

行政争议实质化解视域下 行政诉讼调解制度的反思与重构^{*}

文/万进福 刘从明

内容提要 推进行政争议实质性化解,是当前人民法院全面提升行政审判工作质效的重要着力点。受传统“公权力不得处分”理论及行政管理模式等影响,现行行政诉讼法确立了行政诉讼不适用调解原则。行政诉讼有限适用调解的规定及具体操作设计的匮乏,不利于发挥调解推动行政争议实质性化解的制度功能。重构行政诉讼调解制度有着现实和法理的基础,亦是对行政法理论及行政与司法实践发展的积极回应。为有效发挥行政诉讼调解制度功效,本文从明确行政诉讼调解适用原则、扩大行政诉讼调解适用范围、规范行政诉讼调解适用程序等方面,提出重构我国行政诉讼调解制度的构想,以期进一步助推行政争议实质性化解,实现案结事了政通人和。

《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》指出,要加强行政争议实质化解。随着经济社会不断发展,行政争议日趋纷繁复杂,亟需人民法院持续完善多元化解纷路径,努力实现对行政争议事项完成程序性处理与实质性化解双重目标。近年来,调解在行政争议实质性化解中的积极作用已被充分证明,^①但不适用调解仍是我国现行行政诉讼制度的一项特有原则。为进一步加强行政争议实质性化解,亟待完善我国行政诉讼调解制度,以充分发挥调解在促进

行政争议实质性化解中的制度优势。

一、我国行政诉讼调解制度及其问题分析

(一)我国行政诉讼调解制度历史变迁

尽管行政诉讼法制定时确立了不适用调解原则,但是在其后的审判实践中,对这个问题的争论从未停止。^②纵观整体发展脉络,行政诉讼调解呈现从绝对禁止向有限适用演变,大致经历了禁止适用、积极探索、有限适用3个阶段。

^{*}本文系最高人民法院2025年度司法研究重大课题“完善行政诉讼中暂时权利保护制度研究”(课题编号:GFZDKT2025C09-2)的阶段性研究成果。

^①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。

^②江必新、邵长茂:《新行政诉讼法修改条文理解与适用》,中国法制出版社2015年版,第227~228页。

1. 禁止适用阶段

1985年11月,最高人民法院《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》规定,审理原告是受到行政处罚或者其他行政处理的企业事业单位、其他组织或者个人,被告是行使国家管理职权的主管行政机关的行政案件,不应进行调解,成为最早规定有关行政诉讼不得调解的司法文件,并持续影响后续法律法规和司法文件的出台。1987年7月,最高人民法院《关于审理经济纠纷案件具体适用〈民事诉讼法(试行)〉的若干问题的解答》再次强调,经济行政案件不能调解。1989年10月,新中国第一部行政诉讼法第五十条规定,人民法院审理行政案件,不适用调解。自此,正式以国家立法的形式明确行政诉讼不适用调解。

2. 积极探索阶段

虽然1989年行政诉讼法规定行政案件不适用调解,但司法实践表明,调解在行政争议化解中仍然存在较大实践需求并取得了较好社会效果。^①为适应司法实践发展需要,各级法院在现有立法框架下,积极探索行政案件协调和解机制。自2006年起,广东、上海等高级人民法院先后建立有关行政争议协调和解机制,对行政诉讼协调和解的适用范围、原则、程序等作出规范。最高人民法院亦先后制定多份司法文件推动建立行政诉讼协调和解机制,2007年3月最高人民法院《关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的若干意见》规定,对行政诉讼案件,人民法院可以根据案件实际情况,参照民事调解的原则和程序,尝试推动当事人和解;2008年1月最高人民法院《关于认真贯彻执行〈关于行政诉讼撤诉若干问题的规定〉的通知》明确,人民法院根据案情建议行政机关改变原行政行为、主动赔偿或补偿原告损失,原告同意后可以申请撤诉,这种处理机制是在法律允许范围内的制度创新,是新形势下解决行政争议的一种有效制度;2010年6月最高人民法院《关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》提出,把调解、和解和协调案件范围从民事案件逐步扩展到行政案件,并对行政案件范围作了进一步细化。通过这一阶段积极探索,行政争议协调和解成为平衡禁止调解制度规范与实践现实需求的一种方式。

