

编者按 行政争议的实质性化解，是新时代法治政府建设与国家治理现代化的核心议题。《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》提出“加强行政争议实质化解。做好行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼等纠纷解决方式的有机衔接，发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”。党的二十届四中全会强调“完善实质性化解行政争议机制”。

在此背景下，如何在“实质性化解行政争议”理念下实现行政复议与行政诉讼有效衔接，已成为理论界与实务界亟待破解的命题。行政复议与行政诉讼作为行政法领域两大核心救济制度，其衔接关系直接关乎公民权益的有效保障，也深刻影响司法权与行政权的分工协调及整体争议解决体系的运行效能。

本刊编辑部特邀请具有丰富审判经验的法官及相关领域学者，重点围绕行政复议机关调查取证权、行政诉讼调解制度、行政诉讼制度如何因应行政复议主渠道建设、如何在实质性化解行政争议导向下优化行政诉讼判决方式等议题，展开多层次、多视角的研讨，旨在通过体系化与精细化的制度完善，推动两大行政救济程序在功能协同与程序衔接上实现更深层次的融合，为推动行政争议实质性化解、实现国家治理体系和治理能力现代化提供学理支撑与实践指引。

实质解决争议导向下行政判决方式的反思与优化

文/姜正涛 杨建军

内容提要 2014年修改的行政诉讼法将解决行政争议增设为立法目的，标志着我国行政诉讼制度从行政行为合法性审查向实质解决争议的转型。行政判决作为法院对行政争议作出终局裁断的具体形式，其制度设计与适用效果直接决定行政争议能否得到实质解决。司法实践中，现有行政判决方式体系与实质解决行政争议需求之间存在结构性张力。为充分发挥行政诉讼制度功能，应以实质解决行政争议为目标，从理念更新、规则完善、功能强化3个维度推进行政判决方式优化升级，通过确立“争议化解+权利保障”的双重裁判价值导向，细化完善确认违法判决、变更判决、驳回判决等法定判决方式，增加效力性确认判决和预防性判决，提高履行判决和给付判决判项内容的确定性，确保“判到位”，使行政判决方式真正成为定分止争的有效司法工具。

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.09.006

1989年颁布的行政诉讼法确立了行政诉讼对行政行为合法性进行审查监督的功能定位，在特定历史时期为规范行政权行使发挥了重要作用。2014年行政诉讼法修改时，首次将解决行政争议明确列为立法目的，标志着我国行政诉讼制度从形式合法性审查向实质争议解决的正式转型。行政判决方式作为法院对行政争议作出终局裁断的具体形式，其制度设计与适用效果直接决定行政争议能否得到实质解

决。从司法实践运行情况看，现有行政判决方式体系与实质解决行政争议需求之间存在一定结构性张力，需进一步优化完善行政判决方式，构建与实质化解争议目标精准匹配、兼具弹性与效能的行政判决体系。

一、困境反思：现有行政判决方式与实质解纷之间的实践张力

现行行政诉讼法构建了多元化的行政判决类型体系，标

志着“‘单向度’的行为诉讼转向‘多向度’的关系诉讼”，系2014年行政诉讼法修改中“最为丰富和最特色的内容之一”。^①但现有行政判决方式在推动行政争议实质解决方面仍存在一定不足，有时尚难以充分发挥实质解纷的司法效能。具体体现在以下4个方面：

（一）行政判决方式对后续行政行为的指引作用未得到充分发挥

“法治不仅是制定和遵循一些具有法律形式的规则，而是寻求和贯彻良好规则的治理，司法判决不能满足于形式的合法性，而要追求实质的合法性。”^②当前，行政诉讼法第六十九条至第七十八条规定了驳回判决、撤销或部分撤销判决、履行判决、给付判决、确认违法判决、确认无效判决、变更判决、补救判决8种主要的判决方式。其中变更判决、履行判决、给付判决、补救判决直接确定行政行为的具体内容，或者为行政机关后续行政行为提供明确司法指引，最能体现实质解纷的功能。但该4种判决因法定适用情形较为严格、适用场景较为有限等原因，司法实践中适用占比偏低。即便在行政机关败诉的案件中，法院亦多作出撤销、确认违法、确认无效判决，内容确定、指向具体的给付判决、变更判决、补救判决适用偏少。

