

行政许可的撤销、撤回与信赖保护

违法授予与合法变更：二元结构的展开

赵跃

（安徽国运律师事务所，安徽 合肥 230000）

摘要：行政许可的撤销与撤回，是我国行政许可法中两组易被混淆的制度。撤销针对的是违法作出的许可，其规范基础是依法行政；撤回针对的是合法作出的许可，其规范基础是情势变更与公共利益。二者的构成、程序与后果均不相同，混淆将导致补偿责任的误置。本文主张，撤销与撤回的区分标准，不在于“许可是否有瑕疵”，而在于“瑕疵是否可归责于行政机关”；可归责者，为撤销；不可归责而因事后情势变更者，为撤回。信赖保护在两组制度中的功能不同：在撤销中，其功能是限制撤销权的行使，即“存续保护”；在撤回中，其功能是填补相对人的损失，即“财产保护”。存续保护的适用，须具备信赖基础、信赖表现与信赖的正当性三项要件，并以“公共利益与私人信赖的权衡”为方法；财产保护的范围，应以实际损失为限，包括直接投入、已支出的费用与必要的过渡成本，不包括预期利润。程序上，撤销与撤回均须履行告知、听取意见、说明理由的义务；涉及重大利益的，应当听证。在司法审查中，应当区分撤销之诉、课予义务之诉与一般给付之诉，并正确适用确认违法判决与赔偿判决。

关键词：行政许可；撤销；撤回；信赖保护；存续保护；财产保护；补偿

中图分类号：D922.11 **文献标识码：**A **文稿编号：**WJLT(2019)06-0039-13

Revocation, Withdrawal, and Legitimate Expectation in Administrative Licensing: A Dual Structure of Unlawful Grant and Lawful Change

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Revocation and withdrawal of administrative licences are two frequently confused institutions in Chinese administrative licensing law. Revocation targets licences unlawfully granted and rests on the principle of legality; withdrawal targets licences lawfully granted and rests on changed circumstances and public interest. Their elements, procedures, and consequences differ, and confusion misplaces compensatory liability. This article argues that the criterion of distinction lies not in whether the licence is defective but in whether the defect is attributable to the administrative organ: attributable defects lead to revocation, whereas non-attributable subsequent changes lead to withdrawal. Legitimate expectation functions differently in the two settings: in revocation it limits the exercise of the power through continuity protection; in withdrawal it compensates loss through property protection. Continuity protection requires a basis of reliance, an act of reliance, and the legitimacy of such reliance, applied through a balancing of public interest and private reliance. Property protection covers actual losses including direct investment, expenses incurred, and necessary transitional costs, but excludes expected profits. Both measures require notice, hearing of opinions, and reasoned explanation, with formal hearings for significant interests. Judicial review should distinguish annulment actions, actions for performance, and general payment actions, and should correctly apply declaratory and compensatory judgments.

Key words: administrative licence; revocation; withdrawal; legitimate expectation; continuity protection; property protection; compensation

说明：（本文为作者个人研究观点，不代表所在单位意见）

作者简介：赵跃，安徽国运律师事务所执业律师，研究方向为行政法学、行政诉讼法学。

一、问题的提出

行政许可，是行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从

事特定活动的行为。它既是行政机关的管理手段，也是相对人从事经营活动的法律基础。

许可一旦作出，便产生效力。但效力并非不可动摇：若许可违法，行政机关可以撤销；若许可所依据的情势发生重大变化，行政机关可以撤回。撤销与撤回，是许可效力的两种“回收”方式。

我国行政许可法第八条规定，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。

第六十九条规定，有下列情形之一的，作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关，根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销行政许可：行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的；超越法定职权作出准予行政许可决定的；违反法定程序作出准予行政许可决定的；对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的；依法可以撤销行政许可的其他情形。

该条同时规定：被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，应当予以撤销；依照前两款的规定撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销；依照本条第一款的规定撤销行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿；依照本条第二款的规定撤销行政许可的，被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。

第七十条规定了注销的情形，包括：行政许可有效期届满未延续的；赋予公民特定资格的行政许可，该公民死亡或者丧失行为能力的；法人或者其他组织依法终止的；行政许可依法被撤销、撤回，或者行政许可证件依法被吊销的；因不可抗力导致行政许可事项无法实施的。

