

国际劳工组织工时政策理念演进及其借鉴

杨佩尧*

内容摘要:国际劳工组织工时政策经历了从缩减工时到灵活工时及至体面工时的三阶段演进,近年来则呈现出缩短工时趋缓、重视灵活排班、注重社会对话等特征。在工时规制理念上,国际劳工组织过往主要关注劳动者安全健康,侧重倾斜保护劳动者权益,当代相对更为注重安全性与灵活性、公平性、效益性、劳动者尊严等多元目标的协调,强调平衡劳动关系各方主体利益。国际劳工组织在工时政策上的这些特征及理念嬗变在一定程度上代表着世界工时制度的发展趋向。我国未来的工时立法应顺应趋势,契合社会需求,引入先进工时理念,关注工作生活冲突问题,着力规制非标准工时及例外情形,平衡劳动关系各方合法利益。

关键词:国际劳工组织 工作时间 灵活工时 体面工时 工时制度

引言

工作时间问题一直是劳工政策核心之一。国际劳工组织(International Labour Organization, ILO)成立后,在工时问题上先后制定了22项公约和17份建议书,^①涉及工时上限标准、缩短工时、夜间工作保护、有家庭责任工人工时、非全日制工作等方面。21世纪以来,ILO又陆续发布了一系列关于工时安排和体面工时等方面的官方报告和出版物,其中既有ILO对成员制定相关工时政策的建议,也有雇员、企业和政府三方代表对国际劳工标准(即ILO制定的国际劳工公约及相关建议书)以及相关工时政策的诉求,亦有关于各国工时的统计调查数据,是ILO集体智慧的结晶,对ILO成员及非成员都具有较强指导意义。考察研究ILO相关公约、建议书及官方报告等文献(以下称“ILO文献”),可以了解世界工时政策的时代特征和发展趋势,进而探寻工时理念的流变,从而为我国工时立法提供必要的鉴镜指引。

* 武汉大学法学院博士研究生,武汉大学劳动与社会保障法研究中心研究人员。

本文系国家社科基金重点项目“协同治理视阈下新就业形态从业者权益保护研究”(23AFX019)的阶段性研究成果。

① 参见林燕玲:《国际劳工标准:工资工时》,《中国劳动》2012年第2期,第28页。

一、ILO 工时政策的百年流变

考察 ILO 成立后百余年间所制定的相关文献可以发现, ILO 工时政策经历了从缩减工时到灵活工时及至体面工时的三阶段演进。

(一) 前 50 年——缩减工时

整个 20 世纪, 缩短工作时间成为劳方的主要诉求, 也成为劳动政策和立法关注的焦点。自 ILO 成立后至 20 世纪 60 年代的这 50 年间, 在工时政策上, ILO 主要是在减少工作时间和增加休息休假时间两个方面开展工作。

第一, 减少工作时间。国际劳工大会先后于 1919 年和 1930 年通过了《(工业) 工作时间每日限为 8 小时及每周限为 48 小时公约》(第 1 号公约)、《商业及办事处所工作时间公约》(第 30 号公约), 推动成员在工商企业、办公场所实行“每天工作 8 小时, 每周工作 48 小时”的工时制度。1935 年制定了《40 小时工作周公约》(第 47 号公约), 明确提出了“40 小时工作周”的工时缩减目标。

第二, 增加休息休假时间。1921 年, 国际劳工大会通过了《(工业) 每周休息公约》(第 14 号公约), 规定工业企业全体工人均应在每周享有至少连续 24 小时的休息时间。1957 年, 国际劳工大会又通过了《(商业和办事处所) 每周休息公约》(第 106 号公约) 及同名建议书(第 103 号建议书), 规定成员应采取适当措施保证国营或私营商业企业雇用的人员以及事业和行政管理机构主要从事办公室工作的人员(包括自由职业者, 只雇用雇主家庭成员的企事业组织或高级管理职位的人员可作为例外)每周享有至少连续 24 小时的休息时间。1936 年国际劳工大会通过了《带薪年假公约》(第 52 号公约), 有力地推动了各国带薪年假制度的建立。1952 年, 国际劳工大会通过了《农业带薪年假公约》(第 101 号公约) 和同名建议书(第 93 号建议书)。1970 年, 国际劳工大会最终通过了《带薪年假公约(修订)》(第 132 号公约), 适用于除海员以外的一切受雇人员, 这也是目前关于带薪年假的主要国际劳工标准。

(二) 20 世纪后 30 年——灵活工时

20 世纪 70 年代, 工作时间安排问题引起更多关注, 错峰上下班、弹性工作时间、压缩工作周、年化小时与平均小时方案、“工时银行”(时间账户)、非全日制工作、分阶段退休等众多灵活工时制度相继出现。

自 20 世纪 80 年代以来, 促进工作时间的灵活性一直是 ILO 在工时政策上的主要方向。^① 国际劳工大会 1981 年通过的《有家庭责任工人公约》(第 156 号公约) 及

^① See Dominique Anxo, *et al.*, Working Time in Industrialized Countries, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 22 (International Labour Office 2004).

