

实质性解决行政争议背景下纠纷解决模式的选择

张新宇*

摘要:“实质性解决行政争议”包括3个维度:在判断标准上,行政争议是否已经实质性解决应当从法律维度进行判断;在适用范围上,需要实质性解决的案件仅限于“程序空转”案件;在价值目标上,除了要进行权利保护之外,还应当对类案界限加以明晰,监督行政机关。在实质性解决行政争议背景下,目前主要有合意终结模式、实体裁决模式、融合模式、灵活适用模式等纠纷解决模式,但都存在一定缺陷。应当建立以案件类型为划分标准的纠纷解决模式,对于可能存在“程序空转”问题的案件,需要结合具体情况灵活采取实体裁决或协调化解的方式解决争议,其他案件仍应主要通过依法裁决的方式处理争议。为实现实质性解决行政争议的目标,还须建立健全审前调解、合并审理等配套制度。

关键词:行政争议 实质性解决 行政诉讼 行政复议

2009年6月,最高人民法院印发的《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》首次提出,“要注意争议的实质性解决,促进案结事了”。2010年12月,在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上,“实质性解决行政争议”被正式提出,“就是要求人民法院在审理案件过程中,必须站在客观公正的立场,在现行法律框架内对当事人争议的实质性问题作出合法、公正、及时和妥善的处理,力争从根本上化解争议”。^①修订后的《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)和《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)虽然并未采取“实质性”这一表述,但是前者要求解决行政争议,后者要求化解行政争议,均强调行政救济制度的纠纷解决功能。亦有学者提出,实质性解决行政争议是解决行政争议的“升级版”“加强版”,是对流于形式的简单裁判和迫于形势的任意协调的双重否定,是向依法裁判为后盾、协调处理为补充、辅助机制为激励的理性回归。^②《行政诉讼法》和《行政复议法》所要求的“解决”和“化解”显然并非指流于形式的处理,而是要求实际解决纠纷。因此,“实质性解决行政争议”虽然并未明确出现在立法

* 北京工商大学法学院副教授

① 赵大光:《夯实基层打牢基础苦练基本功全力推动行政审判工作迈上新台阶——在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上的讲话》, <https://www.court.gov.cn/shenpan/xiangqing/1894.html>, 2024-06-05。

② 参见章志远:《行政争议实质性解决的法理解读》,《中国法学》2020年第6期。

中,但是其内涵与立法目标一致。“实质性解决行政争议”不仅是人民法院主动融入新时代社会治理体系的政治选择和司法策略,也是法定要求,^①其重要性不言而喻。

“实质性解决行政争议”的提出,主要是为了解决上诉率和申诉率高、实体裁判率和原告服判息诉率低的“两高两低”问题。当事人上诉的原因复杂多样,既可能是因为救济过程中未对案件实体问题进行处理,即“程序空转”所引发;也可能是因为原审法院未严格依照现行法律裁判所导致。认为凡是当事人上诉即为“程序空转”的观点,显然失之偏颇。如果纠纷始终得不到妥善解决,不仅个体权利无法得到救济,国家还须为解决纠纷持续投入大量资源。因此,虽然也有学者对“实质性解决行政争议”提出批评,^②但是从现实角度出发,及时解决具体纠纷对社会公众和国家均具有积极意义。

“实质性解决行政争议”既在立法中得到了一定的体现,也在实践中具有积极意义。但“实质性解决行政争议”在学理上仍有诸多问题需要明确。(1)虽然目前学术界普遍认可“实质性解决行政争议”不仅要求终结法律程序,还要求行政相对人得到实质救济,程序已经实质性终结,^③但是否应以“案结事了”作为“实质性解决行政争议”的判断标准,“实质性解决行政争议”是否需要从其他维度进行界定?(2)以“实质性解决行政争议”为目标,行政复议和行政诉讼应当采取何种纠纷解决模式,是以协调化解为主还是应坚持依法裁决,抑或是根据案件具体情况灵活判断?(3)为实现“实质性解决行政争议”,应当建立哪些具体规则和配套措施?本文旨在对上述问题进行分析,以期促进实现“实质性解决行政争议”这一目标。

一、实质性解决行政争议的三个维度

关于什么是“实质性解决行政争议”,学界已从不同角度进行阐述,但是其具体含义仍未得到清晰界定,司法实践中也存在裁判文书对“实质性解决行政争议”作宣示性表达,从而将其形式化、泛化的现象。^④目前而言,关于何谓“实质性解决行政争议”虽然并未形成一致意见,但是现有观点的“最大公约数”在于强调行政救济制度的纠纷解决功能,即从实体上回应当事人诉求,在程序上实现案结事了。^⑤然而,即使存在这一“最大公约数”,关于“实质性解决行政争议”的内涵仍有诸多需要明确的问题。首先,如果行政相对人基于不合理诉求而不断上诉、申诉或上访,是否可以认定争议未得到实质性解决?其次,哪些类型的行政争议需要实质性解决,是否应当明确适用范围?最后,“实质性解决行政争议”是仅限于解决现存争议,还是应当兼顾预防争议发生的功能?针对以上问题,笔者认为,应当从判断标准、适用范围、价值目标三个维度,对“实质性解决行政争议”的内涵加以明确。

