

肖 军 张 亮 / 著



法治政府的司法指数研究

2019

A Research on the Judicial Index of Law-based Government



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

法治政府的司法指数研究. 2019 / 肖军, 张亮著
. — 上海 : 上海社会科学院出版社, 2020
ISBN 978-7-5520-3139-3

I. ①法… II. ①肖… ②张… III. ①司法制度—研究—中国—2019 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 052758 号

法治政府的司法指数研究(2019)

著 者: 肖 军 张 亮

责任编辑: 袁钰超

封面设计: 黄婧昉

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315947 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本: 710 毫米×1010 毫米 1/16

印 张: 10.5

插 页: 1

字 数: 180 千字

版 次: 2020 年 5 月第 1 版 2020 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-3139-3/D · 573

定价: 56.00 元

版权所有 翻印必究

本书系国家社科基金项目“基于行政裁判数据的法治政府差距研究”(编号 19CFX021)、“城市空间规划利用的法制化研究”(编号 16BFX124)的研究成果。

前 言

当前,全国各地都在大力推进法治政府建设。上海社会科学院作为国家高端智库,要面向实践、面向问题、面向需求,开展服务国家发展战略和重大政策的务实研究。两年前,上海社科院法学所启动了“法治中国的司法指数研究”,旨在通过海量的司法判决书来观察全国各地法治建设进程。一年后,相关成果《法治政府的司法指数研究》(载《行政法学研究》2019年第1期)、《法治中国的司法指数研究(2018)》(上海社会科学院出版社2019年版)等相继问世,取得不错的社会反响。本书沿着以往的研究路径,对2017年全国法院裁判文书展开了分析。与去年相比,本书研究范围有所扩大,在保留原有内容的基础上,增加了新指标的评估试验、从基层法院判决书看四大直辖市法治政府建设情况等新内容。本研究所需的数据爬取工作得益于北大法宝给予的技术支持。本书系合作成果,研究任务有所分工,肖军负责本书第二、四章,张亮负责第一、三章。希望本书能为我国法治政府建设的实践与研究提供一些参考作用。

目 录

前言	1
第一章 行政诉讼发生指数	1
第一节 行政诉讼发生指数的整体情况	2
第二节 行政诉讼发生的管理领域与行为类型	6
第三节 行政诉讼当事人情况	11
第四节 行政诉讼特殊类型的案件情况	20
第二章 行政违法指数	26
第一节 行政违法数的省级行政区排名	26
第二节 行政违法数的管理领域分布	28
第三节 行政违法数的行为类型分布	39
第四节 行政违法案件的违法情形分布	50
第五节 行政违法案件的当事人分布	60
第六节 行政违法数排名的变量分析	64
第三章 其他法治政府司法指数的评估试验	84
第一节 评估规则说明	84
第二节 七项二级指标的司法指数评估试验	89
第四章 从基层法院判决书看四个直辖市法治政府建设	136
第一节 行政违法数的排名	136
第二节 行政违法数的领域分布	137
第三节 行政违法数的行为类型分布	143
第四节 行政违法案件的违法情形分布	148
第五节 行政违法案件的当事人分布	153
第六节 行政违法数排名的变量分析	153
后记	158

第一章 行政诉讼发生指数

行政诉讼发生指数的分析对象是行政判决书和终局性的行政裁定书（包括裁定不予立案/不予受理、驳回起诉/驳回上诉，准予撤诉/撤回上诉，裁定终结等）两部分裁判数据，数据范围为全国31个省、自治区、直辖市的中院、高院于2017年度审结生效并在中国裁判文书网上公开的行政裁判文书。全部数据以课题组设计的特定语言为规则，由北大法宝的技术团队协助爬取。文书数据量巨大，因此，后期又经过人工辨识、筛选等二次清洗。2018年的报告数据显示，经济越发达的地区，行政诉讼发生率越高，常住人口越多的地区，行政纠纷也会相应增加。^① 2019年的报告同样会对上述方面进行验证。需要再次强调的是，行政诉讼发生指数具有化解导向与维权导向的内在冲突，因此其意义不仅在于观测各省级行政区的案件数和地区排名，还需要根据各地的具体情况为行政诉讼发生水平提供一个相对参考，包括行政纠纷发生的稳定区间、行政纠纷频发的重点领域以及各类行政纠纷发生密切相关的变量。^②

