

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 行政许可法释义

张春生 李飞/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 行政许可法释义

主 编:张春生(全国人大法律委员会委员)
李 飞(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)
副主编:李 援(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室主任)
许安标(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室处长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政许可法释义/全国人大法工委等编. - 北京:法律出版社,2003.11

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-4577-6

I. 中… II. 全… III. 行政许可法-法律解释-中国
IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 096831 号

法律出版社·中国

责任编辑/张德军

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/中铁十八局涿州印刷厂

责任印制/张宇东

开本/850×1168 1/32

印张/12.25 字数/290 千

版本/2003 年 11 月第 1 版

印次/2004 年 3 月第 3 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法规出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939629 63939633 传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4577-6/D·4295 定价:20.00 元

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

《中华人民共和国行政许可法》已于2003年8月27日由第十届全国人大常委会第四次会议审议通过,将于2004年7月1日起施行。它是继行政诉讼法、国家赔偿法、行政复议法和行政处罚法之后的又一部重要的行政程序方面的法律,是我国社会主义民主和法制建设的一件大事。该法对行政许可的设定范围、设定权限、实施机关和实施程序等做了比较系统的规定,对现行的行政许可制度作了许多重要的改革和完善。它的颁布和实施,对于保护公民、法人或者其他组织的合法权益,进一步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,都有重要意义。

为了宣传、贯彻和实施行政许可法,直接参加行政许可法起草、审议修改工作的同志撰写了这本行政许可法释义。全书由张春生、李飞同志任主编,具体分工如下:第一章、第二章的第十一条至第十三条和第五章由许安标同志撰写;第二章、第三章由童卫东同志撰写;第四章由武增同志撰写;第六章和第七章由刘松山同志撰写;第八章由陈希文同志撰写。完稿后由许安标同志统稿,最后由张春生、李飞和李援同志审阅定稿。

在写作过程中,我们力求根据立法原意、立法背景和行政许可的理论与实践,对条文所包含的理论、含义进行阐述和解释。由于行政许可现象非常复杂,有关行政许可的理论还在发展之中,加之水平有限,书中难免会有不妥之处,欢迎读者批评指正!

作 者

2003年9月27日

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第二章 行政许可的设定	(47)
第三章 行政许可的实施机关	(94)
第四章 行政许可的实施程序	(117)
第一节 申请与受理	(117)
第二节 审查与决定	(131)
第三节 期限	(150)
第四节 听证	(156)
第五节 变更与延续	(167)
第六节 特别规定	(171)
第五章 行政许可的费用	(188)
第六章 监督检查	(195)
第七章 法律责任	(241)
第八章 附则	(269)

第二部分 附 录

中华人民共和国行政许可法	(275)
国务院关于提请审议《中华人民共和国行政许可法(草案)》的议案	(293)

关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的 说明·····	(294)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 行政许可法(草案)》修改情况的汇报·····	(302)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 行政许可法(草案二次审议稿)》修改情况 的汇报·····	(307)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 行政许可法(草案)》审议结果的报告·····	(311)
关于行政许可法(草案四次审议稿)修改意见 的报告·····	(320)
九届全国人大常委会第二十九次会议分组审 议行政许可法(草案)的意见·····	(324)
九届全国人大常委会第三十一次会议分组审 议行政许可法(草案二次审议稿)的意见·····	(331)
十届全国人大常委会第三次会议分组审议行 政许可法(草案三次审议稿)的意见·····	(336)
中央有关部门对行政许可法(草案)的意见·····	(343)
各地对行政许可法(草案)的意见·····	(350)
有关专家对行政许可法(草案)的意见·····	(358)
中国加入世贸组织法律文件中关于行政许可 的规定·····	(364)
国外有关行政许可的概念·····	(366)
德国行政许可的概念和分类·····	(368)
日本行政许认可制度简介·····	(370)
美国的行政许可事项·····	(377)

