

劳动行政机关责令用人单位承担民事责任研究

谢增毅

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘要 我国《劳动合同法》赋予劳动行政部门要求用人单位履行支付报酬等义务的权力, 而且用人单位逾期未履行的, 行政机关可责令其承担惩罚性的民事责任。这种立法安排存在法理上的障碍, 值得商榷。行政机关责令当事人承担惩罚性民事责任的行为具有行政裁决和行政制裁的双重属性。目前, 我国应该适当调整劳动监察的事项范围, 完善用人单位民事责任的实施机制, 可以考虑建立行政机关代表诉讼制度。

关键词 劳动监察; 用人单位责任; 民事责任

中图分类号 DF472 **文献标识码** A **文章编号** 1003 - 4781 (2010) 03 - 0111 - 7

收稿日期 2009 - 11 - 20

基金项目 司法部国家法治与法学理论研究项目: 劳动合同法实施效果实证研究 (09SFB3031)

作者简介 谢增毅 (1977 -), 男, 福建厦门人, 法学博士, 中国社会科学院法学研究所副研究员。

根据《劳动法》和《劳动合同法》的规定, 劳动者在权利受到侵害时, 既可以通过劳动行政机关的行政监察获得救济, 还可以通过劳动仲裁和诉讼的司法途径获得救济。劳动行政机关可以责令用人单位履行法定义务并承担相应的责任。最典型的是《劳动合同法》第 85 条的规定。该规定包含两个层次: 第一, 当行政机关认为用人单位违反法定或约定的支付义务时, 行政机关可以责令用人单位向劳动者履行支付义务, 此时用人单位承担的是法定的补偿性责任。第二, 当用人单位逾期没有履行行政机关的“责令”时, 行政机关还可以责令用人单位支付额外的赔偿金, 额外赔偿金为应付金额的 50% - 100%, 此时用人单位承担的是惩罚性的赔偿责任。该规定虽然简短, 却涉及诸多理论和实践问题特别是劳动行政机关责令用人单位承担民事责任的性质以及用人单位民事责任包括惩罚性赔偿责任的实现机制等复杂问题, 颇有深入研究的价值。

一、劳动行政机关责令用人单位承担民事责任的性质

劳动行政部门对用人单位进行劳动监察是许多国家的作法, 甚至是国际劳工公约的要求。例

行政机关只有在用人单位不履行其“责令”的内容之后方可再次责令用人单位承担惩罚性的赔偿责任, 从条文的含义看, 行政机关不能直接责令用人单位承担惩罚性的赔偿责任, 这在实务和理论上都是非常重要的。

如，国际劳工组织第 81 号公约《劳动监察公约》第 2 条（1）规定，“工业工作场所的劳动监察制度应适用于可由劳动监察员实施与工作条件和在岗工人劳动保护有关的法律规定的一切工作场所。”但劳动监察机构在劳动监察中可能采取的措施和手段，以及如何保证违法的用人单位改正其违法行为并承担相应的责任则是公约所没有明确规定的。《劳动合同法》规定用人单位在没有依法支付劳动报酬、加班费或经济补偿以及最低工资标准时，劳动行政部门可以责令其改正，这是行政监察的应有之义，也是《劳动合同法》第 85 条的第一层含义；但劳动行政机关责令后，用人单位逾期未履行的，行政机关应责令用人单位向劳动者支付赔偿金的规定则使该行政机关行为的性质变得复杂。

