

· 马克思主义法学专论 ·

## 新时代行政审判因应诉源治理之道

章志远\*

---

**内容提要：**诉源治理观嵌入行政审判过程之中，既是坚持党对人民法院工作绝对领导的政治体现和人民法院纾解行政审判工作困境的现实需求，也是中国特色行政审判制度从单纯权力监督制约模式转向兼顾权力互动模式的真实写照。在以有效调控行政诉讼增量为目标的政策参与型诉源治理格局中，人民法院通过扮演参与者和分流者角色追求诉讼的源头治理。在以根除行政争议产生土壤为目标的法治规范型诉源治理格局中，人民法院通过扮演主导者和裁判者角色追求诉求的源头治理。人民法院行政审判活动依法因应诉源治理理想局面的形成，尚需从行政诉讼法上诉讼目的条款内涵延展、诉前调解合法性补强、繁简分流程程序规范、一并解决民事争议条款扩容、变更判决适用范围适度拓宽等方面予以推动，以加快行政审判制度全面融入法治一体建设的历史进程。

**关键词：**诉源治理 诉前调解 社会治理 法治社会 行政审判

---

### 引 言

中共十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出：“新中国成立七十年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。”这“两个奇迹”的取得，既是中国共产党治国理政经验日臻成熟的重要标志，也是中国特色社会主义制度优势的集中体现。加强预防和化解社会矛盾机制建设，对恢复秩序、凝练共识和安顿民心具有特殊的“压舱石”作用，是新时代加强和创新社会治理的重要内容，也是国家治理现代化的题中应有之义。习近平总书记高度重视社会矛盾纠纷的多元化解和源头治理，强调“我国国情决定了我们不能成为

---

\* 华东政法大学教授。

本文是研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重大项目“法治国家、法治政府、法治社会一体建设进路研究”（21ZDA126）的阶段性成果。

‘诉讼大国’”，“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”。〔1〕

源头防控、多元解纷社会治理理念的提出，回应了新时代我国社会主要矛盾变化的现实需求，是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、续写“两个奇迹”的坚实保障。“矛盾消解于未然，风险化解于无形”的社会治理观已嵌入我国政法改革实践，“坚持把非诉讼解决机制挺在前面，把诉讼作为纠纷解决最后防线，加快构建起分类分工、衔接配套的多元化纠纷解决体系”，成为新时代政法改革的主体内容之一。〔2〕2019年2月，最高人民法院印发《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）》（下称“五五改革纲要”），明确提出“完善‘诉源治理’机制，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动从源头上减少诉讼增量”的多元解纷机制改革任务。2019年8月，最高人民法院印发《关于建设一站式多元解纷机制、一站式诉讼服务中心的意见》（下称“一站式意见”），将“主动融入党委和政府领导的诉源治理机制建设”列为首项工作措施，强调切实发挥人民法院在诉源治理中的“参与、推动、规范和保障”作用。2020年1月，最高人民法院印发《关于进一步完善委派调解机制的指导意见》（下称“委派调解指导意见”），将“完善诉源治理机制，切实把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，满足广大人民群众多元、高效、便捷的解纷需求”作为委派调解的指导思想。2021年2月19日，中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，强调要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量。2021年3月8日，十三届全国人大四次会议上的最高人民法院工作报告指出，全国法院民事诉讼案件以年均10%的速度持续增长15年后，在2020年首次出现下降，充分体现了矛盾纠纷源头治理、多元化解的显著成效。〔3〕

发轫于成都市中级人民法院着力破解民商事纠纷“案多人少”矛盾的“诉源治理”探索实践，在取得积极成效之后迅速向全国各地推广，成为当下完善发展诉讼制度的热词。〔4〕近年来，山东省、黑龙江省、福建省、安徽省、四川省、吉林省、海南省、河北省、上海市等九省市人大常委会，相继颁行以实现诉源治理为目标的“多元化解纠纷（促进）条例”。全国法院行政案件总量虽不及民商事案件，但行政案件社会影响之大、时间跨度之广、实质化解之难远超一般的民商事案件。行政争议的产生及其解决过程，很大程度上也是检验国家治理能力的过程。萌发于民商事纠纷解决领域的诉源治理策略，经由“行政争议实质化解”“发挥行政复议化解行政争议主渠道作用”“从源头上预防和减少行政争议”等话语形式，扩展到行政争议解决中，对行政审判制度产生了广泛影响。以诉前调解、诉调对接、协调化解、简案快审、示范诉讼为代表的一系列诉源治理措施，渐次兴起并逐渐制度化。各级人民法院通过制发文件、设置平台、发布典型案例和行政审判白皮书等方式，向社会全方位展示行政审判活动因应诉源

〔1〕 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期，第13页。

〔2〕 参见黄文艺：《新时代政法改革论纲》，《中国法学》2019年第4期，第15页。

〔3〕 《最高人民法院工作报告——2021年3月8日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_11715796](https://m.thepaper.cn/baijiahao_11715796)，2021年5月6日最后访问。

〔4〕 相关经验总结，参见王鑫：《成都：矛盾纠纷源头治理》，《人民法院报》2018年10月16日第6版；王鑫：《多种机制共振参与纠纷源头化解——四川成都法院推进诉源治理工作纪实》，《人民法院报》2019年10月10日第1版；四川省成都市中级人民法院课题组等：《内外共治：成都法院推进“诉源治理”的新路径》，《法律适用》2019年第19期，第15页以下。

治理的成就。〔5〕2020年12月10日,最高人民法院第二巡回法庭发布《东北三省行政审判白皮书》,展示巡回区法院五年来推进行政争议诉源治理和实质性化解的成绩。〔6〕最高人民法院第三巡回法庭通过诉前协调成功化解杨祥民等41人诉江苏省邳州市人民政府、江苏邳州经济开发区管委会、邳州市房屋征收管理办公室强拆行政行为及行政赔偿系列案,探索出了行政争议诉源治理的新思路。〔7〕

与人民法院诉源治理改革热火朝天的实践相比,法学理论界尚未对此给予应有热度的学术关注。〔8〕行政争议的诉源治理,既涉及司法权与行政权关系的调整,也影响到行政诉讼制度在行政争议解决体系中的定位,是新时代中国特色行政审判制度运行中的重大课题。人民法院在行政审判活动中积极参与、推动行政争议诉源治理格局的形成,能够提升行政审判在党政体制运行中的实际地位与实质作用,而且部分机制的运用与行政诉讼制度法定目的之间也存在张力,需要进行系统的理论反思和精准的制度设计。〔9〕本文立足于对近年国内行政审判因应诉源治理具体样态的成效观察,尝试揭示其存在的制度逻辑和理想类型,探寻诉源治理制度存量和增量的规范构造,希冀通过人民法院行政审判活动依法因应诉源治理,把我国的行政审判制度优势更好地转化为适应新时代发展需要的司法社会治理效能。

## 一、行政审判因应诉源治理的实践反思

“诉源治理”已被频繁写入权威政策性文件和地方性法规之中,但其确切内涵迄今并未获得正式解释。有研究者提出,诉源治理是指社会个体及各种机构“对纠纷的预防及化解所采取的各项措施、方式和方法”,目的是使潜在和已在纠纷当事人的相关利益和冲突得以调和;〔10〕也有研究者立足纠纷化解过程论,提出“源头预防为先”“非诉机制挺前”“法院裁判终局”的三维解读,〔11〕或立足“原发性纠纷”和“继发性纠纷”二元区分论,提出“诉源同治”“诉源共治”“诉源根治”的三层次解读。〔12〕这些描述大体上概括了诉源治理的工作流程,但未能展现人民法院行政审判诉源治理的特殊性和针对性。与民事争议相比,行政争议双方当事人事实上处于一种不对称的权利义务关系状态,除行政审判制度外,行政系统内部已发

