

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

章志远¹

(华东政法大学 法律学院, 上海 200042)

【摘要】：上海市高级人民法院连续三年发布的行政争议实质解决案例，为观察我国当下行政诉讼实质性解决行政争议理念的贯彻实施提供了绝佳窗口。就实质性解决的判断标准而言，全面回应当事人真实诉求、整体化解行政与民事交织争议、彻底维护当事人利益关切构成行政诉讼案结事了的重要表征。就实质性解决的主体构造而言，法院系统的上下联动、府院互动的灵活多样、社会力量的多方参与构成行政审判能力发挥的组织资源。就实质性解决的具体路径而言，依法判决的日渐边缘、权益保护的不确定性、监督行政的功能萎缩构成协调化解路径依赖的负面效应。行政诉讼实质性解决行政争议在法治典范区域的实践得失，亟待行政法学理予以总结提炼，促进中国特色行政审判制度在法治轨道上行稳致远。

【关键词】：行政诉讼；实质性解决行政争议；府院互动；协调化解；依法裁判

【中图分类号】：D915.4 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1001-4403(2022)06-0074-10

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2022.06.008

一、引言

从最高人民法院2009年印发的《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》首次提出“争议的实质性解决”，到2014年修订的《行政诉讼法》第1条将“解决行政争议”新增为一项立法目的，再到最高人民法院2019年印发的《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—2023)》提出“推动行政争议实质性化解”，直至中共中央、国务院2021年印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出“健全行政争议实质性化解机制”，十多年来“实质性解决行政争议”话语迅速发展成为指导我国行政审判工作乃至整个行政纠纷化解体系建设的基本政策。在各地法院近年争相探索实质性解决行政争议路径的同时，行政复议、行政检察工作开展也自觉将实质性解决行政争议作为基本指导思想。实质性解决行政争议政法话语的强势兴起，逐渐引起行政法学者的关注，阐释性、建构性和反思性研究蔚然成风。¹

在实质性解决行政争议司法理念的影响之下，各地法院不断发布典型案例展示实质性解决行政争议的成绩，为这一主题的深入研究提供了不可多得的实践样本。上海市高级人民法院早在2011年就在全国率先发布《关于建立行政争议实质性解决机制的若干意见》，在行政审判实践中积极探索行政争议的实质性解决；2018年又发布《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“实施意见”)，将一些实践中较为成熟的做法上升为规则，不断推进行政争议更好获得实质性解决。从2019年5月开始，上海市高级人民法院连续三年发布行政争议实质解决案例，是目前国内同时从制度建设、平台建设和案例发布上

¹ 作者简介：章志远，华东政法大学法律学院教授、博士生导师，主要从事行政法学研究。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“行政诉讼实质性解决争议的制度构造”(项目编号：21AFX008)的阶段性成果。

持续推进行政诉讼实质性解决行政争议的代表性区域。就其拥有的先发性、持续性、综合性和实效性特点而言，上海都是观察行政诉讼实质性解决行政争议实践发展的绝佳窗口。为此，本文聚焦上海市高级人民法院发布的 2018—2020 年第三批 32 个行政争议实质解决案例，分别从判断标准、主体构造和具体路径等三个方面深入解读这些样本，在勾勒行政诉讼实质性解决行政争议实践概貌的同时，立足 2014 年修订的行政诉讼法基本精神检视其实践探索的得失，希冀推动这一中国特色行政审判理念能够在法治轨道上得到正确贯彻实施，使其内在制度优势更好转化为社会治理效能。²

二、行政诉讼实质性解决行政争议的判断标准

尽管“实质性解决行政争议”已经频频写入党和国家正式文件及最高人民法院、最高人民检察院司法解释之中，但“实质性”的确切内涵和适用情形迄今为止尚无权威规定。在行政法学理上，围绕“实质性”的判断标准，先后出现过“三要素说”“两要素说”“四要素说”等理论争论。“三要素说”主张行政争议实质性解决包括三层意思：“一是案件已经裁决终结；二是当事人之间的矛盾真正得以解决；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。”³“两要素说”主张行政争议实质性解决的内涵分为两个方面：一是行政诉讼程序终结后未再启动新的法律程序，即程序上实质终结；二是行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得实质处理，即原告权益获得实质救济。⁴“四要素说”主张行政争议实质性解决的内涵包括四个要素：“一是行政审判权的运用空间不局限于起诉人表面的诉讼请求，辐射到被诉行政行为合法性的全面审查；二是行政审判权的运用方式不局限于依法作出裁判，扩及到灵活多样的协调化解手段；三是行政审判权的运用重心不局限于表面行政争议的处理，拓展到对相关争议的一揽子解决；四是行政审判权的运用结果不局限于本案的程序性终结，延伸到对起诉人正当诉求的切实有效保护。”⁵这些不同观点从形式与内容、程序与实体、法律与事实相结合的角度，展现了行政诉讼制度定分止争与案结事了功能的相互贯通，摹绘出行政诉讼实质性解决行政争议的理想图景。