关于行政机关责令承担民事责任的性质，胡建森、吴恩玉在《行政主体责令承担民事责任的法律属性》一文中做了深入的探讨。该文认为，行政主体责令承担民事责任的法律属性，并非其他学者所主张的行政处罚说、行政制裁说或行政法律责任说，作者认为，行政主体责令承担民事责任最符合行政裁决的特征，行政主体责令承担民事责任本质上就是行政主体以中间人的身份对当事人之间民事权利义务关系作出的类似司法判决的裁决，具有民事性、居间性和司法性特征，应当属于行政裁决。并且认为，将行政主体责令承担民事责任的性质界定为行政裁决的意义在于：第一，有利于妥善处理行政权与当事人意思自治之间的关系。行政裁决贯彻的是不告不理的原则。第二，有利于保证行政主体责令民事责任行为的公正、公平。[1]（P81 - 83）本文基本赞同该文对行政主体责令民事责任行为性质的看法，劳动行政机关依据《劳动合同法》第 85 条责令用人单位履行其法定或约定义务的行为也符合该性质。不过，劳动行政机关做出的责令用人单位承担加付赔偿金的行为，与一般的行政机关责令当事人承担民事责任的行为并不完全相同，对劳动行政机关行为的性质还应从多方面加以认识。

首先，《劳动合同法》第 85 条规定的赔偿金不仅在于补偿劳动者的实际损害。《行政主体责令承担民事责任的法律属性》一文在论述行政机关责令承担民事责任与行政处罚的差别时认为，二者的法律后果不同，“责令承担民事责任解决的是民事纠纷，其社会功能在于使受害人的合法权益得到补偿，是要求一方当事人向另一方当事人履行补偿性的义务……。行政处罚是对违法行为的一种制裁，具有惩罚性……。”[1]（P80）一般的行政机关责令承担民事责任旨在补偿受害人的损失，但在《劳动合同法》第 85 条中，如果用人单位逾期没有履行行政机关的“责令”时，行政机关应当责令用人单位按应付金额 50% - 100% 的标准向劳动者加付赔偿金，此时行政机关责令用人单位承担的不仅是补偿性责任，而是惩罚性赔偿责任。行政机关责令的内容对用人单位具有非常明显的惩罚性或制裁性，而不仅仅是“民事性”。其次，劳动监察难以完全贯彻不告不理原则。劳动行政机关具有主动监察包括责令当事人承担民事责任的权力和职责，特别是在行政机关责令用人单位向劳动者加付赔偿金时，充分体现了行政机关的主动性。这一点与行政裁决的居间性、司法性和被动性具有一定的差别。可见，《劳动合同法》第 85 条的规定和一般的行政机关责令承担民事责任并不完全相同，其行为性质的认定亦很模糊。劳动行政机关责令当事人承担民事责任的法理依据是否充足也颇有疑问。从该条规定的两个层次看，当行政机关责令用人单位履行其法定义务时，其行为更具有行政裁决的性质，当行政机关责令用人单位加付赔偿金时，其行为更具行政制裁的性质，只不过，受到制裁的用人单位承担的是向劳动者加付赔偿金的义务，而不是直接向行政机关承担不利后果。

除了行政机关的性质难以认定，《劳动合同法》第 85 条的规定在逻辑上也存在商榷之处。

关于这些学说或主张，参见冯军：《行政处罚法新论》，中国检察出版社 2003 年版，第 119 页；汪永清主编：《行政处罚运作原理》，中国政法大学出版社 1994 年版，第 21 页以下；杨解君：《秩序·权力与法律控制——行政处罚法研究》，四川大学出版社 1999 年版，第 53 页以下；杨小君：《行政处罚研究》，法律出版社 2002 年版，第 21 页以下。

如上文所言,《劳动合同法》第85条的规定是分两个层次的。理论上,当行政机关发现用人单位存在违法行为而首次作出责令改正的决定之后,如果用人单位未履行其责令的内容,此时涉及的问题是行政决定的执行,行政机关可以对其进行行政处罚或做出其他行政处理,而不应简单地责令用人单位支付额外的赔偿金。否则,当行政机关第二次责令用人单位履行加付赔偿金的义务,如果用人单位仍然没有履行,行政机关是不是还可以再责令其另行支付额外的赔偿金呢?显然,《劳动合同法》第85条的规定简单用惩罚性赔偿来代替行政处罚以及行政决定的执行问题,使行政机关行为的性质复杂化。

