

贺荣 / 主编

行政执法与行政审判实务 ——行政许可与行政登记



北京市高级人民法院行政审判庭
国家行政学院法律教学科研实践基地

北京市人民政府法制办公室

编

人民法院出版社

行政执法与行政审判实务

——行政许可与行政登记

贺 荣 主编

北京市高级人民法院行政审判庭
国家行政学院法律教学科研实践基地 编
北京市人民政府法制办公室

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法与行政审判实务——行政许可与行政登记/贺荣主编.
—北京:人民法院出版社,2005.10

ISBN 7-80217-121-0

I. 行… II. 贺… III. ①行政执法-中国②行政诉讼-审判-中国 IV. ①D922.1②D925.318.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 116601 号

行政执法与行政审判实务

——行政许可与行政登记

贺 荣 主 编

北京市高级人民法院行政审判庭

国家行政学院法律教学科研实践基地 编

北京市人民政府法制办公室

责任编辑 高绍安

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 85250510 (责任编辑) 85250516 (出版部)

85250558 85250559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 三河艺苑印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 481 千字

印 张 17.75

版 次 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80217-121-0

定 价 240.00 元 (全 6 册)

版权所有 侵权必究

序

今年是《中华人民共和国行政诉讼法》实施十五周年。十五年来，北京法院始终坚持党的领导，自觉接受人大监督，认真履行宪法和法律赋予的职责，积极开展行政审判工作，依法保护了公民、法人和其他组织的合法权益，协调和化解了一些政府与群众之间的矛盾和冲突，维护、支持和监督了行政机关依法行政，为维护首都安全稳定、促进经济发展、全面推进依法行政做出了积极的贡献。

行政诉讼制度是在党领导下国家制定的重要法律制度，行政诉讼制度的发展程度，直接反映一个国家法治发展、政治文明建设和公民权利保障的程度。人民法院依法开展行政审判工作，是深入贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神，认真实践“三个代表”重要思想，实施依法治国方略，建设社会主义法治国家的重要体现。党的十六大确立了全面建设小康社会的奋斗目标，十六届三中全会进一步明确提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，这些为行政诉讼制度的发展营造了前所未有的大好局面；十六届四中全会关于加强党的执政能力建设的五大任务都与人民法院工作紧密相关，特别是依法执政和构建社会主义和谐社会的思想和要求，为人民法院工作指明了方向，也为行政诉讼制度提出了新的更高要求；十届全国人大二次会议通过的宪法修正案，把“三个代表”重要思想，以及推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展写进宪法，明确规定了公民的合法的私有财产不受侵犯，国家尊重和保障人权



等，进一步强化了行政诉讼的宪法依据；《行政许可法》以及国务院公布实施的《全面推进依法行政实施纲要》，对依法行政提出了具体要求，为行政诉讼制度的发展提供了良好的法治环境。

作为我国三大诉讼制度之一，行政诉讼制度的实施对于完善和发挥人民法院审判职能作用有着十分重要的意义。北京法院每年受理的行政诉讼案件具有显著的特点：一是案件类型多。行政诉讼案件类型几乎涵盖所有行政管理领域。二是被诉的主体层级多。由于属地管辖原则，加之北京特殊的区位特点，决定了涉及中央部委、在京中央直属机构的案件均由北京市法院管辖，被诉的主体不仅包括从基层的乡（镇）政府到中央政府各部门四级行政机关，还包括被授权行使行政职权的其他公共组织。三是新类型案件、疑难案件多。特别是商标、专利等由北京市法院专门管辖的知识产权行政诉讼案件逐年上升。四是社会影响大的案件多。依法稳妥处理这些案件，不仅关系到首都社会安全稳定，也关系到中国法院在国际上的法治形象。实践证明，行政审判发挥的职能作用是其他审判工作不可替代的。

在首都构建社会主义和谐社会首善之区的进程中，行政审判工作在全市工作大局中的地位和作用将越来越重要，党和人民对行政审判工作的要求也会越来越高。全市法院行政审判工作一定要牢固树立为党和国家工作大局服务的意识，紧紧围绕大局来改进和加强工作，确保行政审判工作的健康发展；要自觉地坚持党的领导，主动争取各级党委的领导和支持，自觉地把审判工作置于党的领导和监督之下，坚定不移地贯彻执行党的路线方针和政策。做到坚持党的领导、接受监督与依法独立



