



第三节 中华人民共和国行政许可法

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了《中华人民共和国行政许可法》，自2004年7月1日起施行。

立法目的及依据

第一条规定“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，根据宪法，制定本法。”

是世界上第一部综合性行政许可法，适应我国经济体制全面转轨和社会整体转型对行政审批制度进行根本改革和全面规范的迫切要求。



第三节 中华人民共和国行政许可法

一、行政许可概述

(一) 行政许可概念

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。”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。”

第三节 中华人民共和国行政许可法

依据此规定结合我国行政法学界近年来的研究成果，对行政许可的概念可作如下界定：

所谓**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。

法律上禁止的行为有的是“禁绝”（任何人都不得从事），有些禁止的行为，则是出于公共利益、公共安全的考虑，加以一定的控制，其目的并不是要“禁绝”，具备一定条件经有关行政机关批准仍然可以从事，这就是我们所说的行政许可。



第三节 中华人民共和国行政许可法

(二) 行政许可的特征

1. 行政许可是一种行政行为。

第二条将其界定为行政机关的行为。行政机关并非是严格意义上的“行政机关”，而是包括法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。

2. 行政许可是依据申请的行政行为。

行政相对人提出申请，是行政许可的前提条件。

第三节 中华人民共和国行政许可法

3.行政许可是有限设禁和解禁的行政行为。

第二章所规定的“行政许可的设定”解决的是该不该设禁、由谁设禁、如何设禁以及设什么禁的问题，而其他章节所规定的就是该不该解禁、由谁解禁和如何解禁的问题。行政许可存在的前提就是法律规范的一般禁止（指不经过个别批准、认可、核准或者资质确认等便不能从事的活动）。

4.行政许可是授益性行政行为。

5.行政许可是要式行政行为。（指必须遵循一定的法定程序并具备某种书面形式的行政行为）

第三节 中华人民共和国行政许可法

(三) 行政许可种类

1. 行政许可的一般分类

《行政许可法》将行政许可分为五类：**一般许可、特许、认可、核准和登记。**

(1) **一般许可**——也称普通许可，是指许可机关不需要特殊条件的许可，只要申请人依法向主管行政机关提出申请，经有权机关审查核实其符合法定的条件，该申请人就能获得从事某项活动的权利或者资格，对申请人并无特殊限制，如驾驶许可、营业许可等。功能主要是防止危险、保障安全，通常没有数量限制。



第三节 中华人民共和国行政许可法

第十二条第一项规定“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”所设定的许可，都可归为一般许可的范围。

第三节 中华人民共和国行政许可法

(2) **特许**—指直接为相对人设定权利能力、行为能力、特定的权利或者总括性法律关系的行为，又称为设权行为。适用范围主要包括有限自然资源开发利用、有限公共资源的配置、直接关系公共利益的特定垄断性行业的市场准入等需要赋予特定权利的事项。功能主要是分配稀缺资源，一般有数量控制。对特许事项，除了法律、行政法规另有规定外，行政机关原则上应当通过招标投标等公开、公平竞争的方式做出许可决定。



第三节 中华人民共和国行政许可法

(3) **认可**—是由行政机关对申请人是否具备特定技能的认定，主要适用于为公众提供服务、直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、条件或技能等资格、资质的事项。如律师资格、注册安全工程师资格、注册会计师资格、医师资格、建筑企业营业资质等。功能主要是为提高从业者从业水平或者某种技能、信誉而设，没有数量限制。主要通过考试的形式进行。

第三节 中华人民共和国行政许可法

(4) **核准**—是由行政机关对某些事项是否达到规定的技术标准、经济技术规范等进行核对、判断和审查确定，申请人符合要求，即允许其从事某项活动。主要适用于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施的设计、建造、安装和使用以及直接关系人身健康、生命财产安全的特定产品、物品的检验、检疫事项。第十二条第四项规定的“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”，可以设定行政许可。功能主要是为了防止社会危险、保障安全，没有数量限制。



