

论行政法上的信赖保护原则

李洪雷*

一、导 言

对“信赖”(Vertrauen, reliance)的概念可以从心理学、伦理学与社会学等多个角度加以观察。一般认为,信赖是比单纯的希望(Hoffnung)更强烈,却比确信(Zuversicht)较微弱的期待(Erwartung, expectation)^[1]。信赖是人类共同生活、组织社会的重要前提,如果缺乏信赖或信任,则人际交往与合作的广度与深度将受到极大的限制,整个社会的繁荣与发展也无法实现。从而促成信赖并保护正当的信赖即成为法律秩序的基本任务之一。

在传统上,信赖的价值主要是在民法中得到贯彻,如对信赖责任^[2]和信赖利益赔偿^[3]的承认,其他如表见代理、无权代理、缔约过失等具体的民事规则也都体现了保护当事人信赖的原理。但民法上的信赖责任原则是以私法自治为基础,适用于具有对等地位者之间,而典型的行政法关系具有权力服从的色彩,这导致信赖原则长期以来并未得到承认和发挥作用。仅是在二战以后,伴随着对公民基本权利保障的加强,信赖价值才逐渐在行政法上得到承认。

行政法上的信赖保护原则,是指行政机关所实施的某项行为导致一定法

* 法学博士,中国社会科学院法学研究所副教授。

[1] 参见林合民:《公法上之信赖保护原则》,台湾大学法律学研究所硕士论文(1985年),第7页。

[2] 拉伦兹著,陈爱娥译:《法学方法论》,五南图书出版公司1996年版,第391-392页。

[3] 参见前引拉伦兹书,第391-392页;林诚二:《信赖利益损害赔偿之研究》,载林诚二:《民法理论与问题研究》,中国政法大学出版社2000年版;王泽鉴:《信赖利益之损害赔偿》,载王泽鉴:《民法学说与判例研究》(二),中国政法大学出版社1998年版。

律状态的产生，如果私人因正当地信赖该法律状态的存续而安排自己的生产生活，国家对于私人的这种信赖应当提供一定形式和程度的保护。信赖保护原则的宗旨在于保障私人的既得权并维护法律秩序的安定性。^{〔4〕}

二、典型法域中的信赖保护原则

自1950年代信赖保护原则在德国开始作为一个独立的法律原则出现，越来越多的法律体系逐渐趋向于承认这一原则，包括荷兰、瑞士、意大利、丹麦、希腊、葡萄牙、欧洲联盟和英国等。下面以德国法、欧盟（欧共体）法和英国法为例，追溯信赖保护原则在几个典型法域中的演进。

（一）德国法

1. 信赖保护原则的产生与发展。联邦德国是信赖保护原则的起源之地，这一原则的最初出现是要对行政机关依职权撤销违法、授益行政处理的权力加以限制。传统的行政法理论中基于依法行政的原则，认为行政机关可以无条件撤销违法的行政处理，以回复合法的状态。1956年联邦德国西柏林高级行政法院在一个案件中的判决改变了传统的观念。在该案中，西柏林内政部书面承诺将给予民主德国一个公务员的寡妻以一定数额的生活补助，随即她从民主德国迁徙至西柏林。在她到达后内政部即开始给予其安寡金。但是后来事实证明她并不符合法定的条件，从而给予其安寡金是违法的。内政部于是决定停止对她发放补助并且通知她归还业已取得的补助。柏林高级行政法院作出了支持该寡妇的判决（该判决后来得到西德联邦行政法院的支持，BverwGE 9, 251ff.）。法院认为，在本案中依法行政原则和法律安定性原则发生了冲突：给予津贴的决定确实是违法的，然而该寡妇又有正当的理由信赖这样的决定是合法有效的。法院认为，这两个原则都是法治原则（Rechtsstaatsprinzip）的要素，没有哪一个原则自然地优越于另一个原则，要作出决定必须对依法行政原则所保障的公共利益和保护私人对行政行为合法性

〔4〕从逻辑上说，行政法上的信赖问题本应包括国家（行政机关）对私人的信赖以及私人对行政机关的信赖两个方面，但由于对国家信赖的保护，可以由国家根据其公权力采取措施来保障，并无特别加以讨论的必要，因此行政法上的信赖保护，通常仅指私人对国家的信赖。

的信赖的需要进行衡量。只有在前者对后者占据优势时才可以撤销原行政处理。^[5]

这一案例引起了学界的广泛关注，在1973年10月召开的德国法学者大会，“行政上的信赖保护”被确定为第二次议题的主题，这使得信赖保护原则得到更加广泛的讨论和重视，并得到学者的普遍赞同。此后，信赖保护原则在德国许多成文法中被明确加以规定，特别是联邦行政程序法第48、49条（关于授益行政处理的撤销与废止的规定），租税通则第176条、联邦建设计划法第44条等条文。

2. 信赖保护原则的适用领域。

(1) 授益行政处理的依职权撤销与废止。信赖保护原则最常适用、发展的也最为成熟的领域是对授益行政处理依职权撤销与废止的限制。

其一，违法授益行政处理的依职权撤销。在违法授益处理的撤销中涉及依法行政原则与信赖保护原则的紧张：依法行政原则要求撤销一切违法的行政处理；而信赖保护原则则要求保护私人对行政处理所造成的状态的信任，维持违法的行政处理。因此在判断是否撤销违法授益的行政处理时，行政机关应当斟酌个案的各种情况，对依法行政原则和信赖保护原则进行权衡。《联邦行政程序法》第48条确立了这一方面的具体规则。相对人具有重大值得保护的信赖时，原授益处理如果是给付裁决，即为受益人提供一次性或连续性的金钱给付、可分的实物给付以及其他类似给付，如住房津贴、助学金和补贴等，则不得撤销；如为其他授益处理则由行政机关裁量决定是否撤销，但如果撤销则应补偿相对人所受损失。在判断是否适用信赖保护时应当审查下列问题：受益人是否信赖该行政处理；是否存在排除信赖的原因。行政处理的违法性如果在客观上可归责于受益人（例如以诈欺、胁迫或贿赂的方法使行政机关作成行政处理），或为其所知悉并能预见被撤销的可能的，应拒绝给予信赖保护；受益人的信赖利益与公共利益权衡后是否占优势。权衡时应当考虑的因素有：撤销对受益人的影响，不撤销对社会和第三人的影响，行政处理的种类和程序（行政处理的程序越正式，受益人信赖该行政处理的程度就越高），行政处理违法的严重程度，行政处理成立后时间的长短等。权衡的结果既影响是否有权撤销（在给付裁决）或应否给予补偿（在其他授益处理），还影响到撤销在内容或时间上的限制以及补偿的

[5] C. F. Forsyth, *The Provenance and Protection of Legitimate Expectation*, CLJ, 47 (2), p. 243.

数额等等。

其二，合法授益行政处理的依职权废止。合法的授益行政处理，基于法律安定与信赖保护的要求，原则上不能废止，根据《德国联邦行政程序法》第49条第2款的规定，只有在下列特定条件下才可以废止授益处理：法规允许废止；原授益处理附有废止保留；相对人未履行负担；事实状况改变；行政处理所依据的法规事后发生变更；为了避免或消除对公共福利的重大危害。此外，即使没有上述的废止原因，但为了防止或除去对公益的重大危害时，也可以废止原行政处理。在行政处理附有废止保留或相对人未履行负担而废止的情形不涉及信赖保护，不存在对受益人损失进行补偿的问题。但在因事实或法律状态发生变化，或因有重大公共利益而废止合法授益处理时，则涉及信赖保护。当事人对行政处理的存在具有值得保护的信赖，并因废止而受到损害时，有权得到补偿。

(2) 法律效力的溯及既往。法律的溯及效力涉及为适应社会生活而对法律加以发展和对人民对法律秩序安定性的信赖加以保护间的紧张。

德国联邦宪法法院将法律溯及效力分为“真正的溯及效力”（echte Rueckwirkung）和“不真正的溯及效力”（unrechte Rueckwirkung）两种，并适用不同的规则。^{〔6〕} 区分真正溯及效力与不真正溯及效力的标准在于，新法所规范的要件事实在新法施行时是否已经终结。如果将新法的法律效果赋予施行前已终结的要件事实，则为溯及效力；而如果新法施行时其所规范的要件事实仍然存续尚未终结，则新法的适用为不真正溯及效力。德国法上对真正溯及效力和不真正溯及效力予以不同的处理。

其一，真正溯及效力。根据联邦宪法法院的判决，具有真正溯及效力的法律因为违反法治国家的法律安定性原则——对人民而言主要即为信赖保护原则，原则上构成违宪而属无效，只有在少数例外情形中，人民无值得保护的信赖存在时，才允许法律具有真正的溯及效力。根据德国联邦宪法法院的判例，这些例外情形有：①人民能够预期某法律具有真正溯及效力；②原来的法律状态本身混乱、不明确或违反体系；③旧法本身为无效；④具有真正溯及效力的法律的制定具有重大公益的要求，人民的信赖应退居次要地位；⑤法律的真正溯及效力对人民只造成细微的损害甚至根本不生损害。可见信

