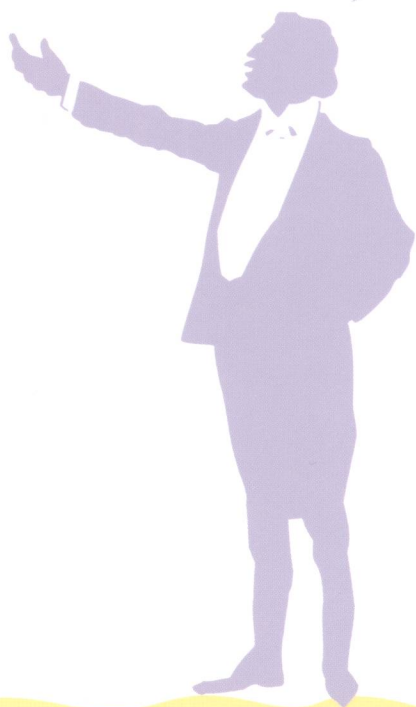


律 师

主编 姬亚平

请进家

LU SHI QING JIN JIA



行政许可纠纷法律顾问

2. 114
0408
J



《律师请进家》丛书

行政许可纠纷 法律顾问

主编 姬亚平

参编 韩 敬 徐华君
五向华 叶金方

陕西人民出版社

(陕)新登字 001 号

图书在版编目 (CIP) 数据

行政许可纠纷法律顾问/姬亚平主编. —西安: 陕西人民出版社, 2004

ISBN 7-224-06836-5

I. 行... II. 姬... III. 行政许可法-基本知识-中国 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 079284 号

主 编	姬亚平	责任编辑	李丽菊 白艳妮
封面设计	姚 锋	版式设计	易玉秦

出版发行	陕西人民出版社
地 址	西安北大街 147 号
邮政编码	710003
印 刷	西安市建明印务有限责任公司

开 本	850mm×1168mm 1/32
印 张	8.125
字 数	179 千字
版 次	2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷
印 数	1—5000
书 号	ISBN 7-224-06836-5/D·1046
定 价	12.00 元

序

党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的伟大方略，这一方略已写入中国宪法，法治原则成为我国宪法的基本原则之一。中央领导带头学法，各级政府将依法行政作为行动准则，全国上下，学法、用法，依法办事，学会运用法律武器维护自己合法权益的观念正在深入人心。

一方面老百姓渴求法律知识，另一方面，他们获取法律知识的途径又非常有限，咨询和聘请律师乃是方法之一。然而，律师并不是常常守在老百姓的身边，咨询和聘请律师还要支付一笔较大的费用，如何能够既方便老百姓的日常生活，又能降低他们的负担？我院优秀青年教师姬亚平与陕西人民出版社共同策划出版这套法律顾问性质的丛书，旨在能给老百姓提供一位随叫随到、费用低廉的贴身律师，因此，将这套丛书命名为《律师请进家》。

本书的作者皆为我院的中青年学者，他们既有深厚的理论功底，又有丰富的律师实践经验，在编写过程中，他们注重丛书的实用性、准确性、涵盖性与生动性。首先，这套丛书的目

的是帮助老百姓解决常见的法律问题。因此，在选题时经过专门的调查，注意贴近生活；在内容设计上，每本书包含了法律问答、案例分析、相关法律和常用文书四个部分，突出实用性。其次，为了对读者负责，他们研究分析了相关的全部法律法规和政策性文件，清理了被废止了的内容，吸纳了最新的法律和政策，力争做到回答问题准确、明确。再次，这套丛书覆盖面广，涉及民法、经济法、行政法和诉讼法等部门，有些选题是首次探讨的，如行政收费、行政许可、教育纠纷、社会保障纠纷等。最后，这套丛书语言简练，生动易懂，对专业性很强的问题作了深入浅出的回答。

人才培养、科学研究、服务社会是现代高校的三大基本功能，政法院校的教师肩负着教书育人、服务国家、服务社会的神圣职责。每当看到我们的年轻学者为中国的法治建设努力工作、添砖加瓦时，吾甚感欣慰。在这套丛书付梓之际，我应邀作序，愿这套丛书能够对广大读者有所裨益。

