

法律法规释义系列

劳动保障监察条例

释 义

主编 / 姜孟亚

中国法制出版社

劳动保障监察条例释义

主 编：姜孟亚

撰写人员：陈晓琳 戈 琦 刘玉新
 曾静音 陈伟德 周艾燕

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动保障监察条例释义/姜孟亚主编. —北京:
中国法制出版社, 2004.11
ISBN 7-80182-188-2

I. 劳… II. 姜… III. 劳动保障-条例-注释
- 中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045883 号

劳动保障监察条例释义

LAODONG BAOZHANG JIANCHA TIAOLI SHIYI

主编/姜孟亚

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.5 字数/160 千

版次/2004 年 11 月第 1 版

2004 年 11 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-188-2/D·1154

定价: 16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66070084

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【调整范围】	(9)
第三条 【劳动保障监察管理体制】	(12)
第四条 【劳动保障监察实施】	(15)
第五条 【劳动保障监察经费来源】	(20)
第六条 【用人单位义务】	(21)
第七条 【工会的作用】	(22)
第八条 【劳动保障监察的实施原则】	(23)
第九条 【举报和投诉】	(29)
第二章 劳动保障监察职责	(33)
第十条 【劳动保障部门实施劳动保障监察的 职责】	(33)
第十一条 【劳动保障部门实施劳动保障监察 的范围】	(36)
第十二条 【监察员的义务和个人及组织对监 察员违法违纪行为的举报权】	(53)

第三章 劳动保障监察的实施 (60)

**第十三条 【劳动保障监察的管辖及管辖办法
的制定】 (60)**

**第十四条 【劳动保障监察立案形式、标准、
立案材料的来源及应急预案】 (65)**

第十五条 【调查、检查时可以采取的措施】 (68)

第十六条 【表明身份和回避制度】 (70)

第十七条 【办案时限】 (71)

**第十八条 【违反劳动保障法律、法规和规章
的处理】 (73)**

**第十九条 【劳动保障监察部门的听取陈述、
申辩和告知义务】 (76)**

第二十条 【处罚时效】 (78)

第二十一条 【劳动争议的处理】 (80)

第二十二条 【诚信档案】 (85)

第四章 法律责任 (87)

**第二十三条 【对用人单位违反女职工、未成
年工特殊劳动保护的处罚】 (87)**

第二十四条 【不依法订立劳动合同的处理】 (98)

**第二十五条 【违法延长劳动者工作时间的处
罚】 (103)**

第二十六条	【克扣、拖欠工资、低于最低工资标准支付工资以及解除劳动合同未依法给予经济补偿的处理】	(106)
第二十七条	【违反社保规定的处罚】	(121)
第二十八条	【对职业介绍机构、职业技能培训机构或者职业技能考核鉴定机构违法行为的处罚】	(127)
第二十九条	【违反《工会法》行为的处罚】	(135)
第三十条	【妨害劳动保障监察行为的处罚】	(138)
第三十一条	【违法行使职权的法律责任】	(142)
第三十二条	【本条例与有关法律法规的适用关系】	(148)
第五章 附 则		(152)
第三十三条	【无照用工单位的劳动保障监察】	(152)
第三十四条	【对国家机关、事业单位和社会团体的劳动保障监察】	(153)
第三十五条	【劳动安全卫生监督检查规定】	(156)
第三十六条	【本条例实施时间】	(160)

附:

劳动保障监察条例	(162)
----------------	-------

(2004 年 11 月 1 日)

国务院法制办、劳动和社会保障部负责人就

《劳动保障监察条例》答记者问 (171)

劳动部关于贯彻执行《中华人民共和国劳动

法》若干问题的意见 (178)

(1995年8月4日)

中华人民共和国工会法 (197)

(2001年10月27日)

集体合同规定 (208)

(2004年1月20日)

违反和解除劳动合同的经济补偿办法 (219)

(1994年12月3日)

违反《劳动法》有关劳动合同规定的赔偿办

法 (221)

(1995年5月10日)

工资支付暂行规定 (223)

(1994年12月6日)

最低工资规定 (227)

(2004年1月20日)

国务院关于职工工作时间的规定 (232)

(1995年3月25日)

