



最新法律文件解读丛书

主编 万鄂湘 张军

最新损害赔偿法律文件 解读

最高人民法院《最新法律文件解读丛书》编辑委员会

2005 · 10 (总第10辑)

人民法院出版社

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、难点问题进行专题解答,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。

《最新损害赔偿法律文件解读》(2005·10总第10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损害赔偿法律文件、权威解读、问题解答、案例点评等文章计38篇。其中收录了解读《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》;解读《禁止传销条例》;《最高人民法院关于银行储蓄卡密码被泄露导致存款被他人骗取引起的储蓄存款合同纠纷应否作为民事案件受理问题的批复》与解读;《二手车流通管理办法》与解读;解读《建筑工程安全防护、文明施工措施费用及使用管理规定》;本丛书专家顾问组针对损害赔偿适用热点、疑点、难点问题作的4个问题解答;《天津开发区凯茜置业有限公司诉中国人民保险公司天津市河北区支公司保险索赔纠纷》及其专家点评;2005年第3季度损害赔偿法律文件导引。

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

2005年10月

目 录

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（略）

（2005 年 9 月 3 日） （1）

【解读】

解读《国务院关于预防煤矿生产安全
事故的特别规定》

..... 国家安全生产监督管理总局局长 李毅中 （1）

禁止传销条例（略）

（2005 年 8 月 23 日） （5）

【解读】

解读《禁止传销条例》

..... 国务院法制办工交商事司 姜天波 （6）

放射性同位素与射线装置安全和防护条例

（2005 年 9 月 14 日） （11）

易制毒化学品管理条例

（2005 年 8 月 26 日） （29）

国务院

关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知

（2005 年 8 月 18 日） （43）

司法解释、司法解释性文件与解读

最高人民法院

关于银行储蓄卡密码被泄露导致存款被他人

骗取引起的储蓄存款合同纠纷应否作为

民事案件受理问题的批复

(2005年7月25日) (51)

【解读】

解读《最高人民法院关于银行储蓄卡密码

被泄露导致存款被他人骗取引起的

储蓄存款合同纠纷应否作为民事

案件受理问题的批复》... 最高人民法院 吴兆祥 (52)

部门规章、规章性文件与解读

二手车流通管理办法

(2005年8月29日) (56)

【解读】

解读《二手车流通管理办法》

..... 商务部条法司、市场体系建设司有关负责人 (63)

建筑工程安全防护、文明施工措施费用及

使用管理规定(略)

(2005年6月7日) (68)

【解读】

解读《建筑工程安全防护、文明施工

措施费用及使用管理规定》

建设部工程质量安全监督与行业发展司 曲琦 (68)

卫生部 公安部 国家工商总局 国家中医药局	
关于开展严厉打击“号贩子”、“医托”专项	
执法行动的通知	
(2005 年 10 月 5 日)	(72)
整治商业零售企业不规范促销行为专项	
行动工作实施方案	
(2005 年 9 月 14 日)	(75)
整治商业零售企业恶意占压、骗取供应商	
货款欺诈骗行为专项行动工作实施方案	
(2005 年 9 月 14 日)	(81)
药品生产质量管理规范认证管理办法	
(2005 年 9 月 7 日)	(86)
关于开展农资打假专项治理秋季行动的通知(略)	
(2005 年 9 月 6 日)	(95)
卫生部 国家中医药管理局	
关于中医推拿按摩等活动管理中有关问题的通知	
(2005 年 9 月 5 日)	(96)
卫生部	
关于医学生毕业后暂未取得医师资格从事	
诊疗活动有关问题的批复	
(2005 年 9 月 5 日)	(97)
关于印发《查处土地违法行为立案标准》的通知(略)	
(2005 年 8 月 31 日)	(98)
非法采矿、破坏性采矿造成矿产资源破坏价值	
鉴定程序的规定(略)	
(2005 年 8 月 31 日)	(98)
新兽药研制管理办法	
(2005 年 8 月 31 日)	(99)

