

## 律 师 作 品

Attorney Artical

**[标题]:**行政诉讼中事实审问题之研究

**[作者]:**董志武

**[摘要]:** 任何具体行政行为都是行政机关以其法定职权作用于法律事实并得出法律结论的过程,法律与事实的分列与组合构成了具体行政行为的共性、特性及其基本内容。对具体行政行为的事实认定和法律适用进行审查是行政诉讼的基本内容。尽管事实认定是适用法律的前提和基础,但由于法院和行政机关相比,二者分别在法律适用和事实认定上有着优势上的差异。法院对事实问题如何把握审查限度,不仅影响到个案的审理质量,更关系着审判权与行政权的配置和界限。本文在对两大法系就事实审查的不同态度分析比较,并结合我国的立法、理论和实践现状的基础上,认为法院对事实审查的强度应弱于对法律问题的审查。法院一方面不得放弃事实审查职权,另一方面又必须“尊重”行政机关对事实问题所作出的判断。关于事实问题的证明标准,行政诉讼有别于刑事、民事诉讼的证明标准,结合我国的立法和司法实践情况并借鉴两大法系国家的做法,我认为我国在对事实审查中应当确立合理性审查的标准。

**[关键词]:** 行政诉讼 事实审查 审查标准

### 一、我国目前行政诉讼中事实审的现状理论透视

行政决定的过程就是行政机关将法律所赋予的职权适用于具体案件事实并作出判断的过程。因此,认定事实和适用法律便成为行政机关在具体执法过程中两大要义,二者同时也构成了具体行政行为的核心内容。事实问题通常是指事项、情节、行为和事件,在法律争议中,它们是通过承认或证据来确定。[1]事实问题涉及与调查有关的过去某时、某人、某行为、某事件的存在、状况或状态等,是通过感官接受或通过从行为或事件中的推论而确定的。在辩护或诉讼过程中,事实则常指情节、行为、言论及由之得出的推理。事实问题与法律问题不同,它

## 律 师 作 品

Attorney Artical

与法律后果、适用规则和法律结论等法律问题有着泾渭之分。法律问题通常包括适用于某事件的法律规则，对之进行的适当解释以及法律所要求或禁止的内容等等。法律问题是通过权威和辩论来确定的。申言之，为何并在何时何地，而行为是事实问题，此行为是否构成违法及应得到何种处置则是法律问题。

尽管对法律问题和事实问题在区别时有时非常困难，但二者的存在却是客观的，因而作出区别对有效地进行司法审查显得尤为必要。大致可以这样说，事实问题是指具有法律效果和意义的客观现象的发生、变更或消灭，或即将发生、变更或消灭，而法律问题则是行政机关根据法律、政策、习惯、有意识、无意识等的考证，对自身职权的范围、行使条件、程序以及法律规则之间的关系等作出判断，然后将法律规则适用于具体的事实。由此我们可以得出结论，特定事实的存在是行政机关运用职权适用法律的前提和基础，而行政机关依据法律作出行政决定则是由特定事实引发的法律后果，“法律之外无行政可言”的名言也正验证了这一结论。

就行政行为的事实所呈现出的专业性而言，行政机关所做出的判断无疑优于法院的判断。其原因是：第一，行政机关在事实认定中具有行业技术专长。专业性事实的认定离不开专业技术知识，而行政机关的工作人员大多接受过专业的技术培训，且在行政执法实践中积累了丰富的对专业性事实的判断经验。与此相反，行政审判人员所具备的唯一专业培训仅仅是法律知识，行政专业知识却相对匮乏。第二，即使有些行政审判人员掌握了一两项专业技术知识，但是行政管理事务是纷繁复杂，不同的行政管理部门掌握着相对独立的专业技能，要求行政审判人员对此全部精通只能是无法企及的美好愿望。第三，行政机关在事实认定中需有专业的技术设备。随着科学技术的发展和广泛应用，行政机关在交通管理、环境监测、事故认定、质量监督、卫生防疫等管理领域投入使用了大量的专业技术设备，在此基础上所作出的事实认定对于仅有一技法律之长的审判机关而言，

