

# 英美集体争议处理机制及其对中国的启示

李文沛

(中国劳动关系学院, 北京 100048)

【摘要】集体争议,作为劳动关系争议的一种,因其当事人和协议本身的特殊性,使其争议解决呈现出不同的特征。本文对英国的劳动咨询调解仲裁委员会和美国的联邦调停调解局进行了具体分析,以期为我国集体争议处理制度,促进劳动力市场的进一步完善和构建和谐劳动关系提供有益借鉴。

【关键词】劳动咨询调解仲裁委员会(ACAS); 联邦调停调解局(FMCS)

【中图分类号】D912.5 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2011)05-0118-05

集体争议,又称为集体谈判争议、集体协议争议,是指集体合同当事人就集体合同的解释、适用、权利义务履行等集体协议规定内容产生的争议,以及在缔结一项新的集体协议的谈判过程中产生的争议。集体争议是劳动关系争议的一种,但因其当事人和协议本身的特殊性,使其争议解决呈现出不同的特征。首先,集体争议的当事人特定。一般而言,集体争议当事人特定为劳动者与雇主及其组织,实践中参与集体争议的一般为劳动者组织(工会)与雇主(或其组织),劳动者个人不是集体争议的直接当事人。其次,集体争议涉及影响范围广。这是集体合同本身的广泛覆盖性所决定的,集体争议的结果将对集体合同下的所有劳动者适用。最后,政府在集体争议解决过程中负有一定的责任。这是国际劳工组织相关劳工标准和国际公约所明确的法定职责,即政府必须做出一些积极行为促进集体争议的解决。但在实践中,各国在处理集体争议时通过何种方式、采取何种手段,则都属于各国国内法规定事宜,呈现出不同的特点。在我国《劳动法》确定集体合同制度近20年的今天,在《劳动合同法》再次明确集体谈判在协调劳动关系的重要角色的法制背景下,越来越多的劳动关系纠纷、劳动力

市场的逐步完善以及用工方式的现代化转变,都急需我们探讨集体争议的有效解决,对发达国家有益经验的了解与借鉴就显得尤为必要。

## 一、英国集体争议处理机制

英国作为近代工业革命的发源地,集体谈判规则在漫长的工人运动和劳资和解的过程中得到了较为充分的发展,建立了一系列较为完备的集体争议解决机制。目前,英国政府在集体争议中的作用已经贯穿了集体谈判前、谈判中以及谈判后的整个过程,其主要特点是非诉讼的替代性争议解决模式与诉讼相结合,而实践中包括调解与仲裁在内的替代性解决模式以其自愿、平等、高效等优势占据了主体地位。随着经济的发展与劳资双方关系的长期博弈,第二次世界大战后,工人运动相对衰落,劳资关系“社会伙伴”理念的盛行,对于集体争议越来越多的要求快速、高效、灵活,在此基础上,政府在集体争议中的作用也从传统的通过就业法庭等司法程序转向设立并支持第三方组织通过包括调解、仲裁在内的替代性争议解决模式处理集体争议,以顺应劳动争议处理的客观需要。当然,政府在必要时也直接介入

【收稿日期】2010-11-23

【作者简介】李文沛(1979-)女,中国劳动关系学院法学系讲师,中国政法大学国际法博士。

集体争议的处理,但往往是在集体争议本身或其影响下的低的就业率已经危害到社会整体劳资状况时方得介入。<sup>[1]</sup>同时,依据英国法律,集体谈判协议的实施实行“自愿主义”,集体谈判协议没有法律约束力,协议主要靠劳资双方的信誉来实现,集体争议也并非法院的受理范围,集体争议的任何解决协议本身也并没有任何确定的法律约束力,这就为第三方组织通过争议当事人协商一致接受的调解或仲裁协议处理集体争议提供了可能。基于当事人的协商一致,调解结果或仲裁决议本身虽没有法律约束力,但却产生了相应的“道德约束力”,被当事方广泛接受。

