

林莉红 / 主编

行政法治的理想与现实

《行政诉讼法》实施状况实证
研究报告

THE IDEAL AND REALITY OF
THE RULE OF ADMINISTRATIVE LAW
EMPIRICAL REPORTS ON IMPLEMENTATION OF
THE ADMINISTRATIVE LITIGATION LAW IN CHINA



行政裁判文书反映的行政诉讼的现状与问题
政审判的法官的酸甜苦辣
与行政诉讼的意愿与选择
对行政诉讼的抵触与憧憬
社会公众对行政审判和行政诉讼的评价与展望
本书希望回答这些问题



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

行政法治的 理想与现实

《行政诉讼法》实施状况实证
研究报告

THE IDEAL AND REALITY OF
THE RULE OF ADMINISTRATIVE LAW
EMPIRICAL REPORTS ON IMPLEMENTATION OF
THE ADMINISTRATIVE LITIGATION LAW IN CHINA

林莉红 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政法治的理想与现实:《行政诉讼法》实施状况实证研究报告/林莉红主编. —北京:北京大学出版社,2014.5

ISBN 978-7-301-24118-9

I. ①行… II. ①林… III. ①行政诉讼法-法的实施-研究报告-中国 IV. ①D925.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 070998 号

书 名:行政法治的理想与现实——《行政诉讼法》实施状况实证研究报告

著作责任者:林莉红 主编

责任编辑:苏燕英

标准书号:ISBN 978-7-301-24118-9/D·3557

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.yandayuanzhao.com>

新浪微博:@北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书

电子信箱:yandayuanzhao@163.com

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

印 刷 者:三河市博文印刷有限公司

经 销 者:新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 38 印张 561 千字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

定 价:78.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

目 录

上 篇

中国“行政诉讼法实施状况调查”项目总体报告/林莉红	003
《行政诉讼法》实施状况调查报告(法官卷)/林莉红 宋国涛	023
《行政诉讼法》实施状况调查报告(民众卷)/马立群	057
《行政诉讼法》实施状况调查报告(律师卷)/顾大松	083
《行政诉讼法》实施状况调查报告(行政机关工作人员卷)/常晓云	102
行政诉讼一审审判状况调查报告/黄启辉	122
行政诉讼二审审判状况调查报告/朱春华	141

中 篇

中部某自治州《行政诉讼法》实施状况调查报告/汪燕	169
东部某市《行政诉讼法》实施状况调查报告/张峰振	196
公安行政诉讼调查报告/余涛	233
工伤认定行政诉讼调查报告/秦科	257
税务行政诉讼调查报告/庄汉	269
行政诉讼中陪审制实施状况分析/龙跃牛	293
行政诉讼司法谦抑问题的实证分析/史艳丽	305

下 篇

我国行政诉讼立法目的认知状况及其影响因素分析/孔繁华	337
《行政诉讼法》实施状况调查报告:四类问卷的比较/孔繁华	350
行政审判中法官对媒体的看法分析/林莉红 黄雪娇	373
行政诉讼中法官对律师的看法分析/李敬	390
信访对行政审判的影响分析/林莉红	405
过度调解对行政诉讼的危害/张峰振	419
行政复议对行政诉讼的影响分析/孔繁华	431

附实证调查材料	
调查问卷(法官卷)	445
调查问卷(民众卷)	452
调查问卷(律师卷)	457
调查问卷(行政机关工作人员卷)	463
访谈调查提纲(法官)	469
访谈调查提纲(原告)	471
访谈调查提纲(律师)	472
访谈调查提纲(行政机关工作人员)	473
裁判文书信息统计表(一审)	475
裁判文书信息统计表(二审)	477
调查问卷法官卷第31题文字反馈	479
调查问卷民众卷第25题文字反馈	506
调查问卷律师卷第26题文字反馈	538
调查问卷行政机关工作人员卷第31题文字反馈	569
后 记	601

