



International
Labour
Organization



劳动争议体系

改善工作指南



劳动争议体系

改善工作指南

国际劳工组织都灵培训中心
劳工组织

版权 © 国际劳工组织 [2013]

2013 年第一次印刷

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以转载部分内容。如需复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至：pubdroit@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifro.org 得到本国复制权组织相关信息。

劳动争议体系：改善工作指南
日内瓦，国际劳工局，2013

ISBN: 978-92-2-527497-7（印刷版）
978-92-2-527498-4（网络版 PDF）

国际劳工组织出版物数据库分类

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不构成国际劳工局认可其观点。

提及的企业和商业产品和生产的名称不意味其得到国际劳工局的认可，而未提及的企业和商业产品和生产也并非得到不认可。

国际劳工局出版物可以通过大型书商，或国际劳工组织设在当地的办公室获得，抑或直接联系国际劳工局出版部门，地址：Publications Bureau, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland。新出版物的图书目录或清单可以从上述地址免费索取，或通过电邮索要：pubvente@ilo.org

欢迎访问我们的网站：www.ilo.org/publns

在中国印刷

前言

如今，预防和解决冲突日益成为人们广泛关注的问题。无论在哪儿，有效预防和解决劳动争议对于维护积极、高效的雇佣关系来说都是至关重要的。争议解决过程为有关各方提供了集体谈判的途径，同时强化了社会伙伴关系。

考虑到雇佣关系中不可避免的会存在冲突，建立有效的预防和解决程序是将工作场所冲突的发生频率以及影响程度降至最低水平的重要一步。有鉴于此，本指南旨在帮助从业者建立、评估和改善此类程序。

许多国家都已在其劳动部门内部和外部建立了组织结构和职能各异的争议预防和解决系统。国际劳工组织始终致力于协助其成员国，相关雇主组织以及工人组织建立或加强此类系统。

本指南是国际劳工组织努力预防与解决劳动冲突工作的一部分，它为国际劳工组织各成员以及致力于解决争议的业内劳动关系从业者提供了各种建议。这些建议包括强化现有体系或者建立一个独立机制需要采取哪些步骤，以确保其高效运行，提供有效的争议解决服务。

本指南是各方合作的结晶，包括国际劳工组织产业和劳动关系部（industrial and employment relations department）以及国际劳工组织都灵培训中心（意大利）社会对话、劳动法和劳动行政项目。

我们衷心感谢 Leon Robert Heron 先生编制了本指南。此外，Susan Hayter 女士、Minawa Ebisui 女士和 Sylvain Baffi 先生负责该项目的协调工作，以下国际劳工组织官员在指南编制的各阶段提出了宝贵意见：Katherine Torres 女士，Angelika Muller 女士，

John Ritchotte 先生, Corinne Vargha 女士, Limpho Mandoro 先生, Susanna Harkonen 女士, Chang-Hee Lee 先生, Jules Oni 先生, Ibrahima Barry 先生, Jose Luis Daza 先生, Marleen Rueda Carty 女士, Wael Issa 先生和 Dimity Leahy 女士。

2012 年 2 月, 本指南在都灵中心的一次讲习班上接受了审查并获得批准。以下专家出席了此次讲习班: 柬埔寨仲裁理事会基金会 Sok Lor 先生; 智利驻联合国办事处以及驻日内瓦其他国际组织常驻代表团 Francisco J. Leturia 先生; 意大利利古里亚区地区劳动监察员 Paolo Vettori 先生; 毛里求斯劳工大会 Mohammad Haniff Peerun 先生; 菲律宾雇主联合会 Hermogena Aquino 女士; 南非和解、调解与仲裁委员会 Nerine Khan 女士; 西班牙劳动监察与社会保障研究院 José Antonio Zapatero 先生; 英国咨询调解与仲裁局 John Taylor 先生; 美国联邦调解调停局 Allison Beck 女士; 和解与调解专家 Felicity Steadman 女士。

我们希望本指南能够为国际劳工组织各合作伙伴与业界劳动关系从业者提供便利, 并有助于加强劳动争议预防与解决机制。我们将继续支持和更新本指南, 为国际劳工组织各成员提供更多技术建议与能力建设信息。

PATRICIA O'DONOVAN

国际劳工组织都灵培训中心主任

MOUSSA OUMAROU

国际劳工组织治理与三方机制部主任

2012 年 9 月

目录

导言	1
----------	---

第一册

劳资关系与争议解决	3
-----------------	---

第二册

评估现有安排	25
--------------	----

第三册

提升现有劳动争议系统	61
------------------	----

第四册

设立独立机构	79
--------------	----

第五册

宣传活动和提供信息	117
-----------------	-----

第六册

改善表现 131

第七册

监控表现 161

第八册

管理工作场所中的冲突 173

第九册

问题和挑战 193

第十册

附件 213

导言

本从业人员指南旨在通过建立或提升调解和自愿仲裁机构以及行政单位，提高解决和预防劳动争议的效力，以加强共识，降低社会合作伙伴诉诸法院的系统性需求。

一般来说，劳动争议管理是政府劳动部委或部门的职责，争议由劳动部门的政府专员处理；虽然存在例外情况，但劳动部门主要还是将裁决作为解决争议的主要手段，该情况没有多大改观。但今天，相关部门需要考虑采取哪些措施有助于充分利用达成的共识，更好地开展争议预防和解决工作。本指南旨在协助这些机构加强和提升其争议管理系统。

各国都设有相关的机构，如在劳动行政当局内设立处理争议的专门单位，或者成立独立自主的法定机构，由其承担之前由劳动行政当局承担的争议预防和解决职责。这些机构仍依赖国家供资，但其运作不受政府干预，亦不受企业、雇主或工会的影响。本指南中的一份概要介绍了希望开展以下工作的国家所需采取的行动：通过成立独立机构或委员会，重组和重建整个劳动争议管理系统。

无论是由劳动行政当局或独立委员会，还是通过其他安排（包括利用私营机构）处理争议，都有改善工作表现的空间。改善工作的第一步是清晰评估现有争议预防和解决措施的优劣势、确定不足之处，然后规划并执行可行性战略以弥补这些不足。有时，改善表现可能需要进行重大变动，涉及新机构、新架构和新的运作安排。在另一些情况下，重新设计形式、改善信息流或重新培训专员等相对较小的变动同样可以实现改善。

本指南旨在满足以下人士的需求：实际参与改善劳动争议系统和过程的人员、能够评估现有情况和愿意计划并做出积极改变的人。

本指南涉及各种改变倡议，包括新建一个劳动争议管理系统作为劳动行政当局的一部分或作为独立委员会，或加强并改善政府运作的或独立的现有系统。

本刊物主要涉及争议预防和争议解决两个方面。通过冲突管理预防工作场所的争议是良好劳资关系系统的重要组成部分，而雇主和雇员及其组织在无国家干预的情况下通过共享信息、对话、协商、交涉和谈判解决争议的能力又直接决定了劳资关系系统的成熟度。



第一册

劳资关系与争议解决

引言	6
互动当事人	7
互动过程	12
互动输出	13
互动结果	14
冲突的必然性	16
劳动争议的形式和原因	17
劳动争议类型	17
解决争议	18

第一册

劳资关系 与争议解决

本册概述了劳资关系系
统的性质以及系统内发

生的相互作用。这些相互作用的结果可能导致雇员与雇主之间发生冲突和争议，因此需要设立一个争议管理系统用以解决争议，当然最好能够预防争议的发生。

虽然冲突在市场经济中被公认是不可避免的，但避免其升级为重大争议并妥善解决是有可能的，这样可减少诉诸法院裁决的情况。这就要求争议管理系统提供一系列服务，鼓励雇主及雇员通过基于共识的倡议预防发生争议，和在无法防止分歧升级为争议因而需要第三方干预的情况下，向其提供调停 / 调解和仲裁服务。有效的争议管理系统可减少处理争议的费用和时间。

本册还谈到一个连续的争议解决过程，从基于共识的方法（涉及交涉、谈判和调停 / 调解）到仲裁和裁决开始，再到争议当事人诉诸罢工和停工。争议当事人对争议的控制权随着他们从共识方法到依赖权力而逐渐减少。



引言

劳资关系涉及雇主与雇员及其各自组织之间——受政府干预影响——在工作中或工作状况之外发生的相互作用。

这些相互作用可能发生在各级，例如一家企业或工作场所内的单个雇员与其雇主之间；雇员团体或工会与单个雇主之间；行业或部门级别的工会与雇主组织之间；及在国家一级的最高雇员代表机构与雇主代表机构之间。

这表明工人 – 雇主的相互作用可以是：

- 个人的或集体的；
- 在单个企业或工作场所内的；
- 在企业或行业团体内的；
- 在省或州一级的；
- 在国家一级的。

无论相互作用产生于哪一级别，可以明确的是雇员与雇主及其各自组织既拥有共同利益，又拥有冲突利益。

共同利益是指产品和 / 或服务生产过程以及由此产生的使企业能够生存、获利和增长，同时为雇员提供获得工资和福利的收益。

冲突利益是指生产所得的分配。雇员寻求的是提高其工资和非工资福利；雇主寻求的是为其所有者和股东增加利润和回报。一个冲突利益的典型实例就是：在雇主斟酌做出聘用或解雇决定时，工人最先想到的是免遭不公平的劳动做法伤害。



在受市场力量主导的劳资关系系统中，雇员与雇主及其组织之间的冲突是不可避免的，这就带来了必须解决的分歧和争议。预防和解决争议的办法既可是雇主和雇员达成共识，也可选择通过调解和谈判的第三方行动。

互动当事人

要想更好地理解劳资关系的性质以及合作或冲突的主导程度，除了审视作用方的性质和特点，还需考察他们之间互相作用的环境。

相互作用的各方包括：

- 单个雇员；
- 单个雇主；
- 雇员团体或工会；
- 雇主组织；
- 工会联合会；
- 雇主联合会；
- 政府机构。

相互作用各方可通过以下特点进行分类：

- 拥有的权力；
- 价值观；
- 所处环境。

权力

权力，即指因一个人或机构所处的地位、其所拥有的技能和能力以及产生相互影响的人的个人特质而影响他人的能力。简言之，权力是地位、技能和人格的综合。

例如，单个雇员的地位权力有限。但工会，特别是代表企业或业界的全体或大部分雇员的工会则拥有相当大的权力，因此能够影响其与单个雇主或雇主团体之间相互作用的结果。

单个雇主，特别是雇用大量劳动力的或带来可观的政府收益的雇主拥有相当大的地位权力，可主导其与单个雇员、工会甚至是政府之间的相互作用。

雇员与雇主之间的相互作用不仅受到各自所拥有的权力的影响，还会受到行使权力的方式的影响。在权力被用于主导其他方或单方面确定某项结果时（例如应支付工人的工资和福利水平），以及被用于禁止任何形式或形态的权力分配时，公开的分歧和冲突也许可以避免，但冲突将不可避免地以这样或那样的形式显现出来。

价值观

在相互作用的过程中，雇员和雇主可能遵循不同的价值观或信条。例如，雇员认为通过行使结社、协商和谈判权可以有效改善其处境，而雇主则更愿意与个人而非团体相互作用，以及单方面决定涉及雇用关系的任何问题的权利。

工会可能更重视社会公平原则和需要依法制定并妥善执行最低标准，而雇主则会认为政府和工会干预是对市场力量的扭曲，因此是不受欢迎的。



在雇员和雇主的价值观存在根本对立时，意识形态方面的冲突支配着相互作用，其结果更多取决于当事人宣传其意识形态的权力。在雇员和雇主的价值观趋同时（例如双方均认可在发挥市场力量的同时采取平衡干预措施以维持可接受的最低标准），尽管仍存在冲突，但冲突更多指向标准，而不是受意识形态驱使。

雇员与雇主之间的相互作用可能受到不同价值观的主导，但这并不意味着当事人缺乏诚信或者互不尊重；尽管价值观不同，当事人仍可达成共识。

环境

雇员与雇主产生相互作用的环境包括若干决定作用结果的关键因素。

政治环境

- 在当前政治环境中，现任政府是支持结社自由和集体谈判权，还是反对工会活动？
- 在当前政治环境中，良好的劳动市场治理原则是否得到承认和遵循，包括参与、包容、透明、非歧视、平等与任责，还是在决定劳动市场的事务时缺乏协商，无视公平标准和透明原则，且雇员与雇主之间的利益基本不平衡？
- 当前的政治环境更加鼓励使用由政府运作的强制性争议解决系统，还是支持和鼓励自愿选择？

- 当前的政治环境旨在详细、深入地干预雇员与雇主的相互作用，还是只限于鼓励雇员与雇主自行解决问题？

法律环境

- 劳动法与对外宣传的政策一致吗？例如，对外宣传的政策重视集体谈判，但实际的劳动法却为开展集体谈判设置诸多障碍，包括在为谈判而进行的工会登记和认可，以及集体协议的批准方面设置严格规定。
- 劳动法鼓励和支持在企业一级的工人与雇主之间，以及在业界、区域和国家一级的雇主、雇员与政府之间建立对话机构安排吗？
- 法律环境足够灵活因而能够应对不断变化的情况吗？例如在某些国家，议会对劳动法规的修订可能要经历数年，因此，法律环境应规定可通过内阁批准的条例和部委命令，遵照适当的协商过程实施干预。
- 作为政治环境的延伸，法律被雇主、雇员或两者视为消极干预还是积极干预？
- “雇员”的定义是什么？非典型雇员（包括非正规经济中的雇员和被雇主视为独立承包人的雇员）可利用争议解决程序吗？



经济环境

- 经济是稳定增长，还是疲弱收缩？
- 失业率在提高吗？
- 企业关闭，导致裁员吗？
- 通胀在加剧吗？
- 哪些部门在扩展，哪些在收缩？

技术环境

- 更重视劳动力密集型的生产方法，还是资本密集型的生产方法？
- 劳动力的技能程度如何？

社会和文化环境

- 解决冲突的传统方法是什么？
- 强调竞争和取胜，还是合作和妥协？
- 存在宗教信仰影响劳资关系相互作用的趋势吗？
- 劳动法受到宗教的影响吗（例如《伊斯兰教教法》）

环境因素会随时间发生变化，进而改变雇主与雇员之间的相互作用。例如，当政治环境从同情雇员权利和支持劳动保护转向具有保守价值观和受劳动市场改革驱动时，就会出现削弱工会权力的现象，这会导致雇员与雇主发生对抗和冲突。

当经济环境从增长和接近充分就业转变为萧条和失业率提高时，经常会看到雇员的谈判权力减少，对加薪和改善条件的要求减少。

互动过程

雇员、雇主与政府之间的相互作用既可能不存在，又可能无限广泛和深入。

单边决策指当事人一方完全占据主导地位，让其他方按其意愿行事，而无需其他方参与或协商的情况；在这种情况下，互动程度为零。具体实例包括政府未参考雇主和雇员的意见即更改最低工资标准；雇主未与雇员讨论即变动轮班名单；雇员未通知雇主即擅离工作岗位或因其认为工作太过危险和 / 或工作场所不安全而拒绝工作。

雇员与雇主之间的**双边或双方互动**主要包括两种形式，一种是协商达成一致意见，但由雇主作出最终决定，另一种是交涉和谈判达成协议。雇主与雇员通过集体谈判达成具有法律约束力的协议是一种成熟的互动形式，当然，这取决于什么是“可谈判的”和什么是“不可谈判的”。在一些国家，集体谈判协议只是简单地确认已依法确定的最低标准，因此在很大程度是无意义的。在这些情况下存在双边互动，但达成的协议并没有给任何一方当事人带来任何新的权利和义务。

雇员、雇主与政府之间的**三方互动**一般通过协商达成意见提交政府，而非形成具有法律约束力的协议。就劳动政策变更、劳动法修订、最低工资调整或工作安全与健康安排变动等事项进行的协商，虽然无法达成具有约束力的协议，但可能有助于政府更好地决策，和在当事人之间建立信任和信心。



雇员与雇主之间的互动质量在很大程度上取决于：

- 互动意愿；
- 互动能力。

互动意愿指互动当事人对待权力分配和致力于达成双方可接受的结果的认真程度。当事人可在多大程度上共享信息、因理由合理作出让步、及真正希望在善意行事的基础上达成协议都能证明其互动意愿。反之，缺乏意愿的表现包括当事人固守不合理的立场、互相隐瞒相关信息、和基本上未能尽力解决问题。

互动能力指当事人有效沟通的能力（既包括交谈的能力，也包括倾听的能力）、制定谈判计划和战略的能力、分析和评估信息的能力、良好的论证和抗辩能力，以及确保协议所用词句能够反映当事人真实意图的能力。

互动输出

雇员与雇主之间互动的产物是规则——规范他们未来交往的新规则，或更改现有规则。

在某些观察员看来，劳资关系被视为是在兼顾互动当事人的权力和价值观、互动环境及互动性质（无论是协商的还是具有约束力的）的情况下制定规则的过程。互动产生的输出或规则可以是：

- 实质性规则；或
- 程序性规则。

实质性规则是具有明确可衡量的内容和涉及雇用关系下的新权利与新义务的规则。实质性规则实例包括以下各项：

- 从下一个日历年开始加薪 5%；
- 雇员将额外享有两天年假；
- 雇员将获得专门的防护服和防护设备。
- 在未来 12 个月将解雇五十名工人；
- 新入职雇员的试用期将从 3 个月减少到 2 个月。

程序性规则主要关注做事的方法，而不是某项规则的实际可衡量内容。程序性规则实例包括以下各项：

- 公司将与雇员代表协商制定性骚扰政策和相关程序；
- 公司将与雇员代表协商制定新的应急和疏散计划；
- 雇员将加入工作小组，学习如何改善公司的账单流程。

互动结果

基于共识的真诚互动产生的输出更有可能带来良好稳定的雇用关系和合作。这种合作可能一直持续到一方或双方认为需要变动相关规则以适应不断变化的情况时为止。发生这种情况时，和谐与合作很快就会被冲突与分歧所取代，直到达成新的规则。冲突与分歧需要得到解决；企业内外适当的争议解决安排能够妥善处理这些冲突。

单边过程产生的输出可能直接导致冲突的互动结果。这当然取决于规则本身被视为公平的程度。



当事人一方利用其权力将规则强加给另一方造成的冲突可能无法得到公开表达（例如雇员担心如果其对工作条件进行投诉，会遭到雇主报复）。这种冲突虽然是真实存在的，但可能难以察觉，原因在于雇主与雇员之间的沟通是单向的。但冲突可能以雇员士气低、产品质量差、人员流动率高、原材料损耗率高，甚至是各种形式的破坏等形式出现。要解决未公开表示的冲突，需要将规则制定过程从“权力强加式”转变为“权力分配式”。

输入

- ✓ 当事各方的权力
- ✓ 当事各方的价值观
- ✓ 当事各方互动所处的环境

过程

- ✓ 零互动
- ✓ 双方互动
- ✓ 三方互动

输出

- ✓ 实质性规则
- ✓ 程序性规则

结果

- ✓ 合作和稳定的雇用关系
- ✓ 冲突和争端

如果互动结果是冲突、不和、分歧和争议，就需要改变输出。这要求改变输入（例如改变环境、价值观）、改变过程（例如从单边过程转变为双边过程，以分配更多权力）或同时改变输入和过程。

冲突的必然性

冲突和争议当然可以减少，但市场经济中雇员 – 雇主互动的性质决定了冲突不可避免。市场经济中的劳资关系接受并认可雇员和管理者的利益是不同的，且一些冲突是无法避免的，因而需要加以管理。冲突可能以争议的形式出现。

然而，利益不同并不一定意味着争议不断。雇员与雇主可以合力解决他们之间的差异，达成共识，从而避免分歧升级为正式争议。解决利益冲突需要进行讨论和谈判，而共同利益为妥协和达成一致意见提供了动力。当事人自身就能采取行动预防和解决争议，无需第三方干预。国家支持或运作的机构，或私营部门运营者提供的服务也能预防或解决争议。

有效的争议管理系统以先预防再有序、和平解决发生的任何争议为目的，当然主要是由争议当事人自己努力预防争议。

有效系统的本质是基于共识的集体谈判方法。政府在这个系统中的作用是：

- 通过提供有利的法律框架，鼓励集体谈判；
- 提供免费、迅速的自愿调停 / 调解和仲裁机制。
- 在进行调停 / 调解和仲裁时防止发生劳工行动；
- 确保通过集体谈判和调停 / 调解，以及仲裁裁决达成的协议是具有法律约束力的书面协议。



劳动争议的形式和原因

劳动争议可能是轻微或重大劳动争议、个人劳动争议或集体劳动争议、某个工作场所内的或涉及多家企业的劳动争议。争议原因多种多样，从个别雇员对工资权益的简单投诉，到雇员团体对不安全或不健康的工作安排提出的投诉，再到一个工作场所内的全体雇员因被阻止建立工会以促进自身利益而停工。

某些争议可以很快解决，例如主管向个别雇员解释其工资单上的工资是如何计算得来的，且雇员接受解释。问题当场得到解决，争议结束。

但有些争议需要较长时间才能解决。例如，雇员团体对不安全或不健康的工作安排的投诉不可能当场得到解决。如果投诉涉及工厂特定部门内机器缺少护罩、灰尘过多或噪音太大，雇主不可能立即解决这种状况。雇主与雇员之间可能对危险存在与否、危险造成的风险大小以及如何尽量降低风险存在分歧。这就需要雇主寻求安全与健康专业人士提供的服务和意见，但问题和冲突仍然存在，并有发生停工或其他形式劳工行动的可能。

劳动争议类型

劳动争议可能是个人劳动争议，也可能是集体劳动争议；可能是权利劳动争议，也可能是利益劳动争议。

个人劳动争议指单个雇员与其雇主之间的劳动争议。它还可能是几名雇员与其雇主之间的争议，但雇员作为个人而非团体行动。

集体劳动争议指一定数量的雇员共同行动反对其雇主的劳动争议。

权利劳动争议指与现有法定权益、集体谈判协议或个人雇用合同有关的劳动争议。这种争议的一般形式是，雇员认为雇主未向其提供与工资、加班工资、假日和工作环境——即一切属于现有法定权益的事项——相关的权益而提出索赔。

权利劳动争议可以是个人劳动争议或集体劳动争议。

利益劳动争议与随着新权利和新义务的产生而出现的未来权益有关的劳动争议。实际上，大多数利益劳动争议都是因为当事人谈判破裂，未就将来适用的雇用条款和条件达成一致造成的。

一般来说，利益劳动争议在性质上属于集体劳动争议。

一些司法管辖区还确定了各种特殊类型的权利劳动争议，包括涉及工会认可、谈判单位的确定、集体协议的理解和适用的劳动争议，以及与不公平解雇相关的劳动争议。这就引发了一个问题——对该等“特殊”争议是否应使用不同于主流权利劳动争议的方式加以处理，诉诸特殊机构和过程。

解决争议

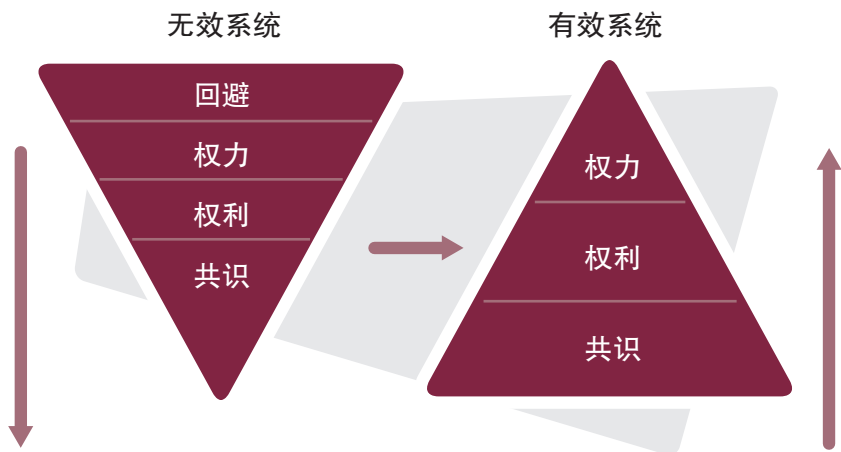
解决争议的方法一般包括四种，即：

- 回避，当事人根本不予处理争议；
- 权力，当事人使用胁迫手段强迫另一方依其意愿行事；
- 权利，当事人使用某个独立的公正或公平标准解决问题；
- 共识，当事人努力调解、妥协或调整立场或基本需求。

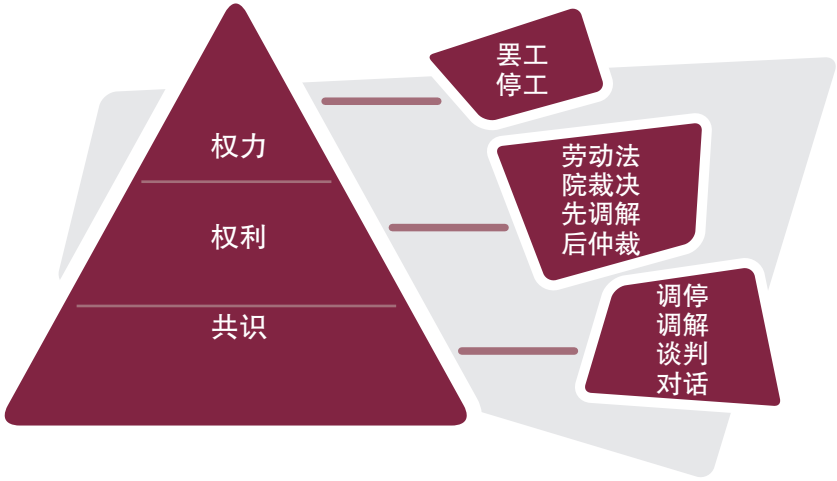
争议解决通常遵循以上顺序，但理想情况是遵循相反顺序，从共识开始，再到权利，接着是权力，完全避免回避。



我们沿着上述金字塔向上移动，共识、权利、权力是最有效的理想顺序，因为：



- 在这一顺序中，当事人对争议结果的控制程度是递减的；
- 当事人可能对结果的满意程度随着这一顺序递减；
- 在这一顺序中，争议的真正原因得到解决的程度是递减的；
- 当事人可能对结果的遵循程度随着这一顺序递减；
- 当事人的真正需求得到解决的程度随着这一顺序递减；
- 在这一顺序中，当事人的疏离程度是递增的；
- 在这一顺序中，当事人之间的关系可能受损的程度是递增的；
- 沿这一顺序，所涉及的时间和成本更可能递增；



上述术语的定义见下页。

更多定义见附件 A 术语表。



定义

对话	交谈与倾听，分享信息、意见和顾虑的过程。
谈判	拥有共同利益和冲突利益的当事人双方或多方一起交谈与倾听，旨在达成各方可接受的协议的过程。
法定调停 / 调解	国家委派的调停人 / 调解人帮助争议当事人努力达成和解的过程。这一般是强制性过程，当事人一方将争议诉诸调停，另一方不得不参与。（在本文中，调停与调解可互用。）
自愿调停 / 调解	当事人双方可接受的第三方帮助当事人解决争议，努力达成和解的自愿过程。
法定仲裁	国家委派的仲裁人审理当事人的案件，再对各方之间的争议作出裁决的过程。这个过程通常可提出复审，不得提出上诉。
自愿仲裁	当事人双方可接受的第三方审理当事人各方的案件，再对各方之间的争议作出裁决的过程。这个过程通常可提出复审，不得提出上诉。
劳动法院 裁决	国家委派的法官审理当事人各方的案件，再对各方之间的争议作出裁决的强制性过程。这个过程通常可提出复审和上诉。
罢工	雇员拒绝工作导致的工作停止。
停工	雇主关闭企业，阻止工人工作发生的工作停止。



劳资关系涉及雇员与其雇主之间的互动。互动性质受其各自价值观、权力和互动环境、及寻求解决的争议类型的影响。

很多劳动争议——但并非全部——由当事人自身通过基于共识的对话、协商和谈判加以解决。

在谈判和交涉失败，出现僵局的情况下，需要第三方干预以协助争议当事人解决冲突。一些干预（例如调停 / 调解）仍基于共识，但其他干预（即仲裁和裁决）涉及由第三方决定如何解决争端。

可向争议当事人提供协助的单位包括隶属政府的劳动部门，由国家资助但不受政党、企业界利益方、雇主和工人影响的委员会或类似机构。

私营机构经营者也可提供协助。

劳资关系系统的有效运作与争议管理系统及其提供的服务紧密相关。加强和提升这些服务提供者，以及（在一些情况下）对这些提供者进行重建和重组，是希望自行解决问题而不诉诸于法院裁决的劳资关系系统的重要组成部分。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注



