

粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接的路徑探索

李夢雲*

摘要 推進粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接，是服務粵港澳大灣區要素便捷流動的重要舉措。立足於粵港澳三地勞動爭議解決程序的共性與差異，可以從訴訟程序對接和非訴訟程序對接兩方面，推進粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接。勞動訴訟階段，審理法院可以藉助民商事領域的區際司法協助安排，實現粵港澳三地勞動爭議訴訟程序對接。非訴訟程序對接方面，應當以粵港澳三地勞動爭議非訴訟糾紛解決規則的協同與融合為目標，具體而言，廣東省應當重視勞動行政部門的解紛功能和作用，同時，從調解的內涵和要求、調解的範圍和限度以及訴訟與非訴訟規則銜接三個視角，規範和優化勞動爭議調解制度。

關鍵詞 粵港澳大灣區規則銜接 勞動爭議解決程序 區際司法協助 非訴訟糾紛解決

一、問題的提出

“一國兩制三法域”下，實現粵港澳大灣區勞動用工領域的規則銜接與機制對接具有重要意義。一方面，勞動用工法律規範關係著勞動者的切身利益和企業的用工成本，實現勞動用工實體規則銜接和爭議解決程序對接，是吸引港澳企業、港澳居民在大灣區創業就業的重要舉措，^[1]有利於維護跨境就業和跨境投資者的合法權益。另一方面，隨著粵港澳大灣區資本、勞動力生產要素的跨境流動，粵港澳三地跨境用工現象日益普遍，將會引起跨境用工勞動爭議風險。粵港澳大灣區跨境勞動爭議解決可能面臨管轄權、法律適用以及司法文書的送達和執行等問題，因而，粵港澳大灣區勞動用工法律規則銜接與機制對接，是預防跨境勞動用工風險、實質化解跨境勞動爭議的要求。

探討粵港澳大灣區勞動用工領域的規則銜接與機制對接，應當明確粵港澳大灣區規則銜接與機制對接的內涵和要求。學者陳朋親認為，粵港澳大灣區的規則銜接是粵港澳三地制度理念、制度文化與組織功能的磨合，粵港澳三地法律制度的差異性決定了規則銜接與機制對接是相互學習、

* 李夢雲，武漢大學法學院博士研究生。

[1] 新華社：《融合創新添活力——粵港澳大灣區成創業就業“沃土”》，載粵港澳大灣區門戶網2023年11月14日，https://www.cnbayarea.org.cn/news/focus/content/post_1140479.html。

磋商和博弈的過程。^[2] 有學者聚焦粵港澳大灣區民商事規則銜接議題，認為粵港澳三地實體法的協調難度大，制定統一實體法的可行性不高，只能通過區際管轄權和法律適用規則，化解粵港澳三地的區際法律衝突問題。對於粵港澳三地糾紛解決程序的對接，可以通過司法合作交流、司法協助安排和非訴訟糾紛解決機制實現。^[3] 學者楊麗從理論和實踐兩個層面，論證了粵港澳大灣區規則銜接與機制對接的路徑和方案，認為最優路徑不是採用國際通行規則，也不是遵循各自的規則，而是將粵港澳三地法律制度的優勢結合在一起，形成具有粵港澳大灣區特色的規則體系。^[4]

勞動用工領域，粵港澳大灣區規則銜接與機制對接，包含實體規則銜接與程序機制對接兩個層面。

其中，勞動用工實體規則銜接是指，實現粵港澳三地勞動基準、勞動合同、勞動福利和社會保障規則的協調融合。在全面準確貫徹“一國兩制”“港人治港”“澳人治澳”及高度自治的方針下，^[5] 應當保障香港特別行政區和澳門特別行政區基於基本法享有的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。^[6] 因此，粵港澳大灣區勞動用工實體規則銜接不宜一律採用內地勞動法，也不宜一律採用港澳地區勞動僱傭規則，而是應當結合具體跨境勞動爭議案件的跨境要素，參照適用我國內地和港澳地區涉外法律適用規則，^[7] 以確定跨境勞動爭議解決的準據法。

不同的是，粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接面臨較大挑戰。一方面，粵港澳三地的勞動爭議範圍、勞動爭議解決機構以及勞動爭議調裁審的銜接關係存在差異，粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接存在制度障礙。另一方面，基於勞動用工關係的特殊性，勞動爭議不同於普通的民商事爭議，粵港澳三地的勞動爭議解決程序亦區別於普通民商事爭議，主要體現在，除民事訴訟程序外，勞動監察、調解仲裁也是勞動爭議解決的法定途徑。在此背景下，以司法機關主導的訴訟程序對接為主的區際司法協助規則，無法滿足勞動爭議解決程序對接的需求。

因此，本文將立足於粵港澳三地勞動爭議解決機制的特殊性，聚焦粵港澳三地勞動爭議解決程序的共性和差異，探討粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接的可行路徑。基本思路是，首先，明確粵港澳三地勞動爭議解決程序的共性和差異，其次，在求同存異的基礎上將粵港澳三地勞動爭議解決程序分為訴訟程序和非訴訟程序，最後，分別探討粵港澳大灣區勞動爭議訴訟程序對接和非訴訟程序對接的問題和對策。

二、粵港澳三地勞動爭議解決程序的釋明

自 2003 年我國內地與香港、澳門分別簽訂《關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）^[8]，

[2] 參見陳朋親：《粵港澳大灣區規則相互銜接的制度複雜性與行為策略》，載《學術論壇》2023年第3期，第42頁。

[3] 李可、唐曉晴：《橫琴粵澳深度合作區：理念創新與制度構建》，載《港澳研究》2022年第1期，第13-24頁。

[4] 楊麗：《關於推進粵港澳大灣區建設、支援香港融入國家發展大局的思考和建議》，載《港澳研究》2022年第1期，第68頁。

[5] 習近平：《在慶祝中國共產黨成立100周年大會上的講話》，載《求是》2021年第14期，轉引自求是網2021年7月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-07/15/c_1127656422.htm。

[6] 參見1997年7月1日施行《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第2條：“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”1999年12月20日施行《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第2條：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”

[7] 參見班小輝、丁怡涵：《粵港澳大灣區跨境勞動爭議法律適用：規則、困境與破解》，載《經濟法論壇》2023年第1期總第30卷，第259-274頁。

[8] 參見中華人民共和國商務部：《內地與港澳關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），<http://tga.mofcom.gov>。

內地與香港、澳門的經貿往來和人員流動增加，為應對日益增加的涉港澳勞動爭議，我國香港、澳門的勞資糾紛解決機制逐漸受到關注。學者孫曉萍等將我國香港的勞資糾紛處理程序概括為“一調一裁一復核三上訴”^[9]，學者楊欣分析了我國澳門勞工事務局、檢察院和法院等機構處理勞資糾紛的規則和實踐，將澳門的勞資糾紛解決機制總結為“以勞動監察為主體、法院為最終方式、注重調解”。^[10]以上研究成果為分析港澳的勞資糾紛解決程序奠定了基礎，但忽視了港澳勞動爭議的範圍，以及我國內地與港澳勞動爭議解決程序的差異。基於此，現從勞動爭議的範圍、勞動爭議處理程序兩個方面，分別探討粵港澳三地的勞動爭議解決機制。

(一) 何為勞動爭議：粵港澳三地勞動爭議的範圍

勞動爭議，港澳地區稱勞資糾紛，學理上是指勞動關係當事人之間發生的、涉及勞動權利義務的爭議或糾紛。^[11]但是我國內地、香港及澳門立法均未明確界定其內涵，而是通過列舉或概括的方式，確定應當適用特殊糾紛解決程序的勞動爭議類型。^[12]

1. 我國廣東省的勞動爭議與勞動違法行為

廣東省勞動爭議的範圍確定，主要依據國家層面的相關規定。^[13]我國《勞動爭議調解仲裁法》《勞動人事爭議仲裁辦案規則》列舉了勞動爭議的類型，包括用人單位與勞動者之間關於勞動關係存續、勞動合同履行及勞動權利義務的爭議。^[14]我國內地勞動爭議解決機制聚焦於從屬勞動關係，勞動爭議的界定以當事人存在或可能存在勞動關係為前提。儘管立法規定了勞動爭議範圍的兜底條款，但實踐中勞動爭議案件受理以法律列舉為限，以致實踐中部分勞動權利救濟案件無法適用勞動爭議解決程序，如平等就業權救濟。^[15]

