

中华人民共和国行政许可法

《行政许可法》的内容解读

（一）《行政许可法》的调整范围

按照《行政许可法》规定，本法所要规范的行政许可，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。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》。

对适用《行政许可法》的行政许可，《行政许可法》针对行政许可在设定和实施方面存在的突出问题，从行政许可设定权、设定行政许可的事项以及实施行政许可的机关、程序、费用、监督、责任等方面作了明确、具体的规定。

（二）行政许可的设定权

行政许可是一项重要的行政权力。设定行政许可属于立法行为，应当符合立法法确定的立法体制和依法行政的要求，做到相对集中。从权限讲，原则上只有全国人大及其常委会、国务院可以设定行政许可，省、自治区、直辖市和较大的市的人大及其常委会、人民政府可以依据法定条件设定行政许可，国务院各部门和其他国家机关一律不得设定行政许可。从形式讲，设定行政许可的法律文件必须是公开的、规范的，有关行政许可实施机关、条件、程序和期限的规定应当明确、具体。总的来说，只有法律、行政法规和国务院有普遍约束力的决定可以设定行政许可，地方性法规和地方政府规章可以依据法定条件设定行政许可，其他规范性文件一律不得设定行政许可。据此，针对目前设定行政许可比较混乱的问题，行政许可法按照合法的原则，对行政许可设定权从严作了规定：

一是，法律可以对《行政许可法》规定的可以设定行政许可的各类事项设定行政许可。《行政许可法》规定可以设定行政许可的事项，

尚未制定法律的，行政法规、国务院有普遍约束力的决定可以设定行政许可。需要全国统一制度和中央统一管理的事项，只能由法律、行政法规设定行政许可。

二是，除只能由法律、行政法规设定行政许可的事项外，依法可以设定行政许可的事项，尚未制定法律、行政法规、国务院有普遍约束力的决定的，地方性法规、地方政府规章可以设定行政许可。

三是，法律、法规、地方政府规章之间，法律设定行政许可的，行政法规、国务院有普遍约束力的决定、地方性法规、地方政府规章不得与之相抵触；行政法规、国务院有普遍约束力的决定设定行政许可的，地方性法规、地方政府规章不得与之相抵触；地方性法规设定行政许可的，地方政府规章不得与之相抵触。

四是，除法律、行政法规、国务院有普遍约束力的决定、地方性法规、地方政府规章外，国务院部门规章以及依法不享有规章制定权的地方人民政府和其他机关制定的规范性文件不得设定行政许可。

（三）设定行政许可的事项

在现实生活中存在一种倾向，一讲行政管理，就要审批。于是，什么事情都要设定行政许可。针对这个问题，在立法征求意见过程中，普遍认为：行政许可法对哪些事项可以设定行政许可，哪些事项不能设定行政许可，需要作出明确规定。考虑到我国经济体制还处于转轨时期，政府职能转变还没有完全到位，为了对下一步改革留有余地，这个问题不宜规定过于具体，以免挂一漏万。据此，行政许可法对可以设定行政许可的事项作了原则规定，主要是：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；有限自然资源开发利用、公共资源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；提供公众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。除这些事项外，其他事项不得设定行政许可。同时，设定行政许可还要坚持合理的原则，可以设定行政许可的事项，也并不是都要设定行政许可。据此，《行政许可法》规定，通过下列方式能够予以规范的，可以不设行政许可：（1）公民、法人或者其他组织能够自主决定的；（2）市场竞争机制能够有效调节的；（3）行业组织或者中介机构能够自律管理的；（4）行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

（四）行政许可的分类

现行法律、法规规定的行政许可包括审批、审核、批准、认可、同意、登记等不同形式，涉及不同部门、不同行政管理事项。经分析，不同种类的行政许可，其性质、功能、适用条件和程序是有很大差别的。比如，有关国有土地的出让审批，应当实行招标、拍卖；工商登记就无法招标、拍卖。再如，取得律师资格，需要考试；集会游行示威许可就不能通过考试取得。因此，为了对行政许可加以规范，强化对实施行政许可的监督，《行政许可法》借鉴国外通行做法，根据性质、功能、适用事项的不同，将行政许可分为以下五类：

