

全国人力资源和社会保障干部培训教材

—— 总主编 尹蔚民 ——

人力资源和社会保障法制

RENLI ZIYUAN HE SHEHUI BAOZHANG FAZHI

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 杨志明
副主编 孔昌生



中国劳动社会保障出版社

013027953

D922.501

15

全国人力资源和社会保障干部

—— 总主编 尹蔚民 ——

人力资源和社会保障法制

RENLI ZIYUAN HE SHEHUI BAOZHANG FAZHI

人力资源和社会保障部 组织编写

主编 杨志明

副主编 孔昌生



北航

C1634861

D922.501
15



中国劳动社会保障出版社

01305122

图书在版编目(CIP)数据

人力资源和社会保障法制/杨志明主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2012

ISBN 978-7-5167-0118-8

I. ①人… II. ①杨… III. ①人力资源管理-劳动法-中国-干部培训-教材②社会保障-行政法-中国-干部培训-教材 IV. ①D922.5②D922.182.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 304676 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 18 印张 292 千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

全国人力资源和社会保障干部培训教材

编审委员会

主 任 尹蔚民

执行主任 杨士秋

副 主 任 孙宝树 李智勇 杨志明 杨士秋 王晓初 何 宪
胡晓义 信长星 张建国 袁彦鹏

成员

部有关单位负责人（按姓氏笔画排序）

孔昌生	尹成基	王玉君	王克良	王志明	王 程	左春文
田小宝	田素清	皮德海	刘丹华	刘旭刚	刘学民	刘 康
刘 梅	刘燕斌	孙建立	朱建平	毕雪融	江谟辉	闫宝卿
余志捷	吴云华	吴 江	吴道槐	宋连辉	宋 娟	张义全
张亚力	张宝忠	张梦欣	张新民	李保国	杨秀清	汪志洪
邱小平	陈 刚	陈 良	陈 蔚	孟昭喜	范 勇	郑东亮
金维刚	姚 宏	赵 敏	夏文峰	唐志敏	贾怀斌	郭义萍
曹功彪	傅兴国	游 钧	蔡振红	翟燕立	樊德新	霍燕飞
魏 卓						

各省、自治区、直辖市，新疆生产建设兵团人力资源和社会保障系统负责人（按编制序列排序）

张欣庆	孔长起	傅文才	张 健	于永泉	刘 铭	骆德春
林秀山	孔伟化	周海洋	刘嘉音	谭 颖	乐益民	刘 莉
钟维平	丛远东	揭赣元	焦连合	董国勋	郭俊民	刘应堂
邵汉生	翟天山	彭崇谷	欧真志	蒋克昌	蒋明红	王焕明
姜 平	陈元春	叶 壮	夏一庆	解 毅	边巴扎西	
姚瑞峰	鬲向前	庞 波	李 峰	冯锐强	纪仁凤	张学武
田 文	艾尼瓦尔·依明	周考斌				

编审委员会办公室

主 任 王志明 张梦欣

副主任 张立新

成 员 吴春星 曾令萍 仲艳平 陈晓丽 牛雅娜

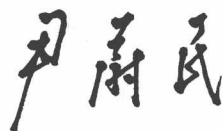


“十二五”时期是人力资源和社会保障事业发展的重要时期，既面临严峻的挑战，又面临难得的发展机遇。人力资源和社会保障工作要坚持“民生为本、人才优先”的工作主线，实施充分就业的发展战略和人才强国战略，健全覆盖城乡居民的社会保障体系，深化人事制度改革和工资收入分配制度改革，积极构建和谐劳动关系。要完成上述各项目标任务，亟须打造一支高素质的人力资源社会保障干部队伍，以承担历史赋予我们的重要责任，完成党中央和国务院交给我们的光荣使命。

以胡锦涛同志为总书记的党中央历来高度重视干部队伍建设，提出了大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务。机构改革后各级人力资源社会保障部门职能增强、业务领域拓宽、人员交流扩大，面对新的形势，加强教育培训，提高干部队伍素质，显得更加重要和紧迫。

