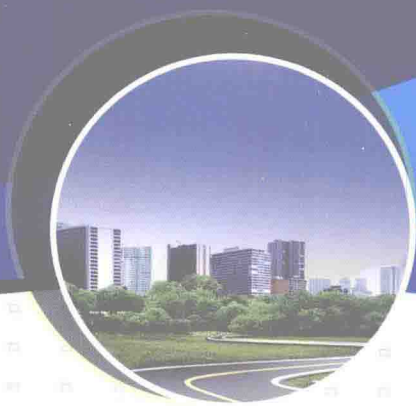


LAODONG BAOZHANG JIANCE JICHU ZHISHI
YUSHIWUYAOLING

经洪斌◎主编

劳动保障监察基础知识 与实务要领



中国劳动社会保障出版社

劳动保障监察基础知识与实务要领

经洪斌 主编

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

劳动保障监察基础知识与实务要领/经洪斌主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2016

ISBN 978-7-5167-2518-4

I. ①劳… II. ①经… III. ①劳动就业-社会保障-监察-中国 IV. ①D922.592

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 109171 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15.75 印张 227 千字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

目 录

第一编 基础知识

1. 劳动保障监察的基本定义 / 2
2. 劳动保障监察的基本特征 / 2
3. 劳动保障监察的基本职责 / 3
4. 劳动保障监察的作用 / 4
5. 劳动保障监察与劳动安全卫生监察有什么关系 / 6
6. 劳动保障监察与工会劳动保障法律监督有什么关系 / 6
7. 劳动保障监察与劳动争议仲裁的区别 / 9
8. 正确处理劳动争议仲裁与劳动保障监察的关系 / 10
9. 劳动保障监察的一般对象 / 11
10. 什么是企业 / 11
11. 什么是个体经济组织 / 11
12. 什么是民办非企业单位 / 12
13. 什么是国家机关、事业单位和社会团体 / 12
14. 《劳动合同法》及《劳动合同法实施条例》规定的其他用人单位还有哪些 / 13
15. 国家机关、事业单位和社会团体中有哪些情况需要实施劳动保障监察 / 14
16. 劳动保障监察的特殊对象 / 14

- 17. 什么是职业介绍机构 / 14
- 18. 什么是职业技能培训机构 / 14
- 19. 什么是职业技能考核鉴定机构 / 15
- 20. 什么是用人单位分支机构 / 15
- 21. 什么是外国企业常驻代表机构 / 16
- 22. 劳动保障监察的对象还包括哪些其他机构和个人 / 16
- 23. 劳动保障监察的主要事项 / 17
- 24. 用人单位制定内部劳动保障规章制度的要求 / 18
- 25. 用人单位与劳动者订立劳动合同的要求 / 19
- 26. 用人单位遵守禁止使用童工规定的要求 / 30
- 27. 用人单位遵守女职工和未成年工特殊劳动保障规定的要求 / 32
- 28. 用人单位遵守工作时间和休息休假的要求 / 34
- 29. 用人单位支付劳动者工资和执行最低工资标准的要求 / 35
- 30. 用人单位参加各项社会保险和缴纳社会保险费的要求 / 39
- 31. 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遵守国家有关职业介绍、职业技能培训和职业技能考核鉴定规定的要求 / 41
- 32. 劳动保障监察执法的主要形式 / 44
- 33. 什么是日常巡视检查 / 44
- 34. 什么是书面审查 / 45
- 35. 什么是专项执法检查 / 45
- 36. 什么是受理举报投诉检查 / 46
- 37. 什么是处理群体性、突发性事件 / 46

第二编 实务要领之一：受理与立案

- 38. 举报的概念 / 48
- 39. 投诉的概念 / 48

- 40. 举报和投诉的区别 / 49
- 41. 受理举报的条件 / 50
- 42. 受理投诉的条件 / 51
- 43. 受理举报投诉的原则 / 53
- 44. 受理举报投诉的途径 / 55
- 45. 受理举报的注意事项 / 56
- 46. 如何帮助投诉人撰写投诉书和投诉登记表 / 57
- 47. 如何厘清受理对象和受理事项 / 58
- 48. 符合受理条件如何答复当事人 / 60
- 49. 立案的条件和时效 / 60
- 50. 立案的案件来源 / 62
- 51. 立案的程序 / 63