西北政法学院院长、教授

陈明华

2003年12月5日

目 录

一、行政许可总论	(1)
二、行政许可分论	(50)
(一) 教育常用行政许可	(50)
(二) 司法常用行政许可	(56)
(三) 公安常用行政许可	(57)
(四) 交通常见常用行政许可	(61)
(五) 民政常用行政许可	(67)
(六) 卫生常用行政许可	(71)
(七) 农林牧副渔类常用行政许可	(83)
(八) 旅游常用行政许可	(101)
(九) 自然资源常用行政许可	(104)
(十) 水利常用行政许可	(110)
(十一) 经贸常用行政许可	(115)
(十二) 文化常用行政许可	(129)
(十三) 环境保护常用行政许可	(134)
(十四) 规划建设常用行政许可	(136)

(十五) 土地常用行政许可	(146)
(十六) 工商行政管理常用行政许可	(156)
三、典型案例选编	(170)
四、相关法律文书写作	(197)
五、相关法律法规选编	(204)
附录	(253)

一、行政许可总论

1. 《中华人民共和国行政许可法》何时通过？何时施行？

《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。

2. 《行政许可法》的立法宗旨是什么？

制定《行政许可法》，是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。

长期以来，我国行政许可方面一直相当混乱，如：行政许可的设定权不够明确，有些乡政府、县政府都在设定行政许可；一些行政机关的内设机构以及一些行业组织和事业单位也在设定行政许可，致使行政许可事项不断增加，经济成本不断提高，甚至阻碍了经济和社会的发展，阻碍了公民、法人或者其他组织的创造性和积极性。《行政许可法》明确规定了什么

样的行政机关，按照什么样的程序，可以批准或者不批准公民、法人或者其他组织的行政许可申请。再如过去由于行政许可的实施程序没有统一立法，故行政许可的办理在不同地区、不同部门有很大的差异。有些审批程序不公开、不公平，成为腐败的温床；有些审批程序非常繁琐，不利于老百姓办事。曾经有报道：某市一下岗职工，想卖馒头，既解决自己生计问题又服务社会，但就这一简单的事情，盖了80多个公章，还没有批下来。《行政许可法》的出台，有利于消除上述一系列的混乱现象，有利于保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使职权。

3. 什么是行政许可？

我国《行政许可法》第二条规定：“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。”

可见，行政许可作为一种行政行为，具有以下特征：

第一，行政许可是依申请而为的行政行为。行政机关针对行政相对人的申请，依法采取相应的行政行为，行政机关不得主动颁发许可证或者执照。行政相对人提出申请，是行政许可的前提条件。

第二，行政许可是一种依法经过审查的行为。行政许可并不是一经申请即可取得，而要经过行政机关依法审查，这种审查的结果，可能是给予或者不给予行政许可。行政机关收到行政许可申请之后，首先审查决定是否受理申请；受理之后，根据法定条件和标准，按照法定程序，进行审查，决定是否准予当事人的申请。

第三，行政许可是一种授益性行政行为。行政许可赋予公民、法人和其他组织某种权利和资格，是一种准予当事人从事某种活动的行为。

第四，行政许可的目的是维护公共利益和社会秩序。

第五，行政许可是要式行政行为，行政许可除了要遵循一定的法定程序，还应该具备正规的文书、格式、日期、印章等形式，方可获得法律效力。

4. 《行政许可法》的调整范围是什么？

行政许可的设定和实施，适用《行政许可法》。设定行政许可，即法定的国家机关按照法定的程序，独立作出哪些行为需要经过批准方可开展，应当按照什么样的程序和条件来进行批准或者不批准的规定。实施行政许可，也就是法定的行为机关，按照法定条件、标准和程序，决定是否给予申请人许可以及由此产生的对被许可人的监督管理行为等。

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》。除了《行政许可法》明确规定不适用的事项外，还有一些事项亦不适用，主要有：上级行政机关基于行政隶属关系对下级行政机关有关请示、报告事项的审批；行政机关以出资人的身份对国有企业资产处置等事项的审批；行政机关确认财产权利及其他民事关系的登记，主要包括产权登记、抵押登记、结婚登记、特定事实登记等。

5. 许可法定原则的含义是什么？

《行政许可法》第四条规定：“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。”这一规定我们可以概括为许可法定原则。

