

行政法上信赖利益保护原则的具体化路径

文/白云齐玺

内容提要 信赖利益保护原则是行政法的核心实体原则，对维护政府公信力与法安定性至关重要。当前司法实践中，该原则存在信赖基础认定模糊、公益论证虚化与程序保障缺失、补偿标准混乱、存续保护适用不足、原则内涵认知偏差等突出问题，导致适用不统一、保护不充分。本文基于实践痛点，探讨信赖利益保护原则实践的应然图景，并聚焦司法审查这一终局环节，提炼形成“五步审查法”。该方法按照“信赖基础有效性、信赖表现真实性、信赖正当性、公益优越性、明确法律后果”的逻辑顺序，将“总量净增长+分配平等性”的公益衡量标准、“存续保护优先、财产保护为补充”原则等转化为具体可操作的司法审查规则，为原则的规范统一适用提供系统性解决方案。

信赖利益保护原则的核心价值在于平衡法安定性与行政权的灵活性，既能遏制公权力恣意行使、维护政府公信力，又能为行政相对人的合法权益提供坚实保障。经过多年司法实践，最高人民法院已形成具有指导意义的裁判规则体系：在适用范围上，聚焦行政许可、行政协议、行政征收与补偿、行政允诺等授益性行政行为及涉及授益内容的关联行为；在适用条件上，确立“信赖基础、信赖表现、信赖正当性、利益衡量”的四要素审查路径；在保护方式上，遵循“存续保护优先、财产保护为补充”的裁判逻辑，为原则的实践适用提供了基本遵循。然而，司法实践中该原则的适用仍面临诸多困境，导致最高人民法院的裁判规则难以充分落地。为此，本文以最高人民法院的现有裁判规则为基础，将其进一步细化为可量化、可操作的具体审查规

则，为原则的规范统一适用提供解决方案。

一、信赖利益保护原则适用的实践检视

笔者借助“法信”“人民法院案例库”，抽样分析 500 份涉及信赖利益保护原则的中、基层法院的裁判文书，系统梳理司法实践中存在的突出问题。

（一）信赖基础认定模糊

行政机关内部的会议纪要、请示批复等文件属于内部决策范畴，依法不直接对相对人产生法律效力，但行政机关时常以此类内部文件替代作出正式行政行为，样本中相关案例 39 件。即使对于行政许可、行政协议等对外发生效力的行为，也存在以口头承诺等非正式方式替代书面决定的情形，样本相关案例有 28 件。这种行政行为的形式违法，导致相对人因信赖基础缺乏明确性与稳定性，丧失主

张权益的规范依据。

（二）公益论证虚化与程序保障缺失

行政机关在变更、撤销行政行为时，普遍存在滥用“政策调整”“审计整改”等抽象理由的现象，未提供充分具体的证据证明公共利益的真实存在、保护公益的紧迫性及其明显超过相对人信赖利益的程度，样本中83件案例存在此类问题。同时，行政机关在作出对相对人不利的决定前，忽视告知、说明理由、听取陈述申辩、组织听证等法定程序要求，剥夺了相对人的参与权和抗辩权，导致公共利益论证过程不透明、不公正，样本中54件案例存在此类问题。

（三）补偿标准混乱

实践中对损失补偿范围、计算标准缺乏统一规则，多数裁判侧重补偿直接损失，对合理预期利益保护不足，约定的补偿标准也常被行政机关及法院单方变更，样本中仅有78件案例能够明确补偿的具体数额并说明补偿理由。

（四）存续保护适用不足

信赖利益保护方式包括“存续保护”与“财产保护”，“从信赖者的角度来看，授益性或可预见性行为得到维持是信赖者本就追求的结果，因此存续保护的力度显然更大。”^①然而，无论是行政机关自我纠错，还是司法裁判，均呈现出偏向财产补偿、轻视甚至回避存续保护的倾向。样本中适用存续保护的案例仅有24.2%，这种实践倾向导致信赖利益保护的制度效能大打折扣。一方面，相对人即使获得补偿，其基于信赖所作出的长期规划和投入往往因行为基础的丧失而无法实现或价值锐减，补偿难以真正“填平”损失；另一方面，行政机关“朝令夕改”，即便给予补偿，也会严重损害行政行为的可预期性和稳定性，侵蚀政府公信力。

