

行政许可延续的审查基准与信赖保护

时限、条件与补偿：延续审查的三段

赵跃

（安徽国运律师事务所，安徽 合肥 230000）

摘要：行政许可法第五十条规定了延续的申请时限与默示批准，却未规定延续的审查基准；第八条规定了撤回许可的补偿，却未厘清其与延续拒绝的关系。规范的简略，使实务中的处理差异明显：有的机关以“条件已变”为由拒绝延续，有的以“未在期限前申请”为由直接注销，有的则对逾期申请一律不予受理。本文主张，延续在性质上是原许可效力的延长，而非新的许可；但其审查须重新进行，属于“续期审查”而非“重新许可”。据此，应当建立三层构造：第一层是时限层，三十日的申请期限为训示性规定，逾期申请不当导致失权，行政机关应当结合逾期原因、公共利益与信赖利益裁量；第二层是条件层，延续的审查以原许可的法定条件是否仍然具备为核心，新条件的追加须有法律依据且不溯及既往，裁量权的行使须受平等原则与比例原则的约束；第三层是补偿层，因法规修改或者客观情况重大变化而拒绝延续的，构成实质上的撤回，应当给予补偿，补偿的范围以直接损失为限，包括已投入的成本与合理的预期利益。默示批准的适用，应当限于行政机关无正当理由逾期未作决定的情形，且不得违反法律的强制性规定。

关键词：行政许可；延续；默示批准；信赖保护；裁量基准；行政补偿

中图分类号：D922.1 **文献标识码：**A **文稿编号：**WJLT(2024)03-0039-13

Renewal of Administrative Licences: Standards of Review and the Protection of Legitimate Expectations

ZHAO Yue

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

Abstract: Article 50 of the Administrative Licence Law provides for the deadline for renewal applications and for deemed approval, but says nothing about the substantive standards of review; Article 8 provides for compensation upon revocation, without clarifying its relationship to refusal of renewal. This brevity produces divergent practice: some authorities refuse renewal on the ground that conditions have changed, others cancel the licence outright for failure to apply in time, and still others reject late applications without exception. This article argues that renewal extends the effect of the original licence rather than creating a new one, yet it requires fresh examination. A three-tier structure is proposed. First, the time limit of thirty days is directory rather than mandatory, so late applications do not automatically forfeit the right; the authority should consider the reason for delay, the public interest, and reliance. Second, review focuses on whether the statutory conditions of the original licence still obtain; new conditions require legal basis, must not apply retroactively, and discretion is constrained by equality and proportionality. Third, refusal based on amended rules or materially changed circumstances amounts to revocation in substance and requires compensation limited to direct losses, including sunk costs and reasonable expectations. Deemed approval applies only where the authority fails without justification to decide within the period.

Key words: administrative licence; renewal; deemed approval; legitimate expectations; discretionary standards; administrative 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

行政许可的有效期，是许可制度的重要组成部分。期限的设置，既是为了定期检验被许可人是否仍具备条件，也是为了给行政机关保留调整的余地。期限届满，许可即失效；若要继续从事该活动，须申请延续。

延续的制度意义，在于“衔接”。它使被许可人的经营活动不致因期限届满而中断，也使行政机关有机会重新审视许可的条件。衔接的顺畅，关系到经营的稳定与监管的有效。

我国行政许可法第五十条对此作了规定：被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，应当在该行政许可有效期届满三十日前向作出行政许可决定的行政机关提出申请；行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。

条文包含三个要素：申请时限、决定期限、默示批准。三个要素，构成了延续的程序框架。但框架之内，实质的问题并未解决：延续的审查基准是什么？拒绝延续的理由有哪些？

实务中的处理，差异明显。有的机关以“条件已变”为由拒绝延续，却未说明条件如何变化；有的以“未在期限前申请”为由直接注销，未考虑逾期的原因；有的对逾期申请一律不予受理，导致经营中断。

差异的根源，在于规范的简略。行政许可法只用一条规定延续，未区分程序与实体，未界定延续的性质，也未明确拒绝延续的法律后果。规范的空白，由实践来填补，填补的结果便五花八门。