上 篇

中国“行政诉讼法实施状况调查”项目总体报告

林莉红*

一、研究的主题与背景

(一) 问题的提出

中国两千余年的封建旧制中,在“官尊民卑”“民不与官争”等封建礼法观念和司法行政不分的法制传统之下,官民纠纷主要通过权力服从与强力压制来化解,不可能通过司法途径在双方地位平等的基础上公正解决,民众权益保障制度缺乏存在的土壤和社会基础。现代意义的行政诉讼制度在清末大张旗鼓的变法修律运动中,虽拉开序幕,但终因各种缘由而未能顺利建构。北洋政府和南京国民政府期间,行政诉讼制度的雏形得以促成并积累了一定的实践经验,但在民族矛盾主导中国社会的时代,行政诉讼制度也难以真正实施和发展。新中国成立后“废除六法、另起炉灶”的法制建设策略使得民国时期稍有积累的行政诉讼制度回复到从零开始的状态,而20世纪50年代后期开始并于“十年动乱”期间盛行的法律虚无主义的狂潮又将已有的法制成果破坏殆尽。直至改革开放后,国家重启法制建设的方针,我国各项法律制度才得以陆续建立,而行政诉讼制度的全面确立无疑以《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的出台为标志。

《行政诉讼法》的颁行被誉为中国法治进程的里程碑。^① 该法实施二十余年来为保障公民权益、推动依法行政和培育宪政基础以及建设法治国家做出巨大贡献,但行政诉讼制度随着时代的变迁而逐渐凸显出不足,并与我国经济快速发展、社会急剧转型对制度的需求和法治的发展要求存在较大差

* 武汉大学法学院教授,博士生导师。宋国涛博士对此部分写作有贡献。

① 参见龚祥瑞主编:《法治的理想与现实——〈中华人民共和国行政诉讼法〉实施现状与发展方向调查研究报告》,中国政法大学出版社1993年版,卷首第2页;江必新、梁风云:《行政诉讼法理论与实务》(上卷),北京大学出版社2011年版,第3页。

距。于是修改《行政诉讼法》成为理论界和实务界的共同呼声。对此,我国立法机关曾先后两次将《行政诉讼法》的修改列入全国人大常委会五年立法规划。^①与此同时,《行政诉讼法》的修改问题也成为法学界热议的重大课题。这不仅反映了修改《行政诉讼法》的复杂性与艰难性,同时也在一定程度上说明我们对《行政诉讼法》的实施状况仍缺乏充分的把握。而显然,法律如何修改依赖于我们对其实施状况的准确把握。

为此,秉承保障人权和依法行政的理念和原则,遵循从《行政诉讼法》的实践现状来探究其现实瓶颈与改革方向的思路,我们于2010年11月开始启动“中国行政诉讼制度改革的理论与实践”研究课题并重点开展了《行政诉讼法》实施状况的实证调查研究。实证调查的核心问题是社会不同群体对《行政诉讼法》本身及其目的、功能、实施、修改、发展问题的认知与看法,以及《行政诉讼法》的具体规定在实际运行中被遵守与执行的状况。内容包括针对法官、民众、行政机关工作人员和律师四类群体进行的关于《行政诉讼法》实施状况的问卷调查和访谈调查,以及对部分法院2009—2010年两年行政裁判文书开展的内容分析。

(二) 文献综述

《行政诉讼法》出台后学界的关注便不断升温,对行政诉讼的研究逐渐成为重要的学术领域。二十余年来,法学界尤其是公法学领域的学者对《行政诉讼法》进行了卓有成效的理论研究,研究问题不仅涉及行政诉讼制度的基础理论、基本原则与具体制度等,而且就《行政诉讼法》的修改和完善问题提出了不少真知灼见,对行政诉讼规则的完善和司法实践的操作提供了有益的方向引导,某些研究成果体现在最高人民法院出台的一系列司法解释当中。据统计,国家社科基金、教育部先后资助过“司法改革与行政诉讼制度的完善”等5项以《行政诉讼法》修改为主题的科研项目。^②以这些课题为依

① 第十届和第十一届全国人民代表大会常务委员会先后于2003年和2008年两次将《行政诉讼法》的修改列入其五年立法规划。

② 国家社科基金资助的项目有:2000年由中国政法大学中国法制研究所马怀德主持的“司法改革与行政诉讼制度的完善”项目、2003年由国家行政学院法学教研部杨小军主持的“行政诉讼制度改革”和2012年由中国政法大学解志勇主持的“行政诉讼法修改研究”,共3项;教育部先后资助的相关项目有:2005年由北京大学刘东亮主持的“WTO后过渡期的中国行政诉讼制度改革”项目和2006年由浙江大学胡建森主持的“行政诉讼法的修改研究”课题,共两项。

