

# 行政许可法注评

刘太刚 著

中国出版社

# 行政许可法注评

刘太刚 著

中国社会出版社

**图书在版编目(GIP)数据**

行政许可法注评/刘太刚著. -北京: 中国社会科学出版社, 2003. 9

ISBN 7-80146-805-8

I. 行... II. 刘... 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 078613 号

**书 名: 行政许可法注评**

---

**著 者: 刘太刚**

**责任编辑: 张 承**

**出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032**

**通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦**

**电话: 66051698 电传: 66051713**

**欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 [www.bj114.com.cn](http://www.bj114.com.cn) 查询相关信息**

**经 销: 各地新华书店**

---

**印刷装订: 北京京海印刷厂**

**开 本: 880×1230 1/32**

**印 张: 8**

**字 数: 180 千字**

**版 次: 2003 年 9 月第 1 版**

**印 次: 2003 年 9 月第 1 次印刷**

**印 数: 1-10,000 册**

---

**书 号: ISBN 7-80146-805-8/D·108**

**定 价: 20.00 元**

---

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

## 脚注说明

草案，指中华人民共和国行政许可法草案

送审稿，即初审稿，指 2002 年 8 月 23 日国务院向九届全国人大常委会第二十九次会议提请审议的行政许可法（草案），也即供人大常委会对许可法草案进行初次审议的草案文本。二审稿、三审稿、四审稿依此类推。

同上或基本同上，指该草案文本的规定与上一稿草案文本的对应规定相同或基本相同。

同下或基本同下，指该草案文本的规定与下一稿草案文本的对应规定相同或基本相同。

同许可法，指该草案文本的规定与正式通过的行政许可法的对应规定相同。

基本同许可法，指该草案文本的规定与正式通过的行政许可法的对应规定基本相同。

其中，在两个草案文本的对应规定之间，仅仅条文序号及标点符号有所不同而规范的含义未发生改变的，亦属于“相同”；语词排列顺序及个别字词有所不同，而规范的含义未发生实质改变的，则属于“基本相同”。

## 行政许可法：七年立法路（代序）

经过九届、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》于2003年8月27日获得通过。这部法律在我国行政管理领域产生的冲击，堪与先前通过的行政诉讼法、行政处罚法、国家赔偿法中的任何一部相比肩。其现实意义，已无须在此条陈目列。

行政许可法从1996年开始着手研究起草到2003年8月通过，历时七年。大致经过三个阶段：

### 第一阶段：法工委起草

行政许可法列入八届全国人大常委会立法规划，全国人大常委会法制工作委员会国家行政法室会同行政立法组从1996年开始调查研究。这一阶段做的主要工作是了解中央有关部门和一些地方设定和实施行

政许可的情况；分析我国现行立法中行政许可制度的现状；收集国外行政许可制度的有关资料；召开专家座谈会，对行政许可法中的主要问题进行研讨。在这些工作的基础上，1997年8月底起草了行政许可法（草稿）。此后相继于1998年3月28日拿出行政许可法（试拟稿一），1998年5月14日拿出行政许可法（试拟稿二），1998年8月10日拿出行政许可法（试拟稿三），1998年10月30日拿出正式的行政许可法（征求意见稿），征求意见稿分七章，分别是总则、行政许可的设定、行政许可的实施机关、行政许可的程序、收费、法律责任和附则，共五十六条。法工委将征求意见稿正式向中央有关部门和一些地方征求意见，并于1998年11月24日至26日在青岛召开由中央有关部门、部分地方人大和政府以及一些法律专家参加的座谈会，征求对行政许可法（征求意见稿）的意见。由于换届后九届全国人大常委会决定由国务院提出行政许可法草案，法工委的起草工作暂告停止。

## 第二阶段：国务院法制办起草

九届全国人大常委会将行政许可法列入立法规划，确定由国务院提出法律草案。国务院法制办以全国人大常委会法工委的征求意见稿为基础，结合清理国务院部门行政审批事项，从2000年初开始行政许可法的起草、调研、论证，就起草法律中涉及的主要问题，

征求了地方人民政府、国务院部门、专家学者的意见。在此基础上，起草了行政许可法（初稿），于2001年7月印发国务院各部门、省级人民政府及较大的市人民政府的法制工作机构和全国人大常委会法工委等单位以及专家学者征求意见；召开了3个座谈会，听取国务院部分部门、一些地方人民政府和专家学者的意见；几次召开国内外专家参加的论证会、研究了美国、德国、日本等国的行政许可制度；还请南京、宁波、济南、成都等4个地方人民政府有关部门专门对草案有关行政许可程序规定提出意见，反复研究、修改，形成了《中华人民共和国行政许可法（草案）》。2002年6月19日，草案经国务院第60次常务会议讨论通过。草案分十章，分别是总则、行政许可的设定范围和种类、行政许可的设定权、行政许可的实施机关、行政许可一般程序、行政许可特别程序、监督检查、收费、法律责任和附则，共计一百条。草案于2002年8月23日提交九届全国人大常委会第二十九次会议审议。

