

税务干部行政许可法 学习读本

郭勇平 曹福来 编著



中国财政经济出版社

親身干部行政許可法

學習參考

何國華 曾國雄 編著

税务干部行政许可法 学 习 读 本

郭勇平 曹福来 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务干部行政许可法学习读本/郭勇平, 曹福来编著.
—北京: 中国财政经济出版社, 2004.4
ISBN 7-5005-7207-7

I. 税… II. ①郭… ②曹… 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 032059 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 7.5 印张 150 000 字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 5 月涿州第 2 次印刷

印数: 5 001 - 8 000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-7207-7 / F·6303

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

第一章 行政许可法的基本理论	(1)
一、什么是行政许可.....	(2)
二、《行政许可法》的立法背景	(4)
三、行政许可的基本原则.....	(8)
四、实施行政许可法税务机关应当做好的工作	(26)
第二章 行政许可的设定	(39)
一、行政许可的设定事项.....	(39)
二、行政许可设定权.....	(47)
三、行政许可设定内容.....	(51)
四、听取意见和说明理由制度.....	(52)
五、行政许可评价制度.....	(53)
六、授权停止实施行政许可制度.....	(54)
第三章 行政许可的实施机关	(56)
一、行政机关实施行政许可.....	(56)
二、授权实施行政许可.....	(58)

三、行政机关委托的行政机关实施行政许可·····	(60)
四、行政许可实施机关的特殊法律规定·····	(62)
五、税务行政许可的实施机关·····	(65)
 第四章 行政许可的实施程序·····	(66)
一、行政许可的一般程序·····	(66)
二、行政许可的特别程序·····	(94)
 第五章 行政许可的费用·····	(104)
一、实施行政许可不收费原则·····	(105)
二、行政许可不收费原则的例外·····	(106)
 第六章 行政许可监督检查·····	(109)
一、行政机关内部的层级监督·····	(110)
二、对被许可人的监督·····	(110)
三、监督检查的不作为义务·····	(117)
四、行政许可的撤销·····	(118)
五、行政许可的注销·····	(121)
 第七章 法律责任·····	(124)
一、行政许可机关及其工作人员的法律責任·····	(124)
二、行政许可当事人的法律責任·····	(132)
 《行政许可法》复习題·····	(135)
《行政许可法》复习題參考答案·····	(182)

附录一	中华人民共和国行政许可法·····	(190)
附录二	国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政许可法》的通知·····	(212)
附录三	国务院办公厅关于贯彻实施行政许可法工作安排的通知·····	(218)
附录四	关于在全国公务员中开展行政许可法培训的通知·····	(226)
后 记	·····	(230)

第一章 行政许可法 的基本理论

《中华人民共和国行政许可法》由中华人民共和国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。《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）的通过及施行，是对现行行政体制的一场革命，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，意义深远。这部法律所蕴含的法律精神和透出的强烈信息都宣示着行政法的最新理念，表现了中国政府依法行政和建设法治政府的决心。

早在 1996 年，全国人大常委会法工委就着手《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》列入立法规划，确定由国务院提出法律草案。据此，国务院法制办在全国人大常委会法工委起草的《行政许可法（征求意见稿）》的基础上，结合清理行政审批工作，从 2000 年初开始《行政许可法》的起草、调研、讨论，就起草行政许可法涉及的主要问题，征求了地方人民政府、国务院部门、

专家学者的意见；召开了两次国际研讨会，研究了一些国家的行政许可制度。在此基础上，国务院法制办起草了《行政许可法（初稿）》，于2001年7月将初稿印发国务院各部门、省级人民政府和较大的市人民政府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以征求意见。根据各方面意见，对初稿反复研究、修改，形成了《中华人民共和国行政许可法（草案）》。2002年7月，国务院常委会议讨论通过了行政许可法草案，并提请九届全国人大常委会审议。九届全国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、第四次会议分别审议了《行政许可法草案》。2003年8月27日，十届全国人大常委会第四次会议正式通过了《中华人民共和国行政许可法》。

一、什么是行政许可

对于什么是行政许可，一些国家有不同界定，理论上的认识也不十分一致。美国1946年制定、1976年修订的《联邦行政程序法》用“核发许可法”从概念的外延上来加以界定；日本的行政许可“是指在特定的情况下解除基于法令的一般性禁止（不作为义务），使其能够合法地从事特定行为的行为。”在英国，行政许可渊源于英国特许权，由此行政许可被当作被限制、禁止或非法事情的一种允许。

我国行政法学界对行政许可含义的理解主要有两种观

点。一种观点认为：行政许可是行政机关根据相对人的申请，以书面证照或者其他方式允许相对人从事某种行为，确认某种权利，授予某种资格和能力的行为。认为行政许可的主体是行政机关，行政许可的目的是为了实施行政管理，内容是国家一般限制或者禁止的活动，许可的事项必须有法律的明确规定。另一种观点认为：行政许可是指行政主体依据行政相对人的申请，依法赋予特定的行政相对人拥有可以从事为法律一般禁止的权利的资格的法律行为。认为行政许可是一种行政赋权行为，其存在以“禁止义务”的存在为前提，其内容是直接赋予相对人从事某种活动的权利和资格。

