

中华人民共和国 行政许可法问答

全国人大常委会法工委国家法室 张世诚/编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国行政许可法问答/张世诚/编. - 北京:
中国方正出版社, 2003. 9
ISBN 7-80107-717-2

I. 中… II. 张… III. 行政许可法-中国-问答
IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 081311 号

中华人民共和国行政许可法问答

责任编辑: 孔 平

责任校对: 丁新丽

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63094534 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com

责编 E-mail: KongPing-wy@hotmail

经 销: 新华书店

印 刷: 北京金华印刷有限公司

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张: 6.75

字 数: 170 千字

版 次: 2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-717-2

定价: 13.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

目 录

第一章 总 则	(1)
一、为什么要制定行政许可法?	(1)
二、行政许可法的立法目的是什么?	(2)
三、行政许可法的立法依据是什么?	(4)
四、行政许可法的意义有哪些?	(4)
五、行政许可法的制定过程如何?	(6)
六、什么是行政许可?	(8)
七、行政许可有哪些特征?	(10)
八、行政许可有哪些作用?	(11)
九、行政许可法的适用范围包括哪些?	(12)
十、哪些审批不是行政许可?	(14)
十一、我国行政审批制度改革原则的具体标准是什么?	(16)
十二、国务院各部门行政审批项目基本情况如何?	(23)
十三、我国加入世贸组织法律文件中关于行政许可 有哪些具体规定?	(23)
十四、什么是行政许可法的法定原则?	(24)
十五、公开原则在行政许可中如何体现?	(27)
十六、公平原则在行政许可中如何体现?	(29)
十七、行政许可的公正原则是什么?	(30)
十八、行政许可中的便民、效率原则如何体现?	(31)

十九、在行政许可中公民、法人或者其他组织有哪 些法律救济权利?	(33)
二十、什么是信赖保护原则?	(36)
二十一、行政许可能否转让?	(39)
二十二、如何加强对行政许可的监督?	(39)
二十三、在制定行政许可法过程中, 是否了解国外 的有关规定? 能否作些概括性介绍?	(43)
第二章 行政许可的设定	(63)
二十四、什么是行政许可的设定?	(63)
二十五、有权设定行政许可的机关在设定行政许可 时应当注意什么?	(63)
二十六、行政许可法为什么没有对行政许可作出分 类的规定?	(66)
二十七、在哪些事项上可以设定行政许可?	(68)
二十八、在哪些事项上可以不设定行政许可?	(70)
二十九、法律可以设定哪些行政许可?	(71)
三十、行政法规可以设定哪些行政许可?	(73)
三十一、地方性法规是否可以设定行政许可?	(74)
三十二、为什么国务院部、委员会不能够设定行政 许可?	(76)
三十三、什么是地方政府规章?	(77)
三十四、为什么省、自治区、直辖市人民政府的规 章只能实施一年?	(78)
三十五、地方性法规和地方政府规章不得设定哪些 事项的行政许可?	(79)
三十六、在国家法律设定行政许可后, 法规、规章 是不是就不能再规定行政许可了?	(80)

三十七、法规、规章在作具体规定时必须注意什么？	(82)
三十八、一些部门的文件能否设定行政许可？	(84)
三十九、设定行政许可要具体规定哪些内容？	(85)
四十、拟设定行政许可的机关在设定行政许可前， 法律规定必须要做哪些必要的准备工作？	(86)
四十一、什么是行政许可的评价？我国的行政许可 评价制度主要包括哪些内容？	(88)
四十二、地方是否能够不执行国务院设定的行政许 可？	(89)
第三章 行政许可的实施机关	(91)
四十三、行政许可由哪些机关实施？	(91)
四十四、什么是行政机关？其有哪些特点？	(91)
四十五、什么是行政职权？	(93)
四十六、除行政机关外，社会组织可以实施行政许 可吗？	(95)
四十七、授权应当遵守哪些规则？	(98)
四十八、什么是行政许可的委托？	(98)
四十九、委托有哪些条件和原则？	(100)
五十、什么是相对集中行使行政许可权？	(101)
五十一、在行政许可的实施机关上，行政许可法还 作了哪些改革性的规定？	(103)
五十二、行政机关工作人员在行政许可工作中应当 遵守哪些纪律？	(105)
五十三、专业技术组织在行政许可中有什么作用？	(107)

