

## 理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 论行政信赖保护原则

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-4-17 阅读：523次

赵雪纲

【摘要】 信赖保护原则作为行政法的一项基本原则在世界许多国家受到较高重视，而行政信赖保护原则在我国确立较晚，在理论和实践中有许多需要完善的地方，有必要通过立法、行政、司法各层面的措施确保信赖保护原则的施行。

【关键词】 信赖利益； 信赖保护

【中图分类号】 D922.1 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）06-0021-02

《中华人民共和国行政许可法》第8条规定“公民、法人或者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、规章修改或者废止，或者准予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者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”。这是我国首次以法律形式确立行政许可的信赖保护原则，它不仅体现了现代法治的公正、平等、人权等基本精神，而且对依法行政提出了更高要求。这一原则的确立对于推进诚信政府建设、依法规范行政许可行为和保护行政相对人的正当信赖利益都具有重要意义。

#### 一、信赖保护原则的基本涵义

根据各国立法和司法判例确立的标准和我国行政许可法对信赖保护原则的具体表述，行政信赖保护原则的基本涵义可概括为以下几个方面：一是行政主体之间的相互信任和忠诚。行政主体应本着诚实信用的精神，按照诚实信用的原则作出行政行为。这是现代行政法对行政主体的首要要求，也是现代政府提高自身公信力的必然要求。二是行政相对人对具体行政行为 and 抽象行政行为的信赖，这也是现代行政法信赖保护的范畴。三是行政相对人要有值得保护的信赖。所谓值得保护的信赖，是指行政相对人对行政主体已产生了正当的信赖利益。四是以适当的方式给予保护。这是信赖保护原则最直接的体现，也是其最终实现。综上所述，对当代行政法上的信赖保护原则可作如下界定：信赖保护原则是指行政主体作出行政行为，必须遵守信用，不得随意变更，确需变更或撤销的，在相对人无过错的情况下，行政主体必须合理补偿相对人的信赖损失。

#### 二、信赖保护原则的功能和价值

信赖保护原则的主要目标是维护法律秩序的稳定和保护社会成员的正当权益，这是建设法治国家的必然要求。这一原则的功能和价值在于：

权利平等要求信赖保护原则。权利平等的关键在于权力与权利的平衡，这是平衡行政理论的根本所在，也是现代宪政理论的基石。目前我国无论在理论上还是在实践中，对权利平等问题都缺乏足够重视，权力和权利失衡是制约我国法治发展的重要因素。只有合理限制政府权力，寻求权力与权利之间的恰当平衡，才能更好地保障公民的合法权利。信赖保护原则能够限制政府的任意行为和反复无常，使公民权利得到有效保障。

信赖保护原则与法治政府理念相契合。诚信是法治政府的必然要求，是法治政府的生命力所在，有了诚信，法治政府才会有精神支撑。只有在保证诚信的要求、义务和责任的前提下，才能实现建设法治政府的目标。信赖保护原则的基础是公众对国家权力机关的信任，这种信任是公众明确预期自身工作和生活安全性的基本前提。如果这种信任得不到很好保

护，甚至受到损害，则公众权益乃至整个经济和社会发展都将处于不稳定的状态之中。信赖保护原则为市场经济良性发展所必需。行政权力的滥用制约着中国市场经济的健康发展。市场要实现有序公平的竞争，就需要良好、稳定的法治环境，而法律所要遏制的就是人性的恣意，所要给予的就是稳定的预期。信赖保护原则可以督促政府在实施行政行为时笃守诚信，以利创造良好的国际投资环境，吸引外商投资，发展社会主义市场经济。信赖保护原则的确立规范了行政许可机关的行为，为建立公平竞争的市场培植了良好、稳定的法治环境。

### 三、行政信赖保护原则的实现

我国行政许可法确立的信赖保护原则对于保护行政相对人和第三人的合法权益，对于发展社会主义市场经济，对于构建法治政府以及和谐社会都将起到重要作用。对于信赖保护原则，我们不仅要从立法上加强制度构建，而且要从行政、司法方面保障它的真正施行。

