法学院

主编/陈红卫
编辑/刘秀宇
美编/李晓军
校对/张胜利
法治日报

借“备位诉请”破局 以“穿透式审判”解纷

推动行政协议类争议实质性化解的路径探索

□ 程显波（黑龙江省哈尔滨市中级人民法院党组书记、院长）

2021年，最高人民法院全面推行“行政争议实质性化解”理念，将之作为推动行政诉讼案结事了，从根本上提升行政审判公信力的长效机制。“穿透式审判”正是这一理念在司法实践中的具体应用——它要求法官透过单一的具体诉讼请求，探究处于核心地位的根源性行政争议，从而寻求一次性解决纠纷的最优路径。

在诸多行政争议类型中，行政协议类争议可谓较为“年轻”且“活跃”的类型。它兼具公法与私法双重属性，由于法律规范体系尚不完备、审判机制尚未成熟、司法实践经验相对欠缺，较之单纯的行政行为类争议，更难实现“穿透式审判”。有鉴于此，本文引入民事合同案件审理中的“备位诉讼请求”制度，结合行政协议自身特点对其进行“行政协议化”再造，探索建立行政协议“穿透式审判”的制度模型，推动行政协议类争议得到实质性化解。

问题缘起：东北老工业基地的司法困境与制度回应

以黑龙江省哈尔滨市为例，这里地处东北振兴前沿阵地，曾是共和国的工业摇篮，“三大动力”“十大军工”等企业曾是我国现代工业体系的重要支柱。然而，随着经济结构调整与政策环境变迁，大量招商引资、特许经营、资源出让等领域的行政协议，由于早期订立水平不高、履约条件变化等原因陷入僵局，由此引发的争议逐渐显现。

审判实践中，行政协议诉讼当事人往往采取“剥洋葱式”的连环诉讼策略：即先诉请继续履行，如未获支持，则重新起诉请求确认协议效力，直至行政行为合法性被否定后，再提起违约赔偿以及行政赔偿诉讼。同一争议被多次起诉，引发程序空转，当事人纠纷始终没有真正化解。这种“一案变多案、一事经多审”的现象，表面上看是诉讼策略选择的结果，但深层根源在于：当事人对协议效力的预判与司法审查结论之间存在落差。传统“一行为一诉”的审理模式往往无法容纳这种不确定性，只得将完整争议拆解为多个诉讼，这不仅消耗司法资源，更损害行政审判的公信力和权威性，是行政协议类争议“穿透式审判”难以实现的原因所在。

面对这一困境，近年来，人民法院积极开展行政争议实质性化解制度探索，持续深化府院联动，与地方行政机关出台府院联动工作方案、意见并签署备忘录，建立源头预防、前端化解、判前和解、监督保障等全流程机制。然而，府院联动调解机制虽能在个案中实现纠纷一次性解决，却无法代替诉讼程序本身的结构性功能。若缺乏一种能够在诉讼框架内一次性容纳多项关联请求的制度工具，行政协议类争议实质性化解将始终停留在个案协调层面，难以上升为具有普遍适用价值的审理制度。

破题路径：“备位诉讼请求”制度迁移与行政协议化再造

行政协议类争议的诉讼构造以主观诉讼为主、客观诉讼为辅，审判侧重“关系审”而非单纯的“行为审”，对行政主体的合法性评价需兼顾法律规范与协议约定，审理思路区别于传统行政诉讼，更接近民事合同诉讼。最高人民法院发布的实质性化解矛盾纠纷典型案例中，曾明确提及并充分肯定备位诉讼制度对于避免当事人因合同效力争议陷入程序反复，以及防止出现“案结事未了”形式化审理的重要作用。该制度虽无法律明文规定，但已在民事合同类案件“穿透式审判”中落地。故此，“备位诉讼请求”应当成为实现行政协议类争议一次性实质解纷的有效手段。当然，鉴于二者在本质属性、审判理念、审理思路、裁判方式等方面仍有差异，还需对其进行“行政协议化”调整以使其更加适配。

第一，适当限制原告程序选择权。为避免行政协议类案件原告基于诉讼策略滥用程序选择权，适配行政协议合法性与合约性双重审查特点，可以在适用“备位诉讼请求”时，对主、备位诉讼请求作出明确的层次和类型划分，并引导原告以“对号入座”方式提出诉讼请求。