（二）行政判决方式的适用条件精准性有所不足

行政判决方式的适用条件事关司法裁判标准，直接影响是否对当事人的实质诉求作出回应。我国行政诉讼法及相关司法解释对各类判决方式适用条件的规定相对较为原则，精准性有所不足，不利于实质解决行政争议。其一，程序轻微违法情形的判决标准不够清晰。根据行政诉讼法第七十四条第一款第二项规定，被诉行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的，法院应判决确认违法。司法实践中如何理解程序轻微违法，始终存在一定的争议。例如程序轻微违法与程序瑕疵的界限如何划分、对程序瑕疵情形是否应一概作出否定性司法评价等问题，尚未形成统一裁判标准。其二，对变更判决的适用情形存在理解分歧。变更判决的法定适用情形是行政处罚明显不当，或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误。但实践中对于何为明显不当、行政裁量的边界如何界定等问题存

在较大分歧。有学者经实证研究发现，在变更判决案件中存在将法律适用错误、主要证据不足等认定属于明显不当的情形。^③其三，驳回判决无法涵盖争议实质解决的要求。驳回判决过度聚焦行政行为形式合法性审查，忽视对行政争议根源性问题的回应与解决，已难以适应新时代行政审判实质化解争议的功能定位与发展要求。在行政争议尚未得到根本解决、当事人实质诉求未获回应的情形下，径行驳回原告诉讼请求，不仅无法有效定分止争，反而容易引发当事人反复申诉、循环诉讼，导致案件审理程序空转。

（三）现有判决方式对新型行政争议回应不足

随着社会治理的多元化发展，新型行政争议日益增多，现有判决方式对这些新型行政争议回应有所不足。其一，个人信息保护、公共利益维护、生态环境保护等行政案件往往涉及私人权益与公共利益、短期利益与长远利益、个体诉求与社会公共秩序的多重交织与冲突，但由于缺乏禁令判决、情况判决等特殊判决类型，法院难以找到契合案件需求的裁判方式，无法对复杂利益关系进行精准、合理的平衡与调适。其二，部分行政判决类型存在制度供给不足与规范空白。我国现行行政诉讼法律规范中，尚未确立行政行为确认合法、确认有效的判决形式。受此局限，法院对于事实清楚、依据充分、程序合法的行政行为，无法通过专门判决类型作出直接、肯定、终局性的司法评价，只能通过驳回判决间接实现，既缺乏明确的裁判导向与规范意义，也难以清晰宣示行政行为的合法性与法律效力，不利于行政法律关系的稳定，亦不符合行政诉讼实质化解行政争议、监督支持行政机关依法行政的立法目的。

（四）判决内容形式化与权利救济功能有所脱节

行政判决的形式化问题主要表现为判项内容缺乏可执行性、未明确行政机关的具体履行义务，无法从实体层面实质解决行政争议。实践中主要体现为3种情形：一是确认违法无补救，判决仅确认行政行为的违法性，未判令行政机关承担赔偿责任、补偿等补救义务，原告受损权益无法得到实际救济。二是履行或给付判决无具体内容，判决要求行政机关履行法定职责、承担给付义务，但未明确履行的具体内容、标准与期限，亦未确定给付金额、方式和期限，

①梁风云：“不断迈向类型化的行政诉讼判决”，载《中国法律评论》2014年第4期。

②何海波：《实质法治——寻求行政判决的合法性》，法律出版社2020年版，第405页。

③王镔：“行政诉讼中变更判决的适用条件——基于理论和案例的考察”，载《政治与法律》2018年第9期。

导致当事人权利救济长期处于不确定状态。三是撤销重作无指引，判决撤销行政行为并责令重作，但未对重作行为的具体内容作出明确指引，未限定重作范围和禁止性要求，部分行政机关重作的行政行为与原行为无实质差别，引发当事人再次起诉。

