

违法行政行为的自我纠正与行政复议、行政诉讼双向衔接机制构建

——以实质化解行政争议为视角

论文摘要：

2024年1月1日，新修订的《中华人民共和国行政复议法》正式实施，其中的新变化、新要求旨在进一步发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势^①，使人民法院能够留出空间解决更为重大疑难的案件，以高质量司法审判助推高质量发展。在此背景下，推动行政争议化解端口向行政复议乃至行政自纠环节前移，需要人民政府和人民法院打通衔接渠道、锻造纠纷化解命运共同体。通过建立行政自纠、复议与诉讼三者之间的双向衔接机制，正向从作出行政行为的源头——行政机关的自我纠正为起点，不断推进依法行政，才能实现矛盾的源头化解；反向从人民法院的审判实际出发，督促引导行政机关、复议机关充分发挥合理性审查的优势，才能减少行政争议转化为诉讼案件。如何依托府院联动的平台框架，构建具体可操作的双向衔接机制，成为了实质化解行政争议、提升社会治理效能的重要命题。（正文共13522个字）

^① 参见郭修江、林璐：《行政复议与应诉若干实践问题》，载《法律适用》2023年第5期。

主要创新观点：

行政争议的解决方式不仅限于行政诉讼，还包括行政自纠、行政复议等行政内部的救济方式，只有将各种方式整合好，才能发挥出“1+1”大于“2”的效果，真正逐步实现行政争议的实质化解工作。因此本文积极打破法院探索实质化解行政争议路径中常常局限于行政诉讼中如何化解的固有思路，将争议解决端口逐步向前推动，尝试依托府院联动的平台框架，从构建行政自纠、行政复议及行政诉讼正向及反向衔接机制的角度，提出破解违法行为所引发行政争议实质化解的三重困境的具体措施，以期实现行政争议的源头化解、多元化解、实质化解，达到优化社会治理的效果。

以下正文：

一、现状审视：行政自纠、行政复议与行政诉讼的衔接 实践分析

近年来，司法审判日益关注民心指向，要求满足社会对公平正义的需求，实现社会发展的基本目标。^①行政争议实质化解理念成为贯穿行政纠纷解决的指导思想，习总书记指出“要推动更多法治力量向引导和疏导端用力”^②，2024年7月18日通过的《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》中指明，要深入推进依法行政，健全公正执法司法体制机制。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》中强调要健全行政执法监督体制机制，健全行政复议体制机制。^③这些都阐释了作为人民的政府、负责任的政府应当具备坚持依法行政，坚决纠正违法行政行为的法治素养。在经济持续发展，征拆项目增多，行政审判压力与日俱增的现状下，聚力压实行政机关化解行政争议的主体责任和发挥行政复议机关的主渠道作用，既是当下缓解

^① 参见江必新：《司法审判中的非法律因素的考量》，载《人民司法》2019年第34期，第40页。

^② 参见习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，载《求是》2021年第5期。

^③ 参见《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过）第（34）项，深入推进依法行政。推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，促进政务服务标准化、规范化、便利化，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。加强政府立法审查。深化行政执法体制改革，完善基层综合执法体制机制，健全行政执法监督体制机制。完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接。完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。健全行政复议体制机制。完善行政裁决制度。完善垂直管理体制和地方分级管理体制，健全垂直管理机构和地方协作配合机制。稳妥推进人口小县机构优化。深化开发区管理制度改革。优化事业单位结构布局，强化公益性。

司法资源紧张问题的关键途径，也是推动以审判工作现代化支撑和服务中国式现代化的重要基础。

笔者通过在中国裁判文书网中输入“行政自纠”进行全文检索，截至 2024 年 7 月 17 日共检索到 49 篇裁判文书。在裁判文书检索结果中，发现涉及到最多的关键词为“程序合法”，共计 13 件。输入“行政执法监督”、“行政复议”等关键词进行全文检索，分别检索到 1240 件及 1091220 件文书，所关联的关键词第一位仍然为“程序合法”。可见行政机关的自纠行为、行政机关的复议决定与其程序合法问题息息相关。

本文以 X 市的行政案件数据为样本，从行政自纠、行政复议及行政诉讼相关情况入手，分析行政争议实质化解的现状及困境。通过对共性问题及原因进行探讨，寻求优化争议化解衔接渠道的制度构建，从而为行政争议的矛盾化解工作提供可供参考的选择路径。2021-2023 年 X 市的数据显示，复议案件数量在逐年增加，行政诉讼案件数量基本稳定保持在 300 件左右。在 2024 年新修订的《行政复议法》实施后，这一规律发生变化，仅 2024 年上半年行政诉讼一审新收案件数量已达到 231 件，上一年度同期为 156 件，新收行政一审诉讼案件数量同比增长 48%。随着修订后的《行政复议法》进一步扩大案件受理范围，进入诉讼程序的复议类案件数量增幅明显，行政复议类一审行政诉讼案件 2024 年上半年新

收 42 件，2023 年同期为 13 件，同比上升 967%。上述数据显示，在进入行政诉讼环节中行政复议案件大幅增加的现实情况下，加大行政复议实质化解矛盾力度成为减少行政诉讼案件产生的重要途径。加强行政复议与行政诉讼的衔接，进一步发挥行政机关主体责任、复议机关化解作用主渠道作用是关系多元共治的系统工程。