本文的主张是：延续在性质上是原许可效力的延长，而非新的许可；但其审查须重新进行，属于“续期审查”而非“重新许可”。据此，应当建立时限、条件、补偿的三层构造。

三层构造的逻辑，是层层递进：时限层解决“申请是否有效”，条件层解决“是否应当准予”，补偿层解决“不准予时如何填补”。三层各司其职，不能相互替代。

区分三层的实益，在于争点的清晰。实务中，当事人与机关往往在“逾期”“条件”“补偿”之间纠缠，难以聚焦。分层之后，争点可以逐一审查，说理可以逐层展开。

以下依次讨论：延续的法律性质、与相邻制度的区别、申请与受理、实质审查基准、信赖保护与补偿、实务问题。讨论的方法，是教义学的，但着眼点是行政审判的可操作性。

在展开性质讨论之前，有一层背景须先交代。我国行政许可的种类繁多，从营业执照到排污许可，从药品批文到建筑资质，其条件、期限、监管强度差异极大。统一的延续规则，须容纳这种差异。

差异的存在，使“一刀切”的规则难以适用。对风险低的许可，可以简化延续程序，甚至实行“自动延续”；对风险高的许可，则须严格审查，甚至重新审批。分类的思路，是制度设计的前提。

行政许可法未采分类的思路，只设统一的规则。统一的规则，优点是简单，缺点是不分轻重。实务中的变通，往往在统一规则之外寻找空间，导致适用的不一致。

本文的讨论，虽以统一规则为基础，但主张在解释上引入分类：依许可的风险程度，确定审查的强度、期限的长短、默示批准的适用。分类的解释，可以使统一的规则适应多样的现实。

分类的标准，可以参照行政许可法第十二条列举的事项：直接涉及国家安全、公共安全、人身健康、生命财产安全的，为高风险；有限自然资源开发利用、公共资源配置的，为中风险；企业设立登记等一般事项，为低风险。

三类的划分，不是绝对的。同一许可，在不同情形下，风险可能不同；划分的意义，在于提供思考的框架，而非机械的归类。框架的价值，在于使裁量有据可循。

二、延续的法律性质

关于延续的性质，学理上有三种学说：新许可说、原许可延长说、折中说。三说的分歧，集中于延续是否产生新的权利，以及原许可的效力是否连续。

新许可说认为，延续是行政机关作出的新的许可决定，其效果是赋予被许可人一个新的权利。此说的优点，是强调了审查的独立性；缺点是忽略了经营的连续性，也与“延续”一词的文义不符。

原许可延长说认为，延续只是原许可期限的延长，不产生新的权利。此说的优点，是尊重了权利的连续性；缺点是难以解释为何延续仍须审查，也难以解释为何条件变化时可以拒绝。

折中说认为，延续在形式上是原许可的延长，在实质上是重新审查。形式的连续，保障了经营的稳定；实质的审查，保障了监管的有效。二者结合，才是完整的理解。

本文采折中说。理由在于：其一，它能解释第五十条的规范结构。该条既规定“视为准予延续”，承认效力的连续；又规定“作出是否准予的决定”，承认审查的必要。二者并存，正是折中的体现。

其二，它能解决实务中的难题。若采新许可说，则延续被拒绝时，被许可人只能重新申请，期间的经营中断无救济；若采原许可延长说，则条件变化时无法拒绝，监管的目的落空。折中则可以兼顾。

其三，它符合比较法的经验。德国的行政法上，许可的延续被视为“附期限的行政行为”的延长，其审查以“条件是否仍具备”为核心；日本的许可制度，亦采类似的构造。

折中的核心，是把“效力”与“审查”分开。效力上，延续是原许可的延长，具有连续性；审查上，延续须重新进行，具有独立性。二者不矛盾，而是同一制度的两个侧面。

效力的连续性，体现为三个方面：其一，许可的编号不变；其二，许可的范围不变，除非被许可人申请变更；其三，许可期间的权利义务，不因延续而中断。连续性的保障，是经营稳定的基础。

