

公民合法预期之保护 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/486/2021_2022__E5_85_AC_E6_B0_91_E5_90_88_E6_c122_486136.htm 2007年6月中旬，

万圣书园接到的一份“清华园地区整顿广告牌匾标识责任书”，以及与这份公告同时到达的由北京市海淀区城管监察大队出具的责令限期拆除通知书。通知书认定万圣书园违反了

《北京市市容环境卫生条例》，属于未按规定设置牌匾标识，要求自行拆除三块牌匾中的两块，另外一块按照方案中规定的标准限期整改。紧接着，被责令限期拆除的两块店招在没有任何委托拆除的情况下，被强行拆除。 此事件的核心

问题在于，面对行政机关经常甚至必须作出与先前不同的行政意思表示时，我们的行政法律体系与制度设计该如何来保护公民的合法预期。据媒体报道，万圣书园曾经合法审批的店招被要求拆除，店主还要再花费财力购置符合新标准的店招。而拆除的理由是“打造与北京奥运盛会相匹配的整洁、和谐、优美的城市环境”。“万圣书园店招事件”只是众多被拆店招事件中的一个缩影而已。仅就此事件引发的法律问题而言，不仅涉及行政法领域，而且在法理领域也具有非常值得探讨的价值。笔者认为此事件的核心问题在于面对行政机关经常甚至必须作出与先前不同的行政意思表示时，我们的行政法律体系与制度设计该如何来保护公民的合法预期。

合法预期(legitimate expectation)保护是发源于以英国为代表的普通法系国家的一个术语、原则与制度，由于其不仅对传统上的行政行为，而且对行政政策、社会承诺以及行政指导等都发生约束作用，同时其对合法预期保护的方式和程度相比

从德国法引入的信赖保护原则而言，又具有更强更精细的操作性，因此对当前我们制度建设中所关注和亟待解决的问题具有极大的借鉴价值。合法预期保护原则是法治原则的必然内涵，是一国法律稳定性和可预测性的要求，其最终目标或价值追求都是为了限制国家权力的行使，保护公民的预期利益。合法预期是指因行政机关的先前行为而使相对人产生对行政机关将来活动的某种预期，这种预期可以是程序性利益也可以是实质性利益，或两者兼而有之。对于已经得到的利益，将继续享有并不被实质性改变，并且可以要求行政机关将来满足其上述预期，行政机关除非有充分的公共利益理由，原则上不得拒绝。结合现有媒体报道的资料，并根据行政机关行使职能的分工以及合法预期保护原则拘束立法、行政的作用(对司法的拘束作用在此不探讨)，类似于万圣书园地位的相对人的合法预期是否能够受到保护，以及怎样进行保护的问题，可以从以下两个方面来进行探讨和分析：一是，从行政机关行使行政立法权，亦即从行政政策的变动来看。行政政策，简而言之，是行政机关对法律的解释，是相对人据以了解并预期行政机关将如何执行法律并据此安排和计划自己生活的依据。行政政策的变动具有多种类型，本事件属于其中一种，即先前的政策被后来新的政策所代替，且内容发生了变更。由此，新的政策内容的实质作用力就有可能影响相对人在新的政策颁布之前已完成或尚在进行中的行为。在本事件中，万圣书园在2004年申请三块店招获得批准，可推知至少在2004年之前，当时北京有关牌匾标识设置的行政政策内容并不限于一店一牌，甚至可以一店多牌。而北京市市政管理委员会于2005年3月发布的《北京市牌匾标识设置管

