

江苏省国家公务员培训统编教材

# 行政许可法读本

江苏省人事厅 组织编写  
江苏省人民政府法制办公室

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

江苏省国家公务员培训统编教材

# 行政许可法读本

江苏省人事厅 组织编写  
江苏省人民政府法制办公室

主 编 赵永贤 孙如林  
副主编 陈允丰 高建新

中国矿业大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

行政许可法读本/赵永贤,孙如林主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2004.3

ISBN 7 - 81070 - 864 - 3

I. 行... II. ①赵... ②孙... 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 017818 号

**书 名** 行政许可法读本  
**主 编** 赵永贤 孙如林  
**责任编辑** 孙建波  
**责任校对** 张海平  
**出版发行** 中国矿业大学出版社  
(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)  
**网 址** <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com  
**排 版** 中国矿业大学出版社排版中心  
**印 刷** 核工业南京建设公司华宁彩色印刷厂  
**经 销** 新华书店  
**开 本** 850×1168 1/32 **印张** 9.5 **字数** 245 千字  
**版次印次** 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷  
**定 价** 15.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 行政许可法读本编写指导委员会

主 任：何 权

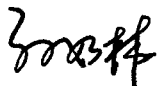
副 主 任：赵永贤 孙如林

委 员：芮明春 陈允丰 张耀东 周广侠  
高建新 徐文宝

组织策划：李 刚 薛继龙 苏建清

编务人员：苏荣建 黄吉明 高 华 张永祎  
邵伟明 马太建 乔中龙 徐 卫  
张永生 张劲健 王晓平 臧巨凯  
杨子为 顾爱平 陆广文 滕天云  
黄永忠 丁淑渊 韩震龙 汪立生  
芦学林

## 序



2003年8月27日,备受世人瞩目的《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》),终于获得十届全国人大常委会第四次会议通过,并将于2004年7月1日起施行。《行政许可法》从1996年开始起草,历时7年,先后经过国务院常务会议两次审议、九届全国人大常委会两次审议、十届全国人大常委会两次审议。该法制定时间之长、讨论次数之多、改动幅度之大、参与面之广,为我国近年来立法所罕见,因而引起了国内外的特别关注。《行政许可法》是继1989年《行政诉讼法》、1994年《国家赔偿法》、1996年《行政处罚法》、1999年《行政复议法》颁布实施后又一部规范政府共同行为的重要法律,是我国民主法制建设史上的又一座里程碑。

近年来,全国上下积极推行的行政审批制度改革和行政管理体制改革,既是我国加入世界贸易组织的形势所要求,也是我国建立和完善市场经济体制这一战略目标内在动力的驱使。东西方不同国家政府改革的实践证明,改革首先应当体现为政府理念的革新,政府理念革新是政府行为变革乃至行政体制变革的价值基石,是行政体制改革乃至行政发展的原始动机和动力源泉。没有稳定、持续的政府理念的价值指引和支撑,行政审批制度改革和行政管理体制改革就必然是撞墙式的条件反射,改革的战略目标就很难被深刻认识,改革往往陷入“循环怪圈”。目前,我国的行政审批

制度改革取得了令人瞩目的成绩,但是,由于这种改革很大程度上具有在传统体制下单兵突进的特点,缺乏理性和系统的制度设计,因而使得改革在取得很大成就的同时也面临着许多新的情况和问题。总结我国近 20 多年来行政管理领域改革的实践,我们认为,行政机关只有深刻认知和真正确立权力有限、信息公开、诚实信用、正当程序、便民、高效、公共服务、责任政府等基本行政价值理念并以之为改革的理论指南,我国行政审批制度改革和行政管理体制改革才能实现较为理想的预期目标。

《行政许可法》适应完善社会主义市场经济体制的客观要求和我国加入世界贸易组织的新形势,适应转变政府职能、深化行政管理体制改革的方向和要求,适应从源头上预防和治理腐败的治本之需要,体现了现代行政行为的新理念,对我国各级行政机关的行政理念和权力行使规则都将产生深刻的影响。我们应当牢固树立这些新理念,并在实施行政许可过程中认真加以践行。