我國廣東省勞動爭議範圍，還存在與勞動違法行為混淆的問題。我國《勞動保障監察條例》、廣東省《勞動保障監察條例》列舉了用人單位違反勞動保障法律、法規或規章的行為類型。^[16]如表1所示，勞動爭議事由確實與勞動違法行為存在重合。舉例而言，若勞動者主張用人單位未定期足額向其支付工資，則既涉及用人單位和勞動者關於勞動報酬數額、支付週期和支付方式的勞動爭議，又屬於勞動行政部門的勞動保障監察事項，涉嫌勞動違法。由此可見，在勞動者工資支付、解僱保護、社會保險權益保障等方面，勞動爭議和勞動違法行為存在混淆的可能性。但是，勞動爭議和勞動保障監察事項的混淆，既不利於發揮勞動保障監察的功能，也不利於當事人通過調解或仲裁的方式解決勞動爭議。針對這一問題，粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接時，可以借鑒我國香港、澳門關於勞動爭議與勞動監察事項的區分方法。

cn/article/zt_cepanew/，2023年10月23日訪問。

[9] 孫曉萍、張聖軍：《內地與香港勞動爭議解決機制比較研究》，載《廣東外語外貿大學學報》2012年第5期，第82頁。

[10] 楊欣：《澳門勞資糾紛處理制度的結構、功能及啟示》，載《中國勞動關係學院學報》2018年第3期，第88-95頁。

[11] 王全興：《勞動法》（第四版），法律出版社2017年版，第462頁。

[12] 董保華：《勞動爭議處理法律制度研究》，中國勞動社會保障出版社2008年版，第3頁。

[13] 《廣東省勞動人事爭議處理辦法》第2條。

[14] 《中華人民共和國勞動爭議調解仲裁法》第2條；《勞動人事爭議仲裁辦案規則》第2條。

[15] 參見周圓：《平等就業權救濟的困境與出路——以社會法矯正私法為視角》，載《人權》2023年第2期，第138-160頁。

[16] 《勞動保障監察條例》第11條；《廣東省勞動保障監察條例》第23條。

表 1 廣東省勞動爭議與勞動違法行為的比較

	勞動爭議	勞動違法行為	
內涵	勞動法律關係當事人關於勞動關係中的權利義務發生的爭議	用人單位等相關主體違反勞動保障法律、法規或規章的行為	
範圍	因確認勞動關係發生的爭議	用人單位違反與勞動者訂立勞動合同、約定試用期及其他必備條款、交付勞動合同文本、出具解除或者終止勞動關係證明等法規的行為	
	因訂立、履行、變更、解除和終止勞動合同發生的爭議		
	因除名、辭退和辭職、離職發生的爭議	用人單位違反工作時間和休息休假規定的行為 用人單位違反支付勞動者工資和執行最低工資標準的行為	
	因工作時間、休息休假、社會保險、福利、培訓以及勞動保護發生的爭議		
	因勞動報酬、工傷醫療費、經濟補償或者賠償金等發生的爭議	用人單位違反參加各項社會保險和繳納社會保險費的行為	
	法律、法規規定的其他勞動爭議		用人單位違反制定內部勞動保障規章制度的行為
			用人單位違反禁止使用童工規定、女職工和未成年工特殊勞動保護規定的行為
職業介紹機構、職業技能培訓機構和職業技能考核鑒定機構違反國家有關職業介紹、職業技能培訓和職業技能考核鑒定的規定的行為			
		法律、法規規定的其他勞動違法行為	

2. 我國香港適用特殊爭議解決程序的勞資金錢糾紛

根據我國香港《勞資關係條例》，勞資糾紛是指僱主與雇員之間或雇員與雇員之間產生的，關於某人的僱用或不獲僱用、雇傭合同條款及雇傭條件的糾紛與分歧。^[17] 為了更好保障勞工的雇傭條件和工作權益，立法規定了適用於特殊類型勞資糾紛的爭議解決程序。我國香港《小額薪酬索償仲裁處條例》和《勞資審裁處條例》規定，小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處是勞資糾紛處理機構，對特定類型的勞資金錢糾紛有專屬管轄權，換言之，兩機構司法管轄權範圍內的申索，不得在任何法庭進行訴訟。

具體地，我國香港適用特殊爭議解決程序的勞資金錢糾紛，其產生原因包括（1）違反雇傭合同條款；（2）違反學徒訓練合同條款；（3）不遵守我國香港《雇傭條例》《最低工資條例》或《學徒制度條例》；（4）雇員獲得遣散費的權利及其款額；（5）雇員獲得其雇主以外的人給付工資的權利及其款額。^[18] 與此同時，我國香港立法亦對小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處的司法管轄權作出排除性規定，即因違反合同條款、不履行普通法或成文法的義務性規定而引起的侵權行為，和公司法人破產清算相關的勞資糾紛，^[19] 不適用特殊的勞資金錢糾紛解決程序。

[17] 中華人民共和國香港特別行政區法例第55章《小額薪酬索償仲裁處條例》第2條。

[18] 中華人民共和國香港特別行政區法例第453章《小額薪酬索償仲裁處條例》附表。

[19] 參見中華人民共和國香港特別行政區法例第453章《小額薪酬索償仲裁處條例》第5條、第25章《勞資審裁處條例》。

在勞資糾紛和勞動違法行為的區分上，我國香港《僱傭條例》《僱傭條例簡明指南》詳細規定了僱主違法的情形及處罰，^[20]能夠有效避免勞資糾紛與勞動違法行為的混淆。

3. 我國澳門的勞資糾紛和勞動違法行為

在我國澳門，適用特殊爭議解決程序的勞資糾紛範圍較廣，不僅包括狹義上勞動關係當事人圍繞勞動權利義務的糾紛或分歧，還包括勞動違法行為引起的糾紛。根據我國澳門《勞動關係法》《勞動訴訟法典》《勞動監察工作的運作規則》，澳門針對不同類型的勞資糾紛規定了不同的爭議解決程序。如表2所示，^[21]我國澳門根據勞資糾紛的產生原因，將勞資糾紛分為勞動民事糾紛、輕微違反行為引起的糾紛和行政違法行為引起的糾紛三類。

表2 我國澳門勞資糾紛類型及其處理程序

	勞動民事糾紛	輕微違反行為	行政違法行為
範圍	具有或依法應視為具有勞動性質的事宜，具體包括：(1) 與從屬性勞動關係或勞動合同有關的問題；(2) 與經濟依賴型勞務提供關係或合同有關的問題；(3) 學徒培訓合同相關問題；(4) 為同一雇主實體提供勞務的勞工間出現的涉及勞工個人權利及義務的問題；(5) 職業介紹所相關勞動問題；(6) 由工作意外或職業病而生的問題等	構成勞動輕微違反行為的原因包括：違反規範勞動關係的法律規定或規章性規定；違反關於職業介紹所業務的法律規定或規章性規定；違反關於工作地點的衛生及安全的法律規定或規章性規定；違反與工作意外及職業病有關的法律規定或規章性規定等	雇主有違反《勞動關係法》相關條款的行為，可能構成行政違法行為，具體包括：不履行發出雇員資料記錄相關證明書義務；違反書面（勞動）合同的強制性要求；不履行安排未成年人定期接受身體檢查的義務；在沒有得到雇員同意下修改上下班時間；安排提供強制超時工作；安排於休息日、強制性假日提供強制工作等
程序	勞動監察、勞動民事訴訟	勞動監察、勞動輕微違反訴訟	勞動監察

(二) 如何解決勞動爭議：粵港澳三地勞動爭議解決程序

在不同法律制度、政策導向和社會文化背景下，粵港澳三地勞動爭議解決程序存在差異。

1. 廣東省勞動爭議解決程序：調解、仲裁與訴訟

廣東省勞動爭議解決遵循“調解優先、仲裁前置”的原則，由於《勞動爭議調解仲裁法》第47條規定的是有條件、有限制的一裁終局制度，^[22]經過勞動仲裁的案件往往還會進入訴訟程序。

近年來，調解作為一種非訴訟糾紛解決方式，在我國內地勞動爭議解決中發揮著重要作用。隨著2011年《關於深入推進矛盾糾紛大調解工作的指導意見》、2015年《中共中央、國務院關於構建和諧勞動關係的意見》等頒布實施，^[23]我國內地勞動爭議調解制度不斷完善和發展。廣東省高度重視勞動爭議多元化解機制構建，探索出了勞動爭議協調解決的創新路徑，如廣州市海珠區構建了人民調解與勞動人事爭議調解仲裁聯動機制，由區人社局、區司法局在區勞動人事爭議仲裁院設

例》附表第3條。

[20] 中華人民共和國香港特別行政區勞工處《僱傭條例簡明指南》2023年版，www.labour.gov.hk/chs/public/ConciseGuide.htm，2023年12月23日訪問。

[21] 參見澳門特別行政區第9/2003號法律《勞動訴訟法典》第2條；第7/2008號法律《勞動關係法》第88條。

[22] 參見涂永前：《我國特色的勞動爭議仲裁終局化之理念和制度架構——〈勞動爭議調解仲裁法〉第47條釋正》，載《法律科學（西北政法大學學報）》2013年第3期，第66-74頁。

[23] 2011年4月22日中央綜治委、最高人民法院、最高人民檢察院等十六部委《關於深入推進矛盾糾紛大調解工作的指導意見》（綜治委〔2011〕10號）；2015年3月21日《中共中央、國務院關於構建和諧勞動關係的意見》（中發〔2015〕10號）等。

立海珠區勞動人事爭議聯合調解中心，對勞動爭議案件進行綜合調處。^[24]