国家广电总局

关于禁止播出虚假违法广告和电视“挂角
广告”、游动字幕广告的通知（略）

（2005年8月29日）（105）

地方性法规、地方政府规章与解读

重庆市进城务工农民权益保护和服务管理办法

（2005年9月13日）（106）

兰州市突发性林业有害生物事件应急预案（略）

（2005年9月15日）（116）

法律适用热点、难点、疑点问题解答

紧急避险发生交通事故，应如何承担

责任？ 专家顾问组（117）

丑化他人肖像是侵犯名誉权还是

肖像权？ 专家顾问组（119）

受害人必须具备哪些条件才可以向国家

提出赔偿要求？ 专家顾问组（120）

法律规定的哪些其他情形国家不负责

赔偿？ 专家顾问组（122）

新类型疑难案例选评

天津开发区凯茜置业有限公司诉中国人民保险

公司天津市河北区支公司保险索赔纠纷（124）

【点评】

客观解释不能合理消除合同矛盾，应按

目的解释原则探究缔约真意

…………… 天津市第一中级人民法院 谭晓辉 (127)

损害赔偿法律文件导引 (2005 年第 3 季度)

法律、法律性文件导引	(133)
行政法规、行政法规性文件导引	(133)
部门规章、规章性文件导引	(134)
司法解释、司法解释性文件导引	(137)
地方性法规、地方政府规章导引	(138)
地方司法业务文件导引	(139)

行政法规、行政规范性文件与解读

国务院

关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（略）^①

（2005年9月3日国务院令 第446号公布 自公布之日起施行）

【解读】

解读《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》

国家安全生产监督管理总局局长 李毅中

2005年9月3日，国务院第446号令颁布了《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》（以下简称《特别规定》）。如何贯彻落实国务院《特别规定》，是解决当前有令不行、有禁不止，落实安全生产监督的迫切问题。

一、《特别规定》的出台背景

从过去经验和已经发生的重特大事故的原因分析看，如果严

① 内文详见《最新司法与行政程序法律文件解读》（2005·9总第9辑）

格按照安全规程执行,许多煤矿事故是可以避免的。当前的大部分事故发生在已经明令停产整顿、关闭而仍在非法生产的煤矿。这说明,在煤矿安全方面,有令不行、有禁不止的状况已到了不能容忍的地步。所以,遏制煤矿重特大事故,首先要从预防抓起。

二、《特别规定》的重点内容

《特别规定》在预防煤矿事故方面强调以下几点:一是预防为主。立足于发现并立即消除隐患,铲除事故温床,关口前移,防患于未然。二是体现了权责一致、重心下移的原则。三是体现了“依法治安”方略和执法从严的要求。既符合《安全生产法》等法律法规的精神,其严格、严厉的程度又前所未有,体现了治理煤矿生产违法违规行为须用“重典”的法治思想。四是体现出很强的针对性和可操作性。所有的要求和规定,对每个环节的违规行为作出了处罚规定,有量化标准,便于操作。

三、《特别规定》把治理隐患放在重要位置

所有的事故都是有征候的,都是许许多多多个隐患长期积累的必然结果。有了隐患不处理,就会导致事故。隐患不除,矿无宁日。《特别规定》列出了15种重大安全隐患和行为。作一个简单分类,可以分为硬件与软件两方面。从与煤矿生产经营的关系来说,还可以将15种隐患分为生产技术和两个管理两个方面。

四、《特别规定》规定必须停产整顿的煤矿

过去在煤矿的整顿治理中,曾经提出“五整顿,四关闭”。《特别规定》进一步细化了停产整顿的范围,明确凡有所列15条重大隐患情形之一、仍然进行生产的煤矿,必须停产整顿,包含并延伸细化了原来“五整顿”的内容。

停产整顿由县级以上地方人民政府负责煤矿安全生产监督管理的部门或者煤矿安全监察机构发出指令,提出整顿的内容、时间等具体要求。停产整顿的煤矿必须制定整改方案,方案要报当地

