

党政干部公务员培训教材

公务员行政许可法教程

中国行政管理学会公共管理研究中心 编



北京广播学院出版社

党政干部公务员培训教材

公务员行政许可法教程

中国行政管理学会公共管理研究中心 编

北京广播学院出版社

2004年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员行政许可法教程/龚禄根, 郑自文主编. - 北京: 北京广播学院出版社. 2004. 3
ISBN 7-81085-260-4/K·118

I. 公... II. ①龚... ②郑... III. 行政许可法-中国
- 公务员-教材 IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 014496 号

公务员行政许可法教程

主 编 龚禄根 郑自文

责任编辑 蔡开松

封面设计 丹 尼

出版发行 北京广播学院出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号

邮 编 100024

电 话 65738556

传 真 010-65779405

网 址 <http://www.cbbip.com>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 装 北京宏大印刷有限公司

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 装 9. 8

字 数 248 千字

版 次 2004 年 2 月第 1 版

2004 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-81085-260-4/K·118

定 价: 18.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

《公务员行政许可法教程》

编委会

主 编	龚禄根		
	郑自文		
顾 问	郭 济		
副 主 编	沈荣华		
	杨百喜		
	陈晓峰		
策 划	育 知		
编 委 会	龚禄根	郑自文	王 翔
	王盛辉	徐建新	施林云
	沈荣华	杨百喜	陈晓峰

敬告读者

本书封面贴有组织编写单位中国行政管理学会专用椭圆形防伪标识，揭去标识，标底留有“行政管理”字样，无此者为盗版，举报重奖。

改革现行行政许可制度的重大举措

(代序)

人民日报评论员

《中华人民共和国行政许可法》已于2003年8月27日经十届全国人大常委会第四次会议通过，将于2004年7月1日起施行。这是我国社会主义民主和法制建设的一件大事。行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法后又一部规范政府行为的重要法律，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，进一步推进行政管理体制变革，从源头上预防和治理腐败，保障和监督行政机关有效实施行政管理，都有重要意义。

行政许可（即通常所说的“行政审批”），是行政机关依法对社会、经济事务实行事前监督管理的一种重要手段，与广大人民群众的利益息息相关。多年来，行政许可在行政管理中起了重要的作用。问题是行政许可过多、过滥，究其主要原因：一是，行政许可设定权不明确，有些乡政府、县政府在设，有些行政机关内设机构也在设。二是，设定行政许可的事项不规范，一讲行政管理，就要审批。一些地方和部门利用行政许可搞地方封锁、行业垄断。三是，实施行政许可环节过多、手续

繁琐、时限过长、“暗箱操作”，老百姓办事很难。四是，重许可、轻监管或者只许可、不监管的现象比较普遍，市场进入很难，而一旦进入却又缺乏监管。五是，有些行政机关把行政许可作为权力“寻租”的一个手段。不少企业、个人为了取得行政许可，还要给好处、托关系，助长了腐败现象的蔓延。六是，行政机关实施行政许可，往往只有权力、没有责任，缺乏公开、有效的监督制约机制。现行行政许可制度在一定程度上已经成为转变政府职能的一个障碍。

按照党中央、国务院的部署，各地方先后开展了行政审批制度改革，取消了一批行政审批项目，规范了行政审批程序，取得了初步的成效，积累了一定的经验；国务院部门行政审批制度改革正在抓紧进行。总结实践经验，借鉴国外通行做法，行政许可法按遵循合法与合理原则、效能与便民原则、监督与责任原则的具体思路，对现行行政许可制度作了重大改革和创新。

为了从制度上防止作为公权力的行政许可对社会经济生活和公民个人生活的过度干预，行政许可法按照妥善处理政府与市场、政府与社会、权力和权利的关系的要求，明确规定什么事项可以设定行政许可，什么事项不要设定行政许可。凡是公民、法人或者其他组织能够自主解决的问题，通过市场竞争机制能够解决的问题，通过行业组织或者中介机构能够自律解决的问题等，不要设定行政许可。

针对行政许可设定权不明确，许多行政机关甚至行

政机关内设机构都在设行政许可的问题，行政许可明法明确规定，只有全国人大及其常委会、国务院和省级地方人大及其常委会可以依法设定行政许可，省级人民政府可以依据法定条件设定临时性行政许可，其他国家机关包括国务院各部门一律不得设定行政许可。

