热点思考

# 弹性工作制的规范建构与制度路径选择

观点

弹性工作制兼具生育支持、劳动保护、社会治理等多重价值。应厘清适用边界,优化制度路径,更好应对人口结构变化,促进高质量充分就业。

吴文芳

在人口结构深刻转型、知识经济快速发展的时代背景下,传统标准化工时模式已难以适配劳动者多元化照护需求与个性化劳动特点。“十五五”规划纲要明确提出,全面落实生育休假制度,鼓励用人单位对3岁以下婴幼儿父母职工实行弹性工作制。这一表述将弹性工作议题提升至国家顶层设计层面,为劳动制度适配时代变革指明方向。

弹性工作制的核心是保障劳动者的工作时间自主权,兼具生育支持、劳动保护、社会治理等多重价值。立足标准劳动关系政策体系,厘清弹性工作制与灵活用工的制度逻辑差异,从多方面优化制度路径,推行弹性工作制,既是完善现代劳动法治的内在要求,也是应对人口结构变化、推进生育友好型社会建设、实现高质量充分就业的一项举措。

## 回应劳动力市场需求

理解弹性工作制,首先需要将其置于劳动组织方式变革的宏观背景下进行分析。工业时代的标准化劳动关系,以固定工时、固定场所、集中化管理为基本特征,这一模式与大规模工业化生产的逻辑高度契合,却难以满足知识经济时代劳动过程的个性化需求。弹性工作制的兴起,本质上是劳动关系从“以生产为中心”向“以劳动者为中心”转型的一个缩影。

当前,弹性工作制在实践中已有多元探索。一些企业自发探索工时改革,部分行业率先推行4.5天工作制,一些企业针对知识型、创意类岗位试行弹性工时;一些地方政府主动引导试点,出台专项政策推动4.5天弹性工时落地,同时启动生育友好岗建设,支持用人单位设置弹性化岗位,覆盖生产制造、数字经济等多个领域。这些实践探索表明,弹性工作安排正在从零散的企业管理实践,向与生育支持、消费提振等国家战略相结合的系统性制度安排演进。

总体来看,弹性工作制能够对当前我国劳动市场一些结构性矛盾进行回应。一是生育支持的需要。“十五五”规划纲要将弹性工作制与3岁以下婴幼儿父母相结合,正是对回应这一需求的有益政策导向。二是知识劳动的时间管理转型。随着数字经济的发展,知识密集型岗位在劳动力结构中的占比持续提升。对这类岗位而言,劳动产出的评价维度已从“在岗时间”转向“任务完成质量”,固定时空约束与实际工作形态之间存在错位。弹性工作制为知识劳动者提供的不仅是时间安排的灵活性,更是与其工作性质相适应的制度空间。现行工时制度框架下,综合工时制、不定时工时制的适用范围和审批程序均存在一定局限,难以充分覆盖新兴知识劳动形态。三是老龄化背景下的照护劳动压力。当前,照护失能老人的家庭压力正在成为影响劳动参与率的因素之一。与育儿场景不同,照护老人的时间需求往往更加不可预测,且与正式就业的时间冲突,难以通过固定的弹性安排一次性化解。从“育儿弹性”向“照护弹性”的扩展,是推行弹性工作制进程中的重要制度议题。

## 厘清适用边界

弹性工作制的理论根基,在于工作时间自主权这一现代劳动法的重要议题。2017年,国际劳工组织在《体面劳动与非正规经济报告》中,将工作时间自主权界定为劳动者在合理范围内自主安排工作时间的法律地位。在知识经济条件下,劳动者的劳动产出日益取决于创造性投入而非机械性时间投入,劳动过程控制权的配置也应作出相应调整。时间安排的自由并非用人单位一方的权利,而是劳动者应享有的正当法律地位。

然而,在弹性工作制从理论走向实践的过程中,一系列现实问题逐渐显现,制约了其制度价值的充分发挥。一是政策约束力不足,当前各地出台的弹性工作相关规定多以“鼓励”“倡导”为主,缺乏强制性法律约束,弹性安排取决于企业自主意愿,劳动者难以主动主张权利,政策红利尚未普惠。二是概念认知存在偏差,易将弹性工作制与灵活用工混为一谈,部分企业借机以“弹性”为名推行非标准用工,规避劳动合同签订、社会保险缴纳等法定义务,将经营风险转嫁给劳动者。三是工作边界模糊化,缺乏制度规范的弹性安排易导致劳动者“随时待命”,工作与生活的界限被打破,隐形加班增多,反而加重了劳动者的工作负担。这些问题的存在表明,弹性工作制的健康发展须通过法律化、制度化的规范设计,明确权利边界、厘清制度逻辑、强化权益保障。