第三编 实务要领之二：调查与检查

- 52. 劳动保障监察调查的概念 / 66
- 53. 劳动保障监察检查的概念 / 66
- 54. 劳动保障监察员进行调查、检查时的基本规定 / 67
- 55. 劳动保障监察员进行调查、检查时需要承担哪些义务 / 69
- 56. 劳动保障监察员进行调查时应当回避的情形 / 69
- 57. 劳动保障监察员实行回避的程序 / 70
- 58. 劳动保障监察进行调查、检查有权采取哪些措施 / 72
- 59. 劳动保障监察进行调查、检查时，可以采取证据登记保存措施的情形 / 73
- 60. 采取证据登记保存措施的程序要求 / 74
- 61. 劳动保障监察进行调查的期限规定 / 75
- 62. 什么是劳动保障监察证据 / 76

- 63. 劳动保障监察证据的特征 / 76
- 64. 证据认定的基本原则 / 77
- 65. 调查取证的主要方式 / 78
- 66. 调查取证的常规程序要求 / 81
- 67. 调查取证的注意事项 / 83
- 68. 什么是书证 / 84
- 69. 什么是物证 / 84
- 70. 作为证据形式的视听资料要求 / 84
- 71. 作为证据形式的证人证言要求 / 85
- 72. 作为证据形式的当事人陈述要求 / 85
- 73. 作为证据形式的鉴定结论要求 / 85
- 74. 作为证据形式的现场笔录和勘验笔录要求 / 86

第四编 实务要领之三：处理方式

- 75. 劳动保障监察案件处理的基本原则 / 88
- 76. 劳动保障监察机构如何正确行使自由裁量权 / 89
- 77. 劳动保障监察案件处理的方式 / 90
- 78. 劳动保障监察案件处理的时效要求 / 91
- 79. 撤销立案的情形和条件 / 92
- 80. 责令改正的情形和条件 / 94
- 81. 行政处理的情形和条件 / 96
- 82. 行政处罚的情形和条件 / 98
- 83. 行政处罚需要掌握的原则 / 99
- 84. 责令改正与劳动保障行政处理的适用区别 / 100
- 85. 行政处罚的种类 / 101

- 86. 什么是罚缴分离 / 102
- 87. 什么是一事不再罚原则 / 103
- 88. 什么是行政相对人权利的救济和保护 / 104
- 89. 劳动保障监察的告知主体和告知对象 / 105
- 90. 劳动保障监察告知的内容、时间和方式 / 106
- 91. 违反劳动保障监察告知义务的表现形式和法律后果 / 107
- 92. 什么是用人单位的陈述和申辩 / 109
- 93. 行政处罚听证的要求 / 110
- 94. 什么是行政复议 / 113
- 95. 行政复议的程序要求 / 113
- 96. 什么是行政诉讼 / 118
- 97. 行政诉讼的程序要求 / 118
- 98. 行政复议和行政诉讼的联系和区别 / 122

第五编 实务要领之四：执行、结案与归档

- 99. 劳动保障监察案件执行的要求 / 126
- 100. 申请法院强制执行的情形和条件 / 126
- 101. 结案的情形和条件 / 128
- 102. 结案的程序要求 / 129
- 103. 劳动保障监察文书的作用和意义 / 130
- 104. 文书制作的基本规范 / 131
- 105. 告知书的撰写 / 132
- 106. 不予受理投诉决定书的撰写 / 134
- 107. 如何填写立案审批表 / 135
- 108. 如何制作调查询问书 / 136
- 109. 制作调查笔录时的注意事项 / 137

- 110. 调查报告书的撰写 / 139
- 111. 如何制作证据先行登记保存通知书 / 140
- 112. 如何制作证据先行登记保存处理决定书 / 142
- 113. 讨论案件记录应把握的要点 / 144
- 114. 如何填写案件处理报批表 / 145
- 115. 如何制作限期改正指令书 / 146
- 116. 如何制作当场处罚决定书 / 147
- 117. 如何制作行政处罚（行政处理）告知书 / 149
- 118. 如何制作行政处理决定书 / 150
- 119. 如何制作行政处罚决定书 / 152
- 120. 如何填写结案审批表 / 154
- 121. 如何撰写强制执行申请书 / 155
- 122. 文书送达的方式 / 156
- 123. 文书送达时效的具体要求 / 158
- 124. 送达回证的注意事项 / 158
- 125. 案件结案归档的基本规范 / 160

