

问题探讨

激发各方主体能动性 推动带薪年休假制度全面落实

观点

全面落实带薪年休假制度,应当综合考量劳动者休息权、用人单位人力成本和国家经济社会发展需要,在我国带薪年休假制度体系内优化带薪年休假制度,激发各方主体落实的能动性,科学合理有效地推动带薪年休假制度全面落实。

喻林红 李梦云

带薪年休假制度是我国带薪休假制度体系的重要组成部分,国家高度重视职工带薪年休假制度的落实。劳动法明确规定“国家实行带薪年休假制度”。2007年,国务院根据全国人大常委会授权,制定了《职工带薪年休假条例》(以下简称《条例》),随后国务院相关部门和地方政府相继颁布带薪年休假实施办法,这些法律法规为带薪年休假制度的全面实施提供了保障。

同时,近年来,国家不断发文要求加大力度落实带薪年休假制度。2021年3月,“全面落实带薪年休假制度”被写入“十四五”规划纲要。前不久,国家发改委印发的《关于恢复和扩大消费的措施》提出,全面落实带薪年休假制度,鼓励错峰休假、弹性作息,促进假日消费。

但是,与越来越完善的法律法规相比,当前,带薪年休假制度的落实效果并不理想。一方面,劳动者与用人单位常由于“年休假的条件和标准、未休年休假的补偿、用人单位是否有权单方面安排年休假”等事项发生争议;另一方面,部分职工面临没有年休假、名义上有但实际不能休或不休、年休假不能自主安排等问题。因此,厘清

带薪年休假的制度价值,破除其实施的现实和制度障碍十分迫切。

全面落实带薪年休假制度意义重大

首先,享受带薪年休假是劳动者一项不容剥夺的休息权。符合休假条件的劳动者有权在用人单位的统筹安排下决定何时休假、如何休假,有权要求用人单位在确因工作需要不能安排年休假的情况下支付未休补偿。由于劳动者具有不可储存性和自然消亡规律,保障劳动者休息权至关重要,与休息日和法定节假日相比,带薪年休假时间更加灵活且连续,更有利于劳动者充分休息、恢复劳动力。

其次,带薪年休假具有人权属性,全面落实带薪年休假是我国人权事业发展的要求。除国际劳工组织《带薪年休假公约》(第132号)规定了工人带薪年休假外,联合国1948年《世界人权宣言》、1966年《经济、社会及文化国际公约》均明确“人人有权享有定期带薪年休假”,我国也将劳动者休息权规定为一项宪法权利。据此,保障职工享受带薪年休假,是尊重和保障人权的体现。

第三,带薪年休假制度具备经济价值和社会价值,有利于国家经济社会发展。经济价值体现在鼓励职工错峰休假,能够促进消费,推动各地旅游服务业发展。社会价值体现在带薪年休假为职工参与家庭和社会生活、提高自身技能和素质等提供了时间和空间,有助于汇聚社会正能量。

第四,对用人单位而言,带薪年休假作为职工保持健康的休息期,能够减少工伤风险和请假次数。用人单位积极落实带薪年休假,还能够提高职工的归属感和认同感,助力构建和谐劳动关系。

带薪年休假制度在实施过程中遇到的问题

当前,我国带薪年休假制度在实施过程中遇到的问题,具体表现为两种情形:其一,

用人单位违反法律法规,不安排劳动者休假,或通过发放经济补偿等代替年休假;其二,劳动者名义上享有带薪年休假权,但由于工作任务重、竞争压力大、薪酬待遇低等原因,不得不主动放弃假期,以完成工作任务、获取更多劳动报酬或在职场竞争中赢得主动。以上情形反映出我国带薪年休假制度本身以及带薪年休假制度体系存在的问题。

一方面,我国带薪年休假制度本身存在一定缺陷。其一,制度目标不够明确。带薪年休假制度的价值目标在于保障职工休息权,《条例》的立法目的条款将“维护职工休息权”与“调动职工工作积极性”并列,使得“维护休息权”的制度目标不够突出。其二,休假规则不完善。例如,《条例》第5条第3款规定“单位确因工作需要不能安排职工休年休假的,经职工本人同意,可以不安排职工休年休假”,但是并未明确“确因工作需要”的判断标准,也未强调职工未休带薪年休假经济补偿的例外性和补救性,导致现实中用人单位是否“确因工作需要”,均用经济补偿代替带薪年休假。其三,违法处罚和权利救济措施有待完善。劳动监察和劳动仲裁诉讼是带薪年休假制度的违法监督和权利救济手段,但实践中劳动监察力量有限、动力不足,劳动者少有通过劳动仲裁、诉讼获得救济,使得用人单位的违法成本低,这是用人单位不安排带薪年休假的原因之一。

