

解志勇◎著

行政诉讼调解

XINGZHENG SUSONG TIAOJIE

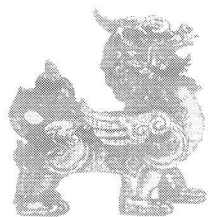
《行政诉讼法》的颁布实施，对于有效解决行政争议、保护公民法人和其他组织合法权益、监督行政机关依法行政具有重要作用。随着经济社会的发展，《行政诉讼法》实施也遇到了很多困难和问题，除众所周知的行政审判体制、地方和行政干预、法治环境等的因素外，《行政诉讼法》存在的制度设计缺陷也是一个重要原因，其中行政诉讼不得调解的规定就十分典型。



国家社会科学基金项目成果



中国政法大学出版社



行政 诉讼 调解

XINGZHENG SUSONG TIAOJIE

解志勇◎著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政诉讼调解 / 解志勇著. —北京: 中国政法大学出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5620-4402-4

I. ①行… II. ①解… III. ①行政诉讼-调解(诉讼法)-研究 IV. ①D915. 414

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第142790号

书 名 行政诉讼调解

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)

北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

010-58908325(发行部) 58908334(邮购部)

编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com

承 印 固安华明印刷厂

规 格 720mm×960mm 16开本 20.625印张 335千字

版 本 2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-4402-4/D·4362

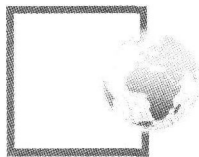
定 价 49.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由我社负责退换。

国家社会科学基金项目成果

本书由中国政法大学 211 工程三期项目“社会转型期的法治政府建设与公民权利保障”资助出版



序

《行政诉讼法》的颁布实施，对于有效解决行政争议、保护公民法人和其他组织合法权益、监督行政机关依法行政具有重要作用。随着经济社会的发展，《行政诉讼法》实施也遇到了很多困难和问题，除众所周知的行政审判体制、地方和行政干预、法治环境等的因素外，《行政诉讼法》存在的制度设计缺陷也是一个重要原因，其中行政诉讼不得调解的规定就十分典型。

行政诉讼不得调解的立法初衷，是为了防止行政机关在诉讼中擅自处分法律赋予的职权职责，以牺牲公共利益的方式求得争议的解决。然而，在行政诉讼实践中，诉讼不得调解的规定，使得许多本来能够通过调解解决的矛盾和纠纷，变得无法解决，甚至派生出许多新矛盾，引发社会问题，这不仅没有实现解决行政争议的诉讼目的，也伤及《行政诉讼法》的权威，背离了行政诉讼制度的初衷。

正如本书所说，由于法律传统、历史文化背景的不同，各国行政诉讼（或司法审查）在处理行政争议的方式上存在较大差异，但多数国家均认可行政诉讼调解的方式。无论从政治哲学的角度，还是法理的角度，以及宪政和诉讼法学的角度审视，行政诉讼都不应该排斥调解制度，中国也不应例外。当然，确立行政诉讼调解制度，需要正确把握和处理好“当事人合意与强制”、“当事人主义与职权主义”、“程序正义与实体正义”三对基本关系，对行政诉讼调解制度进行准确定位。

行政诉讼作为一项实践性极强的法律制度，每一项具体制度和法律条文的设计，都应应以社会生活为基本依据，以解决实际问题为主要目的。现实的情况是，司法实践强烈呼唤行政诉讼调解制度。因此，行政法学研究必须回应现实，研究现实生活中最引人关注的问题，推动行政诉讼制度的完善，发



挥行政诉讼法化解社会矛盾的基本功能。《行政诉讼调解》一书就是在这样的背景下完成的。

志勇博士醉心于学术研究十余年，刻苦钻研，勤奋努力，在行政法学、行政诉讼法学和卫生法学等领域，取得了丰硕的研究成果，受到学术界的广泛认可和实务部门的关注。关于完善行政诉讼调解制度的立法建议，还得到中央国家机关和国家领导人的重视。与此同时，作者还亲自参加司法实践和行政实践，高度关注行政法实践问题。本书的很多观点和立法建议，就体现了作者理论联系实际的治学态度。

本书力求全面、准确、深刻地对行政诉讼调解制度进行剖析，从行政诉讼调解基本理论入手，对行政诉讼调解的内涵、性质与定位，理论基础，行政诉讼调解制度的必要性、可行性等问题进行了全面、系统的研究，体系完整、结构严谨、层次分明。本书还特别重视比较研究，对两大法系主要国家和地区相关理论和实证法进行了细致比较，结合中国实际，对中国行政诉讼调解制度的目标模式、基本原则、基本内容和立法架构等一系列问题进行了探讨，提出了自己的建议和立法设想。这些建议和设想对《行政诉讼法》的修改，具有重要参考价值。

