论工作时间与休息时间立法问题

夏积智　张再平

工作时间与休息时间立法问题是一个关系到国家经济发展与劳动者切身利益的重要问题。但严格说来，我国至今还没有建立这方面比较完备的法律制度。我们认为，应当在进行缩短工时、逐步延长休息时间的改革的同时，建立健全我国的工作时间与休息时间法律制度，并着手制定《职工工作时间与休息时间条例》。

一、国外立法简况与主要特点

工时立法是劳动立法历史中一项最古老、最基本的内容。1802年英国颁布的、被公认为现代劳动法开端的《学徒健康与道德法》，就是一项限制工作时间的法律。它规定纺织工厂童工每个工作日不得超过12小时。继英国之后，在其他工业发达的资本主义国家，也相继开始出现"工厂立法"，把限制工作时间作为其中的一项首要内容。不过，早期的工时立法，其适用范围一般是特殊行业（如纺织、煤矿等）的童工、未成年工和女工。到了19世纪后半叶，各国才逐步推广到所有企业的全部工人，只是童工、未成年工和女工受到了特别照顾。休假立法始于20世纪30年代。1932年4月秘鲁最早制定年休假立法。之后，英国、法国、古巴、丹麦、芬兰等国相继实施。① 至六、七十年代，各国普遍实施年休假立法。

1866年第一国际日内瓦代表大会首次提出8小时工作日制度。1919年巴黎和会通过《国际劳动宪章》九项原则，其中包括有以每日8小时或每周48小时为限、工人至少每周有一次连续24小时的休息等内容。同年，国际劳工大会在华盛顿签订了8小时工作制的公约。各国相继普遍实行8小时工作制。1935年国际劳工组织通过《关于每周工作时间缩短为40小时公约》，许多国家批准了这个公约。到目前为止，国际劳工组织已通过工作时间方面的公约11个，建议书2个；休息时间方面的公约5个，建议书4个。

从各国立法的历史与现状看，一般具有以下一些特点：

1.缩短工时已成为一种普遍趋势。一次大战以前各国规定的工作日一般为10小时，一次大战以后，缩短到8小时。从本世纪40年代起，各国又相继缩短工时，到70年代，欧美各国已普遍实行40小时工作周（一般为5日工作周），并且工时仍有继续缩短的趋势。例如法国1981年就将每周工作40小时缩短为39小时，近几年又缩短为35小时。② 各国缩短工时的速度往往在加快。例如实行5日工作周，在60年代以前的美国和苏联花了20年才完成这一过渡，而60年代以后东欧各国只用了十几年时间就得以推行。③

① 参阅国家劳动总局政研室编《国际劳工局劳动法规丛书（1919—1978）编年索引》。

② 参阅《世界经济年鉴》（1982）第190页。

③ 中国人民大学报刊复印资料《经济体制改革》1988年第2期，第99—103页。

2.工时的缩短一般都产生了积极的效果。工时的缩短是社会文明和进步的重要标志，是社会发展过程中经济技术发展到一定阶段的必然结果。缩短工时可以使人们有更多的时间用于学习，提高专业技能，改善劳动力素质，使经济活动中投入的劳动质量不断提高。还可以使人们有更多的闲暇时间娱乐和消费，从而增加了对服务业的新需求，进而又带动了第三产业的发展，促使经济结构向现代经济转变。

3.普遍实行带薪年休制度。年休假是各国劳动法所规定的职工享有的一项重要休息权。职工不得放弃享有年休假的权利，以支付工资进行工作来代替年休假，被认为是非法行为。集体合同或劳动合同没有年休假的规定，也被认为无效。企业有义务根据职工要求和照顾生产需要适当安排年休假，一般限制推迟到下一年享受。各国年休假的时间，规定为6—30天，一般水平为20天左右。总的趋势是随着经济的发展逐步延长。预计到1990年，欧美各国的年休假期可长达5至6周。有些国家按职工的工龄长短给予不同的假期。从事特别繁重或有害健康的工作，假期比从事一般工作的时间长。在休假期内，一般不得被所在单位辞退或解除劳动合同。