二、劳动行政部门责令当事人承担民事责任在实践中产生的问题

除了法律性质存在疑问之外,劳动行政机关责令当事人承担民事责任特别是惩罚性赔偿责任的作法也会在实践中产生诸多问题。首先,劳动者通过劳动监察的途径与劳动争议仲裁途径所能获得的赔偿并不相同。根据《劳动争议调解仲裁法》的规定,劳动报酬、工伤医疗、经济补偿或者赔偿金等争议属于劳动争议,因此,《劳动合同法》第85条涉及的劳动报酬、加班费、经济补偿事项,劳动者不仅可以通过行政机关的劳动监察程序解决,也可以通过劳动争议处理程序即劳动仲裁和诉讼程序解决。劳动者通过仲裁或诉讼途径程序可以主张的赔偿数额与通过劳动监察程序可以获得的金额并不相同。原劳动部《违反和解除劳动合同的经济补偿办法》(1994)第3条规定,用人单位克扣或者无故拖欠劳动者工资的,以及拒不支付劳动者延长工作时间工资报酬的,除在规定的时间内全额支付劳动者工资报酬外,还需加发相当于工资报酬百分之二十五的经济补偿金;第4条规定,用人单位支付劳动者的工资报酬低于当地最低工资标准的,要在补足低于标准部分的同时,另外支付相当于低于部分百分之二十五的经济补偿金;第十条规定,用人单位解除劳动合同后,未按规定给予劳动者经济补偿的,除全额发给经济补偿金外,还须按该经济补偿金数额的百分之五十支付额外经济补偿金。而在劳动监察程序中,行政机关责令用人单位支付其应付的金额后,如果用人单位逾期不履行的,行政机关应责令用人单位按应付金额的50% - 100%加付赔偿金。这样会造成类似的情形,劳动者通过仲裁或诉讼程序与行政程序获得的补偿或赔偿数额不同。第二,如果用人单位对劳动行政机关的责令行为不服,通过行政复议或行政诉讼程序撤销行政机关的行为后,劳动者是否可以再通过劳动仲裁或诉讼的程序主张自己的权利,应该通过何种程序保护劳动者的权利,不甚明确。第三,当行政机关做出决定要求用人单位向劳动者承担支付赔偿金的义务时,如果用人单位不服,要求行政机关或法院撤销其决定,如果用人单位的支付义务已经履行,行政机关如何从劳动者中追回用人单位已经支付的金钱是一问题。[2](P394 - 395)鉴于以上理论和实务的困境,如何完善《劳动合同法》第85条的规定是劳动监察以及劳动法责任实现机制的重要课题。

三、劳动监察的对象及《劳动合同法》第85条规定的监察事项

劳动监察的范围一直是学者讨论的对象。劳动监察相对于劳动仲裁或诉讼,在程序上更为便捷,效率更高,具有一定的优势。特别是我国存在大量农民工,一些农民工由于各方面能力的限

《劳动争议调解仲裁法》第2条第(五)款。

由于劳动行政机关是针对用人单位做出行政决定的,劳动者似乎难以通过行政复议或行政诉讼主张自己的权利,但有学者主张,劳动者对监察结果不服的,可以通过仲裁或诉讼主张自己的权利。参见黎建飞:《关注 劳动保障条例 在实施中的协调性》,《中国劳动》2005年第1期。

制难以通过仲裁或诉讼程序主张权利，劳动监察部门的介入对于维护他们的合法权益，特别是在解决拖欠工资方面发挥了重要作用。例如，2008年，通过劳动保障监察执法，劳动行政部门责令用人单位为1561.7万名劳动者补签了劳动合同，责令用人单位为698万名劳动者补发工资等83.3亿元，督促16.4万户用人单位补缴社会保险费49亿元。金融危机爆发以来，自2008年10月以来，劳动监察部门加强了监察维权，各地在开展农民工工资拖欠专项检查期间，共为159万名农民工追回被拖欠工资及赔偿金26亿元。可见，劳动行政部门在落实《劳动合同法》第85条规定，责令用人单位向劳动者支付劳动报酬方面发挥了巨大作用。但《劳动合同法》第85条规定的监察事项包括劳动报酬（包括最低工资）、加班费和经济补偿三项，并且赋予劳动行政部门巨大的权力和职责，这种规定的合理性值得进一步研究。

