论行政信赖保护原则*

钟头朱

(湘潭大学 法学院 湖南 湘潭 411105)

摘要:信赖保护原则是大陆法系行政法的一项基本原则。从内涵和意义、理论依据、适用等方面对它进行粗浅的探讨。

关键词:信赖保护原则;内涵和意义;理论依据;适用

中图分类号: D922.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-509X(2004)04-0023-04

信赖保护原则现已成为大陆法系行政法的一项基本原则,它对于促进行政机关依法、诚信行政和保护相对人的利益具有重大意义。但是这一原则在中国行政法学研究中尚未得到足够重视,更未成为中国行政法的一项基本原则。因此探讨将会具有重要理论意义和实践意义。

一、信赖保护原则之内涵及意义

(一) 信赖保护原则之内涵

行政信赖保护原则又称合理信赖保护原则,是二战后在联邦德国发展的一项行政法原则,后经日本和我国台湾地区等的效仿、继受与发展,现已成为大陆法系行政法的一项基本原则。一般来说,信赖保护原则是指基于维护法律秩序的安定性和社会成员的正常利益,要求保护受益人对行政机关作出的授益性行政行为所造成的状态的信任,维持不当或违法的行政行为,如出于公共利益的需要必须变动该行政行为时,应给予相对人合理补偿。

对于该原则,可以从以下几个方面进行理解:第一,设立该原则的目的是“维护法律秩序的安定性和社会成员的正常权益。”^[1]诚如有学者说:“保护人民权利首重法律秩序之安定性。”^{[2](p.65)}当今社会又总是处于不断变动之中,行政政策需不断调整以适应之,而行政机关又处于优势地位,难免其凭借为适应新情势而侵损社会成员的正常权益,因此为了追求行政法上的实质正义、法治和保

护社会成员的正常权益而设立这一原则;第二,行政行为一经作出即具确定力,因此对行政相对人的授益性行政行为作出后,事后即使发现有轻微违法或对政府不利,只要该行为不是因相对人过错所造成,不得变动,即承续保护;第三,行政行为作出后,如事后发现可能给公共利益造成重大损失,必须变动此行为时,行政机关应对由于变动此种行为给无过错的相对人造成的损失给予合理补偿,即财产保护。

(二) 确立信赖保护原则的意义

1、信赖保护原则的确立为解决信赖利益问题提供了原则指导。在行政机关作出的行政行为中,存在着大量的授益性行政行为,它为相对人带来了一定信赖利益,对于这种利益是否保护以及怎样保护,信赖保护原则为此提供了宏观的指导。“在制定法律规则,进行司法推理或选择法律行为,原则是不可缺少的,特别是遇到新奇案件或疑难案件,需要平衡互相重叠或冲突的利益,为案件寻找合法解决办法时,原则是十分重要的。”^{[3](p.54)}

2、信赖保护原则的确立有利于行政法治的实现。行政法治要求行政机关依法行政,合理行使行政自由裁量权,对违法和侵权行为承担法律责任。而信赖保护原则正是要求行政机关依法、诚信行政,在作出行政行为时要考量相对方的合理信赖利益,限制授益性行政行为的撤销,约束自由裁量权,这些无疑有助于行政法治的实现。

* 收稿日期 2004-04-19

作者简介:钟头朱(1970-),男,湖南株洲人,湘潭大学法学院硕士研究生,研究方向:宪法和行政法研究。
万方数据

3、信赖保护原则的确立有利于保护相对人的利益。行政机关作出授益性行政行为后,为相对人带来了现实的信赖利益,但社会各种情况的变化可能会导致行政行为被变更或撤销,导致相对人利益受损,而该原则的确立就为保护相对人的利益提供了有力的保障。