是为序。

马怀德

2012年3月于北京

序 / 1

导 言 / 1

第 一 编

行政诉讼调解基础理论

第一章 行政诉讼调解的内涵、性质与定位 / 14

第一节 行政诉讼调解的含义及相关概念 / 14

第二节 行政诉讼调解的性质 / 24

第三节 国内法上的相关制度与实践之比较 / 29

第二章 建构行政诉讼调解制度的理论基础 / 40

第一节 关于方法论的说明 / 40

第二节 行政诉讼的目的和根本任务 / 45

第三节 行政权的属性与行政职权处分 / 48

第四节 意思自治理论与行政职权的处分 / 68

第五节 行政裁量、不确定法律概念和行政判断
余地理论与行政职权的处分 / 72

第六节 形式法治和实质法治主义理论与行政职权的处分 / 83

第三章 建立行政诉讼调解制度的必要性、可行性分析 / 123

第一节 建立行政诉讼调解制度的必要性分析 / 124



第二节 建立行政诉讼调解制度的可行性分析 / 133

第三节 建立行政诉讼调解制度产生的理论影响 / 139

第四章 域外国家或地区行政诉讼调解制度考察 / 154

第一节 德国行政诉讼和解制度 / 154

第二节 中国台湾行政诉讼调解（和解）制度 / 164

第三节 美国和日本的诉讼调解 / 177

第二编

行政诉讼调解制度的建构

第一章 行政诉讼调解的基本原则 / 184

第一节 调解基本原则概说 / 184

第二节 合法调解原则与合理调解原则 / 197

第三节 有限适用原则 / 203

第四节 当事人自愿原则 / 206

第二章 调解的适用范围 / 209

第一节 调解适用范围概说 / 209

第二节 可适用行政诉讼调解的诉讼类型 / 214

第三节 不适用行政诉讼调解的范围 / 228

第三章 调解的成立要件 / 235

第一节 实体法上的成立要件 / 235

第二节 程序法上的成立要件 / 242

第四章 调解的程序构造 / 247

第一节 正当程序理念下的调解程序 / 247

第二节 调解模式的选择——调解与审判的关系 / 250

第三节 具体程序的设计 / 257

第四节 第三人参加调解问题 / 266

第五章 调解的效力 / 271

第一节 判决的形式效力 / 272

第二节 判决的实质效力（上）：既判力 / 275

第三节 判决的实质效力（下）：执行力和形成力 / 285

第六章 调解瑕疵及其救济 / 289

第一节 概 述 / 289

第二节 调解的瑕疵 / 292

第三节 瑕疵的救济 / 295

参考文献 / 302



导 言

面对社会转型期各种社会矛盾日益复杂化的严峻挑战，1989年颁布的《行政诉讼法》面临诸多困境，越来越难以适应及时、公正、高效解决行政争议，维护国家稳定大局、监督依法行政、改善政府与公民关系等现实需要。行政诉讼调解制度的缺失，使行政诉讼异化为行政机关、相对人和法院之间的“零和博弈”甚至是“负和博弈”，严重弱化了行政诉讼的权利保护、权力监督制约和社会和谐促进功能，削弱了群众对行政机关、法院和《行政诉讼法》的信任，加剧了群众“信访不信法”的情绪。因此，应该立足实践需要和中国国情，尽快修改《行政诉讼法》，建构行政诉讼调解制度。

一、问题的提出：调解制度缺失的原因及弊端

《行政诉讼法》第50条规定：“人民法院审理行政案件，不适用调解。”这是关于行政诉讼裁判不得适用调解的实证法依据。正是这一规定，使得调解这一解决纠纷、解决争议的重要、有效模式，从此远离了行政诉讼。在我国最早作出有关行政诉讼不得调解的规定的，是1985年11月6日最高人民法院《关于人民法院审理经济行政案件不应进行调解的通知》。该通知认为，审查和确认主管行政机关依据职权所作的行政处罚决定或者其他行政决定是否合法、正确，不同于解决原、被告之间的民事权利、义务关系问题，人民法院不应进行调解，而应在查明情况的基础上作出公正的判决。1987年最高人民法院在《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》中，再次就行政案件不适用调解作了重申规定。1989年的《行政诉讼法》所作出的“行政诉讼不适用调解”的规定，是这一行政诉讼指导



