

立案登记制改革与行政 纠纷解决司法化^{*}

孟天广 李 熠

【摘 要】行政纠纷解决司法化是法治国家的重要标志。2015 年 5 月实施的立案登记制改革提供了一场政策实验，通过赋予立案程序相对独立、规范的制度空间，为提升行政纠纷解决司法化水平提供了可能。本文基于大数据与自然实验结合的研究设计，运用时间断点回归对 2014 年至 2016 年间 33 个月的一审行政裁判文书大数据就改革效果进行分析发现：实施立案登记制显著提升了行政诉讼率，对罚款和处罚、土地和财产等司法成本更高的纠纷领域与法治发展相对滞后的东北、中部和西部的行政纠纷进入司法程序进行了针对性调适，制度赋权、司法动员和内部监督机制在其中发挥了关键作用。

【关 键 词】行政诉讼 立案登记制 政策实验

【作者简介】孟天广，政治学博士，清华大学社会科学学院院长聘副教授、博士生导师；李熠，政治学博士，清华大学数据治理研究中心项目研究员。

【中图分类号】D925.3 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125 (2022) 04-0062-17

一、背景与问题

日常化的行政纠纷是过去百余年现代化进程尤其是过去半个多世纪以来

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“基于大数据的智能化社会治理监测、评估与应对策略研究”（18ZDA110）的阶段性成果。

行政权扩张和福利制度发展的伴生物之一。这些变革对强化国家渗透和掠夺能力、模糊行政责任制、固化和加剧经济社会不平等，以及动员与传播权利意识和法律意识具有潜在助推作用，引致了行政纠纷类型增加和规模扩大，激发了与之相关的公共冲突和社会矛盾加剧的可能。据此，因袭以平等、限权等为核心理念的法治传统，司法化成为合理解决行政纠纷的重要策略。^①在广义上，行政纠纷解决司法化意味着法律制度和司法机构针对性的分化、扩张和渗透，以形成稳定的法律秩序。^②对公民、法人等社会成员而言，这意味着能通过以国家正式法律规范为依据的多元制度和组织，解决与政府及其组成机构之间的纠纷。对于相应制度和组织做出区分的“纠纷金字塔”“纠纷树”“法律森林”等模型，^③虽采用相异的分类和描述方法，但对作为正式机制的诉讼裁判在纠纷解决中的关键角色形成了鲜明共识。这一共识也构成了对行政纠纷解决司法化的狭义理解，即聚焦于社会成员通过向法院提起诉讼解决行政纠纷的正式制度安排及其相应的政治过程。^④作为守护社会公平正义“最后一道防线”的法院通过开展司法审查和裁判来保障社会权益、约束行政权力，这被视为当代国家治理效能和法治水平的重要体现。

自20世纪末，中国将推动和深化法治建设作为改革议程的重要内容之一，旨在通过建立和完善行政诉讼制度为社会成员解决行政纠纷提供司法化渠道。对于法治传统相对薄弱且急速社会变迁诱发行政纠纷持续高涨的中国，行政诉讼能否有效嵌入政治过程既引发担忧又值得期待。运用问卷、文书和统计公报等经验数据，基于社会成员诉讼经历汇总而成的诉讼规模，成

① 朱涛曾对“纠纷解决”的内涵做出狭义和广义区分：狭义内涵侧重结果，指纠纷得到了平息；广义内涵则包含处理、对待纠纷的方式，或者体现为梅丽（Sally Engle Merry）所称的“纠纷管理”（dispute management）。本文所分析的行政纠纷解决是从“纠纷解决”的广义内涵出发的。参见朱涛：《纠纷格式化：立案过程中的纠纷转化研究》，《社会学研究》2015年第6期，第3页。

② 参见 Lars Chr. Blichner and Anders Molander, Mapping Juridification, *European Law Journal*, Vol. 14 (1), 2008, pp. 36 - 54。

③ 参见 William L. F. Felstiner, Richard L. Abel and Austin Sarat, The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming..., *Law & Society Review*, Vol. 15 (3/4), 1980 - 1981, pp. 631 - 654; Catherine R. Albiston, Lauren B. Edelman and Joy Milligan, The Dispute Tree and Legal Forest, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 10 (1), 2014, pp. 105 - 131。

④ 参见 Ran Hirschl, The Judicialization of Politics, in Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen and Gregory A. Caldeira, eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics*, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 119 - 141。

为测量行政纠纷解决司法化水平的主要工具。围绕日益明显的空间和群体差异,多数研究基于国家社会关系视角探讨了经济增长、城镇化、信息化、全球化、法律职业、社会网络、政治关联、政府规模,以及政府能力等因素对行政纠纷解决司法化水平的影响。^①也有部分研究基于案例分析,透过差异化的地方状况,提炼出存在于部分地区或纠纷领域中相似的司法权力运行逻辑,认为法院会出于对司法成本的理性计算而将实质审查前置立案过程,立案审查制畸形化所带来的选择性司法对社会成员通过司法途径解决行政纠纷构成了直接限制。^②

2015年5月1日,全国同步实施的以适当分割形式审查和实质审查,规范立案前的审查范围和审查程序,进而便利和保障社会成员诉讼权利的立案登记制提供了突破上述限制的变革机遇。不过,关于这一变革对行政纠纷解决司法化水平产生何种影响,已有研究做出了产生积极影响和存在缺陷不足的相异判断。总体而言,立案登记制改革实施以来,鲜有研究对其与行政纠纷解决司法化水平间的内在联系提供全面、清晰的经验分析和理论阐释。