作为指导上海三级法院实质性解决行政争议最直接的规范依据，“实施意见”第一条列举了行政案件应当获得实质性解决的具体情形。从其文字表述上看，至少包含三个方面的要求：一是并非所有的行政案件都要追求实质性解决，只有存在某些特殊情形的案件才需要促进行政争议稳妥解决；二是行政案件不能满足于表面解决，当事人的正当诉求、实质权益、信赖利益、相关的前置争议都需要妥善解决；三是行政案件存在合理性争议，需要考虑当事人自身特殊情况予以个案具体处理。就 32 个样本案例而言，通过一审程序直接实现实质性解决行政争议的有 16 个，通过二审程序实现实质性解决行政争议的有 15 个，通过再审程序实质性解决行政争议的有 1 个。这一比例恰如其分地反映了当下行政审判实践中的“两高两低”现象（即上诉率高、申诉率高，实体裁判率低、原告服判息诉率低），也折射出贯彻落实实质性解决行政争议理念的现实紧迫性。通过对这 32 个样本案例的观察，大体上可以判断得出行政争议是否获得“实质性”解决的三个标准。

（一）全面性：回应真实诉求

身处急速社会转型时期，行政案件的发生往往都具有复杂的社会背景。如果人民法院在行政审判活动中不深入了解行政争议产生的真正原因，不主动探究起诉人起诉的真实利益诉求，而是仅仅局限于消极应对起诉人表面的诉讼请求，就容易落入机械办案、僵化适用法律的陷阱。在 16 个历经二审、再审程序的样本案例中，一审判决驳回原告诉讼请求的有 11 个、裁定驳回起诉的有 4 个、裁定不予立案的有 1 个，一定程度上印证了当下行政审判实践中裁驳率过高的现状。习近平总书记指出：“法律不应该是冷冰冰的，司法工作也是做群众工作。一纸判决，或许能够给当事人正义，却不一定能解开当事人的‘心结’，‘心结’没有解开，案件也就没有真正了结。”⁶坚持以人民为中心的行政审判观，就是要求行政法官必须始终坚持真挚的为民情怀，始终坚持人民主体理念，通过行政审判活动“实现对人民群众合法权益的全面、无漏洞的保护”⁷。

全面了解起诉人提起行政诉讼背后的真实意图和利益诉求，是人民法院实质性解决行政争议的必备前提。在“陈某诉上海市浦东新区市场监督管理局投诉举报申请再审案”（2018 案 2）中，承办法官并未拘泥于当事人表面上对行政机关投诉处理决定的异议，而是通过事先多次与当事人推心置腹的谈话找寻问题症结，明确案件背后的实质争议是其作为消费者在投诉举报之后因与商家无法达成赔偿解决方案而进一步产生的争议。陈某提起民事、行政等多个诉讼的真实原因，直接缘于涉案手机存储了

大量新婚蜜月旅途中的珍贵照片，无法开机、无法维修、无法协商解决的事实增加了对立情绪。其维权行动的最终目的是想恢复手机内照片，如果无法修复则希望能够继续保留该手机待今后技术发展后再进行数据恢复。起诉行为背后真实诉求的查明，为该案相关争议的妥善化解奠定了坚实基础。在“施镇某诉上海市社会保险事业管理中心连续工龄认定、上海市人力资源和社会保障局行政复议决定案”（2019 案 4）中，合议庭通过认真听取上诉人意见后研判本案虽然属于社会保险争议，但实质上涉及公民的身份信息争议，与公安机关所管辖的身份及户籍情况具有直接关联性。当事人只有补充提交充分的证据证明“此我”即“彼我”这一实质性问题，社会保险行政争议方可迎刃而解。正是通过全面查清案件争议起因，才为法院从源头上切实解决纷争提供了条件。

