

解铃还须系铃人：善治视阈下行政自我纠正实质化解行政争议的困境与突破

——基于 2058 件行政案件的实证分析

论文提要：

当前居高不下的行政诉讼受案量、上诉申诉率、政府败诉率，凸显了仅靠行政诉讼、行政复议等外部方式化解行政争议已不堪重负。地方实践中行政机关从“等着法院判”到“自己主动改”的改革魄力，体现了从事后“被动”应对向事前事中“主动”预防及化解行政争议的转变。构建行政机关自我纠正制度，以最便捷、高效的方式纠正违法行政行为，促进行政争议实质化解、推动行政争议诉源治理，是契合时代发展的制度创新。然而实践中缺乏相应的机制与约束，导致行政自我纠正运行效果不佳。通过系统考察行政自我纠正实践运作状况、分析运作不畅的原因、研究行政自我纠正的价值功能、合理限度，以期找到行政自纠实质化解行政争议、促进诉源治理、实现良政善治的发展路径。

全文共计 12812 字。

创新观点：

视角新：从良法善治的角度寻求实质化解行政争议的“最优解”，构建行政机关自我纠正制度，将矛盾纠纷事后“被动”处置转化为事前事中“主动”预防化解。

方法新：通过实证分析行政自我纠正的运作状况，查找运作不良的问题及原因，找到善治视阈下行政自我纠正实质化解行政争议的路径。

观点新：从事前预防、事中化解、事后治理对行政自我纠正制度进行全流程再造，以形成事前、事中、事后并行的行政争端治理格局，促进行政争议实质化解，推动诉源治理、依法行政。

以下正文：

引言

党的二十大提出，要完善社会治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。在推进国家治理体系和治理能力现代化的要求下，行政机关自我纠正制度为实质化解行政争议提供自我革新的救济路径。所谓“解铃还须系铃人”，行政机关自我纠正化解行政争议，是建设法治政府与法治社会的应有之义。“理想的行政救济图景是正式的与非正式的行政救济手段并存、行政内与行政外的救济并举，其中正式的行政内救济是解决争议的主要出口。”^①然而实践中，“矫枉过正”“错而不纠”“反复纠正”“愈纠愈错”等情形并不少见，偏离了行政纠正的初衷。通过系统考察行政自我纠正实践运作状况、分析运作不畅的原因、研究行政自我纠正的价值功能、合理限度，以期找到行政自纠实质化解行政争议、促进诉源治理、实现良政善治的发展路径。

一、考证：行政自我纠正化解行政争议的实践现状

行政相对人及利害关系人常态化将救济途径转向为行政复议、行政诉讼等手段，在复杂程序中寻求实质正义，而作为“主渠道”的行政复议与“最后一道防线”的行政诉讼均已力不从心，此时行政自纠在地方实践中应运而生。行政自我纠正并非新生事物，它贯穿于行政程序、行政复议和行

^①孔繁华：《作为特殊行政救济的行政复核》，载《北方法学》2021年第15期。

政诉讼的全阶段。虽然近年来才有地方开展制度实践，但司法机关已通过裁判说理方式对行政机关自我纠正进行了确认，故从司法实践中考证行政机关自我纠正的运行现状，具有现实意义。

经查询，截至 2024 年 6 月 14 日，在中国裁判文书网上已公开的行政案件大概为 3095074 件，最高院 56546 件，高级法院 290635 件，中级法院 781758 件，基层法院 1966135 件，在四级法院呈“金字塔”式分布。通过在行政案件类型中搜索关键词“自我纠正”“自我纠错”分别筛选出 494 件、1564 件，共 2058 件。系统分析 2058 份行政样本，行政机关自我纠正呈现出以下特点：

(一) 行政主体：职能全面渗透于社会各领域

任何权力都有滥用的可能，行政权具有“恶”的本性。政府职能从“守夜人”维护安全的单一职能转变为全面干预社会各个领域。实践中无法完全避免违法行政行为的发生，适时纠正违法行政行为更是常态。样本中，涉及自我纠正的行政主体案件共 997 件，其中以劳动和社保行政管理、土地行政管理、房屋拆迁管理、房屋登记管理为主，各占比 16.8%、16.04%、9.02%、8.22%。（见图 1）

行政机关自我纠正，是开展自我监督的一种重要方式，也是行政机关的法定职责，在最高院裁判文书中已明确认可与肯定。在（2019）最高法行申 2776 号文书中指出，“县政

府具有依法作出颁发林权证及发现错误后履行自我纠错义务的法定职责”。（2020）最高法行申 8270 号行政裁定书中提及，“区人民政府发现县人民政府违法颁证之后，依法自我纠错，并无不当”。（2020）最高法行申 1427 号文书中提到，“国土资源局作出的涉案补证登记错误后批准注销国有土地使用证，属于行政机关自我纠错的行为，该行为并无不当”。

