

论新时期我国劳动争议 非诉讼解决机制的完善

——以法经济学为研究视角

龚文龙, 黄通菊

(四川师范大学 法学院, 成都 610066)

摘要:当前,伴随我国社会主义市场经济体制改革的不断深入,一些用人单位劳动合同不规范以及劳动者劳动权益意识不断增强等因素导致劳动争议逐年猛增。创新劳动争议解决机制对于预防和解决劳动争议、协调劳资关系以及维护社会稳定具有重要现实意义。运用法经济学理论对劳动争议进行研究,以完善劳动争议预防机制以及劳动争议非诉讼解决机制,十分必要。

关键词:法经济学;劳动争议;非诉讼解决;机制完善

中图分类号:DF479.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2015)05-0098-05

当前,伴随我国社会主义市场经济体制改革的不断深入,一些用人单位劳动合同不规范以及劳动者劳动权益意识不断增强等因素导致劳动争议逐年猛增。创新劳动争议解决机制,对于预防和解决劳动争议、协调劳资关系以及维护社会稳定具有重要现实意义。2013年1月,人力资源社会保障部与中华全国工商业联合会为贯彻落实《劳动争议调解仲裁法》及《企业劳动争议协商调解规定》,出台了《关于加强非公有制企业劳动争议预防调解工作的意见》,其中明确要求在非公有制企业开展劳动争议预防调解工作。随后,吉林、山东、河南等省相继制定了实施方案,稳步推进劳动争议预防调解工作。2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对创新劳动关系协调机制做出了明确指示,这对完善我国劳动争议解决机制指明了前进方向。随着我国社会

矛盾纠纷多元化解解决机制的不断完善,非诉讼程序日渐成为解决大部分劳动纠纷的一种便捷有效的形式。本文运用法经济学理论对劳动争议进行论述,并在此基础上提出完善劳动争议预防机制以及劳动争议非诉讼解决机制的建议。

一 劳动争议的非诉讼解决机制

当前,学术界对于“劳动争议”、“劳资纠纷”或“劳动纠纷”等概念主要有三种代表性阐述。第一,“广义劳动争议是指以劳动关系为中心所产生的一切争议,包括因劳动合同、劳动者保护及保险、劳动者与国家劳动主管部门等所产生的争议;狭义劳动争议是指劳动关系双方因履行劳动权利和劳动义务所产生的纠纷”^[1]。第二,“广义劳动争议是指用人单位和劳动者因劳动关系所发生的所有纠纷,狭义劳动争议是指用人单位与劳动者因劳动权利、劳动义务发生分歧而引起的争议”^{[2]284}。第三,“劳动争

收稿日期:2015-05-21

作者简介:龚文龙(1965—),男,四川乐至人,四川师范大学法学院副教授,主要从事法经济学研究;
黄通菊(1963—),女,四川广汉人,四川师范大学法学院副教授,主要从事法经济学研究。

议是指劳动关系双方当事人因劳动问题引起的纠纷”^[3]²⁷⁸。

虽然我国《劳动法》、《劳动合同法》以及《劳动争议调解仲裁法》并未明确“劳动争议”的内涵,根据《劳动争议调解仲裁法》总则中相关立法精神,笔者认为,劳动争议是指劳动法律关系双方当事人之间因履行劳动合同发生的各种争议的总和。因劳动权利属性的差异,可分为适用法律及劳动合同规定的劳动条件而产生的争议以及由于制定、变更劳动条件而产生的争议。

一般而言,劳动争议解决机制可划分为诉讼与非诉讼两种解决机制。顾名思义,劳动争议诉讼解决机制是指当事人对仲裁裁决不服的,可以向法院提起诉讼,法院按照民事诉讼程序进行审理并作出裁判的活动。非诉讼纠纷解决机制或者替代性纠纷解决机制是指“对诉讼外的其他各种纠纷解决方式、程序或制度的总称”^[4]。参考我国《劳动争议调解仲裁法》、《劳动争议处理条例》等相关法律,我国劳动争议非诉讼解决机制主要分为协商、调解与仲裁。

