



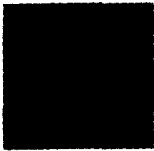
International Labour Organisation

国际劳工组织 著

劳动争议调解 与仲裁程序比较研究

李德齐 江漠辉 译
乔健 徐寒

中国工人出版社



International Labour Organization

劳动争议调解与仲裁程序 比较研究

国际劳工组织 著

李德齐 江谟辉 译
乔 健 徐 寒

DT01/07

中国工人出版社

图字: 01-97-2003

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动争议调解与仲裁程序比较研究/国际劳工组织著, 北京: 中国工人出版社, 1998. 1

ISBN 7-5008-1978-1

I. 劳… II. 国… III. ①劳动争议-调解-对比研究-世界 ②劳动争议-仲裁-对比研究-世界 IV. D912.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 23855 号

Copyright © International Labour Organization 1980

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to the Publications Branch (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. The International Labour Office welcomes such applications.

出版发行:	中国工人出版社 (北京鼓楼外大街)
印刷:	北京兴泉印刷厂
经销:	新华书店北京发行所
版次:	1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷
开本:	787×1092 毫米 1/32
字数:	150 千字
印张:	7.5
印数:	1~4564 册
定价:	12.00 元

原版序言

在规范雇主和工人之间的交往关系，特别是在建立就业条件和劳动条件的劳动关系制度中，都假定劳动争议或纠纷是可能存在的。随着这些劳动关系制度的发展，人们逐渐认识到，需要建立相应的程序以帮助当事人解决他们之间的争议与纠纷。除了法庭审判、对簿公堂以外，迄今为止，解决争议最主要的程序是调解（或调停）和仲裁。

读者面前的这本书，是有关不同国家处理劳动争议的调解和仲裁制度的一项比较研究。它对国际劳工局前些年出版的关于集体谈判制度的若干比较研究进行了补充，并对国际劳工组织已提出的三种劳动争议处理程序提供了实践指导的轮廓，这些程序包括：调解、冤情仲裁和利益仲裁。尽管争议处理程序通常是作为对集体谈判或劳资关系事务进行一般性考察的一个部分来加以评述的，但作为国际劳工组织专门对这一主题进行详尽的比较研究，这在 1933 年以来还是第一次。由于这主要是一项对国家制度的比较性考察，因而它也谋求对调解和仲裁程序的各种类型的发展提供指导。

在资料收集允许的条件下，这项研究试图涵盖世界上现存的主要争议处理制度，包括工业化国家和发展中国家。但是，这并不包括实行中央计划经济体制的社会主义国家的争议处理程序，因为在这些国家当时的出版物中，集体谈判并

非是一个劳动关系双方对立的过程，而是作为一种手段，以保证管理者和工人在执行经济和社会发展计划以及增进企业管理方面进行充分合作。

适宜的争议处理制度须符合一国劳动关系制度的实际需要，其重要性在当今已得到广泛认同。近年来，许多国家已经或正在对劳动关系制度进行反思，使这一问题成为关注的焦点。其原因在于，如果缺乏有效的争议处理程序，就会导致大范围的产业冲突，以致对社会、劳资关系以及集体谈判本身的进程都产生消极影响。另一方面，劳资关系之外的第三方对劳动争议的解决施加过分的干预，也会损害集体谈判作为一种共同规范就业和劳动条件以及雇主与工会关系的机制，这已成为人所共知的事实。因此，在有效的争议处理和避免外界的过分干预之间达成平衡是非常必要的，在过去的30年里，无论在工业化国家还是发展中国家，有效的集体谈判已经成为劳动政策考虑的中心环节。

前 言

《劳动争议调解与仲裁程序》一书是国际劳工组织面向世界各国政府劳动行政部门、工人与工会组织、企业经营者及其代表组织和其他有关机构或部门，用以指导劳动争议处理的一部专业知识读本。该书的主要特点，是在广泛吸收和汇集当今世界各国有关劳动争议处理尤其是集体争议处理的有益经验和成功作法的基础上，结合市场经济条件下劳动关系发展变化的特点与规律，系统阐述了劳动争议调解与仲裁的具体运作程序，为我们提供了处理不同类型劳动争议多种可供选择的作法和思路。

该书自1989年国际劳工组织第三次再版以来，受到世界各国的普遍欢迎。此书在国内的翻译出版，对于我国社会主义市场经济条件下劳动关系调整机制和劳动争议处理制度及其运作程序的健全和完善，都将具有直接的借鉴意义，尤其是对于研究、预防和解决一些棘手的劳动争议案件和突发事件也将具有启示。此外，本书还就政府劳动行政部门、工会和企业经营者及其代表组织在劳动争议处理制度中的各自作用和交涉方式，分别进行了较为详尽的分析和论述，这对于探索在我国劳动争议处理制度中，逐步建立起由政府、企

