

## 对进一步完善

# 处理劳动争议立法的几点意见

李芳志 王昌硕

处理劳动争议立法，是劳动立法中的程序法。在我国，劳动争议，是指企业、事业、机关等单位 and 职工在劳动立法范围内，以劳动关系为中心所发生的争议。它包括：关于劳动合同和集体合同的争议事项；关于录用、调动和辞退职工的争议事项；关于工作时间、休息时间和休假制度的争议事项；关于劳动保护的争议事项；关于职业技术培训的争议事项；关于劳动纪律以及奖励与惩处的争议事项；关于劳动保险和生活福利的争议事项；等等。

建国初期，我们党和国家就十分重视处理劳动争议的法制建设。经前政务院批准，中央劳动部于1950年11月公布了《关于劳动争议解决程序的规定》，同年6月，中央劳动部又公布了《市劳动争议仲裁委员会组织及工作规则》。这是建国初期制定的第一个解决劳动争议程序方面的立法。它全面系统地总结了我国处理劳动争议的经验，为国营、公营、私营、公私合营和合作社经营的企业处理劳动争议提供了法律依据，明确规定了解决劳动争议的正确途径。这就是：第一，确定各级人民政府的劳动行政部门为处理劳动争议的机关。无论是国营、公营、公私合营和合作社经营的企业行政和职工的劳动争议，还是私营企业中的劳动争议，统一由劳动行政部门处理。第二，明确规定了处理劳动争议的法定程序：首先，由争议双方协商解决；其次，双方协商无效，任何一方可以申请当地劳动行政部门调解；再次，调解不成，由劳动争议仲裁委员会仲裁；最后，如果当事人一方不服仲裁，可向人民法院起诉，由法院判决。法院判决为最后程序。这样规定，一方面，体现了民主协商的精神，保证争议双方处于互相平等的地位，双方都有提出自己要求的权利，有利于公平合理地解决劳动争议；另一方面，通过协商、调解、仲裁、法院判决等法定程序，可以保证有领导、有组织、及时合理地解决劳动争议。可见，建国初期，国家十分重视处理劳动争议立法工作，颁布了一系列处理劳动争议法规。这些法规的制定是及时的，程序规定比较完备，方法也简便易行，有利于及时、公平、合理地解决劳动争议，对于保护职工的合法权益，照顾资本家的利益，改造资本主义工商企业，恢复和发展国民经济，都起了积极作用。

1956年，党和国家基本完成对资本主义工商企业社会主义改造之后，对处理劳动争议立法问题，本应在贯彻执行《关于劳动争议解决程序的规定》的基础上，总结新的经验，对其进行修改和补充，使我国处理劳动争议立法更加完备，发挥它在社会主义建设中的作用。但是，由于工作指导上发生了“左”的错误，不仅没有按照党的“八大”指示精神，进一步完善处理劳动争议立法，反而撤销了处理劳动争议的调解、仲裁机构，人民法院也不再受理劳动争议案件。从此规定，凡是企业本身不能解决的劳动争议，都通过人民群众来信来访的形式处理。而且只有这一种形式。

在我们社会主义国家，处理人民群众来信来访是党和政府联系广大人民群众的重要方式之一。通过处理人民群众来信来访，解决了很多劳动争议案件。但是，从加强社会主义民主、健全社会主义法制来看，在有一亿多职工的社会主义国家里，没有处理劳动争议的立法，只

采取处理人民来信来访这种行政办法去解决劳动争议,是很不正常的,是会产生很多弊病的。首先,由于没有调解、仲裁程序,企业行政和职工发生劳动争议,只好由上级主管部门或当地劳动人事部门解决,劳动争议双方的权利没有法律保障,特别是职工的权利有时得不到应有的保护,挫伤了职工的劳动积极性,影响了企业生产。其次,由于处理和接待人民群众来信来访的机构,并不是依法成立的专门处理劳动争议的机关,因而对劳动争议的处理缺乏法律效力,在实际工作中不能保证实行。劳动人事部门在处理劳动争议案件时,往往只是向有关部门或单位提出建议或者协商解决,即使提出的建议是正确的,也可能不被采纳,或者使争议问题长期扯皮不清,得不到及时地解决。第三,由于人民法院不受理劳动争议案件,劳动争议当事人上告无门,致使一些矛盾激化,有人走上犯罪的道路,给党和国家造成不良影响。第四,由于少数处理劳动争议的工作人员、特别是负责人存在官僚主义,工作不负责任,互相推诿,工作效率很低,致使劳动争议长期得不到解决,争议当事人只得上访,有的多次到中央上访,影响了生产和工作。因此,有必要改进现行的处理劳动争议的方法,加强社会主义法制,完善处理劳动争议立法,以适应社会主义建设事业的需要。

