

行政许可法

条文精释与案例解析

主编/姜明安

**XINGZHENG
XUKEFA**

TIAOWEN
JINGSHI
YU
ANLI
JIEXI

行政许可法的基本原则

行政许可的实施机关

行政许可的申请、受理、审查与决定程序

行政许可的期限与听证、变更、延续程序

行政许可实施程序的特别规定

行政许可典型案例解析

人民法院出版社

行政许可法

条文精释与案例解析

主 编 姜明安

副主编 李新生

撰稿人 (按编写章节顺序排列)

姜明安	李新生	杨建顺
莫于川	林鸿潮	熊文钊
湛中乐	余忠尧	堵光媛
王宝明	于 安	杜鸣欣
董 嵘	饶亚东	林民华
胡华峰	郭春明	刘井玉

图书在版编目(CIP)数据

行政许可法条文精释与案例解析/姜明安主编. —北京: 人民法院出版社, 2003.10

ISBN 7-80161-627-8

I. 行… II. 姜… III. ①行政许可法-法律解释-中国②行政许可法 案例-分析-中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 090534 号

行政许可法条文精释与案例解析

主编 姜明安

责任编辑 陈燕华 王治平

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲 9 号(100101)

电 话 (010) 65290583 (责任编辑) 65290516 (出版部)

65290558 65290559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 346 千字

印 张 12.875

版 次 2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-627-8/D·627

定 价 23.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

编写说明

本书分两大部分：第一部分为行政许可法条文精释；第二部分为行政许可案例解析。第一部分的体例与《行政许可法》的体例基本相同，略有区别。《行政许可法》共八章，因第四章篇幅过长，包含六节，本书将之拆分成三章，故本书第一部分由十章构成：第一、二、三、七、八、九、十章的章名分别与《行政许可法》第一、二、三、五、六、七、八章的章名同，第四、五、六章分别为《行政许可法》第四章各节拆分构成。第二部分案例解析共选收 25 个案例。这些案件虽都发生在《行政许可法》通过之前，但均属行政许可性质的案件或对《行政许可法》的适用有参考价值，具有典型意义。

迈向法治政府的重要里程碑

（代 序）

2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）。这是我国行政法治建设的一件大事，它对于规范政府行政许可行为，进而促进政府行政管理体制、目标、方式、程序的改革，促进政府及政府公职人员执政观念的转变，建设法治政府将产生重要和深远的作用。

什么是法治政府？人们很难对之下一个确切的定义和给出一套严格的标准。根据人类近两百年的宪政和法治实践，人们对于法治政府的某些要件应该说已经达成了和正在达成共识。这些要件主要包括：限制政府的权力，建设有限政府；保障市场自由，建设法制统一政府；实施政务公开，建设透明、廉洁政府；确立正当法律程序，建设公正、诚信政府；简化行政手续，建设便民、高效政府。我们说《行政许可法》对于建设法治政府将产生重要和深远的作用，这种重要和深远的作用即应该具体体现在促成法治政府的这些构成要件的建构和完善方面。那么，《行政

许可法》是怎样促成法治政府的这些构成要件的建构和完善的呢？对此，我们只要对《行政许可法》的内容稍加剖析，就可以得出结论。

一、《行政许可法》限制了政府规制的范围，有助于政府的职能转换和转移，建设“有限政府”。法治政府的第一要义是保障人民的自由，而要保障人民的自由，就必须限制政府的权力，限制政府规制的范围，建设“有限政府”。过去，我们政府的重要失误之一就是管事太多，大事小事都要经政府审批，许可。政府这样做既严重限制了市场主体和公民个人的自由，阻碍了市场经济的发展和公民个人积极性和创造性的发挥，又大大增加了政府的管理成本，加重了人民的负担。因此，这次《行政许可法》第一任务既是限制政府规制人们社会生活和经济生活的范围：法律只允许对直接关系国家安全、公共安全、人身健康与生命、财产安全、有限自然资源的开发利用和有限公共资源的有效配置、直接关系公共利益的垄断性企业的市场准入、直接关系公共利益的，为公众提供服务的，且需要具备特殊信誉、特殊条件或特殊技能的职业、行业的资格、资质确认，以及直接关系公共安全、人身健康、生命、财产安全的重要设备、设施、产品、物品依一定技术标准、技术规范进行检验、检测、检疫等事项设定行政许可。即使是上述事项，凡通过市场竞争机制调节、行业组织和中介机构规范的自律性管理以及行政机关采用事后监督等方式能够予以规范的，也不得设定行政许可。《行政许可法》限制行政许可事项的范围体现了法治政府减少规

