

马克思主义哲学视角下行政诉讼多诉重诉问题的规制

□ 最高人民法院行政庭法官助理 潘 堃

学用新思想实践建新功

机关党校2025年度处级干部进修班班内实践

随着全面依法治国深入推进,行政执法规范化法治化水平的持续提升,行政争议预防化解工作取得显著成效。与此同时,部分领域行政案件多发高发,“一人多案、一事多诉”问题较为突出。马克思主义哲学作为科学的世界观与方法论,为破解这一实践难题提供理论支撑。本文在习近平法治思想的指引下,运用马克思主义哲学矛盾论、认识论、系统论等分析工具,结合党建引领司法工作的要求,深入剖析“一人多案、一事多诉”问题的成因、表现并探索治理路径。

一、以马克思主义矛盾论把握问题本质

马克思主义矛盾论认为,矛盾具有普遍性与特殊性,事物发展的根本动力源于矛盾的对立统一。“一人多案、一事多诉”问题是行政诉论领域多重矛盾交互作用的集中体现,本质上反映了现有制度未能有效调和“个人诉求充分实现”与“司法系统效率”间的矛盾。(一)司法需求扩张与司法资源有限性的矛盾

近年来,行政诉讼案件数量不断增长,2025年上半年,人民法院受理行政一审案件17.5万件,同比增长19.67%。司法资源的刚性约束与诉讼程序不可压缩的时间成本,导致个案结构性矛盾持续激化。这种供需失衡状态下,重复起诉、琐碎诉讼等情形都会对司法资源造成非理性挤占。

(二)诉权保障与程序规制的价值张力
正如制度设计中权利自由与秩序约束的辩证关系,过度强调诉权保障可能诱发程序滥用,而严格限制诉权则可能损害司法救济功能。政府信息公开条例在保障公民知情权、监督行政权力等方面成效明显。但实践中极个别当事人多次申请公开相同、同类政府信息,产生大量明显超出正常权利保护需求的行政复议和诉讼案件,在一定程度上导致程序空转。(三)个体理性选择与集体利益目标的冲突
由于法律对“同一行为”“同一事实关系”界定不够清晰,当事人对“一事”范围理解不

同,在许多行政争议中,客观上存在“一行为一诉”问题。有的当事人基于策略性选择,将过程性行政行为拆分为多案提出。法院从践行司法为民原则和合理分配司法资源出发,力求避免同一事实反复审理。这种现象折射出个人利益最大化的行动逻辑与司法公共产品属性之间的矛盾,既可能是当事人合法合理诉求未依法保障到顶,也可能涉及诉讼权利滥用。

二、以马克思主义认识论解析行为逻辑

马克思主义认识论强调,认识来源于实践、发展于实践并服务于实践。“一人多案、一事多诉”的各类表现形式,本质上是特定社会条件下司法实践与主体认知互构的产物。通过马克思主义认识论剖析其生成逻辑,能为党建引领司法实践提供正确方向。

(一)反复诉讼

反复诉讼是指原告为了解决同一争议,从不同角度、针对不同行为和行政机关提起多个诉讼。“一人多案、一事多诉”行为的初始形态往往源于个体对司法制度的试探性实践。比如,在起诉行政处罚决定败诉后,个别当事人又针对处罚程序中的调查行为等一系列程序环节单独提起诉讼,认为通过确认个別行政行为为违法或存在程序瑕疵,可提高案件最终胜诉概率。

(二)反复申请和投诉举报

实践中的反复申请,主要是当事人基于信息轰炸的战术认识,引起行政机关对其利益诉求的关注与重视。极个别当事人多次申请公开相同、同类政府信息,继而形成大量明显超出正常权利保护需求的案件。反复投诉举报,主要是当事人对基于权力监督的认知,请求行政机关履行法定职责。在行政处罚、劳动保障争议等案件中,当事人围绕一些与基础争议相关的事项向相关部门投诉举报,进而提起重复类诉讼。

(三)程序权利的滥用和虚假诉讼

在诉讼程序中,程序权利滥用的表现形式不一而足。比如,个别原告到庭后无论是否有正当理由,均申请合议庭回避,甚至对合议庭成员逐一申请回避。行政诉讼中的虚假诉讼比较常见,比较典型的有伪造印章、签字等提起诉讼。不论是程序权利的滥用,还是虚假

