法定与意定: 规划许可采光纠纷的公私法解决路径

By-Law and By-Contract: The Solutions of Public Law and Private Law to Lighting Right Dispute Caused by Planning Permits

顾大松
Gu Dasong

摘要: 规划许可采光权纠纷是城市规划领域最为常见的法律纠纷类型之一, 它既是公法问题, 也是私法问题。目前在采光权纠纷的解决方式上, 公法和私法却存在着诸多冲突。应遵循“法定”与“意定”的公私法不同逻辑, 公平处理相关纠纷: 明确相邻权人作为规划许可程序参与主体地位, 为其协商补偿预留空间; 通过地方立法明确某些情形下, 旧城区新建建筑业主对日照受损相邻权人的补偿义务。

Abstract: Lighting right dispute caused by planning permits is the most frequent legal dispute in urban planning. However, there are some conflicts between public and private laws in terms of the solutions to such dispute. This paper brings forward the different logics of solving lighting right dispute from the perspectives of public law and private law, which are by-law and by-contract: be clear that neighboring right persons should be the main body status involved in the planning permits procedure, in order to reserve space on negotiating compensation for them. In some situations that be clear through local legislation, the new buildings owners in old town should undertake the compensation obligations for lighting right loss of neighboring right persons.

关键词: 规划许可; 采光权; 公法; 私法; 法定; 意定

Keywords: Planning Permit; Lighting Right Dispute;
Public Law; Private Law; By-law;
By-contract

1 南京第一高楼采光权纠纷的“来龙去脉”

2004年, 身为杂技演员的陈军(化名)购买了南京市厚载巷阳光阁小区某幢203室产权房。这套面积170余m²的房屋正面朝南, 自然采光条件好, 陈军正是看中这点, 并为年迈的父母着想才下决心买下这处房产。2005年, 由南京国资绿地建设的紫峰大厦开工建设, 并于2010年建成竣工。大厦建成后, 以其358m的高度雄立于南京鼓楼广场一侧。然而, 紫峰大厦在成为南京新地标的同时, 也引发了周边市民的纠纷, 主要表现在大厦妨碍了一些周边居民家的采光, 这其中就包括陈军家。

2007年5月, 国资绿地通知陈军父母及另三户相邻房屋所有权人, 对紫峰大厦影响他们家庭采光问题进行协商, 并于同年向另三家房屋的所有权人各支付了补偿款5万元, 但唯独没有陈军家。后陈军去找国资绿地交涉, 但对方称陈军家符合日照标准, 故拒绝了对其进行补偿。2010年, 陈军的父母将国资绿地告上法院, 但后来因律师不愿代理而撤诉。这之后, 陈军接替父母的维权行动, 一直在找国资绿地交涉, 但对方就是不予明确答复。无奈之下, 陈军于2015年5月将国资绿地告上南京市鼓楼区法院, 称被告建设的紫峰大厦侵害了其家庭“日照权”, 主张被告一次性补偿损失10万元。

庭审中, 国资绿地提出, 陈军所在的203室房屋采光符合国家标准。“南京市规划局此前给出的补偿参数为: 大寒日照时间累计小于1个小时的, 将酌情给予不同金额的补偿。我们是按照南京市规划局给出的标准为参数给予补偿的。”国资绿地代理人向法院提交了2005年由南京市城市规划编制研究中心出具的计算机日照分析图, 其中显示, 农历节气大寒日203室的累计日照不足2小时, 而其他3户在大寒日照累计均不满1小时。

鼓楼区法院认为, 南京市城市规划编制研究中心出具的日照分析图表明, 紫峰大厦建设前, 原告居住的203室房屋在大寒日的连续日照时间为1.5小时以上, 不足2.5小时, 累计日照时间为1.5小时以上, 不足3.5小时; 紫峰大厦建成后, 203室房屋在大寒日的连续日照时间为1小时以上, 不足1.5小时, 累计日照时间为1小时以上, 不足2小时。据此可以认定, 203室房屋在紫峰大厦建成后, 日照时间有明显减少, 而减少的直接原因是受紫峰

