

关于行政诉讼中的协调问题 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E8_A1_8C_E6_c122_480685.htm 【内容提要】当前

，依法治国观念逐渐深入人心，构建社会主义和谐社会理念也被普通民众渐渐接受，随着社会的发展，文明的进步，行政诉讼调解制度现已成为法治进程中的一大焦点。行政诉讼不适用调解，这是由我国法律明文加以规定的。行政诉讼不适用调解原则，是指人民法院审理行政案件，既不能把调解作为行政诉讼过程中的一个必经阶段，也不能把调解作为结案的一种方式。其主要理论基础是司法合法性审查原则，即认为法院审理行政案件是对具体行政行为的合法性进行审查，或合法或违法，行政机关不得放弃或者让步，否则即构成失职。在大力提倡加强调解工作，最大限度实现法律效果与社会效果、法律效果与政治效果有机统一，积极构建社会主义和谐社会的今天，行政案件究竟能不能适用“调解”，引起了许多法律界学者和专家们的激烈讨论。笔者以为，行政诉讼调解制度不仅应当建立，而且还应当是一种具有鲜明行政诉讼特点的调解制度。本文拟从行政诉讼中协调机制运用的条件，运用的可行性以及协调过程中应注意的问题等方面进行论证。关键词：行政诉讼 协调问题 一、行政诉讼中进行协调的条件 行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关、或法律、法规授权的组织的行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院请求司法保护，人民法院通过对被诉行政行为的合法性进行审查，从而解决特定范围内行政争议的活动。在我国，行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼并称为三大诉

讼，是国家诉讼制度的基本形式之一。肖扬院长在2006年全国高级法院院长座谈会上的讲话中明确指出：“要积极探索和完善行政诉讼和解制度，在不违反法律、不损害国家利益、公共利益、他人合法权益和坚持自愿原则的前提下，尽可能采取协调的方式促使当事人和解”。在行政审判实践中，各法院认真践行这一指导思想，通过尝试行政协调和解已取得了良好的社会效果。现行行政诉讼法虽然规定了审理行政案件不适用调解，但从立法的精神上看，并没有限制和禁止当事人之间达成和解。况且，调解与协调的内涵存在着本质的区别。通过协调，被告改变其具体行政行为，从而双方自愿和解，原告自愿撤诉，是被法律所允许的。可见，协调和解机制在行政诉讼中是有其运用的空间的，行政诉讼因其矛盾关系的特殊性，处理不好容易引起社会矛盾的激化，协调和解机制的引进对于缓解社会矛盾，改善行政机关强势的形象，提高司法效率均具有重大意义。但为了防止协调和解机制的滥用，危害原告的利益，并保护行政机关的严肃性，必须立足于行政诉讼的特点和目的，对行政诉讼中协调运用的条件、阶段、程序等作严格的限制，将其局限在一定的范围内，最大限度地发挥协调制度的魅力，使其充分发挥行政诉讼的“减压阀”的作用。在这里，需要强调的是，行政诉讼中协调制度的运用应建立在对被诉具体行政行为进行合法性审查的基础之上。首先，对于合法的行政行为，不应适用和解。判决予以维持更有利于维护行政机关的严肃性，增强行政机关的威信，比之协调更有利于节约司法资源，减少原告方对法院是否中立公正的合理怀疑。其次，对于合法但不合理的行政行为，要把握一个尺度，对于“明显”不合理

的才做协调工作，对于非明显不合理的行政行为予以协调，促使其改变，是对行政机关资源的浪费，也是对社会资源的浪费，更不利于维护行政机关所作具体行政行为的严肃性和确定性。再次，对于不合法的行政行为，法院在协调工作的进行中，一方面对于被告一方改变具体行政行为是否具有权限要进行审查，另一方面法院也不应当干预行政，提出和解方案。因此，应当将合法性审查作为判断是否适用协调的前提，对不合法的行政案件，以及合法不合理的行政案件才进行协调。【1】

二、行政诉讼中协调机制运用的可行性研究

(一) 行政诉讼引入协调机制的可行性

1、在行政诉讼中引入协调和解并不违反法律规定。

因《行政诉讼法》第五十一条关于“人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，或者被告改变其所作的具体行政行为，原告同意并申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定”的规定，说明了人民法院可以通过协调和解等方式达到原告撤诉和行政机关主动纠错，从而使行政争议得到妥善解决的目的。《行政诉讼法》第五十条规定“人民法院审理行政案件不适用调解”主要是指不能以制作调解书的方式结案，并没有禁止人民法院通过和解的方式，在诉讼过程中对各方当事人作一些建议、协调工作，使各方当事人达成和解协议，从而解决行政争议。因此在行政诉讼中引入协调和解并不违反法律规定。

2、行政自由裁量权的存在使得行政主体能够在合理范围内处分权利，成为行政诉讼引入协调和解的理论基础。

行政自由裁量权是指行政主体及行政相对人在行政法律规范明示或默示的范围内，基于行政的目的，根据自由斟酌、合理判断，决定作为或不作为，以及如何作为的权力。我国现行法律法规