安监、煤监部门和地方政府,政府要派人巡查,监督停产整顿煤矿。坚决防止假借真开、日停夜开、弄虚作假、自欺欺人。整改结束后要求恢复生产的,应当由县级以上地方人民政府负责煤矿安全生产监督管理的部门组织验收;验收合格的,发还证照,方可恢复生产,验收不合格的,予以关闭。停产整顿的煤矿擅自从事生产的,地方人民政府应予以关闭,没收违法所得,并处违法所得1倍以上5倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

五、必须关闭的煤矿及关闭的标准

按照“五整顿、四关闭”的要求,对凡属无证非法开采的矿井,以往关闭之后又擅自恢复生产的矿井,经整顿仍然达不到安全生产标准的矿井,拒不进行整顿或者停而不整、明停暗采的矿井,应予关闭。

《特别规定》除重申上述规定外,还明确了对3个月内2次或者2次以上发现有重大安全隐患、仍然进行生产的煤矿;1个月内3次或者3次以上发现煤矿企业未依照国家有关规定对井下作业人员进行安全生产教育和培训或者特种作业人员无证上岗的煤矿应予关闭。

六、对逾期未提出安全生产许可证和经审查不合格的煤矿的整顿措施

现在,逾期未提出安全生产许可证的煤矿有5290个,经审查不合格的煤矿还有2000多个,下一步要检查督促7000多个煤矿落实停产整顿措施。对列入整顿名单的煤矿,要依据其安全生产状况和整顿工作难易程度,分批次规定整顿期限。鼓励有条件的煤矿早整顿、早达标,及时恢复正常生产。所有不合格的煤矿,包括这7000多个煤矿,只能给予一次停产整顿的机会,到今年年底,达不到安全生产许可证颁证标准的,一律依法予以关闭。安全监管总局和煤监局要逐月督促检查。

七、如何解决事故背后的腐败

事故背后的腐败，核心是官商勾结、权钱交易问题。从近来查处的事故和案件看，事故背后的腐败现象主要表现为：公务人员或者国有企业负责人以个人或他人名义入股办矿或获得“干股”，谋取非法利益；公务人员或国有企业负责人自办煤矿或违法违规支持其亲属办矿，非法牟取暴利；公务人员在为煤矿企业办理采矿许可证、生产许可证、安全许可证等各种证照的过程中收受贿赂；公务人员在煤矿违法生产经营中充当保护伞，获得私利；公务人员在事故调查处理过程中包庇、袒护、瞒报、逃避惩治处理等。核心是官商勾结、权钱交易。查处事故背后的腐败，要严格按照中纪委等四部门的文件要求，进行清理。

八、解决“执法不严”的问题的措施

第一，《特别规定》和国办《紧急通知》两个文件具体规定了地方政府、政府相关部门和煤矿企业在整顿关闭工作上的责任，构建了预防煤矿生产安全事故的责任体系。本着“国家监察、地方监管、企业负责”的要求，对各方责任做出了明确界定。同时明确了安全生产监管部门、煤矿安全监察机构的监督检查和查处职责。

第二，制定了更加严厉的惩处办法。在赋予煤矿企业、地方政府和相关部门职权的同时，也明确了必须承担的责任，对不履行责任的行为做出了相应的处罚规定。无论经济处罚、行政处罚，其严格、严厉的程度是以往没有的。

第三，确立了地方政府统一负责、政府各部门联合执法的机制。

九、治理煤矿安全生产的非法、违法和违规行为必须用“重典”

《特别规定》构建了预防煤矿生产安全事故的责任体系。对政府负责煤矿安全监督管理的有关工作人员，在预防煤矿生产安

全事故中因不履行职责、工作失职、监督检查不力等，规定了行政处罚办法。尤其是对政府及有关部门的主要负责人，未履行职责、工作不力的，明确了责任追究办法。

《特别规定》对煤矿企业负责人因预防煤矿生产安全事故工作不力，规定了行政处分、经济处罚。《特别规定》在经济处罚上施以“重典”。对违法违规煤矿的罚款上限升到200万元，对个人的罚款上限升到15万元。

