

新业态从业者职业伤害保险的模式选择与制度建构

梁 栋

摘要:新业态从业者的职业伤害保障问题亟待解决。目前存在三种新业态从业者职业伤害保险模式:纳入工伤保险模式、利用商业保险模式、建构新职业伤害保险模式。比较来看,建构新职业伤害保险更具合理性,是我国应然的模式选择。相较于工伤保险,其能超越劳动关系束缚提供更具贴合性的保障;相较于商业保险,其所提供的保障也更加具有基础性和强制性。而且,建构新职业伤害保险也符合劳动关系三分法的趋势。关于新职业伤害保险的具体制度建构,重点应从保费缴纳、伤害认定、待遇给付这三方面展开。在保费缴纳方面,劳资政三方应共担缴费义务,以平台给付报酬作为缴费基数,并根据平台付酬规则按单确定缴费标准,同时实行差异费率和浮动费率。在伤害认定方面,应将工作原因作为核心认定要素,减少认定申请中的程序及材料限制。在待遇给付方面,应在制度建设初期优先考虑医疗、伤残及工亡待遇,并且与工伤保险同类项目保持适度的给付差。

关键词:新业态从业者;新职业伤害保险;保费缴纳;伤害认定;待遇给付

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.01.014

2025年初,京东与美团展开的外卖骑手社保大战引发了广泛关注。喧嚣背后,折射出一个严峻的社会问题。当前,新就业形态成为我国重要的就业增长点,但规模日益庞大的新业态从业者在工作中却长期面临较高的职业伤害风险^①,处于职业安全保障“洼地”。数据显示,2023年我国新业态从业者数量已达8400万人^②,其中三成以上从业者有工作中受伤的经历^③。

鉴于此,中共中央、国务院在2017年到2020年出台的六份文件中,均强调要加强新业态从业者职业伤害保障^④。在此基础上,人力资源和社会保障部(以下简称人社部)等十部门于2021年12月联合

基金项目:国家社科基金青年项目“大模型时代职场算法应用对劳动者权益的挑战与法律规制研究”(25CFX087)。

作者简介:梁栋,中国人民公安大学法学院讲师,法学博士(北京100038;liangdong4869@163.com)。

① “新业态从业者”诞生于平台经济发展以及平台用工规模扩大的背景下,也可称之为“平台从业者”。“新业态从业者”不同于“灵活就业人员”,两者是交叉关系。“灵活就业人员”是指未与用人单位建立标准劳动关系的灵活就业主体,既包含了平台用工背景下未与平台企业建立标准劳动关系的灵活就业主体,也包含传统用工环境中未与传统单位建立标准劳动关系的灵活就业主体。广义的“新业态从业者”包含三类主体,分别是“以去雇主化为特征”“以多雇主化为特征”“以标准劳动关系下劳动方式新型化为特征”的新业态从业主体,而狭义的“新业态从业者”特指“以去雇主化为特征”的新业态从业主体,即平台用工背景下未与平台企业建立标准劳动关系的灵活就业主体,这也是新业态从业者中最常见、最受关注的一类群体。本文采用狭义说,在未特别说明的情况下,文中所称“新业态从业者”特指“以去雇主化为特征”的新业态从业主体。

② 易舒冉:《全国新就业形态劳动者达8400万人》,《人民日报》2023年3月27日,第1版。

③ 黄乐平、宋佳妮、徐晓静等:《新业态从业人员劳动权益保护2019年度调研报告》,http://www.yilianlabor.cn/yanjiu/2020/1906.html,访问日期:2025年6月1日。

④ 《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》(国发〔2017〕28号)《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》(国办发〔2019〕38号)《国务院关于进一步做好稳就业工作的意见》(国发〔2019〕28号)《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》(中发〔2020〕1号)《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》(中发〔2020〕10号)《国务院办公厅关于支持多渠道灵活就业的意见》(国办发〔2020〕27号)。

下发通知,决定在上海、广东、海南等七省市开展新业态从业者职业伤害保险试点^①,探索构建符合新业态从业者特点的职业伤害保障体系。我国部分地区和平台企业也已提前行动,或尝试将新业态从业者纳入工伤保险,或选择利用商业保险解决新业态从业者职业伤害保障问题。

在学术研究中,部分学者洞察到新业态从业者的工作模式、劳动关系及风险暴露程度均与传统劳动者存在差异,认为应依据其特性给予特殊的职业伤害保险保护。不过,学者们的具体保护思路却并不统一,争议集中分布在宏观模式选择和微观制度建构两个层面。关于宏观模式选择,有学者主张将新业态从业者纳入工伤保险^②,也有学者主张利用商业保险^③,还有学者主张建构专属性新职业伤害保险^④。而关于微观制度建构,围绕保障对象界定、参保缴费分担、伤害认定标准、保险待遇给付等保险要素,不同学者的建议思路也差异显著^⑤。在新业态从业者职业伤害保障问题凸显、实践探索亟须理论指引的关键时刻,拨开争论的迷雾,精准回答新业态从业者职业伤害保障应选择何种保险模式,以及如何进行制度建构,已然成为法学研究领域迫在眉睫的重要课题。

