

# 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

王贵松\*

---

## 目次

引言：行政法上的信赖利益

一、案情简介和裁判要旨

二、信赖利益的确认

三、情势判决中的利益衡量

四、信赖利益的构成与保护

五、本案判决的意义与局限

**摘要** 依法行政原则可以保护信赖利益,但与信赖保护原则的保护存在差异。在益民公司诉河南省周口市政府等行政行为违法案中,最高人民法院首次确认行政上的信赖利益,并确认私人的信赖利益可转化为公共利益,突破了情势判决原本仅适用于国家利益或公共利益的局限。但在信赖利益的赔偿上,法院将信赖利益等同于既得权的损失,也在无形中使信赖利益的规范价值丧失殆尽。法院在做出情势判决时,一方面应当遵守“重大损失”的适用要件,另一方面也应把握信赖利益的特殊性,给予充分的保护。

**关键词** 信赖利益 依法行政原则 情势判决 利益衡量 既得权的损失

---

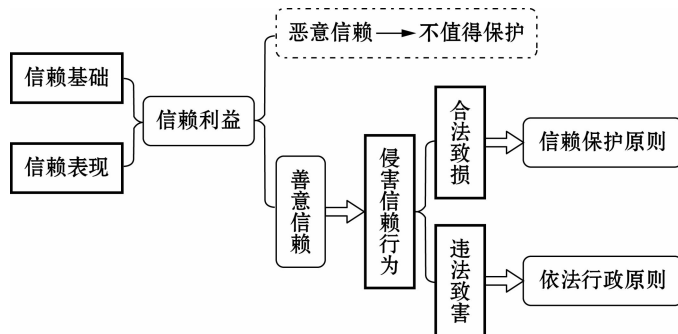
## 引言：行政法上的信赖利益

所谓行政法上的信赖利益,是指私人因信赖行政主体的授益性行为、承诺或规则而产生或可产生的利益。从理论上来说,在存在信赖基础(主要是授益性的行政决定),且私人基于信赖而做

---

\* 中国人民大学法学院副教授、法学博士。

出一定的信赖表现后,信赖利益于是产生。信赖利益可能是基于合法的行政决定而产生,也可能是基于违法的行政决定而产生。<sup>[1]</sup> 如果信赖是恶意的,其信赖利益就不值得保护;如果信赖是善意的,其信赖利益就可能要予以保护。如果侵害善意信赖的行为本身合法(抛开在结果上是否侵害信赖利益不谈),这时就有信赖保护原则的适用,进而就有信赖保护原则(对于信赖利益的保护)与依法行政原则(对于侵害行为合法性的维护)之间的权衡问题;如果侵害行为违法,那么,根据依法行政原则撤销违法的侵害行为,就可以恢复到没有侵害行为的法律状态下,信赖利益也就得到了保护。行政法上的信赖利益大致可以用下图来加以说明:<sup>[2]</sup>



本文所要分析的“益民公司诉河南省周口市政府等行政行为违法案”,<sup>[3]</sup>正是法院通过依法行政原则来保护信赖利益的案件。<sup>[4]</sup> 信赖保护原则我们相对熟悉,而依法行政原则能否给信赖利益提供保护,以及能为信赖利益提供怎样的保护,同样值得关注。

## 一、案情简介和裁判要旨

周口益民燃气有限公司(以下简称“益民公司”)于1999年4月工商注册成立(未取得燃气经营

[1] 当然,有学者认为,信赖保护原则仅为违法给付行为提供存续保护,而通常所理解的合法授益性行为的信赖利益通过依法行政原则即可提供保护。他将合法授益性行为的存续保护、财产保护以及违法授益性行为的财产保护均排除在信赖保护原则之外。参见刘飞:《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》,载《法学研究》2010年第6期,第18页。这种观点固然有助于明确信赖保护原则的特有功能,但并不能排除信赖保护原则在保护对合法授益性行为的信赖利益上可以发挥功能,换言之,信赖保护原则和依法行政原则在这里共同发挥作用,而且信赖保护原则对信赖利益的保护程度往往更高。