表 1:2021—2023 年 X 市行政复议与行政诉讼案件情况

	复 议 案 件 数	纠 错 数	纠 错 率	诉 讼 案 件 结 案 数	纠 错 数	纠 错 率	复 议 诉 讼 案 件 比	复 议 后 进 入 诉 讼 案 件 数, 占复 议 案 件 比例	行 政 诉 讼 案 件 审 理 中 行 政 机 关 自 纠 案 件 数 量
2021 年				297	64	21.55 %			
2022 年				301	64	21.26 %			
2023 年				278	74	26.62 %			
2024 上半年 (1-6 月份)				231	60	25.97 %			

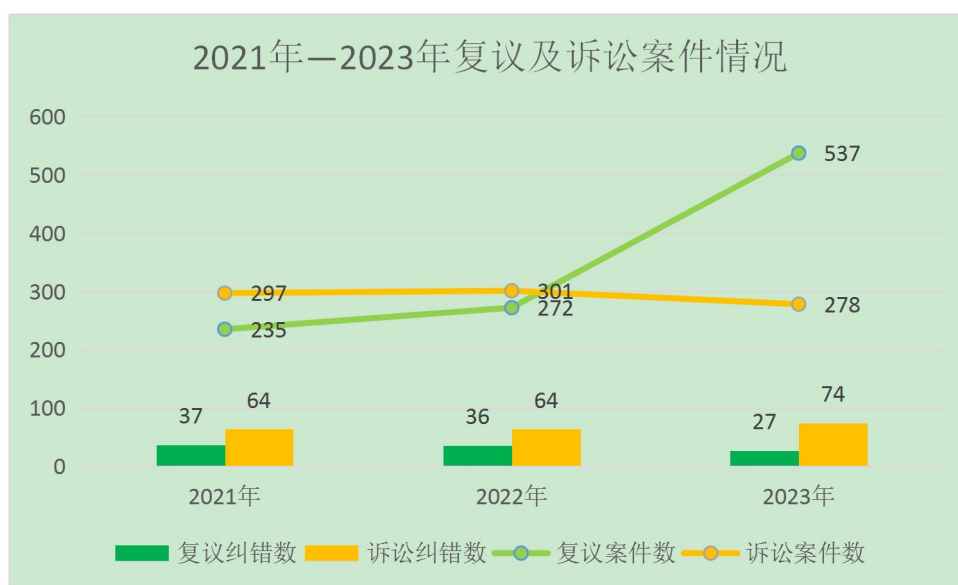


图 1：2021—2023 年 X 市行政复议与行政诉讼案件情况曲线图

由图 1 复议纠错数及诉讼纠错数条形图走势可知，2021 年—2023 年 X 市复议纠错数呈下降趋势，行政诉讼案件纠错数呈上升趋势，“一降一升”的案件纠错分布特点有其特殊原因。一方面，行政机关的违法行为在自纠及复议环节没有得到及时发现和纠正，复议机关的督促及预先介入机制没有发挥实际作用；另一方面，复议机关在对复议事项的处理中没有坚持好程序和实体双重合法原则，所作的复议决定形成了新的纠纷进入诉讼中。2021 年—2023 年，行政诉讼纠错案件主要集中在不履行征收补偿职责、强制拆除行为违法、不动产登记等事由上，乡镇政府、街道办事处作为受县级政府委托的实施强拆行为的主体，在房屋拆除的过程中未严格遵守法定程序而败诉，此类案件占统计区间败诉案件总量比例超过三分之一。且此类案件往往涉及公众房屋征收赔偿等

后续一系列问题，调解化解难度大，征收行为一旦存在程序瑕疵极易导致行政机关败诉案件数量增多。纠错案件样本中，针对征收补偿方案等规范性文件，尚未发现不合法问题，但2021年以来涉及规范性文件附带审查的行政诉讼案件有8件，且结案方式多为裁定驳回原告起诉，未经实体审理。

二、问题研讨：违法行政行为所引发行政争议实质化解的三重困境

（一）行政机关自我局限困境：自纠范围之界定缺失

行政复议与行政诉讼中的所审查的违法行政行为纠错问题，可以通过行政机关自我纠正环节进行修复，但从复议和诉讼的纠错案件事由分布类型和数量增长趋势来看，诉讼中通过行政机关自纠实现当事人诉讼目的的案件在总数中占很小的比例（不到5%），自纠程序还没有真正发挥实质解纷的作用。可以通过行政机关自纠来化解争议的行政行为的范围、类型界定仍不清晰，各类行政纠纷并没有坚持自纠先行的原则，往往直接由当事人提起复议或诉讼，进入相应监督程序，导致行政诉讼纠错案件数量呈现增长的态势。如何突破这一困境，需要对自纠行为的范围进行讨论和分析。

1.从行政行为类型划分，行政机关的自我纠错的对象包括具体行政行为和抽象行政行为。前文中所涉及的自纠行为大多是指具体行政执法行为，由于其直接影响当事人的日常权利，从结束违法行政行为违法状态、减少负面影响的角度

来看，是行政行为自纠的题中应有之义，这类案件也是行政诉讼案件的主要组成部分。前文提到的规范性文件的审查，其属于抽象行政行为，通常以附带性审查作为司法审查方式。^①例如具有普遍适用性的自然资源部门发布的征收补偿方案的合法性审查，只能在对具体征收补偿行为，即房屋征收决定、征收补偿决定等的起诉中附带提出。这一特征使得规范性文件等抽象行政行为的自纠，具有更加重要的意义。在实践过程中，虽然围绕规范性文件附带审查的案件数量不多，但由于规范性文件存在针对不特定多数人、反复适用的特点，一旦进入诉讼将引发大范围群体性纠纷，严重危及社会稳定性。故如何防患于未然，在进入诉讼前，通过行政机关自行审查、提前做好规范性文件的合法性保障工作，也是本文需要进一步探讨的问题。

