

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 · 10

(总第22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

(2006·10 总第22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 (2006·10 总第 22 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 11 月第 1 版 2006 年 11 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益友。

最新劳动与社会保障法律文件解读（2006·10 总第22辑）遵循丛书确立的宗旨和原则，按设置的相关栏目标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28篇。其中收录了《国务院办公厅关于印发安全生产“十一五”规划的通知》及解读；《国务院办公厅转发国家安全生产监督管理总局等部门关于进一步做好煤矿整顿关闭工作意见》及解读；《教育部办公厅关于启动实施全国中小学班主任培训计划的通知》及解读；《烟花爆竹经营许可实施办法》及解读；《建设项目职业病危害分类管理办法》及解读；《合肥市人民政府办公厅关于印发〈合肥市社会保障卡管理暂行办法〉的通知》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10月

目 录

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院办公厅

- 关于印发安全生产“十一五”规划的通知
(2006年8月17日) (1)

【解读】

- 解读《国务院办公厅关于印发安全生产“十一五”
规划的通知》 国家安全生产监督管理总局 (19)

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) (22)

【解读】

- 解读《关于进一步做好煤矿整顿关闭工作的意见》
..... 国家安监总局新闻发言人 黄毅 (28)

国务院

- 关于做好农村综合改革工作有关问题的通知
(2006年10月8日) (30)

部门规章、规章性文件与解读

教育部

- 关于进一步加强中小学班主任工作的意见

- (2006年6月4日) (36)
- 教育部办公厅
- 关于启动实施全国中小学班主任培训计划的通知
(2006年8月31日) (40)
- 【解读】**
- 解读《教育部办公厅关于启动实施全国中小学
班主任培训计划的通知》 教育部 闻 发 (44)
- 【相关链接】**
- 中小学教师队伍建设背景材料
(2006年9月7日) (46)
- 烟花爆竹经营许可实施办法
(2006年8月26日) (61)
- 【解读】**
- 解读《烟花爆竹经营许可实施办法》
..... 安全监管总局副局长 孙华山 (68)
- 建设项目职业病危害分类管理办法
(2006年7月27日) (71)
- 【解读】**
- 解读《建设项目职业病危害分类管理办法》
..... 卫生部负责人 (78)
- 国家安全生产监督管理总局
- 关于印发《国家安全生产应急平台体系建设
指导意见》的通知
(2006年10月4日) (81)
- 民政部
- 关于开展全国养老服务社会化示范单位创建活动的通知
(2006年9月25日) (91)
- 国家安全生产监督管理总局
- 关于加强安全生产应急管理工作的意见

- (2006年9月19日) (95)
- 国家安全生产监督管理总局
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) (102)
- 国家发展改革委
关于认真贯彻国务院办公厅国办发〔2006〕82号文件精神
进一步做好煤矿整顿关闭工作的紧急通知
(2006年9月12日) (106)
- 劳动和社会保障部办公厅
关于印发优化失业保险经办业务流程指南的通知
(2006年9月11日) (109)

地方性法规、地方政府规章与解读

- 合肥市人民政府办公厅
关于印发《合肥市社会保障卡管理暂行办法》的通知
(2006年8月21日) (128)
- 【解读】**
解读《合肥市社会保障卡管理办法》
..... 合肥市人民政府 陈尚茹 (132)

新类型疑难案例选评

- 北京巴士股份有限公司诉张振伟向公司赔偿因其
摔伤售票员造成的损失案 (134)
- 【点评】**
职工职务行为致其他职工发生工伤，用人单位

无权向致害方索赔

…………… 北京市第二中级法院民二庭 杜开颜 (136)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

不同群体的就业政策是如何规定的? …………… 专家顾问组 (140)

我国的就业服务体系包括哪些内容? …………… 专家顾问组 (141)

什么是失业人员? 如何认识我国的失业问题? …… 专家顾问组 (142)

我国是什么时候开始建立失业保险制度的? …… 专家顾问组 (144)

《最新法律文件解读》约稿函…………… (146)

行政法规、行政规范性文件与解读

国务院办公厅

关于印发安全生产“十一五”规划的通知

(2006年8月17日 国办发〔2006〕53号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《安全生产“十一五”规划》（以下简称《规划》）已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

各地区、各部门要将《规划》相关内容纳入本地区、本行业和领域“十一五”发展规划，抓紧制订具体实施方案，做到安全生产与经济社会发展的各项工作同步规划、统一部署、协调推进。负有安全生产监管监察职责的各有关部门要按照职责分工，加强《规划》实施工作的组织指导和协调。对重点工程要编制工程专项规划，提出建设目标、建设内容、进度安排，以及国家、地方政府、企业分别承担的资金筹措方案。要研究建立《规划》实施的中期评估、调整和考核等制度，强化督促检查，确保安全生产“十一五”规划目标的实现。