## 一、树立有限政府的理念

在计划经济体制下,政府的作用是全方位的,不仅要发挥传统维护公共秩序和社会利益的“守夜人”作用,而且要发挥分配资源、安排生产、照顾社会的“家长”作用。久而久之,政府的触角延伸到社会生活的各个角落,普通的百姓也认为政府是其衣食住行的惟一依靠。于是,政府的职能日渐增加,机构不断膨胀,行使权力也自然没有什么界限可言。为此我们曾付出过沉重代价。而事实上,在现代社会,政府不可能是万能的,也不应该要求它万能。在市场经济体制下,政府干预经济的惟一合理性应当在于“市场失灵”的存在,行政许可不是政府对社会资源的任意处置、随意分配甚至“施舍”,而应当是在市场机制失效或成本过高的前提下对市场配置资源的适度修正。在西方国家,行政权的存在一直被不少学者认为是一种“必要的恶”,每一项行政权在达到它的某些价值

预期的同时,都会逻辑地隐含着许多消极影响和腐败机会。正是在这个意义上,米尔顿·弗里德曼说:“每一项政府措施都背着一个大烟囱。”因此,在政府规制和社会自治之间的边界划分上,应当始终坚持社会自治范围最大化、政府规制范围最小化的原则,即政府权力应当是有限的。政府应当去做人民无法做到的或以各自的能力不能做得很好的事,包括建立法律基础、保持非扭曲性的政策环境、维护市场正常的竞争秩序,投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层、保护生态环境等。政府不能代替市场和社会,政府应当是以市场、社会为前提的功能补位性行政或助动式行政,政府是对市场和社会功能缺陷的替补,是市场调节和社会自治的剩余物。

随着中国的“入世”,全能政府的执政理念必将会发生彻底转变。如果说改革开放的二十多年消除了普通百姓头脑中事事依靠政府的传统观念的话,那么加入世界贸易组织将为彻底改变行政机关及其工作人员权力无边、任意无度的状态,为实现有限政府的合理目标扫清障碍。

《行政许可法》对有限政府理念的体现主要反映在行政许可权的设定上。

一是明确界定行政许可的设定范围。主要是直接涉及国家安全、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;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;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;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;企业或者其他组织的设立等,需要确定主体资格的事项等。

同时,明确通过下列方式能够予以规范的,可以不设立行政许可:一是公民、法人或者其他组织能够自主决定的。我国宪法第51条规定,中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。这可以看做是设定行政许可的宪法依据。也就是说,公民、法人从事社会、经济活动以自由为原则,只要无损于国家的、社会的、集体的利益和他人的合法的自由和权利,国家不得加以限制,不得设定行政许可。二是市场竞争机制能够有效调节的。凡是通过竞争、价值规律等市场机制能够解决的事情,均应交由市场调节,不应设定行政许可。如对于不影响人身健康、公共安全的产品,市场竞争、消费者的选择就会刺激生产者去改进技术、提高产品质量,无须设定行政许可。有的是属于市场主体依法自主决策的事项,就应当取消行政许可,摆脱政府不必要的干预和控制,从而扩大其能力空间。三是行业组织或者中介机构能够自律管理的。对于依靠单个市场主体自身难以解决的问题,要充分发挥行业协会等中介组织的作用。特别是在转变政府职能的改革中,它在承接政府转移出的一些职能方面可以发挥重要作用。对于不适宜以公共权力主体的身份去解决的经济活动中的矛盾和问题,应该让行业协会等中介组织通过自律机制加以解决。四是行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。通过市场机制、社会自治等解决不了的事项而必须运用行政权力的,也应当优先考虑使用事后监督手段,如制定标准、实施事后监督,或者实行“宽入严管”,通过事后备案、加强监督检查等。另外,行政机关并不需要总是运用行政许可等强权力手段来干预社会、经济,而可以运用相对较缓和的一些行政手段进行调节,即运用一些非强制性的或者弱权力性的行为如行政合同、行政指导、行政奖励等方式,也可以引导、激励相对人自愿采取一定的作为或不作为,主动参与、自觉服从行政管理。



二是合理划分行政许可的设定权限。《行政许可法》明确规定,除法律、行政法规、地方性法规和省、自治区、直辖市政府规章外,其他规范性文件一律不得设定行政许可。省、自治区、直辖市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,应当提请本级人大及其常委会制定地方性法规。地方性法规和省级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开展生产经营活动和提供服务,不得限制其他地区的商品进入本地区市场。法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定不得增设行政许可;对行政许可条件作出的具体规定,不得增设违反上位法的其他条件。

《行政许可法》最突出的亮点之一,就是合理界定和划分了行政许可的设定权。其中,取消国务院部门规章的行政许可设定权,为改变部门自我授权、任意扩大本部门权力的现象奠定了法律基础。《行政许可法》较为充分地体现了政府权力有限的理念,这部法律的施行,必将推动有限政府的建设,并从源头上解决行政许可的过多过滥的问题。

