

行动者网络视角下我国劳动争议的人民调解机制探究

周末雨

中南财经政法大学公共管理学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2022年7月13日; 录用日期: 2022年8月17日; 发布日期: 2022年8月26日

摘要

随着劳资争议的日益复杂化,“调解先行”成为解决社会矛盾的主流,而我国调解机制存在缺陷,无法高效化解矛盾纠纷。本文理清多元行动者在参与人民调解时的制约因素,试图在人民调解的基础上,运用行动者网络理论,分析转译过程中问题呈现、利益赋予、征召和动员时各主体的功能,从调解准备、调解过程和异议反馈三个阶段构建人民调解的行动者网络。

关键词

行动者网络, 劳动争议, 人民调解, 利益共同体

On the People's Mediation Mechanism of Labor Disputes in China from the Perspective of Actor Network

WeiYu Zhou

School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan Hubei

Received: Jul. 13th, 2022; accepted: Aug. 17th, 2022; published: Aug. 26th, 2022

Abstract

With the increasing complexity of labor disputes, “mediation first” has become the mainstream of solving social contradictions, and China's mediation mechanism has defects, which can not effectively resolve contradictions and disputes. This paper clarifies the constraints of multiple actors in participating in people's mediation, and attempts to use actor network theory to analyze the func-

tions of various subjects in the process of problem presentation, benefit giving, recruitment and mobilization, and to build an actor network of people's mediation from three stages: mediation preparation, mediation process and objection feedback.

Keywords

Actor Network, Labor Disputes, People's Mediation, Community of Interests

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着社会经济结构的变动,城镇化速度加快,农民数量不断减少,劳动者数量与日剧增,这必然会引发越来越多的劳动争议。雇佣制定本身存在的缺陷致使劳动者处于弱势地位,而地方政府在解决劳动争议时角色混乱、工会实际职能缺位、劳动者利益表达渠道受阻等使得劳资纠纷日益复杂化。人民调解是在人民调解委员会的主持下化解争议的一种群众自治活动。其自治性和主动性的特点使得矛盾纠纷可以得到及时解决,避免其激化和升级。调解是最为常见和最重要的替代性纠纷解决方式,贯穿了整个劳动争议处理机制,然而人民调解中单一的调处手段很难适应新形势下化解矛盾纠纷的需要,需有效调动司法、行政以及社会的力量和资源,形成调解合力,构建多元的组织参与、形式多样的“多元化、社会化、专业化”的调解机制[1]。

2. 理论基础与分析框架

行动者网络理论包括行动者、异质性网络和转译三个核心概念,所谓行动者,在科学实践中的一切参与要素——宏观的、微观的,人类的、非人类的,能对事物状态改变起到作用的,都纳入行动者行列[2]。因而行动者既包括人类行动者又包括非人类行动者,即社会环境、意识形态、政策、技术等,转译过程则包括问题呈现、利益赋予、征召、动员、异议五个环节,行动者利用转译形成异质性网络,相互连接、相互作用[3]。作为社会学的重要理论之一,行动者网络理论在公共管理学科中常被用于解决地方政府治理、突发公共事件、公共政策落地实施等问题。

劳动争议作为公共事件,包括劳动者、用人单位、政府等利益相关的人类行动者,也包括环政策、法律、信息、网络、技术等非人类行动者,可构建以人民调解为目的的行动者网络。本文根据行动者网络理论,构建劳动争议的人民调解机制发生路径(见图1),所有人类或者非人类行动者在问题呈现环节需明确需要解决的问题为利用调解这一方式高效解决劳动争议、维持社会稳定、保护劳动者权益,在利益赋予阶段赋予各个行动者对应不同具体的主体利益,通过征召环节确定各行动者可接受的任务,之后通过动员将其构建成行动者网络,在异议环节通过克服障碍来维持稳定的网络,以期高效便捷的利用人民调解解决劳动争议。

3. 劳动争议人民调解的行动者及其现存问题

3.1. 基层人民调解组织自治性不足

人民调解具有“自治性”特性表现不足。一是此类机构的资金、人员配置方面的问题没有得到解决,

也没有统一的、具体明确的规定对其进行设定。二是尚未形成可供参考、推广的成熟经验，三是受制于权威企业，产生纠纷的若是跨国企业、中央省属企业亦或者地方的龙头企业，基层人民调解组织由于权威性不足很难发挥积极作用。

