



劳动和社会保障法制建设

[2005年版]

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 余明勤

全国高等教育自学考试指定教材
劳动和社会保障专业 (专科)

中国劳动社会保障出版社

全国高等教育自学考试指定教材

劳动和社会保障专业（专科）

劳动和社会保障法制建设

（2005 年版）

（附：劳动和社会保障法制建设自学考试大纲）

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

余明勤 主编

中国劳动社会保障出版社

组编前言



21 世纪是一个变幻莫测的世纪，是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展，知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战，随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇，寻求发展，迎接挑战，适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习，终身学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试，其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学，为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问，这种教材应当适合自学者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力，也有利于学习者学以致用，解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书，我们虽然沿用了“教材”这个概念，但它与那种仅供教师讲、学生听，教师不讲、学生不懂，以“教”为中心的教科书相比，已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解，以便从一开始就树立起依靠自

已学习的坚定信念，不断探索适合自己的学习方法，充分利用已有的知识基础和实际工作经验，最大限度地发挥自己的潜能，达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

2004 年 7 月



《劳动和社会保障法制建设》是根据全国高等教育自学考试指导委员会的要求，为达到大学专科水平的劳动和社会保障专业课程所编写的专门教材之一。本教材（或课程）在劳动和社会保障专业中处于一个统领地位。学习本教材，应当对劳动就业、劳动关系、养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、劳动法和社会保险法等方面的基础知识有一定的了解。从世界各国的劳动和社会保障事业发展历程来看，劳动和社会保障（特别是社会保险）领域的许多制度都是依据国家立法所建立；国家行政机关和社会有关公益组织在管理与经办劳动和社会保障事务中，也是根据法定职权来实施其管理职责。这是现代法治国家普遍遵循的一项基本原则。

本教材立足于劳动和社会保障专业，主要是从法制建设的角度，重点突出劳动和社会保障法制建设的特点。本教材虽然是阐述法制建设，但对具体的劳动法和社会保障法的基本原理和主要内容却没有阐述，其原因

是在劳动和社会保障专业的相关教材（主要是《劳动和社会保障法》等教材）中有专门阐述；为避免与其重复，本教材重点在于阐述有关劳动和社会保障的立法、行政执法和执法监督等方面的内容。本教材强调的基本理论主要是法学理论、行政法原理；基本知识主要是法制、劳动法、社会保险法、行政法等基础知识；基本技能主要是树立法制意识，掌握从事劳动和社会保障领域工作的基本法律知识，达到能起草行政法制公文、具备行政执法的基本技能、能办理有关行政案件、具有较高依法行政的能力。教材内容涵盖了法制方面的一般知识和劳动保障法制建设的相关基础知识。

通过学习本教材（或课程），主要是想让广大自学应考者在我国全面推进依法治国的进程中，进一步树立劳动和社会保障法制观念，增强依法行政和依法维权的意识，较全面地理解建立与完善劳动和社会保障制度的法律基础，以便在从事劳动和社会保障业务工作中，学会运用法律手段为推进我国劳动和社会保障事业的发展做出自己的贡献。

最后需要指出的是，本教材的编写是一种新的尝试，问题或缺陷在所难免，真诚希望各位学者指正。

编者

2005年8月

目 录



第一章 法律基础概述 1

第一节	法的特征	1
第二节	法律渊源	11
第三节	法律事实和法律关系	21
第四节	法律效力	32
第五节	法律解释	39
第六节	法律适用	44

第二章 劳动和社会保障立法 57

第一节	立法的概念	57
第二节	立法体制	64
第三节	立法程序	72

第三章 劳动和社会保障法律体系 84

第一节	法律体系的概念	84
第二节	劳动法律体系	91

第三节 | 社会保险法律体系 104

第四章 劳动和社会保障行政执法行为 136

- 第一节 | 行政行为与行政执法的概念 136
- 第二节 | 行政许可 147
- 第三节 | 行政检查 170
- 第四节 | 行政征收 179
- 第五节 | 行政处罚 184
- 第六节 | 行政强制执行 202

第五章 劳动和社会保障监察 207

- 第一节 | 劳动保障监察的概念 207
- 第二节 | 劳动保障监察的发展 212
- 第三节 | 劳动保障监察的原则 215
- 第四节 | 劳动保障监察的主要内容 226
- 第五节 | 劳动保障监察机构和监察员 245
- 第六节 | 劳动保障监察的实施 254
- 第七节 | 劳动保障监察程序 270

