



法治日报  
星期二  
2026年1月27日

# 人大视窗

05  
专刊

编辑/郭晓宇  
美编/李晓军  
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

人口老龄化加剧带来职场新挑战

## 专家呼吁构建适配老龄化劳动用工规则

### 立法热点

□ 本报记者 朱宁宁

我国深度老龄化的特征进一步凸显——来自国家统计局的最新数据显示，2025年末，我国60岁及以上人口达32338万人，占比23%；65岁及以上人口22365万人，占比15.9%。

伴随人口老龄化加剧，劳动力市场结构发生新变化。传统全日制工作模式下，劳动者难以兼顾家庭照护责任与职业发展，“一老一小”的照护压力逐渐转化为职场中的现实矛盾，亟待劳动用工制度作出适配性调整。

多名专家近日接受《法治日报》记者采访时表示，应加快相关立法修法进程，补齐制度短板，构建适应新情况新形势的劳动用工制度。

#### 中年职场人进退两难

38岁的刘先生遭遇家庭照护的集中压力，妻子二胎生产，家中年长的孩子和年迈的父母相继生病，让他焦头烂额。在耗尽产假年、休年假后，他无奈向单位申请延长事假却遭否决，还因未返岗被认定为旷工并解雇，双方为此对簿公堂。法院审理后认为，用人单位对事假的审批虽属用工管理权限范畴，但劳动者除请事假照顾家庭外无其他更周全选择，最终判定用人单位解雇行为违法。

这场官司的胜诉并未缓解刘先生的实际压力，人到中年，他仍要面对持续的老人照护与育儿压力。在我国深度老龄化的大背景下，像刘先生这样陷入家庭与职场两难境地的中青年劳动者并非个例。有女职工因照顾患病老人，向企业申请调整为非全日制用工模式，却因企业“无相关制度规定”被拒，最终只能无奈离职。企业也开始面临新的问题，有企业尝试为有育儿需求的员工设立弹性岗位，却因非全日制用工的社保缴纳、工时核算等规则模糊，担心引发劳动纠纷而被迫叫停。

为缓解劳动者家庭照护压力，目前我国部分地区试点了“妈妈岗”及更具包容性的“家庭友好岗”，但这类岗位普遍存在数量有限、待遇偏低、权益保障不完善、职业发展空间狭窄等问题，难以满足广大劳动者的实际需求。不少地方虽通过地方立法设置了育儿假、陪护假等制度，却面临落地难的现实困境。

在老龄化与少子化的双重影响下，现实中很多劳动者仍只能在“全日制工作”和“停止工作”之间二选一，缺乏中间的灵活选择，家庭与职场的平衡成为诸多劳动者的难题。

#### 高龄劳动者保障待补

随着人口老龄化的加剧，我国劳动力供求关系



为缓解劳动者家庭照护压力，我国部分地区试点了“妈妈岗”及更具包容性的“家庭友好岗”。图为安徽省淮溪县临涣镇临南村村民在“妈妈岗”生产线上赶制羽绒服。CFF供图

正发生改变。在稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革的大背景下，劳动法法律保障体系如何衔接延迟退休、大龄劳动者的劳动权益如何有效保护，引发广泛关注。

2025年7月，人力资源社会保障部发布《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》，针对超龄劳动者的劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障4项基本权益作出明确规定，拟为超龄劳动者建立较为完善的权益保障体系。

首都经济贸易大学劳动经济学院教授范围认为，我国应进一步完善高龄、超龄劳动者的权益保障体系，从保障对象和保障范围两方面进行拓展。一方面，拓展保障对象，除了超过法定退休年龄的超龄劳动者，我国劳动力市场中存在的“35岁现象”也应受到关注，尽管这一就业“年龄线”正在逐步提高，但仍客观反映出高龄劳动者在职场和劳动力市场中面临的就业困境，因此法律应将高龄劳动者的就业稳定等权利纳入保障范畴。另一方面，拓展保障范围，除了公开征求意见稿中列举的4项基本权益，还应结合社会发展 and 劳动者实际需求，将职业培训等权益纳入保障范围，助力高龄、超龄劳动者提升就业能力。

范围同时指出，加强老年劳动者就业促进和权益保障的专门立法十分必要，应通过立法强化对老年劳动者平等就业、职业发展、职业安全等权利的保障。具体而言，可建立相关就业补贴制度，对聘用

