

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 · 4

(总第16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

主编 万鄂湘 张 军

最新行政法律文件解读

(2006·4 总第 16 辑)

最高人民法院《最新法律文件解读》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 .2006/万鄂湘,张军主编.北京:
人民法院出版社,2006
(最新法律文件解读)
ISBN 7-80217-199-7

I. 最… II. ①万…②张… 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 (2006) 第 003703 号

最新行政法律文件解读 (2006·4 总第 16 辑) 最高人民法院《最新法律文件解读》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 <http://courtpress.chinacourt.org>
E-mail courtpress@sohu.com
印 刷 鲁中晨报印务公司
经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5
字 数 145 千字
印 张 5
版 次 2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80217-199-7
定 价 10.00 元

版权所有 侵权必究

《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《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好益友。

《最新行政法律文件解读》(2006·4 总第 16 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、问题解答、案例点评等文章计 27 篇。包括《取水许可和水资源费征收管理条例》及解读、《民用航空行政许可工作规则》及解读、《合肥市生猪屠宰和生猪产品流通管理办法》及解读、《辽宁省实施〈中华人民共和国工会法〉规定》及解读、《贵州省行政执法过错责任追究办法》及解读、《吉林省规章规范性文件监督办法》的解读等文件;疑难问题解答主要收录了几个有关行政方面的问题;案例选评栏目收录了《夏飞诉徐州市房产管理局撤销房屋所有权证纠纷案》,并由专家予以点评。

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。

最高人民法院出版社

2006 年 4 月

目 录

法律、法律性文件与解读

行政法规、行政法规性文件与解读

取水许可和水资源费征收管理条例

(2006 年 2 月 21 日) (1)

【解读】

解读《取水许可和水资源费征收管理条例》

..... 国务院法制办 法 言 (15)

近期其他行政法规、行政法规性文件导引 (20)

司法文件与解读

中共中央组织部 中央机构编制委员会办公室

最高人民法院 最高人民检察院

关于印发《关于缓解西部及贫困地区基层人民法院、 人民检察院法官、检察官短缺问题的意见》的通知

(2006 年 3 月 9 日) (21)

部门规章、部门规章性文件与解读

中国海事局

关于印发 2006 年海事法制工作要点的通知

(2006 年 4 月 10 日) (27)

国家人口计生委办公厅

关于认真组织观看人口计生系统作风建设先进事迹 演讲片和警示教育片的通知

(2006 年 4 月 5 日) (33)

民用航空行政许可工作规则

(2006 年 2 月 20 日) (35)

【解读】

解读《民用航空行政许可工作规则》

..... 闵 杭 (49)

文化市场行政执法管理办法

(2006 年 3 月 24 日) (51)

文化部

关于印发《2006 - 2008 年全国文化市场行政执法人员 岗位培训规划要点》的通知

(2006 年 3 月 14 日) (59)

农业部

关于切实加强草原防火工作的通知

(2006 年 3 月 8 日) (62)

商务部办公厅

关于实施生猪屠宰企业资质等级认定试点工作的通知

(2006 年 3 月 3 日) (65)

【相关链接】

合肥市生猪屠宰和生猪产品流通管理办法

(2004 年 11 月 29 日)	(70)
【解读】	
解读《合肥市生猪屠宰和生猪产品流通管理办法》 合肥市人民政府法制办 陈尚茹	(78)
国家文物局	
关于发布《中国文化遗产标志管理办法》的通知 (2006 年 2 月 6 日)	(81)
国家测绘局	
关于印发全国测绘系统推进依法行政五年规划 (2006 年 - 2010 年) 的通知 (2006 年 1 月 27 日)	(83)
民用爆破器材安全生产许可证实施办法 (2006 年 1 月 10 日)	(93)
近期其他行政规章、部门规章性文件导引	(99)