(一)应从法律维度判断争议是否已经实质性解决

^① 参见耿宝建:《行政争议实质化解理论与实践探索》,《中国法律评论》2024年第3期。

^② 参见章剑生:《行政诉讼“解决行政争议”的限定及其规则——基于〈行政诉讼法〉第1条展开的分析》,《华东政法大学学报》2020年第4期。

^③ 参见王万华:《行政复议法的修改与完善研究——以实质性解决行政争议为视角》,中国政法大学出版社2020年版,第23页。

^④ 参见唐安然:《司法解决行政争议中实质性标准的廓清》,《交大法学》2023年第5期。

^⑤ 参见耿宝建:《行政争议实质化解理论与实践探索》,《中国法律评论》2024年第3期。

学术界现有观点均强调“实质性解决行政争议”,但是对于如何判断争议是否已经实质性解决,学者们的认识并不完全一致。例如,有学者认为,“实质性解决行政争议”并不仅限于程序上的案结事了,还要求行政救济程序不“空转”,进而对当事人的实质诉求进行处理,即“实质性解决行政争议”包括“实体+程序”两个要素。^①有学者则将“实质性解决行政争议”的要素扩充为 4 项,其主要是对争议解决方式、争议覆盖范围进行了更详尽的描述,但本质仍是采取“实体+程序”的判断标准。^②还有学者对“实质性解决行政争议”提出了更高要求,认为其包含 3 个层面的内容,即纠纷解决的妥善性、一次性和迅速性,即在实体层面妥善解决当事人之间的权利义务争议,并尽可能一次性解决纠纷,追求诉讼的经济性。^③一次性迅速解决是争议解决的理想状态,但要求所有争议都能一次性解决恐怕并不现实。与民事案件可以通过诉讼费对当事人的行为进行一定的引导和规范不同,行政诉讼为了尽可能保障当事人权利,仅收取较低的诉讼费。此时,即使当事人能够接受行政复议决定和一审判决结果,仍可能因为不必承担过高的经济成本而继续寻求救济。因此,要求必须一次性解决行政争议,恐怕对“实质性解决行政争议”提出了过高的要求。在剔除“一次性”要求后,该观点实质上仍是采取“实体+程序”的判断标准。有学者认为,评价行政争议是否得到实质性化解应当从法律、事实和当事人 3 个维度考察。^④考虑到依法裁决必须建立在查清事实的基础上,法律维度和事实维度可以整合为一个维度。整合后的评判标准与“实体+程序”的判断标准虽有趋同之处,但也有所区别。其主要区别在于,该标准虽然重视当事人认可的行政争议实质性化解,但是也并非无原则地迁就当事人,如果当事人的诉求不具有正当性,就应当引导其回归理性,以实现争议的自然消解。^⑤

归纳上述观点可以看出,已有不少学者认可通过“实体+程序”的标准来判断争议是否得到实质性解决。各观点之间的分歧主要体现在,是否应以当事人未启动程序作为程序终结的判断标准。特别是,如果已经依法对争议的实体问题进行处理,但是当事人经劝告仍然不能回归理性,此时能否视为争议已经实质性解决。笔者认为,这一差异体现出“实体+程序”判断标准的问题,程序是否完结并不适合作为判断争议是否得到实质性解决的标准,理由如下:

第一,程序本身具有价值,程序未终结不代表当事人的权利没有得到法律保护。行政救济程序如果不能从实质上解决问题,确实可能导致“程序空转”,既浪费国家资源,也徒增群众讼累。^⑥但是,并非在所有情况下都必须直接针对实体问题作出裁决。例如,在遗漏诉讼参加人或者诉讼请求的情形下,二审法院将案件发回重审,正是为了保障原被告双方在诉讼程序中的权利。而且,当事人对这种裁判方式可能抱有较高期待,虽然发回重审没有彻底终结诉讼程序,但是不能简单认为其不利于实质性解决行政争议。

第二,过分强调案结事了可能导致行政救济制度的异化。客观而言,纠纷在任何社会中都广泛存在,而且很多纠纷可能无法彻底解决。然而,部分纠纷无法彻底解决未必会对社会稳定造成

① 参见王万华:《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》,《法学研究》2019 年第 5 期。

② 参见章志远:《行政争议实质性解决的法理解读》,《中国法学》2020 年第 6 期。

③ 参见钱弘道、吴亮:《纠纷解决与权力监督的平衡——解读行政诉讼法上的纠纷解决目的》,《现代法学》2008 年第 5 期。

④ 参见张相军、马睿:《检察机关实质性化解行政争议研究》,《国家检察官学院学报》2022 年第 3 期。

⑤ 参见张相军、马睿:《检察机关实质性化解行政争议研究》,《国家检察官学院学报》2022 年第 3 期。

⑥ 参见程琥:《实质性化解行政争议检察机关大有可为》,《人民检察》2020 年第 21 期。

实质性影响,过分强调案结事了反而可能引发诸多问题。例如,在实践中,为化解行政争议,某些行政机关采取息事宁人的态度,不对违法行为进行处罚和追究,甚至在法治框架之外“花钱买平安”,以实现表面上的“案结事了”。^①此外,也存在当事人通过不断申请行政复议、提起行政诉讼的方式向政府施加压力,以实现不合理利益诉求的极端个案。^②针对这种极端个案,即使复议和诉讼程序已彻底终结,当事人仍可能通过信访等方式继续施压。如果一味追求案结事了,无异于鼓励政府“花钱买平安”。

第三,当事人的内心认同未必具有稳定性,救济程序随时可能被重新启动。程序是否终结有时是由行政主体一方决定,如原行政行为被撤销后,行政主体需考虑是否重新作出行政行为。但是,相对人一方也可以通过申请行政复议、提起行政诉讼,或在不服一审判决时提起上诉等方式启动后续的救济程序。通常而言,当事人更关注其自身利益,而对维护行政法治、推进依法行政等宏大叙事往往并不热衷。^③因此,当事人的决策往往是基于其利益考虑,如果出现新的情况可以获得更大利益,即使此前已与对方就行政争议的解决方案达成一致意见,当事人的态度也可能出现反复而重新寻求救济。由此,就可能引发已经被实质性解决的行政争议需要再次处理的悖论。

当然,不以程序是否终结作为“实质性解决行政争议”的判断标准,并不意味着不考虑或不尊重当事人的意愿。在法律允许的范围内,尽可能实现法律效果和社会效果的统一是理想的选择。但是,从实质法治的立场出发,司法活动中并不总是能够兼顾两种效果,其所追求的法律效果内在包含对社会效果的考量。^④在依法对行政实体法律关系进行处理后,当事人能够息讼罢访,固然是最好的结果;但是对于仍然决定继续寻求救济的当事人,有关部门在进行依法处理后,也不宜过度倾注时间和资源。从根本上讲,行政争议是否得到实质性解决,应当仅从实体层面即法律维度进行判断,考量行政实体法律关系是否依据法律规定进行处理。对于法律规定缺位或者法律规定确实没有考虑到极端特殊情况的案件,才需要援引法律原则。只要案件已经依据法律规则或法律原则进行处理,并得到有效执行,即可认定行政争议已获得实质性解决。

(二)仅“程序空转”案件需要进行实质性解决

若以“实体+程序”作为“实质性解决行政争议”的判断标准,则无须对“实质性解决行政争议”的适用范围进行探讨。一定程度上来说,只有解决所有案件,才能达到使当事人不再寻求进一步救济的目的。既往研究也体现出这一倾向,学者们均强调“实质性解决行政争议”,而较少探讨其是否具有特定的适用场景。但是,“实质性解决行政争议”的提出,旨在应对“程序空转”而导致的“两高两低”问题。那么,是否所有行政争议都需要实质性解决,就有讨论的必要。

虽然各类政策文件频繁指出应当避免“程序空转”,但是目前尚无官方文件对“程序空转”作出界定。有学者认为,行政诉讼中“程序空转”主要表现在两方面:一是法院进行程序性裁驳,或

^① 参见石娟、潘基俊:《行政争议实质性化解工作的难点问题及立法建议》,《中国检察官》2023年第13期;马怀德:《法治政府的时代面向》,《中国行政管理》2024年第8期。

