

主编/万鄂湘 张军



最新法律文件 解读

ZUIXIN FALU
WENJIAN JIEDU

最新行政法律文件解读

2006 · 6

(总第18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》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
孙华璞	纪 敏	刘保军	杜 春
李忠信	邵文虹	沈四宝	应松年
杨润时	怀效锋	青 锋	郑成思
柯良栋	胡安福	赵秉志	姜明安
俞灵雨	钱 锋	黄尔梅	蒋志培
熊选国	樊崇义	戴玉忠	

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师益友。

《最新行政法律文件解读》(2006·6 总第 18 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 31 篇。包括《地方志工作条例》及解读、《关于加强文化遗产保护的通知》的解读、《农业行政处罚程序规定》及解读、《陕西省高级人民法院、陕西省人民检察院关于办理民事行政抗诉案件有关问题的意见》及解读、《北京市人民政府关于修改〈北京市生育服务证管理办法〉的决定》及解读、《安徽省行政机构设置和编制管理规定》及解读等文件;司法工作热点问题研究——行政再审制度改革探讨;案例选评栏目收录了《丁福楣不服上海市杨浦区房屋土地管理局颁发业主委员会证书案》、《陈火山、陈大山不服漳浦县人民政府海域使用行政许可、海域使用行政登记案》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。

最高人民法院人民法院出版社

2006 年 6 月

目 录

行政法规、行政规范性文件与解读

地方志工作条例

(2006 年 5 月 18 日) (1)

【解读】

解读《地方志工作条例》

..... 国务院法制办公室负责人 (4)

国务院

关于加强文化遗产保护的通知(略)

(2005 年 12 月 22 日) (7)

【解读】

解读《关于加强文化遗产保护的通知》

..... 国家文物局局长 单霁翔 (7)

国务院办公厅

关于推进种子管理体制改革加强市场监管的意见

(2006 年 5 月 19 日) (12)

国务院

关于完善粮食流通体制改革政策措施的意见

(2006 年 5 月 13 日) (16)

国务院

关于进一步加强消防工作的意见

(2006 年 5 月 10 日) (23)

部门规章、部门规章性文件与解读

国家环保总局

关于明确《放射性同位素与射线装置安全许可管理办法》
有关问题的通知

(2006 年 6 月 7 日) (30)

国家环境保护总局

关于废止、修改部分规章和规范性文件的决定

(2006 年 6 月 5 日) (32)

农业行政处罚程序规定

(2006 年 4 月 25 日) (33)

【解读】

解读《农业行政处罚程序规定》

..... 农业部政策法规司 冯汉坤 (44)

财政部 国家发展改革委

关于进一步清理整顿涉及出租汽车收费的通知

(2006 年 5 月 24 日) (48)

户外广告登记管理规定

(2006 年 5 月 22 日) (52)

卫生部

化妆品卫生行政许可申报受理规定

(2006 年 5 月 18 日) (57)

健康相关产品生产企业卫生条件审核规范

(2006 年 5 月 18 日) (66)

卫生部

关于实施《健康相关产品卫生行政许可程序》有关问题的
通知

(2006 年 5 月 18 日)	(72)
农业部	
关于印发《农业行政执法文书制作规范》的通知	
(2006 年 5 月 9 日)	(74)
近期其他有关行政部門规章、部門规章性文件导引	(84)

地方司法业务文件与解读

陕西省高级人民法院 陕西省人民检察院

关于依法办理民事行政抗诉案件有关问题的意见

(2005 年 10 月 13 日)

【解读】

解读《陕西省高级人民法院、陕西省人民检察院关于
办理民事行政抗诉案件有关问题的意见》

..... 陕西省高级人民法院审判监督庭 肖宏果 (94)

地方性法规、地方政府规章与解读

北京市人民政府

关于修改《北京市生育服务证管理办法》的决定

(2006 年 4 月 11 日)

【解读】

解读《北京市人民政府关于修改〈北京市生育服务证
管理办法〉的决定》

..... 北京市人民政府法制办 王子强 (102)

安徽省行政机构设置和编制管理规定

(2006 年 4 月 8 日)

【解读】

解读《安徽省行政机构设置和编制管理规定》

..... 安徽省编办常务副主任 罗昌平 (109)

司法工作热点问题研究

行政再审制度改革探讨

..... 江西省万安县人民法院 何源宝 (114)

新类型疑难案例选评

丁福楣不服上海市杨浦区房屋土地管理局颁发业主委员会

证书案 (124)

【点评】

物业登记行为的法律性质

..... 首都师范大学政法学院 杜强强 (127)

陈火山、陈天山不服漳浦县人民政府海域使用行政许可、海

域使用行政登记案 (129)

【点评】

行政许可能否作为海洋功能区划的依据

..... 福建省漳州市中级人民法院 盖华丽 李建国 (138)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

签订出口合同中的品质条款时应注意哪些方面的内容?