鑒於先行調解事實上已經成為廣東省勞動爭議解決的前置程序，廣東省勞動爭議調裁審的銜接可以概括為三個階段。一是先行調解，是指當事人發生糾紛后、仲裁立案前的協調調解。先行調解具備兩個優勢，其一，能夠實現勞動爭議和勞動監察事項的分流，使“監察的歸監察、仲裁的歸仲裁”。其二，能夠節約勞動仲裁和訴訟資源，降低當事人維權成本。二是勞動仲裁，包括仲裁調解和仲裁裁決兩個步驟。其中仲裁庭主持調解成功后應當制作仲裁調解書，其法律效力等同於仲裁裁決書。如果當事人對仲裁裁決不服，可以依法向人民法院提起訴訟。由此進入第三階段，即訴訟階段。訴訟階段勞動爭議案件的處理與普通民商事案件無異，但需要注意的是，法院亦重視通過訴前調解、委託調解等方式解決糾紛，^[25]調解不成的，合議庭將依法作出判決。

2. 我國香港勞資糾紛處理程序：調停調解、仲裁審裁與訴訟

根據我國香港法規，勞資金錢糾紛的處理遵循調停調解、仲裁審裁和向法院上訴的流程。首先，調停調解是指，當事人之間發生或可能發生勞資糾紛時，勞工處處長可以組織調停^[26]、調解，促使勞資糾紛當事人達成和解。若調停員、調解員或調解委員會未能促成當事人達成和解，應當向勞工處處長報告，有關主體可以在各方同意下將勞資糾紛轉交仲裁。其次，仲裁審裁是指，具備有限司法管轄權的小額薪酬索償仲裁處和屬於記錄法庭的勞資審裁處主導的勞資糾紛審裁程序。儘管小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處的機構性質不同，但是兩者的管轄範圍互為補充，並且在調停調解、限制律師出庭發言權等方面具有一致性。對於小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處的裁決，除一方當事人已提交上訴許可申請外，審裁官可依職權或依申請對裁決進行復核。再次，勞資糾紛上訴是指，如果當事人不滿審裁機構的裁決和復核裁定，可以在特定期限內依次向高等法院原訟法庭、上訴法庭及終審法院上訴，我國香港的上訴程序包括上訴許可的審批和作出上訴決定兩重審查。需要注意的是，勞資糾紛裁決的復核和上訴均不產生暫緩執行裁決的法律效果。^[27]簡言之，我國香港勞資金錢糾紛解決程序包括三個階段，分別是勞工處主導的調停調解，小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處進行的勞資糾紛審裁，以及高等法院、終審法院對上訴許可申請和上訴決定的審理。

3. 我國澳門勞資糾紛處理程序：勞動監察和勞動訴訟

由於我國澳門勞資糾紛的外延較廣，包括了勞動違法行為引起的糾紛。與之相適應，我國澳門勞工事務局作為勞動保障監察機構，在發現、協調和化解勞資糾紛方面發揮著重要作用。

[24] 參見廣州市司法局：《海珠區印發調解與勞動人事爭議調解仲裁聯動銜接機制工作方案，為全市推動勞動人事爭議多元化解決體系建設提供範本》，http://sfj.gz.gov.cn/xxgk/xxgkml/gzdt/jcdt/content/post_5632396.html，2023年10月27日訪問。

[25] 參見2020年12月29日公佈、2021年1月1日施行《最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定》（法釋〔2020〕20號）；2020年1月9日《最高人民法院關於進一步完善委派調解機制的指導意見》（法發〔2020〕1號）；范倫：《委託調解比較研究——兼論先行調解》，載《清華法學》2013年第3期，第57-74頁。

[26] 關於調停與調解的區別，根據澳門律師公會調解及調停中心《爭議調解及調停規章》，“調停”是指一種以非司法途徑解決爭議的方式，無訴訟性，無敵對性，具自願、私人、非正式及機密性質；各方當事人直接參與其中，積極致力尋求達成協議；調停員的職務為拉近和引導各方協商，並提出諒解建議。“調解”是指一種以非司法途徑解決爭議的方式，無訴訟性，無敵對性，具自願、私人、非正式及機密性質；透過調解程序，各方當事人在調解員輔助下直接積極地致力尋求達成協議。可見，調停和調解的主要區別是調停員可以為當事人提出和解建議，而調解員不能。參見https://www.dsedt.gov.mo/public/data/cepa/inv_dmm/attach/dd53ee71f3a8cfb72ff5ee9487fffb6a60b421c7/sc/annex_15.2MRules_sc.pdf，2023年11月4日訪問。

[27] 參見中華人民共和國香港特別行政區條例第453章《小額薪酬索償仲裁處條例》第36條、第25章《勞資審裁處條例》第37條。

我國澳門勞資糾紛處理程序可分為勞動監察和勞動訴訟兩個階段。首先，勞動監察階段，勞動監察人員發現和雇員投訴均可以啟動勞動監察程序。對於勞動監察人員執行職務期間發現的、構成輕微違反的違法行為，勞動監察人員應當制作筆錄，筆錄經勞工事務局局長確認後生效。若違法者收到筆錄後未於特定期限內繳付欠款和罰金，勞工事務局則應當將筆錄送交司法機關，案件進入勞動輕微違反訴訟程序。^[28]對於因雇員投訴立案的勞資糾紛案件，勞工事務局應當先嘗試協調解決勞資糾紛，協調不成的則制作筆錄，並按照行政違法行為、輕微違反行為及不存在違法行為分別處理。^[29]其次，勞動訴訟階段，對於經勞工事務局調停仍無法解決的勞資糾紛，當事人可以依法提起勞動訴訟，檢察院應當依職權代理勞工及其親屬參加訴訟。我國澳門的勞動訴訟程序，包括勞動民事訴訟程序和勞動輕微違反訴訟程序兩類，其中檢察院和法院主持的調解是勞動民事訴訟程序的重要環節，^[30]能夠最大限度地維護勞工權益。對於第一審法院作出的部分勞動民事裁判和勞動輕微違反的終局裁判，若當事人不服，可以向中級法院提起上訴，上訴法院分別遵循一般民事訴訟法規和一般刑事訴訟法規處理。^[31]

三、粵港澳三地勞動爭議解決程序的共性與差異

粵港澳三地勞動爭議解決程序存在差異，不僅表現為勞動爭議的範圍不同，還體現在勞動爭議解決的調解、仲裁及訴訟程序及其銜接機制的差別，如我國澳門不存在勞資糾紛仲裁程序，這是粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接面臨的制度障礙之一。但是同時，粵港澳三地勞動爭議解決程序又有相似之處。例如，均涉及勞動行政部門參與勞動爭議解決，我國內地和香港均重視發揮調解的作用等等，這為粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接提供了可能性。在「一國兩制」方針和中央關於粵港澳大灣區建設的決策部署下，粵港澳三地勞動爭議解決程序對接應當堅持「求同存異」，將制度之異轉化為制度之利。

（一）粵港澳三地勞動爭議解決程序的差異

1. 勞動爭議範圍不同

粵港澳三地勞動爭議範圍的差異，主要體現在勞動爭議與勞動違法行為的區分上。廣東省勞動爭議是指內地用人單位與勞動者之間圍繞勞動關係、勞動合同和勞動權利義務產生的爭議，勞動爭議事項與勞動違法行為的事由存在重合。同時，由於我國內地相關立法未明確勞動爭議與勞動保障監察事項的區分標準，實踐中，當事人關於特定事項的訴求應當訴諸勞動監察還是勞動仲裁存在爭議。^[32]在我國香港，適用特殊爭議解決程序的勞資糾紛限於特定勞資金錢糾紛。在與勞動違法行為的區分上，我國香港法規明確了勞資糾紛和勞動違法的不同情形，有利於區分兩者。並且即使均為勞動者和用工主體間的金錢糾紛，勞資金錢糾紛申索程序亦區別於勞動違法行為引起的金錢申索。可見，我國內地和香港的勞動爭議內涵相近，均指向勞動關係當事人關於雇傭狀態、雇傭合同和勞動條件的爭議或分歧。不同的是，我國澳門勞資糾紛的內涵和外延較廣，不僅包括我國內地和

[28] 參見中華人民共和國澳門特別行政區第26/2008號法規《勞動監察工作的運作規則》。

[29] 參見中華人民共和國澳門特別行政區勞工事務局，https://www.dsal.gov.mo/zh_tw/standard/labor_problem_disputes_handling_staff.html，2023年10月31日訪問。

[30] 參見中華人民共和國澳門特別行政區第9/2003號法律《勞動訴訟法典》。

[31] 參見中華人民共和國澳門特別行政區第9/2003號法律《勞動訴訟法典》第110條、第115條。

[32] 肖竹：《論〈勞動爭議調解仲裁法〉構建的裁審體制及與勞動監察的關係》，載《中國勞動關係學院學報》2009年第2期，第37-40頁。

香港法規規定的勞動爭議類型，還包括涉嫌構成勞動違法行為的糾紛。

比較可知，我國內地和香港區分了勞動爭議和勞動違法行為，但是由於兩者的發生事由有重合，我國內地勞動爭議與勞動保障監察事項存在混淆。我國澳門將狹義上的勞動爭議和勞動違法行為引起的爭議統一為勞資糾紛，有利於勞動監察和勞動訴訟協同解決糾紛。