### 第三阶段：常委会审议

2002年8月23日，国务院向九届全国人大常委会第二十九次会议提请审议行政许可法（草案）。国务院法制办公室主任杨景宇受国务院委托就草案向常委会做了说明。2002年8月28日，九届全国人大常委会第二十九次会议对行政许可法（草案）进行了初次审议。

委员们对行政许可设定的范围和种类、行政许可的设定权、实施机关、程序、监督检查、收费等提出了修改意见。会后，法律委员会和法工委联合召开座谈会，邀请中央有关部门、企事业单位和有关专家座谈，征求意见。法工委还将草案印发中央各部门和各地方征求意见，并在湖北、深圳分别召开了部分省、市的座谈会，在上海进行了调研。2002年11月24日，常委会有关领导也赴福建进行了专题调研。法律委员会于2002年12月13日、18日召开会议，对草案进行审议，对行政许可的定义、行政许可的范围、国务院有普遍约束力的决定的设定权、较大的市的规章的设定权、行政许可的听证程序等进行了修改。对审议和征求意见中分歧较大的行政许可的分类，法律委员会认为分类是行政许可立法的一个基础性问题，涉及整部法律的立法思路和体例，需要进一步研究，因此，没有拿出修改方案，作为问题继续研究。

2002年12月25日，九届全国人大常委会第三十一次会议对行政许可法（草案）进行了二次审议。委员们的意见集中在行政许可的范围和种类、国务院决定的设定权、地方政府规章的设定权、年检等方面。换届后十届人大法律委员会于2003年6月10日和6月18日召开会议，对草案二次审议稿进行了审议，拿出新的修改稿，交由十届全国人大常委会第三次会议审议。

2003年6月28日，十届全国人大常委会第三次会



议对行政许可法（草案）进行了第三次审议。委员们就行政许可法的调整范围、分类和设定权等发表了意见。会后，针对前三次常委会会议的审议意见，法律委员会、法工委和国务院法制办就行政许可的分类问题进行讨论，最后决定新的修改稿不分类，保留按分类规定的特别程序。7月23日，法律委、法工委联合召开座谈会，邀请一些部门和地方人大的同志参加，就行政许可法新的修改方案，听取意见。8月6日，法律委员会召开会议，审议新的修改方案。8月19日，法律委员会再次进行了审议，提出交十届人大第三次会议审议的修改稿。

2003年8月23日，十届全国人大常委会第三次会议对行政许可法（草案）进行了第四次审议。8月27日，行政许可法获通过。

时值夏末，暑气渐消。师兄刘太刚博士嘱我为其新著作序。盛情难却，以此亲身参与其中的立法进程之实录为序。

童卫东

2003年8月于北京

# 目 录

## 第一章 总则..... 1

- 第一条 立法宗旨及依据 / 2
- 第二条 行政许可定义 / 5
- 第三条 适用范围 / 8
- 第四条 法定原则 / 10
- 第五条 公开、公正、公平原则 / 15
- 第六条 便民原则 / 19
- 第七条 参与及救济原则 / 20
- 第八条 信任保护原则 / 21
- 第九条 禁止随意转让原则 / 25
- 第十条 监督原则 / 26

## 第二章 行政许可的设定 ..... 28

- 第十一条 设定行政许可的指导思想 / 29
- 第十二条 可设行政许可的事项 / 32
- 第十三条 可不设行政许可的事项 / 38
- 第十四条 法律、行政法规、国务院决定的设定权 / 40
- 第十五条 地方性法规和省级政府规章的设定权 / 44

- 第十六条 法规、规章的实施性规范权 / 49  
第十七条 其他规范性文件不得设定行政许可 / 51  
第十八条 设定行政许可的立法内容 / 52  
第十九条 拟设行政许可的立法准备 / 54  
第二十条 对既存行政许可的评估 / 55  
第二十一条 行政许可在省级区域内停止实施 / 58

**第三章 行政许可的实施机关 ..... 60**

- 第二十二条 行政许可的实施主体——行政机关 / 60  
第二十三条 行政许可的实施主体——被授权的组织 / 62  
第二十四条 行政许可的委托实施 / 64  
第二十五条 行政许可权的集中行使 / 67  
第二十六条 行政许可的“一站式”办理 / 70  
第二十七条 禁止寻租 / 74  
第二十八条 检验、检测、检疫的社会化方向 / 76

**第四章 行政许可的实施程序 ..... 80**

**第一节 申请与受理 ..... 81**

- 第二十九条 申请行政许可 / 81  
第三十条 行政机关的公示义务及说明、解释、  
提供信息的义务 / 84  
第三十一条 申请材料的真实性及关联性 / 86  
第三十二条 对申请的处理 / 88  
第三十三条 电子政务 / 93

