

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

 使用大字体察看本文
阅读次数: 1348

浅论行政法之信赖保护原则

杨洪霞

山东大学法学院 2003级法律硕士

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

【摘要】: 行政信赖保护原则是德国行政法院根据法律的安定性原则和民法的诚实信用原则逐步确立起来的, 目的在于维护法律秩序的安定性和保护社会成员的正当利益。信赖保护原则在很多国家和地区, 如德国, 日本, 韩国, 我国的台湾地区等得到了程度不同的运用。在我国, 《行政许可法》的颁布和实施标志着信赖保护在我国已经纳入法制规范。本文主要从信赖保护原则产生的渊源, 理论基础, 确立的必要性和我国确立信赖保护原则的制度构想来阐述。

【关键词】: 信赖保护原则 信赖利益 行政程序 行政补偿

概述

行政信赖保护原则是指当行政相对人对行政机关已经作出的行政行为产生了具有正当性的信赖利益时, 这种信赖利益应当得到保护, 行政机关不得随意的变更或撤销已作出的行政行为, 如果撤销必须补偿相对人因信赖所产生的损失。无疑, 行政权在国家的各种权力中是最桀骜不逊的, 为了防止行政权的滥用和不正当行使给公民合法权益造成的损害, 确立这个原则是非常有必要的。尤其在我国的《行政许可法》颁布之前, 信赖保护原则鲜有研究, 更提不上运用, 行政机关动辄撤销行政许可, 全面整顿等行政行为严重损害了相对人的合法权益, 制定的法规政策朝令夕改, 出尔反尔, 反复无常也使政府失去了信用, 带来的是国家经济资源的浪费, 行政成本的提高, 公民合法权益的损害和相对人与行政主体的严重对峙。随着中国加入WTO, 行政法治的发展和社会民主法制意识的提高, 建立诚信政府的理念也在逐步深入人心, 《行政许可法》的颁布和实施标志着信赖保护在我国已经纳入法制规范。人们更加关注信赖保护原则的研究。

一, 信赖保护原则在各国确立

德国是信赖保护原则的母国, 德国的行政法院确立的这个原则是为了维护法律秩序的安定性和保护社会成员的正当利益。1973年10月召开的德国学者大会将"行政上之信赖保护"定为会议第二主题, 奠定了信赖保护作为一项公法原则的地位。此后, 德国《行政程序法》, 《租税通则》, 《联邦建设计划法》等法律中, 信赖保护原则均被明文加以规定。[1] 德国《行政程序法》第48条至50条对具体行政行为撤销和废止等作了明确的规定, 行政信赖保护作为行政法上的一项重要原则在法典中得到正式确认, 随后该原则被很多大陆法系国家借鉴。

韩国《行政程序法》第4条规定: "行政机关执行职务时, 应本着诚实信用为之"。

日本行政法的特点就是对外国法的合理借鉴和运用, 日本在60年代引入信赖保护原则, 70年代得到充

分的论证，并将其与诚信原则、禁止反言原则一起作为行政法的一般原则。

我国台湾地区在自20世纪80年代起就在案例和判决中直接适用信赖保护原则，台湾《行政程序法》第1条将“增进人民对行政之信赖”作为一项立法目的，第8条规定：“行政行为，应以诚实信用方法为之，并应保护人民正当合理之信赖。”

在英美法系国家虽没有明确提出信赖保护原则的概念，但却提出了与此类似的制度，如英国，澳大利亚等国家确立的合法预期的制度，美国的不得翻供制度。

我国《关于执行中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释》第59条规定：“根据行政诉讼法第五十四条第（二）项规定判决撤销违法的被告具体行政行为，将会给国家利益，公共利益或者他人的合法权益造成损失的，人民法院在判决撤销的同时，可以分别采取下列方式处理：（一）责令被告重新作出具体行政行为（二）责令被告行政机关采取相应的补救措施（三）向被告和有关司法机关提出司法建议（四）发现违法犯罪行为的，建议有关机关依法处理。”该条虽未明确提出信赖保护的概念，但是规定违法具体行政行为给他人合法权益造成损害，人民法院可以责令行政机关采取补救措施，可见信赖保护原则的理念已经在实践中发挥作用。

2003年8月27日通过，2004年7月1日实施的《中华人民共和国行政许可法》第8条规定：“公民，法人或其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律，法规，规章修改或废止，或者准许行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或撤回已经生效的行政许可。由此给公民，法人或其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。”这标志着信赖保护原则在我国已纳入法制规范。