诉讼,都应“透过现象看本质”,以“到我为止”的意识去解决争议。

三、以马克思主义系统论推进党建引领、协同治理

马克思主义系统论认为,事物是相互联系、相互作用的有机整体,需通过优化系统结构、协同系统要素实现整体效能提升。运用系统论原理构建党建引领的治理体系,将党组织的政治优势、组织优势转化为司法业务的治理效能,多维度协同治理,实现党建与司法业务的深度融合。

(一)党建引领:筑牢系统治理的政治保障
强化政治引领,充分发挥党委领导核心作用,构建“党委领导、部门协同、上下联动”的治理格局。一是健全组织体系,在法院、行政机关、立法部门间建立“党建联席机制”,协调解决立法衔接、司法标准统一、行政协同等跨领域问题,打破部门壁垒。二是凝聚队伍合力,开展“党建+治理攻坚”专项行动,选拔党员业务骨干组建治理专班,让党员成为系统治理的“主力军”。三是锚定价值导向,始终以“人民至上”理念统领治理工作,确保治理既维护司法秩序,又保障群众利益,实现政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

(二)司法系统:构建制度约束的规范体系
在法律修订时,注重要素的协同性,实现诉权保障与秩序维护的平衡;遵循比例原则,将主观恶意与客观危害作为滥用诉权的双重认定标准;使法律后果体现系统补偿原理,形成梯度化的责任体系。对于初次且危害轻微的滥用诉权行为,可适用训诫、记录备案等柔性措施;对于反复实施、造成严重后果的,适用经济惩罚、诉讼权利限制在内的复合责任机制。这种制度约束的规范体系,既可以维护诉讼制度的整体功能,也能够增强系统要素的约束效能。

(三)司法系统:建立分级调处的运行机制
运用系统层级原理,在落实立案登记制、保障诉讼权利的同时,建立争议分级调处的运行机制。一是对于诉求未依法保障到顶、当事人针对不同被告、不同行政行为提起较多诉讼的,运用“穿透式思维”把握实质诉求,或者依法立案受理,实现纠纷一次性解决。二是对于合法权益未受到损害或合法合理诉求已经依法保障到顶,当事人反复

提起诉讼的,对其起诉条件依法审查;符合滥诉情形的,依法规制。三是对于生效裁判已经认定为滥诉后无正当理由再次起诉的,或者故意提高级别管辖、错列被告的,做好释明工作并退回诉状、记录在册。这种分层处理既遵循了司法规律,又提升了系统运行效率,避免了程序空转。

(四)行政系统:畅通争议化解的主要渠道
运用系统功能替代原理,更好发挥行政复议的主渠道作用。“掌上复议”小程序就是这一原理的实践应用,通过技术替代、功能升级、系统重构,整合了分散的线下资源,形成标准化、协同化的系统,有效发挥了行政复议制度效能。运用系统耦合理论,探索建立“复议-诉讼”衔接机制。完善行政复议前置程序,探索复议意见书司法采信制度,对经过复议程序的诉讼案件简化程序,减轻行政和司法系统压力。

专家点评

习近平总书记指出,“推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益”。“一人多案、一事多诉”问题是发展中的问题,反映出人民群众在民主、法治、公平、正义等方面内涵更丰富、标准更高的要求。既要“透过现象看本质”,认识问题背后可能是当事人合法合理诉求未依法保障到顶,争议未实质化解,也可能涉及诉讼权利滥用,导致程序空转,损害司法公信力;又要“深刻把握事物运行规律”,“一人多案、一事多诉”是表象,要运用辩证思维,准确把握当事人的真实意图和实体诉求,使其合法权益获得救济;更要以“到我为止”的意识去解决争议,处理好系统和要素的关系,形成预防、识别、处置、优化的完整治理闭环,压实每一环节的责任,推进行政争议实质化解。潘堃同志运用马克思主义认识论,结合行政诉论实践,对上述问题进行了深入思考,具有借鉴意义和参考价值。

