

假期该不该调整如何调整

编者按

随着物质生活水平的提高，广大群众对休闲旅游的需求日益增强，关于假期如何调整的争论始终热度不减。围绕假期该不该调整如何调整、如何正视群众的休假需求、如何完善带薪年休假制度等问题，本报约请全国政协委员、休闲经济研究者、法学学者，展开三方会谈。

中国人民大学休闲经济研究中心主任、教授 王琪延

中国人民大学休闲经济研究中心研究员 何 淼

休假制度改革势在必行

改革开放以来，我国经济持续发展，2017年我国人均国内生产总值64644元，约合9770美元，比上年增长6.1%。到2020年全面建成小康社会后，我国人均GDP将超过1万美元。随着国民收入不断提高，我国居民的休闲消费能力逐渐增强，休闲消费需求愈发旺盛。休假制度为居民休闲消费提供了时间供给，是休闲消费能力和休闲消费需求得以释放的必要前提。但现行休假制度在一定程度上仍存在时间供给不充足、时间分配不合理的情况，影响了休闲消费质量，难以满足居民日益增长的美好生活需要。

现行制度带来的问题

按照现行休假制度，休假可按时间长短分为“大中小休”三类，其中“大休”指带薪休假，“中休”指法定节假日，“小休”指周末，全年总计125天（带薪休假以10年工龄计），分别满足不同层次的休假需求。

现行休假制度及其实施中仍存在问题。从休假时长看，我国休假制度所规定的休假天数偏少，不仅少于美国、日本、法国等发达国家，也少于南非、印度、印度尼西亚等发展中国家。从休假制度实施情况看，休假制度落实情况不佳，据中国人民大学休闲经济研究中心调查，2017年北京市居民有业群体能完全享受“大中小休”的仅34.2%，本就偏少的休假时长还有部分无法实现。从休假质量看，由于休假高度共时化，节假日尤其是小长假期间出行难、停车难、入园难、赏景难、如厕难的“五难”问题依然突出。高峰期人流对景区环境、文物古迹、旅游相关设施等造成了巨大的压力，使居民难以享受高质量的休闲。由此可见，休假制度改革势在必行。

休假时间由劳动生产率决定

休假时间实际是由劳动生产率决定的。科技进步带来技术装备水平的提高，提高了劳动生产率，使创造同样财富所需的劳动时间缩短，从而使休闲时间得以增加。与此同时，休假反过来也能够促进劳动生产率的提高。休假不仅让劳动者身体得到休息、心情得到放松，劳动者还可在休假期间锻炼身体、学习知识，带来人力资本的增长，从而提高劳动效率。

纵向比较可见，休假时间随劳动生产率提高而增加。古代生产率水平低下，明代官员仅休假21天，清代仅52天，即使是休假较多的唐代，官员年休假也仅为86天，且商人、手工业者等群体均无法享受有制度保护的休假，农民更是终日劳作，全年无休。新中国成立初期劳动生产率较低，1949年12月政务院发布的《全国年节及纪念日放假办法》规定了每周休息1天的单休工作制，再过渡到大周末周休两天、小周末周休一天、大小周末交替的单双休工作制，最终在1995年发布《国务院关于修改〈国务院关于职工工作时间的规定〉的决定》，正式建立了双休工作制并沿用至今。然而，1995年以来的20余年中，我国劳动生产率数倍增长，休假时间却无明显上调，课题组调研发现，人们对更多休假的呼声越来越高。

横向比较发现，我国休假时间相对于劳动生产率偏少，应适当延长。2018年我国全员劳动生产率达到了107327元/人，已超过法国20世纪80年代水平，而当时法国已实现最低带薪年休假30天，周法定工时缩短至39小时，平均年工作时间1670小时。相较之下，2017年我国年工作时间达到了2402小时。此外，自2000年起，我国劳动生产率持续高速增长，平均

增速8.65%，随着供给侧结构性改革和人口素质的进一步提升，劳动生产率有望继续提高，为更多休假创造条件。经课题组测算，按2000—2018年劳动生产率最低增速6.3%估计，2018年到2030年休假时间预计可增26天。

