

专家建议适时修订《职工带薪年休假条例》 全面落实带薪年休假制度

□ 本报记者 朱宁宁

临近清明假期，很多人却没有出游的打算。由于今年清明假期恰逢周三，短短一天让很多人直接放弃出门度假的想法。实际上，以往用“调休”凑一个小假期的做法也招致不少人的“吐槽”，相关话题经常冲上热搜。因此，一直以来，落实带薪年休假制度、实现错峰出游的呼声不断。

我国早在1994年颁布的劳动法中就确立了带薪年休假法律制度。2008年，国务院颁布《职工带薪年休假条例》（以下简称《条例》），以国务院令的形式明确了职工带薪年休假的权利。但长期以来，实践中职工带薪年休假的落实情况堪忧，尤其是制造业企业职工享受带薪年休假的情况十分不理想，甚至沦为“纸面上的权利”。

“我国正在加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。新发展格局需要建立扩大内需的有效制度，全面落实带薪年休假。”中国政法大学民商经济法学院教授王显勇接受《法治日报》记者采访时指出，加快修法进程，适时修订《条例》，为带薪年休假真正落地、保障劳动者权利提供法治保障。

多种因素导致带薪年休假无法有效实现

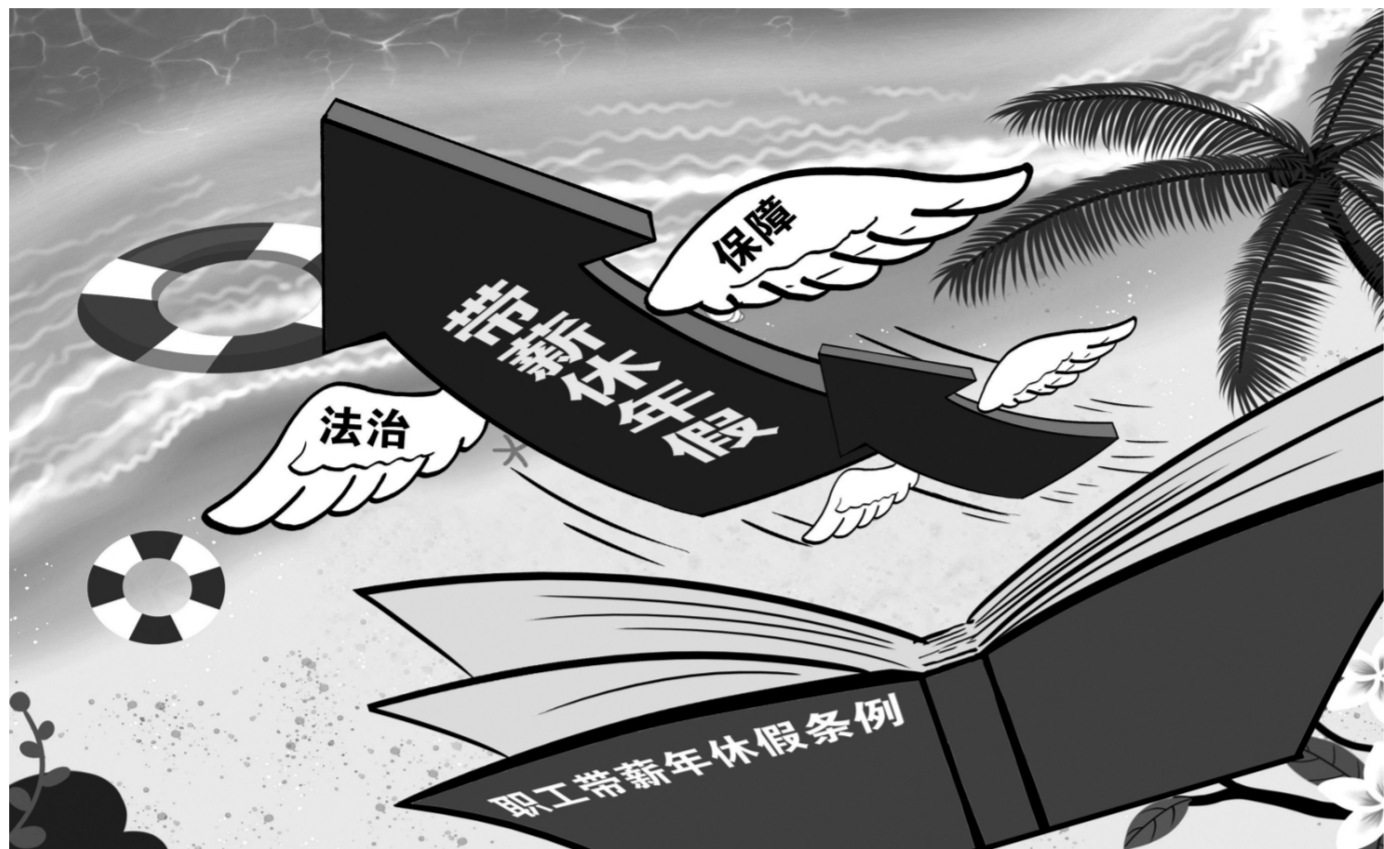
人社部一项调查数据显示，有近半数的人没有享受到带薪年休假。按照在职职工工龄计算，我国人均带薪年休假约为10天，而实际上人均享受带薪年休假天数仅为6.29天，民营企业职工甚至不足4天，超过72%的民企职工未完整享受过年休假。

