

行政信赖保护原则司法适用研究

李永超, 杨兰

(郑州大学 法学院, 河南 郑州 450000)

[摘要] 信赖保护原则在我国行政法上体现为《行政许可法》第8条和第69条,自2000年在行政许可法中确立,该原则不断完善并广泛应用于司法实践,在限制公权力上有着显著效果。但是作为在20世纪初逐步在我国行政法领域兴起的原则,无论在理论层面还是司法运用中都需要完善和进步。运用案例研究方法对司法实践中信赖保护原则在适用框架上存在的理论与实践的冲突问题以及该原则的适用缺乏程序性保护等问题进行研究和讨论。

[关键词] 适用框架;信赖保护;信赖利益

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2021.01.017

[中图分类号] D92

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2021)01-081-05

一、信赖利益保护原则“适用框架”的理论与实践上的冲突

(一) 适用框架在理论上的“三要件”与“四要件”之争

理论界对信赖利益保护原则的适用框架应为何,主流认为“三要件”,具体包括信赖基础、信赖行为和信赖的正当性^①。所谓的信赖基础是指行政主体作出的行政行为,且这一行政行为足以引起相对人产生特定的期望和信赖。信赖行为是指行政相对人因信赖基础的有效存续而处置和安排自己的生活。这一要件突出强调信赖利益的形成必须要求在信赖基础和信赖行为之间存在因果关系。除此之外,相对人对行政行为的信赖必须是善意的且对于行政行为的违法并无重大过失,即信赖具有正当性。随着理论发展又有学者提出“四要件”理论,将公共利益与个人利益的衡量也作为进行信赖利益保护的必要条件,认为适用信赖保护原则,应当将公共利益与信赖利益相比较,确保所保护的信赖利益更值得与重要。^②对此有学者提出反对意见,认为“公共利益与个体利益的衡量”不足以提升到与上述三要件同等高度,“此对比关系所决定的是信赖保护方式的差别——是适用存续保护还是财产保护的问题而非是否适用信赖保护原则的问题”。^③笔者认为这一说法比较合理,对两种学说的争议内容本文不再赘述。目前而言,“三要件”的适用框架是理论界的通说,能有效指导大多数信赖利益保护案件,保护行政相对人的信赖利益。

(二) 基于个案的问题引出与探讨

虽然在理论界三要件的适用框架已基本无异议,在这一框架下的适用模式为信赖行为与信赖基础、信赖正当性共生信赖利益,但在司法实践中案情复杂,该适用模式虽然可以指导大多数信赖利益保护的行政案件,但随着司法实践发展,出于对行政相对人利益保护的目的,司法实践者在司法裁判中对这一框架的适用标准有所松动,出现了仅根据存在信赖基础就判断生成信赖利益的适用模式,这一适用模式的出现具有新颖性。值得我们深思的是这种新的模式是否突破了传统适用框架,其适用逻辑是否脱离了信赖利益保护原则的理论基础而丧失正当性,在对这些问题展开讨论前,可以先阅读以下案例对两种适用模式的具体逻辑予以明确:

案例一^④:某省政府发布的第24号文件称,为实

① 参见何海波:《通过判决发展法律——评田永案件中行政法原则的运用》,载罗豪才主编:《行政法论丛》第3卷,第457页。

② 参见唐江西:《论行政法上信赖保护的实现》,载《江海学刊》2010年第5期。

③ 参见李春燕:《行政信赖利益保护研究》,载《行政法学研究》2001年第3期。

④ 参见“某开发公司诉某县人民政府、某县国土资源局行政补偿案”,山东省高级人民法院二审判决书,山东高院发布服务保障民营经济高质量发展十条和十大典型案例。
<https://www.pkulaw.com/pfnl/a6bdb3332ec0adc481d786bd84b9efb241e0aecbcb65ddbdfb.html?keyword=%E6%9F%90%E5%BC%80%E5%8F%91%E5%85%AC%E5%8F%B8%E8%AF%89%E6%9F%90%E5%8E%BF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E6%94%BF%E5%BA%9C%E3%80%81%E6%9F%90%E5%8E%BF%E5%9B%BD%E5%9C%9F%E8%B5%84%E6%BA%90%E5%B1%80%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%A1%A5%E5%81%BF%E6%A1%88>