## 律 师 作 品

Attorney Artical

无疑具有难以撼动的权威性。第四，行政机关对事实的认定具有时效性。相对于诉讼中的事实认定而言，行政机关往往是在事件发生当时甚至发生过程之中即进行了证据的调查收集和审查判断工作，从而使得行政机关所进行的事实认定具有很强的时效性。以事故责任认定行为为例，虽然根据最高人民法院的司法解释精神，实践中不少法院已经将交通、火灾事故责任认定纳入了受案范围。但在审理此类案件中往往遇到如此的难题，即一旦法院以事实认定有误或主要证据不足为由撤销责任认定，由于丧失了重新认定的时机，使得公安机关无法再进行重新认定，从而也使得当事人之间的民事争议的解决失去了判断的依据。《行政诉讼法》关于受案范围的规定决定了此类行政行为必须接受司法审查，但如何把握审查的限度以充分尊重行政机关在专业领域的判断则需要进行反思。

作为具体行政行为的重要基础和不可缺少的组成部分，如果事实根据存在问题，具体行政行为的合法性必然受到严重不利的影响。这在行政法律规范的法律责任制特别是在行政救济法如《中华人民共和国行政复议法》和《中华人民共和国行政诉讼法》中均有明确的规定。在行政诉讼中，法院与行政机关这两个分别行使不同国家权力的主体在法律与事实的判断上有着各自的优势却是行政诉讼所必须面对的现实。完整的司法审查既应包括法律审，同时也应包括事实审。如果允许行政机关能够对事实问题任意作出判断，而不管证据如何，也不管从已经存在的证据中能够得出何种推论，则意味着行政机关将可以任意改变法律的意义和效果。对法院而言，如果认为行政机关对事实的认定是终局性的，那么司法审查对行政行为将变得几乎毫无意义，法院的任务只是对有“证据”的行政行为盖上橡皮图章而已。对相对人而言，则意味着就依赖于事实的权利来讲，便面临着可因为根据行政命令随意认定而受侵犯的危险。另一方面，如果法院在审查行政机关的事实认定中不坚持一定的界限，将会极大地妨碍行政效率并导致诉讼效率的低下。因为法院在法律问题上的娴熟与权威并不能代替行政机关在事实

## 律 师 作 品

Attorney Artical

问题上的专长，法院也没有力量去胜任重新判断行政机关事实认定的任务，繁重的审判任务和诉讼时限的严格限制也不允许审判人员埋头于技术性资料之中。[2] 另外，如果法院一味地对事实问题坚持重新审查，不仅会摧毁设立行政机构的目的，还会使得行政程序中为保障准确认定事实而设立的调查取证制度、听证制度等变得形同虚设。[3]

### 二、英美法系和大陆法系对事实审查的态度对比

在英美法系的司法审查中，法院对行政行为所涉及的法律与事实问题采取不同的审查态度。一般而言，法院对法律问题进行严格、全面审查，法院可以自己的判断代替行政机关的判断；对事实问题法院则进行较为宽松的审查，法院往往对行政机关的事实认定采取尊重态度。而大多数大陆法系国家通常并不对行政行为所涉及的法律与事实问题进行区分，一般对法律问题与事实问题采用相同的审查标准和审查态度。