二、理念更新：确立“争议化解+权利保障”双重导向的行政判决理念

针对现有行政判决方式存在的前述问题，对之予以优化完善，首先应立足行政诉讼法的立法目的，确立“争议化解+权利保障”双重导向的行政判决理念。

（一）行政判决应从重合法性审查转向重行政争议实质解决

诉讼的本质是当事人诉诸于法院通过司法程序解决争议，行政诉讼作为3大诉讼之一，也必然具备这一根本属性。在传统合法性监督模式下，司法权对行政权的监督主要着眼于行政行为的合法性审查。但事实上，当事人提起诉讼并非单纯质疑行政行为的合法性，而是寻求受损权益的救济与争议的终局解决。法院不应拘泥于请求的文本，而要致力于对诉讼请求以及事实说明的解释和补充。^①若对行政行为仅作合法性判断而不回应当事人的实质诉求，即便撤销违法行政行为，当事人的实际损失仍可能无法弥补，争议亦可能转化为信访、重复诉讼等形式，违背行政诉讼的立法目的。

随着近年来行政诉讼理论的发展和行政审判实践的进步，理论界和实务界越来越认识到，必须将行政诉讼的制度目的回归到解决行政争议，真正确立实质化解行政争议在诉讼目的体系中的优先地位。而行政争议实质解决的标准，则包括实体、程序两个层面。实体标准为“原告合法权益获得实质救济”，这一标准要求法院关注并处理原告的实质诉求，一并考虑关联性争议中的诉求；程序标准则为“程序实质终结”，即当事人不再启动新的法律程序，也不再寻求信访等其他救济。^②

作为行政审判的最后一环，法院在作出行政判决时也

应将实质解决争议作为主要考量因素，遵循“实质性”（原告合法权益获得实质救济）、“一次性”（程序实质终结）标准，加强对诉讼请求和核心争议的审查，依法作出有利于实质解决争议的判决。行政判决的意义不仅意味着程序的终结，更要实现案件实体正义、回应原告的真实诉求，又要回应对行政行为合法性审查的问题，乃至还要在一定程度上回应行政行为的合理性问题。^③

（二）行政判决应从重司法纠错转向重权利保障

行政诉讼作为一种救济制度，其功能价值在于为可能受到行政机关侵害的公民、法人和其他组织提供法律救济，维护其合法权益，即不仅要通过司法审查纠正违法行政行为，更要对当事人受损的合法权利作出实质性救济。在传统观念中，我们一般将诉讼对象定位于行政行为本身，而非原告在诉讼中应当被实现的实体权利的主张。^④这种以行政行为为中心的评价体系，容易忽视原告作为权利主体的地位。保护公民、法人和其他组织的合法权益是行政诉讼的根本价值取向。法院在选择判决方式时，应进行利益衡量，选择对当事人权利侵害最小、又能有效实现监督目的的手段。^⑤法院在判决时，应考虑如何通过判决引导行政机关在未来的行政过程中更好地尊重和保障公民权利。^⑥

从权利保障的理念出发，法院在行政诉讼中更应将目光聚焦于权利主体，作出裁判时充分考量裁判方式是否对原告的合法权益实现充分救济。这意味着，即使行政行为在形式上无明显违法，但若其结果对原告造成不合理的、不成比例的损害，法院也应考虑通过确认违法并赔偿等判决方式提供救济。反之，即便行政行为存在程序违法，若该违法程度对原告的实体权利未造成影响，法院也可采用确认违法判决而非撤销判决，平衡当事人权益、行政效率与公共利益。

（三）行政判决应确立“争议化解+权利保障”的双重裁判导向

前述权利保障与争议解决是相辅相成、不可分割的有机整体。权利保障是争议解决的核心目标，缺乏权利保障

①[德]弗里德赫尔穆·胡芬：《行政诉讼法》，莫光华译，法律出版社2003年版，第542~545页。

②耿宝建：“以行政争议实质化解力促政通人和、取信于民”，载《中国审判》2024年第22期。

③邓刚宏、刘乐：“‘穿透式’实质性化解行政争议的理论逻辑与实践路径”，载《贵州社会科学》2024年第4期。

④李广宇：《新行政诉讼法逐条注释》（上），法律出版社2015年版，第397~398页。

⑤李洪雷：“行政法上的比例原则研究”，载《环球法律评论》2004年第1期。

⑥朱芒：“作为过程的行政行为——从程序法角度的分析”，载《法学研究》2020年第4期。

的争议解决只能是形式上的息诉,无法实现实质正义。争议解决是权利保障的实现路径,只有通过实质性化解行政争议,才能彻底消除权利侵害的根源,实现权利保障的长效性。正是在这个意义上,行政审判应确立“争议化解+权利保障”双重导向的新时代行政判决理念。这一理念是对行政诉讼本质属性的回归,强调在合法性审查的基础上,将争议解决的实质性与权利救济的有效性作为裁判考量因素,实现行政诉讼制度价值的全面释放。

