

行政行为说明理由的司法审查

武 飞

摘 要:说明理由制度促进了行政行为正当性的提升,也为行政行为的合法性审查提供了必要的介质。行政行为的理由是一种规范性理由,也是与权威性理由相区别的实质性理由。行政行为理由的司法审查具有附属性,以实现对行政行为的合法性评价为限。在行政机关遵循外部有限诚信标准的前提下,司法审查的重点在于行政行为理由的有效性,并应根据不同行政行为性质调整理由的充分性标准。法律后果上,理由轻微瑕疵通常不会影响行政行为效力;关键或必要理由缺失将导致行政行为的违法性认定;理由错误必然影响行政行为的合法性判断。对理由的关注表明法治对行政行为合法性的要求达到一个新的高度,行政机关对行政行为的合法性负有证成义务,这一理念将有助于推进行政法典化及府院良性互动。

关键词:行政行为;理由;合法性;司法审查

中图分类号: D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)06-0062-08

行政行为说明理由是行政法中的一项基本制度,它不仅事关行政行为本身的正当性,也是提升行政行为可接受性与民主性的重要途径。在德法英美等西方国家,说明理由的要求在行政程序中广泛存在。我国在立法和政策层面也规定了行政行为说明理由的要求,但对理由的范围各有侧重。国务院《全面推进依法行政实施纲要》中要求行政机关行使自由裁量权的,应当在行政决定中说明理由。《行政处罚法》中规定行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据。我国《行政许可法》《食品安全法》等法律以及一些行政法规、规章中也有行政行为说明理由的具体规定^①。从行政执法实践来看,在事实认定、执法依据选择等环节都可能存在价值判断等主观评价,说明理由的必要性应置于更广的程序和范围内进行讨论。因此本文中的说明理由作广义理解,指行政主体作出涉及行政相对人权益的

行政行为时必须说明事实根据、法律依据以及行政机关裁量的理由等^[1]。

行政机关的说理义务并非只有法律明确规定时才存在。根据正当程序原则,行政机关应当告知相对人作出行政行为的事实、理由和依据,并听取其陈述和申辩,因此除了法律明确规定可以豁免说明理由的情况^②,行政行为的作出通常都应伴随说明理由。同时,无论抽象行政行为还是具体行政行为,行政主体一般情况下皆有说理的义务,但抽象行政行为的施行制度与具体行政行为存在较大差异,本文所称行政行为皆指具体行政行为。说明理由是行政正当程序的重要内容,也是法院展开有效司法审查的前提。近年来,学界在行政行为说明理由的方法、模式、后果及相关制度建设,以及自由裁量、行政强制、行政收费、行政许可、信息公开等不同类型的行政行为说理的司法审查领域进行了卓有成效的探索^③。在行政法典化的背景下,围绕该项制度的

收稿日期:2025-03-27

基金项目:国家社会科学基金一般项目“裁判文书中情理运用的修辞论证研究”(20BFX005);山东大学习近平文化思想研究专项(24XWH06)。

作者简介:武飞,女,法学博士,山东大学法学院(威海)教授、博士生导师(山东威海 264209)。

研究需在现行规定较为分散的情况下强化规范整合。本文从理由论出发,探索行政行为说明理由及其司法审查的基础性、统一性内容,尤其是不同类型行政行为的说理义务、理由的范围、司法审查的广度与深度等,以满足统一立法基础共识的需求,为未来规范构建、促进府院良性互动准备条件。

一、行政行为理由的规范属性

1. 行政行为的理由是一种规范性理由

在行政领域,“理由是将特定事实带入某一法律要件作出决定的原因说明”^[2]。理由的内容主要是社会事实,但事实要构成行政行为的理由必须与行政决定之间存在逻辑上的关联。我国《行政诉讼法》规定,人民法院审理行政案件,对行政行为是否合法进行审查。一个行政行为合法,是指它在主体、内容、程序等方面都符合法律的规定,同时这种合法性,既包括形式意义上的合法性,也包含实质意义上的正当性。根据学理上对论证理由的区分,论证理由可以分为动机性理由(motivating reasons)与规范性理由(normative reasons)^[3]。动机性理由揭示了行政决定的影响因素,是促使、推动行政决定形成的理由;规范性理由亦即正当化理由,是所有理由中符合规范性要求的“好的理由”。司法审查是一种事后监督,面向司法审查的行政行为理由主要是一种规范性理由,这是指行政机关的决定应该是在有理由作出的可能反应中进行考虑和取舍,而不应该在没有任何理由去作的反应中进行考虑和取舍;同时也意味着行政机关应遵守理由的具体要求^[4]。因此,行政行为理由的规范性可以理解为行政机关在诸多动机性理由中筛选出来以证成行政行为是一种理性决策的那部分理由。