### (一) 劳动咨询调解仲裁委员会 (ACAS)<sup>[2]</sup>

目前,英国解决集体争议的第三方组织是劳动咨询调解仲裁委员会 (Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS),其历史可以追溯到1896年英国政府下设立的劳动争议解决机构,直到1976年更名为劳动咨询调解仲裁委员会,正式从政府部门脱离出来,成为独立的非政府组织,但其运行资金仍主要来自于国家商业创新与技能部,所有委员以及主席由国家商业创新与技能部部长任命,因此又带有浓重的政府色彩。劳动咨询调解仲裁委员会的运行由独立的三方委员会管理,委员会负责制定劳动咨询调解仲裁委员会的战略方向、政策与优先项目,保证劳动咨询调解仲裁委员会职责与工作运行的高效。委员会由4名雇主代表、4名雇员代表、3名独立代表组成,涉及企业、工会组织、独立部门以及学界等领域,但都是兼职。而其日常管理则由首席执行官以及国家与地区主管组成的管理委员会负责。目前,劳动咨询调解仲裁委员会有大约800名员工,拥有伦敦总部和遍布英格兰、苏格兰和威尔士的11个地区中心。

劳动咨询调解仲裁委员会将其工作目标设立为通过更好的劳资关系提升组织与工作条件,坚信“预防胜于救治。”目前,劳动咨询调解仲裁委员会的工作内容主要包含:提出建议;制定商业解决方案;培训;小企业服务;仲裁;调解;咨询;集体争议调解;集体争议仲裁等。其中,集体争议处理是其历史最悠久、制度最完备的工作内容之一。

### (二) 劳动咨询调解仲裁委员会的集体争议处理制度

#### 1. 调停

调停是劳动咨询调解仲裁委员会处理集体争议最

常用的方式之一,劳动咨询调解仲裁委员会提供免费的调停服务,但是否接受调停由争议当事方自己决定,不具有法定强制性。为维护劳资关系和谐,高效、公正的解决集体争议,劳动咨询调解仲裁委员会长期以来积极主动的关注集体争议的发生,当劳动咨询调解仲裁委员会获知一项集体争议时,将主动联系争议双方看是否需要帮助。即使对方不愿意劳动咨询调解仲裁委员会介入,也认为尽早了解争议情况对节约关键时间是有益的,以便在事后重新请求劳动咨询调解仲裁委员会调停时可以掌握足够信息。当集体争议双方当事人协商一致将争议请求提交,劳动咨询调解仲裁委员会介入调停时,劳动咨询调解仲裁委员会将与双方讨论具体解决方式。在调停过程中,主要通过以下途径提供协助:厘清问题;找出双方共同基础;给出双方一定的冷静期并协助双方从对方角度看待问题;与双方召开分别或联合举行会议讨论分析问题并促使双方制定解决方案;修复双方关系,建立互信。

劳动咨询调解仲裁委员会在调停中只是充当顾问的角色,不对争议双方进行是非判断或者强加其自己的解决方案,调停的目标在于促使争议双方当事人达成和解协议,调停意见本身也不具有法定的约束力。在劳动咨询调解仲裁委员会的集体争议解决机制中,调停是必经程序,任何提交劳动咨询调解仲裁委员会的集体争议案件都必须进行调停,只有当调停建议失败时,当事方才可以要求或者劳动咨询调解仲裁委员会主动提供调解或者仲裁方式处理争议。

#### 2. 调解

劳动咨询调解仲裁委员会的调解程序主要适用于咨询失败,但当事方既不愿意提交仲裁也不愿诉诸法律解决问题的情况。调解员通过对双方主张的争议的调查分析以及讨论,向双方提出争议的解决方案。调解员的建议同样不具有法律约束力,但实践中争议双方通常都会认真考虑将其作为解决争议的基础。调解遵循自愿原则,调解员的职权范围由争议双方事先约定。调解程序与仲裁程序基本相似,只是调解员在寻求解决方案的时候往往发挥比仲裁员更为积极的作用,同时调解的结果也是以建议的形式而非仲裁一般的裁决出现。

#### 3. 仲裁

根据英国相关法律及劳动咨询调解仲裁委员会的管理规定,集体争议仲裁是机构的一项免费、法定的

服务。因此,争议当事方在决定将集体争议提交劳动咨询调解仲裁委员会仲裁时,需要签署自己起草的或者由劳动咨询调解仲裁委员会咨询员协助下起草的同意将争议提交仲裁的书面文件并明确仲裁范围。之后,争议双方当事人可以从劳动咨询调解仲裁委员会仲裁员名单中协商指定仲裁员。仲裁员确定后,将在双方方便的时候召开仲裁听证会,在听证会开始七日前,要求争议双方交换各自的案件陈述说明并将副本提交仲裁员。听证是非公开的,仲裁员可以非正式的形式展开进程,同时双方还可以自由选择自己的代表,实践中一般是由律师或者负责日常谈判工作的代表充当。

