



## 浅谈劳动保障监察执法工作存在的问题及对策

发布日期：2008年12月03日

字体：【大】 【中】 【小】

### 浅谈劳动保障监察执法工作存在的问题及对策

白城市劳动保障监察支队

苏晓明

[论文摘要] 在劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要（2006年-2010年）中提出：加强劳动保障监察制度和体制建设。继续推进劳动保障监察制度建设和工作机制创新，进一步加大监察执法力度，全面建立用人单位劳动保障守法诚信制度。进一步规范监察程序，完善监察工作制度，实现劳动保障监察职能、机构、标志和执法文书统一，充实劳动保障执法监察队伍。完善与有关部门共同查处违反劳动保障法律法规行为的综合治理机制。加大对拖欠农民工工资等侵害劳动者合法权益行为的查处力度。这是对我国的劳动保障监察工作提出了新要求，也是非常实际、非常基本的要求。自改革开放以来的二十多年间，我国在经济建设方面突飞猛进，大量农村剩余涌入城市成为劳动者，使用劳动力市场空前活跃，为城镇的经济发展作出了巨大贡献。但是，这些成绩的取得很大程度上是以牺牲多数劳动者的合法权益为代价的，造成了局部地区甚至全国范围内的劳动关系恶化。越来越严重的拖欠工资特别是农民工工资问题、超时加班、不参加社会保险、非法使用童工等劳动保障违法行为，已成为突出的社会问题，影响了社会的稳定。为了查处劳动保障违法行为，保护劳动者的合法权益，实现构建和发展和谐稳定的劳动关系，国家及时出台了《劳动合同法》，就是要保证经济快速、平稳、健康发展的同时加大劳动保障工作力度。从今年开始，劳动和社会保障要在全国范围开展“劳动保障监察执法年”，采取一系列的专项执法检查活动，进一步加大对劳动保障违法行为案件的查处力度。本文针对当前劳动保障监察执法工作中存在的主要问题，就其现状、原因、以及进一步完善劳动保障行政执法体系，强化劳动保障监察执法、提高依法行政水平等，分别分析、论证，并提出改革的设想和建议。

[关键词] 劳动保障监察执法 依法行政 存在问题 对策

#### 一、劳动保障监察执法工作的形势

近年来，我国的劳动保障监察执法工作正在逐步形成以集中式专项检查为推动，以日常巡视监察为基础，以劳动年审为保证，以举报、投诉案件专查为重点，以公众和舆论监督为支持的行政执法工作体系。

专项检查活动有力地推动了劳动保障监察执法工作。劳动保障监察机构每年都要进行“劳动用工”、“禁止使用童工”“清理整顿劳动力市场秩序”、“女职工未成年工劳动特殊保护情况”等专项检查活动。近几年社会保障部、建设部、公安部、总工会也多次联合组织开展了“农民工工资支付情况”专项检查活动。2007年，劳动保障部、公安部、监察部、民政部、国土资源部、卫生部、工商总局、安全监管总局和全国总工会等九部门联合开展了“整治非法用工打击违法犯罪专项行动”，在全国范围以乡村小砖窑、小煤矿、小矿山、小作坊为重点，组织开展整治非法用工、打击违法犯罪专项行动，重点检查依法领取证照、劳动用工、执行劳动保障法律法规情况，查处违法犯罪行为，从源头上预防和减少非法用工事件的发生。通过以查处了一批大案要案，解决了一批突出的劳动关系问题，震慑了劳动违法行为，促进了地区性劳动关系结构调整和局部地区劳动关系质量改善。

总体来说，随着劳动保障工作的深入开展，劳动保障监察执法工作不断得到加强。我国已建立起国家、省、市、县四级劳动保障监察执法体系，拥有劳动保障监察机构3271个，劳动保障监察机构组建率为94.2%。各级劳动保障部门配备劳动保障专职监察员2.2万人。通过标准化建设，劳动保障监察执法能力和水平正在不断提高。