2. 行政行为理由包括程序性理由与实体性理由

行政行为的理由既包括程序性的理由,也包括实体性的理由。根据我国行政执法“三项制度”的要求,行政执法程序方面应遵守“行政执法公示制度”“执法全过程记录制度”“重大执法决定法制审核制度”的要求,这类内容从性质上来说就是程序性理由。实体性理由与程序性理由相对,意味着理由以其自身内容的合理性作为结论的有效支撑而获得在论证中的意义,它主要贡献于行政行为内容方面的证成。程序性理由与实体性理由有可能存在交叠,但仍可大致区分。例如,《行政处罚法》第63条规定了应告知当事人有权要求听证的事项,行政机

关根据这一条款告知当事人有权申请听证,其中既包括对该条款的实质性理解,即当事人是否有权申请听证,也是对这一条款规定的程序内容的贯彻,即告知当事人可以申请听证,因此对于未来的行政决定,这既是程序性理由也是实体性理由。考虑到听证事项对后续行政决定在程序方面的影响更为突出,这类理由在实操中多归于程序性理由。基于程序的独立价值,程序性理由与实体性理由不可相互替代。例如在一起工伤认定案件中,人力资源和社会保障局就当事人的申请作出不予认定工伤的决定,其理由为“本机关局长办公会议讨论研究认为”^④,这是以程序性理由代替实体性理由,未达到理由规范性的要求。

3. 行政行为的理由主要是一种实质性理由

在行政领域,行政行为几乎总是需要援引具有更高位阶效力的法律、行政法规、规章等规范作为依据,这些依据也被称为权威性理由。本文所说的行政行为的理由主要是一种与权威性理由相区别的实质性理由,即行政行为的理由是与其内容的正当性而非内容来源的权威性来实现对结论的有效支撑,在这一意义上,是实质性理由决定了行政行为的决策质量。行政行为的法律类依据,无论是程序法还是实体法,因其来源具有权威性,与一般的实质性理由存在明显区别,暂不宜归于“理由”的范围。同时,对于裁量基准等规范性文件,行政机关绝大多数都是将其作为执法依据来对待的,但如果从司法审查的立场上来说,将其理解为行政行为的实质性理由更为适宜^⑤。行政决定适用了何种法律类规范,这是行政行为的“依据”,而为何适用这一法律规范,才是行政行为的“理由”。理由的实质性意味着其具有可争议性,也由此决定了其被审查的可能与必要。在这一意义上,行政行为理由的范围主要包括事实认定理由、法律适用理由以及裁量理由。

总之,说明理由是行政正义的一个基本要素。行政行为说明理由是行政行为合法性的深度证成。只有借助书面决定和卷宗记载的理由说明,人民法院才能知晓决定考虑了哪些相关因素以及是否考虑了不相关因素,才能有效地审查和评价决定的合法性^⑥。理由能够充当合法性概念的深层结构介质^{[5]37},也是实现行政行为合法性司法审查的必要内容和途径。

二、行政行为理由司法审查的附属性

行政行为说明理由具有附属性,是指行政行为

说明理由是附带在一个法律上已经成立的行政行为之上,没有在法律上已经成立的行政行为,也就不存在行政行为说明理由之必要性^[6]。我国行政诉讼的核心内容是审查行政行为的合法性,这也构成对行政行为理由审查的目标,在这一意义上可以说,对行政行为理由的司法审查同样具有附属性。

1. 行政行为理由的审查不能独立于对行政行为合法性的审查

行政行为理由司法审查的附属性意指司法对行政行为理由的审查不能独立于对行政行为合法性的审查。理由审查是实现行政行为合法性审查的必要途径。对法院来说,无论原告是否提出理由审查的诉求,法院都可以对理由进行审查;同时也意味着不仅对理由的审查本身不是司法审查的目的,法院对行政行为理由审查的内容、范围、标准等都要以服务行政行为的合法性审查为目标。从对行政诉讼实践的考察来看,法院对行政行为理由的审查大多是主动进行的,即原告并未提出对行政行为理由方面的诉求时,法院并不会因此而丧失对理由的审查权。从行政机关的角度来说,说明理由的义务普遍存在,在某些情形下尤为突出:例如,不解释理由会使决定显得异常,由此需要判别这种异常是否真实而明显;在特定案件中所牵涉的利益非常重要,需将当事人要求说明理由作为一项权利予以保护^{[7]396}。在司法审查的立场上,这些重点说明理由的情形也是理由对合法性产生重要影响的领域。因此,基于理由审查的附属性原则的考量,存在合理疑问、不利行政行为和裁量行政行为等同时也是行政行为理由司法审查的重点领域。

