

# 法治一体建设视域中的 行政机关负责人出庭应诉

章志远

(华东政法大学 法律学院,上海 200042)

**摘要:**作为一项极具中国本土特色的实践探索,行政机关负责人出庭应诉在24年间经历了依托文件推动的初创期、制度正式入法的生长期和司法解释实施的拓展期三个阶段。置身全面推进依法治国的新时代,行政机关负责人出庭应诉的制度功能应当得到全新阐释。在法治国家、法治政府、法治社会一体建设的视域中,行政机关负责人出庭应诉具有以官员守法带动全民守法、以官民沟通促进实质化解、以个案处理实现诉源治理的时代价值,最高人民法院公布的典型案例为此提供了有力佐证。遵循法治政府建设要率先取得突破、带动法治社会建设的法治发展逻辑,应从必须出庭案件范围划定中的司法裁量、实质性解决行政争议取向的应诉表现和负责人出庭应诉实际效果的公开评价三个方面进一步予以完善。

**关键词:**法治一体建设;行政机关负责人;出庭应诉;诉源治理

**中图分类号:**DF73 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)03-0034-10

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.03.004

行政机关负责人出庭应诉是一项极具中国本土特色的实践探索,24年来在行政法学理论界与实务界一片赞美和质疑声中顽强生长,已经成为我国行政诉讼法所明确认可的诉讼制度。认同者认为,它是“执政为民的试金石”“法治政府建设的风向标”“社会矛盾和社会管理创新的大智慧”“政府自身建设的好抓手”<sup>[1]</sup>;质疑者认为,就司法技术而言,它存在“去专业化”倾向,无助于提升司法公正,只是一种权宜性策略,法律上只需要对被告委托代理人出庭作出一般性宣示即可<sup>[2]</sup>;中立者认为,它的运作逻辑反映出中国行政诉讼自身的特殊性,自始就采取了一种司法政治的生长策略,而非严格依循法律的自治逻辑,体现了中国行政诉讼在夹缝中求突破的生存哲学<sup>[3]</sup>。行政诉讼制度是衡量一个国家法治发达程度与社会文明程度的重要标尺,对行政机关负责人出庭应诉制度的理解应该置身于更为宏大的法治视野进行观察。哪些行政案件的审理需要行政机关负责人出庭应诉,行政机关负责人出庭之后如何在法院的主导之下与原告进行充分有效沟通寻求行政争议的妥善化解以及行政机关负责人

**收稿日期:**2022-03-14

**基金项目:**研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重大项目“法治国家、法治政府、法治社会一体建设进路研究”(21ZDA126)

**作者简介:**章志远,男,华东政法大学法律学院教授,博士生导师,法学博士,教育部“长江学者奖励计划”青年学者,主要从事行政法学研究。

拒不出庭应诉应当承担何种法律后果,不仅关系到行政机关对司法权威的尊重、对法治思维和法治方式的依循,而且关系到国家机关对以人民为中心法治建设理念的贯彻、对中国特色行政审判制度优势的把握,在法治观念、制度和实施层面立体式展现了法治国家、法治政府、法治社会一体建设的成效。为此,行政法学理有必要对这一体现“自下而上与自上而下相结合”<sup>[4]</sup>的法治一体建设地方试验型法治样本进行更为深入的研究。本文追踪行政机关负责人出庭应诉制度24年的生长轨迹,从坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的视角重新审视其内在价值,并就其制度优势如何转化为治理效能进一步促进法治一体建设提出具体的完善构想。

## 一、行政机关负责人出庭应诉制度的生长轨迹

1989年《行政诉讼法》并未就行政机关负责人是否应当出庭应诉作出规定。在20世纪90年代的行政审判实践中,行政机关负责人出庭应诉事例也极为鲜见。1998年6月,陕西省合阳县人民法院向中共合阳县委、合阳县人民政府提出行政首长出庭应诉的司法建议,得到了中共合阳县委、合阳县人大和合阳县人民政府的认可,行政首长出庭应诉制度被列入“加强依法治县工作的决议”和“依法治县三年规划”之中。1999年8月,合阳县人民政府和合阳县人民法院联合下发《关于“贯彻行政首长出庭应诉制度”的实施意见》,在全国范围内率先开展行政首长出庭应诉制度,取得了良好的社会效果和法律效果<sup>[5]</sup>。此后,行政机关负责人出庭应诉在全国逐渐推广开来,并经由2014年《行政诉讼法》修改正式入法,2020年专项司法解释实施成为一项富有中国特色的行政诉讼制度。总体来看,这一制度的生长经历了如下三个阶段。

