

劳动行政复议与诉讼概述

刘贯学 主编



中国劳动出版社

D922.5
6888L

劳动行政复议与诉讼

概 述

刘贯学 主编

中国劳动出版社

(京)新登字114号

劳动行政复议与诉讼概述

主编 刘贯学

责任编辑: 傅绍本

中国劳动出版社出版

(北京市惠新东街3号)

北京隆昌印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 11.5印张 248千字

1992年8月北京第1版 1993年3月北京第1次印刷

印数: 3000册

ISBN 7-5045-1064-5/D·128 定价: 4.70元

前 言

在现代社会，衡量一个国家的法制是否健全，标志之一便是有无民法、刑法和行政法，以及与之相应的诉讼法。党的十一届三中全会以来，我国的法制建设有了很大的发展，先颁布了刑法和刑事诉讼法，接着又颁布了民法通则和民事诉讼法。我国的行政法，在实体上不是以法典形式出现，而是存在于大量的不同层次的行政法规之中，在程序上，1990年颁布了行政诉讼法，把我国的法制建设推向了一个新的重要发展阶段。在此基础上，为了完善行政法制建设，加强依法行政，1991年又颁布了行政复议条例。这标志着我国的行政法制正逐步健全与完善。

从某种意义上说，行政诉讼法是“民告官”的法律，它主要强调的是行政诉讼法对作为行政管理相对人的公民和法人合法权益的保护。另一方面，行政诉讼法也维护行政机关依法行使职权，以保障其依法行政。行政复议条例则侧重加强行政机关的内部监督，促使行政机关的具体行政行为合法。它们对于加强行政机关的廉政建设，改进作风，提高工作效率，促使行政机关工作人员更好地树立全心全意为人民服务的思想，都具有非常重要的意义。

劳动行政机关是综合管理国家劳动工作的职能部门，它所管理的劳动就业、工资分配、社会保险、劳动安全与卫生

等工作都直接与劳动者的切身利益相关，也与企业和其他组织的权益密切相关，因而劳动行政机关及其工作人员能否依法行政，对维护广大劳动者、企业和其他社会组织的合法权益至关重要，同时也直接影响着劳动行政机关乃至政府与群众的关系。正因为如此，各级劳动行政机关的同志都必须认真学习、理解和贯彻执行好行政诉讼法和行政复议条例。对于各级行政机关（包括劳动行政机关）来说，这是一项新的任务，在执行过程中还会遇到许多困难。为了更好地学习理解和贯彻执行这两个法律，我们编写了这本小书，算是一块引玉之砖，如果还能对大家有所帮助和启迪，就是我们共同的欣慰了。

本书第一章至第四章及附件由马瑜起草，第五、六、七、十三、十四章由齐斌起草，第八、九、十、十一章由程延圃起草，第十二章由齐斌、黎建飞起草。全书由刘贯学、黎建飞统稿。

由于水平所限，加之这两个法律颁布实施的时间不长，有待进一步实践，书中不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

1992年2月于北京

目 录

上篇 劳动行政复议

第一章 劳动行政复议概述	(3)
第一节 劳动行政复议的概念和特点.....	(3)
第二节 劳动行政复议的历史发展和现状.....	(9)
第三节 劳动行政复议的地位和作用.....	(14)
第四节 劳动行政复议的原则.....	(19)
第五节 劳动行政复议的内容.....	(22)
第六节 劳动行政执法与劳动行政复议.....	(30)
第二章 劳动行政复议的受案范围	(37)
第一节 行政管理相对人对劳动行政机关作出的 行政处罚行为不服申请复议.....	(38)
第二节 行政管理相对人认为劳动行政机关侵犯法 律、法规规定的经营自主权而申请复议...	(49)
第三节 行政管理相对人认为符合法定条件申请劳 动行政机关颁发各种证书,劳动行政机关 拒绝颁发或不予答复而申请复议.....	(53)
第四节 劳动者申请劳动行政机关履行保护其生命 健康权等法定职责,劳动行政机关拒绝或	