另一方面,我国带薪年休假制度体系缺少统筹协调。国际上带薪年休假体系通常仅包括带薪年休假和公共假期。与之不同的是,当前我国带薪年休假制度体系包括带薪年休假、法定节假日、探亲假、产假、育儿假以及各地规定的生育奖励假等,各项带薪年休假制度之间缺少统筹协调,且职工带薪年休假成本多由用人单位单方负担,致使实践中企业承担较大的休假成本,不愿安排职工休假,这是带薪年休假制度难以有效实行的重要原因。

推动全面落实带薪年休假制度的路径

针对以上问题,应当从优化带薪年休假制度和协调带薪年休假制度体系两个角度,探讨全面落实带薪年休假制度的路径。

首先,完善带薪年休假制度。具体可以从三方面着手:第一,明确职工带薪年休假权作为劳动者休息权和人权,是不可剥夺、不容放弃的,促使用人单位、劳动者及劳动行政部门重视带薪年休假制度的全面落实;第二,细化带薪年休假的执行规则,明确“确因工作需要”的判断标准,以及用人单位通过支付经济补偿代替年休假的违法性,使带薪年休假制度在法制轨道上运行;第三,加大对实施带薪年休假违法行为的劳动监察力度,探索多元解决机制,发挥工会、基层人民调解组织及企业劳动人事争议调解委员会的争议预防和源头化解作用,拓宽职工带薪年休假权的保障和救济途径。

其次,统筹协调带薪年休假制度体系。全面落实带薪年休假制度的同时,应统筹考量我国带薪年休假制度体系,在保障劳动者休息权的同时,兼顾国家经济社会发展水平和用人单位人力资源成本,构建科学合理、规范可行的带薪年休假制度体系。一方面,要做到严格落实带薪年休假、法定节假日、产假等关系劳动者切身利益的法定休假制度;另一方面,适时改造落后于时代发展的探亲假等制度,合理规划育儿假、生育奖励假等制度,使带薪年休假制度的设计兼顾劳动者、用人单位的需要和国家经济社会发展大局。

综上,全面落实带薪年休假制度不仅是促进消费、推动国家经济发展的需要,更是保障劳动者休息权的需要。全面落实带薪年休假制度,应当综合考量劳动者休息权、用人单位人力成本和国家经济社会发展需要,在我国带薪年休假制度体系内优化带薪年休假制度,激发各方主体落实的能动性,科学合理有效地推动带薪年休假制度全面落实。

(作者单位:武汉大学法学院)

热点思考

工会治理视域下的工会工作创新发展

观点

当前,经济发展方式和职工队伍结构都发生较大变化,回应工会治理现实,提供方向引领和理论指导成为加强工会治理研究,加快学科发展建设的强大动因。

曹凤月

工会治理是从国家治理、社会治理延伸出的新话题。找准工会治理的特色和优势,确立其在国家治理、社会治理中的地位,为工会工作创新发展提供理论和实践指导,是当前工会工作亟须面对的时代课题。

西方管理学中的社会治理是政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等多种主体通过平等的合作、对话、协商、沟通等方式,依法对社会事务、社会组织和社会生活进行引导和规范,最终实现公共利益最大化的过程。其特点是主体多元、协商对话、激发社会活力,本质上是自我治理。

在我国,社会治理是指在党的领导下,由政府主导、吸纳社会组织等多方治理主体参与,对社会公共事务进行的治理活动,是以实现和维护群众利益为核心,发挥多元治理主体作用,针对国家治理中

的社会问题,完善社会福利,保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展。其特点为:主体——多元,对象——公共事物,目的——化解社会矛盾、促进公平,实现社会和谐与人民幸福。我国的社会治理已经不是单一的管理学视域中的问题,更大程度上是在政治学、伦理学、社会学视域中进行综合研究的一门交叉管理科学。

工会治理是国家治理、社会治理的一部分,是在党的领导下,发挥工会优势,通过与政府、企业、社会组织进行沟通、合作、对话等方式,依法维护职工权益;化解社会矛盾,协调劳动关系,促进经济发展;保障改善民生,提高生活品质;促进社会公平,提升职工获得感、幸福感、安全感,推动社会和谐发展。