[投稿日期] 2020-12-20

[基金项目] 教育部教育立法研究基地项目(编号:JYLF1010)阶段性研究成果

[作者简介] 李永超(1982-),男,河南驻马店人,郑州大学直聘副教授,法学博士,博士后,硕士生导师,研究方向:行政法学。

现调动社会各方面参与土地开发整理复垦工作的积极性的目的,秉持“谁投资、谁受益”原则,现向社会发布公告,企事业单位和个人自筹资金进行规模土地开发,整理复垦的,新增加的耕地指标和折抵、置换的建设用地指标,经复核认定后,可归投资者所有,实行有偿转让。2009年某市国土资源局批准了某县国土局报送的农村土地开发项目的立项申请。某开发公司投入资金对该项目实施土地开发整理,某县财政局给该公司拨付工程施工费,但该公司同样投入资金进行土地开发,涉案项目共计新增耕地1802亩,2014年县国土局将新增耕地指标中的1000亩调入某市国土资源局统一规划使用,对于剩余802亩新增耕地指标开发公司根据24号文件向县政府和县国土局申请办理新增耕地指标的转移使用手续,未获批准,对该802亩土地由县政府和县国土局继续使用。某开发公司遂提起本案行政诉讼,请求县政府、县国土资源局按照自己投资与涉案项目的收益比例向其支付补偿款。

该案件是典型的信赖利益保护案件,我们可以适用“信赖行为与信赖基础、信赖正当性共生信赖利益”的逻辑过程对本案中原告是否存在信赖利益进行推导,首先,2004年省政府发布第24号文件鼓励社会资本参与土地开发整理,并确立了“谁投资、谁受益”的基本原则,该文件作为行政指导行为,面向社会公众发布具有公信力,形成信赖基础,随后,原告某开发公司因信赖这一行政行为对县国土局审批的农村土地开发项目投入资金进行土地开发整理,虽然当事人之间的权利义务未通过协议的方式进行约定,但事实上已经形成了土地开发合作关系,即原告实施了信赖行为。且原告是信赖是善意的具有正当性。所以原告应当享有新增耕地指标及转让的收益权利即信赖利益。这一推导过程清晰明确,本案二审法院山东省高级人民法院在裁判文书中适用了信赖利益保护原则,并根据行政比例原则确定了县政府和县国土局应当赔偿的数额。

案例二^①:2016年因某市从化区国营九里步果场地块被纳入城市更新改造计划项目,为完成清场工作,2017年区政府办公室发布《清场工作实施方案》,规定符合安置条件的人员为本人及配偶和未成年子女名下无房屋,现仍租住在九里步果场内的原在职、退休干部职工及遗属。陈某娇系九里步果场职工,向区政府申请安置住房,区农业局经查询,核实陈某娇名下有一套建筑面积为20.22平方米的商住房,陈某娇在其申请条件有瑕疵的情况下申请安置住房并获得了区政府的同意,并进行公示。随后原从化区农业

局亦与陈某娇签订涉案安置协议并出具《承诺书》承诺,陈某娇在区政府统一提供安置房继续租住,区农业局按照每户2000元/月的标准向其支付临时安置补助费;双方签订的安置协议若日后遇政策变更,陈某娇所享有的政策待遇不变。但协议签订后不久,原从化区农业局对其停止发放临时安置补助费。陈某娇不服诉至法院,请求区农业局继续履行协议。