..... 专家顾问组 (140)

公证与人民法院的诉讼、执行有何区别?

..... 专家顾问组 (141)

行政许可法第五条规定,行政许可的实施应当公开。

这里的“公开”具体指什么?

..... 专家顾问组 (141)

对现行依据带密级的文件实施的行政许可如何处理？	专家顾问组 (142)
《最新法律文件解读》约稿函	(143)

行政法规、行政规范性文件与解读

地方志工作条例

(2006年5月18日 国务院令 第467号)

第一条 为了继承和发扬中华民族优秀传统文化传统,全面、客观、系统地编纂地方志,科学、合理地开发利用地方志,发挥地方志在促进经济社会发展中的作用,制定本条例。

第二条 中华人民共和国境内地方志的组织编纂、管理、开发利用工作,适用本条例。

第三条 本条例所称地方志,包括地方志书、地方综合年鉴。

地方志书,是指全面系统地记述本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状的资料性文献。

地方综合年鉴,是指系统记述本行政区域自然、政治、经济、文化、社会等方面情况的年度资料性文献。

地方志分为:省(自治区、直辖市)编纂的地方志,设区的市(自治州)编纂的地方志,县(自治县、不设区的市、市辖区)编纂的地方志。

第四条 县级以上地方人民政府应当加强对本行政区域地方志工作的领导。地方志工作所需经费列入本级财政预算。

第五条 国家地方志工作指导机构统筹规划、组织协调、督促指导全国地方志工作。

县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构主管本行政区域的地方志工作，履行下列职责：

- （一）组织、指导、督促和检查地方志工作；
- （二）拟定地方志工作规划和编纂方案；
- （三）组织编纂地方志书、地方综合年鉴；
- （四）搜集、保存地方志文献和资料，组织整理旧志，推动方志理论研究；
- （五）组织开发利用地方志资源。

第六条 编纂地方志应当做到存真求实，确保质量，全面、客观地记述本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状。

第七条 省、自治区、直辖市人民政府制定本行政区域地方志编纂的总体工作规划（以下简称规划），并报国家地方志工作指导机构备案。

第八条 以县级以上行政区域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴，分别由本级人民政府负责地方志工作的机构按照规划组织编纂，其他组织和个人不得编纂。

第九条 编纂地方志应当吸收有关方面的专家、学者参加。地方志编纂人员实行专兼职相结合，专职编纂人员应当具备相应的专业知识。

第十条 地方志书每20年左右编修一次。每一轮地方志书编修工作完成后，负责地方志工作的机构在编纂地方综合年鉴、搜集资料以及向社会提供咨询服务的同时，启动新一轮地方志书的续修工作。

第十一条 县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构可以向机关、社会团体、企业事业单位、其他组织以及个人征集有关地方志资料，有关单位和个人应当提供支持。负责地方志工作的机构可以对有关资料进行查阅、摘抄、复制，但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私以及不符合档案开放条件的除外。

地方志资料所有人或者持有人提供有关资料，可以获得适当报酬。地方志资料所有人或者持有人不得故意提供虚假资料。

第十二条 以县级以上行政区域名称冠名、列入规划的地方志书经审查验收，方可以公开出版。

对地方志书进行审查验收，应当组织有关保密、档案、历史、法律、经济、军事等方面的专家参加，重点审查地方志书的内容是否符合宪法和保密、档案等法律、法规的规定，是否全面、客观地反映本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状。

对地方志书进行审查验收的主体、程序等由省、自治区、直辖市人民政府规定。

第十三条 以县级以上行政区域名称冠名的地方综合年鉴，经本级人民政府或者其确定的部门批准，方可以公开出版。

第十四条 地方志应当在出版后3个月内报送上级人民政府负责地方志工作的机构备案。

在地方志编纂过程中收集到的文字资料、图表、照片、音像资料、实物等以及形成的地方志文稿，由本级人民政府负责地方志工作的机构指定专职人员集中统一管理，妥善保存，不得损毁；修志工作完成后，应当依法移交本级国家档案馆或者方志馆保存、管理，个人不得据为己有或者出租、出让、转借。

第十五条 以县级以上行政区域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴为职务作品，依照《中华人民共和国著作权法》第十六条第二款的规定，其著作权由组织编纂的负责地方志工作的机构享有，参与编纂的人员享有署名权。

