

· 马克思主义法学专论 ·

## 中国行政诉讼中的府院互动

章志远\*

---

**内容提要：**近十五年来，府院互动活动在我国行政诉讼实践中的开展，更新了司法权与行政权关系的传统认知，促进了行政审判制度化解纠纷、支持与监督行政等功能的发挥，同时也存在运行规范性欠缺的问题。以审判为中心和实质性化解行政争议观念引领下的个案处理型府院互动，旨在实现纠纷解决的司法目标。合法性底线论和行政过程论观念引领下的法治促进型府院互动，旨在实现政策实施的司法目标。新时代行政诉讼府院互动的继续生长，既反映着人民法院对社会治理政策变迁的回应和优化司法环境的努力，也源于行政任务导向下司法功能适度拓展的需要。行政诉讼中府院互动积极功能的发挥，尚需从完善法解释适用、加强过程公开化和保障救济实效上完成法治建构，把中国特色行政审判制度的优势转化为国家治理效能。

**关键词：**府院互动 优化司法环境 实质性化解行政争议 中国特色行政审判制度

---

### 引言

司法权与行政权的关系，既是贯穿行政诉讼活动始终的主线，也是观察行政诉讼制度走向的窗口。1989年行政诉讼法的颁行，因“标志着我国司法审查制度的正式确立”而被视为开启中国法治进程的里程碑。<sup>〔1〕</sup>在20世纪90年代，“维护”与“监督”并举、“支持”与“制约”并重，一直是人民法院行政审判工作坚持的指导思想。<sup>〔2〕</sup>进入21世纪后，社会转型滋生更多社会矛盾，“发展至上”的观念强化行政主导模式，加之司法权自身地位孱弱，行政诉讼日益陷入“立案难、审理难、执行难”的尴尬境地，修改行政诉讼法在“入世”后几乎成为学界公认的摆脱行政诉讼制度困境的出路。

最高人民法院自2004年3月印发《关于进一步加强行政审判工作的通知》开始，以发

---

\* 华东政法大学教授。

〔1〕 参见罗豪才主编：《中国司法审查制度》，北京大学出版社1993年版，第3页。

〔2〕 参见《李国光副院长在纪念〈中华人民共和国行政诉讼法〉实施十周年座谈会上的讲话》，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1辑，法律出版社2000年版，第6页。

布司法文件、司法解释、工作报告以及召开行政审判工作会议等多种形式调整行政审判政策,走出了一条极具中国本土特色的“府院互动”之路,<sup>[3]</sup>在事实上发展了司法权与行政权的关系形态,对行政审判制度的发展产生了深远影响。2006年12月,最高人民法院印发《关于妥善处理群体性行政案件的通知》,首度使用“增进司法与行政的良性互动”;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》(以下简称“行政审判意见”),专篇阐述“建立司法与行政良性互动机制”;2009年6月,最高人民法院印发《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》,专篇阐述“建立健全司法与行政的良性互动机制”;2014年3月,最高人民法院年度工作报告正式使用“促进司法与行政良性互动”。府院互动历经十年实践探索,已经成为行政审判常态化机制。

2014年修改行政诉讼法时,全国人大常委会通过增加“解决行政争议”目的性条款、确定适用调解的行政案件范围、明确行政机关负责人出庭应诉义务等方式,间接肯定了法院系统府院互动的实践成果。其后五年,府院互动经由“促进行政争议实质性化解”“优化行政审判外部环境”等话语,体现在最高人民法院的年度工作报告、行政审判工作专项报告和人民法院“五五改革纲要”中,继续引领行政审判制度发展。2019年6月,最高人民法院第三巡回法庭在上海召开华东五省(市)行政争议化解府院联动座谈会,释放出行政审判工作继续推动府院互动的强劲信号。<sup>[4]</sup>

就制度本质而言,良好的行政诉讼需要“诉诸司法与行政关系的调整和国家权力结构的重新构造”才能实现。<sup>[5]</sup>作为人民法院和行政机关在行政诉讼内外各自履职过程中的交互性活动,府院互动是植根于中国本土行政审判实践的制度创造,预示着行政诉讼领域司法权与行政权关系的嬗变和行政审判模式的转向。府院互动的产生和发展,映射出社会转型时期中国行政审判制度的艰难运行和人民法院坚持不懈的实践探索,应当成为理解中国特色行政诉讼制度的一把钥匙。<sup>[6]</sup>在全面推进依法治国的进程中,作为“衡量一国法治发达程度与社会文明程度重要标尺”的行政诉讼制度,将扮演越来越重要的角色。<sup>[7]</sup>依照十九届四中全会的决定,保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使,是推进国家治理体系和治理能力现代化的一个重要方面,而正确处理司法权与行政权的关系,又是保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使的一个重要方面。本文立足近十五年府院互动在中国行政诉讼中的实践演进,揭示其存在的法理基础和适用空间,探讨法律框架内府院互动的具有中国特色的规范化路径,希冀更好地发挥府院互动在中国行政审判中的积极作用。

[3] “府院互动”并非规范意义上的法律概念,其意旨常以“司法与行政良性互动”“府院联动”为名,体现在各级法院和行政机关的文件、报告和媒体报道中。“府院互动”一词能简约生动地呈现出司法权与行政权的积极协作样态,同传统观念上的司法权与行政权相互制约形成对比,故为本文采用。

[4] 参见余东明:《华东五省(市)行政争议化解府院联动座谈会召开:府院联动实质性化解行政争议》,《法制日报》2019年6月10日第3版。

[5] 杨伟东:《权力结构中的行政诉讼》,北京大学出版社2008年版,第30页。

[6] 曾有学者撰文简略探讨过司法与行政互动的合理性、消极性及规制方式(参见顾越利:《建立司法与行政良性互动机制探讨》,《东南学术》2010年第6期;黄先雄:《司法与行政互动之规制》,《法学》2015年第12期)。对于府院互动的法理基础、类型构造、生存空间和规范化问题,尚需在全面梳理十五年行政审判实践经验的基础上深入研究。

[7] 参见马怀德:《行政审判体制重构与司法体制改革》,《国家行政学院学报》2004年第1期,第57页。

## 一、行政诉讼中府院互动的实践演进

行政诉讼中的府院互动，是指人民法院和行政机关围绕行政案件的审理，在履行各自职责的过程中，通过行政诉讼内外的沟通、协调等交互活动，形成司法权与行政权互相支持、互相促进的关系。与传统以“法院发展成为令行政机关望而生畏的讨厌的存在”为旨趣的行政诉讼制度不同，〔8〕府院互动凸显了司法权与行政权之间更为积极的协作关系，作为中国本土司法实践孕育的行政审判理念，展示出有别于司法权监督行政权这一主流观念的另类权力运行状态。〔9〕就互动载体而言，人民法院和行政机关的互动应围绕行政案件审理展开。就互动依据而言，府院互动本身虽缺乏直接法律依据，但必须基于双方法定职责进行。就互动空间而言，府院互动既可以发生于行政诉讼内，也可以发生于行政诉讼外。诉讼内互动以人民法院妥善化解行政争议为导向，诉讼外互动以人民法院延伸行政审判职能为导向。就互动功能而言，府院互动包括个案处理型和法治促进型两类。前者是人民法院与行政机关围绕具体个案妥善化解展开的互动，包括协调化解、出庭应诉和司法建议等机制；后者是人民法院与行政机关围绕促进依法行政进行的互动，包括行政审判白皮书、府院联席会议和能力助推提升等机制。整体上看，当代中国行政诉讼实践中的府院互动，在2014年修改行政诉讼法前后，倚重了不同的进路。

