

主编/万鄂湘 张军



最新法律文件 解读

ZUIXIN FALU
WENJIAN JIEDU

最新民事法律文件解读

2006 · 10

(总第22辑)

最高人民法院《最新法律文件解读》编辑委员会

- ◎ 迅捷刊登最新法律规范
- ◎ 权威点评新型疑难案例
- ◎ 追踪法学前沿理论动态
- ◎ 同步解读相关法律文件
- ◎ 专家解答法律适用问题
- ◎ 剖析立法司法执法热点

人民法院出版社

最新法律文件解读

主编 万鄂湘 张 军

最新民事法律文件解读

(2006·10 总第22辑)

最高人民法院《最新法律文件解读》编辑委员会

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

最新民事法律文件解读. 2006/万鄂湘, 张军主编. —北京:
人民法院出版社, 2006

(最新法律文件解读)

ISBN 7 - 80217 - 204 - 7

I. 最… II. ①万…②张… III. 民法 - 法律解释 - 中国
IV. D923. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 003709 号

最新民事法律文件解读 (2006·10 总第 22 辑) 最高人民法院《最新法律文件解读》编辑委员会

责任编辑 侯笑宇 范春雪
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010) 85250518 85250525 (责任编辑)
85250516 (出版部) 85250558 85250559 (发行部)
网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 鲁中晨报印务公司
经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5
字 数 145 千字
印 张 5
版 次 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7 - 80217 - 204 - 7
定 价 10.00 元

版权所有 侵权必究

出版前言

为更好地为司法工作与行政执法工作服务，为促进经济建设与发展服务，经最高人民法院和中央有关部委同意，我国首套法律文件解读类连续性出版物《最新法律文件解读》系列于2005年元月起正式出版。

本丛书由最高人民法院与中央有关部委领导担任主编和特邀顾问；最高人民法院、最高人民检察院、全国人大法工委、公安部、司法部等有关业务庭室负责人、我国法律有关学科学术带头人等专家委员组成编辑委员会进行编撰。

近些年来，针对司法、行政执法实践中出现的许多新情况新问题，有关立法、司法和行政执法部门往往以解释、解答、批复、意见、通知、纪要等形式，出台大量的解释性法律文件，以弥补立法中的漏洞与缺陷，解决执法中的热点、疑点和难点问题。因此，如何正确理解与把握这些相关法律及其解释性文件的具体内容、正确理解与把握相关法律与其解释性文件的相互关系，就成为广大司法、行政执法部门和经济管理部门特别关注的重大问题，亦是法律适用中亟需解决的焦点问题。

《最新法律文件解读》系列旨在解决上述重大问题与焦点问题。其以“解读”为重点，通过对最新法律、法规特别是解释性法律文件的同步动态解读，为广大读者学习理解最新法律规范，及时解决实践中的新情况新问题，提供了一个全方位、多层面的高速信息平台。其中，对最新法律文件的“解读”部分，由我国最高立法机关、最高司法机关、国务院及其部委，以及有关院校参与和熟悉该法律文件起草

讨论的法律专家撰写,并开设专栏,针对读者提出的法律适用中的热点、疑点、难点问题进行专题解答,对相关新类型疑难案例进行点评。

本解读系列与《司法文件选》相配套,优势互补,同时又是对《司法文件选》的拓展与深化。本解读突出全、专、新、快、准等特点,其栏目设置、编辑体例、出版周期均不同于出版界现有图书,弥补了法规汇编类出版物没有同步阐释、解读内容,而阐释、解读类图书出版周期长、空白点多且不连贯的缺憾。期望能以其作者队伍的权威性、法律文件的新颖性、解读内容的科学性、编排体例的实用性、出版发行的及时性等特色,成为广大读者理解与适用最新法律规范的良好师益友。

最新民事法律文件解读(2006·10总第22辑)遵循丛书确立的宗旨和原则,按设置的相关栏目本辑收录最新民事法律文件、权威解读、案例点评等文章共计33篇。收录了解读《关于完善差别电价政策的意见》,《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》及解读,《风景名胜区条例》及解读,解读《民用爆炸物品生产许可实施办法》、《民用爆炸物品销售许可实施办法》、《民用爆炸物品安全生产许可实施办法》,《危险化学品建设项目安全许可实施办法》及解读,解读《中小学幼儿园安全管理办法》,《黑龙江省安全生产条例》及解读;新类型疑难案例选评;法律适用热点、疑点、难点问题解答。