最高人民法院审判委员会委员、行政审判庭庭长 耿宝建

第三人足额物权担保不能恢复时个别清偿的破产撤销问题研究

□ 张宇舟 吴钦松



《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的解释(二)》第十四条规定:“债务人对自有财产设定担保物权的债权人进行的个别清偿,管理人依据企业破产法第三十二条的规定请求撤销的,人民法院不予支持。但是,债务清偿时担保财产的价值低于债权额的除外。”2025年9月公布的《中华人民共和国企业破产法(修订草案)》第四十六条第三项吸收上述司法解释规定,并未突破。上述规定仅针对债务人清偿以其自身财产提供足额担保的债务,未提及对债务人清偿第三人提供足额物权担保债务行为的处置。能否对上述规定进行反面解释,进而当然地认为第三人提供足额物权担保情形下的个别清偿可予以撤销,不无疑义。司法实践中存在对此种清偿行为予以撤销的做法,但可能面临如下问题。债权人在债务人足额清偿债务后涂销第三人的物权担保登记,此后担保物被查封、转让或设立新的担保物权。此种情形下若撤销债务人清偿,将导致债权人本可从担保物获得全额清偿的债权因第三人物权担保的丧失而无法全额实现。债权人对接受债务人的清偿和涂销抵押登记并无过错,如此结果是否妥当值得深思。

一、债权人交易安全视角下的考量

债务人未进入破产程序时,债务到期后债权人必须接受债务人的清偿,债务清偿后担保物权因主债权消灭而消灭,债权人应办理涂销担保物权登记手续。如债务人在清偿债务后6个月内进入破产程序,撤销债务人清偿行为将导致债权人陷于两难境地:接受债务人清偿既是权利也是义务;一旦接受债务人清偿,担保物权随主债权消灭而消灭,若债务人清偿被撤销,再无担保物权保障债权实现。因此,此种情形下撤销债务人清偿行为虽然实现增加破产财产的目的,却肆意损害了债权人的交易安全。

交易安全是民法典所保护的一项重要价值,已体现在民法典的各种规则中,作为程序法的破产法不应随意突破民事实体法的规定。企业破产法的立法目标是“公平清理债权债务,保护债权人和债务人的合法权益,维护社会主义市场经济秩序”。不能为了维护一部分债权人的利益而有失公平。对企业进入破产程序后的制度设计,不应无视对交易安全的保护,企业进入破产状态不是恣意践踏交

易安全的借口。破产法并不追求债权人利益保护的最大化。

企业破产法并不禁止债务人在经营危机期间开展正常的有偿交易,这类正常交易,即使因债务人误判而使其财产减少,也不应被撤销,此乃保护债权人交易安全之所需。同样,从债权人角度,债务人通过清偿而使债权人涂销第三人提供的物权担保登记,与债务人通过提供自己的财产担保置换第三人物权担保的担保置换交易并无实质不同。两者本质上都是债权人付出对价的正常有偿交易。虽然此种对价并未使债务人获得新的价值,但出于对债权人交易安全的保护,相关交易不应轻易被撤销。

在破产临界期内,债务人为第三人向银行贷款提供抵押担保,银行取得担保物权后向第三人发放贷款,债务人提供的抵押担保原则上不能被撤销。此情形中,债务人虽然不是直接减少其财产,但其提供抵押担保的行为使破产后用于全体债权人公平清偿的责任财产减少,与直接清偿在行为本质和危害结果上并无实质不同。债务人以自己的财产提供抵押担保使他人获得贷款的情形,与债务人以自己的财产直接清偿而使他人获得与其物上负担消灭的情形类似,都是债务人以自己的财产使第三人获益,债权人都付出对价。从保护债权人交易安全角度,应作相同处理。换言之,债务人清偿其债务使债权人对第三人的抵押权消灭,债权人原有的物权担保丧失。此种情形虽然未给债务人带来新价值,但债权人付出了对价,与债务人为他人贷款提供抵押担保的情形类似。债权人的交易安全应获得优先保护,债权人在破产临界期内获得的债务人清偿不应被撤销。