二、信赖保护原则的理论依据

(一) 法治国家原则

法治国家原则要求国家和公民之间的关系应受一般法律的调整,该一般法律不仅使行政活动得以确定,而且使公民可预测行政活动。理解法治国家原则须从法治国家的概念开始。法治国家是指公民之间、国家与公民之间以及国家内部领域的关系均受法律调整的国家,其标志是所有国家权力及其行使均受法律之约束。法治国家有形式意义和实质意义之分。形式意义上的法治国家以法律为中心,只要国家活动形式上符合法律,即视为达到法治国家的要求。实质意义的法治国家不仅要求国家活动受法律的约束,而且要求法律本身具有社会的正当性,即所谓的良法之治。现代法治国家是指实质意义的法治国家。

由法治国家原则引伸出法的安定性。法的安定性具有内容和形式两个方面的含义。内容上法的安定性是指所有的法律规范应当明确具体,公民可以明确无误的理解,国家活动具有可预测性。形式上的法的安定性是指法律具有稳定性和可靠性,法律的溯及力必须予以限制,公民对法律的信赖必须予以保护^{[4] (p.106)}。诚如1961年12月德国联邦宪法法院在一判决中提到:“法治国家最重要的要素为法安定性。人民应该能够尽可能的预知国家的侵犯,以便采行应之对对方。人民如果依据当时现行法来为某种行为,可以得到何种法律后果的法律秩序应该获得信赖感……因此,法律安定性对于人民而言,信赖保护即居于最首要之地位。^{[5] (p.548)}也正是“本于法的安定性,行政行为须具有可预见和可预测性,俾人民能预先知其所遵循,故人民因信赖行政行为所生之损害应予保护。^{[2] (p.65)}

(二) 诚实信用原则

诚实信用原则是私法领域的一项基本原则。它起源于私法关系的“契约应严守”。在罗马法中,有诚实契约和诚信诉讼。诚实契约的当事人不仅要承担契约规定的义务,同时要具备善意,诚

实的内心状态。在诚信诉讼中,承审员不受契约字面意义的约束,可根据当事人的真实意思对契约进行解释,并可根据公平原则对当事人的约定进行干预,以消除某些约定的不公正性。按照通常人的判断标准确定增加或减少当事人所承担的义务^{[6] (p.121-122)}。在近代,诚实信用几乎是作为一个重要的法律原则明示在各国民法典中,同时诚信原则也不再是仅适用债法的一般原则,而是被扩大到一切民事法律关系,成为民法的一个基本原则^{[7] (p.84-85)}。1907年瑞士民法典的公布可谓是此原则成为民法一项基本原则的标志。作为私法领域的最高原则的诚信原则,同样适用于行政法律关系,行政相对方的信赖利益也应保护。诚实信用‘实际上为一个社会之公共秩序与善良风俗。它是国家、社会存在与发展的基本秩序,也是社会所尊重与推崇的起码伦理要求。政府为良好社会公德之倡导者,也自应为良好公德风尚的践行者。如诚信可用于私法而不适用于公法,实为‘只许州官放火,不许百姓点灯’,实在荒谬。^{[8] (p.100-101)}况且20世纪以来,国家职能已大为转变,由消极行政转为积极行政,为适应此种转变,行政法可根据客观需要援引私法中有关规定,在可援引的私法规定中,诚信原则成为首选,诚如有学者说:“苟无诚信原则,则民主宪政将无法实行,故诚信为行使一切行政权之准则,亦为其界限。^{[2] (p.64)}。事实上,诚实信用原则如今在理论上和实践上已多承认。如今,一些国家和地区相继在行政法中明确规定了诚信原则。韩国《行政程序法》第四条规定:“行政机关执行职务时,应本诚实信用为之。”1996年葡萄牙《行政程序法》第六条规定:“行政活动中以及行政活动的所有手续与阶段,公共行政当局与私人应依照善意规则行事并建立关系。”我国台湾地区的《行政程序法》第八条也规定:“行政行为,应以诚实信用之方法为之,并应保护人民正当合理之信赖。”

诚实信用原则在行政法中的运用:“不仅行政机关执行职务时应予注意,而且人民在行使或保护其权利时,亦应予以正视。^[9]在行政法中,“最能够直接体现诚信原则的是信赖保护原则^{[2] (p.64)},它是诚信原则对公民个人正当权益之法律保障。

