

· 国家治理中的府院互动：问题与路径 ·

绩效治理中的府院互动及其法治规范

马 超

【内容摘要】 近年来，法院与政府在行政诉讼中频繁互动，以绩效治理切入，能为透视府院互动的制度动因与实践发展提供新的视角。从现状看，府院双方面临的法治政府建设考核与司法质效评估，使得双方在绩效压力下产生了协同需求，进而推动了府院互动的普遍化发展。当前的府院互动实践，呈现出效能增益与法治张力并存的双重面向。一方面，府院互动确实对弥合司法裁判与争议化解之间的结构性断裂有所助益，展现了协同治理的制度效能；另一方面，绩效驱动的互动实践也存在异化风险，可能导致司法中立性受损、行政违法行为脱离司法监督、当事人权益保护不足等风险，引发工具理性僭越价值理性的担忧。绩效压力驱动的府院互动有其合理性，但应当进行法治规范，使绩效治理服务于法治目标。为此，应将府院互动置于法治价值的统摄之下，通过完善司法质效评价体系和优化法治政府建设成效考核机制，实现府院互动的规范发展。

【关键词】 府院互动 绩效治理 行政诉讼 司法质效评价 法治政府

【作者】 马超，对外经济贸易大学法学院司法裁判中心研究员。（北京 100029）

【基金项目】 国家社会科学基金一般项目“行政争议实质性化解中的府院良性互动机制研究”（24BFX039）

司法权与行政权关系的变化是透视国家治理逻辑转向的重要窗口。近年来，行政诉讼领域不断扩展的府院互动实践，即法院与政府通过联席会议、协调化解、败诉预警等机制展开协作，引发学界争议。府院互动究竟是对司法中立的背离，还是协同治理的必然？学界对此各有看法。其中，传统“权力制约论”强调司法对行政的制约监督，将府院互动视为对司法中立性的潜在侵蚀；^①而新兴的“功能拓展论”则关注行政诉讼从监督行政向争议化解的功能转向，对互动在实质性纠纷解决中的作用予以肯定。^②然而，现有理论无论是对府院互动持警惕还是肯定态度，都





未能充分回答一个实践性问题，即驱动司法权与行政权关系重新调适的制度性力量是什么？

本文认为，理解当前两权关系变化的关键，在于将其置于国家治理现代化转型的宏观背景下加以考察。改革开放以来，中国国家治理逐步从依赖政治动员的运动式治理，转向依托制度化、规范化的现代治理。^③在这一转型过程中，绩效治理作为提升治理能力、优化治理效能的重要手段，逐渐渗透到国家治理的各个领域，成为驱动公共权力运行的关键机制。^④近年来，绩效治理在法治领域的全面引入，构成了理解两权关系转变的关键。一方面，法治政府建设考核将行政诉讼败诉率、出庭应诉率等纳入政绩考核体系，带来了行政机关改善诉讼表现的强烈动机。另一方面，司法质效评估通过上诉率、申诉率、服判息诉率等指标，对法院形成了实质性化解争议的巨大压力。绩效治理的核心功能是导向功能。^⑤双重绩效机制的建立，使得法院与政府在各自考核压力下形成了以结果为导向的需求耦合：法院需要行政权的配合以改善质效指标，政府需要法院的协作以满足考核要求。府院互动正是在这一双向激励机制驱动下，从个别探索走向普遍实践。

透过绩效治理这一视角，现有理论的局限性便凸显出来。“权力制约论”之局限在于，其虽然关注到了互动实践的潜在风险，但忽视了当前国家治理中绩效考核对权力运行方式的深刻影响，故难以解释互动实践的普遍化发展；“功能转向论”之局限在于，其只强调了司法一方功能转变的影响，而未深入考察府院双方的驱动机制，因而未能全面揭示互动背后的制度动因。作为一种制度化的激励机制，绩效治理不仅推动了行政诉讼的功能转向，也是行政机关一方愿意对法院进行积极响应的关键。因此，绩效治理视角的引入，可以为理解当前两权关系的变化提供新的理论工具。需要指出的是，当前绩效导向下的府院互动实践存在双重面向。就优势而言，两权的积极互动有助于突破单一权力的职能局限，进而促进行政争议的实质性化解，并倒逼政府提升依法行政质效。就风险而言，实践中对绩效驱动的过度强调，容易诱发诸多问题，如侵蚀司法中立性、规避纠正行政违法行为，以及削弱当事人权益保护水平等，进而存在互动实践偏离制度初衷的可能。随着实践中府院互动的普遍化发展，学界需要作出回应的是，如何在保持绩效治理积极成效的同时，为其注入法治价值，确保两权在法治轨道内良性互动。

有鉴于此，笔者尝试从绩效治理的视角出发，对以下三个问题进行系统性回答。一是绩效治理如何推动司法权与行政权在行政诉讼中展开互动？二是这一互动实践的收益与风险为何？三是应当如何通过坚守法治价值的坚守，消弭府院互动的实践风险，并推动其法治化发展？对这些问题的回答，可以为理解和规范行政诉讼中的府院互动实践引入新的理论视角。

绩效治理驱动下府院关系的互动转向

府院互动从个别探索走向普遍实践，不能仅从行政诉讼功能调整的表层逻辑来理解，而需要在国家治理现代化转型的背景下来考察。绩效治理在法治领域的全面铺开，深刻改变了司法权与行政权的运行逻辑和互动方式。理解绩效驱动下的府院关系转向，需要把握两个关键维度：一是绩效治理如何兴起并形成对法院与政府的双重压力格局；二是这一双重压力如何推动两权关系从传统的制约监督转向协同解纷。前者揭示的是互动转向的制度动因，后者呈现的是互动转向的实践过程。