### （一）2014年修改行政诉讼法前的府院互动

府院互动协调案件审理的做法可追溯至1989年行政诉讼法实施之初。最高人民法院在办理“京龙公司诉江苏省工商局行政处罚案”的过程中，曾就相关政策的理解进行多方沟通，最后说服了国家工商局，由江苏省工商局主动撤销行政处罚决定，使案件得到圆满解决。〔10〕府院互动的相对体系化始于2007年，其标志是“行政审判意见”首次将建立府院互动机制列为加强和改进行政审判工作的任务之一。作为最高人民法院迄今为止发布的最具权威性、全局性和指导性的行政审判政策文件，“行政审判意见”对府院互动的方式、重点和界限提出了明确要求。“行政审判意见”正式确立府院互动理念源于社会背景的深刻变化。党的十六届六中全会提出构建社会主义和谐社会的目标，明确了加强社会和谐司法保障的具体任务。中办、国办联合下发《关于预防和化解行政争议、健全行政争议解决机制的意见》，提出“从源头上预防和化解行政争议”的司法新理念。2006年10月25日，全国法院“加强行政审判工作妥善处理行政争议”电视电话会议在北京举行。最高人民法院于2007年1月15日下发《关于为构建社会主义和谐社会提供司法保障的若干意见》，于2007年3月1日下发《关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的若干意见》《关于进一步加强司法建议工作为构建社会主义和谐社会提供司法服务的通知》。这些司法文件和会议精神的贯彻，为府院互动的正式提出营造了氛围。

〔8〕 参见〔日〕原田尚彦：《诉的利益》，石龙潭译，中国政法大学出版社2014年版，第243页。

〔9〕 在这个意义上理解府院互动，首先应当排除“三权鼎立”的前见，因而府院互动不宜被泛化理解为“不仅意味着相互配合而且意味着相互制约”或“不仅意味着相互支持而且意味着相互监督”。参见吕岩峰：《全面构建司法与行政的良性互动联动机制》，《人民法院报》2010年4月21日第5版。

〔10〕 参见《夹缝前行30年——最高人民法院行政庭原审判长蔡小雪法官访谈》，载何海波主编：《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526页。

真正促成“行政审判意见”印发的，是2007年3月27日至28日举行的第五次全国行政审判工作会议。无论形式还是内容，这次会议都是行政诉讼法实施以来规格最高、规模最大、效果最好的一次会议。时任中共中央政治局常委、中央政法委书记在会议上提出衡量行政审判工作的三项新标准，即“是否化解了行政争议”“是否理顺了群众情绪”“是否促进了社会的和谐稳定”；进而指出，“司法机关和行政机关分工不同，但在执行国家法律和维护社会和谐稳定方面目标是一致的，要努力实现司法和行政的良性互动”。时任国务委员兼国务院秘书长要求，各级行政机关要以正确态度和实际行动积极支持行政审判工作，“行政机关要加强与人民法院的沟通互动，相互支持协调配合，共同解决行政争议”。<sup>[11]</sup>党和国家领导同志支持行政审判工作的公开讲话，为府院互动成为行政审判新政策奠定了基础。

“行政审判意见”的施行使2007年成为行政诉讼法实施以来真正意义上的“拐点”之年。最高人民法院相继印发《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》《关于充分发挥行政审判职能作用为保障和改善民生提供有力司法保障的通知》《关于在全国法院开展行政审判“白皮书”活动的通知》《关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》《关于加强司法建议工作的意见》等司法解释和文件，举行“纪念行政诉讼法颁布二十周年座谈会”“全国法院探索化解行政争议新机制经验交流视频会”等行政审判工作会议，不遗余力地促进建立健全有中国特色的府院互动新机制。自2007年始，全国法院一审行政诉讼案件数量结束了长达十年徘徊不前的局面，稳步增长到2014年的14.1万余件。个案协调化解型府院互动机制发挥了重要作用，全国法院2006年、2009年、2011年的协调化解撤诉率分别为33.82%、35.9%和48%，这被作为行政审判工作的主要亮点写入最高人民法院年度工作报告。<sup>[12]</sup>从“行政审判意见”将行政审判定位为“保护合法权益、促进依法行政、优化司法环境、化解行政争议”，到府院互动作为行政审判工作特色正式写入最高人民法院2014年工作报告，行政诉讼制度已经进入行政案件数量和协调化解比例共升、监督行政与府院互动并举的阶段。

在个案处理型府院互动中，协调化解最为典型也备受质疑。为消弭协调化解结案的形式合法性争议，最高人民法院制定了专门的撤诉司法解释，既回避了“审理行政案件不适用调解”的限制性规定，又为不违背法律精神的实践探索提供了规范依据。<sup>[13]</sup>同时，最高人民法院还积极尝试个案协调化解。<sup>[14]</sup>江苏省海安县自2004年始全面推行行政机关负责人出庭应诉，“海安样本”成为改革开放四十年来中国行政法发展的大事之一。<sup>[15]</sup>司法建议素材来自个案审理，具有“裁判引导型”“裁判补充型”“纠纷预防型”“裁判执行型”等功能形态。<sup>[16]</sup>法治促进型府院互动方式主要规定在“行政审判意见”中，但更多来自地方

[11] 《建设公正高效权威的行政审判制度——第五次全国行政审判工作会议综述》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第23集，人民法院出版社2008年版，第429页以下。

[12] 参见最高人民法院2007年、2010年、2012年工作报告。

[13] 参见李广宇：《〈关于行政诉讼撤诉若干问题的规定〉的理解与适用》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第27集，人民法院出版社2008年版，第119页。

[14] 例如，在“青岛万和热电有限公司诉青岛市李沧区人民政府应急预案行为上诉案”等案件的审理过程中，为防止程序空转，实质解决问题，最高人民法院通过长时间的努力，最终成功协调化解争议。参见蔡小雪：《审判业务专家是怎样炼成的》，法律出版社2017年版，第170页以下。

[15] 参见何海波等编：《法治的脚步声——中国行政法大事记（1978—2014）》，中国政法大学出版社2015年版，第214页以下。

[16] 参见章志远：《我国行政诉讼司法建议制度之研究》，《法商研究》2011年第2期，第73页以下。

实践探索。上海市三级法院自2004年始率先发送行政审判白皮书，注重“统分结合”“虚实结合”“针对性和可接受性结合”“法理结合”，走出了一条优化司法环境、促进依法行政和增进良性互动的特色之路。<sup>[17]</sup>江苏省常州市中级人民法院与常州市政府自2000年始率先建立府院联席会议制度，成为推进行政审判司法环境良性循环“江苏模式”的重要内容。<sup>[18]</sup>山东省五莲县人民法院自2004年始率先建立行政诉讼案件败诉考核机制，使行政机关的执法水平得到明显提升。<sup>[19]</sup>虽然法治促进型互动与个案处理型互动的目标不同，但同样是建立在个案处理基础上的行政审判职能延伸。

在2014年修改行政诉讼法前，府院互动总体上在缺乏直接法律依据的背景下展开。个中不仅蕴涵着各地法院的积极探索和最高人民法院的强力推动，体现了法院系统内部自下而上和自上而下创新方式的融合；而且中央到地方各级政府也积极出台相关措施，反映了行政系统对司法系统主动作为的积极回应。这一时期国务院相继发布《全面推进依法行政实施纲要》《关于加强市县依法行政的决定》《关于加强法治政府建设的意见》，“自觉接受司法监督”“认真做好行政应诉”“积极配合法院审判”等体现府院互动理念的机制被吸纳其中。使这一阶段的府院互动实践颇具中国特色，呈现“地方大胆创新—司法文件助推—行政系统响应”的生长轨迹。