〔6〕 参见陈雍之：《法律溯及效力问题之解决途径暨“我国”实务之省思》，载《宪政时代》第19卷第1期。

赖保护原则构成了具有真正溯及效力法律合宪性的界限。

其二，不真正溯及效力。由于具有不真正溯及效力的法律，并不发生溯及效力，而且人民对于法律状态永不变更并无正当信赖存在，因此德国联邦宪法法院一向承认具有立即效力的法律原则上为合宪。但不真正溯及效力的法律所规范的要件事实在于新旧法之间，新法对于已经过去的要件事实（只是尚未终结）仍然发生效力，因此不免会造成既存法律关系的变动。对于这种变动当然仍须遵循法治国家的原则，不得逾越人民可以合理预期的范围。否则也可能因违反信赖保护原则而构成违宪。为了防止不真正溯及效力的法律发生违宪情形，德国联邦宪法法院特别指出，如果这种法律造成既存法律关系的重大变动，则立法者应在该法中附设“过渡条款”，缓和其所可能造成的冲击，如果缺乏这一过渡条款，即可能构成违宪。以上关于法律不溯及既往的规则着眼的是在法律有明确规定时对其合宪性的认定，如果法律对其是否溯及既往未作明确规定时，执法与司法机关即应根据以上规则作为法律适用的标准。

（3）行政计划效力的确保。行政计划中存在稳定性与灵活性的紧张关系：一方面，为了保障私人对行政计划的稳定预期，促使其自觉遵循行政计划，行政计划应当保持稳定；另一方面，行政计划是行政机关根据当时现实存在或所预测未来将出现的政治、经济与社会环境而制定，如果形势发生大的变化或行政机关的预测有重大失误，就应及时调整计划。计划确保问题的中心即在于如何在计划主体与相对人之间分配应计划的废弃、变更与不维持所产生的风险。

从信赖保护原则出发，私人在行政计划领域享有下列权力。①计划存续请求权，这是要求维持计划，反对计划的废弃或变更的请求权。对于采取法律形式的行政计划，应当考虑联邦行政法院根据信赖保护原则建立的有关法律溯及力的界限；采取行政处理形式的行政计划，适用有关行政处理的撤销规则；其他行政计划的变更或废弃，原则上属于行政机关的计划形成自由，私人不存在计划存续请求权，除非行政机关因特别的承诺或契约性协议而使得这种自由受到限制。②计划遵行请求权，指要求遵守与执行计划，反对违反计划的请求权。只有具有法律拘束力的计划，而且执行该计划的义务至少也同时为私人的利益而存在时，私人才具有执行计划请求权。③过渡规定与调整扶助请求权。根据计划采取措施的私人，可能因为计划的变更或废弃而受到财产上的损害，为既能满足修正计划的公益需要，又能保护私人对计划

的信赖，排除修正计划的障碍，在立法政策上可以采取过渡规定，对计划的变更或废弃在一定的时间内予以预告，或分阶段进行；计划主体有时也可以采取调整扶助的方式，对因为计划的变动而受到不利影响的私人给予辅助和指导，帮助其逐渐适应新情况。在法律对此作有明文规定时，私人才具有过渡规定或调整扶助的请求权。

(4) 行政机关所作的行政法上承诺 (Zusage) 的履行。联邦行政法院于 1966 年 6 月 24 日判决中指出：“承诺依其内容乃对于一个嗣后作为或不作为之带有拘束意思为之高权的自我课以义务。”这一概念的要素主要是三个方面：①承诺的内容仅能在未来发挥作用，承诺涉及的是一个现在尚未作出的一个未来的措施；②承诺是行政机关带有拘束意思的表示，即行政机关在作出表示时即有愿为此表示而自我受拘束的意思；③承诺是行政机关自我课以义务，即行政机关通过一个意思表示而对于作出一个特定的行为负有义务。^[7]

在承诺制度中与信赖保护有关的问题点是：①关于做成有效承诺的主体，是否限于依组织法规定具有管辖某事务权限的机关（或行政首长），还是也包括单纯被分派处理该事务的机关（或公务员）。德国通说认为应按“事实公务员”的法理解决，亦即当作成承诺主体，外观上足以令人民误认为具有权限时，即使依组织法该主体本无权限存在，此时为了保护人民之信赖，也应肯定该承诺之适当性。②关于违法承诺的效力。行政机关作成承诺如果违反合法性要件，该承诺即属违法，违法的承诺是否仍具有拘束力，行政机关是否仍负依承诺内容履行一定行为之义务？学说上有不同看法。按照德国行政程序法第 38 条第 2 款的规定，对此应比照违法行政处理之效力，也即仅当承诺的违法性达到重大且明显的程度时，该承诺始告无效，否则违法之承诺仍具拘束力，只是可撤销；行政机关若欲撤销违法之承诺，必须补偿人民的信赖损害。

(二) 欧盟法

1. 信赖保护原则的产生。^[8] 在欧共同体法中，信赖保护原则最初寄生于法律安定性 (legal certainty) 原则之中。法律安定性在欧洲法院的早期判例

[7] 参见陈传宗：《论行政法上之承诺》，载《宪政时代》，第 16 卷第 3 期，第 64 页以下。

[8] Schwartze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992, p. 871.

中即已得到确认。在欧洲法院的判决中，这一原则被视为是“在适用条约时应加以恰当考虑的法律规则”，“作为共同体法律秩序内在要求的法律安定性原则”，“基本原则”，“基础原则”或一个“一般法律原则”。法律安定性原则在确定对授益行政处理加以废弃（revocation）的容许性问题上具有重要作用，法院也用这一原则来决定加负担行政行为的形式有效性问题。它也被用来为行政程序设定时限，以及限制行政规章的“真正”溯及既往效力。

信赖保护原则的承认是在法律安定性原则之后的很长的时间。然而正当信赖的概念在早期的判例法中即已出现，当时是作为法律安定性原则或既得权保护原则的自然产物，这特别是在有关判断对行政措施加以废弃的容许性上的第一批重要判决中。根据法院在 *Algera* 案的判决，发挥对合法授益行政处理的废弃的限制功能的正是“对其所创设的法律状态稳定性的信任”。根据法院在 *SNUPAT* 案的判决，在决定对此种行为的废弃是否具有容许性时，应平衡法律安定性原则和行政合法性原则，此时应予考虑的是若私人因信赖这一地位的持续性而安排自己事务，这对行为的废弃将对其影响的程度。

从 1970 年代开始，在处理规则的“不真正”溯及既往时信赖保护原则也开始具有特别的重要性。被认为揭示了这一原则的具有经典意义的案件是欧洲法院审理的 *Re Civil Service Salaries: E. C. Commission v. E. C. Council* 案。^[9] 此案的事实是：欧洲经济理事会在其所制定的一个规章中，对此前供公布的有关决定共同体雇员薪金的指导纲要作了调整。法院称，“私人对这种政府承诺的权威的正当信赖（confidence）^[10] 应当予以保护，这个规则要求这一决定（指导纲要）限制理事会将来的行为。”从此以后，这一原则已得到法院明确的支持。现在信赖保护已被欧洲法院视为“一个共同体的基本原则”，“共同体法律秩序的有机组成部分”，以及用总检察长的话来说，“以保护个人目的的、共同体法律秩序中一个具有优越地位的规则”。

2. 信赖保护原则的适用。

(1) 行政处理的废弃。^[11] 如果没有特别规定，合法设权性行政处理

[9] Case 81/72 *Commission v. Council* [1973] E. C. R. 575 at 584.

[10] 现在经常使用的是期待（“expectation”），而非信赖（“confidence”）。Forsyth, p. 87.

[11] Schwartze, pp. 1024 - 1025.

(administrative acts establishing rights) 原则上不得废弃 (revoked)。因为在此情形, 当事人对行政行为造成的状态将会存续的正当信赖相对于行政通过改变法律状态获得的利益占据优势地位。根据 Alger 案的法院判决, 合法设权性行政处理仅向将来废弃也是不允许的。这是否也无保留地同样适用于合法宣告性行政处理在目前的判例法中还不清楚。

另一方面, 违法行政处理原则上可以撤销。“一个措施如果缺乏客观的法律基础则必然会对当事人的个人权利产生。”法院在判决一个与设权性行政处理废弃有着密切联系的案件时认为, 这样的废弃“至少在合理期限内”是允许的。在 1982 年的 Alpha Steel 案^[12]中, 法院并未, 至少未以明确的语言对宣告性行政处理的废弃给行政机关施加保障正当信赖的义务。但欧洲法院认为在违法行政处理的溯及废弃和向将来废弃间应作出明确地区别。在前者, 行政机关必须考虑对行政行为合法的正当信赖。对行政行为向作将来的撤销则没有任何影响, 此时如果和法律安定性发生冲突, 特别的重要性应给予依法行政的原则。至少在宣告性行政处理, 向将来撤销一般没有保留的是得到允许的, 在某些情形下甚至是强制性的。这与正当信赖并无关系。然而对违法宣告性行政处理的无条件撤销是否同样适用于设权性行政处理在现有的判例法中尚不明确。根据 Alger 案^[13]的判决, 将可撤销性限制于“合理期限”内的规则在此类案件中也同样的适用于向后废弃。最近的案例继续强化了这一结论, 即法院对违法设权性行政处理的存续比之于单纯的宣告性处理给予了更大程度的保护。

(2) 规章 (regulation) 的溯及效力。根据《欧共同体条约》第 189 条和《欧洲原子能共同体条约》第 161 条中的规定, “规章”是由欧盟 (欧共同体) 部长理事会和欧盟 (欧共同体) 委员会制定的立法性文件的一种。^[14] 在欧共同体法中对于立法者 (legislator) 在执行其任务时应受信赖保护原则 (以及法律安定性原则) 的拘束已经不再有任何疑问。例如, 在一个申请撤销欧洲委员会规章的诉讼中, 争论的焦点问题即载于在规章是否违反了信赖保护原则, 法院判决认为, 信赖保护原则“是共同体法律秩序的一个部分, 任何

[12] Case 14/81 Alpha Steel v. Commission [1982] E. C. R. 749.

