

行政法上信赖保护原则的具体化

王子晨

内容提要:大陆法系国家、地区普遍接纳信赖保护原则,但在实现原则具体化的模式上存有差异。根据是否以行政程序法律规范为媒介建构信赖保护原则下辖的具体制度,可以划分出两种模式:法律原则模式与程序立法模式。程序立法模式又可细分为:差别保护立法模式与一体保护立法模式。相较程序立法模式,法律原则模式更能够保持信赖保护原则基本内涵的要义与权利理论的内核,但同时也更加依赖本土的判例法资源。相较差别保护立法模式,一体保护立法模式在信赖利益的存续保护上强度更大、范围更广。经权衡学说立场、立法进程与制度资源可得,我国已然具备进入法律原则模式的基础条件,且发展法律原则模式与追求一体保护立法模式并行不悖。通过发布关于信赖保护原则的总结性指导案例,并于行政管理领域中启动信赖保护案例的汇编工作,信赖保护原则的具体化与中国化课题可以同步攻克。

关键词:信赖保护原则 信赖利益 法律原则模式 程序立法模式 行政程序法

王子晨,北京外国语大学法学院讲师。

一 问题的提出

自2005年最高人民法院在“益民公司诉河南省周口市人民政府等行政行为违法案”(下称“益民公司案”)中首度援引“信赖利益”概念后,行政法学界愈发接纳信赖保护原则这一源起德国的域外理论,作为中国行政法的组成部分。一直以来,信赖保护原则的内涵构成学科的研究重心,信赖保护原则的理论基础^{〔1〕}适用条件(信赖利益的构成要

〔1〕关于信赖保护原则的理论基础问题,学界目前争议较大。具体观点包含:(1)诚实信用说。参见黄学贤:《行政法中的信赖保护原则》,《法学》2002年第5期。(2)法安定说。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),法律出版社2000年版。(3)基本权利说。参见王贵松著:《行政信赖保护论》,山东人民出版社2007年版,第110页。(4)综合说。参见朱维究、王成栋主编:《一般行政法原则》,高等教育出版社2005年版,第101-103页。

件)、适用后果(信赖利益的保护方式)等议题获得学界的深度探讨。^[2]与之相对,信赖保护原则的具体化及模式选择这项有关理论整合性的议题则鲜少获得学科注意。信赖保护原则的具体化指为全方位规制行政活动以保护信赖利益,信赖保护原则针对不同类型的行政行为发展出不同内容的制度约束的过程。^[3]是否只有德国的“差别保护立法模式”这样一种信赖保护原则的具体化方法?在承袭信赖保护原则的过程中,其他大陆法系国家和地区是否开辟出别样的道路?如果存在多条具体化信赖保护原则的道路,彼此的联系与利弊如何?总的来说,信赖保护原则的具体化议题应当被置于可供比较选择的“差额”场景中展开论述。对此,本文尝试直面信赖保护原则具体化的模式选择问题,梳理域外经验,评析模式利弊,探索信赖保护原则具体化的中国道路。

二 信赖保护原则具体化的必要

在梳理大陆法系国家、地区有关信赖保护原则的制度化实践模式之前,一项基础性工作便是澄清信赖保护原则具体化的必要性。本文认为,信赖保护原则的具体化,不仅是信赖保护原则发挥理论实效的内在需要,还是信赖保护原则基本原则地位的配套表达。

(一) 信赖利益保护的需要

保护信赖已然构成现代行政法的价值追求,在依法行政原则之外,行政法学一并吸纳信赖保护原则作为其基本原则,并由此建构出一系列受信赖保护原则统辖的具体制度:第一,针对行政法规的法不溯及既往原则。关于法不溯及既往原则,其实是对法规制定者与法规执行者提出了不同的要求。一方面,要求法规制定者恪守法的时间效力,以保障人民对法持续性的信赖利益,进而对法规的制定(修改、废除)权限作出限制;另一方面,要求法规执行者以正确的法律(法规)为依据作出行政行为。后者构成合法性审查的内容。第二,针对(狭义)行政行为的废弃。废弃系旨在消除行政行为的法律效力的行为,下辖两个概念:撤销与废止。撤销系行政机关对原违法或不当行政行为所作的废弃;废止系行政机关对原合法行政行为所作的废弃。基于作用对象(功能定位)的不同,撤销与废止在如下方面有所差异:^[4]其一,行为性质。撤销旨在作出新的行政行为,以完成对原行政行为的取代,在性质上属于对已终结程序的“重启”;废止则旨在开启新一轮程序,虽然对原行政行为仍构成效力终止,但就原行政行为而言,实则意味着“关闭”。其二,法律效果。撤销带来的是“效力消减”,即时常带来法律效果的溯及既往;废止带来的是“效力终止”,即

[2] 关于信赖保护原则的适用条件,通说采“三要件说”:信赖基础、信赖表现和信赖正当。关于信赖保护原则的适用后果,通说认为以财产保护与存续保护为主,且以利益衡量作为选择信赖保护方式的核心标准。参见罗豪才、湛中乐主编:《行政法学》(第4版),北京大学出版社2016年版,第34页;周佑勇著:《行政法基本原则研究》(第二版),法律出版社2020年版,第208页。

[3] 我国台湾地区对此的研究,参见陈爱娥:《信赖保护原则的具体化——兼评“司法院大法官”相关解释》,我国台湾地区《台湾本土法学杂志》2007年第98期;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。

[4] 关于撤销与废止的区别,更详细的论述参见赵宏著:《法治国下的行政行为存续力》,法律出版社2007年版,第142-144页。

消除原行政行为面向未来的法律效力。其三,信赖保护原则的应用程度。虽然,在涉及授益行政行为时,撤销与废止均需考虑信赖保护原则的应用,^[5]但是,撤销的应用程度要求显然更高。因为废止的适用情形相对较少(即行政行为的存续力要求合法行政行为原则上不可废止),立法往往可以为废止划出相对明确的界限,^[6]所以个案中的利益衡量并不构成废止制度的内容重心。^[7]而在撤销制度中,个案利益衡量被视为其最主要的内容和环节。第三,伴随行政任务与行政手段的发展,信赖保护原则下辖的制度集合愈发多元,由此形成针对行政允诺、行政合同、行政计划等新型行政行为效力变动的制度约束。

信赖保护原则下辖的制度集合不仅呈现“统”的面向,即呈现信赖保护原则对具体制度的统领作用;同时也体现出“分”的必要,即体现为针对不同类型的行政行为,信赖保护原则当分别呈现不同的要求,也就是约束机制具体化、类型化的必要性。这种必要性主要归因于两方面:其一,信赖利益的多样化。不同的行政行为对应着不同的安定性要求,与之相对,所产生信赖的可能性、信赖的表现形式以及信赖利益的正当性均会有所差异。由此便产生了为多样化信赖利益匹配不同信赖保护机制的必要性。其二,信赖保护义务的差异化。不同的行政行为承载着不同的公益内容,在公益实现的全面性、及时性等方面也会被科予不同程度的责任。所以在适用信赖保护原则的场景中,当为承担不同公共职责的行政机关匹配不同的信赖保护义务。总的来说,为了全方位规制行政活动以保护信赖利益,信赖保护原则需要为不同类型的行政行为提供具体化的制度约束。就像依法行政原则需要具体化为各项行政法律规则、制度以约束不同类型的行政行为,信赖保护原则同样分享这种具体化的必要性,只不过前者以依法行政(不违法)为具体化要求,后者则以不侵害信赖(不侵权)为具体化标准。