同名建议书(第165号建议书)以及1994年通过的《非全日工作公约》(第175号公约)及同名建议书(第182号建议书)集中反映了ILO在灵活工时问题上的关注点。

第156号公约强调各成员政策应能为男女工人提供平等就业机会,使有家庭责任的工人实际享有从事其意愿就业的机会,行使自己的权利,而不受歧视,尽可能地减少他们的就业和家庭责任之间的冲突。^①由于妇女通常是家庭照顾责任的主要承担者,因而成为该公约的主要受益对象。第165号建议书则建议各成员应采取通用措施,改善工作环境和生活质量,包括逐步减少日常工作时间和减少加班,更为灵活地安排工作时间、休息时间和节假日等;各成员在采取这些措施时,应考虑本国所处的发展阶段和国家的特殊需要以及不同产业部门的实际差异。^②

总之,在20世纪70年代中期至20世纪末这段时间,工作时间安排形式日益多样化;与之因应,一些灵活工时制度逐渐出现,ILO在工时政策上开始关注劳动者工作和家庭平衡、男女平等和保护非全日制工作劳动者权益等问题。

(三)晚近20年——体面工时

近20年来,ILO没有出台有关工作时间方面的国际劳工标准,其在工时方面的政策主张更多体现在ILO报告和出版物等文献中,其中最具代表性的是“体面工时”政策。

“体面工时”肇端于“体面劳动”概念。1999年,国际劳工局局长Juan Somavia在《体面劳动》报告中强调要促进劳动者获得体面的职业工作。^③2004年,国际劳工局工作条件和就业处高级研究主任Jon C. Messenger在ILO授权下,组织相关同事和研究人员出版了《工业化国家的工作时间与工人偏好:寻找平衡》。该报告首次提出了体面工时最重要的五个方面,即工作时间安排应是健康的、家庭友好的、促进性别平等,也应有助于提高劳动生产率,同时应允许员工对工作时间进行一定的选择。^④

2011年10月,有关工作时间安排的三方代表会议在瑞士日内瓦召开。该次会议意在确定工作时间安排的主要政策问题以及确定ILO在工作时间领域促进体面工作的指导方针。^⑤会议筹委会准备了《21世纪的工作时间:供工作时间安排三方专家会

① 参见ILO《有家庭责任工人公约》第3条。

② 参见ILO《有家庭责任工人建议书》第18条。

③ ILO, Report of the Director-General: Decent Work, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>, visited on 26 March 2024.

④ See Dominique Anxo, *et al.*, Working Time in Industrialized Countries, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 218-234 (International Labour Office 2004).

⑤ See International Labour Office, Final Report: Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements, <https://www.ilo.org/resource/final-report-tripartite-meeting-experts-working-time-arrangements>, visited on 26 March 2024.

议讨论的报告》作为会议讨论的基础。^①

2019年,ILO出版了《制定平衡的工作时间安排指南》一书。该书是ILO近20年来关于如何兼顾工人和雇主利益进行工作时间安排的重要研究成果。该书对此前五维度政策框架再次予以确认,具体包括:第一,健康安全原则;第二,效能原则;第三,满足家庭和个人需要原则;第四,性别平等原则;第五,保障雇员选择权原则。^②

近20年来,ILO在大力倡导“体面工作”这一理念的同时,将工作时间作为实践该理念的重要内容,提出了“体面工时”概念并不断完善。

二、ILO工时理念的演进路径

剖析ILO工时政策演变进程,了解其后的指导理念,可以发现,与ILO工时政策历经缩减工时、灵活工时、体面工时的三阶段演进相对应,ILO在工时理念上亦经历了从传统的安全保护理念渐次向灵活平衡理念、多元平衡理念的演进。

(一)安全保护:ILO缩减工时政策彰显的理念

ILO对于缩短工作时间和增加休息休假时间问题的关注,实际上体现的是保护劳动者权益特别是保护劳动者职业健康安全这一传统劳动政策理念。安全保障说和休息权保护说是此种工时理念中较具代表性的两种学说,也在一定程度上为ILO及其成员在缩减工时方面开展行动提供了理论支持。

安全保障说从工作时间过长将对劳动者职业健康安全产生不利影响的既有客观证据出发,强调应关注工作时间问题。^③

休息权保护说认为,休息权作为一项基本人权,有着坚实的国际法基础,在世界范围内正逐渐成为共识,^④也是各国宪法所规定的公民基本权利之一。

安全保障说直接要求缩短工作时长,休息权说则是通过增加休息时间而从另一侧面要求减少工作时间,虽然表面的关注点有所不同,但是二者本质上都是从职业安全角度出发保障劳动者安全健康。

(二)灵活平衡:灵活工时政策展现的理念

20世纪70年代以来,ILO工时政策从侧重缩减工时逐步演变为灵活工时,反映出

^① See International Labour Office, Working Time in the Twenty-first Century: Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements, <https://www.ilo.org/publications/working-time-twenty-first-century>, visited on 26 March 2024.

^② See International Labour Office, Guide to Developing Balanced Working Time Arrangements, 2019.