思想的直接延续。

这一历史时期,学术界对这一规定持基本肯定的态度:或者认为行政诉讼不适用调解是行政诉讼的特有原则^{〔1〕};或者认为不适用调解是行政诉讼案件审理中的基本要求^{〔2〕};或者认为是行政诉讼应该适当考虑公共利益的具体表现^{〔3〕};或者解读为被告不得处分法定职权原则的当然延伸和必然结果^{〔4〕};或者认为行政诉讼审查的是具体行政行为的合法性,结论要么是合法,要么是违法,不存在其他可能性,因而无调解的必要性^{〔5〕};甚至有学者指出,行政诉讼中适用调解,有可能会损害当事人、国家和社会公共利益^{〔6〕}。客观地讲,在当时的历史条件下,学者们一边倒地认可行政诉讼不得适用调解的规定,有其历史的必然性和合理性,然而,随着时代的发展,国家行政向公共行政的改革,消极行政向积极行政的嬗变,既有理论的缺陷逐步显现。

一方面法律禁止调解,另一方面调解又为现实迫切需要,二者博弈的结果则是,借由原告撤诉形式为表象的种种游离于法律之外的变相“协调”大行其道,形成对法律秩序、原告合法权益和公共利益的巨大威胁。从纠纷解决的组织角度看,如果没有调解制度,无论是人民法院、仲裁机构,还是其他相关机构,其解决争议、纠纷的能力,将大打折扣。从法律的角度看,无论是诉讼法,还是实体法,其权利保护的实效性,将受到质疑。

从整个行政诉讼制度的宏观和微观角度审视,不难发现“行政诉讼不适用调解”这一硬性规定,以及其核心理论依据,即所谓的“行政权(行政职权)不可处分”原理,不但与行政诉讼其他相关制度之间存在着明显的逻辑矛盾,而且有背离行政诉讼制度价值之嫌。对一项制度的优劣进行评价,不仅要考察法律规定的完备程度,还要考察它是否得到了法律意义上的实现,以及实践中是否存在理论与现实的矛盾和冲突。事实上,禁止调解制度就是这种理论与现实的激烈矛盾和冲突的典型代表。

〔1〕 参见朱维究主编:《行政诉讼法原理》,中国政法大学出版社1988年版,第64页。

〔2〕 参见黄学贤、杨海坤:《新编行政诉讼法学》,中国人事出版社2001年版,第184页。

〔3〕 参见张树义:《冲突与选择:行政诉讼的理论与实践》,时事出版社1992年版,第25页。

〔4〕 参见于安、江必新、郑淑娜编著:《行政诉讼法学》,法律出版社1997年版,第86页。

〔5〕 参见吴庚:《行政争讼法论》,三民书局1999年版,第217页;另见林莉红:《行政诉讼法学》,武汉大学出版社2001年版,第215页。

〔6〕 参见于安主编:《行政诉讼法通论》,重庆出版社1989年版,第146页;另见林莉红:《行政诉讼法学》,武汉大学出版社2001年版,第217页。

第一，行政诉讼的着眼点定位发生偏差，其根本任务设计是片面的、不完整的。调解是解决纠纷或者争议的重要手段，但是行政诉讼法对该制度进行了彻底否定和摒弃。这就意味着，《行政诉讼法》对行政诉讼根本任务的定位发生了偏差——并不着眼于解决纠纷或者争议，而是其他的什么东西。

第二，行政诉讼的实际制度设计与目的^{〔1〕}设计不一致。行政诉讼的主要目的是保护相对人合法权益，监督行政机关依法行政。显然，拒绝适用调解，将不利于某些争议的根本解决，那么保护相对人合法权益就无从谈起。同时，如果没有调解制度，至少部分行政案件（如行政行为存在合理性问题时），当事人合法权益是无法通过行政诉讼实现的。此外，不适用调解还意味着，人民法院只对行政行为进行选择监督，适合监督则监督，不适合监督则拒之门外。换句话说，不适用调解的制度设计与行政诉讼目的设计是悖论。

第三，行政诉讼的效率或者公正性将受到挑战或质疑。客观地讲，由于事实原因、法律原因或者其他原因，对某些行政诉讼案件进行合法性判断，是十分困难的。如果一定要追求实体公正，诉讼效率势必难以保证；如果要追求诉讼效率，恐怕又要以牺牲公正为代价。调解制度恰恰可以弥补这个缺憾。如果有调解制度，在查清基本事实的前提下，通过忽略难以查明的事实，或者模糊法律争议焦点，则往往能够收到奇效。当然，这一切都必须以当事人同意调解为前提。