地方性法规、地方政府规章与解读

辽宁省实施《中华人民共和国工会法》规定 (2006 年 1 月 13 日)	(100)
【解读】	
解读《辽宁省实施〈中华人民共和国工会法〉规定》 辽宁省总工会法律工作部 宁 宇	(106)
贵州省行政执法过错责任追究办法 (2005 年 10 月 18 日)	(108)
【解读】	
解读《贵州省行政执法过错责任追究办法》 贵州省人民政府法制办 邹 伟	(119)
吉林省规章规范性文件监督办法 (略) (2005 年 7 月 25 日)	(123)

【解读】

解读《吉林省规章规范性文件监督办法》

..... 吉林省人民政府法制办 张兆军 (123)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

义务教育“一费制”的收费标准由谁制定？什么程序？

..... 专家顾问组 (127)

判断行政许可的标准是什么？

..... 专家顾问组 (128)

如何理解设定行政许可事项的范围？

..... 专家顾问组 (129)

如何申请商标注册？

..... 专家顾问组 (130)

新类型疑难案例选评

夏飞诉徐州市房产管理局撤销房屋所有权证纠纷案 (131)

【点评】

论公权力的失效

..... 北京大学法学院 王贵松 (139)

《最新法律文件解读》约稿函 (145)

行政法规、行政法规性文件与解读

取水许可和水资源费征收管理条例

(2006年2月21日 国务院令 第460号)

第一章 总 则

第一条 为加强水资源管理和保护,促进水资源的节约与合理开发利用,根据《中华人民共和国水法》,制定本条例。

第二条 本条例所称取水,是指利用取水工程或者设施直接从江河、湖泊或者地下取用水资源。

取用水资源的单位和个人,除本条例第四条规定的情形外,都应当申请领取取水许可证,并缴纳水资源费。

本条例所称取水工程或者设施,是指闸、坝、渠道、人工河道、虹吸管、水泵、水井以及水电站等。

第三条 县级以上人民政府水行政主管部门按照分级管理权限,负责取水许可制度的组织实施和监督管理。

国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构(以下简称流域管理机构),依照本条例规定和国务院水行政主管部门授权,负责所管辖范围内取水许可制度的组织实施和监督管理。

县级以上人民政府水行政主管部门、财政部门 and 价格主管部门依

照本条例规定和管理权限，负责水资源费的征收、管理和监督。

第四条 下列情形不需要申请领取取水许可证：

（一）农村集体经济组织及其成员使用本集体经济组织的水塘、水库中的水的；

（二）家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水的；

（三）为保障矿井等地下工程施工安全和生产安全必须进行临时应急取（排）水的；

（四）为消除对公共安全或者公共利益的危害临时应急取水的；

（五）为农业抗旱和维护生态与环境必须临时应急取水的。

前款第（二）项规定的少量取水的限额，由省、自治区、直辖市人民政府规定；第（三）项、第（四）项规定的取水，应当及时报县级以上地方人民政府水行政主管部门或者流域管理机构备案；第（五）项规定的取水，应当经县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构同意。

第五条 取水许可应当首先满足城乡居民生活用水，并兼顾农业、工业、生态与环境用水以及航运等需要。

省、自治区、直辖市人民政府可以依照本条例规定的职责权限，在同一流域或者区域内，根据实际情况对前款各项用水规定具体的先后顺序。

第六条 实施取水许可必须符合水资源综合规划、流域综合规划、水中长期供求规划和水功能区划，遵守依照《中华人民共和国水法》规定批准的水量分配方案；尚未制定水量分配方案的，应当遵守有关地方人民政府间签订的协议。