### (一) 依托文件推动的初创期

在行政机关负责人出庭应诉制度的初创时期,2004年是重要的“拐点”之年。在这一年,作为制度实施典型样本的江苏省海安县,将行政机关负责人出庭应诉作为业绩考核重要内容写入《法治海安建设实施纲要》之中。截至2012年年底,海安县3任县长及200多位行政机关负责人在行政诉讼中应诉,应诉率在7年里保持100%<sup>[6]</sup>。2012年12月,海安县人民政府申报的“行政机关负责人行政诉讼出庭应诉制度”项目成功入选“第二届中国法治政府奖”,此项举措经由民间评奖活动进一步获得了广泛的社会关注。同样是在这一年,国务院《全面推进依法行政实施纲要》首次明确提出,对人民法院受理的行政案件,行政机关应当积极出庭应诉、答辩。此后,国务院和最高人民法院的权威文件交替对行政机关负责人出庭应诉制度提出明确要求。2007年4月,最高人民法院印发《关于加强和改进行政审判工作的意见》,提出人民法院要肯定和支持行政领导出庭应诉,但不宜提出刚性要求和作出强制性规定,可以向行政机关或者有关部门提出建议做好宣传工作,推动这项工作健康发展。国务院《关于加强市县依法行政的决定》指出,要认真做好行政应诉工作,鼓励、倡导行政机关负责人出庭应诉。2009年6月,最高人民法院印发《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》,提出要通过推动行政机关法定代表人出庭应诉制度,为协调、和解提供有效的沟通平台。国务院《关于加强法治政府建设的意见》指出,完善行政应诉制度,积极配合人民法院的行政审判活动,支持人民法院依法独立行使审判权。对人民法院受理的行政案件,行政机关要依法积极应诉,按规定向人民法院提交作出具体行政行为的依据、证据和其他相关材料。对重大行政诉讼案件,行政机关负责人要主动出庭应诉。

国务院和最高人民法院文件的强力推动,使得一场规范行政机关负责人出庭应诉活动的运动在全国各地迅速掀起<sup>[7]</sup>。2011年1月,首部专门规范行政机关负责人出庭应诉制度的省级政府规章《重庆市行政机关行政应诉办法》正式发布。在人民法院的积极助推之下,全国多地人民政府及相关职能部

门或单独或与法院联合发布行政规范性文件,较为完整地勾勒出行政机关负责人出庭应诉制度的基本框架。从地方实践示范区域的经验来看,法院出于行政审判外部环境优化考虑不遗余力的推动、地方党委和政府的有力支持都是该制度生长的重要动力<sup>[8]</sup>。以个案妥善处理为目标的行政机关负责人出庭应诉制度的实践探索,代表了一种新型的“个案处理型府院互动”方式的兴起,呈现“地方大胆创新—司法文件助推—行政系统响应”的生长轨迹<sup>[9]</sup>。依托文件推动的改革模式虽然欠缺形式合法性,但雨后春笋般的联合发文为其入法奠定了扎实基础。

## (二) 制度正式入法的生长期

2014年11月1日,第十二届全国人大常委会第十一次会议通过修订后的《行政诉讼法》,行政机关负责人出庭应诉制度正式获得国家法律认可。修订后的《行政诉讼法》第3条第3款规定:“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭。”尽管社会上对这一新的法律制度能否发挥作用还存在不同评价,但积极助推法律规定落地实施的理性态度更为可取。“既不应任意夸大这一改革的可能功效,不切实际地指望这一制度变革会带来全新的行政作风,也不应无视这一制度变革的积极意义。”<sup>[10]</sup>此后,最高人民法院一直通过司法解释和司法文件形式进一步细化法律规定,使这一法律制度更具可操作性。2015年4月,最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(法释〔2015〕9号),第5条专门规定“‘行政机关负责人’,包括行政机关的正职和副职负责人”“行政机关负责人出庭应诉的,可以另行委托一至二名诉讼代理人”;2016年7月,最高人民法院《关于行政诉讼应诉若干问题的通知》(法〔2016〕260号),提出“依法推进行政机关负责人出庭应诉”“为行政机关依法履行出庭应诉职责提供必要条件”“支持行政机关建立健全依法行政考核体系”;2016年9月,针对福建省高级人民法院“关于如何正确理解和处理行政机关出庭应诉问题”作出〔2015〕行他字第13号电话答复;2018年2月,印发《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称《行诉解释》),用5个条文专门规定行政机关负责人出庭应诉的细化举措。