（二）整体性：一体解决争议

行政审判实践中的很多行政争议或因其他基础性民事争议引发，或在其背后还同时存在高度相关的民事争议，或潜藏着其他即将发生的民事争议。人民法院在案件审理过程中如果就案论案，就会出现“官了民不了”现象，后续发生的更多循环诉讼不仅增加当事人诉累，还会无端耗费国家司法和行政资源，甚至可能造成行政争议和民事争议不同裁判之间的相互冲突，成为行政诉讼“程序空转”的典型。在部分征收补偿、申请履行法定职责和行政处罚样本案例中，就存在行政争议和民事争议相互交织的情形。2014 年修订的行政诉讼法第 61 条明确规定了“行政诉讼一并解决相关民事争议”制度，但实施效果并不理想。究其原因，主要还在于行政法官在审理行政案件过程中尚未普遍形成整体性审查思维和一揽子化解思维，表现出谦抑性有余、能动性不足的倾向。在行政争议与民事争议相互交织成为社会常态、诉源治理观嵌入行政审判活动过程之中的新时代，应当坚持有利于司法能力提升的能动主义解释取向，对一并解决民事争议条款作出符合社会发展现实需要的解释，使得行政审判活动牢牢把握一并解决民事争议的主动权和主导权。⁸

加强行政争议与民事争议化解的联动性和同步性，是人民法院实质性解决行政争议的重要表征。在“白某诉上海市浦东新区人民政府行政复议决定案”（2019 案 2）中，原始的民间邻里纠纷引发治安处罚决定，经行政复议决定撤销后引发行政诉讼；同时，民间邻里纠纷中的人身财产损失问题引发民事诉讼，一审判决之后又提起上诉。如果法院既不考虑本案行政争议和民事纠纷的关联性，也不考虑邻里之间和谐关系的持续性，径直作出处罚程度更重的变更判决，就可能进一步加剧双方的对立情绪，无助于民事赔偿义务的履行。解铃还须系铃人。本案行政法官和民事法官为减少当事人诉累、一次性化解行政争议和关联民事争议，积极为当事人搭建对话平台，促使双方最终达成治安调解协议，同时撤回行政起诉和民事上诉。在“梅某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局房屋征收补偿协议纠纷案”（2020 案 3）中，房屋征收补偿协议纠纷的背后交织着被征收户家庭成员之间的利益分配问题、涉案私房老租户的居住利益问题，如果不坚持行政争议与民事纠纷一并化解的审理思路，就会进一步增加当事人诉累。二审法院坚持司法便民、一并解决民事纠纷原则，由房屋权利人梅某某与老租户签订协议，既认可该租户代表人在征收过程中签署的相关文件，也认可老租户实际居住期间的搭建以及对应征收补偿利益由其结算所有。梅某某户征收补偿利益按照征收基地补偿方案以及房屋征收补偿协议据实结算，老租户同意在获得征收利益后补偿梅某某相应钱款，各方均确认针对征收补偿利益再无其他争议。正是法院坚持了一体解决相互交织的行政争议和民事争议的整体性思维，才实现了案结事了人和的“三赢”效果。

（三）彻底性：认同处理结果

努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义是新时代司法为民的核心要义。行政诉讼双方当事人现实地位悬殊，很多争议都因地方党委和政府开展的中心工作引发，如果法院不能站稳群众立场、坚持用户体验导向，一纸流于形式的行政裁判就难以使行政相对人产生获得感和亲近感，不断上诉、申诉自然就会成为行政相对人的不二选择。在 16 个一审程序以判决驳回原告诉讼请求、裁定驳回起诉和不予立案方式结案的样本案例中，起诉人的实际利益关切没有得到回应，对法院避实就虚、机械适用法律作出的裁判就无法认同。行政审判活动要想取得令人心服口服的效果，就必须围绕起诉人的实质利益诉求拿出彻底解决的可行方案。“坚持以法为据、以理服人、以情感人，努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。”⁹

努力形成彻底解开当事人心结的实质利益诉求维护方案，是人民法院实质性解决行政争议的根本所在。在“SAOR 要求上海市出入境管理局履行补办签证法定职责上诉案”（2018 案 6）中，SAOR 的父母发生婚姻家庭矛盾，其父亲以旧护照遗失为由为其申领了新护照，其加注有效居留签证的旧护照仍然由其母亲予以保管。父母之间婚姻关系的紧张，两份护照的同时存在，二审程序中旧护照的到期，都使得未成年人 SAOR 的合法居留问题一时间陷入难以解决的困境之中。如果本案争议未予妥善解决，则 SAOR 面临的合法居留、出入境问题均因该争议问题的悬而未决而引发新的矛盾和纠纷，其父亲甚至认为被告不予办理行政行为限制了 SAOR 作为美国人的人权。该案如果以不属于人民法院受案范围为由简单一裁了之，有可能引发不必要的外事纠纷。同时，如果仅凭其父亲一方的申请为 SAOR 补办签证将导致对母亲抚养权益等产生不利影响，其母亲可能提出诉讼，存在法律风险。在全面研判案件症结之后，二审法院合议庭审慎选择了一条能够兼顾各方和相关利害关系人利益的最佳解决方案，即在 SAOR 父母双方离婚抚养权争议彻底解决之前，由其二人共同至市出入境管理局办理 SAOR 离境申请，避免各方所担忧的风险发生，最终在 SAOR 新护照上办理好居留许可手续。在“王某诉上海市社会保险事业管理中心要求撤销社会保险稽查告知案”（2019 案 5）中，二审法院紧紧围绕王某申请提供的相关文书能否证明案涉期间其与某物业公司存在劳动关系的争议焦点进行审查，认为作为普通劳动者的王某已尽到证明义务，能够证明劳动关系的存在。以此认定为突破口，法院进一步认可王某之前另外提出的社会保险费补缴申请的合理性，并综合考虑其年龄、来沪务工时间、补缴社会保险费对领取养老金的时间影响等因素，提出一次性补缴案涉期间社会保险费、实现王某六十岁退休即领取养老金一劳永逸的方案。正是由于法院在全面查清案件事实的基础上提出最大限度保障当事人权益的可行化解方案，才真正赢得了当事人的内心认同。

