



科思论丛

企业职工带薪年休假 制度研究

李娟◎著

中国政策专家库专家文集

近年来，带薪年休假落实难日益成为政府和社会普遍关注的热点问题。全面落实带薪年休假制度能够保障职工依法享受休息休假权利，促进旅游业蓬勃发展，是当前主动适应、把握、引领经济发展新常态的一项重大举措。

 中国言实出版社



科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

企业职工带薪年休假 制度研究

李娟 著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业职工带薪年休假制度研究 / 李娟著. -- 北京 :
中国言实出版社, 2016.12
ISBN 978-7-5171-2155-8

I. ①企… II. ①李… III. ①休假 - 企业管理 - 劳动
制度 - 研究 - 中国 IV. ①F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 002916 号

出 版 人: 王昕朋
总 监 制: 朱艳华
责任编辑: 严 实
文字编辑: 张 强
出版统筹: 冯素丽
责任印制: 佟贵兆
封面设计: 徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 10.5 印张

字 数 152 千字

定 价 25.00 元 ISBN 978-7-5171-2155-8

前言

近年来，带薪年休假制度的贯彻落实日益成为政府和社会各界普遍关注的热点问题。国家人力资源和社会保障部（以下简称人社部）一直重视推进带薪年休假制度的完善和落实。特别是国家发布了《中共中央、国务院关于构建和谐劳动关系的意见》《国民旅游休闲纲要（2013—2020年）》《关于促进旅游业改革发展的若干意见》等政策文件，要求将带薪年休假制度落实情况纳入各地政府议事日程，作为劳动监察和职工权益保障的重要内容，并且提出要到2020年基本落实我国职工带薪年休假制度。那么，目前企业落实带薪年休假制度的实际情况如何？在具体执行过程中，存在哪些问题和困难？导致带薪年休假制度落实困难的原因又是什么？我国现行法律法规对职工带薪年休假的权利保障存在哪些疏漏，应该如何完善？推进带薪年休假制度落实需要建立健全怎样的实施保障机制？这些问题都亟待展开研究和讨论，只有将这些问题探讨清楚，才有可能促进带薪年休假制度真正发挥其保障职工休息权的应有作用。

在此背景下，本书对国内外有关带薪年休假的文献研究和实践情况进行了比较全面的整理和归纳，并在系统梳理我国带薪年休假制度的演变历程和法律框架的基础上，深入分析了现行制度立法层面存在的主要问题。另外，我先后前往山东、陕西、江苏、贵州等四省八市开展多次调研活动，综合运用问卷调查、座谈访谈等多种方式收集到大量“第一手”的数据和案例，并在此基础上分析了企业职工带薪年休假的实施现状、存在的问题及其深层成因。最后，立足现实问题，针对问题成因，从完善相关立法和健全实施保障机制等方面，提出了推进带薪年休假制度贯彻落实的对策和建议。

本书是有关带薪年休假的系统性研究著作，一定程度上可以丰富该领域的理论研究。此外，本书还具有较好的应用前景。一方面，研究成果有助于政

府部门更好地把握当前企业职工带薪年休假的执行情况,存在的问题以及地方政府、企业和职工对带薪年休假制度的真实想法和实际需求;另一方面,研究结论如被政府部门采纳,可为我国推进带薪年休假制度落实提供一定的理论支持和决策依据。

本书的研究结论主要如下:第一,带薪年休假制度的立法现状。我国带薪年休假制度历经了产生→停滞→恢复→发展→完善→推广落实等过程,目前已经构建起由宪法、法律、行政法规、部门规章和规范性文件、地方性规章等组成的保障劳动者带薪年休假权益的法律体系。尽管如此,带薪年休假制度在立法层面仍然存在一些问题:一是部分法律规定比较原则化,操作性不强。二是法律适用范围比较笼统,未能体现年休假的主体差异。三是部分法律规定缺乏合理性。四是法律对用人单位违法行为的监管及惩处方面缺乏具体规定,而且处罚力度过轻。五是法律对带薪年休假类争议案件的裁决标准界定不清,导致各地仲裁院的理解和把握尺度不一,裁决结果也是大相径庭。

