

## 甘肃省档案中的行政诉愿(1930—1949)探析

王欢

**摘要** | 清末民初西法东渐,民难告官的局面逐渐发生转变,诉愿制度的创立和实施对此产生了积极的作用。诉愿制度以官署处分为提起诉愿的前提,以保护民众权利为该制度的出发点,强调对官署权力的监督和对民众权利的救济。甘肃省档案馆所存档案记载了中华民国南京政府时期诉愿制度在甘肃省的地方化情形,呈现了诉愿制度在甘肃省实施过程中对社会中官民关系产生的影响。诉愿制度在一定程度上分散了官署的权力,形成上下级官署之间的制约。同时,民众提起诉愿的行为引起上级官署对下级官署的监督,官署在做出行政处分时需要衡量民众利益与公共利益,囿于时代的局限性,《诉愿法》的作用有限,最终在形式上实现了对民众权利的救济。

**关键词** | 中华民国诉愿法;甘肃省诉愿档案;诉愿案件

**作者简介** | 王欢,中南财经政法大学2018级硕士研究生,研究方向:中国法律史。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



### 一、引言

中华民国北京政府时期颁布《诉愿法》,为民众向官府主张权利提供了法律依据,打破了两千多年以来民难告官的局面,为构建新的官民关系提供了动力。同时,也为近代行政救济的发展奠定了基础,为民众主张个人权利、监督政府行为提供了法律保障,为解决行政纠纷开辟了新的途径。由于中华民国北京政府存续时间较短,法令施行效果并不理想。但这一时期的行政法令“首次在法律上为民众行使行政诉讼第一宪法权利提供了国家组织保障与具体的程序保障,从而使数千年饱受行政权力不法侵害而又无可申告的民众,

其受侵害的合法权益第一次具有了得到法律救济的可能。”<sup>[1]</sup>同时,为中华民国南京政府时期该制度的发展提供了理论基础,成为今天行政复议制度的先驱。甘肃省档案馆馆藏档案中与诉愿有关的内容,反映了中华民国南京政府时期《诉愿法》在甘肃省的颁布与适用过程。

### 二、甘肃省诉愿档案的整理与分类

依据档案材料的收集情况,本文将研究时间点

[1] 武乾:《论北洋政府的行政诉讼制度》,载《中国法学》1999年第5期,第3-5页。

限定在1930—1949年中华民国南京国民政府时期。通过这些案件的类型化分析，可以了解到诉愿制度在甘肃省的运行情况，和在实践中所反映的问题。除此之外，诉愿制度的相关文件在中央与地方之间的上传下达也形成了甘肃省可实际操作的诉愿制度，保护民众的权利免遭官署侵犯。

### （一）中华民国南京政府《诉愿法》概述

清末民初是近代社会的开端，这一时期政权体制和法律结构的变化非常明显。按照罗豪才教授的分类，此时的官民关系属于“控权法”类型，与传统社会相比，法律主要从规定官吏的权力到开始重视官吏的义务，从只规定百姓的义务，转向开始规定百姓的权利，其缺点在于对民众权利的保护流于形式。“通过国家赋予行政相对人私权利，是用来与行政机关公权力相抗衡，避免公权力过度膨胀。”<sup>[1]</sup>从而实现权利对权力的制约，缓解社会矛盾。中华民国南京政府在继承北京政府时期《诉愿法》的基础上，结合当时的社会环境，颁布了《诉愿法》，时经五年后，又根据社会实际需要做出了修正。

#### 1. 《诉愿法》的创制与修改

自清末开始，中国的法律体系中出现了以限制官署权力，保障民权为基础的行政法内容。从清末立宪背景下，“官制改革”当中的《行政裁判院管制草案》到民国初年的平政院，都在不同程度上体现了对公权力使用者的限制。在立法方面，晚清对行政诉讼制度的研究多集中于日本的行政诉讼制度，民国成立后，逐渐把目光转向西方国家，此时的法律移植多来自于日本和西方国家。1911年《中华民国鄂州临时约法草案》将行政诉讼视为民众享有的基本权利之一，在理论上推进了行政诉讼在中国发展。1912年《中华民国临时政府组织法草案》第一次出现了作为审判机关的“平政院”，其中第十四条规定：民众得上诉于司法，求其审判；其对于行政官署违法损害权利之行为，则上诉于平政院。

法律制度的更新是政权实行统治的主要方式之一。民国元年三月一日公布的《中华民国临时约法》第十条规定：民众对于官吏违法损害权利之行为，有陈诉于平政院之权，“自此后，诉愿即为民众对抗国家（行政机关）公权力侵害之重要基本权利。”<sup>[2]</sup>三年后“1914年6月，参议院奉令代行立法院职权，旋即议定《诉愿法》18条，由大总统

于同年7月公布施行。”<sup>[3]</sup>并公布《平政院编制令》及《行政诉讼法》，平政院即是年成立。除此之外，还先后颁布了《平政院裁决执行条例》《平政院处务规则》《平政院各庭评事兼代办法》《平政院各庭办事细则》，至此以《平政院编制令》为中心的行政诉讼制度在我国建立，平政院一直存续，直到北京政府时期结束。<sup>[4]</sup>这一背景为民众接受《诉愿法》做了思想上的铺垫。此份诉愿法内容为程序性规定，例如诉愿须用书状，于处分书或决定书到达之次日起六十日内提出等内容。“民国十七年国民政府改革政制，设立五院。于《司法院组织法》第七条内明定设置行政法院，与最高法院并立，同为直隶于司法院的机关。”<sup>[5]</sup>行政法院直隶于司法院，即其行使权力没有监督机关，对行政案件有较大的自由裁量权。行政法院存续期间，共审理行政案件1696件，发布行政判例325个<sup>[6]</sup>，并以行政判例的形式将行政处分行为为进一步细化，共总结出可提起行政诉讼的16大类行政行为。1930年1月，行政院以“行政处分关系民众生命财产甚巨，各国对于民众不服处分提起诉愿者，均以法律定其程序，俾民众诉权赖以保障，政府处理有所准绳。前北京政府虽有诉愿法，但施行已久，今昔体制既殊，行政系统亦异，应从速制定新法，以利进行，特飭由内政部拟具行政诉愿法草案，并附说明，提经第五十四次会议议决送立法院审议。”<sup>[7]</sup>立法院于七十三次会议讨论后认为应予成立，议决付法

[1] 袁曙宏、方世荣：《行政法律关系研究》，中国法制出版社1999年版，第97页。

[2] 张文郁：《我国台湾地区诉愿制度之过去、现在与未来》，载《行政法学研究》2015年第3期，第35-61页。

[3] 程维荣：《中国近代行政法1901—1949》，商务印书馆2018年版，第381页。

[4] 宋玲：《清末民初行政诉讼制度研究》，中国政法大学出版社2009年版，第98-99页。

[5] 管欧：《行政法论文选辑》，台湾五南图书出版有限公司1994年版，第427页。

[6] 宋智敏：《行政判例与近代行政诉讼制度的发展——以民国行政法院的判例为中心》，载《行政法学研究》2018年第1期，第99页。

[7] 谢振民：《中华民国立法史》，台湾正中书局1946年版，第1294页。

制委员会审查。经法制委员会第五十八次会议修正通过，立法院复将该审查修正案提出逐条通过，即呈由国民政府于十九年三月二十四日公布。<sup>[1]</sup>较之北京政府时期的《诉愿法》主要修订了四项内容。

(一) 将诉愿期限缩短为三十日；(二) 原处分官署收到诉愿书副本后，认为诉愿有理由者可自行撤销原处分，并呈报受理诉愿官署；(三) 增加了诉愿决定书格式的规定；(四) 增加关于被诉愿官署中官吏需承担个人责任的规定。将诉愿时效缩短为三十日，能有效地减少行政诉愿案件的数量，但这一时期对时效的概念并不强，即使超过三十日，民众仍有提起诉愿的情形。

中华民国南京政府时期，有多种国外行政救济体例可选择的情况下，也有同样的考虑。据行政院解释，选择诉愿前置的理由有以下几点：“(一) 在未移归行法院审判以前，使行政官署尽量有更正之机会。(二) 诉愿审理程序较行政诉讼为简；若能简单了结，自得免久讼之累。(三) 紧缩行政诉讼之范围，使行法院不致担负过于繁剧。”<sup>[2]</sup>从经济方面考虑，行政案件数量角度，若普遍采用行法院受理行政案件，则必须增加更多基层行法院，增加国家经济负担。因此采用诉愿前置程序，以减少行政诉讼的案件。1931年6月，《中华民国训政时期约法》公布，第22条规定：民众依法律有提起行政诉讼及诉愿之权。1932年11月17日，《行政诉讼法》公布，共27条，其中第1条规定：民众因中央或地方官署之违法处分致损害其权利，经诉愿法提起再诉愿而不服其决定，或提起再诉愿三十日内不为决定者，得向行法院提起行政诉讼。同一日《行法院组织法》颁布，共12条。法律就行法院之构成、职权、评事之任职资格与保障作了规定。国民政府虽然公布了诸多的相关法律，但直到1933年9月，才正式设立了行法院。<sup>[3]</sup>至此，三种法律共同构成了中华民国南京政府的行政救济制度。

中华民国南京政府《诉愿法》于民国二十六年一月八日修正，条文仅十三条。<sup>[4]</sup>此次修正案修改了第二条关于诉愿管辖等级的规定，将不服县市之处分更改为与不服省政府主管厅之处分同样的诉愿管辖机关，同为省政府受理案件；在第二条第六项后增加一项“不服五院或直隶国民政府各官署之处分者，向原院或原官署提起诉愿。”<sup>[5]</sup>删除了

原诉愿法第四条，关于不当处分案件和违法处分案件的终局限制，理由在于对不当处分与违法处分案件在实践中不易区分。增加了第九条案件的审理期限定为三个月。这一修订更加注重对民众权益的保障，官署权力的限制。《诉愿法》在中华民国时期的发展大致可以分为两个阶段：一、制定阶段。早在中华民国北京政府时期《诉愿法》就已经成文公布，但因政局不稳定，这一时期实施效果并不理想。二、实施阶段。南京国民政府时期（1928—1949）在法律制定上沿袭北京政府的基本内容，又加以修改，并在全国范围内实施，甘肃省所存南京政府时期的行政文书档案记载了部分诉愿案件，反映了诉愿法在甘肃省的运行状况。

## 2.《诉愿法》的主要内容

中华民国《诉愿法》并无章节和体例的编排，全文仅14条。内容包括从诉愿提起至受理诉愿官署所处理决定各个方面。其内容大致可以分为三类，诉愿的提起与受理，诉愿案件的审理和诉愿决定。针对的对象包含了所有诉愿的参与人，即对诉愿人提起诉愿的要求、被诉愿官署的答辩要求和诉愿审理和决定的要求。以此顺序制定诉愿法。

《诉愿法》第一条：“民众因中央或地方官署之违法或不当处分，致损害其权利或利益者，得提起诉愿。”此条规定了诉愿的管辖范围，以中央或地方官署的违法或不当处分为诉愿提起的条件。区别于请愿，不分原由均可以提起。第二条规定了诉愿管辖的级别，原处分官署决定了受理诉愿官署。本条文在修改时，将第一项县市之处分，向主管厅提起，更改为直接向省政府提起。在实践中，产生了大量的主管厅和省政府向同一被诉愿官署下发限

[1] 谢振民：《中华民国立法史》，台湾正中书局1946年版，第1295页。

[2] 行法院：《行政诉讼法浅释》，行法院印行1942年版，第5页。

[3] 赵晓耕：《观念与制度：中国传统文化下的法律变迁》，湘潭大学出版社2012年版，第133页。

[4] 苏嘉宏、洪荣彬：《行政法概要——行政救济法》，永然文化出版股份有限公司1999年版，第36页。

[5] 中国法规刊行社编审委员会：《最新六法全书》，中国法规刊行社1948年版，第427—428页。

期答辩的训令，因此将本条修改为均有省政府受理。除此之外，1936年《诉愿法》修改时在原来条文的基础上增加一项，“不服五院或直隶国民政府各官署之处分者，向原院或原官署提起诉愿。”将国民政府和五院列为被诉愿对象，意在加强民主意识。对诉愿管辖学者多有整理，大致情况如表1所示。

表1 《诉愿法》对诉愿管辖等级的规定

原处分官署	县市 政府	省政府 各厅	省政府	特别市 各局	特别市 政府	中央各 部会
诉愿 官署	省政府 主管厅	省政府	中央主 管部会	特别市 政府	中央主 管部会	原部会
再诉愿 官署	省政府	中央主 管部会	主管院	中央主 管部会	主管院	主管院

