

试论行政诉讼的调解制度

周 迈

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2024年9月30日; 录用日期: 2024年11月1日; 发布日期: 2024年11月11日

摘 要

调解制度基于中国古代“无讼”思想与文化的积淀与传承, 成为源于中国的“东方经验”。调解制度在我国诉讼法中有着举足轻重的地位, 对中国社会定分止争、化解矛盾与纠纷贡献出了巨大的力量。通常调解制度主要出现在民事诉讼法当中, 对于行政诉讼法, 目前我国法律尚未明确规定其具体的调解制度。而在当代, 社会迅速发展, 司法环境日新月异, 行政争议的解决不再仅局限于行政诉讼, 行政诉讼的调解逐渐走进人们的视野。如何完善我国行政诉讼中的调解制度, 使其与社会发展相契合, 成为一个亟待解决的问题。

关键词

行政诉讼, 诉前调解, 调审分离

On the Mediation System of Administrative Litigation

Mai Zhou

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Sep. 30th, 2024; accepted: Nov. 1st, 2024; published: Nov. 11th, 2024

Abstract

As an “Eastern experience” originating from China, the mediation system plays a crucial role in China’s litigation law, contributing greatly to the division, resolution, and resolution of conflicts and disputes in Chinese society. Usually, the mediation system mainly appears in the Civil Procedure Law. For the Administrative Procedure Law, the specific mediation system has not yet been clearly defined in Chinese law. The rapid evolution of society and the ever-evolving judicial system have made it so that administrative disputes can no longer be resolved through litigation alone, but rather, mediation is becoming increasingly popular. How to improve the mediation system in

文章引用: 周迈. 试论行政诉讼的调解制度[J]. 争议解决, 2024, 10(11): 87-91.

DOI: 10.12677/ds.2024.1011437

administrative litigation in China and make it compatible with social development has become an urgent issue to be solved.

Keywords

Administrative Litigation, Pre-Litigation Mediation, Separation of Mediation and Trial

Copyright © 2024 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. 行政诉讼调解的必要性：从行政诉讼调解的优势分析

1.1. 弥补行政诉讼的不足

行政诉讼中的调解制度具有许多优势，例如它的流程相对容易，双方都能快速达成共识并达成妥善处理。此外，由于不需要提请法院审理，因此行政争议的解决方式也很容易达成。总的来说，行政诉讼调解制度既方便又快捷，是维护公平、公正的重要手段。与此同时，行政诉讼的判决一般依赖于国家的强制力予以执行，在行政争议中，若行政相对人或行政主体对于判决的结果持有异议，则极有可能不服从法院的判决，从而使判决难以执行。但在行政诉讼调解中，根据双方当事人真实的意思表示所做出的调解结果更加符合当事人的意愿，因此对于调解结果的执行相比于诉讼来说更加顺利。此外，行政诉讼一般要求行政主体的代表人到庭参加诉讼，实践中，由于种种原因，行政机关一方缺少到庭解决诉讼纠纷的积极性，往往会出现缺席审判的情况。行政诉讼调解秉持着友好协商的目标，能够提升行政机关解决问题的积极性，使其能够到庭参与调解，有利于行政纠纷的解决。最后，在实体法律法规缺位的情形下，当事人可以通过行政诉讼调解，友好协商、互惠互利，从而实现双赢的结果。通过行政诉讼调解的方式解决纠纷，不仅能够使解决矛盾纠纷更加具有效率，而且还能够弥补法律适用的不足，一定程度上弥补了行政诉讼制度的缺陷。

1.2. 减少官民对立的局面

所谓官民对立，就是由于对行政行为的合法性或合理性认识不同，行政机关与相对人、利害关系人之间所持立场也有所不同[1]。调解制度与审判制度的价值取向有所差异，调解与审判虽然都是解决纠纷的重要手段，但相较于审判程序，调解更加注重当事人的意愿，而不需要复杂而严苛的流程。在第三方参与的情况下，行政主体和行政相对人可以自由决定如何处理纠纷，更有效地解决争议的核心。在调解过程中，调解员秉持着友好解决矛盾的原则，缓和双方冲突，将官民对立的局面朝着双方协商的方向发展。行政诉讼调解减少了诉讼程序的对抗性，从而使矛盾解决的方式手段更加温和，一旦调解成功，能够较好的解决当事人之间的纠纷。行政诉讼调解相比诉讼制度更具有稳定性和终局性，有利于维护人民的长远利益和友好关系，从而建立起稳定、和谐的社会关系。正如学者所言：“调解程序体现的再也不是是一种压制权利意识的政策，而是一种按照司法理念设计的一项工具。使用这种工具的人相信，用这种工具来解决他们的纠纷，成本更低、耗时更少、更切合实际，还不会伤和气。”[2]