2. 司法程序容许行政行为理由的补正

行政行为理由出现瑕疵,在未进入审查程序之前,容许行政机关自行补正,这是行政机关自我纠错职能的必要内容。进入司法审查环节后,则应受到行政诉讼程序规则的约束。根据行政诉讼举证原则的要求,行政机关有义务向法庭提交事实以及法律依据方面的证据以说明相关行政行为的合法性,这其中就包括行政行为的理由。问题是,是否应当允许行政机关在诉讼程序中通过举证环节对理由予以补正?美国行政法上有关于行政行为说明理由的即时性原则,其自1943年的证券交易委员会诉切纳里公司一案确立,基本内容是行政行为理由说明的作出不能晚于行政命令发布之时,即不能在事后补充提供^⑦。即时性原则也为司法审查确立了相应的规则:法院只能根据行政机构的事前说理来判断行政

裁决是否合理;如果行政机构的事前说理不充分或者不适当,法院也没有权力为其补充说明^[8]。即时性原则可以有效规避行政机关事后合理化的嫌疑,但显然并不具有适宜性。既然法院对理由的审查不能独立于对行政行为合法性的审查,那么就必须考虑行政机关在做出行政决定时所掌握的理由没有呈现在行政行为决定中的特殊情形。从我国行政诉讼实践来看,行政机关在举证阶段对引发质疑的问题进行释明,法院通常予以认可。综合考虑理由审查的附属性及行政与司法效率等方面的因素,应有条件地允许行政机关事后说理,即行政机关可以在遵守举证规则的情形下进行理由补正。

3. 理由审查的力度以实现行政行为的合法性评价为限

在制度层面,司法对行政行为的审查无论是在广度上还是深度上都是有限的。行政行为的司法审查以合法性审查为原则,合理性审查为例外。从理由对行政决定的支撑结果来说,可以将理由分为合法性理由与合理性理由,行政行为理由司法审查的附属性意味着法院对理由的审查力度以能够实现行政行为的合法性评价为限,不可随意拓展审查的广度与深度,尤其是不应着力以实现行政行为合理性评价为目标。然而,理由是否对结论形成了有效支撑,是需要审查后才能明确的;况且理由是支撑行政行为的合法性还是合理性,是以理由的功能而非理由的内容来进行判断的。因此,在严格意义上说,以行政行为评价为中心的司法审查无需也无法区分合法性理由与合理性理由,至于具体案件中是否需要理由进行审查以及对理由审查的力度,需要法官根据合法性评价的需要作出判断。程皓楠认为,行政行为的理由是行政机关首次判断权的最小行使单位^[9]。司法通常应尊重行政机关的首次判断权,但不同类型行政行为审查重点有所不同,这也影响到法院对理由审查的方向与程度。

4. 理由审查未为行政机关设定额外的接受审查义务

就行政行为的听众定位而言,行政行为理由审查的附属性意味着法院并非行政行为理由的首要听众。在修辞学上,听众指言说者试图通过论证施加影响的人的集合^[10]。行政行为说明理由所要影响的人就是行政行为指向的听众。听众之所以重要,关键在于言说的效果需要得到听众的认可和回应,只有明确听众定位后才能组织言说内容和修辞策略。就一般具体行政行为来说,说明理由应以相对

人为首要听众,这是毋庸置疑的。可能在某一专业领域引发重要影响的行为,需要关注特定职业群体,而对于引发社会多方关注的热点案件,行政机关还需关注社会公众。通常情况下,一般具体行政行为可以考虑将法院作为潜在听众,无须确定为首要听众。毕竟,进入司法程序的案件在所有行政执法行为中只占很小的比重,而且在司法审查过程中,法院对尚未了解的行政行为理由完全可以通过举证程序来实现。

在司法机关的立场上,对理由的审查是围绕对行政行为合法性审查而进行的,以实现化解行政争议,保护公民、法人和其他组织的合法权益等为最终目的。对行政机关来说,行政理由司法审查的附属性,意指行政机关所提供法院进行审查的理由,是其作出行政决定时就已经掌握和说明的理由,无需为应对司法审查而额外寻找或说明其本来没有掌握或没有说明的理由。正常情形下,行政机关只需要将其执法过程中掌握的事实与法律等依据直接转换成对外说明的理由即可^[5]¹⁵⁰。从这一意义上来说,通过审查理由而评判行政行为的合法性,并未对行政机关设定额外的接受审查义务。

三、行政行为理由司法审查的标准： 行政行为正当性的证成

1. 行政机关的有限诚信义务

诚信一般是指一个人的言辞与他的真实想法和实际感受是一致的。在行政领域,行政机关的诚信简单来说就是作出行政决定的真实原因与行政机关所说明的理由是一致的。那么行政机关是否被要求给出影响行政决定的全部真实原因呢?在理论上,关于对政府等决策机关的诚信要求主要有两种立场。一种是要求政府给出的理由与实际影响决策的动机原因等完全一致,第二种是政府相信其给出的理由是能够证明决策结果正确的充分理由即可。前者被称为内部主义立场,后者被称为外部主义立场^⑧。行政机关诚信义务问题,必须放在特定的法律制度框架内来进行讨论。

