



## 论欧洲联盟的行政责任及其司法救济

张千帆 摘自:《北京大学学报》(哲学社会科学版)

“没有救济,就没有权利。”即便司法能确保行政行为的合法性,判决违法行为无效,如果没有适当的救济方式,也等于“白搭”。尤其是许多违法行政行为已经给当事人造成损失,因而只是撤销行为、终止效力对于当事人来说意义不大。只有给予和损失相应的赔偿或补偿,才能恢复当事人原先的状态,保护其合法权益。反过来,在少数情况下,违法行政行为给当事人带来利益,造成当事人的合理信赖,在这种情况下撤销行政行为反而会给当事人带来预想不到的损失。上述种种问题都需要行政法发展适当的理论和实践予以解决。

在历史上,法国行政法曾在行政责任领域作出过独特贡献,不仅率各国之先抛弃了国家豁免教条,而且首先建立了和现代国家相称的行政责任理论,并对许多后起国家的行政法体系产生过重要影响,其中之一就是日趋成熟的欧洲共同体(联盟)法律体系。近年来,主要建立在法国行政法的基础上,欧盟的法律结构发生了突飞猛进的发展,颇有“青出于蓝而胜于蓝”的气势,并在许多方面对中国公法理论和实践的相关发展具有借鉴意义。然而,国内对欧盟行政法的研究却远不够深入。本文探讨欧洲联盟对行政责任的法律救济,重点论述法国始创的欧洲行政法的行政责任理论及从中衍生出来的国家赔偿原则,以及对行政作为和不作为产生的行政责任的司法审查。本文表明,一个完善的行政责任体系和有效的司法审查机制对于法治国家的建构是必不可少的。

### 一、欧洲行政责任概述

法国的行政责任——尤其是无过错责任——理论的发展,对包括欧盟在内的欧洲各国产生了重要影响。1984年,欧洲部长会议公开接受并宣布了下列原则:“如果让受到损害的个人单独承担损失将导致显然不公,那么针对下列情形的赔偿应获得保证:行政行为符合普遍利益,但只有一个或为数有限的人受到损害,且行为是非同寻常的或损失是行为的非同寻常之结果。”<sup>[①]</sup>

《欧洲共同体条约》第288{215}条第2款规定:“共同体应根据各成员国法律共同的普遍原则,恢复其机构或雇员在履行职责时所造成的任何损失。”这条规定和《欧洲煤钢条约》第40条类似:“法院应有司法管辖权命令共同体进行金钱赔偿,以恢复在实施条约中由共同体在履行职能时的过错或疏忽行为所导致的任何伤害。”这些规定构成了欧洲行政责任的法律基础。

#### 1. 合同与准合同责任

根据《经济共同体条约》第238{181}条,欧洲法院对以共同体为主体而签定的合同具有司法管辖权。但共同体条约并没有授权欧洲法院发展共同体的合同法,因此欧洲法院主要借助于国际私法规则来决定适用法律的选择。1990年的《民商事事务中有关司法管辖权与判决执行的布鲁塞尔公约》约束各成员国,但欧洲法院可以在解释提交问题中类推适用。在判案过程中,欧洲法院可借用1980年的《合同义务的适用法律公约》,尽管它仅约束成员国,且不包括解决法律冲突的共同体规则。为了减少法院的困难,欧委会一般在签约过程中坚持合同应包含法律选择的条款,且欧洲法院将对法律的明确选择赋予首要的考虑<sup>443</sup>。

对行政法尤其重要的是,欧洲法院首先必须确定合同的公法或私法性质。这是因为如果合同包含着政府职能,那么它就属于公法合同,适用欧盟而非成员国的行政法原则;否则,合同就属于私法合同,可以适用某成员国的合同法。在1955年的案例中,<sup>[②]</sup>欧洲法院判决议会资深官员和议会之间的争议属于公法合同。“政府职能”这一概念在以后有所扩大。在1960年的案例中,<sup>[③]</sup>在欧委会从事翻译服务的合同也被判为公法合同。

欧洲法院在历年来发展了相当丰富的准合同(quasi-contract)法律体系。所谓准合同,是指实际上不存在要约(offer)的法律虚构的合同。它主要来自于英国与德国法中的“不公正致富”(unjust enrichment)理论。根据公正的要求,“无功受禄”的被告有义务偿还原告造成的损失,或使其恢复原状(restitution)。虽然准合同出于合同与民事行为之间,它不同于一般的民事侵权法。民事侵权法的基本原则是“过错”,且被告赔偿责任的程度取决于原告受损失的程度;准合同的责任则来自于被告的“不公正致富”,而赔偿责任的程度取决于其致富的程度<sup>444</sup>。

