

行政机关负责人出庭应诉制度的运行省思及优化路径

邓海楠

甘肃政法大学法学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2025年11月12日; 录用日期: 2025年12月8日; 发布日期: 2025年12月17日

摘要

行政机关出庭应诉制度旨在回应我国行政法治现实需求, 促使行政机关负责人直接参与行政诉讼, 实现行政争议的实质性化解, 对其理论基础的阐释更多程度上在于补足其系统性与正当性。立法课以行政机关负责人的出庭义务应属强制性义务, 相应的惩罚性规则业已通过地方规范性文件得以实现。当前制度运行中存在三重困境, 分别表现为数据表象与实质解纷的张力、程序参与与庭审实效的落差、个案处理与系统治理的脱节。为此, 应当着力优化行政机关负责人出庭率计算方式, 构建由法院主导的庭审实效评价体系, 建立多元主体参与的评价与反馈机制, 实现“参与-对话-治理”的制度闭环。

关键词

行政机关负责人出庭应诉, 法治政府, 社会治理

Chief Officials' Appearance in Administrative Litigation: Institutional Reflections and Optimization Paths

Hainan Deng

School of Law, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou Gansu

Received: November 12, 2025; accepted: December 8, 2025; published: December 17, 2025

Abstract

The responding system of administrative organs in court aims at responding to the realistic needs

文章引用: 邓海楠. 行政机关负责人出庭应诉制度的运行省思及优化路径[J]. 争议解决, 2025, 11(12): 79-88.

DOI: 10.12677/ds.2025.1112372

of administrative rule of law in China, prompting the heads of administrative organs to directly participate in administrative litigation, and realizing the substantive resolution of administrative disputes. The explanation of its theoretical basis lies in supplementing its systematicness and legitimacy to a greater extent. The duty of the person in charge of the administrative organ to appear in court in the legislative course should be mandatory, and the corresponding punitive rules have been realized through local normative documents. There are three dilemmas in the current system operation, which are manifested in the tension between data representation and substantive dispute resolution, the gap between program participation and trial effectiveness, and the disconnection between case handling and system governance. Therefore, efforts should be made to optimize the calculation method of the attendance rate of the heads of administrative organs, build a court-led trial effectiveness evaluation system, establish an evaluation and feedback mechanism with the participation of multiple subjects, and realize the closed-loop system of “participation-dialogue-governance”.

Keywords

Chief Officials' Appearance in Administrative Litigation, Government Ruled by Law, Social Governance

Copyright © 2025 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. 引言

行政机关负责人出庭应诉制度作为我国行政法律体系中的重要制度之一，核心内涵是要求被诉行政机关负责人应当出庭应诉，该制度形成与发展先后历经四个阶段，分别为：早期实践探索阶段(1988 年~2004 年)、国家层面规范推动阶段(2004 年~2014 年)、法律层面确立阶段(2014 年~2020 年)、制度完善与常态化阶段(2020 年至今)¹。在行政法课程的教学过程中，准确地对这一制度做出较为准确的性质界定及讲清楚该制度建立的历史背景、重大意义，不仅关乎学生法律理论与思维的提升，更是对如何深刻理解我国行政法治的发展历程、现实运行状况与取得的瞩目成就具有重要思政意义，本命题研究正是在此背景之下引出。

目前，我国行政机关负责人出庭应诉制度相关规定见于《行政诉讼法》(2017)、《行政诉讼法解释》(2018)、《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》(2020)及各省市区政府制定的规范性文件中。学界对于行政机关负责人出庭应诉制度的论证与反思从未间断。以“出庭应诉”“行政诉讼”为关键词，在“中国知网”进行检索，在 1988 年至 2025 年期间内共计发表该主题刊文 1127 篇。其中，以“学术期刊库”为条件过滤后文献数量为 453 篇，其中属于“CSSCI”“北大核心”的文献数量为 78 篇；以“报纸库”为条件过滤后文献数量为 372 篇。

主要基于对上述核心类期刊与报纸类文献的观点梳理，我国学界对行政机关负责人出庭应诉制度的基本观点可大致归为两类：多数观点认为，这一制度的确立体现出了官民形式意义上的平等，尤其是克服了“告官不见官”反映出来的权力傲慢，同党的路线方针和法治政府建设要求充分契合[1]，并将其誉为“执政为民的试金石”、“法治政府建设的风向标”、“政府自身建设的好抓手”[2]，而该制度“地