[13] Joined Cases 7/56 3 - 7/57 Algera et al. V. Common Assembly [1957 - 1958] E. C. R. 39.

[14] 邵景春:《欧洲联盟的法律与制度》, 人民法院出版社 1999 年版, 第 55 页以下。

侵犯信赖保护原则的行为都属于‘对应予适用的条约或法律规范的违反’。”^[15] 欧洲法院第一次运用信赖保护原则（以及其他辅助性的考虑）撤销了一个立法行为是在 1973 年的职员薪水案中。而在随后发生的著名的 Westzucker 案^[16] 中法院更加明确的表达了共同体立法者应受信赖保护原则拘束的观点。在法院判决中，对于欧洲委员会和理事会的规章（regulation）在适用信赖保护原则问题上并未作出区别。信赖保护原则的作用常常体现在为请求违反这一原则的立法行为申请赔偿提供依据，但法院并未局限于此，它认为对信赖保护原则的侵犯在恰当的时候完全可以作为撤销一个立法行为的依据。^[17]

①真正溯及效力（actual retroactivity）。对于真正溯及效力，法院的判决认为：“在原则上，法律安定性原则不允许共同体的行为自其公布之日前的某一时点生效。”但是，这并非没有例外：“如果与该法的目的相一致，并且当事人的正当期待得到了恰当的尊重”，则可以允许真正溯及效力的发生。

②不真正溯及效力（apparent retroactivity）。^[18] 对此欧洲法院的判决认为：“根据普遍接受的原则，对法定条款的修改可以适用于在旧法之下发生但在新法实施之日尚未终结的事项。”法院认为法律授予了共同体机构选择实现其政策的手段的裁量空间，立法者可以自由地向未来改变企业运作的基本法律条件，即使这一改变对特定的企业不利，在某些情形下甚至对某一工业部门所有的企业不利。这一原则的例外情形是，大量的交易者为主体的抽象法律关系已经在一定程度上得以具体化。但这种具体化并不要求必须存在一个具体的行政行为（从而相关的利益已经成为一个完全个人化、特定化的法律利益或既得权），而仅要求存在有关机关所施加的具体义务、规定的具体条款或者所作的特定保证。在这些情形下才发生适用信赖保护原则的问题。对于涉及不真正溯及效力问题的案件，也需要对相互冲突的各种利益进行平衡。但法院在此问题上往往对正当信赖的存在提出了较高的标准。而且这种衡量与在真正溯及效力的案件中又有不同，在真正溯及效力，只有存在占优势的公共利益的要求时才具有允许性，而在涉及不真正溯及效

[15] Case 112/77 A. Toerfer v. Commission [1978] E. C. R. 1019 at 1032.

[16] Case 1/73 Westzucker GmbH v. Einfuhr-und Vorratstelle fuer Zucker [1973] E. C. R. 723 et seq.

[17] Case 112/77 A. Toerfer v. Commission [1978] E. C. R. 1019 at 1032.

[18] 欧洲法院并未运用不真正溯及效力这一术语，它仅在 CNTA 案中提及一个没有“恰当意义上的溯及效力”的规章。因此在本文中所述的真正溯及效力与不真正溯及效力只是在运用德国法上的分类对欧洲法院判决进行观察的产物。

力的情形，对规章就过去事件发生效力的排除要求存在占优势的正当信赖利益。^[19]

(3) 行政的自我拘束。行政机关所受到的拘束除了正式的行为以外，还可能因一些非正式的行为而产生。例如，行政惯例 (administrative practice)，行政内部的指示 (行政规则，internal directive)，信息 (information) 与解释 (explanation)，承诺 (undertakings) 与保证 (pledges) 等。这些行为对行政机关的拘束的根据可能有多个，但是信赖保护在其中也是一个重要的因素。在法院的一些案件中，也已将信赖保护原则作为这些非正式的行为对行政机关发生拘束力的根据。^[20]

(三) 英国法

在英国行政法上，与德国信赖保护相当的概念为正当期待 (legitimate expectation，英国学者一般将此作为德文信赖保护的对应词)，此外禁反言原则也涉及信赖保护的问题。

1. 正当期待。正当期待的概念是目前英国行政法讨论的一个热点问题，^[21] 并且还处于一种发展的过程中。1969年，正当期待概念因 *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* 案首次出现于英国法中。^[22] 丹宁勋爵在该案中指出，如果某外国人曾获许可进入英国居留一定时期，则其就获得在该段时间内被允许居留的正当期待，因此，如果要在“规定期限终了前撤销（这一许可），就应当给予（该外国人）向（部长）陈述意见的机会”。此后，“正当期待”已经在英国和英联邦（尤其是澳大利亚）的众多案件中扮演了重要的角色。

对正当期待的保护可以分为实体上的保护与程序上的保护。程序上的保

[19] Schwartze, p. 1145.

[20] Schwartze, pp. 1079 - 1093.

[21] C. Forsyth, "The Provenance and Protection of Legitimate Expectations" [1988] C. L. J. 238; P. Elias, "Legitimate Expectation and Judicial Review", *New Direction in Judicial Review*, (Jowell and Oliver, eds., 1988); P. Craig, "Legitimate Expectations: A Conceptual Analysis" (1992) 108 L. Q. R. 79; R. Sing, "Making Legitimate Expectations" (1994) 144 N. L. J. 1215; P. Craig, "Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law" (1996) C. L. J. 55 (2); Yoav Dotan, "Why Administrators should be Bound by their Policies", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 17; Ganz, "Legitimate Expectations," in *Public and Politics* (ed. Harlow, 1986).

[22] [1969] 2CH. 149.

护是指私人因为公共机构某一行为而导致产生了正当期待，从而得以享有自然公正、公平等一定种类的程序权利，并且可以以正当期待受到侵犯作为请求司法审查的资格依据。Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs 案在自然正义的背景中引入了正当期待的概念，后来的判决也证明了这是发展的最主要潮流。而实体上的保护是指，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，从而私人可以以其具有正当期待为由要求公共机构向其提供实体上的利益，这一利益可能是福利利益，也可能是许可其他形式的利益。英国行政法实务与理论界传统的主流观点认为，私人对于公共机构的行政行为所产生的正当期待，只能提供程序上保护，而不能提供实体上的保护。因为一些人认为这将意味着法院而非行政机关成为公共利益的决定者，而且这将对行政机关根据客观事实对政策加以变化的权力的不正当的干预。但克雷格认为，这种思考因两个相互联系的理由是错误的。一方面，既然程序权利仅具有有限的功效，私人在单纯的程序权利外必须获得更多的保障。因为我们显然可以设想公共机构在提供听证机会时完全是在敷衍：虽然他给当事人提供了听证的机会，而实际上其已决定对该当事人不适用既定的政策，即使适用并不会给公共利益造成损害。在这样的案件中我们难道能说法院没有权力进行干预吗？在行政法充满了程序权利和实体权利之间相互支持的例子，这仅是其中的一例。另一方面，对实体性正当期待程序得出并不会导致法院成为公共利益的决定者。法院并不是要对公共利益到底要求采取何种措施作出决定，它要做的是：听取公共机构为其对当事人偏离既定政策的必要性所作的论证并对这一论证从实体的角度看是否应予支持作出判断。

虽然英国多数判决的总基调是反对实体保护的，但现在很多英国学者都已认识到，英国法常常不能对那些被公共机构误导的人提供充分救济；对正当期待的实体保护或许有助于弥补这一缺憾。从目前的情形来看，对私人的正当期待应给予实体性的保护已经得到学界的普遍承认。不仅如此，也可以寻找到直接与间接两个方面的承认实体性正当期待的先例。根据英国法院在Ruddock^[23]等案中的判决，如果公共机构对私人作出了某种形式的允诺并导致私人对之的期待，则前者如若要对原来的政策加以变化，就必须听取该私人的意见并且在客观上确实存在要求对政策加以改变的更为重要的公共利

[23] R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Ruddock (1987).

益。这一方法显然包括两个部分：在程序方面应满足听证的要求，实体方面应存在支持对特定私人背离既定政策的公共利益。

2. 禁反言 (estoppel) 与裁量。禁反言的基本涵义为，如果某人通过其先前的语言或行为而主张一定的事实状态，从而导致了他人对该主张正确性的合理信赖并从而改变了其生活状态，则即使这一主张并不真实，根据禁反言原则，主张者也不能在此后的法律程序中否定该主张的真实性。这一原则最初仅限于对事实的主张然而在近几十年的发展它已经延伸到对未来行为 (future conduct) 的主张。这即是所谓的“允诺禁反言”原则。^[24]

行政法领域对禁反言原则的引进是为了保障私人对行政机关主张的信赖，防止行政机关反复无常的行为给私人权益造成损害。但禁反言原则在英国行政法中的适用受到很大的限制，^[25] 首先是越权原则的限制。如前所述，越权原则被认为是英国行政法的基本或核心原则，它坚持只要一个公共机构的行为没有法律基础则属于违法行为。禁反言原则不能使行政机关免除其所负的法定义务，也不能允许其采取越权的行为。涉及禁反言原则的案例仅有极少一部分背离了严格的越权原则。这其中多数又和相对人因信赖行政机关提供的错误信息而受到损失有关。对禁反言原则另一个重要的限制是禁反言原则就是不能阻碍行政机关行使裁量权，“这一原则也不允许行政机关通过针对未来行为作出承诺的方法，使得其所具有的裁量权的事项转化为一个具有拘束力的允诺”。用 Lawton L. J. 在 *Rootkin v. Kent County Council*^[26] 中的话说，正统观点是，除了个别例外：“一般的法律原则是，禁反言原理不能用以阻止地方政府^[27]行使制订法所要求的法定裁量。”例如在某一个时期政府确定了鼓励某项产业发展的政策，从而为较多的申请举办该产业的人颁发了许可证并为原许可证持有人延长了许可期限。但后来由于经济形势的变化，政府制定了该项产业发展的政策，不得不取消某些许可或缩短某些期限。对此，相对人不得以禁反言为由反对政府政策的变化。

在英国行政法上，对禁反言原则适用的严格限制遭到了很多知名学者，如韦德和克雷格等的严厉抨击。克雷格曾引用美国行政法学家施瓦茨教授的

[24] B. L. Jones, *Garners' Administrative Law*, p. 142.

