

中央纪委监察部指定教材

纪检监察干部学习《行政许可法》问答

监察部法规司
监察部宣传教育司 编

中国方正出版社

纪检监察干部学习 《行政许可法》问答

监察部法规司 编
监察部宣传教育司

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

纪检监察干部学习《行政许可法》问答/监察部法规司, 监察部宣传教育司编. —北京: 中国方正出版社, 2004. 4

ISBN 7-80107-811-X

I. 纪… II. ①监…②监… 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 (2004) 第 029587 号

纪检监察干部学习《行政许可法》问答 监察部法规司、监察部宣传教育司 编

责任编辑: 王相国 向晓静

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

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: XXJ@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京乾沣印刷有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 5

字 数: 77 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 7-80107-811-X

定价: 8.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

前 言

《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)将于2004年7月1日起施行,这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事。这部法律的贯彻实施,对于进一步深化行政审批制度改革,推进行政管理体制改革,加快政府职能转变,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,保障和监督行政机关有效实施行政管理,保障公民、法人和其他组织的合法权益,以及从源头上预防和治理腐败,意义重大。《行政许可法》实施后,监察机关一方面要切实贯彻执行《行政许可法》,另一方面又要对其他国家行政机关及其工作人员贯彻执行《行政许可法》的情况进行监察,以保证《行政许可法》的顺利实施。因此,《行政许可法》的贯彻实施,对于维护和促进各级监察机关依法监察,提高执纪执法水平,充分发挥监察机关的职能作用具有十分重要的意义。

根据中央纪委第三次全会、国务院第二次廉政工作会议和《国务院办公厅关于贯彻实施行政许可法工作安排的通知》(国办发〔2003〕99号)要求,监察部下发

了《监察部关于贯彻实施〈行政许可法〉加强对贯彻执行〈行政许可法〉情况进行监察的通知》，要求各级监察机关要从实践“三个代表”重要思想、全面推进依法行政、依法监察的高度，充分认识贯彻实施《行政许可法》的重要意义，学习、掌握、宣传《行政许可法》，切实做好《行政许可法》实施前的各项准备工作。为便于各级纪检监察机关认真学习、全面掌握《行政许可法》，特别是掌握《行政许可法》与监察机关履行职责之间的关系，监察部法规司和宣传教育司结合监察机关的实际，组织编写了《纪检监察干部学习〈行政许可法〉问答》一书，供广大纪检监察干部学习使用。

在本书的体例安排上，为便于读者查找和使用，我们依据《行政许可法》，并针对监察机关的工作特点和实际，编排了50个问题进行解答。同时，编写了自测题，以便各级纪检监察干部对学习《行政许可法》的效果进行检验。

参加本书编写的人员有：谭焕民、刘婷、陈萍萍、周鹏飞、曹少波、张闻亮。本书由侯通山、王树民、侯觉非同志审定。由于编写时间仓促，本书的编排、有关问题及解答难免有不足之处，恳请读者批评指正。

编 者

2004年4月

目 录

监察部关于贯彻实施《行政许可法》加强对贯彻 执行《行政许可法》情况进行监察的通知·····	(1)
《行政许可法》学习问答·····	(5)
1. 什么是行政许可？·····	(5)
2. 行政许可的功能是什么？·····	(7)
3. 行政许可有哪几种？·····	(8)
4. 《行政许可法》的立法目的是什么？·····	(10)
5. 贯彻实施《行政许可法》有何重大意义？·····	(12)
6. 行政许可的原则有哪些？·····	(17)
7. 什么是行政许可的设定？·····	(28)
8. 设定行政许可的原则有哪些？·····	(28)
9. 哪些事项可以设定行政许可？·····	(31)
10. 哪些事项可以不设行政许可？·····	(33)
11. 行政许可的设定权是如何规定的？·····	(35)
12. 行政许可设定内容有哪些？·····	(35)
13. 什么是行政许可的实施？·····	(36)
14. 行政许可的实施主体有哪些？·····	(36)
15. 什么是“相对集中的行政许可权”制度？·····	(38)