第六章 劳动和社会保障行政法制监督 282

- 第一节 | 行政法制监督的概念 282
- 第二节 | 行政法制监督的实施 286
- 第三节 | 劳动保障行政执法监督 292
- 第四节 | 劳动保障行政执法监督机构及其任务 302

第七章 劳动和社会保障法律责任 306

- 第一节 | 法律责任的概念 306

第二节	违反劳动保障法律的民事责任	321
第三节	违反劳动保障法律的行政责任	330
第四节	违反劳动保障法律的刑事责任	339
第五节	行政救济	344

第八章 劳动和社会保障行政复议 350

第一节	行政复议的概念	350
第二节	劳动保障行政复议	366
第三节	社会保险行政争议处理	375

第九章 劳动和社会保障行政诉讼 385

第一节	行政诉讼的概念	385
第二节	行政诉讼的受理	391
第三节	行政诉讼案件的管辖	399
第四节	行政诉讼参加人	406
第五节	行政诉讼的证据	415
第六节	行政诉讼程序	418

第十章 国家赔偿 430

第一节	国家赔偿的概念	430
第二节	行政赔偿制度	438
第三节	赔偿支付	450

第十一章 劳动和社会保障文书概述 455

第一节	劳动保障行政文书的概念和类别	455
第二节	劳动保障行政文书的适用	457

第三节	劳动保障行政文书的制作	461
第四节	劳动争议仲裁文书	464
第五节	劳动保障监察执法文书	467

第十二章 国际劳工公约概述 493

第一节	国际劳工组织及其立法活动	493
第二节	国际劳工立法的主要内容	498
第三节	国际劳工标准的实施和监督	516

后记 525

附：劳动和社会保障法制建设自学考试大纲 527

第一章

法律基础概述

第一节 法的特征

一、法的概念

(一) 法的含义

关于法的概念，在西方的语汇中，“法”或“法律”是有着明显区别的。法语、德语、意大利语、西班牙语等西方语言中，“法”均是表示“权利”“公平”“正义”等较为抽象的含义。“法律”则是表示“规范”“规则”等具体的、明确的含义，如古罗马王政时期国王制定的法律和共和国时期各立法机构通过的法律法令。所以，西方学者把“法”视为永恒的、具有普遍意义的正义原则和道德公理，称其为自然法；把“法律”视为由国家立法机关制定与颁布的具体行为规则，称其为制定法。

在当代中国，大部分学者和老百姓将“法”和“法律”不加区分，常混合使用。目前较为一致的认识是：法是由国家制定或认可的，并由国家强制力保证实施的行为规范及其体系。它通过设定某种权利和义务，去规范人们（包括自然人和法人）的行为，从而确认、保护和发展一定的社会关系和社会秩序。从这个意义上讲，法和广义上的法律是同一个概念，即法和法律是同义语。但是也应当注意，在我国，狭义的法律仅指全国人民代表大会及其常委会所制定的规范性文件。^①

（二）法的产生

法不是从来就有的。它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。在人类历史上，曾经存在既无国家也无法律的原始社会。由于生产力十分低下，原始人无法以个人的力量单独与自然界作斗争，只能以血缘关系为纽带共同占有生产资料。与原始社会的生产关系相适应，其上层建筑形式是原始的氏族组织和行为规范。

原始社会的行为规范主要是习惯。它是人们在长期的生产和生活中逐渐形成并世代相袭的行为规范，如禁止氏族内通婚，相互保护和进行血亲复仇，共同继承已故氏族成员的财产等。这些规范的遵守不需要暴力强制，只靠历来的习俗和世代相承的观念，靠社会舆论的力量和每个人的自觉行为。原始社会末期，由于生产力的发展，出现了剩余产品，促成了畜牧业与农业、手工业与农业分离的两次社会大分工。随着社会生产的发展和进一步分工，又促成了商业的独立。在这个过程中，个人家庭私有制产生了。从氏族中分化出来了少数的、最初的奴隶主阶级，而大多数氏族成员则沦为受剥削的奴隶。随着剥削阶级和被剥削阶级之间不断产生矛盾和冲突，使以血缘关系为基础的原始社会走向崩

