

注释本·行政许可法

中华人民共和国
行政许可法

Administrative License Law
of the People's Republic of China

注释本



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国 行政许可法

注释本

Administrative License Law
of the People's Republic of China



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政许可法注释本 / 法律出版社法规中心编. — 3 版. — 北京:法律出版社,2017

(法律单行本注释本系列)

ISBN 978-7-5197-0959-4

I. ①中… II. ①法… III. ①行政许可法—法律解释—中国 IV. ①D922.112.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 129001 号

中华人民共和国行政许可法注释本
ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
XINGZHENGXUKEFA ZHUSHIBEN

法律出版社法规中心 编

责任编辑 陶玉霞
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 中煤(北京)印务有限公司

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法规出版分社

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 4.5

字数 123 千

版本 2017 年 6 月第 3 版

印次 2017 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0959-4

定价:13.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语、艰深的法律理论、庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1) 专业人员编写。本丛书皆由相关法律专家编写,内容准确,并力求语言通俗,使普通大众读者能更轻松地理解法律精神,掌握法律政策;

(2) 法律适用提要。每本书都由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的背景、概况有更全面、深入的理解;

(3) 重点法条注释。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4) 相关配套规定。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

需要说明的是,本丛书中“适用提要”“条文主旨”“条文注释”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写,不同于国家正式通过、颁布的法律文本,不具有法律效力。

2 编辑出版说明

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

法律出版社法规中心
2017年5月

《中华人民共和国行政许可法》

适用提要

行政许可(也就是通常所说的“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,是不可缺少的,多年来也起到了重要的作用。但在实践操作中,行政许可也存在过多、过滥的问题,究其原因,主要有以下几个方面:第一,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;第二,设定行政许可的事项不规范,一讲行政管理,就要审批;第三,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;第四,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;第五,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;第六,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。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,取消了多批行政审批项目,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。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九条明确要求。因此,《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政

许可法》)的制定,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改革的,从源头上预防和治理腐败,都有重要意义。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。

《行政许可法》遵循合法与合理、效能与便民、监督与责任原则的总体思路,把制度创新摆在突出位置,确立了行政许可必须遵循的六项原则:(1)合法原则。设定和实施行政许可,都必须严格依照法定的权限、范围、条件和程序进行。(2)公开、公平、公正原则。有关行政许可的规定必须公布,未经公布的,不得作为实施行政许可的依据;行政许可的实施和结果,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外,应当公开;对符合法定条件、标准的申请人,要一视同仁,不得歧视。(3)便民原则。行政机关在实施行政许可过程中,应当减少环节、降低成本,提高办事效率,提供优质服务。(4)救济原则。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;有权依法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。(5)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,行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可,除非行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化,为了公共利益的需要,确需依法变更或者撤回已经生效的行政许可。但是,由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。(6)监督原则。县级以上人民政府必须建立、健全对行政机关实施行政许可的监督制度,上级行政机关应当加强对下级行政机关实施行政许可的监督检查,及时纠正行政许可实施中的违法行为。同时,行政机关也要对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动实施有效监督,发现违法行为应当依

法查处。

《行政许可法》根据上述原则,确立了一系列重要制度,从行政许可的设定、实施以及监督与责任等环节对行政许可进行了全面规范。关于行政许可的设定,《行政许可法》同时规定了可以设定行政许可的事项范围与可以不设定行政许可的事项范围,对行政许可设定权作了严格规定;关于行政许可的实施,《行政许可法》规定了实施主体,对行政许可的申请、受理、审查、决定等程序和时限作了明确规定,并规定行政机关实施行政许可和对行政许可事项进行监督检查不得收取任何费用。针对一些行政机关重事前审批、轻事后监督的现象,《行政许可法》还规定了行政许可监督与责任制度,着重对实施行政许可之后的监督检查作了四个方面的规定:书面监督检查制度、实地监督检查制度、属地管辖制度、举报制度等。

《行政许可法》涉及的相关法规包括《建设行政许可听证工作规定》《中华人民共和国海关实施〈中华人民共和国行政许可法〉办法》《民政部门实施行政许可办法》《交通行政许可实施程序规定》《卫生行政许可管理办法》《劳务派遣行政许可实施办法》等。

《行政许可法》确定的一系列制度,不仅有利于促进行政许可行为的规范化、法制化,更重要的是从更深层次上促进政府职能转变、推进依法行政。通过贯彻《行政许可法》,将进一步改进政府管理方式,提高行政效率,降低行政成本,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,不断提高各级行政机关依法行政的能力和水平。