三组概念，构成许可效力的“退出机制”。但在实务中，三者常被混用：有的判决把“撤回”写成“撤销”，有的把“注销”当作“撤销”，有的则以“撤销”之名行“撤回”之实，以规避补偿责任。

混淆的后果是实质的。撤销的法律后果是赔偿（对善意被许可人）或者不予保护（对恶意被许可人）；撤回的法律后果是补偿；注销则是程序性的记载，不产生实体效果。三者错置，当事人的权利便落空。

本文的基本主张是：撤销与撤回的区分标准，在于瑕疵是否可归责于行政机关；信赖保护在撤销中表现为存续保护，在撤回中表现为财产保护；存续保护须具备信赖基础、信赖表现与正当性三项要件，并以利益权衡为方法；财产保护以实际损失为限，不包括预期利润；程序上，二者均须履行正当程序；司法审查中，应当正确选择诉讼类型与判决方式。

行政许可的撤销、撤回、注销究竟有何区别、分别产生什么后果，可参见“行政许可的撤销、撤回、注销，分别是什么意思”一文的梳理；本文不重复概念辨析的步骤，只讨论三者的教义构造与信赖保护的适用。

这三组概念的混淆，有历史的成因。我国行政许可法制定于二〇〇三年，此前并无统一的许可法典，各类许可散见于单行法律、法规、规章。各单行法对“撤销”“吊销”“注销”的用语并不统一，有的把“吊销”称为“撤销”，有的把“注销”称为“吊销”。

行政许可法试图统一用语，但未完全成功。第八条的“撤回”，在此前的法律中常被称为“变更”或者“废止”；第六十九条的“撤销”，与行政处罚法上的“吊销”在效果上相近，但性质不同。

概念的梳理，因此成为学理与实务的共同任务。梳理的方法，不是从用语出发，而是从“行为的性质”出发：是针对违法，还是针对情势；是纠错，还是调整；是制裁，还是管理。

从性质出发，撤销是“纠错”，其对象是违法的许可；撤回是“调整”，其对象是合法的许可；吊销是“制裁”，其对象是违法的被许可人；注销是“记载”，其对象是已终止的许可。

四者的关系，可以用一个简单的标准区分：看“行为的着眼点”。着眼于“许可是否合法”的，是撤销；着眼于“情势是否变化”的，是撤回；着眼于“相对人是否违法”的，是吊销；着眼于“许可是否终止”的，是注销。

二、三组概念的区别

撤销，是对违法行政行为的纠正。其对象是“违法作出的许可”，其依据是依法行政原则，其效果是使许可溯及地失去效力。撤销权的主体，是作出许可的机关或者其上级机关。

撤回，是对合法行政行为的变更。其对象是“合法作出的许可”，其依据是情势变更与公共利益，其效果是使许可向将来失去效力。撤回权的主体，是作出许可的机关。

注销，是对许可终止的记载。其对象是“已经终止的许可”，其依据是程序性的管理需要，其效果是使许可在登记簿上归于消灭。注销本身不创设权利，也不消灭权利，只是对既成事实的确认。

三者的区别，可以从四个维度展开：对象、依据、效果、后果。对象上，撤销针对违法许可，撤回针对合法许可，注销针对已终止的许可；依据上，撤销依依法行政，撤回依情势变更，注销依程序管理。

效果上，撤销原则上溯及既往，撤回原则上向将来生效，注销仅作记载；后果上，撤销产生赔偿或者不予保护，撤回产生补偿，注销不产生实体后果。

实务中，最常见的混淆是“以撤代撤”。即本应适用撤回的情形，行政机关却以“撤销”作出，理由是“许可不符合现行政策”。此种做法，规避了补偿责任，损害了相对人的信赖。

另一种混淆是“以注销代撤销”。即行政机关不作出撤销决定，直接在登记系统中注销许可，使相对人失去经营资格，却不给任何法律文书。此种做法，剥夺了相对人的救济机会。

还有一种混淆是“以撤回代撤销”。即本应撤销违法许可，行政机关却以“情势变更”为由撤回，并给予补偿，使违法状态得以“合法化”。此种做法，损害了公共利益与第三人的信赖。

