

行政救济法视域下行政争议实质性化解机制研究

商思刚

摘 要：从私主体权利救济的视角观察，行政复议、行政诉讼和行政检察监督分别位于行政争议法治化解决渠道的前端、中端和后端，三者共同构建起我国行政救济法框架下的行政争议正式解决路径。综合考察三种法定制度下的两种实质解纷模式，发现存在着行政主体自行纠错机制缺失、行政复议调解机制不完善、法院实质解纷整体效能有限、检察机关实质解纷依据不明确等问题。为此，应当在建立健全行政争议实质性化解组织体系的基础上进一步加强相关领域立法、完善各项具体工作机制，使行政主体、行政复议机关、人民法院和人民检察院能够找准各自定位、依法履职尽责。

关键词：行政争议；行政救济；行政诉讼；行政复议；行政检察监督

[中图分类号] D922.1；D925.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-6180 (2024) 05-0142-17

引言

行政争议是行政机关和法律、法规、规章授权的组织（以下合称行政主体）因开展行政活动而与行政相对人和其他利害关系人（以下合称行政当事人）产生的纠纷。我国法学理论界和法律实务界广泛讨论的行政争议，通常专指属于行政诉讼受案范围、行政复议范围的部分外部行政争议。^{〔1〕}该部分行政争议，或者基于行政主体行使（或不行使）行政执法权、行政裁决权等法定职权而产生，或者由于行政主体履行（或不履行）行政给付、政府信息公开等法定职责而产生，范围上涵盖秩序行政和给付行政，形态上包括行政行为和行政不作为。在当代法治社会，行政争议主要通过私主体在法律渠道内寻求行政救济的方式予以解决。

行政救济是指有关国家机关在法定条件符合时，对遭受行政活动侵害的私人合法权益所开展的法的救济。在中国特色社会主义法治体系中，行政复议、行政诉讼、行政赔偿、行政补偿，以及依托于行政诉讼活动的行政检察监督制度，会产生具有强制性效力的法律决定，一般被认为属

〔作者简介〕商思刚，北京市司法局行政复议应诉综合处副处长，中国法学会行政法学研究会行政复议专业委员会委员。

〔1〕《中华人民共和国行政诉讼法》对行政诉讼受案范围和《中华人民共和国行政复议法》对行政复议范围的规定，均以行政法上的“权利义务受到实际影响”为标准。因此，并非所有的外部行政争议均属于案件受理范围，例如不附实质内容的告知行为等。

于正式救济制度,以便与信访、申诉、人事仲裁等不产生强制性效力的非正式救济制度相对应。⁽²⁾由此,法学界一般将设定正式救济制度的《中华人民共和国行政复议法》(下称《行政复议法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(下称《行政诉讼法》)、《中华人民共和国国家赔偿法》(下称《国家赔偿法》)和相关法规、司法解释等纳入行政救济法的范畴。在行政救济法视域下,对具体行政行为、行政协议行为、行政事实行为,私主体可以直接向行政复议机关、人民法院提起诉讼⁽³⁾,对抽象行政行为则可以一并申请合法性审查。笔者对正式救济制度下的行政争议实质性化解机制进行了规范检视和实践考察,并针对目前存在的若干问题提出相关改进建议。

一、行政争议实质性化解的法理基础和判断标准

(一) 实质法治主义的纠纷化解观

行政争议实质性化解的法理基础是实质法治理论。就概念而言,法治与人治相对立,实质法治与形式法治相对立,“‘法治’与‘人治’的对照有助于我们明确形式法治和实质法治的总体方向,而‘实质法治’与‘形式法治’的对照则有助于我们明确实质法治的定位”。⁽⁴⁾我国法学界多从过程论的视角考察形式法治和实质法治的关系,认为这两种法治具有阶段上的发展连贯性,“‘形式法治’建设发展到较高程度后定然会迈向‘实质法治’建设阶段,这也是国家法治文明形态发展的必然规律。此即‘形式法治’是法治的初级形态,是‘实质法治’的必经阶段和基础,而‘实质法治’则是‘形式法治’发展到一定程度后的必然结果,是‘形式法治’的升级和完善,是法治的更高形态”。⁽⁵⁾在此等意义上,形式法治与实质法治之间并非彼此对立的关系,两种法治实践会在很长时间内共存,以哪种法治观为主,要看具体国情更宜于遵奉哪种法治观的指导。

从中华人民共和国成立至2011年3月,我国共制定有1部宪法和238件法律、690余件行政法规、8600余件地方性法规,全国人民代表大会常务委员会据此宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”。⁽⁶⁾这一时期,基于对立法工作的高度重视和对“执法如山”理念的全民尊崇,我国的法治状况较为明显地体现出形式法治的特征。党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,法治建设也步入新征程。在这一新的历史时期,经由信访、诉讼、行政复议等渠道的案件数量激增和相关矛盾激化,我国在法治建设中开始深刻反思形式法治主义的不足,并逐渐完成了从形式

(2) 王贵松主编:《中国行政救济法》,中国人民大学出版社2024年版,第5、13-19页。

(3) 2014年修订《行政诉讼法》和2023年修订《行政复议法》后,均将“具体行政行为”改为“行政行为”,在受案范围中明确纳入了行政协议,并在理论支撑性和部分地方实践中,承认了行政事实行为属于受案范围。

(4) 李桂林:《实质法治:法治的必然选择》,载《法学》2018年第7期,第73页。

(5) 杨开愚:《从“形式法治”到“实质法治”:新时代我国行政法治学理的更新》,载《人民论坛·学术前沿》2019年第22期,第130页。

(6) 《中国特色社会主义法律体系形成:可喜可贺 重而道远》,载中国人大网, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/2011zgtsshzyfltx/2011-03/11/content_1641586.htm。

法治主义到实质法治主义的悄然转变。将实质法治观落实到对待行政争议的法治政策上,产生了从忽视到案内解决再到案内案外多方式化解的工作要求转变,并从拟实现的处理效果上产生了从形式上结案到实质性化解的工作目标转变。具体来说,这一法治政策要求办案机关在案审策略上更加重视私主体的实质诉求和公私争议焦点,在案审程序中注重增强私主体的程序参与感和程序获得感,在处理结果上要求做到依法明断是非和弹性工作策略的兼顾,在化解效果上要求实现党群关系融洽、官民关系和谐、社会治理有效等。