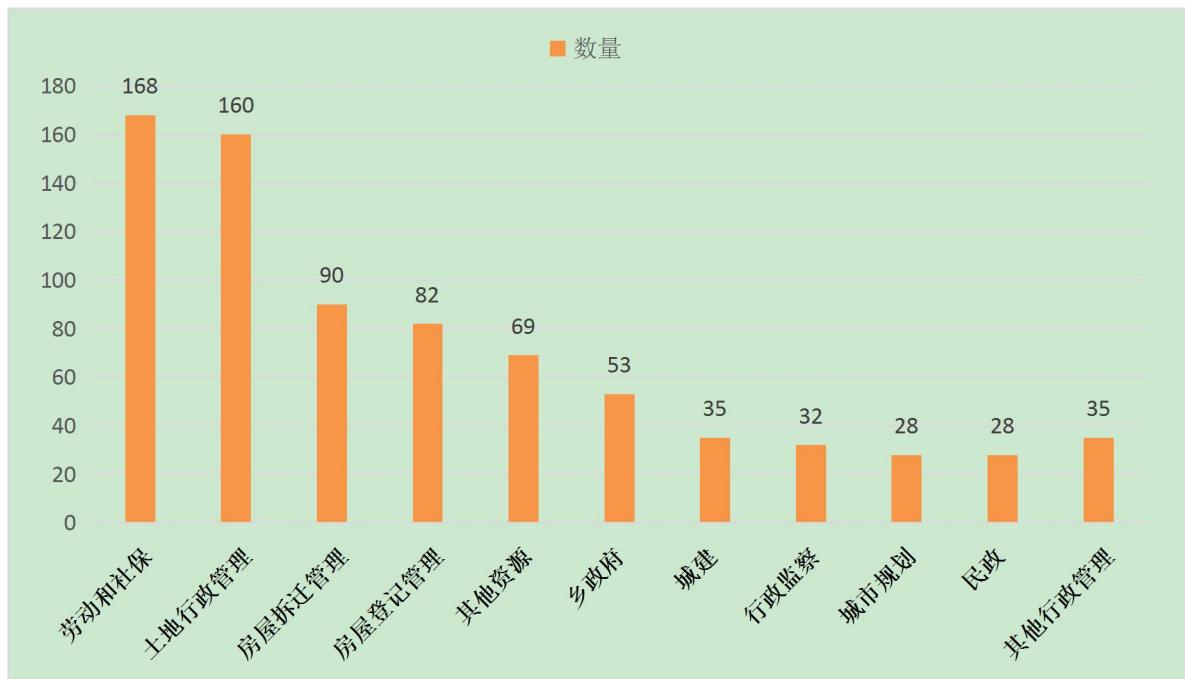


图 1 样本涉及行政主体排名前十的案由类型及数量

（二）纠错行为：行政撤销、行政复议成“重灾区”

从被诉行政行为类型来看，行政案由涉及行政行为的案件为 1053 件，重点涉及行政纠错情形的行为主要集中在行政撤销、行政复议、行政登记、行政确认、行政处罚等领域。其中行政撤销、行政复议与行政登记三类行为较多，分别占

比 15.95%、15.19%、9.97%。(见图 2)

诉讼作为维护公民权益的最后一道防线，其功能并不是万能的。行政自纠更具有天然解纷优势，有效缓解“官民矛盾”，拉近公众与行政机关距离感，从源头及时化解争端，增强行政行为认可度与可接受性。在(2020)最高法行申 9332 号文书提及，“复议期间，市财政局自我纠错，对举报事项予以立案调查”。(2021)湘 0703 行初 76 号行政裁定书指出，“行政机关具有自我纠错的职权，若本案的起诉人罗小云确实遇到了无法离婚的窘境，在这种情况下，县民政局作为婚姻登记主管部门，如果发现罗小云与陈建良的婚姻登记行为存在错误，应当通过自我纠错行为撤销不实婚姻登记”。故行政机关作为最接近行政争议的第一场域事发地，其开展自我纠错有利于实质化解纠纷。

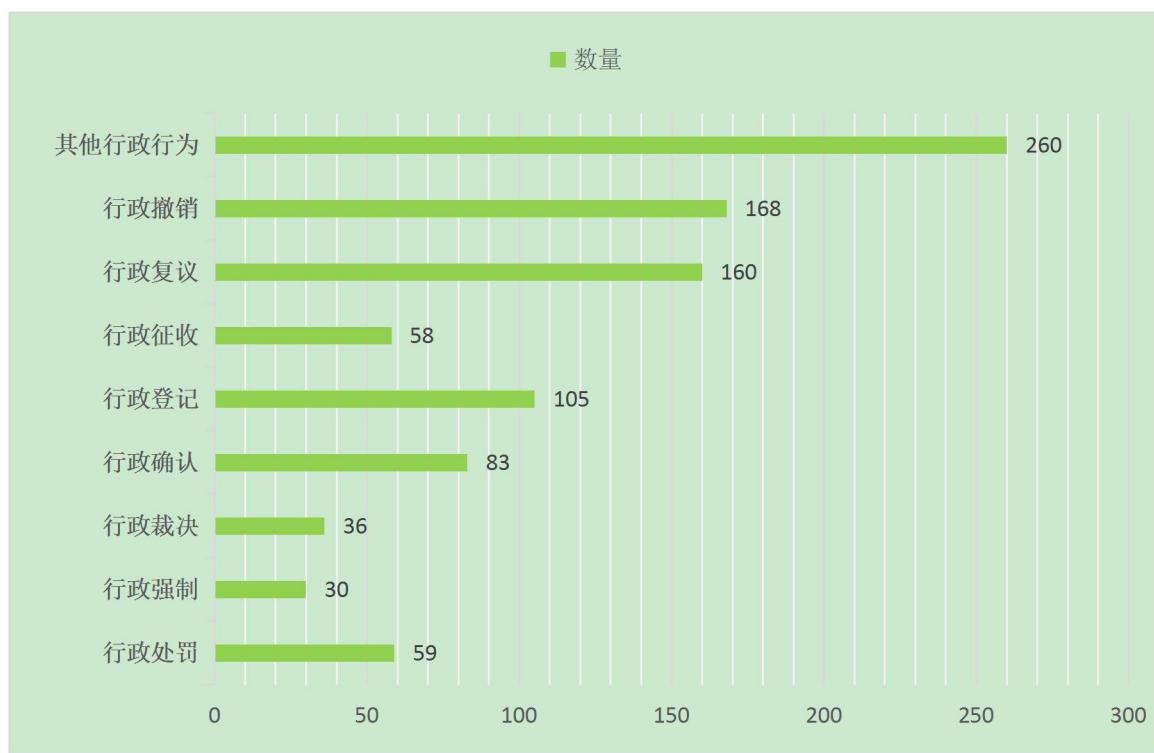


图 2 样本涉及行政行为排名前十的案由类型及数量

(三) 启动程序：事前事中主动偏少，事后被动偏多

从实践层面看，行政机关及复议机关在诉前纠正行政行为的，占比 29.9%；在诉讼中包含一审、二审环节的，占比 19.9%；基于司法裁判或司法建议在诉后予以纠正的，占比 9.96%；经相对人申请行政机关进行行政自纠后遭拒绝的，占比 39.8%。总体上，行政机关自主开展行政自纠的主观意愿不强，事前、事中主动纠正的情况总体偏少，更多是由司法机关推动进行，表现为行政纠纷发生以后的被动纠正。(见图 3)

