

总主编 李如海

国家公务员培训教材

公务员行政许可法 培训教程

李育全 马 雁 著

研 究 出 版 社

——国家公务员培训教材——

公务员行政许可法培训教程

李育全 马雁 著

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员行政许可法培训教程/李育全等著.

-北京:研究出版社,2004.2

ISBN 7-80168-113-4

I.公…

II.李…

III.行政许可法-中国-公务员-教材

IV.D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 013398 号

责任编辑:童 兴

责任校对:辛 馨

公务员行政许可法培训教程

李育全 马 雁 著

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 100017 电话:010—63097512)

北京时代华都印刷有限公司印刷 新华书店经销

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:8 375 字数:200 千字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—10000

ISBN 7-80168-113-4

定价:15.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换

国家公务员培训教材

编辑委员会

总 主 编 李如海 中国人民大学国家公务员研究所教授

副 总 主 编 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长

刘配书 中国人事出版报刊社高级编辑

编 委 会 (以姓氏笔划为序)

宁炳辉 朱大平 朱立言

刘配书 李如海 张荣臣

总序

公务员制度推行 10 年来,在我国得到了进一步的巩固和完善。目前,我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设中国特色社会主义事业,完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,是行政功能网络的基点,在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。

加入 WTO 后,我国与世界各国的交流和接触日益频繁,世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展,给公务员应对各种复杂局势和提高公共行政管理能力带来了严峻的考验。

“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中也指出:“群众利益无小事”。这是对各级公务员提出的高标准、严要求。公务员作为人民群众的“公仆”,其公务行政行为直接关系到党群关系、干群关系的融洽,影响着党和

政府在人民群众心目中的形象。

2003年12月19日,新中国成立以来第一次全国人才工作会议在北京召开,胡锦涛总书记在会上作了重要讲话。人事部部长张柏林在会上指出:公务员的培训将以能力建设为核心大规模展开。要重点抓好公务员的学习能力、实践能力,特别是创新能力的培养。鼓励公务员在职自学和参加培训,完善带薪学习制度。所以,各级各类公务员必须以“三个代表”重要思想为指导,身体力行“三个代表”,做学习“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,切实提高自身的综合素质。完善社会主义市场经济体制,对公务员依法行政、依市场规律行政提出了新的要求,迫切要求公务员开拓工作思路,增强九项通用能力,提高行政水平。

全国各地正在加紧组织公务员参加各种形式的培训,人事部对此项工作也作了具体安排。

为满足国家公务员培训的需要,根据人事部2001-2005年公务员培训规划的要求,我们组织相关专家、学者编写了这套培训教材。该教材内容体系的规划比较完整,观点新颖独到,阐述简明扼要,文字表达流畅,面向各个层次公务人员的不同需求,在结合各地各类培训教材特点的基础上,增强了科学性、针对性和实用性,使教学活动更加生动实在,使公务员在学习过程中达到触类旁通的目的。

衷心希望这套教材有助于公务员进一步提高政治理论和业务知识水平,不断增强工作创新的能力、科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法行政的能力和总揽全局的能力,更好地适应新形势、新任务的要求,为全面建设小康社会、推动中国特色社会主义事业不断前进起到促进作用。

国家公务员培训教材编辑委员会

2004年2月

目 录

第一章 行政许可法概述·····	(1)
第一节 行政许可法的概念、特征和调整对象·····	(2)
一、行政许可法的概念·····	(3)
二、行政许可法的特征·····	(4)
三、行政许可法的调整对象·····	(6)
第二节 行政许可法的立法背景、立法目的和立法原则·····	(7)
一、行政许可法的立法背景·····	(7)
二、行政许可法的立法目的·····	(11)
三、行政许可法的立法原则·····	(12)
第三节 行政许可法的意义和作用·····	(17)
一、行政许可法的意义·····	(17)
二、行政许可法的作用·····	(20)
三、行政许可法与其他行政法律、法规的关系·····	(23)
第二章 行政许可概述·····	(26)
第一节 行政许可的概念、特征和性质·····	(27)
一、行政许可的概念·····	(27)
二、行政许可的特征·····	(31)
三、行政许可的性质·····	(32)
第二节 行政许可的种类·····	(37)