（五）原则内涵认知偏差

部分司法裁判对信赖利益保护原则的核心内涵存在认知错误：一是不当扩大适用范围，将其延伸至负担性行政行为，违背了该原则维护相对人对授益行为合理预期的制度初衷；二是错误界定适用边界，将与信赖利益无关的事项强行纳入原则适用范围；三是混淆权利主体，将行政机关视

为信赖利益的权利人。此类认知偏差，严重削弱了该原则对行政行为稳定性与相对人权益保护的规范功能。

二、信赖利益保护原则适用的应然图景

要摆脱实践困境，需跳出“头痛医头、脚痛医脚”的个案纠偏局限，笔者从法治理念、利益衡量、治理机制3个方面，明确原则适用的理想状态与核心逻辑，为具体化路径构建奠定理论基础。

（一）法治理念的转变：从被动“有错必纠”到主动“依法自我纠错”

传统行政执法实践中，“有错必纠”被视为依法行政的必然要求。然而，随着“服务型政府”建设的推进，机械适用“有错必纠”的弊端日益显现。行政机关随意撤销已生效的行政决定，可能损害行政行为的公定力，导致相对人对政府行为的可预期性丧失。基于此，法治政府建设实现了从被动“有错必纠”到主动“依法自我纠错”的转变。

这一转变的法理基础源于法安定性原则与信赖利益保护原则的协同，“即使已经生效的行政决定是违法的，对行政机关仍具有不可任意撤销的法效力”。^②行政机关自我纠错并非否定“纠错”本身，而是要求纠错行为遵循“必要性、合比例性、存续保护优先”原则：对于重大且明显违法、自始无效的行政行为，直接认定无效；对于未侵犯相对人实体权益的轻微瑕疵可进行补正；对于存在一般违法情形的行为，优先通过变更内容消除违法性，保留行为存续效力；仅当补正、变更等方式均无法实现纠错目的时，方可依法撤销或废止行政行为。^③行政机关进行自我纠错，还应受程序性规则的限制，包括事前告知相对人、事中为相对人提供陈述、申辩的机会、事后提供救济渠道等。^④

（二）利益衡量的动态变化：公益与私益的平衡

公益必要性论证是实务中的核心难点，其症结在于公益论证常流于抽象化与形式化。“平等主义的公共利益观”为摆脱这一困境提供了理论指引，该理论认为，公共利益的本质并非简单的利益加总或抽象集体利益，而是“社群全体成员平等共享的满足其自身主观欲求的机会”。^⑤

基于这一理论，公益与私益的平衡需遵循“总量净增长

①蒋成旭：“论行政协议中的‘信赖利益’”，载《政治与法律》2024年第4期。

②章剑生：“‘有错必纠’的界限”，载《中国法学》2013年第2期。

③张坤：“作为行政争议化解机制的行政自我纠错”，载《广西社会科学》2024年第2期。

④卢护锋：“行政自我控制机制研究”，载《行政论坛》2011年第3期。

⑤王凌峰：“公共利益对个人权利的双维度限制——从公共利益的平等主义构想切入”，载《华东政法大学学报》2016年第3期。

+ 分配平等性”的标准，核心是通过具象化、可操作的判断规则，破解公益论证抽象化的难题。具体来说：一方面，“总量净增长”要求公益增益需显著大于私益减损。实践中可结合案件类型，从经济、社会、生态等维度设定可量化指标，如环境资源类案件核算生态修复收益，城市建设类案件权衡社会效益与经济成本，通过具体数据对比公益获得的实际利益与相对人遭受的信赖损失，将原本抽象的利益衡量转化为直观可验证的判断依据。另一方面，“分配平等性”强调公益的实现需兼顾利益的普惠与损失承担的公平性。既要确保公益指向“不特定的大多数人”，让社群全体成员平等享有获益机会，而非仅惠及特定群体；也要保障损失分担的合理性，若公益实现必须让部分个体承受损失，需确保该损失与公益价值成比例，且有公平的分担或补偿机制，避免让少数人独自承担不成比例的代价。

