

科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

中國大陸勞動法制度與實踐整合型研究計畫－ 監察、仲裁、調解、司法：中國大陸勞資爭議處理機制子計畫(第2年)

計畫類別：整合型計畫
計畫編號：MOST 102-2410-H-004-114-MY2
執行期間：103年08月01日至105年01月31日
執行單位：國立政治大學法律學系

計畫主持人：黃程貫

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：劉舒婷
碩士班研究生-兼任助理人員：李秉恒

報告附件：移地研究心得報告

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 105 年 04 月 30 日

中文摘要：中國勞動法制度與實踐之觀察中，有關勞動爭議之處理機制，一直是發展中的焦點。所謂具有中國特色之勞資爭議處理機制，包括訴訟上與訴訟上之雙重設計，有勞動監察、仲裁、調解、司法等不同程序，擺盪於或裁或審、一裁二審、一裁終局、隨時調解等的制度選擇之間。中國大陸各特殊區域在勞動保護實體與程序面向的一定程度先行，不受中央法令的絕對拘束，形成對於大陸相關制度觀察與理解的重要關鍵。透過對於重要區域的實地訪查調研，得以做出更準確的分析。

中文關鍵詞：勞動監察 調解 勞動仲裁 勞動訴訟

英文摘要：In Observation on the legal institution and practice on labor in Mainland China, the settlement about labor disputes stays very often as the focus. The so-called mechanism for legal settlement on labor disputes with its Chinese character, includes the double institutional arrangements not only the resolutorial ways on court but also its alternative option, ADR, such as labor monitoring, arbitration, conciliation and not the less jurisdiction, went and go to its enforcement, is located but between several alternative institutional options as like as "arbitration or jurisdiction", "one-time arbitration with twice jurisdiction", "one single arbitration at all" and nevertheless "conciliation at any time", which occur always much conflict about the right institutional choice. In the so-called Special-Economic-Zones in the Mainland China, there are many different legal contents and procedures on labor protections which are allowed not to totally according to those from the central government in Beijing, it seems therefore as useful, to make the research and analysis on labor with the practical observation and surveys before place and the social participants and actors, except the normal normative legal discussion.

英文關鍵詞：labor monitoring, arbitration, conciliation, labor litigation

目錄

一. 中、英文摘要	II
二. 報告內容	1
(一) 前言	1
(二) 研究目的	2
(三) 研究方法	3
(四) 結果與結論	3
1. 勞動監察	7
2. 調解	8
3. 勞動仲裁	9
4. 勞動訴訟	10
5. 工會	11
6. 結語	12

一, 中、英文摘要與關鍵詞

(一) 中文摘要

中國勞動法制度與實踐之觀察中，有關勞動爭議之處理機制，一直是發展中的焦點。所謂具有中國特色之勞資爭議處理機制，包括訴訟上與訴訟上之雙重設計，有勞動監察、仲裁、調解、司法等不同程序，擺盪於或裁或審、一裁二審、一裁終局、隨時調解等的制度選擇之間。中國大陸各特殊區域在勞動保護實體與程序面向的一定程度先行，不受中央法令的絕對拘束，形成對於大陸相關制度觀察與理解的重要關鍵。透過對於重要區域的實地訪查調研，得以做出更準確的分析。

(二) 英文摘要

In Observation on the legal institution and practice on labor in Mainland China, the settlement about labor disputes stays very often as the focus. The so-called mechanism for legal settlement on labor disputes with its Chinese character, includes the double institutional arrangements not only the resolutional ways on court but also its alternative option, ADR, such as labor monitoring, arbitration, conciliation and not the less jurisdiction, went and go to its enforcement, is located but between several alternative institutional options as like as „arbitration or jurisdiction“, „one-time arbitration with twice jurisdiction“, „one single arbitration at all“ and nevertheless „conciliation at any time“, which occur always much conflict about the right institutional choice. In the so-called Special-Economic-Zones in the Mainland China, there are many different legal contents and procedures on labor protections which are allowed not to totally according to those from the central government in Beijing, it seems therefore as useful, to make the research and analysis on labor with the practical observation and surveys before place and the social participants and actors, except the normal normative legal discussion.