① 肖军、张亮、叶必丰：《法治政府的司法指数研究》，《行政法学研究》2019年第1期。

② 固然行政诉讼案件数少一定程度上可以表征依法行政水平较高。行政纠纷并不一定表明行政行为违法，但是法治政府要求政府在行使职权、履行职责的过程中尽量减少行政纠纷的发生。一方面依法行政不仅要真正存在，而且还要让人相信其存在，既要完成令人民群众满意的行政活动，又要尽量通过各种替代性纠纷解决机制高效化解。但是另一方面，法治政府要保障公民通过合法途径主张诉求，监督政府依法行政，一定数量的行政诉讼量是可以存在，甚至应当保持的，过低的诉讼发生率也未必都值得肯定。中国的法治事业发展至今，大众的维权意识和法律知识已今非昔比。习近平总书记在十九大报告中强调，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。可见，转型过程中的社会发展必然伴随多元的利益诉求与冲突，而政府作为公益的代表和协调者，也必然成为矛盾指向的目标。人民群众以合法的诉讼方式对行政合法性进行拷问和敲击，实际上也是基于对政权正当性的信任。参见肖军、张亮、叶必丰：《法治政府的司法指数研究》，《行政法学研究》2019年第1期。

第一节 行政诉讼发生指数的整体情况

本报告采集的符合标准的行政裁判文书为 2017 年度全国 31 个省级行政区的高院、中院针对地方政府做出的行政判决书 45 317 份,行政裁定书 59 643 份,共计 104 960 份行政裁判文书。上述各项数据较 2016 年略有增长(2016 年度行政裁判文书 92 679 份,其中行政判决书 38 080 份、行政裁定书 54 599 份)。根据 2018 年最高人民法院工作报告,各级法院审结一审行政案件 91.3 万件,同比上升 46.2%。可见这个数据浮动也是较为可信的。具体以审级区分,2017 年度的一审案件裁判文书有 37 164 份,二审案件裁判文书有 69 288 份,再审案件裁判文书有 8 739 份。由于样本采集的对象限于中院、高院案件,因此二审案件为主也较为合理。我们发现再审的行政判决书仅占年度裁判文书的 0.79%,至少从相对人角度可以理解,希望通过行政诉讼再审来对案件进行实体复审,甚至再扳回一局,确实希望渺茫。最后,以审理法院区分,2017 年度的中院裁判文书有 78 597 份,高院裁判文书有 26 363 份,相较于 2016 年的文书数均有明显增长,其中高院裁判文书增加幅度接近 20%,使中院和高院裁判文书的比例差进一步缩小,更多案件进入高院的视野。

表 1-1-1 年度行政诉讼裁判文书概况

审判层级	一审	二审	再审	中院	高院
行政判决书数	10 231	34 726	360	37 704	7 613
占比(%)	(22.58)	(77.63)	(0.79)	(83.20)	(16.80)
行政裁定书数	16 702	34 562	8 379	40 893	18 750
占比(%)	(28.00)	(57.95)	(14.05)	(68.56)	(31.44)

下列数据直观地反映各省级行政区行政诉讼案件数的排名。排名显示,并不能完全等同于各地区的依法行政水平,因为案件的发生会受地方诸多复杂因素的影响。因此,我们要在这个基础排名之上,找出行政诉讼发生的强相关因素,剥离不相关因素,加入各类变量试验,对行政诉讼案件发生指数进行矫正。