1.3. 保障行政相对人的权益

行政诉讼调解的广泛运用，可以使行政相对人获得司法救济的概率大大提升，为当事人维护自己的

权益提供了一条除诉讼之外的切实可行的途径。行政诉讼调解简化了程序、降低了诉讼成本，最大限度地提高纠纷解决程序的效率，快速、简便、经济地解决纠纷，缓解行政相对人的讼累。在行政诉讼调解中，合意的形成建立在行政相对人和行政主体共同努力维护自身权益的基础上，以便更好地反映当事人的实际情况。由于双方对争议的焦点和利弊都有清晰的认识，因此，经过权衡利弊，最终达成的协议可以更好地满足行政主体和行政相对人的需求。由于行政诉讼调解是建立在双方同意的基础上，没有诉争立场对立的场景，且调解结果是合意的产物，故调解更加有利于行政纠纷的实质性解决，这也从侧面反映出行政诉讼调解有利于保障行政相对人权益的功能。

此外，由于行政诉讼调解制度能够使行政纠纷止步于诉讼的最终审判之前，使行政案件进行分流，这对于缓解法院的案件压力有着重要作用，从而达到节约司法资源的目的。最后，对于一些较为复杂的行政案件，由于法院作为司法系统，对于行政机关的行政行为并没有专业的了解与掌握，此时，运用调解使行政主体与行政相对人自我协商，特别是使行政机关积极参与案件的说明，能够更加有效的解决双方矛盾。^[3]

2. 行政诉讼调解制度的可能性：从我国现行的实践活动分析

2.1. 政府职能转变的需要

近年来，随着社会经济的发展，服务行政的观念逐渐深入人心，政府行政理念的变化使得政府的角色逐渐从管理者转变为服务者，在传统的行政主体与行政相对人不平等地位的情形之外，存在着越来越多的行政主体与行政相对人之间存在着平等关系的实践。^[4]“公共私营合作制”，又称 PPP 模式，¹旨在通过政府和私营企业的共同努力，实现对城市基础设施的有效整合，以提高经济效益。^[5]在此种合作模式中，行政主体与相对人之间产生了类似于民法中的合同关系，双方秉持着平等协商、互利共赢的方式进行协作完成建设项目。在此种情形下，一旦发生行政争议，若只进行诉讼活动解决纠纷，一则法官不熟悉行政流程和具体规定，审判依据恐不充分，难以真正使双方满意；二来将本来互相协作的行政协议双方置于诉争的对立局面，有损双方的人际关系，日后难以再继续合作。此时引入行政诉讼的调解制度，使行政主体与相对人双方进行谈判协商，既有利于争议的实质性解决，又利于双方当事人情感的修复，为日后进行二次合作创造了条件。因此，在目前政府职能转变的情形下，行政诉讼的调解制度必将发挥积极作用，服务型政府的角色为其存在和发展提供了一方沃土。

2.2. 现行法律规范提供理论基础

《行政诉讼法》明确指出，“不适用调解”是处理行政事务的基本准则，而在涉及赔偿、补偿或者其他自主决策的情况下，应该进行协商。²这证明，其实并不是所有的行政案件都必须通过诉讼的方式解决，虽然可以进行行政调解解决的争议仅为法律规定的例外，但仍为行政诉讼调解制度打开了缺口。就中国《行政诉讼法》关于协调机制的历史发展来看，从 1989 年《行政诉讼法》明文规定行政部门民事诉讼不适宜协调，但赔偿案例除外；到 2010 年最高人民法院司法文件规范对行政部门做出的行政部门判决、确权案例，行政处罚、征收、补贴和合同等案例，包括具体行政行为违法或合法但不合理的案例，上述这三类行政部门案例都可以协调；再到 2014 年《行政诉讼法》明文规定的行政部门索赔、补贴及自主裁量权的案例都可以协调。从这一变化路径可以看出，行政诉讼调解虽然是例外情形，但调解的

