



实施行政许可法
推进依法行政进程

2

一部规范政府行为的重要法律

——《中华人民共和国行政许可法》讲话

国务院法制办公室主任 曹康泰



中国方正出版社

一部规范政府行为的重要法律

——《中华人民共和国行政许可法》讲话

国务院法制办公室主任 曹康泰

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

一部规范政府行为的重要法律:《中华人民共和国行政许可法》讲话/曹康泰著. —北京:中国方正出版社, 2004. 3

ISBN 7-80107-799-7

I. 一… II. 曹… III. 行政许可法—中国—学习参考资料
IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 016249 号

一部规范政府行为的重要法律

——《中华人民共和国行政许可法》讲话

曹康泰 著

责任编辑: 胡 驰 郭 治

责任校对: 张 蓉

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) 63099854 出版部: (010) 66510958

网址: www.fzpress.com

责编 E-mail: GZ@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京乾沣印刷有限公司

开 本: 890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张: 5.375

字 数: 90 千字

版 次: 2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-799-7

定价: 9.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

☆《中华人民共和国行政许可法》讲话☆

前 言

《中华人民共和国行政许可法》(以下简称行政许可法)已于2003年8月27日经十届全国人大常委会第四次会议通过,将于2004年7月1日起施行。行政许可法是继《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》之后又一部规范政府共同行为的重要法律。制定行政许可法,是全面推进依法行政,实现政府行为法律化、规范化、理性化的必然要求。行政许可法的颁布施行,对于完善社会主义市场经济体制,适应加入世贸组织后对外开放的新形势,全面建设小康社会,具有十分重要的意义。

——为学习领会好这部重要法律,2003年11月6日下午,温家宝总理主持了行政许可法学习讲座。温家宝总理在此次讲座上特别强调:“各级行政机关工作人员特别是领导干部,要从贯彻‘三个代表’重要思想,实现执政为民,全面推进依法行政的高度,认真学习、准确理解、严格执行行政许可法”,要“努力把各级政府建设成为人民群众真心拥护和满意的政府。”

——为贯彻落实好这部重要法律,2004年1月6

日，全国贯彻实施行政许可法工作会议在京召开。温家宝总理出席会议并发表重要讲话。各省省长、各部部长以及主管法制工作的副省长、副部长到会。为实施一部法律，召开如此高规格的会议，在新中国的历史上是少见的。这足以说明这部法律的重要，也由此可见国务院贯彻实施这部法律，坚持依法行政的决心之大。

为此，温家宝总理特别强调：“现在距行政许可法实施只剩几个月的时间，需要做大量的准备工作。”“要抓好学习培训。国务院各部门和地方政府工作人员都要认真学习行政许可法，特别要加强对领导干部和实施行政许可法部门和人员的重点培训。”

为帮助广大干部群众更好地学习领会和贯彻实施这部法律，我们特别约请国务院法制办公室主任曹康泰同志撰写了学习理解行政许可法的解读、讲话，组织出版了《一部规范政府行为的重要法律——〈中华人民共和国行政许可法〉讲话》一书。

曹康泰同志是长期从事法制工作的专家型领导，他直接领导和组织了行政许可法的起草工作，对行政许可法有深入的研究。在国务院举办的行政许可法学习讲座上，他为国务院领导同志做了专题讲座，并被邀请到全国各省市和中央各部委做过多场行政许可法讲座。

曹康泰同志从立法和执法的角度详细讲解了行政许可法的立法背景、行政许可的基本原则、行政许可法确立的主要制度以及实施这部法律当前亟须抓好的几项准

备工作等。曹康泰同志的解读、讲话系统全面，深入浅出，准确权威。我们对曹康泰同志为本书的出版所给予的指导和大力支持表示衷心的感谢。

本书还辑录了《人民日报》的相关重要报道、评论员文章以及《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等相关法律，内容丰富详实，对学习理解和贯彻实施行政许可法具有较强的指导意义。

配合本书的曹康泰同志的专题学习辅导讲座 VCD 光盘也与本书同期出版发行。

编 者

2004 年 3 月

☆《中华人民共和国行政许可法》讲话☆

目 录

《中华人民共和国行政许可法》导读	(1)
国务院法制办公室主任曹康泰解读行政许可法 ..	(1)
一、中国为什么要制定行政许可法	(1)
二、行政许可要遵循哪些基本原则	(6)
三、行政许可法确立了哪些主要制度	(8)
四、行政许可法对政府管理工作有何意义	(19)
《中华人民共和国行政许可法》讲话	(27)
行政许可法是一部规范政府行为的重要法律	(27)
一、行政许可法的立法背景	(28)
二、行政许可的基本原则	(38)
三、行政许可法的主要制度	(43)
四、亟须抓紧做好的几项准备工作	(62)
附 录	
温家宝在主持国务院第二次学习讲座时强调：	
认真贯彻实施行政许可法 推进政府管理创新	
和职能转变	(65)

