申诉机制在中国

企业内申诉机制项目成果汇编

Grievance Mechanism in China - Outcome Pamphlet

2012-2013

编　　者　　张峻玮

发布时间　　2013 年 4 月

报告发布　　社会资源研究所　　英中协会

资 助 方　　英国外交与联邦事务部

版权声明：本手册采用知识共享署名-非商业性使用-相同方式共享3.0 Unported 许可协议进行许可。引用或转载请标明来源和作者。

关于・社会资源研究所

社会资源研究所（Social Resources Institute，SRI），创立于2008年，是一家兼具社会研究、战略咨询和知识分享功能的专业机构。SRI与致力于推动社会变革的非营利组织、企业和政府合作，在有效公益、企业社会责任和政策参与三个方向上，通过调查研究、战略规划、项目设计、监测评估、知识分享等工作方式，生产和传播知识，研究社会问题的原因及有效解决方案，评估社会项目以及组织的策略和成效。SRI致力于通过独立、专业、建设性的工作，让行动者更有力，与行动者共同构建一个公正、自由和参与的社会。

关于・英中协会

英中协会（Great Britain-China Centre, GBCC）是英国政府部门的公共事业机构（Non-Departmental Public Body, NDPB），1974年在中英两国政府的支持下成立。协会的核心经费来自于英国外交和联邦事务部。机构宗旨是适应中国高速改革发展的需要，为中英开展有效和具有竞争力的合作提供高效和专业的支持。成立三十多年来，协会以其非官方身份在建立及发展中英关系，促进中英在法律改革、公共政策和可持续发展等问题中的相互理解和沟通。

序

2011 年，联合国工商业与人权指导原则，即《工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则》，获得了联合国人权理事会的批准。在报告中，非司法性申诉机制作为在工作场所保障人权的重要手段，被着重提出。

作为一种劳资纠纷的预防机制，申诉机制意在解决工作场所中的各种矛盾冲突，它由企业管理、运作，通过对申诉提出、调查、处理、上诉等环节的流程性规定，和每一环节处理方式的制度性规定，将申诉机制的运作方式确立。

而在更早之前，发达国家都已经通过了强制立法的方式，在工作场所内建立了类似处理员工申诉的程序。联合国对申诉机制的认可，将申诉机制提高到了一个更高的推广层面。

目前，许多跨国公司都在尝试或已经建立了内部的申诉机制，并通过订单压力，在上游供应商工厂中，强制推行具备申诉机制雏形的沟通机制或完善的申诉机制的建立。这些类似的申诉机制，已经在预防与调解劳资纠纷、工作场所矛盾、提升员工忠诚度和归属感等方面，发挥了重要作用。在中国的一些工厂中，由第三方管理的受理投诉的热线电话，也正在成为一种趋势。

在此背景下，得到了英国外交与联邦事务部（British Foreign and Commonwealth Office）的资助，英中协会（GBCC）与社会资源研究所（SRI）于 2012 年 7 月启动了“中国纺织服装行业申诉机制”项目，意在以纺织服装行业为切入点，深入了解劳动密集型产业中工人沟通与申诉的现状，探讨在工厂内建立申诉机制的可能。

项目历经 9 个月时间，得到了中华全国总工会、人力资源和社会保障部、北京大学、人民大学等专家学者的智力支持，获得了品牌公司、纺织服装工厂、行业协会、数家劳工 NGO 的大力参与。

项目分别完成了项目启动研讨会、工厂实地调研（江苏、广东、湖北三地 6 厂）、中期研讨会、广州交流会、NGO 研讨会，并与中国纺织工业联合会（CNTAC）共同筹办了北京交流会和终期研讨会等预定和额外工作。

在美国专家 Doug Cahn 的指导下，项目完成了中国第一份《工厂内非司法性员工申诉机制（框架）建议稿》，为在工厂建立申诉机制确立了方向。

项目还与中国纺织工业联合会（CNTAC）共同完成了中国第一份有关沟通与申诉机制的实证研究《中国纺织服装企业的申诉和申诉机制研究报告》。

本成果册就是在过往研讨会和调研的基础上，将部分优秀发言编辑整理，向国内外专家约稿撰文，编纂而成。期待更广大读者都能够通过本成果册，知晓、理解申诉机制，也希望能让更多有志之士，在未来致力于申诉机制在中国企业的推广。

英中协会

社会资源研究所

2013 年 4 月

目录

何为机制

Doug Cahn：为什么供应链中的工商企业应当关注有效申诉机制 5

Doug Cahn：The Case for Effective Grievance Mechanisms 12

机制与法

叶静漪：联合国工商业人权框架与中国劳动法律法规体系 23

鲜瑜：申诉机制和我国法定劳动争议解决制度的衔接..... 28

机制解读

张峻玮：有效申诉机制八原则的本土化解读 34

鲜瑜：概述中国语境下的申诉机制..... 39

实践者言

杨晶：工厂内沟通与申诉机制的建立和挑战 45

谢海娣：“握手”热线：用外部申诉机制推动内部改变..... 49

高木生：跨国公司如何在中国工厂推行员工申诉机制..... 53

吴晨：商业与人权：中国 NGO 的新平台 68

他山之石

Andrew Wareing 和 Noel Lambert：申诉程序在英国的运作.....71

Andrew Wareing 和 Noel Lambert：The Operation of Grievance Procedures in the UK.....78

附件

工厂内非司法性员工申诉机制（框架）建议稿.....88

为什么供应链中的工商企业应当关注有效申诉机制

——有效申诉机制的国际案例

Doug Cahn　Cahn集团有限责任公司主席

Doug Cahn于1992年为一家国际品牌企业拟定并执行了第一篇行为守则。现在，Cahn为供应商的企业责任方案提供咨询，以满足企业和相关利益者的需求。Cahn还启动了两个实验项目，以检验联合国企业和人权指导原则中的有效申诉机制原则草案。他同时还在运作一条名为“Clear Voice”的专为工人服务的热线电话。

二十年来，来自北美和欧洲的采购商一直将企业行为守则（Code of Conduct）作为基本工具，来规范供货商工厂的工作条件。企业行为守则参考了国内法规和国际劳工组织（ILO）制定的公约，界定了适当的工作条件。一些重要的采购商也力图通过对供货商施加压力，来确保其贯彻执行企业行为守则。车间评估、核查机制，以及包括多种培训项目的能力建设措施，成为用以达到企业标准最低要求的主要工具。在国际知名品牌、零售商，与其供应商之间的双边协定中，也越来越多地规定了基于多方利益协作机制的车间评估和能力建设措施。

采购商们长久以来都对供应商恶劣的工作环境感到十分忧心，这是因为供应商所引发的负面宣传（例如童工或抵债劳工现象）会对采购商造成名誉上的损害。为避免这种负面影响，对那些能够保持高质量工作条件，例如提高生产效率、改善员工招聘和留住员工的供应商，采购商主张提供切实商业利益作为回报。鉴于中国工厂的用工荒已成为常态，改善员工招聘和留住员工这两项措施在中国就尤其重要。

在此背景下，2011 年召开的联合国人权理事会通过了《商业与人权指导原则》，在企业尊重人权的责任方面制定了权威准则。指导原则通过采纳尽职调查程序，来弥补了国际劳工组织公约以及企业行为守则的不足。尽职调查程序包括对尊重人权

的高度政策承诺，以及权利受侵害时的救济方案；在内容上涵盖：评估实际和潜在的人权隐患，整合并依据发现采取行动，跟进及讨论应对策略。人权尽职调查的性质可依企业规模，人权影响严重程度，以及企业运营本质，在复杂程度上有所不同。

然而，在近二十年致力落实行为守则之后，此项由采购商推动建立的劳工合规制度有没有解决最初想解决的各种问题呢？采购商的目标都满足了么？供应商是否认同了对充分工作条件的需要呢？工人的权利得到保护了么？那些服装、制鞋、电子、玩具工厂，是不是达到了安全健康，不受歧视，不再有超时加班和低于最低工资的要求呢？大多数的观察员认为，这些问题的答案是："没有"。

在工作场所条件的问题得到长期关注后，我们有理由认为，劳工保护的问题本应早已被解决。但现实是，在制造业工厂中仍有重大问题在蔓延。据2011年公平劳工协会[1]年度报告，在对东亚进行的独立审计中发现，企业不合规情况频发，例如在中国，工人健康和安全，工作时数，薪水，待遇等方面，仍存在较多不合规现象。而造成问题延续的原因有很多。原因之一就在于由于制造国的半技术工种的特性，所招的工人的受教育程度有限，因此他们在面对缺乏职业道德或培训的经理及主管时，处于十分弱势的地位，面临着更高的受侵害风险。例如，在这种情况下，工人不受援助便无法理解法律文件、培训材料、招工启事或其他书面材料。而使用招聘人员则增加了强迫劳动，甚至是人口贩卖的风险。农民工无法明白管理层的语言，因此难以知晓自己的权利和义务，只能更加依赖于他人的帮助。缺乏经验和法律知识的工人十分脆弱，因为他们无法获得有效信息来做出可靠的决定，很难保护自己不被剥削和压榨。而女性员工由于文化刻板印象和歧视，在工作场所中更容易受到侵害。

在某些情形下，工厂主没有能力或不愿意投入所需的资金和人力资源，来对当今劳动密集型的工厂中人数众多的工人进行合理管理。这些增加的成本包括人力、

[1] 公平劳工协会（FLA）是世界范围内致力于提高工人生计的多方利益协作机制。根据 2011 年公平劳工协会年度报告，其在中国的分支机构，代表了供应链中的 1,841 家工厂和超过 230 万工人。更多信息，请参考：http://www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/2011_annual_report.pdf .

物资、交通和能源，很大程度上依赖于供应商的投入。而在当前经济低迷，下游消费者对价格敏感的压力下，供应商也难以通过在批发阶段提升价格来满足这些成本需求。

国际品牌和零售商为供应商承担了持续合规问题（Ongoing Compliance Problems）的部分责任。采购商要确保协议价格足以支付工厂额外成本，包括直接和间接的劳动成本，在此同时保证合理利润，显然采购商能够做得更好。采购商做出更准确的预测，是解决供应商许多本可避免问题的核心所在。

问题难以解决的另一方面原因在于，工人的需求并未被充分纳入工厂运营的计划和执行中。结果是工厂管理层经常无视工人的基本需求。尤其是在中国，随着工人的期待值迅速提高，情形亦是如此。

在工厂内部建立更好的交流机制是一个很重要的进步。工厂的管理者应该列出他们不同的交流需求，并与预期的交流对象进行一一对应（不是所有的工人需求都一致）。之后，可以根据交流需求建立合理的交流模式（例如书面或口头），在这种机制下工人和管理层都会受益。不过，仅仅有一个好的管理交流系统还是不够的。

工人权益的集体代言，不论是通过合法的工会或选举产生的工人代表，才是解开难题的关键所在。在世界范围内工人都有权自由集会，就雇佣条款和条件与管理层集体议价。国际劳工组织公约和大多数采购商的行为守则中都承认上述权利。

但即使是集会自由和集体议价也是不足够的。不论管理层如何努力表达期待，愿意倾听工人的诉求并同合法工会合作，人性使然，总会有一些工人，时不时的认为自己的权利受到了侵犯，在这种情况下，他们需要通过可靠途径来寻求援助。对于这种难以避免的状况，建立有效申诉机制才是足够的解决方案。

事实上，在供应商执行行为守则的过程中，唯一最未被充分利用的元素即是可靠、合法和可信的申诉机制。我们是从何得知的呢？虽然我们并没有社会科学家或职业者所偏爱的在方法或数据上明晰的证据，但我们确信有越来越多的叙事证据和

基于研究的工作可以支持这样的观点：可靠的申诉机制可以塑造对雇主和工人二者都更有利的工厂环境。而这些系统和机制现在并未得到广泛应用。

根据联合国指导原则，有效的申诉机制不仅仅指热线电话或其他交流渠道，而是指识别、解决、预防未来申诉的一个完备的程序，它是合法、易行、可预测、公平、透明、权利兼容的，是建立在约定和对话基础上的一个持续的学习来源。

公平劳工协会在这方面做出了非常丰富且富于希望的工作。协会在对中泰两国工厂雇主和工人的观点进行广泛评估之后，认定一个良好运行的申诉和投诉程序“不仅对工人有利，对工厂的经济业绩也有好处”。结果表明，拥有良好申诉机制的工厂，人员流动率较低，工人留用时间比没有申诉机制的工厂更长。“总之”，协会总结道，“工人能够更好地融入工厂，利用申诉程序解决他们关心的冲突和问题。工厂不需再重新招工，工人会在现有的工作上停留更长时间，从而使工厂的劳动力更稳定，成为客户更可靠的商业伙伴”。[2]英国外交与联邦事务部和英中协会支持下的“中国纺织企业申诉机制”项目，就在劳动密集型的纺织和服装业中探索建立非司法申诉机制的可能性，这对在中国语境下扩大联合国指导原则的影响力非常重要。[3]

5年多来，工人申诉的独立热线电话“Clear Voice”已经接受了来自东亚和拉美工人通过短信或移动电话传来的许多申诉案。由Clear Voice及其他热线电话得到的信息，反映了在企业行为守则审计中发现的一些重要问题，例如超时工作，低薪，罚款以及使用其他勒索薪水的手段。这些都是相对容易识别和量化的侵害行为（除去广泛传播用于误导监督工厂的社会审计公司的大量不精确记录）。但其他问题，例如肢体和语言虐待等违反守则的行为，则难以在审计中发现。工人出于对自己在公司地位影响的担忧，很少会有人自愿提供信息，尤其是被不熟悉的人进行例行采访时更是如此。不论审计员经验如何丰富，要让一位工人愿意在社会审计公司代表面前揭露主管所犯的骚扰或侵害权利的行为，也的确需要很大勇气。工人常常处于管理层严

[2] “有效申诉机制如何积极影响工厂表现” 公平劳工协会简报，2008 年 3 月，见：http://www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/scopereport_march08.pdf

[3] 笔者作为国际专家顾问，参与到“中国纺织企业申诉机制研讨”项目中。

密控制之中，并且只提供管理层希望审计员听到的信息。在很多情形下，我们发现侵害者就是工厂管理者自己。

在这些重要案件，以及近年来发生的其他案件中，工人往往隐瞒了敏感性质的信息，这些信息很难通过其他手段来取得，因此可靠的申诉机制非常关键。

当工人身处愤怒与烦恼之中，为什么还会信任基于工厂的申诉机制呢？这的确不易。但当我们对比拥有完善的申诉机制、允许工人参与对话的工厂，与申诉机制遭到扭曲，沦为管理者独裁的工具的工厂时，就开始看到二者间的区别。工人对于一个合理的申诉机制的信任，是通过在日常纠纷中程序驱动的参与和商讨过程而逐渐建立起来的。

表面看来，将完善申诉机制作为首要任务相对简单，但事实并非如此。工厂的管理者常常以为他们已经为工人提供了足够的交流渠道，他们通常自认为非常了解工人，因此认定不需要在这方面加强力度。当管理者们没有收到来自工人的投诉时，他们错误地认为工人们都很满意。而由于在工作场合难以察觉的恐惧情绪，情形可能恰恰相反。有时管理者会认为工人没有为工厂运营做出有价值的贡献。这样很多次之后，工人不再觉得同管理者交流还会有用和有效，正像那句老话说的：“老板都太忙了，他们不会听的”。

要克服这些挑战，就需要管理层转变态度。而且当人们能将申诉机制的完善与工厂业绩的提高联系在一起时，才会更理解转变态度的重要性。

随着供应商的工人流动度日益增强，企业自身的利益也牵涉其中。供应商愿意增强工厂实力，来支持强健的申诉机制及公开交流体系。诸如热线电话这样的独立交流节点也将发挥作用。一系列外部的服务措施，如调解服务或权利阐明机制，也很有帮助。如果申诉机制失去了对话和约定的基础（指建立在管理者的指令的基础上），那么无论在工人还是利益相关者看来都将是不合法的。

“为什么我们不能在一开始就通过更好的沟通来避免工人的申诉呢？”我听过很

多从事生产的同事的疑问，答案是，沟通体系和申诉机制的作用并不相同，这一点需要我们的深刻理解。

管理层和工人之间的分歧、异议、误解常常发生。除非我们能够（也应该如此）时刻为和谐关系而努力，个人（或群体）就会经常感觉自己受到了伤害。对于他们而言，必须有一个有效的解决纠纷的机制。这是人权的重要组成部分。

“申诉机制”包含企业和利益相关者在应对投诉、处理纠纷时的一系列步骤。在联合国人权办公室高级专员发表的《公司尊重人权的责任：解释指导》一文中写道，“在有些文化和语境下，这个词[申诉]可能会有不利的含义”。[4]这个短语在几乎所有文化语境下，都会有一些隐含的消极含义。这种消极联系与很多国家的社会习俗是相悖的。然而只要有人在商业背景下共同工作，就会有潜在的伤害，因此，有效的申诉机制是有价值的。

我们并不需要将所有的申诉机制都贴上“解释指导”的标签，然而，“我们不能赋予它一个潜在用户认为不妥的名字，这是有风险的，例如起一个消解或粉饰它真正目的名字。这样做可能会使企业十分高兴，但对那些心怀苦衷的人却是一种贬低和不敬”。只有申诉机制能真正发挥作用帮助到受害人，才是有价值的。

由企业恶劣的工作环境带来的一贯后果也会藉这个宝贵的机会得到改善，从而增强企业的运营效率（例如避免过度员工流动和招聘）。通过加强申诉机制，管理者会成为更好的倾听者，更好地关注工人，而国际品牌企业和零售商也会因遵守行为守则而大获成功。这是共赢的结果。

对于采购商，以及为企业行为守则充分合规的缓慢进展而苦恼、并且关注自身名誉的国际品牌企业和零售商们，我的观点如下：供应商应该创建有效申诉机制，这不仅仅是为了遵守指导原则，而是因为越来越多的证据表明，有效的申诉机制能够在工厂阶段为企业助力。供应商及其工厂应该建立有效申诉机制，而通过应对名

[4] 见 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf

誉损害的潜在因素，如恶劣的工作条件，采购商和供应商可以在共同的基础上降低名誉风险，改善企业运营，也为工人上报并解决所关心的问题提供一条通途。简而言之，有效的申诉机制是满足采购商和供应商需求的关键所在。

（完）

The Case for Effective Grievance Mechanisms

Why Should Businesses in Supply Chains Care ?

Doug Cahn President of the Cahn Group

Doug Cahn created and implemented one of the first codes of conduct for a global brand in 1992. Today, he advises supply chain professionals on corporate responsibility solutions that meet the needs of business and stakeholders. Cahn facilitated two pilot projects to test draft principles of effective grievance mechanisms that informed the UN Guiding Principles. He also operates Clear Voice, a hotline for workers.