¹ 政府和社会资本合作(PPP, Public-Private-Partnership 的缩写)模式：指政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，引入社会资本参与城市基础设施等公益性事业投资和运营，以利益共享和风险共担为特征，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效率。

² 《中华人民共和国行政诉讼法》第六十条。

范围呈不断扩大的趋势[1]。可以推断,《行政诉讼法》在将来或会对行政诉讼调解制度的规定进一步细化,从而为行政调解提供规范基础。

2.3. 符合我国诉源治理的发展趋势

最高人民法院以司法文件方式推进行政案件诉前调解,其中,诉源治理成为重要的治理原则。2021年,经中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过的《有关加大诉源整治推进问题纠缠根源解决的若干意见》,意在采取有效措施,以期有效遏制和解决社会上的不良现象,确保社会的稳定和谐。[6]诉源治理作为国家治理策略在2019年2月被写入最高人民法院“五五改革纲要”,由此可见,行政诉讼调解制度符合我国的司法实践趋势,其对于诉源治理产生了积极的推动作用。通过实施根本性的改革,可以大大增强公民的满意程度,为实现基层社区管控机制的完善与发展起到至关重要的作用。由此可见,诉源治理的完善与发展离不开行政诉讼调解制度的实行与适用。

总而言之,随着我国司法实践的完善、审判理念的转变,在诉讼活动中,调解逐渐成为纠纷解决的选择方案,并对诉讼冲突的解决起着不容小觑的作用。就目前的行政、司法实践趋势看,行政诉讼调解在我国的实践已成为不可逆的趋势。

3. 行政诉讼调解制度的初步构建:以诉前调解为例

调解制度在我国诉讼活动中又分为诉前调解与诉中调解,二者虽同为友好协商的调解制度,但由于调解的产生时间不同,其涉及的启动程序、调解主体以及调解结果皆有差异。故在此只讨论行政诉讼的诉前调解制度。

3.1. 行政诉讼调解制度的启动

现行的《行政诉讼法》对于行政诉讼调解制度如何启动等程序性问题缺乏详细规定,参考《民事诉讼法》,调解的启动主要有当事人申请调解和法院依职权进行调解两种形式。对于一般的诉讼纠纷,法院依职权进行调解在实践中已然成为一种惯例,因此,法院在处理行政诉讼纠纷时,依照职权进行调解符合司法实践的习惯,且法院作为司法系统往往在行使调解程序方面更为严格,保证了案件的公正性,是一种可取的行政诉讼调解启动方式。至于依当事人申请进行调解是否可行,则主要考虑调解案件的范围问题。《行政诉讼法》对于行政诉讼可以进行调解的范围有着较为模糊的规定,行政诉讼调解的范围也远远小于民事诉讼调解的范围。是否可以扩大行政诉讼调解案件的范围依赖于社会矛盾的发展和司法实践的调整,只有当行政诉讼的案件适合进行调解,当事人才可以提出调解行政诉讼纠纷。[7]实践中并不是所有行政案件都适合调解,若不适合调解的行政案件由当事人提出,法院进行审查后驳回申请并转入诉讼程序,这样就会增加行政诉讼的程序和时长,对于行政纠纷解决的效率起着相反作用。因此,在法律中规定适合当事人提出调解的行政案件范围成为当事人提出申请的前提。

3.2. 行政诉讼调解制度的主体

行政诉讼的诉前调解制度应进行调解主体专门化建设[8]。诉前调解意味着在行政诉讼程序开始之前进行协商解决纠纷,调解与审判分离对于调解结果更为有利。为了解决调解法官的双重身份问题,可以提出一个专门的法院调解组织机构——“法院调解委员会”,由法院审判机构负责管理,并配备专业的法律人才。这样不仅可以提高司法效率,也能保障公平正义。通过建立一个专业的调解机构,法院可以独立地进行调解工作,而不再需要法院以外的调解人员。这样当事人也就减少了因为拒绝接受调解或者调解失败的担忧,由此可以更好的保障其合法权益。此外,由于存在专门的调解机构,在一定程度上减少了法官单独接触当事人的机会,将腐败的萌芽扼杀在摇篮里。与此同时,在调解中调解人员应秉持着

