


河南省高等学校人文社会科学重点研究基地
河南财经政法大学诉讼法研究中心

研究成果

社会矛盾化解 行政机制创新研究

王小红 冯 举 董伟霞 著

 郑州大学出版社

河南省高等学校人文社会科学重点研究基地
河南财经政法大学诉讼法研究中心

研究成果

社会矛盾化解 行政机制创新研究

王小红 冯 举 董伟霞 著



郑州大学出版社

郑 州

图书在版编目(CIP)数据

社会矛盾化解行政机制创新研究/王小红,冯举,董伟霞著. —郑州:
郑州大学出版社,2014.8

ISBN 978-7-5645-1661-1

I. ①社… II. ①王…②冯…③董… III. ①社会主义社会-矛盾-
研究-中国②行政法-研究-中国 IV. ①D66②D922.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第306391号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路40号

出版人:王锋

全国新华书店经销

郑州市诚丰印刷有限公司印制

开本:710 mm×1 010 mm 1/16

印张:15.5

字数:271千字

版次:2014年8月第1版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

印次:2014年8月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-1661-1 定价:29.00元

本书如有印装质量问题,请与本社联系调换

内容简介

本书从我国当前社会矛盾的新特点出发,分析研究了行政调解、行政复议、行政裁决、行政赔偿等化解社会矛盾行政机制的功能定位及其作用发挥情况,试图找出传统理论在应对新时期纠纷解决中所存在的不足及原因,对新时期行政解决纠纷机制的创新和完善提出建议。本书的研究重在突破传统理论和制度的限制,发展和完善中国特色社会主义纠纷解决理论体系。本书适用于大专院校法学和行政管理学的师生和科研机构工作人员,以及法律实务和行政管理实务部门的工作人员,也适用于对法律和行政管理有兴趣的其他读者。

在我国,由行政机关化解、处理社会矛盾纠纷既有悠久的历史传统,也有现实的法律依据。近年来,党中央、国务院应对新时期矛盾纠纷的新特点,高度重视加强和改进运用行政机制化解社会矛盾工作,不断健全党和政府主导的维护群众权益机制。在建设服务型政府过程中,运用行政机制化解社会矛盾已经成为服务型政府的一项重要职责。对化解社会矛盾的行政机制领域进行研究,不但能够为我国今后的社会矛盾化解行政实践提供理论指导,而且对进一步完善中国特色社会主义社会矛盾化解理论体系也有重要意义,已经成为当下学界所应当承担的重要历史使命。有鉴于此,河南省高等学校人文社会科学重点研究基地河南财经政法大学诉讼法研究中心组织学术骨干撰写了此书。

对多元化纠纷解决机制的研究是近年来国内法学研究的一个热点,涌现出了大量的研究成果,但这些成果主要集中在民事调解领域。纠纷解决的行政机制虽然也属于多元化纠纷解决机制的重要组成部分,但目前总体而言研究仍显薄弱,研究成果的数量和质量都有待加强。

我国当前的社会矛盾纠纷有其特点及解决规律,仅仅沿用西方多元化纠纷解决理论是无法对我国的实践做出恰当回应的。各地行政机关在深入推进社会管理创新过程中,对纠纷解决的行政机制不断创新。这些创新实践突破了以往纠纷解决理论的束缚,是在对新时期社会矛盾纠纷深刻认识基础上的实践创新。对这些创新实践,不能仅仅停留在西方理论框架下进行理论分析,也不

能仅仅停留在对创新实践的感性认识阶段,必须进行中国特色社会主义纠纷解决的理论创新。

本书从我国当前社会矛盾的新特点出发,分析研究了行政调解、行政复议、行政裁决、行政赔偿等化解社会矛盾的行政机制的功能定位及其作用的发挥情况,试图找出传统理论在应对新时期纠纷解决中所存在的不足及其产生原因,对新时期行政解决纠纷机制创新实践进行分析并提出行政解决纠纷机制创新完善的建议。本书的研究重在突破传统理论和制度的限制,力图发展和完善中国特色社会主义纠纷解决理论体系,以充分发挥行政机制在解决当前社会矛盾中的重要作用。