在起草《行政许可法》过程中，相关部门对行政许可的内涵作了认真研究，分析了各种有关行政许可内涵的表述。在综合各种意见的基础上，《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。”根据这一规定，行政许可有四个方面的特征：

第一，行政许可是依申请的行为。行政许可属于依申请行政行为，以公民、法人或者其他组织的申请为起始，无申请即无许可。

第二，行政许可是管理性行为。管理性主要体现为行政机关做出行政许可的单方面性，因此，不具有管理性特征的行为，即使冠以审批、登记的名称，也不属于行政许可。比如，行政机关以出资人的身份对国有资产处置事项的审批（特别是随着国有资产管理体制的改革，由国有资产管理委员会履行出资人的职责后，这类审批行为不再具

有行政许可的性质)；行政机关为确认民事财产权利和民事关系的登记，如产权登记、抵押登记、特定身份登记等都不是行政许可。

第三，行政许可是外部行为。《行政许可法》第三条第二款规定：“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，不适用本法”。根据本款规定，行政许可是行政机关针对行政相对人的一种管理行为，是管理经济和社会事务的外部行为。至于行政机关对其他行政机关（包括党的机关、国家其他机关、人民团体等），或者对机关直接管理的事业单位（如教育行政部门直接管理的学校、文化行政部门直接管理的文艺团体、卫生行政部门直接管理的医疗单位等）的人事、财务、外事等事项的审批，则属于内部管理行为，不属于行政许可。

第四，行政许可是准予相对人从事特定活动的行为。实施行政许可的结果是，相对人获得了从事特定活动的权利或者资格。比如，开采矿山、从事律师职业。

二、《行政许可法》的立法背景

（一）建设法治政府、转变政府职能、深化行政管理体制改革迫切需要

温家宝总理在2003年第一次提出了“法治政府”的要

求，是我国“依法治国”的宪法精神在政府领域的重要体现。法治国家作为最先进的国家模式，要求社会是法治社会，政府是法治政府。依法治国作为一种治国方略，其目标是建设法治国家；依法行政作为政府权力配置和运作的基本准则，其目标应当是建设法治政府。按照建设法治政府的要求，政府应当是有限政府，做到“管其所管、放其所放”；政府运作应当公开、公正、便民；政府应当言而有信；政府应当能够负责、敢于负责。行政许可法的出台，正是适应了这样一个历史进程。

要建立“法治政府”，其一个主要的任务就是规范政府行为，行政许可作为一项重要的行政权力和行政管理方式，其弊端源于行政管理体制，又是行政管理体制上述弊端的集中反映。长期以来，我国行政管理体制存在四个方面的问题：一是，政府管理的越位、缺位、错位并存，政企不分，政事不分，政社不分。二是，管理方式落后、单一，重管理、轻服务，重事前审批、轻事后监管现象较为普遍。三是，政府组织机构及其权力配置不科学，机构臃肿、人浮于事。四是，权力与责任脱钩，有权无责现象严重；权力与利益挂钩，行政管理体制带有较明显的趋利特征。

以上这些弊端是和“法治政府”的要求背道而驰的，也是政府职能没有转变的表现。因此，抓住了行政许可制度改革，就抓住了行政管理体制改革的突破口。规范行政许可的设定和实施，对于深化行政审批和许可制度改革，促进政府职能转变和行政管理体制改革都具有重要意义。

（二）完善社会主义市场经济体制和加入世贸组织的客观要求

我国的社会主义市场经济已经从初步建立到逐步完善，我国也已进入了全面建设小康社会的快车道。要保持经济持续快速健康发展，就必须按照生产力发展的要求，对生产关系和上层建筑进行必要的调整 and 改革，把体制、机制、制度创新摆在突出位置，进一步完善社会主义市场经济体制，充分发挥市场对资源配置的基础性作用，遵循经济规律，促进市场机制作用的有效发挥。行政许可作为一项重要的行政权力，对维护公共利益和社会秩序，促进经济社会和生态环境的协调发展，具有重要作用。

据媒体报道，在广西玉林市，65岁的罗中老人为一个专业花木市场跑审批，在十多个部门之间来回奔波，在市场开业之前跑了86次，审批手续费一交就是3000元、5000元；在河南郑州市，6个市区两级“馒头办”均规定，生产馒头的企业要办许可证，在市里交1100元，在区里交1600元。据统计，一个省的省级行政许可项目多则2000多项，少则1000多项，国务院部门的行政审批及许可项目共达3948项。这些过多、过滥的行政审批和许可，限制了正常的市场竞争，增加了生产经营成本，成为阻碍生产力发展的严重体制障碍。按照世贸组织协定和我国对外承诺，行政许可应当以透明和规范的方式实施，行政许可对贸易的限制不能超过必要的限