十、如何贯彻落实《特别规定》和国办《紧急通知》

重要的环节之一是抓紧制定配套规章制度。安监总局和煤监局将制定出台一批部门规章和规范性文件。一是“煤矿重大安全生产隐患和行为的认定标准”。二是“煤矿停产整顿有关问题的具体规定”。三是“煤矿关闭取缔有关问题的具体规定”。四是进一步界定各方面在职工培训工作上的责任。五是煤矿负责人和生产经营管理人员下井带班的具体要求。六是“煤矿安全生产事故隐患举报奖励细则”。

禁止传销条例（略）^①

（2005年8月23日国务院令 第444号公布
自2005年12月1日起施行）

^① 内文详见《最新损害赔偿法律文件解读》（2005·9总第9辑）

【解读】

解读《禁止传销条例》

国务院法制办工商商事司 姜天波

2005年8月23日国务院以第444号令公布了《禁止传销条例》(以下简称《条例》),自2005年12月1日起施行。

一、制定《条例》的目的

近年来,直销逐渐发展成为各种形式的传销活动。一些不法单位和个人打着“快速致富”的旗号,诱骗群众参与传销,利用虚假宣传、组成封闭人际网络,收取高额入门费等手段敛取钱财,传销进一步发展为以“拉人头”欺诈等为主要形式的违法犯罪活动。为了逃避打击,传销活动已开始由公开转入地下,采取更为隐蔽、更为恶劣的手段进行不法活动,且近年来有愈演愈烈之势,不仅严重扰乱正常的市场经济秩序,也直接危害人民群众的生命财产安全,破坏社会稳定,引发治安违法行为和刑事犯罪行为。还有一些人利用传销从事迷信、帮会、价格欺诈、推销假冒伪劣产品等违法犯罪活动,不仅干扰了正常的经济秩序,严重损害人民群众的利益,还严重影响了我国的社会稳定。针对上述情况,1998年4月,国务院发出了《国务院关于禁止传销经营活动的通知》(国发〔1998〕10号,以下简称通知)。通知明确指出,传销经营不符合我国现阶段的国情,已造成严重危害,对传销经营活动必须坚决予以禁止。为了防止欺诈,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护社会主义市场经济秩序,保持社会稳定,国务院第101次常务会议通过了《条例》,以行政法规的形式进一步明确对传销活动予以禁止,加大打击力度。

并从法律上明确禁止任何单位和个人从事传销，并对传销的定义、表现形式、打击传销的工作机制、措施和程序、法律责任等作出了明确规定。

二、传销的定义

总结近年来国务院打击传销的一系列文件，结合近年来的执法实践，《条例》对纷争多年的传销定义作了界定，规定传销是指组织者或者经营者发展人员，通过对被发展人员以其直接或者间接发展的人员数量或者销售业绩为依据计算和给付报酬，或者要求被发展人员以交纳一定费用为条件取得加入资格等方式牟取非法利益，扰乱经济秩序，影响社会稳定的行为。

三、传销的表现形式

《条例》规定，下列行为属于传销行为：

一是，“拉人头”行为，即组织者或者经营者通过发展人员，要求被发展人员发展其他人员加入，对发展的人员以其直接或者间接滚动发展的人员数量为依据计算和给付报酬（包括物质奖励和其他经济利益，下同），牟取非法利益的；

二是，“团队计酬”行为，即组织者或者经营者通过发展人员，要求被发展人员交纳费用或者以认购商品等方式变相交纳费用，取得加入或者发展其他人员加入的资格，牟取非法利益的；

三是，骗取入门费的传销行为，即组织者或者经营者通过发展人员，要求被发展人员发展其他人员加入，形成上下线关系，并以下线的销售业绩为依据计算和给付上线报酬，牟取非法利益的。