在英美法系的司法审查中，法院对行政行为所涉及的法律与事实问题采取的是截然不同的司法审查态度。总体来讲，法院对行政行为的法律问题实行的是严格、全面的审查，法院在法律问题上完全可以自己的判断代替来自行政方面的判断。而就行政行为的事实问题则采取较为宽松的审查，强调“尊重”行政机关对事实问题所作出的认定。英国传统的司法审查范围仅限于管辖权问题，因而在事实审查上也仅限于管辖权事实，对于非管辖权事实，只有在行政决定具有完全非理性时法院才予以涉足。随着司法审查范围的扩大，非管辖权事实的审查逐渐纳入到英国的司法审查之中，法院逐步加大了对事实问题审查力度，并在判例中确定了两个具体的审查规则：（1）无证据规则。即无证据支持的事实认定是法律上的错误。通过把无证据支持的事实作为法律上的错误看待，在英国发展出独立的事实审查规则之前可以把管辖权内的事实问题纳入到司法审查范围之中，无疑扩大了对事实问题的审查力度。（2）错误事实根据原则。错误事实根据原则是无

## 律 师 作 品

Attorney Artical

证据规则的延伸和进一步发展，它不仅要求行政机关作出的行政决定是基于呈现在面前的材料合理地作出决定，而且行政机关还必须证明呈现在它面前的材料是以正确的形式出现的。这实际对行政机关提出了更高的要求，将进一步加强法院对行政机关对事实认定的控制。随着社会的发展和出于对公民保护的需要，法院逐步扩大了对行政机关事实认定的监督力度和控制范围，开始确立了无证据规则和错误事实根据原则，加强了对行政机关事实认定的审查力度。

在对待行政机关所认定的事实问题上，美国过去也如英国一样，严格限制法院对行政机关的干预，认为在事实认定上行政机关具有最终决定权，法院对行政机关的事实裁定不予审查。美国对行政机关事实认定审查的规范化很大程度上是从二十世纪开始的。1946年美国《联邦行政程序法》的通过，对法院进行司法审查的范围作了概括而明确的规定。其中在对事实问题的审查态度方面，该法及相关法院的判决都要求“法院对行政机关的事实裁定必须进行审查”，如果“法院不审查行政机关的事实裁定，就是法院放弃了保障法律正确执行的职责。”但对待事实问题的审查态度不同于对待法律问题的审查态度，对法律问题法院可以进行完全的审查，法院可以自己的判断代替行政机关的判断；在事实问题上并不要求法院对每一个事实进行重新认定，从总体上法院应对行政机关的事实认定采取尊重态度，只是在某些重大问题上和对公民权益有重大影响的事实认定上法院才能进行重新审理，以自己的判断代替行政机关的判断。[4]具体而言，美国法院对行政机关事实认定的审查采用三个标准：

一是实质性证据标准，只要求行政机关的事实裁定具有合理的证据判断基础；二是专横、任性、滥用自由裁量权标准，这一标准与实质性证据标准的区别在于程度的不同，它不仅适用于事实裁定的审查，也适用于审查行政机关行使自由裁量权时的选择是否合理；三是重新审查标准，指法院完全不顾行政机关的意见独立地对事实问题作出裁定。应当说前两个标准是强调法院尊重行政机关事实

## 律 师 作 品

Attorney Artical

判断这一主张的集中反映，而重新审查标准则体现了对公民权益的保护，但重新审查标准在具体适用中有着严格的限制。如美国一样也深受英国法律传统影响的澳大利亚、加拿大、印度等国家，虽然在对待事实问题的司法审查态度的变革上不如美国激进和大胆，但都不同程度上改变着过去对管辖权内的事实基本上不予审查的作法，而且有的已为制定法明确规定。

