

论行政争议的实质性化解

——以行政诉讼制度为视角

马喜喜

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 3029889242@qq.com

收稿日期: 2020年11月9日; 录用日期: 2020年11月30日; 发布日期: 2021年1月12日

摘要

行政案件的审理中经常出现“官了民不了”、“案结事未了”的现象,为解决行政审判难问题,“实质性解决行政争议”作为行政审判长效机制被最高院提出。行政诉讼制度立法目的的偏离、行政案件禁止调解、裁判方式单一等多重因素制约争议的实质性解决,在今后的审判实践中,突出行政诉讼的纠纷解决功能、允许行政调解的存在以及完善裁判方式等措施可以促进行政争议的实质性解决。

关键词

行政争议, 实质性化解, 行政诉讼, 形式法治, 实质法治

The Substantial Resolution of Administrative Disputes

—From the Perspective of Administrative Litigation System

Xixi Ma

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 3029889242@qq.com

Received: Nov. 9th, 2020; accepted: Nov. 30th, 2020; published: Jan. 12th, 2021

Abstract

In the trial of administrative cases, the phenomena that “the officials cannot be resolved about the people” and “the case is not finished” often appear. In order to solve the problem of administrative trials, “substantial resolution of administrative disputes” was proposed by the Supreme Court as a

long-term mechanism for administrative trials. Multiple factors such as the deviation of the legislative purpose of the administrative litigation system, the prohibition of mediation in administrative cases, and the single way of adjudication restrict the substantive settlement of disputes. In the future trial practice, highlight the dispute resolution function of administrative litigation, allow the existence of administrative mediation, and improve the way of adjudication. Such measures can promote the substantive settlement of administrative disputes.

Keywords

Administrative Disputes, Substantive Resolution, Administrative Litigation, Formal Rule of Law, Substantive Rule of Law

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 实质性化解行政争议提出的背景和意义

(一) 提出的背景

2010年5月,在全国法院行政审判工作座谈会上,“实质性解决行政争议”作为行政审判长效机制被最高人民法院首次正式提及,而实质性解决行政争议这一理念的提出源于审判实践。据有关数据统计,2009年全国法院新收刑事、民商事、行政一审案件6,688,936件,行政案件的数量不足2%,但是行政案件的申诉、上访率远远超过了其他类型的案件,达到了18%左右,比平均值高出8倍,绝对数已经超过了刑事和执行案^[1]。窥一斑而见全豹,仅从2009年的数据就可看出行政审判案件高上诉率、高上访率居高不下,而居高不下的申诉与上访严重影响国家的和谐与稳定,不断削弱与挑战行政执法与司法的权威。最高院提出实质性解决行政争议这一理念,契合当前的审判实践,也是我国由形式法治逐渐走向实质法治的表现。在近十年的时间里,最高院通过一系列的司法解释、工作报告、领导讲话、会议文件等方式广泛传播实质性解决行政争议这一理念,2019年2月,最高人民法院公布《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(2019~2013)》,“推动行政争议实质性化解”成为今后五年行政诉讼制度改革的主要目标之一。

(二) 提出的意义

首先,行政争议实质性化解的提出契合当前我国的社会需求。行政诉讼制度设置是我国法治进步的一大标志,在近些年,对法治的进步起了很大的促进作用,可是随着我国社会转型期的到来,国民法治意识的不断增强,行政案件的数量日益增长,而行政诉讼制度的审判质效没有任何提升,难免造成司法供给与社会需求之间的尖锐矛盾,所以在关注案件数量的同时,需提升案件的审判质量,将“官了民不了”的审判现象努力转化为“官了民也了”。

其次,实质性化解行政争议的提出有助于保障形式法治和实质法治的统一。由形式法治主义到实质法治主义,这是世界法治发展的一大趋势。形式法治主义仅仅追求过程的正义,而实质法治主义不仅仅追求过程,更追求结果的正义。要达到形式法治和实质法治的相统一,就要求不仅要做大表面的合法,实质上也符合社会对公平正义的认识,具体到行政争议的解决过程中,即依法依规程序办事,但是不能简单地依照法律一判了之,需要对裁判的结果、当事人的合理诉求有关关注,真正地解决行政相对人的问题。