弹性工作的制度化须首先明确一个问题:弹性安排面向的是何种法律关系中的劳动者?制度边界在于,弹性工作制必须严格限定于标准劳动关系内部。标准劳动关系的制度特征包括:有效的劳动合同、社会保险的法律覆盖、劳动基准法的适用,这三项要素共同构成了弹性工作制作为劳动者权利的制度前提。对于灵活用工、劳务外包、平台用工等非标准用工形态,“弹性”二字的规范含义截然不同。混淆弹性工作制与非标准用工形态,是当前制度讨论中值得关注的理论误区,它可能为企业以“弹性”为名规避劳动法律义务带来空间。弹性所改变的是工作时间安排以及工作地点选择问题,而非劳动关系的基本架构。

## 构建制度保障体系

弹性工作的制度化,并非一蹴而就的立法工程,而是从政策倡导到法律赋权、从程序保障到实体权利逐步演进的过程,需要在以下层面逐步推进。

第一,明确弹性工作申请权的程序性法律地位。具体制度设计应包括,劳动者有权以书面形式向用人单位提出弹性工作申请;用人单位须在法定期限内以书面形式作出答复。程序性权利并不强制用人单位必须接受申请,而是为劳动者的诉求提供制度化表达渠道,同时为劳动争议仲裁提供可操作的审查标准。

第二,严格限定弹性工作制的适用边界。应明确弹性工作制不适用于非标准用工形态,不得作为灵活用工或平台用工场景下减轻用人单位法律责任的依据。同时,弹性安排的具体模式应允许企业在法定框架内根据自身经营实际作出差异化安排。

第三,建立弹性安排的分类管理机制。不同场景下的弹性需求,其正当性基础存在实质差异。育儿期的弹性安排,正当性在于缓解照护压力、支撑生育决策;照护失能老人的弹性安排,正当性在于应对老龄化社会的普遍性照护需求。场景化的制度设计既能提高制度精准性,也能为差异化的政策支持提供法理依据。

第四,建立弹性安排的动态评估与争议处理机制。弹性安排易引发的争议类型包括无正当理由拒绝申请、承诺未兑现、弹性安排演变为隐形加班等,需要明确的调解与仲裁处理通道。现行劳动争议处理机制对此类新生争议类型的覆盖尚不充分,应在制度层面予以回应。

(作者为上海财经大学法学院教授、全总工会理论和劳动关系智库专家)

观点撷英

# 推动劳动理论与实践创新发展

近日,由中国劳动学会和首都经济贸易大学主办的“学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,推动劳动理论与实践发展”学术交流会在京举行。来自国内多家高等院校和科研院所专家学者围绕劳动经济理论、就业政策、劳动关系、收入分配与社会保障等领域进行交流研讨,结合研究成果提出相关政策建议。

劳动作为财富创造的根本源泉,是实现共同富裕的核心路径;劳动分配率(劳动报酬占国民收入比重)直接反映劳动者收益份额,是衡量分配公平与发展的关键指标。我国劳动报酬占比长期徘徊在50%—55%,低收入、灵活就业群体增收缓慢。提升劳动分配率、保障劳动者共享发展成果,是高质量发展的内在要求,更是实现共同富裕的核心路径。要系统完善分配制度、规范新业态治理、缩小结构差距、强化企业责任与治理能力,落实按劳分配为主体,健全工资增长与最低工资标准调整机制,保障新就业形态劳动者权益,统筹缩小收入差距,强化制度执行监督,让全体人民在辛勤劳动中迈向共同富裕。

——中国劳动学会学术委员会主任、劳动科学教育专委会主任,中国人民大学教授 曾湘泉

新时代劳动理论创新立足马克思主义劳动观,紧扣我国社会主要矛盾变化,顺应科技革命与产业变革,构筑起逻辑严密、内涵丰富、体系完整的理论框架,为中国特色劳动科学建设奠定根基。劳动理论创新应坚持人民主体地位,顺应新质生产力发展要求,培育知识型、技能型、创新型劳动者大军。以共同体理念重构和谐劳动关系,推动劳动关系研究从契约博弈转向和合共生。构建德智体美劳全面培养的劳动教育体系,弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神。聚焦就业、社保、劳动者权益保护等创新劳动制度,强化新就业形态劳动者权益保障,系统回应多重劳动科学命题,为劳动科学学术创新指明方向,服务国家战略与民生福祉。

