

劳动和社会保障 行政许可法律与实务

余明勤 吕锡伟 主编

LAODONG HE
SHEHUI BAOZHANG
XINGZHENG XUKE FALU
YU SHIWU

4



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

劳动和社会保障 行政许可法律与实务

主编 余明勤 吕锡伟

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动和社会保障行政许可法律与实务/余明勤, 吕锡伟主编, —北京: 经济管理出版社, 2004

ISBN 7—80162—982—5

I. 劳... II. ①余... ②吕... III. ①劳动法: 行政许可法—汇编—中国 ②社会保障—行政许可法—汇编—中国 IV. D922.509

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 072204 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京交通印务实业公司

经销: 新华书店

责任编辑: 张 艳

技术编辑: 蒋 方

责任校对: 超 凡

880mm×1230mm/32

9.375 印张 233 千字

2004 年 9 月第 1 版

2004 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

定价: 25.00 元

书号: ISBN 7—80162—982—5/F·898

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

参加编写人员（以姓氏笔画为序）

于瑞均
刘建平
何玉梅
余明勤
姚伟
曹云

文柳山
刘维志
张兴祥
陈荣华
赵志军
曾祥瑞

王章星
吕锡伟
张越
苏海
赵炳贵
彭家海

刘大权
沈水生
吴茂林
杨毅新
钟若静
戴建平

前 言

《中华人民共和国行政许可法》于 2002 年 7 月 1 日正式实施，这是我国行政法治建设进程中的一个里程碑。这部法律所确立的行政许可设定制度、相对集中行政许可权制度、行政许可的统一办理制度、行政许可实施程序制度、行政机关对被许可人的监督检查制度、实施行政许可的责任制度等等，都是对现行行政许可制度和行政审批制度的规范和重大改革，对进一步转变政府职能、改革行政管理方式和推进依法行政，将产生非常广泛和深刻的影响。

《行政许可法》是一部重要的法律，所规范的是国家行政机关对关于国家安全、公共利益、人身安全、财产安全等社会与经济社会事务进行事先行政管理的行为，关系到广大公民、法人和其他组织的切身利益，所涉及的面很广，专业性很强，同时又具有很强的针对性和操作性。因此，国务院要求各级行政机关工作人员要从实践“三个代表”重要思想的高度，认真学习贯彻这部法律。

为了配合劳动和社会保障行政部门贯彻实施好《行政许可法》，便于劳动和社会保障系统全体工作人员及广大用人单位、劳动者和实际工作者全面了解和掌握行政许可法律知识和劳动保障行政许可事项，我们组织国务院法制办行政司、劳动和社会保障部法制司以及北京、天津、上海、广东、广西、浙江、山东、河北、安徽、重庆、云南等部分省市劳动保障厅（局）负责法制工作的有关专家编写了《劳动和社会保障行政许可法律与实务》

一书。

该书的作者由参与行政法起草与制定的专家及从事劳动和社会保障法制工作的专家组成。书中既介绍了行政许可的基本知识，讲解了行政许可法的内容；又结合劳动和社会保障行政许可事项，介绍了劳动和社会保障部门设立的行政许可项目及其依据、行政许可的实施机构和实施程序，以及对行政许可的监督检查等方面内容，以便对各级劳动和社会保障部门广大工作人员了解行政许可法律知识、掌握劳动和社会保障行政许可事项、有效地推进劳动和社会保障部门依法行政，同时为指导广大用人单位和劳动者申请劳动和社会保障行政许可、维护自身合法权益提供有益的帮助。

限于作者的能力和時間，书中尚有不妥之处，敬请读者予以指正。

编 者

2004 年 7 月

目 录

第一章 行政许可概述	1
第一节 行政许可的法律规定	1
一、行政许可的概念	1
二、行政许可的法定含义	2
三、行政许可的基本特征	4
四、行政许可与相关行政行为的区别	7
第二节 行政许可的原则	9
一、合法原则	10
二、公开、公平、公正原则	11
三、便民和效率原则	16
四、救济原则	19
五、信赖保护原则	21
第二章 行政许可的设定	23
第一节 行政许可的设定原则	23
一、行政许可设定的概念	23
二、行政许可的设定原则	24
第二节 行政许可的设定	27
一、可以设定行政许可的事项	27
二、可以不设定行政许可的事项	32
第三节 劳动保障行政许可事项	37

