



河南省国家公务员培训系列教材

行政许可法 简明知识读本

主编 王 平



群言出版社

D922.114

8

河南省国家公务员培训系列教材
行政许可法简明知识读本

主 编 王 平

副主编 刘京州

郑子健

马方民

群 言 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

行政许可法简明知识读本/王平主编. —北京:群言出版社, 2004.3

(河南省国家公务员培训系列教材)

ISBN 7-80080-363-5

I.行... II.王... 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 013843 号

河南省国家公务员培训系列教材

行政许可法简明知识读本

主 编:王 平

副主编:刘京州 郑子健 马方氏

出版发行:群言出版社

(北京东城区东厂胡同北巷1号)

邮政编码:100006 联系电话:65265404 65263345

电子信箱:qunyanchbs:dem@xinhuanet.com

印 刷:郑州市海辰印刷有限公司

经 销:全国新华书店

版 次:2004年3月第1版 2004年3月第1次印刷

开 本:850mm×1168mm 1/32 印张:6.5

印 数:1~3000册

ISBN 7-80080-363-5/G·225 定价:12.00元

河南省国家公务员培训系列教材

编 审 委 员 会

主 任 王 平

副主任 王 鑫 寇炳灿 刘京州

毛整岁 刘连超

委 员 王 平 王 鑫 寇炳灿

刘京州 毛整岁 刘连超

程传兴 焦国栋 郑子健

孟庆华 夏继水 李海龙

郭水满

目 录

导言	(1)
一、行政许可法的立法背景	(1)
二、行政许可法的立法过程	(2)
三、贯彻实施行政许可法的重大意义	(3)
第一章 总则	(5)
一、立法宗旨和依据	(5)
二、概念和适用范围	(7)
三、行政许可的原则	(9)
(一)合法原则	(9)
(二)公开、公平、公正原则	(12)
(三)便民原则	(14)
(四)救济原则	(16)
(五)信赖保护原则	(18)
(六)一般不得转让原则	(20)
(七)监督原则	(21)
思考题	(23)
第二章 行政许可的设定	(24)
一、行政许可设定的原则	(24)
二、行政许可设定的范围	(26)
三、可以不设定行政许可的事项	(30)
四、行政许可设定的权限	(31)
(一)全国人大和国务院的设定权限	(31)
(二)省级人大和省级政府的设定权限	(32)
(三)对实施许可作出的具体规定	(34)

(四)行政许可设定的禁止性规定·····	(35)
五、行政许可设定的要求·····	(36)
思考题·····	(39)
第三章 行政许可的实施机关·····	(41)
一、行政许可实施机关的概念·····	(41)
二、依职权实施行政许可·····	(42)
三、依授权实施行政许可·····	(43)
四、依委托实施行政许可·····	(44)
五、对行政许可实施机关的要求·····	(45)
(一)相对集中行政许可权的制度·····	(46)
(二)统一办理行政许可的制度·····	(46)
(三)正当行使行政许可权的制度·····	(47)
(四)由专业技术组织实施行政许可的制度·····	(48)
思考题·····	(48)
第四章 行政许可的实施程序·····	(50)
一、行政许可的申请·····	(50)
二、行政许可的受理·····	(53)
三、行政许可的审查·····	(55)
四、行政许可的决定·····	(57)
(一)行政许可决定的要求·····	(58)
(二)行政许可决定的证件·····	(59)
(三)行政许可决定的公开·····	(59)
五、行政许可的期限·····	(59)
六、行政许可的听证制度·····	(61)
(一)行政机关主动举行的听证·····	(62)
(二)行政机关依申请举行的听证·····	(62)
(三)听证程序·····	(63)
七、行政许可的变更与延续·····	(65)