加强干部培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。编写一套全面反映人力资源社会保障形势任务、政策法规和业务知识的干部培训教材，有利于系统干部认清形势，把握大局，增强责任感、使命感；有利于提高依法行政能力，全面理解和准确把握政策，推动工作落实；有利于加强作风建设，促进系统融合，加快思想上形成共识、工作上形成合力、制度上形成统一、文化上形成风格、服务上形成品牌的进程。

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”是新部成立以来组织的第一套综合性干部培训教材（共 19 本），涵盖就业、社会保障、人才队伍建设、人事制度改革、工资收入分配制度改革、劳动关系等六大板块的工作内容，是系统干部学习培训的好帮手。希望各级人力资源社会保障部门认真贯彻中央和部里的要求，结合本部门工作实际，充分运用这套教材组织培训，努力增强学习培训的针对性和时效性，着力建设一支政治靠得住、业务素质高、工作能力强、作风过得硬的干部队伍，为促进人力资源和社会保障事业的科学发展提供强有力的组织保证和智力支持。

A handwritten signature in black ink, reading '尹蔚民' (Yan Shu Min), the former director of the Ministry of Human Resources and Social Security.

2011 年 10 月 8 日

前 言

“全国人力资源和社会保障干部培训教材”与读者见面了。这套教材是人力资源和社会保障部组建后开发的第一套针对系统干部培训的综合性教材，是系统干部重要的培训教材和学习资料。

一、教材组织编写的背景

新部成立前，原人事部、劳动保障部在干部培训教材建设方面做了大量工作，积累了一些经验。如1998年和2004年，原劳动保障部分别组织编写了第一版和第二版劳动保障系统干部培训教材。原人事部也组织编写了一些干部培训教材。但近些年来，随着我国政治、经济和社会的发展，人力资源和社会保障事业发生了巨大的变化，这些教材已经不适应当前系统干部学习和培训的需要。针对新的形势，部里决定组织全部力量，并吸收部外专家学者，开发一套科学、规范、系统的“全国人力资源和社会保障干部培训教材”。

为此，部人事司组织有关单位于2009年年初起草了干部培训教材组织开发方案初稿。随后，多次召开座谈会，征求人力资源和社会保障部在职和退休干部、地方人力资源和社会保障系统干部的意见和建议，并在这些意见和建议的基础上对方案进行修改完善。2009年11月底，部党组会讨论通过了干部培训教材组织开发方案。

根据方案的要求，为确保教材的针对性和实用性，在作者选择上采取业务司局为主、部内研究机构和部外专家学者为辅的方式。尹蔚民部长担任教材的总主编，分管部领导担任相应专业教材的主编，教材负责司局及参与司局的负责人担任副主编。在部领导高度重视、各司局积极参与下，干部培训教材组织编写工作顺利开展。

二、教材组织编写的指导思想和基本原则

这套教材以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照中央有关干部教育培训工作要求，紧紧围绕人力资源和社会保障中心工作和发展大局，以增强工作本领、提高能力素质为核心，以系统各级各类干部基本公共需求为导向，以人力资源和社会保障政策法规、基本业务知识、基本理论和技能训练为内容，准确把握教材开发定位，科学设计教材课程体系，合理组织教材编写内容，力求为人力资源和社会保障干部教育培训工作提供强有力的基础保障。

在教材编写中，始终坚持以下三个基本原则：一是准确把握人力资源和社会保障事业发展的新形势、新任务，确保教材服从并服务于人力资源和社会保障中心工作；二是充分汲取人力资源和社会保障工作理论和实践发展的新成果，确保教材的先进性和科学性；三是切实适应干部教育培训工作的新需求，确保教材的生命力。

为增强教材的针对性和可读性，要求教材的呈现方式生动新颖、内容活泼，通过本章导读、案例研究、关键概念、新闻摘录、阅读参考、阅读链接等多种形式，多层次、多角度地帮助系统干部学习掌握业务知识，提高能力素质。