业家代表组织和工会形成的三方协调机制，具有更为深远的意义。

译 者

1997 年 1 月

目 录

原版序言	3
前言	5
第一章 劳动争议及其处理	1
一、争议处理的一般程序	1
二、劳动争议的概念	4
三、劳动争议处理程序的目的	17
四、劳动争议处理程序	20
第二章 劳动关系政策与争议处理	26
一、形成完整的劳动关系政策的必要性	26
二、争议处理和工会的权利	28
三、争议处理和集体谈判	30
四、争议处理和冤情申诉	35
五、争议处理和罢工与闭厂	36
六、争议处理和工人参与	43
七、争议处理和工作场所的人际关系	44
第三章 劳动争议处理的政策制定与实施	47
一、争议处理政策制定与实施中雇主组织和 工会组织的合作	47
二、对劳动争议处理的经验和统计方法的研究	53

三、国家实施的劳动争议处理制度的结构	55
第四章 劳动争议预防与处理的双方安排	66
一、作为争议处理手段的集体谈判	66
二、调解与仲裁的一致性程序	67
三、各国的实践	70
四、关于一致性程序的公共政策	89
五、一致性程序安排的类型	97
第五章 争议调解制度.....	108
一、调解制度的类型.....	108
二、调解的行政组织.....	113
三、影响调解的行政机构发展的因素.....	122
四、个人调解员和调解机构的设置.....	125
第六章 争议调解制度的运作.....	138
一、争议调解程序.....	138
二、重大争议调解.....	157
三、实情调查.....	168
四、预防性调解.....	173
第七章 政府倡导的仲裁制度.....	186
一、自愿仲裁制度.....	187
二、强制性仲裁.....	199
三、仲裁过程和裁决.....	216
第八章 结论.....	227
后 记.....	231

第一章 劳动争议及其处理

考察劳动争议的处理问题不应孤立进行，它既是一般争议处理问题的组成部分，又是劳动关系政策大量问题中的一个主要因素。因而，将劳动争议中的调解和仲裁与上述两个主题联系起来思考，对此项研究的展开可能是有益的。本章将关注一般性的争议处理，包括有关劳动争议的各种处理方法的应用，而涉及劳动关系政策与争议处理的问题将在下一章中进行探讨。

一、争议处理的一般程序

争议是人类社会的一大特征，可以划分为不同的种类，并存在于不同层次的人际关系当中。由此，有三种通过第三方的介入来解决争端的基本方法便应运而生：（1）法庭审理和判决；（2）调解和调停；（3）仲裁。

法庭审判的处理方法无需在此详尽阐述，只要指出当今世界的每个国家都建立了一套完备的庭审判决制度就足够了。法庭受理案件通常涉及到对有约束力的法律规则的应用和解释（具体体现在法律条文或合同中），而且法庭通常借助国家至高无上的权威，授权强制执行它们的决定。

调解、调停和仲裁可以在那些愿意接受法庭安排的争议

中使用，同样也可用于处理由于各种复杂原因引发的不同种类的争议。调解和仲裁已被设计运用于民事和商业案件，因为当事人出于自身利益的考虑，都希望避免庭审程序通常带来的过度花费和拖延。在民事法律中，这两种方法经常被作为一种自愿行为代替法庭审判，而且，商业仲裁在某些国家已经取得了较大的发展。然而，在劳动关系和国际关系领域应用调解、调停和仲裁方法来解决争议，这还是具有特殊意义的。近来，调解在社会关系领域的作用，特别是在运用法律保护少数民族和消除就业的种族歧视方面的作用日益得到承认。在某些国家，公共调解员已被政府指定为公共权力机构与民众个人之间的纽带，而调解正是其职能的固有方面。有理由假设，某一领域处理争议的一种特殊方法的经验，可能用于其它领域并对促成相应问题的解决发挥作用。

众所周知，劳动争议产生于工业革命，在此之前，调解、调停和仲裁曾被运用于解决国家间的争端。然而，从19世纪的最后10年开始，正是在劳动关系领域，这些处理方法得到了大范围的、经常性的和深刻的运用。这种进程的一个显著标志是在许多国家建立了常设性的调解和仲裁机构，这使得要求建立相应的常设机构来调处国际争端的呼声日益强烈。研究种族和社会关系的学者希望将调解运用于这一领域，他们越来越多地从这种处理劳动争议的方法所获得的经验中寻求借鉴。

劳动争议中应用的调解和仲裁也从其它领域的经验中获益匪浅。劳动争议和国际争端中的调解和仲裁技巧从来都是相互关联的，将国际关系中争议处理的经验运用于劳动争议处理的一个例证，见诸国际法院获得裁判权的法律安排。根