同时，利用互联网等媒体发布含有《条例》规定的传销信息的，由工商行政管理部门会同电信等有关部门依照本条例的规定查处。

四、《条例》对查处传销机制的规定

《条例》明确规定了打击传销的工作机制和各部门的职责分工：

(一) 工商行政管理部门负责查处《条例》第七条规定的“拉人头”行为、“团队计酬”行为和骗取入门费的传销行为。

(二) 由工商行政管理部门会同电信等有关部门查处利用互联网等媒体发布含有《条例》规定的传销信息的。

(三) 由公安机关会同工商行政管理部门依法查处在传销中以介绍工作、从事经营活动等名义欺骗他人离开居所地非法聚集并限制其人身自由的。

(四) 商务、教育、民政、财政、劳动保障、电信、税务等有关部门和单位，应当依照各自职责和有关法律、行政法规的规定配合工商行政管理部门、公安机关查处传销行为。

(五) 农村村民委员会、城市居民委员会等基层组织，应当在当地人民政府指导下，协助有关部门查处传销行为。

(六) 工商行政管理部门查处传销行为，对涉嫌犯罪的，应当依法移送公安机关立案侦查；公安机关立案侦查传销案件，对经侦查不构成犯罪的，应当依法移交工商行政管理部门查处。

(七) 县级以上地方人民政府应当加强对查处传销工作的领导，支持、督促各有关部门依法履行监督管理职责，并应当根据需要，建立查处传销工作的协调机制，对查处传销工作中的重大问题及时予以协调、解决。

(八) 工商行政管理部门、公安机关依法查处传销行为，应当坚持教育与处罚相结合的原则，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

同时，《条例》还规定，任何单位和个人有权向工商行政管理部门、公安机关举报传销行为。工商行政管理部门、公安机关接到举报后，应当立即调查核实，依法查处，并为举报人保密；经调查属实的，依照国家有关规定对举报人给予奖励。

五、《条例》对查处措施的规定

《条例》规定，县级以上工商行政管理部门对涉嫌传销行为进

行查处时,可以采取下列措施:责令停止相关活动;向涉嫌传销的组织者、经营者和个人调查、了解有关情况;进入涉嫌传销的经营场所和毒训、集会等活动场所,实施现场检查;查阅、复制、查封、扣押涉嫌传销的有关合同、票据、账簿等资料;查封、扣押涉嫌专门用于传销的产品(商品)、工具、设备、原材料等财物;查封涉嫌传销的经营场所;查询涉嫌传销的组织者或者经营者的账户及与存款有关的会计凭证、账簿、对账单等;对有证据证明转移或者隐匿违法资金的,可以申请司法机关予以冻结。

同时,为了体现依法行政的要求,保护行政相对人的合法权益,《条例》还对工商行政管理部门采取《条例》规定的措施提出了相应的要求规定:一是,工商行政管理部门采取条例规定的措施应当向县级以上工商行政管理部门主要负责人书面或者口头报告并经批准。遇有紧急情况需要当场采取前款规定措施的,应当在事后立即报告并补办相关手续;其中,实施前款规定的查封、扣押,以及第(七)项、第(八)项规定的措施,应当事先经县级以上工商行政管理部门主要负责人书面批准。二是,工商行政管理部门对涉嫌传销行为进行查处时,执法人员不得少于2人。执法人员与当事人有直接利害关系的,应当回避。三是,工商行政管理部门的执法人员对涉嫌传销行为进行查处时,应当向当事人或者有关人员出示证件。四是,工商行政管理部门实施查封、扣押,应当向当事人当场交付查封、扣押决定书和查封、扣押财物及资料清单。在交通不便地区或者不及时实施查封、扣押可能影响案件查处的,可以先行实施查封、扣押,并应当在24小时内补办查封、扣押决定书,送达当事人。五是,工商行政管理部门实施查封、扣押的期限不得超过30日;案件情况复杂的,经县级以上工商行政管理部门主要负责人批准,可以延长15日。六是,对被查封、扣押的财物,工商行政管理部门应当妥善保管,不得使用或者损毁;造成损失的,应当承担赔偿责