

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2016.04.0008

行政补偿诉讼救济状况实证研究

——以325份裁判文书为样本

李 淮

(武汉大学法学院,湖北 武汉 430072)

摘要:新行政诉讼法将行政补偿争议明确纳入行政诉讼受案范围,正式从诉讼法上赋予其可诉性。通过实证发现,行政补偿诉讼存在着诸如受案范围有限、管辖不够规范、审理方式比较保守、原告诉讼请求获支持少、监督行政效果不佳及案件实体审理较少等问题。因此,有必要扩大受案范围,规范管辖制度,同时,应充分发挥调解的功效,强化正当程序原则的运用,并应确立被告一体化机制,转变行政审判模式。

关键词:行政补偿;行政补偿争议;行政诉讼;受案范围;审判模式

中图分类号:D925.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2016)04-0042-08

一、引言

2014年11月1日修改的《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)扩大了行政诉讼的“受案范围”,从诉讼法意义上将“行政征收、征用及其补偿决定”和“土地房屋征收补偿协议”等行政补偿争议纳入司法救济的渠道,解决了行政补偿争议的可诉性问题。2015年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干解释》)也对行政补偿争议作出了补充性规定。

行政补偿,意指国家对行政主体的合法行政行为给行政相对人的合法权益造成的损害所进行的给付救济。^[1]行政补偿对于行政主体来说是一种职责,对于行政相对人而言是一种权利。“有权利必有救济,没有救济就没有权利。”受损行政相对人获取行政补偿的合法权利被侵犯后,必须得到相应的救济。司法救济是主要的一种救济途径,由居于中立地位的法院行使审判权来解决行政补偿争议。

中国目前对行政补偿争议的诉讼救济研究不足,且多停留在理论探讨层面,少有对于司法实践运行状况的具体分析。本文以325份生效的裁判文书为分析样本,充分利用诉讼档案的优势,仔细

研读和统计文书信息,并借助社会学知识,从理论和实证双重维度剖析行政补偿争议之诉讼救济状况。法规效果于个案审理中得以体现,通过裁判文书对现实的案例进行分析,可以在一定程度上发现司法机关对于行政补偿争议的审查态度,为新《行政诉讼法》实施后有关此类争议解决的效果探讨提供参考。

二、案例样本概况

裁判文书是法院对某一特定案例的审理结论,代表了审判机关的态度,能够定格特定时空下的司法运行状况。本文以“北大法宝”数据库为案例来源,通过精确检索“行政补偿”案例标题,获得325份裁判文书样本。^①虽然,收集的样本带有一定的局限性和偶然性,因为从“北大法宝”上面检索到的裁判文书只是部分法院提供的上网文书,并非所有法院有关此类纠纷处理的文书,但收集的样本亦具有一定的代表性,其既有一审案例,也有二审、再审和执行案例,管辖法院也包含了基层人民法院、中级人民法院和高级人民法院,还实现了东部、西部、北部和中部等地区的覆盖,因各地裁判文书公开度相异,难免数量来源有所不一。325份裁判文书所涉案件的分布情况如图1、图2所示。

收稿日期:2016-05-09

基金项目:国家社会科学基金西部项目(15XFX007)

作者简介:李 淮(1992—),男,土家族,湖北建始人,武汉大学法学院硕士研究生,研究方向为行政诉讼法、行政救济法。

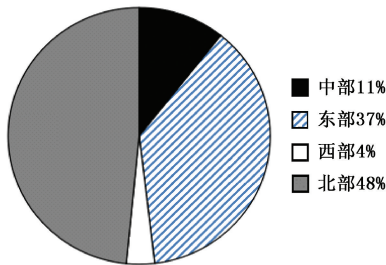


图 1 案例来源分布

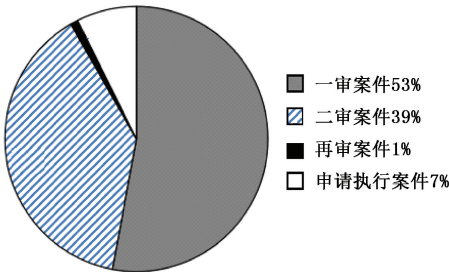


图 2 案件审理类型分布

三、调查数据及结果分析

（一）行政补偿诉讼类型分析

在行政补偿过程中,如果行政机关拒绝或者部分拒绝行政相对人的请求,双方不能就补偿数额或者补偿方式达成协议,或者行政相对人不服行政机关单方作出的补偿裁决、决定,则行政相对人可以通过一定的途径进行救济。行政补偿的诉讼救济对于保护行政相对人获得公正合理的补偿、促使行政主体依法作出行政补偿行为,具有重要作用。基于诉由之不同,本文从实际案例中争议产生的原因事实出发,对行政补偿诉讼的类型作如下分析。