第二册

评估现有安排

争议管理系统类型	28
评估现有情况	29
有效的争议解决系统的具体元素	30
良好治理的特征	34
评估现行劳动争议预防和解决系统	38
使用指南	52
与用户面谈	55
表现差距	58

第二册

评估现有安排

加强、建立或提升劳动争议机制必须考虑到改变的过程。

改变的逻辑起点是评估现有情况，以确定什么人做什么事，如何依照良好治理的一般原则衡量系统及其运行情况，以及在与公认的良好争议管理原则比较时，存在何种差异。

本册包括协助评估国家、州或区域争议管理系统的诊断工具，并提供了使用工具的意见。诊断工具包括普遍接受的良好治理的标准程序，以及适用于有效的争议管理系统的标准。

本册强调了评估的目的并不是指出系统是“好”还是“坏”，而是根据正在接受评估的每个国家、州或区域的发展阶段，为改善表现指明出路。



争议管理系统类型

不同国家的争议管理系统各不相同。如国际劳工组织第92号《自愿调解和仲裁建议书》第1条所述,争议管理系统必须符合各国国情。这是确保系统有效和建立用户对系统的信心与信任的不可或缺的部分。

争议管理系统一般可分为三类,如下:

- **劳动部委或部门** 预防和解决劳动争议是国家和州级劳动行政当局的责任,这些部门作为公共服务的一部分运作,被授权管理劳动政策领域的活动,常常包括一系列与劳动争议解决无关的职能。调解和仲裁过程牢牢地把握在劳动部门专员手中,但有些国家可能也允许私营机构有限地参与争议解决过程。

非洲、亚洲、欧洲、阿拉伯和美洲的很多国家仍采取该方法。

- **独立法定机构** 国家资助的、在运作方面拥有高度的自主性和独立性的国家资助机构负责预防和解决争议。独立委员会、机关或类似机构负责预防和解决争议,这些机构按照各自的规章制度运作并拥有自身的理事会或董事会。这些机构的授权和职能依法确定,独立于政党、企业界和工会。独立机构通常鼓励和支持私营机构参与争议解决过程。这类方法可能被描述为现代的、独立的,但其中部分机构已运作了60多年。

典型实例包括1947年成立的美国联邦调停调解服务局(FMCS);1976年成立的英国咨询调解与仲裁局(ACAS);1991年成立的爱尔兰劳动关系委员会(LRC);1995年成



立的南非调解调停仲裁委员会 (CCMA);
2005 年成立的加纳全国劳动委员会 (NLC);
2007 年成立的坦桑尼亚调停仲裁委员会 (CMA)。

作为独立法定机构，这些委员会并不是中央劳动行政当局的一部分，而是更广泛的劳动行政管理系统的一部分。

- **分担式管理** 劳动行政当局和独立机构都参与预防和解决劳动争议，例如柬埔寨的仲裁理事会以及柬埔寨劳动与职业培训部内的劳动部门。

其他类型的分担式管理有雇主组织与工会的深入参与，如西班牙的部门间调停仲裁服务局 (SIMA)，其有权管理辖超出单个自治社区范围的争议。该中心由国家资助，但由社会合作伙伴管理。

在比利时，社会合作伙伴也共同承担预防和解决集体劳动争议的责任。如果工人代表和雇主代表未能预防集体冲突，则将集体冲突提交给双方调解委员会，委员会主席是政府专员，其担任调停人，保持独立、中立的立场，由联邦劳动部委派。

评估现有情况

在全世界范围内，一些争议管理系统的表现尚可接受，但很多系统表现不佳，需要进行调整和改变；但必须将总体评估现有系统作为起点，通过有效方式管理改变进程。

这需要使用国际劳工组织诸多公约和建议书，特别是第 92 号《自愿调解和仲裁建议书》（1951 年）中提到的一些评估标准，

标准分为两类，即：

- 有效的争议解决系统的具体要素；
- 良好治理的一般特点。

有效的争议解决系统的具体要素

在有效的争议管理系统，具体关注的要点如下：

- 重点预防；
- 服务和干预范围；
- 免费服务；
- 自愿；
- 简易；
- 创新；
- 专业；
- 独立；
- 资源支持；
- 用户的信心与信任。



重点预防

第 92 号《自愿调解和仲裁建议书》(1951 年)第 1 条规定,国家建立的争议解决机制应协助预防劳资争议。

重点预防争议需要获得相关资源用于协助雇主和雇员预防发生争议,可通过提供有助于加强并改善对话、协商和谈判的安排和过程,以及改善企业层面劳资关系的咨询信息和培训服务(包括共同培训)来提供资源。

服务范围

有效的争议管理系统应提供涵盖客户需求的一系列服务,包括根据具体情况提供信息、意见、培训、便利、调查、调解、仲裁、先调解后仲裁(con-arb)和先仲裁后调解(arb-con)。此外,还应向私营和公共部门(包括法定机构和政府企业)提供服务。

服务可能涵盖全部劳动争议,包括个人劳动争议、集体劳动争议、权利劳动争议和利益劳动争议,以及涉及组织权利、谈判认可、集体协议的解释、歧视、不公平的劳动做法、裁员和解雇的劳动争议。

第 92 号《建议书》第 3(2) 条规定,这些服务应争议当事人任一方的请求提供,并可在负责监督劳资关系的公共机构倡议时启动。

免费服务

第 92 号《建议书》第 3(1) 条规定,自愿调解程序应是免费的。

免费服务规定应免费向争议当事人提供调解和仲裁服务,但调解和仲裁过程中的相关费用(包括翻译服务、证人和当事人一方的代表相关的费用)可能要由相关方承担。

自愿

自愿，指争议当事人可自由决定是否诉诸于调解和仲裁程序，无法律规定其必须使用国家资助的调解和仲裁服务。这一原则是第 92 号《建议书》的核心，即国家建立的调解机制应是自愿机制。

自愿，还指当事人可选择私营第三方作为调解人或仲裁人，而不必须选择国家建立的调解或仲裁机制。

当事人自愿约定接受强制调解 / 调停或仲裁作为谈判过程的一部分的情况，不被认为是对自愿原则的损害。

简易

有效争议管理系统的程序和过程清晰、简单和简便，尽可能多的业务事项表（例如调解转介、仲裁请求等）都尽量做到为用户着想，调解 / 调停会议和仲裁受理，尽可能避免出现和进行法院上诉。

依照第 92 号《建议书》第 3(2) 条的建议，简易的程序和业务是确保国家制定的自愿调解程序迅速、及时起效的关键。

专业

专业，指劳动争议系统中的所有工作人员是公正挑选出来的，接受过良好的培训，能够满足工作职位的要求，并遵守在对待客户、同事、其雇主和整个社区方面的举止 / 行为守则。



创新

创新包括愿意做出灵活的处理和调整，以尽可能提供最佳服务，实现客户利益。创新体现为新的争议解决方法（例如先调解后仲裁和先仲裁后调解）和提供一系列争议预防倡议，包括促进、调查、实情调查、共同研究、共同培训和改善关系。创新还包括向偏远地区的人提供移动服务，最大限度利用计算机信息技术带来的好处。

独立

独立，指系统不属于亦不受控于任何政党、企业界、雇主或工会，其运作不受政府干扰。根据第 92 号《建议书》第 2 条规定，社会合作伙伴同样参与争议解决系统是确保系统独立的重要因素。但须注意的是，独立并不意味着财务独立于政府，因为作为法定机构运作的争议管理系统将依赖国家资助。

资源支持

有效的劳动争议系统需要充足的资源来满足与向客户提供服务相关的资本和经常性支出，包括充足的专业和支持工作人员、充足的空间和设备（包括计算机和远程通信系统）。

用户的信心与信任

有效的劳动争议系统提供客户重视的服务，赢得客户的信心与信任。系统采取必要的步骤评估用户对所提供服务的范围和质量的满意程度，尽其所能维持公正性，并公平地提供服务，不歧视其管辖范围内的任何人。

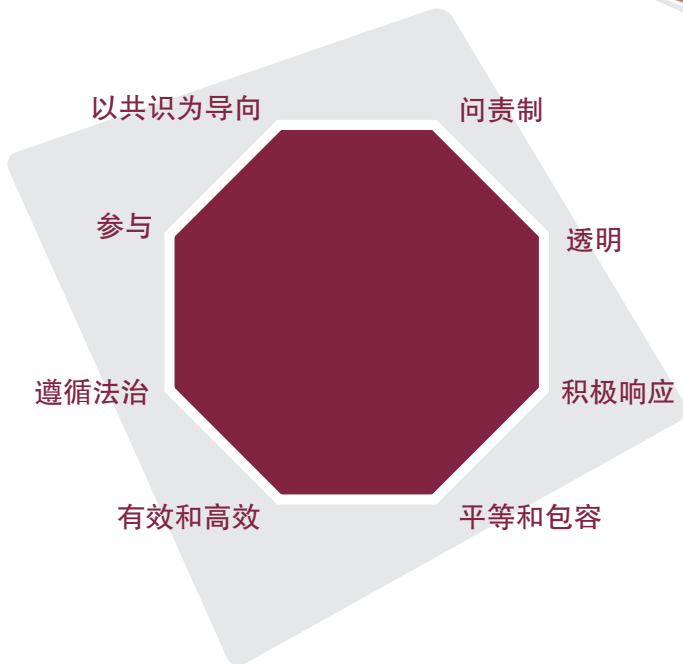
良好治理的特征

简单来说，治理与组织内作出和执行决定的方式有关，组织包括政府部委和部门、法定机构、企业、工会和雇主组织——实际上包括作出和执行决定或在一些情况下作出但不执行决定所在的任何组织。因此常说国家治理、州或省治理、企业治理，及地方和地区治理。

治理的概念由来已久，但强调“良好治理”以及公认的良好治理原则在实际中得到切实应用的程度却相对较新。这种对治理的深入审视还包括审查关键参与方（包括但不限于政府）在作出和执行决定的过程中的作用。这还涉及评估和分析为作出和执行决定而建立的架构。

很少有国家或机构（无论是公共、私营机构，还是民间团体）可以声称其符合良好治理的所有特点，但这种典范的存在可以确立一种表现标准，用以比较实际表现水平和现有表现水平，以及所采取的适当行动。

下文介绍了公认的良好治理所具备的特征。



参与

男女利益相关方均参与决策是良好治理的关键基石。国际劳工组织第 92 号《自愿调解和仲裁建议书》（1951 年）第 2 条对此的规定是：

“任何建立在联合基础上的自愿调解机构应包括同等数目的雇主代表和工人代表。”

参与，可以是直接参与，也可以是通过合法的中间机构或代表参与。代议制民主并不意味着在决策过程中将社会最脆弱群体纳入考虑范围，因此参与需要具有广泛的代表性、开明和有组织性。结社自由和言论自由，以及有组织的民间团体对于有意义地参与决策必不可少。

法治

良好治理需要得到公正执行的公平法律框架。还要求全面保护人权，特别是少数群体的人权。公正执法要求司法独立，以及执法机构保持公正和清廉。

透明

透明，指使用符合规则、条例和已知程序的方式作出和执行决定，还指受该等决定及其执行影响的人可自由获得和直接接触信息。此外，透明还要求以易于理解的方式向潜在信息用户提供充足的信息。

积极响应

良好治理要求机构和程序在合理时间内努力向所有利益相关方提供服务，还要求决策者足够灵活地对新情况和新利益相关方的需求作出响应。

以共识为导向

任何社会都有诸多参与方和各种观点。良好治理应能够调节不同的社会利益，以就整个社区的最佳利益以及如何实现达成广泛的共识。还需要以广阔和长期的视角看待人类的可持续发展以及如何实现该发展目标。只有理解了特定社会或社区的历史、文化和社会背景才能做到这点。



平等和包容

社会的福祉取决于确保所有社会成员感到自身与社会息息相关，没有受到主流社会排斥的感觉。这就要求所有团体，特别是最脆弱群体有机会改善或维持自身的福祉。

有效和高效

良好治理，指治理过程和机构带来的结果满足社会的需求，同时充分利用可用资源。对于良好治理，高效还包括适当利用自然资源和保护环境。

问责制

问责制是良好治理的关键要素。除了政府机构，私营部门和民间团体组织也必须对公众及其机构利益相关方负责。谁对谁负责取决于是在组织或机构内部还是外部采取决定或行动。一般来说，组织或机构对将受到其决定或行动影响的人负责。在没有透明度可言和未实行法治的情况下是无法落实问责制的。

下文共介绍了 18 项标准，用以衡量当前的表现。未满足所有标准的系统不一定是“无效的”；参照标准目的是确定哪些领域的表现可得到改善，以及根据资源可用性和系统需求，采取行动克服缺点。

评估现行劳动争议预防和解决系统

(N/A= 不适用)

参与	是	否	N/A
雇主代表和雇员代表在建立系统时进行协商吗? ..	☐	☐	☐
还与其他利益相关方协商吗?	☐	☐	☐
系统目前受代表理事会、委员会或董事会指导吗? ..	☐	☐	☐
• 如果是，该机构是依法成立的吗?			
– 雇主和雇员同样得到代表吗?	☐	☐	☐
– 独立专家（例如专业学者）得到代表吗? ..	☐	☐	☐
– 男女比例合理吗?	☐	☐	☐
– 定期举行会议吗?	☐	☐	☐
– 所有活动均载入年报吗?	☐	☐	☐

法治	是	否	N/A
有公平的法律框架吗?	☐	☐	☐
法律得到公正的遵守吗?	☐	☐	☐
有任何迹象显示劳动专员和 / 或法官腐败吗?	☐	☐	☐
谁负责作出争议裁决			
• 特别劳动法庭?	☐	☐	☐



• 一般法院? ☐ ☐ ☐

裁决系统会拖延吗? ☐ ☐ ☐

• 如果是，延误时间长为

– 不到 1 年? ☐ ☐ ☐

– 1 年以上但不足 2 年? ☐ ☐ ☐

– 2 年或以上但不足 5 年? ☐ ☐ ☐

– 5 年以上? ☐ ☐ ☐

如果争议提交一般法院处理，法官

在劳动事项方面接受过培训吗? ☐ ☐ ☐

大城市外有劳动争议裁决系统吗? ☐ ☐ ☐

• 如果有，以何种方式提供?

– 通过分散地点的常设法院或法庭? ☐ ☐ ☐

– 通过移动或巡回法院? ☐ ☐ ☐

透明	是	否	N/A
----	---	---	-----

一般来说，规则和程序众所周知吗? ☐ ☐ ☐

可能受到影响的人可获得和接触有关规则和程序的
适用性信息吗? ☐ ☐ ☐

系统客户可获得有关系统运作的定期报告吗? ☐ ☐ ☐

编制和分发有关系统运作的年度报告吗？	☐	☐	☐
系统发布定期通讯或类似出版物吗？	☐	☐	☐
系统发布定期新闻稿吗？	☐	☐	☐
系统运行网站吗？	☐	☐	☐
是交互式网站吗，使用社会媒体和 SMS 服务吗？	☐	☐	☐

响应	是	否	N/A
-----------	----------	----------	------------

系统是否尽力对所有合法利益相关方的利益作出响应？	☐	☐	☐
--------------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统能适应不断变化的情况吗？ （例如权益劳动争议、非正规经济中的 雇员报告的劳动争议的数量增加）	☐	☐	☐
系统开展用户满意度调查吗？	☐	☐	☐
• 如果是，系统对这些调查的结果作出响应吗？	☐	☐	☐

以共识为导向	是	否	N/A
---------------	----------	----------	------------

系统鼓励发展集体谈判吗？	☐	☐	☐
系统尽量鼓励采用基于共识的争议解决方法吗？ ..	☐	☐	☐
可随时提供预调解和调解服务 协助争议当事人达成共识吗？	☐	☐	☐



专员在建立

共识的技能与技巧方面接受过培训吗？ ☐ ☐ ☐

平等和包容

是 否 N/A

系统可处理所有雇主 – 雇员问题吗，

包括非正规经济中的争议？ ☐ ☐ ☐

系统同时服务于私营和公共部门吗

（包括公营企业和法定机构）？ ☐ ☐ ☐

系统是否实行分散，以便主要中心外的人也能

获取服务？ ☐ ☐ ☐

提供流动服务吗？ ☐ ☐ ☐

专业工作人员的性别比例合理吗？ ☐ ☐ ☐

支持工作人员的性别比例合理吗？ ☐ ☐ ☐

有效和高效

是 否 N/A

系统有明确的宗旨和目标吗？ ☐ ☐ ☐

系统遵守表现管理程序和做法吗？ ☐ ☐ ☐

系统有明确的、可衡量的和可实现的

具体目标（例如调解成功率）吗？ ☐ ☐ ☐

有可衡量的指标用于比较实际表现与计划表现吗？	☐	☐	☐
有对系统对国家总体经济表现的影响进行评估的安排吗？	☐	☐	☐
系统充分利用其可用的人力资源吗？	☐	☐	☐
系统充分利用其可用的非人力资源资源吗？	☐	☐	☐
是否在争议通知之日起的确定时间内（例如 30 天内）进行调解？	☐	☐	☐
是否在请求之日起的确定时间内（例如 30 天内）开庭仲裁？	☐	☐	☐
是否有关于实际调解程序时限的规定（例如 1 天）？	☐	☐	☐
这些规定得到普遍遵守吗？	☐	☐	☐
是否有关于开庭仲裁时限的规定？	☐	☐	☐
这些规定得到普遍遵守吗？	☐	☐	☐
系统有计算机化案件管理系统吗？	☐	☐	☐
案件管理系统提供实时信息吗？	☐	☐	☐



问责制	是	否	N/A
-----	---	---	-----

系统对其利益相关方和公众负责吗？	☐	☐	☐
------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统对确保问责制（例如公开承诺、道德规范、宗旨声明、行为守则、独立审查、新闻发布会）实施了哪些安排吗？	☐	☐	☐
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统在使用其所获得的资源方面负责吗？	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

除了对其决定负责，系统还对作出决定的过程负责吗？	☐	☐	☐
--------------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

重点预防	是	否	N/A
------	---	---	-----

系统提供服务鼓励雇员和雇主采取基于共识的方法解决其冲突和争议吗？	☐	☐	☐
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统提供专门针对争议预防的信息吗？	☐	☐	☐
-------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统开展雇主和工人共同参加的培训活动吗？	☐	☐	☐
----------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统提供有关如何解决工作场所冲突和争议的意见吗？	☐	☐	☐
--------------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

系统会从劳动监察员或任何政府代理处接收有关潜在冲突领域的信息吗？	☐	☐	☐
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------

服务范围	是	否	N/A
系统提供以下服务吗？	☐	☐	☐
• 信息	☐	☐	☐
• 咨询	☐	☐	☐
• 培训	☐	☐	☐
• 调查	☐	☐	☐
• 实情调查	☐	☐	☐
• 共同解决问题	☐	☐	☐
• 调解	☐	☐	☐
• 仲裁	☐	☐	☐
• 先调解后仲裁	☐	☐	☐
系统面向以下所有类型的争议吗？	☐	☐	☐
• 现有权利	☐	☐	☐
• 未来利益	☐	☐	☐
• 不公平解雇	☐	☐	☐
• 离职金	☐	☐	☐
• 裁员	☐	☐	☐
• 试用	☐	☐	☐
• 歧视	☐	☐	☐
• 组织权利	☐	☐	☐



• 谈判的认可	☐	☐	☐
• 集体谈判协议的解释	☐	☐	☐
• 信息披露	☐	☐	☐
• 拒绝谈判	☐	☐	☐
• 不公平的劳动做法	☐	☐	☐

免费服务	是	否	N/A
-------------	----------	----------	------------

系统免费向争议当事人提供调解服务吗?	☐	☐	☐
系统免费提供仲裁服务吗?	☐	☐	☐
系统从其提供的咨询、培训和信息服务中 获得收益吗?	☐	☐	☐
当事人一方申请提供调停 / 调解或仲裁服务时, 收取申请费或行政费吗?	☐	☐	☐

自愿	是	否	N/A
-----------	----------	----------	------------

运作的系统允许自愿调停 / 调解 (即经当事人双方同意) 吗?	☐	☐	☐
系统允许自愿仲裁吗?	☐	☐	☐
系统允许当事人就私人调停人 / 调解人达成一致, 费用由当事人承担吗?	☐	☐	☐

系统允许当事人就私人仲裁人达成一致，

费用由当事人承担吗？ ☐ ☐ ☐

简易 **是** **否** **N/A**

使用表格通知争议吗？ ☐ ☐ ☐

- 如果是，是否提供指导帮助当事人填写表格？ ☐ ☐ ☐

- 提供多种语言的指导吗？ ☐ ☐ ☐

- 表格在线提供吗？ ☐ ☐ ☐

是否以适当形式向文盲群体提供信息？ ☐ ☐ ☐

是否提供热线电话服务？ ☐ ☐ ☐

- 如果是，使用语音服务吗？ ☐ ☐ ☐

- 语音服务使用两种或两种以上语言吗？ ☐ ☐ ☐

- 呼叫者确实能与专员交谈以获得帮助吗？ ☐ ☐ ☐

- 呼叫者可以选择语言吗？ ☐ ☐ ☐

专业 **是** **否** **N/A**

专员 / 专业工作人员是通过公开竞争选拔吗？ ☐ ☐ ☐

全体工作人员均有说明其任务和表现标准的
详细的工作职位说明吗？ ☐ ☐ ☐

全体工作人员是否都接受了入职培训？ ☐ ☐ ☐



专员 / 专业工作人员有机会接受进修和 升级培训吗？	☐	☐	☐
系统管理者有机会接受管理培训吗？	☐	☐	☐
专员 / 专业工作人员有机会在工作时间自学吗？ ...	☐	☐	☐
有针对专员 / 专业工作人员的举止 / 行为守则吗？	☐	☐	☐
守则具有法律约束力吗？	☐	☐	☐
有工作人员表现评估系统吗？	☐	☐	☐
有辅导系统帮助缺乏经验的工作人员发展吗？	☐	☐	☐
兼职工作人员接受入职培训吗？	☐	☐	☐
有针对经认可代理的注册标准吗？	☐	☐	☐
有针对经认可代理的入职培训吗？	☐	☐	☐
有针对经认可代理的注销系统吗？	☐	☐	☐

创新	是	否	N/A
提供先调解后仲裁程序吗？	☐	☐	☐
为企业提供争议预防服务（意见、信息、 培训）吗？	☐	☐	☐

为非典型雇员（例如在家工作者、季节工、合同工）提供服务吗？ ☐ ☐ ☐

专员在新的争议预防和解决方法方面接受培训吗？ ☐ ☐ ☐

系统利用计算机和信息技术吗？ ☐ ☐ ☐

- 如果是，是用于与争议当事人进行电话会议吗？
 - 用于工作人员培训吗？ ☐ ☐ ☐
 - 用于案件管理记录吗？ ☐ ☐ ☐
 - 用于行政管理过程吗？ ☐ ☐ ☐

系统认可私人代理进行调停 / 调解和仲裁工作吗？ ☐ ☐ ☐

系统将调停 / 调解和仲裁职能委托给谈判理事会或类似的雇主 – 工会联合实体吗？ ☐ ☐ ☐

独立	是	否	N/A
系统独立于劳动部委或部门（或负责劳动事务的部委）吗？ ☐	☐	☐	☐
• 如果是，有依法成立的独立机构 / 委员会吗？ ☐	☐	☐	☐
其有自己的理事会吗？ ☐	☐	☐	☐
系统接受非国家提供的资金吗？ ☐	☐	☐	☐
• 如果是，这些资金是来自收费服务活动吗？			



- 捐赠? ☐ ☐ ☐
- 赠款? ☐ ☐ ☐
- 遗赠? ☐ ☐ ☐
- 征费? ☐ ☐ ☐
- 项目? ☐ ☐ ☐
- 如果是，系统接受雇主提供的任何资金吗？
（收费服务款项之外）? ☐ ☐ ☐
- 如果是，系统接受工会提供的任何资金吗？
（收费服务款项之外）? ☐ ☐ ☐

资源支持

是 否 N/A

系统接受的资金足够使其实现的宗旨和目标达到可接受的水平吗? ☐ ☐ ☐

针对其服务需求，系统是否有充足的

- 专业工作人员? ☐ ☐ ☐
- 支持工作人员? ☐ ☐ ☐
- 设备（包括计算机）? ☐ ☐ ☐
- 远程通信? ☐ ☐ ☐
- 交通? ☐ ☐ ☐
- 办公空间? ☐ ☐ ☐

系统有专门用于调停 / 调解和仲裁程序的房间吗？ ☐ ☐ ☐

用户的信心与信任 **是** **否** **N/A**

系统开展定期客户满意度调查吗？ ☐ ☐ ☐

工会公开声明其支持系统吗？ ☐ ☐ ☐

雇主组织公开声明其支持系统吗？ ☐ ☐ ☐

系统因其良好的服务获得过任何奖项或荣誉吗？ ☐ ☐ ☐

使用系统咨询、培训和信息服务的企业数量

● 总体上升？ ☐ ☐ ☐

● 总体下降？ ☐ ☐ ☐

● 保持相同水平？ ☐ ☐ ☐

申请调停 / 调解服务的人数

● 总体上升？ ☐ ☐ ☐

● 总体下降？ ☐ ☐ ☐

● 保持相同水平？ ☐ ☐ ☐

申请仲裁服务的人数

● 总体上升？ ☐ ☐ ☐

● 总体下降？ ☐ ☐ ☐

● 保持相同水平？ ☐ ☐ ☐



进入裁决程序（法院或法庭）的案件数量

- 总体上升? ☐ ☐ ☐
- 总体下降? ☐ ☐ ☐
- 保持相同水平? ☐ ☐ ☐

系统负责人是通过公开竞争的程序委派的吗? ☐ ☐ ☐

负责人的任期是固定的吗? ☐ ☐ ☐

负责人对理事会或机构负责吗? ☐ ☐ ☐

负责人对部委负责? ☐ ☐ ☐

使用指南

本指南包含一系列封闭式问题，但无法通过这些问题的答案对争议管理系统的表现进行全面评估。**是、否或不适用**的回答能够反映系统目前的总体状况，但要想进一步了解情况，还需要提出更多开放式问题。

核对表可供以下人员使用：

- 争议管理系统内部的个人或小组；
- 由争议管理系统内部以及作为系统客户的雇员代表和雇员代表组成的团队；
- 独立顾问。

可以采用较随意的方式开展评估，例如争议管理系统的一名高级成员利用核对表对系统进行“案头评估”。在未进行面谈的情况下，评估只是对系统进行粗略的审查，以便明确“我们当前的状况”，并大体上确定可以进一步改善的领域。

评估也可以更加正式的方式有步骤地进行，这需要涉及更多人，花费更多时间，最终编制表现改善报告。建议在進行此类评估时采取如下步骤：

- 第一步** 进行评估需得到劳动争议系统的高级专员和理事会的支持。
- 第二步** 组建一个小团队或工作小组，组内应包括客户代表，可能还包括具有争议管理专业技能的独立人士。
- 第三步** 将评估工作通知争议管理系统内的工作人员，并告知



其评估的主要目的是改善表现。

第四步 工作小组编制工作表和时间表，明确评估的起止时间、面谈对象和面谈时间。

第五步 工作小组进行面谈，包括与系统用户的面谈，使用核对表与争议管理系统的工作人员的面谈，与用户 / 客户的面谈使用另外一套问题（见下文）。

核对表应由工作小组成员填写，不应分发给接受面谈的人填写。

面谈结果记录是、否和不适用的回答，但还应记录开放性问题的详细答案，以便收集信息。

面谈人员应始终提醒自己面谈不是审问：面谈的目的是收集信息。

团队应抓住机会观察系统的运行状况，尽可能包括“工作中的”调停人 / 调解人和仲裁人、支持人员的工作、系统内使用的表格、案件管理系统、帮助热线和实际办公场所。

第六步 工作小组应举行会议，对填妥的核对表以及通过观察收集的信息进行讨论。

第七步 工作小组应努力以系统的方式将所确定的表现差距分组。例如将所评估的一些表现不足的情况分为非常重要、重要或不太重要，同时指明弥补不足的难易程度，例如容易解决、较不容易解决和非常难以解决。结果可能是如下所示的由九个方框组成的矩阵。

	容易	不容易	非常难
非常重要			
重要			
不太重要			

例如，评估可能显示缺乏计算机案件管理系统，而观察也表明目前的纸质系统缺乏效率和成效，并被确定为是亟需解决的非常重要的问题。但即便如此，由于预算有限，要解决该问题极为困难。因此该问题将被记录在矩阵中的“非常重要 / 非常困难”部分。

第八步 工作小组应编制“表现改善报告”，报告须突出应优先解决的问题，和确定弥补各项表现不足可供考虑的选项。



与用户面谈

如果没有争议系统用户的输入评估工作将是不完整的。这可能包括使用调查表，其中包括封闭式问题、评定量表和以下开放式问题，但可根据各地的具体情况进行调整。

本表可供工会、雇主组织、单个雇员和单个雇主使用。

- 姓名 / 名称 (个人 / 组织)
- 你去年使用了多少次劳动争议系统的服务?
- 你去年使用了与预防争议和帮助企业一级的劳资关系有关的服务吗？
 - 是 ☐ 否 ☐
 - 如果是，你如何评价这些服务所使用的方法和过程？
 - 非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
 - 实现的成果？
 - 非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
- 你去年使用了与调停 / 调解相关的服务吗？
 - 是 ☐ 否 ☐
 - 如果是，你如何评价这些服务所使用的方法和过程？
 - 非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
 - 实现的成果？
 - 非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
- 你去年使用了与仲裁相关的服务吗？
 - 是 ☐ 否 ☐
 - 如果是，你如何评价这些服务所使用的方法和过程？
 - 非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐

- 实现的成果?
非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
- 你去年访问了系统网站吗?
是 ☐ 否 ☐
 - 如果是，你如何评价所提供的信息?
非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
- 去年你拨打了系统的帮助热线吗?
是 ☐ 否 ☐
 - 如果是，你如何评价所提供的服务?
非常满意 ☐ 满意 ☐ 不是非常满意 ☐
- 总体而言，你认为劳动争议系统的主要优势有哪些?
.....
.....
- 你认为系统的主要缺点是什么?
.....
.....
- 你认为系统提供的争议解决服务这一选择比将案件提交给法院处理好吗?
是 ☐ 否 ☐
- 为什么?
.....
- 你对改善劳动争议系统所提供的服务有什么建议?
.....
.....