〔5〕 最高人民法院除在“五五改革纲要”“一站式意见”“委派调解指导意见”等文件中明确提出诉源治理改革任务外,还在2020年度司法研究重大课题中,专门安排三个课题组同时开展唯一的行政审判课题“行政争议诉源治理机制研究”调研工作。参见“最高人民法院2020年度司法研究重大课题中标结果”,《人民法院报》2020年8月12日第4版。

〔6〕 参见孙兵:《最高法二巡发布〈东北三省行政审判白皮书(2015—2020)〉及行政审判典型案例并通报行政案件审理情况》,《人民法院报》2020年12月11日第1版。

〔7〕 参见孙航:《风起潮涌江海间——最高人民法院第三巡回法庭服务长三角区域一体化发展回顾》,《人民法院报》2021年2月5日第2版。

〔8〕 曾有学者撰文简略探讨过人民法院参与诉源治理存在的伦理风险、法治风险和技术风险。参见周苏湘:《法院诉源治理的异化风险与预防——基于功能主义的研究视域》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第28页以下。

〔9〕 有学者指出,“将‘解决行政争议’替换成‘实质性解决行政争议’,可能会导致行政诉讼多重立法目的之间的价值冲突,从而影响行政诉讼法整体性实效”(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,第93页)。

〔10〕 参见郭彦:《内外并举全面深入推进诉源治理》,《法制日报》2017年1月14日第7版。

〔11〕 参见薛永毅:《“诉源治理”的三维解读》,《人民法院报》2019年8月11日第2版。

〔12〕 参见汤媛媛:《行政争议的诉源“三治”》,《人民法院报》2020年6月18日第6版。

展出众多行政争议解决机制，行政机关自身依法行政能力的提升也能够从源头上预防和减少行政争议的发生。从近年各地人民法院的实践探索来看，实际上存在两种意义上的行政审判诉源治理，即“诉讼”的源头治理和“诉求”的源头治理。前者强调对已经形成争议的行政案件的多元共治，后者强调对诉求产生基础的源头防控。行政审判的诉源治理，是指人民法院在依法履行行政审判职责的过程中，围绕行政争议化解和诉求源头防控，通过诉讼内外单独或联合行动，实现确立公权行使规则和融入社会治理进程有机统一的状态。就诉源治理的组织资源而言，既有人民法院也有党委政府等各方面力量；就诉源治理的活动空间而言，既有诉讼之外也有诉讼之内；就诉源治理的目标导向而言，既有调控诉讼增量也有源头根除争议。诉源治理观嵌入人民法院的行政审判活动，明确了司法政治效果的判断标准，回应了人民群众不断增长的司法需求，能够增进行政审判活动法律效果、社会效果和政治效果相统一，促进“司法能力提升取向”的行政诉讼制度改革目标的实现。<sup>[13]</sup>

### （一）行政审判因应诉源治理的三重形态

“五五改革纲要”实施以来，各地人民法院以“把非诉解纷机制挺在前面”为原则，将法定诉讼调解程序前置到立案阶段，促进行政争议诉前分流。争议调解未果转入立案程序之后，通过设置繁简分流机制，实现行政案件审理快慢分道。在繁案精审过程中，将府院联动协调化解挺在前面，实现协调与裁判结案的分进。三重形态的行政审判诉源治理机制，孕育于行政争议多元化解体系构建的时代背景之中，依托于各地政策文件的保障，逐渐获得执政党的高位推动。

#### 1. 非诉调解前置的分流

与民事争议非诉调解存在程序基本法依据所不同的是，行政争议非诉调解并无直接法律依据。2016年6月，最高人民法院印发《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》（下称“多元化纠纷解决意见”），其有关“探索建立调解前置程序”的规定主要针对民事案件而言。2017年3月，浙江省安吉县在全国率先建立行政争议调解中心。2019年12月，浙江省行政争议调解中心揭牌，在全国率先实现省市县三级行政争议调解中心全覆盖。人民法院与行政机关共同设立的行政争议调解中心，承载着将非诉讼纠纷解决机制挺在行政诉讼之前的历史使命，经由实体化、规范化、实质化运作，实现了行政诉讼案件同比下降和协调化解率持续领跑全国的双赢局面。行政争议调解中心诉前过滤作用的充分发挥，为构建“社会调解优先，法院诉讼断后”的分层递进式行政纠纷化解体系奠定了坚实基础，成为诉源治理“浙江模式”的核心要义。<sup>[14]</sup>2019年6月，山东省高级人民法院印发《关于建立行政争议审前和解机制的若干意见》，推动全省市县两级普遍建成实体化运行的行政争议审前和解中心，将“委派和解案件数占一审行政案件收案数50%以上”作为实体化运行达标的主要标准之一。审前和解中心的规范化运作释放出诉源治理的红利，山东省2019年行政审判上诉率全国最低，率先发布“行政争议审前和解中心十大典型案例”，展示了审前和解对于行政争议化解的

[13] 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14页。

[14] 有关浙江省行政争议诉源治理经验的介绍，参见危辉星、管征：《实质性化解行政争议的路径探寻——基于浙江法院“行政争议调解中心”实践分析》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第75集，中国法制出版社2019年版，第266页以下；朱新力：《深化府院联动，强化诉源治理，共同发力全面推进行政争议调解中心建设》，载“华东五省（市）行政争议化解府院联动座谈会”会议材料（2019年6月6日，上海，未出版），第25页以下；陈东升、王春：《诉源治理的浙江创新实践》，《法治日报》2021年2月22日第8版。

积极成效。<sup>[15]</sup> 2018年5月,上海市高级人民法院印发《关于进一步完善行政争议实质性解决机制的实施意见》,全市三级法院相继设立行政争议多元调处中心,作为诉调对接中心的组成部分和行政争议协调化解的专门平台,为实质性解决行政争议提供全方位保障。<sup>[16]</sup> 以上做法虽然名称各异,但行政审判特色区域诉源治理创新实践的共性都是关口前移,通过固定化平台尽量以委派或联合调解方式在诉讼程序前化解矛盾纠纷,实现从源头上减少诉讼案件增量的目标。这种“御行政争议于法庭门外”的主动介入之举,已经取得由点到面的试验成果。2020年2月,最高人民法院印发《关于人民法院深化“分调裁审”机制改革的意见》(下称“分调裁审意见”),明确提出“探索建立行政争议审前和解(调解)中心,促进行政争议实质性化解”,“逐步将人民法院调解平台调解事项从民事纠纷扩展到行政纠纷”等改革任务。在此背景下,非诉调解前置的分流作用将被进一步激发。

## 2. 案后繁简分流的分道

行政争议固有的复杂性和对抗性特质,决定了诉前调解分流功能的有限性。当诉前无法达成和解或者当事人明确拒绝调解的行政争议转入诉讼程序成为具体的行政案件后,繁简分流成为行政审判因应诉源治理的又一实践创新。行政诉讼法单设的第一审简易程序,虽为人民法院快速审理部分简单行政案件提供了直接依据,但受制于法律规定过于原则、不同审级程序同质、激励保障机制缺失、分流一体化程度不高等因素影响,简易程序规定几乎从一开始就成为“休眠条款”。<sup>[17]</sup> “多元化纠纷解决意见”最早提出“按照行政诉讼法规定,完善行政案件繁简分流机制”的设想。2016年9月,最高人民法院印发《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》(下称“繁简分流若干意见”),明确提出简化行政案件审理程序、探索实行示范诉讼方式等改革任务。“一站式意见”提出建立简案速裁快审配套机制、实行类案集中办理等改革任务,“分调裁审意见”提出完善行政案件繁简分流标准、推行要素式审判和示范裁判等具体目标。旨在优化司法资源配置、全面提升司法效能的行政案件繁简分流改革,回应了当下“倒金字塔型”行政案件审理结构造成人案矛盾的现实状况,通过简案快审、类案参照示范案例批量办理,从诉讼程序流程再造上实现行政案件的源头减量。南通市中级人民法院积极拓展简易程序适用功能,用最简便程序、最短时间和最小成本审理政府信息公开行政滥诉案件、不履行法定职责案中案,依法限缩当事人借案发挥的时空机会,有效遏制了这类案件的频发势头。<sup>[18]</sup> 广州铁路运输两级法院通过组建新型行政审判专业团队,不断优化调整审判资源配置,积极运用行政速裁有效应对跨区划集中管辖后审判压力骤增、程序空转、滥诉行为多等问题,行政案件审理质效得到明显优化。<sup>[19]</sup> 作为“化行政争议于法院之内”的主动调适之举,行政诉讼繁简分流通过程序机制变革提升了司法效能,有助于从源头上减少征地补偿安置、政府信息公开等系列性或群体性行政诉讼案件的发生。