16. 什么是“一个窗口对外”制度? (39)
17. 什么是“统一办理、集中办理或者联合办理”
制度? (40)
18. 公民、法人或者其他组织申请行政许可应当
遵循什么程序? (41)
19. 行政机关对申请人提出的行政许可申请应当
如何受理? (48)
20. 行政机关对行政许可申请进行审查与决定应当
遵循什么程序? (52)
21. 行政机关作出行政许可决定的期限是怎样
规定的? (56)
22. 什么是行政许可的听证程序? (58)
23. 什么是行政许可的变更? (62)
24. 什么是行政许可的延续? (62)
25. 什么是行政许可的特别程序? (64)
26. 国务院实施行政许可应当遵循什么特别程序?
..... (66)
27. 实施有数量限制的行政许可应当遵循什么
特别程序? (66)
28. 什么是实施行政许可的特许程序? (68)
29. 什么是实施行政许可的认可程序? (70)
30. 什么是实施行政许可的核准程序? (72)
31. 什么是实施行政许可的登记程序? (75)
32. 实施行政许可收费吗? (76)

33. 对实施行政许可收取的费用如何处理? (78)
34. 行政机关对被许可人如何监督检查? (80)
35. 行政机关对被许可人实施监督检查时应遵守
哪些纪律? (90)
36. 作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政
机关在什么情况下可以撤销行政许可? (91)
37. 行政机关在哪些情形下可以注销行政许可?
..... (93)
38. 行政机关违法实施行政许可,给当事人的合法
权益造成损害,是否应当给予赔偿? (95)
39. 行政机关对行政许可申请人隐瞒有关情况
或者提供虚假材料申请行政许可的行为应当
如何处理? (96)
40. 行政机关对被许可人以欺骗、贿赂等不正当
手段取得行政许可的行为应当如何处理? ... (98)
41. 行政机关对被许可人的哪些违法行为应当
依法给予行政处罚? (99)
42. 行政机关对公民、法人或者其他组织未经
行政许可,擅自从事依法应当取得行政许可
活动的行为应当如何处理? (100)
43. 《行政许可法》实施前,对有关行政许可的
规定如何进行清理? (101)
44. 监察机关在行政许可工作中有哪些职责?
..... (105)

45. 监察机关对行政机关违法设定的行政许可应当如何处理？	(106)
46. 监察机关对行政机关及其工作人员违反法定程序实施行政许可的行为应当如何处理？	(108)
47. 监察机关对行政许可实施机关违反法定条件实施行政许可的行为应当如何处理？	(114)
48. 监察机关对行政机关工作人员在办理行政许可、实施监督检查中索取或者收受他人财物或者谋取其他利益的行为应当如何处理？	(116)
49. 监察机关对行政机关实施行政许可，擅自收费或者不按照法定项目和标准收费以及截留、挪用、私分或者变相私分实施行政许可依法收取的费用的行为应当如何处理？	(118)
50. 监察机关对行政机关不依法履行监督职责或者监督不力，造成严重后果的行为应当如何处理？	(119)
《行政许可法》自测题	(121)
中华人民共和国行政许可法	(130)

监察部关于贯彻实施《行政许可法》 加强对贯彻执行《行政许可法》 情况进行监察的通知

监发〔2004〕2号

各省、自治区、直辖市监察厅（局），各经济特区、计划单列城市、沿海开放城市监察局，监察部各派驻监察局、监察专员办公室：

《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）将于2004年7月1日起施行，这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事，对各级政府工作将产生重大而深远的影响。各级监察机关要高度重视、切实做好《行政许可法》实施前的各项准备工作，加强对贯彻执行《行政许可法》情况的监察。为此，特通知如下：