(二) 实质性化解命题的提出与接受

1989年制定的《行政诉讼法》和1990年制定的《行政复议条例》(国务院令第70号,已被废止)均未提及对行政争议的解决或化解问题。2006年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《中共中央办公厅、国务院办公厅关于预防和化解行政争议、健全行政争议解决机制的意见》(中办发〔2006〕27号,下称《化解争议意见》),首次以权威文件的形式关注到行政争议的预防和化解问题,并以对行政审判活动提出要求的方式间接补强了我国行政诉讼制度的功能体系。2009年6月,为破解行政审判“上诉率高、申诉率高、实体裁判率低、原告服判息诉率低”的难题,最高人民法院印发《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》(法发〔2009〕38号),开始关注行政争议实质性化解问题。^{〔7〕}2014年修订《行政诉讼法》时,于第1条将立法目的修改为“解决行政争议,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督行政机关依法行使职权”,给予行政诉讼制度的纠纷化解功能以正名定分,并从中文语序习惯上对其在功能体系中的作用给予了充分强调。

普适性的行政复议制度是作为行政诉讼制度的配套补充机制而建立起来的。^{〔8〕}基于行政系统内部特殊层级监督机制的初始定位,行政复议往往比行政诉讼制度更加重视在案件审理中实现对客观法秩序的维护。《化解争议意见》提出将行政争议“化解在行政系统内部”的要求,并且强调“要引导、鼓励当事人通过行政复议渠道解决行政争议”。2007年5月,国务院颁布《中华人民共和国行政复议法实施条例》(国务院令第499号),在立法目的条款宣示了行政复议在“解决行政争议、建设法治政府、构建社会主义和谐社会中”具有重要作用。2023年9月1日,第十四届全国人大常委会第五次会议审议通过新修订的《行政复议法》,不仅在立法目的中增加“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”的表述,还通过行政复议范围扩容、集中行政复议管辖权、完善行政复议受理审理程序等措施,确保行政复议实质性化解行政争议的能力能够有效实现。

人民检察院是我国宪法规定的法律监督机关,代表国家行使法律监督权,保障中国特色社会主义法律体系的统一正确实施。根据《行政诉讼法》的相关规定,人民检察院需要通过参与行政

〔7〕 王万华:《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2022年第6期,第84页。

〔8〕 虽然我国自1950年起即通过《税务复议委员会组织通则》等文件在若干专门领域建立了行政复议制度,但普适性的行政复议制度自1990年起始建立,而其构建的动因却系为配合行政诉讼制度的实施,故本文仍采行政复议制度初为行政制度之补充的观点。

诉讼活动实现监督法院公正司法的职能目标。同时,在“加强和创新基层社会治理”的时代要求下,检察机关也主动将目光延伸至有效化解行政争议。2019年11月至2020年12月,最高人民检察院在全国检察系统内部部署开展了“加强行政检察监督、促进行政争议实质性化解”的专项行动,要求检察机关将实质性化解行政争议作为提升行政检察工作效能的“牛鼻子”。^[9]2021年6月,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》发布,对检察机关提出“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了”的工作要求。2021年7月,最高人民检察院修订《人民检察院行政诉讼监督规则》(高检发释字〔2021〕3号),于第6条具体规定了“应当查清案件事实、辨明是非,综合运用监督纠正、公开听证、释法说理、司法救助等手段”的化解工作原则和工作方式,对全国各级检察机关实际开展化解工作起到了指引、规范和保障作用。

(三) 实质性化解的判断标准

行政争议化解的“实质性”之涵义,目前尚无规范定义和通说释义:有学者认为,是指案件已经裁决终结、当事人之间的矛盾真正解决、为类案处理明确界限^[10];也有观点认为,是指该次程序终结后未再启动新的法律程序、实体法律关系获得实质性处理^[11];还有观点认为,系指争议一揽子解决的整体性、彻底性和有效性。^[12]综合各方观点,在实现“案结事了”这一直接目标上并无任何争议,所争执者在于是否以当事人自身认知作为实质性化解与否的评判标准,是否需要权利义务关系予以法律意义上的实体调整,以及是否需要向类案处理或社会治理层面延伸个案化解成效等。其实,就概念相对性而言,实质与形式相对,实体与程序相对。行政争议化解的“实质性”,更多地指向社会效果维度,其并不等于对法律拟制的权利义务关系予以“实体性”处理。例如投诉举报处理类、政府信息公开答复类行政案件,当事人往往并不坚持与行政机关纠缠特定行政行为的合法性,其主要目的多在于以此为跳板勾连其他案件,甚或只是为了达成滋扰性、施压性等其他目的。此种情形下,只要行政机关满足当事人的真实诉求或者做好释法明理等沟通工作,掩藏在特定行政行为后面的权利义务关系是否得到实体处理并不重要,通过当事人自行撤回告诉申请等方式,该行政争议一样能够得到实质性化解。因此,笔者认为,从“争议”的本质属性和“化解”的目标导向出发,行政救济法视域下的正式救济制度所共持的基础性标准即是消除争议,实现最直接的“案结事了”。

行政争议化解是一项重要的社会治理任务和一场生动的行政法治实践,案审主体仅仅达成基础标准当然还不够,而应当在此基础上进一步追求延伸性目标。但是,关于这一延伸性目标为何,须视不同救济制度中案审主体的个性化需求而定,并不需要提前设定统一的描述性标准。目前,行政救济法领域仍然坚持以行政行为合法性作为行政案件审理核心,如果我们把行政案件办案流

[9] 张相军、马睿:《检察机关实质性化解行政争议研究》,载《国家检察官学院学报》2022年第3期,第76页。

[10] 江必新:《论实质法治主义背景下的司法审查》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2011年第6期,第54页。

[11] 王万华:《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》,载《法学研究》2019年第5期,第104页。

[12] 章志远:《行政争议实质性解决的法理解读》,载《中国法学》2020年第6期,第127页。

程作为观察脉络,则可发现行政复议、行政诉讼和行政检察监督三者前后相继、前后衔接,构成了一条完整的行政争议正式救济通道。从流程环节上看,行政复议处于前端,行政诉讼位于中端,行政检察监督属于后端。基于不同的端口位置,三种制度在直面“行政争议实质性化解”这一时代命题时,除共同坚持“案结事了”的基础性标准外,合乎自然地追求着不同的延伸性目标。

1. 基础标准——客观上的“案结事了”

实现“案结事了”是行政复议、行政诉讼和行政检察监督对行政争议实质性化解所共持的基础标准。所谓“案结”,是指属于行政争议正式救济通道收案范围的案件以达至法定结案条件的标准完成结案。所谓“事了”,是指该次结案后行政争议在正式救济渠道中处理完毕,当事人既未寻求将行政争议或结案结果导入该通道的其他法定程序中继续处理,也不再寻求向法定救济通道之外的其他渠道申请处理。具体来说,案结事了包括:行政复议结案后未进入行政诉讼阶段审理;行政诉讼作出生效裁判后未进入行政检察监督阶段处理;行政复议、行政诉讼、行政检察监督结案后当事人未再向结案机关申请自行纠错或向其上级机关申请层级监督纠错;当事人未向信访、“12345 热线”平台、纪检监察等其他渠道提出解决行政争议的投诉、举报、控告、申诉等诉求(要求查处办案人员或其他公职人员违纪违法行为的除外)。