4.原则性与灵活性相结合。各国法律所规定的工作时间和休息时间，是“劳动标准法”中规定的最低要求，即企业不得超过法定工时，不得少于法定休息时间。至于企业具体的工作时间与休息时间制度，可以由集体合同或劳动合同确定，以便灵活采用各种有效的工时制度，优化工时利用。目前许多国家采取弹性工作时间制度和非全时工作制度，起到了良好的效果。例如瑞士实行44小时工作周，工人对此一直很抱怨。近年来瑞士表公司把工作周缩短到30小时，还宣布工人可以在一周的几天里工作30小时，完成一周的工作量，并得到原来工作44小时的定额工资。工人也可以在几个月时间内一鼓作气完成一年的工作量。这种做法被人们誉为“一张有效的工作时间表”，成为瑞士表得以东山再起的重要原因之一。

5.重视立法。各国通常在劳动法典中设专编或专章加以规定，并且有单行法规进行补充。各国立法都非常详尽、具体。例如，在《波兰人民共和国劳动法》中，分两编共8章专门规定了工作时间与休息时间制度，在其他编章里还规定了妇女与童工的工作时间与休假制度，以及对违法行为的处罚办法。

二、我国基本情况及存在的主要问题

19世纪中叶在我国出现产业工人后，工人的工作时间通常每日12到14小时，有的甚至长达18到20小时，在国民党统治时期，虽然也曾颁布工厂法，规定有“成年工人每日实在工作时间以8小时为原则”的条文，但事实上根本没有实行。据有关史料反映，当时上海工人的工作日长达12小时以上。①

中国共产党成立后，领导工人阶级进行了缩短工作时间的斗争。早在1922年中国劳动组合书记部拟定的《劳动法案大纲》中就提出每日工作不得超过8小时，夜班不得超过6小时。从1922年到1948年期间，历次全国劳动大会决议案，也都提出要实行8小时工作日制度。新中国成立前夕起临时宪法作用的《共同纲领》规定：“公私企业目前一般应实行8小时至10小时的工作制，特殊情况得斟酌办理。”1960年12月21日中共中央发出的《关于在城市坚持8小时工作的通知》，曾明确提出实行8小时工作制。同时，有关部门发布文件规定缩短工作

① 徐禾：《政治经济学概论》，人民出版社1973年版，第107页。

日。如纺织工业实行“四班三运转”，化工行业实行6或7小时工作日，煤矿井下实行四班6小时工作日。建筑、冶炼、森林采伐、地质勘察、装卸搬运等都实行不同程度的缩短工作日。此外，前政务院和国务院分别于1949年和1982年发布过有关文件规定节假日和限制加班加点制度。

从我国工作时间与休息时间制度基本情况看，主要存在以下几个问题：

1.工时偏长、工时利用率低。我国普遍实行8小时工作日、48小时工作周的制度，又没有实行年休假制度，因而年工作量与国外相比已明显偏长，我国现是世界上少数工时较长的国家之一。据有关部门统计，我国劳动者年工时量为2448小时，而目前美国和英国已经将每人年平均工时减少到1850小时，法国减少到1650小时，联邦德国为1600小时。如果我国实行40小时工作周并按发展中国家的一般水平确定每年20天的带薪休假，则我国劳动者的年工时量仍超过发达国家一个半月以上。① 工时偏长，而闲暇时间短缺，直接妨碍了劳动者素质的全面发展。

与此同时，工时的利用率相当低。据有关部门调查统计，我国工业企业的有效工时仅占制度工时的40%～60%，实际工时也仅占制度工时的84.7%，平均每周每人投入的实际工时为40.64小时，投入的有效工时仅为19.2～28.8小时，实际工时以外的未利用工时占制度工时的15.3%。② 工时利用率低下，使人工大量闲置浪费，劳动效率难以提高，企业管理水平无法加强，企业结构冗员有增无减。

2.劳动者的休息权未受到应有的重视。劳动者的休息权，就是根据劳动者的需要和社会生产力水平，及时确定适当的休息时间，并且随着社会生产的发展逐步延长。目前，世界各国都随着社会的发展，通过各种方式和途径，不断延长休息时间。而在我国，48小时工作周三四十年一贯制，年休假制度也一直没有建立起来。虽然广大劳动者早已有缩短工时、实行年休假制度等强烈要求，并且我国已经具备实行这些制度的条件。但由于各种原因，有关部门没有积极采取措施向这些制度过渡，致使我国劳动者的休息权仍停留在很低的水平上。我国是国际劳工组织成员国中仅有4个没有实行带薪年休制度的国家之一（其他3个国家是越南、纳米比亚和圣卢西亚）。

