

工人有权享有在法律、雇佣合同、集体协议、企业规章制度以及习惯和惯例中（在某一工作场所、行业或职业中长时间形成的习惯性做法）所确立的权利。当工人认为上述某些方面没有得到雇主的尊重时，他们会有所不满。当个体工人感到不满而申诉时，这类申诉通常被视为“个人”的；而当群体工人都认为他们碰到违反规则的情况时，这样的申诉则被视为“集体性”的。申诉涉及处理权利受侵犯的下列情形：遭受欺凌或骚扰，欠付工资，拒绝给予休息时间、每周休息日或公共假期，歧视或欠付奖金或其他应享权利。

基本原则

1967年第130号关于申诉审查的建议书和其他文件确立了下列普遍原则：

1. 每个工人都应有权提出申诉，而不会因此受到任何损害。
2. 所有提交的申诉均应通过对所有工人开放的有效流程进行审查。

这些原则源于工人作为社会成员的最基本权利。然而，确保工人的权利得到尊重，及其申诉得到有效解决，对于雇主和整个经济而言亦是有利的。制定第130号建议书的专家组认为，“公平和有效的流程…为申诉提供了有序的排解出口，构成了防止严重争议的安全阀。此外，这种流程有助于建立管理者与工人之间相互信任的气氛，这在劳资关系中是非常必要的。”¹

自愿解决方式优先

国际劳工组织处理申诉的方法强调通过企业内部工人与雇主之间进行对话来制定解决方案。²因为在许多情况下，很多申诉可能只是因为无心之过或是理解上的差异造成的，无

需诉诸更正式的流程，相对容易解决。同时，鉴于个体工人和雇主之间权力的不平衡，自愿解决的方式必须确保双方付出真正的努力以达成公平的结果。

1 ILO, Report of the Technical Meeting Concerning Certain Aspects of Labour-Management Relations Within Undertakings (International Labour Office, 1964); para. 39.

2 Minawa Ebisui, Sean Cooney, and Colin F. Fenwick, eds., Resolving Individual Labour Disputes: A Comparative Overview (Geneva: International Labour Office, 2016), 5.

在设计申诉流程时，可以参考以下三个基本参数来确保平衡：

首先，企业内部的流程应该满足在每一阶段都有可能达成解决方案。申诉流程不应仅仅是一系列在进入外部仲裁或调解流程之前必须在企业内部采取的行政步骤。例如，雇主代表应该是有权真正处理申诉的人。另外，如果申诉涉及到某一位经理的个人行为，则不应该让提出申诉的工人首先向该名经理投诉。

其次，如果不能在工人及其一级或二级主管之间找到一个让双方都能接受的解决办法，则应该可以向更高级别的管理层提出申诉。

最后，若内部流程走完工人仍然不满意，或者他们不希望使用内部机制，就必须有可能诉诸外部解决办法。申诉流程的存在不得损害工人直接诉诸外部争议解决流程（如劳动法院或其他司法或准司法机构）的可能性，并且应允许通过调解、仲裁或相关工人和雇主组织的联合裁决等一些协定的外部手段最终解决工人的诉求。

权利 vs. 利益

申诉处理是确保工作场所集体劳动关系和谐的关键因素。

申诉处理在于执行现有规则 and 标准，而非改变这些规则或制定新规则。举个例子，雇主不按照适用本企业集体协议中规定的标准向工人支付工资，引起工人不满，提出申诉。另一方面，雇主遵守了所有关于工资的适用规则，但工人仍可能觉得工资太低。如果雇主不同意涨工资，那么工人们不会牵扯到申诉，而是卷入利益争议。解决此类争议并不涉及雇主是否遵守适用的规定，因此申诉流程不合适。相反，它涉及工人和雇主（以及他们各自的组织）就适用的规则是否应该改变以及如何改变达成一致。这种情况下当事方也可以利用调解、调停或自愿仲裁来解决此类争议。

制定申诉流程

申诉流程可以通过国家法律法规、集体协议或公司（无论是否与工人代表协商而制定的）规章制度确立。各国在雇主和工人制定并确立申诉流程的自由度方面情况各不相同。

例如，在德国，私营部门的员工享有提请申诉的法定权利，且不会因此而遭受侵害。法律确立了基本的流程。如果涉及歧视员工或违反职业健康和安全的状况，还有另外的流程规定。³

