

行政审判白皮书之完善路径研究

——以实质性解决争议为视角

孙方磊

上海海事大学, 上海

收稿日期: 2022年11月7日; 录用日期: 2022年12月29日; 发布日期: 2023年1月10日

摘要

当前行政审判白皮书在内容质量、回应效果以及运作机制方面存在种种漏洞, 归根结底在于对该制度模式功能定位的模糊。综合考量法治政府建设要义、行政诉讼基本目的以及白皮书制度实践需求, 实质性解决争议应当作为行政审判白皮书制度的功能定位。行政审判白皮书应以此为理论基础, 确定内容主旨提升文本质量, 构建回应机制完善运作流程, 以保障制度实效, 推动司法治理能力提升。

关键词

行政审判白皮书, 实质性化解争议, 行政诉讼, 功能定位

Research on the Improvement Path of the White Paper of Administrative Trial

—From the Perspective of Substantive Dispute Resolution

Fanglei Sun

Shanghai Maritime University, Shanghai

Received: Nov. 7th, 2022; accepted: Dec. 29th, 2022; published: Jan. 10th, 2023

Abstract

There are various loopholes in the current white paper on administrative trial in terms of content quality, response effect and operation mechanism. In the final analysis, it lies in the ambiguity of the functional orientation of the system mode. Considering the essence of the construction of a government ruled by law, the basic purpose of administrative litigation and the practical needs of the white paper system, substantive dispute resolution should be the functional orientation of the

white paper system of administrative trial. The white paper on administrative trial should take this as the theoretical basis, determine the main purpose of the content, improve the quality of the text, build a response mechanism and improve the operation process, so as to ensure the effectiveness of the system and promote the improvement of judicial governance capacity.

Keywords

White Paper of Administrative Trial, Substantive Dispute Resolution, Administrative Proceedings, Function Positioning

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

自 2009 年最高人民法院发布《关于在全国法院开展行政审判“白皮书”活动的通知》后，行政审判白皮书在全国各地法院如雨后春笋一般纷纷涌现，为促进府院互动、提升依法行政水平起到了良好的效果。时至今日，该制度模式已基本成熟，成为优化司法环境、加快能动型司法转型的有力助推器。但在蓬勃发展的同时，内容质量低下、回应效果不佳、运作机制不完善等弊病亦始终是行政审判白皮书制度进一步发展的羁绊。本文拟分析当前行政审判白皮书的现实困境，以实质性解决争议为理论视角，探寻该制度的完善路径。

2. 行政审判白皮书的现实困境

行政审判白皮书是司法审判机关在对上一年度的行政案件审判情况进行汇总和分析后向行政机关提出的关于完善执法与应诉的综合性的专题建议报告。2016 年，最高人民法院在《关于行政诉讼应诉若干问题的通知》中明确指出，人民法院应当通过行政审判白皮书等形式推动行政机关完善考核机制，提升行政机关的行政应诉能力与依法行政水平，通过两权之间的有效沟通确实加快法治政府的建设进程。一段时间以来，行政审判白皮书在全国范围内得到广泛实践，成为各地区人民法院强化行政审判职能、优化外部环境的有力抓手。但与此同时，该制度模式在实践运行过程中还存在诸多漏洞，主要集中在内容质量、回应效果及运作机制三方面。

2.1. 内容质量堪忧

由于法律依据的欠缺以及功能定位的模糊，大量行政审判白皮书在行文上呈现出粗放、随意的特点，在内容上更具有明确度低、针对性差等弊病。如在 2021 年云南行政审判白皮书中，在建议部分仅有“加强依法行政能力”、“营造公平法治环境”、“加强法制思维”等标题性话语，2018 年海南行政审判白皮书亦是“重视行政应诉工作”、“提升依法行政能力”等内容作为主要建议，缺乏务实成分和实用价值，不具有前瞻性和现实可操作性，使白皮书沦为重复枯燥的数据堆积，丧失了分析与解决问题的逻辑思维，制度模式难以发挥实际效果，成为徒有其表的形式空壳。同时，不同法院发布的白皮书行文格式不一，措辞用语缺乏规范。在已公开的行政审判白皮书中，仅就标题就出现“白皮书”、“司法审查情况报告”、“通报”等多种不同名称^[1]。在行文布局上，有的具有“引言”，有的不具有“引言”。有的包含典型案例分析，有的不包含典型案例分析。细节参差不齐，信息量大小不一，各类不统一与不