3. 有限适用阶段

2013年12月初次审议的行政诉讼法修正案(草案),建议“人民法院审理行政案件,不适用调解。但是,行政赔偿和行政机关依法给予补偿的案件除外”,拟将行政诉讼的调解范围拓展至行政补偿、赔偿案件。2014年8月二次审议的行政诉讼法修正案(草案),将条文内容进一步修改为“人民法院审理行政案件,不适用调解。但是,行政赔偿、行政机关依法给予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除外”,调解范围进一步扩大。2014年11月正式通过的行政诉讼法,除进行部分文字调整外,其规定的行政案件调解范围与二次审议稿一致。至此,我国立法机关在保留行政诉讼不适用调解原则的前提下,同时规定了可以适用调解的例外情形,从而在立法层面确立了行政诉讼调解有限适用的法律定位并持续至今。

(二)我国行政诉讼调解制度现存问题

现行行政诉讼法有关“以不适用为原则、以适用为例外”的规定,致使我国行政诉讼调解在制度规范与司法实践之间呈现出明显张力,既与新形势下行政与司法实践需求不相适应,也不利于行政争议实质化解工作的规范开展。

1. 有限适用调解与行政实践不相适应

从行政执法实践看,随着经济社会高速发展,行政管理领域面临更多新情况、新问题,行政机关需要结合实际情况因时因势积极履职,导致裁量性行政行为比重持续扩大,完全的羁束性行政行为占比持续减少。从行政调解立法实践看,2015年《北京市行政调解办法》将行政机关与行政相对人关于行政赔偿、补偿以及行政机关行使自由裁量权产生的行政争议纳入行政调解范围,此后,浙江、江苏等地纷纷出台省级行政规章将行政争议纳入行政调解范围并进行规范。2023年新修订的行政复议法首次以人大立法形式将调解确立为解决行政争议的一项基本原则,为贯彻落实行政复议法,司法部亦发文明确要求行政复议要坚持应调尽调。由此可见,以调解方式化解行政争议已成为行政机关特别是复议机关处理行政争议的重要渠道,且总体上不再受行政争议类型的限制。

2. 有限适用调解与司法实践不相匹配

据全国法院行政一审案件调撤情况数据显示,虽然通过调解方式结案数在全部结案数中的占比总体呈上升趋势,

①高秦伟:“中国行政诉讼调解制度的现状与课题”,载《河南省政法管理干部学院学报》2004年第1期。

但相对于以撤诉方式结案所占比重仍然较低,调解结案数远低于撤诉结案数,大量事实上经人民法院组织调解达成和解的案件,因受制于行政诉讼有限适用调解的规定,只能选择通过以和解撤诉的方式结案(见表1)。

表1 2020年~2024年全国法院行政一审案件结案情况统计^①

年份	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
撤诉率	20.06%	19.81%	22.06%	24.31%	25.81%
调解案件数	1448件	2142件	1965件	3556件	5129件
调解率	0.54%	0.72%	0.69%	1.20%	1.77%

3. 制度操作设计匮乏导致调解功能异化

我国行政诉讼调解制度主要体现在行政诉讼法第六十条的规定,但该条文仅从行政诉讼不适用调解原则及其例外、调解应遵循的原则两方面作出原则性规定,有关行政诉讼调解的启动、时限、流程等方面均缺乏具体操作设计,导致行政诉讼调解在实践中存在诸多弊端,甚至出现功能异化。为了片面追求调解率,有的以牺牲当事人合法权益为代价,有的不区分案件类型不当调解,有的不计时间和投入成本久调不决,等等。司法实践中出现的强制调解、违法调解等不规范调解现象,究其原因在于有关调解的规定过于原则,缺乏系统且更具操作性的程序规范。