表现差距

评估工作的宗旨是帮助确定一国劳动争议系统中的表现差距。这些差距有些是结构性的，有些与法律法规有关，其他则涉及协商安排、服务的重点和范围、程序、业务、信息、管理、工作人员配置和资源。弥补这些差距主要有两种方法，即

- 提升现有劳动争议系统；或
- 建立新系统。

提升现有系统的问题见第三册。建立新系统（例如独立委员会或类似机构）见第四册。



改变是一个需要悉心管理的过程。基本起点是在制定计划和战略以取代、重建、提升、重新设计或重新调整之前，先对现状进行“盘点”和评估。

评估现状需要按步骤、客观公正地进行，最好是在与客户和用户及系统运作负责人协商之后进行。

对劳动争议系统的系统和客观评估应参考不同国家运作良好的争议预防和解决系统的特点以及一般公认的良好治理原则，再加以推行。

评估本身就是一项挑战，但真正的挑战在于如果评估指出系统的表现低于可接受的水平，应决定采取什么行动。如果表现差距小，可以通过提升和重新调整系统加以改善。如果表现差距大，则需要根本改变，包括重大重建和重组。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注



第三册

提升现有劳动争议系统

提升	64
规划和实施改变	66
为改变制定计划	68

第三册

提升现有 劳动争议系统

上一册概述了对一国劳动争议管理系统表现进行评估的诊断工具。这个工具适提升现有劳动争议系统用于评估劳动部委或部门负责的系统或作为独立法定机构运行的系统。评估结果是确定需要加以改善的表现领域。

本册重点关注改善现有争议预防和解决系统内部的表现。它同时适用于作为政府劳动行政当局一部分的系统的改善，和法定机关负责的现有独立系统的改善。



提升

提升指活跃、复兴、革新、激励和振兴；在本文中，提升指对已存在的事物进行更新。“事物”可能是劳动部门或部委，或者是独立的法定机构。提升劳动争议系统的决定是评估过程的三个可能结果之一。这三个可能的结果是：

- **不做改变**客观深入的评估可能揭示，现有争议管理系统的运作表现处于可接受水平，无需改善。对于资源充足、管理完善的系统，“什么都不做”可能是可取的。然而，即便是最佳的系统也存在改善的机会，若评估工作得出“什么都不做”的结果，可能表示：
 - 评估过程本身缺乏客观性和协商；
 - 评估过程的决策者认为改变是不需要和不必要的，因而拒绝考虑；
 - 决策者在一定程度上自满；
 - 存在内向和自私的方法，将改善视为障碍；
 - 害怕和抵制改变；
 - 以缺乏资源为借口，不采取任何行动进行已确定的改善。
- **通过对系统进行内部调整进行提升，以向系统客户提供更好的服务，而无需进行重大重建或重组。**系统的宗旨和任务保持不变，提升的重点是改善现有过程而不是引入新的机构安排。可能需要进行一些内部重组，但主要强调在机



构内部使各方面的表现更加出色而外观则与之前保持一致。

这说明评估过程揭示出需要进行的改善，但总体而言，劳动争议系统的运行相当顺利。良好治理和机构表现的主要要求均得到满足，但进行一些改变将是有益的。这要求评估过程和表现差距的确定能够明确指出需进行改善的领域。

例如，评估工作可能指明：

- 争议管理系统的设计和运行未与系统客户（即雇主、工会和单个雇员）进行充分协商；
- 成功调解的数量太低，令人无法接受；
- 系统几乎不重视争议预防；
- 仲裁案件的裁定缺少连贯性；
- 案件管理记录未得到妥善保管且不容易查阅；
- 在争议预防和解决活动中，未充分利用获得认可的私营部门的代理；
- 在调停 / 调解和仲裁方面，未能按部就班地对劳动专员进行培训；
- 在所有需要的地点，没有足够的办公空间实现系统运行；
- 未充分利用电话帮助热线系统；
- 寻求获得调停 / 调解服务的人不知道如何申请。

弥补这些表现差距所需的改变可在争议解决系统内部进行。需检查运行安排和程序，但无需进行重大政策变更，亦无需对法律法规进行重大修订。但可能的例外情况是在争议预防 and 解决过程中使用私营机构，可能需要进行一些法律干预。

- **作根本性改变** 评估过程可能指出，争议解决系统的表现显著低于可接受水平，良好治理的特征不明显，缺乏“良好”劳动争议管理系统的要素，因此需要对整个系统进行根本性改变。系统内部的缺陷无法从其内部得到解决，而需要确定新的愿景、任务和运行安排，这一切都须具备良好治理的特征以及有效的争议解决系统的具体要素和特点。这一问题将在下一册中阐述。

规划和实施改变

在规划和实施具体行动前，应仔细检查将通过提升举措解决的表现缺陷，下面举例说明。所有问题，甚至是看起来相对次要的问题，均需根据以下各项加以考虑：

- 与特定问题或缺陷有关的事实是什么？
- 分析这些事实能向我们说明什么？
- 存在哪些解决问题或补足缺陷的备选方案？
- 哪个是较好的问题解决方案？
- 需要哪些安排用于监督问题或缺陷是否得到解决？

**实例：**

劳动纠纷系统成功调停 / 调解的数量低得令人无法接受。

事实

过去 12 个月的实际调停 / 调解成功率是多少（例如 25%）？

表现目标是多少（例如 60%）？

各类分项的成功率是多少，例如按地点（行政区、省或区域）分类；按争议类型分类；按行业分类；按职业组别分类；按调停人 / 调解人的经验年限分类？
在规定时限内成功进行调停 / 调解的比例是多少？

分析

表现目标切合实际吗？

问题在一个或多个行政区、省或区域更加普遍吗？

由经验不足的调停人 / 调解人处理时，问题更大吗？

问题具有高度的行业特性，还是更具一般性？

调停人 / 调解人本身对问题有什么看法？

雇员代表和雇主代表有什么看法？

外部因素（例如经济环境）重要吗？

备选方案

在详细评估培训需求的基础上

规划和执行调停人 / 调解人培训项目。

为调停人 / 调解人编写案头手册。

委派经验丰富的调停人 / 调解人指导新任调停人 / 调解人。

提供保密咨询。

降低标准。

组织情况通报会。

引入先进奖励制度（集体和个人）。

决定

评估培训需求、设计和执行培训项目，及委派指导者（可能是兼职指导者）。

跟进

监控培训后的成功率。如果没有得到改善，则重新评估问题和解决方案。（例如，培训可能是正确的解决方案，但培训课程的设计、组织或教学水平均欠佳。委派指导者可能是解决方案的一部分，但最终选中的指导者可能差强人意。

确定真正优秀的人负责协助和建立正式的监控系统。

上述实例表明，明确存在表现缺陷后，首先应进一步进行详细的检查，然后再采取行动解决所确定的问题。

但须明确的一点是，无论采取什么行动，都要审慎制定计划、执行和跟进。人们总是善于喊口号：“培训将改善我们的表现”、“计算机将使一切大不相同”、“更好的信息系统将对我们有益”和“雇佣更多职员就能解决我们的问题”。但评估过程所确定的每项改变倡议，均需审慎规划和委派专门的协调人负责领导具体的规划和实施过程。

为改变制定计划

如果评估工作及相关实情调查和分析表明需要进行改善，落实这些改变的规划过程将根据所设想的改变程度具体确定。下面介绍两个实例，即规划调停人 / 调解人培训活动和为引入计算机化的劳动争议案件管理系统制定计划。



调停人 / 调解人培训

调停人 / 调解人培训计划可以采取行动计划的方式开展，行动计划需确定我们想要实现的目标、谁需要在什么时间做什么事、成功指标和所需资源。

行动计划：实例

目标：规划、开展、实施和跟进为期 5 天的调停人 / 调解人培训计划，目的是向他们提供使其能够更加高效和有效地处理调停 / 调解各方面问题所需的知识和技能。

行动步骤	谁	还有谁	时间	评注
第一步				
第二步				
第三步				
第四步				
第五步				
第六步				
第七步				
第八步				
第九步				
第十步				
所需资源				
成功指标				

将采取的一些行动步骤包括以下各项：

- 决定参与人数。
- 确定实际参与人。
- 确定课程主任。
- 说明具体的培训目标（例如，参加培训的人员在培训结束后应能做什么？）。
- 编写培训课程大纲（目标、内容和方法）。
- 制定时间表，按顺序说明每个培训环节用到的材料。
- 确定关键专家。
- 准备培训材料，包括宣传材料、练习和角色扮演。
- 确定适合的场地，包括小组工作空间。
- 获取培训设备（媒体播放器、计算机、白板、挂图）。
- 准备茶歇时的点心
- 开展实际培训。
- 进行反应评估（在课程结束时或可能在每天结束时）。
- 培训结束几周 / 月后开展表现评估，以评价每位参与者的效率和成效是否有所提高。
- 培训结束几个月后开展影响评估，以评估整个调停 / 调解系统的表现是否有所改善。



成功指标可包括：

- 给培训课程期间进行的任何练习和测试打分；
- 整个课程期间的出勤率；
- 积极反应评估的数量；
- 培训结束一段时间后在职参与者的正面评价；
- 培训之前和之后的调停 / 调解成功率；
- 在客户满意度调查中积极回应的数量；
- 指导者的学生报告。

显然，要使培训活动对系统表现产生有利影响，就需要仔细规划培训活动。培训活动的成本是其本身产生的直接支出，以及参与者在参加活动时无法履行其正常职责的成本。但审慎规划可确保培训带来的利益超过其成本，每项活动均“物有所值”。

培训问题还将在第六册中阐述。

计算机化的争议案件管理系统

与上文所述的一次性行动计划相比，要对案件管理系统进行计算机化改造，需有更加详细的规划。需要编写详细的项目建议书，明确指出其目标、输出和最终结果，以及具体活动、所需资源、时间表、管理和监控安排。这种规模的项目还将涉及在整个项目下开展各项具体活动，制定和实施各种行动计划，例如软件开发、设备采购、职员培训和系统监控。第六册将详细介绍与案件管理系统有关的内容。

这类项目建议书可按照以下提纲编写。

背景和理由

该部分可概述现行案件管理系统的性质，突出系统的主要缺陷。还可概述计算机系统所具有的优势，其中可指出计算机系统将如何对劳动争议系统的整体表现产生影响。

该部分需要概述项目将解决的问题，让决策者相信需要作出改变，并总体介绍新的系统将为劳动争议系统的客户和用户带来哪些利益。

持续时间

该部分应简要说明项目持续的时间及其拟议的开始日期。将手动的案件管理系统转换为计算机系统需要相当长的时间，具体时间还取决于案件量和系统希望收集的信息量的大小。

主旨和目标

该部分应首先概述计算机系统的主旨，然后具体说明项目结束时应达到的目标。一些“项目结束时的目标声明”的实例包括：

- “将设计、试运行和全面运行计算机化的案件管理系统”；
- “将对所有专员进行新系统的操作培训”；
- “将为所有现场办公室配备必要的计算机，并实现从 / 对中央数据库进行查阅和输入信息”。

应附上表现指标——用于评估是否实现所述目标——对目标声明提供支持。一般来说，这些指标应是可衡量的，包括采购和安装



的计算机数量、受训专员的人数和系统中的案件数量等。

说明具体的项目目标，不仅对指导项目实施至关重要，还是将实际结果与这些预期值进行比较的项目评估过程的必不可少的组成部分。

结果和活动

实现项目目标需要产生结果。这些结果即所规划的项目结果，每项结果均由一定数量的活动支持，以确保实际产生结果。因此实现目标需要产生结果，产生结果又需要开展活动。

例如，一项结果说明“将培训 200 名专员从系统存、取案件信息”需要开展数项活动，其中包括：

- 制定培训计划；
- 编写操作手册；
- 开展培训；
- 提供后续支持；
- 监控表现。

各项结果应按照逻辑顺序进行。例如，通常在设计并测试完计算机系统后，才提供计算机技能培训，从而使培训具有所需的重点。

所需资源

产生结果需要开展活动，开展活动就需要资源。应对每项结果

及其相关活动安排培训课程费用、硬件采购、软件开发、顾问费用、当地交通费等成本预算；每一项支出预算需使活动能够顺利进行并产生相关结果。

通常于每年编制项目预算，其中区分资本性支出和经常性支出，并指明总费用预算（可能包括或有费用）。预算应尽可能准确，以便于对拟议项目进行实际成本 – 效益评估，从而有助于决策者判定项目与所需支出相比是否物有所值。

管理和监控

项目建议书应详细说明将如何管理项目。在正常情况下，将委派一名项目经理，其在开展工作时由一个工作小组或团队（理想情况是包括雇主代表、雇员代表及计算机系统专业人员）提供支持。

项目经理可能来自劳动争议系统内部或专门为此任务而招聘。外部招聘将增加项目成本，但将有机会招聘到具有所需经验的专业人员。

项目经理及工作小组需解决的一个问题是如何确保在开发新计算机系统时不会中断劳动争议系统提供的服务。手动记录和开发计算机系统将同时进行，还需制定和实施一个系统转变计划，以确保劳动争议服务能够不间断地提供。

报告

项目经理通常需要在项目启动 3–6 个月内编写初期项目报告，让高级决策者和资源提供者了解项目进度。此后，应定期编写进度报告，报告应突出所取得的成功和成就以及尚待解决的缺陷和问题。



评估

项目经理和工作小组负责项目的日常监控，以确保活动按计划及时完成，项目不超出预算，并真正实现预期结果。

和持续监控项目一样，开展中期项目评估，以评价项目是否步入正轨、是否可能实现其主旨或最终结果很有益处。这可由独立评估人或团队进行，以就任何项目设计问题提出意见，并就如何改善项目的实施提出建议。

为评价整体结果和影响，并确定计算机化的案件管理系统是否高效和有效，以及是否带来了预期利益，可能还需要开展项目终期评估。



现有劳动争议系统的表现改善可以通过提升系统实现，但应确保真正作出改变，而不是只图表面，还应妥善规划并积极投入和专注于实施改变。

妥善规划培训计划、对现有手动系统进行计算机化改革、重新设计表格和精简流程、改善管理和沟通及系统内部的劳资关系，这些都很重要，并有助于改善向系统客户提供的服务。除计算机化改革外，这些改变只需少量资源，甚至通过更好地利用系统已有资源即可满足。

然而，如果系统无法向客户提供有益服务、失去了雇员和雇主的尊重、没有清晰的愿景和使命、已基本迷失方向的话，提升系统是不够的，必须进行更彻底的改变。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注



第四册

设立独立机构

政策方向	82
设立独立机构： 修改政策	83
采取主动： 谁将领导变革？	96
法律法规安排	98
独立机构： 架构和运行	110

第四册

设立独立机构

上一册审视了通过提升系统和改善现有状况来改善表现的问题。提升指以不同的方式做事——以活跃、激励、刺激、复兴系统——但无需进行重大重建或重组：总政策和法律在很大程度上保持不变，改善系统依赖的是扩大资源支持、开展培训和相关活动、对现有系统和程序进行计算机化改造和调整。改变是递增的、渐进的，但往往无法解决根本问题。

本册重点是在无法通过提升改善系统表现的情况下应采取哪些行动，并确认发动彻底变革的需求。本册旨在指导决策者，帮助其将政府运作的争议管理系统（常见于典型的劳动部门）替换为依照其自身法律、在其理事会管理下独立运行的自主机构。



有时，通过评估可得出提升无法克服系统表现缺陷的结论。这时就需要进行重大重建，这意味着需要重新确定争议管理系统的根本方向，不仅要以不同的方式做事，而且要做不同的事。改变是总体改变而不是局部改变，是革命性改变而不是渐进性改变，涉及建立新的机构，引入新的安排和程序，根据具体情况需要新的政策和法律支持。

政策方向

这种根本性和革命性的改变需要新的政策方向。“政策”一词容易造成混淆；在一些背景中，它指的是运作程序和规则，例如企业安全与健康、纪律或工作场所骚扰政策。该级别政策重点关注的是应用和实施的规则以及违反规则时受到的处分。

在其他背景中，“政策”等同于法律：了解法律即可明确政策。

但在本文中，“政策”指指导未来行动的意图说明。政策本身并无法律约束力，它们要求采取具体干预措施，以确保意图转变为目标机构和个人的行为变化。

对一国的争议管理系统进行根本性改变，要求在制定良好的政策指导原则时与所有利益相关方密切协商，这样得来的政策文件才能详细说明改变为什么是必要的、计划进行什么改变以及如何实施这些改变。政策文件一经确定和批准，在大部分情况下就需要进行具体的法律法规干预——制定新的法律或修订现有法律——以确保政策意图得到切实落实。



设立独立机构： 修改政策

希望通过建立新机构取代现有机构，对一国劳动争议系统进行根本性改革和重建时，必须要有清晰的政策指导。一般而言，新建的、自主的、独立的委员会或机关将接管劳动部门的争议预防和解决职能，但其拥有新的愿景、使命和安排。

为建立独立机关编写政策文件时应包括以下组成部分：

背景

宗旨和目标

政策要素

架构和组织

运行安排

所涉资金

过渡安排

背景

该部分应说明为什么改变是必要的，其中应包括：

- 对现有安排的简要概述；
- 现有安排的不足和缺陷，包括事实和轶事资料（例如，裁决占主导地位及其相关费用和拖延程度，法院诉讼的对抗性质，调停 / 调解的成功率低、强调解决而非预防）；

- 通过会谈和谈判进行的基于共识的决策对于预防和解决争议的重要性；
- 不同于裁决，有效调停 / 调解和仲裁服务不但有助于解决争议，还有助于国家的社会和经济进步；
- 有效的劳动争议系统给国家和企业带来的经济利益，以及良好治理和尊重其关键特征的重要性；
- 劳动争议系统相关良好实践和尊重此类系统的关键要素的重要性。

政策文件的背景部分可重点强调需要通过新的争议预防和解决方法，构建有效的工作场所，以此作为提高企业生产率和获利能力的途径，从而鼓励雇主支持拟议的新方法。

政策宗旨和目标

该部分应指出，政策寻求实现的总体目标，以及政策执行将带来的具体结果。

例如，政策文件可能包括以下说明：

本政策的宗旨是通过建立“调解和仲裁委员会”这个新机构，对国家的劳动争议系统进行重建和改革。该委员会由国家资助，但独立于任何政党、工会、雇主或业界，其旨在预防和解决私营部门以及公共部门中的各类劳动争议，并根据良好治理的普遍原则和特征运行，因此有助于国家实现经济进步和社会和谐。

（当然，独立机构的名称是由各国自行决定的。此处使用的“调解和仲裁委员会”仅用作解释说明，绝无规范之意。）



在具体政策目标方面，可作出以下提述：

更具体来说，有效执行本政策旨在：

- 确保雇主和雇员对预防和尽量减少工作场所中的冲突和争议承担更大的责任；
- 鼓励雇主和雇员在无第三方干预的情况下通过共识、会谈和谈判解决自身冲突和分歧；
- 确保争议当事人可获得免费的、自愿的调停 / 调解和相关服务，以帮助其解决争端；
- 确保在调停 / 调解失败的情况下，争议当事人可获得公正的仲裁服务对其争议进行审理并作出裁决。
- 提供私营部门的机构和个人的认证服务，使其能够在提供争议预防和解决服务中发挥作用；
- 确保全国的雇员和雇主可随时获得争议管理系统提供的服务。

宗旨和目标说明应将重点放在实际可达到的结果上，这点至关重要。例如，政策文件明示或暗示拟议的变动可彻底消除劳动争议，这可能会因不切合实际和完全不实用而遭到诟病。

愿景和使命说明

政策文件可详细说明机构的愿景和使命，但在正常情况下这是在稍后才作说明的，目的是确保委员会的理事会和主任能够在编写愿景和使命说明中发挥关键作用。

愿景是一份书面说明书，通常很简短，仅指出机构的抱负、努力实现的目标、机构如何看待自身以及希望他人如何看待自身。

英国咨询调解和仲裁局 (ACAS) 的愿景是：

- 成为英国理想工作场所和积极工作团队的捍卫者。

南非调解调停仲裁委员会 (CCMA) 的愿景是：

- 成为首屈一指的争议管理和争议解决组织。

使命说明载列的是组织或机构是什么、为什么存在，其存在的目的是要做什么，及做这些事情的最终目的。它也为评估其总体表现奠定了基础。

南非调解调停仲裁委员会的使命说明如下：

- 调解调停仲裁委员会的目的是促进工作中的社会公平和经济发展，并力争成为最佳的争议管理和争议解决组织，赢得我们的社会合作伙伴的信任。



加纳全国劳动委员会 (NLC) 的使命说明如下：

- 通过使用有效的争议解决实践、促进劳动市场参与者之间的合作并互相尊重权利和义务，发展和维持一个和平的、和谐的劳资环境。

使命声明确定的是机构的一般职能，因此为建立架构和制定支持其工作的运行安排提供了必要基础。

政策要素

政策文件应指出新机构计划要做的事情。政策要素可能包括以下各项：

工作场所中的争议预防和解决

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 帮助在雇主与工人之间建立信任的基础；
- 鼓励并支持雇主组织和工会协助建立这种基础；
- 在与工作场所中的信息分享和协商有关的可行安排方面，提供信息和意见；
- 在工作场所中基于共识的决策和分享权力的方法方面，提供信息、意见和培训，其中特别强调集体谈判和集体谈判协议；
- 在编写非歧视、骚扰和威吓，及申诉处理等具体领域的政策文件方面，提供意见；

- 在工作场所中可能需要通过集体谈判和协商解决的性别问题方面，提供信息和意见；
- 鼓励工人和雇主共同参加培训活动；
- 为共同解决问题的活动、实情调查和调查提供便利，以帮助防止谈判陷入僵局；
- 使用各种可能的办法推动其任务的达成，即让当事人自身解决工作场所内的争议。

争议调停 / 调解

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 引入系统，以实现所有争议调停 / 调解申请的转介，但明确不在其管辖范围之内的争议（例外商事争议）除外；
- 提供预调停 / 调解服务，以剔除不在调停 / 调解服务管辖范围之内的争议；
- 向争议当事人提供自愿的、免费的调停 / 调解服务；
- 确保调停 / 调解服务由合格且胜任的调停人 / 调解人提供，以尽量在调停 / 调解阶段解决争议；
- 确保在委派调停人 / 调解人时兼顾国家的相关人口特征，包括性别。



争议仲裁

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 引入系统，使争议当事人能够申请对未在调停 / 调解阶段得到解决的争议进行仲裁；
- 提供相对非正式、较少涉及法律且速度比法院诉讼快的仲裁服务；
- 提供“先调解后仲裁”审理，在这种审理中，如果调解不成功，之后将立即进行仲裁（尽可能在同一天），作为“一次审理，两个步骤”过程的一部分；
- 确保仲裁审理由合格的、公正的和中立的仲裁人进行；
- 确保仲裁人的委派可代表一国人口的特征。

私营部门和公共部门

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 同时向私营部门和公共部门（包括政府部门和法定机构）提供争议预防和解决服务；
- 决定独立机构的构建和人员配备方法是否需要满足公共机构的特殊利益；
- 决定独立机构的构建和人员配备方法是否需要满足私营部门中特定行业的特殊需求。

谈判理事会

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 根据具体情况鼓励行业、部门或区域层面谈判理事会的发展，该等理事会将由雇主代表和工人代表组成、且有权为相关行业、部门或区域解决因集体谈判而产生的争议；
- 设置这种谈判单位的认可系统，以便这些单位为其指定行业、部门或区域提供与委员会自身所提供的服务相同的服务。

私营部门参与

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 经委员会的理事会批准，批准认可和重新认可系统，支持私营部门运营商参与争议管理系统；
- 在争议当事人应向私营调停人 / 调解人和仲裁人支付的费用标准方面，提供意见；
- 要求私营调停人 / 调解人和仲裁人遵守的行为守则等同于要求委员会的调停人 / 调解人和仲裁人遵守的行为守则。

非典型工作安排

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 向所有雇员（包括在非典型工作安排下就业的所有人员，例如合同工、在家工作者、农业工人、家庭佣工、街头摊贩和存在明显的雇主 – 雇员关系的其他人）提供争议解决服务。



全国范围的服务

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 根据具体情况，通过设立行政区、省或区域办事处，确保在全国范围内提供服务；
- 在不方便达到委员会办事处的地区，为雇员和雇主提供流动服务和技术创新。

性别问题

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 在合理可能的范围内，理事会中的男女代表比例相同；
- 确保在委派调停人 / 调解人和仲裁人时维持合理的性别平衡；
- 认可谈判单位和私营部门运营商时，将性别问题纳入考虑范围；
- 确保在其信息、咨询和培训活动及其调停 / 调解和仲裁程序中解决性别问题；
- 与负责性别问题的政府部委和机构以及民间团体组织建立并维持关系。

理事会

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 成立一个依法成立的、具有广泛代表性的理事会，并指明谁负责委派理事会成员；
- 设置一名理事会主席，并指明委派主席的程序；
- 制定相关法律法规详细说明理事会的成员资格标准和理事会的责任，其中可包括（例如）确保委员会遵行高标准的企业治理、妥善利用其可支配的资金、有效和高效地运行，并确保其公共资金得到妥善利用且理事会根据其使命和愿景运行。

主任

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 设立一名主任作为其首席执行官，并指明谁负责委派主任；
- 主任的职责和责任符合法律规定；
- 规定主任的任期；

报告和透明

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 根据具体情况，使用印刷和电子格式编写其季度或半年活动报告；
- 编写其年度活动报告，包括将提交议会的经审计的收支表；
- 根据理事会制定的指导原则，参与提高意识的活动和宣传，需遵守保密性。



劳动管理当局

在这一政策要素方面，可提及委员会计划要做以下各项：

- 与国家劳动行政管理系统的其他组成部分（特别是在某些方面涉及争议预防的组成部分，例如劳动监察）建立并维持关系。

架构和组织

政策文件可在成立和运行理事会以监督委员会工作、监控与其任务相关的整体表现、确保机构根据良好治理的要求运作方面提供指导。

政策文件还可提及依法设立独立机构的理事会或董事会的需求。这一提述可包括：

- 独立理事会的重要性；
- 在理事会的成员资格，例如政府、雇主和工人以及劳资关系领域的专业人员得到同等代表方面，提供建议；
- 承诺使理事会具有合理的人口代表性；
- 安排委派理事会成员和理事会主席；
- 主席的责任，包括财务报告要求；
- 安排委派独立机构的主任和副主任；
- 理事会在委派独立机构的调停人 / 调解人、仲裁人和其他职员中起到的作用；

- 理事会在编写独立机构的愿景和使命说明及其战略计划中的作用。

政策文件可指出独立机构是否应有一个分散的架构，将在各地设立现场办事处，以及是否在偏远地点提供移动服务。

政策应提及一些支持提供财务、采购行政管理、人力资源和信息服务的架构所需的服务单元。应特别提及计算机技术（包括互联网、内联网、SMS 和电子邮件设施）在使机构成为一个现代的、进步的和以客户为导向的机构方面的重要性。