^② 参见陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案,《中华人民共和国最高人民法院公报》2015年第11期。

^③ 参见贾亚强:《论行政诉讼实质性解决行政争议的实现——以争讼行政法律关系的确定为研究进路》,《法律适用》2012年第4期。

^④ 参见何海波:《实质法治——寻求行政判决的合法性》,法律出版社2020年版,第163页。

者虽然作出了实体性判决但是未正面回应当事人的诉求,导致“案结事不了”;二是原告的诉求需经二审、再审甚至检察院抗诉才能最终实现。^① 需要澄清的是,案件不能一次性解决未必就属于“程序空转”,如一些案件本身存在重大争议,不同层级的法院持有不同意见也属正常。因此,所谓“程序空转”,主要指裁决虽形式上符合法律规定,但是并未实际回应当事人诉求,即实现了“法制”而未达到“法治”。在这种情况下,救济程序虽然一直在进行,争议却未得到解决,甚至可能导致争议愈演愈烈。例如,某人因违反《中华人民共和国治安管理处罚法》被罚款而申请行政复议,要求撤销罚款决定。行政复议机关经审查认为其确实违法而作出维持决定,即使当事人又提起行政诉讼甚至上诉、申诉,但因救济程序始终在正面回应其诉求,故该案就不属于“程序空转”。若罚款本应撤销,而行政复议机关或人民法院始终认为行政行为合法,则因其救济程序正面回应了当事人诉求,故该案也不属于“程序空转”。至于在此过程中行政复议决定、行政诉讼判决是否“实质合法”或“形式合法”,则另当别论。

实际上,结合“实质性解决行政争议”的理论基础也可以得知,并非所有行政争议都需要进行实质性解决。目前,学界普遍认可“实质性解决行政争议”的理论基础是实质主义法治观。^② 形式法治强调严格适用法律,但法律总是具有一定的滞后性,无法完全涵盖现实生活中的所有情况。在行政争议解决过程中,若仅停留于在法律规范层面审查行政行为的合法性,则难免导致原告实体权益未得到实质性救济的问题。^③ 因此,行政复议机关和人民法院在处理行政争议时,不应只是简单依照法律进行处理,对行政行为“一撤了之”,而应结合公平正义等法律原则,在个案中切实维护当事人利益,对其实体诉求进行妥善处理,甚至一并解决行政争议之外的其他争议。否则,就可能出现“程序空转”。但是,这并不意味着行政复议机关或人民法院在纠纷解决过程中,可以为实现所谓个案正义而不受任何限制。形式法治是实质法治的前提,只有先做到“依法而治”,才可能继而达致“良法善治”。强调“实质性解决行政争议”是因为形式法治虽然有其缺陷,但是其内含的“规则意识”是可取的,体现了对法律的基本尊重,是法治的最低要求。况且,部分行政争议经过多轮法律程序仍未化解,其原因并不一定是行政复议机关和人民法院未依据实质法治解决争议,而可能是形式法治都未被严格遵守。因此,不宜简单地将实质法治视为形式法治的升级版,而将“实质性解决行政争议”泛化适用。既然“实质性解决行政争议”是为了解决“程序空转”问题,那么其适用范围便应限定于“程序空转”案件。若不对具体情况进行区分,一概要求对争议进行实质性解决,则只能导致“实质性解决行政争议”概念的滥用,甚至造成所有案件均可被协调化解、所有法律规范均可被突破的不良后果。在此情况下,若连基本的形式法治都受到侵蚀,则实质法治也将难以有效保护当事人的合法权益。

当然,在“程序空转”案件中,当事人的诉求也应当符合实质法治的要求。这是因为,虽然国家具有依法解决纠纷的职责,但是其并不具有在法律框架之外满足不合理诉求的权力。根据《行政复议法》第 5 条和《行政诉讼法》第 60 条的规定,调解不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。行政复议机关和人民法院如果在调解过程中满足了当事人的不合理诉求,也属违法。

(三)划定类案界限是实质性解决行政争议的重要目的

① 参见黄先雄:《行政诉讼“程序空转”现象的多维审视》,《法治研究》2023 年第 1 期。

② 参见江必新:《论实质法治主义背景下的司法审查》,《法律科学》(西北政法大学学报)2011 年第 6 期。

③ 参见王万华:《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》,《法学研究》2019 年第 5 期。

“实质性解决行政争议”旨在通过对行政实体法律关系的处理,回应当事人的诉求,从而保护其合法权益。但是,除保护当事人合法权益之外,“实质性解决行政争议”是否还有其他目的取向,仍须进一步探讨。

关于“实质性解决行政争议”在保护当事人合法权益以外的目的取向,主要有“社会治理说”和“类案界限说”两种观点。持“社会治理说”的学者认为,“实质性解决行政争议”在监督依法行政的同时,还应满足维护稳定的社会治理需求,使社会秩序恢复正常状态。^①持“类案界限说”的学者认为,“实质性解决行政争议”应当通过对案件的审理,明晰此类案件的处理界限,促使行政机关和社会成员自觉规范自身行为。^②客观而言,行政复议机关和人民法院不可能完全不考虑对国家政策的贯彻落实,而只是纯粹地对纠纷和冲突进行处理。^③因此,在解决行政争议过程中,适当兼顾维护社会稳定的治理需求无可指摘。但是,过分强调维护稳定可能产生不良后果。例如,行政机关可能为尽快终结程序而不敢依法履行职责,甚至可能导致当事人因对争议解决结果不满而上诉或申诉的合法权益受到不当限制。因此,应当将社会治理效果纳入法律效果中予以考量,而不必将其作为一项独立目的。同时,将划定类案界限作为“实质性解决行政争议”的目的,有助于明确行政权力边界,实现保护当事人合法权益与监督依法行政的统一。具体而言:

第一,“实质性解决行政争议”不能局限于解决个案中的纠纷。实质性解决的对象是“程序空转”案件,而造成“程序空转”的一个主要原因在于,部分案件的时间跨度较大、政策依据已经多次变迁,或者案件涉及的法律关系比较复杂,导致行政复议机关或人民法院确实难以处理。对于此类案件,如果仅局限于在个案处理中解决争议,可能使公众误认为所有纠纷均可通过行政复议或行政诉讼解决,导致大量案件涌向行政复议机关和人民法院,从而进一步加剧复议和诉讼压力。如果能够在个案处理的基础上明晰类案处理界限,特别是为行政机关行使职权的方式划定界限,则可以在很大程度上起到“诉源治理”的效果。^④