（一）绩效治理的兴起与双重压力格局的形成

改革开放以来，中国国家治理经历了从运动式动员到制度化治理的深刻转型。在这一过程中，

绩效考核逐步成为推动国家治理现代化的重要机制。20世纪80年代以来,以经济增长为核心的“晋升锦标赛”模式在地方确立,上级政府设定量化指标,地方官员围绕GDP等经济指标展开竞争性执行,晋升与政绩直接挂钩。^⑥这一治理模式通过“行政发包制”实现任务的层层分解和责任的逐级落实,形成了自上而下的强大激励机制。^⑦地方政府在“压力型体制”^⑧的运作下,将上级下达的各项任务转化为可量化、可考核的指标体系,通过数据达标来证明治理绩效。进入21世纪以来,随着国家治理目标从单一的经济增长转向经济、社会、法治等领域的协同发展,地方官员的“晋升锦标赛”也从单一的经济竞赛扩展为包括法治建设在内的“多元政绩竞赛”。^⑨法治不再仅仅是价值追求或政策号召,而是逐步被纳入可测量、可考核、可问责的绩效体系之中。

法治政府建设考核的制度化进程,标志着法治领域绩效治理的全面确立。2004年,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,首次提出建立健全依法行政考核制度,但这一阶段的考核仍以定性评价为主,约束力相对有限。真正的转折点出现在2015年,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,明确要求将法治建设成效“纳入政绩考核指标体系”,法治政府建设从“软任务”转变为与经济发展同等重要的“硬约束”。2021年印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》进一步强化了这一导向,要求“建立健全法治政府建设指标体系,强化指标引领”,并明确提出“加大考核力度,提升考核权重”。在这一要求下,地方法治建设竞争成为地方官员“晋升锦标赛”的新赛道,依法行政水平成为衡量地方治理能力的标尺。^⑩

在法治政府建设考核中,各地区所构建的指标体系虽有所差别,但行政诉讼相关数据在其中都占据了重要位置。案件败诉率、行政机关负责人出庭应诉率、生效裁判履行率等指标被各地纳入量化考核,成为评价地方政府依法行政水平的核心标准。^⑪各地考核方案普遍采取扣分制或一票否决制,一旦某项指标不达标,便直接影响地方官员的政绩考核和晋升前景。由此,“通过指标考核推行法治”^⑫成为地方政府的常态化治理手段。在“压力型体制”的运作下,这些法治考核指标层层分解、逐级传导,形成了自上而下的完整压力链条。行政诉讼数据不再只是业务统计,而是转化为直接关系地方官员政绩的“硬指标”,行政机关必须在行政诉讼中竭力避免败诉,并确保判决履行。

与此同时,司法系统也面临着自身的绩效考核压力。21世纪以来,最高人民法院持续推进司法质效评估体系建设,通过量化指标引导和约束各级法院的审判工作。2011年3月,最高人民法院正式下发《关于开展案件质量评估工作的指导意见》,决定在全国法院系统内正式开展案件质量的评估工作。^⑬近年来,最高人民法院更是持续强调“做实全员绩效考核,把评案与考人贯通起来”。^⑭结案率、发改率、上诉率、申诉率等指标,通过上级法院对下级法院的年度考核、院长对庭长和法官的绩效评价,层层传导至每个司法工作者。就行政审判业务来说,2010年12月,最高人民法院正式提出“行政争议实质性化解”的工作理念,要求法院不仅要作出合法性判断,更要关注纠纷能否真正得到解决、当事人能否真正服判息诉。^⑮2014年《行政诉讼法》修订时,“解决行政争议”被置于立法目的之首,这一立法次序的调整标志着行政审判工作重心从单纯的合法性审查转向审查与化解并重。^⑯为推动争议实质性化解理念的落实,服判息诉率、案访比、“案-件比”等指标被引入审判质量管理指标体系。^⑰尤其是最高人民法院着重强调的“案-件比”指标,被认为是推进审判管理现代化的核心指标,它要求一个纠纷尽可能通过一次诉讼程序解决,比值越低意味着司法效率越高、当事人诉累越轻。^⑱这一系列质效指标的推行,将争议实质性化解的工作要求通过绩效考核的方式传导至各级法院。



双重绩效机制的建立,使得法院与政府在各自的考核体系中形成了以结果为导向的需求耦合。这一耦合源于双重压力格局下两种权力各自面临的结构性困境:法院在实质性化解行政争议时,受限于司法权的职能边界,需要行政机关在政策调整、资源调配等方面提供支持;政府在满足法治政府建设考核要求时,需要通过诉前化解、协调撤诉等方式改善行政诉讼数据,而这离不开法院在程序运行中的协同。恰如黄先雄所说,“司法与行政互动之所以能成为一种日常化的现象,离开了互动双方的利益诉求是无法作出合理解释的”。^⑩双重压力格局的形成,使得两权在绩效考核的驱动下产生了互动需求,府院互动正是在这一驱动下,从零散的个案协作走向制度化的联动机制,为两权关系的调适提供了深层的制度动因。

(二) 从制约监督到协同解纷的实践演变

双重压力格局的形成,为府院关系的转向提供了制度动力。这一转向经历了从传统格局到渐进互动、从个案协作到机制联动的演进过程。

1989年《行政诉讼法》的制定,确立了司法审查行政行为的基本制度,其立法目的聚焦于“权利保障”和“监督行政”。^⑪在这一功能定位下,行政诉讼被赋予了鲜明的监督制约色彩,法院的职责在于通过合法性审查对行政权力进行司法监督。在这一制度框架下,两权之间保持着相对独立的运行状态。法院恪守合法性审查的职能边界,对行政行为的裁判以维持或撤销为主,较少主动介入争议的协调。然而,法院在行政审判中面临着自身能力的限制和司法权威的不足。一方面,司法权的职能边界决定了法院只能对行政行为的合法性作出判断,而无法替代行政机关作出新的决定或调配相关资源,这使得许多涉及政策调整、利益协调的行政争议难以通过单纯的司法裁判得到彻底解决。另一方面,司法权威在行政诉讼领域尚未充分确立,行政机关对行政诉讼普遍持消极态度,将败诉视为对自身工作的否定,负责人出庭应诉率低,判决履行也常常拖延。这种相对独立的运行状态,虽然体现了司法对行政的监督功能,但也导致了行政诉讼在纠纷解决上的局限——法院的一纸判决即便纠正了行政违法行为,争议背后的纠纷却并未真正化解。这就使得司法实践中“程序空转”^⑫与“两高一低”^⑬的现象十分突出,一审裁判后当事人仍持续上诉、申诉、信访,矛盾反复出现,司法权威和行政公信力都受到影响。