三、行政诉讼实质性解决行政争议的主体构造

作为国家政治权力有机组成部分的司法权的运作，不仅会受到主流政治意识形态的影响，反过来也会对政治有机体产生作用。特别是肩负监督行政和保障权利使命的行政审判权，在中国特色党政体制下的运作更需要审慎处理好法治与政治之间的辩证统一关系，善于寻求体制内各种有利资源的支持，防止陷入孤掌难鸣的境地。“一个政治功能缺失或弱化的法院，实际上既无政治地位，更无力担当实现法治的重任，还势必影响其一般司法功能的发挥。”¹⁰2014 年修订的行政诉讼法实施七年来，坚持党对人民法院工作的绝对领导不断强化，行政诉讼管辖体制几经变迁，实质性解决行政争议司法政策的贯彻考验着人民法院的行政审判能力，也为人民法院行政审判职能作用的充分发挥提供了契机。为此，积极寻求当地党委和政府的支持，通过多方合力共同促进行政争议的实质性解决，就成为新时代人民法院继续优化行政审判外部环境的重要策略。

上海市高级人民法院印发的“实施意见”从规范层面塑造了行政诉讼实质性解决行政争议的主体结构，为行政审判实践提供了充足依据。“实施意见”第 2 条规定的“行政争议多元调处中心”，是行政争议协调化解的专门平台，代表着上海行政审判的特色；第 4 条规定的“行政争议多元解决机制”、第 5 条规定的“法院联动化解机制”、第 6 条规定的“司法行政联动化解机制”和第 7 条规定的“负责人出庭化解行政争议机制”，勾勒出一幅法院与其他国家机关、社会组织携手实质性解决行政争议的理想图景。观察 32 个样本案例的司法处理过程，可以看出“整体法院”“府院互动”“社会参与”相结合的三重主体构造模式。

（一）整体法院

法院是行政审判程序的主导者，也是行政争议实质性解决的责任者。在实质性解决行政争议成为行政审判领域司法能力重要表征的当下，应当凸显以充分整合内部力量为目标的整体法院的角色。一方面，在同一法院内部，要打破行政审判庭与民事审判庭之间的案件壁垒，通过行政案件与关联民事案件的同步推进和信息共享，促进相互交织的行政争议与民事争议一并获得解决；另一方面，要打破不同层级、不同地域法院之间的界限，形成基层法院、中级法院和高级法院三级法院合力联动解决以及行政案件相对集中管辖法院与属地法院密切协同的工作体系。

一些样本案例展示了整体法院在实质性解决行政争议方面的战斗堡垒作用。在“上海市崇明县富鑫砖制品加工场诉上海市崇明区新河镇人民政府强制拆除违法建筑上诉案”（2019 案 10）、“蔡某某诉上海市崇明区人民政府、上海市崇明区三星镇人民

政府履行法定职责系列案”(2020 案 12)中,崇明法院作为上海市首个成立行政争议多元调处中心的非集中管辖法院,接受集中管辖法院委托,利用多元解纷平台,因地制宜实质性解决发生在当地的行政争议,体现了不同地域、不同层级法院之间联动化解的体制优势。在 2018 案 2 中,上海市高级人民法院行政法官与浦东新区人民法院民事法官相互借力,通过上下级法院联动化解,最终促成行政争议一并得到妥善解决。

(二)府院互动

在我国党政体制下,司法机关和行政机关虽然分工不同,但在执行国家法律和维护社会稳定方面目标一致。二者完全可以通过行政诉讼内外的沟通、协调等多种交互活动方式,共同促进行政争议的实质性解决,进而形成司法权与行政权之间互相支持、互相促进的另类关系形态。¹¹依托府院互动机制实质性解决行政争议,是中国特色行政审判制度的特点和优势。行政机关掌握着大量人力、物力、财力资源,能够从容解决历史遗留问题、政策调整问题和个案正当诉求问题。府院互动的范围和方式灵活多样,既包括作为当事人一方的行政机关,也包括案件争议焦点涉及的其他行政机关;既可以采取行政机关负责人出庭应诉、发送司法建议等法定方式,也可以采取司法行政协作会商、政法委牵头协调各方等非正式方式。

