

XINGZHENG
XUKEFA
PEIXUN DUBEN

行政许可法培训

读本

国家工商行政管理总局培训中心 编

中国工商出版社

行政许可法培训读本

国家工商行政管理总局培训中心 编

中国工商出版社

责任编辑 李稳定

封面设计 欣然

图书在版编目(CIP)数据

行政许可法培训读本/国家工商行政管理总局培训中心编.

—北京:中国工商出版社,2004.5

ISBN 7-80012-941-1

I.行… II.国… III.行政许可法-中国-学习参考资料
IV.D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 042253 号

书名/行政许可法培训读本

编者/国家工商行政管理总局培训中心

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32 印张/8.75 字数/150 千字

版本/2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印数/01-5000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,63748686 电子邮箱/zggscbs@263.net

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 7-80012-941-1/D·230

定价:15.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

前 言

第十届全国人大常委会第4次会议通过的《中华人民共和国行政许可法》于2004年7月1日起实施。这是落实依法治国方略和规范政府行为的重要内容,也是推进政府管理方式改革的重要举措,对于规范工商行政管理机关的行政行为,全面推进依法行政,进一步提高执法水平,推进工商行政管理改革和发展,具有重要的意义。

认真组织学习贯彻《行政许可法》并做好实施前的各项准备工作,是当前工商行政管理系统的一项重要工作任务。为适应全系统广大干部学习贯彻《行政许可法》培训的实际需要,总局培训中心按照《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政许可法〉的通知》、《国务院办公厅关于贯彻实施行政许可法工作安排的 notification》和《国家工商行政管理总局〈行政许可法〉贯彻实施意见》的要求,邀请

国务院法制办等单位部分参与法律制定的专家以及其他有关人员,组织编写了《行政许可法培训读本》和《行政许可法知识问答》两本培训教材,作为《行政许可法》培训、学习的参考教材。该教材基本涵盖了《行政许可法》的重大意义、立法背景、主要内容和精神实质等,并作了较为详尽的讲解和诠释,简明扼要,通俗浅显,突出权威性和实用性。

由于时间仓促,加上许多问题还在探索之中,恳请大家在使用过程中及时反馈意见和建议,以便我们作进一步补充、修改和完善。

编 者

2004 年 5 月

目 录

第一讲	导 论	(1)
第二讲	行政许可设定制度	(33)
第三讲	行政许可的实施主体与收费制度	(66)
第四讲	行政许可的实施程序制度	(90)
第五讲	监督检查制度	(151)
第六讲	法律责任制度	(179)
第七讲	行政许可与工商行政管理	(207)

第一讲 导 论

一、行政许可的概念

根据《中华人民共和国行政许可法》(以下简称行政许可法)第2条的规定,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。作为行政机关管理经济、社会、文化事务的一项重要手段,行政许可在社会生活中广泛存在。行政许可就是通常所说的行政审批,但并不是所有行政审批都是这里所指的行政许可。办理不属于行政许可的审批事项,不适用行政许可法的规定,而应该适用其他有关规定。要准确理解、正确适用行政许可,首先必须确定一个审批项目是否属于行政许可。为此,需要把握以下四个基本特征:

第一,行政许可是行政机关进行的管理性行政行为。管理性的主要特点是单方面性,公民、法人和其他组织违反行政机关作出的管理性行为即构成违法。不具有管理

性行为特征的行为,即被称为审批、登记等,也不是行政许可。例如,国有资产管理委员会代表国家履行出资人的职责,以出资人的身份对国有资产处置事项的审批行为,不具有行政许可的性质,在这里行使的是“老板权”而不是管理权。又如,行政机关确认民事财产权利和民事关系的行为,如产权登记、抵押登记、植物新品种权的授予、组织机构代码、商品条码的注册、机动车登记、户籍登记、婚姻登记等,都不是本法所称的行政许可,因为行政机关从事这些行为所行使的不是行政管理权,而是以第三人身份出现,起到证实和确认的作用。这类工作在有的国家是交给司法机关做的。