（三）治理功能拓展：构建全链条信赖利益保护纠纷预防化解机制

全链条的纠纷预防化解机制以司法救济为终局保障，将行政过程的前端预防、中端控制与后端救济有机衔接，形成“行政自我规制、复议专业纠治、司法终局保障”的多层次治理体系。

在行政行为作出阶段，需完善预防性制度设计。明确行政行为应当以书面形式载明依据、内容、效力期限等核心要素，禁止以会议纪要、请示批复、口头承诺等非正式方式替代；同时附具权利告知书，列明法律政策变动风险、补偿路径及陈述申辩、听证等程序权利，夯实信赖基础的合法性与可预期性，从源头降低争议发生率。在行为变动阶段，建立公益与私益的动态平衡机制。开展行为变动影响筛查，结合行政行为的公共影响范围与重大财产权益的司法认定标准，凡涉及相对人数量达到10人以上，或预估信赖利益损失超过500万元的，必须组织听证；要求开展公益评估，明确保护公益的紧迫性、维持原行为效力的替代方案及损失分担合理性，将程序正义要求嵌入行政决策过程，避免公权力任意扩张。在行政复议阶段，重点核查行政机关程序是否合规、信赖利益主张是否真实，在行政系统内部形成信赖利益保护的过滤机制。在诉讼阶段，对行政系统未化解的争议进行实质性化解，为相对人的信赖利益提供最终法治保障。这种全链条治理模式通过制度衔接将信赖利益保护原则转化为行政决策的内生约束，推动信

赖利益保护从“个案正义”向“制度正义”升级。

三、信赖利益保护原则具体化的完善路径

要将理论共识与应然要求转化为可操作的实践规范，还需聚焦司法审查这一终局环节，构建清晰、统一、可量化的审查流程。为此，笔者针对实践中的痛点、难点、堵点，结合最高人民法院的裁判规则，提炼形成“五步审查法”，按照“信赖基础有效性、信赖表现真实性、信赖正当性、公益优越性、明确法律后果”的逻辑顺序，将抽象原则转化为具体审查规则，确保信赖利益保护原则在司法实践中得到规范、统一适用。

（一）信赖基础有效性审查

该环节旨在确认行政行为是否构成有效的信赖基础。有效的信赖基础包括合法的行政行为，以及虽违法或有瑕疵但不可归责于相对人，且已形成稳定信赖的行政行为。认定需满足双重要件：一是形式要件，应为书面行政决定、有效行政协议、经法定程序效力外化的文件，或虽未书面化但行政机关实际认可并履行的行为，排除会议纪要、内部请示批复、口头承诺等未对外产生法律效力的非正式方式。二是实质要件，行政行为需直接设定、变更或消灭相对人的权利义务，且相对人基于该行为产生了值得保护的利益。

（二）信赖表现真实性审查

该环节旨在确认相对人是否将主观信赖转化为客观的处置行为。具有保护价值的信赖表现主要包括两类行为：一是资金与资源投入类行为，即相对人基于信赖付出的直接经济成本与资源投入；二是履行义务类行为，即相对人按照行政行为的要求或合理预期，主动履行法定义务或约定义务的行为。

相对人的行为需满足关联性与合理限度要求。关联性是指相对人的行为是基于对行政行为的信赖而作出，而非自身独立判断或其他无关因素，如企业依据行政许可购置生产设备的决策，而非市场自发行为。合理限度是指相对人的行为需在合理边界内，排除过度冒险、与行政行为为核心内容无关的非理性行为，如超出行政许可范围的过度投入。从证据形式来看，资金与资源投入可通过投资合同、财务账册、付款凭证等证明；履行义务行为可通过合同履行记录、验收报告、行政机关出具的回执等证明。