	不予答复而申请复议·····	(60)
第五节	行政管理相对人认为劳动行政机关违法要求其履行义务而申请复议·····	(62)
第六节	行政管理相对人认为劳动行政机关没有正确行使审批权而申请复议·····	(64)
第七节	行政管理相对人对劳动法规和规章规定的可以提起行政诉讼或者可以申请复议的其他具体行政行为申请复议·····	(68)
第八节	行政管理相对人不能申请劳动行政复议的事项·····	(69)
第三章	劳动行政复议案件的管辖·····	(71)
第一节	不服县级以上劳动行政机关的具体行政行为的复议管辖·····	(71)
第二节	不服共同具体行政行为的复议管辖·····	(76)
第三节	不服法定授权或行政委托组织的具体行政行为的复议管辖·····	(77)
第四节	对不服劳动法规规定需要批准的具体行政行为的复议管辖·····	(79)
第五节	其他复议案件的管辖·····	(82)
第四章	劳动行政复议机构·····	(86)
第一节	劳动行政复议机构及其设置·····	(86)
第二节	劳动行政复议机构或复议人员的职责·····	(90)
第五章	劳动行政复议的参加人·····	(95)
第一节	劳动行政复议主体的概念和种类·····	(102)
第二节	劳动行政复议主体的权利和义务·····	(115)
第六章	劳动行政复议的程序·····	(125)

第一节 申请与受理	(125)
第二节 审理与决定	(139)
第三节 期间与送达	(156)
第七章 劳动行政复议中的法律责任	(159)
第一节 行政赔偿责任	(159)
第二节 其他法律责任	(164)

下篇 劳动行政诉讼

第八章 劳动行政诉讼概述	(171)
第一节 劳动行政诉讼的含义	(171)
第二节 劳动行政诉讼的性质和种类	(180)
第三节 劳动行政诉讼法律关系	(184)
第四节 劳动行政诉讼的功能及意义	(189)
第九章 劳动行政诉讼的基本原则	(193)
第一节 劳动行政诉讼的一般原则	(193)
第二节 劳动行政诉讼的特殊原则	(200)
第十章 劳动行政诉讼的受案范围	(206)
第一节 确定受案范围所遵循的原则	(206)
第二节 劳动行政诉讼的范围	(210)
第三节 劳动行政诉讼范围的排除	(218)
第十一章 劳动行政诉讼的管辖	(221)
第一节 劳动行政诉讼管辖概述	(221)
第二节 级别管辖	(224)
第三节 地域管辖	(229)
第四节 移送管辖和管辖权的转移	(231)

第五节	指定管辖·····	(233)
第十二章	劳动行政诉讼的参加人·····	(235)
第一节	劳动行政诉讼参加人概述·····	(235)
第二节	劳动行政诉讼参加人的权利和义务·····	(249)
第十三章	劳动行政诉讼的程序·····	(256)
第一节	起诉和受理·····	(256)
第二节	审理与判决·····	(264)
第三节	审判监督·····	(281)
第四节	执行·····	(284)
第十四章	劳动行政诉讼中的法律责任·····	(287)
第一节	侵权赔偿责任·····	(287)
第二节	其他法律责任·····	(293)

附：一、劳动部门容易引起行政争议的

具体行政行为表·····(295)

二、劳动行政复议和诉讼案例评析·····(328)

上 篇

劳动行政复议

第一章 劳动行政复议概述

第一节 劳动行政复议的概念和特点

一、什么是行政复议

行政复议是指行政管理相对人对行政机关作出的具体行政行为不服时，依法向该行政机关的上一级行政机关或法律、法规规定的其他机关提出申诉，由其根据相对人的申请对行政机关作出的具体行政行为予以复审和裁判的行政行为。它是相对人向行政机关请求纠正违法行政行为或不当行政行为的一种补救措施，也是国家行政机关内部的一种行政层级监督方式；它体现了国家行政管理的上、下级关系和监督关系。

我国的行政复议范围广、种类多。按复议的具体对象划分，行政复议主要有：公安行政复议、交通行政复议、海关行政复议、商检行政复议、工商行政复议、卫生行政复议、税务行政复议、金融行政复议、财政行政复议、审计行政复议、物价行政复议、商业行政复议、统计行政复议、商标行政复议、专利行政复议、邮政行政复议、劳动行政复议、土地管理行政复议等等。劳动行政复议是行政复议的一种。随着《行政复议条例》的实施和我国行政复议法律制度的建立，

