

欧盟工作时间规制的历史发展与法律构造

张伟栋 柏瑞儿·哈尔

【摘要】随着欧洲一体化进程的深入,欧盟层面的工作时间规制也愈发重要。文章系统地梳理了欧盟工作时间规制的历史背景及特征、法律渊源与内容以及挑战与发展方向,以期对中国理论和实务界了解欧盟工作时间规则以及中国工作时间立法提供一些启示。研究发现,欧盟工作时间规制经历了从“自由放任”到“欧洲社会模式”的转变。目前关于工作时间规制的最主要法律为2003年颁布的欧盟工作时间指令,该指令不仅规定了工作时间安排的最低安全与健康要求,涉及到工作时长、休息期、带薪年假和夜间工作等内容,还建立了复杂的豁免体系,以适应成员国具体国情或相关活动的具体特点,从而满足工作时间规制灵活性的需求。随着时间的推移,欧盟工作时间规制也面临一系列挑战,尤其是新信息与通讯技术在工作场所的使用,远程工作的日趋普遍,工作时间与休息时间之间的界限逐渐模糊化,工作与生活的平衡以及工人的“离线权”等。

【关键词】欧盟;工作时间规制;欧洲社会模式;工作与生活平衡;离线权

【作者简介】张伟栋,荷兰莱顿大学法学院博士研究生;柏瑞儿·哈尔(Beryl ter Haar),荷兰莱顿大学法学院助理教授,波兰华沙大学法律与行政学院客座教授。

【原文出处】《经济社会体制比较》(京),2021.1.58~68

一、引言

自1951年《建立欧洲煤钢共同体条约》起,欧洲一体化进程已经走过了近70年。欧洲共同体成立初期的主要目标是经济一体化,社会政策并不在其严格考虑范围之内。随着欧洲一体化进程的深入,在经济和政治推动力的共同作用下,社会政策愈发重要,工作时间作为社会政策领域内的重要议题之一,其规制内容也日臻完善。目前国内尚缺乏对欧盟工作时间规制的系统性研究,除了一篇博士论文探讨欧洲一体化中的工作时间(龙静,2008)以及部分学者简单提及欧盟工作时间标准的界定之外(王天玉,2016),基本上处于一片空白。而国外对欧盟工作时间规制的研究较为丰富。现有研究大致可以分为四类:一是以欧盟工作时间指令为研究对象,分析其通过的背景、原理以及实施状况(Moffat, 1997; Adnett & Hardy, 2001; Zbyszewska, 2016);二是探讨欧盟工作时间指令对成员国及某些特定行业或群体的影响

(Finch, 1997; Wardman & Mason, 1999; Fitzgerald & Caesar, 2012);三是对欧盟工作时间基本概念与标准认定上的研究(Fairhurst, 2001; Nowak, 2008; van Drongelen, 2012);四是基于欧盟框架下对成员国的工作时间规制进行比较分析(Bosch & Lehdorff, 2001; Messenger, 2011; Anxo & Kümmmerling, 2013)。这些英文文献提供了丰富的研究素材,但是也具有一定的局限性:一是不方便国内读者阅读,二是这些英文文献本身也缺乏一个欧盟层面的系统性研究。为了更好地将欧盟工作时间规制的经验介绍到国内,本文系统地梳理了欧盟工作时间规制的历史背景及特征、法律渊源与内容以及挑战与发展方向,以期对中国理论和实务界了解欧盟工作时间规则以及中国工作时间立法提供一些启示。

在正文开始之前,我们有必要对本文的论域及相关术语进行界定。首先,本文主要研究欧盟层面的工作时间规制,而非其成员国的相关情况。其次,

本文主要使用“工作时间规制”而非“工作时间立法”或“工作时间制度”的概念。“规制(regulation)”、“立法(legislation)”和“制度(regime)”具有不同的内涵与意义。根据牛津词典,“规制”可以理解为政府或其他权威机构制定的官方规则或通过规则干预某物;“立法”是立法机构(如议会)通过的法律或制定和通过法律的过程;“制度”是一种组织或管理事务的方法或系统。本文主要从“规制”层面阐释欧盟工作时间,但也会涉及到一些“立法”和“制度”层面的内容。最后,在劳动法与劳动关系领域有很多相似的概念,如工人、雇员和劳动者,本文并不寻求对这些概念进行明确界定,更多的是基于文件背景来进行选择适用。

二、欧盟工作时间规制的历史背景及特征

欧盟对工作时间的规制大致经历了从“自由放任”到“欧洲社会模式”的转变。1951年4月,法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡在巴黎签订了《建立欧洲煤钢共同体条约》,揭开了欧洲一体化的序幕。1957年3月,这六个国家在罗马签订了《建立欧洲经济共同体条约》和《欧洲原子能共同体条约》,统称《罗马条约》^①。尽管在《建立欧洲经济共同体条约》中包含社会政策这一标题,但是它规定的内容非常有限,并且在规定程度上也只具有劝诫性,很少以公民直接权利的形式来呈现(Barnard, 2012)。关于社会政策的规定之所以非常有限,在很大程度上与欧共同体成立初期的目的有关,即建立共同市场并实现欧洲经济一体化,至于社会政策则被认为是不必要的,它会随着内部市场的发展而逐渐跟进。这一做法一般被称为“自由放任”,并在1956年的《斯帕克报告》中有所印证(Barnard, 2012)。虽然在“自由放任”模式下,欧共同体层面的社会政策被放置在边缘位置,但是并不代表其不重要。在1958年欧共同体委员会的第一份《关于共同体行动的总报告》中,关于社会政策的一般性意见已经发生了转变,当时委员会认为“在未来,大部分公共舆论将根据共同体在社会政策领域内的直接或间接成功来评价共同体”。尽管如此,直到20世纪70年代中期,欧共同体才通过《社会行动方案》采取了真正的行动。该行动方案是欧共同体委员会的一项政策议程,包括三个主要政策目标:欧共同体境内全面的、更好的就业;改善生活与

