

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程
CIVIL SERVICE TRAINING

行政许可法概论

国家人事部原副部长 徐颂陶 主编
国家人才研究会会长

3-43

中国人事出版社

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程

行政许可法概论

丛书主编 徐颂陶
本书编著 黄晓亮
吕留献

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政许可法/黄晓亮, 吕留献主编. —北京: 中国人事出版社,
2004.6

国家公务员培训教材

ISBN 7-80189-200-3

I. 行... II. ①黄... ②吕... III. 行政许可法—中国—公务员—干部教育—教材 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 052095 号

书 名: **国家公务员培训教程——行政许可法概论**

编 著: 黄晓亮 吕留献

责任编辑: 李惠普

出版发行: 中国人事出版社 邮政编码: 100101

地 址: 北京朝阳区育慧里 5 号楼

经 销: 新华书店

印 刷: 北京忠信诚胶印厂

开 本: 880 × 1230 毫米 1/32 印 张: 9.25

字 数: 220 千字

版 次: 2004 年 6 月第 1 版

印 次: 2004 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80189-200-3

定 价: 26.00 元

中国人事出版社独家拥有本书中文版版权, 严禁盗版, 侵权必纠。

丛书总序言

自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”，国家公务员制度不断趋于完善，实施工作不断走向深入。建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，是社会主义政治文明建设的重要内容。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》颁布。这10年正是我国承前启后、继往开来、向新世纪迈进的重要历史时期，也是我国干部人事制度改革不断深化、人才队伍不断发展壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。在党中央、国务院的领导下，各级组织人事部门认真组织实施，全面贯彻落实，公务员制度取得了显著成绩：完整的法规体系初步形成，公务员管理步入法治化轨道；各项机制开始发挥作用，公务员管理步入科学化轨道；具有公仆意识、高素质、专业化的公务员队伍初步形成，为人民服务的水平不断提高。

今后几年公务员制度建设和队伍建设的总体思路、工作目标是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大提出的要求，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，以建设高素质、专业化公务员队伍为目标，以制度完善创新为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，创新公务员管理机制，优化公务员成长环境，努力创造公务员人才辈出、人尽其才的良好局面，力争再用几年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍，为全面建设小康社会，为推动我国物质文明、精神文明、政治文明建设，提供有力的组织保障和制度保障。

1996年，国家人事部制定下发了《国家公务员培训暂行规定》，使公务员培训工作步入制度化、规范化、科学化轨道。目前，公务员培训类别体系逐步确立，形成了以初任培训、任职培训、更新知识培训和专门业务培训为主要形式，以出国（境）培训、对口培训、学历教育等为有益补充的公务员培训门类体系。公务员培训基础设施建设逐步完备，以行政学院和各类公务员（干部）培训中心为主体的施教机构网络初步形成，高等院校也越来越多地承担一些公务员培训任务。我国推行国家公务员制度十年来，全国已开展各类公务员培训1700多万人次。最近几年，中国公务员参训率不断提高，由1996年的26%提高到2002年的62.3%，每年有230万人次参加培训。

通过卓有成效的培训，中国公务员队伍素质、能力明显增强，工作作风也有明显改变。从学历上看，公务员大专以上学历人员占总数比例提高了三十七个百分点；从知识结构上看，公务员在岗位专门业务知识、现代科技知识、现代行政管理知识、依法行政知识以及世界贸易组织知识、市场经济知识、外语、计算机知识等方面均得到有效补充。

国家公务员制度建设和队伍建设面临着新的形势。从世界范围看，经济全球化趋势继续发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。自二十世纪八十年代以来，西方发达国家先后开始了“新公共管理”运动，重塑政府，改进服务，已成为世界性的潮流。在管理思路，引入市场机制和企业管理经验，坚持顾客导向，突出绩效，坚持以人为本，关注职业发展，等等。从国内看，我国已进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。社会主义市场经济体制初步建立，民主法制建设不断深入，人民群众对政府服务的期望增强，特别是加入世界贸易组织以后，对我国政府管理工作提出了新挑战，对公务员队伍素质提出了新要求，对公务员管理提出了新课题。

