

余凌云/主编

JINGCHAXUE  
YUXINGZHENGXUEKEFA

警察许可与行政许可法



中国人民公安大学出版社

# 警察许可与行政许可法

余凌云 主编

中国人民公安大学出版社

·北京·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

警察许可与行政许可法/余凌云主编. —北京:  
中国人民公安大学出版社, 2003. 9

ISBN 7 - 81087 - 456 - X

I. 警... II. 余... III. ①警察 - 许可证 - 研究 - 中国  
②行政许可法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 082306 号

**警察许可与行政许可法**

JINGCHA XUKE YU XINGZHENG XUKEFA

余凌云 主编

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社  
地 址: 北京市西城区木樨地南里  
经 销: 新华书店  
邮政编码: 100038  
印 刷: 北京蓝空印刷厂

---

版 次: 2003 年 9 月第 1 版  
印 次: 2003 年 9 月第 1 次印刷  
印 张: 13.625  
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32  
字 数: 341 千字  
印 数: 0001 ~ 3000 册

---

ISBN 7 - 81087 - 456 - X/D · 362

定 价: 25.00 元

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E - mail: cpep@public.bta.net.cn

## 编 委 会

主 编	余凌云		
副主编	童卫东	郭 艳	王永胜
	王成义		
作 者	童卫东	王永胜	余凌云
	郭 艳	王成义	曹圆媛
	郎小凤	秦 晴	董 娇
	谢 永	李伊龄	

## 主编简介



余凌云，中国人民公安大学法律系副教授，硕士生导师，法学博士，中国法学会行政法学研究会理事、比较法学研究会理事。曾被聘为香港城市大学法学院研究助理（1998年—1999年），英国剑桥大学法学院访问学者（2002年—2003年）。

著有《行政契约论》（中国人民大学出版社2000年版）、《警察行政强制的理论与实践》（中国人民公安大学出版社2003年版）、《警察行政权力的规范与救济》（中国人民公安大学出版社2002年版）。曾在《中国社会科学》、《法学研究》、《中国法学》、《法学家》、*International Journal on Minority and Group Rights* 等国内外学术刊物上发表论文40余篇。曾于2002年9月获得全英剑桥中国学生学者联谊会第十八届委员会授予的学术成果奖。

参加全国人大法工委行政立法组主持的“行政程序法”试拟稿的起草工作；接受公安部法制局行政复议处委托，主持起草“公安机关办理行政复议案件中证据问题的规定”；与公安部科



技局共同主持起草“安防报警业管理条例”；参加公安部法制局组织的“公安机关办理行政案件程序规定”、“公安机关行政复议程序规定”等立法论证。参加最高人民法院组织的“关于审查非诉执行行政案件若干问题的规定”等司法解释试拟稿的论证。

# 前 言

为了深化公安行政管理体制改革，适应 WTO 透明化的要求，以及从源头上预防和遏制腐败，公安机关必须适应社会主义市场经济的要求，切实转变观念和职能，认真按照行政许可法的要求，对公安行政审批职能进行合理的定位，管住管好公安机关应该管的事项，彻底放弃不属于公安机关管理的职能。因此，我们必须认真学习与领会行政许可法的基本精神与规定，进一步推进公安行政审批制度的改革，逐步建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的新的公安行政审批制度。

为了梳理警察许可制度，准确把握与运用行政许可法，同时也是为了进一步推进警察行政法的研究，我们组织编写了本书。本书共由四编组成：

第一编“行政许可法立法背景、过程和主要内容”，是从总体上、宏观上介绍行政许可法的立法背景、过程、主要争论点以及基本制度。我特意邀请了全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室童卫东处长撰写该编。童卫东处长直接参加了行政许可法的立法工作，对该法制定的整个过程以及各项制度的设计都非常了解。

第三编“公安机关行政审批制度改革”是对公安机关行政审批制度改革的精神与原则的阐述，包括前两批削减项目的理由、取消之后公安工作应该如何应对，等等。本编由公安部法制局王永胜处长撰写，他曾被抽调到公安部行政审批制度改革领导小组办公室工作，直接参与了公安部行政审批制度改革的整个过



程。

第二编“行政许可法释义”，目的是帮助基层干警逐条领会行政许可法的具体规定。

第四编“警察许可的种类及其法规范”，是对当前有效的警察许可按照警察管理的领域所做的初步梳理，使基层民警能够结合本职工作迅速了解与其岗位有关的许可大致还有哪些、具体的法律依据是什么。