第二,行政复议机关和人民法院具有充足的手段对类案界限加以明晰。在“实质性解决行政争议”过程中能否明晰类案界限,除了要考虑这一目的是否具有正当性之外,也要考虑行政复议机关和人民法院是否具备与之匹配的方式和手段实现目的。实际上,现行法律体系已经为行政复议机关和人民法院提供了充足的手段。例如,通过行政复议决定和司法裁判,既可以对个案中的纠纷进行处理,也可以为类案提供参照;行政复议机关在办理行政复议案件过程中可以制发行政复议意见书,要求被申请人或其他下级行政机关对同类违法或不当行为进行纠正,收到行政复议意见书的机关还需要将落实意见书工作的情况通报行政复议机关;人民法院通过调解、和解等方式结案后,也可以通过提出司法建议的方式对行政机关进行监督,并对类案界限加以明确。上述方式均可以起到“审理一案、管理类案、减少量案”的效果。^⑤

第三,在实践中已经取得良好成效。例如,在“广州某建设有限公司诉广州市地方税务局第

① 参见徐运凯:《行政复议法修改对实质性解决行政争议的回应》,《法学》2021年第6期。

② 参见江必新:《论实质法治主义背景下的司法审查》,《法律科学》(西北政法大学学报)2011年第6期。

③ 参见[美]米尔伊安·R.达玛什卡:《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,中国政法大学出版社2015年版,第14~15页。

④ 参见薛永毅:《“诉源治理”的三维解读》,《人民法院报》2019年8月11日。

⑤ 参见章志远:《新时代行政审判因应诉源治理之道》,《法学研究》2021年第3期。

一稽查局税务处理决定案”^①中,最高人民法院撤销了税务机关的税务处理决定,并通过判决明确,以拍卖价格作为计税依据具有正当性,即使拍卖价格偏低,税务机关行使核定权时仍应受到限制。该判决不但解决了原被告之间持续近 10 年的行政争议,也为同类案件确立了参照标准。又如,四川省高级人民法院就工伤保险“双赔”问题,通过制发司法建议,推动省政府废止有关行政规章,每年减少工伤保险类行政案件逾千件。^②

二、现有纠纷解决模式的学理分析

在对“实质性解决行政争议”进行界定和明晰的基础上,还须进一步选择与之相匹配的纠纷解决模式,从而促进纠纷的有效化解。关于应当采取何种纠纷解决模式,目前主要有以下几种观点需要辨析。

(一)合意终结模式

合意终结模式主要通过协调、调解、和解等方式解决行政争议。^③其解决的争议范围不仅限于当事人诉争的行政争议,也包括其他关联争议,从而达到案结事了的社会效果。^④协调化解的方式不但为学者所提倡,^⑤在实践中也受到实务部门青睐。例如,根据上海市高级人民法院印发的《关于进一步完善行政争议实质性解决机制的实施意见》(以下简称《上海市高院实施意见》)第 1 条的规定,对于特定情形的行政案件,本市人民法院应当将争议实质性解决贯彻于诉讼全流程,立足协调化解与依法裁判有机结合,促进行政争议稳妥解决。有学者认为,将“协调化解与依法裁判有机结合”作为促进行政争议稳妥解决的基本策略,彰显了协调化解在行政争议实质性解决路径谱系中的优先地位。^⑥根据《行政复议法》第 5 条的规定,在不违反合法、自愿的原则,不损害公共利益的前提下,行政复议案件可以进行调解,故除了可以在行政诉讼过程中选择适用合意终结模式,在行政复议阶段也可以采用合意终结模式解决行政争议。

由于合意终结模式不仅能解决诉争行政争议,还可以通过协调化解的方式一并解决其他关联争议。因此,合意终结模式解决争议的范围更大,与“实质性解决行政争议”回应当事人合理诉求的目标相契合,有助于在客观上化解行政争议。但是,合意终结模式的缺点也非常明显:

第一,未必有利于保护当事人的合法权益。在行政诉讼中,基于国家权力结构的运行逻辑,人民法院在协调化解过程中也会存在一定的倾向,即更看重是否能尽快解决纠纷,至于解决方案

① 参见最高人民法院(2015)行提字第 13 号行政判决书。

② 参见最高人民法院行政审判庭:《砥砺奋进开启行政审判工作新篇章》,《中国审判》2022 年第 11 期。

③ 行政案件协调和解或行政协调化解是指人民法院在审理行政案件过程中,以对被告具体行政行为进行合法性审查为基础,以充分保护当事人合法权益、妥善化解行政争议为目的,组织各方当事人及其他相关部门或个人等进行协商,推动当事人在法律规定的处分权限范围内达成口头或书面的和解协议,依法妥善化解行政争议的审判活动。参见《天津市高级人民法院关于加强行政案件协调和解工作的若干意见》(津高法发〔2010〕2 号)。

④ 参见王万华:《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2022 年第 6 期。

⑤ 参见应松年:《行政争议实质性化解应重视调解》,《人民检察》2020 年第 21 期。

⑥ 参见章志远:《行政诉讼实质性解决行政争议之实践检视——以上海法院 32 个典型行政案件为分析样本》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2022 年第 6 期。

是否对当事人最有利,则不是其首要考虑。在行政复议过程中,行政复议机关与被申请人同属行政机关且具有上下级关系,因而可能存在类似问题。此外,案件通过协调等方式结案后,若当事人认为协调结果不公,则再次启动法定程序进行救济将面临较大困难。^①

第二,弱化对行政机关的监督,可能损害公共利益。一般情况下,通过协调化解等方式解决行政争议,并不涉及对行政行为合法性的评价。因此,协调化解方式虽然可以促使双方更快达成一致,但是这一方式可能使行政复议和行政诉讼的监督功能弱化,从而背离其立法目的,这一问题在实践中已有所显现。例如,安徽省高级人民法院在2020年发布的8起实质性解决行政争议典型案例均是通过协调化解的方式结案,至少在公开报道中人民法院并未对行政行为的合法性进行评价,行政救济制度的监督作用未能得到充分体现。^②因此,过度强调通过合意解决争议,可能导致程序违法等本应通过撤销等方式予以监督纠正的行为最终也经协调后按照撤诉处理,从而难以充分发挥行政救济的监督功能。此外,行政机关愿意接受调解很可能是因为自身确实存在一定的违法情形,一旦当事人“漫天要价”,行政机关亦可能为避免承担败诉等不利后果而予以妥协,从而使公共利益受到损害。

第三,难以通过个案处理确立类案规则,可能降低行政救济制度的公信力。行政争议通过协调等方式结案的,一般不对处理过程和处理结果进行公开。因此,合意终结模式虽然可以解决个案纠纷,但是无法为行政机关和社会公众确立类案适用规则,短期内虽然能实现“案结事了”的治理效果,但是难以塑造长期稳定的社会秩序。而且,若案件主要采取合意终结模式,则可能导致社会公众对行政救济制度产生不敢于对行政行为进行合法性评判的“和稀泥”印象,损害行政救济制度的公信力。