2. 勞動行政部門的解紛功能不同

粵港澳三地勞動爭議範圍及其與勞動違法行為的區分存在差異，決定了勞動行政部門在勞動爭議解決中的地位和作用不同。需要明確的是，儘管我國內地勞動爭議仲裁機構設置在行政機構內部並受其管理，但是根據《勞動爭議調解仲裁法》的授權性規定，勞動爭議仲裁委員會依法受理勞動爭議案件，行使準司法管轄權。因此，我國內地勞動爭議仲裁機構應當被界定為準司法機構，^[33]不屬於本文所討論的勞動行政部門。同樣地，由於香港的小額薪酬索償仲裁處具有有限司法管轄權，香港的勞動行政部門專指勞工事務局。

在廣東省，勞動行政部門的法定職責以勞動保障監察為主，勞動保障監察部門不具有解決勞動爭議的職能，但是實踐中廣東省勞動行政部門主導推進了勞動爭議的多元化解。規範層面，根據我國《勞動保障監察條例》，勞動保障監察是指勞動行政部門督促、檢查用人單位履行勞動法律法規和規章，對用人單位的勞動違法行為依法糾正和查處，但是並不涉及勞動爭議解決。《廣東省勞動保障監察條例》授權人力資源社會保障行政部門對金錢給付等投訴案件進行調解，^[34]這一規定突破了國家層面立法，但廣東省勞動監察調解範圍有限，不能由此認為勞動行政部門具有勞動爭議解決職能。實踐層面，廣東省人力資源和社會保障部門探索多種方式完善勞動爭議調解程序機制，事實上發揮了勞動爭議解決功能。具體如創設勞動爭議三方聯合調解中心^[35]、引導和規範有關政府主體向社會力量購買勞動爭議專業性調解服務等等。^[36]

在我國香港和澳門，勞動行政部門的協調是勞資糾紛解決的前置程序。首先，在我國香港，若當事人間發生或可能發生勞資糾紛，勞工處應當採取適當措施協助當事人解決勞資糾紛，如調停、調解，轉介仲裁或調查委員會處理等。^[37]其次，在我國澳門，勞工事務局勞動監察廳負責勞動監察，其職能涵蓋處理勞資糾紛並提起相關法律程序。^[38]處理勞資糾紛時，勞工事務局先行協商解決，協調不成的依法按照行政違法行為、輕微違反行為以及支持當事人提起勞動民事訴訟處理。由於勞工事務局處理勞資糾紛更加便捷高效，雇員通常選擇首先向勞工事務局投訴反映。可見，澳門勞工事務局的協調處理是勞資糾紛解決的首要方式，在勞資糾紛處理中起著分流作用。

3. 勞動監察、調解、仲裁及訴訟的程序銜接不同

除勞動爭議調解、仲裁和訴訟各處理程序的差異外，粵港澳三地勞動爭議調裁審銜接方式亦存在不同。廣東省勞動爭議解決程序銜接可以概括為“調解優先、仲裁前置、兩審終審”，我國香港

[33] 王倫剛、紀麟茵：《準司法和泛行政：勞動人事爭議仲裁院性質實證考察》，載《中國法律評論》2019年第6期，第88-102頁。

[34] 《廣東省勞動保障監察條例》第42條；《廣東省立法創新勞動保障監察制度機制》，載中華人民共和國人力資源和社會保障部網站2013年8月7日，http://www.mohrss.gov.cn/fgs/FGSgongzuodongtai/201308/t20130807_109511.html。

[35] 《依法高效化解勞動爭議 廣東全面開展勞動爭議三方聯合調解工作》，廣東省人力資源和社會保障廳2022年8月23日，https://hrss.gd.gov.cn/zwgk/xxgkml/gzdt/content/post_3999241.html。

[36] 參見2019年7月4日《廣東省人力資源和社會保障廳關於政府向社會力量購買勞動爭議專業性調解服務辦法》（粵人社規〔2019〕24號）。

[37] 參見中華人民共和國香港特別行政區《勞資關係條例》（第55章）第4條、第10條。

[38] 參見澳門特別行政區政府勞工事務局網站，https://www.dsal.gov.mo/zh_cn/standard/labor_problem_unit.html，2024年6月1日訪問。

勞資金錢糾紛的處理亦遵循“調停調解、審裁、訴訟”的銜接方式，即勞工處先行調停調解，小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處隨之仲裁和對裁決復核，最後由法院審理上訴申請和上訴。在我國澳門，勞資糾紛首先由勞工事務局協調處理，對於涉嫌違法的行為，勞工事務局依據法律規定，分別按照不存在違法行為、構成行政違法行為和構成輕微違反行為處理。若構成輕微違反行為的違法者未及時繳納罰金和欠款，勞工事務局將送交司法機關，進入勞動輕微違反訴訟程序。對於不涉嫌違法的糾紛，當事人可以向勞工事務局尋求協調解決，也可以直接提起勞動民事訴訟。在勞動訴訟階段，勞動民事訴訟程序和勞動輕微違反訴訟程序存在顯著差異，但均可以依法依次向我國澳門中級法院、終審法院提起上訴。

（二）粵港澳三地勞動爭議解決程序的共性

第一，均重視發揮調停調解等非訴訟糾紛解決機制在勞動爭議解決中的作用。

在我國內地勞動爭議調解逐步規範化的背景下，^[39] 廣東省不斷探索勞動爭議多元化解。廣東省立法和實踐擴張了勞動爭議調解主體的範圍，不僅包括勞動爭議調解組織和人民調解組織，還包括各職能部門和群團組織組成的聯合調解組織，以及承接政府購買服務的社會力量。在我國香港，調停調解等非訴訟糾紛解決機制是勞資金錢糾紛乃至所有民事糾紛解決的前置程序。2014年香港《實務指示31－調解》規定，法院有職責協助各方當事人達成和解。當法院認為案件適宜調解時，將通過調整法律程序、酌情裁定訟費等方式，敦促當事人及其法律代表進行調解。^[40] 在勞資金錢糾紛審裁程序開始之前，相關主體應當提交調停證明書，證明當事人不願調解、不能調解或無法達成和解。可見，調停調解是香港勞資金錢糾紛審裁的前置程序。此外，當事人發生糾紛后也常在調解服務市場尋求專業化調解服務。在我國澳門，勞資糾紛解決機制亦重視調停調解的作用。勞動監察階段，勞工事務局首先採取調停方式解決勞資糾紛。勞動訴訟階段，以普通宣告訴訟為例，勞動民事案件須先後經過檢察院和法院強制試行調解，並且，法院也可以在訴訟程序的其他階段試行調解。^[41] 綜合來看，注重調停調解方式解決勞動爭議，是粵港澳三地勞動爭議解決機制的一個共通之處。

第二，從粵港澳三地調解、仲裁與訴訟的銜接來看，多數勞資糾紛案件仍可能進入訴訟階段。

首先，在廣東省，儘管我國《勞動爭議調解仲裁法》第四十七條規定了兩類終局裁決，但同時明確勞動者一方可以針對終局裁決向人民法院提起訴訟，用人單位也可以在特定情形下向人民法院申請撤銷終局裁決。^[42] 其次，在我國香港，對於小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處作出的裁決，如果當事人認為裁決存在法律問題，或有關申索超出了審裁機構的司法管轄權範圍，可以向高等法院提交上訴許可和上訴。再次，在我國澳門，儘管勞工事務局事實上解決了大多數勞資糾紛，但是程序上，勞動訴訟作為勞工權利救濟的最後一道防線，仍是勞資糾紛解決的重要途徑。綜上，粵港澳三地勞動爭議案件的最終裁決多由司法機構作出。

（三）求同存異：粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接的整體思路

儘管粵港澳三地勞動爭議的類型和範圍，勞動行政部門在勞動爭議解決中的地位和作用，以及勞動爭議處理流程存在差異，但是，粵港澳三地均重視調停調解等非訴訟糾紛解決機制的的作用，並且，訴訟程序仍是勞動爭議解決和勞工權利救濟的重要方式。立足於粵港澳三地勞動爭議解決程序

[39] 參見2015年6月3日《關於加強專業性勞動爭議調解工作的意見》（人社部發〔2015〕53號）。

[40] 參見中華人民共和國香港特別行政區司法機構：《實務指示31-調解》，<https://legalref.judiciary.hk/lrs/common/pd/pdcontent.jsp?pdn=PD31.htm&lang=CH>，2023年11月4日訪問。

[41] 中華人民共和國澳門特別行政區第9/2003號法律《勞動訴訟法典》第28條。

[42] 參見《中華人民共和國勞動爭議調解仲裁法》第47條、第48條、第49條。

的共性和差異，可以從訴訟程序對接和非訴訟程序對接兩個角度，探討粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接的可行路徑和具體方案。