司法审查中我们对行政机关诚信的要求与一般意义上的政府诚信以及行政机关内部监督所要求的诚信应当是有所区别的。尚且不论行政机关本身可能也无法穷尽影响行政决定的全部因素,司法审查作为对行政机关的一种外部监督,其审查能力和范围都是有限度的。同时,司法审查的能力也受到政

治体制、法律规范体系等诸多因素的限制。法院没有能力对行政行为理由进行诚信方面的实质性深度审查。换言之,不是我们允许更不是支持行政机关隐藏某些真实的动机,而是司法无法对理由的完整性进行全面而深入的审查,因此便无从判断行政机关说明的理由是不是行政决策的全部原因与动机。尽管如此,司法审查对行政机关仍然有基本的诚信要求。例如,媒体报道某地烟草局两次上门补拍本应在三年前送达的《收回烟草专卖零售许可证通知书》。即使确如烟草局工作人员所言,相关材料确系之前丢失,那么他们未在第一时间说明情况,反而两次上门补拍照片的行为仍然是有损诚信的^⑨。

在关于行政诚信的诸多标准中,外部主义立场的有限诚信标准更为可取。从司法审查的立场来说,行政机关的诚实义务意味着行政行为是“有依据”“有根据”的,而非指仅理由本身的“真实性”或“全面性”。考虑到行政效率和说理效果的要求,在行政行为说明理由方面,司法对行政机关诚信义务的要求应当是有限的。在这一前提下,行政机关伪造理由是不被容忍的,但可以允许行政机关不披露全部真实的动机和原因,在不会造成误导的前提下,可在诸多影响决策的原因、动机中筛选作为理由的内容。就司法审查而言,行政机关对理由进行筛选是被允许的,但前提是所有理由都应当是真实的,即不仅理由本身是真实的,其与行政决定之间的关联关系也是真实的。

2. 行政行为理由的有效性

其一,行政行为理由的给出应实现基本的决疑和避免误解。在英国行政法上,一般认为,理由的独特性程度完全依赖于该决定所涉及问题的性质,推理过程不能让人明显怀疑决定者是否在法律上有瑕疵,譬如误解相关政策或一些其他重要事项,或由于一些相关原因没有做出合理的决定^[7]³⁹⁷。假设行政机关对已实施多年的学区划分作出实质性调整,那么就需要给出理由,这可能包括人口分布情况的变化,新建学校,甚至交通设施发生改变等方面内容。理由的有效强度受到先在条件的影响,如果事实方面出现违反常理和程序规定的情况,那么行政机关就需要对此作出合理解释。例如某一行政机关在立案当天就作出了案件调查终结报告,行政机关未能对此作出合理解释,行政行为被法院撤销^⑩。

其二,行政行为理由的有效性重点在于理由内容与所适用规范的契合性。一般来说,要证成行政行为适用某一规范是恰当的,行政行为理由不仅包

括在事实方面的决疑,也包括在规范意义上的解释,且这些理由应符合日常生活逻辑和法律要求的最低程度的规范性。如果行政相对人提出的事实与主张和行政机关作出的决定是相反的,而相对人所提出的事实与主张又在一定程度上是有证据和依据的,那么这个时候行政机关说明理由的义务就更重,相应地,法院对理由的审查深度更深。例如,在信息公开类案件中,对于政府信息检索义务不能正常履行的案件,法院不能单纯审查其检索情况,还需结合其所提出的理由等事项整体性进行审查。赵某强等人申请公开“重庆市绕城高速公路西南段(巴南段)地上附属设施及工程变更征地以及附着物和青苗补偿标准的批复”,巴南区政府举证说明申请人申请的政府信息不存在。但是,按正常情况来说,农村集体土地应该先经批复变更土地性质后才能征收。此案中申请人已经提供了征地补偿安置情况的说明等材料,说明征地行为确实存在,因此批复也应存在。巴南区政府明确表示涉案征地项目系先用地后批复,因此申请人所申请的信息客观上并不存在^⑩。决疑即解答“为什么”,这是行政行为说理的核心内容;至于行政机关采取对话式说理、反思性说理还是在商谈和论辩中说理^⑪,可以由行政机关根据说理场景来确定。此案中,行政机关给出作为理由的事实并不合法,但在实质内容上回答了“为什么政府信息不存在”的疑问,从逻辑和常理上可以形成对结果的实质性支撑,在司法上就可以认为是一种有效的理由。