2013年以来,最高人民法院推动建立裁判文书网这一全国性裁判文书在线公开平台,为开展经验观察和因果推论提供了极大便利。由此,本文基于2014年至2016年共29.7万份行政诉讼一审裁判文书的大数据,形成地市级行政诉讼率(每万人一审案件量),对行政纠纷解决司法化水平进行量化研究。通过时间断点回归(Regression Discontinuity in Time, RDiT)对改革效果进行检验,进一步印证立案登记制对行政诉讼率的整体规模和内在结

① 参见程金华:《中国行政纠纷解决的制度选择——以公民需求为视角》,《中国社会科学》2009年第6期,第144~160页;孟天广、李熠:《司法体制改革背景下行政诉讼制度的政治经济分析——基于司法大数据的分析》,《南京社会科学》2021年第8期,第64~75页;肖阳、范晓光、雷鸣:《权力作用下中国城市居民的纠纷卷入与应对》,《社会》2014年第1期,第104~119页;张华、吴月:《分化的精英:纠纷解决中的下海官员和参政商人》,《社会学研究》2019年第3期,第194~218页;Yuen Yuen Ang and Nan Jia, Perverse Complementarity: Political Connections and the Use of Courts among Private Firms in China, *The Journal of Politics*, Vol. 76 (2), 2014, pp. 318 - 332; Meng U. leong, 'Know Who' May Be Better than 'Know How': Political Connections and Reactions in Administrative Disputes in China, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 4 (3), 2019, pp. 233 - 251; Ethan Michelson, Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China, *American Sociological Review*, Vol. 72 (3), 2007, pp. 459 - 485。

② 参见应星、徐胤:《“立案政治学”与行政诉讼率的徘徊——华北两市基层法院的对比研究》,《政法论坛》2009年第6期,第111~121页。

构的深刻影响，表现为行政诉讼率普遍显著增长，传统被认为司法成本相对较高的领域，以及司法能力和司法意识发展相对滞后的中西部地区的增长尤为明显。本文认为，这一重大制度调整通过赋权、动员、监督机制，在事实上形成了对社会成员诉权的保护，进而作用于行政纠纷司法化水平的提升。综合而言，本文一方面基于立案登记制改革的实施成效，为提升行政纠纷解决司法化水平提供经验证据和理论支撑，丰富和发展中国法治的理论成果；另一方面则通过运用大数据与自然实验相结合的研究方法，对应用司法大数据研究提供方法论层面的创新，推动实验方法的现实应用。

二、文献回顾

（一）作为行政纠纷司法化解决起点的立案制度：概念与类型

中外政治实践表明，具体规定当事人诉求转化为诉讼案件必要条件和流程的立案制度，通过审查、分流和服务等机制在社会成员通过起诉解决与政府间纠纷的过程中发挥着关键作用，将纠纷“过滤—包装”为可供司法裁判的案件，^① 扮演着与政治系统“输入—输出”模型中作为“守门员”的结构机制相类似的角色。^② 立案程序以法院收到社会成员的口头诉求或诉讼文书为起点，主要由司法机关对其法定要素的完整性进行形式审查，以及对其反映的起诉行为和纠纷事实等诉讼要件进行实质审查两部分组成，以案号的分配为该程序完结的标志。

比较司法制度研究根据法院在分配案号前实施审查内容的组合方式不同和实质审查的强弱与范围差异，将立案制度归纳为当事人自由、诉状、诉案、可审案和法院自由五种典型模式，后四种在当代司法实践中皆有迹可循。诉状模式也称登记簿制，意为法院收取诉状后由书记员进行形式审查，审查通过后即分配案号完成立案，再由主审法官进行实质审查的模式。而诉案模式在立案阶段还要依照明确标准对诉讼请求、事实、理由等内容开展有限的实质审查，审查通过方可分配案号。较之诉案和诉状模式鲜明的诉权主义色彩，可审案和法院自由模式则赋予了法院极强的职权主义色彩，分别要求法院结合法律法规、自身审判能力和纠纷性质对案件的可诉性进行判断，

① 参见朱涛：《纠纷格式化：立案过程中的纠纷转化研究》，《社会学研究》2015年第6期，第1~25页。

② 参见〔美〕伊斯顿：《政治生活的系统分析》（第2版），王浦劬等译，华夏出版社1998年版，第101~106页。

或不依据明确法律标准而依靠自由裁量和外部支配。^① 职权主义色彩的强化为法官和法院围绕审案需要实施自由裁量提供了便利空间,往往更可能阻碍而非帮助社会成员通过诉讼解决纠纷,潜藏着默顿认为的削弱系统调试的“负功能”后果。^② 比较而言,为社会成员诉权提供相对更优保障的诉状模式与当代国家社会关系转型和权利观念发展需求最为契合,成为立案制度的理想形态。

中国政治话语体系围绕行政诉讼的立案模式建构了更简明的二元分野,即审查制与登记制。登记制作为2014年新生的立案模式,结合了诉状和诉案模式的基本形态,为社会成员通过向法院起诉解决行政纠纷提供了统一、规范的制度基础和便利途径,将实质审查的主体部分移至立案后进行,强调形式审查在案号分配中的主导作用。在此前的审查制时代,最高人民法院虽然实施了立审分立的制度改革,但由于未能从根本上改变立案制度,立审分立最终在部分地区和行政纠纷领域的应用中走向形式主义。