就行政诉讼发生的绝对数而言,由多到少依次为:河南(8 917)、江苏

(7 451)、浙江(7 241)、广东(7 109)、湖南(6 762)、山东(6 195)、北京(4 839)、四川(4 594)、上海(4 281)、辽宁(4 227)、贵州(4 107)、福建(3 609)、重庆(3 603)、湖北(3 549)、安徽(3 544)、河北(2 960)、江西(2 474)、陕西(2 290)、山西(2 285)、吉林(2 203)、黑龙江(2 196)、天津(1 866)、广西(1 849)、甘肃(1 625)、云南(1 118)、内蒙古(1 055)、新疆(1 045)、海南(939)、宁夏(708)、青海(306)、西藏(13)。

其中,河南、江苏、浙江、广东、湖南地区位列全国前 5 位。对比 2016 年度的数据,其中河南和江苏的案件总数同样位居前两位,这两个地区在接下来的分析中会被重点关注,如相关案件的当事人特征、分布领域及行为类型。2017 年度全国各地案件总数的中位值地区是河北(2 962),但是全国平均值为 3 386 件,两相比较可以发现,各地区案件量的差异非常大,对此应当在司法体制改革中更注重动态调整各地法院系统的法院员额及编制人数。此外,比较往年数据,除了个别地区以外,大部分地区诉讼发生水平的浮动都不大(地区排名浮动 5 位以上的)。年度案件数涨幅比较大的地区主要为上海,自 2016 年的第 15 位上升至 2017 年的第 9 位,贵州从 2016 年的第 19 位提高至 2017 年的第 11 位,而且两地的案件总量也有较大提升,应当引起重视,并分析案件增长的主要原因。相对应地,跌幅比较大的地区有重庆、吉林、广西,重庆于 2016 年的第 7 位降至 2017 年的第 13 位,吉林自 2016 年的第 13 位降至 2017 年的第 20 位,广西自 2016 年的第 16 位降至 2017 年的第 23 位。虽然行政诉讼案件数并没有直接的评价功能,但是同比的案件量减少更多意味着在同样的诉讼意愿和司法环境下,行政纠纷发生数量的实际减少,因此还是具有一定积极意义的。

表 1-1-2 全国各省级行政区行政诉讼案件分布

行政机关所在地 (省级行政区)	2017 年		2016 年	
	行政诉讼 案件总数	每百万人均 案件数	行政诉讼 案件总数	每百万人均 案件数
安 徽	3 544	56.66	3 225	52.05
北 京	4 839	222.89	6 717	309.11
福 建	3 609	92.28	2 245	57.95
甘 肃	1 625	61.88	1 528	58.54
广 东	7 109	63.65	5 228	47.53
广 西	1 849	37.85	2 457	50.79
贵 州	4 107	114.72	2 111	59.38
海 南	939	101.40	1 068	116.47

续表

行政机关所在地 (省级行政区)	2017 年		2016 年	
	行政诉讼 案件总数	每百万人均 案件数	行政诉讼 案件总数	每百万人均 案件数
河 北	2 960	39.36	3 298	44.15
河 南	8 917	93.28	7 916	83.05
黑 龙 江	2 196	57.96	2 065	54.36
湖 北	3 549	60.13	3 470	58.96
湖 南	6 762	98.57	3 781	55.42
吉 林	2 203	81.08	3 102	113.50
江 苏	7 451	92.80	7 802	97.54
江 西	2 474	53.53	1 568	34.15
辽 宁	4 227	96.75	3 070	70.12
内 蒙 古	1 055	41.72	1 327	52.66
宁 夏	708	103.81	925	137.04
青 海	306	51.17	307	51.77
山 东	6 195	61.91	6 423	64.57
山 西	2 285	61.72	1 868	50.73
陕 西	2 290	59.71	2 192	57.49
上 海	4 281	177.05	2 477	102.36
四 川	4 594	55.34	3 547	42.93
天 津	1 866	119.85	1 403	89.82
西 藏	13	3.86	7	2.11
新 疆	1 045	42.74	1 069	44.58
云 南	1 118	23.29	681	14.27
浙 江	7 241	128.00	5 985	107.07
重 庆	3 603	117.17	3 817	125.23
全 国	104 960	—	92 679	—