制、放松规制的要求。法律通过限制行政许可事项的范围，一方面，取消了政府过去实施的大量的不必要的规制，还市场主体和公民个人以自由；另一方面，将某些必要的规制转移给行业组织和中介机构实施。只保留少量的，必须由政府实施的，真正属于“公共物品”范畴的行政许可由政府实施，从而促使政府职能转换和转移，促使政府从“全能政府”向“有限政府”转化。

二、《行政许可法》限制了部门和地方的许可设定权力，有助于消除法制和市场的部门分割与地方封锁，建设法制统一政府。法治政府当然必须是法制统一的政府。一个法治国家，即不能允许法制和市场的部门分割与地方封锁，但是过去我们的法律由于没有对部门和地方的规制权加以限制，一些中央政府部门和一些地方政府通过规章，甚至通过一般规范性文件滥设许可，通过许可乱收费，通过许可为本部门争权，为本地方谋利，通过许可搞部门分割与地方封锁。如一些部门对其他部门已设立许可的同一事项重复设置许可，甚至在本部门内设置多重许可；一些地方通过设置许可限制其他地区的企业或个人到本地区开展生产经营活动或者限制其他地区的产品进入本地市场，设置贸易壁垒。为了克服这种部门保护主义和地方保护主义的弊害，保障国家法制的统一和市场的统一，这次《行政许可法》取消了中央政府部门的许可设定权，对于地方的许可设定权亦加以严格的限制：地方性法规只能就《行政许可法》规定可设定行政许可的事项，且在尚未制定法律、行政法规的情况下方可设定行政许可；省、自治区、

直辖市政府规章只能就行政管理急需的事项，且在尚未制定法律、行政法规和地方性法规的情况下设定不超过一年期限的临时性行政许可（临时性行政许可实施满一年需继续实施的，应提请本级人大或其常委会制定地方性法规）。为了保证全国市场的统一和法制的统一，《行政许可法》还规定地方性法规和地方政府规章不得设定应当由国家统一确定公民、法人或其他组织的资格、资质的行政许可；不得设定企业或其他组织的设立登记及其前置性行政许可；不得设置有限制其他地区的个人或企业到本地区从事生产经营和提供服务，限制其他地区商品进入本地区市场的内容的行政许可。《行政许可法》的这些规定，无疑有助于消除法制和市场的部门分割与地方封锁，建设法制统一政府。

三、《行政许可法》确立了许可实施的公开原则，有利于防止腐败和滥用权力，建设透明、廉洁政府。法治与廉政是紧密联系在一起。法治政府必然要求消除腐败和滥用权力，至少要求确立一套消除腐败和滥用权力的机制，尽可能减少腐败和滥用权力。过去，我国在行政许可领域，特别是在批地、批项目及市场准入方面，正是由于缺乏这样一套机制，导致了許多腐败和权钱交易的大案要案，如成克杰案、慕马案、李嘉廷案等。针对这种情况，《行政许可法》确立了许可实施的公开原则和一套相应的制约机制：首先，法律要求行政许可的事项、条件、程序必须公开，不允许“暗箱操作”；其次，行政机关实施行政许可，根据其性质，有的必须经过公开招标、拍卖等公

