

论行政诉讼调解的现实困境与完善路径

——以实质性化解行政争议为目标

任 静

天津师范大学法学院, 天津

收稿日期: 2024年10月15日; 录用日期: 2024年10月29日; 发布日期: 2024年11月27日

摘 要

随着社会发展的剧烈转型, 公民依法维权的意识不断提升, 我国行政争议日益增多。以行政争议实质性化解为目标, 结合当前行政诉讼调解的司法实践与困境, 提出规制“调解 + 撤诉”的结案方式、适当扩大行政诉讼调解的适用范围、建立调审分离的模式、加强对行政诉讼调解监督与救济的建议, 从而优化行政诉讼调解制度的运行, 推动法治建设广惠民生的时代使命。

关键词

行政争议, 行政诉讼, 调解, 实质性化解

On the Realistic Dilemma and Perfect Path of Administrative Litigation Mediation

—Taking Substantive Settlement of Administrative Disputes as the Goal

Jing Ren

School of Law, Tianjin Normal University, Tianjin

Received: Oct. 15th, 2024; accepted: Oct. 29th, 2024; published: Nov. 27th, 2024

Abstract

With the drastic transformation of social development, the consciousness of citizens' rights protection according to law continues to improve, and the administrative disputes in our country are increasing day by day. Aiming at the substantive resolution of administrative disputes and combining with the current judicial practice and dilemma of administrative litigation mediation, this paper

puts forward some suggestions on regulating “mediation + withdrawal”, appropriately expanding the scope of application of administrative litigation mediation, establishing the mode of separation of mediation and trial, and strengthening supervision and relief of administrative litigation mediation, so as to optimize the operation of administrative litigation mediation system. The mission of the Times is to promote the construction of the rule of law and benefit the people.

Keywords

Administrative Dispute, Administrative Litigation, Mediate, Substantive Resolution

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. 引言

2021年8月,中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021年~2025年)》表明“推动行政争议实质性化解”是行政诉讼制度改革的主要目标,而行政诉讼调解是行政纠纷实质性解决的重要途径。2024年4月司法部印发了《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》(以下简称行政复议调解指导意见),对行政复议调解做出了具体规定。然而,通过相关文献梳理,发现“行政诉讼调解”与“实质解决行政争议”之间的联系尚未受到充分关注,其制度功能没有充分发挥,司法实践中遇到的问题未能及时得到科学的理论指导,“程序空转”现象持续存在。通过对目前部分实践现状的搜集总结,分析行政诉讼调解制度在运行中的现实困境,并提出了与之发展方向相符的完善路径。以期完善行政争议调解机制,满足社会转型时期不断增长的行政争议需求。

2. 行政诉讼调解制度促进行政争议实质性化解

2.1. 实质性化解行政争议的内涵

2.1.1. 程序得以终结: 结案后未再启动新的救济程序

第一,行政诉讼程序终结后,当事人未再基于同一诉求提起新的诉讼程序,具体表现为:一审程序终结后,当事人未上诉;二审程序终结后,当事人未请求再审。第二,行政诉讼程序终结后,行政机关未再另行作出行政决定。第三,行政诉讼程序终结后,当事人积极履行法院判决规定的义务。

2.1.2. 矛盾得以化解: 保障当事人权益获得实质救济

行政案件不仅影响着公民、法人和其他组织的权益,还关系到行政机关的权威与信赖利益,故法院裁判除了具有化解个案纠纷的功能,还发挥着对客观公法秩序的释明及对行政机关和社会公众未来的引导作用[1]。因此,实质性化解行政争议,并非让原告“无法提起诉讼”或“不敢提起诉讼”,也非让被告“不能管理”或“不应管理”。而是法官在彻底查清案件事实的前提下,全面考虑法律条款、争议产生的历史因素和社会环境、原告的具体情况等多方面因素,积极对行政法律关系进行调节。旨在防止行政机关重新作出的决定引发新的矛盾,以及避免因对当事人权益保障不明确而导致新的诉讼,从而达到定分止争的法律效果。

