

行政争议诉前调解作为非诉解纷机制的困境与优化

王 潇

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年9月15日; 录用日期: 2023年9月27日; 发布日期: 2023年11月27日

摘 要

诉前调解, 将诉讼调解程序提前到了诉讼开始之前, 是非诉讼纠纷解决机制的组成部分; 行政争议诉前调解, 是在当事人对行政争议提起行政诉讼、行政复议或产生行政争议时, 当事人向行政争议调解中心申请调解, 行政争议调解中心就该行政争议进行诉前协调。本文以行政争议诉前调解兴起的时代背景、我国立法现状与实践运行为起点, 通过行政争议诉前调解的功能定位分析该制度的理论价值, 探索该制度在实践运行中存在的理论争议与现实困境。目前, 行政争议诉前调解在实践中存在立法规定不统一、调解协议的司法确认程序不健全、调解协议的法律效力不明确等困境。应加快完善行政争议诉前调解统一的立法规定, 优化行政争议诉前调解协议的司法确认程序, 明确行政争议诉前调解协议的法律效力, 实质性化解行政争议在行政诉讼前。

关键词

诉前调解, 非诉讼纠纷解决机制, 行政争议, 实质性化解

The Dilemma and Optimization of Pre-Litigation Mediation of Administrative Disputes as a Non-Litigation Dispute Resolution Mechanism

Xiao Wang

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 15th, 2023; accepted: Sep. 27th, 2023; published: Nov. 27th, 2023

Abstract

Pre-litigation mediation, which advances the litigation mediation process to the beginning of litigation, is an integral part of the non-litigation dispute resolution mechanism; the pre-litigation mediation of administrative disputes is that when the parties file administrative litigation, administrative reconsideration or administrative disputes on administrative disputes, the parties apply to the administrative dispute mediation center for mediation, and the administrative dispute mediation center coordinates the administrative dispute before litigation. Based on the background of the rise of pre-litigation mediation of administrative disputes, the current situation of legislation and practical operation in China, this paper analyzes the theoretical value of the system through the functional orientation of pre-litigation mediation of administrative disputes, and explores the theoretical disputes and practical difficulties existing in the practical operation of the system. At present, there are some difficulties in the practice of pre-litigation mediation of administrative disputes, such as inconsistent legislative provisions, imperfect judicial confirmation procedures of mediation agreements, and unclear legal effect of mediation agreements. We should speed up the improvement of the unified legislative provisions on the pre-litigation mediation of administrative disputes, optimize the judicial confirmation process of the pre-litigation mediation agreement of administrative disputes, clarify the legal effect of the pre-litigation mediation agreement of administrative disputes, and substantively resolve administrative disputes before administrative litigation.

Keywords

Pre-Litigation Mediation, Non-Litigation Dispute Resolution Mechanism, Administrative Disputes, Substantive Resolution

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国经济的发展,利益格局的多元化导致社会矛盾与价值冲突日益明显,行政机关面临的行政纠纷也愈发复杂化。法院面临前所未有的“诉讼爆炸”,司法资源的有限性导致“案多人少”矛盾日益突出,行政争议诉前调解作为一项具有实践理性和法意识需求为导向的非诉程序,是实现诉源治理、缓解法院“案多人少”诉讼压力、实质性化解行政争议的有效措施。近几年来,浙江省各市成立了“行政争议调解中心”,为探索ADR(非诉讼纠纷解决机制)实质性化解行政争议提供了宝贵的经验。在实践中,由于行政调解立法依据的缺失,各地法院对诉前调解规定不统一及实践经验有限,学术界对诉前调解相关研究较少,对实践中出现的困境不能及时完善。如何合法、正当、合理地运用诉前调解促进行政争议化解在诉前,是缓解持续增长的司法案件与有限的司法资源两者之间不平衡以及实质性化解行政机关和行政相对人之间行政争议的重要课题。