關鍵字：勞動監察、調解、勞動仲裁、勞動訴訟

二. 報告內容

(一) 前言

中國開放改革的數十年來，隨著勞動權利之肯定與法律化，攸關權利貫徹之爭議處理問題，亦隨之一併發展。如同董保華教授所言，隨著 1993 年的《企業勞動爭議處理條例》和 1994 年《勞動法》的相繼頒布實施，中國大陸建立起了一套以協商、調解、仲裁、訴訟為主要環節的勞動爭議處理制度，這套爭議處理程式可以用四個字來概括，那就是「協調裁審」，當然必須再加上類似台灣勞動檢查制度之所謂勞動監察，作為主管機關發動行政制裁處罰、乃至於間接作為權利貫徹輔助機制的一環，形成中國勞動法的爭議處理制度之全貌。在其中，“協”即協商，中國大陸勞動爭議的協商分為個別協商和集體協商，個別協商為勞動者就個人勞動爭議與用人單位的協商，集體協商是由工會代表勞動者與用人單位就集體勞動爭議進行的協商；“調”即調解，是指在企業內部由職工代表、用人單位代表、工會代表等組成的勞動爭議調解委員會來對勞動爭議進行調解，工會在其間主要扮演著中立第三方的角色；“裁”即仲裁，即由勞動行政部門代表、同級工會代表、用人單位方面代表共同組成勞動爭議仲裁委員會來對勞動爭議進行裁決，其中勞動行政部門是主導力量；“審”即審判，由人民法院對不服仲裁而提起的訴訟進行判決。在中國大陸，協商和調解作為任意性程式供當事人自由選擇適用。勞動仲裁程式作為處理勞動爭議的核心環節，同時也是勞動爭議訴訟的前置程式。依中國大陸先裁後審的規定，勞動者只有先通過仲裁這個必經程式才能向人民法院提起訴訟，進入二審終審的普通訴訟程式¹。從理論上看，中國大陸勞動爭議處理制度的四個程式——協商、調解、仲裁和訴訟的制度設置反映出了現代糾紛處理、特別是在勞動領域中之紛爭解決的一些發展，不論是訴訟上或訴訟外的處理機制。然而，基於不同的政策決定與目的、也隨著不同區域之經濟發展程度，即便是本於一套「監協調裁審」，各地仍然可能基於中央之明確授權、允許，亦或地方某種程度之制宜，而有不同之規定與作法，無法從單純之中央勞動法令、特別是本於台灣勞動法體系之理解出發，去窺見中國大陸各地實施之全貌。

在程序法性質的爭議處理之外，中國大陸在制度上也頗多加上實體權利保障的設計，尤見其特殊性。當然，此一鄭尚元教授所謂之「具有中國特色的勞動爭議審判制度」²，在實踐上並非毫無窒礙或受到批評之處，特別是許多學者所提出之「勞動仲裁前置卻不具有終局性的制度設計，成為勞動者及時尋求法律保護的最大障礙」³，亦即並不賦予仲裁判斷諸如法院確定判決

¹董保華，論中國大陸勞動爭議處理立法的基本定位，國立政治大學法學院主辦：第一屆兩岸勞動法研討會，2006 年 5 月 4-5 日。

²鄭尚元，勞動法與社會法理論初探，中國政法大學出版社，2008 年 10 月，頁 78 以下。

³例如丁海湖，從契約到身分—勞動者合法權益保護論綱，全國部分城市勞動爭議審判實務研討會參會論文匯編，2005 年 6 月。

般的終局性效力，致仍得仍須尋求司法訴訟之救濟功能與程序，是否形成時間拖延與程序負荷浪費，或是應如何加以銜接⁴，在大陸學界與實務界均有極多的辯論，而各地區如何一定程度的因應此問題，即無法從單純的制度文本比較上，一窺其堂奧，需要較多之實證研究與訪查。以 2012 年在上海市與深圳特區之短暫調研經驗所得，即可看出一些值得關注的線索：

1. 勞動爭議仲裁事實上經常兼採職權主義與當事人進行主義，仲裁員有蠻多的空間；
2. 仲裁決定在程序法上的拘束力，特別是在判斷終局性是否具備的問題上一所謂的「一裁終局」，常有爭論，現實上經常逕以「未具終局性」視，如當事人間存在爭議，則此作法常帶來程序上的浪費；
3. 約 30% 針對仲裁決定的上訴率、榮譽職仲裁員帶來的影響等，都有許多值得觀察的線索與發展；
4. 各地的仲裁機關在組織上常有特殊之作法與調整，有時會帶仲裁實務帶來一定的影響；
5. 「一裁終局」、「司法以審判監督程序」、「或裁或審」、「一裁二審」等制度調和與銜接，均需更多的思考與研究；
6. 集體性勞動爭議是否應採強制調解制度？是否應思考以有效率的集體協商，以取代罷工？都是值得探討的制度問題；
7. 勞動爭議仲裁的程序規則仍不穩定，例如證據規則等。是否應完全導向司法審判程序，值得研究；
8. 調解之運用非常廣泛，不論是在司法訴訟前、司法訴訟中，甚至在強制執行程序中，都仍然容許調解的進行，且廣被視為是正面的發展，亦值通盤檢視。

由前述可見，在勞動實體權利之貫徹與保障上，中國大陸除中央統一之勞動法令外，不但常在實體法上容許一定程度的偏離或深化，程序制度上相對繁複的設計與搭配，間接使得整個勞動法制度的觀察相對複雜，除不同層級法規的理解與研究外，尚須針對此政治學上所稱的「多層級」(Mehrebenen) 權利貫徹機制，有更多的實證考察，方能窺其全貌。

(二) 研究目的

為避免研究範圍過於廣泛而失焦，本子計畫挑選在大陸實務上具有重要性，與台灣勞動法制結構相符的「理論議題」，來聚焦研究方向。本子計畫的研究對象聚焦於「監察、仲裁、調解、司法：中國大陸勞資爭議處理機制」，事實上作為其他五個子計畫之「程序面向的共通機制」，因為不論其他子計畫所欲處理之實體法次領域為何，皆需程序法上的貫徹與處理，尤見其重要