[25] B. L. Jones, *Garners' Administrative Law*, pp. 143 - 144. Craig, *Administrative Law*, pp. 559 - 587. Wade, *Administrative Law* pp. 261 - 264.

[26] [1981] 1W. L. R. 1186 at 1195.

[27] 同一个原则显然也适用于其他的公共机构。

话说，通过越权原则对禁反言原则的限制“具有所有的逻辑上的美丽和正义上的丑陋”，其在正义上的丑陋主要即体现在对私人信赖利益的忽视。^[28]克雷格认为，“细察管辖权原则（the jurisdictional principle）（禁反言原则不起作用）会发现，它是有缺憾的。防止公共机构扩张权力的目的显然是正确的，但是该原则（禁反言）在实践中被用错了地方。在有关故意扩张权力的为数不多的案例中，它被用来打击错误的对象既无辜的被陈述人，而不是公共机构。在较为普遍的有关疏忽或无意识地扩张权力的案例中，对于公共机构的任何威慑性作用都是极少的。如果允许禁反言原则发挥作用，一个不言自明的假设必定是：实际上在任何时候扩张公共机构的权力，对于公共利益的危害都比对于相对人的任何不利重要的多，而公共利益是越权原则（ultra vires principle）的受益者。”韦德和克雷格均认为，通过对因信赖行政机关主张的私人所遭受的损失提供补偿是解决此悖论的妥当做法。这相当于德国信赖保护中的财产保护。另一建议是法院应采取一种衡量的程序，在此程序中法院对不允许私人信赖该陈述所导致的私人损失和允许该陈述约束给公共机构给公共利益造成的损害之间加以衡量。如果前者超过了后者则可认为若不执行该陈述即意味着裁量权的滥用。在英国法院的判决中存在着采取这种方法的例证，这实际上相当于德国行政法上信赖保护方式中的存续保护。

英国法中的禁反言原则与正当期待概念在原理上是相通的，其价值均在于信赖保护，但从目前开看，英国法官与学者对二者的讨论现在基本上还处在一种各自为战的状态。笔者认为，英国行政法要充分发挥对私人利益的保障功能，将适用二者的原理、历史渊源和判例等结合起来，建构一个统一的信赖保护原则，是一个可取的方向。

[28] 见 P. P. Craig, “Representations by Public Bodies” (1977) 93 L. Q. R. 398.

三、信赖保护的类型

(一) 抽象的信赖保护与具体的信赖保护

这是根据信赖基础的不同所作的分类。^[29] 在抽象的信赖保护类型，作为信赖基础的是国家（包括立法机关与行政机关）的立法活动及其所产生国家现存的法律秩序。立法的目的在于规范社会共同生活，法律一旦产生即会导致私人的信赖，如果国家随后现存法秩序作出不可预期的重大改变则必然会对私人生活产生重大影响，损害私人对现行法的信赖，因此理应对之进行保护。而在具体的信赖保护类型，可以成为信赖基础的是行政机关的具体行为，如授益行政处理、行政计划或承诺等，还有可能是行政机关的持续的行政实践或惯例以及行政机关的不作为，如对某一行政权力的长期不行使。通过行政机关具体行为所创设的“法律外观”，正是私人信赖的基础。构成信赖基础的行政行为，并不限于合法的行为，违法的行为只要没有达到无效的程度，则仍然可以作为信赖的基础。

属于具体的信赖保护的案型有授益行政处理的撤销与废止、行政法上的承诺等；属于抽象的信赖保护的案型有法律（包括行政法令）^[30] 的溯及效力、行政规则的变更和计划担保等。

(二) 存续保护和财产保护

这是根据保护方式的不同而作的分类。存续保护又称为完全的信赖保护，是指当私人对行政机关存在正当的信赖时，行政机关应保证该信赖基础的存续，如果行政机关的行为违反了私人的信赖，则应将其撤销甚至宣告无效。在德国，早期的学说和判决一直以存续保护作为信赖保护的主要方式。例如在违法授益行政处理的撤销案型中，学说和判例斟酌的重点是：是否撤销这一行政处理？如果撤销将造成人民所不能预料的重大损害，基于信赖保

[29] 林合民将抽象信赖保护与具体信赖保护的划分标准定位为信赖表现（前揭第14页），笔者认为不妥，信赖表现的区别实际仅是信赖基础不同的结果，因而不本末倒置。

[30] 我国行政法学者大多将作为一种活动的行政立法与作为该种活动结果的规范性文件不作区别，一概称之为行政立法，笔者以为不妥。在本文中行政立法活动产生的规范性文件称之为行政法令。

护原则则不得撤销，而应允许该行政处理继续存在。但采取这种保护方式，法院经常面临着一个两难的困境：如果为了保护人民的信赖而任凭违法的行为存续，固然保护了人民的权益但却损害法律所追求的维护公益的目的；反之，如果为了贯彻法律规定而径行撤销该违法授益处理，则又对人民造成了不可预期的损害。这种不是公益就是私益的“零或全部”式的选择困境，正是因为仅考虑到存续保护这样一种保护方式所致。因此德国从1963年行政程序法草案中即开始提出用补偿人民损失的方式来保护人民的信赖，以兼顾公益与私益，此即所谓的财产保护。

财产保护又称为补偿的信赖保护，是指虽然存在正当的信赖，但由于公益的需要又必须对原法律秩序加以变更，为解决这一矛盾一方面允许行政机关变更原法律秩序，但同时要求行政机关对私人因信赖原法律秩序存续所受的损失予以补偿。财产保护的方式虽然可以避免存续保护零或全部的僵硬，但也并非全无问题。首先，财产保护并不能适用于所有的信赖保护案型，特别是抽象的信赖保护案型，由于在此案型中私人的信赖是推定的，究竟有多少人产生信赖，信赖利益如何，都无法估量，从而即难以适用财产保护。其次，在具体的信赖保护案型，例如违法授益行政处理的撤销，也并非均适宜用财产保护的方式，如授予国籍的行政处理事后发现违法，如若将其撤销则对私人的信赖利益也是无法用金钱加以估量的。另外，如果一个国家并无特别的立法明确的为财产保护提供法律基础，则如何寻找给予私人以财产保护的法律基础也成为问题。

存续保护与财产保护既然各有利弊，因而应当根据不同情况加以取舍。首先在抽象的信赖保护案型，信赖保护采取存续保护的方式较为适宜，而在具体的信赖保护类型，笔者认为在我国目前以财产保护的方式更加符合实际。因为在我国对私人正当信赖的保护尚未形成共识，此时如果径直以存续保护作为主要的保护案型，将违法的行政行为予以维持可能很难得到普遍接受，用财产补偿的保护方式更具有可行性；但是如果撤销原行为将给私人造成重大不可忍受的损害时，即应选择存续保护方式。

（三）程序保护与实体保护

这是在英国行政法中对信赖保护所作的分类。英国行政法实务与理论界传统的主流观点认为，私人对于公共机构的行政行为所产生的信赖，只能提供程序上保护，而不能提供实体上的保护。程序上的保护是指私人因为公共

机构某一行为而导致产生了正当信赖，从而得以享有自然公正、公平等一定种类的程序权利，并且可以以正当信赖受到侵犯作为请求司法审查的资格依据。而实体上的保护，是指私人以其具有正当信赖而要求公共机构向其提供实体上的利益，这一利益可能是福利利益，也可能是许可其他形式的利益。^[31]

四、信赖保护原则适用的条件

行政法上的信赖保护原则在性质上属于一般条款（Generalklauseln），其内涵具有模糊性和不确定性。下面分析信赖保护原则的适用要件，以获得对信赖保护原则内涵的进一步认识。当然此处所讨论的仅限于信赖保护原则的一般要件，其在个案中的具体适用则应斟酌各方面的因素再判断是否尚需满足其他的条件。

（一）信赖基础（Vertrauensgrundlage）

信赖保护的首要条件在于信赖基础的存在，也即导致信赖产生的行政机关的一定行为。这一基础行为有抽象与具体两种。在抽象的信赖保护类型，作为信赖基础的是因国家立法行为而产生的现存法律秩序，不需要国家的具体行为。在具体的信赖保护类型，可以成为信赖基础的则是行政机关的具体行为，如授益行政处理、行政计划或承诺等，还有可能是行政机关的持续的行政实践或惯例以及行政机关的不作为，如对某一行政权力的长期不行使。通过行政机关具体行为所创设的“法律外观”（Rechtsschein），正是私人信赖的基础。构成信赖基础的行政行为，并不限于合法的行为，违法的行为只要没有达到无效的程度，则仍然可以作为信赖的基础。

（二）信赖表现（Manifestierung des Vertrauens）

关于信赖表现也应区别具体的信赖保护与抽象的信赖保护。在具体的信赖保护，私人必须基于信赖而作出的一定的处分行为，才合乎信赖表现的要求。所谓处分行为（Disposition），是指财产的安排、使用、处置等发生法

[31] Craig, Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law, Cambridge Law Journal (CLJ), 55 (2), p. 290.