作者: 顾大松, 博士, 东南大学法学院副教授。
gudasong@seu.edu.cn

大厦的影响。因此判决被告向原告支付 10 万元补偿金。^①

南京市鼓楼区人民法院这一判决，引发了社会的普遍关注，特别是这一案件不同于传统行政诉讼的处理方式，非常值得深入探讨。如笔者统计的 2001—2013 年间南京各级基层人民法院受理的 107 件规划行政案件中，规划管理相对人提起的行政诉讼共有 21 件，非相对人的利害关系人提起的行政诉讼共有 77 件，占总案件的比例为 72%，其中大部分是采光纠纷引起的。但是，在该类采光纠纷引起的规划许可行政诉讼中，没有原告通过行政诉讼获得胜诉赔偿的案例，而“南京第一高楼”案原告通过民事诉讼获得补偿，显然开辟了采光纠纷解决的新路径。

2 规划许可采光纠纷的法律属性

2.1 民事权利保护问题

在上述“南京第一高楼”采光纠纷案中，法院遵循的是民事权利保护的逻辑，即认为紫峰大厦建成以后，造成原告房屋日照时间减少，因此应当承担补偿责任。这里的日照时间减少，是一个属于相邻权范畴的采光或日照问题，也就是说，这是一个民事权利保护问题。

《民法通则》第八十三条规定：“不动产的相邻各方，应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的精神，正确处理截水、排水、通行、通风、采光等方面的相邻关系。给相邻方造成妨碍或者损失的，应当停止侵害，排除妨碍，赔偿损失。”依我国现行法律规定，相邻关系主要包括相邻用水关系、相邻通行关系、相邻通风关系、相邻日照关系以及相邻防险关系等。2007 年 10 月 1 日施行的《中华人民共和国物权法》（以下称《物权法》）第 89 条也规定：“建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照。”因此，根据《民法通则》及《物权法》的上述规定，不动产所有权人之间包括采光与日照在内的相邻关系依法受到保护，如有侵权则应依法承担相应民事责任。

与此同时，《物权法》第十四章确立的地役权制度，也是处理不动产相邻关系的重要依据。如《物权法》第 156 条、第 157 条就分别规定：“地役权人有权按照合同约定，利用他人的不动产，以提高自己的不动产的效益。前款所称他人的不动产为供役地，自己的不动产为需役地。”“设立地役权，当事人应当采取书面形式订立地役权合同。地役权合同一般包括下列条款：（一）当事人的姓名或者名称和住所；（二）供役地和需役地的位置；（三）利用目的和方法；（四）利用期限；（五）费用及其支付方式；（六）解决争议的方法。”也就是说，如果新建建筑物有可能对相邻不动产

的采光、日照造成影响，新建建筑业主可以通过与相邻不动产所有人签订地役权合同的方式，采用平等自愿协商的民事方式处理可能发生的纠纷。

2.2 行政行为合法性问题

在上述“南京第一楼”采光纠纷案中，被告代理人曾在庭审中提出：“南京市规划局此前给出的补偿参数为：大寒日日照时间累计小于 1 个小时的，将酌情给予不同金额的补偿。我们是按照南京市规划局给出的标准为参数给予补偿的。”国资绿地代理人言下之意就是：紫峰大厦建成后，原告房屋在大寒日的连续日照时间为 1 个小时以上，符合国家标准要求，因此，紫峰大厦即使给相邻不动产的日照或采光造成了影响，但没有违反标准，也不应承担法律责任。这一主张的实质就是：新建建筑物符合国家标准要求，属于合法行政行为，就不存在对相邻不动产权利人的赔偿问题。