高龄劳动者的用人单位给予政策支持和资金补贴，鼓励企业积极吸纳高龄劳动者；同时优化退休养老制度，结合高龄劳动者的身体状况和工作需求，建立贴近其实际的部分工作、部分退休的灵活机制，既保障劳动者的劳动权利，又兼顾其养老需求，实现劳动就业与养老保障的有效衔接。

#### 用工制度需法治赋能

多名业内人士在接受采访时表示，传统的“全日制工作”与“停止工作”二元模式，已无法适配人口结构变化带来的社会新需求，修改劳动合同法中关于非全日制用工的相关规定，打造真正意义上的“家庭友好岗”，或将成为应对人口结构变化的重要新思路。

“父母在60岁至90岁的退休年龄，子女正处于30岁至60岁的核心工作年龄段，这一人口结构特征，暴露出当前劳动关系对家庭的不友好。”中国政法大学民商经济法学院教授赵红梅指出，传统劳动关系的工作时间、工作模式缺乏灵活性，导致劳动者难以兼顾照顾长期失能老人，陪同家庭就医或

处理家庭紧急事务时，也常面临请假难的窘境。

赵红梅建议，应修法完善劳动法律制度设计，赋予劳动者短期事假等家庭友好假。同时完善社保法相关制度，从法律层面构建家庭友好型劳动关系，为子女等家庭成员陪伴照护老年人扫除制度障碍。她还提出，传统劳动关系多采取标准工时制，工作时间缺乏灵活性，可考虑推广远程工作模式，这类模式通常采用非标准工时制，时间安排更为灵活，能让劳动者拥有更大的工作与生活安排自主权。

上海政法学院上海司法研究所教授王倩认为，目前我国非全日制用工因制度设计不合理，在实践中难以被劳资双方青睐，可通过修法对其进行改造，为劳动者提供“全日制工作”和“停止工作”之外的第三条路，破解家庭与职场的平衡难题。

她建议修改劳动合同法，将非全日制用工分为一般情形和特定事由两类，一般情形贯彻禁止歧视原则即可，针对育儿、老人护理等特殊事由的，则设置专门的特殊安排。具体而言，首先应明确特殊事由非全日制用工的申请条件与程序，规定劳动者在劳动关系存续一定时间、子女未滿3周岁或父母处于长期失能状态的前提下，可书面申请由全日制用工转为非全日制用工，用人单位无正当理由不得拒绝，具体的起止时间、工时数量和工时分布，可由劳资双方协商确定。其次，建立薪酬与社保共担机制，劳动者因照顾家庭减少工时的，工资按实际工作时间计发，同时为体现其照护工作的社会价值，由社保基金对其相应的权益损失予以适当补贴。

王倩还提出，需为特殊事由的非全日制用工设定合理的加班限制与解雇保护规则，对于因育儿、护理事由转为非全日制的岗位，应明确禁止加班，确保劳动者有足够时间履行家庭照护责任；解雇保护规则不突破现有法律框架，但必须明确禁止用人单位因劳动者申请转为非全日制用工，而对其作出降薪、调岗等不利待遇。此外，在推动大中型企业提供非全日制岗位的同时，应为小微企业和个体工商户设置豁免条款，避免其运营成本大幅增加而抑制就业。

王倩建议，通过修法引入性别配额机制，推动家庭责任共担。她表示，为打破“女性主内、男性主外”的传统性别角色分工，应在法律中明确男性作为父亲、儿子等角色，申请家庭友好假和非全日制用工的具体期间，且该配额不得转让，通过制度设计引导男性主动参与家庭照护，从根本上

促进工作与家庭平衡长期机制的形成。

### 新疆7.4万余名各级人大代表走进千家万户

本报讯 记者潘从武 记者近日从新疆维吾尔自治区人大常委会获悉，自治区十四届人大常委会组织动员全区7.4万余名各级人大代表走进千家万户，深入开展“万名代表进万家”主题实践活动，先后开展了新时代党的治疆方略大宣讲、“铸牢中华民族共同体意识 万名代表进万家”主题活动，将宣传宣讲的触角延伸到每一个基层单元和群众之中。