据法律规定，各国接受国际法院的裁判权必须是自愿行为：为使法院具有裁判权，争端当事国必须同意将争端提交法院。而且，即便是强制裁决的国家也需声明（在任何情况下）它们承认和接受裁决结果，且不附带涉及任何其它国家也承担同一义务或法院的裁决权仅限于特定类别争议的特殊要求。这种法律安排的适用，可能对一项促进和鼓励劳动争议自愿仲裁的政策是有益的，它使得一个常设的仲裁法庭得以建立并获得对争议的仲裁权，不仅是基于当事人在争议发生后同意进行仲裁，而且是由于一项持久性的协议支持了这种法律安排。

每一领域都在努力改进争议的处理方法。如果尽可能考虑到各种选择，这种努力似乎会收效更大。各个领域经验的比较研究是扩大这些选择的一种手段，而且就这类研究而言，似乎还存在着不少空白。

当这类研究依然缺乏时，各国处理劳动争议经验的比较研究却已很普遍了。这表明，劳动争议中应用处理程序在19世纪末期和20世纪取得了很大的发展，人们认识到产业对抗是现代社会的一个重要特征，有必要使它得到和平解决。这便导致了当事人或政府建立特设或常设机构以便于劳动争议的处理。

在建立这类机制的过程中，无论明确还是暗示，廓清某些一般性的基本问题是很必要的。这些问题包括：确定处理程序的目的对于劳动争议的意义；确定通过处理程序的机制要达到的目标；确定建立处理程序的类型以及在什么等级上这些程序应具有自愿或强制的特征。这些问题将在下面进行讨论。

二、劳动争议的概念

为处理程序设立条款的法律或集体协议通常指出，程序须适用于争议。在某些国家，不管劳动争议的类型如何，都只适用同一种程序，而且通常给劳动争议下一个一般性的定义。在其它国家，不同程序适用于不同类型的劳动争议（包括个人或集体争议，法律或利益争议），其结果是立法或集体协议通常要对争议的不同类型作出区分，尽管其中的某些国家为了特定的目的，也给劳动争议下一个一般定义。

1. 一般定义

在包括许多追随英国产业关系传统的国家中，相关的法律都对劳动争议下一个一般性定义，而且不将争议划分为适用不同程序的不同类型。一般说来，法律对一个劳动争议的定义要涉及当事人（雇主或他们的组织和工人及其组织）和争议事项（就业条件和劳动条件，有时也包括工会权利和劳资关系本身）。有时，一般定义也兼容工人间的争议或并非处于劳资关系的当事人之间的争议。某些比较研究倾向于以一种普遍性的方式来考察劳动争议，对其不同类型不作实际区分。例如，经济合作与发展组织最近的一项研究就是从其外在的特点或行为来判断争议的，并将其概括为“表现为背离正常工作方式的雇主和工人立场的对立”。

英国的早期定义，曾作为爱尔兰和不少前英国的海外领地的立法模型，它曾包含在 1906 年的《商业争议法》中，后于 1919 年并入《工业法庭法》：“‘商业争议’意指雇主和

工人之间，或工人与工人之间的涉及雇佣或非雇佣或雇佣条件，或劳动者或任何人地位的任何争议”。

英国法律中的这一早期定义曾在绝大多数前英国海外领地被奉为圭臬，然而在牙买加、特立尼达和多巴哥与赞比亚，近年颁布的法律中已提出了新的定义。特立尼达和多巴哥与赞比亚的法律是以区分利益争议和权利争议为基础的，而牙买加于 1975 年颁布的《劳动关系和产业争议法》则仍具有传统英国模式的一般特征。在该法案中，“产业争议”意指一个或多个雇主或代表雇主的组织与一个或多个工人或代表工人的组织之间的争议，内容或多或少地涉及雇佣期限和条件，或要求工人工作需要具备的身体条件；契约或非契约，或雇佣的终止或暂停；工人之间或工人团体之间工作的分配；影响任何雇主或雇主组织或任何工人或工人组织的特权、权利和义务的任何事务。

在美国（实践上划分为法律争议和经济争议），1932 年的《诺里斯——拉瓜迪亚法》给“劳动争议”下了一个一般性定义，这项法案倾向于通过节制联邦法院对劳动争议签署强制令来保护劳工组织；该定义后来被并入 1935 年的《国家劳资关系法》以及 1947 年《劳资关系法》。在后两个法案中，“‘劳动争议’这一术语涉及的争端包括有关雇佣期限、保障或条件，或者是有关谈判、决定、保持、更改或谋求安排就业条件和劳动条件的组织或群体代表，不论争议者是否与雇主或雇员保持着最接近的关系”。