休假制度应系统化改革

休假制度应系统化改革，将休假总时间在“大中小休”中合理分配。由于“大中小休”共同构成了休假制度的主体，在休假总时间确定的情况下，三者此消彼长，分别实现了不同类型的休假需求，故应当明确延长的休假时间在三者中如何分配，以获得最优化的休假安排。“大休”允许劳动者自由安排休时点，有助于提高休假使用效率、实现分散化休假，但带薪休假制度落实效果不佳且监管难度大，应先抓落实、再谈延长；延长“中休”节假日不可取，日本经验表明，长达15天的节假日仍无法避免拥堵，且我国节假日天数较为合理，已达世界平均水平，甚至高于法国、英国、德国、美国等发达国家的节假日天数，不宜过度延长；延长“小休”即“作四休三”，劳动者每周均有3天小长假，减少休闲旅游集中度，提高休闲质量，制度落实和监管更为容易，美国、瑞典、日本等国已有先例。可见，“作四休三”方案是未来休假制度的改革方向。

需注意，“作四休三”并非简单的周休3天，而是同时延长工作日至9小时，即每周工作36小时；对休假3天的国庆、春节，调休形成长达9天的大长假；对休假1天的元旦、清明节等，落入周末则不再补休。这一方案实际操作性较强，2030年可以实现。

综上，应根据实际情况制定休假制度的分步改革方案。首先，“三步

走”逐步落实带薪休假制度，以政府机构、事业单位及国有大中型企业及东部的部分大中型企业——其他所有制大中型企业、东部所有企业及中西部的大中型企业——所有企事业单位的顺序分批落实，到2030年全面落实带薪休假，并根据实际情况考虑是否需要进一步延长带薪休假天数；其次，逐步推进“作四休三”制度，以2.5天工作日为过渡，即延长平日工作时间1小时+周五放假半天，先在政府机构、事业单位及东部地区部分行业的国有大中型企业试行2.5天休假并过渡到四天（36小时）工作制，再逐步推广到全国各行业。

休假制度改革建议

第一，休假制度改革立法应尽量稳定，避免频繁变动，应详细论证、制定细则、谨慎推进；第二，政府应保障休假制度落到实处，对政府机关及事业单位，领导应该带头休假，为下级起到表率作用，将休假落实情况纳入政府绩效和领导干部考核体系，把责任落实到人；第三，政府应协助企业提高劳动效率，促进产学研合作深化，激发创新潜能，为休假制度改革创造条件；第四，不可贸然追求高水平休假福利，应充分考虑我国不同地区、行业发展不平衡的现状，以政府、事业单位和大型企业为试点，按照分步计划，逐步落实带薪休假并实现“作四休三”；第五，休假制度应人性化设计，兼顾不同群体需求，如中小学在校生可抽取寒暑假天数，增设春假、秋假，便于开展研学旅行活动，使家长可以用带薪休假陪伴孩子出游；第六，休假制度改革不可忽视企业尤其是小微企业的生存权，对实施休假制度的小企业可给予税收优惠，允许小微企业向劳动主管部门申请豁免部分休假。

带薪年休假制度意义重大

带薪年休假是我国法律规定的一项重要制度，旨在当劳动者连续工作一定期间后，使劳动者获得充足休息，以缓解工作疲劳、恢复身心健康、提高工作效率，并满足个人照顾家庭、休闲旅游等目的。带薪年休假是劳动法也是宪法上的一项重要制度，是劳动者的一项重要权利。年休假制度不仅有利于保护劳动者休息权，也有利于促进劳动者旅游休闲，扩大消费，拉动内需，促进经济增长。

党和国家历来高度重视职工带薪年休假工作。总体上看，我国已建立了带薪年休假的制度体系，明确了带薪年休假制度的主要内容、用人单位和职工的权利义务。带薪年休假制度实施以来，大部分用人单位遵守法律法规规定，劳动者休假权得到保障，也推进了我国旅游休闲和经济发展。当前，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。带薪年休假制度可以满足人民的精神需求和文化需求，也是美好生活需要的重要内容。我国居民收入水平不断提高，职工休息休闲需求也日益加大，更加注重工作和生活的平衡以及生活质量。特别是我国实行全面二孩政策，家庭团聚、亲子活动需求增加，带薪年休假制度也有利于促进儿童健康成长，推动全面二孩政策落实。