劳动争议非诉讼解决机制有三个特点。第一,在程序上体现为简易性和灵活性。在劳动争议非诉讼解决机制中,其程序一般不具有法定性、强制性。劳动关系双方当事人可自由选择权利,完全按照当事人意思自治,既可以选择诉讼,也可选择非诉讼纠纷解决机制以及其具体种类、方式、程序。第二,在争议解决依据上多为非严格性。当劳动关系当事人之间在履行劳动权利与劳动义务时产生纠纷后,非诉讼解决机制不需要严格适用《劳动法》、《劳动合同法》等实体性规定,而在劳动法基本原则以及劳动合同框架下,当事人之间通过协商、谈判,或者在第三方的主持下进行调解、仲裁,从而为当事人提供快捷的救济途径。第三,在形式上呈多样性和民间性,并且双方当事人所达成的协议具有一定的法律约束力。

二 新时期完善我国劳动争议非诉讼解决机制必要性

1. 劳动法学理论变迁是完善我国劳动争议非诉讼解决机制的文化因素

目前我国劳动法学主导理论为弱者理论,其核心价值在于单纯强调对相对弱势一方——劳动者的合法权益的保护。我国《劳动法》第一条规定:“为了保护劳动者的合法权益,调整劳动关系……制定本

法。”除此之外,《劳动合同法》第一条也有相似规定。但是,弱者理论存在如下局限性。(1)“弱者”范围难以法定化。由于弱者是劳动法学预设的群体概念,其本身具有模糊性,在实际社会生活中“弱者”的法律身份难以法定化。(2)传统劳动法学把保护劳动者权益作为其立法宗旨,忽略了在社会主义市场经济制度下市场对资源配置起决定性作用,从而导致出现大量用人单位想方设法规避适用劳动法的现象。(3)权利实现缺乏有效保障。在实际效果上,弱者权利的实现缺乏有效保障。同时,法律保护弱者受制于三个极限的制约——政府、经济、公平与效率的平衡。除此之外,传统劳动法学理论仅仅关注法律条文的制定、改进、实施,忽略了劳动争议作为一种社会现象的复杂性。

另一方面,法经济学研究方法对于完善劳动争议解决机制具有极大的创新意义。法经济分析方法是指在法律体系中运用经济学研究理论、方法来分析法律问题与现象。经济分析方法主要有帕累托最优(亦称为帕累托效率)、经济模型、成本效益分析、均衡分析、激励方式以及公共选择理论。在劳动法学中引入经济学分析方法,必然涉及四个重要基础理论部分,即争议解决成本最小化、效益最大化、快捷、用人单位与劳动者之间均衡;同时涉及两种理论分析方法,即成本效益分析方法以及公共选择理论。法经济学的方法论创新功能体现如下。(1)节约交易成本。交易成本是法经济学方法中的核心概念,覆盖范围较广,包括法律行为的协商、谈判、诉讼、执行等一系列成本。在劳动争议解决机制中,完善我国劳动争议非诉讼解决机制,有利于劳动争议双方当事人以最小的交易成本达成一致结果。(2)引入激励机制。在劳动法学领域,法经济学方法论认为,法律能够为行为人构建激励机制,不同劳动争议解决机制能够对法律行为的后果进行预测,这有助于实现劳动争议快捷处理,在维护劳动者合法权益的同时,有助于用人单位的正常生产经营,从而实现双方经济效益最大化。

2. 诉讼难是构建劳动争议预防机制、完善现行劳动争议非诉讼解决机制的现实考虑

如前所述,学界将当前我国劳动争议处理方式概括为“一调一裁两审制”。该制度存在如下缺陷。(1)按照我国劳动法律规定,劳动争议通过诉讼所花费的时间远远超过普通民事诉讼程序的时间,并且

还未包含人民法院申请强制执行的时间。可见,劳动诉讼案件诉讼期限长、费用高。(2)现行“一调一裁两审制”限制了当事人自由选择仲裁、诉讼的权利,无形中给当事人增加了解决争议的成本和难度。(3)“一调一裁两审制”实为仲裁之后重新开始独立的司法程序,该制度既淡化了仲裁程序高效率,也极大地浪费了相对稀缺的司法资源。除此之外,劳动争议案件审理是由普通法院的民事审判庭来完成的,审判人员、审理程序违背了“独立性”和“专业性”的要求。

3. 创新劳动关系协调机制是完善劳动争议非诉讼解决机制的内在动力

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,在“健全促进就业创业体制机制”一节中明确指出,“创新劳动关系协调机制,畅通职工表达合理诉求渠道”。当前,我国还存在若干影响劳动关系和谐的因素,因劳动就业、工资收入、劳动条件等方面引发的劳动争议依然存在。因此,急需深化创新劳动关系协调制度,构建用人单位的职工表达合理诉求渠道以及完善企业劳动争议非诉讼解决机制。然而,我国劳动争议非诉处理机制未充分发挥其快速处理劳动争议的优势,其公正、有效的功能未能得以体现。