⁴這方面的討論例如章群/牛忠江，勞動爭議仲裁與司法制度銜接的考察分析—從公平與效率的關係展開，收錄於：北京市勞動和社會保障法學會編，用人單位勞動爭議前沿問題與實踐，法律出版社，2010 年 3 月，頁 458 以下。

性。

是本子計畫之目的，應包括下列幾項：

1. 深入瞭解並完整分析大陸中央與地方勞動爭議處理的法律實踐；
2. 本研究可供台商在大陸各地經營管理之參考；
3. 本研究可供台灣未來制定或修正有關勞動爭議處理之勞動法令之參考；
4. 本研究可供司法機關對於涉及大陸勞動法令之案件裁判、特別在程序法規則與判決承認與否之參考；
5. 本研究可供政府瞭解大陸勞動法制，進一步擬定兩岸經濟政策之參考。

(三)研究方法

本研究子計畫之主題係研究分析大陸勞動法之勞動監察、調解、仲裁與訴訟。主要研究工作旨在收集大陸各類相關資料之外，並實地前往大陸相關機關，實際進行觀察，並與相關負責及工作人員進行訪談及交流，以期可以獲得第一手資料，理解實務運作之狀況。在執行計畫期間，曾實地前往觀察、訪談及交流之單位，約略計有：

1. 北京方面：國務院人事與社會保障部、最高人民法院、總工會；
2. 上海方面：普陀地區法院、中級人民法院、勞動監察處、勞動仲裁院、二家國有企業（包括勞務派遣公司）；市設及法院所設之調解處；大學與民間之調解機構；
3. 蘇州方面：高新工業區中級人民法院、勞動仲裁處；
4. 深圳方面：深圳中級人民法院、勞動調解與仲裁處。
5. 西安方面：勞動仲裁處、陝西省總工會、民間之法律服務機構。
6. 四川重慶方面；與法院庭長及資深法官、勞動仲裁員、勞動監察人員及律師座談。

研究計畫之所以選擇此六處主要係考量到地域之區別，以及各地產業結構性之差異，除經濟最為發達之北、上、廣、深四地之外，西北地區（以西安為代表）及西南地區（以四川重慶為代表）亦均前往實地了解情況。在前往各機關、機構訪談之同時期，自然也分別與當地大學院校相關領域教授有多次座談及交流，以便相互印證所獲得資訊之正確性，並補充不足之處。總的來看，所收得之資訊確實有別於一般純文獻所得掌握者。

(四)結果與結論

首先是針對各單位之具體提問內容。在上述各地區不同機關、機構進行訪問時，為要得以確保能取得充分並有效之資訊，並都備有訪談之問卷，且事前提供給對方，請其準備。於參訪時受訪單位即可針對問題一一回答。針對各機構、機關、單位之提問問卷的內容，主要者有如下：

1. 國務院人社部提問：

- (1) 目前主要勞資爭議處理機制是否為監察，調解，仲裁與訴訟四種？此四種機制係彼此獨立？或者有一定的配合關係，或是先後順序？如為彼此獨立，則若處理結果不同時，如何解決？一機制一旦有處理結果，其他機制是否即不再予以處理或停止處理？
- (2) 勞資爭議之每年總收件量？結案量？有效解決案件量？此四種機制之分別的收件量？結案量？有效處理案件量？近年來有無變化？如有，其原因為何？
- (3) 此四種機制處理案件之主要爭議類型或爭議標的各為何？是否各類型之前者有差異？其原因？
- (4) 爭議案件量與爭議類型或標的，是否因地區，或行業，或用人單位之類型而有區別？
- (5) 調解機制似較為多元化？目前政策推動有哪幾種？各類之成效如何？案件量之統計？
- (6) 就目前之觀察，此四種機制有何值得改進之處？政策上之對策為何？
- (7) 集體性爭議是否應有不同之處理機制？目前之作法為何？未來政策上是否有任何對策？

2. 最高人民法院及中級與地區人法院主要提問：

- (1) 各級法院勞動法案件每年總案件量？案件類型與件數之分佈比例？
- (2) 當事人對一審判決提起上訴之比例？遭改判之比例？二審與一審法院間，或與勞動仲裁機構間，有無就確保法律見解之一致性作出何等作為？
- (3) 實際審理法官之數量？每人每年平均辦案量？每件平均開庭次數與結案日數？
- (4) 二審之案件與一審之案件相較之下有無可觀察得出之差異？差異為何？

- (5)之和解比率在二審是否與一審不同？是否有更為困難之現象？二審之調解或和解如何進行？係承審法官自為？或法院有特設部門處理？或引入外部機制協助處理？
- (6)是否設有勞動法專庭？專庭法官如何決定？自願或指派、輪調？相較於其他專庭之勞動強度？法官之勞動法專業部分的職前與在職期間之訓練為何？法官之考核如何進行？具體考量標準？法官之流動量？職涯發展與離開法院之出路？
- (7)勞動訴訟案件有無應有別於一般民事訴訟程序之需求？有何應特別處理之處？例如舉證責任或其他？
- (8)審理個別契約案件與集體案件有無特別作法？
- (9)對律師在訴訟中之功能，有何看法？
- (10)法院是否有整理類似指導性案例之資料供法官參考？
- (11)法官作成判決對外送達前，是否設有審查機制？
- (12)法官在審理過程中如果遇上疑難爭點，如何處理？可如何尋求協助？法院是否設有何種機制可協助解決？