1. 针对行政补偿协议提起的诉讼

行政机关作出征收决定后,在征收范围内,与受该决定直接影响的行政相对人进行协商,在合理合法的基础上,双方可以达成一致协议。补偿协议在实践中的称谓各异,如征收补偿协议、房屋拆迁补偿合同、行政补偿协议、征地补偿协议、拆迁安置协议、集体土地拆迁补偿安置协议、房屋拆迁安置补偿协议、行政拆迁协议、土地征用协议等。补偿协议的签订者一方是公民、法人或其他组织等被征收主体,另一方是县区级人民政府、乡镇人民政府、街道办事处、开发区管委会、国土资源部门、住房和城乡建设部门、房产部门、水利部门、房屋征收管理办公室以及城建投资公司、房地产开发公司等征收主体。

行政补偿协议能较好地化解争议,实现征收目的,但有时也容易引发争议。一般情况下,被征收主体只要认为补偿方案比较合理,与其主张的补偿标准大致相近,都会同意签订补偿协议。当然,也存在征收主体补偿过低或者被征收主体漫天要价的情

形。补偿协议引起的争议主要发生在协议的履行过程中和履行完毕后。就征收主体而言,争议引起的原因表现为其不履行或未按照约定如期履行补偿协议、单方面变更补偿协议等;就被征收主体而言,表现为其不服征收主体与第三人签订的房屋补偿协议,认为征收主体与其签订的补偿协议不公平或认为补偿标准不规范、不统一,要求解除补偿协议等。在统计样本中,因行政补偿协议引起的案件数约占 59%,占样本总数的一半以上。

2. 针对行政补偿决定提起的诉讼

行政补偿决定是在征收双方当事人无法按期达成补偿协议时,由具体负责征收的部门申请市、县级人民政府依补偿方案作出的行政行为,是对补偿事项单方面强制性的确立。补偿决定的作出对于被征收人的意见只是选择性地吸收,不是必然地听取,也未设置听证程序。争议原因有行政补偿决定未向行政相对人送达告知、补偿决定中类别较少(如在集体土地征收过程中,对土地附着物未予补偿)、补偿决定数额与行政相对人的预期相差较大等。此外,行政机关在作出行政补偿决定时,没有履行征地补偿法定程序,也会引起争议,如行政机关选定房地产价格评估机构时未与被征收人协商,且未告知被征收人评估结果。^②因行政补偿决定引起的案件数约占统计样本的 12%。

3. 针对行政补偿数额提起的诉讼

补偿数额本是行政补偿决定和行政补偿协议的必要内容,单列出来主要是因为实践中存在仅就数额问题发生争议的情况,该类诉讼约占统计样本案例总数的 2%。如被征收人对《征用土地协议》所适用的补偿标准及补偿行为不服,认为应该按规范性文件规定标准计算后足额支付;或者被征收人对征地补偿决定所确定的标准不服,征收双方对于土地面积计算和附着物认定及补偿标准的认识不一致;^③以及征收机关在未签订补偿协议、未作出补偿决定的情况下,便发布自行认定的补偿方案公告,强制拆除征收标的,之后双方就补偿额度产生争议等。

4. 针对行政补偿款项提起的诉讼

本类争议主要是款项支付后的归属争议和分配争议,约占统计样本总数的 1%。在补偿款项的归属争议中,征收主体在征收标的权属争议不明的情况下,将其中一方作为受偿主体进行补偿,若补偿对象出现错误,则涉及补偿行为的撤销和不当得利的追回以及变更受偿对象、重新作出补偿行为的问题。在补偿款项的分配争议中,存在着较多的民事因素,且多是补偿对象之间的争议问题,即行政补偿主体

已经签订了合法的协议或者作出了正确的决定,也履行了补偿行为,而受偿主体有时存在复数,征收标的的所有者与使用者、出租者与承租者之间就同一笔补偿款项如何进行分配可能发生争议。^④

5. 针对是否应当补偿提起的诉讼

本类争议约占统计样本总数的3%。补偿应当在实体合法、程序正当、公平合理的原则下进行,不能随意化,即补偿行为的作出需要符合一定的构成要件。具体而言,首先,行政补偿需有明确的主体要件,包括征收补偿请求权人和征收补偿义务人,补偿请求权人是征收标的的权利享有者,而征收补偿义务人是国家,具体表现为征收实施机关。其次,行政补偿需符合公共利益要件,征收补偿是对适法公权力所造成的损害的救济。再次,行政补偿需有损害事实要件,补偿的前提得有损害结果的存在,即合法权益,包括直接利益和间接的可期待利益,遭受了某种不利利益。最后,行政补偿需符合因果关系要件,行政相对人的权益受损是由行政主体的合法行政行为造成的,两者之间存在引起与被引起的因果关联。^[2]行政主体实施的行政行为若不符合以上四个构成要件,行政相对人则很难获得行政补偿。

