



中华人民共和国 行政许可法 注解与配套

XINGZHENG XUKE FA
ZHUJIE YU PEITAO



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 行政许可法 注解与配套

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政许可法注解与配套/国务院法制
办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0716 - 8

I. 中… II. 国… III. ①行政许可法—注释—中国②行
政许可法—汇编—中国 IV. D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128540 号

中华人民共和国行政许可法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUOXINGZHENGXUKEFAZHUIJIEYUPEITAO

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/7.375 字数/166 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0716 - 8

定价: 19.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

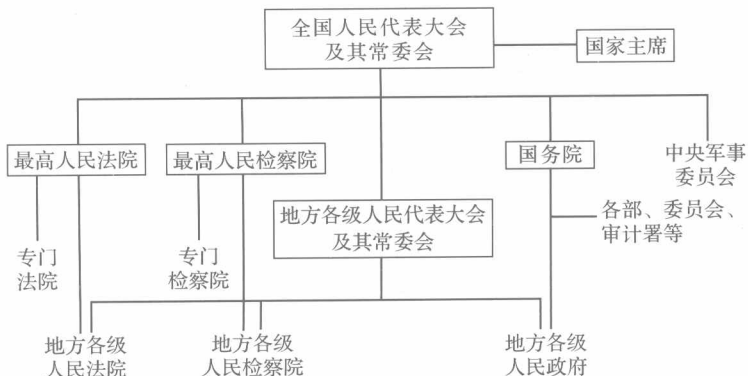
网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

中华人民共和国国家机构体系示意图



国务院机构设置

一、中华人民共和国国务院办公厅

二、国务院组成部门

中华人民共和国外交部
中华人民共和国国防部
中华人民共和国国家发展和改革委员会
中华人民共和国教育部
中华人民共和国科学技术部
中华人民共和国工业和信息化部
中华人民共和国国家民族事务委员会
中华人民共和国公安部
中华人民共和国国家安全部
中华人民共和国监察部
中华人民共和国民政部
中华人民共和国司法部
中华人民共和国财政部
中华人民共和国人力资源和社会保障部
中华人民共和国国土资源部
中华人民共和国环境保护部
中华人民共和国住房和城乡建设部
中华人民共和国交通运输部
中华人民共和国铁道部
中华人民共和国水利部
中华人民共和国农业部
中华人民共和国商务部
中华人民共和国文化部
中华人民共和国卫生部
中华人民共和国国家人口和计划生育委员会
中国人民银行
中华人民共和国审计署
监察部与中共中央纪律检查委员会机关合署办公，机构列入国务院序列，编制列入中共中央直属机构。

三、国务院直属特设机构

国务院国有资产监督管理委员会

四、国务院直属机构

中华人民共和国海关总署
国家税务总局
国家工商行政管理总局

国家质量监督检验检疫总局

国家广播电影电视总局

国家新闻出版总署(国家版权局)

国家体育总局

国家安全生产监督管理总局

国家统计局

国家林业局

国家知识产权局

国家旅游局

国家宗教事务局

国务院参事室

国务院机关事务管理局

国家预防腐败局列入国务院直属机构序列，在监察部加挂牌子。

五、国务院办事机构

国务院侨务办公室
国务院港澳事务办公室
国务院法制办公室
国务院研究室

六、国务院直属事业单位

新华通讯社
中国科学院
中国社会科学院
中国工程院
国务院发展研究中心
国家行政学院
中国地震局
中国气象局
中国银行业监督管理委员会
中国证券监督管理委员会
中国保险监督管理委员会
国家电力监管委员会
全国社会保障基金理事会
国家自然科学基金委员会
国务院台湾事务办公室与中共中央台湾工作办公室、国务院新闻办公室与中共中央对外宣传办公室，一个机构两块牌子，列入中共中央直属机构序列。国家档案局与中央档案馆，一个机构两块牌子，列入中共中央直属机关的下属机构。