2.从行政行为的违法程度划分，自纠行为的对象可分为瑕疵行政行为和重大违法行政行为。在司法实践中，重大违法行政行为长期以来是行政自纠、行政复议与行政诉讼所聚焦的重点问题，另一方面，瑕疵行政行为在救济途径中有所区分和分流是需要明确的问题。瑕疵行政行为通常是指对当事人实际权利义务产生消极影响较小或者已无纠正必要的行政行为，例如在行政机关怠于履行监管职责、怠于履行答复职责等轻微的程序违法案件中^②，当事人提出履职申请或

^① 参见耿玉娟：《规范性文件附带审查规则的程序设计》，载《法学评论》2017年第5期，第126页。

^② 参见（2023）鄂09行初66-72号判决书。

答复申请后，行政机关未及时履职或答复，但在案件进入诉讼审理过程中，人民法院发现行政机关已经实际履行相应职责。这一类违法行为，对其采取撤销、变更等自我纠正的方式或者引入复议、诉讼程序往往会导致程度过当、司法资源浪费。即使基于行政效率和诉讼经济的考虑，经法院审理判决驳回诉讼请求并对行政机关瑕疵程序违法行为予以指正^①，此种情形如何由行政机关主动作为缓和当事人的不满情绪在自纠中需要重点加以关注。

3.从行政行为作出的时间划分，太久远的没有自纠的必要。这是基于行政行为稳定性和行政相对人信赖利益保护考虑，维护行政相对人对行政行为的服膺，自纠机制的启动和适用需要合乎合法程序和适度原则的要求，与复议、诉讼机制的解纷功能相协调。某些违法行为也会随着相对人救济期限的届至而没有提请救济，从而产生形式上的效力。^②

《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条规定^③关于行政行为起诉期限的规定，也阐释了“法律不保护躺在权利上睡觉的人”这一观点。如何在促进行政机关纠正违法行为和维护政府公信力之间取得平衡，需要通过出台相关法律加以明确。并确保不因自纠行为损害公共利益或第三人合法权

^① 参见梁君瑜：《行政行为瑕疵的指正》，载《北方法学》2024年第1期，第134页。

^② 参见王太高：《论违法行政行为的行政自纠》，载《法治研究》2010年第12期，第17页。

^③ 《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条“公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。法律另有规定的除外。因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过二十年，其他案件自行政行为作出之日起超过五年提起诉讼的，人民法院不予受理。”

益。

（二）程序流转困境：自纠+复议、自纠+诉讼之启动及衔接缺位

1.行政自纠的启动程序缺乏指引。从行政案件审理实践来看，人民法院发现自纠案件并督促行政机关采取自纠措施的时间点已经与行政行为最初作出的时间点间隔较久。从救济的及时性来看，如何在第一时间启动自纠，启动程序是由行政机关自行发现启动^①，抑或是需要经过上级机关监督审查程序，司法机关怎样通过提供线索的方式启动自纠，这都是自纠启动程序中需要明晰的问题。在启动环节涉及到与司法机关的衔接，复议机关在复议过程中、法院在诉讼中发现另案的行政机关违法线索，可以将线索通过什么样的渠道移送给所涉行政机关及其上级机关，对于情节严重的问题是移交督察组还是其他机关处理，这些都是在不作为、乱作为的行政行为的问责整改中常常会遇到的程序操作问题。

2.行政自纠+复议衔接有待调适。行政复议区别于行政诉讼的一大特征在于，行政诉讼需紧紧围绕被诉行政行为的合法性进行审查，而行政复议可以围绕行政行为的合法性、合理性进行审查，2023年新《行政复议法》修订后明确了复议前置的四类案件更是强化了行政复议的双重功能属性。作为上级行政机关不仅对于下级机关行政行为有日常工作监

^① 参见高鸿：《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，第64页。

督职责，当违法行政行为衍生为复议案件时，其作为复议机关亦有纠正之责，如何将自纠与复议职责相衔接，转化为工作良性运转的助力，成为一个值得重视的问题。在具体操作层面，存在行政行为自纠后案件仍然进入复议程序，且均有当事人对原行政行为和纠正后的行政行为分别提出复议，这种情况该如何应对，也需进一步协调。

3.行政自纠+诉讼衔接尚不明确。为充分发挥行政诉讼在多元解纷体系中的终局性作用，应当将自纠和复议作为矛盾化解的前置环节。如何在诉前做好预防性自纠，如何在案件审理中、裁判文书下达前做好法院调解指引下的自纠，如何在判后及时履行判决、做好同类行政行为的自纠，都是在行政自纠+诉讼的衔接环节需要明确的问题。

（三）职能落实困境：复议机关高效解纷之作用“缺席”

当事人在纠纷化解中先行申请行政复议，好处是可以充分利用行政机关的专业知识和行政经验解决技术性、政策性问题，充分发挥上级行政机关对下级行政机关的监督作用。在一些领域，行政纠纷数量巨大，更有必要发挥行政复议快速、高效、专业、审查全面等优势^①消化部分行政纠纷，从而减轻法院负担、集中精力解决争议巨大的案件。但复议前置也是一把“双刃剑”。如果行政复议制度不能有效解决纠纷，先行复议只不过是增加手续、拖延时日，强制要求复议