规范的弊病弥漫于白皮书的行文之间，阻碍了白皮书促进府院互动、提升司法治理能力的功能发挥，是该制度模式亟需解决的问题。

2.2. 回应效果不佳

行政审判白皮书的机制运作不应当是人民法院的“独奏”，而应当是两权机关的“共鸣”。作为府院互动的重要载体，行政机关对行政审判白皮书的回应与落实是白皮书的生命之所在。可当前行政审判白皮书的回应实效欠佳，导致该机制难以发挥提升政府依法行政水平的价值。一方面，各行政机关对行政审判白皮书的回复率较低。在 2011 年云南省高院首次公开的行政审判白皮书运作情况中显失，2011 年云南总共发布行政审判白皮书有 33 份，而得到的回复反馈仅有 4 份[2]。2010 年南宁市两级法院行政审判白皮书回复率不足五成。即便在法治建设较为完善的上海，在 2009 年至 2012 年期间，行政审判白皮书的反馈率亦只有 38%，低下的反馈率使白皮书成为法院的“说自话”，无法实现两权机关之间的有效互动，推动法治建设亦成为空谈。另一方面，即使行政机关对白皮书的建议进行了反馈，往往也只是采用感谢性表态、肯定性批示等形式进行象征性的回复，其落实效果亦无从知晓[3]。这种敷衍式、非公开式的回应无疑会使白皮书的引导规范实效遭受进一步折损。

2.3. 运作机制不完善

我国当前行政审判白皮书尚未建立起成熟的运作机制，关于白皮书的制作主体、制作程序、发送对象以及监督措施等方面都缺乏必要的统一和规范，难免会造成白皮书的混乱与粗放。如在发布主体方面，有的地区基层法院和中级法院制作的行政审判白皮书存在内容上的交叉与重复，造成白皮书的滥制与司法资源的浪费。同时，一部分地区法院将白皮书的制作工作全部交给行政庭处理，缺乏研究室与办公室的协作参与，在内容格式及印制发送流程上亦无统一要求，一定程度上造成了白皮书的质量低下[4]。除此之外，我国行政审判白皮书还缺乏必要的公开机制，无论是白皮书本身抑或是府院之间就白皮书展开的回应互动往往都是在私下进行，即使召开新闻发布会，也不会在主流媒体上向大众进行公示，这种“孤芳自赏”式的运行模式使白皮书的落实缺少了应有的监督，不符合该制度的基本性质与司法改革的整体趋势，成为阻碍白皮书制度实效进一步提升的重大瓶颈。

3. 完善行政审判白皮书之理论预设：实质性解决争议

在此我们不禁产生疑问，为何行政审判白皮书会产生此类漏洞？对此学界亦有不同观点。有学者认为是法律规范的缺失导致此类问题产生，亦有学者认为原因在于行政机关对白皮书的不重视，还有学者认为是人民法院自身管理不当所致。此类分析并未抓住问题本质，亦有因果倒置之嫌。我们认为，在各类规范缺失的背后，实际反映出当下对行政审判白皮书理论基础研究的阙如。探索行政审判白皮书制度的理论基础，关键在于理清该制度的功能定位。制度的功能定位是制度本身及其实践活动为达成终极目标而应展现的总体风格，与制度的特征、目的、性质等关系紧密，是制度价值得以实现的基础性理论前提。我国当前对行政审判白皮书制度的功能定位混杂，有“政治沟通载体”说[5]，亦有“高级司法建议”说[6]，同时还有“司法改革助推器”说等[7]。模糊的功能定位不仅使白皮书内容难寻侧重，亦导致相关制度规范与管理机制的目标缺失，是当前行政审判白皮书制度弊病的根源所在，是填补机制漏洞必须解决的理论难题。