女职工劳动保护规定 (234)

(1988年7月21日)

女职工禁忌劳动范围的规定	(237)
(1990 年 1 月 18 日)	
未成年工特殊保护规定	(239)
(1994 年 12 月 9 日)	
工伤保险条例	(243)
(2003 年 4 月 27 日)	
社会保险费征缴暂行条例	(259)
(1999 年 1 月 22 日)	

第一章 总 则

本章作为总则，对劳动保障监察的一些最基本的内容作了概括性、原则性的规定。其内容包括劳动保障监察的立法目的、调整的对象、劳动保障监察的主管部门、劳动保障监察的实施、劳动保障监察的经费来源、劳动保障监察的方针、劳动保障监察实施的原则以及规定了对于侵犯劳动保障合法权益的行为鼓励举报的原则等，这些规定，对于保障劳动者的合法权益，正确理解和适用劳动保障监察条例具有极其重要的意义。

第一条 【立法目的】

为了贯彻实施劳动和社会保障（以下称劳动保障）法律、法规和规章，规范劳动保障监察工作，维护劳动者的合法权益，根据劳动法和有关法律，制定本条例。

【释义】 本条是关于立法目的的规定。

一、制定《劳动保障监察条例》的必要性

为建立和维护适应社会主义市场经济体制的劳动保障制度，我国于1993年开始建立劳动监察制度。1994年劳

动法的颁布实施，进一步推进了劳动保障监察工作的开展。多年的实践证明，劳动保障监察对贯彻实施劳动保障法律、法规，规范劳动力市场秩序，规范企业用工行为，维护广大劳动者合法权益，维护社会稳定，发挥了重要作用。但是，由于当前我国劳动力市场严重供过于求，一些用人单位片面追求经济利益，侵犯劳动者合法权益的现象时有发生，在一些地区甚至相当严重。为加大劳动保障监察执法力度，进一步系统规范劳动保障监察工作，保证劳动保障法律、法规和规章的贯彻实施，切实维护劳动者合法权益，国务院颁布了《劳动保障监察条例》。

《劳动保障监察条例》是国务院制定的第一部关于劳动保障监察的系统性的行政法规，本条例共分五章 36 条，对劳动保障监察的适用范围、职责义务、监察事项、案件管辖、方式程序、法律责任等方面均作了明确规定。在这之前，虽然关于劳动保障监察的规定不少，但都是有关部门下发的通知或意见，效力不是太高，也不系统、详细、具体。为此，国务院根据劳动法和有关法律，制定并实施《劳动保障监察条例》，对于贯彻实施劳动和社会保障法律、法规和规章，规范劳动保障监察工作，维护劳动者的合法权益具有重要意义。这种必要性表现在：

第一，为维护广大劳动者合法权益提供了有力的法律武器。对于一些用人单位违反劳动保障法律、法规和规章，侵犯劳动者特别是近年来侵害农民工合法权益比较突

出的问题，劳动保障行政部门以往由于缺乏有效的法律依据，不能及时有效地制止和查处违反劳动保障法律的行为。制定《劳动保障监察条例》的宗旨就在于有效地保护广大劳动者的合法权益，《劳动保障监察条例》的颁布实施是维护好、实现好、发展好广大群众在劳动保障方面的合法权益，贯彻落实“三个代表”重要思想，实践执政为民的具体体现，是保护劳动者合法权益有力的法律武器。

各地劳动者合法权益受到侵犯的现象严重，政府监管不利，导致劳动者的合法权益不能及时的得到救济，为及时有效的保障劳动者的合法权益，打击侵犯劳动者权益的现象，迫切需要制定一部关于劳动保障监察的行政法规。当前，拖欠工资现象比较普遍，而拖欠农民工工资问题尤为突出。全国总工会的资料显示，目前全国进城务工的农民工被拖欠的工资估计可能在 1000 亿元左右。资料还显示，当前拖欠工资的现象主要发生在建筑施工企业和餐饮服务等企业，其中建筑施工企业占拖欠农民工工资案件的 70%。劳动和社会保障部有关负责人表示，目前，我国职工约有 2.07 亿人，其中分布在各地的进城务工人员有 9400 万人。在有些地方，特别是一些非公有制企业和农民工比较多的企业，职工往往由于用人单位不签劳动合同或随意解除劳动合同而得不到应有的报酬，拖欠工资、克扣工资的现象时有发生。在很多单位，根本不遵守国家规定的工作时间和休息休假规定，任意地延长劳动者的劳动时