20世纪90年代以来,我国社会矛盾逐渐呈现多发态势,诉至法院的行政争议也变得越来越复杂多样。很多时候,单靠一纸司法判决很难真正解决问题。面对这样的困境,一些地方法院开始主动探索新的解纷办法。比如,虽然1989年《行政诉讼法》并没有明确规定可以调解,但实践中法院往往会在行政机关和原告之间进行协调,以动员撤诉的名义推动双方和解。^⑭再如,有的地方法院和政府一起推动行政机关负责人出庭应诉,让“官民”有机会面对面沟通。还有的法院摸索出了司法建议制度,在案件审理中或审结后给行政机关发函,指出其执法中存在的共性问题,建议其改进执法。最高人民法院注意到了基层自发性的创新实践,总体上持肯定态度,并且尝试把其中一些有益经验进行提炼,形成可以在更大范围推广的工作机制。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意见》(法发〔2007〕19号),首次系统提出“建立司法与行政良性互动机制”,要求加强法院与行政机关的沟通协调,这标志着府院互动从地方的自发探索获得了最高司法机关的认可。^⑮2010年后,随着“实质性化解行政争议”工作理念在行政审判中的提出,府院互动进一步受到最高人民法院的重视。2014年3月,“促进司法与行政良性互动”被正式写入最高人民法院工作报告,府院互动从政策倡导上升为工作部署。更为重要的是,2014年《行政诉讼法》修订时,将地方探索的行政机关负责人出庭应诉制度和司法建议制度正式

写入法律，使府院互动的实践创新获得立法层面的确认和支撑。这一系列政策与立法的调整，为两权关系的调适奠定了制度基础。

在最高人民法院的政策推动和绩效考核的双重驱动下，府院互动在 2010 年前后进入全面展开阶段。地方法院与政府或司法行政部门普遍建立起联席会议制度，定期或不定期通报行政审判情况，分析共性问题，协商解决机制，使得两权之间的信息交流更加顺畅。一些地方在法院或政府设立行政争议化解中心，由法院与相关行政部门共同参与，在诉讼前或诉讼中对行政争议进行调解，通过诉前调解、协商和解等方式，促使行政机关主动纠错或给予补偿，相对人则放弃诉讼或撤回起诉。在审判环节，一些法院建立了败诉风险提示机制，在审理过程中如发现行政行为可能存在瑕疵，提前告知行政机关，给予其纠错或补正的机会。在判决执行环节，法院与政府建立协调保障机制，通过将判决履行情况纳入法治政府建设考核，形成对行政机关的有力约束。此外，行政机关负责人出庭应诉和司法建议机制也在各地逐渐进入制度成熟阶段。府院互动从临时性、应急性举措，向常态化、制度化的工作机制转变。

这一演变的深层逻辑，在于绩效治理对两权关系的深刻影响。法院面临实质性化解的工作要求，单纯靠裁判难以实现争议的终局解决，需要行政机关在政策调整、资源调配等方面提供支持；政府面临法治政府建设的考核压力，改善行政诉讼相关数据需要法院在程序运作中的理解与配合。双重压力格局使得两权的互动需求从偶发性转变为常态化。可以说，最高人民法院的政策赋予了两权调适以正当性，地方法院的制度创新则探索出具体的实践路径，绩效考核的硬约束使得这种调适不再是权宜之计，而是具备了持久的制度动力。与之相伴的是，人民法院的角色在法治政府建设的进程中也悄然变化，从单一的监督者转变为监督者、支持者、助力者的复合角色。^⑤

两权关系从制约监督到协同解纷的演变，并非对传统司法监督功能的否定，而是两者在绩效治理逻辑下的再调适。这一调适既回应了纠纷解决的现实需求，也体现了国家治理现代化进程中权力配置的新探索。从更宏观的视角看，这一演变反映出中国特色社会主义法治体系在“分工负责、互相配合、互相制约”宪法原则下的具体展开，是司法权与行政权在保持各自分工基础上寻求协同治理的制度尝试。然而，这种以绩效为核心驱动的协同，其内在效率追求是否会侵蚀法治的价值追求，其非正式的互动机制是否会消解司法权威，需要进一步考量。

互动的双重面向：效能增益与法治张力

理解行政诉讼中新兴的府院互动实践，可以从实践效能和潜在风险两个维度展开。一方面，从实践效果来说，这套做法确实一定程度上解决了传统行政审判中的一些“老大难”问题，为困扰司法实践多年的难题找到了新出路。另一方面，从理论层面审视，绩效考核的强力介入也可能让互动走偏，引发学界和社会对司法还能否保持中立、当事人权益能否得到保障的担忧。对这一实践的评价，理性的态度应当是，既不能因其理论风险而全盘否定，也不能因其现实功效而无视隐患。本部分先尝试对府院互动的制度效能和潜在风险予以梳理。

（一）效能增益：协同治理的实践价值

府院互动实践中的积极效应，主要体现在弥合裁判与解纷的结构断裂、增强行政机关的法治激励，以及提升公共治理的整体效能三个方面。这些效应虽不完全是绩效考核的直接目标，但确实为公共治理带来了效能增益。



第一，府院互动在一定程度上弥合了程序终局与纠纷化解之间的结构性断裂。司法监督的局限性在于，法院多数时候只能在案件审理中对涉诉行为作出合法或违法的二分评价，而无权介入行政决策本身，遑论调动行政资源。^{②6}这使得许多涉及利益调整、政策适用和资源分配的案件，即便法院作出了正确裁判，矛盾却仍可能悬而未决。实践中，“案件结了、矛盾还在”的现象经常发生，当事人为求得实体利益，辗转于上诉、申诉乃至信访等多个程序之中，以致司法资源持续消耗，司法权威不断磨损。府院互动机制的建立，使得法院的司法功能得以延伸。通过诉前协调化解，行政机关在法院的促动下提前介入矛盾处理，使得一部分争议在进入诉讼程序前即得到解决。2021年12月，最高人民法院专门下发了《关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》（法发〔2021〕36号，以下简称《行政争议多元化解意见》），明确规定对于行政机关按照法律、法规有裁量权的案件，在登记立案前，人民法院可以引导起诉人向依法设立的调解组织申请诉前调解。同时，最高人民法院后续通过发布典型案例的方式释明诉前调解适用的具体情形。进入诉讼后，法院可以通过联席会议、专题协调等方式，推动行政机关与相对人进行实质性协商，促进双方达成和解。在判决执行阶段，府院联动机制能够督促行政机关及时履行判决。从实践来看，一些建立了成熟互动机制的地区，行政案件数量确有下降。