与英美法系国家将法律和事实进行区分并采用不同的审查态度相反，大陆法系国家一般并不对法律问题和事实问题的审查程度进行严格区分，而采用对法律与事实问题全面审查态度。如在德国对受到指控的行政行为进行全面审查是行政诉讼的基本原则，“行政法院有权对行政机关所作的法律解释、事实认定以及法律适用进行审查并在必要时加以改正。”学者认为“法院的工作不能受到行政机关所作的事实认定约束或评价，将法院的审查权局限于合理性审查上同样是不允许的。”大陆法系许多国家的行政诉讼没有像英美法系司法审查那样有明确的证据标准，没有像英美法系那样建立一套完整的证据规则体系；甚至法院可以依职权对事实问题进行调查，主动收集证据，直接查明案件情况。日本虽在战后效仿英美部分，接纳了美国的实质性证据规则，但并没有最终确立这一原则，出现了“美国法的不继承”现象，因而在诉讼制度上仍保持着德国行政法的影响。日本《行政案件诉讼法》第 24 条规定“调查职权证据裁判所认为必要时，得以以职权进行证据调查。但关于证据的调查的结果，必须听取当事人意见。”这一规定虽与德国“对于审查一个行政行为之事实基础，德国行政法院拥有无限制的管辖权”浓郁的职权主义无法相比，但与英美国家比较起来日本法院仍享有对事实问题很广泛的审查权力。[5]

大陆法系赋予法院强大的审查权力目的在于“由于就争执的事实当事人的举证不充分，法院不能得到公正的心证时，可以以职权传唤证人，或促使提出物证，或亲自以职权进行证据调查。”以求得对直接关系到公共利益的行政争议的解决，

## 律 师 作 品

Attorney Artical

不仅使当事人满意，也“必须求得客观上合法和公正的结果。”这是大陆法系职权主义和追求实体真实的诉讼制度使然。

从立法上来看，我国的《行政诉讼法》受传统职权主义观念的影响，赋予法院在事实问题上享有完全的审查权。这从《行政诉讼法》的具体条文中可以感知。该法第4条规定“人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。”第31第2款规定“以上证据(指七种证据)经法庭查证属实，才能作为定案的根据。”第34条规定“人民法院有权要求当事人提供或者补充证据。人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。”第35条则规定了人民法院有权就专门性问题交由法定鉴定部门进行鉴定。另外，人民法院在审理和判决程序中也贯彻了完全审查权原则。该法第54条规定人民法院对“主要证据不足”的具体行政行为可以判决撤销，对显失公正的行政处罚则更可以判决予以变更。第59条规定“人民法院对上诉案件，认为事实清楚的，可以实行书面审理。”第61条规定只有对“原判决认定事实清楚，适用法律、法规正确的”才可维持。不仅如此，在非诉执行中同样贯彻了事实审查的观念，不同的是采用了有别于诉讼审查的“卷面无错误”标准。最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第95条规定，人民法院对“明显缺乏事实根据”的具体行政行为裁定不予执行。

从司法实践来看，事实的审查认定和法律的适用都是由法院进行的。事实审查是三大诉讼活动的核心内容之一，事实是否查清，是否“水落石出”历来成为评判案件裁判正确与否的基本内容。行政诉讼也不例外。但由于行政诉讼中的事实审查具有复查性，是对两大法系对事实审查的不同态度及我国的现状所作认定的二次认定，因而实践中法院对事实认定的审查表现出两种极端，这里的极端并非针对一类案件而言，而是在不同种类的案件中采取分别的审查态度。具体而言，两种极端的审查态度分别表现为：一方面，法院对事实问题和法律问题不加

## 律 师 作 品

Attorney Artical

任何区分，一概奉行全面审查原则，可谓全面审查；另一方面，法院根本放弃了事实审查，或者仅就程序性事实进行审查，可谓限度审查。全面审查表现在大多数的案件审理之中。在全面审查原则的统率下，法院在对具体行政行为的审查中并没有一个界限或范围的概念，更谈不上在事实审查方面存在着标准的划分，法院完全可以不必“尊重”行政机关对事实所作的认定而通过重新调查取证以自己的判断来代替行政机关的认定。因而“事实不清、证据不足”的理由在判决撤销案件中占有相当的比例。可以说，法院是不折不扣地执行了《行政诉讼法》所赋予的对事实问题的完全审查权。就限度审查而言，则集中体现在交通事故责任认定、行政登记、批准土地调整等类型案件的审理中。以批准土地调整行政案件为例，法院对此类案件的审理仅仅局限在行政机关在作出批准土地调整行为时是否履行了法定程序，而对调整是否必要、是否有利生产、方便生活、是否破坏了稳定的土地承包经营关系则一概不加审查。当批准行为因未经法定程序被法院撤销后，批准机关往往只要通过补正程序重新作出批准行为，原土地承包经营者在再次诉讼中必然遭遇败诉的命运。在如此的事实审查态度下，行政诉讼往往演变为检验具体行政行为程序是否合法的工具，从而使得诉讼走上了虚无主义的道路。