一、不同职业伤害保险模式的比较分析

面对新业态从业者的高职业伤害风险,我国部分地区、平台企业和部分域外国家探索出了三类不同的保险模式,分别是纳入工伤保险模式、采用商业保险模式,以及建构新职业伤害保险模式。

(一) 纳入工伤保险模式

我国部分地区尝试将新业态从业者纳入工伤保险,按参保缴费是否须与其他社保险种挂钩,分为“直接参加工伤保险”地区和“单工伤保险”地区。前者如山东潍坊和江苏南通,要求从业者自行缴纳保险费用,且与职工基本养老保险费、基本医疗保险费同步缴纳,从业者承担本应由用人单位承担的工伤保险缴费责任。后者如浙江和广东,工伤保险参保缴费不与其他社保险种挂钩,由平台企业承担用人单位义务。可见,我国不同地区将新业态从业者纳入工伤保险的尝试存在差异,未形成普适经验,并面临诸多难题。一是保费缴纳难题,平台企业并非标准劳动关系中的“用人单位”,能否作为缴费主体、是否需按行业差异确定费率存疑。二是伤害认定难题,新业态从业者无固定工作时间和工作地点,“三工原则”是否需被严格遵循、工伤认定程序如何确立待解。三是待遇给付难题,由于缺少标准劳动关系中的“用人单位”,工伤治疗期间保险待遇承担主体、长期治疗和康复待遇支付方式不明。

从国际情况看,德国、日本等国已将新业态从业者纳入工伤保险。德国是工伤保险制度发源地,制度成熟完善、工会力量强,因此选择将新业态从业者纳入工伤保险,由工会以行业自治方式决定纳入范围。日本的工伤保险制度同样建立在严格的法律保障之上,但日本社会更认同政府的管理能力,

① 《关于开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作的通知》(人社部发〔2021〕110号)。

② 向春华:《统一与分化:平台用工职业伤害保险制度之体系构建》,《华东政法大学学报》2023年第6期;李满奎、李富成:《新业态从业人员职业伤害保障的权利基础和制度构建》,《人权》2021年第6期;李坤刚:《“互联网+”背景下灵活就业者的工伤保险问题研究》,《法学评论》2019年第3期;战东升:《新就业形态从业者职业伤害保障制度构建的中国方案》,《湖湘论坛》2025年第2期。

③ 李干、董保华:《从“单雇主”到“无雇主”:新业态社会保险参保机制的困境与革新》,《保险研究》2024年第10期;王增文、陈耀峰:《新业态职业伤害保障制度的理论基础与制度构建》,《西安财经大学学报》2022年第2期。

④ 白艳莉:《新业态从业人员职业伤害保障体系构建研究》,《中州学刊》2022年第7期;朱小玉:《新业态从业人员职业伤害保障制度探讨——基于平台经济头部企业的研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期;胡京:《我国新业态从业人员职业伤害保障问题及其解决》,《广东社会科学》2020年第6期。

⑤ 李坤刚:《“互联网+”背景下灵活就业者的工伤保险问题研究》,《法学评论》2019年第3期;王素芬、郭雨苗:《新业态从业者职业伤害保险制度之构建》,《行政与法》2022年第12期;王天玉:《试点的价值:平台灵活就业人员职业伤害保障的制度约束》,《中国法律评论》2021年第4期。

因此选择由政府直接监督、管理工伤保险体系^①。相较而言,我国新业态从业者的工会组织尚不完善,部分平台企业对工伤保险重视不足、不愿缴费,且中国平台经济规模大,劳动力流动性高,劳动关系复杂,增加了将新业态从业者纳入工伤保险的难度。

(二)采用商业保险模式

基于降低经营风险和承担社会责任等因素,我国部分平台企业选择市场化保障机制,以商业保险应对新业态从业者的职业伤害。比如,滴滴出行为司机免费提供“关怀宝”,涵盖交通事故、车内冲突、车险拒赔、意外受伤、车主猝死等五大场景;货拉拉与平安保险合作推出“拉货宝”,司机可自愿购买^②。不过商业保险在我国社会保障体系中是“补充性”角色,虽能初步解决“有无”保障问题,但其营利性本质决定其理赔额度有限、保障水平不高。具体不足如下:一是保费偏高且存在不当扣减,商业保险的保费普遍高于社会保险,并且平台还会扣除服务费,导致实缴保费更低,保障额度减少;二是保障范围窄且除外责任多,商业保险一般仅涵盖意外死亡及伤残、意外医疗保险,不涵盖康复治疗等权益,且多设置保障例外条款;三是保险待遇的公正性和稳定性较差,费率和保额差异易导致“同工同命不同价”,新业态从业者参保缴费不稳定也影响保险赔付的稳定性。

