



行政争议实质化解：从审判实践到中国行政法学自主知识体系的标识性概念

热点关注

□ 吕芳（国家法官学院教授）

行政争议实质化解的司法实践演进

我国行政诉讼实践中“程序空转”“案结事不了”等问题较为突出，在这一背景下，实质性化解行政争议从概念提出到制度成熟，经历了一个持续深化的发展过程，充分体现了中国法治建设“实践—政策—制度—理论”的演进逻辑。

2008年至2013年萌芽与试点探索：面对行政案件“两高一低”（上诉率高、申请再审率高、服判息诉率低）的突出问题，最高人民法院通过发布《关于当前形势下做好行政审判工作的若干意见》等司法文件，初步建立了行政诉讼协调和解的基本框架，成为“实质化解”概念的实践沃土。2010年，全国法院行政审判基层基础工作座谈会首次正式提出“行政争议实质性解决”概念，将其定位为促进行政审判科学发展的长效机制。此后，地方法院积极开展诉调对接、府院联动试点。

2014年至2022年立法明确与制度化实践：2014年修订后的行政诉讼法在第一条新增“解决行政争议”作为首要立法目的，不仅为实质化解提供了明确的法律依据，更标志着行政审判理念的根本转变。此后，行政机关负责人出庭应诉成为法定制度，各地陆续建立行政争议化解中心作为府院联动的实体化平台。2021年，最高人民法院相继印发《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》，基本构建“源头预防、前端化解、诉非衔接、配套保障”的行政争议多元化解制度性框架。

2023年至今协同深化：2023年修订的行政复议法、2026年修订的行政复议法实施条例将推动行政争议实质性化解作为核心目标，强化了行政复议主渠道作用。2024年12月，最高人民法院发布《关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》，系统规定了实质性化解行政争议的具体规则。更为重要的是，最高人民法院会同最高人民检察院、司法部以及相关部委建立了常态



“类案同判”人工智能化的限度及其规制路径

实务探讨

□ 李国军（黑龙江省齐齐哈尔市中级人民法院院长、二级高级法官）

类案同判是司法公正最直观的外在体现，是统一裁判尺度、提升司法公信力、平等保护当事人诉讼权利的核心司法准则。传统审判模式下，法官个体认知差异、案件事实复杂程度、法律解释多元空间、地域裁判习惯差异等多重因素叠加，极易产生同案不同判问题，削弱了人民群众对司法公平的感知。随着人工智能技术在司法领域的深度渗透，类案检索、智能裁判辅助等系统的应用，为标准化落实类案同判提供技术工具支撑。最高人民法院印发的《关于统一法律适用加强类案检索的指导意见（试行）》，进一步确立智能化类案检索的制度正当性。但人工智能属于工具理性发展下的技术产物，其标准化、数据化、机械化运行逻辑，与司法裁判蕴含的价值权衡、个案裁量、人文关怀、实质正义存在先天内在冲突，“类案同判”人工智能化并非无限度扩张，而是存在技术、数据、法律、价值等多重限制。厘清智能化应用的固有风险、找准问题产生的底层成因，针对性构建全链条规制体系，方能实现人工智能与司法审判深度良性融合，以技术赋能守住司法公正底线。

“类案同判”人工智能化的实践现状与核心价值

“类案同判”人工智能化以数据驱动、算法推演为核心运行逻辑，依托案件要素提取、裁判模型训练、案情相似度量化比对等技术手段，自动推送匹配度较高的在先类案与对应裁判规则，助力法官统一法律适用标准、规范自由裁量尺度。从技术上实现路径划分，当前司法智能系统主要包含传统法律专家规则系统与新型机器学习模型两类，二者协同发力，推动类案检索工作由过去人工翻阅文书、粗放比对的传统模式，转向机器自动识别、精准匹配的智能化模式。从司法实践看，我国智慧司法建设已取得阶段性成果：作为底层数据支撑，中国裁判文书网为类案智能匹配搭建了充足的数据底座；各地智能化办案载体落地运行后，显著压缩案件