间而且并不支付加班费，还有很多企业雇佣童工，很多用人单位根本不给职工交纳各种社会保险，有很多单位支付的工资则低于国家规定的最低工资水平。因此，《劳动保障监察条例》的出台，就显得非常的有必要。

第二，有利于推进各级劳动保障行政部门依法行政。《劳动保障监察条例》的颁布实施进一步规范了劳动保障监察执法行为，有利于推进各级劳动保障行政部门依法行政。不久前，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，提出“理顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为”的要求。《劳动保障监察条例》在总结实践经验的基础上，对劳动保障监察的范围、原则、主体、内容、程序及监察机构和监察员的职责、权利和义务等都做出了明确规定，并对监察机构和监察员的违法行为规定了相应的法律责任，体现了依法行政所要求的行政执法职权法定、主体法定、程序法定等基本原则，能确保国家劳动保障监察权正确行使并得到有效监督。

而且，条例明确了政府有关部门的职责，使政府行为进一步得到了规范。过去政府部门分工不明确，劳动者的合法权益受到了侵犯，不知道该去哪儿投诉，部门之间相互推诿，劳动者的合法权益不能得到及时有效的保护。因此，必须明确有关政府部门的职责，条例将劳动保障监察的职责赋予各级劳动保障监察部门，并明确了各个政府部门的职责，有利于保护劳动者的合法权益。

第三，进一步完善了我国劳动保障法律体系。《劳动法》颁布实施以来，劳动和社会保障法律法规不断完善，工时制度、职业培训、社会保险等方面的法规相继出台，在劳动保障领域初步形成了有法可依的局面。但要做到有法必依、执法必严、违法必究，就必须有强有力的监察执法保障，确保劳动保障法律法规的实施。《劳动保障监察条例》是劳动保障执法方面的专门法规，是其他劳动保障法律法规有效实施的重要保证。同时，《劳动保障监察条例》也丰富了劳动保障法制建设的内容，是劳动保障法制建设的重要成果。

第四，条例的颁布实施有利于解决劳动保障监察立法混乱和立法冲突现象，统一立法，提高了劳动保障监察的立法水平和立法效力。目前，针对劳动保障监察，有各部委下发的有关通知和意见，各省、自治区、直辖市或者有关城市，也针对本地区的实际情况，发布了大量的规章和规定，这些规章、规定或者意见立法层次低，司法适用性相对较弱，总体调控能力弱，而且相互之间冲突现象非常严重，因此，迫切需要将其统一。就劳动保障监察问题，最高人民法院办公厅发布了《关于对〈关于请解决劳动监察决定强制执行问题的函〉的答复》，劳动和社会保障部、中华全国总工会联合发布了《关于加强劳动保障监察与工会劳动保障法律监督相互协调配合工作的通知》，劳动部发布了《劳动监察程序规定》、《劳动监察规定》和《关

于加强劳动保障监察工作的通知（劳社厅函〔2003〕289号）》，全国妇联办公厅、劳动和社会保障部办公厅联合发布了《关于在妇联系统聘请劳动保障法律监督员的通知（妇厅字〔2002〕9号）》，河南省制定了《河南省劳动保障监察条例》，上海市制定了《上海市劳动监察规定》（市政府令第86号），江西省人民代表大会常务委员会于2003年9月26日通过《江西省劳动保障监察条例》，吉林省2003年11月29日省十届人大常委会第六次会议通过并公布《吉林省劳动保障监察条例》，天津市制订了《天津市劳动和社会保障监察条例》，陕西省制订了《陕西省劳动监察条例》，贵州省人大常委会2000年通过了《贵州省劳动保障监察条例》，云南省人大常委会1999年通过了《云南省劳动监察条例》。这些条例或意见颁布的部门不一，立法层次和效力较低，相互之间还有冲突，而且，有些法规的内容相对滞后。《劳动保障监察条例》的出台，不但将劳动保障监察立法走向规范统一，而且提高了立法层次，有利于劳动保障监察的贯彻实施，增强其可操作性，有利于适度执法、合理执法。