劳动监察的范围并不能无所不包。例如，国际劳工组织第81号公约《劳动监察公约》第3条（1）规定，“劳动监察制度的职能应为：（a）在可由劳动监察员实施的情况下，保证执行有关工作条件和在岗工人的保护的法律规定，诸如有关工时、工资、安全、卫生和福利、儿童和年轻人就业及其他有关事项的规定……”。可见，劳动监察的对象主要限于工时、工资、安全、卫生和福利以及童工等涉及劳动者基本人权或人身利益的事项，并不能无限扩大。这其中的理由至少有二：一是行政机关人员有限，而用人单位通常数量众多，监察的事项过多显然是行政机关难以承受的；二是大部分国家的法律都规定了劳动争议程序，劳动者或用人单位还可以通过仲裁或诉讼程序解决劳资纠纷，维护自身的合法权益。

具体到《劳动合同法》第85条的规定，在用人单位未依法支付劳动报酬（包括违反最低工资制度）时，行政机关应依申请或主动维护劳动者的合法权益，责令违法的用人单位改正。因为，劳动报酬和最低工资制度事关劳动者的基本利益，属于大部分国家劳动监察的事项，事实认定也较为容易，因此，劳动监察部门可以也应该主动介入。但经济补偿和加班费是否应通过行政监察解决则值得深入思考。“经济补偿”是一个非常复杂的问题，经济补偿和合同解除或终止相关，而实践中，用人单位往往认为其合同的解除或终止是由于劳动者存在过错所致，用人单位不应支付经济补偿，而劳动者往往认为自己并无过错，用人单位应该支付经济补偿；在合同解除场合认定劳动者是否存在过错是一个非常复杂的问题，需要用人单位和劳动者各自举证，因此，不宜由劳动行政部门来认定。而且，合同解除案件无论在中国还是国外都数量众多，如果由行政机关处理，将大量增加行政机关的案件数量。例如，深圳市2008年劳动争议案件中，40%的案件涉及解除合同，1%的案件涉及终止劳动合同，二者所占的比例为41%，均可能涉及经济补偿的问题。[3]（P214）在英国，劳动合同终止（termination of employment）成为现代劳动法的核心问题。许多劳动法纠纷都与劳动合同的终止有关。在2003 - 2004年度，在劳动法庭处理的93973劳动纠纷中，涉及不当解雇的案件有37901件，涉及遣散费的案件有4059件。[4]（P385）因此，经济补偿的案件不仅量大，而且涉及复杂的法律适用和事实认定问题，不宜由行政机关处理。加班费也是非常复杂的问题，其涉及加班时间的认定，而加班时间的认定涉及考勤记录等事实的认定，事实认定非常复杂，也不宜由劳动部门进行处理。例如，北京市劳动争议仲裁委员会的分析也指出：“大量劳动者在解除或终止劳动关系后，主张多年前的加班工资案件极为普遍，给案件审理及处理带来很大难度，并存在集体争议隐患。”