综上,合意终结模式虽然能够一并解决关联争议,有助于尽快实现“案结事了”,但是未必能够充分保护相对人的合法权益,还可能损及行政救济制度监督目的的实现。因此,不宜将合意终结模式作为“实质性解决行政争议”的主要纠纷解决模式。

(二)实体裁决终结模式

所谓实体裁决终结模式,是指行政复议机关或人民法院主要通过依法作出复议决定或裁判的方式,针对当事人的实体诉求作出裁决,化解当事人诉请解决的行政争议,将“案结事了”的社会效果建立在法律效果基础之上的纠纷解决模式。^③法院作为司法机关,通过判决和裁定解决纠纷自然无可厚非。为发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,现有研究多强调应当利用行政复议机关调动资源方面的优势,灵活运用调解、和解等方式结案。^④但是,虽然行政复议可以通过调解化解争议,但是并不代表多数案件都应采用调解方式。行政复议也可以通过作出复议决定的方式,回应当事人的实体诉求,解决行政争议。实体裁决终结模式的优点在于,协调和调解的过程及结果一般不会对外公开,而无论是行政复议决定还是行政诉讼的判决、裁定均须依法

^① 参见[美]斯蒂芬·B.戈尔德堡、[美]弗兰克·E.A.桑德、[美]南茜·H.罗杰斯等:《纠纷解决——谈判、调解和其他机制》,蔡彦敏、曾宇、刘晶晶译,中国政法大学出版社2004年版,第384页。

^② 参见《安徽高院发布八起实质性解决行政争议典型案例》,http://ahfy.ahcourt.gov.cn/article/detail/2020/10/id/5541297.shtml,2024-07-11。

^③ 参见王万华:《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2022年第6期。

^④ 参见曹鑒:《作为化解行政争议主渠道的行政复议:功能反思及路径优化》,《中国法学》2020年第2期。

公开。通过实体裁决终结模式解决行政争议,公众的接受程度更高,也有助于提升公众对行政救济制度的信赖。同时,针对实体问题的裁决既可以对行政机关进行强有力的监督,也可以为同类案件确立规则,有利于从源头上减少争议。

然而,实体裁决终结模式的问题在于,实体裁决仅能针对当事人的诉求而作出。一旦当事人表面的诉求并非其实质诉求,或者尚有与当事人诉求相关的其他争议,即使针对当事人的诉求进行实体裁决也不能有效解决纠纷。例如,当事人虽然提出了众多的信息公开申请,但是其真实目的是获得更高的拆迁补偿。此时,仅针对信息公开的诉求进行实体裁决,对实质化解争议的作用十分有限。此外,如果当事人的诉求合理但缺乏法律依据,行政复议机关或人民法院可能面临难以作出实体裁决的难题。特别是案件成因复杂、涉及政策变迁等因素时,行政复议机关和人民法院作出实体裁决的难度更大。甚至在某些特殊情形下,实体裁决可能根本无法有效解决行政争议。例如,在“赵某某诉郑州市中原区人民政府行政协议案”^①中,即使人民法院判决原告胜诉,原告在获得货币补偿的同时,也因面临失去安置房并退还 5 年拆迁过渡费的难题而可能得不偿失,从而使争议继续存在。因此,实体裁决终结模式虽然契合行政救济进行居间裁决的价值预设,但是也存在回应诉求范围有限和导致“程序空转”的问题,不宜作为唯一的纠纷解决模式。

(三)融合模式

鉴于合意终结模式和实体裁决终结模式各有其优缺点,将二者进行一定程度的融合,分别适用于不同的行政救济阶段也不失为一种选择。有学者提出,在行政复议中采取合意终结模式,以发挥行政复议机关的科层组织优势,在前端的争议解决环节中尽可能化解争议,从而发挥行政复议争议解决的主渠道作用;在行政诉讼中采取实体裁决终结模式,立足于人民法院的职能定位,通过裁判实质性解决行政争议,维护司法权威。^② 融合模式试图在不同救济阶段采取不同的纠纷解决模式,力求扬长避短,但是仍存在明显问题:

第一,广泛采取合意终结模式可能超出行政复议机关的承载能力。采取何种纠纷解决模式,除了要考虑救济效果外,还需兼顾人员规模、工作效率等现实因素。在尊重双方意愿的情况下依法达成合意,确实可能更妥善地解决争议。然而,无论是协调、调解还是和解,要促使双方达成一致,通常需要行政复议机关工作人员进行反复沟通,耗费的时间甚至可能超过依法作出裁决。如果广泛推行合意终结模式,为保证行政复议机关能够在法定期限内高效结案,就必须配备充足的人员编制。但是,在行政复议体制改革之前,基层行政复议机构人员不足的问题就长期普遍存在。以上海市为例,2019 年全市共有行政复议机关 96 家,行政复议工作人员仅 150 多人,平均每个行政复议机关仅配备 1.56 人,办案压力较大。^③ 即使在行政复议体制改革铺开,行政复议机构办案力量薄弱这一问题也未得到根本改观。与此同时,行政复议案件数量逐年增加。以北

^① 参见《河南省高级人民法院发布 12 件实质性化解行政争议典型案例》, <https://www.pkulaw.com/lar/9543d3bc4b3796ae3062d9fbf33e3273bdfb.html>, 2024-07-12。

^② 参见王万华:《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2022 年第 6 期。

^③ 参见曹鏊、李月:《地方行政复议体制改革评估报告(2021)》,载中国政法大学法治政府研究院主编:《中国法治政府发展报告(2021)》,社会科学文献出版社 2022 年版,第 268、280 页。

京市为例,2019—2023年期间,行政复议案件数量已经从10569件攀升至19202件。^①另外,考虑到《行政复议法》修订后行政复议案件在办理程序上的要求更加严格,行政复议机关的办案压力可能会进一步增大。

第二,造成在行政复议阶段能够解决的争议在行政诉讼中反而无法解决的尴尬局面。合意终结模式可以一并解决与诉争行政争议相关的其他争议,而实体裁决终结模式仅能针对诉争行政争议本身作出裁决。如果行政复议采取合意终结模式,而行政诉讼采取实体裁决终结模式,就可能导致与诉争行政争议有关的其他争议在行政复议中尚可解决,而在行政诉讼中反而无法得到解决的结果。当然,这并不意味着行政复议中能够解决的行政争议在行政诉讼阶段也必须得到解决,毕竟,行政复议的受案范围本就比行政诉讼的受案范围更为宽泛。但是,行政诉讼应当尽可能回应当事人的合理诉求,否则,不但行政诉讼的权利保护功能无法充分发挥,当事人还可能在诉讼之后继续通过申诉、信访等途径主张权利。在这种情况下,行政争议能否得到及时化解,很大程度上取决于行政复议能否发挥良好的纠纷解决功能。若当事人对行政复议缺乏信任而拒绝接受复议机关提出的解决方案,或者倾向于认为司法诉讼渠道更为公正而不愿先行申请行政复议,则因行政诉讼的争议解决范围有限而可能导致部分行政争议长期存在。