本书按月出版,全年12辑,适合广大法官、检察官、警官、行政执法人员,企事业单位高层管理人员、律师、院校师生和其他法律爱好者等阅读使用。

最高人民法院出版社

2006年10月

目 录

行政法规、法规性文件与解读

国务院办公厅

- 转发国家发展改革委《关于完善差别电价政策的意见》(略)
(2006年9月26日) (1)

【解读】

- 解读《关于完善差别电价政策的意见》
..... 国家发展改革委有关负责人 (1)

防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例

- (2006年9月19日) (6)

【解读】

- 解读《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理
条例》 国务院法制办负责人 (18)

风景名胜区条例

- (2006年9月19日) (21)

【解读】

- 解读《风景名胜区条例》 国务院法制办负责人 (32)

部门规章、规章性文件与解读

民用爆炸物品生产许可实施办法(略)

- (2006年8月31日) (37)

民用爆炸物品销售许可实施办法(略)

- (2006年8月31日) (37)

民用爆炸物品安全生产许可实施办法（略）
（2006年8月31日）（37）

【解读】

解读《民用爆炸物品生产许可实施办法》、《民用爆炸物品
销售许可实施办法》、《民用爆炸物品安全生产许可
实施办法》 国防科工委副主任 孙勤（38）

危险化学品建设项目安全许可实施办法
（2006年9月2日）（43）

【解读】

解读《危险化学品建设项目安全许可实施办法》
..... 安全监管总局副局长 孙华山（54）

中小学幼儿园安全管理办法（略）
（2006年6月30日）（57）

【解读】

解读《中小学幼儿园安全管理办法》
..... 教育部基础教育司司长 姜沛民
教育部政策法规司司长 孙霄兵（58）

卫生部办公厅
关于印发《狂犬病暴露后处置工作规范（试行）》的通知
（2006年10月8日）（66）

国家烟草专卖局
关于烟草行业全面实施ISO9000质量管理体系的指导意见
（2006年9月30日）（70）

国家质量监督检验检疫总局
出口食品、农产品免验管理规定（试行）
（2006年10月9日）（74）

地方性法规、地方政府规章与解读

黑龙江省安全生产条例

(2006年8月19日)	(79)
【解读】	
解读《黑龙江省安全生产条例》 …… 黑龙江省人大财经委	(97)
上海市农委 上海市财政局	
关于印发《关于完善本市粮食生产补贴政策的 若干意见》的通知	
(2006年10月9日)	(104)
上海市卫生局 上海市知识产权局	
关于开展上海市卫生系统专利试点、示范单位 评选工作的通知	
(2006年10月10日)	(106)
重庆市人民政府	
关于整顿城市公共交通营运车辆秩序的通告	
(2006年10月6日)	(112)
北京市人民政府办公厅	
转发市工商局关于促进和规范北京市经纪人发展 若干意见的通知	
(2006年7月27日)	(114)

地方司法业务文件解读

重庆市高级人民法院	
印发《关于推行民事案件速裁制度的暂行规定》的通知	
(2006年9月29日)	(118)
重庆市高级人民法院	
印发《关于民事案件庭前调解的指导意见(试行)》的通知	
(2006年9月29日)	(125)

审判工作热点问题研究

法官审理农村民事案件要提高三种能力

..... 山东省宁津县人民法院院长 刘光辉 (129)

新类型疑难案例选评

曹宇杰诉中国农业银行郑州市高新技术开发区支行、中国农业银行巩义市支行储蓄存款合同纠纷案 (131)

【点评】

银行的安全保障义务

..... 河南省郑州市中级人民法院 欧阳梅 (136)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

《婚姻法》增加了补办结婚登记的规定，对于未补办结婚登记而要求离婚的应当如何处理？ 专家顾问组 (140)

《婚姻法》第四十六条关于无过错方有权请求赔偿，在法院审判工作中应如何理解和执行这一规定？ 专家顾问组 (141)

当事人协议离婚后，就财产分割问题反悔而提起诉讼的，人民法院如何处理？ 专家顾问组 (143)

夫妻因离婚而分割财产时，共同财产中往往会有在有限责任公司、合伙企业组织等经济组织中的出资、应根据什么原则来分割和处理这部分财产？ 专家顾问组 (144)

《最新法律文件解读》约稿函 (146)

行政法规、法规性文件与解读

国务院办公厅 转发国家发展改革委《关于完善差别 电价政策的意见》(略)

(2006年9月26日 国办发〔2006〕77号)