2.2. 行政诉讼调解的独特制度优势

行政诉讼调解聚焦于满足当事人的真实诉求与利益关切,倡导通过双方的沟通与共识来探寻争议的

出口。这种方法不仅促进了纠纷的和平解决，而且避免了诉讼流程的形式化运转，即所谓的“诉讼空转”，从而显著提高了处理行政争议的效能。

立法中将行政诉讼调解适用的案件范围限缩为三类案件类型¹，从禁止行政诉讼调解到允许部分案件类型的适用，这是立法突出实质性解决行政争议的具体体现。一方面，行政诉讼调解能够有效拓展传统判决的能力边界，显著增强法院在处理复杂纠纷时的灵活性与效率。相比于判决，调解更注重对话与协商，它能够深入挖掘案件背后的社会关系与当事人的真实需求，进而设计出更具针对性和可行性的解决方案。另一方面，行政诉讼调解更加尊重当事人的主体意愿，不仅体现了保障个体权益的现代法治精神，也使得调解结果更能反映案件的真实诉求，达到实质正义的目标。

3. 行政诉讼调解制度司法实践现状

在近十数年间，中国行政司法领域见证了一场深刻的变革，其中心议题在于如何有效地化解行政争议，确保其实质性解决。这一改革浪潮不仅体现了司法系统对现实挑战的积极回应，也标志着行政审判理念的重大转变。学者章剑生认为“行政诉讼裁判常常在法律上定纷但事实上不能止争”[2]。追溯至早期，中国行政诉讼制度严格遵循“禁止调解”原则，近年来，逐步放宽了对行政诉讼调解的限制，确立了“原则上禁止，特殊情况下允许”的新规则。这一变化实际上反映了行政审判更加注重实质性地解决行政争议，而非仅仅维持过去的单一判决模式。

3.1. 调解率总体呈上升趋势

通过考察以调解方式结案的案件比例，能够洞悉行政诉讼调解在实际司法实践中的应用频度。根据最高人民法院网站公布的2014年至2023年《全国法院司法统计公报》²，统计了我国行政一审程序中调解结案的案件数量和比例，见表1，调解案件数量和比例均不断提升。

Table 1. Statistics of administrative cases settled by mediation of first instance in China from 2014 to 2023

表 1. 2014 年至 2023 年我国一审以调解结案的行政案件统计

年份	调解率(%)	调解量(个)	结案量(个)
2014	0.24	308	130,964
2015	0.14	278	198,772
2016	0.21	474	225,020
2017	0.47	1079	229,112
2018	0.38	965	251,355
2019	0.4	1142	284,362
2020	0.54	1448	266,213
2021	0.3	2142	674,900
2022	0.29	1965	673,433
2023	0.53	3556	669,415

自从2014年《中华人民共和国行政诉讼法》进行了修订，将调解机制正式纳入行政诉讼程序，这一

¹2014年《行政诉讼法》第六十条：人民法院审理行政案件，不适用调解。但是，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。

²2014年至2023年《全国法院司法统计公报》，最高人民法院网：http://gongbao.court.gov.cn/ArticleList.html?serial_no=sftj，最后访问日期：2024年7月31日。

制度便从理论构想逐步落地为实践应用。据最高人民法院 2023 年发布的司法统计数据，于行政一审案件中经由调解结案的 3556 起案件里，城乡建设相关的争议占据了主导位置，共计 910 例；其次是资源领域争议，达到了 451 例；乡政府的案件有 298 例；工商管理领域的争议则有 86 例。除此之外的案件分布在环境保护、资源、劳动和社会保障、食品药品安全、交通运输、城乡建设领域。这彰显了行政诉讼调解在处理民生核心领域行政纠纷中日益凸显的重要性，反映出调解作为争议解决方式在提升司法效率方面的显著潜力。它不仅丰富了争议解决的路径，为构建更加公正、高效和人民满意的法治环境奠定了坚实基础。

