

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 7

(总第31辑)

最高人民法院《最新法律文件解读》编辑委员会

◎ 权威刊登最新法律规范
◎ 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

(2007·7 总第31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 (2007·7 总第 31 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 7 月第 1 版 2007 年 7 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》（2007·7总第31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44篇。包括《珠江流域防洪规划》及其解读、《药品注册管理办法》及其解读、《医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理暂行办法》及其解读等；疑难案例选评收录了《李哲勋诉漳州市教育局、芗城区教育局要求确认具体行政行为违法案》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7月

第 7 期行政

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

关于珠江流域防洪规划的批复

(2007 年 4 月 27 日) (1)

【解读】

解读《珠江流域防洪规划》

..... 水利部副部长 矫勇(3)

部门规章、部门规章性文件与解读

药品注册管理办法

(2007 年 7 月 10 日) (14)

【解读】

解读《药品注册管理办法》

... 国家食品药品监督管理局副局长 吴涓(49)

卫生部

关于印发《医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理
暂行办法》的通知

(2007 年 4 月 6 日) (53)

【解读】

解读《医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理
暂行办法》

..... 卫生部 任石(59)

建设部 中央精神文明建设指导委员会 教育部

中华全国总工会 中国共产主义青年团中央委员会

关于在建筑工地创建农民工业余学校的通知

目 录

- (2007年3月20日) (62)
- 【解读】**
- 解读《关于在建筑工地创建农民工业余学校的通知》
..... 建设部副部长 黄卫 (65)
- 水利部
- 关于贯彻落实开展流域综合规划修编工作意见的通知
(2007年7月9日) (75)
- 国家安全生产监督管理总局
- 关于加强和规范外事管理工作的通知
(2007年7月4日) (78)
- 国家食品药品监督管理局
- 关于全面推行行政执法责任制工作的意见
(2007年6月25日) (83)
- 建设部
- 关于印发“城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输服务许可证”和“城市生活垃圾经营性处置服务许可证”样式的通知
(2007年6月25日) (87)
- 国土资源部
- 关于进一步做好地质资料保护登记管理工作的通知
(2007年6月25日) (88)
- 建设部办公厅
- 关于进一步做好规范出租汽车行业管理专项治理工作的通知
(2007年6月22日) (90)
- 商务部 公安部 卫生部 国家工商行政管理总局
国家食品药品监督管理局

关于加强肉品质量安全管理的紧急通知 (2007年6月22日)	(93)
卫生部	
关于进一步加强医疗器械集中采购管理的通知 (2007年6月21日)	(96)
渔政渔港监督管理局	
渔业行政执法协作办案工作制度 (2007年6月21日)	(100)
进口医疗器械检验监督管理办法 (2007年6月18日)	(106)
商务部办公厅	
转发国务院办公厅关于认真学习贯彻《行政 机关公务员处分条例》的通知 (2007年6月12日)	(118)
国家环境保护总局	
关于贯彻执行行政复议法实施条例进一步加强 环境行政复议工作的通知 (2007年6月11日)	(122)
人事部办公厅	
关于认真贯彻实施《行政机关公务员处分条例》 的通知 (2007年6月7日)	(129)
公安机关人民警察着装管理规定 (2007年6月5日)	(134)
人事部办公厅	
关于印发《关于加强人事部门基础工作的指导 意见》的通知 (2007年5月28日)	(138)

目 录

地方性法规、地方政府规章与解读

上海市人民政府办公厅

转发市卫生局制订的《上海市加强公共卫生体系
建设三年行动计划(2007年-2009年)》的通知
(2007年4月2日) (143)

【解读】

解读《上海市加强公共卫生体系建设三年行动
计划(2007年-2009年)》
..... 上海市卫生局 蔡威(158)

南京市人民政府

关于加强电力设施保护工作的意见
(2007年3月8日) (163)

【解读】

解读《关于加强电力设施保护工作的意见》
..... 南京市经委 闵慧(166)

南京市人民政府

关于印发《南京市征地房屋拆迁补偿安置
办法》的通知
(2007年2月28日) (169)

【解读】

解读《南京市征地房屋拆迁补偿安置办法》
..... 南京市国土资源局 许明(183)

南京市人民政府

关于完善城市房屋拆迁工作机制的实施意见
(2007年2月28日) (189)

【解读】

解读《关于完善城市房屋拆迁工作机制的
实施意见》
…………… 南京市房产局 闵一峰(193)

调查与信息

关于郑州市罚款自由裁量阶次制度建立情况的通报
…………… 郑州市人民政府法制局 李文德(200)

