

法治政府与行政审判（卷一）



行政许可司法解释 理解与适用

—— 行政许可诉讼制度的发展 ——

杨临萍◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法治政府与行政审判（卷一）



行政许可司法解释 理解与适用

杨临萍◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政许可司法解释理解与适用/杨临萍著. —北京:
中国法制出版社, 2010. 5

(法治政府与行政审判)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1909 - 3

I. ①行… II. ①杨… III. ①行政许可法 - 法律解释
- 中国②行政许可法 - 法律适用 - 中国 IV. ①D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 086876 号

策划编辑 张岩 (editorzhangyan@126.com)

封面设计 李 宁

行政许可司法解释理解与适用

XINGZHENG XUKE SIFA JIESHI LIJIE YU SHIYONG

著者/杨临萍

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787×1092 毫米 16

版次/2010 年 6 月第 1 版

印张/24 字数/385 千

2010 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1909 - 3

定价: 66.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66010406

邮购部电话: 66033288

内 容 摘 要

《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》已于2009年11月9日由最高人民法院审判委员会第1476次会议通过，自2010年1月4日起施行。该司法解释有许多独创性规定：如纯程序性行政行为的可诉性，查阅权诉讼的原告资格和查阅范围，经批准的内部程序外部化适格被告，统一办理行政许可外部程序内部化的适格被告，基础行政行为审查标准和证据的区别，新旧法的选择适用，瑕疵痊愈的法律适用和裁判方式，被告逾期举证第三人补证的处理方式，不予许可案件的审查密度和方式，多因一果的赔偿责任和民行赔偿一并解决，信赖利益保护原则下的行政补偿诉讼时机、程序和标准以及裁判方式等。

该司法解释之所以有独创性规定，是因为我国行政许可法是世界上独一无二专为行政许可行为量身定制的专门法律。行政许可可授益行为与行政处罚负担行为恰为行政行为理论中对应的行为，行政许可一般为三方法律关系，而行政处罚一般为两方法律关系。行政诉讼法立法之初以行政处罚为原型，故行政许可法在我国民主法制进程中具有里程碑意义。依据行政许可法起草制定的行政许可司法解释也必然有许多独到的法治底蕴。

为更好地理解与适用该司法解释，本书除对解释文本予以释义外，专编撰写了行政许可法的立法精神、行政许可的诉权、胜诉权、补偿权、赔偿权和裁判权。将起草司法解释过程中引起争议的一百多个焦点问题进行了评析取舍：有的已成为司法解释的组成部分；有的虽未明示规定，但内涵已被司法解释所吸纳；有的虽未吸纳，但争议的问题为将来行政诉讼法修改积累了经验。从某种意义上讲，司法解释背后揭示的问题比解释文本本身更有民主意义和法治价值。

目 录

第一编 行政许可司法解释的理解与适用

一、司法解释起草的背景和主旨·····	1
二、司法解释的指导思想·····	3
三、司法解释起草调研过程·····	3
四、司法解释主要内容·····	4
五、司法解释引言要旨·····	5
六、行政许可案件的范围·····	7
七、查阅权诉讼的原告·····	8
八、过程行为的可诉性·····	9
九、内部程序外部化的适格被告·····	11
十、统一办理许可的适格被告·····	13
十一、办理行政许可之法定期限的起算·····	14
十二、关联行政行为的连带审查·····	17
十三、被告怠于举证及其补救·····	19
十四、法律适用从优原则·····	21
十五、瑕疵痊愈及其补救·····	23
十六、不予许可案件的判决方式·····	24
十七、拒绝查阅案件的判决·····	25
十八、多因一果的赔偿责任·····	27
十九、行政许可补偿诉讼的起诉时机·····	28
二十、行政许可补偿标准·····	30
二十一、行政许可补偿案件的调解·····	30
二十二、司法解释的效力·····	31

第二编 行政许可法的立法精神

第一章 行政许可法确立的六大原则·····	32
-----------------------	----

2 行政许可司法解释理解与适用

一、合法原则	32
二、公开、公平、公正原则	33
三、便民原则	34
四、救济原则	34
五、信赖保护原则	35
六、监督原则	35
第二章 行政许可法确立的五项基本制度	36
一、行政许可的设定范围制度	37
二、行政许可的设定权制度	37
三、行政许可的实施制度	38
四、行政许可的监督制度	38
五、行政许可的法律责任制度	38
第三章 行政许可法的立法背景	39
一、规范设定、实施行政许可行为的现实需要	39
二、减少行政审批，深化行政管理体制的体制需要	39
三、履行承诺，适应加入世贸组织新形势的国际需要	40