在1964年的案例中,<sup>[④]</sup>共同体雇员被共同体机构非法解雇。欧洲法院撤销了这一决定,并要求共同体机构赔偿原告在被解雇期间的工资。由于原告在解雇期间未做任何工作,因而避免了某些在工作时期的费用——例如托人照看小孩,因而赔偿额度减少15%;否则,原告就受到了“不公正致富”。

根据经济共同体条约第288{215}条第二段，共同体的非合同责任受制于“各成员国法律共同的普遍原则”。虽然条约没有明确准合同法的地位，欧洲法院承认法律普遍原则适用于共同体的准合同行为。经济共同体条约第235{178}条授权欧洲法院审查起因于第288{215}条的损失赔偿争议，但这一条款仅直接适用于民事侵权行为。唯一起诉准合同行为的方法是先申请共同体机构返还其所获得的“不公正致富”；如果有关机构拒绝或不答复，那么原告可在欧洲法院提出诉讼，要求判决机构的行为侵犯了“各成员国法律共同的普遍原则”。

## 2. 非合同责任

所谓的“非合同责任”(non-contractual liability)，通常是指民事侵权(tort)责任。如上所述，欧洲经济共同体条约和煤钢条约都要求共同体机构赔偿在履行职务过程中对公民造成的损害。对于共同体雇员在履行义务时的个人过错所造成的损害，欧洲法院也有权要求共同体机构作出赔偿。这些赔偿义务的共同之处是都要求侵权主体是共同体机构、被侵权的客体承受了损失、且侵权与损害之间存在着因果关系。煤钢条约要求被告是共同体的行为者，且过错行为或不行为(omission)属于公务过错(fault de service)或个人过错(fault de personelle)。在合法性诉讼中对原告资格的限制并不适用于侵权诉讼，且诉讼时效也长达5年。

根据经济共同体条约第288{215}条的要求，欧洲法院探索“各成员国法律共同的普遍原则”，产生了共同体的“非合同责任”体系。通过比较与评价不同成员国的经验，这一体系采纳了成员国“最进步”——而非所有成员国都已接受的最低限度——的解决方案。正如总辩护官在1971年的案例中指出：[⑤]“对于共同体法律而言，标准并不限于存在于所有成员国，也不是最小公分母起决定作用，‘最低限度规则’也不适用。”它而是要求一个“评价的过程，其中必须考虑条约的特殊目的和共同体结构的特点”。

以下，本文重点讨论欧洲联盟有关非合同责任的法律发展。

## 二、共同体责任的范围

在发展“各成员国法律共同的普遍原则”的过程中，欧洲法院一度借鉴了法国法的经验，其中侵权公法与侵权私法构成了两个完全不同的体系。欧洲法院也借鉴了适用于所有成员国的基本原则，包括因果关系、损害存在、过错与风险，并使之适合共同体的特殊需要。然而，一旦形成，共同体法律的基本原则就切断了和母法的“脐带”，而获得独立的发展。目前，归责于共同体的行为范围相当广泛，不仅包括可见的实在行为，而且包括口头表述等一切被设想具备法律效力的行为。在1971年的一个案例中，[⑥]欧洲法院指出：“共同体责任要求存在一系列情形，包括实际损失、所宣称的损失和所挑战的机构行为之间的因果联系以及这类行为的违法性。”

### 1. 机构行为与个人行为

归责的一个普遍要求是机构行为，而共同体条约对“机构”的定义比较宽松。根据经济共同体条约第288{215}条，任何条约建立并有权以共同体名义行为的机构，都构成共同体赔偿责任意义上的“机构”。[⑦]然而，在“机构行为”和“个人行为”的界定上，欧洲法院对这一要求比较严格。机构行为在一定程度上和个人行为相重合，因为任何“机构”行为都必然是由实在的人作出的。但某些具有普遍效力的正式行为——例如规章、决定和议会决议——并没有个人色彩，因而把它们称为机构行为更为合适。对于普遍规定的具体实施，机构行为通常涉及到多个官员在一段时间内联合履行。这时，对机构行为的挑战无须指明具体负责的官员。这对于挑战机构的不作为尤其重要，因为根据不作为的性质，挑战者很可能不能指出应该负责作出行为的人。