如在彭仕平诉应城市人民政府土地征收安置补偿纠纷一案中,应城市四里棚街道办事处刘杨社区的集体建设用地经湖北省人民政府批准征收,该土地属村民集体所有,被告征收该土地后,得到补偿和安置的是刘杨社区全体村民,刘杨社区居委会才是合法诉讼主体,原告彭仕平经证实不是该社区居民,不能成为补偿主体,其要求得到安置和补偿的诉求不应得到保护。^⑤此外,政策性原因也能阻却行政相对人获得补偿。在程伟诉黑龙江省大兴安岭地区漠河县人民政府行政补偿一案中,漠河县人民政府按照国务院及黑龙江省人民政府的统一要求和部署集中关闭小煤矿,该关闭行为被法院确定为政策性调整范围,不在法院受案范围之内。^⑥

6. 针对行政补偿义务主体不作为提起的诉讼

行政补偿中的不作为包括两个方面:一是行政主体及其工作人员负有积极实施行政补偿行为的职责和义务,应当履行而未履行或拖延履行补偿责任;二是基于公民、法人或其他组织的符合条件的申请,行政机关依法应该实施某种行为或履行某种法定职责,而行政机关无正当理由拒绝作为的行政违法行为。该类诉讼的主要表现为,在行政征收中,征收主体事实上不与行政相对人签订拆迁安置补偿协议、不履行作出行政补偿决定的职责、对行政相对人的合理合法的补偿请求不予理睬、不履行拆迁行政补

偿义务、不公告补偿安置方案的相关信息等。此类争议在统计样本案例中约占6%。

7. 针对其他形式行政补偿争议提起的诉讼

本类争议的产生与行政补偿争议密切相连,约占统计样本总数的6%。主要表现为:行政相对人申请房屋拆迁补偿情况的政府信息公开,要求公布拆迁补偿安置费用情况^⑦;行政相对人单独对房屋拆迁安置补偿方案(包括与此相关的上级政府的审查行为)提起诉讼,要求法院予以撤销^⑧;行政相对人不认同征地补偿调查结果,单独就征地补偿告知书提起诉讼,要求法院确认违法^⑨;还有部分行政相对人对行政征收补偿的信访回复事宜不服,要求法院撤销行政机关作出的信访回复或者责令行政机关按照信访回复办理^⑩。

除以上七种类型的案例外,还有部分案例只指出案由,未陈述事实,具体案情不明,无法作出区分,最后由法院裁定结案,如被法院裁定撤回起诉、撤回上诉、指定管辖、指定原审法院受理、撤销原判发回重审等的移民外迁安置补偿或征收行政补偿诉讼。这类案例约占统计样本总数的11%。

以上各类型诉讼案例所占比例见图3。

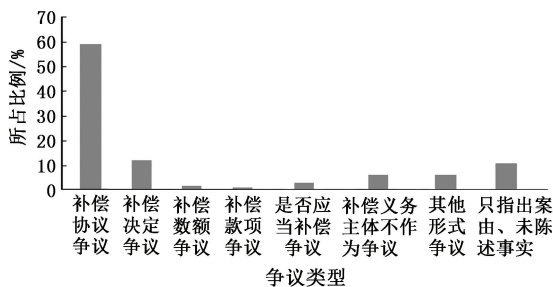


图3 行政补偿诉讼类型占比

(二) 行政补偿诉讼当事人分析

当事人发起诉讼、参与诉讼、承受诉讼的后果,是诉讼程序的重要主体,在职权主义渐弱、辩论主义渐强的诉讼模式发展过程中,当事人的诉讼作用将愈加重要。行政诉讼中当事人的状况,在一定程度上能反映行政诉讼审判实践的面貌。^[3]

1. 原告及其诉讼代理人

新《行政诉讼法》第2条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”由此可知,行政诉讼中具有原告资格的主体为相关公民、法人或者其他组织。在本文统计样本中,公民作为原告的案件占97%,法人作为原告的占1%,其他组织作为原告的占2%。新《行政诉讼法》第31条规定:“当事人、法定代理人可以委托