第四，单一的合法性判断审判模式，把行政诉讼置于非黑即白的简单逻辑泥沼，把行政诉讼简单化为“零和游戏”而非“双赢或多赢游戏”，常常把法院、原告、被告都逼到进退维谷的境地。无需多言，是与非的简单化判断，根本无法实现监督和维护行政机关依法行政的任务。这样做也误导了行政机关作出行政决定和对待诉讼的态度，因为它只有合法与违法两种可能，导致其只进行简单化思维，以及拼命抵制法院对其行政行为的违法判断。实践中法院受到行政机关的抵制、干扰和胁迫，被迫作出许多违法裁判，等于维护了违法行政，这对司法公信力、行政公信力、社会和谐都是致命的伤害。

〔1〕 虽然学界对行政诉讼目的内容的表述还存在一些差异，但是在“保护公民、法人和其他组织合法权益”及“监督和维护行政机关依法行使行政职权”方面基本是一致的。也有人主张《行政诉讼法》第1条规定的“为保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权”，就是行政诉讼目的内容，所以还要包括“保证人民法院正确、及时审理行政案件”这一目的。这一主张混淆了行政诉讼目的与《行政诉讼法》的目的。



第五,使许多行政纠纷从性质上转化为政治对立。因为法院无法有效化解原被告之间的行政争议,行政机关又无法做出让相对人信服的解释,常常使一些平常的法律纠纷,转化为“官民对立”、“群体性事件”,进一步削弱行政机关和法院的社会公信力,导致社会对立和正义标准的模糊与丧失。

第六,人民法院的司法功能无法完全、正确发挥。人民法院的传统和现代功能都要求“定分止争”,充当社会的“平衡器”。然而,没有调解的行政诉讼,是不完整的行政诉讼,从制度设计上,无法实现人民法院的此项功能。

据《最高人民法院公报》公布的数据,从2000年至2009年,原告撤诉率一直居于30%至42%的高位,个别年份甚至高达惊人的69%;^[1]相比之下,原告胜诉的比例仅徘徊在12%至20%的区间,而且只有2000年、2005年和2008年三个年份接近20%,多数年份在15%左右;相反,支持被告或驳回原告起诉的比例,一般都在25%以上,其中,2002年、2003年、2004年、2007年和2008年五个年份更是接近惊人的40%。不难看出其消极后果:法院由被动、中立的裁判者,异化为积极、主动的法律规避者和“被告支持者”;原告诉权得不到有效保护,开始诉诸法律之外的途径等。

二、不适用调解:《行政诉讼法》的内在逻辑矛盾

还应该强调指出,文本意义上的不适用调解原则,与《行政诉讼法》中的其他规定也充满矛盾。如第67条,“公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的,有权请求赔偿。……赔偿诉讼可以适用调解”,与第50条的规定明显存在矛盾和不协调。

一方面,《行政诉讼法》并没有排除行政赔偿诉讼适用调解。第50条的规定是一个概括性规定,意味着所有行政案件不适用调解,那么,“行政赔偿案件”是不是就不属于“行政案件”的范畴?如果不属于,它又何以规定在《行政诉讼法》中呢?如果属于行政案件,那么第50条的规定就是不周延的。显然,行政赔偿案件属于行政案件范畴,这是人所共知的常识。

那么,我们可以看到一个隐藏在文本之后的推论:行政案件可以至少分

[1] 参见李广宇:“《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》的理解与适用”,载《人民法院报》2008年2月1日,第6版。

为两种或多种，一般案件不适用调解。但是，行政赔偿案件因其满足了某些“潜在的、隐含的”条件或要求，属于例外。在这个基础上，我们是否可以大胆猜测，在其他行政案件中，仍然存在一部分案件像赔偿案件一样，同样具备某些“潜在的、隐含的”条件或要求，也应该属于例外呢？只不过限于立法之初的认识水平，立法者忽略掉了罢了。可以说，如果能够找到这些“潜在的、隐含的”条件或要求，关于调解的问题，就迎刃而解了。

另一方面，考虑到第50条是规定在第七章“审理和判决”一章中，著名行政法学家、《行政诉讼法》立法起草组重要成员应松年教授，曾经这样解释这一矛盾重重的规定：“所谓不适用调解，可以解释为行政案件不得以调解方式结案”。言外之意，审理程序中可以适用调解，但是最后不得适用调解书的裁判形式。可见，应松年教授也认为不得适用调解的规定过于狭隘了。