三、信赖保护原则的适用

(一) 信赖保护原则适用的对象——授益性行

政行为

按照行政行为对相对人造成影响的性质不同,行政行为可以分为授益性行政行为和负担性行政行为。所谓授益性行政行为是指赋予相对人某种利益或解除某项义务的行政行为,如行政许可、发放救济金等。所谓负担性行政行为是指对相对人课以义务或限制其权利的行政行为,如行政征收、行政处罚等。由于授益性行政行为赋予相对人某种利益或解除某项特定义务,亦即使行政相对人产生了既得利益,如果该行为违法,在符合信赖保护原则的条件下,行政机关就不得随意变更或撤销该行为,否则必须给予行政相对人以合理补偿。而对负担性行政行为,一般认为不适用信赖保护原则,行政机关有变更或撤销的自由,因为这种行为既然对相对人不利,则变更或撤销该行为也就不会发生既得利益和信赖保护的问题。

(二)信赖保护原则的适用条件

1、行政机关作出了授益性行政行为。授益性行政行为是依相对方申请,由行政机关按照法定条件和法定程序,并依法定形式作出的行政行为,该行为一经作出,便产生确定力,也就对相对方产生了现实的信赖利益,这为信赖保护提供了前提条件。

2、受益人相信授益性行政行为的存在。这是从主观上要求受益人确信行政机关作出的行政行为存在,并由此在内心产生了对该行为的信赖。如果受益人根本不知道这一行政行为,即应予以否定,不能保护。

3、受益人对授益性行政行为的信赖值得保护。这里主要考察的是行政行为的变更或撤销是否在主观上有可归责于受益人的原因,即如果有可归责于受益人的原因而导致该行为被变更或撤销的,则该行为不应保护,反之,无可归责于受益人的原因,受益人的信赖利益应当保护,如果变更或撤销行政行为,则应补偿受益人遭受的损失。根据德、日和台湾地区法律规定,下列情况不可适用信赖保护原则:第一,受益人以欺诈、胁迫或贿赂等不正当手段而促成行政行为;第二,受益人通过重要问题的不正确或不完整的陈述而促成行政行为;第三,受益人明知行政行为违法或因重大过失而不知行政行为违法。

4、受益人已有信赖行为,且信赖行为已经部分或全部实施。这主要表现为,受益人申请获得

万方数据

了授益性行政行为,并已对这种行为的实施准备了部分或全部条件,亦即受益人已有信赖行为,此时对受益人的保护已具备充分条件。

(三)信赖保护原则的制度设计

当今大陆法系各国行政法以信赖保护原则进行的制度设计主要体现在授益性行政行为的撤销与废止上。由于德国是最早确立信赖保护原则的国家之一,其有关该原则的制度设计也具有典范作用,因此以下以德国等大陆法系国家行政法为蓝本,探讨信赖保护原则在授益性行政行为方面的撤销与废止方面的制度构建。在此必须明确的是,撤销是针对原本违法的行政行为而行使的,而废止针对的是原本合法、事后发生事实或法律关系改变的行政行为,或原本合法,但缺乏继续存在必要的行政行为。

1、授益性行政行为的撤销与废止。由于授益性行政行为使相对人产生了既得利益,倘若该行为违法,在符合信赖保护原则适用条件下,行政机关如撤销该行政行为必然会损害相对人的信赖利益。因此,各国《行政程序法》对此作了严格的限制。《德国行政程序法》第四十八条第二款规定明令禁止撤销具有金钱或实物给付内容的行政行为。第三款规定,对于非物质的授益性行政行为,虽可撤销,但受信赖保护的相对人具有财产损失补偿的请求权。我国台湾地区《行政程序法》第一百七条和第一百二十条对此也作了规定。