三、教材的体系设计

教材的体系设计紧紧围绕我部两大基本职能和中心工作，以各司局业务分工为基础，按照业务板块之间的关联，对有关业务进行整合，尽量反映相关业务工作的融合，体现业务工作的整体性和课程设置的科学性，并同时兼顾原劳动和社会保障部与教育部联合开展的劳动保障专业高等教育自学考试及劳动保障岗位资格“双证书”项目教材的要求。全套教材共19种，具体是：《人力资源和社会保障法制》《人力资源和社会保障事业发展统计与信息化建设》《就业促进与职业能力建设》《社会保障概论》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《社会保障基金监管》《劳动人事争议调解仲裁》《劳动保障监察》《社会保险经办管理》《劳动关系》《公共部门人力资源开发与管理》《公务员制度与管理》《事业单位人事管理》《军官转业安置》《专业技术人员队伍建设与管理》《智力引进》。其中《就业促进与职业

能力建设》《养老保险》《失业保险》《医疗保险和生育保险》《工伤保险》《劳动关系》6种教材为劳动保障专业高等教育自学考试教材和劳动保障岗位资格证书考试教材。

四、教材的组织编写

为了保证教材编写工作进行顺利,确保教材质量,我们先后召开动员会布置编写任务;召开编写要求会安排具体编写工作;召开联络员会议布置教材编写日常任务。每本教材都配备了联络员、统稿人和审纲审稿人。确定联络员,便于编审委员会办公室和各书编写参与单位之间的沟通责任到人。统稿人一般为工作经验丰富的司局级干部,以确保教材能够满足适用性、权威性和先进性的要求。审纲审稿人全部是有关领域的权威专家,由他们对教材大纲和成稿进行把关,以确保教材的理论性、系统性和科学性。

人力资源和社会保障制度建设还处于逐步完善阶段,在人力资源和社会保障事业发展过程中还会不断出现新情况、新问题。这套教材的编写也只能是反映人力资源和社会保障事业发展的阶段性成果。希望系统干部和广大读者多提宝贵意见和建议,我们将在今后的修订改版过程中不断更新教材内容,提高教材水平,打造人力资源和社会保障领域的精品教材,为系统干部业务能力和素质提升提供有力支持。

全国人力资源和社会保障干部培训教材
编审委员会办公室

2011年10月

目 录

第一章 法律知识概述	(1)
本章导读	(1)
第一节 法的基本特征	(1)
第二节 法律事实与法律关系	(8)
第三节 法律效力	(19)
第四节 法律责任	(24)
第五节 法律体系与依法治国	(28)
思考题	(39)
第二章 人力资源和社会保障立法	(40)
本章导读	(40)
第一节 人力资源和社会保障立法的概念和原则	(40)
第二节 人力资源和社会保障立法体制和程序	(43)
第三节 人力资源和社会保障立法体系设想	(56)
思考题	(58)
第三章 人力资源和社会保障法律制度	(59)
本章导读	(59)
第一节 劳动就业法律制度	(59)
第二节 社会保障法律制度	(87)
第三节 国家公职人员管理法律制度	(111)
思考题	(117)

第四章 人力资源和社会保障法律实施	(119)
本章导读	(119)
第一节 人力资源社会保障法律实施概述	(119)
第二节 人力资源社会保障法律实施检查	(124)
第三节 积极探索构建完备的法律实施新格局与机制	(128)
思考题	(132)
第五章 人力资源和社会保障行政许可与审批	(133)
本章导读	(133)
第一节 行政许可概述	(133)
第二节 行政审批概述	(143)
第三节 现行人力资源和社会保障行政许可与审批制度	(148)
思考题	(153)
第六章 人力资源和社会保障行政争议处理制度	(154)
本章导读	(154)
第一节 人力资源和社会保障行政复议	(154)
第二节 社会保险行政争议	(185)
第三节 人力资源社会保障行政诉讼	(191)
第四节 国家赔偿制度	(213)
思考题	(224)
第七章 人力资源和社会保障依法行政	(226)
本章导读	(226)
第一节 依法行政概述	(226)
第二节 执法评议与执法责任制	(235)
思考题	(240)