化的“3+N”工作机制，开通了行政执法、行政复议、行政审判、行政检察等各类行政争议实质化解全过程链条，形成了“司法行政+法院+检察院”的协同合力。

作为概念的行政争议实质化解

从“解决”到“化解”。“行政争议实质化解”概念经历了一个从“实质性解决”到“实质性化解”的术语演进过程，这一看似细微的词语转换，实则蕴含着深刻的法治理念变迁，是中国本土法治实践的智慧结晶。2010年至2012年间，官方文件和学术文献主要使用“实质性解决”的表述。2020年，《行政复议体制改革方案》正式采纳“化解”一词，此后“实质化解”逐渐成为官方话语体系中的规范表述。从语义分析来看，“解决”往往指向争议的终局性裁决，强调裁判的权威性和确定性；而“化解”则蕴含了协调、调解、和解等柔性手段，体现了对争议根源的疏导和消解。从“解决”到“化解”的术语变迁，反映了行政审判理念从单一的司法裁判向综合治理的转变，从强调裁判的终局性向强调争议的消解性转变、从关注形式法治向关注实质法治的转变。

从“实质性”到“实质”。“实质性”更侧重于“实质正义”，“实质”则在程序与实体双重维度上追求“案结事了”。2025年，《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》明确使用了“加强行政争议实质化解”的表述。

行政争议实质化解何以成为中国行政法学自主知识体系的标识性概念

行政争议实质化解，应成为中国行政法学自主知识体系的标识性概念。依据《中国法学自主知识体系学科手册》，标识性概念是成熟成型理论学说的核心概念、关键词。行政争议实质化解是经过行政审判长期的实践探索，同时有法学专家加入论辩，逐步获得共识，成为明确的原创性概念。

一、来自行政审判实践的原发性概念

行政争议实质化解是因应中国式现代化对国家治理和社会治理的要求，是人民法院面对行政诉讼长期存在的“两高一低”等问题，以行政争议实质化解不断回应人民群众在实质公平、程序正义等方

面提出的更高要求。这种从审判实践问题出发，以解决审判实际问题为归宿的概念、理论建构路径，正是加快构建中国特色法学学术体系的发力点之一。根据最高人民法院公布的2025年行政案件数据，2025年全国法院受理行政一审案件33万余件，同比上升超过13%。在一审行政案件数量明显上升的情况下，行政案件上诉率、申请再审率同比实现“双下降”，这一数据印证了“行政争议实质化解”概念在审判实践中的功能性作用，也是司法实践升华为原创性司法理论的过程性成果。

二、具有中国特色的行政法学话语体系不同于西方行政法理论强调多主体的制衡与对抗，中国治理传统更注重协商与合作的治理文化。党的十八大以来，法治政府建设通过引入以人民为中心的立场对中国传统治理智慧进行了创新性发展。具体到人民法院的行政审判工作，行政争议实质化解强调通过整体性审查，一揽子解决、协调化解等方式实现“官民和谐”，体现了中国“以和为贵”的传统文化根基与当代法治政府治理实践的结合，中国特色十分突出。

将行政争议实质化解作为行政法学话语体系的组成部分，不仅可推动行政法学从“行政行为合法性审查”的单一模式向“争议实质解决”的多维模式转型，也有助于行政法学话语体系在国际上的交流互鉴。中国特色的行政法学话语体系因“行政争议实质化解”概念更具中国面相。

近年来，大陆法系国家，如法国、德国、意大利等，在行政争议ADR领域的探索也变得更加主动和多元，其发展呈现一些共同趋势：从被动应对诉讼和压转向主动构建多元化解机制，通过专门机构整合碎片化的解决方式以及利用数字技术提升解决效率等，这些发展意味着处理行政争议时，诉讼可能不再是唯一或首选途径，而是更多样化、更前置的纠纷解决体系中的一环。这与我国研究建立健全行政纠纷解决体系有共通之处。

三、构筑中国行政法学自主知识体系的法理基础

行政争议实质化解司法实践延续至今，首先，已形成包括“行政争议源头预防”“府院联动”“穿透式裁判思维”等概念，这些概念共同构成了一个具有内在逻辑的理论范畴，为行政法学自主知识体系

显的数据倚偏；在数据流通层面，跨法院、跨部门、跨区域的数据共享机制尚未健全，信息壁垒长期存在，智能系统仅能依托局部有限数据开展检索比对，类案参考范围严重受限。

第三，法律限度：适用复杂与规则滞后。法律适用的模糊性、开放性与个案适应性，与人工智能标准化逻辑难以兼容。法律原则与条文需结合案情解释，如公平、诚实信用原则依赖法官价值权衡，算法只能作字面匹配，难以实现实质正义。同时，法律修订、司法解释更新存在滞后，系统数据与模型更新不及时，易推适失效规则。司法裁判强调“个案正义”，而智能化追求同质化结果，无法兼顾当事人主观状态、社会影响等特殊情节，违背“类似案件类似处理、不同案件不同处理”的本质。

