

QUANGUO SIWU PUFU

全国“四五”普法推荐读物

TUIJIAN DUWU

XINGZHENG XUKEFA
SHIYONG JIEDA

行政许可法

实用解答

湛中乐/主编

中国检察出版社

全国“四五”普法推荐读物

行政许可法实用解答

湛中乐 主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政许可法实用解答 / 湛中乐主编. —北京: 中国检察出版社, 2003. 10
ISBN 7 - 80185 - 130 - 7

I. 行... II. 湛... 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 083085 号

行政许可法实用解答

湛中乐 主编

出版发行: 中国检察出版社
社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)
网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)
电子邮箱: zgjccbs@ vip. sina. com
电 话: (010) 68630385 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (邮购)
经 销: 新华书店
印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司
开 本: 850mm × 1168mm 32 开
印 张: 8.5 印张
字 数: 203 千字
版 次: 2003 年 9 月第一版 2004 年 5 月第四次印刷
书 号: ISBN 7 - 80185 - 130 - 7/D · 1119
定 价: 12.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

主 编：湛中乐

撰稿人：（按姓氏笔画排列）

易明群 徐颖慧

韩春晖 湛中乐

编者前言

2003年8月27日，备受关注的《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）获第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，将于2004年7月1日起施行。该法从起草到审议通过，前后历经了7年的时间，其制定时间之长、讨论次数之多、改动幅度之大、参与面之广，在我国近年来的行政立法中都是非常罕见的。它的颁布与实施，是继1989年行政诉讼法及1996年行政处罚法颁布实施后行政法制建设领域又一部极其重要的法律，是我国民主法制建设史上的又一座里程碑。

行政许可，也就是通常所说的行政审批，它是指行政机关根据公民、法人或者其他组织提出的申请，经依法审查，准予其从事特定活动、认可其资格资质或者确立其特定主体资格、特定身份的行为。它是行政机关的一项重要行政权力，能否正当行使关系到公民、法人及其他组织的合法权益的保障，关系到行政机关自身的廉洁与效率。我国加入世贸组织以后，按照世贸组织规定和我国的对外承诺，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。可以说，《行政许可法》正是在这样的背景下出台的，是我国履行入世承诺的具体体现。它对行政许可的基本原则、设定行政许可的范围与分类、行政许可设定权的划分和设定程序、实施行政许可的主体、行政许可程序、监督检查、收费、法

律责任等作出了明确具体的规定。其中的设定行政许可说明制度、书面申请制度、当场受理制度、听证制度、期限制度、当场决定制度、对被许可人的举报监督制度等更体现了我国《行政许可法》在体制上的创新。

但是，在《行政许可法》的实施过程中能否做到有法必依、执法必严、违法必究，使它在我国的社会生活和经济生活中充分发挥其应有的积极作用，还取决于从事行政审批工作的公务人员执法水平的高低，而理解并正确把握《行政许可法》的具体内容，领会其立法精神，是保障行政许可执法人员在实践中依法行政的前提条件。为此，我们在调研了行政许可执法人员学习新法的实际需要的基础上，精心编写了《行政许可法实用解答》一书，它以《中华人民共和国行政许可法》的规定为主线，分别在“总述”、“行政许可的设定”、“行政许可的实施机关”、“行政许可的实施程序”、“行政许可的费用”、“监督检查”、“法律责任”七个标题下，设置了若干行政许可执法人员所关心和需要掌握的理论 and 实务问题。在就行政许可执法人员有必要了解的立法背景和基本理论问题进行了分析和阐释的同时，还对如何具体操作《行政许可法》的有关疑难问题作了具有指导性的解答。由于本书从内容和形式上具有讲求实用性的特点，因而也适于行政许可的相对人以及法学专业的学生、教研人员学习和了解行政许可法的基本理论和知识时使用。