第六编 相关工作制度和职业规范

- 126. 什么是劳动保障监察的程序制度 / 164
- 127. 什么是劳动保障监察的文书制度 / 165
- 128. 什么是劳动保障监察的案由制度 / 166
- 129. 什么是主办监察员制度 / 168
- 130. 什么是权力清单制度 / 169
- 131. 劳动保障监察权力清单的内容 / 170
- 132. 什么是行政处罚自由裁量权制度 / 193
- 133. 劳动保障监察的内部监督如何实施 / 194

- 134. 劳动保障监察的外部监督有哪些方面 / 195
- 135. 什么是重大案件挂牌督办和公布制度 / 195
- 136. 什么是重大违法行为举报奖励制度 / 196
- 137. 什么是企业劳动保障诚信制度 / 197
- 138. 什么是劳动保障监察职业规范 / 197
- 139. 劳动保障监察职业规范的定位和基本原则 / 198
- 140. 劳动保障监察员的职业素质要求 / 199
- 141. 什么是劳动保障监察执法责任制 / 200
- 142. 为何要两人执法 / 201
- 143. 为何要持证并佩戴统一标志执法 / 201
- 144. 劳动保障监察 “五项承诺” 的内容 / 202
- 145. 劳动保障监察 “十不准” 的内容 / 203
- 146. 劳动保障监察员的行为准则 / 204
- 147. 劳动保障监察的文明用语有哪些 / 205
- 148. 劳动保障监察的忌语有哪些 / 206
- 149. 劳动保障监察员应当承担的法律责任 / 206
- 150. 什么是滥用职权 / 207
- 151. 什么是玩忽职守 / 208
- 152. 什么是徇私舞弊 / 208
- 153. 什么是泄露商业秘密 / 209
- 154. 对劳动保障监察员的违法行为的行政处分 / 209
- 155. 劳动保障监察违法行政应承担的赔偿责任 / 210

第七编 劳动保障监察行政执法与刑事司法的衔接

- 156. 劳动保障监察行政执法与刑事司法的异同 / 214
- 157. 劳动保障监察行政执法与刑事司法衔接的作用 / 214

- 158. 涉嫌何种罪名, 人力资源社会保障部门可以将案件移送公安司法机关 / 215
- 159. 涉嫌诈骗罪的移送标准 / 215
- 160. 涉嫌提供虚假证明文件罪、出具证明文件重大失实罪的移送标准 / 216
- 161. 涉嫌强迫劳动罪的移送标准 / 216
- 162. 涉嫌强令违章冒险作业罪的移送标准 / 217
- 163. 涉嫌拐卖儿童罪、强迫劳动罪、雇用童工从事危重劳动罪的移送标准 / 217
- 164. 涉嫌妨害公务罪的移送标准 / 218
- 165. 涉嫌拒不支付劳动报酬罪的移送标准 / 218
- 166. 人力资源社会保障部门、公安机关、人民检察院、人民法院在依法查处拒不支付劳动报酬犯罪案件中各自承担的职责 / 219
- 167. 人力资源社会保障部门向公安机关移送拒不支付劳动报酬犯罪案件的具体要求和相关手续 / 221
- 168. 涉嫌拒不支付劳动报酬犯罪案件的证据如何认定 / 221
- 169. 拒不支付劳动报酬行为人可以免除处理的法律依据 / 223
- 170. 具备用工主体资格的单位将工程业务分包、转包后在支付劳动报酬方面应当承担的责任 / 223
- 171. 责令支付劳动报酬文书的特殊送达方式如何完成 / 224
- 172. 公安机关如何处理人力资源社会保障部门移送涉嫌拒不支付劳动报酬犯罪案件, 有关部门对此有何具体规定 / 225
- 173. 人力资源社会保障部门将拒不支付劳动报酬犯罪案件移送公安机关后还需要做哪些工作 / 226

第八编 劳动保障监察“两网化”管理

- 174. 劳动保障监察“两网化”管理的概念 / 228
- 175. 推行劳动保障监察“两网化”管理的原因和意义 / 229
- 176. 劳动保障监察基层网格如何划分 / 229