通过诉讼环节推动行政机关自我纠正的情形，如(2019)最高法行再 27 号指出，“韦瑞彬、韦瑞强提出的被诉颁证行为违法问题，相关职能部门应当依法进行审查，确实存在违法情形的，应当通过自我纠错、层级监督等法定途径解决”。

行政机关启动自我纠正程序依照一定程序进行，特别是对当事人影响重大的事项，确保相对人享有相应权利。在最高法行申 9579 号行政裁定书中指出，“县政府作为颁发土地承包经营权证的法定主体，对其颁证行为进行自我纠错，依照相应程序作出注销檀同年、檀同胜户原二轮土地承包经营权证的批复并予以公告，并无不当”。在(2018)最高法行再 112 号行政判决书指出，“县政府作为发证主体要否定发放于 1986 年 1 月土地管理法施行(1987 年 1 月 1 日施行)

之前、对当事人重大利益产生影响的宅基地使用证的法律效力，即便是自我纠错，也负有当然的证明存在错登、漏登等实体问题或者发证行为违法的义务”。

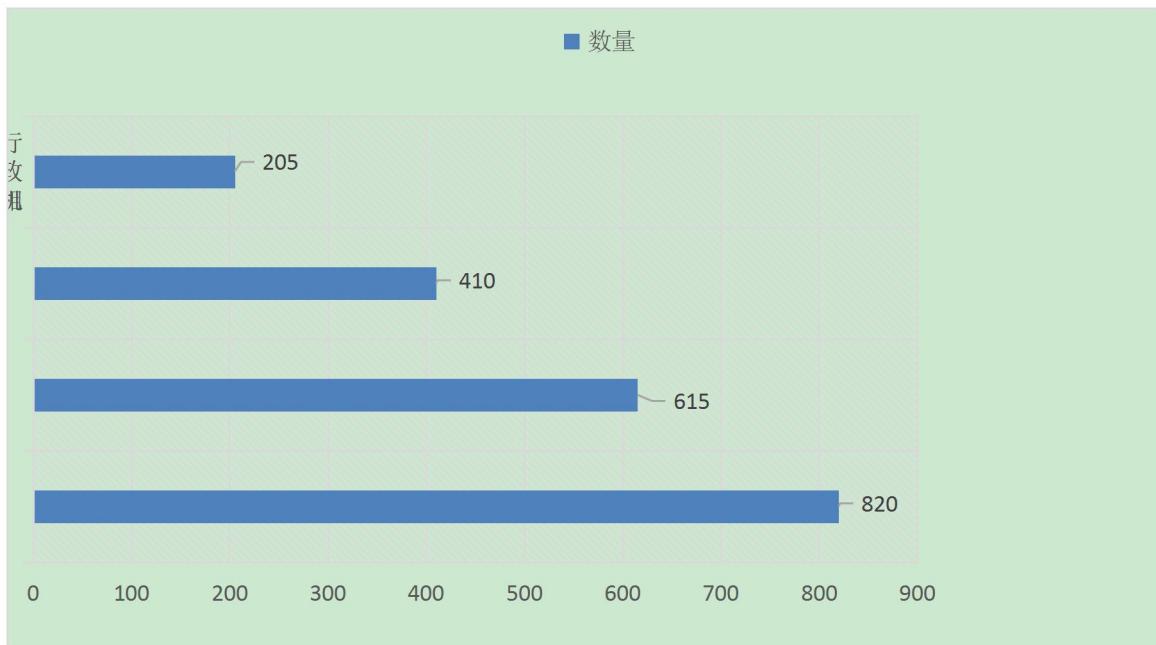


图 3 行政机关事前、事中、事后纠正及拒绝纠正情况

(四) 纠正方式：适用不规范现象屡见不鲜

依法作出的行政行为具有确定力和执行力，为保护相对人的信赖利益和维持法律的稳定性，行政行为是否改变或撤销，都需要慎之又慎。目前行政自我纠错方式主要有更正、补正、改变原行政行为、撤销、确认违法、确认无效等。实践中，行政机关运用撤销方式开展行政自纠是最频繁的，但是撤销也是最容易出现问题的方式，一旦撤销不当，就会引发公众对行政机关的不信任和抵触情绪。（见图 4）

1. 撤销是最常用的方式，占比 54.6%。一般来讲，通过撤销方式进行纠正有瑕疵的行政行为，操作简

易方便。但是从相对人信赖利益保护考量，撤销有时并不是最优选择，需秉持审慎态度。在（2018）最高法行申 5428 号行政裁定书指出，“县政府自我纠错，撤销林地权属凭证部分内容，亦不存在越权问题”。（2019）最高法行申 3796 号指出，“县政府依法自我纠错，作出《撤证决定》，撤销水埠头第 9、10、11 村民小组持有的涉案林权证，认定事实清楚、证据充分，适用法律、法规正确，符合法定程序”。

2. 治愈有补正与更正两种方式，占比 13.5%。补正是针对行政行为程序轻微瑕疵情形下使用的方式。程序轻微瑕疵介于违法与合法之间，其既不属于违反法定程序的程序违法，也不合乎法律程序规定要求。轻微瑕疵通常表现为“行政上微小的缺点”，并不对实质处理结果与利害关系人的权利产生影响。但即便如此，行政行为的相对人一方为争求自身利益仍然会因行政行为的轻微瑕疵寻求救济继而引发行政争议。与补正相比，更正是对明显的金额计算错误或书写笔误等表面文字错误进行改正。在（2019）最高法行申 7632 号中提到，“省人民政府发现其向冯冒茂作出的 35 号告知书内容有误后，随即作出《政府信息公开更正答复书》，对之前的告知行为进行纠正，该更正行为不违反法律法规的强制性规定，合法有效”，最终裁定驳回再审申请。

