

信赖保护原则的行政法意义

——以授益行为的撤销与废止为基点的考察

刘 飞^{*}

内容提要：信赖保护原则并非源于诚信原则，而是源自法安定性原则与基本权利规范。相对于依法行政原则而言，信赖保护原则仅在法理基础层面具有独特性，在规范适用层面则可以被法律化为依法行政原则的组成部分。从信赖基础、所期望的内容、获得保护的核心条件、提供保护的阶段与方式等方面来说，信赖保护原则不同于合法预期保护原则。我国行政许可法中并未对信赖保护原则作出规定，该原则在中国行政法中所可能具有的意义，仍然值得继续研究。

关键词：信赖保护原则 诚信原则 依法行政原则 合法预期保护原则

一、问题的提出

当前我国正处在大力推进法治进一步深入发展的关键阶段。由于法治改良的内在驱动仍然较为强劲，行政决定、法律规范和国家制度的稳定性和可预期性必然会明显弱于那些长期处于稳定法治状态之下的西方国家。在此背景之下，如何保护公民对国家公权力所产生的信赖利益问题，日益引发了学界的关注，信赖保护原则因此受到重视。如果说十余年前信赖保护原则还几乎不为我国大陆学界所知的话，目前已经有越来越多的学者开始研究和探讨信赖保护原则，各种形式的研究成果迅速增多。在一定程度上，信赖保护原则现已成为我国学界多数学者所认可的行政法基本原则之一。学者们研究的重点主要涉及该原则的渊源、价值、运行机制、构成要件、与其他相关原则的关系以及原则的中国法意义。这些研究对于推进信赖保护原则在我国的法律化及其功能发挥无疑具有积极意义。

不过，信赖保护原则毕竟是一典型的德式原则，如果不追本溯源厘清德国法上的信赖保护原则所具有的基本内涵与实质意义，并对该原则与其他相关原则之间的关系作出清晰界定，就无法进一步探讨该原则在中国法中的意义。信赖保护原则的法理基础在于，对个人就公权力行使结果所产生的合理信赖以及由此而衍生出的信赖利益，法律制度应为之提供保障，而不应使个人遭受不可预期

* 中国政法大学法学院副教授。

本文是“中国政法大学 211 工程三期重点学科建设项目——社会转型期的法治政府建设与公民权利保障”阶段性成果。感谢以下师友为本文提供宝贵资料与意见：德国科隆大学穆克尔教授（Prof. Dr. Stefan Muckel）及其学术助理奥格赫克博士（Dr. Markus Ogorek），我国台湾东吴大学法律学系林三钦教授，德国耶拿大学法学博士林依仁先生。

的损失。从这一基础出发,信赖保护原则与对信赖以及信赖利益同样可以起到保护作用的其他原则、规范与制度并不相同。那么,信赖保护原则所保护的具体是哪些信赖利益?它对这些利益究竟是如何提供保护的?相对于同样具有保护信赖功能的依法行政原则而言,信赖保护原则有何独立存在的意义?信赖保护原则与合法预期保护原则之间究竟是何关系?我国行政许可法中是否体现了信赖保护原则?这些问题都还有待于作出明确的回答。

二、信赖保护原则的理论渊源

尽管“学界对于这一原则的理论渊源、保护客体及保护机制等诸多方面均存在着不同认识”,〔1〕我国学者多以诚信原则为信赖保护原则的法理基础,却是不争的事实。具体而言主要有三种观点。

其一为“等同说”,即认为两原则之间是相互等同的关系。例如刘丹教授认为:“德国法上的信赖保护原则在实质上与诚信原则基本相同,只不过信赖保护原则看起来更注重操作性和对相对人权利的救济。”〔2〕其二为“依据说”。例如黄学贤教授认为,“(诚信)原则在行政法中直接的外在表现即是对行政相对人的正当合理信赖给予保护,故称之为信赖保护原则更为恰当。”〔3〕阎尔宝教授认为,信赖保护原则是“诚信原则的一种重要的适用形式”,诚信原则“成为信赖保护原则的理论依据当无疑”。〔4〕其三为“类推适用说”,即认为信赖保护原则是私法上的诚信原则在公法中的类推运用。例如学者吴坤城认为:“信义诚实的原则乃至信赖保护的原则,是将在私人间适用的法原理适用于行政法关系的情况。”〔5〕周佑勇教授不仅认为“信赖保护原则是诚信原则在行政法中的运用”,还指出“英国的‘保护合理期待原则’,即具有诚信原则的实质意义”。〔6〕高家伟教授在梳理了信赖保护原则的成因可能为法治国家原则、法律安定性原则、基本权利保护原则、行政行为的效力和行政的自我约束性要求、民法上的诚实信用原则之后,得出了“所谓信赖保护原则实际上是诚实信用原则在行政法领域的转换或者翻版”的结论。〔7〕

上述观点的形成,实质基点都在于“诚信”与“信赖”两词字面表述以及内涵上的相似性。如此认定信赖保护原则与诚信原则之间的关系,也曾一度成为德国学界的主流观点。〔8〕20世纪50、60年代信赖保护原则在司法判决中逐渐形成时,联邦行政法院曾明确提出:“信赖保护原则系从诚信原则中推导出来的。”〔9〕尽管如此,德国学界目前占主导地位的观点还是认为,由于信赖保护原则在特定范围内对居于宪法位阶的依法行政原则构成了限制,它必然应以至少居于宪法位阶的原则为基础,而民法上的诚信原则并不能满足此要求。易言之,信赖保护原则的渊源必须是与依法行政原则地位相当的、居于宪法位阶的原则或依据。从这一“规范层级”标准出发,信赖保护原则唯一可能的法理依据只能是法治国家原则以及从中推论而出的法安定性原则。正如穆

〔1〕 莫于川、林鸿潮:《论当代行政法上的信赖保护原则》,《法商研究》2004年第5期。

〔2〕 刘丹:《论行政法上的诚实信用原则》,《中国法学》2004年第1期。

〔3〕 黄学贤:《行政法中的信赖保护原则》,《法学》2002年第5期。

〔4〕 阎尔宝:《行政法诚实信用原则研究》,人民出版社2008年版,第175,第179页。

〔5〕 吴坤城:《公法上的信赖保护原则初探》,载城仲模主编:《行政法之一般法律原则(二)》,台湾三民书局1997年版,第249页。

〔6〕 周佑勇:《行政许可法中的信赖保护原则》,《江海学刊》2005年第1期;周佑勇:《行政法基本原则研究》,武汉大学出版社2005年版,第228页。

〔7〕 朱维究、王成栋主编:《一般行政法原理》,高等教育出版社2005年版,第98页以下,第105页。

〔8〕 Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. I, 3. Aufl. 1966, N. C 11, S. 78; Ossenbuehl, Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat, in: DoeV 1972, S. 25, 27; Forstthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 10. Aufl. 1973, S. 171.

〔9〕 BVerwGE 3, 199, 203.

克尔教授所指出的，尽管信赖保护原则与诚信原则之间具有一定相似性是“不可置疑”的，但由于诚信原则并非“基于宪法规范而形成”，而与此同时法安定性原则已经为国家行为的可预期性以及公民的信赖保护提供了足够的基础，因此诚信原则非但不能构成信赖保护原则的法理基础，甚至连作为“额外的支撑”都是没有必要的。^{〔10〕}

更为重要的是，诚信原则仅是对法律主体的一种内心状态的要求，从其意义内涵而言不过是一种“伦理性规范”，^{〔11〕}并不具备明确的规范性内涵。相对于个案中的利益权衡需求，诚信原则并不能提供可予适用的标准。自20世纪60年代以来，法院已经广泛认同对诚信原则的这一看法。^{〔12〕}至迟在20世纪70年代初期，沃尔夫教授就已经指明诚信原则与信赖保护原则之间的界限。^{〔13〕}阿赫特贝格教授也早就断言：“信赖保护原则无论如何也不可能是从诚信原则（民法典第242条）中推论出来的。”^{〔14〕}我国同样也有学者指出：“‘诚实信用’为私法上的基本原则，行政法上的信赖保护虽同样以‘诚信’作为根本且可透过诚信原则加以解释，但二者仍有本质的不同。”^{〔15〕}我国台湾地区行政程序法第8条规定的“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”，同样是对两原则分别作出规定，并未予以混同。^{〔16〕}

信赖保护原则的渊源究竟何在？即便是在德国，也尚未对此形成完全一致的意见。通常认为，该原则是基于多个支柱而形成的法律思想。学者们在对法治国家原则、社会国家原则、依法行政原则、诚信原则、比例原则、基本权利规范等的取舍判断中，形成了层出不穷的观点。长期研究信赖保护原则的布尔迈斯特教授早在1979年即指出，学者们在探讨“如何确定信赖保护原则的渊源时陷入了完全的混乱”。^{〔17〕}目前较为一致的观点认为，联邦宪法法院于1961年12月19日作出的裁判奠定了信赖保护原则的基础。该裁判的部分表述也被视为对信赖保护原则的经典阐释：“法安定性原则乃法治国家原则之基本要素。对于国家可能对其作出的干涉行为，公民应能有所预期并采取相应措施；公民应当能够信赖的是，对于其基于现行法作出的行为，法律秩序应以其原本所应获得的所有法律后果予以回应……对于公民而言，法安定性原则首先意味着信赖保护。”^{〔18〕}联邦宪法法院在上述裁判中对于信赖保护原则渊源所作的认定，即所谓的“法治国家原则→法安定性原则→信赖保护原则”的推论模式。依据该推论模式，法安定性原则被认定为确立信赖保护原则的基础。有学者认为，这一说法是“最具有说服力的”。^{〔19〕}

法安定性原则源起于法治国家原则中所包含的国家秩序应具有稳定性的思想。通说认为，法

〔10〕 Muckel, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, S. 30–31.

