

当代中国地方政府与社会 之间的行政争议关系*

——基于 2011—2020 年全国行政复议数据的分析

李月军

内容提要:学术界一直没有提供一幅当代中国地方政府与社会之间具体、动态关系的图景。行政争议发生在公民、法人或者其他组织与各种行政行为主体之间,是地方政府与社会之间关系的一个重要方面。作为解决行政争议的制度化渠道或手段,行政复议的变动趋势、分布状态以及办理效果,在一定程度上是地方政府与社会关系的晴雨表,反映和体现着二者之间行政争议关系的多个领域或层面。本文以 2011—2020 年全国各级地方行政复议数据为主要分析对象,具体考察其总体趋势,涉及的行政部门层级、行政事项或领域、裁决结果与绩效等方面,分析当代中国地方政府与社会之间行政争议关系的诸多具体面向、每个层面的变迁、解决机制与结果,从而展示出其动态性、复杂性。

关键词:地方政府 社会 行政争议 行政复议

当代中国地方政府与社会关系是近年政治学研究的一个热点。这些研究大体可概括为理论和具体案例两种进路,前者为研究地方政府与社会关系提供了理论支持,但因宏观与抽象,而不能提供一幅二者之间具体、动态关系的图景;后者多描摹、分析单一时空中的案例,这对考察当代中国地方政府与社会之间不同时空中的复杂关系,显然是不全面的。行政争议发生在公民、法人或者其他组织与各种行政行为主体之间,是地方政府与社会之间关系的一个重要方面。作为解决行政争议的制度化途径之一,行政复议^①几乎涉及中国地方政府与社会之间实际关系的各个领域或层面,其办理过程与效果在一定程度上是地方政府与社会关系的晴雨表。以往行政复议的学术研究,绝大多数以法学视角为主,关注行政复议的具体制度、过程,缺乏从地方政府与社会(民众)关系的角度对之进行整体宏观的政治学分析。本文以 2011—2020 年全国各级地方行政复议数据(为了更清晰地说明特定时段或领域内地方政府与社会之间行政争议的特征,个别图表与讨论采用更长时段的数据进行比较)为分析对象,以期从跨时空角度,更准确地展示当代中国地方政府与社会之间行政争议关系的诸多具体层面、每个层面的变迁、解决机制与结果,从而

* 本文为国家社会科学基金重点项目“基于党史与比较政治学视角的干部激励机制研究”(19AZZ009)的研究成果。

① 行政复议是指公民、法人或者其他组织认为行政主体的具体行政行为违法或不当侵犯其合法权益,依法向主管行政机关提出复查该具体行政行为的申请,行政复议机关依照法定程序对被申请的具体行政行为进行合法性、适当性审查,并做出行政复议决定的一种法律制度与过程。

在一定程度上“打破无差别的国家与社会概念,以理解国家与社会的不同部分在不同层次上如何相互牵扯”^①,并揭示出二者关系的动态性、复杂性。

一、地方政府与社会之间行政争议的总体趋势

从统计数据来看,2011—2020年全国各级地方政府受理行政复议案件年度数量,总体变化呈上升趋势,从2011年的101,060件增加到2018年的203,113件,并达到峰值(见图1)。这是《行政复议法》实施21年来,全国各级地方政府年度受理行政复议案件数量唯一一次超过20万件。从十年间统计数据年度差异或增速来看,地方政府受理行政复议案件数量从10万多件增加到15万多件,用时五年,而从15万多件增加到20万多件,仅用时两年。

2018年后,各级地方政府受理的行政复议案件数量下降比较明显。这主要是受到全国范围内的司法机构改革、行政复议体制改革和新冠肺炎疫情的影响。2018年下半年开始,根据司法机构改革方案,原来负责行政复议的各级政府法制办,多数并入同级司法局/厅,并作为负责本级政府及所属各部门的唯一行政复议机构,取消了各级行政体系中根据部门垂直设置的行政复议机构,仅保留了垂直管理机构的上下复议关系。基层行政复议机构改革直到2021年上半年才基本完成。行政复议机构本身改革过程中,尽管强调工作不能停顿,但实际上行政复议工作还是受到了一定影响^②,成为2019年和2020年行政复议案件数量下降的主要原因。此外,2020年复议案件数量下降还受到上半年新冠肺炎疫情影响。当时多地地方政府暂停了当面提交行政复议申请,改为以邮寄、电子邮件、电话等方式进行申请,这窄化了部分行政相对人提出申请的渠道,减少了申请数量。同时,疫情也减少了社会行动者的外出活动,政府施于行政相对人的行政行为也相应地减少。也就是说,二者之间互动的减少也是造成这一期间行政复议申请与受理数量下降的主要原因之一。尽管如此,2020年的行政复议案件数量仍高于2016年及以前。

2011—2020年全国各级地方政府受理行政复议案件数量总体呈现逐年上升趋势,这至少说明在同一期间,通过行政复议系统体现出来的地方政府与社会之间的行政争议不断增加。我们大体可以从行政复议申请人(行政相对人)、被申请人(行政主体)和行政复议机关三方面,分析导致这一增长的主要因素。就申请人来说,他们的依法维权的意识不断增强,当认为自身权益受到政府行政行为侵害时,就会寻求行政复议等渠道,谋求权利救济。从作为被申请人的政府方面来说,可能是其更多的行政行为侵犯了民众或其他行政相对人的权益,引发了更多的复议申请与案件。从行政复议机关方面来说,假设面对行政复议申请的不断增加,行政复议机关工作机制与效率不变甚至下降,大量申请被阻挡在行政复议体系之外,就不太可能短期内成倍增长。实际的情况是,10多年来,随着中央政府不断推进行政复议工作,相关法律法规和各级行政复议机制日渐完善,免费受理、成本极低的行政复议整体工作效率有所提高。有研究表明相对于1999—2010年,2011—2018年全国行政复议受理率更高更稳定,稳定在88%以上。^③这都推动了行政复议成为解决政府与社会之间行政争议的重要机制之一,成为行政复议案件数量持续增长的主

① Joel Samuel Migdal, etc. (eds.), "State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World", Cambridge University Press, 1994, p. 8.

