

行政审判现代化与行政争议实质性解决

程 琥*

摘 要：行政审判现代化是中国式现代化在司法领域的具体体现。行政审判现代化是行政审判理念、行政审判组织、行政审判制度、行政审判方式、行政审判体制等方面现代化。行政争议实质性解决是行政审判现代化的内在要求和重要体现，以行政审判现代化推进行政争议实质性解决是全面建设社会主义现代化国家的迫切需要，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，是满足人民群众日益增长的公平正义需要的重要举措。要以行政审判理念、行政审判组织、行政审判制度、行政审判方式、行政审判体制等方面现代化，实现行政争议实质性解决。

关键词：中国式现代化 行政审判现代化 行政争议 实质性解决

当前我国已经踏上了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标迈进的新征程，建成法治国家是全面建设社会主义现代化国家的战略目标和重点任务，这对以高质量行政审判助力法治政府建设、服务高质量发展提出新的更高要求。习近平总书记在党的二十大报告中深刻阐述了中国式现代化的科学内涵、中国特色和本质要求，强调坚持以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。深刻把握中国式现代化对行政审判现代化提出的新任务新要求，这是摆在行政法理论和实务界面前的一项重大课题。

一、行政审判现代化的理论基础

（一）行政审判现代化的内涵

作为一个全球性话题，现代化领域广泛，内涵丰富，可以将现代化界定为一系列大规模变迁过程的总和，通过这些变迁过程特定社会往往获

得被认为是现代性所特有的经济、政治、社会和文化特征。^{〔1〕}因此，“现代化”通常指从传统社会向现代社会转变的历史过程与结果状态。^{〔2〕}中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色，是符合中国实际的。行政审判现代化是中国式现代化在司法领域的具体体现。所谓行政审判现代化，是指人民法院为落实人民监督要求，促进行政审判改革创新，实现行政争议实质性解决，以行政审判高质量发展服务中国式现代化，推动行政审判从传统行政审判模式向新时代行政审判模式转变的历史过程和结果状态。

行政审判现代化具有以下方面特征。一是行政审判现代化目的是落实人民监督要求。1945年7月，毛泽东同志在延安与黄炎培的“窑洞对”中明确回答：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，

* 程琥，北京市第一中级人民法院副院长，法学博士。

本文系最高人民法院2022年度司法研究重大课题“行政诉讼判决方式适用与完善研究”（ZGFYZDKT202217-02）的阶段性成果。

〔1〕 [意]艾伯特·马蒂内利：《全球现代化——重思现代性事业》，商务印书馆2010年版，第8页。

〔2〕 张文显：《论中国式法治现代化新道路》，载《中国法学》2022年第1期。

才不会人亡政息。”作为民告官的行政诉讼制度，是人民监督的重要方式和密切官民关系的有效渠道。二是行政审判现代化动力是实现行政审判改革创新。传统行政审判模式适应当时经济社会发展要求，进入新时代以来，人民群众在民主、法治、公平、正义、环保等方面的司法新需求越发强烈，传统行政审判模式已不适应新时代人民群众司法新需求，迫切需要实现行政审判改革创新。三是行政审判现代化检验标准是实现行政争议实质性解决。“所谓行政争议的实质性解决，是指人民法院在审查行政行为合法性的基础上，围绕行政争议产生的基础事实和起诉人真实的诉讼目的，通过依法裁判、调解和协调化解相结合并辅以及其他审判机制的灵活运用，对案件争议进行整体性、彻底性的一揽式解决，实现对公民、法人和其他组织正当诉求的切实有效保护。”〔3〕行政争议实质性解决是实现社会公平正义、提升人民群众司法获得感的必然要求和重要体现。四是行政审判现代化目标是以行政审判高质量发展服务中国式现代化。发展是党执政兴国的第一要务。行政审判只有在实现自身高质量发展的同时，才能更好地服务中国式现代化，服务全面建成社会主义现代化强国。五是行政审判现代化标志从传统行政审判模式转化为新时代行政审判模式的历史过程和结果状态。行政审判现代化是一个动态过程，是从传统不适应的性质或状态转化为新时代适应的性质或状态。

（二）行政审判现代化的标准

行政审判现代化是中国式司法现代化的重要内容。中国式司法现代化是中国式现代化道路在人民司法领域的集中体现，是中国式法治现代化的重要方面，是从传统社会的司法发展模式向现代社会的司法发展模式转型变革的历史性进程，是反映中国特色社会主义司法发展基本规律的司法现代化新路。〔4〕行政审判现代化标准是指用以评价行政审判现代化具体状况及其实现程度的综合指标体系。确立行政审判现代化标准应当结合

当前行政争议解决的现状和问题，有助于推动行政争议实质性解决。总体而言，行政审判应当在行政审判理念、行政审判组织、行政审判制度、行政审判方式、行政审判体制等方面实现现代化。

1. 行政审判理念现代化。理念是行动的先导，行政审判理念直接影响当事人诉讼行为和法院审判行为。行政审判理念现代化要求当事人、人民法院以及社会都能从人民监督的高度和厉行法治的角度对待行政审判，能够在感情上接受行政审判，在工作上支持行政审判，在效力上信任行政审判，彻底摒弃行政审判工具化、虚无化或者万能化理念。行政审判理念现代化深刻影响行政争议实质性解决。

2. 行政审判组织现代化。行政审判工作是由行政审判组织和行政审判人员完成的。行政审判组织现代化，根本上就是要保障行政审判组织依法独立公正行使审判权，拥有超然的独立地位，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；保障行政审判人员在审判活动中严格依法办案，严格落实司法责任制，提升司法能力。

3. 行政审判制度现代化。行政诉讼法及其司法解释等共同构成行政审判制度。行政诉讼法自实施以来已有三十多年历史，并先后进行两次修订，总体来讲这部法律能够适应经济社会发展要求，在保障公民权益、推进法治政府、解决行政争议等方面发挥了重要作用，是一部良法。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，对行政审判制度现代化提出新的更高要求，需要坚持和完善行政审判制度，促进行政争议实质性解决。

4. 行政审判方式现代化。行政审判方式是指审判机关对行政案件进行审理和裁判的具体方式或模式，是为实现行政审判目的而设置的诉、辩、审三方相互制约或制衡的一种动态的职能化的机制。〔5〕由于受传统民事审判方式影响，行政审判方式存在着一些不符合法律规定、不符合行政审判规律、不符合现代法治要求的习惯做法，突出表现在审理重点不突出、举证责任不明确、庭审