^① 参见高秦伟：《行政复议制度的整体观与整体设计》，载《法学家》2020年第三期，第82页。

先行只会加大纠纷解决的成本。^①

1.复议、诉讼环节解纷压力有待分流疏导。从以往2020—2023年四年数据分析可得，行政诉讼案件每年新收案件数量均高于行政复议案件，诉讼案件数量呈现上升趋势。新修订《行政复议法》在2024年实施后，新增对当场作出行政处罚决定不服、认为行政机关不履行法定职责、申请政府信息公开行政机关不予公开三种情形的复议前置。2024年上半年，X市复议机关新收案件数量迎来爆发式增长，行政诉讼案件也是翻倍增加。2020年—2024年上半年，共计有90件行政复议案件进入诉讼，其中有48件是不予受理或驳回行政复议申请决定，占进入诉讼复议案件的53.3%。通常以超过申请时限、不属于复议范围、不符合申请人资格、内部监督行为等不符合受理条件的程序性事项作为不予受理或驳回行政复议申请的理由。在此种情况下，往往未对案件争议做实体处理，矛盾依旧未能得到化解转而进入诉讼。如何发挥复议机关合理性审查优势^②，弥补司法权对行政裁量权必要遵让所出现空缺，减少程序空转，是当下亟待解决的困局。伴随着诉讼及复议环节案件爆发增长、矛盾急需分流，压实行政机关化解行政争议的主体责任，成为推动行政机关自行纠正违法行政行为的重要推动力。

2.复议与诉讼制度并存有待梳理厘清。具体包括两种情

^① 参见何海波：《行政诉讼法》（第3版），法律出版社2022年版，第246页。

^② 参见周玉超：《行政复议前置范围再讨论》，载《华东政法大学学报》2023年第4期，第172页。

况：当事人可以选择诉讼救济渠道或复议前置的情况下，前者主要问题是如何避免复议与诉讼的竞合，后者主要问题是如何防止当事人的诉讼渠道被阻断。^①在复议前置的情况下，如果复议机关不受理复议申请，或者受理后法定期限内不作出复议决定，公民、法人或者其他组织可以向法院起诉。符合其他起诉条件的，法院应当立案。^②如何减少此类复议不作为案件成为新的矛盾点进入诉讼程序，在复议与诉讼间筑起“防火墙”，倒逼复议机关主动作为、积极化解这一问题值得思考。

三、原因剖析：主观不足及客观现实的条件限制

（一）主观原因：行政自纠及复议纠错动力能力不足

1.依法行政的意识欠缺。2020—2023年，除个别年份外，X市整体上每年新收二审行政案件数量与行政机关败诉后上诉数量呈现动态平衡的状态。2024年上半年，仅半年新收二审行政案件数量基本达到上一年度的全年二审收案量。每年一审行政机关败诉二审维持案件数量，大体是行政机关败诉后上诉数量的50%，加上准许行政机关撤回上诉案件数量，行政机关上诉请求未获支持的比例占到55.5%—89.5%。由此可见，行政机关一审败诉后上诉时，大多数情况下二审不会改判败诉结果。缺少对二审败诉维持的预判，行政机关的上

^① 参见何海波：《行政诉讼法》（第3版），法律出版社2022年版，第249页。同注①，第11页。

^② 2018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》第56条第2款：依照行政诉讼法第四十五条的规定，复议机关不受理复议申请或者在法定期限内不作出复议决定，公民、法人或者其他组织不服，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应当依法立案。

诉说明其并未充分意识到所作出行政行为的违法性，除去害怕追责、情绪性上诉等表面原因，归根结底是其依法行政意识的欠缺，缺少对法条和案例的认真研判，没有与人民法院采取同一裁量标准，导致在执法过程中的事实认定和法律适用出现偏差。

表 2 X 市行政机关败诉上诉情况统计

案件数量	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年 上半年
受理二审行政案件数量	84	103	83	87	84
行政机关败诉后上诉数量	24	9	16	20	19
二审准许行政机关撤回上诉案件数量	4	1	2	8	4
一审行政机关败诉二审维持案件数量	10	4	9	6	13

2.价值选择的艰难衡平。近年来，X 市中院审结一审行政诉讼案件败诉事由主要集中在违反法定程序、行政机关不履行协议、行政行为明显不当上。败诉原因在于行政机关未制定可供执行的长远规划，执法人员未制作行政执法流程图、对工作流程不熟，专班人员未培训、工作能力和作风较差等。此类败诉案件很难通过自纠提前化解的原因，很大程度在于行政机关重经济发展轻程序规范的价值选择，相关单位内部管理机制上存在固有弊病。想要从根源上解决这些问题，仍需行政机关自身在实施行政行为时，深刻认识到保证经济高质量发展的同时，应明确实际推进经济发展和严格执法行为