第一部分 释 义

第一章 总 则

总则一般对立法目的、依据、调整范围、基本原则以及其他一些重要问题作出规定,对全法起统领和指导作用,总则中的有关原则和制度,在其后的法律条文中一般都有具体体现和明确规定。本法总则的内容主要包括三个方面:一是立法目的和依据;二是适用范围;三是行政许可的基本原则。其中第一条是关于立法目的和依据的规定,第二条至第三条是关于适用范围的规定,第四条至第八条是关于行政许可基本原则的规定,第九条和第十条是有关行政许可的转让、建立、健全监督制度的规定。这些内容的确定与规范,为以后各章节具体条文的设计确定了指导原则和理论基础。对总则的学习和理解,要注意两个方面的问题:一方面要和以后各章节的具体内容结合起来进行学习研究,不能孤立地学习研究总则,否则会感到空洞、空泛;另一方面也不能认为总则抽象,不确定当事人的权利义务,而忽视对总则内容的学习研究。总则之后各章具体内容的理解和把握,要结合总则所确定的精神和指导原则来掌握,特别是在遇有不同理解时,要结合总则所确定的原则来进行判断。

第一条 为了规范行政许可的设定和实施,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,根据宪法,制定本法。

【释义】 本条是关于立法指导思想、立法宗旨和立法依据的规定。

一、行政许可法的制定过程

行政许可法是继行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后的又一部对行政机关的工作产生重要影响的法律。行政许可法的制定,大致可以分为三个阶段:第一阶段,基础研究与试拟征求意见稿,由全国人大常委会法工委承担。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)》。第二阶段,国务院起草阶段。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,起草工作交由国务院法制办公室负责。此后,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,就起草这部法律涉及的主要问题,征求了地方人民政府、国务院各部门、专家学者的意见。在此基础上,起草了《行政许可法(初稿)》,于2001年7月印发国务院各部门、省级人民政府及较大的市人民政府的法制工作机构和全国人大常委会法工委等单位以及专家学者征求意见;并多次召开行政许可法的论证会、研讨会,广泛听取意见。在总结实践经验,特别是在行政审批制度改革的经验的基础上,参考国外的做法,经反复研究、修改,形成了《中华人民共和国行政许可法(草案)》,于2002年7月5日由国务院提请全国人大常委会审议。第三阶段,审议通过阶段。2003年8月,九届全国人大常委会第二十九次会议对草案进行了初步审议。会后,法制工作委员会将草案印发中央各部门、地方人大常委会、有关研究机构和法学专家征求意见。法律委员会和法制工作委员会还联合召开座谈会,邀

请中央有关部门、企业事业单位和法学专家座谈征求意见。九届全国人大常委会第三十一次会议对草案进行了二次审议。草案二次审议稿在行政许可的含义和范围、行政许可的设定权和设定程序、行政许可实施程序以及行政许可的听证程序等问题上作了修改。十届全国人大常委会第三次会议对行政许可法草案进行了三审。会后,根据常委会组成人员的审议意见,法律委员会、法制工作委员会就草案三次审议稿的主要问题,同国务院法制办进行了多次研究,并召开国务院有关部门、部分地方人大常委会和部分法律专家座谈会,进一步听取意见。2003年8月,十届全国人大常委会第四次会议进行了四审。四次审议稿对本法争论最大的问题,即对行政许可的分类问题提出了解决方案,不对行政许可加以分类,用统一的行政许可概念来规范行政许可行为。四次审议稿受到常委会组成人员的高度评价,经进一步审议修改后,交付表决。到会常委会组成人员152人,赞成票151票,弃权票1票,行政许可法以高票通过。至此,历经七年的起草、审议,行政许可法正式出台。