[2] 更为复杂的问题在于,在认定侵害信赖利益的行为合法性时,有行为违法说的路径,也有结果违法说的路径。前一路径仅从行为的角度判断侵害行为的合法性,再看该侵害行为是否侵犯了应予保护的信赖利益。合法的侵害行为导致信赖利益遭受损失的,则应予以行政补偿。后一路径则将侵害行为的形式合法性与侵害应予保护的信赖利益合并起来判断侵害行为的合法性,即便侵害行为形式合法,但只要造成了对应予保护的信赖利益的侵害后果,该侵害行为在实质上应作为违法来对待。违法的侵害行为造成信赖利益损害的,则应予以行政赔偿。所以,看似清晰的图示,却因合法与违法的认定方法不同而变得模糊起来。这种认定方式的差别,也让信赖利益的保护产生很大差异。不过,本案并非如此纠结的案件。

[3] 该案载于《最高人民法院公报》2005年第8期,第23~33页。对该案的分析还可参见余凌云:《蕴藏在法院判决之中的合法预期》,载《中国法学》2011年第6期,收录于余凌云:《行政法上合法预期之保护》,清华大学出版社2012年版,第50~79页。

[4] 严格说来,应是作为依法行政原则担保机制的行政救济原理为信赖利益提供了保护。依法行政与行政救济是行政法上的两大基本原理,两者存在功能上的差异,从两者的发生史上很容易看出,行政救济是依法行政的担保机制,从依法行政中并不能必然导出行政救济的要求。当然,行政救济所支持的就是依法行政原理。

资格),经营范围为管道燃气、燃气具、高新技术和房地产。2000年7月7日,原周口地区建设局对益民公司做出《关于对周口市益民燃气有限责任公司为“周口市管道燃气专营单位”的批复》(2003年11月9日,周口市建设委员会以缺少法律依据,不符合有关规章和规范性文件,属越权审批为由废止了该文),批准益民公司为周口城市管道燃气专营单位。此后,益民公司又先后取得了燃气站《建设用地规划许可证》、部分路段的燃气管网铺设《建设工程规划许可证》和《建设工程施工许可证》等批准文件。截至一审判决,益民公司已在周口市川汇区建成燃气调压站,并在该区的主要街道和部分小区实际铺设了一些燃气管道。2002年9月23日,面对当时周口市两家燃气公司并存的情况,周口市规划管理局根据市政府常务会议的决定,要求益民公司必须停止管道铺设。

2003年4月26日,周口市发展计划委员会(以下简称“市计委”)根据建设部272号文《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》的要求,着手组织周口市天然气城市管网项目法人招标,5月2日发出《周口市天然气城市管网项目法人招标方案》(以下简称《招标方案》)。6月19日,市计委依据评标结果和考察情况向河南亿星实业集团有限公司(以下简称“亿星公司”)下发了《中标通知书》,确定亿星公司中标。6月20日,市政府做出周政(2003)54号《关于河南亿星实业集团有限公司独家经营周口市规划区域内城市管网燃气工程的通知》(以下简称“54号文”),确定由亿星公司独家经营周口市规划区域内城市天然气管网工程。54号文送达后,亿星公司办理了天然气管网的有关项目用地手续,购置了输气管道等管网设施,于2003年11月与中国石油天然气股份有限公司西气东输管道分公司(以下简称“中石油公司”)签订了“照付不议”用气协议,并开始动工开展管网项目建设。

益民公司认为,市计委、市政府做出的上述《招标方案》《中标通知》和54号文违反了法律规定,并侵犯了其依法享有的管道燃气经营权,向河南省高级人民法院提起行政诉讼,请求法院撤销上述三个具体行政行为,并赔偿其除铺设管道之外的经济损失3500万元。<sup>[5]</sup>由此形成本案的三个争点:(1)被诉行政活动是否合法?(2)原告的撤销请求能否予以满足?(3)原告的赔偿请求能否予以支持?