3. 确认违法方式针对造成行政争议的行政行为违法但不宜撤销或不具有可撤销内容的情形下使用，占比 17.44%。

对于行政相对人来说，确认违法明确了先前行政主体作出行政行为系错误意思表示，具有宣示意义。相对人可以此为前提请求行政赔偿，从而化解争议。在（2020）最高法行再23号行政判决书提及，“即使将市政府于2014年4月4日作出的55号补正通知书视为行政机关对行政复议申请进行了受理，上述补正行为仍属于《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第二款第二项规定的“被告改变原违法行政行为”的自我纠错行为，在此情况下，周国兴如仍要求确认原行政行为违法的，人民法院应当在对原行为进行审查后，判决确认违法”。

4. 改变原行政行为包含三类情形，占比3.16%，即“改变原具体行政行为所认定的主要事实和证据的；改变原具体行政行为所适用的规范依据且对定性产生影响的；撤销、部分撤销或者变更原具体行政行为处理结果的”^②。在（2017）最高法行申984号行政裁定书中提及，“诉讼中县政府书面告知杨玉岭获取该政府信息的方式和途径，属于改变原行政行为的情形，在杨玉岭坚持起诉原行政行为的情形下，人民法院应当依法判决确认起诉前永吉县政府不履行法定职责行为违法”。

5. 废止针对原属合法的行政行为，分负担性和授益性行政行为的废止，占比8.84%。在（2020）辽10行初26号行

^② 参见《最高人民法院关于执行<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》第七条。

政裁定书提到，“答辩人废止灯塔市和润生态产业园《国有土地使用证》的行为，系答辩人的自我纠错行为”。(2019)浙01行终578号行政判决书中提及，“西湖区水利局作出通知书，废止原受理通知书，该通知书对虎跑梦泉公司的权利义务产生了实际影响，属于人民法院行政诉讼受案范围”。



图4 行政机关采用的常见的自我纠正方式

(五) 纠正效果：纠错不当极易减损相对人合法权益

违法行政行为自我纠正能有效化解行政争议，修复“官民”关系，维护政府形象，彰显行政机关有错必纠的魄力与勇气。然而在实践中，如对瑕疵行政行为不进行甄别、全面考察而盲目运用撤销，则极易造成当事人合法权益不当减损，伤害行政行为确定力，导致矛盾进一步激化。没有约束的行政行为自我纠正极可能导致权力滥用，“矫枉过正”与“错而不纠”同样值得警惕。样本中，判令撤销行政决定、判决

确认违法、判决责令作出某行政行为等结果均体现行政行为不当或违法，占比 28.03%。（见图 5）

1. 存在“矫枉过正”情形。在（2018）最高法行再 7 号文书中提到，“县政府在登记发证程序上存在轻微违法，但是尚不需要采取撤销的方式进行纠错。在梁桂华等人持有的承包合同未经依法解除或变更的情况下，县政府即作出撤销林权证的决定，不仅无助于诉争土地权属问题的解决，反而使诉争土地处于权属不确定的状态，容易导致争议双方矛盾的进一步加剧”。

2. 存在“反复纠正”情形。在（2018）最高法行再 65 号文书中指出，“县人民政府针对案涉土地先后作出三个行政决定，即先是撤证决定，然后是撤销撤证决定，最后再次做出撤证决定……其自身对是否应当撤销颁证行为先后作出相反的结论，不符合行政行为稳定性的要求，严重损害了行政机关的公信力”。在（2018）津 0106 行初 93 号行政判决书中指出，“被告多次启动纠错程序，不仅对笔误进行纠正，还对裁决书中的缺陷进行了补充，属于违反正当程序原则”。

3. 存在“错而不纠”的情形。在（2021）豫 0523 行初 3 号行政判决书中提到，“被告作为具有婚姻登记职能的行政机关……在接到当事人请求撤销该无效婚姻登记申请时，仅以法律、法规或规章没有授权为由，对该无效婚姻登记不予

处理，属于不履行自我纠错法定职责”。

4. 存在“过时而纠”的情形。行政行为合法状态长期存续后，行政机关未受除斥期间限制随意纠错，损害相对人的合法权益，割裂了法的纯洁性和安定性，不利于法治社会的长治久安。如（2018）最高法行再65号行政判决书中，“溆浦县人民政府于2013年以未履行法定审批程序为由，决定撤销其1992年作出的集体土地建设用地使用许可……违背了行政行为稳定性的要求，且严重损害了政府公信力。”