目 录

《中华人民共和国行政许可法》适用提要	1
--------------------------	---

中华人民共和国行政许可法

第一章 总则	1
第一条 立法宗旨和依据 *	1
第二条 行政许可的含义 *	2
第三条 适用范围 *	3
第四条 合法原则 *	4
第五条 公开、公平、公正原则 *	5
第六条 便民和效率原则 *	6
第七条 陈述权、申辩权和救济权 *	7
第八条 信赖保护原则 *	8
第九条 行政许可的转让 *	9
第十条 监督检查原则 *	10
第二章 行政许可的设定	11
第十一条 设定目的	11
第十二条 行政许可的设定事项	11
第十三条 可以不设行政许可的事项	12
第十四条 法律、行政法规和行政决定设定行政 许可权限 *	12
第十五条 地方性法规、地方政府规章设定行政 许可权限 *	13
第十六条 行政许可规定权 *	14

第十七条	禁止越权设定 *	15
第十八条	行政许可应当明确规定的事项 *	16
第十九条	设定前的意见听取 *	16
第二十条	行政许可评价制度 *	17
第二十一条	有关地区经济事务行政许可的取消 *	18
第三章	行政许可的实施机关	19
第二十二条	行政许可实施主体的一般规定 *	19
第二十三条	法律法规授权的组织实施行政许可 *	20
第二十四条	委托实施行政许可的主体 *	20
第二十五条	相对集中行政许可权 *	21
第二十六条	统一、联合实施	22
第二十七条	行政机关及其工作人员的纪律约束 *	23
第二十八条	授权专业组织实施的指导性规定 *	23
第四章	行政许可的实施程序	24
第一节	申请与受理	24
第二十九条	申请要件 *	24
第三十条	许可公示 *	26
第三十一条	申请材料真实 *	27
第三十二条	对行政许可申请的处理	28
第三十三条	推行电子政务	29
第二节	审查与决定	29
第三十四条	审查行政许可材料 *	29
第三十五条	多层级行政机关实施行政许可的审查程序 *	30
第三十六条	关系他人重要利益的行政许可审查程序 *	31
第三十七条	许可决定的期限 *	32
第三十八条	许可决定的作出	33

第三十九条	行政许可证件形式 *	33
第四十条	行政许可公开 *	34
第四十一条	许可的效力范围	34
第三节	期限	35
第四十二条	作出许可决定的期限 *	35
第四十三条	下级行政机关初审期限	36
第四十四条	行政许可证件的颁发、送达期限 *	36
第四十五条	需排除时限 *	37
第四节	听证	38
第四十六条	行政机关主动举行听证的行政 许可事项 *	38
第四十七条	听证权的告知和听证费用 *	39
第四十八条	听证程序 *	40
第五节	变更与延续	41
第四十九条	变更程序 *	41
第五十条	许可有效期的延续 *	42
第六节	特别规定	43
第五十一条	特别程序优先适用	43
第五十二条	国务院实施行政许可的程序 *	43
第五十三条	特许许可方式	44
第五十四条	认可许可 *	44
第五十五条	核准许可 *	46
第五十六条	登记许可	47
第五十七条	按序许可	47
第五章	行政许可的费用	47
第五十八条	禁止违规收费及经费的财政保障	47
第五十九条	依法收费并上缴	48

第六章 监督检查	48
第六十条 上级对下级的监查 *	48
第六十一条 对被许可人的监管	50
第六十二条 对被许可产品、场所、设备的监管	50
第六十三条 违法监督检查 *	50
第六十四条 对被许可人跨域违法行为的抄告	51
第六十五条 举报监督	52
第六十六条 对资源开发、利用被许可人的监管	52
第六十七条 对市场准入被许可人的监管	52
第六十八条 对重要设备、设施的自检、监查	53
第六十九条 对违法行政许可的撤销 *	53
第七十条 行政许可注销	55
第七章 法律责任	55
第七十一条 违规许可的改正、撤销	55
第七十二条 行政机关及其工作人员的违规责任	56
第七十三条 行政机关工作人员违法收取财物	56
第七十四条 行政机关违法实施许可	57
第七十五条 行政机关违规收费	57
第七十六条 损害赔偿责任 *	58
第七十七条 行政机关不履行监督或监督不力	59
第七十八条 对有隐瞒情况等行为的申请人的 处理	59
第七十九条 对以欺骗等手段取得许可的处罚 *	59
第八十条 对被许可人违法行为的处罚	60
第八十一条 对未经许可擅自从事相关活动的 处罚 *	60
第八章 附则	61
第八十二条 期限的计算	61

第八十三条 施行日期	61
------------------	----

附 录

国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政许可法》 的通知(2003.9.28)	62
国务院法制办公室对《关于提请解释〈中华人民共和国 行政许可法〉有关适用问题的函》的复函(2004.8.2)	66
卫生行政许可管理办法(2004.11.17)	69
交通行政许可实施程序规定(2004.11.22)	82
公安机关行政许可工作规定(2005.9.17)	88
质量监督检验检疫行政许可实施办法(2012.10.26)	96
劳务派遣行政许可实施办法(2013.6.20)	110
气象行政许可实施办法(2017.1.18)	117
最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定 (2009.12.14)	127

中华人民共和国行政许可法

(2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会
第四次会议通过 2003年8月27日中华人民共和国
主席令第7号公布 自2004年7月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨和依据】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。