那我们又当如何确定行政审判白皮书制度的功能定位呢？笔者认为，应当以实质性解决争议为理论基础，以此作为该制度构建与完善的目标导向。

第一，实质性解决争议是法治建设的应有之义。本质上，行政审判白皮书是加强府院互动、实现司法权与行政权沟通与协作的重要载体和工具，而府院互动的功能一方面是要实现个案的妥善处理，另一

方面则是推动法治建设,助力依法行政水平的提升。行政审判白皮书属于典型的法治促进型府院互动,应以加快法治建设、实现依法行政为己任[8]。有学者指出,府院有效互动的内容与目标在于建立两权的有效沟通机制,提升行政决策水平以及行政措施执行的合理性和合法性,有效化解行政争议,在保障个体权益不受侵犯的同时实现社会整体的良好发展[9]。在当前全面推进依法治国的新时期,化解行政矛盾、维护社会稳定已经成为法治建设的重中之重。在2007年,最高人民法院出台《最高人民法院关于为构建社会主义和谐社会提供司法保障的若干意见》,强调了“化解社会矛盾,促进社会和谐”的重要性,为构建社会主义和谐社会提供有力司法保障。2004年,十八届四中全会指出,应强化社会矛盾预防化解能力,健全多元化社会矛盾纠纷预防化解机制,这是坚持中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系重要部署。在2020年《法治社会建设实施纲要(2020~2025年)》中,依法有效化解社会矛盾纠纷、推动社会治理法治化被列为法治社会建设的基本内容。在实质性解决争议成为法治建设主题的背景下,行政审判白皮书作为府院互动的重要载体,应充分发挥完善多元解纷机制、助推法治建设的功能作用。如吉林省高级人民法院在2018年行政审判白皮书中明确了白皮书对于加强司法治理能力、促进法治政府建设的重要意义,同时附加实质性化解争议十大典型案例,强调定纷止争在行政执法和行政审判工作中的关键地位。2019年,福建省高级人民法院将行政审判白皮书聚焦于实质性解决行政争议议题,运用案例与建议相结合的方式为法治政府建设出谋划策[10]。同年上海市闵行区人民法院在行政审判白皮书中以专章进行报告实质性化解争议工作,将完善多元化解争议机制作为构建法治和谐社会的有力助推器。我国正处于社会加速转型时期,经济发展引发社会结构重组,各类矛盾激增,化解矛盾纠纷成为坚持人民主体地位、建设社会主义法治国家的应有之义,而行政审判白皮书作为法治促进型府院互动载体,应积极承载实质性解决争议的重任,以兑现其在法治建设中应有的价值。

第二,实质性解决争议是行政诉讼的基本目的。行政审判白皮书是法院审判职能的延申,是行政诉讼制度框架下的组成部分,其制度功能的定位无疑需要参考行政诉讼整体的价值目标,而实质性解决争议正是当前行政诉讼发展与变革的主题。在1989年《行政诉讼法》中,当时行政诉讼的功能价值还被定位为“保护合法权益”“维护和监督依法行政”。2007年,最高人民法院发布《最高人民法院关于加强和改进行政审判工作的意见》,将“化解行政争议”列入行政审判的主要任务。2009年,在《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》中,最高院进一步强调了实质性化解争议的重要性,要求在行政审判中做到案结事了。2014年,“解决行政争议”被置于新《行政诉讼法》立法目的之首。2019年,最高人民法院在《人民法院第五个五年改革纲要(2019~2023)》中将“多元化纠纷解决”列为行政审判任务的组成部分。2022年,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021~2025年)》,在其中指出“健全行政争议实质性化解机制,推动诉源治理”。通过观察数十年来法律文本的演变,我们可以看出实质性解决争议已成为法院行政审判工作的指导性思想,反射我国出当前行政审判转型与改革的要旨。“任何一种法律制度都有其目的追求,目的在从设计到实施的整个制度的生命周期中都发挥着不可或缺的甚至是根本性的指引作用”[11]。如今我国社会发展进入新阶段,司法供给与社会需求之间的矛盾不断扩大,程序空转等诉讼漏洞亟须解决,行政审判白皮书作为一项本土化的行政诉讼制度,应当从本质上进行把握国家对行政诉讼目的的要求,这是其精确功能定位并发挥良好实效的基础[12]。以深化实质性化解争议为己任,回应社会需求,顺应变革趋势,这是该制度模式获得更为广阔发展空间的必由之路。

