

主编/万鄂湘 张军



最新法律文件 解读

最新行政审判与行政执法 文件解读

2007 12
(总第 36 辑)

最高人民法院《最新法律文件解读》编辑委员会

- ◎ 迅速刊登最新法律规范
- ◎ 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
- ◎ 剖析立法司法司法热点

人民法院出版社

最新法律文件解读

主编 万鄂湘 张 军

最新行政审判与行政执法文件解读

(2007·12 总第36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

最新行政审判与行政执法文件解读. 2007/万鄂湘, 张军主编.
北京: 人民法院出版社, 2007

(最新法律文件解读)

ISBN 978 - 7 - 80217 - 425 - 2

I. 最… II. ①万…②张… III. ①行政诉讼 - 审判 - 法律解释 - 中国②行政执法 - 法律解释 - 中国 IV. D925.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 006170 号

最新行政审判与行政执法文件解读 (2007·12 总第 36 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

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 (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

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 208 千字

印 张 8

版 次 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 80217 - 425 - 2

定 价 16.00 元

版权所有 侵权必究

《最新法律文件解读》编辑委员会

主 编 万鄂湘 张 军

特邀顾问 (按姓氏笔画为序)

王胜明 王振川 甘国屏 李子彬

张 穹 陈冀平 罗 锋 袁曙宏

专家委员 (按姓氏笔画为序)

方 向 王 晋 王运声 王利明 刘学文 孙华璞

纪 敏 任卫华 宋晓明 杜 春 李忠信 邵文虹

沈四宝 应松年 杨润时 杨万明 怀效锋 官 鸣

青 锋 柯良栋 胡安福 赵大光 赵秉志 姜明安

俞灵雨 钱 锋 高憬宏 高贵君 蒋志培 樊崇义

戴玉忠

编辑人员

《最新民事法律文件解读》

责任编辑: 范春雪 电话: (010) 85250525 邮箱: fcx122@sohu.com

《最新商事法律文件解读》

责任编辑: 姜 娇 电话: (010) 85250573 邮箱: oasis55@sohu.com

《最新行政审判与行政执法文件解读》

责任编辑: 侯笑宇 电话: (010) 85250518 邮箱: bjhouxy@163.com

《最新刑事法律文件解读》

责任编辑: 杜 澎 电话: (010) 85250561 邮箱: xianou@sohu.com

《最新执行与司法程序法律文件解读》

责任编辑: 陈 健 电话: (010) 85250580 邮箱: cj610@vip.sina.com

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。

出版前言

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师益友。

《最新行政法律文件解读》(2007·12总第36辑)遵循丛书确立的宗旨和原则，按设置的相关栏目收录最新的行政法律文件、权威解读、司法工作热点研究、案例点评、问题解答等文章计36篇。包括《国家环境保护“十一五”规划》及其解读、《全国土地执法百日行动查处纠正工作的若干处理意见》及其解读、《公务员录用规定(试行)》及其解读、《排污费征收工作稽查办法》及其解读、《全国卫生部门应急管理工作规范(试行)》及其解读等；疑难案例选评收录了《原告黄某等六人要求被告南靖县建设局履行法定职责案》等案例，并由专家予以点评；疑难问题解答主要收录了几个有关行政方面的问题。

本解读按月出版，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

2007年12月

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

- 关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知
(2007年11月22日) (1)

【解读】

- 解读《国家环境保护“十一五”规划》
..... 周 建(36)

国务院办公厅

- 关于开展全国产品质量和食品安全专项整治行动
检查验收工作的通知
(2007年12月10日) (39)

部门规章、部门规章性文件与解读

国土资源部

- 全国土地执法百日行动查处纠正工作的若干
处理意见(摘要)
(2007年12月7日) (42)

【解读】

- 解读《全国土地执法百日行动查处纠正工作的
若干处理意见》
..... 全国土地执法百日行动领导小组办公室(44)

公务员录用规定(试行)

目 录

(2007年11月6日)	(47)
【解读】	
解读《公务员录用规定(试行)》	牛献忠(55)
排污费征收工作稽查办法 (2007年10月23日)	(63)
【解读】	
解读《排污费征收工作稽查办法》	陆新元(68)
卫生部	
关于印发《全国卫生部门卫生应急管理工作规范 (试行)》的通知 (2007年9月25日)	(73)
【解读】	
解读《全国卫生部门应急管理工作规范(试行)》	毛群安(74)
民航总局	
关于印发民航航班时刻管理暂行办法的通知 (2007年8月7日)	(77)
【解读】	
解读《民航航班时刻管理暂行办法》	闵 杭(96)
农产品质量安全检测机构考核办法 (2007年12月12日)	(102)
国家林业局	