并不矛盾。

3.行政自纠的潜藏风险。在不动产登记、行政处罚及房屋征收程序中，往往涉及物权确权、人身权利和涉及民生保障的重大敏感问题。行政自纠固然可以提升解纷效率，但对于行政机关而言，一方面已作出的行政行为具有一定稳定性，自行纠正某种程度会对自身执法行为的权威性产生不良影响；另一方面，在未查清财产及相关权利的现状情况下，自行纠正会引发新的争议。例如在房屋登记的撤销纠正中，经自纠撤销及变更登记的房屋上负有其他的抵押权，那么自纠行为的实施给他人抵押权的行使造成损害，故又引发了新的行政争议。在当下容错纠错机制尚不完备的情况下，在自纠过程中怎样做到预判风险、查明现状、控制事态发展，在规避自身风险、避免追责的同时怎样对受损权利进行及时有效的救济^①，在兼顾社会效益的同时怎样正确纠正违法行为，需要进一步明确。

4.复议专业人员重负难堪。通过数据分析可得，2021年—2022年，X市全市行政复议案件数量每年均小于行政诉讼案件数量，2023年市本级的行政复议案件数虽小于行政诉讼案件数，但全市行政复议案件总数是行政诉讼案件总数的2倍。早年间当事人在遇到行政纠纷时，更倾向于选择司法机关通过诉讼方式解决，但随着行政复议相关法规的修改，公众对

^① 参见张华民：《我国行政问责的法治化思考》，载《行政法学研究》2010年第4期，第69页。

维权途径认识的逐步拓宽，借助多元方式化解纠纷意识增强，行政复议案件数量在2023年迎来突发增长。壮大复议人员办案队伍、提高复议办案能力、增设复议受理窗口成为面对激增案件的重要议题，关于复议案件典型案例的宣传更是疲于兼顾，导致复议案件的办理“多而不精”，矛盾上交。行政复议作为化解行政争议的主渠道需要在“量”和“质”两个层面进行不断地改革完善。^①切实推动案件在进入诉讼前解决，要求行政复议工作在继续发扬专业性、无偿性、简易性，快捷便民等优势的同时，还需综合运用行政复议意见书等工具，在提升“一揽子”解决的专业能力，强化复议组织、复议人员的独立性和专业性上进一步发力。^②

（二）客观原因：立法及平台机制建设尚不完善

1.立法规定不明确。当前关于违法行政行为的自纠范围、规范自纠限度的国家层级立法方面尚无法律明文规定，行政机关主动、及时通过自纠行为化解纠纷没有相关依据。由于司法程序的谦抑性和终局功能，促推行政机关自纠、细化自纠的法律规定是实质解纷的必然要求。当下立法尚未从时效性和违法程度角度，对行政行为自纠进行区分。关于抽象行政行为的违法问题，法律也未结合司法审判实际，明文规定纳入自查自纠范围。未从人民法院参与文件制定、实施的角

^① 参见崔梦豪：《监督能动性作用下的行政复议制度改革探究——以行政复议意见书为视角》，载《行政法学研究》2024年第1期，第77页。

^② 参见高秦伟：《行政复议制度的整体观与整体设计》，载《法学家》2020年第三期，第79页。

度加以关注，缺少对于同一行政行为，规范性文件的具体规定与法院的司法审查为统一标准的立法视野。关于自纠行为对应的时效问题也没有明确规定，难以实现自纠与复议、诉讼选择的衡平。

2.化解流程不清晰。缺乏矛盾化解端口前移的抓手，行政机关自查自纠启动的常态机制有待建立。在行政复议、诉讼案件中，行政机关具有天然的主体优越性，在自查自纠、调解协商等环节，如果其利用自身地位的优势，对当事人的纠正申请不予理睬，对复议、司法机关移送的线索不加以重视，违法行政行为的自我纠正必将陷入僵局。上级行政机关对下级机关自查自纠的监督力度不够，没有形成自纠问题定期巡查、督察机制。专设部门的对行政机关自我纠错监督有待进一步加强，监察、审计部门违法行为涉及违纪违规问题线索移送机制有待落实到个案中。依法治市县、依法治市、依法治省办作为法治政府建设的考核单位，还未将自纠行为纳入考核体系。这一系列举措的缺失最终导致行政机关自我纠正行为常态化未能落实，行政机关自查自纠常态化启动机制亟待建立。

3.衔接机制未建立。复议、诉讼机关与行政机关沟通协作有待加强。府院联动平台虽为广泛采用的联系机制，但真正在个案中实际运用不仅需要多方共同积极互动参与，还需要建立一个配套使用的大数据专业平台机制。否则各方衔接

所依托的数据监管、线索移送、诉讼预警等举措将无法形成常态性制度，联络员空设、联席会议将流于形式，行政争议在互相推诿中始终悬而未决，府院联动机制将无法发挥实际效用，沦为应付各类考核、检查的材料工具。怎样在案件中调动复议、诉讼机关与行政机关沟通的积极性，形成以行政机关为主导，复议机关为主渠道，人民法院敲响法槌终局定音的行政争议化解合力，构建一个强有力的衔接机制将三者形成环环相扣、密切配合的争议化解链条，成为一个亟需解决的问题。

四、实现路径：构建行政自纠—复议—诉讼全链条正双向衔接机制

依托府院联动框架构建自纠—复议—诉讼全链条正双向衔接机制，通过将这三个环节之间的启动机制、流转机制联系起来，形成一个行政争议层层过滤、层层化解的闭环。一方面以行政机关自纠作为正向衔接机制起点，打通行政争议化解各个环节的沟通联系渠道，制定最优化解路径及方案，实现源头化解、多元化解。提升行政机关的公信力，促进法治政府建设。另一方面，以人民法院作为反向衔接机制起点，强化人民法院的“最后一道防线”的司法监督作用，反向发力促推争议化解端口前移，帮助解纷链条终端环节的司法审判机关从“穿透性”视角看清当事人的实质诉求，更有针对性地开展案件审理和协调促进案结事了、政通人和。