本书写作分工如下:王小红教授撰写第一、四章,冯举教授撰写第二章,董伟霞副教授撰写第三、五章。

尽管我们已经做出努力,但由于对行政机制化解纠纷的研究涉及政府体制改革、司法体制改革、公民基本权利保障等内容,涉及行政管理学、行政伦理学、行政法学、法史学、宪法学、社会学等学科,同时我国运用行政机制化解社会矛盾的实践也在不断地向前推进,需要理论的跟进和完善;因此,对中国特色社会主义的行政机制化解社会矛盾研究,不可能一蹴而就。本书的研究只是一块引玉之砖,我们也期待着对该问题的研究能够日臻完善。

编者

2014年1月

目 录

第一章 导论	1
第二章 行政调解机制创新研究	9
第一节 我国行政调解机制的历史沿革	10
第二节 行政调解机制存在的理论基础、存在的必要性和优越性	16
第三节 我国行政调解的制度现状及创新实践	26
第四节 我国行政调解机制的创新与完善	48
第三章 行政复议机制创新研究	55
第一节 我国行政复议制度的历史沿革	55
第二节 我国行政复议机制的理论基础、功能定位和优越性	59
第三节 我国行政复议机制的制度现状及创新实践	68
第四节 我国行政复议机制的创新与完善	88
第四章 行政裁决机制创新研究	111
第一节 我国社会主义行政裁决机制的历史发展	111
第二节 制约一国行政裁决机制发展的若干因素	114
第三节 行政裁决机制的优势及当前影响我国行政裁决机制	126
发挥作用的主要因素	126
第四节 我国行政裁决机制正当性理论基础	129
第五节 行政裁决机制性质再认识	134
第六节 行政裁决主体机制创新	141
第七节 行政裁决程序机制创新	149

第八节	行政裁决司法审查机制创新	156
第五章	行政赔偿机制创新研究	166
第一节	行政赔偿机制的历史沿革	166
第二节	行政赔偿机制的理论基础	175
第三节	行政赔偿机制的现状和不足	188
第四节	行政赔偿范围的创新完善	203
第五节	行政赔偿程序的创新完善	222
参考文献	.....	238
1	.....	第 1 章 第一节
0	.....	行政赔偿理论概述(第二卷)
10	.....	行政赔偿理论概述(第一卷)
10	.....	行政赔偿理论概述(第二卷)
10	.....	行政赔偿理论概述(第三卷)
10	.....	行政赔偿理论概述(第四卷)
22	.....	行政赔偿理论概述(第三卷)
22	.....	行政赔偿理论概述(第一卷)
22	.....	行政赔偿理论概述(第二卷)
28	.....	行政赔偿理论概述(第三卷)
88	.....	行政赔偿理论概述(第四卷)
111	.....	行政赔偿理论概述(第四卷)
111	.....	行政赔偿理论概述(第一卷)
111	.....	行政赔偿理论概述(第二卷)
111	.....	行政赔偿理论概述(第三卷)
126	.....	行政赔偿理论概述(第四卷)
127	.....	行政赔偿理论概述(第四卷)
127	.....	行政赔偿理论概述(第五卷)
127	.....	行政赔偿理论概述(第六卷)
127	.....	行政赔偿理论概述(第七卷)

第一章

导论

一、当前社会矛盾化解工作面临的新形势

(一) 当前社会矛盾的新特点

改革开放以来,特别是近十年来,我国取得了举世瞩目的伟大成就。我国经济总量已从世界第六位跃升到第二位,社会生产力、经济实力、科技实力迈上一个大台阶,人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平迈上一个大台阶,综合国力、国际竞争力、国际影响力迈上一个大台阶,国家面貌发生了新的历史性变化:经济持续发展,民主不断健全,文化日益繁荣,人民得到了更多实惠。这种举世瞩目的伟大成就的取得,在给我发展带来巨大活力的同时,也必然带来这样那样的社会矛盾,特别是随着中央全面深化改革战略部署的推进,必将触及现有体制、机制和各种利益关系,从而引发一些新的社会矛盾产生。

当前我国社会矛盾呈现出以下特点。

1. 主体多元。经济体制改革要使市场在资源配置中起决定作用。随着改革开放和社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,计划经济模式下的资源配置模式被彻底打破。原有的国家、集体和个人之间的产品分配矛盾,逐渐演化成多样化的经济利益矛盾。随着经济方式的转变和社会结构的不断调整,原有的社会阶层发生了分化,新的阶层和利益群体得以产生。在市

场经济中,每个市场主体都是独立的利益主体,有着独立的经济利益,不同利益主体之间的经济利益千差万别,为了各自的经济利益,在市场资源有限的情况下,他们必然要相互争夺、相互排斥,导致社会矛盾的主体多元化。