附：

安全生产“十一五”规划

为贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神，进一步强化安全生产基础，维护人民群众生命财产安全，根据《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，依照《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》（国发〔2004〕2号），制定本规划。

一、安全生产现状与问题

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展和社会稳定的大局，是贯彻落实科学发展观的必然要求。党中央、国务院始终高度重视安全生产工作。党的十六届五中全会明确提出要坚持节约发展、清洁发展、安全发展，把安全发展作为重要理念纳入我国社会主义现代化建设的总体战略。国务院把加强安全生产工作作为促进经济社会协调发展的重要工作来抓，多次召开常务会议研究部署安全生产工作，并制定了一系列强有力的政策措施。国家先后公布实施《中华人民共和国安全生产法》等一系列安全生产法律法规；改革和完善国家安全生产监管监察体制；在重点行业和领域集中开展一系列专项治理；增加安全生产投入，制定和实施有利于安全生产的经济政策；加大安全生产监督、监察执法力度，严肃查处事故。经过各方面的共同努力，近年来，全国安全生产状况总体稳定，从2002年开始各类生产安全事故死亡人数呈逐年下降趋势，2005年比2002年减少1.23万人，但形势依然严峻。

（一）存在的主要问题。

我国安全生产主要存在以下突出问题：一是事故总量大。近10年平均每年发生各类事故70多万起，死亡12万多人，伤残70多万人。在各类事故中，道路交通事故平均每年发生50多万起，死亡9万多人，约占各类事故总起数和死亡人数的71%、76%；工矿商贸

企业事故平均每年发生 1.6 万多起，死亡 1.6 万多人，约占各类事故死亡人数的 13%。二是特大事故多。2001 年至 2005 年，全国共发生一次死亡 30 人以上特别重大事故 73 起，平均每年发生 15 起；一次死亡 10~29 人特大事故 587 起，平均每年发生 117 起。特别重大事故中，煤矿事故起数最多，平均每年发生 8 起，占 58%；特大事故中，道路交通、煤矿事故平均每年发生 42 起，各占 36%。三是职业危害严重。据有关部门统计，每年新发尘肺病超过 1 万例。目前，全国有 50 多万个厂矿存在不同程度的职业危害，实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工高达 2500 万人以上，农民工成为职业危害的主要受害群体。四是与发达国家相比差距大。20 世纪 90 年代中期以来，发达国家工业生产中一次死亡 3 人以上的重特大事故已大幅度减少。而我国近年来重特大事故起数和死亡人数，以及职业病发病人数和死亡人数，仍是比较突出的国家之一。特别是煤矿、道路交通领域安全生产状况与发达国家相比差距较大。五是生产安全事故引发的生态环境问题突出。近年来，生产安全事故导致的环境污染和生态破坏事故日益增多。2001 年至 2005 年发生的突发环境事故中，由生产安全事故引发的占总数的 50% 以上。

（二）主要原因。

造成安全生产形势严峻的原因主要有以下几个方面：

一是一些地方政府和企业不能正确处理安全生产与经济发展的关系。对安全生产缺乏足够认识，存在重经济、轻安全的倾向，忽视安全发展，安全生产未能纳入地方经济社会发展规划和企业总体发展战略。“安全第一、预防为主、综合治理”的方针没有落到实处，在一些企业安全生产还没有成为自觉行动。

二是安全生产基础总体比较薄弱。经济快速增长的同时，传统的粗放型经济增长方式尚未根本转变。企业安全投入不足，安全生产欠账严重，尤其是一些老工业企业和中小企业，生产工艺技术落后，设备老化陈旧，安全生产管理水平低。重大危险源数量大、分布广，没有建立起完善的监控管理体系。有些对人民群众生命财产安全构成严

重威胁的重大事故隐患尚未得到有效治理。

三是安全生产责任落实不到位。一些企业安全生产主体责任不落实，企业安全制度、安全培训、安全投入等方面与法律法规要求差距较大，安全生产管理混乱，甚至有些企业不顾职工生命安全，违法违规生产。有的地方领导干部特别是县乡两级领导干部安全生产意识不强，在安全生产上投入的精力不够，有的甚至存在失职渎职、徇私舞弊、纵容和庇护非法生产行为。

四是安全生产监管还存在许多薄弱环节。部分地方和部门安全监管监察措施不到位，执法不严格，安全生产监管监察缺乏权威性和有效性，对安全生产违法行为查处不力。部分行业安全生产管理弱化，一些专业监管部门存在组织不健全、监管手段落后等问题。部分地区安全生产监管机构、执法队伍建设缓慢，尤其是基层安全监管力量薄弱，少数市县尚未设立安全生产监管机构。一些部门联合执法机制不完善，未能形成合力。