¹结合学界既有研究，标志性事件依次为：1988 年 8 月“包郑照诉浙江省温州市苍南县人民政府案”；2004 年，国务院出台《全面推进依法行政实施纲要》，规定行政机关应当积极出庭应诉；2014 年修订的《行政诉讼法》正式将行政机关负责人出庭应诉制度写入法律；2020 年 7 月 1 日，《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》正式施行。

方首创、自下而上”式的特点,使得其充分吸纳了本土经验,彰显出浓厚的中国智慧。少数观点则认为,“告官不见官”这一判断本身便无从考证来源,强调负责人出庭是“官本位”、“人治”、“特权”等思想在公众潜意识中作用的结果,同诉讼代理人制度相悖[3]等。

本质上,对行政机关负责人出庭应诉制度本身的赞许或质疑直接决定了细化研究的思维进路,鉴于学界对行政机关负责人出庭应诉制度在立法初期的立废与否的论证已十分充分,且自2014年该制度写入《行政诉讼法》以来,各地方已经有相当完善的规范性文件与配套举措,且“行政机关负责人出庭率”(以下简称“出庭率”)已客观成为了衡量法治政府建设的重要指标,现阶段更应当关注的问题实际上是自正式实施十余年以来的行政机关负责人出庭应诉制度在现实层面存在的重大问题及其破解、优化路径,警惕以实质化解行政纠纷为目的的该制度由于司法实践中的运行偏差而同立法本意愈发背离。

2. 基本问题:对既有研究的历史回溯与认知重塑

作为极具中国特色的一种行政法基本制度,对行政机关负责人出庭应诉制度现实运行过程中的问题剖析须以厘清制度目的、理论基础、规定效力等基本问题为前提,因此需要重点考察此制度在确立前后时期的历史现状及其演进。

(一) 制度目的:告官见官,行政纠纷的实质性化解

行政机关出庭应诉制度经历了“地方试行-中央认可-全面推广”和“依托文件-正式入法-专门解释”的发展历程[4]。学界普遍共识是,这一制度的确立主要目的在于解决民众“告官不见官”问题,以谋求行政争议实质性化解,其正式入法主要源自于特定历史背景下三个方面的考量。

一是全国行政机关负责人出庭应诉率偏低。2014年《行政诉讼法》尚未正式修订前,长期以来全国各地方政府行政机关负责人出庭率整体较低,且由于制度建设和政策推动的力度不一,不同地区之间差距甚大。据最高人民法院统计,到2014年年底为止,全国各级人民法院审理的行政诉讼案件中,行政机关负责人出庭应诉的比例仍然占不到百分之五,部分地区出庭率甚至不足百分之一。例如广西壮族自治区全区2010年的行政诉讼案件中,行政机关负责人出庭应诉率仅为0.75%,北京市的同年出庭率也仅有2.2%[5]。而江苏、浙江、安徽等地的出庭应诉率则明显较高,例如江苏省2010年出庭应诉率为42.83%,远高于全国平均出庭率。行政机关的缺席将导致公众对于司法的信任受损、“官民矛盾”进一步加剧及许多衍生问题,因此行政机关负责人出庭应诉制度的正式实行,其设想之一便是加强政府官员监督问责和平息行政相对人的不满情绪[6]。

二是充分落实党的重大路线与政策。2014年是我国全面深化改革开局之年,党的十八届四中全会于2014年10月审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,决定鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大论断[7],明确提出“健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度”。毫无疑问,该决定从顶层设计层面强调了行政机关出庭应诉的重要性,为后续的法律修订和具体实施提供了明确的政策依据,对行政机关出庭应诉制度正式写入《行政诉讼法》具有重要的关联和推动作用。

此前,2014年8月,第十二届全国人大常委会第十次会议对《行政诉讼法》修正案草案二次审议稿中一度规定:“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,也可以委托相应的工作人员出庭。”在最后一次审议时,临时将这一规定中的“也可以”修改为“应当”。这一修改直接使得行政机关负责人出庭应诉从“选择项”变为“必须项”,不仅是对《决定》精神的直接回应和落实,也是为了更好地推动依法治国战略的实施,确保行政机关负责人出庭应诉制度能够有效落实。

三是制度试点经验已经初步完备。前文言及,行政机关负责人出庭应诉制度具有“自下而上”的鲜明特点,早在2014年《行政诉讼法》修改前,全国各地颁行的行政机关负责人出庭应诉规范性文件已达