〔11〕 Huber, Vertrauensschutz: ein Vergleich zwischen Recht und Rechtsprechung in der Bundesrepublik und in der Schweiz, in: Bachof/Heigl/Redeker (Hrsg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung: Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S. 319.

〔12〕 Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip. Eine Analyse des nationalen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und der Beziehungen zwischen beiden Rechtskreisen, 1. Aufl. 2002, S. 135 ff.

〔13〕 Wolff, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl. 1971, § 41 I c.

〔14〕 Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986, § 23 Rn. 56.

〔15〕 前引〔1〕，莫于川等文。

〔16〕 洪家殷：《信赖保护及诚信原则》，载台湾行政法学会主编：《行政法争议问题研究》上册，台湾五南图书出版公司2000年版，第117页以下。

〔17〕 Burmeister, Vertrauensschutz im Prozessrecht, Berlin 1979, S. 17.

〔18〕 BVerfGE 12, 261, 271. Ferner Ossenbuehl, Die Ruecknahme fehlerhafter beguengender Verwaltungsakte, Neue Koelner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 29, Berlin 1964, S. 76 f; Weber—Duerler, Vertrauensschutz im oeffentlichen Recht, S. 49 f. 对此推论模式的不同意见参见前引〔12〕，Schwarz书，第231页。

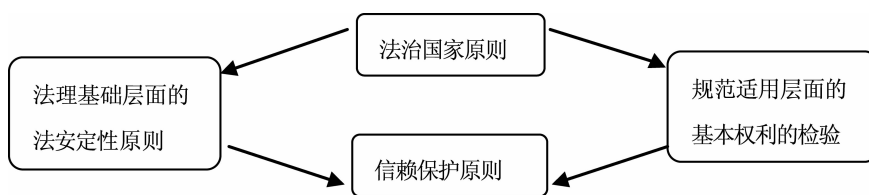
〔19〕 [德]毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2002年版，第277页。

安定性乃是法律制度的基本组成部分和基本目的之一。^[20] 法安定性原则的核心内容在于国家公权力行为、规范与制度的持续性。具体包括两方面内容：对于国家已经作出的决定而言，法安定性意味着维护该决定的存续力（Bestandigkeit）。国家通常不应改变其已经作出的决定，但如果确需对之作出改变的话，也应符合相关的形式和实体条件并注重保护相关人的利益。对于未来而言，法安定性意味着对国家决定的可预期性。由于这两方面都对法治国家原则提出了客观法意义上的要求，因此法安定性原则首先被视为客观法上的基本原则。^[21] 也正是由于其客观性，法安定性原则不仅不以保护公民权益为直接目标，“安定性”本身可能就是公民不利的。与法安定性原则不同的是，信赖保护原则涉及的是作为公民防御权的主观权利，其目的在于为公民个人的信赖提供法律保护。对于公民个人而言，信赖保护原则的实质意义是以信赖保护请求权的方式来实现个人权利的具体化。因此，信赖保护原则又被称为“主观化的法安定性原则”。

与上述推论模式同样居于重要地位的还有以基本权利为渊源的提法。形成这一观点的基本原因在于，个案中的具体利益权衡不可能依据抽象的信赖保护原则进行，而只能依据各项基本权利所具有的实体法内涵。例如联邦宪法法院早就认为，基本法第14条所规定的财产权的意义在于“保护对基于合宪法律所形成的财产权的信赖”，而信赖保护原则也因此“具有了独特内涵和宪法性的规范内容”。^[22] 因此，依据基本法第14条所具有的实体法内涵即可确定是否应对具有财产价值的利益提供信赖保护，“而不必再以一般性的信赖保护原则为依据”。^[23] 正是借助于基本权利规范及其所具备的规范功能，信赖保护原则才得以实现其作为公民防御权的功能。

由于上述两种解释路径各有其具体意义，有学者干脆笼统宣称“信赖保护原则是从法治国家原则和/或基本权利中推论出来的”。^[24] 毛雷尔教授认为：“司法裁判和文献中把信赖保护原则部分地解释为基于法治国家原则、部分地解释为基于所涉及的基本权利的做法”，在学理上是“完全有意义的”，但信赖保护原则在基本权利中的适用仍然取决于对基本权利规范的具体权衡。^[25] 本文主要采毛雷尔教授的观点，认为两种解释路径各具存在的理由。具体而言，“法治国家原则→法安定性原则→信赖保护原则”的推论模式所给出的是信赖保护原则的法理基础，基本权利规范则为个案中的利益权衡提供了具体的规范依据。只有通过基本权利的规范检验，基于法理基础推论而出的信赖保护原则才能够得到具体适用。因此，信赖保护原则不仅应具备法理基础，同时还应具备相应的规范基础，两种解释路径都不可或缺。

基于上述内容，本文用下图来表示信赖保护原则的渊源以及两种解释模式之间的关系：



[20] 相关内容可参见 [德] 科殷：《法哲学》，林荣远译，华夏出版社 2002 年版，第 118 页以下；赵宏：《法治国下的行政行为为存续力》，法律出版社 2007 年版，第 114 页以下。

[21] Schmidt—Assmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1987, § 24, Rn. 81.

[22] BVerfGE 36, 281, 293.

[23] Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1982, S. 498.

[24] Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl. 2005, § 6 Rn. 249.

[25] Maurer, Staatsrecht I, 2. Aufl. 2001, § 17 Rn. 113—116.

三、信赖保护原则的运行机制

信赖保护原则不仅仅是一个行政法上的原则，其适用领域甚至也不限于公法领域，在刑法和民法领域也有应如何保护信赖利益的问题。在公法领域中，如果从信赖所针对的国家公权力的类型而言，则分别有针对立法者和行政机关的信赖保护。^[26]因此，信赖保护原则是“用以描述众多现象的一个集合概念”。^[27]由于“原则在各领域的具体构成系基于对各种国家权力的不同要求而形成的”，^[28]也即其在不同领域各有特殊的适用模式，探讨信赖保护原则的确切内涵，必须以原则的特定适用领域为基础。

在公法范围内，信赖保护原则主要适用于三个领域：其一为法律的溯及力，信赖保护体现在法律的变更与废止不应真正具有溯及既往的效力上。其二为授益行政行为的撤销与废止，信赖保护主要体现在对违法给付行为的存续保护上。其三是在行政计划、许诺、公法合同等领域中，信赖保护主要体现为行政机关决定的改变应当顾及相对人的信赖利益。由于三部分内容涉及不同的规范基础、适用标准以及具体保护内容，因此不能等同视之。^[29]为此，李建良教授甚至明确提出，信赖保护原则在不同领域衍生出的是各不相同的子原则，即法不溯及既往、行政处分之撤销与废止的限制、行政机关承诺或保证之效力等下位原则。^[30]为能集中体现信赖保护原则的具体内涵，避免泛泛之谈，本文以授益行政行为的撤销与废止为基点展开讨论。这部分内容系信赖保护原则最早形成并产生最重要影响的领域，被学者称为信赖保护原则的典型问题，也是国内学界目前主要关注的内容。在其他两部分内容中，尤其是法律变更与废止过程中的信赖保护问题，对于法律规范的立、改、废较为频繁的中国而言，同样具有非常重要的意义。至于第三部分内容，信赖保护原则是否适用还存有争议，例如毛雷尔教授即认为在这些领域中援引信赖保护原则是“没有必要”的。^[31]而且，由于行政计划、许诺、公法合同等概念多数可以涵盖在具体行政行为范畴之内，即便涉及信赖保护问题，其适用规则也原则上同于授益行政行为的撤销与废止中的情形。本文限于篇幅，不对这两部分内容作出专门探讨。