第二,企业职工带薪年休假的实施现状。综合陕西、山东、江苏及贵州四省调研情况,一是无论在带薪年休假的制度建立还是具体落实等方面,国有和外资企业都比私营企业执行得好;经济效益好的企业比经济效益差的企业执行得好。二是企业根据行业自身的生产运营特点,在执行带薪年休假时比较灵活,一般采取淡季集中休假、分段休假、抵消事假等方式予以安排。三是从事不同工作岗位的职工享受带薪年休假的情况不同。相比一般职工来说,企业高管、技术业务骨干以及重要生产岗位的职工享受带薪年休假的比例较低。四是各地劳动监察和劳动仲裁部门受理案件所反映的情况,与带薪年休假的实际执行情况差异很大。

第三,带薪年休假实施过程中存在的问题及其成因。尽管各地政府采取了一系列政策措施推进带薪年休假制度落实,也取得了一定成效,但是带薪年休假在实践中仍然存在一些问题,主要表现为:一是部分企业对执行带薪年休假重视不够,尚未建立带薪年休假制度。二是实际享受带薪年休假的职工比例不高,部分企业克扣职工应该享受的休假天数,受访职工对企业实施带薪年休假的满意度总体不高。三是在休假安排等方面,职工很难根据自己

的意愿休假。四是未休年休假的工资报酬在很多企业不能落实到位，尤其是企业计算补偿基数不够规范。五是企业对累计工作时间的理解和操作不一，多数私营企业仅认定职工在本企业内的工作年限。总的来看，导致职工带薪年假制度不能有效落实的因素很多，有来自立法、企业、职工、监管等多方面的原因，各种深层次的矛盾相互交织，解决难度较大。

第四，针对各地调研中反映的突出问题，本书对下一步如何有效推进带薪年假制度贯彻落实提出以下对策和建议，仅供政府部门决策参考：一是完善带薪年假的法律规定，明确和细化相关条款的具体内容。二是制定落实带薪年假的实施意见和配套措施。三是强化各地政府维护职工休息休假权益的监管责任。四是加强相关部门联合推进带薪年假落实的力度。五是加大对带薪年假政策法规的宣传力度。

最后，特别要提到的是，在本书撰写过程中，我得到了很多领导和同志的支持与帮助。中国劳动保障科学研究院刘燕斌院长对本书给予了高度关注和大力支持。韩永江、俞贺楠、孟续铎、黄晶、杨笑等多位同志都曾参与过相关课题的讨论和调研。陕西、山东、江苏、贵州等地的人力资源和社会保障部门也为本书的实地调研提供了很多帮助。在此，向对本书出版及我的研究工作给予过支持和帮助的所有同志表示深深的感谢！此外，还要感谢我的家人，正是因为有你们的陪伴，我才能充满信心和勇气去克服重重困难，最终顺利完成研究工作。

由于本人能力水平以及时间、基础资料有限，本书如有不足之处，敬请广大读者予以批评指正。

李娟

2017年9月10日

目 录

CONTENTS

第 1 章 研究导论 /1

- 一、研究背景及意义 /3
- 二、研究对象界定 /4
- 三、研究主要内容 /5
- 四、研究方法及技术路线 /6

第 2 章 国内外研究综述 /9

- 一、国内相关研究 /11
- 二、国外相关研究 /15

第 3 章 我国带薪年休假制度演变历程及现状分析 /23

- 一、我国带薪年休假制度的演变历程 /25
- 二、现行带薪年休假制度的法律框架 /28
- 三、带薪年休假制度存在的立法问题 /30

第 4 章 部分地区带薪年休假制度实施情况研究 /33

- 一、陕西省企业职工带薪年休假制度实施情况研究报告 /35
- 二、山东省企业职工带薪年休假制度实施情况研究报告 /50
- 三、江苏省企业职工带薪年休假制度实施情况研究报告 /57