最后,实质性化解行政争议的提出有利于实现行政诉讼法立法目的。现行《行政诉讼法》第一条规

定,“为保证人民法院公正、及时审理行政案件,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,根据宪法,制定本法”。之前的行政诉讼制度承载着一定的政治目的,是为监督行政权的合法行使,所以以往对于行政争议的审理是对行政行为合法性的审查,忽略了行政相对人的诉求,实质性解决行政争议的提出可全面实现行政诉讼法立法目的。

实质性解决行政争议源自审判实践,我国传统的行政诉讼制度重在通过审判行政行为监督行政权力,整体上呈现为封闭对抗的模式[2]。江必新认为,行政诉讼仅对行政行为合法性进行审查,对于原告诉讼请求没有充分重视,导致许多案件出现“案结事未了”的情况,背离了行政诉讼的基本职能[3]。修改后的《行政诉讼法》将解决行政争议作为其立法目的之一,有效回应了审判实践中存在的问题,但是何为“实质性”解决行政争议,有必要对“实质性”的内涵进行解读。

2. “实质性”内涵的解读

梳理文献发现,虽实质性解决行政争议提出已久,但是对“实质性”内涵的解读并未引起学界的充分重视,其内涵有待进一步的发掘。何为“实质性”解决行政争议?江必新认为,行政纠纷的法律解决和实质解决并不相同。法律上解决是指纠纷的处理走完了法律程序,在形式上已经结案。而实质法治主义强调纠纷的实质性解决,包含三层意思:一是案件已经裁决终结;二是当事人之间的矛盾真正地得以解决,没有留下后遗症;三是通过案件的审理,明晰了此类案件的处理界限,行政机关和社会成员能够自动根据法院的判决调整自身行为[4]。钱弘道、吴亮认为行政诉讼制度针对不同性质的纠纷,“纠纷解决目的”在功能上和内容上也随之形成不同的形态,大致可以将“纠纷解决目的”内容归纳为三层含义:一是纠纷解决的妥善性。纠纷解决的妥善性针对的主要是当事人诉讼主张直接对立的纠纷,审查的法律关系不仅仅限于行政行为的合法性,还包括与案件相关的法律关系或法律事实,寻求最佳的解决途径,达到纠纷的彻底解决;二是纠纷解决的一次性,其主要含义是在努力保证审判公正的前提下,尽可能一次性地处理纠纷,防止反复争讼不止;三是纠纷解决的迅速性,是指在努力保持公正性的前提下,尽可能迅速而成本低廉地处理和解决行政纠纷[5]。贾亚强参考钱弘道、吴亮的观点,认为行政争议实质性解决的内涵包含三个层面的内容,即纠纷解决的妥善性、一次性和迅速性,他对这三个层面的解读基本上类似于钱弘道和吴亮的观点[6]。王万华认为,“实质性”理当包含“行政诉讼程序终结后未再启动新的法律程序”和“行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得实质处理”两方面内容。其中,行政诉讼程序终结后未再启动新的法律程序,意味着程序获得实质终结;行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得实质处理,意味着原告权益获得实质救济[7]。

综上所述学者的观点,本文认为实质性解决行政争议包含两方面的内容,一是当事人行为上的罢访息诉,二是当事人心理的主观信服。当事人行为上的罢访息诉即当事人在得知判决或裁定结果后,没有再进行上访或上诉,不再寻找其他方式或路径企图维护自己的权益,意味着不管是诉讼程序还是其他的维权方式都没有再启动,彻底终结。当事人心理的主观信服即当事人自愿遵从或履行判决或裁定规定的义务,如拆迁争议中当事人允许拆迁,行政处罚中当事人愿意缴纳罚款,当事人从内心认可行政行为以及法律认定结果。行政争议的实质性解决即当事人服判息诉,通过对争议的审理,当事人了解明白其中的事实问题和法律规定,不管是心理上还是行为上接受法院的处理结果,达到主观信服和客观服从的统一。