(二)基本原则地位的要求

信赖保护原则的“具体化”不仅是实现信赖利益保护的必经程序,还是夯实信赖保护原则之基本原则地位的关键概念工具。

关于信赖保护原则所辖制度,既有研究往往将其统称为信赖保护原则的“适用范围”、^[8]“适用情形”等。^[9]然而,这两种表述具有显著缺陷:其一,这两种表述在形式上呈现为对信赖保护原则“管辖范围”的逐一列举,由此在逻辑上传递出信赖保护原则的有

[5] 在适用撤销的场合,须处理原违法行政行为的存续问题,在此直接发生信赖保护原则与依法行政原则的冲突。在适用废止的场合,则需作出区分:若未发生事实或法律基础变化的情形,合法行政行为的存续问题受信赖保护原则与依法行政原则的协同约束,二原则处于相互合作的状态。唯发生事实或法律基础的变化,方出现信赖保护原则与依法行政原则的紧张。参见[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 290-291 页。

[6] 废止原因一般包括:法律、法规准许废止,原授益行为附带废止保留,相对人未履行法定义务,原授益行为所依据法律或实施变更,重大的公益要求等。

[7] 参见[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 290-291 页。

[8] 参见李洪雷:《行政法上的信赖保护》,载中国法学会行政法学研究会编《财产权与行政法保护:中国法学会行政法学研究会 2007 年年会论文集》,武汉大学出版社 2007 年版,第 265-268 页;姜明安、余凌云主编:《行政法学》,科学出版社 2010 年版,第 82-83 页。

[9] 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),法律出版社 2000 年版,第 458-460 页;王贵松著:《行政信赖保护论》,山东人民出版社 2007 年版,第 127 页。

限适用性,而这无疑否定了信赖保护原则对行政法和行政活动的全面辐射功能,限缩了信赖保护原则的适用空间。换言之,在释义学上,这两种表述均抵触了信赖保护原则的基本原则地位和普遍适用性要求。诚然,在依法行政原则、比例原则、正当法律程序原则等其他行政法基本原则中,既无“适用范围”之说法,也无“适用情形”之讨论。其二,这两种表述无法澄清信赖保护原则与由其所统辖制度之间的联系。“信赖保护原则——适用范围——具体制度”的传统叙述范式只能反映信赖保护原则与具体制度之间的静态关系,不能呈现信赖保护原则具体化为各项行政行为效力变更制度的动态过程,也不能厘清信赖保护原则与具体制度之间的逻辑关系和效力位阶。

与之相对,“具体化”是更加合适的概念工具,用它来指代信赖保护原则所统辖的制度集合,不仅可以给予信赖保护原则作为基本原则的应有待遇(普遍适用性),还可以理顺信赖保护原则与下辖制度之间的动态联系:其一,各项行政行为效力变更制度皆由信赖保护原则具体化而来,受信赖保护原则指导和统领。其二,各项行政行为效力变更制度与信赖保护原则之间形成特殊与一般、优先适用与兜底适用、法定信赖保护标准(形式合法)与最高信赖保护要求(实质合法)之间的关系。其三,信赖保护原则的具体化是一个具有发展性的过程。制度的发达、成熟标志着信赖保护原则理论成效的显著,但制度空白并不意味着信赖保护原则的缺位,因为信赖保护原则会直接以原则形态出现,进而对行政活动作出兜底约束。

另外需加说明的是,尽管所辖制度的建设有差异,但不可否认,在对各类型行政行为施加信赖保护要求时,都不可避免地会以违法授益行政行为的撤销制度为基础样板。可以说,作为信赖保护原则的第一代制度载体,违法授益行政行为的撤销制度孕育了信赖保护原则,这也是学界将其界定为信赖保护最典型问题的原因所在。^[10]因此,下文将以违法授益行政行为的撤销制度为主要的考察和评述对象,展开信赖保护原则的具体化议题。^[11]

三 信赖保护原则具体化的模式

信赖保护原则具体化的第一种模式可以称之为“法律原则模式”,顾名思义,即信赖保护原则直接作用个案,依托案例开展信赖保护原则的具体化。与之不同,“程序立法模

[10] 参见刘飞:《行政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》,《法学研究》2010年第6期,第7页。

[11] 将考察对象或适用场景予以聚焦,是当下学界对信赖保护原则开展精细化研究的主要取向。刘飞认为探讨信赖保护原则在行政法中的使用方式,需以授益行政行为的撤销与废止为基点,否则无法得出清晰的结论。参见刘飞:《行政法中信赖保护原则的适用要件——以授益行为的撤销与废止为基点的考察》,《比较法研究》2022年第4期,第130页。另外,余凌云认为,在德国公法语境下,信赖保护原则主要涉及三个领域:法律的溯及力,授益行政行为的撤销与废止,以及行政计划、许可、合同领域。但是回到中国公法语境,法律的溯及力领域是宪法和立法上的信赖保护,且有关规范已高度成熟,信赖保护隐退为附随理由,而行政协议与行政允诺等领域中的信赖保护要求则早已涵射到“诚实守信”之中,是“恪守信用”在行政法上的实际运用,唯授益行政行为的撤销与废止是信赖保护原则的理论重心。参见余凌云:《诚信政府理论的本土化构建》,《清华法学》2022年第4期,第129-130页。

式”则需以程序立法为媒介,即通过制定行政程序法律规范的形式实现信赖保护原则的具体化。二者由此构成信赖保护原则具体化议题上的一级分类。进一步地,就行政程序立法是否对不同的行政行为类型作出区别对待(尤其在保护程度方面),还可对“程序立法模式”作二级分类,即区分出“差别保护立法模式”与“一体保护立法模式”。下文将依次介绍每一种模式所对应的典型实例。

(一) 法律原则模式

首先,德国是信赖保护原则的发源地,前行政程序法时代的德国即属法律原则模式。1956年,德国柏林高等行政法院在“寡妇抚恤金案”中开创性援用信赖保护原则限制违法授益行政行为的撤销。在此后,以“寡妇抚恤金案”为基础,联邦行政法院又发展出一系列判决来稳定违法授益行政行为的撤销标准。其中,1964年的“教师岗位津贴案”对信赖保护原则的具体化具有重要意义。^[12] 该案将信赖保护原则的个案适用标准归纳为:一是受益人信赖行政决定的存续;二是信赖值得保护;三是信赖利益优位于撤销行政决定所对应的公共利益。另将利益衡量的个案适用基准归纳为:一是如果受益人基于对行政决定存续的信赖,已经对给付作出处置,那么其信赖利益尤其值得保护;二是如果是面向未来的撤销,尤其以公共资源的给付为标的或后果,则受益人的信赖利益原则上让位于恢复合法状态旨在实现的公共利益;三是如果是溯及既往的撤销,信赖保护原则通常可以阻却撤销的溯及力。“教师岗位津贴案”被视为是联邦行政法院对以往观点的总结,^[13] 为前行政程序法时期的德国提供了成熟稳定的信赖保护原则审查标准。