在1969年的一个案例中，[⑧]《欧洲原子能条约》下的一名工程师开私家车带着企业界代表，在一次由共同体出钱的职务旅行中发生车祸。欧洲法院指出，“共同体仅对因内部与直接关系而成为委托于机构的任何必然延伸的雇员行为负责”，而这不包括私车事故。工程师所带的旅行令也只是为了补偿旅途费用，而不是职务范围的证明。欧洲法院的这一判决显然使“职务行为”的范围比大多数成员国更为狭隘。早在1944年7月26日的决定中，[⑨]法国的国政院就已经确立了先例，由国家赔偿官员的私人用车在履行公务中的事故。总辩护官(Gand)指出，除了德国之外，绝大多数的初始成员国都已经接受了这一原则，并规定了广泛的<sup>⑨</sup>国家责任。事实上，根据《欧共体特权与豁免权协议》(Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities)第18条，只要不和共同体的基本利益相冲突，共同体明确宣布放弃对民事责任的豁免权。第12(a)条要求成员国法院对共同体“官员以官方名义行使的行为”免除责任，但这一要求并不适用于共同体法院对共同体机构本身的控制。然而，或许是出于共同体财政能力的考虑，欧洲法院至今对“职务行为”的解释仍相当严格。

在以上“进口废铁征税案”，欧委会委托在比利时法律注册的两个下属机构管理废铁均衡系统，其中OPFI负责执法行为，其行为被直接归责于欧委会。在1962年的一个案例中，[⑩]另一个委托机构OCCF拒绝与原告进行交易。欧洲法院指出，OCCF通常只有商业性质，在公开市场上拍卖废铁，并属于比利时的私法管辖，因而其行为不属于共同体的机构行为。原告只有在成员国法院起诉机构的私法行为。一般地，只有受共同体委托行使政府权力的行为——例如征收税费——才被归责于共同体。

### 2. 公务过错与个人过错

共同体机构有义务合理有效地行使自己的职权，实现良好的依法行政。行政系统的职能失调可能构成“公务过错”(faute de service)，从而导致赔偿责任。“职能失调”具有多种形式，包括未能采纳对

有效发挥服务职能的必要程序、在决策前未能获得所有相关事实、未能监督下属官员或授权组织、行政决定是基于错误或无关事实、给公众提供了错误而非必要的信息、或违反了任何成文或不成文的保护个人权利的法律规则。但某些善意的的事实错误并不一定导致赔偿责任。在1970年的一个案例中，欧委会为几名退休官员的退休金所提供的信息包含错误。在当时，欧委会并没有理由相信其信息错误，但发现后却没有及时通知这些官员。欧洲法院判决，欧委会的首次错误是可以原谅的，但直到原告决定退休时才告知退休金信息的错误，则构成了不可原谅的公务过错。

相反，如果错误的性质被确定为官员的个人过错（*fault personnelle*）——例如违法、疏忽或恶意，而和公务的组织系统无关，那么官员个人而非共同体将承担责任。

### 3. 内部行为与外部行为

根据一般理解，只有具备外部效果的行为才可能构成共同体的责任。在1982年的一个案例中，欧委会向法国的市场管理组织（FORMA）发出电报指示，解释了有关归还前苏联奶油出口款项的规章。欧洲法院决定，归还出口款项是成员国的事务，欧委会无权决定。因此，欧委会的电报仅构成了不具备法律约束力的意见，属于共同体与成员国内部合作所产生的交流，并不产生任何行政责任。如果在某些特殊情形下，内部行为可能产生外部效果，那么共同体仍然承担行政责任。

### 4. 抽象行为

根据各成员国的法律普遍原则，行政责任主要限于具体行政行为；除非能证明的个人的特别影响，抽象行为——尤其是国家立法——一般不对其所产生的损失负责。在1971年的案例中，理事会的规章在引入补偿食糖调控体制时产生了价格变化，从而导致股东损失。欧洲法院发展了常用的“公式”

（Schöppenstedt Formula）：“如果涉及关于经济政策措施的立法行为，共同体并不因其行动导致个人蒙受损失而招致非合同责任，…除非对保护个人的更高法律规则发生了足够公然（*sufficiently flagrant*）的侵犯。”

在1978年的案例中，共同体强制购买脱脂奶粉的规章因侵犯了禁止歧视与比例原则而被撤消，但有关侵犯并不足够严重以要求对个人进行补偿。欧洲法院指出：“在立法领域中，主要特征之一就是行使对实施共同农业政策必不可少的自由裁量权；因此，除非有关机构明显并严重地忽视其行使权力的界限，共同体并不导致责任。”在这一领域，“尽管成员国原则相当不同，但仍然可以说，公共权力机构只有在非常与特殊情形下才能为选择经济政策的立法措施产生并承担责任。这种限制性的观点可被下列考虑所解释：即使其措施的有效性受制于司法审查，每当它在为公共利益而采纳可能会对个人利益产生不利影响的立法措施时，立法权力也不能总在作出决定时被适用赔偿的可能性所阻碍。”在共同体的公共利益面前，个人有时必须作出让步。欧洲法院转而考虑本案规章的效果。由于它影响了许多不同类型的商人，而对特定个人并未产生严重影响，共同体立法并不导致赔偿责任。