三、制度优化:实质解决争议导向下行政判决方式的完善

基于实质解决争议的功能定位,立足“争议化解+权利保障”双重导向的新时代行政判决理念,需对现有行政判决方式规则体系进一步细化完善,核心思路为精准优化现有判决方式与针对性增加新型判决方式,构建多元化、精细化、适配性强的行政判决规则体系。

(一) 细化完善现有行政判决方式

1. 细化完善确认违法判决。确认违法判决是指法院经审查认为被诉行政行为违法但不适合直接判决撤销,或者客观上无法判决撤销,而作出的确认其违法性的判决方式。该判决方式主要规定于行政诉讼法第七十四条。该条第一款规定了确认违法但不撤销、保留被诉行政行为效力的判决方式;第二款规定了因客观上无法判决撤销、以确认违法否定被诉行政行为法律效力的判决方式。其中,第一款规定的确认违法判决适用情形,需从减轻当事人诉累、实质解决行政争议角度进一步细化完善。

首先,应明确区分程序轻微违法与程序瑕疵的司法认定标准。行政诉讼法第七十四条第一款第二项规定,行政行为程序轻微违法,但对原告权利不产生实际影响的,应判决确认违法,但不撤销行政行为。2017年最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称《适用解释》)第96条对程序轻微违法的情形规定为处理期限轻微违法,通知、送达等程序轻微违法以及其他程序轻微违法的情形。有观点认为,2014年修改的行政诉讼法已经采用“程序轻微违法”,实际上已取代以往实践中的“程序瑕疵”概念,裁判文书中不应当再使用“程序瑕疵”这一学理概念。^①但实践中,仍然存在因笔误、记载错误导致办案期

限、通知送达等执法程序事项形式上不符合法律规定的情形,此类情形中客观事实符合法律规定,仅因书写、记载等形式问题认定为程序轻微违法并作出确认违法判决,有矫枉过正之嫌。对此,应明确程序瑕疵的认定标准,对仅存在形式瑕疵、未影响当事人实体权利的行政行为,可不再作出确认违法的评价,避免司法程序对行政行为的过度干预。

其次,增加程序治愈或补救情形下的确认违法判决。若行政机关作出被诉行政行为时,未依法保障当事人听证、陈述、申辩等重要程序性权利,但在诉讼程序中自行纠正该程序问题并明确表示实体处理结果不变,或者经庭审质辩,当事人已就争议问题进行了充分陈述、申辩,且法院经审查认为被诉行政行为的实体处理结果并无不当。此种情形下,若判决撤销被诉行政行为并责令行政机关重作,将导致行政机关重复行政执法程序却作出相同实体结果,不仅不利于行政争议“一次性”解决,还会增加当事人诉累。有观点认为,此类情形实际上是浪费司法资源、行政资源,属于严重损害国家利益、社会公共利益,可以根据行政诉讼法第七十四条第一款第一项规定判决确认违法。^②但此种处理仅是技术性处理,对此应从立法层面明确,诉讼中行政机关自行纠正程序问题、当事人程序性权利在诉讼中得到充分保障的,法院可作出确认违法但不撤销的判决,实现程序正义与实体正义、司法效率与行政效率的平衡。

再次,增加第三人程序保障存在缺陷情形下的确认违法判决。第三人的权利保障是推进依法行政、全面保障当事人合法权益的重要内容。行政机关为进一步查明事实,依法通知行政相对人之外的主体参与执法程序,或者在行政复议程序中依法追加第三人的,应充分保障其听证、陈述、申辩等程序性权利。法院审查被诉行政行为合法性时,亦应严格审查第三人程序性权利的保障问题,对未保障第三人重要程序性权利的,一般应作出撤销重作判决。但实践中也存在对第三人仅系行政机关基于便利事实调查而追加,或程序保障缺陷未对第三人产生实际影响,甚至第三人事后未主张程序性权利受损等情形。对此,从确保行政行为稳定性、避免陷入程序空转等考虑,法院可以对被诉行政行为作出违法性评价,以判决确认违法但不撤销的形式保留行政行为效力。