② 2019年初机构改革,行政复议职能划转至司法局,有的地方政府法制机构原有编制及工作人员未能同时转隶,导致人员和作品均出现断档。参见《遵义市行政复议应诉工作现状及思考》,2020年12月25日, https://m.thepaper.cn/baijiahao_10533223, 2021年12月21日。

③ 本书编写组:《行政复议法实施二十周年研究报告》,第30—31页,中国法制出版社,2019年版。

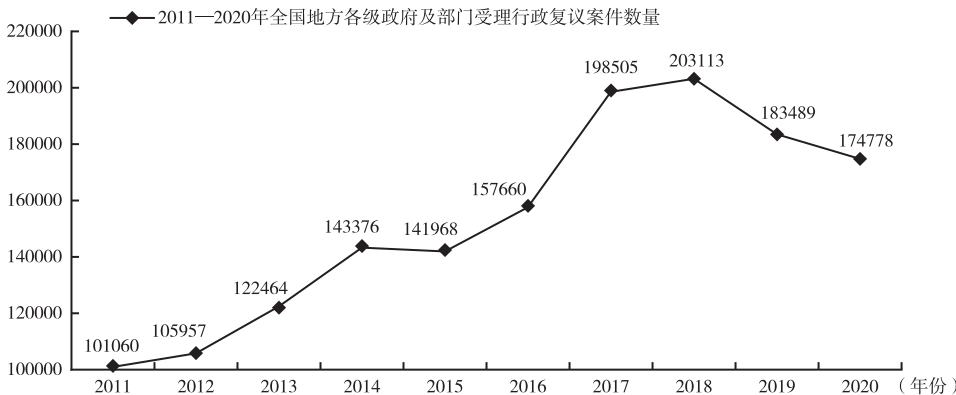


图1 2011—2020年全国地方各级政府及部门受理行政复议案件数量变化

数据来源：国家司法部网站：<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/index.html>

要原因。

从行政复议案件中的被申请人，即行政行为主体分布情况来看，案件在不同层级地方政府及其部门的分布存在较大差异。由于统计规则与方法的变化，我们仅能获得2015—2020年全国各级政府及其部门作为被申请人分布的数据。对于2011—2014年全国数据的缺失，则用笔者通过申请政府信息公开渠道获得的北京、上海、甘肃、青海和福建五省级行政区划内各级政府作为被申请人的数据，作为抽样补充。对这两组数据的分析都表明，以市级以下政府及部门为行政复议被申请人的案件数量，占被申请人总数的67.4%—77.4%，其中，又主要集中在县市两级政府的各职能部门。之所以如此，主要是因为这些部门是日常行政行为的执行者，相对于省级与中央政府部门来说，其行政行为更直接实施于民众，与民众的接触面大，接触频度高，更可能引发与民众之间的矛盾与争议，也就更可能成为民众申请复议的对象。

二、地方政府与社会之间行政争议的发生领域

从2011—2020年各级地方政府受理的行政复议案件统计分析来看（见图2），政府与社会之间的行政争议基本涵盖了行政管理的各个领域，主要集中在与行政相对人切身利益密切相关的公安、自然资源（土地、林业）、市场监管（包括工商、质检、食品药品）、房屋征补（拆迁）、社会保障五个领域，这些领域的复议数量约占总数量的74%—82%。如果说行政复议涉及各领域百分比只能说明各领域案件数量相对变化，那么需要进一步分析各领域行政复议案件的绝对数量变化，才能更清晰地说明具体领域中地方政府与社会之间行政争议关系变化趋势。限于篇幅与行政复议产生和变化的同构性，这里仅分析数量较多的几个领域的复议案件情况。

第一，公安领域的行政复议与争议。在2011—2020年全国地方政府行政复议涉及的各项领域中，公安领域案件占比最大，在26.32%—44.32%之间（见图2），且呈逐年上升趋势。公安领域行政复议案件绝对数量从2011年的25,727件，增加到2020年的81,668件，年均增长13.69%。这与该期间全国治安状况明显改善的情况形成明显的对比。截至2020年，全国公安机关受理治安案件总量连续9年下降，从2012年的13,889,480件下降到2020年的

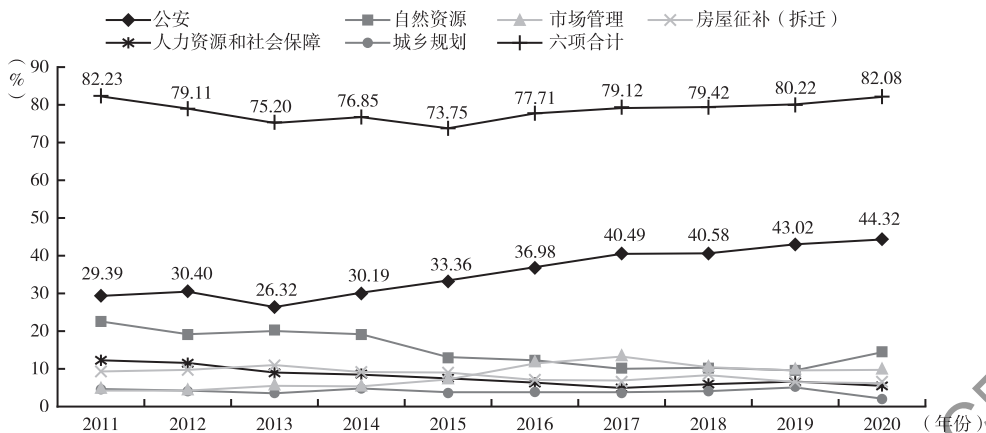


图2 2011—2020年全国行政复议涉及领域百分比变化

数据来源:国家司法部网站:<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgnr/fdzdgnrtjxx/index.html>

8,623,893件^①,年均下降5.78%。全国刑事案件立案总量已连续5年下降,八类主要刑事案件数和查处治安案件数连续6年下降。国家统计局调查显示,2020年全国群众安全感为98.4%,在15个主要民生领域现状满意度调查中,全国居民对社会治安满意度达83.6%,位列第一。^②

根据访谈信息可知,造成上述治安情况、满意度提升与公安部门 and 民众之间行政争议持续增加之间形成明显对比的原因,除了公民法治意识提高等外部因素之外,还与各警种涉及部门众多,特别是交警部门管理的机动车辆保有量激增^③,治安、刑事案件过程中的强制行政行为相对较多有关。概括而言,治安情况持续向好,一定程度上意味着公安部门行政行为增加,与民众互动频度和深度也随之增加,产生争议的概率与数量增长也就在情理之中了。

除了一直居第一位的公安领域之外,后五个领域所占比例变化相对较小,近年基本呈略微下降的趋势。不过,历年每个领域的复议案件数量显示出不同的变化特征(见图3)。

第二,土地与房屋征收领域的行政复议与争议。土地领域的行政复议案件远高于其他四个领域。从国家自然资源部2011—2020年发布的多件《国家土地督察公告》来看,土地行政过程中“一些地方市、县政府主导的违法违规行为屡禁不止”^④，“有的区县政府主导土地违法违规问题突出”^⑤,在不同地方存在屡犯屡改、屡改屡犯的现象。典型的如地方政府征地程序不规范、强行征地行为、违法供地行为和工作方法简单粗暴等问题。另外,违法征收土地侵害被征地农民合法权益,主要是违法征地、征地补偿安置落实不到位、社会保障制度和费用未落实等问题,也被频频提及。例如据2020年初国家自然资源部耕地保护督察新闻发布会透露,2019年督察发现全国违

