

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 · 1

(总第13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

(2006·1 总第13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 (2006·1 总第 13 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 www.courtpress.com
E-mail courtpress@sohu.com
刷 印 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 2 月第 1 版 2006 年 2 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

《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

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（2006·1总第13辑）遵循丛书确立的宗旨和原则，按设置的相关栏目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37篇。收录了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》及解读，《国务院关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》及解读，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强农村文化建设的意见》及解读，解读《中国慈善事业发展指导纲要（2006—2010年）》，解读《文化部、财政部、人事部、国家税务总局关于鼓励发展民营文艺表演团体的意见》，《上海市人民政府关于鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定》及解读，法律适用热点、疑点、难点问题解答及新类型疑难案例选评。

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1月

目 录

行政法规、行政规范性文件与解读

国务院

- 关于完善企业职工基本养老保险制度的决定
(2005年12月3日) (1)

【解读】

- 解读《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》 劳动和社会保障部副部长 刘永富 (5)

国务院

- 关于发布实施《促进产业结构调整暂行规定》的决定
(2005年12月2日) (10)

【解读】

- 解读《促进产业结构调整暂行规定》和《产业结构调整指导目录》
..... 国家发展改革委产业政策司司长 刘 治 (20)

中共中央办公厅 国务院办公厅

- 关于进一步加强农村文化建设的意见
(2005年11月7日) (27)

【解读】

- 解读《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强农村文化建设的意见》 农 闾 (36)

国务院办公厅

- 关于加强烟花爆竹安全生产工作的通知

- (2005年12月19日) (38)
- 国务院办公厅
关于认真抓好今冬明春安全生产工作的通知
(2005年12月1日) (41)

部门规章、规章性文件与解读

- 中国慈善事业发展指导纲要(2006~2010年)(略)
(2005年11月20日) (46)

【解读】

- 解读《中国慈善事业发展指导纲要(2006~2010年)》
..... 民政部救灾救济司司长 王振耀 (46)

- 文化部 财政部 人事部 国家税务总局
关于鼓励发展民营文艺表演团体的意见(略)
(2005年11月4日) (49)

【解读】

- 解读《文化部、财政部、人事部、国家税务总局
关于鼓励发展民营文艺表演团体的意见》
..... 文化部部长 孙家正 (49)

- 中国人民银行 财政部 劳动和社会保障部
关于改进和完善小额担保贷款政策的通知
(2006年1月12日) (52)

- 劳动和社会保障部政务公开办法
(2006年1月6日) (55)

- 国家以工代赈管理办法
(2005年12月27日) (61)

农业部

- 关于确保元旦、春节期间“菜篮子”产品市场
供应和质量安全的通知

(2005年12月26日)	(66)
国家发展和改革委员会	
关于改革天然气出厂价格形成机制及近期适当 提高天然气出厂价格的通知 (2005年12月23日)	(68)
农业部	
关于加强动物检疫监督执法工作确保人民群众 元旦春节期间动物产品消费安全的通知 (2005年12月22日)	(71)
人事部办公厅	
关于印发《事业单位聘用合同(范本)》的通知 (2005年12月20日)	(74)
国家发展和改革委员会	
关于做好2006年元旦、春节期间煤电油运有关工作的通知 (2005年12月19日)	(87)
国家安全生产监督管理总局	
关于切实做好危险化学品和烟花爆竹许可制度 实施工作的通知 (2005年12月15日)	(89)
财政部 国家安全生产监督管理总局	
关于印发《煤矿企业安全生产风险抵押金 管理暂行办法》的通知 (2005年12月14日)	(91)
交通部	
关于认真做好2006年春节运输工作的通知 (2005年12月9日)	(95)
国务院安全生产委员会办公室	
关于煤矿整顿关闭和安全生产许可证颁发工作 有关问题的通知	

- (2005年12月9日) (102)
- 国家安全生产监督管理总局
关于抓紧做好近期非煤矿山企业安全生产许可证
申请颁发工作的函
(2005年12月8日) (105)
- 建设部办公厅
关于认真抓好建设领域今冬明春安全生产
工作的紧急通知
(2005年12月8日) (107)

地方性法规、地方政府规章与解读

- 上海市人民政府
关于鼓励留学人员来上海工作和创业的若干规定
(2005年11月24日) (110)
- 【解读】**
解读《关于鼓励留学人员来上海工作和
创业的若干规定》 海 府 (117)
- 广东省劳动和社会保障厅
关于贯彻执行《台湾香港澳门居民在内地就业
管理规定》的通知
(2005年11月25日) (120)
- 广东省劳动和社会保障厅
关于印发《广东省用人单位重大劳动保障违法
行为社会公布暂行规定》的通知
(2005年9月17日) (122)

法律适用热点、疑点、难点问题解答

- 农村劳动者外出务工，是否需要办理就业证卡？
 专家顾问组 (125)
- 用人单位克扣劳动者工资怎么办？ 专家顾问组 (126)
- 企业内部承包协议不能取代劳动合同 专家顾问组 (126)
- 财务经理提出解除劳动合同应按照《会计法》办理
 交接手续 专家顾问组 (127)