第二编、第四编是由公安大学教师、行政诉讼法方向研究生、深圳市法制局的同志共同撰写而成。

本书最后由我统稿、定稿。本书是全体撰稿人辛勤劳作的结晶，是团队精神的又一个体现。对各位撰稿人的积极参与，表示衷心的感谢。本书的出版得到了公安大学出版社杨益平主任的积极支持，在此致谢。

余凌云

2003年8月27日于公安大学东住宅小区





## 目 录

第一编 行政许可法立法背景、  
过程和主要内容

第一章 立法背景与过程	3
第一节 立法背景	3
第二节 立法过程	10
第二章 立法中争议的主要问题	14
第一节 关于行政许可的范围	14
第二节 关于行政许可要不要分类	16
第三节 关于国务院有普遍约束力的决定能不能设定 行政许可	18
第四节 关于规章能不能设定行政许可	20
第三章 行政许可法的主要内容	24
第一节 行政许可法的适用范围	24
第二节 行政许可法的基本原则	25
第三节 行政许可的设定范围	28
第四节 行政许可的设定权	29
第五节 行政许可的评价制度	30
第六节 行政许可的实施机关	31
第七节 相对集中行政许可权制度	32
第八节 行政许可的说明理由制度	33

## 警察许可与行政许可法

第九节 行政许可的听证制度 .....	34
第十节 行政许可的期限 .....	35
第十一节 监督检查 .....	36
第十二节 许可收费 .....	37

## 第二编 行政许可法释义

第一章 总则 .....	41
第二章 行政许可的设定 .....	52
第三章 行政许可的实施机关 .....	65
第四章 行政许可的实施程序 .....	72
第一节 申请与受理 .....	73
第二节 审查与决定 .....	83
第三节 期限 .....	92
第四节 听证 .....	95
第五节 变更与延展 .....	110
第六节 特别规定 .....	112
第五章 行政许可的收费 .....	131
第六章 监督检查 .....	135
第七章 法律责任 .....	142
第八章 附则 .....	158

## 第三编 公安机关行政审批制度改革

第一章 国务院决定取消的公安机关行政审批项目 .....	161
第一节 第一批削减项目 .....	162
第二节 第二批削减项目 .....	188



<b>第二章 公安行政审批改革的意义、面临的挑战及其对策</b> ···	193
<b>第一节 取消部分公安行政审批项目是公安行政管理体制改革的重要措施</b> ·····	193
<b>第二节 取消部分公安行政审批项目给公安工作带来的冲击</b> ·····	197
<b>第三节 面对挑战,积极应对,进一步深化公安行政审批制度改革</b> ·····	199

## **第四编 警察许可的种类及其法规范**

<b>第一章 道路交通管理类警察许可</b> ·····	209
<b>第二章 户政类警察许可</b> ·····	228
<b>第三章 消防类警察许可</b> ·····	246
<b>第四章 出入境类警察许可</b> ·····	249
<b>第五章 治安类警察许可</b> ·····	306
<b>第一节 公共场所管理许可</b> ·····	306
<b>第二节 危险化学品物品管理许可</b> ·····	315
<b>第三节 枪支、警械管理许可</b> ·····	324
<b>第四节 民用爆破物品管理许可</b> ·····	334
<b>第五节 特种行业管理许可</b> ·····	340
<b>第六节 安全技术防范服务业管理许可</b> ·····	346
<b>第七节 集会游行示威类许可</b> ·····	357
<b>第八节 其他</b> ·····	373
<b>第六章 边检类警察许可</b> ·····	376
<b>第七章 计算机安全类警察许可</b> ·····	389



## 附 录

中华人民共和国行政许可法·····	397
关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的说明 ·····	416



# 第一编

## 行政许可法立法 背景、过程和主要内容



## 第一章 立法背景与过程

经过第九届、第十届全国人大常委会四次审议,《中华人民共和国行政许可法》(以下简称行政许可法)于2003年8月27日获得通过。行政许可法是我国行政管理领域中的一部重要法律,它的通过和施行,对于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,具有重要的意义。

目前,我国正在进行行政审批制度改革,减少行政许可的数量,放松行政机关对经济和社会的管制,是改革的重要目标。始于1998年的政府机构改革也在深入进行之中。行政许可法的通过,对于巩固行政审批制度改革和政府机构改革的成果,也具有重要意义。

