

LDBZYFXZSW

LDBZYFXZSW



劳动保障 依法行政实务

李伟民 曹 阳 主编

辽宁大学出版社

劳动保障 依法行政实务

主 编 李伟民 曹 阳

副主编 孙 晶 郭兆森

辽 宁 大 学 出 版 社

©李伟民 曹 阳 2004
图书在版编目 (CIP)数据

劳动保障依法行政实务/李伟民 曹阳主编. — 沈阳:
辽宁大学出版社, 2004
ISBN 7—5610—4699—5

I. 劳... II. 李... 曹阳... III. 劳动就业—社会保障
—行政执法—中国 IV. D922.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 099849 号

责任编辑: 窦重山
责任校对: 合 校

封面设计: 邹本忠

辽 宁 大 学 出 版 社 出 版

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮编: 110036
联系电话: 024-86864613 [http: //www. lnupress. com. cn](http://www.lnupress.com.cn)
Email: mailer@lnupress.com.cn

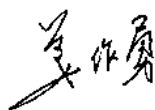
抚顺日报印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 印张: 9 1/4
字数: 227 千字

2004 年 9 月第 1 版
印数: 1 ~ 1 500

2004 年 9 月第一次印刷
定价: 20.00 元

序



“依法治国，建设社会主义法治国家”，是党领导人民治理国家的基本方略，是社会主义政治文明的重点标志。依法行政是依法治国的重要组成部分，在很大程度上对依法治国基本方略的实现具有决定性作用。全面推行依法行政，是贯彻落实依法治国方略和党的十六大、十六届三中全会精神的需要，是坚持执政为民、保护公民和法人及其他组织的合法权益的需要，是提高行政管理效能、降低管理成本、创新管理方式、增强管理透明度的需要，是推进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展和全面建设小康社会的需要。

1

各级劳动保障部门是政府的重要职能部门，履行劳动保障的市场监管、社会管理和公共服务的职能，担负着完善城镇社会保障体系、促进和引导就业、维护劳动关系和谐稳定、保障用人单位和劳动者合法权益、依法

管理劳动和社会保障事务的繁重任务。劳动保障部门能否坚持依法行政直接关系到广大人民群众切身利益,直接关系到地区经济发展和社会稳定。随着行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法等规范政府行政行为的重要法律的颁布实施,特别是行政许可法和《全面推进依法行政实施纲要》的颁布实施,劳动保障行政机关及其工作人员特别是领导干部的法律意识、法制观念不断增强,依法行政的能力和水平不断提高。各级劳动保障部门普遍建立了行政执法责任制,不断深化审批制度改革,积极推行政务公开,切实强化监督,确保执法公正,“勤政、廉政、务实、高效”的劳动保障部门的良好形象正在形成。

同时也要清醒地看到,劳动保障在依法行政方面还存在不少问题,同建立社会主义市场经济体制,发展社会主义民主政治以及高效便民、诚实守信的要求还有一定差距,需要引起方方面面尤其是劳动保障行政机关的高度重视。例如,在行政执法方面如何切实解决有法不依、执法不严、违法不究还时有发生的现象;怎样保证劳动保障行政机关在实施行政管理时,遵守法定时限,积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织;如何建立科学化、民主化、规范化

的行政决策机制和制度,人民群众的要求、意愿得到及时反映,保证劳动保障行政管理做到公开、公平、公正、高效、诚信;如何加强对劳动力市场的监管,杜绝不签订劳动合同、不参加社会保险、恶意拖欠工资等侵害劳动者合法权益行为的发生;如何形成高效、便捷、成本低廉的防范、化解劳动保障方面社会矛盾的机制,有效防范和化解社会矛盾;如何提高劳动保障行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念,形成尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围,增强依法行政能力,善于运用法律手段管理劳动保障事务等等,都需要我们从理论到实践认真思考和探索。

可喜的是,在国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《中华人民共和国行政许可法》颁布实施之际,抚顺市劳动和社会保障局与抚顺市社会科学院劳动保障研究所的同志,围绕劳动保障依法行政开展了大量的调查研究,在总结实践经验的基础上,精心撰写了《劳动保障依法行政实务》一书。该书比较系统地阐述了劳动保障依法行政概论、劳动保障依法行政主体、劳动保障依法行政行为、劳动保障依法行政依据、劳动保障依法行政程序、劳动保障依法行政许可、劳动保障监察概论、劳动保障行政争议、劳动保障依法行政文书、劳动保障依法行