为了完善我国处理劳动争议立法,在总结我国处理劳动争议经验的基础上,提出以下几点意见,供有关部门参考。

#### (一) 关于适用范围问题

建国初期,中央劳动部《关于劳动争议解决程序的规定》,只适用于国营、公营、私营、公私合营及合作社经营的企业,不适用于机关、团体和事业单位。根据1954年中央劳动部的指示精神,国家机关、人民团体、学校、卫生等非企业单位中的劳动争议,由单位内部和上级主管行政部门处理,无法解决时,可直接向人民法院申诉处理。这样规定,是符合当时实际情况的。后来,经过对资本主义工商业进行社会主义改造,虽然消灭了人剥削人的现象,劳动争议也不存在了,但是在企业、事业、机关、团体等单位行政和职工之间,由于他们各自在生产或工作中所处的地位不同,人们的思想觉悟和认识水平不同,对党的劳动政策和劳动法规的理解不同,以及观察和处理问题的方法不同,仍然会发生劳动争议,而且显得比过去更加突出。粉碎“四人帮”以后,国家进入了新的历史发展时期,在发展全民所有制经济和劳动群众集体所有制经济的前提下,劳动者个体经济也有发展,并且允许外国企业和中外合资经营企业从事正当的生产。这就形成了多种经济成分和多种劳动关系,因而也就产生了多种劳动争议,即:全民所有制和劳动群众集体所有制企业、事业、机关、团体等单位行政和职工之间的劳动争议,劳动者个体经营户和个体劳动者之间的劳动争议,以及外国企业和中外合资经营企业行政和职工之间的劳动争议等。因此,必须明确处理劳动争议立法的适用范围。鉴于我国劳动争议涉及城乡各部门,范围很广,而且涉外关系比较复杂,有必要分别情况制定不同的处理劳动争议条例或办法。由于全民所有制和城镇劳动群众集体所有制的企业、事业、机关、团体等单位劳动关系是由国家劳动立法统一调整,因而也有必要针对这些单位的实际情况,制定适用于处理这些单位劳动争议的条例。属于农村集体所有制单位的劳动争议,应由县人民政府制定具体办法处理。城镇非农业个体经营户和个体劳动者之间的劳动争议,由市、县人民政府制定具体办法处理。对于在我国境内的外国企业、中外合资经营企业的劳动争议,由于情况比较复杂,有必要制定处理这方面劳动争议的单行条例。

#### (二) 关于劳动争议的处理机构问题

处理劳动争议是一项政策性很强的工作,必须统一规定劳动争议的处理机构。建国初期

根据《关于劳动争议解决程序的规定》，确定各级人民政府的劳动行政部门为处理劳动争议的机构。这是因为劳动行政机关是人民政府专管劳动工作的一个部门，能够比较全面地掌握党和国家的劳动政策和劳动法规，有利于比较稳妥地处理劳动争议。因此，各级劳动人事部门应当理所当然地作为处理劳动争议的专门机构。在处理劳动争议立法中，明确规定各级劳动人事部门负责领导和组织劳动争议仲裁委员会实行仲裁。当然，处理劳动争议也是一项群众性很强的工作，必须有群众参加。因为群众最了解情况，最能判断是非，分清当事人的责任，有利于弄清事实真相，有助于正确处理劳动争议。例如，在企业，依靠群众处理劳动争议，就是在职工代表大会的领导下，由职工代表会同工会代表和行政代表，组成调解委员会，负责调解本单位的劳动争议。这样，可以发挥职工当家做主的作用，增强职工主人翁的责任感，依靠职工群众管好社会主义企业。

### （三）关于劳动争议的处理程序问题

确定劳动争议的处理程序，必须贯彻发扬社会主义民主和加强社会主义法制的精神，坚持有利于生产和方便群众的原则，保证及时、合理地解决劳动争议。为此，确定劳动争议的处理程序以调解、仲裁和法院判决三个步骤为宜。现就实行调解、仲裁和法院判决的主要问题如下：

首先，要明确调解委员会的组成及其职责。在全民所有制和集体所有制企业、事业、机关、团体等单位，都要建立劳动争议调解委员会，由它负责调解本单位的劳动争议。调解委员会由本单位职工代表、工会代表和行政代表共同组成。它是在职工代表大会领导下的权力机构，按照规定的期限调解本单位行政和职工之间的劳动争议。劳动争议双方当事人任何一方，对调解意见不服，可在规定期限内申请仲裁。否则，调解意见即具有法律效力，争议双方必须遵照执行。由调解委员会调解本单位劳动争议，一方面能够全面听取和充分考虑各方面意见，所提调解意见是比较符合实际的，是切实可行的；另一方面由于调解意见是由各方代表共同作出的，便于争议双方共同遵守执行，也便于职工群众监督执行。这就能使大部分劳动争议解决在基层，有利于生产和工作。

其次，要充分发挥劳动人事部门在劳动争议仲裁委员会中的领导作用。实践证明，解放初期，中央人民政府劳动部制定的《市劳动争议仲裁委员会组织及工作规则》所规定的劳动部门在仲裁委员会中的地位和职责是完全正确的，对于今后加强劳动争议立法仍有重要的参考价值。劳动人事部门是主管劳动人事工作的权威，由劳动人事部门负责人领导劳动争议仲裁委员会的工作是理所当然的。劳动争议仲裁委员会对劳动争议任何一方申请仲裁的案件实行仲裁。劳动争议当事人任何一方不服仲裁，可在规定时间内向当地人民法院起诉。否则，仲裁决定即具有法律效力。如争议一方或双方不执行，应负法律责任。

第三，确定人民法院为处理劳动争议的最后程序。由于有了调解和仲裁程序，大多数劳动争议是会得到合理解决的，只有少数重大的或复杂的劳动争议案件需提交人民法院审理。但是，目前由于处理劳动争议立法不完善，人民法院不受理劳动争议案件，对国家、集体和劳动者个人都是不利的。早在中央苏区劳动立法中，在其他一些国家中，规定由法院或专门的劳动法院来审理劳动争议案件。我国解放初期，规定人民法院为处理劳动争议的最后程序，收到了很好的效果。因此，建议恢复人民法院处理劳动争议的制度，特别是要设立劳动审判庭，专门审理劳动争议案件。这样做，对于保证贯彻执行党和政府的劳动政策和劳动法规，保护争议双方当事人的合法权益，巩固和发展安定团结的局面，保证生产和工作的顺利进行，都有重要意义。

（责任编辑 周维春）