

法律法规释义系列

禁止使用童工规定

释 义

国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司 编
中华人民共和国劳动和社会保障部法制司

915

中国法制出版社

禁止使用童工规定释义

主 编：李 建 阎宝卿

副主编：党晓捷 王 岩

撰稿人：王 岩 王 丽 彭高建

高永贤 王文海 喜 佳

曾 颖

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《禁止使用童工规定》释义/李建 阎宝卿编.
—北京: 中国法制出版社, 2002.11

ISBN 7-80182-041-X

I. 禁… II. ①李… ②阎… III. 禁止使用童工
—法律解释 IV. D922.291.915

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 045672 号

《禁止使用童工规定》释义

JINZHI SHIYONG TONGGONG GUIDING SHIYI

主编/李建 阎宝卿

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/5.375 字数/118 千

版次/2002 年 11 月第 1 版

2002 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-041-X/D·1007

传真: 66062741

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

定价: 10.00 元

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

编写说明

《禁止使用童工规定》已于2002年10月1日由朱镕基总理签署国务院第364号令予以发布，并自2002年12月1日起施行。这是我国政府为保护未成年人合法权益，履行我国加入的《准予就业最低年龄公约》的一项十分重要的立法。这部行政法规的贯彻实施，必将对在我国全面禁止使用童工、打击使用童工的违法犯罪行为、保护未成年人的合法权益方面起到重要作用。

为了使各类企业事业单位、国家机关、民办非企业单位、社会团体以及广大人民群众进一步了解和掌握《禁止使用童工规定》中确立的各项具体制度，准确理解和把握立法原意，国务院法制办政法劳动社会保障司与劳动保障部法制司的部分同志共同编写了这一本释义。希望《〈禁止使用童工规定〉释义》的发行，能够进一步推动和促进禁止使用童工的法制宣传和执法监督工作。由于时间较紧，编写中难免有疏漏之处，希望广大读者提出宝贵意见。

编 者

2002年10月18日

目 录

禁止使用童工规定释义	(1)
------------	-----

附录:

中华人民共和国宪法 (节录)	(38)
(1982年12月4日)	
中华人民共和国民法通则 (节录)	(39)
(1986年4月12日)	
中华人民共和国义务教育法	(41)
(1986年4月12日)	
中华人民共和国未成年人保护法	(45)
(1991年9月4日)	
中华人民共和国治安管理处罚条例 (节录)	(54)
(1994年5月12日修正)	
中华人民共和国劳动法	(55)
(1994年7月5日)	
中华人民共和国教育法 (节录)	(72)
(1995年3月18日)	
中华人民共和国行政处罚法	(75)
(1996年3月17日)	
中华人民共和国刑法 (节录)	(88)
(1997年3月14日)	

中华人民共和国职业病防治法 (节录)	(93)
(2001 年 10 月 27 日)	
中华人民共和国居民身份证条例	(95)
(1985 年 9 月 6 日)	
中华人民共和国义务教育法实施细则	(98)
(1992 年 3 月 14 日)	
使用有毒物品作业场所劳动保护条例(节录)	(107)
(2002 年 5 月 12 日)	
体力劳动强度分级	(108)
(1983 年 9 月 29 日)	
未成年工特殊保护规定	(113)
(1994 年 12 月 9 日)	
违反《中华人民共和国劳动法》行政处罚办 法 (节录)	(117)
(1994 年 12 月 26 日)	
劳动行政处罚若干规定	(118)
(1996 年 9 月 27 日)	
劳动和社会保障行政复议办法	(121)
(1999 年 11 月 23 日)	
国务院批转教育部等部门关于进一步开展勤 工俭学活动的请示和中小学勤工俭学暂行 工作条例的通知	(126)
(1983 年 2 月 20 日)	
全国中小学勤工俭学暂行工作条例	(132)
(1983 年 2 月 20 日)	

国务院批转国家教委等部门关于进一步发展 中小学勤工俭学若干问题意见的通知	(139)
(1989 年 1 月 15 日)	
国家教委办公厅关于继续做好制止中小學生 流失工作的通知	(144)
(1991 年 5 月 18 日)	
国家教育委员会关于加强普通中学劳动技术 教育管理的若干意见	(147)
(1998 年 6 月 10 日)	
教育部、财政部、国务院扶贫开发领导小组 办公室关于落实和完善中小学贫困學生助 学金制度的通知	(150)
(2001 年 9 月 24 日)	
确定准许儿童在海上工作的最低年齡公約 (1936 年修正本)	(153)
(1936 年 10 月 24 日)	
确定准许使用儿童于工业工作的最低年齡公 約	(156)
(1937 年 6 月 22 日)	
全国人民代表大会常务委员会关于批准《禁 止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动 公約》的决定	(162)
(2002 年 6 月 29 日)	