二、重构行政诉讼调解制度的现实与法理基础

现行行政诉讼法虽然将禁止调解修改为有限调解,但确立的仍然是行政诉讼不适用调解原则,且未建立完善的行政诉讼调解制度体系,难以有效回应实践的现实需要。我国行政诉讼理论研究的持续深入和司法实践的不断发

(一) 重构行政诉讼调解制度的现实基础

1. 行政管理模式的逐步转变

随着经济社会全面发展和各项改革持续深化,行政机关从管理型逐步向服务型转变,现代行政管理模式也随之发生变化。一方面,社会治理需求日趋多元,行政任务愈加纷繁复杂,裁量性授权规范凭借其更具适应性、灵活性等优势在行政法律规范中占比逐渐增加。基于法律法规的

裁量性授权,行政机关可在裁量范围内决定行政权力的行使方式和裁量幅度,为行政诉讼设立调解制度提供了基础条件。另一方面,在建设服务型政府语境下,传统的命令式、服从式行政管理模式已不能满足现实需要,行政协议等柔性执法方式在行政领域占比不断增加,行政行为协商性、互动性特征愈加明显。^②此外,行政诉讼制度迄今已历经30余年的发展,全面依法治国实践已取得重大进展,2023年全国各地行政机关负责人出庭应诉率均达84%以上,^③2024年部分省市已达100%,行政机关负责人出庭应诉已成为常态,行政机关出庭负责人参与行政诉讼的意愿不断增强,也为行政诉讼适用调解提供了基础。

2. 行政争议实质性化解的客观需要

近年来,行政争议实质性化解频繁出现在各类重要会议、重要文件之中,《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》要求“加强行政争议实质性化解”,党的二十届四中全会重申要“完善实质性化解行政争议机制”,行政争议实质性化解已上升至前所未有的高度,成为人民法院推动行政审判工作高质量发展的重要抓手。实质性化解行政争议要求人民法院在处理行政争议过程中,既实现诉争案件的实质性化解,还应将关联性争议中的诉求纳入争议实质性化解的考虑范围,^④实现对案涉争议整体性、一次性、终局性解决。调解兼顾法理和人情,可以把当事人的诉求进行统筹考量,一次性解决纠纷,避免程序反复和遗留问题,实现争议在程序和实体上的双重终结,在实质解纷上发挥着不可替代的作用。但从最高人民法院公布的行政审判数据看,近年来全国法院行政案件上诉率、申请再审率总体偏高、服判息诉率偏低(见表2),行政争议实质性化解仍然面临严峻挑战,完善行政诉讼调解制度与推动行政争议实质性化解客观需要相一致。

表2 2020年~2024年全国法院行政案件部分指标情况统计^⑤

年份	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
上诉率	48.99%	50.20%	51.62%	49.67%	47.32%
一审服判息诉率	51.01%	49.80%	48.38%	50.33%	52.68%
申请再审率	10.36%	13.04%	15.68%	18.34%	17.32%