一、关于行政许可的分类的两种观点	(37)
二、行政许可的种类	(38)
第三节 行政许可的价值追求和除外事项	(42)
一、行政许可的价值追求	(42)
二、行政许可的除外事项	(46)
第四节 行政许可的作用	(48)
一、行政许可的积极作用	(49)
二、行政许可的消极作用	(50)
第五节 行政许可制度的发展	(52)
一、我国行政许可制度的回顾	(52)
二、行政许可制度的法理意义	(53)
三、行政许可制度的完善	(54)
第三章 国家公务员与行政许可	(58)
第一节 国家公务员概述	(59)
一、国家公务员的概念	(60)
二、国家公务员制度	(61)
三、国家公务员的法律地位	(66)
四、国家公务员的权利和义务	(68)
第二节 国家公务员与依法行政	(69)
一、依法行政的概念	(69)
二、国家公务员依法行政的意义	(72)
三、国家公务员依法实施行政许可的作用	(74)
第三节 国家公务员在实施行政许可中应当具备的意识	(82)
一、法治意识	(82)
二、责任意识	(86)
三、服务意识	(88)

四、自律意识·····	(90)
五、效率意识·····	(92)
第四章 行政许可法律关系·····	(96)
第一节 行政许可法律关系基本问题·····	(97)
一、行政许可法律关系的概念·····	(97)
二、行政许可法律关系的种类·····	(100)
三、行政许可法律关系的要素·····	(103)
第二节 行政许可法律关系的主体·····	(104)
一、行政许可法律关系主体的概念·····	(104)
二、行政许可法律关系主体与相关概念的区别·····	(104)
三、行政许可法律关系主体的构成要件·····	(106)
四、行政许可法律关系主体的种类·····	(108)
第三节 行政许可法律关系的客体·····	(109)
一、行政许可法律关系客体的概念·····	(110)
二、行政许可法律关系客体的种类·····	(110)
第四节 行政许可法律关系的内容·····	(111)
一、行政许可法律关系内容的概念·····	(111)
二、行政许可法律关系内容的特点·····	(112)
三、行政许可法律关系主体的权利和义务·····	(113)
第五节 行政许可法律关系的变动·····	(114)
一、行政许可法律关系的发生·····	(114)
二、行政许可法律关系的变更·····	(115)
三、行政许可法律关系的消灭·····	(116)
第五章 行政许可的设定·····	(118)
第一节 行政许可设定的依据和原则·····	(119)
一、行政许可设定的依据·····	(119)

二、行政许可设定应遵循的原则·····	(120)
第二节 行政许可设定的机关·····	(123)
一、行政许可设定权·····	(123)
二、行政许可设定的机关·····	(124)
三、行政许可设定机关的设定权的划分·····	(125)
四、行政许可规定权·····	(128)
第三节 行政许可设定的范围·····	(129)
一、行政许可设定的范围·····	(129)
二、不需设定行政许可的范围·····	(130)
第四节 设定行政许可的程序制度·····	(133)
一、设定行政许可的听取意见制度·····	(133)
二、设定行政许可的说明理由制度·····	(136)
三、行政许可定期评价制度·····	(137)
 第六章 行政许可的实施程序·····	(139)
第一节 行政许可的实施主体·····	(142)
一、行政许可实施主体的成立条件·····	(142)
二、行政许可主体实施行政许可的方式·····	(143)
第二节 申请与受理·····	(146)
一、申请人提出申请·····	(146)
二、行政机关对申请人提出的行政许可申请的处理·····	(149)
第三节 审查与决定·····	(153)
一、审查程序·····	(153)
二、决定程序·····	(158)
第四节 听证与期限·····	(164)
一、听证程序·····	(164)
二、期限·····	(176)
第五节 变更与延续·····	(182)