① 数据来源:国家统计局网站,2021年6月22日,<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>,2021年10月2日。

② 《全国刑事案件立案总量连续5年下降》,2021年4月15日,<http://news.cctv.com/2021/04/15/ARTI2nmAYrdj9jwKUCpiBoiY210415.shtml>,2021年10月5日。

③ 据公安部统计,2011年底,全国机动车保有量为2.25亿辆,而2020年这一数字增加了近1/3,达到3.72亿辆,机动车驾驶人达4.56亿人,2021年1月12日,https://www.sohu.com/a/444045130_120979783,2021年10月21日。

④ 《国家土地督察工作情况(2012年第5号)》,2012年4月28日,http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201204/t20120428_1990803.html,2021年10月21日。

⑤ 资料来源:《全国20个土地违法突出地区被督察约谈》,2021年4月28日,http://www.mnr.gov.cn/dt/mtsy/202104/t20210428_2630610.html,2021年10月21日。

法占用耕地面积 114.26 万亩,占用永久基本农田 14.34 万亩。总体来看,违法形势还是比较严峻。^①“一些地方政府对耕地保护的要求理解不深不透,耕地保护意识淡薄;突破法律规定违法批地,主导违法用地,大量违法征收、占用耕地;干预卫片执法,弄虚作假。同时,也反映了一些地方自然资源主管部门全链条监管不严、履职不力等。”^②与此同时,“人民群众的土地权益意识和守法意识也在不断提高”。这两个方面因素成为土地领域行政争议与复议案件保持较高数量和比例的主要原因。

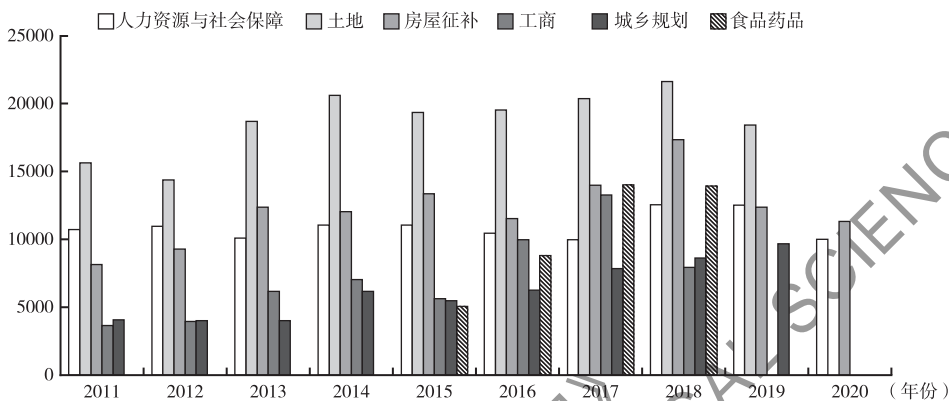


图3 2011—2020年全国土地等领域行政复议案件数量变化

数据来源:国家司法部网站:<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgknr/fdzdgnrtjxx/index.html>

部分土地征收还连带征收土地上的房屋等建筑,二者都关乎民众生存生活的根本利益。2011年1月21日起施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》取代了原来的《城市房屋拆迁条例》。有学者认为这一制度变迁明令禁止了暴力拆迁,取消了此前在等级制命令链条中组织起来的单一终极决策权,实现了国家、社会和市场多中心的城市房屋征收、搬迁及补偿的治理秩序。^③然而,这一制度变迁并没有改变地方政府与社会民众之间的权力关系,只是增加了约束程序。该条例规定市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。被征收人对市、县级人民政府作出的房屋征收决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。没有在规定时间内申诉,在补偿决定规定的期限内又不搬迁的,由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。而且,因为这一约束基本上是一种政治系统内的自我软约束,所以新条例做出的制度变革并没有使房屋征收与补偿类行政复议案件及其反映的行政争议的数量明显减少,反而使其基本呈现出逐年增长的趋势,并在2018年达到17,335件的峰值。

第三,市场监管领域的行政复议与争议。这一领域的复议案件数量基本上呈逐年上升趋势。这一趋势在工商管理和食品药品领域更加明显。从不同领域的比较来看,2018年党和国家机构改革之前,工商管理、质量监督检验检疫、食品药品监管三个部门是分别进行的,行政争议与复议

① 资料来源:《2019年耕地保护督察新闻发布会》,2020年1月19日,<http://www.mnr.gov.cn/dt/zb/2020/gdde/jiabin/>,2021年10月23日。

② 资料来源:《自然资源部通报2020年土地卫片执法突出典型问题》,2021年8月26日,http://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202108/t20210826_2678302.html,2022年1月2日。

③ 朱德宏:《国有土地上房屋征收与补偿制度绩效分析——以多中心治理理论为视角》,《探索》,2013年第3期。

统计也是分别进行的。其中工商管理领域的行政复议案件数量在2013—2017年间始终位列第五位(见图3)。改革后,三部门监管等职能、行政争议与复议统计口径都并入统一的市场监督管理部门,这是造成2019年和2020年该领域行政复议案件数量增长明显的主要原因之一。因此,我们将2015—2018年食品药品监管领域行政复议案件也纳入此时段统计,以减少由于统计口径变化带来的偏差。

2015年食品药品领域的复议案件受理数量首次出现在七大类行政复议案件类型中,位列第七。到2017年,此类复议案件受理数量进一步增长,仅次于公安领域与土地领域,升至第三。这一比较结果在某种程度上反映出,随着我国全面深化改革的不断推进,市场活力不断释放,作为市场主体的民众或法人与地方政府市场监管部门之间的行政争议正逐步增加。具体以食品安全为例,自2014年全国食品安全监督抽检制度建立以来,抽检产品批次的总体不合格率由2014年的5.2%下降到2020年的2.31%。这一方面说明我国食品安全情况整体向好且基本平稳,另一方面也说明食品安全问题绝对数量仍非常巨大。例如在2020年加大抽检产品批次与力度之后的分析显示,不合格产品达14.7万批次之多。正如国家市场监督管理总局披露的那样:“我国食品生产经营主体多、消费体量大、从农田到餐桌、产业链条长、网络销售等新业态层出不穷,有的生产经营者主体责任落实不到位,甚至逐利枉法、违法犯罪,食品安全形势仍然比较复杂,一些食品安全问题需要进一步解决。”^①除了食品产地环境因素、人为因素、生产经营因素外,监管不力也是导致这些问题的主要因素之一。同时,市场监管机构在监管、处罚过程中的行政行为,可能引发被监管者的不满,从而进一步引发行政争议和申请行政复议行为的产生。

