

lao dong

劳动行政执法与争讼

吕唐勋 丁春庭



中国劳动出版社

劳动行政执法与争讼

吕唐勋 丁春庭

中国劳动出版社

(京)新登字 114 号

内 容 简 介

在劳动行政争讼中，“民”怎样告“官”，“官”怎样为“民”做主，也就是说，公民、法人和其他组织如何运用劳动法律保护自己的合法权益，对这些利害攸关的问题，本书都作了很好的回答。书中以劳动行政立法为依据，着力收集散见于其他法律文件中关于劳动法律制度的规定，联系劳动行政执法工作的实际加以说明，全面系统地阐述了劳动行政执法与争讼法律制度的基本内容、原理、原则及其具体程序。全书四编 24 章 40 多张图表，不仅结构严谨，立论清新，而且更具有实用性。她既是研究劳动法律制度的重要成果，也是亟需的劳动行政法律知识的普及读物；既可作广大劳动管理人员的培训教材，又可作为国家行政机关，公民、法人以及其他组织正确进行劳动行政执法与争讼的指南。

劳动行政执法与争讼

吕唐勋 丁春庭

责任编辑 余炳荣

中国劳动出版社出版发行

(北京市惠新东街 3 号)

湖南师范大学印刷厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开本 20.5 印张 530 千字

1993 年 3 月北京第 1 版 1993 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：8500 册

ISBN 7-5045 1243-5/D·138 定价：13.50 元

序

《中华人民共和国行政诉讼法》和《行政复议条例》已在我们这个拥有十一亿人口、幅员辽阔的国度内实施，这的确是我国社会主义民主与法制建设上的一件具有十分重要历史意义的大事。行政诉讼和行政复议立法是保护公民、法人和其他组织合法权益，维护和监督行政机关依法行使职权的重要行为规范。毫无例外，它们的贯彻实施，必须使劳动行政管理工作在较大范围内接受司法监督，对于劳动行政机关坚持依法行政，强化劳动行政系统内部的层级监督，提高劳动行政管理水平和工作效率，加强廉政建设都具有重要意义。

劳动行政执法和劳动行政争讼法律制度，在我国劳动行政法制建设中具有紧密的不可分割的因果联系，前者是后者存在的必要条件，后者是前者的重要保证。劳动执法水平的高低，直接关系到公民、法人和其他组织的合法权益和劳动行政争议产生的多少。因此，认真研究劳动行政执法，提高劳动行政执法水平，对于预防劳动行政争议的产生，有着不可忽视的作用。然而，劳动行政执法水平的提高，也不可能完全消除在劳动行政管理领域里管理者与被管理者的矛盾，劳动行政争议的产生又是不可避免的。所以，加强劳动行政争讼工作，则是搞好劳动行政执法，保护公民、法人和其他组织合法权益的重要保证。作者正是基于劳动行政执法与争讼的逻辑关系，将书名定为《劳动行政执法与争讼》，这是他们独具匠心的结果。该书从劳动行政执法和劳动行政争讼法律制度的基本内容到原理、原则及其具体程序都作了全面系统的阐述。纵观《劳动行政执法与争讼》，不难看出它具有如下特点：一是具有较强的实用性。我们说它具有实用性，是其在劳动行政

114 16/06

管理和各项教学科研中具有普遍的实用价值。该书以现行劳动行政立法为依据，在论述一些基本原理、原则的基础上，着力收集了散见于各种法律文件中关于劳动行政法律的有关规定，联系劳动行政执法工作的实际加以说明，并作了浅显易懂的图解，既能为劳动行政执法人员实施执法活动提供法律依据和开阔思路，又能成为公民、法人和其他组织依法参加劳动行政争讼活动的良师益友。二是具有理论性与系统性。该书将劳动行政执法、劳动行政复议和劳动诉讼法律制度有机统一起来，使其成为一本系统研究劳动行政法律制度的理论专著，为教学科研工作提供了科学资料。同时，也必须指出，劳动行政法制工作起步较晚，无论是理论体系，还是实际工作，都要随着实践而不断发展，进一步完善。该书在理论上的加强，体系上的完整与系统和科学命题等方面，难免尚存不足。但是，作者不畏艰难，大胆尝试，亦属难能可贵。在《劳动行政执法与争讼》出版之际，为鼓励作者勇于探索的精神，并呼吁在劳动行政法领域里工作的人们，积极行动起来，共同推进我国劳动行政法理论研究的繁荣和发展，略陈所感，是以为序。