第二，适当强化法官释明义务。行政审判应当全面审查行政行为合法性。在行政诉讼程序中，法官应负起释明和引导原告提出规范“备位诉讼请求”的义务，以此提升诉讼请求的“有效性”，为行政协议类案件搭建“对话式”诉讼路径。

第三，适当扩展一审审理范围。立足行政机关承担行政行为合法性举证责任的特殊审理规则，在一审程序中可对主、备位诉讼请求所涉事实同步进行庭审调查与辩论。加之行政诉讼原被告双方诉讼能力存在差距，一并审理备位诉请不会造成诉讼地位失衡。

第四，适当放宽“诉判一致”要求。适用“备位诉讼请求”审理行政协议类案件并作出裁判时，应区别于民事合同诉讼严格的“诉判一致”规则，在全面覆盖原告实体请求权基础上，兼顾客观诉讼需求，避免遗漏监督行政机关依法行政的诉讼目的，以确保实现行政协议诉讼双重价值追求的最大总和。

制度建构：行政协议“穿透式审判”程序模型与治理价值

再造本身并非终点，只有将这一经过调整的制度构想进一步转化为可供操作的制度模型，才能使其真正在司法实践中发挥制度价值。为此，可以从以下四个方面进行构建：

第一，精准划定适用范围。只有具备“事实不清、效力不清、合法性不清、约定不清”四种情况之一的行政协议，方可适用“备位诉讼请求”，确保制度价值聚焦于最需要一揽子解决的深层争议。

第二，诉讼请求位次由法官确定。在原告经释明同意提起客观预备合并之诉后，由法官依据“穿透式审判”逻辑，确定主、备位诉讼请求的位次，将“当事人处分”与“职权引导”有机结合。

第三，一审“同审共判”。主位与备位诉讼请求所涉共性事实和法律适用焦点，需在一审中同时审理、同时辩论，并对主、备位诉讼请求均作出实体裁判。从根本上重构一审裁判的完整性与终局性，避免同一争议被拆解为多个诉讼。

第四，二审“可维可改”。依托一审对主、备位诉讼请求的全覆盖回应式裁判，二审无论认为主位或备位诉讼请求哪一个能够成立，都可直接维持或改判，无需因某一诉讼请求未经实体审理而将整案发回重审，让争议历经两次审理即可彻底终结。

这一制度模型的价值不仅在于个案的诉讼经济，更在于实现三重治理穿透：第一重，穿透“一行为一诉”程序壁垒，将协议效力、履行判断、责任承担纳入一次程序；第二重，穿透公法与私法的部门法界限，使合法性审查与合约性审查在同一案件中递进完成；第三重，穿透审级壁垒，赋予二审直接改判的实体基础。这种将传统“一行为一诉”升级为新型“一争议一诉”的审理制度，对于行政协议审判实践而言，意味着可以用一次彻底、终局的裁判，化解历史积弊形成的多层次争议，以司法的确定性修复政府诚信与市场预期。

实践探索：嵌入社会治理大格局的实质解纷路径

上述制度模型的构建，归根结底是一种理论构想，能否发挥作用终究要在实践中检验。唯有将行政争议实质性化解嵌入综合治理大局中，才能真正实现从“案结事了”到“政通人和”的跨越。

聚焦近年来的司法实践，应主动跳出单一诉讼思维，秉持“上下联动、纵横联通”的总体工作思路，持续做深做实府院联动，着力构建立体、高效的“法院+”联动化解格局。此外，要注重将审判职能向前端延伸，针对业主自治维权等容易集中爆发的纠纷，法院在审理中发现共性问题后，应及时向相关行政机关制发综合治理司法建议。

行政争议的解决不应止步于判决胜负，而应追求实质关系修复与利益平衡。第七次全国行政审判工作会议要求，“要正确认识和处理定分与止争的关系，把实质化解行政争议作为目标”“既要以公正司法化解行政争议，更要分析案件反映的普遍性问题，促推有关方面依法规范履职，实现办案与治理的最佳效果”。在此背景下，期待“穿透式审判”制度能够获得更多实践检验与规则积累，在推动行政争议实质性化解、服务法治政府建设进程中，发挥应有的制度价值与治理效能，为完善社会治理体系、建设更高水平平安中国提供坚实的司法支撑。



