



最新法律文件解读丛书

主编 万鄂湘 张军

# 最新劳动与社会保障法律文件 解读

ZUIXIN LAODONG  
YU SHEHUI  
BAOZHANG 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 · 10 (总第10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

# 最新劳动与社会保障 法律文件解读

(2005·10 总第10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

最新劳动与社会保障法律文件解读/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 7-80161-944-7

I. 最… II. ①万…②张…③最… 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. ①D922.505②D922.182.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 001479 号

**最新劳动与社会保障法律文件解读 (2005·10 总第 10 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** 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** 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** 4.875  
**版 次** 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷  
**书 号** ISBN 7-80161-944-7/D·944  
**定 价** 9.00 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。

最新劳动与社会保障法律文件解读(2005·10总第10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劳动与社会保障法律文件、权威解读、案例点评等文章共计42篇。劳动与社会保障：其中收录了解读《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》、《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》、《国家安全生产监督管理总局关于做好烟花爆竹安全监管工作的通知》、《吉林省鼓励农民进城务工就业若干规定》及解读、《北京市大型社会活动安全管理条例》及解读、《北京市集体合同条例》及解读、《北京市劳动和社会保障局关于简化农民工参加工伤保险和基本医疗保险有关管理问题的通知》、《北京市劳动和社会保障局关于印发〈北京市集体合同备案管理办法〉的通知》，法律适用热点、疑点、难点问题解答，新类型疑难案例选评及2005第3季度劳动与社会保障文件导引。

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。

最高人民法院人民法院出版社

2005年10月

## 目 录

## 法规、法规性文件与解读

## 国务院

- 关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（略）  
（2005年9月3日） .....（1）

## 【解读】

- 解读《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》  
..... 国务院法制办公室主任 曹康泰（1）

## 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  
（2005年8月22日） .....（10）

## 【相关链接】

- 国家安全生产监督管理总局  
转发《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》  
（2005年8月24日） .....（14）

## 部门规章、规章性文件与解读

## 国家安全生产监督管理总局

- 关于做好烟花爆竹安全监管工作的通知

- (2005年9月14日) ..... (15)
- 卫生部基层卫生与妇幼保健司
- 关于开展全国城市社区卫生服务发展现状调查的通知
- (2005年9月8日) ..... (17)
- 国家安全生产监督管理总局
- 关于学习贯彻国务院两个重要文件坚决打好
- 两个攻坚战的通知
- (2005年9月6日) ..... (19)
- 建设部办公厅
- 关于对建筑安全生产重点地区开展督查的通知
- (2005年9月6日) ..... (25)
- 卫生部
- 关于医学生毕业后暂未取得医师资格从事诊疗
- 活动有关问题的批复
- (2005年9月5日) ..... (28)
- 全国假日部际协调会议办公室
- 关于认真做好2005年“十一”黄金周旅游工作的通知
- (2005年9月3日) ..... (29)
- 国家安全生产监督管理总局
- 关于印发《安全评价人员资格登记管理规则》的通知
- (2005年8月31日) ..... (35)
- 商务部 国家工商行政管理总局
- 《对外劳务合作经营资格管理办法》补充规定
- (2005年8月15日) ..... (38)
- 【相关链接】**
- 商务部 国家工商行政管理总局
- 对外劳务合作经营资格管理办法
- (2004年7月26日) ..... (40)

## 地方性法规、地方政府规章与解读

### 吉林省鼓励农民进城务工就业若干规定

(2005年7月29日) ..... (45)

#### 【解读】

解读《吉林省鼓励农民进城务工就业若干规定》

——保障农民工合法权益 促进农民进城务工就业

..... 吉林省政府法制办 张兆军 (49)

### 北京市大型社会活动安全管理条例

(2005年9月9日) ..... (53)

#### 【解读】

解读《北京市大型社会活动安全管理条例》

..... 北京市公安局治安总队负责人 (62)

### 北京市集体合同条例

(2005年7月22日) ..... (66)

#### 【解读】

解读《北京市集体合同条例》

..... 北京市劳动和社会保障局 李长保 (76)

### 北京市劳动和社会保障局

关于简化农民工参加工伤保险和基本医疗保险

有关管理问题的通知

(2005年10月8日) ..... (81)

### 江西省人民政府

转发国务院关于进一步做好城镇退役

士兵安置工作的通知

(2005年9月8日) ..... (84)