邓玉来

1992年3月于长沙

目 录

第一编 劳动行政执法及争议

第一章 国家劳动行政机关.....	(1)
第一节 国家劳动行政机关的概念和特征.....	(1)
第二节 中央国家劳动行政机关.....	(4)
第三节 地方国家劳动行政机关	(10)
第四节 国家劳动行政机关工作人员	(18)
第二章 劳动行政行为	(30)
第一节 劳动行政行为概述	(30)
第二节 抽象劳动行政行为	(36)
第三节 具体劳动行政行为	(48)
第三章 劳动行政执法	(51)
第一节 劳动行政执法的概念和特征	(51)
第二节 劳动行政执法的效力及生效条件	(53)
第三节 劳动行政执法的分类	(56)
第四章 劳动行政许可	(57)
第一节 劳动行政许可的概念	(57)
第二节 劳动保护行政许可	(58)
第三节 锅炉压力容器安全监察行政许可	(69)
第四节 矿山安全监察行政许可	(94)
第五节 工人上岗独立操作行政许可	(99)
第六节 社会劳动力管理行政许可.....	(101)
第七节 工资基金使用许可.....	(106)
第五章 劳动行政处罚.....	(108)
第一节 劳动行政处罚概述.....	(108)

第二节	劳动保护行政处罚	(114)
第三节	锅炉压力容器安全监察行政处罚	(123)
第四节	矿山安全监察行政处罚	(130)
第五节	劳动就业和社会保险管理行政处罚	(136)
第六章	劳动行政批准和拒绝	(139)
第一节	劳动行政批准和拒绝概述	(139)
第二节	劳动保护行政审批	(141)
第三节	锅炉压力容器安全监察行政审批	(147)
第四节	劳动就业管理行政审批	(150)
第五节	劳动力调配审批	(154)
第六节	劳动工资管理行政审批	(159)
第七章	劳动行政确认、奖励和复议	(160)
第一节	劳动行政确认	(160)
第二节	劳动行政奖励	(160)
第三节	劳动行政复议	(163)
第八章	劳动行政争议	(164)
第一节	劳动行政争议的概念和特点	(164)
第二节	劳动行政争议的种类	(168)
第三节	劳动行政争议的性质和产生的原因	(173)
第四节	劳动行政争议的预防与解决的途径	(176)
第五节	劳动行政争议解决的途径	(186)
第二编 劳动行政复议		
第九章	劳动行政复议概述	(191)
第一节	劳动行政复议的概念、特征和作用	(191)
第二节	劳动行政复议制度的沿革	(198)
第三节	劳动行政复议的原则和制度	(202)
第四节	健全劳动行政复议制度, 促进劳动法制建设	(217)
第十章	劳动行政复议机关与复议案件的管辖	(222)

第一节	劳动行政复议机关与机构的涵义	(222)
第二节	行政复议机关确定受理复议案件范围的意义和原则	(230)
第三节	劳动行政复议受案范围	(232)
第四节	不属于复议范畴的特殊劳动行政行为	(241)
第五节	劳动行政复议的管辖	(244)
第六节	履行告知义务, 保障合法权益	(251)
第十一章	劳动行政复议参加人	(253)
第一节	劳动行政复议参加人的概念和特征	(253)
第二节	劳动行政复议申请人	(255)
第三节	劳动行政复议被申请人	(260)
第四节	劳动行政复议参加人的权利与义务	(265)
第五节	劳动行政复议中的代理制度	(272)
第十二章	劳动行政复议程序——申请与受理	(279)
第一节	劳动行政复议程序概述	(279)
第二节	劳动行政复议的申请	(282)
第三节	劳动行政复议申请的方式和申请书的内容	(288)
第四节	劳动行政复议的受理	(291)
第十三章	劳动行政复议程序——审理与决定	(299)
第一节	劳动行政复议审理概述	(299)
第二节	劳动行政复议审理程序	(309)
第三节	劳动行政复议案件的实施审理	(316)
第四节	劳动行政复议的决定	(321)
第十四章	劳动行政复议的法律依据与法律适用	(327)
第一节	劳动行政复议法律依据概述	(327)
第二节	劳动行政复议适用的法律依据	(332)
第三节	我国现行劳动行政立法有关劳动行政执法和复议规定简录	(334)
第四节	劳动行政复议的法律适用	(353)

