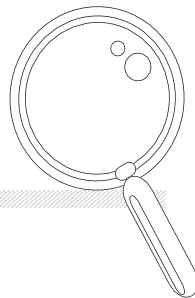


对行政案件中不确定法律概念的理解与适用，需以法律规范作为逻辑前提，充分运用文义解释、目的解释、体系解释等法律解释方法与价值补充，参酌社会一般观念、经验常识、习惯、人民法院类案裁判及行政惯例与行政执法实践等因素，必要时还可借助专业技术手段，在个案中进行具体认定。



行政案件中不确定法律概念的理解与适用

不确定法律概念的定义及界定

(一) 不确定法律概念的定义

法律概念是法的重要构成要素之一，是对各种有关法律的事务、状态、行为进行概括而形成的法律术语。然而，由于社会生活的复杂性、文字语言表达的模糊性以及法律规定、立法技术的局限性，导致法律规范中法律概念的内涵及外延难以周延、明确，不确定法律概念的命题也就此提出。

不确定法律概念广泛存在于法律规范之中，如何正确理解与适用，是立法、执法、司法过程中无可回避的问题。在行政法中，法律所规范的对象为国家行政机关行使相应行政职权所产生的一系列具有法律效力的行政行为。限于相应法律规范社会问题的有限性以及行政管理领域的多样性、专业性与复杂性，导致行政法中不确定法律概念的存在更为普遍。

(二) 不确定法律概念的分类及主要特征

对于不确定法律概念，依据不同的标准，可以划分为不同类型。最主要的类型为经验不确定法律概念和规范不确定法律概念。经验不确定法律概念又称事实性不确定法律概念，是指可以用感官感知、自然法则或者经验常识等予以明确的对象，诸如白天、夜间、出生、死亡等。规范不确定法律概念又称价值性不确定法律概念，是指需要在法律适用过程中进行补充评价的概念，例如公共利益、国家安全、社会稳定、利害关系、情节严重等。

不确定法律概念具体理解与适用的难点

对于不确定法律概念的理解与适用，往往成为认定个案事实和法律适用的关键问题和主要争议焦点。如房屋征收决定案件中的“公共利益”，工伤认定案件中的“上下班途中”，行政处罚案件中的“社会危害程度”“情节轻微”，政府信息公开案件中的“国家安全”“经济安全”“社会稳定”等。通过以下案例来说明。

案例 1：政府信息公开案件中“社会稳定”的认定

在周某诉某市人力资源和社会保障局政府信息公开案中，对申请公开的高级职称评定委员会组成人员信息，某市人社局以公开可能影响社会稳定为由，答复周某不属于政府信息公开范围。一审法院经审



理判决撤销前述答复并判令重作。被告不服提起上诉亦被驳回。

该案的核心争议在于，公开涉案信息是否会危及社会稳定，涉及到对政府信息公开条例中“社会稳定”这一不确定法律概念的理解与适用。该案裁判认为，公开专家名单可能引发的不正之风、打击报复等并非评委所面临的独有职业风险，抵制不正之风、不畏打击报复是对我国较多行业从业者提出的基本职业要求。由于评委的投票情况并不公开，被告对职称申报者可能会扰乱评委个人的工作、生活，或实施打击报复的假设缺乏合理根据。该案裁判从个案事实出发，基于社会一般实践与认知，并从公开涉案信息是否可能产生危险以及该危险有无特殊性的角度进行分析，认为不能充分得出公开涉案信息将危及社会稳定的结论。

案例 2：工伤认定案件中“上下班途中”的认定

在北京国玉大酒店有限公司诉某区劳动和社会保障局工伤认定行政纠纷案（最高院公报案例）中，行政机关经调查，认定陈某东死亡事实符合《工伤保险条例》第十四条第六项关于“上下班途中”的规定，认定为工伤。国玉酒店公司不服，遂涉诉。一审法院经审理认为，清晨上班的情形属于“合理时间”与“合理路线”，工伤认定合法合理，遂判决驳回原告的诉讼请求。原告不服提起上诉亦被驳回。

该案中是否属于“上下班途中”，系陈某东能否被认定为工伤的关键，“上下班途中”即属于不确定法律概念。该案裁判认为，对于“上下班途中”应当从有利于保障工伤事故受害者的立场出发，作出全面、正确的理解。根据日常生活的实际情况，职工上下班的路径存在多种选择，用人单位无权对此加以限制。只要在职工为上下班在合理时间内而往返于住处和工作单位的合理路径之中，都属于“上下班途中”。在该案裁判中，法院通