律变动的行为，但德国法院对处分行为的概念有从宽认定的倾向，例如联邦行政法院曾经在判决中指出，对于持续性行为，如果受益处理的相对人已经对其生活方式作了“深刻且持久的变更”时，该处理即不在允许撤销。另外，这种处理行为也包括不作为在内，例如私人因信赖某行政处理的合法有效而对第三人不行使请求权。

在抽象的信赖保护类型，由于信赖基础本身属于抽象性质的法秩序，自然无法要求私人具有信赖的表现。事实上，私人对于现存法秩序的信赖一般只有在法律状态发生变动时才能够察觉，因此这种信赖可以说是一种推定的存在，不能要求私人必须作出具体的处分行为。

另须注意在信赖基础与信赖表现之间必须存在因果关系。

(三) 正当的信赖 (值得保护的信赖, *berechtigte Vertrauen, legitimate expectation*)

应予保护的信赖必须是具有正当性。所谓正当，是指私人对行政机关的行为或其创造的法律状态深信不疑，并且对信赖基础的成立为善意且无过失；如果信赖的成立是因可归责于私人的事由所导致则此信赖不值得保护。从法理上上来看，下列信赖不值得保护：①信赖基础基于当事人恶意欺诈、胁迫或其他不正当方式而获得。其依据在于“任何人均不得因自己的违法行为而获益”的法谚。②当事人对重要事项作了不正确或不完整的说明。③当事人明知或因重大过失而不知信赖基础违法。④显然错误或附有变更保留的行政处理。后者在其作出时即排除私人的信赖，因此一般并无适用信赖保护原则的余地，但如果行政机关长期不行使该变更权导致私人有正当理由信赖行政机关不会再再行使该权力，后来行政机关又突然行使而造成对私人不可预测的损害时，则应对私人信赖予以保护。

有关正当信赖这一要件具有争议的是是否必须斟酌公益与私人信赖利益，只有在信赖利益明显大于公益时才承认存在正当信赖？对此很多学者持肯定答复。如林锡尧认为：“所谓值得保护的信赖……更需斟酌公共利益，如公益之要求强于信赖利益，则信赖不值得保护。惟如行政处理受益人已使用行政处理提供的给付，或已作不能恢复原状、或只能在不可期待之损失下始能回复之财产上处理者，通常可认为信赖值得保护。”^[32] 在欧共体法院的

[32] 林锡尧：《行政法要义》，1999年自版，第56页。

判决中,法官对正当信赖的确认也须经过一个对当事人的利益和公共利益进行衡量的过程,除非对于合法授益行政措施加以具有溯及力的废止,因为在此情形一般认为对信赖利益必然优于公共利益。^[33]在英国有关正当期待的判例中,Sedley法官认为,要决定一个期待是否为正当时应通过一个衡量的过程:正当性不是绝对的,它是“一个功能性的概念,提示存在着因政府行为而引起的期待以及妨碍其践履的政策性考量”。这样正当期待的概念不仅要求该期待是合理的,而且要求“法院经衡量政策变化的要求后认为仍应保证该期待的实现”。可见Sedley法官确定正当期待是否存在的方法的标准有两个方面,其一是原告应显示该期待在所有情形下都是合理的,其二要显示妨碍践履诺言的政策性考量不足以挫败对其的保护。^[34]

我们认为这种观点并不妥当,应将信赖的正当性问题和是否存在更为重要的背离该信赖的公共利益问题区别开来,这有两个优点。一方面它更符合实际。如果对公共机构的信赖存在合理的理由,即使更为重要的公共利益要求背离这种信赖我们也在心理上也不能接受这一期待不是正当信赖的说法。另一方面,它可以使概念更为明确,即将行为本身的正当性和它在与公共利益衡量后是否必须作出退让的问题区别开来。

林锡尧等人的观点与有关信赖保护的制度也是背离的。例如在授益行政处理的撤销上,如果当事人对信赖保护的其他条件都已满足,仅在利益衡量后发现公共利益优于其信赖利益,此时如根据林锡尧等的观点,这种信赖是不值得保护的,则无论是存续保护还是财产保护都没有适用的余地。但实际上通说认为,在此情形虽然可以撤销该授益行政处理,但应当给当事人提供财产补偿。林锡尧等人观点的错误主要在于受传统上将信赖保护等同于存续保护的影响,他们虽然在划分信赖保护的方法类型时已经注意到财产保护的问题,但在确定信赖保护的要件使却又落入了传统观点的窠臼。

五、信赖保护原则的理论依据

信赖保护原则的理论依据对于明确信赖保护原则的价值、确定其实质内

[33] Schwartz, pp. 952 - 953.

[34] Craig, "Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law" (1996) C. L. J. 55 (2), p. 294.

容和法律位阶具有重要意义，是行政法上的信赖保护原则所首先要面对的问题。^[35]

（一）法律安定性原则说

根据德国法哲学家 H. Coing^[36] 的概括，法律安定性原则（Prinzip der Rechtssicherheit）的内涵有两个方面：①法律文字中权利义务规定的明确性。其宗旨在于保障法律效果的可预见性。②法律关系与法律状态的安定性。其宗旨载于保障既存的法律关系或状态，使其免于权力恣意运作的侵害。

支持法律安定性原则为信赖保护原则依据的学者认为，信赖保护的對象，无非是私人对旧法律状态持续性的信赖，并防止事后溯及地破坏私人行为的基础。并且根据德国宪法法院的一贯见解，对私人而言法律安定性原则主要即指信赖保护。也即是要求私人对国家可能的干预，可以事先得知并据此作出安排。^[37]

反对者则认为，①法律安定性原则中的法律不可破坏性与恒久性只有行政行为合法时才能得到保证，其与信赖保护原则保护私人对违法行政行为存续的信赖相冲突。②如果以法律安定性原则作为信赖保护原则的依据，那么一切旧的法律状态都应予以维持，而不必区别原来的违法行政处理为授益处理还是负担处理，这样显然不合理。③以法律安定性作为信赖保护原则的依据，一切旧的法律状态都应予以维持，而不考虑人们是否具有正当的信赖，也不必衡量公益与私益的冲突，否则即属于法律不安定的情形，显然也不合理。

在信赖保护原则发展过程中，法律安定性原则贡献最巨。在前述德国 1956 年具有里程碑意义的判决中，法院的推理实际上就是在法律安定性原

[35] 前引林合明文，第 21 页。

[36] Helmut Coing, Grundzuge der Rechtsphilosophie, 2. Aufl. Berlin 1969, S. 143 - 144. 转引自邵曼燮：《论公法上之法律安定性原则》，载于城仲模主编：《行政法之一般法律原则》（二），第 277 页。

[37] 许多德国学者也认为，法律安定性具有“法律和平”和“信赖保护”双重意义。①法律和平（Rechtsfrieden）的意义在于息止纷争。在现代国家，仅国家才具有实力并专责维持法律和平。因此国家对法律上争议必须予以调停。②信赖保护。对人民而言法律安定的首要意义即在于信赖保护。参见，陈敏：《行政法总论》，三民书局 1998 年版，第 378 页。

则和依法行政之间展开，而对私人信赖的保护被认为是法律安定性原则的一个附带要求与结果；而根据德国联邦宪法法院的一贯立场，法律安定性原则对于人民来说即意味着信赖保护。^[38] 在欧共同体（欧盟）行政法中，法律安定性原则与信赖保护原则也经常同时加以引用，在信赖保护原则于1970年代作为一个独立的法律原则开始出现以前，欧洲法院的判决也并非忽视对人民信赖的保护，那时主要即是通过适用法律安定性原则实现的。在英国，对在行政法领域适用信赖保护原则提倡最力的克雷格，也是将信赖保护作为法律安定性原则的当然结果。这两个原则适用的案型也存在着很多重合之处，如有关法律的溯及效力与授益行政处理的废弃问题等，都是法律安定性原则和信赖保护原则共同作用的领域，也即是说在这些领域中法律安定性原则相辅相成，共同发挥着保障私人正当信赖的作用。可见，将法律安定性原则作为信赖保护原则的法律依据自有其强有力的根据。在否定法律安定性原则的诸多理由中，有一些并无说服力。例如说法律安定性原则只有在国家行为合法时才有其适用的余地，并无根据，如在民事判决的既判力主要根据即是法律安定性原则，而具有既判力的判决绝不仅限于合法判决，违法判决只要未达到无效程度同样具有既判力；且以为适用法律安定性原则将导致对一切旧的法律状态均加以维持，这种顾虑也是多余的，因为法律安定性原则作为一个原则，是“应尽力实现的诫命”，而并非必须像规范一样予以全有或者全无的适用，它对问题的解决仅能提供一个初步的论证，在具体适用于个案时必须和其他的原则加以衡量，因此并不会导致这样一种后果。

但信赖保护原则与法律安定性原则仍然有其差别，因为信赖保护原则强调的是对私人信赖利益与信赖状态的保护，具有强烈的主观色彩，而在法律安定性原则，强调的是法律状态的安定性与和平性，完全是一个客观的标准，缺少一种对个人利益的关怀；从这两个原则适用的目的来看，在案件中适用信赖保护原则是为了作出对私人的判决，而法律安定性的适用案型既可能对私人有利也可能对私人不利；而在承认信赖保护原则的国家，一般说来，法律安定性原则发挥作用的领域主要即是那些一旦将其适用即对私人不利的领域。