(二) 审查制畸形化的立案难题

1989年4月通过的《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)在中国社会普遍确立了“人民法院接到起诉状,经审查应当在七日内立案或者作出裁定不予受理”的行政诉讼立案制度。然而,与民事、经济等业务庭状况相似,由行政庭法官负责立案、审判等几乎所有行政诉讼流程的制度也引发了诸多的责难。业界和社会认为业务庭享有的过于集中的权力提供了司法腐败的“温床”。为此,最高人民法院实施立审分立改革,将告诉申诉审判庭拆分为立案庭和审判监督庭,立案庭专门负责当事人诉状接收和诉状审查,行使对诉状的第一阶段审查,将不符合起诉形式条件的案件排除在司法程序外,对符合条件的案件在登记后进行庭室分流,由案件承办法官专注对案件进行实质审查。至此,行政诉讼立案审查制的制度形态正式确立。

不过,形式上确立立案庭专享立案权的模式在现实中遭遇了立案庭与业务庭围绕立案标准和范围的争议和矛盾,尤其在牵扯地方政府部门的行政诉讼领域。因而,部分地区实质上形成了行政庭负责立案的立审分立的形式主

① 参见许尚豪、欧元捷:《有诉必案——立案模式及立案登记制构建研究》,《山东社会科学》2015年第7期,第67~73页。

② 参见[美]默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰等译,译林出版社2008年版,第129~132页。

义，以便于行政庭选择性地将复杂、敏感纠纷排除在立案程序之外，其中最为典型的是与群体性事件、土地征收和房屋补偿、集体利益分配和限制人身自由相关的纠纷。而后，也有部分省、市通过发文这一更为直接的形式对辖区内法院的立案行为进行约束，并以此向社会宣告通过司法途径处理相关纠纷是“死胡同”。立案标准的地方化和碎片化现象日益严重。这一逻辑在立案数量长期较多和长期较少的两家法院身上都得到了充分的验证，并被称为“立案政治学”。^①

同时，法院也积极将不触及经济增长、社会稳定等地方政府核心利益的案件如工伤认定、医疗卫生纠纷纳入司法程序。^②究其原因，政府部门往往因为对法人组织行使仲裁权或监督权而被“拉下水”，^③但并不需要政府承担赔偿责任。这两种现象的共存，实际上是地方法院在最高人民法院和地方党政部门两种绩效考核压力之间策略性地发挥作用，^④最终导致行政案件所涉及纠纷领域的结构性差异和地区性差异日益拉大。另外，调解能提高司法效率、减少当事人对结果不满的印象触发了决策者的历史记忆，个别法院先行实施以调解方式解决行政纠纷并获得认可。调解逻辑的强化对于立案过程的影响不仅体现在法官于立案阶段先行启动协调机制，实现双方和解进而将案件排除在正式司法程序外，更有甚者是法官在当事人向法院起诉之前主动进入现场的“以街头为法庭”，^⑤通过与当事人对话为其提供法律援助、化解冲突纠纷。

总体而言，以制度化的方式将具体领域的纠纷排除在司法程序外，又以偏重调解的方式阻碍案件获得正式立案机会，使原为防止滥诉和避免因法律规范空白无法裁决的尴尬现象而设立的立案审查制逐渐畸形化，不可避免地造成社会对法院的“不信任循环”，阻碍法治发展。^⑥而且，对国家来说，

① 参见应星、徐胤：《“立案政治学”与行政诉讼率的徘徊——华北两市基层法院的对比研究》，《政法论坛》2009年第6期，第111~121页。

② 参见常晓云：《中国行政起诉制度研究》，中国社会科学出版社2018年版，第43~45页。

③ 参见 Benjamin L. Liebman, Margaret E. Roberts and Rachel E. Stern et al., Mass Digitization of Chinese Court Decisions: How to Use Texts as Data in the Field of Chinese Law, *Journal of Law and Courts*, Vol. 8 (2), 2020, pp. 177-201.

④ 参见于晓虹：《策略性服从：我国法院如何推进行政诉讼》，《清华法学》2014年第4期，第103~124页。

⑤ 参见 Yang Su and Xin He, Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China, *Law & Society Review*, Vol. 44 (1), 2010, pp. 157-184.

⑥ 参见 Benjamin L. Liebman, Legal Reform: China's Law-Stability Paradox, *Daedalus*, Vol. 143 (2), 2014, pp. 96-109.

行政诉讼立案制度的日益孱弱也使其必须付出更高的成本获取社会信息。因此,立案制度的重塑也被提上日程。

(三) 立案登记制的改革历程与制度意涵

在2013年前后,实施20余年的《行政诉讼法》迎来了修改窗口期,立案制度改革被列入修订议程。与2007年学界和业界围绕民事诉讼立案登记制和审查制的优劣和抉择各执一词不同,行政诉讼立案登记制的改革导向在决策层得到了明确响应,^①学界也结合登记制的制度理念在法律修改的倡议文本中提出了具体表达。^②

借此契机,上海、北京等地先后于2013年底和2014年初探索和试行相关机制改革。半年后,最高人民法院在全国范围内启动整治“六难三案”问题行动,开展对逾越法律规定的地方化政策的梳理和清理。2014年10月,党的十八届四中全会正式确立变审查制为登记制的改革方向。2014年11月,规定行政诉讼立案登记基本规则的《行政诉讼法(修正案)》获得通过,行政诉讼审查立案的制度原则被打破。^③

2014年至2015年上半年,最高人民法院在辽宁、江苏、广东、四川等具有不同经济社会条件的地区,依托沈阳和平区法院、南通海安县法院、深圳前海合作区法院、成都郫县法院等基层法院开展试验。当地出具的相关报告显示:试点后案件数量呈快速增长的趋势。基于自主探索和试点经验,中央全面深化改革领导小组和最高人民法院审判委员会先后出台改革意见和具体规定,^④宣告立案登记制于2015年5月1日起在全国各级法院统一实施。这一节点与新修订《行政诉讼法》施行时间同步,也为推动相关改革在行政诉讼领域的具体落实提供了保障。