2. 类型广泛。在社会主义市场经济条件下,市场主体不断增多,社会关系日益复杂,社会矛盾涉及社会领域的各个方面。在完善市场经济体制过程中,产业结构的调整和分配方式的变革,常常成为社会矛盾的诱因,社会矛盾的突出领域与改革的热点难点问题息息相关。随着改革不断向纵深推进,利益格局深刻调整,社会矛盾所涉及的领域也越来越广,教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题常常会引发社会矛盾,不同类型的矛盾交织在一起,形成了十分复杂的社会矛盾格局。

3. 容易激化。当前社会矛盾的突出特点是:矛盾上行趋势明显,矛盾双方对抗程度增加,群体性利益诉求增多,矛盾容易激化。部分群众在出现矛盾纠纷后,不是采取合理手段理性解决问题,而是认为“小闹小解决,大闹大解决,不闹不解决”,采用不合理甚至是偏激的方式表达诉求,将非对抗性矛盾转化为对抗性矛盾,甚至通过极端手段制造声势,向政府施压。很多社会矛盾从产生到激化的时间非常短暂,各种社会矛盾之间互相影响,形成连锁反应。部分群众利用网络等新兴媒体对社会矛盾进行炒作,将矛盾扩大化,更进一步加大了矛盾的激化程度。

(二)当前社会矛盾产生的主要原因

1. 经济发展中的不平衡、不协调。尽管经过了多年的改革开放,但我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变。在向社会主义市场经济体制方向改革时期,各项改革措施的实施必然要冲破旧的利益格局束缚,在不同市场主体之间对资源进行重新分配,这就可能引发旧的既得利益者的不满,引发社会矛盾和利益冲突。同时,在改革初期,让一部分人先富起来的改革思路,导致不同地区享有不同的经济改革政策,在一定程度上导致了贫富分化和区域发展失调,城乡差别、区域差别拉大。单纯以国内生产总值作为衡量地方经济发展的指标也导致了一些地方不惜以牺牲环境资源为代价而盲目追求经济发展,搞无视群众利益的政绩工程等,从而引发社会矛盾。

2. 改革政策的不配套。人的认识是在实践中逐步提高的,各项改革措施的完善也是一样。社会主义市场经济改革是一项前无古人的伟大工程,改革过程中涉及的各种配套政策和措施只能随着实践的发展和人们对改革

认识的深化而逐步完善。在改革初期,由于对改革措施可能引发的各种问题没有足够的认识,导致政策调整不到位和配套措施不完善,引发各种社会矛盾的产生,这是改革要必然经历的阶段性现象,也是改革的热点问题常常成为社会矛盾集中领域的主要原因。当前,教育、就业、社会保障、医疗、住房等领域社会矛盾的增多,与这些领域在改革过程中社会管理体系建设滞后和社会保障制度不完善所导致的群众切身利益问题得不到及时解决有密切关系。

3. 政府职能错位及腐败现象易发多发。政府职能转变是上层建筑适应经济基础这一客观规律的必然要求。社会主义市场经济体制改革必然要求政府转变职能,处理好政府与市场、政府与社会的关系,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,把不该由政府管理的事情转移出去,把该由政府管理的事情切实管好、做好。但在改革过程中,政府职能错位的情况时有发生。一些政府在市场经济体制改革中既是参与者又是管理者,既当运动员又当裁判员,形式主义、官僚主义问题突出。新旧体制转换时期的管理漏洞和监督制约机制的不完善,使腐败分子有可乘之机,贪污受贿、敲诈勒索、贪赃枉法、徇私舞弊、失职渎职、奢侈浪费等腐败现象易发多发,导致社会不公,干群关系紧张,成为引发社会矛盾的导火索。

社会矛盾是不以人的意志为转移的客观存在,是不能回避也无法回避的。社会矛盾的存在,既有影响社会和谐稳定的消极一面,也有推动改革措施进一步完善的积极一面。人类社会总是在矛盾运动中发展进步的,主动正视矛盾,妥善处理矛盾,正确处理改革发展稳定的关系,团结一切可以团结的力量,最大限度增加和谐因素增强社会创造活力,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安,是十八大提出的在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利必须牢牢掌握的一项基本要求,也是摆在我们面前的一项重要任务。