第二，府院互动对行政机关也形成了持续的法治压力，客观上促进了依法行政能力的提升。最高人民法院在《行政争议多元化解意见》中提出，充分运用司法建议、行政审判白皮书等形式，及时对行政执法中的普遍性、倾向性、趋势性问题提出预警及治理建议。在互动机制建立之前，行政机关对行政诉讼普遍持消极态度。这种消极态度不利于行政机关法治意识的提升，也不利于依法行政能力的增强。近年来，一些法院试行败诉风险提示制度，使得行政机关在诉讼过程中就能够了解自身行为的法律瑕疵，从而有机会主动纠错或采取补救措施。^{②7}行政首长出庭应诉制度的常态化，使得行政机关负责人直接面对司法审查和当事人质询，这种“面对面”的压力促使负责人更加重视依法行政。司法建议制度则通过个案的延伸，推动行政机关完善规章制度、改进执法方式，实现从个案监督到类案预防的跨越。^{②8}这些制度安排的积极效果在实践中逐步显现。近年来，行政机关负责人出庭应诉率大幅提升，一些地方已经接近或达到100%。行政机关对败诉的态度也从最初的抵触转向反思和改进，将败诉案件作为改进工作的契机。^{②9}此外，司法建议的采纳率和反馈率也在提高，数据显示，2018年至2022年人民法院司法建议的反馈率、采纳率仅为63.8%、37.6%，而2023年的反馈率、采纳率均超过80%。^{③0}

第三，从宏观层面看，府院互动反映了多部门协同治理的制度优势，有利于提升公共治理的整体效能。传统的权力制约理论强调不同性质权力之间的相互制衡，这种制衡对预防权力滥用的意义已获得学界公认。但在当代国家治理中，公共治理问题日益复杂化，其解决常常需要不同公权力之间的协同配合。从这一角度讲，府院互动一定程度上是被当下公共治理现实所倒逼的一种制度创新。在这一机制下，诉讼两造“在司法审查的阴影下讨价还价”，^{③1}其中行政机关基于对败诉风险的预判而主动纠错，相对人基于对成本收益的考量而接受和解，法院则通过居中协调实现争议的实质性化解。就其收益而言，对当事人来说，争议若能快速解决，金钱、精力和时间投入都将大幅降低；对法院来说，通过诉前化解和协调和解，“案多人少”的压力能得到缓解，有限的司法资源可以分配到更需要的案件上；对行政机关而言，及时纠正违法或不当行为，并从中获得违法预警，能持续推动执法工作机制合法合理化。因此，整体来看，府院互动消弭了一定数量的纠纷，节约了司法与行政资源，实现了公共治理效能的多方面增益。

（二）法治张力：绩效导向的异化风险

府院互动在带来效能增益的同时，也潜藏着偏离法治轨道的制度性风险。政府治理中的“法治一效能”张力早已为学界所关注，^②而这一张力在绩效驱动下的府院互动中表现得尤为突出。当绩效考核的压力超越法治价值的约束，当数据达标成为两权互动的首要目标，协同便可能异化为“合谋”，监督则可能蜕变为配合，司法的中立性、行政权的规范运行以及当事人的权益保障都将面临威胁。

第一，绩效导向可能导致侵蚀司法中立性。司法权对行政权的审查，其正当性基础在于司法机关居中裁判的地位。然而，当法院与行政机关共同面临绩效考核的压力，并在实际行为上形成目标协同时，司法的中立性便极可能受到侵蚀。不得不说，在审判资源有限的现实下，法院天然具有将案件导入调解或和解程序的强大动机。近年来，在“案-件比”、上诉率、申诉率等指标考核持续加强的形势下，这一动机有增无减。分而言之，在诉前化解环节，法院可能一开始便以“事了”为目标推动双方达成协议，而忽视行政行为是否真正依法而为，进而使违法性审查流于形式。在诉讼过程中，法院向行政机关通报案件进展和作出败诉预警，甚至协调双方在庭外和解，这种做法虽推动了争议的快速解决，长期来看却降低了司法审查对行政机关的威慑力。此外，如果法院与政府在府院互动中建立了长期“互惠”关系，在具体案件的审判中，法院难免倾向于作出对行政机关有利的裁判，如对本该撤销的行政行为采用确认违法判决，由此损害司法的公正性和权威性。

第二，绩效导向可能使行政违法行为逃离司法监督，进而产生多种负面影响。府院互动机制的建立，初衷之一是通过两权的“柔性”沟通敦促行政机关依法行政。但在实践中，行政机关存在利用互动机制规避实质性司法审查的可能。这种规避行为的危害是多方面的。比如，行政机关为了避免坐上“被告席”，可能通过诉前和解的方式，向相对人承诺进行纠错或补偿，从而规避司法对被诉行为合法性的公开审查。而行政机关所承诺的“让步”多数情况下缺乏法律依据，遑论程序保障。由此，相对人的权利救济更多地依赖行政机关的承诺自认而非法律裁判，行政行为的违法性更无法通过司法得到警示。同时，行政机关的违法行为纠正后还涉及对相关责任人的问责，如果通过“互动”将应有的败诉责任转化为“自愿纠错”，行政问责程序便无从启动。对法治政府建设考核来说，行政诉讼败诉率是重要指标，但如果大量案件通过诉前化解或协调撤诉的方式处理，败诉率这一指标便可能高度失真，无法如实反映政府依法行政的水平，反而可能掩盖普遍性的执法违规问题。更为严重的是，这种规避监督还可能削弱行政诉讼的预警功能。在央地关系中，行政诉讼承担着反映地方治理水平的“火警”功能，“行政诉讼制度不仅意味着司法权对行政权的制约，也意味着中央权力对地方权力的监督和控制”。^③然而，当地方法院与地方政府在绩效压力下形成“合谋”，大量争议通过非正式的协商渠道化解，行政诉讼便无法通过司法裁判的形式向上传递信号，使得中央难以通过司法数据准确判断地方依法行政的真实状况，进而导致顶层的法治决策偏离治理现实，从根本上影响国家治理体系的精准性与有效性。