二、偏颇清偿标准视角下的考量

一般认为,判断个别清偿构成偏颇清偿的标准是:个别清偿使个别债权人从债务人财产上获得比破产程序中更多的清偿并减少了其他债权人的清偿。但是,此种偏颇清偿标准仅从债务人财产的角度予以判断,并未加入对交易安全和交易秩序的考量,难谓周全之策。在债权不存在任何物权担保时,该债权在破产临界期内本就不应获得全部实现,若因债务人的清偿导致债权全额受偿,则可直观地认定债权人由此获得比在破产程序中更多的额外利益。撤销后债权人通过参与破产程序获得按比例清偿,与其本应享有的利益一致,并无额外损失可言,故此情形下撤销清偿并未实质损害接受清偿的债权人的利益,具有合理性。

而第三人提供足额物权担保的债权显然与此有别,该债权即使在债务人破产的情况下也可获得全额清偿,虽然此时系从第三人提供

的担保物而非从债务人的财产中获得全额清偿,但债权人从债务人的个别清偿中获得的利益总额,与该债权在债务人破产时本可获得的清偿总额相同,债权人并未因债务人的个别清偿而获得偏颇性的额外利益,债权人并没有因债务人的个别清偿改变其在破产临界期内本应有的利益状态。而债权人在破产临界期内的应有利益状态不应因债务人的破产而改变,更应确定要撤销该情形下的个别清偿,则应确保恢复原物担保以恢复债权人的应有利益状态。若第三人物权担保无法恢复并由债权人在无过错的情况下无端承担该后果,则对债权人明显不公,且债权人除非采取违法或损害第三人利益的行为,否则没有合法途径规避此类风险,相关交易安全将无从保障。又因第三人物权担保的消灭和恢复仅因债务人的清偿和破产所致,由债务人一方负担恢复义务较为公平,故恢复不能的风险应由债务人一方承担。如此,若对债务人的清偿进行撤销并将此前的清偿返还予债务人,在第三人物权担保不能恢复时,需要再以债务人的财产使债权人的利益恢复至应有状态。如此一来一往,最终债务人的财产并未增加,撤销债务人清偿并无必要。

另外,在债务人处于破产临界期这一不能个别清偿的特殊时期,第三人的担保负担因债务人的个别清偿而消灭,第三人由此获益,却也因此造成债务人的应有财产减少,第三人获益与债务人应有财产减少之间存在因果关系,根据民法典第九百八十五条的规定,管理人可以债务人名义对第三人提起不当得利诉讼寻求救济。虽然此不当得利债权可能因第三人财产方面的问题而不能实现,但该风险本质上属于第三人物权担保不能恢复风险的一部分,本就应由债务人一方承担,对债务人一方并无不公。

三、共益债务视角下的考量

假设债务人对第三人提供足额物权担保债务的清偿可被撤销,那么在清偿被撤销而第三人物权担保无法恢复时,债权人的债权是否只能作为一般债权对待?

从《破产法司法解释二》第九条第一款、第十一条第二款等规定可知,破产撤销的法律后果包括双方相互返还,且各方的返还之间构成同时履行关系,只是将向相对人返还的义务作为共益债务处理。如刘颖教授所言:“当破产管理人要求合同相对人履行恢复原状义务时,合同相对人便行使同时履行抗辩权,即在破产管理人返还合同相对人的已履行给付之前,拒绝返还破产债务人的已履行给付。若要将破产债务人的已履行给付收归债务人财产,则只有将合同相对人的恢复原状请求权升格为共益债权,给与其完全满足。”因此,将债

务人向相对人返还价款义务作为共益债务处理,并非实质改变同时相互返还的法律后果,其仅为同时履行抗辩权在破产程序中的变通适用。就此而言,我国现行法体系下,债务人的清偿被撤销后,在债权人本可行使同时履行抗辩权时存在将相关债务作为共益债务处理的解释空间。而撤销后果中,能够成立同时履行抗辩权的情形并不仅限于财产的相互返还,如果存在与一方的返还款务具有同等重要意义的其他义务,且根据公平观念两者应具有相互性和对等性时,也应成立同时履行抗辩权。