第三节 中华人民共和国行政许可法

(5) **登记**—是指行政机关通过形式审查确定个人、企业或者其他组织符合规定的条件，确立个人企业或者其他组织符合规定的条件，确立个人、企业或者其他组织的特定主体资格。所谓确定主体资格，主要是指市场组织、事业组织、社会团体等企业或者其他组织设立时所需要的主体资格。相应的，诸如婚姻登记、产权登记之类的登记行为则被排除在行政许可法调整范围之外。功能是确立申请人的市场主体资格，没有数量限制。第三十一条规定“申请人申请行政许可，应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责。”

第三节 中华人民共和国行政许可法

第五十六条规定 “申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式的，行政机关应当当场予以登记。”

注意许可制和登记（备案）制的区别。

除了上述五种类型，法律、行政法规还可以设定其他行政许可。

第三节 中华人民共和国行政许可法

2.行为许可与资格许可

行为许可是行政机关根据相对人的申请，允许其从事某种活动的许可形式。目的是允许符合条件的相对人从事某种活动。

特点：

(1) 行政机关发放的许可证是从事某种活动的证明，没有该许可，任何公民、法人或者其他组织不得进行某种行为。

(2) 许可仅限于某种行为、活动，不含有资格权能的特别证明。

(3) 申请该类许可不必经过严格的考试程序

目的：限制普通人在规定领域的行为自由，保护公共安全和国有资源等。

第三节 中华人民共和国行政许可法

资格许可指行政机关根据相对人的申请，通过考核程序核发一定证明文书，允许持有人从事某一职业或进行某种活动。

特点：

(1) 许可证是个人某种资格的证明。

(2) 资格许可的有效期限较稳定，在相对较长时间内能起到资格证明的作用，持证人超过一定期限不行使某权能或采取某种行为则可能导致许可证失效。

目的：通过制定最低限度标准限制某一行业的行业人员，以避免不合格人员从事该行业可能造成的损失。

范围：一般主要存在于专业性技术向较强的行业和领域。



第三节 中华人民共和国行政许可法

资格许可与行政许可相比有以下特征：

(1) 获得资格许可一般要经过专门训练和考核才能取得，并非所有人都能获得此类许可。

(2) 并非所有取得资格许可的人都有从事某活动的行为自由，如果要从事某一行业，还必须在获得资格许可的基础上再次申领行为许可证。

第三节 中华人民共和国行政许可法

3.权利性许可与附义务许可

根据是否附加义务分。

权利许可是指被许可人可以自由放弃行使该项许可所赋予的权利，而他本人并不需要为此承担某些法律责任和后果。如特殊刀具购买证、驾驶执照、捕捞许可证、出国护照等。

附义务行政许可指行政许可证的持有人在获得该许可证的同时便承担了在一定期限内从事该项活动的义务，如果在此期限内没有从事该项活动，便会因此承担一定的法律责任。如获得建筑用地许可后的两年内不进行建设，该建设用地将被收回。

第三节 中华人民共和国行政许可法

4.长期许可、短期许可和临时许可

根据行政许可有效期的长短分。

长期许可是指许可机关赋予申请人许可证的有效期较长的一种许可。如电视剧制作长期许可证有效期为3年，期满时，若需继续制作电视剧必须重新申请。

行政许可机关根据申请人的条件和法律赋予其许可的有效期较短，可称这种许可为短期或临时许可。如电视剧制作临时许可证仅限于所申报的剧目使用，对其他戏剧无效。持有临时许可证的单位，办理电视剧播出手续后，应及时将许可证交汇发证单位。

第三节 中华人民共和国行政许可法

(四) 行政许可的原则

由法律规定或认可的、贯穿于行政许可活动的始终，对行政许可的设定与实施具有普遍指导作用的原则。

1. 许可法定原则

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。”

2. 许可公开公平公正原则

第五条第一款规定“设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正的原则。”



第三节 中华人民共和国行政许可法

3.许可便民、效率原则

第六条规定“实施行政许可，应当遵循便民的原则，提高办事效率，提供优质服务。”

4.保障被许可人合法权利原则

第七条第八条的规定体现了保障被许可人合法权利的原则，充分体现了法律规范的人文关怀。

5.许可监督检查原则

第十条规定“县级以上人民政府应当建立健全对行政机关实施行政许可的监督制度，加强对行政机关实施行政许可的监督检查。行政机关应当对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动实施有效监督。”