2. 延伸标准——目标导向下的不同追求

行政复议制度需要进一步追求“政通人和”。行政复议是政府系统内部基于组织法上的领导与被领导关系而实施的特殊层级监督机制。^{〔13〕} 行政复议权在严格的程式化要求下解决行政争议,具有一定的司法性色彩,但就其内部监督权的属性而言,与行政处理权并无本质区别,仍然属于调整实体权利义务关系的法律执行权。由于政府承担着推动国家政治、经济、文化、生态等各方面发展的整体责任,行政复议办案需要在发展和稳定之间寻求平衡,需要对效率和公平作衡平考量。行政复议制度对化解行政争议的目标锚点绝不能止步于简单的“案结事了”,还要积极寻求“政通人和”的理想状态,也就是通过办理行政复议案件凝聚社会共识、形成发展合力,为国家整体发展目标的实现提供法治助力。

行政诉讼制度需要进一步追求“定分止争”。溯及本源而论,诉讼的本质即是一种请求公权力裁处争议的活动。我国各级人民法院代表国家行使审判权,而审判权在其本质上属于中立者的判断权和实体权利义务关系调整权,是对争议进行判断和裁处的权力。在行政诉讼中,判断权主要面向作为被告的行政主体所作行政行为的合法性,裁处权的内容则表现为对各方当事人的实质权益进行再分配。因此,基于权力的本质属性和机构的角色定位,人民法院在行政诉讼中对待行政争议的实质性化解问题,除必须达到“案结事了”目标外,还应当追求“定分止争”的法律效果。一定程度上说,司法是维护社会公平正义的最后一道防线,审判活动更应以辨明是非和依法裁判为首要价值追求。人民法院应当通过公正司法,为社会价值规划定“红线”,

〔13〕 何海波:《行政诉讼法》(第3版),法律出版社2022年版,第48页。

为法治信仰注入灵魂，以法律效果的实现促成政治效果和社会效果有机融合。这就要求，人民法院必须坚守法治底线，坚持实体裁判导向，坚持在辨明是非的基础上以法定方式对行政争议作出处理，既不宜机械适用法条使得“裁判僵化”，也不能仅从息事宁人角度使得“协调泛化”。^{〔14〕}

行政检察监督制度需要进一步追求“统一正确”。人民检察院是国家的法律监督机关，其基本任务是保障国家法律的统一正确实施。检察权本质上是法律监督权，是一种程序性的司法请求权，其行使一般只能产生启动新的法律程序的效果，不宜直接调整实体权利义务关系和对实质权益进行再分配。在开展行政争议实质性化解工作时，检察机关还是以立足于法定检察职能为宜，应当坚持以行政诉讼监督活动作为化解行政争议的基本场域，以监督行政裁判结果和行政审判、执行活动的合法性作为基本目标。诚然，检察机关可以在行政诉讼监督的基础上对行政行为合法性、当事人实质诉求作“穿透式监督”，但必须注意穿透层次的适度性和工作手段的法定化。检察机关如果凡事“赤膊上阵”，会淡化检察权行使的严肃性和权威性，模糊其国家法律监督者的角色定位，甚至有可能将自身拖入行政争议的泥沼而成为争议一方，这样反而不利于实质性化解工作保持常态化、长效化。因此，行政检察监督制度化解行政争议的目标除“案结事了”外，还应当以国家法律监督者的身份自觉督促各方尊法、守法、用法，保障国家法律的“统一正确”实施。

二、行政争议实质性化解的基本模式及其应用策略

行政复议位于法定救济通道的前端，其一方面与行政诉讼共享相同的收案范围、审理标准和处理逻辑；另一方面，除行政复议终局的少数情形外，当事人对行政复议决定不服的，还可以再寻求行政诉讼途径监督其合法性。行政检察监督位于法定救济通道的后端，其主要工作对象是行政诉讼活动，其主要监督目标是行政裁判结果和行政审判、执行活动的合法性。基于此，位于法定救济通道中端且办案程序最为严谨的行政诉讼制度，乃是观察行政争议化解实践、提炼行政争议化解模式的最佳场域。根据《行政诉讼法》的规定和行政审判实践样态，行政诉讼活动的结案方式包括依法作出裁判和出具调解书、协调原告撤诉，作出裁判属于依法裁处结案，调解、协调属于合意化解结案。有学者在此基础上将行政争议化解模式提炼并命名为“实体裁判终结模式”与“合意终结模式”两种：“实体裁判终结模式”聚焦私主体诉请争议，以审理机关依职权实体裁判为主；“合意终结模式”聚焦私主体实质诉求，以审理机关促成当事人达成合意为主。^{〔15〕}上述两种模式的归纳具有一定的科学性，但仍存在混淆实质化解与实体解决、未能容纳检察机关的行政争议化解工作等缺陷，且命名者并未就该两种模式对于不同案审主体、不同案件形态的适用策略予以充分阐释。为充分厘清实质与实体的区别，并周严含纳行政救济法下的所有行政争议化解机制，笔者以“实体裁判终结模式”与“合意终结模式”为借鉴，将行政救济法框架下实质性化

〔14〕 章志远：《行政争议实质性解决的法理解读》，载《中国法学》2020年第6期，第134页。

〔15〕 王万华：《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期，第85页。

解行政争议的基本模式命名为尽责裁处模式和合意化解模式两种。另外，在阐述这两种模式内涵的基础上，笔者将对其面向不同案审主体、不同案件形态的适用策略作详细讨论。

（一）两种化解模式

1. 尽责裁处模式

该模式是指行政复议机关、人民法院、人民检察院在尽职履责后以依法作出裁处决定的方式终结行政案件，并实质性地化解了行政争议。与“实体裁判终结模式”相同，尽责裁处模式以当事人明确提出的“诉请争议”为工作出发点和落脚点，在力求保持法定救济制度样态和坚守法治轨道的前提下，坚持以辨明是非、依法裁处的方式来实现法律意义上的公平公正。但如前文所述，“实质”化解与“实体”处理并不能划等号，案审主体即便是程序性裁处结案，没有对行政权利义务关系予以实体调整，也不妨碍其以依法终结案件的形式发挥实质化解行政争议的作用。这期间真正发挥作用的，或者是法律的形式正当性，或者是私主体不想再投入维权成本，但更多的是案审主体在尽职履责后释放出的亲和性、公信力。之所以作如此强调，是因为实体裁判固然对于平息纷争十分重要，法律程序也同样具有维护公平正义的独立价值，且这一价值已经在多年的普法用法努力下深入人心。如果仅强调实体裁判对于实质性化解行政争议的重要意义，无疑是忽视了法律程序的这一价值。