三、引发地方政府与社会之间行政争议的行政行为类型

从统计数据来看,2011—2020年全国地方行政复议主要是由九种行政行为引发的。其中,在2011—2015年间,行政处罚、政府信息公开、行政征收分居九种行政行为的前三位,2016年之后,举报投诉处理取代行政确认,且在所有引发行政复议案件的各类行政行为中稳居第三位(见图4、5)。因篇幅所限,以及引发行政复议的行政行为的同构性,本文仅分析引发行政复议案件数量居前四位的行政行为。

第一,行政处罚引发的行政争议与复议。行政处罚一直高居引发行政复议的各类行政行为之首,其每年引发的行政复议案件数量从2011年的3.08万件,一直上升到2018年的9.7万件(见图5),此后两年略有下降,但仍维持在9.2万件以上,10年间增长了两倍,年均增长率约为11.6%。从引发行政复议的各类行政行为占总数量比例来看,行政处罚类的比例除了在2013年略有下降外,一直呈上升趋势,从2011年的29.99%,上升到2020年的50.25%(见图5)。现行《行政处罚法》规定的处罚方式包括警告、通报批评,罚款、没收违法所得、没收非法财物,暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件,限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业,行政拘留。这些方式都与行政相对人(即被处罚者)的切身利益紧密相关,处罚不当极易引起行政相对人的不满,引发执法者与被处罚者之间的行政争议,部分对处罚不满或持异议者就会申请行政复议。

^① 资料来源:《市场监管总局就2019年国家食品安全监督抽检情况答记者》,2020年6月7日, http://www.samr.gov.cn/spejs/sjdt/202006/t20200608_316267.html, 2021年10月12日。

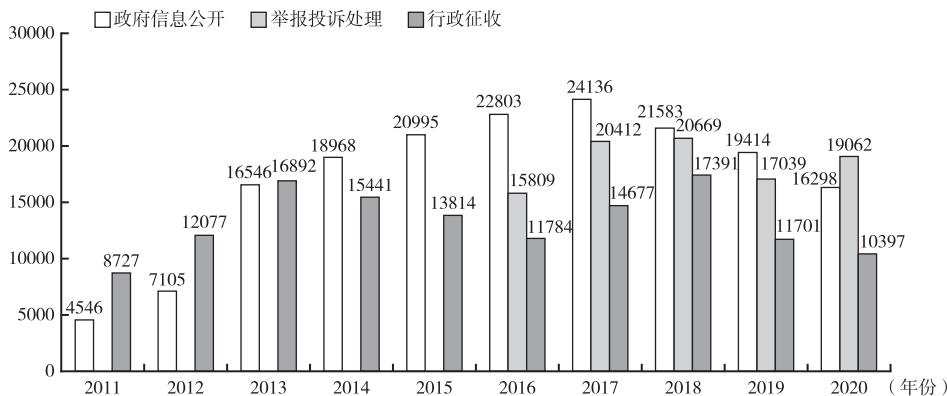


图4 2011—2020年全国引发行政复议案件的主要行政行为数量变化

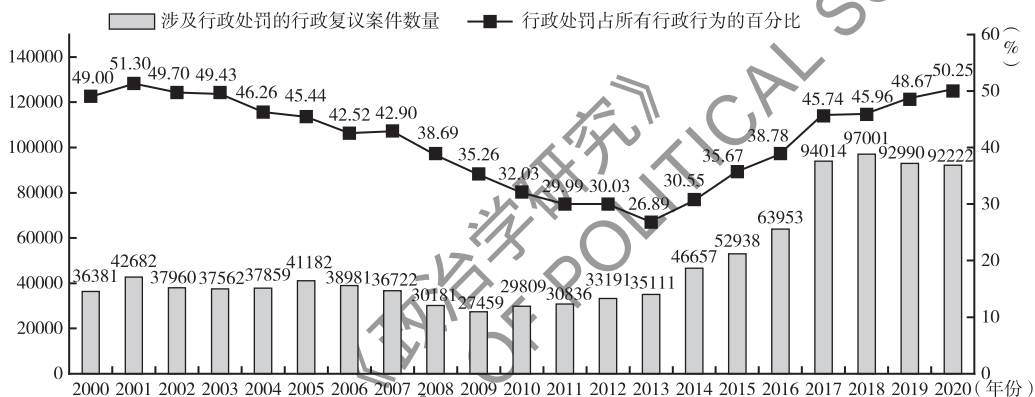
数据来源:国家司法部网站:<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzgknr/fdzgkntjxx/index.html>

图5 2000—2020年全国涉及行政处罚行为的行政复议案件数量与百分比变化

数据来源:国家司法部网站:<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzgknr/fdzgkntjxx/index.html>

如果在更长时段内(2000—2020年)观察行政处罚引发的行政复议数量变化,我们不难发现,在2013年以前,行政处罚引起的行政复议案件数量变化不大,基本保持在2.75万件到4.27万件之间,其占当年总案件的比例呈逐年下降趋势(见图5)。而在2014年之后,随着国家对市场、社会监督的强化,政府各部门,特别是土地、市场监管、金融监督、生态环保等部门的行政处罚力度不断加大。不完全数据显示,上述部门行政处罚频次、力度在近年明显提高,罚款额度逐年增加。例如,食品安全方面,2016年以来行政处罚案件数量逐年增多,2016—2020年分别约有1.62万件、2.95万件、4.64万件、5.17万件、3.72万件。与此相类似,统计数据表明,同时段内的环境保护和金融监管行政处罚案件及其产生的罚款也持续增加。国家对社会、市场急剧增加的行政处罚监管行为及力度,扩大了与被监管对象的接触面、接触频次与程度,这一方面维护了市场的公正公平,改善了市场秩序,另一方面增加了行政处罚行为的不合规、不合法频次的可能性。正如中国证监会官方所说,随着证监会执法力度不断加大,证监会行政处罚决定涉诉数量增长明显,证监会行政处罚应诉工作面临前所未有的挑战。也是基于相似的原因,与行政诉讼同属于行政相对人权利救济的行政复议数量也在明显增

长。同时,环境行政处罚力度较大的地区多为经济较发达、法治意识较高的东部沿海地区,如江苏、广东、河北、山东、浙江等。以上因素都促成了行政处罚行为引发更多行政争议与复议案件的可能。