## （二）2014年修改行政诉讼法后的府院互动

行政诉讼法在2014年的修改，直面了社会反映强烈的行政诉讼“三难”问题，吸收了行政审判实践中的有益经验，确立了一系列具有现实针对性的应对举措。<sup>[20]</sup>最高人民法院继续不断创新工作方式，指导推进行政诉讼中的府院互动。作为对国办印发的首个全面规范行政应诉工作专门性文件的回应，最高人民法院印发《关于行政诉讼应诉若干问题的通知》，依法推进行政机关负责人出庭应诉，并将其作为工作亮点连续写入2017年和2018年工作报告之中。2015年11月2日，最高人民法院首次在全国人大常委会会议上就行政审判工作进行专项汇报，重点提及2010年以来人民法院一审行政案件协调化解率、司法建议发送数和行政审判白皮书发布数等府院互动成果。除不定期发布指导性案例外，最高人民法院还从全国行政审判一线挖掘典型案例，先后公布征收拆迁、信息公开、环境保护、行政不作为、经济行政、行政协议等领域的典型案例，引起了社会各界的广泛关注。<sup>[21]</sup>

[17] 参见上海市高级人民法院：《优化司法环境，增进良性互动，不断深入推动行政审判“白皮书”工作》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第37集，中国法制出版社2010年版，第78页以下。

[18] 参见江苏省高级人民法院行政审判庭：《拓展、服务、优化——推进行政审判司法环境良性循环的“江苏模式”》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第35集，中国法制出版社2010年版，第106页以下。

[19] 参见山东省五莲县人民法院：《实施行政诉讼败诉考核，优化行政审批环境》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第34集，人民法院出版社2009年版，第152页以下。

[20] 参见信春鹰：《关于〈中华人民共和国行政诉讼法修正案（草案）〉的说明》，载全国人大常委会法制工作委员会行政法室编：《行政诉讼法立法背景与观点全集》，法律出版社2015年版，第4页以下。

[21] 最高人民法院公布的这些专门领域的典型案例主要有：“征收拆迁十大典型案例”（2014年8月29日公布）、“政府信息公开十大案例”（2014年9月12日公布）、“环境保护行政案件十大案例”（2014年12月19日公布）、“行政不作为十大案例”（2015年1月15日公布）、“十大经济行政典型案例”（2015年10月22日公布）、“第二批征收拆迁典型案例”（共8个，2018年5月15日公布）、“行政诉讼附带审查规范性文件典型案例”（共9个，2018年10月30日公布）、“行政协议解释十大参考案例”（2019年12月10日公布）。参见 <http://www.court.gov.cn/zixun-gengduo-104.html>，2020年5月4日最后访问。

近五年,行政诉讼中的府院互动呈现个案处理型与法治促进型并重趋势。究其原因,妥善化解行政争议和助力法治政府建设成为行政审判工作面临的两大紧迫任务。人民法院一审行政案件受案数在2015年首次超过20万件,呈现逐年稳步增长之势。加之行政诉讼管辖体制改革,妥善化解行政争议的压力不断增大。党的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》(以下简称“全面依法治国决定”)明确了“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的战略任务,作为“法治国家的主体”的法治政府建设进入快车道。<sup>[22]</sup>中办、国办联合下发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,明确地方党委政府主要负责人是法治建设的重要组织者、推动者和实践者,法治政府建设对于外力支持的需求更加迫切。

围绕行政争议实质性化解的目标,各级法院在行政诉讼法的指引下,展开了灵活多样的个案处理型府院互动。上海市高级人民法院将“深化行政争议实质性解决机制改革,细化完善行政案件协调化解相关工作规范”作为2018年行政审判重点工作,率先发布《关于进一步完善行政争议实质性解决机制的实施意见》,对实质性解决行政争议的具体情形和机制作出了详细规定。2019年,上海、安徽、吉林三地高级人民法院相继发布“实质性化解行政争议十大典型案例”,公开展示协调化解的主要经验和典型意义。最高人民法院已在29份行政裁判文书中明确提及“实质性化解行政争议”,<sup>[23]</sup>2019年将“促进实质性化解行政争议”分别写入年度工作报告和人民法院“五五改革纲要”之中。出庭应诉的行政机关负责人级别不断提高,时任贵州省副省长和中国证监会党委委员开创了省部级领导干部出庭应诉的先例;<sup>[24]</sup>规范出庭应诉的行政立法不断增多,河北、广东、福建、吉林四省人民政府相继发布行政应诉规章。上海市政府与上海市高级人民法院联合推出行政机关负责人出庭应诉“升级版”——出庭旁听讲评“三合一”,该项创举获得第五届“中国法治政府奖”。<sup>[25]</sup>致力于行政争议实质性化解的司法建议,在各级法院得到更为广泛的运用,取得了多方共赢的社会效果。<sup>[26]</sup>

在法治政府建设步伐明显加快的背景下,五年来法治促进型府院互动方式异常活跃。地方三级法院普遍开展行政审判白皮书发布活动,形成发布方式公开化、内容数据图式化、十大典型案例附随化等特点。北京市第四中级人民法院、上海铁路运输法院等行政案件集中管辖法院针对各区政府涉诉案件情况发送分报告,起到了法治“体检报告”的作用。福建省首创的“省一市一县”三级府院联席会议机制不断向项目化、清单化管理方式转化,

[22] 参见中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第189页。

[23] 笔者于2020年5月4日以“实质性化解行政争议”为关键词在“无讼案例”进行检索,可获得最高人民法院行政裁判文书29份。

[24] 参见金晶:《村民不服行政复议状告贵州省政府,贵阳开审全国首例副省长出庭应诉行政案》,《人民法院报》2016年4月12日第1版;朱宝琛:《欣泰电气欺诈发行案二审开庭审理,证监会主席助理黄炜出庭应诉》,《证券日报》2017年12月20日第A1版。

[25] 参见中国政法大学法治政府研究院主编:《中国法治政府奖集萃(第五届)》,社会科学文献出版社2018年版,第29页以下。

[26] 例如,2017年兰州铁路运输中级法院在审理专车“非法营运”系列案件时,主动邀请交通委和城运处负责人就如何规范执法进行当面交流,向行政机关提出区分不同情况进行处罚的司法建议,得到行政机关的采纳。参见昆明铁路运输中级法院:《跨行政区划集中管辖行政案件审判机制研究》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第68集,中国法制出版社2018年版,第66页以下。

助力法治政府建设的成效日益明显。<sup>[27]</sup> 能力助推提升机制朝着规范化、多样化方向发展。行政诉讼败诉率、被诉行政机关负责人出庭率,被纳入中央全面依法治国委员会办公室印发的《关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》附件“市县法治政府建设示范指标体系”之中。上海市高级人民法院与上海市法治政府建设工作领导小组办公室、上海市人民检察院于2018年1月共同签署《关于本市建立行政规范性文件审查衔接工作机制的指导意见》,在全国率先建立法院事前建言和事后监督相结合的规范性文件审查衔接工作机制。<sup>[28]</sup> 最高人民法院自2015年起连续五年将“‘支持’与‘监督’行政机关依法行政”写入年度工作报告,并将“围绕推进法治政府建设,改革完善行政审判工作机制”写入人民法院“五五改革纲要”。

行政诉讼中府院互动的实践演进显示,最高人民法院发挥了关键性“高位推动”作用。<sup>[29]</sup> 地方法院与行政机关的各种有效互动,经最高人民法院提炼后初步实现规范化和体系化,部分实践成果得到最高国家权力机关和行政机关的支持,进一步夯实了府院互动的规范依据。