三、不适用调解的逻辑支撑点：行政诉讼基本功能的异化

从诉讼的本源上讲，诉讼的基本功能在于“定分止争”。因此，行政诉讼的基本功能，应该定位在解决行政纠纷或行政争议。然而《行政诉讼法》的有关规定，以及这些规定的逻辑思路，出现了明显偏差，导致行政诉讼的行政争议解决功能发生了异化，即异化为具体行政行为的合法性审查。

一般认为，支撑不适用调解规定的基础，应该就是《行政诉讼法》第5条“人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查”的规定，也就是合法性审查原则，这是行政诉讼区别于民事诉讼、刑事诉讼最本质的特征。于是，行政诉讼发展史上最不幸的事情发生了，行政诉讼开始沿着一条扭曲的、越来越狭窄的逻辑道路前进：

行政诉讼（解决行政争议的诉讼）→关于“行政主体”行为的诉讼（排除部分公权力主体的行为）→关于行政主体“特定争议”的诉讼（排除部分公法争议，如制定公共政策）→关于具体行政行为的诉讼（排除全部抽象行政行为和部分事实行为）→关于具体行政行为合法性的诉讼（排除合理性、合目的性、危险性等）→关于对具体行政行为进行合法性审查的诉讼（排除合理性审查、合目的性审查、危险性审查等）→关于具体行政行为合法、违法进行二元判断的诉讼（排除其他可能性，排除调解等审判方式）⇒结论：“行政诉讼=具体行政行为合法或违法的审查”



幸好这只是一条制度设计的逻辑路线，而不是制度实施的逻辑路线，止步于法律的出台，才不至于谬种流传。近年来，尤其是进入 21 世纪以来，司法实践不断为行政诉讼制度改革注入新动力，在多个方面都取得了长足进步，如当事人资格、起诉期限、管辖、撤诉、证据等方面。但是，这些改革充其量只算得上小修小补小打小闹，至今还没有从根本上动摇这个逻辑的基础。好在许多有远见卓识的学者和实务界人士已经清楚地意识到这一点，并做着不懈努力。

本书研究的一个重要目的，就是在探讨行政诉讼调解制度存在的理论基础、正当性的同时，尝试摧毁这个错误逻辑的基础，改变行政诉讼法中扭曲的规定，恢复行政诉讼的本来面目，恢复良法的尊严。

鉴于简单合法性审查本身在法理依据和宪法依据方面存在重大瑕疵，实在有革故鼎新之必要。如果能够如笔者所愿，所谓的合法性审查，以及历来被简单逻辑所控制的是非判断，将仅仅作作为行政诉讼审查的一部分，而不是排他性的全部而存在。这样，自然也就为调解制度留下了生存空间。

四、国内外研究现状述评和研究意义

（一）国内研究现状述评

最高人民法院副院长江必新教授认为，从总体上来看，学界对于行政诉讼调解的研究依然停留在初级阶段。具体来说，对于行政诉讼调解概念的界定和调解制度精神的取舍问题；对于能否建立行政诉讼调解制度的机制问题，无论是从肯定还是否定的观点，基本是对传统的几种观点的评价，却少有从行政诉讼调解制度本身的价值基础出发，阐述该制度是否可取；对于行政诉讼调解制度适用条件以及范围、调解模式问题；对于同一法官承担调解和审判双重角色的做法问题等，尚需要学界作进一步的研究和实务界的进一步探索。^{〔1〕}

传统理论认为行政诉讼不适用调解，理由如下：一是认为调解违反公权不可处分原则。行政权是国家公权力，行政机关只能依法行使，而无权自由

〔1〕 参见江必新：“中国行政诉讼调解机制的理论探索和初步实践——中口公法学年会讲话稿”，载 <http://www.docin.com/p-50147065.html>，最后访问时间：2010 年 9 月 16 日。