——中国劳动学会秘书长,中国劳动和社会保障科学研究院副院长、研究员 刘军胜

新发展理念将人的全面发展和全体人民共同富裕置于发展核心,收入分配需保障基本民生,通过初次分配与再分配缩小收入差距。共同富裕是收入分配的重要目标,通过三次分配调节逐步缩小各类差距,兼顾公平与效率,防止两极分化。分配制度是促进共同富裕的基础性制度,初次分配以市场为主,再分配依靠政府调节,第三次分配依靠社会力量,同时规范财富积累机制,多渠道增加居民财产性收入。新时代收入分配理念逐步落地实践,实施城乡居民增收计划,推动形成橄榄型分配格局,提高劳动报酬比重。推动新时代收入分配理论与实践实现战略跃升,构建起协调配套的分配制度框架,形成科学政策体系,能够为推进共同富裕提供理论指导与制度保障。

——中国劳动学会副会长,首都经济贸易大学劳动经济学院院长、教授 罗楚亮

劳动科学关乎民生保障与经济增长,以高质量发展推进中国式现代化背景下,构建劳动科学自主知识体系愈发迫切。源于西方工业社会的传统劳动科学理论,难以解释我国数字技术发展下涌现的新兴职业与多元劳动实践。数字经济推动劳动实践范式转型,劳动科学正从基于岗位的匹配模式,转向基于工作任务的人力资本匹配模式,工作任务逐步取代岗位成为新基础概念,相关学科随之演化。工业化就业模式正向数字化工作范式转变,劳动科学研究要素复杂、难度较高,需要学术界协同社会各界共同发力,推进劳动科学自主知识创新,构建适配我国实践的自主知识体系。

——中国劳动学会企业人力资源管理专委会主任委员、北京市社会科学院副院长 杨伟国

创业活动具备显著“就业倍增”效应,鼓励创业、提升创业质量,是促进高质量充分就业的重要途径。“十五五”时期,我国迎来多重创业机遇:技术进步催生新经济新业态,拓展创业新场景;民生消费需求可转化为创业项目;科技普及降低创业门槛,青年成为创业主力;互联网赋能推动创业模式转变,“技能+创业”等新型模式兴起。为充分挖掘创业新机遇,应多管齐下完善保障举措:健全创业政策体系,强化部门协同;深化商事制度改革,优化创业环境;构建全链条创业教育体系,实现教育培训制度化;破解创业发展短板,着力提高创业质量,充分释放创业带动就业的积极作用。

——对外经济贸易大学政府管理学院教授 李长安

(张菁 整理)

工作研究

# 建好工会内容数字资源库 打造知识服务新生态

观点

工会内容数字资源库建设是一项系统工程,要构建“资源汇聚—标准建构—平台赋能—生态协同”的建设运营模式,探索从“建起来”到“活起来”的实现路径。

习艳群

随着工会数智化转型和出版行业融合转型的深入推进,工会内容数字资源库作为内容底座与知识枢纽的功能日益凸显。中国工人出版社(以下简称“工人出版社”)以工会内容数字资源库建设为切入点,构建“资源汇聚—标准建构—平台赋能—生态协同”的建设运营模式,探索工会内容数字资源库从“建起来”到“用起来”再到“活起来”的实现路径。

## 功能定位:从“数字仓库”到“知识底座”

工会内容数字资源库不仅是“数字化存储仓库”,其承载的多重功能,共同决定了它的建设范式与运营逻辑。

作为内容底座的功能。工会数智化建设涉及职工服务、教育培训等多个业务场景,这些场景的智能化运行依赖于体系化的内容支撑。无论是简单的知识检索,还是工会知识大模型训练,都需要高质量、结构化、可计算的数字内容。资源库正是这一“内容底座”的实体承载者。

作为资产枢纽的功能。在长期运转中,工人出版社积累了海量工会内容资源,包括图书、期刊、文件、史料、课程、题库、图片等,但这些资源分散于不同部门、不同载体。资源库的核心作用就是将分散的、异构的内容,通过采集、加工、标引、入库等流程,转化为统一的、可检索的、可复用的数字资产。

