

主编/万鄂湘 张军



最新法律文件 解读

ZUIXIN FALU
WENJIAN JIEDU

最新劳动与社会保障法律文件解读

2006 · 12

(总第24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

最新劳动与社会保障 法律文件解读

(2006·12 总第24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

最新劳动与社会保障法律文件解读. 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 7-80217-206-3

I. 最… II. ①万…②张… III. ①劳动法-法律解释-中国
②社会保障-行政法-法律解释-中国 IV. ①D922.505 ②D922.182.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 003758 号

最新劳动与社会保障法律文件解读 (2006·12 总第 24 辑)

最高人民法院《最新法律文件解读》编辑委员会

责任编辑 范春雪 侯笑宇
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) 85250525 85250518 (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 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80217-206-3
定 价 10.00 元

版权所有 侵权必究

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。

本解读系列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，亦是法律适用中亟须解决的焦点问题。

《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，同时又是对《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师益友。

最新劳动与社会保障法律文件解读（2006·12总第24辑）遵循丛书确立的宗旨和原则，按设置的相关栏日本辑收录最新劳动与社会保障法律文件、权威解读、案例点评等文章共计36篇。其中收录了解读《国务院批转劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要的通知》；《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于进一步做好煤矿整顿关闭工作意见的通知》及解读；《关于加强煤矿安全生产工作规范企业劳动定员管理的若干指导意见》及解读；解读《食品工业“十一五”发展纲要》；《农业部关于进一步加强农业信息化建设的意见》及解读；《教育部、财政部关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》及解读（一、二）；《辽宁省工资支付规定》及解读；新类型疑难案例选评；法律适用热点、疑点、难点问题解答。

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12月

目 录

行政法规、法规性文件与解读

- 国务院批转劳动和社会保障事业发展“十一五”
规划纲要的通知(略)
(2006年10月13日) (1)
- 【解读】**
解读《国务院批转劳动和社会保障事业发展“十一五”
规划纲要的通知》 劳动保障部副部长 步正发 (1)
- 国务院办公厅
转发安全监管总局等部门关于进一步做好煤矿
整顿关闭工作意见的通知
(2006年9月28日) (4)
- 【解读】**
解读《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于
进一步做好煤矿整顿关闭工作意见的通知》
..... 国家煤矿安全监察局局长 赵铁锤 (11)
- 国务院
关于同意天津市做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (14)
- 国务院
关于同意山西省做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (17)

国务院

- 关于同意上海市做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (21)

国务院

- 关于同意山东省做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (24)

国务院

- 关于同意河南省做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (28)

国务院

- 关于同意湖北省做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (32)

国务院

- 关于同意湖南省做实企业职工基本养老保险
个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (35)

国务院

- 关于同意新疆维吾尔自治区做实企业职工基本
养老保险个人账户试点实施方案的批复
(2006年9月6日) (39)

司法解释、司法解释性文件与解读

最高人民法院 最高人民检察院 财政部

关于印发《人民法院、人民检察院因公牺牲法官、检察官

- 特别补助金和特别慰问金管理暂行规定》的通知
(2006年10月20日) (43)

部门规章、规章性文件与解读

- 国家安全生产监督管理总局 国家煤矿安全监察局
国家发展改革委 劳动和社会保障部
关于加强煤矿安全生产工作规范企业劳动
定员管理的若干指导意见
(2006年10月11日) (48)

【解读】

- 解读《关于加强煤矿安全生产工作规范企业劳动定员
管理的若干指导意见》
..... 国家煤矿安全监察局局长 赵铁锤 (53)

- 国家发展和改革委员会 科技部 农业部
关于印发全国食品工业“十一·五”发展纲要的通知(略)
(2006年10月19日) (56)

【解读】

- 解读《食品工业“十一·五”发展纲要》
..... 发展改革委副主任 张国宝 (56)

农业部

- 关于进一步加强农业信息化建设的意见
(2006年10月18日) (58)

【解读】

- 解读《农业部关于进一步加强农业
信息化建设的意见》 农业部副部长 牛 盾 (66)

教育部 财政部

- 关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快
高等职业教育改革与发展的意见

(2006年11月3日) (68)

【解读】

解读《教育部、财政部关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》(之一) 教育部副部长 吴启迪 (74)

【解读】

解读《教育部、财政部关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》(之二) 财政部教科文司副司长 赵路 (79)

【相关链接】

在国家示范性高等职业院校建设计划视频会议上的讲话 教育部部长 周济 (82)