温家宝在全国贯彻实施行政许可法工作会议上强调：

全面推进依法行政 加快政府职能转变	(68)
实施行政许可法 推进依法行政进程	
..... 《人民日报》社论	(72)
中华人民共和国行政许可法	(76)
中华人民共和国行政复议法	(100)
中华人民共和国行政处罚法	(115)
中华人民共和国国家赔偿法	(131)
中华人民共和国行政诉讼法	(143)

《中华人民共和国行政许可法》导读

国务院法制办公室主任曹康泰 解读行政许可法

《中华人民共和国行政许可法》（以下简称行政许可法）已于2003年8月27日经十届全国人大常委会第四次会议通过，将于2004年7月1日起施行。这是我国社会主义民主法制建设的一件大事。行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后又一部规范政府共同行为的重要法律，学习好、实施好这部法律是各级行政机关的一项重要责任。

一、中国为什么要制定行政许可法

（一）什么是行政许可

行政许可，是一项重要的行政权力，它涉及政府与

市场，政府与社会，行政权力与公民、法人或者其他组织的权利的关系，涉及行政权力的配置及运作方式等诸多问题。行政许可法将“行政许可”界定为：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。据此，行政许可具有以下四个方面的特征：

一是行政许可是行政机关管理性的行政行为。行政机关确认民事财产权利（比如房地产登记）和确认民事关系（比如婚姻登记）的行为，不具有行政管理的性质，不属于行政许可。

二是行政许可是对社会实施的外部管理行为。行政机关对内部的管理行为，如对其他行政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，不属于行政许可。

三是行政许可是根据公民、法人或者其他组织提出的申请产生的行政行为，无申请即无许可。

四是行政许可是准予相对人从事特定活动的行为。取得行政许可，表明申请人符合法定条件，可以依法从事有关活动。

（二）为什么要制定行政许可法

制定行政许可法，是全面推进依法行政，实现政府行为法律化、规范化、理性化的必然要求，具体来讲，主要有三个方面的理由：

第一，制定行政许可法，是规范设定、实施行政许

可行为的需要。行政许可作为一项重要的行政权力，是政府管理社会政治、经济、文化等各方面事务的一种事前控制手段，在我国行政管理中被广泛运用，对于保障、促进经济和社会发展发挥了重要作用。但是，由于缺少法律约束，实践中存在不少问题，有些已经成为生产力发展的体制性障碍，主要表现在六个方面：

一是行政许可范围不清，行政许可事项过多。在某些领域，一讲行政管理，就要审批。

二是行政许可的设定权不明确。设定行政许可的随意性很大，甚至县、市政府也用文件形式设定行政许可。一些地方和部门还利用行政许可搞地区封锁、行业垄断，妨碍统一市场的形成和公平竞争。

三是行政许可环节多、周期长、手续繁琐，缺少必要的程序规范，群众办事很难。

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，一旦进入后却又缺乏监管。其结果是，实施行政许可后该管的事仍然没有管住、管好。

五是利用行政许可乱收费、将行政许可作为权力“寻租”的手段。从一定意义上说，不规范的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。

这些问题的存在，严重影响了政府职能转变，影响

了社会主义市场经济的健康发展，在某些方面引起了人民群众的不满。因此，迫切需要对行政许可行为依法进行规范。

第二，制定行政许可法，是深化行政审批制度改革的需要。针对行政许可实践中存在的问题，从1998年开始，按照党中央、国务院的部署，各省、自治区、直辖市对行政审批制度改革进行了积极探索，取消了一批行政审批项目，积累了一定的经验。国务院于2001年9月成立了行政审批制度改革工作领导小组，积极、稳妥地推进行政审批制度改革，于2002年10月和2003年2月分两批、共取消了1195项行政审批事项，对82项行政审批事项改变了管理方式，取得了显著成效。但是，要想从根本上解决行政许可中存在的问题，仅靠减少审批项目是远远不够的，必须以法律的形式，确立行政审批制度改革的原则和目标，强化对行政许可行为的监督措施和责任机制，排除改革的障碍，建立适应社会主义市场经济体制的行政许可制度。