规定的具体行政行为中的行政自由裁量权主要表现在法定种类和法定幅度内选择的自由裁量权、法律原则上的自由裁量权、行为程序选择上的自由裁量权等。如有些行政处罚规定的幅度非常大，而且以“情节严重”、“情节较重”、“情节较轻”等不确定的概括性用语来划分档次，有的甚至没有规定明确的幅度，由行政区域机关酌情裁量。因此，行政自由裁量权的存在使行政诉讼引入协调和解有了理论依据。

3、行政诉讼中协调处理方式的现实状况，已充分说明了和解在解决行政纠纷中的可行性。其实一些基层法院协调案件双方当事人和解的尝试早就开始进行了，只不过因为法律上的“名不正”，使得法院的做法“言不顺”，但司法实践表明，对“民告官”案件进行协调和解，能最大限度的化解官民矛盾，提高办案效率，降低司法成本，取得较好的社会效果。

(二)行政诉讼引入协调和解的必要性 目前，我国处在从计划经济向市场经济转轨，从传统社会向现代社会转型，从人治社会向法治社会过的历史阶段。这个时期的矛盾具有极端的复杂性和深刻性，不是单纯的依法办事所能完全解决的。还应当看到，我国目前的法治距法治国家的要求还有相当距离，不可能解决所有的社会矛盾，如果机械地司法，就可能会出现法律效果和社会效果的冲突，不能真正实现“案结事了”。因此，在行政审判工作中应树立“和谐审判”的理念，解决纠纷不仅要善于“定纷”，更要善于“止争”。尝试行政协调和解制度已取得的好的社会效果，充分说明了行政诉讼引入协调和解是必要的。【2】

三、行政诉讼协调存在的问题 由于调解在行政诉讼中缺乏法律依据，协调案件适用的范围，协调结案的方式，协调案件的执行等方面存在诸多问

题。 协调结案方式没有法律依据。由于行政诉讼法规定行政案件不适用调解，使得法官所做的协调和解工作始终处于“暗箱操作”状态，在诉讼中不能反映法院的工作量。行政纠纷虽然通过协调得到了解决，但是结案方式却没有法律依据，多数法院的做法是以裁定准予撤诉的方式结案，这一结案方式无法应对多种多样不同情况的协调案件。 协调协议不能及时履行的，事后对当事人没有法律约束力。由于行政诉讼法禁止调解，对协调和解也未作任何规定，法院在开展协调工作时缺乏法律依据，当事人通过协调达成的和解协议不能经法院依法确认，一旦原告撤诉，如行政机关不履行事前承诺，对其也无法制约，原告将求助无门。如一治安处罚案件，被诉处罚决定程序违法，被告为避免败诉与原告协议不执行对原告的拘留，原告撤诉，但是过了六个月之后被告执行拘留。原告向法院反映，法院无奈。 随意扩大协调案件的范围，侵犯行政相对人的利益。对不应纳入协调范围的羁束性案件也进行协调，协调时采取“以压促调”、“以判压调”、“以拖压调”等办法，一旦见到和解协议，不加审查一律准予撤诉，这种协调不但违背了自愿调解的原则，也背离了行政诉讼对行政行为进行合法性审查，监督行政机关依法行政的目的，侵犯了行政相对人的利益。如处罚决定定性错误的，本不该处罚，由重协调轻，相对人虽然没有异议，但是已经属于违法协调了。 协调案件缺乏有效的司法监控，导致公权力的滥用。有的行政机关为免于承担败诉责任，会以牺牲公共利益或他人利益为代价，换取原告的和解，从而达到撤诉息讼之目的。而法院对当事人达成的和解协议缺乏必要的司法审查，易放纵公权力的滥用。 案件的审限

过长，影响审判效率。协调意味着法官需要做大量的说服、教育、解释、沟通的工作，甚至需要做和解协议的履行工作，特别对于一些矛盾易激化的案件、涉及群体性案件有时还需要进行“冷处理”，这势必增加法官的工作量，拖长案件的审限，影响审判的效率。【3】

四、行政诉讼协调过程中应注意的问题

行政诉讼案件可由当事人在人民法院的主持下，经过协商，在法律规定的处理权限范围内，通过对其拥有权利的让步，自愿达成协议。有鉴于我国立法尚未对行政诉讼中的协调问题作出规定，笔者认为，在协调过程中应注意以下问题：

(一)协调和解程序应当遵循的原则

人民法院应当根据当事人自愿、合法的原则主持诉讼和解。即和解的前提首先应该是对被诉行政行为进行合法性审查，再根据案件的类型和具体案情确定是否适用和解程序。协调案件既要遵循程序法的规定，又要符合实体法的要求，还要考虑合理性。双方最终达成的和解协议不得损害国家利益、社会公共利益和其他公民的合法权益。不同的行政行为和不同类型的行政案件使行政诉讼的协调受到限制，法律中有明确限制性规定的，必须在法律规定的范围内进行协商，法律没有限制性规定的，协调不得损害公共利益和他人合法权益。羁束行政行为一般不宜适用协调，法律规定了明确的行为要求，行政机关不存在自由选择的可能，自然也无处分权，一旦协调，将对国家公共利益或他人合法权益造成损害。如有固定标准的行政征收行为引发的诉讼，则不宜协调。行政诉讼的根本目的，是通过监督行政机关依法行政来保护公民、法人和其它组织的合法权益，这种监督功能和保护功能应是统一的。

