



法治民生系列丛书
中国劳动保障科学研究院

维权立盾 劳动保障监察

张新民 张照新◎总主编
孙树志◎主编 许杏彬◎编著



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位



法治民生系列丛书
中国劳动保障科学研究院

维权立盾 劳动保障监察

张新民 张照新 总主编
孙树志 主编 许杏彬 编著

中国民主法制出版社

2016年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

维权立盾：劳动保障监察 / 许杏彬编著. — 北京：
中国民主法制出版社，2016.8

(法治民生系列丛书 / 张新民，张照新总主编)

ISBN 978-7-5162-1263-9

I. ①维… II. ①许… III. ①劳动就业—社会保障—
监察—中国—问题解答 IV. ①D922.592.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 188594 号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 赵卜慧

责任编辑 / 刘春雨 陈棣芳

书名 / 维权立盾：劳动保障监察

作者 / 许杏彬 编著

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)

传真 / 010-63292534

Http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfx@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 32 开 889 毫米 × 1194 毫米

印张 / 5.125

字数 / 106 千字

版本 / 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

印刷 / 三河市航远印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1263-9

定价 / 18.00 元

出版声明 / 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

序

所谓民生，是指民众的基本生存和生活状态，以及民众的基本发展机会、基本发展能力和基本权益保护的状况。也可以说，民生就是与实现民众的生存权利和发展权利有关的全部需求。所谓改善民生，就是促进民众的就业，增加民众的收入，增进民众的福祉，让民众有幸福感和获得感。

习近平总书记多次提到，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的，必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。

到2020年全面建成小康社会，是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标，也是我们党作出的庄严承诺。党的十八届五中全会对全面建成小康社会决胜阶段目标任务作出了全面部署，提出了新的要求。当前，距离实现“第一个百年目标”的时间节点只有五年时间。这意味着，“十三五”期间，就是冲刺收官阶段。

当前，改善民生、增进人民福祉，有很多的事情要做：加快教育、就业、收入分配、社保、医疗卫生、食品安全等民生领域工作步伐，让民众能更多、更公平、更实在地共享改革发展成果；加快集约、高效、安全、持续的“农业现代化”建设步伐，让农民尽快富起来；按照精准扶贫、精准脱贫要求，用一套政策组合拳，确保

在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战；扎实推进生态环境保护和生态文明建设，让良好生态环境成为人民生活质量的增长点，成为展现我国良好形象的发力点。

上述这些事情，也是民众，无论是城里人，还是农村人，最为关切的。为什么呢？这是因为，教育是改变民众自身和家庭命运最有效的途径和最广阔的平台，所以，为了改变命运，他们需要教育；就业是民生之本，对于民众来说，不能就业，生计就会出现問題；收入分配是社会公平公正的标杆，干活不给钱或少给钱，都会影响民心、影响生产、影响社会稳定；社保是解除民众顾虑之依托，有了社保，百姓就被装进“保险箱”，没有社保，生老病死、伤残、失业等后顾之忧就无法解除；医疗卫生、食品安全，也都是民众关心的热门问题，特别是随着人民生活水平的提高，其受关注的程度也越来越高；农业现代化是农民致富的源泉；精准扶贫是贫困群众摆脱贫穷的唯一途径；民众谁都不愿意长期生活在雾霾之中，须关心建设生态文明。

应该说，党和政府非常重视民生工作，出台了一系列法律法规和政策措施。但民生领域的多样性，导致现实生活中民生问题依然很多，民众在民生维权的道路上依然充满荆棘和曲折。长期以来，我国教育投入不足、农村义务教育落后、农民工子弟上学难，这些问题让农民家长们发愁，让农村孩子们不能无忧无虑地读书。目前我国仍处于劳动关系矛盾高发期和凸显期。劳动者，特别是农民在现实中权益受损害的现象较为普遍。一些企业特别是私营、个体企业不与职工签订劳动合同的现象比较普遍，劳动合同短期化、难续签的问题比较突出，一些企业还存在随意变更、解除和终止劳动合同的现象。一些企业侵犯职工的劳动报酬权，任意克扣和拖欠职工工资，侵犯职工的休息休假权，任意加班加点，延长工作时间，且不依法支付加班工资。一些企业不依法参加社会保险，逃避或少缴

