

招商引资纠纷中法院的诉讼周期控制

万江 金世轩

摘要:对1019份招商引资纠纷裁判文书的实证研究发现,法院系统性地延长了判决政府履行行为之债案件的诉讼周期。究其原因,政府不愿继续履行的招商引资协议往往具有效力瑕疵或有损当地利益,其中行为之债的外部性尤为显著。依法径行判决政府履行行为之债,既与法院被赋予的社会治理职能冲突,也难以得到政府的实际履行。为规避职能冲突引发的裁判风险,法院需要通过内部讨论、征求意见等环节作出风险较小、双方当事人接受程度较高的判决,或者促使当事人达成调解以避免作出判决。然而,法院在招商引资纠纷中的诉讼周期控制也具有侵蚀当事人权益、错误引导政府与企业行为、损害司法效率与社会治理的风险。应当通过强化审限管理、消除判决的评价指标冲突,减少法院的诉讼周期控制行为,进而提升司法效率,塑造市场秩序,优化营商环境。

关键词:招商引资;行为之债;司法效率;诉讼周期控制;社会治理职能

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.05.007

一、问题提出与文献回顾

改革开放以来,司法案件数量呈现井喷式增长。为满足社会对司法效率的要求以及法院自身的效益需要,案件审理期限制度作为内部约束机制由法院自发试行,并最终为国家所正式确立^①。根据现行法律规定,在民事诉讼与行政诉讼的一审普通程序中,法院应当于立案之日起6个月内作出判决,对于二审,法院应当在收到上诉状之日起3个月内作出判决。在特殊情况下,审限可以延长,特定程序消耗的时长也可以在计算审限时扣除。在实践中,案件平均审理周期通常低于审限限制。根据2021年的统计数据,我国民事一审案件平均诉讼周期为67.44天,二审案件为64.31天,行政一审案件诉讼周期为103.88天,二审案件为76.27天^②。然而,在民事、行政案件整体上得到及时审判的背景下,部分招商引资案件的诉讼周期却出现了极端延迟现象。例如,深圳市尚昆投资发展有限公司诉卫辉市人民政府行政协议案的诉讼周期长逾5年;牧州健康产业有限公司诉安徽省宣城市宣州区卫生健康委员会等行政协议案的诉讼周期超过4年。上述招商引资案件中的司法延迟现象与审限严格、判决迅捷的司法常态之间产生强大的张力,由此引发的思考是:畸长的诉讼周期是招商引资纠纷中的偶发情况还是普遍现象?若招商引资纠纷存在普遍的诉讼周期畸长,这一现象背后的成因是什么、又将引发何种后果?

招商引资纠纷作为政府与企业争议、社会公共利益与企业信赖利益冲突的集中体现^③,其诉讼周期是司法效率研究的理想对象,其判决结果也早已成为研究法院行为逻辑的关键样本。然而,司法效率和法院行为逻辑常常被视为两项彼此区隔的议题。现有对司法效率的研究,一方面着重分析案件

基金项目:中国法学会2025年度项目“地方隐性债务涉诉案件的司法应对研究”[CLS(2025)D39];重庆市教委人文社会科学基地项目“工业用地出让涉诉纠纷的实证研究”(25SKJD044);西南政法大学“十九大”专项重点项目“市场规制中的权力配置”(2020XZZD-10)。

作者简介:万江,西南政法大学经济法学院教授(重庆401120;wjjiangswupl@163.com);金世轩,西南政法大学经济法学院博士生(重庆401120;jinshixuan7@163.com)。

① 王福华、融天明:《民事诉讼审限制度的存与废》,《法律科学(西北政法学院学报)》2007年第4期。

② 《扎实开展长期未结案件专项清理整治 最高人民法院审管办负责人答记者问》,《法治日报》2021年12月6日,第3版。

③ 张青波:《政府招商引资协议的司法审查》,《行政法学研究》2021年第6期。

审理效率低下的成因,并将其归结于司法资源不足或错配^①、职权主义的附带影响^②,以及审限制度的模糊^③;另一方面聚焦于司法效率与司法质量的权衡取舍^④。如一些学者认为,对审判效率的追求不仅是保护当事人时间利益的需要,也是保证裁判准确性的关键^⑤,因而延长审限等可能牺牲诉讼效率的行为构成对当事人权益与司法正义的侵蚀^⑥;另一些学者则认为,适当牺牲效率以获得更高的诉讼质量有利于司法正义的实现^⑦。上述研究可能存在一个理论预设偏差,即它们将法院视为中立且始终以提升效率为目标的司法工具,由此忽视了法院作为决策主体可能存在的策略性动机与行为。而学界早已通过对判决结果的分析,发现法院在审判活动中存在依法审判之外的行为逻辑,并可能作出具有倾向性的裁判^⑧。具体来说,法官的社会关系、法院内部的科层制结构引发的上级影响、法院对地方的依赖均可能影响法院的决策^⑨。此外,基于社会治理职能,通过裁判实现良好的社会效果等目标也是法院行为逻辑的重要组成部分^⑩。当上述因素对法院的影响足够强时,法院可能会收缩司法权力,并因此导致包括时间成本在内的维权成本的提高^⑪。

抛弃法院绝对中立的前提后,现有研究对司法效率不足的归因在一定程度上忽略了法院的主观因素,司法效率和司法质量之间也不再是此消彼长的权衡关系。当前对司法行为逻辑的分析,研究对象大多局限于诉讼结果而遗漏诉讼周期;研究思路主要是通过差异性的判决结果推测法院的行为逻辑,而忽视策略性的诉讼周期控制背后的法院行为动机。通过对招商引资纠纷诉讼周期的系统分析,有望刻画诉讼周期畸长案件的具体类型,探究法院延展诉讼周期的具体方式和动机,补充影响司法效率的关键因素,探索通过司法过程分析法院行为逻辑的研究进路,以期为营商环境法治化建设作出贡献。