区分的实益，不仅在于补偿的有无，更在于合法性审查的标准。撤销须审查许可是否违法；撤回须审查情势是否变更、公共利益是否需要。二者的审查对象不同，举证责任也不同。

须强调，撤销与撤回并非“非此即彼”。同一案件中，可能既有违法情形，又有情势变更；此时，应当分别审查，择其主要者适用，不能笼统以“撤销”或者“撤回”概括。

撤销权的性质，学理上有“形成权说”与“撤销权说”之争。通说认为，撤销权是行政机关的自我纠错权，其行使受依法行政原则的约束，也受信赖保护原则的限制。

撤销权的行使，有无期限限制？行政许可法未作规定。实务中，有的行政机关在许可作出十年后才撤销，相对人的信赖已根深蒂固，此时撤销是否适当，值得商榷。

比较法上，德国联邦行政程序法第四十八条规定，撤销违法授益行政行为的期限为一年，自行政机关知悉之日起算；超过一年的，不得撤销。这一期限，兼顾了纠错与信赖。

我国虽无明文，但可以类推适用行政处罚法关于追究时效的规定，或者依诚信原则，对长期未行使的撤销权予以限制。学理上称之为“撤销权的失权”。

须注意，撤销权的行使，不受“一事不再罚”的限制。撤销不是处罚，而是纠错；即便相对人已受行政处罚，仍可以撤销其许可。

撤销与吊销的关系，也须辨析。吊销是行政处罚，其前提是相对人实施了违法行为；撤销是纠错，其前提是许可本身违法。二者可以并存：先撤销许可，再吊销许可证件。

三、撤销的类型与限制

行政许可法第六十九条第一款列举了五种可撤销的情形。其共同点，是许可的作出存在瑕疵：或是主体瑕疵（滥用职权、超越职权），或是程序瑕疵（违反法定程序），或是条件瑕疵（不具备资格或者条件）。

第二款规定，被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得许可的，应当予以撤销。此处的“应当”，与第一款的“可以”不同：前者是羁束的，后者是裁量的。

第三款规定，撤销可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销。此即“公益阻却”。

其理据在于：撤销的目的是恢复合法状态，但若恢复的成本高于维持，则不应当恢复。

第四款规定，依照第一款撤销，被许可人的合法权益受到损害的，应当给予赔偿；依照第二款撤销的，被许可人基于许可取得的利益不受保护。此即“善意赔偿、恶意不赔”的二元结构。

“可以撤销”的裁量，须受信赖保护的限制。若相对人善意信赖许可，且已投入大量资本，则撤销将使其遭受重大损失；此时，行政机关应当权衡公益与私益，选择“不撤销”“部分撤销”或者“撤销并赔偿”。

“部分撤销”是一种被忽视的方式。若许可的一部分违法，一部分合法，则可以只撤销违法的部分，保留合法的部分。此种方式，对相对人的影响最小，符合比例原则。

“附期限的撤销”亦值得考虑。即撤销决定不立即生效，而是给予相对人一定的过渡期，使其能够安排后续事务。此种方式，兼顾了依法行政与信赖保护。

撤销的溯及力，须区分情形。若许可自始违法，则撤销原则上溯及既往；若许可作出时合法，事后因条件变化而违法，则撤销原则上不溯及既往。

溯及力的差异，影响赔偿的范围。若溯及既往，则相对人自始没有许可，其此前的经营行为可能被认定为无证经营；若不溯及既往，则此前的经营行为仍然有效。

实务中，有的法院在判决撤销时，未明确溯及力，导致执行中的混乱。较为稳妥的做法是：在判决主文中明确“撤销某许可，但该许可在被撤销前仍然有效”，以保护既成的法律关系。