3.2. 撤诉率总体呈下降趋势，但仍明显高于调解率

根据最高人民法院网站公布的 2014 年至 2023 年《全国法院司法统计公报》(同脚注 2)，统计了我国行政一审程序中撤诉案件数量与比例，见表 2，撤诉率在逐年下降，但仍明显高于调解率。2023 年，东莞市第一人民法院东城法庭全年参与诉前调解案件共 14,224 件，调撤成功 8537 件，调撤成功率为 61.31%。广东省高级人民法院发布的《2022 年度广东省行政诉讼情况报告》，明确指出“在全省法院审结的行政一审案件中，经过协调，原告主动撤诉结案 3532 件，由法院出具行政调解书结案 60 件，分别同比增长 10%、200%。”广州铁路运输两级法院设立的“广州行政争议调解中心”，运行半年来成功调解行政争议 1001 件、调撤率达 73.8%³。2020 年 7 月至 2023 年 5 月，常熟法院共审结行政诉讼案件 1196 件，其中原告撤诉结案的案件 238 件，调解结案 5 件，调撤率为 20.32%，其中调解率仅为 0.42%。

Table 2. Statistics on the withdrawal of administrative cases of first instance from 2014 to 2023

表 2. 2014 年至 2023 年一审行政案件撤诉情况统计

年份	撤诉率(%)	撤诉量(个)	结案量(个)
2014	30	39,592	130,964
2015	21	42,925	198,772
2016	19	44,303	225,020
2017	20	47,880	229,112
2018	20	50,967	251,355
2019	19	55,049	284,362
2020	20%	53,423	266,213
2021	8.7%	59,095	674,900
2022	9.2%	62,537	673,433
2023	10%	71,963	669,415

4. 行政诉讼调解制度的现实困境

行政诉讼调解制度促进行政争议实质性化解具有其独特的制度功能与优势，但在这一过程中，由于立法的不完善，导致行政诉讼调解实践中遇到一系列现实困境。

4.1. “调解 + 撤诉”的实践运用缺乏合法性

分析行政诉讼调解的实践现状后，发现实践中存在着“调解 + 撤诉”的运行模式。依据《行政诉讼法》司法解释第八十五条的规定，通过调解结案的案件人民法院应当制作调解书。但实践中调解后以撤

³ 《2022 年度广东省行政诉讼情况报告》，广东法院网：<http://www.gdcourts.gov.cn/index.php?v=show&cid=226&id=56221>，最后访问日期：2024 年 7 月 31 日。

诉结案的比例较大,以最新的行政一审案件为例,2023年共结案669,415件,其中仅3,556件以调解方式结案,占比约为0.53%。但同一年撤诉的案件高达71,963件,占总结案量的比例达到了10%,两者比例相差悬殊。这种模式的特点是,虽然案件表面上是以原告撤诉的形式结案,但实际上案件是通过调解来解决的。在这种模式下,当事人之间通过调解达成了某种协议,但最终原告撤回诉讼的形式来结束案件,而不是通过正式的行政调解书。这种做法实际上是将调解和撤诉两种独立的结案方式结合起来,导致原本应当通过调解书明确双方权利义务关系的案件,变成了以撤诉这种更为简便的方式结案。

这种调解后撤诉的结案模式可能会对行政诉讼调解制度的运行带来如下影响:第一,不具备合法性。“调解+撤诉”的简单拼凑不具备合法性,不符合法律规定的调解结案流程。第二,法律效力具有不确定性。与正式的调解书相比,撤诉不会在法律上明确双方的权利和义务,从而影响调解结果的执行力和法律效力。第三,降低调解过程的透明度和可追溯性。撤诉可能不会留下详细的调解记录,不利于调解的后续救济。第四,影响统计数据准确性。这种模式可能导致统计数据显示的调解案件数量少于实际通过调解解决的案件数量,从而影响对行政诉讼调解效果的准确评估。针对这种现象,有必要进一步完善行政诉讼调解制度的结案方式,确保更好地发挥行政诉讼调解在解决行政争议中的作用。