一审、二审分别于2004年5月2日、2005年3月1日做出判决,均确认被诉行为违法,责令采取补救措施,驳回赔偿请求。《最高人民法院公报》将本案的“裁判摘要”归纳为:“根据最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十八条的规定,被诉具体行政行为违反了法律规定,且损害了相对人信赖利益,但如果撤销该行政行为,将会给公共利益造成重大损失的,应确认被诉具体行政行为违法,并责令被诉行政机关采取相应的补救措施。”<sup>[6]</sup>

最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(以下简称《若干问题的解释》)第58条规定:“被诉具体行政行为违法,但撤销该具体行政行为将会给国家利益或者公共利益造成重大损失的,人民法院应当做出确认被诉具体行政行为违法的判决,并责令被诉行政机关采取相应的补救措施;造成损害的,依法判决承担赔偿责任。”两相对照,可以发现:第一,该判决加入了“损害了相对人信赖利益”作为裁判根据之一;第二,该判决没有认可原告的损害赔偿请求,而仅责令被诉行政机关采取相应的补救措施。第一点具有规范性意义,肯定了信赖利益的价值;而第二点却又让信赖利益能得到怎样的保护处于两可之间。本文支持两审法院对被诉行政活动违法的判断,而仅着重分析该案中信赖利益的保护问题,探寻依法行政原则在保护信赖利益上有

[5] 参见“周口市益民燃气有限责任公司诉周口市人民政府等侵犯专营权纠纷案”,河南省高级人民法院行政判决书(2003)豫法行初字第1号,2004年5月20日。

[6] 《最高人民法院公报》2005年第8期,第23页。

无相对于保护其他利益的特殊之处。

## 二、信赖利益的确认

在一审和二审的判决里,其实都包含着一个隐而不显的前提,那就是益民公司的利益应予保护。

先来看一审法院的判决。河南省高院在认定被诉行政活动违法后,准备适用《若干解释》第58条的规定。其在利益衡量的第三点理由中指出:<sup>〔7〕</sup>

“虽然益民公司在没有燃气经营资格的情况下取得了营业执照,但其燃气经营权是违法的,但益民公司的经营权毕竟是经有关行政机关批准的,且益民公司已根据批准文件进行了一定的资金投入和工程建设。对此,市政府及有关职能部门负有责任。根据建设部272号文关于公用事业应通过招标实行特许经营的规定,益民公司原有的燃气经营权应予废止,同时在根据公共利益的需要不撤销被诉行政行为,由亿星公司负责周口市天然气管网经营的情况下,益民公司也不能再继续经营管道燃气或天然气管网。在此情况下,益民公司原来基于有关行政机关授予的燃气经营权而进行的工程建设和其他资产投入将形成益民公司的损失。对此,市政府及有关职能部门负有一定的责任。在益民公司的燃气经营权被终止,其资金投入成为损失的情况下,市政府应根据政府诚信原则对益民公司施工的燃气工程采取相应的补救措施予以处理。”(着重号系引者所加,下同)

一审法院的基本判断之一是益民公司的损失应予保护。虽然直到利益衡量的第三点中才提及,但却是整个判决的前提,否则法院就没必要去分析《招标方案》《中标通知》、54号文的违法性以及是否要给予赔偿的问题。

二审法院则更为清晰地将“益民公司的损失”称为“信赖利益”。与一审判决不同的是,二审判决除了认为《招标方案》《中标通知》、54号文均违反法定程序外,还三次指出其“损害了益民公司的信赖利益”,最后总结道:<sup>〔8〕</sup>

“虽然市计委做出《招标方案》、发出《中标通知书》及市政府做出54号文的行为存在适用法律错误、违反法定程序之情形,且影响了上诉人益民公司的信赖利益,但是如果判决撤销上述行政行为,将使公共利益受到以下损害……根据《若干解释》第58条之规定,应当判决确认被诉具体行政行为违法,同时责令被上诉人市政府和市计委采取相应的补救措施。”