For two decades, codes of conduct have been the primary tool used by North American and European buyers to set expectations about conditions of work in factories that produce consumer goods. Referencing internationally recognized conventions of the International Labor Organization (ILO) and national law, company codes of conduct have defined decent work. Leading buyers have sought to exercise leverage with suppliers to ensure adequate implementation of the company codes. Workplace assessments, verification schemes and capacity building initiatives, including a wide variety of training workshops, have been the primary tools used to achieve minimum levels of performance against these company standards. Increasingly, workplace assessments and capacity building initiatives are offered by multi-stakeholder initiatives and in bi-lateral agreements between global brands and retailers and their suppliers.

Buyers have long been concerned about the reputational impact of negative publicity from poor labor conditions such as child labor or bonded labor in their supply chains. In addition to the avoidance of negative publicity, some buyers argue that tangible business benefits accrue to suppliers who maintain high quality workplace conditions such as enhanced productivity, improved worker recruitment and worker retention. The latter two are particularly poignant factors in China where labor shortages in factories are the norm.

Against this background, in 2011 the Guiding Principles for Business and Human Rights were adopted by the UN Human Rights Council. The Guiding Principles provide authoritative guidance on the obligation of businesses to respect human rights. The Guiding Principles complement ILO conventions and buyer codes of conduct by calling for a due diligence process that includes a high level policy commitment to respect human rights and a process for remedy when rights have been violated. The process includes assessing actual and potential adverse human rights impacts, integrating and acting upon the findings, tracking responses and communicating how impacts are addressed. The nature of human rights due diligence can vary in complexity with the size of the business, the severity of the human rights impacts and the nature and context of a company’s operations.

Yet after nearly two decades of work to implement codes of conduct, are the problems that birthed this buyer-driven labor compliance system resolved? Have buyer objectives been fulfilled? Do suppliers share a common vision for the adequacy of workplace conditions? Are workers rights protected? Are factories in the apparel, footwear, electronic and toy

sectors safe and healthy, free from discrimination, operating in environments that are free from excessive overtime hours and subminimum wages? Most observers acknowledge that the answer to these questions is: "no."

It would be reasonable to assume that after such a sustained period of attention to workplace conditions, concerns about the adequacy of protections would have long since been addressed. Yet major problems continue to plague manufacturing facilities that make consumer goods. In the 2011 annual report of the Fair Labor Association, non-compliances identified in independent audits conducted across East Asia, including China, were high for health and safety, hours of work, and wages, benefits and overtime, as an example.[5] There are many reasons that problems persist.

The characteristics of semi-skilled workers in producing countries is one reason. The risk of vulnerability at the hands of unscrupulous or poorly trained managers, including supervisors, increases when workers have limited education, for instance. In these circumstances, workers do not have the ability to understand legal documents, training material, recruitment notices or other written materials without assistance. The use of labor recruiters increases the risk of forced labor, including human trafficking. Migrant workers who may not speak the language of management, make it difficult to understand their rights and obligations

[5] The Fair Labor Association (FLA) is a leading multi-stakeholder initiative dedicated to improving workers' lives worldwide. According to the 2011 FLA annual report, FLA affiliates in China represent supply chains with 1,841 factories and a workforce of more than 2.3 million workers. For more information, see: mailto:http://www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/2011_annual_report.pdf.

making them more reliant on others for help. Inexperienced workers and those with little knowledge of their legal rights are vulnerable because workers may not have the information they need to make informed decisions and avoid exploiters or predators. Women are often victimized in the workplace as a result of cultural stereotyping and discrimination.

In some cases, manufacturers have been unable or unwilling to invest in the necessary capital or human resources to properly manage the large number of laborers required to operate today’s labor intensive factories. The increased cost of labor, materials, transportation and energy weigh heavily on suppliers. Downward consumer price pressure during the current, sluggish economy has made it difficult to raise prices at the wholesale level in order to accommodate these increases.

Global brands and retailers bear some of the responsibility for ongoing compliance problems in supplier factories. Surely buyers can do a better job ensuring that negotiated prices for goods are sufficient to compensate factories for their increased costs plus a reasonable profit, including the direct and indirect cost of labor. Better forecasting on the part of buyers is largely understood to be at the heart of many avoidable problems at the supplier level.

Another reason why lingering problems exist is surely because the needs of workers has been insufficiently incorporated into the planning and execution of factory operations. The result is that factory management too often fails to consider and address the basic needs of workers. This is particularly relevant as workers’ expectations in China evolve rapidly.

Better communication systems in factories are an important step forward.

Factory managers would do well to list their varied communication needs and map each to the intended audience (noting that not all workers need to know everything all the time). Then, the proper modality (e.g., written or oral) for communicating can be matched to the communication need. Workers and management will in every case benefit from a better informed workforce. But a better management communications system will not be enough.

The collective representation of workers' interests, either through a legitimate trade union or elected worker representatives, is an essential part of the puzzle. Workers have an internationally recognized right to freely associate and to bargain collectively with management over terms and conditions of employment. These rights are recognized in ILO covenants and most buyer codes of conduct.

But even freedom of association and collective bargaining will not be enough. No matter how hard management tries to communicate its expectations, listen to the needs of its workforce, and engage with a legitimate union, human nature tells us that individual workers will from time to time believe their rights have been violated and in these cases there will need to be a credible path for them to seek redress. Effective grievance mechanisms are the necessary response to this inevitability.

The fact is that the single most under-utilized ingredient in implementing a code of conduct in the supply chain is having credible, legitimate and trusted grievance mechanisms in place. How do we know this? We don't yet have the kind of methodological and statistical clarity that social scientists and practitioners would like, but we do know that there is a

growing body of anecdotal evidence and research-based work that supports the thesis that credible grievance mechanisms lead to better factories for both employers and workers. These systems and mechanisms are not widely in place today.

An effective grievance mechanism is defined by the Guiding Principles as not only hotlines or communication channels, but complete processes for identifying, resolving and preventing future grievances that should be: legitimate, accessible, predictable, equitable, transparent, rights-compatible, a source of continuous learning and based on engagement and dialogue.

The Fair Labor Association (FLA) has done some very interesting and hopeful work in this area. After an extensive evaluation of employers' and workers' views in factories in China and Thailand, the FLA concluded that a functioning grievance and complaints procedure "…is favorable not only for workers but also for the economic performance of factories…" The results suggest that factories with better grievance mechanisms have a lower turnover rate and that their workers remain with the factories longer than those without grievance mechanisms. "In summary," the FLA concludes," "well integrated workers will use a factory's grievance procedure, and thus solve conflicts and issues that are of concern to them. Rather than taking on new employment, these workers will continue in their current jobs for a longer period of time. Thus, the factory has a more stable workforce and becomes a more reliable business partner for its clients." [6]

[6] "How a Functioning Grievance Procedure May Positively Impact a Factory's Performance," FLA Summary Report, March 2008, see: http://www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/scopereport_march08.pdf

The work that the Social Resources Institute and CNTAC are conducting, with the financial support from the Great Britain China Centre, to explore the possibility of non-judicial grievance mechanisms in the labor intensive textile and apparel industry in China is critically important to furthering the objective of making the Guiding Principles relevant to the China context.[7]

For over 5 years, Clear Voice, an independent hotline used by workers to report grievances, has been receiving complaints from workers in East Asia and Latin America via SMS text messages and mobile phone calls. Much of the results of Clear Voice and other hotlines mirror the findings of code of conduct audits on major issues, such as reports of excessive overtime hours, underpayment of wages, the imposition of fines and other means of garnishing wages. These are relatively easily identifiable and quantifiable code violations (despite the widespread growth of inaccurate records that are used to mislead social auditing firms that inspect factories). But on other issues, such as physical or verbal abuse, it is not so easy for code of conduct audits to identify violations. Few workers will volunteer information that they feel may jeopardize their standing in a factory, especially when they are asked in a routine interview conducted by someone they do not know. It will take a brave employee indeed to disclose harassment or abuse perpetrated by a supervisor to the representative of a social auditing firm who is unknown to workers, no matter how skilled the auditor. Workers are sometimes placed under strict orders by managers to tell auditors only what the factory management wants the auditors to hear. On more than one occasion we have found the abuser was the factory manager himself.

[7] The author serves an international expert advisor to the Social Resources Institute and CNTAC research project.

In these important cases and in others that have been compiled in recent years where workers hold information of a sensitive nature that cannot be easily detected by other means, a trusted grievance mechanism is critical.

Why would workers trust a factory-based grievance mechanism when they are angry or distraught? It will not be easy. But we are beginning to see the difference between factories with robust grievance mechanisms that engage workers in dialogue and factories where grievance mechanisms are distorted and used as tools of management to dictate factory requirements. For a grievance mechanism to be legitimate for workers, trust must be earned every day through the deliberate, process-driven engagement when disputes arise.

On the surface, it should be relatively simple to declare improved grievance mechanisms as a priority, but it is not. Factory managers often believe that they already possess adequate communication channels for workers. They will typically feel that they know and understand their workers very well; therefore, they will conclude that they will have little need for additional enhancements. When factory managers do not receive complaints from workers, they wrongly conclude that workers are content. With undetected intimidation in the workplace, just the opposite may be the case. Sometimes, managers will not believe that workers have anything valuable to contribute to factory operations or work life. From time to time, workers will not believe it is useful or productive to communicate to their managers as typified by the comment: "Managers are too busy and they won't listen."

Overcoming these challenges requires a change in attitude of

management. And a change in management attitude can best be understood when the connection is made between improved grievance mechanisms and enhanced factory performance overall.

Factory self-interest is also relevant as workers in supply chains are increasingly mobile. Suppliers would do well to consider ways to build the capacity of their factories to support open communication with robust grievance mechanisms. Independent communication access points, such as hotlines, will help. A range of other external services may also be helpful, such as access to mediation services or rights awareness initiatives. A robust mechanism for addressing grievances of workers that is not based on dialogue and engagement (i.e., one that is based on edicts from management made without dialogue with complainants) will fail to be viewed as legitimate in the eyes of workers and related stakeholders.

"Why can't we prevent grievances from rising in the first place by just being better communicators to workers," I hear many of my manufacturing colleagues ask? The answer is that communication systems and grievance mechanisms perform different functions that should be well understood.

There will always be tensions, disagreements, and misunderstandings between management and workers. As much as we can – and should – strive for harmonious relations, individuals (or groups of individuals) will from time to time feel they have been harmed. For them, there must be an effective mechanism for resolving disputes. This is an essential component of a human rights approach.

The term "grievance mechanism" is used to cover a whole range of steps

that address complaints and disputes involving companies and their stakeholders. In "The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide" published by the UN Human Rights Office of the High Commissioner, it is acknowledged that "It is possible that the term [grievance] may have unhelpful connotations in some cultures or contexts…" [8] The term has an implicitly negative connotation in almost every cultural context. This association with negativity stands in contrast to the harmony that underpins social norms in many countries. Yet as long as there are people working together in a commercial setting there will be the potential for harm to individuals; therefore, effective grievance mechanisms will have value.

It is certainly not necessary to label every grievance mechanism with this name notes the Interpretive Guide, however, "…it is risky to call a grievance mechanism by a name that its potential users may find inappropriate, for instance one that diminishes or glosses over its real purpose. Doing so may make it more palatable for the enterprise but leave those with grievances feeling belittled and disrespected." Grievance mechanisms are always valuable when they are used for the genuine purpose of addressing individuals who believe they have been harmed.

The consequences of 'business as usual' where problems related to poor quality workplaces are left without resolution will be to miss a valuable opportunity to enhance operational efficiency (by avoiding the costs of excessive employee turnover and recruitment, for instance). By enhancing grievance mechanisms, managers will become better listeners, they will

[8] See: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf.

better understand the concerns of workers, and brands and retailers will have better success in achieving compliance with buyer codes of conduct. And that’s good news for all.

For buyers, the global brands and retailers, who are frustrated by slow progress of achieving full compliance with their code of conduct and who are understandably concerned by the reputational consequences, let me be clear: suppliers should create effective grievance mechanisms not only because they are consistent with the Guiding Principles and because there is an increasing body of evidence to suggest that effective grievance mechanisms result in good business at the factory level. Suppliers and their factories should create effective grievance mechanisms because by addressing the underlying cause of reputational harm i.e., poor workplace conditions themselves, buyers and suppliers alike can build the basis for reduced reputation risk, improve business operations and create a trusted avenue for workers to report and resolve concerns in the workplace. In short, an effective grievance mechanism is an essential component for achieving buyer and supplier needs.

(The end)

联合国工商业人权框架与中国劳动法律法规体系

叶静漪　　北京大学党委副书记，法学院教授，硕士研究生导师

（根据 2013 年 1 月 14 日“申诉机制北京交流会”上的发言，由张峻玮整理，未得到叶静漪确认）

沟通和协调机制最主要的目标还是要建立和谐劳动关系这样一个问题，所以我就锁定在劳动法律法规体系这方面的问题上来给大家作一个简单的介绍。

司法程序和非司法程序都非常重要，在整个劳动关系协调机制的情况看，沟通是避免纷争，但是如果沟通不好有可能有纷争，那就要协调机制，所以司法和非司法构成了一个完整的体系。

我主要从以下三个方面做下系统介绍：

- 联合国工商业与人权原则和中国劳动关系法律调整机制的关系；
- 转型时期劳资关系的一些基本情况；
- 中国的劳动和社会保障法律体系。

一、工商业与人权指导原则与中国劳动关系法律调整机制

我认为联合国工商业与人权指导原则，核心内容锁定在三大支柱。

第一个支柱是要求国家要承担保护的义务。国家要通过政策、监管、裁定等方式，防止工商企业侵犯人权问题的出现。

第二个支柱是对公司责任的要求，建立在公司内部。这要求公司应当首先要守法，这是基本的问题，在守法的基础上，要根据自己的企业文化，做出更多有道德

的行动，要尊重、保护、善待自己的员工，这是最基础的，更广泛一些还应当包括多种其他的社会关系，例如公司所在社区、公司股东等。

第三个是申诉机制。在此之前，我认为还应当加上“沟通”，更重要的是需要有一个沟通机制，也就是一个补救措施的问题，如果出现了问题怎么来解决，所以我觉得它是一个连贯在一起的，而且是必须互相的有联系的这样一个问题。

这三大支柱的建立，最重要、最基础的还是国家责任和义务，要通过立法、制定政策、提供监管来落实来保护人权。另外，国家的宣传和导向也非常重要。有了这些规定和要求，后面的两个支柱才能实现。

所以在这个基础上，我们来谈劳动关系法律的调整机制也就非常重要。

一般情况下，一个市场经济国家对劳资关系的管理体制有三个层面，从宏观层面，国家通过立法制定最低的劳动标准来维护劳动者的基本人权，要有劳动的标准，基本的一些条件，这是最宏观层面上来考虑的，是国家立法它的基础性作用。

在这基础上还有一个中观层面，也就是集体劳动关系的协调，通过集体合同制度，或者是民主管理和协调，包括工会在中间发挥作用。这一层面既有法律的协调机制，也有一些非法律的一些手段在发挥作用，例如社会团体的协调等。

到微观层面，企业雇主和员工之间通过劳动合同，建立可以比价、可以谈判的个别劳动关系协调机制。

所以市场经济国家基本上就通过这三个层次来处理劳资关系，既有国家法律的规范，又有自治成分参与协调。

从基本框架上来看，法律调整机制的基本框架可分为两大类。

一类是传统的劳动法律机制的调整机制。因为管理体制的不同，在体系上可分为个别劳动关系法和集体劳动关系法。个别劳动关系法调整的是个别雇佣关系，这是最基础的问题。集体劳动关系法则调整产业关系，通过工会跟企业之间的互动来

进行协调。此外，在劳动基准法、劳动争议处理法出现争议后如何处理，涉及到国家的监管，这就引出了劳动监察法律。

在传统的劳动法律机制基础上，现代劳动法律调整机制增加了什么呢？随着近几年人权理念的发展，劳动关系调整机制中更多融入了人权法的调整机制。在一些重要的国际人权法律、人权公约中，基本上都有劳动和社会保障的内容，这个就是调整机制。在国内法律中，在一些反就业歧视等要求平等的法律内容，包括宪法，都纳入了人权保障的内容。

二、转型时期的劳资关系

目前，中国进入了一个比较长的转型期。劳动关系是一块比较特殊的内容，在不同阶段，都有不同的变化。

在传统的计划经济时代，劳动关系是高度融合的，分不开公私的情况，所以市场经济以来才开始有一些劳动关系的复杂变化。

计划经济向市场经济转型过程中，主要是以经济发展为目标的，这一时期主要是经济体制改革来推动转型，强调的是效率，而忽略了一些公平的问题。这一发展过程又注重所有制，所以使得劳动关系逐步变的比较复杂这么一个情况。

再发展到一定阶段后，国家提出了社会建设的目标，对经济体制改革做了一下调整，所以从“十六大”以来，基本上确立了优先发展“社会目标”。在经济建设过程，曾过度强调经济建设，把社会建设给忽略了，导致社会矛盾复杂化，所以有很多欠账需要补，这就出现了“科学发展观”、“和谐社会”等指导理念。

再往后，将来有可能哪个时候变成民主政治为优先发展目标的时候，可能会更多强调法制，很多问题也就能够解决。

中国经过了 30 多年改革开放，学界对劳资关系已经形成了具有结论性的看法。

第一个特征是劳资双方的利益结构基本定型，从原来的高度一致到现在的各有

利益，各有诉求，这是基本定型的。劳资关系基本上是资方强，劳方弱，“强资本、弱劳工”这个问题目前还基本上没有改变。

第二个特征是个别劳动关系目前已经聚合成集体劳动关系。为什么民主管理、沟通机制、集体劳动关系协调现在越来越重视，就是因为，如果没有劳工的联合，没有劳工自己的组织的话，对个人劳动关系的保护其实非常虚。

第三个特征是中国现有的劳动关系法律调整机制还不够完善，法律上的一些规定也没有落到实处。

另外劳动关系从相对稳定转为持续震荡。对劳资纠纷的统计，官方和民间数据不太一致，但事实上，劳动关系的持续震荡还是有的，特别在珠三角地区比较多，而且集体冲突增多。

三、中国的劳动和社会保障法律体系

我对现行的劳动和社会保障主要立法进行了排序，有八个最重要的专门立法:

- 《劳动法》（1994.7.5）
- 《工会法》（1992、2001 修订）
- 《职业病防治法》（2001、2011 修订）
- 《安全生产法》 （2002）
- 《劳动合同法》（2007、2012 修订）
- 《就业促进法》 （2007.8.30）
- 《劳动争议调解仲裁法》 （2007.12.29）
- 《社会保险法》（2010.10.28）