〔3〕 章志远：《行政争议实质性解决的法理解读》，载《中国法学》2020年第6期。

〔4〕 公丕祥：《推进中国式司法现代化的根本遵循》，载《人民司法》2022年第1期。

〔5〕 胡肖华、江国华：《行政审判方式的特点研究》，载《法律科学》2000年第5期。

功能未发挥。^{〔6〕} 行政审判方式现代化重点是强化以庭审为中心,突出庭审在行政争议实质性解决中的决定性作用。

5. 行政审判体制现代化。行政审判体制是指由何种法院或者法院的何种内部机构及人员,遵循何种规则去审理行政案件的制度体系。^{〔7〕} 行政审判体制是行政审判组织行使职权的内部结构和外部环境系统。在现行行政审判体制下,法院的人财物往往受制于地方政府,难以抵御地方保护和行政干预。行政审判体制现代化要求建立一套能够保障行政审判组织依法独立公正行使职权、有助于行政争议实质性解决的司法保障体系。

(三) 行政审判现代化对行政争议实质性解决的重要意义

党的二十大报告强调“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”,既凸显了更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,又明确了法治建设服务全面建设社会主义现代化强国的战略任务。行政审判是推进法治政府建设的重要途径,是解决行政争议的主渠道,是行政争议实质性解决的关键环节。行政审判对行政争议实质性解决有特殊功能和比较优势,以行政审判现代化推进行政争议实质性解决具有重大而深远的意义。

1. 以行政审判现代化推进行政争议实质性解决是全面建设社会主义现代化国家的迫切需要。当前我国已经进入全面建设社会主义现代化国家新征程,在影响社会和谐稳定的诸多矛盾纠纷中,公权力与私权利之间、政府与人民群众之间的关系涉及面最广、社会关注程度最高、最易引发争议,行政争议是法治国家的正常现象。特别是随着改革开放的深化和城乡建设步伐的加快,社会利益格局日益多元化和复杂化,群众依法维权意识不断提高,因行政行为违法或不规范引发争议的情况在所难免。行政争议数量逐渐增多,情况也越来越复杂。行政争议实质性解决,是建设更高水平的平安中国和法治中国的必然要求。要把行政争议实质性解决摆在更加突出位置,大力推进行政审判现代化,充分发挥行政审判“减压阀”和

“化解器”作用,为全面建设社会主义现代化国家提供更加坚实的行政审判保障。

2. 以行政审判现代化推进行政争议性解决是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。行政审判制度是国家治理体系的组成部分,行政审判解决行政争议能力是国家治理能力的重要体现。“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”是习近平法治思想的重要内容。在我国,政府是最重要的法律实施主体,政府依法行政和治理水平是影响国家治理体系和治理能力现代化的关键因素。这就要求必须更加扎实推进依法行政,把政府工作全面纳入法治轨道,切实提高政府治理效能,把制度优势更好地转化为治理效能。作为民告官的行政审判制度,法院通过依法审理行政案件,对违法行为依法予以撤销和纠正,对合法行政行为坚决予以支持,充分保障公民、法人和其他组织合法权益,监督行政机关依法行政,有效化解行政争议。要以行政审判现代化推进行政争议实质性解决,更好地发挥行政审判职能作用,更好地适应国家治理体系和治理能力现代化的要求。

3. 以行政审判现代化推进行政争议实质性解决是满足人民群众日益增长的公平正义需要的重要举措。行政执法一头连着各级政府,一头连着人民群众,直接关系到人民群众对党和政府的信任、对法治的信心。促进社会公平正义、维护社会和谐稳定,是行政执法工作最重要的价值追求所在。公正是司法工作的生命线,司法工作的任务和目标就是实现和维护公正,并通过公正的司法活动维护社会公平正义。随着我国民主法治建设深入推进,人民群众法律意识、权利意识日益增强,对实现公平正义的要求越来越迫切。这就要求必须把行政执法过程、解决行政争议过程作为满足人民群众社会公平正义需要过程。要以行政审判现代化推进行政争议实质性解决,坚定不移地做社会公平正义的维护者、社会和谐稳定的保障者,为全面建设社会主义现代化国家创造安全稳定的社会环境、公平正义的法治环境和优质高效的服务环境。

〔6〕 史笔:《关于二审行政审判方式改革的几个问题》,载《行政法学研究》1999年第3期。

〔7〕 黄学贤、李凌云:《我国行政审判体制改革的理论、进展及走向》,载《学习论坛》2020年第3期。

二、行政审判理念现代化与行政争议实质性解决

正确的行政审判理念能够指引法官依法公正办案,及时解决行政争议。由于行政审判任务的艰巨性和复杂性,行政审判理念呈现多元化、差异化、时代化的发展趋势。为推动行政争议实质性解决,应当加快实现行政审判理念现代化。

(一) 树立人民监督理念

行政诉讼制度是民告官的制度。行政诉讼制度是三大诉讼制度之一,担负着监督政府依法行政的重要职责。在1945年7月毛泽东同志与黄炎培著名的“窑洞对”中,毛泽东同志给出了“让人民来监督政府”这一跳出治乱兴衰历史周期率的第一个答案。习近平总书记在党的二十大报告中指出:“经过不懈努力,党找到了自我革命这一跳出治乱兴衰历史周期率的第二个答案。”行政审判是我们党创造的依托行政审判,落实人民监督政府要求的重要方式,是密切官民关系、化解官民矛盾、增强官民互动的重要渠道。行政审判工作是政治性政策性很强的工作。要善于从落实人民监督政府的政治高度,从政治上看行政审判推动法治政府建设的重大意义。要充分认识行政审判落实人民监督的政治功能,为行政审判履职尽责、实质性解决行政争议提供有力的政治和法治保障。

(二) 树立依法独立公正行使职权理念

习近平总书记强调,加强和改善党对司法工作的领导,必须具体体现在党支持司法上,“旗帜鲜明支持司法机关依法独立行使职权,绝不容许利用职权干预司法。”^{〔8〕}在当代中国,法律法规和政策都是中国共产党及其领导下的广大人民根本意志的集中体现。行政审判必须坚定不移地坚持党的领导这一中国式现代化的根本特征和政治优势,积极在党和国家大局中谋划审判工作,确保党的主张贯彻落实到行政审判的全过程和各方面。要树立执行法律就是执行党和人民意志、

严格依法办事就是服务大局的理念,切实把依法公正独立行使职权与服务大局统一起来。对于实践中有的地方政府在征地、拆迁、腾退等执法中习惯于走“绿色通道”和“快行线”,把法律禁止性规定搁置一边,导致大量行政争议长期得不到解决问题,要旗帜鲜明地严格公正司法,牢固树立监督就是支持理念,摒弃“先违法后化解”认识误区。