### 北京市劳动和社会保障局



- 关于印发《北京市集体合同备案管理办法》的通知  
(2005年9月1日) ..... (86)
- 中共北京市委组织部 北京市财政局 北京市劳动和社会保障局 北京市人事局 北京市老干部局  
关于调整去世离休干部无工作配偶生活困难  
补助费标准的通知  
(2005年8月26日) ..... (93)
- 中共北京市委组织部 北京市财政局 北京市劳动和社会保障局 北京市人事局 北京市老干部局  
关于调整我市离休干部护理费和护理  
补助费标准的通知  
(2005年8月26日) ..... (94)
- 江西省人民政府办公厅  
关于国有困难企业和职工参加医疗保险有关  
问题的指导意见  
(2005年8月22日) ..... (95)
- 天津市城镇职工生育保险规定  
(2005年8月16日) ..... (99)
- 深圳市人民政府  
深圳市高温天气劳动保护暂行办法  
(2005年8月12日) ..... (103)
- 江西省人民政府办公厅  
关于进一步规范事业单位参加企业基本  
养老保险办法的通知  
(2005年7月14日) ..... (107)

## 法律适用热点、疑点、难点问题解答

- 什么是人事争议实行“一裁两审”制? ..... 专家顾问组 (112)
- 怎样确定加班费计算基数? ..... 专家顾问组 (113)
- 一周工作6天算加班吗? ..... 专家顾问组 (116)
- 可以拒绝加班吗? ..... 专家顾问组 (117)

## 新类型疑难案例选评

- 李某与北京某出租汽车有限公司劳动  
合同终止争议案 ..... (119)

### 【点评】

双方的劳动合同关系是否继续存在

..... 北京市大兴区人民法院 卢小传 (120)

- 黄腾才与上海泰杰(集团)公司劳动争议纠纷再审案 ..... (124)

### 【点评】

应如何理解和确定“劳动争议发生之日”

..... 高明生 黄正龙 (126)

## 劳动与社会保障文件导引(2005年第3季度)

- 法律、法律性文件导引 ..... (130)
- 行政法规、行政规范性文件导引 ..... (130)
- 司法解释、司法解释性文件导引 ..... (131)
- 司法业务文件导引 ..... (131)
- 部门规章、规章性文件导引 ..... (131)
- 地方性法规、地方政府规章导引 ..... (135)

## 法规、法规性文件与解读

### 国务院 关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（略）<sup>①</sup>

（2005年9月3日 国务院令 第446号）

#### 【解读】

#### 解读《国务院关于预防煤矿生产 安全事故的特别规定》

国务院法制办公室主任 曹康泰

2005年9月3日，国务院第446号令公布了《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》（以下简称特别规定）。目前，国务院有关部门正在抓紧特别规定的贯彻落实工作。

#### 一、制定特别规定的背景

安全生产是一切生产经营活动的基本前提，安全才能生产，

---

<sup>①</sup> 详见《最新劳动与社会保障法律文件解读》（2005·9 总第9辑）第17页~25页。

生产必须安全。抓好安全生产关系人民群众的生命财产安全，关系改革开放、经济发展和社会稳定的大局。近几年来，各方面认真贯彻落实有关安全生产的法律、法规，做了大量工作，取得了一定成效。从2003年开始，全国各类生产安全事故的起数和伤亡人数持续上升的势头有所控制。但是安全生产特别是煤矿安全生产形势依然严峻。一些煤矿企业“安全第一，预防为主”的观念淡薄，没有把维护职工生命安全放在第一位，对抓事故隐患认识不足，措施不力，甚至受利益驱动强迫职工突击蛮干；一些地方政府和监管部门对预防生产安全事故发生重视不够，执法不严，监督不力；等等。因此，针对当前煤矿安全生产中存在的这些突出问题，为了把预防煤矿生产安全事故进一步纳入法制化轨道，及时发现并排除煤矿安全生产隐患，落实煤矿安全生产责任，保障职工的生命安全和煤矿的安全生产，有必要制定和实施《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》，对预防煤矿生产安全事故的发生实行更加严格的制度和更加严厉的措施。

## 二、特别规定的指导思想

在研究制定特别规定的过程中，主要遵循以下指导思想：

一是采取综合措施，建立预防煤矿生产安全事故的长效机制。要遏制煤矿生产安全事故必须采取综合措施，从增强煤矿企业安全生产的责任意识，明确容易引发事故的主要隐患，加强证照管理，保证煤矿职工教育培训，强化停产整顿和关闭措施，发挥社会舆论监督作用，加重对违法行为的处罚等多方面为预防煤矿生产安全事故提供制度保障。

二是强化源头监管，突出对煤矿生产安全事故的预防。在煤矿安全监督管理的事前预防、事中应急和事后惩处的整个过程中，重视和加强事前预防，及时消除事故隐患，防患于未然，是最为关键的环节。从近两年发生的特大、重大煤矿生产安全事故的原因分析，要遏制煤矿生产安全事故的发生，必须把监督管理