3. 總工會提問：

- (1)工會對各種勞資爭議處理機制(尤其是調解)，工會扮演之角色與實際發揮之功能？
- (2)工會之上下層級與基層工會的覆蓋面？用人單位置有基層工會之比例？是否有地區或行業之區別？
- (3)基層工會與上級工會間之實際關係？完全受上級指派監督？
- (4)部分地方工會之放任選舉？其利弊？
- (5)對集體爭議，利益爭議之處理，工會有何對策？
- (6)對集體協商機制之推廣的具體內容，做法與成效？

(7) 集體合同之主體？可為工會？也可為職工全體？程序上須由職工代表大會或全體職工討論通過，也均落實？

4. 勞動監察院機關提問：

(1) 勞動監察與其他爭議處理程序間之關係，例如勞動仲裁，有無先後次序或互斥關係？如當事人已先向監察單位申訴，則可再提仲裁？或有之已提仲裁，再提監察申訴，也受理？或者二程序同時並行？處理結果有不同時，例如對用人單位有無違法認定不同時，如何處理？

(2) 實務處理上，當事人是否有先向勞動監察申訴之傾向？或者未必如此，而直接提仲裁？

(3) 勞動監察在解決勞資爭議之效能如何？統計數據？是否有提前消弭爭議，並疏減仲裁與訴訟案源之作用？

(4) 勞動監察權限之歸屬，係依行政區域劃分？有中央及地方？下至何層級？有無其他特別設置單位？其考量為何？不同層級與單位之權限如何劃分？

(5) 勞動監察之發動係主動發動，或是被動，不告不理？或是兼而有之？

(6) 勞動監察之監察員的來源為何？其任用前之教育與訓練為何？人員之配置與工作量如何？流動率如何？監察員之職涯發展與出路？

(7) 監察內容有勞動保障監察條例第11條與勞動合同法第74條等之規定，但主要似集中在勞動合同之履行、勞動基勞動條件之保障、社保等等，但勞動安全衛生方面，究由何單位負責？

(8) 勞動監察院案件之主要案件類型分佈為何？其形成之原因？

(9) 勞動監察制度在未來有何可以再改善之處？

(10) 集體性爭議是否應有不同之處理機制？目前之做法如何？未來在政策上是否有任何對策？

再者為各個勞動爭議處理機制之困難與缺失。在針對不同地區、不同單位之如上問卷訪談之後，確實有諸多之發現，茲分就勞動監察、調解。勞動仲裁、勞動訴訟與工會等五方面，加以敘述：

1. 勞動監察

勞動監察制度對勞資爭議而言，原本應一來防範於未然，藉由日常之勞動檢查行為，應可發現各用人單位違反勞動法令之情形，並進而加以導正，事前即防範勞資爭議之發生；二來，一旦發生勞資爭議後，勞動監察機關即可發動勞動檢查行為，以掌握用人單位違法之狀況，透過處罰等行政手段，即可確保勞工權益可獲得保障，或者移送其他有權機關處理。

依據勞動監察法及各地之監察條例相關規定，勞動監察制度之設計原本可對勞資爭議之預防與解決發揮重大功能，原本可大幅降低勞動爭議之案件數量，但實務操作上，卻並非如此。這其中有幾項較為主要之原因：

(1) 地方政府財政考量與人員勾結

公司行號等用人單位與地方政府之間常有千絲萬縷的牽連關係，除了稅捐乃是地方政府重要財政收入來源之外，用人單位常是地方政府吸引投資之結果，在當地成立公司，係當地政府之重要政績，因此，先天上地方政府自是對當地公司等用人單位，極盡給予方便，甚至保護之能事，所以在發動各種例如勞動監察、專案監察等行動時，自會給用人單位各種方便或事前通報，以避免用人單位受到處罰等不利益。勞動監察權限之完全由地方政府執行，即在制度上必然有上述困難，致難以落實勞動監察之目的。

(2) 勞動監察權限之割裂

另外，與台灣極大不同的是，依據大陸之勞動監察法之規定，勞動監察基本上只限於勞動條件、勞動合同法上事項，但勞工安全衛生方面之檢查，則是由衛生單位負責。此種權限之分割亦是造成無法相互配合，甚至意見時有扞格之現象的原因。

(3) 勞動監察人員之人員數量、專業能力與配備不足

與台灣不同，大陸之行政區域常幅員極為廣大，用人單位之數量自亦甚為眾多，而勞動監察事務在各地方政府之事務重要性上常被低看，並非重要的政府施政事項，因此，在人員的配置上，自是極為有限，真正編制內的公務人員事實上甚為有限，不多是任用所謂「參公」人員，也就是比照公務人員待遇之人員，而在許多地方政府的實務上更是參公人員亦受上級限制，而必須使用約聘人員，例如上海地區即有逾三分之一的人員均是此種無公務人員資格之約聘人員，其執行勞動監察之公務時，自亦受到極大的