禁止使用童工规定释义

第一条 为保护未成年人的身心健康，促进义务教育制度的实施，维护未成年人的合法权益，根据宪法和劳动法、未成年人保护法，制定本规定。

【释义】本条是对立法目的和立法依据的阐述。

国务院 1991 年 4 月 15 日发布的《禁止使用童工规定》，对于打击使用童工行为，保护不满 16 周岁未成年人的合法权益，起了重要作用。但是，随着十多年来我国经济和社会情况的变化，一些地区出现大量使用童工的问题，并且存在严重损害不满 16 周岁未成年人身心健康甚至致人死亡的极为恶劣的情况，如：使用不满 14 周岁的童工；使用不满 16 周岁的童工从事国家规定已满 16 周岁、不满 18 周岁未成年工都不得从事的危险、有毒、有害作业；使用童工造成童工死亡或者严重伤残。对于这些较为严重的违法犯罪行为，适用原规定有明显不足，主要是对使用童工的主体界定不够严谨，对使用童工行为的处罚手段不足、力度不够等。对此，根据国务院领导同志 2001 年 9 月的批示，有关部门当即着手研究加大对非法使用童工打击力度的措施和对原规定的研究修改工作，确定了以进一步界定使用童工的主体范围和加大对使用童工的打击力度为修改重点，重新修订了《禁止使用童工规定》。

一、立法目的

包括三层含义：

1. 保护未成年人的身心健康。未成年人约占我国人口三分之一，他们能否健康成长，直接关系到国家的未来、民族的希望。未成年人是一个特殊的社会群体，身体上正处在生长发育期，尚不具备必要的劳动能力；心理上也还没有完全成熟，心理承受能力较弱；世界观、人生观、是非观、价值观等思想道德体系也都处于形成过程。因此，任何伤害都有可能在他们幼小的心灵里留下创伤，影响他们的健康成长，甚至导致未成年人的畸形发育。未成年人非常需要家庭、学校、社会和国家给予他们特殊的关心和爱护，使用童工的行为，严重损害了不满 16 周岁的未成年人的身心健康，对他们的健康成长将造成极为不利的影响。因此，禁止使用不满 16 周岁的未成年人，即童工，是保护未成年人的身心健康的客观要求，也是制定本规定的首要的目的。

2. 促进义务教育制度的实施。教育是百年大计，关系到国家的振兴、民族的腾飞，是实施科教兴国战略的关键。同时，它也是提高全民族素质、培养社会主义现代化建设所需各种人才的保证。搞好教育事业，对于提高我国民族素质，促进社会主义物质文明和精神文明建设，加速建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家，具有重要的战略意义。义务教育，是依照法律规定，适龄儿童和少年必须接受的，国家、社会、学校、家庭必须予以保证的国民教育，目的是用法律来保证儿童能够受到一定年限的基础学校教育，这是我国经济和社会发展所必需的，也是现代文明的一个重要标志。从我国的实际情况看，数十年来，我国的中小学教育有了很大的发展，但基础教育仍然比较薄弱，还不能适应社会主义现代化建设的需要。在一些城镇和乡村，小学、初中学生辍学现象较为突出，一些用工单位违法招用学龄儿童、少年的现象时有发生，严重影响了义务教育制度的实施。从这个意义上讲，实行义务教育，具有重要的实践意义和战略意义。本规定所界定的童工，即不满 16 周岁的未成年人，正处在接受义务教育的阶

段,保障其受义务教育的权利,是本规定的一个重要的立法目的。

3. 维护不满 16 周岁未成年人的合法权益。不满 16 周岁的未成年人,不具有完全刑事责任能力,已满 14 周岁不满 16 周岁的未成年人只对几种严重刑事犯罪行为负刑事责任;同时,其民事行为能力也受到限制,只可以进行与其年龄、智力或精神状态相适应的民事活动。因此,他们的许多法律行为要由其监护人或法定代理人来承担。另外,由于他们仍处在受教育阶段,受其身心发育程度和认知水平的局限,一般还不具备为其自身成长发育所必须的自我生存和自我保护能力,对于法律法规赋予他们的各种权益,大多数人还需要依靠其监护人、代理人来实现。这就使得未成年人的合法权益受到侵犯时,其本人难以自我保护。近年来,社会上侵犯未成年人合法权益的事件也时有发生,如迫使其子女失学、体罚虐待子女、体罚学生、雇佣童工以及拐卖儿童等现象大量存在。使用童工行为,严重侵害了不满 16 周岁的未成年人的多项合法权益,如受教育权利、人身自由的权利、健康权、甚至生命权,因此,保障不满 16 周岁的未成年人的合法权益,是本规定立法宗旨的内涵之一。