(一)变更·····	(65)
(二)延续·····	(66)
(三)推定延续·····	(66)
八、行政许可的特别规定·····	(66)
(一)特别规定的适用·····	(66)
(二)通过招标、拍卖决定行政许可的特别程序·····	(67)
(三)通过考试、考核决定行政许可的特别程序·····	(68)
(四)通过检验、检测、检疫决定行政许可的特 别程序·····	(69)
(五)确定主体资格行政许可的特别程序·····	(70)
(六)有数量限制行政许可的特别程序·····	(71)
思考题·····	(72)
第五章 行政许可的费用·····	(73)
一、行政许可收费制度·····	(73)
(一)行政许可不收取费用原则·····	(73)
(二)行政许可收费法定原则·····	(74)
二、行政许可经费的保障·····	(76)
三、行政许可收费的处理·····	(77)
思考题·····	(78)
第六章 监督检查·····	(79)
一、行政机关层级监督·····	(79)
(一)行政机关层级监督的特点·····	(80)
(二)行政机关层级监督的范围·····	(81)
(三)行政机关层级监督的方式·····	(82)
二、对被许可人的监督检查·····	(83)
(一)监督检查的主要方式·····	(83)
(二)监督检查的纪律要求·····	(88)
(三)对异地违法活动的处理·····	(89)

(四)对举报问题的处理·····	(91)
(五)对未依法履行特定义务的处理·····	(93)
三、行政许可的撤销与注销·····	(97)
(一)行政许可的撤销·····	(97)
(二)行政许可的注销·····	(106)
思考题·····	(108)
第七章 法律责任·····	(109)
一、行政机关的法律责任·····	(110)
(一)行政法律责任·····	(110)
(二)刑事法律责任·····	(121)
二、行政管理对象的法律责任·····	(124)
(一)行政许可申请人的法律责任·····	(124)
(二)被许可人的法律责任·····	(126)
(三)违法公民、法人或者其他组织的法律责任·····	(127)
思考题:·····	(129)
第八章 附则·····	(130)
一、期限计算·····	(130)
二、行政许可法法律效力的规定·····	(130)
(一)行政许可法的施行时间·····	(130)
(二)行政许可决定的清理·····	(132)
(三)行政许可法效力优先的规定·····	(133)
附录:	
《中华人民共和国行政许可法》·····	(137)
关于《中华人民共和国行政许可法(草案)》的说明·····	(157)
《中华人民共和国行政复议法》·····	(166)
《中华人民共和国行政诉讼法》·····	(177)
《中华人民共和国国家赔偿法》·····	(191)
后记·····	(200)

导 言

《中华人民共和国行政许可法》由第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于2003年8月27日通过，自2004年7月1日起施行。行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后，又一部规范政府共同行为的重要法律。行政许可法的颁布和施行，是我国社会主义民主与法制建设的一件大事，它所确立的基本原则和一系列制度、措施，不仅是对行政许可本身的规范和重大改革，也是对政府工作的进一步规范，必将对各级政府的工作产生重大而深远的影响。

一、行政许可法的立法背景

行政许可法的出台有其深刻的时代背景。行政许可也就是通常所说的行政审批，是行政机关管理经济社会事务的一种事前监管的重要手段。在行政管理中，行政许可权的行使是不可避免的，也是十分有效的。行政许可为什么要通过立法来规范呢？一是行政许可权也是行政执法权的一部分，随着我国依法治国方略的实施，按照依法行政的要求，必须将行政许可纳入法制化的轨道。行政许可与行政处罚等其他行政执法行为一样，都需要通过立法来规范。因此，制定行政许可法，是完善我国社会主义法律体系的重要任务。二是我国曾经长期实行计划经济，以往的行政许可带有很多计划经济的痕迹，缺乏公开性和透明度，限制市场竞争，甚至利用行政许可进行地区封锁和行业垄断，许多行政许可行为与建立社会主义市场经济体制的要求格格不入，有的已经成为阻碍生产力发展的严重障碍。随着我国加入世贸组织，按照世贸组织协定和我国的具体承诺，行政许可应当以透明和规范的

方式进行。因此，制定行政许可法，也是保障和促进社会主义市场经济健康发展的重要任务。三是以往的行政许可制度，与旧的管理理念和管理模式相互依存，形成了众多部门利益的格局，在一定程度上严重影响了政府职能的转变。行政许可的设置政企不分、政事不分、政社不分，越位、缺位、错位并存，重许可轻监管，或者是只许可不监管的现象比较普遍。行政许可过程中，带有明显的趋利特征，成为了一些行政机关“寻租”的手段。由于缺乏依法监督，一些行政机关的工作人员利用行政许可进行权钱交易、徇私舞弊，行政许可成为了滋生腐败的土壤和条件。因此，制定行政许可法，更是推进行政管理体制改革，从源头上预防和治理腐败的重要任务。

