

行政审判援引实质论据的方法论规则

杨铜铜

(华东政法大学政府管理学院, 上海, 200439)

摘要: 实质论据是通过自身内容的合理性与说服力来支撑裁判结论的论据形式, 属于辅助性论据, 能为行政行为的合法性论证提供目的要素、价值标准、法律原理与经验法则等多维理由。行政审判中, 实质论据具有认定案件事实、引导法律适用与开展司法论证等多重功能。当前行政审判中, 非解释运用致使实质论据难以发挥论证功能, 与裁判理由的逻辑不契合致使其论证功能不佳, 所呈现的实质推理模式则将行政审判导向不确定性。实质论据属于证立论据, 只有经由恰当解释, 才具有司法运用的可能性。实质论据属于非法律理由, 只有遵守法律论证要求, 以及通过法学方法论引导, 才能增强司法运用的效果。

关键词: 实质论据; 合法性论证; 说服力权威; 法认知源; 法学方法论

中图分类号: D915.4

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2024)06-0049-16

行政审判的本质是对行政行为合法性的论证, 凡是与涉诉行政行为具有合理性关联, 对论证被诉行政行为合法性起到支持作用的论据, 均具有证成行政行为合法性的功能^[1]。因而围绕着行政行为的合法性审查, 法院除了援引法律、法规与规章等“法定的”论据外, 是否还存在其他论据类型论证行政行为的合法性? 一个普遍现象是, 以立法目的、立法精神、社会主义核心价值观、公共道德、法学通说、法谚、常情常理常识、经验法则等为代表的“实质论据”, 在当前行政审判中越来越多地被法院所援引。与法定的论据相比, 这些论据本质上具有何种特征? 为什么法院在行政审判中能够运用这些论据来论证行政行为的合法性? 学界关于实质论据的研究散见于个别类型的论据之上^①, 尚未提炼出实质论据的核心特征与类型, 更未就行政审判中实质论据所发挥的功能展开整体性、系统性与反思性的研究。与此同时, 由于实质论据属于司法论证的辅助性论据, 法院在运用其论证行政行为的合法性时需要遵循特定的方法论规则, 而实践中实质论据的非规范性运用现象较为明显, 实质论据与行政行为的合法性论证关联度不强, 甚至存在运用不恰当以及被误用而影响其论证功能的情形。基于此, 本文旨在从方法论层面对上述问题展开系统研究。首先, 提炼实质论据的核心特征, 论述其对行政审判的价值意义; 其次, 通过类型化的方法对实质论据进行种类划分与特征提炼, 并从事实认定、法律适用、司法论证等角度分析其在行政审判中的功能; 最后, 通过实践的梳理反思当前实质论据在论证行政行为合法性时的非规范性问题, 进而优化实质论据的运用规则, 以期为未来的行政审判提供运用实质论据的理论框架与方法论指引。

一、行政审判缘何援引实质论据

从方法论视角看, 存在两种论据影响着法官的思维决策: 一种通常认为是符合法规范秩序的形式

收稿日期: 2023-10-13; 修回日期: 2023-12-24

基金项目: 国家社科基金后期资助项目“实质论据司法运用研究”(22FFXB042); 上海市哲学社会科学研究青年项目“个人生物识别信息多元保护路径研究”(2020EFX004)

作者简介: 杨铜铜, 男, 山东泰安人, 法学博士、博士后, 华东政法大学政府管理学院副教授, 主要研究方向: 法律方法论、行政法学, 联系邮箱: ytt3800@163.com

论据,另一种则被认为是补充司法论证的实质论据。阿蒂亚和萨默斯指出,形式论据是一种权威的法律依据,即以法律法规规章为代表的法定论据,法官和其他人被授权或要求以其为基础作出判决或采取行动^[2]。与形式论据呈现出的“法定性”不同,实质论据亦可称为实质性理由、实质性依据,是一种法院“酌定参考”的论据类型,它们是通过自身内容的合理性来支撑裁判过程与裁判结论的论据形式,其运用的有效性源于内在理由的说服力与正当性。一般认为,实质论据的拘束力并不源于制度性权威,而是来自说服力权威,即实质论据蕴含的令公众信服与接受的因素,它们是“在寻求裁判时通常会被参酌的那些见解”^{[3](147)}，“可以是道德上的,也可以是经济、政治、制度上的。某些实质性理由是理论命题,例如,关于案件事实的命题,有些实质性理由则是实践陈述”^[4]。作为一种说服力权威,实质论据对法官并不构成必然性约束,唯有法官认为它们的内容具有说服力,并与待决的案件事实与法律适用具有关联性时,方才援引运用。

由此可见,以立法目的、立法精神、社会主义核心价值观、公共道德、法学通说、法谚、常情常理常识、经验法则等为代表的论据类型,本质上属于实质论据的范畴,即法院论证行政行为合法性时,可被酌定参考的论证理由。从方法论的视角看,法院之所以援引这些蕴含目的要素、价值标准、法律原理与经验法则的实质论据,一方面是用来论证裁判理由与裁判依据的合法性与正当性,提升行政审判的有效性与说服力;另一方面则是用来阐明裁判结论的形成过程,促使裁判结论更具可接受性,推动行政案件的圆满解决,实质性地化解行政争议。事实上,像立法目的、社会主义核心价值观、法学通说、常情常理常识、经验法则等实质论据,也被2018年最高人民法院公布的《关于加强和规范裁判文书释法说理的指导意见》第13条规定所吸收^②,从而使得行政审判援引实质论据具有了“规范”依据。更为重要的是,结合我国行政诉讼制度的发展历程与所承担的目标任务,行政审判援引实质论据不仅契合了我国行政诉讼法由“形式审查”向“实质审查”渐进的发展传统,而且拓展了我国行政诉讼制度“纠纷解决”与“政策实施”的双重功能,已成为行政审判不可忽视的论证要素。

其一,法院援引实质论据契合了行政诉讼法的发展传统。自1989年《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)确立了“合法性审查为原则,合理性审查为例外”的审查原则,到2015年《行政诉讼法》修改第70条第6项增加了“明显不当”审查标准,法院对行政行为的监督经历了从“形式合法”到“实质合法”审查的转变,即不仅审查行政行为合法性,而且审查行政行为合理性。法院在对行政行为的合理性作出评判时,需要给出更强的论证理由,担负更多的论证义务。在此情况下,实质论据经常发挥判断行政行为是否合理的功能,比如实践中法院经常援引法理、常情常理常识、经验法则与社会公德等评判行政行为是否明显不当,经由充分的说理与论证来撤销不合理的行政行为,进而实现行政审判全面监督行政机关依法行政的目的。

其二,法院援引实质论据拓展了行政诉讼制度的功能。达玛什卡基于理想类型勾勒出司法的两大基本功能,即纠纷解决与政策实施,并指出任何一个国家的司法制度本质上都是两种功能的综合体^[5],我国行政诉讼制度亦不例外。行政诉讼制度并不局限于解决纠纷、化解争议,而是成为国家治理的重要方式,推动落实党和国家政策。一方面,当前行政审判尤为注重实质化解行政争议。由于实质论据蕴含着丰富的理由类型,能为行政行为的合法性和合理性判断提供论证依据,促使行政审判的说理充分性不断增强,裁判结论的可接受性不断提升,进而推动行政争议的诉源治理。另一方面,自党的十八届四中全会作出“加强法律文书释法说理”的部署后,最高人民法院不仅修订了“四五改革纲要”,对“推动裁判文书说理改革”作出专门安排,而且先后印发了《关于加强和规范裁判文书释法说理的指导意见》《关于深入推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理的指导意见》等司法文件,旨在加强和规范裁判文书释法说理工作,提升裁判文书质量,增强司法裁判的公信力和权威性。这一系列改革措施,不仅将实质论据作为法官释法说理的重要依据,而且将实质论

据作为落实党和国家政策的重要抓手。行政审判通过援引实质论据能够引领司法裁判的价值导向,形塑良好的社会风气和公共秩序,由此拓展了行政诉讼制度的政策实施功能,实现法律效果与社会效果的有机统一。