行使审判权的统一，执行党的政策和执行法律的统一，对党负责、对人民负责和对法律负责的统一；要坚持“公正司法，一心为民”的审判工作指导方针，落实司法为民的要求，创造性地开展工作，努力创造公正高效的法治环境。

这次北京市高级人民法院行政审判庭在《中华人民共和国行政诉讼法》实施十五周年之际，会同国家行政学院法律教学科研实践基地、北京市政府法制办，认真组织、精心编写了《行政执法与行政审判实务》丛书，这是一件非常有意义的事情。相信这套书的编辑出版，对于认真总结和全面回顾《行政诉讼法》实施十五周年，特别是北京市的行政执法和行政审判所取得的各项成果，宣传普及行政执法与行政诉讼知识，提高行政执法和行政审判队伍素质，增强人民群众学法、用法的自觉性，大兴学习和调查研究之风都大有裨益。

中共北京市委副书记、政法委书记

强卫

2005年10月

序

依法行政是依法治国的重要组成部分，对依法治国基本方略的实施具有非常重要的意义。今后几年是北京构建社会主义和谐社会首善之区的关键时期，为全面贯彻党的十六大和十六届三中全会、四中全会精神，落实科学发展观，促进本市经济社会全面协调、可持续发展，推进民主法制建设，必须全面推进依法行政工作，提高依法行政水平，努力建设法治政府和责任政府。

目前我国正处于大力推进依法行政和继续深化行政管理体制改革的关键时期，这要求行政诉讼发挥更加积极的作用。深化行政管理体制改革，既需要加大行政审判的监督和支持力度，又不断为行政诉讼注入新内容。2004年3月国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》，确立了用十年左右的时间基本实现建设法治政府的宏伟目标，明确了我国全面推进依法行政的指导思想、基本原则和基本要求、主要任务和措施，并且强调要接受人民法院依照《行政诉讼法》的规定对行政机关实施的监督，2004年12月北京市人民政府提出了《关于全面推进依法行政的实施意见》。这些对于进一步推进社会主义政治文明建设，全面落实科学发展观，加强政府自身建设，构建社会主义和谐社会首善之区具有重要意义，也为行政诉讼制度的发展创造了良好的外部环境。

在我国社会转型、经济转轨的特殊时期，由人民内部矛盾引发的群体性事件已经成为影响社会稳定的突出问题。如果不



正确处理好这些人民内部矛盾，不依法维护公民的权利，不运用法律手段促进依法行政，就会影响社会的稳定。为此，人民法院通过依法受理和审判行政案件，引导各个利益群体以合法、理性的方式表达自己的意愿和要求；通过依法维持合法的行政行为，纠正违法和显失公正的行政行为，协调公共权力与公民权利的关系，促进社会的公平和正义，增进人民群众和政府之间的相互信任，从根本上减少社会不安定因素，这是构建社会主义和谐社会的有效司法保障。近年来，北京市法院通过依法审理土地确权、房屋拆迁、农民负担等行政案件，化解了不少“官”民矛盾，减少了不少突发性事件，稳妥处理了不少群体性纠纷，对维护首都安全稳定大局做出了应有的贡献。实践证明，通过诉讼的方式解决行政争议，是新形势下依法处理人民内部矛盾的一种有效方式，是维护社会稳定的重要手段。

当前，首都经济社会稳定，“新北京、新奥运”战略构想全面展开，落实科学发展观的自觉性不断增强。科学发展观是全面建设小康社会和推进现代化建设始终坚持的重要指导思想，也是衡量各项工作的重要标准。本市各政府职能部门要树立和落实科学发展观，进一步转变政府职能，促进经济持续、快速、健康发展。要围绕新修订的北京市城市发展规划的实施，不断优化发展环境，努力提高城市现代化水平。要以建设法治政府、推进依法行政为目标，在完善决策机制、加强制度建设和提高立法质量、规范执法行为、自觉接受监督上下功夫。本市各政府职能部门要强化法治意识，加强与法院之间的沟通和协调，进一步支持和配合行政审判工作，自觉接受监督，共同构建法治政府。



在《中华人民共和国行政诉讼法》实施十五周年到来之际，北京市高级人民法院行政庭会同国家行政学院法律教学科研实践基地、北京市人民政府法制办公室，围绕北京行政执法与行政审判实务方面问题，组织编写了这套《行政执法与行政审判实务》丛书，相信对于增强行政能力和司法能力，宣传普及行政诉讼知识，都会有所帮助的。愿这套丛书能够成为大家的良师益友。