由此来看,二审法院的基本判断也是益民公司的信赖利益应予保护。

那么,如何才构成值得保护的信赖利益呢?一审认为,(1)“益民公司在没有燃气经营资格的情况下取得了营业执照,即其燃气经营权是违法的,但益民公司的经营权毕竟是经有关行政机关批准的”;(2)“益民公司已根据批准文件进行了一定的资金投入和工程建设”。而二审则认为,(1)存在对益民公司燃气专营权的批准,“益民公司已取得了燃气专营权”;(2)“益民公司基于信赖该批准行为”已有合法投入。两审法院对于信赖利益的成立基本持相同立场:两者的(1)是信赖基础,两者的(2)是信赖表现,具备这两点,即成立信赖利益。

对于一审判决所指出的益民公司无燃气经营资格问题,二审未再提及,但似可从一审判决中得到解释。一审法院曾指出:“关于亿星公司的燃气经营资格和燃气经营经验问题,在国务院2002

〔7〕 见前注〔6〕,第27~28页。

〔8〕 见前注〔6〕,第32页。

年宣布取消的审批事项目录中,取消了燃气经营资格审批制度。因此,在这个问题上,54号文授予亿星公司天然气经营权不违法。”这虽然是针对亿星公司而言的,但对益民公司而言亦应同样适用。换言之,益民公司燃气经营资格的瑕疵已为国务院的决定所治愈,不再存在违法问题。

另外,市政府在上诉答辩中称,“原周口地区建设局授予益民公司专营单位的批文无合法依据,属无效行政行为”。上诉人的意思或许是,无效行政行为不能成为信赖的基础,进而信赖利益是无法成立的。二审判决对此亦未予回应。而被告所谓“批文无合法依据,属无效行政行为”,实质似指因建设部272号文,公用事业应通过招标施行特许经营,专营的批文已失去合法依据。但这其实是使信赖利益存在的法律状态发生变更的原因,而不是原先益民公司经营权的批准行为本身。信赖基础与使信赖基础发生变更的原因是两个不同的问题。正是因为后者的出现,才产生了信赖利益的保护问题。

对于为什么要保护益民公司的信赖利益,一审法院认为,“市政府应根据政府诚信原则对益民公司施工的燃气工程采取相应的补救措施予以处理”。可见,一审法院提供保护的根据在于“政府诚信原则”,虽然并未指出该原则的来源。二审法院对此未作说明,其保护的法理应大致与一审相同。其实,对于合法的信赖利益,依据依法行政原则自然应给予保护。从后文的分析来看,两审法院眼里的信赖利益也只是既得权而已。所以,提出“政府诚信原则”的根据并未增添多少实际意义。

### 三、情势判决中的利益衡量

一审和二审法院均认定被诉行政活动因违反法定程序、侵害了益民公司的利益而违法,本应依据依法行政原则予以撤销,恢复应予保护的信赖利益。但它们并未简单地依照《行政诉讼法》第54条做出撤销判决,而是根据《若干解释》第58条的规定,首先进行利益衡量,然后再确认被诉行政行为违法,并责令采取补救措施。这就是理论上的“情势判决”,<sup>[9]</sup>一种特殊的确认判决。

法院要做出情势判决,首先要在不同的利益之间进行权衡,只有在撤销被诉行为将会给公共利益造成重大损失时,才能不撤销被诉行为,而仅确认被诉行为违法,同时责令采取补救措施。故而,利益衡量在这里就显得尤为重要。一审判决的利益衡量如下:<sup>[10]</sup>

“第一,将影响‘西气东输’工程在周口市的接口和周口市民使用天然气……”

“第二,亿星公司已于2003年11月与中石油公司签订了‘照付不议’用气协议,并将于2004年7月开始供气。如果撤销被诉行政行为,不仅会直接导致用气价款的损失,而且会影响周口市居民及时使用天然气。”

“第三,被诉行政行为做出后,亿星公司已进行了较大资金投入,且已与中石油公司签订了‘照付不议’协议,如果撤销被诉行政行为,在招标程序中无过错的亿星公司也会形成较大经济损失。”

“综合以上三点,可以认为,如果撤销被诉行政行为,就会对周口市的公共利益造成较大不利影响。”

上诉人对此做出反驳:“照付不议”用气协议是亿星公司在一审法庭审理结束后签订的,一审判决不应予以考虑;亿星公司的所谓投资、损失均是法庭审理结束后由其擅自签订的协议造成的,

