



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

ZUIXIN
XINGZHENG FALU
WENJIAN JIEDU

最高人民法院《最新法律文件解读丛书》编辑委员会

2005 · 11 (总第11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

(2005·11 总第 11 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 (2005·11 总第 11 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 11 月第 1 版 2005 年 11 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

《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	

最高人民法院出版社收款凭证

2006 年 月 日

代号	书 名	全年 定价	邮费	合计	计数	金额	收款章
1	最新民事法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			 最高人民法院出版社 发票专用章 10101400006559
2	最新刑事法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
3	最新商事(经济)法律文 件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
4	最新行政法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
5	最新损害赔偿法律文件 解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
6	最新金融法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
7	最新公司法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
8	最新房地产法律文件解 读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
9	最新消费者维权法律文 件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
10	最新劳动与社会保障法 律文件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
11	最新合同法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
12	最新司法与行政程序法 律文件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
13	最新执行法律文件解读 (双月刊)	60.00	9.00	69.00			
合 计 金 额		仟 佰 拾		发 票 专 用 章 分			



最高人民法院出版社书刊发行单

订购单位					联系人		
详细地址					邮编		
序号	书 名	全年定价	邮费	合计	计数	金额	
1	最新民事法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
2	最新刑事法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
3	最新商事(经济)法律文 件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
4	最新行政法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
5	最新损害赔偿法律文件 解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
6	最新金融法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
7	最新公司法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
8	最新房地产法律文件解 读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
9	最新消费者维权法律文 件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
10	最新劳动与社会保障法 律文件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
11	最新合同法律文件解读 (月刊)	120.00	18.00	138.00			
12	最新司法与行政程序法 律文件解读(月刊)	120.00	18.00	138.00			
13	最新执行法律文件解读 (双月刊)	60.00	9.00	69.00			
合 计 金 额		仟 佰 拾 元 角 分					

注:1. 汇款时请务必将此订单填写清楚后寄回我社发行部。便于我们按您的要求订书。定迹不清,易于出错,无法投递。

2. 如需发票,请在汇款时注明。

3. 本发行单复印有效。

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》(2005·11 总第 11 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 31 篇。本辑重点为“整顿和规范矿产资源开发秩序”,收录了《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》及其解读、《法官行为规范(试行)》及其解读、《关于开展高级会计人才培训的通知》及其解读、《河北省人民政府关于推行行政执法责任制的实施意见》及其解读、《济南市名泉保护条例》及其解读等;疑难问题解答重点收录了行政许可方面的几个问题,并由专家予以解答;案例评析栏目选择了福建省长泰县种养殖场不服福建省长泰县国土资源局土地行政赔偿案、汝南县烟草专卖局与葛红丽行政处罚再审案、尹琛琰诉卢氏县公安局 110 报警不作为行政赔偿案及点评文章。

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。

最高人民法院出版社

2005 年 11 月

目 录

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

- 关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知（略）
（2005年8月18日） (1)

【解读】

- 解读《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发
秩序的通知》
..... 国土资源部矿产开发司司长 贾其海 (1)

[相关链接]

- 建设部汪民副部长在新闻通气会上通报整顿和
规范矿产资源开发秩序工作的情况
（2005年9月21日） (5)
- 中央纪委 监察部 国资委 安全监管总局
关于对清理纠正工作开展督查的通知
（2005年9月30日） (11)
- 国家安全生产监督管理总局 国家煤矿安全监察局
煤矿安全培训监督检查办法（试行）
（2005年9月26日） (13)
- 国家安全生产监督管理总局 国家煤矿安全监察局

- 煤矿隐患排查和整顿关闭实施办法（试行）
（2005年9月26日）（18）
- 国家安全生产监督管理总局 国家煤矿安全监察局
煤矿重大安全生产隐患认定办法（试行）
（2005年9月26日）（26）
- 国家安全生产监督管理总局 财政部
举报煤矿重大安全生产隐患和违法行为的奖励办法
（试行）
（2005年9月24日）（32）
- 国务院
关于大力发展职业教育的决定
（2005年10月28日）（36）
- 国务院办公厅
转发民政部等部门关于加强行政区域界线管理工作
意见的通知
（2005年9月23日）（46）
- 国务院
关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干
意见（略）
（2005年10月22日）（50）

司法文件与解读

最高人民法院

- 法官行为规范（试行）（略）
（2005年10月25日）（51）

【解读】

解读《法官行为规范（试行）》

..... 最高人民法院政治部主任 李 克	(51)
最高人民法院 司法部	
关于印发《关于民事诉讼法律援助工作的规定》 的通知 (略)	
(2005 年 9 月 22 日)	(60)
最高人民法院 最高人民检察院	
关于切实保障司法人员依法履行职务的紧急通知 (略)	
(2005 年 8 月 25 日)	(60)