当前和今后一个时期是公务员培训工作的重要战略机遇期。党

中央、国务院站在全局和战略的高度，紧密联系国内外发展的新形势，提出要开展大规模的公务员培训。国家将全面贯彻落实“十五”干部教育培训规划和《2001～2005年国家公务员培训纲要》，以提高公务员队伍素质为目标，以加强公务员能力建设为重点，以改革创新为动力，一手抓扩大培训规模，一手抓提高培训质量，积极探索培训工作新机制，通过5～10年的努力，建成一个管理制度配套、组织机构健全、基地布局合理、内容方法科学、运行机制灵活的培训工作体系，逐步形成抓重点、分层次、多渠道、大规模、有特色的公务员培训工作新格局，使公务员培训工作走上制度化、科学化和社会化的轨道，为全面实现小康社会的奋斗目标提供高素质的公务员人才支持。

一是要扩大培训规模，确保全员轮训。以公务员四类培训为主要形式，5年内将全体公务员轮训一遍，下大力气使每一名公务员都能参加年均12天以上的脱产培训。首先，要切实抓好初任培训，参训率要达到100%；其次，要突出抓好任职培训，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员培训暂行规定》，不断提高参训率；第三，根据经济社会发展和政府中心工作，及时跟进更新知识培训；第四，大力推进专门业务培训，鼓励公务员参加公共管理硕士专业教育，为政府机关培养高层次、复合型人才；第五，加大公务员出国（境）培训力度，加强与外国政府所属培训机构及国际著名公共管理院校的联系，探索合作开展公务员培训的路子。

二是要创新方式方法，提高培训质量。首先，要及时更新培训内容。培训内容要贴近改革开放和现代化建设，贴近党委和政府的中心工作，贴近学员需求，围绕提高公务员的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力，适应公务员职业发展的需要，确定培训的内容和重点，“需要什么，学什么；缺少什么，补什么”，提高培训的针对性；其次，要创新培训方式。根据不同的培训对象，采取灵活多样的培训方式，多搞短期强化培训，推广个性化、差别化培

训，积极开展网络教育和远程教育；第三，要改革培训方法。积极采用小组教授式教学、情景模拟和案例教学等现代培训方法，增强培训的吸引力，要结合实际，总结一套效果明显的成型的培训方法，并加以推广；第四，要实行培训质量评估制度。

三是要整合培训资源，加强基础建设。首先，要整合基地资源。开展公务员培训施教机构资格认可工作，选一批信誉好、质量高的培训机构作为公务员培训的基地。鼓励高等院校创办公务员培训基地。人事部将在全国确定 10 个左右国家级公务员培训示范基地。其次，要整合师资资源。建立培训教师到机关挂职锻炼制度。从高校、党政机关和企业等单位聘请兼职教师，建设一支专兼结合、以兼为主的培训师资队伍。

四是要坚持培训与使用相结合，健全培训激励约束机制。改变“学与不学一个样，学好学坏一个样”的现象，建立以能力和工作业绩为导向的用人机制，引导公务员注重自身素质和能力的提升，激发公务员自觉学习、积极参训的内在动力，形成自觉求学、竞争参训的良好局面，树立终身学习、终身教育、“人的全面发展”的意识。要把培训与使用相结合的各项规定落到实处，逐步做到“不经培训不上岗，不经培训不任职，不经培训不提拔”。

为了满足国家公务员培训工作的需要，我们组织中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学等院校的专家学者，根据“十五”干部教育培训规划和《2001～2005 年国家公务员培训纲要》，参阅了中共中央组织部颁布的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》，经过反复论证，精心编写了本套“国家公务员培训教程”，教程内容都是作为一个国家公务员应知应会的基础理论知识，适合各级国家公务员培训部门和院校作为培训教材，或者有志于提高自己、有所作为的广大公务员进行自学。

前 言

现代社会里，国民经过民主选举产生国家政府，由国家政府对国家和社会的公共事务进行管理。因此，政府手中拥有行政权力，代表全体人民从事管理活动，其管理对象仍然是选举它的国家公民。政府的行政权是宪法和法律赋予国家行政机关管理政治、经济和社会事务的最重要的国家权力。这样就形成了国家政府和国家公民之间权力与权利之间的紧张关系。有效地从法律的角度规范、疏导这种关系，不仅关系着政府是否能够发挥作用，对国家进行行之有效的管理活动，同样关系着每一位公民的生存发展。由于行政权具有管理领域广、自由裁量度大、以国家强制力保证实施等特点，决定了它既是与公民、法人的利益最密切相关的一种国家权力，又是最动态、最容易被滥用的一项国家权力。按照依法治国的观念规制政府的行政权不仅仅是为了公民的合法权益，也是为了国家、社会的良性发展，更是为了政府本身健康运转和进步。所以，只有建立对行政权的严格的制约监督制度，才能防止行政权在行政决策、行政立法与制定行政规范性文件、行政执法、行政司法等方面的违法行使，才能保护国家、社会和人民的合法利益不受侵害。