（三）信赖正当性审查

该环节旨在判断相对人的信赖是否“值得保护”，审查

应用

标准包括“相对人无主观恶意或重大过失”以及“行政行为有瑕疵或违法不可归责于相对人”。

主观恶意是指相对人以欺诈、胁迫、贿赂、提供虚假材料等不正当手段获取利益，或故意利用行政行为的瑕疵、违法谋取不当利益。如根据行政许可法第六十九条的规定，被许可人以不正当手段取得许可的，应当予以撤销。相对人是否存在明知行政行为存在瑕疵或违法的重大过失，需结合一般理性人的认知水平判断。如“曾某波案”中，曾某波基于对政府监管的合乘平台信息的合理信赖提供顺风车服务，平台数据已接入政府监管系统，其无法知晓平台信息是否存在违规，不属于重大过失，法院认定其信赖具有正当性。^①

若行政行为存在瑕疵或违法，则该瑕疵或违法归因于行政机关而非相对人时，信赖才具有正当性。如“梁某华案”中，颁证程序瑕疵源于政府未严格审查材料，梁某华未隐瞒信息，也未利用程序漏洞，法院认定该程序违法归责于政府，梁某华的信赖具有正当性。^②

（四）公益优越性审查

该环节是司法审查的难点，重点是解决公共利益论证抽象化、形式化的难题。笔者基于前文提到的“平等主义的公共利益观”，将“总量净增长+分配平等性”的理论标准转化为可操作的审查流程。

1. “总量净增长”的司法审查

“总量净增长”要求通过可量化指标，计算公益增益与私益损失的差值。首先，结合案件类型明确衡量维度与具体指标，如环境资源类案件侧重审查生态效益，城市建设类案件侧重审查社会效益与经济效益的平衡。其次，规范数据来源与计算方式。行政机关需提供公益评估报告，公益增益需以权威统计数据、专业评估结论为依据，如生态修复收益参考环保部门核算标准；私益损失需结合相对人的实际投入、行业平均水平等确定。计算时需明确时间范围，通常以行政行为作出后的3~5年为公益增益的评估周期，该周期是多数行政行为产生实际效益与显现潜在风险的合理周期，既能避免短期评估低估公益长期增益，也能防止长期评估忽视相对人的信赖损失。对于特殊长期项目需要延长评估周期的，需说明延长的理由。

以“某砂业公司案”为例，某公司通过公开招标中标河

砂开采权，与行政机关签订合同约定许可期限1年且符合条件可延续申请开采1次，后公司依约申请延续，行政机关以广东省河道采砂管理条例规定许可期限不得超过1年为由不予许可延续。^③上述司法审查方法如下表所示：

表1 “某砂业公司案”实操应用示例表

衡量维度	公益增益指标	私益损失指标
经济维度	无直接量化数据，但存在间接的长期资源保护	中标款、设备投入共计1769万元
社会维度	无直接量化数据	按当地平均工资核算，就业岗位损失估值300万元/年
生态维度	年均200万元	短期生态扰动估值50万元
结论	本案公益生态收益需持续10年以上才能覆盖私益直接经济损失，且公益的经济效益、社会效益缺乏短期可量化的具体增益，仅以常规的生态保护为由主张变更行政行为，应认定未满足“总量净增长”标准。	

2. “分配平等性”的司法审查

“分配平等性”旨在排除“伪公益”，确保公益惠及不特定多数人，且损失符合比例原则。具体来说：一是获益机会的平等性。需确认公益指向“不特定的大多数人”，而非特定群体或局部利益，如为扶持本地企业而打击外来投资者的行政许可行为即不符合获益机会的平等性。二是损失的合比例性。若公益实现必须造成部分个体利益损失，需审查损失是否与公益价值成比例，且是否存在合理的损失分担机制，如某城市更新项目为提升区域整体价值，需拆除部分居民房屋，审查时需确认拆除范围是否必要、补偿标准是否公平、是否为受损群体提供过渡安置等救济措施。