由于时间仓促，不足之处在所难免，尚请广大读者批评指正。

编者

2003年9月于北京



一、总述	1
1. 我国对行政许可的概念是怎样界定的?	1
2. 《中华人民共和国行政许可法》对行政 许可的界定是怎样的?	3
3. 应如何把握行政许可的概念?	5
4. 我国行政许可制度是如何产生、发展 和完善的?	6
5. 行政许可产生的原因是什么?	9
6. 行政许可的优越性表现在哪些方面?	11
7. 行政许可有哪些局限性?	12
8. 行政许可与行政确认的区别何在?	14
9. 行政许可与其他相关概念的关系 是怎样的?	15
10. 我国对行政许可性质的理解主要 有哪些观点?	17
11. 我国加入世贸组织在行政许可方面做了 哪些承诺?	19
12. 为兑现加入 WTO 时关于行政许可方面的承诺, 我国政府职能应实行哪些转变?	20



- | | |
|--|-----------|
| 18. 面对 WTO 法律体系框架的要求, 实践中, 我国在行政许可方面应采取哪些措施? | 23 |
| 14. 我国《行政许可法》的立法目的是什么? | 25 |
| 15. 我国《行政许可法》的适用范围有哪些? | 28 |
| 16. 理论界对行政许可的原则是如何归纳的? | 29 |
| 17. 我国《行政许可法》对行政许可的原则是如何规定的? | 35 |
| 18. 实践中对行政许可争议的行政复议、诉讼有哪些表现形式? | 39 |
| 19. 我国《行政复议法》和《行政诉讼法》针对行政许可作了哪些具体规定? | 41 |
| 20. 实践中因行政许可行为提起行政赔偿请求的类型主要有哪些? | 42 |
| 21. 行政许可赔偿的裁判原则是什么? | 43 |
| 二、行政许可的设定 | 46 |
| 1. 为什么要明确界定行政许可的范围? | 46 |
| 2. 行政许可范围有限的理论基础是什么? | 48 |
| 3. 行政许可范围的设定应遵循哪些原则? | 49 |
| 4. 为什么设立行政许可要遵循经济规律? | 54 |
| 5. 行政许可事项的确定标准是什么? | 55 |
| 6. 我国《行政许可法》是怎样贯彻许可设立的“合理性原则”的? | 57 |
| 7. 我国政府如何兑现加入 WTO 时关于行政许可的承诺? | 58 |
| 8. 行政许可有哪些种类? | 59 |
| 9. 普通许可与特许有什么区别? | 61 |
| 10. 普通许可与认可有何区别? | 62 |



11. 普通许可与登记的区别何在? 63
12. 核准与登记有何区别? 64
13. 我国目前行政许可设定的主要问题是什么? 65
14. 设定行政许可的价值取向是什么? 66
15. 根据《行政许可法》的规定, 如何理解
 行政许可的依法设定原则? 69
16. 如何理解行政许可设定中的公众参与原则? 70
17. 如何理解行政许可设定中的适当性原则? 72
18. 如何理解行政许可设定中的成本—效益
 原则? 73
19. 行政许可设定的性质是什么? 74
20. 我国现行的立法体制是怎样划分立法
 权限的? 76
21. 按照我国的立法体制, 《行政许可法》
 对行政许可设定权是怎样划分的? 78
22. 根据《行政许可法》的规定, 法律具体
 可以设定哪些方面的行政许可? 82
23. 何谓法律优先原则? 83
24. 我国《行政许可法》是如何体现法律
 优先原则的? 85
25. 什么是法律保留原则? 86
26. 在我国, 法律保留原则的宪法基础是什么?
 它是怎样体现在具体的法律规定中的? 88
27. 怎样理解我国《行政许可法》中对法律
 保留原则的规定? 90
28. 根据我国《行政许可法》的规定, 行政法规
 设定行政许可的条件是什么? 91
29. “国务院决定”应该如何设定行政许可? 93