二、新形势下社会矛盾化解的多元机制

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。当前社会矛盾主体多元、类型广泛和容易激化的特点,决定了社会矛盾的化解方式应当更加多元化。只有各种社会矛盾的化解机制不断完善,为广大人民群众提供更多可以选择的纠纷解决方式,才能进一步畅通和规范群众诉求表达、利益协调和权益保障的渠道,从而更好地化解社会矛盾。

(一) 诉讼机制

诉讼机制是指通过诉讼的方式由司法机关依法对社会矛盾予以解决的

机制。诉讼机制解决社会矛盾具有程序公正严格和裁判由国家强制力保障实施等特点,具有很强的权威性,是化解社会矛盾必不可少的重要机制之一。

新中国成立以来,社会主义法制建设不断完善,形成了一套比较完整的以人民法院为主体的化解社会矛盾和解决各类纠纷的体系。随着我国社会主义法律体系的逐步形成和完善,人民群众的法律意识不断提高,诉讼已成为我国化解社会矛盾的基本途径和主流渠道,在解决社会矛盾方面发挥了积极作用,通过诉讼途径维护自身合法权益已经成为不少社会矛盾当事人的首选途径。近年来,人民法院受理的各类案件数量大幅度增长,各级法院坚持以人为本、司法为民,忠实履行宪法和法律赋予的职责,为化解社会矛盾纠纷,维护社会和谐稳定,保障人民合法权益,实现社会公平正义发挥了积极作用。

诉讼机制在发挥化解社会矛盾的基本途径和主流渠道作用的同时,也存在着一些固有的缺陷和不足。当事人提起诉讼往往意味着当事人之间的矛盾已经无法调和,因此通过诉讼解决社会矛盾不利于社会关系的恢复。同时,严格的诉讼规则使得诉讼程序费时费财,当事人难以承受。随着我国经济社会快速发展,越来越多的社会矛盾通过诉讼渠道进入人民法院,司法资源的有限性给人民法院审判工作带来了巨大压力。同时,当前改革时期的许多社会矛盾是由于政策调整不到位引起的,并不是单纯的法律问题,诉讼机制对这些不属于法律调整范围的社会矛盾显得无能为力。

为克服诉讼机制在化解社会矛盾方面的不足,更好地化解社会矛盾,需要大力拓宽社会矛盾的解决渠道,引导人民群众充分利用非诉讼机制化解社会矛盾。

(二) 非诉讼机制

非诉讼机制是指通过非诉讼的方式,由司法机关之外的组织依法对社会矛盾予以化解的机制。从世界范围看,通过非诉讼机制化解社会矛盾是在诉讼机制无法应付大量出现的社会矛盾的背景下产生的。从法治发达国家的社会矛盾化解实践来看,尽管诉讼机制对于整个社会的矛盾化解具有重要作用,但社会矛盾并不是只能通过司法机关解决,而是还存在着社会矛盾解决的三道防线:第一道防线是民间解决机制,第二道防线是行政解决机

制,第三道也是最后一道防线才是诉讼解决机制^①。

当前,我国仍处在经济转轨、社会转型的关键时期,社会矛盾多发、司法资源有限,把诉讼机制作为化解社会矛盾的第一道防线,把向人民法院提起诉讼作为解决纠纷、实现权利的唯一途径,将所有社会矛盾都交给诉讼机制解决,是不现实的。非诉讼机制在解决社会矛盾中具有简便高效、及时方便的特点,不但能够极大缓解司法机关的办案压力,而且能够弥补诉讼机制的固有不足。大力发展非诉讼的社会矛盾化解机制,调动社会各方面力量,努力化解老矛盾,有效预防新矛盾,构建完善的多元化社会矛盾化解机制,巩固发展社会和谐稳定的良好局面,是当前形势下我们面临的一项重要工作。

1. 人民调解机制。人民调解机制是由人民调解委员会通过说服、疏导等方法,促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议,从而解决社会矛盾的机制。民间调解作为解决社会矛盾的方法,在我国有着悠久的历史,是一项具有中国特色的社会主义法律制度,长期以来在维护社会稳定、实现群众自治、加强社会主义民主法制建设中承担了重要的任务,在国际上被誉为“东方一枝花”。