其次,同德国一样,我国台湾地区在制定“行政程序法”之前也属于法律原则模式。早期,我国台湾地区实务界同样强调依法行政原则,视违法行政行为的撤销为行政机关的职责,鲜少有信赖保护原则的认识。^[14] 在“1986年判字第1644号判决”中,首次援引信赖保护原则。^[15] 自1990年后,相关判决的态度发生了根本改变。^[16] 在行政程序立法前,“1994年判字第151号判决”可以被视为实务界对授益行政行为撤销理论的一次全面总结。其中指出:“行政机关于审酌是否撤销授予利益之违法行政处分时,除受益人具有:以诈欺、胁迫或贿赂方法使行政机关作成行政处分,对重要事项提供不正确资料或为不完全陈述致使行政机关依该资料或陈述而作成行政处分,明知行政处分违法或因重大过失而不知等信赖不值得保护之情形外,依行政法上信赖保护原则,为撤销之行政机关固应顾及该受益人之信赖利益,但为撤销之行政机关行使裁量权之结果,倘认为撤销……所欲维护之公益显然大于受益人之信赖利益者,该机关仍非不得依职权为全部或一部之撤

[12] Vgl. BVerwG, Urt. v. 24. 08. 1964-VI C 27. 62, BVerwGE 19, 188 ff.

[13] 参见何源著:《德国联邦行政法院典型判例研究:行政决定篇》,法律出版社2020年版,第221页。

[14] 早期我国台湾地区实务界观点示例:“1955年判字第四十号判例”:行政官属对其已为之行政行为发觉有违法之处,而自动更正或撤销者,并非法所不许。“1961年判字第二五号判例”:“耕地放领”固已有其形式上之确定力,如原处分官署或其上级主管官署发现其为放领错误,以职权斟酌,将其形式上确定之放领处分予以纠正,既于依法行政之精神无违,自无不可。参见许宗力:《行政处分》,载翁岳生编《行政法》(上),中国法制出版社2009年版,第688页。

[15] 参见吴庚著:《行政法之理论与实用》,我国台湾地区三民书局2015年版,第63-64页。

[16] 参见许宗力:《行政处分》,载翁岳生编《行政法》(上),中国法制出版社2009年版,第689页。

销,此为违法行政处分之撤销法理上所当然。”^[17]此后,实务大多采取与该“判决”相仿的意见。正因如此,有学者认为:“即便行政程序法未加施行,信赖保护原则在授益行政处分之撤销的适用,已成为行政法的一般法理,获行政法院实务的普遍承认与接受。”^[18]

最后,日本是法律原则模式的典型代表。在日本行政法的基本原则体系中,信赖保护原则与禁止反言原则共同构成信义原则的下位原则。^[19]通说认为行政法上的信义原则来源于民法,即便在主张公法和私法二元区分的传统立场下,这种取经私法的观点也得到学界的肯定。^[20]在司法实务中,作为基本原则的信义原则兼具对实定法的辅助和修正功能。前者作用于法律规定模糊的情况,后者应用于法律适用将带来正义、公平落空的情况。^[21]值得注意的是,日本《行政程序法》中并无类似于德国行政程序法中对行政行为撤销制度的规定,^[22]但学界与实务界却普遍接受了信赖保护理念,并通过发展判例形成对各种行政行为类型的有效约束。^[23]其中包括法规命令、^[24]行政处分、行政基准、行政计划,甚至行政指导。^[25]可以说,在信赖保护原则具体化的道路上,日本采用的是彻底的法律原则模式。

与德国以及我国台湾地区不同,日本行政法学并未在信赖保护原则的正当性问题(是否有悖依法行政原则)上形成过争论,不仅“没有从根本上怀疑这一理论的妥当性”,还“在与依法律行政原理的关系上的明确理论定位都没有得到论述,就首先强调了其必要性”。^[26]至于司法实务,第二次世界大战之后日本司法系统便开启有关信义原则的探索。^[27]1987年10月30日“租税法判决”中,日本最高法院首次明确指出信赖保护原则的适用要件。该案将信赖保护原则的适用条件归纳为:一是税务机关有成为纳税人信赖对象的公开表示行为;二是纳税人基于信赖该表示而作出一定行为;三是该表示行为与原

[17] 许宗力:《行政处分》,载翁岳生编《行政法》(上),中国法制出版社2009年版,第689-690页。

[18] 许宗力:《行政处分》,载翁岳生编《行政法》(上),中国法制出版社2009年版,第690页。

[19] 牛嶋仁「行政法における信義則」高木光、宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣,2014年)26頁参照。

[20] 田中二郎『新版行政法[全訂第2版]』(弘文堂,1974年)81頁参照。

[21] 有鉴于修正功能会直接突显信义原则与依法行政原则的紧张关系,日本法院对修正功能采取更为慎重的态度。橋詰均「行政庁の行為と信義誠実の原則」藤山雅行=村田齐志編『新・裁判実務大系行政争訟[改訂版]』(青林書院,2012年)64頁参照。

[22] 日本《行政程序法》主要从程序面向规范行政行为的撤销。第13条(不利处分的事前程序)规定,行政厅将作出不利处分时,应当根据下列各项的区分,并依本章的规定,对该不利处分的相对人实施下列各项所规定的陈述意见程序:(一)符合下列情形之一的,实施听证:1.拟作出撤销许可认可等不利处分时;……(四)作出有关确定应缴纳的金额、命令缴纳一定数额的金钱或撤销金钱给付的决定以及其他限制金钱给付的不利处分时;……

[23] 乙部哲郎「行政行為の職権取消論の展開」寺田友子[ほか]編『現代の行政紛争:小高剛先生古稀祝賀』(成文堂,2004年)21頁以下参照。

[24] 修改和废除法规命令一般排除信义原则的适用,但有例外:(1)在符合法令的从业许可等的事前商谈、申请完成后,为限制合法准入而专门制定或变动法令的情形,行政机关“应当考虑申请者的地位不受不正当侵害”; (2)法令制定和修改过程中未提供充分的经过措施和补偿措施; (3)法令作出不溯及既往的规定。牛嶋仁「行政法における信義則」高木光、宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣,2014年)26頁参照。

[25] 日本对行政指导提供相对充实的信赖保护:一方面,判例承认由于错误指导而产生的赔偿请求权;另一方面,在撤销违法授益行政行为的场合中,需考虑先前是否介入了行政指导。東京高判平成5年10月28日判時1483号17頁参照。鳥取地判昭和55年1月31日行集31卷1号83頁参照。

[26] [日]藤田宙靖著:《行政法总论(上卷)》,王贵松译,中国政法大学出版社2023年版,第109页。

[27] 乙部哲郎「行政法と信義則」(信山社,2000年)3頁以下参照。

本的课税处分相悖；四是为此，纳税人受到经济上的不利；五是纳税人的信赖表现行为并非出于可归责于其自身的理由。^[28]