《妇女权益保障法》、《公司法》、《未成年人保护法》、《破产法》、《残疾人保障法》等法律中也有劳动和社会保障的相关规定。此外，国务院、劳动和社会保障部

等部委还有大量的部门规章。

实际上整个情况来看，特点，通过这样一些立法的特点，应该说是比较庞大的体系，尽管它的内容很具有原则性，但体系是构架，支柱性的规定已经做起来了。

应当说，中国的劳动法体系中，是把劳动合同制度作为核心地位的，所以很多人把《劳动合同法》当成《新劳动法》，认为其中承载了很多内容，但实际是规范劳动制度很重要的法律而已，还需要其它法律配套的支持，但是把它搁在核心地位，使得它的地位在这表现。

劳动和社会保障的基本立法虽然有这么多年的发展，但还有一些不足，例如层次过多，造成法律与法律相冲突，适用范围比较有限，对程序立法投入不足，对集体合同制度和集体劳动关系的调整问题没有给予足够的重视等。

另外，执法的问题是中国目前最大的难题，也是我们能不能劳动者权益保障和公民权益得以保障的关键。我们的法律规定很好，但是执行不好，这是大家的共识。怎么能够执行好，这需要相关机制能够跟上。

我们也应看到一些积极的方面。比如，政府的宏观调控能力和执法的决心在逐步加强，特别是新一届中央的态度非常务实，很多措施也很得力。

企业社会责任的理念现在逐步深入人心，有一些企业做的很好。工会组织能力的提高也是很好的条件，劳动者自己本身能力的提升也在逐步的加强。

NGO 组织的干预也很重要，尽管在中国 NGO 的发展有一定的难度，经常会被政治化，但事实上 NGO 回应的是社会诉求和经济诉求，已经在发挥很好的作用。另外，媒体的监督作用、公众的参与，都让我们面临着很好的机遇。

在我看来，《劳动合同法》的细化、集体协商法制化、工会法修订等都在思考如何处理劳动争议，申诉机制的提出，对这些立法工作都有极强的借鉴意义。

（完）

申诉机制和我国法定劳动争议解决制度的衔接

鲜瑜 社会资源研究所 研究员

《中国纺织服装企业的申诉和申诉机制研究报告》撰稿人，该报告是中国第一份有关沟通与申诉机制的实证研究报告，对法律社会学、劳动法与申诉机制的结合有深入研究。

在我国的工厂内建立起申诉机制，势必要回答申诉机制和各种法定的劳动争议解决制度的关系以及如何对接起来的问题。为了回答这个问题，首先本文将总结中国法定的各种劳动争议调解制度，然后考察申诉机制在这个图景中的位置和衔接问题。

一、我国的法定劳动纠纷争议渠道

在我国劳动争议的调解主要由《劳动争议调解仲裁法》进行规定，制定了对劳动争议进行仲裁和裁判的法律制度。除了这些司法渠道之外，在目前的非司法渠道里面，主要是由《工会法》和《人民调解法》构建起来的。《劳动争议调解仲裁法》规定，发生劳动争议，劳动者可以到企业劳动争议调解委员会申请调解。《工会法》第二十条明确规定，“工会参加企业的劳动争议调解工作”。 同时《人民调解法》相对应地，要求“企业事业单位根据需要设立人民调解委员会”。 根据我国法制建设里对劳动争议的调解传统，人保部在 2012 年开始施行《企业劳动争议协商调解规定》（以下简称《规定》），明确规定，大中型企业应当依法设立劳动争议调解委员会，有分公司、分店、分厂的企业，可以根据需要在分支机构设立调解委员会。

从实践的效果来看，一般企业中工会的独立性还有待商榷，大部分成为了管理

层或人力资源的附庸，难以在劳动争议调解上有大的作为。而《人民调解法》中规定的人民调解员制度尚未在企业中大规模的铺开施行（可能原因是人民调解法要求企业为调解委员会开展工作提供办公条件和工作经费，或者进入调解委员会的纠纷成为官方的数据被记录在案？），而人保部的规定在法律效力上只是作为部门规章，目前看来除了在国企中进行的试点以外，还没有在企业界引出太大的反响。

从指导思想上来看，这些法律的都一脉相承----通过建立有工会参加的，有一定独立性的调解委员会，为劳动争议提供调解服务。在这种情况下，在我国目前多样化的劳动纠纷解决体系中引入申诉机制，可以有效的在实践中效用不一、主体各异的机制中建立起桥梁，并提供补充和多样化选择，因为申诉机制主要是在企业内搭建起一个相对独立的结构化沟通渠道。在这种情况下，不同的主体都可以选择在自己的机制里引入申诉机制的程序，以加强自身解决机制的程序性和合法性。例如，企业工会的劳动争议调解委员会可以在自己的工作中使用申诉机制，为员工的申诉提供交流和处理的平台。这样将申诉机制有效的引入工会的调解实践中，既可以增加工会的合法性，也能有效的利用申诉机制的程序性。

由此下文将在两个方面阐述申述机制在劳动争议解决体系中的问题，首先通过考察借鉴国外的相关制度，阐述如何将申诉机制纳入法定劳动争议解决体系中，第二步将讨论如何将申诉机制和其他解决机制衔接起来。

二、将申诉机制纳入到劳动争议解决体系中

考察国际上的立法和实践，我们看到申诉机制日益得到各国立法者和相关方的重视，在雇佣单位建立申诉机制，已经成为一些发达国家的基本法律规范和最低实践要求。我们将在下面观察一些发达资本主义国家的立法和实践发展：

在美国，雇主和雇员代表之间通过谈判协商解决争端，劳动争议处理制度着重在企业内部予以解决。从企业层面而言，集体谈判和协商是主要方式。为保证企业内部的申诉得到公正处理，越来越多的美国公司，主要是那些没有工会的公司，都

建立了同事核实委员会或审查团，全部或部分由企业雇员组成，参与解决严重的争议(如解雇或重要的索赔等)。企业内部解决劳动争议的典型程序是：首先雇员向上级提出口头申诉，然后上级提交经雇员或工会签名的书面申诉，由其对申诉应作出书面答复。若对答复不满，雇员或工会可上诉，由部门领导在短期内应予答复。如果对上述答复还不满意，雇员或工会可向工厂经理或其代表上诉。如果仍然不满意，雇员或工会将采取下一步措施，可能是调解、仲裁、同事审查或这些程序的综合。

以英国的咨询、调解、仲裁服务中心 （ACAS）为例，他们在英国的大多数就业单位中设立了申诉机制的设立和运作，同时还向雇佣单位提供培训，在单位内培养起提供调解服务的工作人员，并建立起协调关系，使得中小企业在人手不足时，可以在之间直接协调，互相帮助对方进行劳动争议的调解。

近期新闻中曝光度较高的公交司机罢工事件，打破了新加坡长期以来引以为豪的劳资政三方和谐关系。新加坡全国雇主联合会认识到申诉机制的欠缺，由此向全新雇主发出长达五页的忠告书，劝告他们建立申诉机制，以解决劳资关系，并在忠告书中描绘出申诉机制的轮廓，提供相应的技术支持。

由发达国家近年来的发展来看，我国在劳动法内积极发展申诉机制是和国际趋势相吻合的。在主要资本国家，从上个世纪三十年代的经济危机，特别是罗斯福的新政以来，劳方组织起来，赢得了和资方谈判的对等性，在劳动者、资方和政府之间达成了平衡，逐步建立起了劳方和资方的社会合同（social contract)。美国建立起了美国联邦仲裁与调解局（Federal Mediation and Conciliation Service)，英国有了劳动咨询调解仲裁局（Advisory, Conciliation and Arbitration Service)，以协调和处理劳资关系，提供调解、咨询等关于劳动纠纷解决的服务。

但自从里根和撒切尔夫人上台以来，随着新自由主义政策的节节推进，资本从社会契约和单个国家的束缚中解脱出来，借助全球化赢得了压倒单个国家和劳工阶层的流动性和规模性，工会运动一直退后，在美国，不到 10%的劳动人口加入工会成为会员。企业更倾向推动“无工会”的组织环境，通过建立劳资合作机制，并借

助内部的人力资源部门来解决劳资关系的问题。

在这一背景下，可以看出劳动争议的解决向私人化和民间化发展的趋势日益明显，劳动争议的解决逐渐从以工会为主体的群体性解决，转向单个劳动者的争议解决，解决手法也以司法仲裁为主，到包换多种非司法的解决方法（ADR）。企业内的申诉机制日益重要，并在源头分流和解决了一大部分不复杂或不重大的争议。在我国的改革和发展进一步深入的过程中，从这些成熟的市场经济国家中学习它们的劳资管理经验或发展挫折，对我国无疑有深远的借鉴意义。

三、申诉机制和司法救济渠道的衔接

在雇佣单位内建立申诉机制，一个重要的问题是如何和之外的司法救济渠道建立起连接：单位内申诉机制是如何在整个法律体系内被承认和体现效力的。从英美两国的实践来看，申诉机制都通过案例法得到了承认，成为整个劳动法体系中的一部分。并且其效力通过判例法有效的衔接到司法体系中。

在美国 Burlington Industries v. Ellerth 这个案例中，原告 Ellerth 在企业内建有申诉机制的情况下，并未就自己遭受的性骚扰提出任何申诉，而是直接辞职，并在三个礼拜后发起诉讼。在一审法院和高院的判决中认定，如果员工在企业内建有申诉机制的情况下，没有发挥其作用，那么雇佣单位可以此对诉讼提出积极抗辩（affirmative defense），同时这一事由也对原告诉由的诚信（credibility）提出了挑战。在英国的劳动法（Employment Tribunal）上， 法官在裁定劳动纠纷时，会将公司未能设立或合理运行申诉机制作为过错来考量，并据此在裁量中体现出惩罚性来。

在我国，《工会法》、《人民调解法》均未对劳动争议在厂内的调解或处理做出明确的程序性规定，也未对如何和司法救济衔接做有规定，只有《规定》做了相关的规定。《规定》三十四条规定，企业未按照本规定成立调解委员会，劳动争议或者群体性事件频发，影响劳动关系和谐，造成重大社会影响的，由县级以上人力资源和

社会保障行政部门予以通报；违反法律法规规定的，依法予以处理。这一点规定和英国劳动法庭的处理类似，首先将厂内劳动纠纷解决机制的存在作为一个基本的制度要求确定下来，并对疏于执行的企业给予相应的惩罚。在申诉机制的设立上，完全可以制定类似的条款，这样可以有效的推动申诉机制在基层的设立和接受程度。

同时《规定》中另外规定，双方当事人达成调解协议后，可在 15 日内共同向仲裁委员会提出仲裁审查申请。仲裁委员会对程序和内容合法有效的调解协议，出具调解书。 而一方当事人也可在另一方当事人在约定的期限内不履行调解协议时申请仲裁。仲裁委员会对调解协议进行审查，调解协议合法有效且不损害公共利益或者第三人合法利益的，在没有新证据出现的情况下，仲裁委员会可以依据调解协议作出仲裁裁决。在《规定》之前，厂内的调解是任意程序，没有法律对工厂内达成的调解协议的执行力做出规定，而《规定》开了先河，建立了调解协议仲裁审查确认制，同时也确立了调解协议可以作为仲裁裁决依据。在申诉机制的设计上，也可以和规定对接，确定厂内申诉机制的处理决定在仲裁和司法体系里的效力。对于合法有效的处理决定，并没有新证据出现的，可以考虑根据处理决定作出仲裁裁决。

据此通过搭建起合适的桥梁，使得厂内的非司法机制和司法救济衔接起来，这一桥梁可以包含两个方面的设计，首先是申诉机制的决定如何和劳动仲裁或审理衔接起来，决定的效力如何认定等问题。第二个层面是对于企业疏于建立申诉机制的，在仲裁或劳动诉讼的过程中视为重大疏忽，并在裁判时作出相对的惩罚性处罚。

四、申诉机制和法律体系中衔接的问题

除了上述申诉机制和劳动争议处理法律体系的衔接问题，本文还想谈谈申诉机制和整个社会法律实践的衔接和配套问题。在发达资本主义国家，劳资纠纷解决的发展渠道是从健全的工会和集体劳资谈判发展继承而来，但是在我国，西方国家通行的“劳工三权”在中国或者付诸阙如（如罢工权），或被加以中国特色的阐释和改造----团结权成为加入一个国家组织的工会的权利，而集体谈判权被解释为党政主导的集体协商权，从而实际上取消了员工的法律主体地位。因而在我国建立和发展申

诉机制的同时，必须要注意配套以集体谈判合同制度等相关法律制度的推进。

同时在西方发达国家，从商业调解发展到劳动调解，非司法解决机制经过了长期蓬勃的发展，无论是从社会的接受程度来说，还是服务的提供主体和水平而言，都相当丰富和普遍。比较起来，我国的法律发展还远远未发展到那一阶段，公众对于司法救济的接受度和信任度尚处在发展的过程中，遑论非司法救济机制。我国仲裁实践的先行者----天津仲裁委，在业内有着极高的声望和丰富的经验，但直到今天，业务量一直极受局限。因此在我国发展申诉机制，除了和司法救济渠道建立起无缝链接，推动和发展 ADR 和非司法的救济机制，也相当重要。

结语

上文简要概述了申诉机制应该怎样在我国的劳动纠纷解决机制中确立位置，并如何衔接起来的问题。在申诉机制的中国实践中，如果在立法和制度设计以及法律实践上顺利解决这些问题，可以极大的推动申诉机制的发展和实践。

（完）

有效申诉机制八原则的本土化解读

张峻玮　社会资源研究所 研究员

《工厂内非司法性员工申诉机制（框架）建议稿》撰稿人，该稿件是中国第一份指导工厂如何建立申诉机制的框架性文件。《中国纺织服装企业的申诉和申诉机制研究报告》主要撰稿人，该报告是中国第一份有关沟通与申诉机制的实证研究报告。笔者长期从事有效公益研究和相关社会议题研究，为多家公益组织开展了项目监测与评估工作。

有效申诉机制的八原则是 John Ruggie 在《联合国商业与人权指导原则》中非司法性申诉机制的核心。这八项原则相辅相成，从不同角度对申诉机制做出了规范。本文希望结合工厂实际，从中国劳动密集型工厂的语境出发，对有效申诉机制八原则做出解读。

1.合法性原则

八原则的第一条原则是“合法性”原则：“以得到其所面对的利益攸关者集团的信任，并对申诉过程的公正性负责”。笔者认为这是申诉机制的核心。

合法性的建立，关键在于申诉机制应当获得使用者的信任，换句话，合法性体现的是申诉机制的公信力。

这一原则看似简单，但申诉机制的运作者应当时刻如履薄冰。申诉机制的合法性，其实有如根基并不稳固的沙塔，对申诉的任何一个错误处理，都可能导致过往

所建立的公信力完全坍塌。这其实对企业提出了更高层次的要求，即在处理申诉时，一定要慎之又慎，申诉机制容许的犯错率极低。

“合法性”原则本身并无规定申诉机制的形式或结构。在申诉机制中，公信力的获得，可以通过多种渠道、多种方式实现，每家企业都可作出自己认为合适的选择。传统的青天大老爷和现代的法治理念，同样都能获得信任，可见申诉机制第一原则对“人治”和“法治”并无特定取向。

传统上，我们更倾向于通过“人”解决问题，对青天的依赖远甚于西方，对程序、规则反而比较淡化处理，有权者和无权者（泛指存在支配和被支配关系）其实都不喜欢受到程序规则的制约。即便今日，有权力的地方，就都有人治的浓郁色彩。但“人治”，最终也只能因人而治，因人而变，并不能保证申诉机制的长远。

所以，从机制本身而言，申诉机制更推崇“法治”，相信程序正义，方有结果正义。这就自然引导出了其他几项原则。

2.可获得性

第二条原则“可获得性”：得到其所面对的所有利益攸关者群体的了解，并向在获得时可能面临特殊壁垒者提供适当援助。

在可获得性原则中，关键词是“特殊壁垒”。指导原则对特殊壁垒的解释是任何可能导致员工无法获得申诉机制帮助的问题。

“特殊壁垒”可能是低学历导致的阅读与书写能力较弱，或者身处他乡而方言不通，致使劳动者无法理解申诉机制的程序、自身在申诉时具备的权益，而导致自身无法有效使用申诉机制。

有效的非司法性申诉机制要打破这样的壁垒，要让每个无论是来自新疆、河南还是广州，无论自身的学历、文化、能力、背景如何，都能获得工厂内申诉机制的帮助。

笔者看来，“可获得性”考验的还是申诉机制的“合法性”。若员工无法获得申诉机制的帮助，机制本身就会像遍及工厂角落的意见箱一样，形同虚设，最终失去的还是员工的信任。而只有让不同层次、不同背景、不同能力的员工，都能在认为自身权益受损时，获得申诉机制的帮助，方能树立起机制在员工心中的合法地位。

3.可预测性

“可预测性”原则是：“提供清晰和公开的程序，附带每一阶段的指示性时间框架，明确诉讼类型、可能结果以及监测执行情况的手段”。

“机制”必然以程序为依托，程序规定包括向哪一部门提出申诉、提出申诉后多久会得到答复、如何开展调查、如何提出上诉等。这些程序上的规定，能够让工人理解并判断出，申诉提出后的大致处理环节和处理方式，能够增强工人对申诉机制的信任，继而维系申诉机制脆弱的合法性。

4.平等性

“平等性”原则是：“努力确保申诉方有合理的途径获得信息、咨询意见和专门知识，以便在公正、知情和受尊重的条件下参与申诉进程”。

“平等性”的关键词是信息。“平等性”不是强调地位的对等，而是作为工人应该是有渠道、有资源获得咨询性的意见或是专业知识等信息。由于工人的知识所限，可能对法律的规定不甚了解，这种情况下，有效申诉机制应当能够保证工人在提出申诉后，有条件获取充分而对等的信息。

5.透明

第五个原则是“透明”原则：“随时向申诉各方通报进展情况，提供充分信息，说明该机制如何建立对其有效性的信任，满足任何有关的公共利益”。

透明公开并不是对所有人都要公开，申诉处理必然会涉及到个人隐私，因此申诉机制应当保护当事各方的隐私权。

6.权利兼容

权利兼容是“确保结果和补救与国际公认的人权相一致”。这要求申诉处理结果符合国际公认的人权法律，不能违反人权的标准准则和法规。

这里有一个困境，就目前实际而言，国内劳资关系相关法律法规的标准明显低于国际人权相关准则的规定，而国内工商企业、尤其是中小型企业，能够完全遵守国内法律法规的本就稀少，更何况申诉处理结果要符合国际原则。