^③ See Philip Tucker & Simon Folkard (on Behalf of Simon Folkard Associates Ltd), Working Time, Health, and Safety: A Research Synthesis Paper, <https://www.ilo.org/publications/working-time-health-and-safety-research-synthesis-paper>, visited on 26 March 2024.

^④ 联合国大会于1948年12月10日通过第217A(II)号决议并颁布《世界人权宣言》。《世界人权宣言》第24条规定:“人人有享受休息和闲暇的权利,包括工作时间有合理限制和定期给薪休假的权利”,将休息权作为六项经济、社会和文化权利之一明确列示,影响深远。

其内在理念的变化。

从工时政策理念上看,灵活工时政策制定者不再囿于单方倾斜保护劳动者利益,而是开始注意兼顾用人单位利益,平衡理念已现端倪,只不过此阶段的工时规制主要侧重在灵活性、安全性、效益性之间寻求平衡,故可将其概括为“灵活平衡理念”。

(三)多元平衡:体面工时政策的理念蕴涵

ILO体面工时政策五维度框架因应时代需求,彰显出多元平衡的工时理念,其在工作与生活平衡、劳动雇佣关系平衡以及劳动、雇佣、政府三方平衡等几个方面有着明显体现。

第一,注重工作与生活平衡。“满足家庭及个人需要”和“保障雇员选择权”两大原则,强调雇主应考虑雇员在工时上的需求,尊重雇员合理的工作时间选择权,友好协商解决工时安排问题,强调“家庭友好型”的工时安排有利于工人及其家庭和整个社会。^①

第二,注重劳动雇佣关系平衡。ILO愈来愈意识到灵活工时有着两面性,须区分为着眼于劳动者利益的灵活化和着眼于雇主利益的灵活化,因此,不能笼统地谈“灵活性”,否则,就可能忽略某一方主体的利益。体面工时五维度政策框架无论是在整体设计上还是在单个原则的确立上,都极为注重劳动雇佣双方利益平衡,例如健康安全原则侧重保障劳动者利益,而效能原则主要是为了维护雇主的利益,通过这种相互制衡的机制设计,更有助于在利益平衡中促进双赢。

第三,注重劳动、雇佣、政府三方平衡。社会对话在完善工时政策中日益受到重视。当前,ILO在工时政策上,愈来愈注重发挥政府的积极作用,同时也强调须注意政府职能定位,政府部门不应仅以工时标准制定者自居,而更应从其社会管理职能出发,协调劳动雇佣双方共同参与工时政策和相关立法的制定。同时,ILO也越来越重视雇主与工会之间的沟通,特别是在非标准工时制度上,更强调劳动雇佣双方直接对话协商。这些在一定程度上显现出多元平衡理念注重借助外部机制促进各方利益平衡的规制策略。

三、ILO工时政策理念演进之经验阐释

(一)ILO工时政策理念变迁具有鲜明的时代性

ILO成立后50年间制定的减少工作时间、增加休息休假的若干公约和建议书,主要集中关注劳动者安全健康,更多体现的是单方保护劳动者的理念。究其原因,一方

^① See International Labour Office, Guide to Developing Balanced Working Time Arrangements, <https://www.ilo.org/publications/guide-developing-balanced-working-time-arrangements>, visited on 26 March 2024.

面与ILO所确立的“保护职业安全与卫生”这一宗旨密切相关,^①另一方面也与时代背景密不可分。ILO成立之初,时值第一次世界大战之后,工作时间过长、休息时间较短,严重危及工人安全和健康,是当时工人特别是工业企业工人普遍面临的问题。在此背景下,ILO从保护工人最为迫切权益出发,首先制定推行工厂化大生产工人的工作时间标准,明确提出了“每天工作8小时、每周工作48小时”的工时上限标准。

20世纪30年代爆发的“大萧条”,对各国影响极大。为提升就业率,一些国家开始通过立法推动缩减工时。

20世纪中叶,主要工业化国家经历了经济繁荣、GDP持续增长和充分就业,劳动力短缺成为影响经济社会发展的瓶颈,大量移民和女性进入劳动力市场,轮班成为一种普遍的工作模式。同时,一些企业为了改善工作体验、提高装配线工人自主权,开始尝试打破以往一成不变的标准化工作模式,对工作时间、班次等进行重新安排。^②

20世纪70年代第一次石油危机后,伴随经济增长逐渐放缓,经济发展不平衡加剧,政府和工会开始将关注重心转至工作时间灵活安排上,而不像从前一样把减少工作时间作为刺激经济增长和创造就业机会的手段。原因主要有两个:一方面,为了改善劳动体验和提高工作效率,雇佣方更为注重生产方法和工作组织的调整,劳动者的“非社会时间”(即在晚上、夜间和周末工作)增加,妇女、学生和即将退休的老年人等非全日制劳动者比例不断扩大。^③另一方面,家庭和人口结构也在发生深刻变化,女性劳动力和双职工家庭增多,劳动者工作与家庭、生活的矛盾日益显现,劳动者更为注重工作和生活(家庭)平衡问题,希望在排班上更为灵活。

21世纪以来,劳动雇佣双方在工时问题上的需求更趋多元化。ILO专家委员会建议兼顾工作家庭生活、提供更灵活的工时安排方式、允许工人对工作时间行使一定程度选择权、适当考量雇主在工时上的灵活性需求等。^④

① 国际劳工组织的宗旨是:促进充分就业和提高生活水平;促进劳动雇佣双方合作;改善劳动条件;扩大社会保障措施;保证劳动者的职业安全与卫生;获得世界持久和平,建立和维护社会正义。See ILO, Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration, visited on 26 March 2024.