关于进一步加强森林资源管理促进和保障集体 林权制度改革的通知 (2007年12月9日)	(108)
交通部	
关于印发交通部社会团体管理办法的通知 (2007年12月7日)	(114)
国家环境保护总局 国家发展和改革委员会 交通部 关于加强公路规划和建设环境影响评价工作的通知 (2007年12月1日)	(129)
卫生部	
关于印发《新资源食品安全性评价规程》和 《新资源食品卫生行政许可申报与受理 规定》的通知 (2007年11月28日)	(134)
国家工商行政管理总局 中央宣传部 国务院新闻办公 室 公安部 监察部 国务院纠风办 信息产业部 卫 生部 新闻出版总署 国家广播电影电视总局 国家中 医药管理局 国家食品药品监督管理局	
关于进一步治理整顿非法“性药品”广告和 性病治疗广告的通知 (2007年11月27日)	(144)
建设部办公厅	
关于加强《建设电子文件与电子档案管理规范》 宣贯和实施工作的通知 (2007年11月23日)	(150)

目 录

地方性法规、地方政府规章与解读

- 宁波市产品质量和食品安全专项整治行动方案
(2007年9月10日) (152)

【解读】

- 解读《宁波市产品质量和食品安全专项
整治行动方案》
..... 辛闻部(162)

- 成都市食品添加剂管理办法
(2007年8月6日) (171)

【解读】

- 解读《成都市食品添加剂管理办法》
..... 成志坚(177)

新类型疑难案例选评

- 原告黄某等六人要求被告南靖县建设局履行法定职责案
..... (181)

【点评】

- 从本案谈不履行法定职责的认定与审查
..... 黄志雄(183)

- 原告刘某诉被告丙县房地产管理局房屋行政登记案 ...
..... (186)

【点评】

析房屋行政登记案的原告资格和起诉期限
..... 刘万金(188)

司法工作热点问题研究

莱西法院提出加强人民调解工作的意见 (190)

国外司法与行政执法参考

日本食品安全基本法
..... 王贵松 译(192)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

人民法院审理行政诉讼案件前应做好哪些准备工作?
..... 专家顾问组(206)

卫生部新发布的《新资源食品管理办法》规定了
哪些内容?
..... 专家顾问组(210)

卫生行政部门在加强食品安全方面作了哪些工作?
..... 专家顾问组(212)

产品质量抽查的判定依据是什么?
..... 专家顾问组(215)

我国麻醉药品和精神药品管理的基本制度是什么?
..... 专家顾问组(216)

目 录

我国质检部门对化妆品行业是如何进行管理的？

..... 专家顾问组(217)

行政法规、行政规范性文件与解读

国务院 关于印发国家环境保护 “十一五”规划的通知

2007年11月22日

国发〔2007〕37号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意环保总局、发展改革委制定的《国家环境保护“十一五”规划》（以下简称《规划》），现印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻执行。

当前，我国经济社会发展与资源环境约束的矛盾日益突出，环境保护面临严峻的挑战。各地区、各部门必须深入贯彻科学发展观，转变经济发展方式，下大力气解决危害人民群众健康和影响经济社会可持续发展的突出环境问题，努力建设环境友好型社会。要紧紧围绕实现《规划》确定的主要污染物排放总量控制目标，把防治污染作为重中之重，加快结构调整，加大污染治理力度，确保

到2010年二氧化硫、化学需氧量比2005年削减10%。同时,要加快淮河、海河、辽河、太湖、巢湖、滇池、松花江等重点流域污染治理,加快城市污水和垃圾处理,保障群众饮用水水源安全。

地方各级人民政府要把环境保护目标、任务、措施和重点工程项目纳入本地区经济和社会发展规划,做到责任到位、措施到位、投资到位、监管到位。国务院有关部门要根据各自的职能分工,切实加强《规划》实施的指导和支持。要严格执法监督,督促企业履行保护环境的责任,动员全社会共同保护环境。要高度重视投资质量和效益,保证《规划》执行的严肃性和合理性。要建立评估考核机制,每半年公布一次各地区主要污染物排放情况、重点工程项目进展情况、重点流域与重点城市的环境质量变化情况。在2008年底和2010年底,分别对《规划》执行情况进行中期评估和终期考核,评估和考核结果要作为考核地方各级人民政府政绩的重要内容。

国家环境保护“十一五”规划

根据《国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)编制本规划。本规划是国家“十一五”规划体系的重要组成部分,旨在阐明“十一五”期间国家在环境保护领域的目标、任务、投资重点和政策措施,重点明确各级人民政府及环境保护部门的责任和任务,同时引导企业、动员社会共同参与,努力建设环境友好型社会。