工作条件;促进管理者和劳动者在欧共同体层面的经济与社会政策领域内的参与和决策。虽然该行动方案在“改善生活与工作条件”的政策目标下明确提到了工作安全与健康,但是并未提到工作时间。尽管如此,在这一时期我们可以发现欧共同体已经初步提出了关于社会政策领域一体化的设定;另外,《建立欧洲经济共同体条约》第117条^②和第118条^③为欧共同体未来对工作时间规制提供了最原始的法律基础。

随着1986年《单一欧洲法案》和1989年《欧洲共同体工人基本社会权利宪章》(以下简称《社会宪章》)的颁布,欧共体的社会政策实现了一个飞跃。《单一欧洲法案》对社会政策最重要的改革是在《建立欧洲经济共同体条约》第118条中增加118a和118b两个子条款,并在第118a条款“工人的健康与安全”中引进了有效多数的表决方式,从而给予理事会通过最低标准指令的权力。换言之,对于涉及工人健康与安全的社会政策,理事会可以通过有效多数而非全体一致的表决方式来通过指令,这实际上大幅度增加了理事会在社会政策领域内的权力。《社会宪章》丰富了社会政策主题,并明确提到了工作时间,将其看作是生活和工作条件的一部分。此外,该宪章还规定国家立法都应该规定工作时间的长度和组织安排,包括每周休息时间和带薪年假。该宪章代表了欧共同体在社会政策领域的承诺,虽然欧洲议会希望将该宪章以具有约束力文件的形式与欧共同体条约合并起来,但是最终只是在序言中提出了“基本社会权利的郑重宣告”。因此,该宪章只具有政治意义,并没有法律效力。尽管如此,该宪章中包含的基本社会权利对之后欧共同体规制工作时间产生了积极的影响。

1989年的《社会宪章》中包含的权利通过《社会宪章行动方案》来实施。该行动方案表示任何通过的措施都依据欧共同体条约,因此对所有成员国都具有约束力。在此背景下,欧共同体通过了针对工作时间的93/104/EC指令。该指令是欧共同体层面第一部专门针对工作时间的强制性法律,其制定的法律基础是《建立欧洲经济共同体条约》第118a条(新修改后第153条)。该指令规定了组织工作时间的最低安全与健康要求,包括每日休息、工间休息、每周休息、每周

最长工作时间、带薪年假以及夜间工作等。该指令几乎适用于所有活动部门,但也有一些例外,如航空运输、铁路运输、公路运输、海洋运输、内陆和湖泊运输、海洋渔业及其他海上作业和培训期间的医生。这些例外情况于2000年被纳入到了2000/34/EC指令之中。2000/34/EC指令是欧洲议会和欧盟理事会针对93/104/EC指令的修改指令,除了将上述例外情况纳入,还增加了一些新的术语,如“充分的休息”“流动工人”“离岸工人”等。此外,1999年通过的1999/63/EC指令专门规定了船员的工作时间,因此2000/34/EC指令不适用于船员。

出于对共同体法律清晰性和可读性的考虑,欧洲议会与欧盟理事会于2003年11月将原来的93/104/EC指令和2000/34/EC指令合并为2003/88/EC指令,并就此取消上述两个指令。2003/88/EC指令于2004年8月生效,是目前欧盟对工作时间规制的最主要的强制性法律。此外,欧盟还陆续对一些特殊部门做了进一步的专门规制,如针对民用航空的2000/79/EC指令、针对铁路运输的2005/47/EC指令、针对公路运输的第561/2006号条例以及针对内陆水道运输的2014/112/EU指令等。此外还需要明确的是,1989年的《社会宪章》中规定的基本社会权利在2000年《欧盟基本权利宪章》中得到进一步的发展,后者最终被《里斯本条约》第6条赋予与条约同等的法律效力。随着《里斯本条约》在2009年12月1日生效,《欧盟基本权利宪章》也同时生效为一项条约,具有约束所有成员国的法律效力。该宪章作为一项条约在欧盟内被认为是至高无上的,其第31条明确规定了工作时间:“劳动者有权获得健康的、安全的、有尊严的工作条件;劳动者有权要求设定最长工作时间、每日和每周的休息时间以及带薪年假”。该条款也构成了欧盟对工作时间规制的法律基础,并经常被欧洲法院所引用。除了《欧盟基本权利宪章》,欧盟还于2017年通过了“社会权利支柱”。社会权利支柱充当着欧盟未来在社会政策领域内采取行动的路线图,包含三个总政策主题及20项主要原则。虽然工作时间并没有被明确提及,但是仍然可以找到一些匹配的原则,如第9项原则“工作与生活的平衡”和第10项原则“健康的、安全的和适应性良好的工作环

境以及数据保护”,这两项原则都包含了对劳动者工作时间方面的要求。

从以上梳理,我们可以发现欧盟工作时间规制的历程并非一帆风顺。尽管如此,随着时间的推移,欧盟还是制定了相当详尽的包括工作时间在内的社会政策。这些社会政策基本上都遵循以下价值:“民主与个人权利、自由的集体谈判、市场经济、机会均等以及社会福利与团结”,这就是所谓的“欧洲社会模式”。此外,我们还可以发现法律基础对欧盟规制工作时间的的重要性,如果没有法律基础,欧盟就无权采取任何具有法律约束力的行动,这一点在工作时间规制上表现得极为充分,下文会详细探讨。