最高人民法院的上述努力,得到了国务院及地方各级人民政府的支持和配合,行政机关负责人出庭应诉的规范依据日趋多元、效力位阶不断提高、实施效果明显增强,制度进入快速生长阶段。中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,提出要健全行政机关依法出庭应诉制度。2016年6月,国务院办公厅印发《关于加强和改进行政应诉工作的意见》,明确提出行政机关要支持人民法院受理和审理行政案件,保障公民、法人和其他组织的起诉权利,认真做好答辩举证工作,依法履行出庭应诉职责,配合人民法院做好开庭审理工作。2019年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《法治政府建设与责任落实督察工作规定》,将“加强行政复议和行政应诉工作”“落实行政机关负责人依法出庭应诉制度”分别纳入对地方各级人民政府及县级以上地方部门督察的范围之中;中央全面依法治国委员会办公室印发《关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》,行政机关负责人出庭应诉率成为市县法治政府建设示范指标体系中的三级指标之一。河北、广东、福建、吉林等四省在这一时期先后发布省级政府行政应诉规章,提高了行政应诉的刚性要求。上海市人民政府与上海市高级人民法院还联合推出行政机关负责人出庭应诉制度的升级版——出庭旁听讲评“三合一”,并成功入选“第五届中国法治政府奖”<sup>[11]</sup>。从制度的实践运行来看,出庭应诉的行政机关负责人级别不断提高,时任贵州省人民政府副省长陈鸣明和中国证监会党委委员黄炜分别于2016年和2017年开创了省部级领导干部出庭应诉先例;在一些行政案件的实质性化解过程中,行政机关负责人出庭应诉作为辅助性机制发挥了重要作用<sup>[12]</sup>。以贯彻实施修订后的《行政诉讼法》为目标,以法院系统的司法解释、司法文件和党政系统的党内法规、规范性文件、政府规章为依托,行政机关负责人出庭应诉制度在入法后时代获得了长足发展。

### (三) 司法解释实施的拓展期

2014年修订的《行政诉讼法》实施之后,行政机关负责人出庭应诉在实践中也出现了一些新问题:负责人出庭的比率整体不高,一些行政机关不理解、不配合出庭应诉工作时有发生,有的行政机关负责人出庭应诉负担较重,亟须统一规范;《行诉解释》容量有限,对相关内容还需要作进一步规定<sup>[13]</sup>。为了正确理解和适用《行政诉讼法》的规定,充分发挥行政机关负责人出庭应诉制度实质性化解行政争议的功能,最高人民法院于2020年6月印发《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》(以下简称《若干规定》),从明确行政机关负责人出庭应诉的定义和范围、确定人民法院通知行政机关负责人出庭应诉的案件、合理减轻行政机关负责人出庭应诉负担、细化行政机关负责人出庭应诉相关程序、明确行政机关负责人不能出庭的正当理由、规定行政机关负责人出庭效果保障措施及行政机关负责人未履行出庭应诉义务的处理等7个方面作出了详细规定,使得行政机关负责人出庭应诉真正成为一项具有法律约束力的“刚性”制度。此后,行政机关负责人出庭应诉制度继续为党和国家权威文件所认可。2021年1月,中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》,提出要规范和加强行政应诉工作;2021年8月,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,要求认真执行行政机关负责人出庭应诉制度。

在《若干规定》实施一周年之际,最高人民法院于2021年7月发布首批15个行政机关负责人出庭应诉典型案例,从不同角度、不同层面全方位展示行政机关负责人出庭应诉制度在全国各地实施的法律效果、社会效果和政治效果。这些典型案例来自不同省份,覆盖了行政处罚、行政征收补偿、违法建筑拆除、行政协议、行政强制、行政赔偿、工伤认定、行政给付、政府信息公开、行政确认、行政复议等诸多案件类型以及一审、二审、再审等全部诉讼程序,既有协调化解撤诉结案,也有判决被告败诉结案,堪称一幅当代中国行政机关负责人出庭应诉实质性化解行政争议的真实图景。2021年9月,天津市高级人民法院召开主题为“人民法院进一步推进行政机关负责人出庭应诉工作,促进行政争议实质化解,助力法治政府建设”的行政机关负责人出庭应诉十大典型案例新闻发布会,将最高人民法院发布行政机关负责人出庭应诉典型案例的做法延伸到了地方。2020年9月,上海市人民政府公布的《上海市行政应诉工作规定》,成为现行有效的第六部专门规范行政机关负责人出庭应诉的省级政府规章。在率先推进行政机关负责人出庭应诉的江苏省,中共江苏省委全面依法治省委员会办公室与江苏省高级人民法院、江苏省司法厅于2021年12月联合印发《关于深入推进行政机关负责人出庭应诉有关问题的意见》(苏委法办[2021]23号),要求以实质性化解行政争议为着力点,认真组织推进行政机关负责人出庭应诉,努力把行政机关负责人出庭应诉工作打造成法治江苏重要品牌。以《若干规定》的实施和典型案例发布为标志,行政机关负责人出庭应诉制度的功能进入全新的拓展时期,将在法治国家建设进程和行政审判实践发展中扮演越来越重要的角色。