但是我们也应该清醒地看到，随着经济的快速增长、体制的快速转轨、公众维权意识的提高，劳动监察执法工作正处于硬碰硬的攻坚阶段。

一是劳动力市场供大于求的增长方式决定了实质上的劳动用工关系不平等的危害越来越严重。2007年末全国就业人员76990万人，比上年末增加590万人。其中城镇就业人员29350万人，净增加1040万人。年末城镇登记失业率为4.0%，城镇登记失业人口830万人，此仅仅是城镇登记失业部分，加上隐形的和农村的，再加上每年递增的部分，数量非常庞大。我国就业压力沉重是不争之事实，劳动力大量过剩，供大于求，劳动力处在这种状况下，劳动者弱者地位突出，在签订劳动合同时总处于一种附合地位。同时，劳动者不得不放弃诸如休息、健康、福利等基本权利出卖劳动力，并且这一切披着自愿、自由的平等外衣以合同的形式在进行着。这种平等只能是形式的上平等，而非实质上的平等，是实质上的不平等。而正是这种实质上的不平等，为依法维护劳动者合法权益的劳动保障监察执法工作带来新的压力。

二是用人单位片面追求经济利益。大的用人单位故意让劳动者超时加班不支付加班费、不为劳动者缴纳社会保险、不让劳动者享受国定规定的法定假

日,小的用人单位劳动合同不签订、随意克扣和拖欠工资、超时加班、不为劳动者缴纳社会保险费、不提供应有的劳动保护条件,更有甚者非法用工限制劳动者人身自由强迫其劳动,这些违法劳动法律、法规的行为严重侵害了劳动者的合法权益和人身安全。2007年6月14日晚中央电视台《东方时空》栏目播出了山西黑砖窑非法用工和非法使用未成年童工的事件,非法砖窑在及其恶劣的生产条件下,强迫农民工进行高强度、超负荷的生产劳动,非法使用未成年的童工。这些严重的违法行为,不仅仅是侵害了劳动者的合法权益,还危及到了劳动者的生命安全。

三是建筑领域欠薪引起的突发事件令人堪忧。建筑领域的施工企业在工程发包、承包、转包过程中,工程往往转包给了一些没有资质的个体老板,这样农民工工资则必须等到包工头与建筑单位结算工程款后才能发放,造成支付环节及利润分配次数较多,导致农民工工资拖欠时有发生。农民工自身意识淡薄,往往只认识包工头,经常跟随他们外出打工,他们不签订劳动合同,只是与包工头达成口头协议,若发生欠薪,农民工不知道采用法律途径解决,常常采取跳楼、堵门等极端方式,结果自己触犯法律,后悔莫及。

四是劳动者对依法维护自己合法权益的意识普遍增强。2005年全国劳动保障监察机构调查处理举报投诉案件25万件,2006年全国劳动保障监察机构调查处理举报投诉案件39.9万件。2007年全国劳动保障监察机构调查处理举报投诉案件40.9万件。劳动者对侵犯自己合法问题的投诉举报的维权行为正在逐年递增。

## 二、当前劳动保障监察执法工作中存在的问题及其成因

当前,我国的劳动保障监察执法工作中有法不依、执法不严、违法不究等消极执法或行政执法不作为等行为依然存在,对违反劳动保障法律法规的行为熟视无睹、不闻不问现象也依然存在,各地之间、各级劳动保障监察执法机构之间的执法工作发展仍然很不平衡,加强劳动保障监察行政执法的软、硬件还缺乏坚实的基础,全国范围内还普遍存在不同程度的劳动保障监察行政执法难的问题。

(一)在一些地方严重存在消极执法、执法不到位、行政不作为的现象。一些地方的劳动保障监察队伍对劳动者反映的违反劳动保障法律、法规的行为熟视无睹、不闻不问,劳动者意见很大,以至于越级上访者有增无减。一些地方放松日常监管,依赖专项行动,经常性的工作靠突击抓,工作陷入被动。一些地方的劳动保障监察队伍管理松懈,没有设立投诉举报公开电话或者投诉、举报公开电话无人接。一些地方的劳动保障监察机构负责人片面强调地方保护主义影响、招商引资软环境影响,消极执法,不敢碰硬。