第三条对第二条管辖级别做出补充，不在上述范围内的官署所为之行政处分致使相对人权利受损时，比照上述规定为之。第四条“不服不当处分者，以再诉愿之决定为最终之决定，其不服违法处分之再诉愿，经决定后，得依法提起行政诉讼。”区分了行政终局和司法终局，实际上是对不当处分和违法处分的区分。同时也规定了诉愿和再诉愿为行政诉讼的前置程序。一说此两种行为因后来在实践中难以区分，另一说认为本条有行政权侵犯司法权的嫌疑，遂在《诉愿法》修改时删除了本条。第五条规定了诉愿提起期限，以原行为原处分或原决定书送达之日起三十日内为限，诉愿人应当在处分书送达后三十日内提起诉愿。超过诉愿时效应当如何处理，《诉愿法》并未明示。诉愿书在途期间的扣除与事变或障碍等客观原因导致的逾期限者，可以向受理诉愿官署说明，并请求许可。第六条规定了诉愿书应当具备的格式要件，当事人基本要件、事实理由、证据文件等。此外还提及了共同诉愿的处理方式，应由诉愿人选出三人以下的诉愿代表，并出具代表委任书。

第七条衔接了诉愿人与被诉愿官署。“诉愿人于诉愿书外，应同时缮具诉愿书副本，送于原处分或决定之官署。”原官署自收到诉愿书副本之日其十日内附具答辩书，检同关系文件送于受理诉愿官署，在此期间，原官署认为诉愿有理由者得自行撤销处分，并呈报受理诉愿官署。本条在实践中逐渐演变为受理诉愿官署在收到诉愿书后，向被诉愿官署下发限期答辩的训令，要求被诉愿官署限期答辩。《诉愿法》中仅有第七条一条为对被诉愿官署的参

与诉愿审理过程的规定。

第八条，规定了对诉愿案件的驳回处理，即受理诉愿官署认为诉愿案件不应当受理时，应当附理由驳回。本条同样规定了例外情形，诉愿人提起诉愿程序不合法时，应当发还诉愿人，责令更正。即不能驳回诉愿，诉愿人也不能据此再次提起诉愿，只能在更正后，向有管辖权的行政机关提起诉愿。第九条规定诉愿案件的审理以书面审理为原则，以言辞辩论为例外。且由审理诉愿官署认为必要的情况下，令两造双方言辞辩论。第十条规定了诉愿决定书的格式，除当事人基本信息外，还包括诉愿决定的主文，事实及理由，做出决定长官的书名盖印。并且将诉愿书正本送达当事人双方。此为诉愿审理与诉愿决定的规定。接下来为诉愿决定的执行，第十一条规定“诉愿未决定前，原处分不失其效力，但受理诉愿之官署得因必要情形，停止其执行。”可以理解为，诉愿决定之前，对于原处分决定，以不停止执行为原则，以停止之行为例外。且是受理诉愿官署认为有必要停止执行时，得停止执行。本条在于说明原决定的确定力。第十二条“诉愿之决定有拘束原处分或决定官署之效力。”此条表明了诉愿决定具有拘束力，对原决定和处分官署的拘束力以及对诉愿人的拘束力。被诉愿官署对诉愿决定应当执行。

第十三条为全文的补充“官吏因违法处分或不当处分应负刑事责任或应付惩戒者，由最终决定之官署于决定后移送主管机关办理。”诉愿案件的对象应当为行政官署，行政官署中，不排除以权谋私行为的发生。官吏应当对以官署名义做出的个人行为承担责任。第十四条为生效实现，自公布之日起施行，此为《诉愿法》的基本内容。《诉愿法》条文虽然仅十四条，但涉及到诉愿前中后三个方面，为诉愿制度划定了大致框架，其不足之处也在于，仅仅为诉愿制度划定了大框架，实践操作性不强，需要大量的法律解释指导实践

## （二）诉愿档案中诉愿案件的分类整理

1930年至1949年甘肃省档案馆馆藏诉愿档案的案件公开部分，这些案件一定程度上反映了这一时期诉愿制度在甘肃省的实际运行情况，通过不同角度的分析，结合社会背景，可反映出官民之间社会关系的状况。

### 1. 诉愿案件案由分析

以本文收集到的案件和未公开的案件内容标题,可将甘肃省案件大致分为刑事诉愿、行政诉愿以及民事诉愿三大类。其中,刑事诉愿已经超出了诉愿的范围,应当认定为请愿,请愿与诉愿的区别前文已述及。可以说,请愿民众更倾向于请求官署“为民做主”的心态,而诉愿则希望能救济自己因官吏侵犯的权利。

档案记载的诉愿案件中,请求刑事制裁的案件有两起<sup>[1]</sup>、官吏滥用权力侵权案件有两起、其他因官署行为侵犯民众权利案件有八起案件,八起案件分别涉土地权属登记争议、房屋产权登记争议,以及公共道路权属争议案件。从以上案件数量上来看,权属登记争议是这一时期行政纠纷案件的主要类型,而权属争议与相关制度的不完善有很大关联。土地权属争议中,新形成的无主土地登记案件,土地征收补偿案件以及有待法院确认的土地权属争议。土地与房屋在民众个人财产中仍然占有主要作用。这与西北地区工商业不发达有很大关系,土地与房屋仍是主要的经济来源,工商业不发达导致民众没有更多的经济来源。

### 2. 诉愿案件程序分析

诉愿为行政诉讼的前置程序,经诉愿、再诉愿的案件对再诉愿结果不服,可向行政法院提起行政诉讼。档案中所存案件有两起案件经诉愿和再诉愿,分别为土地征收补偿案件和地基争议案件,两起案件经诉愿和再诉愿。刘桂芳地基争议案件在再诉愿决定书中撤销了原处分原决定,甘肃省府函请撤销诉愿决定,因该决定将导致类似案件在实践中无所适从,产生更大的负面影响,但未收到地政署的回复。其余案件记录了诉愿的过程,其中部分案件民众提起诉愿后,诉愿官署置之不理,民众再行诉愿,再次递交诉愿书,此类案件非再诉愿,仅是再一次递交诉愿书,未经诉愿审理,不能提起再诉愿。从案件结果来看,经诉愿已经解决了大部分案件,民众未提起再诉愿。从这些案件中可以肯定诉愿能够在区域分流一部分诉愿案件,避免发展成为行政诉讼,降低了行政诉讼的案件数量。

根据诉愿案件审理过程中是否须经法院介入,可以将诉愿案件分为由行政诉愿程序单独审结的案件和需经法院确认的案件两类。段桂蔚案件因土地产权存在争议,经法院对土地权属判决后,方能进行土地产权登记,在司法机关未作出判决时,市政

府逕行登记造成土地产权登记错误,导致承担国家赔偿。刘桂芳房屋产权登记案件,经法院对房屋产权进行确认后,再做房屋产权登记。行政机关与司法机关之间权责分明,官署之间权力相互制约,有助于控制官署权力。此观点与前文中华民国时期行政法属于控权法的观点一致。与传统社会相比,官署在行为上更注重程序。当然这也是这一时期法律所规定的,是法制进步的体现。

### 3. 诉愿案件结果分析

根据诉愿案件的决定结果,可以将案件分为支持诉请、驳回、存查不理三类。据统计收集的材料中,诉愿驳回的处理结果占据所有案件结果占总案件将近一半左右。烟丝漏税违章案件、会馆地基登记案件、征地补偿案件、土地权状换领案件,新增土地权状领取案件均诉愿驳回。诉愿驳回的案件在不同程度上对案件事实及理由做以分析,“以事实为依据,以法律为准绳。”使案件结果合理合法,民众能够接受诉愿决定的结果。支持诉请的案件在所有案件中数量极少,其中一例为诉愿判定政府承担赔偿责任,另一例案件为土地权状登记提起再诉愿,由地政署撤销原处分原决定,且就最后执行结果来说,对民众权利保护并不理想,诉愿决定执行时间较长,而且各个机关之间相互推诿,影响诉愿决定的效率。请愿与诉愿不同,诉愿官署有必须回复的义务,请愿官署可以回复也可以不回复,倘若将此类案件归为请愿案件,那官署的存查不理也在情理之中。官吏个人滥用职权行为类案件的存查不理,使人不免产生官吏间官官相护的合理怀疑,据诉愿书描述,官吏的滥用职权行为确实对民众实际权益造成了损失,而上级官署又不做处理,民众权利受到侵犯处于持续状态,从而产生对官署的积怨,加深官民之间的矛盾。

### (三) 小结

甘肃省诉愿案件的档案为中华民国南京政府时期诉愿制度在地方的适用提供了可参考的文件。从案件类型、案件结果、案件程序可以大致反映出诉愿在甘肃省的整体情况,即部分民众具备了基本的

[1] 从档案标题反映,档案馆未公开的案件中,刑事诉愿案件约有14起。从当今刑法角度来看,官员侵犯民众人身财产的案件已达到刑事案件的立案标准,但这一时期民众仍通过请愿的方式,希望引起官署注意,并得到自己想要的刑事制裁的效果。

诉愿制度所需的法律素养，能通过诉愿制度维护自己的合法权益。诉愿法相关的司法解释在中央和地方之间的上传下达共同构成了诉愿制度在地方的适用指南，经各方呈请形成了关于各种具体问题的法律适用。甘肃省积极转发相关文件，以便地方政府遵照执行，由此可反映出甘肃省政府对诉愿制度的重视。甘肃省政府在1930年由南京国民政府重组，政策法规也随之变动。民众新制度的接受程度决定了省政府在甘肃省的治理是否长久。《诉愿法》解释将诉愿法逐步细化，使官署、民众行为有法可依，省政府开始重视对民众权益的保护。

### 三、甘肃省诉愿档案中诉愿案件的分析

《诉愿法》第一条载民众因中央或地方官署之违法或不当处分，致损害其权利或利益者，得提起诉愿。行政复议决定是行政复议机关在对具体行政行为的合法性和适当性进行审查的基础上所作的审查结论，并以行政复议决定书的形式表现出来。<sup>[1]</sup> 诉愿案件亦是如此，行政诉讼只能对原决定做合法性审查，且以诉愿为其前置程序。行政诉愿制度具有高效便捷的特点，能减少行政诉累，提高行政效率，同时为民众提供更便捷的纠纷解决方式。在行政程序内解决行政纠纷，给行政官署自我纠正的机会，同时也会降低司法成本，在解决官民纠纷的同时，化解官民矛盾，修复官民关系。

#### （一）诉愿案件之土地权属登记

土地权利争议向来是中国社会中主要的纠纷之一，中国传统社会中小农经济占据主导地位，土地的重要性不言而喻。中华民国南京政府时期甘肃省行政诉愿案件档案文书中土地争议案件约占较大比例，或为新增土地归属问题，或为土地权状换领登记问题，或为土地征收补偿标准问题。土地乃民众安身立命之基业，对于工商业不发达的西北地区尤甚。

##### 1. 土地权属转移登记案件

在甘肃省行政文书档案中，有一例记载相对完整的案件，能较为全面地反映甘肃省行政诉愿制度的运行过程。此案件不仅体现了诉愿人对行政官署行政程序的要求，也体现了诉愿制度运行的程序要求。“只有按法定程序所作的行政行为，双方主体，尤其是相对人才能对该行为所设定的权利义务表示

信服。行政程序对信任有直接的保护作用。”<sup>[2]</sup> 行政程序能增加民众对官署的信任，从而增加对政府行为的信任，有利于指导民众的行为。

本案诉愿人首先越级提起了诉愿，将诉愿书直接送于财政厅，后由财政厅移送甘肃省地政局，向诉愿人段桂蔚发补正通知。通知要求诉愿人补正诉愿书副本，以便被诉愿官署依法答辩，并提交与案件有关的证据。同时告知诉愿人应当向符合管辖等级的省政府提起诉愿。<sup>[3]</sup> 财政厅的做法符合《诉愿法》第八条的规定，因诉愿人诉愿书不合法定程序，责令诉愿人更正。诉愿人在收到补正通知后向甘肃省政府诉愿。民众对官署的行为的监督意识增强，对行政行为的程序性有所重视，能在诉愿书直接指出原处分官署的违法之处。通过诉愿法提供的合法维权途径，积极维护自己的权利。