## 二、行政诉讼中府院互动的法理基础

府院互动的兴起展现了行政诉讼中司法权与行政权的另类关系形态,行政诉讼发展“来自地方法院在最高人民法院所开拓的局面下的自行突围”。<sup>[30]</sup> 近五年府院互动的持续推进,表明法院系统对行政审判新政策的坚持。而与官方积极认同的立场不同,理论界对某些府院互动方式,尤其是过度协调化解造成的司法监督功能萎缩,普遍表示担忧。<sup>[31]</sup> 司法高层对行政诉讼非正常撤诉现象、“两高四低”现象其实也早有关注,<sup>[32]</sup> 甚至通过部署集中治理行政案件申诉上访专项活动予以纠偏。<sup>[33]</sup> 鉴于行政诉讼法已明确规定部分行政案件可以适用调解,全社会对于法院以府院互动方式促成双方当事人自愿和解的做法应当给予理解和尊重。

[27] 参见福建省高级人民法院:《福建省高级人民法院全省法院行政案件司法审查白皮书(2017年)》,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2018年版,第200页。

[28] 参见侯劲松:《上海行政机关与市高级法院、市检察院建立行政规范性文件审查衔接工作机制》,《民主与法制时报》2018年1月16日第4版。

[29] 对最高人民法院行政规范创造功能的分析,参见余凌云:《法院如何发展行政法》,《中国社会科学》2008年第1期。时任最高人民法院副院长在一次讲话中指出,“全国的行政审判寄希望于最高人民法院,寄希望于行政庭的全体同志。行政审判的发展要靠我们大家去推动”。参见江必新:《抓住机遇,加大工作力度,把行政审判工作提高到一个新水平——在最高人民法院行政审判庭全庭会上的讲话》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第28集,人民法院出版社2008年版,第206页。

[30] 于晓虹:《策略性服从:我国法院如何推进行政诉讼》,《清华法学》2014年第4期,第103页。

[31] 汪庆华认为:“当调解而不是审判成为司法能力的表现形式,当撤诉而不是判决成为法院结案的主要方式,行政诉讼作为司法审查控制行政行为的将愈发孱弱。”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156页。

[32] “两高”指上诉率高、申诉率高;“四低”指实体裁判率低、被告败诉率低、发回重审和改判率低、原告服判息诉率低。

[33] 时任最高人民法院副院长在2010年5月22日的全国法院行政审判工作座谈会上强调,切实把人民群众的合法权益保护到位,是对行政审判能否坚持人民性和群众路线的考验,也是对行政审判能否沦为“名存实亡”的前途和命运的考验。参见江必新:《以推进三项重点工作为契机,努力破解行政案件申诉上访难题——在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话》,载最高人民法院行政审判庭编:《行政执法与行政审判》总第41集,中国法制出版社2010年版,第2页。

从近五年司法统计数据来看,行政诉讼法立案登记制的红利并未明显显现。与海量民事案件和行政执法决定相比,全国一审行政案件数量依旧稀少,井喷式增长局面在相当长时间内恐难以实现。受管辖制度改革等因素影响,行政案件协调化解率有明显回落。在全国公认的法治建设示范区上海,一审行政案件数量最近两年连续下降,行政机关败诉率跌至3%。这些迹象表明,既往以受案数和败诉率来评价行政审判工作绩效的做法未必科学。人民法院终结行政纠纷的能力,人民群众在每一个行政案件中对公平正义的感受度,应该成为新时代行政审判工作的衡量标准。<sup>[34]</sup>与此密切关联的是,府院互动理念在未来行政诉讼实践中仍有践行之必要,其正当性体现在如下三个方面。

### (一) 社会治理政策变迁之司法回应

我国行政诉讼制度始终“与民主法治进程同步前进”,“与改革开放一起成长”。<sup>[35]</sup>在党的十三大报告中,“制定行政诉讼法”是政治体制改革的重要任务之一,报告对1989年行政诉讼法的迅速颁行有直接影响。在党政分开的改革语境中,行政诉讼制度承载起司法权监督行政权的使命。作为一个肩负崇高历史使命、领导人民创造经济快速发展和社会长期稳定奇迹的马克思主义政党,中国共产党在改革开放进程中始终探索党的领导和执政方式的改进和完善。行政诉讼法在2014年的修改,起步于十八届三中全会作出“全面深化改革”部署之际,完成于十八届四中全会作出“全面依法治国”部署之后,承载着推进国家治理体系和治理能力现代化建设的使命。党的十八大以来,加强党的集中统一领导成为政治体制改革的根本遵循,把党的领导贯彻落实到国家治理各领域各方面各环节,成为坚持和完善中国特色社会主义制度的首要任务。从“坚持党的一元化领导”到“实行党政分开”直至“加强党的全面领导”,行政诉讼赖以生存的“党政体制”发生了深刻变化,<sup>[36]</sup>既实现了“执政党政治领导权与政府机构行政权”的平衡,又实现了“坚持党对政法工作的绝对领导”和“保证司法机关依法独立公正行使职权”的统一。在这种新型权力关系网络中,司法权与行政权之间绝非单向度的监督制约关系,司法权对行政权的支持和促进功能同样应被置于二者关系谱系之中。

我国行政诉讼实践中的府院互动,源于对执政党社会治理政策变迁的积极回应。在全面建设小康社会进程中,中国共产党与时俱进地推进实践创新、理论创新和制度创新,相继提出以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观和新时代中国特色社会主义思想,成为党领导人民进行伟大社会革命的指导思想。“构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程”政治论断的提出,表明中国共产党在改善民生、化解矛盾和创新治理中构建和谐社会的决心,这一重大政策变迁对行政审判工作提出了新要求。审判制度的首要任务是化解纠纷,源头治理和系统治理要求人民法院变“结案了事”为“案结事了”,通过积极探索多元化处理新机制预防和化解行政争议,为协调化解式府院互动的兴起提供了正当性基础。诚如棚濑孝雄所言:“完全把视线集中在规范上而无视与审判过程发生关系的个

[34] 司法和行政良性互动始终是上海法治建设的特色和亮点,其中一条重要经验就是将实质性化解行政争议作为府院互动的出发点,这一立足中国国情、政情和民情的实践创新得到了最高人民法院的充分认可。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《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8页。

[35] 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13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页以下。

人在实际上进行行为选择的可能性，并不能真正究明以审判解决纠纷的机制。”<sup>[37]</sup> 人民法院和行政机关依托行政案件审理，通过信息加工整理和沟通交流，能够最大限度弥合分歧、增进和谐，积极回应执政党提出的创新社会治理、建设法治社会的政策主张。作为“公权力运作系统之外的社会生活的法治化”，法治社会能够将法治国家和法治政府建设成果融入社会生活之中，“使法治成为一种可察、可感、可知的社会生活样态和社会治理状态”。<sup>[38]</sup> 在今后相当长一段时间，人民法院应当抓住执政党重视法治一体建设的契机，将现有体制优势转化为府院互动的治理效能，引领中国特色行政审判制度走上自主性发展道路。

## （二）行政审判外部环境优化之应对策略

行政诉讼制度健康发展离不开良好的司法环境。这既是我国行政审判工作多年积累的宝贵经验，也是行政诉讼制度艰难运行的真实写照。二十年来，无论在全国行政审判工作会议还是最高人民法院年度行政审判工作会议上，行政审判司法环境的“改善”“优化”“营造”都曾被作为重要任务提出；<sup>[39]</sup> 在最高人民法院历年工作报告中，有7次专门提及“司法环境的改善”。正是基于司法环境制约行政审判发展的深刻认识，“行政审判意见”不仅将“优化司法环境”明确为行政审判制度发展的四大任务之一，还确立了以管辖制度改革为突破口的“硬性优化”策略和以府院互动为切入点的“柔性优化”策略。最高人民法院以印发《关于行政案件管辖若干问题的规定》为起点，使管辖制度改革成为人民法院内部优化司法环境、提升行政审判公信力的关键一招。最高人民法院印发的《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》《关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见》，是进一步排除行政干扰、保证人民法院依法独立行使行政审判权的有效应对策略。