第五节	劳动行政复议适用法律的基本要求·····	(359)
第十五章	劳动行政复议文书·····	(362)
第一节	劳动行政复议文书的概念、特点和作用·····	(362)
第二节	劳动行政复议机关使用的几种主要文书·····	(367)
第三节	劳动行政复议文书写作的基本要求和方法·····	(375)
第四节	劳动行政复议文书的送达·····	(381)
第五节	劳动行政复议文书的归档与管理·····	(383)
附 录	劳动行政复议文书参考式样·····	(389)

第三编 劳动行政诉讼

第十六章	行政诉讼和行政诉讼法概述·····	(411)
第一节	行政诉讼·····	(411)
第二节	行政诉讼法·····	(416)
第三节	行政诉讼的基本原则和基本制度·····	(425)
第十七章	劳动行政诉讼概述·····	(444)
第一节	劳动行政诉讼的概念和作用·····	(444)
第二节	劳动行政诉讼的内容·····	(448)
第三节	劳动行政执法与劳动行政诉讼·····	(452)
第十八章	劳动行政诉讼受案范围、管辖和诉讼 参加人·····	(458)
第一节	劳动行政诉讼的受案范围·····	(458)
第二节	劳动行政诉讼管辖·····	(460)
第三节	劳动行政诉讼参加人·····	(463)
第十九章	劳动行政诉讼证据·····	(484)
第一节	劳动行政诉讼证据的概念和特征·····	(484)
第二节	劳动行政诉讼证据的种类·····	(486)
第三节	劳动行政诉讼的举证责任·····	(491)
第四节	劳动行政诉讼证据的收集、调取和保全·····	(497)
第二十章	劳动行政诉讼第一审程序·····	(501)
第一节	劳动行政诉讼第一审程序的概念和地位·····	(501)

第二节 起诉和受理·····	(502)
第三节 劳动行政诉讼的审理和裁判·····	(513)
第二十一章 劳动行政诉讼的回避、撤诉和缺席审判、 强制措施、法律依据·····	(526)
第一节 回 避·····	(526)
第二节 撤诉和缺席审判·····	(528)
第三节 对妨害劳动行政诉讼的强制措施·····	(532)
第四节 人民法院审判劳动行政案件的法律依据·····	(539)
第二十二章 第二审程序、审判监督程序和执行·····	(542)
第一节 第二审程序·····	(542)
第二节 审判监督程序·····	(552)
第三节 劳动行政诉讼的执行·····	(561)
第二十三章 劳动行政侵权赔偿责任·····	(578)
第一节 劳动行政侵权赔偿责任的概念、特点 和意义·····	(578)
第二节 劳动行政侵权损害赔偿责任的构成要件·····	(583)
第三节 劳动行政侵权赔偿请求权的实现和劳动行政 赔偿费用的支付·····	(585)
第二十四章 涉外劳动行政诉讼·····	(589)
第一节 涉外劳动行政诉讼的概念和意义·····	(589)
第二节 涉外劳动行政诉讼的原则·····	(591)
附录 劳动行政执法与争讼图解	
一、劳动行政法内容图表·····	(595)
二、劳动行政复议制度图表·····	(617)
后 记·····	(641)

