

培/训/教/材



中华人民共和国行政许可法 释解

主编 **李飞** (全国人大常委会法制工作委员会副主任)

5

群众出版社

中华人民共和国行政许可法 释解

主编：李 飞

(全国人大常委会法制工作委员会副主任)

群 众 出 版 社

2003 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国行政许可法释解/李飞主编. —北京:群众出版社, 2003.9

ISBN 7-5014-3004-7

I. 中… II. 李… III. 行政许可法—法律解释—中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 078270 号

中华人民共和国行政许可法释解

李飞 主编

责任编辑:常玉兰

封面设计:彩林

出版发行:群众出版社 电话:(010)67633344 转

社 址:北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编:100078

网 址:www.qzchs.com

信 箱:qzs@qzchs.com

印 刷:北京金特印刷有限公司印制

经 销:新华书店

开 本:850×1168 毫米 32 开本

字 数:283 千字

印 张:11

版 次:2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5014-3004-7/D·1404

定 价:19.00 元

群众版图书,版权所有,侵权必究。

群众版图书,印装错误随时退换。

前 言

刚刚闭幕的十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议审议通过了行政许可法。这部法律的通过是我国民主法制建设特别是行政法制建设中的一件大事。

在国家权力体系中,行政权是一项十分重要和特殊的权力,它最直接、最广泛和最深入地介入到经济和社会生活的各个领域。在行政权的行使中,行政许可,通常也被人们称为行政审批,又是行政机关使用得最频繁、最普遍的重要手段之一,与个人或者组织的切身利益密切相关。经济和社会生活的各个方面需要行政许可,行政机关的有效管理活动也离不开行政许可,长期以来,行政许可也起到了重要的作用。但是,也应当看到,在行政管理实践中,行政许可在使用中出现了不少问题。主要是:行政许可的设定权不明确,一些行政部门的内设机构甚至县乡级政府也在设定各类许可;设定行政许可的事项不规范,一讲行政管理,就要审批,需要审批的事项包罗万象;实施行政许可的环节过多,手续过于繁琐,许可时间过长;重许可、轻监督检查或者只许可、不监督检查的现象比较普遍;一些行政机关及其工作人员将行政许可作为一种权力寻租的手段,一些个人或者组织为了取得行政许可,到处找关系,托门子,滋生了行政许可中的各种腐败现象。行政许可中存在的这些问题大大降低了行政管理效率,限制了对行政相对人合法权益的有效保障,影响了市场的统一和发展,加大了反腐败工作的难度。改革行政管理方式,一个关键性内容就是改革行政审批制度,加强对行政许可活动的规范。

行政许可法就是一部全面规范行政许可制度的重要法律。它对什么样的事项需要设定行政许可,谁有权设定行政许可,行政许可的

申请与受理、审查与决定、办理期限等实施程序,行政许可的收费管理,行政机关对被许可人从事行政许可事项活动的监督检查,以及行政机关、被许可人等相关方面的法律责任等事项,都作出了比较完善的规定。这部法律的颁布实施对巩固行政审批制度的改革成果,加快行政管理体制改革,转变政府职能,实行依法行政,保障公民、法人或者其他组织的合法权益,促进市场经济的健康发展,都具有十分重要的意义。

行政许可法关系到千家万户的利益,关系到所有市场活动和社会活动主体的利益,关系到各级各类行政机关的日常管理活动,而行政许可理论和实践的一些特殊性,又使得这部法律的不少规定比较抽象,因此,法律颁布后宣传解释的任务相当重。为帮助广大读者准确和全面地理解这部法律,我们力图在遵循立法原意的基础上,结合行政许可的实践和行政许可制度改革的方向,对行政许可法逐条进行详细阐释。本书由全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室参与行政许可法起草和制定工作的同志集体讨论后撰写,三位副主编分别审阅了书稿中部分内容,全书最后由全国人大常委会法制工作委员会副主任李飞同志审核定稿。由于写作时间仓促,加之作者水平所限,书中错漏在所难免,敬请读者批评指正!