^①郭修江:“行政诉讼判决方式的适用”,载《法律适用》2023年第6期。

^②郭修江:“行政诉讼判决方式的类型化——行政诉讼判决方式内在关系及适用条件分析”,载《法律适用》2018年第11期。

2. 细化完善变更判决。变更判决由法院判断直接取代行政判断,故有助于实质性化解纠纷、提升权利救济的效率及效果,并可避免在法院判决撤销被诉行为后,因行政机关违法重作或怠于重作而引发“二次伤害”。^①行政诉讼法第七十七条第一款将变更判决的适用范围限定为“行政处罚明显不当”和“款额错误”两种情形。关于“明显不当”的具体涵摄范围是否包括行政行为的职权依据、事实认定、法律适用、处理结果等,取决于如何认识行政行为合法性审查所考量的因素与审查标准。

笔者认为,法院对行政行为的审查属于事后判断,一般应尊重行政机关的首次判断权,不宜过度干预行政权的行使。其中,职权依据、事实认定、法律适用问题属于行政机关首次判断权的主要内容,涉及行政权的行使边界、行政调查的主动权以及行政管理的专业性,司法权不宜以“明显不当”为由直接介入。即使因法律适用错误、理解错误、主要证据不足等导致结果明显不当的,也应判决撤销重作,将争议纠纷交给行政机关再行处理。而对于处理结果明显不当且仅涉及行政机关自由裁量权的情形,法院应从实质解决争议角度,结合个案情况适用变更判决。笔者认为,可以引入裁量收缩理论进行综合判断,该理论强调“承认行政裁量价值,但自身却要将行政裁量义务化、羁束化”。^②正如有的学者指出,判决变更最主要的判断标准为裁量权是否缩减为零,若被告尚有裁量余地的,则适用撤销并重作判决,反之适用变更判决。^③如果案件事实的讼争时机已经成熟,只有一种判断是合法的,则已不存在判断余地,那么法院就可以判令被告“采取特定的措施”。^④对于实践中行政机关事实认定无误、程序合法,仅法律适用裁量幅度不当且裁量余地为零的裁量性行政行为,或者裁量幅度不当且有确定性裁量基准的,法院可以主动听取原告与行政机关的处理意见,从实质裁判角度直接依据相关裁量基准作出变更判决,实现行政争议的一次性解决。

“明显不当”的审查标准意味着我国行政诉讼制度在审查标准上的巨大发展,对行政行为的合法性审查由机械的形式合法性转向了灵活的实质合法性。^⑤现有规定将“明显不当”的适用范围仅限于行政处罚案件,虽在一定程度上兼顾了司法权与行政权的边界划分,能够避免司法过度干预行政裁量,但随着行政诉讼理念的更新和实质解纷的司法要求日益明确,该规定既与行政诉讼实质解决争议的立法目的存在偏差,亦难以回应行政权行使过程中裁量失当的多元实践场景。现行司法解释虽未扩大“明显不当”的适用范围,却通过相关条款的兜底性设计,为其适用范围的拓展预留了制度空间。最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《适用解释》)第161条规定,被申请执行的行政行为若存在其他明显违法并损害被执行人合法权益的情形,法院应当裁定不准予执行。该条款中的“明显违法”可作扩张解释,将明显不当的裁量失当情形纳入其涵摄范围,这在一定程度上体现出司法解释对行政裁量权进行全面监督的价值倾向。从立法完善角度,应将“明显不当”的适用范围拓展至所有存在行政裁量空间的行政行为,并明确其认定应结合比例原则、过罚相当原则、行政惯例等综合判断。如经审查被诉行政行为确属明显不当,且被告的行政裁量缩减为零、没有裁量余地的,可直接判决变更,进而最大程度发挥变更判决在实质解决行政争议方面的制度优势。