4. 西方主要国家劳动争议非诉讼解决机制为我国劳动争议非诉讼解决机制提供了有益借鉴

现代非诉讼纠纷解决机制始于20世纪30年代美国的劳动争议调解制度,随后在西欧主要发达国家、日本、韩国、澳大利等国广泛采用。随着替代性纠纷解决方式在社会治理机制中被广泛运用,其功能和地位逐步得以提高,并已逐步被纳入法制轨道,与诉讼机制有机构成多元化纠纷解决机制。如,“传统的民事诉讼途径之外,日本形成了由都道府县劳动委员会、都道府县劳动局以及地方裁判所劳动审判委员会组成的,自治、行政、司法等全方位的个别劳动争议的多途径处理机制”^[5]。当前我国司法改革进程中,有的学者片面强调司法的作用,有的学者要求参照德国劳动法院制度,设置劳动法院或者在人民法院内部增设劳动审判法庭,以建立独立的劳动诉讼制度。如有学者建议,“中国应该确立起相对独立的劳动诉讼制度”^[6],以消解现行“一调一裁两审制”弊端,实现司法诉讼程序的法治功能。笔者认为,司法权的运作应当有其自身范围或边界,即司法

限度,“对司法权运作范围的解答涉及纠纷和权利的可诉性范围、司法的能动性及其限度、社会自治领域的权利保护、司法对公共政策形成的影响”^[7]。

三 我国现行劳动争议非诉讼解决机制的缺陷

1. 我国劳动关系三方协商机制存在缺陷

自2001年以来,我国劳动关系三方协商机制获得了重要发展,省级三方协商机制均已建立,大部分地市一级也建立了三方协商机制,有的地方已延伸到县、街道和社区。从目前情况来看,我国劳动关系三方协商机制存在如下问题:(1)三方协商机制的立法层级太低、相关法律不完善;(2)三方协商机制中各利益主体地位不平等,由于政府在协商过程中行政干预过多,而代表企业利益的企业家联合会(企业家协会)与代表劳动者利益的工会则处于从属地位;(3)劳资双方主体的代表性不强,主要代表的是公有制企业,而对于非公有制企业其代表性则明显不够,工会组织缺乏独立性,大部分非公有制企业的工会组建数量和工会会员数都相对较少;(4)集体合同的签订过于形式化,我国许多企业对劳动关系三方协商机制认识不够,忽视集体合同内容的重要性,在签订合同后拒不履行相关内容。

2. 劳动争议调解存在的缺陷

《劳动争议调解仲裁法》对调解制度进行了重要完善,但是在程序、组织人员、适用范围、法律效力等方面仍存在四个方面的不足。(1)我国目前劳动争议调解在规则、方式、程序、期限等方面缺乏法律明确规定。如,目前劳动法未对劳动争议调解的规则作出明确规定,有学者指出“目前调解解决劳动争议的成功率低下很重要的原因之一就是由于本身调解所适用的实体规则的合法性标准缺失,对于道德、民约、习惯等准用性规范缺乏合法性认定的规定”^[8]。在调解制度程序上,法律未做出明确规定。(2)调解组织缺乏公正、独立性。由于种种现实原因,工会工作的开展基本受制于行政,企业工会人员组成、工会主席的产生以及工会人员的工资、奖金、津贴等福利均来自企业,这难以保障工会的公正与独立。(3)《劳动争议调解仲裁法》第二条将劳动争议调解的适用范围与仲裁范围一致,忽略了调解制度与其他权利救济方式的区分,同时将劳动者与用人单位之间小纠纷排除在调解的适用范围。(4)调解协议书的法律效力相互矛盾。虽然我国《劳动争议调解仲裁法》第十四条规定,调解协议书对双方当事人具有约

束力,当事人应当履行;但是该法第十五条却规定,达成调解协议后,一方当事人仍然可以不履行调解协议的内容。

3. 劳动仲裁存在缺陷

(1)《劳动法》第七十七条及《劳动争议调解仲裁法》第四十八、五十条都规定了当事人对仲裁裁决不服的,可以向人民法院提起诉讼,从而进入普通诉讼程序以解决当事人之间的劳动争议,同时劳动仲裁裁决效力终止,对当事人不再具有拘束力,故仲裁并不具有终局效力和强制执行效力。(2)劳动争议仲裁员的任职资格比民商事仲裁员的任职资格低。(3)我国劳动争议仲裁具有“行政化”倾向,这体现在“仲裁委员会成员中行政官员所占比例较大,仲裁机构习惯于运用行政权力和行政手段进行仲裁”^[9],这严重制约了劳动争议仲裁的公信力。

