



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

2005·4 (总第4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

(2005·4 总第4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 (2005·4 总第 4 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 4 月第 1 版 2005 年 4 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)

《最新法律文件解读丛书》编委会

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	怀效峰	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。

《最新行政法律文件解读》(2005年第4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26篇。其中收录了《关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定》及其解读、《全国性文艺新闻出版评奖管理办法》及其解读、《文物行政处罚程序暂行规定》及其解读、《上海汇兴公司诉上海浦江海关行政赔偿案》等文件,并由专家予以点评。

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4月

目 录

行政法规、行政规范性文件与解读

国务院

关于 2005 年深化经济体制改革的意见

(2005 年 4 月 4 日) (1)

【解读】

解读《国务院关于 2005 年深化经济体制改革的意见》

..... 国家发展和改革委员会有关负责人 (12)

司法文件与解读

最高人民法院

关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定

(2005 年 4 月 5 日) (16)

【解读】

解读《关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定》

..... 最高人民法院有关负责人 (18)

最高人民法院

关于增强司法能力、提高司法水平的若干意见

(2005 年 4 月 4 日) (23)

部门规章、部门规章性文件与解读

中共中央宣传部

全国性文艺新闻出版评奖管理办法（略）

（2005年3月6日） （35）

【解读】

解读《全国性文艺新闻出版评奖管理办法》

..... 中共中央宣传部有关负责人（35）

文化部

文物行政处罚程序暂行规定

（2005年1月24日） （38）

【解读】

解读《文物行政处罚程序暂行规定》

..... 国家文物局 单霁翔（48）

中国保监会办公厅

关于在保险中介行政处罚工作依法适用听证程序的通知

（2005年3月29日） （53）

【相关链接】

中华人民共和国行政处罚法（节录） （54）

国家工商行政管理总局

关于发挥工商行政管理职能作用促进个体私营等非公有制经济发展的通知

（2005年3月21日） （55）

广电总局

关于进一步加强广播电视节目制作经营机构管理的通知

（2005年3月15日） （64）

[相关链接]

- 广播电视节目制作经营管理规定 (66)
- 国防科工委
- 国防科学技术奖励办法实施细则
- (2005 年 2 月 27 日) (73)

地方性法规、地方政府规章与解读

- 辽宁省实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法
- (2005 年 1 月 28 日) (92)

【解读】

- 解读《辽宁省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉
- 办法》 辽宁省人大法制委 崔文珠 (98)

地方司法业务文件与解读

- 湖南省高级人民法院
- 关于落实人民陪审员制度建设的方案
- (2005 年 1 月 17 日) (102)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

- 相对人不知道具体行政行为内容时的诉权保护期限是
- 怎样规定的? 本丛书专家顾问组 (109)
- 人民法院审理国有资产产权案件时, 涉案单位的不动产
- 产权分别在几个地方的怎样确定管辖权?
- 本丛书专家顾问组 (110)
- 对提供行政诉讼证据中的书证有何要求?
- 本丛书专家顾问组 (111)

新类型疑难案例选评

上海汇兴公司诉上海浦江海关行政赔偿案…………… (112)

【点评】

征收税款的行为并未造成当事人的直接损失

…………… 中国人民大学法学院 杜强强 (114)

漳州市高达胜医疗设备有限公司不服漳州市芗城区财政局

财政行政答复案…………… (115)

【点评】

本案的争议应适用《中华人民共和国政府采购法》来解决

…………… 漳州市中级人民法院 许曾恩 李建国 (122)

国外司法与行政执法参考

美国通过情报改革法案…………… (125)

行政法律文件导引 (2005 年第 1 季度)

法律及法律性文件…………… (126)

行政法规及行政规范性文件…………… (126)

司法文件…………… (126)

部门规章及部门规章性文件…………… (127)

《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 2005 年深化经济体制改革的意见

(2005 年 4 月 4 日)