第三,实质性解决争议是行政审判白皮书的实践需求。行政审判白皮书制度在我国最初是从上海开始实践的,自2003年上海高级人民法院便开始每年向市政府汇报全市行政机关执法情况,以探索从源头上解决行政争议的方法措施,确实提升依法行政水平。至2006年,上海在行政审判白皮书的制度运行上已形成固定模式,在推进法治政府建设、健全解纷机制方面取得良好效果,为全国其他省市树立了标杆

[13]。可见，该制度模式建立的初衷即为了在两权的有效互动中探索源头型治理路径，提升政府解纷能力和执法水平。2019年，上海市高院发布《2018年度行政审判白皮书及行政争议实质性解决十大案例》，以“深化实质性解决争议机制改革”为主题，总结行政案件集中管辖改革、行政首长出庭应诉、多部门联动协调等机制的构建成果与困难，强化部门对接，延申审判职能，实现纠纷解决的多元化和司法保障的优质化。此后，上海市高院陆续发布2019年度上海行政审判白皮书、2020年度上海行政审判白皮书以及相关典型案例，将实质性化解争议作为主线，相继提出开发行政争议实质解决可视化模块、制定实质解决行政争议工作指引、推进院庭长直接办案协调等方案，为行政执法规范化建设提供了有效指引。近年来，福建、湖南、辽宁等各省高院发布的年度行政审判白皮书无一不以“从源头预防和化解争议”、“健全多元化解纠纷机制”等内容为主旨，切实展现了行政审判白皮书在司法实践中的功能定位。在2022年《最高人民法院关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》中指出，从源头上预防、化解行政争议是充分发挥行政审判职能的中心。作为一项辅助于行政审判的配套制度，行政审判白皮书更应以实质性化解争议作为实践价值之根本。另一方面，行政审判白皮书制度脱胎于司法建议制度，是对以个案的妥善处理为目标导向的司法建议的整合与梳理，属于“升级版”的司法建议。满足解纷之需要、摆脱审判之困境，这本是即是司法建议制度风行于行政诉讼实践的基础，亦应成为行政审判白皮书得以持续发展的根基[14]。因此，无论从理论抑或实践角度，行政审判白皮书都应以实质性解决争议为主要功能定位，以此作为该制度模式完善与发展的指引。

4. 实质性解决争议视角下行政审判白皮书的完善路径

在确定实质性解决争议作为行政审判白皮书的功能定位后，我们应以此为理论基础，在内容质量、回应效果及运作机制方面进行相关改良，以加快该制度模式的完善，助推依法行政水平的提升。

4.1. 确立内容主旨，提升文本质量

在内容方面，行政审判白皮书应在确定实质性解决争议为主题的前提下，强化内容务实性，统一文本格式。一方面，各地区司法机关对于行政审判白皮书应避免“为发而发”，杜绝“运动式”、“跟风式”司法作风，切实回应法治政府假设的现实需求，推进司法治理能力提升。笔者认为，在此方面上海可以作为各地司法机关的榜样，坚持以实质性化解争议为主线，按照诉讼情况特点梳理、存在问题、相关建议、典型案例的布局，实事求是探求解纷之道，践行司法为民理念。以2020年上海行政审判白皮书为例，首先在正文第一部分围绕争议化解总结该年度行政诉讼的整体情况，包括诉讼解决争议比例、行政机关负责人出庭应诉现状、律师参与争议处理概况、涉及民生及规范性文件纠纷化解进度等，通过数据汇总和特征分析总结两权机关在该年行政审判和行政执法过程中取得的成绩和存在的不足。随后在第二部分问题陈述中指出行政机关在主动作为化解纠纷、协同解决争议以及基层法治建设监督等方面的不足，并在第三部分提出具有针对性的解决建议，如综合运用行政处罚法和民法典从源头降低纠纷发生几率，增强复议审查力度构建非诉“解纷第一防线”等。最后的第四部分是实质性解决争议典型案例，每个案例分析都由要点、案情、判决和典型意义四部分构成，具体介绍了政府信息公开、劳动纠纷等案件的实践处理方式，为各地区行政机关和司法机关定纷止争提供了宝贵经验。通过以上内容使行政审判白皮书得以挣脱形式化桎梏，切实助力实质性化解争议理念的落实，推动行政执法水平的提升和法治建设的进程。另一方面，最高人民法院应出台文件对各地区行政审判白皮书的格式进行严格规范，如白皮书的标题应统一为“行政审判白皮书”，结构上应分为开头、正文、结尾，去除“引言”等多余成分，内容上应包含诉讼情况概括、问题列举、分析建议以及典型案例，强化行政审判白皮书的规范性和细致性，在务实中促进司法治理水平的提升。