在1979年的“玉米制品补贴案”中，理事会取消了对玉米条（*maize gritz*）的补贴，但仍然维持对其淀粉制品的补贴。由于理事会对两种类似产品进行长期区别对待，而并不具有任何适当理由，因而规章被判决侵犯了平等待遇原则。1975年，欧委会曾经建议重新引入对玉米条的补偿机制，因为它预见缺乏这一机制将打乱酿造业原料市场的价格均衡，但理事会当时尚未考虑这一建议。考虑到经济共同体条约第40（3）条所包含的平等待遇原则在共同体法律中的重要地位，且“对这项原则的忽视在本案仅影响了有限与可被清楚定义的商品经营者”，而原告所承受的损失大于其所在行业的内在经济风险，欧洲法院判决共同体有义务赔偿原告因平等权利受到侵犯而蒙受的损失。

对于欧委会为实施理事会规章而制订的执法规章，其行政责任一般和立法责任同样处理。530

### 5. 共同行政责任的分配

由于和美国联邦不同，欧盟的行政任务大多由成员国代为执行，因而行政责任的分配对于共同体而言是一个重要问题。所谓共同（*concurrent*）行政责任，就是指成员国作为共同体的代理机构或在其指示下行为所产生的责任；纯粹的成员国或共同体独立行为，并不可能导致“共同”责任。一般来说，根据共同体条约的“辅助原则”，共同体的权力与责任只是“辅助”性的，各成员国在其自身的领域中发挥主要作用，其法律救济也在于成员国而非共同体法院。然而，欧洲法院的案例法对此前后并不一致。且即使成员国有错，但共同体如未能履行其职责所要求的监督，那么共同体仍将按比例承担部分责任。共同体和成员国之间的责任分配产生了高度复杂的欧盟案例法。

在1967年的“法国玉米进口案”中，欧委会因德国市场发生严重波动的可能性而允许其禁止法国玉米进口。这项决定被判决违法，而欧委会与德国政府同时对原告的损失负责。由于德国所征收的进口税并不上交欧委会，德国被认为负有主要责任，共同体的责任则是从属与次要的。与此相对比，在1972年的案例中，比利时公司从希腊进口酒类，而未获得所要求的补贴税。由于这类税费为共同体而非成员国所得，共同体被判决负有主要赔偿义务。在本案，比利时只是代共同体执行收税任务。如果要求比利时担负主要责任，就将导致共同体“不正当致富。（*unjust enrichment*）”。

由于成员国政府的赔偿责任由成员国法院判决，而共同体的责任则由欧洲法院判决，因而法院之间有必要进行适当协调。在以上的“法国玉米进口案”中，原告就在赔偿数额分配的决定上遇到了麻烦。在很长时间内，两个法院相互等待对方判决，致使原告在两个法院之间斡旋了好几年。9年后，德国法院才决定了德国政府的赔偿数额。

在1972年的一个案例中，原告宣称理事会规章和欧委会决定所确定的法国谷物补贴过低。但欧洲法

院要求原告先在成员国法院起诉成员国的行为，并就共同体行为的合法性向欧洲法院提交问题。总辩护官（Dutheillet de Lamothe）认为，原告很可能需要5年之久才能通过成员国的几级法院系统，届时再要求赔偿可能已超过时效，从而有失公正。欧洲法院似乎于次年接受了这一意见。法院在1973年的案例中判决，要求原告首先在成员国获得救济可能导致时间拖延太长，从而损害程序效率。因此，欧洲法院接受了该案的审理。

然而，在1975与1976年的两个案例中，欧洲法院对以上判决作了保留。法院考虑了3个因素。第一，原告是否被非法要求向成员国交纳税费，从而蒙受损失。对于这类情形，原告因向成员国而非共同体寻求准合同（restitution）救济，即使成员国只是共同体的代理，并向共同体上交了税款。第二，成员国是否违法拒绝付款。这类诉讼必须基于共同体立法所规定的义务，目前尚不可诉。例如在1976年的案例中，第三，没有义务付税的出口商被征收税款，因而要求连同利息返还。成员国返还了税款，但没有支付利息，而这部分税款在此期间实际上归共同体使用。尽管如此，欧洲法院还是判决利息属于附属诉讼，因而成员国具有全部管辖权。但在1984年的案例中，欧洲法院在犹豫后还是接受了这类案件的审理。第三，如果成员国的救济不存在，是否就构成了对正义的剥夺。如果侵权诉讼限于损失的补偿，可直接针对共同体起诉。在1977年的案例中，德国公司签订合同向意大利出口食糖，但履行前意大利政府对糖类引入了进口税。欧洲法院判决，突然施加收费的行为侵犯了保护合理预期的原则，但赔偿限于实际损失，而不是原告的全部预期利润。