如前所述,债务人一方负有恢复第三人物权担保的义务,债务人的清偿是债权人涂销第三人物权担保登记的交换条件,且第三人的足额物权担保具有与债务人清偿同等重要的意义,故债务人的清偿被撤销时,恢复物权的义务与债权人返还所受清偿的义务之间具有对等性和相互性,理应构成同时履行关系。若第三人提供的物权担保无法被恢复,债权人应有权提出同时履行抗辩;为避免管理人要求债权人返还所受清偿时遭受同时履行抗辩,亦应将债权人的债权作为共益债权处理,这符合共益债务系“破产程序中为全体债权人利益而由债务人财产负担的债务”的性质。

此外,企业破产法第四十二条第五项关于人民法院受理破产申请后发生的,管理人或者有关人员执行职务致人损害所产生的债务为共益债务的规定,亦可作为认定上述共益债务的法律依据。该项规定并没有要求管理人或相关人员执行职务致人损害必须具有过错,只要客观上因管理人的职务行为导致损害发生即满足适用条件。接受清偿的个别债权人无法获得全额清偿的损失,客观上系因管理人行使破产撤销权且无法恢复第三人的物权担保的职务行为所致,故将相应债务认定为共益债务并无逻辑上的障碍。既然第三人物权担保无法恢复时,债权人的债权应作为共益债权处理,那么对债务人的个别清偿进行撤销就毫无必要。

总之,对第三人提供足额物权担保的债务进行个别清偿后,若第三人物权担保已无法恢复,则撤销清偿将过度损害债权人的交易安全。接受清偿的债权人并没有获得比债务人破产情形下更多的清偿时,其受偿并无偏颇性,且撤销个别清偿后原债务应作为共益债务清偿,最终并不增加债务人财产,故此清偿并无不妥。

(作者单位:中国劳动关系学院;广州市律师协会清算与破产业务专业委员会)

责任编辑 唐亚南
美术编辑 武凡熙
lib@rmfyb.cn
llzk@rmfyb.cn

院长论坛

深化巡回审判工作 让公平正义浸润北疆草原

□ 通拉嘎

国徽所至,皆是法治;脚步所及,皆为民心。作为党的群众路线在司法工作中的生动实践,巡回审判是中国特色社会主义司法制度的重要体现,是人民法院深入基层、服务群众的重要司法实践,也是积极融入基层社会治理、践行和发展新时代“枫桥经验”的生动诠释。

巡回审判作为中国特色的社会主义司法制度的重要组成部分,是深入贯彻习近平法治思想、践行以人民为中心发展思想的关键举措。内蒙古自治区扎鲁特旗人民法院认真贯彻落实《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》要求,学习贯彻第八次全国刑事审判工作会议精神,立足辖区“地域辽阔、农牧交错、居住分散、群众诉讼不便”的实际,以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚持为大局服务、为人民司法,将巡回审判工作作为基层人民法院开展民事、刑事、行政以及执行工作的重要机制抓手,因地制宜适用巡回审判,在不断深化巡回机制改革中,一体推进案件审理、矛盾化解、业务指导和法治宣传工作,既化解矛盾,也弥合裂痕,既坚持公正裁判,也引领社会风尚,既做实定分止争,也促推社会治理,努力让司法服务“脚沾泥土”,让司法温度“深入民心”。

坚持政治引领,深刻把握巡回审判的时代价值与实践路径。巡回审判是落实践行以人民为中心发展思想的必然要求,不仅关乎个案纠纷的解决,还关乎基层社会治理效能提升,更关乎党同人民群众血肉联系的巩固。扎鲁特旗人民法院始终坚持将“如我在诉”意识融入巡回审判全过程,通过制定《关于加强巡回审判方便人民群众诉讼的意见》,实现巡回审判工作的制度化、规范化和常态化;同时通过构建科学合理的考核体系,将巡回审判的工作质量、效果和群众评价纳入考核体系,有效激发开展巡回审判工作的内生动力。