目 录

CONTENTS

第5章 我国带薪年休假制度实施现状分析

——基于陕西、山东、江苏及贵州四省调研情况 /67

一、各地推进带薪年休假制度落实采取的政策措施 /69

二、带薪年休假制度实施的基本情况 /74

三、带薪年休假制度实施过程中存在的问题 /81

四、带薪年休假制度落实困难的原因分析 /86

第6章 推进我国带薪年休假制度落实的相关建议 /93

一、完善带薪年休假相关法律规定 /95

二、制定落实带薪年休假的实施意见和配套措施 /96

三、强化各地政府维护职工休息休假权益的监管责任 /97

四、加强相关部门联合推进带薪年休假落实的力度 /97

五、加大对带薪年休假政策法规的宣传力度 /98

附录1 陕西、山东、江苏及贵州四省调研数据分析报告 /101

附录2 陕西、山东、江苏及贵州四省调研访谈整理记录 /119

参考文献 /153

中国劳动保障科学研究院“科思论丛”系列图书 /157

第 1 章 | 研究导论

一、研究背景及意义

休息权作为公民的基本权利之一,受到我国宪法的明文保护。现行《宪法》第四十三条规定:“中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和休养的设施,规定职工的工作时间和休假制度。”这条规定虽然简略提及休假,但却是我国劳动者依法享有带薪年假权利的根本依据。

带薪年假是指劳动者按照法律规定,在工作满一定期限后每年享有的保留原职和工资的休假。它既是劳动者享受休息权的重要表现形式之一,也是劳动者的法定基本权益,属于劳动标准的重要组成部分。为了保障劳动者享有带薪年假权利,《劳动法》第四十五条规定:“劳动者连续工作一年以上的,享受带薪年假。”因这条法律规定过于原则化,国务院在2007年12月14日公布了《职工带薪年假条例》,进一步要求单位应当保证职工享有带薪年假,同时规定了职工享受带薪年假的条件和待遇。为推进《职工带薪年假条例》得到贯彻落实,人社部于2008年9月18日颁布了《企业职工带薪年假实施办法》。另外,针对各地在实践中遇到的常见问题,人社部还发布了《关于〈企业职工带薪年假实施办法〉有关问题的复函》。至此,由宪法、法律、行政法规、部门规章和规范性文件等构成的保障劳动者带薪年假权益的法律体系已经构建起来。

人社部一直重视推进带薪年假制度的完善和落实。尹蔚民部长在解读十八大报告有关健全劳动标准体系的要求时,提出要根据企业发展和职工权益保障需求,制定和完善相关劳动标准,督促企业严格落实国家规定的工时制度和特殊工时管理规定,依法安排劳动者休息休假。尽管近年来我国带薪年假制度建设取得了突破性进展,但是带薪年假制度在立法和执行层面仍然存在不少问题,尤其是社会普遍认为带薪年假没有得到有效落实,这是导致“五一”“十一”黄金周拥堵等社会问题产生的主要原因。2009年1月,《人民论坛》杂志社联合人民网、新浪网组织题为《带薪年假,2008年你休了吗》的问卷调查显示,当时参与网络调查的人数达到9320人,其中仅有39.47%的人选择“休了年假”,47.18%的人表示“没有年休假,也不

打算休了”。在回答“你身边的朋友、同事等休带薪年假的多吗”时,有 34.37% 的人选择“只有一部分人休假”,24.57%的人选择“几乎没人休假”,19.46% 的人选择“只有极个别的人休假”。为推进带薪年假落实,促进旅游业发展,国务院办公厅于 2013 年 2 月 2 日发布了《国民旅游休闲纲要(2013—2020 年)》,明确提出到 2020 年基本落实我国职工带薪年假制度。2014 年 8 月 21 日,国务院又发布了《关于促进旅游业改革发展的若干意见》,提出要将带薪年假制度落实情况纳入各地政府议事日程,作为劳动监察和职工权益保障的重要内容,推动机关、企事业单位加快落实职工带薪年假制度。2015 年 3 月 21 日,《中共中央、国务院关于构建和谐劳动关系的意见》在全社会范围内公布,要求切实保障职工休息休假的权利,完善并落实国家关于职工工作时间、全国年节及纪念日假期、带薪年假等规定,督促企业依法安排职工休息休假。由此可见,落实带薪年假不仅关系到劳动者个人的休息休假权利,而且也是政府和社会普遍关注的热点难点问题。