30. 怎样理解“国务院决定”的性质? 94
31. 地方性法规和地方政府规章可以
设定行政许可吗? 96
32. 怎样理解地方性法规和省一级人民政府
规章的行政许可设定权? 98
33. 怎样理解《行政许可法》第17条规定的
“其他规范性文件”? 100
34. “其他行政规范性文件”在实践中有哪些
形式? 102
35. 设定行政许可的条件和标准的原则是什么? 104
36. 我国目前的行政许可设定中,具体有哪些
条件和标准? 106
- 三、行政许可的实施机关 110**
1. 什么是行政许可主体? 110
2. 我国目前许可主体制度存在的问题有哪些? 112
3. 什么是行政机关? 113
4. 作为行政许可主体的行政机关,在实践中
一般可以分为哪些种类? 114
5. 我国目前可以成为行政许可主体的行政
机关有哪些? 116
6. 行政机关成为行政许可主体需要具备哪些
条件? 119
7. 什么是法律、法规授权的组织? 121
8. 在法律、法规授权的组织中,“授权”必须
符合怎样的法定条件和要求? 122
9. 法律、法规授权的组织具有行政许可权需要
具备哪些条件? 125



10. 我国目前行政许可的实践中，法律、法规授权的 组织大致包括哪些？	126
11. 法律、法规授权的组织具有怎样的法律 地位？	128
12. 行政许可主体可以把许可事项委托给其他 组织行使吗？	129
13. 什么是综合许可机关？	131
14. 综合许可机关与联合许可机关有什么不同？	133
15. 什么是行政许可管辖？我国现有的行政许可 管辖是怎样划分的？	133
16. 在行政许可的实施主体上，我国的立法和 实践是怎样体现许可效能和便民原则的？	135
四、行政许可的实施程序	138
1. 《行政许可法》为什么要对许可程序 作出一般规定和特别规定？	138
2. 许可程序一般规定和特别规定是什么 关系？	139
3. 行政许可程序的规定有什么意义？	141
4. 我国行政许可程序一般规定有哪些步骤？	143
5. 《行政许可法》对许可申请的程序是 如何规定的？	144
6. 《行政许可法》对许可受理的程序有何 规定？	145
7. 根据《行政许可法》的规定，许可审查的 程序是怎样的？	146
8. 《行政许可法》对许可决定的程序是怎样 规定的？	148



9. 在我国, 行政许可受期限限制吗? 148
10. 我国行政许可听证程序是怎样的? 149
11. 行政许可变更与延续程序是什么? 为什么要作这样的规定? 151
12. 什么是情报公开制度? 151
13. 我国《行政许可法》关于情报公开制度的立法体现在哪些方面? 152
14. 什么是听证制度? 153
15. 我国《行政许可法》关于听证制度的立法体现在哪些方面? 156
16. 什么是说明理由制度? 156
17. 我国《行政许可法》在说明理由制度方面有什么具体规定? 157
18. 什么是回避制度? 157
19. 我国《行政许可法》对回避制度是怎样规定的? 159
20. 什么是调查制度? 160
21. 调查制度在我国《行政许可法》中是怎样体现的? 160
22. 什么是行政许可证据制度? 160
23. 许可证据制度在我国《行政许可法》的立法中是怎样体现的? 162
24. 什么是教示制度? 163
25. 我国《行政许可法》关于教示制度的立法体现在哪些方面? 165
26. 什么是禁止不当接触? 165
27. 我国《行政许可法》对禁止不当接触是怎样规定的? 166



28. 什么是时效制度?	166
29. 我国《行政许可法》对时效制度是怎样规定的?	167
30. 提出许可申请可采用哪些方式?	168
31. 我国《行政许可法》对许可受理有哪些要求?	168
32. 许可审查标准的种类有哪些?	169
33. 行政许可决定的种类及条件有哪些?	170
34. 我国《行政许可法》为什么规定利害关系人的听证申请权?	170
35. 什么是听证程序中的行政公开原则?	171
36. 什么是听证程序中的职能分立原则?	172
37. 对听证程序中的质证原则应怎样理解?	173
38. 听证程序中的行政案卷排他性原则是何含义?	174
39. 案卷排他性原则在我国《行政许可法》的立法中是怎样体现的?	175
40. 什么是行政许可实施程序的特别规定?	176
41. 我国《行政许可法》规定的特别程序的调整范围有哪些?	176
42. 《行政许可法》第12条第(二)项规定的许可事项的实质是什么? 有哪些特征?	177
43. 我国《行政许可法》第12条第(二)项规定的许可的方式有哪些?	179
44. 为什么要采取招标、拍卖方式?	179
45. 招标投标的具体程序是什么?	180
46. 我国《拍卖法》对拍卖的主要程序是如何规定的?	182