在荷兰,新业态从业者职业伤害保障主要依赖商业保险,国家和企业不承担投保责任,从业者需自行购买商业保险,由保险公司决定保费和保障等级。荷兰之所以选择该模式,部分原因是其法律环境宽松,强调合同自由,为商业保险提供了发展空间,且社会公众信任保险公司的专业能力^③。相比之下,我国公众对商业保险信任度较低,且平台经济规模大、从业者多,保险公司的承保和风险控制能力难以满足需求,保险市场的复杂性和多样性也增加了监管难度,易导致行为失范,损害新业态从业者权益。

(三)建构新职业伤害保险模式

除了纳入工伤保险和采用商业保险,我国部分地区还试点探索了专门面向新业态从业者的新职业伤害保险。试点分为两轮:第一轮以江苏太仓、苏州吴江和江西九江为代表;第二轮则依据2021年12月人社部等部门的通知,在上海、广东等7省市展开^④。在第一轮试点地区中,吴江和九江方案相似,借鉴性较强,而太仓试点本质为本地户籍人员的社会补偿^⑤,仅适用于财政状况较好地区。就第二轮试点而言,各地试点办法体例参照《工伤保险条例》设计,同时针对新就业形态特点作出特殊安排,确立“单险种、广覆盖”原则,明确保障不受劳动关系限制,以“每单必保、每人必保”为目标,初步厘清了新职业伤害保险与工伤保险的并行关系,保障水平较第一轮试点有较大提升^⑥。截至2024年年底,试点参保人数已达1037.99万人,试点地区平台企业基本实现“应保尽保”^⑦。2025年,人社部将试点地区增至17个省市,并将逐步推向全国^⑧。第二轮试点的关键价值在于,探索填补劳动关系与新

① 魏巍、凌亚如、班小辉:《数字劳动平台劳动者职业伤害保障的借鉴与探索——基于四国职业伤害保障制度的国际比较》,《中国劳动》2021年第3期。

② 美团公司也为骑手提供了商业保险:对于专送骑手,美团要求加盟商全员购买雇主责任险,并通过跟保险公司的系统技术对接,为骑手购买商业保险;对于众包骑手,美团与保险公司协商,每天第一单接单扣除3元,作为以个人名义购买的意外伤害险保费。

③ 魏巍、凌亚如、班小辉:《数字劳动平台劳动者职业伤害保障的借鉴与探索——基于四国职业伤害保障制度的国际比较》,《中国劳动》2021年第3期。

④ 《人社部等10部门关于开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作的通知》(人社部发〔2021〕110号)。

⑤ 王天玉:《试点的价值:平台灵活就业人员职业伤害保障的制度约束》,《中国法律评论》2021年第4期。

⑥ 田思路、郑辰煜:《平台从业者职业伤害保障的困境与模式选择:以外卖骑手为例》,《中国人力资源开发》2022年第11期。

⑦ 《人力资源社会保障部举行2024年四季度新闻发布会》, https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/bunciyaowen/rsxw/202501/t20250121_535061.html, 访问日期:2025年6月4日。

⑧ 《人社部:新就业形态人员职业伤害保障试点省份将增至17个》, https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202503/content_7012385.htm, 访问日期:2025年6月4日。

就业形态之间的保障真空,推动社会保障由“身份依附”向“劳动保护”转型^①,为新业态从业者打造更灵活且更贴合需求的保障方式。比如,试点创新“按单缴费”机制,精准契合了新业态从业者报酬即时化、碎片化的特点,有助于平衡保障范围与制度效率。整体来看,国内两轮、多地的试点为我国出台统一的新职业伤害保险提供了经验,但也存在需要优化之处,应从前端保费缴纳、中端伤害认定、后端待遇给付三个层面系统推进制度构建。

在域外经验中,马来西亚数字经济近年来快速崛起,新业态从业者在其经济中的作用日益重要。为此,马来西亚专门建立了面向该群体的新职业伤害保险制度,实行强制参保、个人缴费,基金独立运行,由社保局及其分支机构具体经办,保障水平与缴费挂钩^②。这一专属保险既保障了从业者权益,也为新业态发展和经济增长提供了有力支持。当前,数字经济对中国发展的支撑作用不断增强,新业态从业者规模持续扩大,为实现从业者权益保障、数字经济可持续发展以及社会治理效能提升的多重目标,我国构建专属于新业态从业者的新职业伤害保障就显得尤为重要。