一至二人作为诉讼代理人。下列人员可以被委托为诉讼代理人:(一)律师、基层法律服务工作者;(二)当事人的近亲属或者工作人员;(三)当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。”统计样本数据中部分案件未介绍原告所委托的诉讼代理人的身份,究竟是原告的近亲属还是受推荐的公民,不为知晓,故认为是普通公民代理(区别于旧的行政诉讼法的规定)。在统计样本中,原告聘请代理人的案件占75%,其中委托普通公民代理的案件占59%,委托律师代理的案件占14%^⑩,委托基层法律服务工作者代理的案件占1%,委托工作人员代理的案件占1%。可见,在行政补偿争议案件中,原告大多数为公民,且主要委托普通公民为诉讼代理人,很少会选择聘请律师或者法律工作者进行案件代理,原告方所具有的法律专业能力较弱。

2. 被告及其诉讼代理人

根据新《行政诉讼法》及其司法解释的规定,行政机关与依法律、法规、规章授权的组织可以成为行政诉讼的被告。被告的级别问题通常是确定法院级别管辖的重要标准,故本项分析将被告分为政府、政府职能部门和授权组织三类。在本文统计样本中,被告为政府的案件占总数的34%,为政府职能部门的占11%,为授权组织的占4%^⑪,政府和政府职能部门为共同被告的案件占48%,考虑到补偿案件的现实特殊性,其他组织也可能作为被告,这类案件约占3%。在政府作为被告的案件类型中,被告又分为县级以上政府(含县级)和乡镇级政府(含街道办事处),其中乡镇级政府作为被告的案件占28%,县级以上政府为被告的案件占62%,县级以上政府和乡镇级政府作为共同被告的案件占10%。县级以上政府单独或者共同作为被告的案件占样本总案件数的25%。作为被告的政府职能部门主要有国土资源管理部门、住房和城乡建设部门、房产部门、移民部门等。

统计样本中,行政补偿诉讼被告委托诉讼代理人案件占74%,其中只委托律师为诉讼代理人的案件占12%,只委托行政机关工作人员为诉讼代理人的案件占26%,诉讼代理人中既有律师也有行政机关工作人员的案件占36%。据此可知,被告方的法律专业化水平较高,且委托一名法律专业人士和一名行政机关工作人员作为共同诉讼代理人是被告委托诉讼代理人的主要形式。作为诉讼代理人的行政机关工作人员主要有政府办公室办事员、副主任,法制办公室办事员、复议处长、副主任、主任,乡镇级政府的党工委书记、综治主任、党群部长、人大工

委主任、普通人员,职能部门的法制科长、法规监察科长、普通人员以及征收办的工作人员等,基本上都要求行政机关工作人员对行政补偿争议有接触或了解,熟悉群众工作,具备一定的法律知识。在本文考察的样本中,有一案件被告委托了三名诉讼代理人(两名律师和一名普通工作人员)参与诉讼,三名诉讼代理人出庭是否违反诉讼法理,值得推敲。^⑫

3. 二审当事人及其诉讼代理人

统计样本数据显示,上诉案件的上诉人中,一审原告占96%,其中,公民占92%,法人占3%,其他组织占1%;一审被告占上诉人的比例为4%,其中,政府和政府职能部门分别占3%和1%。对应来看,被上诉人中政府占30%,政府职能部门占66%,公民占4%。原审原告相对被告上诉的巨大比例,虽然不能直接衡量一审裁判的公正性,但至少说明了原告对裁判的公正性存在更多的质疑。^⑬在二审中,上诉人委托诉讼代理人的比例为37%,其中诉讼代理人为公民的案件占8%,为律师的占23%,为法律工作者的占1%,既有公民也有律师的占1%,既有行政机关工作人员也有律师的占4%。交叉分析可知,在上诉案件中,上诉人聘请律师作为诉讼代理人的比例较高,法律专业人士的参与度高。

4. 第三人

根据新《行政诉讼法》第29条第1款的规定,行政诉讼第三人是指在他人在已提起的行政诉讼中,认为同被诉的行政行为有利害关系或者同案件的处理结果有利害关系,而主动申请参加诉讼或者由法院通知参加诉讼的人。^⑭本文统计样本数据显示,在一审行政补偿诉讼中,有第三人的案件占总案件数的3%,在二审诉讼中,则占5%。行政行为不仅会对行政法律关系中行政相对人的权益产生直接影响,还可能会侵犯行政相对人之外其他人的权益。根据新《行政诉讼法》的规定,当案件的审理结果同第三人有直接利害关系时,即第三人承受了不利益时,第三人有权上诉。在本文统计数据中,行政补偿诉讼未出现第三人单独上诉案件,有两例上诉情形,均是第三人与原告或者被告一起提出上诉。典型的案例表现为,当房屋被征收时,征收标的物权属存有争议,行政机关只与其中一方签订补偿协议,当其他争议方认为补偿协议侵犯其合法权益、对行政机关提起诉讼时,签订补偿协议的行政相对人便以第三人的身份参加诉讼。^⑮