二、行政许可法的立法宗旨

立法宗旨是一部法律的灵魂,为立法活动指明方向和提供理论依据,对于确定法律的原则、设计法律条文、处理解决不同意见等具有重要的指导意义。本法的立法宗旨是通过规范行政许可的设定和实施,在维护公民、法人或者其他组织的合法权益与保障行政机关依法行使职权两方面寻找最佳结合点。立法宗旨与立法的指导思想密切联系,可以说是一个事物的两个方面。从立法宗旨可以推导出立法的指导思想,从立法指导思想也可以看出立法宗旨,但深入研究,两者又有一定的区别,如针对性、侧重点等方面有所不同。本条重点阐明的是立法宗旨。本法的立法宗旨是两个方面的:

(一)规范行政许可的设定和实施

这可以概括为最直接的立法目的,也反映了行政许可立法的必要性。所谓行政许可设定权,就是规定公民、法人或者其他组织从事某些特定的活动,需要事先经行政机关批准的权力。过去,行政许可的设定权不够明确,设定主体比较混乱,致使行政许可事项不断增加,加大了经济发展成本,甚至阻碍了经济和社会的发展,妨碍了公民、法人或者其他组织的创造性和积极性。为了从源头上解决行政审批过多过滥的问题,本法在立法宗旨上,开宗明义,要规范行政许可的设定。本法在规范行政许可的设定上,主要从两个方面入手:一是规范行政许可的设定范围,明确了可以设定行政许可的主要事项;二是规范设定行政许可的主体,严格限制和减少设定主体。根据本法的规定,享有行政许可设定权的,只有法律、行政法规(包括国务院的决定)、地方性法规以及省级人民政府规章。过去曾大量设定行政许可的部门规章,被取消了设定权;对省级人民政府设定行政许可,也作了严格的限制。除了法律、行政法规(包括国务院的决定)、地方性法规和省级人民政府规章外,其他规范性文件,一律不得设定行政许可。凡是设定了行政许可的,一律无效,并予以撤销。这对从源头上治理行政审批过多过滥的现象具有重要意义。行政许可的实施,就是指行政机关按照法定的程序,批准或者不批准公民、法人或者其他组织的行政许可申请的活动以及对被许可人的监督和管理等。过去由于行政许可的实施程序没有统一立法,行政许可的办理,在不同地区、不同部门,有很大的差异。有些审批程序不公开、不公平,成为腐败的温床;有些审批程序非常繁琐,不利于老百姓办事。行政许可立法,一方面要减少行政审批,另一方面要简化行政审批程序。实施行政许可,要做到公正、公开,公布许可条件,禁止暗箱操作;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;依法需要几个部门许可的,要集中统一办理,尽量减少多头审批;决定行政许可,行政机关应当听取当事人的意见,不予许可的要说明理

由等。

(二)实现保护公民利益和维护公共利益的统一

这可以理解为行政许可立法的间接目的,即在规范行政许可的设定和实施的过程中,所要达到的目的。它体现了行政许可法的价值取向。主要包括以下几点:

1. 保护公民、法人和其他组织的合法权益。国家行政机关在负责组织、领导和管理国家行政事务,行使国家行政管理职权的过程中,根据宪法、法律、行政法规、地方性法规以及行政规章的规定,可以采取行政措施,依职权作出各种具体行政行为。虽然行政机关的行政行为必须依据法律或者在法律规定的范围内作出,但国家行政机关在国家机构中是机关最大,工作人员最多,管理的范围和涉及的领域最广,同公民关系最为密切的机关,在行使职权时也最容易与相对人发生纠纷。就行政许可的实施而言,行政机关可以批准或者不批准行政许可申请人的申请,可以撤销、吊销、注销已经颁发的行政许可,可以对被许可人进行种种监管等。这些权力运用不当,都有可能侵犯被许可人的合法权益。本法对行政许可设定和实施的规范,在设计有关制度和程序的时候,一个重要的指导思想就是要保护公民、法人或者其他组织的合法权益。如行政许可的设定和实施,应当依照法定权限、范围、条件和程序;应当遵循公开、公正、公平的原则;应当遵循便民的原则。公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可,享有陈述权、申辩权;有权申请行政复议或者提起行政诉讼;其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的,有权依法要求赔偿。特别是本法还规定了信赖保护原则。公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可,受法律保护,行政机关不得擅自撤销。这些都是保护公民、法人或者其他组织合法权益的直接体现。