新类型疑难案例选评

- 丁某与丙公司终止劳动合同纠纷案 (129)
- 【点评】
 被派遣至子公司工作职工的劳动关系确认
 北京市高级人民法院民一庭 陈 特 (131)

最新立法、司法、行政执法动态

- 关于对《养老保险管理办法（草案）》和《健康保险
 管理办法（草案）》征求意见的通知 (134)
- 《最新法律文件解读》约稿函 (144)
- 2006年《最新法律文件解读》征订单

行政法规、行政法规性文件与解读

国务院

关于完善企业职工基本养老保险制度的决定

(2005年12月3日 国发〔2005〕38号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，各地区和有关部门按照党中央、国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的部署和要求，以确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放为中心，努力扩大基本养老保险覆盖范围，切实加强基本养老保险基金征缴，积极推进企业退休人员社会化管理服务，各项工作取得明显成效，为促进改革、发展和维护社会稳定发挥了重要作用。但是，随着人口老龄化、就业方式多样化和城市化的发展，现行企业职工基本养老保险制度还存在个人账户没有做实、计发办法不尽合理、覆盖范围不够广泛等不适应的问题，需要加以改革和完善。为此，在充分调查研究和总结东北三省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上，国务院对完善企业职工基本养老保险制度作出如下决定：

一、完善企业职工基本养老保险制度的指导思想和主要任务

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神，按照落实科学发展观和

构建社会主义和谐社会的要求，统筹考虑当前和长远的关系，坚持覆盖广泛、水平适当、结构合理、基金平衡的原则，完善政策，健全机制，加强管理，建立起适合我国国情，实现可持续发展的基本养老保险制度。主要任务是：确保基本养老金按时足额发放，保障离退休人员基本生活；逐步做实个人账户，完善社会统筹与个人账户相结合的基本制度；统一城镇个体工商户和灵活就业人员参保缴费政策，扩大覆盖范围；改革基本养老金计发办法，建立参保缴费的激励约束机制；根据经济发展水平和各方面承受能力，合理确定基本养老金水平；建立多层次养老保险体系，划清中央与地方、政府与企业及个人的责任；加强基本养老保险基金征缴和监管，完善多渠道筹资机制；进一步做好退休人员社会化管理工作，提高服务水平。

二、确保基本养老金按时足额发放

要继续把确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放作为首要任务，进一步完善各项政策和工作机制，确保离退休人员基本养老金按时足额发放，不得发生新的基本养老金拖欠，切实保障离退休人员的合法权益。对过去拖欠的基本养老金，各地要根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步做好补发拖欠基本养老金和企业调整工资工作的通知》要求，认真加以解决。

三、扩大基本养老保险覆盖范围

城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险。当前及今后一个时期，要以非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员参保工作为重点，扩大基本养老保险覆盖范围。要进一步落实国家有关社会保险补贴政策，帮助就业困难人员参保缴费。城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比例为20%，其中8%记入个人账户，退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金。

四、逐步做实个人账户

做实个人账户，积累基本养老保险基金，是应对人口老龄化的重要举措，也是实现企业职工基本养老保险制度可持续发展的重要保

证。要继续抓好东北三省做实个人账户试点工作，抓紧研究制订其他地区扩大做实个人账户试点的具体方案，报国务院批准后实施。国家制订个人账户基金管理和投资运营办法，实现保值增值。

五、加强基本养老保险基金征缴与监管

要全面落实《社会保险费征缴暂行条例》的各项规定，严格执行社会保险登记和缴费申报制度，强化社会保险稽核和劳动保障监察执法工作，努力提高征缴率。凡是参加企业职工基本养老保险的单位和个人，都必须按时足额缴纳基本养老保险费；对拒缴、瞒报少缴基本养老保险费的，要依法处理；对欠缴基本养老保险费的，要采取各种措施，加大追缴力度，确保基本养老保险基金应收尽收。各地要按照建立公共财政的要求，积极调整财政支出结构，加大对社会保障的资金投入。

基本养老保险基金要纳入财政专户，实行收支两条线管理，严禁挤占挪用。要制定和完善社会保险基金监督管理的法律法规，实现依法监督。各省、自治区、直辖市人民政府要完善工作机制，保证基金监管制度的顺利实施。要继续发挥审计监督、社会监督和舆论监督的作用，共同维护基金安全。

六、改革基本养老金计发办法

为与做实个人账户相衔接，从2006年1月1日起，个人账户的规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%，全部由个人缴费形成，单位缴费不再划入个人账户。同时，进一步完善鼓励职工参保缴费的激励约束机制，相应调整基本养老金计发办法。

《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）实施后参加工作、缴费年限（含视同缴费年限，下同）累计满15年的人员，退休后按月发给基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数，计发月数根据职工退休时城镇人口平