数百件。各试点地区的经验表明,行政机关负责人出庭应诉对行政纠纷有效化解具有明显的正向作用,例如2014年浙江省温岭市人民法院行政诉讼案件中,行政机关负责人出庭案件的协调和解撤诉率65.3%,远高于全院平均数33.3%。而在此之前,我国行政诉讼案件呈现出上诉率较高、服判息诉率较低的特点²。行政机关负责人出庭应诉制度的试点实施,使得部分原本可能通过信访途径解决的纠纷转向了司法途径,能够有效地降低上访率,并具有能够进一步推动法治政府建设,增强司法公信力等明显优势。

(二) 理论基础: 实践先行, 理论依据的后期再建构

基于上述主题文献的检索与梳理结果,关于行政机关负责人出庭应诉制度的理论基础探讨,代表性观点有“行政首长负责制理论”、“权力制约与监督理论”、“实质性化解争议理论”“法治政府建设理论”“社会信任与公信力理论”等多种[8]。归纳而言,无论是饱受质疑且难以自洽的“行政首长负责制理论”³,还是普遍存在被学界认为或存在因果倒置、疑似混淆目的与理论的其他类型观点⁴,大多秉持“先有理论依据,再设立施行制度”的思路,此种制度解释视角习惯于将良好的制度视为一种正当理性自然而然的逻辑展开,而忽视了实践中诸多制度的设立往往先出于现实需求或基于特定历史背景先行确立,而后通过理论总结进行修正或补充以完善其正当性的路径。

从历史与现实语境中来看,不论是以判例推动理论建立、发展的普通法体系中的“司法审查制度”还是我国“人民调解制度”、“人民陪审员制度”等制度的形成与完善,无不展现出“制度先行、理论跟进”的特征,行之有效的制度的建立首先要回应的是特定历史阶段的现实治理需求。因此,制度在发生学上的伟大意义往往是后人回头展望之际构建起来的,在后来者的总体历史观和理性塑造下才带上了神圣的光环[9]。回顾我国改革开放以来取得的诸多瞩目成就,扎根于本土的制度建立与完善发挥了重要作用,法律制度作为其中重要一环,解决实际问题的需要无疑是首位。因此,历史经验甚至“偶然”是法律制度的重要指引与逻辑,理论与制度往往滞后于实践,其完善有赖于二者之间相互依存与促进。

此种意义上而言,对于行政机关出庭应诉制度具体理论来源的厘清仅仅是其中一种视角,意在解决现实问题的基层制度创新最初意义上的价值很可能仅仅是因为其在维护司法权威与化解行政争议问题上具有相当实用性。故而行政机关负责人出庭应诉制度的理论基础并非先前就有,制度确立原意旨在回应现实迫切需求,现有研究的意义往往更多体现在解释层面与工具价值属性上,即在后期解释、批判与修正中不断赋予其系统性和正当性,并谋求对制度的不断修正与指引。

(三) 规定效力: 强制义务, 惩罚性规则的多样表达

源自于作为被告的行政机关一味地选择不答辩不出庭不应诉等“困顿不已的审判现实”,立法将被告出庭应诉的权利转而规定为必须履行的作为义务[10]。在此基础上,针对行政机关负责人出庭应诉制度的规定效力研究,分歧原因在于对《行政诉讼法》第3条第3款存在不同理解,即这一规定对行政机关负责人而言究竟属于强制性义务还是倡导性义务?

从历史角度来看,《行政诉讼法》第3条之规定显然属于强制性义务,否则在2014年《行政诉讼法》修订中便不必将“可以”改为“应当”。回溯立法逻辑,这无疑是一剂有效解决当时行政诉讼困境的良方,甚至体现出“矫枉有时必须过正”的立法智慧。同时,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》(2018)第129条第1款的规定⁵,项规定对此制度做出了进一步完善,即明确表明立法并非要求每一起案件都要由行政机关负责人出庭应诉,委托行政机关相应的工作人员出庭应诉

²最高人民法院同年统计数据显示,2009年全国法院全年新收刑事、民商事、行政一审案件668万多件,其中,行政案件虽然不足2%,行政申诉上访案件却占了全部申诉上访案件的18%左右,比平均值高出8倍。

³质疑观点认为,“行政首长负责制”的内涵并非要求行政首长事必躬亲,难以作为行政机关负责人必须出庭这一规定的理论支撑。

⁴此类观点更多的是在强调制度的效果与目的,难以作为令人信服的理论基础支撑。

⁵《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》(2018)第129条第1款:“涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件等案件以及人民法院书面建议行政机关负责人出庭的案件,被诉行政机关负责人应当出庭。”