审查制向登记制转变的核心是从“当场接收诉状并在7日内审查立案”转向“实施当场登记立案”,要求立案庭“对于符合法律规定的起诉、自诉和申请,一律接受诉状,当场登记立案”。按照登记制规定的立案流

① 参见江必新:《完善行政诉讼制度的若干思考》,《中国法学》2013年第1期,第10页。

② 参见何海波:《理想的〈行政诉讼法〉——〈中华人民共和国行政诉讼法〉学者建议稿》,《行政法学研究》2014年第2期,第9~39页。

③ 参见姜明安:《论新〈行政诉讼法〉的若干制度创新》,《行政法学研究》2015年第4期,第12~14页。

④ 参见《最高人民法院关于印发〈关于人民法院推行立案登记制改革的意见〉的通知》(法发〔2015〕6号),《中华人民共和国最高人民法院公报》2015年第9期,第12~24页;《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》(法释〔2015〕8号),《中华人民共和国最高人民法院公报》2015年第8期,第3~5页。

程，立案庭一律收取行政相对人递交的起诉状。在对不得起诉的情形进行依法排除后，立案庭应对经审查符合条件且材料齐全的起诉当场立案、分配案号，如果符合条件但材料存在缺失需要修改补正，则需立案庭一次性书面告知补正内容及时限。若条件存疑，应由立案庭先行接收并出具凭证，在7日内作出立案或不予立案的裁定，7日内仍无法作出判断的则先行立案并分配案号。

对于这一关键转变，经验研究从全国总体状况和地方法院的个案观察中说明立案登记制改革的实施对提升行政纠纷解决司法化水平产生了积极影响。^①也有一些分析将中国语境下的登记制与比较意义上的诉状模式或称之为其所期望的登记制的理想形态进行对比，强调登记制杂糅了形式审查和实质审查要素而具有极大局限性，提出立案登记制的缺陷和不足，甚至发出对登记制可能退回审查制的担忧。^②这一情形提示我们，立案登记制改革与行政纠纷解决司法化之间的关系并不明确，缺乏基于科学方法开展有效的因果识别的经验证据。因此，本文运用时间断点回归模型，基于大数据与实验研究相结合的方法回答这一问题，力求揭示改革在不同纠纷领域和地区的作用差异，为弥合既有认知差异提供参考。

三、研究设计

（一）政策实验与模型

本研究通过时间断点回归来分析立案登记制改革对于行政纠纷解决司法化水平的影响。时间断点回归依托断点回归的基本原理。断点回归诞生于坎贝尔等人早前围绕获得奖学金对学业规划影响的研究，考试分数决定了能否获得奖学金，作为连续变量的分数恰好提供了干预效应。^③在追求以随机分组实验的“金标”开展因果识别的实证科学革命驱动之下，研究者重拾断

① 参见何海波：《一次修法能有多少进步——2014年〈中华人民共和国行政诉讼法〉修改回顾》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2018年第3期，第26~43页；王亚新：《立案登记制改革：成效、问题及对策——基于对三地法院调研的思考》，《法治研究》2017年第5期，第57~66页。

② 参见石春雷：《立案登记制改革：理论基础、运行困境与路径优化》，《重庆大学学报》（社会科学版）2018年第5期，第125~138页；施立栋：《得形忘意：行政诉讼立案登记制之省思》，《浙江学刊》2021年第3期，第87~96页。

③ 参见 Donald L. Thistlethwaite and Donald T. Campbell, Regression-Discontinuity Analysis: An Alternative to the Ex Post Facto Experiment, *The Journal of Educational Psychology*, Vol. 51 (6), 1960, pp. 309-317。

点回归设计并将其发扬光大,认为外部冲击使个体变量存在是否受到干预的临界点,该冲击使个体在临界点两侧接受干预的程度存在明显差异,临界点附近就构成了自然实验的空间,较之其他多个因果识别方法具有更为显著的优势。^① 现今,外部冲击拓展到更宽阔的时空视野中,比如地理地形边界、单一时点政策的影响。时间断点回归将同一时点实施的公共政策视为自然实验,将全部样本按政策实施前后区分为不受改革影响的控制组和受改革影响的实验组。以此来看,2015年5月起全国范围实施立案登记制的改革符合时间断点回归的基本要求,即以2015年5月为断点,将2015年5月及其后的所有样本作为实验组,而以2015年5月前的所有样本为控制组,通过实验组与控制组比较改革前后的变化就能发现立案登记制改革对行政纠纷解决司法化水平的影响。

在具体操作中,为了适应行政诉讼异地管辖改革持续推进、行政案件管辖关系超出中级人民法院辖区现象日益增多的需要,本文使用管辖区的概念代替常用的地市作为新的分析单位。统计发现,跨地市级行政区域的司法管辖区涉及福建、黑龙江、山西、江西、陕西、河南、甘肃、云南、广西共9个省级行政区域的74个地市级行政单位,他们组成了28个管辖区,其余则与地市区划对应。另外,为了更为精确地估计登记制改革的政策效果,本文基于既有研究选取经济增长、城镇化、信息化、全球化、法律职业、政府规模等地区政治、经济和社会变量为协变量。