针对目前办理行政许可环节过多、手续繁琐、时限过长等问题，行政许可法规定：经批准，一个行政机关可以行使其他行政机关的行政许可权；一个行政机关实施行政许可的，实行“一个窗口”对外；依法需要几个部门办理几道行政许可的，可以确定一个部门受理行政许可申请并转告其他有关部门分别提出意见后统一办理，或者实行联合办理、集中办理；申请行政许可可以通过信函、电报等方式提出，申请人不必事事都到行政机关，办公场所提出申请；行政机关要在网站上公布行政许可事项，方便老百姓申请行政许可，并应当与其他行政机关共享有关行政许可信息，提高办事效率；申请人提供的申请材料齐全，不需要对行政许可申请作实质性审查、核实的，行政机关原则上应当当场作出决定；除当场作出决定和法律、行政法规另有规定的外，行政机关原则上应当自受理之日起 20 日内作出决定；对涉及申请人与第三人重大利益的行政许可事项，行政机关应当告知申请人、利害关系人听证的权利。

为了解决重许可、轻监管或者只许可、不监管的问题，行政许可法通过把对行政许可事项的监督检查作为行政许可权的必要延伸，设专章规定了对从事需要行政

许可的活动的严格监督检查，把事前行政审批与事后严格监管有机统一起来，有利于行政机关及其工作人员改变管理方式。

行政许可法对行政机关该许可的不许、不可该许可的乱许可等行为，规定了严格的法律责任。同时，规定了实施行政许可原则上不准收费，实施行政许可不得索取或者收受他人财物，从而确保了权力与责任挂钩、权力与利益脱钩，从制度上防止利用行政许可“寻租”。

行政许可法的颁布施行，对进一步转变政府职能，改革行政管理方式，推进依法行政进程，都将产生深远影响。保证行政许可法全面、正确地实施，是各级政府和政府各部门的一项重要职责，也是政府法制建设的一项重要任务。各级行政机关工作人员特别是领导干部，都要从贯彻“三个代表”重要思想、实现执政为民、全面推进依法行政的高度，充分认识实施行政许可法的重要意义，认真学习、准确理解、严格执行行政许可法，提高依法行政水平。

（《人民日报》2003年8月28日）

目 录

代序	(1)
第一章 导论	(1)
一、制定行政许可法的必要性	(1)
二、行政许可法的起草过程	(3)
三、行政许可法对政府工作的影响	(4)
第二章 总则	(9)
一、行政许可的概念	(9)
二、行政许可的基本原则	(11)
第三章 行政许可的设定	(26)
一、设定行政许可的原则	(27)
二、可以设定行政许可的事项范围	(30)
三、可以不设行政许可的情形	(33)
四、设定行政许可的主体及其权限	(36)

五、行政许可设定的内容与特别程序	(41)
六、行政许可定期评估制度与停止实施制度	(45)
第四章 行政许可的实施机关与费用	(49)
一、行政许可的实施主体	(50)
二、行政许可实施主体制度的创新	(55)
三、实施行政许可的纪律	(60)
四、行政许可收费制度	(61)
第五章 行政许可的实施程序	(66)
一、申请与受理程序	(66)
二、审查与决定程序	(76)
三、作出行政许可决定的期限	(86)
四、听证程序	(92)
五、行政许可的变更与延续	(98)
六、特别程序	(101)
第六章 监督检查	(112)
一、行政机关内部的层级监督	(112)
二、对被许可人的监督	(114)
三、行政许可的撤销与注销	(124)
第七章 法律责任	(134)
一、有关机关违法设定行政许可的责任	(135)
二、行政机关及其工作人员违法实施行政许可的 责任	(138)
三、公民、法人或者其他组织违法的责任	(150)

附录:

中华人民共和国行政许可法	(156)
第一章 总则	(156)
第二章 行政许可的设定	(158)
第三章 行政许可的实施机关	(161)
第四章 行政许可的实施程序	(162)
第一节 申请与受理	(162)
第二节 审查与决定	(164)
第三节 期限	(165)
第四节 听证	(166)
第五节 变更与延续	(167)
第六节 特别规定	(167)
第五章 行政许可的费用	(169)
第六章 监督检查	(170)
第七章 法律责任	(172)
第八章 附则	(175)
关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的说明	(176)
一、关于本法的调整范围	(178)
二、关于行政许可法的设定权	(178)
三、关于设定行政许可的事项	(179)
四、关于行政许可的分类	(180)
五、关于行政许可程序	(181)
六、关于监督和责任	(183)