2. 维护公共利益和社会秩序。不同公民的权利和自由的有机组合、和谐相处的状态构成了社会发展和稳定所必须的秩序。

维护这种秩序,成为社会成员的一种共同利益和要求。当某一个个体的权利和自由超越一定的界线,不断膨胀和扩大时,就会影响或损害他人的权利和自由,进而损害公共利益和社会秩序。因此对权利和自由的行使要有一定的限制和监督,这就是行政管理的任务之一。公共利益和社会秩序并不脱离公民的权利和自由单独存在,而是通过具体的权利和自由体现出来。对公共利益和社会秩序的维护,也是从根本上维护大多数人的利益。行政许可立法致力于在保护公民权利与维护公共利益和社会秩序方面,寻找最佳结合点。如行政机关实施行政许可,一方面要坚持公开、公平和公正的原则,接受公民、法人或者其他组织的监督;另一方面,行政机关要对被许可人从事许可活动实施有效监督,对违法从事许可活动的个人和组织,依法给予处理。需要指出的是,公共利益在本质上是非人格化的利益,是不特定多数人的利益。它与部门利益、单位利益和小集体的利益是有本质区别的。实践中,有的假借公共利益之名,行谋取部门利益、小集体利益之实,这是应当予以警惕和注意的。

3. 保障和监督行政机关有效实施行政管理。保障公民的权利和自由,维护公共利益和社会秩序,都需要行政机关积极开展工作来实现。但在对行政机关权限的赋予上,要两者兼顾。行政机关的权限过小、手段过少,会影响上述目的的实现;但权限过大,缺乏监督,就有可能导致权力滥用,同样会影响上述双重目的的实现。正是基于以上要求,本法对行政机关的规定,包括两个方面,一是保障行政机关依法行使职权,二是监督行政机关依法履行职责。在行政法的发展历史上,先后有两种理论观点,一种强调管理,即行政法就是管理法,侧重于保障行政机关行使职权,赋予其充分的法律手段;另一种强调控制和抑制行政权,以保护公民的权利。现在,我国的行政法理论已基本形成了一种共识,即对行政机关,既要保障其依法行使职权,又要加强对其行使权力活动的监

督。我国的行政诉讼法、行政复议法、行政处罚法等都体现了这一思想。行政许可法也不例外,也体现了保障与监督并举的宗旨。一方面,赋予国务院和省级人民政府一定的行政许可设定权,方便他们及时运用行政许可手段进行管理;规定行政许可的实施机关和实施程序,保障行政机关依法实施行政许可;赋予行政机关监督检查权,保障了行政机关对行政许可的监管;规定违反行政许可管理的法律责任,保障了行政机关的处罚手段等。另一方面,监督行政机关实施行政管理,如在行政许可的实施过程中,规定了行政机关的具体责任;公民可以提请行政复议和行政诉讼;上级行政机关、监察机关等可以监督行政机关实施行政许可的行为;行政机关及其工作人员违法实施行政许可应当承担相应的法律责任等。

三、行政许可法的立法依据

本法立法的依据和其他法律一样,是宪法。宪法是国家的根本大法,是我国法律体系的基石。宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规都不得同宪法相抵触。宪法是民主制度的法律化,规定国家政治生活和社会生活中的最重要的问题。我国现行宪法制定颁布于1982年12月,是建国以来最好的一部宪法。宪法关于公民基本权利和义务、国家权力机关和行政机关职权以及行政机关组织工作原则的规定,都是制定本法的重要依据。