一、充分认识贯彻实施《行政许可法》的重要意义

《行政许可法》的贯彻实施，对于进一步深化行政审批制度改革，加快政府职能转变，保护公民、法人和

其他组织的合法权益，保障和监督行政机关有效实施行政管理，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，以及从源头上预防和治理腐败，都具有重要意义。各级监察机关要从实践“三个代表”重要思想，全面推进依法行政、建设法治政府的高度，充分认识贯彻实施《行政许可法》的重要意义，学习、掌握、宣传《行政许可法》，认真做好《行政许可法》实施前的各项准备工作。《行政许可法》实施后，要以对国家和人民高度负责的精神，充分发挥监察机关的职能作用，切实把对贯彻执行《行政许可法》情况进行监察作为一项重大而长期的任务，加强领导，认真部署，精心组织，以求真务实的精神，切实把这项工作抓紧、抓好。

二、抓紧组织好《行政许可法》的学习、宣传和培训工作

《行政许可法》的政策性、专业性很强，其所确立的原则和制度，是对现行行政许可制度的重大改革和创新。《行政许可法》对监察机关在行政许可工作中的职责作了规定，对监察工作提出了更高、更严的要求。各级监察机关特别是领导干部要带头学习、宣传《行政许可法》，准确理解、深刻领会、正确把握其精神实质和基本内容。要按照学用结合的原则，通过自学或举办专题讲座、报告会、座谈会、培训班等多种形式深入开展学习、宣传活动，使监察干部掌握《行政许可法》的有

关规定和行政许可方面的有关知识，增强依法监察意识，提高依法监察能力，更好地履行监察职责。

三、认真履行《行政许可法》赋予监察机关的职责

《行政许可法》对监察机关的职责作了明确规定，主要有三项职责：第一，根据《行政许可法》第七十二条、第七十四条和第七十七条的规定，对行政许可实施机关及其工作人员违反法定程序实施行政许可、违反法定条件实施行政许可以及行政机关不依法履行监督职责或者监督不力的，监察机关有权责令改正，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；第二，根据《行政许可法》第七十五条的规定，监察机关对行政机关实施行政许可，擅自收费或者不按照法定项目和标准收费的，有权责令退还非法收取的费用，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；第三，根据《行政许可法》第七十三条的规定，监察机关对在办理行政许可，实施监督检查中索取或者收受他人财物或者谋取其他利益的行政机关工作人员依法给予行政处分。各级监察机关要根据上述规定的要求，认真履行《行政许可法》赋予监察机关的职责，充分发挥监察机关在贯彻实施《行政许可法》工作中的职能作用。这也是贯彻落实中央纪委第三次全会和国务院第二次廉政工作会议精神的重要举措。各级监察机关要根据本通知精神，结合本地区、本部门的实际情况，尽快制定贯彻实施《行政许可法》的工作方案，提出具体

措施，认真加以落实。要把对贯彻执行《行政许可法》情况进行监察作为一项重要工作，摆上重要议事日程。地方各级监察机关要有一名领导同志负责此项工作，对工作中遇到的情况和问题，要协调有关部门妥善解决，重大问题要及时向本级政府和上级监察机关报告。对工作不到位、敷衍塞责，走过场的监察机关要进行通报批评或对有关责任人员实行责任追究。

2004 年 4 月 1 日

《行政许可法》学习问答

1. 什么是行政许可？

《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）第2条规定：“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。”根据这一规定，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，准予其从事某种特定活动，确认某种权利，赋予某种资格和能力的行为。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重要手段，具有以下几个方面的特征：

第一，行政许可的主体是行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，而不是其他公民、法人或组织。

第二，行政许可的行政相对人是公民、法人或者其他组织。

第三，行政许可是依据行政相对人申请而作出的行政行为。行政许可以行政相对人，即公民、法人或者其他组织的申请为起始。没有申请就没有行政许可。

第四，行政许可是行政管理性行为。行政管理性表现为行政机关作出行政许可是基于行政管理而单方面作出的行为。因此，不具有行政管理性特征的行为，即使冠以审批、认可、核准、登记等名称，也不属于行政许可。比如，行政机关为确认民事财产权利和民事关系的登记，如产权登记、抵押登记等都不是行政许可。