北京市副市长

2005年10月

· 前 言 ·

为纪念《中华人民共和国行政诉讼法》实施十五周年，总结和回顾十五年来北京法院审理行政诉讼案件的基本情况，推进依法行政，增强行政审判司法能力，北京市高级人民法院行政审判庭，会同国家行政学院法律教学科研实践基地和北京市人民政府法制办公室，编辑出版了这套行政执法与行政审判实务系列丛书。

丛书对当前行政执法和行政审判中遇到的实际问题进行专题研究，并专门组织行政执法和行政审判人员进行撰稿，丛书针对性、应用性和可操作性很强，同时填补了国内相关研究空白。丛书共6本，主要涉及依法行政、行政诉讼、行政处罚、行政强制、行政许可、行政复议、行政赔偿、行政登记、行政裁决、要求履行法定职责、知识产权、行政诉讼证据等十几个专题。每本书的内容主要包括：问题解答，主要针对上述专题中行政执法和行政审判实践中遇到的问题，采用一问一答方式进行解答；案例分析，主要挑选上述专题具有典型意义的疑难案例进行评析；专题研究，主要是全国知名的专家、学者就有关专题所作的探讨；司法调查，真实反映上述专题的基本情况、存在的问题、对策；裁判文书，主要选择上述专题具有典型意义的裁判文书。

这套丛书具有以下三个突出特点：一是具有较强的针对性。丛书经过缜密思考，选择了目前行政执法和行政审判中经常遇到的专题，如行政处罚、行政强制、行政许可、行政诉讼证据等进行研究，有着很强的针对性。二是具有较强的实用性。



编辑该套丛书的目的就是要帮助解决行政执法和行政审判中遇到的问题，丛书内容包括的问题解答、案例分析、专题研究、司法调查等方面，实用性很强。三是具有较高的可参考性。丛书中的案例分析、案例指导、专题研究、司法调查、裁判文书等代表了北京市行政执法和行政审判的一些基本做法和观点。因此，无论对执法和司法实践，还是对于理论研究而言都有一定的参考价值。

由于时间关系，丛书还存在着一些不足，比如，有些问题解答得不是很到位；有的案例分析得还不够深入；有的观点还不够成熟，还显得很稚嫩。这些都仅仅是初步的，仅代表作者本人的观点，敬请广大读者给予批评指正。

丛书编辑部
2005年10月

目 录

行政许可

[问题解答]

- 2 1. 行政许可的概念和主要特征是什么?
- 4 2. 哪些事项可以设定行政许可?
- 5 3. 判断行政许可的标准有哪些?
- 6 4. 对于特定事项的审批、登记行为是否属于行政许可?
- 8 5. 对行政许可设定权如何进行司法识别?
- 10 6. 行政许可法有哪些原则及作用?
- 12 7. 行政许可的便民原则如何理解?
- 13 8. 行政许可的公开、公平和公正原则有哪些要求?
- 14 9. 行政许可的救济原则、监督原则是什么?
- 15 10. 《行政许可法》确立的三项主要制度是什么?
- 15 11. 在哪些情况下, 为了公共利益的需要, 行政机关可依法变更或撤回已生效的行政许可?
- 16 12. 行政许可有哪些类型?
- 17 13. 设定行政许可应当遵循的规则有哪



- 些?
- 18 14. 根据行政许可法的合法原则, 实施行政许可有哪些要求?
- 19 15. 行政许可实施中的一些具体情况如何处理?
- 20 16. 规章、规范性文件能否设定行政许可?
- 22 17. 实施行政许可的主体有哪些?
- 23 18. 公民、法人或者其他组织应当如何申请行政许可?
- 24 19. 授权实施行政许可和委托实施行政许可应遵循哪些规则?
- 25 20. 行政机关如何处理行政许可申请?
- 27 21. 行政许可的听证有什么相关规定?
- 28 22. 行政机关应当如何作出行政许可决定?
- 29 23. 行政机关审查行政许可的一般期限是多久?
- 30 24. 对哪些事项的行政许可, 行政机关应当通过特殊的方式作出决定?
- 31 25. 如何计算行政许可期限?
- 32 26. 实施行政许可的程序有哪些规定?
- 34 27. 实施行政许可的费用有什么规定?
- 35 28. 如何理解行政许可违法的法律责任?
- 37 29. 行政机关依法对被许可人从事行政许可事项的活动进行监督检查的管辖、可以采取的措施和处理的办法有哪些规定?
- 38 30. 行政机关及其工作人员在哪些情况