关于授益行为的撤销与废止，典型的立法例是德国行政程序法第 48、49 条。^[32]所谓授益行为，行政程序法第 48 条第 1 款明确规定，指的是确立某种权利或法律上重要利益（ein rechtlicher erheblicher Vorteil）的具体行政行为。此处所谓的权利，指的是任一项主观公法权利，即公民可以针对国家提出其请求权的权利。具体而言，只要公法规范中包含有行政机关行为义务的规定，且该规定又是可以服务于个人权利保护的，即构成主观公法权利。至于“法律上的重要利益”，主要是对“权利”作出的附加说明，指的是“受法律保护的利益”。之所以需要作出这样的附加说明，主

[26] Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, D 53, 60. 此外，巴杜拉教授还在该书中指出，对于法院的司法活动或者法院所持的法律观点，原则上不存在信赖保护问题。但他同时也承认，形成这一通说的原因并不完全清楚。林三钦教授则认为，不仅司法行为，甚至连无效的行政行为也可以成为适格的信赖基础。参见林三钦：《法令变迁、信赖保护与法令溯及既往》，台湾新学林出版股份有限公司 2008 年版，第 2 页以下。

[27] Burmeister, Vertrauensschutz im Rechtsstaat Teil I. Die verfassungsdogmatischen Grundlagen und Grenzen buergerlichen Dispositionsschutzes bei Aenderung des Staatshandelns, 1974, S. 240.

[28] Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 195.

[29] 对此的一个简明论述可以参见吴庚：《行政法之理论与实用》，台湾三民书局 2006 年版，第 62 页以下。另参见陈阳升：《信赖保护原则之具体化》，台湾大学法律学院法律学研究所 2009 年硕士学位论文，第 11 页以下，第 40 页以下。

[30] 李建良等：《行政法入门》，台湾元照出版公司 2006 年版，第 87 页。

[31] [德] 巴迪斯编选：《德国行政法读本》，于安等译，高等教育出版社 2006 年版，第 78 页。

[32] 类似规范的还有《社会法典》（§ 44 bis 48 SGB-X）和《税法》（§ 130 und 131 AO）。

要是为了防止对“权利”一词作出过于狭义的解释。^[33]两者相加得出的结论是：授益行为指的是授予法律保护的利益的具体行政行为。^[34]在此，个人不能提出请求的反射权利被排除在外。

之所以应限于针对授益行政行为来探讨信赖保护问题，是因为针对负担行为作出撤销或废止决定，对相对人而言仅意味着利益的增加或法律状况的改善，而不会造成不利影响，因此相对人并无需要保护的信赖利益可言。通常而言，行政机关完全可以基于依法行政原则依据职权裁量对负担行为作出撤销或废止决定。只有在对原负担行为作出更不利于相对人的变更情况下，变更行为的实际效果等同于授益行为的撤销或废止，此时应适用与授益行为相同的规则。因此，在信赖保护原则语境中，具体行政行为究竟应被认定为“授益”或“负担”行为，并不取决于该具体行政行为的实体内容系“授益”或“负担”，而取决于它对相对人权益系“增加”或者“减少”。

至于撤销与废止之间的区别，尽管我国法律规范中通常只笼统称之为“撤销”，但学界早已对二者之间的区别形成共识。^[35]简言之，撤销原则上适用于违法具体行政行为，其效力可以溯及既往，也可以是仅向未来发生；废止针对的则是合法具体行政行为，其效力原则上不具有溯及力，即原合法有效的具体行政行为自废止决定作出之后失效。但不论是授益行为的撤销还是废止，讨论其信赖保护问题都应在具体行政行为诉讼时效丧失之后。在此之前，鉴于相对人应能够预期到具体行政行为有可能被撤销或废止，还并无信赖利益可言。

对于合法的授益行为，由于其符合依法行政原则的要求，行政机关原则上不得废止，除非因事实或法律状态的变更使该行为不再具有合法性。行政程序法第49条第2款规定，在法规允许、原具体行政行为中包含有相关保留、相对人未履行相关义务、行政机关基于事后发生的事实有权不作出原行为或不废止会损害公共利益等情况下，行政机关可以依据职权裁量作出废止原授益行为的决定。如果因废止行为损害了相对人基于对原具体行政行为存续性的信赖所形成的利益，且该利益值得保护，则在相对人提出申请的情况下，行政机关应为之提供补偿。

对于违法的授益行为，行政程序法第48条第2、3款将其具体分为两类。

对于提供一次性的或持续性的金钱、可分的实物或者其他类似给付的给付决定，诸如准予补贴、税收减免、住房（包括公务住房）的提供、公共设施的使用许可等“对于公权力机关而言基本上仅意味着经济负担而非职责范围内应予履行的任务”的事项，^[36]如果受益人已经对具体行政行为的存在产生信赖，已基于该具体行政行为的存续作出相应处置（信赖行为），并且其信赖利益相对于公共利益而言值得保护，那么就应对该违法的给付决定适用存续保护（Bestandsschutz）。^[37]在此，行政机关将公益和私益置于平等地位予以权衡，只要私益相对于公益而言值得保护，就不得撤销该违法决定，而应保护其存续力。易言之，原本基于依法行政原则可以自由撤销的违法行为，因信赖保护原则的适用得以继续维持其存续力。从早期确立信赖保护原则的判例来看，之所以需要为违法的给付决定提供存续保护，根本原因在于应使相对人能够继续获得补助金或救济金，

[33] Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Aufl. 2000, § 48 Rn. 63.

[34] 除了单纯的授益行为与负担行为之外，影响信赖保护原则运行机制的还有具有第三人效力的具体行政行为以及具有双重效力的具体行政行为。具有第三人效力的行为又可分为两种，即附有对第三人负担作用的授益行为与附有对第三人授益作用的负担行为。对于这两种行为，通说认为应基于行政行为对其直接相对人的影响决定其适用的规则。所谓具有双重效力的行为，指的是对相对人而言同时具有授益与负担两种影响的行为。通说认为，具有双重效力的具体行政行为应适用与授益行为相同的规则。相关内容具体可以参考 Erichsen, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 12. Aufl. 2002, § 17 Rn. 14 ff; 董保城：《行政处分之撤销与废止》，载台湾行政法学会主编：《行政法争议问题研究》上册，台湾五南图书出版公司2000年版，第473页以下。

[35] 早期的相关论述可以参见王连昌主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1994年版，第304页以下；姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社1999年版，第159页以下。

[36] 前引[33]，Kopp/Ramsauer书，第3页，第30页以下，第77页。

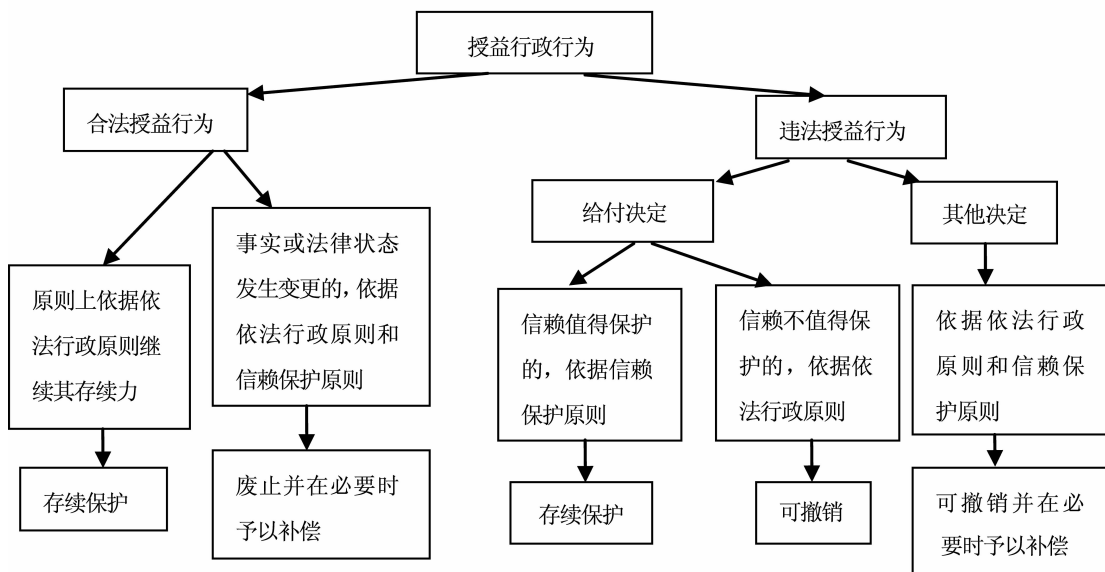
[37] 至于此处适用信赖保护原则的具体条件、后果与期限等，详见前引[19]，毛雷尔书，第280页以下。