[15] 参见《山东省高级人民法院多措并举提升行政审判质效》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政审判通讯》2020年第5期,第43页以下。

[16] 参见章志远:《地方法院行政诉讼制度创新的法理解读——以上海法院近五年的实践为例》,《华东政法大学学报》2020年第4期,第119页。

[17] 参见程琥等:《新行政诉讼法疑难问题解析与实务指引》,中国法制出版社2019年版,第235页以下。

[18] 参见《精简、拓展、规范、创新——南通法院关于深入推进行政诉讼简易程序的实践、思考及展望》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政审判通讯》2018年第4期,第48页以下。

[19] 参见林晔晗:《广铁法院:打造行政案件集中管辖改革“羊城样本”》,《人民法院报》2021年2月1日第8版。

### 3. 诉中府院协调的分进

在诉前过滤和案后分流之外，案情复杂、影响重大的行政争议能否获得实质性化解，是行政审判因应诉源治理的关键。“五五改革纲要”在规划行政诉讼制度改革方向时，将“推动行政争议实质性化解”“依法保护行政相对人合法权益”“监督和支持行政机关依法行政”置于同等重要地位。行政诉讼法为行政案件的实体处理提供了依法判决、依法调解、和解撤诉三种常规方式。对实质性化解行政争议典型案例的实证观察显示，人民法院对于通过府院互动协调化解行政争议存在明显的路径偏好。<sup>[20]</sup> 府院互动一直是上海市行政审判工作的特色所在，一条重要的经验就是“始终将化解行政争议作为府院联动的出发点，各项工作都是围绕化解争议本身以及为化解争议创造必要的环境与条件”。<sup>[21]</sup> 2020年12月，最高人民法院在吉林省长春市召开东北三省行政争议化解联动工作机制座谈会，“促进依法行政和纠纷实质性化解”被视为构建矛盾纠纷化解联动工作机制的立足点。<sup>[22]</sup> 就诉讼中的府院协调化解争议而言，其表现出“协调化解撤诉准许的裁定—附记协调未果事实的判决—寄望未来协调化解的判决”分层递进的发展态势。最高人民法院在郴州饭垆堆矿业有限公司诉中华人民共和国国土资源部国土资源行政复议决定案再审判决中，载明“本院审理期间，曾多次组织各方当事人并邀请湖南省国土厅、郴州市人民政府、前期曾经签订整合并购协议的相关公司参与协调整合事宜，但因故协调未果”的事实；<sup>[23]</sup> 在李建珍诉广西壮族自治区人民政府行政复议案再审判决中，表达了“广西区政府在重新作出复议决定时，应当按照实质化解争议的要求，力争采取协调化解等多种方式一次性解决纠纷”的期许。<sup>[24]</sup> 这种“记府院协调于判决之前”，“寓府院协调于判决之后”的时兴做法，代表了诉源治理观嵌入行政争议解决过程后，人民法院行政裁判文书发展的一种新模式。

#### （二）行政审判因应诉源治理的双重效应

从近年来全国各地行政审判相关统计数据、典型案例和媒体报道上看，依据文件推行的诉源治理改革似已取得显著成效。覆盖浙江全省的行政争议调解中心被誉为新时代的“枫桥经验”，是国家治理现代化在司法领域的生动写照，开创了浙江社会治理新格局。<sup>[25]</sup> 福建省深入推进诉源治理减量行动，以无讼夯基、化讼解纷、息讼止争三大工程为依托，推动多元解纷功能整合、资源聚合、力量统合。<sup>[26]</sup> 以行政诉讼制度功能的视角观察，诉源治理在行政审判活动中的嵌入，同时产生了积极效应和消极效应。

行政审判因应诉源治理举措的推进，使得行政案件数量增幅放缓，行政审判结构不断优化，司法参与社会治理能力得以增强。2014年修订行政诉讼法后，行政案件数量持续高速增长，加之管辖制度经过重大调整，行政诉讼人案矛盾陡增。近两年诉源治理系列措施的推行，

[20] 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，第130页以下。

[21] 参见张斌：《增进府院联动，扩大互动效果，不断提高上海法院行政审判工作水平》，载前引[14]，“会议材料”，第8页。

[22] 参见蔡长春、张淑秋：《贺荣出席东北三省行政争议化解联动工作机制座谈会强调：推动完善矛盾纠纷化解联动工作机制》，《法治日报》2020年12月11日第3版。

[23] 参见最高人民法院（2018）最高法行再6号行政判决书。

[24] 参见最高人民法院（2019）最高法行再184号行政判决书。

[25] 参见陈东升、王春：《诉源治理开创浙江社会治理新格局》，《法治日报》2021年1月20日第1版。

[26] 参见何晓慧：《诉源治理新模式，多元解纷新路径——福建法院一站式多元解纷和诉讼服务体系纪实》，《人民法院报》2020年9月1日第1版。

开始释放控制行政案件增长过快的红利。尽管这种诉讼增量减少效应，主要还是针对进入诉讼程序案件量而非整个社会的行政争议量而言，但诉前分流对于“减轻员额法官工作负担、调动非员额法官力量从而优化配置司法资源”的作用还是不容忽视的。<sup>[27]</sup>行政案件繁简分流、快慢分道的稳步实施，形成了一种特殊的分层递进式解纷格局，使得大一统的行政审判程序结构得到了整体性优化，客观上起到了诉讼减量作用。法院无论在诉讼之内还是诉讼之外、单独还是联合采取旨在实现行政争议多元分层化解的举措，都展现出司法积极参与社会治理、推动社会发展的崭新面貌，在增强司法能力的同时提升了自身实际地位，诠释了“司法不能脱离政治而存在”“司法只有充分发挥政治功能才能真正显现作用”的司法政治观。<sup>[28]</sup>

行政审判对诉源治理的功利性回应，也存在法律依据供给不足、司法角色潜在冲突的问题。当下行政审判实践对诉源治理的参与和推动，主要还是出于一种从外部控制并减少进入行政诉讼程序案件数量的本能反应，疏解办案压力取代源头预防争议，成为行政审判因应诉源治理的主要目标。基于“管控型理念”的诉前分流机制在实践中备受推崇，与行政诉讼法规定的立案登记制之间存在紧张关系。<sup>[29]</sup>受协调和解率、快速办结率等现实指标考核的影响，行政审判固有的监督行政功能在一定程度上呈现萎缩态势。“司法谦抑是在依法审判的大前提下需要兼顾考量的，绝对不能将司法谦抑凌驾于依法审判之上。”<sup>[30]</sup>在坚持全面依法治国的时代语境中，这种整体上依靠政策性力量推动的制度改革，尚需接受法律规范层面的检验，通过法律的解释和修订，缓解文件推行与规范供给之间的张力，促进中国特色行政审判制度在加强和创新社会治理的进程中行稳致远。

## 二、行政审判因应诉源治理的逻辑证成

作为维护社会公平正义的重要制度架构和国家法制统一的重要支撑力量，行政诉讼制度的建立被誉为“中国法治建设的重要里程碑”。<sup>[31]</sup>1989年制定行政诉讼法以来，行政诉讼制度与国家民主法治进程同步前进，与社会转型同频共振，已经成为观察国家治理体系和治理能力现代化的重要窗口。2014年修订行政诉讼法，回应了全社会对行政诉讼制度摆脱实施困境的期待，但“行政诉讼能否从此走向新天地，仍然有待观察”。<sup>[32]</sup>法律修订推出了一批新的行政诉讼程序制度，拉高了行政诉讼案件数量，但其实效未必理想甚至引发了诸多新的争论。<sup>[33]</sup>最高人民法院近年来不断通过制定司法解释和司法文件、公布系列典型案例等方式，继续弥合行政诉讼法与社会发展之间的缝隙，各地人民法院围绕诉源治理观贯彻实施展开的一系列