过对立法意图的探寻，采用法律解释与价值补充的方法，参酌日常生活的实际情况，对于“上下班途中”进行了具体认定。

由上述案例可知，对不确定法律概念的理解与适用，关系到行政案件关键事实的认定以及行政执法合法性的评判，目前司法实践中并无统一规则。因此需要通过个案进行具体化，以此精准适用法律和实现个案正义。

不确定法律概念具体化的方法

不确定法律概念的理解与适用，是指在个案法律适用中的具体化。法官在审理案件过程中首先以相应法律规范为大前提，然后围绕案件事实进行认定，将个案事实置于相应法律规范的要件之下，进而得出特定结论，在此过程中即需对法律规范中的不确定法律概念进行具体化，以判断个案事实是否符合该不确定法律概念的内涵。主要采取以下几种方法：

(一) 法律解释

法律解释主要可采用文义解释、目的解释以及体系解释的方法。法律条文系由文字构成，法律文本是法律规范的主要载体，因此文义解释是最基础、最优先的解释方法。文义解释是按照文字语言表达的基本含义确定法律条文表述的法律意义。同时，在个案处理过程中，对于案件所涉及的相关行政法律规范，应充分考虑立法意旨以及各法律条文之间的整体关系，通过目的解释和体系解释方法，所得出的法律适用结论更能契合法律条文本身之规定与整部法律立法之意旨。

(二) 价值补充

正如学者杨仁寿所言，不确定法律概念极为抽象，须于具体的个案中予以价值判断，使之具体化，而后其法律功能始能充分发挥，此种透过法官予以价值判断，使其规范意志具体化之法律解释方法，谓之价值补充。在采用法律解释方法仍无法明晰不确定法律概念的内涵时，应将价值判断

作为重要补充。价值补充侧重于法官在案件审理中应按照国家或社会所倡导、崇尚的价值导向来解释不确定法律概念的内涵。

最高人民法院通过制发相关文件指出，各级人民法院应当深入推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理，将社会主义核心价值观作为理解立法目的和法律原则的重要指引，作为检验自由裁量权是否合理行使的重要标准，确保准确认定事实，正确适用法律。通过个案裁判，不仅要实现个案正义、定分止争，更要充分发挥公正司法对公民行为、价值观念的正确引导作用。

(三) 其他参酌因素

法官在审理案件过程中，对于需作出价值判断的内容，仍应基于一定的客观标准，避免个人化倾向。具体还应参酌以下因素：一是社会一般观念、经验常识与习惯。法官在对不确定法律概念具体化过程中，应充分结合经济社会的发展实际以及社会观念的变化，同时遵从人类生活的经验常识与社会普遍习惯。

二是人民法院类案裁判。类案，是指与待决案件在基本事实、争议焦点、法律适用问题等方面具有相似性，且已经人民法院裁判生效的案件。根据最高院的要求，各级人民法院要在审判工作中统一法律适用标准。检索到的类案为指导性案例的，人民法院应当参照作出裁判；检索到其他类案的，人民法院可以作为裁判参考。检索到的类案存在法律适用不一致的，人民法院可以通过法律适用分歧解决机制予以解决。

三是行政惯例与行政执法实践。所谓行政惯例，是行政机关长期以来在行使行政职权过程中形成的反复、习惯性做法，是行政机关在行政执法实践中的经验总结，具有长期性、反复适用性。因行政惯例具有某种程度上法的确信效力，故法院在认定事实、适用法律过程中对行政惯例以及行政执法实践因素应予以考虑。

四是专业技术手段与相应技术标准。当涉及到专业领域的知识及判断时，法官需要专业机构的辅助以及依据相应强制性国家标准、行业标准等来对不确定法律概念的内涵予以明确。如在涉及强制拆除房屋类行政赔偿案件中，法院需要委托专业的鉴定机构来评估房屋价值，以确定实际损失。在涉及食品安全管理领域行政处罚类案件中，对于当事人是否违反预包装食品包装标签的相关规定，需要依据《预包装食品标签通则》《预包装食品营养标签通则》等强制性国家标准来判断。（作者系上海市浦东新区人民法院行政及执行审判庭庭长、三级高级法官）