二、招商引资纠纷中诉讼周期的实证检视

为探究招商引资纠纷的诉讼周期样态,以“聚法案例库”为样本来源,以“招商引资”为关键词,检索案例库中所有民事和行政裁判文书的“法院认为”部分。剔除重复案件、不涉及招商引资实质性争议案件以及无法统计诉讼周期的案件后,共获取全国范围内2006年3月到2024年7月作出的裁判文书1019份。所获样本以诉讼结果为标准可以分为胜诉^⑫、败诉、驳回起诉三类案件;以原告身份为标准可以分为企业诉政府案件与政府诉企业案件;以诉讼程序为标准可以分为民事诉讼和行政诉讼;以案件经历的审级为标准可以分为一审案件和两审案件。一审案件的诉讼周期为案件立案之日到判决

① 陈杭平:《未竟的“繁简分流”改革——兼评2021年〈民事诉讼法〉修改》,《中国社会科学院大学学报》2023年第1期。

② 唐力:《民事审限制度的异化及其矫正》,《法制与社会发展》2017年第2期。

③ 郑涛:《民事审限之“双高”悖论及其司法化构建》,《法制与社会发展》2021年第5期。

④ 左卫民:《效率VS权利?民事程序繁简分流改革争论的实证审视》,《现代法学》2022年第5期。

⑤ 庞小菊:《审判周期构成理论引导下的审判迅速化》,《法商研究》2018年第1期。

⑥ 王春业、蒋礼巧:《评新行政诉讼法审限之延长》,《学习论坛》2016年第6期。

⑦ 李浩:《宁可慢些,但要好些——中国民事司法改革的宏观思考》,《中外法学》2010年第6期。

⑧ He X., Su Y., “Do the ‘Haves’ Come Out Ahead in Shanghai Courts?”, *Journal of Empirical Legal Studies*, 2013, 10(1), pp. 120-145.

⑨ Ng K. H., He X., *Embedded Courts: Judicial Decision-Making in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 83-190.

⑩ 孙海波:《“后果考量”与“法条主义”的较量——穿行于法律方法的噩梦与美梦之间》,《法制与社会发展》2015年第2期。

⑪ 胡若溟:《招商引资行政纠纷的司法审查困境与法院角色转型——基于536份行政诉讼裁判文书的分析》,《浙江学刊》2023年第4期。

⑫ 为便于统计,将法院部分支持原告诉讼请求的情况与法院完全支持原告诉讼请求的情况统一认定为胜诉。对于经历两审的案件,以一审本诉作为判断标的和诉讼请求的依据,以终审判决对一审本诉诉讼请求的支持情况作为判决结果认定标准。

作出之日的时问长度。两审案件的诉讼周期为其一审立案之日到二审终审判决作出之日的时问长度。针对研究样本,采取“剥笋壳”式的分析步骤,首先判断招商引资纠纷案件在整体上是否存在诉讼周期迟延现象。若存在诉讼周期迟延,则按照原告身份、判决结果、诉讼请求等分类依据,对招商引资案件进行分割和比较,确定诉讼迟延在哪些类型的案件中最为显著。在此基础上,通过比较诉讼周期数据与分析判决书文本,尝试确定诉讼周期畸长案件中法院超越审限的具体方式。

(一)招商引资纠纷诉讼周期整体样态:普遍迟延与企业胜诉周期畸长

1. 招商引资纠纷诉讼周期分布特征。为探究招商引资纠纷诉讼周期的分布特征,根据1019件招商引资纠纷的诉讼周期,以90天为组距绘制图1^①。由图1可知,38.5%的一审案件诉讼周期超过一审普通程序审限;65.8%的两审案件诉讼周期超过一审与二审程序审限之和。招商引资纠纷诉讼周期均值显著长于我国民事和行政案件平均诉讼周期。从数据的分布形态来看,绝大多数案件审理周期较为集中,周期极长案件显著多于正态分布预期,并拉升均值,使均值远高于中位数所反映的典型水平。综合来看,招商引资案件诉讼周期的特征表现为普遍轻微迟延与部分显著畸长。

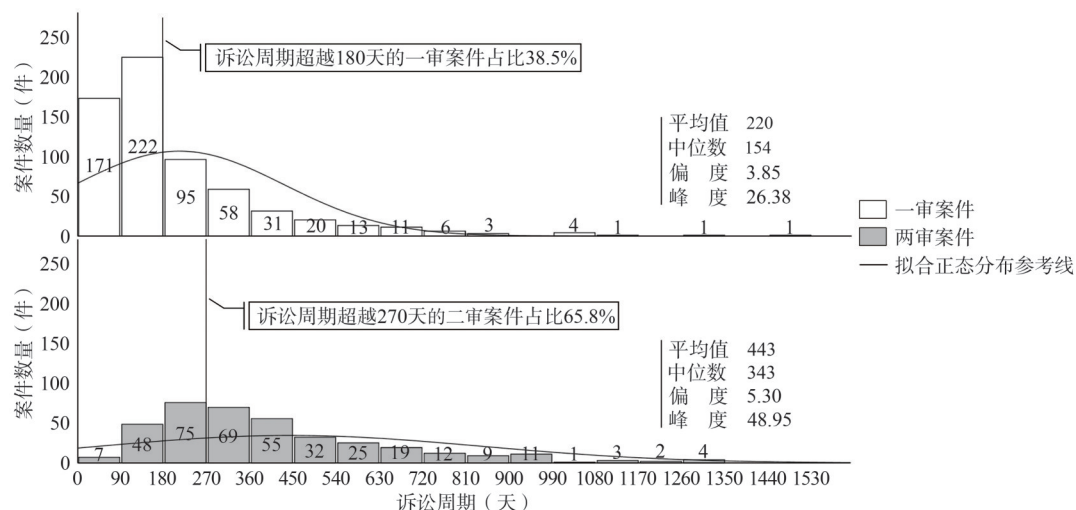


图1 招商引资纠纷诉讼周期分布图

(资料来源:作者自制)