以避免其在经济上陷入困境。对此，施瓦茨教授总结为：“信赖保护原则在行政法上是服务于社会弱势群体保护的，因此尽管其在宪法上的地位被提升得过高，但也是值得尊重的。”〔38〕

对于其他虽然可能给相对人带来财产上的利益但对行政机关而言并不构成经济负担的授益行为（例如包括营业许可和建房许可在内的各种许可），以及其他并不设定行政机关金钱给付义务的具体行政行为（例如对带薪休假的许可），行政机关虽然可以撤销，但应当补偿相关人的损失。至于是否撤销，则取决于行政机关的职权裁量，而非其在公益与私益之间的权衡。〔39〕

上述两种保护方式通常被分别称为存续保护和财产保护。通说认为，两种保护方式之间是“相等同的”，并无对给付决定适用比其他授益决定更高强度保护的问题。〔40〕尤其是对于给付决定而言，财产保护与存续保护在实体结果上是一致的，即为相对人提供相应价值的给付。

基于上述内容，本文用下图说明信赖保护原则的运行模式：



由此可见，信赖保护原则所能提供的保护是极为有限的：由信赖保护原则所独立提供的保护仅体现在相对人的信赖利益值得保护的违法给付决定中；对合法的授益决定和违法的其他授益决定，即便公民的信赖利益值得保护，信赖保护原则也只是与依法行政原则一并起到保护作用。

即便是在此范围之内，信赖保护原则的适用仍然受到了的质疑。虽然可以认为基于该原则的适用实现了个案公正，但由于信赖保护的提供主要取决于主观标准以及基于个案的具体利益权衡，它对整个法治秩序的稳定性和可预期性的形成，进而也会有损于法安定性原则的实现。〔41〕正是出于这样的原因，即便从与德国有着紧密地缘关系的欧盟诸国来看，除荷兰等之外的多数国家，都没有在法律规范中认可信赖保护原则。〔42〕例如，法国不仅只在比“授益处分”概念更为狭窄的“创设权利处分”上才会考虑是否适用信赖保护原则，还在个案中

〔38〕 前引〔12〕，Schwarz书，第556页。

〔39〕 Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 3. Aufl. 1989, § 48 8.1, S. 597 f.

〔40〕 前引〔33〕，Kopp/Ramsauer书，第3页，第30页以下，第119页。

〔41〕 前引〔18〕，Ossenbuehl书，第31页以下；前引〔11〕，Huber文，第323页以下。

〔42〕 Schwarze, *Europaeisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europaeischen Gemeinschaft*, Bd. 2, S. 1130 f.

的具体利益权衡上“与德国法采相反之立场”，“特别强调依法行政原则”。〔43〕在欧盟法层面的司法实践中，欧洲法院虽然名义上认可信赖保护原则，〔44〕但在频繁使用“信赖保护”概念的同时，却认为原则上应可以撤销违法的授益决定，理由是既然具体行政行为缺乏客观法上的基础，受益人也就不应对基于该行为所产生的利益享有主观权利。尤其是在受益人为企业的情况下，如果无视给予其相关补助的授益决定的违法性并继续维持其存续力，实际上就直接损害了其他企业的公平竞争机会。在个人的存续利益和公共利益之间的权衡中，欧洲法院显然认为后者应具有优先地位。〔45〕因此，“如果遵循欧盟法上的规定和考虑欧盟的利益，那么德国行政程序法第48条中规定的信赖保护几乎是毫无价值的”。〔46〕对于欧洲法院的这一态度，施瓦茨教授评价说：“欧盟法中虽然也知晓‘信赖保护’概念，但是与德国国内法相比，欧洲法院对该原则的适用却显然更为有限。在欧洲法院的司法中，表面上是遵循了信赖保护原则，在结果上却由于对依法行政原则的着力强调而回到了在德国行政法学中以福斯特霍夫为代表人的观念上了。”〔47〕

欧洲法院与德国法院的上述冲突，结果是欧洲法院的观点直接影响了德国法院的态度。〔48〕联邦宪法法院在2000年2月17日裁判中，对于当事人依据违反欧盟法规范的决定所获得的补助，认为并不应依据信赖保护原则适用存续保护。〔49〕尽管形成这一裁判的主要原因可能在于欧盟法相对于德国国内法所应具有适用优先，但其中也至少体现了德国法院对于是否应缩减信赖保护原则的原有保护范围与强度所持有的犹疑。与此相呼应的是，学界对欧盟法院的观点也多持赞同态度。例如布林格教授提出，对于违法的补助决定，除在“会导致为法律所不能接受之不公正”等特殊情况下，应以财产保护取代存续保护，因为只有财产保护才既不违背欧盟法的要求，又能够弥补受益者所受到的损失。〔50〕

四、与依法行政原则之关系

从个人心理角度，所谓的信赖，不过是介于期望和确信之间的一种心理状态而已。〔51〕从社会学角度，信赖是维护一切社会关系的基本因素，因此社会生活的所有领域都与其密切相关。正如卢曼所言，信赖乃是“社会生活的基本事实”和“人性和世界的自明事态的‘本性’”。〔52〕正因信赖如此重要，现代社会中的法律原则、规范与制度无不体现了对信赖的提倡、尊重和保护，这同时也是现代法治建设的根本目标之一。在此意义上，不仅信赖保护原则，依法行政原则又何尝不是在为信赖提供保护。那么，以“信赖保护”为名的原则与依法行政原则之间的关系如何？这是

〔43〕 陈淳文：《违法授益行政处分与信赖保护》，载汤德宗、李建良主编：《2006行政管制与行政争讼》，台湾新学林出版股份有限公司2007年版，第18页，第25页以下。

〔44〕 参见〔德〕赫蒂根：《欧洲法》，张恩民译，法律出版社2003年版，第139页。

〔45〕 Geurts, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bei der Aufhebung von Verwaltungsakten im deutschen, französischen und europäischen Rechts, S. 243.

〔46〕 BVerwGE 92, 81, 86 und BVerfG, EuZW 2000, 445 ff. 在BVerfG, EuZW 2000, 445 ff. 所载的裁判中，联邦宪法法院还有一句颇有意味的话：欧盟规范的制定者和欧盟法院倾向于把“对相关人的信赖保护缩减为零（den Vertrauensschutz des Betroffenen auf Null zu reduzieren）”。

〔47〕 前引〔12〕，Schwarz书，第378页。

〔48〕 相同判断参见陈春生：《行政法之学理与体系（二）》，台湾元照出版公司2007年版，第29页以下。

〔49〕 BVerfG (1. Kammer des 2. Senats), ZIP 2000, S. 633, 634 f.

〔50〕 Bullinger, Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht in historisch-kritischer Sicht mit einem Reformvorschlag, JZ 1999, 905, 913.

〔51〕 前引〔10〕，Muckel书，第87页。

〔52〕 〔德〕卢曼：《信任》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社2005年版，第1页；Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 2. Aufl. 1973.

一个值得追问却为我国大陆学界多数论著回避的问题。

我国传统上实行的是严格的成文法至上原则，其集中的体现是对依法行政原则形式面向的突出强调：行政机关必须严格遵守应在授权范围内行使权力的约束，如果行政决定违反了成文法规定，则不论其为授益决定还是负担决定，行政机关随时都可以依法予以撤销，以回复合法状态——即便该决定已经超过了诉讼时效。而确立信赖保护原则的基本思路为：法治国家中的公民有理由相信行政活动的合法性，因此应对其由此而产生的信赖利益提供保护。对于公民基于合法行政行为所形成的信赖利益，自然需要提供保护，而如果不对公民基于违法行政行为产生的信赖利益提供保护的话，则无异于是苛求公民应随时知晓行政行为是否合法，如此一来反而会使之陷于更为不利的境地。概言之，如果从依法行政原则出发，应撤销违法的授益行为，对原本合法却因法律或事实状态的改变而不再具有合法性的授益行为予以废止。而从信赖保护原则出发，则行政机关应在撤销或废止行为所欲维护之公共利益与相对人的信赖利益（私益）之间作出具体权衡，并在必要时对依法行政原则的适用加以限制。