行政审判司法环境优化除了依靠法院自身努力外，还应善于从外部借力。“行政审判需要经常与政府和行政机关打交道，能否得到行政机关的理解、信任和支持，对于开展行政审判工作、改善司法环境至关重要。”<sup>[40]</sup> 司法权是国家政治权力的有机组成部分，主流政治意识形态当然影响司法权运作，司法权运作反过来也能够对政治有机体产生作用。要辩证看待司法与政治的关系，以更加积极的姿态全面提高司法话语权。“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。”<sup>[41]</sup> 人民法院主动向党委汇报情况，主动向人大报告行政审判工作，能够寻找到政治体制支持；人民法院运用个案审理优势，或主动或应邀与行政机关就行政执法、行政复议等问题进行沟通交流，不仅能够有效防范行政权运行风险，还能积极展示其法治政府“建设者”角色。府院互动对行政审判司法环境优化具有潜移默化功效。在法治政府建设与责任落实督察和示范创建活动“双管齐下”的当下，人民法院行政审判工作面临重要机遇，应当充分发挥府院互动的溢出效应，形成司法环境优化和司法公信力提升的双赢局面。

## （三）行政任务导向下审判功能之适度拓展

1989年行政诉讼法颁行时，我国行政权表现形式过于单一，以治安行政处罚为中心的

[37] [日] 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6页。

[38] 陈柏峰：《中国法治社会的结构及其运行机制》，《中国社会科学》2019年第1期，第69页。

[39] 参见江必新：《牢固树立司法为民思想，把行政审判工作提高到一个新的水平——在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第8集，法律出版社2004年版，第17页。

[40] 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2页以下。

[41] 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。

秩序行政活动容易侵犯行政相对人合法权益,加之计划经济时代全能型政府对经济社会的全面管控,立法机关选择了以优先保护公民权益为目的的行政诉讼制度。这一功能定位的基本逻辑是:行政权力的恣意行使容易侵害公民权益,应当由依法独立行使审判权的司法机关通过制约行政权实现对公民权益的司法救济。〔42〕行政诉讼法实施三十年恰逢我国政府职能不断转变、行政活动方式变革时期。在行政从“本来作为统治行为执行过程的承担者”进入“国家基本政策形成决定的政治过程”的行政国家时代,〔43〕作为司法权监控对象的行政权之真实运行图景经历裂变:社会转型、经济发展和民生改善呼唤积极行政,“最少干预最好政府”的自由治国理念为“最多给付最好政府”的社会法治国家理念代替,经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和生态保护构成了新时代政府依法全面履行的职责体系。伴随简政放权、放管结合、优化服务改革的持续推进,政府与市场、政府与社会、政府与公民之间的关系逐渐理顺。相对于政府直接干预而言,市场优先、社会自治、公民自主、事中事后监管的作用更为凸显;相对于“命令—服从”式威慑性执法而言,“协商—激励”式合作性执法正在推广使用。〔44〕置身公共行政大变革时代,以行政行为合法性审查为中心、以公民权益司法救济为目标的行政诉讼制度,已经遭受整体性和结构性挑战。

面对给付行政、规制行政、发展行政、环境行政等更多积极型行政活动的兴起,行政法发展应当坚持行政任务新取向。“传统行政法学之所以受到批评,乃是因为它未能关注到行政任务,或将行政任务限缩在自由治国危险预防的范围。”〔45〕行政任务应成为行政法新范畴,行政组织存在形式、行政活动具体方式和行政诉讼功能配置,应以“能够与扩大了行政任务的形态相适应”为原则进行改造。〔46〕行政诉讼府院互动实践通过整合“经济制度的压力、政治控制的要求和民众对于正义的渴望”等合法性诉求,塑造了行政诉讼“多中心主义的司法”面向,〔47〕实现了对行政任务拓展的初步回应。党的十九大报告提出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”已载入宪法。新时代行政诉讼制度有必要在府院互动既有成果的基础上,进一步跳出机械化解行政争议的窠臼,坚持行政任务导向,将行政审判功能适度拓展到“实现合法权益和保证法定义务的履行”“法律或统治秩序的尊严与权威得以恢复”“避免或减少同类冲突的重复出现”等方面,〔48〕真正发挥行政审判制度在国家治理现代化进程中的应有作用。

### 三、行政诉讼中府院互动的生存空间

美国学者达玛什卡基于“回应型国家”和“能动型国家”理想类型的区分,将法律程

〔42〕 参见叶俊荣:《行政法案例分析与研究方法》,三民书局1999年版,第9页。

〔43〕 参见〔日〕大须贺明:《生存权论》,林浩译,法律出版社2001年版,第52页。

〔44〕 例如,根据国务院2019年9月印发的《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发〔2019〕18号),依法监管、科学监管、有效监管和精准监管成为进一步加强政府监管、优化营商环境的基本原则,包括“信用监管”“双随机监管”“智慧监管”“包容审慎监管”在内的多种新型监管手段正在得到广泛运用。

〔45〕 〔德〕Eberhard Schmidt-Aßmann:《行政法总论作为秩序理论》,林明锵等译,元照出版公司2009年版,第169页。

〔46〕 参见〔日〕大桥洋一:《行政法学的结构性变革》,吕艳滨译,中国人民大学出版社2008年版,第52页。

〔47〕 参见前引〔31〕,汪庆华书,第64页。

〔48〕 顾培东:《社会冲突与诉讼机制》,法律出版社2004年版,第27页以下。

序运作区分为“纠纷解决型程序”和“政策实施型程序”。在以维持社会平衡为己任的回应型国家，司法的主要目标是解决纠纷；在以按照政治理想改造社会为己任的能动型国家，司法的主要目标是政策实施。<sup>[49]</sup>我国行政诉讼制度的发展，尤其是府院互动实践，在很大程度上印证了达玛什卡“多面孔审判”的学术洞见。在从计划经济体制下管控型政府转向市场经济体制下规制型政府的过程中，国家模型经历了“全能行政—有限行政—有为行政”的复杂嬗变。承载权利保护和权力监督理想的行政诉讼制度，在社会转型中不得不担负起纠纷化解和政策实施功能，行政法官事实上扮演着“裁判者”“协调者”“建议者”“释明者”“沟通者”“教化者”等多重角色，“混合型司法”特征尤为明显。在未来相当长时间内，我国行政诉讼制度整体上仍然处在“选择性司法”状态，<sup>[50]</sup>行政诉讼中两类府院互动还有充足的生存空间。不同种类府院互动活动的展开，既指向特定的司法目标，也能够拓展行政审判的实际功能，其合理使用有助于公正高效权威的司法制度体系的形成。

### （一）个案处理型府院互动的空间

依法办案是人民法院行政审判工作的首务。只有把已经受理的行政案件公正、及时审理好，法院才有拓展行政审判功能的必要和底气。与民事审判相比，行政审判所面对的纠纷往往蕴含着复杂的利益纠葛，司法机关如同其他政策决定机关一样，“不得不卷入各种利害关系错综复杂的对立的漩涡之中”。<sup>[51]</sup>法院自身出于摆脱“案子收进来却难以下判”的尴尬境地的考虑，具有通过府院互动妥善处理个案的内生动力。自行政诉讼法2014年修改以来，从个案处理型府院互动的动向上看，未来还需要从尊重司法规律、坚持“以审判为中心”的诉讼改革理念出发，在实质性解决行政争议标准引领下，统筹运用好依法裁判、依法调解、协调化解、司法建议和出庭应诉等机制。