一、行政许可的变更·····	(182)
二、行政许可的延续·····	(183)
第六节 特别程序·····	(185)
一、特许程序·····	(185)
二、认可程序·····	(188)
三、核准程序·····	(190)
四、登记程序·····	(191)
五、有数量限制的行政许可的实施程序·····	(192)
 第七章 行政许可的监督检查·····	(194)
第一节 行政许可监督检查概述·····	(195)
一、行政许可监督检查的概念·····	(195)
二、行政许可监督检查的原则·····	(196)
三、行政许可监督检查的种类·····	(198)
第二节 行政许可监督检查的方法·····	(199)
一、核查书面材料·····	(199)
二、实地检查、抽样检查和定期检验·····	(200)
三、社会监督·····	(202)
四、自我监督检查·····	(203)
第三节 行政许可监督检查的内容·····	(204)
一、对行政机关实施行政许可的监督检查·····	(204)
二、对被许可人履行法定义务的监督检查·····	(206)
第四节 行政许可监督检查的结果·····	(208)
一、责令停止违法行为·····	(208)
二、责令补办行政许可·····	(208)
三、给予行政处罚·····	(209)
四、撤销行政许可·····	(210)
五、注销行政许可·····	(212)

第八章 行政许可的法律责任	(215)
第一节 法律责任概述	(216)
第二节 行政机关及其工作人员的法律责任	(218)
一、承担责任的原则.....	(218)
二、行政许可法律责任的认定依据.....	(219)
三、违法行为及其责任形式.....	(220)
第三节 行政许可管理相对人的法律责任	(230)
一、行政许可申请人违法应承担的法律责任.....	(230)
二、被许可人违法应承担的法律责任.....	(231)
 附录	 (236)

国家公务员培训教材
公务员行政许可法培训教程

第一章

行政许可法概述

DI YI ZHANG
XINGZHENG XUKEFA GAISHU

本章知识点:

1. 行政许可法是指调整行政机关根据公民、法人和其他组织的申请, 审查并准予其从事特定活动的行为规范的总称。

2. 行政许可法的调整对象是行政许可法律关系。

3. 行政许可法立法的目的是为了规范行政许可的设定和实施, 保护公民、法人和其他组织的合法权益, 维护公共利益和社会秩序, 保障和监督行政机关有效实施行政管理。

4. 行政许可法对进一步深化行政管理体制改革, 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, 以及从源头上预防和治理腐败, 都将产生积极的推动作用。

第一节 行政许可法的概念、特征和调整对象

《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日经第十届全国人大常委会第四次会议通过, 于2004年7月1日起施行。该法共八章八十三条。这是我国社会主义民主法制建设的一件大事, 对于保护公民、法人和其他组织的合法权益, 深化行政审批制度改革, 推进行政管理体制的改革, 从源头上治理腐败, 保障和监督行政机关有效实施行政管理, 都具有里程碑意义。做好行

政许可法的学习、宣传和研究工作，是当前法制建设中的一件大事，不仅是行政管理机关的一项重要职责，也是理论界的一项重要任务。

一、行政许可法的概念

由于行政许可法属于新生事物，目前对行政许可法的定义还缺乏明确的界定，理论界多是对行政许可进行界定和研究，但为了本书的顺利展开，有利于学习参考，我们还是对行政许可法作出明确的界定。

行政许可法是指调整行政机关根据公民、法人和其他组织的申请，审查并准予其从事特定活动的行为规范的总称。简单讲，行政许可法就是调整行政许可法律关系的规范性文件的总称。它主要包含以下几层含义：

(1)行政许可法是规范行政许可的设定、实施、监督检查和行政机关如何行使行政许可权及相对人之间的权利义务关系的法律规范。行政许可是国家行政机关的一种外部管理行为，只有对其权力作出限制，对行政许可的范围、方式等作出明确规制，才能从制度上预防和减少行政机关及其工作人员利用行政许可进行权钱交易的机会，从而从源头上治理腐败，更好地保护公民、法人和其他组织的合法权益。