对于依法行政原则与信赖保护原则的上述关系，我国大陆学者提出过质疑。例如张兴祥认为：“对于违法的行政行为，仅因为相对人的信赖就予以保护是很难让人信服的。”^[53]高家伟教授指出，“存在着行政法治原则、法律安定性原则和信赖保护原则之间的冲突和协调”，^[54]虽然并未对冲突何在以及如何解决冲突的问题作出回答。

我国台湾地区学者对两原则的关系作出了较为深入的研究。陈敏教授认为：“在违法授益处分之撤销，‘依法行政原则’与‘信赖保护原则’立于对峙之状态。基于‘依法行政原则’，应撤销违法之行政处分，以回复合法。另一方面，基于‘信赖保护原则’，则考虑人民对行政处分存续所具有之利益，要求维持违法之授益行政处分”，“于废弃合法授益处分时，‘信赖保护原则’受‘依法行政原则’之支持，此二原则处于合作而非对立之关系”。^[55]这实际上是台湾地区学者的通行观点，也完全符合台湾地区行政程序法第117条中的具体规定。^[56]而如前文所述，德国法上对违法的授益行为还进一步区分两种不同的具体情况：在撤销违法的给付决定时，信赖保护原则与依法行政原则处于对立的状态，适法者应基于利益权衡对何者居于优先地位的问题作出判断；只有对于违法的其他授益决定，两原则才处于合作的状态。由于这一基于给付决定与其他授益决定之间的区别而具体确定不同保护方式的做法，并未为台湾地区法律所采纳，相较于德国法而言，台湾地区行政程序法中的规定实际上是扩大了两原则可能形成对立的范围。除此之外，德国与我国台湾地区两地学者对于两原则关系的认识基本相同。

“如果不能解决两者之间的矛盾，而是仅仅把信赖保护原则和合法性原则理解为协调一致的两个原则的话，就丧失了合法性原则对于漫无边际的信赖保护的阻挡功能”，^[57]非但无法消弥基于不同法理基础所形成的两原则之间的冲突，还有可能会在个案中引发新的争端。

1. 何以对立

“授益行政行为的撤销问题受两个相互冲突的原则调整：依法行政原则要求保持合法的状态，撤销一切违法的行政行为，对此应当一如既往遵守。站在其对立面的——这种认识也是司法改

[53] 张兴祥：《行政法合法预期保护原则研究》，北京大学出版社2006年版，第1页。

[54] 前引〔7〕，朱维究等主编书，第98页。

[55] 陈敏：《行政法总论》，台湾新学林出版股份有限公司2004年版，第458页，第469页。

[56] 第117条：“违法行政处分于法定救济期间经过后，原处分机关得以职权为全部或一部之撤销；其上级机关于法律有特别规定时，亦得为之。但有下列情形之一者，不得撤销：一、撤销对公益有重大危害者。二、受益人无第119条所列信赖不值得保护之情形，而信赖授予利益之行政处分，其信赖利益显然大于撤销所欲维护之公益者。”

[57] 前引〔18〕，Weber-Duerler书，第157页。

变的理由——信赖保护原则。要求保护受益人对行政机关作出行政行为所造成的状态的信任，维持违法的行政行为。……由于这两个原则在违法授益行政行为方面相互冲突，在权衡过程中应当审查：在具体案件中哪一个原则更重要，从而——分别根据合法性优先或者信赖保护优先——决定是否（全部或者部分）撤销。”〔58〕从信赖保护原则的法理基础而言，这一看法当然可以成立。但如果从规范适用的层面作具体分析，所谓的“对立”实际上是难以成立的。至少就授益行为的撤销与废止而言，信赖保护原则的适用范围、标准与保护方式都已不再是抽象原则，而是已经被转化成具体法律条文中的明确规范，即行政程序法第48、49条中的相关规定。相应地，如何适用信赖保护原则的问题，也已因其法律化而被转换成应如何适用行政程序法相关规范的问题。如果认为在行政程序法颁布之前，司法裁判中对于信赖保护原则的适用一度溢出了依法行政原则范围之外，那么在该法颁布之后，这部分内容也已经被法律化而成为依法行政原则的组成部分。如果认为此时仍然存在冲突，那么冲突也只是存在于两原则原本具有的不同法理基础上，而不再能够存在于规范适用之中。因为适法者在各种相互冲突的法律原则、基本权利规范以及不同层级的法规之间作出选择，完全是依法行政原则范畴内的应有之义，并非因信赖保护原则的适用才出现的特殊现象。

当然，尽管已被法律化，信赖保护原则在规范适用的层面仍然具有一定的特殊性：行政程序法第48、49条中的相关规定实际上赋予了行政机关选择适用规范的权力，即行政机关有权在特别法规中的具体规定与行政程序法中的一般信赖保护规范之间作出适用选择。在此过程中，不同原则之间的冲突应能得到权衡，而是否适用存续保护则取决于具体个案中的事实构成与利益对比关系。但即便如此，此处承担规范选择适用功能并为信赖利益提供保护的，仍然是依法行政原则而非信赖保护原则。

因此，如果说最初形成于司法裁判中的信赖保护原则曾一度游离于依法行政原则之外，那么至少在行政程序法成就其法律化之后，信赖保护原则已经回归了依法行政原则的范畴。至少在行政程序法的适用范围之内，信赖保护原则是依托于依法行政原则的适用模式来实现其保护信赖利益的功能的，并因此成为后者的组成部分之一。质言之，就违法给付决定的撤销问题而言，信赖保护原则与依法行政原则至少在规范适用中不再对立。

2. 如何合作

在所谓的合作关系状态之下，两原则究竟是如何合作的？各自在形成行政决定的过程中占据了多大比重？如果不能对这些问题作出明确回答，所谓的合作也难以具有实质意义。

仅从对信赖保护原则作出具体规定的行政程序法本身所具有的“法律性”效力出发，就可以得出所谓的“合作”关系至少在规范适用的层面无法成立的结论。行政程序法第1条规定，该法仅在其他联邦规范没有相同或不同规定的情况下才得以适用，即该法相对于其他法规而言仅具有补充性作用。〔59〕也就是说，当其他联邦法规中有不同于行政程序法的规定时，应适用其他法规中有关行政程序的规定；而当其他联邦法规的规定同于行政程序法时，行政机关所适用的只能是其他联邦法规，而不应是行政程序法。不仅如此，联邦行政法院还认为，这里所谓的“相同或不同”并不限于规范明确的字面表述，只要特别规范在“意义和目的”上与行政程序法中的规范“相同或不同”就足够了。〔60〕这就形成了其他联邦法规相对于行政程序法的普遍保留，也即所谓

〔58〕 前引〔19〕，毛雷尔书，第277页以下。

〔59〕 参见前引〔33〕，Kopp/Ramsauer书，第3页，第30页以下。

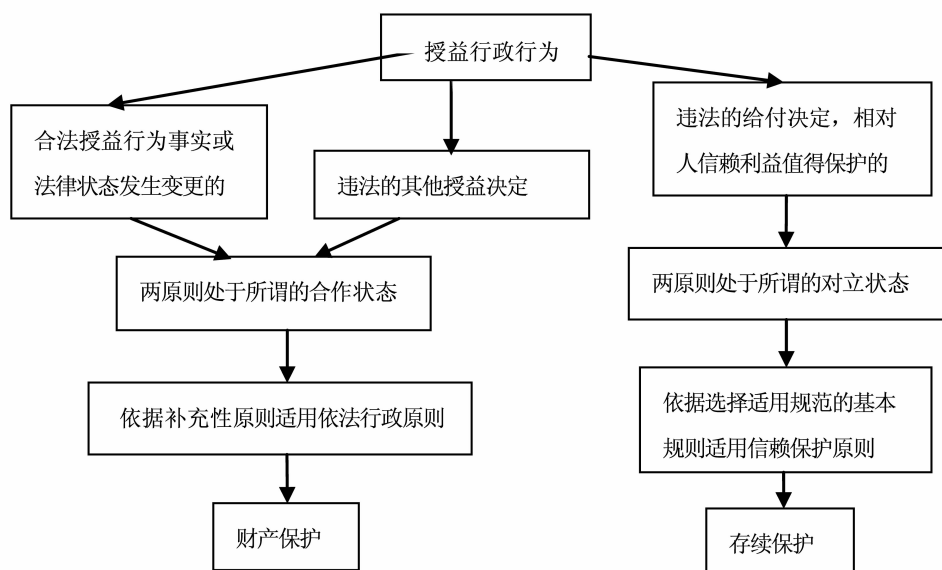
〔60〕 BVerwG, NVwZ 1987, 488 = JuS 1987, 831.