2. 驳回起诉案件诉讼周期分布特征。为进一步分析招商引资纠纷诉讼周期的整体态势与极端值的分布情况,将招商引资纠纷按照原告身份和诉讼结果分类,统计诉讼周期并保留整数,形成表1。其中,驳回起诉是人民法院在立案后因起诉不符合法定条件或存在其他法定不应受理情形而作出的程序性裁定,此类裁判应当在案件审理初期作出,其诉讼周期理应较短。但表1显示,法院判决驳回起诉的诉讼周期均值在一审案件中超过4个月,在两审案件中则超过10个月。相比于在案件审理初期对案件的程序方面进行判断,法院更可能是在案件进入实体审理之后才作出驳回起诉决定,由此加剧了招商引资纠纷诉讼周期延迟现象的高度集中。在106件企业诉政府被驳回起诉的案件中,104件因程序选择错误被驳回,包括67件民事诉讼因法院认为案件不应适用民事程序被驳回起诉,37件行政诉讼因法院认为案件不应适用行政程序而被驳回起诉。相比于企业,政府只能提起民事诉讼,然而67件政府被驳回起诉的案件中,亦有58件因法院认为不应适用民事诉讼程序遭到驳回。综合法院作出驳回起诉决定的时间和原因,以程序选择错误为由驳回起诉似乎成为法院面对招商引资疑难案件时的退出通道。

^① 为便于绘图,诉讼周期过长的2件一审案件和8件两审案件未在图中呈现。

表1 基于原告身份和诉讼结果的诉讼周期均值统计表 单位:天

案件类型	企业诉政府			政府诉企业		
	胜诉	败诉	驳回起诉	胜诉	败诉	驳回起诉
一审案件	328	198	169	170	182	139
两审案件	615	373	305	408	397	294

3. 企业诉政府胜诉类纠纷诉讼周期畸长。当案件进入实体审理后,在一审和两审案件中,企业诉政府胜诉案件诉讼周期均值远超企业诉政府败诉、政府诉企业胜诉和政府诉企业败诉三类案件(见表1)。为增强判断准确性,对四类案件诉讼周期进行方差检验,并进行事后比较。结果显示,在一审和两审案件中,企业诉政府胜诉案件的诉讼周期显著长于其他三类案件,而其他三类案件的诉讼周期无显著差异。为进一步明确四类案件内部的诉讼周期分布情况,特绘制四类案件的诉讼周期箱线图(见图2)。由图2可知,在一审案件中,企业诉政府胜诉案件诉讼周期的下四分位数及以下区间与其他案件重合度较高,中位数与其他三类案件中位数接近,这表明有相当一部分案件能够以常规效率审结;然而,其上四分位数与上边缘值显著高于其他类型,这表明部分案件陷入了异常的漫长审理进程。在两审案件中,企业诉政府胜诉案件诉讼周期的下四分位数及以下区间与其他三类案件依然保持较高的重合度,下四分位数以上的区间则显著高于其他三类案件。综合来看,在企业诉政府胜诉案件中,一部分案件能以招商引资纠纷常规效率审结,另一部分则陷入异常漫长的审理进程。正是后者显著拉高了该类案件的诉讼周期均值。

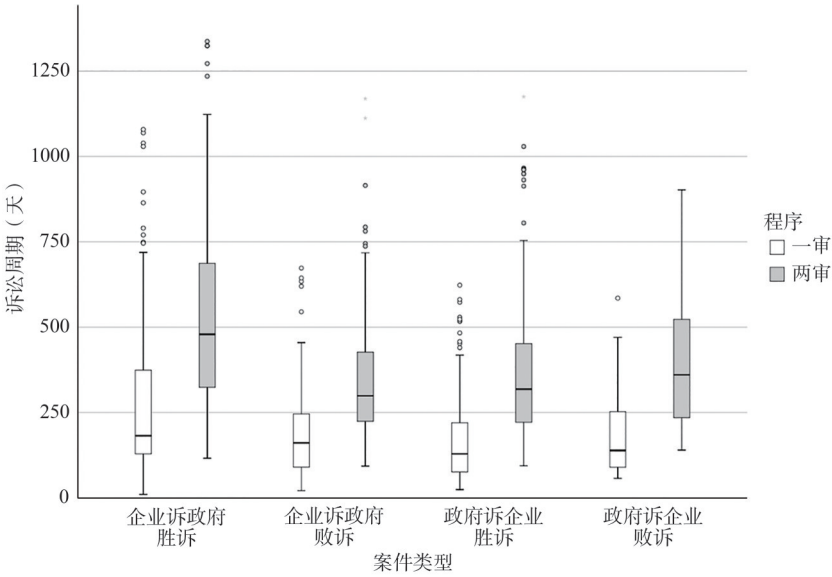


图2 基于原告身份和判决结果的诉讼周期箱线图
(资料来源:作者自制)

(二)诉讼周期畸长案件分布

为进一步确定畸长的诉讼周期主要是在哪些诉讼请求下产生的,统计包括企业诉政府胜诉在内的四类案件诉讼请求和诉讼周期均值(见表2)^①。由表2可知,在企业诉政府胜诉类案件中,诉讼请求