编 者

2003年8月28日

主 编:李 飞(全国人大常委会法制工作委员会
副主任)

副主编:(按姓氏笔划排名)

刘松山 武 增 童卫东

目 录

中华人民共和国行政许可法	(1)
中华人民共和国行政许可法释解	(19)
第一章 总 则	(19)
第二章 行政许可的设定	(57)
第三章 行政许可的实施机关	(99)
第四章 行政许可的实施程序	(120)
第一节 申请与受理	(120)
第二节 审查与决定	(134)
第三节 期 限	(153)
第四节 听 证	(159)
第五节 变更与延续	(169)
第六节 特别规定	(173)
第五章 行政许可的费用	(189)
第六章 监督检查	(193)
第七章 法律责任	(236)
第八章 附 则	(260)
附录:	
关于行政许可法(草案四次审议稿)修改意见的报告	(264)
中华人民共和国行政诉讼法	(268)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国 行政诉讼法》若干问题的解释	(281)

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定·····	(303)
中华人民共和国行政复议法·····	(320)
中华人民共和国行政处罚法·····	(331)

中华人民共和国 行政许可法

(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)

2003年8月27日中华人民共和国主席令第7号公布

自2004年7月1日起施行)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 行政许可的设定
- 第三章 行政许可的实施机关
- 第四章 行政许可的实施程序
 - 第一节 申请与受理
 - 第二节 审查与决定
 - 第三节 期 限
 - 第四节 听 证
 - 第五节 变更与延续
 - 第六节 特别规定
- 第五章 行政许可的费用
- 第六章 监督检查
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 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,根据宪法,制定本法。

第二条 本法所称行政许可,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。

第三条 行政许可的设定和实施,适用本法。

有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批,不适用本法。

第四条 设定和实施行政许可,应当依照法定的权限、范围、条件和程序。

第五条 设定和实施行政许可,应当遵循公开、公平、公正的原则。

有关行政许可的规定应当公布;未经公布的,不得作为实施行政许可的依据。行政许可的实施和结果,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外,应当公开。

符合法定条件、标准的,申请人有依法取得行政许可的平等权利,行政机关不得歧视。

第六条 实施行政许可,应当遵循便民的原则,提高办事效率,提供优质服务。

第七条 公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可,享有陈述权、申辩权;有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼;其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的,有权依法要求赔偿。

第八条 公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护,行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。

行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。

第九条 依法取得的行政许可,除法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让的外,不得转让。

第十条 县级以上人民政府应当建立健全对行政机关实施行政许可的监督制度,加强对行政机关实施行政许可的监督检查。

行政机关应当对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动实施有效监督。

第二章 行政许可的设定

第十一条 设定行政许可,应当遵循经济和社会发展规律,有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性,维护公共利益和社会秩序,促进经济、社会和生态环境协调发展。

第十二条 下列事项可以设定行政许可:

(一)直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项;

(二)有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项;

(三)提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项;

(四)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,需要按照技术标准、技术规范,通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项;

(五)企业或者其他组织的设立等,需要确定主体资格的事项;

(六)法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。

第十三条 本法第十二条所列事项,通过下列方式能够予以规范的,可以不设行政许可:

- (一)公民、法人或者其他组织能够自主决定的;
- (二)市场竞争机制能够有效调节的;
- (三)行业组织或者中介机构能够自律管理的;
- (四)行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

第十四条 本法第十二条所列事项,法律可以设定行政许可。尚未制定法律的,行政法规可以设定行政许可。

必要时,国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。实施后,除临时性行政许可事项外,国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律,或者自行制定行政法规。

第十五条 本法第十二条所列事项,尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可;尚未制定法律、行政法规和地方性法规的,因行政管理的需要,确需立即实施行政许可的,省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的,应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。

地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章,不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可;不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。其设定的行政许可,不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务,不得限制其他地区的商品进入本地区市场。

第十六条 行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定。

地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定。

规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内,对实施该行政

许可作出具体规定。

法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定,不得增设行政许可;对行政许可条件作出的具体规定,不得增设违反上位法的其他条件。

第十七条 除本法第十四条、第十五条规定的外,其他规范性文件一律不得设定行政许可。

第十八条 设定行政许可,应当规定行政许可的实施机关、条件、程序、期限。

第十九条 起草法律草案、法规草案和省、自治区、直辖市人民政府规章草案,拟设定行政许可的,起草单位应当采取听证会、论证会等形式听取意见,并向制定机关说明设定该行政许可的必要性、对经济和社会可能产生的影响以及听取和采纳意见的情况。

第二十条 行政许可的设定机关应当定期对其设定的行政许可进行评价;对已设定的行政许可,认为通过本法第十三条所列方式能够解决的,应当对设定该行政许可的规定及时予以修改或者废止。

行政许可的实施机关可以对已设定的行政许可的实施情况及存在的必要性适时进行评价,并将意见报告该行政许可的设定机关。

公民、法人或者其他组织可以向行政许可的设定机关和实施机关就行政许可的设定和实施提出意见和建议。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府对行政法规设定的有关经济事务的行政许可,根据本行政区域经济和社会发展情况,认为通过本法第十三条所列方式能够解决的,报国务院批准后,可以在本行政区域内停止实施该行政许可。