法律注解与配套丛书

- (1) 中华人民共和国宪法
- (2) 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法(含监督法)
- (3) 中华人民共和国民法通则
- (4) 中华人民共和国物权法
- (5) 中华人民共和国合同法
- (6) 中华人民共和国担保法
- (7) 中华人民共和国婚姻法
- (8) 中华人民共和国继承法(含收养法)
- (9) 最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释
- (10) 中华人民共和国著作权法
- (11) 中华人民共和国商标法(含反不正当竞争法)
- (12) 中华人民共和国公司法
- (13) 中华人民共和国证券法
- (14) 中华人民共和国票据法
- (15) 中华人民共和国招标投标法
- (16) 中华人民共和国企业所得税法
- (17) 中华人民共和国个人所得税法
- (18) 中华人民共和国企业破产法
- (19) 中华人民共和国消费者权益保护法
- (20) 中华人民共和国产品质量法
- (21) 中华人民共和国土地管理法
- (22) 中华人民共和国城市房地产管理法
- (23) 城市房屋拆迁管理条例
- (24) 物业管理条例
- (25) 中华人民共和国农村土地承包法
- (26) 中华人民共和国城乡规划法
- (27) 中华人民共和国建筑法
- (28) 中华人民共和国环境保护法
- (29) 中华人民共和国劳动法
- (30) 中华人民共和国劳动合同法
- (31) 中华人民共和国劳动争议调解仲裁法
- (32) 中华人民共和国工会法
- (33) 中华人民共和国安全生产法
- (34) 中华人民共和国行政许可法
- (35) 中华人民共和国行政处罚法
- (36) 中华人民共和国行政复议法
- (37) 中华人民共和国行政诉讼法
- (38) 中华人民共和国公务员法
- (39) 中华人民共和国人民警察法
- (40) 中华人民共和国道路交通安全法
- (41) 中华人民共和国治安管理处罚法
- (42) 中华人民共和国刑法
- (43) 中华人民共和国刑事诉讼法
- (44) 中华人民共和国民事诉讼法
- (45) 中华人民共和国仲裁法
- (46) 中华人民共和国国家赔偿法
- (47) 中华人民共和国突发事件应对法
- (48) 中华人民共和国禁毒法
- (49) 中华人民共和国未成年人保护法
- (50) 中华人民共和国义务教育法(含教育法)
- (51) 中华人民共和国村民委员会组织法
- (52) 中华人民共和国会计法(含审计法)
- (53) 信访条例
- (54) 中华人民共和国政府信息公开条例
- (55) 医疗事故处理条例
- (56) 学生伤害事故处理办法
- (57) 工伤保险条例
- (58) 中华人民共和国保险法
- (59) 中华人民共和国消防法
- (60) 中华人民共和国食品卫生法

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

行政许可（也就是通常所说的“行政审批”），是指行政机关根据公民、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。一般来说，法律的禁止是许可活动存在的前提，授予许可就是对从事这些活动的禁止的解除。也就是说，如果法律规定公民、法人或其他组织从事某种行为必须经过许可，那么未经许可就不能从事这些活动，比如没有获得营业执照就不能从事营业性活动、没有获得律师资格证就不能从事律师业务等等。

《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）于2003年8月27日由十届人大四次会议通过，并于2004年7月1日起施行。行政许可法的公布施行，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，深化行政审批制度改革，推进行政管理体制改革，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，都具有重大意义。同时，行政许可法又是一部与老百姓生活息息相关的法律，它强化了政府及其工作人员“以人为本”和“为人民服务”的意识，使各种行政许可申请更为方便、快捷，被许可人可以获得更直接、更有效的权益保障。

一、关于本法的调整范围

本法所要规范的行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织提出的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批（属于行政机关内部行为）以及经登记确认特定民事权利义务关系、特定事实，分别依照有关法律、法规的规定办理，不适用《行政许可法》。

二、关于行政许可的设定权

设定行政许可属于立法行为，应当符合立法法确定的立法体制和依法行政的要求。原则上，只有法律、行政法规和国务院有普遍约束力的决定、地方性法规和地方政府规章可以设定行政许可，其他规范性文件一律不得设定行政许可。从形式上讲，设定行政许可的法律文件必须是公开的、规范的，有关行政许可实施机关、条件、程序和期限的规定应当明确、具体。具体有以下规定：