4.2. 行政诉讼调解的适用范围亟需调整

与1989年的《行政诉讼法》相比,现行法律对行政诉讼调解制度的适用范围从“禁止调解”⁴发展为“有限调解”(同脚注1),不过整体上仍然保持着较为谨慎的态度,只包括三种案件类型,其科学性和合理性仍有提升的空间,行政诉讼调解的适用范围亟需调整。

2017年6月,最高人民法院公布的十大行政审判典型案例中,“林建国诉济南市住房保障和房产管理局房屋行政管理案”⁵具有标志性意义,最高人民法院首次采用行政调解书方式结案。案件的核心争议在于济南市房管局取消林建国廉租房实物配租资格的行为是否合法。然而,根据《行政诉讼法》第六十条(同脚注1)的规定,本案廉租房的实物配给资格并不属于行政调解的类型,最高人民法院仍以出具行政调解书的方式结案,表明了其对行政诉讼调解范围的进一步拓展和对调解制度的重视。这一做法释放了以下信号:第一,行政诉讼调解范围的拓展:即使案件类型不完全符合《行政诉讼法》第六十条的规定的适用范围,最高人民法院也愿意在特定情况下采用调解方式解决行政争议,这表明了行政诉讼调解范围的潜在拓展。第二,调解制度的推广:通过此案例,最高人民法院鼓励各级法院在适当的情况下采用调解方式解决行政争议,以提高解决争议的效率和效果。第三,司法政策的导向:这一案例反映了最高人民法院在推动行政争议实质性解决方面的决心,也体现了司法政策对于更加灵活、高效解决行政争议的倾向。

随着社会的不断发展与变迁,法律修订的步伐往往难以与社会进步的速度完全一致,这导致了法律与现实需求之间不可避免地存在一定的滞后性。为了达成实质性化解行政争议的目标,应当对行政诉讼调解范围进行一定扩展。

4.3. 行政诉讼调解模式不合理

调审合一与调审分离是行政诉讼调解体系中的两种基本模式,我国实践中主要采取调审合一模式。调审合一是指在诉讼案件中,调解与审判并行,不存在专门的调解机构与调解程序,调审分离是指在行政诉讼案件中,调解程序与审判并立,有专门的调解机构与调解程序。在调审合一模式中,法官具有双重身份,享有充分的裁量权和灵活处置权,调解与审判环节可以根据案件进展灵活转换,这有助于快速有效地解决争议,节约时间和司法资源。在调审分离模式中,能够保持程序的独立性,有助于实现结果

⁴1989年《行政诉讼法》第五十条:人民法院审理行政案件,不适用调解。

⁵《最高人民法院行政审判十大典型案例(第一批)》,最高人民法院网<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-47862.html>,最后访问时间:2024年10月29日。

的公正，体现了正当程序理念。然而，调审合一模式也面临一些亟需解决的问题：

首先，影响审判的公正性。如果当事人双方未能就调解达成一致意见时，法院应当依法将案件转入审判阶段，调解的法官与审判的法官相同。在调解中，法官会分别与行政机关或行政相对人进行沟通。然而，在审判过程中，法官不得与行政机关或行政相对人进行私下交流，以确保审判过程的公正性。如果案件经历了调解失败并转入审判流程，调解过程影响审判者的中立性，这可能会影响判决的公信力。因此，应当采用调审分离的调解模式，确保整个过程的公正性和透明度。

其次，证据效力的认定问题。行政诉讼立法关于调解的内容比较概括，尤其是对调解程序转入诉讼程序的证据效力问题。否定调解阶段收集的证据效力，进行二次证据收集不利于实质解纷的效率。但全部承认调解阶段收集的证据效力，由于调解与诉讼模式的不同，法官在审判中可能会不自觉地受到调解阶段认知的影响，这可能影响司法公正，因此，需要对调解失败后进入诉讼程序的证据效力认定问题做出立法的规制。