3. 细化完善驳回判决。驳回判决从形式上看主要针对原告诉讼请求是否成立,对于驳回判决是否涵盖行政行为合法的意思,争议较大。肯定说认为,作出的行政行为只有完全合法,人民法院才能判决驳回原告诉讼请求。^⑥否定说认为,驳回判决是对原告主张的否定,并不包含对被诉行政行为合法性的评价。^⑦2000年最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《执行解释》)第56条也曾规定,被诉行政行为合法但存在合理性问题,以及被诉行政行为合法但因法

①梁君瑜:“行政诉讼变更判决的适用范围及限度”,载《法学家》2021年第4期。

②王贵松:《行政裁量的构造与审查》,中国人民大学出版社,2016年版,第197页。

③王锴:“行政诉讼中变更判决的适用条件——基于理论和案例的考察”,载《政治与法律》2018年第9期。

④[德]汉斯·J·沃尔夫、奥托·巴霍夫:《行政法》,高家伟译,商务印书馆2002年版,第357~360页。

⑤应松年:《〈中华人民共和国民事诉讼法〉修改条文释义与点评》,人民法院出版社2015年版,第226页。

⑥郭修江:“行政诉讼判决方式的适用”,载《法律适用》2023年第6期;姜明安:《行政诉讼法》,法律出版社2021年版,第333页。

⑦章剑生:《行政诉讼判决研究》,浙江大学出版社2010年版,第162、第174页。

律、政策变化需要变更或者废止，均属于驳回判决的适用情形，同时设置了驳回判决“兜底”的其他情形规定。现行行政诉讼法经修改在第六十九条规定了行政行为合法型驳回判决和申请履职或给付型驳回判决。从规范文义分析，行政行为合法基础上的驳回判决无法完全覆盖原告诉讼请求不成立的全部情形，也与相关司法解释规定的驳回判决体例相冲突。如《适用解释》第94条第2款规定的诉讼类型转换情形下的驳回判决方式，以及2025年最高人民法院发布《关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《信息公开解释》）第14条第2~6项情形下的驳回判决方式，均不是建立在行政行为合法性的基础上，而是回应原告诉讼请求不成立的裁判处理，甚至存在司法解释明确规定对特定情形下的违法行政行为亦可以采用驳回判决。例如最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》第10条规定对违法行政许可符合新的法律规定，且不损害公共利益和利害关系人合法权益的，判决驳回原告的诉讼请求。最高人民法院《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第9条第2款规定工伤认定依法更正后，原告不申请撤诉，社会保险行政部门无过错的，法院可以驳回原告诉讼请求。为解决法律规定体系冲突及契合实践需求，未来可对驳回判决进一步完善，增加其他适用情形，以更加明确的法律适用和判决释法说理回应争议内容，确保从裁判标准层面实现定分止争。

（二）增加契合实践需求的新型判决方式

1. 增加效力性确认判决。现行行政诉讼法第七十四条、第七十五条分别规定了确认违法判决和确认无效判决，但未规定确认被诉行政行为合法、有效，以及确认特定行政法律关系存在或不存在的判决方式。《执行解释》第57条第1款规定“人民法院认为被诉具体行政行为合法，但不适宜判决维持或者驳回诉讼请求的，可以作出确认其合法或者有效的判决”，首次确立了被诉行政行为合法、有效的确认判决方式，但后续行政诉讼法及其司法解释修改时，未保留该类判决方式。

目前行政诉讼主要审查某一特定行政行为，而非行政法律关系。针对当事人关于法律关系存在与否的权益诉求，

一般通过起诉后续行政决定或提起履职之诉的方式主张，导致部分行政争议无法得到及时、实质解决。有学者提出，可以增加法律关系确认判决，在原告具有正当利益的前提下，允许其诉请法院判决确认某种法律关系存在或不存在。^①这一观点具有一定的现实需求。实践中有些情形下并无后续规范的行政行为，有些授益性权益亦无法通过后续程序补救。若允许当事人提起法律关系确认之诉，既能促进权利人及时主张权利，又能提前阻止不利法律后果的发生，从源头上避免行政争议的产生。未来，从充分保障权利角度，可探索适当突破“一行为一诉”，围绕当事人的实质诉求，综合厘清行政法律关系并进行一并审查，实现行政争议的实质解决。