经过裁判积累和学理归纳，日本行政法上信赖保护原则对行政处分撤销的约束机制愈发完善。首先，在信赖保护原则的适用条件方面还需考虑：其一，“公开表示行为”的法律根据、表意是义务性还是任意性的，以及对应的程序与内容。其二，当事人所遭受的不利程度，归责事由（需要适用违法行为不可带来合法利益的原则）。其三，是否提供补偿措施来补偿损失或恢复原状。其四，其他利害关系人（尤其是存在利害关系相反的利害关系人）的利益，以及法的安定性等等。其次，关于违反信义原则的救济方法：损害赔偿、损失补偿、撤销（撤回）限制、补偿措施、代替措施等等。^[29]最后，关于撤销效果，通说认为以撤销效果溯及既往为原则，但在撤销授益行政行为的情形中，考虑到信义原则的利益衡量要求，只有面向未来的撤销效果。^[30]

（二）差别保护立法模式

差别保护立法模式以行政程序立法后的德国为代表。德国在行政程序立法的过程中，基本采纳了联邦行政法院与德国公法学界所拓展的信赖保护理论，最终在《联邦行政程序法》中确立了经典的行政行为撤销、废止制度，实现了信赖保护原则的具体化。并且，在违法授益行政行为的撤销问题上，德国采用的是一以贯之的差别保护立法模式。

1963年由德国联邦内政部与各州内政部共同成立的行政程序法起草委员会所起草的《模范行政程序法草案》第37条就采用差别保护立法模式建构违法授益行政行为的撤销制度。该条第2款和第3款区分了“金钱给付或物的给付行为”与“其他授益行政行为”两种情形：针对前者，可基于保护相对人信赖利益的需要，维持违法行政行为的存续力（存续保护）；针对后者，虽不可维持违法行政行为的存续力，但需对相对人作出财产补偿（财产保护）。

1966年由行政程序法起草委员会重修的《模范行政程序法草案》第37条仍然采用差别保护立法例设计违法授益行政行为的撤销制度。但是，该草案对差别保护的区分标准作出调整，即区分了“金钱给付或可分物的给付行为”与“其他授益行政行为”两种情形。该调整直接将“不可分物的给付行为”划到“其他授益行政行为”中，实际上限缩了差别保护的范畴，旨在回应过度宽泛的差别保护有悖实质平等的质疑。

虽然草案后续又经过多轮审议和修正，^[31]但关于违法授益行政行为撤销制度的内容基本保持稳定。根据1976年通过的德国《联邦行政程序法》，违法授益行政行为的撤销制度主要包括如下内容：一是自由撤销原则。违法行政行为可自行撤销，但授益行政行为的撤销依法受限（第48条第1款），并对给付行为与其他授益行政行为作出差别限制。二

[28] 最判昭和62年10月30日判例時報1262号91頁参照。

[29] 牛嶋仁「行政法における信義則」高木光=宇賀克也編「行政法の争点」(有斐閣,2014年)26頁参照。

[30] 参见[日]盐野宏著：《行政法I〔第四版〕行政法总论》，杨建顺译，北京大学出版社2008年版，第114页。

[31] 以1966年的《模范行政程序法草案》为蓝本，德国联邦政府分别于1970年和1973提交《联邦行政程序法政府版草案》至参议院审议，期间，各方争议焦点主要集中于联邦行政程序法的适用范围、公众程序条款的增设与否，以及是否应就环境保护需要新增团体诉讼条款等。参见严益州：《德国〈联邦行政程序法〉的源起、争论与形成》，《环球法律评论》2018年第6期，第170-171页。

是针对以金钱给付或可分物给付为内容或要件的违法行政行为,在两种情形下存在值得保护的信赖利益,不得撤销(存续保护)(第48条第2款)。情形一,信赖存续,且信赖利益经与撤销所影响之公益进行衡量后认为更值得保护(本款第1句);情形二,受益人已经对给付作出“耗用”或“处置”(本款第2句)。此外,不正当的信赖将被排除保护,具体包括:以恶意欺诈、胁迫或贿赂取得行政行为;以严重不正确或不完整的陈述取得行政行为;明知或以重大过失而不知行政行为具有违法性(本款第3句)。三是针对其他违法授益行政行为,若信赖存续且经利益衡量认为值得保护,则行政机关作出撤销决定时,当弥补受益人的信赖损失(财产保护)。财产保护额度由行政机关确定,但不得超过存续保护所得的利益。受益人需在知悉后1年期间内行使财产保护请求权(第48条第3款)。四是撤销的具体实施机制。具体包括撤销权的行使期间(第48条第4款)、利益返还准用民法不当得利(第49a条)、财产补偿的内容与范围等等。

另值得注意的是,对信赖利益的财产保护是德国立法机关在具体化信赖保护原则中所作出的一项重要制度安排。这种制度设计有助于缓和如下两方面的质疑:一方面,在前行政程序法时期,虽然联邦行政法院所发展的信赖保护原则获得学界的普遍支持,但在保护方式上一直饱受质疑。学界认为这种保护方式过于僵硬刻板,是“全有或全无”的处理模式,即只能在“存续保护”(维持行为的存续力)和“不予保护”(否定行为的存续力)之间择一。^[32]由此,财产保护便成为立法者在“撤销/不撤销”的立法模式之外开辟的第三条道路,即赋予受益人以违法授益行政行为被撤销后的补偿请求权。^[33]另一方面,差别保护立法模式区别对待“以金钱给付或可分物给付为内容的违法行政行为”与“其他违法授益行政行为”,因而一直不能够摆脱有违实质平等的质疑。进而,明确财产保护以为信赖利益提供兜底保护,也有助于在保护程度上缩小“其他违法授益行政行为”相较于“以金钱给付或可分物给付为内容的违法行政行为”的落差。

(三) 一体保护立法模式

受德国影响,大陆法系国家、地区普遍接纳信赖保护原则,但却普遍未接纳德国的差别保护立法模式。与之相对,更多的国家与地区在程序立法时选择对违法授益行政行为不作差别对待。例如,意大利《行政程序法》第21-4条、西班牙《公共行政机关及共同的行政程序法》第109条、韩国《行政基本法》第18条、我国台湾地区“行政程序法”第117至121条等等。可以说,一体保护立法模式已然成为信赖保护原则具体化的主流选择。接下来,本文将围绕我国台湾地区的违法授益行政行为撤销制度展开介绍。

在我国台湾地区“行政程序法”的制定过程中,出现过多份草案,包括“研考会”版(1974年)、“经建会”版(1990年)、“法务部”版(1993年)、“行政院”版(1995年)、“谢启大委员提案”版。其中,除“研考会”版外,后4个“法律”草案版本在违法授益行政行为的撤

[32] Vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., 2017, § 11 Rn. 26.

