

带薪年休假:全面落地实施还要走多远

当制度长出“牙齿”、执法真正“咬合”、企业找到“账本平衡”、“休假羞耻”彻底被打碎,带薪休假制度或许才能早日摆脱难以全面落实落细的尴尬,为4亿多名职工的休息休假权保驾护航

□ 本报记者 安宁

一项涉及全国4亿多名职工的制度,终于要“动手术”了。

2026年1月,人社部在例行新闻发布会上放出重磅信号:将推动修订《职工带薪年休假条例》,以促进用人单位切实落实职工带薪年休假制度。值得注意的是,这份条例自2008年施行以来,已经整整18年没有进行修订。两个月后,全国两会,《政府工作报告》提出,支持有条件的地方推广中小学春秋假,落实职工带薪错峰休假制度。“十五五”规划《纲要》也明确,落实职工带薪休假制度,鼓励弹性错峰休假,探索推行中小学春秋假。

从“提上日程”到“写入报告”,国家层面正在把一场关于“休假权”的接力赛交到地方和企业手中。随后,浙江、山西、安徽、贵州、海南……一省份省级配套文件密集落地。

但是,有些问题始终绕不开:为什么一项法律明确赋予的权利,拖了18年才迎来相关条例的第一次修订?这次改革,又将靠什么来推动落地?

带薪休假为何这么难落地

回溯我国法律,带薪休假制度出现得并不晚。1994年,《中华人民共和国劳动法》首次以法律形式明确“国家实行带薪年休假制度”,为保障劳动者休息权奠定了根本法律基础。2008年1月1日,《职工带薪年休假条例》正式施行,标志着我国带薪休假制度进入规范化、制度化阶段;同年,《企业职工带薪年休假实施办法》发布,对休假天数、工资补偿、执行细则等作出细化规定,至此形成相对完整的制度框架。

《职工带薪年休假条例》规定:职工累计工作1到10年,年休假5天;10到20年,休10天;20年以上的,休15天。因工作需要不能安排休假的,单位应予以日工资收入300%的补偿。

然而,理想的制度设计并未完全转化为现实的权利福祉。2020年,人社部在答复全国人大代表建议时提到,带薪年休假普及程度约为60%;2024年底,前程无忧发布的关于企业年休假制度的调查报告显示,近七成职场人未能休完当年年假。

为什么一项颁布了32年的法律制度、执行了18年的条例,还是在一定范围内落不了地?

中国劳动关系学院科研处处长兼法学院院长肖竹注意到,部分省份发布的相关文件中,仍有“实行带薪年休假制度是国家确立的一项重要社会福利制度”的表达,弱化了带薪年休假的法定权利属性。

此外,《企业职工带薪年休假实施办法》第十条规定,若用人单位已安排年休假但职工因本人原因书面提出不休假,用人单位仅需支付正常工作期间的工资收入。这个“本人原因”成了企业规避带薪年休假的万能借口。更隐蔽的操作是,用产假、婚假甚至事假去冲抵年假,或者把“累计工龄”悄悄换成“本单位工龄”,让员工变成“新员工”。制度刚性不足,约束力偏弱,给了企业太多“绕



“五一”小长假期间,游客在江苏省无锡市惠山映月里街区游玩。

新华社发(周社根 摄)

道走”的空间。

“休年假不过是换个地方工作”“工作没人交接,领导不愿意签年假单”“害怕影响绩效、考核和晋升,得不偿失”“担心同事有意见”……采访中,不少职工吐露心中顾虑,一种弥漫在职场中的“休假羞耻感”,让很多人主动放弃了权利。

而在执法端,维护企业经营和服务群众之间的角力,让基层劳动监察人员同样面临两难处境。

改革“油门”为什么突然踩下

突破口出现在2026年。这绝不是偶然,而是多重力量叠加的结果。

顶层制度“首修”。人社部明确启动条例修订,这是18年来的第一次。尽管条例属于行政法规而非人大立法,但这一动作被学界视为“系统性升级”的开端——国家正在对市场规则、企业保障制度进行整体性配套。

消费逻辑倒逼休假逻辑。2025年1月,国务院办公厅印发的《关于进一步培育新增长点繁荣文化和旅游消费的若干措施》提出,要释放职工消费潜力,“鼓励单位和职工将带薪年休假与传统节日、地方特色活动相结合,安排错峰休假”。2025年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《提振消费专项行动方案》明确要求“严格落实带薪年休假制度”,并将带薪年休假执行情况作为工会维护职工权益的重要内容。这意味着,休假不仅是民生问题,更是经济问题——实行错峰休假,让人敢花钱,内需才能真正激活。