托,研究者出版了大约6本以《行政诉讼法》修改为主题的论著^①,并先后提出了多份《行政诉讼法》的修改建议稿。^②但在既有的研究成果中,大部分是对《行政诉讼法》的文本阐述或者理论分析,实证研究成果则不多见。

关于实证研究,在已有的研究成果中,首先要提到的是龚祥瑞先生在《行政诉讼法》实施初期组织课题组开展的“行政诉讼法实施现状调查”。该项研究采取了访谈调查(访谈对象包括行政诉讼原告、行政机关和法院行政审判庭法官)、问卷调查(包括普通卷、法官卷、律师卷、原告卷和行政人员卷五类)的方式,形成了数篇综合性和分类报告。全部调研成果汇集在龚祥瑞主编的《法治的理想与现实——〈中华人民共和国行政诉讼法〉实施现状与发展方向调查研究报告》一书中,由中国政法大学出版社1993年出版(因本书的研究多处涉及与该书进行比较分析,为节约篇幅,以下简称“1992年调查”和龚祥瑞书)。这些研究报告对《行政诉讼法》实施后取得的成绩、存在的问题以及各类调查对象对该法的认知状况进行了全面深入的分析,同时也开创了运用社会学研究方法考察《行政诉讼法》实施中的问题方面的先河,堪称迄今为止对我国《行政诉讼法》进行的最为系统的实证研究成果。但可能受制于《行政诉讼法》实施初期的各种条件,该项研究也存在不少问题和缺憾:第一,调查样本规模偏小,致使其将调查样本的结果反映总体时的代表性值得怀疑。如该项调查涉及地域仅有12个城市,五类问卷共计发放3540份且实际回收仅2178份。第二,研究报告对统计数据运用的充分性不够,缺乏对调查数据的双变量和多变量分析,所得结论的深度存在欠缺。最主要的是,二十年来行政诉讼制度本身及其所处社会环境等均发生了重大变迁,调查结果对揭示《行政诉讼法》实施现状的参考意义渐失,需要以新的调查数据来反映现实。^③

① 主要的论著有:马怀德编著的《司法改革与行政诉讼制度的完善——〈行政诉讼法〉修改建议稿及理由说明书》(中国政法大学出版社2004年版);江必新主编的《中国行政诉讼制度的完善:行政诉讼法修改问题实务研究》(法律出版社2005年版);袁裕来编著的《对〈行政诉讼法(修改建议稿)〉若干条款的质疑》(中国检察出版社2006年版);胡建森编著的《行政诉讼法修改研究——〈中华人民共和国行政诉讼法〉法条建议及理由》(浙江大学出版社2007年版);杨小君编著的《行政诉讼法问题研究与制度改革》(中国人民公安大学出版社2007年版),刘东亮著《行政诉讼程序的改革与完善——行政行为司法审查标准问题研究》(中国法制出版社2010年版)。

② 参见《行政诉讼法大修稿出炉 红头文件将受司法审查》,载 http://www.dahe.cn/xwzx/xxyw/120050526_109129.htm, 2013年1月29日访问。

③ 对该项调查及成果,学者冯象也曾撰文作专门评论,参见冯象:《法学的理想与现实——兼评龚祥瑞主编〈法治的理想与现实〉》,载《中国书评》1995年总第3期。

此外,我们看到,学界围绕《行政诉讼法》实施也开展了一些小型的调查研究,形成了为数不少的实证研究成果。其中,一些学者通过问卷调查和分析最高人民法院工作报告的统计数据对全国《行政诉讼法》的实施状况进行了研究。这些分析表明,中国行政诉讼制度虽然发挥了推进民主法治的重要功能,但依然存在简易程序与行政公益诉讼等制度缺失问题,《行政诉讼法》实效的不足和现实的制约使得一些公民采取司法程序及准司法程序之外的渠道解决此类纠纷,行政诉讼依然处于艰难困厄的局面,行政案件立案难、审理难和判决难的问题未得到根本解决,行政诉讼的功能发挥受挫,这些问题的产生主要是行政审判不独立和司法权威不够所导致。^①一些学者通过问卷调查、访谈调查以及个案调查的方法,利用县级、市级以及省级区域内行政审判的统计数据对个别地域的《行政诉讼法》实施状况进行了分析。这些研究认为,行政诉讼案件撤诉结案方式居高不下;法官的素质(包括意识、价值取向、业务能力等)对开展行政审判工作有着决定性的影响,行政审判在发挥特有功能和作用的同时也受到诸多压力,区域差异相当大;行政机关败诉的问题主要是证据不足、程序违法,越权行政有所减少但滥用职权上升,败诉的原因既有思想意识层面的原因,又有业务素质与执法监督机制方面的原因。^②还有部分学者根据《最高人民法院工作报告》官方统计数据对全国行政诉讼一段时期内的受、结案情况和撤诉情况进行了考察,分析指出行政诉讼受案有下降趋势,法院办理非诉执行案件超过诉讼案件且行政撤诉率过高

