



最新法律文件解读丛书

主编 万鄂湘 张军

最新行政法律文件 解读

最高人民法院《最新法律文件解读丛书》编辑委员会

2005·8 (总第8辑)



人民法院出版社

最新法律文件解读丛书

主编 万鄂湘 张 军

最新行政法律文件解读

(2005·8 总第8辑)

最高人民法院《最新法律文件解读丛书》编辑委员会

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

最新行政法律文件解读/万鄂湘,张军主编;最高人民法院《最新法律文件解读丛书》编辑委员会. —北京:人民法院出版社,2005

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 7-80161-945-5

I. 最… II. ①万…②张…③最… III. 行政法-法律解释-中国 IV. D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 001478 号

最新行政法律文件解读 (2005·8 总第 8 辑)

最高人民法院《最新法律文件解读丛书》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 www.courtpress.com
E-mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定市印刷厂
经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32
字 数 120 千字
印 张 4.75
版 次 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80161-945-5/D·945
定 价 9.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

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,我国首套法规解读类连续性出版物《最新法律文件解读丛书》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解释性法律文件的具体内容、理解与把握这些解释性法律文件与相关法律法规的相互关系,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。

《最新法律文件解读丛书》旨在解决上述重大问题与焦点问题。该丛书以“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。

本丛书与《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。本丛书突出全、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》(2005年第8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与权威解读、问题解答、案例点评等文章计25篇。其中收录了《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》及其解读、《国务院办公厅关于加强国家版图意识宣传教育 and 地图市场监管意见的通知》及其解读、《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》及其解读、《人才市场管理规定》及其解读、《辽宁省古生物化石保护条例》及其解读、《北京市专利保护和促进条例》及其解读、以及《广州市海龙王投资发展有限公司与广州市对外经济贸易委员会等行政纠纷上诉案》与专家点评等文章。

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。

最高人民法院人民法院出版社

2005年8月

目 录

行政法规、行政规范性文件与解读

国务院

关于非公有资本进入文化产业的若干规定

(2005 年 8 月 8 日) (1)

国务院办公厅

关于推行行政执法责任制的若干意见

(2005 年 7 月 27 日) (3)

【解读】

解读《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的 若干意见》

..... 国务院法制办公室主任 曹康泰 (9)

国务院办公厅

转发测绘局等部门关于加强国家版图意识宣传教育和 地图市场监管意见的通知

(2005 年 1 月 22 日) (15)

【解读】

解读《关于加强国家版图意识宣传教育和地图市 场监管工作的意见》

..... 国家测绘局局长 陈邦柱 (18)

部门规章、部门规章性文件与解读

中宣部 文化部 广电总局 新闻出版总署 商务部
海关总署

关于加强文化产品进口管理的办法（节录）

（2005年8月3日） （26）

教育部

关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见

（2005年5月25日） （28）

【解读】

解读《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》

..... 教育部有关负责人 （33）

人才市场管理规定

（2005年3月22日） （40）

【解读】

解读《人才市场管理规定》

..... 人事部政策法规司 牛献忠 （49）

水利部

关于修改部分水利行政许可规章的决定

（2005年7月8日） （54）

水利部

关于修改或者废止部分水利行政许可规范性文件的决定

（2005年7月8日） （60）

水行政许可实施办法

（2005年7月8日） （68）

粮食行政复议办法

（2005年7月4日） （84）

地方性法规、地方政府规章与解读

辽宁省古生物化石保护条例

(2005年5月28日) (92)

【解读】

解读《辽宁省古生物化石保护条例》

..... 辽宁省人大法工委 崔文珠 (97)

北京市专利保护和促进条例

(2005年5月20日) (101)

【解读】

解读《北京市专利保护和促进条例》

..... 北京市人民政府 王子强 (110)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

对于因人身自由受到限制而超过起诉期限的怎么办?

..... 专家顾问组 (117)

如何理解行政终局决定属于不可诉的具体行政行为?

..... 专家顾问组 (118)

从哪些方面来衡量行政诉讼中起诉人的合法权益?

..... 专家顾问组 (119)

对于规章以下规范性文件规定补偿标准的,人民法院

应当如何适用?