第四，价值限度：判断缺失与人文不足。司法裁判是价值判断与人文关怀的统一，而人工智能不具备情感与价值权衡能力。在公共利益与个人权利冲突等场景中，算法无法进行利益取舍；在婚姻家庭、邻里纠纷等案件中，不能开展调解、化解矛盾，难以实现案结事了人和。算法只讲逻辑与数据，不讲情理与温度，易导致裁判结果背离社会公平正义认知，削弱司法公信力。

“类案同判”人工智能化的四重限度

第一，技术限度：算法僵化与“黑箱”不可解释。算法作为智慧司法智能系统的核心支撑，其与生俱来的不透明性、机械性与滞后性，与司法公开、裁判说理、程序正当等基本原则天然存在冲突。一方面，算法基于历史数据训练，只能机械匹配预设要素，无法识别案件细微差异。如正当防卫案件中，算法可识别防卫行为与损害结果，却难以判断“必要性”“紧迫性”等关键裁量情节，导致建议脱离个案实际。同时，算法难以应对人工智能侵权、虚拟财产纠纷等新型案件，缺乏有效训练数据便无法生成合理参考。另一方面，机器学习算法存在“黑箱”问题，即系统能给出类案结果，却无法解释匹配逻辑与裁判依据，与司法公开、裁判说理的法定要求相悖。一旦匹配错误，难以追溯原因、向当事人释明，易引发信任危机，也可能导致法官过度依赖算法，丧失独立判断。

第二，数据限度：供给偏差与覆盖不全。数据是司法智能化建设的基础依托，但现阶段司法数据普遍存在生成偏差、覆盖不全与共享壁垒等突出问题，致使机器学习吸纳大量失真失范的“有毒数据”，进一步加剧裁判失衡与司法不公。在数据生成层面，裁判文书要素标注残缺、内容表述不规范，加之不同层级、不同地区法院裁判尺度存在差异，此类偏差被算法直接复制吸收，不断放大司法裁判的地域与层级差异；在数据覆盖层面，涉隐私、敏感事项及疑难复杂案件文书公开受限，新兴领域案件数据存量不足，造成训练样本片面化、碎片化，形

成的数据倚偏；在数据流通层面，跨法院、跨部门、跨区域的数据共享机制尚未健全，信息壁垒长期存在，智能系统仅能依托局部有限数据开展检索比对，类案参考范围严重受限。

第三，法律限度：适用复杂与规则滞后。法律适用的模糊性、开放性与个案适应性，与人工智能标准化逻辑难以兼容。法律原则与条文需结合案情解释，如公平、诚实信用原则依赖法官价值权衡，算法只能作字面匹配，难以实现实质正义。同时，法律修订、司法解释更新存在滞后，系统数据与模型更新不及时，易推适失效规则。司法裁判强调“个案正义”，而智能化追求同质化结果，无法兼顾当事人主观状态、社会影响等特殊情节，违背“类似案件类似处理、不同案件不同处理”的本质。

第四，价值限度：判断缺失与人文不足。司法裁判是价值判断与人文关怀的统一，而人工智能不具备情感与价值权衡能力。在公共利益与个人权利冲突等场景中，算法无法进行利益取舍；在婚姻家庭、邻里纠纷等案件中，不能开展调解、化解矛盾，难以实现案结事了人和。算法只讲逻辑与数据，不讲情理与温度，易导致裁判结果背离社会公平正义认知，削弱司法公信力。

“类案同判”人工智能化限度规制路径

坚持“技术辅助、司法主导”原则，结合技术与司法本质冲突、算法研发与司法实践脱节、数据治理不完善、制度监管缺位等深层问题，从技术、数据、制度、理念四方面构建规制体系，实现技术赋能与司法公正统一。

第一，优化算法设计，提升司法适配性。针对算法研发与司法实践脱节、技术与司法本质冲突的问题，推动法律专家与技术人员协同研发，将价值判断、裁量规则嵌入算法，减少机械匹配。研发可解释性算法，破解“黑箱”难题，保障裁判说理。建立算法动态更新机制，同步法律修订与司法政策，适配新型案件与复杂案情。

第二，完善数据治理，夯实高质量发展根基。聚焦数据治理体系不完善、数据监管缺位等深层问题，制定统一司法案例数据标准，规范文书撰写与要素标注，建立“系统校验+人工审核”双重机制，剔除偏差、老旧数据，打破数据壁垒，推进多部门数据共享，扩大数据覆盖范围，同时加强数据安全与隐私保护，平衡