① 参见应松年、薛刚凌:《“行政审判制度改革”调查报告(上)、(下)》,载樊崇义主编:《诉讼法学研究》(第四卷、第五卷),中国检察出版社2003年版;杨临宏:《中华人民共和国行政诉讼法》公布实施20年的成就与反思,载《学术探索》2009年第1期;程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,载《中国社会科学》2009年第6期;汪庆华:《通过司法的非司法解决:群体性争议中的行政诉讼》,载《政法论坛》2010年第4期;汪庆华:《政治中的司法:中国行政诉讼的法社会学考察》,清华大学出版社2011年版;何海波:《困顿的行政诉讼》,载《华东政法大学学报》2012年第2期。

② 参见孙林生、邢淑艳:《行政诉讼以撤诉方式结案为什么居高不下?——对365件撤诉行政案件的调查分析》,载《行政法学研究》1996年第3期;高树德、荆伟:《行政诉讼现状调查报告》(法官卷),载《行政法学研究》1999年第2期;姜明安主编:《中国行政法治进程调查报告》,法律出版社1998年版,第315—387页;胡能灿、刘后胜:《对七十四件行政败诉案件的调查与思考》,载《中国监察》1999年第4期;方宁、孙静等:《理性的呼唤:中国〈行政诉讼法〉实施现状调查报告》,载《东吴法学》2001年号;山东省高级人民法院行政庭:《2001年山东省行政机关败诉情况的调查报告》,载《行政法学研究》2002年第4期;高树德、王学辉:《河南省〈行政诉讼法〉实施现状和发展调查报告》,载应松年、袁曙宏主编:《走向法治政府:依法行政理论研究和实证调查》,法律出版社2001年版;徐晨、余翠兰:《武汉市洪山区法院行政审判实务研究(1987—2009)》,中国社会科学出版社2010年版。

且呈增高趋势;撤诉审查制度失效的关键原因是司法权威的缺失,但深层次的问题还有赖于市民社会的发育和民主制度的健全。^①

纵观这些实证研究成果,虽然在运用实证方法研究法律实施问题上具有创新性,但也存在诸多不足:第一,研究内容狭窄。既有成果讨论问题域狭窄,研究内容大多是对行政诉讼制度实践的总结概括,仅从行政诉讼制度层面展开讨论,较少关注制度所涉相关主体的主观认知状况。第二,研究视角单一。既有研究主要从司法场域出发,关注法院、法官,未能立足我国《行政诉讼法》实施状况的全局,较少从行政诉讼所关涉的民众、行政机关工作人员以及律师的角度全方位展示《行政诉讼法》的实施情况。第三,研究手段单一。以上研究虽然运用社会学实证研究方法,但所依赖的数据大多限于《中国法律年鉴》、最高人民法院历年工作报告以及各级法院有关行政审判的司法统计等官方资料。第四,方法不规范。有些调查虽获得一些原始数据,但由于问卷设计粗糙,缺乏应有的科学性,比如选项之间不互斥、不并列等,因而使得该项研究丧失或减弱其实证调查意义。

二、研究目的

我国行政诉讼法学理论研究在《行政诉讼法》出台前兴起,并伴随着该项制度的发展而日渐活跃,先后经历立法前的理论准备、立法中的普法宣传与内容阐释以及立法后的理论探讨与立法的修改完善三个阶段。目前仍然处在第三阶段的行政诉讼法学研究,存在基础研究薄弱、重复研究现象泛滥、研究方法单一等不足。^② 本项研究希望运用多种社会调查方法,从不同角度展现《行政诉讼法》的实施状况,以及相关主体对行政诉讼制度发展的期待。