建造建筑物需要遵守相关国家标准的直接法律依据，就是《物权法》第 89 条规定——“建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照。”相邻不动产的采光与日照标准问题，又集中表现在“日照标准”上。如根据《民用建筑设计通则（GB 50352-2005）》2.0.32 对“采光”术语的解释，“为保证人们生活、工作或生产活动具有适宜的光环境，使建筑物内部使用空间取得的天然光照度满足使用、安全、舒适、美观等要求的技术”。通风是为保证人们生活、工作或生产活动具有适宜的空气环境，采用自然或机械方法，对建筑物内部使用空间进行换气，使空气质量满足卫生、安全、舒适等要求的技术。而对于何为日照，规范没有作出正面解释。我们认为，从规范对日照标准的解释可以推出，日照是人们对于阳光直接照射享有的权利，包括日照时间和质量。《城市居住区规划设计规范（GB50180-93）》条文说明也指出：“我国绝大多数地区只要满足日照要求，其他要求基本都能达到。因此，住宅建筑间距，仍以满足日照要求为基础，综合考虑采光、通风、消防、管线埋设和避免视线干扰与空间环境等要求为原则。”因此《城市居住区规划设计规范（GB50180-93）》5.0.2.1 就规定：“大城市住宅日照标准为冬至日日照 2 小时，冬至日日照 1 小时，老年人居住建筑不应低于冬至日日照 2 小时的标准；在原设计建筑外增加任何设施不应使相邻住宅原有日照标准降低；旧区改造的项目内新建住宅日照标准可酌情降低，但不应低于大寒日日照 1 小时的标准。”

根据上述分析，新建建筑物周边有居民建筑时，该建筑物的建设工程规划许可作出之前一般应进行日照分析，如

① 详见《“南京第一高楼”被诉侵日照权紫峰要赔钱了》，《扬子晚报》2015 年 11 月 23 日。

果符合《城市居住区规划设计规范（GB50180-93）》相关规定，即使对相邻不动产权利人造成了妨害，也属于合法行政许可，不能通过行政救济途径要求撤销与请求赔偿。从这个角度讲，新建或改建建筑物的采光权纠纷，不仅是一个相邻权人的民事权益保护问题，也是一个建设工程规划许可是否合法的公法秩序维护问题。

3 规划许可采光纠纷的公私法冲突

从公法与私法的不同角度，“南京第一高楼”采光纠纷案有不同的结果：从公法角度来看，如果新建建筑物经日照分析或现场测量符合国家标准，主管部门向新建建筑物业主发放的规划许可合法，即使导致相邻不动产原有日照有所降低，也因其属于合法行政行为，规划许可主管部门无需承担赔偿责任；从私法角度来看，新建建筑物建成后造成相邻建筑物日照时间降低，即属于相邻权妨害，应承担相应民事责任，也即“南京第一高楼”采光纠纷案中一审法院的处理方式。由此可见，对于同一规划许可采光纠纷，遵循公法与私法的不同纠纷解决路径，存在着矛盾结果。笔者认为，这其中既有作为民事权利的相邻权中蕴含公法要求的原因，也有规划许可未能充分保护第三人民事权益的原因，需要遵循相关法理予以协调解决。

3.1 相邻权的强制标准问题

相邻权源于《民法通则》的规定，是一种基本的民事权利。根据民事法理，这一权利可以通过自愿平等协商方式予以让渡。因此，如果新建建筑物对相邻不动产权利人造成妨害，应依私法途径解决，平等自愿协商是基本原则。但是，旧城区新建建筑物涉及的相邻不动产权利人众多，通过事前一对一或一对多协商的方式达到目标非常困难，往往又催生了统一法律规范的需求。2008年1月1日施行的《中华人民共和国城乡规划法》就提出了“编制城乡规划必须遵守国家有关标准”的要求（第24条），但该法第40条仅仅要求建设工程规划许可应当符合“控制性详细规划和规划条件”，没有在法律上将工程建设标准明确作为规划许可的依据。相反，作为民事基本法的《物权法》第89条规定要求“建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照”，填补了《城乡规划法》未能将工程建设标准纳入建设工程规划许可要求的问题。《物权法》第89条中设定相邻权遵守工程建设标准的要求，就成为相邻