[38] 参见前引邵曼蟠文，第288页。

（二）诚实信用原则说

诚实信用原则是民法的重要原则，甚至被认为是民法中的“帝王条款”。对于诚实信用原则能否在行政法中加以适用，有不同的观点。有学者从公私法的二元分离为出发点，认为行政法为公法，与作为私法的民法不同。私法多为任意性规定，公法多为强行性规定，私法上的意思自治原则却不被公法所允许，因为公法强调的是对国家权力的羁束和限制，国家机关必须严格遵守法律规定。诚实信用原则在民法上的主要作用即是补充法规的缺陷，如果适用于公法则将破坏公法规范的严格性。但也有学者认为，法律内有所谓“一般法律原则”（*allgemeiner Rechtsgrundsatz*），虽然具体表现为民法的规定，但其性质如同各法律的总则规定，可适用于各法律领域，因此可以直接适用于公法。诚实信用原则即为此种一般法律原则。德国法院实务与学术界通说即采此见解，我国台湾地区“行政法院”也采这一见解，其在1981年判字第975号判决中称：“按公法与私法，虽各有其特殊性，但二者亦有共通之原理。私法规定表现一般法理者，应亦可适用于公法关系，私法中诚信公平原则，在公法上当亦有其适用。”日本的学说和实务受德国影响，向来即积极肯定诚实信用原则可直接适用于公法关系，二战后更受英美法上禁反言原则的影响，坚定其将诚实信用原则作为一般法律原则直接适用于公法（行政法）的立场。此外在英美法国家，对于在行政法领域不适用的禁反言原则的传统立场，近来也已遭到诸多著名学者的批评，大有取代传统观点的趋势。笔者也认为将诚实信用原则作为一般法律原则在行政法加以适用是妥当的。

关于诚实信用原则能否作为信赖保护原则的理论依据，肯定说认为：首先，从字面上看，诚信原则的德文是 *Treu und Glauben*，其中所谓的 *Treu*，是指值得依凭的秩序，另一方当事人即对之寄予 *Glauben*，而 *Glauben* 即 *Vertrauen*，有信赖之意。^[39] 在行政法关系上，行政机关负有合法行为的义务，而相对人则信赖该行政行为为合法，此后如果行政机关基于行政行为的违法性而否认其效力，则因未顾及相对人的信赖而违反了诚实信用原则。其次，诚实信用原则在适用上以具体法律关系的存在为前提，而行政法的关系是具体关系，适合诚实信用原则的适用。

[39] 前引吴坤城文，第243-244页。

否定说的理由是：^[40]首先，将信用（Glauben）与信赖（Vertrauen）二字视为等同，固然有助于人们认识诚实信用原则和信赖保护原则的相似之处，但如果因此而得出诚实信用原则为信赖保护原则的结论，则较为牵强，有玩弄文字游戏之嫌。其次，在某些信赖保护原则适用的领域，以诚实信用原则为依据是妥当的，但在关于法律溯及力的信赖保护，则无法说明，因为在此缺陷立法机关与人民之间并不存在具体的法律关系，无法适用诚实信用原则；并且行政法上的信赖保护原则仅指私人对国家的信赖而言，对国家信赖的保护不在讨论之列，如果单以诚实信用原则作为信赖保护原则的法律依据，则对此无法说明。再次，信赖保护原则是具有宪法位阶的法律原则，而诚实信用原则并不具有宪法的位阶，具有宪法位阶的原则显然不能以不具有宪法位阶的原则为依据。最后，对诚实信用原则的概念与功能的掌握，本身就较为困难，将其作为信赖保护原则的理论依据，将增加信赖保护原则理解与适用的困难。

信赖保护原则与诚实信用原则之间无疑存在密切的联系，因为从诚实信用原则的本来涵义看，对一方当事人信赖的保护无疑是这一原则的核心内容，二者在行政法领域所适用的案型上也有一些共同之处。在德国行政法院的判例中，也经常以诚实信用原则作为承认信赖保护原则的依据。但是我认为，由于诚实信用原则在民法中的涵义本身就是众说纷纭，在此条件下将诚实信用原则作为信赖保护原则的法律依据，无疑将会增加人们对这一原则内涵理解的困难，这与寻找信赖保护原则法律依据的初衷显然是违背的，而且在今日很多学者更是从利益衡量的角度对诚实信用原则加以理解，信赖的因素在诚实信用原则中间已经不再具有中心的地位，这与信赖保护原则所关心的中心问题显然并不一致，虽然在具体适用信赖保护原则时需要将其与其他的原则，如依法限制原则加以衡量，这一衡量的实质（信赖保护原则）所承载的个人利益与（依法行政原则所承载的）公共利益加以衡量，但利益衡量本身并非信赖保护原则的内涵，毋宁是“应予衡量原则”这一独立的行政法原则的要求。^[41]但这并不意味着笔者反对将诚实信用原则作为信赖保护原则的法律依据“之一”的地位加以肯定，恰恰相反，考虑到诚实信

[40] 前引林合民文，第31页。前引吴坤城文，第244页。

[41] 关于行政法中应予衡量原则，参见马结中：《应予衡量原则之研究——以行政计划为中心》，载城仲模主编：《行政法之一般法律原则》，第499页以下。

用原则的本来涵义与信赖保护原则的相似性,诚实信用原则在民法中的悠久历史和重要地位所积累的重要成果对行政法中信赖保护原则的借鉴价值,以及二者在历史上一定的渊源关系,笔者认为,将诚实信用原则作为信赖保护原则的一个理论依据是妥当的。

(三) 社会法治国原则说

社会法治国原则是法治国与社会国原则的合称。根据德国公法学通说,法治国(Rechtsstaat)的概念不仅具有形式上的内涵,也是一个具有价值判断和要求的概念,必须参考如下要件,才能验证一个国家是否属于真正的法治国:^[42] ①宪法国家原则,即将宪法作为一般法律的基础规范,并使其成为具有国家最高位阶的法规范。②人性尊严、自由、权利平等原则。③分权制衡的原则。④法拘束性原则。即以法(Recht,即广义的法规范)作为国家运作的基础,并以其作为国家行为的界限。^[43] ⑤法院保障原则。即藉由独立的法院通过法定的程序提供广泛有效的权利保障途径。⑥赔偿体系原则。即建立国家机关责任的体系,在机关实施违法行为时,由国家对所受的损害予以赔偿。⑦比例原则。另外,法律安定性原则也是法治国的重要内涵。关于社会国原则的概念至今尚未有一致性的看法,但一般认为有以下几方面的内涵:①实现社会正义,即扶持经济上的弱者并分担社会风险。②建立社会安全制度。③建构社会平等秩序,以及着重利益的均衡与照顾,进而对弱者加以保护。

关于社会法治国能否作为信赖保护原则的理论依据,肯定说认为,公法关系以权力服从关系为内容,基于国家的权威性质,极易使人民产生信赖,对于这种信赖国家应当给予法律保护,才符合国家受“法”之拘束的法治国要求。而由于经济弱者与特别需要保护者对服务行政的信赖应予保护,此即将社会国原则与信赖保护原则发生关联。否定说认为,以法治国原则作为信赖保护原则代理的理论基础,虽然掌握了信赖保护原则从公法关系中产生的本质,但因为法治国原则是宪法的最高原则具有高度抽象性,如果采取这种观点无异于将公平正义等抽象原则作为依据,对认识信赖保护原则的内容

[42] 彭国能:《法治国之基本理念》,载城仲模主编:《行政法之一般法律原则》(一),第399页以下。

[43] 德国基本法第20条第3款规定,执行权应受法律(Gesetz)和法(Recht)的拘束。

和性质并无帮助。而由于依法行政原则亦是法治原则之一，如果将信赖保护原则的基本建立于法治原则之上，则无异于将法治原则视作魔术箱，所有法律原则，包括相互冲突的原则均可以在其中找到依据，实际上是对法治概念的滥用。而将社会国家原则作为信赖保护的依据，亦不妥当。^[44] ①社会国家原则的目的在于积极的协助、给予以及拯救危险，此与信赖保护原则在本质上不存在太大的关联；②社会国家原则着重于对社会弱者的保护，信赖保护的对象则涵盖于一般的私人。

将社会法治原则作为信赖保护原则的基础，否定说与肯定说都有其强有力的根据。但笔者认为，问题的关键不在于否定社会法治原则是信赖保护原则的依据，而在于明确社会法治原则仅为信赖保护原则的依据之一，在此之外还应寻求其他恰当的依据。否定说认为以法治原则作为信赖保护原则是对法治概念的滥用，笔者不敢苟同。法治原则作为一个具有高度抽象性的最高宪法原则，其所负载的价值因素具有多重性和复杂性（这些因素甚至可能发生冲突）是完全正常的。如果仅将依法行政原则作为法治原则的要求，否认信赖保护原则与这一最高宪法价值将间的联系，则必将削弱信赖保护原则的功能。

（四）基本权利保障说

德国学术上近年来为克服前述学说的困难，出现了将信赖保护原则的基础诉诸于基本权利的保障的理论。但此基本权利所指究竟为何，也存在财产权说与自由权说不同的观点。

信赖保护与财产权之间的关联，是随着公法上的信赖保护关联或制度建立以后而受到重视，甚至发展出以财产权作为信赖保护基础的学说。主张本说者认为，宪法保障基本权利的目的在于保护人民有利的法律地位，以对抗国家的侵害，并且不论这种侵害是面向未来的还是溯及既往的，也不论人们的利益是合法还是非法取得的。这些宪法上的保障均可以通过财产权的保障与征收补偿规定作最终的保障。同时宪法上所保障的财产权并非只保护已经取得的财产权（过去的），同时也保护将取得的财产权（将来的），只要后者是前者转换（Unweg）而来的即可。因此人们因信赖旧法律状态而造成的损害，可以经由财产权的保障、征收补偿的规定加以保障。由此可知，信