因此,融合模式并不能真正扬长避短,其非但无法规避合意终结和实体裁决终结模式的缺点,反而可能带来新的问题。

(四)灵活适用模式

单独采用某种特定的纠纷解决模式,或者在不同行政救济阶段分别采取特定的纠纷解决模式,均存在问题。因此,既不简单直接作出裁决,也不一味诉诸协调化解,根据个案情况,灵活选择究竟是依法裁决还是进行协调化解,“当调则调,当判则判”,可能是更为务实的方案。^②对此,可以称之为“灵活适用模式”。

实际上,无论是合意终结模式、实体裁决终结模式还是融合模式,都认可在特定行政救济阶段依法裁决或协调化解是更为有效的纠纷解决方式。然而,依法裁决和协调化解均有其优势及弊端,个案中的情况千差万别,提前预设通过采取某种方式解决争议,必然存在理论预设与实际情况不适配的情况。因此,灵活适用模式不仅务实而且合理。

当然,灵活适用模式也需要设定基本的标准,用以指引何时宜通过依法裁决的方式解决争议、何时宜通过协调化解的方式解决争议。否则,灵活适用模式可能将因缺乏判断标准导致适用的无序状态,或者落入单一的合意终结模式或实体裁决终结模式的窠臼。实践中,协调化解方式更受青睐,一定程度上也是灵活适用模式带来的结果。因此,缺少指引的灵活适用模式也难以发挥预期作用。

三、建立以案件类型为划分标准的纠纷解决模式

可见,现存的几种纠纷解决模式要么与“实质性解决行政争议”目标不完全契合,要么因过于

^① 参见《北京市二〇二三年行政复议和行政应诉工作白皮书发布》, https://www.beijing.gov.cn/ywdt/gzdt/202403/t20240329_3605475.html, 2024-07-23。

^② 参见江必新:《论行政争议的实质性解决》,《人民司法》2012年第19期。

灵活而在实践中难以把握。“实质性解决行政争议”的提出,是为了解决“程序空转”问题。但是,并非所有行政争议都存在名义诉求与实际诉求不一致、诉争行政争议尚存在其他关联争议等问题,未必会导致“程序空转”。

对于哪些案件属于“程序空转”,尽管通过对实践中案件进行归纳的方式可能存在遗漏,但仍可界定“程序空转”案件的大致范围。有学者根据典型案例,将需要实质性解决的行政争议主要分为“法律关系复杂型”“政策依据变迁型”“基本民生托底型”3类。^①有学者将需要实质性解决的行政争议类型分为“未经实体审理”“当事人的法律诉求与真实的利益诉求显著错位”“争讼法律关系复杂或者涉及敏感因素”“弱势群体基本生存权利保护”4类。^②《上海市高院实施意见》第1条规定了需要立足协调化解与依法裁判有机结合促进实质性解决案件的7种类型。^③实际上,上述几种归纳方式尽管在表述上并不完全一致,但是可以看出,需要进行实质性解决的主要是当事人的诉求具有合理性,但是因历史原因、政策变迁、名义诉求与实质诉求不一致等因素而导致的难以对当事人的权利进行有效保护的争议。对于这些争议,或者由于缺乏明确法律依据,行政复议机关和人民法院难以在行政复议决定或司法判决中正面回应当事人的诉求;或者由于当事人名义诉求与实质诉求不一致,即使回应当事人的名义诉求也无法实际解决争议,由此引发“程序空转”。在大致明确“程序空转”案件范围的前提下,可以秉持类型化的思维确定纠纷解决模式,对于可能存在“程序空转”问题的案件,应结合实际情况灵活选择实体裁决或协调化解的方式实质性解决争议;对于一般不存在“程序空转”问题的案件,则应当在查明案件事实的基础上,主要通过依法裁决的方式尽快加以处理。如此一来,行政复议和行政诉讼既能够回应当事人的合理诉求,又能够发挥行政救济制度监督行政的作用,同时兼顾案件处理效率。具体而言,以“程序空转”案件为标准对纠纷解决模式进行区分,具有以下优点:

第一,限缩协调化解的适用场景,防止行政救济制度异化。“实质性解决行政争议”乃至合意终结模式之所以受到诟病,一个重要原因在于过度强调行政救济的纠纷解决功能而导致行政救济陷入结果主义,通过广泛采取协调处理以实现个案“妥善解决”,却忽视了对行政机关的监督。一方面,这可能导致行政争议虽然被解决,但是具体做法脱离了法治的约束;另一方面,也可能激励其他当事人通过提起诉讼、上诉、申诉、上访等方式施加压力,从而造成行政争议越解决越多的局面。^④应当承认,协调化解对于解决特定的行政争议有其优势,特别是针对政策变迁、法律规范缺失等原因引发的行政争议时,其灵活性有助于实现纠纷的实质性化解。然而,协调化解通常不对行政行为的合法性进行评判,除了缓和行政机关与行政相对人之间的对抗,维持行政机关与行政复议机关、行政机关与人民法院之间的和谐关系之外,还可以使审理人员得以回避疑难复杂案件。^⑤如果不对其加以限制,协调化解的适用范围可能被无限扩大,从而弱化行政救济的监督功能。因此,在行政复议、行政诉讼过程中,既要善用协调化解解决争议,又须防止其被滥用。在

① 参见章志远:《行政争议实质性解决的法理解读》,《中国法学》2020年第6期。

② 参见徐运凯:《行政复议法修改对实质性解决行政争议的回应》,《法学》2021年第6期。

③ 因该条第8项为兜底条款,故有学者批评道,可以实质性解决的争议类型几乎不存在范围上的限制。参见孔繁华:《行政诉讼实质解决争议的反思与修正》,《法治社会》2022年第1期。

④ 参见闫尔宝:《论实质性解决行政争议的规范主义进路》,《法治研究》2023年第1期。

⑤ 参见最高人民法院行政审判庭调研组:《关于当前行政诉讼协调情况的调研报告》,载中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》(总第60集),中国法制出版社2014年版,第60页。