诉愿人段桂蔚依法买获周家庄空地一段，四年后又买获周文科周家庄空地一段，共计十二亩五分，均有买约为凭。经过合法程序，缴纳契税、声请登记、向市政府申请颁发权状。<sup>[4]</sup> 后周顺德提出异议，称段桂蔚买获土地中有自己的土地，经市财政局调解，诉愿人划让土地平息纠纷，并做书面和解协议。但周麟又串通周培莲，复提出异议，市政府遂扣发权状，谕令诉愿人向法院起诉<sup>[5]</sup>。诉愿人起诉后，

[1] 刘勉义、杨伟东：《行政复议法解释与案例评析》，法律出版社1999年版，第11页。

[2] 叶必丰：《行政法的人文精神》，北京大学出版社2005版，第172页。

[3] 甘肃省地政局：《给段桂蔚的补正通知》（1946年8月27日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-003-0014-0002。

[4] 南京国民政府时期，土地相关立法繁多，除有相应配套的土地登记制度，办法管业执照办法，个地方还有相应的土地登记章程，规则以及办法等。中华民国南京政府时期土地登记立法具有系统性，可操作性强，为进行土地登记颁发土地所有权状提供了系统的法律依据（康凯：《南京国民政府时期土地所有权状立法及其证据效力研究——以民国江西高等法院土地确权案件为例》，南昌大学2019年硕士学位论文）。

[5] 《中华民国南京政府土地法》第五十六条。如声请土地登记，而被认定为有瑕疵驳回者，应向该管法院诉请确认其权利；经判决确认后声请登记。

周麟改名为周雨生,向检察处告诉愿人窃占,经检察院审查后并无窃占之事实,遂处于不起诉决定书。周麟遂以不起诉决定书向市政府声领权状,市政府依据周麟对段桂蔚的不起诉决定书,发给周麟土地权状,周麟随手专卖于杜绍宇。诉愿人认为市政府的行为导致自己土地权利遭受损失,市政府的违法之处在于明知土地存在争议,在法院确定土地权属归属前,将土地权状发给周麟,市政府颁发权状的依据不合法。市政府颁发土地权状未传讯相关利益人,且未遵行《土地法》规定的六个月公告期,程序不合法。对诉愿人提出市政府违法点,经三级法院审理认定无异议,故诉愿人的八亩七分二厘八毫地,纯因市政府之违法登记而丧失。诉愿人请求省政府撤销杜绍宇土地权状,追还段桂蔚权状。<sup>[1]</sup>从材料来看,南京政府时期官署之间权力分工较为明确,将土地确权一类的案件经司法机关做出裁决,而后由行政机关完成土地权利流转登记的事项。

据档案内容记载,地政局与省政府均向兰州市政府下发依法答辩的训令,被诉愿官署应在十日内附具答辩书,送于受理诉愿之官署,“前除证件存外,合行检发诉愿书副本,令仰该府遵照,于文到十日内答辩,并收有四卷宗,并呈赍核办此令。计发诉愿书副本一份”。<sup>[2]</sup>以正式文书的形式通知被诉愿官署限期答辩。此份档案中后半部分内容较为难以理解,甘肃省政府在收到诉愿人及其提交的证据后,通知被诉愿官署答辩的同时,即并未受到兰州市政府的答辩时,仅依据诉愿人提供的材料,对案件内容已经做出了结论。“综上论结,该市府之最大错误在于,不生物权效力之处分书,而与周顺生予以登记,且载予周顺生登记发状发月数,对段泽民之批示尚为蒙蔽,拙业土地法第六十八条及第二项之规定,应负赔偿责任,拟交本局土地纠纷审查处分会议签请。”<sup>[3]</sup>仅从行政文书的时间来看,诉愿人在1946年7月31日递交诉愿书后,省政府并未如期收到兰州市政府的答辩书,也未在短时间内向被诉愿官署下发限期答辩的通知,而是在一个半月后的九月中旬与地政局接连向被诉愿官署接连下发限期答辩的训令。《诉愿法》第七条规定,被诉愿官署应自收到诉愿书副本十日内,附具答辩书,并将必要关系文件送于受理诉愿官署,本案中被诉愿官署并未如期答辩。省政府分别于1946

年9月14日与9月19日向兰州市下发于文到十日内答辩的训令,但兰州市政府于1946年11月7日才向省政府答辩,远远超过《诉愿法》所规定的十日期限,被诉愿官署通过拖延答辩时间对诉愿案件的应对十分消极。

兰州市政府答辩书中记载本市旧市区土地登记期间,段桂蔚向兰州市土地登记处登记有案。1943年9月29日,所争议土地周麟呈诉段桂蔚冒领该段土地,该府传集两造询问情形,经调处无效后,告知双方向法院起诉,同年8月,周麟持法院认定段桂蔚确犯窃占不动产罪名之不起诉处分书及红契粮串等证件,请准更正登记。该府派员查明段桂蔚于收到处分书后十日内并未提出异议。于是更发权状。对段桂蔚所称违法点的答辩为:(一)更发权状依据法院处分书决定,诉愿人对处分书未如期提出异议,显系处分属实;(二)据法院处分书,段桂蔚有窃占不动产之事实,且周麟呈赍有关证件,更正权状登记并无通知段桂蔚质询之必要;(三)土地登记公告应以首次登记为限,更正登记无公告之必要。<sup>[4]</sup>

本案的争议点在于段桂蔚是否具有申领权状的资格,法院的不起诉处分书效力若何。据地政局呈请甘肃省省政府“援照《土地法》第66条<sup>[5]</sup>及第70

[1] 段桂蔚:《为登记违法请追还权状而维法纪的诉愿书》(1946年9月5日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:059-007-0148-0001。

[2] 甘肃省省政府:《关于段桂蔚诉愿书给兰州市政府的训令》(1946年9月19日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:059-007-0148-0002。

[3] 甘肃省省政府:《为据兰州市民段桂蔚诉愿书请追还权状以保权利等情检发原诉愿到本会依法检卷答辩的训令》(1946年9月14日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-003-0014-0004。

[4] 兰州市政府:《奉令本市民段桂蔚诉愿书请追还市民周麟所领权状等情检发诉愿书到本会所检依法答辩的呈》(1946年11月7日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-003-0014-0005。

[5] 依第五十七条公告之土地。原权利人载公告期内提出异议,并呈验证件,声请为土地登记者,如经审查证明无误,应依规定程序予以公告并登记。但应加缴登记费之二分之一。

条<sup>[1]</sup>规定,兰州市政府应负损害赔偿责任的签呈”<sup>[2]</sup>记录(一)市政府的登记错误之处在于认为法院判决有确认物权之效力,杜绍宇为善意第三人,因信赖权状承买土地后,不因周麟权状无效而丧失其土地权状效力。不起诉处分决定书仅有拘束告诉人不能就同一案件再起诉,并无确权之效力。(二)段桂蔚申请登记权状时,市政府并未将周麟登记发状的情形告知,仅令判决确定后再行呈候核办。此为负责人之违法登记之重大过失,因此兰州市政府应负赔偿责任。根据地政局的意见,省政府作诉愿决定书,并下发兰州市政府查收盖缴。

诉愿决定书做成后,甘肃省政府向兰州市政府下发指令“查本案经本府详加审核,依法决定并作成决定书,并批发诉愿人饬照,令合外检发决定书正本一份,及原卷等件,令仰该府遵照办理。”<sup>[3]</sup>在令兰州市政府遵照的同时,向诉愿人送达,将送达证书盖章呈缴备查。<sup>[4]</sup>省政府以公文的形式下发给两造双方,一方面是对诉愿案件的决定,另一方面能对下级官署的行为起到监督作用,该行为遵行了《诉愿法》第十条向双方送达的规定,以保障公民的权利请求能得到落实。诉愿决定书后随附兰州市市长的呈,其向地政局再次申辩“前经皋兰地方法院检察处侦察认定,该段桂蔚确有侵占不动产罪名,惟因于周麟系属友谊关系,当以不起诉处分书为定。该段桂蔚当时并未提出否认,亦未向本府提出异议。再查该氏既认为该项土地确系所有。何以周麟提出异议,该氏愿意和解,并愿意将该地西段土地,约计一亩六分余让与周麟,而道旁更纷传,该段桂蔚有伪造契约之说,此中不无异议拟请。”<sup>[5]</sup>并请派员前往实地明秘调查。市长认为,段桂蔚愿意割让土地乃因其错在先,否则为何能接受调解,并附具相关调检原登记凭证说明。从市政府答辩的逻辑来看,接受调解并划让土地是因为段桂蔚有错在先,土地原非段桂蔚所有,诉愿人自知无理才肯划让土地。倘若如此,市政府应将土地全部归还正确权利人更为合理,为何仅对部分划让调处争息。此处值得思考。从兰州市长在诉愿决定后的呈,可以反映出,本案中官吏并未认识到诉愿制度对官署的约束。该份上行文是在做出行政行为后重新收集证据的行为,市政府提出原行政行为正确的部分也并未在答辩书中提出。行政行为具有拘束力,事后收集的证据不能作为原行政行为做出的依据,本案

中,被诉愿官署理应按照诉愿决定书内容执行。段桂蔚于民国三十六年元月六日向兰州市长递交呈,以期得到土地的权状。民众期望通过诉愿维持自己的权利,并得到相应的赔偿。从程序上,民众对官署侵权行为已经开始通过正当途径反抗,官署对民众的权利也更为重视,在诉愿答辩过程中,以事前证据为基础,对诉愿决定书的内容决定官署做解释说明,官署由纯管理职能向兼顾百姓权利的方向转变。

从案件经历的时间分析,虽然民众有提起诉愿的权利,但诉愿决定的执行效果并不理想。《诉愿法》第十二条虽明文规定了诉愿决定对原处分官署和原决定官署均有拘束力,但诉愿决定仍未得到较好的执行。诉愿制度对民众权利的保护流于形式,对官吏的控权作用大于对民众权利的保护。符合罗豪才教授对近代行政法是“控权法”的定义。自1946年12月诉愿决定生效,至1949年5月,诉愿人并未得到如诉愿决定书所载的判决内容。与之相反,在这期间诉愿人仍在不断的争取维护自己的权利,虽获得了对自己有利的诉愿决定,仍不能维护自己的权利,诉愿决定书形同具文。在官署与民众的力量博弈过程中,虽然官署做出了相应的让步,但在诉愿结果的执行上官署仍然具有强势地位,使诉愿决定成为维护诉愿人权利的一张纸。被诉愿官署在

[1] 地政机关所受登记费,应提存百分之十作为登记储金,专备第六十八条所定赔偿之用。

地政机关所负之损害赔偿,如因登记人员之重大过失所致者,由该人员偿还,拨归登记储金。

[2] 甘肃地政局:《拟援照土地法第66条及70条第二项之规定应负损害赔偿按照诉愿手续决定的签呈》(1946年11月27日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-003-0014-0006。

[3] 甘肃省府:《关于段桂蔚诉愿已经判决给市政府的指令》(19461221),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:059-007-0148-0012。

[4] 甘肃省府:《据兰州市政府登记违法追还权状诉愿一案业经依法决定仰查收盖缴的批示》(1946年12月15日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-003-0014-0008。

[5] 甘肃省府:《关于登记错误对段桂蔚损失赔偿诉愿的决定书》(1946年12月),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:059-007-0148-0013。

此案件中行政效率之低,即使在两次收到上级文件督促后,仍不能如期办理。前期诉愿人的主张和原决定官署的答辩使官民矛盾有所缓和。就诉愿结果来看,民众对权利的维护并没有实质性的进步,仅是在形式上有进步意义。民众对政府侵犯自身的权利虽有较之于传统社会中,更强的主动性,在实质性的结果上来说,仍未得到实际保障。这一时期的诉愿案件仅是官民关系产生转变,民众维护自己权利的开始。较之传统中国社会,从形式意义上来看,民众对自身利益的维护还是有较大的进步,对权利受到官署侵害时的积极作为在历史上是值得肯定的。

## 2. 土地征收补偿案件

政府土地征收行为直接与民众的财产利益相关联,内政部转司法院解释“地方官署根据法令颁布单行章程、征收、捐款,非行政处分,民众不得依诉愿法提起诉愿。”<sup>[1]</sup>此处提及的“征收和捐款”非诉愿案件的管辖范围。征收应当仅指征收行为本身,并不包括与之相关的补偿决定,《行政法院判例汇编》也有记载土地征收补偿案件。南京国民政府时期,依据孙中山先生的理论“平均地权”重新制定征税法。<sup>[2]</sup>