“用人单位带薪年休假的法定义务转化为替代性经济补偿义务，直接导致带薪年休假无法实现。”分析带薪年休假落地难的原因，王显勇认为这是主因之一。

按照《条例》，用人单位在没有安排年休假或支付替代性经济补偿的情况下，劳动行政部门责令限期改正，对逾期不改的，除了劳动行政部门责令该用人单位支付年休假工资报酬外，用人单位还应当按照年休假工资报酬的数额向劳动者加付赔偿金。然而这一规定在现实中却有些“变形”。实践中经常会有带薪年休假与金钱补偿画等号的现象发生。考虑到企业效益、用工紧张等多种因素，一些用人单位算起了“经济账”，直接用补偿金来代替给员工放假，而一些劳动者为了加班费，也愿意主动放弃带薪年休假，替换成金钱补偿。

此外，在王显勇看来，行政介入劳动争议的机制难以有效实现，也是导致带薪年休假无法全面落实的重要原因。

“按照规定，劳动行政部门通过劳动监察追究违法行为的法律责任。然而，单靠劳动监察并不能使带薪年休假法律制度得到有效实施。”王显勇说，一方面，面对数量庞大的用人单位以及劳动法全领域范围内的各类违法行为，劳动监察往往力有不逮。另一方面，由于诉讼成本与诉讼风险都要由劳动行政部门承担，这也很容易导



发挥带薪年休假作用带动旅游市场发展

“更好的休息”是为了“更好地工作”。带薪年休假不仅有助于维护劳动者的休息休假权利，还可以提高职工的生活品质。2022年全国总工会“职工生活品质网络专项调查”数据显示，有近六成的职工认为“更多的休闲时间和更丰富的精神文化生活”是生活品质的主要体现，仅次于收入居第二位。

与此同时，错峰休假也可以缓解假日交通拥堵，进一步刺激旅游消费。有调查显示，由于工作强度大，有76.31%的制造业企业职工希望利用休息休假时间旅游、阅读、看展览或看电影，并在未来增加文化休闲活动的支出。

2015年《中共中央 国务院关于构建和谐劳动关系》的意见》将落实带薪年休假作为构建中国特色和谐劳动关系的重要任务。2019年12月，国家发改委、人社部等9部门联合发布的《关于改善节假日旅游出行环境促进旅游消费的实施意见》提出加大力度落实职工带薪年休假，推动错峰出行。“十四五”规划明确提出，完善节假日制度，全面落实带薪年休假制度。

“从微观上看，落实带薪年休假可能影响企业的利益，但从宏观上看，落实带薪年休假是带动旅游复苏、促进消费的重要手段，也是解决目前旅游消费低迷、公共服务业资源配置失衡的重要方法。”文化和旅游部法治专家委员会委员、浙