(2)行政许可法是规范行政机关依法行使行政许可权的法律规范。在行政许可法律关系中，行政机关和相对人作为法律关系的主体，从理论上讲处于平等的地位，但在实践中二者的地位差异性非常明显，行政机关拥有行政权力，可以调动各种资源，只要相对人的申请符合条件，可以许可谁就属于行政机关自由裁量的权力，而如何保障不同的相对人处于同等的地位，行政机关作出行政许可是否公开透明，就成为决定行政许

可是否公正的重要环节，行政许可法就是要通过对行政机关的约束和规制，确保行政机关和相对人之间、不同的相对人之间处于平等的地位。

(3)行政许可法是保障国家进行科学合理的行政管理的法律规范。行政许可从本质上讲属于国家行政管理的一部分，是国家行政机关的重要行政权力。在建设社会主义法治国家的进程中，依法行政、建设法治政府是我国政治体制改革的重要目标，也是实现物质文明、精神文明和政治文明协调发展的客观需要。依法实施行政许可，使行政机关行使行政许可权有法可依就是关键的一环。行政许可法不仅会促进政府职能的转变，而且也会促进行政管理的法治化、科学化。

(4)行政许可法是一种为相对人设定权利的法律规范。行政许可法对行政许可的设定范围、禁止事项等作出了明确规定，从法律规范的种类上讲既有授权性规范，也有禁止性规范，但就行政许可法律关系而言，更多的是审查相对人是否具备法律规定的条件、许可事项是否符合法律规定，一旦依法作出行政许可，对相对人而言就是赋予某种权利，是一种授权性法律规范。

二、行政许可法的特征

行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后我国制定的又一部规范政府行为的重要法律，将对我国社会经济生活产生巨大的影响，认真分析其整个立法过程，不难发现它具有如下特征：

(1)行政许可法是对我国行政审批制度的经验和成果的总结，全面规范了行政许可制度。行政许可法的颁布实施结束了行政许可领域的混乱局面，是对行政许可制度多年实践经验的

总结，吸收了国外和国内行政许可的成果，对行政许可的设定、实施、监督检查等作出了全面的规制，有利于行政审批制度改革的进一步深化，防止和减少了行政许可的随意性，使行政许可制度法制化和规范化。

(2)行政许可法是行政机关依法行政和依法管理的重要保障，强化了行政机关的责任。依法行政、建设法治政府是现代政府的基本要求，行政许可法的颁布实施，在一定程度上填补了行政许可领域有法可依的空白，使行政机关依法行政和依法管理有了依据；同时行政许可法对行政机关的权力进行了有效的规制，强化了政府在行政许可领域的责任。换句话说讲，行政许可并不是许可了就完事了，而是必须履行监督检查的职责，政府必须对自己的行政许可行为切实负起责任，适时对不合理的、不依法进行许可事项的行为进行变更、撤消。

(3)行政许可法是限制了政府的权力，推动了政府职能的转变。过去政府对行政许可主要是一项权力，甚至是一种特权，政府处于一种自己设定行政许可自己裁判的地位，既是运动员又是裁判员，自由裁量的权力很大，结果往往导致行政许可的异化，滋生腐败，损害政府的形象和申请人的合法权利。行政许可法明确规定，行政许可的事项由法律、法规等作出规定，政府在享有行政许可的权力的同时，赋有审查、监督、管理的职责，有利于政府职能的转变。

(4)行政许可法是一部开创性的法律，将对我国社会经济生活发生重要的影响。其开创性主要表现在：①行政许可法尽管借鉴了国内外的先进成果，但将行政许可统一立法并无国外立法可供参考和借鉴，我国行政许可法在世界上属于首创；②行政许可法在行政法领域开立法解释的先河，明确对行政许可的概念作出了解释，超越了行政复议法、行政处罚法、行政诉讼法、国家赔偿法等行政法律没有对基本概念作出解释与说明