权行使的强制义务，在相邻权这一民事权利行使中设定了公法要求。

《物权法》的主要内容为民事法律规范，重点约束民事主体的民事行为。但是该法作为国家基本法律，仍然可以作为行政管理的依据。如全国人大常委会副委员长王兆国将《物权法（草案）》说明表述为：“物权法是规范财产关系的民事基本法律，调整因物的归属和利用而产生的民事关系，包括明确国家、集体、私人和其他权利人的物权以及对物权的保护。”^①但是吴邦国委员长在后来的讲话中指出：“物权法是规范财产关系的基本法律，在中国特色社会主义法律体系中起支架作用。”^②其中的细微变化，在于去掉了“民事”二字。可见，物权法虽然总体属于民法范畴，却并不单纯是保护财产权利的民事法律，同时也是规范公权力行使的一部重要法律。因此，《物权法》设定了《城乡规划法》未能明确的要求，在相邻权这一可以协商让渡的民事权利中，嵌入了公法的强制要求，依行政法理，主管部门遵循国家标准要求作出的合法规划许可，就不存在赔偿日照受损的相邻不动产权利人的问题。

3.2 规划许可第三人权利保护问题

规划许可属于行政许可性质，依据行政法一般理论，依申请作出的合法建设工程规划许可，即使造成第三人民事权利受侵害，也不存在规划主管部门的赔偿责任问题。对于行政许可过程中造成利害关系人的损害赔偿，也只限于行政许可的变更与撤回情形，其主要依据在于《中华人民共和国行政许可法》第8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。”

不过，申领建设工程规划许可的行政相对人，其法定前提是取得拟建地块的建设用地使用权，也就是说，申请人已经通过出让或划拨方式成为拟建地块的土地使用权人，建设工程规划许可在本质上只是其已经取得的建设用地使用权的实现方式而已。在这个意义上，建设工程规划许可引发的第三人权利受侵害问题，更主要是一种民事主体之间的关系，甚至更应遵循民事法而非行政法规，如有德国州法就规定，

① 参见王兆国：《关于〈中华人民共和国物权法（草案）〉的说明——王兆国：2007年3月8日在第十届全国人民代表大会第五次会议上》，<http://www.law-lib.com/fzdt/newsthtml/20/20070308111206.htm>，2016年4月20日访问。

② 参见吴邦国：《全国人大常委会立法工作取得新进展》，<http://cms.npc.gov.cn:87/servlet/PagePreviewServlet?siteid=1&nodeid=3129&articleid=361224&type=1>，2016年4月20日访问。

许可仅在保留第三人的私权的前提下才能授予^[1]。

正是因为建设工程规划许可不同于一般行政许可的特殊性,少数地方对规划许可变更引发的第三人权益受侵害问题,就明确了建设单位而非行政主管部门的补偿责任,在行政许可法第八条设定的行政机关补偿责任之外,增加了建设单位与个人对受损第三人的民事补偿责任。如《江苏省城乡规划条例》第36条第2款就规定:“城乡规划主管部门对改建、扩建项目在核发建设用地规划许可证前,应当采取公示、听证会、座谈会等形式,听取利害关系人的意见。不符合控制性详细规划的,不得核发建设用地规划许可证。因改建、扩建对利害关系人合法权益造成损失的,建设单位或者个人应当依法给予补偿。”

3.3 公私法冲突的症结

建设工程规划许可采光纠纷具有两种典型表现形态:一是相邻建筑权利人要求规划许可保证日照时间符合国家标准,这种诉求往往通过行政复议或行政诉讼的行政救济渠道进行;二是相邻建筑既有日照时间降低的补偿问题,这种纠纷往往通过民事诉讼途径解决。在第二种情形中,又因日照时间是否合乎国家标准分为两种类型:一是符合国家标准的日照时间降低是否补偿问题,二是不符合国家标准的日照时间降低是否补偿问题。本文中的“南京第一高楼”采光纠纷案即同时存在这两种情况:紫峰大厦建设影响到相邻建筑日照时间降低,对于低于大寒日1小时国家标准的三户业主,紫峰大厦业主南京国资绿地于2007年即给予每户补偿5万元,依南京国资绿地代理人的说法,就是“我们是按照南京市规划局给出的标准为参数给予补偿的”。而对于日照时间有降低,但仍然在大寒日照时间1小时以上、符合国家标准的原告陈军,南京国资绿地则在协商过程中拒不补偿,最后由法院判赔10万元。事实上,这样的判决,又会引发事前已经补偿的三户业主的不满,形成新的争议:日照时间低于国家标准的补偿5万元,而日照时间符合国家标准却补偿10万元!