### 三、行政责任的司法审查

#### 1. 普遍原则

行政责任的司法审查并没有一条一成不变的原则。在审查过程中，欧洲法院力求做到个案公正。一条被各成员国普遍采纳并受到欧洲法院承认的原则，是原告具有减轻损失的责任，且如果原告因自己的过错而导致了损失，那么赔偿额将相应降低甚至取消。这项原则类似于英美民事侵权法中的“比较疏忽”（comparative negligence）标准。在1985年的“瑞士雇员告密案”，原告为瑞士（非共同体成员国）一公司的职员。他向共同体机构控告本公司的不正当竞争行为，退休后旅居意大利。在起诉瑞士公司的过程中，欧委会把有关文件发给公司，以至公司从中辨认出举报者，并起诉原告透露工业秘密。在刑事调查过程中，原告受到单独监禁，其妻子因不堪政府压力而自杀。获得自由后，原告失去了退休金，因而在共同体起诉欧委会的疏忽给他个人与家庭带来的损失。欧洲法院判决欧委会确实未能履行正当关注的职责，但原告自己也承担部分责任。首先，原告并未告诉欧委会其文件会披露身份的可能性；其次，他明知瑞士的立法对其行为产生了受到起诉的风险，但仍然从国外回到瑞士，因而也没有履行正当关注。因此，欧委会仅赔偿损失的1/2，具体数额则由双方协商决定。

在上述1979年的“玉米制品补贴案”中，理事会与欧委会在辩论中提出统计数据，试图证明有关生产商可通过提价而转嫁取消补贴所带来的经济损失。原告则证明，为了应对获得补贴的淀粉制品所带来的竞争，玉米条不得不基本保持原价销售，所提高的价格主要是生产成本和原料价格的上涨引起的。欧洲法院发现，玉米条的价格高于淀粉价格的11倍，而提高的价格主要是因为补贴的取消。尽管根据各成员国共同的法律原则，原告有义务尽可能减轻损失程度，但在竞争中有保持市场份额的客观需要，因而不能被要求无限提价。另一方面，原告并没有必要等到损失已经产生再进行诉讼。欧洲法院在上述“法国玉米进口案”中指出，如果损失即刻并肯定会发生，那么原告可以在损失实际发生前就提起诉讼。这时，他可以利用经济共同体条约第288{215}条，要求法院宣告共同体行为违法。最后，共同体一般必须赔偿违法行为造成损失的利率，但欧洲法院从未明确解释利率的计算方法457-458。从案例法可以看出，赔偿利率一般保持在6-8%，最高记录为12%。

#### 2. 归责原则

与合法性诉讼类似，欧洲行政责任的诉讼仍然采用“谁主张、谁举证”的一般原则。共同体3项基本条约对此要求不尽相同，但都要求原告证明行政行为为过错之存在。尽管条约第288{215}条并未明确要求原告证明过错，但欧洲法院至今都一直要求这类证明。在1972年的案例中，鉴于法郎于1969年贬值，理事会决定法国政府可以对谷类产品的进口商实行补贴，但法国公司起诉欧委会，宣称它对公司所确定的补贴数额太低，因而侵犯了平等待遇原则。欧洲法院指出，法国的平等负担(l'égale répartition des charges publiques)理论要求证明，行政措施对原告造成了过分严厉而非正当的负担，从而迫使原告为公共利益作出不成比例的牺牲。在本案，由于欧委会决定的性质是受益性的，它减轻而非加重了原告的负担，因而原告不可能证明行政行为侵犯了平等负担原则。

对于过错的证明，《欧洲煤钢共同体条约》的要求高于经济共同体条约第288{215}条。根据煤钢条约第34条，行政责任的过错证明要求高于合法性诉讼的证明要求，因而只有比较严重的过错才可能导致共同体的赔偿责任。第40条进一步要求责任具有主观成分。在1962年的案例中，总辩护官（Lagrange）指出：“条约第40条的责任依据是‘过错行为或不行为’，而这是主观责任，且行为或不行为必须被证明。”在1991与1993年的案例中，欧洲法院判决煤钢条约证明行政责任的要求和经济共同体条约类似，只有在规章导致了“明显与严重侵犯”时，原告才获得赔偿权利。