二、行政许可法的立法过程

全国人大常委会法工委从 1996 年着手行政许可法的调研、起草工作，形成了《行政许可法（征求意见稿）》。九届全国人大常委会将行政许可法列入了立法规划，并确定由国务院提出法律草案。国务院法制办公室以原有的征求意见稿为基础，结合国务院各部门行政审批事项的清理，从 2000 年初，开始行政许可法的起草、调研、论证。在起草过程中，对法律涉及的主要问题，征求了各级人民政府、国务院有关部门和专家、学者的意见；起草出初稿后，于 2001 年 7 月印发各方面广泛征求意见，并召开座谈会、论证会，广泛听取意见；同时研究了美国、德国、日本等国家的行政许可制度。经过反复研究修改，形成了行政许可法草案，于 2002 年 6 月 19 日经国务院第六十次常务会议讨论通过，提请九届全国人大常委会审议。九届人大常委会第二十九次会议、第三十一次会议，十届全国人大常委会第三次会议审议了行政许可法草案。审议期间，全国人大常委会法律委员会根据委员们的意见，会同国务院法制办公室进行了反复地协调修改，经

十届全国人大常委会第四次会议再次审议后，于2003年8月27日通过了《中华人民共和国行政许可法》。

行政许可法从起草到颁布，历时七年，来之不易。在行政许可法的立法过程中，正处在我国加入世界贸易组织、市场经济体制不断完善、积极推进政府职能转变和行政审批制度改革的进程中，社会各界对行政许可法的制定都非常关注，各级政府、司法机关、法学界的专家学者和人民群众都积极参与、献计献策，可以说行政许可法满载了经济社会发展的新成就和民主法制建设的新成果，凝结了国务院两届政府和国家立法机关领导者的决策智慧。

三、贯彻实施行政许可法的重大意义

国务院总理温家宝曾经指出，行政许可法的公布施行，是对现行行政审批制度的重大改革和创新，将促进政府对经济社会事务的管理进一步制度化、规范化、法制化，也将有力推进政府管理创新和职能转变，具有极为重要的意义。保证行政许可法全面正确的实施，是各级政府和政府各部门的一项重要职责，也是政府法制建设的一项重要任务。要求国务院各部门和地方各级政府在管理理念、管理职能、管理体制、管理方式和政府工作人员的行为等方面必须有一个大的转变。

第一，贯彻实施行政许可法，是实践“三个代表”重要思想、坚持执政为民的具体体现。我国各级政府的根本宗旨都是为人民服务，对人民负责。行政许可涉及的事项，多数直接与人民群众的利益相关。行政许可法对简化行政许可程序、提高办事效率和提供优质服务提出了明确要求，也对行政许可的法律责任和监督作出了详细规定。这有利于促进各级政府为民办事，便民服务，从而使政府工作更好地实现和维护最广大人民的根本利益。

第二，贯彻实施行政许可法，是完善社会主义市场经济体制

的必然要求。行政许可法从调整政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系出发，明确规定了行政许可事项的设定范围和权限，减少不必要的行政许可事项。这有利于推进政府职能转变，改进管理方式，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。

第三，贯彻实施行政许可法，是全面推进依法行政、建设法治政府的重大举措。行政许可法所体现的立法精神，就是行政权力应当依据法律，行政行为应当遵守法律，行政机关违法同样应当承担法律责任。这不仅有利于确保权力与责任挂钩、权力与利益脱钩，从源头上防止行政许可中的“暗箱操作”和权钱交易的“寻租”行为，也必将大大提高各级政府的依法行政水平。

第四，贯彻实施行政许可法，是建设社会主义政治文明的重要内容。行政许可法规定了行政许可依据、实施和结果公开制度，行政许可信息共享制度，设定与实施行政许可听证制度等，进一步规范了公众参与行政管理、监督行政权力的制度和程序。这将有利于促进社会主义民主政治建设，保障人民群众依法参与国家经济社会事务管理，行使当家作主的民主权利。