第三节 中华人民共和国行政许可法

二、行政许可的设定

(一) 行政许可的设定范围

1. 行政机关准予公民、法人或者其他组织从事特定活动的事项。
2. 赋予公民、法人或者其他组织特定权利并且具有数量限制的事项。
3. 资格资质方面的事项
4. 对特定物的检测、检验和建议。
5. 确定主体资格的事项。



第三节 中华人民共和国行政许可法

(二) 行政许可的设定权限

1. 法律可以根据需要设定任何一种形式的许可
2. 行政法规除有权对法律设定的许可做具体规定外，还可以根据需要，在不违反法律、不侵害公民法人合法权益情况下设定其他许可。
3. 地方性法规在对法律法规设定的行政许可具体规定外，有权在本辖区内结合地方特色和需要设定许可，但不得违反法律、行政法规，不得妨碍国家统一的管理权限和公民人身自由及财产安全。

第三节 中华人民共和国行政许可法

4.规章有权根据需要就法定事项规定许可标准、许可条件、许可程序和其他内容，但不得与法律法规相抵触。规章以下规范性文件不得规定任何行政许可。行政许可的设定权是立法权，是创制公民权利和义务的权利。



第三节 中华人民共和国行政许可法

(三) 法规、规章的许可规定权

规定权是对已有的法律规范结合实施的需要进行解释和适用的权利。具体到行政许可规定权，是对法律、行政法规设定行政许可制的条件、标准、程序等具体适用的权利。如有关于网吧的营业许可，由于经济情况、文化水平不同、需求量不同，因此各地区可以根据本地区的特点对网吧的总体数量作出规定。这是在已有的行政许可基础上作出的操作性的规定。所以，法规规章的许可规定权不属于立法权，自然不包含在许可设定权范围内。



第三节 中华人民共和国行政许可法

三、行政许可的实施

(一) 行政许可的实施机关

1. 行政机关。第二十二条规定“行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。”

2. 法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。第二十三条规定“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在法定授权范围内，以自己的名义实施行政许可。被授权的组织适用本法有关行政机关的规定。”



第三节 中华人民共和国行政许可法

3.行政机关在其法定职权的范围内委托的其他行政机关。第二十四条第一款规定“行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。”

第三节 中华人民共和国行政许可法

(二) 行政许可的实施程序

第四章规定了行政许可的实施程序。

1. 行政许可的申请与受理

申请程序包括以下要素：

- (1) 申请人有明确的意思表示
- (2) 申请人应当在一定的期限内提出（书面或口头）

与申请程序配套的保障制度：

- (1) 行政机关应当向申请人免费提供行政许可申请书格式文本。（二十九条）

第三节 中华人民共和国行政许可法

- (2) 行政机关共识与解释制度 (第三十条)
- (3) 许可申请人对申报材料真实性负责制度 (三十一条)
- (4) 与许可事项物管材料派出制度 (三十一条：行政机关不得要求申请人提交与其申请的行政许可事项无关的技术资料和其他材料。)



第三节 中华人民共和国行政许可法

2.行政许可的审查与决定

审查阶段能当场作出决定的应当场作出书面的行政许可决定。发现许可事项直接关系到他人重大利益的，应告知该利害关系人，申请人。利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取两者的意见。

行政决定是指行政机关在对许可申请材料进行审查、核实的基础上，针对不同情况作出是否准予行政许可的决定。

根据第三十八条规定，行政许可决定的类型主要有两种形式，即准予行政许可的决定和不予许可的决定。

- (1) 准予行政许可的决定。(符合条件的)
- (2) 不予行政许可的决定。(不符合条件)



第三节 中华人民共和国行政许可法

3.行政许可的听证

包括依职权听证和依申请听证。按下列程序进行：

- (1) 行政机关应当于举行听证的七日前将举行听证的时间地点通知申请人、利害关系人，必要时予以公告；
- (2) 听证应当公开举行；
- (3) 行政机关应当指定审查该行政许可申请的工作人员以外的人员为听证主持人，申请人、利害关系人认为主持人与该行政许可事项有直接利害关系的，有权申请回避；