这一原则的第一层含义是行政许可的设定法定，即：设定行政许可，应当按照法定的权限、范围和程序。

依照法定权限设定行政许可，包括了三方面的要求：一是设定权由法律赋予。行政许可的设定只能由全国人大、国务院、有权制定地方性法规的省、市人大及其常委会，有权制定地方政府规章的省级人民政府行使。二是有权设定行政许可的机关，应当按照《立法法》规定的权限和本法的规定设定行政许可。我国《立法法》规定了全国人大及其常委会的专属立法权，规定了行政法规和地方性法规以及规章的权限范围。对于本法规定的可以设定行政许可的事项，应当是在上位法没有设定行政许可的情况下，下位法才可以设定行政许可；上位法已经设定了行政许可的，下位法只能对实施该行政许可作具体规定。三是没有行政许可设定权的机关和组织，一律不得设定行政许可。

按照法定的范围设定行政许可，也就是所设定的行政许可，要符合本法规定可以设定行政许可的事项范围。本法对可以设定行政许可的事项，规定了四个大的方面：主要是国家安全、公共安全、人身健康、生命财产安全；自然资源的开发利用和公共资源的配置及特定行业的市场准入；公民、法人或者其他组织的资格资质；确立企业或者其他组织的主体资格等方面的的事项。如果能够通过市场竞争机制调节、行业组织和中介机构自律性管理或者采用事后监督方式，能够予以规范和约束的，可以不设定行政许可。

设定行政许可还应当遵守有关的立法程序。法律由全国人

大或者其常委会制定。行政法规由国务院常务会议或者全体会议讨论决定，以国务院令的形式发布。地方性法规由省级人大或者其常委会制定或者批准。地方政府规章要由省、市政府常务会议或者全体会议讨论决定，以政府令的形式发布。

许可法定原则的第二层含义是行政许可的实施法定，即：实施行政许可应当按照法定的权限、条件和程序。行政机关和被授权的组织在实施行政许可时，一要遵守法定的权限，不得越权实施行政许可。法律、法规赋予了什么样的行政许可权，就实施什么样的行政许可，不得超越本部门的职权范围，实施其他行政机关的行政许可权，下级行政机关不得越级实施上级行政机关实施的行政许可，上级行政机关也不要实施由下级行政机关实施的行政许可。二要遵守法定的条件。我国的单行法律、法规对行政许可颁发的条件，通常都有具体规定。行政机关对行政管理相对人提出的申请，决定是否准予许可，应当按照法律、法规规定的条件。对符合条件的要依法准予许可；对不符合条件的，应当决定不予许可。有数量限制的行政许可，两个或者两个以上申请人的申请均符合法定条件和标准的，行政机关应当根据受理行政许可申请的先后顺序作出准予行政许可的决定。三要遵守法定的程序。行政机关和被授权的组织在实施行政许可时，既要遵守《行政许可法》的一般性规定，也要遵守单行法律法规的特别规定。

6. 《行政许可法》中公开原则的基本要求是什么？

公开是对行政行为的一项基本要求，政府行为除依法应当保密的以外，应一律公开进行；行政法规、规章、行政政策以及行政机关作出影响行政相对人权利、义务的行为的标准、条

件、程序应当依法公布，允许相对人依法查阅、复制；有关行政会议、会议决议、决定以及行政机关及其工作人员的活动情况应允许新闻媒介依法采访、报道和评论。

设定和实施行政许可，应当公开，要求：一是设定过程要公开，在设定过程中，要广泛征求意见，采取多种形式听取意见，让公众参与行政许可的设定。二是实施行政许可的法定依据要公开，行政许可的实施机关、条件、程序、期限等的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。三是行政许可的实施过程和结果应当公开。法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大许可事项，应当向社会公告，并举行听证。行政许可事项涉及第三人的，应当告知第三人。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。但是，当行政许可涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私时，不适用公开原则。

7. 《行政许可法》中公平、公正原则的基本要求是什么？

要求行政机关及其工作人员办事公道，不徇私情，合理考虑相关因素；要求行政机关及其工作人员平等对待相对人，即同样情况，同样对待，不同情况，不同对待；不因相对人的不同身份、民族、种族、性别或者不同宗教信仰而予以歧视。

符合法定条件和标准的，申请人有依法获得行政许可的平等权利，行政机关不得实行歧视性待遇。行政机关工作人员办理行政许可，不得与申请人进行私下接触，不得接受申请人的宴请、财物或者获取其他利益。行政机关在审查行政许可申请的过程中，发现行政许可涉及第三人利益的，应当告知第三

人，当事人要求听证的，应当举行听证，听取申请人、利害关系人的陈述和申辩。行政机关作出不予许可的决定，应当说明理由、依据，并告知申请人有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