(三) 树立正确对待当被告理念

在行政诉讼法实施三十多年的促动下,行政机关依法行政意识和能力日益增强。大多数行政机关能够正确对待当被告,积极应诉答辩,一些疑难复杂案件由行政机关负责人出庭应诉,取得良好效果。实践中仍有行政机关不能正确对待当被告,甚至干预法院受理案件,对应诉答辩不积极,不按法律规定的时限向法院提交证据材料,对解决行政争议不配合。行政争议实质性解决离不开行政机关的支持配合,当被告是行政诉讼法赋予行政机关的法定义务,行政机关不能正确对待当被告,就更遑论实质性解决行政争议。行政机关只有依法理性对待当被告,配合支持法院开展调解和解工作,才能推动行政争议实质性解决。

(四) 树立依法理性维权理念

实行立案登记制以来,人民法院畅通诉讼渠道,充分保障当事人诉权。实践中,有的当事人不能依法理性行使诉权,一案多诉、重复起诉、循环诉讼情形时有发生。特别是在政府信息公开案件中,由于登记立案条件相对较低,有的当事人反复大量地申请政府信息公开,继而提起大量行政诉讼案件。行政争议实质性解决必须在现行法律框架下进行,当事人要基于案件事实和法律提出合法合理合情的利益诉求。

(五) 树立一次性全面解决争议理念

一次性全面解决纠纷是指尽可能在一次诉讼中实质性解决纠纷,扩大审判解纷机能。^{〔9〕}行政争议实质性解决要求行政争议能够在一个审判程序中实现一次性全面解决,避免当事人反复大量地提起诉讼。比如江苏省南通市港闸区陆某某为

〔8〕 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第115页。

〔9〕 王杏飞:《对我国民事审判关系的再思考》,载《中国法学》2019年第2期。

向政府及其相关部门施加压力,以引起对自身拆迁补偿安置问题的重视和解决,以“生活需要”为由,在2013年至2015年1月期间,分别向行政机关提起至少94次政府信息公开申请,提出39次行政复议,向南通中院、如东法院、港闸法院提起政府信息公开之诉共计36次。^[10]行政争议一次性全面解决,对于当事人而言,要尽可能地在一次诉讼中提出与本案有关联的所有诉讼请求,真实、完整陈述案件事实,集中、适时提出诉讼资料,做到“全盘托出,不留后手”;^[11]对于法院而言,要加强规范释明工作,引导提示当事人提出完全、充分、适当的诉讼请求,避免频繁采用“另行起诉”“另行主张权利”“另案处理”等程序性裁定驳回起诉。

三、行政审判组织现代化与行政争议实质性解决

(一) 完善行政审判组织

在我国,行政审判组织是人民法院的行政审判庭。当前行政审判组织出现以下方面突出变化:一是专门法院管辖行政案件。行政案件传统上是由普通法院设立的行政审判庭审理,专门法院一般不管辖行政案件。随着海事法院、知识产权法院、金融法院等专门法院相继设立综合审判庭等审判机构审理行政案件,普通法院的行政审判庭原审判职能发挥出现了碎片化和弱化趋势。二是行政案件跨区域集中管辖改革,由于出现案件集中、审判组织和审判人员难以集中问题,案件集中管辖法院,随着大量行政案件流入,导致案多人少矛盾突出;非集中管辖案件法院,由于原管辖行政案件大量流出,导致行政审判庭勉强存在,行政法官流失严重。三是基层法院机构改革以后,大幅减少内设机构,行政审判庭管辖案件少,地方法院很难单独设置行政审判庭,即便保留行政审判庭机构,大多是与其他一个或多个审判机构合并设立,行政审判庭独立设置不复存在,配备

行政员额法官很少。四是审级职能定位改革后,原由中级法院管辖的以区县政府为被告的一审行政案件,下沉到基层法院管辖,容易受到地方保护和行政干预影响。由于受多种改革措施叠加影响,行政审判组织完整性、独立性、专业性受到严重影响,迫切需要通过行政审判组织现代化解决当前存在的突出问题。

1. 增强行政审判组织完整性。由完整统一的行政审判组织审理行政案件,无疑能够促进行政争议解决标准统一和专业。目前行政案件已经形成了由普通法院的行政审判庭、专门法院的综合审判庭、跨行政区划法院的行政审判庭等多方审理格局。应当说,如果没有完整行政审判组织,要履行好宪法法律赋予的审判职责是不可想象的。行政审判组织现代化应当首先突出行政审判组织完整性,回归《行政诉讼法》第4条第2款规定,由人民法院设行政审判庭审理行政案件。强化行政审判组织完整性应当与行政审判体制改革结合起来,如果脱离开行政审判体制改革,单独强调行政审判组织完整性,不仅难以实现目标,也于事无补。可以考虑在设立专门行政审判机构,集中管辖行政案件,这个专门行政审判机构可以是行政法院、行政法庭、跨行政区划法院等,由此可以解决当前行政审判组织不健全问题。

2. 增强行政审判组织独立性。坚持党的领导与增强行政审判组织独立性是一致的。习近平总书记指出,“党的领导是社会主义法治的根本保证,坚持党的领导是我国社会主义司法制度的根本特征和政治优势。”^[12]司法活动具有特殊的性质和规律,司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权,增强行政审判组织独立性,就是为了更好地行使这种判断权和裁决权,更好地实现行政争议实质性解决,维护社会和谐稳定。司法独立性是司法现代化的前提条件,司法独立性与否及其独立程度是衡量司法现代化的一个重要实证指标。^[13]保障司法独立性是现代法治国家的重要

[10] 张春波:《94次政府信息公开申请引发的“滥诉之争”》,载《中国审判》2015年第11期。

[11] 同前注[9]。

[12] 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第147页。

[13] 夏锦文、黄建兵:《司法现代化的实证标准》,载《华东政法学院学报》2000年第2期。

标志,保证司法机关依法独立行使职权是我们党的明确主张,也是我国的一项宪法原则。“司法机关作为执行法律的专门力量,在新时代国家和社会生活中的地位、作用和影响越发凸显,确保司法机关依法独立公正行使职权是全面依法治国的必然要求和重中之重。”^[14]行政案件由被告所在地法院管辖的特殊原则,导致牵涉地方重大利益行政案件审理时容易受到地方保护和行政干预影响,难以公正审判。这就需要以行政审判组织现代化,来增强行政审判组织独立性,提高行政审判抗干扰能力,实现让人民群众在每一起司法案件中感受到公平正义的目标要求。