仲裁一般采取独任仲裁制,仲裁结果由仲裁员以裁决形式在听证结束后三个星期内作出,但在某些特殊情形下,则有仲裁委员会作出裁决,同时仲裁裁决属保密范围。仲裁实行一裁终局,不允许起诉,但仲裁并非法定必经程序,仲裁结果也没有法律约束力,劳动咨询调解仲裁委员会无权要求争议各方强制接受仲裁。但实践中,为了保证仲裁的有效性,仲裁双方需要事先承诺承认仲裁裁决的公信力。

#### 4. 其他集体争议处理辅助方式

除了咨询、调解与仲裁以外,劳动咨询调解仲裁委员会还着重对集体争议产生前的预防阶段与争议处理后的修复阶段开展工作,通过提供信息、组织培训等途径服务与支持和谐的劳资关系。目前,劳动咨询调解仲裁委员会建立了覆盖全国的公开咨询网络,还经常组织一些有关雇佣和劳动关系论题的会议和研讨会,利用与各种组织合作的经验和研究成果促进良好的劳动关系的运行。

纵观劳动咨询调解仲裁委员会的发展,纠纷解决与信息咨询并驾齐驱,随着近年来劳动关系情况的发展变化,其呈现出一些新的发展趋势,一是劳动咨询调解仲裁委员会的工作重点从集体争议案件转移到个人案件,二是在产品市场和劳动力市场的双重压力下,雇主需要在人力资源管理方面实施更有效的管理。随着劳动咨询调解仲裁委员会工作重点的调整和劳动关系环境的不断变化,劳动咨询调解仲裁委员会的角色也从“防止和解决”逐渐转为“服务和支持”。<sup>[3]</sup>

## 二、美国集体争议处理机制

美国企业的劳资纠纷一般都在企业内部由劳资双

方协商解决。美国的劳资争议一般分为三类,一类是因集体合同的解释和执行,以及法律规定的权利义务的实现而发生的争议,称为权利争议,对此应通过不满申诉制度来解决;二是因集体合同的签订、变更而引起的争议,为利益争议,对此应通过集体谈判、集体协议加以解决;第三类是在工会权利的行使中发生的有关工会作为谈判代表的资格确认以及反工会歧视性行为的争议,该争议由国家劳资关系委员会这一行政机构通过行政程序加以解决。<sup>[4]</sup>美国的不满申诉制度是由集体合同和国家的有关法律共同确定的。所有的集体谈判协议都包括某种不满程序,国家有关立法只是确认了集体合同的效力以及建立一定的协助措施。在实践中,当集体争议产生时,工人的不满和劳资双方因集体合同解释产生争议,首先应通过由集体合同规定的不满申诉程序加以解决,即企业的各个管理层与工会举行会议,最后一层是由企业的最高经理层与工会间举行讨论;只有在企业内部就不满或合同解释达不成解决意见时,才通过外力干涉,即由双方自愿选择的第三方仲裁,仲裁有执行力;但对仲裁过程的程序问题可通过法庭诉讼解决。<sup>[5]</sup>目前,美国的集体合同引发的劳动争议主要由国家劳动关系法调整,联邦调停调解局则侧重对集体争议实施调解、仲裁。

### (一) 联邦调停调解局(FMCS)<sup>[6]</sup>

美国政府在解决集体争议,尤其是利益争议时着重使用辅助谈判措施,即调解、仲裁。在此背景下,联邦调停调解局(Federal Mediation and Conciliation Service, FMCS)依据1947年《国家劳资关系管理法》成立了,局长由总统在听取参议院的意见并取得参议院的同意后予以任命,联邦调停调解局是联邦政府下属的独立机构,其重要职责之一是帮助在产生集体争议的各方通过调停、调解与仲裁解决争议,其由调解人组成的团队,以第三方的中立身份随时向劳动者和管理层提供调解服务,帮助工会和雇主解决双方的合同争议,其雇员具有政府工作人员身份。调解局并不能强制双方接受其决定,而只能努力促使双方达成协议。<sup>[1]</sup>联邦调停调解局内设仲裁、教育培训、争议解决、劳资资助等12个部门以及若干地区办事处。其主要工作内容包括争议解决与冲突管理、劳资关系发展与培训、仲裁、调解、劳资关系促进项目资助等。其中,集体争议的处理是其较为主要的工作之一。