审查的独立性，体现为两个方面：其一，行政机关须重新审查法定条件；其二，行政

机关可以依新的法规作出判断。独立性的保障，是监管有效的前提。

须注意，连续性不是绝对的。若被许可人在许可期间有严重违法行为，则延续可以被拒绝，甚至原许可可以被吊销。连续性保护的是守法的被许可人，而非违法的被许可人。

延续与“重新申请”的区别，实务中常被忽视。二者的实质差异，在于是否承认原许可的效力。承认的，为延续；不承认的，为重新申请。承认与否，影响程序的繁简与权利连续。

有的机关将延续当作重新申请处理，要求被许可人提交全套材料、重新缴纳费用、重新现场核查。此种做法，加重了被许可人的负担，也违背了延续制度的本意。

本意为何？在于“简化”。延续的程序，应当比初始许可简便：材料可以简化，核查可以抽查，费用可以减免。简化的目的，是降低制度性交易成本。

简化的边界，是风险。简化的程度，应当与风险的程度相适应：低风险的许可，可以大幅简化；高风险的许可，仍须实质审查。简化的同时，不能放弃监管的责任。

实务中，有的地方推行“承诺即延续”：被许可人承诺仍具备条件，行政机关即予延续，事后抽查。此种做法，是简化的有益尝试，但其适用应当限于低风险的许可，且须有失信惩戒的配套。

配套的缺失，会使承诺流于形式。若承诺不实无惩戒，则被许可人可能虚假承诺；若抽查不到位，则问题难以及时发现。承诺制的成败，取决于信用体系的健全。

三、与相邻制度的区别

至于延续申请的具体流程与材料，站内行政许可到期需要延续，怎么申请？一文已有步骤式的梳理；本文所要处理的，是驳回延续时法院应当审查什么。

延续与变更，常被混淆。变更是许可内容的改变，如经营范围扩大、经营地址迁移；延续是许可期限的延长，内容不变。二者的区别，在于是否改变许可的实质内容。

实务中，有的被许可人在申请延续时，一并申请变更经营范围。此时，应当分别处理：延续部分依第五十条审查，变更部分依第四十九条审查。合并处理，容易导致程序的混乱。

延续与撤回，也有区别。撤回是行政机关主动使许可失效，其依据是第八条：许可所依据的法规修改或者废止，或者客观情况发生重大变化，为了公共利益的需要，行政机关可以撤回。

二者的区别，在于主动权。延续由被许可人申请，行政机关审查；撤回由行政机关主动作出，被许可人被动承受。主动权的不同，决定了补偿的规则不同。

延续被拒绝，是否可以视为撤回？本文认为，若拒绝的理由是法规修改或者客观情况重大变化，则实质上是撤回，应当补偿；若拒绝的理由是被许可人不再具备条件，则不是撤回，不须补偿。

这一区分，是本文的核心主张之一。实务中，有的机关以“政策调整”为由拒绝延续，却未给予补偿；有的以“条件不符”为由拒绝，实则是政策调整。名实不符，损害了被许可人的信赖。

延续与撤销，区别更为明显。撤销是对违法许可的纠正，其依据是第六十九条；撤销的后果，是许可自始无效。延续的拒绝，只是使许可于期限届满时失效，不溯及既往。

延续与注销，也须区分。注销是许可失效后的登记行为，其依据是第七十条；注销本身不是独立的行政行为，而是对既存事实的确认。实务中，有的机关以“注销”代替“拒绝延续”，属于程序违法。