本案诉愿人陈晴焦领有兰州市皋兰县赵家庄行宫东侧田地六十亩之土地管业执照。诉愿人对县政府土地征收决定不服,提起诉愿,诉称皋兰县田赋有三等九则之处分,而其所有田地二等,属良田。甘肃广播电台原台址被天兰铁路车站占用,广播电台势需他迁,附近民众均有被征之虑。于是广播电台工作人员与县政府趁陈晴焦前往武威不在兰州之际,将诉愿人所有土地认定为荒地,用诉愿人的熟地顶替地方之田,使该地免受征用。诉愿人查国家因法定公共事业需要,固得依法征用私土地,但征用之范围,应以其事业所必需者为限。甘肃广播电台所征用范围超出需用范围之多。且妨害粮食生产,蹂躏民权,且对再诉愿人土地补偿价格以荒地定之。因此,提起诉愿彻底清查,撤销皋兰县原处分,另为适法之处分,以彰法制,而维私权。<sup>[3]</sup>依据内政部训令,本案中诉愿人不能对征收行为提起诉愿,即诉愿书中所称广播电台所征用土地已经超过实际需用土地面积等,均为非行政诉愿受理的部分。诉愿书中对诉愿具有意义的内容仅为关于被征用土地的补偿部分,这一部分直接影响诉愿人权

利义务,能给诉愿人直接带来利益,且能用经济价值衡量。从诉愿书全文来看,诉愿人的根本诉求在于增加征收补偿,对征收行为不服在于得到的补偿较之同等条件下的其他民众更少。其余内容均为补偿过低增加的说辞。受理诉愿官署仅能就土地征收补偿部分做出诉愿决定。

甘肃省建设厅呈请甘肃省人民政府依法驳回陈晴焦诉愿,理由在于“广播电台征用土地,经本府转呈行政院核准,令行皋兰县政府依法公告,并召集有关机关商议。从优补偿地价去后,旋据该县江代电报,议定地价每亩一十六万元,坟地迁移费每棺二万元,并赉会议纪录前来。经核议定补偿标准,比照天兰路此次征用地价及补偿费,均尚为优,且与法令规定亦合。”<sup>[4]</sup>建设厅工作人员认为,对陈晴焦所补偿的价格是经行政院核准,且召集有关机关商议后得出的结论。因此,诉愿人请求于法无据,理应驳回。此类案件不仅在民国时期会产生行政纠纷,在当今土地征收过程中,因征收补偿款的争议,仍是征收类案件的重要案件类型,也是直接关系到民众主要利益的重要案件之一。前文已述及,征收非行政处分,不能提起行政诉愿,据甘肃省政

[1] 内政部南京办事处:《奉行政院据浙江省政府转请办解释诉愿法疑义令》(1932年5月1日),甘肃省档案馆藏甘肃省民政厅档案,档案号:015-004-0068-0024。

[2] 1928年7月28日,南京国民政府颁布实施《土地征收法》,为保证征地工作的顺利进行及低价补偿公平,1930年6月30日国民政府公布的《土地法》中的《土地征收篇》对原来的征地补偿办法进行了补充和修正。因国民政府于1936年3月1日才公布《土地法施行法》,时距《土地法》公布六年之久,又经过抗日战争,国内形势发生了急剧转变,国民政府又重新修正《土地法》并于1946年4月29日公布。各地结合实际情况制定了一系列单行法规,还根据公共建设目的差别制定了不同类型的补偿标准,并且在具体的实施过程中不断修正,由此形成了一套较为完整的土地征收制度——王瑞庆:《涨价归公与南京国民政府时期土地征收地价补偿研究》,载《中国社会经济史研究》2012年第1期,第84-93页。

[3] 陈晴焦:《陈晴焦诉愿书》(1947年3月5日)甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-002-0502-0005。

[4] 建设厅:《据市民陈晴焦诉愿经核无法理根据应补受理依法驳回请赐判的签呈》(1947年3月10日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-002-0502-0006。

府决定书<sup>[1]</sup>可知，政府征用土地需经行政院核准后，指令县政府依法公告，即经行政院同意地方政府为征收之行为。征收乃城市建设之需要，经行政院核准说明行政院同意地方政府的征收行为，即使受理诉愿案件，行政院并没有对原处分有更改的余地，否则就会造成行政官署失去公信力的后果，即使受理诉愿，对民众权利仍没有救济的空间。

诉愿人不服原甘肃省府决定，复向中央地政署提起再诉愿。其主要目的在于申请更多的补偿款。再诉愿人指出甘肃广播电台征收土地的违法之处在于（一）征收面积远大于实际需用面积；（二）相对于兰州市区地价，原决定对再诉愿人的土地等级认定错误，土地征收补偿过低。<sup>[2]</sup>从诉愿书的诉愿内容来看，再诉愿人认为土地征收后的用途已经超过实际所需，征收单位公权私用，此处为不合法之处。被征收人对征收土地没有限制其用途的权利，只能就土地价值提出疑义。本案中，再诉愿人即使提出被征收后的土地利用不当，其目的也在于对自己所拥有土地的补偿款不足，远低于市区土地价格。民众虽对自己的权利有所醒悟，但并没有正确认识自己权利的范围，并以此作为诉愿理由呈具。

甘肃省府就陈晴焦再诉愿答辩认为原征收程序合法，征收地价合理。（一）陈晴焦所持土地在征收前，依照土地法已转呈行政院核示，嗣后转飭皋兰县政府公告征收，从优补偿地价。县政府公告期间依法召集有关业主，并通知业户，从优议价，并有会议记录。（二）赵家庄范围内土地曾办理一次土地总登记后，土地价格并未变动。与被征土地相邻地区相比较，地价从优，因此陈晴焦将郊区土地与市中心地价比较，自会产生差异，因此其诉请不合法，理应驳回。甘肃省府答辩认为陈晴焦该块土地的征收补偿合理合法，诉愿人的请求于法无据。可见，民众对权利争取的动机在于权利背后所能带来利益的驱使。这种利益仅是眼前的既得利益，并没有意识到自身的权利所能造成更深远的影响。即便如此，权利意识的个案进步也值得肯定。

本案中诉愿人并不接受政府的议价，认为政府地价补偿标准不合理，因为自己为他乡异客有意刁难，对其他居民征地较少。对自己的征地补偿价格也显著低于兰州市区地价，这两方面均表现出市政府对征地补偿事件处理不公。试图通过诉愿维护自己的正当权益，体现出民众法律素养的进步。法律制度不完善与

中央政府存续时间长短有莫大关系，只有稳定的政权组织才能不断完善和发展法律制度。这一时期的政权不稳定，导致了法律制度不能进一步完善。

## （二）诉愿案件之房屋权属确认

继土地利益之后，对普通民众而言，房屋作为另外一种价值较大的不动产，建立在土地之上，受到官署的管理，政府有依所有权人申请颁发房屋所有权状的权力。因此房屋产权登记是官署易与民众发生行政纠纷的一种行政行为。甘肃省档案馆保存了两起与房屋有关系的诉愿案件。其中一例为换发房屋所有权状时，房屋登记机关认为提交证据不足，扣留房屋产权证；另一例为军人征用房屋过久，对民众的生活经营产生影响，依法提起诉愿的案件。从两则案例中可以通过房屋产权状反映民众与官署的关系问题。

### 1. 房屋产权转移登记案件

隐名出置不动产在南京政府时期并不罕见，甘肃省档案记载一例公共社团购买土地，将社团财产登记于个人名下，财产代持人去世后，权利如何转让易产生纠纷。本案中刘桂芳之父于民国四年，凭中买获张掖县城内某街空地地基一处，立有红契。经官府核验署税后，于城市区土地登记处声请登记，各证件已呈核在案。民国三十二年裴永霄向土地登记处声明异议登记，县政府遂将刘桂芳土地所有权状撤销，刘桂芳不服县政府之处分，向省政府提起诉愿。地政局局长经县府答辩后，地政局批飭“该诉愿人呈验契据证件，惟该诉愿人匿不缴验契据。迭经访缴，始仅将契约会单呈送经核验显系编造。复有该诉愿人之胞兄刘庭楷，及当时民勤会馆会首姚绵天等人证甘做证明。”<sup>[3]</sup>因证人证言及相关证据，地政局认为刘桂芳单据为编造，“该系争地基似属民勤会馆所有当无疑义”。甘肃省府据此

[1] 甘肃省府：《据兰州市民陈晴焦为不服该县对甘肃省广播电台征地所为之春提起诉愿等情业经本府决定仰分别存送查的训令》（1947年3月5日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-002-0502-0007。

[2] 陈晴焦：《为声明再诉愿事的呈》（1947年4月19日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-002-0502-0030。

[3] 甘肃省地政局：《为拟具刘桂芳诉愿决定书的签呈》（1945年11月07日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-001-0249-0021。

为事实做出诉愿决定书,理由在于会单有涂改的痕迹,该县习俗有土地卖于公共团体时隐名出置,刘桂芳父为当时副会首,契约署其名为代理人而已,争议地基非其个人所有,且会员匾额账目记载了会馆购买土地的事实,<sup>[1]</sup>此为诉愿决定理由,因此省政府做出驳回诉愿维持原处分决定。

诉愿人不服省政府决定,复向地政署提起再诉愿。地政署向甘肃省政府发函“据甘肃省张掖县民刘桂芳卅四年五月四日诉称,为涂销土地登记事件,不服甘肃省政府所为之诉愿决定,提起再诉愿,恳请撤销原处分,以维业权等情。据此除批示该民等,缮具再诉愿书副本,呈送原决定官署外,相应函请查照,请速依法答辩,并检齐省县关系卷宗一并送署以凭核办。”<sup>[2]</sup>甘肃省地政局收到地政署指示后,复呈甘肃省政府。根据《诉愿法》第七条规定,诉愿官署应于受到诉愿书副本之次日起,十日内依法答辩。省政府答辩书中载明于“再诉愿书副本已于本年八月七日到府,相应答辩书一份及省县有关卷宗附件一并送请。”同年9月10日地政局局长向主席递交关于“拟具答辩书,提交本局土地纠纷审查委员会第四次会议审查补充”<sup>[3]</sup>的签呈时,已过法定答辩期。从两份答辩书的答辩时间看,被诉愿官署未能在法定期限内按期答辩是当时的一种常态,官署对诉愿案件的反映程度较为懒散,处理周期过长,无形中维护民众利益会产生消极作用。

省政府认为再诉愿书中关于地权归属问题,多强词夺理,毫无合法依据,并就诉愿书中所列要点分别答辩。主要答辩为三项内容:(一)张掖县政府原撤销登记处分并无不当,经省政府派员核查,有人证(姚绵天)、物证(匾帐表又右契会单)为凭,争议土地确系会馆隐名购买,诉愿人冒名登记占为己有。(二)刘桂芳所持为当日隐名购买地基时契据,红契有明显变造的痕迹。且购买地基时,其父为会馆负责人之一,且当时有团体隐名购买之习俗,诉愿人之理由可作为本案之反证,以此证明该地为会馆出资购买。(三)诉愿人其父在世时并无占有之事实,故去后刘桂芳将其地建筑房屋,会馆负责人数量阻止,诉愿人即无和平占有,亦无占有时效可言。刘桂芳违法占有及变造契据行为已触犯民事法律与刑事法律,因此“本再诉愿案为无理强词,应请依法驳回,以重令饬产权。”<sup>[4]</sup>省府答辩提及人证物证,且据实据理。就仅存档案文书来看,

刘桂芳并未就涉案契据情况作解释说明。嗣后,地政局向甘肃省政府送达再诉愿决定书,撤销原决定原处分。据地政署为再诉愿事,请查照释示的公函中称,“刘桂芳所持契据是继承其父,依据继承其父之契据申请土地登记并无不妥,民勤会馆应提出确切反证,并诉经法院确认,非行政职权范围所及,以免侵越司法职权。甘肃省《土地登记施行法》乃单行登记施行细则,不能逾越中央法令范围外。”<sup>[5]</sup>地政署虽认为再诉愿人依法申请登记的权状有绝对效力,地方政府依法登记后,如认为有纠正的必要,应当经法院审查后确定,在撤销更正,认为对私有产权的确认乃法院之职权范围,政府行政处分无合法依据。刘桂芳所持红契为继承所得,但并未细究原契据持有人刘父所持有契据的性质,是否为刘父所有。将地方社团购置土地隐名登记之事实,归于司法处断范围。因此撤销原处分原决定。<sup>[6]</sup>