三、欧盟工作时间规制的法律渊源与内容

(一)欧盟工作时间规制的法律渊源

通过上一节对欧盟工作时间规制的脉络梳理,我们提到理事会在制定93/104/EC指令时使用的法律基础是《建立欧洲共同体条约》第118a条(新修改后第153条)。后来,英国对此提出了质疑,并向欧洲法院提起诉讼,这就是1996年的工作时间案(C-84/94 United Kingdom v. Council)。在此案中,英国认为93/104/EC指令设想的工作时间是用来实现就业和社会政策目标的,因此“需要根据条约第100条或第235条规定的全体一致通过方式”;此外,“为了理解第118a条的规定,应该与第100a(2)条中关于就业人员的权益以及要求全体一致通过方式的规定结合起来”。欧洲法院对此持反对意见,认为“既然第118a条在社会条款中出现,它仅仅和劳动者的健康与安全有关,第118a条也因此构成了比第100条和第100a条更详细的规定”^④。英国于是辩称“根据第118a条制定的指令必须严格符合健康与安全的目标,但是关于工作时间的措施如每周工作时间、带薪年假以及休息时间和健康与安全之间的关系太微弱”。欧洲法院对此表示“应该广义地理解健康与安全的定义。世界卫生组织将健康定义为一种全面的身体层面、精神层面和社会层面的良好状态,而不仅仅是没有疾病或者身体不虚弱”。此外,欧洲法院还称“该指令在序言部分多次提到工作时间安排会对劳动者的健康与安全产生影响。如参考一项研究表明‘长时间的夜间工作对劳动者的健康与安全是极

其有害的”。总而言之,欧洲法院的结论是第118a条构成了该指令的法律基础。

目前欧盟工作时间的规制框架如下:在基本法层面,《欧盟运作条约》为欧盟规制工作时间提供了法律基础,《欧盟基本权利宪章》将其确定为良好工作条件的一部分和劳动者的基本社会权利;在次级法层面,关于工作时间的立法主要以指令的形式存在,其中最主要的是2003/88/EC指令,其包含了欧盟对工作时间规制的基本内容和一般规则,如工作时间、休息期、带薪年假以及夜间工作等。原则上,该指令适用于欧盟内所有工人,除非另有说明。后者主要涉及到该指令第1条第3款中被排除在外的海员,他们适用1999/63/EC指令和2009/13/EC指令;以及欧盟针对特殊部门(公路运输、民航、铁路部门、内陆水道运输和海事作业)、特殊群体(怀孕工人和年轻工人)以及特殊工作形式(非全日制工作和远程工作)制定的更为具体化或优化的规定。需要明确的是,这些针对特殊部门、特殊群体以及特殊工作形式的条例或指令为适用主体提供了更高水平或更详细的保护,虽然在法律实践中优先于2003/88/EC指令,但是它们涉及工作时间的内容与2003/88/EC指令有着密不可分的关系,必须放置在该指令的统一框架下方能正确理解。

(二) 欧盟工作时间规制的基本内容

欧盟工作时间规制的基本内容包括工作时间、休息期、带薪年假和夜间工作等,这些内容主要规定在2003/88/EC指令中。为了更好地理解这些内容,本文主要从法律规定和司法判例两个方面予以分析阐释。

1. 关于工作时间的法律界定。根据2003/88/EC指令第6(b)条,包括加班时间在内的每七天的平均工作时间不得超过48小时。成员国需要采取措施确保每周工作时间受到法律、条例、行政法规或劳资双方签订的集体协议或其他协议的限制。平均48小时的工作时间是基于4个月的参考周期来计算的,包括加班时间,但是年假和病假则被排除在外,或者在计算中保持中立^⑤。然而,什么是工作时间?根据2003/88/EC指令第2条第1款,工作时间是指工人在工作期间,由雇主支配并执行其活动或职责的任何时

期。该定义包含三个要素,即工作期间、由雇主支配和开展活动或职责,这三个要素需要同时满足。这在“待命”(on-call)劳动者的案例中非常重要,例如应急服务中初诊治疗组的医生(C-303/98 Simap)、急诊室的护理人员(C-241/99 CIG)以及医院外科医生(C-151/02 Jeager)等。在这些案例中,欧洲法院认为“雇员在雇主支配下可随时到岗的时间,即使是睡觉时间也应该算作工作时间”。为了支持这一结论,欧洲法院论称“待命劳动者受到了很大的限制,特别是因为其工作时间是在远离家庭和社会环境的情况下度过的,并且在等待下一次专业服务期间,其自由安排工作时间的程度是有限的”。此外,在工作场所中,睡觉或者不活跃的时间不应该被看作是休息,因为这依然是在工作环境中花费的时间,不应该计入以放松和缓解工作疲劳为目的而离开工作环境的时间。在德拉斯案(C-14/04 Dellas)中,欧洲法院判定,2003/88/EC指令不参考“雇员所做的工作强度和产出”,在计算每周工作时间时,需要计入劳动者全部待命的时间,在待命时间内不工作的时间与计算每周工作时间无关。最后,从家里到工作场所和从工作场所到家里所需的时间是否构成工作时间?这个问题是由西班牙的工人提出的,由于雇主调整了工作安排,使通勤时间大幅度增加,单程可达3小时。由于没有固定的或常规性的工作场所,从家里到工作的时间每天都有所不同,工人们没有办法减少这段时间。在这种情况下,欧洲法院裁定“这些工人每天往返于他们的住所与从雇主指定的第一位到最后—位客户的住所之间,此期间花费的时间,都构成工作时间”(C-266/14 Tyco)。