表 1-1-3 各地行政诉讼案件数与地方基础数据的强相关分析

相关性变量		地区常 住人口 (百万)	地区 GDP (亿元)	第一产业 增加值 (亿元)	第二产业 增加值 (亿元)	第三产业 增加值 (亿元)
行政诉讼 案件总数	Pearson 相关性	0.782**	0.832**	0.623	0.807	0.822
	显著性(双侧)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：地区常住人口、地区 GDP、第一产业增加值、第二产业增加值、第三产业增加值在 0.01 级别，相关性显著；人均 GDP、人均可支配收入在 0.05 级别，相关性显著。

在2016年的报告中,我们已经发现,行政诉讼的发生水平与地区常住人口和地区GDP密切相关。本报告同样将案件数与2017年的地区基础数据进行验证,包括常住人口、人口密度、地区GDP、人均GDP、人均可支配收入、城镇人口比例、文盲占15岁及以上人口比例、城镇失业率、人均可支配收入、抚养比、义务教育率、高等教育率、区县数、土地面积等14项数据,得出的结果仍然显示行政诉讼案件总数与地区常住人口和地区GDP有显著的相关性。在显著性(双侧)皆小于0.01的情况下,行政诉讼案件数与地区GDP的Pearson相关性高达0.832(2016年为0.812),与常住人口的Pearson相关性高达0.782(2016年度为0.715)。可见,行政诉讼案件数与地区GDP、地区常住人口的相关关系在今年被进一步加强。

今年的报告中,我们进一步将经济数据进行细化,增加了第一产业增加值、第二产业增加值、第三产业增加值等3项数据与行政诉讼案件数的相关性分析。我们发现,各地案件数在产业类型中尤其与第二产业增加值和第三产业增加值显著相关,^①第二产业增加值的相关性为0.807,第三产业增加值的相关性为0.822,也就是说,第二产业、第三产业发达的地区,行政纠纷的发生率越高,这种相关性分布也体现了我国城市经济发展的产业特征以及行政法律法规主要调整的管理领域。

考虑到行政裁判案件数与常住人口的强相关性,可以通过人均案件数的统计来剥离这种影响,每百万人人均案件数的全国排名如下:北京(222.89)、上海(177.05)、浙江(128)、天津(119.85)、重庆(117.17)、贵州(114.72)、宁夏(103.81)、海南(101.40)、湖南(98.57)、辽宁(96.75)、河南(93.28)、江苏(92.80)、福建(92.28)、吉林(81.08)、广东(63.65)、山东(61.91)、甘肃(61.88)、山西(61.72)、湖北(60.13)、陕西(59.71)、黑龙江(57.96)、安徽(56.66)、四川(55.34)、江西(53.53)、青海(51.17)、新疆(42.74)、内蒙古(41.72)、河北(39.36)、广西(37.85)、云南(23.29)、西藏(3.86)。

其中,排名前五的地区分别为北京、上海、浙江、天津、重庆,中位值地区为山东(61.91)。比较发现,北京连续两年“蝉联”首位,在人均案件量上远超其他地区。令人欣慰的是,首都2017年度的人均案件数较之2016年度下降将

^① 根据国家统计局的定义,第一产业是指农、林、牧、渔业(不含农、林、牧、渔服务业)。第二产业是指采矿业(不含开采辅助活动),制造业(不含金属制品、机械和设备修理业),电力、热力、燃气及水生产和供应业,建筑业。第三产业即服务业,是指除第一产业、第二产业以外的其他行业。参见《中国统计年鉴2018》。

近30%，而经常与之对比的上海却自2016年的第10位上升至第2位，人均案件数的涨幅高达惊人的73%。此外，2017年度位居前五地区的人均案件数较2016年度有了显著提高，人均案件数排名涨幅较大的地区有：广东自2016年的第25位上升至第15位，山西自2016年的第24位上升至第18位，湖南自2016年的第18位上升至第9位，贵州自2016年的第13位上升至第6位，需要引起重视。相对应的跌幅较大的几个地区有：广西自2017年的第23位下降至第29位，内蒙古自2016年的第23位下降至第29位，吉林自2016年的第5位下降至第14位。相比行政诉讼案件总数，人均案件数所反映的纠纷发生水平更有参考价值。