第七条 实施取水许可应当坚持地表水与地下水统筹考虑，开源与节流相结合、节流优先的原则，实行总量控制与定额管理相结合。

流域内批准取水的总耗水量不得超过本流域水资源可利用量。

行政区域内批准取水的总水量，不得超过流域管理机构或者上一级水行政主管部门下达的可供本行政区域取用的水量；其中，批准取

用地下水的总水量，不得超过本行政区域地下水可开采量，并应当符合地下水开发利用规划的要求。制定地下水开发利用规划应当征求国土资源主管部门的意见。

第八条 取水许可和水资源费征收管理制度的实施应当遵循公开、公平、公正、高效和便民的原则。

第九条 任何单位和个人都有节约和保护水资源的义务。

对节约和保护水资源有突出贡献的单位和个人，由县级以上人民政府给予表彰和奖励。

第二章 取水的申请和受理

第十条 申请取水的单位或者个人（以下简称申请人），应当向具有审批权限的审批机关提出申请。申请利用多种水源，且各种水源的取水许可审批机关不同的，应当向其中最高一级审批机关提出申请。

取水许可权限属于流域管理机构的，应当向取水口所在地的省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门提出申请。省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门，应当自收到申请之日起20个工作日内提出意见，并连同全部申请材料转报流域管理机构；流域管理机构收到后，应当依照本条例第十三条的规定作出处理。

第十一条 申请取水应当提交下列材料：

- （一）申请书；
- （二）与第三者利害关系的相关说明；
- （三）属于备案项目的，提供有关备案材料；
- （四）国务院水行政主管部门规定的其他材料。

建设项目需要取水的，申请人还应当提交由具备建设项目水资源论证资质的单位编制的建设项目水资源论证报告书。论证报告书应当包括取水水源、用水合理性以及对生态与环境的影响等内容。

第十二条 申请书应当包括下列事项：

- (一) 申请人的名称(姓名)、地址;
- (二) 申请理由;
- (三) 取水的起始时间及期限;
- (四) 取水目的、取水量、年内各月的用水量等;
- (五) 水源及取水地点;
- (六) 取水方式、计量方式和节水措施;
- (七) 退水地点和退水中所含主要污染物以及污水处理措施;
- (八) 国务院水行政主管部门规定的其他事项。

第十三条 县级以上地方人民政府水行政主管部门或者流域管理机构,应当自收到取水申请之日起5个工作日内对申请材料进行审查,并根据下列不同情形分别作出处理:

- (一) 申请材料齐全、符合法定形式、属于本机关受理范围的,予以受理;
- (二) 提交的材料不完备或者申请书内容填注不明的,通知申请人补正;
- (三) 不属于本机关受理范围的,告知申请人向有受理权限的机关提出申请。

第三章 取水许可的审查和决定

第十四条 取水许可实行分级审批。

下列取水由流域管理机构审批:

- (一) 长江、黄河、淮河、海河、滦河、珠江、松花江、辽河、金沙江、汉江的干流和太湖以及其他跨省、自治区、直辖市河流、湖泊的指定河段限额以上的取水;
- (二) 国际跨界河流的指定河段和国际边界河流限额以上的取水;
- (三) 省际边界河流、湖泊限额以上的取水;
- (四) 跨省、自治区、直辖市行政区域的取水;
- (五) 由国务院或者国务院投资主管部门审批、核准的大型建设

项目的取水；

(六) 流域管理机构直接管理的河道(河段)、湖泊内的取水。

前款所称的指定河段和限额以及流域管理机构直接管理的河道(河段)、湖泊,由国务院水行政主管部门规定。

其他取水由县级以上地方人民政府水行政主管部门按照省、自治区、直辖市人民政府规定的审批权限审批。

第十五条 批准的水量分配方案或者签订的协议是确定流域与行政区域取水许可总量控制的依据。

跨省、自治区、直辖市的江河、湖泊,尚未制定水量分配方案或者尚未签订协议的,有关省、自治区、直辖市的取水许可总量控制指标,由流域管理机构根据流域水资源条件,依据水资源综合规划、流域综合规划和水中长期供求规划,结合各省、自治区、直辖市取水现状及供需情况,商有关省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门提出,报国务院水行政主管部门批准;设区的市、县(市)行政区域的取水许可总量控制指标,由省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门依据本省、自治区、直辖市取水许可总量控制指标,结合各地取水现状及供需情况制定,并报流域管理机构备案。