政法律责任等,力求从理论的高度对劳动保障依法行政进行归纳和思考。我相信,不仅从事劳动和社会保障工作的同志读了这本书会从中受益,其他同志特别是经济工作者、法律工作者、社会工作者读了这本书以后,也会得到很好的启示。最后,藉此《劳动保障依法行政实务》一书出版之际,我向本书的编著者以及辛勤工作在劳动和社会保障第一线的同志们表示衷心的感谢。希望各级劳动保障部门不断提高法律意识,提高依法行政的能力和水平,更希望社会各界来关心劳动和社会保障事业,积极支持劳动和社会保障工作,共同为开创劳动和社会保障工作的新局面而努力奋斗。

目 录

序

第一章 全面推行劳动保障依法行政

- 劳动保障依法行政的重要意义 / 1
- 劳动保障依法行政的基本原则 / 6
- 劳动保障依法行政的基本要求 / 9
- 劳动保障依法行政的实践 / 14

第二章 劳动保障依法行政主体

- 劳动保障依法行政主体概述 / 19
- 劳动保障依法行政主体职权 / 25
- 劳动保障依法行政主体分类 / 29

第三章 劳动保障依法行政行为

劳动保障依法行政行为的概念及特征/39

劳动保障依法行政行为效力及生效条件/43

劳动保障依法行政行为的分类/46

第四章 劳动保障依法行政依据

劳动保障依法行政依据概述/56

劳动保障依法行政法律的适用/62

第五章 劳动保障依法行政程序

劳动保障依法行政程序概述/69

劳动保障依法行政的处罚程序/75

劳动保障依法行政的许可程序/81

劳动保障依法行政的复议程序/85

第六章 劳动保障依法行政许可

劳动保障依法行政许可概述/89

行政许可法的主要原则和内容/92

行政许可法对劳动保障行政机关工作的要求/105

第七章 劳动保障监察概论

劳动保障监察概述/108

劳动保障监察基本制度/118

劳动保障监察行政处理与行政处罚/122

第八章 劳动保障行政争议

劳动保障行政争议概述/128

劳动保障行政复议/132

劳动保障行政诉讼/135

第九章 劳动保障行政文书

劳动保障行政文书概述/140

劳动保障行政文书适用和文书写作
的基本要求/149

劳动争议仲裁文书/154

劳动保障行政文书处理/157

第十章 劳动保障依法行政监督

- 劳动保障依法行政监督概述/163
- 国外对《劳动法》的监督概况/165
- 我国劳动保障依法行政监督的意义/166
- 我国劳动保障依法行政监督的办法/168
- 社会保障基金的监督/175

第十一章 劳动保障行政执法责任

- 违反劳动保障法律责任的特征和分类/179
- 违反社会保险法律的行政责任和刑事责任/186
- 国家赔偿制度/188

附 录

- 全面推进依法行政实施纲要/195
- 抚顺市劳动和社会保障局执法责任制/208

后 记

第一章

全面推行劳动保障依法行政

依法行政是实施依法治国方略的关键和核心,是衡量一个国家法治化程度的重要标尺,也是建设社会主义法治国家过程中对行政机关提出的基本要求。作为政府重要组成部分的劳动保障行政机关,坚持依法行政就具有更加重要的意义。只有坚持劳动保障依法行政的基本原则,把握劳动保障依法行政的基本要求,求真务实地推进依法行政的实践,才能开创劳动保障依法行政的新局面。

1

劳动保障依法行政的重要意义

坚持劳动保障依法行政的重要意义,主要表现在以下几个方面:

1. 坚持劳动保障依法行政是建立社会主义市场经济的需要。社会主义市场经济是法制经济,建立完备的法制,是市场经济的内在要求,需要作为公法的行政法的调整,需要政府的组织与推动。要求政府转变职能,依法行政,提高管理水平,改变旧的管理方法。为了适应社会主义市场经济的需要,政府对经济