第八章 国际劳工公约	(241)
本章导读	(241)
第一节 国际劳工组织及其立法活动	(241)
第二节 国际劳工立法的主要内容	(245)
第三节 国际劳工标准的实施和监督	(259)
思考题	(268)
参考文献	(269)
后记	(271)

第一章

法律知识概述

本章导读

法是社会经济发展到一定阶段的产物，是与国家同生同灭的。

当今社会中，人与人之间的权利和义务关系时时刻刻都处在法律规范调整的范围内。

经过多年不懈的努力，我国已经基本形成了以宪法为核心，由七个法律部门和多个不同层级法律规范所组成的中国特色社会主义法律体系。

第一节 法的基本特征

一、法的产生和含义

（一）法的产生

法不是从来就有的，它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。在人类历史上，曾经存在既无国家也无法律的原始社会。由于生产力十分低下，原始人无法以个人的力量单独与自然界作斗争，只能以血缘关系为纽带共同占有生产资料。与原始社会的生产关系相适应，其上层建筑形式是原始的氏族组织和行为规范。

原始社会的行为规范主要是习惯，它是人们在长期的生产和生活中逐渐形成并世代相袭的行为规范。如禁止氏族内通婚，相互保护和进行血亲复仇，共同继承已故氏族成员的财产等。这些规范的遵守不需要暴力强制，只靠历来的习俗和世代相承的观念，靠社会舆论的力量和每个人的自觉行为。原始社会末期，由于生产力的发展，出现了剩余产品，促成了畜牧业与农业、手工业与农业分离的两次社会大分工。随着社会生产的发展和进一步分工，又

促成了商业的独立。在这个过程中，个人家庭私有制产生了。从氏族中分化出来了少数的、最初的奴隶主阶级，而大多数氏族成员则沦为受剥削的奴隶。随着剥削者阶级和被剥削者阶级之间不断产生矛盾和冲突，使以血缘关系为基础的原始社会走向崩溃。原始的社会组织和行为规范已无法适应分裂为阶级以后的社会形态，社会需要生成新的规范。

在奴隶社会，奴隶主阶级逐步建立起国家。而自从有了国家后，统治阶级就需要有一种特殊的社会规范来维护其自身的利益。于是，原始社会的一般规范——习惯，便逐步转变为渗透了阶级内容的习惯法。随着社会的进一步发展，习惯法又发展为国家所进行的广泛的立法，即成文法。在人类历史发展的长河中，对人们社会行为的调整正是从个别调整逐渐演进为规范性调整，从一般规范性调整发展为法律调整，从习惯法调整发展为成文法调整。

概而言之，法是阶级社会特有的现象。它将伴随着阶级和国家的产生、发展和消亡而产生、发展及随之消亡。

（二）法的含义

关于法的概念，在规范性的语汇中，“法”或“法律”是有着明显区别的。拉丁文、法语、德语、意大利语、西班牙语等西方语汇中，“法”均是表示“权利”“公平”“正义”等较为抽象的含义。“法律”则是表示“规范”“规则”等具体的、明确的含义。如古罗马王政时期国王制定的法律和共和国时期各立法机构通过的法律法令。所以，西方学者把“法”视为永恒的、具有普遍意义的正义原则和道德公理，称其为自然法；把“法律”视为由国家立法机关制定与颁布的具体行为规则，称其为制定法。

在我国人们的日常生活中，一般不对“法”和“法律”加以严格区分，常混合使用。目前较为一致的认识是：法是指由国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范及其体系。它通过设定某种权利和义务，去规范人们（包括自然人和法人）的行为，从而确认、保护和发展一定的社会关系和社会秩序。

在现代汉语中，“法”有广义和狭义两层含义。广义的法，是指法的整体，包括由国家制定的宪法、法律、法令、条例、决议、指令、规章等规范性法律文件和国家认可的惯例、习惯、判例、法理等。狭义的法，是指拥有立法权的国家机关根据法定权限，依照法定程序所制定的规范性法律文件。在我国仅指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。