近五年来，个案处理型府院互动实践存在“三喜”“三忧”现象。所谓“三喜”，是指协调化解率不再作为法官办案硬性指标，协调化解率趋于回落，出庭应诉和司法建议常态化。行政诉讼法确立的立案登记制和多样化裁判方式，为人民法院通过依法裁判结案提供了制度支撑，加之政法系统内部对2008年前后过于强调协调化解政策的调整，人民法院对案件协调化解的态度日趋理性。2014年修改的行政诉讼法，在总则部分明确规定出庭应诉制度，增加了司法建议类型，使得这两项制度的推行更为有力。所谓“三忧”，是指依法调解和协调化解界限模糊，诉前调解存在制度悖论，出庭应诉和司法建议目标偏移。行政诉讼法第60条明确规定三类行政案件可以调解，第94条将行政调解书置于与行政判决书和裁定书同等重要的地位，但法院仍然习惯于通过协调促使双方和解并由当事人撤诉结案，很少出具行政调解书，有意无意模糊了调解与协调的边界。一些地方近年来兴起的行政争议调解中心模式，试图通过公开化、组织化的府院互动方式在诉前化解行政争议。此举虽然具有实现诉源治理的良好初衷，但与法律规定的立案登记制存在紧张关系。出庭应诉和司法建议虽被高调推进，但人民法院“四五改革纲要”将其视为优化行政审判外部环境之举，并未充分体现围绕个案处理互动的旨趣。

[49] 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92页以下。

[50] 参见前引〔31〕，汪庆华书，第68页。

[51] 前引〔37〕，棚濑孝雄书，第161页。

“全面依法治国决定”发出了“推进以审判为中心的诉讼制度改革”的号召，刑事诉讼领域细化举措随后密集跟进，但行政诉讼领域至今未见回应。“以审判为中心”的诉讼制度改革，依旧是“一场未完成的讨论”“一场未完成的改革”。<sup>[52]</sup>坚持以审判为中心是司法权向判断权和中央事权属性的回归，体现出对司法规律的尊重，应当同样落实到行政诉讼制度改革之中。无论如何定位行政诉讼制度功能，解决行政争议属于行政诉讼的直接功能和基本功能都是一个基本共识。<sup>[53]</sup>行政诉讼以审判为中心，就是要凸显人民法院庭审活动的实质化，避免人民法院及其庭审活动在解决行政争议过程中被边缘化和形式化。最高人民法院自2010年始强调行政审判要致力于实质性化解行政争议，在法律框架内对当事人争议的实质性问题作出合法、公正、及时、妥善处理。“我们所追求的目标应当是法治而不是律制，是纠纷的实质性解决而不是程序性结案。”<sup>[54]</sup>近五年来，“实质性化解行政争议”不断被写入裁判文书，成为法院审理行政案件遵循的基本原则，对切实解决行政审判“程序空转”“裁判口惠实不至”问题发挥了重要作用，赢得了广泛社会认同。在人民法院“五五改革纲要”中，“推动行政争议实质性化解”与“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”一起，成为行政诉讼制度改革的基本目标。

在以审判为中心和实质性化解行政争议观念指引下，法院应当对行政案件进行羁束行为和裁量行为、侵害行政和受益行政、违法行为和不当行为、单纯行政争议和行民交织争议、法律争议和政策争议的区分，围绕“根据合意的纠纷解决”和“根据决定的纠纷解决”，<sup>[55]</sup>通过依法裁判、依法调解和协调化解相结合，辅以运用出庭应诉和司法建议机制，达到“调判结合、案结事了”的处理效果。在当下的行政审判实践中，涌现出一批统筹运用多种府院互动形式促进行政争议实质性化解的典型案例。最高人民法院在“黄绍花诉辉县市政府提高抚恤金标准案”裁定书中，<sup>[56]</sup>就案件涉及的政策性问题难以审查进行充分说理，通过对案外协调和司法建议发送情况的记载，表达了对再审申请人实际利益的关切。这种融说理与说情于一体的对话式裁判文书，是法院实质性化解行政争议的重要载体。上海市高级人民法院2019年5月率先向社会公布首批行政争议实质性解决十大案例，其中有7件通过协调化解，2件通过出具行政调解书化解，1件通过确认违法判决化解。

## （二）法治促进型府院互动的空间

在全面推进依法治国的进程中，领导干部能否自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，是法治建设的重点和难点。党的十九大以来，党中央对法治建设高度重视，各级政府学法、用法积极性普遍提高，为法院适度拓展审判功能，以及为党和国家政策实施提供法治护航创造了良好环境，法治促进型府院互动有了更为广阔的空间。在“发展是解决一切问题的基础和关键”的目标导向下，行政机关更愿意采取能够有效实现行政任务和效益最大化的行政手段，对行政效能原则更为倚重。<sup>[57]</sup>鉴于司法与

[52] 顾永忠：《一场未完成的讨论：关于“以审判为中心”的几个问题》，《法治研究》2020年第1期，第109页。

[53] 参见江必新：《完善行政诉讼制度的若干思考》，《中国法学》2013年第1期，第14页。

[54] 赵大光：《夯实基层、打牢基础、苦练基本功，全力推动行政审判工作迈上新台阶——在全国法院行政审判基层基础工作座谈会上的讲话》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第40集，中国法制出版社2010年版，第6页。

[55] 参见前引〔37〕，棚濑孝雄书，第7页。

[56] 参见最高人民法院（2017）最高法行申7073号行政裁定书。

[57] 参见沈岿：《论行政法上的效能原则》，《清华法学》2019年第4期，第19页以下。

行政的角色分工，并考虑法治建设区域差异性、城乡差异性以及行政任务和方式自身差异性，法治促进型府院互动形式应当更为灵活多样。中共中央、国务院2015年12月联合印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称“法治政府纲要”），设定了法治政府总体目标和衡量标准，成为法治政府建设督察和示范创建的直接依据，应当被奉为法治促进型府院互动的行动指南。在法治政府建设约束公权保障私权的“合法性考量”和提高政府效能的“最佳性考量”结构中，<sup>[58]</sup> 人民法院只有坚守住行政合法性底线，才能够体现对行政机关最佳性判断的尊重。

近五年来，法治促进型府院互动实践存在“两喜”“两忧”现象。所谓“两喜”，是指立足行政案件审理情况发布行政审判白皮书已成为法院常态化工作，旨在助推提升依法行政能力的府院互动方式渐趋制度化。所谓“两忧”，是指行政审判白皮书发布呈现运动化、形式化，能力助推提升机制存在谦抑过度和角色模糊风险。各级法院自2017年始频繁发布行政审判白皮书，既充分展示自身行政审判成绩，也积极为当地法治建设出谋划策。但仔细阅读各级法院向社会公开的行政审判白皮书，却给人留下“千书一面”的总体观感。除了各类统计数据 and 浮在表面的改进执法对策外，鲜有提供对症下药式的精准策略。在忙于互动助力政府提升依法行政能力的过程中，法院对现有其他正式制度功能有所忽略，更多展现出支持和促进行政机关的谦抑者角色，甚至将府院互动当作“法院在行政审判中谋取合法性的一种策略性手段”。<sup>[59]</sup> 从长远来看，这种淡化甚至弱化法定监督功能的做法，未必能够通过行政审判外部环境优化实现司法公信力的提升。相反，法院在立足合法性审查、顾及最佳性判断基础上依法果断作出裁判，才是对行政机关依法行政能力提升的最好助推。<sup>[60]</sup>