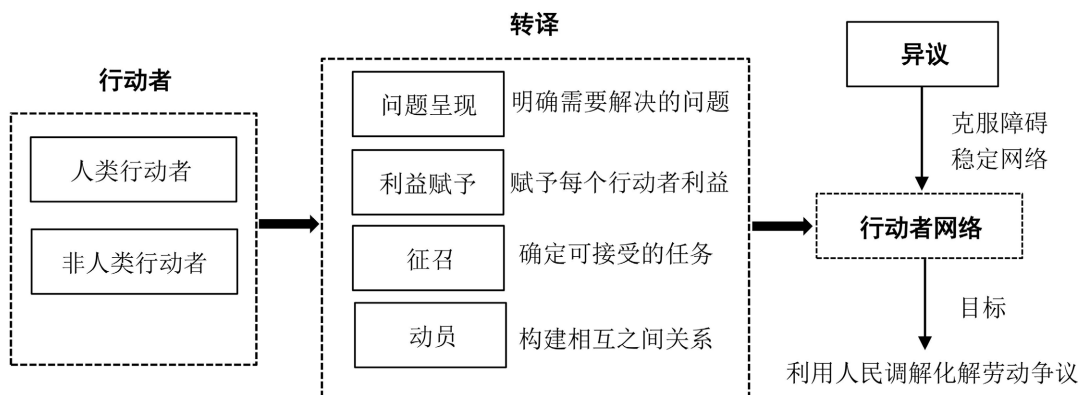


Figure 1. The occurrence path of the people's mediation mechanism for labor disputes

图 1. 劳动争议人民调解机制的发生路径

3.2. 企业、行业调解组织职能缺陷

我国企业的内部劳动调解机构是由企业自身所决定的，凡是涉及到企业内部调解组织的相关工作，企业根据自身的状况进行规定。该机构资金来源于企业，其归属于用人单位支配，中立性不足，我国企业工会经常会出现职能错位代表企业发声，甚至工会设立流于形式不参与调解。而行业工会实际运行过程中，一方面行业工会存在区域组织内部机制不健全、分工不合理的问题，其设置形同虚设，另一方面，甚至有行业工会站在企业一方，因而在联系员工时缺乏有效作用，丧失员工信赖。

3.3. 过分依赖诉讼解决纠纷

首先是人民群众观念偏差，认为找法院才是解决纠纷的最好处理方式，由于诉讼的权威性和专业性优势，人们将诉讼看做解决劳动争议的第一选择，这也使得其他社会组织、政府等相关主题参与化解纠纷的积极性不足。其次，解决社会矛盾纠纷是一项政策性、专业性和技术性很强的工作。我国调解系统未形成良好的人员培训体系，人员素质普遍不高、专业知识和技能水平匮乏，兼职调解员较多，调解员队伍不稳定，流动性大，这也使得人民群众对于调解人员不信任，故而直接采取诉讼形式解决纠纷。

3.4. 调解立法和执行力不足

一是立法的规定使其逐渐制度化，也使得部分省市在实践过程中过度追求形式而忽略了效率和便利；二是注重形式的同时，却忽视了调解员回避、保密义务、信息披露以及证据等问题。三是调解制度执行力不高，调解协议在法律上不具备足够的约束效力，在实际执行当中只是法院判决的依据，而不是可执行的法律文件，这大大降低了调解的有效性和权威性。

4. 劳动争议人民调解的转译

劳动争议的人民调解转译过程包括问题呈现、利益赋予、征召和过程。问题呈现和利益赋予是构建行动者网络的前提，通过征召和动员可以构建起较为稳定的行动者网络，通过异议环节克服障碍维持网络稳定。

4.1. 问题呈现

问题呈现是转译过程的第一个阶段，核心行动者在这一阶段要发掘其他相关行动者关注的利益，了解其障碍和目标，之后寻找其实现共同利益的必经渠道，也称为强制通行点，从而将其吸引过来形成网络联盟。

政府机关中与劳动争议人民调解相关的是人社局和司法局，其调解障碍主要有人民调解机制的缺陷以及调解宣传力度不足，其目标是高效解决劳动争议、维持社会稳定，其为核心行动者。在人类行动者中，专业人士参与调解的障碍是调解激励程度不足，劳动者对人民调解缺乏信任，用人单位的协商解决机制缺失，企业工会中立性不足，行业工会调解职能不明，立法机关有关调解的立法不足，司法机关在调解中司法确认普及率较低，基层人民调解委员会的调解人员专业性不足。在非人类行动者中，线上调解技术缺失，法律法规的人民调解规定不足，相关政策难以平衡各方利益，通过网络进行宣传的力度不足以及调解信息资源分散，诸多因素都给人民调解带来障碍。而各个行动者分别有不同的行动目标，专业人士为了获得报酬，劳动者为了保护自己的合法权益，用人单位为了维持公司的稳定运营、尽快复工复产，行业工会为了推动行业的发展，立法机关想要从源头进行立法保障，司法机关想要尽可能的想要减少诉讼，基层调解委员会为了充分发挥自身的调解职能，非人类行动者中有加强技术保障、建立法治社会、实现政治目标、提高调解普及率、整合调解信息等行动者目标。