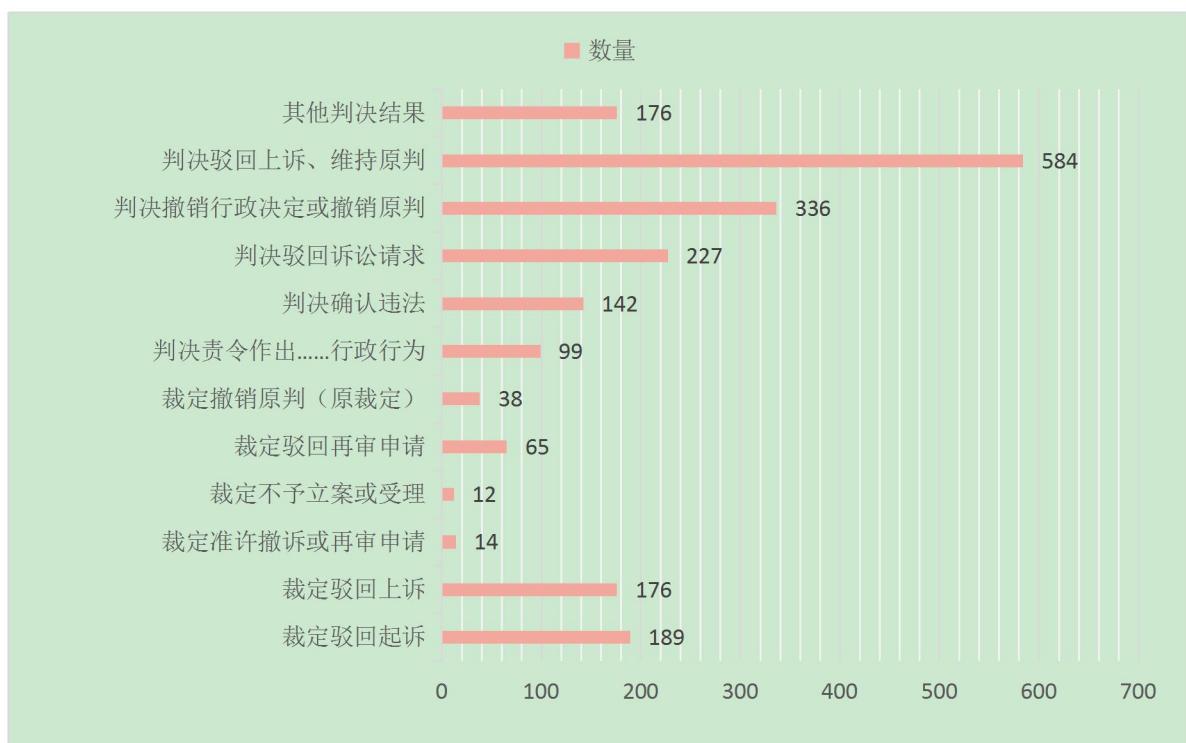


图5 行政机关自我纠正司法实践中的样态分析

(六) 小结

自最高人民法院2017年通过裁判方式确认了行政自我纠错的正当性，并逐步就时限、方式及监督等问题进行了初步论证，在其审级影响下，各级法院产生“反射效力”。在

司法活动的推动下，行政自我纠错事实上已经成为影响行政相对人及利害关系人针对行政行为进行权利救济的重要途径。尽管纠错行为能够取得立竿见影的效果，却存在启动程序难、启动意愿不强、纠错方式不规范、忽视相对人合法权益、纠错后果不当等情形，易将公众对法律的信任消磨殆尽。

二、探究：行政自我纠正化解行政争议的现实困境

行政机关自我纠正制度反映了行政主体在发现作出的行政行为有瑕疵或违法时，主动消除瑕疵，积极化解矛盾的担当作为。作为系统内自发化解矛盾的一种救济路径，常常处于被“遗忘的角落”。大量行政争议未能在该渠道消解，从法律、治理、机制、理念等各层面寻求行政自我纠正化解行政争议的现实困境。

（一）法律层面：缺乏统一上位法导致行政纠正任意化

目前我国行政程序法律中对“违法”一词的规定过于模糊不清，缺乏统一的明文规定，造成行政主体对程序相对轻视，导致行政违法行为不断。而在行政行为自我纠正过程中缺乏规范的制度制约，导致行政自我纠正程序不规范，特别是适用具体纠正方式存在随意、反复等，行政自纠本身容易产生新的矛盾纠纷，最终沦为司法纠错，其结果背离了制度设计初衷，增加了行政诉累。我国尚未制定统一的行政程序法，但涉及行政自纠的规定及内涵散落在各个法律条文、行政法规各自规定内，如行政强制法、行政许可法、行政处罚

法等领域。地方实践中形成比较成熟的一套行政自纠程序的，有湖南、山东、浙江、江苏等地，均比较详细地规定了行政机关主动纠正权，但各地关于行政自纠制度具体情形存在差异性，造成行政自纠在实践操作中也各有不同，如此有悖于法治的公平性原则。（见表 1）

表 1 涉及行政自我纠正的法律规范及相关文件

位阶	名称	具体条文	部分内容
宪法	《宪法》	第 108 条	县级以上政府对下属工作部门和下级政府作出的不适当决定，有改变或撤销的权力
法律	《行政许可法》	第 69、71、72、74 条	针对违法设立、实施行政许可的行为，应当改正或撤销
	《行政处罚法》	第 75、76 条	行政机关应当认真审查，发现有错误的，应主动改正
	《行政强制法》	第 61、62 条	行政强制中由有关机关责令改正情形
行政 法规	《政府信息公开条例》	第 41 条	有证据证明行政机关提供的政府信息记录不准确的，可以要求行政机关更正
	《重大行政决策暂行条例》	第 38 条	在行政决策中违反规定的，由上一级行政机关责令改正
	《政府督查工作条例》	第 19 条	政府督查机构……可以提出改变或撤销本级、下级政府及所属部门不适当的决定、命令等规范性文件的建议
地方性 法规	《江苏省行政程序条例》（2022 年 7 月）	第 62、64、65、161、162 条等	公民、法人或者其他组织发现行政行为违反法定权限和程序的，可以向行政机关申请纠正该行政行为。行政机关发现行政行为确有错误的，应当自行纠正
地方 政府 规章	《浙江省行政程序规定》（2016 年 10 月）	第 72、73、74、75、92、94 条等	有层级监督权的行政机关发现有关行政机关有违法或者不当的行政行为的，可以作出督促整改、责令改正、通报批评的决定。
	《山东省行政程序规定》（2011 年 6 月）	第 128、129、131、132、133 条等	有关行政机关不自行纠正的，由监督机关依照职权分别作出责令补正或者更正、责令履行法定职责、确认违法或者无效、撤销等处理
	《湖南省行政程序规定》（2008 年 4 月）	第 158、159、161、162、163、164、165 条等	行政机关不自行纠正行政执法违法行为的，由有监督权的机关根据违法行为的性质、程度等情况，依照职权分别作出如下处理：责令履行；确认无效；撤销；责令补正或者更正……