3. 增强行政审判组织专业性。行政执法点多面广量大,执法涉及法律法规规章以及各类政策文件数量众多,行政执法专业性强。行政审判组织专业性只有更强,才能担负起司法审查重任。近年来行政案件管辖改革以及其他相关改革措施,加之行政案件上诉率、申诉率、信访率高,行政审判工作对法官缺乏吸引力,导致行政法官流动性大。行政审判专业性下降。行政争议实质性解决对法官专业性要求很高,随着行政审判专业性下降,有的法官因不熟悉行政审判技巧,缺乏查明案件事实、协调化解行政争议能力,案件处理结果停留在机械办案、就案办案层次上。为实现行政争议实质性解决,应当以行政审判组织现代化,不断增强行政审判组织专业性,以行政争议专业性解决来实现案结事了目标,而不是在缺乏专业性情况下一味地和稀泥,结果根本不可能实质性解决行政争议。

(二) 提升行政审判能力

行政审判能力是司法能力的重要组成部分。司法能力包括法院的司法能力和法官的司法能力。行政审判能力是指是行政法官在行政审判活动中运用法律解决行政争议的能力。中国特色社会主义进入新时代,人民群众对公平正义的期盼越来越高,对人民法院司法能力水平提出了新的更高要求。随着经济社会快速发展,社会利益关系日益复杂、价值观念越发多元、人财物加速流动、

信息技术深度运用,法院受理行政案件的范围和数量不断扩大,复杂疑难程度不断增强,行政审判能力与审判任务不相适应的矛盾更加突出。行政审判能力现代化是按照革命化、正规化、专业化、职业化要求,全面增强行政法官实质性解决行政争议的综合素质能力。主要包括驾驭庭审能力、裁判文书制作能力、法律政策运用能力、群众工作能力、风险防控能力、科技应用能力等。

四、行政审判制度现代化与行政争议实质性解决

(一) 扩大行政诉讼受案范围

受案范围决定了可以进入行政诉讼渠道解决的行政案件类型和数量。在我国行政诉讼法制定中,考虑到当时政府法制仍在恢复且不发达的实际情况,对行政诉讼受案范围加以限制是必要的。目前行政诉讼法实施已有三十多年,法治政府建设取得显著成效,行政诉讼作为化解行政争议主渠道作用日益深入人心,“不断扩大受案范围是趋势”。^[15]

1. 加强对特殊主体的司法监督。一是高等学校对学生作出的教育惩戒、学位证书、毕业证书等管理行为,这些行为对学生合法权益产生重要影响。二是行业协会对会员作出的惩戒等行为。这些行为尽管是针对会员作出,但对特定主体合法权益产生重要影响。三是村民委员会针对村民作出的影响村民合法权益行为,比如村民委员会强制收回集体土地使用权、强拆村民房屋、不审批村民宅基地等行为。有权利,必然有救济。这些特定主体尽管在法律地位上不属于行政机关,其依据相关法律法规作出行为,对特定当事人合法权益产生重要影响,鉴于这些行为一般难以通过民事诉讼途径救济,如果不纳入行政诉讼渠道救济,就会导致当事人救济无门,相关争议无法解决。因此,有必要纳入行政诉讼受案范围。

2. 加强对特殊行为的司法审查。对一些特殊行政行为有必要研究是否具有可诉性。一是行政

[14] 程琥:《习近平法治思想中的构建新型诉讼格局理论》,载《中国法学》2022年第5期。

[15] 江必新:《论行政争议的实质性解决》,载《人民司法》2012年第19期。

备案行为。长期以来,针对行政机关备案行为,一般认为备案行为不是行政审批行为,不对相对人的合法权益产生实际影响,事实上有的备案行为对相对人的合法权益有重要影响。二是行政证明行为。行政证明行为是行政机关为证实行政相对人权利或确认某种事实存在的行政行为,是行政机关依职权或依申请对法律上的事实、权利或关系作出的认定。如果行政证明行为设定相对人的权利义务,发生法律效力,对相对人的权利义务产生实际影响,应当纳入行政诉讼受案范围。三是行政机关作出的交通事故责任认定。行政机关对事故作出的责任认定,比如交通事故责任认定、安全事故责任认定、污染事故责任认定、火灾事故责任认定等,对相对人的合法权益会产生重要影响。四是行政预备性、阶段性行为。行政行为的成熟性应是法院对行政行为进行司法审查的一个标准。针对行政机关在作出最终处理决定之前的预备性或阶段性行为,尽管不属于最终决定,从预防性诉讼角度来讲,可以防止行政违法行为扩大。五是对外产生直接法律效果的内部行政行为。上级行政机关对下级行政机关作出的指令、批复等行为,作为内部行政行为不可诉,一旦产生直接的、外部法律效果,对特定当事人合法权益产生影响的。六是行政信用惩戒行为。行政机关对相对人作出的信用惩戒行为,对相对人合法权益会产生重要影响。七是公安机关超出刑事诉讼法授权范围实施的行为。公安机关依照刑事诉讼法明确授权实施的行为,不属于人民法院行政诉讼受案范围,而超出刑事诉讼法明确授权作出的行为则属于行政诉讼受案范围。八是招录公务员行为。公务员招录行为符合行政行为的要件,属于司法审查的范畴。九是行政约谈行为。行政约谈行为类似于行政指导行为,行政机关约谈指出相对人的违法情形并要求整改,对相对人权利义务不产生实际影响,一旦产生实际影响,则可以考虑纳入受案范围。十是社会矫正机构对社区矫正对象实施监督管理行为。社区矫正机构的监督管理行为,是否属于行政行为,是否具有可诉性需要研究。

3. 加强对新型权利的司法保障。传统行政诉讼主要保障公民的人身权、财产权,行政诉讼法修订后扩大到人身权、财产权、受教育权、劳动权、环境权等权益保障类型。随着现代信息技术发展,特别是《民法典》实施后,会产生大量新型权利,比如个人信息决定权、查询权、更正权、删除权,个人隐私权,人格尊严权,基因权利等新型权利,这些新型权利对行政诉讼提出新任务新要求。

