

行政允诺的认定及其裁判方式

——黄银友等诉湖北省大冶市政府、大冶市
保安镇政府行政允诺案评析

章剑生*

目次

- 一、引言
- 二、基本案情与问题整理
 - (一) 基本案情
 - (二) 问题整理
- 三、评析
 - (一) 行政允诺的界定
 - (二) “承诺书”与《优惠办法》之间的关系
 - (三) 行政允诺与履行法定职责判决
- 四、结语

摘要 行政允诺是一种单方的行政行为。本案中,大冶市政府的《优惠办法》在性质上属于行政规定,具有“条件式”适用对象的开放性之特质。保安镇政府的“承诺书”完成了行政允诺法律关系从抽象向具体的转换,在黄银友等与保安镇政府之间形成了一个具有明确内容的行政法律关系,故“承诺书”才是行政允诺。在此基础上,法院采用“双层裁判结构”,即先确认是否具有某种法律关系,然后审查被告是否具有应当履行的法定职责,这是一种具有创造性的且便宜性解决行政争议的裁判方式。

关键词 行政允诺 行政诉讼 行政裁判方式 履行法定职责

* 浙江大学法学院教授、法学博士,jslaw@zju.edu.cn,本文系国家2011计划司法文明协同创新中心研究成果。

一、引言

2004年1月,最高人民法院在其发布的《关于规范行政案件案由的通知》(法发[2004]2号)中,将行政允诺作为定型化的行政行为,单列为行政案件案由之一,从此,行政允诺得到了独立门户的名分。在目前绝大多数的行政法教科书中,行政允诺却无立足之地,但司法实践并没有犹豫;法官在个案裁判中展示了行政允诺自身的发展逻辑,为行政允诺的生存保留了法律空间。行政允诺是一种新类型的行政行为,是行政机关在现代社会治理过程中积淀下来的中国式“经验”之一。我们今天分析这些中国式的“经验”意义在于,它可以加厚、拓宽中国行政法学的理论框架,塑造中国行政法学理论的“主体性”骨骼,使其渐渐摆脱西方行政法学理论“小跟班”的角色。

本文选取最高法院行政庭公布的行政审判案例第22号,即“黄银友等诉湖北省大冶市政府、大冶市保安镇政府行政允诺案”(以下简称“黄银友案”)作为分析对象。^{〔1〕} 在研究进路上,本文先从基本案情中整理切分出相关问题,然后结合行政法理加以评析。本文试图论证行政允诺关系成立应当具备的条件,分析行政机关出具的“承诺书”的性质以及对行政允诺可能有的法效力,在此基础上,本文还将论证法院裁判主文或者方式的妥当性,并结合修改后的新《行政诉讼法》相关规定,提出行政诉讼判决方式上的可能需要完善的要点。

二、基本案情与问题整理

(一)基本案情

2000年9月18日,大冶市委、大冶市政府颁发了冶发[2000]38号《大冶市关于鼓励外商投资的优惠办法》(以下简称《优惠办法》)。该办法规定:“凡从市外引进合作、合资、独资项目者,引进额在1000万元人民币以上的,经验资确认后按实际到位资金的千分之八由受益单位给予一次性奖励,上述中介奖,如无我方收益单位,由大冶市财政支付。”2003年7月上旬,黄银友、张希明得知浙江尖峰集团准备向外投资建水泥厂的信息后,便与保安镇政府联系招商。同月31日,保安镇政府向黄银友出具“承诺书”约定,“若黄银友从市外引进资金项目在保安镇落户,引进资金在一千万元以上的,经验资后将按实际到位资金的千分之八给予奖励。具体奖励款方式按项目工程实际进度,对方实际投入资金同步比例付款”。2003年8月上旬黄银友与大冶商务局副局长李政良、保安镇副镇长王水华、黄石建材协会吴占强一行到浙江尖峰集团联系投资兴建水泥厂项目。接着大冶市的副市长重金波、保安镇镇长贺祖望也到浙江尖峰集团进行沟通,并在浙江尖峰集团草签了《投资意向书》。同年10月15日,浙江省尖峰集团股份有限公司为黄银友出具了引进项目过程中做了大量有效工作,才使此项工程中介成功的证明。同年10月16日,浙江尖峰集团下设的浙江尖峰水泥有限公司与大冶市政府在大冶市湛月宾馆正式签订《关于投资设立大冶尖峰水泥有限公司的协议》(以下简称《投资协议》),约定在大冶市保安镇设立大冶尖峰水泥有限公司,双方签订协议时,黄银友被邀请参加,《黄石日报》登载了保安“傍”上水泥大户,黄银友参与招商,中介商功不可没的新闻。2004年8月3日,黄银友向大冶市政府递交了要求给予中介奖的请示。2007年12月14