## 二、树立行政公开的理念

有人说,距离产生美,神秘产生权威。传统体制下的政府在相当程度上就是在这种神秘的氛围中保持权威的,政府的许多活动都处于不公开的状态,事关百姓切身利益的各种政策和决定也都是在这样的习惯性思维中出台和实施的。必须看到,虽然神秘产生了所谓的权威,但也同时产生了距离和隔膜,特别是由于“暗箱操作”带来的腐败问题暴露了神秘政府的最大弊端。近年来,人们对于行政公开的要求日益强烈。随着中国“入世”,行政公开问题

已经由道德自律转变为法律强制了。因为政府承诺的及时通知义务、及时公布法律法规和其他具有普遍约束力的行政决定义务、设立咨询点义务等无一不是强制性的法律要求，不容我们回避。

行政公开，是指行政机关的行政活动和行政活动的过程应当是开放的，结果应当向社会公布，行政相对人有权知悉并取得行政机关为实施行政许可所建立的档案资料和其他相关信息。行政公开是民主政治的基本要求；对于行政机关来说，行政公开将使其置于公众的监督之下，以防止行政腐败，“阳光是最好的防腐剂”；对于公民来说，行政公开是对其知情权、参与权和监督权的肯定和保护。美国1966年就制定了《情报自由法》，1976年又出台了《阳光下的联邦政府法》。行政公开已经成为现代行政法治国家行政的必然要求和趋势。

《行政许可法》体现了行政公开、透明的理念——一是有关行政许可的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。二是行政许可实施的主体应当公示，谁有权实施行政许可，应当让公众都知道。三是行政许可实施的条件应该是规范的、透明的、公开的，不允许在行政许可的实施条件上搞“模糊战术”。行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。四是行政许可实施的程序应该是具体、明确和公开的，包括申请、受理、审查、决定、期限、听证、检查、变更、延续等都应当是具体、明确、公开的。五是行政许可的实施期限应当是公开的。六是行政机关作出的准予行政许可决定应当予以公开，公众有权查阅。

### 三、树立诚实信用的理念

诚实信用，其基本含义是行使权利、履行义务应依诚实和信用之方法。这一原先适用于民法的基本原则，因其内在的合理内涵

而具有极大的普适性,所以逐渐扩充至私法的全部领域,进而援用于行政法领域。行政机关实施行政许可必须讲诚实守信,不能任意撤销、变更已经生效的行政许可决定,对于行政相对人对行政权力的正当、合理信赖应当予以保护,也就是说,确需改变行政许可决定的,对于由此给行政相对人造成的损失应当给予补偿。

行政机关恪守诚实守信的理念有利于形成行政相对人对法律的信仰。法律所要扼制的是人的随意性,所给予的是稳定的预期。当法律给人们带来稳定、安全、有预期的利益时,法律必将获得人们的信仰,这种信仰因法律由国家所定,国家又以政府为主体而传递至人们对国家、对政府的信赖,从而发挥法律规范的安定性,维护社会秩序的稳定。而我国目前行政许可行为缺乏稳定性和可预期性是当今行政管理实践中比较突出的问题,一些行政机关及其行政工作人员执法随意、不信守承诺,造成了社会经济资源的浪费和行政相对人合法权益的损害。很显然,这与 WTO 规则要求的政策和贸易措施的透明、可预见性和法律的稳定性是完全不符的。因为加入 WTO 以后,中国政府承诺,在法律适用和实施方面将采用统一、公正和合理的方式。政府在实施法律方面必须信守诺言,如果不能做到统一、公正、合理,那么,不仅会降低政府的公信力,还将背离政府管理目标,影响政府的权威和形象。它所带来的损失不仅是短期内的经济损失,更是长远的信誉损失。

讲诚实守信,还要求行政机关与相对人双方互相信任,不仅行政机关要讲诚实守信,行政相对人在与行政机关打交道的过程中也必须讲诚实守信。行政机关不能以政策变化、工作失误或经验不足为由随意撤销或变更已经作出的行政许可。同样,行政许可申请人也不能通过欺诈、胁迫或行贿的方式骗取行政许可,也不能在明知行政机关某一行为违法或因重大过失不知该行为违法的情况下要求保护其利益。