..... 专家顾问组 (120)

新类型疑难案例选评

- 广州市海龙王投资发展有限公司与广州市对外经济贸易
委员会等行政纠纷上诉案…………… (122)

【点评】

- “会议纪要”和行政相对人的信赖保护
…………… 首都师范大学政法学院 杜强强 (130)

国外司法与行政执法参考

- 简析美国协商式行政立法程序
…………… 北京大学法学博士研究生 王贵松 (134)
- 《最新法律文件解读丛书》约稿函…………… (139)

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

关于非公有资本进入文化产业的若干决定

(2005年8月8日)

为大力发展社会主义先进文化，充分调动全社会参与文化建设的积极性，进一步引导和规范非公有资本进入文化产业，逐步形成以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的文化产业格局，提高我国文化产业的整体实力和竞争力，现就有关问题作出如下决定：

一、鼓励和支持非公有资本进入以下领域：文艺表演团体、演出场所、博物馆和展览馆、互联网上网服务营业场所、艺术教育、文化艺术中介、旅游文化服务、文化娱乐、艺术品经营、动漫和网络游戏、广告、电影电视剧制作发行、广播影视技术开发运用、电影院和电影院线、农村电影放映、书报刊分销、音像制品分销、包装装潢印刷品印刷等。

二、鼓励和支持非公有资本从事文化产品和文化服务出口业务。

三、鼓励和支持非公有资本参与文艺表演团体、演出场所等国有文化单位的公司制改建，非公有资本可以控股。

四、允许非公有资本进入出版物印刷、可录类光盘生产、只读类光盘复制等文化行业和领域。

五、非公有资本可以投资参股下列领域国有文化企业：出版物印刷、发行，新闻出版单位的广告、发行，广播电台和电视台的音乐、科技、体育、娱乐方面的节目制作，电影制作发行放映。上述文化企业国有资本必须控股 51% 以上。

六、非公有资本可以建设和经营有线电视接入网，参与有线电视接收端数字化改造，从事上述业务的国有文化企业国有资本必须控股 51% 以上。非公有资本可以控股从事有线电视接入网社区部分业务的企业。

七、非公有资本可以开办户外、楼宇内、交通工具内、店堂等显示屏广告业务，可以在符合条件的宾馆饭店内提供广播电视视频节目点播服务。有关部门要严格资质认定，明确经营范围，加强日常监管。

八、非公有资本进入文化产业按现行有关规定管理，其中第五条、第六条、第七条规定的事项还须经有关行政主管部门批准。有关投资项目的审批或核准，按照《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号）的规定办理。要严格审批程序，完善审批办法，规范文化产业发展，保护企业合法权益，取缔违法违规经营。非公有制文化企业在项目审批、资质认定、融资等方面与国有文化企业享受同等待遇。

九、非公有资本不得投资设立和经营通讯社、报刊社、出版社、广播电台（站）、电视台（站）、广播电视发射台（站）、转播台（站）、广播电视卫星、卫星上行站和收转站、微波站、监测台（站）、有线电视传输骨干网等；不得利用信息网络开展视听节目服务以及新闻网站等业务；不得经营报刊版面、广播电视频率频道和时段栏目；不得从事书报刊、影视片、音像制品成品等文化产品进口业务；不得进入国有文物博物馆。

十、文化部、广电总局、新闻出版总署根据本决定，制定具体实施办法，明确国家鼓励、允许、限制和禁止投资的产业目录，引导非公有制文化企业持续快速健康发展。

各地区、各部门要依法清理和修订与本决定相抵触的规定。外资进入文化产业依照有关法律法规的规定执行。

国务院办公厅 关于推行行政执法责任制的若干意见

(2005年7月27日)

行政执法责任制是规范和监督行政机关行政执法活动的一项重要制度。为贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》(国发〔2004〕10号，以下简称《纲要》)有关规定，推动建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，全面推进依法行政，经国务院同意，现就推行行政执法责任制有关工作提出以下意见。

一、充分认识推行行政执法责任制的重要意义

党中央、国务院高度重视推行行政执法责任制工作。党的十五大、十六大和十六届三中、四中全会对推行行政执法责任制提出了明确要求，《国务院关于全面推进依法行政的决定》(国发〔1999〕23号)和《纲要》就有关工作作出了具体规定。多年来，各地区、各有关部门认真贯彻落实党中央、国务院的要求，积极探索实行行政执法责任制，在加强行政执法管理、规范行政执法行为方面做了大量工作，取得了一定成效。但工作中也存在一些