3. 制约行政争议实质性化解的原因探析

(一) 《行政诉讼法》立法目的的偏离

1989年《行政诉讼法》施行,我国的行政审判步入到有法可依的阶段,可是此时行政诉讼法的制定

出台并未将解决行政争议作为其立法目的，从党的十三大报告可知，制定《行政诉讼法》的背景是为了落实政治体制改革的任务，更具体的讲是为了监督行政权的行使。1989年《行政诉讼法》第1条规定“维护和监督行政机关依法行使职权”，维护和监督本身就相互矛盾，既要监督行政机关行使行政职权，又要维护行政机关的执法权，在这一点下司法权本身就很尴尬，既要审查行政行为，但触角又不可过深。“此种国家权力结构和制度安排之下，行政诉讼定分止争、为公民提供司法救济的应有功能必然会受到限制”[7]。本法第5条规定“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查”，以此为据，行政诉讼制度也被称为“合法性审查之诉”，司法权对行政权的审查仅是蜻蜓点水式，这一立法定位体现了司法权对行政权监督的权力制约理论，迎合了政治体制改革的需求，但是阻碍了行政诉讼制度的正常发展。

2014年《行政诉讼法》修改，解决行政争议作为其立法目的之一，现行的行政诉讼法有三重立法目的，如此一来，纠纷解决这一目的在行政诉讼中究竟居于何种位置，目前学界并没有统一的看法，在新的立法目的指引之下，行政诉讼制度的职能如何发挥也需要进一步的探讨。

（二）行政案件不可调解的限制

最高人民法院于1985年下发的《关于人民法院审理经济行政案件不用调解的通知》中明确规定，“(行政案件)不同于解决原、被告之间的民事权利义务关系问题……因此，人民法院不应进行调解，而应在查明情况的基础上作出公正的判决”。1989年的《行政诉讼法》明确规定行政案件不适用调解，行政案件不适用调解源于“行政权不可处分”理论，但是一刀切式的立法模式严重制约了争议的解决，现实情况千差万别，一个案件从表面判断可能是行政争议，但争议爆发的真正原因可能是民事纠纷，本质上为民事纠纷的案件在一定的空间内可以调节。况且实践中还存在许多有关行政协议的争议，虽说一方主体是行政机关，但是此类案件有其特殊之处，是行政机关与相对人在达成合意的基础上签订的协议。比如行政机关与相对人共同协议完成一地块的建筑开发，协议签订后，两者之间产生一系列的矛盾，致使工程无法继续进行，行政相对人起诉要求解除协议，若协议解除，行政机关会遭受一系列的损失。在这种情况下，法院若机械的依照行政相对人的诉求判决，对双方均没有好处，会造成“案结事未了”的局面，并没有实际上化解行政争议，反而产生一系列不好的社会影响。

（三）裁判方式单一

1990年《行政诉讼法》第54条分四款规定了法院裁判行政争议时可以如何判决，其一是若具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持；其二是在五种情形下，法院可以撤销或者部分撤销具体行政行为，并可以判决被告重新作出具体行政行为；其三是履行法定职责判决；其四是行政处罚显失公正的，可以判决变更。可见1990年的《行政诉讼法》采用列举式的立法方式规定了法院的裁判方式，裁判方式比较单一，限制了法官在具体的个案中的裁量权，对于司法能动性的限制在一定程度上阻碍了行政争议的实质性解决。2014年《行政诉讼法》对裁判方式做了相应的补充，可将行政诉讼判决分为六种形式，分别是维持判决、确认判决、撤销判决、履行判决、变更判决和驳回诉讼请求判决。虽立法对判决形式做了进一步的拓展，但是审判实践中对于新行政诉讼法确立的多种具有实质性解决行政争议功能的判决尚待开发利用。有学者对甘肃省高级人民法院2018年行政判决的基本情况做了梳理，通过对156份行政判决的分析发现，其中，维持判决所占比例最大，共有66份，约占判决总数的42.3%；确认判决共有44份，约占判决总数的28.2%；撤销判决共有39份，占判决总数的25%；履行判决和变更判决分别为6份和1份，占判决总数的3.9%和0.6%，给付判决和行政诉讼赔偿判决的数量则都为0。撤销判决中部分撤销的仅占很少一部分，在具体的审理过程中，很难明确区分部分的行为违法，实际操作具有一定的难度。而确认判决中，根据新法可分为确认无效判决和确认违法判决。数据中除却维持判决，撤销判决和确认判决占大半。可见在实际的审判中，这两种判决类型占大多数，可是