带薪年休假制度还需完善

我国带薪年休假制度实施以来，取得了良好成效，得到了广大用人单位的支持和执行，有效维护了职工的休息权。但年休假制度实施情况和制度本身还须不断完善。

一是年休假制度实施情况还不理想。近年来有关部门组织的调研表明，有较高比例的职工没有按照立法规定享受带薪年休假，特别是非公有制企业执行该制度的情况并不理想。一些企业对年休假制度认识不到位，执行不力，没有充分意识到带薪年休假是一项法定制度。由于年休假制度实施不佳，我国过度依赖于国家法定节假日和休息日的组合，以“黄金周”或“小长假”的形式来满足职工对旅游出行的需求，导致长假期间交通、食宿、旅游景点需求过于集中，给交通、环境和安全等造成巨大压力，旅游休闲质量难以保证，广大职工难以真正达到休闲休息的目的。二是年休假制度本身还存在不足。首先，带薪年休假作为职工一项权利的地位和性质在法律上还不够明确，重要性还不够突出。其次，带薪年休假制度的一些主要内容规定不够细致，比如享受年休假条件的连续期限如何计算，用人单位和职工如何确定年休假具体安排，年休假期间的津贴如何计算，未安排年休假时用人单位的责任等。最后，对年休假制度实施的监督检查以及相关法律责任还不完善。三是年休假的的社会文化还未形成。一些用人单位遵守带薪年休假制度的意识不强，对年休假的制度保障不足，缺乏职工年休假的企业文化和配套措施，部分职工年休假的权利意识也不强。

进一步完善带薪年休假制度的对策

年休假制度不仅事关职工休息权和企业经营管理，而且对保障数亿职工身心健康，促进劳动效率提高、旅游消费增长、经济发展，满足人民对美好生活的追求也具有重大意义，因此，年休假制度具有丰富的经济、社会和文化功能，需要从立法、执法和文化等方面促进该制度的完善。

进一步完善带薪年休假制度

中国社会科学院法学研究所研究员 谢增毅

一是完善年休假制度规则。我国已建立了年休假制度框架，但相关规则还不够精细。要进一步突出职工带薪年休假的权利属性，增强权利落实的保障。进一步明确带薪年休假制度覆盖人群；明确职工享受年休假的条件，尤其是明确“连续工作满12个月”规则；完善年休假具体安排的规则，提高劳动者在年休假具体安排上的话语权，明确休假请求权相关规则；进一步明确年休假期间职工津贴的计算标准；强化用人单位违反年休假制度的责任，加强劳动监察机关的职责。对于年休假天数应根据我国国情并借鉴国外经验，不断调整完善。

二是推进年休假制度落地。用人单位应树立法治意识，认识到职工年休假是职工的重要权利，确保职工年休假也是单位的法定义务。用人单位应充分重视职工带薪年休假，将其纳入单位日常经营和人力资源管理，统筹安排本单位职工年休假事项，并与职工充分沟通协商，建立年休假规章制度，使职工年休假有序进行。对用人单位以支付津贴方式取代职工年休假，以及职工自愿放弃年休假的做法进行严格限定。职工也应树立年休假的权利意识，积极主动与用人单位沟通，既要维护自身的休假权利，也要充分考虑单位工作的实际情况。此外，行政机关也应加强对年休假制度的日常监督检查。

三是形成年休假社会文化。全社会尤其是用人单位应对年休假持有正确态度，充分认识到年休假不仅是职工的福利，更是职工的一项重要权利。作为国家一项法定制度，单位应积极主动为职工休假创造良好条件，营造鼓励和支持职工年休假的企业文化，将年休假作为提高工作效率、增强职工活力、提升企业声誉的重要手段。职工也应增强年休假的权利意识，主动向单位提出休假要求，形成享受年休假的生活方式。如果年休假权利受到损害的，可向有关部门投诉，必要时可通过劳动仲裁争取合法权益。