^① 表2中,合作经营是指政府提供生产资料、许可或参与企业生产经营活动等行为。对于诉讼请求,履行合作经营协议是指企业要求政府继续实施协议约定的合作经营行为,或在此基础上附带金钱赔偿;支付赔偿是指企业不再要求政府实施合作经营行为,仅要求金钱赔偿。诉讼周期均值保留整数。

为履行合作经营协议与出让土地的案件诉讼周期均值呈现畸长状态,其他案件的诉讼周期均值则未与招商引资纠纷常规水平存在明显差异。为确定诉讼周期畸长案件是否集中于上述两类诉讼请求,对包括企业诉政府履行合作经营协议胜诉案件、企业诉政府出让土地胜诉案件在内的招商引资各类案件诉讼周期进行方差检验与事后比较。结果表明,在一审和两审程序下,企业诉政府履行合作经营协议胜诉案件、企业诉政府出让土地胜诉案件的诉讼周期显著长于其他案件^①。对剔除以上两型案件后的企业诉政府胜诉、企业诉政府败诉、政府诉企业胜诉、政府诉企业败诉四类案件的诉讼周期再次进行方差检验,结果显示,在一审和两审程序中,四类案件诉讼周期期间的显著差异消失。因此,招商引资纠纷中诉讼周期畸长的案件集中于企业诉政府胜诉类案件中诉讼请求为履行合作经营协议与出让土地的案件。以上两型案件的特征是:在且仅在上述案件中,法院判决政府履行行为之债。企业诉政府履行行为之债胜诉类案件呈现诉讼周期畸长的状态,但此种状态既可能是该类案件的普遍特性,也可能是由其中特定子集的特性引致。为进一步确定诉讼周期畸长案件的精确分布,需要对企业诉政府履行行为之债胜诉案件继续分类,并考察其诉讼周期。

表2 基于诉讼请求及判决结果的诉讼周期均值统计表

原告	协议核心内容	诉讼请求	判决结果	一审均值(天)	两审均值(天)
企业	奖励补贴	支付奖励补贴	胜诉	165	326
			败诉	181	367
	合作经营	支付赔偿	胜诉	247	386
			败诉	238	333
		履行合作经营协议	胜诉	546	1049
			败诉	208	318
	土地出让	支付赔偿	胜诉	224	316
			败诉	145	442
		出让土地	胜诉	416	730
			败诉	226	409
政府	租赁承包	支付租金	胜诉	176	327
			败诉	173	332
	奖励补贴	支付本息	胜诉	131	429
			败诉	192	无
	合作经营	支付赔偿、收益	胜诉	171	430
			败诉	169	368
	土地出让	支付土地出让金	胜诉	173	379
			败诉	187	408

在企业诉政府履行行为之债胜诉案件中,案涉协议在签订时违反法规或政策导致协议不再履行的案件占比40.0%,签订后政策法规变化导致协议不再履行的案件占比34.3%。招商引资协议的效力瑕疵将增加裁判难度。因此,存在效力争议的案件可能是导致企业诉政府履行行为之债胜诉案件呈现诉讼周期畸长状态的核心子集。为验证上述假设,以《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第12条关于协议无效情形的规定为判断标准检索上述案件判决书,依据被告抗辩和法

^① 由于篇幅所限,方差检验结果表格未在文中展示,如有需要请联系作者。

院说理部分是否存在对协议效力的否定内容,将上述案件分为有效力争议和无效力争议两部分。运用独立样本 T 检验比较两部分案件的诉讼周期。结果显示,在企业诉政府履行行为之债胜诉案件中,存在效力争议的案件诉讼周期显著长于不存在效力争议的案件。在此基础上,剔除存在效力争议的案件,将不存在效力争议的企业诉政府履行行为之债胜诉案件的诉讼周期与招商引资纠纷中其他类型案件的诉讼周期进行方差检验与事后比较。结果表明,剔除效力争议案件的企业诉政府履行行为之债胜诉案件诉讼周期仍然显著长于其他类型案件,但差异程度有所减弱^①。据此可知,企业诉政府履行行为之债胜诉案件整体呈现诉讼周期畸长的状态,其中具有效力争议的案件诉讼周期普遍更长^②。

(三)法院主导的诉讼周期弹性安排

国家通过立法确立审限制度,将审限内结案率作为国家监督和评价司法工作的重要指标,为恶意拖延审理的法官设置行政乃至刑事责任,并多次实施针对超审限案件的清理运动。法院内部则通过案件流程管理系统精确掌握案件进程^③,并将审限内结案率与法官绩效奖金、评优资格、法官员额直接挂钩^④。在判决效率受到严格管控的背景下,法院主要通过审限弹性机制与审级衔接期间实现对企业诉政府履行行为之债胜诉案件诉讼周期的控制。