[27] 参见左卫民：《通过诉前调解控制“诉讼爆炸”——区域经验的实证研究》，《清华法学》2020年第4期，第105页。

[28] 参见江必新：《司法与政治关系之反思与重构》，《湖南社会科学》2010年第2期，第36页。

[29] 参见张卫平：《民事诉讼法学：分析的力量》，法律出版社2017年版，第106页。

[30] 黄永维、郭修江：《司法谦抑原则在行政诉讼中的适用》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判参考》总第79集，中国法制出版社2020年版，第11页。

[31] 参见江必新、梁风云：《行政诉讼法理论与实务》上卷，北京大学出版社2011年版，第3页。

[32] 参见何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2016年版，第28页。

[33] 2014年修订的行政诉讼法第26条第2款规定了行政复议“双被告”制度，其用意在于倒逼行政复议机关认真履职，通过行政复议渠道分流大部分行政争议。然而，该条款实施后非但没有实现预期目标，反而滋生更多问题。有学者称其为“本质上是通过行政诉讼来解决复议问题的一剂‘头痛医头脚痛医脚’的‘问题导向性’药方”，并主张予以废除。参见曹莹、冯健：《行政复议“双被告”制度的困境与变革》，《中外法学》2019年第5期，第1231页。

行动就是明证。面向 2035 年基本实现社会主义现代化，“法治国家、法治政府、法治社会基本建成”的远景目标，行政诉讼制度应该成为撬动三个“一体建设”的“有力制度支点”。<sup>[34]</sup> 人民法院行政审判工作实有因应诉源治理观的必要，其逻辑基础体现在如下三个层面。

#### （一）坚持党对人民法院工作绝对领导的政治逻辑

中共十八大以来，党中央把政法工作摆到治国理政全局中更加重要的位置，政法工作取得举世瞩目的成就。习近平总书记在中共十九大报告中指出：“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。”<sup>[35]</sup> 这一政治论断随即载入修订后的《中国共产党章程》，并写入十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》。2019 年 1 月，中共中央印发《中国共产党政法工作条例》，以党内法规形式将“加强党对政法工作的绝对领导”确立为新时代政法工作应当遵循的首要原则，实现了党领导政法工作的规范化、系统化和法治化。人民法院作为国家审判机关和政法工作专门力量，在中国特色党政体制下必须始终坚持党对人民法院工作的绝对领导。<sup>[36]</sup> 党对人民法院工作的领导，主要是方针政策和政治思想的领导，并非介入具体案件的审判过程。中共十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度”，中共中央办公厅、国务院办公厅 2015 年 3 月联合印发专门党内法规对其予以落实，此举还写入 2018 年 10 月十三届全国人大常委会第六次会议修订通过的人民法院组织法，彰显了“全面加强党对人民法院工作的绝对领导”与“人民法院依法独立公正行使审判权”之间的有机统一。

作为使命型政党的中国共产党，在百年奋斗历程中始终坚持实践创新、理论创新和制度创新。中华人民共和国成立七十年来，政法体制“专政逻辑—稳定逻辑—治理逻辑”的生成和演变，就贯穿着执政党对国家治乱之道与时俱进的不懈探索。<sup>[37]</sup> 从中共十八大“加强和创新社会管理”到中共十九大“加强和创新社会治理”，“管理”与“治理”的一字之差，体现出治国理政观念的新变化。诉源治理就是创新社会治理理念在社会矛盾预防和化解领域的具体体现，契合了新时代政法工作“维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业”的任务定位。<sup>[38]</sup> 行政审判作为人民法院审判事业的重要组成部分，其面对的争议都因公民私权与国家公权冲突所致，化解的方式都因公平正义与社会稳定兼顾所需，因而更需要法治思维和政治思维的贯通。尤其是在贯彻新发展理念、构建新发展格局的新发展阶段，人民群众日益增长的美好生活需要与民生保障短板、社会治理弱项之间的矛盾更加凸显。这就要求行政审判工作既要努力减少行政诉讼案件存量，也要有效缓解行政诉讼案件增量，使进入到人民法院的行政案件数量保持在合理的区间范围内；既要从小法院内部挖掘潜能提高行政审判质效，也要善于借助外力协同化解，使行政诉讼制度在行政争议多元化解体系中更好发挥作用。诉源治理所追求的“化于未发、止于未诉”理想，就是人民法院行政审判

[34] 参见江必新：《行政诉讼三十年发展之剪影——从最高人民法院亲历者的角度》，《中国法律评论》2019 年第 2 期，第 14 页。

[35] 参见习近平：《习近平谈治国理政》第 3 卷，外文出版社 2020 年版，第 16 页。

[36] 参见景跃进等主编：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社 2016 年版，第 27 页。从最高人民法院近两年的工作报告和人民法院“五五改革纲要”来看，“坚持党对人民法院工作的绝对领导”都被置于突出位置予以论述。

[37] 参见黄文艺：《中国政法体制的规范性原理》，《法学研究》2020 年第 4 期，第 6 页。

[38] 参见习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 193 页。



活动执行党的政策与国家法律的目标。在迈向国家治理现代化的征程中,行政审判主动融入党委领导的诉源治理格局,就是坚持党对人民法院工作绝对领导的诠释,也是诉源治理存在的政治逻辑基础。

## (二) 人民法院纾解行政审判工作面临困境的现实逻辑

2014年修订的行政诉讼法实施以来,人民法院行政审判工作在取得新成就的同时,也遇到很多新问题和新的挑战。受案范围的拓宽和立案登记制的推行,使得行政案件数量持续大幅增长,各级人民法院特别是高级人民法院和最高人民法院,案多人少矛盾日益突出。一些当事人利用法律规定疏漏非理性地行使诉权,频繁提起不解决实际问题、无端耗费司法资源的“连环诉讼”“同类诉讼”;<sup>[39]</sup>在政府信息公开领域,当事人要求公开“会议纪要”“政府领导行程安排”“领导签字”“拆迁补偿明细”等行政案件逐年增多。<sup>[40]</sup>这种“一人多案”“一事多案”现象的发生,使得行政案件审理时常陷入程序空转境地,无助于核心行政争议的实质性化解,大量泡沫争议的衍生还干扰了人民法院正常的审判工作。城市化进程的迅猛推进,导致征收补偿安置、违法建筑拆除等时间跨度长的行政争议多发易发。行政机关往往片面追求签约率、搬迁率,忽略行政行为的合法性和对行政相对人正当财产权益的保护。<sup>[41]</sup>有些行政案件因地方党委政府集中整治行动引发,处理不慎容易滋生群体性事件。在维护行政相对人财产权益和保障党委政府中心工作顺利推进之间,人民法院时常陷入两难困境。<sup>[42]</sup>此外,一些新类型案件也大量出现,行政争议与相关民事争议交织,特别是行政协议诉讼引入之后,案件审理思路尚不成熟,亟需确立明确统一的法律适用规则。

人民法院难以从行政诉讼法中直接找到解决行政审判工作新困难的有效方案,2014年修订行政诉讼法时新增的一些制度,在实践中反而屡受“冷遇”。<sup>[43]</sup>为了有效弥合法律文本与审判实践之间的缝隙,人民法院将行政诉讼法第1条中的“解决行政争议”解释为“行政争议实质性解决”,以回应人民群众对行政诉讼程序空转的诘问。在行政诉讼制度功能工具化生存策略的引导下,诉讼制度改革“以审判为中心”移向“以协调化解为中心”,“以当事人行政诉权保障为原则”移向“引导当事人选择非诉方式解决纠纷”,“以普通程序为主、以简易程序为辅”的一审行政案件审理模式,移向“繁简分流、快慢分道”在行政案件审理程序中的全面铺开,“多样化、精细化”行政判决的适用被“积极拓展行政审判职能”的司法建议、行政审判白皮书、行政机关负责人出庭应诉等边缘性制度创新冲淡。这幅行政审判图景展现了人民法院在自身资源有限和负载期望过重之间的生存智慧,恰与旨在实现社会矛盾纠纷源头预