江大学城市学院文化和旅游法治研究中心执行主任胡斌认为，目前，带薪年休假的顶层设计基本已经具备，关键在落实，他建议应当在制度上推动带薪年休假与奖励旅游和福利旅游对接，适度解决企业的后顾之忧，并将企业落实带薪年休假的情况作为企业奖惩、信用、等级评定等的重要依据。同时，还应当推动带薪年休假内容写入劳动合同，进入劳动集体协商。

值得一提的是，今年全国两会期间，多位代表委员都关注到了带薪年休假的问题。

全国人大代表、无锡拈花湾文化投资发展有限公司董事长吴国平提出，把带薪年休假制度真正落到实处，从根本上解决淡旺季平衡问题，让旺季的游客满意度能够得到提升。

全国政协委员、全国总工会副主席、书记处书记江广平在《关于让带薪年休假制度真正落地的提案》中建议，强制实施带薪年休假相关政策，完善企业违反法律规定的规定，强化对企业年休假执行的约束，非特殊情况禁止企业协议取消职工年休假，对企业确因工作需要不能安排职工年休假的情形作出明文规定。同时，他建议增加违法成本，适度提高对违法行为的行政处罚标准，加大劳动监察部门的追责力度，注重发挥工会组织的监督职能，依法及时惩处违反职工带薪年休假规定的企业和企业负责人，并要限期整改，切实维护好职工休息休假权益。

建议适时修订《职工带薪年休假条例》

“用人单位之所以要给予劳动者一定时

的带薪年休假，是因为年休假是劳动者能够过“普通人应有的正常生活”所必需的最低限度的劳动条件，以维持劳动者之最低生活水准。”谈及为何要给予劳动者法定天数的带薪年休假，王显勇指出，带薪年休假已经超越劳资双方的私人权益，进入社会公共利益的范畴，属于劳动基准的范围。

在他看来，全面落实带薪年休假，必须要确立带薪年休假必休原则，变革现行带薪年休假制度模式，构建全面落实带薪年休假的实施机制。“我国现行的带薪年休假法律制度采用确权，设置替代性经济补偿义务再加行政介入劳动争议的制度模式。这种模式下，无论是用人单位违法未能履行法定义务，还是依法履行法定义务，带薪年休假可能都无法有效实现。”王显勇说。鉴于此，他建议适时修订《条例》，通过修法建立多元综合机制推动带薪年休假的实施机制。

对于修法重点，王显勇指出，其一，明确带薪年休假具有劳动基准与债权请求权的双重属性。带薪年休假基准是用人单位对国家所负担的强制性公法义务，实行带薪年休假必休原则，建立带薪年休假基准的行政法实施机制。其二，劳动者与用人单位之间的带薪年休假争议回归劳动争议，包括请求实际休假的年休假争议、请求支付年休假工资的年休假争议、请求支付替代性金钱补偿的年休假争议。其三，法律可授权劳动行政部门通过行政调解的方式介入带薪年休假争议。其四，工会通过代表机制和法律监督机制帮助劳动者实现带薪年休假权益。

漫画/李晓军

立法资讯 全国人大社会委建议 开展文明行为促进法立法调研论证

本报讯 记者朱宁宁 通过文明行为立法，把社会主义核心价值观要求融入法治建设和社会治理，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。记者近日从全国人大社会建设委员会获悉，该委研究认为，制定全国性文明行为促进法涉及面广，争议点多，需要明确文明行为定义，厘清相关道德规范与法律规范的边界，平衡法律条款原则性与可操作性关系，做好与有关法律规范的衔接。建议有关部门做好文明行为促进立法的可行性、必要性研究，社会委将适时开展立法调研论证，为法律的制定提供理论和实践支撑，创造必要条件。

据了解，目前全国已有12个省份制定出台或者修订文明行为促进条例，有189个地级以上城市出台了文明行为促进条例，63个地级以上城市正在研究制定相关条例。

近年来，有多名代表提出关于制定文明行为促进法的议案。议案提出，文明行为促进立法，是精神文明建设法治化的现实需要，也是国家经济社会发展的现实需求。有必要总结各省市文明行为促进立法经验，在国家层面制定文明行为促进法。