法院将行政行为撤销后或者确认违法后,大部分案件并不能得到实质性解决,案结事未了,行政相对人又要进入新一轮的行政程序。以最高法院指导性案例 101 号政府信息公开案为例[8],法院最后裁判确认彭水苗族土家族自治县地方海事处作出的《政府信息公开告知书》行政行为违法,行政相对人经过行政复议,一审和二审行政诉讼最后得到的仅是确认行政机关的行为违法,对于其想获得的信息依然一无所获,他必须进行又一次的程序循环,当事人申请的相关信息是为另一场民事诉讼用,可是如此的程序往复下,加重了当事人的负担,造成当事人的不满。在湖南省城步苗族自治县儒林镇罗家村五组与城步苗族自治县人民政府等行政登记及行政复议上诉案中,湖南省高院撤销了原行政行为以及复议决定,但是本案的争议并没有得到实质性解决,两个行政相对人都持有相应的林权证,将行政行为撤销后,山林所有权属于哪一方并没有明确,争议依然存在[9]。审判实践中,对于行政案件的裁决大多是一撤了之,可是大部分案件撤销后案件又回到了原点,并没有实际解决当事人之间的争议。

4. 实质性化解行政争议的对策提出

(一) 转变裁判理念,关注当事人的主观诉求

我国行政诉讼制度是以行政行为为中心构建的,限制了行政争议的实质性化解。当事人提起行政诉讼是因为其合法权益受到了侵犯,而法院审理的内容却是行政行为是否合法。诉讼请求的主观性与法院审判的客观性使得我国行政诉讼在构造上呈现出一种扭曲的“内错裂”形态[10]。任何一种诉讼程序都是为了解决争议而生,当然具有解决争议的功能,2014年《行政诉讼法》修改将解决行政争议定为其立法目的之一,在行政诉讼法多重立法目的之下,需要转变以往仅是将行政诉讼作为对行政权监督的裁判理念。行政诉讼在一定程度上来说是提供了一个平台,让当事人表达自己的诉求,当事人也希望借助这一程序维护自己的合法权益,可是以往的行政诉讼中当事人沦为“配角”,他的主观诉求不是法庭主要关注的。根据对程序公正的研究,其中一种研究进路是以诉讼参与人或其他公民的主观感受出发,运用社会心理学实证研究方法,研究人民在主观上对各种程序的公正判断和程序公正对公民态度、行为的影响及其心理机制。根据泰勒和林德的研究,影响程序公正判断的核心要素包括:中立、尊重和信任。就尊重这一要素是指在程序中所获得的人际待遇的品质:人们在与法律权威交往时,是否得到了法律权威的尊重和礼貌对待。第三个核心要素信任,这是对决定制作者品格的评价,即决定制作者是否真诚和关心他人,是否值得信赖。人们会根据法律权威的行为表现来推断决定制作者的可信任性,例如是否认真聆听自己的陈述,是否对他的行动开诚布公,是否努力做到让每个人都得到公正的对待等等[11]。法律的运作离不开程序,整个的诉讼过程都是在特定的程序时空内进行,也就是说让行政相对人在法庭的审理程序中感受到被重视和公正是极为重要的,即使裁判结果对当事人不利,但若当事人的诉求被倾听,被尊重,被公正对待,他在很大程度上会接受法院的判决结果,这也被希伯特和沃克尔的实验所证实。