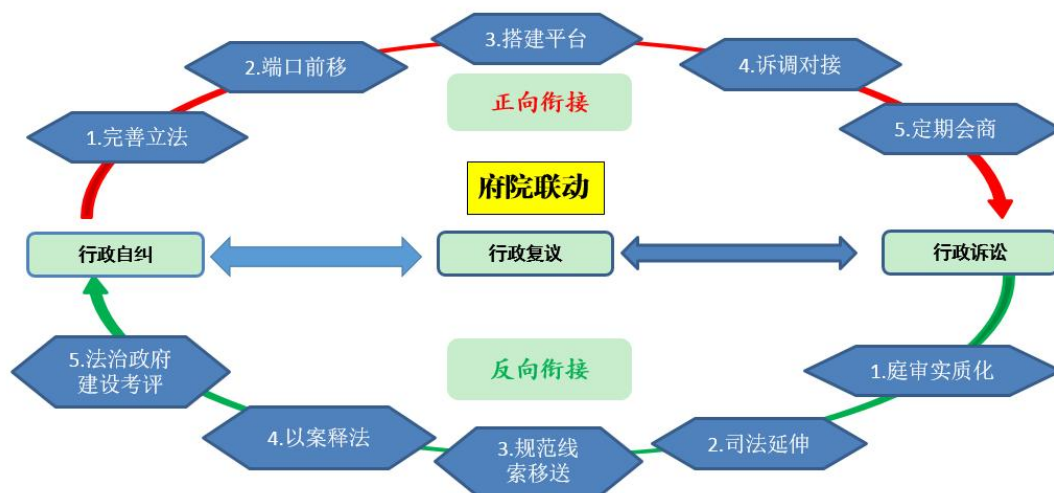


图 2 行政自纠—复议—诉讼全链条正反双向衔接机制

（一）建立正向衔接，扩大自纠复议化解争议实效

1.完善立法，拓宽自纠复议范围。加大行政自纠、行政复议对行政行为的监督和救济力度。通过立法方式，将行政法规、规章以外的其他行政规范性文件纳入自纠、复议的审查范围，加大审查力度。^①关于规范性文件在实施过程中的自纠的立法完善，需要考虑定期以对行政案件的梳理、反思中查找问题，加强对行政规范性文件制定和管理工作的指导监督，推动管理制度化规范化。^②例如在征收项目的实施过程中，针对不特定多数人的具有普遍适用性的《征收补偿方

^① 参见周佑勇：《行政复议的主渠道作用及其制度选择》，载《法学》2021年第6期，第25页。

^② 参见《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》第（九）项“加强行政规范性文件制定监督管理。依法制定行政规范性文件，严禁越权发文、严控发文数量、严格制发程序。建立健全行政规范性文件制定协调机制，防止政出多门、政策效应相互抵消。健全行政规范性文件动态清理工作机制。加强对行政规范性文件制定和管理工作的指导监督，推动管理制度化规范化。全面落实行政规范性文件合法性审核机制，明确审核范围，统一审核标准。严格落实行政规范性文件备案审查制度。”

案》要不断对照已发生的行政诉讼案件中被确认违法的情形去制定、完善和实施，确保方案在补偿标准、补偿方式上合理合法，方案作出之时履行县级政府论证、征求公众意见不少于 30 日、召开听证会等程序，在后续征收补偿决定、征收补偿协议等配套征收行为的实施中，减少矛盾行为及诉讼案件的产生。相关法律制定过程中应当通过调研、征求意见等方式向行政机关和司法机关征求意见，加入实践中提炼的经验和智慧，从前端预防的角度进行纠偏，防止行政机关依据规范性文件做出的具体行政执法行为因源头错误进入诉讼后败诉。与此同时，关于行政自纠时效的问题，需要兼顾对行政行为稳定性的考虑。在立法层面上，比照《中华人民共和国民法典》第 199 条^①、第 541 条^②关于撤销权除斥期间的规定，行政行为的撤销权也可设立一个除斥期间，在当事人知道或应当知道撤销事由之日起一年内，或者行政行为发生之日起五年内没有提请行政机关自纠的，则该权利归于消灭，防止行政行为长期处于不稳定状态，不利于政府公信力的塑造。

2.端口前移，明确行政争议化解流程。关于行政纠纷从萌芽到化解，经历自纠、复议和诉讼阶段的流程在本文图 3 中清晰呈现。但是违法行政行为自纠程序的启动困境和各环

^① 《中华人民共和国民法典》第一百九十九条“【除斥期间】法律规定或者当事人约定的撤销权、解除权等权利的存续期间，除法律另有规定外，自权利人知道或者应当知道权利产生之日起计算，不适用有关诉讼时效中止、中断和延长的规定。存续期间届满，撤销权、解除权等权利消灭。”

^② 《中华人民共和国民法典》第五百四十一条“【债权人撤销权除斥期间】撤销权自债权人知道或者应当知道撤销事由之日起一年内行使。自债务人的行为发生之日起五年内没有行使撤销权的，该撤销权消灭。”