(三)行政补偿诉讼监督行政效果分析

行政诉讼的功能不仅在于保护行政相对人的合法权益、解决行政争议,还在于监督行政机关依法行

政。征收拆迁领域是利益的聚合地,行政权的强制性得到最明显的体现。司法机关对行政补偿案件的司法审查力度小,惯于裁定结案,且行政补偿诉讼的撤诉率高,原告或上诉人申请撤诉的案件全获批准,法院对于撤诉的监督可有可无。此外,统计数据显示,行政机关负责人出庭应诉率低。在一审中,行政机关负责人出庭应诉的案件仅占总数的2%,有一例为法定代表人出席^⑤,有一例为应诉负责人出席^⑥,其余为副职负责人出庭;在二审中占3%,出庭应诉的行政机关负责人均为单位副职负责人。基本上,案件均由被告的诉讼代理人出庭应诉处理。行政诉讼法规定的“不能出庭,应委托工作人员出庭”成为常态,即只有极个别案件会有行政机关负责人出庭应诉,绝大多数都由诉讼代理人出庭应诉,而且即使负责人出庭,也大多是副职负责人,“被告行政机关负责人应当出庭应诉”这一规定反成例外。虽然各地人民政府出台了行政机关负责人出庭的实施办法,并将其纳入考核体系,但连征收补偿这类关涉行政相对人切身利益的敏感案件都鲜有负责人出庭,可见其实施效果欠佳,使我们不得不考量此项规定是否真正符合诉讼规律,能否真正发挥作用。

(四)行政补偿诉讼管辖现状分析

管辖是法院内部的受案分工,分为级别管辖与地域管辖。在行政补偿诉讼中,除不动产专属管辖外,按照被告及其级别来确定管辖法院。基层人民法院原则上管辖一审行政案件,但根据新《行政诉讼法》第15条的规定,对县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的一审行政案件由中级人民法院管辖。本文统计数据中,涉及到管辖异议的案件共有25件,有5例案件是因不动产专属管辖移送其他法院,有8例案件是指定被告县级政府所在地的基层人民法院受理,另外12例案件被告为县级人民政府,均由中级人民法院指定其他地区基层人民法院管辖。

中级人民法院指定管辖的考虑因素主要有案件案情复杂、在当地影响较大,为了减少双方当事人的对立情绪,或者实行异地管辖有利于案件的依法、公正审理等。通常中级人民法院基于上述因素都会将案件指定给其他基层人民法院管辖,但也存在例外,如某省高级人民法院就房屋征收补偿决定立案管辖作出专门规定,对不服县级人民政府作出的补偿决定提起行政诉讼的案件由被告征收房屋所在地基层人民法院管辖。^⑦据本文统计数据显示,并非针对县级人民政府作出的行政行为提起的一审案件都由中级人民法院管辖,中级人民法院偏向于将案件指定基层人民法院管辖,基层人民法院管辖行政补偿诉讼

案件的比例占到65%。

(五)行政补偿诉讼举证责任分析

新《行政诉讼法》第38条确立了当事人双方在行政补偿诉讼中的举证责任分担问题,规定原告需要对行政行为造成的损害提供证明,但因被告的原因导致原告无法举证的,举证责任倒置于被告。较之传统的举证责任分配,行政补偿诉讼对于原告承担的举证责任要求更多。原告的举证责任表现在三个方面:一是原告需证明被诉行政行为的存在,二是原告需证明所受损害事实的情况,三是原告需证明损害事实与该行政行为之间的因果关系。三者需要同时具备才可能得到法院对其诉讼请求的支持。^⑧如在有关国有土地上房屋征收补偿决定的案件中,若被征收人要求增加补偿,则需就基本生活、生产经营没有保障的事实提供证据,之后,举证责任转移给被告,由行政机关就行政补偿行为的合法性和合理性进行证明。统计数据显示,原告或上诉人因举证责任问题承担败诉后果的占总案件数的45%。

(六)行政补偿诉讼结案形式分析

结案,意为终结案件的审理。结案形式有多种,包括法院对案件进行程序审查后作出裁定、进行实体审查后作出判决和双方当事人达成调解协议后法院作出调解确认,每一种形式都从不同方面具化法院的态度。在本文的裁判文书样本中,只有裁定和判决两种结案形式,且裁定结案被法院普遍使用。见表1。