平竞争程序，有的必须以经过统一考试为前提，有的必须事先依技术标准和技术规范进行检验、检测、检疫，凡未经过这些法定公开程序的，所实施的行政许可行为将被有权机关撤销或确认无效；此外，行政许可涉及申请人或利害关系人重大利益的，应相对人申请，行政机关要为之举行听证；最后，行政许可的实施和结果，除涉及国家秘密、商业秘密或个人隐私的以外，应当公开，接受相对人和社会公众的普遍监督。很显然，这种公开、透明的原则及其制约机制，对于防止行政机关及其工作人员腐败和滥用权力，建设廉洁政府是有重要意义的。

四、《行政许可法》确立了许可实施的公正、公平程序，有利于防止偏私、歧视和政府失信，建设公正、诚信政府。普遍性、非歧视性、稳定性和可预期性是法的基本特征，从而法治政府必然要求公正、公平、诚信和信赖保护。在行政许可领域，保障公正、公平、诚信和信赖保护的最重要的机制是程序。过去，许多行政相对人对政府行政许可行为不满，其主要原因就是因为在行政许可缺少正当程序制约，许可程序不公正。程序不公导致偏私，导致不平等对待，厚此薄彼，导致政府失信。因此，这次《行政许可法》把规范许可程序作为立法的重要目标，确立了一系列保障公正、公平、诚信和信赖保护的规则和制度，其中最主要的有：（1）将公平、公正确定为行政许可的基本原则，规定行政机关对任何许可申请人应一视同仁，凡符合法定条件和标准的，均应平等给予获得行政许可的机会，不能厚此薄彼；（2）对于有数量限制的行政许可，如

有两个或两个以上的申请人均符合法定条件和标准，法律要求行政机关根据受理申请的先后顺序予以许可，或者通过招标、拍卖、统一考试等公平竞争的方式确定被许可人；(3) 行政机关审查行政许可申请，发现许可事项直接关系到第三人重大利益的，应当告知第三人，申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩，行政机关应当充分听取申请人、利害关系人的意见；(4) 行政相对人依法取得行政许可后，行政机关不得擅自撤销、变更或注销其许可；当行政许可决定所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者颁发行政许可所依据的客观情况发生重大变化时，为了公共利益需要，行政机关虽可依法变更或者撤回已经生效的行政许可，但对由此给行政相对人造成的财产损失应依法给予补偿。毫无疑问，《行政许可法》的这些规定，不仅有助于保证行政机关行政许可行为的公正、公平和诚信，而且对于在整个政府行为中确立公正、公平和信赖保护原则，建设公正、诚信政府亦将发挥重要作用。

五、《行政许可法》规定了许多简便、快捷和方便申请人的许可方式和制度，有利于消除政府机关之间相互推诿、相互扯皮和由此导致的效率低下，建设便民、高效政府。法是保障人民权益的工具，法应体现民主性和科学性的统一，因此，法治政府应是便民政府、高效政府。但是，过去我们的一些政府机关在实施行政许可行为时，由于观念、体制和具体工作制度等各方面的原因，不是尽可能为相对人提供方便、快捷的服务，而是设置种种繁琐的程序、手续，致使相对人为获得一个许可往往要跑几个、

十几个，甚至几十个政府部门，花几个月、一年，甚至更长的时间。针对这种情况，这次《行政许可法》将便民、高效规定为行政许可行为的基本原则，并为此确立了一系列相应规则和制度，其中最重要者有：（1）省、自治区、直辖市人民政府经国务院批准，根据精简、统一、效能的原则，可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权；（2）行政许可需要行政机关内多个内设机构审查的，应当确定一个机构统一受理行政许可申请，统一送达行政许可决定（即所谓“一个窗口对外”）；（3）行政许可依法应由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定由一个部门受理许可申请，并转告有关部门分别提出意见统一办理（即所谓“一站式服务”）；（4）对有些行政许可，当地人民政府可以组织有关部门联合办理、集中办理（即所谓“政府超市”）；（5）申请人申请行政许可，其提供的申请材料存在可以当场更正的文字错误、计算错误等一类错误的，行政机关应允许申请人当场更正，不得以申请材料存在此种错误为由拒绝受理；（6）申请材料不齐全或不符合法定形式的，行政机关应当当场或5日内一次告知申请人补正，逾期不告知的，以收到申请材料之日作为受理之日；（7）如果申请人提交的申请材料齐全，符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出决定；如不能当场作出决定，则应自受理许可申请之日起20日内作出决定，20日内不能作出决定的，经其负责人批准，可延长10日；属几个部门统一办理、联合办理、集中办理的，应自受理许可申请之日起45日

