

大规模培训
公务员系列教材

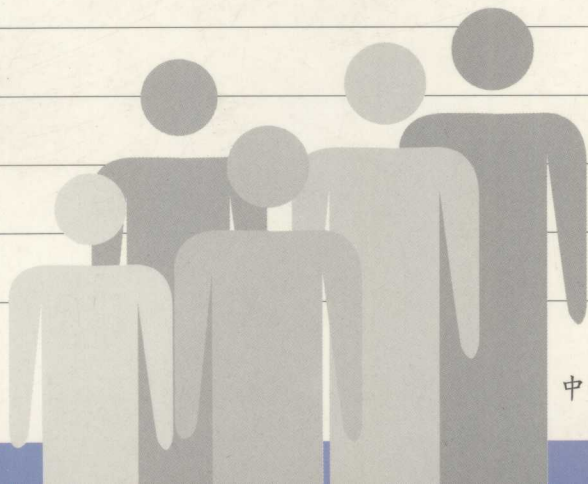
2

DAGUIMO PEIXUN
GONGWUYUAN XILIE JIAOCAI

公务员 行政许可法读本

GONGWUYUAN XINGZHENG XUKEFA DUBEN

主编 程连昌



中国人事出版社

大规模培训公务员系列教材

公 务 员

行政许可法读本

主编：程连昌（原人事部常务副部长）

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员行政许可法读本 / 程连昌主编. — 北京: 中国人事出版社, 2004. 2

(大规模培训公务员系列教材)

ISBN 7-80189-152-X

I. 公... II. 程... 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 009108 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京慧美印刷有限公司印刷

·

850 毫米×1168 毫米 32 开本 9.125 印张 228 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1-5000 册 定价: 18.00 元

若有印装质量问题, 请与印刷厂联系(010)82570299

前 言

党的十六大提出,要“形成全民学习、终身学习的学习性社会”,同时号召全党加强执政能力建设,提高领导水平和执政水平,在实践中掌握新知识,积累新经验,增长新本领,不断提高科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力。曾庆红同志在 2002 年底召开的全国组织工作会议上强调,要树立大教育、大培训的观念,放开视野看教育,集中力量抓培训。中共中央组织部于 2003 年 7 月 18 日印发了《关于深入学习贯彻“三个代表”重要思想,做好大规模培训干部工作的意见》。《意见》强调,各级党委要从推动党和国家事业发展的战略高度,充分认识大规模培训干部的重要意义,把这项工作作为全党兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮的重要举措,作为建设高素质干部队伍的必要途径,作为开创新世纪新阶段干部教育培训工作新局面的良好契机。通过教育培训,使我们干部队伍的素质更高,领导班子的战斗力更强,党和国家的事业更加兴旺发达。

国家公务员是党政人才队伍的重要组成部分,培训是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作,是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国

家高度重视教育培训和人才培养工作,每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。推行公务员制度 10 年来,公务员培训工作取得显著成效,全国开展各类公务员培训超过 1700 多万人次,通过培训优化了公务员队伍的知识结构、提升了公务员队伍的学历层次,提高了公务员的依法行政能力、创新能力、学习能力和公共服务等能力。

进入新世纪,经济全球化趋势不断发展,科技进步突飞猛进,以经济为基础、科技为先导的综合国力竞争也日益激烈。面对新任务的要求和科学技术的飞速发展,公务员队伍的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力还不适应,出现了不同程度的“知识恐慌”和“本领恐慌”。要取得竞争的主动权,实现党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标,迫切 need 加强和改进人才工作,进一步形成育才、引才、聚才和用才的良好环境,特别要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。培训承担着公务员能力建设的重要职责,是提高公务员队伍素质的重要环节。因此,要按照党中央关于大规模培训干部的要求,加大公务员培训力度,全面提高公务员队伍的素质,为全面建设小康社会提供组织保证。

加强培训用书建设,规范公务员培训内容,是大规模开展公务员培训工作一项重要的基础性、战略性和超前性工作。它有利于统一培训的水平和标准,加快培训的科学化、规范化进程;有利于提高培训质量。基于此,为了更好地落实大规模培训公务员的任务,我们委托中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共

管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写了一套大规模培训公务员用书,初步考虑6本:《公务员行政许可法读本》、《公务员公文写作与处理读本》、《公务员普通话读本》、《公务员实用英语读本》、《处长能力与素质读本》、《公务员能力建设读本》。随着培训实践的发展,还将逐步推出公务员培训用书。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精练、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点;二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

大规模培训公务员是一项长期任务,编写公务员培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成大规模培训公务员的任务而努力。