二、立法依据

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,其他任何法律、法规等都不得与宪法相抵触,它所确定的基本原则以及公民的基本权利和义务,是我国一切法律、法规的立法根据。宪法第 46 条明确规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”宪法第 49 条第 1、3、4 款还规定:“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”“父母有抚养教育未成年子女的义务,成年子女有赡养扶助父母的义务。”“禁止破坏婚姻自由,禁止虐待老人、妇女和儿童。”本规定就是宪法确定的公民受教育权利和保护儿童原则的具体体现。教育法第 9 条规定:“中华人民共和国

公民有受教育的权利和义务。”“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”义务教育法第2条、第4条、第5条中又进一步规定，“国家实行九年制义务教育”。“国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利。”“凡年满6周岁的儿童，不分性别、民族、种族，应当入学接受规定年限的义务教育”。未成年人保护法第1条、第5条、第8条、第9条、第12条中对保护未成年人的合法权益也作了明确规定，如：“国家保障未成年人的人身、财产和其他合法权益不受侵犯。”“父母或者其他监护人应当依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务”，等等。劳动法第1条立法宗旨、第3条、第15条中也有关于禁止用人单位招用不满16周岁的未成年人的明确规定。宪法的上述条款以及其他有关法律的规定，是禁止使用童工规定的重要的上位法依据。

第二条 国家机关、社会团体、企业事业单位、民办非企业单位或者个体工商户（以下统称用人单位）均不得招用不满16周岁的未成年人（招用不满16周岁的未成年人，以下统称使用童工）。

禁止任何单位或者个人为不满16周岁的未成年人介绍就业。

禁止不满16周岁的未成年人开业从事个体经营活动。

【释义】本条是对禁止用人单位招用童工、禁止为不满16周岁的未成年人介绍就业和禁止不满16周岁的未成年人开业从事个体经营活动的规定。

一、禁止用人单位招用童工

禁止用人单位招用不满最低就业年龄的未成年人，禁止不满

最低就业年龄的人就业，是我国法律确定的一项“铁”的原则。《全国人大常委会关于批准〈准予就业最低年龄公约〉的决定》规定，在中华人民共和国领土内及中华人民共和国注册的运输工具上就业或者工作的最低年龄为 16 周岁。未成年人保护法、义务教育法规定，不满 16 周岁的未成年人应当接受九年制义务教育，禁止任何组织或个人招用不满 16 周岁、应该接受义务教育的适龄未成年人就业。劳动法规定，禁止用人单位招用不满 16 周岁的未成年人。法律规定最低就业年龄，并规定禁止用人单位招用不满 16 周岁的未成年人，禁止不满 16 周岁的未成年人就业，正如本规定第 1 条规定，旨在维护未成年人的权益，促进未成年人身心健康成长。

关于就业的标准，大体包括以下几方面内容：就业年龄的上下界限，最长最短劳动时间和劳动收入或报酬的最低限度等。劳动法意义上的就业，是指具有劳动能力和就业愿望的人，通过法定或约定的形式获得工作岗位，在事实上从事有一定报酬或经营收入的法律行为。从就业形式来讲，既包括提供劳动力、被用人单位所招用，也包括从事个体经营（俗称自雇）。就业应当符合法定的基本条件。世界各国工业历史传统、经济发展不平衡和社会目标各有差异，就业条件的规定不完全相同，但都规定了最低就业年龄，规定学龄儿童不得受雇为劳动者，禁止招用尚处于义务教育龄以内的儿童。1973 年 6 月 26 日国际劳工组织通过的《准予就业最低年龄公约》规定，最低就业年龄的通用标准是 15 周岁，并禁止使用童工，这一标准已被视为国际劳工标准中的核心标准。我国长期以来，一直以 16 周岁为最低就业年龄，全国人大常委会在 1998 年 12 月 29 日批准《准予就业最低年龄公约》时，又重申了我国的最低就业年龄为 16 周岁。