第三编 行政许可诉权

第一章 行政许可受案范围	41
一、行政许可概念的合理内核	41
二、行政许可设定范围的两点重要结论	42
三、行政许可受案范围的排除	44
四、行政许可受案范围的再排除	46
五、行政许可法受案范围	48
六、起草受案范围司法解释的模式	51
七、纯程序性行为的可诉性	54
八、行政检验、检测、检疫的可诉性	54
九、监督检查事实行为的可诉性	55
十、行政许可行为中的鉴别、登记和确权行为的可诉性	55
第二章 行政许可原告资格	56
一、相对人诉讼规则的进一步界定	56
二、明显当事人——行政许可申请人	57
三、难以界定的行政许可利害关系人	58
四、申请变更或者延续行政许可行为的利害关系人	61

五、被撤销或者注销行政许可行为中的利害关系人	63
六、因行政许可事项受到行政机关行政处罚和行政处罚 的人	66
七、行政许可原告资格的多样化	68
八、严格区别原告资格与起诉条件	68
九、把握原告资格与起诉时机问题	69
十、公开行政许可决定和提供监督检查记录的原告资格	69
十一、关于举报人的原告资格	72
十二、一般债权人对政府颁发土地使用权证的原告资格	72
第三章 行政许可适格被告	73
一、一般情况下行政许可的适格被告	73
二、相对集中行政许可权实施主体的适格被告	76
三、“一个窗口对外”、“并联审批”和“一站式审批”的 适格被告	78
四、关于内部程序外部化的适格被告	79
五、关于并列许可的适格被告	81
第四章 行政许可第三人	82
一、《若干解释》对第三人制度的进一步识别	82
二、法国、德国、奥地利等国对行政许可第三人制度的相 关规定	83
三、我国行政许可法对第三人制度的特别规定	86
四、行政许可法对第三人制度规定的特殊意义	89
五、行政许可诉讼有可能发生申请人与利害关系人诉讼角 色的置换	90
六、委托行政许可诉讼中的第三人问题	90
第五章 行政许可的起诉期限	91
一、《若干解释》与行政许可法对期限规定不一致的问题	92
二、行政机关规定的期间比法定行政许可决定期间更短的 期间问题	93
三、行政许可决定期限的中断事由	93
四、行政机关逾期未作出行政许可决定应视为不予行政许 可还是视为准予行政许可问题	94
五、对行政机关不作为为起诉期限的计算问题	94
六、行政许可法规定的期限以工作日计算，不含法定节假 日	95

4 行政许可司法解释理解与适用

七、不知受损的起诉期限计算点	95
八、实行电子政务的起诉期限计算点	97
九、关于如何理解《若干解释》第四十一条和第四十二条规定的请示的答复	98

第四编 行政许可胜诉权

第一章 行政许可证据审	99
一、被告怠于举证与第三人举证证明被诉行政许可行为合法性问题	99
二、被告补充证据的特殊情形	101
三、法院依申请调取证据和法院依据职权调取证据证明被诉行政许可行为合法性的问题	103
四、不利诉讼行为后果与行政行为合法性的区别	104
五、诉不予受理、不予答复案件的举证责任及倒置	105
六、行政许可起诉期限举证责任及倒置	107
七、行政许可混合赔偿责任的举证责任	108
八、原告举证不能的法律后果	109
九、行政许可原告举证期限	110
十、行政许可法对电子证据倡导性的规定	111
十一、行政许可行为中的规范性文件是否属于证据	112
十二、未经法庭质证的证据不能作为人民法院裁判的根据	113
十三、被告无正当理由拒不到庭的证据质证问题	116
十四、涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私证据的质证问题	116
十五、听证和案卷外证据的排除规则	117
十六、主要证据不足	119
十七、证据的“三性”	119
十八、非法证据的排除规则	121
十九、最佳证据规则	121
二十、自认规则	123
二十一、司法认知规则	124
二十二、妨碍举证的推定规则	125
二十三、补强证据规则	125
二十四、关联行政行为的连带审查问题	125