条文注释

本条是关于行政许可法立法宗旨和立法依据的规定。本法的立法宗旨可以从两个方面进行理解:

(一)其直接目的是规范行政许可的设定和实施。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的权力。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。行政许可的实施,就是指行政机关按照法定的程序,批准或不批准公民、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。

(二)其间接目的是实现保护公民利益和维护公共利益的统一。它体现了行政许可法的价值取向。主要包括:(1)保护公民、法人和其他组织的合法权益;(2)维护公共利益和社会秩序;(3)保障和监督行政机关有效实施行政管理。

本法的立法依据是宪法。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。

关联法规

《中华人民共和国宪法》第2、5、57、58、62、67、85~92条

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第54~68条

第二条 【行政许可的含义】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。

条文注释

本条是关于行政许可含义的规定。依此,对于本法所规定的行政许可可以作以下几方面的理解:(1)行政许可是依申请的行政行为。没有相对人即公民、法人和其他组织的申请,行政机关不能主动颁发许可证或者执照。行政相对人提出申请,是颁发行政许可的前提条件。(2)行政许可的存在意味着法律的一般禁止,对许可事项必须有明确的法律规定。行政许可的内容是国家普遍禁止的活动,为了适应社会生活和生产的需要,对符合一定条件者解除禁止,允许其从事某项特定活动,享有特定权利和资格。(3)实施行政许可的行政机关要依法对行政相对人的申请进行审查。行政许可并不是一经申请即可取得,而要经过行政机关的依法审查。这种审查的

结果,可能是给予或者不给予行政许可。(4)行政许可是一种授权性行政行为,即赋予行政相对人某种权利和资格,是一种准予当事人从事某种活动的行为。

关联法规

《中国人民银行行政许可实施办法》第2条

《卫生行政许可管理办法》第2条

《气象行政许可实施办法》第2条

第三条 【适用范围】行政许可的设定和实施,适用本法。

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,不适用本法。

条文注释

本条是关于行政许可法调整范围的规定。

本条第一款从正面规定了适用本法的两个方面,行政许可的设定和实施,适用本法。

本条第二款明确规定不适用本法的事项有两类:一是有关行政机关对其他机关人事、财务、外事等事项的审批。每一个行政机关通常都承担特定的社会管理职能,属于管理者;但同时它们也是被管理者,国家对行政机关的人、财、物等实行集中统一管理,由指定的行政机关负责审批、划拨和监督等工作,以保障国家财政资金运转的效率,人事任用的公平,促进行政机关的协调运转。财政、外事部门对这些事项的审批,虽然符合行政许可的一些特点,但它行使的不是一种社会管理职能,其对象是特定的行政机关,而不是非特定的公民、法人或者组织。因此,这种审批不属于行政许可,不适用本法。需要说明的是,这里的“其他机关”不仅包括了行政机关,还包括了国家权力机关、司法机关以及政党、团体等组织。二是行政机关对直属事业单位有关事项的审批。我国的法人组织中有企业、事业单位和国家机关。其中事业单位不同于企业法人,是为发展特定的事业而设立的法人组织,通常不以营利为目的,致力于发展社会公益事业,如学校、医院、科研单位和文艺团体等。由于历史的原因,我

国社会公共事业和福利事业的兴办,很多都是由国家出资来兴办的,因此,我国的行政部门直接管理着一大批这样的事业单位。行政机关对这些单位进行管理,经常要对事业单位的各种事项进行审批。由于这种审批是基于行政机关对这些单位的直接隶属关系,也就是说这些单位是国家出资兴办的,国家授权特定的行政部门来进行管理。这种审批权来源于国家出资,来源于资金划拨,不同于行政机关对一般性社会事务的管理,因此不属于行政许可,不适用本法。

除了本条明确规定不适用本法的行为外,在实践中还有一些容易同行政许可、行政审批相混淆,但不具有行政许可特征的行政行为。这些行政行为也不适用本法,主要有:一是内部审批行政行为,亦即上级行政机关基于行政隶属关系对下级行政机关有关请示报告事项的审批;二是处置财产权利的审批,如行政机关以出资人的身份对国有企业资产处置等事项的审批;三是行政机关确认财产权利及其他民事关系的登记。我国的登记种类很多,概括起来有两类:一类是确认登记,主要包括产权登记、抵押登记、结婚登记、收养登记、个人身份登记、特定事实登记等,不属于行政许可。这类登记属于事后程序,是保护和确认登记人的权利,而不是重新赋予其权利。在这类登记中,行政机关行使的不是行政管理权,而是以第三人的身份出现,起证实和确认作用。另一类是设立、开业登记。设立法人登记的实质是取得民事权利能力,取得行为能力。因此设立、开业登记都是行政许可。

关联法规

《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》

《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知》

《海关实施〈中华人民共和国行政许可法〉办法》第3条

《中国人民银行行政许可实施办法》第3条

《水行政许可实施办法》第3条

第四条 【合法原则】设定和实施行政许可,应当依照法定的权限、范围、条件和程序。