据自治区人大常委会工作委员会主任林伟介绍，自治区各地州市人大常委会采取“联络站+”模式，组织各级人大代表深入景区、公园、巴扎、学校、田间地头等场所，利用奶茶会、民族团结趣味运动会、阳光巴郎、农牧民夜校、国旗下宣讲等活动，通过“阿肯弹唱”“草根宣传队”“马背宣讲团”“板凳课堂”“微讲堂”“花儿”传统民歌”等多种形式，将党的政策、法律法规、模范故事等和群众关切的内容相结合，推动党的中心工作贯彻落实，密切人大代表同人民群众的联系，助力基层社会治理取得显著成效。

自治区各级人大代表“上接党心、下连民心”，聚焦自治区党委中心工作履职尽责，在本领域、本行业、本单位积极开展党的政策和法律法规宣传宣讲，走访联系群众，收集民情民意，办实事、做好事、化解基层矛盾，助力基层治理，在推动自治区改革发展稳定、改善民生福祉等方面积极发挥带头作用。特别是2025年以来，自治区各级人大代表已累计开展宣传宣讲5.1万余场次，听取和反映群众意见建议4.8万余，依法转交推动解决问题3.65万件，新时代党的治疆方略、铸牢中华民族共同体意识更加深入人心。

提出的问题，这是履职的最大意义。”薛志龙说。

3年来，薛志龙提出的9件建议中，已有部分转化为实实在在的民生实事。

“旱作农田”有了新进展，薛志龙提出的《关于加强旱作高标准农田建设的建议》得到农业农村部重视，黄旗滩村2023年被纳入内蒙古自治区旱作农业示范项目，县里给1500亩旱地配备了滴灌设施和土壤改良技术，“这1500亩地，在2024年即实现了增产，每亩地为村民增收500元以上，多的能到800多元。”“产业抗风险能力”增强，针对养殖户的需求，薛志龙推动村集体与保险公司对接，2024年为村里的200头牛、500只羊购买了政策性保险，当市场波动或疫病发生时，养殖户能获得一定补偿，2024年帮助养殖户挽回损失20多万元。冯石柱说：“有了保险兜底，咱也敢扩大养殖规模了。”

“养老难题”逐步缓解，针对农村养老问题，薛志龙连续两年提交相关建议，并探索解决方案，他以村集体经济收益为支撑，牵头制定工作方案，推出养老保险补助代缴暖心服务，代缴金额区间为100元至500元，为村内80名符合条件的村民落实补贴。这一举措不仅减轻了村民的养老保险缴费负担，更激活了村民对未来养老的重视程度，实实在在增加了村民养老保险账户资金积累，让大家退休后能领取更多养老金，晚年生活更有保障。

“数字治理”初见成效。薛志龙提出的《关于高质量推进乡村数字化转型的建议》，促进了某平台在黄旗滩的深度应用。通过这个平台，常住村民能在线办理医保缴费、政策查询等，2024年通过平台收集村民建议23条，解决了“路灯维修”“灌溉管道堵塞”等问题17件。外出务工人员能实时查看务农公开，参与

“云端议事”，让“失联”的村民重新“联网”，也让乡村治理更加智慧。

#### 把群众“金点子”融入村集体发展

当选全国人大代表以来，薛志龙真切感受到，履职的过程也是他作为村支书提升能力、凝聚民心的过程。他深刻认识到，代表不仅要“提建议”，更要“带好头”；不仅要“反映问题”，更要“解决问题”。

在村里，薛志龙坚持“党建引领+代表履职”双轮驱动——通过“村民议事会”“墙根会”收集民意，把群众的“金点子”融入村集体产业发展；通过某平台推动数字化治理，让留守老人和外出游子“心相连”。

同时，薛志龙注重将党的政策送到群众“家门口”——把国家关于乡村振兴的政策“翻译”成村民能听懂的话，用“乡音”传递“党音”，让群众坐得下、听得进、弄懂、记得牢，带着村民学政策、用技术、跑市场；把“旱作农田”“设施农业”等建议的落实情况，用“接地气”的话讲给村民听，让大家真切感受到“代表在行动，政策在落地”。

黄旗滩村的变化，让薛志龙更感责任重大——常住人口虽少，但群众的期盼更具体；产业基础虽弱，但发展的潜力更可期。“下一步，我将重点围绕产业升级、民生保障、数字赋能三方面继续努力，把‘代表’二字刻进乡土里、融入群众中，为推进乡村全面振兴贡献力量。”薛志龙表示。