本案在诉愿案件中,有三点内容值得分析。其一,刘桂芳是否有利用变造材料虚假诉讼之嫌疑。据人证物证证明,诉愿人其父作为名义上原房屋的代出有人,诉愿人有伪造证据的条件,其次,诉愿人在地基上建造房屋受到第三人的阻拦,仍置之不理,继续建造,确有变造、伪造契据的条件和行为。《诉愿法》为民众维权提供了法律途径,但并不排

[1] 甘肃省地政:《为刘桂芳诉愿决定书的呈》(1945年1月19日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-001-0249-0022。

[2] 地政署:《为刘桂芳不服决定的公函》(1945年5月25日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-001-0249-0028。

[3] 甘肃省地政局周之佐:《为刘桂芳涂销土地登记事件不服拟具答辩书的签呈》(1945年9月10日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-001-0250-0002。

[4] 甘肃省政府:《为送张掖县民刘桂芳为涂销土地登记事件再诉愿答辩书及附件的公函》(1945年9月8日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-001-0250-0003。

[5] 甘肃省地政署:《为再诉愿案请查照释示等的公函》(1946年3月7日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-001-0250-0012。

[6] 地政署:《刘桂芳诉愿决定书》(1945年11月21日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-001-0250-0010。

除民众滥用权利、为己某私利的可能。《诉愿法》立法目的在于救济不法行政所带来的侵害，从立法设计上不能避免民众借助公权力虚假诉讼的行为。正如省政府答辩书所言，民法及土地登记施行细则对土地登记的欺诈行为已有规定，此非《诉愿法》主旨。民众在拥有权利后，为争夺利益违法提起行政诉讼不无可能。此并非权利意识表现，实为权力的滥用。其二、再诉愿官署对地方性文件的审查。《诉愿法》解释“地方官根据法令颁布单行章程，非行政处分”<sup>[1]</sup>不能提起行政诉愿，但是否能由再诉愿官署审查并无规定，地政署公函中虽并未做出文件有效性的判断，但指出，该省单行之登记施行细则，自不能逾越中央法令范围外。原甘肃省决定书依据甘肃省土地登记施行细则第八条规定，与土地法施行各条文抵触，因此，一并撤销原处分。可见，地政署对甘肃省该单行章程中部分内容并不予以认可，甘肃省府做出的决定便没有合法依据，所以决定不合法。再诉愿官署能从原决定官署答辩书中所提及的抽象行政行为角度，审查原诉愿官署所做诉愿决定的依据，实属难能可贵。这一行为表明《诉愿法》在实施过程中，存在对抽象性文件审查的可能。这种行为不经过诉愿人申请，官署即可做出。其三，地政署认为，原处分机关、决定机关的程序不合法。撤销更正登记应当经法院审查确定后，对原所有权状撤销更正，不能由行政机关的命令予以变更。<sup>[2]</sup>即以行政侵犯司法权的理由撤销原处分原决定。对诉愿人是否进行材料的伪造变造交由司法机关认定，而不能由行政机关以批示的方式做出决定。地政署下发诉愿决定后，又将再诉愿答辩书及关系文件送还甘肃省府留存备查。这一做法符合当时控制官吏权利过度膨胀的社会背景，同时也是对官吏控权的表现之一，从而实现对民权的保护。

此案经处分官署一再说明，函请维持原案，仍无结果，即将决定转飭各级政府转发。<sup>[3]</sup>本案再诉愿决定后，原决定官署对再诉愿决定不服，又向受理再诉愿官署阐明理由函请维持原决定，实属罕见。诉愿制度即为行政相对人救济的机会，被诉愿官署职能被动应诉答辩，诉愿制度中官署不能成为原告一方。即在诉愿案件中，官署处于被动地位，民众持有积极的态度，官署对诉愿决定书只能执行。

虽原决定官署的行为违反了诉愿制度设立的初衷，但值得进一步思考。从案件实际执行效果来看，

省政府函请并非不可理解。只要诉愿人接受再诉愿决定不提起再诉愿或行政诉讼，被诉愿官署就不能对诉愿决定再提起诉讼程序。省政府通过函的行政公文方式，请求维持原决定。原诉愿决定官署在诉愿终局后对诉愿决定不服，认为原决定基于省政府对日后相同案件的处理具有“同案同判”的效果。从民众角度来看，维权意见能通过法定途径直达中央官署，并得到反馈，且经中央官署制约地方官署的行政权力，从行政文书的内容上来看，本案中央官署尽可能地维持了诉愿人的利益。本案诉愿人确有虚假诉讼的嫌疑和条件，这也体现出诉愿制度的局限性，为诉愿人滥用诉愿权利创造了条件。从程序上看，被诉愿官署的行为属于事后行为，在做出行政行为后，又寻找证据支持原行为，这种做法本身也降低了民众对官署的信任。

## 2. 房屋产权证换领登记案件

本案诉愿人马祖武不服地政处违法扣留权状，依法提起诉愿，请求补发权状，以保民权。诉愿人以价银凭中买获道升巷房屋一院，并声请登记在案。管业多年，无人提出异议。换领权状时地政处一再拖延，不肯发给。诉愿人认为因地政处处长为原房屋所有人之次子，因房价增长，意图反悔，遂假借职权，已未验缴老红契之由扣留权状。因该行为并未直接损害到诉愿人权利，且并未向法院起诉，无法使诉愿人所持有土地产生权利争端，而提起诉讼请求司法确认。由此，诉愿人向省政府提起诉愿，恳请换发权状。<sup>[4]</sup>诉愿人认为陆幼民利用职权、长官仗俩，官吏之间官官相护，长期扣留权状不发的行为影响了其正当权利。

省政府令飭市政府地政处答辩后，决定驳回原

[1] 内政部南京办事处：《奉行政院据浙江省政府转请办解释诉愿法疑义令》（1932年5月1日），甘肃省档案馆藏甘肃省民政厅档案，档案号：015-004-0068-0024。

[2] 地政署：《刘桂芳诉愿决定书》（1945年11月21日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-001-0250-0010。

[3] 甘肃省府：《为维持刘桂芳原案的公函》（1946年4月6日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-001-0250-0013。

[4] 马祖武：《请飭发权状以保民权的诉愿书》，甘肃省档案馆藏甘肃省府档案，档案号：015-004-0111-0006。

告之诉愿。诉愿人诉称合法取得房屋权状多年，一经保甲长司令证明，即可换领权状，无呈验老红契之必要。陆幼民在诉愿人换领权状时提出异议，又无其他违法行为，且不提起诉讼，不利于房屋权利确定以及税务承担。被诉愿官署答辩因两种原因不能发给权状：（一）律师孙善请求扣发诉愿人权状，诉愿人申请权状时，呈验买契尾载有“随带老红契一张”字样等语，应当详为考察。诉愿人不但不能出示老红契，反不承认随带老红契之事实；（二）诉愿人不能提出老红契，依据《土地法》“证照登记原因文件为确定判决书时，可以不提出土地所有权状或土地他项权利证明书。”诉愿人可向法院起诉取得确定判决书以凭领权状，此为暂缓发权状之理由二也。受理诉愿官署给出的驳回理由为：“查声请为土地登记，为地政机关认为手续不合或证件不足时，得附具理由予以驳回，土地法第七十六条既有规定。”兰州市政府依法要求诉愿人呈递老红契的行为并无不妥。“诉愿人不服其驳回，自可依法向司法机关提起出产权确认之诉，俟法院裁定后，再行据以申请登记。”<sup>[1]</sup>对私有产权之确认为法院职责，行政官署只能依据确定产权证据颁发权状，不能确认权利。行政与司法之间界限分明，各司其职。

本案的争议焦点在于诉愿人申请换发土地权状是否需要再次呈递新红契中记载的随带老红契。诉愿人诉称在满足其他条件时，仍能换领权状，而被诉愿官署坚持认为，诉愿人未提供老红契不符合《土地法》关于土地权状换领的要求，或经司法程序，对土地权利有确定判决，即可直接换发权状。本案反映出官署只要依据法律要求对证件进行书面审查即可，地政机关认为手续不合或者证据不足时，可以对换领权状的申请附具理由予以驳回，在此过程中官署程序合法，即为合法行政，诉愿人没有提起诉愿的理由。官署行政行为的程序性一方面是对民众权利的保护，监督官署行政行为，使官署的行为有迹可循，不能肆意妄为；另一方面也是对社会秩序与维护。诉愿案件中民众虽具有主动权，但官署仍具有强势地位，通过各种行为与民众权利之间产生博弈，例如前文中提到的拖延答辩、难以执行诉愿决定或者对受理后的诉愿案件不处理等，影响了诉愿人的诉愿权利，降低了诉愿制度对民众权利维护的作用。官民之间的博弈关系的稍许变化，仍不足以撼动传统“官强民弱”的传统官民关系

的局面。民众的权利生来就存在，并不需要民众相对于官署变强势才能得到承认，也并非经官署确认或者授权才能使用，官署逐渐有维护民众权利的自觉，但仍有抵触情绪。

这类案件反映出南京政府时期关于移转登记产生的纠纷。仅凭法院胜诉判决判令物权归属即易产生本案与段桂蔚案件的权属登记纠纷。这并不能说明当时立法技术落后，因为此种条款当今法典中仍然存在<sup>[2]</sup>。两起案件之间是否因其中一件案件导致连锁反应难以断定。但此种现象可以说明法院判决可以作为物权变动的依据。除地政厅外，甘肃省政府也向兰州市政府下发限期答辩的训令。<sup>[3]</sup>两个部门向被诉愿官署同时下发要求如期答辩的训令。这在诉愿案件中是一种非常普遍的现象。由此反映出两点，一来诉愿案件省政府的重视，二来政府间行文重复，行政效率较低。

确定的产权是社会稳定的重要影响因素之一，中华民国南京政府时期甘肃省房屋权属登记争议产生的原因主要在于房屋产权存在不确定影响因素，主要表现在：（一）当地将土地卖于公共团体时有隐名出置的习俗。即将公共团体购买的土地登记在个人名下，这一习俗导致土地登记簿上载明的持有人去世后，土地由其继承人继承，还是由公共团体继承。从形式要件上看，应当由其继承人继承，但实质而言又应当归属公共团体，从这里可以反映出，南京政府时期甘肃省公共团体的财产登记存在漏洞，公共团体持有的土地财产没有合理的转移和继承方式，导致个人有机可乘，以个人名义继承公共团体之财产。（二）清末民初土地“找价”传统的影响。房屋产权登记应当有绝对性，排他性，南京政府时期甘肃省土地登记虽已具备这一条件，但实践中仍有因地价上涨原出卖人反悔的情形，对买受人的房

[1] 甘肃省府：《马祖武提起诉愿一案已由府依法决定的指令、附抄发原决定书一份》（1941年9月15日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：015-004-0111-0009。

[2] 《中华人民共和国民法典》第二百二十九条。因人民法院、仲裁机构的法律文书或者人民政府的征收决定等，导致物权设立、变更、转让或者消灭的，自法律文书或者征收决定等生效时发生效力。

[3] 甘肃省府：《关于李兰亭不服给兰州市政府的训令》，甘肃省档案馆，档案号：059-007-0151-0012。

屋权状登记提出异议，导致买受人的权利受到影响。究其原因还是在于房屋登记制度的不完善以及官吏之间以权谋私的现象，导致了民众权利的不稳定。

### （三）官吏滥用职权类诉愿案件

土地和房屋是两种价值最大的不动产，与民众利益密切相关。除这两种价值较大的不动产外，其他各种形式的动产也是重要的财产利益。侵犯民众的财产可以通过两种方式进行，一为直接减少财产利益，二为增加财产负担，即相对的减少民众的经济利益。官吏身居官位，手握权力，在利益的诱惑下，极易通过公权牟取私利，或将成本转嫁至民众承担，从实际意义上讲，这种行为侵犯了民众的利益。

#### 1. 官吏非法占有公私财物

秘书作为领导身边最得力的助手，同事身兼其他职责的情况并不少见，可以说秘书本人大权在握，运用权力十分方便，因此极易产生权力滥用。此种行为应当在诉愿案件受理之列。《诉愿法》第十三条明确规定：官吏因违法处分或不当处分应负刑事责任或应付惩戒者，由最终决定之官署于决定后移送主管机关办理。