第二节 行政诉讼发生的管理 领域与行为类型

行政诉讼案件的案由分为行政管理领域与行政行为类型，对行政诉讼案件的案由分布统计，可以分析各地行政案件主要集中于哪些管理领域和行为类型，对依法行政具有比较重要的指导价值。本报告以31个省级行政区为分母，同时排除大多数基数比较小，缺乏统计意义的管理领域和行为类型，主要选取案件数排名前十位的管理领域和行为类型来做进一步分析。

行政管理领域中，排名前十位的案由依次是：资源管理32417件(30.89%)、城乡建设28726件(27.37%)、公安行政管理16993件(16.19%)、人力资源和社会保障11755件(11.20%)、乡镇街道2626件(2.50%)、工商1777件(1.69%)、交通运输1340件(1.28%)、农业938件(0.89%)、司法行政878件(0.84%)、教育845件(0.81%)。

与2016年度的报告相比，其中主要的案件类型都没有变化，但是案件数更加集中于资源管理、城乡建设、公安行政管理、人力资源和社会保障等领域，农业、司法行政取代了城管、卫生与计划生育等类型进入前十位，而且在案件数上都属于占比较小的领域。就比例上而言，在农业、司法行政、教育等管理领域中，行政裁定数都远远高于行政判决数，说明该些领域中的很多纠纷可能因不符合起诉条件或其他原因尚无法吸收到司法救济途径中，但是这类行政纠纷同样需要政府通过各种途径化解，要么建立特别的救济渠道来直接化解，

或者就要通过提供沟通、协商、辅导等社会服务来予以间接化解,否则会给社会综合治理留下一定隐患。

表 1-2-1 行政诉讼案件数分布前十位的行政管理领域

排序	行政管理领域	案件总数	比例(%)	行政裁定数	行政判决数
1	资源管理	32 417	30.89	19 533	12 884
2	城乡建设	28 726	27.37	17 685	11 041
3	公安行政管理	16 993	16.19	8 332	8 661
4	人力资源和社会保障	11 755	11.20	4 407	7 348
5	乡镇街道	2 626	2.50	1 524	1 102
6	工商	1 777	1.69	960	817
7	交通运输	1 340	1.28	804	536
8	农业	938	0.89	552	386
9	司法行政	878	0.84	719	159
10	教育	845	0.81	676	169

通过地区与管理领域的交叉分析,可以筛选出各地行政诉讼案件数集中于哪些管理领域,这也间接反映了这些领域行政机关的执法水平或方式还有一定提高空间。从图 1-2-1 看出,行政纠纷主要发生在资源管理、公安行政管理、城乡建设等 3 个领域。其中,资源管理案件(土地、林业、草原、地矿、能源等)在河南、广东、贵州等 19 个地区的行政诉讼案件数中占比最高,是绝大多数地区行政纠纷的主要领域,在广西(52.95%)、贵州(52.18%)、江西(44.79%)、宁夏(42.66%)更是超过 40%,这一点与 2016 年度的数据基本一致,资源管理类案件在地域性特征上比较明显,以中西部地区为主,同时也是行政执法矛盾普遍突出的领域,这也为在相关领域立法改革提供了事实依据。各地区应当针对自身行政诉讼案件最高发的资源管理领域采取相应措施,防止此类行政案件高发使民众产生不信任情绪。此外,公安类的案件在江苏、浙江、上海等 9 个地区占比最高,较 2016 年增长了 3 个地区,而且大部分是经济发达地区,可能社会经济发展水平和治安压力的增长存在一定的附随关系,或者是社会经济发展水平的提高助推权利意识的觉醒,与公众执法关系密切的公安部门必然影响显著,成为积极维权的集中对象。其中,海南(58.04%)和上海(42.54%)的案件占比远远高于其他地区。上海 2017 年每万人口刑事案件立案数(起)为 84.04,在经历 2016 年立案数(起)的短暂下行后又回到 2015