二十五、证据的合法性和行政行为合法性的区分·····	127
第二章 行政许可程序审 ·····	128
一、行政许可程序的主要特点·····	128
二、行政许可程序的主要分类·····	129
三、行政许可程序的基本原则·····	130
四、行政许可程序主要制度·····	132
五、程序违反为司法审查的对象·····	137
六、美国关于违反正当法律程序的两点结论及审查程序违法的 标准·····	138
七、关于我国台湾地区程序违反的类型与效果·····	139
八、我国程序违反的类型与法律效果·····	140
九、三点建议·····	141
十、实务中违反行政许可法定程序的一般情形·····	142
十一、仅违反纯程序意义上的补正通知等行为的可诉性·····	144
十二、拆迁公告行为的可诉性·····	144
十三、查阅权的诉讼·····	145
十四、未依法听证的法律效果·····	146
十五、听证笔录和案卷排他性原则·····	148
十六、行政机关超过法定期限作出行政决定，法院是否应 当撤销·····	149
第三章 行政许可法律适用（一） ·····	150
——“高级法”背景——	
一、四个问题的提出·····	150
二、加入世贸组织对我国法治建设的需求·····	161
三、中国法制统一的“高级法”背景·····	166
四、中央立法权·····	180
五、地方立法权·····	207
第四章 行政许可法律适用（二） ·····	237
——行政许可设定权——	
一、行政许可设定主体·····	237
二、行政许可设定形式·····	238
三、行政许可设定权限·····	238
四、行政许可设定程序·····	242
五、行政许可设定权与行政许可规定权·····	242
六、是否可以减少行政许可，减少行政许可的条件·····	243

第五章 行政许可法律适用（三）	244
—— 行政许可法律适用规则及疑难问题破解——	
一、行政许可法透明度原则与 WTO 协定的接轨	244
二、对现行行政许可规定的清理	245
三、新旧法的衔接适用规则	246
四、法律公平公正原则和法律稳定性原则	247
五、法律适用中的效力优先原则与适用优先原则	248
六、法律规范的冲突规范	248
七、下位法不符合上位法的情形	254
八、分则优于总则的问题	255
九、地方性法规与部门规章冲突的选择适用	257
十、规章冲突的选择适用	257
十一、法律规范的竞合	258
十二、不确定法律概念以及法律后果的自由裁量	259
十三、国务院决定的法律位阶	259
十四、适用法律法规错误的一般情形	260
十五、行政许可机关公示错误的法律后果	260
十六、行政许可超越职权或滥用职权的情形	261
十七、行政许可法的溯及力问题	261
十八、法律适用从优原则	261
十九、瑕疵痊愈的法律适用	262
第六章 行政许可法中的履行法定职责	262
一、行政许可双刃剑的特点和三大功能	263
二、行政许可机关要依法履行监督检查职责	264
三、被许可人要依法从事行政许可事项的义务	266
四、行政许可机关要依法行使撤销权、注销权、撤回权和 吊销权	267
五、行政许可机关未尽善履行监督检查职责的法律责任	268
六、司法审查中的履行判决	272
七、《若干解释》增加了驳回诉讼请求判决	273
八、《若干解释》增加的确认判决	274
九、履行判决应当指定履行的期限	275

第五编 行政许可补偿权

一、信赖保护原则的基本含义及构成·····	276
二、德国信赖保护原则的制度设计·····	277
三、我国行政许可法对信赖利益保护的法律界定·····	282
四、司法审查中的信赖利益保护·····	284
五、行政补偿与行政赔偿的区别·····	286
六、行政许可补偿诉讼·····	287
七、行政许可补偿诉讼的起诉时机·····	288
八、行政许可补偿标准·····	289
九、行政许可补偿案件的调解·····	289

第六编 行政许可赔偿权

一、行政许可机关恶意串通的连带责任·····	291
二、行政许可机关承担相应责任·····	292
三、行政许可机关不承担责任的情形·····	292
四、行政赔偿和民事赔偿一并解决的方案·····	293