社会保险费，侵犯职工社会保险权益。一些企业不按规定为劳动者提供必要的劳动保护条件，劳动环境和工作条件恶劣，职业危害和安全事故时有发生。在医疗卫生方面，看病难、看病贵等问题严重影响人民的身体健康；在食品安全方面，假冒伪劣和有毒有害食品时刻威胁着民众的生命安全；生态环境每况愈下，雾霾警报不断升级，时刻刺激民众的神经。

如何引导民众共享民生发展成果？首先应该让他们学会依法维护自己的民生权益。党的十八届四中全会后，依法治国已上升到治国理政的国策地位。民众维护自己的权益，应该依法进行。但民生问题包括的范围广，涉及的内容多，政策性极强，而新政策又源源不断出台。民生领域的许多法律政策内行人尚且是雾里看花，外行人就更加难懂。为更好地帮助广大读者全面了解民生领域各项法律法规和政策措施，让广大民众更多地了解相关法律政策，更好地维护自身的合法权益，中国民主法制出版社与人力资源和社会保障部、农业部相关部门合作，就劳动保障和农业中涉及的有关民生问题，组织长期在劳动保障和农业部门工作的专业人员和理论工作者，编写了一套法治民生系列丛书。该丛书共18种。具体包括《民生之本：就业》《职业通衢：职业技能开发与培训》《体面劳动：和谐劳动关系》《劳有所得：企业工资分配》《和谐有方：劳动争议调解仲裁》《维权立盾：劳动保障监察》《老有所养：养老保险》《病有所医：医疗保险》《失有所助：失业保险》《伤有所救：工伤保险》《助益养老：企业年金》《控险之网：社会保险基金监督》《幸福之源：农民增收致富》《合作共赢：农民专业合作社》《困有所助：农村减贫》《自力之路：培育新型农业规模经营主体》《民以食为天：粮食生产与粮食安全》《居有所所：美丽乡村建设》等。

本丛书的最突出特点，一是全面系统。丛书基本涵盖了劳动保障和农业工作中民生方面现行的主要法律法规和政策，同时还介绍

了相关基本知识和业务流程。二是针对性和操作性强。丛书采取问题解答式的写作方式，一问一答。问题基本都是实践中遇到的，所有解答既以法律政策为依据，又参考了地方实践经验。三是通俗易懂。作为普及性的读物，丛书力求以通俗易懂的语言解答人们普遍关心的劳动保障和农业领域热点难点民生问题。四是适用性广。丛书的适用人群就是广大关心自己民生权益，希望保护自己权益的劳动者，特别是那些民生权益正在受到损害或曾经受到损害的劳动者。丛书也可以满足从事劳动保障和农业业务的干部职工，帮助他们学习掌握基础理论知识、提升业务工作能力。同时，丛书还为那些关心劳动保障和农业事业的其他部门工作人员、理论工作者、在校学生等广大读者提供了一个全面了解劳动保障和农业相关业务及政策的窗口。希望本丛书能够满足广大读者的需要。

张新民

2016年5月

目 录

第一编 劳动保障监察基础知识

什么是劳动保障监察?	002
劳动保障监察具有哪些基本特点?	002
为什么要对劳动保障监察立法?	003
劳动保障监察的范围包括哪些?	007
承担劳动保障监察工作的主体是谁?	008
劳动保障监察可以委托执法吗? 与授权执法的 区别是什么?	010
国家关于劳动保障监察员有什么规定?	011
用人单位在劳动用工中, 应当履行什么义务?	012
工会在劳动保障监察工作中发挥什么作用?	015
在劳动保障监察工作中, 劳动保障行政部门 与工会是什么关系?	016
劳动保障监察工作的原则是什么?	018
劳动保障监察制度关于举报和投诉是如何 规定的?	026