二、行政审判援引实质论据的类型划分

“分类不仅仅为了事物的识别,更是为解决问题而提供对事物的认知准备,将完全适用不同解决方式的事物放置于一起,虽然在逻辑上是周延,但不具有学术探讨和法律实践上的意义。”^[6]因此,基于类型化思维,可以对行政审判中法院援引的实质论据进行类型划分,即把具有相似属性的实质论据根据某些相似或相同的特征集成一类,从而对行政审判中碎片化的实质论据重新概括与归类,形成一种系统化、类型化论据目录,方便法院的选择与运用,并为提炼一般性运用规则奠定基础。基于司法实践的考察与总结,行政审判中法院所援引的实质论据可划分为如下类型:

其一,目的型论据。目的乃是一切法律的创造者,每一个法律概念、法律规范和法律制度都有自身存在的目的。目的型论据便是指有助于探寻法律目的的论据形式,即通过考量法律目的来确定法律含义与运用效果的论据类型,行政审判中表现为立法目的、立法精神、立法宗旨、立法意图等。一方面,目的型论据本属于法律自身蕴含的内容,通过揭示目的型论据有助于引导法律适用,促使法律解释符合立法原意;另一方面,目的型论据在众多论据中居于核心地位,素有法律解释“桂冠”声誉^[7],借由目的型论据展开司法论证,能够增强裁判结论的说服力与可接受性。比如在工伤行政案件中,法院经常援引立法目的、立法精神作出有利于受伤职工权益保护的解释倾向,进而在工伤保险范围、工伤认定标准、条款规定、概念解释等方面采用宽松解释立场,实现了对公民权利的保护与行政机关的监督^③。

其二,价值型论据。“法学及司法裁判的特色正在于:它们‘几乎完全是在处理评价的事’”^{[8](94)},因而事实认定与法律适用难以割舍价值判断。价值型论据是指事实认定与法律适用过程中,有助于揭示法律价值、引导裁判价值导向、宣扬公共道德、弘扬社会正气的论据形式,行政审判中表现为社会公德、公共道德、伦理道德、社会主义核心价值观,以及蕴含传统伦理的儒家经典等。价值型论据的目标旨在于司法论证中引入价值或道德论证,借助价值型论据的修辞意义实现“德法融贯”。比如有的法院援引伦理道德来评判行政机关不予撤销离婚登记的合理性以及背后所考量的利益因素,用以说服原告^④;亦有法院援引伦理道德、公序良俗等蕴含情感的论据来否定行政解释的合理性,对“视同工伤”中的死亡时间作出有利于职工的解释,从而避免超过“48小时”死亡所引发的伦理困境^⑤。同时,价值型论据具有宣示价值、教化人心的作用,因而经常被法院用来评判行政行为的合理性。例如在“熊良发等与永仁县住建局行政管理案”中,法院援引社会主义核心价值观中的诚信原则来纠正行政机关不合理的行为,认为诚信作为社会主义核心价值观的重要组成部分,应为公民、法人或者其他组织普遍秉持和信仰,行政机关更应率先垂范,以身作则,将守法诚信作为日常工作的基本遵循贯彻始终,继而判定行政机关应当按照双方签订的协议内容继续履行^⑥。

其三,法理型论据。法理乃是蕴含于法律中的道理,“可以用来说明某物、某现象、某说法之类能够成立,如:‘这是合乎法理的’;也可以用来支持某主张、某事物、某现象,如:‘从法律上讲应当如此’”^[9]。法理型论据便是指蕴含着法律原则、法治原理、法治精神以及事关法律一般性、普遍性、原理性的论据形式,行政审判中表现为法学原理、法律学说、法学通说、法谚等。由于法理型论据能够揭示法律的性质、界定法律的属性,以及具有较强的说服力与权威性,因而经常被法院用来进行司法论证。比如法谚是法律精神的高度概括与精华所在,是人们关于法律最直接、最朴

素的认知,生动形象、言简意赅、通俗易懂、广为流传,它们既是现代法治的起源,又是现代法治在民间的一种通俗化传播,因而具有较高的论证效力。行政审判中,法院经常援引法谚来解释有关争议点,比如法院援引“法律不保护权利上的睡眠者”来说明原告过于延迟的法律救济请求将不受法律的保护^⑦;援引“有权利必有救济”来说明原告在无法获得民事诉讼救济的情况下寻求行政诉讼救济并无不当^⑧。

其四,经验型论据。法律的生命不在于逻辑,而在于经验,行政审判绝非事实与法律的二分,而是需要“往返于规范与事实之间”,这便需要经验型论据来架构两者的关联。经验型论据是指具有规律性、规范性、习惯性,对于事实认定与法律判断具有相当因果关系和可靠性的论据形式,行政审判中表现为经验法则、常情常理常识等。经验型论据不仅能够推断案件事实,而且能够作为一般性条款、不确定法律概念与法律原则具体化的标准。拉伦茨指出:“法官可以依自己的社会经验,或者,在一些法学的注释书中找到这些经验法则。它们可以帮助法律判断,某种程度上也可以促进法律适用的公平性。”^{[8][169]}经验型论据表征着人们在日常生产生活中所归纳的事物的属性与事物之间的关系,经过反复试错而具有高度盖然性,在没有充分证据推翻该认知的情况下,人们根据经验型论据即可推导出相关结论。例如在“喻振忠与黄石市黄石港区住房保障局房屋征收案”中,关于原告主张的协议实际签订时间与协议上落款时间不一致问题,法院指出,房屋拆迁对于原告家庭而言是非常重要的事件,依据日常经验法则分析,原告家庭不会轻易作出决定,原告也不可能轻易在协议书上签字,进而否定了原告关于签字时间不一致的主张^⑨。

三、行政审判援引实质论据的功能向度

卡多佐指出:“判决应当具有说服力,或者具有真挚和热情这样感人至深的长处,或者带有头韵和对偶这样有助记忆的力量,或者需要谚语、格言这样凝练独特的风格。忽视使用这些方法,判决将无法达到目的。”^[10]当前行政审判中,越来越多的案件援引实质论据,借助其内在理由的说服力来认定案件事实、引导法律适用与开展司法论证等,不断地提升裁判文书释法说理水平,增强行政裁判的可接受性。

(一) 通过实质论据认定案件事实

“在司法审查实践中,法院对行政行为所根据的事实问题非常重视,事实问题是法院撤销行政行为最为倚重的理由。”^[11]基于事实认定过程的核心在于审查行政机关向法院提交的证据是否能够证明案件事实,而由于实践中证据往往存在瑕疵,仅有极小部分的案件能做到逻辑学上的真正涵摄^{[8][186]},更多的情况是法院无法查明与构造一个完整的证据链条,为此不得不借助一些具有可信度、盖然性的实质论据来审查证据资格,补充证据链条来推断案件事实或者进行事实推理。

第一,审查证据资格。案件事实需要借助证据予以证明,人民法院应当全面、客观地审查各种证据,未经审查的证据,不能成为认定案件事实的根据。一般而言,法院主要从合法性、关联性、真实性来审查证据“资格”,实践中,法院经常结合经验法则、常情常理常识等经验型论据来予以判断,尤其是涉及证据的“真实性”判断。例如在“付强与包头市公安局昆都仑区分局等强制隔离戒毒案”中,关于原告付强提出的其尿检测出冰毒成分是其服用感冒药所致的申辩理由,法院认为缺乏事实和法律依据,且明显不符合常情常理,继而不予采信^⑩。又如在“南通耀辉钢结构公司与南通市人社局行政确认案”中,关于原告提出的第三人受伤系因为父治病筹钱、违反操作常规故意自残所致,法院认为第三人的受伤行为并无令常人费解之处,原告不能毫无根据地联想至其家庭状况从而推断其为自残行为,这种不符合逻辑和日常生活经验法则的假定和假设,显然是一种悖理的怀疑和无依据的猜