“假期能释放劳动者消费潜力,实现经济良性循环。”中国劳动关系学院法学院学

术委员会主任沈建峰算了一笔就业账:每个劳动者的年工作日大致为248天,以最短的5天带薪年休假为例,50个劳动者带薪年休假就可以为一个劳动者腾出一个工作机会。

地方密集“交卷”。浙江的“四部门联合监管”模式颇有代表性——不只是发文,而是要求每年开展一次专项执法行动,重点盯住中小微企业和劳动密集型企业。山西、安徽等地则从“计划管理”入手,要求企业年初上报年休假安排,年底核查执行情况。从“柔性引导”转向“刚性约束”,这一轮地方行动明显更“较真”。

更重要的是,中小学春秋假的推广为错峰休假提供了现实接口。西安明确,春秋假期间,优先安排有子女的职工通过分段使用年假形成“家庭组合假期”。云南则鼓励职工将年假与法定节假日、寒暑假、春秋假“嫁接”,实现全年合理分布。这种制度间的“榫卯结构”,让“想休”和“能休”逐步统一。

落地还需要翻过几道坎

制度修订已经启动,地方配套陆续到位,但要让年假真正全面落到实处,至少还得搬开“四块石头”。

让制度长出“牙齿”。沈建峰认为,条例修订并非简单“做加法”,而是在保障劳动者休息休假权的同时,兼顾企业生产实际和负担能力,以更精细、更可执行的制度设计,推动带薪年休假真正落地。

让执法真正“咬合”。过去,一些地方的带薪年休假是“民不举、官不究”。今年开始,浙江等地推行的“年休假计划管理”

“季节性专项执法”正在打破僵局。更重要的是,必须把带薪年休假执法成效纳入地方政法法治考核指标。

帮助企业找到“账本平衡”。浙江经验表明,“岗位AB角互补”“分期休假、错峰调休”等做法可以大幅降低企业用工压力。对于小微企业,一些地方正在探索“休假成本分担机制”,比如通过社保返还、税收减免等方式,对冲部分用工成本。只有当企业不再把年假视为“纯负担”,制度才可能从“被动应付”走向“主动安排”。

打碎“休假羞耻”。贵州在文件中提出一个很有意思的举措——选树典型案例加强正面宣传。贵州省人社厅等四部门联合印发通知提出,“摒弃将不休假等同于‘敬业奉献’的片面认识”,消除职工担心休假会影响工资收入、评先评优和职业晋升而不敢休的思想顾虑,营造尊重职工休假权利的良好社会氛围。这听起来像是软办法,实则直击痛点。当一家企业因为敢于让员工休满年假而受到表彰,其他企业就会重新掂量“苛待员工”的文化成本。社会心态的改变,往往从一两个突破性案例开始。

带薪年休假,从1994年写入劳动法,到2008年条例施行,再到2026年条例首次修订——32年的历程,写满了职工对休息权的期盼。

在2026年这个节点,顶层设计在改,地方执法在动,消费逻辑在推。

很多人期盼着,这次启动的条例修订能不能让年假进一步落到实处?

答案或许就在各地方、各部门接下来的行动里。

一图读懂

七省份探索制度变革 保障职工休假权



今年以来,浙江、贵州、安徽、陕西、山西、海南、云南等省份通过发文或倡议书形式,全面推动职工带薪错峰休假制度落地实施,保障职工休息休假权益,提升职工幸福感和归属感。

浙江

将年休假制度落实情况纳入“双随机、一公开”监管机制实施常态化监管,每年开展一次专项执法行动,重点检查中小微企业和劳动密集型企业。

制定职工轮流休假计划,从年初开始统筹安排职工轮流休假。计划确定后,职工无特殊情况应服从用人单位统一安排。

对承担重大节日值守、应急处置、关键岗位保障等性质特殊的岗位,指导用人单位提前制定专项休假方案,通过“分期休假、错峰休假、岗位互补”等方式,妥善平衡工作需求与职工休假权益。

贵州

机关事业单位要简化休假申请和审批程序;企业等其他用人单位应结合生产经营实际,优化休假审批流程。

机关和企事业单位等用人单位对履行落实带薪年休假制度负主体责任,主要负责人作为第一责任人带头落实带薪年休假制度。

选树和推广保障职工休息休假权益的典型案列,重点宣传依法休假的基本精神和原则,摒弃将不休假等同于“敬业奉献”的片面认识,消除职工思想顾虑。

安徽

将落实年休假制度纳入集体协商,明确年休假的具体实施细则、争议解决途径等,依法统筹安排职工休假。

要求各地持续开展《职工带薪年休假条例》等相关法规政策宣传,提升用人单位落实休假制度的自觉性。

陕西

用人单位经职工同意不安排年休假,或安排职工年休假天数少于应休天数,应当在本年度内对职工应休未休的年休天数,按照其日工资收入的300%支付未休年休假工资报酬。

指导用人单位建立落实婚嫁及奖励假、产假及奖励假、男方护理假、哺乳假、育儿假、独生子女陪护假等假期制度;在女职工怀孕、生育和哺乳期间,按照国家和本省有关规定享受特殊劳动保护。