【解读】

解读《关于完善差别电价政策的意见》

国家发展改革委有关负责人

2006年9月,国务院办公厅转发了国家发展改革委《关于完善差别电价政策的意见》(国办发〔2006〕77号,以下简称《意见》),对差别电价政策进行了调整和完善。

一、实行差别电价政策的背景

为抑制高耗能产业盲目发展,促进结构调整和产业升级,经国务院批准,国家发展改革委于2004年6月对电解铝、铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁等6个高耗能产业,区分淘汰类、限制类、允许和鼓励类企业试行差别电价政策。允许和鼓励类企业用电执行正常的电

价, 限制类和淘汰类企业用电价格在正常电价的基础上每千瓦时分别加价2分线和5分线。

差别电价政策, 主要是针对部分高耗能产业盲目发展, 并且这些行业中存在着大量高耗能、高污染、工艺设备落后企业的情况制定的。两年多的实践证明, 实行差别电价政策, 对抑制部分高耗能、高污染产业盲目发展的势头, 加快淘汰落后生产工艺和设备, 促进经济结构调整, 都具有十分重要的意义。

截至2006年5月, 全国除西藏以外的30个省(自治区、直辖市)均实行了差别电价政策。但由于实行差别电价政策的力度较小, 加之部分地方政府担心实行差别电价政策影响当地经济发展, 现行政策贯彻情况不十分理想, 需要进一步完善。

二、完善差别电价政策的总体思路

完善差别电价政策的总体思路是, 根据国家产业政策, 对允许和鼓励类企业执行正常电价水平, 对限制类、淘汰类企业用电适当提高电价。禁止各地擅自对高耗能企业实行优惠电价。通过加大差别电价实施力度, 并提前公布今后三年内对限制类、淘汰类高耗能企业的电价加价标准, 引导高耗能企业加快节能降耗技术改造, 逐步淘汰落后生产能力, 实现资源优化配置, 达到促进产业结构调整、促进资源节约和保护环境的目。

三、完善差别电价政策的主要内容

主要采取了以下五项措施: 一是禁止各地自行出台优惠电价措施。要求各地一律不得违反国家法律、法规和政策规定, 自行出台对高耗能企业实行优惠电价的措施。已经出台的要立即停止执行。二是扩大差别电价实施范围。将差别电价的实施范围由原来的6个行业扩大到8个行业。即在原来对电解铝、铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁等6个行业实行差别电价的基础上, 进一步将黄磷、锌冶炼2个行业纳入差别电价政策实施范围。三是调整差别电价政策界限。根据国务院2005年发布的《关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》(国发〔2005〕40号), 以及2005年底经国务院批准、国

家发展改革委颁布的《产业结构调整指导目录（2005年本）》（发改委〔2005〕第40号令），对淘汰类、限制类企业划分标准作了适当调整。四是提高差别电价加价标准。今后3年内，要将淘汰类企业电价提高50%左右，加价标准从现行每千瓦时5分钱提高到2角钱，提高1角5分；对限制类企业的电价加价标准由现行的2分钱元调整为5分钱，提高3分钱。具体步骤是：从2006年10月1日起，淘汰类加价1角钱，限制类加价3分钱；从2007年1月1日起，淘汰类加价1角5分钱，限制类加价4分钱；从2008年1月1日起，淘汰类加价2角钱，限制类加价5分钱。具体执行中，各地可结合实际情况进一步提高标准。五是对企业自备电厂实行收费政策。对企业自备电厂收取随销售电价征收的政府性基金，以及公用电网为其提供备用容量的系统备用费。

四、将黄磷和锌冶炼两个行业列入执行差别电价的范围

将黄磷和锌冶炼两个行业列入执行差别电价的范围主要基于以下三方面的考虑：一是这两个行业出现了盲目发展的势头。2005年黄磷产能220万吨，需求量60万吨；锌冶炼需求量320万吨，产能400万吨，在建能力320万吨。两个行业产能均远远大于需求。二是产业结构不合理矛盾突出。两个行业中均大量存在产业政策限制发展或要求淘汰的工艺设备，执行差别电价可以促进结构升级，提高市场竞争力。三是这两个行业节能潜力较大。黄磷每吨耗电量13000千瓦时，锌冶炼每吨耗电量3500千瓦时，消耗的能源资源较多，存在较大的节能潜力。

五、差别电价政策界限的调整

2004年实施差别电价政策时，限制类、淘汰类高耗能企业的划分标准，主要是根据《产业结构调整指导目录（2004年本）》制定的。2005年，国务院发布了《关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》（国发〔2005〕40号）；经国务院批准，国家发展改革委颁布了《产业结构调整指导目录（2005年本）》（发改委〔2005〕第40号令），规定了新的划分标准。为此，有必要对差别电