第二,政府信息公开类行政争议与复议。自2008年开始实施的《政府信息公开条例》为公民获得更多关于政府决策、行动和政策制定过程的信息,提供了制度支持。^①从长远看,及时有效的政府信息公开具有提高政府工作透明度、促进依法行政的功能,有利于减少政府与社会之间的行政争议。不过,该条例实施以后的10多年间,政府信息公开在引发行政复议的主要行政行为中居第二位,总数量约为17.23万件。涉及政府信息公开的行政复议案件数量自2008年的1,133件激增到2017年的24,136件,年均增长26.5%,此后逐年下降至2020年的16,298件(见图6)。这主要可能受前述2018年政府机构改革与裁并、2020年行政复议制度改革的影响。此类行政复议案件数量变化似乎表明,政府信息公开在短期内引发了较多的政府与社会之间的行政争议。概而言之,我国的政府信息公开是一个相对新生的制度与行政实践,在贯彻落实过程中促进了透明政府的建设,同时涌现出诸多公开理念、法律适用、具体执行等层面的问题,这成为引发行政复议的一个主要原因。例如,四川省2019年政府信息公开年报指出,有的规范性文件应公开未公开,对涉及集体土地征收信息公开申请办理答复工作的指导力度不够,等等。^②如前所述,土地征收等恰恰是地方政府与社会之间行政争议的一个焦点问题,也是近10年间行政复议案件数量较多、增长较快且长期没有得到有效缓解的一个领域。这一领域的相关信息公开不充分、不及时,进一步引发了更多的地方政府与社会之间的行政争议,产生叠加效应,使涉及政府信息公开的行政复议案件数量增加。

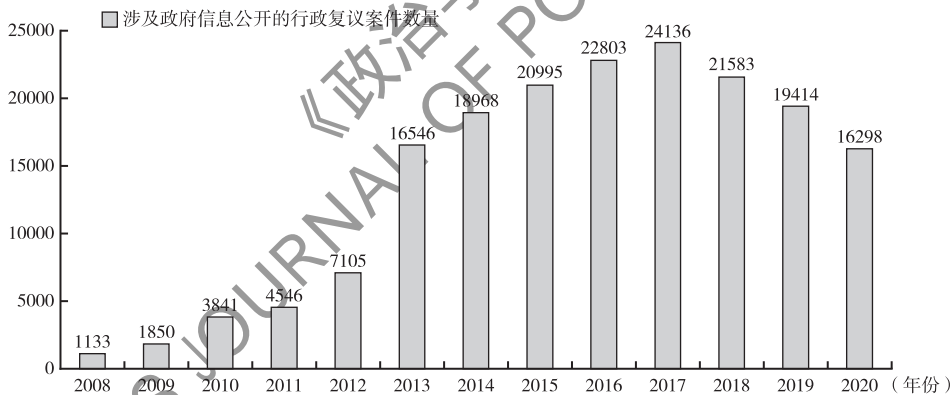


图6 2008—2020年全国涉及政府信息公开的行政复议案件数量变化

数据来源:国家司法部网站:<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgnr/fdzdgnrtjxx/index.html>

第三,举报投诉处理引发的行政争议与复议。2016年之后,以市场监管部门为主的举报投诉处理行为开始出现在行政复议统计数据中。此后,此类行政行为引发的争议与复议迅速增

① Jonathan R. Stromseth, et al. (eds.), *China's Governance Puzzle Enabling Transparency and Participation in a Single-Party State*, Chapter Two, Cambridge University Press, 2017, p. 8.

② 资料来源:《四川省2019年政府信息公开工作年度报告》,2020年10月19日,<https://www.sc.gov.cn/10462/102238/2020/10/19/7084e8cc67e943f3a63ce71ed23c2a07.shtml>,2021年11月12日。

长,其数量一跃成为引发行政复议案件的各类行政行为的第三位,一直持续到2020年,五年间共9.3万件,可见其增长之迅速(见图4)。这主要是由举报投诉行为急剧增长造成的。中国法学会2014年发布的《中国法治政府建设年度报告》指出,随着行政审批制度改革的深化,食品药品、产品质量、银行业、电信业等领域的举报投诉日渐增多,因举报投诉引发的食品药品、产品质量等领域行政复议案件增长迅速。^① 根据现有公开数据,2016年之后全国市场监管部门各年收到的举报投诉案件分别为2016年的198.33万件,2017年的279.86万件,2018年的433.25万件,以及2020年的1,145.05万件。^② 举报投诉行为急剧增加也意味着市场监管部门的工作量急剧增长,处理不当的概率也就大幅增长,由此引发的行政争议与复议案件急剧增加。

第四,行政征收引发的行政争议与复议。行政征收以税费和不动产征收为主。2011—2015年,企业税费负担比较重,土地征收过程中问题丛生,暴力拆迁时常见诸媒体,行政征收引发的复议增长较快,总数量居第三位。2016年政府为企业出台减税降费等举措。2017—2020年每年减税降费额分别约为2万亿元、1.3万亿元、2.36万亿元、2.6万亿元。同时强化依法征收土地、禁止暴力拆迁、完善补偿机制之后,行政征收引发的行政复议数量有所起伏,增长不明显。

从更长时段(2000—2020年)考察比较引发行政争议与复议的行政行为类型及其不同时期数量与排名(图7),我们会发现,2009年前传统强制定令型行政行为,如行政处罚、行政强制、行政征收、行政许可是引发行政复议的主要事项。在2007—2009年前后,引发复议案件的此类行政行为数量不断下降。相比之下,自2007—2010年间政府信息公开、行政确认、行政确权等新型行政行为成为引发行政复议的主要事项,尤其是政府信息公开类案件数量呈现出“爆发式”增长。近年来,“滋扰性”案件大量出现,即政府信息公开和举报投诉处理类行政复议案件持续快速增长,2016年案件数量分别位列第二、三位,仅次于行政处罚类案件。同时,行政处罚、行政强制

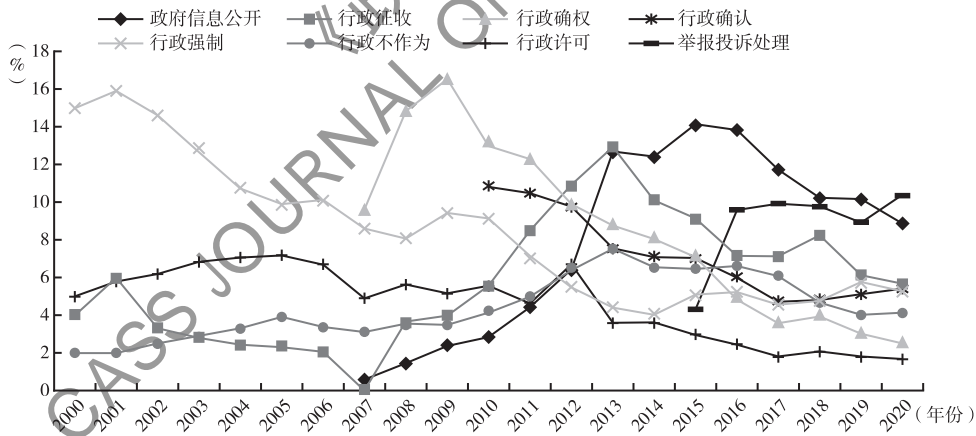


图7 2000—2020年全国引发行政复议的行政行为类型(行政处罚除外)百分比变化

数据来源:国家司法部网站:<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgnr/fdzdgnrtjxx/index.html>