2. 行政争议诉前调解发展的现实图景

2.1. 行政争议诉前调解兴起的时代背景

2.1.1. 国外非诉讼纠纷解决机制(ADR)的起源

发端于20世纪60、70年代的美国并以批判和反思“对抗性”解决纠纷机制为主轴的ADR运动,很

快成为席卷全球覆盖行政法领域的司法改革运动[1]。ADR 制度是英文 Alternative Dispute Resolution 的缩写,即“非诉讼纠纷解决机制”或“替代性纠纷解决机制”,包括了调解、谈判、仲裁、早期中立评估等,ADR 形式多样性体现出其“替代性”的特征,即对法院审判程序的替代[2]。娜嘉·亚历山大认为 ADR 机制的目标是高效化解纠纷,高效化解纠纷旨在减少当事人的诉讼成本和诉讼时间、节约司法资源成本、减轻法官的办案工作量[1]。棚濑孝雄认为非诉讼纠纷解决机制是一种“迅速而节约费用”的纠纷解决方式,在社会纠纷解决领域中相比审判来讲,非诉讼纠纷解决机制能更好地追求“符合实际的解决”这一理想目标[3]。

2.1.2. 国内行政争议诉前调解的兴起

诉前调解是对诉至法院的纠纷正式进入诉讼程序前,按照一定标准进行分流后,使用审判资源以外的非司法手段使纠纷化解在诉前[4]。1989年《行政诉讼法》规定“不适用调解”,2014年修改通过的《行政诉讼法》规定了不适用调解原则及例外,确立了行政诉讼有限调解制度,例外规定了在行政赔偿、行政补偿以及行使法定自由裁量权的三类案件可以调解。在2014年《行政诉讼法》修改之前,2007年《中华人民共和国行政复议法实施条例》中对行政赔偿、行政补偿以及行使法定自由裁量权的案件可以进行调解做出了规定,我国行政诉讼法从最早期的“不适用调解”逐步发展为“有限适用调解”。2021年最高人民法院发布了《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》中,首次明确提出行政争议的诉前调解制度,实质性化解行政争议。欧美国家 ADR 的出现是对西方国家“权利爆炸”的回应,对于尚未形成现代社会权利观的中国来说,调解更具有可接受性,有条件地调解也契合当下中国社会的法意识需求[5]。范愉教授所言:“法院通过调解,将一部分棘手和烦琐的纠纷‘圆满’地处理掉,不仅能够减少社会的指责,而且能够为自己创造更好的生存环境,因此法院的实用主义态度和工具主义职能都促成了对调解的重新借重。”[6]诉前调解并没有《行政诉讼法》的依据,章剑生教授认为诉前调解是一种实践理性的产物,为当事人提供了解决行政争议的程序选项,只要不违背当事人自愿原则的诉前调解具有正当性基础,符合《行政诉讼法》第六十条适用调解的规定,只是将诉讼调解程序提前到了诉讼开始之前;但也存在诉前调解程序没有《行政诉讼法》上的依据,应当对诉前调解的基本程序加以规范,调解必须在法规引领下进行。

2.2. 我国行政争议诉前调解的立法现状与实践运行

2.2.1. 我国各地行政争议诉前调解的立法现状

在《行政诉讼法》中尚未对该制度有明确规定,仅有最高院出台的司法文件予以规定。2010年最高人民法院发布了《关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》第八条规定:“进一步做好诉前调解工作。在收到当事人起诉状或者口头起诉之后、正式立案之前,对于未经人民调解、行政调解、行业调解等非诉讼纠纷解决方式调处的案件,要积极引导当事人先行就近、就地选择非诉讼调解组织解决纠纷,力争将矛盾纠纷化解在诉前。”该意见为行政争议诉前调解立法提供了指引,重视诉前调解有效化解矛盾纠纷的作用。2021年最高人民法院发布了《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》第五条第一款规定了行政赔偿、行政补偿、行使法定自由裁量权、当事人要求和解的案件或者通过和解方式更有利于实质性化解行政争议的案件,法院在立案前可以通过第三方进行诉前调解,第六条第一款规定“经诉前调解达成调解协议,当事人共同申请司法确认的,人民法院可以依法确认和解协议效力,出具行政诉前调解书。”该意见创设性地提出行政诉前调解协议的司法确认程序[7]。

我国尚未制定专门的《行政调解法》,除了上述最高人民法院出台的相关司法文件中对行政争议诉前调解的规定以外,各地方制定了不同的行政调解办法作为行政争议诉前调解的依据。从省级政府规章来看,目前有浙江、江苏、北京、辽宁的省级人民政府颁布了专门的政府规章《行政调解办法》;从市