价政策界限做相应调整，具体为：第一，调整了原来执行差别电价政策高耗能项目的适用范围。如为适应钢铁工业结构调整和淘汰落后生产能力的需要，将钢铁行业执行差别电价的范围，由原来仅限于炼钢电炉和生产地条钢、钢锭或连铸坯的工频炉和中频感应炉，扩大到炼铁高炉和炼钢转炉。第二，提高了淘汰类项目的门槛。如将铁合金矿热电炉的淘汰标准由原来3200千伏安及以下，调整为5000千伏安及以下，并明确包括生产工业硅的矿热电炉，扩大了淘汰范围，加大了淘汰力度。第三，进一步完善了限制类差别电价企业的划分标准。由原来主要按建设时间划分，调整为主要按照工艺装备、能耗、资源消耗、环保等行业准入的规定划分。

六、强调对自备电厂实行收费政策

目前，从电网购电的企业与拥有自备电厂的企业在市场竞争中是不平等的。一是企业从电网购电的电价中包括征收的政府性基金，而拥有自备电厂的企业没有承担这部分费用。这也是部分应当淘汰的企业没有及时淘汰的原因之一。二是拥有自备电厂企业，虽然大部分情况下由自备电厂供电，但在检修或出现事故时，仍需要公用电网供电。所以公用电网要为企业自备电厂考虑备用容量，而拥有自备电厂的企业并未支付这部分成本。三是淘汰类、限制类高耗能企业从公用电网购电要执行差别电价，而拥有自备电厂的企业则可以逃避差别电价的惩罚。更重要的是，自备电厂大多规模小、能耗高、环保设施不完善，加剧了资源浪费和环境污染，因此，不应当鼓励自备电厂的发展。在实行差别电价的同时，必须对自备电厂实行收费政策，使从电网购电的企业和拥有自备电厂的企业，在同等情况下公平竞争。

《意见》强调，要严格执行对企业自备电厂的收费政策。一是自备电厂自发自用电量要缴纳三峡工程建设基金、农网还贷基金（加价）、城市公用事业附加费、可再生能源附加、大中型水库移民后期扶持基金、地方小水库移民后期扶持基金等政府性基金。二是企业自备电厂与电网相连的，应向接网的电网企业支付系统备用费。对上述收费，各级政府不得随意减免。

七、国家将采取措施保证差别电价政策的落实

实行差别电价政策是国家加强宏观调控、促进产业结构调整的一项重要措施，是贯彻科学发展观、落实十六届五中全会精神、建设资源节约型社会和环境友好型社会的具体体现。国务院要求，各级人民政府和各有关部门要高度重视，切实抓好这项政策的落实工作。首先，各省（区、市）人民政府要成立由政府负责同志为组长的差别电价工作小组，拟定工作方案，将差别电价政策具体分解到企业。对高耗能企业和自备电厂进行认真甄别和分类，在规定时间内提出需要执行差别电价政策的高耗能企业和自备电厂名单，把有关政策规定落实到企业，及时将贯彻落实情况报国家发展改革委和国家电监会。其次，国家电网、南方电网公司负责按照各省（区、市）政府甄别确定的高耗能企业和自备电厂名单，不折不扣地落实差别电价政策和自备电厂收费政策。第三，国家发展改革委和国家电监会拟派出工作组，督促差别电价政策的落实，并将执行情况及时报告国务院。

八、执行差别电价政策电网企业增加的收入的处理

在产业结构调整过程中，执行差别电价会导致电费收入增加。《意见》规定，电网企业执行差别电价增加的电费收入，作为政府性基金，全额上缴中央国库，实行“收支两条线”管理。具体征收使用管理办法财政部将会同国家发展改革委另行发布。

九、实施差别电价后，可能对高耗能企业产生影响及善后措施

执行差别电价政策后，技术先进、环保达标的允许和鼓励类企业仍然执行正常电价，不会增加支出，相对于限制类、淘汰类企业而言，其竞争优势将更加明显，可以达到鼓励先进的目的。对限制类企业用电加价标准不高，主要是引导其进行技术升级和更新改造，避免出现新一轮盲目投资和低水平扩张，对企业经营影响不大。限制类企业通过技术更新改造进入允许和鼓励类企业行列后，将取消对其的用电加价。淘汰类企业由于加价幅度大，加价标准高，将受到较大影响。预计三年内每年将增加成本5~6%，这些企业大部分将退出市场。由于高耗能产品供大于求，部分产品退出市场后，不会影响产品