部门规章、部门规章性文件与解读

卫生部办公厅

关于做好麻醉药品、第一类精神药品使用培训和考
核工作的通知

(2005 年 11 月 3 日) (61)

卫生部

关于印发《麻醉药品、第一类精神药品购用印鉴卡
管理规定》的通知

(2005 年 11 月 2 日) (63)

财政部

关于开展高级会计人才培训的通知

(2005 年 9 月 1 日) (65)

【解读】

解读《关于开展高级会计人才培训的通知》

..... 财政部会计司 蔡 严 (72)

中央纪委 监察部 农业部

关于执行《关于对涉及农民负担案(事)件实行责
任追究的暂行办法》若干问题的解释

- (2005 年 9 月 22 日) (75)
- 文化部办公厅
- 关于落实演出市场监管职责规范演出市场行政行为的
通知
- (2005 年 9 月 12 日) (79)

地方性法规、地方政府规章与解读

- 河北省人民政府办公厅
- 关于推行行政执法责任制的实施意见
- (2005 年 9 月 14 日) (81)
- 【解读】
- 解读《关于推行行政执法责任制的实施意见》
- 河北省政府法制办公室主任、党组书记 张国钧(88)
- 济南市名泉保护条例
- (2005 年 5 月 29 日) (90)
- 【解读】
- 解读《济南市名泉保护条例》
- 经纬 (99)
- 北京市人民政府
- 关于本市国家行政机关进一步接受监督的意见
- (2005 年 9 月 26 日) (101)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

- 对特定事项的行政许可怎样计算期限? 专家顾问组 (106)
- 行政许可事项是否可以变更? 专家顾问组 (107)
- 对需合并审理的两个案件怎样作为一案重新立案编号?

.....	专家顾问组 (108)
制作行政判决书引用法律规范问题有哪些要求?	
.....	专家顾问组 (109)

新类型疑难案例选评

福建省长泰县种养殖场不服福建省长泰县国土资源局 土地行政赔偿案	(111)
【点评】	
行政执法机关应依行政执法程序作出处理决定	
... 福建省漳州市中级人民法院 李建国 陈小熊 张松海	(117)
汝南县烟草专卖局与葛红丽行政处罚再审案	(122)
【点评】	
具体行政行为的效力瑕疵问题	
..... 首都师范大学政法学院 杜强强	(126)
尹琛琰诉卢氏县公安局 110 报警不作为行政赔偿案	(128)
【点评】	
论行政裁量权的收缩及其赔偿责任	
..... 北京大学法学院 王贵松	(132)

2006 年《最新法律文件解读丛书》征订单

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院 关于全面整顿和规范矿产 资源开发秩序的通知（略）^①

（2005年8月18日）

【解读】

解读《国务院关于全面整顿和规范 矿产资源开发秩序的通知》

国土资源部矿产开发司司长 贾其海

1995年，国务院关于治理整顿矿业秩序维护矿产资源国家所有权的通知下发。10年后，国务院再次下发《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》。从过去单纯强调整顿到这次整顿和规范并重，依法整顿，重拳出击，努力推进建立正常的矿产资源开发秩序，反映了治理整顿工作已经有了新的内涵。

^① 文件详见《最新损害赔偿法律文件解读》（2005·10 总第10辑），第47页。

过去整顿重点治乱,变无序为有序,解决历史遗留问题。这次整顿治乱、治散、治软、治本并重,是落实科学发展观,实现矿产资源合理开发、科学利用、保护环境、确保安全的有力措施。

1995年12月11日,国务院发出关于整顿矿业秩序维护国家对矿产资源所有权的通知。国务院之所以发这样一个通知,源于当时的矿产资源开发秩序的确非常混乱。受“有水快流”思想的影响,很多贫困地区将开发矿产资源当成了可以迅速摆脱贫困、走上致富路的一条捷径。一些地方政府也将鼓励开矿、收取各种费用当成了充实机关小金库的有效办法,小金库甚至是机关的支柱性收入。陕西小秦岭金矿区、宁夏汝箕沟煤矿区、内蒙古东升庙铅锌矿区、湖北省荆襄磷矿区、河北邯邢铁矿区等一批热点矿区,就是那个时候逐渐形成的。

造成这种局面,体制、机制上的原因以及管理上的漏洞都有。由于存在这些弊端,导致矿产资源开发秩序时有反复,一些地区矿管秩序非常混乱,引发了矿山布局不合理,小矿数量偏多,经营粗放,资源浪费,环境污染与生态破坏严重,安全生产事故频发等问题。