测,进而否定了原告的事实主张^⑪。

第二,推定案件事实。当事人无法提供证据证明相关事实时,法院应当如何处理是事实争议的难题。行政审判中,法院通常借助经验法则等实质论据进行推定。一方面,不是所有的事实都需要当事人举证证明。根据《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第68条规定,对于按照法律规定推定的事实或根据日常生活经验法则推定的事实,法庭可以直接认定,除非当事人有相反证据足以推翻。这意味着,有日常生活经验、常情常理常识支撑的案件事实属于可以推定的“无需证明的事实”,因而即使当事人无法提供证据,法院依然可以直接推定。例如在“熊雅明与泸州纳溪区综合执法局行政管理案”中,原告诉称的被告在拆迁执法过程中将其放置在离被拆房屋二三十米远坝子上的23桶蜂窝堆成一堆而造成蜜蜂受惊冻死的事实,被告予以否认,法院基于“常情常理”认为,原告的蜂子距离被拆房屋有二三十米的距离,客观上不具有行政机关对该蜂子进行处理的必要性,继而否定了原告主张的案件事实发生的可能性^⑫。另一方面,对于需要当事人举证,而当事人无法举证、影响案件事实认定的,法院亦会借助经验型论据进行推定。典型例证是行政赔偿、行政补偿案件中,在当事人的损失无法举证的情况下,依据《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第47第3款规定,法院可以遵循法官职业道德,运用逻辑推理和生活经验、生活常识等,酌情确定赔偿数额。例如在“吴久英等与荆州市沙市区人民政府办公室行政赔偿案”中,因被告强拆导致原告厨房损毁产生的实际经济损失无法认定,法院根据生活常识和经验,酌定原告室内物品的损失为2万元^⑬。

第三,辅助案件事实推理。“司法实践中,除极少数直接证据外,绝大多数证据与待证事实无直接关联,故而需要将若干证据排列组合,以形成完整且稳定牢固的证据链。”^[12]部分行政案件中,法院会将经验型论据作为案件事实直接纳入事实推理中,从而形成证据链条,辅助案件事实的论证。例如在“兴国盛锯塑胶制品公司与赣州市兴国县人力资源和社会保障局案”中,刘桂华作为兴国盛锯塑胶制品公司的员工在外租房居住,在下班后离开厂区前往租住房途中发生交通事故。原告兴国盛锯塑胶制品公司主张其已在厂区周边租赁了房屋作为职工宿舍,职工无需在外居住,且职工宿舍还保留了刘桂华的被席等个人物品,因此认为刘桂华前往在外租住的房屋途中发生交通事故的地点不属于“上下班途中的合理路线”,双方对此产生争议。法院首先结合刘桂华递交的微信聊天记录、照片、建设工程规划许可证、证人证言等证据,证实刘桂华在外租住房屋的事实。进而根据“一般常理和日常生活经验法则”,认为“即使用人单位已给职工安排了宿舍,许多职工为了更加方便和能享受到更好的居住环境,仍然会在外租房居住”。由此形成完整证据链,认为刘桂华返回在外租住的住房途中发生交通事故的地点属于“上下班途中的合理路线”^⑭。在该案中,“即使单位有职工宿舍,但是仍会在外租房居住”的“常理与生活经验法则”无疑是证据链条形成的关键部分,法院直接将这一“常理与生活经验法则”作为案件事实纳入事实推理过程,辅助案件事实推理。

(二) 借助实质论据引导法律适用

法律适用是一个复杂的过程。一方面,法律适用是一个价值实现的过程^[13],因而法院在解释法律规范时会带有一种价值导向,引导法律解释的方向;另一方面,法律规范时常存在模糊性,甚至存在漏洞,致使法院难以通过涵摄逻辑完成法律适用,因而需要法院进行合理的解释与漏洞填补。与此同时,相较于其他审判制度,行政审判的法律适用亦具有特殊性。根据《行政诉讼法》第63条的规定,“法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据,参照规章”,规范性文件的效力低于规章,举重以明轻,那么对于规范性文件亦是“参照”,这便意味着法院在适用规章、规范性文件进行行政审判时,需要对二者进行合法性判断以选择适用。加之《行政诉讼法》第53条确立了规范性文件附带审查制度,导致在行政审判的法律适用过程中,法院不仅要解决一般的法律适用问题,而且需要处理裁判依据中行政规范的合法性判断问题。实践中,法院时常借助实质论据来解决上述两个问

题,引导行政审判的法律适用。

首先,结合实质论据审查裁判依据的合法性。如前文所述,行政审判的法律适用具有特殊性,根据《行政诉讼法》第53、63条的规定,法院在法律适用中需要处理行政规范的合法性判断问题。基于当前实质合法性审查的理念,法院不仅需要借助法律法规等上位法规定进行合法性审查,而且需要借助实质论据等进行合理性审查。例如在“封帆等与重庆市垫江县社保局行政给付案”中,原告请求对垫江社保局所依据的垫江府发〔2009〕25号文、垫劳社发〔2009〕33号文进行合法性审查,一审法院认为国务院《殡葬管理条例》第4条对火葬和土葬进行了规定,被附带审查的规范性文件对此也有规定,上述文件符合国务院《殡葬管理条例》的立法精神,将火化设定为发放丧葬费和一次性救济金的前提条件,有利于巩固殡葬改革成果,推进殡葬改革进程。可见,一审法院基于规范性文件符合“上位法”的立法精神这一目的型论据,肯定了规范性文件的合法性。二审法院亦认为,上述文件在垫江县辖区行政区域内,将火化作为发放丧葬费和一次性抚恤金等待遇的前提条件,符合社会主义核心价值观,有利于巩固殡葬改革成果。二审法院则借助价值型论据,即基于规范性文件符合“社会主义核心价值观”再次肯定了规范性文件的合法性^⑮。

其次,借助实质论据解释法律概念、法律规范与法律制度的含义,以及引导法律解释的方向。在微观层面上,法律规范是由法律概念构成的规范语句,因而理解法律规范要以解释法律概念为起点。“规范含义的确定需要结合字义、习俗、道德、立法文献、司法判例等多种因素。……在法律之外,还有公理、情理、经验法则、交易惯例、民间规约、职业伦理等大量的非法律理由存在。”^[14]因此在行政审判中,有的法院借助“立法精神”等目的型论据来解释《工伤保险条例》第14条第6项“上下班途中”的含义,用以判断受伤职工是否符合工伤规定^⑯;有的法院采用“法学通说”等法理型论据来解释行政法上的“利害关系”,从而确定原告资格^⑰;有的法院同时运用法理型论据、目的型论据等多种实质论据,如“行政法学原理”“行政法律精神”来解释起诉期限计算时间点“知道”,以此判断是否超过法定起诉期限^⑱。在宏观层面上,每一个法律制度都有自身的立法目的与所欲实现的价值目标,因此,法院也常援引实质论据来解释法律制度的含义。比如有的法院援引立法目的等目的型论据来解释《中华人民共和国商标法》第49条第2款“撤销制度”的含义^⑲;有的法院运用法学通说等法理型论据解释行政协议的性质,或者用来解释民事合同与行政协议的区别^⑳。与此同时,不可忽视的是,法律适用离不开价值导向性思考,“要‘理解’法规范就必须发掘其中所包含的评价及该评价的作用范围”^{[8](94)}。由于实质论据蕴含着目的、价值等因素,有助于揭示法律规范背后的立法目的与评价要素,因而时常被法院用来引导法律解释的方向。比如法院在工伤行政案件中援引立法目的,指出《工伤保险条例》最主要的目的就是要尽可能、并最大程度地保障劳动者最基本的合法权益,继而采用宽松解释立场,认为视同工伤中“并未限定职工发病后必须径直送医抢救”这一条件,进而认定受伤职工属于工伤^㉑。

最后,依据实质论据填补法律漏洞。任何法律体系都不可能避免法律漏洞,行政法亦不例外。由于实质论据包含着目的、价值、法理、经验等多元论据类型,能够充当填补法律漏洞的有效工具,因而法官在行政审判中经常援引实质论据填补法律漏洞。一方面,针对“明显漏洞”,即“对于具体的事实,产生无法律规定可以适用的情况,简言之,乃‘规范不足’,法规范对具体事实产生无法可用的情形”^[15],法院可以援引实质论据进行法律续造。如对工伤案件中关于“48小时内抢救无效死亡”的“死亡标准”法律未予明确规定,到底是以48小时内“脑死亡”时间为准,还是以超过48小时医院出具的“死亡通知书”或“心肺死亡”为准,存有争议。有的法院基于立法目的指出应遵循《工伤保险条例》的立法宗旨,在尊重公序良俗、维护伦理道德和社会公平、公正的基础上,对死亡时间的界定应从有利于保护劳动者合法权益的角度,并结合多种因素进行综合评判,认为应以生命体征的自