本案中因战乱年间，县长征收采买军粮，秘书为征收军粮主任，派民运送过省，秘书从中刮取，运送人受理升数不足时，自受填赔之累。县长秘书私卖盈余粮麦，利己亏民。另外两区民众同样运送粮食，不多不短，本区民众担负众多亏累。且秘书本人有不良嗜好，吸食大烟，并违法发放枪支执照，使其运用违禁烟土，连吸带卖。此类事情不止一件，县长秘书以县政府名义发给马忠海用枪护照，连买两枪以为护身甲冑，明目张胆私贩烟土。秘书既为县长秘书又兼教育科科长、征收军粮主任，一人两膺三职，权操任在于掌握，侵吞教育款项，与保长结团成块，吸食大烟更加卖烟渔利。民不堪其虐待，提起诉愿。文末被诉愿人为县长及其秘书，以及县政府，诉愿人没有选出诉愿代表，将诉愿人尽数罗列。在诉愿书封面的“拟办”中载有“查本案原告诉人，既未盖具私章、文末注明详细住址、具所控告。各情节迷离有控情之，拟存查不理。”<sup>[1]</sup>案件经省政府收到，但认为所述非属实，欲搁置不理。从官署这一态度来看，并未有派员核查的打算，此种处理态度表明官署并未将民众权利优先考虑。民众并未了解官署对待这一案件的态度，诉愿书呈递

三个月后，并未收到回应，诉愿人等再行诉愿并请求派员调查。第二份诉愿书中在全体绅老后，注明了诉愿人代表马祖武，相交于第一份诉愿书，形式上更为进步。第二份诉愿书中较之第一份诉愿书内容稍有变动。除运送粮食、侵吞学校资金、与保长勾结在民间勒索收款，且无明文又无收据，随意侵犯民众权利以及私贩烟草几件事情外，增加了挑动县长，私行分出界限。<sup>[2]</sup>民众函请省政府派员调查或者依法惩办，判处相当罪刑，以解救民众。

此类案件在诉愿案件中不止一例，但公开的仅此一件。本案反映出上级官署对于控告官吏案件的态度并不乐观，在收到诉愿书后没有派员调查诉愿人陈述情况的打算，会给民众造成“官官相护”的印象，不利政府在民众心中树立良好的形象，不利于官民关系向良性方向发展。从现代刑法角度来看，官吏滥用职权，应当属于刑事犯罪，民众对其有检举、揭发、监督等权利。南京政府时期，民众通过诉愿案件，提请上级官署审查下级官署的行为，不失为此种情况下权利救济最可取的途径之一，但并没有实现民众所期望的效果。民众开始通过正当法律途径寻求对官署行为的限制，以权利制约权力。

#### 2. 官吏违法处置公共财产

中华民国南京政府时期《土地法》的内容具有超前性，对土地的征收征用，以公共利益为前提，损害公共利益自然是法律不允许的行为。

本案中诉愿代表张文机提起诉愿，诉称县长将民众共同出入多年出入的道路指为官产，变卖他人，拟作花园。县长将所获钱币粉饰政府门面，欲搏上峯之信任。诉愿人居此良久，并未有官方将此路划为官产。诉愿人等几度培养补修，并道旁植树成林，中间来往车马通行无阻。此路四通八达，男女师范在侧，学子朝夕经此。政府不顾多数民众之权利，任意处分，为避免物议，准留一小巷道。诉愿人认为，当此宪政开始，法治实现时期，居然违背民意，妨害居民，诉愿

[1] 和政县县民马全良：《诉愿县长密书渎职虐待等情的呈诉》（1942年4月），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：015-004-0101-0008。

[2] 马全良：《禀为县长秘书渎职害民再行诉愿乞准派员调查的诉状马全良再诉愿书》（1942年7月10日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：015-004-0101-0010。

人等实难缄然。<sup>[1]</sup>本案例中官吏对公共道路的处分,损害民众公共权利,给民众生活造成不便,实属滥用权利之行为,属于诉愿案件的受理范围。本案中被告愿人为县长,被告愿官署为县政府。县长以县政府的名义做出行政处分,是职能行为,符合诉愿的提起条件,自然可以成为被告愿对象。

本案中不足之处在于诉愿人提起的诉愿违反了《诉愿法》规定的管辖级别,县政府违法处分应当向省政府提起诉愿,经诉愿决定,对该决定不服,方能提起再诉愿。本份诉愿书中记载,最后诉愿书谨呈“国民政府行政院院长”,且在前文中并未有不服省政府诉愿决定的内容,即诉愿人越级提起诉愿。对于越级提起诉愿案件,依旧会移转至有管辖权的受理诉愿机关处理。至于本案是否最终呈递至行政院,难以判定。但可以反映的是,对于官署侵犯公共利益之行政处分,民众有联合诉愿保护公共利益的愿望,根据司法院解释有时民众以个人资格,虽无诉愿权,惟若出于公共意思或以代表资格,则仍得诉愿。此类案件并非直接关系诉愿人切身利益,但涉及共同生活的公共利益,民众集体诉愿的行为是群体权利意识的体现,虽背后有共同利益为基础,且诉愿书未能产生诉愿应有的效果,但民众为集体权利所做的努力仍然值得肯定。

#### (四) 小结

民众对《诉愿法》所规定的管辖等级并没有明确的认识,不少案件中诉愿人都向法定受理诉愿案件的上级机关提起诉愿,诉愿人仅期望通过诉愿案件,使自己能在行政纠纷中获得最大利益。官吏个人利用职权侵犯民众利益的案件并不少见,但仅有部分公开。虽然行政公文通知受理诉愿官署应当会同人事处共同处理,以作为官吏评定的依据,但从诉愿案件来看,诉愿官吏案件效果并不理想,档案记载中除诉愿书外,并没有进一步的记载。上级官署对诉愿案件中提及官吏个人侵犯民众权利的案件,甚至没有派员调查的打算,并没有发挥诉愿制度对民众权利救济的作用,民众对官吏行为的监督作用在上级官吏的忽视下失去作用。官署的行为易在民众当中形成“官官相护”的印象,不利于增进民众对官署的信任,易为后来官民矛盾留下隐患,不利于维护社会秩序。诉愿案件中诉愿代表在本文选取下两个案件中均有体现,集体诉愿开始逐渐为

民众接受,民众对官署非法处分公产的行为提起集体诉愿,以维护公共利益,在南京政府时期,群体权利意识通过诉愿案件展现出来,难能可贵。由于过于重视形式,实际操作中对民众的利益保护流于形式,即使有制度为基础,但并没按照立法者的原意实施,对民众权利保护并未达到实际的效果。

## 四、甘肃省诉愿档案中《诉愿法》的适用效果

中华民国南京政府时期诉愿制度的产生与发展得益于国家政权体制的变更。诉愿制度乃救济不法行政之良制,在官署因不当或违法行政行为,导致行政相对人权利受损时的行政救济制度之一,在实践中诉愿制度的适用不仅局限于此。该制度在中华民国南京政府时期的建立和发展,对传统中国的“官本位”思想产生了巨大的冲击,由于传统意识的根深蒂固以及时代背景下的民众法律素养的局限性,诉愿制度的作用受到了限制。

### (一) 政府积极推进《诉愿法》的适用

传统观念认为,官民关系是一种对立状态的关系,两者是一对矛盾体。官民关系中“官”占据主导地位,官民之间是管理与被管理的关系,官署处于强势的地位,两者直接的力量对比是一种非此即彼的关系,因此官民之间的关系较为紧张。古代社会中皇帝要树立亲民的形象,作为最高权力机关,皇帝对百官有着直接管理的权力,百姓认为皇帝有最正确的决断。在这种传统因素影响下“中国民众对于政府的信任存在着一个‘层级递减’的现象,表现为层级越高的行政机关越是受到行政相对人的信任,层级越低的则不信任程度越高。”<sup>[2]</sup>对中央官署的信任程度,普遍高于地方政府,民国时期官民之间信任关系也不例外。“官民关系即政府与民众的关系,亦是建立在政府官吏与民众之间的互动

[1] 民众张文机:《为非法行政处分妨害居民出入联名具状诉愿书》(1947年6月8日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-003-0017-0017。

[2] 张治宇、王学辉:《官民信任修复与行政诉讼制度创新——基于心理学视角的考察》,载《山东科技大学学报(社会科学版)》2013年第15卷第6期,第30页。

交流过程中。”<sup>[1]</sup> 诉愿制度搭建了官民互动的渠道，将民众的意愿通过合法合理的途径向上级官署传达，使民众的情绪有正当的表达途径，弱化了官民之间的矛盾。通过诉愿书，民众能直接与权利受到损害的处分官署的上级官署直接沟通，从心理上缓解了原处分官署与民众之间的摩擦。因此，政府对待民众的态度或行为方式的转变，是影响官民关系的重要因素之一。通过分析官民对于诉愿的态度和适用，可以直接体现诉愿制度在甘肃省的施行效果。

### 1. 政府重视《诉愿法》的实施

法律具有指引作用，法律的制定会对人的行为产生指引，使个人行为具有预测性。法律是通过规定人们在法律上的权利和义务以及违反法律规定应承担的责任来调整人们的行为的，法律对行为的指引可以分为确定的指引和不确定的指引。<sup>[2]</sup> 诉愿制度的指引是一种不确定的指引，即通过授权法律权利，给民众创造一种选择的机会，此类法律的立法目的在于鼓励人们从事法律所允许的行为。诉愿制度也可以理解为行政权力分权于民的一种体现，官署行政处分的最终效果需要从处分本身的合法性合理性以及民众对行政处分的接受程度两方面确定。官署对行政相对人的处分超过民众的接受范围，或者本身违法，均可经特定的行政相对人申请，由处分官署的上级行政官署撤销或变更原处分决定。如此一来，能限制官署对行政权力的滥用，达到控制官署权力，保障民权的目的，法律制度的实行会对传统习俗产生影响，进而影响社会观念。立法是指导社会实践的前提，法律的执行和适用是实行有效治理的必要条件。甘肃省对诉愿制度的重视可以体现在以下几个方面。

其一，法律制度方面。《诉愿法》本身在立法时语言严谨，以控制官署权力为出发点，从诉愿法的字里行间能体现对官署与民众之间权利与权力之间的对比。《诉愿法》颁布后通过案例和指令训令的形式不断完善，使得具体的社会实践有法可依。档案中约有 14 条档案记载甘肃省向各县县政府、省会公安局、康乐设治局，以及民政厅转发内政部或行政院下发的关于《诉愿法》适用的行政公文。档案所载公文从省政府收到至转发各县政府前后均在一月内，可以看出甘肃省政府对诉愿相关法律内容的传达及时，希望民众权利能得到及时救济。

其二，人员资质方面，要求具有专业法律知识的人员处理诉愿案件。民国三十一年行政院下发训

令，要求“各级行政机关办理关于诉愿，或以普通呈诉方式请求救济之案件，自应格外慎重，务求允当。承办此种案件，非明白事由、娴习法律者不能胜任谕决。嗣后各行政机关办理诉愿及有关司法案件，应以法律专门人才担任，并应督饬认真办理。”<sup>[3]</sup> 从这一档案来看，中央政府以及甘肃省政府对诉愿制度审理方面对法律人才的要求比较高，诉愿案件处理需要由具有专门法律知识的人才担任，即要求官署处理案件的准确性，通过处理案件的官吏有更高的法律专业水平要求，确保处理结果的公正性。

其三，省政府在做诉愿决定时尽可能地适用处理官民关系的法律。行政赔偿制度便是其中的典型。中华民国南京政府时期的行政赔偿制度还处于国家赔偿的萌芽状态，没有悠久的历史可供借鉴。在不同的社会意识下，对行政赔偿的理解也不同。传统社会中能得到官署因行政行为导致的权利损失获得赔偿是皇恩浩荡的体现，官署没有对百姓承担过错赔偿的应然性，“社会本身似乎并不期待国家发挥另外的作用。”<sup>[4]</sup> 南京政府时期受到西学东渐的影响，出现了政府损害民众行为也应当承担赔偿责任的体制，并且通过根本法的形式承认了国家赔偿的正当性。《中华民国宪法草案》第二十六条、《中华民国宪法》<sup>[5]</sup> 第二十四

[1] 叶贵仁、陈燕玲、欧阳航：《乡镇政府作风转变如何影响政府信任——官民关系与满意度的中介效应》，载《华南理工大学学报（社会科学版）》2020年第1期，第109-118页。

[2] 张文显：《法理学》（第五版），高等教育出版社2018年版，第78页。

[3] 甘肃省府：《为各机关诉愿及司法案件应以法律专门人才担任给地政局的训令》（1942年9月16日），甘肃省档案馆藏甘肃省民政厅档案，档案号：026-004-0443-0006。