(二) 数据与变量

本研究借助裁判文书大数据,对实验组和控制组行政纠纷解决司法化的水平进行量化比较分析。

裁判文书是覆盖诉讼主体、案由、时间、空间等多维信息的复合性载体,为深入分析行政诉讼提供了数据维度不同于调查数据、统计数据和访谈数据的实证资料。中国裁判文书网为分析裁判文书提供了便捷渠道,2013年7月开通以来,中国裁判文书网的文书数据资源规模快速扩大,逐步实现了全国法院、案件类型和办案法官的全覆盖。截至2022年3月,公开裁判文书超过1.3亿份,行政文书超过306万份,其中一审行政文书超过110万份。所有文书资料具有公共性、公开性和共享性,向全社会免费开放。

本研究以管辖区的行政诉讼率为因变量,即管辖区每月一审行政诉讼立

① 参见刘生龙:《社会科学研究中的断点回归设计:最新代表性研究及其展望》,《公共管理评论》2021年第2期,第140~159页。

案数量除以人口（万人）的结果，作为行政纠纷解决司法化水平的代理变量。较之诉讼量，诉讼率被认为是更加科学反映诉讼规模的指标，即单位人口提起案件的数量。除各管辖区行政诉讼率的总体水平外，为了探索更加微观的分布差异，本文也将不同纠纷领域的诉讼率作为因变量分别进行分析。在行政纠纷所涉领域方面，本文基于既有研究运用自动文本分析所得主题模型生成的分类，^① 并在其提出的劳动和福利、罚款和处罚、土地和财产、登记和许可以及综合行政程序五个分类外增加行政不作为和不履职，以适应行政纠纷类型的变化。较之纯粹依照行为进行分类，本方法一方面符合政治学描绘的国家社会关系，与政治学关心的中国改革进程和政治社会变迁更契合；^② 另一方面与扩张行政案件受案范围的改革相契合。^③ 与计算总体行政诉讼率不同的是，具体纠纷领域的行政诉讼率以千人为单位。

进而，本研究选取 2015 年 5 月及其前后各 16 个月即 2014 年 1 月至 2016 年 9 月期间各月总体行政诉讼率和各类纠纷行政诉讼率作为时间断点回归分析的数据。需要注意的是，围绕立案登记制改革的既有探讨密集关注了“滥诉”行为和与之潜在相关的法院判决驳回起诉快速增加的现象。故而，本文也基于对裁判结果的分析区分了全量和剔除判决驳回起诉后两组行政诉讼率数据作为因变量进行分析。在协变量方面，以各管辖区的人均 GDP、城镇化率、互联网渗透率、FDI 占 GDP 比重、财政开支占 GDP 比重、党政机关在职人员占就业人口比重作为经济增长、城镇化、信息化、全球化、政府规模的代理变量；以行政案件原告代理率，即各管辖区每月行政一审立案中原告有律师作为诉讼代理人的比例作为测量地市法律职业发展的代理变量。另外，已有研究表明，2013 年起在全国范围启动的行政诉讼相对

① 参见 Benjamin L. Liebman, Margaret E. Roberts and Rachel E. Stern et al., Mass Digitization of Chinese Court Decisions: How to Use Text as Data in the Field of Chinese Law, *Journal of Law and Courts*, Vol. 8 (2), 2020, pp. 177 - 201。

② 大量既有研究探讨了土地、社会福利和信息公开等行政程序领域的国家社会纠纷，也有研究基于个案地区全景展现了纠纷类型，较为全面地展现了上述纠纷类型的现实景象。参见 Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*, New York: Cambridge University Press, 2012, pp. 33 - 44。

③ 2015 年 5 月 1 日起实施的《行政诉讼法》明确列举了 4 项新的可诉行政行为，扩充了 6 项原有列举的可诉行政行为，增加了兜底条款，明确回应了现实生活中持续增长的社会保障、行政处罚和强制、土地征收和安置、登记确权和侵犯财产权等纠纷。参见姜明安：《论新〈行政诉讼法〉的若干制度创新》，《行政法学研究》2015 年第 4 期，第 12 ~ 21 页。

集中管辖改革试点也使得试点地区的行政诉讼规模增长显著高于本地其他地区。^①因而,本研究根据各分析单位在相应时段内是否实施试点形成管辖改革的虚拟变量,并将其作为协变量之一。

(三) 分析方法与因果识别策略

本文使用文本分析方法。由于裁判文书往往内含长文本、多主体,本文首先从每个立案年度的裁判文书中抽取1250份作为训练集进行背靠背编码,在已有基础上扩展关键词和语句列表,形成标注纠纷领域的编码词典。其次,利用正则表达式从裁判文书中提取与行政部门名称、案由、立案时间等相关的语句,继而开展编码,为每份裁判文书标记唯一对应的立案年度和月度、行政区域,以及至少一类纠纷领域。

在应用时间断点回归分析的过程中,本文首先在加入协变量的前提下,使用最优带宽和默认的三角核进行精确断点回归。若局部沃尔德估计值(local wald estimate)为正而且显著性满足要求,则代表登记制改革显著提高了行政诉讼率;若为负而且显著性满足要求,则代表登记制改革显著降低了行政诉讼率。另外,时间断点回归设计还可能面对人为干预的挑战,因而已有研究应用甜甜圈检验的方法检验断点机制是否因为人为操纵而不存在。按照《行政诉讼法》对6个月起诉时效的规定,本文依次通过剔除改革当月及其前后各1、2、3、4、5、6个月进行分析检验。

四、研究发现

(一) 基于时间断点回归的因果机制检验

基于总体样本展示了基准回归模型的分析结果(见表1)。其中,模型(1)使用最优带宽进行断点回归,发现局部沃尔德估计值为0.081,且在99%的水平上显著。在模型(2)加入协变量后,局部沃尔德估计值升至0.084,显著性维持在99%的水平,这意味着立案登记制改革显著作用于行政诉讼率的提升。