一、环境形势

(一) “十五”期间环境保护工作取得进展。

党中央、国务院高度重视环境保护，将改善环境质量作为落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容，把环境保护作为宏观经济调控的重要手段，采取了一系列重大政策措施。各地区、各有关部门不断加大环境保护工作力度，淘汰了一批高消耗、高污染的落后生产能力，加快了污染治理和城市环境基础设施建设，重点地区、流域和城市的环境治理不断推进，生态保护和治理得到加强；采取了一系列应对气候变化的对策措施，市场化机制开始进入环境保护领域，全社会环境保护投资比“九五”时期翻了一番，占 GDP 的比例首次超过 1%；环境管理能力有所提高，环境执法力度有所加强；全社会的环境意识和人民群众的参与程度明显提高，对我国环境保护规律性的认识不断深化。在经济快速发展，重化工业迅猛增长的情况下，部分主要污染物排放总量有所减少，环境污染和生态破坏加剧的趋势减缓，部分地区和城市环境质量有所改善，核与辐射安全得到保证。

（二）环境形势依然严峻。

我国环境保护虽然取得积极进展，但环境形势依然严峻。“十五”环境保护计划指标没有全部实现，二氧化硫排放量比 2000 年增加了 27.8%，化学需氧量仅减少 2.1%，未完成削减 10% 的控制目标。淮河、海河、辽河、太湖、巢湖、滇池（以下简称“三河三湖”）等重点流域和区域的治理任务只完成计划目标的 60% 左右。主要污染物排放量远远超过环境容量，环境污染严重。全国 26% 的地表水国控（国家重点监控）断面劣于水环境 V 类标准，62% 的断面达不到 III 类标准；流经城市 90% 的河段受到不同程度污染，75% 的湖泊出现富营养化；30% 的重点城市饮用水源地水质达不到 III 类标准；近岸海域环境质量不容乐观；46% 的设区城市空气质量达不到二级标准，一些大中城市灰霾天数有所增加，酸雨污染程度没有减轻。

4 最新行政审判与行政执法文件解读

全国水力侵蚀面积 161 万平方公里，沙化土地 174 万平方公里，90% 以上的天然草原退化；许多河流的水生态功能严重失调；生物多样性减少，外来物种入侵造成的经济损失严重；一些重要的生态功能区生态功能退化。农村环境问题突出，土壤污染日趋严重。危险废物、汽车尾气、持久性有机污染物等污染持续增加。应对气候变化形势严峻，任务艰巨。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在我国已经集中显现。我国已进入污染事故多发期和矛盾凸显期。

“十五”期间力图解决的一些深层次环境问题没有取得突破性进展，产业结构不合理、经济增长方式粗放的状况没有根本转变，环境保护滞后于经济发展的局面没有改变，体制不顺、机制不活、投入不足、能力不强的问题仍然突出，有法不依、违法难究、执法不严、监管不力的现象比较普遍。

“十一五”期间，我国人口在庞大的基数上还将增加 4%，城市化进程将加快，经济总量将增长 40% 以上，经济社会发展与资源环境约束的矛盾越来越突出，国际环境保护压力也将加大，环境保护面临越来越严峻的挑战。

专栏 1 “十五”环保计划主要指标完成情况

序号	指标名称	2000 年	2005 年 计划目标	2005 年	“十五”增减情况
1	二氧化硫排放量 (万吨)	1995	1800	2549	27.8%
	其中：两控区内排放量	1316	1053	1354	2.9%
2	烟尘排放量 (万吨)	1165	1100	1183	1.5%
3	工业粉尘排放量 (万吨)	1092	900	911	-16.6%
4	化学需氧量排放量 (万吨)	1445	1300	1414	-2.1%

序号	指标名称	2000年	2005年 计划目标	2005年	“十五”增减情况
5	工业固体废物排放量(万吨)	3186	2900	1655	-48.1%
6	工业用水重复利用率(%)	/	60	75	/
7	工业二氧化硫排放量(万吨)	1613	1450	2168	34.5%
8	工业烟尘排放量(万吨)	953	850	949	-0.5%
9	工业化学需氧量排放量(万吨)	705	650	555	-21.3%
10	工业固体废物综合利用率(%)	51.8	50	56.1	4.3个百分点
11	设区城市空气质量达到国家二级标准比例(%)	36.5	50	54	17.5个百分点
12	城市污水处理率(%)	34.3	45 (生活)	52.0	17.7个百分点
13	城市建成区绿化覆盖率(%)	28.1	35	33	4.9个百分点
14	自然保护区面积占国土面积比例(%)	9.9	13	15	5.1个百分点

(三) 环境保护工作进入新阶段。

党中央、国务院把环境保护摆上了更加重要的战略位置,落实科学发展观、构建社会主义和谐社会为做好环保工作提供了根本保证,环境保护面临前所未有的机遇。经济增长方式转变和经济结构调整步伐加快,将为解决结构性、区域性环境污染和生态破坏起到基础性作用。综合国力增强为环境保护提供了更有力的物质和技术支撑。经济体制和行政管理体制改革深化,为创新环保工作体制和机制提供了有利的条件。广大群众环境意识普遍提高,为环境保护提供了强大的动力。我国环境与发展的关系正在发生重大变化,环