① 资料来源:《中国法治政府建设年度报告(2014)》,2015年7月16日,<https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/14635/cid/>,2021年11月10日。

② 资料来源:《市场监管总局2020年法治政府建设年度报告》,2021年3月19日,https://www.samr.gov.cn/xw/sj/202103/t20210319_327055.html,2021年11月10日。

引发的行政复议在经历长期下降之后,再次呈不断增长趋势。这两种趋势与我国行政执法重心逐渐由事前许可和审批,向事中、事后监管转变的改革要求是一致的。

从以上长时段引发行政争议与复议的行政行为类型变化趋势来看,大约在2007—2010年间,引发行复议案件的主要行政行为类型由五项逐步增加到九项,呈现出多样化的发展趋势。除行政处罚、行政强制、行政许可等传统行政争议多发事项外,行政确权、信息公开、行政征收等方面的案件数量逐渐增多,比重在加大。这充分反映出伴随着给付行政时代的到来,政府管理方式更加多样化,社会更关注对自身知情权、财产权的合法充分保障。这对行政执行提出了更高的要求,行政如有不当,很可能会引发行行政争议与复议。

四、地方政府与社会之间行政争议的裁决结果与绩效

全面分析行政复议所体现出的地方政府与社会之间行政争议关系,需要进一步考察行政复议案件的裁决结果,因为它在相当程度上反映着政府法治水平和行政复议的绩效,从而反映出行政争议是怎样解决的,结果如何。根据《行政复议法》和《行政复议法实施条例》规定,行政复议机关对复议案件根据实际情况做出维持、驳回、撤销、确认违法、责令履行、变更、调解(和解)等决定。

如果被申请复议的行政行为被认定为事实清楚,证据确凿,适用依据正确,程序合法,内容适当,行政复议机关应当维持决定。2011—2020年,复议机关维持决定类案件占总决定类型的比例最高,在59.18%—49.99%之间,总体略呈下降之势,下降约10%,但绝对数量总体上升趋势比较明显(见图8)。

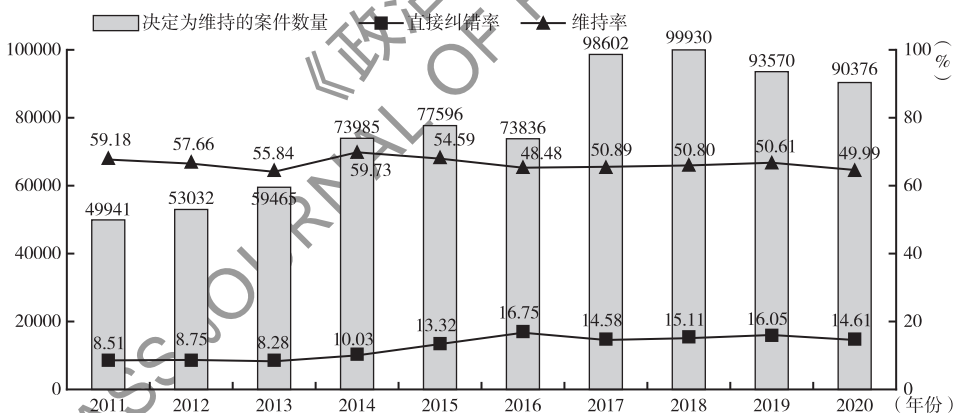


图8 2011—2020年全国行政复议案件决定为维持的数量与维持率、直接纠错率变化

数据来源:国家司法部网站, <http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgnr/fdzdgnrtjxx/index.html>

复议机关对被申请复议的行政行为做出维持决定的原因比较复杂,例如行政行为是否程序合法、适用法律是否适当、事实与证据是否清楚,还有申请人的申请是否有法律依据、复议机关是否依法公正办案等。在行政复议案件基本上呈逐年增加趋势的情况下,维持类决定所占比例最高、绝对数量上升,反映了依法行政保持在一个相对平稳的较高水平。中国法学会2011—2020年发布的《中国法治政府建设年度报告》指出,随着党和国家不断推进实施依法治国方略和法治政府建设,政府依法行政整体水平在不断提高,行政行为更加规范,从行政行为实施方面一定程

度上减少了引发地方政府与社会之间行政争议的可能。同时,作为行政系统内部自我监督和纠错机制的行政复议,在不同程度上存在“官官相护”的情况,实践中“有些行政复议机关不能严格依法审查和公正裁决案件”,^①这也是使维持类决定长期处于相对较高水平的一个不可忽视的因素。有报道指出,复议机关在作决定时,往往会更多考虑行政机关的权威和利益,直接纠错比例很低。如2008—2012年,江苏全省平均直接纠错率只有3.64%。为了避免当被告,行政复议机关少用、慎用撤销和确认违法的决定,有的明知行政行为有瑕疵甚至违法,仍维持了事。^②

同时,行政复议绩效低下问题也比较严重。有些行政复议机关“不能及时撤销和纠正行政机关违法或者不当的行政行为”,“延期办理现象较为多见”,某市最近三年办理的行政复议案件中,在两个月期限内办结的不到30%,有的案件长达数年仍未办结。^③ 国务院及下属各部门的行政复议的绩效也不高,立案当年办结率仅在24.95%—42.2%之间。复议机关平时低效、不能及时审查做出复议决定,造成“多年积压案件”^④,只能在全国人大执法检查或中央巡视年度前后,以运动方式集中清理。这一行政复议案件运动式办理方式也传导到各级地方行政复议机关。