### 代表风采

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

全国人大代表，内蒙古自治区卓资县十八台镇黄旗滩村党支部书记薛志龙所在的行政村，下辖6个自然村，是典型的山区“老龄村”。

村里有耕地5040亩，林地4500亩，村民以种植向日葵、玉米、马铃薯和养殖牛羊为生；2025年村集体经济收入98万元，主要依靠光伏电站、养殖场、饲料厂等9项产业；常住人口中，有脱贫户65户122人、监测对象5户7人，低保153人、特困供养9人……这些数字，是薛志龙每天记在心里的“民生账”，也是他作为全国人大代表履职的“出发点”。

3年来，薛志龙围绕基层实际提出9件建议，涵盖旱作农田、数字治理、设施农业、农村养老等多个话题。这些“沾泥土”的建议得到了及时回应，村民从“土里刨食”到“就业增收”，乡村道路从泥土路变成水泥路，村民的获得感幸福感大大增强。

“这些经历让我深刻体会到，代表的职责是把‘百姓的小事’当成‘国家的大事’来办；履职的关键是用‘接地气的调研’支撑‘有分量的建议’，让政策红利精准滴灌到田间地头。”薛志龙说。

#### 把群众的“碎碎念”转化为建议

薛志龙的日常工作，就是多到田间地头走走，常去村民家里看看。

在黄旗滩村的耕地中，仍有相当一部分旱地靠雨水灌溉，遇到干旱年景，向日葵、马铃薯减产甚至绝收，村民们最期盼的就是建旱作高标准农田，让庄稼喝上“稳当水”。村民郭计锁说：“我的地要是能浇上水，就不用看老天爷的脸色了。”

村里养殖牛羊的农户有80多户，但牲畜疫病、市场波动常让收入“打水漂”。养殖户冯石柱曾因牛羊价格暴跌亏了20多万元，他拉着薛志龙的手说：“要是能有专门的畜牧保险，咱心里就踏实了。”

村里常住人口中60岁以上老年人占42%，子女大多外出务工，留下的多数为高龄、空巢、独居、失能等特殊



图为全国人大代表薛志龙。

困难老人。独居老人张爱连担心地说：“冬天冷，生病了连口热饭都吃不上。”独居老人李后生发愁地说：“这几年人老了，每天做饭都愁得不行。”

村里虽然通了网络，但留守老人不会用手机办事，外出务工的年轻人想了解村里动态却“找不到门”，大家盼着“村里的事能像城里一样‘上网’，方便又透明”。

“种地靠天吃饭”“养殖风险难防”“老人养老难”“数字鸿沟”……村民们的急难愁盼，就是薛志龙入户走访时记在本子上的“民情清单”。

当选全国人大代表后，薛志龙在深入调研时了解到，黄旗滩村的困境是许多西部山区农村的缩影，在对问题逐条梳理后，他把群众的“碎碎念”转化为具有普遍性的代表建议。比如，针对旱地问题，提出《关于加强旱作高标准农田建设的建议》；针对养殖风险，提出《关于推动成立农牧业保险公司的建议》；针对农村养老，提出《关于推进农村养老服务体系建设的建议》《关于提升农村养老服务质量的建议》；针对数字治理，提出《关于高质量推进乡村数字化转型的建议》。

#### 把代表建议落地为民生实事

“作为人大代表，不仅要提出建议，更要推动解决

### 新法解读

□ 本报记者 赵晨熙

校园欺凌绝不是同学间的“小打小闹”，1月1日起施行的新修订的治安管理处罚法向校园欺凌“亮剑”，首次将校园欺凌纳入治安管理处罚范畴。

北京市京律师事务所律师孔嘉琦近日在接受《法治日报》记者采访时指出，新修订的治安管理处罚法针对校园欺凌的治理，呈现了“明确界定、强化干预、落实责任、注重挽救”的鲜明特征，初步构建了事前预防、事中处置、事后矫治与记录保护的制度闭环，标志着我国在未成年人保护与校园秩序法治化层面迈出关键一步。