第二编 劳动保障监察职责

劳动保障监察的职责是什么?	030
劳动保障监察的内容有哪些?	033
我国法律对劳动保障监察员的履职行为提供什么 保护?	034

对劳动保障监察员的工作纪律和职业道德，有何要求？	035
如何防范和杜绝劳动保障监察员的违法违纪行为？	036

第三编 劳动保障监察的实施

对劳动保障监察管辖是如何规定的？	038
劳动保障监察的工作方式有哪些？	043
劳动保障监察关于立案是如何规定的？	046
针对举报、投诉，劳动保障监察需要做好哪些工作？	048
对因违反劳动保障法律、法规或规章的行为引起的群体性事件，劳动保障监察应该如何处理？	049
劳动保障行政部门实施劳动保障监察，通常有权采取哪些调查、检查措施？	050
劳动保障行政部门对当场处理违反劳动保障法律、法规或规章的行为，是怎么规定的？	054
劳动保障监察员在调查、检查活动中应遵守哪些规定？	056
对劳动保障违法案件的调查期限有什么规定？	059
对劳动保障违法案件的处理有什么规定？	060
什么是劳动保障行政处罚？其特征有哪些？	061
劳动保障行政处罚应该遵循什么原则？	061
劳动保障行政处罚的种类包括哪些？	062
责令改正与行政处理有何区别？	065
劳动保障行政处理具体有哪些种类？	067
哪些情形下可以撤销立案？	068
劳动保障行政部门发现违法行为不属于劳动保障监察事项，应该怎么处理？	068

劳动保障行政部门对违反劳动保障法律、法规或者规章的行为作出行政处罚或者行政处理决定前，为什么要听取用人单位的陈述和申辩？	070
劳动保障行政部门或劳动保障监察组织听取用人单位的陈述和申辩，应当注意哪些问题？	071
用人单位因违反劳动保障法律、法规受到劳动保障行政部门的行政处理或行政处罚的，可以通过什么渠道实现权利救济？	072
关于行政复议和行政诉讼，我国法律是怎么规定的？	074
我国对违反劳动保障法律、法规或者规章的行为查处期限是怎么规定的？为什么要这么规定？	076
如何理解劳动保障监察在两年内查处违法行为的时效规定？	078
发生劳动争议后应该怎样处理？哪些事项可适用劳动争议处理程序？	079
劳动保障监察与劳动争议处理程序有什么不同？	081
为什么说劳动者与用人单位就赔偿发生争议的，应依照国家有关劳动争议处理的规定处理？	082
劳动保障监察与劳动争议处理程序能同时适用吗？	084
为什么要建立用人单位守法诚信档案？	084
用人单位劳动保障守法诚信档案包括哪些内容？	086
对于建立用人单位劳动保障守法诚信档案，劳动保障行政部门应采取哪些主要措施？	086

第四编 违反劳动保障监察规定需承担的法律責任

什么是女职工特殊劳动保护？具体包括哪些情形？	090
什么是未成年工特殊劳动保护？具体包括哪些情形？	093

用人单位违反女职工劳动特殊保护规定和未成年工劳动特殊保护规定的，应该怎样适用处罚标准？	095
用人单位招用劳动者不按规定与劳动者签订劳动合同的，应该如何处理？	096
什么是工时制度？我国现行的工时制度有哪些？	096
用人单位违法延长劳动者工作时间，应承担什么法律责任？	099
什么是工资报酬？	100
对于用人单位克扣或者拖欠劳动者工资的，应该怎么处理？	102
什么是最低工资标准？	102
用人单位支付劳动者的工资低于当地最低工资标准的，应该怎么处理？	103
什么是解除劳动合同？哪些情形下，劳动关系双方可以适用解除劳动合同的规定？	104
哪些情况下，用人单位可以单方解除劳动合同？	105
哪些情形下用人单位解除劳动合同应当支付经济补偿金？	108
什么是工资总额？国家关于工资总额组成是怎么规定的？	109
关于用人单位缴纳社会保险费的缴费比例，国家如何规定？	111
对用人单位瞒报工资总额或者职工人数的行为，劳动保障行政部门应该怎么处理？	112
骗取社会保险待遇和骗取社会保险基金支出，具体表现为哪些方式？	112
为什么对欠缴社会保险费、骗取社会保险待遇和骗取社会保险基金支出的行为要实行法律规制？	
骗取社会保险待遇和骗取社会保险基金支出的，	