以公平合作推动人工智能终端生态开放

□ 陈天昊（清华大学公共管理学院政府法制研究中心主任、长聘副教授）

人工智能终端通过理解用户需求、规划操作步骤和调用外部服务，有望统合分散的数字入口，成为持续了解用户、代其处理事务的亲密数字伙伴。终端服务提供者由此将更多地参与需求组织和服务选择，进而影响交易机会的分配；既有平台则可能更多地承接终端分派的任务，其流量收益、服务方式与风险控制条件随之变化。生态接入因而成为产业结构调整的关键变量，需要在支持服务创新的同时，协调各方的经营利益，明确合作成本及风险责任的分担。

《中共中央 国务院关于发展新质生产力的意见》提出“加快形成同新质生产力更相适应的生产关系”，并就人工智能手机和电脑等新一代智能终端场景应用作出部署。促进终端发展，需要在技术创新的同时调整合作规则，使新的服务能力转化为现实生产力。

生态开放的公开价值

生态开放具有超出合作双方的公共价值。智能体跨应用处理任务，能够降低消费者搜索、比较和操作的成本，拓展服务选择；围绕用户任务组织不同经营者，可以扩大专业分工，为中小企业提供创新参与机会；真实任务中的行动轨迹和结果反馈，可以用于改进训练与评测，提升智能体的行动能力。上述价值关乎消费者福利、产业发展与技术进步，应当纳入生态接入的制度评价。

但上述公共利益难以依靠企业双方谈判得到充分体现。消费者、中小开发者和潜在创新者通常不直接参与接入协商，其利益可能被合作双方忽视。若接入条件主要取决于少数企业的市场力量，局部经营利益就可能限制新服务进入，增加创新成本。因此，生态开放需要从公法视角审视，在尊重企业经营自主的同时，将消费者福利和创新参与机会纳入规则形成过程。

尊重经营自主与安全需求

经营自主是合作的重要基础。民法典第五条、第六条确立的自愿原则与公平原则，要求尊重当事人意思自治，合理确定各方的权利和义务。用户选择智能辅助工具、行使既有服务权利，与要求平台新增接口、提供额外资源，应分别判断。前者需考察平台既有义务及限制条款的效力；后者则需确认是否存在法定或约定的协作义务，保留经营者依法决定合作的空间。

平台的安全顾虑应得到回应。图形界面识别、模拟点击可能改变原有身份核验、业务验证与风险控制条件；误读页面、错误执行、恶意指令诱导可能造成损害，增加适配、维护和投诉处置成本。反不正当竞争法第十三条既规制恶意不兼容，也禁止以不正当方式获取、使用其他经营者合法持有的数据，为审查接入行为和平台限制提供依据。具体判断应结合访问方式、业务影响、限制理由等因素，协调安全保护和正当竞争。

企业已开始探索降低协商成本的办法。某人工智能助手提出的屏幕自动化操作声明协议（SAEP），允许应用声明页面和操作边界，由系统综合用户授权、应用策略及安全基线约束执行，并记录操作过程。这种统一声明机制，可视为逐一协商难以覆盖整个生态情形下的程序性过渡探索。但限制是否合理、合作成本如何分担、损害责任怎样衔接，仍需实质性的规范安排。

监管的功能在于协调开放的公共价值与企业的合理诉求，以规范供给降低企业合作的交易成本。对于接入限制，应结合具体风险、替代措施和竞争影响审查其必要性；对合作方式，应为企业保留选择和试验空间。有学者提出，应以合理性和合意性评价数智时代的秩序重构，发挥制度秩序与市场、社会自发探索的共同作用。对人工智能终端而言，应围绕服务分发、操作核验和安全协作形成具体规则，吸收消费者和中小经营者参与，为各方自主协商提供稳定预期。

以中立分发和可信记录夯实规则基础

一是确立用户利益优先的中立分发原则。终端掌握需求入口后，能够影响用户选择与交易流向。终端服务提供者应依据价格、质量、履行能力、用户偏好选择服务，妥善处理关联关系、佣金与排他合作中的利益冲突，披露影响选择的重要商业关系。中立分发原则使经营者凭借服务优势获得用户，自营服务也因更符合用户需求而被选择。关键是忠实履行受托选择职责，防止商业利益隐蔽地改变用户目标。监管可组织各方明确排序与披露要求，通过投诉处理和必要核验纠正不当分发，保障平台与开发者公平参与竞争。