〔1〕 最高人民法院行政庭编:《中国行政审判指导案例》(第1卷),中国法制出版社2012年版,第22号案例,第108页以下。

日,黄银友、张希明又向大冶市商务局提出要求尽快落实给予中介奖励的报告,但大冶市政府仍未给予答复。2008年10月6日,黄银友、张希明以其与被告之间已经形成了合法有效的行政允诺法律关系,被告应给予其中介奖励款为由提起行政诉讼。法院经审理判决如下:(1)确认黄银友、张希明与被告大冶市人民政府、大冶市保安镇人民政府之间的行政允诺关系成立;(2)大冶市人民政府、大冶市保安镇政府根据《大冶市关于鼓励外商投资的优惠办法》以及黄银友、张希明在招商引资中的作用在90日内给予原告黄银友、张希明奖励;(3)驳回黄银友、张希明其他的诉讼请求。

(二) 问题整理

1. 大冶市政府公开发布的《优惠办法》与黄银友、张希明之间是否成立了某种行政法律关系?若无,那它的性质是什么?

2. 保安镇出具的“承诺书”是什么性质的行政行为?它在大冶市政府基于《优惠办法》与黄银友、张希明之间成立的行政法律关系中具有何种地位、效力?

3. 法院确认“行政允诺关系”成立的制定法依据是什么?若没有这一确认判决,可否直接判决被告履行奖励给付的行政履责?

三、评 析

(一) 行政允诺的界定

1. 《优惠办法》的性质。从形式要件看,《优惠办法》是行政规定,在法效力上它可以归属为“行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令”。〔2〕这一点也可以从它的内容上得到佐证。如《优惠办法》规定:“凡从市外引进合作、合资、独资项目者,引进额在1000万元人民币以上的,经验资确认后按实际到位资金的千分之八由受益单位给予一次性奖励。上述中介奖,如无我方收益单位,由大冶市财政支付。”这种因“条件式”适用对象的开放性而产生的“普遍约束力”,将《优惠办法》区别于行政决定、事实行为和行政协议等行政行为。在本案中,《优惠办法》确立的“条件式”规范结构是“主体(引资者)—行为(引资1000万人民币)—结果(实际到位)”;若有人做出“响应”,满足这个“条件式”规范结构的要求,则“受益单位”必须对“响应人”履行“千分之八”的奖励义务。为了表示诚意,《优惠办法》明确规定,在无收益单位的情况下,由市政府来承担奖励义务。

黄银友、张希明作为“响应人”实施了该“条件式”规范结构中的行为,并满足了结果的要求,那么,是否可以认定他们与大冶市政府之间成立了某种法律关系呢?非也!因为,根据《优惠办法》的规定,履行奖励义务的主体是引资的“受益单位”,只有在没有受益单位的条件下,大冶市政府才承担奖励义务,且这种奖励义务仅仅具有担保性,而非直接面向黄银友、张希明的奖励义务。由此可见,《优惠办法》在性质上是行政规定,具有普遍约束力。尽管黄银友、张希明引资行为符合《优惠办法》的规定,但与大冶市政府之间没有产生具体的、明确的权利义务的法律关系。

2. 法院裁判的认定。既然黄银友、张希明与大冶市政府之间没有产生具体的、明确的权利义务的法律关系,那么,为什么大冶市政府又是本案被告之一呢?要解释这个问题,需要从法院的裁判理由说起。本案中,法院认为:“大冶市政府制定的《大冶市关于鼓励外商投资的优惠办法》是为了充分调动和发挥社会各方面参与招商引资的积极性,以实现政府职能和公共利益为目的向不特定相对人发出承诺,在相对人实施某一特定行为后由自己或由自己所属的职能部门给予该相对人