工会工作是党治国理政的一项经常性、基础性工作,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。党的十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全面深化改革总目标。习近平总书记强调,我国工运事业是党的事业的重要组成部分,工会工作是党治国理政的一项经常性、基础性工作,必须把群团组织建设得更加充满活力、更加坚强有力,使之成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。工会组织作为国家治理体系内最大的社会组织,其政治性、先进性和群众性的特性决定了其在社会治理体系中不可或缺,也决定了工会参与社会治理的必然性和发挥作用的独特性。

工会治理要求工会工作与时俱进创新发展。当前,经济发展方式和职工队伍结构都发生较大变化,原有的工会理论、工会工作方式和内容,维护职工权益的立法规范、提供服务的方式等都需要创新发展,以更好地满足职工多样化需求。因此,回应工会治理现实,提供方向引领和理论指导成为加强工会治理研究、加快学科发展建设的强大动因。

第一,加强理论创新,为工会治理提供理论指引。传统的社会管理是自上而下的行政化管理,以政治、经济为主要手段,理论支持是政治学、行政管理。而现代社会治理,本质上是社会多主体合作,以焕发基层活力为主要方式的自我治理,目的是满足公众需要,促进社会和谐。其理论支持需要从马克思主义哲学、伦理学中寻找支撑,马克思主义经济学中的劳动价值理论、历史唯物论中的全面发展理论、伦理学上的公民幸福、社会和谐理论可以成为工会治理研究的理论原点。

第二,加强思维创新,为工会治理提供方法论指导。工会工作以职工服务为基本职责,通过维护、参与、建设、教育等工作,维护职工权益、竭诚服务职工,体现工会工作价值。要想更好履行基本职责,提高职工服务的素质和水平,工会工作要增强法治思维,源头参与跟劳动者有关的就业、保障、教育等方面的立法,做到依法维权。要加强互联网思维,利用互联网平台,创新建会入会方式,扩大会员队伍,了解职工意愿需求,为职工思想政治工作做动态研判,为劳动关系协调预警,

为精准服务提供个性化数据支持。通过加强工会法律法规、数字经济和智慧工会学习,提高为职工维权服务的效率水平。

第三,加强能力建设,为工会治理提供效率水平保证。治理能力现代化是国家治理现代化的重要内容。要提高工会工作者理论理解把握能力,理解领会马克思主义工人运动论、工会学说与中国特色社会主义工会道路的关系、习近平总书记关于工人阶级和工会工作的重要论述对工会实际工作的重要指导作用。运用马克思主义理论和习近平总书记关于工人阶级和工会的重要论述指导实际工作,开拓创新工作局面。具体工作能力上,要掌握基本的社会调研方法、协调劳动关系技巧、宣传教育路径方法、财务政策等,通过相关知识学习,拓展提升工会工作者能力的空间。

第四,加强过程创新,为工会治理提供一体化运行保障。工会治理不是单一的行政治理,而是多主体、多维度的立体化治理体系。沟通、协调、合作一体化是提高治理效率的有效手段。工会治理过程一体化包括机构组织运行的一体化,是指各级工会的机构组织、人员、制度、政策落实等方面要实现一体化;多元主体合作的一体化,要明确多元主体的职责范围和工作边界,开展群众性创新活动,持续深化产业工人队伍建设改革,大力推进知识型、技能型、创新型职工队伍建设。

第三,尊重职工群众意愿。由于职工的年龄、职业、文化水平、兴趣爱好等情况不同,读书活动采取自愿参加、自由结合、自学为主的办法,吸引更多职工参加。同时,鼓励职工群众以主动精神和创造能力,在实践中探索新方法、新形式,解决学习过程中遇到的实际问题。要坚持群众路线,坚持职工主体地位,充分调动广大职工读书的积极性、主动性、创造性,团结动员亿万职工以主人翁姿态建功新征程。

(作者单位:中共北京市委党史研究室、北京市地方志编纂委员会办公室)

观点

开展职工读书活动,是群众自觉进行自我教育,掌握政治理论和科学文化知识的好方法,也是加强和改进职工思想政治工作的有效形式,为做好职工工作带来很多启示。

杨华锋

20世纪80年代,全国掀起了一场“振兴中华”读书活动。这是职工群众投身改革开放和社会主义现代化建设的自觉要求,反映了广大职工特别是青年职工奋发向上、积极进取的精神面貌。