问题呈现中的强制通行点包括障碍必经点和目标必经点，最终上述各个人类和非人类的行动者会将其调解障碍集中到人民调解机制存在缺陷、调解宣传力度不足这一核心行动者的障碍必将点以及高效解决劳动争议、维持社会稳定这一目标必经点上。

4.2. 利益赋予

利益赋予属于行动者网理论转译过程的第二步骤，是核心行动者稳定其他行动者的重要手段，主要通过利用自身资源给予其他行动者利益，平衡各方关系，使之相互协调。因而为了更好的实现人民调解，核心行动者要明确各个行动者的利益需求，笔者将诸多行动者通过资金支持、政策激励、社会稳定、化解纠纷、减少诉讼等利益与政府这一核心行动者相连接。

政府通过资金支持、政策激励、共同目标等方式进行利益赋予给其他行动者，非人类行动者发挥其工具价值。其中，工会和基层人民调解委员会在劳资纠纷调解中的职能是其本身机构设置的根本职能，二者均需要通过资金支持、推动机构发展和维持社会平衡来进行利益联结，退休法官、检察官、警官、专业律师、权威人士、人民陪审员、人大代表、研究学者等专业人士通过政府政策激励和获得报酬、名誉、权威感等进行利益联结，劳动者为了化解自身纠纷、维护合法权益，用人单位则是为了尽快复工复产以及政府对其进行行政监管而加入行动者网络，立法机关和政府目的相同为了从源头有维持社会稳定，而司法机关为了减少自身有关劳动争议的诉讼也会参与到行动者网络当中(见图 2)。

5. 劳动争议人民调解的行动者网络构建

在经过转译的第一步问题呈现和第二步利益赋予后，便可以通过征召和动员进行网络构建，第三步的征召主要是向其下达可接受的任务，第四步的动员是行动者网络构建最关键的一步，在此环节中应积极解决行动者障碍、实现其目标，采取措施利用强制通行点将各个行动者连接起来，使之形成更为牢固的网络。

5.1. 调解准备阶段

在准备阶段，劳动争议的人民调解网络构建的行动者包括劳动者、用人单位、工会(企业工会、行业

县设立针对企业调解的专项资金来解决调解员调解工作积极性不高的问题，相关部门进驻企业负责监督和调解资金核算。此外，将行业性、专业性调解委员，也就是企业工会的上级工会的设立工作和日常工作纳入政府考核，将其作为政府为人民群众办实事的项目当中。

四是要健全人民调解的相关法律法规。《人民调解法》应该具备更强的开放性，约束调解员而不是约束群众，因而要减少对程序上的规范，加强对调解期限、调解员回避、保密义务、信息披露以及证据等问题的关注，提升调解的权威性。相关法律应明确规定调解协议的诺成性合同地位，表明任意反悔或者不履行协议的当事人应该承担违约责任，责令其承担诉讼必要费用，加强当事人的法律责任。除无效或者可撤销的情形，建议规定任意反悔当事人只能对调解协议的内容进行诉讼，提高诉讼协议的公信力和约束性。

5.2. 调解过程阶段

在调解阶段，劳动争议的人民调解网络构建的行动者包括劳动者、用人单位、工会(企业工会、行业工会)、人民调解委员会、政府(人社局)等人类行动者以及法律法规、政策、信息、网络等非人类行动者。

一是要加强工会与员工的协商职能。当劳动争议发生时，劳动者应当直接当面或者间接通过网络向企业工会表达利益诉求、积极沟通，工会对双方进行协调，企业自身也要积极参与调解，回应劳动者诉求，对于无法达成的诉求，要向劳动者详细说明情况。当调解超出企业工会自身的职责范畴，要及时报请上级行业工会进行调解，行业工会应保持自身中立性，发现企业有损害员工的违法行为，立即强制其停止并要求其整改，对于双方非法诉求要坚决拒绝，对劳动者合理诉求想方设法满足，引导双方依法依规、用合理方式维权，协助企业尽快复工复产。