^①数据来源于2020~2024年《全国法院司法统计公报》。

^②姜明安:“新时代中国行政法学的转型与使命”,载《财经法学》2019年第1期。

^③耿宝建:“行政审判将力促‘政通人和、取信于民’”,载2024年3月7日《新京报》。

^④耿宝建:“行政争议实质性化解理论与实践探索”,载《中国法律评论》2024年第3期。

^⑤数据来源于2020~2024年《全国法院司法统计公报》。

3. 行政诉讼调解制度的先天优势

调解和裁判相辅相成,裁判侧重于明确规则,调解侧重于促进和谐。作为一种实质正义与形式正义相调和的法适用方式,调解具有平衡情与法、实现案结事了政通人和的先天优势。首先,调解由人民法院居中组织,是否调解以双方同意为前提,调解结果以双方合意为依据,为当事人自愿服从并执行处理结果奠定了心理基础。其次,裁判侧重于对案涉行政行为的合法性进行合法或不合法的二元式认定,而调解侧重于为当事人提供沟通、对话平台,行政机关可以借此对行政相对人进行释法明理和情绪疏导,让其更加全面准确地理解行政机关作出的行政行为,行政相对人也可以在沟通协商过程中了解行政机关作出行政行为的行政过程,有利于增强行政相对人对解决争议结果的认可度和可接受度;对于存在瑕疵的行政行为,行政机关也可借此主动自我纠错或采取补救措施以积极回应行政相对人的诉求,从而真正实现案结事了,具有实现既解决行政争议又不伤和气的优势。其三,原告起诉目的就是要实现诉讼主张,然而有时其主张的权益没有明确法律依据但又存在一定合理性,如因历史遗留、政策衔接问题引发的案件,单一的合法或不合法的二元式裁判难以回应老百姓的合理诉求。调解可以打破就事论事的办案逻辑,精准锁定原告实质诉求并予以回应,可以更加灵活地解决老百姓的实际问题。最后,行政诉讼调解属于相对柔和的纠纷处理方式,也更有利于纠纷的及时解决和调解内容的及时履行,具有在监督行政机关依法履职的同时,避免出现司法权和行政权二元对立的制度优势。

(二) 重构行政诉讼调解制度的法理基础

1. 调解概念的再定义

调解是指由中立的第三方协助争议双方达成和解的争议解决程序。^①调解作为一种争议解决程序,其独特性主要体现在以下两方面,一是调解人的存在,调解不同于当事人自行和解之处在于,调解是通过中立的第三方作为调解人对当事人之间的争议进行协商化解。二是调解人的角色,调解程序中调解人是协助、促成当事人达成和解的中立第三方,而非通过行使特定权力改变争议行政行为或强迫当事人达成和解。从以上对调解概念的内涵分析,行政

诉讼确立调解原则并不存在法理障碍,首先,第三方中立地位是当事人接受第三方调解的信任基础,^②虽然新行政复议法通过将行政复议职权集中由地方政府统一行使等方式更加充分地保障了行政复议机关的中立性,但人民法院作为国家审判机关其中立程度明显强于行政复议机关,更有利于获得当事人的信任。其次,争议调解过程中行政复议机关与人民法院均为调解人而非处分人,无论是行政复议调解还是行政诉讼调解,行政复议机关与人民法院承担的都是桥梁纽带作用,通过居中主持、传递信息、沟通诉求、监督双方依法自愿平等协商等方式,协助争议双方自行处理争议分歧,促进争议双方就争议处理达成一致,并非通过行政权或审判权直接对双方行政争议作出处理决定或裁判。因此,行政复议调解与行政诉讼调解在本质上并无差别,人民法院作为中立性更强的第三方,参照行政复议法重构行政诉讼调解制度,与调解的实质内涵亦相契合。

2. “公权力不得处分”理论的新突破

行政权不得处分是行政权和其他权力相互区别的主要特征,也是行政争议不得适用调解的理论基础。^③然而,随着现代行政实践的发展,公权力不得处分不再绝对。一方面,现代行政逐步摒弃了传统行政法所强调的命令式、服从式的行政管理模式,行政机关公共服务属性愈加明显,行政协议、行政给付等在行政管理领域中占比逐步扩大,行政机关与行政相对人的意思自治逐步融入行政管理过程。另一方面,基于现代社会治理面临的新变化新情况,行政机关需要更加灵活高效地应对日益复杂的行政任务和社会治理需求,使得裁量性授权规范在行政法律规范中占比逐渐增加,而裁量性授权赋予行政机关可以基于公共利益的需要和实际情况对行政权的行使方式和幅度进行适当处分。这些变化使得“公权力不得处分”逐步向行政机关在授权范围内可以处分转变,这一变化为柔性处理行政争议提供了全新的视角和路径。