二、新职业伤害保险模式的正当性基础

比较上述三种保险模式,建构新职业伤害保险是我国新业态从业者职业伤害保障的合理选择。其正当性源于其较工伤保险和商业保险更具优势,并且与劳动关系三分法趋势相契合。

(一)新职业伤害保险较工伤保险和商业保险更具优势

相较于工伤保险,新职业伤害保险能超越劳动关系束缚,更贴合新业态从业者需求。传统工伤保险植根于传统工业社会,与标准劳动关系紧密绑定,难以适应平台用工和新就业形态。将新业态从业者纳入工伤保险,虽能利用现有制度资源,却忽视了平台非标准就业与传统用工的区别^③。贸然解绑工伤保险与劳动关系,可能动摇工伤保险制度的基石,使其降格为总揽式人身保险,工伤保险基金面临巨大财务压力^④。因此,应尊重现有工伤保险制度框架,另行建构新职业伤害保险,在未解绑工伤保险与劳动关系的情况下“应保尽保”^⑤,并作出更贴合新业态从业者需求的制度设计,比如优化待遇给付项目、给付水平和支付方式。

相较商业保险,新职业伤害保险能为参保能力和意愿均较弱的新业态从业者提供基本生活保障。作为一种社会保险,它实行强制参保,确保新业态从业者在遭受职业伤害时获得必要医疗救治和经济补偿。试点数据显示,其保障待遇普遍高出商业保险一倍以上^⑥。商业保险虽能部分弥补工伤保险覆盖缺失,但其遵循市场法则和自愿参保原则,新业态从业者因收入不稳,参保能力和积极性不足^⑦。即便对商业保险作强制性的制度设计^⑧,但其营利性本质仍与公共服务的公益性相冲突。因此,商业保险难以独立承担新业态从业者职业伤害的保障重任,仅能作为补充。

有质疑认为,新职业伤害保险待遇不及工伤保险,因此不宜建立^⑨。这种观点忽视了新业态从业

① 艾琳:《新就业形态职业伤害保障制度的路径优化研究》,《中国应用法学》2025年第2期。

② 魏巍、凌亚如、班小辉:《数字劳动平台劳动者职业伤害保障的借鉴与探索——基于四国职业伤害保障制度的国际比较》,《中国劳动》2021年第3期。

③ 王玉:《从身份险到行为险:新业态从业人员职业伤害保障研究》,《保险研究》2022年第6期。

④ 王玉:《试点的价值:平台灵活就业人员职业伤害保障的制度约束》,《中国法律评论》2021年第4期。

⑤ 何文炯:《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》,《社会保障评论》2020年第3期。

⑥ 李丹青:《事关千万“小哥”!职业伤害保障试点情况如何?》,https://mp.weixin.qq.com/s/TfcAXCzsoDL59_uyb4Zyw,访问日期:2025年6月1日。

⑦ 李海舰、赵丽:《数字经济时代大型平台企业新业态从业人员的劳动权益保障》,《改革》2023年第1期。

⑧ 李干、董保华:《从“单雇主”到“无雇主”:新业态社会保险参缴机制的困境与革新》,《保险研究》2024年第10期。

⑨ 向春华:《统一与分化:平台用工职业伤害保险制度之体系构建》,《华东政法大学学报》2023年第6期。

者与传统劳动者的区别。标准劳动关系中,劳动者让渡劳动支配权换取劳动保障,权责对等;而新业态从业者呈现“自由强化”和“从属弱化”特征,部分人选择新就业形态正是看重其灵活性^①,若使其享有与传统劳动者同等待遇,对传统劳动者并不公平。

另有质疑认为,新职业伤害保险若出现基金缺口,可能需由工伤保险基金填补,从而加重其负担^②。然而,若将新业态从业者纳入工伤保险,工伤保险便会在实质上趋于转化为总揽式人身保险,工伤保险基金甚至面临更大财务风险。正确做法应是优化新职业伤害保险设计,如实施精细费率设定、严格基金管理等措施,以提升其基金自给自足能力。

还有质疑认为,建构新职业伤害保险可能引发制度衔接中的推诿扯皮,增加运行成本^③。但将新业态从业者纳入工伤保险,也同样会增加工伤保险运行压力。我国工伤保险经办资源本就不足,再纳入新业态从业者无疑会加剧该困境。相比之下,建构新职业伤害保险既能缓解工伤保险压力,又能与之形成协同,实现职业伤害保障的“可携带”。具体而言,新业态从业者在未建立劳动关系阶段由新职业伤害保险覆盖;若建立劳动关系,则平稳转入工伤保险体系。为确保协同效应顺利达成,应修订《社会保险法》,增设“新职业伤害保险”专章,明晰其法律地位,厘清其与工伤保险的适用分野和衔接通道,避免重复参保和保障断层。待制度稳定成熟后,可制定颁布《新职业伤害保险条例》。