第二,行政许可是对社会实施的外部管理行为。外部行政行为是对公民、法人或者其他组织作出的管理行为。行政机关对其内部事务的审批,如对公务员出差、请假、职务任免、差旅费报销等的审批。按照隶属关系由上级行政机关对下级行政机关有关事项的审批,如对下级行政机关请示、公文等的审批,是上级对其下级领导关系的体现,都不是本法所称的行政许可。行政机关对其内部的管理行为,如对其他行政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,也不属于行政许可。外交部门对地方政府外事办公室护照签证自办权等的审批,也不是外部行政管理行为,不属于行政许可。

第三,行政许可是依法申请的行政行为。行政机关

只能根据公民、法人或者其他组织提出的申请产生实施行政许可。如果他们不提出申请,即使符合获得某类许可的条件,行政机关也不主动授予其该项许可。简而言之,无申请即无许可。所以,行政机关实施行政许可的程序是由公民、法人或者其他组织的申请行为启动的。

第四,行政许可是准予相对人从事特定活动的行为。取得行政许可,表明申请人符合法定条件,可以依法从事有关活动。其本质主要表现为对相对人是否符合法律、法规规定的权利资格和行使权利的条件审查核实,符合法定资格或者条件的,就应准予从事某种特定活动。行政许可对行政机关来说不应是一种可以随意处置的权利,而是意味着一种责任。行政机关有责任为许可申请人实现其权利提供相关服务。例如,相对人提出许可申请,行政机关依法必须受理并在法定时间内作出批准或者不批准的答复。对已经批准发给许可证的,行政机关即应保护被许可人的合法权益,并承担对被许可人履行义务进行监督的责任。从这个意义上讲,行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请为其办理行政许可,就是在向社会提供一种公共服务。

需要强调,要准确区分一项行政审批是否属于行政许可,关键是要掌握行政许可的前两个基本特征,也就是说,行政许可是行政机关对外部进行的管理性行政行为。

二、制定行政许可法的必要性与基本过程

(一)制定行政许可法的必要性

制定行政许可法,是全面推进依法行政,实现政府行为法律化、规范化、理性化的必然要求。依法行政的一个前提是有法可依,但我国过去有关行政程序的立法比较欠缺,对程序问题也不够重视。

1. 制定行政许可法是规范设定、实施行政许可行为的需要

作为一项重要的行政权力,行政许可是政府管理社会政治、经济、文化等各方面事务的一种事前控制手段,在我国行政管理中被广泛运用,对于保障、促进经济和社会发展发挥了重要作用。但由于缺少法律约束,实践中存在不少问题,主要表现为六个方面:一是需要行政许可的事项范围不清。不少行政许可的事项是政府不该管、管不了,实际上也管不好的事,或者属于通过转变政府职能、强化事后监督能够解决的事,妨碍了市场机制在资源配置中的基础性作用的发挥,影响了自然人、法人和其他组织的自主性、积极性。二是行政许可设定权不明确,许多行政机关甚至行政机关内设机构都在设定行政许可,有的行政许可甚至没有任何依据。一些地方和部门利用

行政许可搞地方封锁、行业垄断,妨碍了市场开放和公平竞争。三是许可行政许可没有明确的条件、标准、时限等程序性的规范,行政许可环节过多、手续繁琐、时限过长,企业、个人办事,多的要跑几十个部门、盖 200 多个公章。四是重许可、轻监管或者只许可、不监管的现象相当普遍,市场进入很难,而一旦进入却又无人监管。五是有些行政机关受利益驱动,利用行政许可乱收费。不少企业、个人为了取得行政许可,还要给好处、托关系,助长了腐败现象的蔓延。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。

从一定意义上讲,现行行政许可制度已成为深化行政管理体制改革、促进政府职能转变、完善社会主义市场经济体制、从源头上预防和治理腐败的体制性障碍。因此,制定行政许可法,规范行政许可的设定和实施,对保护公民、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,具有重要意义。