(二) 治理层面：法治水平落后易滋生更多行政诉讼

行政机关被纠错率是法治政府建设的“晴雨表”，在一定程度上反映了当地的法治环境和营商环境。当前，我国政府运用法治思维和法治方式解决问题的能力还有待提升，与建设法治政府的要求还存在差距。行政主体在执法环节机械适用法律或不严格依照法定程序进行，存在随意限制或减损相对人的合法权益情形。由于绩效考核等外部压力，部分行政机关宁可承担败诉风险，也愿意承认作出的行政行为存在错误，对行政争议的化解持“放任”态度，直接引发行政复议和行政诉讼不断增加。行政诉讼败诉率和行政复议纠错率居高不下，虽然不直接等同于政府依法行政的水平不行，但是从侧面反映出行政机关对于自我纠正缺乏足够的重视，行政执法水平仍有待提升。行政不作为与行政乱作为，往往造成非必要的一人多诉、一事多诉、衍生诉讼，违背“案结事了”“定分止争”的法治初衷。

(三) 机制层面：容错纠错机制缺失以致纠错动力不足

有权必有责，有责要担当。根据权责一致原则，行政机关进行自我纠错时，可能会遭到因瑕疵行为而被追责。尽管我国政府依法行政工作取得一定进展，但实践中，考虑到社会公众对随便变更行政行为持质疑态度，对行政机关的容错度极低，由行政行为错误引发的后果及后续赔偿问题，导致

行政机关纠错意愿不足、顾虑重重，缺乏纠错的意识和能力。同时容错纠错相关配套机制未建立健全，容错制度的执行效果不佳，导致作出错误行政行为的行政机关可能遭到来自系统内部的惩罚或制裁，在从严治党形势下，对容错纠错试错的空间、标准、程度难以准确度量与操作。况且错误的行政行为被纠正，行政机关极可能面临来信来访投诉压力、自查整改问责压力等客观阻力。在内外双重压力下，行政机关缺乏自我纠错的动力，基于“怕出错”心理，往往通过不作为来避开“高压线”，进而导致行政机构消极无为、知错难改。错误与发展是相伴而行的，故应坚持严管和厚爱相结合，允许他们拥有一定的创新试错空间，增加干事创业动能。

(四) 理念层面：司法权威不足难以约束地方政府行为

长期以来，司法权与行政权之间处于相互博弈、彼此制衡状态，而司法与行政的公权结构致使形成司法从属于行政的特征，这种特征导致公众内心“唯权是尊”而非“唯法至上”的观念形成，阻碍了司法权威的有效确立，造成法律未必能够直接影响政府行为的局面。民众向司法机关提出行政诉讼以寻求救济，法院作为一种民意表达渠道，可代表民众要求政府对公民意见作出回应。司法权威不足，法院裁判意见难以得到行政机关的全面服从和认同。往往生效的司法判决只对个案有约束力，对个案后的政府行为无效。政府对司法裁判的回应取决于两种：一是来自司法机关的横向外部法

治压力，二是来自党政体制内的纵向考核问责压力，其中第二种问责手段更能有效约束地方政府，因此司法问责压力还需通过党政体制自上而下的考核才能发挥作用。十八大以来，通过司法改革加强司法治理来推动公共政策的执行，进而削弱政府对法院的影响，提高法院对政府的约束力。

综上，从法律、治理、机制、理念等层面深入探析得知，行政机关自我纠正未能发挥自身优势，导致行政自我纠正化解行政争议的效果不佳、运行不畅。行政机关整体解决纠纷的能力“退缩”，外溢出大量行政争议，耗费司法资源。如何抓前端、治未病，推动行政争议诉源治理与实质解纷，行政自我纠正机制已指明了方向。

三、析理：行政自我纠正化解行政争议的功能价值

“心痛还得心药医，解铃还须系铃人”，行政主体自我纠错是其行政职权附随和固有的权能。^③行政相对人在面临合法权益受损或即将受损情形下，可在第一时间向行政纠纷的“系铃人”反映情况，启动行政自纠程序，无须诉诸外部渠道就可及时解纷。相比于行政诉讼与行政复议解决行政争议的程序繁琐特性，行政自纠具有明显的高效便捷性和低成本性，不仅具有化解行政争议的基本功能，还具有实质性解纷、诉源治理等优势。

（一）发挥个案纠错解纷与类案示范效应的高效功能

^③张峰振：《一般不当行政行为救济制度的完善》，载《江西社会科学》2020年8月，第137页。

行政机关对先前行政行为的纠正，主要在于对行政行为的违法状态予以改正，从而强化个案纠错，化解行政争议。“严格规范公正文明执法”成为法治政府建设的关键议题，依法行政的制度性建设在大幅提高的同时，居高不下的行政复议纠错决定表明，纠正行政违法及不当行为仍然是推进政府治理法治化的关键内容。行政行为的个案纠错需要外部“他律性”机制的优化和行政权自我约束的相互配合，这对行政自纠的制度和能力提出了高要求。行政自我纠错制度依靠行政权进行个案纠错，将发生争议行政行为的判断处置权交还给原机关，通过法定程序纠正瑕疵行政行为来保障个案纠错，推动行政救济活动向相对人本位回归。“行政行为的蓝本是法院的裁判”^④，政府的行为对公众具有示范、引领、教育的作用，故行政自我纠正能发挥个案纠错纠纷与类案示范效应的高效功能。

（二）契合实质性化解行政争议和诉源治理的时代要求

在 2024 年《最高人民法院工作报告》中提到，2023 年全国新收一审行政案件 31 万件，以撤销、变更、责令履行、确认违法、确认无效等形式判决的案件共 5.2 万件，政府败诉案件占判决结案的 34.5%，可见我国政府败诉案件量占比较高。“善救弊者，必塞其起弊之源”^⑥，解决问题不仅要看到表象，还要深入其根本，防止问题再发。行政行为自我纠

^④[德]奥托·迈耶：《德国行政法》，刘飞译，北京商务印书馆 2013 年版，第 100 页。

^⑤ 数据来自 2024 年全国两会《最高人民法院工作报告》。

^⑥出自宋代欧阳修的《准诏言事上书》。

正是自内部审查发现问题，相比于行政诉讼与行政复议更能找到解决问题的最优答案，为实质化解行政争议、从源头上降低诉讼增量，是发展新时代“枫桥经验”的重要做法。行政自纠展现出“低成本高效益”优势，契合行政效能原则的要求，与行政法中追求高效便民、坚持比例原则等不谋而合。开启行政自纠，简化程序提供更为及时的救济，因不涉及程序衔接和时限要求，启动时间可在诉前、诉中、复议中、执行前等各个阶段开展，灵活方便、及时止损，降低上诉、申诉率和政府败诉率。