在裁处前冠以“尽责”两字，是强调案审主体不能简单地、机械地以符合法定裁处类型的方式结案，而是应当以充分尽职履责作为指引原则和价值底色。案审主体应当在法治轨道上践行尽责工作理念，并将这一尽责态势持续贯穿办案活动的全流程、各阶段。例如，在案件受理、申请审查阶段，对行政当事人表述不规范、材料不齐全或诉求指向与其实际目的相距过远的，应当做好程序引导、法律释明和补正指导等工作；案件受理后，要告知行政当事人程序性权利义务和必要的注意事项，并应当穷尽合理手段调查、审查，在法定期限内尽快查清事实、辨明是非；在作出裁处结论时，要充分考虑法律原则、立法目的、法治精神对适用法律规则的指导意义。当然，案审主体也要以依法作出具有实质性内容的实体性决定为办案倾向，尽量避免就案说案、就案办案的“程序空转”式做法。在文书表达上，案审主体要做到逻辑清晰、论理有据、明白晓畅，提高当事人接受度和认可度，并应在当事人有疑问时做好必要的释法工作。具体而言，尽责裁处模式包括行政复议机关作出行政复议决定，人民法院作出裁判，人民检察院作出检察监督决定。

在主体适用策略上，人民法院和人民检察院作为司法机关，具有维护正式救济制度样态和法治轨道严肃性的天然职责，且基于司法权“不告不理”的被动特质和司法权对行政权给予合理尊让的必要坚守，原则上应当以适用“诉请争议+尽责裁处”模式为主。这也契合了行政诉讼制度追求“定分止争”和行政检察监督制度追求“统一正确”延伸标准的要求。

2. 合意化解模式

鉴于行政复议受理前调解、行政诉讼立案前调解广泛存在并有效发挥着争议化解作用，而“终

结”一词在逻辑上必须用于“启动”之后，难以涵盖案前调解的情形，笔者将“合意终结模式”的说法调整为合意化解模式。该模式是指以调解、和解和其他协调方式，促进争议各方摒弃成见、消除误解或搁置争议、达成妥协，以签署调解书、和解协议、息诉罢访协议或依法撤回告诉等方式化解行政争议的结案模式。由于可以不受法定救济制度样态束缚，案审主体不必固守诉请争议，案审主体既可以将目光移向诉请争议周边的关联争议，又可以透过案件构造的“面纱”关注当事人提起告诉的“实质诉求”。^{〔16〕}

根据法律规范对某一工作方式的设定目的是否为直接解决行政争议，大致可以将合意化解模式中的各种工作方式分为两种类型：一是直接化解类，是指法律规范以解决行政争议为目的直接设定的合意化解方式。例如，行政复议机关、人民法院制作调解书，和解后申请人撤回行政复议申请、原告撤回起诉、申请人撤回检察监督申请，行政当事人与案涉行政主体签订息诉罢访协议等。二是间接协调类，是指法律规范设定某些工作机制的原意并非为了解决行政争议，但在实务工作中发现其对促成合意化解富有成效，从而在事实上被当作合意化解方式的工作机制。例如，检察机关的公开听证，行政复议机关的出具行政复议意见书、建议书或其他监督文书，人民法院的要求行政主体负责人出庭、制发司法建议，以及各案审主体均可采用的促使案涉行政主体自行纠错、向当事人释法说理、为当事人申请司法救助或协助其寻求社会救助等。

在主体适用策略上，行政复议机关作为案涉行政主体的上级机关，具有行政系统的组织优势和行政管理上的专业优势，且因担负着平安建设和社会治理责任，应当在依法办案的基础上积极适用“实质诉求+合意化解”模式，以充分发挥行政复议制度公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议主渠道作用。这也契合了行政复议制度追求“政通人和”延伸标准的要求。

（二）多种案件形态

从前端到末端，行政争议一般会历经行政主体作出行政行为、行政复议机关作出行政复议决定、人民法院作出生效裁判、人民检察院作出是否准予监督的决定等各个阶段。各阶段公权力行为的性质不同，或为行政行为，或为司法行为^{〔17〕}；公权力行为的数量也并不确定，或为单数，或为复数。如果从整体上考量各种公权力行为的合法性、合理性，再将行政当事人本身诉求的正当合理性及其个人认知、社会政策变迁、情势变更等因素筹算在内，实质性化解行政争议工作所面临的案件形态是纷繁复杂的。为坚守依法化解、积极稳妥的原则，并提高化解效率、彰显化解效能，必须根据不同的案件形态分别选择适当的化解模式，这就需要对案件形态作一些基本的分类。

1. 所涉行政行为、司法行为存在违法情形

案件中存在该情形的，应当以对违法行为进行纠错为基本原则。在具体操作逻辑上，可以对

〔16〕 王万华：《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期，第88页。

〔17〕 行政复议行为的法律定位，有行政行为说、司法行为说，也有行政司法行为说或准司法行为说。由于2020年《行政复议体制改革方案》和2023年修订的《行政复议法》均将行政复议制度首先定位为政府系统内部的层级监督制度，行政行为说似已成为定论。

行政当事人诉求正当性（有无）、重大实体权益（有无）两个因素作具体分析，视因素组合情况分别适用尽责裁处和合意化解两种模式。

第一，行政当事人诉求既有正当性又在诉争案件中存在重大实体权益，且对违法行为的依法纠错可以有效实现对行政当事人重大实体权益的维护的，案审主体应当积极、坚决地依法作出纠错、监督等裁处决定，并应跟踪后续法律程序以促成违法行为得到实际纠正、当事人重大实体权益得到有效实现。第二，行政当事人诉求正当且存在重大实体权益，但即使案审主体作出裁处决定并最终判令责任主体败诉，行政当事人的重大实体权益仍无法有效实现的，则应当“以裁促合”，可以将作出裁处决定当作促成责任主体自行纠错、同意调解、达成和解的工作手段。第三，行政当事人在诉争行为中不具有重大实体权益，又或者行政当事人所提“诉请争议”有理但其“实质诉求”不具有正当合理性的，案审主体应当依法作出裁处决定，并对行政当事人做好释法明理工作。另外，公权力行为违法的，不论采用何种实质性化解方式实现了“案结事了”，作出违法行为的公权力主体均应当在个案化解中充分汲取经验教训，案审主体也应当以提出意见、建议、发送工作函件等方式要求该主体提高依法履职水平。

2. 行政当事人诉求有正当合理性，行政行为、司法行为并无不当

此时应积极运用实质法治思维，通过多种方式促进争议化解。如行政行为、司法行为存在裁量空间或判断余地的，或者行政主体对履行职责无异议但存在程序性履责条件障碍的，又或者涉及行政当事人信赖利益保护、政策变迁、情势变更等因素的，案审主体应当积极促成各方协商达成合理的解决方案，必要时寻求党委、人大或诉争机关的上级机关帮助化解。如果无法达成合意或者合意方案仍无法有效救济行政当事人实体权益，且行政当事人已陷入生活困难的，应当根据司法救助、社会救助的有关规定为行政当事人办理、协助办理有关手续。