其一，關於勞動爭議訴訟程序對接。首先需要明確的是，訴訟程序對接，包括法院審判程序和勞動仲裁機構的仲裁、審裁程序。我國內地勞動爭議仲裁機構和香港小額薪酬索償仲裁處、勞資審裁處均具有司法性，以上仲裁審裁機構具有特定類型勞動爭議案件的審判權。原因在於，一方面，我國內地勞動爭議仲裁機構具有中立性、被動性及裁判過程的交涉性等準司法性特徵，^[43] 另一方面，我國香港勞資審裁處屬於司法機構，而小額薪酬索償仲裁處具有有限司法管轄權。其次，勞動爭議訴訟程序對接的可行性在於，多數勞動爭議案件仍將進入訴訟程序，是粵港澳三地勞動爭議解決機制的一個共同之處。再次，勞動爭議訴訟程序對接的難點在於，與普通民商事糾紛相比，粵港澳三地勞動爭議及其解決程序具有特殊性。因此，在內地與港澳地區未達成勞動爭議領域司法協助安排的前提下，能否藉助民商事司法協助安排實現勞動爭議訴訟程序對接，還需要進一步論證。

其二，關於勞動爭議非訴訟糾紛解決機制對接，主要是指勞動爭議調停調解的銜接。粵港澳大灣區勞動爭議調停調解銜接的可行性在於，一方面，粵港澳三地均重視發揮調解解紛功能。另一方面，粵港澳三地的實踐中，調停調解等非訴訟糾紛解決途徑化解了大部分的勞動爭議。例如 2023 年廣東省勞動爭議調解成功率達到 78.4%，仲裁結案率達到 96.7%，全省法院勞動爭議案件收案數因此而下降。^[44] 香港勞工處勞資關係科以調停方式解決勞資糾紛的比例較高，2019 年、2020 年和 2021 年分別是 75.9%、74.7% 和 74.6%。^[45] 澳門檢察院駐初級法院辦事處依法對民事性質的勞動爭議案件實施先行調解，以最大限度和儘快維護處於相對弱勢的勞工階層的權益，其中 2022 年新立案的 304 宗工作意外或職業病案件中，未能達成調解協議而起訴僅 15 宗，調解結案率約為 95.1%；2022 年新立普通勞動訴訟案件 108 宗，提起訴訟的 14 宗，調解結案率約為 87%。^[46] 除調停調解外，勞動行政部門主導的勞動監察，也是勞動爭議非訴訟糾紛解決機制對接的一個方面。

綜合而言，立足於粵港澳三地勞動爭議解決程序的共性和差異，可以從訴訟程序和非訴訟程序兩個角度推進粵港澳大灣區勞動爭議解決程序對接。但是，勞動爭議訴訟程序對接和非訴訟程序對接的現狀、問題和具體方案，還需要具體分析。

四、粵港澳大灣區勞動爭議訴訟程序對接：藉助民商事司法協助安排

基於我國內地和香港的勞動仲裁審裁機構具有審判權，訴訟程序對接涵蓋勞動爭議仲裁審裁和勞動爭議訴訟兩個階段。在尊重我國香港、澳門的高度自治權，保障其獨立行使立法權、司法權和終審權的前提下，實現粵港澳大灣區勞動爭議訴訟程序對接，主要途徑是通過區際司法協助，實現內港、內澳在調查取證、文書送達及裁決判決的承認與執行方面的對接。

（一）勞動爭議訴訟程序對接中的司法協助需求

在粵港澳三地勞動爭議仲裁審裁和訴訟程序中，司法協助需求主要涵蓋提取證據、文書送達以及裁決判決的承認與執行。

[43] 參見沈建峰、姜穎：《勞動爭議仲裁的存在基礎、定性與裁審關係》，載《法學》2019年第4期，第152頁。

[44] 《全省勞動人事爭議調解仲裁工作座談會在廣州召開》，廣東省人力資源和社會保障廳2023年5月31日，https://hrss.gd.gov.cn/slh/gzdt/content/post_4189848.html。

[45] 參見中華人民共和國香港特別行政區資料一線通：勞資關係的主要統計數位，<https://data.gov.hk/sc-data/dataset/hk-ld-lrd-lrd-keystats>，2023年12月6日訪問。

[46] 參見中華人民共和國澳門特別行政區檢察院：2022年度《檢察院工作報告》，https://www.mp.gov.mo/zh_tw/standard/work_report_detail/article/lgkk02z8.html，2023年12月6日訪問。

首先，調查取證方面，司法協助需求與三地勞動爭議仲裁審裁和審判機關的調查取證權密切相關。審判階段，粵港澳三地法院均具有調查取證權，因而，法院處理跨境勞動爭議案件時涉及跨境調取證據司法協助需求。在我國內地和香港勞動爭議仲裁審裁階段，內地法律並未授權勞動爭議仲裁機構調查取證權，而我國香港小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處均具有申索事項相關的調查權，^[47]可見，我國內地和香港勞動爭議仲裁審裁機構的調取證據權和司法協助需求不對等。

其次，文書送達方面，無論是仲裁審裁程序還是訴訟程序，均涉及司法文書的送達事項，因此粵港澳三地勞動仲裁、審裁機構和法院均具有文書送達的司法協助需求。

最後，生效裁決判決的承認與執行方面，訴訟程序是粵港澳三地勞動爭議處理的最後程序，因而法院具有生效判決互認和執行的司法協助需求。特殊的是，在我國內地和香港的勞動爭議仲裁審裁程序，內地勞動爭議仲裁機構出具的調解書、仲裁書，香港小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處作出的裁斷或命令，亦依法在特定情形下產生既判力。因此，我國內地和香港勞動爭議仲裁審裁機構，有生效裁決互認和執行的司法協助需求。

簡言之，勞動訴訟階段，粵港澳三地法院的司法協助需求涵蓋調取證據、文書送達及生效判決的承認和執行三個方面。我國內地和香港勞動爭議仲裁審裁階段，兩地仲裁審裁機構均有文書送達、生效裁決承認和執行的司法協助需求，此外，香港勞資糾紛審裁機構還有跨境調取證據的司法協助需求。

（二）內地與港澳地區的民商事司法協助規則供給

在民商事訴訟領域，我國內地與香港、澳門分別達成了五項和兩項司法協助安排（見表3），涵蓋證據提取、司法文書的委託送達以及判決的互認和執行。

表3 內地與港澳地區民商事訴訟程序司法協助安排

	法律	適用範圍
內地與香港	最高院《關於內地與香港特別行政區法院就民商事案件相互委託提取證據的安排》（法釋〔2017〕4號），簡稱《內港取證安排》	民商事案件相互委託提取證據
內地與香港	最高院《關於內地與香港特別行政區法院相互委託送達民商事司法文書的安排》（法釋〔1999〕9號），簡稱《內港送達安排》	相互委託送達民商事司法文書，具體類型見第九條 ^[48]
	最高院《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行當事人協議管轄的民商事案件判決的安排》（法釋〔2008〕9號），簡稱《內港互認和執行判決安排》	在具有書面管轄協議的民商事案件中作出的須支付款項的具有執行力的終審判決
	最高院《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行婚姻家庭民事案件判決的安排》（法釋〔2022〕4號）	就婚姻家庭民事案件作出的生效判決

[47] 中華人民共和國香港特別行政區法例第453章《小額薪酬索償仲裁處條例》第17條第3項、第25章《勞資審裁處條例》第14條。

[48] 1999年3月30日實施《最高人民法院關於內地與香港特別行政區法院相互委託送達民商事司法文書的安排》（法釋〔1999〕9號）第9條規定：“本安排中的司法文書在內地包括：起訴狀副本、上訴狀副本、授權委託書、傳票、判決書、調解書、裁定書、決定書、通知書、證明書、送達回證；在香港特別行政區包括：起訴狀副本、上訴狀副本、傳票、狀詞、誓章、判案書、判決書、裁決書、通知書、法庭命令、送達證明。”

	法律	適用範圍
內地與香港	最高人民法院、香港特別行政區政府《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行民商事案件判決的安排》（法釋〔2024〕2號），簡稱新《內港互認和執行判決安排》，2019年發佈，2024年1月29日實施 ^[49]	民商事案件生效判決的相互認可和執行；判決的具體類型見第四條 ^[50]
	最高院《關於內地與澳門特別行政區法院就民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據的安排（2020修正）》（法釋〔2020〕1號），簡稱《內澳送達和取證安排》	就民商事案件（在內地包括勞動爭議案件，在澳門包括勞動民事案件）相互委託送達司法文書和調取證據
	最高人民法院《關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行民商事判決的安排》（簡稱《內澳互認和執行判決安排》）法釋〔2006〕2號	民商事案件（在內地包括勞動爭議案件，在澳門包括勞動民事案件）判決的相互認可和執行，判決的具體類型見第二條 ^[51]

以上我國內地與港澳的區際司法協助安排，為民商事案件的區際司法協助提供了規範依據，但是勞動爭議具有特殊性，法院能否通過民商事司法協助安排實現勞動爭議案件的區際司法協助，還需要結合各項安排中的民商事案件範圍具體判斷。

規範層面，由於《內港取證安排》和《內港送達安排》未對民商事案件的範圍作出限制性規定，我國內地和香港法院可以就勞動訴訟相互委託提取證據、送達司法文書。在我國內地與澳門之間，《內澳送達和取證安排》和《內澳互認和執行判決安排》均明確，民商事案件在內地包括勞動爭議案件、在澳門包括勞動民事案件，因此我國內地和澳門法院審理勞動民事案件時，可以依法展開調查取證、委託送達以及互認和執行生效判決等區際司法協助。

但是，我國內地與香港關於民商事生效判決互認和執行的司法協助安排，能否適用於勞動訴訟案件存在爭議。一方面，2008年《內港互認和執行判決安排》限縮了民商事案件的範圍，要求相互認可和執行的民商事案件生效判決須同時滿足三個條件，其一，具有書面管轄協議，這一條件將雇傭合同、個人消費合同等無法協議管轄的法律關係排除在外。其二，有支付款項內容，無金錢支付內容的判決被排除在外。其三，具有執行力，普通法上將這一條件解釋為判決應當是“最終及不可推翻（final and conclusive）”，但是，基於我國內地的再審制度，內地法院作出的二審終審判決並不當然不可推翻，因此內地生效判決是否滿足這一條件存在爭議。^[52]由此可推知，2008年《內港互認和執行判決安排》中的民商事案件不包括勞動爭議案件。但是另一方面，隨著粵港澳大灣區經濟社會文化交往日益密切，2019年最高人民法院和香港特別行政區政府簽署了新的《內港互認和執行判決安排》，並轉化為香港條例第645章《內地民商事判決（相互強制執行）條例》，於2024年1月29日實施，2008年《內港互認和執行判決安排》同時廢止。根據2019年新《內港互認和執行判決安排》，民商事案件是指依據內地和香港特別行政區法律均屬於民商事性質的案件，

[49] 香港特別行政區政府律政司：《〈內地民商事判決（相互強制執行）條例〉的相關法院規則及生效日期公告刊憲》，https://www.doj.gov.hk/sc/community_engagement/press/20231110_pr1.html，2023年12月25日訪問。

[50] 2019年1月18日《最高人民法院、香港特別行政區政府關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行民商事案件判決的安排》第4條規定：“本安排所稱“判決”，在內地包括判決、裁定、調解書、支付令，不包括保全裁定；在香港特別行政區包括判決、命令、判令、訟費評定證明書，不包括禁訴令、臨時濟助命令。”

[51] 2006年4月1日實施的《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行民商事判決的安排》第2條規定：“本安排所稱“判決”，在內地包括：判決、裁定、決定、調解書、支付令；在澳門特別行政區包括：裁判、判決、確認和解的裁定、法官的決定或者批示。”

[52] 參見黃善端：《評“首例”香港法院認可內地法院判決案（香港高等法院原訴法庭HCMP2080/2015號判決）》，載《澳門法學》2017年第2期，第65-71頁。

具體類型上，該安排並未將就勞動爭議案件作出的判決排除在互認和執行的民商事案件生效判決之外。^[53]因此，2019年《內港互認和執行判決安排》生效後，我國內地和香港法院就勞動爭議案件作出的生效判決，只要滿足“具有執行力”要件，就可以依法相互認可和執行。

（三）勞動爭議訴訟程序對接中司法協助規則的供需矛盾

勞動爭議作為特殊的民商事爭議，一般情形下，勞動爭議案件審理法院可以依據民商事司法協助安排，實現訴訟階段勞動爭議案件處理中的區際司法協助需求，包括內地與港澳地區法院之間調查取證、送達司法文書以及相互認可和執行生效判決等。但與此同時，勞動爭議案件及其處理程序具有特殊性，民商事司法協助安排無法完全滿足勞動爭議處理的司法協助需求。

首先，在我國內地和香港勞動爭議仲裁、審裁程序中，具有有限司法管轄權的勞動仲裁審裁機構原則上亦存在區際司法協助需求，如廣東省勞動爭議仲裁機構、香港小額薪酬索償仲裁處和勞資審裁處，存在文書送達、生效裁決相互認可和執行的司法協助需求，此外，由於香港勞資糾紛審裁機構有調查權，原則上其還有跨境提取證據的需求。但是，我國內地和香港勞動仲裁審裁機構的區際司法協助需求無法通過民商事司法協助安排實現。原因在於，其一，儘管我國內地和香港勞動爭議仲裁、審裁機構具有特定勞動爭議案件的審判權，但是其作出的生效裁決是否屬於可以互認和執行的“判決”，2019年新《內港互認和執行判決安排》未作出明確規定。其二，由於內地勞動爭議仲裁機構沒有調查取證權，並且其設置在勞動行政部門內部、受行政機構管理，在明確內地勞動爭議仲裁機構具有準司法性的同時，不能否認其現實的行政性。^[54]基於此，內地勞動爭議仲裁機構一般被排除在司法協助聯絡機關之外。其三，在我國內地與澳門之間，澳門勞資糾紛解決流程不涵蓋勞資糾紛審裁階段，因此，澳門缺乏與內地勞動爭議仲裁機構達成司法協助安排的制度基礎。

其次，在勞動爭議訴訟階段，儘管原則上法院審理勞動爭議案件時，可以依據民商事司法協助安排滿足區際司法協助需求。但是個案審理中，由於粵港澳三地的勞動爭議概念、範疇及勞動爭議處理程序存在差異，即使是勞動爭議訴訟程序，內港和內澳區際司法協助安排也可能無法滿足勞動爭議案件的司法協助需求。若在內地屬於勞動爭議案件，無法被界定為香港勞資金錢糾紛和澳門勞動民事案件，則內地法院無法依據民商事司法協助安排，就該勞動爭議案件請求港澳地區法院予以司法協助。具體如內地用人單位未為勞動者購買工傷保險情境下的工傷賠償金爭議，在香港可能涉及勞動違法行為，在澳門可能屬於勞動輕微違反訴訟案件。

綜上所述，由於粵港澳三地勞動爭議案件均有可能進入勞動訴訟程序，勞動爭議作為特殊的民商事爭議，藉助內港和內澳民商事領域的區際司法協助安排，能夠一定程度上實現勞動爭議案件審理中的區際司法協助，是推進粵港澳大灣區勞動爭議訴訟程序銜接的重要途徑。但是，基於勞動爭議及其處理程序的特殊性，如我國內地和香港勞動爭議仲裁、審裁程序前置，粵港澳三地勞動爭議的範圍存在差異，民商事區際司法協助規則無法完全滿足粵港澳三地勞動爭議解決程序對接的需求。

[53] 2019年1月18日《最高人民法院、香港特別行政區政府關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行民商事案件判決的安排》第3條；張淑鈿：《粵港澳大灣區民商事司法協助的現狀與未來發展》，載《中國應用法學》2019年第6期，第119頁。

[54] 王倫剛、紀麟茵：《準司法和泛行政：勞動人事爭議仲裁院性質實證考察》，載《中國法律評論》2019年第6期，第89頁。

五、粵港澳大灣區勞動爭議非訴訟程序對接：問題與對策

粵港澳三地勞動爭議非訴訟糾紛解決程序主要是指勞動監察和調停調解。由於非訴訟糾紛解決程序以矛盾化解為最終目標，探索粵港澳三地勞動爭議非訴訟程序，不應當局限於非訴訟程序的銜接與趨同，如生效勞動監察決定、調解協議的跨境執行，而是應當立足於粵港澳大灣區勞動爭議非訴訟解決機制的現狀，推進粵港澳三地勞動監察、調停調解規則的相互借鑒與融合。

（一）重視勞動行政部門的解紛功能

前已論及，2013年廣東省《勞動保障監察條例》創新性地規定了勞動監察調解制度，授權勞動行政部門調解金錢給付類投訴案件，^[55]勞動保障監察調解制度有助於化解勞動違法和勞動爭議競合類糾紛。但是，廣東省勞動監察調解的範圍有限，僅限於勞動保障監察事項相關金錢給付類投訴，因此，本質上勞動保障監察調解只是監察執法方式的變通，並不意味著勞動保障監察具有化解勞動爭議的職能，無法破解我國內地勞動爭議與勞動保障監察事項界分不明的困境。

不同的是，港澳地區的勞動行政部門和勞動監察事實上發揮了勞資糾紛先行處理、協調解決和分流的功能。為推進粵港澳大灣區勞動爭議非訴訟程序對接，廣東省可以借鑒港澳地區的勞資糾紛解決機制，重視勞動行政部門在勞動爭議解決中的功能和作用。

首先，廣東省應當在勞動爭議多元化解實踐的基礎上，規範勞動行政部門主導的勞動監察、勞動爭議調解、仲裁“一站式”解決平台。^[56]明確勞動爭議“一站式”解決平台為勞動爭議處理的前置程序。平台受理勞動爭議案件後，應當根據勞動爭議的性質和類型，分別轉介至勞動保障監察部門、勞動爭議調解組織或勞動爭議仲裁機構處理，分別進入勞動監察、勞動調解和勞動仲裁程序。

其次，廣東省應當構建勞動監察和勞動爭議調解仲裁程序的銜接規則。一方面，進一步明確勞動監察部門和勞動爭議調解、仲裁機構的職能範圍，有效界分勞動保障監察事項和勞動爭議，充分發揮勞動保障監察、勞動調解仲裁的各自優勢。^[57]其二，在勞動爭議解決程序流轉中，明確勞動監察和勞動爭議調解仲裁程序間的轉換可能性與具體情形。若勞動監察部門認為特定投訴應當由勞動爭議調解仲裁機構受理，或者若勞動仲裁機構認為案件當事人涉嫌勞動違法，勞動監察部門和勞動仲裁機構應當在徵得當事人同意後，協助案件在勞動監察和勞動爭議調解仲裁程序間轉換，無須當事人另行申請或投訴。

（二）規範和優化勞動爭議調停調解機制

我國推進多元解紛機制改革以來，廣東省不斷探索勞動爭議的多元化解，取得了豐富的勞動爭議多元化解經驗，但仍有進一步規範和優化的空間。

1. 回歸本質：調停調解的內涵與要求

[55] 《廣東省勞動保障監察條例》第42條；另見《廣東省立法創新勞動保障監察制度機制》，載中華人民共和國人力資源和社會保障部網站2013年8月7日，http://www.mohrss.gov.cn/fgs/FGSgongzuodongtai/201308/t20130807_109511.html。

[56] 如佛山市南海區勞動人事爭議調裁審一體化中心，該中心由南海區人民法院、南海區人力資源和社會保障局、南海區司法局、南海區總工會聯合打造，目標是建立一個以調裁審對接為主，調解、監察、仲裁、審判“四位一體”的勞動人事爭議多元化調解平台，參見《南海區勞動人事爭議調裁審一體化中心正式成立》，載南海區人民政府網站2022年3月4日，http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/bmdh/lyqt/qzgh/ghdt/content/post_5397767.html。

[57] 2019年7月9日廣州市人力資源和社會保障局等八部門《關於進一步加強全市勞動人事爭議調解仲裁完善多元處理機制的實施意見》（穗人社函〔2019〕1036號）。

在國際通行規則下，調停、調解作為替代性糾紛解決方案，均要求作為中立第三方的調停員和調解員協助爭議當事人達成和解，與此同時，調停、調解的概念內涵和規範要求存在差異。^[58]

《新加坡調解公約》規定，調解是由調解員協助，在調解員無權對爭議當事人強加解決辦法的情況下，當事人設法友好解決其爭議的過程。^[59]我國香港《調解條例》規定，調解是指不偏不倚的調解員在不對爭議事項作出判決的情況下，協助爭議當事人找出爭議點、探求和擬定解決方案、互相溝通以及就解決爭議的全部或部分達成協議的程序。但是，這一概念並不當然適用於勞資糾紛解決領域，^[60]勞資糾紛調解員可以為當事人提供與勞資糾紛和解有關的建議。^[61]在我國澳門，調解和調停均具有自願、私人、非正式和機密性，無訴訟性和敵對性，不同的是，調解員僅在調解程序中起協助作用，無權將其意見加諸當事人，而調停員可以提出和解建議。^[62]由此可見，調解和調停的主要區別是：調停員可以提供爭議事項相關的和解建議，但調解員無權提出。

而在我國內地“大調解”格局下，無論是人民調解、行政調解還是司法調解，均未明確區分調解和調停。人民調解中，人民調解員可以向當事人講解有關法律、法規和國家政策，在當事人平等協商、互諒互讓的基礎上提出糾紛解決方案。^[63]行政調解強調矛盾糾紛的實質性化解，遵循注重效果原則，行政調解主體能夠綜合法律法規、專業技術問題和個案特殊情況，及時為當事人提供合理的糾紛解決方案。^[64]人民法院調解民事爭議時，當事人可以自行提出調解方案，主持調解的人員也可以提出調解方案供當事人協商時參考。^[65]綜合而言，我國調解立法並未限制調解員為當事人提供和解方案，並且，為了實現“案結事了人和”的矛盾糾紛實質化解效果，我國支持調解員結合其實踐理性和調解技藝，為當事人提供遵循“情、理、法”的和解方案。^[66]

比較粵港澳三地的勞動爭議調解機制可知，廣東省勞動爭議調解更關注效果，忽視了調解制度的程序要求，這不利於粵港澳大灣區勞動爭議調解規則銜接與機制對接。

由於廣東省勞動爭議調解實踐更加契合港澳勞動行政部門主導的調停，及香港勞資審裁處主持的調解，為推進粵港澳三地勞動爭議調解規則的協同與融合，廣東省可以通過區分官方調停和社會調解，^[67]實現與港澳地區勞動爭議調停調解程序的對接。具體而言，首先，以調解主體是否為

[58] 根據《牛津法律詞典》和《元照英美法詞典》，mediation和conciliation都具有“調解、調停”的涵義。通常mediation指民法中的調解，通常是指由中立的第三方（調解員），協助爭議各方達成和解的爭議解決程序。調解員可以是律師或經專門培訓的非律師，沒有決策權，也不能強迫當事人接受和解。Mediation翻譯為「調停」，是指國際法中一種和平解決國際爭端的方法，是指第三方在爭議國同意的的前提下，通過提供達成和解的實質性建議積極參與談判進程。民事爭議解決中的調停（conciliation）是指中立的第三方作為調停人，為爭議解決提出了不具有約束力的和解方案。

[59] 儘管《新加坡調解公約》排除適用就業法有關的和解協議，但是其對調解的定義亦具有參考價值。聯合國大會第73/198號決議《聯合國關於調解所產生的國際和解協議公約》第2條第3款。

[60] 參見中華人民共和國香港特別行政區法例第620章《調解條例》第4條、附表1。

[61] 參見中華人民共和國香港特別行政區法例第55章《勞資關係條例》第11B條。

[62] 參見中華人民共和國澳門律師公會調停及調解中心：《爭議調解及調停規章》第1條，https://www.dsedt.gov.mo/public/data/cepa/inv_dmm/attach/dd53ee71f3a8c9fb72ff5ee9487fffb6a60b421c7/sc/annex_15.2MRules_sc.pdf，2023年12月15日訪問。

[63] 《中華人民共和國人民調解法》第22條。

[64] 參見《北京市行政調解辦法》，北京市人民政府令264號；王聰：《作為訴源治理機制的行政調解：價值重塑與路徑優化》，載《行政法學研究》2021年第5期，第60頁。

[65] 2021年1月1日施行《最高人民法院關於人民法院民事調解工作若干問題的規定（2020年修正）》第六條。

[66] 參見吳元元：《人民調解制度的技藝實踐考》，載《法學》2022年第9期，第3-15頁。

[67] 這裏的官方調停和社會調解的區分標準是，調解主體是否為法定調解主體或受法定調解主體委託。關於社會調解概念的討論，亦見於廖永安、王聰：《人民調解泛化現象的反思與社會調解體系的重構》，載《財經法學》2019年第5期，第67-80頁。

法定勞動爭議調解主體及受其委託的主體為標準，將“大調解”格局下的勞動爭議調解活動區分為官方調停和社會調解。對於法定勞動爭議調解主體及其委託主體主導的官方調停，允許調解員為當事人提供和解建議。但在勞動爭議社會調解活動中，應當嚴格遵循《新加坡調解公約》等國際通行規則，要求調解員恪守其協助地位，避免直接裁判糾紛或通過說服、勸導、教育方式促成當事人達成和解協議。^[68]其次，無論是官方調停還是社會調解，均應當明確勞動爭議調解員的中立性和資質要求。中立性要求調解員不偏不倚，具體可以從調解員選定或指定規則、調解員的回避義務等入手，防止利益衝突，保障調解員的中立性。^[69]調解員的資質要求和專業性，可以通過確立勞動爭議調解員職業准入制度保證實現。^[70]再次，可以探索社會調解服務市場化機制，支持勞動爭議社會調解組織向有需要的當事人收取適當的調解服務費用，^[71]藉助市場調節機制推進社會調解服務的規範化和專業化。