审限弹性机制包括审限变更、审限扣除以及审限延长。首先,审限变更指案件由简易程序转为普通程序审理后,审限变更为普通程序审限,其无法制造畸长的诉讼周期。其次,审限扣除内容主要为公告期间、审计或鉴定期间、管辖权异议提出及处理期间、中止诉讼期间、调解或和解期间。其中,公告、中止诉讼均为偶发事件,难以解释诉讼周期的系统性迟延。为确定审计或鉴定、处理管辖权异议、调解或和解是否造成企业诉政府履行行为之债胜诉案件诉讼周期系统性畸长,通过查阅判决书,统计存在上述事由的案件在招商引资纠纷案件、企业诉政府履行行为之债胜诉案件,以及与行为之债相同标的的支付赔偿胜诉案件中的占比(见表3)^⑤。由表3可知,第一,发生管辖权异议的案件在三类案件中占比均较低。第二,进行审计或鉴定的案件在企业诉政府履行行为之债胜诉案件中占比高于招商引资案件整体水平。但这并非上述案件独有,发生审计或鉴定的案件在支付赔偿胜诉案件中占比更高,且由表2可知,该事由的高频出现并未使支付赔偿胜诉案件诉讼周期出现畸长状态。第三,发生调解或和解的案件在企业诉政府履行行为之债胜诉案件中的占比远超其在招商引资案件整体及支付赔偿类案件中的占比。对企业诉政府履行行为之债胜诉案件采用独立样本 T 检验进行进一步分析发现,判决书中提及发生审计或鉴定事由的案件诉讼周期并未显著长于未提及该事由的案件诉讼周期,判决书中提及调解或和解的案件诉讼周期显著长于未提及该事由的案件诉讼周期。因此,调解或和解是法院在企业诉政府履行行为之债胜诉案件中拓展审限的重要事由。最后,虽然法院是否申请审限延长无法直接通过判决书获知,但在调解或和解不能覆盖企业诉政府履行行为之债胜诉案件的情况下,该类案件整体性畸长的诉讼周期决定了审限延长制度必然发挥了作用。此外,因为延长审限的主动权由法院掌握,且审限延长制度在延长次数和时限上缺乏严格限制,法官和法院只要获得批准,就可以获得理论上不设上限的审理时间,所以审限延长制度亦可能是法院采取的审限延展方式。

① 由于篇幅所限,方差检验结果表格未在文中展示,如有需要请联系作者。

② 此外,在企业诉政府履行行为之债胜诉类案件中同时存在民事诉讼与行政诉讼。由于两种程序差异明显,因此可能是某种诉讼程序的案件诉讼周期畸长,从而导致了企业诉政府履行行为之债胜诉案件整体诉讼周期畸长成为值得被检验的假设。经检验,在企业诉政府履行行为之债胜诉案件中,两种程序的案件诉讼周期无显著差异,前述假设不成立。特定的诉讼程序类型并非引发案件诉讼周期畸长的原因。

③ 唐力:《民事审限制度的异化及其矫正》,《法制与社会发展》2017年第2期。

④ 郑涛:《审限的限度:民事司法转型视域下的审判与管理》,《北方法学》2021年第5期。

⑤ 判决书中列明审限扣除事由的案件普遍少于实际发生上述事由的案件。虽然表中的数据不适用于评估绝对占比,但通过横向比较,仍能表明特定事由在不同类型案件中出现的频率。

表3 案件扣除审限事由占比表

扣除审限事由	招商引资案件	诉政府支付赔偿胜诉案件	诉政府履行行为之债胜诉案件
管辖异议	4.8%	3.6%	4.5%
审计或鉴定	11.9%	23.1%	18.0%
调解或和解	9.0%	6.6%	25.0%

在经历两审的企业诉政府履行行为之债胜诉案件中,审级衔接的程序为法院实施迟延履行提供了隐蔽的制度后门。审级衔接过程是从一审法院判决作出到二审法院立案之间的过程。若当事人按照最复杂的上诉流程实施上诉,且在各上诉环节最后一日作出上诉行为,这一过程将耗时50天。然而,在经历两审的企业诉政府履行行为之债胜诉案件中,审级衔接过程耗时平均值约为165天,中位数为103天。这一数据远超审级衔接的正常周期范围。又因为上诉人超出时限的行为必然导致上诉失败,所以审级衔接过程的普遍迟延主要由法院造成。

在审限制度的弹性机制中,法院对调解的启动与终结发挥主导作用,且可以自主决定是否申请延长审限^①。在审级衔接程序中,法院主导实施了迟延。综合来看,造成企业诉政府履行行为之债胜诉案件诉讼周期迟延的原因并不是法院难以抗拒的客观因素或事件,而是法院针对特定类型案件的主动选择。又因为无论是扣除审限、延长审限还是在审级衔接过程中实施诉讼周期控制,都必须经过本级法院乃至上级法院的默许甚至认可,所以针对企业诉政府履行行为之债胜诉案件的诉讼周期控制行为并不是来自法官个人的能力缺陷或机会主义行为,而是契合法院整体行为逻辑的策略性行为。

三、招商引资纠纷中法院的诉讼周期控制动因

延长诉讼周期本身不能为法院创造利益,而是法院为应对裁判困境采取的手段。裁判困境可能源于事实查明与法律适用。若法院延长企业诉政府履行行为之债胜诉案件诉讼周期的原因是事实查明困难,那么拥有相同事实查明过程的败诉案件,与既需要查明基本事实还需要进行赔偿额度核算的同一标的下的支付赔偿胜诉案件,也应当呈现诉讼周期畸长的状态。而且,事实查明困难需要通过审计、鉴定流程才能达到诉讼周期畸长的效果,但如前文所述,审计和鉴定流程并非导致案件诉讼周期畸长的主要因素。因此,事实查明困难并非法院实施诉讼周期控制的动因。而在法律适用过程中,规则的选择与判决的作出不但需要符合形式理性的判断,更受到实质理性的评价。前者通常难以系统性造就超出审限三倍的诉讼周期,后者却可能因法律效果与社会效果的激烈冲突导致法院陷入进退维谷的境地,从而延长审限。

(一)法院需要时间确保政府行为之债的良好履行效果

我国法院不但具有裁判职能,还被赋予社会治理职能^②。通过判决实现良好的社会效果是党和国家对司法的一贯要求^③,这一要求通过绩效考核标准^④、信访制度^⑤等途径对法院和法官产生切实的约束。在招商引资纠纷中,政府行为之债具有远超金钱债务的外部性,触发了法院的社会治理职能。在土地出让纠纷中,胜诉判决不仅将决定稀缺的土地资源的分配,还会触发依附于土地的经济关系的连锁调整,影响地块使用者的财产权利、基本生活保障权利。在履行合作经营协议纠纷中,胜诉判决将导致政府行使公权力干预当地的产业发展与相关市场的竞争格局。当企业要求政府继续履行