在除上述特殊情况外的案件中，并不违反法定程序。

因此，根据现行法律及司法解释，行政机关负责人出庭应诉在《行诉解释》第 129 条规定的情形中显然属于强制性义务，而在其他情形中，这一义务事实上也并未消解，只是由“相应的工作人员”代为履行，且禁止仅仅委托律师出庭应诉。有观点认为，《行政诉讼法》第 3 条第 3 款中的两个“应当”的含义并不完全相同。前一个“应当”更多偏向倡导性规定，后一个“应当”则属于强制性规定。诚然，立法上并未有明确的惩罚规则与行政机关负责人出庭的义务相对应，只是在《行政诉讼法》(2017)第 66 条第 2 款中规定了“司法建议”这一柔性措施，但将其理解为倡导性义务的观点却仍旧值得商榷。原因在于，随着我国法治政府建设的步伐日趋深入，针对行政机关负责人未按法律规定出庭应诉的惩罚性规则，事实上已经经由各省市地区规范性文件，而转化为行政部门内部的“党纪处分”、“行政追责”、“考核评价”、“公开曝光”等多元责任形式。在行政体系内部，此类责任承担形式的实际纠正效果与示范效应往往要优于以明确法律条文确定责任承担的形式。

3. 现实困境：阻碍制度运行的三类重大现实问题

行政机关负责人出庭应诉制度自实施以来，在推动法治政府建设、化解行政争议、增强司法公信力等方面取得了显著成效。根据各地方政府公开数据披露检索结果，截至 2024 年，我国部分省市地区出庭率已达百分之百⁶。但与此同时，这一制度在运行过程中也不断暴露出许多问题。因此，在探讨行政机关负责人出庭应诉制度的运行现状时，必须首先明确区分其中的一般性问题与重大问题。所谓一般性问题，如出庭率较低、行政机关负责人范围认定标准不一等，虽在制度运行实践中有待进一步改进，但此类问题多可归咎于制度落实层面的不足，属于可以通过及时修正和解释得以解决的范畴。然而，以下三类重大问题却很可能触及制度运行核心，若处理不当恐将严重背离立法本意，对行政机关负责人出庭应诉制度的长远发展造成不可忽视的重大影响。

(一) 出庭锦标赛：出庭率计算中的范围偏差

“出庭锦标赛”是指部分行政机关为追求出庭率表面数据，将出庭应诉作为一种形式化的任务，而非真正谋求行政争议实质性化解。我国立法演进中，针对“行政机关负责人”的范围界定呈现出从无到有并不断扩大的趋势^[11]：从《行政诉讼法》(2014)并未对此作出界定，至《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(2015)第 5 条将范围划定为“行政机关的正职和副职负责人”，随后经《最高人民法院关于行政诉讼应诉若干问题的通知》(2016)、《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》(2018)等国家层面规范性文件，现于《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》(2020)(以下简称《若干规定》)第 2 条中明确规定“行政诉讼法第三条第三款规定的被诉行政机关负责人，包括行政机关的正职、副职负责人、参与分管被诉行政行为实施工作的副职级别的负责人以及其他参与分管的负责人”。不难看出，国家层面立法不断趋向于更加详尽务实，对于“行政机关负责人”范围界定的不断扩大，不仅可以让更多的行政部门实际负责人能够参与诉讼，更是对日益提升的公众对于行政诉讼的关注度和参与度的有效回应。

结合各地法治政府建设报告及“中国裁判文书网”公布案件的代理人情况，较多省份行政机关负责人出庭应诉率的实然算法为：负责人出庭次数 ÷ 行政机关负责人应当参加行政诉讼庭审的次数 × 100%。因此，负责人出庭应诉率的高低取决于两个变量：“行政机关负责人”的界定和“行政机关负责人应出庭应诉”的情形，但看似明确的变量却存在有较多的解释空间，并将直接导致最终得出的出庭率出现较

⁶公开数据显示，甘肃省截至 2023 年 11 月，全省法院行政案件开庭数 3405 件，行政机关负责人出庭应诉数 3405 件，出庭应诉率达 100%；黑龙江省被诉行政机关负责人出庭应诉率自 2019 年起连续五年保持 100%；2023 年上半年，广州市行政机关负责人出庭应诉率 100%。