级政府规章来看,目前广州市、南京市、武汉市等市级的人民政府也颁布了类似的行政调解规定或办法。上述省市颁布的行政调解办法或规定在一定程度上弥补了立法缺失,为制定全国性的行政争议调解办法积累了宝贵经验[8]。杭州市对行政争议进行诉前调解的主要依据是2016年浙江省人民政府发布的《浙江省行政调解办法》、2021年杭州市人民政府发布的《杭州市社会矛盾纠纷多元化解办法》、各个法院及其附设行政争议调解中心对行政调解的具体规定。

2.2.2. 杭州市行政争议调解中心的实践运行

行政争议调解中心是由人民法院主导,同级人民政府法制机构、司法行政主管部门协助,涉诉行政机关承担争议化解主体责任,通过相互协同配合,共同推进行政争议调解工作的纠纷化解平台。¹2017年浙江安吉法院与湖州市法制办联合设立“湖州市行政争议调解中心”,系浙江省首家化解行政争议的平台[9]。2018年12月,在总结余杭区等地行政争议调解中心运行经验的基础上,杭州市本级中心成立。2019年12月,浙江省行政争议调解中心在杭州揭牌,行政争议调解中心由此实现省市县全覆盖[10]。2020年7月20日,杭州市行政争议调解中心开始实质化运行,行政争议调解中心受理并调解以下行政争议案件:一是杭州市行政复议局移交的行政复议案件,含案前、案中、案后;二是杭州市中级人民法院移交的行政诉讼案件,含诉前、诉中、诉后;三是市级行政机关执法过程中,当事人或者行政机关向市行政争议调解中心申请调解的行政争议案件;四是区、县(市)行政争议调解中心经当事人同意、移送市行政争议调解中心调解的重大、复杂、疑难案件。行政复议案件或行政诉讼案件申请人可以在申请复议时或者在向法院起诉时提出案前或诉前调解申请;也可以在复议或行政诉讼过程中,提出案中或诉中调解申请;也可以对行政执法争议直接向市行政争议调解中心提出调解申请。²

杭州市行政争议调解中心实质化运行的公告中,对诉前调解的方式规定了两种:一是依职权。行政争议调解中心对行政复议局移交的行政复议案件、市中级人民法院移交的行政诉前案件、市级行政机关执法过程中产生行政争议的行政机关申请调解案件、区县调解中心经当事人同意移送的重大案件,市行政争议调解中心可以对上述四类“公权力行使机关”移交或申请的行政争议案件依职权进行诉前调解。二是依申请。行政争议调解中心对行政复议案件当事人申请复议时、行政诉讼案件当事人向人民法院提起诉讼时、当事人产生行政执法争议时,市行政争议调解中心可以对上述行政相对人申请的行政争议案件进行诉前调解。诉前调解包括了三个阶段,分别是行政复议前、行政诉讼前、产生行政争议时。诉前调解在实践中将非诉讼纠纷解决机制挺在前面,缓解了法院案多人少的压力,实质性地化解了行政争议。杭州市行政争议调解中心成立三年以来,全市行政争议经案前调解(诉前调解)和案中协调化解(复议调解)达成调解的行政争议案件数量见表1。2020年行政争议的综合调解率达到47%,2021年综合调解率达到了56%,2022年综合调解率达到了43%。如表1中2020年、2021年的案前调解的案件量可见,行政争议的案前调解相对于案中协调化解的案件量占综合调解率的比例更大,因此推进和优化行政争议诉前调解在实践中存在一定的合理性。

Table 1. Analysis of the comprehensive mediation rate before and during the administrative dispute case from 2020 to 2022
表 1. 2020 年~2022 年行政争议案前和案中的综合调解率分析

年份	复议案件量	案前调解(诉前调解)	案中协调(复议调解)	综合调解率
2020	3662	987	555	47%
2021	3475	1857	246	56%
2022	1676	案前、案中调解结案共计 719		43%

¹ 萧山司法.《“民告官”非得对簿公堂? NO! 萧山有个平台可以这样处理》[OL]. 杭州: 萧山司法公众号, 2018.12.27.

