

完善新就业形态从业者职业伤害保险制度

张成刚 陈雅茹*

党的二十大报告提出，支持和规范发展新就业形态，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。从全球范围看，新就业形态从21世纪最初10年出现，发展到现在已经成为劳动力市场的重要组成部分。我国的新就业形态发展水平在世界范围内处于前列，在从业者规模、服务范围和行业渗透率等方面处于领先地位。

加强新就业形态劳动者权益保障是促进新就业形态长久健康发展的重要保证，职业安全保障是新就业形态劳动者权益保障的重要方面。在各类新就业形态中，以线下交易为主，且处于复杂工作环境中的共享经济平台劳动者，如网约车司机、外卖骑手、城市即时配送员等受到自身伤害和第三者伤害的风险较高。由于我国现行工伤保险制度仅以劳动者与用人单位建立劳动关系为前提，对于劳动关系尚不明确的新就业形态劳动者目前仍难以获得工伤保险覆盖。因此，如何化解新就业形态劳动者的职业伤害风险，构建新就业形态从业者职业伤害保险制度，已经成为国家亟待解决的政策议题。

一 职业伤害保障是新就业形态劳动权益保障的紧迫问题

国家信息中心《中国共享经济发展报告（2021）》显示，2020年共享经济平台服务提供者约为8400万人，同比增长约7.7%。新就业形态目前已涉及零售、贸易、餐饮、物流、交通、医疗、教育等多个行业。在我国劳动力市场上，发展较稳定、就业规模较大的新就业形态主要有四类：一是电商平台就业，主要包含各类电商平台的网店主以及围绕网店运营的相关从业者。二是共享经济平台或平台服务市场的劳动者，如网约车司机、外卖骑手等，主要由平台组织和匹配，劳动者和消费者在线下完成交易。三是在线平台市场就业的劳动者，主要包括有特定技能，借由互联网平台获取订

* 张成刚（通讯作者），首都经济贸易大学劳动经济学院，电子邮箱：zchengg@163.com；陈雅茹，首都经济贸易大学劳动经济学院，电子邮箱：137141131@qq.com。本文为北京市社会科学基金项目（项目编号：19YJC028）和首都经济贸易大学北京市属高校基本科研业务费专项资金资助（项目编号：QNTD202102）的阶段性研究成果。

单、开拓业务的程序员、设计师、法律工作者、网络写手等，订单分配和交付基本都在线上完成。四是基于社群经济、内容经济的就业者，他们通过社群和内容创作与消费者建立连接，获取收益。

建立完善新就业形态职业伤害保险是新就业形态劳动权益保障中较为紧迫的问题。一方面，外卖骑手、城市即时配送员等处于交通环境中或其他室外工作的劳动者存在较大的职业伤害风险。2019 年上半年，上海市涉及快递外卖行业的交通事故有 325 起，其中涉及外卖骑手的共 220 起，占比达 68%。另一方面，2010 年修订的《工伤保险条例》所称“职工”，仍未将非职工的灵活就业人员包括在内；《中华人民共和国社会保险法》也未对灵活就业人员享受工伤保险做出规定。目前的制度设计并未给新就业形态从业者参加工伤保险预留政策空间。

尽管职业伤害事件仍为小概率事件，但一旦发生就可能对劳动者个体和家庭产生重大影响。调研发现，大多数出现职业伤害的新就业形态劳动者在受伤休息期间没有工资收入。大部分劳动者的用人单位不给劳动者申报职业伤害，即使有些平台给劳动者购买了商业意外险，但也可能因为没有申报而使劳动者无法享有商业保险理赔。很多劳动者在遭遇工伤时无人问津，反映了新就业形态基层用工管理在工伤管理方面的缺失。在劳动者因职业伤害休息一段时间后，很大可能会被用人单位辞退，甚至会以旷工名义克扣受伤前的工资。

2021 年 7 月，人力资源和社会保障部、国家发展和改革委员会等 8 部门共同印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》中，明确组织开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点，平台企业应当按规定参加。也就是说，平台企业将参加职业伤害保险试点。2022 年 7 月，新就业形态劳动者职业伤害保险试点正式开始实施，标志着国家层面面向新就业形态劳动者的职业伤害保险制度正式启动。

在 2022 年国家层面新就业形态职业伤害保险试点之前，我国已有部分地区针对广义灵活就业人员、新就业形态从业者面临的工作伤害问题，开展了职业伤害保险试点工作，为新就业形态职业伤害保险的构建和实施提供了经验。地方政府早期的职业伤害保险试点主要有两个方向。面向广义的灵活就业人员的职业伤害保险制度探索出现较早。早在 2006 年，江苏南通率先开展灵活就业人员工伤保险试点，将灵活就业人员纳入工伤保险体系。山东潍坊沿用江苏南通制度模式，将灵活就业人员纳入工伤保险体系。2015 年，江苏太仓则面向灵活就业人员新建了职业伤害保险制度。同年，江苏南通市进一步调整了灵活就业人员工伤保险的缴费标准，从按月定额缴费调整为按月平均工资的比例缴费。

在新就业形态出现之后，面向新就业形态从业者的职业伤害保险制度探索逐步展开。2018年，苏州市吴江区最早开启了对新经济新业态下灵活就业人员职业伤害保险的政策探索。此后，在江苏、浙江和江西的多个城市，出现了面向新就业形态从业者的职业伤害保险试点政策。2021年，广东省在省级层面明确了新就业形态从业者纳入工伤保险的政策，是目前唯一对新就业形态从业者职业伤害保险问题作为政策回应的省份。