[33] 除了财产保护方面,德国《联邦行政程序法》在存续保护方面也力图摆脱“全有或全无”的制度定位。据此,《联邦行政程序法》第48条第1款不仅明确了行政机关的自由撤销裁量权(是否撤销),还包括撤销范围裁量权(部分还是全部撤销)、撤销效果裁量权(面对将来还是溯及既往的撤销)。参见[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第279页以下。

销制度上形成高度共识:其一,认同取法德国。除“法务部”版之外,另外 3 个“法律”草案版本均在违法受益行政行为的撤销条款下说明“参考德国行政程序法第四十八条”。^[34]其二,否定差别保护。4 个“法律”草案版本均采用一体保护立法模式,未对“以金钱给付或可分物给付为内容的违法行政行为”与“其他违法受益行政行为”作区别对待。

我国台湾地区“行政程序法”于 1999 年通过,信赖保护原则得以实定法化。在违法受益行政行为的撤销制度上,主要内容包括:(1)行政行为的信赖保护义务(第 8 条)。(2)以自由撤销为原则,限制撤销为例外(第 117 条)。法定的限制撤销事由有二:撤销有损公共利益与撤销有损信赖利益。(3)信赖保护条件:受益人信赖存续,且无不值得保护之情形(包括:以诈欺、胁迫或贿赂方法使行政机关作出行政行为;对重要事项提供不正确资料或作不完全陈述,致使行政机关依该资料或陈述而作出行政行为;明知行政行为违法或因重大过失而不知),并经利益衡量信赖利益明显大于撤销所欲维护的公共利益(第 117 条第 2 句第 2 项、第 119 条)。(4)信赖保护方式:存续保护与财产保护并用。存续保护体现于限制撤销,以及撤销原则上不得溯及既往(第 118 条,第 2 句);财产保护体现于撤销作出后受益人的补偿请求权(第 120 条)。(5)撤销的具体实施机制。包括撤销权的行使期间(第 121 条)、利益返还准用民法不当得利(第 127 条)、财产补偿的内容与范围等等。

(四)比较与评析

1. 法律原则模式 vs. 程序立法模式

战后日本行政法虽呈现转向英美法系的趋势,但就实质而言,受德国法影响仍是日本行政法的基本特征。^[35]然而,在信赖保护议题上,日本却不为所动,坚守原则的原初样态。所以,法律原则模式有何独特的意义与价值,让日本对经典的程序立法模式无动于衷?

首先,法律原则模式符合信赖保护原则的基本内涵。信赖保护原则所提出的乃是一个个案正义要求,^[36]即要求在个案中对信赖利益与公共利益作出具体权衡。一旦进入程序立法,并形成差别化、类型化的分轨保护规则,那么,就意味着立法已经在个案的司法审理之前就拟制的信赖利益与公共利益作出抽象权衡,且这一抽象权衡结果将对未来的、个

[34] 参见“经建会”版草案第 78 条(我国台湾地区“立法院”议案关系文书“院”总第 1584 号—“委员会”提案第 736 号,第 209-211 页)、“行政院”版草案第 101 条至 105 条(我国台湾地区“立法院”议案关系文书“院”总第 1584 号—“政府”提案第 5195 号,第 206-209 页)、“谢启大委员提案”版草案第 120 条至 124 条(我国台湾地区“立法院”议案关系文书“院”总第 1584 号—“委员会”提案第 1666 号,第 724-729 页)。

[35] 关于德国行政法对日本的影响。雄川一郎=塩野宏=園部逸夫編『現代行政法大系(1)——現代行政法の課題』(有斐閣,1983 年)121 頁以下参照。另外,也有学者直接称日本隶属于德国行政法系。参见杨建顺著:《日本行政法通论》,中国法制出版社 1998 年版,第 63 页。

[36] 关于“个案正义”,毛雷尔将其表述为“个案正当性”:这要求行政机关“既要按照法定目的观考虑(法律目的,合理性)”的同时,“又要考虑案件的具体情况,从而找出适当的、合理的解决办法”。参见[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社 2000 年版,第 127 页。戴维斯则将其表述为“个别化正义”:“与明确的规则得出的结果相比,个别化的正义往往更优,或被认为更优。”参见[美]肯尼斯·卡普尔·戴维斯著:《裁量正义——一项初步的研究》,毕洪海译,商务印书馆 2009 年版,第 15 页。阿斯曼又将其称作“个案公正性”:“个别化的行政过程以受不利者的个别情况为导向。”参见[德]施密特·阿斯曼著:《秩序理念下的行政法体系建构》,林明锵等译,北京大学出版社 2012 年版,第 77 页。

案的具体权衡形成约束。这样一个以抽象衡量约束具体衡量,以整体正义制约个案正义的过程无疑将损害信赖保护原则的基本要义。

其次,法律原则模式保留了信赖保护原则的权利论内核。权利理论(主观法)关注权利的构成要件、重要程度(利益衡量)、救济方法等,一旦原则完成实定法化,便会以行政管理规范(客观法)的面貌呈现。后者在实施/适用的过程中,主观权利的侵害性便会沦为二级问题,由行政行为的法律符合性代之成为一级问题。^[37]不妨以我国《行政许可法》第8条和第69条为例,官方的条文释义读本皆认为这两个条文均体现信赖保护原则。但不可否认的是,实定法化之后,信赖保护原则遁隐,与此同时,行政许可变更制度显现。该过程将调整对象从信赖利益切换为许可变更行为,将调整内容从信赖利益的构成要件切换为许可变更行为的法律符合性(主体合法、权限合法、内容合法、程序合法等)与公益符合性,将调整后果从信赖利益的救济方法切换为变更行为的效力判断(撤销、确认违法、无效等)。^[38]由此,以原则形态直接作用于个案,可以让信赖利益的判断与衡量问题成为案件的一级争议焦点,不至于在重要性上让位于撤销行为的合法性问题。

最后,判例法土壤为法律原则模式提供可能。诚然,法律原则模式有其独特的价值与意义,但其所肩负的制度化任务,必须依赖特定的具体化媒介加以完成。相较德国、我国台湾地区所选择的成文法媒介,日本有更丰富的媒介选项,那便是判例法。^[39]遵循先例的要求可以让司法系统自发形成稳定的裁判规则,完成信赖保护原则的具体化任务。对此,我们还可以进一步展开一项更为深入的比较观察:德国不承认判例的法源地位,^[40]在撤销制度上,采取机械的差别保护程序立法例;我国台湾地区虽不承认判例为法源,但却对“选编判例”的法源地位有相对暧昧的接纳,^[41]在撤销制度上,则是采取弹性的一体保护程序立法例;日本则是在判例法下,直接保持最具灵活性的法律原则模式。^[42]比较观察的结论是:对判例法的倚重程度与制定法对撤销制度的介入程度大体上成反比。换言之,不同的国家和地区在立法与司法间会就造法责任作出不同的分配,信赖保护原则又是一个尤为强调个案正义的原则,所以,判例法是更合适的、优先值得倚重的原则具体化载体,因为判例法能够兼顾个案衡量与平等适用。

[37] 德、日普遍奉行的保护规范理论便旨在从客观管理规范中找到主观权利。从理论需求角度,可以反推出主观权利在行政法上的暗淡,进而印证在行政法语境下权利侵害议题相较行为合法议题的相对次要地位。关于主观权利在行政法上的隐匿现象及衍生问题,参见山本隆司「客観法と主観の権利」長谷部恭男編『岩波講座現代法の動態1法の生成/創設』(岩波書店,2014年)25頁以下;黄宇晓:《行政法上权利观念的对立及其消解》,《中国法学》2023年第3期,第167-173页。