提供了新的概念基石。当然，这些概念还在不断完善之中。其次，行政争议实质化解理论催生了一系列制度创新。从最高人民法院推动的“3+N”工作机制，到各地法院建立的行政争议化解中心，再到府院联动、诉前调解等多元化解机制，实质化解涵盖源头预防、前端化解、诉讼解决、判后延伸的全链条机制。这些机制都属于中国特色社会主义法治道路、法治理论的实践表达，其内在逻辑体现了“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的根本原则。最后，行政争议实质化解是法院的司法实践，更是新时代行政纠纷化解适应法治国家、法治政府、法治社会建设新目标、新任务的要求，与行政机关共同发力完成的“中国之治”。在源头预防层面，推动健全行政机关在行政程序中先行解决矛盾的机制；在前端化解层面，充分发挥诉前调解、行政争议化解中心的作用；在诉讼解决层面，注重裁判实质解纷；在判后延伸层面，通过司法建议、白皮书等，为行政机关完善执法提供建设性意见。这一整套机制不仅强化了行政权与司法权的协同共治，而且在更深层次重塑了国家治理结构中权力运行的逻辑。

上述逻辑，正是构筑中国行政法学自主知识体系必不可少的法理基础。



数据利用与权利保障。

第三，健全制度规范，强化监管约束。针对制度规范与监管缺位问题，由最高人民法院制定统一类案识别标准与算法评估规范，明确“类案”认定规则与系统使用边界，建立专门监管机构，全程监督算法运行、数据使用与结果推送，明确法官主体责任，严禁算法替代司法判断，完善责任追究机制，对相关违法违规行为依法追责。

第四，坚守司法理念，防止技术异化。立足技术与司法本质冲突，牢固树立“人主机辅”理念，确保法官主导事实认定、法律适用与价值权衡。加强法官专业培训，提升类案识别与价值判断水平，避免过度依赖技术。通过算法优化、数据治理、制度监管、情理与事理，实现法律效果与社会效果有机统一。

人工智能为“类案同判”提供了高效工具，但其技术局限与司法本质冲突，决定了智能化应用存在不可逾越的边界。技术、数据、法律、价值四重限度，警示我们必须坚守司法公正底线，以规制破除风险，以融合释放效能。未来，应始终坚持司法主导、技术赋能，通过算法优化、数据治理、制度监管、理念引领，让人工智能服务于统一裁判尺度、提升审判质效，而不是替代法官的主体地位与价值判断。唯有如此，才能真正实现“类案同判”，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

法苑新声

□ 房怡林（河南财经政法大学讲师）

二十届中央纪委五次全会工作报告指出，“注重科技赋能，加快推进数字纪检监察体系建设”。这是新时代新征程赋予纪检监察工作的重大课题，是推动监督执纪执法体系深刻变革的战略支点，是以科技之力护航党的自我革命的必然选择。因此，对纪检监察数字人才队伍建设提出更加迫切的要求。

数字人才队伍建设赋能纪检监察高质量发展的内在逻辑

一、理论逻辑：科技赋能正风反腐的政治要求与人才支撑

党的十八大以来，党中央高瞻远瞩，深刻把握信息技术革命的历史机遇，将科技赋能作为推进正风肃纪反腐的战略举措，深刻揭示了数字技术对于推动纪检监察工作质量变革、效率变革、动力变革的引擎作用。技术由人创造、为人所用，数字纪检监察体系从蓝图走向现实、从搭建走向应用，归根到底要靠一支高素质的数字人才队伍来承载和实现。没有政治过硬、技术精湛的数字人才，再先进的平台也难以释放效能，再宏大的规划也难以落地生根。因此，强化数字人才队伍建设，是落实党中央关于科技赋能决策部署的政治任务，也是确保数字纪检监察体系建设行稳致远的根本保障。

二、价值逻辑：推动监督执纪执法体系深刻变革的核心变量

数字人才队伍是推动纪检监察工作从经验驱动向数据驱动转变的核心支撑。数字人才能够向大数据、人工智能、电子取证等现代技术嵌入监督检查和审查调查、移送司法机关全过程，实现从“大海捞针”式排查向“精准制导”式打击的跨越，从被动等待线索向主动发现异常问题的跃升。这种转变不仅是工具层面的升级，更是监督理念和治理逻辑的重塑。数字人才以其特有的专业素养，使海量数据中隐藏的廉洁风险变得可感知、可量化、可追溯，大幅提升监督的精准度和穿透力，为纪检监察工作注入前所未有的科技动能。