2. 回應實踐：勞動爭議調解的範圍與限度

勞動爭議調解的範圍與限度問題，是廣東省勞動爭議調解實踐中普遍存在的問題，一定程度上限制了粵港澳三地勞動爭議調解程序對接。由於粵港澳三地勞動爭議的範圍不同，我國澳門勞資糾紛類型涵蓋內地和香港的勞動違法行為，同時內地勞動爭議與勞動保障監察事項區分標準模糊，因此，廣東省勞動爭議調解的案件範圍有擴張趨勢，涵蓋了屬於勞動違法行為引起的糾紛，如用人單位未依法為勞動者購買工傷保險，勞動者因工傷或職業病請求用人單位賠償損失的糾紛，^[72]即工傷賠償爭議。由此，進一步引發了勞動爭議調解的限度問題。在廣東省勞動爭議處理實踐中，此類工傷賠償爭議不僅能夠進入調解程序，而且不同市區的調解限度不統一，具體可能是法定工傷保險待遇給付標準的80%、70%或50%。^[73]但是，港澳地區對勞資糾紛的調解限度作出了原則性規定。如香港勞資糾紛的調解調停以不損害某一方的權益為限度，^[74]澳門檢察院試行調解工作意外或職業病引發的勞動爭議案件時，應當促使參與人達成符合現行法規所定權利的協議。^[75]可見，由於勞動者的工資和工傷保險賠償金等直接關係人身和生存權利，對於相關勞動違法行為引發的糾紛，廣東省立法應當進一步明確調解的可行性和限度。

3. 理順關係：粵港澳大灣區勞動爭議處理的程序銜接

首先，確立勞動爭議調解前置原則。當前我國《勞動爭議調解仲裁法》和《廣東省勞動人事爭議處理辦法》均規定了勞動爭議解決“重視調解”原則，事實上，內地勞動爭議解決以協商調解為前置程序。確立調解前置原則的障礙是，如何處理好調解前置與調解自願的關係。一般認為，調解自願原則要求，調解程序啟動和達成調解協議階段應當確保當事人自願。^[76]在勞動爭議調解程

[68] 參見許志華：《我國批准〈新加坡調解公約〉的問題與對策》，載《中國法律評論》2023年第2期，第206頁。

[69] 參見《粵港澳大灣區跨境爭議調解示範規則》第14條。

[70] 參見李夢雲：《多元解紛機制下勞動爭議調解員專業化之探討》，載《中國人力資源開發》2021年第7期，第14頁。

[71] 參見《最高人民法院關於人民法院進一步深化多元化糾紛解決機制改革的意見》（法發〔2016〕14號），第37條。

[72] 《最高人民法院關於審理勞動爭議案件適用法律問題的解釋（一）》第1條第（5）項。

[73] 實地調研中，珠海市香洲區勞動人事爭議仲裁院的調解限度為不低於法定標準的70%。但是關於調解限度，若工傷賠償調解協議約定的賠償額明顯低於法定賠償標準，可能被認為存在重大誤解或者顯失公平，參見《最高人民法院關於審理勞動爭議案件適用法律問題的解釋》（一）第35條；參見《明顯低於法定標準的工傷賠償協議可否撤銷？》，載中國法院網2022年8月17日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2022/08/id/6854485.shtml>。

[74] 中華人民共和國香港特別行政區法例第25章《勞資審裁處條例》第15條第（1）款（d）項。

[75] 澳門特別行政區第9/2003號法律《勞動訴訟法典》第五十三條第一款。

[76] 李喜蓮、唐海琴：《法院調解自願原則的實現路徑》，載《湘潭大學學報（哲學社會科學版）》2017年第4

序中，當事人有權決定是否調解，能夠在調解協議的達成上自主自願處分其權利，可見，調解自願原則並不排斥調解前置。^[77] 實施勞動爭議調解前置原則，可以參考香港勞資糾紛審裁機構的調停證明書規則。提交調停證明書是香港勞資糾紛審裁程序的啟動條件，調停證明書的證明內容包括：

(1) 當事人不願調解，(2) 曾試圖調解但未能達成和解協議，(3) 相當不可能因調解而達成和解協議，(4) 調停可能有損一方當事人的權益。^[78] 簡言之，廣東省應當確立調解前置原則，除了當事人提交書面文件，證明其不願調解、經調解未能或無法達成調解協議或者調解可能損害當事人合法權益等情形，未經調解的勞動爭議不得進入勞動仲裁程序。

其次，確立勞動爭議調解轉介機制。我國內地學者關注的調解轉介機制，主要是法院轉介調解，即人民法院可以在立案後將民事案件委託行政機關、人民調解組織、行業調解組織等具有調解職能的組織進行調解。^[79] 香港勞資糾紛解決規則規定了調解轉介機制，勞資審裁處如果有理由認為當事人可以達成和解，或各方當事人均同意中止審裁程序以進行調停，勞資審裁處可以將案件轉介至勞工處調停。^[80] 為了充分發揮調停調解等非訴訟程序在勞動爭議解決中的作用，推動粵港澳三地勞動爭議解決機制對接，廣東省可以探索勞動爭議調解轉介制度，完善勞動爭議解決機制中的訴訟程序與非訴訟程序對接。

最後，明確調解協議的效力加固途徑。根據我國內地相關規定，未經效力加固的勞動爭議調解協議僅具有合同效力，不具有強制執行力。為了深化多元解紛機制改革、健全勞動爭議解決的訴訟與非訴訟銜接，對於法定勞動爭議調解組織主持達成的調解協議，我國內地法律規定了兩種效力加固途徑。其一，雙方當事人可以共同向人民法院申請司法確認。人民法院確認調解協議有效，一方當事人拒絕履行或未全部履行的，對方當事人可以向人民法院申請強制執行。^[81] 其二，廣東省規定了勞動仲裁機構審查確認調解協議的制度。當事人可以向有管轄權的仲裁機構申請仲裁審查確認，仲裁機構經審查後可以出具仲裁調解書，^[82] 仲裁調解書的效力相當於裁決書。但是，以上兩種調解協議效力加固途徑的適用範圍不明確。在對勞動爭議調解作出官方調停和社會調解區分的前提下，廣東省應當明確，調解協議效力加固規則不僅適用於官方調解，也適用於社會調解，以推進粵港澳大灣區勞動爭議調解服務的社會化。

六、結語

在粵港澳大灣區深入融合發展的背景下，推進粵港澳三地法律規則銜接與機制對接是一項系統性工程。在勞動關係領域，勞動法律關係實體規則銜接可以通過涉外民事關係法律適用規則實現，而勞動爭議解決程序機制對接，則需要立足於粵港澳三地勞動爭議處理程序的共性和差異，在保障

期，第81-84頁。

[77] 參見張豔麗：《民事審前調解程序的構建》，載《政法論叢》2011年第5期，第12頁。

[78] 參見中華人民共和國香港特別行政區條例第453章《小額薪酬索償仲裁處條例》第14條、第25章《勞資審裁處條例》第15條。

[79] 參見李德恩：《論雙向度的“訴調對接”機制及其建構》，載《江西財經大學學報》2014年第5期，第117頁。

[80] 參見中華人民共和國香港特別行政區條例第25章《勞資審裁處條例》第15條第(3)項。

[81] 《中華人民共和國人民調解法》第33條；《最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定》（法釋〔2011〕5號）；《最高人民法院關於擴大訴訟與非訴訟相銜接的矛盾糾紛解決機制改革試點總體方案》第11條強調“落實調解協議的司法確認制度”，規定“經行政機關、商事調解組織、行業調解組織或者其他具有調解職能的組織調解達成的協議，當事人申請確認其效力，參照《最高人民法院關於人民調解協議司法確認程序的若干規定》辦理。”

[82] 《廣東省勞動人事爭議處理辦法》第26條至第30條。

我國香港和澳門獨立司法權和終審權的基礎上，推進粵港澳三地勞動爭議解決程序規則的借鑒與融合。由於粵港澳三地勞動爭議解決程序可以分為訴訟程序和非訴訟程序兩類，訴訟程序對接方面，勞動爭議作為特殊的民商事糾紛，可以適用內港和內澳的民商事司法協助安排，實現勞動爭議訴訟階段的跨境調查取證、送達文書及生效判決的互認和執行。非訴訟程序對接方面，由於內地多元解紛機制下勞動爭議調解機制的規範化和專業化不足，廣東省應當結合國際通行規則和港澳地區勞資糾紛調停調解的經驗，進一步優化粵港澳大灣區勞動爭議調停調解程序。

Abstract: Promoting the docking of labor dispute resolution procedures in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is an important measure to serve the convenient flow of elements in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. Based on the commonalities and differences of labor dispute resolution procedures in Guangdong, Hong Kong and Macao, we can promote the docking of labor dispute resolution procedures in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area from two aspects: the docking of litigation procedures and the docking of alternative dispute resolution. In the labor litigation, the trial court can make use of the inter-regional judicial assistance arrangement in the field of civil and commercial affairs to realize the docking of labor dispute litigation procedures in Guangdong, Hong Kong and Macao. In terms of docking non-litigation procedures, the goal should be the coordination and integration of non-litigation dispute resolution rules in Guangdong, Hong Kong and Macao. Specifically, Guangdong Province should pay attention to the function and role of labor administrative departments in resolving disputes. At the same time, from the perspectives of the connotation and requirements of mediation, the scope and limits of mediation, and the connection of litigation and non-litigation rules, standardize and optimize the labor dispute mediation system.

Key words: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Rules Cohesion; Labor Dispute Resolution Procedures; Interregional Judicial Assistance; Alternative Dispute Resolution

（責任編輯：勾健穎）