运行安排

政策可提及一些运行安排，这些安排将在法律法规和内部程序中进一步详细说明。这些安排可能包括：

- 雇主和雇员在请求咨询和培训服务援助时须依照的程序；
- 通知争议和申请争议调停 / 调解的程序和系统，包括表格和范本；
- 预调停 / 调解阶段的程序；
- 调停 / 调解（包括成功和失败的调停 / 调解）的结果将依照的程序；
- 请求仲裁服务的程序，包括表格和范本；
- 准备仲裁裁决，并指明可予上诉的个别情况；
- 在先调解后仲裁的程序中将依照的程序；



- 认可谈判理事会及其运行范围的程序 and 安排；
- 认可提供调解和仲裁服务的私营机构的程序 and 安排。

除运行程序的具体事宜外，政策还可提及普遍适用的重要运行事项。

这些事项可包括以下各项：

- 职员（包括所有全职或兼职的调停人 / 调解人和仲裁人以及经认可的私营机构）的行为 / 举止守则；
- 调停人 / 调解人和仲裁人的表现指标和目标，及其相关监控过程；
- 所有调停人 / 调解人和仲裁人（包括经认可的私营机构）的资格和培训要求；
- 计算机化的案件管理系统，提供与提交给委员会的每个案件相关的实时信息。

资源提供情况

政策文件应明确，虽然委员会是独立自治机构，但其在财政上依赖国家。政府以委员会的年度预算为依据资助委员会的承诺需在法律中加以规定。

此外，政策可能就委员会是否有权接受捐赠、礼物和遗赠，是否可就其提供的咨询和培训服务收取费用，以及是否可收取行政费用和申请费的情况提供指导。

过渡安排

劳动争议系统的根本改变要求关注相关安排是否到位，以便从旧有系统过渡到新系统，从政府运作的传统系统过渡到独立系统。

旧有系统将彻底停用，还是在指定日期被新的、不同的系统所取代，亦或是在特定时间内继续与新系统并用？

政策文件可指出委员会开始运行的时间框架，确保提供充分的时间开展以下各项活动：就政策问题进行辩论、修订现有法律或制定新的法律法规、成立理事会、委派委员会的正、副职负责人、委派并部署调停人 / 调解人和仲裁人、设立办事处、采购设备、设计表格和范本、制定运行程序，及安装计算机系统。

采取主动：谁将领导变革？

进行根本改变的动力可能来自工会，工会认为传统的劳动行政管理系统偏向雇主，因此几乎不可能公平和公正地解决争议。

或者，动力可能来自认为系统偏向工人的雇主。

进行根本改变的动力可能来自开明的劳动行政当局，但这可能需要行政当局放弃部分权力，所以改变需求来自该部分的可能性较低。

动力可能来自政治领域，特别是在劳资冲突可能导致罢工、生产损失、收益损失和使公众醒悟等显著的不利溢出效应时。

根本性改变背后的推动力是认识到一方面“系统出了一些问题”，另一方面“必须采取措施解决问题”。



认识到“出了一些问题”可能是重大事件或一系列事件（游行示威和暴力、企业倒闭）的结果，或者可能与政治变动有关，如新上任的执政党表示“我们知道有些问题已经存在了一段时间了，现在我们计划采取措施解决这些问题”。

理想情况是，“系统出了一些问题”的认识来自有能力采取措施解决问题的、受人尊敬的负责人主持的利益联盟。这个联盟必须包括政界代表，最好还能得到工会和业界领袖以及来自民间团体的受人尊敬之人的支持。

他们认识到“出了一些问题”，因此，政府将委派一个高级工作组或机构对现状进行评估，并拟定一个符合雇主、工人和整个社会利益的平衡的变革议程。独立组成的中立的委员会，将受到开明的政策和法律的支持，配备专业人员和丰富资源，可为“采取措施解决问题”指明出路。

一旦确认改变需求，就需要在政策的指导下推动变革进程。

应在与所有相关当事人持续协商的基础上，编写与设立独立的争议管理委员会或类似机构有关的政策文件，包括相关利益组织和个人以及社会合作伙伴提供意见。

管理变革进程首先应评估现状，然后必须依照明确的政策指导进行。

法律法规安排

一旦劳动争议预防和解决政策到位，就需采取行动确保这些政策得到有效执行。在某些情况下，政策可以采用发布信息、教育和说服等方式执行，但在大多数情况下，需要法律法规才能落实。可即便借助法律法规，也无法保证政策意图能够全部实现，因为法律也可能因为各种原因无法总是得到全面执行，这些原因包括：

- 法律适用的人群对法律内容缺乏了解；
- 不了解人们具体需要做什么才算遵守法律；
- 负责确保遵守法律的机构缺乏资源；
- 一些认为遵守法律代价过高的当事人故意规避法律；
- 执法机关的不作为和腐败。

制定法律框架

政策文件为行动提供指导原则，法律则根据具体情况通过施加法律义务和提供法律保护，为实现政策意图提供实质和细节支持。在制定和实施支持新的争议管理方法并建立独立的争议预防和解决机关的法律框架时，应考虑以下问题。

政策与法律之间的一致性

法律法规应符合并支持政策意图。



实例

如果法律为工人组织、注册、获得认可及与其雇主实际进行谈判设置障碍，则旨在鼓励将集体谈判作为争议预防和解决的关键要素的政策文件几乎将不会产生影响。

如果法律法规要求进行强制性调停 / 调解和仲裁，则旨在支持自愿调停 / 调解和仲裁的政策将受到损害。

旨在实现基于共识的争议解决方法的政策将受到强调将裁决作为解决争议的主要方法的法律法规的破坏。

如果法律法规对“雇员”、“工人”和“工作场所”有非常严格的定义；明确排除某类雇员（例如家庭佣工、农业工人）；或完全忽略从事非典型工作或其他工作安排（包括从事非正规经济、家庭佣工活动和合同工作）的雇员的情况，则明确需要为所有工作条件中的所有雇员提供争议预防和解决服务的政策将归于失败。

如果法律要求理事会或类似机构有权在独立于工会的情况下与雇主进行谈判，则鼓励在企业一级主要通过集体谈判预防和解决争议的政策将无法得到认可。

与其他国家比较

虽然每个国家的情况不同，但仍可从向不同国家学习如何处理或持续处理法律法规变化中受益。考虑设立独立劳动争议解决委员会的国家可以汲取最近从坦桑尼亚、加纳和南非取得的经验，也可以从美国、加拿大、英国和爱尔兰的更加完善的系统中汲取经验——不但涉及法律法规的制定，还包括发起这类变革所需考虑的一系列运行事项。

监管平衡

这涉及一种尝试均衡考虑社会保护与效率的监管成本 – 效益分析。需要考虑监管不足的可能性和社会保护不足的相关可能性，以及监管过度和对效率的相关负面影响。监管不足有可能导致法律法规无法支持政策意图和宗旨，而监管过度则存在有意逃避和故意规避的风险。

还需要引入被认为是积极干预而非消极干扰的法律。

管理能力

起草法律应考虑其执行和应用的实用性问题。法律起草人员应不断询问正在制定的法律法规是否可以得到有效的应用，是否可以确保为人们所遵守。这就需要考虑执行法律和确保合规性的现有机构框架和可用资源能力（特别是人力资源）。

机构和资源能力不足时，法律本身可能需要制定直接加强能力或促进主动合规的规定。

制定新法律还是修订现行法律

起草法律存在着挑战，无论将制定的法律法规是修订版还是新颁布的。修订现有法律法规包括删除和增添内容，起草人员在这方面拥有的自由较少，但如果是制定新的法律法规，则自由度较大。制定新法包括为之前未经法律规定的事项制定法律，例如成立独立调解和仲裁委员会。这为起草人员提供了更大的自由，也是一个较好的选择，特别是当劳动法过时、不能很好地平衡社会保护和效率目标、存在不必要的复杂、措词不当以及总体难以执行和应用时。



根据本部分的指导原则废除现行法律并制定替代法律更具吸引力，与为了应对不断变化的情况而频繁修订相比这无疑是更加适合的方法。

与现有义务之间的兼容性

法律法规需要考虑国家宪法规定的权利，及其在经批准的国际条约（包括国际劳工组织公约）项下的义务。

赋权法律法规还应考虑现行法律，当然除非新法的意图是改变已存在的这些法律。

法律法规的宗旨

设立独立争议管理机关的法律法规，应有反映政策意图的一个清晰宗旨和多个相关目标。明确法律法规的宗旨和目标可将立法人员和将受法律法规影响的当事人“联系起来”，还有助于加强负责的执法和司法机关对法律的理解和应用。

利益相关方参与

和制定政策本身一样，起草法律法规的过程需要受法律影响的利益相关方以及具有特殊利益和专业技能的人员参与。

这些人员可以通过为这一具体目的而设立的、代表所有利益相关方利益的专门工作小组参与，也可通过常设三方机构或（如可能）该常设机构的委员会参与。

具体的参与形式可能是利益相关方持续、深入参与各章节的法律起草工作。另一种参与方法是，在技术专家起草完法律后，与利

益相关方积极协商。建议在一定程度上结合使用这些方法，这样，可确保利益相关方参与起草过程的所有阶段。

例如，南非全国经济发展和劳动理事会 (NEDLAC) 竭力在一系列社会、经济和发展问题上达成“代表性共识”，其目标包括首先审议所有法律法规，然后再提交给议会，例如设立了调解调停仲裁委员会 (CCMA) 的《1995 年劳工关系法案》。

除劳动部和社会合作伙伴的代表外，参与起草过程的可能还包括来自政府内部的司法部、财政部、工业部、妇女事务部以及独立司法机关（例如法律改革委员会和调查专员办事处）的代表。

除雇主组织和工人组织的代表外，还欢迎商务部、出口和制造商组织、消费者团体、法律协会、学术专家和来自民间团体（包括宗教团体和负责家庭佣工、儿童和青少年的边缘工人的团体）的代表参与起草工作。

当然，这些代表的参与必将延长制定法律的时间，但这样做可显著提高法律法规的整体质量，并提高法律得到遵守的概率。积极参与决策的人更有可能认同决定，因此更可能遵守法律。

参与不仅限于就议会法案进行的协商，还包括就行政机关颁布的无需经议会程序的条例、法规和命令进行的协商。

使用简单明了和用户友好型语言

起草法律法规时，鼓励使用简单措词。这样做不是为了损害概念和意图的表达，而是为了让最终用户（或“受众”）更容易理解法律的原意。



简单措词涵盖以下各个方面：

- 使用简短的句子。
- 避免使用术语和俗语。
- 使用一个词而不是多个词来传达同一个意思。
- 使用短词而不是长词。
- 避免双重和三重否定。
- 使用主动而非被动语态。
- 保持字词的前后一致（例如，在提及“日”时，请明确这是日历日还是工作日；使用“应”表示强制性规定，“可”表示任意性规定。
- 确定并消除歧义（例如，雇员和工人之间、工作日和日历日之间，“所有骚扰”和“非法骚扰”之间的歧义）。
- 引用实例阐明含义。
- 避免使用拉丁词语。
- 主谓不分开使用。
- 避免使用“他”和“她”，除非为满足具体目的必须这样做。

架构和成稿

除使用简单词语外，用户友好型法律还包括很多注意事项，具体包括：

规划 规划涉及确定法律的最终用户，并认识到“最终用户”还包括律师之外的人员。他们可能是文化素养高的人，或是文盲，也可能包括潜在的未来用户（例如，中学毕业生和职业培训学生）

架构 一旦确定最终用户，即可建立一个合适的架构，依照逻辑顺序编制法律。

版式 法律条文的版式应避免出现通篇不分段的文字，应保持适当间隔，并将条件和例外与其相关的条款明确区分开。

补充指导 编写小册子概述主要条款规定、提供实例、在适当情况下指出计算方法和利用图表阐明含义，都可为法律用户提供帮助。

翻译 法律通常用一种语言起草，然后被译成其他语言。这更需要使用简单的措词，以确保两种语言的含义相同。例如从英语译成高棉语后，建议让不同译者进行逆向翻译，即从高棉语回译成英语，以检查最初的翻译是否传达了正确的含义。

样本测试 法律初稿一经完成，即由所确定的最终用户进行理解测试，以确定是否存在含义模糊或措词过于复杂的地方。



争议预防和解决法律框架

- 法律应反映和详细说明政策意图
- 法律应考虑其他国家的经验，不一定要从细节上，但一定要从主旨上考虑
- 起草法律时应谨记管理能力、执行和确保合规等问题
- 法律应竭力维持平衡的社会保护和经济效率
- 法律应与国家在宪法、国际条约和现有法律项下的义务一致
- 法律应陈述其宗旨和目标
- 法律应与利益相关方协商开展起草和制定工作
- 法律应使用简单和用户友好型的措词

设立独立机构或委员会

设立独立的争议管理机关必得需要新的法律法规，也可能需要对现有法律进行修订。制定新的法律法规可能要考虑以下各项：

建立

法律应指明独立机构或委员会是正式并“特此建立”的，被命名为（例如）调解和仲裁委员会、调停和仲裁委员会、调解调停和仲裁委员会、全国劳动委员会或咨询调解和仲裁服务中心，或符合国家情况的一些其他名称。

独立

法律应指明委员会是独立机构，并具体说明独立的实际含义，例如“其应独立于任何政党、工会、雇主社团、工会联盟或雇主社团”，且除其本身之外，不受任何人或机关的指导或控制。然而，法律可能提及独立并不意味着独立于政府的财务规定这一事实。接受政府资助的独立机构，虽然不受政府干扰，但仍要根据政府和财政规定运行。虽然是法定机构，但仍接受政府资助，因此，从这个意义上来说并不算完全独立。

职能

法律应指明独立机构或委员会的职能。其职能可能包括向雇主和雇员提供有关预防和解决争议的信息、意见和培训，提供调停 / 调解服务，及在调停 / 调解失败时提供仲裁服务。具体职能将依据国家情况决定。

理事会

授权法律应载有为独立机关或委员会建立和设立理事会的规定。

法律应指明理事会成员的人数、他们所代表的组织、主席的委派（由谁委派和委派标准）、主席和理事会成员的任期、及其获得重新委派的资格。法律还应指明理事会成员和主席任期的终止，及其获得薪酬和 / 或审理费用的权利的具体情况和程序。

法律应具体提及理事会中男女成员的代表问题。



理事会的职能

法律应指明理事会的职能,具体可提及其在以下方面的作用:确定委员会工作的战略方向,提供有关政策和程序的意见,监控委员会的活动以确保委员会根据其目标与指标运行。

法律还可能要求理事会自身和其所负责的委员会遵守高标准的企业治理,规定理事会承担确保委员会根据良好的环境政策和实践运行的责任,并确保委员会有效、高效地利用公共资金。

主任和副主任

法律应提及委员会主任和副主任的委派事宜,并说明他们的委派程序(包括理事会的参与),其责任和权力(包括委托的权力),将主任确定为理事会的当然成员,并规定主任出席理事会会议的要求。

委派调停人/调解人和仲裁人

法律应指明理事会和委员会主任在委派全职和兼职职员中的作用,特别提及委派调停人/调解人和仲裁人的相关事宜。法律还应指明获委派为调停人/调解人和仲裁人所需的资格和经验,指明负责确定其雇佣条款和条件的机构,并说明这些专员可能被撤职的情况。

法律应规定男女均有资格被委派为委员会专员。

法律应规定,所有专员均应遵守经理事会批准和签字的行为/举止守则。

法律应规定获委派为专员/委员是否有权进行调停/调解和仲裁任务,以及向雇主和工人提供信息、咨询和培训服务。

专员 / 委员的权力

法律应说明专员在调停 / 调解和仲裁职权方面应与尊重提出两种过程的自愿性质的需求一致。

法律应说明，专员 / 委员会在履行其信息、咨询和培训职能时应确保不歧视和平等问题得到妥善解决。

委派支持职员

法律应说明，委员会主任在与理事会进行协商之后，委派高级支持职员，并指明负责该等支持职员雇佣条款和条件的机构。

资金和资源

法律应说明，立法机构应基于委员会编制的并由相关部委向立法机构提交的预算，拨款资助委员会及其理事会。

法律应说明，委员会有权接受捐赠、让与或遗赠形式的资金，但这不得损害委员会的独立性。

法律应说明，经理事会批准，委员会有权就为雇主和工人的利益而提供信息、咨询和培训服务收取费用。

法律应规定，委员会提供的所有调停 / 调解和仲裁服务是免费的，还应说明无论是申请费还是行政费用均由提出争议解决程序的当事人承担。

法律应规定委员会应保存详细的财务记录，并说明编制和审核财务记录以及向议会提交的标准和程序。



承包

法律应说明委员会有权委派承包人开展委员会的工作。

法律应说明，承包人应就其服务向委员会而不是向委员会的客户收取费用。

责任限制

法律应说明，委员会概不对任何人因委员会、理事会、专员 / 委员、职员或承包人善意的作为或不作为而蒙受的损失承担责任。

报告

法律应规定，委员会应根据政府报告规定，编制年度报告并提交给立法机构。例如，财务年度结束后六个月内要求报告，报告必须包括经审核的委员会账目、审计师报告、委员会的运行状况，其中包括与绩效有关的统计信息，对成就和不足的说明，以及作为政府报告规定组成部分的任何其他信息。

法律应说明，委员会的年度报告应在理事会主席和委员会主任签字后发布。

法律法规必须支持政策意图

以确保委员会是合法的存在的，具有清晰的职能和权力。还要求法律法规确保委员会接受议会的年度拨款，并对所拨资金的支出负责。

制定法律法规可借鉴已选择依法设立独立委员会的其他国家的经验。

但有必要确保法律法规反映国家的情况和现实。

独立机构：架构和运行

一旦政策转变成成为法律法规行动，接下来就需要确保机构安排和程序到位，以有效落实法律及其相关政策意图。这对新机构而言是一个巨大挑战，但已选择独立的劳动争议解决方法的各国均已成功应对这个挑战。

独立委员会的机构安排要求考虑以下各项：

- 依法设立委员会
- 为委员会设立理事会
- 设立委员会主任和副主任职位
- 委派和指派委员会职员
- 设立委员会总部和下设办事处
- 建立委员会的组织架构
- 与政府部门和其他法定机构，建立联系
- 与劳动行政管理当局，建立联系
- 与社会合作伙伴和其他组织，建立联系。

组织架构

为有效的争议预防和解决系统建立组织架构不仅包括设立部门、分支机构、部门、单元和小组，寻找适合的办公场所，采购设备和部署职员，再决定每个分支、部分或单元的职责。这些都是必



要和重要的，但组织架构必须来源于需要履行的职能：架构是职能的产物。

建立的架构还需要满足提供分散化服务的需求。可能需要建立区域、省、行政区或地区办事处，以向所有寻求服务的人提供服务。办事处的数量、地点以及每个办事处所提供的实际服务要求，这些均需要审慎考虑机构的愿景和使命，以及资源的可用性。对活动进行分散处理还需要现场部门和总部之间进行有效的协调和交流。

独立委员会通常拥有三个强制性职能：

- 就争议预防和争议解决，向雇主和工人提供信息、咨询和培训服务；
- 争议调停 / 调解
- 争议仲裁。

这些职能即意味着需建立三个部门或分支机构，这些部门和机构进一步设置以下部分或单元：

- 财政和行政，包括采购、资产控制、空间管理、建筑维护；
- 人力资源管理，包括招聘、职员流动、培训、表现评定；
- 计算机系统管理，包括案件管理系统的规划和运行；
- 资讯管理，包括宣传活动、媒体关系、网站开发。

总体结构的每个部分（无论是部门、分支、部分、单元或区办事处）都要有各自的目标与指标作为指导。如果应用表现指标，这些目标与指标必须是清晰的、具体的、实际的、时效的和可衡量的。

与相关职员协商设定的目标更有可能切合实际，也更可能实现。

运作程序

若要争议管理系统有效和高效地运作，就必须设置相关系统和程序。程序必须清晰，尽可能简单，还必须符合良好治理的要求。

资讯、咨询和培训服务

在下述活动实例中，都需要设置运行系统和程序以便提供资讯、咨询和培训服务：

- 接收客户的援助请求；
- 评估客户的实际需求；
- 设计对援助请求作出的响应，例如根据具体需求设计培训活动，提供谈判前的意见和援助、就工作场所合作战略提供建议并制定这些战略，就建立申诉处理系统提供意见等。
- 确定就计划援助所收取的费用；
- 为提供服务分配职员；
- 为具体服务提供活动招聘承包人；
- 就所提供的服务收取费用；
- 评估服务表现和评价服务后的影响；
- 报告和收集统计信息，包括劳动市场和争议解决统计信息，以有利于系统管理和利益相关方。



调停 / 调解

提供调解服务要求至少在以下领域设有运行系统和程序：

- 接收待调解争议的通知（通常是通过调停 / 调解申请表）或确定可能与调停 / 调解服务相关的当事人；
- 在当时人未申请调停 / 调解服务的情况下，提供调停 / 调解以说服争议当事人相信调解最符合他们的利益；
- 评估调解申请以及之后的合规性；
- 妥善分配开展调停 / 调解的专员；
- 在所委派的专员存在利益冲突时，对案件进行调整；
- 确定开展案件的需求，包括场地、语言、通道；
- 将调停 / 调解日期、时间和地点通知当事人；
- 将调停 / 调解过程的性质通知当事人；
- 开展实际的调停 / 调解（可能涉及为经验较少的调停人 / 调解人编写程序手册和案头手册）；
- 报告调停 / 调解结果；
- 在争议仍未得到解决的情况下，编写调停 / 调解不成立的记录；
- 将信息输入案件管理信息系统；
- 确保当事人知道在陷入僵局时下一步应该做什么。

仲裁

提供仲裁服务要求至少在以下领域设有运行系统和程序

- 接收仲裁申请（通常是通过仲裁申请表）；
- 分配开展仲裁的专员；
- 在当事人就某名专员达成一致的情况下，分配专员；
- 在一方当事人不希望之前经办过调解的专员继续负责仲裁时，分配专员；
- 将仲裁日期、时间和地点通知当事人；
- 将仲裁过程的性质通知当事人；
- 开展实际的仲裁（可能涉及为经验较少的仲裁人编写程序手册和案头手册）；
- 报告仲裁结果；
- 确定仲裁裁定或裁决；
- 在公布裁决之前，对裁决进行质量评估；
- 将信息输入案件管理信息系统。



本册探讨了与建立独立劳动争议委员会或类似机构相关的政策问题，并概述了为这种委员会提供合法身份所需解决的法律问题。

一旦委员会依法设立，其必须建立架构和制定运行程序，以确保向客户提供优质服务，从而实现其根本目标。

架构是职能的产物，职能是愿景和使命的结果，架构源自组织希望实现的具体内容。

独立委员会的三个主要职能是预防服务、调停 / 调解服务和仲裁服务。

总部架构和现场架构应支持这三个领域。架构还必须提供财务和行政管理、人力资源、计算机服务和信息管理方面的支持。

附注



第五册

宣传活动和提供信息

社会合作伙伴的参与	126
资助宣传活动	126
宣传：一项持续的活动	127

第五册

宣传活动和提供信息

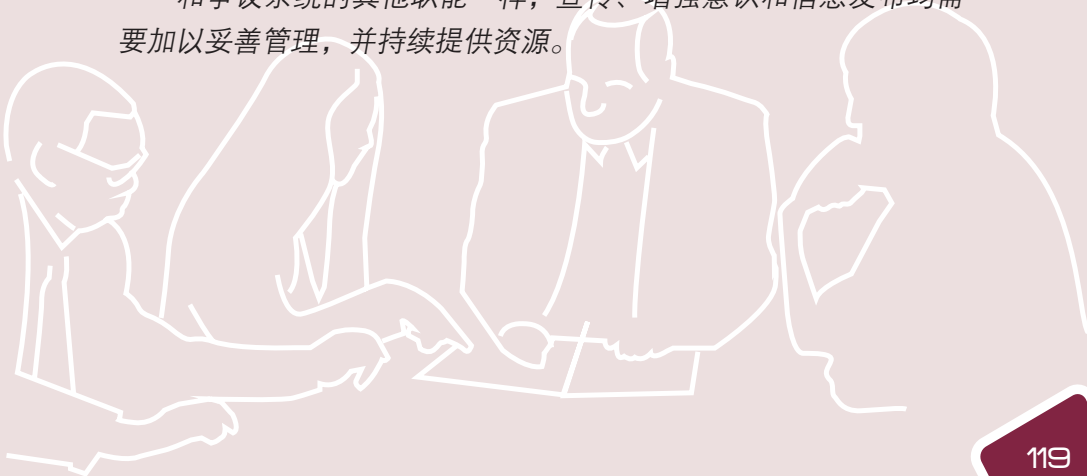
劳动争议机关有义务确保其服务对象意识到它

的存在、了解其实施的政策及需要执行的法律。这需要提供资源支持开展一系列宣传和传递信息的活动，以确保现有用户和未来用户了解其可获得的服务，以及他们怎样做才能获得可用的服务。

某些宣传和信息活动的重点在于宣传，为的是确保劳动争议系统的性质、宗旨和职能为人所知和理解。电子媒体、印刷媒体和计算机技术是开展这种交流的必要组成部分。

其他宣传和信息活动则更直接地将重点放在与系统所提供的实际服务相关的过程和程序上。这类具体信息应满足不同用户的需求，并以简单语言和用户友好型格式提供。信息技术（包括创意网站、电话帮助热线和电子信息）有助于确保向这类信息的目标受众提供信息。

和争议系统的其他职能一样，宣传、增强意识和信息发布均需要加以妥善管理，并持续提供资源。



妥善管理改变过程需要让将受到拟议的和实际的改变影响的人明确自身的权利和义务。国际劳工组织第 113 号《工业部门和国际一级公共机关与雇主组织和工人组织之间的协商与合作建议书》（1960 年）指明了这点。该建议书强调了与社会合作伙伴协商对于制定和执行影响其利益的法律和法规以及对设立和运作国家机构至关重要。

在新的争议预防和解决方法方面，这个过程将在政策制定阶段启动。参与政策制定的关键利益相关方的代表应明确政策意图，但它们的成员可能不了解。同样，参与起草法律（以说明政策指导原则）的利益相关方的代表可能不会采取必要措施确保其成员充分了解其在法律法规颁布后拥有的法律权利和义务。

在政策制定阶段，增强意识需要作出以下安排：

- 公布政策建议书的内容；
- 请个人和机构对拟议的政策干预措施发表意见；
- 请公众对政策建议书发表意见；
- 确认收到的所有意见。

宣传的方法取决于发动改变的资助者可用的资源，但可能包括通过以下途径传递信息：

- 一般印刷媒体，包括报纸文章和定期专栏、小手册、小册子、新闻通讯和海报；
- 关键成员（即雇主组织和工会组织）可用的印刷媒体；
- 无线电广播；



- 一般电视新闻，以及赞助时段；
- 所有相关机构的网站或使用各种形式的社会媒体；
- 公开会议和集会；
- 电话帮助热线。

如今，几乎所有主题的宣传活动都会用到网站和电子通讯设备，这是任何劳动争议管理系统必不可少的组成部分。因此，应优先关注这种通讯系统的规划和持续管理工作。

作为为变革买单的人，政府有义务确保采用适当的方式宣传政策建议书，以便使可能受到拟议改变影响的人更易理解。政府必须为这些宣传活动提供资源，并确保在定期评估的基础上充分利用这些资源。

在法律颁布阶段，当一项议案成为法律时，增强意识就有了新的维度，因为其涉及雇主和工人的权利和义务。利益相关方不再只是对政策意图感兴趣，还关注他们需要怎样做才能符合法律规定。

在这些情况下，增强意识应注重以下方面：

- 向雇主和工人详细说明法律内容；
- 在雇主和工人怎样做才能符合法律规定方面，提供相关信息；
- 为保证合规性将作出的安排；
- 违规时适用的处罚；
- 对违规提出上诉时将遵循的程序。

与宣传法律和程序的方法大致相同，政策宣传可借助以下媒介完成：印刷媒体、电子手段、互动网站、公共广播网络、工作场所布告板、会议和培训期间。应根据不同用户群体的需求调整法律和程序的宣传工作，使用不同的方法介绍具体信息，以确保传达这些信息的真正含义，而不仅是字词。