编 者
2004 年 3 月

目 录

第一讲 行政许可与行政许可法概论

【本讲导读】	(1)
【本讲涉及法条】	(1)
【本讲内容详解】	(2)
【本讲思考题】	(34)

第二讲 行政许可法总则

【本讲导读】	(35)
【本讲涉及法条】	(35)
【本讲内容详解】	(37)
【本讲思考题】	(55)

第三讲 行政许可的设定

【本讲导读】	(56)
【本讲涉及法条】	(56)
【本讲内容详解】	(57)
【本讲思考题】	(89)

第四讲 行政许可的实施机关

【本讲导读】	(91)
--------	------

【本讲涉及法条】	(91)
【本讲内容详解】	(93)
【本讲思考题】	(116)
第五讲 行政许可实施程序概论	
【本讲导读】	(117)
【本讲内容详解】	(117)
【本讲思考题】	(124)
第六讲 行政许可的申请与受理	
【本讲导读】	(125)
【本讲涉及法条】	(125)
【本讲内容详解】	(127)
【本讲思考题】	(137)
第七讲 行政许可的审查与决定	
【本讲导读】	(139)
【本讲涉及法条】	(139)
【本讲内容详解】	(141)
【本讲思考题】	(151)
第八讲 行政许可的期限	
【本讲导读】	(153)
【本讲涉及法条】	(153)
【本讲内容详解】	(154)
【本讲思考题】	(159)

第九讲 行政许可的听证程序

【本讲导读】	(161)
【本讲涉及法条】	(161)
【本讲内容详解】	(162)
【本讲思考题】	(169)

第十讲 行政许可的变更与延续

【本讲导读】	(170)
【本讲涉及法条】	(170)
【本讲内容详解】	(171)
【本讲思考题】	(174)

第十一讲 行政许可程序的特别规定

【本讲导读】	(175)
【本讲涉及法条】	(175)
【本讲内容详解】	(177)
【本讲思考题】	(187)

第十二讲 行政许可的费用

【本讲导读】	(188)
【本讲涉及法条】	(188)
【本讲内容详解】	(189)
【本讲思考题】	(194)

第十三讲 监督检查

【本讲导读】	(195)
【本讲涉及法条】	(195)

【本讲内容详解】·····	(198)
【本讲思考题】·····	(219)

第十四讲 法律责任

【本讲导读】·····	(220)
【本讲涉及法条】·····	(220)
【本讲内容详解】·····	(222)
【本讲思考题】·····	(236)

第十五讲 行政许可典型案例解析

典型案例一·····	(238)
典型案例二·····	(240)

附录

中华人民共和国行政许可法·····	(243)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国 行政许可法》的通知·····	(262)
关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的说明·····	(267)
国务院批转关于行政审批制度改革工作 实施意见的通知·····	(275)

第 1 讲

行政许可与行政许可法概论



本讲导读

本讲主要阐述行政许可及与行政许可法相关的一些基本概念和基本理论。这些基本概念和基本理论是理解《行政许可法》各项具体规定的基础,务必切实掌握。

本讲的主要内容包括:

- (1)行政许可的概念(《行政许可法》第二条);
- (2)行政许可的特征;
- (3)行政许可的作用;
- (4)行政许可的分类与种类;
- (5)我国《行政许可法》的立法背景;
- (6)我国《行政许可法》的制订过程;
- (7)《行政许可法》颁布施行的重要意义。



本讲涉及法条

第二条 本法所称行政许可,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。

第八十三条 本法自 2004 年 7 月 1 日起施行。

本法施行前有关行政许可的规定,制定机关应当依照本法规定予以清理;不符合本法规定的,自本法施行之日起停止执行。



本讲内容详解

一、行政许可的概念

1. 各国对行政许可的不同认识

(1) 在美国,行政许可主要有四种:

一是允许(permit),即对具备了某种客观技能和水平的人从事某种活动的一种许可,如汽车驾照。

二是资格证明(certification),即对具有相应教育经历或者专业资格的人从事特定职业的一种能力证明。

三是特许(franchise),是对有限资源进行配置的一种方式,如出租车业的经营许可。

四是执照(license),是对经营关系公众健康、社会福利事业的一种许可,如餐馆经营执照。

(2) 在英国,行政许可渊源于英王的特许权,后来随着英王行政权力的逐步缩小,特许权不断减少,但政府在行政管理中却广泛地借鉴了这种管理方式。由此,行政许可被当作是对被限制、禁止或者非法的事情的一种允许。