而且，赋予行政机关过多的监察事项将使其承担过大的风险。实践中，许多劳动者往往要求

人力资源社会保障部、国家统计局：《2008年人力资源和社会保障失业发展统计公报》。

参见《中国劳动保障报》2009年5月27日第1版的报道——《杨志明副部长要求努力做好劳动保障监察维权工作》（记者王宝杰）。

参见北京市劳动争议仲裁委员会：《2008年劳动争议仲裁工作形势分析》，《北京市第十届劳动人事争议案例研讨会会议材料》，2008年11月。

行政机关责令用人单位支付劳动者被拖欠、克扣的工资以及赔偿金，而劳动监察部门往往依照《劳动监察条例》第21规定，不支持劳动者要求用人单位赔偿的主张，劳动者认为劳动行政部门的行为属于不作为，将劳动部门告上法庭，而法院则认为，劳动部门在收到劳动者的举报后，虽然进行了调查，但未责令用人单位支付工资报酬、经济补偿等事项履行劳动监察职责，而是告知劳动者通过劳动仲裁解决的作法缺乏法律依据，劳动部门在行政诉讼中屡屡败诉。[5] (P76) 总之，加班费和经济补偿涉及复杂的事实认定和法律问题，其数额的计算也相当复杂，不宜由行政机关进行劳动监察和处理。除了考虑监察事项本身事实认定和法律适用的难度以外，劳动监察部门自身的人员和能力也是设计劳动监察范围必须考虑的重要因素。根据国家统计局的统计，截至2008年底，全国共有劳动保障监察机构3291个，劳动保障监察机构组建率为94.7%。各级劳动保障部门配备劳动保障专职监察员有2.3万人。而2008年末，全国就业人员为77480万人。2007年底，深圳全市劳动保障监察员只有136名，而全市从业人员655.58万人，劳动保障监察员与劳动者之比为1:48204，由于执法人员严重不足，监察执法覆盖面较窄，使劳动保障监察的事前监督作用得不到有效发挥。[3] (P86) 可见，目前我国的劳动监察人员数量有限，过多的监察事项显然是劳动行政部门“无法承受之重”。

因此，我国劳动行政机构应当将工资、工时、安全、卫生作为监察的主要对象，其他事项应通过劳动仲裁和劳动诉讼程序解决，这样才能使劳动监察切实发挥作用，维护劳动者的基本权益。赋予劳动监察部门过多的监察事项，将使劳动监察部门疲于应付，无法真正实现其保护劳动者基本权益和维护最低劳动基准的基本目标。

四、劳动监察中用人单位的民事责任如何实现

当行政机关责令用人单位履行法定义务后，如果用人单位逾期不履行，如何保证用人单位义务的履行和责任的落实、实现劳动监察的目的也是重要问题。上文分析已表明，目前我国采用的制度，即用人单位逾期不履行行政机关责令的内容时，行政机关应当责令其承担惩罚性的民事责任存在诸多弊端，应该加以改革和完善。英国最低工资制度规定了行政机关丰富的职权以及合理的雇主责任落实机制，颇具典型意义，对我国具有很大的借鉴意义。

(一) 英国最低工资制度的实施

1. 执行机构

根据1998年法案，国务大臣有权力任命官员 (officers) 执行该法案。英国最低工资的执行机构为英国税务海关总署 (HM Revenue & Customs)。英国税务海关总署通过处理对可能没有支付最低工资的雇主的投诉以及对没有被投诉的部分雇主的检查，确保所有的雇主履行最低工资制度义务。执行官员的主要任务是，接受工人的投诉、监察雇主的记录、帮助雇主知晓其在最低工资制度的义务、追回工资欠款、代表工人向劳动法庭提起诉讼。例如，2003年，行政执行机构发现了约350万英镑的工资没有支付，启动了6000次调查。[6] (P83)

2. 执行机构的权力和执行手段

《劳动监察条例》第21条规定，用人单位违反劳动保障法律、法规或者规章，对劳动者造成损害的，依法承担赔偿责任。劳动者与用人单位就赔偿发生争议的，依照国家有关劳动争议处理的规定处理。对应当通过劳动争议处理程序解决的事项或者已经按照劳动争议处理程序申请调解、仲裁或者已经提起诉讼的事项，劳动保障行政部门应当告知投诉人依照劳动争议处理或者诉讼的程序办理。

人力资源社会保障部、国家统计局：《2008年人力资源和社会保障失业发展统计公报》。

参见该机构官方网站 <http://www.hmrc.gov.uk/menus/aboutmenu.htm>, 2009-10-20.