欧洲原子能条约第188条也要求证明过错，否则不产生行政责任。有争议的是，行政行为在客观上违法是否构成过错。一般认为，行政行为必须“至少”违法才能构成行政责任，但由于第188条未明确定义责任的性质，不很清楚这项客观要求也将构成责任的充分条件。515

### 3. 无过错责任

尽管如此，欧洲法院仍可能在非常有限的情形下承认共同体的无过错责任。在各成员国中，只有法国与德国承认合法的行政决定仍然可能导致行政责任。如上所述，根据法国的行政案例法，公民在一般情况下接受必须接受合法行为对其产生的不利后果，但如果行为构成了非常与特别负担，那么行政机构可能有责任适当赔偿。联邦德国的基本法第14条规定，有关财产征用的立法必须规定补偿。德国法院据此制定案例法以填补立法空白，发展了“类似征用的干预”（*intervention akin to expropriation*）之理论。因此，如果某行政行为虽然不是征用，但它要求个人所作出的特殊牺牲构成了征用的实际效果——例如建造高速公路中断了交通与商业，以至于对周围居民的财产产生了等同于征用的影响，国家必须为受到损害的公民提供赔偿。

总的来说，欧洲法院对无过错责任的接受程度似乎不如法国与德国的法院。因此，在共同体层面上的“法律体系的对话”只是有限而不是完全的。在1972年的案例中，原告宣称欧委会把金融措施的平等化补贴确定得太低，因而要求补偿损失。原告开始宣称欧委会的决定违法，但未被欧洲法院所接受。由于欧委会在本案中的行为是要减轻而非加重原告的损失，欧洲法院也排除了补偿“非常与特殊损失”的可能性。但由于迄今为止只有极个别的案例处理无过错责任，欧洲法院对这一问题的看法尚无定论。

### 4. 赔偿范围

行政行为所应赔偿的损失必须和其违法行为具有因果联系。在1992年的案例中，欧洲法院要求行政责任的审查必须考虑下列因素：欧委会处理事务的复杂性、适用有关法律条款的困难、行政机构所具有的自由裁量范围与独立判断的程度，以及原告是否承受了直接损失。在1963年的案例中，欧洲法院指出其审查不应“探询被告行为是否在事实上导致这类错误，而是在一个谨慎的人想象中可能并应该导致这类错误。”

对于“直接损失”究竟是什么，欧洲法院并没有形成系统的案例法。原告通常被要求证明行政行为和损失之间的因果联系，并蒙受了特别损失。所谓特别损失，就是指损失带有一定的强度，且原告是属于有限数量的可识别的经济主体。欧洲法院一般承认原告所损失的预期利润应获得赔偿。如果能证明获得利润的确定性，投机交易行为将获得部分补偿。但即使这类交易不涉及到任何风险，取消交易的共同体行为也无需赔偿全部的利润损失。

在1957年的“错误解雇案”中，共同体允许部分合同制官员转为永久性雇员。由于申请过程发生了错误，原告受到共同体的错误解雇，因而失去了可合法依靠的职业。原告自己对申请过程中的错误并不知情，且自己并没有过错，但在本案并没有承受经济损失。然而，整个过程给原告造成了震动、不安与情绪纷乱，因而原告获得了小额精神赔偿。这类无形损失的赔偿仅限于公务员纠纷，其中公务员与共同体机构构成了特殊法律关系，且共同体的决定对个人产生了严重影响521-526。

在1967年的“法国玉米进口案”中，法国向德国以零关税进口玉米（*maize*），但受到德国政府错误禁止，且这项决定受到欧委会的维持。由于欧委会的违法行为导致原告公司取消了和第三人的合同，欧洲法院判决欧委会必须负责赔偿原告违约金。法院区分了两类原告。对已经签约但因未获得欧委会的许可而被迫毁约的原告，法院判决将获得正常关税税率10%的赔偿。之所以赔偿额度低于利润率，是因为法院认为原告的行为仍然带有损失的“商业风险”。未签约的原告则不能获得任何赔偿，即使已经采取积极步骤向欧委会申请许可，而之所以尚未签约纯粹是出于普通的商业谨慎。欧洲法院认为这类交易仍然不具备“显著特征”，因而没有要求赔偿的权利。

在某些情况下，共同体有时还需要为其货币政策所造成的市场波动赔偿损失。在1975年的案例中，共同体的行为导致原告面临市场风险。欧洲法院判决，共同体必须赔偿货币波动所产生的经济损失。