2. 关于休息期的法律界定。根据2003/88/EC指令第2条第2款,休息期是指任何非工作时间的期间。该指令区分了三种不同的休息时间。第一,每名工人有权享有每24小时至少连续11小时的每日休息时间。第二,每名工人在工作日超过6小时工作时间的情况下有权获得工间休息,其详细情况应在劳资双方签订的集体协议或其他协议中规定,如果没有此类协议,则由国家立法确定。第三,每名工人有权享有每7个工作日至少24小时的不间断休息时间。连续11个小时的每日休息时间意味着13个小

时的工作日,然而,根据该指令所遵循的“人性化工作”原则,雇主会被阻止要求雇员工作这么长时间。至于工间休息,其开始之前对雇员而言应该是可识别的,并且能够完全断开工作,而不是等待雇主的新任务或新指示(Barnard, 2012)。工人有权享有每7个工作日连续35小时的休息时间(24小时+每天休息11小时),除非客观、技术或工作组织条件合理,才能实施最低24小时(而非35小时)的休息时间。对每周最低休息时间的组织安排,欧洲法院在罗萨案(C-306/16 Maio Marques da Rosa)中提出的解释意味着,在实践中可以存在工人连续工作12天而不安排24小时休息的特殊情形。

3. 关于带薪年假的法律界定。根据2003/88/EC指令第7条,每位工人都有权享有至少4周的带薪年假,并且带薪年假不得由津贴代替,除非劳动关系终止。该规定确保雇员不会因金钱而放弃休假,是指令中唯一不能豁免的实质性条款(C-173/99 BEC-TU)。这意味着每个工人都有权享有至少4周的带薪年假,成员国没有酌情权设定门槛(C-173/99 BEC-TU; C-282/10 Dominguez)。这同样适用于被认为处于不稳定劳动关系中的工人,如非全日制工人和固定期限合同工人。对于此类工人,至少4周的带薪年假按比例适用于其就业期(C-313/02 Wippel)。此外,欧洲法院排除了累积假期薪酬。“带薪年假”一词意味着,在年休假期间报酬必须正常发放。在舒尔茨—霍夫和斯特林格案(Joined Cases C-350/06 and C-520/06 Schultz-Hoff and Stringer)中,欧洲法院明确不允许在年休假时以每周或每月的薪酬形式进行预订,也不允许在每周或每月工资支票中累积假期工资的做法,任何此类操作都可能导致最低带薪年假实际上被津贴代替。关于产假对带薪年假的影响,欧洲法院认为产假的目的是与带薪年假不同。在这些假期同时发生的情况下,将不会依据2003/88/EC指令,而是依据关于执行男女就业机会平等和待遇平等原则的2006/54/EC指令。后者规定,女工可以在产假期间以外的一段时间休年假(C-342/01 Gómez)。虽然工人倾向于在规定年份休年假,但这种冲突可能导致(部分)年假结转到下一年。欧洲法院解释,“即使在较晚的时期休年假,这一休息的意

义仍然存在”(C-124/05 Federatie Nederlandse Vakbeweging)。至于病假,欧洲法院遵循了与产假相同的逻辑,带薪年假的目的是为了使工人休息和享受一段放松和休闲的时间,而病假的目的是使工人从生病中恢复过来(Joined Cases C-350/06 and C-520/06 Schultz-Hoff and Stringer)。因此,成员国可以不允许工人在病假期间休年假,但在病假结束时不能阻止工人继续休年假;假期结转是可以被接受的,期限一般为15个月(C-277/08 Pereda; C-214/10 Schulte)。

4. 关于夜间工作的法律界定。根据2003/88/EC指令第2条第3款,夜间时间是指包含从午夜到凌晨5点这一时段的任何7小时及以上的时间。成员国可以将夜间时间定义得更加具体,例如将其定义为晚10点至早7点之间的任何一段时间。除了夜间时间,该指令还界定了“夜间工人”这一概念。根据该指令中第2条第4款,夜间工人是指日常工作时间为夜间工作至少三小时的任何工人,以及夜间工作时间占年度工作时间一定比例的工人。该比例由成员国界定,界定方式包括国家立法或集体协议。根据该指令第8条,夜间一般工作时间在24小时内平均不应超过8小时;在夜班工作涉及特殊危险、重体力劳动或精神压力的情况下,在任何一段24小时的时间里,都不能超过8小时。属于后者的工作类别需要成员国自行界定,需要注意的是,其不适用于平均或参考期。关于夜间工人的健康保障问题,一方面,根据2003/88/EC指令第9条,夜间工人在工作分配前有权获得免费和保密的健康检查,并且此类检查需定期进行,一旦发现遭受与夜间工作相关的健康问题,只要有可能就必须进行转移。另一方面,成员国应该采取具体措施保护夜间工人的安全与健康,并且必须确保这些措施没有性别歧视(C-312/86 Commission v. France; C-345/89 Criminal Proceedings against Stoeckel; C-158/91 Criminal Proceedings against Jean-Claude Levy)。此外还需要明确的是,根据2003/88/EC指令第11条,长期雇佣夜间工人的雇主必须向主管当局报备。