中央文明办提出，制定出台文明行为促进法具备一定的法律基础和现实基础，很有必要和切实可行。司法部建议有关主管部门进一步研究论证该法与我国已有的规范公民行为，促进文明生活方式的法律法规、政策文件之间的关系及其拟解决的主要问题，拟规定的主要制度措施、预期执行效果等。

全国人大财经委建议 积极推进银行业监督管理法修改

本报讯 记者朱宁宁 近年来，我国经济金融形势发生了深刻变化，银行业金融机构资产规模持续增长，金融市场化程度不断提高。记者近日从全国人大财经委获悉，该委建议相关部门深入开展银行业监督管理法调研论证，积极推进相关修法工作，待条件成熟时提出修法建议。

近年来，有多名代表提出议案，认为银行业监督管理法在股东监管、风险处置、金融消费者保护等方面存在滞后性，一些重要领域仍然无法可依，建议修改银行业监督管理法，引导银行业更好服务实体经济，完善大股东监管制度，健全风险处置和市场退出机制，增加金融消费者权益保护规定等。

据了解，银行业监督管理法修改工作已于2020年7月启动，有关部门深入开展评估调研，广泛听取各方意见，扎实开展立法论证，特别是对公司治理、股东监管、风险处置机制、金融消费者保护、第三方机构监管等重点问题进行了专题研究，目前已形成修订草案征求意见稿。

新疆维吾尔自治区人大常委会 启动五年立法规划编制工作

本报讯 记者潘从武 通讯员张亚娟 记者从前不久召开的新疆维吾尔自治区立法工作座谈会上了解到，自治区人大常委会2023年立法计划相关工作已全面启动。

今年，自治区人大常委会将继续审议法规草案3件，初次审议法规草案19件，预备审议法规草案22件，总共44件，涉及高质量发展、社会治理、文化润疆、生态环境保护、保障和改善民生等重点领域。主要法规草案包括六类：在促进经济高质量发展方面，制定自治区社会信用条例、自治区标准化条例等；在社会治理方面，制定自治区行政执法监督条例、自治区流动人口服务和管理条例等；在推进文化润疆、铸牢中华民族共同体意识方面，制定自治区中医药发展条例、喀什古城景区保护与开发利用条例等；在乡村振兴方面，抓紧对自治区粮油生产基地建设促进条例、自治区粮食作物长期保护规定等进行论证；在生态环保方面，制定乌鲁木齐—昌吉—石河子重点区域大气污染防治条例等；在保障和改善民生方面，制定自治区就业促进条例，同时抓紧对自治区物业管理条例、自治区城镇社区工作条例、自治区乡村治理条例等进行论证。

目前，自治区人大常委会已启动五年立法规划编制工作。今年2月底，自治区人大常委会法工委组织开展疆内外立法调研，听取各方意见，3月下旬组织召开专家论证会，开展立项评估。

会议强调，要持续发挥自治区党委法规室、人大常委会法工委、政府办公厅、司法厅共同参与的立法工作“四方统筹协调机制”，及时通报、磋商，研究立法中的重大问题，推动解决争议，达成共识。要研究完善人大代表参与立法项目、征求意见、讨论评估等工作机制，发挥好人大代表特别是有专业背景和专业特长代表的重要作用。要进一步发挥好立法咨询专家作用，提高专家学者在法规草案起草、课题研究、立法评估、法规清理等工作中的参与度，提升立法决策的科学化水平。要更好发挥基层立法联系点直接联系群众的优势，用好代表“家家站”平台和“万名代表进万家”活动载体，确保立法反映群众意愿。针对社会关注度高、涉及重点民生领域和群众普遍关切的立法项目，在草案一审后，连同法规草案说明一同公布，广泛征求社会各界意见建议。