8. 《行政许可法》中规定的便民措施主要有哪些？

便民是《行政许可法》的基本原则之一，在具体措施中体现为：一是除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外，申请人可以委托代理人提出行政许可申请。具备条件的，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行政许可申请。对行政许可申请还应当尽量做到当场受理，当场决定。申请人提交的申请材料存在可以当场更正的错误的，行政机关应当允许申请人当场更正，不得以此为由拒绝受理行政许可申请。二是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。三是行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，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。四是依法应当由地方人民政府两个以上部门分别实施的行政许可，本级人民政府可以确定由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。五是省级人民政府经国务院批准，可以将几个行政机关行使的行政许可权相对集中，由一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权。

9. 行政许可实施过程中，相对人的陈述权和申辩权的基

本内容是什么？

陈述权在行政许可的申请过程中，指申请人有权说明取得许可的理由、依据和事实；与申请的行政许可有利害关系的第三人有权说明不应当批准申请人的许可申请的理由、依据和事实。在对被许可人的处罚过程中，陈述权指当事人对行政机关给予行政处罚所认定的事实及适用法律是否准确、适当，陈述自己对事实的认定以及主观的看法、意见，同时也可以提出自己的主张、要求。

申辩权在行政许可的申请过程中，指当事人有权对行政机关及第三人提出的不利于申请人获得批准的理由、事实和问题等进行解释、说明、澄清和辩解，在对被许可人的处罚过程中，指当事人对行政机关的指控、证据，提出不同的意见和质问，以正当手段驳斥行政机关的指控以及驳斥行政机关提出的不利证据的权利。

10. 行政许可实施过程中，相对人的救济权包含哪些内容？

法律上的救济一般是指公民、法人或者其他组织因国家机关的违法行为对其造成损害，要求纠正、改正违法行为并予以赔偿的法律制度。对违法行政行为的救济包括行政复议和行政诉讼。

行政复议是指公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出申请，要求行政机关重新考虑其决定的一种活动。其中与实施行政许可有关的行政复议范围是：对暂扣或者吊销许可证，暂扣或者吊销执照不服的；对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变

更、中止、撤销的决定不服的；认为符合法定条件，申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书，或者申请行政机关审批、登记有关事项，行政机关没有依法办理的等。当事人对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议；对海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议；对地方各级人民政府的具体行政行为不服的，向上一级人民政府申请行政复议；对县级以上地方人民政府依法设立的派出机构的具体行政行为不服的，向设立派出机构的人民政府申请行政复议。

行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关及其工作人员的具体行政行为，侵犯其合法权益，请求法院审查行政机关的具体行政行为是否合法，以维护自己的合法权益的一种诉讼行为。就实施行政许可而言，人民法院受理对具体行政行为不服提起的诉讼包括：对吊销许可证和执照不服的；认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的。

行政复议并非终局裁决，除法律规定的终局裁定外，当事人对复议决定不服的，都可以提起行政诉讼，最后由法院作出判决。

11. 行政许可实施过程中，相对人的赔偿权是什么？

我国1994年制定颁布了《中华人民共和国国家赔偿法》，其中行政赔偿是指行政机关及其工作人员在执行职务的过程

中，侵犯相对人人身权、财产权所承担的赔偿责任。行政赔偿的方式包括金钱赔偿、恢复原状、返还原物、消除影响、恢复名誉、赔礼道歉等，其中以支付赔偿金为主要赔偿方式。《行政许可法》强调，行政机关擅自改变已经生效的行政许可，或者违法实施行政许可，给申请人、利害关系人造成财产损失的，行政机关应当承担赔偿责任。

12. 什么是信赖保护原则？具体要求是什么？

《行政许可法》第八条规定：“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。”此即关于信赖保护原则的规定。

信赖保护原则的含义为：行政行为具有确定力、拘束力和执行力，行政决定一旦作出，即受法律规则调整和规范，行政相对人对此会予以信任和信赖，基于这种信赖因素存在，法律禁止行政机关以任何借口任意变更已经生效的行政决定，以充分认可并保护行政相对人基于其信赖所生的利益。

信赖保护原则的具体要求有以下三点：一是行政行为具有确定力，行为一经作出，没有法定事由和未经法定程序不得随意撤销、废止或改变。二是对行政相对人的授益性行政行为作出后，事后即使发现违法或者对政府不利，只要行为不是因为相对人过错所造成，亦不得撤销、废止或改变。三是行政行为