“尊重和贯彻当事人是行政诉讼程序主体而非法官审判活动的支配客体的理念,将划定行政诉讼程序的选择权限部分地交由当事人掌握。”[5]行政机关负责人出庭应诉这一制度的出台促进了行政争议的实质性解决,2020年6月22日,最高人民法院印发《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》,其中规定“行政机关负责人出庭应诉的,应当就实质性解决行政争议发表意见”。本来行政机关和行政相对人就处于不对等的地位,而要求行政机关负责人出庭应诉,在法庭上就有关问题进行调查,可以给当事人一种其诉求被重视的心理感觉,这一制度应当进一步的被推进,不仅可以促进争议的解决,也可以不断规范行政机关的行政行为。

(二) 给行政调解一定存在空间

现行的《行政诉讼法》采用列举式的立法模式规定了可以调解的案件类型,行政调解首次实现了比较大的突破,可是行政调解在实质性化解行政争议方面还存在诸多不畅。现行法律允许行政赔偿、补偿

和行政机关具有法律、法规规定的行政裁量权的案件可以进行调解。行政赔偿、补偿案件较好判断，可是行政机关具有行政裁量权的案件因法律规定的模糊性，在实际的操作中，争议调解人员依然不敢轻举妄动，因此有必要对“行政机关具有行政裁量权的案件”进行进一步的解释，如采用司法解释或典型案例来例示。此外，本文认为本质上为民事纠纷的行政案件可以进行调解，一些案件本质上是因为民事主体之间的权利义务无法厘清而引起的争议，如房屋登记案件中，行政相对人起诉房屋登记机关登记错误，其实质是行政相对人与房屋登记所有权人之间对于房屋的所有权存在争议，对于此类案件无需受制于“行政权不可处分”理论的制约，而且行政协议案件也可以进行调解。一个具体的行政案件究竟是通过调解还是判决方式结案，应当取决于法院对案件本身事实和法律问题以及当事人真实诉求的判断。随着现在对行政行为司法审查程度的加深，过去认为不可逾越的对自由裁量权的审查也被突破，对滥用自由裁量权的行为法院也可以判决撤销。在对这些案件的审理中，经常会发现大量行政行为并非属于非黑即白的问题，行政机关既可这样处理也可那样处理，这样调解的空间就出现了。而且这种调解如果在公正的法官的主导下，有利于争议的实质解决^[12]。

（三）完善行政判决方式

在我国现阶段的行政判决方式中，撤销之诉一直占据主导地位，不少法官都习惯用撤销之诉的思维来审理所有类型的行政案件，无法彻底的解决争议，有必要对我国现阶段的行政判决方式进行改变和完善，具体有以下两点：

一是扩大变更判决的适用范围。现行的《行政诉讼法》规定涉及行政处罚或者其他对款额的确定、认定的可以适用变更判决，现行法律规定下法官的自主性并不大，有必要扩大变更判决的适用范围。例如在“仇某某诉上海市浦东新区建设和交通委员会房屋拆迁裁决案”中^[13]，受案法院直接对被诉行政裁决行为作出变更判决，从而避免出现循环诉讼导致当事人诉累和法院负担增加。在“浙江杭州中院判决王忠明、陈向前诉余杭区良渚街道办事处征迁行政协议案”中^[14]，杭州市中级人民法院直接变更了协议中安置人口数以及安置面积的内容。行政协议虽然是行政行为，但属于双方行政行为，与民事合同具有法理上的共通性。本案的判决中，法官考量了三个因素，一是行政协议中意思表示的真实性，二是订立合同的公平性，三是协议签订的合法性。在这个三个条件都具备的情况下，法官直接判决变更了协议的内容，更好地保护了公民的合法权益，实质性的解决了行政争议。结合以上的审判实践，本文认为可以直接作出变更判决的有：一是以上述案件为例，在考量一定的因素下，一部分行政协议案件可以直接判决变更；二是行政裁决案件；三是涉及金钱或其他替代物的行政给付行为。同时变更判决应严格禁止不利变更原则，更好地保护相对人的权益。