本案的二审法院运用了信赖利益保护原则对本案做出了判决,判决书中表明,区政府在明知原告的申请条件不符合规定时,根据原告的实际情况下对安置条件做了适当调整,双方达成的安置协议没有违反法律、行政法规的强制性规定,更没有损害他人合法权益,应为有效约定。但区农业局在未出现协议约定的正当事由的情况下,以陈某娇隐瞒真实情况,不符合安置条件为由,单方停止发放临时安置补助费,其行为违反诚实守信原则,违反协议约定,损害陈某娇的信赖利益,损害政府的公信力,所以判决区农业局继续按照涉案安置协议的约定履行临时安置补助费的支付义务。二审法院在判决书中对陈某娇享有信赖利益予以肯定,但是如果运用上一案件“信赖行为与信赖基础、信赖正当性共生信赖利益”的适用模式对本案行政相对人是否存在信赖利益进行推导,会发现虽然从化区政府办公室发布了《国营九里步果场清场工作实施方案》,对符合安置住房的条件进行了明确规定,并且在明知相对人不符合申请条件的情况下仍然与对方签订了安置协议并作出《承诺书》,形成了本案的信赖基础,但是在本案中相对人未实施所谓的信赖行为,只是单纯的相信区政府与自己签订的安置协议,享受着区政府安置的住房和给付的安置补助费。并且陈某的信赖具有正当性。如果按照这一推导方法根本无法推导出信赖利益的存在,但是根据案件事实我们却无法否定相对人享有信赖利益。其实之前最高人民法院在对“华侨搪瓷厂案”的评析中,运用了这一适用模式的逻辑对案件中华侨搪瓷厂存在信赖利益给予肯定。^②

^① 参见“广东高院发布2019年度广东法院行政诉讼十大典型案例之二:陈某娇诉广州市从化区农业农村局行政协议纠纷案”

^② 最高人民法院认为,“从监督、控制行政权,保护行政相对人的合法权益的需要以及信赖利益保护的要求考量,应当认可行政承诺的法律效力。否则,就有可能使相对人丧失对政府的信任,影响政府的权威,进行破坏行政秩序,或者直接损害相对人的利益。”参见最高人民法院行政审判庭编:《中国行政审判案例》(第2卷),中国法制出版社2011年版第90—97页。

通过对以上两个典型案例的分析对比,我们发现最高法以及其它法院之后的相似做法,体现出在司法实践中关于信赖利益保护原则的适用模式与理论上适用框架之间的冲突,在传统适用框架基础上生成的适用模式已经被司法实践所突破,从保护行政相对人的角度出发,这种突破是司法实践的进步。因此可以说在司法实践中经过反复磨合形成的在适用信赖利益保护原则的两种基本模式,即“信赖基础与相对人客观行为共同生成信赖利益”以及“作为信赖基础的政府行为生成信赖利益”^①。

(三)新适用模式的正当性以及实践与理论冲突的本质分析

通过对上述案例的分析,对两种适用模式的内容或者说逻辑过程有了清晰的认识,对于新出现的“以信赖基础生成信赖利益”的适用模式,在适用要件上更加简单,因此在适用标准上更加宽松,但是这一模式是否因太过简化而脱离了信赖利益保护原则的理论基础而丧失正当性?笔者认为在这一模式下虽然并未明确要求行政相对人基于信赖基础实施了信赖行为,但是从行为的形式上来看,行为可以分为作为和不作为,如果行政相对人基于对行政行为的信赖并未实施积极的作为,而是选择保持原状的并不能认为其没有行使自己权利,在理论上可以认为这是一种消极的处分权利的行为。所以新出现的适用模式在本质上并未违背传统三要件的适用框架,没有脱离信赖利益保护原则的理论基础,只是在适用逻辑上放宽了对信赖行为认定的标准,对其不再具有特别要求,因而显得不再重要。所以笔者认为“以信赖基础生成信赖利益”的适用模式具有正当性。

对于“以信赖基础生成信赖利益”的适用模式的出现造成的理论上与实践中对信赖利益保护原则适用模式的冲突问题,经过以上的分析或许这种“冲突”就不存在了,但任何现象的出现都有其深刻的原因。关于这种“冲突”的出现,有学者认为新模式的出现以及两种模式的差别反映出法院在如何适用该原则上的踟蹰^②。至于这种踟蹰的发生,笔者认为司法机关在国家利益与个人利益保护之间的倾向性选择的结果。这在两种模式适用的区别上有明显体现,“信赖基础与相对人信赖行为共同生成信赖利益”的适用模式要求相对人实施客观的信赖表现行为,如“开发公司诉政府、国土资源局行政补偿案”中需要原告证明自己存在“投入”,这无疑在一定程度上限制了对个人利益的保护,体现对国家利益保护的倾斜,“作为信赖基础的政府行为生成信赖利益”