一、劳动保障行政许可事项类别·····	37
二、劳动保障行政许可项目·····	39
第四节 劳动保障行政许可的设定依据 ·····	54
一、行政许可事项的创设依据·····	54
二、制定行政许可实施规定的依据·····	61
三、其他规范性文件无权设定行政许可·····	64
四、劳动保障行政许可项目的设定依据·····	67
第五节 设定行政许可的主要内容 ·····	79
一、行政许可的实施机关·····	80
二、行政许可的条件·····	81
三、行政许可的程序·····	82
四、行政许可的期限·····	82
第六节 设立行政许可的基本要求 ·····	83
一、设立行政许可的听取意见制度·····	84
二、设立行政许可的说明情况制度·····	85
 第三章 行政许可的实施主体 ·····	87
第一节 行政许可的实施机关 ·····	87
一、行政机关·····	87
二、法律、法规授权的组织·····	89
三、受委托的行政机关·····	91
第二节 劳动保障行政许可实施机构 ·····	94
一、国务院劳动保障行政部门·····	94
二、省级人民政府劳动保障行政部门·····	94
三、地市级人民政府劳动保障行政部门·····	95
四、县级人民政府劳动保障行政部门·····	95
第三节 劳动保障行政许可集中办理制度 ·····	96

目 录

一、相对集中办理许可制度	96
二、“一个窗口”对外办公	99
三、统一办理、联合办理或集中办理	100
第四节 技术标准类行政许可的实施	102
一、技术标准类行政许可的特点	102
二、技术标准类行政许可的发展趋势	103
第四章 行政许可的实施程序	105
第一节 行政许可实施程序的概念	105
一、基本概念	105
二、行政许可实施程序的作用	106
第二节 劳动保障行政许可的申请	106
一、行政许可申请的一般要求	107
二、劳动保障行政部门在申请环节的义务	109
三、行政许可申请人的义务	112
第三节 劳动保障行政许可的受理	113
一、行政许可申请的初步处理	114
二、初步审查后的即时告知	114
三、申请材料的当场更正	115
四、正式受理	117
五、审查受理阶段的便民义务	119
第四节 劳动保障行政许可的审查	120
一、申请材料的审查	120
二、行政机关的逐级审查	123
三、行政机关审查时的告知义务	125
第五节 行政许可听证程序	129
一、听证程序概述	129

二、听证前的准备工作	132
三、听证程序的主要步骤	133
四、听证程序的参加人	136
五、听证参加人的权利	139
六、行政许可听证案卷制度	141
第六节 行政许可的变更和延续	143
一、行政许可事项的变更	143
二、行政许可决定的延续	144
第七节 行政许可的决定	147
一、行政许可决定的作出	147
二、行政许可决定的基本要求	147
三、行政许可决定的具体形式	149
四、行政许可决定的公开	151
五、行政许可决定的效力范围	152
六、作出行政许可决定的期限	153
七、行政许可决定的送达期限	157
八、行政许可决定期限中的时间扣除	159
第五章 行政许可的特别规定	161
第一节 行政许可程序的特别规定	161
一、特别规定的法律地位	161
二、国务院实施行政许可的程序规定	162
三、不同地区对行政许可的灵活处理	163
四、公开竞争手段在行政许可实施中的运用	165
五、考试和考核手段在行政许可实施中的运用	167
六、科学检测手段在行政许可实施中的运用	170
七、主体资格类行政许可的特别程序	173

八、有数量限制的行政许可的决定程序	174
第二节 行政许可的费用	176
一、行政许可收费概述	176
二、规范行政许可收费的指导思想	178
三、行政许可原则不收费	178
四、行政许可收费的法律规定	182
五、实施行政许可的经费保障	184
第六章 行政许可的监督检查	185
第一节 行政许可监督检查概述	185
一、行政许可监督检查的立法思路	185
二、行政许可实施机关的廉政建设	187
第二节 行政许可设定与实施的评价	188
一、行政机关对许可设定和实施情况的评价	188
二、管理相对人对许可设定和实施情况的评价	190
第三节 劳动保障系统内部的监督检查	191
一、行政许可设定行为的监督检查	191
二、行政许可实施行为的监督检查	191
三、监督检查制度建设	192
四、监督检查权的约束	194
第三节 对被许可人的监督检查	195
一、一般性监督检查权	195
二、监督检查的具体权限	195
三、监督检查的要求	197
四、监督检查的内容	198
五、监督检查的管辖	198
六、特定许可的特别监督检查规定	200