(三) 欧盟工作时间规制的豁免途径

2003/88/EC指令不仅提供了欧盟工作时间规制的基本内容,确立了欧盟内关于工作时间规制的一

般规则和最低工作时间标准,还规定了复杂的豁免情形。这些豁免情形允许成员国偏离2003/88/EC指令规定的一般规则,以适应成员国的具体国情或相关活动的具体特点,从而满足工作时间规制灵活性的需求。这些豁免情形大致可以总结为三类:一是针对特定工作性质或岗位的豁免;二是基于集体协议的豁免;三是基于“选择—退出”(opt out)的豁免(Eurofound, 2015)。

首先,针对特定工作性质或岗位的豁免,大致可以分为六组情况(见表1),前四组规定在2003/88/EC指令第17条中,后两组分别规定在第20条和第21条中。具体而言,第一,无法测量的工作时间,涉及的劳动者包括管理人员、家庭工人和宗教活动工作者。这些劳动者对工作时间具有完全的控制权或者能够根据自身需求随时调整工作时间,不受雇主的决定或监督。一般而言,学者也属于这一范畴(Barnard, 2012)。第二,灵活的工作时间,涉及的劳动者或岗位包括:在安全和监视部门,因保护财产或人员而需要常驻的劳动者;在儿童夏令营工作的照顾者、教官和引导人;需要“服务或生产保持连续性”的部门或行业,如监狱、医院、公共事业、新闻界等;不可预见风险的行业,如旅游业、农业、邮政业等居住地与工作地距离很远的劳动者;在铁路运输部门工作的劳动者。这些豁免情况要求涉及的劳动者得到相应的补偿性休息或适当保护。第三,轮班工作。轮班工作是指在轮换式工作模式下,无论是持续或不持续的,使劳动者有必要在一定的日期或星期内的

不同时间在相同的工作场所互相接替的工作方式。与第二组情况相似,轮班工人也受到补偿性休息原则的限制,即由于轮班工作方式无法享有每日或每周休息时,可以获得补偿性休息时间。第四,培训期间的医生。该豁免情况仅适用于成员国在国家立法中执行2003/88/EC指令的过渡时期,由于过渡期已经结束,目前已不再适用^⑥。第五,流动工人和离岸工人。流动工人指通过公路、航空或内陆水道为乘客或货物提供运输服务的企业所雇佣的作为旅行或飞行人员的任何工人;离岸工人指在海上设施(包括钻探设备)或船只上进行工作,直接或间接地涉及勘探、开采或开发包括碳氢化合物在内的矿物资源,以及与此类活动相关的潜水工作的任何工人。成员国必须采取措施确保此类工人享有充分的休息,但在紧急情况下除外。欧盟通过条例和指令对此类工人进行了更加详细的规定。第六,远洋捕捞渔船工人。成员国必须采取必要措施确保此类工人享有充分的休息,并确保其在不超过12个月的参考期内的每周工作时间不超过48小时。这六组豁免情况的共同点是:其适用范围必须严格限制在保护豁免对象利益的基础上(C-151/02 Jaeger)。此外,需要明确的是,成员国可以对这些豁免情况进行选择适用,但是只有在国内立法并实施后才能使用这些豁免情况。

其次,基于集体协议的豁免。根据2003/88/EC指令第18条,基于集体协议的豁免情况涉及到每日休息(第3条)、工间休息(第4条)、每周休息(第5条)、夜间工作时长(第8条)及参考期限(第16条)。此项豁

表1 2003/88/EC指令中对特定工人或岗位的豁免情况总结

	第3条 每日休息	第4条 工间休息	第5条 每周休息	第6条 每周 最长工作时间	第7条 带薪年假	第8条 夜间工作时长	第16条 参考期限
无法测量的工作时间	√	√	√	√	×	√	√
灵活的工作时间	√	√	√	×	×	√	√
轮班工作	√	×	√	×	×	×	×
培训期间的医生(过渡期 已过)	×	×	×	√	×	×	√
流动工人和离岸工人	√	√	√	×	×	√	√
远洋捕捞渔船工人	√	√	√	√	×	√	√

资料来源:参考Barnard, C., 2000: EU Employment Law second edition. Oxford: Oxford University Press, 该书第二版本有类似的表格,但是在最新版本(2012年第四版)中删除了,此表格为本文作者基于第二版本中表格的更新制作,其中“√”代表“可以豁免”,“×”代表“不可以豁免”。

免要求给予相关劳动者同等的补偿休息时间,如果在特殊情况不能获得相应的补偿休息时间,则需要给予这些劳动者适当的保护。此外,此项豁免情况的参考期不能超过6个月,如果由于工作组织或技术原因,在保护工人安全与健康的基础上,最多可延长至12个月。基于集体协议的豁免并不适用于某一特定群体,在很大程度上体现的是雇主和工会或雇员代表协商的结果。此外,需要明确的是,虽然成员国可以通过集体协议偏离大多数欧盟工作时间规制的一般规则,但是每周最长工作时间不超过48小时的规定除外。