二，信赖保护原则的理论基础

1，诚实信用说

人无信不立，国无信不宁。诚信是社会生活的基础。诚实信用原则在私法领域被称为“帝王条款”。诚实信用说主张信赖保护原则是将私法领域的诚信原则适用于行政法领域。日本盐野宏教授就认为：“信义诚实的原则乃至信赖保护的原则，是将私人间适用的法原理适用于行政法关系的情况”。[2]

日本学者乙部哲郎也主张将诚信原则作为信赖保护原则的法律依据。他认为，首先，“信用”一词与信赖相近，其次，行政法上的法律关系为具体关系，适合诚信原则的适用。[3]另外，肖金明教授主编的《行政许可要论》也提到“私法领域的诚信原则被引入了公法领域，并逐渐受到越来越多的重视。”[4]甚至有学者认为：“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。”[5]

2，法的安定性说

法的安定性包括两方面：第一，法律本身的安定性，即法律规范必须是确定的，不存在相互矛盾的理解，这样社会成员才可以准确的依据法律来行事。第二，法律制定出来后具有稳定性和可靠性，国家不能随便的更改而使法律处于不确定状态，法律的溯及力被限制。法的安定性说主张信赖保护原则得以确立就是为了维护法律的安定性。正是“本于法的安定性，行政行为须具有可预见和可预测性，人民预先知其所遵循，故人民因信赖行政行为所生之损害应予以保护。”[6]

3，权利保障说

认为信赖保护原则实质上是为了保护人民的基本权利而确立，为了保护公民的合法权利免受政府不正当行政行为的侵害。

在上述三种学说中，笔者更倾向于诚实信用说。保护公民的合法权益和维护法律的安定性只是信赖保护原则的目的之一，将它们单独列为信赖保护原则的理论基础是片面的，没有揭示该原则的本质内涵。现代社会行政理念发生了重大革新--从管制行政向服务行政观念转变。管制行政以“政府”为中心，以权力为本位，以命令与强制为手段，片面的强调公民对政府的服从，而服务行政将政府定位于服务者的角色，以社会公众的需求作为其行为的向导，任何时候都不以任何手段去追求政府自身的利益。[7]在行政活动中，政府与公民处于完全平等的地位，所以当公民对政府的行政行为产生信赖利益时，政府不能随意的因为自己方面的原因而使得公民的利益受损，如果确实为了国家利益，公共利益不得已而为时，应给公民适当补偿。现代法治国家已从形式法治走向实质意义的法治。实质上的法治即良法之治不仅要求国家要受到自己制定的法律的约束，更要求制定的法律本身要适当，要承认并保障个人的尊严，保障个人的基本人

权。所以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以注意，而且人民在行使或保护其权利时，亦应予以正视。”[8]

三，信赖保护原则确立的必要性

确立信赖保护原则对于保护公民，法人和其他组织的合法权益，维护社会秩序，提高行政效率，促进政府职能转变，乃至建立诚信政府都有着及其重大的意义。

1，建立诚信政府的需要

上面提到，现代行政理念发生了重大的变化，政府的角色从管理者变成了服务者，服务行政要求政府抛弃治民的观念树立由民做主的观念，将公众置于行政的中心位置上，政府与公民的地位真正地趋于平等，政府将改进服务质量，高效率的为民服务作为其追求和目的。[9] 公民与政府形成良好的合作与互动，再也不是原来的管理与被管理的关系。政府要有效的实施行政管理，必须得到公民的配合和支持，而这种配合和支持是建立在对政府充分信赖和尊重的基础上的。如果公民的合法权益因信赖政府的某种行政行为而受到损害，政府就必须象在私法领域那样遵守诚信原则而给公民适当的补偿。为了避免政府的这种不利后果的发生这就要求政府要做到言而有信，取信于民，要求政府权力必须一种可知的，可预测的方式行使，遵守自己发布的政策，信守自己的诺言，这样相对人才有可能对自己将来的行为进行安排和筹划，整个社会才能有条不紊的维持在良好的秩序当中。[10] 尤其中国现在已经加入WTO，世贸组织对成员方政府提出了通过立法成就统一的法律体系，在行政执法上实现统一，公正，合理的要求，并且要求为建立市场经济放松行政管制。这就要求政府转变职能，建立诚信政府，切实的履行自己的承诺，保护私人的信赖利益，使公众对自己行为的后果具有可预见性，从而构建诚信社会，创造更好的投资环境。