## (二) 联邦调停调解局集体争议处理制度

### 1. 调解

联邦调停调解局运用调解处理集体争议,既可能是不满申诉程序未解决的权利争议,也可能是在集体谈判过程中产生的利益争议。但不论是权利争议还是利益争议,调解都是由联邦调停调解局及其地区办公室派出的调解员在中立立场上促进争议双方化解矛盾,达成共识。联邦调停调解局的调解是免费的。

该局对集体合同争议的调解,不仅是就争议本身的调解,还有所谓预防性调解。美国国家劳动关系法规定,企业工会或管理层在集体合同到期前30天必须通知联邦调停调解局。调解员通过调解协助双方在合同到期前达成协议。由于调解更多的体现争议当事人意思,程序简单高效、成本低廉,目前是联邦调停调解局处理集体争议最为常用的方式。

### 2. 仲裁

仲裁是联邦调停调解局解决集体争议的又一重要手段,当集体争议双方协商一致将争议提交该局仲裁时,各争议方向仲裁者表明自己的立场,然后由仲裁者决定应该采取什么立场,争议方可自愿协商执行裁决或选择是否执行。联邦调停调解局启动仲裁一样包括不满申诉未解决的权利争议和利益争议两种,二者之间在仲裁程序上并无区别。但关于权利争议的仲裁一般都是由集体协议事先约定,如果通过工会和资方不能解决不满,可通过仲裁解决。而利益仲裁则发生在争议产生以后的即时合意。任何一方都可以开始仲裁程序,局里的仲裁实行仲裁庭制,仲裁庭一般由一名雇主代表、一名工会代表和一名中立人士组成。仲裁裁决作出前一般要组织一个听证会,听证会后由仲裁庭作出裁决。在美国,仲裁不是解决集体争议的法定必经程序,但由于争议双方基于集体协议或者临时合意的意思一致,因而裁决对双方有约束力。

联邦调停调解局对集体争议仲裁制定了完善的规则体系,包括仲裁政策与程序、请求设立仲裁小组、仲裁员的职业责任、仲裁员与听证规则、仲裁形式、仲裁员费用支付等内容。其中比较具有特色的是其对仲裁员名册上的仲裁员标准的相关规定。根据联邦调停调解局选拔仲裁员的规定,仲裁员申请人必须证明其具有在解决集体争议决策时所需的经验、能力和接受程度。联邦调停调解局局长任命的审核委员会将审核所有申请人是否符合列入仲裁员名单的资格,并建

议局长接受或者拒绝申请人的申请。审核委员会定期审核申请人情况。联邦调停调解局已经建立了列入仲裁员名单的基本标准。具体而言,包括以下内容:(1) 具备解决劳动关系争议时担任决策者所需的经验与能力;(2) 具有广泛或者近期在集体谈判中相关职位的工作经历;(3) 在合理时限内能够组织有序听证,分析证据证词并且准备清晰、简明的结论与成果;(4) 其他。联邦调停调解局局长将根据审核委员会的建议决定仲裁员名单。同时,局长可以将违反任何联邦调停调解局政策或者劳资关系仲裁员职业道德的在册仲裁员除名。

### 3. 其他集体争议处理辅助方式

联邦调停调解局为了帮助企业、地区和行业劳动关系委员会成员掌握集体谈判技巧以及预防和管理冲突的能力,联邦调停调解局及其地区办公室将通过对他们进行培训的方式提供指导和咨询帮助,其主要包括替代性谈判进程、合同管理培训、定制培训与工作场所、人际沟通、劳资伙伴关系建设、劳资双方角色与责任、组织发展、劳资关系修复等内容。为保证争议处理的及时性和便利性,联邦调停调解局还充分实现了电子化办公,提供了在线调解、在线会议、在线调查等电子化服务手段。

## 三、英美集体争议处理机制对中国的启示

### (一) 英美集体争议处理机制评析

通过对英国劳动咨询调解仲裁委员会与美国调停调解局机构及其集体争议处理机制的简要介绍,不难发现,在英美两国,对于集体争议的处理首先遵循的都是“自愿原则”,即当集体争议出现时,法律并不直接规定争议解决措施,而是允许争议双方依照集体谈判协议规定来加以解决,这种解决方式是争议双方内部的解决。只有当争议双方无法通过这种内部性调整机制处理集体争议时,才涉及第三方介入的问题。不管是英国还是美国,都是在这样的立意下由国家依法设立争议处理机构的,在机构的资金来源上都是由政府充当资助人,处理争议的主要方式也包含了调解、调停、斡旋、仲裁等多种争议处理形式,另外还大力发展促进劳资关系发展、防范劳资冲突、构建劳资共赢局面的咨询、培训和资助项目,实现了对劳资双方当事人的全方位服务。