建设部 国家发展和改革委员会 财政部
劳动和社会保障部

关于优先发展城市公共交通若干经济政策的意见
(2006年12月1日) (90)

卫生部

关于新型农村合作医疗信息系统建设的指导意见
(2006年11月22日) (94)

财政部

会计人员继续教育规定
(2006年11月20日) (99)

地方性法规、地方政府规章与解读

辽宁省工资支付规定

(2006年9月2日) (108)

【解读】

解读《辽宁省工资支付规定》

——规范工资支付行为，维护和谐劳动

- 关系 沈阳师范大学职业技术学院 朱 玉
 辽宁省人民政府法制办公室 赵晓光 (116)

新类型疑难案例选评

- 非法用工引发的劳动争议案 (119)

【点评】

- 一起劳动争议案件引发的两个法律问题
 湖南省祁阳县人民法院
 于杨宁 彭 妍 陈 轲 (120)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

什么是劳动力市场工资指导价位及行业

- 人工成本信息指导制度? 专家顾问组 (123)
 工资支付时应该注意哪些问题? 专家顾问组 (124)
 政府为什么要对企业工资分配进行管理? 专家顾问组 (125)
 什么是工资指导线制度? 专家顾问组 (126)

- 《最新劳动与社会保障法律文件解读》2006 年总目录 (127)

- 《最新法律文件解读》约稿函 (144)

行政法规、法规性文件与解读

国务院批转劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要的通知（略）

（2006年10月13日）

【解读】

解读《国务院批转劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要的通知》

劳动保障部副部长 步正发

2006年10月13日国务院批转了《劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》明确了未来五年劳动和社会保障事业发展的指导思想和基本原则、目标任务和保障措施，描绘了“十一五”时期劳动保障事业发展的宏伟蓝图。

一、《纲要》对于保持就业人数持续增长、严格控制失业率的具体举措

一是把扩大就业作为经济社会发展和调整经济结构的重要目标，实施发展经济与促进就业并举的战略，鼓励、支持和引导个体、私营

等非公有制经济发展，积极发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业和各类所有制的中小企业，不断增加就业岗位。二是促进城乡统筹就业，建立城乡统一的劳动力市场，逐步消除就业歧视，特别是消除限制农民工进城务工的制度性障碍，使劳动力合理流动。三是继续实施积极的就业政策，重点解决体制转轨遗留的下岗失业人员再就业问题，促进城镇新增劳动力就业和农村富余劳动力转移就业。四是建立制度化、专业化、社会化的公共就业服务体系，完善覆盖城乡劳动者的就业管理服务组织体系，完善就业援助制度，支持并规范发展各类专业性的社会化就业服务组织。五是加强失业调控，建立失业预警机制，确保就业形势稳定，同时建立失业保险与促进就业联动机制。六是大力发展职业技能培训，重点加强对下岗失业人员、农村富余劳动力、高校毕业生的多种形式的职业技能培训，提高就业质量。

二、“十一五”时期，在解决我国高技能人才严重缺乏问题上将采取的措施

一是结合建立现代企业制度，推动建立和完善企业职工培训制度。二是建立学校和企业联合培养高技能人才制度。三是结合区域经济发展和产业发展趋势，整合优质资源，建立一批水平高、规模大、设施完善的高级技工学校和技师学院，在有条件的城市建设一批跨行业、高水平、体现科技发展前沿技术的高技能人才公共实训基地。四是加快完善社会化职业技能鉴定、企业技能劳动者评价、职业院校资格认证和专项职业技能考核的工作体系。五是加大对突出贡献高校人才的奖励表彰力度，逐步提高高技能人才待遇水平和社会地位，营造有利于高技能人才成长的环境，加快培养一大批数量充足、结构合理、素质优良的技术技能型、复合技能型和知识技能型高技能人才，以满足经济社会发展的需要。

三、《纲要》对社会保障这个社会关注的焦点问题提出的举措

一是继续完善企业职工基本养老保险制度，做实基本养老保险个人账户工作，建立基本养老金正常调整机制，初步形成基本养老保险、企业年金和个人储蓄养老保险相结合的多层次养老保险体系。二是推