3. 行政行为理由充分性的程度差异

一般而言,基于行政执法效率与理由附属性等因素的考量,行政行为的可预期目标是有效证成,无需追求理由的充分性。就司法审查而言,在广度上,不要求行政机关说明影响行政决定的全部理由;在深度上,行政决定不需接受无限追问。在行政机关说明理由的前提下,“说明理由的一般规则并不应当过分繁重,理由并不需要超过案情所需要的复杂程度”^{[7]397}。法院对理由的审查以对行政行为合法性审查为框架和边界,不能够超出府院互动的现行制度为行政机关设定额外的说理义务。

对于具体特定行政行为理由的审查和评价,虽然有限证成的原则不以追求说理的充分性为首要目标,但个案的说理负担,包括单独理由的强度以及整体理由的充分性,仍存在差异。对一个行政行为而言,行政机关说理负担同行政行为的性质、对当事人权益的影响程度等多种因素相关。当行政决定涉及

公民基本权利保障时应对决定理由予以“充分”的说明^[11]。例如,公民在行政程序之中,或与行政机关工作人员交流时,使用不文明语言,如要认定构成公然侮辱他人就需要有比较充分的理由^⑫。此外,对“违反公序良俗”的认定也是一个典型场域。人们在生活中尤其是在姓名登记、丧葬仪程等方面存在一些做法,可能不属于国家积极提倡的价值观或行为模式,但行政机关不宜仅因这类行为在字面意义上不属于公序良俗就简单地认定其违反公序良俗并进而作出处罚等决定。涉及公民权利和自由,更可取的立场是只有有充分理由认为特定行为明显违反公序良俗且可能对公共利益造成恶劣影响时,才可认为“违反公序良俗”^⑬。一般来说,当个案前因后果设定了更重的说理负担,尤其是行政行为指向与重要的公民权利不一致时,法院对行政行为理由充分性方面的要求则会更高。

此外,行政复议是行政系统内部的监督与纠错机制,担负着化解行政争议的任务。行政复议作为一种行政行为兼有准司法性质。面对作为被申请人的行政机关,复议机关行使上级机关的专业判断权,具有一定的权威性,而复议决定同样可能进入行政诉讼程序接受审查,正是因为行政复议的功能定位和价值取向更为多元,与一般行政行为相比,行政复议在说明理由方面要求更高。

四、行政行为理由瑕疵的法律后果

如前所述,行政行为理由审查具有附属性,行政行为理由的审查不能独立于合法性审查,从法律后果上,也不应有独立于合法性审查的法律后果。行政行为说明理由出现瑕疵,其法律后果仍应在现行诉讼制度框架内。

1. 理由轻微瑕疵通常不影响行政行为效力

程序性理由缺失可能构成程序违法,而非关键和必要理由的缺失可能被法院认定对当事人的权利不产生实质性损害而属于“程序轻微违法”,从而确认违法但不撤销行政行为。基于执法效率的考量,法院通常不会仅因轻微的技术性失误就撤销行政行为。从司法实践来看,即便是实质性理由缺失,但如果法院认为其对当事人权益影响不大,也可能认定为“存在瑕疵”,从而不足以否定涉诉行政行为的合法性。在“饭垄堆案”中,最高人民法院针对行政复议未阐明具体理由的情形,认为“给当事人依法维权和人民法院合法性审查造成障碍,构成适用法律

不当”^⑮。章剑生教授认为“适用法律不当”可以作为“适用法律、法规错误”的一种相对缓和的表达^[12]。《行政诉讼法》有两处提及行政行为“明显不当”,其中第77条第1款所说的行政处罚明显不当^⑯,从前后文的语境来看,应理解为主要是行政处罚结果明显不当,不包括行政行为理由不当的情形,因此如法院认为行政行为的理由不当,则不宜判决予以变更。

针对行政行为理由轻微瑕疵的现象,法院常在判决中进行“指正”。指正是我国人民法院的一种创造性做法,它不是一种裁判形式,通常被用于指出行政行为的瑕疵而不追究其责任^[13]。无论是行政行为理由瑕疵还是不足,为了节约行政与司法资源,法院可以接受理由瑕疵或不足但结果可以接受的行政行为,但是,法院指正不能等同于法院已经为行政机关补正理由,也不同于美国行政法上的“发回不撤销”^[8]。我国人民法院的指正的效力可以作为一种司法建议。在一起治安管理行政纠纷中,法院认为,被告作出的《决定书》中案发时间书写错误以及补写了一条法律依据,均属于轻微瑕疵,本院确认被告的该情形违法,但该情形对原告权利不产生实际影响,不能构成撤销行政行为的法定事由^⑰。在笔者看来,这种做法是适当和可取的。一方面,法律文书不规范与行政行为合法性评价并不冲突,在法院认定法律文书不规范需予改正的情形下,仍需对行政行为的合法性作出评价;另一方面,法院在对行政行为合法性作出整体性评价的同时,对存在理由瑕疵的部分单独确认违法,也能使司法判决更为具体和合理。