大偏差。基于对我国不同地区规范性文件的检索结果，必须承认，不同地区之间对这两个变量的规定和解释事实上存在较大差异。

一方面，各省市地区的规范性文件相继对“行政机关负责人”的范围进行了进一步扩充与细化⁷。在对不同地区出庭率数据进行对比后，其实不难看出，尽管无法直接推导出地方通过规范性文件对于“行政机关负责人”范围的扩展同本地区出庭率高低之间具有直接因果关系，但结合计算逻辑上的正常推演也不难得出二者之间明显存在正向关联的初步判断。因此，一个并不严谨但相对确切的结论是：国家和地方层面对于“行政机关负责人”范围界定的扩大同出庭率数据表现之间具有密切关系。

另一方面，“行政机关负责人出庭应诉”的情形存在较大的地方差异，有的以特定情形或法院通知为前提，有的以特定情形与法院书面建议为要件，有的进行了文本的留白。考虑到不同地区之间司法状况客观上存在差异，就算法与逻辑角度而言，这种不同的统计口径固然有其合理性与灵活性。与此同时，却也应当考虑到，社会公众对于不同地区间出庭率的横向对比往往不会考虑到其算法的差异性，而此种差异很可能使得公众对感受法治政府建设的实效产生困惑甚至质疑。另外，在行政机关负责人出庭应诉情况已陆续被各地明确纳入“平安中国”、“法治政府建设”、地方政府负责人考核范围等基本背景下，出庭率测算方式的差异，也将容易导致其难以较好地成为上级行政机关衡量地区行政法治状况实效的指标，不仅违背了行政机关负责人出庭应诉制度的初衷，还可能导致制度的逐渐虚化与形式化。

（二）冷漠的被告：庭审实效评价机制的缺失

行政机关负责人出庭应诉制度历经多年实践，“告官不见官”问题基本已经不再成为制约行政诉讼成效的主要阻碍，但长期以来，各地司法实践反映出来的一个共性问题便是行政机关负责人的“庭审失语”。所谓“庭审失语”是指行政机关负责人虽出庭应诉，但在庭审过程中不积极履行职责，对案件关键问题避而不谈，甚至采取沉默、消极态度。为此，《若干规定》第11条专门为此做出要求，明确了行政机关解释说明、发表意见的义务⁸。

尽管存在明确的制度层面规定，但出庭应诉的行政机关负责人在庭审过程中不发声、不表态等问题仍旧较为普遍，使得部分地区法院行政审判仍旧呈现出一种包含“情绪高昂的原告、态度冷漠的机关负责人以及策略性赋权的法院之新型三方形态”[12]。制度难以充分落实的原因主要源自三个方面：

一是地方政府对行政机关负责人出庭效果的监督与考核不够细化，难以真正衡量庭审实效；二是行政机关负责人对出庭应诉制度的重要性认识不足，仅将出庭视为形式上的义务，而忽视了其在实质性化解行政争议中的作用；三是部分法院对行政机关负责人“出庭不出声”的现象缺乏有效的监督和约束措施。长此以往，将会使得公众对司法公正性和政府形象产生质疑，使得庭审效果大打折扣，行政纠纷将不仅无法真正解决，甚至可能引发更多的行政争议。

（三）止步于庭审：案件跟踪反馈体系的匮乏

行政机关负责人出庭应诉案件具有双重示范效应，一方面可以充分发挥“关键少数”在推进法治政府建设中的表率作用，推动行政机关依法行政水平提升；另一方面则可以使得司法机关更好地总结归纳行政纠纷特点与趋势，达到“审理一件、化解一批、治理一片”的良好效果。但在司法实践中，部分行政机关负责人存在表面到场，出庭应诉后不再跟踪关注后续矛盾纠纷化解情况，没有主动配合法院实质性

⁷例如，湖南省2022年7月印发的《关于进一步推进行政机关负责人出庭应诉的工作方案》将“被诉行政机关的党委委员、党组成员、巡视员、调研员、总审计师、总会计师、总工程师、总规划师等分管涉案行政事务的负责人”纳入“行政机关负责人”范围，其2023年行政机关负责人出庭应诉率达98.4%；上海市2020年9月印发的《上海市行政应诉工作规定》对“行政机关负责人”的范围则同《若干规定》保持一致，其2020年行政机关负责人出庭应诉率为47.8%。

⁸《若干规定》第11条：“行政机关负责人或者行政机关委托的相应工作人员在庭审过程中应当就案件情况进行陈述、答辩、提交证据、辩论、发表最后意见，对所依据的规范性文件进行解释说明；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”。