(3) 在日本,行政许可是指行政机关对法律规定的一般禁止的行为在特定的场合、对特定的人解除其禁止的一种行政行为,如药店、当铺的营业许可。与此相联系的还有特许和认可。特许是对国民设定其原本不拥有的权利或者权利能力的行政行为,如电气、铁路等企业的经营许可。认可是指在某些特定领域,由行政机关补充第三人的行为,使其法律效力得以完成的行政行为,如农地权利转移的许可。也就是说,行政认可是法律的效力要件,未得到行政认可的行为,原则上是无效的。

(4) 在韩国,行政许可是指在特定条件下解除一般禁止,使当事人恢复从事某种行为的自由状态的一种行政行为。

2. 我国学界关于行政许可的不同观点

在我国,学界关于行政许可概念的观点有很多,现将一些主要观点概括如下:

第一种观点认为,行政许可是指行政主体根据行政相对人的申请,经审查并通过颁发许可证或者执照等形式,依法赋予特定的行政相对人从事某种活动的法律资格或者实施某种行为的法律权利的行政行为。

第二种观点认为,行政许可是行政机关根据相对人的申请,作出恢复相对人行使某种权利,对其解除法律禁止的行政行为。

第三种观点认为,行政许可是由法律、法规设定一般性禁止的制度,由行政机关依据行政相对人的申请准予其从事法律、法规作一般性禁止的事项或者活动的行政行为,是行政机关依法对行政相对人的行为进行法律控制的手段。

第四种观点认为,行政许可是国家行政机关应行政相对人的申请,依法赋予其从事某种国家管制事项的权利或者资格的一种具体行政行为,是行政机关行使行政权的一种方式。

第五种观点认为,行政许可应当是行政主体决定是否赋予行政相对人某种资格和权利的一种法律制度,包括有准许和不准许两种具体的行政行为方式。

第六种观点认为,行政许可是行政主体准许、变更和终止公民、法人和其他组织从事某种活动的一种行政行为。

3. 行政许可法里界定的“行政许可”

《行政许可法》第二条规定:“本法所称行政许可,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。”

这是关于“行政许可”的定义。法律之所以要对“行政许可”这一概念下一定义,理由有二:一是因为“行政许可”这一概念,人们

在各种场合,各种时候用得太多、太广泛,而在不同时间、不同场合,人们又往往对之赋予不完全相同的涵义,不同学者在自己各自的著述中使用这一概念时,其确定的内涵和外延也不尽一致;二是因为这一概念是《行政许可法》的最基本的概念,是决定《行政许可法》性质、内容和调整范围的支柱性概念。因此,要制定《行政许可法》,就必须对行政许可这一概念加以界定。不明确“行政许可”这一概念的内涵和外延,《行政许可法》就无从谈起,就无法起草出一部内容统一协调的《行政许可法》。

根据《行政许可法》第二条关于“行政许可”的定义,我们可以将“行政许可”理解为一种对一般人设禁而对特定人解禁的行为。当然,这里的“禁”不是绝对的禁,而是指相对人未经行政机关准许,即不得从事某种活动。而且,这里的“禁”是有严格限制的,即仅限于相对人从事的“特定活动”(“特定活动”的范围参见《行政许可法》第十二条)。对“特定活动”以外的事项,立法机关和行政机关均不得随意设禁。

二、行政许可的特征

根据《行政许可法》第二条,行政许可具有如下特征:

1. 行政许可是一种具体行政行为

行政行为可分为抽象行政行为和具体行政行为。具体行政行为是指行政机关针对特定主体作出的直接产生利益结果的一次性行为;抽象行政行为是指行政机关针对不特定主体作出的不直接产生利益结果并可以反复适用的行为,主要指行政立法行为,如行政法规、规章的制定。

根据《行政许可法》第二条,行政许可与行政处罚一样,是一种行政执法行为,即一种具体行政行为,而不是一种行政立法行为。因为行政机关在法定职权范围内实施行政许可时,与特定公民、法人或者其他组织形成的是单一对应关系。

2. 行政许可的主体主要是行政机关

根据《行政许可法》第二条,行政许可的主体是行政机关,但根据《行政许可法》第二十三条及其他相关规定,法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织也可成为实施行政许可的主体。因此,只能说,行政许可的主体主要是行政机关。

公民、法人和其他组织一般不能成为行政许可的主体。无法律、法规授权的社会组织的许可(如行业协会等组织根据其章程向内部成员颁发的资格证书、执照或者其他许可文件),以及为个人对个人的许可(如专利使用许可),都不构成行政许可。