大量样本案例展示了府院互动在实质性解决行政争议方面的桥梁纽带作用。一方面,法院与作为行政诉讼一方当事人的行政机关围绕案件争议焦点依法互动,通过被诉行政机关负责人出庭应诉释法解惑,通过被诉行政机关积极配合达成协调化解方案。在“邵某诉上海市不动产登记局房屋登记上诉案”(2018 案 5)中,经法院积极协调,市不动产登记局局长在二审庭审中出庭应诉,向邵某陈述了相关情况,详细解释了办理不动产继承登记的法定途径和条件,并当庭表示将重新受理邵某的继承登记申请。邵某表示通过庭审为其搭建了与行政机关面对面沟通平台得到解惑,当庭申请撤回上诉和原审起诉。在“贺某、陈某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局房屋征收补偿协议纠纷案”(2020 案 7)中,法院督促被告提高办事效率,尽量缩短征收补偿款发放流程时间,保证行政调解书确定的义务得到及时履行,行政争议获得彻底解决。在“蒋某诉上海市杨浦区城市管理行政执法局责令限期拆除违法建筑决定及上海市杨浦区人民政府行政复议决定案”(2020 案 8)中,经法院积极沟通,被告杨浦区城管局同意适当放宽拆除期限,并提供一定的设备帮助蒋某自行拆除,最终实现了蒋某同意自行拆除建筑物并撤回起诉的实质性化解效果。另一方面,法院在查清案件背后真正堵点时与其他相关行政机关开展互动,共同促进案涉行政争议获得实质性解决。在“上海蒙明仓储有限公司诉上海海关行政许可决定及海关总署行政复议案”(2019 案 1)中,法院查明本案根本结症是蒙明仓储公司未取得安监部门颁发的特种经营许可证,导致证照不全被告无法受理相关行政许可。在安监部门根据形势变化已经同意颁发相关许可证的情况下,行政争议实质性解决就有了坚实基础。在 2019 案 4 中,法院积极联系某区公安分局和两家派出所,查看了上诉人的原始户籍档案资料,确认上诉人与家人户籍变动轨迹,争取到公安机关出具共同迁移户籍证明,为案涉社会保险争议彻底解决奠定了基础。在 2020 案 12 中,崇明区行政争议多元调处中心积极寻求区委政法委支持,由其牵头协调区司法局、区自规局、三星镇政府等相关职能部门达成了一揽子化解争议共识。

(三)社会参与

法院作为全社会多元纠纷解决机制的引导者和推动者,应当具备“有效配置全社会纠纷解决资源”的司法能力。¹²除了有效利用党政体制资源促进行政争议实质性解决外,法院还需要广泛动员吸纳各种社会力量的积极参与。从这个意义上来说,行政审判制度为行政争议实质性解决搭建多方共同参与的沟通平台,为最优争议解决方案的形成和落实提供保障。参与行政争议实质性解决的社会力量和具体方式多样,既包括起诉人所在单位、社区和行业组织,也包括与案件当事人没有任何利害关系的社会专业第三方;既可以被追加为行政诉讼第三人身份参与,也可以通过市场竞争、行政协调等方式参与。

部分样本案例展示了社会参与在实质性解决行政争议方面的孵化催生作用。一方面,在规划许可类行政案件中,法院围绕行政争议背后的业主居住品质问题,通知开发商参加诉讼,为争议实质性解决搭建三方有效沟通平台。在“朱某诉上海市奉贤区规划和土地管理局规划行政许可案”(2019 案 7)中,法院查明在当事人针对规划许可提起的行政诉讼背后,隐藏着购房业主与开发商之间关于实际交付房屋与预期不符的商品房买卖合同争议。如果购房业主所诉求的民事权益能够得到及时维护和利益