在适用强制仲裁的印度尼西亚，“劳动争议”意指一个雇主或一个雇主组织与一个工会或一个工会联合会之间有关产业关系、雇佣条件或工作条件的任何争端。

约旦的《劳动法典》将“劳资争议”定义为一个雇主（或多个雇主）与工人们就雇佣或非雇佣、雇佣期限和条件或雇主拒绝与一合法注册的工会进行诚实谈判所发生的任何争议。

在澳大利亚，法律就劳资争议建立了调解和仲裁程序，并将这类争议定义为涉及劳资关系的所有事务，并且提供了一份内容冗长而又未加限制的争议事项目录以便于参考。

在某些国家，罢工或闭厂的前兆或发生通常会导致一场争议，调解和仲裁机构将有权进行干预。劳动争议的这一概念具体体现在日本 1946 年的《劳动关系调整法》中。根据该法，“劳动争议”意指劳动关系的相关当事人在其劳动关系方面产生了权益要求的对立并导致了一种争议行动发生或存在发生危险的局面。

2. 不同类型劳动争议的定义

在一些国家中，国家法律或实践对劳动争议的不同类型作出区分，以使其适用于不同的处理程序。两种基本的划分方法得以发展：一是根据卷入争议的人数来决定它的个人或集体特征；二是根据所涉及的争议内容在性质上的不同，从根本上讲，争议内容的不同反映了现存权利的行使或解释，并与新的权利的建立有关（在这种情况下划分为权利和利益争议）。在某些国家，与工会权利相关的争议构成了一个单独类别，并由不同的程序来处理。

一般来说，根据第一种划分方法，如果争议涉及单个工人或以个人身份出面的一部分工人或与其个人劳动合同有关，那么就属于个人争议，而一旦争议涉及一部分工人群

体，则属于集体争议。按照第二种划分方法，为了处理程序的需要，权利争议（或“法律”争议）是指那些产生于对一项现行法律或集体协议的适用或解释（在某些国家也包括一个现行的劳动合同）的争议；而利益或经济争议则源于集体谈判的失败，即当有关当事人为签订、更新、修改或扩充一项集体协议进行的谈判最终陷入僵局而产生的争议。应当指出，按照第一种方法划分的所有个人争议是权利争议，而集体争议既可能是权利争议（如果争议只涉及一项集体协议期限的解释），也可能是利益争议（当争议产生于谈判新条件的过程当中）。还应指出，按第二种方法划分的利益争议从来都是集体争议。在任何国家中，根据其争议处理程序，当一种划分占统治地位时，另一种则可能会被用于特定目的（例如，在某些奉行划分个人和集体争议的国家，特别法庭优先审理个人争议，而对集体权利争议和集体利益争议则可能分别设置独立的程序）。

这些划分方法在不同国家的发展，似乎更主要地与当地历史形成的特殊的处理程序有关。

3. 个人争议和集体争议

导向区分个人和集体争议的第一步是法国立法建立的处理有关劳动合同分歧的“诚实者”法庭，这类法庭依照1806年法案首次建立。但在当时，工会运动尚处于发展的初始阶段，集体谈判和集体协议也未定型，劳资之间在劳动合同上的争议与其它类型的劳动争议是不加区分的，但这类争议有别于那些提交到普通法院的其它类型的合同争议。因而，建立与劳动合同相联系的诚实者法庭的主张得到积极支

持。该法庭组成人员来自工商业，它对源于个人劳动合同的争议拥有特别处理权，与其它普通法院相比，这类法庭建立的基础及遵循的程序具有自己的特点，这种制度随后在比利时和瑞士的某些州郡也得到采纳。

诚实者法庭发挥了令人满意的作用，以致于当后来通过的法律为劳动争议的处理提出新程序时，诚实者法庭及其对个人争议有限的裁决权得到了完整的保留，它的争议处理程序是为那些通常由工会发起而且也必然带有集体特征的争议设计的。一些非洲和中东国家也奉行了相似的制度（包括贝宁、喀麦隆、乍得、刚果、加蓬、科特迪瓦、黎巴嫩、马达加斯加、马里、塞内加尔和扎伊尔），这些国家建立了处理个人争议的劳动法庭，而且也设置独立机构来调解和仲裁集体争议。

1952年的法国《劳动法典（海外领地）》向许多前法属殖民地引入了个人和集体争议的划分方法并提出建立劳动法庭以“关注工人与其雇主就其劳动合同有可能产生的个人争议”。该法典未能包含一个“集体争议”的定义，但它明确了这类争议所涉及的是一部分工人，且争议并非产生于一个劳动合同。在这些国家独立后，这种划分在它们通过的新劳动法典中得以保持。

喀麦隆的《劳动法典》中不仅包含了有关个人争议的相似条款，也提出了“集体争议”的定义。按其规定，任何产生于修改工人的实际权利的争议，以及任何具备以下两个特征的争议，均被认为是集体劳动争议。这两个特征是：（1）涉及一个靠工资为生的工人群体，不论这些工人是否组织到工会中来；（2）关系到集体性利益的得失。