第四节 行政许可事项的社会监督	202
一、举报权的法律定位	202
二、举报人的权利	203
三、劳动保障行政机关的义务	204
第五节 行政许可的撤销与注销	204
一、行政许可的撤销	204
二、行政许可的注销	208
 第七章 行政许可法律责任	211
第一节 行政许可法律责任概述	211
一、法律责任的概念	211
二、法律责任主体	212
三、法律责任的基本类型	213
第二节 违法设定行政许可的法律责任	220
一、违法设定行政许可的法律责任的法律渊源	220
二、违法设定行政许可的法律责任的定性	220
三、违法设定行政许可的法律责任的追诉主体	221
四、违法设定行政许可的法律责任的追究	222
第三节 违法实施行政许可的法律责任	223
一、程序违法行为的法律责任	223
二、行政机关工作人员以权谋私的法律责任	225
三、行政机关工作人员滥用职权的法律责任	226
四、违法收费和违反财经纪律的法律责任	227
五、行政赔偿责任	229
六、监督失职的法律责任	230
第四节 行政许可相对人的法律责任	232
一、许可申请人的法律责任	232

目 录

二、被许可人的法律责任	233
第五节 应申请许可人的法律责任	237
一、适用范围	238
二、违法责任后果	238
附录一 中华人民共和国行政许可法	239
附录二 国务院关于贯彻实施《中华人民共和国 行政许可法》的通知	259
附录三 国务院关于取消第一批行政审批项目的 决定	265
附录四 国务院关于取消第二批行政审批项目和 改变一批行政审批项目管理方式的决定 ...	269
附录五 国务院对确需保留的行政审批项目设定 行政许可的决定	271
附录六 劳动保障部关于对部分规范性文件的部分 内容停止执行的通知	273
附录七 北京市劳动和社会保障局行政许可若干制度 规定	277

第一章 行政许可概述

行政是政府行政机关依法组织与管理国家和社会事务的一种经常性活动，在从事行政管理过程中，行政机关需要借助多种手段来实施管理。在众多的行政管理手段中，行政许可作为行政机关经常使用的一种手段，在行政管理活动中大量的存在。在劳动和社会保障（以下简称劳动保障）领域，也存在着一些以行政许可为手段的政府管理行为。

第一节 行政许可的法律规定

一、行政许可的概念

当前，对于如何界定行政许可，存在多种不同的认识，形成各种不同的观点。

传统上对行政许可的解释是：对普遍禁止行为的个别解禁，即对社会上多数人都是禁止从事的行为，只对个别人给予特殊的许可，允许其从事某一方面的活动，也有人称之为特许。

随着社会文明的发展，传统意义上的许可概念已经不能适应现代行政管理的需要，再用普遍禁止的解禁已经难以满足人们从事社会各项活动的要求。如驾驶汽车，当汽车刚发明时，只有少数人能领到驾驶证，而现在，驾驶汽车已经成为许多人生活的必需，大多数人通过一定的学习和考核，都可以领取驾驶证，再用普遍禁止的解禁，显然不合适了。现在，实施行政许可的前提已

不是法律禁止人们去做某件事，而是做这些事情时，政府要事先管制。要通过立法规定一定的条件，只要符合法定条件的人，都有权利获得许可。进一步说，在现代社会中，获得许可已经从普遍禁止理论下少数人的特权，演变为一般公民都能得到的权利。

二、行政许可的法定含义

根据我国《行政许可法》第二条规定：“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，准予其从事特定活动的行为。”

我们可从以下几方面来理解上述定义：

1. 行政许可行为的主体是依法享有行政管理职权的行政主体。行政许可代表着国家对特定领域的管理权，故必须由特定的行政主体作出。在行政法学中，行政主体是一个具有特定内涵的概念，专指享有法律、法规授予的行政管理权、能够以自己的名义从事行政管理活动并能够独立承担相应行政法律责任的组织。