全国政协委员、陕西文化产业投资控股(集团)有限公司董事长 王 勇

建议延长现行的春节假期

春节是中华民族最隆重、最热闹的传统节日，承载着最深厚、最持久的中华优秀传统文化。然而，我国现行的春节假期，与广大人民群众渴望有更多时间合家团聚、欢度春节的美好愿望还不相适应。社会各界对延长春节假期的要求十分强烈。为此，建议适当延长春节假期，让全国人民完整地过好新春佳节。

有利于传承和弘扬中华优秀传统文化。农历新年由上古时代岁首祈年祭祀演变而来，在中华数千年文明演进中经久不衰、历久弥新，“年”已经成为华夏民族“万物本乎天、人本乎祖，祈年祭祀、敬天法祖”的精神图腾。过年的习俗兴于汉代，魏晋时一家人除夕守岁，唐代登门拜年，宋代春节放爆竹逐渐流行，明清时期接灶神、贴门神、十五赏灯都已盛行，过年要一直延续至元宵佳节。直到今天，人们仍然认为“年”是从初一到十五，过完十五年才结束。从文化意

义上看，春节是全体华人最为欢乐吉祥的节日，是每一个家庭亲人团聚的节日，是走亲访友相互祈福的节日。春节承载着中国人最浓烈的思乡亲情伦理，凝聚着中华文明的文化精华。

有利于最大限度满足人民群众的幸福感。春节最为核心的文化内涵就是回家团聚。“家”在中国人心里具有特殊的意义，千百年来无论一个人在外面做什么、无论离家有多远，都一定要回到家里过年和亲人团聚。伴随着我国经济社会发展，以及交通条件的发展变化，大部分的城里人选择回老家过年，也有许多人把父母接到城里过年。但由于假期时间过短，很多工作在异地的人们花费在往返路途上的时间几乎占到七天假期的一半，与亲人团聚的时间非常有限。加之时间短造成的交通拥挤也在一定程度上影响着人们过年的好心情。延长春节假期，能够舒缓交通拥挤，有效延长亲人团聚的时间，极大提升国人举

家团圆的幸福感。

有利于拉动内需，促进经济发展。据商务部监测，在2019年春节黄金周，全国零售和餐饮企业实现销售额约10050亿元，同比增长8.5%。上海重点监测的7家购物中心、奥特莱斯销售额同比增长20%以上；北京重点监测餐饮企业销售额同比增长10%以上；西安市“西安年、最中国”活动核心区大唐不夜城2019年春节期间游客近400万人，比去年增长了235.59%。同时，京东商城春节消费大数据显示，客单价最高的品类是钟表、手机、珠宝首饰、服饰鞋帽等，消费者在新年青睐购买更高端的品牌。根据文化和旅游部统计数据，2019年春节假期全国旅游接待总人数4.15亿人次，同比增长7.6%；实现旅游收入5139亿元，同比增长8.2%。交通方面，全国道路运输共发送旅客约3.38亿人次；民航业共保障航班11.1万班，运送旅客1258.6万人

次，同比分别增长6%、10.6%，平均客座率约86%。国家电影局统计的数据显示，2019年春节假期，中国电影票房达58.4亿元，观影人次达1.3亿。如果将春节假期延长一倍，将会极大地促进消费，提升第三产业占比。

有利于与国际接轨增强民族自豪感。目前，我国的公共假期天数为11天，排在62个国家和地区中的第33位，属于中间偏下水平。工作年限满10年的中国公民带薪年假和公共假期数量之和仅有21天，排在第59位，远低于排名榜首俄罗斯的40天，欧洲大多数国家为35天，韩国、日本则分别为27天和26天。就单个节假日而言，中国春节的重要程度等同于西方的圣诞节，而大部分国家法定圣诞节放假时间基本上在10天以上。

综上，建议有关部门进行调研，适当延长现行的春节假期，使中国人过上一个完整的新年，极大提高人民群众的幸福感和增强中华文化的凝聚力。