〔2〕 《行政诉讼法》第13条第2项后半句。

物质利益或其他利益的单方意思表示行为。”〔3〕根据这一裁判理由,法院将《优惠办法》认定为大冶市政府做出的一种“单方意思表示”。我们知道,在行政法学理上,行政机关做出的单方意思表示,若具有规制性内容的,没有行政相对人的“回应”也能产生法律效力,如行政处罚决定等;若没有规制性内容的,需要行政相对人做出“回应”才能产生法律效力的,那是行政合同。在上述裁判理由中,因有“不特定相对人”之限定,法院把《优惠办法》划出了行政合同范畴;而“在相对人实施某一特定行为后”之条件设定,则把《优惠办法》从行政决定中分离了出来。故本质上,结合上述《优惠办法》具有“条件式”适用对象的开放性之特质,《优惠办法》应当是大冶市政府做出的一种具有自我约束的、面向未来必须履行义务的行政法上的保证。〔4〕最高法院称之为“行政允诺”。在本案公布之后,在本案中法院所确立的裁判要旨也获得了一些地方法院的响应。如在“许逢青与海安县人民政府要求履行招商引资奖励行政允诺案”中,法院认为:“行政允诺一经做出,行政相对人即有了一种利益期待。凡符合考核办法规定条件的单位和人员,均可向海安县政府负责招商引资工作的职能部门申请获取奖励,海安县政府亦应根据诚信原则,按照自己制定的考核办法信守允诺,履行允诺义务。”〔5〕

3. 行政允诺之厘定。之所以将行政允诺认定为是行政机关的一种单方意思表示行为,最高法院行政庭在评析此案时给出的理由是:“首先,行政机关做出允诺,是否符合国家法律,是否具备履行承诺的能力,是一种客观判断,而非双方合意;其次,公民实施了允诺所设定的行为,客观上会存在公民原先并不知晓有行政允诺存在的情形;再者,通常意义上的合同缔结过程,存在当事人的履行抗辩权,双方在实际履行前可以互设义务,而行政允诺形成过程中显然不存在,最后,行政允诺的撤销需要行政机关经过严格的程序,这并非是以受诺人的意志为转移的。”〔6〕纵观上述四大理由,最高法院的意图是十分清楚的,它以“单方意思表示行为”为特质标准,把行政允诺从行政合同、行政决定中分离出来,并命名为“行政允诺”。〔7〕

故行文至此,本文对行政允诺作小结如下:行政允诺是行政机关就特定事项对不特定行政相对人做出的一种单方意思表示,期待行政相对人做出相应行为,并保证给予利益回报。从这个意义上讲,它具有法规范功能。一旦特定行政相对人做出了行政机关期待的行为,则他与行政机关之间就形成了一种法律关系。从这个意义上讲,它似乎又是一种附条件的行政决定。由此可见,在行为结构上,行政允诺存在着一个从抽象向具体转换的逻辑构造,其转换的临界点是行政相对人为了“响应”行政机关的期待而做出了行为。正是这种行为,实现了行政允诺从抽象的“条件式”适用对象的开放性转向具体的权利义务的法律关系。在这里,行政机关发出的允诺(单方意思表示)不同于合同法上的“要约”,而是更接近于“要约引诱”,故它可以被看作是行政机关基于这实现

〔3〕 前注〔1〕,最高人民法院行政庭书,第110页。

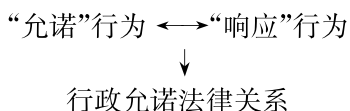
〔4〕 在德国行政法上,“从《联邦行政程序法》第38条第1款第1项的措辞来看,许诺的内容是以后做出行政行为,因此,许诺本身不是行政行为,而是行政前行为。许诺还可能针对行政法合同的签订或者平行行政活动(容忍),可以在行政法合同的范围内存在。因此,许诺并非一定要定位为行政行为”。〔德〕沃尔夫等:《行政法》(第2卷),高家伟译,商务印书馆2002年版,第143页。