限制，且常遭當事人之質疑，嚴重影響勞動監察業務之執行。

(4) 勞動監察人員職涯展望之欠缺與待遇低落

勞動監察人員因如上所述之編制上的限制，只有極少的正職公務人員，其他多為參公人員與約聘人員，而後二者，尤其是後者，基本上甚少能在公務人員體系中獲得升遷之可能。因此，在待遇無法與正職公務人員相比之狀況下，復之無依公務體系升遷可能，故其流動比例極高，只要有機會即會離去，因此，很難長期留住優秀人才。

(5) 勞動監察單位之本位主義與推責

勞動監察單位亦同樣常見有本位主義思想，處理案件時，經常推諉給其他單位，如勞動仲裁或勞動訴訟，其做法常是「鼓勵」當事人向其他單位尋求救濟。

綜上之各種缺失，使得勞動監察制度無法充分發揮應有之功能，純就法令規定觀之，固然可稱為完善，但是因上述問題之短期內無法克服，所以使得勞動監察制度頗受詬病。

2. 調解

調解機制在大陸的勞資爭議調解仲裁法中，本已有規定，另外，在法院的訴訟法制上亦有調解機制的設置，而在前幾年大陸政府的所謂和諧社會的政策口號下，各級政府機關開始大力推行調解制度，針對勞資爭議之處理尤其用力更深，因此，形成各種不同單位之調解機制紛紛設立，有如雨後春筍，例如除了街道辦、各級政府機關、勞工行政機關、各大學法學院均廣設調解機制外、工會、勞動仲裁機關、法院亦均大力推行調解制度。

惟廣設調解機制，提供人民以各種方便的調解可能性，固然是好事，但實際上仍有諸多問題存在：

- (1) 各個調解機制彼此間並無密切銜接，且各個調解結果之法律效力亦多未有法律明文規定，加上各單位之本位主義與績效要求，造成當事人一再被調解，而未必有結果，反而延誤時程。
- (2) 復因法律上並未賦與特定之效力，因此對當事人並無任何拘束力，使得當事人尋求救濟時，一再被迫重複進行調解，形成程序之重複與資源浪費之情形，甚為嚴重。
- (3) 再加上廣設調解機制，但調解人員之能力與訓練，其實並未能跟上，因此，常見有調解結果未必完全符合法令，或無法執行之狀況。

(4)此外，調解人員為求調解成功之績效也可見到調解人員對當事人威脅利誘之情形。

(5)最後，因為在維權進程中，各種調解機制甚多，且進到仲裁程序後，在仲裁前、仲裁中皆會有調解、和解，其後進到法院訴訟時，一樣在訴訟前、訴訟中均會試圖調解、和解，因此，當事人而言，困擾甚大，也使得愈到後階段的調解，愈難以成功，特別是進到法院之後，尤其在二審階段，調解成功的可能性是極低的。

凡此均大大影響調解機制之實質成效，且嚴重影響當事人對調解機制之信賴，進而破壞政府機關之威信。

3. 勞動仲裁

大陸在改革開放後，承認勞動市場存在，等於承認勞動契約制度，也因而使得勞資爭議案件開始增加，再加上1994年的勞動法與2006年的勞動合同法的施行，更使得每年的勞資爭議送件形成「井噴」現象，每年均有近百萬的爭議案件。為求能迅速解決勞資爭議案件，並疏解訟源，減輕法院之壓力，勞動部遂擬定勞動爭議調解仲裁法，冀望能在法院訴訟前，即先行解決爭議，避免爭議案件再須進入法院進行訴訟。司法部門與部分學者對此一法律草案，雖有批評，例如行政機關之做法有侵害人民訴訟權之嫌、行政機關自我擴權、侵占司法審判權限等等，惟最後該法仍然通過施行。

依據該法目前之規定，所規定之勞動仲裁委員會是一個三方的獨立單位，受理案件後，該委員會會將案件交付勞動仲裁。仲裁會依訴訟標的之不同，而區分為仲裁終局，不得再進行訴訟，以及可得再到法院起訴二種，法律並規定當事人必須先申請勞動仲裁，不得直接到法院起訴，此原則稱之為先裁後審，勞動仲裁等於是法院訴訟之先行程序。

此一勞動仲裁制度除前述之法理上爭論外，在實務操作上亦有頗多值得再改善之處：

(1)依勞動爭議調解仲裁法之規定，勞動仲裁事務係由一獨立之三方組成的委員會為之，但實務上正因為該委員會是一三方組成之獨立委員會，並非行政機關，所以完全沒有任何行政資源，其運作完全須由勞工行政機關全面支援，因此，勞工行政機關常自行設置勞動仲裁院或勞動仲裁處，幾乎完全取代法定之勞動仲裁委員會之職能。此一情況使得法定的仲裁委會與勞工行政機關之仲裁院或仲裁處二者的關係十分曖昧不明，且有架空勞動仲裁委員會之嫌。