这种情况下,将协调化解的适用场景限缩适用于需要进行实质性解决的“程序空转”案件,是更为稳妥的选择。

第二,繁简分流,增强权利救济的时效性。法谚有云:“迟来的正义非正义。”行政救济制度在追求公正性的同时,还应当注重时效性,以确保当事人的权利能够及时得到有效救济。为此,行政诉讼和行政复议已在程序上采取繁简分流的模式,分别设置了普通程序和简易程序。但是,仅依靠程序分类尚不足够,在案件办理过程中,还应当根据案件类型进一步分流:对于可能存在“程序空转”的案件,将协调化解贯穿于行政救济的全过程;对于其他案件,则应当通过尽快依法裁决的方式解决争议。由于依法裁判本就是法院的职责且行政诉讼原则上不适用调解,因此在行政诉讼过程中限制调解的适用范围,当判则判,争议不大。争议的焦点主要在于是否应当将调解、和解贯穿行政复议全过程。如前所述,进行协调化解势必导致工作量提升,而行政复议工作人员的数量十分有限,如果对所有案件均在全过程中进行调解、和解,势必导致整体办案效率下降。此外,行政复议机关和行政机关之间存在领导与被领导的关系,科层制的权力结构使得行政复议机关具有与生俱来的组织优势,其能够通过干部选拔任用、行政绩效考评、社会资源分配等多种有力手段对行政机关施加影响。^①因此,行政复议机关未必要通过协调化解的方式解决争议,而可以利用自身的优势,通过变更决定、履职决定直接针对实体问题作出裁决。基于行政复议机关的科层优势,即使其作出撤销决定,行政机关一般也不会以基本相同的理由作出与之前无实质区别的行政行为,从而避免“程序空转”。对于不涉及复杂法律关系或政策变迁等因素的案件,行政复议机关直接针对实体问题作出裁决不仅效率更高,而且可以对行政机关形成有力监督。

第三,在行政救济的全过程回应当事人合理诉求,以实现“实质性解决行政争议”。回应当事人的合理诉求,是“实质性解决行政争议”的基本要求。无论是在行政复议还是行政诉讼过程中,都应采取适当方式力争实现对争议的实质性解决。对此,当法律规定不完善时,诉诸行政法的基本原则进行实体裁决固然是一种方案。但是,依法裁决并不能解决所有问题,特别是行政诉讼主要针对行政行为的合法性进行审查,很难解决因政策变迁和历史因素引发的行政争议。此时,如果完全遵循规范主义进路,在讼阶段仅对行政诉讼法明确规定的案件进行调解,那么就可能导致因政策变迁和历史因素引发的行政争议无法通过行政诉讼渠道获得解决。特别是,当事人后续还可能通过申诉、上访等方式继续寻求救济,国家仍须耗费大量资源解决客观存在的争议。因此,对于此类行政争议,不但要在行政复议中进行协调化解,而且要在行政诉讼过程中按照功能主义的进路,综合运用协调化解等方式加以解决,避免仅作出形式判决而产生权利救济的漏洞。

四、“实质性解决行政争议”的配套制度设计

在确立以案件类型为划分标准的纠纷解决模式,并明确需要“实质性解决”的案件范围后,还应当考虑基于“实质性解决行政争议”的3个维度建立相应的配套制度。首先,应当在法律框架内尽可能保障当事人的合理诉求得到有效回应,避免“程序空转”,实现法律效果和社会效果的统一;其次,应当规范协调化解的使用,促使协调化解既保障当事人权益,也不损害公共利益;最后,

^① 参见章志远:《从“主渠道”到“实质性”:行政复议解决争议功能之审视》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2021年第4期。

还应当发挥行政救济制度监督行政的作用,不仅在个案中解决纠纷,还要从源头上预防纠纷的产生。为此,可以考虑建立如下配套制度:

第一,通过审前调解,化解部分超过救济期限的行政争议。部分行政争议因为当事人选择信访程序进行救济,而导致案件超过复议和起诉期限;此外,2015 年 5 月 1 日以前的无效行政行为也无法进入诉讼程序。^① 由于程序障碍的存在,即使当事人的权利受到严重侵害,行政复议机关和人民法院也无法作出实体裁决,在审理过程中进行协调化解更无从谈起。因此,有必要在不违反现行法律的基础上,通过审前调解化解这部分行政争议。诚然,审前调解目前缺乏明确的法律依据,且现有的诉前调解存在法律依据不足、侵犯原告诉权、适用范围模糊等多方面的不足,“诉前调解合法性补强”的思路亦不能从根本上解决问题。^② 但是,这并不构成全面否定审前调解的理由。针对当事人权利应当进行保护但超过救济期限的案件,当事人本已丧失申请行政复议和提起行政诉讼的权利,通过审前调解进行解决并不会侵犯当事人权利,反而能够切实为其提供权利保护。如果能在调解后对行政机关采取必要的监督措施,那么就能实现保护权利、解决争议与监督行政的有机统一,实现行政复议法和行政诉讼法的立法目的,并在一定程度上弥补法律依据不足的缺失。^③

第二,合并审理具有事实关联或内在逻辑牵连的行政行为。机械执行“一行为一诉”可能导致当事人为解决一个具体争议不得不提起多个诉讼,从而造成“程序空转”。立法之所以规定“一行为一诉”,是因为不同行政行为的主体、所依据的法律规范以及事实基础可能存在差异,人民法院的审查范围、内容和强度也不完全一致。因此,“一行为一诉”有其合理性,不能全盘否定。但是,在某些情况下,合并审理同一争议引起的相关诉讼,有助于提升诉讼效率。对于多个当事人针对同一行政行为提起的诉讼,《行政诉讼法》第 27 条已明确将之界定为共同诉讼,人民法院可以合并审理。对于同一当事人针对具有事实关联或内在逻辑牵连的多个行政行为提起诉讼的,也应当基于诉讼经济和便民原则予以合并审理。^④

第三,通过审理对当事人的实体诉求进行合理性判断。“实质性解决行政争议”旨在回应当事人的实体诉求,但是,这并不意味着行政复议机关或人民法院应当满足当事人的一切诉求。“实质性解决行政争议”的理论基础是实质法治,即不仅行政行为要符合依法行政要求,当事人的诉求也需合法合理。对于当事人的诉求是否合理,应当结合具体案件类型进行判断,若当事人进行投诉、举报,乃至后续申请行政复议或提起行政诉讼的目的是解决民事纠纷等其他争议时,应当着重考虑其最终目的是否具有正当性。如果当事人权益确实受到侵犯,应当认定其诉求合理,并对争议进行实质性解决。如果当事人的权益并未受到侵害,其只是希望通过不断地投诉、诉讼向对方施压,继而迫使对方满足自己的诉求,则应当认定当事人的诉求不合理,甚至属于恶意投诉的权利滥用行为[《深圳市律师协会恶意投诉行为处理规则(试行)》第 4 条]。此时,不应再过度耗费国家资源追求“案结事了”。例如,在涉及职工养老保险办理、退役军人安置引发的行政争