〔5〕 江苏省高级人民法院《行政裁定书》(〔2013〕苏行监字第228号)。

〔6〕 前注〔1〕,最高人民法院行政庭书,第113页。

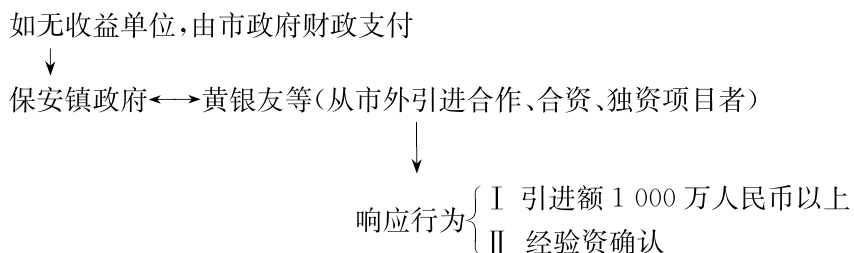
〔7〕 平特纳教授认为,“允诺可在公法合同范围内产生,它可单独作为合同的内容存在,也可作为行政主体单方意思表示从属于一公法上的债务关系,或为一行政行为进行准备。只要允诺中预示着一个行政行为,那么就与‘预约合同’相同,应视为‘预先行行政行为’或‘预约裁定’,其本身也是一个行政行为”。〔德〕平特纳:《德国普通行政法》,朱林译,中国政法大学出版社1999年版,第124页。

特定的行政目的而与潜在的行政相对人缔结“行政给付法律关系”的一种期待,并在一定条件下履行给付义务的保证。在客观上,行政允诺需要潜在行政相对人实施“响应”行为,这种期待才转化为一种现实。由此可见,行政允诺性质上具有双重性格,若没有行政相对人的“响应”行为,它属于行政规定;若有行政相对人的“响应”行为,它属于行政决定——附条件生效的行政决定,并由此行政决定(行为)产生了行政允诺法律关系(如图示):



(二) “承诺书”与《优惠办法》之间的关系

1. “承诺书”的性质。本案中,当黄银友等向保安镇政府表达了引资的意向后,保安镇政府向黄银友等出具了一份“承诺书”,该“承诺书”约定,“若黄银友从市外引进资金项目在保安镇落户,引进资金在一千万元以上的,经验资后将按实际到位资金的千分之八给予奖励。具体奖励款方式按项目工程实际进度,对方实际投入资金同步比例付款”。对于这份“承诺书”的性质,我们可以从如下几个面向加以分析:(1)《优惠办法》与“承诺书”。根据《优惠办法》规定的内容,设“从市外引进合作、合资、独资项目者”为X,“受益单位”为Y,那么,在“承诺书”中,X即为黄银友等,Y为保安镇政府。若这一替换可能成立,则“承诺书”应该是保安镇政府执行它的上级政府发布的《优惠办法》的一种行政行为。由于此前黄银友等已经开始实施“响应”行为,且保安镇政府已经明确了“响应者”为黄银友等,故在法院裁判理由界定的行政允诺概念中,“不特定相对人”已经通过保安镇政府出具的“承诺书”具体化为黄银友等特定相对人,从而完成了行政允诺法律关系从抽象向具体的转换。(2)黄银友等与保安镇政府之间的关系。正是这一份“承诺书”,在黄银友等与保安镇政府之间形成了一个具有明确内容的行政法律关系,且黄银友等依照这份“承诺书”履行了后续的“响应”行为,直至满足保安镇政府根据《优惠办法》设定的各项条件。至此,我们可以确定,“承诺书”才是具有单方意思表示的行政允诺行为,而《优惠办法》是保安镇政府做出行政允诺的“法依据”。它的行为结构(图示)如下:



2. 《优惠办法》和“承诺书”的合法性判定。在依法行政原理之下,行政机关做出的行政行为必须要有法依据,而正是根据这些法依据,我们才能对行政行为进行合法性的判定。但是,若以这样的判定标准,《优惠办法》和“承诺书”可能会产生合法性危机。因为,当下主流的行政法体系仍然是以防御行政权侵犯行政相对人合法权益为目标而构建的,因此,它要求行政机关做出行政行为时必须要有法依据,否则,它就不具有合法性。但是,《优惠办法》和“承诺书”是以给付行政相对人利益为目的,并不损害行政相对人既存的合法权益,若采用“依据说”,则《优惠办法》和“承诺书”因不具有法依据而要被否定。正如法院在裁判理由中所称,《优惠办法》“为了充分调动和发挥社会各方面参与招商引资的积极性,以实现政府职能和公共利益为目的……”,而并非是行政机关为了限制或者剥夺行政相对人合法权益。在这样的情景下,对依法行政原理可能需要做出补充性解释。

在这方面,司法实践已经迈出了有影响力的一步。请看如下两判例:

(1)在“辽宁省本溪市民族贸易公司清算小组与荣成市人民政府经济行政允诺纠纷上诉案”中,法院认为:“在现代行政背景下,公共行政的领域急剧扩大,行政机关做出的具体行政行为不断增加,要求所有的管理均具有行为法上的依据并不现实,在服务于公共利益的前提下,政府有权在缺少法律依据的情况下从事积极的管理活动。而宪法与政府组织法已经对政府承担的职责作了概括性规定,对缺少行为法依据,但具有组织法依据的行政允诺行为,不能以缺少行为法上的明确授权而否定其效力”。〔8〕

(2)在“陈增月诉东台市富安镇人民政府履行行政允诺义务纠纷案”中,法院认为:“被告做出富发[2002]04号《关于开展“百日招商竞赛”活动的意见》,允诺包括全社会不特定的人在特定的期限内招商引资成功给予奖励,属于被告自由裁量的范围,不违反政策、法律,是被告为自己设定一定义务的行政允诺。”〔9〕

在判例(1)中,法院明确指出,在现代行政中,对行政机关“要求所有的管理均具有行为法上的依据并不现实”,只要有组织法上依据,就不能否定行政允诺的效力。本文将此判例所持的观点称之为“组织法依据说”。在判例(2)中,法院将行政允诺界定为“自由裁量”范围的行为,只要不违反政策、法律就应当承认其效力。本文将此判例所持的观点称之为“不抵触说”。本文认为,无论是“组织法依据说”还是“不抵触说”,它们都是法院合法性审查规则在行政允诺案件中对依法行政原理的一种学理发展(或者拓展性解释),切合现代行政发展的脉络,满足了现代行政发展的要求。在本案中,虽然《优惠办法》和“承诺书”的合法性未构成争议焦点之一,但是,在评析中,最高人民法院行政庭是明确采用了“不抵触说”。在本案的裁判要旨中,最高人民法院行政庭明确指出:“行政机关为促进辖区经济社会发展而制定的奖励文件,如所含允诺性内容与法律法规不相违背,应视为合法有效。”〔10〕故本案中,《优惠办法》和“承诺书”的合法性应当予以肯定。

3. “承诺书”在本案中的地位。大冶市政府公开发布的《优惠办法》属于行政规定。它与黄银友等之间没有直接关系,如同法规范,对黄银友等来说仅具有法指引功能;若无行政机关在个案中做出行政行为,对黄银友等的权利义务是不会产生影响的。本案中,在黄银友等得知浙江尖峰集团要向外投资建水泥厂的信息,与保安镇政府联系招商之后,保安镇政府向黄银友等做出“承诺书”。这份“承诺书”具有一种“转接”功能,即将《优惠办法》中的“奖励”通过“承诺书”转接为黄银友等的权利,而保安镇政府对之履行奖励义务。

由此可知,(1)大冶市政府不是履行奖励义务的法主体,黄银友等向大冶市政府请求奖励,欠缺法规范基础。但是,本案中,黄银友等多次向大冶市政府提出要求奖励的请求,大冶市政府也同意奖励,只是后者迟迟没有实施奖励行为才引发了本案。这一现象掩盖了本案真实的法律关系。法院在审查本案时,似乎并没有注意到“承诺书”在本案中的地位,厘清黄银友等与大冶市政府、保安镇政府之间的法律关系,列后两者为共同被告,这一做法值得商榷。(2)《优惠办法》规定,对于招商引资,“如无我方收益单位,由大冶市财政支付”。根据这一规定,大冶市政府履行奖励义务的