然、平稳消灭为标准,而非以医院出具的死亡通知书为准²²。亦有法院简单地依据刑法上的法学通说直接以脑死亡为准²³。另一方面,面对快速变革的社会与日趋繁杂的行政事务,行政法体系的“滞后漏洞”越来越多,使得法院经常借助立法目的来进行目的性扩张解释,即法律文义所未涵盖的类型,由于立法者疏忽而未将之包括在内,为贯彻规范意旨而将这一类型包括在法律适用范围内之漏洞补充方法^[16]。比如在工伤案件中,法律未将“包工头”等主体纳入工伤保险范围,法院基于工伤保险制度的立法目的进行目的性扩张解释,指出将“包工头”纳入工伤保险范围,并在其因工伤亡时保障其享受工伤保险待遇的权利,符合工伤保险制度的设立初衷,也符合《工伤保险条例》及相关规范性文件的立法目的,以此实质化解行政争议²⁴。

(三) 依托实质论据开展司法论证

与其他审判方式一样,行政审判在形式上属于一种论证的科学,即通过陈述理由的方式来证立某项观点的合法性与正当性的活动。事实上,无论是案件事实认定,还是法律适用,都是为了论证裁判结论的合法性与正当性,最终服务于司法论证,而相较于其他审判类型,行政审判面临着化解行政争议、保障行政相对人合法权益以及监督行政机关依法行政等多重任务,如果论证不当,不仅会削弱行政诉讼的功能,而且会严重损及司法的权威性与公信力。

一是为了实质化解行政争议。法院经常援引实质论据来进行说理,促使裁判结论更具可接受性。行政审判中,行政机关要证明其实施的行政行为具有合法性,原告则常常驳斥其具有合法性,如果法院对行政行为合法性所作的判断理由不比行政机关或者原告更具合理性,那么败诉方便很难接受法院的判决结果。事实上,“当一份裁判文书说理所要追求的不仅仅是定纷止争还要案结事了的时候,其说理充分的标准就相应拔高。”^[17]因此,基于实质论据的说服力,法院时常依托实质论据蕴含的目的、价值、法理、情理、事理等展开论证,围绕着当事人的诉讼争点、诉讼请求、诉辩意见逐一进行分析与评述。例如在“陈联枝与牟定县人民政府房屋征收决定案”中,法院援引法谚“法律不保护躺在权利上睡觉的人”来阐述当事人怠于行使权利的后果,旨在通过该法谚中有关诉讼时效的朴素化、精炼化的概括所蕴含的通俗易懂的法理,提高裁判的可接受性。再如法院援引社会主义核心价值观的诚信价值来评判诉讼当事人行为的性质,进而明辨事理、感悟情理,促使当事人真正地接受法院的判决。例如在“崔龙书诉丰县人民政府行政允诺案”中,法院指出法治政府应当是诚信政府。诚实信用原则不仅是契约法中的帝王条款,也是行政允诺各方当事人应当共同遵守的基本行为准则,进而认为行政机关对《关于印发本县招商引资优惠政策的通知》中所作出的承诺进行限缩性解释、拒绝履行允诺义务的行为,有推卸应负义务之嫌疑²⁵。在“高登煌与天津科技大学教育行政纠纷案”中,关于高登煌考试作弊行为,法院指出,诚信是公民的基本道德准则,也是社会主义核心价值观的重要内容。考试作弊行为破坏考试制度和人才选拔制度,妨碍公平竞争,破坏社会诚信,在我国各级各类教育管理中一直作为违纪行为被严肃处理,继而对被上诉人作出的开除学籍的处分决定予以维持²⁶。

二是为了实现对行政相对人的权益保护。法院时常在利益衡量时援引实质论据,借助实质论据内在理由的说服力来论证对行政相对人权益保护的正当性。“当事人在行政诉讼中的法律地位平等”仅仅具有一种宣示性意义^[18],处于支配地位的行政机关更具强势地位与话语权,法院要想实现保护行政相对人合法权益的目标,必须给出令行政机关信服的理由,为此,法院便需在不同主体的利益主张间展开衡量,论证行政相对人的利益主张比行政机关的利益主张更具分量维度。利益衡量本质上是一种法官裁判的思维方式^[19],即面对不同当事人的利益主张,以及裁判可能引发的社会效果,法官会综合权衡各种因素,寻找一种最宜接受的裁判结论。实践中,由于实质论据蕴含着目的、价值、法理等丰富的理由类型,为不同利益分量维度的比较与取舍提供了判断标准,因而经常被法院作为利益衡量的工具。例如在“农安县国土资源局与姜松不履行行政处罚决定案”中,关于被执行人放弃权利救济的

非诉执行案件的合法性审查问题,法院认为虽然被执行人在法定期限内对行政处罚决定未提起复议与诉讼,表明其已经放弃了救济权利,正如法谚所说“法律不保护权利上的懒汉”,但是,基于司法被动性特点,此时法院的合法性审查便不是对行政相对人的司法救济,而是出于维护整体法治的社会价值目标的需要,是实质正义的必然要求,其目的是避免和阻止因行政权滥用而产生的极端社会不公平^[27]。因而,在该案行政相对人已经放弃权利救济的情况下,法院出于维护法治与实质正义这些更高分量维度的价值,运用价值型论据对行政行为进行了合法性审查,间接地保护了行政相对人的合法权益。

三是为了更好地监督行政机关依法行政,促使行政机关依法履行法定职责,提升行政审判的质效,法院也经常援引实质论据进行说理论证。“行政诉讼制度之发端,终究是为了对每一个其自身权利受到侵害的个人提供法律保护。”^[20]对于违法的行政行为,为了避免机械、僵化、直接认定行政行为违法的事实,使行政机关真正地接受判决结果,自觉履行法定职责,法院通常会对行政行为合法性作出全面的评述,通过翔实的理由论证行政行为不合法或明显不合理。例如“安康市人民政府与冯辉军等行政补偿案”中,法院借助法律规范的立法目的来否定行政行为的正当性,指出根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第19条的规定,一般确定被征收房屋价值的评估时点为房屋征收决定公告之日,该规定的目的在于保障被征收人的居住水平不降低。考虑到物价上涨等因素,征收决定公告之日与实际作出补偿决定之日时隔较长,白河县政府于2020年作出被诉补偿决定,以2013年发布涉案征收决定公告作为评估时点,有违上述立法目的,显然不当^[28]。

四是为了消除司法权与行政权的共谋印象。法院在尊让行政裁量的时候,也常援引实质论据展开论证,积极地促使行政相对人认可法院的裁判理由。面对现代国家日益繁杂的行政任务与精细化的任务分工,虽然行政诉讼肩负着监督行政权的职责,但是并不意味着要剥夺行政机关的主动性与创造性,行政机关享有法律授权范围内的自主空间。司法权对行政权的监督应当保持一定的限度,对行政机关的裁量权予以适度尊让。如果司法权对法律授权范围内的行政裁量干预过深,则会违反国家权力分工的基本原则。但是,行政诉讼毕竟是以公民等行政相对人不服行政行为作为启动条件的,因而法院要想尊让行政裁量,必须消除“权力共谋”的印象,给出充足的理由说明。实践中,法院经常借助实质论据来证成尊让行政裁量的正当性。例如在“颖华公司与丰顺县公安局交警大队行政管理案”中,对于执法人员的情势判断是否违法问题,法院基于法谚、立法宗旨等指出,法律不能强人所难,不能以事后审慎的综合分析苛责被告执法人员事中作出的即时判断是完全适当的,如果对情势判断等处置措施动辄归咎,那么潜在的违法行为人面临处罚时会“望风而逃”,更多的执法人员面临选择时会“按兵不动”,从可能的乱作为到必然的不作为,这显然背离了道路交通安全管理的制度初衷和立法宗旨。除了滥用职权与明显不当外,应当对行政机关作出的情势判断予以尊让,进而认定不存在违法情形^[29]。