表1 结案形式占比

	判决	裁定	调解
一审	22%	78%	0
二审	14%	86%	0

裁定是法院针对案件程序性事项作出的决定。^[6]根据本统计数据,一审中的裁定主要适用于驳回起诉、不予立案、不予受理、准予撤回起诉、移送管辖和指定管辖六种情形,其中驳回起诉案件占裁定结案的比例为40%,准予撤回起诉的比例为39%,不予立案的比例为4%,不予受理的比例为3%,移送管辖和指定管辖的比例分别为6%和8%。二审中的裁定主要适用于驳回上诉、维持原裁定,撤销原判决、发回重审,撤销原裁定、指定受理,准予撤回上诉四种情形,其中驳回上诉案件的比例占88%,撤销原判的比例占1%,撤销原裁定的比例占3%,准予撤回上诉的比例占8%。交叉分析可知,无论是一审驳回起诉率,还是二审驳回上诉率均占首位,也就是说司法实践中起诉者或者上诉者的诉讼请求大多不能得到法院支持。

法院就当事人实体上争点所下之判断,通常以判决方式行之。^[7]统计数据显示,在一审中,判决结案形式表现为撤销判决、驳回诉讼请求判决、给付判决、履行判决、变更判决和确认违法判决六种形式,其中撤销判决占判决结案总数的9%,驳回诉讼请求判决占63%,给付判决占13%,其余三种判决均各占5%。在二审中,判决形式仅有驳回上诉、维持原判一种,占二审结案总数的14%。可见,在行政补偿诉讼中,法院较少以判决形式结案,且主要是驳回诉讼请求判决。综合来看,法院作出的判决并未与原告的诉讼请求保持一致,基本上是判诉不一致。行政补偿诉讼判决整体上是以前述驳回诉讼请求判决为主,以给付判决和撤销判决为辅,以履行判决、变更判决和确认判决为补充。

新《行政诉讼法》第60条规定,行政补偿案件可以适用调解,后在第101条明确调解可以适用民事诉讼法的相关规定,其中包括调解的方式、程序、内容、原则和结果处理等,但本文统计样本显示,法院在行政补偿诉讼中并未使用调解方式结案。

四、完善建议

(一)扩大行政补偿诉讼的受案范围

争议的发生总是基于一定客观事实的存在,如当事人双方无法就某一问题达成一致或者达成一致意见后未较好履行。统计数据显示,行政补偿争议多由土地征收、城市房屋征收和公共政策调整等相关行为引起,而公共政策行为被法院排除在受案范围外,使行政补偿诉讼的适用空间狭小。从行政相对人权益保障的全面性和行政补偿纠纷解决的彻底性来看,行政补偿争议可诉的范围不能只限于传统意义上的征收行为,公法上的无因管理行为、公权力附随效果引起的补偿争议等亦应纳入司法救济范围。另外,行政补偿协议引起的争议中,只限于行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除补偿协议的情形可诉,对协议履行过程中出现的特殊情况保护不够。因此,行政补偿协议在履行过程中增加的补偿要求应得到重视,主要包括两种情况:一是行政主体与行政相对人签订协议后,因公益需要,行政主体单方面变更或终止行政协议,或采取其他行为间接增加行政相对人的负担。行政主体的这些行为,是出于公共利益的需要,具有合法的性质,行政相对人必须接受,且无须在合同中事先予以规定,这种行为被称为“统治者行为”。^[8]行政相对人因“统治者行为”所造成的损失应得到国家的补偿。二是不可预见情况下的补偿。在协议履行过

程中出现行政相对人不能预见的经济变动,使协议履行极为困难,虽然不是事实上不可能,但行政相对人会因此遭受灾难性的损失,基于维持行政相对人的经济利益平衡原则,行政相对人可以请求与行政主体共同承担这一损失。

(二)实现异地管辖和级别管辖的规范化

管辖是具体法院的审理分担问题,不同级别、不同地域的法院对于案件的审理可能产生不一样的法律见解,得出不一样的法律结论,对于当事人权利的保护力度也不同。在行政补偿诉讼中,级别管辖所涉及的主要是中级人民法院与基层人民法院的一审分工问题。根据新《行政诉讼法》第15条的规定,对县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件属于中级人民法院一审管辖范围,但司法实践中,并非所有针对县级人民政府作出的行政补偿决定提起诉讼的案件都由中级人民法院管辖。从行政诉讼法的立法目的和保护行政相对人合法权益出发,针对县级人民政府作出的行政补偿决定提起的行政诉讼案件应该由中级人民法院管辖,不应交由基层人民法院审理;但县级人民政府为复议机关,与原行政行为的行政机关作共同被告时,则可由基层人民法院管辖。另外行政补偿案件不同于普通的行政案件,其背后的关系复杂、利益牵涉较大,当地的基层人民法院很难作出公正审判。故而,当下最可行的办法是实行异地集中管辖,指定某一基层人民法院集中管辖其他地区的行政补偿案件,而原基层人民法院管辖的案件由中级人民法院直接管辖,即要实现行政补偿诉讼中管辖的规范化,应实行集中管辖和完善提级管辖。