在开启改革开放和社会主义现代化建设新时期的形势下,广大职工群众和青年渴望国家振兴富强、渴望读书学习。1982年,上海市总工会等单位共同酝酿发起读书活动,通过社会征集将活动命名为“振兴中华”,职工群众组成众多读书小组,掀起读书热潮。1983年4月,全国总工会在上海召开职工读书活动经验交流会,号召全国职工开展读书活动。同年5月,全国总工会党组向中央提交了《关于在职工中开展读书活动的报告》。6月,中

从工运历史中汲取奋进力量

“振兴中华”读书活动的兴起及启示

央批复了全总的报告。批示指出,开展读书活动,可以使整个工人阶级的素质——政治觉悟、道德品格、文化水平以及其他各方面的知识和才能得到提高,成为社会主义现代化事业的完全合格的建设者。要充分发挥工会、共青团和各宣传、教育部门的作用,组织出版、报刊和图书馆、文化馆、文化宫、俱乐部等各有单位通力合作,把越来越多的职工吸引到读书活动中来,并不断总结经验,使职工读书活动扎扎实实、持久不懈地开展起来。由此,“振兴中华”读书活动蓬勃开展起来。

各地采取丰富多彩的形式开展读书活动,比如建立读书小组、开展知识竞赛、演讲比赛、心得交流、书评、读书会、征文、讲座等。1982年,上海市率先举办职工演讲比赛;1983年5月,北京市总工会等单位联合发出倡议,在全市职工中开展“振兴中华”读书活动;1983年和1984年,《工人日报》举办了两次职工读书活动知识竞赛,有近千万职工踊跃参加……1984年,全国总工会推出包括《邓小平文选》《社会发展史》《中国现代史常识》

等在内的“职工读书活动推荐书目”。同年6月,全国总工会在人民大会堂召开大会,表彰在“振兴中华”职工读书活动中涌现出来的积极分子。多个省市、行业系统和基层单位为了激励职工也进行表彰活动。20世纪80年代后期,各地职工读书活动以各种形式延续,营造了读书学习的良好风气,提高了职工队伍素质,促进了社会主义精神文明建设。

开展职工读书活动,是群众自觉进行自我教育,掌握政治理论和科学文化知识的好方法,也是加强和改进职工思想政治工作的有效形式,带来很多启示。

第一,强化思想政治引领。引导广大职工坚定不移听党话、矢志不渝跟党走,关键是深入细致做好思想政治工作。当前,我国职工队伍状况发生深刻变化,职工思想政治工作任务更加艰巨。要适应新形势新任务,加强和改进职工思想政治工作,使广大职工在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在党的周围。要突出重点,丰富内容,改进方法,采取职工喜闻乐见、寓教于乐的形式,做好职工思想政治引领。

第二,提高职工队伍素质。读书活动提高了职工的政治思想素质和科学文化素质,促进了社会风气的好转,推动了两个文明建设和各项事业的健康发展。新时代新征程上,要把提高职工队伍整体素质作为一项战略任务抓紧抓好,加强职工职业技能培训,深入实施职工素质建设工程,帮助职工学习新知识、掌握新技能、增强新本领,开展群众性创新活动,持续深化产业工人队伍建设改革,大力推进知识型、技能型、创新型职工队伍建设。

第三,尊重职工群众意愿。由于职工的年龄、职业、文化水平、兴趣爱好等情况不同,读书活动采取自愿参加、自由结合、自学为主的办法,吸引更多职工参加。同时,鼓励职工群众以主动精神和创造能力,在实践中探索新方法、新形式,解决学习过程中遇到的实际问题。要坚持群众路线,坚持职工主体地位,充分调动广大职工读书的积极性、主动性、创造性,团结动员亿万职工以主人翁姿态建功新征程。

(作者单位:中共北京市委党史研究室、北京市地方志编纂委员会办公室)

四类行业重点企业 工伤预防能力提升培训工程来了
近日,5部门联合印发《关于实施矿山、机械制造、铁路运输、铁路建设施工等行业重点企业工伤预防能力提升培训工程的通知》,通过3年时间对重点培训对象开展全覆盖、高质量培训,切实提升工伤预防能力。
培训对象:2025年底前基本实现培训全覆盖
培训内容:重点学习贯彻习近平总书记关于安全生产、健康中国的重要论述精神;重点培训安全生产、工伤预防与职业病防治的政策法规、生产安全事故与工伤事故防范以及职业病预防知识、工伤事故与职业病警示教育等内容
培训方式:线上学习与线下培训相结合
培训时长:安全生产与职业健康分管负责人和专职安全、职业健康管理人员应当培训12-48学时;一线班组长应当培训20-72学时;线下培训时长原则上均不得低于总培训时长的60%,班组长实训类课程不少于总培训时长的1/4