撤回的制度价值，在于平衡“法的安定性”与“法的适应性”。法律不能一成不变，但改变又不能不顾既成的利益。撤回与补偿的组合，正是这一平衡的技术。

比较法上，德国法上的“废止”分为两类：一是“法律变更型废止”，因法律法规修改而废止；二是“情势变更型废止”，因事实变化而废止。前者须补偿，后者视情形而定。

我国行政许可法第八条未作此区分，而是统一规定“为了公共利益的需要”即可撤回，并“依法给予补偿”。这一规定，较为简略，须通过解释予以细化。

解释的方向，应当是“类型化”：法律变更型撤回，补偿的范围较宽；情势变更型撤回，补偿的范围较窄；若撤回系因相对人自身的原因（如未按许可条件经营），则不予补偿。

实务中，有的行政机关以“政策调整”为由撤回许可，却不予补偿，理由是“政策不是法律”。此种做法，混淆了“法律变更”与“政策调整”，应当纠正。

若政策调整导致许可无法继续，但其依据的法律法规未修改，则不属于第八条的“情势变更”；此时，行政机关应当通过修改法律法规，使撤回取得依据，而不能直接撤回。

须强调，补偿的标准，应当事先明确。若法律、法规对补偿的标准有规定，依其规定；若无规定，则由行政机关与相对人协商；协商不成的，由法院裁决。

补偿的支付，应当及时。若行政机关拖延支付，相对人可以请求支付利息；因拖延造成的其他损失，亦可以请求赔偿。

四、撤回的条件与补偿

撤回的条件，有三项：一是许可合法有效；二是所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者客观情况发生重大变化；三是为了公共利益的需要。

第一项条件，区分了撤回与撤销。若许可本身违法，则应当撤销，而非撤回。实务中，有的行政机关以“撤回”处理违法许可，实为规避“撤销”的法律后果。

第二项条件，是“情势变更”。其认定，须以“客观情况发生重大变化”为标准，而非以“政策调整”为标准。若仅是政策倾向的变化，而未涉及法律法规的修改，则不属于情势变更。

第三项条件，是“公共利益”。其认定，须具体化：不能笼统以“为了公共利益”为由，而应当说明公共利益的具体内容、受影响的范围、以及为何必须通过撤回实现。

撤回的效果，是许可向将来失去效力。相对人此前的经营行为，不因撤回而无效；但其此后的经营，则失去法律基础。

撤回的补偿，依第八条的规定，“应当依法给予补偿”。补偿的范围，实务中有“直接损失说”与“实际损失说”之分。前者限于直接投入；后者包括直接投入与必要的过渡成本。

本文采“实际损失说”。理由在于：撤回是合法行为致损，相对人并无过错，其因信赖许可而支出的费用，均应当得到填补；若仅限于“直接投入”，则相对人的其他损失将无从救济。

实际损失的范围，包括：已投入的资本、已支出的费用、因撤回而必须支付的违约金、员工安置的费用、以及为恢复原状而支出的费用。

实际损失不包括预期利润。理由在于：预期利润是“假设许可继续有效”所能获得的利益，而撤回的前提正是“许可不能继续有效”；若赔偿预期利润，等于使相对人获得超过其实际状况的利益。

须注意，若行政机关在撤回时未给予补偿，相对人可以请求补偿；若行政机关拒绝补偿或者补偿明显不足，相对人可以提起行政诉讼，请求判令补偿。

信赖保护原则在我国的实定法基础，是行政许可法第八条与《全面推进依法行政实施纲要》。前者规定了撤回补偿，后者明确要求“诚实守信”“非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定”。