[9] 所谓“情势判决”,对应的日文原文是“事情判决”,一般多译为“情况判决”,或者“事情判决”,但不易理解。借鉴“事情变更”一般的译法(情势变更),将“事情判决”译为“情势判决”似乎更为妥当。

[10] 见前注[6],第27页。

其“擅自扩大的损失”不应当受法律保护,更谈不上所谓的公共利益。另外,亿星公司在项目上的投资究竟有多大,其并未提供证据。二审判决的利益衡量对其第二点上诉理由做出部分回应,进而与一审判决也稍有不同,具体如下:<sup>[11]</sup>

“一是招标活动须重新开始,如此则周口市‘西气东输’利用工作的进程必然受到延误。

“二是由于具有经营能力的投标人可能不止亿星公司一家,因此重新招标的结果具有不确定性,如果亿星公司不能中标,则其基于对被诉行政行为的信赖而进行的合法投入将转化为损失,该损失虽然可由政府予以弥补,但最终亦必将转化为公共利益的损失。

“三是亿星公司如果不能中标,其与中石油公司签订的‘照付不议’合同亦将随之作废,周口市利用天然气必须由新的中标人重新与中石油公司谈判,而谈判能否成功是不确定的,在此情况下,周口市民及企业不仅无法及时使用天然气,甚至可能失去‘西气东输’工程在周口接口的机会,从而对周口市的经济发展和社会生活造成不利影响。”

二审与一审的三点损害大同小异,二审的特别之处在于将亿星公司的信赖利益转化为公共利益,进而与《若干解释》第58条所要求的损害对象(国家利益或者公共利益)相契合。

但法院在本案中所作的利益衡量却有不足之处。一般而言,利益衡量大致分为以下三个步骤:首先确定个案中利益的框架界限,其次就不同利益之间进行权衡,最后再看其有无实定法根据。<sup>[12]</sup> 具体而言,本案中法院的利益衡量值得商榷之处如下:

1. 考虑的合理性:应考虑哪些因素? 有无关联性? 确定有待衡量的利益,是利益衡量的前提。对于上诉人所称的“‘照付不议’用气协议是一审法庭审理后签订的,一审判决不应予以考虑”这一上诉理由,二审法院未予理会。那么,究竟要不要考虑该因素呢? 答案是肯定的,这正是撤销判决和情势判决在判断时间点上的差别——前者原则上是行为时,<sup>[13]</sup>而后者则是判决时,<sup>[14]</sup>因为正是判决时的利益状态排斥了因行为时违法而本应做出的撤销判决。同时,对于原告主张的其他利益(诸如已为用户安装供气设施、工程停工的索赔等),也应在利益衡量中予以考虑。至于两审判决分别提及的三点损害,在关联性上则大可质疑。从企业的经营属性和国有企业的基本要求来看,即便法院维持益民公司的专营权,也不会给周口用气等造成实质性影响,因为益民公司与中石油成功签订“照付不议”用气协议几乎是必然的,甚至在价格上都不会有多大的差别,毕竟中石油是一个大型的国有企业,负有政策性的使命和公平对待的担当。

2. 衡量的合理性:所谓利益衡量,就是要将不同的利益置于同一个天平上进行比较衡量。而在本案的比较衡量中,两审法院只考虑了撤销对公共利益的损害,而未明确说明不撤销对当事人利益的维护或给公共利益所带来的收益。换言之,本案中的所谓利益衡量,不是双方利害的权衡,而只是单方性的宣示。

3. 结果的合法性:在实定法根据上,要看比较衡量的结论能否得到《若干解释》第58条的支持。一审法院的结论是“对周口市的公共利益造成较大不利影响”,二审法院则未对三点损害做出综合评估。而《若干解释》第58条要求的则是“将会给国家利益或者公共利益造成重大损失”,显

[11] 见前注[6],第32页。

[12] 相关理论可参见梁上上:《利益的层次结构与利益衡量的展开——兼评加藤一郎的利益衡量论》,载《法学研究》2002年第1期,第52页以下;梁上上:《利益衡量的界碑》,载《政法论坛》2006年第5期,第66页以下。