(二) 深化立案登记制度改革

党的十八届四中全会确立了立案登记制,2014年行政诉讼法修订时明确规定了立案登记制。立案登记制实施,破除了长期困扰人民法院行政案件立案的地方“土政策”,让大量符合规定起诉条件的案件,进入行政诉讼渠道解决。法院在立案登记制后,行政案件裁定驳回起诉比率大幅上升。裁定驳回起诉是对行政案件的程序性处理,意味着这些案件未经实体审判,争议并未解决。因此,要持续巩固立案登记制改革成果,对于已经登记立案的案件要加强行政争议实质性解决力度,严格限制裁定驳回起诉适用。加强对当事人滥用诉讼权利的规制,把有限的司法资源集中用于行政争议实质性解决上来。

1. 正确理解和把握起诉条件审查。《行政诉讼法》第49条规定了四个方面的起诉条件,即原告是符合本法第25条规定的公民、法人或者其他组织;有明确被告;有具体的诉讼请求和事实根据;属于人民法院受案范围和起诉人民法院管辖。事实上,起诉条件和诉讼要件存在根本差别,起诉条件主要决定案件应否登记立案,能否进入诉讼渠道,解决的是案件“入门”问题;诉讼要件主要是法院对行政案件登记立案后,在开庭审理时判断行政行为是否合法的构成要件。实践中,一些法院错误地将诉讼要件植入起诉条件之中,在起诉受理阶段对诉讼要件提前进行审查,必然导致起诉的高阶化、起诉难。^[16]立案登记制实施后,约有50%左右的行政案件被裁定不予立案或者驳回起诉。这从一个侧面反映了立案登记制后的成效正在被不合理的起诉条件审查对冲了。因

[16] 同前注[9]。

此,应当回归本源,严格按照《行政诉讼法》第49条的规定理解和把握起诉条件审查,符合起诉条件的,即登记立案;不符合起诉条件的,裁定不予立案。对于登记立案的案件,进入实体审理后依法作出裁判。

2. 严格限定裁定驳回起诉适用。裁定驳回起诉是对行政争议的程序性处理,并不涉及当事人实体权利义务处理。这就意味着法院大量适用裁定驳回起诉,只是暂时搁置了当事人之间的争议,这些争议本身并没有实体解决。争议没有得到解决,并不意味着争议就自行消失,当事人还会以各种形式“改头换面”再次提起诉讼。因此,“当事人的实体利益诉求较难得到处理和彻底解决、针对同一实体争议问题的反复诉讼、案件裁定比例偏高、案件数量居高不下,这些因素会相互强化,引发更为严重的程序空转。”^[17]行政争议实质性解决必然要求法院要先把案件留在审判程序中,继而为开展实体审理和调解工作预留空间。如果过多地选择适用裁定驳回起诉,行政争议并未实体解决。为严格限制裁定驳回起诉适用,归根溯源还是要回归到起诉条件和诉讼条件的正确理解和把握,要把大量裁定驳回情形放在诉讼条件中,在实体审理时审查,并作出实体判决,而不是放在起诉条件中严格审查裁定驳回起诉。

3. 加强释明引导。这些年人民群众法律意识和维权意识越来越强,但是面对专业性强的行政诉讼,很多当事人并不熟悉,显得束手束脚。这就需要法院加强释明引导,促使当事人正确行使诉讼权利,履行诉讼义务,争取行政争议一次性全面解决,避免再行起诉。法院释明引导要全面、准确、及时,释明引导不能包办代替,最终由当事人作出决定和处分。

(三) 优化行政复议机关作共同被告制度

行政诉讼法修订确立了行政复议机关作共同被告制度。这项制度实施以来,在严格的司法监督下,行政复议化解行政争议比率大幅提升,一举改变了行政复议“维持会”局面,让行政复议发挥化解行政争议主渠道作用日益显现。当前行政复议法修改草案正在全国人大常委会审议中,

行政法学理论界和实务界不时有取消行政复议机关作被告声音。事实上,当前行政复议化解行政争议之所以能够取得突出效果,离行政复议机关作共同被告制度的促动作用是分不开的。行政诉讼法确立的行政复议机关当被告制度具有必要性合理性,理应长期坚持。当然,可以适当优化行政复议作共同被告制度,加强行政复议和行政诉讼的程序衔接,共同形成行政争议实质性解决的整体合力。

(四) 完善行政诉讼调解制度

行政诉讼调解对行政争议实质性解决无疑具有重要意义,囿于行政诉讼法规定限制,除少数几类案件可以调解外,法院审理行政案件不适用调解。事实上,行政诉讼法规定的有限调解对行政争议实质性解决作用发挥极为有限。与之相反,实践中法院案外仍然开展大量协调和解工作,这些协调和解工作原本可以纳入行政诉讼调解范围。为推动行政争议实质性解决,有必要进一步完善行政诉讼调解制度。

1. 扩大行政诉讼调解范围。实践中大多数行政行为都是裁量行政行为,特别是行政裁量基准范围基本上涵盖了行政诉讼受案范围。换言之,符合行政诉讼受案范围的行政行为基本上都是裁量行政行为。因此,可以把行政诉讼调解案件范围覆盖到行政诉讼受案范围。通过大幅扩大行政诉讼调解范围,以此大幅压缩法院开展协调和解工作空间,把案外协调和解工作全部纳入行政诉讼调解范围,让法院协调和解工作于法有据。行政诉讼调解可以由法院组织当事人开展调解,可以由法院委托第三方开展调解,也可以由原告和被告自行和解。

2. 规范行政诉讼调解文书制作。根据行政诉讼调解主体不同,行政诉讼调解文书可以分为不同种类。对于法院组织当事人进行调解,当事人之间达成调解协议的,可以由法院制作行政调解书,把协议的内容在行政调解书中固定下来。对于法院委托第三方开展的调解工作,当事人之间达成调解协议的,可以由法院对调解协议进行司法确认。对于原告和被告自行达成和解协议的,

[17] 殷勤:《严格起诉条件审查对行政审判关系的影响与矫正》,载《人民司法》2022年第1期。

可以由原告向法院申请撤诉,请求法院在撤诉裁定中把和解协议的内容予以确认,法院经审查可以在撤诉裁定中确认和解协议内容,裁定准予撤诉;当事人之间自行达成和解协议的,可以请求法院对和解协议予以司法确认。