4. 非诉讼解决纠纷机制之间以及非诉讼解决纠纷机制与诉讼之间衔接不畅

(1)劳动纠纷非诉解纷机制之间缺乏明确衔接。依照《劳动法》的规定,当事人可自由选择协商、调解与仲裁,却未对通过协商和调解所达成的协议的强制执行效力,若一方拒绝履行而进入到仲裁之中,则协商与调解的法律效力无从遵循。(2)仲裁与诉讼程序之间的对接时间出现不同。如根据《劳动争议调解仲裁法》第四十八条规定:“劳动者可对于不服的仲裁裁决自收到仲裁裁决书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。”该法第四十九条却规定用人单位在收到仲裁裁决书之日起三十日内可以向有管辖权的法院申请撤销裁决。由于第四十八条、第四十九条对不服仲裁裁决提起诉讼的时间以及具有管辖权的法院作出了不同规定,这使当事人尤其是劳动者难以理解并操作。(3)仲裁和诉讼之间适用标准不一。表现为“法院审理劳动争议案件不以仲裁裁决为基础,仲裁程序和诉讼程序脱节”^[10]。(4)仲裁与诉讼在证据标准、举证责任、实体法律适用等方面均不相同。

四 完善我国劳动争议非讼解决机制的建议

1. 完善劳动争议预防机制

笔者认为,可从政府、工会、用人单位和劳动者四个层面构建劳动争议预防机制,重点是加强政府和工会在预防劳动争议方面的作用。

(1)加快转变政府职能,重点在于加强人力资源和社会保障部门行政监察服务与法制宣传功能。当

前我国劳动法律法规尚不完善,同时,劳动关系当事人也未能构建起平等的劳动法律关系。故,加快转变政府职能,强化劳动保障部门行政监察服务与法制宣传功能,对劳动法律关系进行适度、必要的行政管理,十分必要。一方面,劳动监察是人力资源和社会保障部门依法对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督、检查的制度,是调整劳动关系、规范用人单位最为直接的行政手段,是预防劳动争议最为便捷、经济的方式。因此,地方各级人力资源和社会保障部门应当主动进行劳动监察行政执法,对辖区内用人单位违法行为依法进行严厉处罚,增加其违法行为的成本,促使其自觉遵守劳动法律法规。另一方面,政府应当充分利用各种媒介,加大劳动法制宣传工作力度。如,通过岗前培训、印发宣传手册、现场咨询、广播电台等途径,广泛开展劳动法律法规的宣传工作,重点对劳动合同法进行宣传,从而提高劳资双方守法、用法意识。

(2)积极探索工会在劳动争议预防中的作用。预防劳动争议是工会履行基本职责的重要内容,工会应主动承担起劳动争议预防职责。这主要包含以下三个方面:一是做好用人单位劳动合同管理职责,代表劳动者与企业签订集体合同,确定双方劳动权利义务、劳动条件,为预防劳动争议做好基础工作;二是积极推进民主管理制度,构建劳资双方意见交流、沟通制度,创新劳动者合理诉求表达机制,充分尊重劳动者的表达意愿和法律地位;三是当劳动争议产生后,工作应当及时、依法参与并处理劳动争议,对劳资双方开展案例教育,促使劳资双方树立起劳动法制观念,自觉遵守、履行劳动法律法规。

(3)用人单位在劳动争议预防方面应主要做好以下三点工作。一是用人单位主动增强签定劳动合同意识,加强劳动合同管理,规范劳动法律关系;二是用人单位加强内部规章制度法制化建设,依法建立和完善各种劳动规章制度,保障劳动者享有劳动权利、履行劳动义务;三是用人单位应当严格按照劳动合同之约定,全面履行合同义务,如及时向劳动者足额支付劳动报酬、严格执行保障的劳动条件、依法参加社会保险等。

(4)劳动者在劳动争议预防方面主要做好以下三点工作。一是增强主动维权意识,同时努力提高自身职业素质,并按照劳动合同之约定,全面履行其合同义务;二是提高履行劳动合同的自觉性,维护自