行政许可是现代社会国家政府享有重要行政权力之一，其意义在于规范人们所从事的对社会有重要影响的经营活动，对于现代市场经济的健康发展有着重要的规制作用和预防作用。现代市场经济活动中国家在很多行业建立了准入制度，即只有通过政府的审查和批准，公民和法人才能从事某些经营活动，例如，医疗行业，烟草销售行业等。之所以建立这样的准入制度涉及国家宏观调控市场经济的根本目的，即防止出现某些行业过热，社会资源投入过多，避免浪费。而有些行业则需要从业人员比较高的专业水平，例如律

师、会计以及医师等，如果不进行资格和专业水准的管理和控制，就会出现从业人员水平良莠不齐，影响乃至危害公民和社会利益的后果。因此，行政许可的建立对于社会的发展、公民权益的保护、经济的繁荣有着极为重要的保障意义。但是，行政许可是政府行使的权力，合理、合法、规范的行政许可活动会使得政府、公民以及国家、社会都获得利益和发展；而混乱、随意、缺乏监督的行政许可则会使政府走向腐败，公民合法权益得不到保障，更遑论发展，国家和社会也难以维持良好秩序。因此，现代国家在“依法治国”、“依法行政”的原则之下制定行政许可法律法规，使得政府的行政许可权力在法律的轨道内健康、良好地行使。

2004年3月14日颁布、7月1日生效实施的《中华人民共和国行政许可法》就是站在依法治国的高度、借鉴外国先进经验，并结合我国具体情况而制定的合理约束政府权力、保护公民合法权益、促进社会健康发展的行政法律。《行政许可法》的制定和实施对于我国依法治国、行政法治都有着重要的促进作用，即《行政许可法》出台意味着行政许可设定将依法有据，行政许可管理将公开透明，行政许可服务更加便民快捷，行政许可权将与责任挂钩、与利益脱钩。实施行政许可就是要树立法治政府是服务政府、责任政府、有限政府、“阳光”政府、诚信政府、廉洁政府。政府的一切工作都必须在法律法规的框架下进行，有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿。该法的施行不光是各级政府的一件大事，更关系到普通老百姓的切身利益。

全国上下已经表现出对该法的极其重视。2004年3月5日温家宝总理在第十届全国人民代表大会第二次会议上所作的《政府工作报告》第三部分专门指出：全面推行依法行政。……要改革行政执法体制，相对集中行政许可和行政处罚，推进综合执法试点，解决多头执法和乱罚款等问题。……《中华人民共和国行政许可法》今年7月1日将正式实施。这是规范政府行为的一部重要法律，各级政府必须认真执行。接着，在2004年3月10日举行的中央人口资

源环境工作座谈会，国家主席胡锦涛指出：要深入贯彻实施《行政许可法》，规范行政权力，严格行政责任，全面推进行政管理部门依法行政。司法部部长张福森 2004 年 4 月 4 日向十届全国人大常委会第八次会议报告“四五”普法工作情况时说：“实行依法行政，建设法治政府，重点在各级行政机关工作人员，关键在各级领导。要继续做好行政许可法的宣传教育，广泛开展主题鲜明、形式多样的学习宣传活动，保障行政许可法全面、正确地实施。抓紧组织各级行政机关及其工作人员开展行政许可法的学习培训，增强政府工作人员依法行政、执法为民的自觉性，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益。”而不久之前，为了配合《行政许可法》的颁布实施，中国市长协会在广州中国市长大厦举办《行政许可法》学习研讨班。来自全国 19 个市（区）的市（区）长，法制局、办有关领导，广州市天河区政府所属各局局长等近 60 人参加。其他省市地区学习行政许可法的活动也如火如荼地展开了。

为了响应国家的号召，配合各级单位和公民个人学习新的行政许可法，我们组织编写了这本《行政许可法概论》。本书不仅详尽介绍了行政许可法的具体规定，而且浅显易懂地介绍了行政许可法条文背后的基本理论问题。同时，行政许可法的实施和运行不仅仅依靠自身，还要其他如行政处罚法、行政诉讼法、行政复议法和国家赔偿法等同时发挥作用，因此，我们系统地结合、行政处罚、行政救济和行政法律责任等相关的法律知识全面地对行政许可法运行中的各种问题进行介绍和分析，希望能够对学习者提供完整系统的知识框架，有效地在实际工作和生活中运用，不足之处，欢迎批评指正。

