

温州行政复议与行政诉讼形势研究

黄建春

摘要 温州的行政复议与行政诉讼案件总量在全省居于前位，到 2006 年为止行政诉讼案件数占全省的四分之一。其主要在于温州个私经济相对发达，民众的权利意识相对高涨，以及行政执法不规范等原因。今后随着城市化进程的进一步推进，城建类的案件将成为民众救济的热点，行政案件会继续仍保持稳中有升的态势。

关键词 行政复议 行政诉讼 原因 趋势

作者黄建春，女，温州市委党校行政管理教研室讲师。（温州 325000）

1989 年七届人大第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，1999 年九届人大常委会通过了《中华人民共和国行政复议法》。这两部法的通过标志着我国官与民、权力与权利的冲突开始被纳入法制调整的轨道。现根据 2006 年行政复议与 2006 年至 2007 年上半年行政诉讼的统计数据，对温州的行政复议与行政诉讼情势进行分析。

一 温州行政复议与行政诉讼案件的收案情况

（一）地区分布

2006 年温州市（地）、县（区）政府共受理行政复议案件共 430 起，其中温州市本级共 123 件，其他各县（市、区）案件受理数相对较多的为乐清市 65 件、苍南县 49 件、瑞安市 41 件，受理案件较少的分别是文成县 7 件、泰顺县 11 件、洞头县 5 件（见表 1）。

表 1 2006 年度温州市各级政府行政复议案件受理情况

市（地）、县（区）政府		温州市级	鹿城区	瓯海区	龙湾区	瑞安市	乐清市	永嘉县	平阳县	苍南县	文成县	泰顺县	洞头县
受理情况	申请件数	132	21	16	25	50	65	35	35	49	8	11	5
	不受理	9	1		1	9		1			1		
	受理	123	20	16	24	41	65	34	35	49	7	11	5

产生这样地域差异的主要原因可以归结为：一是乐清、瑞安等地经济比较发达，民众的主体意识和利益观念强，重视权利保护和注重依法维权渐渐成为他们的自觉行动；二是这些地方所辖人口众多、区域面积相对广阔，其行政管理的事务较多，发生纠纷的概率也相应增加。

（二）类型分布

2006 年温州市行政复议及行政诉讼案件的类型分布，主要有以下特点：公安、土地、城建规划、房屋登记、劳动类，特别是城建、资源类案件的数量与传统的公安案件呈现出并驾齐驱的态势，拆迁、规划、房屋登记的案件已成为现在行政救济的热

点，居于所有受理案件数的前列；被告及被申请的主体范围比较广，共涉及 27 个具体的行政部门；税务、技术监督、物价等经常性管理部门被诉和被申请的案件较少（见表 2、表 3）。

表 2 2006 年度温州行政复议案件类型分布

排序	案件类型	收案数量	百分比(%)	排序	案件类型	收案数量	百分比(%)
1	公安	320 件	35.40	10	计生	9 件	1.00
2	劳动社保	257 件	28.43	11	劳教	9 件	1.00
3	土地山林	99 件	10.95	12	安全监督	8 件	0.88
4	规划建设	52 件	5.52	13	交警	6 件	0.66
5	工商	33 件	3.65	14	食品药品	5 件	0.55
6	环保	32 件	3.54	15	交通运输	4 件	0.44
7	卫生	22 件	2.43	16	海渔水利	2 件	0.22
8	城市管理	17 件	1.88	17	质量监督	2 件	0.22
9	房管	16 件	1.77	18	其他	11 件	1.22

表 3 2006 年至 2007 年上半年温州行政诉讼案件类型分布

排序	案件类型	收案数量	百分比(%)	排序	案件类型	收案数量	百分比(%)
1	资源类	419 件	29.49	12	教育	5 件	0.35
2	城建类	352 件	24.77	13	税务	5 件	0.35
3	公安(劳教)	164 件	11.54	14	水利	4 件	0.28
4	劳动社保	102 件	7.18	15	安全	3 件	0.21
5	工商	53 件	3.73	16	技术监督	2 件	0.14
6	环保	29 件	2.04	17	药品	2 件	0.14
7	计生	18 件	1.27	18	农业	2 件	0.14
8	交通	15 件	1.06	19	专利	2 件	0.14
9	乡政府	15 件	1.06	20	经贸	2 件	0.14
10	卫生	14 件	0.99	21	物价	1 件	0.07
11	民政	6 件	0.42	22	其他	206 件	14.50