2. 制定行政许可法是巩固行政审批制度改革成果的需要

从 1998 年开始,按照党中央、国务院的部署,针对行政许可实践中存在的问题,各地先后开展了行政审批制度的改革,取消了一大批行政审批项目,有的地方甚至取消了 70% 的行政审批项目。地方的行政审批制度改革取

得了明显成效,积累了一定经验。国务院于2001年9月成立了行政审批制度改革工作领导小组,积极、稳妥地推进国务院部门的行政审批制度改革,并于2002年10月和2003年2月分两批、共取消了1195项行政审批事项,还有82项行政审批事项改变了管理方式。这项改革取得了显著成效。但要从根本上解决行政许可中存在的问题,仅靠减少审批项目是远远不够的,必须以法律的形式,确立行政审批制度改革的原则和目标,强化对行政许可行为的监督措施和责任机制,排除改革的障碍,建立适应社会主义市场经济体制的行政许可制度;必须确立制度,明确有权设定行政许可的机关及其权限,以及设定行政许可的法律文件的形式。否则,现在取消了,今后可能又设立起来,形成恶性循环。

3. 制定行政许可法是适应加入世贸组织新形势的需要

在2000年初国务院法制办开始研究起草行政许可法时,我国加入世界贸易组织的谈判已经进入最后阶段,加入世贸组织已成定局。世界贸易组织有关货物贸易和服务贸易的协定都对其成员的行政许可制度提出了明确要求,其首要原则是成员的许可程序本身不能成为阻碍贸易开展的障碍,行政许可应当以透明和规范的方式实施,行政许可的条件和程序对贸易的限制不能超过必要的限度,中国工作组报告书对服务贸易的行政许可程序

还提出了多条明确要求。这在客观上对行政许可法的出台提出了迫切要求。如上所述,我国现行行政审批制度存在许多问题,程序繁琐、周期长、暗箱操作,这可能会被其他成员认为阻碍贸易的开展、违反世贸组织规则。为了遵守世贸组织规则,履行我国入世承诺,避免引发国际贸易争端,同时创造良好的国际投资环境,我国有必要制定行政许可法,从根本上改革现行行政审批制度。

(二)行政许可法的起草过程

1. 全国人大常委会法工委起草了《行政许可法(征求意见稿)》。

行政许可法是规范行政许可行为的一部重要法律,列入了《八届全国人大常委会立法规划》。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)》。

2. 国务院法制办自 2000 年开始行政许可法的研究起草工作

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。据此,国务院法制办以征求意见稿为基础,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,广泛听取各方意见,经反复研究、修改,形成了《中华人民共和国行政许可法(草案)》,经 2001 年 9 月 17 日、2002 年 6 月 19 日国务院两次常务会议讨论后,由国务院提请全国人大

常委会审议。

3. 行政许可法于2003年8月27日正式公布

九届、十届全国人大常委会先后四次审议行政许可法(2002年8月23日九届全国人大常委会第29次会议初审、2002年12月20日九届全国人大常委会第31次会议二审、2003年6月27日十届全国人大常委会第3次会议三审、2003年8月27日十届全国人大常委会第4次会议四审),最终于2003年8月27日以全票通过。这部法律分为总则、行政许可的设定、实施机关、实施程序、收费、监督检查、法律责任和附则等8章,共计83条。

(三)贯彻实施行政许可法对政府工作的影响

行政许可法对行政许可的基本原则、行政许可的设定、实施行政许可的机关、实施行政许可的程序、行政许可的费用、对行政许可事项的监督检查和法律责任等问题,都作了明确规定。这部法律的贯彻实施,对进一步深化行政管理体制改革,加快政府职能转变,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,保障和监督行政机关有效实施行政管理,以及从源头上预防和治理腐败,都将产生积极的推动作用。