2，保护公民的合法权益

信赖保护原则设置的目的之一就是要保护社会成员的合法权益。现代行政法试图在国家利益，公共利益和社会成员的个人利益间寻求一种平衡。在不损害国家利益的前提下尽量的满足社会成员的利益需要，但为了国家利益，社会公共利益不得已而损害个人的合法权益时，必须对遭受损害的成员以适当的补偿。薛刚凌教授在她的《行政法基本原则研究》中将自由，权利保障原则作为行政法的基本原则。确立信赖保护原则要求行政政策不能朝令夕改，如必须改变，就必须考虑社会成员已产生的信赖利益，并能促使行政机关更加谨慎的行使行政权，防止行政权被滥用。

3，提高行政效率，节约行政成本的考虑

行政机关如果出尔反尔，反复无常，那么他的行为就不具有可预测性，不值得信赖，就会降低公民参加社会活动，行政活动的积极性，更有甚者，如果公民的合法权益受到这种反复无常的行政行为的侵害，就会造成公民与政府的严重对峙，后果就是增加行政成本，降低了行政效率。这种后果是政府不愿意看到的。相反，如果行政机关能够保护公民的信赖利益，就会促进公民积极的参加行政，协助行政，服务行政，与政府形成良好的互动，从而提高行政效率，节约社会资源。

四，我国确立信赖保护原则的构想

信赖保护原则在世界各国得到了广泛的应用，在我国《行政许可法》虽然也体现了信赖保护的观念，但是作为一项重要的法律原则，不应仅局限于一部法律之中，应作为行政法的基本原则指导行政立法和实践。

1，首先，应在行政立法中明确信赖保护原则在行政法中的基本原则地位。

基本原则是指导立法和实践的基本原理和准则，贯穿于法律运行的整个过程。它可以指导审判机关审理案件时甚至行使自由裁量权时都时刻以信赖保护原则为依据，注意保护社会成员的合法利益。它也可以提醒行政机关在行使行政职权的时候时刻注意自己行为的合法性，有利于依法行政。

2，加快制定出我国的行政程序法

行政程序法主要是规定行政机关实施行政行为的程序的法律。当代许多国家都对行政程序问题进行了深入的研究，并制定了行政程序法。制定并实施行政程序法有利于监督行政机关的行政行为。与行政救济不同的是行政程序属于事前监督和事中监督，能够防患于未然，有利于依法行政的实现。正如美国当代著名行政法学家伯纳德·施瓦茨，在他所著的《行政法》一书中所提出“行政法的核心与实质是行政程序

法”、“行政法即行政程序”。

我国虽然还未制定《行政程序法》，但是我国的行政立法研究组（由罗豪才任组长）已经着手起草它的框架稿和试拟稿，另外北京大学公法研究中心行政执法与行政程序课题组也组织权威专家提出了《行政程序法》的试拟稿。相信不久的将来我国的《行政程序法》就可以出台并实施。

行政程序法应在总则中将信赖保护原则列为它的基本原则。它不仅指导行政程序法所有制度设计的基本原则，也是其他单行行政法在设置程序时必须遵循的原则，更是行政执法，司法活动的基本依据。

另外《行政程序法》框架中会对行政规划，行政指导，行政合同单独作出规定。这些领域中涉及到信赖保护原则的问题如行政行为无效的情况，行政行为被撤销的情况，行政行为废止的情况等都应作出明确具体的规定。

3. 在各单行行政法中明确信赖保护原则的具体运用和救济制度

行政程序法和单行的行政程序法之间是基本法与一般法的关系，一般法不得与基本法相抵触，但可以根据需要做具体的规定或补充规定。

我国目前的单行行政法中唯一引入信赖保护原则的是《行政许可法》，我国的《行政许可法》第8条作出了行政机关不得擅自改变已生效的行政许可，如撤销或变更应补偿等规定，但这种规定只是泛泛而谈，实践中具体如何补偿，受害人应如何主张自己的权利，主张权利的时效，补偿限额等问题都没有明确的规定，司法实践中操作困难，公民的合法权利很难得到实际保障。笔者认为为了弥补它的不足，使得行政许可法引入的信赖保护原则在现实中真正得到贯彻，也使得相对人的合法权益真正的得到保障，需要完善行政许可法的相关法律制度主要是我国的救济法。

没有救济就没有权利。如果法律只规定了公民的权利而不规定权利受到侵害时具体的救济途径这对于公民来说是没有任何意义的。

《行政许可法》第8条规定：“公民，法人或其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可”。笔者认为“擅自改变”包括两种情况：一是行政机关由于违法或者不当而改变已生效的行政许可。二是行政机关由于合法的无过错的行为不得不改变已生效的行政许可。下面对这两种情况分别阐述。