[39] 参见蔡超等:《“连环型诉讼”与“同类型诉讼”引发“程序空转”的困境与出路——以中部某省2013—2017年五年数据为样本》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第73集,中国法制出版社2019年版,第43页以下。

[40] 参见河南省高级人民法院行政庭:《2015—2017年河南省法院行政案件司法审查报告》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第76集,中国法制出版社2019年版,第229页。

[41] 参见孙焕焕等:《国有土地上房屋征收补偿协议案件实证研究——以上海市四区2016—2018年度641起案件为分析样本》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第74集,中国法制出版社2019年版,第135页以下。

[42] 参见浙江省高级人民法院联合课题组:《关于“三改一拆迁”行政诉讼案件有关问题的调研》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第72集,中国法制出版社2018年版,第226页以下。

[43] 有研究者撰文剖析了规范性文件附带审查制度的“冷热现象”。参见谭爱华等:《规范性文件附带审查制度的“冷热现象”思考》,载前引〔41〕,最高人民法院行政审判庭编书,第76页以下。

防和化解的诉源治理策略相契合，近年来呈现强劲的发展势头。<sup>[44]</sup> 置身社会转型加速、利益格局重组的新发展阶段，人民法院纾解行政审判工作面临困境的应对之举，顺应了诉源治理观的推行，亦具备充分的现实逻辑基础。

### （三）中国特色行政审判模式时代变迁的制度逻辑

回溯我国行政诉讼制度建立的过程，规范行政权力、保护公民权利的法治理想浸润其中。从中共十三大明确提出制定行政诉讼法的立法任务，到1989年4月4日七届全国人大二次会议审议通过行政诉讼法，“条件尚不成熟”“执行可能造成混乱”“先试行再完善”“束缚行政机关手脚”的担忧和质疑并不鲜见。<sup>[45]</sup> 如果没有党中央的高度重视和有力支持，这些争议和干扰就难以被及时排除，更无法想象行政诉讼法能够迅速获得通过。这段行政诉讼制度史表明，“权力结构设计”是理解中国特色行政审判模式的窗口。<sup>[46]</sup> 旨在用法治给行政权力“定规矩、划界限”的行政诉讼法，在全社会开启了权力应当受限的思想启蒙，使之成为“通过各种具体裁判去实现宪法和行政法的方式”。<sup>[47]</sup> 有关“行政案件审理坚持行政行为合法性审查”“不适用调解”等强制性规定，凸显了行政审判权力监督制约模式的特质。

行政诉讼法实施的过程，正值我国经济社会快速发展、利益格局不断调整的特殊时期。面对社会矛盾纠纷的增多和社会运行风险的加剧，执政党不断探索治国理政新方式，党政关系结构随之出现新变化。在确保党始终总揽全局、协调各方的基础上，司法机关和行政机关之间分工有别、目标一致。党政主导的经济社会发展模式，使得资源有限的司法机关难以单纯担当权力监督者的角色，一种新的兼顾司法机关与行政机关权力互动的行政审判模式开始兴起。“作为执行同一法律法规、追求同一法治目标的国家机关，司法与行政具有协调一致、取得共识的前提和基础，应当相互理解和良好合作。”<sup>[48]</sup> 2007年4月，最高人民法院印发《关于加强和改进行政审判工作的意见》，首次正式提出“司法与行政良性互动”。2015年11月2日，在十二届全国人大常委会第十七次会议上，最高人民法院首次报告行政审判工作情况。此后，人民法院就行政审判工作情况主动向党委汇报、向人大常委会报告、积极与政府进行沟通成为“新常态”。<sup>[49]</sup> 在这种新型国家权力互动格局中，人民法院行政审判工作积极因应党政主导的诉源治理，具备相应的制度基础。

## 三、行政审判因应诉源治理的理想类型

诉源治理既是执政党创新社会治理政策在司法领域的具体体现，也是深化社会矛盾纠纷多

[44] 来自行政审判一线的实践经验表明，“对内”挖掘行政诉讼制度本身潜力、“对外”健全行政争议多元解决机制和“创新”构建行政案件诉前调解机制，已经成为推进行政争议实质性解决的系统化机制。参见侯丹华等：《行政争议实质性解决机制实证研究——以A直辖市B法院行政案件集中管辖实践为分析样本》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第71集，中国法制出版社2018年版，第209页以下。

[45] 参见何海波主编：《行政法治奠基时：1989年〈行政诉讼法〉史料荟萃》，法律出版社2019年版，第110页以下；蔡小雪编撰：《行政诉讼30年：亲历者的口述》，法律出版社2019年版，第7页。

[46] 参见杨伟东：《权力结构中的行政诉讼》，北京大学出版社2008年版，第2页。

[47] 参见〔德〕弗里德赫尔穆·胡芬：《行政诉讼法》，莫光华译，法律出版社2003年版，第283页。

[48] 曹建明：《当前行政审判工作中的几个问题》，《法律适用》2007年第5期，第3页。

[49] 近年来，全国已有多个高级人民法院主动向省级人大常委会报告工作，再由省级人大常委会审议报告后作出专门决定。此举使“权力互动”行政审判模式趋于定型。例如，2020年11月25日云南省十三届人大第二十一次会议通过《关于加强行政审判工作的决定》，明确提出全省各级人民法院和行政机关“要加强行政争议源头治理”，“合力推进行政争议实质性化解”。

元化解机制改革的内在要求。在当代中国,创新社会治理、建设法治社会是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。2020年12月,中共中央印发《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,提出社会主义法治社会的六项基本标准——信仰法治、公平正义、保障权利、守法诚信、充满活力、和谐有序,明确“依法有效化解社会矛盾纠纷”是“推进社会治理法治化”的重要内容。人民法院因应诉源治理展现出兼容“纠纷解决型司法”与“政策实施型司法”的“混合型司法”新面貌。<sup>[50]</sup> 诉源治理观嵌入司法活动因民商事案件爆发式增长而起,以波及其他类型案件审理而兴。行政审判承载权力监督、权利保护的法治理想,贯彻实施诉源治理不宜简单沿袭万人成讼率、无讼社区量等旨在实现遏制民商事案件上升效果的考核指标。行政审判实践中出现的某些应景式创新举措,反映了一些地方法院急于求成的功利心态。究其原因,还在于未能全面、准确理解诉源治理的要义以及人民法院行政审判在行政争议诉源治理格局中的定位。从功能主义立场上看,人民法院因应诉源治理存在“外与内”和“近与远”之分,前者指人民法院立足司法外部还是内部贯彻诉源治理,后者指人民法院聚焦当下纠纷化解还是立足长远预防因应诉源治理。行政审判因应诉源治理,据此可以区分为“政策参与型”和“法治规范型”两种理想类型,二者在司法观念、目标、手段和角色上都存在明显差别。基于诉源治理的要义及人民法院行政审判在行政争议诉源治理格局中的定位,今后应努力形成法治规范型为主、政策参与型为辅的诉源治理新格局。