第三章 行政许可的实施机关

第二十二条 行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。

第二十三条 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。

第二十四条 行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。

委托行政机关对受委托行政机关实施行政许可的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。

受委托行政机关在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政许可；不得再委托其他组织或者个人实施行政许可。

第二十五条 经国务院批准，省、自治区、直辖市人民政府根据精简、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。

第二十六条 行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，该行政机关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。

行政许可依法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一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理。

第二十七条 行政机关实施行政许可，不得向申请人提出购买指定商品、接受有偿服务等不正当要求。

行政机关工作人员办理行政许可，不得索取或者收受申请人的财物，不得谋取其他利益。

第二十八条 对直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的设备、设施、产品、物品的检验、检测、检疫，除法律、行政法规规定由行政机关实施的外，应当逐步由符合法定条件的专业技术组织实施。专业技术组织及其有关人员对所实施的检验、检测、检疫结论承担法律责任。

第四章 行政许可的实施程序

第一节 申请与受理

第二十九条 公民、法人或者其他组织从事特定活动,依法需要取得行政许可的,应当向行政机关提出申请。申请书需要采用格式文本的,行政机关应当向申请人提供行政许可申请书格式文本。申请书格式文本中不得包含与申请行政许可事项没有直接关系的内容。

申请人可以委托代理人提出行政许可申请。但是,依法应当由申请人到行政机关办公场所提出行政许可申请的除外。

行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出。

第三十条 行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。

申请人要求行政机关对公示内容予以说明、解释的,行政机关应当说明、解释,提供准确、可靠的信息。

第三十一条 申请人申请行政许可,应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况,并对其申请材料实质内容的真实性负责。行政机关不得要求申请人提交与其申请的行政许可事项无关的技术资料和其他材料。

第三十二条 行政机关对申请人提出的行政许可申请,应当根据下列情况分别作出处理:

(一)申请事项依法不需要取得行政许可的,应当即时告知申请人不受理;

(二)申请事项依法不属于本行政机关职权范围的,应当即时作

出不予受理的决定,并告知申请人向有关行政机关申请;

(三)申请材料存在可以当场更正的错误的,应当允许申请人当场更正;

(四)申请材料不齐全或者不符合法定形式的,应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容,逾期不告知的,自收到申请材料之日起即为受理;

(五)申请事项属于本行政机关职权范围,申请材料齐全、符合法定形式,或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的,应当受理行政许可申请。

行政机关受理或者不予受理行政许可申请,应当出具加盖本行政机关专用印章和注明日期的书面凭证。

第三十三条 行政机关应当建立和完善有关制度,推行电子政务,在行政机关的网站上公布行政许可事项,方便申请人采取数据电文等方式提出行政许可申请;应当与其他行政机关共享有关行政许可信息,提高办事效率。

第二节 审查与决定

第三十四条 行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。

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,应当当场作出书面的行政许可决定。

根据法定条件和程序,需要对申请材料的实质内容进行核实的,行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查。

第三十五条 依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可,下级行政机关应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级行政机关。上级行政机关不得要求申请人重复提供申请材料。

第三十六条 行政机关对行政许可申请进行审查时,发现行政

许可事项直接关系他人重大利益的,应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。

第三十七条 行政机关对行政许可申请进行审查后,除当场作出行政许可决定的外,应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定。

第三十八条 申请人的申请符合法定条件、标准的,行政机关应当依法作出准予行政许可的书面决定。

行政机关依法作出不予行政许可的书面决定的,应当说明理由,并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第三十九条 行政机关作出准予行政许可的决定,需要颁发行政许可证件的,应当向申请人颁发加盖本行政机关印章的下列行政许可证件:

- (一)许可证、执照或者其他许可证书;
- (二)资格证、资质证或者其他合格证书;
- (三)行政机关的批准文件或者证明文件;
- (四)法律、法规规定的其他行政许可证件。

行政机关实施检验、检测、检疫的,可以在检验、检测、检疫合格的设备、设施、产品、物品上加贴标签或者加盖检验、检测、检疫印章。

第四十条 行政机关作出的准予行政许可决定,应当予以公开,公众有权查阅。

第四十一条 法律、行政法规设定的行政许可,其适用范围没有地域限制的,申请人取得的行政许可在全国范围内有效。

第三节 期限

第四十二条 除可以当场作出行政许可决定的外,行政机关应当自受理行政许可申请之日起 20 日内作出行政许可决定。20 日内不能作出决定的,经本行政机关负责人批准,可以延长 10 日,并应当