² 杭州司法局.《关于杭州市行政争议调解中心实质化运行的公告》[OL]. 杭州: 杭州司法局官网, 2020. [2023.9.5].
http://sf.hangzhou.gov.cn/art/2020/8/4/art_1659339_54256333.html

3. 行政争议诉前调解作为非诉解纷机制的功能定位

3.1. 诉源治理的重要举措

随着我国经济发展带来利益格局的多元化，人民群众的法治意识不断增强，越来越多的行政争议通过诉讼途径进入法院。在立案登记制下，人民法院受理行政案件数量大幅的上涨和司法资源的有限性两者之间的矛盾日益突出。法院“案多人少”的现实困境下，通过诉源治理实现“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”，坚持把“非诉讼纠纷机制挺在前面，从源头上减少诉讼量”。郭彦立足于成都法院诉源治理的实践，认为诉源治理在基层治理的层面应避免纠纷的产生，促使纠纷止于萌芽；在减少纠纷进入诉讼的层面应避免已经形成的纠纷升级为诉讼，促使纠纷向诉讼以外的非诉讼解决方式有效分流^[11]。推动矛盾化解从终端的行政审判向源头的诉源预防延伸，通过源头治理预防矛盾发展为纠纷，通过诉前调解阻止纠纷升级为诉讼，将矛盾纠纷化解在诉前的非诉讼阶段。

3.2. 行政审判的现实需要

司法审判是解决行政争议的最终救济方式，不是唯一的方式。司法机关通过行政审判对行政机关行使行政职权进行监督，司法权不能取代行政权的行使；行政机关进行自我纠正相比司法机关的外力纠正，在救济的及时性、甄别的专业性、救济的广泛性、效果的警示性、公信力的修复性方面具有显著优势^[12]。2023年9月1日全国人民代表大会常务委员会发布了《中华人民共和国行政复议法》，第二十三条规定了三种情形的申请人应当先向行政复议机关申请行政复议，一是对当场作出的行政处罚决定不服；二是认为行政机关存在本法第十一条规定的未履行法定职责的情形；三是申请政府信息公开，行政机关不予公开。该规定正面限制了出现这三种情形的行政争议直接进入行政诉讼程序的诉权，说明行政机关对上述行政争议有必要通过行政争议诉前调解进行自我纠错，司法机关的行政审判是司法最终救济。

3.3. 实质性化解纠纷的有效措施

行政诉讼是化解行政争议的方法之一，不是所有进入行政诉讼的纠纷都能够得到实质性化解。王万华教授认为行政争议实质性解决的内涵分为两方面，一方面是行政诉讼程序上的实质终结，行政诉讼程序终结后未再次启动新的法律程序；另一方面是行政实体法律关系获得实质处理，即经过行政诉讼程序后原告权益获得实质救济^[13]。行政争议的形成往往具有复杂性，人民法院在立案审查行政争议时所考量的标准不一，导致行政争议实质性化解的适用标准也界定不一，致使下列两种情形形成：一是在以结案数和结案率为主要考核目标的绩效考核管理体系下，行政审判可能存在追求“案结”并非“事了”为目的的功利主义结案倾向^[14]；二是由于履行判决的适用中存在程序空转等现象，履行判决实质性化解行政争议的效果不明显^[15]。第一种“案结事未了”情形产生的原因是，法院对于行政诉讼一般不作出具有明确的给付内容及时间的给付类判决，仅认定行政程序瑕疵问题作出确认违法和驳回诉讼请求判决，并未对原告真实的诉讼目的进行回应，就容易造成诉讼程序的循环^[16]，给付类判决不仅决定着对原告的救济程度，并直接影响到司法权对行政权的干预程度^[17]；第二种“程序空转”情形产生的原因是法院对于作出履行判决、给付判决内容的不明确，具体到对于履行与给付的时间、方式、如何履行、给付数额等不明确，导致当事人后续的申诉行为。行政争议诉前调解注重对当事人的真实诉求进行回应，在诉前调解下达成双方认可并能实质履行的调解协议，是实质性化解纠纷的有效措施，防止因“案结事未了”、“程序空转”造成对司法资源的浪费。