江西省人大代表徐一新建议 加强流动人才人事档案管理

□ 本报记者 黄辉

“当前，流动人才人事档案管理存在资料收集不够完整，资料管理不够到位，信息传递不及时等诸多问题。”江西省人大代表、江西豫章律师事务所高级合伙人徐一新建议，加强流动人才人事档案管理，充分发挥流动人才的积极性和创造性，使其更好地为经济社会发展服务。

人才流动是人才调节的一种基本形式，是调整人才社会结构、充分发挥人才潜能必不可少的重要环节。徐一新介绍说，以律师为例，行业整体流动性较强，江西1万余名执业律师，包括南昌市3000余名执业律师，人事档案均在人才交流中心，他们中很多人从大学毕业到现在，人事档案几年甚至数十年几乎没有发生变化，还是当初毕业时放在人事档案中的材料。

“随着个人的成长和发展，有不少人的职务或身份，如单位变动、录用、离职、专业技术职称评定以及奖惩等信息都发生了变化。”徐一新认为，根据中组部人事档案管理规定，人才流动服务机构应加强与流动人员及其所在工作单位联系，做好流动人员档案材料的收集工作，不断充实流动人员人事档案的内容。同时，档案法和干部档案工作条例亦有相应的档案收集要求。

徐一新表示，社会发展离不开高素质的人才队伍，优质的人才队伍能够持续激发社会活力，为社会发展保驾护航。一方面，要加强人才队伍的体系性培养；另一方面，要通过进一步完善流动人才人事档案管理，建立有利于流动人才选拔任用的制度体系，充分发挥其积极性和创造性，更好地为经济社会发展助力。

为此，徐一新建议，各地人才交流中心应加强与有关部门，比如流动人员所属行业、单位、人社部门等的联系，依法收集并充实流动人员的人事档案信息，及时更新资料；相关部门、行业、单位等应积极向人才交流中心依法移交流动人员人事档案材料；加大对档案管理人员的培训力度，使流动人员人事档案管理走上规范化、信息化、法治化轨道。

代表建议多措并举全面推进乡村振兴 补齐短板加快农业农村现代化步伐

代表关注

□ 本报记者 蒲晓磊

徐慕宏是北京市工商联驻平谷区大兴庄镇东石桥村的第一书记。2021年12月他来到时，东石桥村没有产业，全村集体经济收入不足5万元。是市级挂号的集体经济薄弱村。在“产业振兴是乡村振兴的重中之重”理念的指引下，徐慕宏决心蹚出一条符合当地定位的产业振兴之路。

推动村民140亩地流转村集体统一种植高端特色鲜食玉米，把荒芜几十年的废弃鱼塘建成试验田，利用村委会大棚种植蔬菜瓜果等品种……2022年，东石桥村集体经济收入提升到20万元。

但徐慕宏所在的东石桥村，在推进乡村振兴的过程中仍有一些困难需要克服，“所在的基层组织力较弱，组织制度落实不到位；基层后备人才缺乏，集体经济薄弱，不能有效解决村民急难愁盼问题”。

东石桥村在推进乡村振兴期间遇到的困难，也是多位全国人大代表关心的热点问题。

“制定农村集体经济组织法，为乡村振兴提供坚实法治保障”“多层次加强‘三农’人才队伍建设”“充分发挥职业教育在乡村振兴中的作用”……在十四届全国人大一次会议上，多位全国人大代表提出建议，通过加强乡村人才队伍建设，建立现代乡村产业体系，完善相关法律法规等方式，补齐乡村振兴短板，加快农业农村现代化。

加强“三农”人才队伍建设

推动乡村全面振兴必须强化人才支撑。随着城镇化快速推进，农村青壮年劳动力单向流入城市，农村留守人员多为老人、妇女、儿童以及残疾人，农村“空心化”现象普遍存在，乡村缺人气、缺活力、缺生机，无人可用，无才可选成为制约全面振兴乡村的突出问题。