3. 依法行政原则的再重申

依法行政原则作为行政法的首要原则,既包括行政机关应当依法行使行政权,也包括行政机关应当依法纠正违法或不当行政行为。行政机关距离争议发生的场域最为接

①薛华主编:《元照英美法词典》,北京大学出版社2013年版,第905页。

②李明超:“调解作为行政复议基本原则的证成及其反思”,载《行政法学研究》2026年第2期。

③王学辉、苟思旭:“行政复议调解适用范围的再省思”,载《河北法学》2025年第10期。

近,能够第一时间获取当事人的异议主张并进行核实,行政机关可以更加及时高效地自我纠错,更有利于修复和维护行政机关的公信力。^①从维护实质正义角度而言,行政机关作出的违法或不当行政行为依法应及时纠正,行政机关依职权自行变更、撤销已经作出的违法或不当行政行为,以消除原行政行为的错误状态及后果,是依法行政原则的应有之义,也是行政机关应当履行的法定职责。^②因此,在行政诉讼过程中,当行政机关认可其行政行为具有瑕疵甚至存在违法情形时,在人民法院居中主持下改变原行政行为亦属于行政机关自我纠错范畴,并非是对行政权的不当处分,而是坚持依法行政原则的具体体现。

三、完善行政诉讼调解制度的路径构建

在行政争议化解领域,行政诉讼并非解纷的唯一途径,也未必是最佳途径,这一认识已得到普遍认可。^③行政诉讼调解是行政争议纠纷解决体系的重要组成部分,是人民法院积极推进行政争议实质性化解的重要手段。现行行政诉讼法仅对行政诉讼调解作出有限的原则性规定,难以与当前的理论与实践发展需要相适应,亟待从以下方面加以修改完善。

(一)明确行政诉讼调解适用原则

1. 合法原则

合法原则是行政诉讼制度设计的前提,行政诉讼调解作为一项行政诉讼制度亦应遵守该项基本原则。就行政诉讼调解而言,合法原则至少应包含以下3层含义:一是调解内容合法,即双方达成调解协议的内容不得违反法律、法规的强制性规定,不得损害国家利益、社会公共利益、第三人合法权益以及社会公序良俗,人民法院应认真履行对调解协议内容的审查确认职责。二是调解程序合法,即行政诉讼调解应当按照法律规定的程序进行,调解涉及各相关主体实体权益的处分,应当履行送达、回避、释明等基本程序,调解内容涉及第三人权利义务处分的,应当征得第三人同意。三是调解结果合法,即行政诉讼调解应当在查明事实、辨明是非的基础上,维持当事人之间权利义务基本均衡,确保调解结果的正当性,发挥行政诉讼调解维护公平正义的职能作用,防止出现调解“和稀泥”。

2. 自愿原则

自愿原则要求调解应当双方自愿,尤其应当确保行政相对人可以自由选择是否通过调解的方式解决行政争议。一方面,我国行政诉讼成本较低,调解往往是由人民法院或行政机关出于化解矛盾、降低信访等因素推动,行政相对人自身可能缺乏启动调解的动力;另一方面,在行政法律关系中,行政机关的法律地位明显优于行政相对人,只有确立自愿原则,方能确保行政相对人享有是否选择调解处理的权利,避免以压促调、以拖促调。具体而言,行政诉讼调解自愿原则应包含以下两方面:一是调解程序启动上的自愿,调解程序的启动必须征得双方当事人的一致同意,在人民法院居中调解过程中,若一方不愿继续调解,可以随时退出调解程序。二是实体处分上的自愿,无论是行政机关自由裁量权的行使还是行政相对人对自身权益的处分均需出于自愿,对于调解协议的订立、形式、内容等均需当事人自愿协商决定,不得违背当事人意愿强迫达成调解协议。