《行政许可法》首次肯定了行政许可领域的诚实守信原则或称

信赖保护原则,体现在以下两个方面。

一是行政相对人依法取得的行政许可应当受到法律的保护,除非法律、法规有明确规定的之外,行政机关不得撤销或者变更已生效的行政许可。法律、法规规定可以撤销或者变更已生效的行政许可的情形,主要是指行政机关违法实施行政许可或申请人以违法手段获得行政许可的情形。考虑到撤销行政许可行为的复杂性,需要行政机关结合具体情况、充分考虑相关因素后决定是否撤销行政许可:一要考虑是否撤销行政许可决定对相关各方利益的影响;二要考虑引起行政许可决定违法的原因;三要考虑行政许可决定违法的性质和程度。

二是行政机关和行政相对人都没有过错,而是因为客观原因,行政机关为了公共利益需要可以依法变更或撤销已经生效的行政许可。主要有两种情形:一是行政许可所依据的法律、法规、规章修改、废止,使行政许可的事项不再被允许;二是行政许可所依据的客观情况发生重大变化,为了公共利益需要可以变更或撤销某一许可行为。这类似合同法里的“情势变更”。当然,在上述情况下给行政相对人造成了财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。

#### 四、树立正当程序的理念

我们都知道,“正义要实现,但要以人们看得见的方式来实现”。如果行政行为的程序是正当的,那么人们就不会怀疑其结果的公正性,就会信服它。程序的正当、合理就是“看得见的公正”。程序之所以重要,是因为现代社会在实体上不得不赋予行政机关强大权力的情况下,这种以防患于未然为主旨的行政程序可以通过“事中”监控而弥补司法“事后”控权的不足,即将行政权的具体实施置于严密、公开的操作轨道之中,既防止行政权的消极无为,又限制行政恣意妄为,促进行政权行使的效率,平衡行政机关与行政相对人之间的关系,保障相对人的合法权益,维护相对人的人格

尊严。美国有位法学家指出：“行政程序最基本的方针，是如何设计一个使政府官僚武断和伸手过长的危险减少到最低限度的制度，同时保持行政机关进行有效活动所需要的灵活性。”而且，完善的程序立法还为司法审查和行政监督提供了比较确定的、监控行政自由裁量权的标准。没有程序，就没有公正，正是程序决定了法治与恣意的人治之间的根本区别。所以，良好的法律制度必须有与之相配套的程序规定，才能确保其得到准确、全面的实施。程序公正是保障实体公正的前提和基础。

我国缺乏民主、法制的传统，而其中又以对程序的淡漠最为明显。只看实体结果的思维定式，使得执法者强化了“目的和效果是一切，程序无关紧要”的观念，甚至视程序为障碍。时至今日仍有人认为，遵循程序会导致官僚主义，更有甚者认为程序越简单、越少，越有利于反对官僚主义。传统思想的影响，片面的政治观点，再加上行政程序本身的复杂性、广泛性等特征，使得我国行政程序法治建设处于相对滞后的状况。如果说过去行政法是我国法治建设中较为薄弱的环节，那么行政程序法又是行政法中最薄弱的一环。作为行政法律制度重要组成部分的行政许可法律制度建设，也不可避免地深深地受到长期以来的“重实体、轻程序”观念的影响，其表现为：对审批程序的设定和运作不够重视，程序不规范，期限不明确，审批机关和审批人员随意性过大。

《行政许可法》总结我国的成功经验，借鉴国外的通行做法，使用三分之一以上的条文篇幅，对行政许可程序作了严密、细致、科学的规定，主要内容如下。

一是受理制度。行政机关对申请事项依法不需要取得许可的，应当即时告知申请人不受理；对申请事项依法不属于本机关职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有权机关申请；对申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许其当场更正；对申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在

5日内一次告知申请人需要补正的全部内容,逾期不告知的,自收到申请材料之日起即为受理;对申请事项属于本机关职权范围,申请材料齐全、符合法定形式,或者申请人按照本机关的要求提交全部补正申请材料的,应当受理行政许可申请。行政机关受理或者不予受理许可申请,应当出具加盖本机关专用印章和注明日期的书面凭证。

二是告知制度。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。行政机关作出行政许可决定,依法需要听证、招标、拍卖、检验、检测、检疫、鉴定和专家评审的,所需时间不计算在规定的期限内。行政机关应当将所需时间书面告知申请人。行政机关根据检验、检测、检疫结果,作出不予行政许可决定的,应当书面说明不予行政许可所依据的技术标准、技术规范。

三是行政程序内部化制度。《行政许可法》将已经外化为行政许可程序的大量程序性规定内化、复原为机关内部的审查、核准或会签程序。规定依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可,下级行政机关应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级行政机关。上级行政机关不得要求申请人重复提供申请材料。