[44] 前引林合明文，第39-40页。

保护原则是以财产权的保障为依据。但反对者认为,对许多信赖,特别是对不具财产价值的信赖的保护,财产保障说不能提供适当的说明。^[45]而且用财产权保障作为保护私人信赖的依据,则将导致“财产权”概念的大大扩张,并不妥当。^[46]

主张自由权说者认为,宪法上自由权的概念不仅指私人可以要求国家不得侵害其权利,也包含国家对个人意愿的不干预,以及保障人们的行为可能性,以此来提供私人自由活动的领域;也即自由权包括人们因信赖法律、行政处理等而实现其行为的可能性,如果将法律、行政处理等加以撤销,即侵害了自由权,因此信赖保护乃是对自由权的保护。但反对者认为宪法所保障的自由权并不提供人民进行不合法行为的可能性,宪法也不保障人民享有违法利益或优惠地位的基本权利,因此在信赖保护的适用类型之一的违法行政处理的撤销上,自由说无法加以适切的说明。而且宪法上有关自由权保障的规定虽然很多,但其中是否当然保护对私人信赖的保护这一理念则并非没有疑问。

笔者认为,财产说与自由说均指明了信赖保护原则对保护私人基本权利的价值,并将其提升到宪法原则的地位,有其重要价值。将基本权利作为信赖保护的理论依据,展现了信赖保护原则的实质在于对个人主体地位的尊重与个人正当利益的保障,而从历史的逻辑来看,信赖保护原则的得到承认与广泛适用与基本权利日益得到尊重是如影随身,不可分离。但财产权说与自由权说均有其适用的界限,例如将对法律溯及力问题即可用自由权保护作为提供信赖保护的基础,而在补偿的信赖保护,财产权说也较具说服力。

(五) 小结

综上所述,各个依据皆既有其价值也有其缺陷,因此笔者认为,对于信赖保护原则的理论依据的探寻不应停留在某一个原则之上,而是应将这些原则均作为信赖保护原则的共同依据。从另一个角度来看,信赖保护原则依据的多样性和复杂性,实际上恰恰是信赖保护原则功能的广泛性和地位的重要性的表征。它对于说明信赖保护原则作为一个独立的宪法原则和一般行政法原则也有一定的价值。但由于法律安定性原则与信赖保护原则从逻辑到历史

[45] 前引吴坤城文,第247-248页。

[46] 前引林合民文,第37页。

的密切联系，可以将其作为信赖保护原则的主要依据。

六、信赖保护原则与中国行政法

（一）信赖保护原则与实事求是、有错必纠——以违法授益行政处理的撤销为中心

克雷格在对英国法中忽视对私人正当信赖的实体保护进行批评时指出，“我们最初构想一个问题的方式对法律规则的建构具有显著的影响，这虽几成陈词滥调，但却揭示了真理，而且我们甚至往往无视它。理由很明显：我们对一个问题的最初构想包含了对于何种价值将在既定的领域发挥作用的认知，而将来所选择的法律结果（规则）将尽力以最有效的方式满足这些价值。这样确保我们对一个问题最初的认识方式为正确就极为重要，不如此则可能导致我们所创设法律规则的是有瑕疵的。”考诸我国法制，克雷格的这一论断确为的论。

我国法学界一贯重视将实事求是、有错必究作为指导立法、执法、司法的圭臬，在实践中的一个消极后果是罔顾人民的正当信赖和法律安定性的价值。在诉讼法中体现为对再审程序的发动条件设置极为宽松，导致程序的终结性和安定性无由实现。在行政法领域，实事求是的政治原则和对依法行政原则的形式理解，在二者的共同作用下对行政处理的撤销的限制问题少有人问津。实事求是作为政治原则固然有它的价值，对于法律制度的发展也具有它一定程度的作用，但是应当承认，它在诸多方面与法律的基本原理以及法学的思维方式是存在冲突的，实际上从我国法学的发展来看，几乎在每建立或引进一个先进的制度规则时总有人会以实事求是原则作为反对理由，例如非法证据的排除规则，对启动再审程序的限制，对无罪推定原则的承认。在诉讼法领域，这种反思已经取得了一定的成果，^[47]但在行政法领域则刚刚开始。对依法行政原则的机械理解，从根本上来说是实事求是原则的一个体现：既然实事求是，当然有错必纠，违法的行为当然更要撤销。而从法学的角度来看，依法行政原则作为一个法律原则并不具有绝对的价值。法律原则

[47] 参见何家弘主编：《新编证据法学》，法律出版社2000年版，第22页以下。

是一个“应尽力实现的诫命”,^[48] 虽然我们应当在个案中尽最大的努力将其贯彻,但是同时还必须注意其他相关的原则,这些原则可能与依法行政原则是互相冲突的,此时并不能绝对的说某一个原则就优越于另一个原则,而是在应当结合个案进行具体的衡量以后才能判断哪一个原则优先,哪一原则应当退让。从另一个角度,信赖原则如果要在一个国家的法律秩序中发挥作用,一个很重要的前提在于个人的正当权益得到重视,而非仅为公共利益的附属物。信赖保护原则之所以能够在二战后的德国,通过学者和实务的共同努力成长为一个独立宪法与行政法原则,并在诸多领域发挥重要作用,一个前提性的条件在于德国人对于纳粹在公共利益的大旗之下对私人权益的侵犯的反思,痛定思痛,对公民的基本权利和私人利益给予了足够的重视。很难想象在一个对个人利益未予足够重视的法律体系中,能够容忍可以与维护公共利益的依法行政原则相抗衡的信赖保护原则的存在。而我国的立法者和学者正是往往将公共利益和私人利益的关系视为一种对立的关系,而且赋予公共利益以天然的优越地位,缺少对二者之间关系的严谨逻辑分析,缺少对个人利益的深切关怀。实际上公共利益是有个人利益所组成的,不仅“不确定多数人”的利益可以成为公益,某些特别重要的个人利益本身就是公益,如公民的生命权和健康权。而且并非所有的公共利益都天然的比个人利益神圣,公共利益与私人利益都具有分量的维度,在发生冲突时,必须要根据个案的具体情况对各自的分量进行衡量才能作出取舍。而即使要求个人利益对公共利益退让,也必须符合比例原则,并为正当的个人利益的牺牲提供补偿。^[49]

令人欣慰的是,新通过的《行政许可法》在行政许可的废止与撤销问

[48] 德国著名宪法学家阿历克谢认为,原则与规则的根本差异在于:原则要求某一特定的法益在法律与事实的可能范围应当尽最大可能加以实现。因而原则这种规范可以在不同的程度上加以满足,也即原则在个案中必须在于其他相关原则的竞争中寻求最大限度所谓实现。而规则只能二选一,或者有效或者无效。当有效时,就必须完全依照其所规范的内容去做,不多也不少,也即是说,规则在事实与法律可能的范围内具有“确定”的作用。参见顾贻安:《法与道德——由一个法哲学的核心问题检讨德国战后法思想的发展》,载《政法法学评论》第47期。

[49] 陈新民:《公共利益的概念》,《论宪法人民基本权力的限制》,均载于氏著:《宪法基本权利之基本理论》(上)。Aileen McHarg, *Reconciling Human Rights and the Public Interests: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *The Modern Law Review*, Vol 62.

题上已经体现了信赖保护原则的要求。^[50] 《行政许可法》的这一规定在一定程度上体现了信赖保护原则的要求。但现有规则也有很大的缺陷，即没有规定存续保护。从现有法条来看，只要公共利益需要或者行政许可违法，就可以撤销（只是需要给予补偿）。实际上，信赖保护原则提供的不仅仅是补偿保护，而且包括存续保护，在确定是否撤销或废止行政许可时，就应当对公共利益和私人利益加以比较衡量，只有在撤销或废止行政许可的公共利益超过私人因维持行政许可效力而可得的收益时才可以撤销或废止。

（二）转型中国的信赖保护原则——陈有球等 55 人与深圳市社会保险管理局关于补发、续发退休金行政争议案

1. 案件情况。根据《深圳市社会保险暂行规定》（深府（1992）128号文）和《深圳市社会保险暂行规定职工养老保险及住房公积金实施细则》（深府（1992）179号文）的相关规定，在其于1992年8月1日生效后，深圳市企业职工在养老期间领取离退休金和支取养老生活费的标准，应当由社会保险管理机构根据本市职工生活费用价格指数及社会生活水平提高的实际情况进行调整，但这一规定并未得到实际贯彻，实践中深圳市社会保险管理局仍然是套用特区机关和事业单位的提高工资标准的规定，并且依据相关规定多次调整了企业离退休人员的基本养老金。这种做法也未引其争议。

1995年3月30日深圳市人民政府作出《关于企业职工退（离）休待遇

[50] 关于合法行政许可的废止，《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。”关于违法行政许可的撤销，《行政许可法》第69条规定：“有下列情形之一的，作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关，根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销行政许可：（一）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；（二）超越法定职权作出准予行政许可决定的；（三）违反法定程序作出准予行政许可决定的；（四）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；（五）依法可以撤销行政许可的其他情形。被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，应当予以撤销。被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。依照前两款的规定撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销。依照本条第一款规定撤销行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿。”这里的“赔偿”，准确的说应是“补偿”，因为行政机关撤销违法的行政许可，是合法，因此而给被许可人造成的损失应进行补偿而非赔偿。

计发工作的通知》(深府(1995)68号文)第5条规定:“对我市所有退休(退职)人员的养老保险待遇建立正常调整机制,凡1994年7月31日以前已退休的人员,从1994年8月1日起不再随机关事业单位工作制度进行调整,而根据我市居民生活费用价格指数上涨幅度及职工月平均工资增长的一定比例,于每年7月进行调整。”该通知正式确立了深圳市企业职业养老金保险待遇的调整机制,终结了套用特区机关和事业单位提高工资标准的做法。