4.4. 行政诉讼调解缺乏监督与救济

相比起《民事诉讼法》调解的救济程序，行政诉讼调解中监督救济相关程序规定过于宽泛。根据《行政诉讼法》第 92 条、第 93 条，只有法院、检察院可以启动行政诉讼调解的救济程序，可以分别提起再审和抗诉，行政相对人或第三人的救济渠道有限，但民事诉讼中给予了当事人充分的救济权利。根据《行政诉讼法》司法解释第 110 条(同脚注 1)，当事人申请再审的条件并不包括“调解书违背自愿、合法原则”，行政调解书一经当事人签署即生效，如果调解书内容违反法律、法规或者当事人的意愿，当事人却没有相应的救济渠道，更不利于后续的争议解决。因此，应当完善调解的救济标准，以确保行政诉讼调解程序更加公平、透明，并能有效保护各方当事人的合法权益。

5. 行政诉讼调解制度的完善路径研究

5.1. 规范“调解+撤诉”的结案机制

根据《行政诉讼法》司法解释第 85 条的规定，双方当事人达成调解协议时，人民法院应当制作行政调解书来结案。调解书结案应当是调解结案的唯一方式，但是司法实践中通过调解后撤诉结案的比例居高不下。这种结案方式本质上是不合法的，所以应当对调解后撤诉结案的方式做出相应规制。

应当允许撤诉成为调解的结案方式之一，但存在适用的限制条件。基于实践中撤诉结案现象普遍存在，且撤诉与调解书结案本质上都是出于当事人的自由意愿，一刀切的禁止并不科学。因此，应当立法规定撤诉可以成为调解后的结案方式之一。根据最高人民法院的司法解释，原告撤诉后以同一事实和理由再次起诉的，人民法院不予受理，撤诉后不利于当事人诉权的行使，应当对调解后撤诉的案件做出条件限制：只有调解协议的内容完全履行才可以采用撤诉方式。以此规避撤诉结案相对于调解书结案所产生的弊端。

5.2. 适当扩大行政诉讼调解的适用范围

基于最高人民法院公布行政审判典型案例及司法政策的导向，调解范围呈扩大的趋势，以下两种案件类型也应被考虑纳入调解的适用范围。

5.2.1. 行政裁决案件

我国对行政裁决的概念界定是“行政裁决是行政机关根据当事人的申请，根据法律法规授权，居中対与行政管理活动密切相关的民事纠纷进行裁处的行为。”⁶行政确权往往由民事权益纠纷所引起，此类

⁶ 参见 2019 年国务院办公厅印发《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》。

行政诉讼中一般存在三方关系人，即原权属争议双方和作出裁决的行政机关，而原告真正的诉求其实是想解决其与第三人之间的利益分配问题[3]。因此，原告在行政裁决案件中，实质上不是与行政机关存在纠纷，而是对行政机关所裁决的民事争议不服。法院在审判此类案件之前，可以依据自愿原则和合法原则先行调解。根据调解结果，行政机关可以重新作出确认、变更或撤销的决定。将行政裁决案件纳入行政诉讼调解的适用范围之中，同时化解了民事争议与行政争议，不仅极大的提高了解纷的效率，更达到了多方的利益平衡。因此，应当将行政裁决案件纳入行政诉讼调解的适用范围。

5.2.2. 行政不作为案件

行政机关不作为是指在公民、法人或者其他组织做出符合条件的申请后，行政机关依法应该实施某种行为，而行政机关无正当理由拒绝作为或迟延履行行政行为。此类案件经过行政诉讼之后，大多是责令行政机关履行法定职责。面对法院案多人少的实践现状，为了减轻法官的办案压力，提高诉讼效率，经历完整的诉讼流程是非常必要的。在调解的过程中，可以促使调解当事人双方进行有效的沟通，在符合法律规定的前提下签署调解协议，有效迅速的化解行政争议，减轻当事人诉累。因此，行政不作为案件应当纳入行政诉讼调解的适用范围。

5.3. 行政诉讼调解的模式选择

有学者提出对于允许调解的案件类型实行调审分离[4]，我国应当采用调审分离的调解模式，这种模式的优势在于，调解程序与审判程序的分离保持程序的独立性，有助于实现结果的公正，同时减少法官的诉累，体现了正当程序理念。

以下几点建议可以作为改进的方向：第一，建立专门的调解部门。在行政案件受理后，有专门的部门负责审查行政案件是否符合《行政诉讼法》规定的调解案件的范围，在行政诉讼双方当事人申请或同意的基础上将案件移送专门的调解部门，调解失败再将其移送至审判部门。第二，规制程序转换的证据效力。在审判流程中，调解收集的证据如当事人双方均无异议，即可确认证据的效力，无需再次收集，如当事人有一方存在异议并作出了合理的说明，应进行二次收集，以减少调解对诉讼的不利影响。第三，明确调解的时限。《行政复议调解指导意见》中提出要避免久调不决，任一方当事人提出恢复审理请求，或者行政复议机构评估认为难以达成一致意见的，及时终止调解，依法作出行政复议决定。借鉴复议调解的规定，应设定明确的调解时限，防止长时间陷入调解而忽视审判职责，确保调解进程与审判的平衡。第四，调解员与法官相分离。为了最大程度避免法官因经历调解程序对案件产生先入为主的情况，应当建立行政诉讼调解专家库，根据案件需要抽调专家库中相关领域的专家作为调解员，实现调解员与法官分离的机制。

5.4. 完善行政诉讼调解的监督与救济

“无救济则无权利”，应当为调解当事人提供充分的救济渠道。在我国行政诉讼中，法官在合法性审查中发挥着很大作用。法官既要审查实体上的合法性，又要审查程序上的合法性。满足合法性，再审核是否属于调解类案件[5]。在司法实践中，一些法院在未经审查的情况下就将调解类案件直接纳入调解程序。这种做法无疑增加了司法程序的不公风险。检察机关通过行使诉讼职能和监督职能来维护国家法律的统一实施[6]。这一点可以借鉴德国的公益代表人制度，由检察官审查调解协议是否损害公共利益。因此，设立专门的监督部门以确保调解过程的公正性是非常必要的。

为了确保调解的公正性，提出以下三点建议：第一，设立专门的监督部门。在法院审查调解过程合法性的基础上，检察官对调解协议是否损害公共利益进行监督。防止法院在行政诉讼调解中的权力过度集中，确保调解过程的公正与透明。第二，允许当事人及第三方在发现调解对其合法权益造成损害时启

动再审。如当事人有证据证明调解书违背自愿原则或违背法律的规定，可以申请再审。第三人能够提供证据证明调解书违法的，人民法院经审查后可确定调解书无效，并允许第三人申请再审。第三，调解应当适用回避制度。借鉴诉讼中回避制度的相关规定，与案件当事人相关的法官应当在调解中自行回避、申请回避或指令回避，以确保调解的公正性。第四，建立行政诉讼调解书履行情况跟踪回访制度。2024年《行政复议调解指导意见》中提出行政复议机构要建立行政复议调解书履行情况跟踪回访制度，加强对被申请人履行情况的监督。应借鉴其相关规定，建立行政诉讼调解书跟踪回访制度，对不履行或者无正当理由拖延履行行政诉讼调解书的，制发责令限期履行通知书，督促其履行。

6. 小结

从审判实践来看，行政诉讼长期面临着这种“程序空转”的问题，行政争议的实质性化解成为行政案件当事人及人民法院的共同期盼。针对目前行政诉讼调解的实践现状，提出规制“调解 + 撤诉”的结案方式，适当扩大调解的适用范围，建立调审分离的模式，加强对行政诉讼调解的监督与救济，从而确保行政争议的实质性化解，关系到“法治为民”、“司法护民”理念的贯彻落实，促进国家治理体系与治理能力现代化。

基金项目

本文系2024年天津师范大学科研创新项目“法院实质性化解行政争议”(项目编号: 2024KYCX019Z)的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 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, 41(5): 99-117.
- [2] 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, 23(4): 93-104.
- [3] 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): 77.
- [4] 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.
- [5] 江必新, 梁风云. 行政诉讼法理论与实务[M]. 第3版. 北京: 法律出版社, 2016: 1189.
- [6] 陈瑞华. 论检察机关的法律职能[J]. 政法论坛, 2018, 36(1): 3-17.