图 1-2-1 各省级行政区行政诉讼最高发的行政管理领域分布

注：图中百分比为各省级行政区最高发的行政管理领域占本地案件比(%)，即每个省级行政区各类行政管理领域中，排名首位的管理领域案件数占本地全部案件数的比例。

年的水平，而 2017 年的治安案件查处数(起)则延续 2016 年的下降态势，进一步下降至 514 960 件，下降幅度高达 24.74%。^① 刑事立案的增加和治安案件的减少，或许可以佐证治安压力与维权意识的正向纠缠带来的公安行政管理占比的快速爬升。而海南的经济发展水平与上海正好处于两极，此种表现便耐人寻味，可能可以说明治安案件发生的两种经济背景。但是两者也有一个共同点，就是外来群体占比很大。2017 年上海外来人口高达 972.68 万人，占年末常住人口的 40.22%，并且这一高占比仍将长期持续。^② 并没有证据表明外来人口的素质造成此问题，2014 年的社会调查便表明外来人口的社会融入状况不容乐观，从人际交往圈上看，外来人口交往以亲戚、老乡为主，仅一成多选择本市居民。而高达 72.8% 的外来人口经常有受歧视、排挤的心理感受。^③ 或许是外来人口的社会融入障碍间接导致了这一问题的出现。最后，黑龙江、吉林和西藏的城乡建设案件(规划、拆迁、房屋登记等)占比最高，与往年截然不同。以黑龙江为例，2017 年，黑龙江印发《中共黑龙江省委、黑龙江省人

① 参见《上海调查年鉴 2018》。

② 参见《上海统计年鉴 2018》。

③ 参见《上海年鉴 2015》。

民政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》，全省老旧小区改造开工 1 044 万平方米，开工改造各类棚户区 21.4 万套，基本建成 28.2 万套，货币化安置率 66%，^①比 2016 年的基本建成套数高 41.71%，货币化安置率也在 2016 年的基础上提高了 51.72%。^② 故此类案件的飙升可能由于地方上在 2017 年度启动的某些拆迁征地项目规模较大，同时棚改货币化的实施也在一定程度上提高了选择诉讼的可能。

在行政行为类型中，排名前十位的案由依次是：行政复议 19 760 件（18.83%）、行政处罚 12 734 件（12.13%）、行政登记 12 436 件（11.85%）、行政补偿 9 978 件（9.51%）、政府信息公开 9 223 件（8.79%）、行政确认 9 159 件（8.73%）、行政撤销 9 094 件（8.66%）、行政强制 6 837 件（6.51%）、行政征收 6 495 件（6.19%）、行政许可 3 936 件（3.75%）。

与 2016 年度的数据相比，有所变化的只是行政撤销案件替代了行政赔偿案件，总体上仍然分布均匀。由于行政复议案件是对某一行政行为的二次审查，因此与其他类型的行政行为争议很多都是复合关系，占比最高也是合情合理。虽然本报告的样本只限于中院和高院案件，但是基于行政诉讼较高的上诉率，目前在二审、再审案件数据比较完整的情况下，本报告所体现的行政行为类型的案件分布应该可以代表行政诉讼的整体样态。

表 1-2-2 各地行政诉讼案件数分布前十位的行政行为类型

序号	行政行为类型	案件数	比例(%)	行政裁定数	行政判决数
1	行政复议	19 760	18.83	8 310	11 450
2	行政处罚	12 734	12.13	5 103	7 631
3	行政登记	12 436	11.85	8 603	3 833
4	行政补偿	9 978	9.51	6 362	3 616
5	政府信息公开	9 223	8.79	3 763	5 460
6	行政确认	9 159	8.73	2 945	6 214
7	行政撤销	9 094	8.66	7 342	1 752
8	行政强制	6 837	6.51	4 068	2 769
9	行政征收	6 495	6.19	4 544	1 951
10	行政许可	3 936	3.75	2 789	1 147