### 四、不作为的行政责任与诉讼资格

在1961年的一个案例中，欧委会为了保证共同体货物的自由流通，未采纳决定以要求法国政府允许原告的美国原煤从比利时进口到法国，因而遭到起诉。但欧委会宣称其不作为所带来的损失是不可诉的。欧洲法院判决，申请人在煤钢条约第33条下确实没有起诉资格，但可以根据第40条提起赔偿诉讼，而对过错证明的要求则和第34条的要求相同。和经济共同体条约第233{176}条类似，第34条要求共同体机构采取必要措施，否则即可能要对其不作为所带来的损失负赔偿责任。在同年的一个涉及到原子能条约的案例中，欧洲法院指出：“欧委会的不行为严重忽略了正当关注（*due care*）标准所要求的监督责任，且这一缺陷产生了责任。”

#### 1. 不行为的诉讼资格与举证要求

与合法性审查相比，行政责任诉讼对原告起诉资格要求也较宽松。但在1963年的案例中，欧洲法院提高了证明不行为构成过错的要求。在该案，欧委会拒绝了德国申请把对杂交小柑橘（*clementine*）的征税从13%降到10%。欧洲法院判决进口商确实对决定的合法性不具备起诉资格，但可以就损失提起赔偿要求。然而，欧洲法院最后还是撤消了起诉，因为它似乎认为欧委会未撤消原来规定并不构成过错。

在1971年的案例中，欧洲法院最后回到了十年前的宽松标准。在该案，欧委会未能发布决定以要求德国政府修改有关税率。欧洲法院判决，经济共同体条约第235{178}条和第288{215}条构成了两种独立的诉讼体制。仅因为损失赔偿诉讼在某些情形下可能导致和不行为的合法性诉讼类似的结果，并不能作为采用合法性诉讼标准而不受理赔偿诉讼的理由，否则就不能保证赔偿诉讼的独立性与有效性。在同年的另一个案例中，欧洲法院把立法行为所产生的责任限制在狭小的范围内：“除非对保护个人的超越法

律规则发生了足够严重的侵犯，共同体并不因涉及选择经济政策的理发措施而招致[赔偿]责任。”

在1975年的案例中，欧洲法院判决“超越的法律规则”不仅包括共同体条约，也包括法院所发展的“法律普遍原则”。在该案，共同体的“金钱补偿数额”（MCA）体制对由兑换率波动造成的损失给予补偿，原来适用于法国的菜油（colza）种子，但后来被欧委会取消。原告在取消前签定了合同，并将于补偿取消后履行，但合同价格已经在补偿存在的前提下确定。原告事先已经取得了出口许可，因而如果补偿存在，那么合同的履行将带来确定的利润，而不存在任何市场风险。然而，欧委会未事先警告或采取任何过渡措施，就使补偿的取消立即生效，因而被判决侵犯了原告的正当预期。本案的错误不是在于规定补偿体制的规章，而是在于欧委会事先未能提供合理告示或过渡条款，以保护已经确定的行为。在本案，共同体的责任仅限于出口商，但实际上并没有赔偿，因为出口商最后因以法郎付款而未蒙受实际损失。

在1978年的“脱脂奶粉第二案”，欧洲法院指出1971年的公式适用于具有普遍（而非个别）性质的立法、规范及其它共同体行为。和“第一案”一样，共同体的牛奶严重过剩、奶粉堆积如山，因而理事会规章要求饲料生产商购买奶粉为原料，而奶粉价格远高于原来的黄豆原料价格。在“第一案”中，原告根据经济共同体条约第234(177)条起诉，法院判决理事会规章侵犯了平等与比例原则，因而无效。由于规章以“如此不成比例的价格”要求购买原料，以至“等同于在不同农业行业中歧视性地分配成本负担”。尽管规章被撤消，共同体却没有义务赔偿它所造成的经济损失。欧洲法院在“第二案”中指出，在经济政策的选择上，共同体具有广泛的自由裁量权。绝大多数立法行为都适用这一宽松标准，因而原告只有证明它们对条约的侵犯“足够严重”，且构成“明显并严重忽略了行使权力的界限”，才能获得损失的赔偿。本案的原告并不符合条件，因为理事会规章的影响范围相当广泛，包含所有蛋白质动物饲料的购买者，而和农业行业的内在风险以及世界价格波动相比，规章的影响程度是有限的。