近两年来，党中央、国务院审时度势，果断决策，科学实施宏观调控，经济和社会发展取得了突出成就。但是，宏观调控的实践也表明，生产力发展的体制障碍仍未消除，推进改革十分重要和紧迫。解决经济运行中的突出矛盾和问题，巩固和发展宏观调控成果，调整经济结构，实现经济增长方式转变，全面落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，都需要加快推进改革。2005 年是改革攻坚的关键一年，要抓住当前有利时机，把改革放到突出位置上，用更大的力量推进经济体制改革。

2005 年推进经济体制改革的总体要求是：认真贯彻党的十六大、十六届三中四中全会和中央经济工作会议精神，紧扣影响经济社会发展的突出矛盾和问题推进体制创新，把深化改革同贯彻落实科学发展观、加强和改善宏观调控、促进经济平稳较快发展、构建社会主义和谐社会紧密结合起来，在一些重点领域和关键环节取得实质性突破。

2005年进一步深化经济体制改革要突出重点、全面推进,立足当前、兼顾长远,创新制度、转换机制,把握大局、处理好改革发展稳定的关系,抓好以下重点工作。

一、深化农村经济体制改革

继续深化农村税费改革。研究解决农村税费改革中出现的新矛盾和新问题,把工作重点放在搞好乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制等各项改革上。积极探索建立防止农民负担反弹的长效机制,巩固改革成果。

完善农村土地制度。切实保障农村集体经济组织的土地所有权和农民的土地承包经营权,继续推动土地承包纠纷仲裁试点工作。继续探索农户间转包、转让、互换等土地流转方式。加强对承包土地流转的监督管理,加大对强迫流转案件的督查力度。进一步研究探索农村集体建设用地使用权进入市场。加快农村集体土地所有权的确认,进一步推进集体土地所有权、宅基地登记发证工作。

深化粮食、棉花流通体制改革。全面贯彻《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》(国发〔2004〕17号)和《粮食流通管理条例》。加快推进国有粮食购销企业改革。完善粮食市场准入制度,支持多种所有制粮食购销企业发展。加强和改善粮食宏观调控,确保国家粮食安全。进一步完善粮食风险基金政策,建立健全粮食主产区与主销区之间的利益协调机制。进一步深化棉花流通体制改革,按照国务院确定的《棉花质量检验体制改革方案》,搞好改革试点,完善改革方案。

深化农村金融改革。抓紧研究制订农村金融总体改革方案,加快构建功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力的农村金融体系。探索发展新的农村合作金融组织。继续深化农村信用社改革,力争在完善治理结构、强化约束机制、增强支农服务能力等方面取得成效。继续扩大农户小额信用贷款和农户联保贷款。推

进政策性农业保险试点，扩大试点范围。

深化林业、农垦、供销社体制改革。深入贯彻落实《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》（中发〔2003〕9号），深化林业分类管理体制和森林资源管理体制改革。全面推进垦区集团化改革，加快垦区集团现代企业制度建设。继续扩大农民专业合作社经济组织试点范围。继续推进供销社体制改革。

二、深化国有企业和国有资产管理体制改革

加快国有经济布局 and 结构战略性调整步伐。研究提出国有经济布局 and 结构战略性调整的总体思路，研究制订国有资本调整和国有企业重组的指导意见，完善国有资本有进有退、合理流动的机制。

完善国有资产监督管理体系。加快组建市（地）级国有资产监督管理机构。完善国有资产管理体制和监管方式，进一步完善出资人制度，建立国有资本经营预算制度，规范国有企业改制和国有产权转让，促进国有资本合理流动，防止国有资产流失，维护职工合法权益。积极推进企业法律顾问制度建设，建立健全国有企业法律风险防范机制。完善国有资本收益和国有资产授权经营管理制度。完善国有企业负责人经营业绩考核体系，建立健全国有企业经营者激励约束机制。中央企业要全面实行年度经营业绩和任期经营业绩考核责任制。修订、完善国有企业产权界定、资产评估管理、境外企业国有产权监管、上市公司国有股权转让管理办法等法规、规章和规范性文件。