第四章 行政许可的实施程序	(108)
第一节 申请与受理	(108)
五十四、什么是行政程序?	(108)
五十五、行政许可程序主要有哪些原则?	(109)
五十六、如何提出行政许可申请?	(109)
五十七、在行政许可申请工作中,行政机关应当公 示哪些法定材料?	(111)
五十八、在行政许可申请中,申请人有哪些法定义 务?	(112)
五十九、什么是行政许可的受理?	(113)
六十、对申请人的申请,行政机关应当如何处理?	(113)
六十一、什么是电子政务?	(115)
六十二、电子政务与传统政务的区别有哪些?	(116)
第二节 审查与决定	(118)
六十三、行政许可的审查有哪几种形式?	(118)
六十四、在行政许可的逐级审查中,行政机关应当 注意哪些问题?	(120)
六十五、行政许可事项涉及他人利益的时候,行政 机关应当注意什么?	(120)
六十六、行政机关对申请人的申请审查后,如何作 出决定?	(121)
六十七、如果行政机关作出不予行政许可的决定, 应当如何处理?	(122)
六十八、行政许可的具体形式包括哪些?	(126)
六十九、如何理解行政机关作出行政许可的决定要 予以公开?	(126)
七十、申请人取得的行政许可是否可以在全国适用?	(128)

第三节 期 限	(128)
七十一、申请人提出行政许可申请后,行政机关应 当在多长时间给予答复?	(128)
七十二、逐级审查的期限需要多长时间?	(130)
七十三、什么是送达? 行政机关作出行政许可决定 后,应当在多长时间送达申请人?	(131)
七十四、行政机关作出行政许可决定时,有的需要 对所审查的事项进行专业技术鉴定,这个 期间是否包括在行政许可法所规定的期限 内?	(133)
第四节 听 证	(134)
七十五、什么是听证?	(134)
七十六、行政许可法规定了哪些许可事项要经过听 证?	(136)
七十七、行政许可中的听证包括哪些程序?	(137)
第五节 变更与延续	(141)
七十八、被许可人是否可以申请变更行政许可事项?	(141)
七十九、什么是行政许可的延续?	(141)
第六节 特别规定	(142)
八十、行政许可法中特别规定一节与其他程序规定 是什么关系?	(142)
八十一、国务院实施行政许可依照什么程序办理? ...	(143)
八十二、对有限自然资源的开发、公共资源的配 置、垄断性行业的市场准入等行政许可 申请,行政机关如何审查决定?	(143)
八十三、对资格、资质的行政许可申请,行政机关 如何审查决定?	(146)

八十四、对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的设备、设施、产品、物品等的行政许可申请，行政机关如何审查决定？	(149)
八十五、对企业或者其他组织的设立等需要确定主体资格的行政许可申请，如何审查决定？ ...	(151)
八十六、什么是适用申请在先的行政许可决定的原则？	(152)
第五章 行政许可的费用	(153)
八十七、据说，行政机关实施行政许可不允许收取任何费用，是真的吗？	(153)
八十八、依照法律、行政法规收取的费用如何处理？	(155)
第六章 监督检查	(158)
八十九、上级行政机关如何加强对下级行政机关的监督？	(158)
九十、行政机关如何加强对被许可人从事许可事项的监督？	(159)
九十一、行政机关对被许可人实施监督检查时，有哪些权力？	(161)
九十二、行政机关对哪些事项可以实施定期检验？ ...	(163)
九十三、行政机关在监督检查时应当注意什么？	(164)
九十四、被许可人在作出行政许可决定的行政机关管辖区域外违法从事活动的，如何处理？ ...	(165)
九十五、个人和组织是否对行政许可的实施有监督权？	(166)

- 九十六、对被许可人未依法履行开发利用自然资源义务或者未依法履行利用公共资源义务的, 如何处理? (167)
- 九十七、一些直接关系公共利益的特定行业在从事被许可的事项时, 应当遵守哪些规则? (168)
- 九十八、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, 行政机关如何进行监督检查? (170)
- 九十九、什么是撤销? (172)
- 一百、在什么情况下, 行政机关可以撤销行政许可? (172)
- 一百零一、发现可以撤销情形的, 行政机关是否就必须撤销已经生效的行政许可? (174)
- 一百零二、由于行政机关的过错, 撤销行政许可后, 被许可人能否要求赔偿? (175)
- 一百零三、什么是注销? (176)
- 一百零四、哪些情况可以注销行政许可? (176)

第七章 法律责任 (179)

- 一百零五、什么是法律责任? (179)
- 一百零六、什么叫行政处分? 其法律依据是什么? ... (181)
- 一百零七、行政处分有哪些种类? (182)
- 一百零八、什么是行政处罚? (183)
- 一百零九、行政处罚与行政处分有什么不同? (184)
- 一百一十、什么是刑事责任? (185)
- 一百一十一、违反行政许可法有关设定行政许可的规定, 如何处理? (186)
- 一百一十二、行政机关及其工作人员未依法履行行政许可法所规定的程序性职责, 如何处理? (187)