信赖保护与依法行政，存在紧张关系。依法行政要求纠正违法，信赖保护要求维持稳定；二者的冲突，须通过“权衡”解决，而非简单的“谁优先”。

权衡的方法，学理上有“三层审查”：第一层，审查是否存在信赖基础；第二层，审

查信赖是否值得保护；第三层，权衡公益与私益，决定存续保护还是财产保护。

三层审查的优点，在于把抽象的权衡具体化：先看“有没有”，再看“值不值”，最后看“怎么保”。层层递进，裁量便有结构。

第一层审查中，信赖基础的认定，须注意“表示的明确性”。若行政机关的表示含糊，不足以使相对人产生信赖，则不应认定信赖基础。

第二层审查中，信赖的正当性，须注意“相对人的认知能力”。专业企业应当具备更高的注意义务；普通个人则可以适当放宽。

第三层审查中，公益的认定，须具体化。不能笼统称“公共利益”，而应当说明：公益的具体内容、受影响的范围、不撤回将产生的后果。

权衡的结果，可能是“存续保护”，也可能是“财产保护”，还可能是“部分存续、部分变更”。三种结果，应当依个案的具体情形选择，不能一刀切。

须强调，信赖保护不是“既得权的绝对保护”。若相对人的信赖与重大的公共利益冲突，则仍应当让步，只是须给予充分的补偿。此即“公益优先、补偿衡平”。

五、信赖保护的教义构造

信赖保护原则，是行政法上的重要原则。其要义是：相对人基于对行政行为的信赖而安排生活或者经营，若行政机关事后改变该行为，致使相对人受损，则应当保护其信赖。

信赖保护的适用，须具备三项要件：信赖基础、信赖表现、信赖的正当性。三者缺一不可。

信赖基础，是指行政机关作出的某种表示，足以使相对人产生合理信赖。行政许可、行政允诺、行政指导、甚至行政机关的口头承诺，均可能构成信赖基础。

信赖表现，是指相对人基于信赖而采取了具体的行动，如投入资本、签订合同、改变经营方向。若相对人仅有了“信赖的心理”，而未付诸行动，则不受保护。

信赖的正当性，是指相对人的信赖值得保护。若相对人明知行政行为违法，或者以欺骗、贿赂手段取得许可，则其信赖不具有正当性，不受保护。

三项要件中，“正当性”最为关键。实务中，法院常以“相对人应当知道许可违法”为由，否定其信赖；但“应当知道”的判断，须有具体的依据，不能仅凭推测。

判断“应当知道”，可以考虑以下因素：许可的取得是否经过正当程序；相对人是否具备相应的专业知识；许可的内容是否明显违反法律的禁止性规定；相对人是否曾被告知许可的瑕疵。

信赖保护的法律效力，有两种：存续保护与财产保护。前者是维持行政行为的效力，使相对人的信赖得以实现；后者是改变行政行为，但填补相对人的损失。

存续保护的适用，须以“信赖利益大于公共利益”为前提。若公共利益显著重大，则应当选择财产保护，即撤销或者撤回并给予补偿。

权衡的方法，可以从三个方面展开：一是信赖的强度（投入的规模、持续的时间）；二是公益的重要程度（涉及生命健康、公共安全者，公益优先）；三是可否采取替代措施（如部分撤销、附期限撤销）。

须强调，存续保护不是绝对的。即便相对人的信赖值得保护，若维持许可将危害公共安全，则仍应当撤销，只是须给予充分的补偿。此即“公益优先、补偿衡平”的规则。

补偿与赔偿的区分，源于“行为合法性”的不同。合法行为致损，为补偿；违法行为致损，为赔偿。这一区分，是行政法上的“公法上的补偿体系”的基础。

在我国，补偿的规范散见于单行法：土地管理法规定了征收补偿，国有土地上房屋征收与补偿条例规定了征收补偿，行政许可法规定了撤回补偿。这些补偿，性质上都是“特别牺牲补偿”。

特别牺牲补偿的理论，源自德国。其要义是：若公权力的行使使特定人承受了“不平等”的负担，超出了社会成员的一般义务，则应当予以补偿。

行政许可的撤回，正是“特别牺牲”的典型：相对人因信赖许可而投入，因撤回而受损，此种损失并非社会成员的普遍负担，故应当由其所在的社会（通过国家）予以填补。

赔偿的规范，主要是国家赔偿法。其范围限于“直接损失”，不包括间接损失与精神损害。这一范围，较补偿为窄。

实务中，有的当事人将“补偿”与“赔偿”混用，导致请求的范围不当。较为稳妥的做法是：先确定行为的性质，再确定请求的类型；性质不清的，可以一并主张，由法院择一支持。

六、补偿与赔偿的区分

补偿与赔偿，是行政法上两个不同的概念。补偿是针对合法行为致损的填补；赔偿是针对违法行为致损的救济。二者的性质、依据、范围均不相同。

在许可领域，撤回产生补偿，撤销产生赔偿。这一区分，源于行政许可法第八条与第六十九条的用语差异：前者用“补偿”，后者用“赔偿”。

立法的用语，并非随意。撤回是合法行为，行政机关并无过错，故只须填补损失，无须承担赔偿责任；撤销是纠正违法，若违法系因行政机关的过错所致，则应当承担赔偿责任。

赔偿的范围，依国家赔偿法确定，包括直接损失；补偿的范围，依行政许可法确定，实务中多按实际损失计算。二者的计算方式不同，但目标一致：使相对人恢复到“未受侵害”的状态。