一是，法律可以对《行政许可法》规定可以设定行政许可的各类事项设定行政许可，尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可。必要时，国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。实施后，除临时性行政许可事项外，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律，或者自行制定行政法规。需要全国统一制度和中央统一管理的事项，只能由法律、行政法规设定行政许可。

二是，除只能由法律、行政法规设定行政许可的事项外，依法可以设定行政许可的事项，尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。

地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章，不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、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。其设定的行政许可，不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务，不得限制其他地区的商品进入本地区市场。

三是，法律、法规、地方政府规章之间，法律设定行政许可

的，行政法规、国务院有普遍约束力的决定、地方性法规、地方政府规章不得与之相抵触；行政法规、国务院有普遍约束力的决定设定行政许可的，地方性法规、地方政府规章不得与之相抵触；地方性法规设定行政许可的，地方政府规章不得与之相抵触。

四是，除法律、行政法规、国务院有普遍约束力的决定、地方性法规、地方政府规章外，国务院部门规章以及依法不享有规章制定权的地方人民政府和其他机关制定的规范性文件一律不得设定行政许可。

三、关于设定行政许可的事项

《行政许可法》第12条对可以设定行政许可的事项作了原则规定，主要是（一）直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；（二）有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；（三）提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项；（四）直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，需要按照技术标准、技术规范，通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项；（五）企业或者其他组织的设立等，需要确定主体资格的事项；（六）法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。

同时，设定行政许可还要坚持合理的原则，可以设定行政许可的事项，也并不是都要设定行政许可。据此，《行政许可法》第13条规定，本法第12条所列事项，通过下列方式能够予以规范的，可以不设行政许可：（一）公民、法人或者其他组织能够自主决定的；（二）市场竞争机制能够有效调节的；（三）行业组

织或者中介机构能够自律管理的；（四）行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

四、关于行政许可的分类

根据性质、功能、适用事项的不同，行政许可分为以下五类：

一是普通许可。普通许可是由行政机关确认自然人、法人或者其他组织是否具备从事特定活动的条件。它是运用最广泛的一种行政许可，适用于直接关系国家安全、经济安全、公共利益、人身健康、生命财产安全的事项。普通许可的功能主要是防止危险、保障安全，一般没有数量控制。

二是特许。特许是由行政机关代表国家向被许可人授予某种权利，主要适用于有限自然资源的开发利用、有限公共资源的配置、直接关系公共利益的垄断性企业的市场准入等。海域使用许可、无线电频率许可是典型的特许。特许的功能主要是分配稀缺资源，一般有数量控制。

三是认可。认可是由行政机关对申请人是否具备特定技能的认定，主要适用于为公众提供服务、直接关系公共利益并且要求具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能的资格、资质。认可的主要功能是提高从业水平或者某种技能、信誉，没有数量限制。

四是核准。核准是由行政机关对某些事项是否达到特定技术标准、经济技术规范的判断、确定，主要适用于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备设施的设计、建造、安装和使用，直接关系人身健康、生命财产安全的特定产品、物品的检验、检疫。核准的功能也是为了防止危险、保障安全，没有数量控制。

五是登记。登记是由行政机关确立个人、企业或者其他组织的特定主体资格。登记的功能主要是确立申请人的市场主体资格，没有数量控制。

五、关于行政许可程序

行政许可程序是规范行政许可行为，防止滥用权力，保证正确行使权力的重要环节。

按照效能与便民的原则，《行政许可法》从行政机关和老百姓两个方面对实施行政许可的一般程序作了规定：

(1) 省级人民政府经国务院批准，可以将几个行政机关行使的行政许可权相对集中。

(2) 一个行政机关实施行政许可涉及机关内部几道环节的，应当“一个窗口”对外。

(3) 依法需要几个部门几道许可的，可以由一个部门牵头征求其他有关部门意见后统一办理，或者实行联合办理、集中办理，尽量减少“多头审批”。

(4) 行政机关应当将有关行政许可事项的规定在办公场所公示，以防止“暗箱操作”。

(5) 作出行政许可决定前，行政机关应当听取意见；不予行政许可的，要说明理由。

(6) 申请书需要采用格式文本的，行政机关应当向申请人提供行政许可申请书格式文本。申请书格式文本中不得包含与申请行政许可事项没有直接关系的内容。

(7) 申请人可以委托代理人提出行政许可申请。但是，依法应当由申请人到行政机关办公场所提出行政许可申请的除外。行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出。