为了解决各级行政复议机关审查不公正、绩效低下问题,除了运动式清理积案外,还进行强制制度变迁,倒逼行政复议机关公正严格依法做出决定。2014年修订后实施的《行政诉讼法》把复议机关纳入被告或共同被告,即“经复议的案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告;复议机关改变原行政行为的,复议机关是被告”。2015年和2018年最高法院出台的关于《行政诉讼法》的相关解释,又进一步扩大了可诉“维持原行政行为”的范围,也就提高了行政复议机关成为被告的概率。这一强制性制度变迁使行政复议机关为避免自身成为被告,而更加公正地审查,依法做出复议决定。2015年以后行政复议机关作出撤销、变更、确认违法和责令履行类决定的比例,即直接纠错率,从2013年的8.25%上升到2016年的16.75%(见图8)。在驳回、撤回申请两类决定比例相对稳定的情况下,与直接纠错率上升相对应的是前述维持类决定比例的下降。这从另一个侧面证明了此前存在较多不合法行政行为,而且行政复议也没有及时有效地予以纠正。同时,在将行政复议机关纳入被告之后连续5年中,行政复议直接纠错率处于14.58%—16.75%之间(见图8),仍属较高水平,在有的地区达30%以上^⑤,如果加总间接纠错的比例,那么行政复议的综合纠错率会更高,有的个别部门或地区甚至高达35%以上。^⑥ 这说明上述强制性制度变迁仅仅在一定程度上强化和提高了行政系统内部的自我监督功能,解决了行政复议机关审查不力、复议决定中纠错率偏低的问题。同时这一制度变迁还可能引起与预期相反的结果,即复议机关不受理复议申请,以规避自己作为被

① 全国人民代表大会常务委员会执法检查组:《关于检查〈中华人民共和国行政复议法〉实施情况的报告》,2013年12月24日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2013-12/24/content_1819964.htm, 2021年11月18日。

② 资料来源:《行政复议如何赢得公众信任》,《新华日报》,2013年9月17日。

③ 全国人民代表大会常务委员会执法检查组:《关于检查〈中华人民共和国行政复议法〉实施情况的报告》,2013年12月24日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2013-12/24/content_1819964.htm, 2021年11月18日。

④ 资料来源:《中国法治政府建设年度报告(2017)》,2018年6月28日, <https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/14673/cid/69.html>, 2021年11月17日。

⑤ 例如,2018年甘肃省行政复议直接纠错率为31.3%。参见《甘肃对违法行政行为亮剑》,《法制日报》,2019年3月1日。

⑥ 例如,2019年广州市、区两级行政复议综合纠错率为35%。参见《广州法治政府建设交出成绩单》,《南方日报》,2020年4月2日。2018年山东省各级行政复议综合纠错率高达36.83%。参见《行政复议综合纠错率达36.83%》,《工人日报》,2019年6月29日。

告^①,从而使依法行政中存在的问题及其引发的地方政府与社会之间的行政争议并没有得到有效缓解。

经过复议之后再提起诉讼的案件占本年度审结复议案件的百分比,占本年度新收行政案件的百分比,是衡量行政复议在解决地方政府与社会之间行政争议方面绩效的两个重要指标。笔者没有掌握关于前一个指标的全国统计数据,因此使用上海、湖北、福建三省级数据予以弥补,窥探行政复议大体绩效。如图9所示,2019年上海的复议后提起诉讼的案件比例高达36.34%,三省的复议后提起诉讼的案件年均分别有26.46%、21.17%、13.38%的申请人不服,再次提起行政诉讼,谋求通过行政系统之外的强制法律途径实现自己的诉求。从这一指标看,行政复议在解决政府与社会之间的行政争议方面的绩效较低,至少有20%左右的申请人认为其权益没有通过行政复议得到救济,转而提起行政诉讼,寻求司法救济。

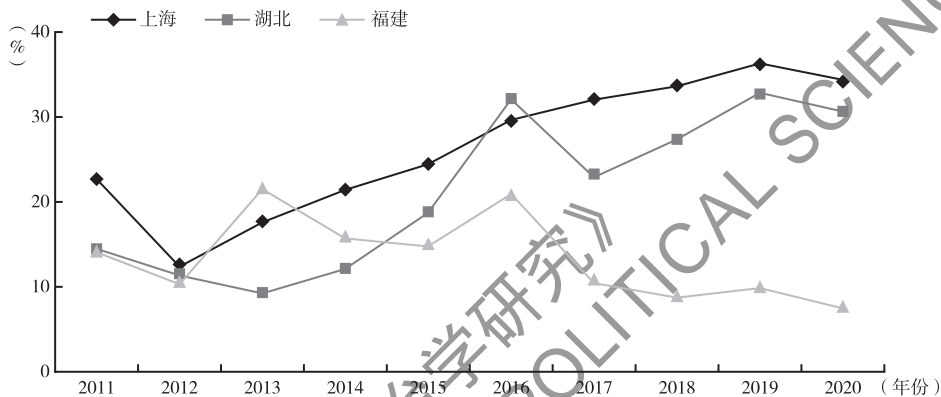


图9 2011—2020年上海市、湖北省、福建省复议后提起诉讼的案件占审结复议案件总数百分比变化

数据来源:笔者向各省行政复议机构申请所得。

就行政复议绩效的另一个衡量指标而言,2011—2018年经复议后提起诉讼的案件占本年度新收行政案件的比例大约处于14%—34%之间(见图10)。这一方面说明有大量行政复议案件审结后,并没有达到息诉目的,而再次进入行政诉讼程序;另一方面说明,在行政诉讼案件所反映的政府与社会之间的行政争议中,约有66%—86%没有经过行政复议,而直接进入行政诉讼程序,从而也证明了社会对作为行政系统内部监督的复议制度的信任度,远低于对行政体系之外的司法渠道的信任度。

在“依申请—权利救济”的行政复议制度结构中,来自社会的行政相对人复议申请是行政复议制度发挥绩效的基本前提,而申请又以对复议制度的信任为基础。由于行政机构依法行政的意识与行动方面存在不足,同时行政复议制度设计只是强调行政系统内部的自我监督、自我纠错,复议机关缺少应有的独立性,忽视行政争议的解决,忽视对相对人权益的保护,这既导致这一制度绩效低下,又不利于提高来自社会的相对人对这一制度的信任。如此一来,以“信任—申请—启动—绩效—信任”为运行过程的复议制度,就陷入了低信任—低绩效—低申请的循环之中。也正是因为如此,在解决地方政府与社会之间行政争议的信访、复议与诉讼三种渠道,进入

^① 杨欣雅:《论行政复议共同被告制度的困境与未来》,《行政法学研究》,2021年第4期。

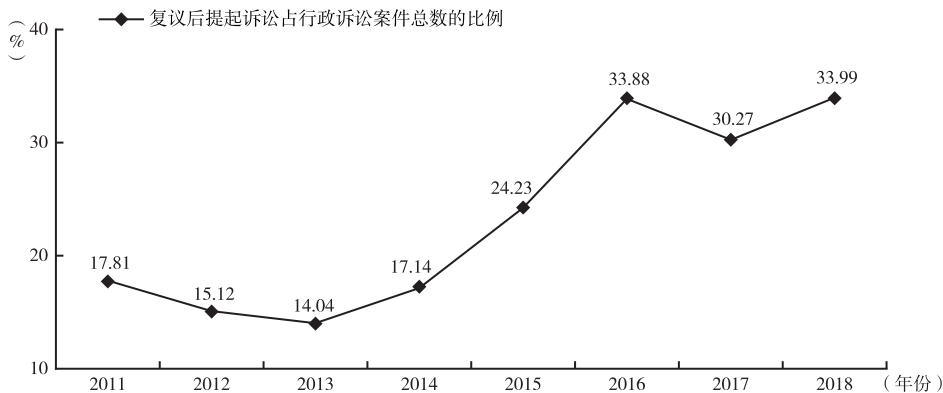


图 10 2011—2018 年复议后提起诉讼占年度新收行政诉讼案件总数的百分比

数据来源：国家司法部网站，<http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/index.html>