3. 相对保密原则

调解是由人民法院居中组织,当事人之间就争议的权利义务内容进行自愿协商、互谅互让从而解决行政争议的解纷渠道。调解协议的达成,需要双方当事人反复协商,甚至需要一方或各方作出适当让步方能实现。只有在保密原则的保障下,当事人才可能将主张背后隐藏的真实诉求摆到桌面,从而找到双方利益的共同点,最终达成一个满足各方利益的解决方案。^④行政诉讼调解相对保密原则具体应包含以下3方面:一是调解过程保密,即调解过程不公开,调解参加人非经当事人同意不得披露调解过程中的有关情况。二是调解内容保密,即调解协议内容不公开,非因法定事由不得完整公开全部调解协议内容,不得将为达成协议作出的承诺或者让步作为后续程序的证据。三是保密具有相对性,即行政诉讼调解保密并非绝对,如经当事人同意公开,或者为保护国家利益、社会公共利益、第三人合法权益人民法院认为有必要公开的,调解过程和调解协议内容可以公开。

(二)扩大行政诉讼调解适用范围

1. 确立行政诉讼可以适用调解原则

为充分发挥行政诉讼实质性化解行政争议的职能作用,

①高鸿:“行政行为自我纠正的制度构建”,载《中国法律评论》2021年第3期。

②王青斌:“行政撤销权的理论证成及其法律规制”,载《法学》2021年第10期。

③章志远:“行政争议实质性解决的法理解读”,载《中国法学》2020年第6期。

④最高人民法院行政审判庭编:《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用(上)》,人民法院出版社2018年版,第407页。

建议将行政诉讼可以调解作为行政诉讼的一项原则作出明确规定，一是规定人民法院审理行政案件可以适用调解，二是将关于行政诉讼调解的规定调整至总则部分，明确将调解确立为行政诉讼法的一项基本原则。首先，如前所述，行政复议调解与行政诉讼调解事实上仅仅是行政争议处理不同程序上的区别，行政复议机关与人民法院在行政争议调解过程中的角色都是中立的第三方，且不涉及行政复议权和行政审判权的行使，新行政复议法已明确将行政复议调解确立为一项基本原则。在此基础上，将行政诉讼调解确立为行政诉讼法的原则，并不存在行政法理论及立法实践方面的障碍。其次，从立法机关的观点看，行政诉讼法第六十条规定的自由裁量实际上指的是裁量行为，即行政裁量。^①但从现实情况看，法律、法规规定的行政裁量具有普遍性，行政裁量几乎遍布各个行政领域，符合行政诉讼受案范围的行政行为基本上都是裁量性行政行为，行政机关可以自由裁量的领域十分广泛。^②因此，现行行政诉讼法看似对行政案件的调解范围作了有限界定，实则无限。再次，从行政诉讼庭外和解的现状看，当事人以庭外和解方式解决行政争议的现象较为普遍，这种庭外和解因缺乏法律制度保障，既不利于保护当事人的合法权益，也不利于行政争议的实质性化解，亟需通过确立调解原则，将大量以和解为名行调解之实的行政诉讼案件纳入制度框架予以规制。

2. 明确不适用调解的例外情形

行政诉讼可以适用调解，但并非所有的行政诉讼案件都适宜调解，结合行政行为的自身属性，建议明确以下行政诉讼案件不适用调解。第一，无效的行政行为不得适用调解。行政诉讼法第七十五条规定，重大且明显违法的行政行为无效。无效的行政行为自始无效、绝对无效，在任何情况下都不具有公定力、确定力、拘束力、执行力，其在行政救济上也不受起诉期限的限制。若允许对无效的行政行为进行调解，则意味着无效的行政行为可以基于行政机关与行政相对人的合意由不法转向合法，势必对司法公信力造成损害。因此，无效的行政行为在合法性上没有可供讨论的余地，人民法院应当明确宣告其无效。第二，超