第三，制定行政许可法，是适应加入世贸组织新形势的需要。我国已经成为世界贸易组织的成员，遵守规则、履行承诺是应尽的义务。按照世贸组织协定的要求和我国对外承诺，行政许可应当以透明和规范的方式实施，行政许可的条件和程序对贸易的限制不能超过必要的限度，中国工作组报告书对服务贸易的行政许可程序还提出了9条明确要求。这在客观上对行政许可法的出

台也提出了迫切要求。

（三）行政许可法的制定过程

行政许可法从研究起草到正式颁布整整用了 7 年多的时间。全国人大常委会法工委从 1996 年就进行调研、起草工作，形成了行政许可法（征求意见稿）。1998 年，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。2000 年初国务院法制办以全国人大常委会法工委草拟的征求意见稿为基础，认真研究各地行政审批制度改革的情况和做法，就起草这部法律涉及的主要问题，广泛征求了各省、自治区、直辖市人民政府、国务院各部门和有关专家学者的意见；召开了两次国际研讨会，研究了美国、德国、日本等国的行政许可制度。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，各省、自治区、直辖市人民政府和专家学者征求意见；并多次召开座谈会、论证会，对一些主要问题进行了深入的研究论证。根据各方面意见，我们对初稿反复研究、修改，形成了行政许可法（草案），于 2001 年 9 月 21 日，提请国务院第 44 次常务会议进行了审议。根据会议的意见，我们对草案作了修改，再次印发国务院各部门、省级人民政府、较大的市人民政府和有关专家学者征求意见；并召开专家论证会，邀请 13 名国内外知名专家对行政许可法涉及的主要问题再次进行论证。2002 年 5 月 17 日，国务院行政审批制度改革工作领导小组第四

次全体会议对修改后的草案进行了讨论修改。2002年6月19日，国务院第60次常务会议第二次审议原则通过了行政许可法草案，由国务院提请九届全国人大常委会审议。经过九届全国人大常委会、十届全国人大常委会4次审议，于2003年8月27日通过，由胡锦涛主席签署公布，自2004年7月1日起施行。

二、行政许可要遵循哪些基本原则

总结实践经验，借鉴国外好的做法，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，即合法原则，公开、公平、公正原则，便民原则，救济原则，信赖保护原则以及监督原则。

第一，合法原则。就是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。

第二，公开、公平、公正原则。就是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。

第三，便民原则。就是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。

第四，救济原则。就是公民、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。

第五，信赖保护原则。就是公民、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。

第六，监督原则。就是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。

三、行政许可法确立了哪些主要制度

(一) 行政许可的设定制度

行政许可的设定，是指有关国家机关依照法定权限、范围创设行政许可的行为。它属于立法行为的范畴。行政许可的设定问题，是行政许可法制定过程中争议最多的问题之一。这个问题的实质，是哪一级国家机关有权通过什么形式设定行政许可，哪些事项可以设定行政许可，哪些事项不能设定行政许可。经反复研究论证，针对行政许可实践中存在的行政许可范围不清、设定权限不明确的问题，行政许可法明确规定了行政许可的设定范围和设定权限。

1. 行政许可的设定范围

明确行政许可的设定范围，是行政许可法需要解决的重要问题之一。所谓行政许可的设定范围，就是根据设定行政许可应当遵循的价值取向，确定在立法上什么事项可以设定行政许可，什么事项不能设定行政许可。解决这个问题，必须妥善处理政府管理与公民、法人或者其他组织自主决定的关系，政府管理与市场竞争机制的关系，政府管理与社会自律的关系，行政许可方式与其他行政管理方式的关系等。因此，行政许可法按照设定行政许可应当遵循经济和社会发展规划，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共

利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境协调发展的基本要求，对设定行政许可的范围作了两个方面的规定。

第一，可以设定行政许可的事项范围。根据行政许可事项的性质、功能和适用程序，行政许可法规定以下六类事项可以设定行政许可：

一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。比如，有关集会游行示威、爆炸物品生产运输经营等直接关系国家安全、公共安全的活动；银行、保险、证券等基于高度社会信用的行业的市场准入和法定经营活动；利用财政资金或者由政府担保的外国政府、国际组织贷款的投资项目和涉及产业布局、需要实施宏观调控的投资项目；药品、食品等直接关系人身健康、生命财产安全的产品、物品的生产、经营等活动。这类许可事项的特征是：对从事这类活动法律并不禁止，但必须符合法定条件；一般没有数量限制；设定许可的目的主要是防范危险和保障安全；这类许可与被许可人的自身条件有关，一般不能转让。

二是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。比如，国有土地使用权的出让、无线电频谱的分配等。这类许可事项的特征是：一般都有数量