1. 全面准确描述《行政诉讼法》实施状况

我国《行政诉讼法》实施已有二十余年。其实施状况究竟如何,身处其中的法官、参与制度运行的当事人,置身事外而又热衷其中的学者,以及其他社会各界,可能都有自己的体会、观察和评论。不同角度的观察可能都是客观的,但并不全面,而且缺乏成果展示和理论提炼。官方也有一些统计,但与

^① 参见张志勇:《试析我国行政诉讼的现状及对策》,载《行政法学研究》1995年第4期;何海波:《行政诉讼撤诉考》,载《中外法学》2001年第2期。

^② 参见杨海坤、章志远主编:《行政诉讼法专题研究述评》,中国民主法制出版社2006年版,第1—4页。

我们的研究视角不同。本项调查研究,无论是在对《行政诉讼法》认知和实践状况的调查方法上,还是获取研究素材的规模与丰富程度方面,比以往的任何调查研究都更为科学、全面和有代表性,从而可以全方位展示我国《行政诉讼法》的实施状况。

2. 检验理论假设和学术主张,为《行政诉讼法》的修改提供实证依据

多年来,学界对我国《行政诉讼法》的修改和完善进行了诸多研究,对行政诉讼的性质、目的、功能和具体制度提出了若干设想和完善的建议。这些理论学说和制度设想是否能够得到实践的回应,亟待实证研究。本项调查亦期待从大量司法实践的第一手素材中挖掘行政诉讼法学理论研究的盲区或薄弱环节,从而拓宽行政诉讼理论研究的学术视野,增强理论研究的问题意识和现实解释力。

3. 丰富行政诉讼法学研究方法

运用实证调查方法全面考察我国《行政诉讼法》实施现状,展示参与主体的主观认知,形成《行政诉讼法》实施二十年之时间点的数据库,并对数据进行法学、社会学以及心理学等跨学科的多面向分析,推动行政诉讼法学理论研究向纵深发展。

三、研究设计

(一) 研究方法、内容与对象

1. 研究方法

本项研究同时采用了问卷、访谈和内容分析的调查方法。问卷和访谈调查的对象为法官、民众、行政机关工作人员和律师四类群体。内容分析的调查方法,即收集若干法院 2009—2010 年连续两年的行政裁判文书并对其信息进行统计分析。

2. 研究内容的设计

总体而言,本项研究以对法官、行政机关工作人员、律师和民众四类群体的问卷调查和行政裁判文书档案的内容分析为主,同时辅之以对四类群体的访谈调查。其中法官,专指从事行政审判业务的法官,包括行政审判庭的法官、主管行政审判工作的副院长和主持全面工作的院长。

第一,问卷设计

四类调查问卷的内容主要是根据《行政诉讼法》的规定进行设计的,同

时考虑了理论界所提出的相关学术主张和司法实践中推行的制度、措施。此外,为了进行比较研究,我们在设计问卷时有意在个别地方采用了“1992年调查”的原题。

问卷设计历时7个月,从2010年11月项目启动到2011年6月调查开始。期间项目组成员多次座谈讨论,并经过了预调查,最终定稿。关于预调查,在调查问卷设计已经较为成熟的基础上,为了尽可能减少问卷中存在的错误和不足,我们开展了针对法官、行政机关工作人员、律师和民众四类调查对象的预调查。调查研究人员在听取预调查对象对问卷的理解、可回答性、选项的周延性、矩阵问题的辨别难度等意见和建议后又对四类问卷进行了修改完善。最后十易其稿形成本项研究调查问卷的最终版本。

具体来说,本项研究设计了四类调查问卷,分别是法官卷、民众卷、行政机关工作人员卷和律师卷。除了供研究者在调查结果中作背景分析的有关受访者的性别、年龄、学历和政治面貌等题目相同外,四类问卷均设计了一些相同的题目以便对调查结果进行比较分析。具体包括:①关于行政诉讼能否保护老百姓合法权益的题目;②关于行政相对人不服行政机关处罚而到法院起诉原因的题目;③关于行政诉讼对行政机关有何影响的题目;④关于如何看待法院和行政机关关系的题目;⑤关于公民不服行政机关处罚时首选何种救济途径的题目;⑥关于行政诉讼中法院对老百姓与对行政机关的态度是否有差别的题目;⑦关于被调查者对我国现阶段法官队伍总体评价的题目;⑧关于被调查者对行政诉讼前景如何看待的题目。此外,四类问卷均设计了一道开放性题目,即“关于本调查问卷以及行政诉讼调研课题,您想告诉我们的任何想法”,受访者可以选择是否回答以及回答的内容,以弥补调查问卷题目的不足。其余题目则针对四类不同对象设计。