最后,基于“选择—退出”的豁免。它主要针对2003/88/EC指令第6条所规定的每7天平均工作时间不超过48小时的限制。“选择—退出”原本是93/104/EC指令中的一项临时性规定,主要用于平息英国的反对声音,并且将在指令实施十年后进行审查(ter Haar & Copeland, 2010)。在该指令实施10年后,欧洲议会通过了一项修正案,计划在12个月内逐步淘汰“选择—退出”的规定。然而,在理事会对该修正案进行正式投票之前,巴罗索(Barosso)领导的新一届欧盟委员会提出了一项新的提案,该提案指出“选择—退出”不应该被淘汰,因为它符合里斯本战略中的灵活性需求(European Commission, 2003)。因此,“选择—退出”被继续保留在2003/88/EC指令之中。根据2003/88/EC指令第22条,适用“选择—退出”,成员国必须确保以下条件:雇主不得要求雇员在7天内工作超过48小时(按第16(b)条所规定的参考期计算平均数),除非首先获得雇员的同意;任何雇员都不应该因为不愿意从事此项工作而受到雇主的处罚;雇主需要保留雇员的工作记录;记录应交由主管当局处理,主管当局可以以雇员的安全与健康为理由,禁止或限制超过每周最长工作时间的可能性;雇主应根据主管当局的要求提供资料,说明雇员同意在7天内工作超过48小时的工作情况。在法伊弗案(Joined Cases C-397/01 to C-403/01 Pfeiffer)中,欧洲法院强调,“为了使豁免正当有效,雇员的同意不仅必须是单独的,而且必须是明确和自由的”,“工会代表在集体协议中给出的同意不等同于雇员自己的同意。若集体协议中包含允许延长工作时间的规定,

那么在个人劳动合同中直接纳入此项集体协议的做法是违反2003/88/EC指令的”。

四、欧盟工作时间规制的挑战与发展方向

(一)里斯本战略、欧洲就业战略与工作时间规制的挑战

我们在上一节提到“选择—退出”之所以被保留在2003/88/EC指令之中,是因为里斯本战略中的灵活性要求。里斯本战略可以看作是日前欧盟工作时间规制的众多挑战之根源所在。欧洲理事会于2000年通过了里斯本战略,在就业、经济改革和社会凝聚力方面制定了一个十年计划。该计划的总体战略目标是使欧盟“成为全球最具竞争力和活力的知识经济体,能够通过更多更好的工作和更强大的社会凝聚力来实现可持续的经济增长”。为了实现这一总体目标,欧洲理事会提出了三个更加具体化的方针策略:一是为过渡到知识经济体做好准备;二是“欧洲社会模式”的现代化;三是保持健康的经济发展前景(大约3%的增长率)。关于工作时间规制的问题主要体现在第二个方针策略中,其中与之最相关的举措就是欧洲就业战略。欧洲就业战略也是里斯本战略的后继者——欧洲2020年战略——中关于工作时间问题的重要举措。

欧洲就业战略的治理方式是“开放式协调法”,这意味着协调欧盟成员国的就业政策并不是一项具有法律约束力的举措。欧洲就业战略设定了成员国需要达成的共同目标,并通过一份政策指南来实现这些目标。具体而言,成员国可以优先考虑并设定某些目标,然后将实施该目标的活动措施报告给欧洲委员会和欧洲理事会,并接受它们的审查。审查结束之后,意味着新的周期重新开始,这也是欧洲就业战略的优势之一:尽管没有法律约束力,但是由于每年都要审查成员国的就业政策,这给成员国施加了压力,要求它们认真对待(Copeland & ter Haar, 2012)。

在实践中,尽管欧洲就业战略的政策指南经历了多次修订,但其包含的目标和内容并未发生太大变化^⑦。欧洲就业战略的主要总体目标仍然是实现充分就业,即20至64岁人群就业率达到75%。根据目前的政策指南,该目标将通过三项举措来实现:一是促进经济发展;二是加强劳动力和技能的供给;三

是创造一个运作良好的劳动力市场。指南中进一步说明了具体需要哪些活动来实施这些举措。至于工作时间,政策指南中有两个概念对其影响深远。第一个概念是“工作、家庭与私人生活的调和”(reconciliation of work, family and private life),它包括家庭休假和灵活的工作安排。第二个概念是“弹性安全”(flexicurity),其旨在一方面为雇主创造灵活性以适应经济的不断变化,另一方面为工人提供安全性以保障他们的健康、安全与良好的工作环境。尽管在实践中很难证明这两个概念是否存在直接的联系(成员国层面),但是可以确定的是这两个概念共同构成了欧盟工作时间规制的挑战。在此背景下,接下来我们将重点讨论两个关于工作时间的具体议题:一是工作与生活的平衡;二是远程办公与工人的“离线权”(the right to disconnect)。

(二)工作与生活的平衡

工作与生活的平衡涉及到两个主题,而欧洲议会和欧盟理事会于2019年6月颁布的2019/1158/EU指令对其均有规定。第一个主题是减轻父母或监护人的照顾责任,包括促进育儿设施的建立和针对诸如为了照顾生病孩童、父母或其他家庭成员的特殊假期,以及一般意义上的产假与陪产假。第二个主题是灵活的工作安排,例如减少工作时间、非全日制工作以及远程工作。关于远程工作我们会在下文中专门阐释。非全日制工作的发展引发了各种各样的减少工作时间的安排,例如在意大利用于促进年轻工人就业的“待命工作”合同、英国的“零工时”(zero-hour)合同以及德国的“零星工作”(mini-jobs)(一个工人同时从事若干份工作)。这些非全日制的工作安排不仅为工人带来了脆弱性问题,也给雇主带来了一系列挑战,因为雇主有义务测量每个工人的工作时间以保护工人的健康与安全(C-55/18 Federación de Servicios de Comisiones Obreras v. Deutsche Bank SAE)。雇主如何更好地保护同时从事若干份工作的工人?虽然每个雇主都能够监督工人为他工作的时间,但是如何监督工人从事的所有非全日制工作的总体工作时间?雇主有权知道工人在接受或从事其他工作吗?在众多欧盟成员国中,并不存在一个类似于工作护照或小册子的东西来证明某位工人已被