模型(3)、模型(4)分别采用了与模型(1)、模型(2)同样的分析方法,不同的是该模型以剔除驳回起诉判决结果后的数据作为因变量。在加入协变量前后,局部沃尔德估计值分别为0.082和0.086,且仍旧在99%的水平上显著。这说明进入实质性审理阶段的案件数量有更为明显地上升。由

^① 参见最高人民法院行政审判庭编著:《行政诉讼跨区划管辖改革实践与探索》,人民法院出版社2018年版,第45~176页。

此，既有研究担心的立案登记制改革可能带来的滥诉风险在现实中并不明显。总体而言，在既有经济社会条件作用机制和同样具有典型意义的改革共同存在的情况下，立案登记制的实施依旧能够独立地对行政诉讼率的增长发挥正向作用。

表 1 断点回归基准模型

模型	全量数据		剔除驳回起诉判决数据	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Lwald	0.081 *** (0.011)	0.084 *** (0.011)	0.082 *** (0.011)	0.086 *** (0.011)
协变量		√		√

注：括号内数值为标准误；* 为 $p < 0.1$ ，** 为 $p < 0.05$ ，*** 为 $p < 0.01$ 。下同。

（二）不同区域和行政纠纷领域的作用差异

已有研究发现和探讨了东部地区的行政诉讼率远远高于中、西部地区的现实状况。对不同地理区域的改革效果进行观察可以发现，登记制改革的正向作用在东北地区最为明显，对中部和西部地区的干预效应依次降低。这一变化意味着，立案登记制的实施在此前行政诉讼制度发展相对滞后的地区发挥了更强的增长效用（见表 2）。

表 2 不同区域的断点回归结果比较

	总体	东北	中部	西部	北部沿海	东南沿海
Lwald	0.084 *** (0.011)	0.198 *** (0.026)	0.081 *** (0.017)	0.053 *** (0.017)	0.092 *** (0.037)	0.025 (0.025)
协变量	√	√	√	√	√	√

在具体纠纷领域，涉及劳动和福利纠纷的行政诉讼率的局部沃尔德值为 0.035，且影响作用并不显著，这与计划生育案件数量的快速减少，以及此前大多数地区法院对涉及劳动、医疗纠纷的案件立案的积极性较高有关。

涉及罚款和处罚、土地和财产纠纷的诉讼率显著增长。涉及罚款和处罚纠纷行政诉讼率的显著增长主要涉及两个原因：一是对企业、社会组织等涉及市场商业、城建、环保、安全生产、消防和税收等事项的监管、执法和处罚压力有所强化，而且较此前被处罚对象选择私下协商、游说等方式应对处罚有所不同，登记制的实施为相关主体提供了更为法治化的解决途径，如农

民专业合作社等经济组织控制着不可被轻易剥夺的资产，有更强的动力通过诉讼解决纠纷；二是自然人通过诉讼解决涉及限制人身自由处罚的纠纷，此前被部分地区排除在行政诉讼之外。土地和财产纠纷案件数量的显著增加也回应了快速城市化发展的经济社会现实。

其他领域的正向关系显示了社会成员法律意识、权利意识进一步发展，对涉及信息公开、行政协议、行政合同、行政不作为和不履职等领域的纠纷更加积极地提起诉讼。从另一个角度也可被解读为司法机构作为维护公平正义的国家机关对公民权利实施了更积极的保护（见表 3）。

表 3 不同纠纷类型的断点回归结果比较

	劳动和福利	罚款和处罚	土地和财产	登记和许可	综合行政程序	行政不作为和不履职
Lwald	0.035 (0.043)	0.087* (0.049)	0.073** (0.038)	0.055 (0.060)	0.043 (0.049)	0.075 (0.050)
协变量	√	√	√	√	√	√

（三）样本选择的敏感性检验

表 4 和表 5 分别对全量和区域样本及不同纠纷类型样本的断点回归结果进行 6 组甜甜圈检验，依次在改革当月及前后各 1、2、3、4、5、6 个月的样本中剔除了全量样本的 5% 以检验即便存在人为操纵的可能时，断点影响机制的稳健程度。

对样本总体进行检验可以发现，剔除 30% 的样本后依旧保持在 99% 水平上的显著，局部沃尔德估计值保持相对稳定。在对各地区的具体考察中，东北地区和西部地区行政诉讼率在大多数检验阶段呈现显著正向相关，体现了在改革之后两地行政诉讼率持续快速增长的趋势。相较而言，中部和北部沿海地区行政诉讼率的变化在接近断点的时段更为显著（见表 4）。其中，不同月份剔除样本得到的局部沃尔德估计值增减变化与法院立案的季度和年度周期密切相关。所谓季度和年度周期，是指受考核指标体系影响，为了保证结案进度将结案率维持在较高水平，法院在季度之交和自然年底往往采取策略性手段延缓立案或不予立案，每年 1 月往往成为立案数量最多的月份，其次是 4 月、7 月和 10 月，2 月、3 月和 11 月、12 月则分别因为时值新年和地方两会以及临近年底而立案数量较少。

从不同纠纷类型来看，涉及罚款和处罚、土地和财产、登记和许可、行政不作为和不履职纠纷的行政诉讼率通过了敏感性检验，在剔除 5% 至 30% 样本的绝大多数阶段局部沃尔德估计值显著为正，进一步确认立案登记制改