二 构建新就业形态职业伤害保险制度面临的困境

各地区试点实践反映了新就业形态职业伤害保险制度构建存在的共性问题 and 挑战。首先，新就业形态从业者参加工伤保险存在资格困境。《工伤保险条例》规定用人单位应为本单位职工或雇工缴纳工伤保险费，但未对灵活就业人员和新就业形态劳动者做出制度安排。由于劳动关系界定困难、缴费主体缺失、社会保险不可拆分等原因，新就业形态从业者参与现行工伤保险制度时，面临劳动关系界定困难、缴费主体缺失、工伤认定与取证难，以及工伤保险经办方式灵活性不足等困境。

其次，政策执行存在困境。一是参保费用缴纳和管理归属不明确。职业伤害保险缴纳形式不统一，目前存在定额、定费率、行政补贴三种形式，除太仓由政府补贴外，其他试点地区由个人或用人单位自愿缴纳。同时，基金管理不统一，南通、潍坊等地将职业伤害保险基金纳入工伤保险体系，由社会保险行政机构代管。吴江采用政府购买服务的形式，交由商业保险公司代管。九江选择建立职业伤害保险基金专户。各地不同执行办法的实施效果如何尚缺乏评估。

二是保费征收形式尚不明确。目前，南通、潍坊、吴江、九江四个地区由个人缴纳保险费用，吴江通过采用财政补助的方式，激励已参加养老和医疗保险的灵活就业人员参加职业伤害保险。浙江等采取单工伤保险模式的地区均由用人单位缴纳保险费用，主要参照工伤保险的缴费标准，维持着较低的标准，且大都采取自愿原则。

三是职业伤害认定范围窄、复杂程度高。多处试点将视同工伤、上下班交通事故等情形排除在职业伤害认定范围外。职业伤害申请的程序上，除了申请表和诊断证明之外，南通和吴江等试点地区都要求提供两人以上的旁证来证明，为认定带来困难。

四是保障范围和保障力度不足。工伤保险对于职工工伤待遇有较全面的规定，包括治疗期间的费用、长期康复的费用、工伤保险基金支付的费用和用人单位支付的费用等。新就业形态面临着用人单位支付的待遇谁来支付，伤残补助等待遇应不应该和

职工等同，长期治疗和康复费用由谁来承担等问题。

五是职业伤害保险基金个人账户是否需要建立。由于新就业形态劳动者不具备稳定的劳动关系，流动性较大，就出现了是否需要建立职业伤害保险基金个人账户的讨论。一种观点认为，建立个人账户能够方便劳动者随着其职业的转换以及进出平台的状态，开启或中止其职业伤害基金个人账户，便于基金的转移接续。另一种观点认为，职业伤害不是普遍性风险，缴费水平较低，应发挥社会共济原则，不需要建立个人账户。

第三，协同治理存在困境。工伤保险认定需要企业与所在地人社部门相互配合调查取证，共同完成工伤保险的认定与赔付等相关业务流程。而平台经济具有跨区域经营，运营主体一般集中于总部，通过数字平台在全国范围内开展业务的特点。一方面，新就业形态中劳动者并非集中于固定的工作场所，而是分散于不同地域。这对于职业伤害认定有较大困难，也容易造成道德风险。另一方面，新就业形态以平台通过算法管控为主，一般不设立地方分支机构或地方权限有限，会导致平台企业与劳动者之间的责任认定分歧争议大、调整成本高。

三 完善新就业形态职业伤害保险的政策建议

新就业形态职业伤害保险制度的探索，为我国社会保障制度顺应劳动力市场和就业形态变化提供了很好的借鉴和经验。本文为今后新就业形态职业伤害保险制度构建提出以下政策建议：首先，及时开展试点评估，并根据新就业形态特点完善制度。政府应根据新就业形态劳动者的用工特点、收入状况、职业风险等因素综合评估试点效果，在各地政策基础上积极探索具体有效的做法。应在评估中详细分析职业伤害保险的社会成本与社会收益，既要保障劳动者，也不能过于加重整个业态的负担。平台经济是一种微利的商业模式，多主体、多要素在平台经济运营模式中获利。职业伤害保险的保费会提高该商业模式交易成本，加重参与者负担。应优化赔付流程，降低沟通成本和认定成本，提高赔付及时性。

其次，明确新业态企业的预防、保障和连带责任。虽然新业态平台企业和劳动者之前不存在传统意义上的劳动关系，但基于服务质量管控和企业管理需要，仍会对劳动者进行一定的管理，平台企业也会通过平台按照约定规则扣减劳动者获得的报酬，可见劳动者对企业存在一定人身依附性、经济从属性。因此，新业态企业也应承担以下三方面责任：一是预防责任，包含职业伤害预防和培训教育责任；二是保障责任，包含代为投保、部分或全额缴费责任、对保险内容的告知和解释责任、协助获得理赔；

三是连带责任，包含部分职业伤害救助、协助恢复职业能力等。

再次，发挥商业保险的补充作用。职业伤害保险保障范围有限性导致新就业形态要求劳动者必须参与平台企业绑定的商业保险，多家平台都推出意外伤害保险，弥补社会保险不足。除此之外，应为新就业形态劳动者提供符合其特征和额外保障需求的商业保险，并鼓励有条件、有需求、有意愿的新就业形态劳动者或企业购买，作为重大职业伤害保险的补充。

最后，关注轻微职业伤害问题。新就业形态劳动者可能面临致残、身故等较为严重的职业伤害，更有可能面临日常的轻微职业伤害。尽管是轻微职业伤害，也可能导致新就业形态劳动者短期内丧失工作能力。与在正规就业不同，新就业形态劳动者一旦停止工作，就无法获得收入，从而丧失生活保障。因此，除了保障个人经济力量难以承受的重特大职业伤害，也应该考虑覆盖需求最迫切、最易发生的轻微职业伤害。

(责任编辑：封永刚)