

《江苏省超过法定退休年龄人员和实习生参加工伤保险办法》政策解读

一、关于起草《办法》的背景和意义

自 2004 年《工伤保险条例》（以下简称《条例》）颁布至今，我省工伤保险逐步覆盖机关、企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位等组织和有雇工的个体工商户。十六年间，我省工伤参保人数自 480 万人增长到 2090 万人，但是，对照当前新发展理念 and 高质量发展要求，现行制度尚未达到十九大报告提出的“兜底线、织密网、建机制”要求。主要豁口是两类人群，主要困难是：一方面，非典型的劳动关系导致用人单位无法为两类人群参加工伤保险，但司法实践中往往判决由用人单位承担工伤保险责任；另一方面，两类人群职业伤害保护的商业保费高昂，远超适龄青壮年保费的 2 倍，是职工工伤保险费的数倍。根据统计数据，全省每年有近 60 万全日制职业学校学生参加顶岗实习，有近 600 万超龄人员继续就业，两类人群由于制度原因始终未能参加工伤保险，缺保障、难维权的现象也一直存在。

除现实迫切需要外，国家、省对此两类人群的职业伤害保障保护也做出了明确要求：2019 年，人社部工伤司发文鼓励各地结合自身工作实际开展两类人群工伤参保工作；2020 年，惠建林副省长也在《关于报送就业和收入分配领域突出民生问题清单

的报告》中批示：请人社厅按省委省政府研究决策抓好落实，对已经明确事项会同有关部门抓紧推进，其中就涉及到两类人群的职业伤害保障问题；近年来，各级人大、政协会议也多次收到相关建议、提案。

二、《办法》的制定原则

由于工伤事故具有偶发性，参保人数越多，工伤保险费越低。2020年，全省工伤保险月平缴费不到30元/人，工伤保险基金支付的一次性工亡补助金标准已接近85万元。各类用工主体对单独参加工伤保险的呼声较高，考虑到工伤保险制度延续性、公平性和工伤保险基金的安全性，我们在制度设计上遵循了以下三个原则。

（一）扶持性原则。经过比较分析，考虑到两类人群属于保障缺失、工伤风险较大的群体，且绝大部分在小微企业或微利行业从业，出台《办法》既填补了制度覆盖空白，也有利于扶持中小微企业和微利行业。

（二）公平性原则。由于两类人群不能参加养老、医疗保险，在实地调研中，部分地区建议通过商业保险予以两类人群保障，并应与工伤保险存在一定的制度差别。考虑社会保险制度的本质，且商业保险存在不可持续、保障不足的问题，经研究，我们认为将两类人群纳入工伤保险，且在参保方式、缴费费率、费用来源、认定（视同）、待遇项目和保障水平与《条例》和《江苏省实施〈工伤保险条例〉办法》（以下简称《实施办法》）一致，

才是回应民生关切、解决根本问题的路径。考虑到浙江各地在出台相关政策的时间节点、操作办法各不相同，根据江苏省政府办公厅出台《关于江苏省工伤保险省级统筹的实施意见》要求，决定通过省级层面出台《办法》，实现全省统一，确保全省两类人群和用人单位早日享受这一惠民政策。

（三）倡导性原则。规范性文件的制定主体、依据必须充分、合法。由于两类人群不在《条例》覆盖范围，没有上位法支持强制参保，基于此，《办法》定位于倡导性文件，通过扶持性政策的出台，鼓励用人单位参加工伤保险分散其用工风险，借此给予两类人群更好更高的工伤保障。同时，为进一步减证便民、优化服务，适应两类人群的流动性，根据《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》工作要求，对两类人群参加工伤保险必需的3项材料采用告知承诺制办理。在缴费方式上，分别采取了按月缴费和一次性缴费的方式，进一步方便用人单位办理参保缴费手续。

三、《办法》的主要内容及需要说明的几个问题

《办法》共有十九条，涉及六个方面的规定，与《条例》和《实施办法》构架设计相一致。其中有两个问题需要做如下说明。

（一）关于经办能力的考虑。以前两类人群不能参保，不由工伤保险基金给付待遇，部分用人单位越过法定工伤保险认定程序，直接与受伤害人员协商解决。《办法》的出台，给用人单位为两类人群参加工伤保险打开了通道，也给人社业务经办带来了

新的工作量，甚至可能带来复议诉讼和基金防控风险。这给很多以前与医保合署办公的部门又带来了一次大考。经反复沟通和统一思想认识，各地均表示要对标群众工作和改革攻坚的能力，坚持民生为本，众志成城、克服困难，主动推进全省工伤保险高质量发展。

（二）关于 1-4 级实习生工伤保险待遇的说明。《条例》规定，工伤职工被鉴定为一至四级的，保留劳动关系，退出工作岗位，由用人单位和职工缴纳基本养老、基本医疗保险费，用以保障工伤职工后续的养老、医疗待遇。以前，重度残疾的实习生的养老、医疗待遇没有长期保障；以后，一旦实习生因工致残为 1-4 级，将由工伤保险基金承担其后续工伤医疗、伤残津贴（可替代养老保险作用）等费用。此外，1-4 级实习生依旧可以通过参加城镇居民医疗保险解决其医疗保障问题；符合民政救助资格的，还可以享受民政补贴。