

我国劳动争议仲裁调解制度的实证分析及完善

◆ 张航玮

(天津健康产业国际合作示范区管理委员会, 天津 301600)

【摘要】《劳动争议调解仲裁法》施行 15 年以来, 在司法实践中, 越来越凸显出其制度上的不足, 即“仲裁前置”和“裁调合一”。在此模式下, 由于仲裁调解制度与民事诉讼实际衔接不顺畅, 导致调解制度实际上并未发挥自身的优势。因此, 结合实践中的不足, 完善我国劳动争议调解制度, 乃至尝试建构专门的劳动法院模式, 将有利于实现“裁、调、审”分离, 形成符合我国劳动争议解决需要的调解工作模式。

【关键词】劳动争议仲裁; 调解制度; 实证分析

劳动争议仲裁调解制度是处理劳动争议的重要方式之一。当前, 在我国劳动争议法律实践中, 劳动争议仲裁和调解程序可以说贯穿于劳动争议处理的全过程之中。而劳动争议仲裁中的调解制度则越来越成为劳动争议仲裁过程中不可或缺的一环。但与此同时, 我国的劳动争议仲裁调解制度也存在着一定的制度性缺陷, 影响了对劳动者权益更全面和更有力的维护。

因此, 结合劳动争议仲裁调解制度的现状进行实证分析, 进一步消除其制度运行中出现的问题, 正成为我国法治建设中的一个重要课题。

一、我国的劳动争议调解现状

自我国在 2008 年正式施行《劳动争议调解仲裁法》以来, 已经 15 年了。笔者整理了近年来劳动争议仲裁调解机构和人民法院工作情况作为分析依据。

表 1 全国劳动争议仲裁机构案件处理情况统计

年度/年	全部案件数/件	结案数/件	仲裁调解数/件	比例/%	仲裁裁决/件	比例/%	其他方式/件	比例/%	案外调解/件
2013	700238	669062	311806	46.60	283341	42.35	73915	11.05	215595
2014	746959	711044	321598	45.23	313175	44.04	76271	10.73	227447
2015	853439	812461	362814	44.66	368409	45.34	81238	10.00	258114
2016	866387	827717	389109	47.01	366742	44.31	71866	8.68	240101
2017	823868	790448	390278	49.37	336073	42.52	64097	8.11	208491
2018	929559	884223	458353	51.84	357666	40.45	68204	7.71	214288
2019	1118299	1068413	552584	51.72	430309	40.28	85520	8.00	242479

表 2 人民法院劳动争议案件处理情况

年度/年	劳动争议、人事争议收案数/件	同期劳动争议仲裁案件数/件	二者案件数量比例/%	劳动争议、人事争议结案数/件	劳动争议、人事争议调解结案数/件	调解结案占总结案数量比例/%	同期劳动争议仲裁调解结案数/件	二者调解案件比例/%
2017	451567	823868	54.81	470669	132245	28.10	390278	33.88
2018	452289	929559	48.66	450589	136577	30.31	458353	29.80
2019	483767	1118299	43.26	482850	133281	27.60	552584	24.12

综合表 1、表 2 全国劳动争议仲裁调解和人民法院劳动争议案件调解数据, 不难发现: (1)劳动争议仲裁调解结案比例稳步上升至占一半比例左右, 仲裁调解结案案件量上涨一倍多, 绝对数量增长了约 30 万件, 说明劳动争议仲裁中的调解制度在劳动争议的解决过程中受到欢迎, 是一种适合实际需求的有效制度。(2)人民法院受理的劳动争议、人事争议案件数量持续增长, 法官工作压力在持续加大。同时, 人民法院对相关案件的调解效果比较显著, 调解结案率

基本保持在三成左右。(3)对比人民法院与劳动争议仲裁机构受理案件量可知, 经过仲裁程序处理的劳动争议案件, 仍有将近一半会再进入诉讼程序, 有接近三分之一案件其实是可以调解结案的。因此, 我国劳动争议仲裁调解制度仍有可完善和可提升的空间, 仍可以进一步改进其工作。

二、我国的劳动争议仲裁调解制度存在的不足

在分析我国劳动争议仲裁调解制度的不足之前, 笔者先探讨一个真实发生的典型案例。T 市 H 区 A 公司职工马

某，于2014年至2018年在A公司工作，为操作工。马某在工作期间，经常被公司安排加班，存在部分月份超出法律规定的36小时，且加班工资计算基数标准为当地最低工资标准而非马某实际工资的情形。2018年11月，马某离职后提起仲裁，要求企业支付加班费差额共计16543元。H区劳动争议仲裁院认为马某手中只有A公司关联公司B公司印制的工牌（马某劳动合同被扣押），因而存在申请主体错误，只能以B公司为主体进行申请。