的关口前移，从制度上把煤矿安全生产工作的重点真正放到预防生产安全事故上。

三是抓住关键环节，落实安全生产责任。要遏制煤矿生产安全事故的发生，必须落实各有关方面的安全生产责任，特别是突出煤矿企业在预防煤矿生产安全事故中的主体责任，明确和加重地方人民政府及其煤矿安全监管部门和煤矿安全监察机构在预防事故中的责任，实行严格的责任追究制度。

四是严肃惩处煤矿安全生产领域的腐败行为。从已经查处的案件看，相当一些重大事故的背后都存在着腐败行为，有的领导干部、执法人员与矿主搞权钱交易，充当非法矿主的保护伞，有的甚至直接参与办矿。因此，惩治腐败应当是遏制煤矿生产安全事故的一项治本之策。

### 三、特别规定对消除重大安全生产隐患、预防煤矿生产安全事故的规定

从近期发生的煤矿特大生产安全事故的原因来看，导致煤矿生产安全事故发生的隐患主要有两大类：一类是煤矿在安全设备、设施和条件等方面存在的事故隐患。另一类是煤矿安全生产制度不健全，管理混乱产生的事故隐患。

因此，特别规定在分析总结近年来发生的煤矿生产安全事故教训的基础上，明确规定了最容易引发煤矿生产安全事故的十五项重大隐患：（一）超能力、超强度或者超定员组织生产的；（二）瓦斯超限作业的；（三）煤与瓦斯突出矿井，未依照规定实施防突出措施的；（四）高瓦斯矿井未建立瓦斯抽放系统和监控系统，或者瓦斯监控系统不能正常运行的；（五）通风系统不完善、不可靠的；（六）有严重水患，未采取有效措施的；（七）超层越界开采的；（八）有冲击地压危险，未采取有效措施的；（九）自然发火严重，未采取有效措施的；（十）使用明令禁止使用或者淘汰的设备、工艺的；（十一）年产6万吨以上的煤矿

没有双回路供电系统的；(十二)新建煤矿边建设边生产，煤矿改扩建期间，在改扩建的区域生产，或者在其他区域的生产超出安全设计规定的范围和规模的；(十三)煤矿实行整体承包生产经营后，未重新取得安全生产许可证和煤炭生产许可证，从事生产的，或者承包方再次转包的，以及煤矿将井下采掘工作面和井巷维修作业进行劳务承包的；(十四)煤矿改制期间，未明确安全生产责任人和安全管理机构的，或者在完成改制后，未重新取得或者变更采矿许可证、安全生产许可证、煤炭生产许可证和营业执照的；(十五)有其他重大安全生产隐患的。同时规定，煤矿凡存在这些重大安全生产隐患之一的，就必须立即停止生产，排除隐患。对于存在上述隐患仍然进行生产的煤矿，监管部门一经发现就应当责令停产整顿，并给予严厉的处罚。这样规定，有利于从源头上遏制生产安全事故的发生。

#### 四、针对违法煤矿“停不了、关不死”的现象，特别规定采取的措施

目前，有些存在重大安全生产隐患的煤矿，为了追逐经济利益，拒不执行监管部门发出的停产、关闭指令，“带病”生产，导致特大生产安全事故发生。为解决这一问题，特别规定针对存在重大安全生产隐患的煤矿，做了六个方面的规定：

一是停产整顿。对存在重大安全生产隐患仍然进行生产的煤矿，应当责令立即停产整顿，处以重罚；对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进行生产的煤矿，由有关部门、机构提请有关地方人民政府关闭该煤矿。

二是停产整顿期间的监督检查。对被责令停产整顿的煤矿应当暂扣其相关证照，由有关地方人民政府采取有效措施进行监督检查。监督检查不力的，要对其直接责任人和有关负责人给予记大过、降级、撤职或者开除的行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

三是停产整顿后的整改复查。被责令停产整顿的煤矿要求恢复生产的，由县级以上地方人民政府负责煤矿安全生产监督管理的部门组织验收，验收合格的，经有关煤矿安全监察机构审核同意，报请有关地方人民政府主要负责人签字批准，方可恢复生产；验收不合格的，由有关地方人民政府予以关闭。

四是非法煤矿的关闭。有关部门一经发现无证照或者证照不全从事生产的煤矿，应当责令其立即停止生产，没收违法所得和开采出的煤炭以及采掘设备，并处违法所得1倍以上5倍以下的罚款；同时在2日内向当地县级以上地方人民政府提请关闭该煤矿，并可以向上一级地方人民政府报告有关情况。