一是普通许可。普通许可是由行政机关确认公民、法人或者其他组织是否具备从事特定活动的条件。它是运用最广泛的一种行政许可，适用于直接关系国家安全、经济安全、公共利益、人身健康、生命财产安全的事项。普通许可的功能主要是防止危险、保障安全，一般没有数量控制。

二是特许。特许是由行政机关代表国家向被许可人授予某种权利，主要适用于有限自然资源的开发利用、公共资源的配置、直接关系公

共利益的垄断性企业的市场准入等。海域使用许可、无线电频率许可是典型的特许。特许的功能主要是分配稀缺资源，一般有数量控制。

三是认可。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、直接关系公共利益并且要求具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能的资格、资质。认可的主要功能是提高从业水平或者某种技能、信誉，没有数量限制。

四是核准。核准是由行政机关对某些事项是否达到特定技术标准、技术规范的判断、确定，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，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。核准的功能也是为了防止危险、保障安全，没有数量控制。

五是登记。登记是由行政机关确立个人、企业或者其他组织的特定主体资格。登记的功能主要是确立申请人的市场主体资格，没有数量控制。

（五）行政许可程序

行政许可程序是规范行政许可行为，防止滥用权力、保证正确行使权力的重要环节，需要作出具体规定。

按照效能与便民的原则，《行政许可法》总结成功实践经验，借鉴国外通行做法，从行政机关和老百姓两个方面对实施行政许可的一般程序作了规定：（1）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。（2）一个行政机关实施行政许可涉及机关内部几道环节的，应当“一个窗口”对外。（3）依法需要几个部门几道许可的，可以由一个部门牵头征求其他有关部门意见后统一办理，或者实行联合办理、集中办理，尽量减少“多头审批”。（4）行政机关应当将有关行政许可事项的规定在办公场所公示。（5）作出行政许可决定前，行政机关应当听取意见；不予行政许可的，要说明理由。

《行政许可法》总结实践经验，规定行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出；除法定情形外，也可以委托代理人提出；行政许可决定尽量做到当场受理、当场决定，不能当场决定的，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。

（六）监督和责任

在现实生活中，行政机关重许可、轻监管或者只许可、不监管的现象比较普遍；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。为了解决这个问题，《行政许可法》就强化监督、严格责任作了明确规定。

关于对实施行政许可的监督，《行政许可法》规定：（1）行政机关应当对被许可人是否依法从事行政许可事项的活动监督检查，监督检查情况进行记录，并接受公众查阅。（2）为了便于行政机关履行监督责任，赋予行政机关抽样检查、检测、检验和实地检查的权力。（3）为了提高监督力度，行政机关应当采取措施，通过举报渠道实施监督。针对实践中存在的行政机关撤销行政许可的条件不清、责任不明、随意性较大等问题，《行政许可法》按照既强化行政机关的监督职权、又保护老百姓合法权益的原则，借鉴国外通行做法，规定：行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的，超越法定职权作出准予行政许可决定的，违反法定程序作出准予行政许可决定的，对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的，以及依法可以撤销行政许可的其他情形的，由行政机关依法予以撤销；撤销行政许可造成被许可人合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿。此外，如果被许可人通过欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可，应当依法予以撤销，并且被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。

《行政许可法》对违法设定或者实施行政许可的，对公民、法人或者其他组织擅自从事应当经过行政许可的活动的，都规定了明确、具体的法律责任，主要是：行政机关对依法应当许可的不予许可，对不应当许可的给予许可，不依法履行监督责任或者监督不力的，直接负责的主管人员和其他直接责任人员要承担相应的法律责任。未经行政许可，擅自从事依法应当取得行政许可的活动的，由行政机关依法采取措施予以制止，并依法给予处罚；触犯刑法的，依法追究刑事责任。

此外，为了从源头上预防和治理腐败，《行政许可法》还对行政许可收费作了规范，规定：行政机关实施行政许可原则上不得收费；按照各国通行做法要收取的费用，也应当由法律、行政法规规定，明确收费标准，并严格实行收支两条线。

原文：