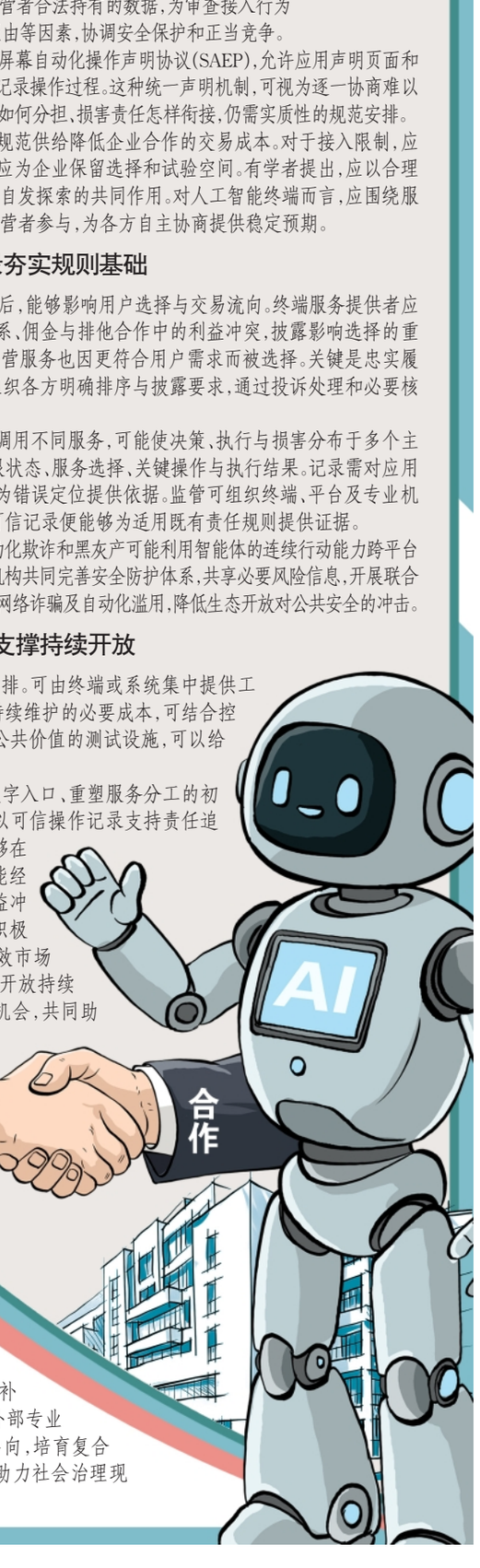
二是构建中立、可信的操作记录与核验机制。智能体连续调用不同服务，可能使决策、执行与损害分布于多个主体，增加事实查明和责任认定的难度。应当记录调用主体、权限状态、服务选择、关键操作与执行结果。记录需对应用户指令、模型决策与系统实际动作，并与平台业务结果核对，为错误定位提供依据。监管可组织终端、平台及专业机构探索如何实现中立记账，减少单方控制证据引发的争议，可信记录便能够为适用既有责任规则提供证据。

三是协同各方组织跨主体的公共安全协作。界面投毒、自动化欺诈和黑灰产可能利用智能体的连续行动能力跨平台扩散，单个企业难以独立应对。监管应推动终端、平台和安全机构共同完善安全防护体系，共享必要风险信息，开展联合测试，明确预警、核验、阻断与恢复服务的分工，协同打击电信网络诈骗及自动化滥用，降低生态开放对公共安全的冲击。

用公平的成本与责任分担支撑持续开放

开放接入与安全协作应配套公平的成本分担安排。可由终端或系统集中提供工具，减少普通开发者重复建设的负担；新增接口与持续维护的必要成本，可结合控制能力、使用情况、受益程度协商承担；具备广泛公共价值的测试设施，可以给予公共支持。