大力推进国有企业股份制改革。加快推进国有大型企业股份制改革，支持具备条件的企业逐步实现主营业务整体上市。以建立健全国有大型公司董事会为重点，抓紧健全法人治理结构、独立董事和派出监事会制度。继续改革和完善国有企业经营管理人才选拔和任用方式，公开招聘国有和国有控股企业高级经营管理者。建立健全重大决策失误和重大资产损失责任追究制度，规范

责任追究程序和办法。推进国有企业分离办社会 and 主辅分离、辅业改制。继续做好国有企业政策性关闭破产工作，建立依法破产机制。

深化垄断行业和公用事业改革。深化电信体制改革，加快建立电信普遍服务基金。适时出台邮政体制改革方案。抓紧研究提出铁路体制改革方案。完善烟草行业管理体制。研究制订盐业体制改革方案。实施电网企业主辅分离，理顺区域电网资产关系，建设区域电力市场，开展大用户直购电试点。继续深化民航体制改革。积极推进实施农村公路养护管理体制改革的方案。推进供水、供气等市政公用事业市场化进程。推进水资源管理体制的改革，加快水利工程管理体制改革的步伐。

三、进一步改善非公有制经济发展的体制环境

贯彻落实《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发〔2005〕3号）。抓紧提出落实相关重要举措的部门分工方案，研究制订和完善放宽非公有制经济市场准入等相关具体措施和配套办法，形成促进非公有制经济发展的政策体系。

加快清理和修订相关法律法规。清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规、部门规章和政策文件，加快完善保护非公有制经济合法权益、保护合法私有财产等各类产权的有关法律法规，为非公有制经济发展创造平等竞争的环境。

完善对非公有制经济的社会服务体系。积极为非公有制中小企业创业提供公共服务。改进信贷考核和奖惩管理方式，提高对非公有制企业的贷款比重。加快面向非公有制经济的金融产品和服务创新。鼓励政策性银行依托地方商业银行等中小金融机构和担保机构，开展以非公有制中小企业为主要服务对象的转贷款、担保贷款业务。拓宽非公有制经济的直接融资渠道，建立健全创业投资机制。规范发展中小企业信用担保体系。

四、深化金融体制改革

加快推进金融企业改革。按照建立现代金融企业制度的要求,进一步深化中国银行、建设银行股份制改革,着力完善公司法人治理结构,健全内控制度,转换经营机制,并建立相关监测与考评机制。加快制订和实施其他国有商业银行股份制改革方案。研究促进金融资产管理公司改革发展、提高不良资产回收率的政策措施。抓紧实施邮政储蓄体制改革。研究政策性银行的职能和定位。择机出台政策性银行条例。继续深化非银行金融机构改革。整合并规范发展地方中小金融机构,鼓励社会资金参与城市信用社和城市商业银行等金融机构的重组改造。深化保险业改革,继续推进国有保险公司股份制改造。健全管理制度,规范保险市场秩序。

健全金融调控体系。稳步推进利率市场化和人民币汇率形成机制改革,保持人民币汇率在合理、均衡水平上基本稳定。继续加强对资本流入的引导和管理,建立有序可控的资本流出机制。研究建立调节国际收支的市场机制和管理体制。建立健全货币市场、资本市场、保险市场有机结合和协调发展的机制,防范跨市场、跨系统风险。建立健全金融机构市场退出机制。加大对商业银行资产负债匹配的监管力度,推进信贷资产证券化试点。加快建立金融风险预警体系和化解系统性风险的长效机制。进一步完善反洗钱工作机制。