由此可见,是否符合国家标准已经成为规划许可采光纠纷矛盾结果的症结所在,因此需要准确定位相邻权行使的国家标准,并在此基础上寻求规划许可采光纠纷的统一法治解决路径。

首先,相邻权行使应以国家标准为界限承担相应的容忍义务。我国《物权法》对于相邻关系采取了权利限制的立法模式,该法第89条规定即意味着“相邻建筑物地所有人或利用人之间必须负有一定的容忍义务”,而容忍义务的意义在于“只有在日照妨碍、采光妨害和通风妨碍超出必要的容忍限度,受害人主张排除妨碍和损害赔偿才能得到支持”^[2]。

我国处理建筑物相邻关系的法律制度中,有关日照、采光和通风妨碍行为的认定,系以国家有关工程建设标准的内容为判断标准。也就是说,本文中的“南京第一高楼”采光纠纷案中,原告房屋因紫峰大厦建设导致日照时间降低,但由于新的日照时间符合《城市居住区规划设计规范(GB50180-93)》,属于原告基于建设物相邻关系应当承担的法定容忍义务范畴,鼓楼区法院的判决并不准确。正是因为鼓楼区法院未能准确理解《物权法》第89条所蕴含的相邻权容忍义务,形成了比较明显的矛盾。

其次,地役权合同应成为处理相邻关系纠纷的补充方式。在《物权法》相邻关系限制模式下,地役权制度是正确处理相邻关系的重要补充。相邻权是指两个或两个以上相互毗邻的不动产所有人或使用人之间,一方行使所有权或使用权时,享有要求另一方提供便利或接受限制的权利。地役权是一种独立的用益物权,系指以他人土地供自己土地便宜之用之权,故地役权系在他人土地(供役地)上存有负担,以提高自己土地(需役地)价值之权利。因此,对于旧城区内新建建筑物降低相邻建筑日照时间,却又符合国家标准时(如大寒日在1小时以上),有必要通过地役权合同方式,保护新建建筑物相邻权人合法权益,以实现法定性与意定性的结合。

4 规划许可采光纠纷公私法冲突解决的路径

规划许可采光纠纷既是公法问题,也是私法问题,呈现了“你中有我”、“我中有你”的交织状态,仍然需要寻求公私法交叉的解决路径。因此,可以根据上述相邻权与地役权理论,遵循“法定”与“意定”的公私法不同逻辑,公平处理相关纠纷。

第一,以国家标准为基础,维护规划许可的公法秩序。《物权法》第89条明确的相邻权人承担一定的无补偿容忍义务,其实质是现代国家中私有财产权承担社会义务宪法精神的体现,是“私人财产为了社会公共福祉所应承担的正常负担”,“财产权伴随社会义务的理念,是对‘所有权绝对’理念的反思,其社会经济背景是个人的基本生存状态从主要依赖私有财产到主要依赖社会关联的转变。”^[3]而相邻建筑的日照时间遵循国家工程标准,其公共福祉要求在于建设符合公共卫生、人身健康的建筑,因此,保证新建建筑物相邻建筑最低日照标准,是依法行使规划许可审批的主管部门的法定职责,并由此形成相邻建筑日照关系的公法秩序。

对于未遵守国家标准的规划许可争议,相邻建筑所有人可以通过行政复议、行政诉讼寻求解决,由司法机关对涉诉规划许可进行合法性审查,属于维护公法秩序的一般途径。不过,对于已建成建筑事实上仍然导致相邻建筑日照时间低于国家标准的情形,法院处理却一直存在难题。因为日照时

间低于国家标准，属于规划许可违法，法院判决撤销规划许可，就意味着已有建筑属于违法建筑，需要拆除。在新建建筑物的价值与相邻建筑价值贬损之间，以拆除新建建筑物来保护相邻建筑权益存在不相称，现实中法院在类似案件往往只是判决确认涉诉规划许可违法而不撤销，在肯定其规划许可效力的同时，要求规划主管部门采取补救措施。这一补救措施往往就是规划主管部门要求新建建筑物业主以补偿方式弥补相邻权人。