创新工作机制,以构建一体化司法服务模式化解纠纷。面对扎鲁特旗地广人稀、居住分散的实际,扎鲁特旗人民法院坚持和发展新时代“枫桥经验”,立足“枫桥式人民法庭”创建和主动融入党委领导下的社会治理新格局,坚持人民主体,创新推行“巡、立、调、审、执、教”一体化巡回办案长效机制,在全旗范围内科学设置巡回审判点、诉讼联系点,形成“中心法庭+巡回审判点”的全覆盖服务网络,一体推进案件审理、矛盾化解、指导调解和法治宣传工作,努力为群众提供更加方便快捷的司法服务和更多灵活高效的纠纷解决方案。坚持定期巡回工作,在巡回中发现问题、解决矛盾;坚持诉讼服务标准化基础上的立案服务,将巡回立案、预约立案、上门立案工作落到实处,同时将巡回审判与数字法院建设相结合,利用移动微法院等平台为基层群众提供“一次不用跑”的立案服务;坚持将调解贯穿纠纷化解全周期,有效实现定分止争、案结事了;坚持就地审理,把田间地头、收包草地、村委会、当事人家中作为巡回审判的开庭场所,对纠纷就地快速审理;坚持审判结合,注重判决后的自动履行引导,利用人民法庭熟知案情、了解被执行主体和当地风俗民情等实际,及时对法庭审判生效案件开展督促执行;坚持普法教育,采取以案讲法形式进行法治宣传教育,做到有案办案、无案普法。

深化多元解纷,以系统性调解理念赋能基层社会治理。转变治理理念,坚持主动融入党委领导的社会治理体系,发扬司法为民积极服务基层治理,树立源头治理非诉解纷理念的三个基本原则。扎鲁特旗人民法院对“全国优秀法官”那顺三十余年基层调解经验进行总结提炼,创新提出“那顺调解法”,注重集结基层法官群体调处裁决的方法与智慧。倡导“和合无讼”理念,编印《矛盾纠纷调解指引》,设立那顺调解室,推广那顺调解法,在全旗范围内开展指导调解工作,以系统性的调解理念方法指导纠纷调处化解,为更多纠纷能够以非诉讼方式在萌芽阶段、纠纷成初期有效解决,实现前端就地实质化解提供理论创新和实践应用选择,展现人民法庭的责任担当、初心使命。

延伸审判职能,以推动办案与普法深度融合服务乡村振兴。充分发挥巡回审判“审理一案、教育一片”的法治宣传功能,选择具有典型意义的案件开展巡回审判,组织群众旁听并结合案情进行法治宣讲。特别是针对如非法占用农用地等具有普遍典型意义的刑事审判案件,因其涉及刑民交叉,当事人人身权利与财产权利的重大处分,对司法程序的公正性、权利保障的全面性及社会效果的延展性等审理必要、群众需求、现实需要等因素,积极开展巡回审判,将刑庭庭审“搬”到案发地与村民聚居地,打破传统刑事审判“封闭性”局限,让刑罚威慑力与法律教育意义更加凸显,除延伸司法服务外,更是刑事司法功能在基层的创新。通过巡回审判及时发现基层社会治理中的司法程序、倾向性问题,有针对性地提出司法建议。推行“庭村共建”,以法庭为支点,以点带面助推基层“无讼嘎查村”创建活动。在案件审理中注重弘扬社会主义核心价值观,将法律评价与道德评价有机结合,深入挖掘地方优秀传统文化中的法治元素,促进法治、德治、自治深度融合,为乡村振兴提供有力司法保障。

正如扎鲁特旗人民法院退休干部、全国民族团结进步模范个人、全国优秀法官那顺同志所言:“我们的承诺,还在路上。”扎鲁特旗人民法院将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入贯彻习近平法治思想,以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚持和发展新时代“枫桥经验”,全面开创新“枫桥式人民法庭”创建,持续深化巡回审判机制改革创新,一体推进案件审理、矛盾化解、业务指导和法治宣传,不断提升司法服务质效,助推矛盾纠纷预防化解,有效实现司法服务与基层治理一体推进的工作目标,为构建法治社会、巩固民族团结贡献更加坚实的工作力量,让法治之花在北疆草原灿烂绽放,用实际行动书写巡回审判助力新时代基层治理的司法答卷。

(作者系内蒙古自治区扎鲁特旗人民法院党组书记、院长)