在运行阶段，增强意识和提供信息有另一种维度。

有必要确定哪些目标群体需要并可受益于宣传和提供信息活动。这些群体包括：

- 雇主社团；
- 雇主；
- 工会；
- 非工会雇员；
- 初入职场的人；
- 非政府组织；
- 社区意见中心。

信息的内容以及将信息从发送人送至接收人的方法可能迥然不同。例如，针对不识字雇员的信息应以声音和视觉影像为主，或通过由争议管理机关的专员开展的谈话环节或电话帮助热线传递。

一般情况下就同一主题而言，向将在未来几年步入工作岗位的在校生提供的争议预防和解决信息的内容和重点必然不同于向拥有多年工作经验的雇员提供的信息。



此外，还需强调一般的宣传活动也不同于提供专门信息。

一般的宣传活动属于宣传性质的活动，主要是让目标群体了解劳动争议机关的工作。开展这类活动的一种方法是由名人和本地的代表人物（运动员、艺人）通过电视和印刷媒体传递信息，支持争议管理系统的工作。这些信息通常较为简短，间隔固定时间播放，使人们了解在发生争议时可获得的援助，以及问题无需诉诸法院或法庭即可得到解决。

提供专门信息指向真正寻求争议管理机关所提供的服务的人群提供帮助。这种信息可以通过以下方式提供：发布在争议管理机关的网站上、用户自行从该网站下载表格和指南、通过政府机构、雇主社团和工会提供的表格和相关信息。此外，电话帮助热线也是一种非常有用的途径，因为客户能够直接与训练有素、了解情况的人员对话，后者可快速提供相关信息，解释系统如何运作，并详细说明决定提出投诉的人员需要做什么。

另一种提供信息的方法是确保争议管理机关所使用的表格设计合理，分步提供信息帮助有需要的客户填写表格，应尽量不涉及法律事务。

例如，将争议提交给争议解决机关调解时，争议当事人必须遵循一定的程序。一般来说，这种程序包括填写一份申请表或类似文件，该文件本身包含重要信息。

在南非，提交争议给调解调停仲裁委员会所使用的表格包括如下各项重要信息：

- 表格的宗旨；
- 谁填写表格；
- 表格填妥后由谁接收（在正常情况下是争议发生省份的调解调停仲裁委员会省级办事处）
- 调解调停仲裁委员会所有省级办事处的地址和联系信息；
- 提交表格后需采取的行动（说明将委派一名调解人，此人必须在其通知之日起 30 日内解决争议）；
- 可能由其他机构（例如谈判理事会或法定理事会）或依照私人程序（如适用）处理争议方面的建议；
- 必须向另一当事人送交表格副本，以及证明已送交副本的证据方面的建议；
- 与不公正的劳动做法争议具体相关的信息（指明该等争议必须在导致不公正的做法的作为或不作为发生之日起 90 日内提出申请）；
- 关于可提供南非官方语言译员，但当事人可自费使用其他语言译员方面的信息；
- 与如何填写表格中涉及争议的“特征 / 额外信息”部分相关的建议（包括争议的紧急程度、所涉及的人数、所涉及的重要劳动或法律问题等事宜）；
- 与先调解后仲裁过程相关的信息，指明如果调解后案件仍未得到解决，立即进行仲裁，以及提交争议的当事人可依照其意愿反对先调解后仲裁程序方面的建议。
- 在试用期相关的争议中，不得反对先调解后仲裁程序方面的建议；
- 调解调停仲裁中心必须在撤销争议起 30 日内收到有关争议撤销的信息。



如果在调解 / 调停后案件仍未得到解决，调解调停仲裁委员会将对其仲裁申请表格采取类似的方法。与之前一样，表格具有双重作用：通过提供信息和建议进行宣传，以及提供当事人和争议事项的详细信息。

表格本身的重要信息包括：

- 需要确保向另一当事人送交表格副本，以及证明已送交副本的证据；
- 需要附上表明调解未能解决争议的凭证；
- 当提出申请的当事人不希望由之前开展调解工作的委员继续负责仲裁时，说明接下来应该怎么做；
- 当事人商定由某个特定委员处理仲裁时，说明接下来应该怎么做；
- 一方当事人希望由一名高级委员处理仲裁时，说明接下来应该怎么做。

宣传和提供信息可以合并到争议解决过程的其他方面。合理设计的调解和仲裁程序申请表可以简单和便于用户理解、使用的方式列明与法律要求和程序相关的重要信息。

社会合作伙伴的参与

在争议预防和解决事项方面，宣传和提供信息不仅是相关政府部门或法定机关的责任。工会和雇主组织也发挥了重要作用。

工会和雇主组织可以通过各自的网络，直接联系其成员，从而使其了解新的政策和法律，以及当成员卷入劳动争议时的运行程序。

资助宣传活动

资源限制是劳动争议预防和解决机关在开展宣传活动时面临的一项长期挑战。工会和雇主组织可凭借作为某地方会员或隶属某国际机构获得援助，用于资助这些活动，但大多数情况下政府部门或法定机构主要依赖政府的财政拨款（即纳税人资金）。

这就提出了能否在资助者（特别是企业部门）的支持下开展宣传活动的问题。人们可能认为资助会削弱自治委员会的独立性或政府部门的公正性。设立独立委员会的法律法规可授权这些机构接受捐赠和让与，但为确保独立性和公正性不受损害，还需制定指导原则。例如，一场宣传活动可以独立委员会的名义举办，但由企业部门和工会共同且同等资助要比完全由公司资助更可取。

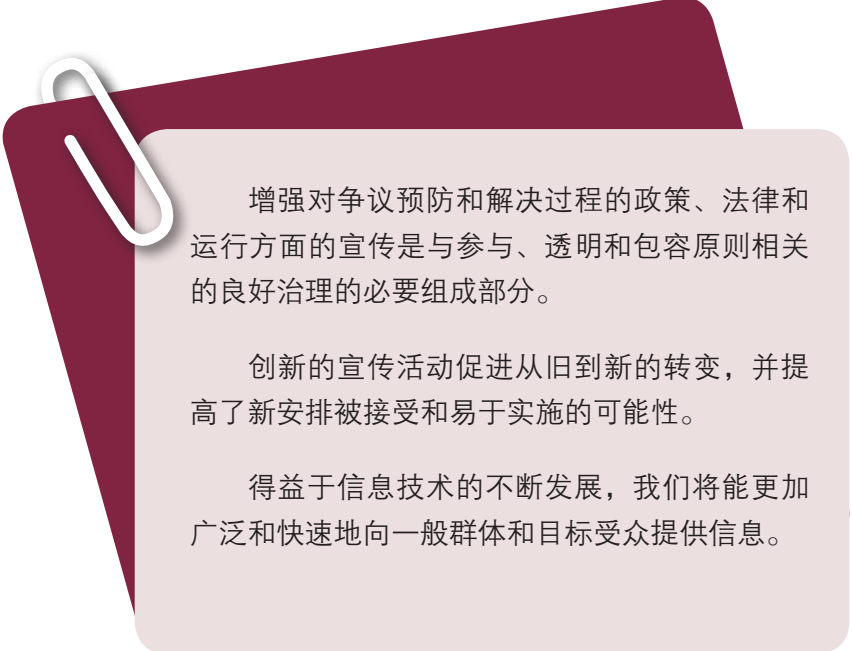
但劳动争议机关亦可在获得客户支持的同时保持其独立性。例如，某机关可在为客户成功开展了培训计划后简单地询问：“我们可以宣传下为您提供的服务吗？”成功案例也是宣传活动的一个重要部分。



宣传：一项持续的活动

宣传和提供信息活动并不局限于颁布新政策或新法律的情况。争议管理机关还应竭力确保其程序和过程清晰明确，为客户所理解，并定期更新向客户和一般公众提供的信息。争议管理机关的组织架构应将发布信息和宣传作为劳动争议系统的必要组成部分，而非次要问题。

如第七册表现监测中将指出的，监测表现也适用于争议管理机关开展的宣传和提供信息活动。争议管理机关应定期评估其宣传活动是否收到预期效益，其中之一就是鼓励争议当事人使用调停 / 调解和仲裁服务，而非将争议提交法院处理。



增强对争议预防和解决过程的政策、法律和运行方面的宣传是与参与、透明和包容原则相关的良好治理的必要组成部分。

创新的宣传活动促进从旧到新的转变，并提高了新安排被接受和易于实施的可能性。

得益于信息技术的不断发展，我们将能更加广泛和快速地向一般群体和目标受众提供信息。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注



第六册

改善表现

培训和相关问题	134
具体技能	138
行为守则	150
案件管理信息系统	155

第六册

改善表现

本册重点关注诸多改善劳动争议系统表现的问题。无论是由现有劳动部门负责还是由独立委员会负责，系统表现永远都有改善的空间。

本册重点关注可能实现改善的四大领域：培训和职员发展、具体领域的技能发展、计算机化的案件管理系统和职员行为 / 行动守则。这四个问题对政府运行的劳动争议系统和独立的劳动争议系统而言具有相同的相关性和重要性。

当然，改善工作绝不止这四个问题。但若按部就班地认真解决这四个问题，即可在相对较短的时间内提高任何争议管理系统的成效和效率。



培训和相关问题

在改变战略重点关注的是提升现有争议管理系统而不是建立新系统的情况下，各岗位职员已经就位，所以重点将是在评估需求的基础上开展再培训和设计有助于提升目标的培训计划。

应在开展任何培训计划之前进行职员表现评定，以了解现有职员资源的利用情况。然而，表现评定在职员看来可能具有威胁性，在职员将评定视作精简机构和裁员的依据时尤其如此。如果职员普遍持有这种态度，则有必要在开始一切评定或评估工作之前，采取措施向职员保证评定的目的并非确定裁员候选人，而是为了改善整体表现、确定培训需求和确定职员是否未充分发挥其才能。

在改变战略涉及建立新机构的情况下，职员配备问题和培训只是整个改变过程的众多组成部分之一。但这些问题甚至比提升现有系统时的相关问题更具挑战性。

职员配备计划的制定应反映机构的宗旨和目标，包括所需职员总数，管理、技术和支持职员的人数，雇用条款和条件，以及分散的争议解决系统中的职员部署。

需编写工作职责描述。其中部分内容可能是通用的，但应根据具体情况详细说明将履行的任务并包括表现衡量指标和目标。

- 需编写各岗位的职业概况
- 需制作和分发招聘广告
- 需确定甄选标准，包括所需能力及其相关特性
- 需由公正的小组开展工作面试



- 需委派职员
- 需提供入门和入职培训
- 需编写案头手册，包括“做什么”和“如何做”

在新机构从现有劳动部门或部委手中接管争议解决责任的情况下，新机构的职员配备问题特别复杂。新系统应吸收承担某些争议解决责任的现有调停人 / 调解人、仲裁人或其他劳动专员（例如劳动监察员、劳资关系专员、助理委员）吗？

应审慎对待新系统自动吸收现有专员的情况，若建立新机构的原因是这些专员表现较差，则尤其应当谨慎处理。这些职员应有资格申请新机构的职位，如果不成功，则需要在劳动部门内部或更广泛的公职部门内对他们进行重新部署。在国家的社会政治状况发生变化时，吸收现有职员的问题特别重要。使用现有职员组建新机构，可能给机构本身和建立机构的政府造成可靠性和合法性的问题，原因在于用户会认为情况并未真正得到改变。

有效培训

培训问题是任何改变战略的重要组成部分；若要高效利用资源和有效改善表现，要投入高昂的培训费和仔细规划培训需求。由培训提供者所提供的、受供应商驱动的专门培训产生的影响通常有限，原因多种多样——培训未能反映参加者的真正需求、真正的培训效果不佳、培训由培训师主导、培训过于关注理论或缺少支持材料和跟进行动。

教育培养才智，而培训锻炼的是一个人完成一项具体任务或一组任务并达到所需标准的具体能力。

有效的培训要求：

- 工作描述阐明将执行的任务；
- 通过比较实际与预期表现对现有表现水平进行评估，从而确定表现差距；
- 评估确定表现差距是否能够通过培训而非其他一些干预措施得到解决；
- 阐明培训活动的目标；
- 培训活动的设计能够将培训内容与所述目标相关联；
- 确定可将内容与目标挂钩的培训方法；
- 适当的学习顺序；
- 理解参与人作为成人学习者的需求；
- 培训师称职、熟悉互动学习技巧，并得到参训人员的信任；
- 编写并利用支持材料，包括视听材料；
- 评估并跟进活动，以确定所提供的培训是否对改善参训人员个人和整个组织的表现有实际贡献。



培训过程



有时，培训资源被浪费的原因是未能具体确定个人或团体具体需要做什么才能改善表现。应通过开展调查、与职员面谈、检查职员报告、分析统计数据、与客户讨论、表现评鉴报告以及观察职员的实际工作情况(例如举行调停/调解会议)等系统的方法确定需求。

当然，某些培训活动只是一般性的而不涉及具体需求，其目的是提供新知识和提高才智而非培养具体技能。这种培训和培养也应予以鼓励，它们非常适合自定进度的学习，前提是提供适当的材料。

计算机技术为培训提供了极大便利：培训材料更易传递，在任

何能够使用互联网和计算机的地方均可进行培训，个人可以按照自己的进度学习，还可进行互动学习，更多人员可以接受培训。

培训可由劳动部门或独立委员会外部的培训提供者提供，或由组织内部致力于培训和职员发展的、由培训专业人员组成的特殊单位提供。无论由谁提供，制定涵盖整个组织的年度培训计划都是十分有益的，这将可通过培训和相关活动以系统、协调的方法改善表现。

管理者培训

改变战略的成功不但取决于系统的调停人 / 调解人、仲裁人和支持职员的能力，还取决于系统管理者的能力。管理者不但对自己的工作负责，而且对他人的工作负责，因此，应仔细甄选和培养，使他们能够领导和激励他人、分析和理解信息、确定问题和作出决定、监控表现并评估结果。

争议管理机关，无论是政府部门还是独立委员会，均应采取必要措施确管理履行其工作描述中所述的任务并达到可接受的水平。合理设计的团队培训环节和系统的自定进度学习均可对改善整个系统及其组成部分的管理作出重要贡献。

具体技能

有效的争议管理系统要求专员具有执行一系列任务的技能和能力，包括书面和口头交流、编写报告、确定问题和解决问题、时间管理和规划、分析能力、关注细节和计算机应用。

其中特别重要的是要求专员具有以下三大职能领域的技能，即



- 争议预防；
- 通过调停 / 调解解决争议；
- 通过仲裁解决争议。

争议预防

在工作中，工人与雇主之间不可避免地会出现分歧、争执、不和、纷争和争议。有时，冲突是次要的，很快就能在工作场所内解决。但有时会出现重大冲突，其溢出效应可能会蔓延到直接工作场所之外。

争议预防服务不是消除冲突，而是将分歧放在不同的情境中，允许当事人解决其在工作场所内的问题，而不会扰乱产品生产或服务提供。

因此，争议预防并不意味着“没有争议”，而是开展各种非对抗性的活动，以鼓励在工作场所和平共处，进而使分歧和冲突按照以下方式解决：

- 快速地；
- 公正地；
- 和平地；和
- 有序地。

这就需要在工作实体内部引入和运行可行的系统，构建对话和防止业已发生的冲突升级。争议预防系统适用于个人和集体分歧，并应尊重工会在这些事务中的作用。

企业可在没有劳资关系专业人员提供意见的情况下，通过包含协商、谈判或以上两者的对话自主开发这种系统，或可使用第三方专业服务，为帮助建立可行的系统和过程提供意见和援助。根据企业规模、过程和系统的性质、主导的劳资关系氛围和可用于争议预防活动的资源，可采取各种不同的干预措施。

第三方服务可由以下人员提供：

- 争议管理机关（无论是政府部门还是独立法定机构）；或
- 私营部门顾问。

实际提供的服务包括：

- 通过文化建设工作、共同培训、共同研究和信息分享，构建雇员和管理者之间的信任和互相尊重的平台，营造出一种利于他们开展真正对话的积极的工作氛围；
- 旨在预防争议的具体倡议，涉及推行机构安排和过程，以支持让雇员参与其中的意愿，以便在问题破坏和妨碍到信任与尊重的基础之前提出并解决问题。这些安排包括任何一方当事人可将问题付诸讨论的协商机制，而且所达成的决定虽然不具有约束力，但却是向管理层提出的经过深思熟虑的意见。这些安排也包括谈判论坛，在论坛中，通过谈判提出问题和解决问题，最后达成具有约束力的决定。
- 旨在实际解决工作场所内部由雇员对管理人、同事，甚至是企业的客户作出的正式书面投诉的具体倡议，以及通过工作场所调解或通过调查专员处理非正式投诉的倡议。这些安排一般要求设有专门的投诉处理程序，以便在企业内部进行审理和解决。另外，如果存在集体谈判协议，则可



根据该协议中所载的投诉处理程序进行处理。

劳动争议机关的参与

争议预防活动是由企业开展的，外部人员的作用局限于促进和提供意见。然而，劳动争议部门或委员会参与这些促进和咨询活动可以带来众多好处。

- 部门 / 委员会的专员有机会访问企业，与雇员和管理人互动，帮助评估劳资关系氛围，参与根据各工作场所的需求开发专门系统的工作。
- 部门 / 委员会的专员可对不同行业的业务运作有更深入的理解，从而有机会专门研究具体领域（如有要求），例如运输、海事、制造或建筑与工程。
- 部门 / 委员会可从资讯、意见和培训及其专员提供的相关服务中获得收入。
- 作为致力于崇尚公正、公平和技术能力的专业组织，整个部门 / 委员会的形象和声誉得到提升。

从企业的角度来看，争议预防服务无论由部门 / 委员会还是由私营部门顾问提供，企业均可获得如下利益。

- 企业自愿寻求援助，从一开始就对系统开发过程拥有控制权。
- 可开发专门的系统，以满足特定企业的需求。

- 在开发系统时工人与管理人之间进行的对话有助于增进互信，在对话由胜任的、经验丰富的人员推动的情况下尤其如此。
- 以相对较低的代价开发可行的系统。
- 外部第三方的参与有助于捕捉到“一闪而过的亮点”，进而发展成为具体意见，以及一般系统开发。
- 保持企业的隐私和保密性。

提供争议预防服务要求服务提供者具备具体技能。除客观和敏感地评估劳资关系情况的能力外，专员还需具备鼓励雇员与其管理人进行互动的高级促进技能。专员需要具备有效的交流技能、倾听和观察能力、必要时充当专家（但不起主导作用）的能力，而且基本具备能够激起信任和尊重的个性，包括诚信、机智、耐心、热忱和（在一些情况下）幽默。

调停 / 调解服务

在雇员与雇主无法通过对话预防或解决争议的情况下，即需进入下一步——调停 / 调解。其实，调停 / 调解可以随时进行，甚至是在内部程序进行的间隙。

一些司法管辖区对调停和调解作了区分，但本出版物不做区分。调停 / 调解一词涵盖的过程是：

- 启动争议调停 / 调解的一方当事人自愿进行调停 / 调解，然后要求另一方加入该过程；
- 谈判破裂时开始进行的谈判 / 交涉过程的延伸；



- 由无权作出裁决或裁定的独立、公正第三方进行；
- 由负责促进谈判进程的人员开展，旨在协助当事人得出更多备选方案，并最终达成可供双方接受的协议；
- 争议当事人可免费获得（但出席调解会议和准备讨论的时间费用除外）；
- 私密的和保密的；
- 快速建立的、非正式的和灵活的；
- 非对抗性的；
- 低风险，因为其目的是维持并（如可能）改善雇主与雇员之间的持续关系。

调停/调解可用于进一步挖掘利益，甚至是权利争议中的利益。在一些国家，调停人/调解人可能具备具体行业的知识（例如运输、化工），这对于帮助争议当事人得出备选方案非常有益。

老方法还是新方法

交涉和谈判的方法总在改变，所以调停人/调解人的作用也需要适时调整。

立场式谈判

一般来说，调停人/调解人向参与立场式谈判的争议当事人提供援助。在此类谈判中，当事人为实现目标立场而简单地交换各自提议。当事人可提出要求和反要求（通常是夸大的），而并不真正

了解或关注对方的真正意愿。因为各方当事人都竭力从这种对抗性的非输即赢的过程中获得更多利益，所以冲突利益相对于共同利益而言占据主导地位。他们都不会优先考虑工人与雇主之间的未来关系，而是强调今天是否能够获胜。

在立场式谈判中，当事人陈述立场，然后通过渐进的、递增的让步和趋同过程，尝试根据各自需求达成一致。在这种方法中，调停人 / 调解人往往扮演当事人之间的促成者和渠道，几乎只关注调停 / 调解过程，而不提供可能影响这种互动的最终结果的解决方案或补救措施。

在这种情况下，调停人 / 调解人的任务仍具有挑战性，但由于争议当事人立场坚定，调停人 / 调解人无法对更广泛的问题进行创新和探究。

利益本位谈判

在如今一些国家，越来越多的人开始对所谓的利益本位谈判发生兴趣。大量证据显示，这种谈判方法在理论层面得到了广泛的讨论和分析，但在实践中其在多大程度上真正被用于替代立场式谈判仍不得而知。

利益本位谈判有许多基本特征，包括：

- 认可双方当事人的利益均是合理的，尽可能加以增进；
- 将谈判议题作为将共同解决的问题，而不是非输即赢的冲突加以处理；
- 当事人的利益不只是分享现有的可用生产收益，还包括寻求提高这些收益的方法；



- 当事人对有助于建设未来关系的可持续结果和替代选择感兴趣。

这种方式是非对抗性的，但各方当事人都要花费大量时间了解对方最重视的是什么。这种方法可能包括“无价值对话”环节：介绍并讨论各自的需求和兴趣，但无需从讨论中达成任何实质性结果。进行利益本位谈判的前提是共同利益高于一切。但有时，工人与雇主之间的利益几乎无法调和，例如雇主倾向于合同工和外包，而雇员则渴望获得安稳的工作。

作为利益本位谈判延伸的调停 / 调解完全不同于传统的立场式谈判下的调停 / 调解。利益本位谈判也会陷入僵局，此时就需要第三方提供援助。但如今，除具备协调促进的能力外，调停人 / 调解人还需具备更多新的知识和技能。调停人 / 调解人要起到教育者、专家和变革者的作用，以帮助当事人认清他们的共同利益和需求，但同样不会强制施加某个争议解决方案。参与利益本位谈判的争议当事人需要具备新知识、新技能并怀有不同的心态，调停人 / 调解人亦如此。因此，培训活动需要针对雇主和雇员进行设计，最好包括共同培训环节，而且调停人 / 调解人需要接受利益本位谈判技能和技巧方面的培训。

在实践中，无论争议当事人采用哪种谈判方法，经验丰富的调停人 / 调解人总能找到最恰当的干预措施。如果在进行立场式谈判时陷入僵局，经验丰富的调停人 / 调解人可能会看到插入一些利益本位谈判方法的机会，鼓励当事人关注他们的共同利益，抛弃各自坚持的立场。

如果利益本位谈判过程陷入僵局，调停人 / 调解人可能需要提醒当事人：共同利益并不总能自动提出解决方案，各方仍需作出让步。

因此在实践中，立场式谈判和利益本位谈判并不是互相排斥的，主管调停人 / 调解人需要理解这两种方法在其努力克服谈判僵局和协助当事人达成一致中起到的作用。

调停 / 调解指协助式谈判。这要求调停人 / 调解人首先要了解并理解谈判和交涉过程，包括不同的谈判方法，然后还要知道如何借助这些过程帮助争议当事人达成一致。

成功调停 / 调解需要各种能力：知识、技能、经验和个人素质，包括倾听的意愿、耐心、真诚、诚实和幽默感。

工作描述

委派调停人 / 调解人后，应向其提供书面的工作描述，要求其遵守行为守则，对其进行争议管理系统的性质和运行方面的入职培训，提供有关调停 / 调解过程的具体培训，分配导师（如果其没有该领域的相关工作经验），向其提供相关法律副本、表格和运行手册，并向其介绍计算机化的案件管理信息系统。

工作描述非常重要，因为它将说明是否需要一个人单独作为调停人 / 调解人参与举行调停 / 调解会议，或是否要求开展各种其他任务，包括预调停 / 调解活动），为雇主和雇员提供与争议预防有关的资讯、意见和培训。

工作描述还将说明仲裁审理是否是工作的一部分。法律将规定是否委派专员为调停人 / 调解人或仲裁人，或两项责任兼有，但若法律对此事项未作规定，则必须由争议管理系统自身决定。对于提供先调解后仲裁服务的系统而言，专员拥有履行两种任务的内在优势，若调解不成功可继续进行仲裁，均在一次审理中完成，可能且



最好是在同一天完成。调停 / 调解的步骤遵循一般的调停 / 调解规则和程序，仲裁步骤遵循一般的仲裁规则和程序——但两个步骤由同一名专员进行——当然，法律也可能规定争议当事人可要求由不同专员处理每个步骤。

工作描述应用作评估调停人 / 调解人表现的基础，评估过程的目的也在于确定应在哪些领域开展培训以改善表现。

仲裁服务

如果调解失败，争议当事人可将争议提交仲裁。

仲裁是一种究问式的争端解决方法，要求中立的第三方首先听取双方陈述，再对案件作出裁决。虽然这是一个具有约束力的裁决过程，看起来与传统的法院诉讼相似，但也存在几个重要的差异。

自愿性在大多数案件中，当事人明确同意进行仲裁，但在法定系统中，这一过程可能是强制的。

控制权当事人对过程中的某些程序事项拥有一些控制权，例如审理的时间安排和可能的地点，以及谁可以出席。

隐秘性当事人秘密地与仲裁人举行会议。在某些案件中，争议当事人可选择仲裁人。

非正式虽然仲裁程序与法院诉讼相比较不正式，但它确实遵守相关规则，例如自然正义原则和证据规则。虽然当事人在审理中是相互对立的，但当事人的行为和过程的性质是由当事人自己确定的，与法院相比较不正式。

保密性过程和结果属于当事人的保密信息，但法定仲裁要求保

存记录，因此可供公众查阅。

灵活性在仲裁审理过程中，当事人可在全部或部分问题上重新通过共识做出决定。

仲裁的优势

仲裁与裁决相比有很多优势，其中包括以下各项：

快速当事人可确定时间框架，避免法院诉讼中冗长的准备时间。

灵活当事人可随时选择重新回到调停 / 调解。

费用低仲裁费用低于法院诉讼。

可选择当事人可选择在争议事项方面拥有丰富经验和专业技能
的仲裁人。在裁决时，当事人无法选择法官。

隐秘性虽然存在一些例外，但仲裁审理通常是秘密进行的。

仲裁问题

仲裁审理的结果不是建立在共识基础上的。争议可能会得到正式解决，但结果不一定令当事人满意。总会有一方认为自己赢了，另一方认为自己输了，或者双方认为结果是两败俱伤。其他问题包括：

- 对仲裁人的裁决进行上诉的权利有限；
- 仲裁人可能缺乏相关技能和经验；
- 仲裁人可能进行辩护而不是仲裁；



- 代表当事人的律师可能缺乏仲裁过程方面的经验；
- 审理可能主要围绕争议当事人代表律师的法律争论进行，而未触及实质性问题；
- 一方或双方采取故意拖延战术，可能造成审理时间长于预期。

工作描述

仲裁人的工作描述应说明该职位是否还涉及调停 / 调解和争议预防的工作。能够处理广泛问题的职员可令争议系统具备极高的灵活性，同时不会对整体表现产生不利影响。

在争议主要来自特定行业或部门，例如制衣业、酒店接待或建筑与工程领域的情况下，分配具备相关经验的仲裁人专门审理具体行业的案件更加可取。

仲裁人需要理解自然正义的基本原则、证据原则及其实际应用，以及允许听取双方陈述的重要性。仲裁人需要恪守道德，始终保持其公正性，具有良好的分析和书写技能，并可在法庭上展现出应有的专业素质。

● 一国争议管理系统运行的有效性取决于其调停人 / 调解人和仲裁人的专业能力。

● 因此，其人选必须仔细甄选，甄选标准不但涉及学历和工作经验，还包括一系列个人素质和特点，这不仅是出于需要与人积极互动的考虑，他们还应能激发客户和同事的尊重、信任和信心。

选出调停人 / 调解人和仲裁人后，应对其进行培训，使他们了解所需遵循的法律流程和具体程序方面的知识，并向他们提供“知”和“行”的技能。

成功的调解人不一定非得是律师。具备法律知识固然重要，但成功的调停人 / 调解人可能来自各行各业。

行为守则

有鉴于争议预防和解决工作的特殊性质，调停人 / 调解人和仲裁人必须遵循争议解决机构制定的行为或行动守则。这些守则旨在确定职员的专业行为规则和标准，因此有助于改善表现。

但该领域的术语使用有些混乱。一些组织称为道德守则，其他组织称为实践守则，还有组织称之为行为守则和行动守则。本出版物的关注重点是行为守则，即规定职员在组织中的日常行为标准。