最低工资制度的执行官员 (compliance officer) 有权调查 (inspect)、检查 (examine) 或者复制雇主的记录, 并可以从自然人处获取证据。在具体执行最低工资制度时, 执行官员还拥有以下权力: (1) 发出执行通知 (enforcement notice)。如果执行官员认为雇主没有遵守最低工资制度, 他们可以向雇主发出执行通知, 要求雇主遵守最低工资制度, 并且支付先前应付的工资。雇主如果对执行通知有异议, 可以在该通知送达的四周内向劳动法庭提出申诉, 劳动法庭可以修改或者撤销执行官员发出的通知。(2) 发出处罚通知 (penalty notice)。如果雇主没有遵守执行官员的执行通知, 执行官员可以向雇主发出罚款的处罚通知。当然, 雇主也可以针对罚款通知向劳动法庭提出申诉。劳动法庭可以驳回雇主的上诉或者撤销处罚通知。(3) 代表工人向法庭或者法院起诉。如果“执行通知”没有被全部或者部分执行, 执行官员可以依照雇佣权利法案, 代表通知中涉及的工人向劳动法庭提出申诉。执行官员也可以代表工人依据 1998 年法案第 17 条的规定提出其他民事诉讼主张合同上的权利。

从英国的经验可以看出, 英国的“执行通知”, 类似我国的“责令改正”, 如果用人单位不履行执行通知, 行政机关可以对其进行处罚, 体现了行政强制力。行政机关还可以代表工人向劳动法庭或法院起诉。如果用人单位不服行政机关的决定内容 (包括执行通知的内容和行政处罚的内容), 可以向劳动法庭提出异议, 劳动法庭可以直接修改或撤销行政机关的决定内容。这种体制较好地体现了行政决定的效力并确保了行政机关决定内容的实施, 而且较好的衔接了行政机关的行政程序和劳动法庭的程序, 值得我国借鉴。

(二) 劳动监察中民事责任实现方式的改革

上文的分析已经表明, 当用人单位拒绝履行行政机关“责令”的内容, 让行政机关责令其承担惩罚性的赔偿责任, 存在诸多问题。针对行政机关责令的加付赔偿金和劳动者通过劳动仲裁或法院程序获得的赔偿金数量不同以及行政机关可能面临的风险等问题, 有学者主张, 应该赋予劳动行政部门以社会利益诉讼主体的资格, 并以自己的名义, 向人民法院对违法用人单位提起赔偿金诉讼, 由人民法院来判决和执行赔偿金, 劳动行政部门不应再直接做出责令支付赔偿金的行政行为。[2] (P400) 笔者认为这种主张在目前中国的司法体制下仍存在很大的困难。首先, 用人单位侵犯劳动者的利益, 侵犯的是具体对象的特定利益, 是否可以称之为社会利益诉讼, 值得探讨。第二, 行政机关提起公益诉讼和劳动者的仲裁或诉讼行为如何协调? 当行政机关提起公益诉讼时, 劳动者是否还可以提起仲裁或诉讼? 第三, 行政机关以自己的名义提起民事诉讼在目前的司法体制下面临行政机关的性质和地位问题, 操作起来仍有很大困难。

本人认为, 遵循一般的法理并借鉴英国的作法, 当用人单位没有及时足额支付劳动报酬或最低工资时, 可以由劳动部门责令其向劳动者支付劳动报酬或最低工资, 这是劳动监察的应有之义。如果用人单位逾期不履行又不提起行政复议或行政诉讼, 可以由行政机关代表劳动者以劳动者的名义向人民法院提起诉讼, 要求用人单位履行民事责任。通过这种程序, 使得用人单位以及劳动者均有机会进行抗辩, 而且行政机关代表劳动者起诉, 法院可以审查行政机关行政监察的决定内容并对民事责任的内容一并审理。劳动行政机关代表劳动者提起诉讼, 由于只是以劳动者的名义提起的, 目前在中国的司法制度中并不存在制度障碍, 劳动行政部门只具有代表人的身份, 劳动行政部门可以作为第三人的身份参与诉讼, 这样法院可以在审查行政机关的行政监察决定的

Section 14 (1), National Minimum Wage Act 1998.