② See Jean-Yves Boulouin, *et al.*, Decent Working Time in Industrialized Countries: Issues, Scopes and Paradoxes, in Jean-Yves Boulouin, *et al.* (eds.), Decent Working Time: New Trends, New Issues 14-15 (International Labour Office 2006).

③ See Dominique Anxo, *et al.*, Working Time in Industrialized Countries, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 188 (International Labour Office 2004).

④ See International Labour Office, Final Report: Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements, <https://www.ilo.org/resource/final-report-tripartite-meeting-experts-working-time-arrangements>, visited on 26 March 2024.

(二)ILO 工时政策理念演进顺应工时发展趋势

ILO 百余年间工时政策理念的演进,顺应并充分展现了世界工时两大发展趋势:一是标准工时缩减趋缓化;二是工时安排灵活多样化。

1. 标准工时缩减趋缓化

据统计,目前世界各国法定标准工时数在每周 35 小时至 54 小时之间不等。面对各国法定标准工时立法参差不齐、实际工时长短不一等实际情况,ILO 越来越认识到,在推动缩减工作时间内,应循序渐进,不可一蹴而就。1962 年《缩短工作时间建议书》(第 116 号)充分体现了 ILO 在工时标准问题上的态度转变——该建议书不再强调 ILO 成员必须将第 47 号公约所规定的 40 小时工作周作为一步到位必须实现的目标,而是可作为分阶段达到的社会目标;同时,该建议书也提出,各成员在采取这些措施时,应考虑不同国家所处的不同经济和社会条件以及各国在规定工时和其他劳动条件方面具体做法的多样性。^①

近几十年来,ILO 对于修订或新颁工时国际劳工标准更趋审慎,以下三个标志性事件值得注意。其一,针对是否修订完善有关工时的国际劳工标准问题,ILO 于 1995 年成立工作组开始审查其制定的有关工作时间的几乎全部公约和建议书。^②其二,1996 年 11 月,ILO 理事会决定聘请专家委员会重点对推行“每天 8 小时、每周 48 小时”工时制的第 1 号公约和第 30 号公约进行审查。其三,2004 年 12 月,专家委员会完成审查后认为,规定最低工时标准仍然是重要和适当的,但同时也要看到,越来越多的国家认为这两个公约(即第 1 号公约和第 30 号公约)规定的标准过于严格。^③受此审查意见影响,晚近以来 ILO 在制定缩短工时政策上更为审慎,这亦是其转而更为关注劳动者工作时间安排以及构建体面工时政策多维框架的原因之一。

自 18 世纪后叶到 20 世纪末,缩短工时是劳动雇佣双方博弈的核心内容,但就目前全球总体趋势来看,在每天工作 8 小时、每周工作 40 小时这一当前通常工时标准上再予缩减的进程将趋于减缓。^④

2. 工时安排灵活多样化

工时安排形式日趋多样化,在近 50 年来表现得尤为明显。ILO 相关文献对各国

^① 参见国际劳工组织《缩短工作时间建议书》第 1—9 条。

^② 1985 年以后新通过的 1990 年《夜间工作公约》(第 171 号公约)和 1994 年《非全日工作公约》(第 175 号公约)未包括在内。

^③ See International Labour Office, Working Time in the Twenty-first Century: Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements, <https://www.ilo.org/publications/working-time-twenty-first-century>, visited on 26 March 2024.

^④ See Sangheon Le, Working-hour Gaps Trends and Issues, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 51 (International Labour Office 2004).

正在实行的多种工作时间组织安排形式和具体制度有着详细的介绍和总结,前文提到的错峰上下班、弹性工作时间、压缩工作周、年化小时与平均小时方案、“工时银行”、非全日制工作、分阶段退休等都是其体现。

ILO对工时安排的灵活多样化愈来愈重视,这从其近些年来发布的文献即可见一斑:ILO在《体面的工作时间:新趋势 新问题》《世界各地的工作时间:全球比较视角下的工作时间、法律及政策趋势》《21世纪的工作时间:供工作时间安排三方专家会议讨论的报告》等文献中对灵活的工作时间安排问题予以极大关注。总的来看,工时灵活化、多样化是未来发展趋势之一。