自愿原则 协调案件应出于自愿，协调的本质在于始终尊重当事

人意志。协调程序的启动及协调过程中，应充分尊重行政主体与行政相对人的意愿，人民法院不得强迫任何一方接受协调。在行政诉讼中，适用调解由于没有法律上的依据，在实践中出现了某些法官“以压促调”、“以判压调”、“以拖压调”等现象，【4】这种协调不但违背了自愿的原则，也导致了多年来撤诉率、特别是非正常撤诉率的居高不下。由于行政诉讼的特殊性，行政管理相对人对行政机关具有惧怕打击报复等心理，在协调时尤其要注意行政机关是否依权向原告施压，原告接受协调是否出于自愿，法院更不应用明示或暗示的语言、行为给原告施加压力做协调工作。在行政诉讼中，这种观点，尤要克服。要防止法官的恣意，法官提出协调意向，做一定的调解工作都是可以并且理当提倡的，但最终的协议须双方当事人认可，经当事人同意。

适度协调原则 行政诉讼法除具有保障行政相对人合法权益的功能和价值取向外，同时又要保障行政机关依法行政。“高效率是现代行政的一个重要标志与要求，法院对有关行政案件的调解理应富有效率。”【5】因此行政诉讼中的协调不仅要坚持合法性原则，与民事诉讼相比必须还要适度，不能久调不决，影响行政效率，实在调不成的，当以裁判形式尽早结案。也就是说，法官在审理行政案件的时候，必须在查清事实，明确责任的情况下，对双方当事人的诉讼请求和利益进行衡平，选择适当的方式和合适的切入点，适度进行协调。不能“以拖压调”，久调不决。

讲求效率原则 人民法院主持诉讼和解的目的，是为能更快更好地解决行政争议，因此人民法院组织协调时，可以采用简便的方式进行。当事人各方可以同时在场，也可以分别进行，或采取邀请有关单位和个人、当

事人所在地基层组织进行协助，也可以根据实际需要建议当事人自行协商。在和解协议的具体形式上，可以采用书面或口头形式。和解协议采用书面形式的，当事人各方应当签名；口头形式达成和解协议的，一般应记入笔录，并由当事人各方签名。另一方面，和解要讲究效率，能调则调，当判则判。对当事人不同意和解或者未达成和解协议的，应及时作出裁判。

分清是非原则 人民法院在审理行政案件中，要按照“坚持合法审查、促进执法完善、依法规范撤诉、力求案结事了”的原则。要在查清事实，分清是非，不损害国家利益、公共利益和其他相关方合法权益的前提下，对存在瑕疵的行政行为，建议行政机关完善或改变，补偿行政相对人的损失。但对合法的具体行政行为、无效的具体行政行为，人民法院不得适用诉讼和解程序，因行政权属于国家公权不同于民事权利。

五、结束语 综上所述，协调和解机制在行政诉讼中主要有以下成效：一是彻底解决了行政纠纷，实现案结事了，减少了公民与政府的对抗，有效的化解了“官民”矛盾；同时也减少了上诉、申诉、上访等现象的发生。从我们对5%的协调撤诉案件的回访情况看，通过协调和解决纠纷的案件，无一案在结案后缠诉缠访，并都及时履行。二是减少当事人诉累，节约诉讼成本，提高诉讼效益。如有些涉及民事纠纷的行政案件，在解决行政争议的同时一并解决了民事纠纷。三是促进了法院行政审判工作外部环境的改善。通过在协调工作中向地方党委、人大汇报重大案件，向行政机关发送司法建议，向群众释明法律，在一定程度上促使法院行政审判工作由被动变主动，司法环境得到改善。为了更好地实现司法为民，维护和促进社会和谐稳定，努力建设公正、

高效、权威的行政审判制度，进一步改革和完善我国行政诉讼法，应通过立法的方式，在行政诉讼中引入协调和解制度，使其具有法律上的权威，得到法律的认可，真正发挥协调机制对行政审判职能的促进作用，为构建社会主义和谐社会提供强有力的司法保障! 注释：【1】郭满雄、黄丽平：《构建行政诉讼协调和解机制的思考》，载于《人民法院报》2007年4月。【2】马燕：《关于行政诉讼引入协调和解制度之思考》，载于bnfy@cq5zfy.gov.cn【3】《行政诉讼案件协调问题探讨》，载于<http://www.wmxh.com>【4】刘国海：《论调解制度在行政诉讼中的适用》，载《中国法院网》，2006年9月26日。【5】冯其江：《行政审判调解之运作与检讨》，载《中国法院网》，2006年1月5日。（作者：刘晓芬，湖南省茶陵县人民法院）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com