从直接管理到间接管理,由经营性的具体管理到宏观管理,从行政隶属管理到依法行政的转变,这就对政府的工作从客观上提出更高、更多而且崭新的要求。一是市场的统一性。要求建立全国统一的市场,才能有健康发展的市场经济秩序,我国现时的市场状况不完全符合统一性的要求,就拿人力资源市场来说,长期以来存在城乡劳动力市场分离问题和不同所有制企业职工流动困难的情况,而劳动力市场和管理者人才市场相分离。因此,在全国范围内形成统一、开放、竞争、有序的人力资源市场,形成城乡劳动者平等的就业制度势在必行。二是市场的自主性。要求市场主体享有充分的合同自由。随着市场经济的发展,根据《劳动法》的规定,用工签订劳动合同,推行劳动集体合同制度,取得了一定成效,但是这方面的问题仍然很多,例如,随意不签劳动合同,不履行劳动合同的问题不断发生。这就要求劳动保障行政机关,坚持依法行政,保证劳动用工等方面,按照社会主义市场经济的要求,健康有序发展。三是市场的公正性。要求一切市场主体,均以平等的资格,在平等的基础上进行相互竞争,市场经济法律制度应致力于维护这种公正性,做到法律制度统一,经济机会均等。建立和完善社会保障体系,才能为各种市场主体提供平等的竞争机会,转变劳动保障行政机关的职能,搞好审批制度改革,才能坚持公正性,维护劳动者的合法权益。四是市场的竞争性。社会主义市场经济其本质是自由竞争的经济。要求市场法律制度应致力于抑制垄断,维持市场的竞争性。作为劳动保障行政机关坚持依法行政,就是要坚持市场调节就业,形成由市场竞争机制起作用,激励与约束相结合的就业调节机制,维护市场的公平竞争,为下岗失业人员创造良好的就业环境。五是市场的可控性。社会主义市场经济不是自由放任的市场经济,而是国家依法实行适度调控的市场经济。劳动保障行政机关对企业减员、农村劳动力的合理流动和职工的分配制度

改革等方面要实行宏观调控,也必须坚持依法行政。

2. 坚持劳动保障依法行政是深化经济体制改革的需要。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了完善社会主义市场经济体制的目标和任务,以及与此相关的重大方针政策,为新阶段的经济体制改革指明了方向。按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹社会经济发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强企业活力和竞争力,健全国家宏观调控,完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。主要任务是:完善公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度;建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制;建设统一开放竞争有序的现代市场体系;完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度;健全就业、收入分配和社会保障制度;建立促进经济社会可持续发展的机制。要实现上述目标和任务,我们就必须加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。进一步调整各级政府机构设置,理顺职能分工,实现政府职责、机构和编制的法定化。完善国家公务员制度,推进依法行政,严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责。作为劳动保障行政机关,随着改革的不断深入,加快制定有关法律,坚持依法行政,把社会保障制度建立起来,是至关重要的,这不仅关系到改革的进程,市场经济的发展,而且势必影响国家的政治稳定和社会稳定。

3. 坚持劳动保障依法行政是维护行政秩序,保障公民权益的需要。依法行政是政府行为的基本原则,政府行为必须公正、合法。依法行政包含了行政管理的全过程和全部内容,依法行政的基本内容,也就是国家行政管理的基本内容。依法行政的基本点包括:一是依法平等。法律在政府和公民之间无所偏袒,

政府不能享有不必要的特权,政府和公民一样负有相同的法律义务和责任;二是依法限制。政府的一切行为必须遵守法律,不得违法逾越;三是依法负责。政府机关或公务员如有违法不当行政行为,侵害公民、法人和其他组织的合法权益,应当承担违法的法律责任。依法行政的作用就在于制约政府行政权力,维护行政秩序和保障公民权益。

(1)制约行政权力。英国著名行政法学家 H·韦德认为:“行政法的最简单的定义就是说它是有关控制政府权力的法律。控制政府权力正是行政法的核心”。因此,劳动保障行政机关依法行政的根本意义在于制约和监督行政权力,如果行政权力缺乏监督和制约,就会成为谋取私利的工具。只有行政权的行使限定在宪法和法律的范围内,才能真正维护公民权利,才能最终换取公民对劳动保障行政机关的信任、认同和支持。

(2)维护行政秩序。劳动保障行政机关依法行政的主要目标之一便是维护行政体系的秩序。行政秩序是行政法律规范实行和实现的结果。随着劳动保障行政机关职能的转变,依法行政用法律手段调节和管理各个方面的活动,将逐渐成为劳动保障行政机关活动的主要方式,行政执法将成为劳动保障行政机关的主要任务。这就要求劳动保障行政机关行政生活基本方面要法律化和制度化,忠实地履行法定义务,正确地行使法定权利,从而维护行政秩序。