(三)发挥行政诉讼调解机制的应有功效

行政诉讼对行政行为的合法性进行审查,原则上不适用调解,但在审判实践中存在大量调解现象,经法院调解后原告撤诉甚至成为一些法院办理行政案件的结案方式。^{[5]200}新《行政诉讼法》第60条规定行政补偿案件可以适用调解,这使调解在行政诉讼中合法化,但是法院仍未改变旧思维,使得调解的功效在行政补偿诉讼中大打折扣。调解强调在自愿、合法的前提下,由法院居中主持协商、调停、沟通,能够使行政补偿案件得到灵活处理,及时有效化解争议,且适用民事诉讼法的规定。通过调解的方式结案,使这类争议的实质化解具有可能性。^[9]

(四)强化正当程序原则的运用

正当程序原则要求行政机关在作出行政行为时,应当遵循合理的程序,公开行政过程中将要采纳的材料,尤其在作出对行政相对人不利的决定时,前

期要听取意见,后期要说明理由,最后要将行政决定送达行政相对人,让其知晓决定的内容以及救济的途径和方式。当行政行为的作出可能对第三人造成不利益时,同样有必要听取第三人的意见,向其陈述理由。程序的不规范将导致恣意的行政,这就需要立法的规范指导,中国目前关于行政补偿的立法尚显粗糙,最为可行的措施是立法机关修改国家赔偿法,在该法中增设行政补偿专章(或专节,至少专条),规定行政补偿的基本制度,以尽快解决目前许多公民个人和组织的合法权益因公共利益受损而得不到适当救济的问题。^[10]

(五)确立被告一体化制度

行政补偿主体通常是形式上的征收补偿义务人,无论是房屋征收部门,还是行政补偿争议裁决部门,都是以国家的名义履行行政征收补偿义务,所以实质上的行政征收补偿义务人是国家。行政相对人在诉讼中常因被告主体不适格被驳回起诉,不能获得或者迟延获得司法救济,故有必要确立被告一体化制度。在行政补偿诉讼案件中可由当地政府统一作为被告参与诉讼,再由被告委托具体部门作为代理人参与诉讼,必要时将具体部门确定为第三人。在加强对行政相对人合法权益保护的同时,这也能增强行政层级监督的效用,促进依法行政。

(六)转变行政审判模式

本文统计数据显示,公民作为原告的比例为97%,作为上诉人的比例为92%,可以说公民是行政补偿诉讼启动的绝对主力,而大多数公民法律知识薄弱,虽然有诉讼代理人,但委托法律专业人士作为诉讼代理人的比例在一审中为15%,在二审中为24%,据此可知,公民从事诉讼活动很少获得专业性的法律辅助。在行政诉讼中,法院很少主动调查取证,所有的举证活动几乎都由当事人完成,当事人需要以证据证明事实的存在状况,否则将面临败诉风险,这在最高人民法院《若干解释》和《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中也有明确体现。在行政补偿争议中,行政机关处于绝对的强势地位,行政相对人相对弱势,从保护行政相对人权益的立法旨趣着眼,宜在行政补偿诉讼中确立职权探知主义诉讼模式。行政诉讼职权探知主义诉讼模式强调:第一,法院依职权取证。法院主动调查取证的范围不仅包括程序性事项,还包括能证明行政行为违法的证据等。第二,法官行使释明权。法院要告知行政相对人如何作出正确的诉讼类型选择和诉讼请求,提醒其明确陈述的事实或证据,必要时协助行政相对人取证等。^[11]

五、结语

行政补偿救济制度直接惠及的可能仅仅是公民个人,但其最终将有益于维持社会的安定和正常的社会秩序。^[12]目前,行政补偿诉讼制度已经确立,但仍存在诸多问题,为此,我们需要进一步完善行政补偿诉讼相关制度,增强对行政补偿争议的司法审查,加大对公民合法权益的保护力度,以更好地发挥行政补偿诉讼的功能。行政补偿诉讼并不新鲜却长期不被重视,但随着社会的发展和纠纷解决机制的完善,行政补偿诉讼将成为行政相对人维护自身权利的最权威、最可靠的途径。