化解行政争议等问题^[13]。此类问题的成因很大程度上来自于国家层面对制度设计的不完善和地方层面对制度理解的不深入。

一方面,《若干规定》第11条的确对于出庭的行政机关负责人课以了“解释说明”、“发表意见”的义务,但却缺乏与之配套的责任形式。这一旨在推动“官民实质性对话”的制度设计,其相应的责任形式事实上仍旧由行政机关制定的规范性文件进行补充,仅依赖于“行政机关的自律”便必然导致不同地区个案庭审效果与示范效应千差万别;另一方面,行政机关制定的考核评价规定往往将行政机关负责人是否出庭作为硬性指标,而鲜有针对“争议化解率”的评价与激励等相关规定。这种将出庭率同行政争议实质化解过于简单的等同,对行政诉讼庭审实效和后续矛盾化解缺乏关注,因此也便难以发挥出制度本身的示范效应。

4. 优化路径: 重构“参与-对话-治理”的制度闭环

法律制度并非孤立存在,而是对社会实践需求的回应。随着社会数字化转型加快,法律的实施不再被理解为一种单方强制,而是一种双向沟通,强调互动关系和意义甚于强调制度结构和功能^[14]。此种意义上而言,对制度运行中存在的上述重大问题的应对便存在两类基本思维策略,即不仅要强调法律制度对社会实践的规范和引导意义,还需关注社会实践对法律制度的持续反馈与调整。应当看到,行政机关负责人“既出庭,又出声,更出彩”作为这一制度的理想运行形态,各省市地区重点围绕完善制度建设、加强法治培训、强化监督考核等方面已经做出了许多有益尝试,这些探索中已经包含了许多完善制度运行的良方。

(一) 指标优化: 统一出庭率运算公式中变量范围界定

出庭率计算偏差产生的直接原因是不同地区对出庭率中运算变量的统计口径混乱,本质上则源自于行政系统内部考核压力与法治政府建设的外在要求,以及不同地区之间案件数量、执法水平、司法环境等因素的显著差异。但总体上,对行政机关而言,较高的出庭率不仅能够有助于完成行政系统内部考核指标,更能够树立良好政府形象,满足公众期待。由此,直接对策应是将出庭率运算变量约束至合理范围,即在保持制度刚性的同时,充分考虑地方差异性要素,为不同地方的政府机关保留必要且适当的弹性空间。

一是在延续《若干规定》第2条“列举式+排除式”立法模式基础上,增加“分管负责人”的认定要素为直接职能关联性与实质参与性,对不符合该认定要素的主体予以排除,并明确“谁决策谁出庭、谁分管谁出庭”的基本原则,为地方规范性文件对行政机关负责人的范围界定提供较为明确的指引。

我国立法上对于“行政机关负责人”的认定范围以行政机关内部行政层级为基础,并强调出庭负责人应与被诉行政行为具有直接职能关联性,即须实际参与被诉行政行为决策或实施过程,而非仅具象征性职务。实践中,部分地区规范性文件对“行政机关负责人”的细化界定存在范围过分扩大的争议。例如某地印发的《工作方案》中,将“协助政府负责人分管工作的副县(处)级领导、被诉行政机关的党委委员、党组成员、巡视员、调研员、总审计师、总会计师、总工程师、总规划师等分管涉案行政事务的负责人”纳入“行政机关负责人”范围;另有某地印发的《实施办法》则将“被诉行政机关协管行政事务的巡视员、调研员,以及总会计师、总工程师、总规划师、总审计师、总经济师等其他参与分管的负责人”纳入范围。此类细化规定,客观上存在模糊“协管”与“分管”界限、混淆党内职务与行政职务、混同公务员职务与职级的问题,并未明确体现出“决策者出庭”的理念,不利于行政争议的实质化解。

二是明确出庭率计算公式中的分母为“人民法院通知行政机关负责人参加行政诉讼庭审的情形”,强化由人民法院为主导的出庭率计算模式。纵观《行政诉讼法解释》与《若干规定》等相关规定,立法上对于“重大公共利益,社会高度关注或者可能引发群体性事件等的案件”明确予以重点关注,现已确立

《若干规定》第4条规定的人民法院“应当通知行政机关负责人出庭应诉”和“可以通知行政机关负责人出庭应诉”并行的做法，并规定了“人民法院认为需要通知行政机关负责人出庭应诉的其他情形”的兜底式条款。此种规定赋予了人民法院把握行政机关负责人必须出庭应诉案件范围确定的裁量权，其合理性在于能够充分考虑到不同地区行政诉讼客观现状，将其明确作为出庭率计算的变量，有助于有效衡量全国各地法治政府建设成效。