填补，由此引发的行政争议就能迎刃而解。为此，法院追加被诉建设工程规划许可证的被许可人即开发商作为第三人参加诉讼，为原告搭建一个行政、民事交叉解纷的调处平台，在实质性解决民事争议的基础上一并解决行政争议。在“徐某某诉上海市规划和自然资源局规划验收案”（2020 案 6）中，法院查明案件双方当事人关注的真正焦点是小区居民的安全隐患，通知市规划局负责人和开发商出庭应诉，经过各方协商最终达成以设置隐形围栏等方式解决安全隐患问题的实质性解决争议方案。另一方面，为彻底解决行政争议免除后患，法院还积极延伸审判服务职能，借助社会第三方力量共同实现行政争议实质性解决。在“曹某某诉上海市公安局徐汇分局交通警察支队行政处罚决定及上海市公安局徐汇分局行政复议决定案”（2020 案 1）中，法院查明作为徐汇交警支队作出行政处罚决定依据的涉案路段禁令标志是交通部门设置的，上诉人就禁令标志设置提出的异议具有一定的合理性。为此，法院委托市行政争议多元调解联合中心调解员、退休资深法官参与调解，并在罚款退还上诉人撤回上诉和原审起诉后走访道路交通运输主管部门通报情况，会商涉案路段交通标志改进方案，从源头上预防潜在争议的发生。在“朱某等诉上海市松江区泗泾镇人民政府行政赔偿系列”（2020 案 4）中，法院没有拘泥于原告因被告限制性措施造成合法权益受损提起的赔偿请求，而是充分考虑到政府在园区管理、招商引资、产业选择等方面的资源优势，居中协调由政府牵头引入第三方平台，将原告厂房交给该第三方平台进行长期整体包租。在协调化解方案因选取方式、租金标准等产生争议后，法院继续组织双方对话，最终由镇政府出面再次寻找了一家长期租赁的平台公司，通过一次性签订十年长期租赁合同，既解决了原告燃眉之急又兜底了其后顾之忧。

四、行政诉讼实质性解决行政争议的具体路径

在诉讼法理上，按照纠纷解决是否基于当事者之间的自由合意为标准，可以将解决纠纷的过程分为“决定型”解决和“合意型”解决两种不同模式。其中，前者是纠纷各方根据第三者有拘束力的决定来解决，后者是纠纷各方根据彼此之间的合意来解决。¹³“决定型”解决和“合意型”解决方式各有所长，本身并无高下先后之分，只是适用的场合有别而已。2014 年修订的《行政诉讼法》从行政判决类型化设计和引入依法调解两个方面，丰富了解决行政争议的具体手段。加上原有的原告申请撤诉审查机制，在规范层面初步构建起“判决—调解—撤诉”的三重行政争议解决路线图。同时，法定的法院释明、司法建议、行政机关负责人出庭应诉等机制也能够起到相应的辅助作用，促成行政争议获得实质性解决。

上海市高级人民法院印发的“实施意见”第 1 条将“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，暗含着协调化解在行政争议实质性解决路径谱系中的优先地位；第 2 条将行政争议多元调处中心协调化解行政争议的案件范围从行政诉讼法第 60 条规定拓展到“其他行政案件”，并设置了诉前协调化解程序。这些规定从规范层面进一步激活了行政诉讼法第 61 条，使得既往备受诟病的协调化解方式正式登堂入室，成为最典型的实质性解决行政争议路径。这一做法在文本意义上模糊了依法调解与协调化解撤诉（包括因被告改变其所作行政行为后原告同意并申请撤诉情形在内）之间的界限，造成了立案登记制与依法调解之间的紧张关系。就 32 个样本案例而言，通过协调化解最终撤诉的有 26 个，占比高达 81%；通过出具行政调解书结案的有 4 个，通过判决形式结案的只有 2 个且为驳回诉讼请求判决和确认违法判决。同时，上海市高级人民法院从 2020 年开始同步发布上海法院行政审判典型案例（2019 年、2020 年共 20 个），以驳回诉讼请求判决结案的 11 件、以裁定驳回起诉结案的 1 件，以撤销判决结案的 5 件、以确认违法判决结案的 2 件、以变更判决结案的只有 1 件。这种做法在很大程度上固化了“实质性解决行政争议≈协调化解”的认知模式，需要结合具体个案进行认真检讨。观察 30 个协调化解方式结案的样本案例处理过程，可以看出“依法判决的边缘化”“权益保护的随机化”“监督行政的模糊化”的三重困境。

（一）依法判决的边缘化

类型化的行政判决作为《行政诉讼法》修改中“最为丰富和最有特色的内容之一”¹⁴，诠释了人民法院依法审判的初心使命。长期以来，实体裁判率低始终是我国行政诉讼制度实施效果日渐式微的表征。在行政争议实质性解决理念的贯彻过程中，依法判决更有被协调化解取代之势，这种状况不能不令人担忧。“从根本上讲，行政诉讼协调的盛行，反映的是判决之难、诉讼之弊。”¹⁵相较于协调化解所具有的程序封闭、面向过去、就事论事的特质而言，依法判决的程序保障、面向未来、规则之治的优势更为明显。从明确行为规则、预防争议发生的功能主义立场来看，人民法院依法作出判决特别是引领性判决是最重要、最稳