在合法性底线论和行政过程论观念指引下，法院应当在明确行政权与司法权界限基础上展开良性互动，避免陷入“乱动”“盲动”。<sup>[61]</sup> 就各类法治促进型府院互动方式而言，要注意树立互动效果的靶向性、精准性导向，满足不同地区法治建设水准的差异化需求。福建省新近结合行政案件集中管辖改革实际，积极探索跨区域联席会议制度，已经形成了福莆宁（福州、莆田、宁德）、厦漳泉（厦门、漳州、泉州）、南三龙（南平、三明、龙岩）三大片区，有效实施片区内协调联动。<sup>[62]</sup> 行政机关工作人员提升依法行政能力固然需要外力支援，但主要还是靠自身努力，特别要靠“法治政府纲要”提出的通过积极参加法治实践去提升。上海市新近推出行政机关负责人出庭旁听讲评“三合一”改革举措，实现了个案处理型和法治促进型互动的互通。<sup>[63]</sup> 党的十九大提出到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的目标，“法治政府纲要”擘画出法治政府的基本脸谱。法治促进型府院互

[58] 参见朱新力、唐明良：《法治政府建设的二维结构——合法性、最佳性及其互动》，《浙江学刊》2009年第6期，第138页。

[59] 何海波：《实质法治——寻求行政判决的合法性》，法律出版社2009年版，第359页。

[60] 开庭后四次延期宣判、备受社会关注的“全国专车第一案”的撤销判决就是很好的例证。受案法院在“陈超诉济南市城市公共客运管理服务中心行政处罚案”的裁判中指出，“既要依据现行有效的法律规定审查被诉行政行为的合法性，以体现法律的权威性和严肃性；同时也要充分考虑科技进步激发的社会需求、市场创新等相关因素，作出既符合依法行政的当下要求，又为未来的社会发展和法律变化留有适度空间的司法判断”。参见山东省济南市市中区人民法院（2015）市行初字第29号行政判决书。

[61] 参见江必新：《在全国法院行政审判工作座谈会上的讲话》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》总第65集，中国法制出版社2014年版，第5页。

[62] 参见黄岩生：《同心协力，良性互动，共谱法治福建建设新篇章》，载前引〔34〕，“会议材料”，第22页。

[63] 参见刘平：《加强府院联动，推进法治建设》，载前引〔34〕，“会议材料”，第13页。

动应当对照这些标准,补齐现有法治政府制度体系短板,使法院能够利用审理行政案件的优势适度拓展审判服务功能,对法治政府建设发挥“输血”功能,与个案处理型府院互动形成良好分工(如下表所示)。

个案处理型府院互动与法治促进型府院互动的分工

要素 \ 模式	个案处理型府院互动	法治促进型府院互动
司法目标	纠纷解决型司法	政策实施型司法
互动理念	以审判为中心、实质性化解行政争议	合法性底线论、行政过程论
主要方式	依法裁判、依法调解、协调化解、出庭应诉、司法建议	行政审判白皮书、府院联席会议、能力助推提升

#### 四、行政诉讼中府院互动的法治建构

关于改革与法治的关系,“全面依法治国决定”提出了“重大改革于法有据”和“立法主动适应改革和经济社会发展需要”的重要论断。作为根植于我国行政审判实践的制度创新,府院互动更新了司法权与行政权关系的传统认知。对于现代国家治理中“连接着公法与私权、政府与社会、司法与行政”的行政诉讼制度而言,府院互动已成为行政诉讼制度变迁中的重要现象。<sup>[64]</sup> 2014年行政诉讼法的修改,部分记载了此前十年府院互动实践成果,结束了府院互动法外运行的窘境。新时代行政审判实践的发展,特别是兼具纠纷解决和政策实施功能的“混合型司法”仍然存在府院互动的生存空间,可以从法解释适用、过程公开化和救济实效上完成府院互动的法治建构,寻找到一条适合中国国情的行政诉讼制度发展道路。

##### (一) 府院互动的法解释适用

行政诉讼法为个案处理型府院互动的三种方式提供了明确依据,但其有效实施尚需相应的法律解释与适用技术。就协调化解机制而言,目前相关规范性文件大多出自各地高级人民法院,缺乏应有的权威性和统一性。最高人民法院虽大力倡导实质性化解行政争议理念,但并未以文字形式将其写入行政诉讼法。较为可行的法制化应对策略是:其一,对行政诉讼法第60条、第61条和第62条进行体系化解释,将调解、一并审理民事争议和协调化解撤诉视为实质性化解行政争议的匹配机制。各级法院应更多采取出具行政调解书的方式实质性化解行政争议,尽可能在裁判文书中记载协调化解过程,避免非正常撤诉现象的死灰复燃。其二,最高人民法院在条件成熟时,可专门就实质性化解行政争议制定专项司法解释,实现2008年撤诉司法解释的“换代升级”,回应理论界对“既不化解争议也不依法监督,不给原告出路”现象的质疑。<sup>[65]</sup> 就出庭应诉和司法建议机制而言,规范依据已较为充分,法制化任务是对行政诉讼法第3条第3款“应当出庭应诉”的强制性情形予以明确,增强出庭应诉规定的刚性。

[64] 参见薛刚凌:《行政诉讼法修订基本问题之思考》,《中国法学》2014年第3期,第230页。

[65] 参见廖希飞:《新时代的行政审判——当前的形势和任务》,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180页。

法治促进型府院互动方式的法律依据一直匮乏，目前主要散见于一些司法文件和其他规范性文件中，有的工作机制尚处探索阶段。由于正式法律依据缺失，一些府院互动方式备受质疑。最高人民法院应当适时针对行政审判白皮书的主体和对象、内容和格式、程序和效力，制定专门的司法文件予以规范，使其产生与法定“行政复议工作状况分析报告”“政府信息公开工作年度报告”类似的功效。<sup>[66]</sup>至于联席会议和其他旨在提高行政机关依法行政能力的府院互动方式，因多由行政机关主动发起，采取府院联合发文方式更加可行。

## （二）府院互动的过程公开化

司法公正是法治国家的生命线，司法公开是司法公正的前提。以往一些府院互动实践之所以受到质疑，主要原因在于互动大多是法院和行政机关在私下进行的。特别是围绕个案处理展开的府院互动活动，明显与诉讼法中的禁止单方接触原则存在紧张关系，加之行政案件协调化解撤诉率曾一度飙升，就更容易引起外界诟病。沪、皖、吉三地2019年主动公布十大实质性化解行政争议典型案例的做法，起到了与法院生效裁判文书统一上网和公开查询制度类似的效果，值得在全国推广。法院只有通过发布典型案例、制作行政调解书或在裁判文书中记载协调化解过程，才能彰显对当事人诉讼法律地位平等的司法保护。<sup>[67]</sup>行政审判实践中围绕个案化解发出的司法建议日益增多，涵盖了“地方公共政策调整型”“给予当事人抚恤救助型”“行政程序瑕疵补正型”等多种类型，一些司法建议的相关事实和-content还一并记载在裁判文书中。<sup>[68]</sup>这种做法固化了司法建议作为府院互动妥善处理个案的功能，经由裁判文书记载达到了一并公开的效果。《人民法院报》自2011年9月22日起，在每周四“实务周刊”版中专门设置“司法建议精选”栏目，公布了全国各地一大批优秀司法建议书。这些稳步公开司法建议的做法，契合了司法公开潮流，增强了个案处理型府院互动方式的公信力。