4. 行政争议诉前调解作为非诉解纷机制的现实困境

4.1. 行政争议诉前调解的立法规定不统一

行政诉讼法中对调解的规定从 1989 年的“不适用调解”发展到 2014 年修改后的“有限调解”，行政赔偿、行政补偿以及行使法定自由裁量权的案件可以调解。我国目前尚未制定专门的行政调解法，仅有最高院出台的司法文件予以规定。《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》中第五条第一款“当事人要求和解的案件或者通过和解方式更有利于实质性化解行政争议的案件，法院在立案前可以通过第三方进行诉前调解”，实质上扩大了行政争议诉前适用调解的范围，不过具体行政争议案件适用诉前调解与否的选择权交给了人民法院，人民法院对“有利于实质性化解行政争议的案件”的判断标准未明确，导致了人民法院具有“可以适用或者不适用诉前调解”的自由裁量权。对于诉前调解未有统一的法律规范下，各地地方政府制定了地方规章《行政调解办法》《行政调解法规》来扩大行政争议调解的适用范围，但实践中各地对行政争议调解的适用标准不一，缺乏上位法的依据。关于行政诉前调解的适用范围，《繁简分流意见》中的规定实际上把行政争议诉前调解范围的判断权交给了人民法院。梁凤云庭长和陈默法官所言诉前调解是非诉讼纠纷解决机制，虽由法院委派进行，实质上是当事人对自己的权利义务是否在诉前处分，认为只要能通过诉前调解实质性化解行政争议的案件，未违反法律强制性规定的，均应纳入诉前调解范围[7]。

4.2. 行政争议诉前调解协议的司法确认程序不健全

行政争议诉前调解协议的司法确认程序是指在调解主体的主持下行政相对人和行政机关就行政争议达成调解协议，双方当事人共同向有管辖权的法院提出申请，由法院对调解协议进行依法审查后对其效力予以确认，出具行政争议“诉前调确”的调解书。2021 年 5 月 28 日，最高人民法院发布的《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》第六条第一款规定，“经诉前调解达成和解协议，当事人共同申请司法确认的，人民法院可以依法确认和解协议效力，出具行政诉前调解书。”2022 年 1 月 19 日，最高人民法院发布的《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》第十四条规定，“经诉前调解达成调解协议，当事人可以自调解协议生效之日起三十日内，共同向对调解协议所涉行政争议有管辖权的人民法院申请司法确认。”行政调解协议是在诉讼外达成的，调解协议生效之日起三十日内，双方当事人可以就调解协议共同向对行政争议有管辖权的人民法院申请司法确认，进入司法确认程序经依法审查后赋予行政调解协议具有强制执行的效力，一方当事人不履行诉前调解书的，可以申请人民法院强制执行。目前，《行政诉讼法》和《浙江省行政调解办法》没有对行政争议诉前调解协议的司法确认程序予以确立，仅存在上述最高人民法院发布的司法文件中，各地方法院对诉前调解协议的司法确认程序缺乏统一的上位法依据。

4.3. 行政争议诉前调解协议的法律效力不明确

《浙江省行政调解办法》规定了行政调解达成调解协议的，根据行政争议制作行政调解书，由双方当事人、调解主持人签名或盖章，并加盖行政调解机关印章，自各方当事人签收之日起生效，当事人应当按照约定履行。行政机关不履行行政调解书的，行政调解机关应当责令履行。2023 年 9 月 1 日发布的《中华人民共和国行政复议法》第七十三条规定，当事人经调解达成协议的，行政复议机关应当制作行政复议调解书，经各方当事人签名或盖章，并加盖行政复议机关印章，即具有法律效力。上述法律、法规中对于行政调解书与行政复议调解书具有法律效力作出了规定，但该法律效力是否包含强制执行的法律效力，尚未明确。实践中，往往存在很多行政争议的双方当事人在达成行政调解协议后，行政机关违

背诚实信用原则，不履行行政调解协议所约定的内容、履行行政调解协议的内容不符合约定、不完全履行行政调解协议的内容等等，致使原行政争议未得到实质性的化解，引发当事人对该纠纷提起上诉、申诉，导致行政争议诉前调解实质性化解纠纷的功能丧失并对司法审判资源造成浪费。故应在立法中明确行政调解协议的强制执行力，使行政纠纷通过行政调解实质性化解，避免再次进入诉讼程序对司法资源的浪费。