总之，人工智能终端的发展正处于重组数字入口、重塑服务分工的初期，监管者应围绕中立分发明确行为规则，以可信操作记录支持责任追溯，针对安全风险组织协同防控，使各方能够在公平的条件下充分地协商合作。面对智能经济的快速兴起，有为政府通过调和利益冲突、厘清责任边界、推动成本共担，积极助推产业平稳度过调整期，使有效市场与有为政府更好结合，将生态开放持续转化为消费者福利与创新机会，共同助力新质生产力发展。



民事检察的职能演进与实践路径

□ 钟达先（北京市人民检察院第二分院党组副书记、副检察长）

民事检察是我国检察制度的重要组成部分，是检察机关履行法律监督职能、保障民事法律统一正确实施的重要载体。区别于刑事检察追诉职能，民事检察聚焦于对公权力的法律监督，兼顾维护司法公正与保障民生权益。首都地区经济社会活跃度高，民事纠纷呈现新类型多发、涉众性强、法律关系疑难交织等特征，对民事检察履职提出更高要求。笔者立足辖区办案实际，围绕生效裁判监督、虚假诉讼治理、矛盾实质性化解等重点业务，依托大数据赋能、专家智库、典型案例引领等机制，探索适配超大城市治理的民事检察履职路径。

民事检察履职的法理逻辑与价值维度

我国民事检察监督植根于检察机关法律监督的宪法定位，集个案纠错、权利救济、社会治理多重功能于一体，履职需处理好四个核心关系。

一是权利救济与公权力监督相统一。民事检察监督指向法院审判、执行活动，通过纠正司法偏差，为当事人补充权利救济渠道。同时民事领域遵循意思自治原则，检察监督应当恪守谦抑原则，尊重当事人处分权。既要依法纠错，维护个案公正，又要防止公权力不当干预私法自治，把握监督的必要性与适度性。

二是个案纠错与社会治理相衔接。传统民事检察以个案纠错为重点，新时代背景下，民事检察的治理价值不断凸显。个案背后往往暴露出行业监管漏洞、制度程序缺陷以及市场诚信缺失等共性问题。履职要透过个案办理挖掘类案风险，推动实现“办理一案、治理一片”，完成从个案纠错向类案规制、源头治理的功能延伸。

三是层级分工与一体化履职相配套。民事检察监督覆盖生效裁判、审判程序以及执行行为违法、支持起诉等。三级检察机关职能定位不同，市级分院侧重办理生效裁判监督案件，基层检察院重点开展执行监督、支持起诉、简易矛盾化解。上下级检察院构建一体化履职链条，形成各有侧重、上下联动的工作格局。

四是刚性监督与柔性化解相平衡。民事纠纷夹杂情感对立与利益博弈，单纯依靠抗诉、制发检察建议未必能够彻底化解矛盾。实践中应坚持刚柔并济，用好检察和解、公开听证等柔性机制，把纠错与解纷有机结合，努力实现案结事了人和，回应群众对实质正义的需求。

首都民事检察履职的实践探索

作为超大城市，首都地区刑民交叉、虚假诉讼、涉众型新类型民事案件多发，应坚持法理与实践并重，不断优化监督模式，积累可复制的履职经验。

一、深耕生效裁判监督，推动形式审查转向实质核查

生效裁判监督是民事检察的核心主业。传统书面卷宗审查模式可能存在事实挖掘不深、类案线索识别不足的短板。办案中要充分行使调查核实权，依托大数据法律监督模型，深挖事实真相与类案线索。对确有错误的裁判，依法抗诉、制发再审检察建议；对仅存在程序瑕疵、不宜启动抗诉的案件，运用审判违法检察建议、检察和解柔性处置。

在涉升学服务合同系列监督案中，刑事判决已经认定相关交易构成犯罪，但民事判决认定合同有效，出现刑民裁判评价冲突。检察机关经调查核实，认定该交易破坏教育公平、损害公共利益，依法提出抗诉，系列案件均获再审改判，统一类案裁判尺度。民事检察要强化穿透式审查，厘清刑民交叉情形下法律关系效力，实现深层次、实质性监督。

二、攻坚虚假诉讼治理，筑牢司法诚信防线

虚假诉讼严重损害司法权威，民间借贷、房产确权、劳动争议、住房公积金等属于高发领域，且普遍面临线索发现难、调查核实难、监督落地难的困境。破解难题需要内外协同：对内打通民、刑检察线索流转渠道；对外联动公安、行政机关，拓宽数据调取路径，识别虚构债务、恶意串通等违法行为，同步推进民事监督与刑事追责。