研究者在设计问卷题目的选项时,也特意把比较清楚的,或比较正面的回答放在各题目选项的前面,而把比较模糊、说不清楚以及其他的选项放在后面。这样次序安排的用意是,如果受访者选择后面的选项,那么通常来说可以认为受访者对题目进行了仔细阅读和审慎选择。

考虑到受访民众的文化程度和法律素养存在差别,而我国《法官法》《公务员法》和《律师法》对担任法官、公务员和律师的条件都规定了学历或专业知识要求。因此,课题组在民众卷问卷中更多地通过通俗易懂的语言来表述调查题目,而在其他三类问卷中则主要运用法律术语来设计问卷题目。

法官卷调查题目主要是根据《行政诉讼法》的规定进行设计的,同时结合《法官法》中关于法官的权利与义务的规定,以及司法实践中出现的问题和相应的理论研究课题。本项问卷力图调查受访法官对于《行政诉讼法》的认识、了解、评价、执行以及对其修改和发展前景的看法等状况。法官卷共设计调查题目31道,其中涉及受调查者背景信息的题目共有7道,即受访者的性别、年龄、学历、政治面貌、所在法院级别、从事行政审判年限和所在行政庭法官人数,其余23道全部为选择题。除受访者的性别等背景题外,其中2道为1992年调查中法官卷的原题,即对行政审判难的原因和行政审判前景的看法。关于行政审判难的原因,有7项采用的是1992年调查中的内容。^①

民众卷的调查内容主要涉及受访民众对于《行政诉讼法》的感受、了解、接触、评价及其修改、发展前景等的态度,但也涉及《宪法》等法律规范中有关行政诉讼的内容。民众卷共设计调查题目25道,其中涉及受调查者背景信息的题目共有6道,即关于受访者性别、年龄、学历、从业状况、收入状况和政治面貌,其余18道全部为选择题,包括单选17道,多选1道。

行政机关工作人员卷的调查题目主要根据《行政诉讼法》《行政复议法》中涉及行政诉讼的规定进行设计,同时考虑了行政诉讼实践中的某些改革措施的施行,如行政首长出庭应诉等内容。问卷共设计调查题目31道,其中涉及受调查者背景信息的题目共有7道,即受访者的性别、年龄、学历、专业背景、政治面貌、所在行政机关级别和所从事的行政工作类别,其余23道全部为选择题。除性别等背景题外,1道题目是1992年调查中行政机关工作人员卷的原题,即对行政审判前景的看法。

律师卷的调查问题主要是根据《行政诉讼法》关于当事人委托代理人等法律规定进行设计的,同时也结合了《律师法》关于律师的权利和义务的规定。本项问卷力图调查受访律师对于《行政诉讼法》的认知、接触、运用、评价和对其修改与发展前景的认知等状况。律师卷共有调查题目26道,其中涉及受调查者背景资料的题目共有5道,分别是关于受访者的性别、年龄、执业年限、学历和政治面貌,其余20道均为选择题。律师卷中,除了受访者的性别等背景题外,有3道是1992年调查中律师卷的原题,即对于行政诉讼更愿意代理哪一方、行政诉讼难的表现以及对行政审判前景的看法。

^① 四卷中都采用了矩阵问题,每个矩阵题目实际上包含多个问题。这里统计时作为一个题目计算。下文涉及时不再赘述。

第二,访谈提纲设计

访谈调查有着问卷调查所不具有的完成比率高、适于调查较复杂问题、可观察受访者的反应等优势。^①因此,本项调查在开展对四类群体问卷调查的同时也开展了针对四类群体的访谈调查。

在坚持科学访谈调查原则的基础上,研究人员在设计访谈调查提纲时主要考虑了以下因素:一是访谈以不具名的形式进行,研究者可以直接引用受访者提供的信息,但不得透露信息源,以打消受访者的顾虑。二是访谈调查的目的是倾听受访者的要求和呼声,了解他们参与或了解行政诉讼的具体状况,发现实践中的新类型案件、新情况和新问题,从而共同探索解决的办法。三是研究者在与某地调查对象访谈前一般应事先了解该地经济、社会、文化等基本情况,尤其是当地法院行政审判的历史发展状况,对当地行政审判所面临的综合环境以及地域特征有基本认识,以便访谈时能够有的放矢地提出问题,获得信息。