应承担什么法律责任?	114
什么是职业介绍机构? 作为职业介绍机构, 其业务范围是什么? 国家对其有哪些禁止性规定?	116
什么是职业技能培训机构? 设立职业技能培训机构, 应具备什么条件?	117
什么是职业技能考核鉴定机构? 职业技能考核鉴定机构具体工作职能有哪些?	117
职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构违反国家的有关规定, 应承担什么法律责任?	118
未获劳动保障行政部门许可, 从事职业介绍、职业技能培训、职业技能考核鉴定的组织或者个人, 应承担什么责任?	119
用人单位违反工会法有关规定, 侵犯职工合法权益的行为主要有哪些表现?	120
对于用人单位违反工会法有关规定, 侵犯职工合法权益的行为, 劳动保障行政部门应怎么处理?	123
行政管理相对人的哪些做法属于拒不履行相关义务, 抗拒、阻挠劳动保障监察执法的行为?	123
行政管理相对人拒不履行相关法定义务, 应承担什么法律责任?	126
如何理解劳动保障监察员履职过程中的滥用职权?	128
如何理解劳动保障监察员履职过程中的玩忽职守?	129
如何理解劳动保障监察员履职过程中的徇私舞弊?	130
对于在执法过程中获知的商业秘密, 劳动保障监察员应怎么处理?	131
劳动保障监察员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露在履职过程中获悉的商业秘密, 应承担什么责任?	131

实践中，有关劳动保障监察法规规定的行政处罚	
与其他法律、法规发生交叉的，应该怎么处理？	133
《劳动保障监察条例》规定的“法律、其他行政	
法规”，是指哪些？	133

第五编 劳动保障监察实施中的其他问题

无营业执照或者已被依法吊销营业执照包括	
哪几种情况？	140
对无照经营的单位和个人如何实施劳动保障监察？	141
对国家机关、事业单位和社会团体，如何实施劳动	
保障监察？	142
对涉及其他部门的劳动安全卫生的监督检查，	
我国目前是如何规定的？	144
涉及劳动安全卫生的法律、法规有哪些？其主要	
内容是什么？	145
《劳动保障监察条例》对其效力是如何规定的？	147

第一编
劳动保障监察
基础知识

什么是劳动保障监察？

劳动保障监察是劳动保障行政机关依法对用人单位遵守劳动保障法律、法规的情况进行监督和检查，发现和纠正违法行为，并对违法行为依法进行行政处理和行政处罚的行政执法活动。

劳动保障监察具有哪些基本特点？

从本质上说，劳动保障监察是国家运用公权力对失衡劳动关系的一种行政干预，具有如下几个特点：

法定性。劳动保障监察规则直接由法律规定，其执法主体必须严格依据法律进行监察执法活动。接受监督检查的单位，根据《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国劳动合同法》、《劳动保障监察条例》及社会保险法等劳动保障法律法规的规定，包括企业、事业单位、国家机关、社会团体、民办非企业单位、城镇个体工商户、职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构等。

行政性。劳动保障监察是行使行政权力的具体行政行为。其执法对象，即被监察主体对其作出的行政处理决定或行政处罚决定不服的，可以依法提请行政复议或行政诉讼。

专门性。劳动保障监察是由法定的专门机关，对劳动保障法律、法规的实施情况进行的监督检查活动。

强制性。劳动保障监察是代表政府实施的，具有国家强制力，被监察主体不得拒绝。

为什么要对劳动保障监察立法?