一百一十三、对行政机关工作人员在实施行政许可或者实施监督检查中谋取不正当利益的, 如何处理?	(190)
一百一十四、行政机关要实施行政许可活动中, 有哪些违法行为要给予制裁?	(192)
一百一十五、行政机关在实施行政许可中乱收费的如何处理?	(193)
一百一十六、行政机关违法实施行政许可, 给当事人造成损害的, 如何处理?	(194)
一百一十七、行政机关及其工作人员监督失职, 造成了严重后果, 如何处理?	(195)
一百一十八、有些申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的, 但被行政机关发现了, 对这种违法行为如何处理?	(197)
一百一十九、被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的, 如何制裁?	(198)
一百二十、被许可人在从事行政许可事项中有哪些行为要给予处罚?	(200)
一百二十一、公民、法人或者其他组织擅自从事依法应当取得行政许可的活动的, 如何处理?	(201)

第八章 附 则

一百二十二、什么是期间?	(202)
一百二十三、什么是工作日?	(203)
一百二十四、什么是法律的施行时间?	(204)
一百二十五、行政许可法从什么时间开始施行? 一些不符合本法规定的法规、规章如何处理?	(205)

第一章 总 则

一、为什么要制定行政许可法？

随着我国经济建设的不断发展和改革开放的迫切需要，各级立法机关和行政机关制定了大量的法律、行政法规、地方性法规和行政规章，初步形成了以宪法为核心，以法律为支柱，以法规、规章为构件的行政法律体系。在这些法律、法规、规章中大多都规定有行政许可的条款，行政机关依照这些规定对申请许可进行审查，有效地进行了管理，对于维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益起了积极作用。但是，由于对行政许可问题没有统一的法律规定，在行政许可的审查执行上也出现了一些问题。一是无权设定行政许可的一些行政机关甚至一些社会团体、垄断性行业和与行政机关有着“血缘”联系的企事业单位随意设定许可，有的行政机关违法扩大许可权限，牟取小团体利益。由于设定行政许可的主体混乱，尤其是部门规章与地方规章之间，部门规章与地方法规之间有的规定很不一致，行政许可规定随意性大，侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益，给实际工作造成了困难；二是行政许可主体混乱，许多没有行政许可权的单位和人员在行使着行政许可权力；三是行政许可没有明确的程序规定，缺少必要的监督、制约机制；四是有些行政许可受经济利益驱动，出现不按规定收费、乱收费、滥收费行为。上述问题在一定程度上影响了行政许可的公正性、公平性，侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益。滥施行政许可，尤其是乱收费的问题已经成为一大弊病，迫切需要制定法律，对行政许可的设定、行政许可的实施以及行政许可程序等作出规范。为了解决当前行政许可中存在的问题，行政许可法有针对性地作出了一系列规定，以更好地保护公民、法人和其他

组织的合法权益。

二、行政许可法的立法目的是什么？

行政许可法第一条规定，“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”，这就明确了行政许可法的立法目的。行政许可法的立法目的的概括地说主要包括三个方面，第一是规范行政许可的设定与实施行为；第二是保护公民、法人和其他组织的合法权益；第三是保障和监督行政机关有效实施行政管理。

一、本法的立法目的之一是要规范行政许可的设定与实施。首先，规范行政许可的设定行为。所谓“设定行为”就是说哪些国家机关可以独立地规定行政许可的事项。这规范的是抽象行为，包括立法机关与行政机关，解决设定行政许可的权限问题。其次，是规范行政许可的实施行为，所谓“实施行为”就是说行政机关在依法实施行政许可时应当遵守的程序规范，即哪些行政机关能够给予公民、法人和其他组织行政许可以及怎样给予行政许可，这是规范行政机关的具体行政行为。规范行政许可的设定与实施行为的目的，是为了使行政许可的设定与实施纳入法制化，保障和监督行政机关依法行政，有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序。

二、制定行政许可法是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序。保护公民、法人或者其他组织的合法权益是我国法律制度的基本点。行政许可法中规定“保护公民、法人和其他组织的合法权益”是本法的立法宗旨的基本方面，第一，在整个法律中，涉及到行政机关的权力与公民、法人和其他组织的权益之间的关系，首先考虑的是保护公民、法人和其他组织的权益；第二，规定保障行政机关必须有效地进行行政管理，也为的是整个社会的有序，以保障全体人民的工作、生活秩序，保障全体人民的合法权益。

