

成协议，从而解决争议的行政行为。

(1) 要将行政调解制度化。一是扩大行政争议调解范围。明确在不损害社会公共利益以及他人的合法权益的前提下，并经行政相对人同意，绝大多数行政争议均可纳入行政调解的范围。二是赋予行政调解一定的法律效力，行政调解协议签订后，双方当事人均应当及时履行该协议，一方当事人不履行的，另一方当事人在法定期限内可向法院申请强制执行。^[2]

(2) 充分发挥已有行政调解机构作用。比如一些城市成立的市行政争议预防调处机构等，应积极探索与法院、检察院建立行政争议预防调处机制，联合组织化解行政争议案件。

(3) 构建联合调解中心。建立由人民法院主导、行政机关、人大代表、政协委员、专家学者、律师等主体参与的联合调解中心，主要针对经审查符合立案条件且可以依法进行调处的诉讼案件，法院可以在当事人同意的前提下，于立案前委托联合调解中心进行调解。比如，2020年5月9日，上海市司法局和上海市第一、第二、第三中级人民法院共同设立行政争议多元调解联合中心，调解范围为基本覆盖了行政诉讼案件的受案范围。

2、进一步发挥行政复议作用

在行政诉讼案件当中，除法律规定行政复议作为前置程序的案件外，一半以上的案件并未经过行政复议，这表明，行政复议在化解行政争议方面的作用并未完全发挥。对此，行政复议机关和机构，一是应加大宣传，增强行政复议的知晓率；二是不断拓宽行政复议参与渠道，探索“互联网+复议”的形式；三是增强行政机关对行政复议决定的执行率。

(四) 完善法院实质性化解行政争议机制

法院是化解行政争议的最后一道防线，因而对法院实质性化解行政争议提出了更高的要求。

1、合理运用调解、协调和解方式

一是法院应根据《行政诉讼法》第六十条^[3]的规定，在法律允许范围内运用好调解手段，解决行政争议。二是推广实践中法院经常采用的“协调和解”的方式化解行政争议。具体来讲，通过法院的协调，促使行政争议当事人间达成协议，原告撤诉。

需要注意的是，法院在行政争议的解决过程中不仅提供了协调和解的可能，更应该做好监督。如果原告是在压力之下和解撤诉，则行政争议不仅不能得到实质性化解，反而加剧了行政相对人与行政机关之间的紧张关系。因此，在当前推进协调和解的实践中，法院应严


格依据《行政诉讼法》第六十二条^[4]的规定，对原告要求撤诉的行政案件的争议是否得到实质性化解进行审查。

2、要重视行政指导性案例作用的发挥

《关于案例指导工作的规定》第七条规定：“最高人民法院发布的指导性案例，各级人民法院在审判类似案件时应当参照。”《实施细则》第十一条又作出了更为细化的规定。这意味着，行政指导性案例对法院审理行政案件具有事实上的拘束力。

因此，在行政诉讼中，要运用好行政指导性案例的作用，从而发挥司法审判的规范、指引、评价和引领作用，以规范行政执法行为、培养公民法治意识。

3、进一步落实行政机关负责人出庭应诉制度

行政机关负责人出庭应诉可以有效缓解行政机关与行政相对人的紧张关系，倒逼行政机关依法行政，因此，在司法实践中，应进一步细化行政机关负责人应诉制度，提高行政机关负责人出庭应诉率，将其作为法治政府建设重点考核项目。

注释

[1][2] 马磊、王红建：《行政争议诉源治理机制研究》，载《河南财经政法大学学报》，2021（3）：50-62页。

[3] 《行政诉讼法》第六十条规定，人民法院审理行政案件，不适用调解。但是，行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。调解应当遵循自愿、合法原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

[4] 《行政诉讼法》第六十二条规定，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。

参考文献

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，2017。

[2] 《十八大以来重要文献选编（上）》，北京：中央文献出版社，2014。

[3] 马磊、王红建：《行政争议诉源治理机制研究》，载《河南财经政法大学学报》，2021（3）。

作者简介

黄蕊 中共西安市委党校副教授，法学硕士，主要研究方向为中国特色社会主义法治理论与实践