第七编 行政许可裁判权

一、行政诉讼法对司法审查内容和标准的规定·····	294
二、《若干解释》对司法审查内容和标准的发展·····	295
三、行政许可案件司法审查的内容和标准·····	296
四、瑕疵痊愈情况下判决方式的选择·····	298
五、程序违法的判决方式·····	298
六、不予许可案件的判决方式·····	299
七、拒绝查阅案件的判决·····	300
八、不予答复的裁判方式的选择·····	301
九、不撤销行政许可的判决方式选择·····	301

附录

中华人民共和国行政许可法·····	302
(2003 年 8 月 27 日)	
最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定·····	313
(2009 年 12 月 14 日)	
国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定·····	315
(2009 年 1 月 29 日)	
中华人民共和国行政诉讼法·····	334
(1989 年 4 月 4 日)	
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·····	342
(2000 年 3 月 8 日)	
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定·····	355
(2002 年 7 月 24 日)	
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定·····	365
(1997 年 4 月 29 日)	
中华人民共和国电子签名法·····	369
(2004 年 8 月 28 日)	

第一编 行政许可司法解释的理解与适用^①

最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》已于2009年11月9日由最高人民法院审判委员会第1476次会议通过，现已公布，自2010年1月4日起施行。本书就施行中需要注意的问题予以梳理，以更好地理解适用该司法解释，统一司法标准，维护法制统一。

一、司法解释起草的背景和主旨

行政许可诉讼不同于以往一般的行政诉讼，在我国行政诉讼法立法之初，行政行为的原型为行政处罚，侵益行政行为为行政处罚与授益行政行为行政许可正为对应的行政行为概念，二者在理念、审查标准、审查程序等方面存在很大差异。行政诉讼法和现行相关司法解释比较适宜于侵益行政案件的诉讼，对于授益行政许可行为诉讼缺乏相应的规则和标准。行政许可作为重要的行政执法方式之一，在实践中出现了许多带有普遍性的疑难问题，行政执法部门、法院等部门认识不一，做法不一，亟需明确标准和规则，统一审判，维护法制统一。特别是行政许可法的颁布实施，在政府、社会和市场之间划定市场准入的边界以及政府规制的边界，在中国法制史上具有里程碑的意义。作为世界上独一无二的一部专门的行政许可法，该法有许多独创性的规定，如信赖利益保护原则、行政补偿、实施行政许可的统一办理、联合办理、公开行政许可决定以及查阅行政许可监督检查记录等，均给行政诉讼带来了一系列的新问题和新挑战。为统一规范行政许可案件标准，服务大局，保障民生，出台行政许可司法解释被提上议事日程，以切实践行科学发展观，贯彻以人为本，构建和谐社会。

^① 本书中《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》，简称为《若干解释》；《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》，简称为《行政证据规定》；《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》，简称为《行政许可解释》。

起草行政许可司法解释的主旨：

制定司法解释是切实贯彻行政许可法的需要。行政许可法在政府权力与社会和市场之间划定了基本界线，在行政法治建设史上具有里程碑意义。这样一部重要法律的实施，迫切需要行政审判为其提供司法保障。行政许可法中很多具有创造性的规定，比如信赖利益保护和行政补偿、行政许可效力和比例原则、上级审批下级决定和下级申报上级批准的被告问题、实施行政许可的联合办理和统一办理、行政许可决定和监督检查记录的查阅、民事赔偿和行政赔偿的混合等等，都会给行政诉讼带来一些新的问题和困惑。这些问题解决不好，无疑会弱化行政审判的司法保障作用。因此，制定司法解释，提出切实可行的标准及解决方案是非常必要的。

行政许可案件数量急剧增加。行政许可与行政处罚是最重要的行政执法方式，在行政行为理论中，是授益行政行为与负担行政行为的对应。在行政诉讼法颁布实施之初，主要是规范行政处罚行为，随着社会主义市场经济的发展，市场准入制度与政府管制的边界凸现，行政许可法应运而生。行政诉讼法实施以来，行政许可案件逐年增长，2003 年受理的一审案件达到近 6000 件，在全部受案数量中的比重为 6% 左右。行政许可法实施以后，案件数量立即呈现跳跃式增长。2004 年即行政许可法实施当年，案件数量突破了 8000 件，2006 年又突破 10000 件，在全部行政一审案件中的比重也突破了 10%。2008 年行政许可案件旧存 1222 件，收案 10042 件，结案 10287 件。^① 在此背景下，为规范行政许可案件的审理，制定不同于行政处罚的规则，诸如第三者合法权益的保护、信赖利益保护、行政补偿之诉的扩张等，审判实践亟需统一的行政许可的审查标准。