一是保障劳动保障法律、法规等的贯彻实施。劳动法是个独立的法律部门,是我国法律体系中的重要组成部分。劳动法以规范劳动关系为对象,以保护劳动者为主旨,通过行政监督,规范劳动法律制度,推进劳动标准的实施。改革开放以来,我国发布了一系列劳动保障方面法律、行政法规、部门规章以及地方性法规和政府规章。这些法律、法规、规章的发布实施对调整和完善我国社会主义市场经济体制下的劳动关系,促进劳动力资源的开发、利用和合理配置,调动劳动者的积极性,保证劳动者的安全与健康,推动国家经济、社会的发展起到十分重要的作用。

但是,在劳动保障法律、法规、规章的实施过程中,也出现很多问题。例如,一些企业不依法与劳动者签订劳动合同,不缴纳社会保险费,无故克扣或者拖欠劳动者的工资等,有些企业甚至违法使用童工。由于劳动法的有关规定比较原则,劳动保障方面的行政法规仅限于一些特定领域,因此,为了加强劳动保障的综合执法力度,加强对用人单位用工行为以及缴纳社会保险费情况的监督检查,有必要依据劳动法制定一部为保证劳动保障法律、法规贯彻实施的行政法规,完善劳动保障监察制度,严厉惩处和打击侵犯劳动者合法权益的行为。

二是更好地规范劳动保障监察工作。劳动保障监察是政府对公共事务进行管理和干预的重要职能,劳动保障监察职能的法定性是其重要的特征。从国际上看,规范劳动监察的机构、职责等是许多国家劳动立法中的重要内容。国际劳工组织也特别关注劳动监察问题,有关劳动监察方面的国际公约是劳动公约的重要组成部分。

劳动法的国际化进一步推进了劳动监察制度的发展。20 世

纪以来，国际劳工组织先后通过多项有关劳动监察方面的公约及建议书，例如《劳动监察（卫生机构）建议书》（1919年）、《劳动监察建议书》（1923年）、《（海员）劳动监察建议书》（1926年）、《（建筑业）劳动监察建议书》（1937年）、《（土著工人）劳动监察建议书》（1939年）和《劳动监察公约》（1947年）等。1947年的《劳动监察公约》（81号）是其最重要的公约，规定了劳动监察的范围，劳动监察机构的设置，劳动监察员的资格、培训以及劳动监察员的权利与义务，劳动监察的方式、程序以及对违法行为的处罚措施等。这些劳动监察方面的国际公约，为各国规范劳动监察立法提供了可借鉴的标准，推动和促进了国际社会保护劳工这一弱势群体立法的发展。

1993年，为适应建立社会主义市场经济体制的需要，原劳动部（后更名为劳动和社会保障部。2008年3月，新一届政府成立后，在原中华人民共和国人事部与中华人民共和国劳动和社会保障部的基础上，新组建了中华人民共和国人力资源和社会保障部。下文简称“人社部”）发布了《劳动监察规定》，初步确立了我国的劳动监察制度。1994年劳动法颁行后，中央机构编制委员会办公室、原劳动部共同发布了关于建立劳动监察机构的通知。之后，劳动监察制度在我国各地普遍建立。为了进一步规范劳动监察制度，原劳动部相继制定了《劳动监察员管理办法》、《劳动监察员准则》、《劳动监察程序规定》、《劳动行政处罚若干规定》、《劳动行政处罚听证若干规定》和《处理举报劳动违法行为规定》等。1998年，国务院机构改革强化了原劳动和社会保障部社会保障管理职能，原劳动和社会保障部制定了《社会保险费征缴监督检查办法》等规章。与此同时，许多省、市也结合当地的实际情况颁行了地方性法规和地方规章。这些规定的实施，推进了劳动保障监察的依法进行，劳动