3. 行政当事人诉求不具有正当合理性，行政行为、司法行为并无不当

案审主体应当在辨明是非、查清事实的基础上，围绕诉争行为的事实和证据，向行政当事人阐明事理、释明法理、讲明情理，促使行政当事人回归理性，实现息诉罢访。如果行政当事人确因涉法涉诉问题引致生活困难的，案审主体可以根据司法救助、社会救助的有关规定为行政当事人办理、协助办理有关手续。

三、现行行政争议实质性化解机制的局限性

以行政救济法框架下的主体制度即行政复议制度、行政诉讼制度的实践表现观之，目前对行政争议的吸纳、化解状况仍然不甚理想。一方面，从吸纳行政争议的能力上看，不论是“中诉讼、小复议”还是“中复议、小诉讼”，“大信访”的格局仍未被打破。公开数据显示，2023年，全国法院新收一审行政案件 31.04 万件^{〔18〕}，全国行政复议机关受理行政复议案件 31.5 万

〔18〕《“数”点看法！2023 年审判执行工作怎么看？》，载最高人民法院官网 2024 年 3 月 9 日，<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/427552.html>。

件^{〔19〕}，合计 62.5 万件。与信访渠道相比，即便行政复议和行政诉讼两者相加，吸纳行政争议的数量级也无法相提并论。另一方面，从化解行政争议的效果上看，“官了民不了”“案结事不了”的情况仍然较为突出。2021 年至 2023 年，行政案件平均上诉率为 51.83%、平均申请再审率为 12.39%。^{〔20〕}2023 年，行政复议后被诉率也维持在 30% 以上。^{〔21〕}以上数据充分说明，正式救济制度在实质化解行政争议方面的表现，与人民群众日益增长的对公平正义的需求之间，与国家治理体系和治理能力现代化的要求之间，存在着一定的差距。对该问题作原因分析，可以从主体、机制两个角度展开。

（一）行政主体自行纠错机制尚未实现法治化

现行行政法律规范体系中有关行政主体自行纠错的条件、程序、法律效果等基本规则寥寥无几。《中华人民共和国行政许可法》中规定，许可机关可以因自身超越职权、滥用职权、玩忽职守、违反法定程序准予许可，或者因申请人许可条件不符合、以欺骗或贿赂等不正当手段获取许可等原因，自行撤销行政许可。《中华人民共和国行政强制法》中规定，行政主体负责人认为已当场实施的行政强制措施不适当的，应当自行解除行政强制措施。《中华人民共和国行政处罚法》有行政主体应当主动改正确有错误的行政处罚的原则性规定。除上述法律之外，其他行政法律规范中鲜见此具有自行纠错性质的明文规定。根据行政行为效力理论，行政主体理应具有自行纠错的权力，最高人民法院也在若干判例中确认了这一基本法理。^{〔22〕}但是，由于普适性行政程序法律制度的缺位和绝大多数行政单行法中对此类规则的留白，很多行政主体对自行纠错持保守态度，担心陷入不纠错违法、自纠错又违法的怪圈中。另外，行政主体受制于各种考核，一般也不愿自纠、不敢自纠。现行由政绩考核、依法行政考核、法治政府建设示范创建评比和法治督查检查等组成的考核体系中，并没有给予行政主体自行纠错较大的宽容度，客观上也限制了行政主体通过自行纠错化解行政争议的积极性。

（二）行政复议实质解纷机制仍须进一步完善

一是有关行政复议调解的法律规则仍不完善。《行政复议法》修订后，通过将调解原则移入总则、将适用场景由案件“审理”改为“办理”，以及删除限定案件类型的条款等方式，极大地补强了行政复议调解机制，但仍留有遗憾。关于普遍认可的立案前调解，如果对《行政复议法》作体系化分析，可以发现调解处理条款、和解处理条款位于第五章“行政复议决定”部分，处于行政赔偿请求处理条款和行政复议决定书条款之间，天然附着行政复议程序终结的色彩，并不足

〔19〕《2023 年全国共依法办结行政复议案件 29.3 万件》，载中华人民共和国中央人民政府官网 2024 年 3 月 31 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202403/content_6942659.htm。

〔20〕耿宝建：《行政争议实质化解理论与实践探索》，载《中国法律评论》2024 年第 3 期，第 45 页。

〔21〕《2023 年全国行政复议案件达 31.5 万件》，载新华社官网 2024 年 2 月 2 日，<https://h.xinhuanet.com/vh512/share/11882992>。

〔22〕最高人民法院行政裁定书，（2017）最高法行申 6100 号。该裁定在“本院认为”部分称：“但通说认为，行政行为的约束力只存在于行政行为的存续期间。行政机关虽然受行政行为的约束，但在特定条件下可以在法律救济程序之外自行撤销或者废止行政行为。”

以支撑行政复议调解可以延展至立案之前的观点。但是,关于全部案件类型均可调解,也并非没有可商榷之处。行政复议调解应当遵守合法、自愿原则,不得损害公益、不得违反强制性规定,在羁束行政行为中,行政复议机关如果坚持行政复议调解,则将陷被申请人于“不法”的境地。另外,有关行政复议调解程序的启动、运行、终结规则仍然粗疏,调解期间适用行政复议中止规则具有极大的缺陷⁽²³⁾,行政复议当事人在调解中对于事实的自认是否可以在其后审理中排除对己不利效力等基础性规则均不明确,客观上也制约了行政复议调解机制解决行政争议功能的发挥。

二是行政复议变更决定在实践中的使用率与立法期待相差甚远。因应行政复议制度作为政府系统内部层级监督制度的法律属性,《行政复议法》修订后,将行政复议变更决定条款置于“行政复议决定”一章之首,体现出立法机关欲以变更决定作为行政复议决定类型体系核心的意图。但从实践来看,行政复议变更决定条款仍然处于“休眠”状态,绝少看到有行政复议机关以作出变更决定的方式结案。这一结果并不令人意外。行政复议机关并不具有比作为被申请人的行政主体更强大的调查力量和更丰富的调查手段,在难以通过自身努力查清事实的情况下,行政复议机关对于变更被申请人的行政行为底气不足。另外,在《行政诉讼法》构建的行政复议维持类案件“双被告”制度下,如果行政复议机关作出变更原行政行为结果的行政复议决定,则在后续的行政诉讼案件审理中极大可能面临由自己作单被告的局面。基于应诉策略的考虑,行政复议机关也不希望由自己独立承担对原行政行为和行政复议决定合法性的双重举证责任。再者,行政系统的科层式体制设计、根据管理领域分工的行权方式以及行权后面临的法律监督责任和政治责任,也使得行政复议机关轻易不愿以变更决定的形式代替被申请人行权。