目 录

第一章 行政许可概述

第一节	行政许可的概念和性质	(1)
第二节	行政许可制度的历史演变	(6)
第三节	行政许可的基本原则	(10)
第四节	行政许可的功能和作用	(19)
第五节	行政许可的立法意义	(23)

第二章 行政许可的设定

第一节	行政许可设定概述	(28)
第二节	行政许可设定权及其划分	(35)
第三节	行政许可设定的限制	(42)

第三章 行政许可的主体

第一节	行政许可的设定主体	(48)
第二节	行政许可的实施主体	(51)
第三节	行政许可的相对人和相关人	(62)

第四章 行政许可的实施程序

第一节	行政许可的实施程序概述	(74)
-----	-------------------	--------

第二节	行政许可的申请	(77)
第三节	行政许可的审查和决定	(85)
第四节	行政许可的听证程序	(93)
第五节	行政许可的变更和延续	(105)
第六节	行政许可的特定程序	(108)

第五章 行政许可的期限和费用

第一节	行政许可的期限	(122)
第二节	行政许可的费用	(126)

第六章 行政许可的监督和检查

第一节	行政许可监督检查概述	(132)
第二节	行政许可监督检查的主体	(138)
第三节	行政许可监督检查的形式和内容	(144)
第四节	行政许可监督检查的结果	(150)

第七章 行政许可的救济

第一节	行政救济的基本观念	(158)
第二节	行政许可救济概述	(167)
第三节	行政复议和行政诉讼	(174)
第四节	行政许可赔偿和行政许可补偿	(199)

第八章 行政许可的法律责任

第一节	行政许可法律责任概述	(219)
-----	------------------	-------

第二节	行政许可权主体的法律责任·····	(237)
第三节	行政许可相对人和相关人的法律责任·····	(248)
第四节	行政许可法律责任的免除·····	(255)

第一章 行政许可概述

第一节 行政许可的概念和性质

一、行政许可的概念

行政许可，作为一项重要的行政权力，是行政机关依法对社会、经济事务进行事前监督管理的一种重要手段，是现代行政管理不可或缺的方式。多年来，行政许可在调控我国经济和社会的健康有序发展方面发挥了重要的作用。随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善，规范行政许可，充分发挥行政许可的调控作用，已成为行政法制建设的重要课题。

一般认为，行政许可可以分为狭义和广义两类。狭义行政许可，是从字面上来理解的，即行政许可是行政机关准许行政相对人获得某种权利或资格的一种行为。广义的行政许可，即从整个行政许可制度的内涵来理解的，即行政机关决定是否准许行政相对人获得某种权利或资格的具体行政行为。这里所说的决定是否准许，强调了行政机关的决定权力及其法律结果的多样性，它实际上包括了行政机关准许和拒绝这两种具体的行为内容及行为方式，概括了行政许可制度的整体内容。这两种意义上的行政许可在内涵上是完全不同的，后者既包括被许可获得某种权利或资格的行政相对人，也包括未被许可获得某种权利或资格的行政相对人。

根据《行政许可法》，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。这实际上是从广义上将行政许可定位为法律制度意义上的行政许可。

二、行政许可的性质

行政许可具有以下几个特点：(1) 行政许可是具体行政行为；(2) 行政机关对某些许可行为有一定的自由裁量权；(3) 行政许可具有时效性，一般可分为一次性许可、短期许可、长期许可等；(4) 行政许可的条件具有易变性。被许可人可能会因各种情况的变化，随时丧失许可条件，从而导致不能继续获得许可。

行政许可在行政法理论上被认为是一种具体行政行为。所谓具体行政行为，是指行政机关依法对具体事项或特定个人采取的行为是具体行为。《最高人民法院关于贯彻实施行政诉讼法的若干意见》中，将具体行政行为界定为：“国家行政机关和行政机关人员、法律法规授权的组织、行政机关委托的组织或者个人在行政管理活动中行使行政职权，针对特定的公民法人或者其他组织，就特定的具体事项，做出的有关该公民法人或其他组织权利义务的行为”。据此，应该认为具体行政行为具有以下特征：1. 具体行政行为是拥有行政管理职能的组织所实施的行为；2. 具体行政行为是与行使行政管理职权有关的行为；3. 具体行政行为是对行政相对人的权利义务发生实质影响的行为；4. 具体行政行为是针对特定的行政相对人所做出的一次性行为。