区分的意义，在于救济的途径。拒绝延续是行政行为，可以申请复议或者提起诉讼；注销是事实行为，只能通过确认违法之诉救济。途径的不同，影响了当事人的权利保护。

须强调，行政机关不得以“注销”规避“拒绝延续”的程序要求。若实质上拒绝了延续，却以注销的名义作出，则法院应当依实质判断，认定为拒绝延续，适用相应的程序规则。

申请的方式，可以是书面，也可以是电子。随着政务服务的数字化，电子申请日益普及；其效力与书面申请相同，行政机关不得拒绝。数字化的推进，是便利化的体现。

电子申请的证据问题，须予重视。申请的时间，以系统记录为准；材料的完整性，以提交的电子文件为准。若系统故障导致提交失败，则应当给予补救的机会，不能归责于申请人。

受理的条件，包括：申请人适格、材料齐全、属于本机关职权范围。三项缺一，不予受理；不予受理的，应当出具书面凭证，说明理由，并告知救济途径。

实务中，有的机关口头告知“不予受理”，不出具凭证，导致申请人无法举证。此种做法，违反了程序的要求，也使救济失去基础。书面的凭证，是程序的起点。

材料不齐的，应当一次性告知补正。多次告知、反复补正，是实务中的顽疾，也是“办事难”的重要来源。一次性告知的义务，是对行政机关的约束，也是对申请人的保护。

补正的期限，应当合理。若期限过短，则申请人难以准备；若期限过长，则审查拖延。合理的期限，依材料的复杂程度确定，一般为十日，复杂的可以延长十日。

补正期间，是否计入审查期限？本文认为不计入：补正是申请人的行为，其耗时不应由行政机关承担。但行政机关应当明确告知补正的期限与后果，避免争议。

四、申请与受理

第五十条规定，申请应当在有效期届满三十日前提出。三十日的性质，是训示性规定还是效力性规定？学理上有争议，实务中亦有分歧。

若为效力性规定，则逾期申请无效，行政机关应当不予受理，许可于期限届满时失

效；若为训示性规定，则逾期申请仍可受理，行政机关应当依具体情况裁量。

本文主张，三十日为训示性规定。理由在于：其一，条文未规定逾期的后果，与效力性规定的表述习惯不符；其二，若一律不予受理，则被许可人因轻微疏忽而丧失经营资格，过罚不当；其三，行政机关可以通过其他方式（如提前提示）实现管理目的。

训示性的定位，意味着逾期申请不当然导致失权。行政机关应当审查逾期的原因：因不可抗力或者行政机关的原因导致的，应当受理；因被许可人自身原因导致的，可以受理但应当说明理由。

实务中，有的机关在期限届满前主动提示被许可人申请延续，此种做法值得肯定。提示的性质，是行政指导，不产生法律上的义务，但可以减少逾期的发生，也可以增强信赖的基础。

若被许可人在期限届满后才提出申请，而许可已经失效，则其申请在性质上是“新的许可申请”，而非“延续申请”。此时，应当适用新的许可程序，包括条件的审查与费用的缴纳。

但若期限届满后，被许可人仍在从事原许可的活动，则构成无证经营，应当依法处理。处理的轻重，应当考虑其主观状态与危害后果；若系因行政机关的拖延导致，则应当从轻或者免于处罚。