均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。

国发〔1997〕26号文件实施前参加工作，本决定实施后退休且缴费年限累计满15年的人员，在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上，再发给过渡性养老金。各省、自治区、直辖市人民政府要按照待遇水平合理衔接、新老政策平稳过渡的原则，在认真测算的基础上，制订具体的过渡办法，并报劳动保障部、财政部备案。

本决定实施后到达退休年龄但缴费年限累计不满15年的人员，不发给基础养老金；个人账户储存额一次性支付给本人，终止基本养老保险关系。

本决定实施前已经离退休的人员，仍按国家原来的规定发给基本养老金，同时执行基本养老金调整办法。

七、建立基本养老金正常调整机制

根据职工工资和物价变动等情况，国务院适时调整企业退休人员基本养老金水平，调整幅度为省、自治区、直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例。各地根据本地实际情况提出具体调整方案，报劳动保障部、财政部审批后实施。

八、加快提高统筹层次

进一步加强省级基金预算管理，明确省、市、县各级人民政府的责任，建立健全省级基金调剂制度，加大基金调剂力度。在完善市级统筹的基础上，尽快提高统筹层次，实现省级统筹，为构建全国统一的劳动力市场和促进人员合理流动创造条件。

九、发展企业年金

为建立多层次的养老保险体系，增强企业的人才竞争能力，更好地保障企业职工退休后的生活，具备条件的企业可为职工建立企业年金。企业年金基金实行完全积累，采取市场化的方式进行管理和运营。要切实做好企业年金基金监管工作，实现规范运作，切实维护企业和职工的利益。

十、做好退休人员社会化管理服务工作

要按照建立独立于企业事业单位之外社会保障体系的要求，继续

做好企业退休人员社会化管理工作。要加强街道、社区劳动保障工作平台建设，加快公共老年服务设施和服务网络建设，条件具备的地方，可开展老年护理服务，兴建退休人员公寓，为退休人员提供更多更好的服务，不断提高退休人员的生活质量。

十一、不断提高社会保险管理服务水平

要高度重视社会保险经办能力建设，加快社会保障信息服务网络建设步伐，建立高效运转的经办管理服务体系，把社会保险的政策落到实处。各级社会保险经办机构要完善管理制度，制定技术标准，规范业务流程，实现规范化、信息化和专业化管理。同时，要加强人员培训，提高政治和业务素质，不断提高工作效率和服务质量。

完善企业职工基本养老保险制度是构建社会主义和谐社会的重要内容，事关改革发展稳定的大局。各地区和有关部门要高度重视，加强领导，精心组织实施，研究制订具体的实施意见和办法，并报劳动保障部备案。劳动保障部要会同有关部门加强指导和监督检查，及时研究解决工作中遇到的问题，确保本决定的贯彻实施。

本决定自发布之日起实施，已有规定与本决定不一致的，按本决定执行。

【解读】

解读《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》

劳动和社会保障部副部长 刘永富

一、《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》出台的背景

经过 20 多年的探索和实践，我国的养老保险事业取得了长足的发展。上个世纪 90 年代，确立了基本养老保险社会统筹和个人账户

相结合的制度模式，在全国范围内统一了企业职工的基本养老保险制度。近年来，各地区和有关部门认真贯彻落实党中央、国务院的部署和要求，以确保离退休人员基本养老金按时足额发放为中心，努力扩大基本养老保险覆盖范围，切实加强基金征缴，强化养老保险管理，推进社会化管理服务。特别是在东北三省进行了完善城镇社会保障体系的试点，各项工作取得了明显成绩，为促进改革发展和维护社会稳定发挥了重要作用。

这些成绩的取得说明我国企业职工基本养老保险制度的设计是合理的，改革的方向是正确的。

但是，随着人口老龄化、就业方式多样化和城市化的发展，现行的企业职工基本养老保险制度已显现出一些与经济社会发展不相适应的问题，主要表现在覆盖范围不够广泛，大量的城镇个体户和灵活就业人员还没有参加，基本养老保险的个人账户还没有做实，没有真正实现部分积累的制度模式，难以应对人口老龄化的需求。

基本养老金计发办法不尽合理，缺乏参保缴费的激励约束机制；基本养老金的调整机制还不健全，养老金总体水平还不高；统筹层次比较低，基金调剂能力还比较弱；企业年金发展滞后，多层次的养老保险体系还没有建立起来。这些新的形势和问题都影响到制度的平稳运行和可持续发展，亟待进一步完善。

养老保险涉及面广，基金规模大，运行周期长，对经济社会发展影响深远。国家对完善养老保险制度非常重视，党中央、国务院对完善养老保险制度作出了一系列重大决策。党的十六大和十六届三中、五中全会进一步明确了养老保险制度改革的方向。本届政府成立以来，围绕完善养老保险制度，国务院领导同志多次听取汇报，亲自参加调研。

国务院常务会议原则通过《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（以下简称《规定》）以后，再次征求了各地的意见。2001年7月以来，我们还在东北三省进行了完善城镇社会保障体系的试点，在做实基本养老保险个人账户、改革基本养老金计发办法、