因此，笔者认为，申诉机制的处理应当首先以国内法律为依托，在符合国内法律后，工商企业可继续提高标准，按照国际公认原则处理申诉

7.有持续的学习来源

“有持续的学习来源”是：“利用有关措施，汲取经验教训以改进该机制，同时，预防今后的冤情和伤害”。

持续性学习来源强调申诉机制能够在申诉的处理过程中，不断积累经验，对申诉机制本身带来改进，预防今后相同或相似事件的发生。

8.立足参与和对话

立足参与和对话强调“就机制的设计和运作与其所面对的利益攸关者团体磋商，侧重以对话为手段，处理和解决申诉”。

申诉机制作为一种预防机制，重在沟通、协商，将问题化解在申诉前。因此，申诉机制一般鼓励工人就申诉问题事先与当事方沟通解决，在非正式沟通无法发挥效力的情况下，再通过申诉机制加以解决。

综合来看，笔者认为，“合法性”原则是企业内非司法申诉机制的最根本性原则，如果申诉机制无法获得工人的信任，其他方面的工作再突出，也都是空中楼阁。

围绕合法性，可以有两个理解：程序的合法性和实质的合法性。

程序的合法性是程序正义。例如工人对中层管理者提出申诉，但申诉处理者恰是该名中层管理者。从程序上而言，申诉处理者不能既当运动员又当裁判员，这样的安排在程序上不合法，也没有办法获得工人信任。

因此，程序正义可以通过一些保障性原则加以实现，例如“可获得性”、“透明”、“平等”、“可预测性”等。这些原则都是从程序上保证申诉的处理公平、公正。

实质的合法性是结果正义。对应的原则是“权利兼容”，这从结果上保障工人的权益，一定要符合相关的法律法规规定。

笔者认为，有效申诉机制在国内的落地，还面临如下若干问题：

第一个问题：在建立非司法申诉机制的时候，怎样调动企业主建立申诉机制的动力？

目前而言，在工厂内或工厂外设立申诉机制的工厂，大多受到来自下游品牌商的订单压力，如何鼓励、调动工厂主自身的积极性，接受并在工厂设立申诉机制，还是一个很大的难题。

第二个问题：程序正义如何融入工厂管理？

从传统文化而言，工厂管理者和工人都更看重结果，对程序规定反而并不在意，而且在程序之外，总还能衍生出诸多潜规则。在这种情况下，工厂作为规则的制定者和机制的构建者，是否可以坚守程序，还是我们“迁就”传统文化？程序正义下的诸项原则该如何保证？是否能在工厂落实？尚有待实践检验。

（完）

概述中国语境下的申诉机制

鲜瑜　社会资源研究所 研究员

一、申诉机制的历史发展

申诉机制是一个结构化的沟通程序，以解决工商企业业务和操作中所发生的任何纠纷或者申诉为目标。作为一种 Alternative Dispute Resolution 的纠纷解决机制，其中可以包含和解、冲突解决、调解或谈判等不同手段。申诉机制是一种非司法的解决机制，意即在这种机制中，申诉是在法院审判庭以外的场所解决的。根据联合国商业和人权特别代表的观点，申诉机制是一种企业在人权尽责未完全尽到保护公民人权之后，确保受害人获得补救的一种机制。

从上世纪七十年代以来，跨国企业的社会的影响无远弗界，通过公民社会的运动和压力，国际社会包括企业自身形成共识，必须对企业所造成的社会影响进行一定的管理。国际社会首先使用的工具是行为守则（code of conduct），对供应链上的相关企业进行管理。经过二十年的发展，可以看到在企业和社会影响的博弈中，对企业的管理应进一步加强。

在这种背景下，联合国制定了商业与人权指导原则，在其中要求工商企业应建立其申诉机制，为受到其影响的权利主体提供申诉和救济的渠道。和自上而下的行为守则相比，申诉机制着眼于构建平台，通过使相关利益方发声，公司和他们进行沟通，可以对自身活动所产生的印象形成更全面的认识。

和规范公司业务和社会影响的法律规范比起来，可以看出申诉机制是事前的（preemptive）、防御的（precautionary）、多方参与

(multi-stakeholders-involved)和成本更低的(cost-efficient)。例如一家企业污染了当地的引用水源，从而对当地社区居民的饮水权和生活造成了不利影响，居民可以在事后收集证据，建立因果联系，要求企业根据环境法及其他民事法律要求企业对造成的侵害进行赔偿，比较起来，申诉机制使得居民有可能在项目的进行前就提出意见，从而能避免诉讼的高成本，并使得不利社会影响能在发生之前被控制并处理。

随着申诉机制的发展，工商企业届已经形成了著名的案例，说明了申诉机制如何在企业和多方的利益相关人之间发挥作用，譬如盖普(GAP)、惠普、贝宝(Paypal)和不列颠航务局。以贝宝为例，作为一家提供网上支付服务的网络公司，贝宝的服务对第三人也会产生影响。如果贝宝的客户使用贝宝的服务向第三方付款，而第三方未收到，虽然第三方并未和贝宝形成直接的法律关系，但可以直接进入申诉机制，要求贝宝对相关事项进行调查和处理。申诉机制已经日益成为在企业和当地社区及企业和员工交流沟通的渠道。纵观在我国的企业中，京东商城、淘宝等著名的电商也已经将申诉机制包含在自己的客户服务之中。

目前在工商企业界，申诉机制出现在以下主体之下：

- 个体工厂/企业
- 行业协会
- 跨行业协会
- 多方利益协作机制

二、申诉机制的构造

在中国的实践中，和行为守则一样，申诉机制也是被国际品牌商移植而来，在它们的压力和带动之下，通过各种社会审计和验厂机构在实践中推广出来的。一个申诉机制要行之有效，应该包含以下四个方面的内容，缺一不可：

1、管理层承诺

有效的申诉机制是从工厂的管理层开始的。管理层应该反省自己对于申诉机制的承诺是什么，希望建构的机制是什么样的，如何和工厂的管理哲学和管理架构融合等问题。管理层的承诺应该体现在工厂的管理文件之中。

2、设计完整的申诉流程

1) 在公司存在的交流渠道，正式的和非正式的，是申诉机制得以发挥作用的基础设施。现有交流渠道的存在，工人才有可能就他们关心的事项，无论是关于管理的合理化建议，还是有关自身薪酬和工时的意见，和企业进行有效的沟通。公司设计或发展出沟通的场所，以便员工和企业进行沟通，获得回应。通常包括：开门政策（open door policy）、员工大会、每月恳谈会、员工培训、等等。

2) 申诉机制启动的程序

员工可以直接、容易的启动申诉机制。

3) 上诉机会

保证员工对申诉的处理可以有上诉的机会。

4) 尊重员工从外部寻求帮助的权利

尽管申诉机制作为企业的内部程序，但是工厂尊重员工从工厂外获得申诉帮助的援助，例如家人、朋友、劳工 NGO 等。

5) 保护申诉者的安全，确保其不受到打击报复

① 工厂有书面的承诺，确保申诉者不受到打击报复。

② 工厂的申诉机制确保员工可以匿名的提出申诉。

③ 工厂向员工及利益相关方（品牌或行业协会等）公布如何提出申诉并不受到打击报复的政策。

3、能力建设和实施情况

1）工厂向管理层提供培训，训练他们处理员工申诉。

2）工厂充分的向员工传达和提供了关于申诉机制的相关信息。

3）对于申诉的处理，进行了相关的记录和存档。

4）对于员工在使用申诉机制中可能遇到的障碍，提出预案并准备了相关援助。

4、使用者反馈

通过对员工或其他使用者的反馈(访谈或历年申诉个案)，确认对申诉机制的信任度和使用度。

以上四个维度互相联系，互相促进，他们的统一存在，说明企业里的申诉机制是确实有效的运行并发挥作用。否则，申诉机制只存在于纸上，并未在实际中发挥作用。当然外部者在观察中，最容易看到的、同时也是最容易着手的是使用者的反馈。但使用者对于不同的申诉机制可能存在着程度不同的反馈，而考虑到情况的复杂性，这些程度不同的反馈很难以同一个原因加以说明。正因为如此，对申诉机制的考核必须在这四个支柱的基础上加以考核。

三、申述机制在国内的发展状况

从实践中来看，我国制造业的申诉机制的发展表现出以下三个主要特点：

1.偏重非正式沟通渠道，重于正式的申诉程序

举个例子来说，很多工厂设立有意见箱，并认为这就是一种申诉机制了，但是其实意见箱仅仅作为硬件，只是一种交流的渠道，不足以保证申诉机制的存在和运行。按照上文的四个要件来说，设立意见箱仅仅是第一步，还需要在意见箱旁边公开详细的意见箱使用手册，向使用者说明意见箱处理的流程，同时对员工提供相应的培训和说明等等。但是在实践中，往往偏重的是非正式的沟通渠道，当然这可能是工作的第一步可能发展到有完整的申诉程序，需要一个发展的过程。

最重要的是，沟通渠道和沟通作为申诉机制的基础设施，申诉机制最关键的是

需要建立起和运行一套容纳和解决申诉的程序，即工人需要知道有申诉，除了非正式的沟通以外，有什么正式程序可以提出，多长时间可以得到回复。而恰恰这个核心的内容，目前在国内的实践中，是最薄弱的。很多工厂误以为建立沟通渠道和沟通程序就等于建立起了申诉机制，或者认为有了良好的沟通程序，其实就不需要申诉机制了。

这个问题中既涉及到中国传统文化中息讼的固有思维，也有对申诉机制的误解----申诉的出现并不意味着对管理手段的否认或抹黑，而仅仅是承认不同的岗位或员工可能在工作出现的不同利益诉求或摩擦，而确保这些不同的诉求可以有独立空间得到沟通和解决。

2. 机制建设偏重于自发性和随意性，重于对完整性和程序性的重视

很多工厂自发的在摸索关于申诉机制的经验，由此在实践中可以看到，申诉机制表现出自发性或随意性的特点。工厂建立了各种沟通渠道，甚至根据实际情况进行了创新，但由于未能彻底的执行程序性的要求，而很大的牺牲了申诉机制的有效性和合法性。例如工厂建立了 QQ 用户群，年轻的员工在里面踊跃的发言，但由于没有明确的程序性要求，只要某个用户名被管理者辨出，该名员工就会“逃之夭夭”。

同时很多工厂也尽力执行每月的员工恳谈会，员工访谈等等政策，以期能够得到员工的积极反馈，但由于员工提出的敏感问题没有得到明确及时的回复，或不明确的回复，严重挫伤了员工参与申诉机制的积极性。这些问题都是因为对申诉机制的程序性不够重视而产生的后果。

目前的当务之急，是在管理层和资方确立对申诉机制真实性和完整性的承诺，也即承诺制定和执行完整和有效的申诉机制。从申诉的提出、到申诉的调查和解决、到结果的公布，管理者需要制定合理和程序性规定，让自己带上枷锁，这样才能赢得使用者的信任和使用。

3.偏重于机制的管理价值，重于其独立的程序价值

作为一种非司法性机制，在单独企业内的申诉机制很容易被视为管理层的一种管理工具而在企业内进行推广和执行。当然完善有效的申诉机制的确能在管理上给企业带来诸多益处，在相关文献中，对申诉机制的形容包括了“安全带”、“减压阀”和“保险政策”等词汇。珠三角曾有一个老板以粤语表述，“员工在申诉机制里向你提意见，是把钱送给你。”

但必须认识到，申诉机制首先是为了保证企业为自己造成的人权伤害提供救济的机制，这使得申诉机制有着自身独立的价值诉求。申诉机制虽然是一种非司法机制，但从本质上来说，它是一种准司法救济机制。一个有效的申诉机制所需要满足的鲁格原则，类似于宪法的基本原则在具体部门法中的体现。

当然在现实中，管理层的管理哲学和管理方式制约着申诉机制的实施情况。例如在中国的劳动关系领域引起很大反响的富士康，在发生了诸多悲剧后，富士康迅速在厂内建立起了申诉机制和员工关爱中心。但是通过这些机制获取的信息，被管理层用来作为员工风险管理和预防的关键信息，而对提起申诉或抱怨的员工直接予以解除劳动关系。这直接导致了员工对申诉机制和员工关爱中心的不信任而杯葛之。这说明了将申诉机制作为一种管理工具的潜在危险。

当然在正常情况下，申诉机制和企业的管理水平呈现出一种正相关的关系----企业的管理水平越高，越能有效的推广和执行申诉机制；而申诉机制执行的越完善和细致，越能说明企业的管理水平和管理理念。

四、小结

上文简要介绍了申诉机制的发展及在我国的实践情况。实践者完全凭借着本能，根据各自具体情况，在国内发展出了一套本土的申诉机制。这说明申诉机制在国内是有生命力的，如果政策制定者能够给予一把推力，相信申诉机制能更好地配合中国企业升级换代的历史阶段任务，在中国一定能发展的更快。

工厂内沟通与申诉机制的建立和挑战

杨 晶　独立劳工及企业社会责任顾问

从业十年，主要工作领域为企业社会责任履行及公民社会发展，擅长供应链企业社会责任、劳资关系、劳工人权、商业领域与非政府组织的合作及中国公民社会发展等。

（本文来自杨晶在“申诉机制广州研讨会”上的发言，经张峻玮整理、杨晶确认）

我在工厂里做的事情(项目)，很多时候是协助工厂建立厂内申诉机制，我想把重点放在机制本身。什么样的申诉机制在中国工厂里适用，能够发挥作用？“发挥作用”就是解决问题，不管是工人反映衣服没处晒的小问题，还是劳资纠纷的大问题。

一、工厂内常见的沟通与申诉渠道

中国工厂里很常见的沟通和申诉机制的渠道大致有这样几类：

- 意见箱；
- 口头申诉；
- 工人委员会；
- 工会/调解委员会；
- 热线电话/QQ；
- 问卷；

“意见箱”在每个工厂都有，但绝大多数时候它就是一个摆设而已，没有发挥作用。我在一家工厂见到，工人把意见箱当作买地下六合彩的箱子投进写着数字代

码的小纸条。

我个人觉得，工人最信赖和最喜欢使用的就是口头申诉。工人遇到问题就直接找上司、找车间主管或是 HR 主管，也不管是否带着情绪。一旦问题得到了解决，事情就过去了；问题不解决，事情也过去了，不同的只是埋下了隐患。

在供应链工厂一般设有工人委员会，品牌商会硬性要求每个工厂最好都有一个工人委员会或是员工委员会。这些组织很多时候是因为各种各样的外部要求而成立，因此面临着这样一些问题：委员会的代表不是选举出来的；委员辞职后也不会有新人补充；员工不知道员工代表有什么职能；

现在有很多工厂都有工会，政府的工会，工会也是地方政府要求，还有一个组织叫调解委员会，是政府要求工厂必须设立调解委员会或是工会。工人对工会的作用也知之甚少。我曾问一家 500 强企业的工程师是否知道工会，他说“工会是工人的事，和我没关系”。这是至少硕士毕业的人的答案，我至少听过一个工人对此问题的回答：工会就是工人开会。我们可以由此窥视到中国员工对于工会的认识。

还有热线电话/QQ。一般热线电话/QQ 都由第三方运作，但一些大企业或集团公司还有内部热线电话/QQ。因为方式很简单，工人打电话或上网不会泄漏身份，不必担心秋后算账，所以很受工人欢迎。

有些企业会做员工满意度调查，这虽然是个很好的方式，但问卷的设计质量很堪忧，比如全是导向性的问题，没有开放性的问题，因此，不一定能获得需要的信息。

最后一种很流行的方式就是申诉会、总经理接待会或恳谈会，请大家（工人）去反应问题。这种方式隐私性特别低，工人一提意见，全厂都能知道。

我们可以总结一下，任何一个人在提出申诉之前都会有一个顾虑：我是否会被打击报复。申诉人还会关心申诉有没有受理，能不能得到解决，我能否知道我什么时间内得到反馈。

二、管理层作为申诉处理者的困境

在实际操作中，工厂内处理申诉的主体是工厂的管理层，但管理层容易混淆“沟通”和“申诉”的概念。在实际操作中，工厂申诉处理部门常常在做的是沟通和安抚的工作，而不是在处理申诉。

还有一个问题是作为申诉处理主体的工厂管理层并没有意愿主动解决问题，而是被迫作出回应，很少工厂把申诉处理机制作为预防或预警机制。

在很多工厂管理者眼中，工人提出申诉实际上等同于工人维权、工人反抗。工厂管理层会觉得，别人都没有意见，就你有意见，那就把你一个人干掉（解聘）就好了。工厂会觉得，我已经很开放了，很多事情都处理了，你是否是诬告呢？而且我要调查，我还有成本。怀疑工人提意见的动机，是许多工人管理层存在的问题。

现在很多工厂管理层对于员工申诉都缺乏处理技巧和经验，只是凭借自身的职务优势先把事情稳住，但维稳过程中对工人的承诺都是应付性，并没有意识到承诺是代表工厂管理者作出的，这种承诺往往无法兑现，埋下更深层次的冲突导火线。

中国企业有一个特色就是管理层包办了一切，工会成员主要是 HR 经理，工人委员会组长也是 HR 经理，类似的角色都在同一个人身上交织。在这种情况下，管理层处理申诉必然具有倾向性，首先就是要履行管理职责。

因此，要真正用厂内机制处理申诉，作为申诉处理主体的管理者的意识和态度都非常重要，要让工厂管理者深刻意识到问题并且做出改变是很不容易的事情。

三、建立沟通与申诉机制的关键

我曾帮一家工厂建立沟通与申诉机制。机制建立起来后，工人一开始写意见箱打电话提的都是生活性的问题，例如没有地方晒衣服，没有热水洗澡等零零碎碎的事情。这些事情处理过后，过了三个月，工人又提出一些似乎比生活问题更严重一点的问题，一年以后提出了工资分配的问题，这个过程（申诉机制建立的过程）中，工人都在试探，看管理者是否真的有诚意，是否真的打击报复。信任是双方在漫长

的过程中，在每一次事件的沟通和申诉处理过程中，逐步建立起来的。我个人感觉，工人遇到真正的权益类问题时，宁愿相信外界，而不愿意相信工厂的管理者。我认为，工厂内部有效申诉机制的特点，首先应让工人觉得安全，不会受到打击报复。

还有就是程序清晰，并且应当允许跨级申诉。很多工厂的沟通或申诉流程图做得很漂亮，很复杂，但工人看不懂。因此我们要让程序简洁，一目了然。

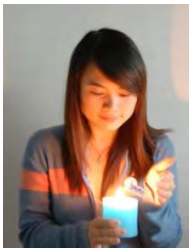
尊重工人的话语权也很重要。我觉得工人的话没有对错，这毕竟是工人的想法，他是这样想的，管理层就要倾听。

另外，所有申诉必须可以查询到。比如我反映的问题在哪一个地方受理了，调查到哪一个步骤，申诉人有权利知道事件的进展，这是非常重要的。

绝大多数企业申诉处理之后就是“鸟飞过了天空，没有留下痕迹”。如果企业定期察看申诉的类型，就会发现工人最关心和最频繁的问题，因此定期学习总结是非常重要的。只要找到了系统性问题并真正解决，才是真正把问题的根源给解决掉，同样的申诉问题才不会复发。