(二)新职业伤害保险与劳动关系三分法趋势相契合

建构新职业伤害保险,也符合劳动关系三分法趋势。我国现行工伤保险与标准劳动关系紧密绑定,在这种设定下,新业态从业者的职业伤害保障之所以缺失,就是因其未建立标准劳动关系。因此,《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(人社部发[2021]56号)提出“不完全符合确立劳动关系情形”概念,以界定介于标准劳动关系与民事劳务给付关系之间的用工形态。此情形下,劳动主体能自主决定工作安排,“人格从属性弱化”;平台未将劳动主体纳入组织体系,“组织从属性弱化”;但平台依然掌握服务定价权,劳动主体通过平台接单获得收入,大量接单也能形成经济累加效应,进而对平台产生“一定的经济从属性”^④。这一概念的提出,标志着我国劳动形态进入“三分法”时代,即“不完全符合确立劳动关系情形”与“完全劳动关系”“民事劳务给付关系”并存^⑤。司法实践中,已有法院在裁判中采纳此概念,如常熟市人民法院在审理一案件时,认定用工主体对从业者未达到控制支配程度,从业者劳动自主性、独立性显著,双方属于“不完全符合确立劳动关系情形”^⑥。

实际上,国外已有“三元框架”立法实践。传统劳动法体系基于“劳动二分法”作“雇佣”和“自雇佣”二元区分。但随着平台经济发展,部分国家增设了“第三类劳动主体”,如德国的“类雇员”、加拿大的“依赖性承包人”、英国的“非雇员劳动者”、西班牙的“经济依赖性自雇佣劳动者”、意大利的“准从属性劳动者”^⑦。这些国家设立第三类劳动主体的原因,均是现实中存在大量需倾斜保护的劳动主体,而他们被“劳动二分法”排除在劳动与社会保障体系之外。需要明确的是,新职业伤害保险适用必须

① 杨思斌:《新就业形态劳动者职业伤害保障制度研究——从地方自行试点到国家统一试点的探索》,《人民论坛·学术前沿》2023年第16期。

② 向春华:《统一与分化:平台用工职业伤害保险制度之体系构建》,《华东政法大学学报》2023年第6期。

③ 向春华:《统一与分化:平台用工职业伤害保险制度之体系构建》,《华东政法大学学报》2023年第6期。

④ 娄宇:《新就业形态职业伤害保障制度的法理障碍及纾解从“不完全劳动关系”教义学出发》,《中外法学》2024年第3期。

⑤ 娄宇:《新业态从业人员专属保险的法理探微与制度构建》,《保险研究》2022年第6期。

⑥ 《常熟法院首判数字经济之不完全符合确立劳动关系案》, <https://www.cszfw.gov.cn/detail.php?id=2176>, 访问日期:2025年6月5日。

⑦ 肖竹:《第三类劳动者的理论反思与替代路径》,《环球法律评论》2018年第6期;王茜:《互联网平台经济从业者的权益保护问题》,《云南社会科学》2017年第4期;梁娜娜:《平台经济从业人员劳动权益的保障路径》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2021年第10期。

以“去雇主化”和“不完全符合确立劳动关系情形”为前提,这就要求准确认定个案的劳动关系状态,否则便易混淆甚至误用工伤保险与新职业伤害保险。2025年2月,京东宣布为全职外卖骑手全额缴纳五险一金^①,一时引发大众赞许。但京东外卖运力体系不仅包括全职骑手,还涵盖大量众包骑手,后者数量是前者十倍以上。标准劳动关系中的全职骑手自然依法享有工伤保险等权益,但众包骑手因未与京东建立标准劳动关系,也就无法享有传统的工伤保险等社保待遇。司法实践中,新业态从业者劳动关系认定也常存争议,甚至出现类案异判的情形。因此,人社部与最高人民法院在2023年发布典型案例,明确若企业通过技术手段实施工作时间监管、劳动成果审查、纪律处罚等行为,即便未签书面合同,也可认定为劳动关系^②。这为新业态从业者职业伤害维权提供了重要依据。

三、新职业伤害保险的保费缴纳制度

为新业态从业者建构新职业伤害保险,首先需设计前端的保费缴纳制度,关键在于明确缴费主体和设定缴费标准。前者决定由谁承担保费,后者决定保费缴纳水平。两者共同影响保险责任分担和保障待遇水平,是确保制度稳定运行的基础。

(一)劳资政三方按比例共担保险缴费义务

关于缴费主体,新职业伤害保险缴费义务应由企业、个人、政府三方按合理比例分担。这既能够彰显社会各界的责任担当,又能保障制度的可持续与广泛适用性。

我国现行工伤保险制度以用人单位为唯一缴费主体,这种设计深植于标准劳动关系。标准劳动关系框架下,雇主全面掌控劳动过程并享有劳动成果,雇员则处于弱势地位,按照雇主要求完成工作。基于这种权力结构的不对称性,雇主应承担更多义务,包括缴纳工伤保险费。在新就业形态中,平台企业虽未直接雇用从业者,但仍能通过技术手段和管理策略影响其工作过程^③。比如,外卖平台对送单时长要求的收紧或放宽在一定程度上影响职业伤害发生的概率。同时,平台业务的成功,也离不开从业者提供的线下服务支持^④。根据“谁受益,谁负责”的原则,平台企业应承担保险缴费义务。这既是对新业态从业者劳动价值的认可,也有助于新就业形态健康发展。