177. 劳动保障监察基层网格的主要职责 /	230
178. 劳动保障监察基层网格的人员配备和要求 /	231
179. 劳动保障监察基层网格如何采集用工信息 /	231
180. 劳动保障监察基层网格调处简单劳资矛盾纠纷的注意事项 /	232
181. 劳动保障监察网络化管理需要具备的基本功能 /	232
182. 劳动保障监察“两网化”管理的发展前景 /	237
参考文献 /	238
后记 /	239

第一编 基础知识

导读

劳动保障监察作为一项基本法律制度，在世界，经过两百多年的发展，已经形成一个相对独立完整的体系。在中国，经过数十年的发展，中国劳动保障监察体系也已基本建立。本编着重介绍了劳动保障监察的基本定义、基本特征、基本职责、具体作用、一般对象、涉及事项和主要执法形式，同时，阐述了劳动保障监察与劳动安全卫生监察、工会法律监督、劳动争议仲裁之间的区别和关系，由此让读者对劳动保障监察有一个比较全面的了解和认识。

1. 劳动保障监察的基本定义

劳动保障监察，是指法定的专门机关代表国家对劳动和社会保障法律、法规的执行情况进行的检查、处理、处罚等一系列监督活动。劳动保障监察即过去所称的劳动监察，由于我国机构设置的特点，劳动和社会保险职能都在一个部门，即人力资源社会保障部，将社会保险也纳入了劳动监察的范围，故称劳动保障监察。目前国外大多数国家亦称劳动监察。劳动保障监察作为一种国家干预责任，已成为各国经济社会政策中不可或缺的一项基本制度，成为市场经济条件下政府监督和规范用人单位劳动用工管理及维护社会公平的一项重要手段。没有劳动保障监察，劳动立法就难以实施到位，劳资关系就难以实现和谐，企业就难以公平发展，社会就难以保持稳定，这已逐步成为国际社会一个越来越明确的共识。

2. 劳动保障监察的基本特征

一是法定性。从国际上看，劳动保障监察依法进行是各国的通行做法。劳动保障监察的各项规则都是直接由法律法规规定的，如《劳动法》《劳动保障监察条例》。劳动保障监察的主体必须由法律法规确立，未经法律法规明确的部门和组织不具有监察权。劳动保障监察权限也由法律法规规定，劳动保障行政部门必须按照法律法规规定的权限进行监察执法活动，其监察的范围、监察的措施以及监察程序都必须依法执行。超越权限或者不履行职责，也就是说越位、不作为或者乱作为都应当承担相应的法律责任。既不能不作为，也不能越位和乱作为，所有执法行为都必须在法律的框架下进行。这是

所有执法行为共同特征，也是劳动保障监察执法的应有属性。

二是行政性。劳动保障监察是一种政府行为，是政府为维护劳动者的合法权益，保证劳动保障法律法规有效地贯彻实施而采取的一项专门监督制度，因此，劳动保障监察属于行政监督的范畴，是劳动保障行政部门实施的具体行政行为，也是一项重要的行政执法活动。被监察对象对劳动保障行政部门作出的行政处理决定或行政处罚不服的，可以依法提请行政复议或行政诉讼。

三是专门性。劳动保障监察不同于一般的监督检查，劳动保障监察是由专门机关为保证劳动保障法律、法规、规章的贯彻实施所进行的专门监督。劳动保障监察只能由劳动保障行政机关进行，具体来讲，只能由专门的劳动保障监察机构实施。虽然目前不少监察机构属于事业编制性质，但都是经过法定授权或依法委托的。这一问题将随着我国行政体制改革的深入而逐步解决。

四是强制性。劳动保障监察是法律权力，是政府行政行为，属于国家劳动保障监察，具有高于其他劳动保障监督的法律效力。劳动保障监察权代表国家强制力，监察的对象应当按照法律规定履行配合劳动保障监察的义务，不得以任何理由任何方式规避监察执法检查。

五是全面性。在劳动保障法律监督体系中，只有劳动保障监察是以国家名义对劳动保障法律法规的实施情况进行统一、全面的检查，其工作内容不仅涉及劳动保障领域法律制度，而且还涉及其他法律制度，如《工会法》等，不论劳动关系的哪个环节，也不管用人单位的隶属关系和所在行业，都在劳动保障监察的范围之内。其他部门和群众组织的劳动保障监督，往往只是单项的，不具有全面性，而只有劳动保障监察所实施的才具有全面性。