处分。调解是对国家权力的交易和出让。二是认为调解违反公共利益不可侵犯原则。如果允许行政机关把法律授予的权力与相对人做交易,必然意味着国家利益、社会利益被出卖,出让公权必然损害公共利益。三是认为调解不符合行政审判的任务。法院根据事实和法律判断具体行政行为是否合法,合法予以维护,违法予以撤销,在合法与违法之间不存在中间状态,无调解之余地。四是认为违反行政行为公定力原理。但是,这些传统观点也面临挑战。有学者指出,公权不可处分是“过于刚性地、抽象化地理解公权力尤其是现代行政权”,行政机关行使处分权与依法行政并不矛盾。而且,《行政诉讼法》禁止调解具有时代局限性。立法禁止调解是“对处于弱势的原告方的关怀及对法院职能的期待”^{〔1〕},但这种关怀和期待并未取得好的效果。最高人民法院反复强调,要积极探索和建立行政诉讼调解制度,预示着该制度在立法中实现将为期不远。要在查明事实、分清是非,不损害国家利益、公共利益和他人合法权益的前提下,在双方当事人自愿的基础上,尽可能促使当事人调解。在总结审判实践经验的基础上,抓紧制定行政诉讼调解问题的司法解释,以规范调解行为、完善调解程序、确认调解效力,为妥善处理行政争议提供有效依据。

(二) 国外和我国台湾地区研究现状述评

各国行政诉讼发展过程中,也曾对行政诉讼是否可以调解或和解始终存有争议,最终赞成调解制度的观点占据优势成为主流,并在各国行政审判立法中被采纳,成为一项重要的制度。普通法系国家在刑事诉讼中一般有辩诉交易的传统,行政案件因适用民事诉讼程序,也当然地可以适用调解。据美国《司法》杂志统计,联邦法院归档的诉讼中有90%的案件并未通过一般审判程序而是通过调解方式得以解决。大陆法系国家行政诉讼法一般规定有专门的调解制度,理论研究也比较深入。

德国、日本和我国台湾地区都把“调解”作为行政诉讼法上的一项重要原则和制度。《联邦德国行政法院法》第106条规定:“只要参与人对调解的标的有处分权,为完全或部分终结诉讼,参与人可在法院作出笔录或在指定或委派的法官面前作出笔录以达成调解。法庭调解也可以通过以法院、主审

〔1〕 蒋华:“我国现行行政诉讼调解制度之检讨与重构”,载 http://www.legaldaily.com.cn/misc/2007-01/17/content_517146.htm,最后访问时间:2010年9月11日。



法官或编制报告法官建议做出的裁定形式、书面形式在法院达成。”日本法律也有类似规定。我国台湾地区“行政诉讼法”用10个条文（从第219条到第228条）规定了行政诉讼调解制度。台湾学者认为，行政诉讼调解是指以全部或部分终结诉讼程序为目的，当事人以相互让步之方式，终结其法律上争讼事件。^{〔1〕}换句话说，行政诉讼调解同时产生诉讼法上的效果和实体法上的效果，既生诉讼法效力，又生实体法效力。可见，国外和我国台湾地区的相关研究处于相当高的水平。

（三）本书研究的意义

1. 理论意义：一是对我国行政诉讼理论的发展。首先，对行政诉讼的功能有深刻影响，使得行政诉讼解决行政争议、定分止争的功能更加明确、具体。其次，对行政诉讼构造有重要影响，有利于增进双方当事人在诉讼中“事实上的平等”。最后，对诉讼程序有深刻影响，调解程序的加入将极大地丰富行政诉讼程序。二是对我国行政法理论的发展。首先，可以深化对公权不可处分原则理论的研究，在行政诉讼法授权被告处分的前提下，被告行使的行政权，在一定程度上可以进行裁量性处分。其次，对行政行为效力表现有重要影响，传统上对公定力、确定力、拘束力和执行力的界定都将发生相应改变。最后，对行政行为的强制性、单方性产生实质影响，诉讼中调解的可能性，会大大增加行政机关作出行政行为时对相对方意见的尊重。三是对现代行政法理论主张“柔性行政”的呼应，提高现代行政的正当性、民主性、科学性、公正性和非暴力性，从而增强对相对人权益的保护力度，提高行政效率。

2. 实践意义：首先，不适用调解加大了审判难度，浪费审判成本，增加了错案几率，诱发了政府、相对人和法院之间的对抗，不利于诉讼资源节约，不利于“定分止争”，不利于和谐社会建设。其次，实践中大量存在案外调解，行政诉讼撤诉率居高不下，法院反而无法对案外调解形成有效监督。再次，刚性裁判常导致一方或双方当事人都不满意，从而导致上诉、申诉、缠诉或上访。最后，调解制度有许多优点，可以提高审判效率、节约诉讼资源，有利于实现行政审判公正，改善社会效果，增强人民内部团结。

〔1〕 参见翁岳生主编：《行政法》（下），2000年台北自版，第1249页。本书所称行政诉讼调解与我国台湾地区“行政诉讼法”上规定的“和解”，其内涵基本相同。