第三，绩效导向可能直接削弱当事人的权益保障水平。“权利保障”是司法救济制度的价值根基。当纠纷的快速“了结”压倒权利的充分实现时，当事人的合法权益可能让位于绩效考核的实现。在庭外调解过程中，法院和行政机关可能基于各自的绩效需求，共同对当事人施加压力，促使其接受和解方案。这种压力可能表现为法院对当事人苦口婆心地“做工作”，劝说其接受行政机关的补偿方案并撤诉；也可能表现为行政机关利用当事人耗不起时间、精力的弱点进行拖延，当事人可能因为现实中“拖不起”，最终无奈接受行政机关提出的不合理条件。在这一过程中，



当事人的真实意愿不再重要，诉权也得不到应有保障。同时，由于协商化解的非正式特征，其过程往往缺乏透明性，再加之行政法规范对普通人而言复杂难懂，可能导致当事人在法律知识匮乏、外部压力重重的情况下，不明就里地签订和解协议，使个人权益受到实质性损害。

上述三个方面的潜在风险，反映了绩效导向可能扭曲府院互动的制度初衷。当绩效考核成为互动的主要驱动力时，互动的目标便可能从“解决问题”异化为“解决数字”。法院和行政机关将工作重心放在优化考核指标上，而非真正解决行政争议背后的深层次问题。更深层次来看，上述风险根源于法治价值与工具理性的冲突。法治的核心价值在于通过法律规则约束公权力、保障个体权利，实现社会公平正义，然而绩效治理强调目标导向、结果导向和效率优先。当绩效考核成为评价法院和行政机关工作的主要标准时，法治本身便可能被工具化，成为服务于绩效目标的手段，而非需要坚守的价值底线。这种工具理性对价值理性的僭越，不仅削弱了司法的规范功能，也可能从根本上动摇法治的权威和公信力。^④总而言之，绩效导向下的府院互动虽然带来了效能增益，但也潜藏着司法中立性被悬置、行政权规避监督、当事人权益受损等多重风险，使得府院互动在实践中呈现出两面性。因此，面对绩效治理这把“双刃剑”，要通过制度设计和规范约束防范其异化风险，使府院互动在法治轨道内良性展开。

超越绩效治理：府院互动的法治规范

绩效治理驱动下的府院互动呈现出效能增益与法治张力并存的双重面向。如何在保留其制度优势的同时，防范可能出现的异化风险，是府院互动走向法治化的关键。其出路显然不是抛弃绩效治理或否定府院互动本身，而在于对其进行法治化改造以超越单纯的绩效导向。长期以来，绩效治理研究中存在两种偏向——过度强调治理效能而忽视法治约束，或过分拘泥于法治形式而忽略治理实效。然而，正如学者已指出的，“缺乏法治的治理研究”和“缺乏治理的法治研究”皆有失偏颇，“国家治理法治化”才是可取之道。^⑤这要求我们将绩效治理置于法治目光的审视之下，并基于对法治价值的坚守，提出切实可行的制度优化方案，使府院互动在保有实践效能的同时，规范运行在良性轨道之上。

（一）绩效治理的法治审视

应当承认，绩效治理作为国家治理现代化的重要手段，通过量化指标和目标管理展现了其效能优势。但如前所述，府院互动的实践运作中，也潜藏着一些绩效导向与法治要求不相适应的问题。就防范府院互动的异化风险而言，需以法治视角审视其合理性。

首先，从指标体系的构成来看，当前设定的量化指标存在对复杂法治目标过度简化的情况。绩效评估需要可观测、可测量的指标。^⑥这一技术理性的要求，推动了行政诉讼败诉率、上诉率、申诉率、负责人出庭应诉率等指标体系的建立。这些指标虽然可以直观反映工作成效，并具有可比性优势。但法治建设是一个多维度、多层次的系统工程，既涉及程序的规范性，也包括实体的公正性，效率与公正均应当是其题中应有之义。然而，单一指标往往只能捕捉法治建设或司法质效的某个侧面，而难以反映其全貌。^⑦更为重要的是，当某些指标在考核体系中被赋予过高权重时，可能产生“目标置换”效应，即手段异化成为目的，提升法治水平这一根本目标被作为手段的数据优化所取代。一个典型的例子是，设立负责人出庭应诉率的初衷在于促进“官民”对话，但一些地方将此指标机械地设定为100%，这种不考虑负责人实际工作负荷和案件复杂程度的“一

刀切”要求，导致实践中负责人普遍“出庭不出声”，起不到实际沟通效果。^⑧

其次，从考核机制的运作来看，标准化的考核方式也与法治实践的复杂性、多样性之间存在一定张力。绩效考核需要建立相对统一的标准以便横向比较和纵向评价，但这种标准化取向在提高考核效率的同时，也可能忽视不同地区、不同类型案件的差异性。^⑨当前的法治建设考核多以省为单位展开，但由于我国经济社会发展的不平衡，即便一省之内不同地区间也往往差异巨大。比如，广东省2024年的行政案件收案数据中，全省79.64%的一审行政案件集中在粤港澳大湾区内地九市。^⑩如果采取完全统一的考核标准，可能导致评价结果难以真实反映各地法治建设的实际进展。此外，考核机制在激励与约束的平衡上也存在优化空间。当前考核更多关注对未达标情况的问责，而对于在法治建设中的创新探索，或因严格依法裁判而可能导致的某些指标波动，缺乏相应的正向激励和容错机制。换言之，当前固定化的考核指标约束多，而激励小，难以调动责任人的积极性。有法院就直言不讳地指出，当前“考评结果运用不理想，缺乏激励作用”。^⑪在几乎固定不变的考核指标之下，法制创新往往受到限制，进而可能在一定程度上影响法院和行政机关的行为选择，使其倾向于选择稳妥保守的策略。