行政审批制度改革的原则	(185)
执行行政审批制度改革原则的具体标准	(187)
一、关于合法原则	(187)
二、关于合理原则	(189)
三、关于效能原则	(191)
四、关于责任原则	(192)
五、关于监督原则	(193)
 附件一:国务院决定取消的第一批行政审批项目	
目录(789 项)	(196)
 附件二:国务院决定取消的第二批行政审批项目	
目录(406 项)	(266)
 附件三:国务院决定改变管理方式的行政审批项目	
目录(82 项)	(302)

第一章 导论

本章重点：

本章主要介绍了制定行政许可法的三个必要性，全国人大常委会法工委和国务院法制办研究起草行政许可法的简要过程，以及贯彻实施行政许可法对我国各级政府及其部门工作的重大影响。

一、制定行政许可法的必要性

制定行政许可法，是全面推进依法行政，实现政府行为法律化、规范化、理性化的必然要求。

（一）制定行政许可法是规范设定、实施行政许可行为的需要

行政许可作为一项重要的行政权力，是政府管理社会政治、经济、文化等各方面事务的一种事前控制手段，在我国行政管理中被广泛运用，对于保障、促进经济和社会发展发挥了重要作用。但是，由于缺少法律约束，实践中存在不少问题，主要表现为六个方面：一是，需要行政许可的事项范围不清。不少行政许可的事项是政府不该管、管不了实际上也管不好的事，或者属于通过转变政府职能、强化事后监督能够解决的事，妨碍了市场机

制在资源配置中的基础性作用的发挥,影响了自然人、法人和其他组织的自主性、积极性。二是,行政许可设定权不明确,许多行政机关甚至行政机关内设机构都在设定行政许可,有的行政许可甚至没有任何依据。一些地方和部门利用行政许可搞地方封锁、行业垄断,妨碍了市场开放和公平竞争。三是,许多行政许可没有明确的条件、标准、时限等程序性的规范,行政许可环节过多、手续繁琐、时限过长,企业、个人办事,多的要跑几十个部门,盖 200 多个公章。四是,重许可、轻监管或者只许可、不监管的现象相当普遍,市场进入很难,而一旦进入却又无人监管。五是,有些行政机关受利益驱动,利用行政许可乱收费。不少企业、个人为了取得行政许可,还要给好处、托关系,助长了腐败现象的蔓延,从某种意义上说,行政许可已经成了一个腐败源。六是,行政机关实施行政许可,往往只有权力、没有责任,缺乏公开、有效的监督制约机制。

现行行政审批制度在一定意义上已成为深化行政管理体制改革、促进政府职能转变、完善社会主义市场经济体制、从源头上预防和治理腐败的体制性障碍。因此,制定行政许可法,规范行政许可的设定和实施对保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护公共利益和社会秩序,保障和监督行政机关有效实施行政管理,具有重要意义。

(二) 制定行政许可法是深化行政审批制度改革成果的需要

针对行政许可实践中存在的问题,从 1998 年开始,按照党中央、国务院的部署,各地先后开展了行政审批制度的改革,取消了一批行政审批项目,取得了初步成效,积累了一定经验。国务院于 2001 年 9 月成立了行政审批制度改革工作领导小组,积极、稳妥地推进行政审批制度改革,于 2002 年 10 月和 2003 年 2

月分两批，共取消了 1195 项行政审批事项，还有 82 项行政审批事项改变了管理方式。这项改革取得了显著成效。但是，要想从根本上解决行政许可中存在的问题，仅靠减少审批项目是远远不够的，必须以法律的形式，确立行政审批制度改革的原则和目标，强化对行政许可行为的监督措施和责任机制，排除改革的障碍，建立适应社会主义市场经济体制的行政许可制度。