第三节 中华人民共和国行政许可法

(4) 举行听证时，审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证；

(5) 听证应当制作笔录，听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。

行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定。



第三节 中华人民共和国行政许可法

4.行政许可的变更与延续

四十九条规定“被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的行政机关提出申请；符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。”

第五十条规定“被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，应当在该行政许可有效期届满三十日前向作出行政许可决定的行政机关提出申请。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。”

行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。



第三节 中华人民共和国行政许可法

四、行政许可的费用

(一) 行政许可费用的收取

五十八条规定“行政机关实施行政许可和对行政许可事项进行监督检查，不得收取任何费用。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。行政机关提供行政许可申请书格式文本，不得收费。行政机关实施行政许可所需经费应当列入本行政机关的预算，由本级财政予以保障，按照批准的预算予以核拨。”



第三节 中华人民共和国行政许可法

(二) 行政许可费用的管理

第五十九条规定“行政机关实施行政许可，依照法律、行政法规收取费用的，应当按照公布的法定项目和标准收费；所收取的费用必须全部上缴国库，任何机关或者个人不得以任何形式截留、挪用、私分或者变相私分。财政部门不得以任何形式向行政机关返还或者变相返还实施行政许可所收取的费用。”



第三节 中华人民共和国行政许可法

五、监督检查

(一) 监督检查的含义及作用

监督检查是指上级行政机关应当加强对下级行政机关实施行政许可的监督检查，及时纠正行政许可实施中的违法行为，以及行政机关通过对被许可人从事行政许可事项的活动进行监督核查，以查处公民、法人或者其他组织违法从事行政许可的行为。



第三节 中华人民共和国行政许可法

作用：

- 1.可以纠正行政机关办事的不良作风，提高行政效率；
- 2.可以使我国资源得以最佳配置，发挥其最大功效；
- 3.可以保障公民、法人或者其他组织的合法权益；
- 4.可以有效纠正公民、法人或者其他组织在从事行政许可事项中的违法行为。



第三节 中华人民共和国行政许可法

(二) 监督检查的主体、客体和内容

1. 主体

包括具有行政许可权的行政机关；法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织；行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定委托的其它行政机关；个人和组织等。

2. 客体

包括正在实施行政许可的行政机关、正在实施行政许可的法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织；行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定委托的正在实施行政许可的行政机关；被授予行政许可的公民、法人或其他组织。



第三节 中华人民共和国行政许可法

3.内容

包括具有有行政许可权的行政机关实施行政许可的行为；法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织实施行政许可的行为；被授予行政许可的公民、法人或其他组织从事行政许可的事项活动情况。

第三节 中华人民共和国行政许可法

六、法律责任

(一) 行政机关的法律责任(追究刑事、行政和民事责任)

(1) 行政机关及其工作人员对申请行政许可的公民、法人或者其他组织的申请的不作为;

(2) 行政机关工作人员在办理行政许可、实施监督检查。索取或收受他人财物或者谋取其他利益的违法犯罪行为;

(3) 行政机关实施行政许可,滥用职权、玩忽职守,导致行政相对人应该被授予许可而不能获得,不应该被授予许可的而获得,违法招标、拍卖的行为;



第三节 中华人民共和国行政许可法

(4) 行政机关实施行政许可，擅自收费或者不按法定项目和标准的收费违法行为；

(5) 截留、挪用、私分或者变相私分实施行政许可依法收取的费用的违法行为；

(6) 行政机关违法实施行政许可，给当事人的合法权益造成损害的 违法行为；行政机关不依法履行监督职责或者监督不力，造成严重后果的行为等。

第三节 中华人民共和国行政许可法

(二) 行政相对人的法律责任

总结为如下几种：

- (1) 行政许可申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请行政许可的违法行为；
- (2) 被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的违法犯罪行为；
- (3) 行政相对人违法从事涂改、倒卖、出租、出借行政许可证件，或者其他形式非法转让行政许可的违法犯罪行为；



第三节 中华人民共和国行政许可法

(4) 行政相对人从事行政许可，超越行政许可范围进行活动的违法犯罪行为；

(5) 向负责监督检查的行政机关隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况的真实材料的违法犯罪行为；

(6) 公民、法人或者其他组织未经行政许可，擅自从事依法应当取得行政许可的活动的。