〔8〕 山东省高级人民法院《行政判决书》([2000]鲁行终字第1号)。

〔9〕 江苏省东台市人民法院《行政判决书》([2006]东行初字第00047号)。又如,在“上虞作明联运有限责任公司诉绍兴市上虞区人民政府其他行政管理行政允诺案”中,法院认为:“原告土地安置问题多次出现在被告牵头组织召开的联席会议及专题会议纪要中,故涉案土地安置问题应当可以视为被告对原告作为拆迁企业的一种行政允诺。这种行政允诺在没有与上位法有抵触的情况下,应属有效。”浙江省绍兴市中级人民法院《行政判决书》([2014]浙绍行初字第21号)。

〔10〕 前注〔1〕,最高人民法院行政庭书,第108页。

前提是黄银友等招商引资没有收益单位，才由大冶市政府财政支付。可见，大冶市政府在本案中仅仅具有保证人的地位，而不是招商引资奖励义务的直接履行者。本案中，法院列大冶市政府为共同被告，显然未注意到“承诺书”的地位，未厘清相关法律关系。

（三）行政允诺与履行法定职责判决

1. 行为之诉与关系之诉。《行政诉讼法》规定以行政行为作诉讼客体，故行政诉讼非如民事诉讼为法律关系之诉。但是，从本案裁判主文(1)看，它的诉讼客体是“行政允诺法律关系”，而不是“行政允诺行为”，由此产生了法院裁判本案的制定法依据何在，进而引出法院是否依法裁判的问题。

修改前的《行政诉讼法》以维护、监督行政机关行使职权为手段，达成保护行政相对人合法权益的目的，最有效的制度安排必是“撤销诉讼”，即通过司法裁判权撤销违法的行政行为，故《行政诉讼法》是围绕“行为之诉”而展开的一个诉讼法体系。在这样的行政诉讼制度框架内，对本案裁判主文(1)是否合法的怀疑是正常的，也是可以理解的。但是，法律制度必须随社会发展而变迁，法院的裁判也必须适应这种发展的需要，从而推进法律制度的变迁。本案可以看作是这一方面的典范：通过判决对本案原告、被告之间的行政允诺关系加以确认，发展出符合给付行政需求的“关系之诉”。正如最高法院行政庭在评析中给出的理由，“尊重地方政府的灵活性、创造性是司法实践中应当考虑的重要因素”。^{〔11〕}这也是中国法治发展转型期向法院提出的要求，法院不可不加以回应。所以，最高法院行政庭十分肯定地说：在本案中，“当本案原告完成引资行为时，可视为其与政府之间形成了具体的行政法律关系”。^{〔12〕}值得指出的是，修改后的《行政诉讼法》增加了“解决行政争议”的立法目的，在受案范围中增加了行政协议以及“给付判决”的种类，这些法规范都为“关系之诉”的生存提供了可以解释的制定法空间。就此而言，本案确有“春江水暖鸭先知”之感。

2. “双层裁判结构”。本案中，法院裁判主文呈现出“双层裁判结构”。首先，法院通过裁判主文(1)，确认黄银友、张希明与被告大冶市人民政府、大冶市保安镇人民政府之间的行政允诺关系成立；其次，通过裁判主文(2)，大冶市人民政府、大冶市保安镇人民政府根据《优惠办法》以及黄银友、张希明在招商引资中的作用在90日内给予原告黄银友、张希明奖励。在这一“双层裁判结构”中，法院的裁判逻辑是，行政允诺法律关系一旦确认成立，则生成行政机关的一种给付法定职责，然后，转入履行法定职责之诉的审查思路。

从本案展现出的“双层裁判结构”中，我们可以看到干预行政和给付行政区分对法院裁判结构的影响，即对于干预行政引起的行政诉讼，法院可以直接审查该干预行政行为是否合法；对于给付行政引起的行政诉讼，法院必须先确认是否存在给付法律关系，然后再来裁判被告是否应当履行给付义务，如有欲要过河，需先搭桥之寓。