身合法权益;三是灵活运用行政、司法等法律手段,增强法律程序意识,善于保全相关证据。

2.完善我国劳动争议解决机制的具体设想

第一,完善劳动争议三方协商机制。一是完善法律制度。在立法方面,虽然《劳动合同法》对集体合同有所规定,但是集体合同仍不具备现实可操作性,故我国应当制定专门的《集体合同法》,其中明确集体合同签订、集体合同审查、集体协商代表产生程序及其法律责任、集体协商争议程序等内容。同时,完善《劳动合同法》中关于劳动争议三方协商机制,增强其可操作性,如劳动协商的提出、劳动协商议题、劳动协商期限。二是创新工会组织建设。按照十八届三中全会的要求,建立符合社会主义市场经济的工会组织,切实落实民主选举制,使工会组织成员脱离行政上的不正当影响,真正实现其维护劳动者合法权益的职能。当前存在众多非公有制企业和民营企业,可以探索建立行业工会联合组织,畅通非公有制企业和民营企业中劳动者利益的表达渠道。

第二,劳动争议调解制度之完善。促进劳动争议调解机制真正发挥作用,防止调解程序被虚化,必须建立以政府为主导的劳动调解机构,规范调解程序的内容,最终建立符合“三方原则”要求的劳动争议调解机制。一是立法方面,对于在集体谈判中产生的利益争议,实行强制调解,对于权利争议,实行自愿调解;二是充分利用现有的人民调解、行政调解和司法调解有机结合起来的大调解制度,鼓励各种大调解制度主动参与到劳动争议调解之中;三是关于劳动争议调解员的任职资格方面,《劳动争议调解仲裁法》

中未明确规定调解员任职标准,故应当规定调解员的任职条件及其考核制度,同时对其进行业务培训;四是完善劳动争议调解程序规则,将调解分为申请、受理、结果处理三个阶段,并规定受理之日起一个月内做出调解方案。

第三,劳动仲裁制度之完善。首先,加强仲裁庭和仲裁员建设。一方面,加快仲裁机构独立性、专业性建设。将各级仲裁机构和行政机构独立出来,避免行政对仲裁的不当干预,以维护仲裁的独立、公正性。另一方面,构建统一的劳动仲裁员资格认证制度。建议由省级人力资源和劳动保障部门统一对劳动仲裁员进行岗前培训、考核、资格认定以及年检。其次,优化仲裁程序,使其更为科学便捷。劳动仲裁作为我国劳动争议非诉讼解决机制的重要途径,其科学、便捷与公正是其存在的首要程序性价值。笔者建议,在仲裁制度中引入简易程序,受理劳动争议的当事人在三人以内、案件标的金额小、当事人之间法律权利义务关系明确的劳动争议案件。简易程序实行仲裁员独任审判,对当事人提交的证据进行书面审理,并依法做出仲裁。最后,应坚持诉讼经济与保护弱者相统一的原则,充分考虑劳动者的诉讼地位和举证能力,科学划分在劳动仲裁案件中的举证责任。减轻劳动者的举证负担,解决劳动者举证难问题,让劳动者能在劳动仲裁中获得充分救济。而就证据资格、举证责任、证明方法和证据规则上做出特殊规定是主要路径,做出的特殊规定还应当遵循有利于保护劳动者的倾斜原则。

参考文献:

- [1]薛俊卫.浅论我国劳动争议处理制度[J].法制与社会,2008,(2).
- [2]董保华.劳动法论[M].北京:世界图书出版公司,1999.
- [3]关怀.劳动法[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [4]薛凌云.论我国非讼解决社会纠纷机制的完善[D].上海:华东政法大学硕士论文,2007.
- [5]李长勇.日本个别劳动争议处理机制对我国的启示[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2007,(2).
- [6]冯彦君,董文军.中国应确立相对独立的劳动诉讼制度[J].吉林大学社会科学学报,2007,(5).
- [7]吴英姿.司法的限度:在司法能动与司法克制之间[J].法学研究,2009,(5).
- [8]何平.我国劳动争议调解制度功能缺失之反思[J].河北法学,2014,(1).
- [9]鲜均雨.论我国劳动争议仲裁制度的缺陷及完善[D].重庆:西南政法大学硕士论文,2012.
- [10]田改霞.论我国劳动争议非讼解决机制的完善[D].长沙:中南大学硕士论文,2011.

[责任编辑:苏雪梅]