① 郑涛:《民事审限之“双高”悖论及其司法化构建》,《法制与社会发展》2021年第5期。
② 虞舜:《从社会治理的参与者到社会治理的推动者——基于“寻乌经验”司法治理模式的思考》,《法学》2023年第12期。
③ 肖建国、李皓然:《人民法庭在基层社会治理中的职能定位——以“枫桥式人民法庭”建设为例》,《法律适用》2024年第4期。
④ 杨铜铜:《法官绩效考核制度的非司法化困境及其调试》,《法制与社会发展》2022年第3期。
⑤ 景汉朝:《中国司法治理下涉诉信访基本理论与实践出路》,《中外法学》2024年第6期。

行为之债时,法院不但需要对这一诉讼请求的合法性作出判断,还需要对判决产生的社会效果负责。法院因信息局限或责任规避动机,倾向于通过审委会讨论或向发改、国土等有关部门征询意见,分散决策风险^①。《最高人民法院案件审限管理规定》第16条为此设立了专门的扣除审限事由。此外,为更好地实现社会治理职能,各地法院还积极与地方政府合作,探索“府院联动”机制^②。

确保政府依判决履行行为之债是法院面临的又一难题。政府的行为之债大多涉及公权力的行使,无法由他人替代履行;在权力结构的固有格局下,当政府不愿配合时,判决难以执行^③。因此,法院往往需要进行“劝说式”司法,在漫长的磋商中与政府就判决内容达成共识,在政府可接受的范围内作出判决。综合来看,为实现良好的社会效果,法院不但需要评估判决政府履行行为之债的社会效果,还需要促使政府接受并履行判决。在这一过程中,无论是等待审委会决定还是向有关机构征求意见、与作为被告的政府进行磋商,均需要大量的时间,法院因此不得不实施诉讼周期控制。

(二)法院耗时间回避政府行为之债引起的司法职能冲突

一方面,招商引资协议在形式上往往具备作为契约的完备性,部分甚至需经地方人大决议或政府常务会议通过。判决政府继续履行债务既是保护信赖利益的需要,也具有法律依据^④。另一方面,某些地方政府受限于有限理性或出于机会主义目的,可能作出损害社会公共利益或违反法律、政策的承诺。如在土地出让纠纷中,有的地方政府未按照承诺向企业出让土地的原因包括程序瑕疵、未完成土地征用、特定土地用途管制、不愿继续履行土地出让金减免政策、实施“腾笼换鸟”产业升级等。在合作经营协议纠纷中,政府不再履行协议的原因包括协议内容在土地、矿产、医疗、市场竞争、环境保护等方面违反非效力性强制性规定,协议内容与产业政策冲突,协议内容引发上访舆情等。在上述情况中,法官依照法律规定判决政府履行行为之债,可能产生损害社会公共利益或违背法律后果,并引发政治风险和绩效方面的惩罚;为实现社会稳定而驳回企业诉讼请求亦可能因枉法裁判受到制裁。法院的裁判职能和社会治理职能由此发生冲突。此外,不同于金钱之债可以根据案件具体情况在履行数额上进行调整,即将损失在企业、政府与社会之间进行分配,以实现相对折衷、温和的裁决,法院对行为之债必须作出履行或不履行的二元判断,由此导致抉择更加艰难。

面对职能冲突引发的两难局面,法院的应对方式主要有两种。一是通过与当事人的沟通和斡旋促使当事人放弃导致法院职能冲突的诉讼请求^⑤。二是通过驳回起诉或促成调解或和解避免作出判决以消除自身风险。无论是促使当事人妥协还是达成调解协议,法院均需要组织当事人反复沟通。部分法院为增加调解的成功率,通过主动控制诉讼周期,增加当事人维权成本迫使当事人接受调解^⑥。无论法院的斡旋与调解是否成功,这一过程消耗的时间成本并不会消失,由此导致案件诉讼周期呈现畸长状态^⑦。这一判断也与实证分析中协议效力争议对诉讼周期畸长状态的加剧效应相符。

(三)法院让渡时间回应政府行为之债诱发的行政干预冲动

不同于政府对金钱之债的履行或对法律关系的确定需要较长时间才能够将影响传导至社会面,且其影响难以为社会公众或者纪检监察系统感知。政府对出让土地、授予许可、合作经营等行为之债

① 陈若英:《超脱或应对——法院与市场规制部门的竞争》,《北大法律评论》2013年第1期。

② 陆晓燕:《“府院联动”的建构与边界——围绕后疫情时代市场化破产中的政府定位展开》,《法律适用》2020年第17期。

③ 王学辉:《行政诉讼被告拒不执行生效裁判的“协作执行模式”刍议》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

④ 翟冬:《行政协议单方变更解除行为的司法审查》,《行政法学研究》2022年第3期。

⑤ 如重庆玉祥实业有限公司诉兴平市住房和城乡建设局履行招商引资协议案((2019)陕民初57号),地方政府与企业协议约定共同设立公司独家经营地方天然气业务。后由于授予天然气独家经营权涉嫌违法,政府未继续履行协议。企业自2013年起,起诉政府要求继续履行协议,始终未果。在本案审理过程中,企业放弃要求政府授予天然气独家经营权的诉讼请求,获得法院对招商引资协议其他部分的支持。