由此，作为出庭率计算分子项变量的“行政机关负责人”的范围在立法层面的指引将更为具化，且具体界定问题上取决于各地规范性文件在此框架内如何进一步细化。作为出庭率计算分母项变量的“行政机关应出庭情形”主要由人民法院进行司法裁量，并被明确为全国统一的出庭率计算分母项，不仅能够很大程度上杜绝出庭率“数据失真”问题，地方的自主性和创新性也将得以保留。

（二）府院联动：构建由法院主导的庭审实效评价体系

行政机关负责人出庭应诉制度让相对人一方置身于和行政机关平等接受法院审判的法律地位，旨在解决“告官不见官”的问题。有观点认为，即便行政机关全程缄默，其通过庭审聆听依旧能够起到疏导相对人情绪的价值。但必须承认的是，行政相对人最真切的诉求在于解决纠纷，而非形式上“见官”或获取其他次要价值。实证经验表明，日益务实的原告与“冷漠的被告”之间的彼此不适配，使得行政机关负责人的出庭并没有促进纠纷的实质化解，反而导致了更多的纠纷：对于行政机关负责人参与庭审的案件，其被再次提起诉讼或上诉的可能性是其他案件的5.08倍。因此，基于行政诉讼中人民法院中立审判姿态的延展逻辑，应当确立以人民法院为主导的庭审实效评价体系，通过“府院联动”双重评价机制、类型化司法建议与反馈机制推动多元行政诉讼庭审评价体系完善。司法实务中，我国已有部分地区法院通过制发行政机关出庭应诉事项提示，填写行政机关出庭应诉效果评价表等方式进行了有益探索。

一是构建府院联动的过程性评估机制。人民法院应当联合司法行政机关制定应诉评价指引规范性文件，重点基于《若干规定》第11条第2款中“陈述、答辩、提交证据、辩论、发表意见、解释说明”等行政机关负责人诉讼义务，将庭审实效作为核心评价维度，以“答辩率”“化解率”等多元化评价指标进行衡量。同时，应当构建动态化评估数字平台，同步记录行政机关庭审表现，根据不同类型的评价指标，将评价结果同政府、监察机关等进行跨部门共享，便于进一步优化行政机关法治考核。

二是构建类型化司法建议与反馈机制。《若干规定》第12条已明确规定人民法院应当向监察机关、被诉行政机关的上一级行政机关提出司法建议的5类情形，前4类情形主要针对行政机关负责人出庭义务，而第5类情形则针对行政机关负责人解释说明义务。基于现有法律规定，应当对行政机关负责人出庭应诉表现作出类型化的司法建议规定。即，根据行政机关负责人出庭应诉失范行为的不同形态，将司法建议进一步细化，尤其针对消极应诉等行为失范，可以要求责任人在若干工作日内接受专项法治培训。而针对个案审理中的普遍性问题，也应当向行政机关提出系统性、清单式改进建议。如此，既能不失宪法框架内行政权与司法权之间的职能边界和良性互动，也更有利于行政机关自我识别与优化出庭应诉行为。

（三）跟踪评价：建立多元主体参与的评价与反馈机制

在上述出庭率计算模式下，作为分母项变量的“行政机关应出庭情形”仍旧主要围绕《若干规定》中涉及“重大公共利益、社会高度关注、可能引发群体性事件等”具有相当代表性的行政争议，此类纠纷的充分化解无疑具有明显的示范效应。但就社会治理层面而言，行政纠纷的实质化解依旧在很大程度上取决于行政机关的自身担当及自我约束，而司法监督等外部力量则具有滞后性、专业性行政事务判断有限等固有局限，所可能存在的“防御性行政”隐忧甚至会阻碍社会创新性治理的步伐^[14]。故应当建立“司法协同、行政主导、社会监督”的长效评价与反馈机制，以此实现“审理一件，治理一片”的良好治理效果。

首先,“司法协同”指的是人民法院等司法机关基于上述设定,在对行政机关出庭应诉指标计算与评价中起着重要作用,不仅在于其对“行政机关应出庭情形”范围的裁量,更是对行政庭审实效具有充分衡量权,最终集中体现为行政机关出庭率、庭审表现等子指标。同时通过发布具有纠纷化解示范性偏好的典型案例,不断为行政纠纷实质性化解指明方向;其次,“行政主导”则是指由行政机关层层主导,建立更加多元的内部评估体系,将包含出庭率与庭审表现在内的类案发生率、整改完成率等指标一并纳入法治政府建设评价中,督促各地行政机关更好地发挥行政机关负责人出庭应诉制度类案示范价值;最后,“社会监督”意为引入人大代表、政协委员、人民监督员等对典型案件进行公开听证或庭审观摩,同时利用政务公开平台对社会关注较高的案件进行定期公布,接受社会力量监督。