## 二、行政机关负责人出庭应诉制度的功能阐释

回望行政机关负责人出庭应诉制度的实践探索,经历了“地方试行—中央认可—全面推广”和“依托文件—正式入法—专门解释”的发展历程。法院系统虽然在其中一直发挥着重要的推动作用,但党委和政府的大力支持同样不可或缺。特别是在党的十八大之后以习近平总书记为核心的党中央高度重视法治建设,行政机关负责人出庭应诉频频写入党中央一系列重要文件之中,凸显了这一微观制度的宏大时代价值。在法院主导、行政机关和行政相对人双方参与的诉讼格局中,行政机关负责人出庭应诉制度涉及司法权与行政权、行政权与公民权利、法治政府建设与法治社会建设之间的多重复杂关

系,需要立足更为宏大的法治视角对其功能进行再阐释。“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”是习近平总书记在首都各界纪念现行《宪法》公布施行30周年大会上的讲话中首次提出的,随后在第十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话中再次重申,直至成为习近平法治思想的核心要义之一。“法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。”<sup>[14]</sup>新时代行政机关负责人出庭应诉制度的功能定位,需要在法治一体建设的视域中进行系统阐释。

### (一) 以官员守法带动全民守法

作为一个具有中国本土实践特色的概念,法治社会指的是公权力运作系统之外的社会生活的法治化,至少包括“社会成员自我约束的法治化”“社会成员之间关系的法治化”“社会管理者与被管理者关系的法治化”<sup>[15]</sup>。在法治社会建设的任务清单中,全民守法是法治社会的基础工程。“全民守法,就是任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动,任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。”<sup>[16]23-24</sup>在我国这样一个“以吏为师”传统极为深厚的国家,官员守法对全民守法具有重要的示范带动作用。“领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法,人民群众看在眼里、记在心上,并且会在自己的行动中效法。领导干部尊法学法守法用法,老百姓就会去尊法学法守法用法。领导干部装腔作势、装模作样,当面是人、背后是鬼,老百姓就不可能信你那一套,正所谓‘其身正,不令而行;其身不正,虽令不从’。”<sup>[16]141-142</sup>从这个意义上来说,作为“关键少数”的领导干部能否自觉守法、维护法律权威,就成为法治社会基础性工程建设的关键环节。只有紧紧抓住官员守法这个“牛鼻子”,全民守法的局面才具有实现的可能。

在行政机关负责人出庭应诉制度已经正式入法并成为法律的刚性要求时,其实施效果如何实际上就是官员普遍守法局面实现与否的重要标尺。按照《若干规定》第4条的规定,对于涉及食品药品安全、生态环境和资源保护、公共卫生安全等重大公共利益,社会高度关注或者可能引发群体性事件等的案件,人民法院应当通知行政机关负责人出庭应诉。如果行政机关负责人寻找各种借口敷衍了事、无正当理由不出庭、出庭之后又不出声,甚至对法院出庭应诉建议置之不理,那么这项制度就会完全沦为摆设,本质上就是官员带头违法。尤其是在相关党内法规和规范性文件已经将此举措明确列入党政机关负责人履职尽责和督察问责事项清单之后,行政机关负责人出庭应诉制度就已经被赋予更高的政治含义。“依法行政观念不牢固”依旧是当下法治政府建设中难啃的硬骨头,必须“用法治给行政权力定规矩、划界限”<sup>[16]34</sup>。在当事人提起的每一个行政诉讼案件的背后,往往都蕴藏着复杂的行政争议和激烈的利益冲突,行政机关负责人出庭应诉制度的落空将加剧当事人的对抗情绪,容易滋生更多非理性维权和干扰正常诉讼秩序的行为。相反地,如果行政机关负责人能够依法履行出庭应诉的义务,就既能够体现行政机关对人民法院的尊重和支持,也能够缓解当事人的对立情绪,在法院主导之下寻求行政案件的公正处理。在最高人民法院公布的典型案例二“江苏中厦集团有限公司诉黑龙江省大庆市让胡路区人民政府住房和城乡建设局行政处罚案”中,人民法院与行政机关均高度重视,大庆中级人民法院由院长担任审判长主审案件,让胡路区住建局局长及相关负责人全程参与行政应诉活动。在充分做好应诉准备工作的基础上,严格规范参加庭审活动,“出庭且出声”“出庭出效果”,充分表明让胡路区住建局的负责人具有较强的法治意识,对法律尊崇敬畏,勇于接受法律监督。同时,大庆中级人民法院合理利用现代科学技术,使庭审更加公开透明,并取得了良好的社会反响,发挥出庭应诉功能的最大化,实现了“审理一案、教育一片”的最优效果<sup>[17]</sup>。