3. 实体性裁判。修改前的《行政诉讼法》并不承认至少并不明确法院在履行法定职责之诉中可以作实体性裁判。^{〔13〕}实体性裁判涉及法院介入行政裁量范围的深度，承认实体性裁判，在学理上有过度干预行政之嫌。但是，在过去的司法实务中，法院并没有在程序性裁判之前止步，请看如下两判例：

(1) 在“张炽脉、裘爱玲诉浙江省绍兴市人民政府不履行招商引资奖励行政职责案”中，法院裁判的主文是，“绍兴市人民政府按绍政发[2002]6号文件规定履行向张炽脉、裘爱玲招商引资奖金人民

〔11〕 前注〔1〕，最高人民法院行政庭书，第113页。

〔12〕 前注〔1〕，最高人民法院行政庭书，第113页。

〔13〕 章剑生：《行政诉讼履行法定职责判决论》，载《中国法学》2011年第1期。

币 99 万元的职责,限本判决生效之日起 10 日内付清”。^[14]

(2) 在“蒋云坤与重庆市梁平县人民政府招商引资行政奖励案”中,法院裁判主文是,“梁平县政府根据蒋云坤在招商引资后续跟踪服务过程中的作用在本判决生效后 60 日内给予蒋云坤适当的奖励;驳回蒋云坤要求梁平县政府支付行政奖励 240 万元的诉讼请求”。^[15]

在上述两判例的主文中,判例(1)明确要求被告给付招商引资奖金人民币 99 万元;判例(2)虽然未明确具体奖励金额,但设定了“给予蒋云坤适当的奖励”的实体法义务。这两个判例都可以说是实体性裁判的范例。本案中,法院裁判主文是判令被告“给予原告黄银友、张希明奖励”,与判例(2)相同。针对判例(1)、(2)不同的裁判主文内容,最高人民法院行政庭在评析本案时还是倾向于判例(2)的做法。“法院在裁判时,当既可以直接要求行政机关按照允诺履行义务,又可以具体明确要求行政机关履行所允诺的实际金额时,从判决的稳妥性考量,以判决政府按照所做出的行政允诺履行相应的义务更具有科学性,比单纯判决要求政府支付多少金额的允诺款更为妥当。”^[16]这种相对比较保守的姿态还是实务的。凡是行政机关裁量权范围内的事务,原则上法院不宜介入。故我国台湾地区“行政诉讼法”第 200 条第 3 项规定:“原告之诉有理由,且案件事证明确者,应判令行政机关作成原告所申请内容之行政处分。”学理上通常解释为,当法院认定行政裁量收缩为零时,可以做出实体性裁判。^[17]

四、结 语

就行政机关面向而言,“黄银友案”是现代行政转型过程中出现的新类型案例。通过行政允诺这一新型行政方式,行政机关完成了某些特殊的行政任务,同时也变更了行政机关相关的制度、观念。就法院面向而言,“黄银友案”为法院“创造性”地裁判提供了一个不可多得的案例。“双层裁判结构”的裁判方式使本案的裁判既实现了逻辑上的自洽,也满足了现代行政方式变革所产生的需要。“黄银友案”表明,在社会转型过程中,无论是行政机关还是法院,当它们在行政诉讼中相遇时,在依法裁判的框架内“创造性”解决行政争议,将是一个持久性的话题。

(责任编辑:蒋红珍)

^[14] 最高人民法院行政庭编:《中国行政审判指导案例》(第 2 卷)第 56 号案例,中国法制出版社 2011 年版,第 97 页。

^[15] 重庆市高级人民法院《行政判决书》([2014]渝高法行终字第 00223 号)。

^[16] 前注[1],最高人民法院行政庭书,第 113 页。

^[17] “原告起诉请求作成特定内容之行政处分,行政法院调查结果,固确定被告机关的驳回处分或搁置请求系属违法,但行政机关对原告所申请之行政处分之作成拥有裁量权,只要没有裁量萎缩到零的情况,基于权力分立原则,行政法院不能代行政机关为裁量决定,因而就只能作成‘命为决定之判决’,‘判令行政机关遵照其判决之法律见解对于原告作成决定’。”翁岳生主编:《行政诉讼法逐条释义》,台北五南图书出版股份有限公司 2004 年版,第 574 页。