[13] 参见[日]盐野宏:《行政救济法》,杨建顺译,北京大学出版社2008年版,第136页。

[14] 但严格来说,应该是最后一次言词审理的时间。参见[德]弗里德赫尔穆·胡芬:《行政诉讼法》,莫光华译,法律出版社2003年版,第401页。

然一审所说的“较大不利影响”并不是“重大损失”,二审的三点损害(延误+损失+不利影响)与一审并无本质不同,也难谓“重大损失”。

本案的一审判决做出后,从上诉情况来看,被告(被上诉人)虽然败诉,却是极为认可其结论的,因为这种败诉是符合其实际利益的。从被告来看,情势判决是特殊情况下的确认违法判决;但从原告来看,实质却是特殊情况下的驳回判决。《若干解释》第58条的情势判决之所以要将“撤销该具体行政行为将会给国家利益或者公共利益”造成的损失限定为“重大损失”,其原因在于,没有这种限定将容易导致司法恣意、助长行政违法的膨胀意欲。

情势判决系日本首创的制度,其1948年《行政案件诉讼特例法》规定了情势判决的抽象要件,即“处分违法,但考虑所有情况,撤销或变更处分不符合公共福祉时”(第11条第1款)。但该要件相当于给法官的空白委任,包含着解释上的种种疑点,判例中有对该规定做扩大解释的倾向。故而,在1962年制定《行政案件诉讼法》时将该要件改为撤销处分“对公共利益造成明显妨碍时”。<sup>[15]</sup>我国在引进该制度时注意到这一点,也做出了类似的限定。最高人民法院行政审判庭曾指出,以确认判决代替撤销判决的适用,损失应当是重大的。“何谓重大,应由法院根据具体情况进行裁量,但是裁量不是任意裁量,而应具有合理性。”“为了维护法律的严肃性,这种形式的确认判决一定要从严掌握标准,不可滥用。”<sup>[16]</sup>而本案的两审判决在利益衡量中均未得出“造成重大损失”的结论,却做出情势判决,不具有妥当性。

#### 四、信赖利益的构成与保护

法院在做出情势判决后,对信赖利益的构成认定及保护程度是十分重要的一环,关涉承认信赖利益的实际价值。

二审法院四次提及“益民公司的信赖利益”,一审法院所称的“益民公司的损失”与二审法院所称的“益民公司的信赖利益”实质相同。一审法院称,“益民公司原来基于有关行政机关授予的燃气经营权而进行的工程建设和其他资产投入将形成益民公司的损失”。由此,信赖利益的构成就是工程建设和其他资产投入。一审法院最后以原告不能举证、无法认定存在损失为由,决定对于铺设管道之外的损失不予赔偿。二审法院称,“补救措施应当着眼于益民公司利益损失的弥补,以实现公共利益和个体利益的平衡”,但同时认定“益民公司就铺设管道等投资之外的直接经济损失提出的行政赔偿请求不能成立”。这与一审判决所谓“益民公司的损失”在构成上实质相同,仅为直接损失。如果以公式形式予以简化,即“信赖利益=所受损失(既得权的损失)”。

在其他的信赖利益相关案件中,法院认可的也是直接损失补偿。例如,在陈兴萍诉重庆市沙坪坝区人民政府行政补偿纠纷案中,因政策调整,政府关闭了不达标的手工屠宰场,法院认为,政府“应补偿兴旺屠宰场因关闭产生的直接损失”。<sup>[17]</sup>另外,《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第15条规定:“法律、法规、规章或者规范性文件对变更或者撤回行政许可的补

[15] 参见阿部泰隆『行政救济の実効性』〔弘文堂・1985年〕頁289-290;亦可参见王天华:《行政诉讼的构造:日本行政诉讼法研究》,法律出版社2010年版,第180页。

[16] 最高人民法院行政审判庭编:《〈关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释〉释义》,中国城市出版社2000年版,第124~125页。