2. 增加预防性判决。我国行政诉讼法规定的所有判决方式均针对已经发生的损害事实提供救济，属于事后救济方式，对于未来可能发生的行政侵害风险，缺乏相应的预防性司法救济机制。根据权利无漏洞保护的原则，预防性判决方式具有实践拓展的必要性，其主要适用于个人信息保护、生态环境保护、公共利益维护等特殊领域的争议需求。预防性判决方式是现有法定判决方式的补充，“针对事实行为公民的预防性需求最为强烈，可被撤销的行政处分可通过执行停止原则暂时性的权利保护，而免于受违法行政处分的侵害，但对于行政机关的事实行为公民并无其他的权利保护机制可资援用”。^②《信息公开解释》第13条规定了在政府信息公开领域的禁止性判决，为预防性判决在行政诉讼上打开了一道突破口。预防性判决的增设，将权利保障的时间节点从事后提前至事前，通过阻止违法行政行为的实施，从源头上避免当事人权利损害的发生。预防性判决的主要目的是预防损害，而非干预行政机关正常履职，因此其适用需设置严格的法定条件，避免司法权过度介入行政领域，实现司法监督与行政效率的平衡。具体可从以下几个方面进行条件限定：一是原告与行政机关拟作出的行为或正在实施的行为具有利害关系，所主张的侵害行为具有现实可能性，而非主观臆测的风险。二是损害具有不可逆性和救济紧迫性，若不及时制止行政行为，一旦行为实施，将造成无法通过事后救济恢复原状的损害。三是预防性判决适用的违法性标准应高于一般行政诉讼的审查标

①赵锋：“新时代行政诉讼判决方式的创新发展”，载《法律适用》2023年第7期。

②[德]弗里德赫尔穆·胡芬：《行政诉讼法》，莫光华译，法律出版社2003年版，第296页。

准，要求行政机关拟作出行为或正在实施的行为，存在重大且明显违法的情形，防止原告滥用诉权拖延行政机关正常履职。四是原告需举证证明，除申请预防性行政判决外，无其他途径可以避免损害的发生。

（三）增强行政判决判项内容的确定性

为确保行政判决的可执行性，法院在作出判决时，判决主文应尽可能减少抽象化表述，明确执行的主体、内容、期限、标准等关键要素，切实增强判项内容的确定性。

1. 履行判决与给付判决的判项内容需要具体明确。法院应根据案件情况确定责令行政机关履职的具体内容，作出实体性裁判。^① 实体性裁判不仅要求被告履行义务，还要在裁判中明确义务的具体内容。^② 对于履行法定职责的判决，需明确行政机关履职的具体内容、方式、标准、期限，避免“责令行政机关依法履职”等抽象表述。对于给付判决，需明确给付的金钱数额、财物种类、交付方式、履行期限，以及逾期给付的利息计算标准、违约责任等要素，确保当事人的权利诉求能够通过司法执行得到实际实现。

2. 准确区分撤销判决与撤销重作判决的适用情形。在

行政行为违法程度达到必须撤销时，对于事实认定错误且无需行政机关再调查的，应直接判决撤销，清除行政行为给予当事人的不利负担；对于需要行政机关再调查、补正行政程序或裁量的，应作出撤销并重作的判决，并在判决中明确重作标准、履行期限等指引性内容，确保行政机关能够准确执行判决，从根本上解决行政争议。

结 语

行政判决方式的完善是实质化解行政争议的重要环节，也是推动行政诉讼制度从形式正义迈向实质正义的关键一环。未来，完善行政判决方式需坚持以实质化解行政争议为导向，回应司法实践需求，优化判决规则体系，强化判决执行效果。从形式上，推动形成判决方式的多样化，为复杂多样的行政争议提供精准的救济方式；从实质上，实现判项内容的具体明确，确保判决的可执行性和终局性；从效果上，通过理念、规则和机制的协同变革，确保行政判决的准确执行。唯有如此，才能充分发挥行政判决的定分止争功能，真正实现行政争议的实质解决。

（作者单位：上海市高级人民法院）

①刘群：“实质解决行政争议视角下的行政履行判决适用研究”，载《行政法学研究》2019年第2期。

②章剑生：《现代行政法基本理论》，法律出版社2014年版，第878页。