[38] 参见王子晨:《论行政语境下的信赖保护原则》,《江西社会科学》2021年第11期,第191页。

[39] 日本《民事诉讼法》第383条第1款规定,违反最高法院判例则构成裁判的上诉理由。

[40] 德国学理上称“判例法”为“法官法”主要发挥对法源的补充作用。通说认为其并非行政法的法源。参见[德]哈特穆特·毛雷尔著:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第55页。

[41] 选编判例指由我国台湾地区“最高法院”依“法院组织法”第57条第1项规定,将其裁判的法律意见,经民、刑庭会议决议后,编选成的判例。“行政法院”一直以相同的方式选编判例,现由我国台湾地区“行政法院组织法”第16条对其作出规定。虽然学理上对选编判例的法源地位有较大争议,但“行政法院”所作的“1973年判字第610号判例”将原判决与解释判例(选编判例)相抵触的情形,视为“适用法规显有错误”(法定再审理由)。这在很大程度上承认了选编判例的法源地位,但“司法院”则对此不予正面回应。

[42] 参见程明修著:《行政处分的构造》,我国台湾地区新学林出版股份有限公司2016年版,第196页。

2. 差别保护模式 vs. 一体保护模式

德国法制一直是我国台湾地区参考的重要范本。在信赖保护方面,德国又为此提供了一整套的完整设计,但在违法授益行政行为的撤销制度上,我国台湾地区却未全盘继受。对此,是什么原因让我国台湾地区舍弃德国现成的差别保护模式,并选择了一体保护模式?

首先,我们可以通过审视差别保护的立法考量来探究差别保护模式的制度收益。一是经济因素考量。其实在 1966 年《模范行政程序法草案》第 37 条第 2 项的立法说明中,就已经对给付行政情形(尤其涉及金钱给付)、财产保护与存续保护的联系作出了说明。即若为给付行政提供财产保护,将导致不必要的金钱往返流动,相较而言,“抵销”即存续保护更为便捷。换言之,一方面撤销给付行为引发给付返还,另一方面又为受益人提供财产保护而引发损失补偿,徒增金钱的一来一往。此外,将“抵销”过程隐匿,直接视之为信赖保护原则对撤销的阻却,看起来更正当,也更正义。^[43]这也意味着,在德国程序立法的考量过程中,对给付行政的存续保护实则蕴含着同财产保护一致的法理(均为事后补偿),并且是出于经济因素考量,才将二者分立。二是信赖利益的重要性推定。相较其他授益行政行为,立法者预设给付行为为受益人带来的信赖利益更加重要,更值得保护,由此加以区分并配以不同的保护方式(对应不同的保护程度)。^[44]

然而,差别保护的设置一直饱受争议。其中,最具攻击性的批评便是其限制了其他授益行政行为的存续保护适用可能。不可否认,就德国《联邦行政程序法》第 48 条文本所呈现的含义,存续保护被排除适用于其他授益行政行为的情形。对此,理论界与实务界一直尝试拓展存续保护的适用范围:其一,裁量限缩理论的应用。即借助财产保护反衬存续保护的固定疆域。具体而言,当受益人因撤销所受损失不能够经由金钱所能填补,则行政机关在保护方式抉择中的裁量权将限缩为零,而须以存续方式作出。^[45]其二,寻找给付行为与其他授益行政行为之间的连接点。即若其他授益行政行为不构成获得金钱或其他可分物之给付的基础,则对该违法授益行政行为的撤销,在涉及值得保护的信赖时,适用德国《联邦行政程序法》第 48 条第 3 款(提供财产保护);若其他授益行政行为系获得金钱或其他可分物之给付的基础,则对此适用德国《联邦行政程序法》第 48 条第 2 款(提供存续保护)。^[46]但无论如何,释义学上的努力空间有限,并不能够改变差别保护的基本格局。

与差别保护相对,一体保护打破了存续保护的适用限制,将保护方式的选择任务交由

[43] Vgl. Hartmut Maurer, Das Vertrauensschutzprinzip bei Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten, in: Walter Schmitt Glaeser (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren*, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlages, 1977, S. 238 ff. 转引自程明修著:《行政处分的构造》,我国台湾地区新学林出版股份有限公司 2016 年版,第 208 页。

[44] Vgl. Struzina/Lindner, Vertrauensschutz bei der Rücknahme von Verwaltungsakten, NVwZ 2016 S. 1295 ff. 转引自何源著:《德国联邦行政法院典型判例研究:行政决定篇》,法律出版社 2020 年版,第 231 页。

[45] Vgl. Wolff/Bachof/Stober, VwR II 6, § 51 Rdnr. 87; Ule/Laubinger, VerwVfR4, § 62 Rdnr. 27. 转引自陈敏著:《行政法总论》,我国台湾地区新学林出版有限公司 2016 年版,第 461 页。

[46] 更详细的陈述参见德国联邦行政法院作出的“移民证明撤销案”判决:BVerwGE 143, 161。

司法于个案中完成。在此,可以对德国与我国台湾地区撤销制度的差异作进一步说明,即除了“差别保护”与“一体保护”之外,二者之间还有其他区别:一是关于撤销的效力。德国对违法授益行政行为的撤销可以溯及既往,也可面向未来;我国台湾地区对违法授益行政行为的撤销原则上要求不得溯及既往。二是关于撤销的期间。德国在规定撤销权的行使期间后,附上但书“相对人系欺诈、胁迫或贿赂而获得授益行为的情形”不受除斥期间限制;而我国台湾地区对此并未继受。之所以在此对这两点差异作穿插介绍,是因为我国台湾地区之变通处理实则都是在扩大存续保护的适用。申言之,一体保护,是赋予除给付行为以外的其他违法授益行政行为以存续保护可能;限制撤销溯及既往,则是将已发生的(已经过去部分的)违法授益行政行为纳入存续保护;封闭的撤销权行使期间规定,则是将超过撤销期间的违法授益行政行为纳入存续保护。不难发现,一体保护立法模式的背后是一颗清晰的制度初心,即强调在立法层面尽可能拓展存续保护的适用范围。

四 信赖保护原则具体化的中国方案

经梳理实现信赖保护原则具体化的模式,并将之与大陆法系国家、地区的法治实践结合起来评析,那么,接下来便要追问:我国当下对应哪一种模式?未来的信赖保护原则实现道路当如何规划?下文将依次评判法律原则模式进路和程序立法模式进路的基础条件与现存障碍,评判过程将围绕学说现状、法治进程和制度资源等方面展开。

(一) 法律原则模式进路

一方面,我国目前已经具备进入法律原则模式的各项基础条件。第一,理论界关于信赖保护原则的案例研究愈发成熟,^[47]并且研究旨趣逐渐从个案研究向群案研究拓展。^[48]不可否认,越来越多的学者尝试通过挖掘典型案例,提炼信赖保护原则的本土内涵。案例研究方法的成熟无疑为进入法律原则模式提供了最为必要的理论基础。第二,实务界愈发重视典型案例的发布与汇编。从益民公司案到“范元运、范作动诉山东省邹平县建设局规划许可案”“吴小琴诉山西省吕梁市工伤保险管理服务中心履行法定职责案”,我国司法机关越来越依赖借助典型案例来实现信赖保护原则的“完善与发展”。^[49]第三,我国具备进入法律原则模式的制度资源。我国虽无判例法,但却有案例指导制度。自2005年最高人民法院发布《人民法院第二个五年改革纲要(2004-2008)》明确“建立和完善案例指导制度”以来,指导案例的批量公布使得指导案例愈发被期待“成为我国除法律、司法