### 三、事实审查的理论分歧与事实认定的实证分析

行政诉讼中的事实不同于刑事诉讼法和民事诉讼法，后者是审判权行使的直接体现，而前者是在行政机关认定的基础上再由审判权确认后所形成的，可谓双重过滤。双重过滤是否必要，即法院是否应对行政机关的事实认定进行审查，我国理论界也是仁者见仁，总体上有肯定说、否定说、有限审查说三种观点。肯定说认为，“在我国《行政诉讼法》中，对合法性的全面审查必然包含对事实的审查，事实审查必须与法律审查有机结合起来。”人民法院一方面应从大处着眼审查具体行政行为所赖以成立的事实根据，另一方面又要对决定事件真假虚实的证据材料从严审查，不能认为行政机关提供了证据材料就可以推定具体行政行为有

## 律 师 作 品

Attorney Artical

了事实依据。[6]否定说认为，“人民法院审理行政案件只对合法性进行审查，即是对事实问题不进行审查，或者说，人民法院无权对事实问题进行审查。”[7]的也有人认为，只有极少数情况下，司法权才会积极地查证事实问题。[8]有限审查说认为，合法性审查原则可以理解为对事实进行审查的多数方面，法院有必要审查所有的事实。随着行政法制度的逐步建立和完善，应当建立将行政决定中的法律问题与事实问题进行区分并采用二元审查标准的制度。[9]从前文两大法系对事实审查不同态度的原因分析并对照我国的实际情况来看，目前行政执法队伍的素质、行政程序制度的建设以及诉讼体制的现状均表明我国的良性行政法律制度尚未真正建立起来，因而要求我国现阶段的行政诉讼降低对事实问题的审查力度甚至是排斥事实审查的主张并不现实。行政诉讼法赋予人民法院必要的调查取证职权实为现实所需，否则难以有效保护公民的合法权益，监督行政机关依法行使职权更无从谈起。然而，对事实和法律不加区分地进行审查则无疑会使诉讼活动显得沉重和迟缓，而且也不利于发挥行政机关和法院各自的优势和专业，与现代愈来愈细密化的分工要求不相适应，不利于发掘行政程序在保证事实认定正确性和准确性上的作用。因而，在对事实问题的审查上，两种极端作法均不可取。两大法系的代表美国和法国根据对行政机关不同的要求和对公民权利保护的需而对事实问题采用不同的审查标准的做法，值得为我国的行政诉讼所制度借鉴。

以上是对我国理论界就行政诉讼事实审查观点的概括列举和透视，分析事实形成的基本过程、行政机关进行事实认定的本质特征及现实中所存在的问题，不难发现，对具体行政行为的事实认定进行司法审查是行政诉讼的一项主要任务。就事实形成的过程而言，它只能是一种事后的再现。事实本身是客观的、自然存在的，但法律上的事实与现实中的事实并不必然吻合。其原因，法律上的事实乃是经过人的主观过滤所形成的。尽管法律事实总是力图接近并再现客观事实，但