作为管理劳动工作的职能部门，劳动行政机关将会面临一个非常重要的新任务——劳动行政复议。

二、什么是劳动行政复议

劳动行政复议，是行政管理相对人认为劳动行政机关在劳动行政管理活动中作出的具体行政行为侵犯了自己的合法权益，依法向上一级劳动行政机关提出申请，请求对原具体行政行为进行审查，并依不同情况作出维持、变更或撤销决定的一种行政行为。

构成劳动行政复议必须符合以下条件：

1. 必须是因为劳动行政争议而提请复议。劳动行政争议，是指劳动行政机关在劳动行政管理活动中，同行政管理相对人发生的争议。这种争议，只能发生在劳动行政机关代表国家管理劳动行政事务、行使劳动行政管理职能的过程中。除此之外，劳动行政机关与公民、法人或其他组织等平等主体之间在民事活动、经济活动中的纠纷，都不属于劳动行政争议。

这里需要特别注意劳动行政争议和劳动争议的区别。首先，两者在争议主体上不同。前者的争议主体，为行政管理相对人和劳动行政机关；后者则是建立劳动关系的双方当事人，即用人单位的行政与其录用者。其次，两者在争议事项上不同。前者是对具体行政行为的合法性和适当性发生争执；后者则是对执行劳动法规、规章和履行劳动合同发生争执。尽管前者往往也表现为执行劳动法规之争，但这种法规和规章系赋予劳动行政机关以某种管理职权的规定，它与调整劳动关系双方权利和义务关系的法规、规章仍有区别。二者的上述区别决定了其在处理程序和原则上的不同。前者主要通过行

政复议和行政诉讼进行处理，但行政复议不是所有案件提起行政诉讼的必经程序，并且不适用调解。而后者则可以通过调解、仲裁和诉讼程序进行处理。根据《国营企业劳动争议处理暂行规定》的规定，调解是处理劳动争议的重要程序和原则，仲裁是提起诉讼的必经程序。

2. 必须是对劳动行政机关的具体劳动行政行为提请复议。具体劳动行政行为是指劳动行政机关处理具体事件，对特定的行政管理相对人作出的单方面的行政行为。例如，违反《禁止使用童工规定》，劳动部门有权对企业及其主要领导处以罚款。这种处理行为就是一种具体劳动行政行为。与具体劳动行政行为相对应的是抽象劳动行政行为，即劳动行政机关或其他行政机关为进行劳动行政管理而制定的具有普遍约束力的规范性文件的行为。如国务院制定劳动法规，劳动部制定劳动规章等等。可以提起劳动行政复议的，只能是劳动行政机关作出的具体劳动行政行为。

3. 根据《行政复议条例》，只有以下具体劳动行政行为才能提起复议：

(1) 违反劳动法规、规章的罚款，吊销证照，责令停产、停业整顿等行政处罚行为；

(2) 对查封财产这一行政强制措施不服的；

(3) 侵犯法律、法规规定的企业用人自主权、工资奖金分配权等经营自主权的；

(4) 由各级劳动行政机关审核颁发各种许可证、操作证、使用证、合格证、资格证、专业证书等，以及审批劳动服务系统部优产品等；

(5) 劳动行政机关没有按照法律、法规及时审批危险

产品设计图纸等文件的；

(6) 劳动行政机关没有按照法律、法规规定行使对有关工程设计审查和竣工验收权的；

(7) 申请履行保护人身健康权，支付退休金、待业保险金、工伤保险金等社会保险待遇的法定职责，劳动行政机关拒绝或不予答复的；

(8) 违法要求履行义务，包括安排人员就业、缴纳费用等；

(9) 法律、法规规定可以提起诉讼或者可以申请复议的其他具体行政行为。

4. 必须是行政管理相对人认为劳动行政机关的具体行政行为侵犯了自己的合法权益而提请复议。劳动行政机关行使行政管理职权，有三种情况：一是合法的，一是违法的，再一种是不当的。为了维护国家利益和社会公共利益，需要赋予劳动行政机关充分的行政管理职权，包括行政处罚权、依法申请强制执行权等。劳动行政机关依法采取这些措施，当然会对行政管理相对人的权益给予必要的束缚和限制。但是，如果对违法者采取的这些措施是合法的，或适当的，那就不能说是侵犯了行政管理相对人的合法权益，只有相对人认为自己的合法权益被劳动行政机关的具体行政行为侵犯了，才能向复议机关提请复议。这里为什么要加“认为”两字呢，因为是否构成侵犯，要等复议或审判后才能确定。