由于授益性行政行为的废止通常是客观状态发生变化或其它原因造成的,而非由于行政行为的违法性,因此,废止的原因通常是法定的。《德国行政程序法》第四十九条第二款规定了授益性行政行为废止的五种情形(1)法律或行政行为保留废止(2)受益人未在规定时间内履行行政行为所附的负担(3)基于事后发生的事实,行政机关具有不作出行政行为的正当性,且不废止即会危害公共利益(4)基于法律的修改,行政机关具有不作出行政行为的正当性,但限于该行政行为而尚未受领给付的情况,且不废止即会危害公共利益(5)为避免或消除对公共利益重大危害的。在前两种情况中,由于相对人应当预见到行政行为废止的可能性,因而不符合信赖保护原则的适用条件。在后三种情况,若符合信赖保护原则的适用条件,则相对人拥有对财产损失补偿请求权,即应为相对人提供财产保护。

2、双效行政行为的撤销与废止。双效行政行

为是指对一人受益而同时对另一人生侵益效果的行政行为。^{[10] (p. 235 - 268)}对于此种行政行为如何适用信赖保护原则，《德国行政程序法》第五十条作了“理解极难，规定极为简单”的规定。一般认为根据第三人是否已提起法律救济而将该条实质理解为（1）未发生法律救济程序系属时，偏重保护双效行政行为中受益一方的利益，原机关分别对该行为适用撤销或废止授益性行政行为的规定（2）已发生法律救济程序系属时，偏重保护双效行政行为中受不利影响一方的利益，以可使起诉或声明异议标的得到纠正为限，原行政机关可在发生系属期间直接撤销违法的具双效的行政行为，或按照废止该负担行政行为的要件，废止合法的具双效的行政行为。简言之，双效行政行为受不利影响一方如果已向上级行政机关或行政法院请求对其权利的保护，则排除了该行政行为受益人受信赖保护的可能性。

（四）信赖保护的方式及途径

关于信赖保护方式，各国法律都作了明文规定。无论是德国的《行政程序法》，还是我国台湾

地区的《行政程序法》，都规定了要对受益人因信赖行政行为给予法律保护。很多国家行政法规定了两种信赖保护方式：一是继续维持原受益人所信赖的行为状况不变，即承续保护；二是对撤销行政行为造成损失的受益人的金钱上的补偿，此补偿不得超过受益人因行政行为的承续而得到的利益，即财产保护。

当行政相对人对行政机关变动行政行为而引发关于补偿之争议及补偿之金额有异议时，可以通过行政救济和司法救济两种途径寻求法律保护。就行政救济而言，行政机关虽具有专门知识，并有能力做出公正处理，但争议毕竟产生于行政领域，能否真正做到公正判断仍存怀疑，故各国又规定了司法救济手段。如德国《行政程序法》第四十八条规定：“有补偿有争议的，可以在普通法院提起诉讼。”台湾地区《行政程序法》第一百二十条第三款也规定：“关于补偿之争议及补偿之金额，相对人有不服者，得向行政法院提出给付诉讼，”这样相对人的信赖保护问题可通过两种法律途径获得充分保护。

参考文献：

- [1] 李春燕. 行政信赖保护原则研究[J]. 行政法学研究, 2001(3): 6-13.
- [2] 罗传贤. 行政程序法论[M]. 台北: 台湾五南图书出版公司, 2000.
- [3] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001.
- [4] (德)毛雷尔著, 高家伟译. 行政法学总论[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [5] 陈新民. 德国公法学基础理论[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001.
- [6] 江平. 罗马法基础[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1982.
- [7] 参见徐国栋. 民法基本原则解释[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.
- [8] 皮纯协. 行政程序法比较研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2000.
- [9] 周佑勇. 行政法基本原则的反思与重构[J]. 中国法学, 2003(4): 174-182.
- [10] 吴坤城. 公法上信赖保护原则初探[A]. 城仲模. 行政法之一般法律原则(二)[C]. 台北: 台湾三民书局, 1997.

On the Principle of Administrative Protection of Reliance

ZHONG Tou - zhu

(College of Law, Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105, China)

Abstract :The principle of protection of reliance is a basic principle in the administrative law of the Civil Law. The article conducts a study on it from perspectives of connotation, significance, theoretical basis and application.

Keywords :principle of protection of reliance; connotation and significance; theoretical basis; application