^① 参见：应松年主编，国家公务员法学读本，北京：国家行政学院出版社，1999，3

溃。原始的社会组织和行为规范已无法适应分裂出阶级以后的社会形态，社会需要新的规范。

在奴隶社会，奴隶主阶级逐步建立起国家，并通过国家创制和实施了法律。自从有了国家后，统治阶级就需要有一种特殊的社会规范来维护其自身的利益。于是，原始社会的一般规范——习惯，便逐步转变为渗透了阶级内容的习惯法。随着社会的进一步发展，习惯法又发展成为国家所进行的广泛立法，即成文法。在人类历史发展的长河中，对人们社会行为的调整正是从个别调整逐渐演进为规范性调整、从一般规范性调整发展为法律调整，又从习惯法调整发展为成文法调整。

总之，法是阶级社会特有的现象。它将伴随着阶级和国家的产生、发展和消亡而产生、发展及随之消亡。

二、法的基本特征

（一）法是调整人们社会行为的一般性规范

法的调整对象是社会关系。但在现实社会生活中，法是通过调整人们的社会行为来实现对社会关系的调整。法调整社会行为有三层意思：

1. 法直接调整人的行为，它一般不以行为主体作为区分标准（即对事不对人）。

2. 法只调整人的行为，而不直接调整人的内在思想。这是法与道德、宗教的一个明显区别。调整人们的内在思想一般依靠道德规范。道德规范是通过思想（或良知）和舆论来教诲人们选择行为，进而调整与控制社会关系。

3. 法只调整人的社会性行为，而不过问纯粹个人的行为。

规范，是指通过习惯所形成或通过明文规定所确立的关于人们应该怎么样行为的标准、准则。规范既有普遍的稳定性，又有

反复适用性，使人们有所适从。法作为调整社会行为的规范，只是对社会行为的一般性调整，是基于对现实生活中与人的行为相关的众多相似或同类的现象和事件的共性或规律性认识，而抽象概括出来的一般性行为规范。法在实施中的一般性适用，表现为法律规范不是针对具体的、特定的人和事，而是针对一般的人和事。由于法律规范具有全域约束力和反复适用性，因而，法无论对社会还是对个人，都是相对公平的。

法作为一种社会规范具有规范性和概括性的特征。这种规范性和概括性规定人们可以如何行为、应该如何行为或不应该如何行为，对何种行为予以保护，对何种行为予以制裁等，从而为人们的行为规定出一个模式。

（二）法具有明显的国家强制性

法是由国家强制力保证实施的。法的实施之所以要以国家强制力为后盾，是因为法作为社会利益关系的调整器，必然会触动一定社会主体的某些既得的或预期的社会利益，从而必然会受到这些人的抵触甚至反对。因此，如果没有国家强制力（相应的军队、警察、法庭等）作保障，法在许多方面就会变得毫无意义；违反法的行为如果得不到惩罚，法所体现的意志也就不可能在全社会的范围内得到实施。法的国家强制力不等于简单的暴力，它是以法定的强制措施和制裁措施为依据，并由专门机关依照缜密的法定程序执行的。

法的国家强制性表现了法具有国家意志的属性。在调整社会性规范中，涉及人们之间的利害关系，不仅有法，也有道德规范、传统习惯、宗教规范、组织纪律和社团章程等；而在涉及人们之间利害关系的权利义务配置中，作为法的基本特征是法与国家的不可分割的联系。法是由国家制定或认可的行为规范。制定和认可是国家创制法律的两种形式，是法律区别于其他社会规范来源的重要标志。制定，是指有相应权限的国家机关在其权限所

允许的范围内，依照一定的法定程序制定有约束力的规范性文件，即所谓的制定法或成文法。而认可，是指有相应权限的国家机关赋予社会上已经存在的某些习惯规范以一定的法律上的效力，使之成为具有国家意志的通常被称为习惯法或不成文法的行为规范。国家制定或认可的法律规范都是国家意志的表现。

强制性并非法律独有的特征，任何社会性规范都有某种强制性；不过，不同的社会性规范其强制力的性质、范围和实现方式是不尽相同的。宗教规范、组织纪律和社团规章只有在特定的人群之内才有效力，对于非教徒、对组织和社团之外的其他社会成员就不具有约束力。道德规范虽没有组织社团的界限，但由于其规范内涵和范围的不确定性特点，其效力只能靠风俗习惯、社会舆论和人们的良知反思等来维持。法律则不同，其强制性是代表国家的意志，由国家强制力来保证实施的。