在综合考虑上述因素的基础上,研究人员针对四类调查对象设计了内容相异的“《中华人民共和国行政诉讼法》实施情况访谈调查提纲”。其中,针对法官的访谈提纲共包括18项内容,主要涉及行政案件的基本情况、《行政诉讼法》规定的执行状况、受访对象对《行政诉讼法》及相关制度的评价与建议、行政审判面临的内外部环境以及行政审判人员的状况等。针对原告的调查提纲共包括21项内容,主要是有关原告起诉案件的基本情况,原告选择打官司的原因与其是否打过官司,原告起诉前是否申请行政复议及其效果情况,原告对裁判是否提出上诉和对法院裁判结果是否满意,到法院立案是否方便与法院是否依法审判,原告是否聘请律师,诉讼中被告是否存在作伪证、妨害诉讼的行为,法院或被告是否主动与原告协调或和解,是否选择和建议周围的人选择行政诉讼,对行政诉讼、信访以及《行政诉讼法》的看法等。针对行政机关工作人员的调查提纲共包括23项内容,主要涉及受访者工作的基本信息、所在单位被诉的情况、是否代表单位出庭应诉、所在单位是否依法参与诉讼活动、行政诉讼对行政机关的影响程度、对行政相对人起诉、行政机关败诉、协调和解、行政执法、《行政诉讼法》和行政诉讼制度等问题的看法。针对律师的访谈提纲也有18项内容,主要是有关受访者是否代理过和愿意代理行政案件、行政案件立案是否困难、代理行政案件是否有来自案外的压

^① 参见[美]艾尔·芭比:《社会研究方法》,邱泽奇译,华夏出版社2009年版,第275页。

力、参与诉讼中被告行政机关是否依法应诉和履行诉讼义务、律师在行政诉讼中的作用发挥情况、对协调和解和强制律师代理以及行政诉讼制度的看法等。

第三,裁判文书信息表的设计

通常来说,法院的裁判文书是法官行使审判权将法律规则和原则运用于具体案件事实、展现推理过程和司法判决结果的书面记录。裁判文书对于推动整个司法改革的价值,不仅在于排解和吸附纷争,执行、阐释和创设法律,体现和培养法官素质,而且由于它浓缩了诉讼程序制度、司法制度以及构成司法制度运作环境的各种经济、政治和文化因素,因此成为窥探一国司法制度和法律文化的窗口。^①行政裁判文书也不例外。对此,有学者认为,行政裁判文书至少具有宣誓功能、说服功能、公开功能、审级功能、预测功能和先例功能等六个方面的功能。^②

行政裁判文书主要包括行政判决书、行政裁定书和行政赔偿决定书,它们不仅反映行政诉讼案件的总体情况,而且也客观地记载了《行政诉讼法》规定的实施状况。因此,研究行政裁判文书对于展示《行政诉讼法》实施状况无疑具有非常重要的意义。但因司法实践中行政裁判文书格式不一、内容千差万别的现状,本项研究没有必要也不可能记录裁判文书所包含的所有信息。我们力图选取最能展现当前我国《行政诉讼法》实施状况的信息内容作为对裁判文书的统计指标,为此我们专门设计了有别于最高人民法院司法统计内容的“裁判文书信息统计表”,包括一审和二审信息表。这两类信息表均包含21项反映《行政诉讼法》实施状况的统计指标,如审理法院级别、文书种类、原告与被告及其代理人情况、案件涉及领域、被诉具体行政行为种类、是否经过行政复议等内容。

信息表的设计和测试周期其实更长。我们在2006年即设想进行一次对行政裁判文书的实证研究,并设计了信息表,当时也是经历了十余次修改,形成了分别用于一审和二审的“裁判文书信息统计表”。但由于各种原因,调查没有进行。以后,我们获得湖北省法学会支持,开展了一次小型的调查,调查成果以《湖北行政审判现状调查报告》为题,发表于《湖北社会科学》2009年第10期(作者为林莉红、沈小平)。本项目启动后,我们又对信息表进行了

① 参见傅郁林:《民事裁判文书的功能与风格》,载《中国社会科学》2000年第4期。

② 参见李广宇:《行政裁判文书的功能》,载《人民司法》2006年第8期。