3. 行政许可是一种依申请的行政行为

以行政行为的实施是行政主体依职权主动进行还是需以相对人首先提出申请为标准,行政行为可以划分为依职权的行政行为和依申请的行政行为。

依职权的行政行为是行政主体依据法定职权,不需行政相对人提出申请即可主动实施的行政行为,如公安机关对社会治安的维护、海关对出入境货物和人员的查验等。

依申请的行政行为是指行政行为的实施需以相对人的主动申请为前提条件,申请人申请在先,行政机关许可在后;相对人没有提出申请,行政机关无权主动作出许可。

《行政许可法》第二条明确规定,行政许可必须“根据公民、法人或其他组织的申请”进行,因此,行政许可行为应归入“依申请的行政行为”的范畴,是一种依申请的行政行为,行政机关不因行政相对人准备从事某项活动而主动给予许可,如颁发许可证或者授予资格等。

4. 行政许可是一种要式行政行为

以行为是否具有法定形式要求,行政行为可以区分为要式行政行为和非要式行政行为。要式行政行为是指法律、法规对行政

行为实施的形式与方式提出了具体要求的行为,非要式行政行为是指法律、法规未对行政行为实施的形式与方式提出具体要求的行为。

行政许可是要式行政行为。因为行政许可是行政机关对申请人的申请依法进行审查的行为,行政许可申请人并非一经申请即可取得,而要经过行政机关的依法审查。这里的“依法”,就包含着法律法规对实施行政许可行为在形式与方式上的要求。比如,根据《行政许可法》第三十八条的规定,行政机关准予或者不予行政许可的决定应当以书面形式作出。再如,《行政许可法》第三十九条针对行政机关需要通过颁发行政许可证件表明其作出准予行政许可决定的情况,对有关行政许可证件提出了明确要求,即许可证、执照或者其他许可证书,资格证、资质证或者其他合格证书,行政机关的批准文件或者证明文件以及法律、法规规定的其他行政许可证件必须加盖本行政机关印章。另外,行政机关实施检验、检测、检疫的,可以在检验、检测、检疫合格的设备、设施、产品、物品上加贴标签或者加盖检验、检测、检疫印章。

5. 行政许可是一种授益性行政行为

以行为对相对人权益产生何种影响为标准,行政行为可以划分为授益行政行为和不利行政行为。授益行政行为是指授予行政相对人权利或者使行政相对人取得利益的行为。不利行政行为是指剥夺与限制行政相对人权益或者要求行政相对人履行负担义务的行为。授益行政行为与不利行政行为常与依职权的行政行为和依申请的行政行为互为表里,授益性行政行为通常以行政相对人依法提出申请为前提,而不利行政行为通常由行政机关依职权作出。

与行政处罚和行政征收等对行政相对人的权益予以剥夺和限制不同,行政许可是赋予行政相对人某种权利或者资格的行政行为,即免除被许可人某种不作为的义务,允许其从事某种活动。获

得许可即意味着申请人获得了从事某种特定活动的权利或者权利能力,反之,未获许可,申请人不得从事某种活动,否则即构成非法,申请人要承担由此产生的法律后果,承担相应的法律责任。

三、行政许可的作用

1. 保护作用

行政许可的保护作用主要表现在,通过行政许可的方式,可以只允许一部分合格的人员或者企业,从事某种特定活动,并确保被许可的某种活动本着促进公益和公众健康及环境良好的原则以合理的方式进行,以向社会提供符合质量、数量、比例要求、结构合理、安全可靠的服务。因此,维护社会秩序、保证公民人身财产安全和健康、保护生态环境往往被作为行政许可的首要目的。

以管理方式对相对人进行监控的阶段为标准,行政管理方式通常可以分为事前监管、事中监管和事后监管三种方式。行政许可属于事前监管方式。为了维护国家安全和公共利益、保护公民生命财产安全,设定行政许可,进行事前监管是必要的。但事前监管最大的弱点在于,其具有很强的主观性,许可的标准和条件往往取决于人们事前对某种活动可能发生的问题以及解决问题的办法的认知程度,其管理有效性的风险也较高。

从行政管理的成本和效益看,一般来说,对那些可能发生系统性风险、很难通过事后补救的办法来消除影响或者即使有办法消除影响也需要付出超乎寻常的代价的问题,往往有必要采取事前监管手段,而对可能发生随机性、偶然性问题的一般事项则采取事后监管手段。因此,行政许可作为一种事前监管手段,其中的一项重要功能就是对可能发生的系统性风险提前设防,从源头上控制风险的发生。这一功能在对直接涉及公共安全、生态环境保护以及直接涉及人身健康、生命财产安全等特定活动的许可以及对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产