内作出决定，45日内不能办结的，经本级政府负责人批准，可延长15日。《行政许可法》的这些规定，对于消除行政机关推诿、拖拉、办事效率低下，建设高效政府，无疑将起重要的作用。

综上所述，《行政许可法》的制定将在限制政府的权力，建设有限政府；保障市场自由，建设法制统一政府；实行政务公开，建设透明、廉洁政府；确立正当法律程序，建设公正、诚信政府；简化行政手续，建设便民、高效政府五个方面全面推进我国行政法治建设，《行政许可法》将成为我国政府走向法治政府的一个重要里程碑。

姜明安

2003年9月1日

目 录

迈向法治政府的重要里程碑(代序)·····	姜明安(1)
-----------------------	--------

一、行政许可法条文精释

第一章 总则:行政许可法的立法目的与基本原则·····	(1)
第二章 行政许可的设定·····	(28)
第三章 行政许可的实施机关·····	(72)
第四章 行政许可的申请、受理、审查与决定程序·····	(106)
第五章 行政许可的期限与听证、变更、延续程序·····	(137)
第六章 行政许可程序的特别规定·····	(162)
第七章 行政许可的费用·····	(186)
第八章 监督检查·····	(198)
第九章 法律责任·····	(228)
第十章 附则:行政许可法的施行日期与期限计算·····	(248)

二、行政许可案例解析

一、中国银行不服北京市工商行政管理局撤销 企业动产抵押物登记案·····	(259)
二、王忠廷不服北京市公安局公安交通管理局 海淀交通支队不予批准临时占用道路案·····	(267)

-
- 三、开阳县金中镇寨子乡镇企业矿产经营部不服
国土资源部行政复议决定案····· (272)
- 四、北京电影学院不服北京市规划委员会颁发
建设用地规划许可证案····· (280)
- 五、马振满不服北京市海淀区环境保护局行政
审批案····· (284)
- 六、广州贝氏药业有限公司不服国家发展计划
委员会药品政府单独定价案····· (290)
- 七、北京铁锅居餐饮中心不服北京市海淀区环境
保护局不履行法定职责案····· (297)
- 八、喻建华不服北京市公安局消防局建筑工程
消防验收意见书案····· (303)
- 九、安源不服北京市昌平区规划管理局、城市
管理监察大队强制拆除违章建设通告案····· (309)
- 十、北京格兰农贸有限责任公司不服北京市
昌平区林业局行政确认案····· (315)
- 十一、巴璐不服北京市宣武区人民政府建设工程
验收行政复议行为案····· (320)
- 十二、曹玉川不服北京市司法局不予注册法律
工作者执照案····· (325)
- 十三、刘成礼不服北京市大兴区林业局发放林木
采伐许可证案····· (330)
- 十四、武汉立志保健品有限责任公司不服卫生部
不予批准健康相关产品案····· (335)
- 十五、杨秀花等不服北京市海淀区四季青乡人民
政府颁发施工许可证案····· (339)
- 十六、余成俊等不服国家知识产权局行政
答复案····· (344)
- 十七、齐振元不服北京市石景山区烟草专卖局