作为生态入口的功能。传统模式下,工会内容资源处于“各自为战”状态。资源库提供了一个制度化的共建共享平台,通过标准统一、权益清晰的机制设计,引导各方将自身优质资源接入生态。资源库建设初期选取了多家工会作为试点单位,按照“先行试点、逐步推开、共建共享、互惠互利”的原则,对试点单位提供的内容进行数字化加工,形成的专项数据库长期供试点单位使用。这种“贡献即获益”的模式,为资源库的可持续汇聚提供了机制保障。

## 建设逻辑:四个维度的协同推进

资源库建设是一项系统工程,涉及内容、技术、标准、组织四个维度。

内容维度:全息采集与分级治理。资源库的根基在于内容的“全”与“质”。目前,工人出版社建立了“自有资源优先转化—工会系统广泛征集—外部渠道合规获取”的三级采集体系,通过建立分级分类的加工标准,已累计汇集工会工作资源约17亿字,形成了史料文档、图书、期刊、报纸等20类资源类型的分类管理体系。

技术维度:平台架构与智能赋能。资源库技术平台需具备资源管理、智能审校、知识组织、开放接口四大核心能力。资源管理能力涵盖采集、格式转换、元数据标引、存储备份等全流程功能。智能审校能力通过嵌入政治审校、知识校验、格式检查等自动化工具,对字词符号、敏感词、重点词等进行全面检查。知识组织通过知识图谱技术将散乱的内容条目转化为相互关联的知识网络。开放接口能力是通过标准化的API设计,将资源库与各类应用系统无缝对接。

标准维度:统一规范与互操作保障。标准是资源库实现“可交换、可共享、可复用”的前提。标准化程度高,才能实现直接与其他专题库进行跨库检索与关联分析。资源库建设需建立覆盖内容描述、资源格式、元数据、知识组织、接口协议等层面的标准体系。内容描述标准规定了资源的标题、作者、来源、时间、主题等描述字段的规范;资源格式标准规定了不同资源类型的文件格式与质量要求;元数据标准规定了资源结构化信息的编码规范;知识组织标准规定了分类体系、主题词表、概念关系模型;接口协议标准规定了与外部系统交互的数据格式与调用规则。

组织维度:协同机制与激励设计。有效的组织机制需包含三个层面。一是统筹协调机制,明确各方协作流程;二是利益共享机制,通过赋予资源贡献方对专项数据库的使用权益,形成“贡献即获益”的正向激励;三是质量保障机制,建立资源贡献的审核标准与反馈渠道,确保入库资源的质量可控。

## 运营模式:从资产化到生态化

资源库建成后,核心命题从“怎么建”转向“怎么用”,这就需要建立从资产化到生态化的运营模式。

专题库驱动的内容转化机制。采取“成熟一批推出一批”的策略,以专题数据库的形式加快成果转化。目前已建成中国工会历次代表大会文献数据库、中国工会年鉴数据库、中国近现代工人运动史料数据库、中国职工状况调查数据库、中国工人杂志文献数据库、杭州市工会内容数字资源库等6个专题数据库。专题库的建设模式既保证了资源库持续推进的节奏,也让用户能够尽快用上阶段性成果。

内部应用先行的工作机制。资源库建成后,可用于图书出版过程中的资料查阅、引文核对、版权排查等工作。同时,也可为出版社的选题策划提供数据支撑——通过分析资源库中已有内容的分布情况,识别出哪些领域资源丰富、哪些领域存在空白,从而指导新选题的开发方向。内部应用先行的模式,可以让资源库在正式对外服务之前经过充分的使用检验和迭代优化。

多场景嵌入的服务模式。资源库的价值最终要通过与学习平台、问答系统、业务系统等前端应用的深度绑定来实现。目前资源库主要实现了内容的“物理存储”与“基础检索”。下一阶段的重点是实现从“文档级”标引到“知识点级”标引的跨越,通过人工智能技术,将资源内容拆解为知识点实体并建立关联,从而实现从“资料检索”到“知识发现”的跃升。

生态化的共享机制。在这种机制下,资源库将从一个集中式的内容平台,演化为一个开放式的知识生态。各方不仅从中获取资源,也向生态贡献资源;不仅使用平台提供的服务,也在平台上创造新的知识产品与服务。资源库已经建立的“共建共享”机制——试点单位提供资源可获得专项数据库的长期使用权,为生态化奠定了基础。

(作者单位:中国工人出版社)