二是要发挥政府监察机构职能。政府在处理劳资纠纷中的专门部门是劳动保障监察机构，隶属于人力资源社会保障局，在人民调解过程中往往该机构会相应收到投诉，劳动保障监察机构应主动深入调查事实真相，对于违规违纪行为责令企业整改。若发现是由于企业经营原因导致无法下发工资等，可进行事先设置的企业资金或者政府补助金来发放，也可设置应急资金周转制度，调停劳动者与企业间的纠纷。

三是要加强人民调解委员会的上下级联动。村(居)、社区的人民调解委员会主要负责通过公告栏宣传调解信息并进行除此的调解工作，遇到分歧不大、影响力小的劳动争议时，深入进行调查，了解真实情况，积极向当事人宣传人民调解政策，争取让争议化解在萌芽阶段。街镇的人民调解委员在下级人民调解委员会对重大复杂的争议信息或者跨区域信息上报后，应主动强制开启上下级的联调机制，积极引导下级进行调解，安排本级更为专业的人士下沉指导调解争议，尽力发挥人民调解委员会调解人员的维稳作用。

四是要积极开展线上调解。成立在线调解室，整合在线调解资源，建立网络平台对接共享机制，将司法局、派出所、信访局、民政局、律师事务所等线下调解信息和数据汇总到线上平台，法院对收到的案件先行进行线上委派调解。加强移动微法院、智慧调解等一站式化解平台等信息化成果的推广和应用，发布典型调解案例，从线下面对面调解延伸至微信或者互联网平台这些网络端口，为劳动者提供高效便捷的在线服务，缓解当事人等待调解的焦虑，提高其调解积极性，同时避免了面对面的冲突，避免了矛盾的计划。

5.3. 异议反馈阶段

在调解阶段，劳动争议的人民调解网络构建的行动者包括劳动者、用人单位、政府(人力资源和社会保障部)、司法机关等人类行动者以及法律法规、政策、信息、网络等非人类行动者。

一是要政府督促协议要求的落实。对于已经达成的调解协议，用人单位自身应加快落实，对于劳动

者提出的异议，要尽快解决并按照协议规定积极反馈和履行；政府的劳动保障监察机构要对企业进行实时追踪，督促企业对调解协议内容尽快落实，并对违规违纪的行为追踪整改进程，若用人单位拒不整改应予以通报并列入黑名单，同时给予惩戒。此外，政府的其他部门例如就业保障部门、民政部也应对失业员工进行技能培训，给予失业救济金，推动再就业。

二是要推广“人民调解 + 司法确认”模式。《人民调解法》规定经人民调解委员会调解达成调解协议后，可以自调解协议生效之日起三十日内共同向人民法院申请司法确认。全国范围内要普及“人民调解+司法确认”模式，实现人民调解“当日申请、当日调解、当日确认”，将“人民调解”和“司法确认”准一体化，让当事人可以“零成本”化解矛盾纠纷。调解委员会和调解员在调解过程中应当积极向调解当事人宣传司法确认的作用，对于赔偿金额较大且需要长时间、分多次履行的案例督促当事人进行司法确认[5]。此外加强线上司法确认模式，人民调解委员会将调解案件信息和最终的调解协议上传至平台，法院能够及时高效予以司法确认，实现人民法院与调解组织的双向互动。合理利用微信小程序或者互联网平台实现矛盾纠纷“最多跑一次”以及纠纷线上高效化解、调解协议高效确认，确保人民调解成果得到有效巩固。

基金项目

中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(202251208)。

参考文献

- [1] 刘培培. 浅析人民调解与行政调解的衔接联动机制[J]. 人民调解, 2020(9): 25-27.
<https://doi.org/10.19380/j.cnki.cn11-2790/d.2020.09.009>
- [2] Callon, M. (1986) The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle. In: Callon, M., Law, J., Rip, A., Eds., *Mapping the Dynamics of Science and Technology*, Palgrave Macmillan, London, 19-34.
https://doi.org/10.1007/978-1-349-07408-2_2
- [3] 王佃利, 付冷冷. 行动者网络理论视角下的公共政策过程分析[J]. 东岳论丛, 2021, 42(3): 146-156.
- [4] 黄丽绮. 协同治理视角下 S 市劳资纠纷应对机制研究[D]: [硕士学位论文]. 西宁: 青海师范大学, 2018.
- [5] 付洁. “三治融合”理念下人民调解模式的基层实践[J]. 晋中学院学报, 2021, 38(3): 90-94.