究其缘由是，公安、土地、城建规范、劳动社保等行政管理涉及当事人权益往往较重，且对特定人发生的执法事项又不是经常性的，群众在寻求救济上不会有过多顾虑，其救济的决心相对就比较坚决、坚定；而本身行政管理活动比较活跃的经济管理型主体如税务、技术监督、物价等部门，由于经常性地与某一特定的相对人发生执法关系，因此相对人不敢告（申请）、不愿告（申请）的心态就比较明显，怕救济后出现“赢了一阵子，输了一辈子”。

（三）事项分布

2006 年温州复议与诉讼的主要涉及行政处罚、行政许可等，其中对行政处罚不服申请行政复议有 489 件、提起行政诉讼的共有 207 件，对行政许可不服申请行政复议的有 14 起，提起行政诉讼的有 128 件。要求行政主体履行法定职责的案件也占了一定的比例（见表 4、表 5）。

表 4 2006 年度温州申请行政复议事项

事项	行政处罚	行政许可	强制措施	行政收费	不作为	其他	合计
件数	489	14	26	7	6	362	904
百分比	54.09	1.55	2.88	0.77	0.66	40.04	100

表 5 2006 年至 2007 年上半年温州行政诉讼案件审查事项

事项	行政处罚	行政许可	行政裁决	强制措施	要求履行义务	行政补偿	履行法定职责	其他	合计
件数	207	128	62	77	9	1	104	833	1421
百分比	14.57	9.01	4.36	5.42	0.63	0.070	7.32	58.62	100

从事项内容可看出已有相应程序立法的行政处罚与行政许可在量上比较多。其原因是在行政执法中行政处罚与行政许可是比较常态的管理手段，而且处罚与许可的实施对相对人的实体权利与义务会直接引起发生、变更或消灭。另外，行政处罚与行政许可在我国已经专门制定了法律，为在实践中判断行为的合法与否提供了标准，也为民众诉求救济提供了稳定的心理暗示。

二 温州行政复议与行政诉讼案件的结案情况

（一）复议与诉讼一审的结案情况

2006 年温州行政复议受理 873 件，其中审结 756 件。行政诉讼收案 1421 件，其中结案 1301 件。行政复议审结后作出维持决定的 483 件，占审结总数的 63.89%，行政诉讼审结后判决维持的 246 件，占全部审结案件的 18.91%。其中，复议过程中撤回申请的 154 件，占审结案件总数的 20.37%；诉讼中原告申请撤诉的 453 件，占审结案件总数的 34.82%，分别比全国行政复议撤诉的 18.28%与行政诉讼的 24.82%高（2005 年全国行政复议与行政诉讼统计的数据）（见表 6、表 7）。

表 6 2006 年度行政复议案件审结方式

处理结果	撤回申请	维持	撤销	变更	确认违法	责令履行	其他	合计
件数	154	483	79	23	2	6	9	756
百分比	20.37	63.89	10.45	3.04	0.26	0.79	1.19	100

从行政复议与行政诉讼案件的结案情况看，有以下特点：一是撤回救济的比例在复议与诉讼中都比较高。撤回救济从表面上看是权利人的自主行为，但实际上往往是由于裁判者在这一过程中发挥作用的结果。比如在行政诉讼中审查范围限于对行政行为合法性的审查，但在很多时候，局限于合法性审查并不能真正解决行政争议，结果出现“案了事不了”的尴尬局面。所以，法院在行政诉讼过程中，特别是一些容易引发较大社会矛盾的案件中，要加强对行政主体和行政相对人的协调工作。如温州市鹿城区法院 2006 年在办理的行政诉讼案件中有 86 件是以原告撤诉结案的，其中有 30 多件是经过法官们对原告、被告做工作，被告改变具体行政行为后原告撤诉的。另外，从原、被告心理角度看，也愿意以这种方式结束纠纷。从被告方面言，一方面执法难度较大，如随着社会的发展，新类型的案件不断出现，却没有相应的立法；在适用规范性文件的内容上相互“打架”；立法的粗线条给执法带来了不少的空白点，另一方面依法行政的意识比较弱与执法水平不高，导致在具体的执法中总是或多或少地存在着一定的瑕疵。被告方与其面临有可能败诉的结果，还不如主动改变或是补正原行政行为。从原告方面言，他们起诉的目的不是为了寻求真理，而是为了解决问题，愿意以这种缓和的方式解决问题，更何况他们原本处于相对较弱的地位。二是救济被驳回的比例比较高，包括程序上的被驳回与实体请求的被驳回。这里既有诉权人在救济上得不到法律支持的方面，也有目前法院在某种程度上并不能真正担当起保障社会公正最后一道屏障的方面。三是申请、起诉行政主体要求履行法定职责的案件也占

有一定的比例。行政主体的“不作为”已越来越引起社会各界的关注，人民群众对政府的“效能建设”提出越来越高的要求，并且能适时地运用行政复议与行政诉讼的法律武器来捍卫自己的合法权益。