复议渠道的行政争议总量相对较少。在多数省市，进入信访渠道的行政争议数量比进入复议渠道的高出十几倍甚至几十倍，呈现“大信访，小复议”的格局，^①并一直持续到现在。例如 2020 年全国行政复议案件约 17.5 万件，审结行政案件 26.6 万件，据 2014 年修订行政诉讼法时权威部门透露，我国每年涉及行政争议的信访案件数量就已达 400—600 多万件^②，远远超过行政诉讼案件和行政复议案件的数量。

五、结论

地方政府与公民、法人或者其他组织之间的行政争议是当代中国国家与社会关系的重要指示器。通过对 2011—2020 年间全国地方政府行政复议案件数据的分析，我们发现行政争议在不同层面体现出不同的特征。

第一，地方政府与社会之间行政争议的年度绝对数量较大，总体呈迅速增长的趋势。这表明最近 10 年地方政府与社会之间的关系较为紧张，二者之间的争议、矛盾处在一个不断显示出来的增长阶段。造成这一趋势的主要原因有三：一是尽管法治政府建设取得了明显成绩，但地方政府中存在大量的不依法行政的行为；二是社会民众或法人等组织的自我权益意识日渐提高，使原来某些不被认为侵害自己权益的行政行为，成为争议的焦点；三是行政复议相关制度的不断完善，为社会受损者的权益救济和行政争议的解决提供了更加便利的制度化渠道。

第二，地方政府与社会之间行政争议在不同层级政府的分布存在明显差异，主要集中在县市两级行政层级与辖区内。这主要是由我国行政机构设置与作为行政争议解决渠道之一的复议权力配置等刚性制度结构因素所致。我国中央行政机构相对较少，而市县两级行政机构较多，且经常执行直接面对社会的行政事权与行为。行政争议解决制度也将复议权力赋予同级或上一级行政系统内的复议机构。2020 年发布的《行政复议体制改革方案》规定“除实行垂直领导的行政机

① 全国人民代表大会常务委员会执法检查组：《关于检查〈中华人民共和国行政复议法〉实施情况的报告》，2013 年 12 月 24 日，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2013-12/24/content_1819964.htm，2021 年 11 月 18 日。

② 王亚新：《推进法治中国建设的重要一步》，《人民法院报》，2015 年 4 月 16 日。

关、税务和国家安全机关外,县级以上人民政府只保留一个行政复议机关,由本级人民政府统一行使复议职责”。各级政府一般将行政复议机构设置在同级司法行政部门中。这一旨在将行政复议职责集中统一行使的体制制度变革,与行政机构设置等因素,共同使行政争议处置与复议权力更加集中在市县两级政府内部。

第三,地方政府与社会之间行政争议发生的行政领域相对集中,不同领域中的争议数量在不同时段内的排序变化较大。这表明社会对较严重影响其权益的行政行为,如公安、自然资源(土地、林业)、市场监管(包括工商、质检、食品药品)、房屋征收(拆迁)、社会保障等领域的违法违规行为,更为敏感。行政复议所反映出来的行政争议这种横向集中性,与前述行政争议数量纵向上的迅速增加的事实说明,在这些与人民生活息息相关的领域中,地方政府与社会之间的行政争议具有长期性、连续性、黏聚性。同时,行政复议案件涉及领域的多样化提示我们,行政争议处于一种扩散性变动之中。

第四,引发地方政府与社会之间争议的行政行为类型变中有常,常中有变。如前文所述,行政处罚一直居于各种行政行为之首,且连年增幅较大,同时,引发政府与社会之间行政争议的行政行为类型更加多样化,这可能意味着深广型监管政府的兴起。概括地说,随着以政府对社会民众、市场的监管深度增加与广度扩展,监管新政的实施“引发的党政联合治理、多元主体共治和分级分类监管,蕴涵着党与政、政与社、政与企、政与民之间关系的重新定位”,^①也使具体实践中的政府行政行为不断多样化,数量急剧增长,出现违法违规、侵犯社会权益的几率也就随之增加。所有这些都向法治政府建设,特别是基层政府依法行政,提出了更高的要求。

第五,地方政府与社会之间行政争议的不同裁决结果,既显示了行政复议的绩效,也说明了其制度局限。一方面,行政复议在解决行政争议方面发挥着一定作用,成为行政系统自我监督与纠错实践中的常态化机制;另一方面,无论是从复议后提起诉讼的案件数量占当年审结复议案件数量的比例来看,还是从其占年度新收行政诉讼案件数量的比例来看,行政复议在解决行政争议方面还是在相对较低的绩效水平上运行。这说明内生于层层嵌套、向上负责的政府流程中,又多被置于本级行政系统内部的行政复议机构及其运行本身存在诸多局限,远没有达到及时公正地解决行政争议、实现政府自我纠错与监督的制度设置目标。在这个意义上讲,只要行政争议和作为争议解决渠道之一的行政复议所处的中观或宏观政府流程与制度体制结构不改变,单一行政复议渠道就很难容纳并及时解决日益增长的行政争议。

综上所述,通过对2011—2020年全国地方政府行政复议数据的多方面分析,我们大体廓清了这一时期内地方政府与社会之间行政争议的不同层面与侧面的特征及其解决绩效。就行政争议所涉及地方政府与社会关系及其所在的更为广阔的国家与社会关系而言,本文的分析还是非常初步的,进一步的分析还面临着诸多难题。例如,需要进一步探察与辨别所有(或大部分)的具体行政行为者、社会不同人群(行政相对人)及二者的互动模式,而做到这一点至少要有关于这两个方面的多个行动者的基本数据与信息。然而,整全性和连续性的相关数据与信息目前尚没有披露或付之阙如,进一步的研究只能待有条件后再行接续与开掘。

作者:李月军,华东政法大学政治与公共管理学院(上海市,201620)

(责任编辑:阳军)

^① 章志远:《监管新政与行政法学的理论回应》,《东方法学》,2020年第5期。