进机关事业单位养老保险制度改革，逐步解决企业退休人员与机关事业单位退休人员待遇差的问题。三是不断完善城镇基本医疗保障制度，将医疗保险覆盖范围扩大到学生、儿童等非从业城镇居民。四是探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。五是以非公有制经济组织人员、城镇灵活就业人员和农民工为重点，不断扩大各项社会保险覆盖面，使更多的人享有社会保障，同时积极推进被征地农民社会保障工作。六是完善社会保障基金监管制度和预警监测机制，逐步健全行政监督、专门监督、社会监督、内部控制相结合的监督体系，加强全国社会保障基金和企业年金市场化投资运营监管。七是全面提高社会化管理服务水平，将企业退休人员纳入社会化管理，加快公共老年服务设施和服务网络建设。

四、《纲要》对构建和谐劳动关系方面提出的重点措施

一是全面实施劳动合同制度，用三年时间推动各类企业普遍与职工签订履行劳动合同，保障职工基本权益。二是推进集体合同制度，大力开展区域性、行业性集体协商。三是加强协调劳动关系三方机制组织建设和制度建设。四是规范国有企事业单位改革中的劳动关系。五是改革劳动争议处理制度，探索建立注重预防和调解、突出仲裁优势作用的劳动争议处理机制。

五、“十一五”期间劳动保障部门在调节企业工资分配方面的举措

一是健全企业工资分配法规，为规范企业工资分配提供有力的法律依据。二是规范企业工资支付，建立健全工资支付监控制度和工资支付保障制度，建立完善预防和解决拖欠工资问题的长效机制。三是有效调节过高收入，完善国有企业工资收入分配规则和监管机制，加强对高收入国有独资及国有控股企业工资分配的调控。四是发挥工资指导价、劳动力市场价位和行业人工成本信息对工资水平的引导作用，促进企业职工工资水平随经济发展和企业效益增加不断提高。五是建立以工资集体协商制度为核心的企业工资决定机制，鼓励和引导企业确定企业或区域内行业最低工资，促使低收入劳动者工资水平逐

步提高。此外，扩大就业、完善社会保障体系的一系列举措也将对调节收入分配发挥积极的作用。

六、《纲要》在保障农民工利益方面提出的政策措施

为切实维护农民工权益，《纲要》在就业、职业培训、社会保障、权益维护等四方面均提出了专门针对农民工群体的政策措施。一是取消农村劳动力进城和跨地区就业的限制，改善农民工进城就业环境，组织公共就业服务机构加强对农民工的就业服务，发展区域间劳务协作，提高劳务输出输入组织化程度。二是大力开展农民工职业技能培训和引导性培训，提高农民职业技能、转移就业能力和外出适应能力。三是优先解决农民工工伤保险和大病医疗保障问题，抓紧研究低费率、广覆盖、可转移，与现行养老保险制度衔接的农民工养老保险办法。四是加快劳动合同和工资支付立法进程，加大对克扣、无故拖欠农民工工资以及不与农民工签订劳动合同等违法行为的查处力度，逐步建立和推广企业劳动保障守法诚信制度、工资支付监控制度、工资支付保障制度，同时加大普法宣传教育，切实维护农民工合法权益。

国务院办公厅 转发安全监管总局等部门关于进一步做好煤矿 整顿关闭工作意见的通知

(2006年9月28日 国办发〔2006〕82号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：
安全监管总局、煤矿安监局、发展改革委、公安部、监察部、财

政部、劳动保障部、国土资源部、国资委、工商总局、电监会、全国总工会《关于进一步做好煤矿整顿关闭工作的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

整顿关闭非法和不具备安全生产条件以及不符合国家煤炭产业政策、布局不合理、破坏资源、污染环境的煤矿，淘汰落后的生产能力，是贯彻落实“十一·五”规划纲要，调整和优化煤炭产业结构，提高煤炭生产力发展水平，保障煤炭工业节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展的重要举措；是减少煤矿事故、保护人民群众生命财产安全，促进安全生产形势稳定好转的迫切需要。各有关地区和部门要认真贯彻《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》（国务院令446号）、《国务院办公厅关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》（国办发明电〔2005〕21号）等有关要求，进一步提高对煤矿整顿关闭工作重要性的认识，把思想统一到党中央、国务院的相关决策部署上来，坚定信心，加大力度，切实抓好煤矿整顿关闭工作。