(五) 建立行政仲裁制度

《仲裁法》第3条第2项规定,依法应当由行政机关处理的行政争议不能仲裁。行政争议被明确排除在仲裁范围之外。随着行政机关越来越多地介入私法领域,今后会有大量兼具公法和私法特征的矛盾纠纷出现。这些矛盾纠纷一旦诉至法院解决,因有行政权力介入,作为行政案件处理为宜。比如,国有土地使用权出让合同,尽管土地管理部门是合同的一方,但此类合同有行政权介入,需要对行政权加强司法监督,不宜简单作为民商事合同处理,作为行政协议处理为好。实践中,还有大量类似矛盾纠纷,应当作为行政案件,不宜作为民商事案件处理。对于行政权介入私法领域产生的行政争议,可以通过修改仲裁法,纳入仲裁范围解决。这样可以为行政争议实质性解决设置更多的救济渠道,当事人对仲裁裁决结果不服,可以向法院申请撤销仲裁裁决;当事人认为仲裁协议无效或者没有仲裁协议的,可以向法院申请确认仲裁协议无效或者没有仲裁协议。对于此类案件,由法院行政审判庭审理。

(六) 完善行政诉讼一并解决相关民事争议制度

《行政诉讼法》第61条规定行政诉讼一并解决相关民事争议制度,对于实现行政争议实质性解决,避免行政审判程序空转,实现案结事了具有重要意义。这项制度实施效果并不好,其中原因复杂,归纳起来主要包括三个方面:一是法院不愿。对于受案法院来讲,受理行政案件是分内之事,而对于与行政案件相关民事争议,大多由其他法院管辖,一旦受理相关民事争议,会增加办案压力、信访压力,特别是面对各种严格的审判绩效考核,多一案不如少一案。因此,受案法院不愿在受理行政案件时还要寻求一并解决相关民事争议。二是法官不敢。目前各种审判领域专业性强,行政法官一般不熟悉民商事审判领域,正如民商事法官不熟悉行政审判领域,行政法官

高质量办理行政案件本身难度很大,还要求行政法官在办案之余去学习民商事审判知识,可能难以兼顾。特别是实行司法责任制后,行政法官办理行政案件轻车熟路,不会出错,但是对于不熟悉的民商事审判领域,则较易出错。行政法官在办理行政案件时,一般不敢尝试一并办理相关民事争议。三是法律不能。行政诉讼法及相关司法解释对行政诉讼一并解决相关民事争议制度作出规定,实践中行政争议与民事争议交织情形复杂,可以根据案件不同情况,选择不同处理方式,行政诉讼一并解决相关民事争议仅仅是其中一种方式。为更好地实施该项制度,有必要进行创新完善。

1. 扩大行政案件范围。目前行政诉讼法规定在涉及行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决的行政诉讼中,当事人可以申请一并解决相关民事争议。总体来讲,这对行政案件范围限制较多,可以考虑进一步扩大行政案件范围,可以不限于行政许可、登记、征收、征用和行政机关对民事争议所作的裁决的行政诉讼案件范围,可以扩大到法院受理的所有行政案件。

2. 严格限定相关民事争议范围。为节约司法成本,应当对行政案件涉及的相关民事争议范围进行明确限定。行政案件和民事案件应当是一审案件,相关民事争议不能违反地域管辖、级别管辖、专属管辖、协议管辖等管辖规定,受案法院一般为行政案件和民事案件的管辖法院。对于相关民事争议非受案法院管辖的,一般不纳入行政诉讼一并解决相关民事争议范围。

3. 实现审理行政案件和民事案件程序衔接。受案法院在对行政案件登记立案时,相关民事争议还没有立案,或者立案后尚未开庭审理的。此时,受案法院在将行政案件移送行政审判庭审理时,可以释明当事人对相关民事争议提起诉讼,把相关民事案件一并移送行政审判庭审理。对于受案法院行政审判庭经审理认为行政案件不符合诉讼条件,应当裁定驳回起诉的,可以在对行政案件裁定驳回起诉同时,由行政审判庭继续审理相关民事案件,也可以由行政审判庭将相关民事案件移送民事审判庭审理。

4. 受案法院做好释明工作。受案法院在对行政案件登记立案时,基于当事人请求,或者受案法院认为应当由本院管辖的相关民事争议需要一并解决的,应当加强释明,指导当事人在提起行政诉讼同时,一并提起相关民事诉讼。

(七) 完善行政诉讼简易程序制度

行政诉讼简易程序对于实现行政案件繁简分流、轻重分离、快慢分道具有重要意义,但行政诉讼法对简易程序规定较为概括,可操作性不强,因此有必要对行政诉讼简易程序制度进行完善,将简易程序蕴含能量充分释放出来。

1. 扩大可适用简易程序案件范围。行政诉讼法规定适用简易程序案件范围仅限于被诉行政行为是依法当场作出的、案件涉及款额2000元以下的、政府信息公开案件,以及其他当事人同意适用简易程序案件。这种列举方式并不能反映实践中行政案件具体情形。可以对简易程序适用案件类型作概括性规定,并且适用简易程序的审判组织应当限于基层法院,因此可以修改为“基层人民法院审理事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单的行政案件,可以适用简易程序。基层人民法院审理前款规定以外的其他行政案件,经各方当事人同意可以适用简易程序。”

2. 简化简易程序审判方式。适用简易程序,应当简化受理和传唤程序,简化审判程序,延长办案期限。由于案件承办法官要同时办理多个案件,从立案之日到审结,中间还有案件移转等占用时间,对于承办法官来讲,如果按普通程序6个月审结,按简易程序45日审结,一般情况下承办法官兼顾同时办理其他案件,会更多地选择适用普通程序办案。因此,应当适当延长简易程序办案期限,可以修改为“人民法院适用简易程序审理案件,应当在立案之日起3个月内审结。有特殊情况需要延长的,经本院院长批准,可以延长一个月。”

3. 明确简易程序审结案件的上诉程序。目前行政诉讼法并未规定一审适用简易程序审结案件,上诉后的二审审判组织形式。对于简易程序审结

案件的二审程序,经双方当事人同意可以适用简易程序。为此,可以规定为“中级人民法院对第一审适用简易程序审结或者不服裁定提起上诉的第二审行政案件,事实清楚、权利义务关系明确的,经双方当事人同意,可以由审判员一人独任审理。”

(八) 完善行政判决方式

伴随行政案件越发复杂多样,现行法定行政判决方式已经难以适应行政争议实质性解决需要,行政诉讼诉讼判不一致情形较为常见。当前行政协议案件法定判决方式并不能满足行政协议案件多样性、复杂性裁判的要求,需要构建完整的行政协议案件判决方式体系。行政协议案件判决方式选择适用时要结合行政协议案件的合法性和合约性审查要求,将传统行政案件判决方式与合同案件判决方式综合应用于行政协议案件中。^[18]履行法定职责判决在适用中存在很大模糊性,标准也不统一,容易出现同案不同判情况,当事人对判决方式也不满意。行政争议实质性解决必然要求创新和完善行政判决方式,既要考虑增加新的法定判决方式,比如中间性判决、预防性判决等新型判决方式,以应对行政审判新情况新问题;又要考虑行政案件复杂多样性,有时单靠一种判决方式难以以实质性解决争议,就需要综合运用多种判决方式,促进行政争议实质性解决。