那么,目前企业落实带薪年假制度的实际情况如何,存在哪些问题和困难?究竟是哪些原因阻碍企业职工行使带薪年假的权利,背后的根源又是什么?我国现行法律法规在对企业职工带薪休假的权益保障疏漏,应该如何进行完善?推进带薪年假制度落实需要建立健全怎样的保障机制?这些问题都亟待展开研究和讨论,只有将这些问题探讨清楚,才可能促进带薪年假制度真正发挥其保障职工休息权的应有作用。从这方面看,本书针对企业职工带薪年假开展相关研究,具有重要的现实意义。

二、研究对象界定

带薪年假是指根据法律规定,劳动者在工作满一定期限后每年享有的保留原职和工资的休假。它是劳动者享有的一项基本权利,国家通过立法形式保障劳动者享受带薪年假。在本书中,研究对象主要是指《职工带薪年休假条例》规定适用范围内,与企业建立劳动关系的职工享受带薪年假情况。

这里需要指出,“带薪休假”与“带薪年假”虽然在现实中经常被混

用,但它们是两个不同的概念。带薪休假相对于没有薪酬的休假而言,具体是指职工在享受休假期间,用人单位应按日工资标准依法支付工资的行为。广义的带薪休假,不仅包括带薪年假,还包括法定节假日、探亲假、婚丧假、产假以及工伤停工留薪期等假期。可以说,“带薪休假”和“带薪年假”存在一定联系,带薪休假的内容和外延比带薪年假更为广泛。两者之间也存在一定区别,比如主体适用的条件不同。带薪休假的主体是符合一般休假条件的单位职工,没有工作时间的期限要求;而带薪年假的主体是符合特定条件的单位职工,必须连续工作达到法定期限的职工才可以享受带薪年假。

三、研究主要内容

本书共有六章内容和两个附录,每章的主要内容如下:

第1章,研究导论。这章从研究背景及意义、研究对象界定、研究主要内容、研究方法及技术路线等方面,简要地说明全书总体的研究情况。

第2章,国内外研究综述。这章主要对有关带薪年假的文献研究和实践进展情况进行归纳总结。通过梳理文献,笔者发现国内有关带薪年假的学术研究在《职工带薪年休假条例》颁布前后呈现出不同的状态。现有研究主要集中在2008年之后,研究内容主要涉及带薪年假的实施意义、带薪年假的制度设计、带薪年假的实施情况以及带薪年假的实施建议等方面。另外,这章还对国外带薪年假的理论研究和实践进展情况进行了介绍,主要包括带薪年假的产生与发展、带薪年假的国别比较、典型国家带薪年假制度研究等方面。

第3章,我国带薪年假制度演变历程及现状分析。这章首先回顾了我国带薪年假制度变迁过程;然后,从宪法、法律、行政法规、部门规章和规范性文件、地方性规章等不同层面,系统梳理了我国现行带薪年假制度的法律框架;最后,对带薪年假制度在立法层面存在的问题进行了深入分析。

第4章,部分地区带薪年假制度实施情况研究。这章由陕西、山东、

江苏三省的研究报告构成，报告分别对这些地区推进职工带薪年休假制度落实的情况、成效和问题进行了充分的阐述和分析，同时结合各地实际情况，提出下一步推进带薪年休假制度落实的对策和建议。

第5章，我国带薪年休假制度实施现状分析——基于陕西、山东、江苏及贵州四省调研情况。这章主要以第4章内容为基础，根据四省八市的调研情况，对我国带薪年休假制度总体实施情况进行综合分析。这章主要包括以下内容：一是总结各地政府推进带薪年休假落实所采取的政策措施；二是通过走访企业、座谈访谈、问卷调查多种方式，收集到大量“第一手”的数据和案例，并在此基础上深入分析企业职工带薪年休假的实施现状以及存在的问题；三是针对带薪年休假实施中遇到的困难及问题，分别从立法、企业、职工和监管等方面，分析导致其产生的深层原因。