（五）明确法律后果

1. 保护方式的确定

法律后果的确定需以公益优越性审查结论为依据，根据“存续保护优先、财产保护为补充”的规则，区分不同情形进行处理。

存续保护适用于以下两类场景：一是公益优越性审查未满足“总量净增长”或“分配平等性”任一标准，则认定该案中的“公共利益”不具有优越性，维持原行为效力。二是原行政行为存在轻微违法，但撤销会损害信赖利益且公益无重大损失，通过补正或确认违法方式保留原行为效力，不予撤销。

^①参见湖南省高级人民法院（2020）湘行再8号行政判决书。

^②参见最高人民法院（2018）最高法行再7号行政判决书。

^③参见广东省兴宁市人民法院（2017）粤1481行初24号行政判决书。

财产保护适用于以下两类场景：一是公益优越性审查的双重标准均满足，行政机关可依法变更、撤销原行政行为，同时按标准计算补偿金额。补偿范围需区分行为性质：若是营利性行为，则补偿直接损失和合理预期利益；若是非营利性行为，则仅补偿直接损失。合理预期利益按“年均利润×年限×折现率”计算，其中，年均利润参照国家统计局发布的行业平均利润率，折现率采用财政部规定的同期国债收益率加行业风险调整系数。该计算方式以年均利润确定基本收益、以年限确定计算周期、以风险系数调整平衡公允，兼顾客观性、资金时间价值与行业风险。二是仅满足公益优越性审查的“总量净增长”标准但分配不平等，行政机关需先补充分配平等化措施，重新通过审查后，再依法变更或撤销原行政行为并进行补偿。

2. 判决方式的确定

实践中涉及信赖利益保护的判决几乎涵盖了所有法定判决方式，除了驳回诉讼请求判决外，主要涉及以下几类：一是“撤销+重作”判决，适用于公益优越性成立且无存续保护可能，或原行政行为重大且明显违法、损害信赖利益的情形，判决撤销或部分撤销原行为，同时责令行政机关在法定期限内重新作出行政行为。二是确认违法判决，分为“确认违法但保留效力”与“确认违法否定效力”两类。前者适用于原行政行为违法但撤销会造成重大公益损害或相对人信

赖利益损失的情形，判决确认行为违法但维持效力，同时责令行政机关对相对人信赖利益损失予以补偿；后者适用于行政行为违法且无存续必要，但不具有可撤销内容或行政机关已自行纠错的情形，判决确认行为违法，为相对人主张赔偿提供依据。三是履行判决或给付判决，适用于行政机关不履行义务，或未补正程序的情形，判决限期作出确定内容的履行行为；需支付补偿款的，依照行政诉讼法第七十三条的规定作出给付判决，明确具体金额、支付期限及方式。四是变更判决，适用于行政机关的补偿决定、协议约定款额等存在计算错误损害信赖利益的情形，判决直接变更违法或不当的款额认定、补偿标准。^①

结 语

随着国家治理体系和治理能力现代化的深入推进，信赖利益保护的应用场景愈发广泛，制度价值日益凸显。行政权的高效性、积极性、广泛性与变动性相伴相生，因公益而变动已作出的行政行为与诚信政府存在天然张力，如何平衡依法行政与合法私益保护，是当前的重要课题。未来可进一步考虑在行政程序法的制定过程中，将信赖利益保护予以明确规定，为信赖利益的法治化保障提供更高位阶、更全面的制度支撑，最终实现政府诚信、公民信赖与社会和谐的更高水平统一。

（作者单位：河南省淅川县人民法院）

^①郭修江：“行政诉讼判决方式的适用”，载《法律适用》2023年第6期。