(三) 人民法院实质解纷工作效能不彰

有学者从行政诉讼制度自身缺陷的角度指出了人民法院实质解纷能力不足的原因,包括“立案登记制”异化为“见诉即收”、诉讼要件与诉的利益理论不完善、“一行为一诉”理论存在局限性、被告资格理论严重滞后、“诉”“审”“判”不一致、一并解决民事争议条款被动“休眠”、审理模式高度“同质化”、对个别当事人滥用诉讼权利缺乏制约等。⁽²⁴⁾应当说,上述问题确实客观存在,但不能简单地将人民法院实质解纷效果欠佳的全部原因都归咎于行政诉讼制度本身。事实上,“徒法不足以自行”,制度、机制之外的办案力量保障不足才是法院实质解纷机制最大的短板所在,行政庭案多人少的矛盾制约了人民法院实质解纷机制效能的整体表现。

实施法官额制改革后,不少法院面临着非审判人员只入额不审案、员额难进更难出、法官办案质量终身负责制与院庭长审判监督权发生矛盾等问题。很多从事行政审判工作的青年业务骨干难以入额,职业发展预期不高,工作积极性受挫,对在开展实质解纷活动中实现自我价值的内

(23) 2023年修订的《行政复议法》第39条第1款第6项规定“依照本法规定进行调解、和解,申请人和被申请人同意中止”的,行政复议中止。该条款既未将立案前调解囊括在内,也不能涵盖申请人同意调解但不同意中止的情形。在工作实践中,仍然未能完全解决调解期间是否计入办案期限的问题。

(24) 耿宝建:《行政争议实质化解理论与实践探索》,载《中国法律评论》2024年第3期,第45-48页。

驱动力不足。在此背景下，人案不适配的压力更是使得部分有化解积极性的法官也难以在实质解纷工作中施展拳脚。以北京市为例，根据公开数据，2023 年全市法院共新收行政案件 28 008 件^{〔25〕}，全市行政庭法官（含员额法官和法官助理）大约稳定在 200 人左右，以员额法官占比控制在 36% 以内计算，员额法官年人均结案量将达到 390 件左右。办案工作量如此之大，法官就行政案件开展争议化解工作的精力很难得到保障，些许个案化解成绩在结案总体压力面前黯然失色。

（四）人民检察院实质解纷机制法律依据不足

一是职责依据不明。《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》（下称《人民检察院组织法》）、《中华人民共和国检察官法》（下称《检察官法》）以及《行政诉讼法》中均找不到对检察机关从事行政争议实质性化解工作的明确授权。目前，仅有《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》可以作为政策性依据，但这对于自身定位于司法机关和法律监督机关的检察机关来说，适用起来颇为尴尬。一种解释路径是，将实质性化解行政争议视为办理行政检察监督案件的必要延伸，但这种解释作业超出适法领域合理联系的范畴，明显过于牵强。另一种解释路径是，根据《人民检察院组织法》《检察官法》关于职权、职责的兜底性规定，赋予检察机关、检察官开展行政争议实质性化解工作的职权，但这种解释作业有违适用权力性兜底条款应恪守的谦抑性原则，在法理上难以自圆其说。

二是化解方式受限。基于检察权本身程序性权力的性质，检察机关欠缺可以直接调整行政争议各方之间实体权利义务关系的强制性手段。以刚性效力最强的提出抗诉而言，抗诉后的审理结果并非都能尽如人意。其他的建议、协调类工作方式能否有效，更多地取决于他方的认可度。另外，与行政复议机关、人民法院相比，检察机关化解工作方式在总量上也要少一些。例如，作为合意化解模式中主要工作方式之一的调解，行政复议机关可以主持调解并制作行政复议调解书，人民法院可以主持调解并制作法院调解书，但检察机关主持调解并出具检察调解书则于法无据。实践中，检察机关一般只能转向促成争议各方自行和解后由申请人向检察机关撤回检察监督申请。

四、行政争议实质性化解机制的整合及完善

整体而言，建立健全党委领导、各负其责、多方协调的行政争议实质性化解组织体系，是提升行政争议实质性化解工作整体效能的根本保障。党委（政法委）应当牵头抓总、协调各方，督促各职能部门切实落实行政争议实质性化解职责，推动在平安建设考核、依法行政考核、法治督察检查等考评体系中增加能够切实反映行政争议实质性化解水平的实效性指标。案涉行政主体、行政复议机关、人民法院和人民检察院应当落实各自的主体责任，积极发挥争议化解主体作用。行政主体是行政争议的一方当事人，应当坚持有错必纠、有错自纠，做到“应改速改”。行政复议机关应当成为化解行政争议的主力军，在行政复议工作中做到“应调尽调”。人民法院发挥着为行

〔25〕 寇昉：《北京市高级人民法院工作报告》，载北京市人民代表大会常务委员会官网，http://www.bjrd.gov.cn/zyfb/zf/16j2crdh2024/dhwj/202402/t20240205_3557016.html。

政争议化解工作划底线、厘标准、固效力的稳压器作用，应当在行政审判工作中始终秉持“诉讼终局”的理念。人民检察院不仅可以从查缺补漏的角度监督公权力、救济私权利，更应当从行政争议的生命周期维度审视中国特色社会主义法治体系的整体运行状态，发挥“检察督促”的作用。具体而言，各项机制应当从以下维度予以进一步完善。

（一）加强相关领域立法，提升实质解纷工作的法治化水平

第一，积极推动行政基本法典或行政程序法（典）的立法进程。通过制定普适性的行政程序法律制度，对行政主体自行纠错的基本原则、启动条件、行政程序和法律后果作出明确规定，提升行政主体自行纠错的积极性和行政争议实质性化解的实效性。有关该方面的立法，部分省市已经走在全国前列。例如，首开国内行政程序立法先河的《湖南省行政程序规定》（湖南省人民政府令第310号，2022年修改）在第158条规定，行政程序违法的，行政主体应当依职权或依申请自行纠正，县级以上司法行政部门应当建议相关行政主体自行纠正。又如，作为国内首部行政程序地方性法规的《江苏省行政程序条例》在第162条规定，行政主体应当依照法律、法规和该条例规定，依申请或依职权自行纠正确有错误的行政行为，自行纠正方式包括确认违法或者无效、撤销、补正、更正。以上条款虽然仍然存在启动条件不够具体、自纠程序不够细致等不足，但以其正式法制文本的位阶优势和规制各种行政行为的普适效力，在地方法治政府建设和法治社会建设中发挥了重要作用，对国家行政程序立法来说也不乏规范借鉴意义。