(2)如上所述，勞工行政機關為處理勞動仲裁事務，多設立勞動仲裁院或仲裁處，而勞工行政機關設立此等機關後，即須有大量仲裁人員，但公務人員在編制上是被管制的，並無法進用公務人員，因此，大量的參公人員與約聘人員，甚至於約聘的外部兼任仲裁人員遂大量出現。所以上述勞動監察人員所產生之問題在勞動仲裁人員也一樣發生，諸如因為待遇與正職公務人員之無法完全一致，加上體系內升遷之困難，使得勞動仲裁單位極難留住優秀人才，造成人員流動率極高，優秀的資深專業人才甚少留在勞動仲裁單位，此一狀況也多少影響勞動仲裁之品質。

(3)目前一裁終局的案件在總案件量的比例，並非為大多數，更何況此一勞動仲裁案件之標的若同時有屬於一裁終局者與非一裁終局者時，依法當事人仍得就整個勞動仲裁的全部標的到法院起訴，此亦使得勞動仲裁快速解決勞動爭議之立法原意甚難達成，而有使得勞動仲裁事實上成為法院訴訟的初審；而若到法院之起訴後，遭法院改判，亦使得勞動仲裁之品質與權威，備受質疑。

以上雖非大陸目前勞動仲裁制缺失之全部，但係目前現階段急待改革之問題，否則難以期待勞動仲裁制度發揮迅速有效解決勞動爭議之功能。

4. 勞動訴訟

應先一提者是大陸的勞動訴訟案件，依其民事訴訟制度之設計，並不會上訴到三審的最高人民法院，而只有上訴到各省、直轄市之二審高等人民法院定讞，所以一般對勞動案件的救濟多稱之為「一裁二審」。而最高人民法院雖未能透過直接作成判決，以表達其見解，但依大陸之法院組織權限，最高人民法院有權可以訂定「最高人民法院關於審理勞動爭議案件適用法律若干問題的解釋」，內容形同立法，藉此即可統一各下級法院之不同見解，另外，最高人民法院亦可藉由選定勞動爭議案件模範案例之方式，表達其立場，冀望下級各法院遵守之，以達統一見解之目的。

如上所述，勞動訴訟案件之終審為各省、直轄市之二審的高等人民法院，而各高等人民法院為統一判決見解起見，每年亦會選定標準案例或編輯典型案件判決，以供下級法院參考。

同時為協調勞動仲裁與法院判決見解間之扞格，大多數地區均會每年或定期舉辦勞動法律問題與業務之協調會議，雙方溝通彼此立場，以求儘速解決爭議，不使當事人期望法院見解不同，而將案件進行到底，浪費時間與司法資源。

惟由此次研究計畫在六個地區訪談法院、法官及相關人員的結果，可知制度運作上有以下主要問題：

- (1)法院每年之訴訟案件甚多，以案件量屬中等的深圳二中院為例，該院有 23 名實際從事審判業務之法官，每年案件數量均逾 5 千件(占民事案件總量的 38%)，每人每年平均 217 件，可知其工作壓力之巨大。也因此，人員之離職率極高，多轉業擔任律師，憑藉其累積之專業經驗與人際關係，收入可大幅增加，工作量又較法官為輕。有不少法院的法官係因家庭等等因素考量離職率較低，因此，造成法院內女性法官偏高之狀況。
- (2)大陸之法院、法官仍受行政首長之管制，各地方政府首長對法院的人事與預算有決定權，常有行政首長干涉、關心個案之情形。
- (3)二審之中院雖為勞動案件之終審，但各行政區域幅員廣大，因此，中院常不只一個，而各個中院之間的橫向聯繫不足，造成同一行政區域之各中院的判決見解未必相同之情形，實有必要改變此一各中院見解不一之情形。
- (4)最高法院如前所述，可以訂定有如立法一般的「最高人民法院關於審理勞動爭議案件適用法律若干問題的解釋」，以統一判決見解。但由訪談中可知，最高人民法院負責擬定該解釋之人員，並不負責勞動案件之審判，也常無實際審判之經歷，因此，在訂定解釋之內容時，時遭批評。再者，最高人民法院明言其只受法律之拘束，因此，國務院勞動部之法規命令不能拘束法院，最高人民法院訂定解釋時亦無須太過斟酌國務院勞動部之見解。如此一來，等於最高人民法院可以藉由訂定「解釋」之方式，在法未規定或未明定之事項得自行立法，且又不斟酌勞動部之見解，形同另一獨立之立法權。將使得大陸之勞動立法有如多頭馬車，事權似有混亂。

5. 工會

工會在世界各國中原本應是勞工之自由集結所成立之團體，並可與資方進行團體協商、訂立團體協約，於協商破裂時亦可進行例如罷工等爭議行為，以施加壓力予雇主，來迫使雇主回到集體協商之談判桌上。但中國大陸之工會是完全不同之事物，工會在大陸並非由勞工自由自發組成，而是做為國家機器之一部分，其行政機關化與官僚化之現象甚為嚴重，工會人員與公務人員幾乎是同一的人事管道。因此，與基層勞工之脫節的情形自是不可避免，且十分嚴重，此由過去諸多勞資爭議事件中，工會經常與勞工立於對立面可知。