在套取住房公积金虚假诉讼系列案件中，检察机关联合辖区基层院，调取公积金、社保、审判执行卷宗，通过多源数据比对，排查发现数十起利用人民调解、司法确认虚构借贷套取公积金的案件。检察机关一方面纠正错误民事裁判，另一方面移送犯罪线索追究刑事责任，实现对虚假诉讼全链条治理。

三、坚持实质性化解，以听证、和解化解矛盾纠纷

部分民事争议不只是法律问题，还交织事实误解、情感对立，简单纠错难以根除矛盾。应落实新时代“枫桥经验”，将矛盾实质性化解贯穿办案全过程，探索“三心六步”民事和解工作法，着力化解当事人法律认知、事实争议、情感对立三重心结，常态化开展公开听证，引入社会力量参与调处。

在李某人格权纠纷案中，双方长期对立。检察机关联合派出所做好风险稳控，联动社区开展心理疏导，公开听证释法说理，促成双方达成和解，化解多年信访矛盾。实践表明，民事检察应当兼顾法理情，依靠多元力量推动矛盾就地化解。

四、强化源头治理，完善专业支撑与案例引领

民事检察治理效能体现在办案之后的延伸治理。针对办案中发现的行业监管漏洞，制发社会治理检察建议，推动职能部门补短板、堵漏洞。针对住房公积金监管、司法确认环节存在的监管盲区，制发检察建议，推动完善监管流程，从源头防范风险。

面对疑难复杂案件，需组建民事检察专家智库，邀请法学专家参与重大案件论证，实现由“借智”向“增智”转变。同时，重视典型案例的规则指引作用，开展案例宣讲、发布检察工作白皮书，推动个案经验上升为治理规则，凝聚司法监督共识。

民事检察高质量发展面临的现实短板

对标人民群众公平正义新期待和高质量发展要求，民事检察履职仍存在一些现实短板。

一是监督理念转型不到位。部分办案工作仍存在重数量轻质效、重纠错轻治理的倾向，简单以抗诉、制发检察建议数量衡量办案成效，对案结事了人和、源头治理的评价重视不足，监督理念尚未完全落到实处。

二是实质监督能力仍有差距。部分办案工作依赖书面卷宗审查，调查核实权运用不充分，对刑民交叉、涉众复杂案件穿透式审查能力有待加强；依职权挖掘监督线索能力偏弱。

三是协同履职机制有待固化。检察一体化履职效能释放不足，上下级院协同办案机制需要细化；四大检察内部融合机制不健全，与数字检察衔接不够深入。需进一步打通与法院、公安、司法行政、行业主管等部门的沟通会商、信息共享。

四是专业队伍建设存在弱项。民事检察业务覆盖面广、法律问题复杂，部分办案力量配置不足，人才梯队衔接不畅，复合型办案人才储备不足；智库外部研究成果向办案能力转化效率有待提升。

新时代民事检察提质增效的完善路径

推进民事检察高质量发展，要立足法律监督宪法定位，针对现实短板，应从理念、主业、机制、队伍四个方面系统发力。

第一，更新监督理念，树立高质效办案导向。破除重数量轻质量的观念，把矛盾实质性化解、社会治理成效作为评价办案的重要标尺。恪守民事检察谦抑原则，聚焦群众急难愁盼，把司法为民落实到每一件监督案件之中。

第二，聚焦主责主业，做实有效法律监督。做好民事领域全维度监督，厘清依申请监督与依职权监督、调查核实权与当事人举证的边界，规范各类监督手段适用。完善案件研讨、质量评查，强化事实核查与法律论证，提升监督精准度。

第三，完善协同机制，释放一体化治理效能。深化检察一体化建设，形成上下级院一体履职；推动民事检察与刑事检察、数字检察深度融合；健全检法会商、整改反馈机制，保障监督意见落地；凝聚与司法行政机关协同治理合力。

第四，夯实专业根基，锻造高素质民事检察队伍。优化办案力量配置，补齐人才梯队短板；用好专家智库，推动外部专业资源转化为内部办案能力；坚持实战导向，培育复合型人才，以专业化履职维护司法公正，助力社会治理现代化。