## 律 师 作 品

Attorney Artical

由于人的主观认识的差异性和局限性，决定了经过主观过滤后所形成的法律事实和客观事实出现差异是必然的。事实认定是行政机关在每个案件中都必须经过的程序，在这一程序中，所有尚未承认的事实须在现行法律予以确定并适用以产生行政决定之前加以确定或查明。事实认定实际上是对过去发生行为的再确定，其过程是这样的：每一个当事人提供可采信证据，然后各方声称提出的证据的作用在于证实某些事实或者特殊效果的事实，通过行政机关或明或暗地进行了事实推定，认定某些事实已被证实而另外一些则尚未被证实。这一程序同时也断定证人证言的真实可靠性，以及某些不利于他人的证据的份量及各种可能性等。这一程序由于下列因素的存在而造成困难：证人的失踪或死亡，记忆错误、偏见、下意识的不精确、不诚实，证据灭失以及类似的困难情况，甚至是由行政机关的偏见所造成的困难情况，从而使得行政机关所认定的法律事实不能成为客观事实的正确反映。

我国的行政法规范来看，对行政机关如何收集、审查、判断证据并进行事实认定均未有明确的规定，这其实暗含了对行政机关在事实认定上的自由裁量权。这种“暗含”主要表现在两个方面。第一，法律对事实认定完全没有限制，行政机关享有不受具像制约的自由裁量权。第二，法律明确表示授予行政机关在事实认定上的自由裁量权。第三，个别法律如《中华人民共和国行政处罚法》虽然对调查取证的程序作了概括性规定，但目前我国尚未有一部法律明确规定行政机关在事实认定中应当遵守的证据规则，这与审判权行使中的纷繁复杂的认证规则形成了鲜明的落差和对比。事实认定的主观性以及法律规范所赋予的行政机关在事实认定上的自由裁量权不可避免的导致实践中事实认定的错误发生。

### 四、事实审查的标准设计

根据诉讼目的的不同，三大诉讼法应当适用不同的证据审查标准。“排除一切合理怀疑”和“盖然性标准”作为刑事、民事诉讼的证明标准无论在理论界还

## 律 师 作 品

Attorney Artical

是实践中已成为主流，相对于刑事、民事诉讼证明标准的单一性而言，行政诉讼审查标准问题，是一个重要的、全新的、理论与实践密切结合的问题，由于行政诉讼在证明目的、证明对象、证明程序、证明主体等方面具有自身的鲜明特性，故行政诉讼的事实审查应当在以下几个方面体现出事实证明标准的层次性。

第一、适用于不同阶段的证明标准。从广义而言，我们不能将行政执法与行政诉讼完全割裂开来，在某种意义上甚至可以说行政诉讼是行政执法的延续，只是时空有所变化而已。行政机关在行政诉讼中所承担的举证责任以及人民法院对具体行政行为的强制执行均可说明这一点。但这并不等于行政诉讼应当沿用行政执法的证明标准，事实上二者因阶段不同而呈现出迥然不同的证明目的。行政执法中的证明标准是行政机关在行政管理活动中所掌握的，其目的是为了证明相对人行为(请求)的合法性。而行政诉讼的证明标准则是由人民法院所掌握的，其目的是为了证明具体行政行为的合法性。证明目的不同必然导致证明标准上的差异。

第二、适用于不同证明责任承担主体的证明标准。行政诉讼的证明责任原则上由行政机关负担，原告方不承担证明行政行为合法性的责任，但在例外情形下，原告方则要承担相应的举证责任。此外，原告和行政机关都应承担利用证据推进的责任。由于双方在举证能力上存在的差异，而且法律对行政机关的举证责任作了明确的规定，故实践中应根据举证责任承担主体的不同以及不同情形的举证责任，确立相应的证明标准以体现出这种差异性。

第三、适用于不同证明对象的证明标准。具体行政行为本身可以分为授益性行政行为和不利行政行为，就不利行政行为而言，对相对人权益的影响也存在着轻重之别。从保障人权的谨慎角度出发，对不利行政行为特别是对给当事人权益造成重大影响的行政行为应当适用较高的证明标准。而且，证明对象可分为程序性事实和实体性事实，从保障诉讼效率的角度出发，对程序性事实与实体性事实