第五，行政许可是外部行政行为。行政行为分为外部行政行为和内部行政行为。《行政许可法》第3条规定：“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。”根据《行政许可法》第2条和第3条的规定，行政许可是行政机关针对行政相对人的一种管理行为，是管理经济和社会事务的外部行政行为。而行政机关对其他机关（包括其他行政机关、党的机关、人大机关、政协机关、法院、检察院、人民团体等），或者对其直接管理的事业单位（如教育行政部门直接管理的学校、文化行政部门直接管理的文艺团体等）的人事、财务、外事等事项的审批，则属于内部行政行为，不属于行政许可。

第六，行政许可是准予行政相对人从事某种特定活动，确认某种权利，赋予某种资格和能力的行为。实施行政许可的结果是，行政相对人获得了从事某种特定活动的权利或者资格和能力。比如，被准许开采矿山，被赋予律师资格，被准许开办会计师事务所等。

2. 行政许可的功能是什么？

(1) 控制危险，维护社会秩序和公共安全，保护公民、法人和其他组织的合法权益

这是行政许可最主要、最基本的功能。行政许可作为行政机关事前监督管理的一种方式，是控制危险，防范不法行为，维护社会秩序，保障公共安全，保护公民、法人和其他组织合法权益的重要手段。例如，国家对易燃易爆物品、食品、药品、机动车实行的许可制度，有利于控制危险，维护社会秩序和公共安全，防止对国家、集体利益和公民人身财产权利的侵害。再如，公民、法人或者其他组织依法取得行政许可，就意味着取得了国家法律上的承认，取得了法律保护，任何人都无权侵害许可证持有人的合法权益。侵害许可证持有人合法权益的，要承担相应的法律责任。

(2) 合理分配有限资源，保护国家资源和生态环境，维护经济秩序，促进经济、社会发展

在市场经济条件下，市场在资源配置方面发挥基础作用。但是，在有限资源领域，完全靠市场自发调节来配置资源，不仅会导致资源配置的严重不公，而且还会导致资源配置的低效率。因此，由政府通过许可的方式配置有限资源，优化资源配置，避免资源浪费，有利于保护国家资源和生态环境。当然，行政许可配置有限资源，也要通过公开、公正、公平的方法，以达到配置资源的高效率，防止权力寻租。同时，行政许可能够有效

管理社会的生产和经营，使生产和经营符合国家的规定，制止不法行为，防止不正当竞争，从而维护国家经济秩序。行政许可还可以积极干预经济、社会生活，保证国家经济健康发展，促进社会公益事业，繁荣文化事业。

（3）证明或者提供某种信誉、信息

在纷繁复杂的经济、社会活动中，为了提供某种信誉、信息，需要政府以许可（通常是登记）的方式，确立行政相对人的特定主体资格或者特定身份，使行政相对人获得合法从事涉及公众关系的经济、社会活动的某种能力，以此向社会证明或者提供信誉、信息，以公信于民，指导于民。

行政许可的功能是与行政机关履行责任和行政相对人履行义务的状况相联系的，如果行政机关不能很好地履行监督责任，以确保行政相对人履行义务，那么行政许可的功能就要大打折扣。

3. 行政许可有哪几种？

现行法律、法规规定的行政许可包括审批、审核、批准、认可、同意、登记等不同形式，涉及不同部门、不同行政管理事项。不同种类的行政许可，其性质、功能、适用条件和程序是有很大差别的。比如有关国有土地使用权出让的审批应当实行招标、拍卖；工商登记就无法招标、拍卖。再如，取得律师资格，需要考试；集