4.2. 完善回应机制，落实制度实效

行政机关对司法机关的回应是府院互动的制度要求，更是行政审判白皮书发挥实质效果的生命线。若不具备完善的回应机制，行政审判白皮书必将沦为形同虚设的制度空壳，实质性解决争议更无从谈起。我们认为，当前构建白皮书回应机制应当从两方面着手。其一，通过立法确立行政审判白皮书的法律效力。法律依据的阙如不仅阻碍制度运行，更导致行政机关对白皮书的忽视，回应实效亦难以保障。在“解决行政争议”成为行政诉讼首要目的的立法背景下，行政审判白皮书应当获得相应的法律地位。我们可以通过法律或司法解释对白皮书制度效力予以明确规定，使白皮书成为人民法院的固有职权。同时，应规定行政机关负有对白皮书予以回应的法律义务，并明确对应的回应方式和期限，使白皮书的制度运行有法可依，避免行政机关对回应责任的懈怠。其二，将行政机关的回应予以公开化。仅限于机关内部之间的“窃窃私语”式互动往往助长行政机关对司法机关的敷衍懈怠，加剧两权之间的紧张关系，唯有将府院沟通的过程予以公开方能实现互动机制的持久性与有效性。因此应当建立行政机关对白皮书的专题性回应报告制度，将报告内容予以公开，使人民法院可以通过社会舆论对行政机关进行监督，真正发挥制度的倒逼功能。同时，专题报告可以由同级人大主导，以增添人民法院在延伸司法职能方面的政治支持，确保司法建议得到行政机关认真对待与有效落实，从而提升政府依法行政水平与定纷止争能力，实现从源头上预防并减少行政纠纷的产生[15]。由此可见，对行政审判白皮书回应的公开化不仅是法治政府建设的应有之义，更是落实实质性化解争议的必然要求。

4.3. 规范运作流程，细化职能分工

行政审判白皮书运作机制的不健全是阻碍其制度实效进一步提升的一大瓶颈。为了确保行政审判白皮书价值功能的发挥，我们应不断深化该制度模式的运作机制改革，细化职能分工。首先，明确行政审判白皮书的发布主体。当前行政审判白皮书的发布主体不一，级别跨度较大。上至最高人民法院，下至各地基层人民法院，其中后者制发数量较多但内容质量较差，大多是对中级人民法院白皮书的重复研读，有“重数量，轻质量”之嫌，造成运行与管理的混乱。相比之下，高层级的法院有足量的行政诉讼案件作为分析对象，其制发的白皮书量少而精，具有较高的理论深度和实用价值，在反馈效果方面亦优于基层法院。因此，应规定由中级以上人民法院作为行政审判白皮书的主要发布主体，有条件的基层人民法院可在上级法院的指引下制发白皮书，以避免白皮书走向“滥制”的歧途。其次，细化行政审判白皮书的制定流程。仅由行政庭负责行政审判白皮书的制作发布容易造成单一部门负担过重，且不利于白皮书质量提升。可以由办案法官与研究室配合行政庭共同进行对白皮书的撰写，其中办案法官负责搜集典型案例，并提出行政机关在行政执法和行政应诉过程中暴露出的问题，由研究室提供统计数据，配合行政庭研究解决方案，行政庭在借鉴研究室和法官意见后进行撰写，完成后报院长审核签发[16]。由此细化法院内部职能分工，提升行政审判白皮书的规范性和前瞻性，实现对行政争议的预防与化解。最后，构建行政审判白皮书评审机制。行政机关对司法建议的反馈效果不仅取决于行政机关的落实，亦取决于司法建议本身的质量，而科学的激励制度是保障司法建议获得长久发展的有效动力。因此我们应建立评审机制对白皮书内容质量进行评估，由人大、政府法制机构及相关学者组成外部评审团作为评审主体，将内容是否有助于解决行政纠纷，是否具有针对性、实用性、可操作性等作为评审标准，确保评审的客观性和科学性，并将评审结果纳入法院政绩考核范围，以驱使人民法院不断提升白皮书内容质量，满足实质性化解争议与法治政府建设的现实需求。