行政许可这种具体行政行为的内容就是行政机关准许公民、法人或者其他单位组织从事一定活动。之所以准许，是因为对公民、法人没有特定资格或者申请前的行为法律予以限制，所以，有人认为这实际上是恢复了公民的权利，解除了特定业务的限制。对公民而言，“法未禁止皆自由”是一项基本原则。那么，在某一行政许可法令作出禁止规定之前，该权利当然可为每一个公民自由行使。当法令作出普遍禁止之后，行政许可使某些行政相对人获得了禁令的解除，从而恢复了其原有的该项权利。从本质上看，行政许可不是行政机关赋予的行为，而是解除禁令，恢复权利自由的行为。这种权利也不是什么特权，而是每个公民原来就有的基本权利。所

以，行政许可与其说是一种行政权力，不如说是一种行政职责，一种应该履行的法定义务。行政机关所面对的行政相对人大多是权利人，而不单纯是被管理者，行政机关有义务为他们实现其权利提供相关服务，行政相对人依法提出许可申请，符合条件的，行政机关必须受理并在法定期限内作出批准或不予批准的答复；对已经批准发给许可证的，行政机关应承担保证被许可对象合法行使权利不受干预并对其进行监督的责任；对上述职责不作为的，就是失职。这种失职被认为是一种不作为的具体行政行为，在行政法和行政诉讼法、行政复议法上可能会被提出异议。这也是公民的一项权利。

三、行政许可的分类

(一) 法律上的分类

国务院提请全国人大常委会审议的《行政许可法（草案）》将行政许可分为普通许可、特许、认可、核准、登记五类，对适用各类行政许可的事项作了列举，并相应地规定了特许、认可、核准、登记四类行政许可的特别程序。全国人大常委会审议时认为，考虑到目前行政审批制度改革尚在进行之中，对行政许可的分类和各类行政许可的适用范围还有不同意见，目前科学分类的客观条件和主观条件都还不够成熟。最后决定着眼于规范行政许可、解决实际问题，对行政许可不作分类，把草案所列的行政许可事项的不同性质、功能和对经济、社会生活的不同影响加以概括，将规范、约束行政许可的特别程序，修改为特别规定。

(二) 理论上的分类

对行政许可进行理论上的分类有助于我们理解各种行政许可的成立条件和法律效力，清楚它们之间的不同和区别，便于在实际生活中运用。

1. 资格资质许可与行为许可

按照行政许可内容，行政许可可分为资格资质许可和行为许可。资格资质许可是指行政机关根据行政相对人的申请，通过一定

的程序，通常是考试或考核，核发特定的证明文件，持有人有权据此申请行为许可。它仅适用于法律规定实行重复许可的事项，取得资格资质许可往往是行为许可的前提。例如，取得法律职业资格是申请律师执业许可的先决条件。行为许可是指行政机关根据行政相对人的申请，允许其从事某种行为的许可。设定行为许可的目的，在于限制不符合条件者从事某种行为。例如，没有与所制造、修理电力设施相适应的设施、人员和检定仪器设备，就不能取得制造或修理电力设施许可证。如果某一许可既有资格资质的性质，也有行为的性质，申请人依据许可取得的是从事某种行为的资格资质，而不是向行政机关申请行为许可的资格资质，那它就是一种行为许可。

区别资格资质许可与行为许可的目的在于突出标准的作用。有数量限制的行为许可主要适用申请在先标准，资格资质许可通常适用考试、考核等条件优越标准。作为法律一般性禁止的性质而言，资格资质许可和行为许可是一致的。因此，行政许可法律制度应当对两者都予以规范。

2. 可放弃的许可与不可放弃的许可

以是否附加义务为标准，行政许可可分为权利性许可与附加义务性许可，即可放弃的许可与不可放弃的许可。在领取许可证以后，有些当事人根据需要，可以放弃因许可而带来的权利。如生产许可证取得后，可以因某种情形的变更不生产某种产品等。但是，有些许可证则有严格的时间限制，如果不按照许可证规定的期限行使相应的权利，行政机关有权收回许可证，以至当事人失去某些权利。如《外资企业法》规定，“外资企业应当在审查批准机关核准的期限内在中国境内投资；逾期不投资的，工商行政管理机关有权吊销营业执照”。

3. 普通许可与特许

按照行政许可的范围，行政许可可分为普通许可与特许。凡是行政许可事项对国家、社会和公众影响程度较小，不会造成严重危