最后，从监督机制的配置来看，绩效治理过程中的程序规范和权力约束均有待加强。府院互动当前在诉前化解、协调和解等环节尚未形成完善的程序规则和监督机制。这些环节中的权力运作往往缺乏足够的程序透明度，如在“桌面下的交易”中，当事人的知情权、选择权如何保障，和解协议的公平性又如何评估？对此，当前的程序规范缺失，而程序规范的缺失可能导致权力运行不确定性的增加，也为可能出现的不当行为留下空间。在监督维度上，除了上级法院、上级行政机关的内部监督外，检察监督、人大监督、社会监督等外部监督机制在府院互动领域处于缺位状态，使得其成为游离于法治监督之外的“暗箱”。就此而言，对于绩效数据的真实性、府院互动的规范性、当事人权益的保障情况等，未来均需要建立更加系统和有效的监督评估机制。

这些问题的存在，并非意味着绩效治理本身存在根本性缺陷，而是表明绩效治理在与法治原则的融合过程中仍有优化空间。指标体系需要更加全面地反映法治建设的多元目标，考核机制需要更好地适应法治实践的复杂性和多样性，监督机制需要更加有效地保障权力运行的规范性。通过对这些问题的审视，可以为绩效治理的法治化改造提供方向指引。

（二）绩效治理的价值回归

对绩效治理问题的法治审视，目的绝非否定绩效治理在推动法治建设中的积极作用，而是为了厘清绩效治理与法治价值之间的关系，使绩效治理真正服务于法治目标。绩效治理的正当性基础在于通过量化管理和目标导向提升治理能力、优化治理效能。然而，有学者指出，“法治政府建设”与“政府效能建设”在政府治理中并非天然具有亲和性。^⑫法治重视过程的正当性和程序的规范性；效能则重视结果的完成度，强调目标管理对实践业务的导向作用。二者在价值偏好上的差异是客观存在的，这决定了绩效治理向法治领域延伸时势必会遭遇价值碰撞。在府院互动中，当绩效指标成为主导性评价标准时，便可能引发对法治底线的突破和司法功能的异化。因此，需要在绩效治理中明确法治价值的优先地位。

首先，司法中立必须在绩效治理中得到充分尊重和保障。司法权对行政权的审查，其正当性源于司法机关超然于争议双方的中立地位。这种中立性不仅体现在其个案裁判的居中判断，更体现在制度对司法中立性的有效保障。然而，当法院与行政机关同时面临各自的绩效考核压力，并在考核目标上形成某种程度的耦合时，司法中立便可能受到结构性影响。实质性化解行政争议的



工作要求固然具有正当性,但化解压力不应导致法院在审查标准上的松动。法院在参与诉前化解、协调和解等互动环节时,其角色定位应当是基于法律判断的促进者,而非基于绩效需求的协调者。就此而言,法院对行政行为的合法性审查应当保持应有的刚性,对双方当事人“等距离”应当贯穿互动全过程。司法中立性的维系,需要在制度设计上对法院在互动中的权限、责任作出明确界定,防止互动异化为对司法监督功能的消解。

其次,程序正当应成为绩效治理中府院互动的正当性基础。程序正义理论认为,程序不仅是实体正义的实现工具,其本身就是正义不可或缺的一部分。^④当前府院互动实践的非正式性特征,决定了其在实操中的高度灵活性。比如,败诉预警是否应当以书面形式作出,又是否应当在向被告预警前通知原告,以及是否应当获得原告的知情同意。在当前司法实践中,各地法院做法不一,甚至同一法院在不同案件中也常常不一致。为了满足绩效要求,法院常常对其灵活处置,由此引发了权力行使的恣意。对此,应通过正当程序予以规范。大体而言,程序正当对互动实践的规范至少应包括三个方面。第一,互动过程的规则应当公开透明,当事人对互动的内容、方式及潜在的法律后果应享有知情权。第二,当事人是否参与互动和是否接受和解方案,应当建立在自愿的基础上,法院或政府均不得强制或变相强制。第三,互动过程应当记录在案,并建立第三方监督机制。

最后,权利保障应当成为绩效治理的价值底线。无论纠纷解决机制如何演变,其制度设计的立足点都应是权利保障。绩效治理之引入旨在提升纠纷解决的质效,但这种提升应当体现为当事人获得的权利救济更加充分和便捷,而非仅仅表现为绩效数据的优化。在府院互动实践中,有两种倾向尤须注意:一是以化解之名行压制之实,通过对当事人施加不当压力来实现表面上的“案结事了”;二是以效率为由牺牲当事人的实体权益,通过低于法定标准的补偿方案换取案件的快速了结。在现行体制下,我国行政机关相对于法院和原告在地位和能力上本身是不对等的,法院的人财物等资源支持来自同级政府,相对人则是行政机关的管理对象。因此,实质性的权利保障要求在府院互动中必须确保当事人意思表示的真实性和自愿性,和解方案应当符合法律规定且不得损害当事人合法权益。此外,对于涉及重大公共利益案件,更应当通过正式的审理程序来处理,以判决的形式明确法律规则,发挥司法对社会的规范指引功能。^④当事人的权利不应成为优化绩效指标的筹码,这是既是法治底线,也是伦理底线。

上述三个方面的价值回归,归根结底强调的是公正对效率的引导,也是价值理性对工具理性的统摄。作为一种治理工具,绩效治理的正当性取决于其能否有效服务于法治建设的根本目标。在府院互动的实践中,应当追求的是公正基础上的效率提升,而非以牺牲公正为代价的效率优化。

(三) 绩效治理的制度优化

绩效治理的价值回归需要以切实可行的制度优化为支撑。当前府院互动中暴露出的问题,根源并非绩效治理本身,而在于绩效体系的设计尚不够完善、考核机制的运作尚存在优化空间。制度优化的关键在于,一方面要完善法院司法质效评价体系,使其更加全面准确地反映审判质效,尤其是司法公正;另一方面要优化政府法治建设成效考核机制,使其真正促进依法行政而非仅仅改善数据表现。这两个维度的改革相互关联、相互支撑,共同构成府院互动中绩效治理法治化的制度基础。

就法院来说,应当优化司法质效评价体系,平衡效率与公正的关系。当前行政审判质效评价中的指标明显偏向效率一端,如结案率、上诉率、申诉率等。这类指标虽能部分反映纠纷化解的