2. 关键或必要理由缺失将导致行政行为的违法性认定

行政理由缺失可以作多方面理解,包括行政机关应说明理由而未说明理由,以及行政机关能说明理由而未说明理由。在法院审查的立场上,行政机关说明理由的义务是有层次差异的,法院审查的重点为行政机关是否应(即有义务)说明理由,而非实际上是否能够(即有能力)说明理由。因为行政机关说明理由的义务主要是一种法律上的义务,这包括法律明确规定以及根据公正原则应承担的说理义务。至于行政机关能够说明理由而未说明,除非伴随有其他的滥用职权等行为,否则不宜单独进行评价。一个行政行为的理由应该使人能够理解为何作出如此决定,在核心争议或最重要争议点上行政机关作何理解以及形成何种结论,这里对最重要争议

问题的解答就构成行政行为的关键或必要理由。理由缺失将影响行政行为的合法性评价,关键和必要的理由缺失可能导致行政行为的违法性认定。在上海某文化传媒有限公司诉上海市人民政府一案中,一审与二审法院认为上海市人民政府在作出行政复议决定时没有说明具体理由,应予撤销,这一判决得到最高人民法院的支持^⑱。

在事实方面的实质性理由缺失可能构成事实认定不清,证据不足。例如,在一起税务纠纷中,税务机关将相对人列为“非正常户”,在举证阶段仍未提交证据证明其将相对人认定为非正常户履行了《税务登记管理办法》等法律规定的相关程序,法院认定事实认定不清,主要证据不足,程序违法^⑲。法律适用方面的关键和必要理由缺失可能构成适用法律错误。最高人民法院指导案例41号“宣懿成等诉浙江省衢州市国土资源局收回国有土地使用权案”中,行政机关实施具体行政行为时未引用具体法律条款,在庭审过程中衢州市国土局称其作出被诉具体行政行为依据的是《土地管理法》第58条第1款第(一)项、第(二)项的规定,但其在庭审阶段提供的《关于同意扩建营业用房项目建设计划的批复》《建设项目选址意见书审批表》等材料不足以证明其作出的行政行为符合上述法定情形,法院认定该行政行为没有证据、依据^[14]。关于行政机关补正理由,如法院认为行政机关的举证和说明可以证成行政行为的合法性,那么此时之前行政行为理由的缺失主要是构成文书不规范,不足以认定实质性影响行政行为的合法性评价。如法院认为经过补正之后的理由仍不足以支撑行政决定,则应在现行制度框架内,根据不利评价的程度,作出撤销或部分撤销、重新作出、确认违法等判决。

我国《治安管理处罚法》第66条中规定了对卖淫、嫖娼行为的行政拘留处罚有两个层次,分别为“十日以上十五日以下”和“五日以下”,并未规定何种情形可以处以五日以上十日以下的行政拘留。此时行政机关如果作出“五日以上十日以下”的拘留处罚,则应提供理由,比如包含相关裁量基准的规范性文件等。襄阳市某公安分局对一起情节较轻的卖淫嫖娼行为作出行政拘留七日的行政处罚,而未提供充足的理由,被法院审查认为属于适用法律错误,确认行政行为违法^⑳。总之,行政行为关键和必要理由的缺失不仅违反了基本的说理义务,也无法实现个案中的决疑目标,理由缺失有效性将导致行政行为的违法性认定。

3. 说明理由错误必然影响行政行为的合法性判断

在实践中,还存在行政行为说明理由错误的情形。例如,在一起专利权行政纠纷中,法院认为,专利复审委员会关于一项权利要求不具备新颖性的认定理由错误,应予纠正^①。在黄某星诉江苏省人民政府一案中,法院认为,财政部59号复议决定并未对原江苏省国资局所作界定书进行实质性审查和处理,故江苏省政府以财政部已作出59号复议决定为由,决定不予受理行政复议申请,理由错误^②。在一起政府信息公开纠纷中,法院指出,由于目前行政机关委托律师的费用在财政预算及支出上没有列入独立科目,归类于办公费用之中,如需明确委托律师费时,需进一步汇总、加工,因此该信息行政机关尚不具备公开条件。原如东县国土资源局以申请人与所申请公开的信息无生产、生活、科研等特殊需要及系商业秘密为由拒绝公开涉案信息,答复告知理由错误^③。理由最为重要的意义便在于对结论的逻辑支撑作用,根据基本的推理逻辑规则,错误的理由与结论之间缺少逻辑支撑关系,更谈不上理由与结论之间更高层次的契合性,因此不存在理由错误而结论正确的行政行为。但实践中的确存在法院审查认为行政行为的理由错误,认可行政行为的结果而不予撤销的情形。这种情况更宜理解为是出于行政效率及司法成本的考量,认为案件无需再次进入行政程序,而不宜理解为“理由错误而结果正确”在理论上是能够成立的,更不宜理解为法律上的正常现象。

