

力有待提高。在执法队伍中，一部分人认为执法的目的就是处罚，这就导致执法过程中对很多问题只看表面，为了罚款而罚款，一罚了之。还有一部分人，不依法履职，不了解细节，应付了事，没有真正实现权力对权利的保障。二是行政机关、司法机关在运用非诉方式化解行政争议方面，主动意识和解决能力不强。

行政争议实质性化解是我国法治建设从形式法治向实质法治转变的重要表现，也是全面依法治国坚持以人民为中心的具体实践。法治既是民生的保障，也是民生的重要组成部分，只有实质性保障了群众利益，法治的根本目的才能实现。从调研情况来看，受意识、机制等方面的影响，无论行政机关的办案人员抑或司法机关的审判人员的化解能力均有待提高。

### （二）对化解行政争议主体的认知有偏差

不同人群、机关对化解行政争议主体的认知较为统一，认为推动行政争议实质性化解的主体应该是法院、检察院等司法机关，而实质性化解的主体既包括司法机关也包括做出具体行政行为的行政机关、复议机关。主体认知的偏差把化解行政争议的压力推给司法机关，不仅增加司法成本、应诉成本，而且不利于从根本上化解行政争议。

行政争议产生的基础是行政权的行使，因此，在行政争议产生后，负有化解行政争议责任的第一主体应该是行政机关，即便行政争议上升到行政复议案件、行政诉讼案件的层面，行政机关仍是实质性化解行政争议的第一主体。

### （三）行政争议实质性化解机制未形成

目前，在化解机制方面各地已经有一些尝试和创新，如不断推动府院联动、落实行政负责人出庭应诉制度、积极建立行政争议预防调处机制、出具行政争议调解司法确认裁定书等。

但是，适宜化解的行政争议范围、行政争议化解应该在哪一个阶段进行、实质性化解的方式和流程、行政机关与行政相对人达成协议的法律效力如何确定、是否应该成立专门的行政争议实质性化解机构，以便在出现行政机关与行政相对人沟通不畅，无法充分表达各自意见和诉求，可能导致误解和矛盾加深时，发挥协调作用等问题仍未明确。这表明实质性化解行政争议的机制有待进一步健全，有待提供完备的制度支持。

### （四）缺乏对行政相对人或原告的有效引导

就目前实践来看，行政机关、司法机关在启动实质性化解机制过程中是居于主导地位的，因此，相关机关应主动对当事人进行引导。

然而，引导不足是实践中导致行政争议在基层未得到有效解决的主要原因。如对于基层检察机关来说，行政争议化解需要以检察机关受理的案件为依托，而基层检察机关受理的行政监督案件有限，因为很多行政案件，一审判决后当事人多数会提起上诉，对于二审生效判决，基层检察机关没有监督权限。由此可见，要将行政争议化解于基层，相关机关必须要有意识地进行引导。

### （五）队伍建设有待进一步强化

化解工作需要投入大量的精力，尤其在行政争议不断涌现的情况下，更需要一定的化解团队人员支持，而基层法治队伍目前人员配备偏弱，团队人员精力有限，有待进一步强化。

## 行政争议实质性化解的路径

针对行政争议实质性化解实践中存在的困境，应抓好行政争议从形成到化解的各个阶段，通过引导，不断增强实质性解决行政争议重要性的认识；通过诉源治理，充分发挥非诉解决机制的作用；通过健全机制，不断加强行政机关、司法机关沟通协调等措施，以期行政争议实质性化解取得实效。

### （一）持续推动行政机关合法行政、合理行政

#### 1、不断提升行政机关依法行政的意识

总体来讲，行政争议数量居高不下，很大程度上是由行政机关违法或不当行政行为引起的。因此，一是要对行政执法人员加强政治教育，深化其依法行政的意识。具体来讲，可以通过定期组织执法人员开展学习习近平法治思想、促进依法行政、进行“党建+业务”等主题活动，使执法人员深刻认识到法治的根本目的，加强以人民为中心的服务宗旨。二是要充分发挥以案释法、以案说理的作用，通过正面案例引导行政机关依法履职，通过反面案例提升行政机关诉讼风险防范意识，强化在行政决策和行政执法中运用法治思维的重要性。

#### 2、不断增强行政机关依法行政的能力

实质性化解行政争议不仅是运用法律条文的过程，更是对执法人员综合素质能力的考验。因此，基层政府及相关部门一是要从整体上不断提升执法人员的法治素养。二是要有针对性地开展业务培训，如针对土地征收、拆迁、补偿安置等方面的专题讲座，以提升行政机关依法行政能力。三是加强与法院、检察院的联系，通过法官、检察官以案释法，加深执法人员对违法行为类型的认识。

行政争议实质性化解不仅是运用法律解决问题的过