(二)滥用行政处罚自由裁量权。依法行政讲究的是科学执法、规范执法。然而,当前在行政执法过程中,对某一行为施行多种行政方式的屡见不鲜。同一种违反劳动保障法律法规的行为,同一部门依据同一法律,在两地发生处理的结果是两样的情况,一旦此类事件出现将会影响劳动监察整体威信。

造成这种状况的主要原因在于滥用行政处罚自由裁量权,由此无端造成用人单位申请行政复议或者提起行政诉讼。

(三)行政处罚不规范。较普遍地存在不按行政处罚程序办的问题。遇到上级领导打招呼、说情时,就会采取大事化小、小事化了的办法。而行政处罚不经集体讨论决定,随意更改罚款数额,时有发生。另外,劳动保障行政执法监督程序不完善。存在特事特办情形,直接实施行政处罚,导致处罚幅度难掌握,人情难推却,执法难到位。到用人单位进行日常巡视检查或者调查取证时,如不统一着装、不配带统一标志、不出示执法证件、不及时制作检查记录或者笔录、对收集的证据材料不及时归档,更时有发生。行政处罚的主观随意性及不规范性,已经影响劳动保障监察执法的合法性、科学性与准确性,应引起我们的高度重视。

(四)劳动保障监察执法队伍素质仍需进一步提高。以情代法、以罚代法的现象较为普遍,包庇袒护劳动保障违法行为等问题依然存在。

产生该问题的原因主要是部分劳动保障监察机构放松了对执法人员思想政治、道德品质、理想信念方面的教育,个别执法人员放弃了人生观、价值观的改造,利欲熏心,腐化堕落。

(五)地方保护主义干扰劳动保障监察执法的现象依然存在。个别地方劳动保障法律、法规意识淡薄,对招商引资项目,形成了只引进、不监督,查处更难的困难局面,对劳动保障监察执法工作不支持,甚至干预执法,辖区劳动保障违法行为久治不愈,劳动关系矛盾冲突不断。

问题的根源就是一些地方政府的重要领导劳动保障法律、法规意识淡薄,只追求政绩,不考虑对劳动者合法权益的损害。

(六)对用人单位管辖权的问题。一个中央级用人单位或者省属用人单位出现了劳动保障违法行为,其所在地的政府以及劳动保障行政部门却没有权力进行处罚;在接到投诉、举报案件中,涉及到以上用人单位时,当地劳动保障行政部门在未接到上级主管部门或者有管辖权的部门授权或者委托之前,连进行调查都不行,用人单位对劳动者合法权益进行侵害,地方政府、劳动保障行政部门却不能勒令制止。这个尴尬的执法困境已经成为一个突出的问题,在很多地方不同程度地存在着。

## 三、影响劳动保障监察执法工作的主要因素

劳动保障监察执法不单纯是一个法律问题,而是关系到政治、经济、社会等各个方面的综合问题。目前,劳动保障监察执法难在全国是一个普遍现象,其因素也是多方面的。

(一)地方政府的发展观和政绩观是影响劳动保障监察执法的根本因素。不同地区的经济发展水平决定了基层地方政府的决策导向。不少地方领导仍认为经济发展是硬指标,劳动关系是没指标。经济落后地区面对层层下达的招商引资指标,为了达到要求,就采取名目繁多的地方保护主义手段。基层劳动保障行政部门由此产生不敢查的顾虑。