[4] [日] 寺田浩明：《权利与冤抑：寺田浩明中国法史论集》，王亚新译，清华大学出版社2012年版，第260页。

[5] 《中华民国宪法草案》于中华民国二十三年十月十六日公布并施行。第二十六条：凡公务员违法侵害人民之自由或权利者，除依法律受惩戒外，应负刑事及民事责任。被害人民就其所受损害，并得依法律向国家请求赔偿。《中华民国宪法》于中华民国三十五年十二月廿五日国民大会三读通过三十六年元旦国民政府公布。第二十四条与草案第二十六条内容相同。（蔡鸿源：《民国法规集成》（第33册），黄山书社1999年版，第1-10页）

条以成文法的方式规定了民众申请国家赔偿的合法性。遗憾之处在于没有相应的操作程序,仅能在形式上确定国家赔偿的存在。诉愿制度使国家赔偿制度具有可操作性,成为政府的侵权行为主张损害赔偿是一种最便捷的道路。行政赔偿并没有像诉愿制度一样在民众中获得更多普及和施行,据案例记载在诉愿案件中其适用的主动权在官署一方。

综合以上内容,官署在法律制度层面对诉愿制度在甘肃省的实践十分重视。无论是在对法律解释的积极转发方面,还是对诉愿处理人员由具备专业知识的人担任,都是对诉愿救济民权在程序方面的重要保障。

## 2. 政府重视对民众权益的保护

甘肃省官署对诉愿制度的积极实施主要表现在对诉愿程序的要求和个案中诉愿结果的认定倾向于民众。

根据案件的记载情况,首先,官署更加注重诉愿案件的处理期限。据《诉愿法》第十二条规定,诉愿期间原处分并不停止执行,即诉愿期间的长短,影响了民众权利受侵犯的时间长短。原决定官署如期答辩,就能早日解决行政纠纷,从而对民众权利进行救济。另一方面,受理诉愿官署应当对受理的诉愿案件如期办理。司法行政部训令,受理诉愿案件官署逾期不为诉愿决定,可由诉愿人呈请上级监督官署呈请督催,督催之后仍不决定者,由诉愿官署负有责任之公务员依法惩戒。民主权利意识的增加,使得官署行为时要考虑民众的意愿,向民众解释自己行为的依据时,即已经在此类价值较大的不动产案件中对民众产生了妥协,以至于向民众解释自己行为的依据,即做出决定时一并指出认定事实和处分依据,这是对民众权利尊重的表现。官署这一行为的前提也在为自己的行为乃至整个行政体系的统治地位寻找合理性和合法性的依据。

其次,诉愿文书格式的规定是对行政权力的程序性限制。民众的诉愿权利作为一种程序性权利,在发挥作用的同时,作为一种行政程序,也在制约着官署的行政行为。行政程序对中央和地方官署都能产生制约的作用。诉愿人与被诉愿官署的地位相对平等,受理诉愿官署作为决定的第三方审视双方行为及其依据是否合理合法,同时也要为自己的行为做出合理合法的解释说明。除诉愿书格式外,文书送达和案件执行情况报呈备查均属对官署行为的

制约,程序性具有公正的价值,能在程序层面上保证对当事人经过同样的审判。

最后,诉愿决定官署要求答辩官署对诉愿决定书的执行情况报呈备查,以确定诉愿决定的执行结果。被诉愿官署应当将案件执行情况存件,行政院在加强诉愿案件处理的提示的各要点的训令<sup>[1]</sup>中将诉愿决定书依法送达给当事人并将送达证书呈缴备查;决定后原处分官署是否予以执行及执行情况如何;当事人是否在法定期间提起行政诉讼或提起诉讼时应即呈报上级受理诉愿官署查考等。均从执行角度对诉愿人的权利予以保护,从中央官署层面,在诉愿决定执行方面,中央官署力求诉愿决定能得到有效的执行,以达到对诉愿人权利救济的目的。

政治体制的变化导致官署对民众权利的重视,中华民国南京政府的存在需要合法性和正当性。民众的认可是其政令推行的重要条件之一,中华民国南京政府时期民主观念已在民众当中产生较为广泛的影响。民众利益逐渐受到官署的重视,官署对民众的行为也需要合理合法,考虑民众对政令的接受程度。对于诉愿案件,行政官署还需要保证诉愿对民众权利的救济程度。民众提起诉愿的目的或许因为其自身利益的驱使,在官署决定侵犯个人利益时,积极寻求救济。从其结果来看都是对官署行为的影响,同时,诉愿制度允许原处分官署在发现诉愿人提起诉愿的案件确实处分错误时,自行撤销原处分另为处分。官署并非绝对正确,官署在个案中有改正错误的机会。民众提起诉愿引起上级官署对下级官署行为的监督,并有可能通过受理诉愿的官署改变原处分内容,即否定原官署的处分行为,从而可能做出有利于民众利益的决定。民众对政府行为依据的监督,形成对官署权力的制约,上级官署有据可查。

## 3. 官与民的权利意识有所提升

影响官民关系的因素很多,自古以来官署以对民众的管理为出发点,官民之间产生联系主要是通过税收、户籍管理、案件审理等消极途径,双方没有处在相对平等的地位下进行交流的途径。诉愿制度作为一项权利,赋予民众与官署之间力量平衡的能力,为公

[1] 行政院长翁文灏:《兹为加强诉愿案件之处理特提示各要点的训令第34299号》(1948年7月29日),甘肃省档案馆藏甘肃省政府档案,档案号:026-003-0140-0009。

民对抗公权力和行政机关提供了平台<sup>[1]</sup>。诉愿制度不仅让民众增加了维权意识，也影响了官署对待民众的态度。行政官署开始意识到民众权利的重要性，在公正决定的前提下，积极维护民众权利。

官吏开始重视民众个人的权利。上下级官署间的权力相互制约，也是诉愿制度在官署层面影响官民关系的重要方式。中央与地方官署的联系和沟通主要体现在行政文书当中，对诉愿案件的处理即是对官署权力的限制。文书中所反映的上下级之间的制约主要体现在以下几个方面：（一）《诉愿法》内容的解释文书增加了中央官署与地方官署之间在官民问题上的联系，中央官署对地方官署关于加强诉愿制度的执行方面的训令，但是否。（二）受理诉愿官署对被答辩官署的训令是对原决定官署工作内容的督促，受理诉愿官署对原决定官署对原决定官署的重新审查对原处分官署做出处分时更加关注民众利益。反之，倒逼行政官署在做出行政处分时考虑行政相对人的利益。（三）上文已述及，民众利益是影响当权者政令推行的因素之一，官署的处分行为就不得不考虑民众的利益，尤其中央官署，深谙此道，由此出现了民众对官署的信任“央强地弱”的现象。（四）当然上级官署对下级官署原行政决定的变更也会影响原决定官署的行政业绩，从而影响下级官署的仕途发展，无形中对下级官署在做出行政决定时产生心理压力，即需要考虑民众的利益，如此民众就不会提起诉愿，也不会对官吏产生不利的影响，从而达到制约官署行政处分的效果。

民众权利意识有了长远的发展。法律的引导作用可以削弱传统习俗中的不良习惯，民众对制度的接受程度还可以从制度所带来的可获得利益角度分析。在市场中，公民获得了自由发展的机会在此社会转型过程中，获得独立性和自主性的公民，尤其是从改革中获取利益的公民，在利益驱动之下，比较容易接受与新经济体制相配套的各类政治制度和社会制度，甚至主动利用那些维护他们新生利益的制度。<sup>[2]</sup>相较于传统习俗，法律制度在施行时能带来更大的个人利益，民众就有更大的可能放弃传统习俗，而使用新颁布的法律制度；反之，法律制度的使用带来的利益小于遵循习俗产生的效用，则民众更倾向于民俗，即在判定民众对法律制度的接受程度时应当考虑法律制度本身给民众所带来的利益。把利益置于社会关系中，作为社会关系的内容

来考察的。也就是说，我们是从利益关系来认识法律现象，运用利益关系来分析法律现象的。<sup>[3]</sup>诉愿制度为民众利益受到官署侵害提供了救济的途径，民众对诉愿制度的接受程度自然相对较高，由于传统对待官吏的意识将民众定义为弱势群体，因此，民众对诉愿制度接受的局限性就仅限于意识方面的阻碍。所幸，经辛亥革命的洗礼，民众的民主权利意识有较大进步，对官署的畏惧心理并没有十分强烈。从这两方面以及诉愿案件的内容来看，诉愿制度在民众中的接受程度尚可。

诉愿制度使官民之间产生了有效的沟通。从互动建构的角度看，政府信任的本质是公民与政府的交互关系。<sup>[4]</sup>官与民的交互关系，影响着民众对政府的信任，而官民信任又直接影响了官民关系。从诉愿程序上来说，民众有通过诉愿书直接与中央部署沟通的可能，并不需要通过极端的手段或措施就能达到目的，在此过程中也不需要付出额外的代价。档案所记载的四起民众越级呈送案件<sup>[5]</sup>，均未按照《诉愿法》第二条的诉愿管辖规定逐级诉愿，经政府间卷宗移送，最终都由应当受理诉愿的官署做出诉愿决定，诉愿制度运行是一次官民之间沟通的过程。这一途径使民众对官署行为的不满有发泄和表达的途径，减少官民之间矛盾的积累，从而达到解决行政纠纷，化解官民矛盾的结果。据政治学研究“官对民的统治与支配，这个官民关系体中原先的主导方面，将经过其地位逐渐降低、必要性渐次丧失的量变积累而转化为官民关系体中的非主导方面，而民对官的制约，将在同一过程中经历同样形式和进度的渐变，以至上升为官民关系体中的主导方面。”<sup>[6]</sup>南京国民政府时期为官民关

[1] 钟瑞璟：《论行政诉讼制度的修复功能》，西南政法大学2018年硕士学位论文。

[2] 董炯：《国家、公民与行政法——一个国家—社会的角度》，北京大学出版社2001年版，第233页。

[3] 叶必丰：《行政法的人文精神》，北京大学出版社2005年版，第12页。

[4] 张成福、边晓慧：《论政府信任的结构与功能》，载《教学与研究》2013年第10期，第13-21页。

[5] 四起案件档案号分别为：059-007-0148-0001、004-006-0394-0013、026-003-0017-0017、017-003-0425-0014。

[6] 刘俊奇：《官民关系——政治和政治学的基本问题》，载《江汉论坛》2011年第10期，第76页。

系的转变提供了途径,打破了原有的官民等级思想。民众在官民关系中有了一定的主动权,对官署处分决定有抗争和思考的能力,而非一味地被动接受。官民关系虽然没有达到一种理想的平等状态,但较之传统官本位思想,已经发生了较大的变化,为今后官民关系的转变奠定了基础。

从甘肃省档案馆保存的南京政府时期诉愿相关案件内容再次印证了上述结论。官民之间的关系达到了一种新的平衡,与以往不同的是,这种新的平衡当中蕴含了官署对民众权利的考虑和衡量,体现在以下三个方面:一、官民之间有正常的相互回应的渠道,民众的不满情绪能有效表达。民众提起诉愿案件后,官署有受理诉愿案件的义务,至于受理后案件的处理暂且不论。即使诉愿人越级提起诉愿,上级官署也应当将案件移送至有受理权限的官署,这样的处理方式先解决了诉愿案件受理的问题,保证诉愿案件有提起必有回应。案件有直达中央官署的可能。虽诉愿决定不服,很大程度上可向主管部、会提起再诉愿。民众提起诉愿对抗官署权力实现一种常态化,能有效降低官民矛盾。二、从观念上,官署开始正视民众的权利。诉愿制度改变了民众对官署的畏惧态度,增加了民众的权利意识。从对诉愿案件处理层面而言,诉愿制度将诉愿人和被诉愿官署放在同等地位。只有双方处在平等的地位上,双方之间才能有效表达自己的观点和想法。诉愿制度以法律之力将官民位置放在一种相对平等的位置上,正如文中段桂蔚和陈晴焦<sup>[1]</sup>土地权益案件直接指出官署违法之处,以及明确违反的法律内容,民众不再将官署视为高高在上的青天大老爷,能更加理性地看待官民之间的关系。民众从“刁民”“健讼”已经转变成正当合理的权利保护者,而对于这一点,民众产生了清晰的认识。三、民众在官民关系中更具主动地位。在行政官署履行职责的过程中,民众只能接受官署的行政处分,行政行为的做出须依据足够的证据。在诉愿过程中官署只能就做出行为时的证据进行申辩,不能以处分行为后的新证据作为行政处罚的依据。在整个诉愿过程中,民众都处于主动地位,诉愿机制的引发适用不告不理原则,诉愿程序只能由民众提起,官署回应。官署在诉愿程序中处于被动地位,只能就行为时的依据进行申辩,限制了官署在诉愿过程中的行为,从而达到官民之间的平衡。