(8) 行政许可决定应尽量做到当场受理、当场决定，不能当场决定的，要出具受理凭证，并且原则上应当在 20 日内作出决定。20 日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长 10 日。行政许可采取统一办理或者联合办理、集中办理的，办理的时间不得超过 45 日；45 日内不能办结的，经本级人民政

府负责人批准，可以延长 15 日。在需要延长期限的情况下，都应当将延长期限的理由告知申请人。

六、关于监督和责任

关于对实施行政许可的监督，《行政许可法》规定：

(1) 行政机关应当对被许可人是否依法从事行政许可事项的活动监督检查，监督检查情况要作详细记录，并接受公众查阅。

(2) 为了便于行政机关履行监督责任，赋予行政机关抽样检查、检测、检验和实地检查的权力。

(3) 为了提高监督力度，行政机关应当采取措施，通过举报、投诉渠道实施监督。

(4) 监督检查中发现行政许可决定错误的，由行政机关依法予以撤销；撤销行政许可造成被许可人财产损失，如果是因行政机关过错造成的，行政机关应当依法予以赔偿；如果是因被许可人过错造成的，行政机关不但不予赔偿，而且被许可人基于行政许可取得的利益也不予保护。

(5) 对行政机关违法设定或者实施行政许可的，对自然人、法人或者其他组织擅自从事应当经过行政许可的活动的，都规定了明确、具体的法律责任。

(6) 行政机关实施行政许可原则上不得收费。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。行政机关提供行政许可申请书格式文本，不得收费。行政机关实施行政许可所需经费应当列入本行政机关的预算，由本级财政予以保障，按照批准的预算予以核拨。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

中华人民共和国行政许可法

第一章 总 则	(2)
第一条 立法目的	(2)
第二条 行政许可的含义	(2)
第三条 适用范围	(8)
第四条 合法原则	(9)
第五条 公开、公平、公正原则	(9)
第六条 便民原则	(10)
第七条 陈述权、申辩权和救济权	(11)
第八条 信赖保护原则	(12)
第九条 行政许可的转让	(14)
第十条 行政许可监督	(15)
第二章 行政许可的设定	(15)
第十一条 行政许可设定原则	(15)
第十二条 行政许可的设定事项	(16)
第十三条 不设定行政许可的事项	(20)
第十四条 法律、行政法规、国务院决定的行政 许可设定权	(20)

第十五条	地方性法规、省级政府规章的行政许可设定权	(21)
第十六条	行政许可规定权	(23)
第十七条	其他规范性文件不得设定行政许可	(25)
第十八条	行政许可应当明确规定的事项	(26)
第十九条	设定行政许可应当听取意见、说明理由	(26)
第二十条	行政许可评价制度	(26)
第二十一条	停止实施行政许可	(26)
第三章	行政许可的实施机关	(27)
第二十二条	行政许可实施主体的一般规定	(27)
第二十三条	法律、法规授权组织实施行政许可	(28)
第二十四条	委托实施行政许可的主体	(29)
第二十五条	相对集中行政许可权	(31)
第二十六条	一个窗口对外、统一办理或者联合办理、集中办理	(31)
第二十七条	行政机关及其工作人员的纪律约束	(32)
第二十八条	授权专业组织实施的指导性规定	(32)
第四章	行政许可的实施程序	(32)
第一节	申请与受理	(32)
第二十九条	行政许可申请	(32)
第三十条	行政机关公示义务	(33)
第三十一条	申请人提交真实材料、反映真实情况义务	(33)
第三十二条	行政许可申请的处理	(33)
第三十三条	鼓励行政机关发展电子政务实施行政许可	(35)
第二节	审查与决定	(35)
第三十四条	审查行政许可材料	(35)