效果，却也潜藏着引导偏差的风险，一个突出的表现便是法院可能为达成考核指标，而过度依赖诉讼外的化解路径。为了纠正这种偏向，在评价体系中融入对审判公正性的考量是必然选择。“司法质效的评价客体不应局限于静态、单一的维度，而应向动态、复合的立体综合方向转变。”^④对此，可引入程序规范性、文书说理充分性、当事人认可度等质量型指标，与效率型指标共同构成系统性评价。

更为重要的是，对府院互动的评价重心应从结果转向过程，将注意力放到化解过程的规范性，而不能只看通过互动化解了多少案件。为此，应为府院互动构建相对独立的专项评估机制，并以过程评价为主。评估标准至少应当包括以下几个方面。一是互动程序的公开透明度。互动过程中的各项规则、步骤应当向当事人和社会公开，避免暗箱操作。二是当事人权益的保障情况。应当评估当事人的知情权、选择权是否得到充分尊重，是否在信息对称的基础上自愿参与协商化解。三是法院中立性的维持程度。法院在协调过程中应当严守中立，不能明显偏向任何一方。四是和解协议的合法性。双方达成的和解方案必须符合法律规定，不得损害当事人的合法权益或违背公共利益。对于在互动中出现程序违规、侵害当事人权益等违反上述标准的行为，可对相关责任人进行负面评价，并在质效考评中予以扣分。

此外，司法考核机制必须具备一定的容错性。现实中，法官常常因受困于考核指标而回避依法裁判，对于这种因严格依法裁判而影响指标达成的情况，应当为法官提供解释机制，若法官能够合理解释相关指标未达成的原因，则不应该对其作出负面考评。而如果特定案件可能涉及重大法律适用问题或重大公共利益，即便可能影响效率指标的达成，也应当在考核中给予一定包容，否则可能挫伤法官审理复杂疑难案件的积极性。同时，考核标准应当考虑到不同地区和不同类型案件的差异性，避免“一刀切”的评价。比如，在地区比较上，应当将经济社会发展水平相近的地区划片统一评价，将发达地区和欠发达地区划入不同赛道；而在案件类型上，应区分案件复杂程度，像拆迁征收案件和信息公开案件，就不宜放在一个“篮子”里统一评价。

就政府来说，应当完善法治政府建设成效考核机制，更加注重依法行政的实质性提升。当前法治政府建设考核对行政诉讼败诉率、出庭应诉率等指标的强调，固然在一定程度上促进了行政机关对诉讼的重视，但也可能引发通过诉前化解规避败诉、“出庭不出声”等形式主义问题。目前行政机关考核中最为重要的指标是行政案件败诉率，但如前所述，对败诉率的过度强调会诱发多重负面影响。优化路径主要有两个方面。一方面，可以适当弱化单纯的败诉率指标。为此，一个可资参考的方案是建立“合理败诉率”机制。由于对行政规范的理解，司法与行政常有不同，因此一定程度上的败诉率是可以接受的。在年度考核中，对不同败诉率区间的行政机关可实行区别考核。对处于合理败诉率之下的行政机关，应将考核重点放在对败诉案件的研判上，主要关注败诉案件的特殊性；而对于败诉率畸高的行政机关，则应关注该机关执法时存在的普遍性问题，并适时启动问责机制。另一方面，应将考核重点放在对败诉案件分析整改的落实上，而非单纯的败诉数据上。为此，考核可以更多关注行政机关是否建立了败诉案件通报制度、是否定期开展执法问题分析，以及是否根据司法建议完善相关制度等。

对于行政机关负责人出庭应诉制度，考核重点应当从形式要求转向实质效果。为此，不要求行政机关负责人每案均出庭，100%的出庭率要求既不现实，也无必要。^⑤对此的优化路径在于，要求负责人在涉及重大公共利益案件中出庭应诉，并要求其在庭审中发表实质性意见，真正发挥出庭应诉在化解行政争议中的作用。为此，可以通过庭审录音录像、裁判文书记载等方式，对

负责人出庭应诉的质量进行评估，避免“出庭不出声”的形式主义现象。

更为重要的是，应当建立对行政机关参与府院互动行为的规范性评估。这种评估应当关注行政机关在互动中是否恪守依法行政原则，是否存在通过不当手段规避司法监督的情况。对于通过给付一定补偿换取撤诉但未纠正违法行政行为，或者利用互动机制逃避败诉问责等行为，应当在考核中予以负面评价。通过这些优化举措，推动法治政府建设考核真正成为推动依法行政的制度动力，而非诱发形式主义的压力来源。

结语

府院互动作为一种新兴的制度实践，其背后折射的是中国国家治理逻辑的深层演变。本文尝试将这一实践置于绩效治理的框架之下，揭示当前司法权与行政权关系的调适不仅源于行政诉讼的功能转向，更深层次地源于两权在绩效治理压力下的目标协同。在当代日趋复杂的公共治理场景中，单向度的“司法→行政”制约已难以回应纠纷解决的多样化需求。在这一意义上，行政诉讼中的府院互动构成不同性质权力协同解决治理难题的一个典型样本，而绩效治理则赋予了其长久动力。需要特别强调的是，绩效治理这一技术手段本身并不天然蕴含法治价值，其工具理性特征决定了它既可能成为推动法治建设的动力，也可能异化为消解法治的压力。

从更宏观的层面来看，绩效治理与法治建设之间的张力，实则反映出当代中国在推进国家治理现代化进程中面临的一个根本性课题——如何在追求治理效能的同时坚守法治底线，如何在对工具理性的追求中保持对价值理性的敬畏。对此，法学的回答应从法治出发，即让绩效治理服务于法治目标而非替代法治目标，让数据指标真正反映法治进步而非遮蔽法治问题。也正因此，对府院互动的法治规范，不仅关乎府院互动本身的规范运行，更是在探索一种将治理技术纳入法治框架的制度方案。

注释：

- ①⑱ 参见黄先雄：《司法与行政互动之规制》，《法学》2015年第12期。
- ②⑳ 章志远：《中国行政诉讼中的府院互动》，《法学研究》2020年第3期。
- ③ 潘泽泉、任杰：《从运动式治理到常态治理：基层社会治理转型的中国实践》，《湖南大学学报》（社会科学版）2020年第3期。
- ④ 相关讨论见包国宪、王学军：《我国政府绩效治理体系构建及其对策建议》，《行政论坛》2013年第6期；马国贤、任晓辉：《全面实施绩效管理：理论、制度与顶层设计》，《中国行政管理》2018年第4期。
- ⑤ 包国宪等：《第三方政府绩效评价的实践探索与理论研究——甘肃模式的解析》，《行政论坛》2010年第4期。
- ⑥ 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2017年，第14—22页。
- ⑦ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期；周黎