的行政程序法的补充性原则 (Grundsatz der Subsidiaritaet)。〔61〕

就涉及信赖保护原则的行政程序法第 48、49 条两个条文而言，由于两条文并未对如何“合作”作出特别规定，因此在规范适用中应基于行政程序法的补充性原则适用“依法行政原则”而非“信赖保护原则”。此时信赖保护原则仅处于补充性地位，这也就是所谓的“法治国家信赖保护原则的补充性原则”。〔62〕这一信赖保护原则在“宪法学理中的补充功能”，目前已经成为德国学界中“基本上不再有争议”的观点。〔63〕质言之，两原则之间的合作并不能真正进入规范适用之中。

就法理基础而言，财产保护虽然确系以保护信赖为目标，然而由于上述补充性原则的存在，其保护功能实质上完全是基于依法行政原则的法理基础而实现的，所适用的也完全是依法行政原则范畴之内的规范与规则。信赖保护原则既不是形成财产保护的法理基础，也不能为之提供规范依据，因而它完全不能为所谓的合作状态提供超出依法行政原则之外的支持。正因如此，有学者早就明确提出，所谓的信赖保护指的就是存续保护而非财产保护。〔64〕此外，皮罗特教授从信赖保护原则与基本权利之间的关系出发，以另一种方式阐述了信赖保护原则的辅助性。他认为，在基本权利规范的适用范围内，信赖保护原则应依据基本权利规范得以实现。只有在基本权利规范的适用范围之外，一般性的信赖保护原则才有可能得以适用。〔65〕

基于上文的分析，在排除明确适用依法行政原则的两种情况（即未发生状态改变的合法授益行为与信赖不值得保护的违法给付决定）后，本文以下图表示信赖保护原则与依法行政原则之间的关系：



就授益行为的撤销与废止而言，在信赖保护原则与依法行政原则可能发生交集的上述三种具体情况下，由于具有不同的法理基础，两原则之间在法理基础层面上可以形成所谓的对立或合

〔61〕 关于此原则的更详细内容，见刘飞：《德国〈联邦行政程序法〉的“法律性”效力分析——对德国行政程序立法体例的一个侧面观察》，载姜明安主编：《行政法论丛》第 11 卷，法律出版社 2008 年版，第 384 页以下。

〔62〕 前引〔10〕，Muckel 书，第 64 页。

〔63〕 Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europaischen Verwaltungsrecht, S. 87.

〔64〕 前引〔14〕，Achterberg 书，第 55 页。

〔65〕 Pieroth, Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundsatz des Vertrauensschutzes, JZ 1990, S. 279, 283.

作。然而由于信赖保护原则已被行政程序法所法律化,即它已经被转化成依法行政原则的组成部分,因此至少在规范适用中,两原则之间不再能形成对立。至于所谓的合作关系,则不仅基于行政程序法补充性之定位而在规范适用中无以形成,而且在法理基础层面也难以成立。概言之,从法理基础层面而言,信赖保护原则或许相对于依法行政原则还具有其独特性,但从规范适用层面而言,信赖保护原则既然已经被法律化,就已成为依法行政原则中的一个有效组成部分,只不过它在依法行政原则的范畴内仍具有一定特殊性而已。

在此,如果从形式法治到实质法治变迁的视角来解释,仅就授益行政行为的撤销与废止而言,首先是以判例弥补了形式法治中的不足,然后再通过立法实现这一弥补性的实质法治内容的法律化,最后形成的是被形式化的实质法治。这可能也算是原本仅注重形式面向的依法行政原则迈向实质法治的一种特殊方式。

五、与合法预期保护原则之区别

合法预期保护原则即“legitimate expectation”,亦有学者称之为“正当期待”、“正当期望”、“正当预期”、“合法期待”或“合理期待”等。所谓“合法预期”,通常是指:“相对人因行政机关的先前行为(如曾制定过政策,发过通知,作出过承诺或指导等等),尽管没有获得某种权利或可保护利益,但却合理地产生了对行政机关将来活动的某种预期(如行政机关将会履行某种程序或者给予某种实质性利益),并且可以要求行政机关将来可以满足其上述预期。”〔66〕

我国学者普遍认为,信赖保护原则与合法预期保护原则之间是等同的关系。典型的如余凌云教授认为:“在德国行政法上,合法预期观念是与行政行为的效力理论紧密相连的,在有关授益或负担行政行为的撤回、撤销、废止理论之中,细致入微地体现出对合法预期的关怀与保护。”对于英德两国是否存在差别的问题,他认为,“英国和德国行政法中都存在着信赖保护观念,以及与此密切相关的合法预期保护原则”。〔67〕王贵松也认为两个原则的含义“大致相同”,但他同时也指出两者之间的区别在于:合法预期保护原则主要是程序性的保护,只是后来在司法的推动和欧盟法的影响下才逐渐有了实体性保护,而信赖保护主要还是一种实体性保护。〔68〕张兴祥则指出,合法预期保护原则源自德国法上的信赖保护原则,两原则指向的是同一事物,但由于合法预期保护原则包容性更广、概括性更强,可以认为信赖保护原则是合法预期保护原则的组成部分。〔69〕此处,还有学者直接以“信赖保护原则”指称英国法上的合法预期保护原则。〔70〕

上述学者的观点,基本代表了我国学界对信赖保护原则与合法预期保护原则之间关系的看法。从来源上说,上述看法有可能是受到了英国学界的影响,这从上述学者的学术背景及其参考文献中就可以看出端倪。但实际上,英国学者对此作出的阐述却往往并未有如此之肯定,例如福赛斯教授只是认为两原则为“相似的概念”或“类似概念”而已。〔71〕值得注意的是,德国学者并未将两原则相提并论。施瓦策教授在对欧洲主要国家与信赖保护原则相关的规范与制度作出比较分析的基础上,认为尽管英国法上的合法预期保护原则与禁反言原则(Grundsatz des Estoppel)中包含有一定的信赖保护原则的因素,但英国法中并不存在与德式信赖保护原则相对应的原则。不仅

〔66〕 余凌云:《行政法上合法预期之保护》,《中国社会科学》2003年第3期。

〔67〕 同上。

〔68〕 王贵松:《行政信赖保护论》,山东人民出版社2007年版,第52页以下。

〔69〕 前引〔53〕,张兴祥书,第2页,第8页,第15页。

〔70〕 宋承恩:《信赖保护原则的实质面向——英国法之启发》,《月旦法学》2002年第4期。

〔71〕 [英]福赛斯:《正当期待的起源与保护》,李洪雷译,载姜明安主编:《行政法论丛》第11卷,法律出版社2008年版。

如此，他还认为英国法上的合法预期所对应的德文词应为合理期望(berechtigte Erwartungen)而非信赖保护(Vertrauensschutz)。〔72〕施瓦茨教授在其专门研究信赖保护原则的教授资格论文中提出，无法以英国法上的禁反言原则来论证德国法中的信赖保护原则。〔73〕这些信息至少表明，英式合法预期保护原则与德式信赖保护原则并不必然具有相同的意义内涵，我国大陆学界所普遍认可的信赖保护原则与合法预期保护原则之等同关系的观点，颇值得怀疑。

本文认为，两原则相比较，更多是相异而非相同之处。

1. 形成信赖的基础不同。就合法预期保护原则而言，首先是个人基于法规、政策、惯例、行政机关的其他相关决定、承诺等形成预期，然后才有行政机关在作出决定的过程中是否给予其程序保护并最终提供实体保护的问题。因此，预期的形成系基于个人对当前一般法律状况的理解，而非针对一个具体的行政决定。即便其中可能同时涉及因法规、政策等的变更而造成的法律状况的改变，并因此可能影响个人所预期的具体内容，但这些都是发生于具体行政决定作出之前。而就信赖保护原则而言，应是有一个具体的授益行为在先，个人的信赖系基于该具体决定形成。此后，在行政机关需要作出另一后续的、改变原具体行政行为的新具体决定之际，才需要行政机关在公益与私益之间作出权衡，以确定受益人的信赖利益是否值得保护。

2. 所期望的具体内容不同。合法预期保护原则中，个人所预期的是行政机关应作出公正的裁量决定。正是由于在预期形成之时，行政机关的具体决定尚未作出，个人才需要行政机关提供程序保护，以获得一个公正的决定。至于对所谓的实体保护的预期，则是期望行政机关不应背离承诺、政策、惯例，且行政决定应有充分的公益支持。而在信赖保护原则中，个人需要保护的却是基于已经作出的具体行政决定所形成的信赖利益。依据信赖保护原则对是否应保护信赖利益作出的权衡，通常发生在两个具体行政行为之间。从规范适用层面，信赖保护原则所保护的信赖，是对违法的给付决定所形成的信赖。信赖保护原则的这一具体保护内容，完全未被纳入合法预期保护原则的视野。