第一编 劳动行政执法及争议

第一章 国家劳动行政机关

第一节 国家劳动行政机关的概念和特征

国家劳动行政机关在劳动行政法律关系中处于主导地位，它既是劳动行政执法的主体，也是劳动行政诉讼中的被告。因此，在介绍劳动行政执法和劳动行政诉讼内容之前，必须首先弄清楚国家劳动行政机关这个概念。

一、国家劳动行政机关的概念

国家劳动行政机关，是指依照法律行使国家劳动行政权力，统一组织和管理国家劳动工作的国家行政机关，也可称为“国家劳动工作管理机关”、“政府劳动工作管理机关”、“国家劳动工作执行机关”。国家劳动行政机关是国家行政机关的重要组成部分，它是根据宪法及其他有关法律的规定，按照一定的程序组建起来的。

国家行政机关是国家管理机关，简称政府。在我国，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是国家权力机关，国家行政机关是由国家权力机关产生的，是国家权力机关的执行机关。它的活动对权力机关负责，接受权力机关的监督。我国宪法规定，国

家一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。因此，作为权力机关的一个重要执行机关即我国劳动行政机关的根本宗旨，在于全心全意地为人民服务，执行人民的意志。它在国家劳动工作管理过程中，必须从人民的利益出发，做好自己职权范围内的各项工作。

二、国家劳动行政机关的特征

由于国家劳动行政机关是国家行政机关的重要组成部分，因此，它具有一般行政机关的基本特征，归纳起来有以下几点：

（一）国家劳动行政机关的行为是国家行为。国家劳动行政机关的活动方向和任务，是执行权力机关制定的关于劳动管理工作的法律以及国务院根据法律制定的行政法规，或者是为执行上述法律和行政法规而依法发布命令、指示和规范性文件。它所进行的上述管理活动，都表现为权力机关的意志，即表现为国家的意志。因此，国家劳动行政机关进行的活动是代表国家的，它的行为即国家行为，其行为所产生的后果，应归属于国家。

（二）国家劳动行政机关具有国家行政管理职能，依法管理国家各个领域的劳动行政事务。国家劳动行政机关运用国家劳动行政权，依照宪法和法律的规定，采用组织、领导、决策、指挥、协调、监督等劳动行政职能，对国家的劳动行政事务进行有效的管理。国家劳动行政机关这种行政管理职能，是它同其他非国家行政机关或者群众团体的根本区别之所在。

（三）国家劳动行政机关的行为具有约束力和强制执行性。国家劳动行政机关对国家劳动工作进行管理的主要手段是劳动行政立法和采取劳动行政措施。所谓劳动行政立法，是国家劳动行政机关依照法定程序，拟定和发布有关劳动法律、法规和规章的活动。例如：劳动部根据宪法及其他法律的规定，在本部门的权限内，制定并发布有关劳动工作方面的行政规章。劳动行政规章是最高国家劳动行政机关制定和发布的规范性文件，是我国成文法的重要组成部分，是具有普遍约束力的行为规则。因此，所有的

国家机关、企事业单位、社会团体和公民都必须遵守和执行。所谓劳动行政措施，是指国家劳动行政机关在进行劳动行政管理活动时，依据劳动行政法律、劳动行政法规和劳动行政规章，针对特定的、具体的劳动事项方面的人和事所作单方面处理的活动。例如，劳动行政命令、劳动行政处罚、劳动行政仲裁等。劳动行政措施实质上是一种具体的执法行为，因此，它对劳动行政管理的相对一方具有确定力和拘束力，国家劳动行政机关可以依法强制其执行。

(四) 国家劳动行政机关所管理的国家劳动行政事务，内容庞杂，涉及面广，关系到人民的切身利益和社会的稳定。国家劳动行政事务大到国家重大劳动方针、政策的贯彻执行，小到公民的就业安置、单个职工流动、工资调整、劳动行政案件处理等具体事务，都需要国家劳动行政机关来管理。因此，国家劳动行政机关管理的内容，涉及到社会生活的各个方面、各个领域。与之相适应，国家劳动行政机关从中央到地方，有一个庞大而复杂的组织系统，具体管理着繁重的国家劳动行政事务。