#### 明晰违法界定

校园欺凌是不少学生的噩梦，不仅严重影响被欺凌者的身心健康，对于整个校园环境和社会都会造成巨大的负面影响。长期以来，校园欺凌事件因法律界定模糊，使得受害者往往面临举证困难，无法证明因果关系等维权困境，导致许多欺凌行为未能得到及时有效制止和惩戒。

新修订的治安管理处罚法第六十条明确规定，以殴打、侮辱、恐吓等方式实施学生欺凌，违反治安管理的，公安机关应当依照本法、预防未成年人犯罪法的规定，给予治安管理处罚，采取相应矫治教育等措施。

孔嘉琦分析指出，这一条款首次在治安管理处罚法中明确将“学生欺凌”列为独立违法行为，清晰划分了学生打闹与违法欺凌的界限，并直接明确公安机关应当介入处置，从源头上解决了“无法可依”与“介入无据”的难题，显著提升了治理校园欺凌的权威性与时效性。

北京浩天律师事务所合伙人刘凌补充指出，未成年人保护法第三十九条虽然提及了学生欺凌相关内容，但由于未成年人保护法属于综合性保护立法，缺乏直接、具体的行政处罚手段。治安管理处罚法则直接赋予公安机关对违法行为的行政处罚权。

#### 调整处罚规则

曾几何时，“他还是个孩子”这句话成了校园欺凌的免责挡箭牌。根据此前治安管理处罚法的规定，已满十四周岁不满十六周岁，或已满十六周岁不满十八周岁且初次违反治安管理的未成年人，不执行行政拘留处罚。

法律作出相关规定的初衷，是考虑到该年龄段未成年人心智发育尚不成熟，体现出对未成年人“教育为主、惩罚为辅”的原则。然而，随着未成年人违法犯罪低龄化的现象日益得到重视，加之一些欺凌者恶意滥用“年龄保护期”，此前的规定已缺乏有效震慑力。

新修订的治安管理处罚法对此作出重要调整，规定对于已满十四周岁不满十六周岁的未成年人，若其违反治安管理情节严重，影响恶劣，或一年内实施两次以上违反治安管理行为，可以依法执行行政拘留处罚。同时，对于已满十六周岁不满十八周岁，初次违反治安管理的未成年人，若情节严重、影响恶劣，亦可执行行政拘留。对于依法不执行拘留的，明确公安机关要采取相应矫治教育等措施。

“这一修订科学下调了特定严重行为的处罚年龄门槛，既体现了法律对恶性欺凌的严厉态度，又通过‘处罚与教育相结合’的原则，兼顾了惩戒力度与挽救目的，有助于构建更具层次的行为约束与矫治体系。”孔嘉琦注意到，新修订的治安管理处罚法明确了违反治安管理的记录应当予以封存，不得向任何单位和个人提供或者公开，有关国家机关为办案需要或者有关单位根据国家规定进行查询的除外。这一规定对于涉事未成年人而言，能够有效避免“标签效应”，体现了立法在维护社会秩序与保护未成年人未来发展之间的审慎平衡。

#### 压实校方责任

校园欺凌的有效防治，关键在于早发现、早报告、早干预。然而，在此前曝出的一些案例中，部分学校却存在息事宁人、淡化处理甚至隐瞒事实等情况，不仅纵容了欺凌行为，更严重损害了受害学生的合法权益。

为了压实学校责任，新修订的治安管理处罚法明确了学校的强制报告与及时处置义务，规定学校明知发生严重的学生欺凌或者明知发生其他侵害未成年学生的犯罪，不按规定报告或者处置的，将面临责令改正等法律后果。直接负责的主管人员和其他直接责任人员还可能被给予处分。

孔嘉琦认为，这一条款为学校设定了明确的法律责任，将有力督促其履行主体责任，并主动建立预防、发现、处置和报告的全流程机制，将防治关口前移，使学校真正成为学生安全的第一责任人。

新修订的治安管理处罚法从多个维度强化了针对校园欺凌的治理。孔嘉琦认为，要想根除校园欺凌这一社会顽疾，还需要形成合力，公安机关应严格规范执法，教育行政部门及学校要切实履行主体责任，家庭要承担起教育监护职责，要将法治精神融入校园日常，从根本上营造安全、健康、友善的成长环境。

新修订的治安管理处罚法向校园欺凌“亮剑”  
年龄不再是免责挡箭牌