四、行政审判援引实质论据的实践难题

虽然在行政审判中,实质论据有助于推定案件事实、引导法律适用与开展司法论证,但是实质论据毕竟是法官基于论证需要而作出的选择运用。通过司法实践的考察,当前行政审判中存在着对实质论据的性质、功能与限度定位不准等问题,使得实质论据的司法运用存在不规范问题。

(一) 非解释运用致使实质论据难以发挥论证功能

与法律规范等形式论据不同,实质论据是借助内在理由的说服力来展开司法论证的,因而需要借助于法律解释对“内在理由”进行释放才能在行政审判中运用。比如立法目的、立法宗旨、立法精神

等目的型论据,属于对法律概念、法律规则与法律制度背后原意的揭示,主观性较强,其是否符合立法原意取决于法官的客观化程度。而像社会主义核心价值观、公共道德等价值型论据,规范密度较低,抽象性与概括性较强,对它们评述是否恰当取决于法官的具体化程度。法学通说、法学原理、法谚等法理型论据,也只有揭示它们蕴含的道理、规则,才能真正用于认定案件事实或引导法律适用。经验型论据相比其他类型的论据虽然具有一定的客观性,但本质上仍然属于盖然性论据,除非被证明为“公理”“定理”,否则它们仍需法官说明与阐释。然而在行政审判中,实质论据的“非解释性”运用现象较为严重,法院多将它们视为一种不证自明的论据形式,不进行阐明与释义,导致了大量的“概念式”运用,致使实质论据成为司法论证的“装饰工具”,对于认定案件事实与引导法律适用并无实际作用。

例如在“黄宝泉与重庆江津区公安局交警支队行政管理案”中,对于原告违章停车的违法行为,被告采用要求其在正反两页纸上抄写交通法规的教育形式,法院认为,对违法行为进行教育是从人性化执法角度出发作出的有利于行政相对人的行政处理行为,符合社会主义核心价值观^⑩。然而,社会主义核心价值观属于价值型论据,具有“不同”的价值维度与价值层次,法院未进行具体化而笼统地援引并不起实质论证作用。再如“张善龙与汉阴县双乳镇人民政府行政管理案”中,关于双乳镇政府是否属于适格被告,法院指出,根据我国《土地管理法》《农村土地承包法》《森林法》《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》等相关法律法规、司法解释规定、学理通说及司法、行政实践的惯例做法,林地承包经营权属争议在本质上属于土地使用权争议范畴的一部分,当事人之间产生争议的,有权向有关行政机关申请解决^⑪。法院将“学理通说”“司法惯例”“行政惯例”等实质论据罗列于裁判理由中,对它们的具体内容惜字如金,不仅可有可无,而且容易造成虚假论述。此外,实践中亦大量存在诸如“根据立法精神”“遵守社会公德”“符合常情常理”“不利于弘扬社会主义核心价值观”“不符合日常生活经验法则”等修辞性运用形式^⑫。这些概念式或修辞性运用方式,非但无助于司法论证,反而会被当事人与公众认为是恣意裁判的有效证据,从而质疑司法的权威与公正。

(二) 与裁判理由的逻辑不契合,致使实质论据论证功能不佳

作为一种补充性或辅助性论据形式,实质论据的论证功能依赖于其与裁判理由的契合度,即与裁判理由的逻辑关联越密切、价值关联越融贯,越容易发挥论证效果。特别是行政审判中,法院需要围绕行政行为的合法性展开论证,不仅涉及司法权对行政权的监督限度,而且关系到行政相对人权益保护的程序,如果选择的理由对于行政行为合法性判断而言不恰当或者解释不合理,说理论证的程度不深、不强、不全,那么便很难化解行政争议与获取可接受性结论。当前行政审判中,一方面,法官运用实质论据进行价值宣示的现象较为明显,致使实质论据与案件事实或者法律适用的关联性不强,导致实质论据与裁判理由之间逻辑不契合,论证脱节。这在目的型论据与价值型论据的运用中尤为明显。例如在“马晶与南京市教育局等信息公开案”中,关于原告的诉讼是否构成滥用诉权问题,法院首先指出《行政诉讼法》第1条规定的行政诉讼制度设立的目的;紧接着论述滥用诉权行为不仅是对有限行政资源、司法资源的占用和浪费,也是对行政秩序和司法秩序的不良冲击;继而指出为保障行政诉讼立法目的的顺利实现,既要旗帜鲜明地保护相对人的合法权益,强化监督行政机关依法行政,也要对滥用诉权行为进行有效规制^⑬。事实上,任何行政审判活动都能与行政诉讼法的立法目的相关联,但是立法目的如何体现在对滥用诉权的限制上,法院显然论证得不充分、不具体,只是空泛地将滥用诉权与立法目的相关联。再如“杨国东与凌源市公安局交警大队等行政管理案”中,关于因原告多次违章且未履行义务、安全意识淡薄,被告不予核发机动车检验合格标志的行为,法院认为,为弘扬正气,促进提高公民的交通安全意识,维护社会主义核心价值观,实现法律效果与社会效果的

统一,进而依照有关法律判决驳回原告的诉讼请求^④。该案中,法院认为的原告多次违章且未履行义务、安全意识淡薄的事实,如何与社会正气、交通安全意识、社会主义核心价值观相关联,缺少必要的逻辑过渡,层次不明、表述混乱,致使各理由呈现出简单的堆砌罗列。

另一方面,法官运用实质论据的方式较为随意,普遍做法是将实质论据直接嵌入裁判理由中,而不对其所指加以明确,直接导致了论证混乱。例如在“刘月兰与安徽省砀山县人民政府行政赔偿案”中,关于因行政机关强拆违法导致的刘月兰生产、生活等物品损失计算问题,法院指出:“法谚‘人不能因为自己的过错而获得利益’。本案中,砀山县人民政府强制拆除刘月兰的养殖场违法,应当承担的赔偿责任,甚至带有惩戒性赔偿责任,但这种责任不宜过分加大,以致明显违反‘过错与责任相当’的要求。”^⑤该案中,究竟是行政机关因过错不应获利,还是刘月兰主张赔偿数额过多而不应获利,不仅逻辑不清,而且引据不当。这些误用、乱用、滥用实质论据的现象,无疑削弱了实质论据的论证功能。甚至部分法院不考量运用语境是否恰当,以致实质论据被误用。比如关于行政诉讼原告资格认定中法院运用法学通说这一法理型论据对“利害关系”进行解释的问题,有的法院指出,有关行政法上利害关系的理解,通说认为,权益受到影响,且该影响与行政行为存在因果关系,则具有法律上的利害关系^⑥。有的法院则指出,就公法上的利害关系,通说认为,应以行政机关作出行政行为时所依据的行政实体法和所适用的行政实体法律规范体系,是否要求行政机关考虑、尊重和保护原告诉讼请求保护的权益或法律上的利益,作为判断是否存在公法上利害关系的重要标志^⑦。一般认为,“法学通说”是指针对现行法框架中某一具体问题,由学术界和司法界人士经过一段时间的讨论后形成的、由多数法律人所持有的法律意见(法教义学意见),因而也被称为“多数人意见”^[21]。概言之,法学通说代表了多数人的意见,而行政审判中法院所采用的“利害关系”的法学通说却百花齐放,显然违背了法学通说的本初含义,不仅矮化了法学通说的功能,而且容易招致正当性质疑。

(三) 实质推理模式致使行政裁判导向不确定性

与为获取确定性答案的形式论据不同,实质论据司法运用的目标在于探寻“最佳化”的答案。即实质论据司法运用本质上属于实质推理的范畴,无法像演绎推理一样“将案件事实涵摄于法律构成要件之下”,其是借助内在理由的说服力推定案件事实与引导法律适用,更多被用于司法论证的“外部证成”之中。一般而言,实质推理的有效性取决于法官所选择推理前提集的恰当性,其中支持结论的前提越多、理由越合理,推理结果越容易被接受。由此也反映出实质推理的论证标准由“真或假”转向“合理性”,更多依赖于法官的论据选择与论证强度。因此,如果实质论据缺乏相应的论证方法与标准,仅凭法官的价值偏好与主观能动性予以运用,那么极易诱发行政裁判的不确定性,导致“同案不同判”,影响法秩序统一。