（完）

“握手”热线：用外部申诉机制推动内部改变



谢海娣　　映诺社区发展机构　副总监

映诺社区发展机构（简称“映诺”）作为一个非盈利机构，是创新型社区发展项目的倡导者和牵动着，主要关注的领域包括社区卫生（PH）、社区扶贫（PA）和新型社区问题（EI），旨在用创新思维和系统实践未社区带来实实在在的改善和推动。

（在 2013 年 3 月 18 日“中国纺织企业沟通与申诉机制研讨会”上的发言，经张峻玮整理，得到谢海娣确认后发布）

一、“握手”热线的功能

“握手”热线设立于 2007 年，最早被品牌公司作为“超越审核”的替代而在供应链工厂中推广。运作五年来，共有约 280 余家工厂使用了热线，覆盖工人人数 30 多万。

映诺机构负责“握手”热线的人员共有 8 人，主要通过电话、短信、QQ 等三个渠道接收工人的信息，其中 QQ 的使用率达到了 90%。只有一些年纪大的工人，或是很紧急的罢工事件、食物中毒等事件，才会通过电话沟通。

“握手”热线共有三个功能：投诉、咨询、心理疏导。

第一个功能是接受工人投诉。这涉及到法律法规等底线的问题。所有的投诉都会按既定程序处理。

第二是咨询。工人遇到的各种各样的问题，都会通过热线咨询。比较有意思的问题有，“我的女朋友的生日，你觉得我送她什么好呢？”，“我旅游的时候晒黑了，

最快的美白方法是什么？要省钱。”，“火车票去哪儿订？”等。

咨询中最大的一块服务是法律法规的咨询，比如说每次咨询最多的是新的最低工资的标准。这时候工人要问的这块的知识要更多一些。

热线不是万事通，并不是任何的问题都能解决，但我们会尽可能的帮助工人去了解和解决生活的一些问题。这也是建立工人对热线信任的最好方式。

第三是心理疏导。2007 年“握手”热线设立时，并没有想到工人心理问题的严重性。但目前，心理问题已经占到目前个案量的 80%，非常高。工厂工人现在的情况非常复杂，没有我们想象得简单，涉及到感情心理的问题特别地多。

二、“握手热线”的运作

握手热线建立了一个品牌预警系统（Brand Alert System），将对不同问题的处理标准化、规范化，再发生类似的问题，都可以按照标准处理。

为回应工人提问较多的法律法规问题，数据库中还设定了超过 2000 条的法律法规，工人只要提到了这个问题，热线人员就能搜出相关的法律法规，就可以知道如何向工人解释。

三、“握手”热线的价值

在“握手”热线设立之初，很大程度要依赖品牌公司才能在工厂推进。我们遇到过这样的工厂，宁愿品牌的订单不做，也不要在工厂建立热线。当然，这也取决于品牌的订单量大小，如果占比大，工厂就不敢这样了。可以看出，早些年，工厂对外部机制还是非常有抵触情绪的。

但现在，我们很庆幸地看到，以前是 100%由品牌买单的“握手”热线，现在已经有部分工厂主要找我们来做。工厂已经意识到，与其靠品牌压力，还不如自己掌握主动权来引入热线，也能帮助工厂解决员工流失率高的问题。

当然，“握手”热线是否降低了流失率，还很难说，这是一个很复杂的问题。但

我们的确会评估这条热线，不管是自己内部评估还是外部评估。

握手的另一个价值是帮助工厂完善沟通机制。因为现在工厂内部的沟通机制没办法获得工人的信任，也没办法被工人很有效的使用，因而需要外部力量帮助工厂一起完善，最后让工厂自己能在内部运作沟通与申诉机制，这是我们希望做到的。

还有一点需要强调，有部分品牌或工厂总认为热线就是一个解决的渠道，其实热线并没有这样的能力，热线只能帮助工厂发现问题，但问题能否解决，很大程度上还取决于工厂及其他利益相关方来共同推动。

四、“握手”热线的启示

从“握手”的经验看，我们认为，在大部分的情况下，在沟通与申诉机制进入工厂前，最好借助品牌的力量进行前期介入。作为一个外部第三方机制，进入工厂存在很大的阻碍，但如果前期有品牌铺路的话，困难就会减低很多。

第二点，外部第三方机制必须保有公正性，不能偏帮任何一方。从工厂角度看，第三方机制会被认为是帮助工人维权；站在工人角度，则会把第三方机制看作“收了工厂的钱来教训我们的”。所以，五年来，“握手”热线始终以法律作为底线，坚守公正性，中立性。

第三点，各个工厂可以有自己对问题的评判标准，在进厂开展工作之前必须很了解目前工厂的情况，然后再帮助工厂去制定申诉机制，而且要给予他相关的培训。到最后还不能马上离开，还要有一段时间的跟进期，因为工厂在第三方离开后很容易丢掉这些东西，只有帮助工厂到轻车熟路的时候，申诉机制才有继续生存的可能性。

第四点，要对工人的问题及时作出回复。我们规定，应该告诉工人什么时候会回复问题，即便这个回复不是工人期待的。如果时间拖得很长，工人第三、第四、第五次问到同样的问题时，工人会慢慢地对热线失去了信任。

目前的困难是热线作为外部机制处理个案被动性比较大，即便到现在还是很大。

例如今天收到一个红色个案，我们马上打电话给品牌负责人，但从他的角度来说，可能这个问题需要更长的时间处理，而令紧急的事情被耽误掉。这是我们在及时性上面临的比较大的挑战。

我一直这么认为，不管是映诺机构本身，还是“握手”热线，我们的存在就是为了消灭我们自己，让沟通与申诉机制可以在工厂内部可持续地发展。我们认为，任何问题从工厂内部延伸出来，最终处理和解决的不是我们第三方，第三方只能给予外部一些引导，并不能实际地解决问题。要让工人与工厂的关系持久和谐，需要工厂自身的努力。

（完）

跨国公司如何在中国工厂推行员工申诉机制

高木生　社会审计师，Esprit 上海采购办公室

从事跨国公司企业社会责任基层工作 16 年，精通跨国公司企业社会责任工作日常运作，期望致力于国内民营企业长效治理机制。

联合国人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表约翰.鲁格(John Ruggie)的报告《实施联合国“保护，尊重和补救”框架》[9]的发布，加上过去 20 年来一直在讨论的世界劳工组织提出的体面工作项目（Decent Work）[10]，上个世纪 90 年代末发起的 GRI 报告指南到本世纪初国际标准化组织倡导的 ISO26000[11]指南，均体现了建立一个有效的员工申诉机制，化解劳资之间以及其它利益相关者之间的矛盾与冲突。

随着国际上保护人权的呼声日益高涨，其积极意义日益彰显。2005 年起，前国家主席胡锦涛同志提出的“和谐社会”理念，其目都是要尊重人权，提高对基层百姓的社会保护（social protection）,积极化解各种矛盾冲突。

国内企业现有的工会是否能够代替国际社会提出的员工申诉机制？中国是一个比较有特色的国家。我们在工厂里成立工会的时候,很多人会说那就是一块牌子。然

[9] 见 Reporting of the Speical Representative of the Secretary – General on issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie , Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations” protection, Respect and Remedy” Framework, 21 March 2011,后文简称约翰鲁格的报告框架。

[10] Decent work 体面工作项目是由世界劳工组织倡导的有关工作场所的自由，平等，人身安全和尊重这样的一个项目。这个项目针对发展中国家提出了系列可以量测的目标和指标，是继联合国千年发展目标后提出的，希望除了保障工人的生命安全外，保护工人可以获得合理的经济收入以外，还要捍卫他们的作为劳动者应有的尊严。

[11] 详细见 ISO26000，6.3.6 Human rights issue 4: resolving grievances， 但是 ISO26000 只是一个纲领性的文件，缺乏具体 指标来衡量一个申诉机制的充分有和有效性。 其指导性远不如体面工作的多个可量测的指标。

而要在工厂建立一个有效的员工申诉机制,其真正的迫切意义不是品牌需要工厂承担额外的作秀义务,对于工厂来说,如何更好了解工人的声音和诉求,这才是真正的动力。建立一个有效机制来缓和或调节这种利益上的冲突,期间面临的风险是对企业自我管理机制和能力的一个很现实的挑战。

结合本人过去十多年工作经验以及在工作和学习的过程当中接触到的一些案例，我将尝试从利益相关者的战略角度，解释企业现行的管理现状，揭露企业现场的各种利益冲突形式和结果，试图分析跨国公司在工厂推行能够员工申诉机制的可能性和如何推行该员工申诉机制。

例一：现场有效的沟通机制

1990 年的那个寒假,我有一个初中的同学从南方打工回来的时候,很得意的告诉我她经常会给老板提意见,一旦被采纳,老板会奖励她或她的同事五十元钱,有时候甚至是一百元……

例二：是否有必要建立员工申诉机制

2009 年我去惠州的一个毛衣工厂审核时,看到缝盘车间座位上空无几人。到了中午吃饭的时候,凭着职业的敏感，我下意识地跑到工厂大门口去看,果然看到一堆年轻的工人集聚在工厂大门口,一打听,原来都是该厂缝盘车间的工人，他们都是老乡,因为单价不合理,特殊关系的工人收入高于熟手收入,老乡们决定采取的集体离开车间的怠工措施,希望工厂可以提高他们的单价并要求解雇该车间的组长。

后经调查了解,该车间的一名主管承包了这个工厂所有的缝盘工作,他的工资是提成工资,即每个月每个工人要从自己的工资里上交 200 元佣金给他。而这个规定,是和所有老乡到这个工厂上班之前就已经谈好的。工厂在招不到人的情况下,也只能默认这些实际行为,如果遇上单价好的服装,他都是交给自己的亲戚和要好的老乡加工,而其他工人,就只能做那些工序相对复杂单价业不怎么高的工序。

例三：工厂范围内的利益相关者管理

1999 年到 2001 年,我受某台商会长的邀请，在他的企业兼职任总经理秘书，负

责帮助工厂建立品质保证体系，而真正的主要工作是监督和核查他的现金流和物料流。该工厂约 600 余人,生产部门有两个车间。一个车间的主管是安徽人,另一个车间的主管是江西人。工厂的工程技术部是江西人,质量部主管是四川人。帮派之间的合纵连横,活生生就是一部春秋战国编年史。各部门之间的常规牵制与斗争,经常让一些一线的员工或基层的主管成为牺牲品。

因受老板重嘱，我在全厂范围内针对每个流程进行抽查审核。这个短命的兼职下场是我被所有部门的主管投诉。尽管每次我都是对的，而且每次内部审核都指向了该企业内部的深层次管理问题,尤其是贪污腐败问题,但是最后还是害得老板不得不出面向各个车间主管道歉才告终。

所有这些冲突，都是因为某种潜在的利益而产生纷争。如果想提高工厂层面地的的公平机制以提高企业的透明度，管理的一个重要途径就是沟通管理，企业应该怎样有计划地设立符合自己要求的沟通管理机制呢?

例四：跨国公司推行员工沟通机制的现状,挑战及对策

2009 年,经英国 ETI 协会倡议,我所在的公司主动要求参与员工申诉机制这个项目。当时是世界劳工组织和联合国推行的体面工作，这个项目就是要建立和拓宽员工的沟通和申诉机制，设立必要的沟通渠道，尽可能聆听工人的声音并保护他们的合法权利。

整个项目过程持续了 3 年时间，其中由于各个利益相关者均有不同的立场和对风险的考量，这个项目最终也没有彻底推行下去。品牌公司要在工厂内部推行员工申诉机制，将会面临什么样的问题?发生不可预见的问题后，各方是如何协商解决的?品牌如何建立长效机制,有效推行员工申诉机制？本文也将尝试解析之。

案例一反映早期工厂管理实践，管理层如何与工人建立积极的沟通机制，这种沟通主要体现在生产和质量方面，而非劳动者的权利保护方面。早期很多制造业工厂现场有大量的问题，需要有工人直接提出建议。90 年代广东沿海发达地区称这些为全面质量保证（TQC），工厂建立一个简单的奖励机制，如意见箱。只要工人或车

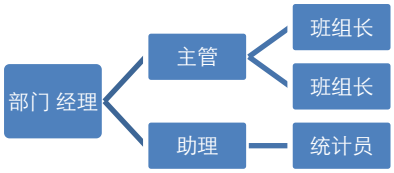
间主管提出有利于生产或质量的建议，一旦被工厂采纳，工厂将对该工人或车间主管给以一次性的适当奖励。

但是很快，很多工厂主发现，开始有工人将生活中的问题，如饭菜口味，加班费等问题也投入到意见箱里去。这些问题在九十年代初并没有引起工厂主的足够重视。一个普通工人要找到一份工作，可能需要交纳 200 元给保安获得入厂考试资格，然后再交 200 元给人事部，否则考试不及格，即使最后成功入职后，到宿舍办理入住手续时，如果不给房管部 200 元，房管部会告诉你现在工厂暂时没有员工宿舍，请你去外面自己掏钱租房住。那时候工厂主还处于一个相对强势的位置，工厂主基本可以忽视这些与生产无关的呼声。

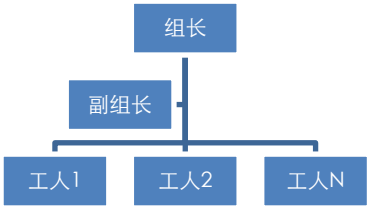
案例二和案例三主要体现了工厂层面的各个利益相关者，包括工厂主，高层管理人员（生产部，质量部，财务部，工程部，采购部，行政部），各级中层管理干部和底层车间工人之间，交错构成千丝万缕的复杂关系，一方面各个部门之间是相对的平行单位，另一方面由于不同部门之间因为相互协作的深度和频率不一，在面临共同的风险时，这种合作和制约关系，经常会出现一定的波动。见图一。

图一：工厂主层面组织架构

每一个部门也会形成不同的监管机制。如下，见图二。



图二：部门组织架构



图三：班组长组织架构

只有到了班组长层面，才真正接触到基层工人，其组织架构相对单一，见上图三。这样的组织架构无形中将最高管理层与工人隔开，形成断层，也给腐败和不公平提供了机会。企业主比较难以获得工人层面的信息。

常规工厂生产流程，从一个新产品的设计打样，到后期的生产检验包装入库及发货的过程中，现金和物料流因为不同的工作流程，工厂需要在各个必要的环节设立相应监管机制。比如说车间物料的损耗程度，仓库的发料台帐，工程部允许的物料损耗公差，生产部门是否有自己的小仓库，仓库提出的物料采购计划是否合理符合公司各阶段的需求，采购部门与质量部门对原材料供应商的供货特采的机制等等。

案例二中由于招工困难，导致工厂主很大程度需要依靠包工头稳定工人，包工头擅自从工人工资中没有抽取佣金，虽然是入职之前就已经商议好，但毕竟违反了本土法律和国际人权宪章。工厂主明知不对也只能对该主管睁只眼闭只眼。进而该主管可以优先照顾自己的亲戚朋友，把好的单价和工艺简单的加工交给他们，直接造成工人工资收入的减少和不公平的对待。

案例三中，工厂基本进化成四个固定的帮派，河南，江西（生产部和工程部）和四川人三分天下，上文中各个层面的组织架构里对应的基本都是同一个地方的人。

比如质量部，因为经理是四川人，所有下面的质量主管，科长，检验员和统计员可能都是同一个村庄，至少是同一个县的人。

虽然这些帮派对外大部分情况下会团结一致对外，但是某些情况下，帮派之间还会出现联手合作。因为当职能部门收到同一威胁时，这些平时处于竞争地位的帮派或部门也会团结起来。比如案例三中当内审部检查车间原材料损耗的时候，生产部门的安徽经理会和竞争对手另外一个生产部的江西经理沟通，统一口径把损耗由原来的 3%提高到 5%，这样在订单出货以后，成本分析时他们的业绩可以得到最大限度的保障。

类似的情况还会因为不同的利益冲突让各个部门，各个帮派之间做出短期的合作与妥协。比如，案例三中工程部的经理会要求生产部的经理聘用自己的亲戚在车间学习注塑技术（技术含量高，工资高），同样生产部主管也可以要求工程部的经理聘用自己的亲戚，给她（他）安排一份比较轻松的办公室工作，严重情况下，他们会先解雇某个工人，再安排自己亲戚朋友代替之前的工作岗位。

另外，由于订单的不稳定，工厂会不定期裁员。有关系的员工可以长期在工厂工作，没有关系的员工，随时会被保安请出门外。

本案例最为突出的两个地方在于：

- 工厂是否形成标准的管理制度和流程；
- 各个部门职能是否充分授权并有机制加以保障。

如果工厂不能解决这两个问题，必然导致不公平的对待及信息流的闭塞，导致工厂无法完成生产任务，人才流失等其它各种不利后果。无独有偶，Stephanie Barrientos 在其与世界劳工组织（ILO）合作调研项目“全球生产系统与体面工作（Global Production Systems and Decent Work, 2007）”中，也比较中肯地提炼了工作场所的四种挑战：

- 雇佣挑战：工厂主因为订单不稳定或工艺的变更，可能直接导致工人工作

的不稳定性，这种灵活性导致的雇佣的灵活性，不稳定性和非正式的用工。

- 权限挑战：工人因为长期没有集体谈判协商机制丧失与工厂主沟通对话的机会。
- 社会保护挑战：非正式用工因为他们和工厂主没有正式合约经常导致他们无法与工厂主走到法律层面。
- 对话挑战：工人因未没有独立的员工代表，代表他们与政府，工厂主及其他利益相关者之间进行谈判协。

跨国公司在上述领域经常犯下一而再、再而三的错误，本文将在后面具体叙述。

通过以上三个案例，不难得出一个结论，如果要保障工作场所的基本人权，建立有效监管和预防机制，缓解或化解劳资纠纷，成立工会或推行有效员工申诉机制，仅从企业自身治理的角度来看，也有着十分重要的意义。

跨国公司领先在国内工厂推行员工申诉机制，当然有积极的意义。但是是否真的有意愿帮助中国工厂建立员工申诉机制？如果是，他们给到的支持力度能达到哪个层次？什么样的帮助才是有效的帮助呢？能否在其整个供应链上推行该机制呢？

笔者认为以目前当下的中国整体出口的情况，在外贸订单剧烈下滑的情况下，各种中小企业连温饱问题都解决不了，尤其是服装行业，最近几年，一批又一批服装相继倒下。企业主在生存线上奋斗时，还要面临现场管理涌现的新的挑战。与其谈论推行员工申诉机制，还不如谈论如何寻找最佳公司治理方案更佳。。下面我们结合第四个案例来详细证明这个观点的正确性与否。