革尤其对行政处罚、行政许可、信息公开、拆迁安置等敏感、复杂纠纷领域纳入司法途径解决的积极作用。在剔除更长时段样本后，各类纠纷行政诉讼率的局部沃尔德估计值和显著水平保持了相对稳定（见表5）。

表4 不同区域断点回归结果的甜甜圈检验

	总体	东北	中部	西部	北部沿海	东南沿海
剔除改革当月及前后1个月5%的全量样本	0.122 *** (0.031)	0.160 *** (0.046)	0.137 *** (0.037)	0.028 (0.018)	0.107 ** (0.054)	0.028 (0.040)
剔除改革当月及前后2个月10%的全量样本	0.137 *** (0.031)	—	0.043 (0.065)	0.039 (0.024)	0.112 (0.103)	0.037 (0.036)
剔除改革当月及前后3个月15%的全量样本	—	0.155 *** (0.057)	0.094 ** (0.046)	0.069 * (0.039)	0.097 (0.120)	0.024 (0.057)
剔除改革当月及前后4个月20%的全量样本	0.129 *** (0.034)	0.122 (0.104)	0.016 (0.070)	0.069 * (0.039)	0.086 (0.114)	0.021 (0.052)
剔除改革当月及前后5个月25%的全量样本	0.129 *** (0.034)	0.155 *** (0.057)	0.020 (0.066)	0.071 * (0.038)	0.081 (0.095)	0.020 (0.052)
剔除改革当月及前后6个月30%的全量样本	0.129 *** (0.034)	0.115 (0.099)	0.021 (0.066)	0.071 * (0.038)	0.086 (0.115)	0.020 (0.052)

表5 不同纠纷类型断点回归结果的甜甜圈检验

	劳动和福利	罚款和处罚	土地和财产	登记和许可	综合行政程序	行政不作为和不履职
剔除改革当月及前后1个月5%的全量样本	0.053 (0.047)	0.121 ** (0.060)	—	0.138 (0.087)	0.084 (0.072)	0.121 * (0.074)
剔除改革当月及前后2个月10%的全量样本	0.000 (0.036)	0.044 (0.052)	0.247 ** (0.101)	0.175 * (0.098)	0.097 (0.083)	0.069 (0.067)
剔除改革当月及前后3个月15%的全量样本	0.082 (0.070)	0.138 * (0.082)	0.303 *** (0.118)	0.223 ** (0.106)	0.128 (0.090)	0.070 (0.068)
剔除改革当月及前后4个月20%的全量样本	0.092 (0.070)	0.140 * (0.082)	0.302 *** (0.115)	0.224 ** (0.106)	0.129 (0.090)	0.180 ** (0.086)
剔除改革当月及前后5个月25%的全量样本	0.092 (0.070)	0.141 * (0.082)	0.302 *** (0.115)	0.224 ** (0.106)	0.129 (0.090)	0.181 ** (0.086)
剔除改革当月及前后6个月30%的全量样本	0.092 (0.070)	0.141 * (0.082)	0.303 *** (0.115)	0.224 ** (0.106)	0.129 (0.090)	0.182 ** (0.086)

（四）立案登记制改革提升行政纠纷解决司法化水平的内在机制分析

通过断点回归的因果检验可以发现，立案登记制改革的实施的确带来了行政诉讼率的显著增长，尤其是在法治发展相对滞后的地区和维权难度较大的纠纷领域。究其原因，直接作用于法院内部权力结构调整的立案登记制事实上形成了赋权、动员机制，并重构了内部纵向监督，提供了更强的负向激励，进而推动了行政纠纷解决司法化水平的普遍提升和针对性调适。

第一，制度赋权机制。源于社会工作研究的赋权机制认为赋权有三个来源，分别是个人、社会关系和国家制度，其中国家制度的赋权能力最强。在此之前，对外生于司法制度的经济社会因素的揭示，都将分析视角专注于个人的自我赋权和社会关系的外部赋权。不过，无论是来自个人的自我赋权还是社会关系的外部赋权，都让社会成员更加清晰地认识到通过司法途径解决纠纷难以预料的“结果困境”。^① 登记制改革提供了明确的制度信号，即只要诉讼所涉纠纷不违背相关负面清单且诉讼关系清楚、诉状内容完整就能当场立案。这一机制事实上提供了较之此前更为明确的审查标准，消除了隐藏的高阶化条件，降低了立案门槛。同时，立案登记制改革也强调利用网络化、信息化的发展，将推行网上立案、预约立案和巡回立案作为重要改革方向。互联网的技术赋权和司法权力的组织化渗透进一步提升了制度赋权的效果，提高了立案制度的便捷性和可及性。

第二，司法动员机制。提供法律援助，开展“普法教育”“送法下乡”等是中央推动社会法治建设的重要途径。已有研究揭示国家持续投入所营造的基层社会中国家与社会关系的积极转变，一方面塑造了社会成员更强的法律意识，^② 另一方面给他们提供了对抗基层不作为官员的法律和政策武器而非暴力武器。^③ 在立案登记制实施前，中央和地方媒体通过传统媒体和新媒体开展广泛的知识宣传和政策普及，为基层法院和社会成员全面了解改革内涵提供充足信息，有效规避了此前司法改革举措存在的信息不对称现象。在登记制改革实施当日和当月，媒体和法院也积极宣传改革成果，将现场立案第一例和当月立案数量增长作为重点推介内容，意图在社

① 参见管兵：《走向法庭还是走上街头：超越维权困境的一条行动路径》，《社会》2015年第6期，第206～234页。

② 参见 Mary E. Gallagher, Mobilizing the Law in China: “Informed Disenchantment” and the Development of Legal Consciousness, *Law & Society Review*, Vol. 40 (4), 2006, pp. 783 – 816; Susan H. Whiting, Authoritarian “Rule of Law” and Regime Legitimacy, *Comparative Political Studies*, Vol. 50 (14), 2017, pp. 1907 – 1940。