五是安全生产支撑体系不健全。安全生产法律法规有待进一步完善，技术标准制修订工作滞后；信息化水平低，尚未建立全国统一的安全生产信息网络系统；科技支撑力量薄弱，基础设施落后，科研投入不足，成果转化率低；宣传教育培训工作相对滞后，培训方式和手段落后；应急救援体系不健全，救援装备落后，应急管理意识淡薄，应对重特大事故的能力较差。

（三）形势与挑战。

一是粗放型经济增长方式与安全生产的矛盾依然突出。经济快速增长的同时，粗放型经济增长方式短时间内难以根本改变。在矿山、建筑、危险化学品的烟花爆竹等危险性较大的行业和领域，安全保障水平低的企业还将一定时期内存在。经济的快速发展也将进一步加剧煤、电、油、运等紧张的状况，安全生产面临新的更大的考验。

二是从业人员结构变化将增加安全管理难度。我国目前正处于城镇化快速发展阶段，大量农村剩余劳动力向城镇转移，从业人员结构变化和人员流动加快，而安全培训教育又相对滞后，从业人员安全技

能 and 自我保护意识差,不能适应安全生产的要求,将进一步加大安全生产管理的难度。

三是事故风险转移对安全生产工作提出了更高要求。随着经济全球化进程加快,工业发达国家一些危险性较大的产业正向我国转移。同时,我国一些危险性较大的产业也将出现由发达地区向欠发达和不发达地区、大型企业向中小型企业、城市向农村转移的趋势。这些变化加大了事故风险,使安全生产面临新的挑战。

总之,做好安全生产工作既要解决历史遗留问题,又要妥善应对新情况、新问题,必须充分认识安全生产工作的长期性、艰巨性、复杂性和紧迫性,紧密结合经济结构战略性调整,统筹规划,突出重点,制订切实可行的阶段性目标,采取行之有效的措施,遏制事故增长和高发的态势。

二、指导思想和目标

(一) 指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领全局,坚持安全第一、预防为主、综合治理,坚持标本兼治、重在治本,坚持创新体制机制、强化安全管理,以保障人民群众生命财产安全为根本出发点、遏制重特大事故为重点、减少人员伤亡为目标,倡导安全文化,健全安全法制,落实安全责任,依靠科技进步,加大安全投入,建立安全生产长效机制,推动安全发展。

(二) 总体目标。

到2010年,健全安全生产监管监察体系,初步形成规范完善的安全生产法治秩序,基本形成完善的安全生产法规标准体系、技术支撑体系、信息体系、培训体系、宣传教育体系和应急救援体系;亿元国内生产总值生产安全事故死亡率比2005年下降35%以上,工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率比2005年下降25%以上,一次死亡10人以上特大事故起数比2005年下降20%以上,职业危害严重的局面得到有效控制,安全生产状况进一步好转。

(三) 到2010年部分重点行业和领域目标。(以2005年为基数)

煤矿：百万吨死亡率下降25%以上，一次死亡10人以上特大事故起数下降20%以上。

非煤矿山：死亡人数下降10%以上。

危险化学品：死亡人数下降10%以上。

烟花爆竹：死亡人数下降10%以上。

建筑：死亡人数下降10%以上。

特种设备：万台设备死亡人数控制在0.8人以下。

火灾（消防）：十万人口死亡率控制在0.19以下。

道路交通：万车死亡率控制在5.0以下。

水上交通：死亡和失踪人数下降10%以上。

铁路交通（含路外）：死亡人数下降10%以上。

民航飞行：民航运输飞行百万飞行小时重大事故率下降到0.3以下。

农业机械：死亡人数下降10%以上。

渔业船舶：死亡人数下降10%以上。

三、主要任务

（一）遏制煤矿重特大事故。

以遏制重特大事故为目标，强化对煤矿的定期监察、重点监察和专项监察。严格安全生产准入，严厉打击违法开工建设、违法组织生产的行为。加大煤矿事故隐患排查整改和对停产整顿矿井的监管力度。推动煤矿资源整合，规范矿山开发秩序，调整改造中小煤矿，促进煤炭企业改造重组和大型煤炭基地建设。争取用三年左右的时间，解决小煤矿安全生产条件差、事故多发、管理水平低、生产秩序混乱、规模小和违法开采现象严重等安全生产突出问题。