四、制定颁布行政许可法的重要意义

行政许可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有效手段,多年来在行政管理工作中发挥了重要作用。但是,行政许可是一把“双刃剑”,运用不当,也会产生消极的作用。目前,我国行政许可手段运用中的主要问题是行政审批过多、过滥,产生这种情况的主要原因: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关也在设。二是设定行

政许可的事项不规范,一讲行政管理,就要审批。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。在一定意义上说,行政许可已经成为一个腐败源。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。按照世贸组织协定和我国对外承诺,行政许可应当以透明和规范的方式实施,行政许可条件和程序对贸易的限制不能超过必要的限度,中国工作组报告书并对服务贸易的行政许可程序提出了9条明确要求。因此,制定行政许可法,对于巩固行政审批制度改革成果,履行我国对外承诺,进一步推进行政管理体制变革,从源头上预防和治理腐败,都有重要意义。

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。

【释义】 本条是关于行政许可定义的规定。

一、关于行政许可的几种理论观点

行政许可的基本性质是对特定活动进行事前控制的一种管理手段。对行政许可现象进行解释和说明的理论很多,并且随着国家对经济和社会生活干预程度的变化,还在不断创新发展,目前有关行政许可的理论观点,大致有三种:

第一种观点认为,行政许可是普遍禁止的解禁,普遍禁止的例外。该观点认为,应当许可的事项,在没有此种限制以前是任何人都可以作为的行为,因为法律规定的结果,其自由受到限制,所以许可是对自由的恢复,即不作为义务的解除,并非权利的设定。在早期自由资本主义时期,需经政府许可的事项很少,只有一些很特别的事项需经政府批准,如卖酒、销售枪支等。这些事项对全社会来说,都是禁止的,只有经政府许可的,才获得了例外。因此这时的法学理论通常把行政许可视为普遍禁止的解禁。

第二种观点认为,行政许可是一种权利的赋予,是一种授益性行政行为。即认为行政许可是赋权行为,相对人本没有此项权利,只是因为行政机关的允诺和赋予,才使其获得了一般人不能享有的特权。因为到了现代,国家大量干预经济生活和社会生活,需经政府许可的事项大量增加,这时已难以用解禁说来解释如此广泛的行政许可现象,这就产生了赋权说。

第三种观点吸收了上述两种观点,认为行政许可是解禁与赋权的统一。认为行政许可在性质上具有“赋权”与“限权”双重性质,这种双重性是一个问题的两个方面。对于从许可中受益的相对人来讲,行政许可是一种赋权行为,但对于未经许可或不予许可的相对人来讲则是一种限制和排斥权利的行为。如准予驾驶机动车,准予开办会计师事务所,因而是授益性行政行为。但是对更多未被赋予权利者来说,则是一种禁止,是对行使某种权利的限制,所有未取得驾驶执照的人都不得开汽车;未被批准开办会计师事务所者,一律不得开办。在法治国家里,公民可以从事一切活动,除非法律有禁止。许可正是权利与禁止这两者的结合点。例如,为了维护社会秩序和公共利益,对机动车驾驶必须实行许可制度。开车是一件具有危险性的事情,因此一般人不得开车;但开车对个人又会产生利益,如求职就业等,因而又应该允许开车。为了利用其有利方面,防止损害他人和公共利益的事情发生,国家就需要实

行驾驶机动车的许可制度,一般人都禁止开车,但会驾驶汽车、懂得驾驶规则者可以被许可。

二、国外有关行政许可的概念

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。

在英国,行政许可渊源于英王的特权,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。

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;认可是指行政机关补充第三者的合同行为、共同行为等法律行为,使其具有法律上的效力的行政行为,如农地权利转移许可。

三、关于行政许可的类别

根据不同的标准,可以对行政许可作不同的分类。学理上对行政许可的分类主要有:(1)行为许可与资格许可。行为许可是直接允许申请人从事某种活动,资格许可是赋予申请人某种资格。其实,取得某种资格的目的也是为了从事某种活动,只是许可的直接