法官释案

有关层级职权的行政解释是否合法的审查与判断
…最高人民法院行政审判庭审判长 蔡小雪(208)

新类型疑难案例选评

李哲勋诉漳州市教育局、芗城区教育局要求确认
具体行政行为违法案 …………… (216)

【点评】

抽象行政行为不属于行政审判权限范围
… 福建省漳州市芗城区人民法院 王立明(221)

原告陈某等7人请求被告南靖县建设局撤销13年
前房产登记案 …………… (223)

【点评】

从本案的行政登记公告谈行政诉讼时效的
起算及举证责任
…………… 福建省南靖县人民法院 黄志雄(225)

目 录

司法工作热点问题研究

- 深入学习贯彻监督法推进人民法院工作全面发展 ……
安徽省滁州市中级人民法院副院长 张志勇(231)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

- 政府信访工作机构收到信访事项后,应当如何处理?
…………… 专家顾问组(237)
- 对于信访人提出的哪些信访事项,各级人民政府
信访工作机构及其他行政机关不予受理?
…………… 专家顾问组(238)
- 哪些纠纷应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定
途径解决?
…………… 专家顾问组(239)
- 国家卫生行政部门对采供血机构的从业人员实行
哪些岗位培训考核制度?
…………… 专家顾问组(239)
- “十一五”时期,公务员培训需要重点建立健全
哪些制度?
…………… 专家顾问组(240)
- 国家卫生管理部门对游泳场所的卫生规范有哪些
管理措施?
…………… 专家顾问组(241)

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

关于珠江流域防洪规划的批复

2007年4月27日

国函〔2007〕40号

江西省、湖南省、广东省、广西壮族自治区、贵州省、云南省人民政府，发展改革委、财政部、国土资源部、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、农业部、环保总局、林业局、气象局：

水利部报送的《关于批复珠江流域防洪规划的请示》（水规计〔2007〕104号）收悉。现批复如下：

一、原则同意《珠江流域防洪规划》（以下简称《规划》），请你们认真组织实施。力争到2025年，广州市具备防御西江、北江1915年型洪水（相当于200年一遇）的能力，南宁、深圳、柳州、梧州、桂林等重要城市和珠江三角洲重点保护区的防洪（潮）标准达到100~200年一遇，其他重要防洪保护区的防洪（潮）标准达到50~100年一遇，一般防护区的防洪标准达到10~20年一遇。

二、《规划》的实施，要坚持“堤库结合、以泄为主、泄蓄兼施”的方针，进一步完善珠江流域防洪总体布局，建设西江和北江中下游、东江中下游、郁江中下游和柳江中下游防洪工程体系，辅以防汛指挥调度系统建设和防洪调度管理等非工程措施，构建较为完善的防洪减灾体系，全面提高珠江流域防御洪水灾害的综合能力。

三、加强防洪骨干工程建设，继续加强珠江中下游堤防建设和河口整治；抓紧做好前期工作，积极促进西江大藤峡水利枢纽建设；加强城市防洪工程建设，不断完善重点城市防洪工程体系，拟订城市防御超标准洪水预案；加强病险水库除险加固，确保水库安全运行；加大水土流失治理力度，与新农村建设和扶贫开发相结合，以小流域为单元，实施综合治理；加强山洪灾害防治，以防为主，防治结合，建立健全山洪灾害防灾减灾体系。

四、认真做好规划建设项目的前期工作，按照基本建设程序报批。防洪工程建设要严格实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制，认真组织，加强监督检查，确保工程质量。

五、加强防洪管理，提高洪水风险管理水平。堤防要严格按标准建设，不得超过《规划》确定的标准；河道上特别是河口处的建设项目，必须实行洪水影响评价制度，任何工程建设均不得超越规划治导线。地方各级人民政府及相关单位要加强对防洪设施的管理与维护，确保工程正常运行。珠江流域管理机构要切实履行规划、管理、监督、协调、指导的职责，加强流域防汛抗旱的统一管理和调度，加快流域防汛指挥调度系统建设，全面落实防洪法的配套法规和防洪管理措施，抓紧研究制定防洪骨干水库的调度运用方案，各类工程在汛期必须服从流域防洪调度。

珠江是我国洪灾多发性河流，洪水峰高量大，流域内重要防洪保护区人口密集、经济发达。《规划》的实施，对保障珠江流域人

民群众生命财产安全，促进经济社会又好又快发展，构建社会主义和谐社会，具有十分重要的意义。各有关地区和部门要加强领导，密切配合，精心组织实施，确保珠江流域防洪安全。