#### (一) 有效调控行政诉讼增量的政策参与型诉源治理

把非诉机制挺在前面、减少诉讼增量是诉源治理政策的基本要义,也是民商事审判工作的重要遵循。受行政案件管辖制度改革影响,行政审判领域一度也出现过案多人少矛盾,但这一现象近年已得到有效缓解。“五五改革纲要”明确提出“规范行政案件管辖机制,完善案件管辖标准及类型”的任务,行政案件审理中的“倒金字塔”结构正在得到改变。<sup>[51]</sup> 同时,既往行政诉讼案件数量存在一定的虚高现象,征地拆迁等领域“案中案”经由滥诉规制已经得到遏制。相较于民商事审判而言,行政审判因应诉源治理减少行政诉讼案件产生,并无多少现实紧迫性,人民法院只是引导适宜通过非诉方式解决的行政争议在立案之前向诉外分流。从贯彻实施“发挥行政复议化解行政争议主渠道作用”“努力将行政争议化解在行政程序之中”的社会治理政策要求上看,人民法院行政审判工作仍然需要积极参与其中。

就政策参与型诉源治理的目标而言,应当定位为有效调控行政诉讼增量,使行政诉讼案件数量处于可控范围之内。至于具体年份行政诉讼案件数量的适度回落或小幅上涨,则无需过度解读。与“国家鼓励和支持人民调解”“民事案件审理以调解优先为原则”“民事争议先行调解”已经入法不同的是,行政复议强制前置、行政争议先行调解并无明确的法律依据。人民法院在司法外部因应行政争议诉源治理,毋宁是对政法机关外部关系中“社会自治优位”“基层治理优位”“前端治理优位”规范性原理的遵循。<sup>[52]</sup> 其背后的逻辑是,人民法院在行政诉

[50] “纠纷解决型司法”与“政策实施型司法”是美国学者达玛什卡在考察现代国家中的司法制度时,结合“司法与国家权力结构之间的关系”和“司法与政府职能的关系”的双重视角得出的理想类型。参见[美]米尔伊安·R.达玛什卡:《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,中国政法大学出版社2015年版,第114页。

[51] 2021年4月1日,最高人民法院《关于正确确定县级以上地方人民政府行政诉讼被告资格若干问题的规定》(法释〔2021〕5号)、《关于办理行政申请再审案件若干问题的规定》(法释〔2021〕6号)两部司法解释正式施行,有助于实现“努力把矛盾纠纷化解在基层”“促进行政争议实质性化解”的诉源治理目标。

[52] 参见前引〔37〕,黄文艺文,第13页以下。

讼程序开启之前,利用自身专业优势分析研判行政争议的可能走向,引导、鼓励和支持当事人积极选择行政复议、行政裁决、行政调解或者申请仲裁等非诉方式解决争议。非诉方式能否获得实际利用、能否最终化解已经出现的行政争议,主要取决于当事人的意愿和非诉方式本身的公信力。人民法院既不能在诉前强行对行政争议进行调解,也不能硬性将行政争议推向其他非诉争议解决通道,更无必要自我设定行政案件万人起诉率、行政争议审前调解率等刚性指标,使其自身负载不可承受之重。<sup>[53]</sup> 人民法院只有准确理解和执行立案登记制的有关规定,才能实现2014年修订行政诉讼法解决行政案件起诉难的旨趣,避免再度陷入“立案政治学”的困境。<sup>[54]</sup>

## (二) 根除行政争议产生土壤的法治规范型诉源治理

如果说“解纠纷于萌芽”只是诉源治理的初级目标,“止纠纷于未发”就是诉源治理的终极目标。在行政案件总量峰值已经来临、人案矛盾趋于缓和的当下,行政审判因应诉源治理的重心应当及时转向司法内部,通过繁简分流的程序再造和类案裁判的示范引领,促进行政争议的高效公正化解,实现面向未来社会的规则之治。诉讼机制的社会价值,除了通过解决社会冲突得以展示外,还在于为“抑制后续冲突发生提供一种常规性手段”。<sup>[55]</sup> 当行政争议进入诉讼程序之后,人民法院既不能简单一判了之,致使行政争议得不到实质性化解,也不能一味诉诸府院联动协调化解,漠视司法裁判对潜在行政争议发生的预防功能。特别是在行政案件协调化解之风复苏、实体裁判率持续低迷之际,更要认真对待行政诉讼中司法的过度谦抑现象,有效遏制“法院规避司法评判倾向”的蔓延。<sup>[56]</sup>

相比较程序封闭、面向过去的府院联动协调化解而言,依托程序保障、面向未来的司法裁判,对类似行政争议的发生更具预防价值。依法裁判是行政审判工作的底色,人民法院在任何时候、任何情况下都必须坚守依法审判的底线。“司法谦抑并非放弃监督,实质上是要让司法权更好地、更有效地监督行政机关依法行使职权。”<sup>[57]</sup> 为了真正达到从源头上减少行政争议发生的实际功效,今后在行政审判实践中应当大力倡导法治规范型诉源治理,通过个案公正裁判树立明确法律规则,使“审一案、推全案、管类案、减量案”成为行政诉讼制度新的生长点。最高人民法院近年来公布的若干典型行政案例,事实上已经起到明确示范规则、预防争议发生的治理效果。在贝汇丰诉海宁市公安局交通警察大队道路交通管理行政处罚案中,法院生效判决通过解释何为“正在通过人行横道”,支持了被告作出的行政处罚决定,为机动车驾驶人确立了礼让行人的基本规则。<sup>[58]</sup> 在陈超诉济南市城市公共客运管理服务中心客运管理行政处罚案中,法院生效判决以作为新业态经济形式的网约车社会危害性较小、行政处罚未遵循比例原则为由,撤销了被告作出的行政处罚决定,为适应新产业、新业态经济的发展确立了包容

[53] 2020年4月,湖南省高级人民法院印发《关于推进诉源治理,加强“两个一站式”建设的实施意见(试行)》,提出“确保在2020年各地将行政案件万人起诉率等指标和加强诉源治理有关工作纳入平安建设考核的覆盖率达到100%”,“逐步实现行政案件万人起诉率下降至合理区间”的目标;2020年5月,福建省高级人民法院印发《关于进一步深化诉源治理减量工程建设的实施意见》,提出“诉前分流调解案件占比争取达到40%”,“万人成讼率不高于2019年水平并争取逐年下降”的目标。

[54] 参见汪庆华:《政治中的司法:中国行政诉讼的法律社会学考察》,清华大学出版社2011年版,第44页。

[55] 参见顾培东:《社会冲突与诉讼机制》,法律出版社2004年版,第17页。

[56] 参见最高人民法院行政审判庭调研组:《关于当前行政诉讼协调情况的调研报告》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第60集,中国法制出版社2014年版,第60页。

[57] 前引[30],黄永维等文,第13页。

[58] 参见最高人民法院指导案例90号(2017年11月15日发布)。

审慎监管原则。<sup>[59]</sup>在广州德发房产建设有限公司诉广东省广州市地方税务局第一稽查局税务处理决定案中,法院生效判决以“拍卖行为有效并不意味着税务机关不能行使应纳税额核定权,另行核定应纳税额也并非否定拍卖行为的有效性”为由,部分撤销了被告作出的税务处理决定,为行政机关的专业认定确立了应予尊重的一般原则。<sup>[60]</sup>这些具有示范引领意义的判决,为行政机关和行政相对人的行为提供了明确指引和稳定预期,能从源头上防止类似行政争议的再度产生。以裁判引领为核心功能的法治规范型诉源治理,契合了从源头上防止诉求发生的机理,与以案前分流为核心、旨在实现调控诉讼增量的政策参与型诉源治理相辅相成,共同构成了行政审判因应诉源治理的理想格局(如下表所示)。

政策参与型诉源治理与法治规范型诉源治理的比较

要素 \ 类型	政策参与型诉源治理	法治规范型诉源治理
司法观念	诉讼源头治理	诉求源头治理
司法目标	有效调控行政诉讼增量	根除行政争议产生土壤
司法手段	诉前释明引导、委派调解	诉后依法判决、示范诉讼
司法角色	参与者、分流者	主导者、裁判者