在1979年的案例中，欧洲法院对赔偿诉讼的举证要求有所放松。理事会取消了对两种用于酿造的作物之补贴，因而被判决侵犯了平等原则。且侵犯足够严重，其影响范围也相对较小，因而必须赔偿当事人的损失。赔偿数额从补贴撤回之日——而非判决之日——算起。然而，在同年的另一个案例中，欧洲法院的判决却似乎不一致。异类葡萄糖（isoglucose）作为甜化剂上市，威胁了食糖销售，并产生了剩余。理事会因而规定对异类葡萄糖的生产课以重税，其结果是使所有生产亏本。在诉讼期间，原告的工厂被迫停产，处于同样困境的荷兰公司倒闭拍卖，损失了3000万英镑。和酿造作物相比，类糖的生产商更少，且需要专利发明等重大投资。然而，尽管法院判决理事会与欧委会有关措施侵犯了平等原则，却并不认为原告有赔偿权利。有证据表明，法院在这一问题上产生了分裂。法院意见为这一判决仅提供了很少的理由，其中包括所考虑的两个主要因素：原告遭受损失的程度和共同体行为违法的程度。欧洲法院似乎表明，只有构成了“任意”违法，共同体才有赔偿责任。

在1988年的“养牛补贴第一案”，理事会规定，如果养牛场5年不上市，其牛奶可获得共同体补贴。但如果产量超过限额，则取消补贴。欧洲法院判决，对限额的完全剥夺侵犯了原告的正当预期。根据这一判决，欧委会把限额确定在前年交易总量的60%。原告仍嫌太低，再次提起诉讼，从而产生了1992年的“第二案”。欧洲法院判决，和完全剥夺限额不同，把限额定于前年交易量的60%并不构成“足够严重的侵犯”。为了平衡不同农业利益的需要，理事会有权作出选择。在此之后，欧洲法院逐步放宽了“明显与严重侵犯”的标准。尽管它要求大于商业活动内在的正常风险，原告无须证明共同体行为是“任意”的。

## 2. 成员国的赔偿责任

在一般情况下，成员国不作为的赔偿义务是国内法的管辖领域。但是欧洲法院的判例法表明，如果成员国未能及时履行共同体的法律义务，那么它有可能为此而承担赔偿责任。一个显著的例子是需要成员国通过立法贯彻实施的共同体指令。由于某些成员国迟迟不实施共同体指令，欧洲法院对不作为的赔偿义务之判决将有助于纠正这些成员国的惰性。

在1991年的“破产企业工资案”，欧洲法院将共同体指令的直接效力扩展到实施效果不明、成员国有权自由选择的赔偿诉讼。基于共同体条约第249(189)条第三段，理事会第80/987号指令试图协调各国的工人保护法律，对破产企业的雇员工资规定最低限度的保障，但意大利长期未履行贯彻指令的责任。两名意大利破产企业的工人未能获得工资，因而在本国法院起诉政府，要求政府对未能及时贯彻指令对他们造成的损失给予赔偿。在意大利法院提交有关共同体指令的效力问题时，欧洲法院认为指令缺乏直接效力，但成员国仍有责任为其不作为提供合适补偿。在以下的意见中，欧洲法院阐述了这一结果所必须符合的三项条件。

在1996年的案例中，欧洲法院进一步澄清了成员国责任的条件。成员国的侵权行为必须足够严重，而这要看它是否显然和严重忽视了其自由裁量权的限制。在决定过程中，法院可以考虑有关共同体规则的清晰度和准确性、其对成员国的实施所留下的自由裁量余地、违法及其所造成的损害是否故意还是非自愿的、法律错误是否可被原谅、共同体机构所采取的立场是否部分造成了违法行为、成员国是否采取或保留了违反共同体法律的措施。如果成员国在违法事实被判决或认定后仍然继续，那么对共同体法律的违反就可被认为足够严重。因此，如果欧洲法院以前已经判决有关措施违反了共同体法律，那么这类违反行为就显然是足够严重的，尽管这并非是证明足够严重的必要条件。目前，共同体立法机构还缺乏动机协调指令的救济。“共同体的特殊法律秩序阻碍了有意义的司法协调。”欧洲法院鼓励成员国法院

【注释】

参考文献:

TREVOR C. HARTLEY, *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community* (4th Ed.) [A], New York: Oxford University Press, 1998.

JÜRGEN SCHWARZE, *European Administrative Law*[A], London: Sweet & Maxwell, 1992. *On the Administrative Liability and Its Legal Remedies of the European Union.*

Abstract: This article discusses the legal remedies for administrative liability in European Union. It focuses on the administrative liability theory as initially developed in France, from which the state compensation principle is derived, and the judicial review of administrative liabilities derived from administrative actions and inactions. The article illustrates that an effective administrative liability system and judicial review mechanism is indispensable to the construction of rule of law state.

Key words: European Union, Administrative liability, judicial remedy

[①] 18 September 1984, Recommendation No. R (84) 15, Principle II.

[②] *Kergall v. Common Assembly*, Case 1/55, [1955] ECR 151.

[③] *Von Lachmüller v. Commission*, Joined Cases 43, 45, 48/59, [1960] ECR 463.