（三）法以规定人们的权利与义务为其主要内容

法作为一种社会性规范由于涉及人们之间的利害关系，因而以人们的权利和义务（或职权和职责）关系的配置为基本内容。所谓权利，实质上是指人们在社会生活中行为的一个自由区间，即人们自主地决定是否从事某项活动，以什么方式去从事某项活动的限度、范围和区间。权利同时意味着利益，即以自己的自由不受他人干预地去实现自己的利益，或者要求他人去满足自己的利益。因而权利往往被称为权益。所谓义务，通常的说法是责成人们以特定的方式去从事某项活动的命令和制止人们以一定方式从事某项活动的禁令，即“令行禁止”。义务作为对自由的某种限制，意味着某项利益实现的不能或对他人的付出。所以，权利义务的实质是人们之间的利益关系。法就是通过设定人们在行为上的权利和义务来调节人们之间的利益关系。权利与义务的统一和一致，是一个人的自由与其他人的自由，按照社会公共良知应当和平共处、并行不悖的界碑。

与权利、义务相对应的是国家公务人员在执行公务时所行使和所承担的职权和职责。职权和职责是同一事物的两个方面，就像硬币的两个面一样不可分割地连在一起，即职权是不可放弃的，因为它同时就是一种职责。

法是通过规定权利和义务，把一定的行为规范具体化，指引人们的行为，调整社会关系。法具体规定了人们的权利以及侵犯这种权利所应受到的法律制裁；同时，法律具体规定了人们必须履行的义务以及拒绝履行这种义务所应受到的法律制裁。

（四）法具有严格的程序性

程序，是指人们为完成某项任务或达到某个目标而预先设定好的行为方式和步骤。法律程序则是指人们实施法律行为所必须遵循的法定步骤和方式。许多中外法学家都认为，程序法比实体法产生得更早，更为重要。古代社会的法律尽管十分野蛮、愚昧，但它仍然需要程序。如立法要通过宣誓、盟誓等仪式，审判和行刑要履行到神祇面前盟誓的程序。

近代以来，法律的程序性更加受到重视，并被认为是克服专制、维护公正、保护法律纯正性的重要手段。法律的制定和实施要是没有程序，就不成其为真正的法律。同时，法的程序性也是法与其他社会规范的重要区别之一。

（五）法具有切实的可诉性

法的可诉性，是指法特别是法律（即成文法）作为一种规范人们外部行为的规则，可以被任何人在法定的机构中通过争议解决程序（特别是诉讼程序）加以运用的可能性。这是法与生俱来的基本特征，也是法区别于非法的一个重要方面。法的可诉性表现在立法时，要在法律规范中规定明确的行为模式和相应的法律后果（奖励或惩罚），要确定产生纠纷后的解决途径和规定诉讼主体。同时，法的可诉性要求建立解决纠纷的机构、解决纠纷的

程序和有效的执行机构。否则，发生纠纷或争议的当事人申诉无路，或告状无门，或无程序可循，立法上规定的权利也就如同虚设。

三、法律规范

法律规范是构成法的整体的基本要素或单位。法律规范是一种高度文明的社会行为规则，它的内在属性决定了它是对社会生活进行规范调整的重要手段之一。

（一）法律规范的概念

法律规范，是指由国家制定或认可的、逻辑上周全的、反映统治阶级意志并由国家强制力保证实施的一种行为规范。

法律规范与作为整体的一国的法，既有联系又有区别。法是由各种具有不同功能的要素（规范、原则、概念）构成的整体；而法律规范则是构成法的整体的基本要素。

法律规范也不同于法律条文。法律规范是一种行为规则。法律条文是法律规范的外部表现形式，也就是说，法律规范是通过法律条文表述出来并为公众所知晓的。有的法律规范可以通过一个法律条文来表述，有的法律规范则往往要通过几个法律条文来表述。

（二）法律规范的逻辑结构

法律规范的逻辑结构，是指一个法律规范所必须具有的构成要素。正是这些要素构成了一个完整的法律规范。按照我国传统的法理学观点，这些必备的要素共有三个，即法律规范三要素说。这三个要素分别是：假定、处理、制裁，它们是任何一个法律规范在逻辑上都必须具备的。

假定，是指在法律规范中规定的适用该规范的条件和情况的