越职权的行政行为不得适用调解。根据职权法定原则，行政机关的所有权力均需由法律规定，非经法律规定任何行政机关不得作出有损公民、法人和其他组织权益的行政行为。对于因行政机关事务越权、地域越权、下级行政机关越权行使上级行政机关职权、上级行政机关越权行使下级行政机关专属职权等行政机关超越职权行为引发的案件，被诉行政机关本身没有处理对应事务的权力，因此同样不具有调解职权。第三，涉及公民身份关系的行政案件不适用调解。身份关系的确认需要符合特定的要件，需要根据查明的相应事实和法律进行审查判断，且身份关系不仅涉及当事人的切身利益，还与公序良俗、道德伦理息息相关。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》第143条即明确规定，婚姻等身份关系确认案件不得调解。因此，涉及公民身份关系的行政纠纷，如婚姻登记、户口登记、护照发放等行政确认、行政登记类案件只有合法、违法两种状态，亦不应适用调解。

（三）规范行政诉讼调解适用程序

1. 调解启动

根据自愿原则，行政诉讼调解过程中必须尊重当事人的意愿，当事人有权决定是否开展调解，只要有一方不同意调解，人民法院便不得强迫调解。因此，调解的启动应依行政相对人或行政机关向人民法院提出申请方可启动，但在司法实践中，鉴于行政案件的特殊性，双方调解意愿通常较低，在程序启动过程中人民法院可以加大释明力度，引导当事人积极参与调解。关于调解的启动阶段，为了赋予当事人更多的程序选择权，当事人不仅可以在一审、二审过程中提出，也可以在立案、执行以及审查再审申请和再审审理的各个阶段提出，这一观点也得到了最高人民法院相关司法裁判的确认。^③

2. 调解方式

在调解组织和人员的选择上，可以由审判员独自主持，也可以由合议庭主持；必要时，经当事人同意也可以委托行政调解组织、多元调处中心、人民调解委员会、综治中心等组织调解。对于委托调解的，人民法院应对其调解程序、调解内容进行审查并制作调解书。（下转第028页）

①全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著：《中华人民共和国行政诉讼法解读》，中国法制出版社2014年版，第169页。

②程琥：“行政审判现代化与行政争议实质性解决”，载《法律适用》2023年第2期。

③参见最高人民法院（2018）最高法行申142号行政裁定书。

(上接第 022 页)在调解方式的选择上,可以各自分开进行个别调解,也可以采取普通的对席形式调解,方式的选择上由审判人员进行考量并兼顾双方意愿;调解地点可以是人民法院内的审判庭,也可以是双方当事人商定的其他适宜的地点。调解过程中,审判人员应加强最高人民法院公报案例、指导案例、人民法院案例库入库案例、法答网精品问答、已有类案的运用,对当事人进行释法明理以促成当事人依法达成调解。

3. 调解期限

引入调解的目的在于有效解决行政争议,但不能久调不决。早在 2014 年行政诉讼法修正案(草案)征求意见期间,有的意见提出对调解期限应规定为不超过 1 个月的建议。为充分发挥行政诉讼调解制度及时、高效化解行政争议以实现案结事了了的职能作用,同时避免调解制度异化为以劝压调、以拖压调,提高行政诉讼调解进程的可预期性,亦有必要明确调解期限。结合行政诉讼司法实践考量,建议原则上明确调解期限不得超过 2 个月,经双方当事人同意

可以延长调解期限。

4. 调解结果

行政诉讼调解一般可分两种情形终结调解程序:一是调解达成合意的,人民法院应当依法制作调解书,以表明行政争议已经由人民法院组织调解作出实体处理,调解书经双方当事人签收后即生效,具有确定力、拘束力和执行力。对已经即时将权利、义务履行完毕的或者没有履行内容的,可以不出具调解书,但应在调解笔录中注明,由双方当事人、审判人员、书记员签名或者盖章后即具有法律效力。二是调解未能达成合意或者一方当事人拒绝继续调解的,人民法院应及时将案件恢复审理并作出裁判,不得强行调解。此外,对于调解过程中当事人为达成调解协议作出妥协而认可的事实是否发生自认效力的问题,可借鉴最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第 107 条的规定,明确规定当事人为达成调解作出的妥协而认可的事实,不发生自认效力。

(作者单位:江西省高级人民法院)