第一章 总 则

一、立法的宗旨和依据

立法宗旨，也就是通过立法要达到的根本目的。行政许可法在第一条的规定中，就开宗明义明确了行政许可法的立法宗旨是：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。

行政许可法的这一立法目的，不仅非常明确，而且针对性很强，直接切中了以往行政许可中存在的突出问题。国务院向全国人大常委会作出的关于《行政许可法（草案）》的说明中，将这些主要问题进行了归纳：一是行政许可范围不清，行政许可事项过多，在某些领域，一讲行政管理，就要审批；二是行政许可的设定权不明确，设定行政许可的随意性很大，甚至用文件形式设定行政许可；三是行政许可环节多、周期长、手续繁琐，缺少必要的程序规范，群众办事很难；四是重许可、轻监管或者只许可、不监管，其结果是，实施行政许可后该管的事仍然没有管住、管好；五是利用行政许可乱收费，不规范的行政许可已经成为一个腐败源；六是行政机关实施行政许可，往往只有权力、没有责任，缺乏公开、有效的监督制约机制。

为了解决上述问题，首先就需要通过制定行政许可法，规范行政许可的设定和实施。也就是要明确规定哪些事项可以设定行政许可，哪些机关有权设立行政许可，哪些机关可以实施行政许可，实施行政许可应当依照什么程序。二是需要通过制定行政许可法，把保护公民、法人和其他组织的合法权益放在突出的位

置，使行政许可的设定和实施的全过程都能充分体现“为民”和“便民”的指导思想。公民、法人或者其他组织在行政许可中享有的陈述权、申辩权、申请行政复议和提起行政诉讼以及依法要求赔偿的权利都能依法予以保障。同时，行政许可的主要功能表现在维护公共利益和社会秩序上，这就要求行政机关必须切实履行公共管理的职能。行政机关维护公共利益和社会秩序的目的，也是要从根本上保护公民、法人或其他组织的合法权益。因此，必须防止以维护公共利益和社会秩序为名，保护地方、部门或者特殊单位的不正当利益的行为。三是需要通过制定行政许可法，保障行政机关通过实施行政许可进行有效的行政管理。行政许可法对行政许可的规范，是为了加强和改进行政管理，而不是削弱或淡化行政管理。政府该管的事情，必须真正管好，不能出现管理真空。同时，也要通过行政许可法的制定和实施，监督行政机关的行政管理行为，建立有效的监督制约机制，重在行政管理的效果。

行政许可法第一条还规定了行政许可法的制定依据，行政许可法是根据宪法制定的。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，宪法对公民、法人和其他组织所享有的各方面基本权利和基本义务都有原则性的规定，对行政机关的性质、行使行政管理的权力和责任也有原则性的规定。行政许可法的立法宗旨根自宪法，法律依据源自宪法，各项规定又是对宪法原则的具体化，对于宪法的实施也具有重大的意义。我国宪法对国家各项事务都作出了原则性的规定，而且随着民主法制建设进程的不断深入，宪法所确定的基本原则得到了广泛遵循和实施。但是，不可否认，长期以来，一些宪法原则由于没有及时制定为专门法律，将其具体化，使得这些宪法原则在实践中无法操作，甚至遭到破坏。行政许可法的出台，也是我国宪法原则不断具体化的重要体现。

二、概念和适用范围

行政许可法第二条规定了行政许可的概念。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。行政许可的概念，就是行政许可法对行政许可的含义作出的法律界定。

行政许可法第三条规定了行政许可法的适用范围。行政许可的设定和实施适用行政许可法。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，不适用行政许可法。行政许可法的适用范围，就是指哪些审批登记的行为由行政许可法来调整，哪些不适用行政许可法。

结合行政许可法对行政许可概念和适用范围两个方面的规定来分析，行政许可有以下几个方面的显著特征：

第一，行政许可是依申请的行政行为。行政许可以公民、法人或者其他组织的申请为起始，行政机关只有在公民、法人或者其他组织提出行政许可申请后，才能针对申请依法采取行政行为。也就是说，行政许可的程序是由相对人启动的，没有相对人的主动申请，也就不存在行政许可申请的受理、审查和作出决定，更不存在授予行政许可。但是，行政许可申请人提出申请的行为，是法律规定其从事某种特定活动之前必须履行的法定义务，不履行这种法定义务，就得不到要求行政机关审查其申请、授予其行政许可的权利。