(3)保障公民权益。劳动保障依法行政的目的在于保障公民、法人和其他组织的合法权益,这种保护作用是通过一系列法律制度来实现的。例如,行政公开制度、行政申诉制度、行政诉讼制度,国家赔偿制度等等。这些法律制度的健全及其有效执行,可以保障公民权益。

4. 坚持劳动保障依法行政是加快与国际接轨的需要。我国已加入 WTO,形式上是参加一个国际组织,实质上是承认这套

贸易规则来组织运作,这意味着我们将全面转向规则经济、法制经济。政府职能的转变,与国际接轨,则是我国根据 WTO 的法律框架体系和国际市场的需要而进行的不可逆的改革。因为我国的法律法规体系不适应,劳动保障也是如此。其具体表现是:

(1)经济法律法规体系不健全。政府经济管理中无法可依或法律依据不足的现象相当普遍,法律法规漏洞多,相互矛盾,造成执法难,随意性大的现象经常发生。

(2)法规 and 政策的透明度和可预见性较差,主要表现是政府部门主要以内部文件和规定作为管理依据,政策本身透明度不高,政策执行程序透明度更低,而且存在着严重的不可预见性,与 WTO 要求相差甚远。

(3)法规、政策的统一性、稳定性、连续性不够。有的部门和地方制定发布某些法规、政策自相矛盾,还有的地方保护主义严重等等。

(4)法治意识普遍不强。有的公务员,习惯于按政策(红头文件)办事,而不注重依据法律行事;有的只重视对上级负责,不重视对法律负责;更有甚者以权代法,以权压法等问题也时有发生。因此,坚持依法行政是直接关系到政府和劳动保障行政机关与 WTO 能否接轨的大问题。

市场经济是法律经济,WTO 所建立的体系是建立在国际法管理上的法制经济。需要各成员方国内法的支撑,需要各成员方国内健全的法律制度和良好的法律秩序来保证贯彻执行。从政府的角度看,就必须从坚持依法行政入手,建立符合 WTO 法治精神的政府体制,实现行政管理法治化,以在体制上实现与 WTO 的顺利接轨。这就要求劳动保障行政机关,首先,要健全行政法律法规体系。要加快劳动保障法律、法规建设的步伐,还要对现行的法律、法规进行认真清理。其次,依法规范行政行为。在劳动保障行政机关的具体行为中必须合法,所作出的各

项处理决定必须“处之有据”，不仅要求权限合法、内容合法，而且还要求程序合法。要掌握严格的裁量标准，缩小自由裁量度，既保证行政执法公正，又杜绝因行政自由裁量过大而造成腐败现象的发生。还要严格执行行政执法责任制和错案追究制。再次，完善行政法律监督体系。要加强对劳动保障行政机关执行国家法律法规的监督。要经常开展执法检查，及时发现和纠正行政执法中存在的问题，建立健全执法程序和执法文书，将行政活动纳入规范化轨道。

劳动保障依法行政的基本原则

依法行政的基本原则是指行政法律规范确定的行政机关组织和行为的基本准则，也是监督判断行政管理活动有效性的基本标准。依法行政基本原则是行政法治的精髓和指导思想，它贯穿于行政法律关系和监督行政法律关系始终，并指导整个行政立法、行政执法、行政司法以及监督行政和行政救济的全过程。

6

1. 行政合法性原则。合法性原则是行政法治原则的主要原则，劳动保障依法行政也不例外，是指行政权力的设定、行使必须依据法律，符合法律在依法行政中具有不可替代的地位。合法性原则要求：

(1) 行政行为必须有法可依。合法性原则要求行政权力必须基于法律的规定才能存在。没有法律的规定，任何行政机关都不得强加公民以义务，也不得赋予公民以权利。

(2) 行政行为必须有法必依。依法行政要求正确执法，劳动保障行政机关必须根据事实、性质和情节，正确适用法律、法规或规章的规定，不仅要合乎实体法，而且也要合乎程序法。要求坚持回避制度，在裁决纠纷时不能偏听偏信，应当给予当事人同