“道德守则”一词更适于描述企业和社会、环境和人权问题方面的道德行为。“行为守则”往往涉及雇员的道德观，具体而言，即涉及利益冲突和收受礼品等事项。“行动守则”则更关注职员在完成各项任务时应该或不应做的事情，因此是监控职员表现的一个更理想的工具。

可以针对争议管理系统中的所有雇员制定涉及一般事项（例如保密规定）的行为守则，再针对调停人 / 调解人和仲裁人制定单独的守则。

某个争议解决系统内部的调停人 / 调解人和仲裁人行为守则应：

- 明确守则涵盖的职员类别；



- 指明适用于守则涵盖的职员的法律条文；
- 指明制定守则所依据的法律法规（如有）；
- 说明守则的宗旨和目标，例如帮助职员理解其对客户（雇员和雇主）、同事、所在工作场所、社区和自身所承担的责任和义务，并“在面临道德问题和利益冲突时提供指导”；
- 言简意赅地说明行为标准适用的具体事项；
- 说明各项程序，包括违反守则时遵循的时间限制，包括雇员进行陈述和对安排进行上诉的权利。

行为守则的内容

调停人 / 调解人和仲裁人行为守则可能包括以下内容：

法定义务

自我监控

准时

公正性

保密性

收受礼品

个人卫生

着装

职业发展

外部就业

政治活动

公众意见

离职（例如不使用雇用期间获得的保密信息；
不披露有关前同事的私人信息）。

客户

平等待遇

不歧视

尊严、礼貌和尊重

利益冲突

个人关系

同事

平等待遇

不歧视

尊严、礼貌和尊重

威吓及骚扰

个人关系

工作场所

设备使用（例如电话、计算机、互联网、电子邮件）

设备保养

安全的工作环境

健康的工作环境（例如禁止吸烟）

社区

爱护环境

工作之外的行为



美国联邦调解调停署（FMCS）《劳动调解人职业行为守则》规定了：

- 调解人对当事人承担的责任；
- 调解人对其他调解人承担的责任；
- 调解人对服务和职业承担的责任；
- 调解人对公众承担的责任。

附件 C 介绍了美国联邦调解调停署守则，以及南非调解、调停和仲裁委员会的委员行为守则。

某些行为守则具有法律约束力，其他则不具有。守则若根据法规加以制定且符合法规规定的标准，则具有法律约束力。例如，坦桑尼亚的《2004 年劳动机构法》规定成立了调解和仲裁委员会，其中指明“委员会应编写针对调解人和仲裁人的《行为守则》，并确保他们在履行其职能时遵守《行为守则》”。守则若是雇员与雇主之间合同关系的一部分，也具有约束力。

即便守则是自愿性的、不具有约束力，也会对行为产生积极影响。即便是自愿订立的，相关标准也应得到遵守和遵循。但必须强调的是，无论是否具有约束力，行为守则均无法保证良好的行为。但若管理得当，守则可作为改善职员表现的一个有用的工具。它们明确规定了组织职员所需遵循的行为标准，从而降低了不端行为的发生率，加强客户对组织的信心和信任，并帮助确保组织的资源不被滥用。

南非调解、调停仲裁委员会的任务说明还附有一份价值观说明和运行原则，虽然这算不上是调解人和仲裁人的行为守则，但也阐明了希望其职员遵守的行为标准。

诚信

- 我们所做的一切均秉承诚实和道德原则。
- 我们兑现了自己的承诺。
- 我们对自己的表现负责。

多样性

- 我们的高素质团队成员代表了我国各个层面的多样性。

透明

- 我们以开放、透明的方式开展工作，以我们的法定义务和承诺为指导。

卓越

- 我们追求卓越。
- 我们不断努力提高工作质量。

问责制

- 我们不间断地依照所作承诺衡量自身言行，对我们的行为和工作结果负责。
- 我们忠于彼此，忠于我们所做的一切。

尊重

- 我们重视人与人之间的差异和不同理念，我们以公正、尊严和尊重的态度对待他人。
- 我们培养信任、尊重、团队合作、交流、创造力、机会平等和赋权的文化。



案件管理信息系统

案件管理信息系统将保存提交给争议解决机关的每个案件的详细情况。该系统有三大用途，即

- 辅助管理该系统的案件量，最终目标是向客户提供更好的服务；
- 为统计分析和劳动市场分析提供实时信息；
- 作为过程和管理工具，以核实案件是否依照规定流程进行；
- 这一系统接受并认可必须妥善管理信息以及人员、资金、时间、设备和空间等资源，这样才能维持并改进表现。

案件信息管理系统应：

- 提供每个案件的实时信息；
- 指明从案件启动或激活之日到解决之日，每个案件在每个步骤的时间和具体情况；
- 具有对访问的控制权；
- 轻松筛检统计信息（例如按类型分类的争议数量、按行政区或省分类的争议数量、按行业分类的争议、按职业分类的争议、成功调解的争议数量、按收入水平分类的争议）。

什么信息？

一般而言，案件管理信息系统应包括以下领域的信息：

- 案件管理文件编号
- 争议当事人姓名 / 名称
- 争议类型
- 向哪个办公室提交争议
- 就业行业或部门
- 职业团体
- 时间点
 - 争议发生日期
 - 争议提交日期
 - 争议激活日期
 - 最初遵循的过程（例如预调解、调解、先调解后仲裁）
 - 调解会议日期和出席人，包括当事人的任何代表，以及取得的进展
 - 调解人姓名
 - 争议调解成功日期
 - 争议调解失败日期
 - 提交仲裁日期
 - 仲裁审理日期和出席人，包括当事人的任何代表
 - 仲裁人姓名
 - 争议仲裁成功日期
- 从提交至激活的总天数
- 从激活至调解结束的总天数



- 从激活至仲裁结束的总天数
- 结果
 - 预调解的详细情况
 - 调解失败的详细情况
 - 调解成功的详细情况
 - 仲裁裁决的详细情况（是裁定雇主还是工人胜诉以及和解金额）
 - 调解成功的比率
- 笔记和保存记录的空间
- 尽量配备扫描设施
- 电子记录保存设施

案件管理系统生成的信息量将取决于各争议解决机关的需求。但重要的是，依照标准的行政管理流程，应获取尽可能多的信息，而不是另外采取行动寻找所需的信息。

例如，如果需要获取有关未进入调停 / 调解的预调停 / 调解案件的数量和原因的信息，则应作为行政管理流程的一部分记录与每个案件在这方面的相关信息，而不是在事件之后重新查阅案件。

例如，如果需要获知当事人由律师作为代表的仲裁审理的数量，则该信息可在现场被轻松录入到电子文件中并被滤除，而无需查找每份文件来积累所需信息。

开发案件管理信息系统

开发综合的和定制的案件管理信息系统都需要进行详细的规划、团队合作、技术专长、培训和资金。规划系统必须阐明宗旨和目标。例如，系统只是为了生成统计数据，还是也需要协助进行职员管理？

逻辑起点是记录整个工作流程，即从提交争议开始直至存档结束的争议管理过程中的每个方面。需要为流程中的每个部分配备逐步核对表，首先手动记录下系统，然后再开发计算机软件。

最好从争议管理系统的各部分选出代表，组成一支工作队，负责开展该流程的工作。在业务流程专业人员和信息技术专业人员的领导下，由团队确定并记录下工作流程的各步骤，随后进行软件开发。这项工作的时间和资金成本可能相当大，但应将其视为重要的长期投资，而非短期支出项目。

软件开发一经完成，必须尽快对职员进行软件使用方面的培训。培训也应被视为是对系统的投资，将为系统管理者和客户带来长期利益。

如何有效设计和运用案件管理系统是新的争议预防和解决方法的设计师及运行人员面临的一项巨大挑战。应确保整个争议管理系统可用的信息多于其雇员的知识总和。

显然，有效的案件管理系统必须实现计算机化，其最终目标是构建一个无纸化或接近无纸化的系统。必须为每个案件创建一份电子文件，将与该案件有关的所有信息添加到该文件中。如此一来，就能进行实时跟踪，案件管理人对所有案件的现况都能一目了然。



本册重点讨论了要改善其整体表现，争议解决系统需要考虑的四大领域，即综合培训、特定任务所需的技能发展、推行职员行为 / 行动守则和引入计算机化的案件管理信息系统。

当然，这四个领域绝对无法涵盖整个改善议程。改善表现的完整议程应根据第二册中概述的评估过程确定。

这可能牵扯到诸多领域的改善工作，进而要求确定优先顺序、制定计划和落实行动战略。

可通过采用新方法改善内部管理者 – 雇员之间的互动，以此完善整个系统。改善信息流、加强交流、建立信任与信心以及从整体上改善劳动争议系统自身的劳资关系氛围都是收效显著、经济实用的好办法。

附注



第七册

监控表现

设定目标	164
管理人的责任	165
信息	166
评估结果	168

第七册

监控表现

应持续监控劳动争议系统的表现，以评估整个机构的目标实现程度和任务完成情况。

监控的侧重点可以是个别专员、现场办事处或职能单位的表现，但本册重点关注的是整个机构的表现。

监控表现必然涉及对各种情况进行计算和衡量，但定性信息（包括客户满意度调查）也起到了非常重要的作用。

开展监控的目的不是为了“证明”系统表现得好或不好，而是为了依照客户需求和系统可用的资源，持续“改善”系统。



表现管理系统应包括一个监控过程，可定期将计划或所需表现与实际表现进行比较。该过程可对整个机构、特定分支或单元、区域办事处或个别职员的速度进行监控。

表现管理涉及确定表现指标和每个指标下的具体目标。例如，表现指标可能是调解成功率，如确定整个机构的目标是 80%。目标有时由法律规定，例如调停 / 调解程序必须在从争议提交之日起 30 日内结束，或仲裁审理必须在 60 日内结束。虽然可以通过法律规定这些标准，但很少见到对违规情况进行处罚。

另外，表现指标和目标也可由争议管理系统自身设定，即由高级管理人作出自上而下的决定，或者由管理人与被管理人通过对话，在达成共识的基础上确定更多目标。

例如，可要求专员：

- 每天至少进行 3 次调停 / 调解会议，或
- 每天至少进行 2 次先调解后仲裁；
- 每天进行 4 次预调解会议；或
- 每天进行 2 次仲裁审理。

设定目标

在为个别表现指标设定实际目标时必须十分谨慎，如果目标过于严苛，实际的整体表现可能下降。例如，每天 4 次调停 / 调解会议的目标可能导致浮夸的程序方法，进而造成调解失败率提高，各方对调停 / 调解系统丧失信心，仲裁系统可能面临更大的压力：为追求数量损害了质量。



应与职员协商设定目标，以确保目标切合实际。这样做还有助于提高职员尽力实现其参与设定的目标的可能性。

表现指标和目标一旦设定，必须传达给个人和专员，并作出监控进度的安排。在设计案件管理信息系统时，可确保其即能生成整个系统表现的信息，又能得出各组成部分的表现信息，这样，即可随时帮助确定表现差距。但该系统无法解释出现差距的原因，亦无法决定所需的补救措施。

管理人的责任

劳动争议系统的管理人既对自身工作负责，也对其下属的工作负责。这些责任包括通过监控表现和与职员互动解决表现缺陷问题。这即要求每位管理人员都具备必要的领导技能和知识，以便深入了解和接触属下并共同确定问题。每名专员可能都存在这样那样的问题，如办事拖拉或懒散、经验不足和对自己的能力缺乏信心、存在影响其办事能力的个人问题、习惯拖延办案（例如按时薪工作的兼职专员）、缺乏相关技能和技巧。因此，需要根据具体情况采取不同的方法，这意味着所有管理人均可从情景式领导力培训中受益匪浅。可将争议系统组织比作企业，并按照企业明确需求，包括举行管理会议、编写报告、管理人履行公司的相关职能，例如规划、组织、委托和监督，以及监控和评价。

但有时，设定的目标完全脱离实际。这需要部门管理与高级管理层进行沟通，以重新审视现有目标和根据实际情况修订目标。

信息

监控进度需要查阅最近的相关可靠信息。其中，部分信息可能来自特定目的调查，例如了解雇主和雇员对系统所提供的服务的反馈的客户满意度调查。但更多信息主要来自案件管理信息系统生成的管理记录。该系统应生成关键信息供监控使用——这是系统正常运行的一部分，前提是

- (a) 已收集到所需的信息；
- (b) 信息随时可用；
- (c) 信息是最新的；
- (d) 有能力分析该信息，并将其作为依据将实际表现与计划表现进行比较。

信息是决策的根本依据，因此对良好治理起着决定性作用。第六册概述的引入和运行有效的案件管理信息系统十分重要，不但对于监控整体表现、生成统计数据和编写定期报告如此，对于追踪系统内的各案件的日常进度亦不可或缺。

监控工作不仅包括收集统计信息、检查报告和开展调查。它还依赖对系统运行的观察结论、与客户的定期联系、媒体报道和文章——这些均都有助于改善系统。

记分卡和指示板

表现监控工作开始越来越多地借助记分卡和指示板。“平衡记分卡”最初由私营部门公司使用，但现在已被法定机关和政府部门广泛采用。



利用平衡记分卡，可将机构的使命和总体战略转换成可度量的具体目标，它也可用来监控机构在实现这些目标方面的表现。

记分卡的关注点一般有四个，即：

- 财务分析；
- 顾客 / 客户分析；
- 过程和服务的内部分析；
- 学习和增长分析，特别是雇员满意度和雇员保留度。

记分卡可指明随时间变化的状况，并可根据某机构的特定需求进行调整，如该机构可能希望了解以下情况。

- 我们如何服务我们的利益相关方？
- 我们的客户如何看待我们？
- 我们必须在哪方面做到优秀？
- 我们如何不断改善？

记分卡可显示随时间变化，实际表现与计划表现之间的对比情况。它显示的是一段时间内的数量或“分数”。

指示板也是一项监控工具，它利用记分卡提供的信息指明特定时间点的表现，例如截至今天，今年的成功调停 / 调解数量。

记分卡和指示板可用于量化表现和突出需要改善的领域，还可用于向系统服务的用户和其他外部当事人（包括负责资源配置的人）说明系统运行顺利，值得各方继续支持。

评估结果

监控进度与评估结果紧密相关。监控关注的是各项工作每天是否都在按计划顺利开展。评估从性质上来说更偏向于对一段时间内的状况进行衡量，以确定我们是否达到既定目标，或确定争议解决系统是否实现其目标和满足其使命说明的各项。

改变战略的最终目标是使未来的状况好于现在。在给定时间内执行改变战略后，就应立即对改变是否真的带来了改善进行评估。这当然取决于计划实现何种改善，以及用于确定是否实现改善的措施和判断。

例如，如果计划在两年内使调解成功率达到 80%，则在两年结束时就应进行评估，以检查实际达到的程度。如果在规定时间结束后成功率仅为 50%，应该怎样做？评估不仅包括衡量差距，还需要分析得出实际表现未达到预期的原因。

- 80% 的目标太高？
- 两年时间太短？
- 对调停人 / 调解人的培训不充分？
- 是否有些调解人达到了目标，但其他人未达到？为什么？
- 是否有些办事处达到目标，但其他办事处未达到？为什么？
- 争议当事人对过程有什么看法？

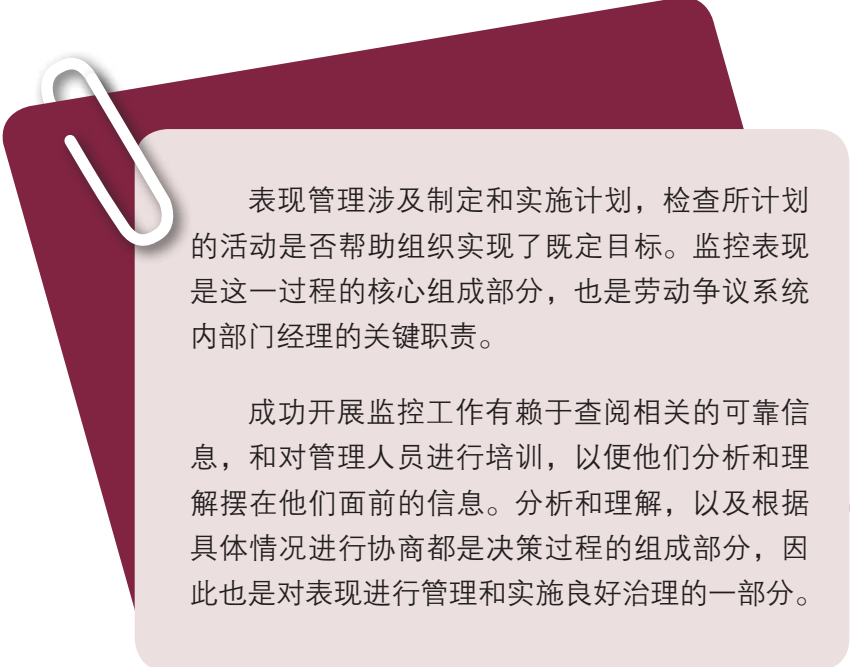
案件管理系统、特殊目的调查、轶事证据和独立观察员的观察生成的信息，理事会成员提供的意见，以及雇主组织和雇员组织及



其各自代表的回应都有助于评估工作的开展。这点尤其重要，例如，争议管理系统中的改变是根本性的改变，以及争议预防和解决的传统劳动管理安排被独立委员会所取代。

- 独立委员会根据其使命说明和目标作出预期贡献了吗？
- 系统客户得到的服务比之前好吗？我们如何得知？
- 系统对国家发展抱负产生了有利影响吗？
- 系统应用了良好治理原则吗？

评估是系统管理人员的责任之一。此外，每 2-3 年请外部专家——既具有丰富的劳动争议管理经验，又熟悉评估过程和专业技能——对系统的整体表现进行审查是大有裨益的。



表现管理涉及制定和实施计划，检查所计划的活动是否帮助组织实现了既定目标。监控表现是这一过程的核心组成部分，也是劳动争议系统内部门经理的关键职责。

成功开展监控工作有赖于查阅相关的可靠信息，和对管理人员进行培训，以便他们分析和理解摆在他们面前的信息。分析和理解，以及根据具体情况进行协商都是决策过程的组成部分，因此也是对表现进行管理和实施良好治理的一部分。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注



第八册

管理工作场所中的冲突

工作场所合作.....	176
管理冲突	179

第八册

管理工作场所中的冲突

本册是为满足以下雇主的需求而编制的：希望

预防工作场所冲突，以及希望在争议预防倡议中获得雇员（无论是否加入工会）配合。本册强调了早期预防的重要性，以及需要在雇主与雇员之间构建强有力的信任和互相尊重的基础。



工作场所合作

企业内部雇员与雇主之间的互动可以是合作的、和谐的，或是充斥着冲突和混乱。即便劳资关系总体上是合作、和谐的，雇用关系的真正性质仍可能暗示冲突将不可避免。但有些冲突可在工作场所内得到解决，而无需第三方干预，当然也可按照自愿原则视需要使用第三方援助。

工作场所合作指在企业内管理人与雇员之间建立和改善关系的安排。这就需要有适当的安排和程序使雇员与其管理人能够为他们的共同利益进行互动。互动涉及：

- 分享信息；
- 交谈；
- 倾听；
- 讨论；
- 交涉；
- 决定。

有效的工作场所合作要求企业内设有适当的系统可用于实现积极互动。这种系统和互动能够：

- 通过解决投诉和预防争议升级为较大规模的冲突预防争议；
- 通过在问题发生时处理投诉快速解决问题；
- 改善工作条件和工作环境；



- 提高劳动生产率和企业的竞争力；
- 在雇员与管理人之间建立信任和信心。
- 改善各级决策；
- 促进共同利益；
- 通过参与和投入提高雇员积极性。

整体而言，有效的工作场所合作系统

- (a) 有助于改善互动过程和表明企业致力于改善治理。这些过程带来的利益无法随时衡量，但能够指明分享权力的意愿。
- (b) 可通过提高生产率、竞争力和（取决于产品的市场条件）获利能力改善表现。这些改善表现的利益是可衡量的，并可有力说服谨慎的雇主。

国际劳工组织第 94 号《企业内雇主和工人之间协商和合作建议书》（1952 年）承认可从有效的工作场所合作系统中获得巨大利益，鼓励各缔约国采取适当措施促进工作场所中的协商与合作。第 94 号建议书指出，工作场所合作可通过鼓励当事人达成自愿协议得到促进和/或通过成立协商与合作机构的法律或法规得到推动。

工作场所合作的主要特点如下：

自愿

工作场所合作是一个自愿过程，尽管法律可能要求设立一些互动论坛，例如成立和运行劳资理事会、共同协商机构或其他雇员 -

管理人委员会。即便可通过法律要求成立这些机构，但若要工作场所合作顺利进行，当事人双方必须自愿、而非被迫彼此接触。

双方协调机制

工作场所合作是双方协调的过程。它涉及管理人与其雇员之间的互动。无需政府或第三方参与，除非在适合特定企业需求的系统和流程方面，雇主寻求第三方机构提供意见。

非正式性

虽然法律可能正式要求为工作场所合作进行机构安排（例如共同协商委员会、安全与健康委员会），但实际互动程序是由当事人决定的。

工会参与

设有工会和未设工会的企业均可开展工作场所合作。在设有工会的企业，工作场所合作倡议一定要包括工会代表，而且不能被用作拒绝或取代会参与企业活动的手段。在未设工会的企业，雇员亦可选择代表，并富有成效地参与工作场所合作活动。

灵活性

工作场所合作由管理人与雇员主导，他们可在很大程度上自行设定自己的互动议程。只要双方愿意，管理人与雇员可在他们决定的任何事务上进行互动。

意愿

工作场所合作需要雇员与其管理人均愿意有效地分享信息和交流，而且在进行合作时遵循对事不对人的原则。



能力

工作场所合作并不要求参与合作的人具备任何具体的或正式资格，但这些人必须具备吸收信息、倾听他人意见、确定问题和基本展示出可促成良好关系的个人素质（包括诚信、礼貌和尊重）的能力。

管理冲突

企业一级的冲突管理要求考虑以下三个互相关联的事项：

- 创建环境
- 争议预防
- 争议解决

创建环境

在企业内，最好在出现不和或争执迹象之前即开始实施有效的冲突管理。起点是在雇员与管理人之间创建互相尊重的氛围，为信任与合作奠定坚实的基础，其中包括：

- 通过单向和双向交流过程分享信息，例如在布告板上张贴信息、在雇员工资单上附加信息，进行广播、发送电子信息、实施建议箱计划、举行会议和发布新闻稿等；
- 承认雇员是合法的利益相关方；
- 以尊重和礼貌的态度对待雇员；

- 快速并公正地澄清误解；
- 创建包容和信任的环境。

国际劳工组织第 129 号《企业内管理部门与工人间交流情况建议书》（1967 年）强调指出相互理解和信任的环境至关重要，并载有旨在实现这一目标的企业一级交流政策的关键要素。

构建坚实基础需要管理人的投入，以及一种在生产与参与生产过程的人之间达到适当平衡的领导风格，其中着重强调公正性、包容性和参与，而不是专制或家长式方法。

鼓励互相尊重和激发善意是在工作场所中构建积极环境的根本。尊重和信任是无法强加于人的：它们源自积极的人际关系，在这种关系中人们以希望他人对待自己的方法对待他人。

创建积极环境：

- 分享信息
- 表示互相尊重
- 承认工人是利益相关方
- 培养包容性
- 澄清误解
- 建立信任

预防争议

在企业内开展争议预防工作时，需要着重解决可能升级为重大冲突的问题，这种努力包括：



- 制定重要问题（例如安全与健康、骚扰与威吓、工资与福利、工作纪律等）方面的政策；
- 制定反映政策意图的规则；
- 确保将规则传达给适用人群；
- 致力于遵守规则；
- 在政策和运行事项方面，制定雇员与管理人协商流程；
- 共同研究问题，而不是由雇员和雇主分头调查问题；
- 为雇员和管理人开展共同培训活动；
- 鼓励谈判和共同决策；
- 鼓励当事人通过集体谈判执行其自行达成的协议；
- 寻求第三方援助，以促进讨论，开展实情调查工作和改善关系的活动；
- 支持劳动监察活动。

作为一个制定规则的过程，集体谈判通过集体协议确定了当事人的权利和义务。该协议为可能发生的任何问题提供基本参考点，因此在预防问题升级中起到了关键作用。当然，仍可能发生集体谈判协议未涵盖的事项，或对现有条款的理解存在分歧，从而导致关系破裂。对于这些可能发生的情况，集体协议必须载有具体的争议预防规定。

劳动监察的作用

有效的劳动监察在争议预防中起到重要作用。在一些司法管辖区，监察员承担多项责任，包括开展调停 / 调解工作，为工作场所中出现的问题作出基于共识的决定。

传统的劳动监察（包括安全与健康监察）涉及确保遵守与工作条件，以及工作场所中的职业安全与健康相关的法律。这一般可通过监察员走访企业核查合规性完成的，可作为计划到访日程表的一部分或是对雇员投诉的响应。然而，根据国际劳工组织第 150 号《劳动行政管理：作用、职能和组织公约》（1978 年）的规定，劳动监察员应以在促进和谐的劳资关系中发挥更广泛的作用为目标。

雇员与雇主之间在工作条件（工资、加班时间、工作时长、休假）和工作环境（包括化学品的使用与储存等在内的材料处理，机械危险，电气和消防安全，及与工作场所中的噪音、灰尘、温度和照明相关的问题）方面的分歧很容易升级为争议，导致停工或其他形式的劳工行动。

因此，劳动监察员若能及时采取行动确保以下事项，即可在防止这种分歧升级为全面争议中发挥重要作用：

- (a) 向雇员和雇主介绍法律和法规内容；
- (b) 就怎样做才能遵守法律和法规，向雇员和雇主提出建议；
- (c) 法律和法规得到执行，且在提供相关信息和意见的情况下，仍然违规的情况下，根据具体情况施行处分和处罚。

劳动监察员如能定期进行例行监察走访，并且训练有素、专业能力强、保持公正和廉洁，则其开展的预防性工作将可产生最大的影响。



劳动监察员的工作尤其可在预防权利劳动争议中发挥重要作用。监察员了解现有法定权利和义务，可以向雇员和雇主解释这些权利和义务，还能详细说明当事人双方需要怎样做才能符合法律规定。例如，声称工资和福利不足的雇员可在监察员走访期间向其提出该问题或向劳动监察机构投诉。

雇员权利方面可能存在分歧，但监察员可向雇员和雇主解释法律规定，以及他们必须怎样做才能符合法律规定，这样即可迅速解决该分歧，进而达成一致结果。虽然未公开争议，但监察员采取的行动即可阐明情况，解决混乱和误解，并通过解释需要做什么防止局面升级为可能需要诉诸更加正式的诉讼程序的冲突。

有效的劳动监察要求监察员不但要在监察考察到访期间观察工作实务和检查相关文件记录，而且作为一个标准程序，要与雇员代表和管理人交谈。举行雇员和管理人代表同时出席的总结会议也应作为一个标准程序，让监察员有机会在当事人之间建立共识和信任。

预防争议：

- 制定清晰的政策
- 制定规则
- 遵守规则
- 制定协商流程
- 鼓励共同决策
- 开展共同研究
- 开展共同培训
- 鼓励集体谈判
- 支持劳动监察员的工作

解决争议

无论企业内的争议预防机制是否完善，总会发生一些需要加以解决才能维持工作场所和谐的问题。这些问题和议题可遵照集体谈判协议中所载的集体谈判和争议解决程序加以处理。

在没有集体协议或协议未对特定事项作出规定的情况下，企业应就如何处理这些议题和问题作出安排。这些安排大都采取冤苦的形式，雇员可通过该程序让管理人注意到工作场所的问题，以在工作场所内解决该问题。

处理冤苦

冤苦是雇员就其在工作中被对待的方式向雇主提出的顾虑、问题或投诉。这种申诉表明工人在工作中的权利遭到侵犯，其一般属于个人投诉。属于个人冤苦范畴的投诉包括以下各项：

- 被看作是不利于工人的雇用条件变更，例如改变开始和结束时间以及实施夜间工作，或不遵守轮班顺序。
- 基于性别、婚姻状况、宗教信仰、伦理信念、肤色、民族、种族或国籍、残疾、年龄、政治意见或性取向等歧视工人。
- 工人因参加工会活动而受到歧视。
- 工人因拒绝开展其认为将造成伤害的工作而受到歧视。
- 雇主、雇主代表、同事、雇主的客户或顾客对工人进行性骚扰或种族骚扰或威吓。