在印度，凡是雇用 20 名以上工人的公司都必须建立一个“申诉救济委员会”，委员会中应有同等人数的雇主和工人代表，且在可行的情况下，工人代表应由同等人数的男性和女性构成。

委员会必须在四十五天内对工人申诉作出裁决。工人有权向雇主上诉委员会的裁决，法律明确规定，申诉并不能影响工人使用法律机制解决争议的权利。⁴

³ Bernd Waas, “Germany,” in *Resolving Individual Labour Disputes: A Comparative Overview*, ed. Minawa Ebisui, Sean Cooney, and Colin F. Fenwick (Geneva: International Labour Office, 2016).

⁴ 2010 年产业争议法修正案第 6 条。该法案修改了 1947 年的产业争议法，在第 IIB 章节规定了申诉救济机制。

很重要的是，所有这些法定规则并不阻止雇主和工会共同制定更详细的流程来处理个人申诉，如果法律没有就相关领域做出规范。

申诉流程通常是大多数集体协议的一部分。下文中包含了集体协议中确立申诉流程的例子。

确保流程公平是关键

除了通过企业内部的广泛沟通以确保工人申诉得到一致和透明的处理外，还可以考虑采用其他标准以确保正当程序或流程公平：

- 申诉流程应当尽可能简便迅速，每一阶段应该设置时限。申诉不应当“消失在”解决方案无限期且过程复杂的制度机器中。
- 工人应有权出席并直接参与该流程，决策过程不应该是闭门造车。
- 工人应有权获得工会代表或工人选择的任何其他人的协助或代表。因为在工作场所中，即使是最非正式的流程也常令人生畏，因此只有工人信任的代表才能够帮助或代表工人发声。同样的，雇主也可以由雇主组织协助或代表。
- 工人不能因为参与申诉流程乃至外部调解或仲裁而蒙受任何经济损失。除直接损失以外，工人（或工人选择的企业内代表）也不应该为确保其应有权利受到尊重的努力而付出任何间接或隐性代价。
- 提出申诉的工人不应因诚信申诉而受到任何惩罚（纪律惩戒、被转岗、降职等）。

加拿大：魁北克政府与公共服务工人联盟关于专业人员的集体协议 (2010-2015)

个人申诉处理。

员工本人应在争议发生后 30 天内向其直属主管提出申诉。双方鼓励每一位员工在申诉过程中向工会代表寻求协助，并向主管收集足够的信息以解决争议。工会和雇主代表应在 180 天内开会讨论员工申诉，交换所有有助于双方了解对方立场的相关信息和文件资料，以寻求可能的解决办法。

如果工会对雇主代表的决议不满，或者在 180 天没有召开会议或作出决议，工会可以通过通知雇主代表和仲裁人员，在七天内要求仲裁。申诉者必须提供事实概述、初步反对意见和任何其他需要讨论的权利问题，并附上申诉人相关证据复印件。⁵

5 ILO, Promoting Constructive Approaches to Labour Relations in the Public Service: Examples from Collective Agreements: A Supplement to the Manual on Collective Bargaining and Dispute Resolution in the Public Service (Geneva: ILO, 2015), 75.

Polytex 实业有限公司和工商业工会集体协议（加纳）

申诉流程

第一步：员工可以向主管提出申诉，而不论是否有工人代表在场。

第二步：如果问题未得到解决，地方工会负责人将与企业部门负责人及其指定的代表一起处理此事。

第三步：如果问题仍未得到解决，地方工会秘书长或主席应向企业人事经理反映，由人事经理安排和主持地方工会和相关部门经理之间的会议。

第四步：如果问题仍未得到解决，地方工会应向该地区负责劳资关系的官员进行报告，劳资关系官员将向企业人事经理提交书面申诉。

第五步：如果在第四步之后仍未解决问题，工会将召集联合谈判常设委员会并努力达成协议。

第六步：如果各方在第五步之后仍未能达成一致，则将根据 2003 年劳动法（第 651 号法案）将争议提交至全国劳动委员会处理。

Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch (INWORK)

International Labour Office
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22, Switzerland

Tel: + 41 22 799 67 54

Fax: + 41 22 799 84 51

inwork@ilo.org

www.ilo.org/collectivebargaining

ISSN 2227-9334 (web)

2018 年 3 月