在我国，行政主体的范围比较广泛，但通常说来，主要有3类：①各级行政机关，如中央和地方各级人民政府及其劳动保障、公安、工商、教育厅（局）等行政部门。②法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，如各地的社会保险基金经办机构、社会保险基金监督机构、城市居民委员会等。③有关行政机关在法定职权范围内依法委托的其他行政机关，如县级以上人民政府的一些派出机构、乡镇政府有关机构等。这3种不同的主体皆由于依法享有了行政管理权而具备了行政主体资格，在特定的管理领域有权实施行政许可。

行政许可必须由行政主体作出，意味着行政主体以外的组织或者个人准许他人从事特定活动的行为不具有行政许可的性质。如专利持有人准许他人使用其专利的行为属于民事许可行为，而非行政许可行为；全国人大常委会授权国务院制定行政法规的行

为属于授权立法行为，也不是行政许可行为。另外需要提及的是，由于行政主体往往同时具有双重身份——行政主体和民事主体，因此，当行政主体未依法行使行政权而只具有民事主体资格时，其所实施的许可只能属于民事行为而非行政行为。

2. 行政许可是行政主体对许可申请人是否具备法定条件，经过依法审查确认后，才准许其从事特定活动。一般来讲，需要经过行政许可的事项都属于可能对社会利益、公共利益和公民的人身财产安全构成重大影响的事项，一旦放任相对人自由地从事上述活动，将可能对公共利益和公民权益构成威胁。因此，法律、法规往往明确规定禁止一般社会成员从事上述活动，只针对部分相对人解除禁止。如果相对人想从事上述禁止范围内的活动，必须向行政管理部门提出申请，并依照法律、法规的规定提交相应的文件，证明自己具备了从事特定领域活动的资格或者条件。许可机关接受相对人的申请后，要依法对该申请进行审查核实，在确认相对人具备了法律、法规所规定的条件后，才能向其颁发许可。行政许可并不是一经申请即可取得。经过行政机关的依法审查，可能是给予或者是不给予行政许可。从这个意义上说，行政许可本身代表了国家的权威，反映了国家对特定行为人是否达到法定条件、从事特定活动的态度。申请人具备了法律、法规规定的许可条件，即可从事相应领域的活动，该种权利依法受到国家的保护；如果申请人不符合上述条件，则不能获得相应许可，相对人从事该领域的活动即构成违法行为，需要承担相应的法律责任。

3. 行政许可行为是国家为实现对特定领域的社会事务、经济事务进行有效调控而作出的行为。行政许可权的行使代表了国家对特定管理领域进行管理的意志。在现代社会，国家不但要承担公共安全的维护职能，而且承担着大量的社会服务职能，负有为社会公众提供一个安全、舒适的生活环境的责任。随着社会的

发展和科学技术的进步，人类征服自然的能力得到了极大延伸，同时也带来了对于公共安全和公众健康的多种威胁。为防止各种危害的出现，需要国家在特定领域设定一般性的禁止，只允许达到特定条件的相对人才能从事上述活动，从而有效保障公共安全和成员的人身、财产安全。因此，行政许可的设定是现代国家实现对特定领域的社会事务、经济事务进行调控所使用的一种重要的管理手段。

三、行政许可的基本特征

如何判断一个行政行为是否属于行政许可，主要依据是《行政许可法》中第二条、第三条、第十二条的规定。具体来说，行政许可具有以下基本特征：

（一）行政许可属于管理性的具体行政行为

行政许可是国家行政机关对社会事务作出的单方面行政管理行为，具有明显的管理特征。因此，有关人士认为，“不具有管理性特征的行为，即使冠以审批、登记的名称，也不属于行政许可”，“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、特定身份登记等都不是行政许可”（参见汪永清主编：《中华人民共和国行政许可法教程》，第3页）。行政机关在管理社会经济事务中，按照行为对象的不同以及效力的差异，可将管理行为分为抽象行政行为和具体行政行为。前者是指行政机关针对不特定的对象作出的面向未来发生效力且能反复适用的行政行为，如国务院制定行政法规的行为，国务院各部委制定规章的行为，地方各级人民政府制定具有普遍约束力的规范性文件的行為等；后者是指行政机关针对特定的相对人或者特定的事件作出的仅具有一次适用效力的行为，如劳动保障监察机构针对违反劳动保障法律、法规的企业作出的处罚行为等。与行为的上述定义相对比，可以看出，行政许可行为需要由许可机关