问题：有的地区和部门负责同志认识不到位，对这项工作不够重视；行政执法责任制不够健全，程序不够完善，评议考核机制不够科学，责任追究比较难落实，与相关制度不够衔接；组织实施缺乏必要的保障等。因此，迫切需要进一步健全和完善行政执法责任制。

行政执法是行政机关大量的经常性的活动，直接面向社会和公众，行政执法水平和质量的高低直接关系政府的形象。推行行政执法责任制，就是要强化执法责任，明确执法程序和执法标准，进一步规范和监督行政执法活动，提高行政执法水平，确保依法行政各项要求落到实处。地方各级人民政府和国务院各部门要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，树立和落实科学发展观，从立党为公、执政为民，建设法治政府，加强依法行政能力建设的高度，充分认识推行行政执法责任制的重要意义，采取有效措施，进一步做好这项工作。

二、依法界定执法职责

（一）梳理执法依据。

推行行政执法责任制首先要梳理清楚行政机关所执行的有关法律法规和规章以及国务院部门“三定”规定。

地方各级人民政府要组织好梳理执法依据的工作，对具有行政执法主体资格的部门（包括法律法规授予行政执法权的组织）执行的执法依据分类排序、列明目录，做到分类清晰、编排科学。要注意与《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政许可法》等规范政府共同行为的法律规范相衔接。下级人民政府梳理所属部门的执法依据时，要注意与上级人民政府有关主管部门的执法依据相衔接，避免遗漏。地方各级人民政府要根据执法依据制定、修改和废止情况，及时调整所属各有关部门的执法依据，协调解决梳理执法依据中的问题。梳理完毕的执法依据，除下发相关执法部门外，要以适当方式向社会公布。

（二）分解执法职权。

地方各级人民政府中具有行政执法职能的部门要按照本级人民政府的统一部署和要求，根据执法机构和执法岗位的配置，将其法定职权分解到具体执法机构和执法岗位。有关部门不得擅自增加或者扩大本部门的行政执法权限。

分解行政执法部门内部不同执法机构和执法岗位的职权要科学合理，既要避免平行执法机构和执法岗位的职权交叉、重复，又要有利于促进相互之间的协调配合。不同层级的执法机构和执法岗位之间的职权要相互衔接，做到执法流程清楚、要求具体、期限明确。对各行政执法部门的执法人员，要结合其任职岗位的具体职权进行上岗培训；经考试考核合格具备行政执法资格的，方可按照有关规定发放行政执法证件。

（三）确定执法责任。

执法依据赋予行政执法部门的每一项行政执法职权，既是法定权力，也是必须履行的法定义务。行政执法部门任何违反法定义务的不作为和乱作为的行为，都必须承担相应的法律责任。要根据有权必有责的要求，在分解执法职权的基础上，确定不同部门及机构、岗位执法人员的具体执法责任。要根据行政执法部门和行政执法人员违反法定义务的不同情形，依法确定其应当承担责任的种类和内容。

地方各级人民政府可以采取适当形式明确所属行政执法部门的具体执法责任，行政执法部门应当采取适当形式明确各执法机构和执法岗位的具体执法责任。

国务院实行垂直管理和中央与地方双重管理的部门也要根据上述规定，做好依法界定执法职责的工作。

三、建立健全行政执法评议考核机制

行政执法评议考核是评价行政执法工作情况、检验行政执法部门和行政执法人员是否正确行使执法职权和全面履行法定义务

的重要机制，是推行行政执法责任制的重要环节。各地区、各有关部门要建立健全相关机制，认真做好行政执法评议考核工作。

（一）评议考核的基本要求。

行政执法评议考核应当严格遵守公开、公平、公正原则。在评议考核中，要公正对待、客观评价行政执法人员的行政执法行为。评议考核的标准、过程和结果要以适当方式在一定范围内公开。

（二）评议考核的主体。

地方各级人民政府负责对所属部门的行政执法工作进行评议考核，同时要加强对下级人民政府行政执法评议考核工作的监督和指导。国务院实行垂直管理的行政执法部门，由上级部门进行评议考核，并充分听取地方人民政府的评议意见。实行双重管理的部门按照管理职责分工分别由国务院部门和地方人民政府评议考核。各行政执法部门对所属行政执法机构和行政执法人员的行政执法工作进行评议考核。