第五，有利于促进劳动关系的和谐与经济社会的发展。监察执法是劳动保障行政部门调整用人单位和劳动者之间劳动关系的手段之一。通过劳动保障监察执法和法律宣传，能够有效预防和减少违法案件的发生，促进用人单位和劳动者建立和谐稳定的劳动关系，在全社会营造良好

的法治环境，从而促进经济社会协调和可持续发展。

《劳动保障监察条例》的制定是为了促进整个社会的和谐发展，通过对违反法规的单位进行及时的处罚，劳动者合法权益进行及时的救济，对表现好的单位予以表扬，最终创造了一个良好的用工环境，促进整个社会的可持续发展。

二、立法目的和立法依据

规定《劳动保障监察条例》的立法目的有利于人们深刻理解劳动保障监察的重要意义，有利于人们理解该条例的功能和作用。

从本条的规定来看，我国的《劳动保障监察条例》的立法目的可以从三个层次上来理解。

第一，更好地贯彻实施劳动保障法律、法规和规章。以立法的形式强化劳动保障监察执法手段，加大执法力度，严厉打击和制止违反劳动和社会保障法律、法规或者规章的行为，保证劳动保障法律、法规和规章更好地贯彻实施。

贯彻实施劳动和社会保障（以下简称劳动保障）法律、法规和规章主要是贯彻实施《中华人民共和国劳动法》。《中华人民共和国劳动法》（以下简称《劳动法》）中虽然对劳动者权益的保护作了详细而具体的规定，但对于劳动者权益受到侵犯后的救济部门以及平时监察用人单位是否侵犯了劳动者的权益，并没有作明确的规定。在《劳

动法》颁布后，仍有大量侵犯劳动这权益的事情发生，这些劳动者并没有得到及时的救济，为了改变这种现象，正确的贯彻执行劳动和社会保障的法律、法规，所以制定了本条例。

第二，进一步规范劳动保障监察执法行为，通过法规形式，加强对劳动保障监察执法行为的规范，以便有效解决实际工作中存在的监察对象和事项不够明确，监察机构及人员的职责范围和权限不够具体，监察程序不够规范，行政处罚缺乏具体标准等问题，推进劳动保障部门依法行政，树立公正执法，文明执法的良好社会形象。

本条例明确规定了地方各级人民政府劳动保障行政部门主管本行政区域内的劳动保障监察工作，以前分工并不明确，各个部门之间互相推诿责任，使一些工作无法具体落实，同时各地劳动保障监察规定不统一，通过本条例的制定，规范了劳动保障工作。

第三，通过对劳动保障方面违法行为的制裁，切实维护广大劳动者的工资、劳动合同、休息休假、社会保险等劳动保障权益，维护社会稳定。

《劳动保障监察条例》制定的根本目的是为了维护劳动者的合法权益，劳动者是最终的受益者。劳动者的合法权益受到侵害的现象，在我国非常严重，而发生的原因就是因为劳动保障监察责任不明确，政府的监督管理体制有问题，劳动者权益受到侵害后的救济措施和调查处理缺乏

明确的法律依据。因此，制定本条例的最终目的是以人为本，维护劳动者的合法权益。

第二条 【调整范围】

对企业和个体工商户（以下称用人单位）进行劳动保障监察，适用本条例。

对职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构进行劳动保障监察，依照本条例执行。

【释义】 本条是关于调整范围的规定。

从调整对象上来看，本条例调整的对象是企业和个体工商户，同时职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构也受本条例的调整。

所谓“对职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构进行劳动保障监察，依照本条例执行”是指，如果劳动保障监察对这些机构有特别规定的，适用特别规定，没有特别规定的，依照本条例执行。由于职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构是一些比较特殊的机构，对这些机构需要特别的管理，特别是劳动保障监察方便更是应该加强，当没有特别规定的，就要参照本条例执行。

根据目前医疗保险等社会保险项目管理工作实际情况，在条例的附则中又规定，国家机关、事业单位、社会团体执行劳动保障法律、法规和规章的情况，由劳动保障