3. 劳动保障监察的基本职责

- 一是宣传劳动保障法律、法规和规章，督促用人单位贯彻执行；
- 二是检查用人单位遵守劳动保障法律、法规和规章的执行情况；

三是受理对违反劳动保障法律、法规或者规章的行为的举报、投诉；

四是依法纠正和查处违反劳动保障法律、法规或者规章的行为。

从劳动保障监察的四项职责来看，有这样几个关键词必须掌握，即宣传、检查、受理、纠正和查处。同时，还要加上一个关键词，就是服务。在执法中，要将宣传、指导和服务贯穿于执法过程的始终。重在指导用人单位依法做好制定内部规章制度、规范使用合同文本、建立职工名册等重要工作，把和谐稳定的劳动关系建立在扎实的工作基础之上。

4. 劳动保障监察的作用

劳动保障监察作为一种制度，是传承和发展现代人类文明成果的历史使命，是应对经济全球化的必然选择，是我国社会主义市场经济发展的客观要求，是人力资源社会保障行政部门落实构建和谐社会的重要职责。其作用表现在以下四个方面。

一是指导和督促用人单位自觉守法，促进劳动和社会保障法律法规的贯彻实施。劳动保障监察制度在世界很多国家和地区得到了普遍建立，劳动监察成为各国政府规范劳动力市场、调整劳动关系的一项重要社会政策，也是市场经济条件下政府监督和规范用人单位劳动用工管理和维护社会公平的一项重要手段。没有劳动保障监察，劳动立法就难以实施到位，劳资关系就难以实现和谐，企业就难以公平发展，社会就难以保持稳定，这已逐步成为国际上一个越来越明确的理念和共识。改革开放以来，我国先后出台了一系列劳动保障法律法规，为用人单位自觉主动地遵守法律法规提供了依据。但是，再多再好的法律，不去贯彻执行，将成为一纸空文。劳动保障监察的职责和生命力，就是在于指导和督促用人单位自觉守法，促进劳动和社会保障法律法规的贯彻实施。

二是帮助劳动者维护其合法权益，保持劳动关系稳定和谐。随着我国经济体制改革的深化，劳动关系作为重要的生产关系，不论从微观层面，还是

从宏观层面来看，对于整个经济的持续健康发展有着直接的影响。当前，我国劳动关系进入矛盾凸显期和多发期，一些地区劳动违法案件居高不下，特别是拖欠农民工工资等损害职工利益的现象仍较突出，集体停工和群体性事件时有发生，成为突出的社会矛盾之一。因此，加大劳动保障监察执法力度，及时发现和查处劳动保障违法行为，保护广大劳动者的合法权益，才能妥善解决影响劳动关系和谐稳定的突出问题，才能为全社会的发展、稳定、和谐奠定坚实的基础。

三是维护人力资源市场秩序和公平环境。随着社会主义市场经济的逐步发展，人力资源市场在我国人力资源配置上的基础性作用越来越显著，维护人力资源市场的有序运行，为广大劳动者创造公平的就业环境，成为劳动保障监察的一项重要任务。随着人口结构的变化，我国进入劳动年龄人口数量延续下降势头，农村转移就业劳动力增量逐步减少，适应转型升级的高素质劳动力相对短缺，劳动力市场供求的变化，在一定程度上将改变劳动关系双方力量的平衡。同时，随着新生代劳动者大量进入劳动力市场，劳动者的权利意识和平等意识增强，不仅关注法定权益的实现，而且要求增加工资和改善劳动条件、共享发展成果的愿望更加强烈。在这个大背景下，国家对人力资源市场秩序非常重视，将维护和规范人力资源市场秩序活动作为制度性、常态化的工作开展，每年都要组织开展专项检查活动，已成为劳动保障监察每年的常规行动。从十多年来的实践来看，劳动保障监察通过日常巡查和专项检查等执法活动，在取缔非法职业中介、打击各种扰乱人力资源市场秩序的违法行为、维护人力资源市场健康有序发展等方面发挥了积极有效的作用。

四是推进人力资源社会保障事业的发展。劳动保障监察本身是人力资源社会保障行政部门实施的行政执法活动，在推动人力资源社会保障事业发展的过程中，肩负义不容辞的重要职责。促进就业，需要劳动保障监察维护良好的人力资源市场秩序，督促培训机构满足劳动者提高职业能力的要求，进而提高就业质量。完善社会保障体系，需要劳动保障监察加大社会保险法律法