[17] “陈兴萍诉重庆市沙坪坝区人民政府行政补偿纠纷案”,《重庆市第一中级人民法院行政补偿判决书》(2008)渝一中法行初字第22号,2008年11月12日。法院认为,只有“因取消屠宰资格而丧失部分或全部使用价值”的屠宰专门设施、设备,才可以纳入直接损失的范围。

偿标准未作规定的,一般在实际损失范围内确定补偿数额;行政许可属于行政许可法第12条第(2)项规定情形的,一般按照实际投入的损失确定补偿数额。”《行政许可法》第12条第(2)项规定的情形是有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等需要赋予特定权利的事项。本案正属于这一情形,其所谓“实际投入的损失”,就是直接损失。

本案中,2000年7月7日周口建设局的批复在授予益民公司专营权的同时,明确指出“该项目既能近期满足工业与民用对燃气的需要,又能与天然气西气东输工程接轨”,后者构成了益民公司期待的基础,但可期待的利益在本案中却丝毫没有获得保护。如果信赖利益只是既得权的损失,承认信赖利益的意义则并不存在。在信赖保护原则中,应予保护的信赖利益,一般以既得权益的损失为下限,以因行政行为的存在而获得的可得利益为上限,<sup>[18]</sup>即“所受损失(既得权的损失)≤信赖利益≤所失利益(期待利益或可得利益)”。通过依法行政原则保护信赖利益时,亦应照此办理,否则,行政机关将不惮于通过违法行为撤回许可,私人亦将无法对自身的生产获得安定的预期。这与前文情势判决的“重大损失”要件其实是基于同一个道理。

在损害无法得到认定时,相应的救济只能求助于《若干解释》第58条前半句的规定,“人民法院应当做出确认被诉具体行政行为违法的判决,并责令被诉行政机关采取相应的补救措施”。两审判决均要求被告采取补救措施,二审法院还特别指出要“对益民公司的合法投入予以合理弥补”。对于《若干解释》第58条的“补救措施”,最高人民法院行政审判庭曾指出,“主要指的是采取一些使被诉具体行政行为不失去效力的措施。如果造成当事人损害的,还应当判决赔偿当事人的损失。赔偿损失应当按照行政赔偿的法定要件、范围和标准来进行”。<sup>[19]</sup>然而,仅从规范上的“补救措施”性质来说,针对不同性质的案件,从结果违法说出发可以解释为赔偿,从行为违法说出发则可以解释为补偿。在本案中,一审、二审法院均先确认被诉行为违法,再责令采取“相应补救措施”,以合理弥补益民公司的合法投入。对此,法官事后给出的解释是:<sup>[20]</sup>

“为什么要使用‘合理弥补’这个比较模糊的概念?主要理由是:(1)补救措施的性质是补偿还是赔偿,市政府和市计委尚有选择余地。(2)市政府和市计委可以根据在其权限范围内采取适当的方式和手段,法院不宜代其做出抉择。当然,如果益民公司对市政府和市计委就补救措施做出的处理决定不服,也可以另行起诉,以寻求司法救济。”

鉴于法院是从依法行政的角度出发的,补救措施应为赔偿性质,虽然该补救措施不限于金钱赔偿。结合《若干解释》第58条“造成损害的,依法判决承担赔偿责任”的规定,合理的解释只能是,“补救措施”为非金钱性的赔偿,例如提供其他机会等,赔偿责任则为金钱性赔偿。<sup>[21]</sup>比如,让益民公司入股亿星公司的天然气城市管网工程,或者在其他项目上赋予益民公司新的投资机会,等等。的确,市政府和市计委在补救措施的选取上具有选择余地。但在益民公司的合法投入之外的损害得不到认可的情况下,补救措施的做出对于益民公司的信赖利益将起到关键性的作用。

[18] 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第287页。

[19] 见前注[16],第124~125页。

[20] “周口益民燃气有限公司与周口市人民政府等行政特许及相关招标纠纷上诉案”,见北大法律信息网([http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=pfnl&Gid=117625672&keyword=&EncodingName=&Search\\_Mode=accurate](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=pfnl&Gid=117625672&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=accurate),最后访问时间2014-04-26),法宝引证码:CLI.C.185160。