## 律 师 作 品

Attorney Artical

也应当适用不同的证明标准。

第四、适用于不同类型案件的证明标准。由于行政诉讼涉及到当事人的多种权益，且是一种公权与私权的对抗，加之行政案件的类型和判决方式具有多样性，故行政诉讼的证明标准也应当具有多元性，不同类型的行政案件应当适用不同的证明标准。比如在原告对事实无争议的案件中，行政机关虽仍应承担法定的举证责任，但此时的证明标准显然应当低于双方当事人对事实发生激烈争议的案件。在确定标准之前，应首先就前文提及的对行政机关事实认定的“尊重”进行明确界定，这里的“尊重”实际包括两方面的内容：

一是尊重行政机关的独占判断权。除去受案范围上的含义外，独占判断权是指行政机关在纯技术领域享有的独立进行权威性判断的权力。对于一些需要纯技术证据证明的事实，如产品质量是否合格、环境污染指数是否达标等，法院只能进行形式上的审查，不能以自己的判断取代行政机关的判断。需明确的是，行政机关的独占判断权仅限于纯技术性证据内容的真实性方面，对于一些类似证据是否符合法定的表现形式，法院还是有权进行审查的。因为证据的表现形式是法律问题而不是技术问题；二是尊重行政机关的首次判断权。行政权必然在先，审判权必然在后。如果法院在事实认定时不顾先后顺序，不顾行政认定的事先性和即时性而力图再现事实，不仅有违认识的客观规律，而且

从相对人角度讲等于侵犯了其应有的救济权，同时还会引发两种权力在诉讼中的激烈对抗。首次判断权建立在行政机关对事实证据审查判断的基础上。如果行政机关对所认定事实相关的证据没有调查收集从而根本没有进行审查判断时，那么根据“先取证、后裁决”的原则，该证据将被法院用来否认行政机关的事实认定。

结合我国的立法和司法实践情况并借鉴两大法系国家的做法，我认为我国在对事实审查中应当确立合理性审查的标准。合理性审查是行政法治发展的必然趋势，已成为世界各国控制行政自由裁量权的公认原则。

## 律 师 作 品

Attorney Artical

合理审查标准。是指法院在对行政机关事实认定的审查中，完全根据行政机关的证据判断是否合理为标准来进行。这一标准是关于事实认定审查的最一般标准，在大多数情况下均应适用这一标准。行政诉讼法第 54 条规定人民法院对“具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持。”同时规定对“主要证据不足的”的具体行政行为判决撤销或者部分撤销。所谓“确凿”既包括对证据质量上的要求，又包括对证据数量上的要求，具体应当包括四个方面的内容：一是所认定的证据均已查证属实；二是认定的事实均有必要的证据证明；三是证据之间、证据与案件事实之间不存在任何合理怀疑；四是所有证据的证明结论是合理的。对于大多数事实认定，特别是经过听证程序所作出的事实认定，只要有合理的证据支持，没有明显错误或主要证据确凿，法院便不能用自己的判断代替行政机关的判断。对事实尤其是事实性质的认定，不同的人、不同的机关有可能会得出不同的结论。因此，行政机关对事实的认定与法院不同是正常的，这就要求法院要充分尊重行政机关的独占判断权和首次判断权。只要行政机关的证明是公正的、合理的，是一个具有正常理智、知识水平及判断力的人都可能作出的解释，法院便不得任意给予推翻。当然，合理性证明标准并非不受限制，否则便会成为行政机关规避审查的借口和司法审查的障碍。行政主体的事实认定是否有合理的证据支持，不能单凭孤证进行确定，而应就全部案卷中的证据综合进行判断。不能只顾有利于行政认定的证据，也应考虑不利于行政认定的证据。只有这样，才能使合理性标准既合理又公平。在合理性证明标准下，什么证据具有证明力及证明力如何，都由行政机关决定。因为行政机关具有专门知识和经验，对争议事实的证据最具判断力量。法院不能用自己的判断取代行政机关的判断，而是审查行政机关的判断是否合理和公平。确立这一标准，法院没有放弃审查的责任，行政机关的权限也没有受到侵犯，而且得到了最大限度的尊重。在行政诉讼中，对行政行为的事实认定有时非常简单，