不过,也不宜将平台企业作为新职业伤害保险的唯一缴费义务主体^⑤,新业态从业者也应被纳入缴费义务范畴。因为在平台经济模式下,新业态从业者与平台企业构成利益结合体,两者共享价值创造。而且,新业态从业者较传统雇员有更多工作自主权,可根据情况灵活调整工作模式。这意味着他们对自身职业风险有相应控制能力,可主动规避冒险行为,包括避免危险驾驶、超时疲劳工作等。因此,基于权责对等和风险控制原则,将其确定为缴费主体之一有助于督促其主动防范和规避风险。

另外,基于新职业伤害保险的社会保险定位和强制性、福利性、保障性特征,政府也应承担部分缴费责任,以体现公共财政的公平性和政府作为“最后一道防线”的托底作用。传统工伤保险主要覆盖标准劳动关系中的劳动者,他们已通过其他社保机制获得基础保障,因此政府更多扮演政策制定和监管角色,而非直接缴费主体。同时,考虑到新业态对我国经济发展的贡献日益显著,政府分担部分保

① 《京东宣布:为外卖骑手缴纳五险一金》, <https://mp.weixin.qq.com/s/GCGmDRx6FZTPk8PIMPIqZQ>, 访问日期:2025年6月6日。

② 《人力资源社会保障部 最高人民法院联合发布新就业形态劳动争议典型案例》, <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/401162.html>, 访问日期:2025年6月6日。

③ 王增文、杨蕾:《数字经济下新业态从业人员职业伤害保障的构建逻辑与路径》,《山西师大学报(社会科学版)》2022年第3期。

④ 王全兴、王茜:《我国“网约工”的劳动关系认定及权益保护》,《法学》2018年第4期。

⑤ 丁晓东:《平台革命、零工经济与劳动法的新思维》,《环球法律评论》2018年第4期;李满奎、李富成:《新业态从业人员职业伤害保障的权利基础和制度构建》,《人权》2021年第6期;孙志萍:《互联网平台就业者职业伤害保障问题研究》,《兰州学刊》2021年第9期。

费可作为一种激励机制,促进新业态的健康发展。在太仓试点办法中,政府就被作为保险缴费主体。不过太仓模式的问题是,其将保费完全交由政府承担^①。这虽然减轻了平台企业和从业者的压力,但是各地经济状况并不一致,许多地方政府没有足够的经济实力独立承担这笔费用,完全依赖地方财政缴纳保费的做法无法在全国推行。

关于劳资政三方分担的缴费比例,应综合考虑行业风险程度、平台利润率、从业者收入和地区经济水平等因素确定。一是行业风险程度,可使高、中、低风险类行业平台分别承担60%、50%、40%的缴费比例。二是平台利润率,可要求利润率较高的平台承担更多缴费义务,如60%;而对于利润率较低的平台,可适当降低其缴费比例,如40%。三是从业者收入,可要求收入较高者承担较高的缴费比例,如30%;而对于收入较低者,可适当降低其缴费比例,如10%。四是地区经济水平,可使经济发达地区政府承担30%的缴费比例;而使经济欠发达地区政府承担较低的比例,如20%。同时,还应借鉴工伤保险行业费率浮动机制,建立缴费比例浮动调整机制,根据行业风险、平台利润、从业者收入以及地区经济水平的变化,动态优化各方负担比例。

(二)依据平台报酬按单确定缴费标准并作差异化浮动

关于缴费标准,建议以新业态从业者通过平台获取的报酬为基数,并根据平台付酬规则,按单确定缴费标准。同时,为更好地适应各行业的特点,还需考虑行业风险差异,设定差异化基准费率,并在此基础上实行浮动费率。

在试点地区中,江西九江和苏州吴江根据本区域经济发展水平和各方承受能力设定统一保费,但受教育水平、工作经验、行业差异等因素影响,不同从业者的收入差异较大^②,按统一数额征缴保费难免会造成新的不公^③。江苏南通和浙江衢州是以全省上年度职工月平均工资或基本工资为基数确定保费,但鉴于新业态从业者收入不稳定,这种保费确定模式亦缺乏合理性。上海等七省市的第二轮试点采用的是按单计费模式,每单标准为:货运行业0.2元、外卖行业0.06元、出行行业0.04元、即时配送行业0.04元。这种模式更好地体现了公平原则,与新业态从业者工作的灵活性和收入的波动性等特征也较为契合。因此,以平台劳动报酬为基数,并根据平台付酬规则按单确定缴费标准,更符合新业态从业者的工作实际。