第十六条 地方志工作应当为地方经济社会的全面发展服务。县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构应当积极开拓社会用志途径，可以通过建设资料库、网站等方式，加强地方志工作的信息化建设。公民、法人和其他组织可以利用上述资料库、网站查阅、摘抄地方志。

第十七条 县级以上地方人民政府对在地方志工作中作出突出贡献和贡献的单位、个人，给予表彰和奖励。

第十八条 违反本条例规定，擅自编纂出版以县级以上行政区域

域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴的，由县级以上地方人民政府负责地方志工作的机构提请本级人民政府出版行政部门依法查处。

第十九条 违反本条例规定，未经审查验收、批准将地方志文稿交付出版，或者地方志存在违反宪法、法律、法规规定内容的，由上级人民政府或者本级人民政府责令采取相应措施予以纠正，并视情节追究有关单位和个人的责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十条 负责地方志工作的机构的工作人员违反本条例第十四条第二款规定的，由其所在单位责令改正，依法给予处分。

第二十一条 编纂地方志涉及军事内容的，还应当遵守中央军委关于军事志编纂的有关规定。

国务院部门志书的编纂，参照本条例的相关规定执行。

第二十二条 本条例自公布之日起施行。

【解读】

解读《地方志工作条例》

国务院法制办公室负责人

2006年5月18日，国务院总理温家宝签署第467号国务院令公布《地方志工作条例》，该条例自公布之日起施行。

一、《地方志工作条例》出台的背景和意义

持续不断地编纂地方志，是我国独有的延续两千多年的优良文化传统。自隋、唐确立史志官修制度以来，历代都把修志作为一种官职、官责，并颁布政令对修志进行统一规范。新中国成立后，党中央、国务院高度重视地方志工作。1957年，国务院将地方志工作纳入国家12年哲学社会科学规划纲要（草案）。“文革”期间，地方志编修工作因故中断。改革开放以来，地方志编修重新启动。全国首轮省、市、县三级志书规划编纂六千余部，截至2005年，已出版五千

余部。地方志工作作为一项承上启下、继往开来、服务当代、有益后世的文化基础事业，已成为社会主义先进文化建设中的一项系统工程，发挥了资政、存史、教化的重要作用。目前，全国首轮新编地方志工作已基本结束，第二轮修志工作正在全面展开。总结首轮修志工作的实践经验，地方志工作面临以下问题：一是，地方志工作涉及社会生活各个方面，在社会主义市场经济条件下，仍靠过去的行政命令方式组织编纂地方志，已难以适应形势的需要；二是，由于没有全国性的法律法规可以遵循，修志工作随意性大、主观性强，各地发展不平衡等问题日益突出，迫切需要通过立法加以规范。

《地方志工作条例》的制定，充分体现了党中央关于“加强文化法制建设”和“要重视哲学社会科学领域立法工作”的精神，相信该条例的出台，将为保障地方志事业的健康发展发挥积极的作用。

二、《地方志工作条例》调整的范围

根据我国首轮新编地方志工作的实践，地方志的外延已有所扩展，既包括传统意义上的地方志书，又包括地方综合年鉴。地方综合年鉴，是每20年左右新一轮地方志书续修的平时资料积累。地方志工作的内涵也发生了变化，既包括地方志的规划、编纂、审查验收，也包括地方志出版后的开发利用。因此，该条例规定中华人民共和国境内地方志的组织编纂、管理、开发利用工作，适用本条例。该条例并明确规定，地方志包括地方志书、地方综合年鉴。

目前，我国部分乡镇，甚至村也组织修志。考虑到编纂地方志需由地方政府组织人力、物力、财力，为了不给乡镇、村设定义务、增加负担，该条例仍维持了《国务院办公厅关于进一步加强地方志编纂工作的通知》关于地方志分为省级、设区的市级、县级三级的规定。

三、《地方志工作条例》对地方志工作的保障问题所作的规定

地方志工作是一项重要的文化基础事业，也是各级地方政府管理和发展文化事业的重要职责。地方志属于“官修”的信史，不同于个人的自由著述，必须加强地方各级政府对此项工作的领导和规范。因此，该条例作了以下具体规定：

一是县级以上地方人民政府应当加强对本行政区域地方志工作的领导。地方志工作所需经费列入本级财政预算。

二是省、自治区、直辖市人民政府制定本行政区域地方志编纂的总体工作规划，并报国家地方志工作指导机构备案。

三是以县级以上行政区域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴，分别由本级人民政府负责地方志工作的机构按照规划组织编纂，其他组织和个人不得编纂。