在我国,人民调解组织分布广泛,调解员人数众多,调解就地进行、便利群众。在人民调解中当事人通过自主协商来解决矛盾,调解程序简便灵活,不收任何费用,缩短了纠纷解决的时间,降低了纠纷的解决成本,调解结果互利双赢,容易得到当事人的自愿履行。2011年实施的《人民调解法》,进一步坚持了人民调解的群众性、民间性、自治性的性质和特征,并通过立法确立了对人民调解协议的司法确认制度,体现了人民调解工作的制度创新和体制保障。在当前形势下,人民调解组织围绕党委、政府中心工作,充分发挥扎根基层、贴近群众、熟悉民情的优势,可以及时化解大量的社会矛盾,使群体性事件、“民转刑”案件、群体性上访事件明显减少,使社会矛盾调解率、调解成功率、协议履行率、人民群众满意率明显提高。人民调解机制具有广泛的影响力和较高的社会公信力,能够为最大限度化解矛盾、促进社会和谐稳定做出重要贡献。

2. 仲裁机制。仲裁机制是由争议双方达成协议,自愿将争议交给仲裁组织做出裁决的一种社会矛盾解决机制。仲裁机制充分体现了当事人自治和尊重当事人意愿的原则,具有简便、快捷、经济、保密、不伤和气等特点,当

^① 沈开举:《法院只是最后一道防线》,《民主与法制》2007年第15期,第42—43页。

事人可以协商是否选择仲裁、选择哪个仲裁机构、仲裁什么事项以及选择仲裁员和仲裁程序等。仲裁依法独立进行,不公开审理,保护当事人的商业秘密和商业信誉不受影响。仲裁实行一裁终局制度,简便快捷,一旦做出即发生法律效力,一方当事人不履行的,另一方当事人可以向人民法院申请执行。由于仲裁机制在裁断纠纷、化解社会矛盾方面有独特优势,因此是国际上公认并广泛采用的解决社会矛盾的重要机制之一。

我国仲裁制度于20世纪80年代开始建立,并由经济合同仲裁逐步推广到技术合同仲裁、房地产仲裁、版权纠纷仲裁等领域,在化解社会矛盾、缓解人民法院案件压力、促进经济发展中发挥了重要作用。在当前形势下,大量案件进入仲裁领域,许多案件法律问题与社会问题相互交织,各级仲裁机构通过充分发挥仲裁职能作用,在坚持依法公正仲裁的前提下,理性、平和、文明、规范仲裁,统筹兼顾各方利益诉求,加强仲裁工作各环节的释法说理工作,并通过探索设立金融仲裁院、知识产权仲裁院、医患纠纷仲裁院、工商联仲裁中心或者调解中心等专业仲裁机构,就地受理群众诉求,能够为提高经济发展活力、维护社会和谐稳定做出重要贡献。

3. 行政机制。行政机制是利用各级政府及其职能部门的优势,通过行政调解、行政裁决和行政复议等方式来化解社会矛盾的机制。运用行政机制化解矛盾是现代国家应对日益增多的社会矛盾的必然产物。西方法治国家在自由资本主义发展阶段初期,奉行最小的政府是最好的政府的理论,实行严格的权力分立,限制行政权力在解决社会矛盾中的作用,社会矛盾的解决权完全交由司法机关行使。随着资本主义发展到了垄断阶段,市场这只看不见的手给经济自发调节所带来的问题日趋严重,只能依靠政府这只看得见的手来弥补市场之手的不足,因此,政府对经济社会的管理职能得到强化,行政权力不断扩张,行政机关化解社会矛盾的准司法职能得到越来越多国家的法律认可。目前在许多国家,行政机制化解社会矛盾是社会管理机制中的重要一环,能否充分利用行政机制化解社会矛盾是衡量其社会管理机制是否完善的一个重要标志。

在我国,由各级政府及其职能部门化解社会矛盾既有悠久的历史传统,也有现实的法律依据。近年来,党中央、国务院应对新的历史时期社会矛盾多发高发的态势,高度重视利用行政机制化解社会矛盾的工作。运用行政机制解决纠纷,为社会矛盾化解提供及时、有效、便捷的行政救济手段,已经成为我国行政管理体制改革和强化政府公共服务职能的具体要求。