另外,对于保险缴费的基准费率,应基于共济性和平衡性原则^④,根据行业风险差异划分不同档次确定^⑤。可参考工伤保险的行业风险分类方法,根据对各行业或平台企业单位时间的伤亡事故和职业病统计,以及职业伤害费用需求的预测,来确定不同的行业基准费率。山东潍坊和江苏南通试点将新业态从业者纳入工伤保险,保险缴费的基准费率分别被设定为统一的1%和0.5%,对不同行业的风险差异考量不足。比如,快递配送员、外卖骑手、网约车司机和远程货运司机遭遇交通事故的风险明显较高,故应对应较高费率。上海等七省市试点已对货运行业、外卖行业、出行行业、即时配送行业设定了差异化缴费标准,体现出对行业风险差异的合理考量。为确保收支动态平衡,还建议实行浮动费率机制,依据保费使用情况、伤害发生率、风险损失等数据,在平台所属行业基准费率的基础上灵活调整费率,上调幅度最高不超过150%,下调幅度最低不低于50%^⑥。我国工伤保险便是将差别费率和浮动费率结合使用。差别费率制属于“出身导向”,它虽考虑行业风险差异,但却忽视了职业风

① 《太仓市灵活就业人员职业伤害保险暂行办法》(太政发[2014]81号)第9条:“职业伤害保险基金根据以支定收、收支平衡的原则筹资,列入社会保险补贴范围,参保人员个人不承担缴费。”

② 何勤、王琦、赖德胜:《平台型灵活就业者收入差距及影响机制研究》,《人口与经济》2018年第5期。

③ 苏杰杰:《我国新业态从业人员职业伤害保险制度:模式选择与构建思路》,《中国人力资源开发》2021年第3期。

④ 白艳莉:《新业态从业人员职业伤害保障体系构建研究》,《中州学刊》2022年第7期。

⑤ 胡京:《我国新业态从业人员职业伤害保障问题及其解决》,《广东社会科学》2020年第6期。

⑥ 田思路、郑辰煜:《平台从业者职业伤害保障的困境与模式选择:以外卖骑手为例》,《中国人力资源开发》2022年第11期;韩焜:《网约工职业伤害保障的制度构建》,《吉林大学社会科学学报》2022年第3期。

险的可控性。即便同行业企业,工伤比例也可能差异显著,例如上海宝钢的工伤率远低于行业平均水平,若仍按行业统一较高基准费率缴费并不合理。因此,将浮动费率与差别费率相结合,可以弥补“出身导向”局限,形成“表现导向”机制,激励企业加强风险管理以争取费率优惠。因此在建构新职业伤害保险时,也应融合“出身导向”和“表现导向”费率制,确保保费征收既公平又有激励性。

四、新职业伤害保险的认定制度

伤害认定制度是新职业伤害保险的又一重要组成部分,其建构需要着重考虑认定标准和认定程序。认定标准是否科学关乎职业伤害能否被准确认定,而认定程序是否规范高效则直接影响认定效率。

(一)超越三工原则的职业伤害认定标准

在确定新业态从业者职业伤害认定标准时,不应照搬传统工伤认定的“三工原则”,而应聚焦工作原因这一核心依据,考察伤害结果是否由工作行为引发。

新就业形态下,工作时空趋于零碎分散,比如,外卖员、网约车司机等可能随时投入工作状态,远程办公、家庭办公也模糊了家庭和工作场所的界限。这削弱了时空要素的审核价值,工作原因“成为限缩职业伤害风险的重要抓手”^①。因此,应淡化对工作时间和地点的考量,聚焦伤害与“履行平台服务内容”之间的因果关联。以此为基础,可构建“任务化”认定模式:将工作时间具体化为“执行平台订单任务的期间”^②,同时弱化工作地点的物理区域限制,强调“工作角色”与“任务履行”的功能关联,使单个订单任务与职业伤害风险相对应。

关于工作原因范畴的认定标准,应包含直接因果关系和间接因果关系。《海南省新就业形态就业人员职业伤害保障实施办法(试行)》(征求意见稿),详尽界定了“履行平台服务内容”,涵盖网约车驾驶、外卖配送、即时递送及同城货运等服务行为^③。这实际上将工作原因范畴限定在了直接因果关系,但间接因果关系也应被纳入认定范畴。其典型表现在,“附加服务”也应被视为“履行平台服务内容”。比如,外卖配送员常被要求代倒垃圾、代购商品,这看似是配送员与消费者的“私人合意”,实际却是平台企业对配送员的“软性控制”。外卖配送员很难拒绝,否则便可能受到消费者差评和平台惩戒。不过在考量间接因果关系时,也要避免认定泛化,排除因从业者自身不当行为导致的伤害,如带病工作、过劳加班等。

另外,需要注意承接多平台订单的从业者在执行任务时遭受职业伤害的责任分配问题。在“以工作原因为认定核心”的逻辑框架下,应选择由该时段内提供服务所对应的派单平台承担责任。但若从业者“同时”处理多平台订单且难以直接判定责任归属,又应如何进行责任分配?新职业伤害保险第二轮试点采用“同一路程首接单原则”,优先认定第一个接单的平台为责任平台。具体而言,就是当从业者在同一时段接收多平台订单,且订单路径重叠时,若从业者受到了职业伤害,则由首接单平台承担主要责任。然而该方案的不足是,对于多平台交叉接单的情况,可能无法准确反映从业者的工作状态,片面加重了首接单平台责任,忽视了其他平台的影响。因此,建议引入平台算法记录作为辅助证据,通过详细记录从业者接单时间、地点、路径等数据厘清责任归属。若通过算法记录仍无法区分责任,可采用责任分摊机制,由多平台按比例分摊责任。