(二)用人单位片面追求经济效益是劳动保障违反行为的直接原因

劳动力市场供大于求的局面、用人单位劳动保障法律、法规观念淡薄、劳动者自我保护能力差这三大要素,是当前劳动保障监察执法面临的现实基础。一些用人单位为了片面追求经济效益,不惜以侵害劳动者合法权益为代价。具体表现在:一是劳动保障违法行为反弹,屡禁不止。在“劳动用工展开专项检查”行动中查处的违法用人单位,不与职工签订劳动合同、不按规定支付工资、不办理社会保险登记和缴纳社会保险费等问题时有发生。二是用人单位将侵害劳动者合法权益作为降低成本、追求利润的“捷径”,这里既有用人单位受利益驱动的因素,也有用人单位受到不正当竞争挤压,造成价格扭曲的因素。三是劳动关系矛盾突出。一些地方建筑施工企业、餐饮服务和手工作坊等雇用农民较为集中的行业,经多次整顿仍未从根本上解决拖欠农民工工资的问题。

(三)影响劳动保障监察执法的主要因素。

一是劳动保障监察体制方面,执法权越放到下面,受地方保护主义势力、招商引资软环境的影响也越大,这是一个共性的问题。

二是劳动保障监察机制方面。缺乏事前监督机制。许多劳动保障违法行为的发生，都是可以提前采取防范措施避免的，仅靠劳动保障监察执法的事后监督，难以奏效，应加强事前防范，预防为主。部门联动没有形成长效机制。这次“整治非法用工打击违法犯罪专项行动”实行九部门联动，在对下发动和增强行动效果方面取得较好效果。但在日常执法中，还没有形成联动制度。

三是劳动保障监察法制方面，劳动保障违法行为给予行政处罚种类少，影响了执法力度。对用人单位不与劳动者订立劳动合同、不遵守女职工和未成年工特殊劳动保护、非法使用童工、不遵守工作时间和休息休假规定、不支付劳动者工资、不执行最低工资标准、不参加各项社会保险、不缴纳社会保险费等多种劳动保障违法行为，可以直接给予行政处罚的种类少，大多数情况下只能责限期改，不能给予行政处罚。

四是劳动保障监察执法能力方面，执法力量弱与执法任务重的不相适应。全国2.2万人劳动保障监察人要面对2700多万个用人单位、几个万个建筑工地进行监督检查，确保劳动保障法律法规的贯彻实施，依法维护劳动者的合法权益。仅在去年，通过劳动保障监察执法，共责令用人单位为1626万劳动者补签了劳动合同，为791万名劳动者补发工资待遇等62亿元。劳动保障监察机构主动检查用人单位160万户，涉及劳动者近1亿人，调查处理举报投诉案件40.9万件，查处各类违法案件40.8万件；督促18万户用人单位补缴社会保险费52亿元，责令用人单位退还收取劳动者的风险抵押金3.3亿元，还依法取缔非法职介7346户。

同时，部分劳动保障监察执法人员素质与执法能力要求不相适应。劳动保障监察员必须熟悉各项劳动保障事务及相关法律法规，并具有一定的协调和处理矛盾的能力。随着劳动保障监察范围的增加，对劳动保障监察人员知识构成要求越来越高。目前，一些劳动保障监察人员在法律和行政管理知识、工作能力、服务态度等方面，还不能适应新形势下劳动保障监察执法工作的需要。

#### 四、针对上述问题应采取的对策

虽然，当前劳动保障监察执法方面还存在着一些问题，有的还较为突出，但是整体趋势是好的，国家今年1月1日起又实施了《劳动合同法》，进一步规范了劳动双方当事人的权利和义务，劳动关系正在逐步加以解决。结合我工作实际认为，要解决这些问题，应从以下几个方面入手。

##### （一）加强和谐稳定劳动关系绩效考核，促使各级政府切实加强劳动保障监察执法工作。

按照劳动保障法律、法规和规章的规定，县级以上地方各级人民政府劳动保障行政部门主管本行政区域内的劳动保障监察工作，更应高度重视劳动保障监察行政执法，逐步改善劳动关系。首先，要加强政府劳动保障行政部门主要领导干部的劳动保障监察法制教育，树立科学的发展观和政绩观。二是建立完善的领导干部劳动保障监察实绩考核制度，实行劳动保障监察错案追究制。三是实行劳动保障监察首办负责制。对出现重特大劳动保障违法案件、招商引资企业出现的违法行为，建筑行业拖欠农民工工资行为，要依法立案查处，首办监察员要对案件提出具体处理意见，并负责一查到底。