三、保障和监督行政机关有效实施行政管理。在行政法的发展历史上，先后有两种理论，一种是强调管理，即行政法就是管理法，行政机关是权力主体；另一种是强调对行政权进行必要的控制，以保护公民的权利。我国行政许可法的立法总体上考虑是，要建立我国的行政许可基本法律制度，从法律上对行政许可制度予以规范，一方面要对行政机关设定和实施行政许可权从权限上、程序上进行必要的规范，以保护公民、法人和其他组织的合法权益；另一方面也要保证行政机关有效地实施管理，保证我国现代化的建设，保证我国社会的发展与稳定。这两方面应当兼顾，不可偏废。因此在行政许可法的立法指导思想上，一是明确规定行政许可的法定原则与公开、公平、公正原则，如设定行政许可应当遵循我国的立法体制和依法行政的要求，符合法定权限和法定程序。设定行政许可要符合社会主义市场经济发展的要求，有利于政府实施有效管理。凡是通过市场机制能够解决的，应当由市场机制去解决；通过市场机制难以解决，但通过中介组织、行业组织自律能够解决的，应当通过中介组织、行业组织自律规范。二是明确了行政许可要保证行政机关的行政效率与责权一致。要合理划分和调整部门之间的行政审批职能，简化程序、减少环节，加强并改善管理，提高效率，强化服务。在赋予行政机关行政审批权时，要规定其相应的责任。行政机关实施行政许可，应当依法对许可对象实施有效监督，并承担相应责任。行政机关不按规定的条件、程序实施行政许可，甚至超越职权、滥用职权、徇私舞弊，以及对被许可人不依法履行监督责任或者监督不力、对违法行为不予查处的，许可机关的领导和直接责任人员必须承担相应的法律责任。三是明确规定了监督原则。要按照公开、公平、公正的原则，明确行政许可的条件、程序，并建立便于公民、法人和其他组织监督的制度。行政许可的内容、对象、条件、程序必须公开，未经公开的，不得作为行政许可的依据。行使行政许可权的行政机关应当建立健全有关制度，依法加强对被许可人是否按照取得行政许可时确定的条件、程序从事有

关活动进行监督检查。

三、行政许可法的立法依据是什么？

本法的立法依据是根据宪法。行政许可法第一条规定，“根据宪法，制定本法”。宪法是国家的根本大法，是我国法律体系的基石，是制定法律的依据。宪法规定了国家的根本制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组成和运行的基本原则等国家和社会生活最基本的问题。宪法具有最高的法律效力和权威，一切法律、行政法规或者地方性法规都不得与宪法相抵触。全国各族人民、一切国家和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须以宪法为根本的活动准则。制定行政许可法，一是根据宪法的基本原则，宪法规定了国家的根本任务是，根据建设有中国特色的社会主义的理论，集中力量进行社会主义现代化建设，坚持四项基本原则，坚持改革开放，不断完善各项法律制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制等原则。二是根据宪法的有关原则：宪法规定公民的基本权利和义务，国家行政机关活动的基本原则等，这些都是制定行政许可法所遵循的。行政许可法是规范行政许可设定和实施的法律，它是对宪法所规定的一些原则的具体化，以保障宪法的贯彻实施。

四、行政许可法的意义有哪些？

第一，行政许可法建立了我国行政许可的法律制度。行政许可是行政管理的有效手段之一，在涉及行政管理方面的法律、行政法规以及地方性法规大多规定了行政许可。但是对于行政许可的设定和实施没有统一的规定，致使行政机关在实施行政许可方面无法可依，除了行政机关自行设定了一些行政许可没有法律依据这一问题外，行政机关在实施行政许可时没有程序予以遵循，也导致出现了一些问题。行政许可法明确规定了行政许可的设定权限和行政许可实施的具体程序，建立起了我国比较完整的行政许可法律制度，是

有重要意义的。

第二，完善了我国行政程序法律制度，促进行政机关依法行政。健全社会主义法制的其中一个重要任务，就是各级行政机关要依法行政，依法进行行政管理。这就要用法律来规范政府的行政行为，可以包括三个方面，一是抽象的行政行为，包括制定行政法规、规章；二是具体管理的行政行为；三是对行政行为的监督和救济制度。宪法和立法法对制定行政法规和规章的抽象行政行为作出了规范，对我国立法体制，包括行政法规、规章的地位、效力等，作出了明确规定，行政处罚法对行政处罚的设定权限作了规定，这次行政许可法将行政许可的设定权限也作了明确的规定，使行政机关的抽象行政行为有了更进一步的规范。行政诉讼法、行政复议法、行政监察法和国家赔偿法共同构成了我国较完整的监督和救济的法律制度。我们设想的，由行政处罚法、行政许可法、行政强制法等共同构成的规范具体行政行为的行政程序法律制度正在逐步完成。制定行政许可法，对逐步完善我国行政程序法律制度，规范行政机关的行为，促使行政机关依法行政，有重要意义。