2009 年，我当时所在的公司因为是英国道德贸易行动指令（Ethical Trading Initiative，ETI）的发起会员之一，公司主动响应 ETI 的号召，计划在中国工厂尝试建立一个员工申诉机制，在工厂里挑选和培训员工代表，建立一套沟通的流程和制度，帮助工人与工厂主的树立一个新的沟通渠道。

在我们正式谈论该申诉机制之前，有必要先看看 ETI 关于员工申诉机制的基本政策与流程中的灰色地带。和 SA8000 一样，ETI 对会员是否要求供应链上的工厂是否有员工申诉机制本身没有强制性。即：

ETI 本身是一个自愿性标准，任何一个英国品牌可以宣布采纳或不采纳该标准；

ETI 对申诉机制的重视程度一般。ETI 本身没有规定，如果某工厂没有建立员工申诉机制，那么就可以说明该工厂严重不符合人权标准。换句话说，即使跨国公司的审核员发现工厂没有建立该机制是，该跨国公司也不会停止与该工厂合作。不像童工问题，一旦某工厂发现有童工，跨国公司可能会立刻终止于该工厂的合作。

一旦员工申诉发生后，ETI 需要与各两个利益相关方包括它外部的非政府组织（NGO）都要签订保密协议，而且需要各方同意以后方可进行下一步工作。其间各种工作的具体流程和时间，均没有具体规定。通常这会导致员工申诉的周期非常漫长，最终不了了之。

该跨国公司原计划该项目在深圳这一发达地区寻找一家工厂来推行。后因 2008 年劳动合同法铺天盖地的宣传，加上当时深圳几家大企业一夜之间突然倒闭，或者迁至深圳关外，要求与工人解除雇用关系或者野蛮买断工人的年资等等媒体的报道似乎一夜之间唤醒的劳动者的维权意识，当时这个深圳的工厂就打了退堂鼓。项目移到浙江 A 工厂的时候，A 工厂正处于发展初期，一方面工厂需要迅速树立企业的文化氛围[12]，另一方面 A 工厂也需要稳定的客户和大量的订单，加上工厂的干部普遍为 70 年代后出生的，比较能接受先进的理念，几经劝说，终于接受尝试这个项目。

该项目邀请了国内外的非政府组织、品牌、代理商、工厂、地方政府（工会）和学术机构。参加人员有来自品牌公司的采购总负责人，品牌公司的 CSR 经理，业务经理；来自代理公司的总经理和他们自己的 CSR 经理；来自 ETI 本身的工作人员，

[12] 为了号召工人关心集体，迅速建立工厂的形象和凝聚力，该工厂主曾一度把自己的沙发搬到工厂的办公室，他在这个办公室里睡了近一年多时间，很大程度上激励了工人们一起奋斗拼搏的热情。这是后来合作过程了解到的。作为一个高知识分子，这个工厂主非常重视企业的文化建立和建设。

国际人权专家，负责技术支持的非政府组织专家团队，志愿者以及来自工厂的高中低三层干部及全体员工。

该项目的大体规划是这样的，先由非政府组织专家成员进入工厂，对工人和管理层隔离访谈，等到专家成员了解工厂基本人权状况后，由非政府组织专家分别对工人和工厂管理层进行意识培训，然后再在工厂范围内设立工人委员会，选拔员工代表。一旦员工代表选拔好以后，非政府组织再对当选的员工代表就员工代表的权利与义务，如何与工厂管理层进行沟通等基本申诉机制下的制度与流程内容进行培训。最终帮助他们成立一个完全属于工人自己的组织，直到独立运行为止。

由于涉及到几个非常关键因素没有事先充分考虑好，该项目进展非常缓慢。这几个因素分别是：

1. 资金。一方面，由谁支付非政府组织人员，技术专家团队人员的工资及衣食住行；另一方面在推行申诉机制过程当中分别由谁来补偿因停工带来的损失，这包括工厂停下生产和工人因为停工没有产量（工人是计件工资）导致的工资收入的减少，这个补偿的标准如何计算。这两个方面从一开始就产生相应的费用。在整个过程当中，缺乏前期的沟通和协调，以至于专家团队工作人员有时会想这个项目是否能够真正完成（事后与个别ＮＧＯ工作人员闲聊得知）。

2. 时间。工厂需要时间生产出货，工人需要时间完成生产任务。专家团队和跨国公司及代理商都有自己的工作和任务。当专家团队在向员工解释什么是申诉机制，如何推行申诉机制时，需要得到工厂和工人怎样的配合？工厂能贡献多长时间给专家团队宣传和推广申诉机制？各个阶段的宣传和培训工作安排在什么时间段？什么时候召开动员大会？什么时候召开员工代表选举会议？什么时候工人方便参加员工访谈等等？这些都需要一个比较明确的前期规划。以便相关方提前安排时间和调动相关资源。

另外专家团队工作人员以及其它包括品牌，代理商及政府等利益相关方之间的时间没能统一协调，有时为了确定一个会议时间或地点，都需要几周或一两个月的时间。加上保密协议和司法考量，各个相关方考虑自己在法律层面的风险，常常因为需要律师的专业评估和认可导致很晚才达成共识。因为工厂的生产一般至少是提前半年规划的，任何时间的中断，都可能导致工厂无法准时交付货物或者产生严重的空运费用。

3. 前瞻性及预防性措施[13]。ETI、NGO、品牌、代理商、工厂和工人对这样类似工会的员工申诉机制都是有不同的期望和困惑的。这主要表现在：NGO希望按照自己以往的模式，建立一个申诉机制。工厂则担心，这样的一个申诉机制，给工厂带来的利益与弊端，孰重孰轻，潜在带给工厂最大的风险是什么？会不会形成一个真正的工会，到时候导致工人动不动就罢工，要求提高工资待遇，拒绝加班等等。

   正是因为缺乏前瞻性，非政府组织的专家团队和 ETI 均缺乏对工厂范围可能出现的风险进行必要的预防和纠正措施。非政府组织人员，ETI，品牌和代理商及工厂都是抱着怀疑的态度边做边看，步步为营，以至发生一些突发问题，比如非政府组织内部员工内讧[14]，甚至它的工作人员因为劳资问题与他们对簿公堂时，该非政府组织也一筹莫展，一时拿不出解决方案，严重挫伤工厂的信心。

   最后，工厂还一直担心是否该公司能否获得下一年的订单。发生这种情况，既令跨国公司和代理商无法向工厂解释，也令专家团队在工厂面前的专业形象被严重降低。由于是第一次建立这种机制，在接下来的工作过程中，

[13] 约翰鲁格的报框框架中第二部分 The corporate responsibility to respect human rights/B Operational principles/Human rights due diligence/Article 18。

[14] 项目进行到一半的时候，承担该项目的非政府组织两名员工因不满公司工资待遇，以邮件的方式向所有参与该项目的相关人员披露一些事实。比较难以接受的，非政府组织和 ETI 官方均没有第一时间做出反应，没有及时妥善解决争端，有损专业形象。

每一步需要做什么，可能会发生什么，出现问题如何预防和解决方案，大家都是摸着石头过河。

4. 专业能力。过程中，负责该项目的非政府组织的专家团队给整个项目打了一个非常大的折扣。主要是这些工作人员普遍年龄在３０岁以下，都是清一色的小年轻，这让工厂管理层包括现场的干部很难相信他们的专业能力。怎样让工人和现场干部在最短的时间放松下来接受新的理念，首先需要取得工人和干部的认同和信任。

无论是语言表达交流能力还是对工厂日常基本生产运转，由于缺乏对工厂日常运作的了解，非政府组织专家成员提出的计划或方案经常会因严重妨碍工厂正常生产而被坚决否决。个别非政府组织专家，由于对国内的人权状况还停留在 80 年代的印象当中，带着强烈的个人情绪认定工人一定是处于绝对的弱势地位，沦为工厂盘剥的对象，他们把工厂主描述成残酷无情象教科书上的资本家。

长三角地区的企业管理文化有一个很特别的地方是，由于很多工人本来就是本地人，工厂主与工人之间的人情关系普遍较好。事实上工人在工厂主的对话中，他们的话语权在这几年来急剧攀升。这种“血海深仇”式的宣传某种程度上引起工厂和工人的一定的反感。另两个断层发生在工厂层面。

首先是工厂的现场主管面临了一个很大的挑战。工厂基层主管的法律知识非常有限，其沟通传播影响能力，领导力，执行力等等远远不能胜任这种与生产不直接相关的职位需求。尤其是工厂人力资源部，由于平时没有建立有效员工沟通机制，导致很问题一旦发生后，都必须由工厂主自己直接面对工人。

其次是工人的素质严重偏低，很多工人根本没有维权的意识。绝大部分工人是初中毕业，约有 30%的工人是初中根本就没有读完的托人关系提前拿

了初中毕业证出来工作的。高中毕业的工人就更少得可怜。另外约有 20%的本地工人根本就连普通话都不会讲，约有 5%工人小学都没有毕业，完全是文盲。这种由于工人本身素质的偏低，很多有关人权的知识信息无法有效传达他们脑海。专家团队要说服他们或者完成某个调查时，效果非常一般。或者说，这些工人参与项目的效果明显偏差。

阿玛蒂亚.森也认为文化落后会加剧穷人的贫困。内地工人整体素质偏低，这和广东沿海地区有比较明显的区别，一定程度上影响了沟通的效果，尤其是在唤醒意识时，效果不大[15]。

5. 灰色地带。在整个项目的推行过程当中，有一个相关方的被严重忽视，那就是代理商（中介）。在国际贸易中，工厂不一定要服从跨国公司，但是一定得服从各个代理商。代理商在国际贸易中的桥梁和杠杆作用，至关重要。

在这个项目过程中，跨国公司很大程度上依赖代理商帮助他们找到一个合适的工厂可以生产加工他们的产品，同时更需要他们找到一个愿意配合他们的工厂。很多代理商的组织里，并没有设立专门的专业人员负责在跨国公司与工厂之间沟通协调。

跨国公司本身的 CSR 从业人员的工作任务也比较大，通常一个审核员需要负责约 50 到 100 家工厂的审核任务，这个比例在部分跨国公司里甚至是更高。所以很多代理商在和跨国公司协作的时候，都是由业务员兼任。

如果从价值链的角度看，代理商通常是获利最多的一个环节，共同的责任本应要求他们承担更多的责任。跨国公司很少对代理商进行惩罚，一般都是只对工厂直接处罚。这个项目中，代理商没有起到积极的协调作用，完全依赖品牌和非政府组织的动力，从价值获益的角度来看，代理商应该承担较多的责任，且需要更加主动出面协调，主动承担一个促成者（facilitator）

[15] 阿马迪亚.森在《以自由看待发展》一书中提到，知识的贫困会加剧工人经济上以后后来社会上的贫困。

的角色。跨国公司避重就轻降低对代理商的处罚，一定程度上纵容了代理商的渎职。这样一来，代理商可以不停更换新的工厂，一旦工厂承受不了价格，或者工厂出现极端的人权问题(如童工,强制劳工)，代理商就可以立马和工厂划清界限,跨国公司也可以瞬间轻松化解风险。

通过这个例子，参考约翰.鲁格的报告[16]，我想做一个简单的归纳。

1. 跨国公司在中国推动员工申诉机制，有相当大的积极意义，并且在某种程度上必将产生旗杆作用引起国内企业的重视也注意。企业本身从自我需求的角度出发，有效公司治理本身就包含了员工关系治理。了解员工深层次的需求，能更好的帮助工厂建立预警机制，及时采取纠正和预防措施。

2. 由于资源（资金和时间）很难得到保证，跨国公司的在中国工厂推进员工申诉机制的影响是非常有限的。

3. 跨国公司的采购策略很长一段时间内是以单价为导向的，这必然导致他们无法与工厂建立长期合作关系。通常推行这样的一个项目从才是立案，选择合作方到最后执行是一个漫长的过程。除了跨国公司要稳定工厂坚持这种项目，如何保证工厂能够持续获利，也是一个很大的挑战。由于跨国公司需要应对市场价格压力，他们很多时候无力顾及，更谈不上 3 年或 10 年的战略合作计划。跨国公司与工厂层面的对话，均需视订单情况而定。所以如果需要在整个供应链上推广的话，是一个非常伟大的理想。

4. 亟待提高项目的透明度，提供可以参考可以预见的模式。增加工人和工人代表参与项目的深度，赋予工人和工人代表更多地权利。由于法

[16] 约翰.鲁格的报告框架中末尾部分, Access to remedy/Operational principles/Article 31/commentary。

律层面的缺失和监管，如何保障工人和工人代表广泛参与和更深层次对话，需要跨国公司和非政府组织提供更合理的设计方案和推动方案。

比如谁是项目出资方，资金什么时候到位，对工厂和对工人采取什么样的补偿机制？项目过程中自始至终是否要邀请员工代表参与讨论和决策（很多会议员工代表根本没有参加），尤其是决策阶段确定时间和报酬方案的阶段。

5. 需要为项目制订协调方应该及时和相关方沟通，能对各个工作的流程和时间制定具体的规定，使项目不至于停滞不前。

6. 制定更详细的权利与义务，明确利益相关方各自的责任。

7. 现有的保密机制对项目进展非常不利。到了后来，保密甚至成为一种冠冕堂皇的借口。在条件允许的情况下，应该更加公开宣传这个机制。应该制订操作性更强的保密制度，哪些内容是属于保密范围，哪些不属于保密范围。合理的保密制度，可以加速项目推行和落实。

8. 跨国公司应该加强与工人直接接触，加强对申诉工人的保护，确保工人不会受到打击报复。同时要对不遵守人权的工厂加大打击力度。很多员工申诉的热线电话都是国际长途，甚至是英文版本，工人根本不会尝试这样的投诉。热线电话，电子邮箱不是唯一的渠道，跨国公司应该建立多渠道，并通过一定的宣传帮助工人熟悉这些机制。

9. 跨国公司应该加强自身的能力建设同时，应该鼓励更多的内部外部利益相关者参与到这个过程当中来。如买手，代理商。

10. 由于本次专家团队里还有一方是学术机构，ETI 从国内请的地方政府负责工会管理的官员和另外一些学术机构讲解的工会规章制度，似乎和实际工厂运作不是很贴切，或者说是在工厂推行一些根本就不可能实现的建议。学术机构的专业能力和对该项目的长期支持也是一个挑战。

联合国在发展中国家推进员工申诉机制时也发现，这种推进往往需要国际性的非政府组织对国内本土的非政府组织进行大力培训，本土非政府组织的人才量与质急剧缺乏，急需在发展中国培训一批合格专家。

ETI 在向品牌推荐专家团队的时候，缺乏对这些组织的能力评估。从另一个角度来说，跨国公司在选择合作方时，也因缺乏可靠的参考标准，对竞标的非政府组织的资质无法做出正确的评估和筛选。

（完）

商业与人权：中国 NGO 的新平台

吴 晨　社会资源研究所 创始合伙人

长期从事企业社会责任和政策倡导的研究和咨询工作，主要聚焦中国农业转型、城市公共服务均等化等相关社会现实问题分析和政策研究。

习近平主席于近日访问坦桑尼亚、南非等地，在重述中非友谊的同时，也表达了对两地贸易往来的关切。在非洲这样冲突频发的高风险地区做生意，中资企业通常想到的只是如何保护员工的人身安全，其次在商言商，将可能涉及到的人权侵害划归为他国内政，尽量保持距离，凸显了我们中国人的实用主义取向。

当年中石油身陷达尔富尔，被诸多发展组织指认为腐败的苏丹政府军的经济后盾，但中石油坚持认为自己与苏丹法律承认的政府机构从事正当的石油生意，在法律层面无任何不妥之处。由这个例子，我们可以发现从事海外投资的中资公司，即使是诸如中石油这样已经在海外纵横捭阖多年的央企，仍然保持有独善其身的天真意愿。

围绕企业社会责任而设计的不同层次的宣言、标准、条约、行为守则等，在近十年有一个量上的爆发，以 2011 年通过的联合国商业与人权原则为里程碑，事实上是在国际层面认可了现代社会中的商业行为，能够对众多利益相关者造成不同维度的影响。如果上溯到古代社会，除了政府提供的公共服务，普通人之间只能通过自行耕种来满足生活所需，同时用多余的粮食来换取生活中的其它必需品，但缺少技术更新的耕种系统所能提供的余粮有限，无力支撑手工业的发展。如果中石油在这样的社会背景下发展自己的采掘业，它会发现除了自己的工人会偶尔要求增加工资外，几乎没有其他利益相关者会找它伸张诉求。

正是由于商业行为逐渐突破地域限制，开始在全球范围内调动资本、人力和自然资源，复杂的产品供应链得以形成，不同环节的利益相关者需要寻求维护自身利益的渠道，对于供应链中强势的品牌企业和处于卖方市场中的原料供应者而言，它们能够通过价格博弈来实现自身诉求，而缺乏议价能力的农户、雇工、小生产者，以及永远沉默的环境主体，他们无力主张自身的生产成本，并且一些成本也不被认为是生产所需。除此之外，其他利益相关者，诸如企业所在社区的居民、水资源、大气、土壤等在生产过程中所被动付出的成本，从未被纳入到价格体系中，但最终由全体地球居民买单。

如果以经济学的视角来解释《联合国商业与人权原则》，它点出了商业行为中尚未被计算的人权成本。例如，在食品企业的种植基地中雇佣少数民族童工，企业能够以低于市场价的价格购买类似的劳力，从而扩大自己的获利空间，但却间接剥夺了未成年人的受教育权。《联合国商业与人权原则》针对这样的商业行为，提出了“保护、尊重与补救”框架，此框架可以用于企业识别自身商业行为中潜在的人权风险，并基于此设立公司层级的行为守则，最大限度减少风险的发生。同时，它也为 NGO 提供了企业倡导可以依循的国际标准，以及根据此标准提出申诉的空间。

早先的企业倡导行为，可以依循的标准较为多样，根据具体的倡导策略，NGO 可以选择不同的标准作为自身行为的依据。例如，针对已经加入某些认证体系的企业，一般直接采用具体的认证条款来抗议企业的不当行为，较为多见的如 FSC（森林管理委员会认证）、清洁成衣运动、SA8000，ISO26000 等；已经建立有完善的企业行为守则的公司，则根据企业自行制定的标准来约束企业行为，同时通过供应链各主体间的联系，要求品牌商对供应商的不当行为承担责任。

虽然这些方式较为灵活，能够对应不同国家的本地情境，但仅就中国 NGO 有限的企业倡导经验而言，类似标准仅对跨国企业以及其供应链中的中国企业能够产生一定效用，而中国消费者出于对本国国有企业和民营企业低劣产品、服务的愤怒，会对跨国企业及其背后所代表的西方文化表现出极大的好感，同时对工人权益、环