## 律 师 作 品

Attorney Artical

是显而易见的。有时则是非常复杂的，要通过多个证据的综合分析判断来推导出结论。不同的法官受思想意识、社会观点、生活环境等背景因素的影响，可能对同一事实认定作出不同的判断。因而，确立具体的判断尺度便是合理标准的必不可少的注释。这些具体尺度包括：目的是否适当，行政机关所作出的事实认定不仅要在职权范围内，更要符合法律规定的目的；相关因素是否考虑，即审查行政机关在事实认定中是否考虑了法律规定应当考虑的因素；先例是否遵守，行政事务变迁迅速，不能要求行政机关必须受先例的约束，但也不能随心所欲，朝令夕改，出尔反尔，没有任何理由的不遵守先例则而对合理性标准的违反。

必须明确的是，允许法院进行合理性审查并不意味着司法权可以无限干预行政权。要注意尊重行政机关的行政权，更不能以司法权代替行政权。合理性原则存在的一个基本认识前提是：所有的权力均应受法律限制。实行合理性审查是行政法治发展的必然要求，同时也能够有效控制行政自由裁量权的滥用，能够有效保障相对人的合法权益。“现代法是维护人的尊严、尊重人的价值、保障人的权利的法。”行政自由裁量权的扩张，给行政机关侵犯公民权利留下了空隙，容易给相对人的合法权益带来侵害。合理性审查是因应行政自由裁量权的扩张而出现的，合理性审查原则的确立，为司法机关限制行政自由裁量权提供了基本的依据，为广大公民提供了有效的司法救济途径，保障了公民合法权益免受自由裁量权的侵害。[10]

### 五、结语

不过，笔者也认为从长远发展的角度出发，行政审判严格区分法律问题和事实问题，减少法院对事实问题的审查是可能也是必要的，因为它们毕竟是两种不同本质的事物。我国行政机关和人民法院是两个性质和职能都不相同的国家机关，它们各自拥有不同的业务素质 and 专长，国家权力的分配和制度的设计应当发挥它们各自的专长与优势。而且，随着我国社会主义市场经济的发展成熟以及法

## 律 师 作 品

Attorney Artical

制建设向前推进，行政权力将逐步走向定位，行政程序法日渐完善，人民法院行政审判经验不断积累，绝大多数行政案件中的事实问题在行政处理阶段能够得到解决，在排除特别例外的情况下，法院的司法审查只须就法律问题进行审理和判决，形成具有中国特色的司法审查制度的一部分，从而实现行政审判中真正的公正与效率。



[注释]

- [1]戴维·M·沃克：《牛津法律大辞典》，北京社会与科技发展研究所组织翻译，光明日报出版社 1998 年版，第 325 页。
- [2]转引自高家伟：《行政诉讼证据的理论与实践》，工商出版社，1998 年版，第 236 页。
- [3]曾繁正等编译：《美国行政法》，红旗出版社 1998 年版，第 142 页。
- [4]王名扬著：《美国行政法》，中国法制出版社，1995 年版，第 681 页。
- [5]杨伟东. [法院对行政机关事实认定审查的比较分析](#)[J] [法学研究](#), 1999, (06).
- [6]姜明安编：《行政法与行政诉讼法》，北京出版社、高等教育出版社 1999 年版，第 379 页。
- [7]朱新力著：《论行政诉讼中的事实问题及其审查》，《中国法学》1999 年第 4 期。
- [8]杨伟东：《法院对行政机关事实认定审查的比较分析》，《法学研究》1999 年第 6 期。
- [9]江必新：《行政诉讼法一疑难问题探讨》，北京师范大学出版社 1991 年版，第 65 页。
- [10]王庆. 完善行政合理性审查原则的思考[J] [经济研究](#), 2006, (06)