理规范(试行)》(以下简称规范(试行))第11条却规定了“一店一牌”的原则，因此作为仅有一个出口的商户，万圣书园则只能拥有一个店招。在我国行政法上，类似上述情形的行政政策变更大量存在。根据宪法上权力分立和权力独立行使之精神，行政机关有权变更自己先前的政策。就本事件而言，先前的政策对一店多牌的解释并没有违反法律之规定。但市政管理委员会为求得行政管制的目的，即为了适应北京城市建设快速发展和成功举办2008年奥运会对环境建设的要求，认为有必要通过新政策的颁布来进一步明确自己的行政自由裁量权力。但新政策的颁布会影响到根据先前政策而确定的相对人与行政机关的具体法律权利义务关系，因此，市政管理委员会在颁布规范(试行)时，应该考虑这样的变更是否会影响相对人的权益，且是否一定要通过“一店一牌”这种不利相对人预期利益的手段才能达到行政管制的目的。本事件的特别之处在于，万圣书园悬挂三块店招的法律效果具有持续性的特点，且只要万圣书园不拆除这三块店招，就会持续地给万圣书园带来广告利益以及因方便潜在顾客而带来的经营利润。若在此过程中，规范(试行)对先前政策进行了变更，致使万圣书园悬挂三块店招已不可能，且使原先预期的广告利益和经营利润减损，这就会引发相对人的合法预期保护问题。因此，为维持法律秩序的稳定性和可预测性，同时为确保相对人的合法预期不受损害，规范(试行)颁布时必须把相对人根据先前政策已经取得的实体法上的利益以及预期可得利益作为考量因素，衡量合法预期利益与行政管制的目的，合理限制规范(试行)的实质作用力，避免发生溯及既往的法律效力。基于此，在规范(试行)中规定其生效日期以及

过渡条款等方式，以保护相对人之合法权益，为不错之策，且符合正当法律程序之意。同时考虑牌匾标识的设置一般与相对人的财产利益(例如经营利润)紧密相关，因此在规范(试行)中规定依照一定标准的财产补偿保护方式，以保护相对人的合法预期利益，才符合法治之道。二是，从行政机关行使具体行政行为的撤回权，亦即撤回先前合法的授益行政行为来看，结合本事件，这种撤回权行使的法律依据是行政许可法第8条的规定：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。从本事件来看，在北京市海淀区城管监察大队向万圣书园送达责令限期拆除通知书时，万圣书园的合法预期已经符合获得行政许可法保护的一定标准。因为，首先在相关部门就三块店招是否需要展期的答复中所表达出的意思是清晰的、不会产生歧义且没有有关限定条件。通过“现在不再用审批，你们尽管继续挂好啦”的意思表示，能够使万圣书园有理由相信，将来行政机关一定会按照它所承诺的情形去做，从而产生了自己的三块店招能够继续挂下去的合法预期。第二，作出如此表示的工作人员曾经是有权批准自己当初悬挂三块店招的工作人员，这种场景(特别是缺少信息公开与沟通的现状)足以让万圣书园预见到，自己的三块店招能够继续挂下去的政策是不会改变的。第三，由于行政机关工作人员的意思表示让万圣书园对自己的行为

作出了安排和筹划，即让三块店招继续悬挂，不对它们拆除或采取其他变更措施。第四，万圣书园的预期利益是明显存在着的，即三块店招的悬挂既能向将来的不同潜在顾客(三块店招中有两块分别以中英文标识)表明自己身份，又能吸引潜在顾客的注意力，便于潜在顾客寻觅，从而获得更多的经营利润。若行政机关随后拆除其中三块店招中的两块的话，那么，万圣书园的上述预期利益就会受到损害，其广告效果受到影响不说，甚至会使潜在顾客趋于减少，最终使自己的经营利润受到不利影响。此时，按照合法预期保护原则以及公平对待原则的内涵，预期利益受到不利影响的万圣书园可以要求海淀区城管大队给予其一个听证的机会，并要求其说明理由。因为就本事件而言，要求行政机关遵守这些程序并不会对公共利益带来很大的损害，而且遵守这些程序，有助于增进相对人对行政机关的信赖，并在一定程度上约束行政机关自由裁量权的行使，符合正当法律程序之要求。根据媒体报道，在万圣书园试图寻求合理解释的时候，城管大队却在没有作出必要的告诫、督促程序下进行了强制拆除。此举虽在一定程度上追求了行政效率，但却牺牲了相对人合法的程序性保护，无疑扩大了行政机关与相对人之间的沟壑，添上了不和谐之笔。

*** 相关链接 *** 《北京市市容环境卫生条例》第四十一条规定：“机关、团体、部队、院校、企事业单位和其他组织及个体工商户的名称、字号、标志等牌匾标识，应当按照本市牌匾标识设置规范规定的位置、体量、数量等要求进行设置，与周围景观相协调。”《北京市牌匾标识设置管理规范(试行)》第十一条规定：“每个单位在每处办公场所只能设置一处牌匾标识。但单位所在建筑有多个出入口的，

可在每个出入口各设置一处该单位的名称牌匾标识。”

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com