(五) 国家劳动行政机关的设立及其工作人员编制的确定具有法制性。国家劳动行政机关的设立及其工作人员编制都是依据有关法律规定，并且经过国家编制机关严格审查批准后确定的。因此，它具有法制性。任何地区和个人，没有法律规定和不经国家编制机关的批准，都不能擅自增减国家劳动行政机关及其人员编制。如果在国家编制之外增减国家劳动行政机构及人员编制，在法律上是无效的。

三、国家劳动行政机关的分类

国家劳动行政机关根据法定管辖区域和职权工作范围，可以划分为中央国家劳动行政机关和地方国家劳动行政机关（将在下面两节介绍）。

第二节 中央国家劳动行政机关

一、中央国家劳动行政机关的概念和职能

(一) 中央国家劳动行政机关的概念

中央国家劳动行政机关，是指国务院劳动行政主管部门，即劳动部。劳动部是国务院领导下的综合管理全国劳动行政工作的中央国家劳动行政机关，它领导或者指导国务院所属各部门及全国各地的劳动行政工作。根据我国宪法的规定，劳动部的设立和部长的确定，经国务院总理提出，由全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定。由于劳动部是国务院统一管理全国劳动行政工作的中央国家劳动行政机关，因此，它对国务院负责并报告工作。劳动部工作中的方针、政策、计划和重大行政措施，应当向国务院请示报告，由国务院决定。根据法律和国务院的决定，劳动部可以在本部门的权限内发布命令、指示和规章。劳动部设部长1人，副部长2至4人，每届任期5年。劳动部实行部长负责制，由部长领导劳动部的工作，召集和主持部务会议，签署上报国务院的重要请示、报告和下达的命令、指示。副部长协助部长工作。

(二) 中央国家劳动行政机关的职能

中央国家劳动行政机关的职能，是指劳动部在全国劳动行政管理工作中所应具备或发挥的功能和作用。1983年，在全国行政机构改革中，劳动部与人事部合并为劳动人事部。1988年，根据全国七届人大一次会议批准的国务院机构改革方案，撤销劳动人事部，组建劳动部、人事部。新组建的劳动部是国务院领导下的综合管理全国劳动行政工作的职能部门。它的主要职能是：1. 以培育发展劳务市场为中心，管理全社会劳动力（主要是城镇劳动力和农村向城镇转移的劳动力）、职工工资、保险福利、就业前培训与在职工人技术培训及考核、劳动保护监察、矿山安全监察和

锅炉压力容器安全监察、劳动争议处理等工作；2. 拟定有关劳动工作的政策、法规、规划和改革方案，指导和推动劳动制度、工资制度和保险福利制度的改革；3. 监督检查全社会执行劳动法的情况；4. 搞好全国劳动工作的综合平衡和协调服务等项工作。

二、中央国家劳动行政机关的职责

所谓职责，是指职位或者岗位上的工作责任。它意味着一个单位或一个人在自己所在的职位或者岗位上必须做什么或者不能做什么。因此，职责是约束单位或者个人工作行为的一种工作责任。

中央国家劳动行政机关的职责，是指劳动部在国务院劳动行政主管部门统一管理全国劳动行政工作职位上所必须承担的工作责任。

1988年，经国务院批准，劳动部制定了“三定”方案。所谓“三定”方案就是对劳动部的主要职能职责、机构设置和编制这三大块内容作出规定。根据《劳动部“三定”方案》，劳动部的主要职责是：1. 研究拟定全国劳动管理、劳动就业、职工工资、社会保险、职工福利、就业前培训与在职工人技术培训、劳动保护监察、劳动争议处理等项工作的具体方针、政策和法规，并负责组织实施和监督检查。2. 根据国家计委的统一部署和全国国民经济与社会发展计划，汇总编制分地区、分部门的劳动工资计划。拟定劳动工资计划体制改革方案，同国家计委取得一致意见后组织实施。会同有关部门加强工资基金管理。负责劳动部门分管的劳动工资统计和信息工作。3. 统筹管理全社会劳动力和劳动就业工作。拟定劳动力管理、劳动就业的政策法规、研究提出劳动制度改革方案和实施办法，并组织实施。规划和指导劳动服务公司的建设，组织推动劳务市场的发展，合理引导农村劳动力进城务工和从事劳务活动。指导各地区、各部门改善企业劳动力管理，推行劳动合同制，优化劳动组合。拟定处理劳动争议的法规并监督实施。4. 综合管理全国企业的工资工作。拟定企业工资制度和管