1995年10月24日深圳市政府发布的《深圳经济特区机关事业单位工资改革实施办法》和《深圳经济特区机关事业单位特区津贴实施办法》(深府[1995]255号),对深圳经济特区机关事业单位的工资制度进行了改革,开始按月发放特区津贴,并且特区津贴标准列入计发离退休费的基数,退休人员按期退休时的特区津贴档次所对应的津贴标准,以本人计发退休费的比例折算。这次改革的结果,全市机关事业单位退休人员随机关套改大幅调整退休金(仅“特区津贴”和“保留津贴”两项,人均每月增加1000元以上)。由于全国机关、事业单位工资改革是从1993年10月1日起实施,因此,尽管深圳机关、事业单位的工资改革批准时间是1995年,但也执行国务院的规定从1993年10月1日起实施。

这一次工资改革的实惠,深圳市企业的离退休人员未能得到,并且从1995年起,他们已享受了7年的每年4个月工资额的生活补贴也被扣发。深圳市的企业离退休老人从1995年起不断找深圳市社保局和政府,要求解决问题,但一直未获解决。1999年初,深圳市陈有球等2003名企业退休老人以深圳市社保局为被告,提起行政诉讼。此案经过福田区法院、深圳市中院和广东省高院三级审理,原告的诉讼请求均未获支持。

2. 争议焦点。本案争议的焦点是:根据深府(1995)68号文,企业退休职工养老金待遇“自1994年8月1日起不再随机关和事业单位工资制度进行调整”,现在深府[1995]255号《深圳经济特区机关事业单位特区津贴实施办法》溯及至1994年8月1日之前的1993年10月1日生效,其是否应当适用于此前离退休的企业工作人员?

陈有球等55人认为:《关于退休基金统筹前后退休费发放标准问题的请示报告的批复》(深府复[1985]200号文)、《关于印发深圳经济特区企业退(离)休干部计发退(离)休费基数的暂行办法的通知》(深府办[1991]168号文)以及深圳市政府常务会议19号纪要(深府常纪(1991)

19号)都规定了企业退休金按机关标准计发的办法。1995年3月30日,深圳市人民政府作出《关于企业职工退(离)休待遇计发工作的通知》(深府(1995)68号文)第5条规定:“……凡1994年7月31日以前已退休的人员,从1994年8月1日起不再随机关事业单位工资制度进行调整,而根据我市居民生活费用价格指数上涨幅度及职工月平均工资增长的一定比例,于每年7月进行调整。”确认了上述文件中规定的统筹单位的企业退休职工按机关标准计发退休金的事实。由于深府(1995)255号文件规定的特区津贴执行效力溯及至1993年10月1日起,这正是陈有球等人可以随机关工资改革调整退休金的时间内,因此1994年7月31日前退休的统筹单位企业退休人员都可以适用深府(1995)255号文,享受相当特区津贴的退休金待遇。而且国务院发[1995]6号文和国发[1997]26号文规定按原来的方式发放。只有这样,统筹单位企业的退休金基数才能与机关同职同级人员相持平。综上所述,上述深圳市政府发布的规范性文件,就是其领取从1993年10月1日起执行特区津贴的法律依据,也就是请求补发、续发退休金的法律依据。

深圳市社会福利管理局和两审法院认为,根据《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发(1991)33号文)、《深圳市社会保险暂行规定》(深府(1992)128号文)和《深圳市社会保险暂行规定职工养老保险及住房公积金实施细则》(深府(1992)179号文),自1992年开始深圳市企业职工退休金的调整就应当根据深圳市职工生活费用价格指数及社会生活水平提高的实际情况进行调整,而非套用机关事业单位职工工资的调整办法。虽然相关规定没有落实,但不能否认其法律效力。从而自1993年10月1日开始执行的机关和事业单位工资改革方案,则当然不适用于此前已经离退的企业工作人员。至于1995年3月30日深圳市人民政府作出的《关于企业职工退(离)休待遇计发工作的通知》(深府(1995)68号文)将1994年7月31日作为截止日期的规定,广东省高院认为,由于其与国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发(1991)33号文)相抵触,不应适用。广东省高院认为,深圳市社保局在1991年6月26日国发(1991)33号文之后一段时间内,未严格贯彻国务院规定,根据城镇居民生活费用价格指数增长情况,参照在职职工工资增长情况对企业职工的退休金进行调整,而是考虑其他一些因素,仍然参照机关事业单位调整工资的方法调整了企业职工的退休金,这是不符合依法行政的要求的。对于该实际做法

的评判,应坚持保护行政管理相对人合法权益原则。如果被上诉人套机关工资标准调整的退休金数额少于按《深圳市社会保险暂行规定》第30条规定调整的数额,上述人有权请求按《深圳市社会保险暂行规定》第30条规定计算不足退休金。如果算出来的退休金数额多于第30条规定调整的数额,根据信赖保护原则,已调整发给的退休金不再变动。但上诉人主张从1993年10月1日起机关事业单位工资改革所增加的特区津贴等工资待遇应纳入企业职工退休金调整的范围,请求法院判令深圳市社保局补发、续发该项工资待遇,这一主张不能支持。

3. 评论。本案是社会保障制度改革过程中发生的案件。广东省高院认为,1995年3月30日深圳市人民政府作出的《关于企业职工退(离)休待遇计发工作的通知》(深府(1995)68号文)将1994年7月31日作为截止日期的规定,与《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发(1991)33号文)相抵触,不应适用。这种观点从法律角度来看是有道理的。不仅如此,该通知与深圳市政府《深圳市社会保险暂行规定》(深府(1992)128号文)、《深圳市社会保险暂行规定职工养老保险及住房公积金实施细则》(深府(1992)179号文)的规定也不一致。

但从实践来看,1991《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》是养老保险制度改革的前期成果,其中许多是原则性、指导性的规定,如1995年国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号文)所指出的,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》发布后,企业职工养老保险制度改革仍处于探索阶段。后一通知要求各地区应当建立基本养老金正常调整机制,也表明1991年决定中对建立基本养老金正常调整机制的要求在实践中普遍未得到落实。《深圳市社会保险暂行规定》(深府(1992)128号文)、《深圳市社会保险暂行规定职工养老保险及住房公积金实施细则》(深府(1992)179号文)尽管规定废止套用特区机关和事业单位的提高工资标准,但一直并未付诸实践。深圳市的实践,长期以来都是套用机关事业单位职工工资,效果很好。广东省高院提出:“对于该实际做法的评判,应坚持保护行政管理相对人合法权益原则。如果被上诉人套机关工资标准调整的退休金数额少于按《深圳市社会保险暂行规定》第30条规定调整的数额,上诉人有权请求按《深圳市社会保险暂行规定》第30条规定计算不足退休金。如果算出来的退休金数额多于第30条规定调整的数额,根据信赖保护原则,已调整发给的退休金不再变

动。”表面上看来对相对人的合法权益予以了充分的重视和保护，但实际上，因为在1994年7月31日之前深圳市根本未建立一套根据该市职工生活费用价格指数及社会生活水平提高的实际情况调整企业离退休人员养老保险待遇的方案，相对人根本无法进行比较，根本不具有可操作性，各方当事人对此也没有发生争议。

《国家公务员暂行条例》第60条规定：“国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平”；国务院1993年颁布的《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》（国发（1993）79号）第2条规定：“机关与企业事业单位实行不同的工资制度，机关工作人员的平均工资水平要与企业相当人员的平均工资水平大体持平，保持合理的比例关系。”这些规定虽然都针对的是在职职工，但其原则同样也适用于离退休职工。从而，在未实际建立基本养老金正常调整机制的情况下，根据本市机关事业单位退休人员的养老金待遇是确立离退休职工养老金待遇的一个相对比较合理的参照系。深圳长期以来套用机关事业单位职工工资，实际效果也很好。反之，如果改革的结果导致企业离退休人员的养老金待遇与机关事业单位离退休人员相差过多，则这一改革显然是不公正的，也必然会导致社会的不稳定。

广东省高院的判决明确承认信赖保护原则的效力，这一点值得赞许。但其对信赖保护原则适用有避重就轻之嫌。高院判决的重心，是在1991年6月26日国发（1991）33号文之后一段时间内，相对人根据套用机关事业单位职工工资方案实际取得的退休金，与法定的根据该市职工生活费用价格指数及社会生活水平提高的实际情况调整企业离退休人员养老保险待遇的方案相比，二者所导致退休金的差别。但对于这一问题当事人并未发生争议，真正发生争议并且与信赖保护原则也密切相关的是，深圳市人民政府作出的《关于企业职工退（离）休待遇计发工作的通知》（深府（1995）68号文）是否有效，而广东省高院对过于简单化地处理了这一问题。笔者认为，在其效力的判断问题上，不应局限于形式法治的思考，认为其与国务院的上位规定以及深圳市有关规章相抵触而无效，而应考虑到社会转型与制度变革时期的实际情形，平衡依法行政原则与法律安定性原则、信赖保护原则和诚实信用原则的不同要求。既然在《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发（1991）33号文）、深圳市政府《深圳市社会保险暂行规定》（深府（1992）128号文）、《深圳市社会保险暂行规定职工养老保险及住房

公积金实施细则》(深府(1992)179号文)公布后很长一段时间中,在养老金调整问题上深圳市社保局都未执行相关规定,而在机关事业单位工资调整后突然变化,突然转而执行这些规定,显然违背法律安定性原则、信赖保护和诚实信用原则。

(责任编辑:宋华琳)

www.cnki.net