### (二) 以官民沟通促进实质化解

追溯行政诉讼制度的实践发展史,“实质性解决行政争议”在2010年之后频频出现于最高人民法

院的工作报告、领导讲话、裁判文书和各级人民法院的行政审判白皮书之中,成为人民法院行政审判工作的指导思想。《若干规定》第11条第3款有关“行政机关负责人出庭应诉的,应当就实质性解决行政争议发表意见”的规定,使得“实质性解决行政争议”概念首次被最高人民法院司法解释明确认可,丰富和发展了2014年修订的《行政诉讼法》第1条新增的“解决行政争议”目标,拉开了实质性解决行政争议具体路径的探索序幕。实质性解决行政争议旨在从整体上一揽子彻底解决原被告之间的行政争议及相关民事争议,避免出现“案结事不了”“官了民不了”的后遗症。从近年来的行政审判实践来看,依法作出具有明确内容指引的裁判、依法调解和协调化解撤诉是实质性解决行政争议的三种基本路径。作为这些基本路径特别是协调化解的配套机制,行政机关负责人出庭应诉具有重要的支撑作用。在中国特色党政体制下,行政机关负责人往往是被诉行政行为的知晓者、批准者和行政系统资源的掌控者、分配者,在行政争议能否获得实质性解决上能够起到关键作用。尤其是在被诉行政行为并非完美无缺、当事人利益受到直接损害时,行政机关负责人出庭应诉之后与当事人之间的坦诚沟通,能够消解当事人的怨气和误解,为最终的实质性解决行政争议创造条件。可以说,“始终坚持以实质性化解行政争议为重要目标”是最高人民法院在制定《若干规定》时主要遵循的基本原则<sup>[13]</sup>。

2014年修订的《行政诉讼法》实施以来,行政机关负责人出庭应诉制度的局部成功实践已经成为实质性解决行政争议的“催化剂”。在最高人民法院2017年6月公布的首批本院行政审判十大案例中,首案“林建国诉济南市房管局房屋行政管理案”最终以行政调解书方式结案,第四个案例“张道文等诉四川省简阳市人民政府侵犯客运人力三轮车经营权案”最终以判决确认违法方式结案,个中都有行政机关负责人的出庭应诉和积极配合之功。<sup>①</sup>在最高人民法院公布的典型案例九“张家港保税区润发劳动服务有限公司诉江苏省无锡市人力资源和社会保障局行政确认系列案”中,杜某某等8人的案件基于同一起交通事故引发,但其中有人在救治中死亡,有人超过法定退休年龄,其中还涉及层层转包等问题,情况错综复杂,一并协调化解行政争议的难度较大。无锡市人社局负责人积极出庭出声,庭后继续对接梁溪区人民法院与行政相对人,配合梁溪区人民法院开展协调化解工作。历经3个多月的反复沟通,最终就工伤保险待遇支付达成一致意见,实质性化解了行政争议和后续民事争议,使受伤职工能够及时获得医疗救助和经济补偿,润发公司撤回7起起诉案件及1起上诉案件。在本案实质性化解行政争议的过程中,无锡市人社局出庭负责人成为搭建在行政机关与行政相对人之间、行政机关与人民法院之间的坚固桥梁<sup>[17]</sup>。在上海市高级人民法院和安徽省高级人民法院相继发布的“完善行政争议实质性解决机制的意见”中,行政机关负责人出庭应诉都被明确规定为实质性解决行政争议的一项重要机制。苏委法办〔2021〕23号文进一步要求,行政机关负责人出庭应诉应当“致力于”实质性解决行政争议,可以主动建议人民法院组织协调,确保“出庭出声”取得实效。这些实践新探索既为《若干规定》的制定提供了鲜活素材,也为实质性解决行政争议配套机制的健全奠定了扎实基础。

### (三) 以个案处理实现诉源治理

社会矛盾纠纷化解是法治社会建设的坚实屏障,也是法治社会建设的重点内容。党的十八大以来,构建多元化纠纷解决体系、促进诉源治理成为执政党创新社会治理的重要政策主张。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平;健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲

<sup>①</sup>参见最高人民法院行政调解书(2016)最高法行再17号、最高人民法院行政判决书(2016)最高法行再81号。

裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,努力将矛盾化解在基层。《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出,完善调解、信访、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制;《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》提出,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,努力将矛盾纠纷化解在基层;《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,健全行政争议实质性化解机制,推动诉源治理。习近平总书记高度重视社会矛盾纠纷的源头治理,强调“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”,“要推动更多法治力量向引导和疏导端用力”<sup>[14]</sup>。近两年来,通过行政审判实现诉源治理已成为人民法院的重要指导思想。所谓行政审判的诉源治理,“是指人民法院在依法履行行政审判职责的过程中,围绕行政争议化解和诉求源头防控,通过诉讼内外单独或联合行动,实现确立公权行使规则和融入社会治理进程有机统一的状态”<sup>[18]</sup>。《若干规定》坚持以推进诉源治理为重要使命,进一步丰富了诉源治理机制的内涵和实践<sup>[13]</sup>。

就理想类型的“诉求”源头治理而言,行政审判活动旨在通过个案公正处理树立明确法律规则、厘清权力行使边界,使“审一案、推全案、管类案、减量案”成为行政诉讼制度的新常态。也就是说,人民法院行政审判工作要及时实现从定分止争向少讼无讼的策略转变。行政机关负责人出庭应诉对双方当事人重新检视自身行为、助推诉源治理都有裨益。一方面,有助于行政机关负责人了解案情、发现不足、举一反三,避免再犯类似错误,从源头上减少矛盾纠纷;另一方面,能够教育其他旁听的行政机关工作人员尊法学法守法用法,促进行政相对人了解行政执法尺度和行政裁量过程,进一步规范自身行为,避免引起不必要的行政执法活动。在最高人民法院公布的典型案例一“北京富宁经贸有限责任公司宁夏特产连锁超市诉北京市东城区市场监督管理局行政处罚决定及北京市东城区人民政府行政复议案”中,北京市东城区副区长、东城市场监管局局长作为行政机关负责人出庭应诉,本案同时作为行政执法人员的法制公开课。市场监管局局长表示:“此次公开庭审是一次难得而生动的法制教育课,对规范食品行政执法起到了积极的引领作用,今后要避免机械执法,主动结合生产实际,确保罚责相当。”政府副区长的出庭应诉,对政府职能部门深入推进依法行政、加强法治政府建设发挥了良好示范作用,真正实现了“出庭一件,规范一片”的目标。在典型案例三“王某某诉吉林省白山市人力资源和社会保障局行政确认案”中,白山市人社局分管退休审批事务的副局长在二审程序中作为行政机关负责人出庭应诉,通过参加庭审活动以及开展庭审结束之后的调查、核实工作,认识到执法工作中存在的问题,切实采取措施保障人民群众的合法权益,最终赢得行政相对人的理解与尊重,双方当事人各自撤回诉讼,并从根源上遏制了大量潜在的行政争议,“解决一案、带动一片”,真正实现“案结事了”的裁判效果<sup>[17]</sup>。这些鲜活的案例,充分展现了行政机关负责人出庭应诉制度实施具有的诉源治理溢出效应,为加快法治一体建设步伐提供了新的思路。

### 三、行政机关负责人出庭应诉制度的发展展望

行政机关负责人出庭应诉由边缘逐渐走向中央、由地方局部试验走向国家正式制度,已历经24年之久,个中探索发展体现了中国行政审判的本土特色,也彰显出中国行政审判的制度自信。《若干规定》的实施,以及尤其是最高人民法院首批相关典型案例的发布,预示着行政机关负责人出庭应诉制度将在实质性化解行政争议、促进诉源治理、助推法治一体建设方面发挥更大作用,回应社会转型对“让司法更能司法”<sup>[19]</sup>的现实需求。遵循法治政府建设要率先取得突破、带动法治社会建设的法治发展逻辑,未来应从三个方面进一步完善行政机关负责人出庭应诉制度。

### (一) 必须出庭案件范围划定中的司法裁量

就立法原意而言,《行政诉讼法》第3条第3款中的两个“应当”的含义并不完全相同。前一个“应当”更多偏向倡导性规定,后一个“应当”则属于强制性规定。法〔2016〕260号和《行诉解释》第129条列举了4类“应当”出庭的案件类型,旨在将倡导性规定变为强制性规定、明确行政机关负责人“必须”出庭应诉的情形。《若干规定》第4条则以人民法院“应当通知”和“可以通知”并行的做法取代先前的“书面建议”,特别是“人民法院认为需要通知行政机关负责人出庭应诉的其他情形”的兜底式规定,事实上扩大了行政机关负责人“必须”出庭应诉的案件范围。此举表明,哪些案件行政机关负责人必须出庭应诉与其说是立法决断问题,毋宁说是司法裁量问题。出庭范围上司法裁量权的回归,为进一步优化行政审判司法环境、确立司法权威创造了条件,也为行政机关负责人出庭应诉更大作用的发挥提供了可能。人民法院应当基于对《行政诉讼法》《行诉解释》《若干规定》以及最高人民法院其他相关司法文件的整体性解释,把握行政机关负责人必须出庭应诉案件范围确定的主动权,为行政审判制度功能的发挥创造条件。