3.缺乏法律保障。工作时间与休息时间是劳动法律制度中一个重要组成部分，但我国至今还没有建立这方面的法律制度。劳动者的休息权，仅限于宪法中抽象的规定，并没有通过部门法使之具体化、规范化。宪法明文规定：国家“规定职工的工作时间和休假制度”，但是立法部门并未落实宪法这一规定。由于不重视立法，使得某些新的制度缺乏法律保障。例如在部分机关和企业开始实行的年休假办法，由于没有统一立法，致使休假时兴时停，时长时短，变化不定，个别领导人说了算。同时，由于缺乏法律制约，致使对某些企业随意延长工时的行为，劳动监督机关无以行使监督检查权，也不能做到依法惩处。目前，一些企业随意延长工时、任意加班加点的现象已相当严重。许多承包、租赁企业往往把工时限制当成自主权被“下放”掉，承包方（或租赁方）可以随意决定工时而毫无法律约束。在私营企业、“三资”企业，违反工时限制的行为更非个别现象，工作日在10～13小时的企业相当多。据《中国青年报》1988年7月29日报道：深圳港商独资企业凯达玩具厂在大幅度提高生产定额

① 《中国科技论坛》1988年第2期。

② 中国人民大学报刊复印资料《经济体制改革》1988年第2期第99—103页。

的同时，强迫工人每天加班4～6小时，星期天不准休息，加班费也很不合理。有30名女工自动停止加班以示抗议，厂方将一名带头的女工开除。

与此同时，国际劳动立法也没有受到我国重视。我国只批准了一个早在旧中国政府就已承认的公约（即“工业中实行周休的公约”），而这方面的其他公约，有的虽在我国实际上已经实行，但没有及时批准。有的在我国虽已基本具备实行的条件，但没有采取积极措施来推行。既不重视国内立法，又不积极参与国际立法，这不可能不削弱我国在这方面所应有的国际影响。

三、几点建议

针对我国在工作时间和休息时间制度方面所存在的问题，有必要借鉴国外的惯例，根据我国具体情况，改革现行的工作时间和休息时间制度，并着手制定这方面的专门法规。具体建议为：

1.全面推行带薪年休制度。年休假制度从本世纪30年代以来，就相继在各国得以推行。享受年休假，被各国劳动法规定为一项不容剥夺、也不许放弃的重要休息权。在我国50年代初，曾在部分职工中一度试行过每年12个工作日的年休假制度，后因国家经济条件有限，停止执行。现在，我国经济实力已有显著增长，超过了许多国家开始实行年休假制度时的生产力水平，广大劳动者也有此种强烈愿望，实施条件已经具备。

年休假享受的条件和时间，一般可以规定为工作满一年，就有权享受至少两周的带薪休假，还可以根据工龄长短规定略有差别的不同期限。对未成年工、从事特别繁重体力劳动和有害健康工作的工人，实行特殊照顾，规定较长休假期限。不容许在应当享受年休假的时间内加班加点，或另行从事有酬劳动。年休假一般当年享受，特殊情况下最迟不超过两年。休假期间，企业不得辞退或解除劳动合同。如果职工在合同期满后仍未享受当年的年休假，则应当按职工年休假期限加发休假工资。如果工作未满一年，或自上次享受休假后连续工作不到一年，也应当根据工作时间的长短按比例加发休假工资。

2.缩短工时，逐步实行40小时工作周制度（5日工作周）。在现代社会，经济的增长主要已不再是生产力水平十分低下情形下时的依靠劳动量的增加，而在于科学技术的进步、劳动力素质和管理水平的提高等，劳动数量的投入已成为经济发展中的次要因素。而缩短工时，为劳动者自身素质的提高提供了有利条件，同时还可以促使提高工时利用率，促进企业提高管理水平和追求技术进步，并创造对服务业的新需求，带动我国第三产业的进一步发展。