1. 促进政府职能的根本性转变

行政许可法通过确立行政许可的设定制度,严格限制设定行政许可的事项范围,规定了什么事项可以设定行政许可,什么事项不可以设定行政许可。在政府管理

与公民、法人或者其他组织自主决定的关系上,确立了公民、法人或者其他组织自主决定优先的原则;在政府管理与市场竞争的关系上,确立了市场优先的原则;在政府管理与社会自律的关系上,确立了社会自律优先的原则。这些制度和原则对防止公权力对社会经济生活和公民个人生活的过度干预,培育社会自律机制,发挥行业组织、中介机构在社会生活中的作用,促进政府职能切实转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,都具有重要作用。

党的十六届三中全会指出,强化市场的统一性,是建设现代市场体系的重要任务。行政许可法通过对行政许可权作出规定,相对集中了行政许可的设定权,除全国人大及其常委会、国务院、省级地方人大及其常委会以及省级人民政府外,包括国务院部门在内的其他国家机关一律不得设定行政许可。行政许可法还规定,地方不得设定有关资格、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,不得通过设定许可限制其他地区的商品、服务进入本地市场。这些规定有利于从源头上改变行政许可过多、过滥的现状,打破行业垄断和地区封锁,促进全国统一市场的形成。

党的十六届三中全会指出,形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度,是建设现代市场体系的必要条件,也是规范市场经济秩序的治本之策。社

会信用建设,政府守信尤为重要。行政许可法第一次以法律的形式确立了信赖保护原则,明确了公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护,要求行政机关对作出的行政许可决定要保持稳定,不得擅自撤销和变更已经作出的行政许可决定,给老百姓以明确的预期;行政机关为了维护公共利益,改变行政许可,给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,要依法予以补偿。这对增强行政机关的信用,密切政府和人民群众的关系,具有重要意义。

2. 大力地推进依法行政工作

依法行政是政府运作的基本准则。有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿,是依法行政的基本要求。对行政机关来说,行使权力的过程,也是履行职责的过程,权力与责任是统一的,享有多大的权力,就应当承担多大的责任。行政许可法对行政机关违法设定行政许可,对行政许可申请该受理的不受理,该予以行政许可的不予行政许可,不该予以行政许可的乱予行政许可,只许可不监督以及监督不力的行为,都规定了严格的法律责任。这对确保权力与责任的统一,强化政府责任,提高政府责任意识,尽心尽职履行职责,具有重要作用。

全面推进依法行政,要求政府机关向社会公开行政管理运作的过程,包括行政管理的主体、依据、内容、过程以及结果,使公众依法通过各种途径和形式参与公共政

策的制定与执行,管理国家事务和社会事务,管理经济和文化事业。行政许可法规定的设定和实施行政许可的公开原则和设定行政许可听取意见制度,实施行政许可的听取利害关系人意见的制度、不予行政许可的说明理由制度以及听证制度,监督检查中的举报投诉制度等,有利于保障公民对行政管理事务的知情权、参与权和监督权,有利于公民、法人或者其他组织积极参与管理,促进政府严格依法行政。

3. 促进行政管理方式的改进和管理水平的提高

按照行政许可法的规定,行政机关要将直接管理与间接管理、动态管理与静态管理、事前行政许可与事后严格监管、加强管理与提高服务有机统一起来,充分利用间接管理手段、动态管理机制和事后监督检查加强对经济和社会事务的管理,提高服务水平和效率,改变经济社会事务中一出现问题就求助于行政许可来管理的现状,有利于促进行政机关改变管理方式,创新管理机制。

行政许可法按照高效、便民的原则规定的一系列方便申请人申请行政许可的制度和程序,简便、快捷的行政许可审查程序,相对集中行政许可权和办理行政许可的一个窗口对外、统一办理、联合办理或者集中办理制度,有利于行政机关树立服务意识,改进工作作风,提高工作效率。

4. 有利于从源头上预防和治理腐败