第三，规范了行政许可的设定和实施，从程序上保证行政管理的公正和效率，对于政府正确实施行政许可，密切政府与人民群众的关系，改善行政管理工作，提高执法水平，保护公民和组织的合法权益起到积极作用。

第四，对巩固行政审批制度的改革，推进行政体制改革，对反腐败有着重要意义。党的十六大提出，全面贯彻“三个代表”的重要思想，坚持和完善社会主义民主制度，加强社会主义法制建设。行政许可法的制定和实施，进一步推进了我国的行政法制建设，对保障行政机关有效依法行政，对监督行政机关及其工作人员依法实施管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益，对我国的民主法制建设必将形成一个新的历史发展阶段。

五、行政许可法的制定过程如何？

行政许可法从1996年开始着手研究起草到2003年8月通过，历时七年。大致经过三个阶段：

一、法工委起草

行政许可法列入八届全国人大常委会立法规划，全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室会同行政立法组从1996年开始调查研究。这一阶段作的主要工作是了解中央有关部门和一些地方设定和实施行政许可的情况；分析我国现行立法中行政许可制度的现状；收集国外行政许可制度的有关资料；召开专家座谈会，对行政许可法中的主要问题进行研讨。在这些工作的基础上，1997年8月底起草了行政许可法（草稿）。此后相继于1998年3月28日拿出行政许可法（试拟稿一），1998年5月14日拿出行政许可法（试拟稿二），1998年8月10日拿出行政许可法（试拟稿三），1998年10月30日拿出正式的行政许可法（征求意见稿），征求意见稿分七章，分别是总则、行政许可的设定、行政许可的实施机关、行政许可的程序、收费、法律责任和附则，共五十六条。法工委将征求意见稿正式向中央有关部门和一些地方征求意见，并于1998年11月24日至26日在青岛召开由中央有关部门、部分地方人大和政府以及一些法律专家参加的座谈会，征求对行政许可法（征求意见稿）的意见。由于换届后九届全国人大常委会决定由国务院提出行政许可法草案，法工委的起草工作暂告停止。

二、国务院法制办起草

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。国务院法制办以全国人大常委会法工委的征求意见稿为基础，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，就起草法律中涉及的主要问题，征求了地方人民政府、国务院部门、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；召开了3个座谈会，听取国务院部分部门、一些地方人民政府和专家学者的意见；几次召开国内外专家参加的论证会、研究了美国、德国、日本等国的行政许可制度；还请南京、宁波、济南、成都等4个地方人民政府有关部门专门对草案中有关行政许可程序规定提出意见，反复研究、修改，形成了《中华人民共和国行政许可法（草案）》。2002年6月19日，草案经国务院第60次常务会议讨论通过。草案分十章，分别是总则、行政许可的设定范围和种类、行政许可的设定权、行政许可的实施机关、行政许可一般程序、行政许可特别程序、监督检查、收费、法律责任和附则，共计一百条。草案于2002年8月23日提交九届全国人大常委会第二十九次会议审议。

三、常委会审议

2002年8月23日，国务院向九届全国人大常委会第二十九次会议提请审议行政许可法（草案）。国务院法制办公室主任杨景宇受国务院委托就草案向常委会作了说明。2002年8月28日，九届全国人大常委会第二十九次会议对行政许可法（草案）进行了初次审议。委员们对行政许可设定的范围和种类、行政许可的设定权、实施机关、程序、监督检查、收费等提出了修改意见。会后，法律委员会和法工委联合召开座谈会，邀请中央有关部门、企事业单位和有关专家座谈，征求意见。法工委还将草案印发中央各部门和各地方征求意见，并在湖北、深圳分别召开了部分省、市的座谈会，在上海进行了调研。2002年11月24日，常委会有关领导也赴福建进行了专题调研。法律委员会于2002年12月13日、18日召开会议，对草案进行审议，对行政许可的定义、行政许可的范围、国务院有普遍约束力的决定的设定权、较大市的规章的设定权、行政许可的听证程序等进行了修改。对审议和征求意见中分歧较大的行政许可的分类，法律委员会认为分类是行政许可立法的一个基础性问题，涉及整部法律的立法思路和体例，需要进一步研