[47] 参见王贵松:《依法行政原则对信赖利益的保护——益民公司诉河南省周口市政府等行政行为违法案分析》,《交大法学》2015年第1期;陈越峰、周鹏:《信赖利益保护中的利益衡量方法——以吴小琴诉山西省吕梁市工伤保险中心案为例》,《法律适用》2017年第14期。

[48] 参见张鲁萍:《信赖保护原则的现实图景与实现路径——基于行政许可案件的实证考察》,《东南法学》2022年第1期;胡若溟著:《信赖保护原则的中国化建构》,中国社会科学出版社2022年版,第96-170页。

[49] 在由最高人民法院行政庭编纂的《中国行政审判指导案例》中(截至2021年共计4卷),一共收录了多达6份关于信赖保护原则的指导案例(包括“范元运案”“吴小琴案”等)。该书编者强调该部分案例旨在实现对信赖保护原则的“完善与发展”。参见郑春燕、罗伯特·D.威廉主编:《行政指导性案例中美研讨会文集》,法律出版社2017年版,第9页。

解释以外的一种规则形成机制”。^[50] 虽然,关于指导案例的法源地位问题,学界观点不一,有学者认为是中国判例法的雏形,^[51] 也有学者提出“准法源”的论断,^[52] 但无论如何,学界通说认可指导案例的约束力,并强调从形式合法性与实质合法性、^[53] 约束力保障机制的角度,^[54] 推进指导案例制度的发展。所以,指导案例是一项绝佳的制度媒介,司法可以借此直接启动信赖保护原则的具体化工作。

另一方面,在法律原则模式中,持续积累和汇编案例是一项无法避免的繁重课题。正因如此,在盐野宏看来,即便是在深耕法律原则模式的日本,信赖保护原则仍是日本行政法的薄弱部位,信赖保护原则的具体化仍是一项“未尽事业”。^[55] 然而,借助司法经验开辟信赖保护原则具体化的进路依旧值得期待。为此,我们需要完成对如下两项课题的攻克:一项是总结性指导案例的发布;另一项则是案例汇编框架的定夺。

首先,总结性指导案例对信赖保护原则具体化的意义重大。目前,我们尚缺一个类似于德国“教师岗位津贴案”、我国台湾地区“1994 年判字第 151 号判决”、日本“租税法判决”的典型案,既总结信赖保护的司法经验,又阐明具体标准以指引未来。对此,益民公司案只能是信赖保护原则司法化的起点,而非标准。所以,最高人民法院可以适时选择一个典型案例,在该案中阐明信赖保护原则的具体内涵和适用标准,包括但不限于信赖保护原则的理论基础、信赖保护原则的适用条件(信赖利益的构成要件)、信赖保护原则的适用效果(信赖利益的保护方式及利益衡量方法)等等,并以指导案例的形式予以发布。

其次,待总结性指导案例完成对信赖保护原则基本内涵的具体化之后,接下来便要明确有关信赖保护原则案例的汇编框架。这里可以细分出两个不同方案:一个方案是以行政行为类型为支点。行为论下的裁判汇编目录示例如下:一、行政许可变动的信赖保护;二、行政给付变动的信赖保护;三、行政协议变动的信赖保护;四、行政允诺的信赖保护;五、行政指导的信赖保护……。另一个方案是以行政管理领域为参数。领域论下的裁判汇编目录示例如下:一、公务员管理的信赖保护;二、税收领域的信赖保护;三、社会福利的信赖保护;四、教育领域的信赖保护;五、政府招商的信赖保护……。本文认为信赖利益是信赖保护原则的内容核心,所以,从信赖利益的类型化出发指引信赖保护原则的具体化是更加合适的方案选择。而特定行政管理领域中的信赖利益往往具有同质性,由此,相较行为论,领域论是更加契合信赖保护原则的案例汇编框架。

[50] 陈兴良:《案例指导制度的规范考察》,《法学评论》2012 年第 3 期,第 117 页。

[51] 参见张骥:《判例法的比较研究——兼论中国建立判例法的意义、制度基础与操作》,《比较法研究》2002 年第 4 期,第 79 页;章剑生著:《现代行政法基本理论》(第 2 版,上卷),法律出版社 2014 年版,第 148-149 页。

[52] 参见雷磊:《指导性案例法源地位再反思》,《中国法学》2015 年第 1 期,第 289 页。

[53] 参见张骥:《试论指导性案例的“指导性”》,《法制与社会发展》2007 年第 6 期;张骥:《再论指导性案例效力的性质与保证》,《法制与社会发展》2013 年第 1 期。

[54] 参见四川省高级人民法院、四川大学联合课题组:《中国特色案例指导制度的发展与完善》,《中国法学》2013 年第 3 期,第 44 页。

[55] “这个问题(对授益行政行为的撤销)是极具利益衡量性质的问题,所以,在具体的情况下应划定什么样的线,是个困难的问题,虽然关于抽象的利益衡量原则已经形成了判例法,但是,尚没有类型化了的判例积累。”[日]盐野宏著:《行政法 I (第四版)行政法总论》,杨建顺译,北京大学出版社 2008 年版,第 114 页。

(二) 程序立法模式进路

同法律原则模式一样,程序立法模式在我国也已具备相当基础。第一,理论界已就一体保护立法模式形成共识。自我国行政法学起步以来,制定一部行政程序法便是公法学人的“中国梦”。^[56] 在行政程序法典化议题中,学界普遍支持总则确立信赖保护原则的地位,^[57]分则明确行政行为效力制度的“总分”结构安排。

然而,在行政行为撤销制度的安排上,学界尚存分歧:一方主张将限制撤销的条件限定为两个,即包含公益限制撤销和衡量限制撤销。例如,《行政程序法试拟稿(专家建议稿第11稿)》第109条规定:(不得撤销的情形)法定救济期限届满后,作出行政决定的行政机关仍然可以撤销或者部分撤销违法的行政决定,但具有下列情形之一的,不得撤销:(一)撤销该行政决定将严重违反社会公共利益的;但受损害的当事人对行政行为的违法没有过错时,应当给予补偿。(二)该行政决定所赋予当事人的权益明显大于撤销该行政决定所维护的公共利益的。但当事人对行政决定的违法具有过错的情形除外。^[58] 另一方则主张将限制撤销的事由确立为三项,即在前两项基础上,额外增加“处分给付”限制撤销事由。例如,《中华人民共和国行政程序法(专家建议稿)》第157条规定:(不予撤销的情形)违法、不当行政处理有下列情形的,可不予撤销:(一)具有本法第一百五十五条第一款第二、三、五项情形的行政处理,撤销会对公共利益造成严重影响的;(二)为行政相对人创设或确认权益的行政处理,受益人信赖该行政处理的存续,且其信赖利益明显大于撤销行政处理所欲维护的公共利益的;(三)善意受益人已使用违法、不当行政处理所提供的给付,或对给付财产已进行处分,使之无法撤销或撤销该行政处理将使行政相对人遭受严重损失。^[59]