(三)多元平衡是当代ILO工时政策理念的要义

与缩减工时和灵活工时不同,体面工时安排的关注点已从单一的安全保护转向不同主体利益、不同法律价值之间的平衡协调。

1.安全保障是基础,保护劳动者安全健康是劳动法治永恒主题

ILO工时政策从未忽视劳动者安全健康问题,在很长一段时间内,其主要是通过制定颁布一系列公约和建议书等国际劳工标准推动成员以法定形式缩减劳动时间、增加休息休假时间,从而切实保障劳动者职业健康和安全。近20年来,ILO虽未新颁工作时间或休息休假方面的公约和建议书,但其先后发布的诸多文献所提“体面工时”政策框架中,都将保护劳动者安全健康置于首位。^①ILO专家委员会在审查第1号公约和第30号公约后亦认为,从人权角度对工作时间进行国际审视和监管仍有必要,在经济全球化进程中每个雇员的最长持续工作时间以及最低休息时间均应得到法定限制,也应该享有相关法律的保护。^②可以说,保护劳动者安全健康是ILO成立以来在工时政策上的持续关注,亦是劳动立法和劳动保护政策的永恒主题。

2.工时政策目标多元化与时俱进,聚焦于利益平衡

传统工时政策从工业化生产劳作关系中体力劳动工人处于相对弱势地位出发,侧重于保护工人安全健康权益,更多体现的是传统劳动法“单方保护”的理念。然而,广大劳动者当前所关注的已不仅局限于安全健康和休息时间保障问题,其在时间上的诉求呈现出多样化的特征。同时,劳动关系双方逐渐从对立走向对话。因而,

^① See Dominique Anxo, *et al.*, Working Time in Industrialized Countries, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 24 (International Labour Office 2004); Jean-Yves Boulin, *et al.*, Decent Working Time in Industrialized Countries: Issues, Scopes and Paradoxes, in Jean-Yves Boulin, *et al.* (eds.), Decent Working Time: New Trends, New Issues 25 (International Labour Office 2006); Sangheon Lee, *et al.*, Working Around the World: Trends in Working Hours, Laws and Policies in a Global Comparative Perspective 141-152 (Routledge 2007).

^② See International Labour Office, Working Time in the Twenty-first Century: Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements, <https://www.ilo.org/publications/working-time-twenty-first-century>, visited on 26 March 2024.

现代劳动法更为强调劳方利益、雇佣方利益和社会公共利益几者之间的平衡。^①灵活工时政策和体面工时政策相继产生,工时政策目标呈现出安全性、灵活性、公平性、效益性和维护个体尊严等多元目标并存的特征,其中所蕴含的多元平衡理念愈益显现。

缩减工时政策、灵活工时政策、体面工时政策伴随经济社会发展进步而循序渐进,体现了工时政策与时俱进的特点。在这其中,保护劳动者安全健康是基础,安全是工时政策中最为重要的功能目标,因此,工时政策多元目标的平衡协调,主要是正确认识和处理好安全与灵活、安全与公平、安全与个体尊严、安全与效益几者之间的关系。上述这些功能目标的实现,归根结底都会落脚到工时安排上,这亦是ILO以及域外一些国家高度重视工时安排相关政策和立法的原因所在。因此,如何在工时安排上平衡劳动关系各方的合理诉求和实际利益就成为工时政策目标多元平衡的重中之重。

不过,无论工时政策目标及其理念如何发展演变,倾斜保护处于相对弱势地位的劳动者这一劳动法基本意旨不会改变,只是过往仅强调“单方保护”,未来将在保护劳动者的同时更加注重平衡各方利益。

四、ILO 工时政策理念对我国工时制度改革之借鉴

当前,基本劳动标准立法已列入全国人大常委会立法规划、全国人大社会建设委员会已启动调研劳动法典编纂可行性及立法框架,完善工时基准立法、进行工时制度改革成为健全劳动法律法规关注的问题之一。总结ILO工时政策演变的百年历史,分析工时发展趋势,研究其间的理念流变,可为当代中国工时立法及工时制度改革带来以下三点启迪:

(一) 立足时代需求有序推进工时立法

ILO工时政策理念的发展演进过程揭示,工时政策及其所蕴含的理念往往是特定时代政治、经济、社会、文化等诸多因素综合影响共同作用的结果,一国的工时制度必须与其国情相适应,既要与时俱进,不落后于时代发展,也不宜过于激进,脱离于实际需求。

1. 我国工时立法规定的不足

我国比较集中地进行工时立法是在20世纪90年代,主要立法成果是《中华人民共和国劳动法》(以下称《劳动法》)、^②国务院《关于职工工作时间的规定》(以下称国务院《工时规定》)^③以及1994年劳动部颁布的《关于企业实行不定时工作制和综合计算

① 参见王全兴:《劳动法》,法律出版社2008年版,第51-54页。

② 该法于1994年7月5日通过,1995年1月1日起施行。

③ 该规定于1994年2月3日发布、同年3月1日起施行,1995年修订。

工时制度的审批办法》(以下称《审批办法》)。立足于今日,检视30年前的工时立法,会发现其存在若干不足,需要完善。

我国工时立法规定总体呈现出灵活性不足的特点。如对标准工时制采取“8小时工作制+40小时工作周”双重限定模式,^①在加班补偿机制上实行法定单一选择模式,^②在企业实行非标准工时制上采取严格的行政许可审批制等。^③我国现行工时立法相对更为重视标准工时制,而对工时制度的灵活性关注不够。例如,在现行标准工时框架内尚无法实行压缩工作周(如每周上四休三,每天工作10小时,对于每天超过8小时后的2小时,用人单位无须支付加班费)这一可兼顾劳动雇佣双方利益的弹性工时安排——依我国现行规定,此种压缩工作周的时间安排方式已不属于标准工时制范畴,而应归属于综合计算工时工作制,须经行政审批,审批程序复杂,而且由于《审批办法》对适用综合计算工时工作制的主体有着特定行业限制,审批机关出于审慎考量,对立法未明确列示的行业,极有可能不予许可。