根据本条第 1 款的规定，禁止招用童工的主体是所有的用人单位。任何用人主体，包括国家机关、社会团体、企业事业单

位、民办非企业单位和个体工商户都不得使用童工。这里所指的国家机关，是指依法设立的权力机关、行政机关、审判机关、检察机关；社会团体，是指依照《社会团体登记管理条例》，由公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织；企业，是指依照企业法人登记管理条例等企业法律法规，从事生产经营活动的营利性经济组织；事业单位，是依照《事业单位登记管理暂行条例》，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等事业的社会组织；民办非企业单位，是指依照《民办非企业单位登记管理暂行条例》，由企业、事业单位、社会团体和其他社会力量以及公司、个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织；个体工商户，是指依照《城乡个体工商户管理暂行条例》，经核准登记，从事个体工商业经济活动的个体经济组织。本条第1款规定的用人单位包括了各类规范的用人主体，换言之，按照本条第1款规定，各类依法设立的、具有用人资格的用人单位一律不得非法招用未满16周岁的未成年人。

在我国，国家机关、企业事业单位等用人主体在性质上存在差异，招用人员的行为方式也各不相同。随着国家机关的改革，国家机关的组成人员主要是公务员，国家机关从社会上招用工作人员是依照《国家公务员暂行条例》的规定，采用公开考试、严格考核的办法，择优录用。事业单位采用聘用制，即通过公开招聘，签订聘约，严格考核若干步骤招用人员。企业、个体工商户、民办非企业单位则通过劳动力市场等渠道，与劳动者双向选择，以签订劳动合同、建立劳动关系的方式招用人员。现实中也存在不规范的企业招工方式，一些企业、个体工商户招用人员不签订劳动合同，仅凭口头约定，形成了事实劳动关系。依照本条例第二条第一款的规定，无论哪类用人主体，使用哪种方式招用人员，都不得招用童工。当然，由于国家机关、事业单位招用人

员的管理和监督措施比较健全，招用不满 16 周岁的未成年人的可能性很小，现实中使用童工的现象主要发生在一些企业，特别是一些私营企业和个体工商户，因而，严格监督检查这些用人单位的招用行为，是贯彻实施本规定的工作重点。

勿庸置疑，非法设立的单位亦不得使用童工，本规定对禁止非法设立的单位使用童工也作出规定。本规定第 9 条规定，无营业执照、被依法吊销营业执照的单位以及未依法登记、备案的单位使用童工或者介绍童工的，按照本规定的处罚标准加一倍罚款，非法单位由有关的行政主管部门予以取缔。

另外，需要指出的是，由于文艺、体育单位工作岗位具有特殊性，一些表演、特定的技艺只能由少年儿童来完成，也就是说，文艺、体育单位招用不满 16 周岁的专业文艺工作者、运动员具有客观合理性，因而，本规定第 13 条规定，文艺、体育单位经未成年人的父母或者其他监护人同意，可以招用不满 16 周岁的专业文艺工作者、运动员，同时，用人单位应当保障被招用的不满 16 周岁的未成年人的身心健康，保障其接受义务教育的权利。

二、禁止任何单位或者个人为不满 16 周岁的未成年人介绍就业

本条第 2 款中的为不满 16 周岁的未成年人介绍就业，是指职业中介机构、其他单位或者个人，为用人单位招用不满 16 周岁的未成年人、为不满 16 周岁的未成年人获得工作岗位而提供中介服务的行为。行为的后果是用人单位和不满 16 周岁的未成年人建立劳动关系。

禁止为不满 16 周岁的未成年人介绍就业的规定，有着严格的行为限定。其所指向的行为是为用人单位和不满 16 周岁的劳动者建立具体的劳动关系而提供中介服务的行为，那种帮助不满 16 周岁的未成年人了解各种职业的特点和要求，旨在提高其对