二、法的基本特征

（一）法是调整人们社会行为的一般性规范

法的调整对象是社会关系。但在现实社会生活中，法是通过调整人们的社会行为来实现对社会关系的调整。法调整社会行为有如下三层意思：

1. 法直接调整人的行为，它一般不以行为主体作为区分标准（即对事不对人）。

2. 法只调整人的行为，而不直接调整人的内在思想。这是法与道德、宗教的一个明显区别。调整人们的内在思想一般依靠道德规范。道德规范通过思想（或良知）和舆论来教诲人们选择行为，进而调整与控制社会关系。

3. 法只调整人的社会性行为，而不过问纯粹个人的行为。

规范，是指通过约定俗成所形成或通过明文规定所确立的关于人们应该怎么样行为的标准、准则。规范既有普遍的稳定性，也有反复的适用性，使人们有所适从。法作为调整社会行为的规范，只是对社会行为的一般性调整，是基于对现实生活中与人的行为相关的众多相似或同类的现象和事件的共性或规律性认识，而抽象概括出来的一般性行为规范。法在实施中的一般性适用，表现为法律规范不是针对具体的特定的人和事，而是针对一般的人和事。由于法律规范具有全域约束力和反复适用性，因而，法无论对社会还是个人，都是相对公平的。

法作为一种社会规范具有规范性和概括性的特征。这种规范性和概括性规定人们可以这样行为、应该这样行为或不应该这样行为，对何种行为予以保护，对何种行为予以制裁等，从而为人们的行为规定出一个模式。

【阅读参考】

法律的规范性在于具体地规定了人们在何种情况下应该如何行为的确
定标准。具体有三种行为模式：

一是行为的“应为模式”，即人们在此种情况下应该或必须这样行为；

二是行为的“可为模式”，即人们在此种情况下可以这样行为也可以不
这样行为；

三是行为的“勿为模式”，即人们在此种情况下禁止这样行为。

（二）法具有明显的国家强制性

法是由国家强制力保证实施的。法的实施之所以要以国家强制力为后盾，是因为法作为社会利益关系的调整器，必然会触动一定社会主体的某些既得的或预期的社会利益，从而必然会受到这些人的抵触甚至反对。因此，如果没有国家强制力（相应的军队、警察、法庭等）作保障，法在许多方面就会变得毫无意义；违反法的行为如果得不到惩罚，法所体现的意志也就不可能在全社会的范围内得到实施。法的国家强制力不等于简单的暴力，它是以法定的强制措施和制裁措施为依据，并由专门机关依照缜密的法定程序执行的。

法的国家强制性表现了法具有国家意志的属性。在调整社会性规范中，涉及人们之间的利害关系，不仅有法，也有道德规范、传统习惯、宗教规范、组织纪律和社团章程等；而在涉及人们之间利害关系的权利义务配置中，作为法的基本特征是法与国家的不可分割的联系。法是由国家制定或认可的行为规范。制定和认可是国家创制法律的两种形式，是法律区别于其他社会规范来源的重要标志。制定，是指有相应权限的国家机关在其权限所允许的范围内，依照一定的法定程序制定有约束力的规范性文件，即所谓的制定法或成文法。认可，是指有相应权限的国家机关赋予社会上已经存在的某些习惯规范以一定的法律上的效力，使之成为具有国家意志的通常被称为习惯法或不成文法的行为规范。国家制定或认可的法律规范都是国家意志的表现。

【阅读参考】

强制性并非法律独有的特征，任何社会性规范都有某种强制性；不过，不同的社会性规范其强制力的性质、范围和实现方式是不尽相同的。

宗教规范、组织纪律和社团规章只有在特定的人群之内才有效力，对于非教徒、对组织和社团之外的其他社会成员就不具有约束力。

道德规范虽没有组织社团的界限，但由于其规范内涵和范围的不确定性特点，其效力只能靠风俗习惯、社会舆论和人们的良知反思等来维持。

法律则不同，其强制性是代表国家的意志，由国家强制力来保证实施的。

（三）法以规定人们的权利与义务为其主要内容

法作为一种社会性规范由于涉及人们之间的利害关系，因而是以人们的