某位雇主所雇佣。如何测量工作时间本来就是一个技术性难题,如何测量这些灵活性的工作时间更是难上加难。

(三)远程工作与“离线权”

关于测量工作时间的判例法对远程工作也产生了影响。欧盟层面的社会伙伴早在2002年就通过了一项《欧洲远程工作框架协议》来适应远程工作的变化。根据该协议,远程工作被定义为“组织或开展工作的一种形式,在劳动合同或关系的前提下,通过利用信息技术,在常规工作场所以外的地方开展那些也可以在雇主的经营场所进行的工作”。在工作时间方面,该协议涉及的内容仅为远程工作的组织安排问题。另外,该协议表明远程工作员工的工作量和绩效标准应该与在雇主的经营场所进行工作的工人相同。尽管这些规定暗示了在原则上并不会出现工作时间问题,因为从事远程工作的工人和在雇主的经营场所进行工作的工人理论上是一样的,只是工作场所的区别,但是对于从事远程工作的工人而言,他们在工作时间方面的确面临着额外的挑战。这些挑战主要来源于工作数字化或工业4.0。工作数字化的主要特征是通过使用信息和通信技术来进行工作。随着信息与通讯技术的发展,人们可以随时随地保持联系,这不仅促进了远程工作的发展,而且还模糊了工作与休息以及工作与私人生活之间的界限。这些情形导致了一个悖论:一方面,信息与通信技术的发展促进了工作安排的灵活性,从而有利于工作与私人生活之间的平衡;另一方面,在实践中,信息与通信技术的发展引发了无限制的工作时间,从而危害了工作与私人生活之间的平衡。

多项研究表明,长时间保持在线的工作状态会引发严重的心理疾病,如焦虑、抑郁和倦怠等(Becker et al., 2018)。巴伯和桑图扎(Barber & Santuzzi, 2015)将其称为“工作场所的电子压力”(workplace telepressure)。工作时间与私人生活或休息时间之间的失衡引发了一项新的权利,即“离线权”。这项权利不仅意味着工人有权在正常工作时间之外断开工作,而且还可以不接收或不回复任何与工作相关的电子邮件、电话或信息(Uni Global Union, 2019)。法国是第一个规定此项权利的国家。法国的“离线权”

首先出现于判例法中,接着被规定在2016年通过的一项法案之中(El Khomri Act)。根据该法案,企业需要将“离线权”列为一项必须进行谈判的事项,如果不遵守此项规定或违反工人的“离线权”,企业会受到罚款的处罚。除了法国,其他欧盟成员国包括西班牙、意大利、比利时和葡萄牙也都陆续规定了工人的“离线权”。除了国家立法,在企业层面中也可以找到类似的规定,例如德国大众汽车生产商在2012年推出了一项政策,通过设置内部服务器来冻结非工作时间的电子邮件,从而阻止员工在下午6点15分至次日早上7点之间发送电子邮件。

目前欧盟层面并未规定工人的“离线权”,这也许只是时间问题,因为部分成员国已经通过法律规定了此项权利,这可能会导致欧盟内部的不公平竞争,因为比起没有采取任何措施的成员国,那些已经规定了工人“离线权”的成员国设置了更多的限制。欧盟可能采取行动的另一个原因是,欧洲议会于2019年9月向欧盟委员会询问如何处理该问题。然而需要明确的是,如果委员会着手处理这个问题,它将面临艰巨的挑战,因为并不存在一个“一刀切”的解决方案。法国的做法似乎也在承认这一点,因为它将“离线权”规定为一个在企业中必须进行谈判的主题,从而为量身定制的解决方案留出了空间。

五、总结与展望

通过对欧盟工作时间规制的历史背景及特征、法律渊源与内容以及挑战与发展方向的梳理与研究,我们可以总结出三点结论。

第一,欧盟的工作时间规制是一个循序渐进的过程。欧共体成立初期并未考虑工作时间议题,随着欧洲一体化进程的深入,工作时间规制愈发重要,规制内容也日臻完善。

第二,欧盟工作时间规制的过程体现了欧盟对依法治理的严格遵守。在制定任何关于工作时间的指令时,必须要有明确的法律基础,如果没有法律基础,欧盟就无权采取任何具有法律约束力的行动,这一点在工作时间规制上表现得极为充分。此外,欧洲法院通过判例法发挥着极为重要的作用,对工作时间规制的内容进行了详细的界定与诠释,为欧盟工作时间指令的良好实施奠定了强有力的基础。

第三,欧盟工作时间规制的目的呈现出多元化的趋势。从最初对劳动者的健康与安全的保护以及对劳动者的基本社会权利的尊重,到目前对工作与生活平衡的追求以及对远程工作与“离线权”的讨论,欧盟一直跟随着时代的脚步,对工作时间进行不断的探讨与完善。如果说前期的主要目的是“安全性”和“社会权利”,那么目前就是在“安全性”和“社会权利”基础上的“灵活性”,也就是所谓的“弹性安全”,这也是欧盟工作时间规制的未来发展方向。

注释:

①《罗马条约》是一个复数概念,即Treaties of Rome,而不是Treaty of Rome,本文探讨的《罗马条约》为《建立欧洲经济共同体条约》。该条约经过数次修改,于2003年被《马斯特里赫特条约》修改为《建立欧洲共同体条约》,于2009年被《里斯本条约》修改为《欧盟运作条约》,目前最新版本的《欧盟运作条约》为2016年的合并版。本文根据时间顺序先后使用这些概念。