（三）发挥行政内部监督和展现法治担当的自我革新

“壹引其纲，万目皆张。”^⑦有正确的目标才有行动的方向与指引。当前行政权已广泛渗透到社会生活领域，公权机关具有不断扩张的权威与公信力，行政自纠作为一种内在监督机制，体现了党始终坚持刀刃向内、刮骨疗毒的决心与勇气。任何瑕疵或违法的行政行为在一定程度上会对政府公信力造成不当减损，强化全方位、全流程自我监督，有利于提升依法行政质量。“过而能改，善莫大焉”。与外部行政争议化解机制不同，行政自纠不涉及与其他机关的外部衔接，行政机关能开展自查自纠、查漏补缺，对行政纠纷主动、有针对性地化解，能有效避免后续再犯，比知错不改、被动等待败诉更能展现政府担当。同时行政工作人员对纠正结果更能

^⑦ 出自《吕氏春秋·用民》。

接受和服从，起到以纠促改、以纠为戒的深刻警示意义。积极有序地开展行政自纠工作，是实现实质法治要求的应有之义，更是实现正义追求、秩序维护、权益保障的行政价值所在，对整个社会的信用体系构建具有引领示范效应。

（四）全面建设法治政府和促进依法行政的必然选择

多年来的行政救济制度实践证明，行政权的监督和纠错机制能够有效督促行政机关审慎行使权力，依靠行政复议、行政诉讼等外部机制向行政机关施压，并以纠错率、败诉率等数据公布对其反向督促，促使行政活动规范化、程序化，优化法治化营商环境。同时还需要“内外兼修”，通过行政内部自我纠错以“穿透式反思”促进依法行政，从先前行政行为的自我纠正穿透至监督今后相关行政行为，依托内部考核压力倒逼依法行政。在《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》中明确，到2025年，政府行为要全面纳入法治轨道。行政机关秉持高度负责的法治担当，以人民为中心，坚持问题导向，勇于承认过错并积极改正，从源头减少甚至避免争议产生，维护行政法律关系的稳定，推动新时代法治政府建设再上新台阶，正是行政自纠的重要意义所在。

“惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜”。^⑧通过行政自纠这种自我革命，是从事前、事中、事后各环节实现行政法治化目标的有益路径。“迟来的正义非正义”，同司法

^⑧来源于习总书记在中央党校中青年干部培训班上的讲话。

裁判一样，行政行为不仅要追求结果的实质正义，亦要重视程序正义价值，以更高的效率实现实质正义是行政机关正确实施行政行为的应然之义。^⑨

四、再造：行政自我纠正化解行政争议的发展路径

行政自纠是一种独立的救济程序，其倒逼行政机关提升法治思维、底线思维能力，推动行政机关将从事后“被动”应对向事前事中“主动”预防的转变，有效弥补现有行政争议解决模式的不足。行政机关自行纠正能够获得比外力救济更为积极的社会评价，是对行政权公信力的最好修复和维护。行政自纠的落实，是一项全局性、系统性的工程，从事前预防、事中化解、事后治理进行全流程再造，以形成事前、事中、事后并行的行政争端治理格局。

（一）事前预防：汇聚“源头+多元+监督”向心力

1. 建立社会矛盾预警排查机制。注重加强与行政机关和相对人的沟通协调，主动检视和自评在行政执法中存在的问题，畅通利益表达机制，督促其及时纠正。加强矛盾排查和风险研判，积极引导群众在法治框架内解决问题，减少涉诉信访案件产生。重视相对人和利害关系人的意见，预判评价行政行为可能带来的风险及危害，着眼治本推动向源头预防前端治理延伸，完善风险处置协调机制，集中力量化解行政诉讼案件。

^⑨余兴涛：《违法行政行为自我纠正机制研究》，中共江苏省委党校硕士论文，2023年6月1日，第11页。

2. 加强府院联动实质化解行政争议。“府院联动体现了党政体制下行政权与司法权之间别样的协作治理关系形态，并不意味着司法权监督行政权、保障公民权功能的自我放弃”^⑩。加强争议化解与行政执法之间的沟通联动，充分发挥行政复议、行政诉讼、行政自纠各自功能作用，降低行政执法成诉率，减少程序空转。通过诉前沟通会商，让被诉行政机关了解和重视行政执法工作，提高依法行政意识，有利于行政机关自我纠错，以最便捷、高效的方式纠正违法行政行为，推动行政争议实质性化解。全面加强政府和法院的工作协调，促进行政与司法的良性互动，实现行政案件“三个效果”有机统一。

3. 构建完善的内部自纠监管体系。没有界限的行政行为自我纠正将会导致权力滥用。构建长效的内部监管体系，杜绝类似问题出现，坚持公开、公正、透明，强化系统内部监督以及事中、事后过程性监督，把自我纠正权力关进“制度的笼子”里。坚持监督与追责相结合确保纠错的权威性。在纠错过程中，行政机关自觉接受上级、监察机关及社会监督。

（二）事中化解：严守“依法+精准+审慎”边界线

1. 建立行政机关自我纠错制度。首先，坚持内部与外部相结合进行有错必纠。明确纠错程序的启动主体三类，包括依相对人和利害人申请启动，行政机关依职权主动启动，有

^⑩章志远：《中国行政诉讼中的府院互动》，载《法学研究》2020年5月，第13页。

权机关含上级机关、司法机关、监察机关等建议启动。其次，坚持程序与实质相结合促进正当规范。明确细化纠错流程，包括限定纠错范围、纠错时限、赔偿义务、后续救济等程序内容。“随着政府权力不断扩张，唯有依靠程序公正，权力才能够变得让人容忍。”^⑪最后，坚持完善与保障相结合不断优化机制。围绕自我纠正实践中出现的新问题、新情况，及时跟进配套措施。在纠错过程中，始终重视相对人和利害人的合法权益，尊重其陈述、申辩、听证等程序性权利；及时告知作出行政行为依据的事实和理由及法律规定，充分听取意见并告知相应的救济路径。^⑫