第6章，推进我国带薪年休假制度落实的相关建议。这章针对带薪年休假实施中遇到的问题及其成因，提出具体对策和建议，旨在健全带薪年休假的实施保障机制，推进带薪年休假制度得到有效落实。一是完善带薪年休假的法律规定，明确和细化相关条款的具体内容。二是制定落实带薪年休假的实施意见和配套措施。三是强化各地政府维护职工休息休假权益的监管责任。四是加强相关部门联合推进带薪年休假落实的力度。五是加大对带薪年休假政策法规的宣传力度。

四、研究方法及技术路线

（一）研究方法

本书在研究过程中，综合运用了文献研究、实证调研、问卷调查、案例研究、专家咨询等研究方法。下面对这些研究方法的应用情况做出说明。

1. 文献研究

笔者分别从国内和国外两方面收集文献，国内以2008年1月1日起施行的《职工带薪年休假条例》为界，分别对《条例》颁布前后的相关研究展开文献收集；国外从带薪年休假的产生与发展、带薪年休假的国别比较、典型国家的带薪年休假制度等方面展开文献收集，最后形成国内外研究综述。

2. 实证调研

2015年,笔者先后前往山东(济南和泰安)、陕西(宝鸡和汉中)、江苏(镇江和扬州)和贵州(贵阳和安顺)四省八市进行实证调研。调研期间,先后与省级、地市的人社部门(劳动关系、劳动监察、调解仲裁等相关处室参加)、工会、企联、工商联等部门举行座谈;实地走访多家企业,与企业代表和职工代表举行多次座谈访谈,同时向职工发放调查问卷。调研内容主要是各地推进带薪年假制度落实采取的政策措施,企业执行带薪年假情况以及存在的问题,带薪年假执行不理想的主要原因,地方政府、企业和职工对完善和落实带薪年假制度的意见及建议等。调研结束后,根据各地调研情况,撰写形成陕西、山东和江苏三省企业职工带薪年假制度实施情况研究报告。

3. 问卷调查

调研期间,笔者先后向山东、陕西、江苏、贵州等四省八市来自不同性质、不同行业的企业职工发放问卷,调查内容包括受访职工的基本信息,职工实际享受带薪年假的情况,职工对带薪年假的看法及意见等方面。此次调查共回收有效问卷1760份,后期通过对问卷数据进行处理分析,形成调研数据分析报告(参见附录1)。

4. 案例研究

笔者除向企业职工发放问卷外,还与职工代表进行了集体座谈和深度访谈,并对这些访谈记录进行了专门整理,形成调研访谈整理记录(参见附录2)。在这些访谈记录中,不乏鲜活而又具有典型意义的企业案例和职工案例。在研究过程中,笔者通过引用一些具体案例来说明研究结论,这些案例有助于我们对带薪年假的实施情况形成深刻的认识。

5. 专家咨询

为了更好地集思广益,吸取专家意见,笔者在研究过程中,组织召开了学术研讨会,邀请来自人社部业务司局、全国总工会、全国企业联合会、地方人社部门、多家企业代表以及科研院所的相关同志参会。会上,参会人员纷纷围绕带薪年假制度的立法及实施情况进行了全面而又深入的讨论,

这些真知灼见为本书的研究提供了很好的思路和建议。会后，笔者根据专家提出的意见和建议，对本书的研究思路和内容进行了完善和修正。

（二）研究技术路线

本书先对国内外有关带薪年休假的理论研究和实践进展情况进行了比较全面的整理和综述，以便为后续研究奠定基础 and 指明方向。然后，在系统梳理我国带薪年休假制度的演变历程和法律框架的基础上，分析现行制度在立法层面存在的主要问题。另一方面，选择典型省、市进行实地调研，通过走访企业、座谈访谈、问卷调查等形式收集了大量的“第一手”数据，实证分析带薪年休假制度的实施现状以及存在的问题，并且分析导致带薪年休假实施不力的深层原因。最后，立足现实问题，针对问题成因，从完善相关立法和健全实施保障机制等方面，提出了推进带薪年休假制度贯彻落实的具体对策和建议。

第 2 章 国内外研究综述