目前雖有少數基層工會試辦以民主選舉之方式產生工會幹部，但是因為期尚短，且範圍甚為有限，因此，也尚難見其影響為何，惟依一般大陸之論者所言，似乎多持悲觀看法，因為政治體制如未能改革，則實在難以期待有限的基層選舉能發揮何等作用。

另外，應一提者是，在大陸政治體制下，全國總工會主席的政治地位相當於部

長級以上行政官員，且在政治局勢中占有一席之地，其政治能量遠非一般民主國家之工會理事長所可比擬，而在大陸擔任工會理事長之人選一般而言，多較為左傾，對市場經濟有較多之保守看法。因此，有此一傾向之人，再加上其政治能量，以及可越過國務院，在人代會直接提出立法提案之權限，其結果常造成與國務院或勞動部意見相左之爭執，立法結果因而未必掌握在國務院勞動部手中，形成立法上之多頭馬車拉鋸的狀況，或甚至彼此相互杯葛，實非善事。

6. 結語

總之，基於上述六個主要地區之各勞資爭議處理機關機構的實地考察，著實發現諸多問題與有趣現象，此等第一手之觀察結果，實屬豐富，且非單純閱讀各種文獻文本所能理解，以上僅簡略提出就勞動監察、調解、勞動仲裁、法院訴訟、工會體制等方面所觀察到的實際問題所在。

科技部補助專題研究計畫執行國際合作與移地

研究心得報告

日期：105年4月26日

計畫編號	MOST 102-2410-H-004 -114 -MY2		
計畫名稱	中國大陸勞動法制度與實踐整合型研究計畫--中國大陸勞動法制度與實踐整合型研究計畫－監察、仲裁、調解、司法：中國大陸勞資爭議處理機制子計畫		
出國人員姓名	黃程貫	服務機構及職稱	政治大學法律系教授
出國時間	104年7月12日至104年7月19日	出國地點	中國大陸四川重慶
出國研究目的	<input type="checkbox"/> 實驗 <input type="checkbox"/> 田野調查 <input type="checkbox"/> 採集樣本 <input checked="" type="checkbox"/> 國際合作研究 <input type="checkbox"/> 使用國外研究設施 <input checked="" type="checkbox"/> 移地研究		

一、執行國際合作與移地研究過程

此次前往四川重慶之行程是民國 103 年 7 月 12 日出發，

其後各日之陸續行程如下：

1、7月13日、14日參與研討會：

此次研討會之詳細日程請參見，主辦單位四川西南政法

大學之邀請函，其原件內容如下：

「

《中華人民共和國勞動法》實施 20 周年 紀念暨勞動法治建設研討會 邀請函

尊敬的黃程貫教授：

為紀念《中華人民共和國勞動法》實施 20 周年、深化勞動法制的改革、全面推進依法治國，西南政法大學經濟法學院、西南政法大學勞動社會保障法制研究中心聯合主辦“《中華人民共和國勞動法》實施 20 周年紀念暨勞動保障法治建設研討會”。鑒於您在學界的重要學術成就，我們誠懇地邀請閣下撥冗出席此次會議。研討會具體事宜如下：

一、會議主辦單位

西南政法大學經濟法學院

西南政法大學勞動社會保障法制研究中心

二、會期

會期：2015 年 7 月 13 日至 7 月 14 日（會期兩天）

報到時間：市外嘉賓請於 7 月 12 日報到，市內嘉賓請

于 7 月 13 日上午 9 : 00 前报到。

三、与会议地点

重庆市犀牛宾馆

地址：重庆市渝北区胜利路 190 号

四、会议主要日程安排

		主题	具体安排
开 幕 式	主持人：刘俊		
	7 月 13 日 9:00-9:30	开幕式	1、重庆市法学会会长刘学普致辞 2、中国法学会社会法学研究会 副会长兼秘书长叶静漪致辞 3、重庆市人力资源和社会保障局 局长陈元春致辞 4、西南政法大学副校长岳彩申 致辞
	9:30-10:00	合影/茶歇	
第 一 单 元	主持人：刘俊		
	10:00-10:40	劳动法 20 周年的历史 经验与	发言人：王全兴 与谈人：黄程贯、董保华

		教训	
	10:40-11:00	自由讨论	
	11:00-11:40	完善劳动 法制面临 的任务与 挑战	发言人：谢增毅 与谈人：邱骏彦、常凯
	11:40-12:00	自由讨论	
	12:00-14:30	午餐/休息	
第 二 单 元	主持人：林嘉		
	14:30-15:10	促进就业 立法	发言人：李雄 与谈人：周长征、李满奎
	15:10-15:30	自由讨论	
	15:30-15:50	茶歇	
第 三 单 元	主持人：叶静漪		
	15:50-16:30	国际劳工 标准	发言人：陈布雷 与谈人：田思路、李坤刚
	16:30-16:50	自由讨论	
	16:50-17:30	劳动条件 (标准)立	发言人：黎建飞 与谈人：赵红梅、冯彦君