各产煤省（区、市）人民政府要加强对煤矿整顿关闭工作的统一领导，组织研究制定本地区煤矿整顿关闭的工作目标和主要任务，提出到2010年允许保留的小煤矿数量限制目标。要按照调整和优化煤炭产业结构、实现煤炭工业可持续发展的要求，根据国家法律、法规和政策规定，结合实际研究建立小煤矿退出的有效机制，并制定相关的经济政策和配套措施。要综合采取法律、经济和必要的行政手段，认真组织落实煤矿整顿关闭的有关规定，加强和规范煤炭资源整合，从严控制新建项目，推进煤矿整顿关闭工作进行。

各有关地区要把煤矿整顿关闭工作作为实现安全生产的一项重要举措列入地方各级人民政府工作目标，纳入政绩考核内容，把关闭煤矿的任务逐级分解，层层落实到市（地）、县（市）、乡（镇）人民政府，建立健全政府统一领导、相关部门共同参与的联合执法机制，制定并执行规范的工作程序和实施细则，积极稳妥地推进煤矿整顿关闭工作。要注意研究新情况，解决新问题，做好有关应急预案，确保

安全生产和社会稳定。要及时向社会公布关闭的矿井名单，建立群众监督机制，鼓励并认真核实群众举报，充分发挥社会舆论监督作用，严肃查处违法违规和失职渎职行为，依法追究事故责任。

安全监管总局、煤矿安监局、发展改革委、公安部、监察部、财政部、劳动保障部、国土资源部、国资委、工商总局、电监会以及全国总工会等有关部门和单位要加强协调配合，充分发挥煤矿整顿关闭工作部际联席会议制度的作用，组织开展重点督查，研究提出有关政策措施，协调解决存在的问题，指导和推进全国煤矿整顿关闭工作。

附：

安全监管总局煤矿安监局 发展改革委 公安部
监察部 财政部 劳动保障部 国土资源部
国资委 工商总局 电监会 全国总工会
关于进一步做好煤矿整顿关闭工作的意见

去年以来，为实现国务院确定的“争取用三年左右时间，解决小煤矿问题”的目标，各有关地区和部门按照国务院部署，集中开展对非法和不具备安全生产条件煤矿的整顿关闭工作，共取缔非法采煤矿点1万余处（次），关闭不具备安全生产条件和非法煤矿5900多处，取得了重要成果。但是，小煤矿数量多、规模小、布局不合理、破坏资源和环境的状况尚未得到根本改善；一些煤矿非法开采和超层越界开采行为仍然屡禁不止；一些地方煤炭资源整合不规范、煤矿建设项目违法违规等问题还比较突出，煤矿安全生产形势依然严峻。为进一步做好煤矿整顿关闭工作，现提出以下意见：

一、煤矿整顿关闭工作的目标和任务

煤矿整顿关闭工作的目标是：到2008年，煤炭开采秩序明显好

转，无证开采和超层越界开采等违法行为得到有效制止，小煤矿事故有较大幅度下降，特别重大事故得到有效遏制，小煤矿百万吨死亡率力争控制在4以下；小煤矿基本实现正规开采，安全设施得到较大改善，煤矿安全管理水平和从业人员技术素质有较大提高；小煤矿数量大幅度减少，到2010年力争控制在1万处左右。

煤矿整顿关闭工作的主要任务是：依法取缔无证开采，关闭不具备安全生产条件、严重超层越界开采的煤矿；限期淘汰不符合产业政策、布局不合理、破坏资源、污染环境的煤矿；清理纠正违规越权核准和不符合安全标准的新建、改扩建煤矿项目。

二、关闭煤矿的类型

按照《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》等有关法律法规以及煤炭产业政策的有关要求，有下列情形之一的小煤矿，要予以关闭：

- (一) 不符合矿产资源规划和矿业权设置方案的；
- (二) 不符合经批准的煤炭工业发展规划和矿区总体规划的；
- (三) 未依法取得采矿许可证、安全生产许可证、煤炭生产许可证、营业执照和矿长资格证、矿长安全资格证，擅自从事生产的；
- (四) 超层越界开采拒不退回的；
- (五) 3个月内2次或者2次以上发现有重大安全生产隐患，仍然组织生产的；
- (六) 被依法责令停产整顿的矿井擅自组织生产或经整顿验收不合格的；
- (七) 存在煤与瓦斯突出、自然发火、冲击地压、水害威胁等重大安全生产隐患，经论证在现有技术条件下难以有效防治的；
- (八) 1个月内3次或者3次以上发现未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；
- (九) 不同采矿权人，其被许可的采矿范围在垂直方向上相互重叠且影响安全生产的，只保留一个矿井，其他关闭；
- (十) 在大型煤炭矿区范围内开采的；