（三）制定行政许可法是适应加入世贸组织新形势的需要

在 2000 年初国务院法制办开始研究起草行政许可法时，我国加入世界贸易组织的谈判已经进入最后阶段，加入世贸组织已成定局。世界贸易组织有关货物贸易和服务贸易的协定都对其成员的行政许可制度提出了明确要求，其首要原则是成员的许可程序本身不能成为阻碍贸易开展的障碍，行政许可应当以透明和规范的方式实施，行政许可的条件和程序对贸易的限制不能超过必要的限度，中国工作组报告书对服务贸易的行政许可程序还提出了多条明确要求。这在客观上对行政许可法的出台提出了迫切要求。如上所述，我国现行行政审批制度存在许多问题，程序繁琐、周期长、暗箱操作，这可能会被其他成员认为阻碍贸易的开展、违反世贸组织规则。为了遵守世贸组织规则，履行我国入世承诺，避免引发国际贸易争端，同时创造良好的国际投资环境，我国有必要制定行政许可法，从根本上改革现行行政审批制度。

二、行政许可法的起草过程

行政许可法是规范行政许可行为的一部重要法律，列入了《八届全国人大常委会立法规划》。全国人大常委会法工委从 1996 年着手行政许可法的调研、起草工作，形成了《行政许可

法（征求意见稿）》。九届全国人大常委会将行政许可法列入立法规划，确定由国务院提出法律草案。据此，国务院法制办以征求意见稿为基础，结合清理国务院部门行政审批事项，从2000年初开始行政许可法的起草、调研、论证，广泛听取各方意见，经反复研究、修改，形成了《中华人民共和国行政许可法（草案）》，经2001年9月17日、2002年6月19日国务院两次常务会议讨论后，由国务院提请全国人大常委会审议。九届、十届全国人大常委会先后四次审议行政许可法（2002年8月23日九届全国人大常委会第29次会议初审、2002年12月20日九届全国人大常委会第31次会议二审、2003年6月27日十届全国人大常委会第3次会议三审、2003年8月27日十届全国人大常委会第4次会议四审），最终于今年8月27日通过。该法分为总则、行政许可的设定、实施机关、实施程序、收费、监督检查、法律责任和附则等八章，共计八十三条。

三、行政许可法对政府工作的影响

行政许可法，对行政许可的基本原则、行政许可的设定、实施行政许可的机关、实施行政许可的程序、行政许可的费用、对行政许可事项的监督检查和法律责任等作了明确的规定。这部法律的贯彻实施，对进一步深化行政管理体制改革，加快政府职能转变，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，保障和监督行政机关有效实施行政管理，以及从源头上预防和治理腐败，都将产生积极的推动作用。

（一）行政许可法的贯彻实施将加快政府职能的根本性转变

行政许可法通过确立行政许可的立法政策，严格限制设定行

政许可的事项范围，规定了什么事项可以设定行政许可，什么事项不可以设定行政许可。在政府管理与公民、法人或者其他组织自主决定的关系上，确立了公民、法人或者其他组织自主决定优先的原则；在政府管理与市场竞争的关系上，确立了市场优先的原则；在政府管理与社会自律的关系上，确立了社会自律优先的原则。这些制度和原则对防止公共权力对社会经济生活和公民个人生活的过度干预，培育社会自律机制，发挥行业组织、中介机构在社会生活中的作用，促进政府职能切实转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，都具有重要作用。

党的十六届三中全会指出，强化市场的统一性，是建设现代市场体系的重要任务。行政许可法通过对行政许可权作出规定，相对集中了行政许可的设定权，除全国人大及其常委会、国务院、省级地方人大及其常委会以及省级人民政府外，包括国务院部门在内的其他国家机关一律不得设定行政许可。行政许可法还规定，地方不得设定有关资格、资质的行政许可，不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可，不得通过设定许可限制其他地区的商品、服务进入本地市场。这些规定有利于从源头上改变行政许可过多、过滥的现状，打破行业垄断和地区封锁，促进全国统一市场的形成。

党的十六届三中全会指出，形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，是建设现代市场体系的必要条件，也是规范市场经济秩序的治本之策。社会信用建设，政府守信尤为重要。行政许可法第一次以法律的形式确立了信赖保护原则，明确了公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，要求行政机关对作出的行政许可决定要保持稳定，不得擅自撤销和变更已经作出的行政许可决定，给老百姓以明确的预期；行政机关为了维护公共利益，改变行政许可，给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，要依法予以补偿。这对增强行政