第二，通过尽快修订《行政复议法实施条例》、制定部门规章的形式对行政复议制度予以进一步立法性完善。首先，新修订的《行政复议法》对诸如调解、变更、听证、行政复议委员会等重要机制的规定仍显粗疏，亟须由司法部推动国务院尽快完成《行政复议法实施条例》的同步修订。修订工作中，就保障化解行政争议的主渠道目标之实现而言，应当明确行政复议调解的案前案中全流程、在审慎考量羁束性行政行为可调解性的基础上稳妥解决调解全范围问题。同时，应当进一步明确行政复议变更决定的适用条件，对于诸如“内容不适当”“未正确适用依据”“更为不利的变更决定”等不确定的法律概念给出更具指引性的判断标准。其次，《行政复议法》明确授权司法部发布行政复议指导性案例、加强全国行政复议人员管理、制定行政复议委员会的组织规则和工作规则，另从职责上概括规定司法部可以对其他各级行政复议机构进行指导、监督。对于行政复议制度中的若干重要方面，诸如调解、听证、听取意见、行政复议证据、行政复议监督、行政复议办案质效评估、在线行政复议规则等内容，司法部应当积极发挥职能作用，以制定部门规章的形式予以立法完善。以行政复议调解为例，调解程序的启动、运行、中止、终结，以及证据规则、条件保障、与其他调解类型的衔接等问题，非常具有予以专门立法的必要性和可行性。

第三，根据社会形势的发展和《行政复议法》的修订实施情况，适时对行政诉讼制度予以进一步完善。一是考虑采纳诉讼类型化的方式重构行政诉讼程序。《行政诉讼法》于2014年修订时，最终没有采纳呼声颇高的类型化诉讼的建议，仅对判决类型化作了进一步完善。时至今日，“立”“诉”“审”“判”的不一致性愈发突出。立案中的原告“利害关系”标准难以捉摸，确定被告时坚

持以落款盖章机关为标准而非实质行权机关，原告诉讼请求是起诉必提项却不是法院必审项、必判项，案件审理中仍然坚持客观法秩序视角且奉行“一行为一诉”理论，“诉的利益”理论因适用规则的模糊难以对个别当事人滥用诉权进行制约等，诸如此类的制度性问题多发常见、饱受诟病。这些问题使得“泡沫诉讼”易于滋生^{〔26〕}，既浪费了法院宝贵的人力、物力等司法资源，也使得法官的审理案件工作与实质解纷工作未能完全重合。就此，应当再次考虑适时修订《行政诉讼法》，通过以“行政争议”替代“行政行为”作为受案范围标准、以聚焦原告主观诉求的“关系审”取代聚焦被告行为合法性的“行为审”等方式，对行政诉讼制度予以整体性重塑。^{〔27〕}二是及时废止“行政复议双被告”制度。行政复议机关经常性地成为行政诉讼被告，多数情况下还只是象征性地到庭“陪审”，不仅占用了行政复议机关大量的时间、精力，而且不利于其在行政争议实质解纷工作中发挥应有的资源优势、组织优势和权威主体作用。基于法制统一性原则，《行政复议法》的修订未触及“行政复议双被告”制度。《行政诉讼法》如再启修订，应当将支持行政复议成为化解行政争议的主渠道作为一个重要修法原则，并在此指引下取消这一双被告制度。三是进一步落地落实司法体制综合配套改革举措。关于员额资源调配、院庭长监督管理权限等问题，最高人民法院在其印发的《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》（法发〔2019〕8号）、《省级以下人民法院法官员额动态调整指导意见（试行）》（法发〔2020〕3号）、《关于加强各级人民法院院庭长办理案件工作的意见（试行）》（法发〔2017〕10号）等政策性文件中已经部署了多项改革举措。目前来看，员额资源由省高级人民法院统一调配、向基层和办案一线倾斜的举措落地较实，但员额动态退出机制仍不完善，院庭长只挂名不办案的比例仍然较高，且院庭长“核阅制”在部分情况下反而激发了其与办案法官之间的工作矛盾，对这些问题应当予以高度重视，相关针对性的改革举措必须进一步落地落实。

第四，检察机关应当努力打破开展行政争议实质性化解工作的体制机制束缚。行政检察监督本应立足于《行政诉讼法》规定的行政诉讼构造，但基于实质法治主义理念、司法政策要求、实质解纷的检察监督目标导向，实践中已将监督范围扩展至行政诉讼之前的行政复议、行政管理领域。各级检察机关应当珍惜这一履职机会，以亮眼的实质解纷成绩回应社会质疑，创新现有工作机制、强化现有工作效能，在行政争议实质性化解工作中实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。最高人民检察院可以通过向全国人大常委会提交立法、修法建议的方式完善相关职权依据、工作规则。另外，2023年9月，第十四届全国人民代表大会常务委员会在其发布的立法规划中已经将《检察公益诉讼法》纳入“第一类项目：条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”。^{〔28〕}借此东风，关于行政检察监督与行政公益诉讼的关系问题、两种办案制度的流程衔接和效力对接问题等，最高人民检察院可以推动全国人民代表大会常务委员会在此次立法

〔26〕 何海波：《走出行政诉讼的“卡夫丁峡谷”——行政争议实质性解决纵论》，载《中国法律评论》2024年第3期，第56页。

〔27〕 耿宝建：《行政争议实质化解理论与实践探索》，载《中国法律评论》2024年第3期，第51页。

〔28〕 《十四届全国人大常委会立法规划》，载中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202309/t20230908_431613.html。

中予以全面论证和确认。

第五,积极推进有关矛盾纠纷多元化解的专项立法工作。目前,上海、天津、河南、云南、辽宁、黑龙江等省(市)和珠海、杭州、深圳等多个设区的市就矛盾纠纷多元化解制定了专门的地方性法规。2023年9月7日,第十四届全国人民代表大会常务委员会在其发布的立法规划中将有关矛盾纠纷多元化解方面的立法项目列入第三类“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目”。行政主体、行政复议机关、人民法院、人民检察院应当积极落实争议化解主体责任,加强经验总结和理论研究,以新时代全面建设法治政府的紧迫感和使命感推动国家矛盾纠纷多元化解立法的进程,尽快使行政争议实质性化解工作具备国家法律层面的规范支撑和工作支持。

(二) 优化体制机制,进一步健全行政争议实质性化解工作体系

行政复议、行政诉讼、行政检察监督理应是一个相互协调、功能完备的有机整体,应当在中国特色社会主义法治体系中构建起一个协同高效的联动机制。但就行政救济法内部而言,各种争议化解方式的现状是总量有限、刚性不强,且因分散于行政主体、行政复议机关、人民法院和人民检察院,各方式之间难以发挥出应有的协调共进功能,整体上化解效率不高。就行政救济法外部而言,正式救济制度还没有与信访等其他制度在法治语境内建立起沟通桥梁,相互间导出导入的良性互动机制匮乏。为此,应当加强多机制联动,在整体法制框架下和法治秩序运行中构建起优化、协同、高效的行政争议实质性化解工作体系。