第三十五条	多层级行政机关实施行政许可的 审查程序	(36)
第三十六条	直接关系他人重大利益的行政许 可审查程序	(36)
第三十七条	行政机关依法作出行政许可决定	(37)
第三十八条	行政机关许可和不予许可应当履 行的义务	(37)
第三十九条	颁发行政许可证件	(38)
第四十条	准予行政许可决定的公开义务	(39)
第四十一条	行政许可的地域效力	(39)
第三节	期限	(40)
第四十二条	行政许可一般期限	(40)
第四十三条	多层级许可的审查期限	(43)
第四十四条	许可证章颁发期限	(43)
第四十五条	不纳入许可期限的事项	(44)
第四节	听证	(45)
第四十六条	行政机关主动举行听证的行政 许可事项	(45)
第四十七条	行政机关应申请举行听证的行政 许可事项	(45)
第四十八条	行政许可听证程序规则	(46)
第五节	变更与延续	(47)
第四十九条	变更行政许可的程序	(47)
第五十条	延续行政许可的程序	(48)
第六节	特别规定	(49)
第五十一条	本节和本章其他规定适用规则	(49)
第五十二条	国务院实施行政许可程序	(49)
第五十三条	通过招标投标作出行政许可决定	(49)

第五十四条	通过考试考核方式作出行政许可决定	(50)
第五十五条	根据技术标准、技术规范作出行政许可决定	(50)
第五十六条	当场许可的特别规定	(51)
第五十七条	有数量限制的行政许可	(51)
第五章	行政许可的费用	(52)
第五十八条	收费原则和经费保障	(52)
第五十九条	收费规则以及对收费所得款项的处理	(54)
第六章	监督检查	(54)
第六十条	行政许可层级监督	(54)
第六十一条	书面检查原则	(55)
第六十二条	抽样检查、检验、检测和实地检查、定期检验权适用的情形及程序	(55)
第六十三条	行政机关实施监督检查时应当遵守的纪律	(56)
第六十四条	行政许可监督检查的属地管辖与协作	(56)
第六十五条	个人、组织对违法从事行政许可活动的监督	(57)
第六十六条	行政机关监督被许可人依法履行开发利用有限自然资源、公共资源义务	(57)
第六十七条	行政机关监督取得直接关系公共利益的特定行业市场准入行政许可的被许可人履行义务	(57)
第六十八条	行政机关督促重要设备、设施的设计、建造、安装和使用单位建立自检制度并对监督检查中发现的安全隐患及时采取措施	(57)
第六十九条	撤销行政许可的情形	(58)

第七十条	注销行政许可的情形	(59)
第七章	法律责任	(60)
第七十一条	规范性文件违法设定行政许可的法律 责任	(60)
第七十二条	行政机关及其工作人员违反行政许可 程序应当承担的法律责任	(60)
第七十三条	行政机关工作人员索取或者收受他人 财物及利益应当承担的法律责任	(60)
第七十四条	行政机关及其工作人员实体违法的法 律责任	(61)
第七十五条	行政机关及其工作人员违反收费规定 的法律责任	(61)
第七十六条	行政机关违法实施许可的赔偿责任	(61)
第七十七条	行政机关不依法履行监督责任或者监 督不力的法律责任	(62)
第七十八条	申请人申请不实应承担的法律责任	(62)
第七十九条	申请人以欺骗、贿赂等不正当手段取 得行政许可应当承担的法律责任	(62)
第八十条	被许可人违法从事行政许可活动的法律 责任	(62)
第八十一条	公民、法人或者其他组织未经行政许 可从事应当取得行政许可活动的法律 责任	(62)
第八章	附 则	(63)
第八十二条	行政许可的期限计算	(63)
第八十三条	施行日期及对现行行政许可进行清理 的规定	(63)