四、《地方志工作条例》对确保地方志编纂质量所作的制度设计

为了确保地方志编纂的质量，该条例主要作了以下规定：

一是明确地方志编纂应遵循的指导原则，规定编纂地方志应当做到存真求实，确保质量，全面、客观地记述本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状。

二是对参与地方志编纂的人员作了要求，规定编纂地方志应当吸收有关方面的专家、学者参加；地方志编纂人员实行专兼职相结合，专职编纂人员应当具备相应的专业知识。

三是确立了地方志书的审查验收制度，规定以县级以上行政区域名称冠名、列入规划的地方志书经审查验收，方可以公开出版；对地方志书进行审查验收，应当组织有关保密、档案、历史、法律、经济、军事等方面的专家参加，重点审查地方志书的内容是否符合宪法和保密、档案等法律、法规的规定，是否全面、客观地反映本行政区域自然、政治、经济、文化和社会的历史与现状。

四是确立了地方综合年鉴的出版批准制度，规定以县级以上行政区域名称冠名的地方综合年鉴，经本级人民政府或者其确定的部门批准，方可以公开出版。

五、《地方志工作条例》对地方志作品著作权归属争议问题作出了明确规定

以县级以上行政区域名称冠名的地方志作品的著作权问题在过去一直没有明确，在实践中经常发生争议。《著作权法》第十六条规定，公民为完成法人或者其他组织工作任务所创作的作品是职务作品；法

律、行政法规规定或者合同约定著作权由法人或者其他组织享有的职务作品，作者享有署名权，著作权的其他权利由法人或者其他组织享有，法人或者其他组织可以给予作者奖励。地方志是地方志编纂人员按照地方人民政府负责地方志工作的机构的要求编纂的，而且主要利用了上述机构提供的资料、经费和物质技术条件。因此，该条例与《著作权法》作了衔接，规定以县级以上行政区域名称冠名的地方志书、地方综合年鉴为职务作品，依照《中华人民共和国著作权法》第十六条第二款的规定，其著作权由组织编纂的负责地方志工作的机构享有，参与编纂的人员享有署名权。

国务院 关于加强文化遗产保护的通知（略）^①

（2005年12月22日）

【解读】

解读《关于加强文化遗产保护的通知》

国家文物局局长 单霁翔

2005年12月22日，国务院发布了《关于加强文化遗产保护的通知》（以下简称《通知》），《通知》阐述了当前保护文化遗产的重要性

^① 内文详见《最新行政法律文件解读》（2006·2 总第14辑）第20页。

和紧迫性，并对今后的工作提出具体而明确的要求。

一、国务院《通知》标志着我国文化遗产保护事业进入一个新的历史阶段

“十一五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，对于文化遗产保护事业同样如此。《通知》对新时期工作形势进行了分析，并进一步指明方向、明确重点、确定目标，是关于文化遗产保护工作的一个纲领性文件，对我们开启新的工作局面具有重要的指导意义。这种指导意义主要体现在认识和实践两个层面上。在认识上，《通知》引导我们从全局上把握当前的工作形势，再次明确了文化遗产保护的指导思想、基本方针，并对未来 10 年的总体目标做了一个大致规划。《通知》提出，到 2010 年，我国要初步建立比较完备的文化遗产保护制度，文化遗产保护状况得到明显改善。到 2015 年，要基本形成较为完善的文化遗产保护体系，具有历史、文化和科学价值的文化遗产得到全面有效保护；另一个目标就是要使保护文化遗产的观念深入人心，成为全社会的自觉行动。可以看到，这是一个有步骤、有计划，逐步推进的过程。

在实践层面上，《通知》明确指出今后将着力解决的几大突出问题，比如搞好文物调查研究、不可移动文物保护规划的制定实施，抓好重点文物维修工程，加强历史文化名城（街区、村镇）保护，提高馆藏文物保护和展示水平，清理整顿文物流通市场等，而且对下一步工作重点进行了部署，涉及的内容很全面、很具体，具有很强的操作性。譬如，在制度建设方面，《通知》要求建立历史文化名城重大建设项目公示制度、文化遗产保护责任制度和责任追究制度、文化遗产保护定期通报制度、专家咨询制度等；在政策制定方面，《通知》提出要抓紧制定和完善有关社会捐赠和赞助的政策措施；在机构建设上，《通知》要求成立国家文化遗产保护领导小组，统一协调文化遗产保护工作，并要求地方各级人民政府也要建立相应的文化遗产保护协调机构。《通知》还进一步明确相关部门的权责，譬如要求国务院文物行政部门统筹安排世界文化遗产、全国重点文物保护单位保护规