③ 参见 Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 5 – 15。

会建立起改革持久有效的承诺。作为法律职业群体的律师和作为政府系统专门负责纠纷处理和解决的信访机构工作人员也潜在地发挥了动员效果。律师通过为当事人提供制度变革的详细信息，增强了当事人的诉讼动力，信访机构工作人员出于为上访人提供更优解决渠道也将诉讼作为回应上访人的一个重要策略。

第三，内部监督机制。如何让制度有效运转起来是一个长期困扰决策者的“集体行动”问题。在立案登记制改革中，中央在明确规定纳入多向度监督机制的同时，还强化了基于上诉率和改判率等绩效考核指标的负向激励。上诉率和改判率被认为是法官判案质量的重要指标，这一指标与法官晋级晋职、工资奖金直接挂钩。立案登记制改革首先将法院出具裁定作为硬性规定，进而规范了社会成员对不予立案、不予受理裁定上诉的途径。来自裁判文书的证据显示，在2014年至2017年期间，2015年度一审做出不予立案或不予受理裁定的上诉率和改判率达到最高，分别接近20%和40%。虽然此后作出不予受理或不予立案裁定的总量仍在增加，但上诉率和改判率持续下降也显示了一审法院更加积极落实立案登记制相关规范的趋势。

五、结论

行政纠纷解决司法化是现代法治的重要发展趋势。尤其是对于中国这一正在经历深刻现代化转型和急速社会变迁的最大发展中国家来说，通过司法途径解决行政纠纷是保障社会权益、约束行政权力行之有效的手段。不过，对于缺乏法治传统的中国来说，发展行政诉讼制度同样任重而道远。自1990年《行政诉讼法》正式实施，至今已30余年，行政诉讼制度在中国社会的不均衡发展在相当长的时间里异常突出。一些学者从独立于司法权力运作过程的诸多经济社会外部因素寻找答案，而后一步步关注受制于审判权力运行逻辑的立案过程。但是，对于相应逻辑和过程如何影响行政纠纷解决的司法化并未有系统、清晰的探索。

直至本轮司法体制改革将立案审查制改为立案登记制，赋予立案过程相对独立的制度环境，才将立案过程从对司法成本和审判后果的理性计算当中解放出来。基于时间断点回归分析发现：东北、中部和西部地区行政诉讼率的增长较之东部沿海地区增长更为显著；涉及罚款和处罚、土地和财产纠纷的行政诉讼率在改革后的增长更为明显。这一探索也符合学界提出的要对案件结构等要素进行具体观察的看法。^① 这意味着超越案件数量增长指标，而

^① 参见何海波：《从全国数据看新〈行政诉讼法〉实施成效》，《中国法律评论》2016年第3期，第145~149页。

从立案“土政策”正当性的丧失、立案“关卡”的消解等更为根本的维度分析改革价值。^① 制度赋权机制、司法动员机制和围绕法律考核机制形成的负向激励制度，构成了立案登记制改革促进行政诉讼率提升的内在关键机制。

此外，本文应用大数据与自然实验设计相结合的方法为运用大数据开展政策分析提供了方法论参照。一方面，外生的制度改革构成了自然实验，为检验国家与社会、政府与市场的互动关系演变提供了易操作、可量化的契机。另一方面，注重发挥大数据方法开展观察性研究的功能，通过对海量数据的采集和挖掘，获得对研究对象状态、特征或模式的描述性或相关关系的理解，进而设计实验检验变量间因果联系，从而拓展研究的广度和深度。^② 当然，本文偏重于对改革能否提升诉讼率的回答，对相关具体机制的考察停留在案例和经验数据的描述阶段，具体结合网上立案改革进程与立案登记制相关的新闻、搜索和社交媒体数据的分析，将揭示更为微妙的过程变化。

另外，还需要说明的是，司法大数据本身也存在公开程度参差不齐的问题，这也在一定程度上导致了研究存在局限。相关问题的解决不仅需要持续丰富的实证资料，更有赖于研究设计和算法开发的科学和深入，以适应快速发展的行政诉讼制度对行政裁判文书大数据分析提出的新发展方向和更细致的分析维度。就本研究而言，受制于数据可及性和方法操作的科学性要求，对登记制改革效果的观察限于改革前后各16个月。在这一阶段，改革确实彰显了相对积极的效果。但是，我们也不以此完全否定学界对立案登记制未来走向的担心。毕竟针对特定纠纷领域如政府信息公开诉讼的研究发现，近年来法院对相关案件发展出更改案由等替换“标签”方式而建立起新的立案障碍，同时对于运用更长时段的经验数据发现改革的效果是否持续，^③ 以及在不同领域和地区的持续状况亦应予以关注。为此，还要广泛结合最新数据和方法进行分析。

（责任编辑：方 军）

① 参见王亚新：《立案登记制改革：成效、问题及对策——基于对三地法院调研的思考》，《法治研究》2017年第5期，第56～66页。

② 参见孟天广：《政治科学视角下的大数据方法与因果推论》，《政治学研究》2018年第3期，第29～38页。

③ 参见Jieun Kim, Rachel E. Stern and Benjamin L. Liebman et al., Closing Open Government: Grassroots Policy Conversion of China's Open Government Information Regulation and Its Aftermath, *Comparative Political Studies*, Vol. 55 (2), 2022, pp. 319–347.