3. 获得保护的核心要件不同。就合法预期保护原则而言，个人能否获得保护取决于其预期是否合法并值得由行政机关为之提供程序保护或实体保护，因此“合法”为其核心要件。即便是所谓的实体性合法预期，能否获得保护的核心因素也是个人在行政决定作出之前的实体预期是否合理。〔74〕因此，适用合法预期保护原则的基本条件在于预期的合法性，所适用的范围主要就是裁量权的运用。信赖保护原则中所谓的“信赖”，同样是一种预期。是否应为此预期提供保护，取决于个人对于具体行政行为所形成的信赖利益是否值得保护，至于该具体行政行为系合法抑或违法则在所不论。而如前文所述，如果仅从规范适用的层面评价信赖保护原则可能具有的保护作用，其仅仅为基于违法的给付决定所形成的信赖利益提供保护。

4. 提供保护的阶段不同。合法预期保护原则适用于行政机关作出具体行政决定之前。与此相应，为此期待所提供的保护主要限于作出决定之前的程序性保护。信赖保护原则非但不能适用于这一阶段，而且在行政决定诉讼时效届满之前的阶段也不能适用。因为在具体行政行为不可诉之前，其存续力尚未形成，个人应能预期到该决定仍有被撤销之可能，因而无从对之产生信赖并形成信赖利益。

5. 提供保护的方式不同。合法预期保护原则所能提供的保护是行政机关应作出一个公正的裁量决定。也正因如此，“许多判决都坚持听证是对实体性期待的唯一保护”，而“一般说来如

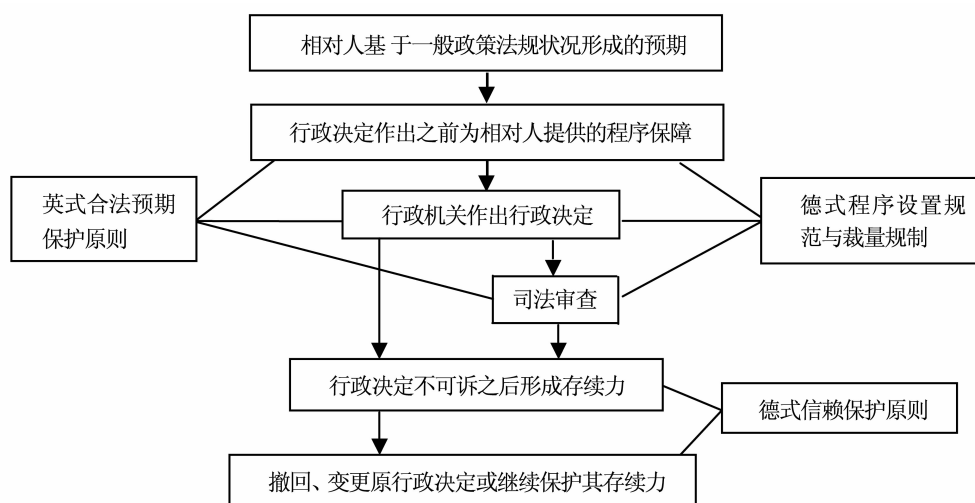
〔72〕 前引〔42〕，Schwarze书，第875页以下。

〔73〕 前引〔12〕，Schwarz书，第143页以下。

〔74〕 参见〔英〕莱兰、安东尼：《英国行政法教科书》，杨伟东译，北京大学出版社2007年版，第328页以下，第401页以下。

果不能满足该期待就是滥用裁量权”。〔75〕有学者在考察了1999年发生的“在确立正当期待的审查基准方面的标志性案例”之后，得出结论：“在此类案件中，需要平衡的法益有两个——行政机关的决策裁量空间与公民的期待利益。”〔76〕信赖保护原则虽然从其法理基础而言可以针对给付决定或其他决定分别提供存续保护或财产保护，但其在规范适用层面的核心内容在于为违法的给付决定提供存续保护。

正是由于上述诸多区别的存在，本文认为两原则非但不是相同或相似的，恰恰相反是具有完全不同内涵的。如果以德国法视角来评价合法预期保护原则的话，该原则主要涉及行政机关在作出行政决定之前应如何进行裁量的问题。〔77〕具体而言，主要涉及应如何解释各种新旧规范、如何评价个人的预期、如何给予个人程序性保障（例如举行听证）、如何确定并适用裁量基准等问题。也正因其核心为裁量问题，所以英国法上的合法预期保护原则在实践中多有借鉴比例原则之处，而后者即直接来源于德国法上的裁量理论。在德国法上，尽管行政机关对授益行为作出的撤销或废止决定中必然也会涉及裁量权的运用以及对个人合法预期的顾及，但对于行政决定作出之前应如何为相对人提供程序保障的问题，通常是在相关程序设置的层面上作出探讨，而不会出现于信赖保护原则的语境中。因此，所谓德国法上的信赖保护原则不重视程序性保护的看法，〔78〕不过是出于对该原则适用范围的误读而作出的判断。至于实体裁量权如何运用的问题，在德国法上通常归属于裁量规制理论的范畴，同样与信赖保护原则并无直接关系。为更清楚表明两原则之间的区别，图示如下（其中箭头表示形成行政决定的过程，连线表示原则或制度影响的范围）：



张兴祥在对比合法预期保护原则与信赖保护原则后认为：“信赖保护强调的是个人对行政机关行为的信赖应当得到保护，是一个主观标准，存在着认定上的困难。”〔79〕基于前文中对于信赖保护原则运行机制的分析，这种观点实际上也是无法成立的。尽管信赖保护原则强调的是对个人

〔75〕 前引〔71〕，福赛斯文。

〔76〕 骆梅英：《英国法上实体正当期待的司法审查——立足于考夫兰案的考察》，《环球法律评论》2007年第2期。

〔77〕 参见前引〔71〕，福赛斯文。该文多处表述直接表明英国法上的正当期待（也即合法预期）的核心即裁量问题。例如：“为了保护正当期待，除了在例外的情形下，公共机构应当以特定方式行使其裁量权”；“正当期待保护原则主要适用于具体决定，即行使行政自由裁量权的正常领域”；“尤其是当该承诺或保证已经导致对听证或特定决定的正当期待时，一般说来如果不能满足该期待就是滥用裁量权”；“……对正当期待的否认实际上等同于非法运用裁量权”等。

〔78〕 例如前引〔68〕，王贵松书，第9页，第213页以下，第234页以下。

〔79〕 前引〔53〕，张兴祥书，第16页。

信赖利益的保护，但个人是否有足以表明其信赖的行为、公益与私益之间的具体对比关系如何等问题，实际上都已经外化成客观标准，而不能仅以个人的主观意愿为转移。当然，具体何种行为足以表征当事人对行政决定的内心信赖，取决于行政决定的具体内容、特别法中的具体规定以及相关判例中形成的法律观点，无法一一作出列举。但这一标准的不确定仍属于实质法治的应有之义，并不属于所谓的主观标准。因为行政相对人的不同行为所体现的并非仅仅是主观上的信任程度之不同，而是客观上的具体状况之差异，行政执法中基于特定客观状况作出有所区别的決定，乃是现代法治的应有之义。

六、信赖保护原则的行政法意义

现代法治之原则、规范与制度，无不以承认、保护和增进信赖为其基本目标，同时也以其特定方式承担着保护信赖以及信赖利益之重任。相对而言，信赖保护原则强调的是特定情况下超出特别法具体规范之外的实质公正。在此意义上，如果可以把依法行政原则定位为法治原则形式面向，信赖保护原则即应归属于其实质面向。如果从整体意义上评估依法行政原则，信赖保护原则虽然有可能一度溢出其外，但终究可以法律化为其中的组成部分。因此，承担保护信赖利益重任的主要还是依法行政原则，信赖保护原则仅能在特定阶段、在一个极为有限的范围内起到补充性作用，它在个案中的具体适用取决于行政机关在特别法规与行政程序法中规定的一般信赖保护条款之间作出的选择适用，以及在公益与私益之间做出的利益权衡。

行政许可法颁布之后，我国行政法学界普遍认为该法第8条直接体现了信赖保护原则。例如全国人大法工委国家行政法室给出的观点是，“本条是关于信赖保护原则的规定”。^{〔80〕}汪永清也认为：“借鉴外国经验，行政许可法确立了信赖保护原则。”^{〔81〕}然而，基于上文对信赖保护原则的考察，不难发现这一几乎成为通说的观点，其实颇有值得商榷之处。问题的核心在于，行政许可法第8条是否为基于违法授益行为的信赖利益提供了保护。