在法治促进型府院互动的诸种形态中，行政审判白皮书公开度日益提高，体现了法院的审判自信。行政审判白皮书是法院在大量个案审理基础上制作的专项报告，相当于一个地区年度行政审判工作和法治政府建设水平的全方位体检报告，其也需要健全规范依据，改变目前法院仅凭自身喜好进行公开的非正常状态。根据中办、国办2019年4月印发的《法治政府建设与责任落实督察工作规定》第24条，各类法治政府建设年度报告必须在每年4月1日前通过报刊、网站等新闻媒体向社会公开，接受人民群众监督。这一强制性规定能够倒逼各级政府认真对待法治政府建设年度报告撰写，值得在行政审判白皮书的法治化建构中予以吸收。至于联席会议及其他法治促进型府院互动方式的公开化，可以采取新闻报道、工作报告等渠道加以灵活处理。

## （三）府院互动的救济实效保障

府院互动彰显了党政体制下司法权与行政权之间别样的协作治理关系形态，并不意味

[66] 参见章志远：《我国行政审判白皮书研究》，《行政法学研究》2018年第4期，第103页。

[67] 最高人民法院在不同形式的典型案例公布实践中，曾有意识地公布某些经法院协调成功化解行政争议的案件，如最高人民法院公布的行政不作为十大案例中的“张美华等五人诉天水市公安局麦积分局行政不作为赔偿案”（参见《最高人民法院公布的行政不作为十大案例》，人民出版社2015年版，第38页以下）；最高人民法院行政审判庭公布的“李贵宝诉南京市住房保障和房产局行政赔偿案”（参见最高人民法院行政审判庭编：《中国行政审判案例》第4卷，中国法制出版社2012年版，第195页）。

[68] 参见卢超：《行政诉讼司法建议制度的功能衍化》，《法学研究》2015年第3期，第23页。

着司法权监督行政权、保障公民权功能的自我放弃。“行政诉讼法既非单纯的‘行政法’，又非单纯的‘诉讼法’。在广义上，它是公法上法律争议的法院程序法；同时，它也是通过各种具体裁判去实现宪法和行政法的方式。”〔69〕2014年修改的行政诉讼法第1条删除“维护”保留“监督”，2019年人民法院“五五改革纲要”第42条将“依法保护行政相对人合法权益”置于争议化解和监督支持行政之前，传递出行政诉讼制度承载宪法赋予的权力监督和权利保障功能的“初心”。法院行政审判工作的底色是审理案件、化解争议，使命是权力监督、权利保护。在外部司法环境有待进一步改善、司法地位相对弱小的社会转型时期，法院通过与行政机关的沟通、配合与协调，具有“司法的自我限缩和自我保护功效”，但长期沉湎于此，也易导致“司法的中立、消极、自治如梦幻泡影”。〔70〕人民法院府院互动积极功能的发挥，应以坚守有效救济公民权利、有效监督行政权力的底线作为前提。

从法律与政治秩序和社会秩序关系进化的阶段上看，我国目前实际上处于“自治型法”和“回应型法”并存的发展时期，法律既需要作为一种“能够控制压制并维护自己完整性”的特别制度而存在，也需要作为一种“回应各种社会需要和愿望”的便利工具而存在。〔71〕我国行政诉讼制度近十五年的发展，特别是府院互动现象的出现，就是司法制度运行徘徊于政治认同与社会认同、秩序维护与权益保障之间真实状态的写照。行政诉讼中形式多样的府院互动活动承载着多重功能，协调化解的初衷良好，但因使用过度而受到批评，根源就在于“倡导协调处理必须以一个独立和权威的司法体系为前提，以法院能够确保依法判决为后盾”。〔72〕“行政审判意见”在总结我国多年行政审判工作取得的经验时，将“依法保护行政相对人合法权益”视为行政审判的首要任务，将“正确处理监督与维护的关系”作为全面履行行政审判职能的重要原则。时隔十三年，这些论断对包括府院互动在内的行政诉讼活动依旧具有指导作用。人民法院府院互动活动对救济实效的坚守，体现了“以人民为中心”的诉权保障理念，彰显了“有案必立、有诉必理”的司法政策目标。

## 结 语

当前，我国的行政诉讼制度面临着来自内外两方面的挑战。从内部来看，行政案件管辖制度改革向纵深推进，普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局初步形成。管辖改革带来了行政干预减少的红利，也增加了案件协调化解的难度，“倒金字塔型”案件审理结构造成了“案多人少”的矛盾，诉讼繁简分流和审判队伍优化亟待纳入议程。从外部来看，中央全面依法治国委员会第三次会议通过了《行政复议体制改革方案》，强调通过修订行政复议法发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势，使行政复议成为化解行政争议的主渠道。行政复议“主渠道”作用再次被提及，预示着行政复议制度重大改革的开启。对于与行政复议制度存在竞争与合作关系的行政诉讼制度而言，

〔69〕 [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4页。

〔70〕 前引〔31〕，汪庆华书，第118页。

〔71〕 参见 [美] P. 诺内特、P. 塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会：迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社2004年版，第16页。

〔72〕 何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2016年版，第508页。

如何在行政争议化解主渠道之外谋求自身发展空间，是其不得不正视的现实问题。

本文有关行政诉讼中府院互动实践的功能阐释，揭示了社会转型时期中国特色司法权运行的特殊机理。面对权利保障、权力监督的制度使命和纠纷化解、服务大局的现实要求，人民法院借助体制资源不断创新工作方式，以富有生存智慧的行动诠释了“有为才能有位、有位更能有为”的道理。在实践中曲折前行的府院互动揭开了司法权与行政权之间复杂关系的面纱，个中蕴藏着一系列需要通过不断深化的法治实践予以消解的两难选择：“在打破对司法解决纠纷能力的迷信的同时，树立司法解决纠纷的权威；在扬弃司法中心主义的同时，强化原本并不存在的司法中心主义；在正式的法律控制尚未落实时去发展非正式控制。”<sup>[73]</sup> 法院通过府院互动谋求行政审判发展空间的持续努力，提高了行政诉讼的制度能力和法院的实际地位。在法治政府建设步伐加快、多元化行政纠纷解决体系不断健全的当下，作为人民司法事业有机组成部分的行政审判，同样会迎来新的发展契机，助力司法改革实现从“让司法更像司法”向“让司法更能司法”的转变。<sup>[74]</sup>

---

---

**Abstract:** In the recent 15 years, the development of government-court interaction in the practice of administrative litigation law in China has updated the traditional understanding of the relationship between judicial power and executive power, promoted the functions of the administrative trial system in resolving disputes and supporting and supervising administration. But at the same time, the problem of lack of operational norms also exists. Case-based government-court interaction under the guidance of the concept of trial-oriented and substantive resolution of administrative disputes aims to achieve the judicial goal of dispute resolution. Rule of law-enhancing government-court interaction promoted by the concept of legitimacy bottom line theory and administrative process theory aims to achieve the judicial goal of policy implementation. The continuous growth of this function in the new era not only reflects the response of the courts to changes in social governance policies and the efforts to optimize the judicial environment, but also stems from the need to moderately expand the judicial functions under the guidance of administrative tasks. In order to give full play to the positive function of government-court interaction, China needs to complete the construction of the rule of law in terms of the application of jurisprudential hermeneutic, the openness of process and the effectiveness of relief, so as to better transform the advantages of the administrative trial system with Chinese characteristics into the effectiveness of state governance.

**Key Words:** government-court interaction, optimization of the judicial environment, substantive resolution of administrative disputes, administrative trial system with Chinese characteristics

---

---

---

[73] 耿宝建：《行政纠纷解决的路径选择》，法律出版社2013年版，第30页。

[74] 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页。