2. 客观正视各方主体合理需求

当代中国,各方主体对于工时制度诉求已与30年前不同。例如,当前人口结构愈来愈呈现为高龄化、少子化,劳动者工作家庭(生活)冲突日益明显,作为社会建设者和主人翁一方的劳动者,希望享有更多可供自由支配的时间去承担养老抚幼的家庭责任;伴随经济社会发展,更多家庭步入小康阶段,广大职工特别是新生代员工更加注重提升个人生活品质,在工作之外的精神追求愈发丰富,希望有更多时间实现自身全面发展,拥有更多个人时间去旅行出游、体验美食、休闲娱乐,参与更多的社会生活等。

① 即在工时立法上既对每日工作时间上限作出单一规定,同时也对每周累积工作时间上限予以单一规定,国务院《工时规定》第3条表述为:“职工每日工作8小时,每周工作40小时”,《劳动法》第36条表述为“国家实行劳动者每日工作时间不超过8小时、平均每周工作时间不超过44小时的工时制度”,虽然二者在内容上不尽一致,但对每日工时上限和每周累积工时上限均予单一的规制范式是一致的。而域外一般多采取较灵活的表述规定标准工时制,如美国《公平劳动标准法》规定的每周不用支付加班工资的工作时间为40小时,《欧盟工作时间指令》第6条规定“每7天的工作时间(包括加班时间)不得超过48小时”。

② 我国《劳动法》第44条规定:“有下列情形之一的,用人单位应当按照下列标准支付高于劳动者正常工作时间工资的工资报酬:(一)安排劳动者延长工作时间的,支付不低于工资的150%的工资报酬;(二)休息日安排劳动者工作又不能安排补休的,支付不低于工资的200%的工资报酬;(三)法定休假日安排劳动者工作的,支付不低于工资的300%的工资报酬。”可见,现行立法对劳动者休息日加班,采取的是“补休优先”规则,而对非节假日、非休息日的加班采取的又是“物质补偿优先”规则,并未提供其他可选择的补偿方式。

③ 目前我国对综合计算工时工作制和不定工作制这两种非标准工时制度采取的是行政许可制度,即未经劳动行政部门审批同意,用人单位不能直接适用综合计算工时工作制和不定工作制。而且,劳动部《审批办法》在适用范围上所明示列举的行业岗位较少,而诸如“因生产特点或工作特殊需要”之类兜底性条款却又极为宽泛——几乎可适用于任何企业和大多数岗位。在日常行政审批中,囿于现行规定在适用对象规定上的模糊性,加之审批机关出于一些实际考量(如担心其人员编制有限,审核宽松会导致其工作负担过重,后续难以监管等),多会从严把关,导致行政审批总体上较为严格。

同时,用人单位出于充分利用厂房设备、提高劳动生产率等考虑,也希望能够更为灵活地安排员工工作时间,包括综合计算工时、通过补休等多种方式进行工时补偿,而非仅限于支付加班费的单一模式。因此,未来工时制度改革,必须从仅注重安全保障的传统窠臼中跳出来,更为注重工时制度目标的多元化,关注各方合理诉求及其利益平衡。

3.立足本土资源确定工时立法模式

笔者认为,应立足中国本土实际,立足于劳动关系各方在工时方面的现实需求,顺应标准工时缩减趋缓化和工时安排灵活多样化的国际工时发展趋势,由国家立法机关制定全国范围内统一有效适用的工作时间法(或在相关劳动标准立法中予以专门规定)。在立法进路上,有三种模式可供选择:一是循序渐进模式,即尽快同步修改《工时规定》和《审批办法》,待条件成熟时再通过修订《劳动法》或制定《工作时间法》《基本劳动标准法》等法律对工时基准问题予以规范。二是直接立法模式,即直接修改《劳动法》或制定《基本劳动标准法》,对工时基准问题予以全面而系统的规范。三是折中模式,即先行适当修改《劳动法》,重点是明确每周累积工作时间上限,将非全日制工时制纳入劳动基准范畴,授权由行政法规规范灵活工时制度,同时修改《工时规定》,废止或修订与之冲突的《审批办法》以及其他各类行政规章和地方规范性文件,经先行先试成熟后,再制定法律,即在《工作时间法》或《基本劳动标准法》中对工时基准问题予以全面完善的规范。笔者认为,相对而言,折中模式更适合中国现实国情,也有利于尽快推动中国工时法律法规完善,达到稳定工作时间法秩序的效果。