（1）行政机关由于违法或者不当而改变已生效的行政许可

这种情况相对人没有过错，只是由于行政机关或其工作人员的过错才造成这种情况，主要包括以下几点：（a）行政机关工作人员滥用职权，玩忽职守作出准予行政许可决定的，（b）超越法定职权作出准予行政许可决定的，（c）违反法定程序作出准予行政许可决定的，（d）对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的。《行政许可法》第69条已对这几种情况作出了规定，并规定因为上述情况使被许可人的合法权益遭受损害的，行政机关应当依法给予赔偿。但是具体如何赔偿没有提及，这就要结合我国的《国家赔偿法》对此作出明确具体的规定。我国《国家赔偿法》的行政赔偿范围中没有明确提及行政机关及其工作人员滥用职权，玩忽职守作出准予行政许可决定后，行政许可被撤销造成被许可人合法权益损害的，应予赔偿等许可法中提到的情形。但是行政赔偿范围中有个开放性的规定：“造成公民身体伤害或死亡的其他违法情形，造成财产损害的其他违法情形”，受害人有取得赔偿的权利。这样就可以将许可法中提到的情形纳入其中。但是笔者认为《国家赔偿法》有必要将行政机关违法或不当实施行政许可的具体情形明确的规定在行政赔偿范围中以避免行政机关规避法律，保护相对人的合法权益，这样当公民法人或其他组织的信赖利益由于行政机关违法或不当实施行政许可而受到损害时就可以直接依据国家赔偿法请求赔偿。现行的《国家赔偿法》还存在重大不足，对于财产损失，现有规定原则上只赔偿直接物质性损失，对于可得利益一律不赔，这与行政许可法的全面保护原则是不相符的，在某种程度上《国家赔偿法》成为《行政许可法》实施中尤其是对公民权利保护实现中的绊脚石。因此，我们应该加快修改国家赔偿法，确立对公民法人或其他组织的合法权益的全面保护原则，这样公民法人或其他组织因行政主体违法或不当实施行政许可遭受的损害才能得到全面的赔偿，这也有利于行政机关时刻注意监督自己的行为，依法行政。

（2）行政机关由于合法的无过错的行为不得不改变已生效的行政许可。

《行政许可法》第8条进一步规定：“行政许可所依据的法律，法规，规章修改或废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生了重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或撤回已经生效

的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。这里涉及到一个重要的问题就是行政补偿的问题。

行政补偿是国家对公民、法人和其他组织因行政机关及其工作人员合法行使职权行为或因公共利益需要致其合法权益受到损害而给予补偿的法律救济制度。我国目前还没有出台行政补偿法，除了个别单行法对某些行政管理领域的补偿作了些零散的规定外，整体规范化的行政补偿制度尚未建立，大量的行政补偿问题在我国目前尚无法可依。[11] 行政许可法在这种背景下提到对公民法人或其他组织的信赖利益给予补偿虽然有着非常进步的意义，体现了对人权的保护，但现实中是很难落实的。笔者认为应以《行政许可法》的实施为契机，加快出台我国的行政补偿法。行政补偿法也应将信赖保护原则作为基本原则规定其中，并规定信赖利益受到损害时由谁提出请求，补偿义务机关是谁，补偿程序，具体的补偿标准，权利保护的时效等问题，只有这样，信赖利益才能得到真正的保障。

信赖保护原则只是在行政许可法中得以体现，它在我国的行政法领域还处于理念形成阶段，要真正的作为一项原则来指导我国的行政立法和实践，还有很长的路要走，这就需要我国的立法者和全体公民的共同努力。

注释：

[1] 黄学贤 《行政法中的信赖保护原则》 载《法学》2002年第5期。

[2] 日本，盐野宏 《行政法》杨建顺译，法律出版社1999年

[3] 肖金明主编 《原则与制度--比较行政法的角度》 山东大学出版社 第243页

[4] 肖金明主编 《行政许可要论》 山东大学出版社 第77页

[5] 罗传贤《行政程序法》，台湾五南图书出版公司，2000年

[6] 罗传贤《行政程序法》，台湾五南图书出版公司，2000年

[7] 石佑启 《论行政法与公共行政关系的演进》 载 《中国法学》 2003年第3期

[8] 周佑勇 《行政法基本原则的反思与重构》 载 《中国法学》 2003年第4期

[9] 石佑启 《论行政法与公共行政关系的演进》 载 《中国法学》 2003年第3期

[10] Cf. Yoav Dotan, Why Administrators Should be Bound by their Policies, 1997, Oxford Journal of Legal Studies 28.

[11] 姜明安 《行政补偿制度研究》 法律教育网

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)