前沿观察

以减少劳动伤害为目标 完善高温津贴制度

张成刚

近年来,极端高温天气频现,劳动者的高温劳动保障问题受到广泛关注。与高温环境劳动者权益保障相关的《防暑降温措施管理办法》(以下简称《办法》)规定,用人单位安排劳动者在35℃以上高温天气从事室外露天作业的、不能采取有效措施将工作场所温度降低到33℃以下的,应当向劳动者发放高温津贴。面对极端高温天气不断增加,户外劳动者数量和种类也不断增加的趋势,高温津贴制度面临着是否发放、向谁发放、责任分担等理论问题和标准制定、发放手段、工时计算等现实问题。笔者认为,对高温津贴制度的讨论应该回到政策目标本身,即减少高温条件下劳动者可能受到的伤害和风险。

《办法》设定的发放高温津贴的两个标准,即室外35℃与室内33℃,使得高温津贴同时具备补偿性和激励性特点。补偿性体现在设置高温津贴的目的是补偿高温天气作业产生的额外困难和风险,或帮助劳动者购买防护用品等。激励性则发挥改变用工方以及劳动者行为的作用,如果工作场所是室内,用工方可以通过改善工作环境,将室内温度降低至33℃以下,从而避免支付高温津贴;如果工作场所是室外,用工方可以通过减少高温天气用工而避免支付高温津贴。

无论是补偿性还是激励性,政策的根本目标都在于保护劳动者生命健康,防范可能受到的高温损害。对于高温津贴制度的讨论应回到政策目标本身,在此前提下,津贴标准的确定就不是一个简单的问题。

提高高温津贴标准能够更好地补偿劳动者的健康损失,但可能增加企业负担。在资金成本有限的前提下,是补偿劳动者由于高温带来的损害,还是激励企业采取行动减少伤害,需要各利益相关方仔细考虑。如果高温津贴标准设立太高,企业可能将其用于工作环境改造或采取防暑降温措施的成本用于支付高温津贴,从长期看并没有改善劳动者面临的高温伤害。但如果津贴标准过低,也不能激励企业采取措施降低高温危害。因此,在高温津贴标准的制定过程中,需要综合考虑公平与实效。

同时,不同的工作模式设定和薪酬激励方式会导致高温津贴产生不一样的激励效果。以新就业形态为例,新就业形态劳动者有享受高温津贴的权利,但触发条件及发放方式等技术性问题还需要仔细设计。新就业形态类别众多,且劳动者有较强的工作自主性,收入按单结算。如果按单发放高温津贴,反而可能成为一种与政策目标相反的激励,促使他们在高温天气提供更多劳动,增加他们面临的高温风险。

高温津贴并非政策目标,而是实现目标的手段。要重视高温条件下劳动者健康权益保障,继续完善高温津贴制度,并通过基础设施、技术手段等降低劳动者面临的高温风险。

首先,完善法律法规,细化高温津贴发放标准。高温对不同行业、不同地区和不同岗位的影响程度不同,在高温津贴标准和发放方式设定上,应保证一定的灵活性,激励企业改善工作场所和工作安排以减少劳动者面临的高温风险。另外,有关部门还应加强对高温津贴制度的监管和执行。

其次,强化三方协商机制在高温津贴标准制定中的作用。对于高温津贴水平、发放方式、工时计算等,可通过政府、用工组织代表和劳动者代表三方协商机制设定,促进不同利益相关者之间的沟通与合作,并通过协商鼓励用工方落实高温作业劳动保护措施,降低高温损害风险。

第三,完善基础设施,提供技术支持。政府、工会及平台企业等应增加城市户外劳动者休息点,平台企业要完善相关算法,在高温天气下尽量调动更多劳动者参与,减少每个劳动者的工作时长,确保一定工作时长后有足够的休息时间,要取消高温天气下的订单推送。

第四,加强社会宣传,形成对高温伤害的共同认知。加强高温工作危害宣传,让户外工作者了解危害的严重性。如果必须进行户外劳动,应要求相关劳动组织方采取措施,确保劳动者能够得到休息和防暑降温保障。

(作者为首都经济贸易大学副教授、中国新就业形态研究中心主任)