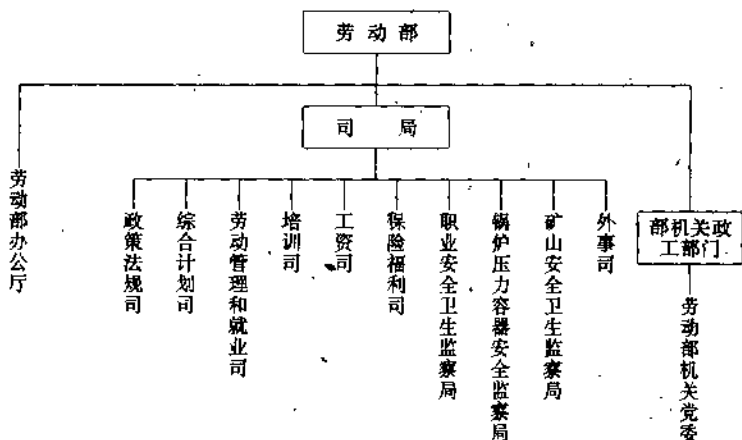
理体制改革方案及实施办法，并组织实施。协调企业和事业单位、国家机关的工资政策。5. 综合管理全国企业、事业单位的社会保险和职工福利工作。拟定企业、事业单位职工的社会保险制度和福利制度的改革方案及实施办法，并组织实施。组织指导职工退休费用社会统筹和职工待业保险工作。6. 统筹管理技工学校工作和城镇待业人员的就业培训工作。规划和指导学徒培训、在职工人技术培训及劳动系统业务干部培训。7. 综合管理职业安全卫生、矿山安全、锅炉和压力容器安全工作，实行国家监察。拟定有关法规和规划，并负责组织实施和监督检查。参与重大伤亡事故的调查。组织指导全国安全生产工作。8. 归口管理并组织参加国际劳工组织的有关活动和工作，发展与各国政府劳工部门的友好合作关系。管理有关劳动方面的对外技术合作和业务交流。拟定外商投资企业的劳动管理法规，并组织实施。9. 组织推动有关劳动、工资、保险福利、职业培训和劳动保护方面的科学研究、宣传教育工作。协同地方政府加强劳动系统干部队伍建设。10. 检查各地区、各部门对党中央、国务院有关劳动工作方针、政策的贯彻执行情况，进行业务指导。

必须说明的是，为实现党的十四大提出的社会主义市场经济的经济体制改革目标，转变政府职能、精干行政管理机构势在必行。与此相适应，新的中央劳动行政机关的三定方案正在修订，八届人大之后上述职能将会有一些变化。

三、中央国家劳动行政机关的机构设置及其职责范围

目前我国中央国家劳动行政机关——劳动部的机构设置情况，大致可以用以下图表表示：

劳动部机构设置图表(1988年5月6日)



说 明

——1988年5月6日,根据全国七届人大一次会议批准的国务院机构改革方案,撤销劳动人事部,组建劳动部。新组建的劳动部设办公厅等12个职能办、委、司、局。这种机构设置不是一成不变的,在下届全国人大将有一些变化。

按照劳动部的主要职责,劳动部上述各职能司局的具体职责范围是:

(一) 政策法规司

综合研究、组织协调有关劳动法规的工作,汇编和清理劳动法规;起草综合性文件;承担劳动行政复议、应诉工作及有关的劳动行政法律事务工作。

(二) 综合计划司

汇总、编制全国劳动工资计划草案和分地区、分部门劳动工资计划体制改革方案并组织实施;负责劳动部门分管的劳动工资统计工作;拟定外商投资企业劳动管理法规并监督执行;统一管理部内各项事业经费、专项拨款和基本建设投资。