表 7 2006 年至 2007 年上半年行政诉讼一审结案方式统计

	处理结果	件数	百分比
判 决	撤销	120	9.22
	变更	2	0.15
	履行法定职责	26	2.00
	确认合法或有效	10	0.77
	确认违法或无效	37	2.84
	驳回诉讼请求	106	8.15
	赔偿	4	0.31
	维持	246	18.91
裁 定	驳回起诉	277	21.29
	撤诉	453	34.82
	移送	3	0.23
	其他	14	1.08
调 解	行政赔偿调解	3	0.23

（二）复议后应诉与行政诉讼二审情况

2006 年度行政复议后应诉的案件总共有 223 件（这其中以原具体行政行为作出机关为被告的 186 件，以复议机关为被告的 37 件），在 904 件复议案件中占到 24.67%，法院作出维持判决的有 151 件，占复议后应诉案件总数的 67.71%。2006 年至 2007 年上半年度行政诉讼二审收案共 535 起，在 1301 件一审案件中结案占到 41.12%，其中二审判决维持的 210 起，占结案总数的 42.42%，判决改判的 72 起，占结案总数的 14.55%，裁定撤诉的 41 件，占结案的 8.28%。

从以上数据看，行政复议在解决行政纠纷上起到了一定的作用，在某种程度上减轻了人民法院受案的压力。复议作为行政系统内部的监督方式，主要利用自己对行政执法灵活性、专业性的熟悉从而更有效地解决行政争议、维护民众的合法权益。行政复议制度从 1993 年正式确立，到 1999 年的立法完善，在十多年的实践运行中所起到的止争维权作用十分明显。当然它的缺陷也是明显的，就是自己做了自己的法官。因此对它在实践中作用也一直存在质疑。另外，从上面数据中也反映出行政诉讼一审的当事人对一审结果的不服率比较高，其中很大部分原因是目前行政诉讼受案范围的局限性和审查程度的有限性，使得很难有效地解决行政争议；还有就是行政诉讼面型的外部环境问题，行政诉讼审查的是行政行为是否合法，而行政主体在实施行政行为时不仅考虑到行为合法性问题，还同时考虑行政行为效率与行政行为实施后所带来的社会发展效益以及社会稳定问题，也就是说合法性可能仅仅是他所考虑的一个方面，不是全部，这样的行为在纯粹的合法性审查中就很难通过，但我们的法院在现有的司法环境下也很难仅从合法与否进行考虑，由此就造成当事人对行政诉讼审结结果的不服。

三、温州行政复议与行政诉讼案件状况的原因分析

（一）行政复议与行政诉讼的外部环境相对宽松

从 1991 年至 2003 年统计数据来看，浙江省各地区行政案件根据案件数量排序，温州的行政案件是最多，占全省一审行政案件总数的 26%。其次为台州，占 21%，杭州、宁波、金华、丽水、绍兴和其他分别占 10%、9%、9%、s%、7%和 10%。温州和台

州行政案件多，一方面说明当前的行政执法存在着不少的问题，但一个特定区域的案件明显多于其他地方，可能更主要的原因在于该地诉讼的外部环境相对宽松，即公民个人权利意识的增强、党委和政府对于行政复议与行政诉讼的尊重。温州和台州是个体私营经济发达、市场经济相对活跃的地区，这样的生活环境会让民众更注重自身的利益与权利，更愿意运用复议与诉讼的法律手段来维护自己的权益，这体现了老百姓强烈的维权意识与权利意识。因此，当地民众诉权意识的高低直接决定着该地的诉讼案件的多少。另外，行政诉讼案件的被告绝大多数是政府及其相关部门，在实践中不少行政机关一遇行政诉讼，特别是一些群体性或是社会影响比较大的如拆迁、土地征收、企业改制等行政案件，就会采取不适当的方式给法院施加压力，一味要求法院支持，有时甚至把法院依法审理和维护社会稳定对立起来。因此，一个地方行政案件的多少也与该地政府领导对司法权的尊重与否有密切的关系。

（二）行政主体的依法行政理念仍未得到有效的贯彻

从行政诉讼与行政复议的案件数量中，我们可以看到目前的行政执法依然存在相当多的问题。如在法院审结的一审行政案件中，原告的胜诉率平均占结案率的 30% 以上。其中包括撤销的行政行为，包括全部撤销、部分撤销，也包括变更行政行为，判决行政机关履行法定职责，确认行政行为违法，还包括在诉讼中被告改变原来的行政行为，原告申请撤诉。这个比例与其他国家和地区相比是比较高的，其他国家和地区行政诉讼原告胜诉率一般都是在 10% 左右，最高的也没有超过 20%。原告胜诉率比较高说明我们行政机关的一些行政行为还不够规范，违法不当的现象比较多。更何况，目前复议与诉讼中揭露的问题只是行政执法众多问题的一小部分。因为行政诉讼从总体上还是社会弱势群体的诉讼，原告相对来说经济能力有限、法律知识缺乏，往往是迫于无奈才提起行政诉讼的，如果不满与委屈在自己心理能承受的范围之内，一般是不会通过复议与诉讼方式来解决问题的。