严格执行煤矿建设项目安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用（简称“三同时”）制度以及提取安全费用、建立风险抵押金、企业负责人和经营管理人员下井带班等制度。加强煤矿企业技术、设备、工艺和现场等基础管理。推行煤矿企业安全生产标准化，改善企业安全管理状况，消除违规作业、违章指挥、违反劳动纪律现象。加强对瓦斯、火、水等主要灾害的预测预报与防

治。特别要加大瓦斯治理力度,推进“先抽后采”,提高瓦斯抽采率,到2010年瓦斯(煤层气)抽采量达到100亿立方米,煤矿瓦斯抽采率达到40%以上,鼓励和扶持瓦斯(煤层气)综合利用;井工煤矿装备瓦斯监测监控系统,实施瓦斯数字化监测监控系统联网。力争用两年左右的时间,使煤矿重特大瓦斯事故有较大幅度的下降,努力控制一次死亡50人以上煤矿瓦斯特别重大事故。对通风、防灭火、防尘等系统及主要设备、设施进行安全技术改造。开展矸石山灾害防范和治理及综合利用。

(二) 深化重点行业和领域专项整治与监督管理。

进一步深化非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、人员密集场所消防安全的专项整治。加强道路、水上、铁路、民航和城市轨道等交通安全监管,坚持开展专项整治。开展对工业设施安全距离不足问题的治理。严格执行非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、建筑施工、民用爆破器材等行业和领域安全生产许可制度。淘汰不符合安全生产标准的工艺、设备,关闭破坏资源、污染环境和不具备安全生产条件的企业。

非煤矿山:通过联合、重组、股份制改造等多种形式,推进资源整合,整顿关闭违法生产的非煤矿山,推动非煤矿山逐步实现规模化、集约化和规范化生产,非煤矿山数量在两年内要减少15%以上。重点开展对地压、水害、热害、高硫矿火灾和井喷等灾害防治。加强海上石油勘探、开采安全监管。对设计库容1000万立方米以上或设计主坝高60米以上的尾矿库,全部建立和完善安全监控系统,逐步建立尾矿库安全监控体系。

危险化学品:完善危险化学品安全监管部门协调机制,落实监管责任。按照属地管理的原则,各地区要加强危险化学品生产经营单位选址规划的管理,对威胁城市公共安全或饮用水源地的危险化学品生产经营单位,要采取“治理、限产、转产、搬迁、关停”等措施进行重点整治。开展化学工业园区区域风险评价和安全规划,实现合理布局,提高区域安全水平。重点对液氯、液氨、液化石油气和剧毒溶剂等危险化学品生产、储存及运输过程实行严格监控,逐步建立危险化学品生产、储

存装置及运输过程实时监控系統。推广使用危险化学品道路运输车辆安全监控装置,实现危险化学品道路运输过程跨区域动态监控。

烟花爆竹:整顿规范烟花爆竹生产经营单位,推动烟花爆竹工厂化生产,实行烟花爆竹经营许可、运输配送和定点销售制度,加大生产、经营、运输、储存和燃放各个环节的安全监管力度,杜绝超量储存运输和超能力、超定员、超药量违规生产,依法查处非法生产经营烟花爆竹的行为,防范重特大烟花爆竹事故。

民用爆破器材:发展民用爆破器材新产品、新工艺、新设备、新技术,改变传统生产方式,不断提高生产自动化水平和安全技术防范水平。优化民用爆破器材产品结构和生产布局,规范生产和流通领域爆炸危险源的管理,使民用爆破器材安全生产管理水平显著提高。

建筑施工:完善建设工程安全生产法律法规体系,进一步理顺建设工程安全生产监管体制,加强监督执法队伍建设,落实安全生产监管责任。强化建筑施工企业安全生产许可证动态监管,规范事故调查处理机制。建立建设工程安全监管信息系统,健全建筑施工企业和从业人员安全生产信用体系和失信惩戒制度。强化高处坠落、施工坍塌等多发事故的专项整治,督促和检查重点地区、重点企业事故预防措施的制订和落实。

特种设备:构建较为完善的特种设备安全监察法规标准体系、动态监管体系、安全责任体系、安全评价体系和应急救援体系。加强特种设备基层监管能力建设,改善监管条件。严把特种设备安全准入关。继续开展气瓶、压力管道、电站锅炉、危险化学品承压罐车、起重机械以及取缔土锅炉、简易电梯等特种设备的专项整治。扶持一批国家重点特种设备检验检测机构,提升特种设备安全检验检测能力。

电力:建立并完善电网大面积停电应急体系,提高电力系统应对突发事件的能力。坚持“统一调度、分级管理”的原则,加强对电力调度的监督与管理,加强厂网之间的协调配合。开展涉网电力企业安全性评价工作。强化安全生产相关知识和技术培训。促进电力生产高新技术研究成果的推广应用。加强水电站大坝安全管理,做好水电