(二)在工时立法中确立多元平衡理念

立法理念乃是工时立法至为关键的问题,甚至可以说是“元问题”,是法律的灵魂所在。未来我国进行工时立法改革,必须高度重视工时立法理念,引入ILO体面工时政策中所蕴含的多元平衡理念。

如前所论,近半个世纪以来,ILO工时政策理念已由注重保障劳动者安全健康逐渐向多元平衡理念演进,殊值借鉴。未来我国工时立法改革,须高度重视立法理念,关注劳动关系各方主体合理诉求,着力解决好工时政策目标多元化下的平衡协调问题。

第一,确保劳动者安全健康是多元平衡理念及工时立法的根本所在。借鉴ILO有关工作时间和休息休假的公约和建议书,在保障劳动者安全健康方面主要有三种路径:一是明确保障劳动者安全健康是工时法律的基本原则之一,强调用人单位在安排劳动者工作时间内应充分考虑其安全和健康要求。二是合理设定工时基准(包括合理限制工作时间长度和科学确立最低休息时间),保障劳动者休息权。三是对夜班劳动者等特定主体的安全保障问题在工时立法中予以特别规定。如规定夜班工人因健康原因或家庭照护等实际需要可享有调换到日班工作的权利等。

第二,在工时立法中贯彻多元平衡理念需构建相应实现机制。多元平衡理念的

要义在于尽可能兼顾劳动关系各方在工作时间安排上的合理诉求。我国未来工时立法应着重在三个方面完善机制以实现多元平衡理念:一是厘清概念体系,特别是“工作时间”“休息时间”“间歇性工作”“夜班”“夜班劳动者”“轮班”等基本概念。二是确立法律原则,如可将“保障劳动者安全健康”“人性化安排工作时间”“合理促进工作生活平衡”等确立为基本原则。三是构建制衡机制,即以多元平衡理念为指引,紧紧围绕劳动关系各方主体的权利、义务和责任,建立起一系列制衡机制,例如,可在立法中确立劳动者拥有合理调整工作时间的请求权、在司法中明确法院对工时安排的合理性享有司法审查权;等等。

(三)着重规制非标准工时及例外情形

伴随第三产业特别是“24小时经济”兴起,将有更多承担家庭照顾责任的工人、非全日制工人和非正规就业人员涌入第三产业,第三产业从业人员比例将不断上升,^①需要非标准工时制度进行规范。晚近以来,ILO所推介的灵活工时政策和体面工时政策,皆与灵活安排工作时间密切相关。从工时规制视角看,其所针对的亦是无法适用标准工时制的特殊情况。我国未来工时立法,在规制范式上,需要进行转向,即从原来以规制标准工时制为主转为以规制非标准工时制及其他特殊情形为主。

1.合理设定非标准工时基准

兼顾劳动关系各方合法权益是科学合理地进行工时安排的关键所在。从工时规制角度看,其要义在于针对非标准工时问题合理设定基准。在工时立法上,弹性工作时间、压缩工作周、年化小时与平均小时方案、“工时银行”(时间账户)等灵活工时安排方式,基本都可归为综合计算工时工作制(域外多称之为平均工时制),因其在安排劳动者工作时间上有着较大弹性,业已成为各国工时立法的规制重点。未来完善我国非标准工时立法,亦应对综合计算工时工作制合理设定工时基准,如可针对不同的工时统计核算周期,分别限定累积工时上限和平均工时上限,对不同统计核算周期内的累积加班时间进行限定,明确不同统计核算周期下劳动者和用人单位的责权利关系。同时,将现行申请审批制的行政监管模式改为“行政备案制为主、申请审批制为辅”的模式,即只针对统计核算周期在半年以上或是符合法定情形的综合计算工时工作制,实行用人单位申请、劳动行政部门审批的行政许可管理机制;除此之外,只需要用人单位和劳动者经协商达成合意并报劳动行政部门备案,即可实行综合计算工时工作制,而无须审批。应进一步加重违反法定工时基准的法律责任,如针对延长工时超过法定上限的情形,可采取惩罚性损害赔偿和行政处罚并举方式,对于长期恶意的严重违法行为,则应追究其刑事责任,以构建起“收放结合、科学合理、劳资兼顾”的灵

^① See Dominique Anxo, *et al.*, Working Time in Industrialized Countries, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 23 (International Labour Office 2004).

活工时规则。

2. 针对特殊情形确立例外规则

当今劳动世界,新型产业和新经济形态不断涌现,非典型就业形态亦日益增多,工作时间安排日趋灵活多样,这给工时立法带来了极大挑战。针对特定主体(如高级管理人员或在工作时间上拥有自主决策权的其他人员,家庭雇工,青少年劳动者以及处于孕期、产期、哺乳期的女性等),特定岗位(如有毒有害岗位、体力劳动强度较大的岗位等),特殊行业(如远洋运输、民航、铁路、旅游观光、农业、物流快递、医疗护理、民生保障、新闻媒体等),特定情形(如抢险救灾、应急救援、临时雇佣、因客观原因不可中断工作等),特定工作形式(户外工作、远程工作、间歇性工作、监视值守类工作、待命、倒班、夜班、专业管理型工作、创新创造型工作等)进行特别规范已成为必要。例如,可针对有毒有害岗位实行法定强制缩短工时;针对紧急情况立法授权可延长工时;针对待命、监视值守类工作可以放宽一些工作时长限制;对于就业人数不多、关涉民生的小微企业(如就业人数在30人以下的餐馆、宾馆、小型24小时便利店等),可以允许经协商直接实行相对更为灵活的工作时间安排方案。