的正常供应。

对政策实施后可能造成的企业关停并转及职工安置问题，各级人民政府要妥善处理，尽量减少实施差别电价政策对企业和社会造成的负面影响。

防治海洋工程建设项目污染损害 海洋环境管理条例

(2006年8月30日国务院第148次常务会议通过)

2006年9月19日国务院令 第475号公布

自2006年11月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了防治和减轻海洋工程建设项目（以下简称海洋工程）污染损害海洋环境，维护海洋生态平衡，保护海洋资源，根据《中华人民共和国海洋环境保护法》，制定本条例。

第二条 在中华人民共和国管辖海域内从事海洋工程污染损害海洋环境防治活动，适用本条例。

第三条 本条例所称海洋工程，是指以开发、利用、保护、恢复海洋资源为目的，并且工程主体位于海岸线向海一侧的新建、改建、扩建工程。具体包括：

（一）围填海、海上堤坝工程；

（二）人工岛、海上和海底物资储藏设施、跨海桥梁、海底隧道工程；

- (三) 海底管道、海底电(光)缆工程;
- (四) 海洋矿产资源勘探开发及其附属工程;
- (五) 海上潮汐电站、波浪电站、温差电站等海洋能源开发利用工程;
- (六) 大型海水养殖场、人工鱼礁工程;
- (七) 盐田、海水淡化等海水综合利用工程;
- (八) 海上娱乐及运动、景观开发工程;
- (九) 国家海洋主管部门会同国务院环境保护主管部门规定的其他海洋工程。

第四条 国家海洋主管部门负责全国海洋工程环境保护工作的监督管理,并接受国务院环境保护主管部门的指导、协调和监督。沿海县级以上地方人民政府海洋主管部门负责本行政区域毗邻海域海洋工程环境保护工作的监督管理。

第五条 海洋工程的选址和建设应当符合海洋功能区划、海洋环境保护规划和国家有关环境保护标准,不得影响海洋功能区的环境质量或者损害相邻海域的功能。

第六条 国家海洋主管部门根据国家重点海域污染物排海总量控制指标,分配重点海域海洋工程污染物排海控制数量。

第七条 任何单位和个人对海洋工程污染损害海洋环境、破坏海洋生态等违法行为,都有权向海洋主管部门进行举报。

接到举报的海洋主管部门应当依法进行调查处理,并为举报人保密。

第二章 环境影响评价

第八条 国家实行海洋工程环境影响评价制度。

海洋工程的环境影响评价,应当以工程对海洋环境和海洋资源的影响为重点进行综合分析、预测和评估,并提出相应的生态保护措施,预防、控制或者减轻工程对海洋环境和海洋资源造成的影响和破

坏。

海洋工程环境影响报告书应当依据海洋工程环境影响评价技术标准及其他相关环境保护标准编制。编制环境影响报告书应当使用符合国家海洋主管部门要求的调查、监测资料。

第九条 海洋工程环境影响报告书应当包括下列内容：

- (一) 工程概况；
- (二) 工程所在海域环境现状和相邻海域开发利用情况；
- (三) 工程对海洋环境和海洋资源可能造成影响的分析、预测和评估；
- (四) 工程对相邻海域功能和其他开发利用活动影响的分析及预测；
- (五) 工程对海洋环境影响的经济损益分析和环境风险分析；
- (六) 拟采取的环境保护措施及其经济、技术论证；
- (七) 公众参与情况；
- (八) 环境影响评价结论。海洋工程可能对海岸生态环境产生破坏的，其环境影响报告书中应当增加工程对近岸自然保护区等陆地生态系统影响的分析和评价。

第十条 新建、改建、扩建海洋工程的建设单位，应当委托具有相应环境影响评价资质的单位编制环境影响报告书，报有核准权的海洋主管部门核准。

海洋主管部门在核准海洋工程环境影响报告书前，应当征求海事、渔业主管部门和军队环境保护部门的意见；必要时，可以举行听证会。其中，围填海工程必须举行听证会。

海洋主管部门在核准海洋工程环境影响报告书后，应当将核准后的环境影响报告书报同级环境保护主管部门备案，接受环境保护主管部门的监督。

海洋工程建设单位在办理项目审批、核准、备案手续时，应当提交经海洋主管部门核准的海洋工程环境影响报告书。

第十一条 下列海洋工程的环境影响报告书，由国家海洋主管部