第十六条 按照行业用水定额核定的用水量是取水量审批的主要依据。

省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门和质量监督检验检疫管理部门对本行政区域行业用水定额的制定负责指导并组织实施。

尚未制定本行政区域行业用水定额的,可以参照国务院有关行业主管部门制定的行业用水定额执行。

第十七条 审批机关受理取水申请后,应当对取水申请材料进行全面审查,并综合考虑取水可能对水资源的节约保护和经济社会发展带来的影响,决定是否批准取水申请。

第十八条 审批机关认为取水涉及社会公共利益需要听证的,应当向社会公告,并举行听证。

取水涉及申请人与他人之间重大利害关系的,审批机关在作出是

否批准取水申请的决定前，应当告知申请人、利害关系人。申请人、利害关系人要求听证的，审批机关应当组织听证。

因取水申请引起争议或者诉讼的，审批机关应当书面通知申请人中止审批程序；争议解决或者诉讼终止后，恢复审批程序。

第十九条 审批机关应当自受理取水申请之日起 45 个工作日内决定批准或者不批准。决定批准的，应当同时签发取水申请批准文件。

对取用城市规划区地下水的取水申请，审批机关应当征求城市建设主管部门的意见，城市建设主管部门应当自收到征求意见材料之日起 5 个工作日内提出意见并转送取水审批机关。

本条第一款规定的审批期限，不包括举行听证和征求有关部门意见所需的时间。

第二十条 有下列情形之一的，审批机关不予批准，并在作出不批准的决定时，书面告知申请人不批准的理由和依据：

- (一) 在地下水禁采区取用地下水的；
- (二) 在取水许可总量已经达到取水许可控制总量的地区增加取水量的；
- (三) 可能对水功能区水域使用功能造成重大损害的；
- (四) 取水、退水布局不合理的；
- (五) 城市公共供水管网能够满足用水需要时，建设项目自备取水设施取用地下水的；
- (六) 可能对第三者或者社会公共利益产生重大损害的；
- (七) 属于备案项目，未报送备案的；
- (八) 法律、行政法规规定的其他情形。

审批的取水量不得超过取水工程或者设施设计的取水量。

第二十一条 取水申请经审批机关批准，申请人方可兴建取水工程或者设施。需由国家审批、核准的建设项目，未取得取水申请批准文件的，项目主管部门不得审批、核准该建设项目。

第二十二条 取水申请批准后 3 年内，取水工程或者设施未开

工建设，或者需由国家审批、核准的建设项目未取得国家审批、核准的，取水申请批准文件自行失效。

建设项目中取水事项有较大变更的，建设单位应当重新进行建设项目水资源论证，并重新申请取水。

第二十三条 取水工程或者设施竣工后，申请人应当按照国务院水行政主管部门的规定，向取水审批机关报送取水工程或者设施试运行情况等相关材料；经验收合格的，由审批机关核发取水许可证。

直接利用已有的取水工程或者设施取水的，经审批机关审查合格，发给取水许可证。

审批机关应当将发放取水许可证的情况及时通知取水口所在地县级以上人民政府水行政主管部门，并定期对取水许可证的发放情况予以公告。

第二十四条 取水许可证应当包括下列内容：

- (一) 取水单位或者个人的名称（姓名）；
- (二) 取水期限；
- (三) 取水量和取水用途；
- (四) 水源类型；
- (五) 取水、退水地点及退水方式、退水量。

前款第（三）项规定的取水量是在江河、湖泊、地下水多年平均水量情况下允许的取水单位或者个人的最大取水量。

取水许可证由国务院水行政主管部门统一制作，审批机关核发取水许可证只能收取工本费。

第二十五条 取水许可证有效期限一般为5年，最长不超过10年。有效期届满，需要延续的，取水单位或者个人应当在有效期届满45日前向原审批机关提出申请，原审批机关应当在有效期届满前，作出是否延续的决定。

第二十六条 取水单位或者个人要求变更取水许可证载明的事项的，应当依照本条例的规定向原审批机关申请，经原审批机关批准，办理有关变更手续。