5. 结语

历经数十年制度实践,行政机关负责人出庭应诉制度已从初创期的政策驱动转向深水期的效能提升阶段。在法治政府建设与实质性化解纠纷的双重目标牵引下,本研究尝试厘清制度目的、理论基础、规定效力等基本问题,并以此促进行政法课程教学实践水平提升。在此基础上围绕既有地方实践探索,考察揭示了该制度运行中存在的三重困境,即数据表象与实质解纷的张力、程序参与与庭审实效的落差、个案处理与系统治理的脱节。这些问题的本质在于制度执行中工具理性对价值理性的侵蚀,以及考核机制较为单一对社会治理效能的制约。破解此类困境的关键在于重构“参与-对话-治理”的制度闭环:通过出庭率计算模式的优化修正数据偏差,借助府院联动机制衡量庭审实效,依托长效评价体系建构实现“治理辐射”。应当看到,行政机关出庭应诉制度的价值不仅仅在于让行政机关出庭接受审查,更在于构建以司法程序为平台的协商治理模式,充分体现出了回应型法治与协商性治理的本土化再创造。面向未来,行政机关出庭应诉制度发展总体上应当超越出庭率指标迷思,在行政争议解决的司法场景中,培育具有示范价值的法治对话范式,切实推动法治政府建设与社会治理实效提升。

基金项目

甘肃政法大学 2024 年度校级教学改革研究项目《行政法案例式教学与区域法治实践融合的创新路径研究》(GZJG2024-B27)。

参考文献

- [1] 章志远. 行政机关负责人出庭应诉制度的法治意义解读[J]. 中国法律评论, 2014(4): 148-151.
- [2] 江必新. 积极推进行政机关负责人行政诉讼出庭应诉工作[N]. 人民法院报, 2011-07-13(005).
- [3] 吴小同. 行政机关负责人出庭应诉制的反思与重塑——基于《行政诉讼法》第三条第三款的解释[J]. 福建行政学院学报, 2017(4): 51-61.
- [4] 章志远. 法治一体建设视域中的行政机关负责人出庭应诉[J]. 浙江工商大学学报, 2022(3): 34-43.
- [5] 李小娟. 北京市人民代表大会法制委员会对市人民政府关于本市行政执法工作情况报告的意见和建议——2014 年 9 月 25 日在北京市第十四届人民代表大会常务委员会第十三次会议上[J]. 北京市人大常委会公报, 2014(4): 46-75.
- [6] Stern, R.E., Kim, J. and Liebman, B.L. (2024) Performing Legality: When and Why Chinese Government Leaders Show Up in Court. *Journal of Chinese Political Science*, 1-19. <https://doi.org/10.1007/s11366-024-09901-6>
- [7] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[J]. 理论学习, 2014(12): 18-25.
- [8] 田勇军. 《行政诉讼法》中“被诉行政机关负责人应当出庭应诉”之理论分析[J]. 西部法学评论, 2015(6): 8-18.
- [9] 朱苏力. 制度是如何形成的?——关于马歇尔诉麦迪逊案的故事[J]. 比较法研究, 1998(1): 68-74.
- [10] 李淮. 行政机关负责人出庭应诉制度运行省思[J]. 北京行政学院学报, 2019(5): 95-103.
- [11] 李店标. 行政机关负责人出庭应诉主体构造的澄清——基于规范分析的视角[C]//全面推进依法治国的地方实践

- (2021 卷). 哈尔滨: 黑龙江省社会科学院法学研究所, 2022: 541-551.
- [12] Chen, T., Xu, W. and Yu, X. (2024) Administrative Litigation in China: Assessing the Chief Officials' Appearance System. *The China Quarterly*, **259**, 744-764. <https://doi.org/10.1017/S0305741024000018>
- [13] 天津市委全面依法治市委员会办公室课题组. 天津市深化行政机关负责人出庭应诉工作推进实质性化解行政争议的实践与思考[J]. 中国法治, 2023(9): 58-61.
- [14] 季卫东. 法社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2023: 7.