47. 我国法律对招标投标、拍卖方式的期限作了哪些规定? 183
48. 《行政许可法》对招标、拍卖的监督作了哪些规定? 184
49. 我国《行政许可法》规定的赋予公民、法人和其他组织特定资格、资质的方式具体有哪些? 186
50. 公正、公开原则在赋予公民特定资格的程序中有哪些体现? 188
51. 对重要设备、设施、产品、物品进行审定的范围、依据、方式和程序是怎样的? 189
52. 我国《行政许可法》所规定的登记的程序是什么? 190
53. 有数量限制的行政许可的顺序是怎样的? 192
- 五、行政许可的费用 193**
1. 行政许可收费的目的和原则是什么? 193
2. 为什么要明确行政许可可以不收费为原则? 194
3. 为什么我国对行政许可没有采取“费改税”的做法? 196
4. 我国《行政许可法》对许可收费权滥用的防范措施是什么? 197
- 六、监督检查 199**
1. 行政监督检查的含义与特征是什么? 199
2. 为什么要设立许可监督检查制度? 行使监督检查的主体有哪些? 200
3. 行政机关对行政许可事项监督检查的范围和程序是什么? 201



4. 行政机关履行监督检查责任的方式有哪些?	203
5. 实现许可监督检查有哪些监管方式?	204
6. 我国《行政许可法》对行政许可监督检查的 管辖是怎样规定的?	205
7. 行政机关应当如何对特别程序规定的事项进行 监督检查?	206
8. 什么是行政许可的撤销? 它与其他相关概念的 区别是什么?	207
9. 行政行为撤销的条件及法律后果是什么?	208
10. 撤销行政许可的程序应当是怎样的?	209
11. 行政许可的撤销具体应如何操作?	210
12. 行政许可的注销包括哪些情形?	211
七、法律责任	214
1. 什么是法律责任?	214
2. 行政法律责任的具体构成要件是什么?	216
3. 行政违法与行政行为不当有什么区别?	217
4. 行政许可违法的表现形式主要有哪些?	218
5. 我国《行政许可法》中规定了哪些法律 责任?	220
6. 行政许可法律责任的基本特征是什么?	221
7. 违法设定行政许可应当如何处理?	222
8. 行政许可机关对于不作为行为和否定性作为, 应当承担何种法律责任?	224
9. 在法律责任方面, 行政许可程序有什么 特点?	227
10. 实践中, 行政许可程序性违法具体包括 哪些情形?	228



11. 《行政许可法》中对程序违法规定了哪些
 法律责任? 229
12. 行政许可主体违反监督义务应当承担什么样的
 法律责任? 230
13. 相对人违法实施行政许可活动, 一般要承担
 何种法律责任? 232

附录: 中华人民共和国行政许可法

(第十届全国人民代表大会常务委员会
 第四次会议 2003 年 8 月 27 日通过, 自
 2004 年 7 月 1 日起施行) 235

一、总述

1. 我国对行政许可的概念是怎样界定的？

我国理论界对行政许可概念的定义各不相同，主要有以下几种观点：

其一，行政许可是行政主体应行政相对方的申请，通过颁发许可证、执照等形式，依法赋予行政相对方从事某种活动的法律资格或实施某种行为的法律权利的行政行为。^①

其二，许可通常指行政机关根据当事人的申请，在一定条件下解除禁止，准许个人或者组织从事某种活动的一种行政行为。^②

其三，行政许可是行政机关根据行政相对人的申请，作出决定允许行政相对人做某事、行使某种特权、获得某种资格和能力的行为。^③

其四，行政许可是国家行政机关及法律授权组织根据相对人申请，依照法律、法规和规章规定，通过颁发证照或批准、登记、认可等方式，允许相对人从事某种活动、行使某种权

① 罗豪才主编：《行政法学》（新编本），北京大学出版社1996年版，第175页。

② 张正钊、韩大元主编：《中外许可证制度的理论与实务》，中国人民大学出版社1994年版，第1页。

③ 应松年主编：《行政行为法——中国行政法制建设的理论与实践》，人民出版社1992年版，第418页。