但这两个机构又有明显区别。首先,从机构属性上看,虽然英国劳动咨询调解仲裁委员会设立之初为政府下设机构,但现在已经独立为非政府性质的社会组织;而美国调停调解局依旧是美国联邦政府下属的独立机构。其次,从内部管理来看,英国劳动咨询调解仲裁委员会中其自身委员会为最高权力机构,由行政总监和各地办公室主任组成的执行委员会负责日常事务,实现了管理权限的自主;而美国联邦调停调解局仍旧受到美国政府的间接管理。第三,从人员性质来看,英国劳动咨询调解仲裁委员会的雇员为社会组织雇员;而美国联邦调停调解局雇员却为联邦政府雇员。第四,从争议处理程序上,英国劳动咨询调解仲裁委员会将调停作为调解与仲裁的前置程序,而美国联邦调停调解局却没有对此进行明确规定。第五,从仲裁员制度来看,美国联邦调停调解局对仲裁员的任职资格、条件和录用程序进行了更为严格的程序性规定。

## (二) 建立中国集体争议处理机制的建议

通过对英、美两国处理集体争议机制的分析了解,结合我国集体争议处理现状,可以得到一些有益的启示。在集体争议解决中,政府需要发挥一定的积极作用,但一般只宜以间接身份介入争议处理,更具体的问题需要由争议双方自己协商一致通过谈判、调解、仲裁等形式解决。与之对应的是,需要成立专门的、独立的第三方机构作为调解、仲裁等争议解决的处理主体,运用综合手段,及时处理矛盾。具体而言:第一,成立隶属于政府的独立劳动争议处理机构。基于我国集体合同制度尚不健全,劳动力市场仍待进一步规范以及劳动争议专业处理人员缺乏的现状,可借鉴美国联邦调停调解局的模式,成立隶属于政府的劳动争议处理机构(如国家劳动争议调解仲裁局),由政府提供机构运行资金,雇员按照公务员管理。第二,在机构管理上,奉行司法部门的独立自主,即要求专门的劳动争议处理机构实现内部管理、规则制定、争议处理等事项的独立,在相关法律规定范围内,可以

制定自己的争议处理规则,独立处理争议,不受其他政府部门、社会组织或个人的干涉,以保证作为集体争议处理第三方的公平公正。第三,在争议处理上,综合运用调停、调解、仲裁等方式及时解决集体争议,开展咨询、培训与资助等活动修复劳动关系,变现有劳动争议机构事后被动处理型为事先主动介入型,综合运用各种手段预防集体争议产生,实现动态化、可持续性的集体争议的服务/防范——解决/维护——修复/发展体系。第四,在劳动争议处理机制中将调停作为调解、仲裁前置程序,同时规定提交劳动争议处理机构的集体争议必须是争议双方协商一致,以充分体现劳动争议处理的协商性原则,尊重劳资双方的平等协商权,同时提高争议解决效率,降低不必要的诉累。第五,制定严格的仲裁员任用资格、培训计划与退出机制,保证集体争议处理的客观公正,维护独立劳动争议处理机构的权威性。

综上,在“十二五”规划中明确提出构建集体合同制度的今天,在《劳动合同法》明确集体谈判在协调劳动关系的重要角色的法制背景下,笔者呼吁尽快建立专门的集体争议处理机构,完善我国集体争议处理制度,促进劳动力市场的进一步完善,构建新时期和谐的劳动关系。

## [参 考 文 献]

- [1] “Labour disputes resolution and the development of labour law in Britain”, University of Cambridge.
- [2] <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461>.
- [3] 刘彩凤. 英国劳动关系的发展——工会、集体谈判与劳动争议处理[J]. 当代经济研究, 2010(3).
- [4] 张荣芳. 美国劳资争议处理制度及其借鉴[J]. 法学评论, 2004(1).
- [5] [美] 丹尼尔·奎因·米尔斯. 劳工关系[M]. 李丽林、李俊霞等译. 北京: 机械工业出版社, 2000, 377-379.
- [6] <http://www.fmcs.gov/internet/index.asp>.
- [7] 美国劳资关系管理法[S].

责任编辑 焦利