注释:

- ① 本文统计样本中的裁判文书生效时间是在新《行政诉讼法》实施之后,即2015年5月1日以后。最后访问“北大法宝”的时间为2016年3月15日。
- ② 参见青海省高级人民法院(2015)青行终字第70号行政裁定书。
- ③ 参见宁夏回族自治区银川市中级人民法院(2015)银行终字第36号行政判决书。
- ④ 参见江苏省高级人民法院(2015)苏行终字第00214号行政裁定书。
- ⑤ 参见湖北省云梦县人民法院(2015)鄂云梦行初字第00008号行政判决书。
- ⑥ 参见黑龙江省高级人民法院(2015)黑高立行终字第14号行政裁定书。
- ⑦ 参见浙江省绍兴市中级人民法院(2015)浙绍行终字第121号行政判决书。
- ⑧ 参见江苏省镇江市中级人民法院(2015)镇行监字第00026号行政裁定书。
- ⑨ 参见湖南省长沙市岳麓区人民法院(2015)岳行初字第00088号行政裁定书。
- ⑩ 参见陕西省西安市中级人民法院(2015)西中立行终字第00059号行政裁定书。
- ⑪ 在律师代理中,有一件是法律援助律师代理。参见吉林省敦化市人民法院(2015)敦行初字第57号行政裁定书。
- ⑫ 授权组织主要是指开发区管委会和征收管理办公室。
- ⑬ 参见山东省青岛市市北区人民法院(2015)北行初字第80号行政裁定书。
- ⑭ 参见山东省莘县人民法院(2015)莘行初字第7号行政判决书。
- ⑮ 参见山东省莘县人民法院(2015)莘行初字第7号行政判决书。
- ⑯ 参见浙江省温岭市人民法院(2015)台温行初字第52号行政裁定书。在该案件中,被告环境保护局之应诉负责人与其委托代理人共同出庭参加诉讼活动。
- ⑰ 参见江苏省南京市中级人民法院(2015)宁行辖终字第10号行政裁定书。

⑱ 原告若不能证明行政行为的存在,将会被法院裁定不予受理。参见天津市第一中级人民法院(2015)一中行终字第 0114 号行政裁定书。原告若不能提供证据证明所受损失,将会被法院裁定驳回诉讼请求。参见山东省莘县人民法院(2015)莘行初字第 7 号行政判决书。

参考文献:

[1] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社,2011:622.
[2] 刘文义. 行政补偿理论与实务[M]. 北京:中国法制出版社,2013:176-179.
[3] 黄启辉. 行政诉讼一审审判状况调查报告——基于对 40 家法院 2767 份裁判文书的统计分析[J]. 清华法学, 2013(4):77.
[4] 朱春华. 行政诉讼二审审判状况调查报告[M]//林莉红. 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. 北京:北京大学出版社,2014:149.
[5] 林莉红. 行政诉讼法[M]. 武汉:武汉大学出版社,2015.

[6] 林莉红. 行政诉讼法[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2009:224.
[7] 李惠宗. 行政法要义[M]. 台北:元照出版公司, 2012:597.
[8] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1988:200.
[9] 江必新,邵长茂. 新行政诉讼法修改条文理解与适用[M]. 北京:中国法制出版社,2014:228.
[10] 姜明安. 行政补偿制度研究[J]. 法学杂志, 2001(5):17.
[11] 黄启辉. 行政救济构造研究——以司法权与行政权之关系为路径[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2012: 148-150.
[12] 薛刚凌. 行政补偿理论与实践研究[M]. 北京:中国法制出版社,2011:251.

责任编辑:袁付娜

The Empirical Study of Administrative Compensation Litigation:
According to a Sample of 325 Pieces of Judicial Documents

LI Huai

(School of Law, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract: The new administrative litigation law takes administrative compensation dispute into the scope of accepting cases definitely, and gives it actionability in the litigation law firstly. According to the survey, there are many problems in the administrative compensation litigation. For instance, the scope of accepting cases is limited, the jurisdiction is lack of specification, the trial method is conservative, plaintiff's claims can't get the support frequently, and the supervision on administration has little effect. Therefore, it is necessary to expand the scope of accepting cases and normalize the jurisdiction gradually. At the same time, we should give full play to the role of mediation, and strengthen the use of the principle of due process. Also, we should establish the integration mechanism and change the administrative trial mode.

Key words: administrative compensation; administrative compensation dispute; administrative compensation litigation; the scope of accepting cases; trial mode