新修订的《中华人民共和国行政诉讼法》于2015年3月1日施行之前，法院一般依据《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》第58条规定进行确认判决，即“被诉具体行政行为违法，但撤销该具体行政行为将会给国家利益或者公共利益造成重大损失的，人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法的判决，并责令被诉行政机关采取相应的补救措施；造成损害的，依法判决承担赔偿责任。”2015年3月1日之后，法院一般根据《行政诉讼法》第74条规定（内容与上述司法解释内容一致）判决确认违法。但是，由于确认违法的理由是“国家利益与公共利益”，独栋建筑拆除与否问题很难界定为“国家利益”或“公共利益”，这样的判决确认违法并要求规划主管部门采取补救措施的司法处理方式，仍然存在一定的问题。

因此，为了弥补事后救济的缺陷，有必要将因新建建筑物导致日照时间降低情形，明确纳入《行政许可法》第36条规定中“直接关系他人重大利益的”事项，以制度化途径保障相关相邻权人的陈述、申辩与听证权利^①，使得日照时间的国家标准能够通过事前的多方参与得到贯彻，也能够使新建建筑业主与相邻权人之间通过协商方式达成日照时间降低的补偿，最大程度地减少纠纷，实现法定与意定的结合。

第二，通过地方立法明确旧城区新建建筑业主对日照受损相邻权人的补偿义务。“南京第一高楼”采光纠纷一案中，原告房屋因紫峰大厦建设导致日照时间降低，但仍然符合《城市居住区规划设计规范（GB50180-93）》中的大寒日1小时最低保障标准，但事实上其权利仍然是受到了侵害，在新建建筑物业主与旧区相邻建筑业主之间，仍然存在不公平之处，特别是新建建筑业主以牺牲相邻不动产价值实现自身价值最大化，符合《物权法》设定的地役权制度本义。因此，为了促使新建建筑业主向相邻建筑业主主动承担补偿义务，有必要通过地方立法，推动旧城区内新建、改建建筑业主以

地役权合同方式，承担其对于日照时间降低相邻建筑业主的民事补偿义务，如《江苏省城乡规划条例》第三十六条第二款就规定：“城乡规划主管部门对改建、扩建项目在核发建设用地规划许可证前，应当采取公示、听证会、座谈会等形式，听取利害关系人的意见。不符合控制性详细规划的，不得核发建设用地规划许可证。因改建、扩建对利害关系人合法权益造成损失的，建设单位或者个人应当依法给予补偿。”

为了保证公共利益的实现，针对某些公共设施项目，也可以通过地方立法方式，允许建设方与第三人达成补偿协议后，适当缩小日照标准，如《杭州市城乡规划条例》第34条第3款规定：“国家、省、市重点建设工程项目以及其他公共设施建设项目的建筑间距达不到国家和地方规定的日照标准要求的，建设单位应当取得受影响建筑所有权人的同意，达成日照补偿协议，并向市、县（市）人民政府城乡规划主管部门提交经公证的建筑所有权人放弃权利主张的有效证明。日照补偿的具体适用办法由市人民政府另行制定。”但是，这类情形需要地方性法规的明确规定，也只适用于国家、省、市重点建设工程项目以及其他公共设施项目，如《宁波市城乡规划条例》也有类似的规定，该法规第三十九条第四款就规定：“公共设施建设项目的建筑间距达不到国家和地方规定的日照标准要求的，建设单位应当取得受影响建筑所有权人的同意，达成日照补偿协议，并在办理建设工程规划许可证时，向城乡规划主管部门提交经公证的建筑所有权人放弃权利主张的有效证明。” UPI

参考文献

- [1] 金启洲. 德国公法相邻关系制度初论[J]. 环球法律评论, 2006(1): 70-79.
- [2] 最高人民法院物权法研究小组, 编著. 《中华人民共和国物权法》条文理解与适用[M]. 人民法院出版社, 2007: 283.
- [3] 张翔. 财产权的社会义务[J]. 中国社会科学, 2012(9): 100-119.

（本文编辑：秦潇雨）

① 陈述、申辩与听证权利规定分别见《中华人民共和国行政许可法》第三十六条与第四十七条规定：“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。”（第三十六条）“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，行政机关应当在二十日内组织听证。”（第四十七条）