随着行政争议多元化解体系的丰富和完善,行政争议诉前分流和繁简分流的作用日渐凸显。人民法院应当着眼“繁案精审”和“实质化解”划定行政机关负责人应当出庭应诉的案件范围,通过精准选定案件类型和良性府院互动促成案件争议的实质性解决,避免出庭应诉完全流于形式或沦为负担。在当下的行政审判实践中,简单案件快速审理受到更多重视,而复杂案件如何得到精审仍然有待破题。笔者认为,当诉前程序无法实现案件分流、人民法院作出登记立案之时,就应当根据最高人民法院《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》的规定,通过案件繁简情况评估适时决定是否通知行政机关负责人出庭应诉。在复杂案件中,涉及行政争议与民事争议交织、被诉行政行为政策依据发生变迁、基本民生需要政府兜底等特殊情形,尤其需要得到行政机关的积极配合通过协调方式得以化解,这类案件应当成为今后行政机关负责人必须出庭应诉的基本面。

### (二) 实质性解决行政争议取向的应诉表现

行政争议的实质性解决,是指“人民法院在审查行政行为合法性的基础上,围绕行政争议产生的基础事实和起诉人真实的诉讼目的,通过依法裁判和协调化解相结合并辅以其他审判机制的灵活运用,对涉案争议进行整体性、彻底性的一揽式解决,实现对公民、法人和其他组织正当诉求的切实有效保护”<sup>[12]</sup>。在当下的行政审判实践中,颇受理论界质疑的协调和解方式却备受法院青睐,几乎成为行政争议实质性解决的代名词。这种做法既造成《行政诉讼法》第60条关于依法调解的规定落空,也进一步模糊了人民法院的裁判者角色。究其原因,与行政机关对自身面子和威信的顾及、审计监督和纪检监察的外在考验有关<sup>[20]</sup>。在行政机关负责人出庭应诉制度积极功能得到进一步激发的有利条件下,这种状况应当及时得到调适。

在人民法院的主导和释明之下,出庭应诉的行政机关负责人应当更加积极主动配合法院做好调解工作,实现法律框架内行政争议的实质性解决。一方面,行政机关负责人应当紧紧围绕被诉行政行为的合法性、合理性进行陈述、答辩、提交证据、辩论,通过全方位展示行政行为作出过程的各种规范考量,寻求当事人的理解。另一方面,对于被诉行政行为存在的种种问题,行政机关负责人应当勇于自行纠错,最大限度节约行政争议的化解成本。对于被诉行政行为虽不存在合法性争议但当事人确实存在亟待解决的实际困难的,行政机关负责人应当在应诉过程中拿出切实的解决方案,为人民法院依法调解或者协调化解结案奠定基础。只有通过这种高质量的府院互动,行政争议实质性解决才具有可能。



### (三) 负责人出庭应诉实际效果的公开评价

法〔2016〕260号和《若干规定》第14条都规定,人民法院可以通过适当形式将行政机关负责人出庭应诉情况向社会公开,并向同级人大常委会报告、向同级人民政府进行通报。这种公开评价行政机关负责人出庭应诉实际效果的做法,能够倒逼行政机关认真履行法定职责、促成行政争议实质性解决。习近平总书记指出:“党委是起领导核心作用的,各方面都应该自觉向党委报告重大工作和重大情况,在党委统一领导下尽心尽力做好自身职责范围内的工作。报告一下有好处,集思广益,群策群力,事情能办得更好。”<sup>[21]</sup>今后,人民法院应当积极向当地党委汇报行政机关负责人出庭应诉的实际效果,主动争取当地党委的大力支持,将党的领导的政治优势转化为行政机关负责人出庭应诉制度的治理效能。