处理这些冤苦的一般程序是首先由雇员向其直属管理人作出非正式的口头投诉。他们将尝试通过讨论当场解决问题。如果投诉仍



未得到解决，雇员再依照正式制定的程序进行。

有效的冤苦程序具有以下关键要素：

- 程序应是和雇员协商制定的。
- 程序应是书面的。
- 程序应传达给雇员。
- 程序应允许雇员以书面形式作出投诉，并为投诉中应包括的内容提供指导，包括发生的事实、地点、时间、涉及的人员、雇员希望雇主为解决问题而采取的行动。
- 程序应允许雇员向雇主或雇主代表当面提交投诉。
- 程序应允许雇员在与雇主面谈期间有他人（同事或工会代表）陪同。
- 陪同人员应有权发言。
- 雇主应书面说明为解决投诉而将采取的行动。
- 雇员应有权对雇主的决定进行上诉，上诉由之前未涉案的管理人审理。
- 上诉的结果应以书面形式传达给雇员。
- 程序应具有时间限制，每个步骤均应设定明确的时间限制。

程序还允许由企业内部或外部的第三方调解人提供援助。冤苦程序的目的是使投诉能够在企业内部快速地、公正地，并以低廉的成本得到处理。但这并不意味着所有冤苦均可得到满意的解决。工

人保留在公司外进行投诉，将争议提交给相关机关并依照法律法规所载的程序处理的权利。

如需获得更多制定原则和程序方面的指导原则，请查阅国际劳工组织第 130 号《企业内冤苦审查裁定问题建议书》（1967 年）。

集体谈判

集体谈判是由一个雇主或多个雇主、一个或多个雇主组织作为谈判的一方，与谈判的另一方一个或多个工人组织进行协商的过程。谈判的内容包括工人的就业条件和待遇，以及对雇主（和雇主组织）与工人组织双方关系的规范。协商的结果形成具有法律约束力的集体协议。集体谈判的目的是在工作场所营造更加稳定的劳资关系，达到劳资双方持久的合作。

国际劳工组织第 98 号《组织权利及集体谈判权利公约》（1949 年）强调了建立相关机制促进以集体谈判的方式开展自愿谈判的重要性，该公约第 4 条规定：

“必要时应采取符合国情的措施，鼓励和推动在雇主或雇主组织同工人组织之间最广泛地发展与使用集体协议的自愿谈判程序，以便通过这种方式确定就业条款和条件。”

第 154 号《集体谈判公约》（1981 年）进一步强调了这点，该公约规定在经济活动的所有分支中，应允许就一系列广泛事项开展集体谈判。这些事项包括确定工作条件和雇用条款，规范雇主与工人之间的关系，规范雇主或其组织与一个或一个以上工人组织之间的关系。

集体谈判将不可避免地导致分歧。其中一些分歧是针对协议项



下的现有规定的理解，其他则针对现有协议期满后将产生的新的权利。

其中很多分歧可以通过谈判在企业内部解决。共同利益让位于冲突利益，双方作出妥协，通过讨论、让步和妥协承认并调和当事人双方的需求和利益，产生新的权利和义务，继续分享权力。

谈判是基于共识的争议解决方法的根基，并可使争议当事人将争议维持在可控范围内。通过谈判解决争议是成熟的劳资关系系统的指标，在这种系统中，互动基于权力分享，基于共识的决策方法成为通行做法。

让第三方参与

但有些分歧无法由当事人解决。会谈有时会失败，尝试重启会谈有时也无效，进而陷入僵局，此时，争议将提交给其他方解决。集体协议将规定在这些情况下须依循的程序，至此，争议的解决将不再只取决于雇员和雇主。

一旦会谈失败，争议当事人可根据集体协议或现行法律框架确定的程序，将争议诉诸调停 / 调解、仲裁或裁决。

调停 / 调解由独立第三方进行，建议作为会谈破裂后解决争议的下一步。调停 / 调解相当于谈判过程的延续，调停人 / 调解人无权确定争议的结果。调停人 / 调解人帮助当事人达成共识，但是否完全接受须由当事人最终决定。

根据集体协议的规定，调停 / 调解可由私营部门的调停人 / 调解人或政府部门雇员（有时包括劳动监察机构或法定机关）进行。在所有情况下，调停 / 调解程序是相同的——公正、独立的调停人 / 调解人运用其知识、技能和技巧帮助争议当事人解决分歧。过程基

本一致，但政府资助的调停 / 调解过程是免费的，而私营部门的调停 / 调解服务须争议当事人支付费用，但政府提供补贴的除外。

仲裁由公正、独立的第三方开展，一般在调停 / 调解失败后进行。这即是将争议提交到更高级，因为第三方将有权作出对于争议当事人而言是终局性的并具有约束力的决定。基于共识的决策现在将被仲裁人基于证据、证人证词和仲裁审理期间进行的盘问作出的裁决或裁定所取代。

仲裁人的裁决可解决争议，但双方未必都对结果满意。从形式上来说，争议确实得到了解决，但问题可能依然存在。仲裁人作出的结果可能导致争议当事人在未来的互动中采取对抗性的方法，从而使问题更难以基于共识的方法得到解决。

因此，国际劳工组织结社自由委员会始终认为，不应要求争议当事人进入仲裁阶段（即强制仲裁），除非当事人：

- 供职于关键服务领域；或
- 包括以国家名义行使职权的公职人员；或
- 已同意在调停 / 调解失败的情况下提交仲裁。¹

有效的仲裁要求仲裁人总是允许——实际上是鼓励——当事人转入调解程序，即便已进入仲裁程序也是如此。此外，仲裁人还要奉行“仲裁而非辩护”的准则，即不为任何一方当事人辩护。

¹ 结社自由：国际劳工组织理事会结社自由委员会的决定和原则摘要，日内瓦，国际劳工局，第五（修订）版，2006年，第564段



裁决由法院和劳动法庭进行，是最正式和最具法律性的争议解决方法。至此，争议当事人不仅将争议提交给有权作出终局性裁决的第三方解决，也是同意接受一种正式的、法律性的、昂贵耗时的、经常出现拖延的，且结果可能无法令任何一方当事人满意的处理过程。与仲裁一样，争议可能得到处理，但问题不一定得到解决。

- 解决争议

- 冤苦处理

- 会谈和谈判

- 让第三方进行调停 / 调解、仲裁、裁决



大多数争议源自工作场所,涉及工资与福利、安全与健康、解雇与裁员、歧视和基本权利问题。

通过采取措施在雇员和管理人之间建立尊重和信任,以及采取行动预防发生分歧和投诉,工作场所能够尽量降低发生争议的几率。

当然,有些投诉和问题是无法预防的。但在很多情况下,如果设立了有效的系统,且这些系统为人所知并得到遵循,决策过程又能遵守良好治理的原则,则这些投诉和问题是可以在企业内解决的。

工作场所合作并不复杂,但它要求管理人勇于革新,以分享决策过程,并愿意将雇员视作合法的利益相关方。

一国的争议管理系统可通过由其职员或经认可的机构提供资讯、意见和培训服务,在鼓励和支持工作场所合作方面发挥重要作用。这些干预应力争围绕集体谈判的机构和程序,在企业内部开发切实可行的争议预防和解决系统。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注



第九册

问题和挑战

变革的挑战..... 196

资金支持..... 202

第九册

问题和挑战

本册讨论的重点是在对劳动争议系统进行重组、重建或提升时需要解决的问题和挑战。在对系统进行全面重建或重组，例如建立独立机关取代现有劳动部门时，面临大量巨大的挑战。在采取措施改善现有系统时——无论是政府运行的还是独立的系统，挑战可能没有那么严峻，但仍须妥善解决。



变革的挑战

提升现有系统（例如改善现有劳动部门或部委，或现有独立机构或委员会内部的争议预防和解决的表现）涉及的问题和挑战不同于建立全新的机构所涉及的问题和挑战。虽然改变程度不同，但是以上两种情况下的**改变过程**是相同的，均包含以下六大步骤：

- 评估现有情况
- 确定表现差距
- 主张并说服他人相信需要改变
- 制定改变战略
- 执行和监控改变战略
- 评估结果。

评估现状

评估当前的表现可能很复杂，因其预示着可能会发生改变和遇到相关抵制行为。例如，在将政府运行的效率低下劳动争议解决系统转型为独立委员会时，可能面临来自受此影响的政府专员的抵制。这在柬埔寨成立仲裁委员会时非常明显，政府的劳动专员看到自己将失去权力和影响力，因此在评估现状时认为所有必要的改变都应通过加强现有系统而不是建立新机构来进行。



挑战

对现状进行自我评估，不可能像独立开展的评估那样全面，因此面临的挑战是说服高级决策者相信公正的独立评估是改善表现的根本起点。

确定差距

表现差距可被确定和衡量，但也可被抵制改变的人否认和扰乱。因此，更需要公正、独立的第三方参与确定表现缺陷，和生成明确的统计和轶事信息证明确实存在表现缺陷。例如，调解成功率低，仲裁审理时间过长，仲裁人充当当事人一方的辩护律师，争议预防服务严重不足，这些都是表现不足的实例。对发动大规模变革持抵制态度的专员会争辩说，虽然明显存在表现问题，但这可归咎于“资源匮乏”、“培训不足”、“工人或雇主不合作”等等。

这些专员认为解决表现问题的方法不是建立新系统，而是提供额外资源。负责确定表现差距及其原因的人员必须思维缜密、保持客观，最好能够辨别通过投入更多资源即可解决的问题和无法解决的问题。例如，如果评估认为表现不佳的原因在于缺乏信任、专员腐败、明显偏袒、存在只为自己而非客户着想的文化，那么分配额外资源只会进一步助长这种状况。

挑战

表现差距评估必须与雇主代表、雇员代表和同事以客观的方式，通过密切协商开展。依赖争议解决机关自身自上而下的评估未必能够生成支持表现评估过程所需的信息。

主张和说服他人

预期将抵制改变的人会竭力主张维持现状。在争议预防 and 解决方面，雇主代表和雇员代表——作为系统的客户——在说服他人相信需要作出改变方面具有重要作用。例如，如果雇主和雇员及其各自的代表机构均强烈支持建立新的独立争议解决机构，则建立机构的可能性将大大提高。如果没有这些支持，没有民间团体和地方倡导者的支持，就难以建立机构，也难以令政府相信需要为机构运行提供充分的预算支持。

主张改变需要深入交流，以实现明确目的。口才固然重要，但只有阐明意图、含义、活动和将带来的利益才能说服他人相信需要改变。

挑战

动员雇员和雇主持支持建立新的独立机构或调整现有系统，不但是有利的，而且是非常必要的。必须说服雇员和雇主相信改变会带来好处，并尽量向其提供机会，以便积极参与任何旨在解决表现差距的改变战略。

制定改变战略

为提升现有部门或机构制定的战略需要：

- 确定哪些职能需要加以提升，包括资讯和意见服务、调停 / 调解和相关服务或仲裁以及相关服务。
- 确保每个职能区域均有适当的架构(分支、部分、单元、小组、工作组) ；



- 为构成架构的每个分支或单元设定清晰的目标；
- 确定表现指标并设定目标；
- 确定运行安排，以确保目标、职能和架构协调一致，包括交流系统、案件管理系统、报告系统、监控系统和计算机系统；
- 获得并动员所需资源，以支持系统提升并确保在系统提升期间实现的表现改善能够长期维持。

制定建立新争议解决机构的改变战略更加复杂。如第四册中指出的，建立独立争议解决委员会或类似机构需要有明确的政策方向和颁布确定其合法存在的法律法规。

挑战

- 改变战略旨在激活政策意图并确保争议预防和解决法律得到应用。
- 它是连接行动与意图的路线图。如果改变战略的目标是成立新的自治组织，则制定改变战略应让组织的理事会、其主任和高级职员、以及雇主代表和雇员代表都参与进来，并阐明组织的职能、目标、架构、职员配备计划和运行安排。
- 如果改变战略的目标是改善现有情况或过程，则其应阐明拟议改变的具体目标，并与受此改变影响的人员（包括系统客户）协商制定该战略。

执行和监控改变战略

监控表现是劳动争议系统管理人的责任之一。管理人必须接受执行该任务的培训，且须有权在其特定责任范围内采取行动以解决表现缺陷。

监控进度需要查阅最近的相关可靠信息。其中部分信息可能来自特定的目的调查，但大部分信息的生成是标准行政管理程序的副产品。行政管理记录可提供监控表现的必要信息，前提是：

- 已收集到所需的信息；
- 信息随时可用；
- 信息是最新的；
- 有能力对信息进行分析和解读。

拥有信息才能做出决策，因此，其对良好治理具有根本性的重要作用。引入和运行计算机化的案件管理信息系统，不但可以监控整体表现、生成统计数据和编写定期报告，还有助于追踪系统内每个案件的实时进度。

设计和运行有效的案件管理系统是新的争议预防和解决方法的设计师和运行人员面临的一项巨大挑战。必须避免出现整个机构的知识水平低于其雇员的知识总和的情况。

显然，有效的案件管理系统必须实现计算机化。必须为每个案件创建一份电子文件，将生成的与该案件相关的所有信息添加到该文件中。这样，即可对每个案件进行实时跟踪，案件管理人也能对案件现况一目了然。



挑战

若要有效管理改变战略，就需要查阅实时的、相关的、可靠的信息，这即要求信息系统规划合理、基本实现无纸化，且争议管理系统内部的各级决策者能够随时访问这些系统。必须鼓励管理人将信息看作帮助决策的资源，并对他们进行培训，让其掌握信息分析和理解的技能与技巧。

评估结果

评估包括衡量和判断两方面，可帮助确定改变战略是否取得成功。衡量需要收集并核对信息。判断则需具备分析和理解可用信息的能力，如有必要，还涉及寻求更多信息以协助进行表现评估。

评估可用于“证明”对或错、好或坏、成功或失败，亦可用作“改善”现况的工具。动态的争议管理系统应支持“改善”的文化，应确保其管理人和职员认识到并接受评估是一个积极而非消极的过程。

挑战

劳动争议系统必须确保评估流程是整个系统必不可少的一部分，管理人理解表现评估的宗旨和程序，并鼓励各级职员以积极而非消极的角度看待评估。

资金支持

改善争议管理系统的表现所需采取行动，这就需要分配额外资源支持改变战略。相对次要的改善可由重新分配现有资源提供支持，但重大改变（包括建立独立的自治争议管理机构）需要投入大量资源，才能使这些机构有效和高效地运行。

例如，加纳劳资关系委员会的年度报告明确指出对用于支持其工作的资源有限（包括财政拨款不足、职员有限、办公场地有限、首都以外的区域设施不足）表示失望。资金匮乏限制了加纳的委员会发挥其全部潜能的能力，也是全球各发展中国家委员会的设立和运行面临的最大障碍。

在很多发展中国家，劳动管理当局负责争议管理系统的运行以及其他各类职能，包括劳动监察、公共就业服务以及工作场所安全与健康。一般来说，劳动管理当局获得的预算支持有限，这可能是基于这样一种认知：其活动更多被看作是社会保护和社会公平，对经济进步的贡献为零或有限。这种认知必须受到强烈质疑，主张改变的人必须完全准备好并有能力说服他人相信：新的争议预防 and 解决系统和过程能够创造经济利益。

劳动行政当局在其雇主客户和雇员客户的支持下，需要采取更多措施确保财政拨款机构认识到劳动管理活动的经济影响。

第四册中提及的南非调解调停仲裁委员会的使命说明特别令人关注，因为它将有效的争议解决与经济发展两者联系起来。必须强调这种联系属于劳动争议解决系统的日常运行，在为系统寻求资金支持时尤其需要强调这种联系。预防争议和迅速处理无法预防的争议均有助于带来以下形式的利益：改善劳资关系、提高劳动生产率、



减少劳工行动造成的生产时间流失以及增强最终的获利能力。必须积极宣传支持有效的争议预防和解决系统的经济论据。

要设立并有效运行独立的、公正的、被人尊重和信任的机构，必须具有独立的资金来源：不能接受业界、工会、政党或任何其他具有利己目的组织的资金支持。在一些国家，法律允许独立委员会接受捐赠、礼物和遗赠，但这些不应“损害其独立性”，不过法律并未就什么会导致或不会导致其独立性受损提供指导。依赖业界或工会的资金存在很大风险。因此，独立委员会必须持续由政府供资，并作为政府致力于国家进步承诺的一部分。这引发了两个问题：

第一，如何保证政府为新机构的设立和初期运行提供资金？

这取决于提出主张的能力、政治承诺、成员的支持、支持改变的论证力度，以及当时的政治环境和经济环境。从柬埔寨设立仲裁理事会的经验可以明显看出，在设立阶段可能吸引捐赠人的支持，作为技术合作项目一部分。然而，这并不能保证捐赠项目的资金用完后，政府会投入资金。

理想情况是，在这种项目启动之前，就应首先获得政府资助独立机构的长期承诺。当然，即便作出了这种承诺，也不保证将提供资金。通过捐赠人资助的技术合作项目为拟议的此类争议解决机构改变提供资金也具有相对较高的风险，一个项目可能非常成功地实现了目标，但一旦停止资助，争议解决系统就可能陷入岌岌可危的境地。

第二，如何长期持续保证独立的、充足的资金支持？

应免费向雇员与雇主提供调停 / 调解、仲裁和相关服务，但机构可就咨询和相关服务（包括为寻求争议预防战略援助的企业提供系统开发和培训服务）收取费用。收到调停 / 调解或仲裁服务的申请时，也可收取申请费或行政费用。然而，从这类活动中获得的收入只是系统所需全部资金的一小部分。

显然，作为其对国家发展持续承诺的一部分，政府必须负责提供必要的资金以支持争议管理系统。雇主组织、工会、民间团体和关键人员必须努力确保政府持续提供必要资金。总之，无论游说压力多大，国家必须找到必要的资金。

这可能包括从当前对企业征收的费用中划拨出一部分、单独收费或从对未遵守劳动法和商业法的企业收取的罚金中抽出一部分。

我们可以借鉴以下一些国家做法，即向雇员和雇主收费，用以对雇员在工作内外受到的伤害作出补偿，或要求雇主为这些意外事故购买强制保险。使用部分收费或保险金来预防事故，符合所有相关方的利益。可以为预防和解决劳动纠纷增收费用吗，这样征收的费用可用于支付独立委员会的全部或部分运行费用吗？这种安排会损害委员会的独立性吗？

挑战

资金匮乏是建立独立争议解决系统面临的障碍。推动变革并支持建立独立争议解决机构的人员需要将资金问题作为改变本身的完整部分加以考虑，而不是在新机构成立之后再考虑。



预算有限也是劳动行政当局及其争议管理系统担心的问题。它们面临的挑战是确保现有资源得到充分利用，并提供合理的经济论据，以证明额外拨款是适当的。

非正规经济

无论是发达国家还是发展中国家，都普遍存在非正规经济就业，但在发展中国家更加显著，例如，一些发展中国家有 80% 以上的劳动力从事非正规经济活动。这些人几乎不享有任何保护，而且在很多情况下，没有获得国家争议解决系统服务的途径，尽管其中很多人是雇员，而非独立承包人或自雇工人。

非正规经济雇员（以及独立承包人和自雇工人）通常在恶劣的条件下工作，工资和福利低，缺乏安全与健康保障以及社会保障，无发言权。

很多非正规经济工人都面临劳资关系问题，但他们接触争议解决流程的途径有限或完全没有。即便有，很多工人也会因为担心遭到报复和失去工作而不愿意说出问题、投诉和争议。对他们来说，工作差总比没工作好。

向正规和非正规经济中的所有工人提供接触国家争议管理系统的途径可能会给系统带来巨大压力，但这是良好治理的一个根本方面。无论系统是由劳动部门还是自治机构运行的，必须确保所有雇员均享有这种途径。

挑战

特别是在发展中国家，很多非正规经济工人没有接触争议解决系统的途径，而且事实是，在很多情况下，他们根本无权将投诉提交任何系统以获得解决。从一定程度上来说，这是一个法律问题，因此需要立法干预，以确保所有部门和行业的全体雇员均享有接触争议解决系统，以使其投诉和冤苦得到解决的途径，这必须写入法律。挑战在于，必须做出相关安排，确保非正规经济雇员享有解除争议解决程序的途径，同时防止非正规工人受到威胁和实际报复，特别是失去工作。

律师的作用

诉诸裁决的劳动争议系统允许争议当事人享有在法院得到代表的权利，因此提供了由专业律师代表其进行辩护的机会。

在一些情况下，律师的参与会给诉讼带来一种对抗的气氛，从而损害了雇员与雇主之间的关系。此外，一些律师过分依赖法律论据和延长休庭时间，以此拖延诉讼，这不但增加了诉讼费用，而且导致延误和未解决案件的堆积。

随着调停 / 调解和仲裁程序越来越多地成为争议预防和解决的主导形式，可以推测律师在系统中作为辩护人的作用应该会降低。移交法院的案件越少，对专业律师服务的需求也越少；此外，在调停 / 调解程序中，不允许出现辩护律师，而且在仲裁中，律师的参与也受到限制，除非当事人和仲裁人同意他们出席。

争议预防和解决系统“较少涉及法律事务”不一定意味着辩护律师起不到任何作用，而是说，他们可能发挥不同的作用。劳工领



域的律师在重新接受一些培训并符合认可要求后，即可担任全职或兼职调停人 / 调解人，可能被独立系统或私营部门运营商雇用。

挑战

解决争议时减少对裁决的依赖，加大对调停 / 调解和仲裁的使用，这意味着降低律师作为争议当事人代表的参与度。从这点可以看出，律师将从作为辩护律师参与争议解决转变为作为调停人 / 调解人或仲裁人参与，这要求他们接受所需的必要培训并达到认可标准。

私营机构的作用

在规划新的劳动争议预防和解决方法时，需要考虑的问题是私营部门运营商将起到什么作用。

根据一般的商业合同安排，企业可自由购买与其正常的、合法的业务行为相关的服务，例如，法律服务、会计服务、计算机服务、工程服务、招聘服务、餐饮服务和其他外包服务。这些服务的范围由企业和承包人议定，完成议价、工作，付费。

没有理由认为与改善工作场所中的劳资关系或预防和解决劳动争议相关的服务与此有何不同。企业有权雇用顾问，顾问提供在工作场所合作安排方面的意见并就其服务收取费用。如果顾问信誉良好、表现专业，并遵守行为守则，尊重雇员的权利，依法作业，则可降低政府的拨款压力，应鼓励企业雇用顾问。

提供这些服务的个人或企业不享有公共资金的资助，但这不会阻止有能力支付这些服务费用的大型组织使用这些服务。此外，这

些服务大都具有提供速度快、非正式、具有所需的重点和保证隐私等特点，一些雇主对此表示欢迎，他们可能愿意付费使用这些服务。

此外，一些集体谈判协议规定，在谈判陷入僵局或破裂时，可使用私营调停人 / 调解人和仲裁人，这些服务的费用由相关工会和雇主分摊。

在私营部门与国家资助的系统（无论是劳动行政当局或独立委员会）均提供争议预防和解决服务的情况下，必须确保它们之间不是完全隔离，且各方都不会采取旨在破坏另一方的行动。

劳动行政当局或独立委员会亦可雇用经认可的代理人开展争议预防和解决的某些方面的工作。认可并授权这些代理人代表劳动行政当局或委员会开展工作，例如提供争议预防方面的意见，或参加调停 / 调解或仲裁工作，而无需成为系统的雇员。

这些代理人依照其与负责机关订立的劳务派遣合同（不同于受雇服务合同）获得服务费用。这些代理人与企业无直接关系，不向企业收取费用，只是简单地按照其合同规定（强调公正性、避免利益冲突）为维护企业的利益提供服务。此外，他们还须具备与劳动行为管理当局或委员会直接雇用的调停人 / 调解人和仲裁人一致的基本职业能力和行为标准。

争议管理系统面临的挑战是确保其认可安排和标准只认可资格充分和经验丰富的承包人，同时设有注销被证明不合格的承包人的安排，而不是自动更新认可。争议管理机关必须设有代理人认可方面的有效的管理和监控系统，以确保承包人实现机关的目标，且不会损害机关的地位和声誉。

雇用经认可的代理人开展争议预防和解决工作，完全不同于雇用兼职调停人 / 调解人或仲裁人。兼职人员是争议管理机构的雇员，



其薪水支付安排可能不同于全职职员，但仍是雇员。他们不是商业服务合同项下的承包人，而是服务合同下的雇员。

争议管理系统应向雇主和雇员提供免费的调停 / 调解和仲裁服务。因此，如果雇主与工会谈判达成的集体谈判协议明确规定协议项下的任何争议须提交给当事人议定的调停人 / 调解人或仲裁人处理，并由争议当事人向其支付费用，则争议管理机关应遵行这些安排。争议解决过程不再是免费的，而是明确基于当事人的共识，并写入他们的协议。

获得调停 / 调解和仲裁服务也应是自愿的。“自愿”一词具体指：申请服务的一方当事人是自由并自发地申请服务的，而另一方（即便不愿意）是被要求对此作出响应的。

挑战

作为一国争议预防和解决系统的一部分，加大私营部门机构参与提供资讯、意见、培训、调停 / 调解和仲裁服务的力度是必然的。无论这些服务是由国家还是私营部门提供，面临的关键挑战仍是相同的，即确保提供公正、优质的专业服务，为争议当事人的利益服务。

不断变化的劳动市场情况

一些国家出现了削弱集体谈判过程，强调个人雇用合同的趋势。在雇用关系中强调个体性只是代表一种不同的方法，而非削弱劳资关系。但这种趋势造成的状况是，对个人劳动争议的关注程度远远超过现有权利。

这并不意味着集体权利争议和集体利益争议将不再发生，而是代表了互动水平的转变，以及需要劳动争议预防与管理系统的准备好处理日益增多的个人权利争议。

挑战

由于劳动争议系统不得不处理更多的个人权利争议，工会与雇主之间的集体安排会遭到削弱。系统面临的挑战是能够灵活地适应这种转变，同时继续为集体争议提供优质的调停 / 调解和仲裁服务。

私营和公共部门争议

无论雇用关系发生在私营部门还是政府行政机构和公共服务部门，个人争议和集体争议都不可避免。建立单独的系统分别处理公共和私营部门争议并不一定能够带来令有关各方更加满意的结果。

因此，由同一个劳动争议机构负责处理公共和私营部门争议，并对为该等安排提供法律依据的国家法律负责是有益的。如果公共服务部门的争议被看作“不同于”私营部门争议，则在统一的争议解决系统内指定一些调停人 / 调解人和仲裁人专门负责特定部门发生的争议可能更为恰当，但他们并不只限于处理这些争议。

挑战

争议管理系统应能平等地向私营部门和公共部门提供全面服务，无论供职于哪个部门，都应确保预防和解决争议的服务达到最高的专业水平。



提升现有劳动部门以改善其劳动争议服务会带来各种问题和挑战，但建立独立委员会，授权其提供全面的争议预防和解决服务还会带来更多问题和挑战。

建立新机构取代现有机构将不可避免地受到认为这种改变对其不利的人员的抵制，因此，必须小心谨慎和耐心地管理该过程，同时保持坚定的决心和积极的热情，这不是为了改变而改变，而是为了改善表现和治理。

建立独立的争议管理委员会需要保证资金支持，以支付启动费用和持续费用。为了确保机构保持独立性和中立性，作为系统的客户，雇员和工会不应提供这些资金，因此必须由政府遵照正常的预算估算程序批准年度议会拨款。

特别需要指出的是，希望通过加强现有劳动行政当局或建立独立委员会改革其争议管理系统的发展中国家，必须找到强有力的说服论据，用以说服立法机构分配所需的资源。为此，着重强调新的争议管理方法将带来的经济利益特别重要。

附注



第十册

附件

附件 A

关键术语表.....217

附件 B

相关国际劳动标准.....233

附件 C

行为守则 / 职业行为守则.....235

第十册

附件





附件 A

关键术语表

裁定

在在法庭中采用法律规定形式和程序，由大法官或地方法官处理争议的过程。

仲裁

由一家或多家独立、公平的第三方听取争议双方当事人的主张，并做出裁决，以处理案件的过程。

该程序没有法庭正式，但两者又有相似之处，如证人在场、交叉询问及法定代表权。

在多数案例中，裁决为终局性且具有约束力。通常上诉仅限于所做裁决违法或未尊重当事人权利的情况。

， 另请参阅：调解，促进，调停。

仲裁人

进行仲裁审理并做出裁决的人员。在一些案件中，仲裁庭或仲裁委员会进行仲裁审理，仲裁庭或仲裁委员会由多位而非单一成员组成。

先仲裁后调解

在争议解决过程中，一种先仲裁后调解的过程。仲裁裁决书应先放置在密封完好的信封中，不得披露给争议双方当事人。然后开始调解。调解成功的，可销毁信封；调解不成的，则以密封的裁决书为准。