第二，行政许可是行政管理性的行政行为。管理性主要体现在行政许可是行政机关基于行政管理权对经济社会事务管理而实施的行为，并且属于对某种特定活动事前控制的管理行为。同时，行政机关依法作出的行政许可审查行为具有单方面性，申请并不意味着一定会得到批准。因此，不具有上述管理性特征的行为，即使冠以审批、登记的名称，也不属于行政许可。比如，政府机构以出资人的身份对国有资产处置事项的审批；行政机关为

确认民事财产权利和民事关系的确认，如产权登记、抵押登记、婚姻登记、户籍登记、机动车登记等都不是行政许可。

第三，行政许可是对外部管理的行政行为。行政许可是行政机关针对行政管理相对人的一种外部管理行为。行政管理相对人，指的就是公民、法人和其他组织，不包括行政机关内部的管理。尽管行政机关内部管理也有各种审批，但不是行政许可法的调整范围。根据全国人大法律委员会的审议结果报告，行政机关对自己内部事务的审批、上级行政机关对下级行政机关有关事项的审批等，都与行政许可法所称的行政许可有明显区别，不属于行政许可法的调整范围，不必作出规定。因而，只明确规定了不适用行政许可法但又与行政许可事项难以区分的审批事项。如，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。行政许可法明确规定的内部管理事项和没有明确规定的内部管理事项，都不是行政许可法调整的范围。行政机关在对外进行行政管理时，就与被管理对象形成了行政法律关系，行政机关对一个事项属于外部的行政管理还是内部管理，也可以从行政管理引发的行政救济的方式加以区分。一个需要审批的事项，当事人认为审批机关没有按规定办事，如果是外部的行政管理行为，当事人可以以公民、法人或者其他组织的身份依法申请行政复议或者行政诉讼，还可以要求赔偿。而内部管理只能通过内部行政措施来解决，一般不能申请行政复议，也不能提起行政诉讼和要求赔偿。比如，一个行政部门组团出国，主管因公出国事项的外事行政部门没有批准，组团出国的行政部门不能就此事项对外事行政部门提起行政复议，也不能到法院起诉。但是，组建一个民办学校，经申请后，主管的教育行政部门不予以批准，或者主管登记的民政部门不予以登记，当事人既可以申请行政复议，也可以提起行政诉讼，还可以要求赔偿。

第四，行政许可是赋予特定权利和义务的行政行为。从行政

许可的结果看，一方面，凡是行政机关准许的，被许可人就获得了从事某种活动的权利，这种权利是特定的，只有被许可人可以行使。这种特定的权利具有受益性，这一点与行政处罚和行政强制的行政行为有很大的不同，行政处罚和行政强制的结果往往是对行政管理相对人某一权益的剥夺或者限制。另一方面，被许可人在获得一种特定的权利的同时，也要承担与权利相一致的特定义务，这种义务是被许可人必须履行的。比如，被许可人获得了采矿的权利，同时就要承担合理、有效地开发利用矿产资源，保障矿山安全生产和接受行政机关监督检查的义务。被许可人获得了城市供暖的权利，就要承担对辖区用户提供安全、方便、稳定和价格合理的服务的义务，同时还要承担普遍服务的义务，对用户平等对待，不得歧视。

三、行政许可的原则

行政许可法从第四条至第十条，每一条都规定了一项法律原则。行政许可的原则是贯穿行政许可法全部法律条款的指导准则，行政许可法新的法律理念和法律制度的创新精神，都在行政许可的原则中充分予以了体现。

（一）合法原则

行政许可法规定的合法原则，是指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。

合法原则是依法治国和依法行政的法治精神在行政许可法中的具体体现。我国以往的行政许可，主要靠政策调整，很多行政许可体现在计划当中。经过一段时期的改革，行政许可从主要依靠政策规定，变为既有政策规定，又有法律规定。行政许可中存在的既多又乱的现象，仍然没有从根本上得以遏制。行政许可法出台以后，就要按照依法治国、依法行政，建设社会主义法治国家和法治政府的要求，严格依法办事。行政许可不论是设定还是