二是判决履行法定职责的具体化。《行政诉讼法》第72条规定“人民法院经过审理，查明被告不履行法定职责的，判决被告在一定期限内履行”。法律并没有明确规定法院可以判决行政机关在多长期限内履行怎样的法定职责，立法规定的不明确性是为应对复杂的行政审判实践，可是模糊的立法也造成了一定的问题。“履行法定职责实体判决”与程序性判决相对，是指法院不仅判令被告一定期限内履行法定职责，而且明确指定法定职责的内容，被告没有实体内容上的裁量空间^[15]。在尹荷玲诉台州市国土资源局椒江分局土地行政批准案中^[16]，二审法院判决被告台州市国土资源局椒江分局于判决生效后三十日内，对原告尹荷玲要求宅基地建房的申请予以审核同意。分析此案法院的判决思路，可以发现法院在如下情况下可以做出履行法定职责实体判决，一是原告具有要求行政机关为一定行为的请求权，而行政机关的行为侵害了原告的合法权益，且原告请求在行政机关的法定职责内；二是事实明晰，法律规定明确；三行政行为是羁束行政行为或行政裁量收缩为零的裁量性行政行为。裁量收缩理论起源于德国，此理论在我国的行政审判中已有所运用，但是裁量性行政行为在何种情形下载量权收缩为零并没有具体的标准，需要法官在具体的个案中判断。

5. 结语

一般而言,任何诉讼制度解决争议是其首要功能,但行政诉讼制度本身的构造限制了争议的实质性解决,在理论上不断完善与实践中不断探索的过程中,也应当清楚行政诉讼制度在解决纠纷方面的先天不足。章剑生提出,在行政诉讼多重立法目的的支配下,“解决行政争议”要有一个限度,要受到“保证人民法院公正、及时审理行政案件,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”这三个立法目的的平衡与限制^[17]。

参考文献

- [1] 2010年5月21日在广东省东莞市召开的“全国法院行政审判座谈会”上公布的统计数字[Z].
- [2] 章志远. 开放合作型审判模式之建构[J]. 法学研究, 2013(1): 87-106.
- [3] 江必新. 完善行政诉讼制度的若干思考[J]. 中国法学, 2013(1): 5-20.
- [4] 江必新. 论实质法治主义背景下的司法审查[J]. 法律科学, 2011(6): 54.
- [5] 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[J]. 现代法学, 2008(5): 3-13.
- [6] 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[J]. 法律适用, 2012(4): 67-72.
- [7] 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[J]. 法学研究, 2019(5): 99-117.
- [8] 最高院指导性案例第101号[Z].
- [9] 湖南省城步苗族自治县儒林镇罗家村五组与城步苗族自治县人民政府等行政登记及行政复议上诉案——有权属争议且登记程序违法时撤证行为的合法性[Z].
- [10] 马怀德. 保护公民、法人和其他组织的权益应成为行政诉讼的根本目的[J]. 行政法学研究, 2012(2): 10.
- [11] 李昌盛, 王彪. “程序公正感受”研究及其启示[J]. 河北法学, 2012(3): 60-68.
- [12] 江必新. 论行政争议的实质性解决[J]. 人民司法, 2012(19): 13-18.
- [13] 上海市浦东新区人民法院行政判决书(2015)浦行初字第214号[Z].
- [14] 浙江杭州中远判决王忠明、陈向前诉余杭区良渚街道办事处征迁行政协议案[Z].
- [15] 章剑生. 现代行政法总论[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 55-514.
- [16] 尹荷玲诉台州市国土资源局椒江分局土地行政批准案[Z].
- [17] 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[J]. 华东政法大学学报, 2020(4): 93-104.