行政处罚案·····	(348)
十八、北京市朝阳区西坝河西里3号楼92户居民 不服北京市规划委员会颁发建设工程 规划许可证案·····	(354)
十九、北京金筑新型建材制品厂不服北京市 昌平区劳动和社会保障局颁发锅炉 使用登记证案·····	(359)
二十、延庆县沈家营乡后吕庄村经济合作社 不服延庆县水资源局颁发河道砂石 开采许可证案·····	(363)
二十一、陈华阳不服中华人民共和国国家工商行政 管理局变更法定代表人登记案·····	(367)
二十二、海南凯立中部开发建设股份有限公司不服 中国证券监督管理委员会退回其A股 发行预选申报材料案·····	(371)
二十三、北京金瑞丰经贸有限责任公司不服 卫生部健康相关产品评审意见复核 结论通知案·····	(379)
二十四、东莞市厚街金叶电子厂不服国家 知识产权局专利复审委员会无效 宣告审查决定案·····	(383)
二十五、埃尔梅斯国际不服国家工商行政 管理总局商标评审委员会驳回 复审决定案·····	(388)
撰稿人简介与写作分·····	(394)

一、行政许可法条文精释

第一章 总则：行政许可法的立法目的与基本原则

【概述】

《行政许可法》第一章为总则。所谓“总则”，即总规则、基本规则、统领全法和规范全法，作为全法灵魂和依据，贯穿于全法整个条文并决定具体条文基本精神、基本涵义的统一性规则。总则的主要作用有三：其一，对立法的指导作用。法的总则确定整个法律的基调、框架、范围和指导思想，使立法者在草拟该法每一章节、每一条文时有所遵循，从而使立法形成一个有机整体，避免其内容相互矛盾、相互冲突，避免该规定的内容没有规定，不该规定的内容却加以规定；其二，对执法的指导作用。法的总则对执法的指导作用体现在两个方面：一是执法者在执行法的具体条文时以总则为指导，赋予具体条文以法的原则、精神；二是执法者在执法时如找不到与相应案情相适应的具体条文，可直接适用总则的规定处理个案；其三，对法律解释的指导作用。行政机关或人民法院解释法律

的具体条文，均必须以法的总则为指导，不能单以法条论法条，单以法条文字释法条。在很多情况下，如离开法的总则解释法的具体条文，可能难以明了法条的真正涵义，其对法条的解释甚至可能背离立法者制定该规则的原意。因为立法者制定法的具体规则是以法的总则为依据并将法的总则精神贯穿于其中的，法的具体规则和法的总则是密切相联系，有机地融为一体的。

法的总则通常包括立法目的、立法根据、法的适用范围和法的基本原则。有时，法的总则还规定相应法律的执法主体、监督和救济规则，以及确定某些重要法律概念的定义。

《行政许可法》的总则共 10 条：第一条规定《行政许可法》的立法目的和立法根据；第二条界定《行政许可法》所使用的“行政许可”的涵义；第三条确定《行政许可法》的适用范围；第四条至第十条规定《行政许可法》的基本原则。基本原则是总则的最主要内容，共包括 7 项：（1）许可法定、依法许可原则；（2）公开、公平、公正原则；（3）便民、高效原则；（4）救济原则；（5）信赖保护原则；（6）不得转让原则；（7）监督原则。

《行政许可法》总则的各项规定，特别是关于基本原则的规定，主要是针对近年行政许可实践中已经发生的各种较为严重的问题而确立的。这些问题归纳起来主要有五类：其一，许可过多、过滥。由于许多政府机关及其工作人员过分迷信审批、许可的作用，把审批、许可看成是行政管理的法宝，社会上无论什么领域、什么行业一旦出现失序现象或其他问题，首先想到的就是“管”，就是政府干预，让行政机关先进行审批、许可。加上审批、许可有利可图（往往是权、利双收），故许多行政机关对之情有独钟：这些年来，几乎各级政府都在设许可，政府的各个部门，甚至政府部门的内设机构也在通过各种方式（如决议、决定、公告、通告等规范性文件乃至通知等一类非规范性文件）设置许可；设置许可的事项更是五花八门，从企业的立项、筹建、设计、开工、生产到产品包装、运输、保管、销售；从个人的生、老、病、死到吃、住、行，几乎事