5. 必须以劳动行政机关为复议的被申请人。在劳动行政管理活动中，劳动行政机关是行政主体，公民、法人或其他组织是行政管理相对人。公民、法人或其他组织对劳动行政机关作出的具体行政行为不服而提请复议，此时，公民、

法人或其他组织是劳动行政复议的申请人，劳动行政机关则是被申请人。然而，劳动行政机关能否作为申请人提请复议呢？回答是肯定的，但不会引起劳动行政复议，而是与申请内容相关的其他行政复议。因为劳动行政机关在其他行政管理活动中，处于行政管理相对人的地位，例如：劳动行政机关如果对土地管理部门的具体行政行为不服，可以向上一级土地管理部门提请复议，这是土地管理行政复议；如果劳动行政机关认为财政部门的具体行政行为，侵犯了自己的合法权益，也可以提起财政行政复议，这是财政管理行政复议。

三、劳动行政复议的特点

劳动行政复议是行政复议的一种，它具有行政复议的特点，如：劳动行政复议在性质上是一种具体行政行为，而不是一种准司法行为，不属于行政司法的范畴（目前对这个问题认识尚不一致）；劳动行政复议是一种行政监督形式，可以促使劳动行政机关合法行使职权，及时纠正违法或不当的具体行政行为。劳动行政复议的特点是：

1. 劳动行政复议的权利主体，是享有行使行政领导权或层级监督权的上一级劳动行政机关。劳动行政复议是一种行政层级监督形式，基于上级和下级关系而产生，由此产生的行政复议权是客观规定了的，它既不能转让，也不能委托。具有劳动行政复议权的权利主体，必须符合下列条件：第一，具备劳动行政主体资格，即必须是劳动行政机关。没有劳动行政主体资格的非劳动行政机关和个人，如：劳动学会、人民法院等等，都不能行使劳动行政复议权。第二，必须是具有上下级关系的劳动行政机关。没有上下级关系的劳动行政机关，如同级劳动局之间、不同省的各级劳动局之

间,也不能行使劳动行政复议权。第三,劳动行政复议权一般是由作出原具体行政行为的上一级劳动行政机关行使,不能越级复议,特殊情况除外。市劳动局作出的具体行政行为,由省级劳动局复议;省级劳动局的具体行政行为,由劳动部复议。劳动部的具体行政行为,由劳动部自己复议,这只是一种特殊情况,它体现了该级劳动行政机关在劳动行政管理活动中的地位及其行政权威性。

2.劳动行政复议是一种具体劳动行政行为,它与劳动仲裁机关的仲裁行为不同。劳动行政复议是上一级劳动行政机关,对下一级劳动行政机关作出的具体行政行为进行审查,以解决下一级劳动行政机关因作出该具体行政行为而与行政管理相对人之间产生的劳动行政争议。从对具体行政行为的审查到作出复议决定,都是针对特定的人和事而进行的。作为复议机关的劳动行政机关,与劳动行政争议的一方当事人有上下级关系。只有在特殊情况下(如劳动部与行政管理相对人之间产生的争议),复议机关才是劳动行政争议的一方当事人。如果上一级劳动行政机关在复议时改变了原具体行政行为,那么劳动行政争议的争议主体和争议事项则随即发生变化。劳动仲裁行为不是一种行政行为,因为劳动争议仲裁委员会不是行政机关,它是以第三者的身份对争议事项作居中调解和仲裁,其本身并不是一方当事人。劳动争议双方当事人之间存在的劳动法律关系和争议主体的地位,并不因为经过劳动仲裁而有所改变。很显然,劳动行政复议和劳动争议仲裁是不同的。

3.劳动行政复议是一种“依申请行为”而产生的行政监督。劳动行政复议这种行政监督形式,只有在劳动行政机关