三、行政机制在化解社会矛盾中的独特优势

行政机制在化解社会矛盾方面具有许多其他机制所不具备的独特优势。

(一) 权威性和专业性强

政府及其职能部门承担着大量的行政管理任务,既具有行政管理职能和经验,又具有专业知识方面的优势,由行政机关对在行政管理中发现的社会矛盾进行化解,有利于把握社会矛盾中的关键问题,及时查明案件真相,正确适用相关法律化解纠纷。由掌握国家公权力的行政机关主持解决社会矛盾,能够满足我国广大人民群众对政府权威的信任心理,符合中国国情。行政机关解决社会矛盾应当遵守国家对于行政公务行为的规范要求,在大部分情况下当事人对行政机制的解决结果不服还可以提起行政诉讼,监督制约机制较为完善。

(二) 手段综合

影响当前社会和谐稳定的社会矛盾的形成既有法律性因素,也有政策性因素及其他社会因素,社会矛盾的处理牵一发而动全身,必须综合考虑各种因素,采取全局性的解决办法,而不能简单地就事论事,否则极易造成“案结事不了”,甚至产生新的社会矛盾和问题。各级政府及其职能部门拥有许多司法机关所不具有的行政资源,在当前特定时期,行政机关可以在政策允许的范围内,综合运用各种行政资源,综合权衡法律、政策、公序良俗和行业习惯,灵活多样地运用行政权,综合、全方位地解决社会矛盾,从根本上减少社会不安定因素。

(三) 及时高效,化解与预防相结合

社会矛盾的形成经历了从无到有、从小到大的发展过程,社会矛盾化解机制介入越早,越有利于社会矛盾的彻底化解。行政机关通过日常的行政管理活动,可以及时发现社会矛盾的萌芽,在社会矛盾产生的早期及时介入,将社会矛盾及时化解在萌芽状态,避免社会矛盾长期拖延所引起的矛盾恶化。

行政机关通过社会矛盾化解工作的开展,能够深入研究和准确把握新形势下社会矛盾的特点和成因,充分发挥行政机关在畅通群众诉求表达渠道和维护群众权益机制中的重要作用,引导人民群众依法维护自身合法权益,提高社会矛盾化解效率,增进人民群众和政府之间的相互信任,从根本上减少社会不安定因素。行政机关通过社会矛盾的化解工作,还可以发现

行政管理工作中存在的问题,逐渐积累经验,使相关政策更加完善,从而预防社会矛盾再次发生。

坚持走中国特色社会主义政治发展道路,必须继续积极稳妥地处理各种社会矛盾。十八大提出的扩大社会主义民主,加快建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明的政治体制改革要求,要求我们不断建立和完善多元化的社会矛盾化解机制,最大限度地化解矛盾,维护稳定,推动发展。行政机制是我国社会矛盾化解体系中的重要组成部分,在建立健全党和政府主导的维护群众权益机制过程中,行政机关承担着重要职责,对整个国家社会矛盾化解工作的合理有序开展起着关键作用。对社会矛盾化解行政机制进行深入研究,进一步推动运用行政机制化解社会矛盾的实践创新、理论创新和制度创新,对推进我国社会主义法律制度的自我完善和发展,促进社会和谐稳定有着重要的意义。

第二章

行政调解机制创新研究

革张支民内能序籍商基行国英 节一章

对于行政调解的概念,不同的学者有不同的看法。有的学者认为行政调解是介于人民调解和法院调解之间的一种调解制度,一般是指“由国家行政机关出面的,以国家法律和政策为依据,以自愿为原则,通过说服教育等方法,促使双方当事人平等协商、互让互谅、达成协议、消除纠纷的诉讼外活动”^①。有的学者把行政调解定义为“行政调解是行政主体主持的,以国家法律和政策为依据,以自愿为原则,通过说服、教育等方法,促使双方当事人互谅互让、达成协议,以解决民事争议或特定行政争议(行政赔偿争议)的活动”^②。有的学者认为“行政调解,指行政机关依照法律规定,在行政职权的范围内,以当事人自愿为原则,对特定的民事、经济纠纷、一般违法行为和轻微刑事案件进行居中调停,以促使争议当事人协商解决纠纷的行政行为”^③。还有的学者认为行政调解即“行政诉讼调解”,是法院在行政诉讼过程中主持对行政争议所进行的调解。综观各种行政调解的定义可以看出,现有研究中所称的“行政调解”实际是在两种不同主体意义上进行表述的:一种是

① 崔卓兰:《行政法学》,吉林大学出版社1998年版,第210—211页。

② 方世荣、于佑启:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2005年版,第309页。

③ 董少谋:《中国民事诉讼法学》,中国政法大学出版社2007年版,第9页。