⑥ 李浩:《调解归调解,审判归审判:民事审判中的调审分离》,《中国法学》2013年第3期。

⑦ 苏力:《关于能动司法与大调解》,《中国法学》2010年第1期。

的履行,能够及时且清晰地被公众和监察系统所感知,并由此引发监督、审查。对于某些地方政府和地方主官而言,在此类情境下,尤其是当履约行为本身可能逾越法律红线或侵蚀公共利益并引发追责时,地方司法环境或司法效率不再重要,规避政治风险与问责上升为核心诉求。由于判决的社会效果既是地方政府监督法院工作的主要内容,又是法院领导或法官绩效考核的关键指标,且社会效果和地方政府利益经常出现重叠。因此,地方政府可能以判决将产生不利的社会效果为由向法院施压,阻碍法院判决政府履行行为之债。地方政府施加的压力虽然不足以使法院作出枉法裁判,但可能使法院通过控制诉讼周期,帮助地方政府获取与企业谈判并解决纠纷所需的时间、增加企业的时间成本迫使企业作出妥协或尽可能推迟作出对政府或其主官不利的判决。

四、招商引资纠纷中法院诉讼周期控制的风险与化解

企业诉政府履行行为之债胜诉案件具有责任划分困难、判决外部性显著、难以强制履行的特点,一判了之往往不能案结事了。因此,法院通过诉讼周期控制为纠纷的协商解决提供时间具有一定的合理性。然而其所蕴含的风险亦不容忽视,应及时完善审限制度,消除导致法院实施诉讼周期控制的判决评价标准冲突,由此提升审判效率,化解诉讼周期控制产生的风险。

(一)法院诉讼周期控制的三重风险

第一,高昂的时间成本侵蚀企业应得的正义。首先,经历漫长的磋商与研判,最终获得支持的诉讼请求具有充分的正当性。对于提出正当诉讼请求的企业来说,在权益受到侵害后付出高昂的时间成本才能获得应得的救济并非意外之喜,而是意外之失。其次,畸长的诉讼周期使企业遭遇商业投资的时效风险。招商引资项目具有典型的重资产特征且资产专用性较高。争议发生后,企业流动性被冻结于讼争土地及固定资产。在漫长的诉讼周期中,企业不但难以重新配置资产以获得收益,更需要负担项目停滞期间的设备折旧、人力成本等持续性支出。为减少上述损失,在71.4%的企业诉政府履行行为之债胜诉判决中,企业提出了截至政府实际履行判决之日的资金占用损失、人员工资、运营成本等赔偿要求。在提出上述要求的诉讼中,法院完全支持的占10.3%,部分支持的占37.9%,完全未予支持的占51.8%。因此,企业经由诉讼周期控制获得的胜诉判决可能难以完全填平实际损失。最后,诉讼周期的延长使得企业在诉讼中处于不利地位。政府在履行行为之债纠纷中,其义务一般限于审批、投资、推广等活动,大多数情况下不存在如企业一般的投资资产锁定,也不会因诉讼周期的延长承担额外的成本。判决在生效之前亦不会对政府的日常运转和主官的考核产生不利影响,所以政府对诉讼周期延长产生的负面效果并不敏感。随着诉讼周期的延长,对时间成本高度敏感的企业相对于政府的诉讼劣势将不断加剧,并可能因此作出妥协。

第二,法院在招商引资纠纷中的诉讼周期控制可能引发政府道德风险并形成逆向选择。首先,法院基于社会效果目标实施的诉讼周期控制使得地方政府预见到:只要判决可能产生显著的不良社会影响,法院便不会及时、明确地判令其履行承诺。地方政府可以利用漫长的诉讼过程推高企业的维权成本,迫使其妥协,也可将不利的判决拖延到主官离任之后,以消解个人政绩风险。由此,法院的行为被地方政府内化为招商引资决策中的风险收益权衡因素^①,从而降低了其作出不当承诺或违约的预期成本,进而激励地方政府在招商引资中作出高风险承诺,以换取绩效收益。其次,上述激励一旦形成,必然触发地方政府主官的逆向选择过程。对于某些地方政府官员来说,在社会效果的保护下实施机会主义行为的预期收益极大增加,谨慎合法地行使职权则可能因绩效落后而失去晋升机会。长此以往可能造成地方政府在招商引资过程中系统性的机会主义行为倾向。最终,这一恶性循环构成了一个治理悖论:法院为避免个案的社会风险而采取的维稳举措,反而可能扭曲地方政府的政绩观,最终成为滋生更大风险的土壤。

^① 万江、吴凡:《地方债务压力影响涉政府担保案的司法裁决吗?》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2025年第5期。

第三,法院在招商引资纠纷中的诉讼周期控制具有扭曲企业预期、恶化营商环境的风险。若法院完全依照法律实施判决,可以通过向企业提供确定性,增强企业信心以降低交易成本;若法院在所有案件中稳定地以社会公共利益为重,亦可为企业划定明确的红线,从而减少企业实施有损社会公共利益的政企合意的动机。然而,一旦裁判在个案中陷入法律效果和社会效果的冲突,则会向企业传达只要纠纷涉及范围足够广、社会影响足够大,便可能绑架司法决策的预期。对于企业来说,当司法不能为尊重规则者提供及时、确定的保护,反而变相奖励“冒险者”时,市场的筛选机制便会失灵。注重长期发展、守法重契的风险厌恶型企业,将因无法承受高昂的维权成本与不确定的诉讼结果退出市场。擅长利用制度漏洞、偏好短期套利,甚至不惜以制造社会风险作为筹码的企业,则会在此环境中如鱼得水。长此以往,该地区市场的诚信度、稳定性和投资吸引力将持续下降。