5. 非诉化解纠纷中行政争议诉前调解的制度优化

5.1. 完善行政争议诉前调解的立法规定

《浙江省行政调解办法》中第四条规定了行政机关可以对法律、法规、规章规定的履行行政管理有关的民事纠纷；行政相对人与行政机关之间的行政赔偿、补偿、行政相对人对行政机关行使法律、法规、规章规定的行政裁量权做出的行政行为以及其他依法可以调解的行政争议。“其他依法可以调解的行政争议”是对行政争议调解适用范围的扩大，但也未正面明确列举出可以调解的情形。不过为了防止过分扩大行政调解的适用范围，第五条反面列举了不适用行政调解的情形。杭州市萧山区人民法院对行政争议调解的适用范围作出了正面列举，以下行政争议可以通过行政争议调解中心这个平台来化解：一是涉及党政中心工作的；二是行政处罚等涉及行政机关自由裁量权的；三是行政赔偿、行政补偿、行政协议、行政给付等具有金钱给付内容的；四是申请履行法定职责，且履职申请有合理要求的；五是符合《行政诉讼法》第六十一条规定的当事人申请在行政诉讼中一并解决的相关民事争议；六是当事人自愿调解的。

通过《浙江省调解办法》以及杭州市萧山区人民法院对适用行政调解的具体规定看来，虽然《浙江省调解办法》未对“其他依法可以调解的行政争议”的情形作出明确规定，在实践中的萧山法院对其进行了正面列举适用调解的情形以及遵循自愿调解的规定，不仅明确列举了适用行政调解的情形，而且对于当事人自愿进行行政调解的行政争议没有适用范围上的限制。笔者认为，除了赔偿、补偿、自由裁量权的，各省《行政调解办法》可以采取正面列举和反面列举的方式完善行政争议调解适用范围的立法规定，便于各地法院对行政争议调解的适用范围有明确的上位法依据，统一各地法院具体适用的标准。一方面，可以正面列举适当扩大行政调解的适用范围，除了法律反面的强制性规定不能进行调解的外，有关行政争议的双方当事人同意的，调解不会损害国家利益、公共利益和他人合法权益的，可以由行政机关对该行政争议进行诉前调解；另一方面，可以反面列举限制行政调解的情形，例如恶意调解的、损害国家及公共利益的等等。通过立法的规定完善行政调解的适用范围，利用非诉讼纠纷解决机制将行政争议实质性化解在诉前，实现案结事了，减轻人民法院案多人少的压力。

5.2. 优化行政争议诉前调解协议的司法确认程序

应当在《行政诉讼法》中确立行政争议诉前调解协议的司法确认程序，规范各地法院对行政争议诉前调解协议进行司法确认的具体流程。完善行政争议诉前调解的司法确认程序，依法督促行政相对人和行政机关对调解协议进行司法确认，确保经司法确认后调解协议的强制执行效力，保障当事人的合法权益在诉前得到救济，防止达成调解协议后的行政争议进入诉讼程序造成对司法资源的浪费，实质地优化司法审判资源的配置。优化行政争议诉前调解协议司法确认的审查机制，参照《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》中诉前调解司法确认程序的规定，达成诉前调解协议的，双方当事人自调解协议生效之日起三十日内可以向有管辖权的法院申请司法确认，经法院依法审查后申请出具诉前调解书。笔者认为，人民法院对行政争议诉前调解协议有合法性审查义务，该经过诉前调解达成调解协议的内容必须符合《行政诉讼法》第六十条第二款的规定，遵循合法、自愿原则，不得损害国家利益、公共利益和他人合法权益，才能出具诉前行政调解书；出现不具有行政主体资格、强制达成调解协议、违反法律