典型例证即法院对《工伤保险条例》“视同工伤”条款的解释问题。实践中,有的法院指出,视同工伤的情形,实质上是将工伤保险的范围由工作原因造成的事故伤害扩大到了其他情形,已最大限度地保障了劳动者的权益,故应坚持既特殊保护又严格限制的工伤保险立法精神,作出严格解释^⑧。而有的法院则认为,从《工伤保险条例》立法精神与本意讲,其最主要的目的就是要尽可能地并最大程度地保障劳动者最基本的合法权益,在法定条件、法定情形存在认知疑虑,把握不准、适用不清等情况下,应坚持有利于劳动者权益保护的解读、探讨与适用,作出宽松解释^⑨。由此,基于立法目的这一实质论据,对于“视同工伤”的解释,实践中形成了鲜明的“严格解释”与“宽松解释”两种立场。比如对于当事人工作期间因身体不适而回家或者去诊所治疗,后又突感不适而死亡的事实,有的法院认为视同工伤不同于应当认定为工伤的情形,应严格按照法律规定进行认定,不宜扩大解释,该案当事人虽在工作中感到不适,但其是离开工作岗位回家后病重被送往医院抢救无效死亡的,无法确定当事人在工作中感到不适与其死亡存在因果关系,其死亡与工作的联系也就更加无法确认,故不将

其认定为视同工伤，符合《工伤保险条例》的立法目的^④。有的法院则认为，将因正当理由未能及时送医施救且在合理时间内因病导致死亡的情形视同工伤，亦是符合作为社会法调整适用的工伤保险规则要旨的。当事人上班期间身体状态不适并已达到无法坚持工作的状态，在他人的帮助下返回家中独自一人休息，并在第二天由家人准备送医过程中身体已到危重状态并死亡，这一过程符合社会生活常理和日常生活经验法则，因此撤销了人社局不予认定工伤的决定^⑤。

由此可见，实质推理模式“涉及对法律的目的考量、利益衡量以及价值选择，涉及法官的自由裁量，涉及法官的认知、情感和价值，因而其推理具有主观性，其推理结果渗透法官的主观因素”^[22]。这就难以避免对规则的不同解读，以及由此导致的司法裁判的不确定性与同案不同判现象。

五、行政审判援引实质论据的优化规则

“审判庭是最理想的对话场所，法院是通过理由论证实现法制权威的最佳论坛。”^[23]只有建立在理由论证上的行政审判，才能实质化解争议，保障行政相对人合法权益与监督行政机关依法行政。区别于刑事审判需要严格遵守“罪刑法定原则”，实质论据在行政审判中无疑具有更为广阔的运用空间；而相较于民事审判，行政诉讼是对公权力与公民不平等主体之间纠纷的解决，涉及司法权对行政权的监督，援引实质论据不仅有助于增加法院审查的向度与深度，从而全面监督行政机关依法行政，而且有助于给出令各方信服的理由，增强行政审判说理的充分性，从而提升行政裁判结论的可接受性，实现诉源治理。面对当前司法实践中法院运用实质论据的问题，亟待在运用规则方面予以优化，从而更好地发挥实质论据的论证功能与作用效果。

（一）经由恰当解释明晰实质论据运用的前提

就本质而言，实质论据是借助内在理由的说服力与权威性来补强论证的形式，使其具有“法认知源”属性。法认知源是指对于法官裁判没有强制拘束力而仅具有参酌意义的说服力权威，它们只是社会学意义上的“法源”，用于帮助法官恰当地认识和识别法律，而自身并不具有拘束力^{[3](64-65)}。区别于作为“基础性法源”的法律、法规或规章，以及作为“次级法源”的法官法、行政规定和行政惯例等，法认知源所呈现的规范的低密度性、拘束力的有限性、适用的非强制性等特征，使其唯有被法官认为具有说服力与实质正当时才援引运用。换言之，“在裁判文书中不使用它们并不违反‘依法裁判’的要求，运用它们也并非法官的法律义务。但是如果在释法说理的过程中运用这些论据，将比不运用它们能够起到更好的说理效果。尤其是假如某类材料在以往的司法实务中一直被认可，审理个案的法官就不能无视它。”^[24]

实质论据的法认知源属性，决定了它们并不能直接被运用，而是取决于它们与司法论证的相关性和重要性程度。因此在行政审判中，一方面，应以论证目标为导向，结合实质论据的功能，恰当地选择相应的实质论据类型。比如目的型论据反映着法律的灵魂与精神实质，因而在解释法律的规范含义或立法原意时，可以援引目的型论据。价值型论据所蕴含的道德伦理与情感维度契合中国人的精神实质与思维模式，因而在论证行政行为的合理性时，具有较高的说服力。法理型论据所承载的法律原理、法治道理等能够揭示法律本质与法律秩序，因而既可以论证行政行为的合法性，也可以评述行政行为的合理性。经验型论据所蕴含的经验法则、常情常理常识等反映着人们生产生活的日常规律与基本经验，因而在评述行政行为的合理性方面具有较高的说服力。由此可见，法官需要根据行政行为合法性判断需求，恰当地选择相应类型的实质论据，从而使实质论据的功能与论证目标相一致。

另一方面，在选择相应类型的实质论据后，需要对其内在理由进行解释。根据论据的论证力，可以将论据划分为“自立论据”与“证立论据”。自立论据是指本身无须通过证明，凭其自身的性质即

可成立的论据,证立论据则是指需要法官予以论证才能成立的论据^[25]。基于实质论据的法认知源属性,其具有主观性、概括性、修辞性等特征,因而是一种证立论据,只有将它们客观化、类型化与具体化后,才能被认知与运用。因此,法官需要借助一些材料与采用合适的方法对它们加以注解,揭示实质论据蕴含的内在理由,释放内在理由所包含的道理或规则作为运用的前提。比如立法背景资料是解释目的型论据的重要依据,在行政审判中,法官阐释相关法律概念、法律规范和法律制度的立法目的或立法宗旨时,可以借助法律草案说明、审议结果的报告、审议意见的汇总、人大专门委员会的审议意见等资料^[26]。再如,经验型论据蕴含的生活经验、习惯与道理能否被接受,以及是否具有说服力,取决于其被认知的程度。因此,法院运用常情常理常识判断行政行为的合理性时,通常应当以公众的一般性认知作为常情常理的解释方法。

(二) 遵循司法论证要求,增强实质论据运用的有效性

基于行政法治原则,支持最终判决结论的论据只能是法律规范与法律事实,因而在司法论证中,法律理由具有绝对的优先性与排他性。而实质论据作为一种非法律理由,乃是借助内在理由的说服力来补强论证,因而属于补充性或辅助性论据,在法律论证中居于次要地位。这也反映出实质论据司法运用的限度,即只有那些符合法教义学要求,以及对于行政行为合法性审查具有论证功能的实质论据,才能在行政审判中被援引运用。

“从学科内部的角度,教义学可以描述为以现行法为导向的法律适用科学。”^[27]法教义学的体系性、自足性对于法外资源具有天然的排斥性,特别是对那些具有不稳定性、不确定性以及带有评价性的论据可能造成的法秩序冲击带有天然的警惕性。这决定了只有弥补法律体系不足与符合教义学评价的实质论据,才能被援引。一方面,实质论据应当作用于裁判依据的形成过程,即用来解释模糊的法律规范,以及填补法律规范的漏洞,因而诸如概念运用与价值宣示等运用方式应当予以纠正。另一方面,在行政审判中,法官遵循着相同的审判逻辑,即以行政行为的合法性审查为核心,围绕着“法定构成要件的该当性”“法律效果选择的合法性”“行政行为内容的明确性”“行政行为内容的合理性”等教义学维度展开审查与论证。因此,对于与上述行政行为合法性审查维度无关,以及容易引发法的安定性与稳定性危机的实质论据,应当谨慎运用。