境保护、农民权益等话题敏感度较低，很难作为 NGO 的长期支持力量。因此，企业倡导在国内不仅缺乏消费者的支持，在面对资源强大的跨国企业时，通常也因为自身资源的有限，而将行动局限在一个极小的范围内，最终，时间解决一切，当媒体不再投入报道资源时，企业倡导行为的后续影响力也就随之消失。

《联合国商业与人权原则》的出现，将有可能部分解决中国 NGO 的企业倡导困境。它所开放的申诉机会，创造了一条在国际层面讨论跨国企业不当行为的平台，可以帮助中国 NGO 摆脱对媒体的过度依赖。同时，由于契合了企业社会责任的内涵，一定程度上它也整合了不同层面、林林总总的标准条规，对于不熟悉申诉流程，不习惯国际议事的中国人而言，一条简单、唯一、并且源起于联合国机构的通用标准，是最合适不过的起点。

最后，我们也乐观地发现，虽然《联合国商业与人权原则》的发布并未有在国内引起太多反响，但联合国已经设置，并且与其他机构合作有专门的工作组，来推动不同地区采用此原则，中国正处于东亚工作组之中。虽然人权在中国正处于一个脱敏的反复期，但从商业行为与人权影响这一角度入手，能够在避免敏感性的同时，促进中国的人权发展。并且，相对于诸多由西方国家牵头制定并实施的标准条约，《联合国商业与人权原则》看起来更有可能为中国人所使用，毕竟中文是联合国官方语言之一，至少从更好理解文本这一层面，已经了无障碍。

（完）

申诉程序在英国的运作

ACAS[17]在制定企业指导原则和行为标准方面的经验与角色

Andrew Wareing

Andrew Wareing　　英国 ACAS 运营总监

负责 Acas 在全英公共服务的政策和提供，包括解决集体争议，调解就业审裁处发生的现实与潜在案例，运作每年接收 100 万次工作场所权益咨询的热线电话。他同时负责 Acas 的商业服务，主要提供培训和咨询，每年营收 350 万英镑。在加入 Acas 前，Andrew 是专业社科研究人员，负责英国就业部的工业关系研究部门。

Noel Lambert　　英国 ACAS 个人纠纷解决策略部负责人

1. 在英国，让劳动纠纷在早期解决，曾一度是政府制定劳动纠纷解决政策的重要推动力。在 2001 年，《解决路线图：改善英国的纠纷解决》方案中，就规定了政府关于解决工作场所纠纷的政策。当时，有太多的纠纷都直接提交到了就业审裁处（劳资法庭），而没有事先在工作场所寻求解决。因此，方案的主要目标就是在早期对申诉进行鉴定，并鼓励雇主与员工在工作场所内协商纠纷，以寻求有效的解决方案。

---

[17] ACAS（Advisory, Conciliation, Arbitration Service）是英国调解、咨询与仲裁局的英文，1974 年依照英国议会颁布的《就业保护法》的有关条款成立，是独立于政府、专门处理劳动争议的非部门性社会机构（Non-Departmental Public Body），主要处理各类工作场所中发生的员工纠纷与申诉。ACAS 网站：http://www.acas.org.uk。

2. 相关法规也做出了一些改变，包括将“三步”纪律与申诉程序引入到工作场所中。根据法律规定，雇主和员工应首先遵照该纪律与申诉程序的规定，然后才能将纠纷提交到就业审裁处。

3. 2007 年 3 月，一篇有关解决工作场所纠纷的独立评论在英国发表。这篇评论由 Michael Gibbons 发表，旨在评估于 2004 年引入的法定纠纷解决程序，以及在更普遍意义上思考改进解决劳动纠纷的方式。

4. Gibbons 所传达的一个主要信息是，规定性的规章是无效的，而且措施应当更加简单和灵活。Acas 在执行由 Gibbons 评论提出的变革意见方面发挥了重要作用。Acas 修改了《Acas 行为准则》中有关纪律和申诉的部分，并且发行了新的《行为准则与指导》。

5. 在向诸多利益相关方（包括企业、工会和 Acas）咨询后，Gibbons 发现 2004 年引入的变革在运作上带来了意想不到的后果。特别是，正因为这些变革，使得纠纷如此正式化，以致难以通过非正式方式加以解决。而且该过程会耗用管理者大量时间，对员工也很有压力。这些法定流程对小型企业而言尤为麻烦。

6. 该评论重申了程序的核心目标，即在早期解决纠纷、减小对企业影响、节省开支、缓解压力。同时它也表明，与审判处的系统相比，在早期解决纠纷可以取得比通过就业审裁处处理而得到更多成果，例如赔礼道歉，或行为改变等。此外，在某些情况下也更可能维系雇佣关系。

7. Gibbons 评论表明，调解和其他纠纷解决方法本可以成为早期解决纠纷的有效方法，但实际上却并不鼓励各方寻找纠纷早期就可以接受的结果，而是陷入了法定的三步程序内。

8. 该评论为早期解决纠纷提出了很多建议，并强调“根本上说，我们需要一种文化上的转变，即劳动争议的各方应努力找到达成早期解决方案的方法，而不是将官司打到就业审裁处”。

9. 因此，政府颁发了《在工作场所解决纠纷：咨询文件》，提出了数项措施来实施《吉本斯评论》中的建议。其中一项是 ACAS 纪律与申诉新法定行为准则，并赋予 ACAS 自行裁量权，在任何一方未能遵循《Acas 准则》的情况下对其罚款进行调整（上调或下调）。

10. 《准则》前言强调，雇主与员工应始终寻求以非正式方式解决纪律与申诉问题，包括寻求调解。若不能以非正式方式解决问题，就可以通过正式渠道提起申诉。根据《准则》规定，在以正式方式解决问题时，雇主和员工都应当表现得公正而合理。

11. 尽管个人或组织不会因违反该《准则》而受到法律诉讼，但就业审裁处在审理类似案件时依法应将该《准则》考虑在内。就业审裁处会判断违反《准则》的行为是否合理，并且在任何一方未能合理遵循该《准则》的情况下，有权在法定罚款额度的基础上做出额度上调或下调 25%的处罚。

12. 《实践准则》中修改的内容，在 Acas 员工手册和小册子中都有体现。同时，Acas 的网站和培训产品也相应做了修订。Acas 开发了一系列名为“开放的途径”培训课程（例如其公布的课程对所有企业都开放），内容围绕纪律与申诉。Acas 保证所有发布的内容均与个体工作纠纷有关，强调不应当通过司法程序来应对个人在工作中的不和与纠纷。借由法律手段来保障权利的做法，是较不期望的最后解决方式。

13. Acas 运营一条覆盖全国的热线电话（Helpline），为雇主、员工和第三方机构提供信息和帮助。Acas 在这项服务上面享有政府资金扶持，以便为早期解决纠纷提供更好的支持。Acas 还延长了服务时间，并安排了更多热线服务专员。

14. 《Acas 纪律与申诉实践准则（2009）》旨在指导雇主、员工及其代表根据所制定的原则来有效处理工作场所中的申诉与纪律问题。该《准则》是为了鼓励雇主、员工及其代表尽早提出工作场所内的问题，进而诉诸使用法律程序。

15. Acas 在 2011 年开展了一项针对私营企业的调查，发现 43%的企业了解该《准

则》，32%的企业听说过《指南》。较大型企业比小型企业对上述文件更为了解：少于10 名员工的企业中，有 41%了解该《准则》，超过 10 人的企业的比例则达 50%；对《指南》的了解比例，也分别是 28%和 43%。

16. 此次调查发现了《纪律与申诉程序实践准则》对公司的影响：自 2009 年 4 月以来，41%具有正式申诉程序的公司和 40%具有纪律程序的公司，都已经引入或修订了这项程序。其中，大多数公司（分别为 83%和 82%）称正是依据《Acas 准则》才对相关程序做出了修订。因此，在所有具备纪律或申诉程序的企业中，已经有 29%的企业依据该《准则》引入或修订了其申诉程序，同样有 29%的企业引入或修订了其纪律程序。在大多数情况下，对程序的修订都属于小修订，有 63%的企业将对程序的任何修订都归为“微小调整”。这可由这样一个事实来解释，尽管新《准则》比前一版本较短，但作为核心的基本原则并没有改变，这些原则包括鼓励人们在工作场所展开面对面交流，将意见以书面形式表达，工作场所内保证上诉程序设置到位等。

17. 定性调查表明，《准则》的视觉呈现、内容长度和使用的语言在整体上都被看作是积极的，且相比早期立法规定的“三大步”程序都有所改善。尽管该《准则》的法律地位不够明确，但其宗旨均能得到正确理解。

18. 该《准则》还使得企业对非正式解决更加重视。对企业政策和程序的有益改变，都体现在了对案件的积极处理与快速解决中。

19. 最新版《Acas 准则》于 2009 年 4 月 6 日获内阁大臣批准开始生效，取代了 2004 年颁发的版本。在 Acas 初创（1976 年）不久的 1977 年，第一版《准则》就已经发布。

20. 《工作中的纪律与申诉：Acas 指导手册》的小册子，包括了处理纪律与申诉问题所需的更多建议与指导。小册子中加入了一些纪律及申诉程序示例。但就业审裁处作出裁定，仅参考《准则》即可，而不需参考《指导手册》。然而，无论在一

般案件还是个人案件中，《指导手册》都为雇主和员工提供了更为详尽的建议与指导。

21. 遵照《Acas 准则》并使用《Acas 指导手册》，可以帮助雇主和员工在提出法律诉讼前，有效解决工作场所的申诉。

22. 理想情况下，申诉应当通过非正式方式尽早解决。优秀的主管和经理知道，“在正确的时间和地点说正确的话”，能够防患于未然。受过良好训练并得到雇主支持的主管和经理往往更有能力这样做，因而可避免事件升级到必须通过正式方式解决。申诉程序受制于其他干预，主要是一线管理者的能力、态度和行为。最佳一线管理者能让员工高效工作并收到较少申诉——他们对当下之事保持警觉，并通过非正式的方式及早处理问题，因而更加有效。

23. Acas 为其《准则》和《指导手册》设立了一个清晰而简单的框架。申诉被定义为“员工针对雇主提出的任何关切、问题或不满”。

24. Acas 所设立的流程是简单而清晰的。若未能以非正式方式解决申诉，员工应与雇主一并提交书面申诉（或者是如果申诉涉及到其直线经理，那么应当同另一位经理一并提交申诉）。若未能提交书面申诉，员工可能得到较少的金钱赔偿，即使最终在法庭上赢得诉讼。

25. 雇主应举行会议并调查申诉。若需要进一步调查，雇主应考虑在调查结束后进行延期或重新开展调查。会议结束后，雇主应传达其书面决议，包括（若适用）为解决申诉所需采取的任何行动细节，且不得无故推迟。

26. 员工有获得一位陪同者（同事或工会代表）参加申诉会议的法定权利。在带同伴之前，该员工应为获得陪同提出“合理要求”。要求是否合理取决于具体情况。《准则》建议，陪同人若可能对会议抱有偏见，或在同一工作场所已有合适人选的情况下，要求来自较远工作场所的陪同人，就会被认为不合适。

27. 雇主宣布处理决定时，应告知员工具有上诉权。若员工对结果不满，应以书面形式提出上诉，并阐明上诉理由。如果员工未通过上诉就向就业仲裁处提出起诉，

其所要求的金钱赔偿有可能会减少。如有可能，上诉应当由之前未曾涉及此事的经理来公平地处理。上诉听证会的时间和地点应当提前告知员工，员工亦可携带一名陪同者参加。雇主应将最终处理决定以书面形式传达给员工，且不得无故推迟。

28. 若可行，员工和/或其代表参与到改进申诉进程中，是企业的良好实践，也被《准则》所规定。雇主和员工首先尽力在工作场所解决纪律与申诉问题，其次才可寻求就业裁定处的帮助，也是企业的良好实践。其背后的逻辑是，如若可行，雇主和员工真诚地消除彼此的不同受到鼓励。这对公共财政都更好且成本更低。

29. 《Acas 准则》特意没有用法律语言来制定。就业审裁处有宽泛的裁量权来判定何种行为属于违反《Acas 准则》，以及该行为是否“不合理”，并决定将金钱赔偿增加或减少多大比例。

30. 在处理申诉时，《准则》推荐给雇主的主要操作步骤为：

- 确保纪律与申诉程序透明且能够被员工使用，并就程序内容咨询员工/员工代表的意见；
- 对管理者开展培训，以便有效处理申诉，包括基本技能和程序的使用知识；
- 在进入正式申诉阶段之前，鼓励管理者以非正式的方式积极主动地解决问题；
- 与申诉的员工见面，以便员工能在调查前提出自己的解释。调查结束后，与该员工再次见面，在做出处理决定前，将调查结果与该员工讨论；
- 保留书面记录，包括会议记录；
- 有效且快速地传达处理决定，并说明原因。

31. 《准则》与《指导手册》中给申诉员工的信息：

- 寻求以非正式方式解决问题，但如果行不通，应立即以正当理由提出正式书面申诉。

- 尽量参加所有会议，并考虑带一位同伴。
- 若对结果不满，可提起书面诉讼，并阐明不满意的原因
- 若上诉失败，或雇主未能及时予以解决，应了解提出索赔要求的时限。

（完）

Andrew Wareing

The Operation of Grievance Procedures in the UK

The Acas Experience and Role in Developing Guidance and Setting Standards for Enterprises

Andrew Wareing　　Chief Operation Officer, Acas

As Acas' Chief Operating Officer Andrew Wareing is responsible for policy and delivery of all Acas' public services across Great Britain. These include collective dispute resolution, conciliation in actual and potential Employment Tribunal cases, and a telephone advisory service handling a million calls a year on workplace rights. He is also responsible for Acas' commercial services, primarily a training and consultancy business earning around £3.5m per year. Before joining Acas, Andrew worked as a professional social researcher and was head of industrial relations research in the then Employment Department.

Noel Lambert　　Head of Individual Dispute Resolution Policy, Acas

1. The early resolution of employment disputes has been an important driver of Government employment dispute resolution policy for some time in the UK. In 2001 Routes to Resolution: Improving Dispute Resolution in Britain set out the Government's policy on resolving disputes in the workplace. At this time it was felt that too many disputes were referred to employment tribunals (labour courts) without efforts first being made to resolve them in the workplace. As a result a key objective of the changes made was to enable the early identification of grievances, encourage employers and employees to discuss disputes in the workplace and to promote effective

alternative ways of resolving disputes.

2. The Regulations prescribed changes including some inside the workplace with the introduction of three-step disciplinary and grievance procedures which employers and employees had by law to comply with, before a dispute could be referred to an employment tribunal.

3. In March 2007, an independent review of workplace dispute resolution in Great Britain was published. The aims of the review, carried out by Michael Gibbons, were to appraise the statutory dispute resolution procedures introduced in 2004, and more generally, to consider options for improving employment dispute resolution.

4. One key message emerging from Gibbons' enquiry was that prescriptive regulation had been unsuccessful and that measures should be simpler and more flexible. Acas played a key role in implementing the changes stemming from the Gibbons Review. The Acas Code of Practice on discipline and grievance was revised and a new Code and Guidance issued.

5. Gibbons consulted with a wide range of stakeholders including businesses, unions and Acas, and found that the changes introduced in 2004 had generated unintended consequences in operation. In particular, they had formalised disputes to such an extent that it was difficult to resolve problems informally, and the processes were too time consuming for managers, and stressful for employees. The statutory procedures were seen as especially problematic by small enterprises.

6. The review reiterated the key aim of settling disputes earlier, reducing

disruption to business' time, costs spent, and stress. It also made the point that earlier resolution could involve outcomes not available through the tribunal system, for example an apology, or changes in behaviour, and it may also be more likely to preserve the employment relationship in some instances.

7. Gibbons' review endorsed views that mediation and other alternative dispute resolution techniques could be an effective means of achieving early resolution but found that parties were discouraged from finding early acceptable outcomes, instead becoming caught up in the process of the three step procedures set out in the law.

8. The review made a number of recommendations to promote early dispute resolution and argued that, "'fundamentally, what is needed is a culture change, so that the parties to employment disputes think in terms of finding ways to achieve an early outcome that works for them, rather than in terms of fighting their case at a tribunal".

9. As a result, the Government published 'Resolving disputes in the Workplace - A consultation' which proposed measures for taking the Gibbons Review forward. Amongst these was a new Acas statutory Code of Practice on discipline and grievance, and discretionary powers for Employment Tribunals to adjust monetary awards (up or down) if the parties failed to comply with the Acas Code.

10. The foreword to the Code highlights that employers and employees should always seek to resolve disciplinary and grievance issues informally and includes a reference to mediation. However, where an issue cannot be resolved informally, then it may be pursued formally. According to the

Code, employers and employees should behave fairly and reasonably when taking formal action to resolve their dispute.

11. Although a failure to follow the Code does not, in itself, make a person or organisation liable to legal proceedings, Employment Tribunals are legally required to take the Code into account when considering relevant cases. A Tribunal will consider whether a failure to follow the Code was unreasonable and it has the power to adjust monetary awards by 25 per cent (up or down) if one or other of the parties is deemed to have unreasonably failed to comply with the Code.

12. The changes made to the Code of Practice were reflected in associated Acas handbooks and booklets and the Acas website and training products were reviewed to reflect the changes. Acas developed a series of its 'Open Access' training courses (i.e. publicly advertised courses open to all businesses) on discipline and grievance. Acas ensured that all published content related to individual employment matters emphasised that individual differences and disputes at work should be resolved by means other than judicial determination and that rights enforcement through legal means should be very much a last and less desirable resort.

13. Acas runs a national telephone Helpline service providing information and support to employers, employees and third parties. Acas was provided with Government funding to enhance this service to enable it to better support the promotion of early dispute resolution. Opening hours were extended and more Helpline advisers were appointed.

14. The aim of the 2009 Acas Code of Practice on Discipline and Grievance

handling is to provide guidance to employers, employees and their representatives by setting out the principles for effective handling of grievance and disciplinary situations in the workplace. The Code is designed to encourage employers, employees and representatives to address workplace problems as early as possible, in a manner which may help avoid recourse to legal proceedings.

15. A 2011 private sector business poll commissioned by Acas found that 43 per cent of organisations were aware of the Code and 32 per cent knew of the guidance. Larger organisations were more likely than smaller enterprises to have prior knowledge of either document: 41 per cent of those with workforces of fewer than 10 employees were aware of the Code as compared to 50 per cent of all other businesses. The equivalent figures for the guidance were 28 per cent and 43 per cent.