问题探讨

# 企业参与国家卓越工程师培养的实践路径

观点

充分发挥企业与高校各自在人才培养上的优势,共同承担学生培养的责任,打造核心课程,实现卓越工程师培养的目标。

郭哲

工程师是推动工程科技造福人类、创造未来的重要力量,是国家战略人才力量的重要组成部分。党的二十届四中全会提出,一体推进教育科技人才发展。作为国家战略科技力量的骨干,企业在培养造就大批卓越工程师、服务国家战略人才力量建设中肩负着重要使命。面向因地制宜发展新质生产力和科技自立自强的迫切需要,深化企业参与卓越工程师校企协同育人机制与路径,既是贯彻落实党中央决策部署、服务国家战略人才力量建设的重要实践,也是推动产学研用深度融合、提升国家创新体系整体效能的现实需要。

大型企业作为国民经济的重要支柱,兼具产业引领、技术攻坚与公共服务等多重属性,拥有前沿的工程场景、真实的技术难题、完备的科研设施与顶尖的工程师团队,是培养卓越工程师不可替代的一线阵地。近年来,校企联合培养卓越工程师取得突破性进展。自2022年教育部、国资委启动首批国家卓越工程师学院建设以来,相继有60余家中央企业全面参与,实现了有组织、成建制、大规模的校企协同育人格局。在校企协同育人过程中,充分发挥企业与高校各自在人才培养上的优势,共同承担学生培养的责任,设计、制定和实施人才培养方案,构建导师团队,共同打造核心课程,指导实践中的问题,进行培养质量的评价与反馈,进而实现卓越工程师培养的目标。

构建科学、系统、可持续的校企联合培养体系,不仅是企业自身人才队伍建设的需要,更是推动行业技术进步、实现高质量发展的关键支撑。企业参与国家卓越工程师培养应重点从育人机制、主体赋能和范式重构三方面系统推进。

**育人机制层面,需强化顶层设计与组织协同,筑牢校企联合培养的制度根基。**卓越工程师培养是一项跨系统的复杂工程,需要依靠高效严密的组织体系来破除壁垒。企业将参与卓越工程师培养纳入“人才强企”战略核心议程,依托校企理事会、联合管委会等实体化运作机制,构建起“企业出题、高校解题、产学研用协同答题”的闭环体系。针对校企合作中常出现的“校热企冷”现象,需依托常态化联席会议与联合工作组,以制度契约明晰双方权责边界。企业应坚持党对人才工作的全面领导,建立“集团统筹、单位承接、校企联动、导师负责”的四级治理架构,集团层面统揽政策与资源调度,直属单位设立专班承接落地,基层单位负责平台与日常管理,形成纵向贯通的责任链条。

**主体赋能层面,需聚焦企业导师队伍建设,破解理论与实践相脱节的传导瓶颈。**企业导师是跨越产学鸿沟的核心枢纽,其工程素养与育人能力直接关乎卓越工程师培养质效。一方面,企业应建立高标准、动态化的导师遴选与储备机制,突出其在解决技术难题、完成重大工程项目等方面的实绩。另一方面,要系统化、精准化提升企业导师育人水平,通过开展教学技能培训、校企导师互聘互联等方式,帮助企业导师将宝贵的隐性经验,转化为系统化、可传承的教学模块,依托校企共建平台,推动技术专家向工程教育者的角色转型。同时,要完善导向明确、激励务实的导师评价机制,将企业导师育人工作纳入岗位职责和绩效考核范畴。

**范式重构层面,需创新全周期项目化培养,确立以实践成果为核心的评价导向。**传统培养模式难以适应现代工程系统的复杂性,要向全周期、沉浸式的培养范式转型。企业将真实工程场景转化为教学载体,引导培养对象深度嵌入研发与生产一线,在技术攻关与工艺优化中完成知识建构。2025年1月正式施行的《中华人民共和国学位法》,首次明确实践成果可作为申请学位的核心依据。企业应率先破除“唯论文”倾向,将解决复杂工程问题的能力、技术创新贡献度以及专利、标准等实践产出纳入学位申请的核心依据。此外,要将人才培育锚定于重大工程建设与重特大技改项目一线,通过交付关键任务实现“干中学”,这种以真实工程问题为驱动、以实践效能为准绳的培养逻辑,更加契合卓越工程师的成长规律与国家创新体系的现实需求。

(作者单位:中国华电集团有限公司党校)