完善金融监管体制和协调机制。改善监管方式和手段,加强市场准入、治理结构、内部控制、资本充足率、重点业务和高级管理人员监管。全面推行贷款质量五级分类制度,落实贷款损失准备金拨备制度。进一步增强监管信息透明度,形成对监管机构和工作人员的监督制约和问责机制。加强金融监管的合作与协调,逐步形成专业金融监管机构和宏观调控部门共同组成的金融稳定协调机制。

五、深化财政税收投资价格体制改革

深化财政体制改革。进一步扩大预算管理制度改革的范围和规模,抓紧研究科学的政府收支分类体系。完善中央财政对地方的转移支付制度,调整和优化转移支付结构,规范转移支付办法。改革和完善省级以下财政体制,加大省级财政对县乡的转移支付力度。加快研究缓解县乡财政困难的有效措施,规范地方政府债务行为。全面推进中央和地方国库集中收付制度改革,深化政府采购制度改革,建立健全财政国库管理法律法规体系。改革和完善非税收入收缴管理制度,逐步实行全口径预算管理。逐步建立健全财政预算绩效评价体系。

深化税收体制改革。进一步完善出口退税机制。做好内外资企业所得税制合并方案的研究和准备工作。搞好增值税转型试点,研究制订全面实施方案。调整消费税,研究改革资源税,研究完善环境保护有关税收政策。

推进投资体制改革。全面落实《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号),尽快制定和完善各项配套政策措施。完善和规范企业投资项目的核准制和备案制,真正落实企业投资自主权;规范政府投资范围和行为,提高政府投资决策的科学化、民主化水平,实行政府投资项目公示制度,尽快建立政府投资责任追究制度;完善适应新形势要求的投资宏观调控体系,建立健全投资监管体系。

着力推进资源价格改革。实施煤电价格联动,完善峰谷、丰枯电价办法。扩大水资源费征收范围,加大水价管理办法实施力度,加强污水处理费征收管理,促进水资源节约。进一步完善石油、天然气价格形成机制。

六、加快现代市场体系建设

大力发展资本市场。继续抓紧落实《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》(国发〔2004〕3号),尽快

出台配套政策措施，加强资本市场基础建设，建立健全促进资本市场发展的各项制度。进一步完善证券发行上市核准机制。研究建立股东代表诉讼制度、证券投资者保护基金和其他对投资者提供直接保护的机制。稳步推进期货市场规范发展和产品创新。继续推进资本市场对内对外开放。修订出台《企业债券管理条例》。规范发展产权交易市场。

进一步推进土地等资源市场建设。规范发展土地使用权市场。加快建立健全土地权利体系，推动土地确权立法，完善土地调查和登记制度，规范土地交易行为，建立土地权属争议调处机制。全面落实征地的统一年产值标准或区片综合地价补偿办法，拓宽安置途径，完善征地程序，规范征地行为，探索建立征地补偿安置争议的协调和裁决机制，稳步推进土地征收征用制度改革。经营性用地要全面推行招标、拍卖、挂牌出让制度，非经营性用地要建立公开供地机制。进一步加强土地市场调控，健全土地收购储备制度。认真贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）及配套实施办法。进一步推进矿业权市场建设，完善矿产资源有偿使用和探矿权、采矿权有偿取得机制。研究建立国家水权制度，建立总量控制与定额管理相结合的用水管理制度，完善取水许可证制度。探索建立水权市场。在有条件的地区，实行用水权有偿转让，逐步利用市场机制优化配置水资源。

加快建设城乡统一的劳动力市场。进一步改革劳动就业管理制度，清理对农民进城务工的不合理限制政策和乱收费，取消各种对农村劳动力就业的歧视性规定。进一步改革户籍管理制度，促进农村富余劳动力合理有序转移。选择部分具备条件的城市开展城乡一体化劳动力市场的试点工作。

深化流通体制改革。打破内外贸分割局面，推进内外贸一体化发展。深化国有流通企业改革，推进流通方式创新，大力发展