受理后的审查期限，第五十条规定为“有效期届满前”。这一期限，对被许可人有利：若行政机关逾期未作决定，则视为准予延续。默示批准的制度，是对行政机关的督促。

默示批准的正当性，来自程序的经济。若行政机关可以无限期拖延，则被许可人的经营处于不确定状态，损害其利益。默示批准以“视为准予”的方式，迫使行政机关及时作出决定。

但默示批准也有风险。若行政机关因工作繁忙而未及审查，导致不具备条件的被许可人获得延续，则可能损害公共利益。故其适用，应当有所限制。

限制的方式，可以是“除外规定”：涉及公共安全、人身健康、生命财产安全的许可，不适用默示批准。此种除外，符合风险预防的原则，也符合行政许可法第十二条的立法精神。

本文主张，默示批准的适用，应当限于“行政机关无正当理由逾期未作决定”的情形。若逾期是因被许可人补充材料、行政机关需要听证等正当理由，则不应视为准予。

这一限制的解釋依据，是诚信原则与权利滥用禁止。被许可人不得以自己的原因造成的迟延，主张默示批准；行政机关也不得以此规避审查的责任。双方的诚信，是制度运行的基础。

审查基准的确立，须回答一个前置问题：延续的审查，是“形式审查”还是“实质审查”？形式的，只查材料是否齐全；实质的，还查条件是否具备。二者差别巨大。

本文主张实质审查。理由在于：许可的目的是保障公共利益与安全，若只查形式，则条件的变化无从发现，监管的目的落空。实质审查，是许可制度的应有之义。

但实质审查不等于全面核查。行政机关可以根据风险的高低，采取不同的方式：低风险的，书面审查；中风险的，抽查；高风险的，现场核查。方式的差异，是比例原则的体现。

书面审查的可靠性，依赖于信息的真实。若被许可人提供虚假材料，则书面审查失效。故须有信用惩戒与随机抽查的配套，使虚假的成本高于收益。

现场核查的程序，应当规范。核查人员应当出示证件，制作笔录，由被许可人签字；拒绝签字的，应当注明。程序的规范，是核查结果可采性的前提。

核查的范围，应当与许可的条件对应。超出条件的核查，如检查与许可无关的场所、账簿，属于超越职权；被许可人有权拒绝，行政机关不得以此为由拒绝延续。

条件的判断，须有标准。法定的条件，依文义解释；不确定的概念，依通常理解并结合专业判断。标准的明确，是裁量受约束的前提。

若条件涉及专业判断，如药品生产的技术条件，则应当听取专家的意见。专家的意见，是判断的参考，不是判断的替代；最终的决定，仍由行政机关作出，并承担相应的责任。

五、实质审查基准

延续的审查基准，是“原许可的法定条件是否仍然具备”。这一基准，包含三层含义：审查的对象是法定条件，审查的标准是现行法，审查的目的是确认资格。

审查的对象，限于法定条件。行政机关不得以法定条件之外的因素拒绝延续，如产业政策、地方保护、税收贡献。超出法定条件的审查，属于滥用职权。

实务中，有的机关以“不符合产业规划”为由拒绝延续，而产业规划并非许可的法定条件。此种做法，实质上是以政策代替法律，侵害了被许可人的权利。

审查的标准，是现行法。若许可设立时的法规已经修改，则应当依修改后的法规审查；但修改后的法规不得溯及既往，即不得以新法规否定旧许可的效力。

不溯及既往的原则，在延续中的适用，须作区分：若新法规提高了条件，则旧许可在有效期内仍然有效，延续时可以依新法审查；若新法规禁止该活动，则应当撤回许可并给予补偿。

区分的理由，在于信赖保护。被许可人基于旧法取得许可，投入了成本；若新法一律否定，则其信赖落空。故新法的适用，应当给予过渡期或者补偿，不能一刀切。

审查的目的，是确认资格。延续不是重新分配资源，而是确认被许可人是否仍具备从事该活动的资格。故审查的重点，是条件的有无，而非优劣的比较。

这一点，区别于初始许可。初始许可中，若申请人数超过许可数量，则须择优；延续

中，不存在数量的竞争，只须审查条件。目的的不同，决定了方法的不同。

裁量权的行使，须受约束。延续的审查，虽有裁量空间，但裁量不是恣意；其行使须遵循平等原则、比例原则与信赖保护原则。三原则的结合，构成裁量的边界。

平等原则要求，同类情形同等对待。若甲被许可人因某瑕疵被拒绝延续，乙被许可人有同样瑕疵却获准，则构成差别对待，须有正当理由；无正当理由的，属于滥用裁量。

比例原则要求，拒绝延续的手段应当与目的相当。若被许可人的瑕疵轻微，可以通过责令改正、警告等方式处理，则不应直接拒绝延续。手段的选择，应当以最小侵害为准。

信赖保护原则要求，对被许可人的合理信赖给予保护。若被许可人基于许可投入了大量成本，且其信赖值得保护，则拒绝延续应当给予补偿或者过渡期。保护的强度，依信赖的强度确定。

三原则的适用，往往交织。平等解决“同案同判”，比例解决“轻重相当”，信赖解决“预期保护”。三者结合，才能形成完整的裁量基准。

实务中，法院审查延续决定，应当围绕三个方面：条件是否具备、程序是否合法、裁量是否适当。三个方面，对应三种审查强度：全面审查、程序审查、有限审查。

条件的审查，是全面审查。法院可以依证据判断条件的有无，不受行政机关认定的拘束；若行政机关的认定缺乏证据，法院可以撤销。全面的审查，是事实问题的审查。

程序的审查，是合法性审查。法院审查申请是否受理、决定是否在期限内作出、是否听取意见、是否说明理由。程序的瑕疵，可能导致撤销；轻微的瑕疵，可以补正。

裁量的审查，是有限审查。法院不代替行政机关判断，只审查裁量是否超越边界、是否滥用。边界之内，法院尊重行政机关的判断；边界之外，法院予以纠正。

信赖保护在我国法上的依据，是行政许可法第八条。该条规定，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可；因法规修改或者客观情况变化而撤回的，应当补偿。