度，其中，中国报告书中对服务贸易的行政许可程序还提出了 9 条明确要求。为此，从国际背景上来看，中国政府颁布和实施《行政许可法》也是以实际行动来回应国际社会。

（三）巩固行政审批制度改革成果，推动行政审批制度改革深化的需要

几年前，我国东部地区拉开了行政审批制度改革的序幕。之后，这一改革迅速得到推广。以国务院部门行政审批制度改革为目标，以大幅度削减收费项目为切入点，行政审批制度改革逐渐进入一个更高、更新的阶段和水平，取得了重要成果。2002 年 10 月，国务院决定第一批取消 804 项审批项目；2003 年 2 月，国务院决定第二批取消 414 项审批项目，另有 82 项审批项目作为改变管理方式处理。各地方按照国务院的统一要求，也相继取消了一批行政审批项目。对保留下来的行政审批项目，一些部门和地方在建立规范的运行机制和加强监督制约等方面进行了积极探索。在审批手段和方法上，有的简化了手续，有的实行了“一个窗口对外”。同时，积极发展电子政务，推行网上审批，最大限度地方便群众、方便企业、方便基层。但是，在行政审批制度改革中，也出现了“避重就轻、边减边增、为减而减、各行其是”的问题。解决这些问题，仅靠行政机关自身削减审批项目是远远不够的，必须要以法律的形式，确定改革的原则，明确改革的标准，强化各种监督措施和责任机制。

（四）依法对行政许可权进行有效的监督和制约，从源头上预防和治理腐败的客观要求

近年来查处的一批领导干部腐败案件，绝大多数都与滥用行政许可权直接有关，从中引发的教训是深刻的。所以，行政许可权过大、过滥，再加上实施行政许可的随意性和缺乏必要的监督制约，是产生腐败的土壤和条件。回顾成克杰、胡长清以及王怀忠等高官的犯罪历程，其主要的犯罪途径就是通过手中掌握的行政许可权“设租”、“寻租”，大搞权钱交易，从而在犯罪的道路上越走越远。当前，一些行政机关“找事”、“争权”、热衷于搞审批，究其根本在于可以以此“设租”、“寻租”，获取不当得利。极少数行政机关工作人员更是借行政许可之名，行谋利之实，吃、拿、卡、要，徇私舞弊，甚至搞权钱交易，违法乱纪，在政治上和经济上给国家和人民的利益造成了严重损害。反对腐败，既要治标，更要治本。规范行政许可的设定和实施，依法对行政许可权进行有效的监督和制约，是遏制腐败的治本之策。

三、行政许可的基本原则

行政许可制度必须建立在维护国家法制统一的基础上，并满足维护社会正常秩序，保障行政相对人的合法权益，这是行政许可制度应该遵循的根本准则。行政许可制度作为行政主体在法治社会中行使管理职能的一种重要的

法律制度，它的建立和完善对于社会平衡机制的保护，对于社会正常秩序的维护，对于主体合法权利的保障，都具有十分重要的意义。考察当今世界各国实行行政许可制度的基本状况，结合我国社会进步和经济发展的实际情况，为使该法律制度在实际社会生活中便于操作并切实发挥其社会管理的职能，我国行政许可的基本原则应概括为：许可法定原则；许可公开、公平、公正原则；许可效率原则；权利保障原则；诚实信用与信赖利益保护原则；监督责任原则；竞争性原则等。行政许可制度的这些基本原则体现了公正的行政许可制度的基本要求，对于保护公民的人格尊严等基本人权不受侵犯，为公众提供影响行政决定的机会，维护宪法规定的公民的平等权，增进公民对政府的信赖，培养公众对行政机关许可权力的行使进行监督和限制的意识，控制行政权的滥用，保障行政效率，具有重要意义。

（一）行政许可法定原则

《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”，体现了行政许可的法定原则。

行政许可法定原则是指行政许可的设定、行政许可的范围、行政许可的机关及其权限、行政许可的条件和标准、行政许可的程序及其法律后果等都必须依据法律、符合法律，不能同法律相抵触。具体包括以下几个方面的要求：

1. 应当严格按照行政许可法规的权限范围设定行政许可

可。根据《行政许可法》第十四条、十五条、十七条的规定，法律可以设定行政许可；尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可，必要时，国务院采用发布决定的方式也可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理需要，确需立即实施行政许可的，省级人民政府的规章可以设定临时性的行政许可；除此之外的其他规范性文件一律不得设定行政许可。违反这些规定，超越权限设定的行政许可一律无效。

2. 应当严格按照《行政许可法》规定的设定行政许可的范围设立行政许可。有权设定行政许可的机关，不是对任何事项都可以设定行政许可，设定行政许可有范围限制。根据《行政许可法》第十二条、第十三条的规定，设定行政许可的范围是：直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；有限自然资源的开发利用、公共资源的配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项；直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，需要按照技术标准、技术规范，通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项；企业或者其他组织的设立等需要确定主体资格的事项；法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项。对属于这六个方面的事项，如果通过公民、法人或者其他组织能够自主决定的，通过市场