制定司法解释是审理行政许可案件的需要。行政许可是最重要的行政执法方式之一，在各个行政管理领域之中都有大量的行政许可类型，相应地，行政许可案件亦在行政诉讼案件中占有较大比重。行政许可是授益行政行为，与侵益行政行为存在较大差异。然而，行政诉讼法和现有司法解释比较适宜于侵益行政案件的诉讼和审判，在授益行政案件的诉讼和审判方面则显得缺乏针对性。为提高行政许可案件的审判质量和效率，有必要制定体现行政许可特点、符合审判需要的司法解释。

多年来，在行政许可案件中已经出现了不少具有普遍性的疑难问题，地方法院在认识上不够统一，对行政审判产生了一定的消极影响，出于统一行

^① 其中维持 1316 件，全部撤销 1347 件，部分撤销 85 件，变更 21 件，履行职责 97 件，确认合法有效 28 件，确认违法无效 170 件，判决驳回 1197 件，裁定驳回 1586 件，主动撤诉 2785 件，改变被诉行政行为后撤诉 157 件。——来源于最高人民法院研究室的统计

政许可案件审查尺度的需要，有必要进一步明确标准和规则，以统一审判标准和尺度。

二、司法解释的指导思想

该解释以贯彻科学发展观、以人为本、构建和谐社会为方针，植根于中国的土地，力求准确把握符合中国国情的社情民意，达到化解矛盾、案结事了的目标。

立足中国国情和行政审判实际。我们选择作出司法解释的问题都是在行政许可案件审理当中具有普遍性和疑难性的问题，提出解决方案时考虑的首要价值是中国的特定国情，而非单纯的理论上的圆满性。

注意司法解释权限。行政许可案件中可能遇到很多问题，但是有些问题不属于司法解释的权限范围，比如行政许可法对行政许可的要件作出了规定，但非常笼统，有必要进一步明确，但是按照立法法第四十二条第二款关于“法律有以下情况之一的，由全国人民代表大会常务委员会解释：（一）法律的规定需要进一步明确具体含义的”之规定，对法律概念之要件作出解释属于立法机关的权力，我们无权作出这样的解释。因此，司法解释没有对诸如此类的问题作出规定。

切实可行，不求大而全。行政许可案件涉及的问题非常多，随着行政许可法的深入实施，还将有很多问题陆续出现，希望该解释一蹴而就，解决所有问题是不现实的。鉴于此，我们在起草司法解释时，放弃了追求大而全的想法，转而以解决好审判实践中遇到的具有紧迫性和重要性的问题为基本目标。

三、司法解释起草调研过程

《中华人民共和国行政许可法》（以下简称行政许可法）出台之后，最高人民法院行政审判庭成立了司法解释起草小组，并迅速启动审理行政许可案件有关问题的调研，争取尽快制定相关司法解释，与行政许可法配套实施。起草小组在全国法院系统内广泛征集问题、案例的基础上，于2004年3月底写出司法解释草案第一稿。

2004年6月，经过全国高级法院行政庭庭长会、两次法院系统调研会、北京专家论证会等会议讨论，并征求全国人大法工委、国务院法制办、最高检察院等有关部门的意见，起草小组修改草案后形成第二稿。

2005年底，调研工作在全国法院系统着重收集行政许可法实施中的疑难问题和案例。为了能够紧密结合行政审判实际，保证司法解释的针对性和操作性，我们于2006年初委托上海、江苏、浙江、湖南、重庆、河北、辽

4 行政许可司法解释理解与适用

宁七个高级人民法院的行政庭和上海交大法学院修改司法解释稿。同年6月，我们在综合八个委托修改稿的基础上形成第三稿。

2006年7月，我们在上海召开由全国人大法工委、国务院法制办、委托起草单位负责同志以及行政法专家、学者参加的司法解释论证会，在此基础上形成第四稿。

2007年，我院将行政许可的司法解释正式列入起草计划。此间，起草小组结合物权法进行了一些修订。2008年8月，经全庭讨论修改，形成第五稿。

2008年9月，我们邀请全国人大法工委、国务院法制办、北京法院有关负责同志、著名行政法学者，就司法解释进行讨论。会后，就司法解释稿正式征求全国人大法工委、国务院法制办的意见。在结合讨论和对有关部门正式书面意见进行修改之后，形成司法解释第六稿，即送审稿。