的适用模式则不需要相对人证明自己实施信赖行为,如“陈某娇诉广州市从化区农业农村局行政协议纠纷案”中,法院可直接依据行政机关单方允诺行为认可相对人信赖利益的存在,显然这更能体现出司法对行政权的监督与约束,当个人利益与国家利益出现冲突时司法机对个人利益的倾向性的保护。第二种模式出现是司法实践的结果,是在传统理论不足以解决实际问题时结合实际情况对传统适用模式所作出的退让和妥协,但更加符合我国国情。所以虽然理论适用框架与存在的实践模式有着些许“冲突”,但在一定程度上体现了法院在司法实践中对信赖利益保护原则适用模式的探索与进步。

二、我国信赖利益保护的其他争议讨论

(一)对信赖基础的争议

如上文所述,信赖基础是生成信赖利益的前提条件,信赖基础在理论文献中通常被表述为行政主体所作出的具有使相对人产生信赖可能的行政行为。这些文献中多采用模糊的概念,比如“行政行为”、“国家行为”,^③对行政行为是否应为合法不予正面表述。在理论上可以对信赖基础从多个角度进行研究,在合法性方面即是否要求信赖基础为合法行政行为上,目前在理论与实践没有较大分歧,基本认为信赖利益既可以基于合法行政行为产生也可以基于违法的行政行为产生。但对于严重违法以致无效的行政行为是否会产生信赖利益并予以保护存在争议,从我国法律条文来看,我国行政诉讼法的条文规定,对于确认违法或者无效的行政行为,法院也可判决责令被告采取补救措施,给原告造成损失的应当承担赔偿责任。由此可知在行政法上并没有明确排除无效行政行为在信赖利益保护上的适用。但在理论上学者对行政行为违法性进行纵向分析,提出严重违法导致无效的行政行为自始无效,根本没有存续力,因此也不会产生信赖利益,而轻微瑕疵的行政行为和中度违法的行政行为是可以补正或者撤销的,两种行政行为如果行政相对人基于其产生

① 参见胡若溟:《行政诉讼中“信赖利益保护原则”适用——以最高人民法院公布的典型案例为例的讨论》,载《行政法学研究》2017年第1期,第101—104页。

② 参见胡若溟:《行政诉讼中“信赖利益保护原则”适用——以最高人民法院公布的典型案例为例的讨论》,载《行政法学研究》2017年第1期,第104页。

③ 参见黄学贤:《行政法中的信赖保护原则》,载《理论法学》2002年第5期,第21—25页。

信赖利益可以进行保护。所以对于无效行政行为是否产生信赖利益或者产生的信赖利益是否受保护似乎是存在疑问的。如果从另一角度——相对人信赖的正当性来分析上述争议,或许疑问就会解开。如果相对人恶意信赖行政行为,明知行政行为违法甚至参与了行政机关的违法行为,即使产生利益,也不可能是正当利益;如果相对人是善意信赖具有正当性,可根据实际情况认定信赖利益是否存在。所以基于此笔者认为上述的争议其实是伪命题,我们在判断是否存在信赖利益时不能将信赖基础、信赖行为与信赖的正当性割裂来看,三者是有机整体,相互印证,所以仅从行政行为违法性的角度分析是不正确的。