- 下应承担法律责任？
- 40 31. 行政许可的申请人、被许可人应当承担的法律 责任有哪些？
- 41 32. 定期检验（包括年检）是否属于行政许可？
- 41 33. 行政许可的监督检查责任如何确定？
- 42 34. 对行政许可的评估、清理有什么规定？
- 43 35. 行政许可诉讼案件的受案范围如何确定？
- 45 36. 行政许可诉讼的原告、被告资格如何界定？
- 48 37. 对行政许可案件的司法审查标准如何确定？
- 50 38. 对前提性行政行为如何进行司法审查？
- 52 39. 诉讼第三人提供的证据能否被作为证明被诉具体行政行为合法性的根据？
- 53 40. 对于行政许可诉讼的证据如何认定？
- 55 41. 规章及规章以下的规范性文件能否作为法定程序的渊源？
- 56 42. 行政许可程序瑕疵有什么法律后果？
- 57 43. 如何对行政许可的具体程序进行司法审查？
- 59 44. 行政许可诉讼案件如何适用法律？
- 61 45. 对行政许可案件的裁判方式如何把握？

**[案例分析]**

- 64 关于规划许可案件审理中有关问题研究
——沈某等 182 人不服市规划委员会
颁发建设工程规划许可证案/
何谢忠 程 琥 万黎黎
- 78 行政许可申请的受理与审查程序
——铁锅居诉环保局不履行受理环保
许可申请材料案/林民华
- 84 企业工商登记行政诉讼中若干问题思考
——北京荣昌洗染服务有限公司不服
北京市工商行政管理局工商注册
登记案/贾柏岩
- 92 法律适用应遵循程序法从新原则
——凯立公司诉证监会退回其 A 股发
行预选申报材料案/林民华
- 100 建设工程消防验收行为的性质与效力
——喻建华诉消防局建筑工程消防验
收意见书案/林民华
- 106 关于行政许可行为的合法性审查
——贾某不服北京市海淀区人民政府
八里庄街道办事处作出的撤销行
政许可决定案/岳湘建
- 112 对不符合报考条件的考生不能发放资格
证书
——牛某某不服北京市人事局不予颁
发资格证书案/孟德英
- 120 对注销企业登记申请应依法进行审查



——某机械厂诉某区工商局侵犯企业经营自主权案/刘 平

[专题研究]

- 124 论建立市场取向的行政许可制度/
袁曙宏 杨伟东
- 139 行政许可法实施的难点及其因应/
王宝明
- 150 法院在实施《行政许可法》中的监护作用
——兼及审理行政许可案件的若干问题/孔祥俊
- 168 行政许可案件判决方式研究/马怀德
- 176 试论审理行政许可诉讼的若干问题/
林民华
- 188 行政许可诉讼研究/程 琥
- 205 对变更城市规划的行政程序的法律适用/
王振锋 郝兴辉
- 212 规划许可行政案件的审查标准及审查方式/倪建新
- 221 规划行政诉讼案件若干法律问题探讨/
万黎黎 王晓平

[裁判文书]

- 232 刘灿俐、李辉不服北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证案
——北京市海淀区人民法院行政判决书
- 241 北京市平衡针灸研究中心丰台西罗园医



- 院不服北京市丰台区卫生局注销执业许可证上诉案
——北京市第二中级人民法院行政判决书
- 249 胡竑邠不服北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证上诉案
——北京市第二中级人民法院行政判决书
- 255 吕相琦不服北京市规划委员会颁发建设工程规划验收合格通知上诉案
——北京市第二中级人民法院行政判决书
- 263 周玉柱不服北京市人民政府外商投资企业批准证书案
——北京市第二中级人民法院行政判决书
- 269 赵长水不服北京市海淀区国土资源和房屋管理局颁发房屋拆迁许可证上诉案
——北京市第一中级人民法院行政判决书
- 275 赵才、于素丽不服北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证上诉案
——北京市第一中级人民法院行政判决书
- 281 高明不服北京市海淀区劳动和社会保障局退休审批上诉案
——北京市第一中级人民法院行政判决书