首先，要通过立法完善信赖保护原则。必须把信赖保护原则确立为我国行政法的基本原则。大多数国家把信赖保护原则作为行政法的一项重要原则，有些国家甚至把它规定为宪法原则，而信赖保护原则在我国却没有获得应有重视，虽然我国行政许可法已把它确立为基本原则，但许可法作为单行法不足以彰显信赖保护原则的重要地位。因此，国家立法应尽快在更高位阶的法律中将信赖保护原则确立为行政法的基本原则，这是十分紧迫的任务。在完成这一任务的过程中，尤其要加强行政补偿立法，因为完善的补偿制度是公民信赖利益保护的保障。许多国家的法律都规定要对相对人因信赖行政行为而遭受的财产不利给予合理补偿，而我国则缺乏信赖利益补偿的统一性、原则性和指导性规定，个别单行法对某些行政管理领域的行政补偿问题的规定在范围和标准上尚不统一，甚至完全缺失，这就使公民在实践中的信赖利益无法得到切实保障，政府的诚信也因而大打折扣。因此，加强行政补偿立法应当是我国通过立法确立信赖保护原则和制度，为建立诚信政府所必须采取的重要措施。

其次，要通过行政执法践行信赖保护原则。信赖保护原则作为一项原则性规定，具有一般性和抽象性的特点，要真正发挥其作用就必须通过行政执法实践，在具体的行政行为过程中执行和完善信赖保护原则。信赖保护原则最终能否切实发挥应有的功能，事实上取决于一国的社会政治状况和法制观念。当前我国正在构建服务型政府，政府及其工作人员不应把信赖保护视为对社会成员的恩惠，而要明确这是一项必须履行的公法义务，将信赖保护原则内化为行政主体的自愿自觉，只有这样才能更好地保护相对人的合法权益。在这一过程中，行政机关要严格执法程序，促进行政行为程序化。法治行政的本质特征和要求是行政执法的程序性，通过现代宪政国家法治行政的演进过程，我们可以看到，法治行政与不断追求和实现行政程序性是分不开的。目前，我国政府在行政执法过程当中，法定程序缺失和适用不当的情况逐渐得到了纠正，但仍然较为普遍。因此有必要建立一套科学、公平、合理、客观严密的行政执法程序，使行政机关及其工作人员严格按照法定的程序作为。只有这样才能建立起公民对政府的信赖。此外，我们还应完善行政复议制度。一些涉及信赖保护的案件进入复议程序之后，复议机关经审查后认为当事人具有值得保护的信赖利益的，应当进行保护，使争议的问题在复议阶段得以解决，以避免当事人的讼累。为此，复议机关就应建立合理的利益衡量和评审制度，确保公民合法利益得到合理补偿。

最后，要完善司法保障。司法救济是相对人权利救济的最后途径，也是最重要的途径。在司法层面保障信赖保护原则的实现主要应从以下几个方面进行完善：一是建立行政判例制度。为了保证信赖保护原则的良好适用，包括大陆法系国家在内的大多数国家都通过司法判例进行保障。因为信赖保护原则属比较抽象、具有弹性的法律原则，而社会生活纷繁复杂，法官在审理每一个关于信赖保护原则的具体案件中，都需要斟酌信赖是否值得保护，衡量公共利益和信赖利益孰轻孰重，这就需要法官合理运用自由裁量权，进行创造性的司法活动。二是要确保其他规范性文件得到有效监督。信赖保护的范畴既包括相对人对具体行政行为的信赖，也包括对抽象行政行为的信赖。在抽象行政行为中，对于行政立法的司法审查，由于涉及违宪审查问题，我们在此不作讨论，这里仅涉及其他规范性文件的司法审查问题。如何建立起有效的司法审查制度，从而对其他规范性文件进行监督，是当前我国法治建设的一个重要问题，对此学术界提出了多种制度构想，无论采取哪种方案，都必须妥善解决如下问题：行政规范性文件必须能够得到有效监督，不得侵害当事人的信赖利益。通过司法审查，溯及既往或以其他方式损害相对人信赖利益的规范性文件将不能生效或失去效力，这就从规范层面解决了相对人的信赖保护问题。

（本文作者：中山大学哲学系博士后流动站副教授）

责任编辑 宁 静

联系邮箱: [wil.liam@sina.com](mailto:wil.liam@sina.com) © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen