



中国纺织服装企业的申诉和申诉机制 研究报告

(以长三角、珠三角和中部省份 6 家工厂为例)

二〇一三年三月

撰写：

张峻玮、鲜 瑜

审改：

梁晓晖、李志艳

调研组成员：

郑 剑、任小磊（中国纺织工业联合会社会责任办公室）

张峻玮、鲜 瑜（社会资源研究所）

前言

近年来，纺织服装、电子等劳动密集型行业内劳动者的工作、生活和精神状况受到了政府、媒体和社会公众的广泛关注。与此同时，工人自身的法律维权意识也在不断提升，通过法律诉讼、公众关注等外部途径寻求权益保护的情形越来越多。然而，诉讼和维权等外部过程无论对于企业还是工人而言都是一种沉重的负担：它们严重影响了工人的劳动权利和生活幸福，同时也使企业面临着经济利益和社会形象的双重损失。无数事实表明，当劳动纠纷超越了企业的围墙范围，就会在很大程度上演化为严重消耗社会成本的零和博弈。

相对而言，在企业内部建立非司法性申诉机制，让矛盾在企业内部得到及时化解，就是一种可行而经济的方式。有效的企业内部申诉机制，不仅可以降低纠纷解决的成本，避免争议的外部化，而且可以调动工人的工作积极性，增强工人对企业的归属感和责任感，促进企业与员工的共同利益。尤其重要的是，有效的企业内部非司法申诉机制将减少政府相关部门的介入成本，增强企业在市场中的自治能力。长期以来，我国的劳动法律法规非常强调劳动纠纷在企业内部的非对抗性处理过程，这与国际上的普遍实践和国际规范的发展一脉相承。2011年，包括中国在内的联合国人权理事会一致通过了《工商业与人权：实施联合国‘保护、尊重和补救’框架指导原则》，根据这些原则，企业内部的沟通和申诉程序是企业尊重和补救劳动者权利的责任的重要机制保障。

因此，以下问题就显得非常重要：现实中企业内部申诉机制是否建立和健全？这些申诉机制的形式和流程如何？它们是否能让员工满意，是否能被企业充分利用？是否符合有效性判断的基本标准？企业建立此类机制面临怎样的问题和挑战？为了回答这些问题，2012年中，在英中协会的支持下，中国纺织工业联合会社会责任办公室和社会资源研究所成立调研小组，深入六家纺织服装企业，通过访谈、问卷填写等方式开展调研，以了解企业申诉机制的运行及管理现状，分析不同申诉机制建立和运作的效果与成本，及其与指导原则之间的差距，并最终形成了本研究报告。

防患于未然，这是放之四海而皆准的解决问题的行动逻辑。同样，预防劳资纠纷，无论企业的行业、规模或所有制属性，都应秉持这一相同的理念。我们相信，越来越多的中国企业将认识到内部非司法申诉机制巨大的社会和经济意义。我们也希望这一报告能够为非司法性申诉机制在中国企业内发挥更多作用贡献绵薄之力。

中国纺织工业联合会社会责任办公室
社会资源研究所
2013年3月

目录

1. 关于本次研究	5
1.1 研究背景	5
1.2 研究目标	5
1.3 研究范围	5
1.4 研究对象	6
1.5 研究方法	6
2. 外部条件	8
2.1 法制环境：有待完善的劳动争议调解机制	8
2.2 户籍制度：城乡二元、地域区隔下的流动	8
2.3 产业状况：缓中趋稳	8
2.4 用工环境：博弈天秤向劳方的倾斜	9
3. 工厂和工人基本状况	10
3.1 地域状况	10
3.2 工厂状况	11
3.3 工人概况	11
3.3.1 性别	12
3.3.2 年龄	12
3.3.3 受教育程度	13
3.3.4 来源地	14
3.3.5 工资水平	15
3.3.6 每天工作时间	15
3.3.7 每月休息天数	16
3.3.8 劳动合同签订	16
3.3.9 社保缴纳情况	16

4. 申诉	17
4.1 申诉类型	17
4.1.1 工资相关的申诉	17
4.1.2 工时申诉	18
4.1.3 生产性申诉	18
4.1.4 后勤保障性申诉	18
4.1.5 管理性申诉	18
4.2 工人的态度	19
4.3 申诉“冰山”	20
5. 渠道	21
5.1 自下而上的渠道	21
5.1.1 申诉→班组长	21
5.1.2 申诉→班组长→车间主任→厂长经理	21
5.1.3 申诉→班组长→质检部门→行政、人事、后勤部门	22
5.1.4 申诉→行政、人事、后勤部门	22
5.1.5 申诉→意见箱→行政、人事、后勤部门 / 厂长经理 / 更高层	22
5.1.6 申诉→工会	23
5.2 自上而下的渠道	23
5.2.1 生产部门 / 工会 / 行政、后勤部门→非正式沟通	24
5.2.2 生产部门→晨会制度	24
5.2.3 工会 / 行政、人事部门→员工座谈会	25
5.2.4 行政部门→问卷	25
6. 总结	27
标准 1: 合法性	29
标准 2: 可获得性	29
标准 3: 可预测性	29

标准 4: 平等性	30
标准 5: 透明性	30
标准 6: 权利兼容性	31
标准 7: 持续学习	31
标准 8: 立足参与和对话	31
结论	32
附录一	33
工厂一	33
工厂二	37
工厂三	40
工厂四	42
工厂五	44
工厂六	47
附录二: 工厂申诉程序的流程图	49

1. 关于本次研究

1.1 研究背景

如何有效收集员工意见和处理劳动者的申诉和抱怨，是在工作环境中保护劳动者权益的焦点之一。2011年6月，联合国人权理事会通过决议，一致欢迎经由联合国工商业与人权问题秘书长特别代表（UN Secretary-Generals Special Representative for Business and Human Rights）约翰·鲁格（John Ruggie）历时6年研究而提交的《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架的指导原则》（简称为“指导原则”）。作为人权理事会成员国的中国，对该指导原则亦表示赞同和欢迎。就权利补救和申诉而言，指导原则提出“国家应考虑在处理与企业相关的人权伤害时，如何便利获得有效的非国家申诉机制”，以及“为使申诉得到及时处理和直接补救，工商企业应针对可能受到不利影响的个人或社群建立或参与有效的业务层面申诉机制。”。

指导原则着重强调了非司法申诉机制，明确了国家和企业在非司法申诉机制中应当发挥的作用，同时就非司法申诉机制的有效性提出了合法性、可获得性、可预测性等八项标准。申诉机制是一个结构化的过程，其目的是解决工商企业业务和操作中所发生的任何纠纷或者申诉，其方式可以包括和解、冲突解决、调节或谈判等。作为一种非司法性质的纠纷解决机制，申诉在法院审判庭以外求得解决，也是企业的尽责程序未能有效发挥作用后，确保受损害的员工和其他相关方获得补救的机制。在工商企业界，工厂/企业、行业组织、工商企业参与的多利益相关方团体等都有必要建立内部申诉机制，而在企业层面，申诉机制应当成为企业和员工交流沟通，构建良性劳资关系的关键机制。

1.2 研究目标

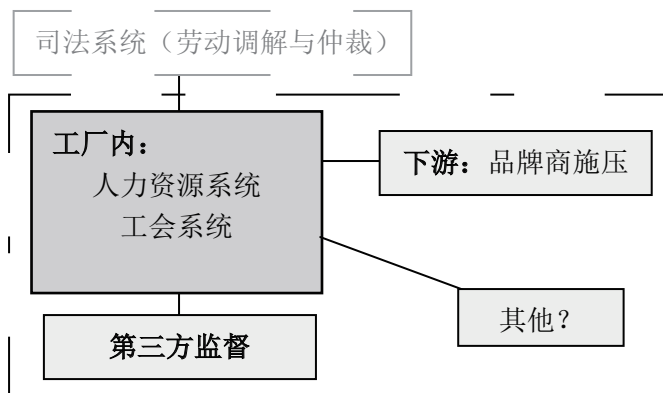
为探索指导原则”在中国的适用性，为其落地生根提供实证研究支持，英国英中协会（Great Britain and China Council）、中国纺织工业联合会（CNTAC）、社会资源研究所（Social Resources Institute）在2012年开展合作，首先探讨在纺织服装这一劳动密集型行业建立和完善非司法申诉机制。为此，中国纺织工业联合会和社会资源研究所的研究人员历时近1个月，在长三角、珠三角、中部省份

的6家纺织服装厂开展调研，力图发现目前工厂内处理工人申诉的现有渠道和方式方法，研究其中的利与弊，分析其与指导原则中有效性八原则的关系，并尝试总结出适合在更多劳动密集型工厂内推广的非司法性申诉的原则性框架、程序和机制。

1.3 研究范围

本次调研的研究范围是，纺织服装工厂内现有的司法性的申诉程序。

具体而言，申诉程序可能完全由工厂自行建立，可能构建在工厂内的人力资源系统中，也可能构建在工会系统、行政系统或生产系统中。此外，申诉程序还可能在下游品牌商的督促下建立，或者将申诉程序交由第三方管理，这种非司法程序可能存在于工厂内，也可能完全独立于工厂管理方面存在，但都是对工厂内由工厂管理方自行管理的申诉程序的有效补充。



考虑到申诉程序必然和工人的申诉意愿和申诉类型、管理层的管理方式密切相关，因此研究思路是从工人的问题（即申诉）入手，分析有哪些不同类型的申诉，管理层对不同类型申诉的处理方式，继而梳理出工厂内现有的申诉程序。除此之外，文化、产业状况、政治和经济环境等因素也可能对申诉的类型、申诉渠道的构建、申诉的处理方式及结果产生影响，因此这些因素也被纳入研究。

1.4 研究对象

本次研究的对象为分布于长三角、珠三角和中部省份的纺织服装工厂。长三角、珠三角作为经济发达省份，是劳动密集型企业较为集中的地区，但近几年两地用工成本也在不断攀升，致使诸多劳动密集型企业开始向内陆省份转移。选取这三个地

域，既能保证研究对象覆盖到纺织服装产业的主要地域，又希望能尝试研究不同地域在申诉管理上可能存在的差异。

1.5 研究方法

本次调研采用结构化问卷、半结构式访谈相结合的方式，从工厂内的一线工人和管理层获取信息，同时结合工厂内现有的和申诉相关的各种文件，综合分析工厂内现有申诉程序的实际状况。

结构化问卷

问卷完全由工人填写，内容侧重于了解工人现有的申诉类型和申诉渠道。每家工厂以等距抽样为原则，依据工厂花名册抽取 30 名左右的工人。

实际完成的有效问卷数量为：

工厂 1	32 份
工厂 2	34 份
工厂 3	31 份
工厂 4	32 份
工厂 5	30 份
工厂 6	34 份（含 11 份销售人员）

半结构化访谈

在工厂内，半结构化访谈针对工人和管理层，重点在于从工人和管理层两个不同的角度来了解工厂内现有的各类申诉程序、申诉程序的作用、工人和管理层对申诉程序的看法等。

实际访谈的工人和管理层数量为：

	工人	管理层
工厂 1	4	5
工厂 2	4	4
工厂 3	5	4
工厂 4	4	4
工厂 5	6	5
工厂 6	5	5

此外，珠三角地区还有数量众多的关注劳动者权益保护的社会组织（NGO），我们也访谈了当地两家这类组织，以了解公民社会视角下的工人申诉和申诉程序。

2. 外部条件

探讨纺织工厂现有的员工申诉处理方式，首先有必要对中国的经济、社会、文化环境和纺织行业目前的产业环境加以充分理解，方有可能在本土语境中探讨员工申诉处理机制建立和运行的现状和有效性。因此，我们首先从法制环境、体制环境、社会管理政策、产业状况和用工环境等方面，对目前纺织行业的内外部环境进行分析，以为后文对申诉机制的探讨提供宏观背景。

2.1 法制环境：有待完善的劳动争议调解机制

我国自恢复劳动争议处理制度以来，迄今已 20 年。就劳动争议调解而言，主要的法律法规包括《劳动法》、《企业劳动争议处理条例》和《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》等。针对劳动纠纷的处理，已经形成了成熟的一调一裁两审机制。同时针对企业内部的调解机制，我国的法律也形成了一个相对成熟的机制，《工会法》以及上述各个法律对此问题均有规定，尤其是《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》强化了调解协议的执行机制，使得企业层面的调解机制更具有约束力。然而问题在于，一方面，企业内部的调解机制的有效性和公信力缺乏更细致的法律保障，使其往往形同虚设，另一方面，在真正发生纠纷的情况下，员工可能缺乏对这些机制的了解。

2.2 户籍制度：城乡二元、地域区隔下的流动

改革开放 30 年后，中国的户籍管理制度并没有发生根本改变，户籍依然是重要的身份标志，城乡二元化和地域区隔还继续存在。大量的产业工人因为来自农村、持有农村户口，而被称为“农民工”，也因此在城市中享受基本社会保险和社会福利时常遭遇种种制度性障碍。据国家统计局《2011 年我国农民工调查监测报告》，2011 年举家外出农民工达 3279 万人，较上年增加 208 万人，增长 6.8%。“流动”是这些产业工人的主要特征——不仅在同一地域内的工厂与工厂间、行业与行业间流动，还常常拖家带口，在不同地域间辗转漂流。这种流动状态与很多劳动争议的发生有关，但也经常是“一走了之”消弥纠纷的结果，对企业内形成和发展有效的纠纷解决机制形成了重大挑战。

2.3 产业状况：缓中趋稳

纺织服装行业是一个传统经济支柱行业，也是一个劳动密集型产业，吸纳了2000多万的工人，其中80%为“农民工”。2008年至今，金融危机、人民币升值、工人劳动成本和原材料价格的上升，造成综合生产经营成本上升，使中国纺织品的成本优势在一步步削弱。大量中低档加工订单流失到印度，越南，柬埔寨等东南亚国家。2012年1-8月，纺织行业利润总比下降1.1%，利润率同比下降12%，亏损企业亏损额同比增加101.8%。

纺织行业利润率本来相对较低，依托于国内较低劳动力成本，在国际上达到价格竞争的优势，但由于多种因素的影响，我国的纺织服装出口近年受到了巨大影响。央行2012年11月发布的《央行三季度货币政策执行报告》显示，前三季度，欧美日需求锐减，外需低迷，纺织品服装出口1871.6亿美元，比上半年下降1.1%。来自产业链下游的品牌商和采购商的压力，一直是督促上游供应商企业做出改善的重要动力。我们所调研的6家工厂中，至少有3家工厂有来自品牌商的工厂核验。在这种情况下，需要为企业寻求改善找到新的持久推动力。

2.4 用工环境：博弈天秤向劳方的倾斜

2004年在东部和南方一些经济发达地区首度出现“民工荒”，2009年~2012年，传统的劳动力吸纳大省又出现不同程度的劳动力短缺现象。随着近几年第二代农民工进入城市，低端制造业的新一代工人一改老一辈的任劳任怨，在追求更自由、更宽松、更优越的生活物质条件的同时，利益诉求也越来越强烈。

据国家统计局发布的《2011年我国农民工调查监测报告》数据，在长三角和珠三角地区务工的农民工分别占全国农民工的23.1%和20.1%，分别比上年下降0.9和0.8个百分点，在长三角和珠三角地区务工的农民工增加数量和增幅也明显低于上年水平。与此同时，中西部地区对农民工的吸纳能力在不断增强，在中部地区务工的农民工4438万人，比上年增加334万人，增长8.1%；在西部地区务工的农民工4215万人，比上年增加370万人，增长9.6%。

“用工荒”席卷沿海经济发达省份，“如何留住工人”是很多企业都在思考的问题。我们看到，调研的6家工厂，无不想方设法留住工人，从提高住宿条件到

改善伙食，从营造家庭亲情到组织工人外出旅游，从为员工送生日蛋糕和贺卡，到为工人提供职业培训，这些软性措施都在试图营造亲近工人的氛围，提升工人的归属感。这表明，目前的人力资源市场正在从购买方向供给方转变，虽然还并非完全是卖方市场（劳动力供给方），买方已经不得不开始关注卖方的诉求，并通过持续迎合、满足卖方诉求，来保证卖方劳动力的供给。

3. 工厂和工人基本状况

3.1 地域状况

从分布地域看，工厂 1 和 2 位于长三角 A 市，工厂 3 和 4 位于珠三角 B 市，工厂 5 和 6 分别位于中部地区 C 市和 D 市。

长三角、珠三角是中国经济最发达的地区之一，也是最早依托加工制造业发展起来的地区之一。近十年来，A 市和 B 市开始不断优化升级当地产业结构，加工制造业在当地逐渐被淘汰或转移，第三产业则蓬勃兴起。中部省份的 C 市和 D 市的经济发展水平则远不如 A 市和 B 市，经济总量远逊于长三角和珠三角，而且经济结构中，农业占比较高，服务业相对薄弱。

所在地主要经济和社会指标：

A	市 B	市 C	市 D	市
地区生产总值	6880 亿元	4735 亿元	491 亿元	518 亿元
较上年涨幅	+12%	+8.0%	+16.0%	+15.2%
三大产业增加值 比例	1.8:54.2:44.0	0.4:50.2:49.4	12.4:59.1:28.5 2	0.1:47.0:32.9
纱产量	58.6 万吨			1.53 万吨
较上年涨幅	-7.0%			+16.2%
布产量	4.7 亿米			1.05 亿米
较上年涨幅	-7.1%			+12.1%
呢绒产量	1.5 亿米			
较上年涨幅	-1.9%			
服装产品产量	5.5 亿件	10.7 亿件	8063 万件	1574 万件
较上年涨幅	-0.2%	-1.6%	+112.97%	-42.1%
限额以上批发和零售 业-服装、鞋帽、 针纺织品类	+42.5% +	26.7%		
城镇居民人均可支配 收入	31638 元	21739 元**	17008 元	16960 元
较上年涨幅	+14.0%	+34.9%	+15.0%	+11.0%
农民人均纯收入	16438 元	7	909 元	7427 元
较上年涨幅	+17.4%		+19.0%	+18.3%

* 数据来源为 2011 年国民经济和社会发展统计公报，数据均为初步统计结果。

** 调查范围为 B 市辖区内除农户之外的各类经济实体。

3.2 工厂状况

6家工厂的绝大多数建厂时间较长，其中工厂5为合资企业（工厂1曾为合资企业），工厂2还经历了从上世纪50年代的生产合作社到乡镇集体企业再到民营企业的转变，可谓历经风雨。只有工厂6成立仅有短短7年时间，由服装销售渠道商投资兴建，在经历了服装制造产业的高峰期后，又在压缩产量，继续拓宽销售渠道。6家工厂都拥有自有品牌，其中有2家品牌驰名全国，6家工厂的多数还在上海或广州设立了自己的品牌研发中心。

除工厂3之外，其余5家工厂的生产线都在为更高端的国内外品牌代工，自有品牌的生产一般委托给其他工厂，或者在淡季才生产自己的品牌。跳出现有产业的圈子是6家工厂应对产业困境的方式之一。工厂1选择向产业链上游进军，力争实现全产业链发展；工厂2选择多产业发展，向近几年利润丰厚的地产、生物制药领域发展；工厂6在销售渠道上下功夫，谋求在销售市场上抢占先机。

	长三角 A 市		珠三角 B 市		中部省份	
					C 市 D	市
	工厂 1	工厂 2	工厂 3	工厂 4	工厂 5	工厂 6
成立时间*	2000 1	986	1997 1	987	1992 2	005
企业性质	民营	民营	民营	民营	中日合资	民营
注册资本		7	000 万 5	00 万		
是否上市	否	是	否	否	曾经	否
衍生产业	全产业链发展	多产业（生物制药，地产等）	研发中心	研发中心	研发中心	研发中心 渠道商
自有品牌	有	有	有	有	有	有
是否代工	是	是	是	是	是	是
业务是否外包	否	是	是	是	是	是
员工数量 ²	00 2	000	200	400	2000 1	00
抽样平均工资	3200 3	400	2700 2	800	1900 1	600

* 成立时间全部采用工厂所属公司在工商登记部门的登记注册时间。

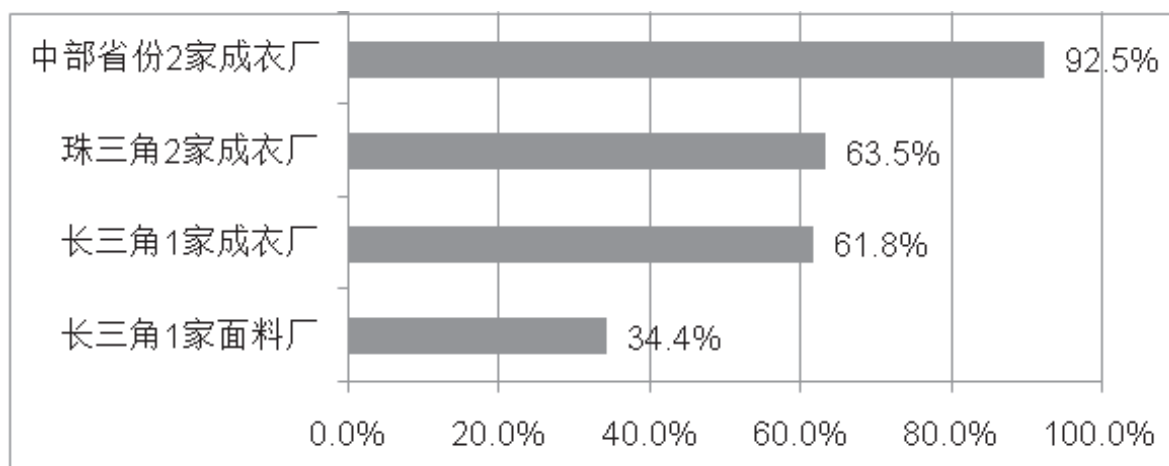
3.3 工人概况

我们通过问卷和访谈，重点了解工人的申诉类型、申诉渠道和申诉处理解决，在 6 家工厂中，共完成样本量如下：

	有效问卷
工厂 1	32 名生产工人
工厂 2	34 名生产工人
工厂 3	31 名生产工人
工厂 4	32 名生产工人
工厂 5	30 名生产工人
工厂 6	23 名生产工人，11 名销售人员

3.3.1 性别

女性工人占优势，是除面料厂之外，其余 5 家服装制造工厂的状况。工人样本反映，按照地域分析，以中部省份 C 市和 D 市工厂的女性工人为最多，占比达 92%；珠三角和长三角的服装工厂次之，女性工人占比达 60% 以上；面料厂的男性员工比例则达到了 65.6%。



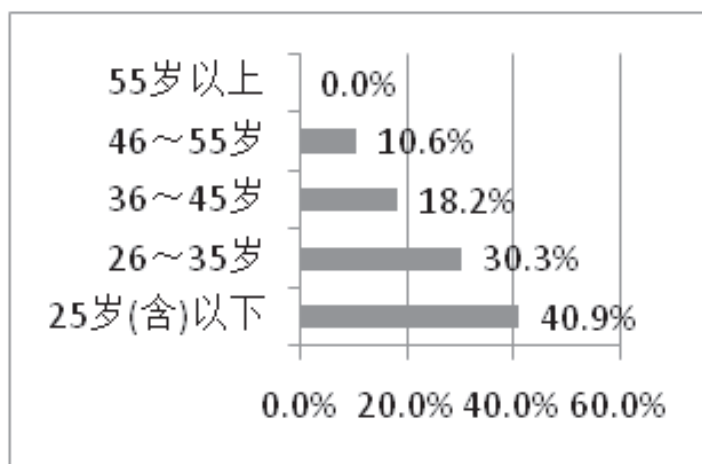
6 家工厂各自样本中的女工比例

3.3.2 年龄

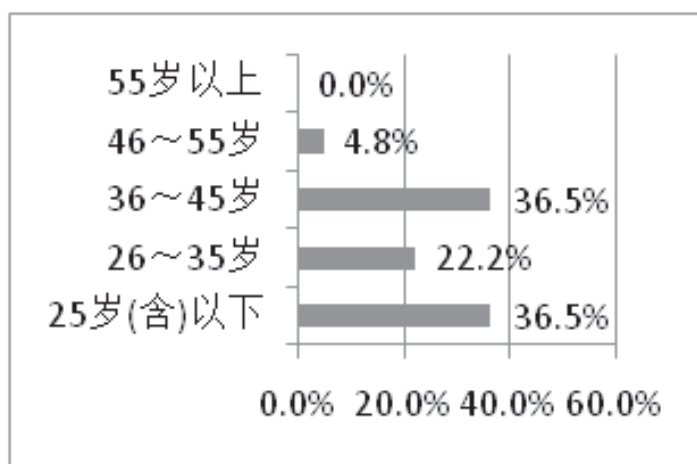
6 家工厂受调研工人的平均年龄都较为近似，在 30 岁上下。其中，平均年龄最大的工厂 5 为 33.2 岁，在中部省份；平均年龄最小的工厂 2 为 29.9 岁，在长三

角地区。6家工厂年龄最大的男性工人54岁，在生产面料的工厂1；年龄最大的女性工人51岁，在服装工厂2；其余4家服装工厂均没有年龄超过50岁的男性或女性工人。

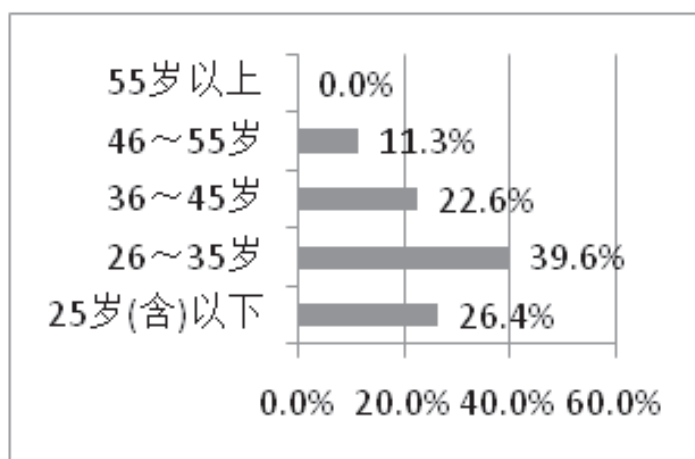
6家工厂的年龄结构却呈现出较强的地域性差异。长三角2家工厂工人的年龄结构呈“金字塔”形，25岁（含）以下的工人占比超过40%，其次是26～35岁年龄段的工人，占比30.3%，表明在长三角的2家工厂以青壮年劳动力为主，尤其是被称为第二代农民工的25岁（含）以下或“85”后工人，成为了工厂的生力军。珠三角2家工厂呈现出“松树形”结构，即25岁（含）以下年龄段的工人和36～45岁年龄段的工人占比突出，均为36.5%。中部省份的2家工厂则呈现出“橄榄形”结构，有39.6%的工人都集中在26～35岁这一阶段，其次是25岁（含）以下年龄段和36～45岁年龄段，分别为26.4%和22.6%。



长三角2家工厂 54



珠三角2家工厂 47

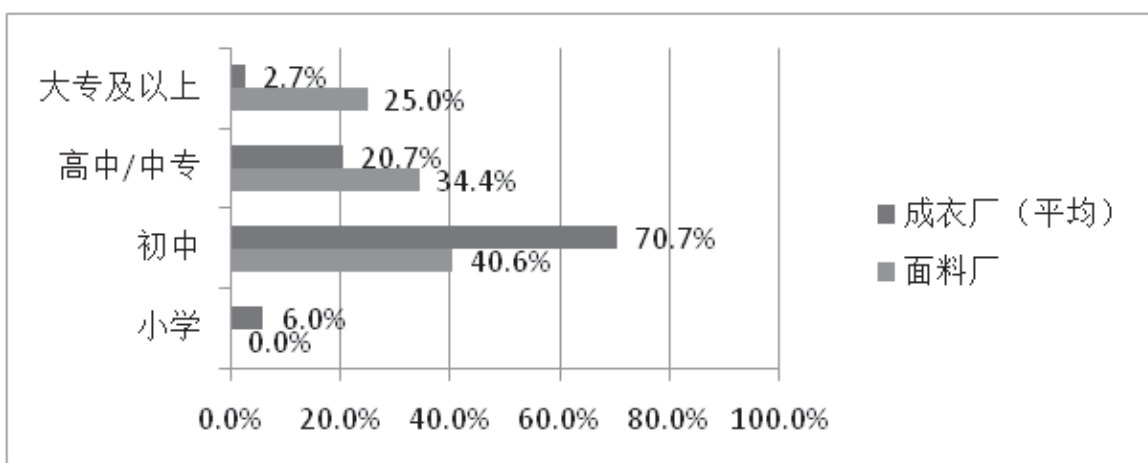


中部省份 2 家工厂 49

一个有意思的现象是，在珠三角 2 家工厂占比较少的 26 ~ 35 岁年龄段工人，在中部省份却较为突出。一个可能的解释是，这一年龄段的工人正处于适婚、适育期，更倾向于选择在家乡附近就业，以便照顾刚出生或尚处于幼年的子女，因此这一年龄段的工人（尤其是女性工人）便从打工者云集的珠三角向打工者的家乡省份转移。

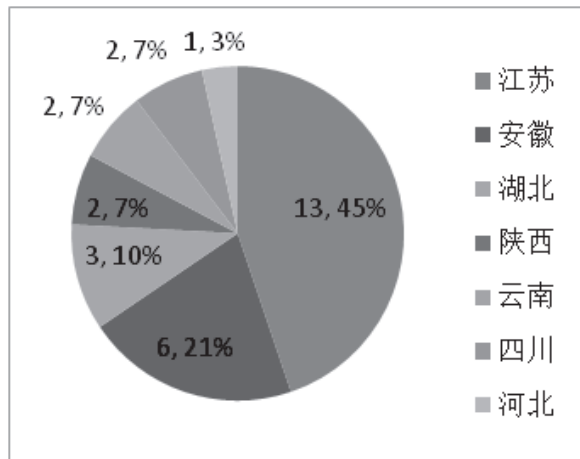
3.3.3 受教育程度

6 家工厂接受调研的工人受教育程度大致相仿，均以初中文化为主。其中，面料厂初中文化水平的工人占比 40.6%，服装厂初中水平的工人平均占比 70.7%。这反映出，劳动密集型的服装制造业技术含量低，对人力素质的要求不高，但在从事面料生产的工厂还需要具有更高层次文化的人员来开展印染配色与试验等工作，因此高中 / 中专文化和大专及以上学历的工人也占据了一定比例。

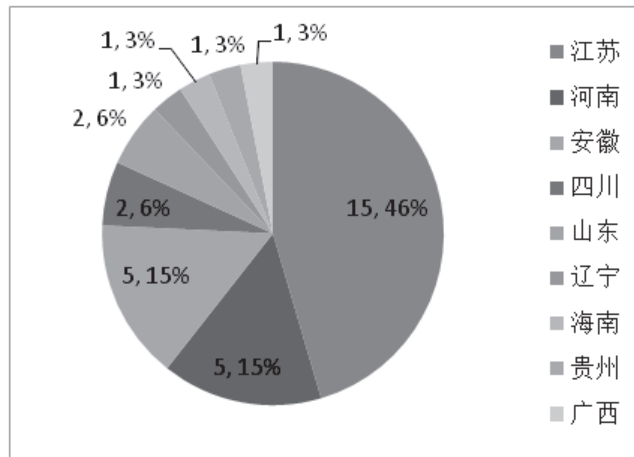


3.3.4 来源地

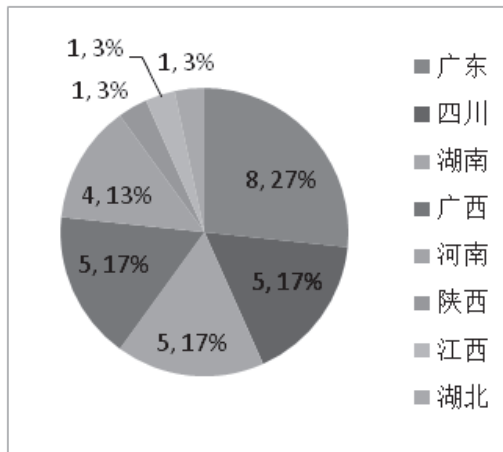
珠三角和长三角是我国经济最发达的地区之一，也是大量劳动力输入的省区，外来打工者居多，这在珠三角和长三角的4家工厂均有体现。2家位于中部省份的工厂，以本地工人（包括工厂所在地的周边市县）占绝对优势，极个别的外来者，也多以嫁入当地的女工为主。



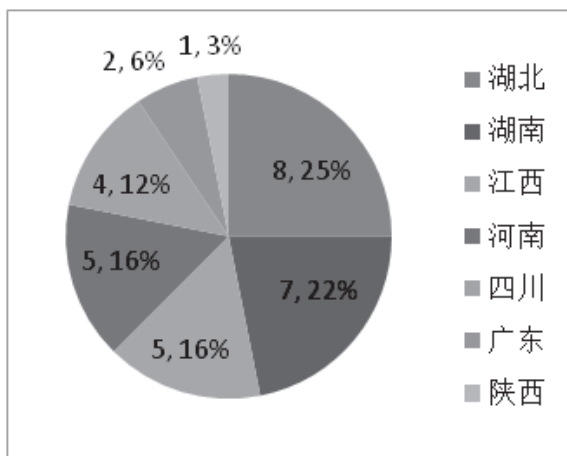
工厂 1 问卷填写者的籍贯来源



工厂 2 问卷填写者的籍贯来源



工厂 3 问卷填写者的籍贯来源



工厂 4 问卷填写者的籍贯来源

3.3.5 工资水平

6 家工厂的工资结构以计件工资为主，在个别工厂，8 小时之外的加班还有加班工资。除工资外，不同的工厂还有全勤奖、超产奖、年终奖等奖金，作为工资之外的补充。

从 6 家工厂的抽样情况看，工资水平在地域上的差异明显。据问卷统计，在生产旺季，6 家工厂的工人，以长三角 A 市的 2 家工厂工人收入最高，平均额约 3200 元上下（当地最低工资标准为 1320 元，较 2011 年涨 15.8%）；珠三角 B 市的 2 家工厂的工资居中，平均约 2500 元上下（当地最低工资标准为 1100 元，较 2010 年涨 19.6%）；中部省份 C 市和 D 市最低，平均在 1700 元上下（当地最低工资标准为 900 元，较 11 年涨 20.0%）。

在生产淡季，根据工厂规定，若工作量达不到当地最低工资标准，工人将获发最低工资标准额的工资。据工人访谈了解到，生产淡季的实发工资也都高于最低标准，但同样存在地域差异，长三角 A 市的 2 家工厂工人收入可以超过 2000 元，珠三角 B 市工人的收入 2000 元左右，中部省份 C 市约为 1500 元左右。

在问及近两年工资涨幅的问题时，6 家工厂的工人和管理层都表示，工资涨幅达到每年 10 多个百分点，通过对照当地最低工资标准涨幅，可以发现两者较为相近。

3.3.6 每天工作时间

调研期间（9 ~ 10 月）正值纺织行业的生产旺季，工人需要加班加点才能完成当日生产任务，因此每天工作时间偏长。

6家工厂中，面料厂的生产线24小时运作，采取两班轮替，即工人每天的工作时间约为12小时，超过法定加班工时。5家服装工厂的每天工作时间差别较小，平均为10个小时，根据问卷统计，每天工作时间最短的是工厂2（平均9.6小时），每天工作时间最长的是工厂3和工厂4（平均10.8小时）。另外，据工人反映，在部分工厂，工厂的晨会、例会时间并没有包括在工作时间中。

通常而言，在生产旺季加班的可能较大，但不同生产线、不同工种都可能结合工厂的加班要求有自己的安排，工人也有可能获批在集体加班时请假休息，因此这里统计的并不是厂方要求的加班时间，而是工人的实际加班时间。

3.3.7 每月休息天数

6家工厂在生产旺季的每月休息时间都偏少。工人抽样结果显示，6家工厂工人在生产旺季的每月休息时间平均为2.9天（如上所述，这里统计的是每名工人的实际休息时间）。其中珠三角地区工厂3的工人每月休息天数最多，平均有3.7天；中部省份工厂6的工人每月休息天数最少，平均为2天。

3.3.8 劳动合同签订

根据工厂和工人的各方反馈，我们所调研的6家工厂，并不存在未签订劳动合同的情况。

3.3.9 社保缴纳情况

6家工厂都有为工人缴纳社会保险，但并没有完全覆盖，且处理方式较为近似，或者为具有一定工龄的工人购买社保，或者为有意愿购买社保的工人购买。个别工厂所在地的社保局还有硬性指标要求，要求工厂保证每年的社保覆盖率有一定比例增加，这在一定程度上对工厂形成了压力，让工厂主动采取措施，对不愿意购买的工人说服教育。

事实上，我们所访谈的工人，大多数都不清楚工厂是否为自己缴纳了社保，有不少工人对社保都包括什么、如何缴纳、缴纳比例等缺少基本了解，真正能够区分社会保险种类的工人实属凤毛麟角。而即便对社保有一定认知的工人，大多数的缴纳积极性也并不高，包括年龄偏大者，也宁愿多发现金、少扣钱。

4. 申诉

在对申诉程序正式展开讨论之前，我们首先对工厂内“申诉机制”进行界定。所谓“申诉”，是工人就工资待遇、工作条件、工作内容、生活条件、管理制度和管理方式、人际关系等问题，向工厂提出的各类抱怨、不满、要求和改进建议。所谓“程序”或“机制”，我们将其视为在工厂内部如何处理员工申诉的“渠道”和“方式”，及其得以运行的“过程”。这种方式既可以是制度性的成文“规定”，非制度性、非成文的“习惯”，也可以是规则背后的“潜规则”；方式得以运行的过程是对方式的解释，包括该方式运转的成因、背后的逻辑、运转的效果等。

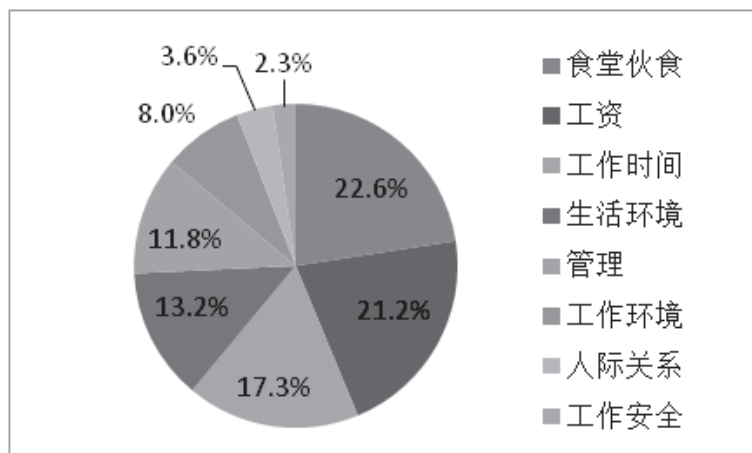
总体看，6家工厂在处理员工意见与申诉时的主要方式是分部门管理，即不同问题在不同主管者或主管部门解决。因此，若要理解现有的申诉程序，首先应当理解工人可能存在哪些问题。

4.1 申诉类型

在调查问卷中，我们将工人关切的问题分为工资、工作时间、工作安全、工作环境、食堂伙食、生活环境、管理、人际关系8大类问题。6家工厂抽样结果显示，食堂伙食、工资、工作时间、生活环境等4类问题，是工人最关心、意见不满最多的问题。

4.1.1 工资相关的申诉

工资问题历来是劳资关系的关键点，关系到工人和工厂的切身利益。工资问题又可分解为工资额的满意问题，工序的计件工价问题，工资实际发放额和工人估算额的差异问题。



工资低是工人反映最多的问题之一。就工人问卷和访谈了解的信息，为数众多的工人都认为工资偏低，原因主要有如下三点：

工资对比之下的理性判断。工资对比既体现在同乡、亲友之间的比较，也体现在个人过往收入和当前收入的比较。我们对个案的访谈可以对此加以说明：有工人谈到街坊邻居都在做小生意，收入高，又能在家乡附近，感到很有差距；还有工人谈到，之前的工作月收入可达 4000 ~ 5000 元，目前的收入仅有 3000 多元，对此比较不满，但还没有合适的跳槽机会。

切实的生活压力。生活压力大、家庭负担沉重的工人，对工资收入的不满较为强烈。中部省份的一名年轻女工之前曾在上海打工，在生育子女后回到家乡，进入目前的工厂，淡季时连续数月只能拿到 1000 多元的工资，即便是旺季工资，也让她感觉压力很大，因此情绪非常低落。

与之形成鲜明反差的是，另外一名年轻女工尚未婚育，又是家中独女，父母亦有工作能力，她对淡季低工资的看法就比较乐观：“我都没有怎么工作，（在淡季）每个月还能有 1000 多元的收入，多好的事情，有什么可抱怨的”。

对工资收入现状的不满是人之常情。就像“不想当将军的士兵不是好士兵”一样，即便收入再高，人都会对工资现状持有不满。

计件工价问题主要表现为工价不透明，6 家工厂中，只有 1 家工厂将每道工序的计件工价都公示给工人，其余 5 家工厂或只公开一件服装的总工价，或没有公布任何工价信息。

4.1.2 工时申诉

工时问题也是劳资纠纷中最常见的类型之一。工时问题又可分解为行业旺季时，每日加班时长，每月休息天数等问题。

4.1.3 生产性申诉

生产性申诉可分为生产流程或工艺类问题、产品质量问题、工作分配问题、工序配合问题。

生产流程或工艺问题，表现为工人对生产工艺掌握过程中可能存在的问题或改进建议。产品质量问题体现在出现质量问题时，工人意见如何表达与处理。对计件工人而言，只有产品通过厂内质检后，方可计入计件工作量，因此工人与质量部

门的龃龉不合并不少见。工作分配问题是工人对工作量、工序环节的分配存在的意见，这既可能体现在工人对超量工作的不满，也可能体现为对更多工作量、更高工价工序的竞争上。工序配合问题，表现在同一条生产线的工人往往负责不同工序，这就涉及到上下工序间的配合，可能的表现是上一级工人的产出低可能导致工作量积压，引发下一级工人的不满。

4.1.4 后勤保障性申诉

后勤保障性申诉比较琐碎，大多与食宿相关，可细分为住宿问题、餐饮问题、休闲娱乐问题。

住宿是工人较为关切、也是意见较多的问题之一。主要表现为卫生环境糟糕、生活设施不方便、舍友影响休息等。这一问题在珠三角和长三角比较突出，在于工人多来自外地，选择住宿舍的比例更高。餐饮问题是6家工厂工人提及频率最高、意见最多的4类问题之一，具体表现为工人对伙食质量（荤素）、口味、价格颇有意见。休闲娱乐问题主要体现为工人向工厂表达意愿，希望在工厂内增加体育器材和娱乐设施。

4.1.5 管理性申诉

行政人事事务涉及到管理者和一线工人的岗位调动问题、管理层的管理方式或态度问题、工人与工人之间的人际关系问题。

工人对岗位调动的要求并不常见。调岗原因较为多样，或者因为身体状况不佳，希望调到清闲的岗位；或者在原有小组收入较低，希望调到收入较高的小组。就我们遇到的几个案例，调岗申请者均为生产能手，又是工厂的老员工，比较有资本提出调岗要求。

管理层的管理方式或态度问题，是6家工厂中都极少提及的问题，工厂和绝大多数工人都表示自己的工厂内，管理层和工人之间的关系很“和谐”、“非常好”、“没有矛盾”，这可能是工厂的既存事实，即工人与管理层、工人与工人之间确实极少发生矛盾冲突，但同时我们也能感受到，部分工人和管理层还对我们缺乏信任，存有戒备心。

工人之间的人际关系问题常常出现在生产线上，和工作分配、工序配合问题密切相关，但并不复杂，按照工人的说法，也基本是“和谐”、“关系很好”的状况，

即便是偶尔的言语不合，工人之间也都会相互忍让，很少会酿成大冲突。

4.2 工人的态度

我们对6家工厂的工人开展的访谈都表明，工人更看重与工厂的“和谐关系”，虽然这种和谐可能意味着在自身利益上进行妥协。

工人自身对申诉的消极态度来自以下几个方面，这些因素又彼此交织：

工人的自我保护意识。工人担心提出意见后，可能遭到工厂的责难甚至排斥，有工人直白地表示，“我们出来打工的，是非常懂得怎么样进行自我保护的”。这种自我保护更多来自他人或自己的过往经验。这位工友谈到了一位同事的遭遇：在向前一份工作的老板提出加工资后被解职。

达到预期后的自愿承受。对以挣钱为目的的打工者而言，只要月收入达到了自己的预期，对其他问题并不十分在意，即便是关乎切身的工资问题。在实际数额与自己的估算存在一定差异时，有些工人即使心存不满，也选择保持沉默。一位工友认为自己本应拿到全勤奖，但由于“别人也（和我一样）拿了这么多钱，而且（发到手的工资）和我的预期也差不多，其他的我就不管了”。

问题得不到解决后的消极失望。在问及工资、工时等敏感性问题时，有多位工人都表示，这样的问题反映过，但要么“没有任何回应”，要么“回应了没有解决”，所以“提这样的问题根本没有用，所以就不提了”。

羞于谈利益、挑毛病的传统观念。“子罕言利”（《论语·子罕》）的传统观念深入人心。有工人谈到，“去找老板谈工资，肯定会把关系搞僵，老板平时对我们还不错，不想因为这事（工资问题）得罪老板”。

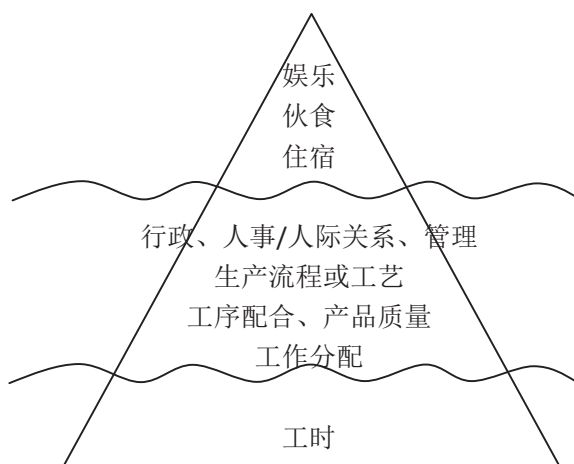
从众心理。我们发现，工人在产生不满时并不主动表达，有很强的从众心理，“大家（对宿舍的用水问题）早就有意见了，每天回到宿舍就都在抱怨，可谁都不去说”，“我看别人都不去反映，我也没有去”。

年龄和家庭因素。我们还发现，越是年轻、未成家的工人，越倾向于表达自己的意见想法；越是年长、上有老下有小的家庭，越倾向于忍耐。这表现为年长者更期待有稳定收入的工作，因此自我保护意识更强，“我们和他们小年轻不一样，我们都是有家有小的，干活积极，他们（年轻人）吃不了苦，还挑三拣四”。

此外，**工人被介绍入厂的方式**也是影响工人申诉意愿的一个重要影响因素。为应对劳动力紧缺，也为保障用工质量，在珠三角、长三角的4家工厂，除对外公开招工外，还采用物质奖励，鼓励工人和管理层介绍自己的亲戚、同乡到工厂工作，招工多的员工，在个别工厂甚至会被评为“招工状元”。这种招工方式在劳动密集型产业中，已经成为最为主要的招工方式之一。这种招工方式，在很大程度上缓和了工人与工厂可能的矛盾纠纷。我们认为，这种招工方式在工厂内构造了一个又一个以亲缘同乡关系为纽带的“熟人社会”。从新工人角度看，尚对老工人欠有人情债，自然不好意思与工厂“作对”，这种行为可能被视为对入厂介绍人的不满；从介绍人的角度看，一是不可能介绍“刺头”入厂，二是即便新工人表现出不满，介绍人也会主动劝解沟通，代替或协助工厂处理矛盾。

工人对留在家乡安定发展的现实愿望，也会因此避免与工厂发生纠纷。对于中部省份的2家工厂，地处内陆，近乎100%的工人都是本地人。相较于珠三角和长三角，这些选择留在本地而未远行的打工者，尤其是曾在沿海经济发达区域工作过的工人，更满足于安分守己的领取符合预期的工资，而不愿反映意见。

4.3 申诉“冰山”



正如我们对问题的归类所显示的那样，如果把问题视作冰山，那么关乎切身利益的工资问题则**位于冰山下部，且处于波动状态**，大多数工人一般情况下都不会主动触碰。然而，在不同的条件下，工资待遇等问题也会浮出水面，如工资实际发放额与估算存在较大偏差时，工人会提出异议。工时问题潜于冰山下，但连续加班

且每日加班时间过长而产生的抱怨会传递到班组长，由班组长在权力范围内作出调整，或向上级反映。

当冰山上浮，工人就此类问题提出意见时，很可能已经做好了离职的心理准备。而实际上正是因为工人在这个基本待遇问题上采取的用脚投票的方式，迫使工厂（尤其是长三角和珠三角的工厂）提高了工人生活待遇和改善生产环境。

“冰山”的中部是生产性事务和行政、人事事务，这两类问题都直接或间接关乎于生产任务、生产秩序和生产质量，因此工厂对此也较为开放，多鼓励员工提出合理化建议，并对合理化建议进行奖励。在这些事务上是否会有工人表达不满、提出建议，主要取决于工人自身。

冰山露出水面的一角是生活问题，大多数工人都敢于抱怨，提出不满也不存在后顾之忧，尤其是厂内食宿需要工人负担一部分成本时，工人的意见会更多。这类问题具有大众性，但也更容易产生从众心理。

针对工人敢于提出的申诉，工厂也做出了较大改进。例如 6 家工厂都在持续为食宿条件做出改进，以满足工人的诉求。几乎每家工厂都为夫妇二人均在厂者提供了夫妻房，房间也基本都安装了空调。工厂对伙食改善也都有较大资金投入，工人用餐或享受底价或完全免费，菜样也充分考虑荤素搭配、口味多样。有 2 家工厂还将了解员工对伙食的意见作为制度性规定，定期收集意见并及时调整。

5. 渠道

基于上文的分析，进入到我们所谓的申诉程序中的意见和抱怨，只是实际问题的一部分，且多数属于无关工资工时的“非实质”问题。6家工厂工人的申诉大多通过“非正式”的渠道解决，正轨的具有约束力的内部程序和成文准则则不多见或者较不完善。

5.1 自下而上的渠道

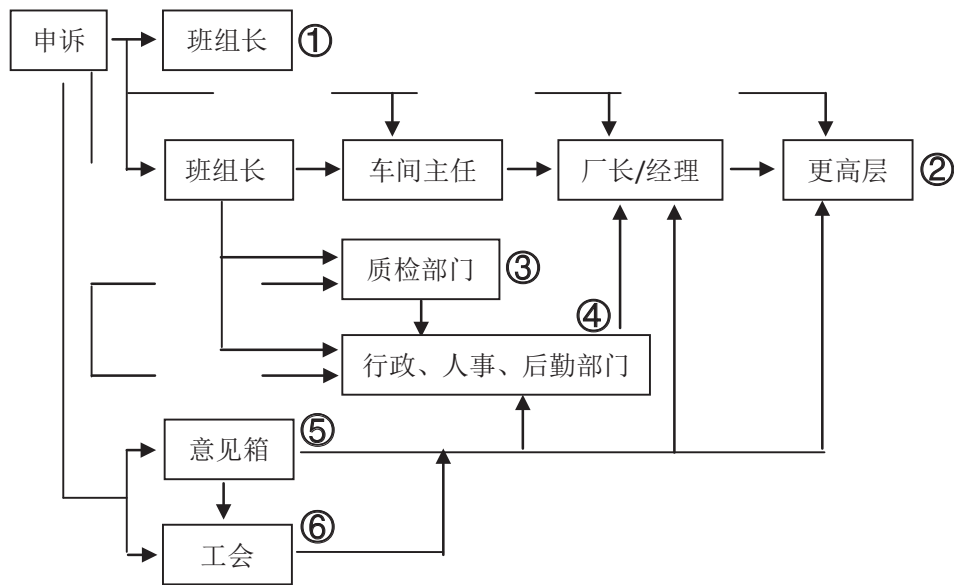


图 A: 自上而下的申诉渠道

自下而上的申诉程序是指工人主动向工厂提出申诉后，申诉的处理渠道和处理方式。图 A 中所罗列的 6 类申诉渠道，是在调研工厂中存在的、较为普遍的方式，但并不排除其他渠道存在的可能，或渠道之间彼此交叉或相互汇报的可能。

5.1.1 申诉→班组长

班组长是直接和一线工人打交道的最基层管理人员，在处理工人不满、抱怨、情绪、纠纷（尤其是组内纠纷）时，发挥了尤为重要的作用。班组长作为从一线工人提拔出来的、与工人直接打交道的最基层管理者，具有双重身份：从工厂管理看，班组长依然是“打工者”；从一线工人看，班组长既忙碌于生产一线，同时又是自己的最直接领导，尤其是对年轻工人或刚入职者而言，班组长还扮演了“师傅”的角色，协助工人学习生产技能，适应工厂生活。

之所以将班组长作为申诉程序的一种单独提出，是因为绝大部分工人的申诉都在班组长这里得到解决。虽然无法准确预计有多大比例的申诉在班组内消解，但6家工厂的问卷和访谈都表明，班组长是工人遇到各类问题时最直接、最优先的告知者，也是在第一时间对工人问题加以回应并解决的管理人员。

一位班组长在处理工人矛盾时的话体现了班组长的解决问题时的管理技巧，“我们这的工人都很年轻，我都把他们当作自己的孩子，他们有什么事情也愿意和我讲。要是有什么矛盾，我都会劝他们，咱们是出来打工的，不是出来受气的，没有这个必要，能互相忍让点就都过去了。”

5.1.2 申诉→班组长→车间主任→厂长经理

绝大多数可以到达上级或其他部门的申诉大都先与班组长商讨后，再向上级提出。例如工资计算与预期出现误差时，班组长一般会协助工人找到核算人员，作进一步核实；工人对超时加班的不满，也都先被班组长安抚后，再由班组长向生产主任或生产经理反馈。

只有极少数问题会绕过班组长而直接向更上一级或非生产性部门反映。车间主任也和一线工人保持着相当亲密的联系，同时6家工厂都并没有明确规定哪些问题需要或不需要先由班组长处理，因此工人越过班组长反映问题并不被视为越级。

不管工厂的生产管理层级是三层还是四层，一线工人的问题、意见都可以直接反馈给厂长经理，主要方式是短信、电话，个别厂长还有QQ号，在工厂开设的QQ群中，工人可以向厂长提出在线意见。但真正需要厂长经理解决的申诉数量微乎其微。有三位厂长经理都表示每月大致能收到3到4条短信，内容也不外乎询问放假时间、反映设备故障等。

5.1.3 申诉→班组长→质检部门→行政、人事、后勤部门

根据工厂规定，产品若出现质量问题，需要工人返工并再次通过质检后，产品方才计入工人产量。因此，工人与质检人员的关系常常比较微妙，也容易发生纠纷。

在工人对产品质量提出异议后，一般由班组长带领工人到质检部门，进行责任再次认定，若认定负责方在申诉者，则会要求工人对产品作返工处理。若认定并无质量问题，或责任不在申诉者，则质检部门会将信息告知人事部门，对申诉者的

计件总量进行相应增加。

在从事面料生产的工厂 1，还有着更为严格的质量责任认定程序（见附录工厂 1）；在服装工厂，虽然并没有严格的认定流程和方法，但工序完成的好与坏，还是较为容易通过对比发现。在这种情况下，留给工人申诉解决的空间会小很多，质检部门往往是质量问题申诉的仲裁者。

5.1.4 申诉→行政、人事、后勤部门

到达行政、人事、后勤部门的申诉，多与工厂中的生活条件相关，例如水电维修、设施改造、饭食质量等问题。此类申诉的处理较为简单，申诉大多具有普遍性，是很多工人在日常生活中都会产生相似不满或意见的内容。

对这类问题，一般由工人直接向负责相应事务的行政、人事或后勤部门反映，或向厂长、高层管理者直接反映，由相应职能部门直接加以解决。其中，工厂 2 的申诉渠道较具特色，行政部门在厂内设计了一块大白板，称为“回音壁”，工人在生产、生活上的各类问题，都可以随时写在“回音壁”上。“回音壁”距离行政部门办公室距离很近，因此申诉内容一般都能被及时发现，并及时加以解决。

5.1.5 申诉→意见箱→行政、人事、后勤部门 / 厂长经理 / 更高层

总体来看，6 家工厂的意见箱使用情况都不理想。相对而言，工厂 2、3、5 的意见箱设置最为正规（工厂 2 设有工会信箱、总裁信箱和监事会信箱），工人都明确知晓意见箱的位置和作用，也知晓意见箱由谁管理，意见最终会反馈到什么部门。但即便如此，对这几家工厂的工人访谈发现，工人对意见箱的使用率也并不高，有意见几乎不会通过意见箱，写匿名或具名信反映问题。

我们发现，工人不愿意选择意见箱的原因大致有 3 点：

意见箱对问题的处理不及时。就 6 家工厂的调研看，意见箱一般每 2 周开启 1 次，个别工厂每月甚至数月开启 1 次，理由是“并没有人写意见”（管理者语），所以不需要经常开启。而工人提出申诉一般都希望及时回应和处理，意见箱的开启周期无法回应这种需求。

文字表达是大多数工人的弱项。调研工厂的工人以初中学历居多，通过文字的形式表达意见，是多数工人并不具备的能力，也是多数工人认为“费事”的事情。

其他渠道可以解决问题。意见箱并不是唯一的意见表达渠道，事实表明，通

过班组长反映问题，往往是最有效、最直接、最便捷的方式，意见箱在意见传递方面最没有优势。

5.1.6 申诉→工会

在调研的6家工厂中，有5家工厂的工会都发挥了贫困工人救助、职工娱乐等作用。工人提出的申诉除进入工会信箱外，一般不会通过工会加以解决，我们的调研也没有发现工会承担起了处理劳资纠纷的职责。在很多工厂，工人甚至不知道工会的存在，也不知道工会是什么、具有何种职能。

不过，工厂5的工会是一个特例。按照该厂工会的常务副主席的说法，该厂的工会不仅具有劳动调解、与资方集体协商等功能，更是工厂内的“大行政”部门。该工会副主席的另一个身份，就是办公室主任，他对自己的定位，也是类似于“行政总监”，属公司的副总经理级别。

通过对工会负责人的访谈，我们了解到工厂5的工会具有如下职能：

最基本的劳动争议调解。例如工资待遇、婚假、产假待遇问题，工人若认为工厂规定违反国家法律，可以直接向工会提出，工会有权直接做出处理决定。

该厂工会副主席提供了一个案例，工厂之前确定的产假工资460元，低于法律规定的工厂基本工资，有工人向工厂提出申诉后，工会就与工厂协商后作出了调整，以符合国家法律规定。

各类人事、行政和后勤事务。例如员工招聘、合同签订、入岗培训、宿舍维护等，这也是该工会副主席所称的“大行政”部门的作用。

在生产性事务上，工人若提出申诉，工会将出面与资方沟通，并将结果向工人通报。例如岗位变动、加班时间、生产任务分配、工资上浮等问题，该厂工会没有权力处理，需要与资方沟通协商。

从该厂工人的反馈看，他们绝大多数都知晓工会，但对工会的理解，主要在于工会在该工厂所承担的行政职能，而不是劳动争议调解功能，工人也并没有因为工会的诸多职能而比其他工厂有更多申诉，部分工人的不满和意见同样没有得到表达。

5.2 自上而下的渠道

除了由工人主动向工厂提出申诉外，工厂还有一些渠道来了解员工的意见和想法。

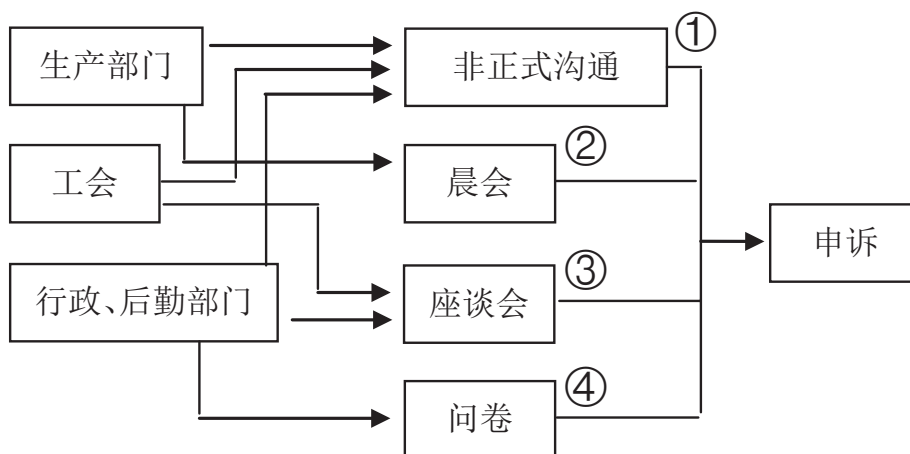


图 B: 自上而下的申诉渠道

5.2.1 生产部门 / 工会 / 行政、后勤部门 → 非正式沟通

非正式沟通是所有工厂都在采用的了解工人意见的方式。顾名思义，非正式就是指在非特定时间、非特定场合下，来了解员工意见。

非正式沟通的主体也不限定，可以是班组长，也可以是厂长、经理等中高层管理者，还可以是工厂内的职能部门，来了解和本部门工作相关的工人意见。非正式沟通的地点没有限定，发生于任何可能的碰面处，哪怕是上班途中相遇时的寒暄，都可能存在意见的传递。不过，工人与管理层碰面的时间大多发生在生产线上，因此，非正式沟通也主要在生产车间完成。几乎所有的中高层管理者和基层管理者，都表示通过与工人在日常工作生活中的交谈来了解员工意见，是他们获取信息的主要途径。

非正式的优点在于营造一种轻松的氛围。在管理层与工人的聊天中，让工人不经意的表达想法，是非正式沟通的有效方式。例如，工厂 6 的总经理就利用员工晨练的时间，与员工交流工作心得，了解员工的想法，“每天早晨，我出来散步时，员工们就像孩子一样，围坐在我身边，告诉我他们的想法”。这一方式让信息自然而然传递，润物而细无声，既避免了特定制度、程序的正式性、严肃性给提出申诉的员工带来心理压力，又在很大程度上避免了员工直接表达不满，让申诉听取方感到尴尬的可能性。

当然，非正式沟通对管理者的素质要求较高，在保证权威的同时又不失亲切，让员工没有距离感。例如，工厂 2 新近启用的一名 80 后厂长，就表现有佳。工人普遍反映，该厂长为人随和，与大多数工人又年龄相仿，工人都敢于和厂长开玩笑，有意见也都会当面向厂长提出，不会有什么惧怕担心。我们遇到的一个细节是，晚上 8 点多还会有加班的工人打电话给该厂长开卫生间的门（下班后部分卫生间会上锁），厂长的回复非常有耐心，也并没有因为下班时间受到打扰而有不悦。

5.2.2 生产部门→晨会制度

全厂晨会

晨会制度在 6 家工厂都有设置，其中工厂 6 在晨会前还有体操舞蹈热身活动。

晨会制度一般由公司总经理、厂长、生产主任等中高层领导者主持，时间大致控制在 10 分钟以内，讲解当日生产任务安排，总结前一日生产任务。工人有任何意见和建议，可以在晨会上当面提出，直接向工厂中高层反映。工厂 5 的工会副主席给出了一个具体案例。有负责查验的工人在一次晨会上提出，查验人员的凳子高度太低，严重影响了工作效率，建议工厂更换凳子，提高座位高度。这一建议很快得到了采纳。

不过，晨会制度的功能更在于安排生产、督促生产，一般全员参加，如果工人的问题并不具有普遍性，在此时工人提出个人申诉并不是最佳时机，场合也并不合适，没有私密性。因此我们认为，虽然 6 家工厂的管理人员基本都有表示，在晨会提出申诉的渠道完全畅通，但事实上，非个性化申诉、和生产相关的申诉才有可能在晨会得到提出。

班组晨会

某些工厂还在晨会之后设有班组晨会，由小组长在组内讲解生产任务和安排、公司规章制度等，时间也基本在 10 分钟以内，我们观察到的小组晨会有时就仅是组长的短短几句话。接受访谈的组长和工人都表示，工人有意见或建议，可以在班组晨会时提出。由于是在小组内部，参会人数较少，提出个人申诉的可能性更大，也更能得到组长的及时回应。

5.2.3 工会 / 行政、人事部门→员工座谈会

我们所调研的工厂中，工厂 1 和工厂 5 会定期开展员工座谈会。

员工座谈会的方式为，工厂 1 由行政部门召集，工厂 5 由工会召集，采用随机方式抽取一线工人，每次抽取约 10-20 人，召开仅由行政管理部门或工会主持的座谈会，来搜集掌握工人对工厂方方面面的意见。在召开周期上，工厂 1 每季度召开一次，更侧重于了解员工在生产之外的意见；工厂 5 在生产旺季每月召开一次，在淡季每 2 个月召开一次，讨论主题更侧重于生产，对其他问题也会有所涉及。

企业主动了解工人各方面的想法，并尝试处理解决，这本身具有非常积极的意义，为工厂内下情上达创造了制度性的渠道，为管理层做出决策提供了信息依据。

在座谈会的召集上，两家工厂都注意到了 2 个关键点：

采用随机抽样的方式，保证所有工人的参与机会，也就让每一名可能有意见、情绪的工人都有表达想法的可能。

管理层回避，让工人能够将想法没有后顾之忧的自由表达。

不过，通过工人访谈，我们也发现了这一制度的弊端：

座谈会的形式过于正式，让工人表达意见时受拘束。

座谈会依然有较多工人参与，工人对个人申诉外泄的担忧并没有因为领导层不在而削减。有工人反映，座谈会的参与者较多，有问题也不敢提、不愿提。

座谈会的周期较长，而工人的申诉大多有即时性，无法及时回应。

我们认为，座谈会虽然能对工人申诉起到一定的解决，但其功能并不在于处理申诉，而是工厂管理层改进未来管理工作的学习过程。

5.2.4 行政部门→问卷

问卷是管理部门了解工人想法的另一种方式。目前被工厂 4 用于食堂伙食的定期评估和改进。工厂 4 的伙食质量一直是工人申诉的主要问题，为对其进行改善，工厂 4 将之前外包的食堂改为自营，并通过每月一次发放问卷，来听取工人意见，以便及时对伙食进行调整。但在工人看来，问卷能够发挥的作用有限。该厂 1 名工人认为，通过问卷的方式“提意见都没用”，“每次都发问卷，但发完之后，没什么改善”，久而久之，就对问卷填写进行敷衍，“后来大家就都糊弄着填，没有人当真”。

综合上述自下而上和自上而下的各种申诉渠道，工厂内现有的申诉过程大致具有如下优点：

工人的同一种申诉能够多渠道表达。例如既可以直接反映给班组长或中、高层主管者，也可以通过意见箱、行政、人事管理部门等渠道反映。

申诉渠道的结构扁平，工人申诉可以直达高层管理者。

工人的不同类型的申诉在不同部门得到解决，部门责任分工明确，避免了部门间推诿卸责。

工人的个性化申诉多能够得到快速处理，共性申诉能够受到慎重对待。

申诉渠道不存在层级设置与严格程序流程，不会让工人感觉到申诉“漫漫无期”（管理者语）而心生畏惧。

而申诉程序的待改进之处包括：

工人申诉若非涉及重大违规，对处理的处理缺少一套可供参照依循的管理制度。

工人的申诉处理程序中，人情因素发挥了重要作用。即便是重大违规的行为，处理决定也绕不开人情因素。

“抚慰”、“劝解”、“说服教育”等对申诉的处理方式，有可能暂时将矛盾掩盖，继而影响工人对申诉程序的积极认知。

申诉的处理结果不透明。何种申诉工厂不能解决、为何不能解决，工厂并没有明确告知工人。

各类申诉渠道或方式虽然存在，但并没有明确让工人知晓，依然有工人出现申诉不知道该找谁解决的现象。

现有渠道处理和解决的主要是生产性、生活性问题、行政人事问题，涉及工人关键利益的申诉（例如超时加班、休息日偏少、加班费发放不合标、计件工价不透明等）还无法通过现有申诉渠道加以处理、解决。

现有申诉渠道还不能获得工人的信任。在每家工厂都有工人对提出申诉心存顾虑与胆怯，也都有工人对工厂处理申诉的方式表达出不满、不信任。

6. 总结

尽管六家工厂的做法和安排有差异，但是我们仍能发现申诉程序的一些共性，具体如下：

1. 申诉程序在很大程度上与行政程序交叉在一起，而后者则与党委组织、团委组织、工会等密切相关。

1.1 处理申诉的主体通常也是执行行政程序的主体。

工人决定申诉时，典型的申诉程序是：首先向班组长报告情况。班组长在其职责范围内无法解决问题时，将上报车间主管。同样，车间主管在其职责范围内无法解决问题时，将上报工厂经理。这一程序同样适用于需要处理各自职责范围内问题的其他职能部门。工厂的申诉程序中，申诉程序的权威来自于与行政主管部门的管理权威。

1.2 没有发展出解决申诉的独立调查、谈判或讨论。

相反，申诉通常通过行政调查解决。这种处理方式存在的最大问题是会导致工人对申诉程序不信任，因为所有审议和决策都是经理们关起门来决定的。正是出于这些原因，我们不难发现工人最信任、最常用的表达他们的意见的渠道也是那些最具人身性的，即面对面与上级沟通。而那些相对非人身性的申诉方式常常使得工人产生不信任感。

2. 申诉程序主要依赖传统调解方式。这种方式下，行政主体充当申诉调解人，传统的调解方式与权威管理方式结合在一起。下图阐明了工厂调解和法律机构之间的主要差异。

	工厂	法律机构
调解人	通常为班组长或车间主管或上级行政人员	受过专门管理训练的专家，引导有关方继续完成各自任务
目标	进行干预，恢复因申诉变得紧张或破裂的关系	不提供解决方案或建议，保持中立
职能	阐述道德的重要性，鼓励各方容忍	确保各方遵循沟通交流的基本准则
资源	运用良好的社会行为规范或道德准则	各方自行寻找资源、技能或知识，帮助解决申诉
原则	维护共同利益及良好的行为标准	个人在决策过程中的自主性和独立性等观念
文化意义	通常认为调解人有威信，可以让双方给他/她面子	专业工作，保持中立的旁观者立场

3. 工厂表现出寻找创新、有效申诉渠道的动机和动力。

工厂都表示招工困难，在维持工作环境及工资水平方面压力巨大。由于劳动力短缺问题尚未缓解，技术精湛的工人成为各工厂的宝贵资产。从这个意义而言，工厂迫切希望能保持工人与管理层间的有效沟通。对此，我们可以看到工厂的种种创新实践，特别是诸如微博和短信等社交媒体工具的使用。尤其是QQ用户群因其匿名性、实时通信和易用性而深得年轻工人的信赖。

4. 申诉程序是自上而下的推动而非自下而上的发起。

申诉机制为工人与管理层间的相对公平对话提供了平台，然而，申诉程序却被管理层用作获取工人意见及反馈的工具。工厂需要管理层（特别是低级别管理层）密切关注工人们的心态和“精神状态”。为了解决普遍存在的食堂伙食问题，大多数工厂采取了多种措施，如调查问卷、满意度调查或专员检查，但效果有限。各工厂采取的措施可能各不相同，但共同点是管理层都在积极寻求工人的意见，而不是工人积极向管理层反映意见。他们的动机可能并不是解决申诉，而是以此作为管理工人的一种方式，这是在大火蔓延前停止氧气的供应。正如一位工厂的厂长解释他们在处理申诉的原则时表示，“从企业文化的角度来看，申诉当然不是好事。”

7. 与指导原则的契合度

指导原则提出了有效的申诉机制必须遵循的八项标准。鉴于在研究的现阶段，我们仅通过调研发现了不同的申诉程序，因此在此我们将指导原则中的标准与这些申诉程序相对比，以讨论二者之间的契合程度及相关问题。

标准 1：合法性

合法性强调申诉机制的治理结构，确保申诉过程的公正性和问责性。目前在多数工厂，管理层承受着控制并降低员工流动率的压力，这让他们有动力解决申诉，并维持申诉机制的合法性。制定、执行和监督申诉程序的主要利益相关者是工人和企业的管理层，因而，这类程序的合法性就建立在员工的信任之上。在一家工厂，我们发现，总裁非常强调应倾听工人的意见，并亲自开箱阅读厂长信箱中的来信，但很多工人表示他们并不知道信箱的使用方法及用途。

在现有体制中，申诉程序的合法性也许最适合建立于工会的职权之中。但经实地考察发现，企业并不重视工会在申诉机制中的作用，转而寻求以非正式方式解决申诉。实际上，工会的工作人员往往是企业管理人员的兼职工作，很难成为申诉程序治理结构中的主要力量。如上所述，申诉程序主要通过各级别管理层来处理 and 解决工人的意见和不满，但由于只有一方代表出现在申诉程序的治理体系中，其合法性就容易受到质疑。

合法性原则旨在确保为不同主体创建一个沟通、交流平台。由于该原则在机制构建中面临的诸多局限性，会使申诉程序在操作过程中面临难以兼顾各方利益的困局。以下措施可能帮助减轻相关负面影响：设定明确的界限和严格的步骤以规范申诉程序，以增强员工的信任感，同时，应当增强工会在申诉机制中的作用，从而进一步降低被争议一方主导的风险，这意味着申诉程序在借助行政管理体的同时，也应该保持相当的独立性。

标准 2：可获得性

据了解，工厂有多种创新申诉渠道，包括但不限于意见箱、工会办公室、QQ 群、两月一次随机挑选工人举行“公开座谈”，其中最常用的方式是直接与低级别管理

层的交流。应当说，这些机制，无论作为一个整体还是作为单独的申诉渠道，都很容易被员工获知、接受和了解，因而具有较高的可获得性。但是，除面对面交流外，其他正式渠道的使用取决于工人写信或使用智能手机或社交媒体的能力，对于不擅长写信或使用现代信息交换方式的工人，申诉程序需要为他们提供更多帮助。

标准 3：可预测性

在工厂层面，对申诉程序的时间线和流程均无明确要求。处理和解决申诉时，管理层须确保生产单位运作正常。尤其在工厂车间，若处理申诉时能够做出及时而公正的决定，不仅能够营造开放的工作环境，还能鼓舞士气。我们认为，由于过往案例的参考作用以及处理申诉的紧迫性等原因，员工的申诉在班组长或车间主管层面具有相对较强的可预测性，但将其中无法解决的部分上报更高层面后，申诉的可预测性一般都会降低。

当棘手的申诉递交给上级管理层之后，其不确定性往往体现在对申诉的处理会更泛化或处理周期较长。这种情况可能导致虽然工厂做出了及时的处理，但工人却没有产生明确的认识。例如，调研中的一个工厂，十年前有名工人写信给厂长，抱怨他完全具备管理资质，却错过了多次升职机会，对该信件的回应是企业逐渐在整个公司内建立竞争上岗的晋升机制，但就这一申诉而言，无论是在时间上还是处理结果上，当事工人都无法也未能把握。所以，如果申诉机制无法保证工人对申诉过程、可能产出、时间阶段和执行情况有一个相对准确的预期，工人可能认为申诉程序是虚假的，进而对申诉程序失去信心。

标准 4：平等性

大部分服装产业工人学历水平较低，是在城市里的新移民，对法律知识缺乏了解。据我们了解，很少有服务提供商、非政府组织或其他人员为工人提供申诉程序方面的信息、建议或专有知识。中国的一个独特现状是，大量的相关工作实际由劳动部门和工会各层开展。据一家工厂的工会兼人力资源主管介绍，他主管的部门须向 20 多个政府部门汇报，这些部门也为工厂提供与工人签订合同或为工人支付社会福利等相关内容的培训，但是政府部门和工会则很少有为工人提供与申诉相关

的咨询意见和专门知识的机制和充足能力。

另外，计件工资制是服装业的普遍薪酬制度，工人一旦因为申诉而离开岗位很可能意味着收入的损失，这将会降低工人使用申诉程序正式渠道的积极性。为确保申诉程序的公正使用，工厂应寻求弥补收入损失和未实现绩效目标的措施。但另一方面，这也可能会导致程序的滥用，如以此作为旷工的借口，这将损害申诉程序的公正性。

此外，也可以考虑在申诉程序中引入第三方的可能性。关于此，《劳动争议调解仲裁法》中也有相关规定。但从工厂角度来看，引入第三方不仅有专业性、公正性的问题，而且可能涉及额外的成本。而在地方层面，很少有个人、非政府组织或其他代理机构具备胜任这一角色的专有知识或能力。同时，即使存在这些资源，工人往往难有机会获得专家资源，也经常缺乏财力取得这些资源的支持。我们认为，强化工会的职责和能力仍然是解决这个问题的基本思路。

标准 5：透明性

申诉程序的过程和结果应对工人公开。尤其对于并非法定的申诉程序来说，透明性是一个底线。根据观察，在申诉程序开始和末尾阶段，工厂的透明性工作通常做得比较好，既对申诉进行记录备案，也会公开处理决定，尤其是单个事件的决议均对工人公开，然而决策过程往往不对工人公开。其中的主要原因是申诉程序和行政程序有所交叉，而决策过程可能被行政程序所占据。

此外，有关申诉的记录应与利益相关者共享，这是提高透明度和评估程序有效性的关键步骤，但实际上相关文件可能仅对管理者公开。企业可能出于控制申诉的影响范围而对相关文件加以控制，而忽略了信息的公开是对所有相关方，包括其他工人的一个教育过程。

当工人使用工厂创建的申诉渠道发出关于工作津贴和工资等涉及切身根本利益的意见时，透明性原则将显得至关重要，因为这是对申诉机制的有效性的根本性测试。相对于仅仅告知做出的某个决定，向工人展示如何处理和解决申诉可能更为重要——这将建立员工对企业管理机制的信任，而不仅仅是对某个单一案件处理结果的评判。

标准 6：权利兼容性

根据这一原则，企业的申诉程序的结果和提出的补救措施应符合国家法律规定的劳动权利，甚至在更高层面上应符合国际公认的人权标准。我们认为，这首先要企业的管理制度，包括申诉机制的创建过程和所涉内容应该符合法律规定的劳动权利。《中华人民共和国劳动合同法》也规定“用人单位应当依法建立和完善劳动规章制度，保障劳动者享有劳动权利、履行劳动义务”。我们的调研发现，企业的有些规章制度本身就存在违法的内容，包括规定以扣减工资迫使工人服从管理制度等，这可能使得企业参照违法的规章制度做出有违劳动者权利的申诉结果。另外，我们也发现，工人在提出申诉时也会对期望的结果提出法律和权利上的依据，企业的处理结果一般也会找出法律依据，所以很多时候，申诉的结果可能涉及对法律条款和具体权利内涵的解释。

同样，在补救措施上，无论工人还是企业都强调应该“有法可依”，实际上，我们发现，当申诉处理完成需要提出补救措施时，法律对相关权利的规定（例如应该支付的加班费的标准）会变得异常重要，很多时候是补救措施的基本准绳。

标准 7：持续学习

根据指导准则，所谓持续学习是指应该将申诉作为汲取经验教训和改进相关机制的来源，进而预防今后的申诉和伤害。获取来自申诉程序使用者的反馈信息并将其融入管理改进计划是持续学习和自我完善的重要内涵，这也是大多工厂需要强化的一个方面。

首先，工厂可能缺乏从申诉中学习并改进的意愿。在很多情况下，企业出于息事宁人和淡化影响的考虑，即便在申诉已经解决的情况下，会有意将对问题的讨论和反思限制在非常有限的范围内，因而难以使得已有申诉成为“前车之鉴”。这种情况在主要由中下层管理者处理的申诉中尤其普遍，而这种回避意识很难预防申诉的再发。其次，由于在一些工厂缺乏处理申诉的严格管理程序，尤其是为改进目的而设置的程序，包括对整个申诉过程的完整记录和有关员工的深入访问，对申诉结果和影响的及时评估等等，这使得即使申诉具有持续学习和改进管理的价值，却常常无法追溯相关过程并获得有价值的信息，因而无法分析申诉的频度、模式和原

因，从而拿出针对性的政策、程序或做法。最后，申诉常常导致工人与工厂之间的关系陷于尴尬，这也给持续学习和改进带来困难。比如，即使工厂竭力调查工人对申诉解决方法的满意程度，工人也未必会给出真实答案。由此可知，若想形成不断学习文化氛围以及反思心态，工厂仍然任重道远。

当然，有时候工厂所采取的改进措施虽然解决了某个特定的申诉，但未必会在更大范围产生学习和反馈的意义。曾有个工厂主管向我们抱怨，因为曾有工人反映过下班后没有文体活动，工厂于是安装了篮球架，但让他大失所望的是，安装之后竟长时间几乎没人使用这个设施。但这并不能说明工厂不应该采取改进措施，而恰恰说明工厂可能没有通过细致的学习研究问题的真正原因所在，比如，文体活动不仅需要设施，更需要闲暇时间和其他人的参与。

标准 8：立足参与和对话

参与和对话是指导原则对业务层面的非司法申诉机制所提出的一项附加标准，其意义在于通过调动工人参与申诉程序的设计和运作，有助于确保这些机制满足员工的需要并增加工人利用这些机制的兴趣，也有助于减少企业层面申诉机制的对立性。毫无疑问，在工厂层面设立的申诉程序为工人提供了提出其关切和不满的渠道，同时，管理层也都在尽力发现问题并处理工人的不满，也即，双方都有发现问题和解决问题的意愿。但是，这种意愿并不能必然保证申诉程序的机制设计和运作建立在磋商、对话和参与的基础上。

首先，申诉程序的设计过程中，由于申诉程序与行政程序之间的重合性，以及管理层追求程序效率，缺乏民主管理意识等原因，工人的参与很难得到保证；同时，很多工人也认为，申诉机制的设计是企业管理层的事务，他们也没有参与的主动意识和兴趣，这使得申诉机制的设计成为管理层的专利。虽然在实际发生申诉以后，工人可能会质疑程序制定过程中工人一方的参与程度，但是这个时候，程序已经在实际使用中，获得改变的可能性极低。其次，当发生申诉使得程序进入实际运作后，理智的管理层一般都会首先寻求通过对话和磋商来化解和解决矛盾，而这一过程要求管理层具有敏锐把握局势的智慧和高超的交流能力。我们的调研发现，很多管理层都有诸如“无法跟工人沟通”，“工人难以理喻”等抱怨。我们认为，其

中原因更多在于管理者难以拿出平等、坦诚和结果导向的态度，这常常使得对话纠缠于立场（如道德说教）而非各方的利益。最后，我们认为，成功的对话和磋商还有赖于双方信息基本对称，而我们发现，在申诉发生后，管理者会有意无意地限制工人获得有关的信息，这使得对话或者无法展开，或者无法顺利进行。

结论

应该说，指导原则中确立的各项标准既是对工厂申诉程序有效性进行评判的工具，也是工厂改进申诉机制的有益参考。企业的申诉程序越能体现这些标准的要求，其程序也就越有效：合法性原则是整个申诉机制的运作基础，可获得性是其生命力的保障，可预测性则验证申诉机制的稳定性；平等性原则和透明性原则旨在提高各方对申诉程序的信任程度，而权利兼容和持续学习则是申诉程序不断完善的起点和路径；立足参与和对话则是申诉程序可持续性的内在要求。

我们的调研表明，中国纺织服装企业内存在具有一定有效性的各种形式的申诉程序，但它们多多少少都与上述八项标准存在距离，具有不同的改善空间。值得注意的是，CSC9000T 中国纺织服装企业社会责任管理体系明确提出了申诉机制的基本要求，规定“当员工和其他利益相关方质疑企业是否符合企业社会责任行为准则或本 CSC9000T 管理体系规定的事项时，企业应该调查、处理并作出反应”，这是从行业层面推广和普及申诉机制的有效途径。而从企业社会责任角度来看，改进企业的申诉机制一方面是提升企业社会责任绩效的方向，同时也是改进企业的社会责任管理体系的方向。

最后，还必须指出的是，根据指导原则，作为一种补救措施，申诉机制存在的假设是，工商企业“确认它们造成或加剧了（对人权的）不利影响”。所以，企业通过积极行动在最高层次和最大范围内履行尽责的责任，避免对劳动者等利益相关方权利的不利影响，从而尽可能地避免申诉的发生和申诉机制的启用，才是对申诉机制最好的维护。

附录一

工厂一

2000 年

服装集团公司下属印染工厂

员工 200 余人

背景

这家工厂位处无锡，是中国最早发展私营经济的区域。大大小小的纺织企业有 3000 多家，形成了地区集群的优势。目前尽管面临出口疲软，经济发展乏力的情况，2011 年无锡的地区生产总值发展稳健，居江苏省内第二位和长三角 16 个中心城市第四位。但这里的企业也面临着经营困难的局面，主要表现在工人工资持续上涨和原材料价格的攀升。

这家工厂的集团公司成立于 1997 年，产品主要出口日本，在工厂管理中吸收了很多日本管理哲学和方法，主要表现在对生产流程和个人责任的强调。这家工厂生产的产品除自有品牌，还供应给国内外的诸多品牌。

章程和标准

员工手册是员工手中的一份重要文件，规定了在工厂的生产和生活纪律，以及相关的行政和后勤管理信息等。这份文件中有提及到员工如何融入工厂中去，但没有提到发生纠纷时处理的程序。

工人口耳相传的纪律和相关处罚也是一个重要的部分。工厂对于严重的口角和身体冲突处罚严格。对发生冲突的员工开除或罚款的处理，工厂将政策传达给了每位员工。

集团公司每月发行以集团名命名的报纸，通报公司最新的政策和业务发展。报纸上的文章也传达了公司所鼓励或抑制的行为。集团公司办公室每天在网上发布每日一读，发布有关管理或心理调节的文章。这些可以被视为公司管理的习惯性标准。

主体

组长和车间主任

他们是接触到基层员工的第一层级的管理层。员工将他们遇到的问题，抱怨和申诉反映给他们。工厂将员工流动率作为组长的绩效考核指标，如果一个月线上有两位或以上的工人辞职，那么组长会被扣去奖金两百元。这为组长听取和处理员工意见提供了压力和动力。

工厂管理科

管理科负责着各部门调解、行政和人事管理等综合性工作。工厂的基层管理者会将他们无法解决或超出他们职权范围之外的问题上传。

总部办公室

集团总部的办公室负责公司企业文化和工会工作，会和工人产生交集，间或会接受到工人表达的意见或抱怨等。总公司每年在直属工厂进行的检查，也会私下访谈工人。

过程

在调研中发现，根据不同性质的意见或纠纷，工厂适用不同的处理程序。

生产、生活相关的不严重问题

由于工厂对员工稳定性的强调，基层管理者很关注工人的思想动态。他们会通过日常工作和生活表现，微博、博客等渠道来了解工人的情况并加以劝导、安抚或解决。同时对于工人提出的不严重问题，他们会直接当场解决或向上反映。

生产或生活发生的严重冲突

严重的口角或肢体冲突会被严格管理。管理科会介入这样层次的冲突，进行调查和处理。处理的结果也会公告给全厂，以示效尤。管理科所需要的程序是：

调查；

所有相关方在管理科的主持下讨论事情经过，并对处理结果进行讨论和调解；
决定事情经过和处理意见，并通报全厂。

关于生产或质量问题的申诉

对于工厂内发生的关于质量或安全方面的事故或事件，工厂发展出一套叫案

例分析的工具来进行解决：

发现问题并通报质量部门核查；

质量部门就调查结果填写确认单，详述发现事情发生的过程；

回溯到事故或事件发生地，由当班工人填写事情发生经过；

当天管理组长签字核实工人的叙述，并和厂内的设备记录或监控进行比对；

确定原因之后，管理科整理案例报告，并张贴全厂教育。

渠道

员工座谈会

公司强调人性化管理，之前采用的方式是调查问卷，从去年开始改为员工恳谈会，由综合科随机抽取二十余名员工，和管理科的干部坐在一起，针对和自己相关的问题和想法，进行沟通。管理科参会干部进行记录并处理。

部门例会

每周业务主管会和班组长开会，研究部门内工作中遇到的问题，其中会包括生产中产生的纠纷。

交班会

印染厂采用两班到的工作安排，在白天和晚班交接班时，班组长会针对当班的问题和情况和接班工人进行沟通指导和说明。

总经理信箱或手机

公司设有总经理信箱，摆放在大门口旁边，由管理科负责。但是近年来实际上已经荒废，长年也收不回一份意见。取而代之是在工厂公布的总经理、厂长的手机号码。工人直接发送短信来表达意见。

总部巡厂

作为一家集团公司，总部每年会在直属工厂进行巡检，在此过程中，总部的干部会随机抽取工人进行私下交流，在这个环节中听取工人的意见。

工厂微博和管理者微博和工人博客

伴随着社交化网络成长的新一代工人熟悉在微博、博客上表达自己。他们也会通过管理层的微博，进行沟通。同样，班组长也通过员工的博客和微博来观察员

工的情绪动态，以便进行说服、劝解工作。

结果

对某些在工厂里敏感的问题，工人都是在已经做好的离开的准备后才提出的，针对提出主题的不同，工人得到的处理是不同的：

说服和劝解

对于和自己关系较亲近的基层领导，员工在离开时会坦白自己离开的主要原因，而针对这些坦率的交流，基层领导也会相当坦率和真诚的做出劝慰。

根据反映的情况做出改进处理

如工人提出宿舍网络的开放时间是否可以延长，虽然工厂认为需要控制员工上网时间，但还是做出了调整，放开了网络的控制。

公开公布

对于具有公开警示性的决定，工厂会以张贴在公告栏，在交班会上通知的方式，将处理的结果或调查案例通知到全厂。

执行

对意见处理结果的执行，由工厂的行政部门重合。

透明度

可以看出关于质量安全等和生产相关的问题，工厂已经形成了一套非常细致的，对当事人透明的制度安排。对于其他和生活相关的非严重问题，工厂形成了快速的反应程序，但并未形成一套程序确保相关方对决策过程的知晓或参与。

综上所述，工厂在制度层面发展是不均衡的，在技术和安全方面已经发展出相当成熟的程序，确保了利益相关各方的参与和申诉的渠道，但是不重大的生产问题上则是以快速和非正式方式直接反应，而针对工人福利方面的问题，也有着迅速的回应，但是针对更敏感的工资和工时的问题，则不能作出快速反应。如果把程序和反馈设为一个二维象限的坐标，可以看出工厂内对申诉的处理可以落在不同的象限内。

工厂二

1986 年

上市公司下属服装工厂

员工 1000 余人

背景

这家工厂直属一家上市集团公司，从一个集体内衣制造厂发展而来，现在已经走上了多元化的道理，发展到服装、机车轮胎、地产、生物制药四大领域。公司在纺织服装业体量为第二位。这家西服厂是下属两个西服厂其中之一。有员工 1000 多名，施行厂长负责制。这家公司是民营企业里最早开展党建工作的，提出了“党建 + 社会责任 + 现代企业制度”的新型企业制度。

标准

工厂有专人管理员工的劳工合同，规定了员工和工厂在劳动关系中的责任和义务。同时工厂也制定了自己的规章制度，规定了日常生产中的纪律和要求，张贴在车间内。

主体

组长、车间主任

指导工和车间主任是工人日常接触到管理层的第一线。员工的问题、意见和抱怨会在第一时间反映给他们，由他们进行解决、上传和回应。

工厂办公室

办公室主任兼任工会主席，因为管理员工的劳动关系较多接触员工，也会接触到员工提出的意见。他们会将问题转给不同领域的负责人处理。

厂长

厂长除了日常对工厂的管理工作之外，也会接到员工直接的意见反馈。

公司人力资源办和总裁办

公司的人力资源办和集团的总裁办会对传达到他们的意见或事件进行处理和监督。

品牌商

品牌商每年会来验厂，每年的验厂会给工厂足够的压力改善生产环境和生活待遇，从而侧面的影响到工厂内的纠纷解决程序。

过程

将问题转达给相关的行政主体

由于工厂接受意见的渠道多而且接触点多，相关的问题需要转到相关的主体来处理 and 解决。

调查问题

对于反映的质量、生产问题或管理问题，需要进行调查，确定真实情况。

处理决定

根据调查情况做出处理的决定。

渠道

晨会

每天上班前一条线上的员工都会参加班组长组织的晨会，晨会上对生产及相应的问题公布决策，传达工厂的政策等。

车间主任及厂长手机号码

在工厂车间有制作好的显示牌，公布出车间主任、厂长和经理的手机号码，以方便员工直接打电话或发短信来提出意见。

回音壁

这是这家工厂的一个创新，在公告板上开辟了一个区域，用于工人和工厂意见的沟通和交换。工人把意见和需要解决的问题写在回音壁上，工会同样将答复写在回音壁上。考虑到这个交换方式的公开性，我们观察到提出的问题多和宿舍的设施损坏需要维修相关。

电视台

集团公司设有电视台，在制作电视节目中有访问工人的环节。同时也是工厂推广工作的一个重要渠道，比如目前进行的工资公开化的过程中，工人的工资和工价是通过电视公开。

党建工作

如上所诉，党建工作是这家民营企业的一个重心。党员或积极分子在汇报思想或进行讨论学习时，会涉及到一部分意见。

工会调解员

工会下的劳动调解委员会有调解员。工人在发生工资错发或工价定的过低的情况时，会找调解员进行解决。

工人 QQ 群

由于车间主任也是后 80 后，他创建了一个 QQ 邮箱，让车间的工人加入，对车间里自己觉得需要发声的问题进行交流。目前主要的成员多为 80 后，90 后，他们熟悉社交媒体，也懂得利用智能手机来进行操作。

总裁信箱

作为一家集团公司，意见箱由集团专人负责管理。总裁对沟通程序相当重视，他曾在访谈中提出，所有的来信由他亲自阅读，实际上，他也经常会亲自来信箱取信。但是这个渠道收集到的信息不多，一年大概一两封。

结果

调解

工会的调解员会针对工人提出的各种问题做出调解。

根据反映的情况做出改进处理

根据提出的情况，进行调查，并做出设备，制度或做法的改进。

执行

对意见处理结果的执行，由工厂的行政部门重合。

透明度

可以看出这家工厂非常强调管理层和员工的沟通，并发展出一套完备的接受

渠道来接受员工的信息和意见。就意见的解决而言，工厂强调公平和公正的处理，但尚未发展出一个完善的体系来处理争议。正因为很多时候工人不了解一个渠道之后的运作程序是怎么样的，而导致了他们不能信任这个渠道。工人所信任和常使用的渠道有很强的人身性的特点。例如总裁信箱是集团总部相当重视的一个渠道，但由于工人没有了解这个渠道的运作程序，而不信任和不适用这个渠道。

工厂三

1997 年

上市公司下属服装工厂

员工 2000 余人

背景

这家工厂直属于一家全国闻名的时尚品牌公司。是公司下 32 家工厂之一。公司总部位于珠江三角洲的一个城镇，经过三十余年的发展，成为了全国女装产业的中心，囊括了供应链的全部环节，拥有上规模的服装企业 1000 多家。这家公司是当地服装产业之中的龙头企业，每年的销售额以 15% 的速度增长。

标准

作为一家集团公司，这家工厂拥有较为完善的规章制度。组长和车间主任接受如何组织、管理和激励员工的培训。他们每月会开会一次，学习公司的规章制度和新的规定等等。除了这些内部的培训以外，工厂也从政府那里接受到诸多的关于劳资关系和预防纠纷的培训。员工在进厂时接受到劳动合同和员工手册，其中包含了他们在工厂里应该遵守的纪律，工厂的管理制度等等。除此以外，不再接受到相关的培训或教材。

主体

车间主任

组长和车间主任是工人日常接触到管理层的第一线。员工的问题、意见和抱怨会在第一时间反映给他们，由他们进行解决、上传和回应。同时他们也会因为工作分配的问题和更高层管理进行沟通协商。

部门主管

基层管理者无法解决或超出他们职权范围之外的问题会长传到部门主管，由他做出决定或向上反映。同时他们也承担着一部分工会承担的工作，如对员工家庭生活问题的关心等。

人事部 / 总经理办公室

作为工厂的行政部门和人事部门，办公室承担着工人的劳动关系的维护和相关问题的解决和处理的功能。但是对工人而言，他们感到更舒服的方式还是向自己的组长或车间主任反映，再由他们向人事部反映。当然由于很多员工已经在这里工作很长时间，对于他们而言，直接走进人事部也不是一件不自在的事情。

集团公司公共关系办公室手机号码

公司设立了公共关系这一职位，用来监管包括员工关系在内的各种关系。她的手机号码

在公司大厅里，员工也会将问题反映至她处，作为对工厂解决方式的一种申诉。

过程

处理意见或申诉的程序可以根据不同类型，分为如下的不同程序：

关于工作安排、工作程序等细小的问题或抱怨等，会由员工报告给他们的主管，包括直接主管组长或车间主任。主管会在第一时间在权限范围内解决。如果他们无法解决，他们会汇报给上一级。