(九) 建立维护行政终审裁判既判力制度

当前要重点解决当前生效行政裁判“终审不终”“终访不终”问题。司法是维护社会公平正义的最后一道防线,“要让法院成为最终解决纠纷的主体,就必须提升法院的地位,强化法院的权威,增强法院判决的权威性。”^[19]对于人民法院作出的行政终审裁判,非经法定再审程序改判撤销,必须维护生效裁判的既判力,在全社会形成尊重和自觉执行生效裁判的良好氛围。对于人民法院涉诉信访终结行政案件,全部纳入地方党委政府的综合治理范围,由地方党委政府承担涉诉信访终结案件的属地责任,保证行政法官将更多时间精力投入到行政诉讼案件办案中。加大对

[18] 程琥:《行政协议案件判决方式研究》,载《行政法学研究》2018年第5期。

[19] 应松年:《构建行政纠纷解决制度体系》,载《国家行政学院学报》2007年第3期。

缠访、闹访行为的治理力度,切实维护司法权威和诉讼秩序。

五、行政审判方式现代化与行政争议实质性解决

行政审判方式是行政审判制度在审判实践中的运用方式。如果审判方式不科学,再好的审判制度在实践中运用都可能变形走样。在推动行政审判制度现代化同时,必须实现行政审判方式现代化。

(一) 构建科学合理的诉判关系结构

行政诉讼的诉判关系,是指行政诉讼中原告的诉讼请求与法院裁判之间的关系。在民事诉讼和刑事诉讼中,强调诉判关系的一致性。尽管行政诉讼脱胎于民事诉讼,在诉判关系上却存在本质区别。与民事诉讼保障自然人、法人和其他组织私权利不同,行政诉讼是一种复合诉讼,内含着基于维护公民、法人和其他组织公法权利的主观诉讼,以及基于维护公法秩序的客观诉讼。行政诉讼是法院对行政机关判断基础上的二次判断,具有复审性质,决定着行政诉讼审查重心是对行政行为是否合法进行审查,容易在当事人诉讼请求与法院基于对行政行为合法性审查作出裁判之间出现偏离。这种诉判关系的偏离,让人产生“你告你的,我判我的”的印象。久而久之,当事人诉讼请求在行政诉讼中似乎并不重要,是行政诉讼程序的“启动阀”,法院可以抛开当事人诉讼请求对行政行为进行全面审查,继而作出裁判。这种诉判关系的不一致,法院审判重心向辩方即行政机关倾斜,严重侵蚀了诉、辩、审三方诉讼结构的稳定性,基于诉、辩、审三方制衡关系产生的司法公正难以保障。由于法院对行政机关审判重心倾斜,对当事人诉讼请求没有回应或者回应不全面,导致当事人认为司法不公,进而在很大程度上推高行政诉讼上诉率、申诉率、信访率。

因此,尽管从理论上可以找出很多理由来支

持行政诉讼诉判关系的不一致,基于行政争议实质性解决,行政诉讼诉判关系应当从当前的不一致逐步回归到一致。行政诉讼诉判关系一致性要求法院在司法审查中应当把客观诉讼融入到主观诉讼中,而不是要从主观公权利救济与客观法秩序维护两条路径重新认识行政诉讼诉判关系。^[20]并且,行政诉讼中的主观公权利与客观法秩序,在诉判关系中不能人为地把二者割裂开来或者对立起来。因此,在实体审即审查涉诉案件要件时立足于主观诉讼构造,重点围绕原告的核心权利主张、结合行政行为的合法性与效力进行审理和裁判,注重化解纠纷和解决具体事,防止将一次诉讼、一并解决的问题分割成多个行为、多起纠纷、多件案件。^[21]需要引起重视的是,法院围绕当事人诉讼请求是否成立进行审查,继而作出裁判,不是会同行政机关审查当事人行为是否合法。

(二) 保证庭审发挥决定性作用

庭审是行政审判方式现代化的关键环节,是诉讼参与人参与诉讼活动、行使诉讼权利的主要场所。庭审对于确保案件质量,促进行政争议实质性解决至关重要。保证庭审发挥决定性作用,要求法官和诉讼参与人都要积极参与庭审活动,确保庭审在实现案件裁判的实体公正和程序公正,有力推进行政争议实质性解决,促使当事人息诉服判等方面发挥决定性作用。

1. 正确把握庭审思路。庭审思路解决的是让诉讼参与人把与案件有关的证据在法庭上展示、质证,并以此为依据来确定案件的事实和法律。法官在庭审中除了总体上归纳和把握当事人争议焦点外,需要结合当事人的诉讼请求,对行政行为的职权依据、事实证据、适用法律、法律程序进行法庭审查。对于庭审中,双方当事人无异议的内容,经法庭询问后直接记录在案。这样可以使法官在庭审过程中按照明确的程序性思路,层层深入,逻辑性地剖析案件事实,使庭审围绕争议焦点进行,并避免出现漏审漏判现象。

2. 灵活运用庭审程序。庭审程序是规范法官和诉讼参与人开庭审理活动的程序。尽管庭审程

[20] 邓刚宏:《我国行政诉讼诉判关系的新认识》,载《中国法学》2012年第5期。

[21] 同前注[17]。

序可分为庭前准备、法庭审查、法庭辩论和最后陈述阶段,法官应当根据案件具体情况灵活运用庭审程序,可采取追问式和诉辩式相结合的庭审方式,对法庭审查和法庭辩论环节合并进行,当繁则繁,应简则简,确保案件证据出示、质证在法庭,证人、鉴定人作证在法庭,案件事实证据调查核实在法庭,当事人诉辩意见发表在法庭,当事人诉讼权利行使在法庭,公正裁判形成在法庭。

3. 增强驾驭庭审能力。法庭是法官的舞台,能否有效驾驭庭审、主导诉讼进行,并通过一次性、集中式的庭审形成公正裁判,避免无效开庭或重复开庭,是衡量一名法官司法能力高低的重要标准。要发挥合议庭整体功能,确保合议庭成员能积极参与庭审活动,做到出庭、出声、出效果,避免“合而不议”或“名合实独”。要运用好庭审语言,增强语言的感召力和亲和力,力求语言简洁、准确,充分展现法官庄重沉稳的职业气质和中立公正的职业形象。对庭审中出现的突发紧急情况,法官要善于做好应急处置,确保庭审顺利进行。