### 第一节 立法背景

#### 一、我国现行行政许可制度存在诸多问题

行政许可是行政机关依法对社会和经济事务实行事前控制的一种重要手段,人们通常也把它称作“行政审批”。由于它具有事前控制性的特点,便于国家对社会和经济事务进行干预,因此,它是世界各国所普遍采用的一种行政管理手段。

与国外相比,行政许可制度在我国的行政管理中的作用更为突出。在计划经济时期,我们主要是靠计划和命令的方式管理经



济和社会事务，在从计划经济向市场经济转型的过程中，我们的行政管理还是习惯于事先控制，因此，行政许可渗透到社会关系的各个领域，以至到了每办一件事都要得到许可，有的办一件事甚至需要几十个乃至数百个许可，这种过度依靠事前控制的管理方式，严重地影响了人们的积极性和创造性，严重制约着经济的发展。因此，随着经济体制改革的深入，我国的行政管理方式也在相应改革，行政审批不再是行政管理的主要手段，行政许可的数量和领域有所减少。但是，在致力于建立市场经济的今天，行政许可制度依然不适用经济和社会发展的需要。随着改革的深化和市场经济的不断发展，现行的行政许可制度的弊端日益明显。其主要表现在：

(1) 行政许可的设定权不明确，导致许可事项过多、过滥。据国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室初步统计，国务院各部门共清理出审批项目 4159 项。有关经济管理和社会管理等事项的审批项目约各占一半。其中，依据法律和行政法规设定的有 1675 项，占 40.3%；依据党中央和国务院文件设定的有 773 项，占 18.6%；依据部门规章设定的有 874 项，占 21%；依据部门文件设定的有 771 项，占 18.5%；依据部门内设司局文件和领导同志讲话、批示等设定的有 66 项，占 1.6%。据上海市人民政府统计，上海行政审批事项共有 2027 项，涉及 53 个部门。其中，依据中央规定设立的有 1168 项，约占 58%。依据地方规定设立的有 859 项，约占 42%。在依据中央规定设立的 1168 项中，依据法律设立的 152 项，占 13%；依据行政法规设立的 247 项，占 21%；依据国务院文件设立的 58 项，占 11%；依据部门规章设立的 336 项，依据部门文件设立的 374 项，二者相加占 61%。

(2) 审批程序复杂，环节多，时限长。目前，由于行政许可太多，交叉严重，一件事需要多个行政机关审批，有的在一个





机关内部就有几道审批，有的许可事项要盖上百个公章；由于大量的许可在设定时没有时限或者时限过长，有的许可一拖数月甚至几年。据上海市人民政府统计，上海的 2027 个行政审批事项中，790 项规定的时限为一个星期到一个月；232 项规定的时限为一个月到二个月，其余没有规定时限。

(3) 一些审批机关重审批，轻监管，甚至以审代管，致使一些部门和行业长期处于管理不力、运营状况混乱的局面。致使行政许可只增加社会成本，而达不到管理的目的。往往是行政许可越多的领域，管理越乱。

(4) 少数部门利用审批乱收费，千方百计地“找事”、“争事”，把审批作为增加部门权力和利益的一种手段。导致政府权力部门化，部门权力利益化的现象产生。

(5) 由于审批透明度低，自由裁量权过大，极少数审批人员借审批把关之名，行牟取私利之实，徇私舞弊，甚至搞权钱交易，使行政许可成为滋生腐败的温床。

上述存在的种种问题带来的后果是：

(1) 行政许可过多，妨碍了市场机制的建立和完善。实行市场经济，就要让市场在资源配置上发挥基础性作用，政府只能在市场失灵时给予适当干预，弥补市场机制的缺陷。如果行政许可太多，就会导致市场信号失灵，市场机制也就建立不起来。

(2) 行政许可过多，还会抑制市场主体的活力，增加社会成本，制约经济发展。市场主体的活力与行政许可的多少成反比，行政许可减少，市场主体进入市场的成本就低，市场主体的积极性就高；反之，行政许可增加，进入市场的门槛就高，进入市场的成本就增加，市场主体的积极性就低。

(3) 有些行政机关把行政许可作为权力“寻租”的一个手段，不少企业、个人为了取得行政许可，还要给好处，托关系，助长了腐败现象的发生，在一定意义上可以说行政许可已成为腐