五是关闭煤矿的程序和要求。对有关部门依法提请关闭煤矿的建议，有关地方人民政府应当在7日内作出是否予以关闭的决定，并由其主要负责人签字存档。对决定予以关闭的，有关地方人民政府应当立即组织实施。关闭煤矿必须达到五项要求：（一）吊销相关证照；（二）停止供应并处理火工用品；（三）停止供电，拆除矿井生产设备、供电、通讯线路；（四）封闭、填实矿井井筒，平整井口场地，恢复地貌；（五）妥善遣散从业人员。

六是落实责任。在县、乡两级人民政府所辖区域内发现有非法煤矿并且没有采取有效制止措施的，对县、乡两级人民政府主要负责人以及负有责任的相关负责人，给予降级、撤职或者开除的行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。其他有关机关和部门对存在非法煤矿负有责任的，对其主要负责人，属于行政机关工作人员的，给予记过直至开除的行政处分，不属于行政机关工作人员的，建议有关机关和部门给予相应的处分。

### 五、预防煤矿重大生产安全事故的具体制度和措施

近年来煤矿生产安全事故多发的原因，除了生产过程中出现的隐患外，还与制度约束机制不健全有关，比如：有的企业违背

自然规律，对现有技术条件下难以安全开采的煤矿冒险开采；有的企业丢掉了一些长期以来行之有效的好传统和工作方法，如煤矿企业负责人等人员“带班下井”制度；有的国家机关工作人员和国有企业负责人投资办煤矿、牟取私利，对煤矿安全生产中的违法行为坐视不管，甚至包庇纵容，成为违法行为的保护伞；等等。因此，特别规定有针对性地规定了六项制度、措施：

一是关闭现有科学技术条件下难以有效防止重大安全生产隐患的煤矿。规定煤矿存在瓦斯突出、自然发火、冲击地压、水害威胁等重大安全生产隐患，该煤矿在现有技术条件下难以有效防治的，有关部门、机构应当责令其立即停止生产，并提请有关地方人民政府组织专家进行论证。有关地方人民政府应当根据论证结论，作出是否关闭煤矿的决定，并组织实施。

二是安全生产教育和培训制度。针对目前煤矿井下作业人员缺乏基本的煤矿安全生产知识，特别是煤矿农民工增多的突出问题，特别规定强调煤矿企业必须对井下作业人员进行安全生产教育、培训，未经教育、培训或者经教育、培训不合格的人员不得下井作业，并规定了严格的法律责任。

三是带班下井制度。为了促使煤矿企业负责人和有关管理人员了解掌握煤矿井下的安全状况，及时发现和消除安全生产隐患，特别规定明确规定煤矿企业负责人和生产经营管理人员应当轮流带班下井，并建立下井登记档案。

四是发放职工安全手册制度。规定煤矿企业应当免费为每位职工发放煤矿职工安全手册。煤矿职工安全手册应当载明职工的权利、义务，煤矿重大安全生产隐患的情形和应急保护措施、方法以及安全生产隐患和违法行为的举报电话、受理部门。

五是公告制度。规定有关部门和机构对被责令停产整顿和关闭的煤矿，应当在当地主要媒体公告。这样规定，有利于增加透明度，发挥舆论监督的作用，形成全社会监督煤矿安全生产的机



制。

六是防止腐败制度。明令国家机关工作人员和国有企业负责人不得违反国家规定投资入股煤矿，对违反者给予降级、撤职或者开除的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。这样规定，有利于制止安全生产领域的腐败行为。

## 六、煤矿企业在预防煤矿生产安全事故中的责任

煤矿企业及其主要负责人作为煤炭生产者和主要经营管理人员，负有安全生产的义务，应当对预防煤矿生产安全事故承担主要责任。煤矿生产安全事故能不能得到有效预防，关键在于落实煤矿企业及其负责人的责任。为此，特别规定从以下几个方面做了规定：

一是规定煤矿企业是预防煤矿生产安全事故的责任主体。煤矿企业负责人，包括一些煤矿企业的实际控制人，对预防煤矿生产安全事故负主要责任。

二是规定煤矿企业应当建立健全安全生产隐患排查、治理和报告制度。未依照规定进行排查和报告的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停产整顿，并对煤矿企业负责人和一些煤矿企业的实际控制人处以罚款。

三是对拒不执行县级以上地方人民政府负责煤矿安全生产监督管理的部门或者煤矿安全监察机构依法下达的执法指令的煤矿，由颁发证照的部门吊销矿长资格证和矿长安全资格证；构成违反治安管理行为的，由公安机关依照治安管理的法律、行政法规的规定处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 七、地方人民政府和有关部门在预防煤矿生产安全事故中的责任

为了遏制煤矿生产安全事故，煤矿安全监管的关口要前移，地方人民政府和有关部门必须将监管的重点放在预防事故发生上，从源头上负起监管的责任。对此，特别规定做了以下规定：