同时，劳动争议仲裁院因年底结案的问题，告知马某若不进行调解，将影响其数额认定，组织马某和B公司双方进行调解，由该企业一次性支付给马某8000元。双方签字并经劳动争议仲裁院盖章后，B公司未按调解协议支付，并于协议签订后第七日向人民法院提起撤销调解协议申请。B公司提出新的证据认为马某工作地点在A公司、劳动报酬由A公司发放，且拿出马某与A公司劳动合同复印件，认为马某无法证明双方之间存在劳动关系，因而存在申请主体错误，人民法院裁定撤销原调解协议，发回劳动争议仲裁院进行仲裁。

经Y区劳动争议仲裁院审理，裁决该企业支付马某加班费12313元。该企业不服提起诉讼，Y区人民法院依照民事诉讼程序组织马某与A公司进行调解月余，双方持久不能达成一致意见，进行一审并维持原仲裁裁决后，马某领取该笔加班费已至2019年7月，其权益维护的时间成本较高，仅律师费用也已近8000元，若加上往来开庭等费用，该笔加班费已经所剩无几，劳动者的权益难以得到有效维护。

该案例集中体现了我国劳动争议仲裁调解制度的问题在于劳动争议仲裁调解制度与民事诉讼衔接机制不畅，不能形成一套完整顺畅的争议解决机制。

（一）劳动争议调解程序的重复进行

在劳动争议仲裁和涉及劳动争议的民事诉讼程序中，我国都分别规定了调解前置要求。但是，进入民事诉讼程序后，法院都会依照民事诉讼的规定，重新进行一次全过程的调解和审理。可以说，劳动争议仲裁的调解在民事诉讼程序面前是缺少效力的，这种做法一是导致劳动争议的处理程序相当于比其他民事诉讼程序多了一个“审级”，重复进行相同的司法调解和审理。二是导致当事人对劳动争议仲裁和调解程序失去信心，往往认为仲裁过程只是形式，最终结果仍要以人民法院为准，既浪费了仲裁机构资源，也加重了人民法院的负担。三是调审衔接不畅问题也在降低劳动争议仲裁调解机构工作人员的积极性，打消他们努力促使当事人双方在仲裁前达成调解协议的热情。

（二）劳动争议调解书的执行缺乏支持

劳动争议仲裁机构的调解书效力虽然有了一定的立法支

持，但在实际中，由于劳动争议仲裁调解依照的《劳动争议仲裁法》与人社部和地方有关部门制定的相应规章制度以及民事诉讼立法之间存在冲突，双方适用的调解、程序标准并不完全一致，导致部分调解书不能直接认可或被裁定不符合民事诉讼执行程序要求。

而因仲裁前置程序不符合民事诉讼执行程序要求，则相关案件就要发回重审，由此导致的驳回执行申请情况并不在少数，进一步降低了大众对司法权威的信任。最终导致的结果是当事人因机构间的推诿，而要多次往返不同机构进行申诉，大大影响了整个劳动争议解决制度的公信力。

（三）劳动争议仲裁调解过程缺少财产保全制度

不可否认的是，劳动争议的重灾区往往是经营不善、资金难以维继的企业，而正是这些企业往往在调解过程中转移资产或者办理破产程序，导致调解书或裁决书生效后，实际已无财产可供执行。

而劳动者就此情形提起撤销之诉等程序，则又要依托专业律师耗费相当久的时间和相当多的精力、成本，不利于及时解决当事人的诉求，也易导致破产企业职工出现群体性上访的事件。因此，为劳动争议处理程序设定适合的财产保全制度，尤其在当下部分企业经营不善的形势下，对保护劳动者权益很有必要。

三、我国劳动争议仲裁调解制度的完善

现阶段，我国劳动争议仲裁调解的突出问题就是调、裁、审之间的衔接不畅，导致当事人维权、申诉遇到了困难。因此，对劳动争议调解制度的改革也需要把做好与民事诉讼的衔接作为一个重点。