① 参见《黑龙江年鉴 2018》。

② 参见《黑龙江年鉴 2017》。

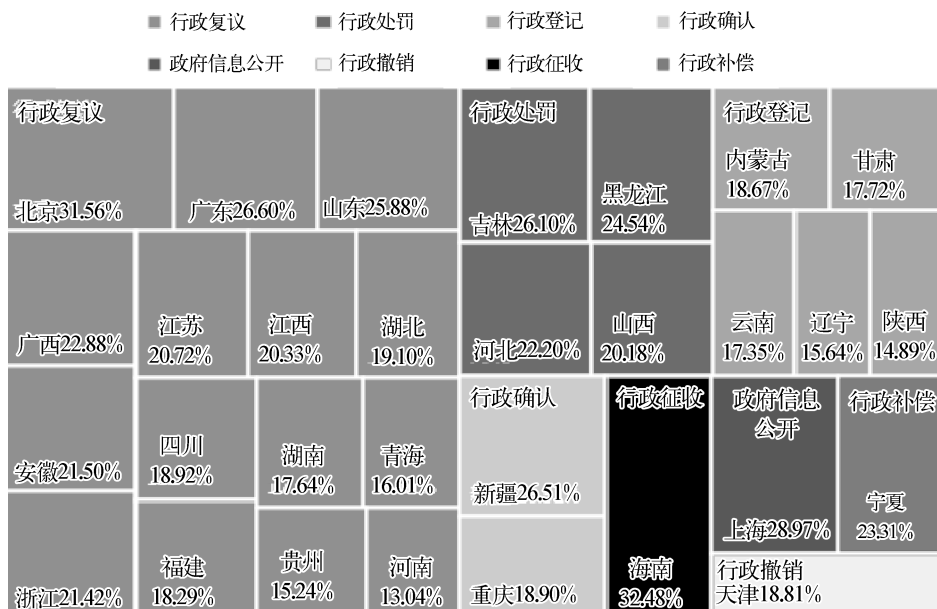


图 1-2-2 各省级行政区行政诉讼最高发的行政行为类型分布

通过地区与案件数前十位的行政行为类型的交叉分析,可以筛选出各地行政纠纷集中的行为类型,说明这些行为在行政过程中更易引发纠纷,需要引起重视。具体而言,行政复议类案件在北京、广东、山东等 15 个地区的案件占比最高,其中北京的案件比例高达 31.56%。如此看来,这些地区的行政复议制度处在比较尴尬的境地,一方面行政复议对行政纠纷化解没有独特实效;另一方面,还导致更多的复议机关被吸收到行政诉讼的争议之中,显然现阶段应当对行政复议的制度目的和设计有所反思了,以便在下一个修法周期尽快完善。另外,行政处罚类案件在 4 个地区的案件占比最高(由于西藏的基数太小,在此不予计入),尤以吉林(26.10%)为最。行政登记案件在 5 个地区占比最高,内蒙古(18.67%)相对较高。行政确认在重庆、新疆等 2 个地区占比最高。而上海、天津、海南、宁夏则分别在政府信息公开、行政撤销、行政征收、行政补偿等行为类型的行政纠纷最为高发,都真实反映了各地行政活动的矛盾焦点。

通过对排名前十位的管理领域与行为类型的交叉分析,可以进一步将行政纠纷集中的焦点范围精确于个别管理领域中的个别行为,基于表 1-2-3 的考察可知,资源管理领域中的行政登记(7 331)、行政复议(5 875)、行政补偿(4 241)、行政撤销(2 810)、政府信息公开(2 563)等案件数都很大,几乎涵盖资

源管理行政活动的全过程,在现代社会,产权保障制度的完善性是衡量一个国家法治水平的重要标准,也是市场经济繁荣发展的制度前提。因此,在资源管理领域的纠纷长期高居不下,很可能是现行制度难以符合实际的行政需求,或者无法全面保障相对人的合法权益。另一方面,城乡建设领域的行政补偿、行政复议,公安领域的行政处罚、行政复议,社会保障领域的行政确认,也都是容易引发矛盾的行政行为类型,恰好都是相应主管机关的优势职权范围,体现了各个管理领域的行政特点,以上数据也足以引起警示。

表 1-2-3 管理领域与行为类型的交叉(前十位)