第八条的适用，须区分“改变”与“不改变”。改变是撤回或者变更，须有法定事由并补偿；不改变是维持原许可，不发生补偿。延续的拒绝，属于哪一种？

本文认为，须依拒绝的理由判断：若理由是条件不符，则属于“不予延续”，不是改变，不须补偿；若理由是法规修改或者情况变化，则属于实质上的撤回，应当补偿。

这一区分，避免了两种偏向：一种是一律不补偿，损害信赖；一种是一律补偿，加重财政负担。区分的标准，是拒绝的实质理由，而非形式表述。

实务中，行政机关往往以“不符合条件”表述政策调整，以规避补偿。法院审查时，应当穿透表述，审查实质：条件是否真的不符，还是条件本身已经改变。

穿透审查的方法，是比较许可时的条件与现行法的条件。若现行法提高了条件，导致原被许可人不符，则属于条件的改变，应当补偿；若条件未变而被许可人自身情况变化，则不补偿。

补偿的标准，实务中差异较大。有的按投入的账面价值补偿，有的按评估价值补偿，

有的仅补偿搬迁费用。标准的不一，导致同类案件的不同结果。

本文主张，补偿应当以“实际损失”为基准，包括直接投入的未折旧部分、因许可失效而支付的违约赔偿、合理的搬迁与安置费用。基准的统一，是公平的前提。

预期利益的补偿，须审慎。若许可的期限较长，且被许可人已作长期投入，则预期利益可以计入；若期限较短，或者投入尚未发生，则不予计入。审慎的目的，是防止补偿的泛化。

补偿的支付，应当及时。迟延的补偿，使被许可人的损失扩大，也削弱了信赖保护的实效。及时的支付，是补偿制度有效性的保障。

六、信赖保护与补偿

信赖保护，是行政法的基本原则。其内容是：行政机关的行为使相对人产生合理信赖，相对人基于信赖而安排生活或者经营，行政机关不得随意改变，否则应当补偿。

信赖保护的适用，须具备三个要件：信赖的基础、信赖的合理、信赖的值得保护。三者缺一，不能适用；三者具备，则产生存续保护或者财产保护的效果。

信赖的基础，是行政机关的行为，包括许可、承诺、指导。行为须有效，无效的行为不产生信赖；行为须具体，抽象的规范一般不产生信赖，但可以产生过渡措施请求。

信赖的合理，是指相对人依通常的理性，有理由相信行为将持续。若行为本身附有期限或者条件，则相对人应当预见其可能变化，信赖的合理性减弱。

信赖的值得保护，是指公共利益与私人利益的衡量。若改变行为所维护的公共利益重大，则私人信赖应当让位；若公共利益轻微，则私人信赖应当保护。衡量的结果，决定保护的方式。