#### 四、行政审判因应诉源治理的规范构造

社会矛盾化解是新时代各级政府承担的一项基本职能,基于源头治理的“多元纠纷解决体系构建”是习近平法治思想中法治政府理论的重要组成部分。<sup>[61]</sup>人民法院行政审判工作主动融入党委领导的诉源治理格局,既是贯彻习近平法治思想的具体体现,也是践行司法为民宗旨的生动实践。诉源治理的兴起及其嵌入,对行政审判的观念、原则、制度和程序产生了整体性影响。“五五改革纲要”提出,要围绕推进法治政府建设改革完善行政审判工作机制;2021年中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出,中国特色社会主义司法制度建设要“坚持符合国情和遵循司法规律相结合”。在当下行政审判因应诉源治理的工具箱中,有的仅仅依托司法文件推行,有的经由法律解释可以证成,有的最终需要通过法律修订才能获得正当化依据。作为助力法治国家、法治政府、法治社会一体建成的重要制度,行政审判因应诉源治理的规范构造尚需从五个方面展开。

##### (一) 诉讼目的条款内涵的延展

诉源治理观嵌入人民法院行政审判活动过程,对行政诉讼制度影响最大的当属诉讼目的。2014年修订的行政诉讼法第1条新增“解决行政争议”作为行政诉讼制度的目的之一,其虽可扩大解释为实质性解决行政争议,但难以兼容诉源治理所蕴含的从源头上预防行政争议发生的观念。在以往的理论研究中,行政诉讼中的“预防性保护”措施常被提及,但立足点还停留在为行政相对人提供“富有实效性的司法保护”。<sup>[62]</sup>习近平总书记指出:“要完善预防性法

[59] 参见《最高人民法院公报》2018年第2期,第45页以下。

[60] 参见最高人民法院(2015)行提字第13号行政判决书。

[61] 参见马怀德:《论习近平法治思想中的法治政府理论》,《政法论坛》2020年第6期,第18页。

[62] 参见罗智敏:《我国行政诉讼中的预防性保护》,《法学研究》2020年第5期,第122页以下。

律制度，坚持和发展新时代‘枫桥经验’，促进社会和谐稳定。”〔63〕预防性法律制度的建立和完善，离不开行政诉讼法立法目的条款的引领和支撑。在着眼于推进落实多元化解纠纷的地方立法中，“预防和化解相结合”“源头预防”等表述已经明确载入。今后在进一步修改行政诉讼法时，可以将诉讼目的条款中的“解决行政争议”延展为“预防和解决行政争议”，实现“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的国家治理政策的法律化。这一调整能够为行政审判因应诉源治理具体手段的运用提供基础性规范依据，促进政策参与型诉源治理逐步转向法治规范型诉源治理，形成人民法院行政审判“依法”因应诉源治理的理想格局。

### （二）诉前调解合法性的补强

在行政法理论上，有观点认为，可将诉前调解解释为将行政诉讼法第60条规定的诉讼调解程序“提前到了诉讼开始之前”，以此使诉前调解具备形式合法性。〔64〕不过，诉前调解与诉讼调解的区别不仅在于二者运行的时空环境不同，也在于后者适用的范围相对明确，具备基本的程序保障和法律文书支撑。相比之下，诉前调解缺乏直接的法律依据，这一做法本身还“有损法院中立形象、不符合立案登记制精神”。〔65〕诉前调解客观上能够起到分流部分行政争议的功效，应当进行必要的合法性补强。首先，可对行政诉讼法第51条规定的起诉状必备要素“释明”进行扩张性解释，使立案阶段释明的事项范围涵盖“诉讼潜在风险提示”“非诉适宜机制优先”，以释明的中立性和服务性弱化其前置强制性。其次，应将立案前适宜调解的行政争议导入委派调解程序，按照“多元化纠纷解决意见”、“委派调解指导意见”及“分调裁审意见”的规定，充分发挥人民法院之外行业性、专业性调解组织和特邀调解员的专业优势，避免人民法院因诉前过度介入，混淆立案调解与诉讼调解的界限。最后，可参酌全国人大常委会授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的有益做法，探索建立行政争议诉前调解司法确认程序，实现诉调对接的规范化和法治化。〔66〕作为诉源治理的重要机制创新，行政争议诉前委派调解及其司法确认，涉及行政相对人诉权保护规定的调整和行政诉讼立案前程序的再造，属于立法法第8条规定的法律绝对保留事项，只能通过修改行政诉讼法最终夯实其合法性基础。

### （三）案后繁简分流的程序规范

自“繁简分流若干意见”发布以来，各地人民法院掀起行政案件繁简分流改革热潮。以优化行政审判资源配置、提高行政审判效能为旨趣的行政速裁工作机制和示范诉讼方式，因与从源头上减少行政案件的理念相契合而备受青睐，先后被“一站式意见”“分调裁审意见”所肯定。2020年7月，重庆市高级人民法院印发《全市法院行政案件标准诉讼规则（试行）》，推动示范行政诉讼制度的试行；2020年8月，安徽省高级人民法院印发《关于行政诉讼案件繁简分流的实施意见（试行）》，率先在全省范围内整体推进行政诉讼繁简分流改革。就法律属性而言，行政速裁并非简单的工作机制，实则一类独立于普通程序和简易程序之外的行政诉讼程序。行政速裁的适用范围与适用法定简易程序的案件范围具有一定的重叠性，但行政速裁

〔63〕 前引〔38〕，习近平书，第4页。

〔64〕 参见前引〔9〕，章剑生文，第104页。

〔65〕 参见前引〔32〕，何海波书，第508页以下。

〔66〕 2020年1月，最高人民法院印发《民事诉讼繁简分流改革试点实施办法》（法〔2020〕11号），“优化司法确认程序”是排在首位的改革措施。此举将进一步激活实践中的委派调解机制，发挥其在诉源治理中的基础性作用。根据授权改革试点工作方案，两年试点期满后，对实践证明可行的举措，将通过修改完善有关法律加以确认。

适用的空间更广、灵活度更大、审限要求更严，难以寄居在简易程序之下发展。示范诉讼是法院依据职权针对多个当事人分别提起的同类型或系列性行政案件，先行选取个别案件进行示范审理，其他类案则直接参照示范案件批量办理的审理方式。对于因土地房屋征收补偿安置等引发的系列性、群体性行政诉讼案件而言，示范诉讼是比法定代表人诉讼更为有效的纠纷化解方式，可以及时防范、阻却更多同类纠纷涌向法院。示范诉讼承载着“解决纠纷和法律秩序之社会实现的整合性功能”，对行政争议诉源治理尤为必要。<sup>[67]</sup>行政速裁和示范诉讼的引入，涉及行政案件审理方式的改革和现行行政诉讼程序结构的调整，在提升行政案件审理效率的同时，也可能影响到当事人的基本程序保障。应当在总结各地行政案件繁简分流实践经验和行政诉讼案件发展态势的基础上，进一步修改行政诉讼法，明确行政速裁和示范诉讼的适用范围和程序规范，使之成为行政审判因应诉源治理的有力制度支撑，避免行政诉讼案件反复出现异化性增长。

#### （四）一并解决民事争议条款的有序扩容

在行政审判实践中，大量行政争议或因原始民事争议引发，或其背后存在高度关联的民事争议。人民法院在审理这类行政案件时，如果就案论案，有可能出现“官了民不了”现象。后续更多循环诉讼的产生，既会增加当事人诉累，也无端耗费国家司法和行政资源，成为行政诉讼中程序空转、争议无法获得实质性化解现象的典型。2014年修订的行政诉讼法第61条明确规定了“一并解决民事争议”制度，试图从源头上一揽子解决相关行政争议和民事争议，避免再次引发新的争议。一些法院充分利用这一制度优势，在行政争议与民事争议交织案件的审理中实现了诉源治理目标。在“2020年度人民法院十大案件”之尚某诉江苏省如东县民政局婚姻行政登记案中，法院生效判决认为，并非只有胁迫缔结的婚姻才属于应当纠错的情形，对于冒用他人身份信息登记结婚、严重侵犯被冒名公民人格权益的情形，行政机关同样应当履行主动纠错责任；生效离婚判决仅产生向后终止夫妻双方婚姻关系的法律后果，并不向前证明原结婚登记行为合法或者违法、有效或者无效，不应阻却行政诉讼中对原结婚登记行为的合法性审查。<sup>[68]</sup>民法典中存在众多涉及行政法规范的条款，这些条款或直接新设行政机关职权行使依据，或直接划定行政机关职权行使边界，将进一步增多行政争议和民事争议相互交织的情形。特别是类似民法典第286条第3款、第1177条新增的行政机关“处理”行为，都因相关基础性民事争议一方当事人“报告”“投诉”“请求”而启动，若行政机关“处理”不当就会陷入行政争议与民事争议相互缠绕的境地。基于诉源治理的客观要求，有必要对一并解决民事争议条款进行有序扩容，将因行政处理行为引发的行政与民事争议交织情形增列其中，使得人民法院在行政审判活动中能够掌握一并审理、解决民事争议的程序主导权。