过去的10年,地方各级人民政府和国土资源主管部门按照国务院的统一部署,持续开展矿产资源治理整顿工作,主要在治乱上下功夫。通过治乱,很多地方的矿管秩序由无序变为有序,并解决了一大批历史遗留问题。但由于多方面的原因,矿产资源开发中存在的深层次矛盾和问题尚未得到解决,开发秩序在一些地方仍然比较混乱。尤其是最近一个时期,一些地方群发性无证勘查开采、越界开采和乱采滥挖等各种违法违规行为出现严重反弹。为解决当前矿产资源开发中存在的问题,国务院决定全面整顿和规范矿产资源开发秩序。

整顿和规范任务的提出是针对当前矿产资源开发中存在的突出问题,通过强化执法力度,做到有法必依、执法必严、违法必

究，同时结合建立适应市场经济要求的矿产资源开发新机制，解决维护矿产资源开发正常秩序的长久机制问题。这次国务院明确，整顿和规范的任务是针对当前矿产资源开发中存在的问题，主要是乱采滥挖、浪费破坏资源、破坏环境、安全生产事故频发等，要通过强化执法力度，做到有法必依、执法必严、违法必究。同时，结合建立适应市场经济要求的矿产资源开发新机制，解决维护矿产资源开发正常秩序的长久机制问题。

按照国务院的部署，整顿和规范工作大致划为两个阶段。第一阶段自本通知下发之日起至2006年年底，要基本完成整顿的主要任务，其中对小矿山的整合可延续到2006年，规范的各项工作的同步展开；第二阶段由2006年年底至2007年年底，要全面完成国务院交办的各项任务。

整顿矿产资源开发秩序的主要任务是：严厉打击无证勘查开采违法行为，全面查处越界开采等违法行为，全面开展煤炭资源回采率专项检查，坚决关闭破坏矿山生态、严重污染环境、不具备安全生产条件的矿山，集中解决小矿数量过多和布局不合理问题，开展钨矿等矿种的专项整治。规范矿产资源开发秩序的主要任务是：严格探矿权采矿权审批、完善探矿权采矿权有偿取得制度、探索建立矿山生态恢复制度、严格矿产资源勘查开采准入制度、建立矿产开发监管责任体系。

依照这样的要求，整顿和打击将更加严厉。凡无证勘查开采的，要坚决予以取缔，凡持勘查许可证采矿的，国土资源主管部门要责令停止违法行为，按无证开采予以处罚，拒不改正的，吊销勘查许可证。要按照国土资源部、国家发展和改革委员会下发的《关于开展全国煤炭资源回采率专项检查工作的通知》精神，查处一批回采率低、浪费破坏煤炭资源的典型案件，强制淘汰落后的生产技术、工艺及设备，全面遏制破坏浪费资源的势头。破坏矿山生态、严重污染环境、不具备安全生产条件的矿山要坚决

关闭。

整顿和规范的任务具体明确，责任清楚，整顿任务和要求操作性较强。规范任务原则要求明确，各地要依据实际情况制定专项整治措施，组织实施细读国务院的通知，对整顿和规范的任务非常具体明确，而且可操作性非常强。以往治理整顿的经验告诉我们，一个地方的矿管秩序如何，政府的作用非常重要。地方各级人民政府要将维护正常的矿产资源开发秩序纳入政府工作目标，落实责任制，积极组织力量，对本辖区内的无证开采矿产资源违法行为进行集中打击，有效制止各类群发性无证开采行为的发生，做到及时发现，及时查处。

今年整顿和规范工作国土资源管理部门的任务也是很重的。各地要按照属地管理原则，依法查处无证采矿、整顿和维护矿产资源开发秩序，在矿产资源开采集中区要建立动态巡查制度。凡是无证照非法采矿经营持续1年以上未处理的，要追究当地政府及管理部门领导的责任。此外，非法越界开采和违法承包租赁、非法转让矿业权等行为也是这次治理整顿的重点。要通过整顿和规范建立起矿产开发监管责任体系。强化基层监管职能，加强监管力量，实行任务到矿，责任到人，确保勘查开采秩序正常。要积极探索储量动态监管有效办法，严格矿产资源开发利用方案执行情况的检查，完善年度报告制度，切实提高矿产资源开发利用水平。

整顿工作的难点是查处越界开采、非法转让、关闭破坏环境、污染严重、不具备安全生产条件的矿山企业以及清查纠正矿产资源开发中的各类非法违规行为。规范的难点是解决矿山布局不合理的问题，完善矿产资源合理使用制度，探索建立矿山环境恢复补偿制度等问题。

整顿的原则是，对勘查开采中的违法行为不能停止违法了之、罚款了之、补办手续了之、吊销许可证了之，不能让违法行