2009年11月9日，最高人民法院审判委员会第1476次会议通过《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》，已于2010年1月4日公布并施行。

四、司法解释主要内容

该司法解释的主要内容可以概括为以下五权：诉权、胜诉权、赔偿权、补偿权和裁判权。

行政许可诉权，主要涉及行政许可实施当中常见的各种通知行为的可诉性、查阅权诉讼的原告资格、内部程序外部化的适格被告问题、行政许可法新设的统一办理行政许可之规定带来的被告确定问题、电子政务法定期限的起算等。

行政许可胜诉权，主要涉及关联行政行为的审查程度问题、第三人举证的可采性问题、新旧法衔接、法律适用从优原则、法律规范变动时的选择适用、法律规范变动带来的判决方式选择等。

行政许可裁判权。除法律规范变动带来的判决方式选择问题之外，还涉及被告怠于举证的处理、法院对不予行政许可案件的审查程度和判决方式的选择、查阅权诉讼的判决等问题。

行政许可赔偿权，主要涉及共同违法和混合过错两种情况下行政赔偿责任的确定，即多因一果责任的分担以及民事赔偿和行政赔偿混合责任一并处理的问题。

行政许可补偿权，主要涉及行政补偿诉讼的前置程序、行政补偿调解程序和裁判方式、行政补偿的标准和特许或物权性行政许可的补偿标准等。

五、司法解释引言要旨

为规范行政许可案件的审理,根据《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政诉讼法》及其他有关法律规定,结合行政审判实际,对有关问题作如下规定。

引言部分主要规定《行政许可解释》的基本目的和审理行政许可案件的法律依据。

《中华人民共和国行政许可法》是世界上独一无二的单为行政许可行为量身制作的一部专门的法律,具有浓郁的中国本土特色。行政许可是世界上大多数国家政府实施行政管理的手段,但是,各国对行政许可却没有统一的立法,制定行政许可法,可以说是中国立法的创举。《行政许可解释》的法律依据主要有三点,即行政许可法、行政诉讼法及其他有关单行法律涉及专门许可领域的法律规范。因为,一部专门的行政许可法无法囊括所有的专门行政许可行为,仅就行政许可普适性的原则、设定许可权、实施程序、实施机关、监督责任以及法律责任予以概括性规定,具体的专门行政许可法律规范符合行政许可法的仍应遵照执行;不符合行政许可法的一律无效。

《行政许可解释》的立法目的有三:一为保障行政许可法的实施。行政许可法于2003年7月1日起施行。这是我国完善社会主义市场经济体制、加快政治体制改革、推进依法治国进程中具有里程碑意义的法律。行政许可法在遵循合法与合理、效能与便民、监督与责任原则的整体框架思路下,明确确立了六项主要原则和五项重要制度,即合法原则,公开、公平、公正原则,便民原则,救济原则,信赖保护原则和监督原则;行政许可的设定范围制度,设定权制度,实施制度,监督制度,法律责任制度。行政许可法的灵魂在于设定和实施,设定行政许可的范围和行政许可权的设定为行政许可法的立法焦点和难点;实施行政许可重在程序规制和职责责任。以往涉及行政许可的法律规范浩如烟海,究其实质,授权居多,职责居少,使得行政许可在解决问题的同时产生了相应的问题和矛盾。行政许可法将行政许可的六大原则和五项制度予以法律化,将法治政府、透明政府、有限政府、诚信政府、责任政府等先进法治理念,贯穿到行政许可的设定和实施的全过程,对行政许可机关提出了更高的要求,弥补了许可制度上的缺憾。为保障行政许可法的正确实施,司法解释植根于中国本土,针对行政许可法实施以后存在的问题进行大量调研,力求准确贯彻执行行政许可法的立法本意和法律精神、原则、制度,为法律实施提供司法保障。

二为完善行政诉讼规则。我国行政诉讼法是以当时的行政处罚行为为原型制作的蓝本,它符合当时的行政执法状况和理念,对当时存在的大量行政