Section 19, National Minimum Wage Act 1998.

Section 19, National Minimum Wage Act 1998.

Section 21 (1), National Minimum Wage Act 1998.

Section 22, National Minimum Wage Act 1998.

Section 20, National Minimum Wage Act 1998.

基础上对用人单位和劳动者之间的权利义务关系以及用人单位的责任做出判决。通过这种程序,还可以在法理上解决用人单位承担惩罚性赔偿的问题。前已论及行政机关责令用人单位承担惩罚性赔偿责任存在诸多法理上的疑问,但由于支付劳动报酬是用人单位的基本义务,事关劳动者的基本利益,未及时支付劳动报酬属于严重违法行为,因此,在法律上规定用人单位违反该义务时的惩罚性赔偿责任是正当的,问题是通过何种机制让用人单位承担惩罚性赔偿责任。笔者建议,我国应该统一目前劳动者通过行政监察程序和劳动争议程序可得的赔偿数额,将额外赔偿金统一定为应付金额的50%,并且只由法院或仲裁机构审理,行政机关在劳动监察中不责令当事人承担惩罚性赔偿责任。让行政机关责令当事人承担惩罚性赔偿责任不仅与行政机关的性质不符,而且也容易使行政机关面临被诉的风险。建立劳动监察机构代表劳动者诉讼体制后,如果行政机关责令用人单位支付劳动报酬,用人单位逾期不履行的,行政机关代表劳动者起诉到法院后,法院可判决用人单位加付50%的赔偿金额。如果劳动者不通过劳动监察程序直接提起仲裁或向法院起诉,其可获得的惩罚性赔偿也是50%的额外赔偿金。

总之,应该建立一种行政诉讼和民事争议处理相结合,避免行政程序和民事程序分离的程序。通过行政机关代表诉讼的制度,统一由法院对用人单位的民事责任以及行政机关行政监察决定的内容进行认定,可以避免行政程序和劳动争议处理程序中用人单位民事责任的差异,行政机关也可以避免承担行政诉讼败诉的风险。如果用人单位向法院申请撤销行政机关的决定,也适用同样的程序,劳动者可作为第三人参加,法院应对行政机关的决定内容以及用人单位和劳动者之间的实体权利义务做出裁判。

五、结 语

《劳动合同法》第85条虽然规定简短,但却涉及劳动监察、当事人民事责任如何承担、劳动监察程序和劳动争议处理程序的关系等诸多复杂的关系。完善工资的劳动监察制度以及相应的民事责任承担机制是我国面临的重要课题。行政监察的本义要求劳动行政部门应当责令用人单位改正其违法行为,但如果用人单位逾期不改正,其民事责任的承担就是一个复杂的问题,特别是惩罚性民事责任如何实现,劳动监察程序如何与法院程序衔接都是十分复杂的问题,需要长期关注并对制度进行不断的完善。

参考文献:

- [1] 胡建淼, 吴恩玉. 行政主体责令承担民事责任的法律属性 [J]. 中国法学, 2009, (1).
- [2] 董保华. 劳动合同法研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005.
- [3] 汤庭芬. 深圳劳动关系发展报告 (2009) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [4] Simon Deakin and Gillian S Morris. Labor Law [M]. Oxford: Hart Publishing, 2005.
- [5] 翟玉娟. 中国劳动监察的困境与挑战——以劳动行政部门的屡屡败诉为例 [J]. 行政与法, 2008, (5).
- [6] John Bowers QC. A Practical Approach to Employment Law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.

责任编辑: 李 剑