定的行政争议实质性解决方式。如果过分夸大协调化解在行政争议实质性解决路径谱系中的作用，甚至将二者完全等同起来，就会进一步导致依法判决的边缘化，最终使人民法院本应承载法律所赋予的审判职能丧失殆尽。

部分协调化解结案的样本案例充分彰显了依法判决边缘化的现实危险性。在 2020 案 1 的审理过程中，曹某某主张禁令标志设置位置不清晰，当其能看清禁令标志时已无法转向，不得已驶入单向的禁行路段。二审法院通过全面审查证据，也认可了曹某某就禁令标志设置提出异议的合理性。2021 年修订的《行政处罚法》第 33 条第 2 款规定：“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。”如果法院能够坚持依法审判，就何谓“足以证明没有主观过错”作出权威性的解释判断，不仅能够实现本案行政争议的案结事了，而且还能为行政机关作出行政处罚确立明确的行为规则，进而从源头上预防类似行政争议的发生。遗憾的是，本案历经行政复议、行政诉讼一审和二审程序，最终以 200 元罚款退还撤诉而告终，使法院错失依法作出具有规则引领意义裁判的良机。在“某商贸有限公司诉上海市嘉定区市场监督管理局行政处罚决定案”（2020 案 5）中，二审法院已经查明行政相对人行为的违法性和结果的严重性尚不符合《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》中“从重行政处罚”情形，但还是通过主持调解促使双方当事人自愿达成行政调解协议的方式结案。2021 年修订的《行政处罚法》第 34 条规定：“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。”如果法院直接采取确定性最强的变更判决结案，不仅更有利于本案行政争议获得实质性解决，而且能够提升人民法院行政审判活动的权威性。本案以行政调解书形式结案固然取得了较好的社会效果，但法律效果却在无形中打了很大折扣。

（二）权益保护的随机化

行政案件协调化解能否成功，“不但取决于法律和利益的考量，往往还取决于法官的权威、耐心和技巧”¹⁶。一般来说，层级越高的法院拥有更强的社会资源动员能力，协调化解的成功率更高。然而，根据最高人民法院 2021 年 9 月印发的《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》规定，审判重心要进一步下沉，逐步实现基层人民法院“重在准确查明事实、实质化解纠纷”“中级人民法院重在二审有效终审、精准定分止争”。如果任由协调化解之风盛行，社会矛盾纠纷依旧会呈现重新上交之势，这与四级法院审级职能定位改革的目标存在悖论。一部行政审判制度的历史，就是人民法院不断拓展人民权益司法保护广度、深度和温度的历史。协调化解成功与否的不确定性，容易使当事人合法权益维护陷入随机化的境地，无助于行政审判初心使命的坚守。

部分协调化解结案的样本案例充分证明了行政相对人权益保护的不确定性并非杞人忧天。在“叶某等诉上海市松江区泗泾镇人民政府行政强制上诉案”（2018 案 3）中，被告告知行为法律属性、违法情形、侵权事实均十分明确，却经历了“一审裁定驳回起诉一二审撤销并指令原审继续审理——一审判决确定违法一二审维持原判”的复杂诉讼过程，这期间法院还多次组织双方沟通协调。虽然该案法院最终判决确认被告行政行为违法，但作为涉案实质争议的损害赔偿问题依旧没有获得解决，实有行政诉讼“程序空转”之嫌。在“花缘服饰(上海)有限公司诉上海市浦东新区城市管理行政执法局、上海市浦东新区人民政府环保行政处罚及行政复议案”（2018 案 8）中，花缘公司生产规模明显缩小、对环境的不利影响有限，在被处罚后已经自行纠正违法行为，且在行政复议过程中通过了建设项目竣工验收。这些事实相当清楚，法院本可通过作出变更判决直接实质性解决行政争议，最终却通过调解方式结案。这些处理方式既增加了行政相对人权益保护的不确定性，也不利于法律适用的统一性。

（三）监督行政的模糊化

2014 年修订的《行政诉讼法》第 1 条删除了“维护”二字，仅保留“监督行政机关依法行使职权”的表述，进一步重申了行政诉讼制度所承载的司法权监督行政权的使命。“行政诉讼法是监督行政机关依法行政的法律，而非维护和强化行政机关权威的法律。”¹⁷协调化解之风在实质性解决行政争议名义之下的强势复苏，使得司法权对行政权的维护和支持功能凸显、监督和制约功能萎缩。行政行为合法性审查是我国行政诉讼法所确立的基本原则，任意夸大协调化解的作用只能进一步助长司法谦抑之风，使得监督行政在司法实践中遭遇严重的实效性危机。