(二)法院诉讼周期控制的风险化解

第一,强化招商引资纠纷审限管理。审限扣除与审限延长的目的是为法院实施调解与“府院联动”等协商过程提供时间。调解制度具有实质化解纠纷、修复当事人关系、优化司法资源配置的作用^①。“府院联动”机制具有提供公共服务、维护社会稳定、推进改革与发展的功能^②。然而在招商引资纠纷中,上述举措的成本可能远大于收益。在76.1%的企业作为原告的招商引资纠纷中,违约事由首次发生后协议的核心内容不再履行。此类案件从违约事由首次发生到立案的平均时长约为1522天,中位数为1135天。在上述周期内,企业往往采取与政府协商解决、重新签订补充协议、行政复议等手段维护权益。因此诉讼并非招商引资纠纷中企业的第一选择。而企业一旦选择诉讼,意味着其认为通过协商已经难以维权,或继续维护政企关系的预期收益小于诉讼的预期收益。此时,法院通过诉讼周期控制实施的调解或和解与“府院联动”不但难以实现良好的预期目标,还将导致司法资源的过度消耗并诱发风险。此外,由于当事人对诉讼时间成本的敏感度存在差异,过长的诉讼周期也不利于诉讼公平的实现。综上所述,应当在招商引资案件中,限定因调解或和解、“府院联动”扣除审限或延长审限的上限,从总体上限制诉讼周期的长度,避免招商引资纠纷解决中的过度磋商。

第二,防止异化的社会效果标准干扰裁判。判决的社会效果复杂多样难以定量计算。实践中常常通过观察判决引起的上访、舆情或恶性事件等负向指标,确定判决是否能实现良好的社会效果。政府行为之债的履行具有显著的外部性,受到判决直接影响的群体庞大。因此社会舆论的主要来源可能并非代表社会意识和道德水平的中立评价者,而是纠纷的利益相关方。社会效果的评价指标因此失准。由于地方政府行为之债的履行能够清晰且即时地为公众和监察系统所感知与识别,当地方政府可能被判决履行有损地方利益或存在效力瑕疵的行为之债时,地方政府有动力通过解释社会效果向法院施加压力。因此,对于涉及地方政府行为之债的招商引资纠纷,应将信访率、舆情监测等社会效果评价指标排除在法院及法官绩效考核之外。此外,对于社会影响重大的招商引资纠纷,应当实施提级管辖或异地管辖,使法官得以在更为超脱的制度环境中行使审判权。当法官既无须因社会治理效果而畏于裁判,又较少承受来自地方政府的案外压力时,其依法裁判的意愿与能力将得以进一步释放。法官将在审限的激励机制下积极推进庭审、及时认定事实并适用法律,政府行为之债纠纷的审判效率与司法公信力亦将随之同步提升。

五、结语

法院在招商引资纠纷中的诉讼周期控制并非单纯的司法效率问题,而是我国司法裁判职能与社会治理职能的冲突在招商引资纠纷这一特定场域内的表现。解决招商引资纠纷中部分案件审理周

① Fan K., “Beyond Law and Politics: An Empirical Study of Judicial Mediation in China”, *Journal of International Dispute Settlement*, 2023, 14(1), pp. 47-75.

② 邱书沁:《论“问题楼盘”治理中府院联动机制的优化》,《法律适用》2024年第12期。

期畸长的问题,不能一味苛责法院或催促其“快审快结”,而应消除致使法院控制诉讼周期的根本原因——司法裁决的法律效果与社会效果之间的张力。赋予法院社会效果目标,是一项应对法律有限性的积极尝试。但也需要认识到,社会效果并非提升司法质量的“万灵药”,而是对特定症状有效且同时具有副作用的“处方药”。严谨审慎地将社会效果纳入裁判依据,才有可能达到期望的效果。

Litigation Duration Control by Courts in Investment-Promotion Disputes

Wan Jiang Jin Shixuan

(College of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)

Abstract: Based on an empirical analysis of 1,019 judicial decisions concerning investment-promotion disputes, this study finds that courts systematically prolong the litigation duration in cases involving governmental obligations to perform specific acts through the mechanisms of statutory exclusion and extension of trial time limits. The underlying cause lies in the fact that governmental obligations that the administration is unwilling to continue performing are often characterized by defects in legal validity or may harm local interests. Beyond their adjudicative function of deciding cases in accordance with the law, Chinese courts are also entrusted with social-governance responsibilities. Rendering a direct judgment compelling the government to perform an act that may generate negative social consequences is inconsistent with the courts' social-governance function and unlikely to secure the government's voluntary compliance with the judgment. Alternatively, arbitrarily dismissing an enterprise's claim risks exposing the court to sanctions for perverting justice. Therefore, to circumvent the adjudicative risks arising from these functional conflicts, courts require time through internal deliberation, solicitation of opinions, and other procedural steps to render judgments that carry lower risk and enjoy greater acceptance by both parties, or to facilitate mediation and thereby avoid rendering a judgment altogether. By controlling the litigation duration, courts can ensure that the final outcome both contributes to social stability while being accepted by both parties, thereby shielding themselves from risk. Nevertheless, such litigation duration control entails latent risks. First, given the differential sensitivity of government and enterprises to the temporal costs of litigation, the court's prolongation of the litigation duration erodes the interests of enterprises and undermines judicial fairness. Second, the courts' emphasis on social stability, as manifested through litigation duration control, distorts the expectations of both government and enterprises in investment promotion activities, leading them to internalize the courts' stability-maintenance orientation as a decision-making factor and thereby inducing riskier investment-promotion behavior. To mitigate these risks, it is imperative to strengthen the management of trial time limits and eliminate the evaluative indicator conflicts associated with judgments, thereby reducing courts' reliance on the control of litigation duration. Such measures would enhance judicial efficiency, foster market order, and optimize the business environment.

Keywords: Investment promotion; Obligation to perform specific acts; Judicial efficiency; Control of litigation duration; Social governance function of courts

[责任编辑:李清杨]