[21] 章剑生曾指出:“对于确认违法判决的补救措施,不能仅仅要求被告事后补办一些程序手续,更重要的是采取切实有效的措施来恢复、赔偿原告因此受到的损害,否则,法院确认违法判决可能质变为间接地助长行政机关违法行政的一种制度上的保护机制。”章剑生:《论利益衡量方法在行政诉讼确认违法判决中的适用》,载《法学》2004年第6期,第57页。由此表述来看,作者似亦主张两者的性质均为赔偿。



## 五、本案判决的意义与局限

本案在信赖利益的确认上具有积极的规范意义,但在信赖利益的保护上也存在一定的局限。

第一,这是最高人民法院对行政上信赖利益的首次确认。“信赖利益”一词虽然在最高人民法院的判决中并不是第一次出现,<sup>[22]</sup>但本案却是最高人民法院在行政判决书中第一次使用“信赖利益”的概念,并在该判决书中四次提及,此外还单独用到“信赖”一词。该案由最高人民法院终审,并在《最高人民法院公报》上发布,无疑具有开创性和指导价值。<sup>[23]</sup>该判决也是最高人民法院对于依法行政原则同样也能保护信赖利益的确认。撤销侵害合法的信赖利益的行为,正是依法行政原则的要求。

第二,最高人民法院确认私人的信赖利益可转化为公共利益,创造性地拓展了情势判决的适用空间。《若干解释》第58条的规定只是提及给国家利益或者公共利益造成重大损失,而没有个人利益的考虑。<sup>[24]</sup>一审法院在利益衡量中提及亿星公司的较大经济损失,但这并不是《若干解释》所要考虑的因素。而最高人民法院则在判决中将亿星公司基于对被诉行政行为的信赖而进行的合法投入,亦即信赖利益转化为公共利益的损失。经过这一“转化”,信赖利益就成为公共利益的一部分。但同理,益民公司的信赖利益亦应属于公共利益的一部分,理应获得保护。但遗憾的是,法院在利益衡量时只考虑了亿星公司的信赖及其他公共利益。

第三,法院将信赖利益等同于既得权的损失,这就在无形中使信赖利益的规范价值丧失殆尽。依法行政原则一般只能保护既得权益的损失,而无法保护未来的期待利益。反射到国家赔偿制度上,仅为损害的填补功能。依法行政原则或许只能保证信赖者不做亏本的买卖,而无法促进其对国家的信赖。法院在根据公益衡量而做出情势判决时,还可以通过两种方式改善对信赖利益的保护:其一是信赖利益的赔偿不再局限于既得权,而适当考虑私人的期待利益;其二是灵活运用补救措施,让私人在既得权的损害之外,现实地获得一定的利益或机会。当然,之所以会考虑到这两种改善方式,根本上还是基于信赖利益相对于既得权益的特殊性。但如此保护后,这时的依法行政原则实际上已经掺杂着信赖保护原则的功能。如果法院从信赖保护原则的角度裁判本案,或许在逻辑上会更清晰顺畅,在信赖利益的保护上更为充分。

(责任编辑:蒋红珍)

[22] 例如之前的“时间集团公司诉浙江省玉环县国土局土地使用权出让合同纠纷案”民事判决书[(2003)民一终字第82号]就使用了“信赖利益”一词。参见《最高人民法院公报》2005年第5期,第21页。

[23] 在本案判决后的当年,最高人民法院在“洋浦大源实业有限公司与海南省林业局行政侵权并请求行政赔偿上诉案”[(2003)行终字第02号,2005年8月12日]中明确使用了“信赖利益保护原则”的表述。《最高人民法院公报》上明确使用“信赖利益保护原则”之表述的行政判决是“何小强诉华中科技大学履行法定职责纠纷案”。该案载《最高人民法院公报》2012年第2期,第47页。

[24] 参见甘文:《行政诉讼法司法解释之评论——理由、观点与问题》,中国法制出版社2000年版,第167~168页。