结 语

法治既是规则之治,也是理由之治^[15]。说明理由制度促进了行政行为正当性的提升,增强了行政执法程序的民主性,同时也为行政行为的合法性审查提供了必要的介质。根据不同行政行为说理义务的差异,法院在对行政行为理由进行审查时,也需遵循特定的规则。对于不同类型行政行为,专业行政行为、高权行政行为与一般行政行为在说理义务方面是否有所不同,何种行政行为无需说明理由,以及在什么意义上才可以认为法院对行政行为理由的审查秉持了科学合理的方向和力度,这些具体规则的内容还需要我们继续探索。但可以肯定的是,当我们说行政行为理由的审查具有附属性质,这主要是在司法有限审查的原则上说的,并不意味着行政行为理由仅具有工具意义。相反,给出理由意味着

行政决定并非任意做出,其背后有着审慎的考量。对理由的关注表明法治对行政行为合法性的要求达到一个新的高度,行政行为对其合法性承担深度的证成任务,“开放、反思”成为行政行为合法性的必要内容^[16]。可以预期,这一理念指引之下的相关规范、制度构建也将对行政法法典化有所助益。

注释

①经初步统计,我国明确规定行政机关需要说明理由的法律,主要有《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》《食品安全法》《海上交通安全法》《民办教育促进法》《慈善法》《体育法》《医师法》《治安管理处罚法》《动物防疫法》《证券法》《商标法》《环境影响评价法》《律师法》《电影产业促进法》《邮政法》《证券投资基金法》《特种设备安全法》《统计法》《银行业监督管理法》《合伙企业法》《个人独资企业法》《护照法》等。此外,一些行政法规和规章,如《校车安全管理条例》《中国公民收养子女登记办法》《湖南省行政程序规定》等也有相关规定。②在一些特殊领域,法律规定了行政机关说明理由义务的豁免。例如,我国《出入境管理法》第21条与第25条分别规定了对外国人不予签发签证和不准入境的,行政机关可以不说明理由。③相关代表性成果包括但不限于:章剑生:《论行政行为说明理由》,《法学研究》1998年第3期。赵根翠:《论行政行为说明理由:以行政过程为视角》,《法学杂志》2010年第1期。尹建国:《不确定法律概念具体化的说明理由》,《中外法学》2010年第5期。王贵松:《论行政裁量理由的说明》,《现代法学》2016年第5期。章剑生:《面向司法审查的行政行为说明理由:郴州饭垆堆矿业有限公司与国土资源部等国土资源行政复议决定再案评析》,《交大法学》2020年第2期。刘东亮:《行政行为如何说理:事实、规范和决定的法律证成》,《法治研究》2020年第3期。④参见浙江省永嘉县人民法院(2016)浙0324行初43号行政判决书。⑤有学者认为裁量基准应定性为行政行为的理由而非依据,在理由与依据应进行区分的立场上笔者赞同这一观点。见鲍律帆:《裁量基准的制度定位:理由的规范化》,《河北法学》2022年第1期。但同时需注意到《行政复议法》《行政诉讼法》关于规范性文件司法审查条款的表述都是“行政行为所依据的”规范性文件,司法实践中关于规范性文件是否构成行政行为“依据”的标准也存在分歧。笔者认为,此处的“依据”作相对宽泛理解更有助于该项制度的实施。⑥⑦参见最高人民法院(2018)最高法行再6号行政判决书。⑧Securities and Exchange Commission v. Chenery Corporation, 318 U. S. 80 (1943)。⑨关于内部主义与外部主义两种立场,参见 Mathilde Cohen, Giving Reasons: Why and How Public Institutions Justify their Decisions, Columbia University, 2009, pp. 71-74。⑩烟草专卖局出庭人员表示,在三年前他们确实进行送达但资料丢失,这次补拍照片是补正。虽送达有瑕疵,但该行政行为合法有效,程序合法。具体案件见 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_27771393,最后访问日期2024年8月27日。⑪参见河南省南阳市中级人民法院(2020)豫13行终181号行政判决书。⑫参见最高人民法院(2019)最高法行申13247号行政裁定书。在另一起政府信息公开案件中,法院认为,即便依照法律规定或者相关证据可以合理推定相关政府信息存在,但如果确因不可抗力、意外事件等特殊原因,导致本应存在的政府信息的载体消灭或者损毁,致使相关政府信息客观上无法提供的,人民法院不能根据推定而判决行政机关予以提供。但需要指出的是,此种情况下,行政机关应当在政府信息