安：《行政发包制与中国特色的国家能力》，《开放时代》2022年第4期。

⑧ 杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第11期。

⑨ 陈科霖、谷志军：《多元政绩竞赛：中国地方官员晋升的新解释》，《政治学研究》2022年第1期。

⑩ 万江：《中国的地方法治建设竞争》，《中外法学》2013年第4期。

⑪ 比如，深圳市在2014年修订发布的《“法治政府建设”指标评估标准操作规程》（深绩办函〔2014〕107号）中规定，行政案件败诉将扣分；宁夏回族自治区2023年发布的《法治政府建设指标体系》（宁夏回族自治区人民政府令127号）则规定，“行政机关负责人出庭应诉率达到100%”。相关事例繁多，出于篇幅考虑，不再一一列举。

⑫ 万江：《指标控制与依法行政：双重治理模式的实证研究》，《法学家》2017年第1期。

⑬⑳ 施鹏鹏、王晨辰：《论司法质量的优化与评估——兼论中国案件质量评估体系的改革》，《法制与社会发展》

2015年第1期。

⑭⑰ 张悦：《努力以审判工作现代化服务保障中国式现代化——来自全国大法官研讨班开幕式上的声音》，《人民法院报》2023年7月14日，第4版。

⑮ 章志远：《行政争议实质性解决的法理解读》，《中国法学》2020年第6期。

⑯ 梁鹰：《新时代行政诉讼法律制度的完善与发展》，《中国法律评论》2024年第3期。

⑰ 高倩倩：《案多人少之困，人民法院如何破局？》，《人民法院报》2025年3月7日，第4版。

⑳ 全国人大法工委：《关于〈行政诉讼法（征求意见稿）〉几个问题的说明》（1988年7月13日），载何海波编：《行政法治奠基时：1989年〈行政诉讼法〉史料荟萃》，北京：法律出版社，2019年，第29—32页。

㉑ “程序空转”的一个典型的案例是发生在河南省的“焦作房产案”，10年之间各级法院共出具了18份裁判文书，依然未能解决案件涉及的纠纷。详细案情可参见王贵松主编：《行政与民事争议交织的难题：焦作房产纠纷案的反思与展开》，北京：法律出版社，2005年，第3—15页。

㉒ “两高一低”是指行政审判中上诉率高、申诉率高和原告服判息诉率低的现象。参见耿宝建：《行政争议实质化解理论与实践探索》，《中国法律评论》2024年第3期。

㉓ 何海波：《行政诉讼撤诉考》，《中外法学》2001年第2期。

㉔ 章志远：《法治政府建设中的人民法院：问题与再定位》，《探索与争鸣》2022年第1期。

㉕ 按照《行政诉讼法》规定的现有判决类型，除了受到严格限制的变更判决和适用情境有限的给付判决外，其他判决中法院均无权直接改变行政机关的决定。

㉖ 比如，山东省平邑县法院在一起工伤认定案件中，以书面方式向被诉行政机关发出《行政案件败诉风险预警告知书》，行政机关自查后，向法院复函承认原认定“确有错误”，主动撤销了原来的工伤认定通知，后原告撤诉。平邑县人民法院：《这份〈行政案件败诉风险预警告知书〉掷地有声！》，澎湃新闻 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_30390722，访问日期：2025年10月9日。

㉗ 卢超：《行政诉讼司法建议制度的功能衍化》，《法学研究》2015年第3期。

㉘ 马艳、陆伟杰：《负责人出庭率升起来 行政机关败诉率降下去》，《法治日报》2025年5月6日，第10版。

㉙ 荆龙：《一场社会治理的双向奔赴——全国法院综合治理类司法建议工作综述》，《人民法院报》2024年7月7日，第1版。

㉚ T. Chen, Y. Sheng, W. Xu, X. Yu, “Judicializing Public Interests: Administrative Performance Under the Shadow of Judicial Review,” *American Review of Public Administration*, 2024, pp.1-18.

㉛④ 范柏乃、林哲杨：《政府治理的“法治一效能”张力及其化解》，《中国社会科学》2022年第2期。

㉜ 王理万：《行政诉讼与中央地方关系法治化》，《法制与社会发展》2015年第1期。

㉝ 对法律工具主义可能负面影响司法与法治的讨论，可参见周永坤：《法律工具主义及其对司法的影响》，《学习论坛》2006年第7期。

㉞ 向森：《国家治理法治化：话语张力与理想类型——基于对营商环境法治化的分析》，《探索与争鸣》2024年第7期。

㉟ 贡杰：《中国地方政府绩效评估：研究与应用》，《政治学研究》2015年第6期。

㊱⑤ 张杰：《论司法质效的系统评价》，《社会科学》2025年第8期。

㊲ 徐鹏：《行政机关负责人出庭更应出声》，《法治日报》2025年7月16日，第5版。

㊳ 广东法院网：《广东高院发布2024年度行政审判白皮书》，https://www.gdcourts.gov.cn/xwzx/gdxwfb/content/mpost_1843428.html，访问日期：2025年10月11日。

㊴ 江苏省南京市中级人民法院课题组：《司法体制综合配套改革视野下法官业绩考核评价制度重构》，《法律适用》2018年第7期。

㊵ 陈瑞华：《论程序正义价值的独立性》，《法商研究》1998年第2期。

㊶ 刘子婧：《行政争议诉前调解制度完善》，《荆楚法学》2025年第4期。

㊷ 实际上，多个实证研究表明，行政机关负责人出庭应诉并未达到预期中的效果。参见覃慧、陈俊霆：《行政机关负责人出庭应诉的实施情况考察——基于广东省22471份行政判决书的实证分析》，《苏州大学学报》（法学版），2023年第3期；Rachel E. Stern, Jieun Kim, Benjamin L. Liebman, “Performing Legality: When and Why Chinese Government Leaders Show Up in Court,” *Journal of Chinese Political Science*, 2024.

编辑 孙冠豪