#### （五）变更判决适用范围的适度拓宽

行政诉讼变更判决涉及司法权与行政权的关系，其适用范围大小需要审慎安排。2014年修订的行政诉讼法，将变更判决的适用范围设定为“行政处罚明显不当”“其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误”，适度扩大了司法变更权。就法律属性而言，变更判决可以视为对撤销重作判决的有益补充，其最终适用与否往往需要“综合考虑变更判决与撤销重作判

[67] 参见俞惠斌：《示范诉讼的价值再塑与实践考察》，《北方法学》2009年第6期，第108页。

[68] 参见江苏省南通经济技术开发区人民法院（2020）苏0691行初325号行政判决书。

决的利弊”。〔69〕一般认为，“确定”大致包括行政机关在支付抚恤金、最低生活保障待遇、社会保险待遇案件中对相关款额的计算，“认定”是指行政机关对企业营业额等客观存在事实的判断。〔70〕从诉源治理效果上看，变更判决比撤销重作判决更易实现定分止争，行政法学理多倾向于进一步扩大其适用范围。在司法实践中，法院对变更判决的运用却显得过于谦抑。〔71〕从“款额确定、认定错误”的行为具体分布上看，变更判决主要适用于土地房屋征收补偿决定和社会给付决定，个别也涉及社会抚养费征收决定和行政裁决等其他行政行为。〔72〕作为引领性判决的典型代表，变更判决对有效规范行政裁量权的行使、从源头上预防行政争议发生具有特殊意义。人民法院在行政审判实践中应当通过更为灵活的法律解释，把握变更判决适用的主动权。2021年修订的行政处罚法第34条，设定了行政机关向社会公布所制定的行政处罚裁量基准的义务，为人民法院参酌适用裁量基准变更行政处罚决定提供了便利。“其他行政行为”“款额确定、认定”“确有错误”等概念都存在很大的解释适用空间，只要“裁判时机已经成熟”，“款额计算无需再行行政调查”，人民法院就应当直接适用变更判决实现行政争议的源头治理。〔73〕

## 结 语

1989年行政诉讼法制定以来，人民法院一直在依法审判与政策回应之间艰难穿行，试图在法律文本与社会现实、体制认同与民众期待、监督公权与化解争议之间寻求平衡，努力将行政诉讼制度承载的法治理想扎根于中国大地。置身社会经济快速发展、利益格局分化重组、党政关系不断调适的社会转型时期，行政审判制度运行创造过辉煌，也经历过迷茫。2014年修订的行政诉讼法使行政审判制度迈向“2.0版”时代，司法谦抑与能动司法、争议化解与依法裁判、服务大局与权利救济之间的争论与弥合始终未止。如何充分利用中国特色社会主义制度优势，如何更好发挥行政审判在法治国家、法治政府、法治社会一体建设中的示范引领作用，如何实现坚持党的领导与依法独立行使行政审判权之间的有机统一，仍然是行进在自主型发展道路上的行政审判制度必须回答的时代之问和实践之问。

诉源治理是新时代中国本土法治话语的集中表达，彰显出执政党矢志加强创新社会治理、满足人民美好生活需要的使命担当，是社会治理领域一场广泛而深刻的革命。人民法院行政审判工作主动因应诉源治理政策要求，具有深厚的政治逻辑、现实逻辑和制度逻辑。对人民法院在行政审判实践中因应诉源治理的创新举措，要坚持全面、客观和辩证的立场加以看待。“司法体制改革成效如何，说一千道一万，要由人民来评判，归根到底要看司法公信力是不是提高

〔69〕 参见李广宇：《新行政诉讼法逐条注释》下册，法律出版社2015年版，第665页。

〔70〕 参见薛政：《行政诉讼法注释书》，中国民主法制出版社2020年版，第609页。

〔71〕 笔者于2021年4月15日以“中华人民共和国《行政诉讼法》第七十七条”为“法律依据”关键词在中国裁判文书网进行检索，仅获得行政裁判文书135份。其中，2015年有40份，2016年有69份，2017年有26份。即使排除统计口径差异、少量行政裁判文书未上网等因素影响也不难发现，人民法院对变更判决的适用是极为谨慎的。

〔72〕 在张绪斌诉白河县卫生和计划生育局社会抚养费征收决定案中，二审法院对社会抚养费征收决定作出变更判决。参见陕西省安康市中级人民法院（2016）陕09行终26号行政判决书。在仇怀淦诉上海市浦东新区建设和交通委员会房屋拆迁裁决案中，一审法院对行政裁决行为作出变更判决。参见上海市浦东新区人民法院（2015）浦行初字第214号行政判决书。2020年12月，广东省高级人民法院印发《关于审理土地山林确权纠纷行政案件的指引》，将变更判决的适用范围扩展到“土地山林权属归属确权行政处理决定”。

〔73〕 参见前引〔47〕，胡芬书，第589页。



了。”〔74〕当下行政审判因应诉源治理的某些做法，体现了一种司法实用主义的功利心态，其实施成效尚待时间检验，其创新依据更需回归法治轨道。诉源治理具有丰富的理论内涵和广阔的探索空间，是一项长期、复杂而艰巨的社会系统工程，将对人民法院行政审判活动产生深刻影响。本文基于对近年各地行政审判最新实践的观察，提出政策参与型与法治规范型诉源治理二元结构的理论命题，希冀人民法院在坚守依法审判、维护公平正义的基础上，努力实现更高层次诉源治理的理想目标。在解释适用好现行行政诉讼法规定、不断总结最高人民法院司法解释和政策文件实施经验的基础上，适时推动行政诉讼法的再修改和行政法总则的制定，才能为行政审判更好因应诉源治理提供充分的法律保障，促进政策参与型诉源治理最终转向法治规范型诉源治理，中国特色行政审判制度也将因全面融入法治一体建设进程而实现升级再造。

---

**Abstract:** The concept of management of litigation source is embedded in the process of administrative trial. It is not only the political embodiment of the adherence to the Party's absolute leadership over the work of people's courts and the practical demand of people's courts for getting out of the predicament in administrative trial, but also the true portrayal of the transformation of the administrative trial system with Chinese characteristics from the mode of pure power confrontation to the mode that gives consideration to power interaction. In the policy participatory litigation source management pattern aimed at effectively regulating the increment of administrative litigation, the people's court pursues the litigation source management by playing the role of the participant and diverter. In the legal and normative litigation source management pattern aimed at eradicating the soil for administrative disputes, the people's court pursues the management of the source of appeals by playing the role of the leader and referee. To create an ideal situation of management of litigation source in accordance with law in administrative trial activities, people's courts should promote the extension of the objective clause on litigation, the reinforcement of the legitimacy of pre-litigation mediation, the standardization of the procedure for the separation between complicated cases and simple ones, the expansion of the scope of application of clauses on the concurrent settlement of related civil disputes and the appropriate expansion of the scope of application of change of judgment, so as to accelerate the historical process of the integration of the administrative trial system into the rule of law.

**Key Words:** governance of litigation sources, pre-litigation medication, social governance, society with rule of law, administrative trial

---

---

〔74〕前引〔38〕，习近平书，第147页。