就向社会公开的“适当形式”而言,人民法院具有广泛的拓展空间。具体来说,公开的形式包括“庭内公开”和“庭后公开”两种类型。其中,庭内公开,是指人民法院将庭审本身直接向公众开放,通过一定范围的“公众围观”营造司法剧场化效应,倒逼出庭应诉的行政机关负责人严格依法履职。在实践中,组织更多行政机关负责人和行政执法人员旁听观摩庭审过程、通过媒体直播向公众开放都是常见形式。庭后公开,是指人民法院以书面形式将行政机关负责人出庭应诉的实际效果公之于众,通过数据、排名“让事实说话”,促进行政机关负责人出庭应诉制度运行持续向好。在实践中,司法建议、行政审判白皮书等都是庭后公开的重要载体,今后应当努力将其向全社会而非行政机关内部予以公开。可以预见的是,随着公开范围、公开内容、公开程度的不断加强,富有“中药”性质的行政机关负责人出庭应诉制度将发挥越来越重要的作用,在坚持法治一体建设的新时代与整个行政诉讼制度一起实现涅槃重生。

#### 参考文献:

- [1]江必新.积极推进行政机关负责人行政诉讼出庭应诉工作[N].人民法院报,2011-07-13(5).
- [2]吕尚敏.行政首长应当出庭应诉吗?——在司法的技术、权能与功能之间[J].行政法学研究,2009(4):98-103.
- [3]卢超.行政诉讼行政首长出庭应诉制度:司法政治学的视角[J].北方法学,2015(4):113-119.
- [4]章志远.法治一体建设地方试验型模式研究[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(2):88-97.
- [5]朱云峰.行政首长出庭制度14年之调查[N].人民法院报,2012-08-20(5).
- [6]何海波,晏舛,严驰恒.法治的脚步声——中国行政法大事记(1978—2014)[M].北京:中国政法大学出版社,2015:214.
- [7]章志远.行政诉讼中的行政首长出庭应诉制度研究[J].法学杂志,2013(3):94-104.
- [8]贺欣.法院推动的司法创新实践及其意涵——以T市中级人民法院的行政诉讼为例[J].法学家,2012(5):1-13.
- [9]章志远.中国行政诉讼中的府院互动[J].法学研究,2020(3):3-19.
- [10]何才林.行政首长出庭应诉,让“民告官”不再“难见官”[N].人民法院报,2015-02-04(2).
- [11]中国政法大学法治政府研究院.中国法治政府奖集萃:第五届[M].北京:社会科学文献出版社,2018:29.
- [12]章志远.行政争议实质性解决的法理解读[J].中国法学,2020(6):122-141.
- [13]黄永维,梁风云,章文英.《关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》的理解与适用[J].人民司法,2020(22):31-34.
- [14]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[J].求是,2021(5):4-15.
- [15]陈柏峰.中国法治社会的结构及其运行机制[J].中国社会科学,2019(1):65-88.
- [16]习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020.
- [17]行政机关负责人出庭应诉典型案例[N].人民法院报,2021-7-30(3).

- [18]章志远.新时代行政审判因应诉源治理之道[J].法学研究,2021(3):192-208.
- [19]顾培东.人民法院改革取向的审视与思考[J].法学研究,2020(1):3-26.
- [20]章志远.作为行政争议实质性解决补充机制的司法调解[J].学习与探索,2021(12):64-73.
- [21]中共中央党史和文献研究院.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2021:54.

## The Head of Administrative Organ Appearing in Court to Respond to Lawsuits in the Perspective of Integrated Construction of the Rule of law

ZHANG Zhiyuan

(School of Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

**Abstract:** As a practical exploration with the Chinese local characteristics, the head of administrative organ appearing in court to respond to lawsuits has experienced three stages in the past 24 years: the initial stage driven by documents, the growth stage of the system being formally incorporated into the law and the expansion stage of the implementation of judicial interpretation. In the new era of comprehensively promoting the rule of law, the institutional function of the head of administrative organ appearing in court to respond to lawsuits should be completely explained. In view of the integrated construction of a country under the rule of law, a government under the rule of law and a society under the rule of law, the head of administrative organ appearing in court to respond to lawsuits has the value of the times that the universal observance of law is driven by law-abiding officials, substantive resolution is promoted through communication between officials and people and the governance of litigation source is realized through individual cases handled. The typical cases published by the Supreme People's Court provide strong evidence for this. Following the development logic of the rule of law that the construction of a government under the rule of law should take the lead in making a breakthrough and driving the construction of a society under the rule of law, improvement is necessary in three aspects: the judicial discretion in the delimitation of the scope of cases that must appear in court, the response performance of the orientation of substantive settlement of administrative disputes, and the public evaluation of the actual effect of the person in charge to appear in court.

**Key words:** integrated construction of the rule of law; the head of administrative organ; appearing in court to respond to lawsuits; governance of litigation source



(责任编辑 张伟 郑英龙)