节程序流转困境该如何破解，需要明确怎样的流程，正是本文需要讨论的焦点问题。可以通过行政机关、复议机关及人民法院联合出台意见，将自纠环节作为进入复议及诉讼环节之前的必经程序。依照当事人申请、复议机关或人民法院提供线索，将发现的违法行为在自纠环节通过撤销、补正、改变原行政行为、确认违法等形式进行纠正。前文中提到的怠于履行职责但在诉讼中发现已经履行完毕的这一类瑕疵违法行为，可以通过主动承认错误的方式缓和当事人的不满情绪。行政机关在自纠环节拒不纠正，或者纠正之后仍未实现矛盾化解的效果，或者当事人对原行政行为、纠正后的行政行为存在异议，依法提起行政复议或行政诉讼。复议机关和人民法院应当在整个流程中密切保持与行政争议化解工作室的联系与协调，积极推动矛盾的调解。当调解工作不成功，应当尊重当事人选择权，复议机关通过作出行政复议决定、法院对行政诉讼案件依法审查登记立案。在法院立案庭一经收到相关案件线索，及时分析研判，对于确有存在违法行为风险的，立即向行政机关发送线索提示函，预警诉讼风险，督促其在立案审查环节实现当事人的诉讼目的，达成撤回起诉。

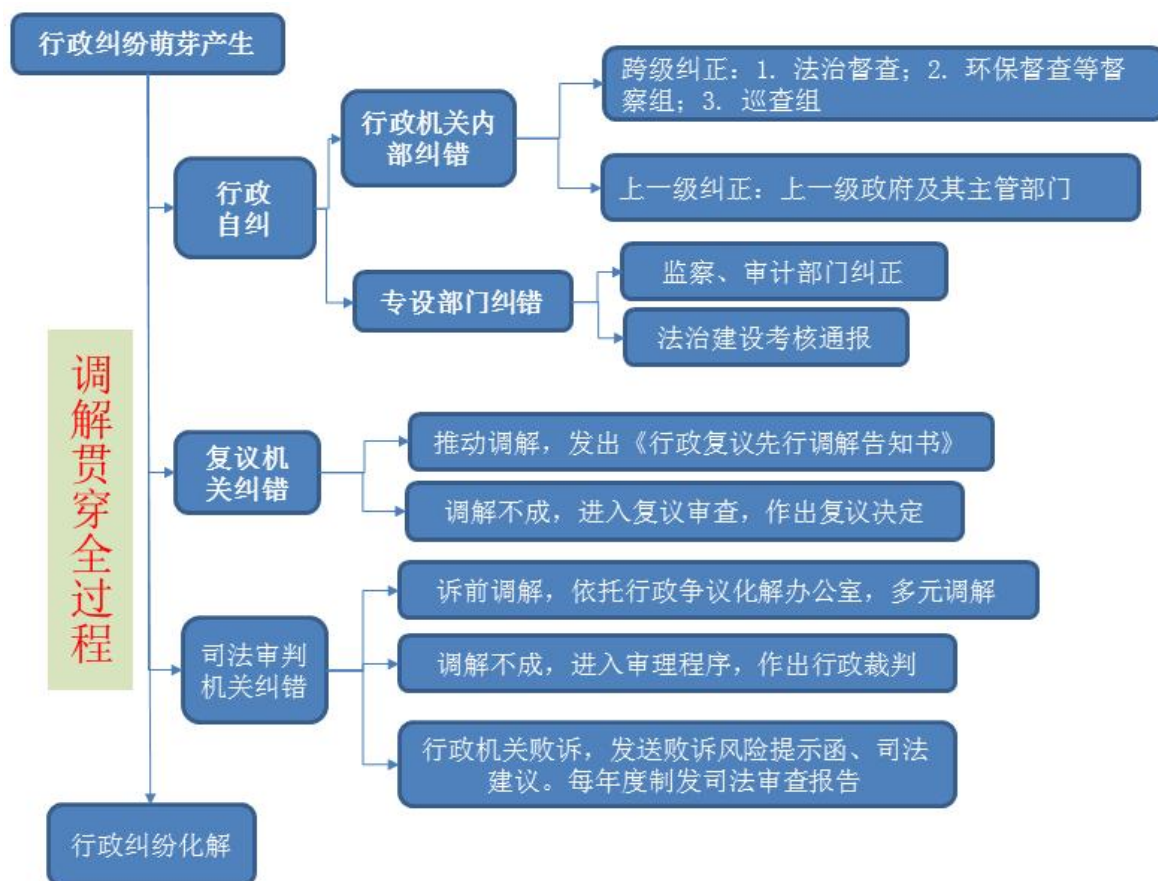


图3 行政纠纷化解流程图

3.搭建平台，构建全链条衔接机制。探索建立以行政自纠—行政复议—行政诉讼为核心的大数据平台，纳入层级监督、政府督查、审计监督、行政复议等内部监督举措，加大人大监督、监察监督、检察监督和法院监督的外部监督力度^①，实现对行政执法行为的全方位常态化监督。行政执法机关将做出的行政执法行为及时上传处理结果的作出依据。行政复议机关主动定期评查行政行为是否存在违法风险。人民法院根据复议机关的风险提示推送类案判决和预警。行政复

^① 参见王霁霞：《监督救济编的调整范围与框架构思——强化整体型行政的法律监督与控制》，载《现代法学》2022年9月第44卷第5期，第173页。

议机关通过大数据平台，在程序审批过程中，可以对下级机关工作的不合理、不合法之处提出意见、责令改正，制定管理台账，在后续督导过程中进行常态性的检查，并对所涉当事人定期进行回访，稳控案情发展，尽量在进入复议程序之前消弭误会和矛盾。