16. The poll explored the impact of the Code on disciplinary and grievance procedures and practices within companies. It found that 41 per cent of organisations with a formal grievance procedure and 40 per cent of those with a disciplinary procedure had either introduced or amended that procedure since April 2009. Of these, a majority (83 per cent and 82 per cent respectively) reported that they had made the changes as a result of the Acas Code. Hence 29 per cent of all businesses with procedures had changed/introduced a grievance procedure and the same proportion had introduced or amended a disciplinary procedure due to the Code. In most cases the kinds of changes made to procedures were small with 63 per cent of those making any procedural changes reporting that these were limited to “minor amendments”. This may be explained by the fact

that although the new Code is shorter than the preceding version, at its heart it contains the same basic principles of encouraging workplaces to hold face to face discussions, encourage concerns to be expressed in writing, and that workplaces ensure that appeals procedures are in place.

17. Qualitative research found that the visual presentation, length and language used in the Code were generally viewed positively and seen as an improvement to the 3-step procedure which had been required by the earlier legislation. The Code' s aims were correctly understood although the legal status of the Code was less well understood.

18. The Code was said to have resulted in an increased emphasis within organisational policies on informal resolution. Beneficial changes to organisational policies and procedures were seen to be reflected in more positive handling of cases and in faster resolution of issues.

19. The latest Acas Code came into effect by order of the Secretary of State on 6 April 2009, replacing the Code issued in 2004. The first ever statutory code was published in 1977 shortly after Acas was established (in 1976).

20. The code is supplemented by more comprehensive advice and guidance on dealing with disciplinary and grievance situations in the Acas booklet, 'Discipline and grievances at work: the Acas Guide' . The booklet contains sample disciplinary and grievance procedures. Employment tribunals are not required to have regard to the guidance booklet, just the Code. However, it provides more detailed advice and guidance for both employers and employees both in general and in individual cases.

21. Acting on the Acas Code and using the Acas Guidance helps both employers and employees to resolve grievances effectively in the workplace, before they escalate into claims to tribunal

22. Ideally grievances should be resolved early and informally. Good supervisors and managers know that the "right word at the right time and in the right place" can nip things in the bud. Supervisors and managers who are well-trained and supported by their employers are more likely to be able to do this and therefore prevent issues escalating into something more serious needing formal action. Grievance procedures sit within a framework of other interventions chief amongst which is the capability, attitude and behaviour of the first line manager. The best line managers get more productive effort and fewer grievances from their staff – they are alert to what's going on and they deal with issues early, informally and therefore more effectively.

23. Acas sets out a clear, simple framework in the code and guidance. Grievances are defined as, "any concerns, problems or complaints that employees raise with their employers".

24. The process set out by Acas is simple and clear. If a grievance cannot be resolved informally, the employee should raise it in writing with a manager (or if the grievance concerns their line manager, the grievance should be raised with another manager). A failure to raise the grievance in writing means the employee may get less monetary compensation even if subsequently successful at tribunal.

25. The employer should hold a meeting and investigate the complaint. If the matter needs further investigation the employer should consider

adjourning and resuming when the investigation is done. When the meeting is concluded, the employer should communicate its decision in writing without unreasonable delay, including (where appropriate) details of any action it intends to take to resolve the grievance.

26. The employee has a statutory right to bring a companion (a fellow worker or a trade union representative) to a grievance meeting. The employee must make a "reasonable request" to be accompanied. What is reasonable will depend on the circumstances. The Acas Code suggests that it will not normally be reasonable for the companion to be someone whose presence would prejudice the meeting, or someone from a remote workplace if a suitable and willing companion would be available at the same site.

27. The employer should inform the employee that they have a right of appeal when they communicate the decision. If the employee is not satisfied with the outcome, they should appeal in writing, specifying the grounds of their appeal. If they bring a tribunal claim without appealing, any monetary compensation they are awarded may be reduced. The appeal should be dealt with impartially by a manager who has not previously been involved if possible. The employee should be informed in advance of the time and place of the appeal hearing and may bring a companion. The employer should communicate the final decision in writing without unreasonable delay.

28. It is good practice, and therefore set out in the Code that employees and/or their representatives should be involved in the development of grievance procedures where this is feasible. It is also good practice for

employers and employees to do all they can to resolve disciplinary and grievance issues in the workplace, with recourse to an employment tribunal an act of last resort. The underpinning rationale and encouragement is for employers and employees to genuinely try to resolve their own differences if at all possible. It is both qualitatively better and cheaper for the public purse.

29. The Acas Code is deliberately not written in the language of the law. Tribunals have wide discretion to decide what amounts to a failure to follow the Code, whether that failure is "unreasonable", and to what extent any monetary compensation should be increased or reduced as a result.

30. The main practical steps the Code seeks to promote to employers when handling grievances are to:

- make sure disciplinary and grievance procedures are transparent and accessible to employees, and consult employees / their representatives on the content;
- train managers in effective grievance handling including the necessary underlying skills as well as a working knowledge of the procedures;
- encourage managers to resolve issues pro-actively and informally before they get to a formal grievance stage.
- hold a meeting with an aggrieved employee so that they can put their side of the story before investigating. Then hold another meeting with the employee after the investigation to discuss the findings before making a decision

- keep written records, including minutes of meetings
- communicate decisions effectively and promptly, setting out reasons.

31.The main messages for aggrieved employees within the Code and Guidance are to:

- seek to resolve matters informally but, if this is not possible, do not delay unreasonably before submitting a formal written grievance
- make every effort to attend meetings and consider bringing a companion.
- submit a written appeal if not satisfied with the outcome and set out the reasons why not.
- be aware of the time limit for bringing a claim if the appeal is not successful or if the employer does not resolve it promptly.

(The End)

附件 1：工厂内非司法性员工申诉机制（框架）建议稿

执笔　　张峻玮　社会资源研究所　研究员

鲜　瑜　社会资源研究所　研究员

顾问　　Doug Cahn　Cahn集团有限责任公司主席

导论

1. 工厂内非司法性申诉机制的设立依据来自 2011 年 6 月由联合国人权委员会采纳的《联合国商业与人权指导原则》。该指导原则规定了非司法性申诉机制的有效性八原则。本申诉机制即在该原则指导下完成。
2. 工厂内非司法性申诉机制并非工厂内集体协商机制、工会制度或其他纠纷解决机制的替代，而是将员工提出申诉至申诉的最终解决加以规范化、流程化、制度化。
3. 申诉机制的目的在于在矛盾发生时，申诉机制能够为矛盾的有效解决提供具有公信力的渠道，促进“和谐企业”的实现，有效改善管理层和员工之间、员工和员工之间的关系。而申诉机制的有效性，需要严格遵照本程序的要求。
4. 试图建立申诉机制的工厂应当具有良好意愿，在国家法律法规的框架下，尊重和保障每一名员工的合法权益。
5. 申诉机制鼓励员工通过非正式沟通，私下协商解决矛盾纠纷。
6. 申诉机制从初步建立到真正完成本土化应用，需要工厂和员工保持耐心，共同探索，在鼓励参与和对话的氛围中完善申诉机制。

7. 本申诉机制的程序部分尚属框架性规定，目前在国内应用有效性八原则尚较为困难，工厂可根据实际情况做出相应调整，但工厂的探索方向应始终以有效性八原则为目标。

原则

为保证申诉机制的有效性，工厂内申诉机制应符合如下原则：

1. **合法性**：申诉机制应得到员工的信任，工厂有责任保证申诉过程的公正性。

   说明：获得员工的信任是申诉机制得以发挥作用的关键所在。建立申诉机制的工厂，应当下决心在管理上保证申诉机制的公信力。人情关系、差别对待、朝令夕改都应在申诉机制中杜绝发生。因此，如何在运作申诉机制中始终保持前后一致，是工厂在实际运作申诉机制过程中，应当仔细思考的重要问题。

2. **可获得性**：申诉机制应为所有员工所了解。在员工使用申诉机制可能面临“特殊壁垒”时，工厂应向其提供适当援助。

   说明：员工应当有条件应用申诉机制，这样方能避免申诉机制形同虚设。导致员工无法使用申诉机制的“特殊壁垒”，可能来自语言障碍（例如方言不通）、文字或语言表达能力（例如低学历员工可能不适合书面表达）、信息不通畅（例如新入职员工不了解申诉机制的存在）等。

   对存在“壁垒”的员工，工厂应提供必要的援助，包括在员工入职培训中，就告知申诉机制的存在；在工厂显著位置张贴申诉流程图；为提出申诉的员工提供细致而有耐心的说明等。

3. **可预测性**：工厂应提供清晰和公开的程序，附带每一阶段的指示性时间框架，明确诉讼类型、可能结果以及监测执行情况的手段。

   说明：模糊而复杂的申诉机制可能让员工感到门槛多而却步。申诉机制应当清晰表明每一阶段可能花费的时间、采用的评判标准和工作流程。对申诉的处理

应当遵循统一的标准（例如工厂明文公示的管理规定），让员工能够对申诉处理的过程做出预先判断。申诉机制的可预测性越高，越有助于员工认可申诉机制的公信力，让员工更有意愿使用申诉机制。

4. **平等性**：工厂应努力确保申诉者有合理的途径获得信息、咨询意见和专门知识，以便在公正、知情和受尊重的条件下参与申诉进程。

   说明：相对工厂而言，员工在维护自身权益方面往往处于弱势，很大一个原因在于员工相对工厂的信息不对称。员工由于自身能力、学业背景、专业性的差异，常常并不能准确把握何种状况符合自身合法权益和利益诉求，而员工又不具备工厂的财力来聘请相关专业人士提供咨询。因此，申诉机制应允许员工自行获得可信任者提供援助或代理其提出申诉，配备资源为提出申诉的员工提供专业而又相对独立的咨询建议，保证员工平等地参与申诉进程。因此，工厂应在每年预算中，预留一定比例资金，用于协助员工获取专业指导。

5. **透明度**：工厂随时向申诉各方通报进展情况，提供充分信息，说明该机制如何建立对其有效性的信任，满足任何有关的公共利益。

   说明：透明度要求在保护当事人隐私的前提下，公开申诉的处理过程和处理结果，让对申诉的处理全面展现在工厂员工和管理层面前，将申诉处理结果带到公众面前，接受公众的检验，这对工厂在处理申诉时的能力、技巧、方式都提出了挑战，但收获是员工对申诉机制的认可与信任。

6. **权利兼容**：工厂应确保申诉处理的结果和补救不违背国家和地方政府颁行的相关法律法规，并确保与国际通行准则相一致。

   说明：工厂自行管理和运作的申诉机制，有可能会在重大利益纠纷面前倾向于维护资方的利益。为避免这种情况可能对申诉机制公信力造成的损伤，维持申诉机制长久的效力和促进劳资关系的重要作用，有效的申诉机制在对申诉作出处理时，其结果应当不违背国家和地方政府颁行的相关法律法规，并与国际通行准则相一致。这些国际通行准则包括联合国关于劳工权利、人权相关的公约和指导文件，工商企业行为准则等。

7. **有持续的学习来源**：工厂应采取相关措施，从申诉处理中汲取经验教训以改进该机制，同时，预防今后发生同类申诉的可能。

   说明：工厂人力资源部门应定期统计分析申诉的类型、申诉的原因和申诉发生的频率，为工厂管理层制定和完善相关制度措施提供决策依据。

8. **立足参与和对话**：工厂应就申诉机制的设计和运作，与员工磋商，侧重以对话为手段，处理和解决申诉。

   说明：工厂内非司法性申诉机制强调“对话”，通过对话化解矛盾冲突，这体现了申诉机制预防为本的根本目的；强调“参与”，让员工有空间、有条件参与到申诉机制的设计和运作，只有听取各方意见，方能让申诉机制维护各方的利益。

申诉机制中的主体

1. 工厂的所有员工都有权提出申诉。此外，任何认为自身利益受损与工厂员工相关的个人，亦可通过申诉机制向工厂提出申诉。
2. 员工在工厂的工作和生活中，遇到的各类不满、抱怨、情绪、矛盾、意见，都可通过本申诉机制向运作主体提出申诉。但本申诉机制不适宜解决集体性申诉。集体性申诉可考虑通过工厂内集体协商机制来实现。
3. 申诉的处理主体为申诉者和被申诉者的共同管理部门，负责人为该部门行政事务负责人。
4. 上诉的处理主体为申诉处理部门的直接上级主管部门，负责人为该部门行政事务负责人。
5. 人力资源部门在申诉全过程中负责协助申诉处理部门开展申诉调查，召集申诉会议，协助申诉和上诉处理部门做出决定，协助各方了解申诉和上诉程序等。

申诉的类型

工厂内可能引发员工申诉的事项包括：

- 薪资；
- 工作时间；
- 工作分配和配合；
- 食堂伙食；
- 集体宿舍；
- 领导层管理方式或管理态度；
- 工作环境、生活环境、住宿环境；
- 人际关系；
- 岗位调动；
- 工厂内娱乐活动等。

说明： 在申诉机制构建初期，开展试点工作会非常有必要。申诉机制试点可首先对特定申诉事项进行处理，然后逐步扩大可申诉事项，最终确保员工的所有申诉都能通过申诉机制加以解决。

申诉处理的标准

申诉处理应与国家和地方政府的法律法规、工厂的制度规定保持一致，同时应遵守国际相关准则，例如联合国保护劳工权利与人权的相关公约，工商企业行为准则等。

程序

非正式沟通

1. 在提出申诉前，应让员工使用工厂既有的员工沟通渠道，尝试直接解决申诉所涉事项。

2. 沟通可直接与当事人单独沟通，也可在他人陪同下，或在调解员调解下，与当事人沟通。

   说明：申诉机制鼓励员工以非正式沟通的方式解决各类引发申诉的问题，这能够有效节约员工和工厂在申诉机制中的成本投入。因此员工在遇到引发申诉的问题时，鼓励员工首先与当事方协商沟通尝试解决问题。

3. 非正式沟通无效，或所涉事项不适合沟通，员工可提出正式申诉。

提出正式申诉

4. 员工可就工厂内发生的任何问题提出正式申诉。

5. 员工可自行提出申诉，也可在员工代表或工厂内工会成员、获得员工信任的外部机构或个人的陪同下，提出正式申诉。员工亦可委托工厂内的其他员工作为代理人代表员工提出申诉、向员工提供咨询意见、协助员工完成整个申诉程序。

   说明：员工有获得陪同的权利和指定代理人的权利。获得陪同的权利在于缓解员工在提出申诉时的紧张情绪，为员工提供参考意见，维护被陪同者的利益。

   指定代理人的权利在于保障员工因担心申诉可能给自己带来的潜在风险，而能够选择通过代理人表达申诉。代理人可以是工会代表，可以是非工会人员、但由部分员工推举出的员工代表，亦可是获得员工个人委托的其他员工，还可是获得员工信任的外部机构或个人。

6. 申诉受理部门为申诉者和被申诉者的直接主管部门，处理申诉的负责人为该部门行政事务负责人。人力资源部门负责协助申诉各方完成申诉流程。在人力资源部门负责人作为被申诉者时，人力资源部门亦应指派专人，协助各方完成申诉流程。

7. 正式申诉可通过书面或口头形式呈递至申诉受理部门。
8. 以书面形式提出的申诉，申诉受理部门应通过人力资源部门向员工开具收悉证明。
9. 以口头形式提出的申诉，申诉受理部门应通过人力资源部门应安排专人记录申诉，将书面记录向员工阅读，得到员工签字确认，并向员工提供书面记录副本。

调查

申诉受理部门收到申诉后，应在人力资源部门参与下，在 2 个工作日内启动申诉调查，并应在 3 个工作日内结束调查。如遇特殊情况，申诉调查启动时间或完成时间需要延期，申诉受理部门应当给出明确的理由，并应明确给出延期所需时间。**处理**

10. 调查结束后 3 个工作日内，申诉受理部门应在人力资源部门参与下，召集申诉人、被申诉人，举行申诉处理会议，公布申诉调查结果。调查结果公布后，申诉人、被申诉人有权在申诉处理会议上表达自己的立场、观点和对事实的解释或澄清。申诉人、被申诉人都享有获得陪同和委托代理人的权利。
11. 申诉受理部门应在人力资源部门参与下，在申诉处理会议结束 2 个工作日内，出具申诉处理决定。
12. 申诉处理决定应传达至申诉人、被申诉人，并应在人力资源部门保留备份。

上诉

13. 若申诉人、被申诉人对申诉处理会议的处理决定有异议，可在收到申诉决定后的 3 个工作日内提出上诉。
14. 上诉处理部门为申诉受理部门的直接上级主管部门，负责人为该部门行政事务负责人。人力资源部门负责协助上诉各方完成申诉流程。
15. 上诉处理决定应在人力资源部门参与下，在上诉提出的 3 个工作日内，召开上诉处理会议。

16. 申诉人、被申诉人有权在上诉处理会议上表达自己的立场、观点和对事实的解释或澄清。申诉人、被申诉人都享有获得陪同和委托代理人的权利。

17. 对申诉的上诉处理，应以申诉受理部门的调查结果、申诉人和/或被申诉人对事实的解释或澄清为依据，原则上不对申诉内容重新展开调查。

18. 上诉受理部门应在人力资源部门参与下，在上诉处理会议结束 2 个工作日内，出具上诉处理决定。上诉处理决定应传达至申诉人、被申诉人，并应在人力资源部门保留备份。

19. 上诉处理决定为工厂内的最终处理决定。若申诉受理部门为工厂内最高管理部门，则申诉处理决定即为最终处理决定。

说明：“两级终审制”的方式能够有效减少工厂管理层对申诉处理的资源投入，提高申诉处理的效率。同时，在工厂内部设置申诉和上诉两级环节，已能清楚表明工厂管理层对申诉的态度立场，过多的上诉环节并无必要。员工若仍对上诉处理决定不满，即可选择工厂外救济渠道。

保密

20. 工厂管理层在申诉过程中应确保相关信息不会外泄。申诉者可决定相关信息是否公开。

21. 申诉和上诉处理决定可在隐匿参与方姓名或任何可能导致参与方身份泄露等信息的前提下，由人力资源部门向全体员工或管理层公布。

说明：信息在保持匿名情况下向全体员工公开，是展示申诉处理过程透明、公开的最好方式，有利于在员工中树立申诉机制的公信力，获得员工对申诉机制的认可与信任，也有利于在员工中普及工厂的管理制度。

信息在保持匿名情况下向管理层公布，有利于管理层积累管理经验和教训，提升管理工作，不断改进、完善工厂内申诉机制。

学习和改进

人力资源部门每年应统计分析申诉类型、申诉和上诉的频率等信息，并搜集员工对申诉机制的意见建议，为工厂决策者对申诉机制和工厂管理制度做出改进提供参考依据。

获得工厂外救济的权利

申诉人、被申诉人使用申诉机制，并不放弃在工厂外获得其他非司法救济或司法救济的权利。

（完）

内部资料　免费赠阅

出品方

英中协会
Great Britain-China Centre

社会资源研究所
Social Resources Institute

资助方

英国外交与联邦事务部
British Foreign and Commonwealth Office