须注意，第六十九条第四款的“赔偿”，与第七十六条的“赔偿”不同。前者是撤销许可后的赔偿，后者是违法实施许可后的赔偿；二者的构成要件不同。

实务中，有的法院将“补偿”与“赔偿”混用，在判决中既称“补偿”又称“赔

偿”，导致执行中的争议。较为稳妥的做法是：依行为的性质确定用语，撤回用“补偿”，撤销用“赔偿”。

还有一点须辨析：若行政机关违法撤回许可（如无法定事由而撤回），则相对人可以请求赔偿，而非补偿。此时，行为的性质是“违法”，而非“合法”。

区分的关键，在于“行为是否合法”。若撤回符合第八条的条件，则为合法，产生补偿；若不符合，则为违法，产生赔偿。实务中，法院应当先审查行为的合法性，再确定责任的性质。

程序的价值，在许可领域尤为突出。许可涉及相对人的经营资格，一旦撤销或者撤回，其经营活动即告终止；故程序的保障，是实体权利的“前置防线”。

我国行政许可法未设专章规定撤销、撤回的程序，但依正当程序原则，仍须履行告知、听取意见、说明理由等义务。

行政处罚法第四十四条、第四十五条规定的“告知”“陈述申辩”，可以类推适用于撤销、撤回。涉及重大利益的，还可以参照听证程序。

须注意，撤销与撤回的程序，不完全等同于处罚程序。前者不以“违法”为前提，故无须“调查取证”；但其对相对人利益的影响，可能甚于处罚，故程序的保障不应低于处罚。

实务中，有的行政机关以“内部函件”作出撤销决定，未告知相对人，也未说明理由。此种做法，违反了正当程序，应当撤销。

还有的行政机关以“会议纪要”替代“决定书”，使相对人无从判断行为的性质，也无从提起诉讼。此种做法，实质上剥夺了相对人的诉权。

程序瑕疵的治愈，亦须讨论。若行政机关事后补充告知、补充说明理由，能否治愈瑕疵？通说认为，若瑕疵不影响相对人的实体权利，可以治愈；若影响了其陈述申辩的权利，则不能治愈。