各种职业的认识，并不是为了促进具体劳动关系建立的一般意义上的指导或者建议，不属于介绍就业的行为。

三、禁止不满 16 周岁的未成年人开业从事个体经营活动

依照有关法律法规的规定，个人开业从事个体经营活动，主要是指以个体工商户或者独资企业的形式进行生产经营。依照《城乡个体工商户管理暂行条例》，有经营能力的城镇待业人员、农村村民以及国家政策允许的其他人员，可以申请从事个体工商业经营，经核准登记后为个体工商户。申请从事个体工商业经营的个人，应当持所在地户籍证明及其他有关证明，向所在地工商行政管理机关申请登记，经县级工商行政管理机关核准领取营业执照后，方可营业。依照个人独资企业法的规定，个人独资企业是指依照本法在中国境内设立，由一个自然人投资，财产为投资人个人所有，投资人以其个人财产对企业债务承担无限责任的经营实体。申请设立个人独资企业，应当由投资人持设立申请书、投资人身份证明等文件，向个人独资企业所在地的登记机关申请登记，经登记机关核准领取营业执照后，方可营业。依照本规定第 2 条第 3 款规定，不满 16 周岁的未成年人不得开业从事上述个体经营活动。依照本规定第 12 条的规定，工商行政管理部门工作人员不得为不满 16 周岁的未成年人从事个体经营发放营业执照，对违反规定为不满 16 周岁的未成年人发放营业执照的工作人员，给予记大过或者降级的行政处分，情节严重的，给予撤职或者开除的行政处分，构成犯罪的，还要追究刑事责任。

不满 16 周岁的未成年人不遵守本规定和有关法律法规的规定，私自从事个体经营的，由有关行政主管部门予以取缔。

第三条 不满 16 周岁的未成年人的父母或者其他监护人应当保护其身心健康，保障其接受义务教育的权利，不得允许其被用人单位非法招用。

不满 16 周岁的未成年人的父母或者其他监护人允许其被用人单位非法招用的，所在地的乡（镇）人民政府、城市街道办事处以及村民委员会、居民委员会应当给予批评教育。

【释义】本条是对童工监护人的监护义务与责任的规定。

监护是为无民事行为能力人和限制民事行为能力人设立保护人的制度。设立的保护人称为监护人，受保护人称为被监护人。设立监护制度的目的在于保护无民事行为能力人和限制民事行为能力人的合法权益。不满 16 周岁的未成年人，属于无民事行为能力人或者限制民事行为能力人，在刑法上则只有限制刑事责任能力，因此，监护人代为行使或者协助被监护人进行法律活动，可以弥补被监护人行为能力的不足，一方面满足其物质精神生活的需要，另一方面可以维护被监护人的合法权益。这与本规定第一条所阐述的立法宗旨是一致的。

监护人的设立及条件。根据民法通则和有关司法解释的规定，监护人的设立有两种方式：

一、法定监护

民法通则第 16 条第 1 款规定：未成年人的父母是未成年人的监护人。依此，童工的法定监护人为其父母。第 16 条第 2 款规定，未成年人的父母已经死亡或者没有监护能力的，由下列人员中有监护能力的人担任：（1）祖父母、外祖父母；（2）兄、姐；（3）关系密切的其他亲属、朋友愿意承担监护责任，经未成年人的父、母所在单位或者未成年人的住所地的居民委员会、村民委员会同意的。没有上述监护人的，由未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门担任监护人。这里需要解释的是，根据最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国民法通则》若干问题的意见（试行）中

的相关规定，监护人是否具有监护能力，应当根据监护人的身体健康状况、经济条件以及与被监护人在生活上的联系状况等因素决定。

二、指定监护

民法通则第16条中规定，“对担任监护人有争议的，由未成年人父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会在近亲属中指定。”最高人民法院关于贯彻执行民法通则若干意见第12条进一步规定，未成年人的“近亲属”包括父母、兄姐、祖父母、外祖父母。“对指定不服提起诉讼的，由人民法院裁决”。根据最高人民法院关于贯彻执行民法通则意见，人民法院指定监护人时，可以将民法通则第16条第2款中的（一）、（二）、（三）项规定视为指定监护人的顺序。前一顺序有监护资格的人无监护能力或者对被监护人明显不利的，人民法院可以根据对被监护人有利的原则，从后一顺序有监护资格的人中择优确定。被监护人有识别能力的，民政部门应征求被监护人的意见。

三、监护的内容

宪法第49条中规定，父母有抚养教育未成年子女的义务。抚养是指抚助养育，父母应当为子女提供基本的生活条件，照顾并保护子女的身心健康，维护他们的合法权利和利益。教育是指家庭教育，父母有责任对子女进行包括德、智、体方面在内的基本教育。民法通则第十八条指出，监护人应当履行监护职责，保护被监护人的人身财产及其他合法权益。未成年人保护法第8条、第9条对监护人的职责作了明确规定，父母或者其他监护人应当依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务。义务教育法对父母应保障未成年人的教育权利作了具体规定，“父母或者其他监护人必须使适龄的子女或者被监护人按时入学，接受规定年限的义务教育”，“禁止任何组织或者个人招用应该接受义务教育的适龄儿童、少年就业。”据此，对于不满16周岁的未成年人，其