裁决

仲裁审理的书面决定书，有时称之为“判决”。

双边关系

指雇主和工人和 / 或其各自组织在共同感兴趣的工作领域方面的双边关系；

双边社会对话以劳资和产业关系各方之间集体谈判或其他磋商和合作形式存在。

， 另请参阅：社会对话，三方机制。

混合式谈判

一种融合传统立场式谈判元素与双赢谈判元素的谈判方式，目的不仅在于达成协议，还在于加强争议双方当事人之间的未来合作。

， 另请参阅：利益本位谈判，立场式谈判。

威吓行为

一人意图威吓与侮辱他人的行为，包括经常在工作同事面前进行口头谩骂或施行人身暴力。

在下列对工人施行的威吓行为中，工人：

- 经常遭受不公平对待；
- 因他人的问题受到责备；
- 被分配过多工作，而无法达到目标；
- 经常受到辞退威胁；
- 有机会升职或接受培训时被不公平地忽略；
- 受到人身或言语攻击。

威吓行为的方式包括面对面、书面、电话、传真或电子邮件。

威吓行为是冲突和争议的缘由，通常首先交由企业工人委员会处理。

， 另请参阅：骚扰。



行为守则

一份列明期望雇员或雇员组织遵守的行为准则的书面文件。

有些行为守则具有法律约束力，其他一些则为自愿订立。

“行为守则”有时被称为“行为准则”、“道德守则”或“业务守则”。

集体谈判

国际劳工组织第 154 号公约对集体谈判做出明确定义，谈判双方扩大到“一个雇主或多个雇主、一个或多个雇主组织与一个或多个工人组织进行的所有协商”，从而确定：

- a) 工作条件和待遇；
- b) 规范劳资关系；
- c) 规范雇主和雇主组织与一个或多个工人组织的关系；

集体劳动争议

工人组织（通常代表是工会，但并不必是工会）与一位雇主或雇主组织就当前权利或未来利益存在的争议。

， 另请参阅：个人争议。

沟通

一方当事人向另一方当事人通过书面或口头文字、图片或手势的形式交换信息，以加强双方的相互理解。

“单向沟通”指一方向另一方交换信息，而信息接收方无需提供反馈或回应，或获悉信息的其他暗示。

“双向沟通”指信息发送方与信息接收方之间的互动过程，一方当事人对于对方当事人的文字、图片或手势进行回应，以确保相互理解。

强制仲裁

法律或政府机关强制规定进行仲裁的情形。强制仲裁亦包括任何争议一方当事人可随时自发提起仲裁而无需另一方当事人同意或政府提起的情形。

› 另请参阅：自愿仲裁。

强制调解

法律规定争议双方当事人必须使用政府提供的调解服务的情形。

一些谈判和谈判过程存在缺陷的国家会采用这种方法。在这些国家，谈判和谈判过程可能会陷入僵局，进而诉诸于劳工行动。在本语境中，“强制”意指有义务参加调解会谈，但鉴于调解过程本身的性质，不可能强制达成或尝试达成争议解决方案。

› 另请参阅：自愿调解。

调停

一家独立、公平的第三方协助争议双方当事人达成双方均可接受的协议以解决争议的过程。

调停过程是谈判过程的延续，通过鼓励争议双方当事人达成一致意见，但并不就双方争议提出解决方案。调停有时被称为“协助谈判”。

在本出版物中，调停和调解（conciliation 与 mediation）用于描述同样的过程，因此经常出现以下术语“调停 / 调解”以及“调停人 / 调解人”。

调停人

协助争议双方当事人达成双方均可以接受的结果的独立、公平的人员。

› 另请参阅：仲裁，促进，调停。



调停人

由独立公正的人协助争议双方找到一个双方都能接受的结果。

调停人协助谈判过程，但并不起到决定性作用。

术语“调停人（conciliator）”有时与“调解人（mediator）”有所区分。例如，州任命调停人（conciliator）和私人调解人（mediator），但两者职能相同。

在一些管辖区（如“美国”），两者具有明确区分。调解人与争议双方当事人进行互动，协助当事人达成双方均可以接受的协议；而调停人仅与争议双方当事人各自单独会谈，并不组织双方会合。

冲突

个别工人与其雇主，工人组织（如工会）与其雇主，或工会或工会组织与雇主组织之间出现意见不合、意见分歧、敌对或对抗的状态或情形。

， 另请参阅：争议。

协商一致

争议双方当事人达成合意的情形。

雇佣合同

工人与雇主订立的协议，确定协议双方当事人在特定条件下以换取劳动报酬为目的而建立的雇佣关系。

第十雇用合同可以采用口头或书面形式。书面合同规定了文字记录的信息，可以协助预防和解决争议，因此更加可取。

歧视

涉及任何形式的排外或拒绝的区别对待,如因性别、种族、肤色、宗教、民族、国籍或性取向而对某人存在偏见或成见,从而造成就业机会或待遇上的不公。

争议

双方或多方当事人就共同利益事项存在的分歧和冲突。

› 另请参阅：冲突。

争议分析

争议当事人识别冲突征兆和争议缘由,以便于双方解决争议的过程。

该等征兆是存在冲突的迹象。该等迹象既包括明显迹象(如:罢工与停工),也包括不明显的迹象(如:人工周转率增加,旷工增加,原材料的浪费增加,或在工作场所消极怠工)。

争议预防

有关当事人采取行动达成和解和过程,以解决就共同利益事项存在的冲突或分歧。

和解可以快速公平地解决问题,就此消除逐步扩大为争议当事人之间主要对抗的可能性,并因此避免正式声明或通知出现争议。

争议和解

争议当事人在或不在第三方调停人的协助下,基于一致意见,结束争议并达成协议的情形。

亦指争议当事人为解决分歧所遵循的过程或步骤。

› 另请参阅：争议解决。



争议解决

由于独立的第三方做出裁决（如：仲裁裁决或仲裁人决定）而结束争议的情形。

争议解决是指最终做出了具有约束力的裁决，但该裁决可能并不令有关当事人满意。

， 另请参阅：争议和解。

雇员 / 工人

“雇员”是一个法律术语，它是雇佣关系中的一方。“工人”则是一个更广泛的概念，无论是否是雇员，都可以被称为工人（例如：自我雇佣）。

， 另请参阅：雇主。

雇主

根据一项服务协议雇佣他人（即雇员或工人）的个人或机构。且该服务协议规定，雇主须对他人履行的工作支付或有义务支付工资或薪金。

， 另请参阅：雇员 / 工人。

雇主组织

一个由个体雇主，雇主协会或两者共同组成的组织，以保护和促进成员的集体利益为己任，在处理与工人组织和 / 或其代表问题中结成统一战线，并在劳动关系事务中代表其成员进行谈判，并提供相关服务。

， 另请参阅：结社自由和保护组织权，工会。

企业

使用资源生产商品或提供服务的实体，经营形式包括上市公司、专有公司、合伙制或个体经营。

一家企业可以包含多个实体，通常被称为“多实体企业”。

对于一家单一实体企业而言，企业与实体具有相同含义。

实体

开展业务（包括生产商品或提供服务）或在单一地点进行工业经营的实体。

促进

指预调停过程的一个方面，即一位独立、公平的调停人鼓励争议当事人互相谈论和倾听，使双方在开展正式谈判前更好地了解彼此的立场。

， 另请参阅：仲裁，调解，调停。

实情调查

一家独立公平的第三方识别、分析和解释有关争议的数据（如关于雇主支付加薪的能力），向争议当事人提出建议，但没有任何决定性权力，仅承担专家的角色。

实情调查行动的基本目的是减少并尽可能消除有关数据问题的冲突。

结社自由和保护组织权

国际劳工组织第 87 号公约（1948）指出，工人和雇主有权为促进和捍卫自己的利益组织起来。工人和雇主，不应有任何区别，有权建立和加入他们自己选择的组织，以促进和维护各自的利益和权利。这些组织有权制定自己的章程和规则、完全自由地选举代表、组织管理和活动，并制定活动计划。公共管理当局应避免任何干扰、限



制这种权利或阻碍合法行使这一权利和行为。此类组织不应受到行政当局的终止或废除。

组织有权建立和加入联盟和联合会，享受同等权利和保障。87 号公约还规定了与国际组织合作的权利。所有这些组织的法人资格不应受限。在履行公约时，雇主和工人及其代表组织应遵循当地法律，当地法律的制定应避免发生违背公约内容的问题。

› 另请参阅：集体谈判，雇主组织，工会。

善意

善意意味着为努力达成协议，开展真诚和建设性的谈判，避免不合理的延误，遵守并严格执行协议内容。

治理

根据公认的原则（如参与、透明、回应、平等、包容、效率、效力、问责、遵守法律）做出和实施决定的过程。

骚扰

工作场所的骚扰和压力以各种攻击性行为的形式存在。它的特点是对个人或群体员工的身体或心理造成持续的负面打击，这是不可预知的、非理性的、和不公平的。

› 另请参阅：威吓行为。

个人争议

一名工人及其雇主通常就现有权利存在的分歧。亦包括多名工人就相同事宜与其雇主存在分歧的情况，该等情况下每名工人均作为单独的个人。

› 另请参阅：集体争议。

劳资关系

工人和雇主之间在工作中发生的个人和集体的关系，以及由工作引发的，工人和雇主代表之间在行业和国家层面，及其与国家的相互作用关系。

劳资关系专员

管理部门的雇员，参与劳动争议的预防与解决及相关事宜。

该术语还用于描述私营部门中负责处理劳资关系的雇员。

行业 / 部门 / 分公司

生产类似产品或提供类似服务的企业或雇主群体，如银行业、采矿业或服装制造业。

利益纠纷

工人与其雇主就雇佣合同项下将来的权力和义务存在的分歧。该等纠纷并不基于现有权利，而是针对一方将来创建新权利的要求，如提高工资水平，增加额外福利。

集体谈判失败会出现利益纠纷，并导致新权利的创建。

› 另请参阅：权利纠纷。

非正规经济

法律或实践中未被正规约定（包括法律法规）涵盖或未完全涵盖的经济活动。

由于工人和经济体的多元化、特别是在不同行业和城乡交织的环境中，使得工人处于不安全和非常弱势的地位。非正规经济中的工人面临着严重的体面劳动赤字，深陷贫困和低生产率。非正规经济包括有薪工人和自谋职业工人，为家庭做出贡献的家庭成员，以及从



一种环境转移到另一种环境的工人；从事灵活就业的工人，他们处于核心企业之外或在产业链的最低端。非正规经济中的工人无法或非常有限地获得争议处理服务和进入相关程序的机会。

非正规经济工作的基本特征包括：

- 生产力低、报酬低的低质量工作；
- 工作条件的保护有限或缺失；
- 工作场所不安全、不健康；
- 缺少社会保护；
- 没有代表组织和发言权。

很多非正规经济的工人是根据口头服务协议工作的雇员，由于不属于法律范围、缺乏权利知识、不了解程序以及害怕报复等原因而无法使用争议解决系统。

利益本位谈判

指一种谈判过程，争议当事人深知对方的需求和问题，而不像在传统的立场式谈判方法中采取固定立场。

有时指双赢谈判，以突出争议当事人共同探求解决问题。

， 另请参阅：混合式谈判， 立场式谈判。

调查

独立的第三方对问题进行详细检查和报告的过程。

该过程被作为申诉程序中获取信息的一部分尤其用于涉及歧视、骚扰或裁员的争议中。

共同解决问题

争议当事人同意不相互对抗，采用系统条理的方式处理问题，通常有中立第三方参与协助。

这种方法重新关注争议问题，而非争议各方。

共同研究

雇主与工会同意共同研究一个问题，而非各自研究同一问题。第三方也可以开展研究，但须遵守争议双方当事人约定的参考条款及和解安排。

劳工管理

国际劳工公约第 150 条对劳工管理的定义是“在国家劳工政策领域开展的公共管理活动”。

劳工管理的主要职责：劳动监察（包括对工作安全与健康方面的监察）、劳资关系、雇佣服务与职业培训、以及劳工信息与研究。

这些活动发生在劳工管理系统中，包括政府部委、区域和地方机构、协调和咨询机构、法律机关以及国家的其他机构。

独立的争议解决委员会是正式组建的法律机关，因此是劳工管理系统中的一部分。

劳工专员

劳工管理系统中的雇员，可以承担劳动监察、劳资关系或雇佣服务的职能。

调解

在多数管辖区，该术语是调停的同义词。但是调解过程采用不同方式，存在更多理论层面的含义。但并不改变其基本的注重过程指导而非施加决定性影响的作用。



辅助型调解侧重于过程本身，而并不对争议当事人提供建议和救济。

评估型调解向争议当事人提出提议和建议，但由于过程本身的性质，该等提议和建议不具有约束力。

在转化型调解中，调解人让当事人承认共同需求、利益、观点和价值，但亦不对争议提供解决方案。

监控

管理过程中的一贯做法，定期将个人、单元、部门或一个组织整体的工作表现与客观标准和目标进行比对。

- 另请参阅：仲裁，调解，促进。

停工

“停工”指雇主停业以不让工人工作。

停工的目的在于迫使工人接受雇主的条款和条件或服从雇主的要求。

- 另请参阅：罢工。

协商

拥有共同、冲突利益的两方或多方当事人会合，互相谈论并倾听，以达成各方均能接受的协议的过程。

- 另请参阅：集体谈判。

立场式谈判

在谈判中，当事人采用预先设立的一个或多个固定目标而并不准备更改或妥协的谈判过程。

当事人大都采取对抗的态度，各方均努力实现非赢即输的结果。

- 另请参阅：混合式谈判，利益本位谈判。

谈判代理的认可

指雇主接受并允许工会代表一个特定的工人群体(称为“谈判单位”)就协议的雇佣条款和条件进行协商谈判。

“认可”可以是雇主与工会自愿约定,或是根据法律规定,通常要求工会出具证据,证明其代表工作场所中所要求的一定比例的工人。

工会可能拥有与雇主谈判的排他性或独家权利,或者雇主可能就谈判目的而认可多个工会。

主要在英美法系国家使用。

权利争议

工人与其雇主就违反现行法律、集体谈判协议或雇佣合同项下的权利而存在的分歧。

冲突有时指法律纠纷,包括个人纠纷或集体纠纷。

› 另请参阅: 利益争议。

社会对话

社会对话是描述工人、雇主和政府参与就业和工作场所问题决策的术语。它包括所有在政府、雇主和工人之间开展的谈判,协商、三方或雇主与工人间就共同关心的经济和社会政策开展的信息共享。社会对话可以在不同层面,以各种形式的出现。应视具体情况而定。

社会对话是实现社会经济进步和客观目的本身的一种手段,因为它给了人们在社会和工作场所问题上发声的机会。社会对话可以是双边的,即工人和雇主之间的对话(国际劳工组织称之为社会伙伴)也可是包括政府在内的三方对话。

› 另请参阅: 集体谈判,雇主组织,结社自由和保护组织权,工会。



社会合作伙伴

工人与雇主代表及其各自的组织。

罢工

由一个或几个机构商定暂时停止或取消工作，以表达对于工作条件（工资，工作时数，工作时间），就业安全等问题的关注或者主张的行为。

罢工行动可以是全面罢工，如所有工作暂停，或是部分罢工，例如工人拒绝加班。

› 另请参阅：停工。

工会

联合工人以实现其共同目标（尤其是有关保护和改善雇佣条件和条款）的工人组织。

一些工会是相同执业组织的工人联合会（如记者工会）。其他则是同一行业或部门中不同职业和岗位的工人联合会，如运输工人、酒店工人或建筑工人。

工会可联合其他工会，以组成联合会和国家委员会。

› 另请参阅：结社自由和保护组织权，雇主组织。

三方协商机制

三方协商机制是国际劳工组织的基础原则和价值，在国际劳工组织的工作中具有核心地位。三方机制可被定义为“政府，雇主和工人（通过他们的代表）在平等，独立的前提下，为寻求共同关心问题的解决办法而开展的互动”。

› 另请参阅：双边关系，社会对话。

自愿仲裁

仅在争议双方当事人同意的情况下方可提起仲裁的情形。

› 另请参阅：强制仲裁。

自愿调解

争议双方当事人可以自主选择是否使用现成可用的调解服务的情形。

自愿调解亦包含以下情形：争议双方当事人同意选择私人第三方而非政府建立的调解机制作为调停人。

› 另请参阅：强制调解。

工作场所合作

在企业中发生的工人或工人代表与管理层代表的互动，以解决共同利益事项的安排和过程。

这是双方参与的过程，虽然第三方保持中立，但仍可起到推动促进和提供便利的作用。

除信息共享外，最常见的合作方式是通过协商向管理层提出意见，或通过谈判达成具有约束力的协议。



附件 B

相关国际劳动标准

公约

《1948 年结社自由和保护组织权公约》（第 87 号）

《1949 年组织权利及集体谈判公约》（第 98 号）

《1971 年工人代表公约》（第 135 号）

《1958 年劳动行政管理公约》（第 150 号）

《1978 年（公共部门）劳资关系公约》（第 151 号）

《1981 年集体谈判公约》（第 154 号）

《1982 年终止雇佣公约》（第 158 号）

建议书

《1951 年自愿调解和仲裁建议书》（第 92 号）

《1952 年企业合作建议书》（第 94 号）

《1960 年（工业部门和国际一级）协商建议书》（第 113 号）

《1967 年企业内交流情况建议书》（第 129 号）

《1967 年企业内冤苦审查裁定问题建议书》（第 130 号）

《1978 年劳动行政管理建议书》（第 158 号）

《1978 年（公共部门）劳资关系建议书》（第 159 号）

《1981 年集体谈判建议书》（第 163 号）



附件 C

行为守则 / 职业行为守则

美利坚合众国——联邦调解调停局

劳动调停人职业行为守则

前言

调停工作是具有道德责任和义务的职业。执业调停人必须秉承独立负责的集体谈判原则。他们必须意识到自己对参与集体谈判的当事人、其他调停人、调停工作管理机构以及公众所承担的责任和义务。

联邦、州级和市级机构的法定责任和义务确实不同。然而，本守则的宗旨绝不是定义或调整任何这些责任或义务，亦无意规定在什么时候和什么情况下，应由来自一家以上机构的调停人参与。更确切地说，本守则是与调停人的个人行为相关的个人守则。

本守则旨在确定适用于联邦、州级或市级机构雇用的所有专业调停人，以及适用于当事人私自雇用的调停人的原则。

调停人对当事人承担的责任

解决劳动争议的主要责任由当事人自身承担。调停人应始终认识到，在集体谈判中达成的协议是当事人自愿订立的。调停人的责任是协助当事人达成和解。

在没有调停援助的情况下，通过集体谈判达成协议是比较理想的选择。但在公共政策和适用法律认为有必要时，调停是政府参与

的最佳形式。调停人是否应介入以及应在何时介入，在正常情况下均受当事人意愿的影响。调停人自行介入应局限于特殊情况。

调停人不得认为自己的作用只限于在谈判桌上保持和睦。他们的作用应是当事人可利用的资源之一，在适当的时候，他们应准备好提供程序和实质建议及替代方案，协助当事人成功地进行谈判。

由于调停在本质上是一个自愿过程，当事人认可调停人是诚信、客观和公正的人对于调停人有效履行义务绝对是必不可少的。调停人履行其职业责任和义务的方式将用于衡量其作为调停人起到的作用。调停人的行为及其与当事人、其他调停人和公众之间的口头和书面交流将显示其性格及其才智、情感、社会和技术特性的素质。

调停人对其他调停人承担的责任

调停人事先未与正在对某项争议进行调停的其他调停人协商，不应插手处理该争议。调停人不应只因为其他调停人可能参与因而也参与调解争议。相反地，不得认为一名调停人未参与调停即表示需要另一名调停人参与。

在不止一名调停人参与某个特定案件的情况下，每名调停人均有责任让其他调停人了解事态发展，这是团队合作必不可少的，并应尽可能对共同参与的调停人保持礼貌的态度。

调停人应尽量避免与其调停人同事出现任何分歧或对其调停人同事进行批评。只能在调停人之间讨论调停人在特定案件中应采取的立场和行动。

调停人对其所属机构和其所从事的职业承担的责任

负责向参与集体谈判的当事人提供调停援助的机构是政府的一



部分。调停人必须认识到，鉴于以上原因，他们也是政府的一部分。调停人应始终谨记对其自身及其工作的评判，不仅是针对他们个人，还是对其作为所属机构代表的评判。因此，任何不当行为或职业缺陷，不但对调停人本人有影响，还会影响雇主，因此会危害机构、其他政府机构和调停过程的被接受程度。

调停人不应利用职务之便获取私利或优势，亦不应参与任何将与其作为仲裁人的工作相冲突的就业活动或事业，亦不应因其履行义务而接受任何金钱或有价物品（固定工资除外）或对任何当事人承担可能干扰其公正履行义务的责任。

调停人对公众承担的责任

集体谈判在本质上是一个非公开的自愿过程。调停的主要目的是帮助当事人达成和解。但这些帮助并不损害当事人寻求经济和法律制裁的权利。然而，调停过程可能包括有责任为维护公众的利益而宣布：特定争议得到解决；终止停工，恢复正常运行。但应予理解的是，调停人不监管或控制集体谈判协议的任何内容。

如果可以明显看出当事人计划利用调停人的出现来暗示政府支持某项明显违反公共政策的协议，则调停人可能认为有必要退出谈判，这一点可想而知。

劳动争议确实应在谈判桌上解决；然而，调停人在适当考虑以下各项的情况后，可发布适当的信息：(1) 当事人的意愿，(2) 该信息是否将有助于或妨碍争议的解决和 (3) 让公众知情的需要。

调停人不应利用公开宣传来巩固其本身的或其所属机构的立场。在有两个或两个以上调停人对争议进行调停的情况下，公开信息应通过经双方议定的程序处理。

调停人对调停过程承担的责任

集体谈判是经济生活中一项完善的制度。在调停实务中，需要制定当事人自愿接受作为解决其问题的基础的替代方案。调停过程中不应出现施加不当压力，危害当事人自愿行动的情况。

由于调停人的地位、经验和能力使其建议和意见具有分量，所以他们应小心评估其建议和意见的影响，并对其诚实和价值承担全部责任。

调停人始终有责任研究劳资关系和冲突解决技巧，以改善其技能并提高其能力。

向当事人暗示将案件从一个调停平台转移到另一个将获得更好结果的调停人个人或机构是不专业的，应受到谴责。

调停人获得的保密信息不应为任何目的或在法律诉讼中向他人披露，亦不应直接或间接用于谋取调停人的个人利益或好处。

在谈判过程中向信任的调停人提供仅供其参考的谈判立场、建议或意见时，事先未经提供方允许，不应向其他方披露。



南非——调解调停仲裁委员会 委员行为准则

本守则根据 1995 年第 66 号《劳动关系法》第 117 条编制。

1. 宗旨

本守则旨在：

- 1.1 帮助保持调解、调停和仲裁程序，特别是调解调停仲裁委员会办事处的良好信誉。
- 1.2 在一般专业行为和实务事项方面，向所有委员提供指导。

2. 委员的一般属性

为使调解、调停和仲裁程序被看作是公正的、公平的，并获得公众的信任，委员应：

- 2.1 在履行其法定职能时，以诚实、公正、审慎和独立于任何外界压力的态度行事；
- 2.2 以对于所有当事人均公平的方法约束自身行为，而且不应因担心受到批评或出于自身利益而动摇；
- 2.3 不为自己寻求任命。但这不应妨碍委员表明其以任何身份供职的意愿。
- 2.4 只有在其认为自己可立即开展程序并有能力承担任务的情况下，接受任命；

- 2.5 避免建立可能影响其公正性或可能合理地造成偏袒或偏见认知的任何财务、商业或社会关系；
- 2.6 不应以不当方式（包括礼物或其他引诱物）影响调解调停仲裁委员会的专员或雇员。

3. 利益冲突和披露

- 3.1 委员应披露可能影响其公正性或可能造成偏袒认知的任何利益或关系。委员有披露义务。
- 3.2 被任命干预任何事项的委员会应在接受任命之前，直接或通过其认可的代理人向调解调停仲裁委员会披露以下各项：
 - 3.2.1 在该事项中的任何直接或间接财务或个人利益；
 - 3.2.2 可能影响公正性或可能导致偏袒或偏见的合理认知的任何现有或以往财务、商业、职业、家庭或社会关系；
 - 3.2.3 如果委员在接受任命之前不知道要求披露的情形，则须在知悉该等情形时作出披露。在仲裁程序中，这方面的披露包括可能与委员有关系的证人。
 - 3.2.4 在适当披露后，委员可在当事人双方同意的情况下上任，但如果其认为存在利益冲突，则应退出，无论当事人的意见如何；
 - 3.2.5 在委员是否应退出方面未达成共识的情况下，如果存在以下情形，委员不应退出：



- 如果职权范围对确定委员受到质疑时所遵循的程序作了规定，则应遵循该等程序；
- 委员在谨慎考虑事项之后，确定质疑的原因并非实质性的，委员能够公正地、公平地行事，而且委员退出将造成不当拖延或将有碍司法公正。

4. 审理行为

- 4.1 委员应公正、尽职和公平地开展程序。
- 4.2 在只有一方当事人出席或同意的情况下处理某事项时，委员不应与任何当事人或其代表有非正式接触。
- 4.3 委员应以耐心、礼貌的态度对待当事人和其代表或证人，并应鼓励参与程序的所有人员作出类似行为。
- 4.4 当事人同意使用机械录音的，担任仲裁人的委员应遵行。
- 4.5 在确定是否在只有一方当事人在场的情况下进行审理时，仲裁人必须考虑相关法律、合同和其他相关情形。
- 4.6 委员必须在只有一方当事人在场的情况下进行审理之前，信纳已充分通知拒绝或未出席审理的当事人审理的时间、地点和目的。
- 4.7 在不止一名委员担任调停人、调解人或仲裁人的情况下，各委员应让各方有充分机会参与程序。
- 4.8 事先未通知调解调停仲裁委员会且事先未经委员会

同意的，委员不应将其对任何事项进行调解的责任委托给任何其他人。

5. 审理后事项

- 5.1 委员在同时向当事人双方公布可能的裁决结果之前，不应向任何一方披露。
- 5.2 委员作出的裁决应是明确的、肯定的，并尽可能简短。
- 5.3 未经当事人双方同意，不允许对裁决进行澄清或解释。
- 5.4 根据允许或要求对裁决进行澄清或解释的协议，委员应给予双方进行陈述的机会。

6. 保密

当事人一方在调解过程中向信任的委员披露信息的，委员应对该信息严格保密，并不应向其他方或第三方披露，除非获得授权进行披露。

7. 管辖权

- 7.1 委员必须切实遵守其提供服务所依照的协议或法律赋予的管辖权的限制和涵盖范围。
- 7.2 在程序的任何阶段，当事人直接解决某个案件的部分或全部问题时，委员必须接受就此解除其就这些问题的进一步管辖权。



8. 由担任仲裁人的委员进行调解

担任仲裁人的委员可向当事人建议，如果当事人认为调解是适当的，则他们应进行调解。如果当事人不同意，委员不应继续该事项。

9. 对其他仲裁人的裁决和独立调查的依赖

委员作出建议性或具有约束力的裁决时，可考虑其他仲裁人的裁决，所裁定的案件或独立研究，但委员必须在每个事项方面对所达成的决定承担全部和完整的责任。

10. 避免拖延

- 10.1 委员有义务使用可确保及时履行对调解调停仲裁委员会作出的承诺的方法，对其工作日程表进行计划。
- 10.2 委员应与当事人和调解调停仲裁委员会合作，以避免拖延。
- 10.3 审理结束后，委员必须遵守公布裁决的时限规定。

11. 费用和开支

- 11.1 兼职委员应遵守调解调停仲裁委员会的费用安排，不应与当事人达成任何费用安排。
- 11.2 委员必须保有支持服务收费和开支的详细记录，并及时向调解调停仲裁委员会解释。

12. 能力

- 12.1 委员如认为某个事项超出其能力范围时，应拒绝任命、退出或申请技术援助。
- 12.2 担任调解人的委员在努力帮助当事人解决争议之前，首先应理解构成争议的各项问题。在这方面，委员应在程序开始时花时间确保其理解当事人的立场、需求和预期。

13. 调解程序的基础

担任调解人的委员应在着手处理某事项时，应确定是否在“没有偏见”的基础上进行，并在这方面促成当事人达成一致意见。



附注

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

附注

ISBN 978-92-9049-677-9



9 789290 496779