管理领域 行为类型	管理领域			
	资源管理	城乡建设	公安	社会保障
行政复议	(5)5 875	(8)3 657	(7)3 866	1 717
行政处罚	978	1 073	(1)9 384	109
行政登记	(2)7 331	4 397	931	244
行政补偿	(6)4 241	(3)6 011	285	157
政府信息公开	(10)2 563	1 955	1 268	256
行政确认	1 443	830	474	(4)5 875
行政撤销	(9)2 810	2 277	1 335	908

第三节 行政诉讼当事人情况

行政诉讼的当事人包括行政诉讼一审原告、被告、上诉人、再审申请人等,第三人由于分析技术上的困难而被排除在外。其中,相对人是行政诉讼的启动一方,在某种意义上是行政诉讼发生指数的主导者,因此其特征和偏好具有非常重要的研究意义。整体上看,原告自然人(83.98%)、无律师代理(63.13%)、本地律师代理(73.66%)是行政诉讼原告当事人的主要特征。^①与往年报告的数据水平基本持平,行政诉讼原告仍以自然人为主,律师代理的比例较小,即使有也以本地律师为主,符合一般大众认知。由于行政裁判文书中的当事人的可识别信息都已经做了特别处理,对行政相对人无法进一步展开

^① 本地律师代理指的是有律师代理中本地律师所占的比例。

具体分析。以下只能就原告的主体类型、代理、诉讼持续等情况、被告的行政层级分布及其代理情况做一定延伸。

行政相对人可以分为自然人类和法人类(包括其他组织)。2017 年度的行政诉讼案件中,共计自然人类当事人 88 162 件,法人类 16 798 件(法人与自然人共同涉及同一案件的,我们认定为法人案件),自然人占(84.00%)绝对多数。同时,原告法人案件比例位居前列的有广东(32.76%)、广西(24.77%)、云南(25.13%)等地(由于西藏的基数太小,在此不予计入),其中广东的原告法人比例高达 32.76%,远远高于其他地区。对比上述地区,似乎经济水平差异较大。与之相对的,北京(7.54%)、上海(7.90%)、天津(7.93%)、河南(9.69%)等四地的原告法人比例不足 10%,这些地区除了河南之外,前三位皆为经济强省(市),毫无疑问,私营企业的数量也位居全国前列,若说相应地区的营商环境特别好,因而法人提起行政诉讼偏少,恐怕没有多少人会信服。法人类纠纷情况可以间接体现当地营商环境的法治水平,应当结合相关案件违法率的整体数据考察,来分析经济发展水平与法人诉讼率之间的关联性。

原告的律师代理的整体情况是 36.87%,高于民事诉讼(23%)、低于刑事诉讼(60%)的平均水平,也是符合一般认知的。其中,我们将代理情况进一步分为本地律师代理、外地律师代理、无律师代理等。律师代理案件中的本地律师代理率为 73.66%,外地律师代理率为 26.81%。需要说明的是,在部分律师代理案件中存在多个律师,且为本外地律师的组合,故在统计中为了展现事实原貌,确保本外地律师比例的真实性,当出现此类情形时本外地律师均进行计数,故总数会超过 100%。外地律师代理率偏高的地区为贵州(46.89%)、海南(46.55%)、浙江(40.32%)。同时我们发现,尽管北京地区的律师代理率低于全国平均水平,但是其他地区的外地代理律师的属地主要来源于北京,其次是上海、天津,可见发达城市的律师业务基本上能涵盖全国范围。但是,无律师代理率位居前列的地区是上海(83.09%)、天津(78.19%)、黑龙江(73%)。我们发现,上海、天津等地的本地律师代理率都不高的情况下,却也有为数不少的律师在外地承接行政诉讼业务,由此似乎可以推断上述地区的行政诉讼业务并不萎缩,相关人员甚至还积极向全国发展业务。而且行政诉讼的原告代理率只是律师代理的一个方面,当下越来越多的行政法律服务其实是针对行政机关的。这种代理情况可以进一步结合下文中的被告情况以及诉讼持续情况进行分析。