不难发现,“一体保护”是双方的共识。前者秉持绝对一体保护,即在存续保护问题上,对给付类与非给付类行政行为一视同仁,个案中的利益衡量是决定是否适用存续保护的核心标准。相较而言,后者采取的是相对一体保护,即给付类与非给付类行政行为同样有获得存续保护之机会(利益衡量标准),但额外拔高给付类行政行为的存续保护可能(处分给付标准)。所以,该观点同样是以“一体保护”为基础,只不过在一定程度上整合了“差别保护”的立场,即相对拔高了对违法给付类行政过程中相对人已完成“处置”或“耗用”情形的特殊对待。

第二,程序立法模式契合我国立法机关的基本立场。《全国人大常委会2021年度立法工作计划》已经明确研究启动行政基本法典的编纂工作。^[60]

[56] 参见姜明安等著:《行政程序法典化研究》,法律出版社2016年版,第11页。

[57] 例如:《行政程序法试拟稿(专家建议稿第11稿)》第11条。参见中国人民大学宪政与行政法治研究中心编:《宪政与行政法治评论》(创刊号),中国人民大学出版社2003年版,第245页。以及《中华人民共和国行政程序法(专家建议稿)》第6条。参见姜明安等著:《行政程序法典化研究》,法律出版社2016年版,第396页。

[58] 参见中国人民大学宪政与行政法治研究中心编:《宪政与行政法治评论》(创刊号),中国人民大学出版社2003年版,第266-267页。此外,《〈行政程序法〉草案建议稿》第90条亦有近似规定。参见马怀德主编:《行政程序立法研究:〈行政程序法〉草案建议稿及理由说明书》,法律出版社2005年版,第235页。

[59] 参见姜明安等著:《行政程序法典化研究》,法律出版社2016年版,第434页。

[60] 参见《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第4号,第921页。

第三,行政单行法与地方法程序立法为开启程序立法模式提供了充分的准备。除了《行政许可法》等单行法对信赖保护原则具体化所作出的努力之外,地方行政程序立法已就合法行政行为的废止(如《湖南省行政程序规定》第 8 条)、行政合同的信赖保护(如《山东省行政程序规定》第 105 条第 2 款、《海口市行政程序规定》第 85 条第 2 款)、行政指导的信赖保护(如《西安市行政程序规定》第 97 条)、财产保护的计算标准(如《广州市依法行政条例》第 10 条第 3 款)等有关信赖保护原则具体化的内容作出切实探索。

然而,程序立法模式的局限也是显而易见的,那便是进度不明。即便程序立法模式已经成为理论界与实务界的共识,但奈何立法进程与立法结果皆存有相当不确定性。也正因如此,法律原则模式可以作为另一条“蹊径”发挥如下两方面作用:其一,积累司法经验为程序立法作出更为充分的准备。聚焦司法经验“有助于清除将来制定《行政程序法》的理论障碍,让日后立法在广泛获得共识下水到渠成”。^[61] 唯有总结本土司法实践经验,我们才能评判“绝对一体保护说”与“相对一体保护说”的优劣,才能回应程序立法过程中所出现的诸项争议。其二,将信赖保护原则的具体化议题与行政程序立法议题适当脱钩,通过增加赛道的方式加速我国信赖保护原则的具体化。

五 结 论

在纷繁复杂的法治实践中,本文抽象出关于信赖保护原则具体化的三种模式,结合每一种模式所对应的典型实例,展开比较与评析并得出结论:第一,一体立法保护模式是我国的目标。第二,法律原则模式是我国的现状。第三,追求一体保护立法模式与发展法律原则模式并行不悖,通过发布关于信赖保护原则的总结性指导案例,并对有关案例进行合理的汇编和梳理,司法和学理可以攻克信赖保护原则的具体化课题。

对信赖保护原则具体化及其模式的关注不仅有助于指引我国法治实践,同时也有助于进一步澄清信赖保护原则的理论定位。在此简要阐述两点:第一,信赖保护原则是权利理论。信赖保护原则具体化的过程,即信赖利益保护理论向行政变更行为制度转化的过程。在具体化的过程完结后,信赖保护成为依法行政(实质合法)的内在要求之一,以依法行政原理对行政活动作主要规制(依法变更即等于未侵害信赖利益,违法变更即等于侵害信赖利益),以信赖保护原理对行政活动作辅助规制(信赖利益于利益衡量部分发挥作用)。第二,信赖保护原则是基本原则。既有研究当摒弃“适用范围”的表述,代之以“具体化”。立法对信赖保护原则的实定法化并不就此构成信赖保护原则的适用范围界限。在未实定法化情形,信赖保护原则可以法律原则的形式直接作用于个案,约束行政活动。

[本文为作者主持的 2022 年度中央高校基本科研业务费专项资助“信赖保护原则的司法表达”(2022QD014)的研究成果。]

[61] 陈新民:《信赖利益的保护与界限——郑州市豫星调味品厂诉郑州市人民政府行政处理决定案判决之评析》,《法治研究》2018 年第 5 期,第 147 页。

The Concretization of the Principle of Reliance Protection in Administrative Law

[**Abstract**] The principle of reliance protection in administrative law is widely accepted in civil law countries and regions. However, little attention is paid to the concretization of this principle. The concretization of reliance protection principle is not only an inherent requirement for the practical effectiveness but also a complementary expression of the basic-principle status of this principle. A review of the institutionalization process of the reliance protection principle in civil law countries and regions shows that multiple models exist for concretizing this principle. Depending on whether it is achieved through administrative procedural legal norms, two models can be discerned: the legal principle model and the procedural legislation model. The procedural legislation model can be further categorized into the differential protection legislation model and the integrated protection legislation model. Japan serves as the typical representative of the legal principle model. Germany and the Taiwan region of China during the pre-Administrative-Procedural-Law era also belonged to this model. Germany after formulating the Administrative Procedural Law stands as a typical representative of the differential protection legislation model. The integrated protection legislation model emerges as the mainstream model for concretizing the reliance protection principle and is adopted by the post-Administrative-Procedural-Law Italy, Spain, South Korea, and the Taiwan region of China, among others. By comparing and observing different models, this article draws the following conclusions: firstly, compared to the procedural legislation model, the legal principle model better maintains the essence of the reliance protection principle but relies more on local case law resources; secondly, compared to the differential protection legislation model, the integrated protection legislation model has greater strength and a wider scope in applying the survival protection method to protect the reliance interests while placing a heavier burden on the judiciary in weighing interests in individual cases. By using the ideal model analysis to study the concretization of the reliance protection principle in China, this article concludes that: firstly, China should aim for the integrated legislative protection model; secondly, China currently adopts the legal principle model; and thirdly, the pursuit of the integrated protection legislation model does not conflict with the development of the legal principles model. By issuing guiding cases on the principle of reliance protection and initiating the compilation of reliance protection cases in various administrative fields, the concretization and localization of reliance protection principles can be simultaneously addressed.

(责任编辑:田 夫)