（三）评议考核的内容。

评议考核的主要内容是行政执法部门和行政执法人员行使行政执法职权和履行法定义务的情况，包括行政执法的主体资格是否符合规定，行政执法行为是否符合执法权限，适用执法依据是否规范，行政执法程序是否合法，行政执法决定的内容是否合法、适当，行政执法决定的行政复议和行政诉讼结果，案卷质量情况等。评议考核主体要结合不同部门、不同岗位的具体情况和特点，制定评议考核方案，明确评议考核的具体标准。

（四）评议考核的方法。

行政执法评议考核可以采取组织考评、个人自我考评、互查互评相结合的方法，做到日常评议考核与年度评议考核的有机衔接。要高度重视通过案卷评查考核行政执法部门和行政执法人员的执法质量。要积极探索新的评议考核方法，利用现代信息管理

手段，提高评议考核的公正性和准确性。

在行政执法评议考核中，要将行政执法部门内部评议与外部评议相结合。对行政执法部门或者行政执法人员进行评议，必须认真听取相关行政管理相对人的意见。外部评议情况要作为最终考核意见的重要根据。外部评议可以通过召开座谈会、发放执法评议卡、设立公众意见箱、开通执法评议专线电话、聘请监督评议员、举行民意测验等方式进行。行政执法评议考核原则上采取百分制的形式，考核的分值要在本级人民政府依法行政情况考核中占有适当比重。

各地区、各有关部门要把行政执法评议考核与对行政执法部门的目标考核、岗位责任制考核等结合起来，避免对行政执法活动进行重复评议考核。

四、认真落实行政执法责任

推行行政执法责任制的关键是要落实行政执法责任。对有违法或者不当行政执法行为的行政执法部门，可以根据造成后果的严重程度或者影响的恶劣程度等具体情况，给予限期整改、通报批评、取消评比先进的资格等处理；对有关行政执法人员，可以根据年度考核情况，或者根据过错形式、危害大小、情节轻重，给予批评教育、离岗培训、调离执法岗位、取消执法资格等处理。

对行政执法部门的行政执法行为在行政复议和行政诉讼中被认定违法和变更、撤销等比例较高的，对外部评议中群众满意程度较低或者对推行行政执法责任制消极应付、弄虚作假的，可以责令行政执法部门限期整改；情节严重的，可以给予通报批评或者取消评比先进的资格。

除依照本意见对有关行政执法部门和行政执法人员进行处理外，对实施违法或者不当的行政执法行为依法依规应采取组织处理措施的，按照干部管理权限和规定程序办理；依法依规应当追

究政纪责任的，由任免机关、监察机关依法给予行政处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

追究行政执法责任，必须做到实事求是、客观公正。在对责任人作出处理前，应当听取当事人的意见，保障其陈述和申辩的权利，确保不枉不纵。对行政执法部门的行政执法责任，由本级人民政府或者监察机关依法予以追究；对实行垂直管理的部门的行政执法责任，由上级部门或者监察机关依法予以追究；对实行双重管理的部门的行政执法责任，按有关管理职责规定予以追究。同时，要建立健全行政执法奖励机制，对行政执法绩效突出的行政执法部门和行政执法人员予以表彰，调动行政执法部门和行政执法人员提高行政执法质量和水平的积极性，形成有利于推动严格执法、公正执法、文明执法的良好环境。

五、加强推行行政执法责任制的组织领导

推行行政执法责任制，关系各级政府所属各行政执法部门和每个行政执法人员，工作环节多，涉及面广，专业性强，工作量大。各省、自治区、直辖市人民政府和国务院实行垂直管理、双重管理的部门要切实负起责任，加强对这项工作的组织领导，认真做好本地区、本部门（本系统）推行行政执法责任制的组织协调、跟踪检查、督促落实工作。要注意总结本地区、本部门（本系统）推行行政执法责任制的经验，认真研究工作中的问题。国务院其他部门要加强对本系统推行行政执法责任制工作的指导。要加强配套制度建设，实行省以下垂直管理的行政执法部门的行政执法责任制工作，由省级人民政府结合本地区的具体情况予以规定。有立法权的地方的人民政府，可以按照规定程序适时制定有关地方政府规章；没有立法权的可以根据需要制定有关规范性文件。要通过各层次的配套制度建设，建立科学合理、公平公正的激励和约束机制。

开展相对集中行政处罚权、综合行政执法试点的地区，要按