保护的方式，有两种：存续保护与财产保护。前者是维持原行为，不使其失效；后者是允许改变，但给予补偿。方式的选择，依衡量的结果确定。

延续被拒绝的场合，若拒绝的理由是法规修改或者客观情况重大变化，则实质上是撤回，应当适用第八条的补偿规则。补偿的范围，以“直接损失”为限。

直接损失的范围，包括：已投入的成本，如设备购置、装修改造、人员培训；已发生的费用，如评估费、检测费；合理的预期利益，如已签订的合同因许可失效而无法履行的损失。

预期利益的补偿，须有限制。若预期利益过于遥远或者不确定，则不予补偿；若预期利益有合同依据或者历史数据支持，则可以补偿。限制的目的，是防止补偿范围的无限扩张。

补偿的计算，可以参照征收补偿的方法：以实际损失为基础，考虑投入的折旧、经营的年限、行业的特点。计算的方法，应当在补偿决定中说明，以便审查。

补偿的程序，应当公开。行政机关应当告知被许可人补偿的权利，听取其意见，作出

补偿决定；被许可人不服的，可以申请复议或者提起诉讼。程序的公开，是补偿公正的保障。

实务中，有的机关以“政策调整”为由拒绝延续，却未启动补偿程序，导致被许可人投诉无门。此种做法，违反了第八条的规定，也损害了政府的信用。

须强调，补偿不是恩惠，而是义务。行政机关行使公权力导致相对人损失，应当给予填补；填补的多少，依损失的程度确定，不依行政机关的意愿确定。

实务中的争议，往往不是单一问题，而是多个问题的交织。例如，逾期申请、条件不符、政策调整三者并存，此时应当如何审查？本文主张，依“先程序、后实体、再补偿”的顺序。

先程序，是审查申请是否有效、受理是否合法、期限是否遵守。程序的瑕疵，可以独立构成撤销的理由，无须进入实体。程序的优先，是行政诉讼的通常顺序。

后实体，是审查条件是否具备、裁量是否适当。实体的审查，以程序的合法为前提；程序违法而实体正确的，仍应撤销，因为程序的独立价值不容忽视。

再补偿，是在拒绝延续构成撤回时，审查补偿的有无与多少。补偿的审查，以拒绝的合法性为前提；若拒绝本身违法，则应当撤销，而非补足补偿。

顺序的明确，可以使裁判的逻辑清晰。实务中，有的判决在程序与实体之间反复，说理混乱；有的判决跳过程序直接审查实体，遗漏了当事人的主张。顺序的遵循，是裁判质量的要求。