##### （二）逐步完善劳动保障监察法制建设，强化执法手段。

尽快修订和完善劳动保障有关法律法规。一是在法律上明确地方各级人民政府、工会及有关部门的劳动监管责任，建立并完善劳动保障行政责任追究制。二是增强劳动保障多项制度的可操作性。对劳动保障法律法规中明确规定的违反行为的均要设置相应的法律责任和处罚条款。三是建立和完善调整劳动关系的长效机制。建立和完善工资储备金制度、用人单位守法诚信档案制度，做到事后查处违法行为与事前预防违法行为并重，建立维护劳动者合法权益的长效机制，监控劳动关系动态变化等。四是赋予劳动保障行政部门必要的强制执行手段，如查封、扣押、没收等，可以采取的更加有力的强制措施等。

##### （三）理顺执法体制，加强劳动保障监察。

建立上下协调、统一的执法体制，是加强劳动保障监察执法工作的体制保障。一是实行劳动保障监察系统部分垂直管理体制。在目前法律环境下，可在劳动保障监察系统先行实行垂直管理体制。对于市以下劳动保障行政部门，特别是经济开发区劳动保障行政部门，应逐步实行垂直领导。地方劳动保障行政主管部门的主要领导的任免，要征求上一级劳动保障行政主管部门的意见。二是加强国家和省级劳动保障监察机构执法力量。国家可考虑网络化管理，按照用人单位数量、分布状况进行网格划分，确保每个用人单位都在劳动保障监察网格的管理覆盖中，各级劳动保障监察机构要按照管辖规定行使执法权，不断加大劳动保障监察执法力度，对违反劳动保障法律法规的行为依法严肃处理。三是加强劳动保障监察工作。逐步开展劳动保障监察内部和外部的行政监督，切实加大对劳动保障监察行政不作为行为的查处力度。四是建立劳动保障监察局制度。目前我国只有黑龙江省成立了劳动保障监察局，可借鉴他们的成功经验，建立我国劳动保障监察局制度，并以此为基础，逐步完善全国的劳动保障监察队伍。

##### （四）建立公众参与劳动保障监察执法机制与制度，构建“三方执法”监督体系。

充分发挥执法机构的执法职能、工会的外部监督、用人单位的内部监督作用，形成相互制衡的“三方执法”体系。一是通过开展用人单位劳动保障监察兼职监察员试点工作，探索新型劳动管理体制，促进用人单位提高自主守法水平和能力。二是积极推进劳动保障监察信息公开工作。逐步推行用人单位年度审查报告书制度，实行用人单位用工审查和信息披露制度，及时公开劳动保障违法重点案件的查处情况。

##### （五）加强能力建设，提高劳动保障监察执法水平和能力。

按照统一的名称、职能、装备的要求，加强劳动保障监察执法队伍标准化、规范化管理，提高执法水平和能力。加强队伍管理，公布执法信息，坚决查处违法违规的典型案件，提高人员素质，建设一支政治素质好，熟悉和正确运用劳动保障法律法规，精干、高效、廉洁、文明的劳动保障监察执法队伍。对建筑领域企业拖欠工资特别是农民工的问题要建立和完善工资储备金制度，实现从源头上杜绝违法行为的发生，依法保障劳动者的合法权益，构建和发展和谐稳定的劳动关系。同时，畅通12333劳动保障咨询热线，实行政务公开，加强社会监督。

（六）积极加强硬件建设，解决劳动保障监察执法所需要的工作条件。劳动保障监察所需经费由同级财政预算支出，包括人员经费、工作经费等等。解决劳动保障监察大量的调查取证、追讨工资的办案经费，改善劳动保障监察机构的工作环境，提高执法效率，尽快扭转劳动保障监察执法的被动局面。