七、程序保障

撤销与撤回，均须履行正当程序。其内容包括：告知、听取意见、说明理由、送达决定。涉及重大利益的，还应当听证。

告知，是指行政机关在作出决定前，应当将拟作出的事实、理由、依据告知相对人。告知的内容，应当具体，不能笼统称“违反相关规定”。

听取意见，是指行政机关应当给予相对人陈述、申辩的机会。听取意见的方式，可以是书面，也可以是口头；但应当记录在案。

说明理由，是指行政机关在决定中应当载明事实认定、法律适用与裁量理由。理由的充分性，是司法审查的重要内容。

听证，适用于“重大利益”的情形。何为“重大”，可以结合许可的类型、投资的规

模、涉及的人数判断。例如，涉及公共资源配置的许可，应当听证。

程序的瑕疵，是否导致撤销？须区分“轻微瑕疵”与“重大瑕疵”。若瑕疵未影响相对人的实体权利，则可以补正；若影响了其陈述、申辩的权利，则应当撤销。

实务中，有的行政机关以“内部审批”替代“告知”，以“集体讨论”替代“听证”，以“文件传达”替代“送达”。这些做法，均不符合正当程序的要求。

须强调，程序不只是形式。它是相对人参与决策、表达意见的渠道；失去这一渠道，实体权利便难以保障。故程序的审查，应当实质化，而非形式化。

诉讼类型的选择，是司法审查的第一步。若选择错误，法院可以释明，要求当事人变更；当事人拒绝变更的，可以裁定驳回起诉。

撤销之诉的起诉期限，为六个月，自知道或者应当知道作出行政行为之日起算。若行政机关未告知诉权或者起诉期限，则从知道或者应当知道之日起算，最长不超过一年。

给付之诉的起诉期限，亦为六个月。但若当事人先请求行政机关补偿，行政机关拒绝或者逾期不答复，则起诉期限从拒绝或者期限届满之日起算。

审查的强度，须区分“事实认定”“法律适用”“裁量”。“事实认定”采“证据是否确凿”的标准；“法律适用”采“是否正确”的标准；“裁量”采“是否滥用”的标准。

在补偿数额的审查上，法院应当尊重行政机关的“判断余地”，但不得放弃审查。若补偿明显低于实际损失，或者计算方法明显不当，则应当予以纠正。

判决方式的选择，亦须精确。若撤销决定违法且许可可以恢复，则判决撤销并责令重作；若许可已无法恢复，则判决确认违法并赔偿；若决定合法但补偿不足，则判决补足。

实务中，有的法院在判决中笼统称“责令被告依法补偿”，未明确数额，导致执行困难。较为稳妥的做法是：能够确定的，直接判令给付；不能确定的，判令重新作出补偿决定。

八、司法审查的路径

相对人对撤销或者撤回不服，可以提起行政诉讼。诉讼的类型，须依其请求确定：请求撤销决定的，为撤销之诉；请求补偿或者赔偿的，为一般给付之诉；请求确认违法的，为确认之诉。

撤销之诉的审查对象，是撤销或者撤回决定的合法性。审查的内容，包括：职权依据、事实认定、法律适用、程序、裁量。

一般给付之诉的审查对象，是补偿或者赔偿的数额。审查的内容，包括：损失的范围、计算的方法、因果关系。

须注意，撤销之诉与给付之诉可以合并提起。相对人可以在请求撤销决定的同时，请求判令补偿；法院应当分别审查，一并判决。

若撤销或者撤回决定违法，但许可已无法恢复（如相对人已停止经营、许可证已注销），则法院应当判决确认违法，并判令赔偿。此即“确认违法判决”的适用。

若撤销或者撤回决定合法，但补偿明显不足，则法院应当判令行政机关补足。此时，不撤销决定，只解决补偿的数额。

举证责任的分配，亦须明确。行政机关应当证明其决定的合法性，包括事实、依据、程序；相对人应当证明其损失的范围与数额。

实务中，有的法院以“补偿属于行政机关的裁量”为由，不予审查。此种做法，混淆了“裁量”与“恣意”：裁量须有边界，补偿须有标准；明显不当的补偿，应当予以纠正。

类型化的方法，还可以从“许可的类型”展开。特许、认可、核准、登记，其信赖保护的强度不同：特许涉及公共资源，撤回的可能性较高；认可涉及个人资格，撤销的影响较大；核准涉及技术标准，变更的频率较高；登记涉及信息确认，注销的情形较多。