公开答复中告知申请人相关政府信息不存在的具体理由。参见辽宁省大连市中级人民法院(2020)辽02行终197号行政判决书。⑫关于说理的形式,参见刘东亮:《行政行为如何说理:事实、规范和决定的法律证成》,《法治研究》2020年第3期。⑬参见湖南省岳阳市中级人民法院(2019)湘06行终154号行政判决书。⑭相关研究可参见郑永流:《“北雁云依”违反了公序良俗吗?》,《荆楚法学》2021年第1期。⑮《行政诉讼法》第70条,行政行为有下列情形之一的,人民法院判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出行政行为:(一)主要证据不足的;(二)适用法律、法规错误的;(三)违反法定程序的;(四)超越职权的;(五)滥用职权的;(六)明显不当。《行政诉讼法》第77条第1款,行政处罚明显不当,或者其他行政行为涉及对款额的确定、认定确有错误的,人民法院可以判决变更。⑯参见安徽省铜陵市郊区人民法院(2019)皖0711行初3号行政判决书。⑰参见最高人民法院(2018)最高法行申1984号行政裁定书。⑱参见北京市大兴区人民法院(2021)京0115行初635号行政判决书。⑲参见湖北省襄阳市樊城区人民法院(2018)鄂0606行初72号行政判决书。⑳此案二审法院审查后认为专利复审委员会关于权利要求不具备新颖性的认定理由正确,撤销一审判决。具体案情参见北京市高级人民法院(2014)高行终字第265号行政判决书。㉑参见最高人民法院(2017)最高法行申4289号行政裁定书。㉒参见江苏省高级人民法院(2020)苏行申611号行政裁定书。

参考文献

- [1]《行政法与行政诉讼法学》编写组.行政法与行政诉讼法学[M].北京:高等教育出版社,2018:250.
[2]王贵松.论行政裁量理由的说明[J].现代法学,2016(5):37-48.
[3]DANCY J.Practical reality[M].New York:Oxford University Press,

2000:20.

- [4]谢世民.理性之规范性[C]//谢世民.理由转向:规范性之哲学研究.台北:台大出版中心,2015:144.
[5]苏宇.走向“理由之治”:行政说明理由制度之透视[M].北京:中国法制出版社,2019.
[6]章剑生.论行政行为说明理由[J].法学研究,1998(3):121-131.
[7]韦德,福赛.行政法[M].骆梅英,等译.北京:中国人民大学出版社,2018.
[8]宗婷婷.论美国行政法上说明理由即时性原则[J].行政法学研究,2019(3):101-111.
[9]程皓楠.论行政的首次判断权[J].财经法学,2024(2):100-115.
[10]佩雷尔曼,奥尔布莱希茨-泰提卡.新修辞学:一种论证理论[M].杨贝,译.北京:商务印书馆,2021:22.
[11]宋华琳.英国行政决定说明理由研究[J].行政法学研究,2010(2):103-112.
[12]章剑生.面向司法审查的行政行为说明理由:郴州饭垄堆矿业有限公司与国土资源部等国土资源行政复议决定再审案评析[J].交大法学,2020(2):184-192.
[13]杨登峰.行政行为程序瑕疵的指正[J].法学研究,2017(1):24-41.
[14]颜茂昆.中国案例指导(总第3辑)[M].北京:法律出版社,2016:175.
[15]柯恩.作为理由之治的法治[J].杨贝,译.中外法学,2010(3):354-366.
[16]沈岿.因开放、反思而合法:探索中国公法变迁的规范性基础[J].中国社会科学,2004(4):102-114.

Judicial Review of Giving Reasons for Administrative Actions

Wu Fei

Abstract: The system of giving reasons promotes the improvement of the legitimacy of administrative actions and provides necessary media for the review of the legality of administrative actions. The reason for administrative action is a normative reason and a substantive reason that distinguishes it from authoritative reasons. The judicial review of the reasons for administrative actions has a subsidiary nature, limited to the evaluation of the legality of administrative actions. Under the premise that the administrative organs follow the external limited integrity standards, the focus of judicial review is on the validity of the reasons for administrative actions, and the adequacy standards for the reasons should be adjusted according to the nature of different administrative actions. In terms of legal consequences, minor flaws in reasoning generally do not affect the validity of administrative actions, while the lack of critical or necessary reasons may lead to the determination of illegality, and erroneous reasoning will invariably affect the legality assessment. The focus on the reasons indicates that the rule of law has reached a new level of requirement for the legality of administrative actions, and administrative organs have the obligation to justify the legality of their actions. This principle will facilitate the codification of administrative law and promote a positive interaction between government and judiciary.

Key words: administrative action; reason; legitimacy; judicial review

责任编辑:海 民