3. 科学制定非全日制工时规则

伴随经济社会发展,我国老龄化现象明显,一些劳动者特别是承担家庭照护责任的女性劳动者可能将采取非全日制工作形式,加之当前就业压力增加,灵活用工形式更加丰富,非典型劳动关系逐步增多,在工时制度上对非全日制工作进行规范的必要性显而易见。

我国现行立法在非全日制工时规制上采取的是“一元制”的认定标准,即只要每周累计工时在24小时之下且日均工时不超过4小时的一概认定为非全日制用工。从ILO相关文献看,目前一些欧洲国家所实行的部分工时制度,多将非全日制工时分为两类:一类是每周工时在10—20小时之间的“边缘”非全日制劳动者。与“内部人”(全日制劳动者)相比,其更像是“外部人”(非全日制劳动者)群体中的“外部人”,这些劳动者不享受解雇保护,用人单位也不为其缴纳社会保险,^①类似于我国现行立法中的“非全日制劳动者”(实务中多称之为“临时工”)。另一类则是每周工时超过边缘非全日制工时数但上限在30—35小时(各国立法对此工作时数上限规定有所差异)的劳动者,其可享有解雇保护权利,同时在劳动报酬、休息休假及社会保障等方面,可按实际工时依比例原则享受均等待遇。^②此种立法模式,可为我国未来完善非全日制工时立法参酌借鉴。

^① See Sangheon Le, Working-hour Gaps Trends and Issues, in Jon C. Messenger (ed.), Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance 70 (International Labour Office 2004).

^② 参见林燕玲:《国际劳工标准:工资工时》,《中国劳动》2012年第2期,第29页。

此外,如何合理确立商家、网络平台提供方、终端用户以及平台从业人员之间的权责利关系,从而更为科学、均衡、有效地保护网约车司机、快递员、外卖送餐员等新业态从业人员的工时权益,尚需进一步深入研究。

五、结语

通过考察 ILO 自 1919 年成立以来百余年间所发布的有关工时的国际劳工标准及相关官方文献,可以发现 ILO 工时政策总体上经历了缩减工时、灵活工时、体面工时三个阶段。近年来,受标准工时缩减趋缓化、工时安排灵活多样化等趋势影响,ILO 对在工时领域制定新的国际劳工标准更趋谨慎,相对更为关注工作时间灵活安排、工作与生活(家庭)平衡、劳动关系各方社会对话等当代问题。与之对应,ILO 工时规制理念也由安全保护理念向灵活平衡理念、多元平衡理念演进,愈来愈注重劳动关系各方主体之间的利益平衡以及安全性、灵活性、效益性、人格尊严等不同价值目标之间的协调。

我国形成于 20 世纪 90 年代初的工时相关立法存在不足。针对我国工时立法存在的问题,应当借鉴 ILO 工时政策理念演进的历史经验,着眼于问题识别、时代需求、立法理念、立法重点等几个方面,择其要者进行完善。

虽然 ILO 工时政策具有国际性、连续性、权威性特征,在一定程度上代表着世界工时发展趋向,引领着 ILO 成员工时立法,但 ILO 毕竟属于超国家组织,其所倡导的工时政策理念,于中国而言,并非本土资源,未必完全契合当代中国。囿于经济社会所处发展阶段及具体国情不同,可能存在个别制度“水土不服”的问题。因此,结合本土资源及域外经验,对我国工时制度进行深入研究和思考进而提出“中国方案”,将是我国学者在中国式现代化进程中构建起契合国情、理念先进、体系完备、规制有效的中国工时制度的时代责任和历史担当。

The Enlightenment and the Evolution of the Policy and the Concept of the Working Time of the International Labour Organization

Abstract: The development and evolution of the working time policy of the ILO has experienced three stages from reducing working hours to flexible working time and then to decent working time. In recent years, it has taken on the characteristics of shortening working hours, paying attention to flexible scheduling and social dialogues. Accordingly, the concept of ILO's working time policy has also experienced a change from focusing on the safety and health of workers and continuously shortening working hours in the past to paying more attention to the conflict

between workers' work and life and balancing the interests of workers, take flexible working-time arrangements, emphasizing social dialogue. Today, ILO is paying more attention to the coordination of multiple goals such as security, flexibility, fairness, efficiency, and worker dignity and the emphasis is placed on balancing the interests of all parties involved in labor relations. The evolution of these characteristics and ideas of the ILO in working hours policy represents the development trend of the world working hours system to a certain extent. China should comply with the trend, meet the social needs, introduce advanced working time concept, focus on work-life conflicts and strive to regulate non-standard working hours and exceptions and balance the legitimate interests of all parties to labor relation.

Key words: ILO; working time; flexible working time; decent working time; working time system

(责任编辑:肖军)