全国人大代表、福建省永泰县希安油茶专业合作社负责人卢玉胜建议，多层次加强“三农”人才队伍建设。要坚持农村基层党组织领导核心地位，拓宽农村选拔吸纳干部人才渠道，深入推进大学生“村官”工作，通过本土人才回引、院校定向培养等渠道储备村级后备干部。同时，多渠道鼓励“乡贤”回乡创业，发挥农村人才“传帮带”作用，“农村应该更好利用返乡创业人员的优势，建立‘留根工程’，制定激励机制，适时视情给予这些人申领或恢复宅基地政策等”。

全国人大代表、安徽省农业科学院副院长赵院平认为，培养新农人是一项长期、复杂、系统的工程。对此，要精准识别培育对象，分层分类培育新型职业农民。既要培育农业经营管理者，也要培育种养能手和农业社会化服务型新农人；完善组织体系，提升人才队伍整体素质；健全产业体系，制定人才创业、农业发展等一揽子政策，将各类支持政策覆盖到新农人；激活要素资源，建立健全配套机制，使有能力、有实力、有意愿的新农人真正享受到政策红利。

建立现代乡村产业体系

产业振兴是乡村振兴的关键。《中共中央

国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出，要做大做强农产品加工流通业，加快发展现代乡村服务业，培育乡村新产业新业态，培育壮大县域富民产业，推动乡村产业高质量发展。

全国人大代表、中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯认为，全面推进乡村振兴，一定要从各个地区的资源条件、发展阶段、区情出发，因地制宜，因材施教，建立各具特色、具有市场竞争力的现代乡村产业体系。对此，需要在人才队伍建设、基础设施建设、宣传乡村品牌等方面下功夫。

全国人大代表、蓝润集团董事长戴学斌说，要利用产业的辐射能力，带动农村产业升级和环境改造，让农业经营有效益，让农民增收致富，让农村留得住人。

近年来，戴学斌所在的企业把养殖产业链放到了川东革命老区，在实践中积累了一些经验。他建议国家出台相关政策措施，保障中小养殖户的生存发展空间，进一步倾斜一定资源和政策对其进行培育、保障与保护，引导和扶持产业向标准化和公司化发展；同时，加大技术赋能、经营赋能，推广经济数字化，实体经济全产业链化、信息智能化等体系的健全，加快构建新发展格局下的现代化产业体系。

发展壮大农村集体经济

近年来，各地不断发展壮大农村集体经济，但不可否认的是，农村集体经济实力仍然薄弱，带动农民增收乏力。

全国人大代表、民进中央副主席高友东指出，村级集体经济发展存在三大问题：配套财政

支持政策出台滞后，特别是制定有关支持村级集体经济发展的税收优惠政策，力度仍需进一步加大；农村集体经济发展与村集体经济混同；农村集体经济发展竞争力较弱，后续发展乏力。

高友东建议，进一步加大对村级集体经济发展的政策支持，明确村级集体经济的法人地位，让村级集体组织具有与非企业相当的市场经营权利与义务；加强与金融部门对接，鼓励金融机构将农村集体经济组织纳入授信范围，开发适合农村集体经济组织特点的金融产品；推进农村产权流转交易市场建设，坚持“政府主导、公益性为主”原则，开展农村产权流转交易和管理信息网络平台建设，结合县乡现有农村土地流转服务中心，加强与其他市场主体合作等方式，扩大交易品种，规范交易程序，建立健全交易制度、管理制度，积极引导各类农村产权交易，推动农村产权交易市场健康有序发展。

全国人大代表、中国社会科学院学部委员孙宪忠建议，进一步完善农村集体经济组织法草案，为实现乡村振兴与共同富裕目标提供法治保障。

完善的农村集体经济组织及其运行制度是农村集体经济发展的基础和保障。孙宪忠认为，农村集体经济组织法草案的相关规定并未指明现阶段新型农村集体经济组织的本质特征，需要进一步完善。对此，建议将草案的适用范围修改为：本法所称农村集体经济组织，是指社会主义市场经济体制下，以土地集体所有为基础，以集体成员利益为核心，在界定成员资格的基础上，通过集体经营性资产的股份量化，形成的新型农村集体经济组织，包括乡镇级农村集体经济组织、村级农村集体经济组织和组级农村集体经济组织。