“以人为本”、“公正为民”的理念，与当事人平等、友好的交流，不得以裁判者与当事人地位不对等而强制当事人接受调解的方案。此外，调解人员还需向当事人宣传基本的调解法律知识，增强公民的法律意识。还可以在调解场所明显的位置陈列调解基本原则，比如向当事人强调自愿原则等，进一步规范法院调解制度的运行[9]。

3.3. 行政诉讼调解制度的监督

行政诉讼的目的的一方面是为了维护行政相对人的利益，另一方面则是监督行政主体行使行政行为的合法性。由于行政纠纷的一方涉及国家公权力，当公权力与行政相对人进行调解时，往往会产生行政主体为了逃避法律的追究而通过公权力强行与行政相对人调解或与行政相对人私下达成利益交换的情形[10]。行政诉讼调解制度的监督规制着行政主体合法合理的行使行政行为，也为行政诉讼调解的行使起保障作用。通过完善和规范司法程序，确保司法公正，提高司法公平。此外，我们应该扩大司法公正的覆盖面，确保司法公正的实施，不断改革和创新，提高司法公正的水平。[11]为了让法院的调解更加高效，还可以在法庭之外设置一个监督机构，由各界代表、社区组织和具备法学背景的专家共同参与，从而确保调解工作能够取得更好的成果。

初步构建行政诉讼的诉前调解制度还需考虑调解的结果，如调解书的制作以及效力问题。[12]行政诉讼调解的调解书可参考民事诉讼调解，同样具有法律约束力，并在双方当事人签收之后生效。在制定调解书时，应当充分评估其可能给当事双方造成的潜在负面后果，并且要确保其内容与国家、企业、个人的信息安全无关。

4. 结语

行政诉讼调解制度作为行政案件纠纷的选择之一，在弥补行政诉讼的不足、稳定官民和谐的社会关系以及保障行政相对人合法权益方面起着关键作用。在行政观念转变的现代社会，利用调解解决行政矛盾更加符合案件实际，并且能更为妥善的解决问题。行政诉讼调解制度的初步构建不仅依赖于法律法规的完善，更重要的是对于司法实践中的惯例进行参考和模仿。鉴于当前我国的国情，为了充分发挥行政诉讼调解的功能，应该加强对相关程序的规范，实现调审分离，建立完善的监督机制，以期达到更好的效果，为维护和谐的社会秩序和实现我国法治进步贡献力量。

参考文献

- [1] 章剑生. 行政争议诉前调解论: 法理、构造与评判[J]. 求是学刊, 2023, 50(4): 89-101.
- [2] 何意志. 法治的东方经验——中国法律文化导论[M]. 李中华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 102-105.
- [3] 张健楠. 论我国行政诉讼调解制度的构建[J]. 净月学刊, 2017(3): 49-53.
- [4] 薛清兰. 行政诉讼调解制度必要性及问题浅析[J]. 经济师, 2021(12): 76-78.
- [5] 杨晖. 基于 PPP 模式的市政道路工程风险管理研究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2024(4): 18-20.
- [6] 穆随心, 常毅. 新时代“枫桥经验”视域下诉源治理“三端共治”机制研究[J]. 宝鸡文理学院学报(社会科学版), 2024, 44(4): 111-116.
- [7] 谷骞. 论行政诉讼调解的适用范围[J]. 行政法学研, 2021(3): 163-176.
- [8] 谷骞. 行政诉讼调解适用: 问题检视、误区与策应[J]. 西部法学评, 2020(3): 74-83.
- [9] 王兆忠, 李丽. 行政诉讼调解的适用与完善[J]. 长将论坛, 2021(2): 65-73.
- [10] 蒙晓毅. 人民法院民事调解的困境与前景探析[J]. 广西民族大学学报, 2015, 37(6): 150-153.
- [11] 张一雄. 多元纠纷解决背景下我国行政诉讼调解制度之构建[J]. 江海学刊, 2018(6): 219-223.
- [12] 郝浚廷. 我国民事法院调解制度初探[J]. 秦智, 2022(9): 31-33.