三、实践逻辑：实现数字纪检监察体系从“建好”到“用好”的决定因素

数字纪检监察体系建设是一项系统工程，硬件设施搭建只是起点，深度应用才是关键。数字人才具备数据思维和技术专长，能够主动将业务需求转化为技术方案，在监督模型构建、数据比对分析、电子证据固定等核心环节发挥不可替代的作用。他们是连接技术与业务的桥梁，是推动数字平台从“会用”到“善用”再到“精用”的主力军。只有建立一支规模宏大、结构合理、素质优良的数字人才队伍，才能真正打通数字技术融入纪检监察业务的“最后一公里”，实现体系建设与人才建设的同频共振、良性循环。

数字人才队伍建设赋能纪检监察高质量发展的实践路径

一、强化顶层设计，以战略布局引领人才建设正确方向

加快数字人才队伍建设，必须坚持党的全面领导，将政治标准贯穿数字人才选管用全过程。要把数字人才队伍建设纳入数字纪检监察体系建设的总体规划统筹推进，明确阶段性目标、重点任务和责任分工，形成党委统一领导、组织部门牵头抓总、纪检监察机关具体落实的工作格局。坚持长远眼光和系统思维，着眼未来五年乃至更长时期纪检监察事业发展需要，科学谋划数字人才队伍的数量规模、专业结构、梯次布局，确保人才供给与技术迭代、业务需求保持动态平衡。注重顶层设计与基层探索的良性互动，鼓励各地结合实际大胆创新，及时将成熟经验上升为制度规范，使数字人才队伍建设始终与纪检监察工作高质量发展同向同行。

二、聚焦核心能力，以系统培养锻造复合型数字尖兵

数字人才的核心竞争力在于纪法素养与技术素养的深度融合。要着力构建覆盖全员、分层分类、贯穿职业生涯全周期的数字人才培养体系。对于领导干部，重在提升数字化战略思维，增强运用数据研判政治生态、谋划重点工作的能力；对于执纪执法人员，重在培养大数据分析、电子取证、模型构建等实战技能，打造一批“既懂业务又通技术”的中坚力量；对于新进人员，重在从源头抓起，将数字技能作为新时代纪检监察人员的必备素养纳入初任培训和岗位练兵。创新培训模式，广泛推行“跟案实训”“以干代训”“项目练兵”等实战化培养方式，将培训课堂延伸至监督办案一线，实现理论学习与实战能力的无缝对接。

三、坚持实战淬炼，锻造数字精英

人才的成长离不开实践的磨砺，数字人才需要在真刀真枪的考验中百炼成钢。将执纪执法质效作为检验数字人才队伍建设的根本尺度，建立健全技术人才常态化参与监督检查和审查调查的工作机制。在大数据监督专项工作中，让技术人才主导模型搭建和预警线索筛查；在重大疑难案件攻坚中，让技术人才全程负责电子数据提取恢复、网络轨迹追踪溯源、资金流向穿透分析，真正把技术优势转化为突破案件的强大攻势。推行“一案一复盘”制度，在案件办结后及时对技术应用情况进行全面复盘，固化经验、发现不足、优化战法。注重复合型人才的实战锻造，让技术干部在办案一线深入了解业务流程和证据规则，让业务干部在技术应用中提升技术意识和分析能力，实现两支力量的深度融合、优势互补。

四、以制度创新激发人才队伍内生动力

加快数字人才队伍建设，必须以完善的体制机制为保障，形成人才辈出、人尽其才的良好格局。要拓宽引才视野，畅通专业技术人才进入纪检监察执纪执法队伍的渠道，注重吸纳优秀人才，持续优化队伍专业结构。完善技术人才评价激励机制，建立以创新能力、实战贡献、攻坚成效为导向的评价体系，让有作为者有位、能干事者能上、优秀者优先，强化技术人才的职业发展保障，打通职务职级晋升通道，培育崇尚技术、钻研业务、尊重创造的文化氛围，广泛宣传数字人才的先进事迹和突出贡献。

数字人才队伍建设赋能纪检监察高质量发展，是新时代赋予纪检监察工作的重大命题，其内在逻辑，在于人才是科技赋能的核心承载者，模式变革的关键推动者，体系效能的最终实现者；其实践路径，在于以战略布局擘画蓝图，以系统培养厚植根基，以实战淬炼锻造尖兵，以优良生态激发活力。锻造一支政治过硬、业务精湛、技术精湛的监察数字铁军对纪检监察高质量发展具有深刻意义，以人才建设之“进”，助推纪检监察高质量发展之“进”，为纵深推进正风肃纪反腐提供源源不断的强大科技支撑。

纪检监察数字人才队伍建设的内在逻辑与实践路径