**第二节 审查与决定 ..... 94**

- 第三十四条 审查申请材料 / 94  
第三十五条 上下联审 / 96

第三十六条	告知利害关系人 / 98
第三十七条	许可决定的作出 / 100
第三十八条	准予行政许可及不予行政许可 / 102
第三十九条	行政许可凭据 / 105
第四十条	准予行政许可决定的公开 / 107
第四十一条	行政许可的地域效力 / 108
<b>第三节 期限</b>	109
第四十二条	作出行政许可决定的时限 / 109
第四十三条	上下联审中的时限 / 112
第四十四条	出具许可凭据的时限 / 112
第四十五条	不算入时限的期间 / 113
<b>第四节 听证</b>	114
第四十六条	听证事项 / 114
第四十七条	要求听证的权利及听证费用的承担 / 116
第四十八条	听证程序 / 118
<b>第五节 变更与延续</b>	120
第四十九条	变更行政许可事项 / 121
第五十条	行政许可有效期的延续 / 122
<b>第六节 特别规定</b>	123
第五十一条	特别规定的优先适用 / 123
第五十二条	国务院实施行政许可的程序 / 125
第五十三条	特许式行政许可 / 125
第五十四条	认可式行政许可 / 131
第五十五条	核准式行政许可 / 135
第五十六条	登记式行政许可 / 139
第五十七条	有数量限制的行政许可的决定顺序 / 141

**第五章 行政许可的费用**..... 144

第五十八条 禁止收费及经费保障 / 145

第五十九条 收费上缴 / 147

**第六章 监督检查**..... 150

第六十条 上级行政机关的监督检查 / 150

第六十一条 对被许可人的监督 / 152

第六十二条 抽检、实地检查及定期检验 / 154

第六十三条 实施监督检查中的不正之风 / 156

第六十四条 对被许可人异地违法行为的抄告 / 158

第六十五条 对违法从事行政许可事项的  
活动的举报 / 159

第六十六条 未履行开发利用有限自然资源  
或公共资源的义务 / 160

第六十七条 特定行业被许可人的特殊服务义务 / 162

第六十八条 对特定设备、设施的监督检查 / 164

第六十九条 行政许可的撤销 / 167

第七十条 行政许可的注销 / 172

**第七章 法律责任**..... 175

第七十一条 对没有设定权的规范性文件  
设定行政许可的处理 / 176

第七十二条 对行政机关及其工作人员程序性  
违法的处理 / 178

第七十三条 对行政机关工作人员权力寻租的处理 / 181

第七十四条 对违法作出认可式行政许可决定处理 / 182

---

第七十五条	对行政机关违法收费及违法处置 合法收费的处理 / 185
第七十六条	行政机关的赔偿责任 / 187
第七十七条	对监督失职的处理 / 189
第七十八条	对申请人不诚实申请的处理 / 191
第七十九条	对以不正当手段取得行政许可的处理 / 193
第八十条	对被许可人特定违法行为的处理 / 195
第八十一条	对擅自从事许可活动的处理 / 197
<b>第八章 附则</b>	..... 199
第八十二条	以工作日计算行政许可期限 / 199
第八十三条	施行日期 / 200
<b>附录一：关于《中华人民共和国行政许可法（草案）》 的说明</b>	..... 202
<b>附录二：中华人民共和国行政许可法</b>	..... 211
<b>后 记</b>	..... 234

## 第一章 总则

立法结构中的总则，是关于一项立法的总体性或基础性规定。总则通常置于一项立法的最前端（如有序言，则置于序言之后）。其内容通常包括立法目的、立法依据、适用范围及基本原则。总则中的条款对于该项立法的其他条款均有约束力或指导意义。准确把握总则条款的内容，对于领会该项立法的精神，至为关键。

行政许可法总则共有 10 个条文。其内容包括：

一、立法目的及立法依据（第 1 条）

二、立法的规范事项（第 2、3 条）

三、设定和实施行政许可的基本原则（第 4、5、6、7、8、9、10 条）





## (二) 保护层面的立法目的

从保护的层面来看，行政许可法的立法目的包括三个方面：

### 1、保护公民、法人和其他组织的合法权益

行政许可的设定和实施，与公民、法人和其他组织的合法权益紧密相连。一方面，当公民、法人和其他组织作为行政许可的被许可人或申请人时，行政许可的设定和实施的情况，会直接影响他们取得行政许可的成本，包括所花费的时间、财力、物力、人力及机会成本等。合理规范行政许可的设定和实施，能够直接降低被许可人及申请人的上述成本，避免及减少他们不必要的支出，消除他们从事合法活动的障碍，从而使他们的经营权及其他合法权益受到保护。另一方面，当公民、法人和其他组织不作为行政许可的被许可人或申请人，而作为与被许可事项有某种利害关系的一方时，他们的合法权益也会因被许可人从事被许可的活动而受到影响。这样，如何规范行政许可的设定和实施，同样会影响这些公民、法人和其他组织的合法权益。例如，机动车驾照是一项行政许可，考取驾照者是被许可人，而公路上的行人则属于前述与被许可事项有某种利害关系的一方。如果法律法规对获得机动车驾照有较高的驾驶技能及身体状况的要求，路面上机动车辆的驾驶员的驾驶技能及身体素质就会相应较高，路上行人的人身安全也就较有保障；反之，如果对取得机动车驾照不设许可或者对申请人的驾驶技能及身体状况的要求较低，路面上机动车辆的驾驶员的驾驶技能及身体素质就会良莠不齐，路上行人的人身安全也就相对缺乏保障。因此，行政许可法规范行政许可的设定和实施，其最终目的之一还是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益。