5. 结论

实质性化解争议理念是政治对法院的号召，是社会对司法的欲求[17]。在当前大力倡导化解程序“空

转”、实现行政审判诉源治理的背景下，行政审判白皮书这一极具本土特色的行政审判制度更应以实质性解决争议为导向，提升文本质量，加强回应机制，细化职能分工，充分实现府院互动的机制效能，以习近平法治思想为引领，有效推动行政审判对国家治理体系和治理能力现代化水平的提升，助力中国依法行政与法治建设迈上新的高度。

参考文献

- [1] 崔胜东. 行政审判白皮书制度的审视与构建——基于上海法院司法建议信息库的实证分析[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2013, 28(4): 74-79.
- [2] 刘炜. 审判白皮书 8 年“悄悄话” [N]. 民主与法制时报, 2012-10-22(A01).
- [3] 章志远. 我国行政审判白皮书研究[J]. 行政法学研究, 2018(4): 102.
- [4] 宁静. 论行政审判“白皮书”的实践困境及其发展出路——以司法参与社会管理创新为视角[C]//探索社会主义司法规律与完善民商事法律制度研究——全国法院第 23 届学术讨论会获奖论文集(上). 北京: 人民法院出版社, 2011: 303.
- [5] 杨竹青. 构建法治理性的权力间对话机制——政治学视角下的行政审判“白皮书” [J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2012, 34(3): 70-73.
- [6] 刘武俊. 法院白皮书式司法建议值得提倡[N]. 人民法院报, 2006-01-22(002).
- [7] 刘史丹. 发布司法白皮书是稳步推行司法改革的有益探索[J]. 中国党政干部论坛, 2013(10): 32.
- [8] 章志远. 中国行政诉讼中的府院互动[J]. 法学研究, 2020, 42(3): 3-19.
- [9] 顾越利. 建立司法与行政良性互动机制探讨[J]. 东南学术, 2010(6): 172.
- [10] 何晓慧. 行政审判白皮书首次聚焦实质性解决行政争议主题福建高院提出建设法治政府五点建议[N]. 人民法院报, 2019-08-07(003).
- [11] 赵清林. 类型化视野下行政诉讼目的新论[J]. 当代法学, 2017, 31(6): 64-74.
- [12] 应松年. 行政诉讼法律制度的完善、发展[J]. 行政法学研究, 2015(4): 4.
- [13] 李劫, 高万泉. 上海“行政审判白皮书”引起市府重视韩正批示认为分析全面, 建议有针对性[N]. 人民法院报, 2007-08-24(001).
- [14] 章志远. 我国行政诉讼司法建议制度之研究[J]. 法商研究, 2011, 28(2): 69-78.
- [15] 章志远. 我国行政审判白皮书研究[J]. 行政法学研究, 2018(4): 104.
- [16] 周方. 不再沉默的社会责任——行政审判“白皮书”实践的理性审视[C]//全国法院第 25 届学术讨论会获奖论文集: 公正司法与行政法实施问题研究(下册). 北京: 人民法院出版社, 2013: 1487.
- [17] 孔繁华. 行政诉讼实质解决争议的反思与修正[J]. 法治社会, 2022(1): 33-46.