第一,加强“一府两院”在行政争议实质性化解方面的“府院联动”机制建设。《行政复议法》修订后实施行政复议集中管辖体制,行政复议案件原则上由各行政主体的本级人民政府统一管辖。在此背景下,县级以上地方各级人民政府作为最主要的行政复议机关,与人民法院、人民检察院在强化行政争议实质性化解方面拥有了更多的“共同语言”,有着优化工作衔接机制、协同化解工作方式的共同动力。为此,应当在既有的重大工作通报、重点案件风险提示、重要环节征求意见等常态化互动机制的基础上,进一步就相互协助、邀请参加行政争议实质性化解工作建立专门机制,并在强化行政复议意见书、司法建议和检察建议落实反馈,以及联合设立行政争议调处工作平台、对滥用申请权和诉权人员实施联合信用惩戒等方面开展务实而高效的合作。

第二,充分发挥各级司法行政机关在行政争议实质性化解工作中的多重职能作用。一是县级以上司法行政机关作为同级人民政府的行政复议机构,省地级司法行政机关同时作为得以保留的部门性质的行政复议机关,具体办理行政复议案件、组织参加行政应诉活动,直接承担着行政争议化解任务。由于直接面对行政争议当事人,司法行政机关需要不断强化工作目标、细化工作流程、追求化解实效。二是司法行政机关本身也是主管调解、仲裁、律师、公证、司法鉴定等事务工作的行政机关,既应当提高自身依法行政水平、积极自纠违法行政行为、配合法院检察院化解涉及自身的行政争议,也应当以其能够调用公共法律服务资源的职能优势在“府院联动”机制建设中发挥出更大的作用。例如,司法行政机关可以与人民法院一起推动实现各种调解协议的便捷化司法确认,实现无争议事实记载、无异议方案认可,使调解成果当场固定、矛盾纠纷当场化解。

三是县级以上司法行政机关同时承担着同级党委法治建设议事协调机构的办事机构、同级政府法治机构的职能，应当充分发挥统筹法治建设并承担行政立法、行政执法等具体职能的作用，通过加强法治督察检查、法治政府建设示范创建、依法行政考核等方式，在法治建设中“抓前端、治未病”，统筹各类主体、协调多种资源，积极推进诉源治理，努力从源头上减少行政争议的产生。

三是加强行政争议实质性化解工作与信访、“12345 热线”平台、纪检监察工作的衔接。行政复议机关、人民法院和信访部门要加强案件移送和接收工作，对于当事人先向信访渠道寻求帮助后被导入行政复议、行政诉讼渠道的，应当对因此而耽误的申请期限、起诉期限作适当扣除，通过信访法治化和行政复议制度功能的有效发挥，逐步推动形成“大复议、中诉讼、小信访”的新时代行政争议处理格局。对于“12345 热线”平台中涉及的行政争议案件，各案审主体应加强与平台的对接、办理和回复，及时引导诉求人转向法定渠道寻求处理。对于在化解争议过程中发现的公职人员违法违纪线索，各案审主体应当依法转送纪检监察机关、公职人员任免机关处理。

（三）主动履职尽责，奋力推进行政争议实质性化解工作能力现代化

在 2023 年中央政法工作会议期间，习近平总书记作出奋力推进政法工作现代化的重要指示。^{〔29〕}司法行政机关、人民法院、人民检察院均属于政法机关，它们所共同从事的行政争议实质性化解工作也正是新时代政法工作的重要组成部分。为此，必须奋力推进行政争议实质性化解工作在思想观念、工作体系、工作能力等方面的现代化。上文对实质解纷标准的讨论、对法律制度和体制机制的探讨已论及思想观念、工作体系现代化，以下专就工作能力现代化提出若干建议。

第一，以智能化、信息化赋能实质解纷工作。一是党委、政府要统筹推动，加快实现行政执法信息平台与政法机关办案平台设施联通、网络畅通、平台贯通、数据融通，逐步实现涉诉涉法案件全流程在线办理，完善电子卷宗制作、流转、安全制度，加强标准化数据建设及深度应用，减少各办案机关之间的重复录入。二是各主体应加强大数据、云计算、人工智能等信息技术运用，推广行政机关、人民法院、人民检察院网上立案、在线调解、远程调查取证等，促进行政争议实质性化解工作的现代化、智能化，提升工作效能。

第二，以完善考核激励机制保障工作积极性。一是将办案中开展行政争议实质性化解工作的情况纳入相关办案机构、办案人员的绩效考核体系中，与办案人员的奖金分配、职级晋升、提拔任用等个人利益挂钩。在具体考评上，应当以化解数量为主要指标，综合考虑案件类型、难易程度、社会效果等因素，确保化解工作用力多、质量高、效果好的一线办案人员成为最大受益者。二是建立容错机制，鼓励办案机构、办案人员尽职履责，鼓励行政主体自行纠错。对行政主体积极自纠且取得良好社会效果的，不再将错案、败诉等“不良”数据计入政绩考核、依法行政考核、法治政府示范创建评比和法治督察检查等考评结果中。

第三，以整体思维谋划提升实质解纷工作能力。一是各机关可以建立联合发布行政争议实质

〔29〕《习近平对政法工作作出重要指示》，载中华人民共和国中央人民政府官网，https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/08/content_5735630.htm。

性化解工作“白皮书”或典型案例制度，司法部、最高人民法院、最高人民检察院可以探索共同发布全国性指导案例，共同研究解决法律适用、矛盾化解、规范性文件完善、工作漏洞弥补和衔接配合机制建设等问题。二是进一步建立健全各机关间办案人员日常交流制度，通过共同组织同堂培训、互派人员进行任职交流以及互邀参加调研考察、理论研讨和咨询论证等活动，共同交流办案经验，形成工作合力，扩大工作影响。

Research on the Substantive Resolution Mechanism of Administrative Disputes from the Perspective of Administrative Relief Law

SHANG Sigang

Abstract: From the perspective of private subject rights relief, administrative reconsideration, administrative litigation, and administrative procuratorial supervision are located at the front end, middle end, and back end of the legal resolution channels for administrative disputes, respectively. Together, they form the formal resolution path for administrative disputes under China's administrative relief legal system. By comprehensively examining the two substantive dispute resolution models under these three statutory systems, it can be found that there are problems such as the absence of an administrative body's own error correction mechanism, the imperfection of the administrative reconsideration mediation mechanism, the limited overall effectiveness of the court's substantive dispute resolution, and the unclear basis for the procuratorate's substantive dispute resolution. Therefore, on the basis of establishing a sound organizational system for the substantive resolution of administrative disputes, further strengthening legislation in related fields and improving various specific working mechanisms is necessary to enable administrative bodies, administrative reconsideration organs, people's courts, and people's procuratorates to accurately find their respective positions and actively fulfill their duties.

Keywords: Administrative Dispute; Administrative Relief; Administrative Litigation; Administrative Reconsideration; Administrative Procuratorial Supervision

（责任编辑：孔祥稳 汪友年）