法规的强制性规定、超出自由裁量权范围进行调解的、双方当事人恶意调解的，人民法院不应确认调解协议的效力。

5.3. 明确行政争议诉前调解协议的法律效力

基于诚实信用原则与纠纷一次性解决原理的考虑，纠纷双方当事人应当受自愿达成的调解协议的拘束，不得在调解协议被撤销或者被宣告无效前，再次就原始的纠纷产生争议[18]。对于行政调解协议的效力，多数观点是认为行政调解协议与人民调解协议一样具有民事合同的效力，经人民法院的司法确认程序过后，可以申请强制执行[8]；少数观点是认为行政调解协议是由行政机关主持的调解，基于其公权力的性质，行政调解具有较高的合法性和规范性，所达成的行政调解协议应当高于人民调解协议的效力[19]。在行政复议调解中，行政复议调解书的法律效力分为两种情形：情形一是未经司法确认程序的行政复议调解书；情形二是经过司法确认程序的行政复议调解书。未经司法确认的行政复议调解书，经双方当事人签字后生效，相当于复议决定，双方当事人之间受其内容约束，各自履行义务，但不具有完全确定的执行力[20]。笔者赞同少数观点，《行政复议法》规定达成调解协议制作调解协议书，经双方当事人签字并加盖行政机关印章后具有法律效力，被申请人应当履行行政复议调解书，被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议调解书，行政复议机关或者有关上级机关应责令其限期履行，并可约谈或者予以通报批评被申请人；对于申请人、第三人不服又不履行行政复议调解书的，由复议机关依法强制执行或者申请人民法院强制执行。上述法律中对于行政相对人不履行行政复议调解书的，可以由行政复议机关或申请人民法院强制执行，可以推定出该行政复议调解书具有强制执行的法律效力；同理，行政机关在达成行政调解协议过后，不履行行政调解协议并不应当只规定“责令限期履行、通报批评”，应当赋予该行政调解协议具有强制执行的效力，当行政机关不履行行政调解协议的，行政相对人可以申请人民法院强制执行。

参考文献

- [1] (澳)娜嘉·亚历山大. 全球调解趋势[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011: 114.
- [2] 范愉. 非诉讼纠纷解决机制研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 11.
- [3] (日)棚濑孝雄. 纠纷解决与审判制度[M]. 王亚新, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [4] 左卫民. 通过诉前调解控制“诉讼爆炸”——区域经验的实证研究[J]. 清华法学, 2020, 14(4): 89-106.
- [5] 章剑生. 行政诉讼“解决行政争议”的限定及其规则——基于《行政诉讼法》第 1 条展开的分析[J]. 华东政法大学学报, 2020, 23(4): 93-104.
- [6] 范愉. 纠纷解决的理论与实践[M]. 北京: 清华大学出版社, 2007: 435.
- [7] 梁风云, 陈默. 行政争议诉前调解的功能定位和制度设想[J]. 中国应用法学, 2022(2): 112-124.
- [8] 王聪. 作为诉源治理机制的行政调解: 价值重塑与路径优化[J]. 行政法学研究, 2021(5): 55-66.
- [9] 孙国华. 安吉行政争议也能“大调解” [N]. 人民法院报, 2017-12-03(8).
- [10] 钱祎. 行政争议, 化解在萌芽状态[N]. 浙江日报, 2020-11-19(8).
- [11] 郭彦. 共建共赢内外并举全面深入推进诉源治理[N]. 人民法院报, 2016-12-28(008).
- [12] 高鸿. 行政行为自我纠正的制度构建[J]. 中国法律评论, 2021, 39(3): 62-68.
- [13] 王万华. 行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角[J]. 法学研究, 2019, 41(5): 99-117.
- [14] 葛晓燕. 诉源治理视阈下行政诉讼权有效行使保障的司法进路——基于程序性驳回案件的实证考察[J]. 中国应用法学, 2022(1): 24-35.
- [15] 刘群. 实质解决行政争议视角下的行政履行判决适用研究[J]. 行政法学研究, 2019(2): 126-135.
- [16] 章志远. 行政争议实质性解决的法理解读[J]. 中国法学, 2020(6): 122-141.

- [17] 杨伟东. 权力结构中的行政诉讼[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [18] 黄忠顺. 调解的共通性效力[J]. 国家检察官学院学报, 2014, 22(3): 136-147.
- [19] 范愉. 行政调解问题刍议[J]. 广东社会科学, 2008(6): 174-184.
- [20] 邓佑文. 行政复议调解的现实困境、功能定位与制度优化[J]. 中国行政管理, 2023(1): 29-35.