(三) 建立科学管用的审判绩效考核指标体系

行政争议实质性解决要求建立一套科学管用的审判绩效考核指标体系。目前有的考核指标相互矛盾,影响行政争议实质性解决。比如,结案指标,该项指标考核法官在一定时限内办结案件情况。结案指标是司法效率的体现。结案指标高,反映法官办结案件效率高。行政争议实质性解决,必然要求法官在案件调解、协调和解方面花费大量时间,这会制约司法效率提升,影响结案指标。实践中,有的案件原本再投入一些时间和精力就可以实质性解决的,但限于案件审限要求,不得不一判了之,导致案结事未了。再如,万人成讼率指标,从正向方面讲,一个地方的万人成讼率高,可能说明该地方法治环境好,人民群众法治意识和维权意识强,愿意通过法律途径维护自身合法权益,立案登记制改革效果好;从反向方面

讲,一个地方万人成讼率高,也可能说明该地方法治环境较差,出现了大量矛盾纠纷。如果不能正确对待该指标上升,不是在化解矛盾纠纷上下功夫,而是在不立案上找门路,结果必然会出现有案不立、有诉不理,“立案难”就会再度回潮。

推进行政争议实质性解决是一项系统工程,需要多方面的共同努力,特别是与调动法院和法官的积极性分不开的。要正确处理个体利益与整体利益关系,有效解决法官个体的负担增加与司法效能整体提升之间的矛盾。推动行政争议实质性解决,“当然就此而言,无疑会增加作为个体的法官的审判负担与工作强度,但司法的整体效益会获得大幅提升。”^[22]要遵循行政审判规律,真实反映行政审判实际情况,坚持主观评估与客观评估相结合,充分考虑相关指标的正向效果和反向影响,确保制定一套科学管用的考核指标体系。

六、行政审判体制现代化与行政争议实质性解决

当前,“行政诉讼制度面临困境的最主要原因在于行政审判体制出现了问题。”^[23]行政诉讼特殊的管辖制度,决定了行政案件绝大多数由被告所在地法院管辖。由于地方法院与地方政府同属于地方政权的重要组成部分,在现行行政审判体制下,设立在地方法院内的行政审判庭审理涉及地方重大利益行政案件时,很难跳出地方保护和行政干预的羁绊。行政审判体制现代化要求,必然要求保障法院依法独立公正行使审判权,破除当前行政案件因地方保护和行政干预出现的诉讼“主客场”现象,实现行政争议实质性解决。

(一) 全面评估行政案件跨区域集中管辖改革成效

2014年修订的行政诉讼法确立行政案件跨区域集中管辖制度。该项制度实施以来,截至目前,在全国33个高级法院中(含兵团法院),除北京高院通过另行设立跨行政区划法院的方式试点行

[22] 同前注[9]。

[23] 马怀德:《行政审判体制改革的目标:设立行政法院》,载《法律适用》2013年第7期。

政诉讼管辖改革,以及西藏高院、解放军军事法院暂未推进集中管辖改革之外,其余30家高院均在辖区内确定了集中管辖改革试点法院,涵盖了东部、中部、西部等各个区域,各试点法院在具体模式和案件、机构、人员变化等方面呈现共性和差异并存的局面。^[24]总体来讲,这项改革取得了预期成效,积累了一些好的经验和做法,同时也遇到了一些共性的问题和困难。由于行政案件跨区域集中管辖改革参与试点法院多,涉及面广,对行政审判影响深远,试点改革已经进行了7年多时间,目前迫切需要全面评估改革成效,总结经验做法,找准问题困难,明确下一步改革方向和重点。

(二) 探索建立专门行政审判机构

高质量发展需要继续推动政府职能转变,进一步厘清政府和市场、政府和社会关系,推动有效市场和有为政府更好结合。我们党领导人民群众能够创造经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,很重要的一条就是始终坚持以人民为中心的发展思想,把促进社会公平正义、增进人民福祉作为各项工作的出发点和落脚点,不断实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。行政审判是党领导人民经过长期的探索实践建立和发展起来的。行政审判总体上与我国国情和我国社会主义制度是适应的。行政审判体制改革是对行政诉讼制度的坚持和发展。新时代新征程,服务高质量发展和牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,都需要通过行政审判体制改革,更好地回应和满足人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的新关切新要求新期待。

综合分析行政审判体制改革方案的必要性和可行性,目前大致有三种方案可供选择:第一种是案件管辖改革方案,行政案件跨区域集中管辖改革包括在内,这种改革方案需要投入的改革成本小,改革总体影响小,但改革成效较小且难以持续。第二种是设立跨行政区划法院集中管辖行

政案件方案,这种方案设立跨行政区划法院,集中管辖行政案件,还集中管辖环境资源、公益诉讼等其他特殊案件。这种方案可以在改造目前一些传统专门法院基础上设立,改革成本较高,改革影响较大,但改革成效较突出,能够解决行政审判体制面临的突出问题。第三种方案是设立专门的行政审判机构,这种方案从长远来看,是行政审判体制改革的最优方案,但需要投入成本高,社会影响大。通过分析比较,可以看出第一种方案属于行政审判体制改革的过渡性制度安排,^[25]当前需要在全面评估第一种改革方案成效基础上,考虑是从第一种方案过渡到第二种方案,还是从第一种方案直接过渡到第三种方案。第二种方案和第三种方案都属于设立新的审判机构,需要党中央作出决策部署。

七、结语

党的二十大对未来五年乃至更长时期党和国家事业发展目标任务和大政方针作出了全面部署,对以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提出明确要求。当前,世界百年未有之大变局加速演进,前进道路上各种矛盾问题和风险挑战更加错综复杂。通过行政审判落实人民监督要求、化解官民矛盾、密切官民关系,以行政审判现代化推进行政争议实质性解决是大势所趋,影响深远,意义重大。行政审判现代化和行政争议实质性解决是一个系统工程,需要加强顶层设计和积极探索实践。要坚持和加强党的全面领导,坚决维护党中央权威和集中统一领导,深入贯彻习近平法治思想,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,确保行政审判现代化始终沿着正确的政治方向前进,以行政争议实质性解决来检验行政审判现代化的具体成效。

(责任编辑:李国慧)

[24] 最高人民法院行政审判庭编:《行政诉讼跨区域管辖改革实践与探索》,人民法院出版社2018年版,第45页。

[25] 程琥:《行政案件跨行政区域集中管辖与行政审判体制改革》,载《法律适用》2016年第8期。