## (二)《诉愿法》在甘肃省适用的局限性

### 1. 立法粗陋造成适用困难

“法律生命在于实施”《诉愿法》作为程序法以其他实体性法,如《土地法》《所得税法》《商标法》等,诸如此类的法律为基础。官吏通过职权行为造成民众利益受到侵犯时,民众通过行之有效的措施得到救济。相应的《诉愿法》在实施的同时,需要其他部门法的配合。诉愿法仅能从形式和程序上保障诉愿制度的进行。例如:偷税漏税案件中税收制度与诉愿制度的衔接。主要表现为对涉税违反税收相关法律制度的内容与诉愿程序之间的过渡。

一方面,《诉愿法》条文仅十四条,为诉愿制度搭建了基本框架,但由于缺少实施细则,影响了《诉愿法》的实施效果。实践中受理诉愿官署对法条内容无法适用时,提请上级官署转呈司法院解释,无形中影响了诉愿制度“高效率”这一优势。南京政府时期虽有不少行政公文以“指令”“训令”“批”等形式丰富《诉愿法》的内容,但未成体系,仅零散地见于公文和法律解释中。社会实践中,面对《诉愿法》的空白内容,仅能一步一步通过文件转饬得到有权机关的解释,以便实际运用,无形中拖延了诉愿制度的时效。另一方面,《诉愿法》的有效实施,不仅限于诉愿法本身的完善,还需要与行政行为相关的配套法律法规的完善。诉愿制度作为其他各种法律中产生纠纷处理的一般法,受其他实体性法律适用的限制,土地方面的规定尤其是如此。上文已述及,段桂蔚案件中,诉愿人列明官署违反《土地法》的具体条文,直接成为该案的证据,其重要性可见一斑。

### 2. 官本位的思想并未从根本上改变

官吏为公权力的实际运用者,传统中国社会中官本位的思想根深蒂固,掌握权力者易将权利视为自己的私有物,运用公权力作威作福,通过公权力损害到民众的权益。在甘肃省的实践中,多个案件体现出官本位思想对诉愿制度的影响。

首先,原处分官署对诉愿案件在时效上的拖延是对诉愿制度最直接的消极应对。此种拖延体现在两个方面:第一,被诉愿官署在收到诉愿书

[1] 陈晴焦:《为声明再诉愿事的呈》(1947年4月19日),甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案,档案号:026-002-0502-0030。

副本后，不能如期答辩。《诉愿法》明定被诉愿官署应当在收到诉愿书副本十日内将关系之文件与答辩书送于受理诉愿官署。从档案记载来看，在不同的案件中，均有受理诉愿官署对被诉愿官署下发限期答辩的训令<sup>[1]</sup>，从侧面反映出这一法律条文并未按照法律的规定实施，才产生了催交答辩状的训令。第二，被诉愿官署拖延对诉愿决定的执行。段桂蔚案件是其中的典型，其虽得到了有利益自己诉愿决定，但申请执行该份诉愿决定的道路并不容易，在诉愿决定生效两年后仍继续主张诉愿决定的执行，除此之外，仍有不少要求执行诉愿决定的训令，且将执行情况呈缴备查。两种时效上对诉愿案件的消极态度，一定程度上削弱了诉愿制度对民众权利的救济作用，从个案中反映出官署对诉愿案件带来的官民之间力量的转换有一个适应过程，并非全盘接受和执行。官署以消极的拖延来对抗其权力受到的限制。并未充分认识到诉愿制度建立的意义。

其次，民众的意识中“官本位”的思想根深蒂固。中华民国南京政府《诉愿法》的颁布与实施对官民之间在官民地位上，两者的态度发生较大的变化，法律对其行为有明确的指引作用。从民众诉愿书内容来看，不少案件中民众能直接指出其所认为的官署不当行为之所在，具体列举官署违法行为及所依据的法律。段桂蔚土地产权登记案<sup>[2]</sup>清楚地列举了被诉愿官署的违法之处，陈晴焦土地征收案件<sup>[3]</sup>诉愿书所列被诉愿官署违反土地法的具体内容。民众明确官署侵犯自己的某项利益，是民众对待官署态度的转变，较之传统百姓见官下跪的谦卑状态，民众对官署的社会地位趋向平等。这种转变从形式上来说十分明显。从诉愿书内容来看其转变程度有限，民众虽希望通过诉愿制度解决官署处分对自己权利侵犯的问题，实质上并没有意识到这应当是官署的义务，民众受到行政行为侵犯时通过行政权力得到相应的权利救济，是其一项法定的权利。这一时期民众认识到了诉愿的重要性，但没有摆脱传统对待官署的谦卑态度，没有正视官署与民众之间的关系。只有存在平等法律关系，行政相对人与行政主体之间才可以真的建立起有效抗衡的法律关系，对抗因国家公权力的行使对民众权利的侵犯。

民众对诉愿制度的认识有限，诉愿制度仅传达了民众对官署行为的不满有正当的申诉渠道，官民之间

的矛盾可通过诉愿制度进行沟通。诉愿的提起需要以行政行为为基础这一前提条件，没有像诉愿制度的救济功能一同在民众中传播，或被民众所接受。诉愿制度对于部分民众仅为救济自己的途径，即法律传达给他们传达的是诉愿制度可以对民众的权利损失予以救济，没有理解到诉愿案件的相关条件以及诉愿制度中程序性的要求，将《诉愿法》简单地理解为在行政官署解决问题，能实现自己诉求的途径。

### （三）小结

诉愿制度在甘肃省的适用必定带来了积极的影响，深刻地影响着南京政府时期甘肃省官民之间的关系。以社会本身为基础是分析行政法学的重要途径。法的基础是社会关系，归根到底是物质关系。社会关系实质上是一种利益关系，物质关系实质上是一种物质利益关系。其中，行政法所赖以存在的客观基础就是公共利益与个人利益关系。从这一角度分析，可以发现，与中国传统社会相比较，中华民国南京政府时期诉愿制度影响了传统官民关系的格局。中国传统社会中，社会公共利益是官署行动的主要依据，官署处分行为的出发点在于维护封建社会秩序和皇权统治，民众个人权利从来不在官署行为的考虑范围内。诉愿制度在社会革命的背景下，已经在民众意识中传播了民主权利的观念，民众个人利益越来越受到官署重视。诉愿制度为民众权利主张提供了更加便捷有效的途径。这一制度的出发点将社会管理弱化为次要方面，将民众权利保护上升为主要方面，从民众提起诉愿和上级官署对下级官署的监督两方面出发，促使行政官署做出行政处分时充分考虑民众的利益与民众的接受程度，从而使行政处分处于一种适当、合法的状态，

[1] 除限期答辩的训令外，还有“于文到即日内先训”的案件，官吏不能及时执行上级诉愿决定，要承担训诫处分。（甘青宁税局：《前据烟坊义和成不服该局所为之处分提起诉愿到局已飭依法答辩仰迅复决定的训令》（1946年12月30日），甘肃省档案馆藏甘青宁税局档案，档案号：017-003-0425-0014。）

[2] 段桂蔚：《关于产权转移登记诉愿书呈文》（1949年5月3日），甘肃省档案馆藏甘肃省政府档案，档案号：059-007-0150-0001。

[3] 陈晴焦：《陈晴焦诉愿书》（1947年3月5日），甘肃省档案馆藏甘肃省地政局档案，档案号：026-002-0502-0005。

实现官署在辖区范围内的有效治理。

## 五、结语

中华民国南京政府时期《诉愿法》，为近代官民关系的改变提供了制度保障。南京政府时期诉愿制度一直在中国台湾省沿用至今，价值不容忽视，中华民国南京临时政府与北京政府、南京政府之间诉愿制度一脉相承，该制度的作用由控权逐渐转变为保民。从甘肃省诉愿文书看诉愿制度在甘肃省的施行情况可以得出以下几个方面的结论。

首先，诉愿制度在甘肃省得到了较好的普及，民众对诉愿制度的接受程度较高，但民众法律素养偏低，仍存在对《诉愿法》理解的偏差。民众在传统的社会习俗与行政诉愿之间选择了行政诉愿制度积极主张自己的权利。不论对于个人利于还是对于公共利益，民众能主动指出官署的违法之处，不惧官署权力。当然此种普及仅限于使民众产生能与官署间有正当合理的沟通渠道。从个别案件反映出，民众在提起诉愿时并没有认识到《诉愿法》第一条对提起诉愿制度的要件要求，仍将官署视为伸冤的途径，也没有认识到官署与自身之间相互的权利义务关系。但民众积极向原处分官署的上级官署主张权利救济的行为值得肯定，官民之间地位关系和权利义务关系已经发生转变，即使存在传统意义上的官为民做主的观念，也可以体现出民众对自己权利的认识。官吏对《诉愿法》的认可度较高，尤其省级及以上官署，积极适用诉愿法，并向各级官署转达。

其次，甘肃省十分重视《诉愿法》的实施，积极保护民众的权利。行政文书反映出行政官署通过行政公文的方式实现上下级官署间权力的制约，官吏维护民众权利的意识有所提升。上级官署通过行政公文的方式，规定下级官署在一定期间内答辩、执行诉愿决定，执行结果呈报、备核等行为均在一定程度上限制了被诉愿官署的无期限拖延。诉愿制度虽影响了官民之间力量对比的强弱，但被诉愿官署的行为仍在一定程度上降低了诉愿制度的效用。例如，拖延答辩期限，《诉愿法》第七条规定，被诉愿官署应当在诉愿书到达十日内，将答辩书附具关系文件呈递受理诉愿官。但在实际操作中，这一制度形同具文，常常出现需要受理诉愿官署向被诉愿官署下发如期答辩的训令。即便如此，在训令到达后，被诉愿官署仍有拖延的现象。除诉愿答辩外，诉愿决定的执行是官署拖延的另一种方式。即使诉

愿人能拿到最有利的诉愿决定书，但诉愿决定的执行，才是民众权利能否得到保障的关键所在。即使诉愿制度能达成官民之间的有效沟通，但最终实现对民众权利的保护才是目的。从整体而言，诉愿制度确实发挥了上级官署对下级官署监督的作用。

再次，法律具有指引作用，诉愿制度的推行有破除传统习俗和传统社会意识的作用。制度与习俗背后的利益会影响民众在传统习俗与新法令之间的取舍。与传统官民之间关系相比，保障民众权益是诉愿制度本身的作用之一，民众自然会选择相对占有更大利益的诉愿制度，并在时局稳定的前提下积极适用，以维护自身权益。法律背后承载的应当是不同利益间的衡量，行政法承载的理应为公共利益与个人利益间的衡量，法律的倾斜将会直接影响双方之间的力量对比。法律具有引导作用，对民众的行为具有指引性，民众可根据法律的指引选择对自己最有利的行为方式。法律意识的转变和法律的适用都不可忽视民众对法律的接受程度。

最后，诉愿制度的施行使民众对法律的适用反作用官署的行政行为，但“官本位”思想影响了诉愿制度的权利救济作用。行政法上作为行政相对人，权利救济的实现会产生倒逼官署在行为时考虑民众对行政行为接受与否的效果。具体行政行为具有特定性，民众作为行政行为的接受者，存在能通过诉愿制度或行政复议制度间接影响行政行为的可能，即变更或者撤销原行政行为。因此，行政机关需要在事预先考虑行政处分的实施效果，即考虑民众对处分决定的认可程度，以此实现通过民众制约官署行为的作用。但无论是在官在民都有官本位思想的影响。从文书格式看，民众在诉愿书中仍然对官署审理诉愿案件抱有乞求、恩赐的心态，没有意识到受理诉愿案件并公正地审理，是官署义务之所在。官署在诉愿决定中，并未完全按照诉愿法对诉愿决定书格式的要求做出诉愿决定书，对民众权利有懈怠的态度。民众获得诉愿决定也久久不能执行，对民众的权利保护流于形式。

中华民国南京政府时期诉愿制度直接影响了官民之间的社会关系，民众开始意识到官署不仅有管理的权力也有维护社会秩序的义务，对于违法损害民众权利的行为也应当进行赔偿。官署承认并维护民众的权利，对公共利益与民众个人利益之间的对立与统一有更恰当的处理方式。甘肃省诉愿案件的行政往来公文清晰地展现了诉愿制度在甘肃省运行的动态过程，构建了官民之间的新平衡。