		法	
	17:30-17:50	自由讨论	
	17:50-	晚餐	

		主题	具体安排
第 四 单 元	主持人：郭捷		
	9:00-9:50	劳动合同立 法	发言人：郑尚元 与谈人：刘士豪、张荣芳
	9:50-10:20	自由讨论	
	10:20-10:40	茶歇	
第 五 单 元	主持人：董保华		
	10:40-11:30	集体合同立 法	发言人：常凯 与谈人：林佳和、乔健
	11:30-12:00	自由讨论	
	12:00-14:30	午餐/休息	
第 六	主持人：张新民		
	14:30-15:10	女职工劳动	发言人：沈同仙

单元		特殊保护	与谈人：姜颖、曹燕
	15:10-15:30	自由讨论	
	15:30-15:50	茶歇	
第七单元	主持人：谢德成		
	15:50-16:30	劳动争议处理	发言人：冯喜良 与谈人：姜俊禄、刘文华
	16:30-16:50	自由讨论	
	16:50-17:30	劳动保障监察立法	发言人：熊晖 与谈人：胡大武、许建宇
	17:30-17:50	自由讨论	
	17:50-18:00	会议小结	刘俊
	18:00-	晚餐	

五、会务组联系人

联系人：熊晖 电话 18908355380

邮箱：xhjh1@126.com

李雄 电话 13983755698

邮箱：13983755698@139.com

西南政法大学经济法学院

西南政法大学劳动社会保障法制研究中心

二〇一五年五月二十六日

2、7月15日參訪西南政法大學法學院

當天拜會西南政法大學領導及法學院領導，並參訪該學院之勞動法研究中心，與該院老師熊暉、邱川寧等人進行座談。

3、7月17日訪問西南大學並與該校勞動法教師座談

4、7月18日與重慶地區之勞動法實務工作者座談

該日座談之與會者有重慶萬州區人民法院之徐增鵬、二中院祝庭長、勞動仲裁院張院長、西南政法法學院邱川寧老師、勞動監察處科長等人。

5、7月19日返台

二、 研究成果

此次四川重慶之行，除前兩天的研討會針對勞動合同法有深入之討外，接下來的數天分別座談行程，即有學術界研究者、法官、律師、勞動仲裁人員、勞動監察人員與工會人士等等，因此即分就各領域之實際狀況進行了解，並請其分析困難所在與可能之對策，同時也澄清各部門銜接與聯繫狀況。

由此次訪問與座談結果，也確實發現較之於北、上、廣、深等發達地區，內陸地區的確有部分問題有明顯差異。

三、 建議

此次移地研究基本上對西南地區之勞動監察、調解、勞動仲裁、勞動訴訟及工會在勞資爭議處理之功能與作用上，有較為深入之了解與掌握，惟不能克服的問題在於西南屬於內陸區域，對來自境外尤其是來自台灣的研究團隊，一直持有較為不開放之態度，各個具有公家性質之單位，均表示不方便，以至於無法親到各個單位去了解狀況，因此，只能透過私人關係，邀請各單位之人員前來座談，以了解其單位與工作上之實際狀況。此一問題應非所謂建議，但在未來或有改善之處。

四、本次出國若屬國際合作研究，雙方合作性質係屬：（可複選）

- 分工收集研究資料
- 交換分析實驗或調查結果
- 共同執行理論建立模式並驗證
- 共同執行歸納與比較分析
- 元件或產品分工研發
- 其他（請填寫）

五、其他

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2016/04/29

科技部補助計畫	計畫名稱：中國大陸勞動法制度與實踐整合型研究計畫－ 監察、仲裁、調解、司法：中國大陸勞資爭議處理機制子計畫
	計畫主持人：黃程貫
	計畫編號：102-2410-H-004-114-MY2 學門領域：勞動及社會法
無研發成果推廣資料	

102年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：黃程貫		計畫編號：102-2410-H-004-114-MY2				計畫名稱：中國大陸勞動法制度與實踐整合型研究計畫－監察、仲裁、調解、司法：中國大陸勞資爭議處理機制子計畫	
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
其他成果 （無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文		無					

字敘述填列。)			
	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以100字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以100字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500字為限）

本子計畫挑選在大陸實務上具有重要性，與台灣勞動法制結構相符的「理論議題」，來聚焦研究方向。而研究對象係聚焦於「監察、仲裁、調解、司法：中國大陸勞資爭議處理機制」，此在事實上作為其他五個子計畫之「程序面向的共通機制」。因為不論其他子計畫所欲處理之實體法次領域為何，皆需程序法上的貫徹與處理，尤見其重要性。而本子計畫基於北京、上海、蘇州、深圳、西安與四川重慶之各勞資爭議處理機關機構的實地考察，著實發現諸多問題與有趣現象，此等第一手之觀察結果，實屬豐富，且非單純閱讀各種文獻文本所能理解。就此本子計畫簡略提出就中國大陸之勞動監察、調解、勞動仲裁、法院訴訟、工會體制等方面所觀察到的實際問題所在，並冀望能作為我國面臨相同問題時之借鏡。