① 根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第 162 条的规定,公民、法人或者其他组织对 2015 年 5 月 1 日之前作出的行政行为提起诉讼,请求确认行政行为无效的,人民法院不予立案。

② 参见孔繁华:《行政诉讼实质解决争议的反思与修正》,《法治社会》2022 年第 1 期。

③ 参见章剑生:《行政争议诉前调解论:法理、构造与评判》,《求是学刊》2023 年第 4 期。

④ 参见最高人民法院(2023)最高法行申 1262 号行政裁定书。

议中,当事人的最终诉求往往都是获得经济上的赔偿或补偿。此类案件中,应当着重判断当事人是否因案件原因遭受损失及其损失程度。如果当事人并未因案件原因受到损失,或者已获得足额赔偿、补偿,那么其诉求便不具有合理性。如果当事人确实陷入生活困顿,但非因案件所致,则应当引导其向有关行政机关申请救助,尽量避免直接对其进行救助,从而防止纠纷过度集中于行政复议和行政诉讼环节。

第四,规定协调期限,对协调化解结果进行公开。协调化解是实质性解决行政争议的重要方式。但是,由于现行法律规范对如何进行协调化解并未作出详细规定,协调化解在实践中有时不但不能化解争议,反而可能进一步损害当事人的合法权益。实践中,由于立法未明确规定调解期限,有些法官在行政诉讼过程中反复协调,极端情况下调解可能持续数年之久。^① 因此,为避免协调化解被滥用,防止“以拖压调”,必须对协调化解的期限加以规定。考虑到人民法院在协调化解能力上的局限性,经常需要通过府院联动等方式寻求帮助,因而可为行政诉讼调解留出相对较长的期限,但协调化解的期限至多也不能超过该审级的审理期限。行政复议机关一般是作出行政行为机关的上级机关,协调能力更强,且行政复议的制度预设就是要比行政诉讼更为高效便捷。因此,行政复议的协调化解期限应当短于行政诉讼,具体期限可参考有关地方立法规定。例如,协调化解期限原则上为自组织调解之日起30日内,情况复杂或者有其他特殊情形的可适当延长,但延长期限不得超过30日(《海南省行政调解规定》第21条)。为保证协调过程中各方畅所欲言,协调过程不宜公开。最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第86条亦规定,人民法院审理行政案件,调解过程不公开,但当事人同意公开的除外。但是,为了对调解进行监督,防止调解损害公共利益,调解结果应当公开。

第五,通过司法建议、行政复议意见书等方式进行柔性监督。明晰类案处理界限是实质性解决行政争议的应有目标。通过协调化解的方式解决争议后,虽然争议在客观上得以化解,但是行政行为的合法性往往未得到实质评价,行政救济制度监督行政的目的自然就无从实现。因此,当通过协调化解的方式解决行政争议时,人民法院或行政复议机关应当通过司法建议、行政复议意见书等方式进行柔性监督,督促行政机关依法行政。当相关法律或政策规定付之阙如或明显不合理时,人民法院或行政复议机关还应当向相关机关提出制定或修改的建议,避免后续行政复议和行政诉讼中无法可依或依据本身不适当,从而在源头上减少争议产生。

第六,设定合理的绩效考核指标。行政争议是否已经得到实质性解决,应当从法律维度进行判断。然而,由于行政诉讼诉讼费较低,当事人即使已经基本认可当前处理结果,仍可能因抱有侥幸心理起诉或上诉。因而,不能简单地将起诉率、上诉率、申诉率作为评价行政复议和行政诉讼绩效的指标,否则可能导致行政复议机关和人民法院通过各种手段限制当事人权利,甚至以损害公共利益为代价,向当事人“花钱买平安”。对此,一方面,必须认识到,出于各种各样的因素,并非所有争议都能在客观上被消解,合理的纠纷遗留并不会对社会稳定造成实质影响;另一方面,应当设定合理的绩效考核指标以替代起诉率、上诉率等指标。例如,行政复议可以将诉讼后的纠错率作为一项绩效考核的参考指标,行政诉讼则可将二审再审改判率、发回重审率作为绩效考核的指标。对于是否存在“程序空转”,可以采取“案一件比”作为评判参考。^②

① 参见江必新:《论行政争议的实质性解决》,《人民司法》2012年第19期。

② 参见赵宏伟、赵朋娅:《抓住“案一件比”这一提升审判质效的“牛鼻子”》,《人民法院报》2024年8月8日。

五、结 语

人民法院和行政复议机关不可能只解决纠纷,而对国家政策实施完全置之不理。因此,期待行政救济制度发挥一定的社会治理功能,对争议进行实质性化解,无可厚非。但是,如果泛化“实质性解决行政争议”,认为凡是当事人继续寻求救济的案件都是“程序空转”,所有案件都需要在救济过程中进行兜底解决,则会造成协调化解漫无边际,不但不能实现实质法治,甚至可能对基本的形式法治造成损害。因此,追本溯源,认识到“实质性解决行政争议”只是为解决特定问题而提出的概念,将其限缩适用于特定场景才是行政争议解决的理性选择。要求行政复议机关或人民法院对某些法律规定缺失的复杂社会问题进行彻底解决,很多情况下已经超出两者的制度能力。在通过协调化解等方式解决具体纠纷的基础上,需要强化法律和政策层面的制度供给,让行政复议机关和人民法院尽可能回归依法解决纠纷的本职本源,才是固根本、利长远的法治方案。

Abstract: “Substantive resolution of administrative disputes” needs to be defined from three dimensions: from the perspective of judgment criteria, whether administrative disputes have been substantially resolved should be judged from the legal dimension; from the perspective of scope of application, cases that need to be substantially resolved should be limited to “procedural idle” cases; from the perspective of value goals, substantive resolution of administrative disputes should not only protect rights, but also clarify the boundaries of similar cases and supervise administrative agencies. In the context of substantive resolution of administrative disputes, the current dispute resolution models mainly include the consensual termination model, the substantive judgement model, the integration model, the flexible application model, and other dispute resolution models. However, each of the aforementioned models has certain defects. Different dispute resolution models should be established based on the type of case. Specifically, for cases of “procedural idleness”, the disputes should be resolved flexibly through substantive adjudication or coordinated resolution in light of the specific circumstances. Other cases should still be mainly resolved through adjudication in accordance with the law. In order to achieve the goals of substantive resolution of administrative disputes, supporting measures such as pre-trial mediation and consolidated trial are also needed.

Key Words: administrative disputes, substantive resolution, administrative litigation, administrative reconsideration

责任编辑 谭冰霖