此外,法官援引实质论据进行行政审判时亦应遵循融贯性论证规则,使不同论证理由之间尽可能相互支持。“‘基于融贯’论证,它基于一个假定,即法律话语应该尽可能地没有矛盾。这一论证的基本要求是,应该排除每个与法律话语参与者已经接受的命题相冲突的命题。”^[28]融贯性论证规则要求论证理由应尽可能完整并形成系统,要求排除那些与论题无关的论据形式,以及尽可能地使论据之间相互证明与支持,从而形成一个逻辑严密的论证链条^[29]。行政审判中,时常出现法官援引多种实质论据进行论证的情形,比如有的案件援引立法目的、法理等,有的案件援引法谚、法律原则等。对此,法院应围绕着论证中心,使实质论据尽可能与其他论据形成相互证成或支持的关系,或者一个论据解释另一个论据,或者一个论据来填补另一个论据缺漏,或者共同论证某个结论,不同的论据相互支持而形成一个论证链条,以避免论据的简单罗列与大杂烩。

(三) 通过法学方法论引导提升实质论据运用的效果

我国行政诉讼法对行政行为从形式合法审查到实质合法审查的演变,呈现出不断强化对行政权监督的趋势,行政行为的司法审查强度不断加深,便意味着法院应承担更高的论证义务。基于实质论据的主观性、能动性、争辩性,如果法官不对实质论据加以阐明或具体化,不与行政法理念、原则、政策和相关因素相关联,则会导致法官欲借助实质论据的说服力来提升行政审判质效的愿景落空,并将裁判结论引向不确定性与或然性,引发司法恣意。为此,法官应当结合法学方法论提供的操作准则与技术进路,使实质论据与裁判理由相结合以形成合力,从而助力行政审判过程的可感知性与裁判结论

的可接受性，提升行政裁判质量。

具体而言，首先，构造可感知的法律推理过程。实质论据司法运用所呈现的实质推理模式，有别于直接将案件事实涵摄于法律规范之下的演绎推理模式，它涉及能动解释、利益衡量与价值判断，更多依赖于法官自由裁量，因而需要尽可能构造一种可感知的推理过程，使司法论证可被观察、监督与验证。一方面，应当结合法律解释方法，通过阐明或类型化实质论据的具体含义，将它们作为法律解释的标准，实现实质论据引导行政审判法律适用的目标。另一方面，应当明晰实质论据对裁判前提与裁判结论的证成逻辑，运用内部证成与外部证成方法，增强司法论证的层次性。比如法官在选择目的型论据时，应当区分作为法律解释标准与作为利益衡量标准等两种方式。前者主要是引导法律解释方向，促使法律解释符合立法者的规范意旨，实现立法原意，属于内部证成方式，应当遵循规范化的法律解释方法与规则；后者则是用来对不同利益的分量维度进行比较，借助目的型论据较高的论证效力来支撑裁判结论的合理性，属于外部证成方式，应当依托论证资源充分地证成目的型论据的分量维度。其次，合理运用法律修辞方法。作为一种说服听众的论证艺术，法律修辞方法是在面对不确定性的裁判结论时，法院来说服行政机关与行政相对人，使其确信裁判结论的合理性与正当性的方法。恰当的法律修辞方法能够释放实质论据所蕴含的目的要素、价值标准、法理因素与经验法则等，为法官开展事实认定与法律适用提供标准，为法官论证裁判过程与裁判结论提供理由类型。为此在行政审判中，一方面通过法言法语将实质论据引入法律概念、条文、制度的含义当中，借助实质论据的说服力来解释它们的法律原意、蕴含的法理、反映的情理，增强行政裁判依据获取与运用的实质正当性。另一方面通过适当的修辞技术，采用合理的语言表述，将实质论据客观化、描述化，将它们作为司法论证的理由、素材、资源，通过理由的逻辑构造与谋篇布局，实现对行政诉讼当事人的有效说服。比如采用“教育型言辞”对违法的行政行为给予负面评价，对于行政行为明显不当、行政行为无效、行政机关不作为等情形，可以表达出对行政机关违法行政的失望与责备，例如采用“行政机关应当……但未……”“希望行政机关高度重视，在今后行政中避免再度发生”等类型的表述^[17]。

六、结语

提升行政裁判释法说理水平，是深化依法治国实践和提升国家治理能力的基础工程，是展现法院公正形象的载体工程，是提升司法产品质量和审判效率的优化工程，是推进司法公开的升华工程，以及是改善人民群众获得感的民生工程^[30]。在方法论意义上，行政审判中法院援引实质论据，不仅能够用来推定案件事实、引导法律解释、规范利益衡量、弥补法律漏洞、构造裁判规范，而且一定程度上能够增强裁判过程的透彻性、可阅读性，改善当下行政裁判自我防卫、水平不高、程度不够与论证不充分等问题。更为重要的是，在行政审判所承载的公共价值与政策实施功能愈加明显的背景下，实质论据提供的多维理由，为行政审判注入了更多的合法性与正当性要素，对于实质化解争议、保障行政相对人合法权益以及监督行政机关依法行政具有正向价值。

注释：

- ① 比如当前学者对于实质论据的研究，散见于一些论据类型，例如关于社会主义核心价值观、常情常理常识、经验法则与法谚的司法运用情况等。参见雷磊《社会主义核心价值观融入司法裁判的方法论反思》，载于《法学研究》，2023(1): 3-19。于洋《论社会主义核心价值观的司法适用》，载于《法学》，2019(5): 60-74。戴津伟《常理的司法论证功能研究》，

载于《江汉论坛》，2021(2): 105-113。刘顺峰《法谚的司法援引——基于法律社会学视角》，载于《思想战线》，2022(4): 136-145。杨铜铜《论法谚的司法运用》，载于《法学》，2021(7): 161-179。

- ② 《关于加强和规范裁判文书释法说理的指导意见》(法发〔2018〕10号)第13条规定：除依据法律法规、司法解释的规定外，法官可以运用下列论据论证裁判理由，以提高裁判结论的正当性和可接受性：最高人民法院发布的指导性案例，最高人民法院发布的非司法解释类审判业务规范性文件，公理、情理、经验法则、交易惯例、民间规约、职业伦理、立法说明等立法材料、采取历史、体系、比较等法律解释方法时使用的材料、法理及通行学术观点，与法律、司法解释等规范性法律文件不相冲突的其他论据。
- ③ 参见最高人民法院(2021)最高法行再1号行政判决书，辽宁省丹东铁路运输法院(2021)辽7104行初1号行政判决书，北京市第二中级人民法院(2021)京02行终529号行政判决书，江苏省南通市中级人民法院(2021)苏06行终153号行政判决书，陕西省高级人民法院(2021)陕行终369号行政判决书。
- ④ 山东省五莲县人民法院(2019)鲁1121行初82号行政判决书。
- ⑤ 安徽省临泉县人民法院(2019)皖1221行初149号行政判决书。
- ⑥ 云南省元谋县人民法院(2020)云2328行初49号行政判决书。
- ⑦ 参见最高人民法院(2017)最高法行申307号行政裁定书，云南省楚雄彝族自治州中级人民法院(2019)云23行初1号行政裁定书，安徽省高级人民法院(2019)皖行终1390号行政裁定书。
- ⑧ 重庆市大足区人民法院(2018)渝0111行初39号行政判决书。
- ⑨ 湖北省黄石市黄石港区人民法院(2019)鄂0202行初60号行政裁定书。
- ⑩ 内蒙古自治区包头市昆都仑区人民法院(2018)内0203行初72号行政判决书。
- ⑪ 江苏省南通经济技术开发区人民法院(2019)苏0691行初821号行政判决书。
- ⑫ 四川省泸州市纳溪区人民法院(2021)川0503行初12号行政裁定书。
- ⑬ 湖南省长沙铁路运输法院(2020)湘8601行赔初15号行政赔偿判决书。
- ⑭ 江西省高级人民法院(2020)赣行申173号行政裁定书。
- ⑮ 重庆市第三中级人民法院(2021)渝03行终32号行政判决书。
- ⑯ 湖北省襄阳市襄城区人民法院(2019)鄂0602行初75号行政判决书。
- ⑰ 浙江省舟山市定海区人民法院(2016)浙0902行初40号行政裁定书。
- ⑱ 山东省临沂市中级人民法院(2019)鲁13行终211号行政裁定书。
- ⑲ 北京市高级人民法院(2021)京行终1478号行政判决书。
- ⑳ 分别参见浙江省宁波市中级人民法院(2017)浙02行终434号行政裁定书，浙江省绍兴市越城区人民法院(2018)浙0602行初343号行政判决书。
- ㉑ 河南省鹤壁市中级人民法院(2021)豫06行终13号行政判决书。
- ㉒ 云南省临沧市临翔区人民法院(2020)云0902行初17号行政判决书。
- ㉓ 山西省太原市杏花岭区人民法院(2015)杏行初字第28号行政判决书。
- ㉔ 最高人民法院(2021)最高法行再1号行政判决书。
- ㉕ 江苏省高级人民法院(2016)苏行终字第90号行政判决书。
- ㉖ 天津市第三中级人民法院(2021)津03行终6号行政判决书。
- ㉗ 吉林省长春市中级人民法院(2017)吉01行审复1号行政裁定书。
- ㉘ 陕西省高级人民法院(2021)陕行终369号行政判决书。
- ㉙ 广东省兴宁市人民法院(2020)粤1481行初216号行政判决书。
- ㉚ 重庆市江津区人民法院(2020)渝0116行初205号行政判决书。
- ㉛ 陕西省安康铁路运输法院(2020)陕7101行初1号行政裁定书。
- ㉜ 此处先后参见辽宁省大连市中级人民法院(2021)辽02行终142号行政判决书、浙江省临海市人民法院(2020)浙1082行初84号行政判决书、内蒙古自治区达尔罕茂明安联合旗人民法院(2019)内0223行初23号行政判决书、吉林铁路运输法院(2019)吉7102行初34号行政判决书、贵州省大方县人民法院(2019)黔0521行初245号行政裁定书。
- ㉝ 江苏省高级人民法院(2020)苏行申1530号行政裁定书。
- ㉞ 辽宁省凌源市人民法院(2019)辽1382行初51号行政判决书。