②第117条规定各成员国一致同意有必要不断改善工作条件并提高劳动者的生活标准,以便在提高的基础上尽量使其标准一体化。

③第118条规定委员会应该促进成员国在所有的社会政策领域内的紧密合作,包括就业、劳动法和工作条件、基本的和高级的职业培训、社会保障、预防职业事故与疾病、职业健康、自由结社和雇员与雇主集体谈判的权利。

④2020年1月31日,英国正式脱欧,随即进入脱欧过渡期,鉴于本文写作期间,英国仍处于脱欧过渡期,本文研究仍将英国包含在内;至于过渡期之后,欧盟法与英国法之间的关系,不在本文的研究范围之内。

⑤所谓“中立”可以理解为年假或病假不能用来弥补参考周期内关于平均每周工作时间不超过48小时的规定的计算,具体情况需要参考成员国国内法的规定。

⑥为了保持豁免情况的完整性,在此作简要说明。目前培训期间的医生受到每七天最长工作时间不超过48小时的限制。如果成员国选择获得或保持在工作时间指令第6条(每七天最长工作时间不得超过48小时)上的豁免权时,必须依赖于第22条的“选择—退出”,该情况会在第三类豁免情形中进行阐释。

⑦目前最后一次更新是在2017年,欧洲就业战略的政策指南与欧洲社会权利支柱保持了一致。参考:European Commission, Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States, COM(2017)677 final。

参考文献:

- [1]龙静,2008:“欧洲一体化中的工作时间研究——历史发展与社会博弈”,华东师范大学博士学位论文。
- [2]王天玉,2016:“工作时间基准的体系构造及立法完善”,《西北政法大学学报》,2016,34(1):122—133。
- [3]Anxo, D., C. Franz, and A. Kümmerling, 2013. "Working Time Distribution and Preferences across the Life Course: A European Perspective." *Economia & Lavoro*. 47(2): 77—106.
- [4]Adnett, N., and S. Hardy, 2001. "Reviewing the Working Time Directive: Rationale, Implementation and Case law." *Industrial Relations Journal*. 32(2): 114—125.
- [5]Barber, L. K. and A. M. Santuzzi, 2015. "Please Respond ASAP: Workplace Telepressure and Employee Recovery." *Journal of Occupational Health Psychology*. 20(2): 172—189.
- [6]Barnard, C., 2000: *EU Employment Law*(Second edition). Oxford: Oxford University Press.
- 2012. *EU Employment Law*(Fourth edition). Oxford: Oxford University Press.
- [7]Becker, W. J., L. Belkin, and S. Tuskey, 2018. "Killing Me Softly: Electronic Communications Monitoring and Employee and Spouse Well-being" In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 2018, No. 1, p.12574). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.
- [8]Bosch, G., and S. Lehndorff, 2001. "Working-time Reduction and Employment: Experiences in Europe and Economic Policy Recommendations." *Cambridge Journal of Economics*. 25(2): 209—243.
- [9]Copeland, P., and B. P. ter Haar, 2012. "A Toothless Bite? The Effectiveness of the European Employment Strategy as a Governance Tool." *Journal of European Social Policies*. 23(1): 21—36.
- [10]Council Decision(EU)2018/1215 of 16 July 2018 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States.
- [11]Council Resolution of 21 January 1974 Concerning a Social Action Programme.
- [12]Council Resolution of 18 December 1979 on the Adaptation of Working Time.
- [13]European Commission, 2003. Communication Concerning the Reexamine of Directive 93/104/EC Concerning Certain Aspects of the Organisation of Working Time, COM(2003)834 final/2.
- [14]European Economic Community Commission, 1958: "First General Report on the Activities of the Community".
- [15]Eurofound and International Labour Office, 2017. *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- [16]Eurofound, 2015. *Opting Out of the European Working Time Directive*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- [17]Fairhurst, J., 2001. "SIMAP— Interpreting the Working Time Directive." *Industrial Law Journal*. 30(2): 236—243.
- [18]Fitzgerald, J. E. F., and B. C. Caesar, 2012. "The European Working Time Directive: A Practical Review for Surgical Trainees." *International Journal of Surgery*. 10(8): 399—403.
- [19]Finch, J., 1997. "Trainee Doctors in the UK, and the EC Working Time Directive: A Note on Stress and Working Time." *European Journal of Health Law*. 4(1): 69—80.
- [20]Messenger, J. C., 2011. "Working Time Trends and Developments in Europe." *Cambridge Journal of Economics*. 35(2): 295—316.
- [21]Moffat, G., 1997. "Competition, Competitiveness and Re-Regulating the Labour Market: The Working Time Directive." *Nottingham Law Journal*. 6: 46—68.
- [22]Nowak, T., 2008. "The Working Time Directive and the European Court of Justice." *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 15(4): 447—472.
- [23]ter Haar, B. P., and P. Copeland, 2010. "What Are the Future Prospects for the European Social Model? An Analysis of EU Equal Opportunities and Employment Policy." *European Law Journal*. 16(3): 273—291.
- [24]Uni Global Union, "The Right to Disconnect. Best Practices". <http://www.thefutureworldofwork.org/media/35639/right-to-disconnect-en.pdf>.
- [25]van Drongelen, H., 2012. "The Concept of Working Time in the Working Time Directive and the Dutch Working Time Act." *European Labour Law Journal*. 3(1): 98—104.
- [26]Wardman, K., and C. Mason, 1999. "The Working Time Directive: Officer Health and Safety and Police Efficiency." *Police Journal*. 72(1): 2—13.
- [27]Zbyszewska, Ania, 2016. "Reshaping EU Working-time Regulation: Towards a More Sustainable Regime." *European Labour Law Journal*. 7(3): 331—347.