4.诉调对接，发挥复议前置优势。以各地区矛调中心为基础，由人民法院和行政机关共同设立行政争议调解中心。将自行受理的、复议机关和人民法院所接收流转的可调解的行政案件纳入行政争议化解中心的工作内容，发挥诉前过滤作用^①。经过人民调解委员会达成调解协议、向人民法院申请司法确认，促进违法行政行为的自纠。探索在法院立案大厅设立行政复议受理窗口，引导行政争议依法向复议程序过滤分流，达到减少行政诉讼案件数量、减少行政行为被确认违法的败诉案件数量的效果。

5.定期会商，建立联席会议制度。围绕行政执法裁量与工伤保险认定标准、阶段性工作各方态势分析等专业性重难点执法问题及工作规划问题，由人民法院、复议机关及行政机关定期召开联席会议。通过典型案例、行政执法裁量标准、执法司法经验的交流探讨，多方工作数据的互通分析，共同实现业务能力的提升，进而明确下一阶段执法及司法活动的协作方向。

^① 参见章志远：《新时代行政审判因应诉源治理之道》，载《法学研究》2021年第3期，第195页。

（二）优化反向衔接，塑造司法监督力量

1.加强庭审实质化，引入出庭应诉评价制度。将行政机关负责人、一把手出庭应诉及效果评价作为行政机关自我纠错行为实施的突破口。完善负责人出庭质效评分制度，每案实现法院、行政机关及原告的互评，对行政机关负责人出庭应诉工作定期考核、通报、督导。促进行政机关负责人通过庭审当面沟通、实质解决行政争议，疏导行政相对人对抗、不满情绪。^①鼓励行政首长参加庭审，借助行政首长在行政机关事务处理中的决策能力，在判决前统筹协调，自行纠正违法行政行为。

2.精准寻因施策，发挥司法延伸功能。人民法院通过发送司法建议、司法审查报告，复议机关通过发送行政复议意见书、建议书向行政机关提供自纠线索，强化对行政案件的重视。人民法院在诉前提示、诉中协调、判前预警、判后答疑的诉讼全流程中借助司法建议强化对行政机关自行纠正的引导和提示。司法建议的形式也不局限于司法建议书制式的拘束，根据与行政机关沟通的灵活性和实效性，以口头、电话、书面等多形式多渠道与行政机关发送建议，务求行政机关在潜移默化中以可接受的形式实现与法院审判思维的同步，以法治思维加强对自身行政行为的检视与整改。每年度定期向党委政府移送司法审查报告，对本区域行政案件的

^① 参见梁鹰：《新时代行政诉讼法律制度的完善与发展》，载《中国法律评论》2024年第3期，第32页。

案件情况进行分析，对行政机关败诉的原因、多发类型进行解剖，从法治角度对下一年度行政执法工作的开展提供工作建议。由党委统筹，自上而下强化对法院行政审判工作的理解和认同，加大行政机关对涉诉行政案件的重视。

3.规范线索移送，完善问责追责机制。定期移送行政复议撤销类、行政诉讼败诉案件信息。强力督促整改。以省委依法治省办、市委依法治市办、县委依法治县办条线上对法治工作的指导为抓手，由人民法院、复议机关定期向其移送行政复议撤销类、行政诉讼败诉案件信息。涉及职务犯罪的，向纪委监委移送相关线索。与此同时，为提升行政机关自纠的积极性，尝试建立容错自纠机制。在原行政行为违法情节较轻、及时补正并消除不良影响的，可在移送线索同时建议考虑其主动纠错的态度，减少或不予追究责任。

4.统一裁量尺度，加大以案释法力度。可以通过邀请人民法院、复议机关、行政执法机关经验丰富的办案人员和理论学者统一授课，通过统一思想，实现执法标准、复议标准、裁判标准三者的同步和统一。也可通过庭审观摩的方式以案释法，通过庭审这个生动的法治教育课堂，使复议机关、行政机关近距离认识到复议行为、行政行为在诉讼中存在的争议焦点及败诉风险，在今后复议、执法过程中避免相同情况的出现。

5.激发自纠效能，纳入法治政府建设考评。将诉讼、复

议中促成的行政机关自纠情况建立台账，在每年度法治政府建设考核中将实施自纠行为作为考评行政机关的得分项，由法院及相关单位进行打分。围绕自纠行为的积极性、是否已采取补救措施或已消除违法行为所带来的不利影响、是否就此类违法行为建立相关规范机制等因素制定考核标准。对考评成绩进行全域通报，对考评为优秀等次的行政机关予以嘉奖，定期约谈低于合格线或者靠后的单位，督促其采取整改措施。通过发挥法治政府建设考核的激励作用，激发行政机关采取自纠行为动力和潜能，在全域形成比学赶超、争先创优的良好氛围。

结语

笔者结合X市2020年-2024年上半年行政复议案件、行政诉讼案件相关数据，分析了在行政自纠、行政复议与行政诉讼程序衔接中所面临的现状和困境，剖析了涉及的原因，并依托府院联动框架构建了自纠—复议—诉讼全链条双向衔接机制。违法行政行为的监督纠正只是举措，实现行政纠纷实质化解，为社会治理赋能才是最终目的。对行政争议实质化解相关制度的探索和完善任重道远，如何通过制度的优化实现社会治理水平的提升，仍需我们将所构建的双向衔接机制落实到每一起行政争议的处理过程中。