还有一个问题，是判决的方式。若拒绝决定违法，法院可以判决撤销并责令重新作出；若条件确实不具备，法院也可以判决驳回。方式的选择，依违法的性质确定。

若违法是程序瑕疵，且可以补正，则法院可以判决确认违法而不撤销，避免程序的空转；若违法是实体错误，则应当撤销，责令重新作出。区分的意义，在于救济的实效。

若行政机关逾期未作决定，视为准予延续，而被许可人请求确认，则法院可以判决确认许可已延续。确认判决的效力，及于行政机关，其应当办理相应的手续。

若行政机关在诉讼中补作决定，则法院应当审查补作的合法性；合法的，可以判决驳回；不合法的，仍应撤销。补作不免除违法责任，也不影响原告的诉求。

七、实务问题

第一个问题，是举证责任的分配。被许可人主张其仍具备条件，应当提供证据；行政机关主张其不具备条件，也应当提供证据。举证的责任，依“谁主张、谁举证”的原则分配。

实务中，有的机关仅凭“检查发现”认定条件不符，却未提供检查记录、照片、笔录。此种认定，缺乏证据支持，法院应当撤销。证据的充分，是认定的事实基础。

第二个问题，是听证的适用。延续的审查，一般不需要听证；但若涉及重大利益，或

者行政机关拟作出不利决定，则应当告知听证的权利。听证的适用，依利益的重要程度确定。

第三个问题，是说明理由的义务。行政机关拒绝延续，应当说明理由，包括事实依据、法律依据、裁量考虑。说明的充分，是决定合法性的要件；说明的欠缺，可能导致撤销。

实务中，有的决定仅写“经审查，不符合条件”，未说明何种条件、为何不符合。此种说明，流于形式，难以支撑决定，也难以使当事人信服。

第四个问题，是期限的计算。三十日的申请期限，如何计算？依民法典的规定，期间开始的当日不计入，自次日起算；期间的最后一日为节假日的，顺延至节假日后的第一日。

第五个问题，是默示批准后的监管。若行政机关逾期未作决定，视为准予延续，则被许可人取得延续的资格；但行政机关仍可以依职权监督，发现不具备条件的，可以依法处理。

处理的依据，不是“撤销延续”，而是“吊销许可”或者“责令改正”。区分的意义，在于程序的严谨：撤销针对违法的许可，吊销针对违法的行为。二者的条件不同，程序也不同。

第六个问题，是诉讼的类型。拒绝延续的决定，属于行政行为，可以提起撤销之诉；默示批准后的争议，属于行政不作为或者行政确认的争议，可以提起履行之诉或者确认之诉。

诉讼的请求，应当具体。若请求撤销拒绝决定，则法院可以判决撤销并责令重新作出；若请求确认默示批准，则法院可以判决确认许可已延续。请求的具体，影响判决的方式。

最后须补充一点。行政许可的延续，看似技术性的程序，实则关乎政府的信用。一个随意拒绝延续的政府，难以获得市场的信任；一个审慎对待信赖的政府，才能吸引长期的投资。

信用的积累，靠的不是承诺，而是每一次守法的行为。许可的延续，正是这种行为的集中体现：它检验政府是否尊重既得的权利，是否信守先前的允诺。

从这个意义上说，延续制度的完善，不只是行政法的问题，也是营商环境的问题。制度的确定性，是市场信心的基础；信心的基础，是经济发展的动力。

愿每一次延续的审查，都能兼顾监管的必要与信赖的保护；愿每一份许可的期限，都不成为经营的不确定。此即本文的期许。

还有一个层面，值得提及。许可的延续，与“放管服”改革的方向密切相关。改革的取向，是减少审批、优化服务、加强监管；延续制度的简化，正是这一取向的体现。

但简化不等于放弃。若简化到只查形式，则监管的目的落空；若加强到重新审批，则

改革的成果丧失。简与严之间，须有分寸；分寸的把握，是改革的难点。

分寸的把握，可以依“风险”为尺度：低风险的，简；高风险的，严。分类监管的思路，既能减轻负担，也能守住底线。这一思路，应当在延续制度中得到体现。

此外，信息的共享，也是简化的前提。若行政机关之间可以共享许可的信息，则被许可人无须重复提交材料；重复提交的负担，正是“办事难”的重要来源。

共享的实现，依赖于平台的建设与数据的标准。平台的统一、标准的规范，是技术问题，也是制度问题。技术的进步，可以推动制度的优化；制度的优化，可以促进技术的应用。

技术与制度的互动，是治理现代化的重要课题。许可的延续，只是其中的一个小切口；但小切口可以反映大问题：治理的能力，往往体现在细节之中。

细节之中，见真章；细微之处，见温度。制度的进步，往往不是靠宏大的改革，而是靠无数次细微的修正。每一次修正，都是对信赖的重申。

愿这份重申，能够落到每一份延续申请、每一份审查决定、每一份裁判文书之中；落到，才算真正生效。

八、结语

回望全文，行政许可的延续，看似程序问题，实则是政府与市场关系的缩影。延续的顺畅，意味着经营的稳定；延续的阻滞，意味着预期的不确定。

本文的三层构造，试图在稳定与监管之间寻找平衡：时限层给予宽容，条件层保持严格，补偿层提供救济。三者结合，制度才既有弹性，也有底线。

弹性的意义，在于尊重现实。经营活动中，疏忽与意外在所难免；若一律严苛，则市场主体动辄得咎。底线的意义，在于维护秩序。公共利益与安全，不能因宽容而失守。

对行政机关而言，延续的审查应当精细：说明理由，提供证据，听取意见，给予过渡。精细的审查，既是对相对人的尊重，也是对自身决定的保护。

对法院而言，审查的强度应当适当：事实全面审查，程序严格审查，裁量有限审查。强度的区分，既保障了权利，也尊重了行政的专业判断。

愿许可的延续不再成为经营的障碍，愿监管的严格不再成为信赖的威胁。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、第十二条、第三十四条、第四十二条、第四十六条、第四十九条、第五十条、第六十九条、第七十条。
- [2] 《中华人民共和国民法典》第二百零一条、第二百零三条。
- [3] 《优化营商环境条例》第三十一条、第三十二条。
- [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）第一条、第九条、第十条。

- [5] 姜明安：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社2020年版。
- [6] 王锡铤：《行政许可延续的法律构造》，《中国法学》2021年第3期。
- [7] 章剑生：《论行政许可的信赖保护》，《法学研究》2019年第5期。