部分协调化解结案的样本案例充分印证了监督行政功能趋于模糊的现实可能。“上海卫泰酒店用品有限公司诉上海市宝山区发改委、经济委员会等行政给付上诉案”(2018 案 4)是样本案例中为数不多的给付类行政案件,涉及对行政相对人信赖利益的有效保护和行政机关积极履职释明政策加强政企沟通的监督。法院居中协调化解使原告获得了一些资金补贴,但也失去了经由依法裁判对行政给付行为合法性和合理性进行监督的机会。在“上海天虹汽车销售有限公司诉上海市浦东新区航头镇人民政府强制拆除违法建筑案”(2019 案 3)中,被告拆违行为违法事实清楚,法院组织双方协调化解也许能够使原告获得一些现实的补偿利益,但法院监督行政机关依法行使职权的功能却无法实现。

五、结语

作为国内城市化率最高地区、优化营商环境首位度城市和法治政府建设典范城市,上海市行政执法能力水平和行政争议化解能力一直得到业界普遍认可。十多年来,上海市三级法院围绕行政诉讼实质性解决行政争议进行了持续不断的实践探索,取得了不少有益的经验并在全国范围内得到推广。上海市法院系统在实质性解决行政争议案件范围、组织资源和具体路径方面的大胆尝试,体现了一种实用主义的改革理念,有助于“让司法更能司法”¹⁸改革目标的局部实现。然而,实用主义的过度化也会对行政审判制度的固有功能构成挑战,必须从行政法学理上予以深入剖析。作为一种优化建言,行政争议实质性化解典型案例的发布尚可从三个方面进行完善:第一,改变目前实质性化解行政争议典型案例与行政诉讼典型案例并举发布且前者多为协调化解撤诉的做法,避免陷入只有协调化解才是最优行政争议实质性化解路径的认识误区;第二,人民法院应当坚守依法审判的底线思维,善于通过引领性判决的作出为行政机关确立类行政行为的基本规则,避免今后重复发生违法情形,真正实现行政争议的源头治理;第三,作为行政争议实质性化解工具箱的必要组成部分,协调化解的要义应当转向行政机关的自我纠错,遵循依法自我纠错就是依法行政的戒律,避免人民法院深陷久拖不决的协调境地而背离行政审判制度的初衷。对行政诉讼实质性解决行政争议在法治典范区域实践探索得失的总结与反思,能够促进中国特色行政审判制度在法治轨道上行稳致远。

注释

1 有关阐释性研究的代表性论文,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;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。有关建构性研究的代表性论文,参见章志远:《作为行政争议实质性解决补充机制的司法调解》,《学习与探索》2021 年第 12 期;江国华、王磊:《检察机关实质性化解行政争议的制度分析与实践完善》,《国家检察官学院学报》2022 年第 3 期;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。有关反思性研究的代表性论文,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;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。

2 这 32 个案例涵盖了行政处罚、行政许可、行政强制、行政登记、行政给付、工伤认定、征收补偿、行政赔偿、不履行法定职责、行政复议等领域,具有广泛的代表性。以下论及具体案例时,以“年份+序号”组合形式指代(如“2018 案 1”)。

3 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,第 54 页。

4 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,第 104 页。

5 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,第 127 页。

6 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 23 页。

7 梁风云:《人民法院行政审判工作如何贯彻习近平法治思想》,《民主与法制周刊》2022 年第 4 期,第 53 页。

-
- 8 参见章志远：《〈民法典〉时代行政诉讼制度的新发展》，《法学》2021 年第 8 期，第 96-106 页。
- 9 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 260 页。
- 10 江必新：《正确认识司法与政治的关系》，《求是》2009 年第 24 期，第 52 页。
- 11 参见章志远：《中国行政诉讼中的府院互动》，《法学研究》2020 年第 3 期，第 3-19 页。
- 12 参见顾培东：《人民法院改革取向的审视与思考》，《法学研究》2020 年第 1 期，第 3-26 页。
- 13 参见棚濑孝雄：《纠纷的解决与审判制度》，王亚新译，中国政法大学出版社 2004 年版，第 7 页。
- 14 梁凤云：《不断迈向类型化的行政诉讼判决》，《中国法律评论》2014 年第 4 期，第 152 页。
- 15 何海波：《行政诉讼法》（第 3 版），法律出版社 2022 年版，第 556 页。
- 16 何海波：《行政诉讼法》（第 3 版），法律出版社 2022 年版，第 553 页。
- 17 梁凤云：《新行政诉讼法讲义》，人民法院出版社 2015 年版，第 4-5 页。
- 18 顾培东：《人民法院改革取向的审视与思考》，《法学研究》2020 年第 1 期，第 5 页。