关于工资等基本的权益问题

如果工资低是由于劳动效率的问题，组长会动用工厂的互助基金给予一定的补贴。如果工资低是由于工价过低引起的，组长会汇报给车间主任，和质量部门召开会议，研究重新确定工价的可能。

对于质量问题的决定的申诉

工厂发展出一套工作会议的方法，工人、质检部门和主管都到场，讨论衣物

的质量问题，确定事实和决定。但是决定的做出并不需要各方达成一致意见。如果有一方坚持意见，他可以填写一份《工作联络单》，署名表示承担其意见所产生的后果。

渠道

指导工、车间主任

指导工和车间主任是工人日常接触到管理层的第一线。员工的问题、意见和抱怨会在第一时间反映给他们，由他们进行解决、上传和回应。同时他们也会因为工作分配的问题和更高管理层发生争执。由此可见他们作为工厂层级中的枢纽，连接着生产安排和工人生活的问题。

各部门经理

作为高层管理者，经理的办公室就位于车间里面。工人也会直接进入他的办公室，反映关于工作和生活的问题。

调查表

工厂的食堂伙食是个很大的问题，为此，办公室发展了一套调查制度，一个礼拜有两次发调查表发工人，搜集他们对食堂伙食的意见。

工厂四

1987 年

品牌服装企业

员工 400 余人

背景

这是一家从两台车床发展起来的拥有自主品牌的服装企业。公司 40% 的产能由自己的工厂承担。工厂里 80% 的员工是工作五年以上的老员工，工人的平均年龄是 25 岁。由于创始人是一对来自河南的夫妇，工厂里的管理层和很多员工也都来那里。其余的员工来自湖南、四川和江西等地。

标准

如前所述，这家工厂的主体是老员工，近年来新增员工的速度一直在放缓。工厂也确定了争取延揽有熟练工作经验的老工人的用人政策。由于大部分都是有过丰富产业经验的工人，工厂并未对新近员工进行系统的培训。我们在调研中遇到新员工通过面试后就直接进厂工作。

主体

指导工、车间主任

指导工和车间主任是工人日常接触到管理层的第一线。员工的问题、意见和抱怨会在第一时间反映给他们，由他们进行解决、上传和回应。同时他们也会因为工作分配的问题和更高层管理发生争执。由此可见他们作为工厂层级中的枢纽，连接着生产安排和工人。

部门主管

基层管理者无法解决或超出他们职权范围之外的问题会长传到部门主管这里，由他做出决定或向上反映。同时由于对自己部门内员工的了解，他们也承担着一部分在其余工厂由工会承担的工作，如对员工家庭生活问题的关心等。

人事部 / 总经理办公室

作为工厂的行政部门和人事部门，这个办公室承担着工人的劳动关系的维护和相关问题的解决和处理的功能。但是对工人而言，他们感到更舒服的方式还是向自己的指导工或车间主任反映，再由他们向人事部反映。当然由于很多员工已经在这里工作很长时间，对于他们而言，直接走进人事部也不是一件不自在的事情。

过程

对于员工提出的和生产或管理相关的意见，基层、中层管理层会迅速的进行解决，如果超出他们职责范围的，他们也会迅速上报给高层以获得处理。

对于产品质量相关的不同意见，这里有一个工作会议的方式，将相关方请来，对衣物的质量问题进行讨论和确实，在处理结果确定后，会填写一份《工作联络单》，注明争议事由和决定理由和相关的争议方。

对于员工工资待遇相关的意见和抱怨，可能会以两种方式表示出来，员工可

能会认为工资过低而向直接领导反映，直接领导可以决定是否以工厂设立的帮助基金来帮助他。或者员工会认为工序的工价过低而导致工资过低，那么着就需要生产部门联通设计研发部门核算工价的设定是否合理并做出相关决定。

渠道

高层例会

今年开始工厂施行例会制度，由从香港聘请来的技术总监主持，会议主要解决和生产和工艺流程相关的问题。刚开始需要一个多小时才能结束的例会，随着流程的改进和管理手法的规范，已经稳定到半个小时左右。从工厂层面上反映上来的技术和流程问题在这个渠道上会得到解决。

部门例会

在部门里面，业务骨干（质检工和指导工）和主管会每天开会，研究部门内工作中遇到的问题和纠纷。

指导工、车间主任

指导工和车间主任是工人日常接触到管理层的第一线。员工的问题、意见和抱怨会在第一时间反映给他们，由他们进行解决、上传和回应。同时他们也会因为工作分配的问题和更高管理层发生争执。由此可见他们作为工厂层级中的枢纽，连接着生产安排和工人生活的问题。

各部门经理

作为管理高层及的经理的办公室就位于车间里面。工人也会直接进入他的办公室，反映关于工作和生活的问题。

调查表

这个工厂的食堂伙食一直是个很大的问题，为此，办公室发展了一套调查制度，一个礼拜有两次将调查便发给吃饭的工人，试图搞清楚他们对食堂伙食的意见。

结果

由于员工主体是有着熟练技能和长期本厂经验的老员工，纠纷相对少，处理也简单。员工得到的处理会有这样几种方式：

说服和教育；

根据反映的情况做出改进处理。如工人提出的工序价格过低问题，工厂会做出相应的调整，以补贴的形式来提高工价；

形成制度化的监督机制。

由于食堂的伙食问题在工人的反应中一直相当严重，工厂做出了一个新的制度安排，有基层干部轮换组成监督小组，检查每天食堂购买食品原料，以此为基础，决定是否报销食堂的采购成本。

执行

对意见处理结果的执行，往往和厂里的行政框架重合。

工厂五

1992 年

上市公司下属服装工厂

员工 2000 余人

背景

这个地处中部省份城市的公司经历了从人民公社时期的裁缝合作社，发展为工贸联营厂，在改革开放后成为湖北第一家合资的企业。2001 年改制过后，成为了一家民营企业。这家工厂是这个企业下属的四家工厂之一，是中日合资。出口占据了 80-90% 的业务量，厂里共有十个车间 70 条生产线。和很多服装企业试图通过大量的订单来拉平过低的利润率不同，这里的订单多为日本的高档订单，量小而价高，对车工的要求较高。这家工厂作为当地的利税大户，和政府的关系较为紧密。在经济不太发达的中部地区，这家工厂的待遇高于一般水平，工人规模一直在稳定增长，员工的主体也是 20-40 岁的青壮年。其中 80% 为工会会员。

标准

工厂的工会负责劳工合同的管理，其中规定了员工和工厂在劳动关系中的责

任和义务。同时工厂的规章制度张贴在车间的墙上，规定了日常生产中的纪律和要求。

新工人进厂时，对员工进行技能和劳动待遇，公司政策相关的培训，会发放劳动手册，员工需要签字表示理解并同意公司政策。

在生产过程中，厂长会轮流参加每个车间的早会和晚会，在这些会议上将公司的业绩，问题，战略发展目标和行业资讯传达给一线的员工。

主体

组长、车间主任

指导工和车间主任是工人日常接触到管理层的第一线。员工的问题、意见和抱怨会在第一时间反映给他们，由他们进行解决、上传和回应。比如员工的缝制衣物被质检检查出由质量问题是，班长会反映问题，车间主任也会了解情况。

工厂综合办公室

办公室主任兼管工会工作、人力资源和团委的工作，负责和员工待遇福利和工作安全相关的工作。管理员工的劳动关系较多接触员工，也会接触到员工提出的意见。除了自己能处理的问题外，他们会将问题转给不同领域的负责人处理。

厂长

厂长除了日常对工厂的管理工作之外，会参加每个车间的晨会，将工厂的经营情况通报给员工。并将手机号码公开，接受员工的投诉。和其他的企业不一样的是，这家工厂的厂长及高级管理层明确的表示工人有知情权，需要了解到工厂的各方面，以及他们的劳动权益。

品牌商

这家工厂主要生产日本的高级订单，和日本品牌商保持着密切的联系。除此之外，这家工厂还是 Levis 的供货商，levis 针对供货商的行为准则就张贴在车间进门口。每年来自品牌商的验厂会有好几次，针对每一个订单，品牌商也会来召开调研会。这些验厂和调研会会考察工厂的工作环境和工作待遇，从而间接影响到工厂的申诉程序工作。

过程

将问题转达给决定权的行政主体

调查问题

处理决定

根据调查情况做出处理的决定。

渠道

晨会

每天晨会上对生产及相关的问题公布决策，传达工厂的政策等。

车间主任及厂长手机号码

在工厂车间有制作好的显示牌，公布出车间主任、厂长和经理的手机号码，以方便员工直接打电话或发短信来提出意见。

团委 / 工会

工会负责工厂考勤，因此每天需要深入到车间。由此建立了和基层员工的联系，同时团委的工作也会接触到大量的员工，因此这个办公室也成为接触员工，收到意见的一个重要渠道。

员工意见箱

意见箱中的来信由工会负责处理。如果是食宿等问题，会在做出改善后隐去姓名，定期通报给员工。如果是关系到个人的工资或工作关系等问题，工会会面对面和该员工沟通，了解情况。在处理过后存档一年，并将原告交留总经理过目。

在刚开始设立意见箱的时候，意见比较多，随着工作的开展，问题反映的越来越少。企业后来设立金点子奖征求合理化建议工厂两年举办一次金点子奖，从员工中征求合理化工作建议。虽然很多员工并不会参加，但他们在一个线上的工友提笔的时候，大家都会给予意见，整合在一个文稿中提交给工厂。

申诉问题

员工所需要投诉的主要问题是：

工价太低、旺季时的加班费、加班时加餐等关于工作待遇或生活待遇的问题；

宿舍或厂区的卫生，设备维修等后勤问题；

普通工作流程上的纠纷；

关于岗位调动等人事问题。

结果

调解

工会或工厂会针对工人提出的待遇、人事问题做出调解，并做出相关处理决定。

根据反映的情况做出改进处理

根据提出的情况，进行调查，并做出设备，制度或做法的改进。

改进相关制度

根据工人提出的建议，改进相关的制度。例如根据工人提出的问题，在工厂设立了食堂，解决员工的吃饭问题。

执行

对意见处理结果的决定和执行，往往和工厂的行政部门重合，由他们以行政权力来执行。

工厂六

2005 年

服装流通和制造企业下属工厂

员工 200 余人

背景

这家企业于 2005 年建起了工业园，公司年销售额从 500 万元做到 1.2 亿元，成为湖北羽绒服行业龙头企业。因为创始人军人的背景，在日常管理中有鲜明的军事化管理特点。其独特之处在于“军队 + 学校 + 球队 + 家庭”的管理模式，日常工作要求工人军事化的服从，强调“僵化接受，固化认识，在实践中感悟”的管理哲学，学校指公司提供员工学习的机会和渠道，球队意指公司强调在工作中要发挥主动补位的团结互助精神，而家庭指在员工生活当中，管理层要提供家庭般的照顾。

标准

如上文提到，在工作中，军事管理办法更多的要求员工服从，强调遵守承诺、服从和接受的价值。同时工厂在企业文化上引入了儒家的《弟子规》和共产党革命价值观，因而总体上而言，工厂在处理员工意见上采用的是一种多样化的、充满张力的标准，强调秩序与和谐。

公司总经理经常性和管理层分享如何管理员工的意见，这个管理的资源主要来源于创始人对儒家文化的学习，各种管理培训文化和自己的人生经验等。

渠道

员工主要分为两大主体——卖场的员工和工厂工人。公司的业务更着力于销售，而工厂在持续的收缩，管理层也更为重视对销售人员的培养。销售人员每周一、三、五的都会有集中培训，他们在会上提出自己工作上的问题并互相讨论。而产业工人意见的表达更多的是工厂车间层面的。

员工对工厂的生产、销售和生活上的任何意见都可以直接向他们的上级领导提出。员工有任何意见都予以接受并做出了相应的改善。

主体

组长和车间主任

员工在生产上遇到问题时，会第一时间和自己的组长或车间主任反映并寻求解决方案。对于员工意见相左或发生纠纷的时候，他们也要承担起调解的作用。

工会

工会在调解劳动纠纷方面采取了相当主动的预防措施。有意思的是，在年轻

的职工不愿意在厂里工作，提出辞职后，工会会安排将员工送回家并向员工父母做思想工作和解释，以预防任何可能的纠纷发生。

工会除了管理员工，还承担着救济困难员工的任务。对于生有重病的员工，工会负担了大部分的医疗费，或者负担困难员工家属的学费等。

工会目前的一部分工作是动员不愿意交社保的工人缴纳社保基金。由于工人对此的抵触，还需要将任务下达到组长和车间主任这一层面，来进行说服和执行。

妇联

由于超过90%的员工是女性，因为管理层认为妇联的工作相当重要。病假、婚假、产假都是由妇联管理。

总经理

作为一家推崇家庭伦理价值的公司，创始人有时更像一个家长，他利用每日晨练时间与员工聊天，接触到一线员工，并能收集到他们的意见。

受理标准

对于员工提出的和生产或管理相关的意见，管理层会迅速的进行回馈，给予采纳，如果超出他们职责范围的，他们也会迅速上报给上级以移交处理。

对于员工和生活相关的意见，管理层有一个分类，如果是抱怨或抹黑工厂的，不予接受，如果是真诚的意见和反馈，则会接受并做出决定。在采访中，我们没有能够找到前一种类的例子，也没有找到这一标准的具体内容。

结果

员工提出的意见多数和生产安排和合理化建议有关。其余的和食堂的口味和菜式的安排相关。可能有的一个问题是，很大一部分的员工意见不能在现有的框架里得到反映和解决，考虑到工厂在价值观上对服从的强调和执行上对异议的排斥。

执行

对意见处理结果的执行，往往和厂里的行政框架重合。

透明度

对鼓励行为的奖励和严重失职行为的惩罚，是员工工作的重要内容。在食堂旁边的公告板上，张贴着对优秀员工奖励的原因、数额和照片，同时对于惩罚的行为，也详细公布了事由和惩罚措施和金额等。但是这种透明度，目前没有扩张到对员工意见的反馈和改正意见上来。但是无疑，这种公开和透明，对于工厂内申诉程序的威信，有很大的辅助作用。

附录二：工厂申诉程序的流程图