(二)对信赖利益保护原则适用范围的错误限制

信赖利益保护原则自2003年在《行政许可法》中予以规定,作为引进的新制度在适用范围上还较为“僵化”,仅在行政许可领域进行适用,极大地缩小了其适用范围。随着实践发展引起人们对在行政允诺、行政协议等案件中是否可以适用信赖利益保护原则的疑问。对于这一现象的出现,笔者认为原因有两点,其一信赖利益保护原则作为外来制度,被引入后自身理论不足,不敢灵活适用。原因二在于司法实践中大家对信赖利益保护原则和诚实信用原则的含义和适用范围的认识不清,关于信赖利益保护原则与诚实守信原则的关系,有的学者认为二者并没有区别^①,有的学者认为在适用范围、适对象方面则有着本质区别,信赖利益保护原则主要是对行政主体的要求,而诚实守信是对行政主体和相对人的共同要求,例如在行政诉讼中针对相对人的“证据突袭”有着明确限制规定。^②这些都是对相对人诚实守信的要求。关于二者的关系,争论还有许多,例如“保障说”、“理论依据说”等,但通说认为诚实守信原则包含信赖利益保护。诚实守信原则包含“诚”和“信”两个层次,“诚”指的是政府作为行政主体提供的信息要真实、准确。“信”即指信赖利益保护原则。从这一层面上来说,信赖利益保护原则也可以认为是行政法的基本原则,适用范围不应仅局限于行政许可,而对其他行政领域不敢涉足。作为基本原则的子原则或者说组成部分,其可以适用与整个行政法领域,在司法实践中法院审理行政允诺、行政协议等案件存在需要保护的信赖利益时,没有可具体适用的条款可以适用诚实信用原则。虽然两种原则作为母子关系,密不可分,但如上文所述,信赖利益保护原则更注重对行政机关的要求,另一个则是对行

政机关和相对人的共同要求,所以在司法实践中可以根据不同案情区别适用。

(三)对信赖利益程序性保护的缺乏

根据我国《行政许可法》第八条、第六十九条的规定可知,我国行政法上对信赖利益保护的方式主要有两种——存续保护和财产保护。^③具体采取哪一种保护方式取决于公共利益与个人利益的衡量对比^④,如果个人利益大于公共利益,那么对于产生信赖利益的行政行为予以存续,不再变更、撤销。如果公共利益大于个人利益则需要牺牲个人利益但给予财产保护,行政主体要对行政相对人就造成财产损失进行赔偿或者补偿。看似简单明确的不同规定,但在司法实践中却存在许多程序性的问题。首先,针对第八条中的“依法变更或者撤回”,虽然条文规定依法变更和撤回要对行政相对人进行补偿或者赔偿,但对如何变更和撤回行政许可的程序却没有具体规定,在司法实践中有法官就提出因变更和撤回属于负担性行政行为,可以参照行政处罚法中的相关规定,行政机关在变更或撤回行政许可时,应当告知被许可人变更或者撤回行政许可的理由或依据,同时听取被许可人的陈述或申辩,对公共利益或被许可人的利益可能造成重大影响的,还应当进行听证。这样才符合正当程序的要求。^⑤其次,还值得注意的是,依据《行政许可法》第八条的规定,由于变更或者撤回已经发生效力的行政许可给相对人造成损

① 参见刘丹:《论行政法上的诚实信用原则》,载《中国法学》2004年第01期。

② 例如《行政诉讼法》第36条规定被告在作出行政行为时已经收集了证据,但因不可抗力等正当事由不能提供的,经人民法院准许,可以延期提供。原告或者第三人提出了其在行政处理程序中没有提出的理由或者证据的,经人民法院准许,被告可以补充证据。

③ 行政许可法第八条规定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。第六十九条规定了“可以撤销”、“应当予以撤销”、“不予撤销”三种情况。

④ 参见梁慧星:《裁判的方法》,法律出版社2012年版,第261页。

⑤ 参见(2006)渝高法行终字第35号,“冉某与某县政府行政许可纠纷上诉案”,重庆市高级人民法院二审判决书。
<https://www.pkulaw.com/pfnl/a25051f3312b07f3904371afdcdc0b385b7427b466c08d08bdfb.html?keyword=%E5%86%89%E6%9F%90%E4%B8%8E%E6%9F%90%E5%8E%BF%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%AE%B8%E5%8F%AF%E7%BA%A0%E7%BA%B7%E4%B8%8A%E8%AF%89%E6%A1%88>