以特许为例。污水处理、燃气供应等特许经营，投资大、周期长，相对人的信赖强；若因政策调整而撤回，补偿的范围应当包括未收回的投资与合理的利润。

以认可为例。医师资格、律师资格等，涉及个人的职业，撤销将使其失去生计；故撤销应当严格，且须给予充分的程序保障。

以核准为例。产品认证、设备检验等，技术性强，标准可能更新；若因标准更新而撤回，应当给予过渡期，使相对人能够调整。

以登记为例。企业登记、不动产登记等，形式上是对既有事实的确认；若登记错误，应当更正而非撤销，且不产生补偿问题。

类型的差异，决定了补偿的范围与程序的要求。类型化的意义，正在于“同案同判、异案异判”：同类案件适用同一标准，不同类案件适用不同标准。

九、实务中的类型化

类型一：以欺骗手段取得许可，后被撤销。此时，相对人的信赖不正当，不予保护；已取得的利益，不予保护；已缴纳的费用，不予退还。

类型二：行政机关工作人员失误，误发许可，后被撤销。此时，相对人善意，其信赖值得保护；若其已投入资本，则应当赔偿；赔偿的范围，以实际损失为限。

类型三：法律修改导致许可被撤回。此时，相对人无过错，应当补偿；补偿的范围，包括直接投入与必要的过渡成本。

类型四：政策调整导致许可不能继续，但法律法规未修改。此时，不属于“情势变更”，不能撤回；若行政机关强行撤回，则构成违法，应当赔偿。

类型五：许可部分违法，部分合法。此时，可以部分撤销；撤销的部分，应当赔偿；保留的部分，继续有效。

类型六：许可被撤销，但撤销将危害公共安全（如药品生产许可）。此时，不予撤销；但行政机关应当采取其他措施，消除安全隐患。

类型化的意义，在于明确不同类型下信赖保护的处理方式。类型清晰，裁判便有坐标；类型模糊，裁量便易恣意。

回望全文，可以发现一条主线：许可的“进入”与“退出”，都应当有规则。进入时，须依法审查；退出时，须区分情形、履行程序、给予救济。规则清晰，市场才有预期。

我国行政许可法实施二十余年，许可的种类大幅缩减，许可的程序逐步规范，但“重许可、轻监管”的问题仍未完全解决。撤销与撤回的规范，正是“轻监管”的一环。

未来的完善，可以从三个方面着手：一是明确撤销权的行使期限，避免“秋后算账”；二是细化补偿的标准，避免“同损不同赔”；三是强化程序的保障，避免“暗箱操作”。

对法官而言，重要的或许不是记住多少条文，而是理解条文背后的价值：依法行政与信赖保护，不是对立的两极，而是法治的两面。二者兼备，行政才既有力度，也有温度。

愿每一次撤销都经得起审查，每一次撤回都给予补偿，每一份信赖都得到尊重。此即法治的应有之义。

还有一层考虑，值得指出。撤销与撤回的规范，不仅关乎个案的权利，也关乎政府的信用。一个随意撤销许可的政府，难以获得市场的信任；一个谨慎变更、充分补偿的政府，才能吸引长期投资。信用的积累，靠的不是承诺，而是每一次守法的行为。

由此观之，行政许可是政府与市场之间的一份“契约”：政府承诺在符合条件时给予资格，市场主体承诺在许可范围内经营。契约的履行，需要双方的信守；契约的变更，需要双方的协商与补偿。

把许可理解为契约，并非否定其行政性，而是强调其“信用”的维度。行政性使其具有权威，信用使其具有可预期；二者兼备，许可制度才能既有效，也正当。

最后须强调，任何制度的效果，最终取决于执行者。法律可以规定补偿，但补偿是否及时、是否充分，取决于行政机关的态度；法律可以规定程序，但程序是否落实，取决于执法者的意识。制度是骨架，执行才是血肉。

愿规则之光照进每一次许可的授予与收回，使权力有界，使信赖有依。

十、结语

行政许可的撤销与撤回，可以概括为三句话：撤销针对违法，撤回针对情势；撤销产生赔偿，撤回产生补偿；信赖保护在撤销中是限制，在撤回中是填补。

本文的三个主张，都围绕“信赖”展开。区分解决“适用哪一制度”的问题，保护解决“如何权衡”的问题，救济解决“如何填补”的问题。三者依次展开，规则便从“概念

辨析”变为“权利保障”。

对行政机关而言，这一框架的实益是行为的规范：作出许可时，应当依法审查；改变许可时，应当区分情形、履行程序、准备补偿。规范的行为，可以减少争议，也可以提升治理的水平。

对相对人而言，这一框架的实益是预期的稳定：其可以据此判断许可的风险、投入的限度、救济的路径。预期稳定，投资才有信心。

对市场秩序而言，这一框架的实益是信用的维护。许可制度的核心，是政府与市场之间的信用：政府依法许可，市场主体才敢投入；政府随意变更，市场主体便无所适从。

最后须指出，信赖保护的本质，是法治的要求。法治不仅是“依法办事”，更是“可预期”：人们能够依据现行的规则安排生活，而不必担心规则被随意改变。此种可预期，正是营商环境的基础。

愿规则的完善，使许可有信，使变更有序，使信赖有保。此即本文的初衷。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国行政许可法》第八条、第六十九条、第七十条、第七十六条。
- [2] 《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条、第七十四条、第七十六条、第七十八条。
- [3] 《中华人民共和国国家赔偿法》第四条、第三十六条。
- [4] 《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》（法释〔2009〕20号）第十四条、第十五条、第十六条。
- [5] 章剑生：《现代行政法总论》，法律出版社2019年版。
- [6] 王贵松：《行政信赖保护的规范基础》，《中国法学》2021年第3期。
- [7] 何海波：《行政行为的撤销与信赖保护》，《法学研究》2020年第6期。