（三）“特案”带动“民告官”的行为

据统计，1991 年温州市行政案件总数为 471 件，此后，行政案件数量逐年增加，平均增幅为 17.1%。温州市行政案件，2004 年为 501 件，2006 年 833 起。如鹿城区人民法院在 2002 年一年就办理了行政案件 463 件，而 2006 年仅办理了 218 起。具体年份的案的多与少，可能与法院办理的一些社会影响大的“特案”有一定的联系，如 1998 年 6 月，陈某等 132 名渔民认为巴槽镇政府向他们收取码头建设费没有法律依据，将镇政府告上法庭，后法院判决撤销镇政府的收费行为。此案在当地引起强烈反响，增强了老百姓运用行政诉讼法来维护自身权益的信心。次年，苍南县法院接到的有关“民告官”的案件一下子蹿到了近百起。行政诉讼的特案效应比起其他诉讼案件会显得更为突出。因为老百姓要告的是拥有行政权力的政府，他们会有所顾虑。而当他们获得“特案”的相关信息，亲身感受到通过复议与诉讼当事人的合法权益得到了维护，心中也会对这些制度产生信心，并且效仿。

四、温州行政复议与行政诉讼的发展趋势

（一）行政复议与行政诉讼的案件稳中有升

行政复议与行政诉讼是我国民主法制建设过程中的重要制度。实践证明，复议与诉讼是维护人民群众合法权益、在新形势下解决人民内部矛盾的一种有效方式，也是提高执政能力、密切官民关系、维护社会稳定的重要手段。目前，行政审判工作正面临着良好的机遇：依法治国方略的贯彻、依法行政的逐步推进，《行政许可法》的实施；温州根据“法治浙江”的决策部署，结合实际于 2006 年 7 月提出的关于建设“法治温州”的决定等等，都为人民法院行政审判工作的发展提供了更加广阔的舞台。另外，随着控权意识与权利意识的培育与发展，行政救济成本会进一步降低，行政救济的外部环境会得到改善。这些都会为相对人运用行政复议与行政诉讼的方式来维护权益提供有利条件。

近几年行政机关的依法行政水平和能力较以前有大幅度提高，但仍存在问题：一是片面强调城市化建设，依法行政观念不强，如拆迁征地上没依法律规定实施，群众反映强烈；二是重实体、轻程序现象时有发生，漠视法律赋予行政相对人的程序权

利，让群众对行政执法的公正性产生怀疑；三是滥用自由裁量的行政行为还大量存在，人情案、关系案时有发生。另外，弱势群体对自身合法权益保护的意识在强化。因此，从总体来讲，行政复议行政诉讼的数量会继续保持。同时，由于信访救济渠道的存在，一定程度上分流了案源。另外，从总体上看，目前行政复议与行政诉讼发挥的作用还是比较有限，相当一部分人对复议与行政诉讼制度不太了解，行政争议解决的隐性成本相对又比较高。因此，短时间内案件的数量不会有太多的增加。

（二）社会热点案件会继续成为行政案件的重头

从浙江省行政复议与行政诉讼案件来看，目前类型比较多的是城市建设类案件，其中相当一部分是因城市房屋拆迁而引起的；其次是公安行政案件，也就是以公安机关为被告提起的诉讼；还有土地行政案件，土地和其他自然资源的开发、使用、审批方面发生的案件。

由于温州这几年房地产市场比较活跃，涉及与房屋有关的行政行为包括拆除违章建筑的处罚、房屋拆迁许可、房屋建筑的规划许可、房屋产权登记以及责令拆除的行政处罚等大量存在，由此可能引发行政纠纷的机率也在相应增多。另外，随着城市拆迁进程的推进，也引发不少拆迁裁决纠纷。由于多种原因，拆迁土地上大量的自建房，绝大多数没有任何规划审批手续，在拆迁时此类房屋一般只按附属物作价补偿，而不按正规房屋补偿。这样也引发了许多拆迁裁决方面的纠纷。鹿城区人民法院在2006年和2007年上半年涉及房屋行政登记的案件就高达39件。因此，城建类会在较长的一段时期内继续高居行政争议纠纷案件的前列。