失的,行政机关“应当”给予补偿,可知给予相对人补偿是行政机关的法定职责,对于相对人而言是依职权的行政行为而非依申请的行政行为,应当主动实施,而非经当时人申请,但是司法实践中,有行政机关并未真正理解法条含义,反而规定:“公民、法人或者其他组织应当在收到变更、撤回行政许可决定书之日起2个月内提出书面行政补偿申请”。笔者认为应当由行政机关在一定的期限内主动进行补偿,如果在一定的期限内未履行的,相对人可以以不履行法定职责为由向人民法院提起行政诉讼。最后,在补偿的范围、标准上并没有统一规定。我国目前并没有制定行政补偿法,在但在单行法律、法规中有具体规定。例如土地管理法、《城市房屋拆迁管理条例》。在补偿范围方面,有的学者主张依照《国家赔偿法》的规定,对相对人因信赖行政行为而造成的直接财产损失给予补偿,而对相对人在知道行政许可被依法变更或撤回后而恶意扩大的损失不予补偿。也有学者认为要对相对人的直接损失和行政许可届满之前的合法预期的利益都予以补偿,相比之下第二种观点更符合信赖利益保护的精神。

三、结语

信赖利益保护原则以其对国家公权力的限制和对行政相对人信赖利益的保护,以达到维护国家公信力的目的。在司法实践中虽然这一原则的适用存在诸多争议和不尽如人意的地方,但却逐步发展壮大,成为一项适应我国本土司法环境的成熟的制度、原则,有效发挥了维护公民权利和国家公信力的制

度价值。但在行政活动中,随着行政纠纷的增多和日趋复杂化,以及社会对行政效率提升的要求,也不乏存在行政机关不珍视国家公信力现象,所以行政机关在行政行为时就应该注意对行政相对人信赖利益的保护,从“源头”上践行信赖利益保护的精神价值,从而减少侵害行政相对人合法权益纠纷的发生。除此之外,在司法实践中,法院更应当加强对信赖利益保护适用的类型化研究,促进其不断发展,坚守住维护行政相对人合法权益,维护国家公信力的最后一道防线。

参考文献

- [1] 梁慧星.《裁判的方法》,法律出版社2012年版.
- [2] 何海波.通过判例发展法律:评田勇案件中行政法原则的适用[A].罗豪才.行政法论丛:第三卷[C].北京:法律出版社,2000.
- [3] 李春燕.《行政信赖利益保护研究》,载《行政法学研究》2001年第3期.
- [4] 黄学贤.行政法中的信赖保护原则[J].法学,2002(05):21-25.
- [5] 刘丹.论行政法上的诚实信用原则[J].中国法学,2004(01):34-41.
- [6] 唐汇西.论行政法上信赖保护的实现[J].江海学刊,2010(05):224-228+239.
- [7] 胡若溟.行政诉讼中“信赖利益保护原则”适用——以最高人民法院公布的典型案例为例的讨论[J].行政法学研究,2017(01):98-106.
- [8] 夏洲源.浅议我国行政法中的信赖保护原则[J].赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版),2018,39(06):61-63.

[责任编辑 王云江]

Research on judicial application of the principle of administrative reliance protection

LI Yong-chao, YANG Lan

(School of Law, Zhengzhou University, Zhengzhou, Henan 450000, China)

Abstract: The principle of trust protection is embodied in the article 8 and article 69 of the "Administrative License Law" in China's administrative law. Established in the Administrative License Law since 2000, the principle has been constantly improved and widely applied in judicial practice, and has a remarkable effect on restricting public power. However, as a principle gradually emerging in the field of administrative law in our country in the early 20th century, it needs to be improved in both theoretical level and judicial application. This paper USES case study method to study and discuss the conflict between theory and practice in the application framework of the principle of trust protection in judicial practice and the lack of procedural protection in its application.

Key Words: applicable framework; trust protection; reliance interest