2. 精准施策适用纠错方式。行政自我纠错应当按照法定程序执行。按瑕疵程度由轻到重排序为：明显错误瑕疵、明显轻微瑕疵、一般普通瑕疵及重大且明显瑕疵。针对不同的瑕疵程度选择不同纠错手段，才能达到纠错目的，杜绝“纠错”演变成“犯新错”。基于合法性与合理性原则，结合比例原则、信赖利益保护、具体瑕疵情况等综合评价，合理选择纠错方式，以达到最佳的纠正效果。为避免矫枉过正、反复纠正、越纠越错等现象发生，应当“精准施策”，严格依法进行，维护行政行为的合法性和公信力。行政机关应坚持审慎纠正理念，在纠正方式上做到合法、合理、适当，保障

^⑪[英]威廉·韦德：《行政法》，徐炳等译，北京：中国大百科全书出版社，1999年版，第94页。

^⑫袁钦明，张莹：《对行政机关自我纠错行为的司法审查规则》，载《人民司法》，2022年8月15日，第26页。

行政相对人合法权益不再遭受新的损害。(见表 2)

表 2 行政纠错方式的精准审慎选择适用情形

序号	违法行为瑕疵程度	包含错误种类	选择纠错方式
1	明显错误瑕疵	编号、日期、金额计算错误、文字表述歧义、机械故障等错误	更正
2	明显轻微瑕疵	作出行政行为未说明理由，但未造成实质影响，不影响行政行为的其他轻微瑕疵	补正、改正、重办、补办
3	一般瑕疵	适用法律依据有误；程序严重违法；主要证据不足；滥用、超越职权；明显不当	撤销
4		事实不清、证据不足或依据错误，但其他要件合法；行为已作出；瑕疵内容可分割	变更
5		撤销效果不佳或无意义；不具备撤销内容	确认违法
6	重大明显瑕疵	不具备主体资格；没有权限根据；明显缺乏事实依据；明显违反程序；行政目的无法实现；不具备法定形式要件等	确认无效

3. 加强行政纠错行为的司法审查。行政机关具有纠正错误的行政行为的法定义务，法院应对纠错行为的合法性、准确性予以审查认定，审查时应坚持严格遵守法律规定原则、公民权利救济原则和尊重行政权威原则。具体表现在两方面，一是要审查原违法行政行为，在确实存在瑕疵情形下，才有自我纠正的必要。二是对行政自纠行为的严格审查，审查行政自纠行为本身是否具有合法性与合理性，同时注重对信赖利益保护予以考量，切实发挥司法审查对依法行政的保障价

值。

(三) 事后治理：打造“共建+共治+共享”新格局

1. 运用司法建议加强司法监督。为行政机关依法行政“把脉问诊”，对违法的行政行为，通过发送司法建议等方式，督促行政机关开启自我纠正程序，并按规范流程进行，更高效化解行政争议。在制发司法建议前，要调查清楚被建议事项的管理、管辖单位及分工情况，避免建议对象有误，确保司法建议有的放矢；发出司法建议后，要坚决落实、跟踪反馈，配合、督促、协助、支持被建议单位采取相应措施解决实际问题，把制度优势转化为治理效能优势，减少同类纠纷产生。

2. 建立行政败诉案件报告制度。一是加强行政机关败诉预警告知机制，倒逼行政机关启动纠错程序；二是建立败诉案件数据共享机制，对败诉案件进行汇总、分析、研究制作报告；三是加强工作联席会议会商，对重大行政纠纷进行研究分析，由行政机关承担首要责任，明确包保责任人，减少相互推诿情况，直面错误、及时纠错。

3. 建立激励和容错纠错机制。行政自我纠正体现了敢于担当的勇气，为解除自我改正“后顾之忧”，应明确容错问责的正面清单和负面清单，具体结合主观因素、客观条件、程序原则、后果影响等方面评价，做到一案一策、分类处置。公开容错问责机制处理结果的过程和形式，自觉接受各界监

督。建立从容错纠错到长效防错的闭环管理，推动容错纠错、精准问责多管齐下，让行政机关从“不敢为、不愿为”向“敢作为、敢担当”转变。

4. 落实行政机关负责人出庭应诉制度。实行行政机关负责人出庭应诉情况予以季度通报和年度公示，通过个案应诉强化行政管理，推进依法行政。建立旁听庭审评议机制，通过选择重大典型案件组织行政机关工作人员观摩庭审，提高行政执法水平。行政机关负责人出庭应诉为“官民对话”提供了一个沟通的平台，降低涉诉信访案件，促使行政机关在法治的框架下行使行政权力。

“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”。^⑬建立行政机关自我纠正制度，从事前预防、事中化解、事后治理全流程推进自纠开展，有利于推进法治政府建设，形成共建共治共享的社会治理格局。行政机关自我纠正从源头预防、前端化解、诉非衔接发力，极大满足人民群众对多元化解矛盾纠纷的法治需求。

结语

制度权威的形成是中国式法治现代化的标志。^⑭重视行政自纠，意味着行政机关在自我净化、自我革新、自我提高、自我完善的能力显著增强。^⑮推动行政自纠落地开花，使其成为化解行政争议的“主阵地”，是实现行政机关从管理转

^⑬丁伟：《在创新社会治理中不断加强基层建设》，载《西部大开发》，2014年11月15日。

^⑭范进学：《中国式法治现代化之“四重维度论”》，载《东方法学》，2023年4月，第4页。

^⑮余兴涛：《违法行政行为自我纠正机制研究》，载《中共江苏省委党校硕士论文》，2023年6月1日。

向治理、善治的理念变革，是推进行政争议诉源治理的有效举措。行政自纠制度以其天然优势，与司法解纷机制形成互补与合力，共同构建系统性的化解行政争议的法治体系。