山西

工会要依法履行维权职责,畅通工会职工服务热线,积极反映职工呼声,针对休息休假等问题,实施常态化监督。

将带薪年休假等政策规定纳入单位内部日常学习和制度建设内容,积极向职工普及休假权益,增强职工依法休假意识,破解职工“不能休、不敢休、不愿休”的痛点问题。

海南

将带薪年休假灵活分段拆分使用,与周休息日、法定节假日、婚丧假、产假、育儿假、护理假等统筹使用,实际形成较长的“组合假期”。

在寒暑假和中小学生学习春秋假期间,鼓励用人单位优先保障未成年子女照护需求的职工休假,或通过弹性排班、远程办公、轮班值守等方式创造便利条件,切实解决职工看护子女难、休假不便的后顾之忧。

云南

明确要求不得因用工形式、岗位性质、职级差异区别对待,劳务派遣工与正式员工享有同等带薪年假待遇。

国有企业应将年休假制度落实情况纳入企业负责人年度考核内容。

(资料整理:安宁 设计:喻筠雅)

记者手记

读懂调休“账本”背后带薪休假制度改革的底层逻辑

□ 荆文娜

每到节假日,打工人的心情总是复杂的。调休,这个极具中国特色的休假安排,早已超越了单纯的时间置换技术,它像一面棱镜,折射出我国带薪休假制度改革进程中,经济发展阶段、社会治理逻辑与劳动者权益保障之间复杂的演进图景。

为何我们有了带薪休假制度,却还要受制于调休的“安排”?

要洞悉这一现象,我们必须掀开表面的情绪,算一算调休背后国家、单位和个人之间的“三笔大账”。我国带薪休假制度改革的底层逻辑,正是在这三方利益间不断寻找平衡点的过程中逐渐清晰的。

首先从国家的宏观账来看:为什么需要“调”出一个长假?

这笔账的底层逻辑在于,假日经济需要“规模效应”与“消费场景”。那么,为什么不能把假期分散开?错峰出行岂不更舒服?

从宏观经济视角看,节假日日不仅是休息

时间,更是国家刺激内需的“黄金杠杆”。旅游、餐饮、交通等服务业高度依赖“连续的时间块”来形成消费场景。如果假期零散分布,大众很难形成跨城甚至跨省的消费冲动,相关产业链的运转效率也会大打折扣。

调休的本质,是集中采购力。这笔宏观账的诉求很明确——用短期的高度集中消费,换取年度内需市场的强力“回血”。在这个维度上,调休是最快速有效的宏观调控方式。

再来看看单位这笔账:为什么在一部分单位里带薪休假落地这么难?

这笔账的底层逻辑,是出于对用人单位特别是中小微企业的生存红线与用工成本的权衡。

我国拥有海量的中小微民营企业,它们贡献了绝大多数的就业岗位,但自身抗风险能力仍相对较弱。设想看,对于一家10人规模的初创公司来说,如果员工动辄休假十天半个月,项目断档、客户流失的风险极高。在激烈的市场竞争中,如果要求所有企业无

条件配合员工休长假,等同于“拔苗助长”。

因此,当前的改革逻辑并非“一刀切”地强制放假,而是实行渐进式引导和差异化施策。国家近年来鼓励有条件的地方试行4.5天弹性工作制、推行错峰休假,正是为了给不同类型的企业留出缓冲地带,在保住企业生存底线和员工休息权之间寻找平衡点。

最后再来算算民生这笔账:为什么我们总觉得“休不好”?

这笔账的底层逻辑在于,社会协同机制的“错位”。理想的带薪休假是个人自由支配时间,但现实生活中的我们却被各种隐形成本捆绑。

因此,目前的休假改革正在向“系统化”方向转变。比如贵州等地推行的带薪错峰休假结合了当地实际,而全面落实中小学生春秋假的建议也被频频提及。只有当社会的“齿轮”咬合度越来越高,个人的带薪休假才能真正落到实处,而不至于陷入“一个人休假,全家人上班”的尴尬境地。

算清了这三笔账,我们就能理解,我