我国目前不但有缩短工时的必要，还具备了可能。首先，我国的经济发展已为缩短工时提供了物质条件，已经超过了60年代东欧国家实行5日工作周时的水平。其次，从目前有些企业试行情况看，已经收到了良好效果，不少企业在试行缩减工时时，提高了劳动生产率，经济指标有显著增长。

目前，应当积极采取措施，向5日工作周制过渡。争取在10年左右的时间内，全国普遍推行。可以在前几年实行5日半工作周制，再向5日工作周制过渡。

3.适当增加和延长节假日。我国现行节假日制度，是在1949年建立的。限于当时的物质条件，有的节日规定的假日偏短，有的重要节日没有规定放假。现在，这一制度已实行近40年了，有必要加以修改，适当增加和延长节假日。

4.缩短工时、增加休假，必须以企业经济指标递增为实施条件。只有把缩短工时与经济指标的增长挂钩，使新增闲暇时间所带来的劳动力素质提高与经济增长相联系，才能迫使企业在劳动数量减少的情况下，通过加强企业管理，整顿劳动纪律，提高工时利用率，消除“出工不出力”的怠工现象，并积极追求技术进步，以取得经济的稳步增长。为此，可以考虑下放缩短工时、增加休假的自主权，企业搞得好的，可以先行一步。政府只掌握条件指标的设定权和调整权，以此引导企业在缩短工时、增加休假的同时保持经济的稳步发展。

5.加强立法工作，制定《职工工作时间与休息时间条例》。制定该条例，是实施宪法所规定的国家“规定职工的工作时间和休假制度”的需要，是保障劳动者休息权的需要，是劳动法制建设的需要。该条例的制定，一方面可以通过法律形式确认一些现行比较好的工作时间与休息时间制度（如目前实行的限制加班加点制度），另一方面可以把实行年休假制度、5日工作周等改革措施法律化，从而加快改革步伐，保证改革措施的推行。建立工作时间与休息时间法律制度具有以下重要意义：（1）切实保护劳动者的正当权益。工作时间与休息时间制度是劳动保护法的重要组成部分，它从工时量的角度保护劳动者的身体健康。法律通过对最长工时的限定、对加班加点的限制、对休假期限的起码要求，以及对违法行为的惩处来实现劳动法所遵循的一项重要原则，即保护劳动者休息权的原则。（2）促进企业管理，合理规范企业行为。对工时限制的任意破坏，实际上是在新旧体制交替过程中的无序状态下所产生的一种见利忘义的“短期行为”。事实表明，制止此类行为，单纯依靠行政手段，依靠规格低、效力弱、适用范围窄的规章文件，是很难奏效的。只有建立具有普遍规范和强制作用的法律制度，才能真正有效地予以制止。（3）促进物质文明和精神文明建设。建立工作时间与休息时间法律制度，能促使企业把提高经济效益与保护劳动者利益有机地结合起来。企业要实现自身的物质利益，就必须在促进技术进步和企业管理水平提高等方面下功夫，而不是以牺牲劳动者的身体健康为代价。

工作时间与休息时间立法的主要内容，应当包括：（1）工作时间方面，应当限定最长工作日和工作周；特殊行业或特殊工种的缩短工作日；夜班津贴标准；加班加点的限制；加班加点工资标准；工作时间的计算，等。（2）休息时间方面，应当规定年休假制度（享受条件、时间、待遇、工资补贴等）；当班中的间歇次数和最少间歇时间；两班之间的最少休息时数；公休假日（周休）；法定节假日；女工、未成年工及特殊行业或特殊工种职工的休假办法，等。（3）执行保证方面，应当规定监督检查的机构及其职权；对违法行为的处罚办法、罚款数额，等。

在加强国内立法的同时，还应当积极参与国际立法。首先应当陆续批准我国已实际实行或已经具备条件实施的国际劳工公约，如第1号、第30号、第47号、第52号、第106号、第132号公约。其次应当参考有关建议书，积极创造实施条件。再次应该参与国际立法活动，提出我国的立法建议，为国际劳动立法做出应有的贡献。

（作者单位：劳动部劳动科学研究所）

责任编辑：苏　阳