周佑勇教授认为，该法第8条第1款中所谓的“已经生效的行政许可”，既包括合法的行政许可，也包括违法的行政许可，因而无论是对合法行政许可的变更或者撤回，还是对违法行政许可的撤销，都要受信赖保护原则的限制。^{〔82〕}这一判断尽管颇为符合确立信赖保护原则的法理基础，却在规范适用的层面放大了该原则实质上可以得以适用的范围，这一点暂且不论。更为重要的是，第8条第1款是否“包括违法的行政许可”，仍然值得怀疑。诚如周佑勇教授所言，第8条第1款仅明确了公民、法人或者其他组织应“依法”取得行政许可，却对该许可是否同时为行政机关所“依法”作出的问题并没有作出说明，因而从其字面表述看可以将“违法的行政许可”涵盖在内。仅凭这一规范表述中若隐若现的不周延性即作出上述判断，似乎稍显轻率。实际上，只要对比该法第69条以及第74条，就能够得出完全相反的结论。依据这两个条款，行政机关不仅可以撤销“违法的行政许可”，而且可以“由其上级行政机关或者监察机关责令改正”，并视情况对作出该违法决定的行政工作人员予以惩戒。因此，第8条第1款所谓的“已经生效的”行政许可实质上就是“合法的”行政许可，其立法本意与信赖保护原则并无关涉，只不过是传统意义上的严格依法行政原则的规范重述罢了。在行政许可法之前，其他法律中作出类似规定的立法例也并非罕见。

第8条第1款中规定的行政机关“不得擅自改变”已经生效的行政许可，同样与信赖保护原

〔80〕 全国人大法工委国家行政法室编写：《中华人民共和国行政许可法释义与实施指南》，中国物价出版社2003年版，第44页。

〔81〕 汪永清主编：《中华人民共和国行政许可法教程》，中国法制出版社2003年版，第316页。

〔82〕 前引〔6〕，周佑勇文。

则无关,因为行政机关原则上应当维护已生效行政决定的效力,系依法行政原则的应有之义。而所谓“擅自”之表述并不准确,因为行政机关是否可以改变决定,取决于它是否有法定职权和规范依据,而并不见得需要其他机关的批准,也无需事先取得行政相对人的同意,因此是否“擅自”并非问题的关键。

第8条第2款也不涉及信赖保护问题。第2款涉及合法授益行为的废止。从规范的实质内容看,原许可行为以及因规范的修改或废止而作出的变更或撤回决定同属合法行为,因合法行为造成的损失应“依法给予补偿”,何尝又不是依法行政原则的典型适用方式?

真正与德国行政程序法第48条的规范对象基本对应、涉及违法授益行为的条文,是行政许可法第69条。但从德国行政程序法第48条第2款的内容看,是将私益与公益置于平等的地位予以衡量,以判断私益相对于公益是否值得保护,而行政许可法第69条第3款却规定只要是“可能对公共利益造成重大损害的”,即不予撤销。因此,第69条所坚持的仍然是公共利益至上原则,并未真正为作为个人私益的信赖利益提供保护。正因如此,相对人是否实际作出了相关信赖行为,可以完全不成为行政许可法所考虑的因素。至于该条第1款中对“可以撤销”而非“应当撤销”作出的规定,实际上也是属于依法行政原则范畴内的职权裁量,其目的在于防止“对公共利益造成重大损害”,而与信赖保护原则的适用并无关涉。概言之,第69条虽然在规范对象上与德国行政程序法第48条基本相同,但在其规范内容中仍然没有能够体现出信赖保护原则。

综上所述,至少在规范适用的层面,我国行政许可法中并未对信赖保护原则作出明确规定。这一结论虽出乎不少学者的意料之外,却是有其客观必然性的。因为就规范适用而言,信赖保护原则仅适用于违法的给付决定,而并不能适用于作为其他授益决定的行政许可,因而行政许可法中并未规定对违法许可决定适用存续保护,恰恰与信赖保护原则的运行机制相符。即便从法理基础来说,行政许可法第8条、第69条中虽然在一定程度上体现了对信赖以及信赖利益的保护,这些规定却并非基于信赖保护原则,仍然是基于依法行政原则的法理基础形成的。

当然,信赖保护原则是否具有中国法意义,并不取决于行政许可法中是否作出了相关规定。

就规范适用而言,信赖保护原则直接涉及违法给付行为的存续保护。因此,是否应为社会弱势群体所获得的补助金或救济金提供存续保护,以避免他们在特定状况下陷入经济困难的问题,应在将来相关的立法或修法中予以重点考虑。对于因合法行为对公民权利造成的损害,以及因行政决定的变更而对公民造成的利益损失,应以立法明确为之提供财产保护。国家对合法的公权力行为给公民造成的损害给予补偿,本是依法行政原则的应有之义,行政许可法第8条、第69条也正体现了这样的立法努力。但由于现行规范中多未对此作出明确规定,因此造成了国家补偿无法可依的状况。^[83]由于行政许可法的适用范围毕竟有限,将来可以考虑在国家赔偿法或行政程序法中对一般性的国家补偿责任作出明确规定,甚至也可以考虑制定单行的国家补偿法。至于在授益行为的撤销与废止范畴之外,在法律的变更与废止过程中应如何保护相对人的信赖利益,则更是我国在法治进一步发展进程中应予以特别重视的问题。

在法理基础层面,信赖保护原则要求公权力的行使注重考量公民的信赖利益。尤其是在公益与私益之间的利益权衡中,不应完全以公共利益的需求为主导,而是提倡将私益置于与公益相平等或者相对更为重要的地位。尤其值得注意的是,由于我国尚未实现信赖保护原则的法律化,在法理基础的层面上进一步深入探讨与提倡信赖保护原则的基本观念,并致力于在确有必要范围内实现其法律化,仍然是为推进我国法治发展所迫切需要的,这实际上也是许多学者重视信赖保护原则的根本出发点所在。

[83] 参见马怀德主编:《国家赔偿问题研究》,法律出版社2006年版,第296页以下。

但从根本上而言，建设现代法治与维系公民信赖的目标，主要仍是通过贯彻依法行政原则来实现。即便是信赖保护原则在法理基础的层面上确有为依法行政原则暂时未能容纳的意义内涵，其意义最终也还是需要通过依法行政原则的适用才能够达成。如果依法行政原则的具体适用尚且困难重重，却寄望通过一个名为“信赖保护”的原则来实现对公民信赖利益的保护，无异于舍本逐末，不仅难以达成所期望的目标，还有可能进入新的误区。^{〔84〕}

Abstract: The principle of reliance protection is legally based on the reasonable reliance of individuals resulting from the exercise of public power and the interest herein, which must be protected by law, otherwise the individuals may suffer an unexpected loss. But this principle is supposed to differ from other principles, norms or systems involving the protection of reliance and the interest herein. This principle does not originate from the principle of good faith, but from the principle of legal stability and the norms of basic rights, for the principle of good faith does not have definite normal connotations.

A probe into the abolition of the specific administrative act in favor of the administrative counterpart shows the extremely limited protection provided for the reliance interests by the principle of reliance protection. Specifically, the protection provided by this principle merely lies in the illegal reimbursement decisions in which the administrative counterpart's reliance interest deserves protection. In terms of legal or other illegal decisions in favor of the administrative counterpart, this principle functions together with the principle of administration by law. Compared with the latter, this principle is unique to a certain degree merely on a jurisprudential basis, which can be "legalized" and thus included in the latter. Besides, according to the base of reliance, the content of expectation, the core conditions of protection, and the phase and method of protection, the principle of reliance protection differs greatly from the principle of legitimate expectation protection.

The principle of reliance protection has not been stipulated in the Administrative Licensing Law of the People's Republic of China. On a jurisprudential basis, even this principle cannot be completely contained in the connotations of the principle of administration by law, it needs to be realized through the application of the latter. Thus it is supposed to make a further study on the possible meaning of the principle of reliance protection in our administrative law.

Key Words: principle of reliance protection, principle of good faith, principle of administration by law, principle of legitimate expectation protection

〔84〕 与我国许多学者致力于提升信赖保护原则的重要性与地位不同，德国学者并不视该原则为行政法基本原则。除法律变更与废止过程中的信赖保护问题之外，文献中对该原则的探讨通常仅在行政程序法的语境中进行。对该原则的最高定位，是将其认定为与行政活动的确定性、可预期性、可测量性、合比例性、滥权禁止、诚实信用等原则相并列的“行政活动的重要原则”之一（参见前引〔24〕，Detterbeck书，第249页以下）。究其原因，恐怕还是在于该原则的适用范围原本极为有限，且在欧盟法层面向来受到质疑和限制。