解读 《珠江流域防洪规划》

水利部副部长 矫勇

2007年4月27日，国务院批复了《珠江流域防洪规划》。这是我国历史上第一次由国家专项组织编制的七大流域防洪规划之一，也是第一个通过国务院审批的流域防洪规划。

一、《珠江流域防洪规划》出台的背景

由于特殊的自然地理和气候条件，我国洪涝灾害十分严重。为兴修水利，防治水害，我国于20世纪50年代开始，组织编制了七大江河的流域综合规划，防洪是其中的重要内容。但长期以来，没有针对流域防洪减灾编制专项的防洪规划，对流域防洪除涝进行系统的指导。1998年1月1日和2002年10月1日，《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国水法》分别颁布实施，这两部法律都要求水利部门依法编制防洪规划，为防洪规划编制奠定了法律基础。1998年长江、松花江大水以后，中央及地方政府加强了防

4 最新行政审判与行政执法文件解读

洪建设，主要江河流域防洪能力有了较大提高。但是，现有的流域和重要区域的防洪减灾体系还不健全，部分北方多沙河流，由于多年不来洪水，淤积严重，河道萎缩，过洪能力严重降低；南方主要江河汛期洪水峰高量大，需要安全合理安排洪水；蓄滞洪区建设滞后，病险水库数量多、隐患大；防洪管理体系还不健全，依法行政、依法防洪还缺少有效的社会管理基础。近年来，全球气候变暖，厄尔尼诺现象不断出现，对江河流域的防洪保安带来深刻影响。同时，随着人口的增长，基础设施的增加，城市规模的扩大，我国许多地区已经淹不起，不能淹。这些都迫切要求我们进一步加强防洪建设与管理，建立健全与全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会要求相适应的综合防洪减灾体系，提高防洪减灾能力。防洪规划是防洪建设和管理的基础，也是政府行使社会管理和公共服务职能的重要依据。针对我国防洪建设和管理中出现的新情况和新问题，科学编制七大流域防洪规划，不仅十分必要，而且非常紧迫。

珠江流域涉及云南、贵州、广西、广东、湖南、江西6省（自治区）以及香港、澳门特别行政区。流域面积虽然只占全国国土面积的4.6%，但在我国国民经济建设中占有重要的地位，2004年，全流域国民生产总值占全国的13%，外贸出口总值约占全国的37%。

历史上珠江流域洪涝灾害频发，唐宋以来，珠江流域部分地区就筑堤防洪，但直至新中国成立初期，全流域尚无一座以防洪为主的水库工程，已建堤防工程绝大部分集中在珠江三角洲。由于缺乏统一的规划，堤防普遍存在着堤线紊乱、小围众多、堤身矮小单薄等问题，防洪能力十分有限，1915年、1947年和1949年大水都造成了灾难性的损失。

新中国成立后，党和国家十分重视珠江流域的防洪问题，投入

了大量的人力物力进行防洪工程建设。经过 50 多年的不懈努力，珠江的防洪建设取得了巨大成就，灾害性洪水的影响范围及所造成的人员伤亡事故大为减少，为保障流域经济建设与社会发展做出了重要贡献。但是，珠江是我国七大江河中至今未进行系统治理的河流，防洪建设相对滞后于其他大江大河，防洪形势依然十分严峻，这主要表现为流域防洪工程体系不完善；防洪工程存在诸多隐患；上游山区山洪灾害频繁，水土流失严重；洪水管理比较薄弱，流域洪水预报预警系统及防洪决策支持系统尚未形成，防洪社会化管理水平较低等。

1998 年长江、松花江、嫩江发生大洪水后，根据全国七大江河的防洪形势，水利部根据防洪法的有关规定，在国务院有关部门的大力支持下，组织开展了七大流域防洪规划编制工作，经过大量的调查研究、分析计算、方案比选和平衡协调，得以编制完成。其间，水利部按照国务院的要求，为满足近期防洪建设的需要，先行编制完成了七大流域的《加强流域近期防洪建设若干意见》，并经国务院批准实施。目前，《珠江流域防洪规划》率先编制完成上报国务院并获批复，其他流域防洪规划也已编制完成，即将上报国务院。

二、编制七大流域防洪规划的指导思想

“十五”期间，中央提出了科学发展观的重大战略思想。全面贯彻落实科学发展观，推进可持续发展水利，是贯穿于包括规划在内的各项水利工作的一条主线。我们在流域防洪规划的编制过程中，始终坚持以科学发展观为指导，根据中央新时期水利工作方针，切实贯彻人与自然和谐相处的治水理念。

具体到《珠江流域防洪规划》的编制，其指导思想是：以《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国防洪法》为依据，以