- ③⑤ 安徽省高级人民法院(2019)皖行赔终 251 号行政赔偿判决书。
- ③⑥ 浙江省舟山市定海区人民法院(2016)浙 0902 行初 40 号行政裁定书。
- ③⑦ 山东省青岛市市北区人民法院(2019)鲁 0203 行初 12 号行政裁定书。
- ③⑧ 安徽省合肥市中级人民法院(2021)皖 01 行终 217 号行政判决书。
- ③⑨ 河南省鹤壁市中级人民法院(2021)豫 06 行终 13 号行政判决书。
- ④⑩ 山东省青岛市市南区人民法院(2017)鲁 0202 行初 239 号行政判决书。类似案件亦可参见陕西省渭南市中级人民法院(2019)陕 05 行终 125 号行政判决书、北京市海淀区人民法院(2017)京 0108 行初 916 号行政判决书。
- ④⑪ 重庆市渝北区人民法院(2020)渝 0112 行初 112 号行政判决书。类似案件亦可参见河南省鹤壁市中级人民法院(2021)豫 06 行终 13 号行政判决书。

参考文献:

- [1] 何海波. 论法院对规范性文件的附带审查[J]. 中国法学, 2021(3): 139-163.
- [2] P.S.阿蒂亚, R.S.萨默斯. 英美法中的形式与实质——法律推理、法律理论和法律制度的比较研究[M]. 金敏, 陈林林, 等译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 2.
- [3] 托马斯·M.J.默勒斯. 法学方法论[M]. 杜志浩, 译. 北京: 北京大学出版社, 2022.
- [4] 亚历山大·佩策尼克. 论法律与理性[M]. 陈曦, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 293.
- [5] 米尔伊安·R.达玛什卡. 司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序[M]. 郑戈, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 92-116.
- [6] 董皐. 论法律冲突[M]. 北京: 商务印书馆, 2013: 66.
- [7] 英格博格·普珀. 法学思维小学堂: 法律人的 6 堂思维训练课[M]. 蔡圣伟, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011: 69.
- [8] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [9] 周旺生, 朱苏力. 北京大学法学百科全书——法理学、立法学、法律社会学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 243.
- [10] 本杰明·N.卡多佐. 演讲录法律与文学[M]. 董炯, 彭冰, 译. 北京: 中国法制出版社, 2005: 115.
- [11] 何海波. 行政诉讼法[M]. 3 版. 北京: 法律出版社, 2022: 419.
- [12] 赵剑文. 司法裁判如何援引“常理”: 问题审视与规则建构[C]//陈金钊. 法律方法: 第 35 卷. 北京: 研究出版社, 2021: 181.
- [13] 伯恩·魏德士. 法理学[M]. 丁晓春, 等译. 北京: 法律出版社, 2013: 319.
- [14] 杨贝. 裁判文书说理的规范与方法[M]. 北京: 法律出版社, 2022: 58.
- [15] 李惠宗. 案例式法学方法论[M]. 台北: 新学林出版股份有限公司, 2009: 277.
- [16] 杨仁寿. 法学方法论[M]. 2 版. 北京: 中国政法大学出版社, 2012: 203.
- [17] 孙海龙. “充分说理”如何得以实现——以行政裁判文书说理为考察对象[J]. 法律适用(司法案例), 2018(21): 45-52.
- [18] 章剑生. 行政诉讼“解决行政争议”的限定及其规则——基于《行政诉讼法》第 1 条展开的分析[J]. 华东政法大学学报, 2020, 23(4): 93-104.
- [19] 梁上上. 利益衡量论[M]. 2 版. 北京: 法律出版社, 2016: 46.
- [20] 李广宇. 如何裁判行政案件: 判例体现的理念与方法[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 3.
- [21] 黄卉. 论法学通说[C]//《北大法律评论》编辑委员会. 北大法律评论: 第 12 卷第 2 辑. 北京: 北京大学出版社, 2011: 334.
- [22] 王洪. 制定法推理与判例法推理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 230.
- [23] 季卫东. 论法制的权威[J]. 中国法学, 2013(1): 21-29.
- [24] 雷磊. 从“看得见的正义”到“说得出的正义”——基于最高人民法院《关于加强和规范裁判文书释法说理的指导意见》的解读与反思[J]. 法学, 2019(1): 173-184.
- [25] 宋北平. 裁判文书论证与说理[M]. 北京: 人民法院出版社, 2022: 119-130.
- [26] 何海波. 实质法治: 寻求行政判决的合法性[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 243.
- [27] 马提亚斯·耶施德特. 法律中的科学——科学比较中的法教义学[C]//李昊, 张小丹, 译. 北航法律评论: 第 6 辑. 北京: 法律出版社, 2016: 55.

- [28] 耶日·施特尔马赫, 巴尔托什·布罗泽克. 法律推理方法[M]. 陈伟功, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 184.
- [29] 杨铜铜. 立法目的司法运用的功能及其效果提升——以指导性案例为分析对象[J]. 社会科学, 2022(8): 181-192.
- [30] 胡仕浩, 刘树德. 新时代裁判文书释法说理的制度构建与规范诠释(上)——《关于加强和规范裁判文书释法说理的指导意见》的理解与适用[J]. 法律适用(司法案例), 2018(16): 3-20.

The methodological rules of invoking substantive arguments in administrative trial

YANG Tongtong

(School of Government, East China University of Politics and Law, Shanghai 200439, China)

Abstract: Substantive arguments serve as a form of argument that supports the judgment conclusion through the rationality and persuasion of its own content, belonging to a kind of auxiliary arguments, which can provide multidimensional justifications for the legality of administrative acts, such as objective element, value standard, principle of law and empirical law. In administrative trial, substantive arguments are of multi-functions of inferring the case facts, guiding the direction of the application of law, and carrying out judicial argumentation. In the current administrative trial, the non-explanatory use of substantive arguments makes it difficult to play the argumentative function, and the logical disparity with the judgment reasons causes the poor argumentative function of the substantive argument, and the nature of the substantive reasoning leads to the uncertainty of the judicial adjudication. Substantive arguments belong to proof argument, and only when they are properly selected and explained, can they have the possibility of judicial application. Substantive arguments are of non-legal reasons, and their judicial application can only be enhanced by adhering to the requirements of legal argumentation, as well as through the guidance of legal methodology.

Key words: substantive arguments; legitimacy argumentation; persuasive authorities; source of legal cognition; legal methodology

[编辑: 苏慧]