（一）对调解协议的审查和执行

笔者认为，当前“调、裁、审”三个程序间的割裂突出表现在对调解协议的不认可和不执行，人们可以在制度中重新设计对调解协议的审查和执行。

一方面，在当事人选择提起仲裁或者诉讼程序后，其调解协议并不应完全放弃。在调解协议已经达成并生效后，当事人如若不服，仲裁员或者法官应当对调解协议进行形式审查，除非有严重偏袒的一方、违背基本法律规定、违反回避等程序规定的情形，否则不能轻易驳回或进行仲裁、审判，赋予调解程序充分的权威性。同时，双方在调解阶段正式认可的事实则允许作为仲裁和诉讼的依据，避免就已经确认的事实再次质证。

另一方面，无论多么专业和公正的调解协议，如果不能得到有效的执行，那么也只能是一张白纸。因而，在制度建构过程中，应当使调解协议得到更有效地执行。当法院执行部门对调解协议进行形式审查而不存在异议后，即可以依照协议督促另一方履行内容。而当执行部门认为调解协议可能存在瑕疵时，则可以提交法院劳动争议审判部门进行

审查，如认为不存在需要撤销，则仍旧执行。当法院审判部门审查后也认为需要重新由诉讼介入，才可以不予执行。

(二)劳动争议调解期间的财产保全

劳动争议仲裁调解机制是否成功，也需要其结果正义的支撑。如果当事人的权益不能得到有效的全诉讼过程的维护，司法的权威性也就无从谈起。因而，建构劳动争议财产保全制度显得尤为必要。

当劳动者发现企业存在转移、隐匿资产等风险后，即使其处于调解期间，也应当通过劳动争议调解机构与人民法院的快速沟通协作机制，消除这种风险。当人民法院收到劳动争议调解机构的申请后，可以依照《民事诉讼法》的相关制度规定快速审核，并及时行使职权。但是由于劳动争议的较多劳动者一方财力并不充足，结合劳动争议主要属于小额争议纠纷的特点，可以允许劳动者减少财产保全的保证金，避免给劳动者带来更重的负担。

然而，财产保全也要以不干扰正常生产经营秩序为限，其范围应当限于企业停止经营、持续亏损、申请裁员或当事人有其他证据证明存在转移资产的风险情况，对于正常生产经营、不存在转移资产风险的企业，则不需要执行财产保全制度。同时，劳动争议财产保全数额还要有数额限制，在劳动者提供确切证据证明其拖欠工资或受损待遇的情况下，可以依照申请数额，其他情况则可以设定一个普遍标准，防止过分地保全影响企业资金的流动。

(三)构建劳动法院模式的建议

建立劳动法院模式，推动劳动争议纠纷的解决，已经越来越成为各国学界和司法界的共识。将劳动争议调解制度作为有益的补充，可以更好地辅助劳动法院定纷止争，也可以通过更加柔性的处理方式构建和谐的劳资关系，帮助当事人双方在互相理解和友好协商的氛围下解决存在的问题。

一是在程序选择上，允许当事人事先约定劳动争议发生后通过劳动争议调解还是劳动法院审理解决纠纷，双方一经约定，即视为选择了该程序作为起始的处理程序，非因重大违法或误解等情形，其劳动争议解决选择即不得随意撤销。同时，对于涉及国计民生、事关社会生活基础的铁路、物流等行业，其权利争议如需调解，则应在更短的时效内解决，防止久调不决产生广泛的隐患危机。

二是在人员选择上，允许当事人推荐经过考核的具备专业素养、德高望重的人士共同参与劳动争议的调解，保障调解人能够站在当事人的角度分析案情，充分考虑当事人的利益，也使得当事人可以自愿选择调解人员，最终制定更为平衡和妥当的解决方案。

三是在劳动争议调解终局性建构方面，还需要使劳动争议调解成为有限的终局性制度。当事人如非特殊行业或特殊纠纷，则其选择调解程序后，除非持久不能达成一致，否则劳动争议调解即为终局性解决手段，也从性质上保障劳动调解协议书的效力，使其从法理上不得被随意撤销。

参考文献：

- [1]周宇.试析我国劳动争议调解制度的完善——兼及劳动争议调解与劳动争议仲裁的关系[J].天津市工会管理干部学院学报,2006(03):28-31.
- [2]申柳华.论我国劳动争议处理体制的重构[J].广西政法管理干部学院学报,2004(05):71-74,91.
- [3]魏倩倩.刍议劳动仲裁调解在解决劳动争议中的重要性[J].法制博览,2020(30):113-114.

作者简介：

张航玮(1990—),男,汉族,天津人,硕士研究生,助理工程师,研究方向:劳动法、民事诉讼法。