四是说明理由制度。行政机关依法作出不予行政许可的书面决定的,应当说明理由,并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

五是及时发证制度。行政机关作出准予行政许可的决定,应当自作出决定之日起10日内向申请人颁发、送达行政许可证件,或者加贴标签、加盖检验、检测、检疫印章。

六是听证制度。法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项,或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项,行政机关应当向社会公告并举行听证。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5日内提出听证申请的,行政机关应当在20日内组织听证。听证应当制作笔录,听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。行政机关应当根据听证笔录作出行政许可决定。

七是招标、拍卖制度。行政机关办理特许经营事项,应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。行政机关按照招标、拍卖程序确定中标人、买受人后,应当作出准予行政许可的决定,并依法向中标人、买受人颁发行政许可证件。

八是考试、考核制度。行政机关办理认可事项,赋予公民特定资格,依法应当举行国家考试的,行政机关应当根据考试成绩和其他法定条件作出行政许可决定;赋予法人或者其他组织特定的资格、资质的,行政机关应当根据申请人的专业人员构成、技术条件、经营业绩和管理水平等的考核结果作出行政许可决定。

九是检验、检测、检疫制度。行政机关实施检验、检测、检疫,应当自受理申请之日起5日内指派2名以上工作人员按照技术标准、技术规范进行检验、检测、检疫。不需要对检验、检测、检疫结果作进一步技术分析即可认定设备、设施、产品、物品是否符合技术标准、技术规范的,行政机关应当当场作出行政许可决定。

十是受理在先制度。对有数量限制的行政许可,两个或者两个以上申请人的申请均符合法定条件、标准的,行政机关应当根据受理行政许可申请的先后顺序作出准予行政许可的决定。

## 五、树立便民、高效的理念

目前,行政许可机关权限交叉、互相矛盾,多个部门就同一事项各自分别许可的现象十分普遍;许可种类过多,造成行政许可机关林立,降低了行政效率,给申请人增加了不便;许可机关组织结

构不合理,机构不健全,许可权限缺乏应有的限制;行政许可程序冗长繁琐,工作人员态度生硬、缺少人情味,常常让行政许可申请人“跑断腿、磨破嘴”,老百姓办事有盖不完的章、走不完的程序,办事拖拉几乎成了当今行政许可的通病,严重缺乏便民、高效的理念。

所谓便民,就是能够做到使行政相对人在行政许可过程中能够廉价、便捷、迅速地申请并获得行政许可。便民是我国法律制度的重要价值取向,也是行政机关履行行政职责、行使行政权力应当恪守的基本准则。所谓高效,就是行政机关不仅要按照法定程序在规定的期限内办结许可事项、不无故拖延,而且必须以较小的许可成本(即用最短的时间,最少的人力、物力和财力等)实现既定的行政管理目标,使社会效益最大化。

为了解决行政许可过程中的行政效率低下、老百姓办事难的突出问题,《行政许可法》创设了若干便民、高效的制度,体现出浓重的亲民色彩。除总体上在第六条中要求实施行政许可,应当遵循便民的原则,提高办事效率,提供优质服务外,还确立了下列具体制度:

一是相对集中行政许可权制度。经国务院批准,省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则,可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权。

二是一个窗口对外制度。行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的,该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请,统一送达行政许可决定。

三是统一、联合或集中办理制度。行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的,本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理,或者组织有关部门联合办理、集中办理。

四是申请方式的简约化制度。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。申请人可以委托代理人提出申请。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。行政机关应当建立和完善有关制度,推行电子政务,在行政机关的网站上公布行政许可事项,方便申请人采取数据电文等方式提出行政许可申请。

五是解释制度。行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。申请人要求行政机关对公示内容予以说明、解释的,行政机关应当说明、解释,提供准确、可靠的信息。

六是当场决定制度。申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式,行政机关能够当场作出决定的,应当当场作出书面的行政许可决定。

七是期限制度。除可以当场作出行政许可决定的外,行政机关应当自受理之日起 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,经本级政府负责人批准,可以延长 15 日。依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可,下级行政机关应当自其受理行政许可申请之日起 20 日内审查完毕。法律、法规另有规定的除外。

## 六、树立公共服务的理念

现代行政法的精神,体现服务和合作的新理念。人民委托行政机关管理国家行政事务,目的就是要使行政机关为自己服务,而不是为了对自己发号施令。我们不能再把行政权的作用称为权力行为了,而应当把它称为公共服务行为。因此,行政权是一种服务权,服务是行政机关通过对法律、法规的执行来体现和实现的。这