① 王素芬、郭雨茜:《新业态从业者职业伤害保险制度之构建》,《行政与法》2022年第12期。

② 该期间的的时间跨度可设定为从接受订单任务起至订单任务完成后一定时间内,最长不超过1小时且需要仍处于在线工作状态。田思路、郑辰煜:《平台从业者职业伤害保障的困境与模式选择:以外卖骑手为例》,《中国人力资源开发》2022年第11期。

③ 《海南省新就业形态就业人员职业伤害保障实施办法(试行)》(征求意见稿)第11条指出,“本条第(一)项所称‘履行平台服务内容’,是指网约车司机提供的驾乘和代驾服务、外卖员提供的食品(物品)配送、即时配送提供的同城物品配送、同城货运提供货物运输及搬运服务”。

(二)减少认定申请中的顺序及材料限制

在建构新职业伤害保险的伤害认定制度时,还需精简伤害认定程序。应明确新业态从业者及其近亲属可直接申请伤害认定,同时放宽认定申请时的材料要求。

精简职业伤害认定程序,关键是赋予新业态从业者及其近亲属直接申请权。江苏南通和太仓等地已允许参保人或其近亲属在事故发生后一定期限内直接向社保部门申请伤害认定^①。这体现了对从业者主体地位的尊重,也大幅缩短了认定流程。相比之下,现行工伤认定制度要求用人单位作为首要申请主体,职工及其近亲属只能在单位未申请时提出申请。这种规定虽旨在保证工伤的真实性,便于社保经办机构全面掌握企业的工伤状况^②,从而进行有效监管,却难以适应新就业形态的特点。新业态从业者工作模式灵活、工作地域分散,若仍由平台企业统一申请工伤认定,易受地域限制和信息不对称影响,损害认定效率与公正性。如今,互联网技术可通过平台注册信息、工作记录等快速验证工作状态和事故详情,显著提升认定效率和准确性。因此,赋予新业态从业者及其近亲属直接申请权,不仅能突破地域限制,还能保障认定的公正性和时效性。

精简职业伤害认定程序,还应减轻申请时的材料负担。据《工伤保险条例》第18条规定,劳动者申请工伤认定需提交申请表、劳动关系证明及医疗诊断等材料。但在新就业形态下,则应聚焦两项核心材料:一是从业者的平台注册信息及工作记录,用以证明其确实在平台中工作;二是医疗诊断或鉴定结论,用以确认伤害真实性与严重程度。同时,可利用数字化手段,如在线核验工作记录、电子病历等,进一步简化流程,实现“信息多跑路,群众少跑腿”^③。比如,针对事实清楚、资料齐全且无须劳动能力鉴定的“小伤”案件,成都探索出“快认快支”模式,截至2024年6月底,已办理案件756起,平均确认时间仅2.63天^④。

当然,为防止虚假申报,也必须强化经办机构责任,利用大数据分析等技术快速识别频繁申报、高额申报等异常申报行为。对于查实的虚假申报行为,应依法依规从严惩处,通过提高罚款金额、纳入信用黑名单、限制享受相关福利待遇等多种手段形成有效震慑,确保制度公正高效运行。

五、新职业伤害保险的待遇给付制度

建构新职业伤害保险,还需合理设置后端待遇给付制度,核心是明确给付项目和给付水平,这关乎保险的价值取向。项目设置应避免最初待遇项目范围过宽,宜将有限的资金集中于在法益衡量上具有优先性的医疗、伤残和工亡待遇。给付水平方面,除死亡补助金外,其他项目应与工伤保险同类项保持适当差距。

(一)优先考虑医疗、伤残及工亡待遇的给付

在新职业伤害保险建设初期,应把有限的保险资金集中于法益具有优先性的项目,确保资金使用效益最大化,后续再逐步扩大保障范围。优先待遇给付内容应明确为医疗待遇、伤残待遇和工亡待遇。

关于医疗待遇,应覆盖医疗、康复和误工费用。医疗费用方面,应确保符合国家规定医疗项目目录、药品目录及医疗服务设施标准的治疗费用能由保险基金迅速支付,针对高发伤害还可制定专门政策。康复费用方面,应为旧伤复发情况提供持续性的康复治疗保障,基金承担复查、治疗及药物费用,

① 《南通市灵活就业人员工作伤害保险暂行办法》(通人社规〔2015〕10号);《太仓市灵活就业人员职业伤害保险暂行办法》(太政发〔2014〕81号)。

② 李满奎、李富成:《新业态从业人员职业伤害保障的权利基础和制度构建》,《人权》2021年第6期。

③ 彭训文:《互联网+政务服务:信息多跑路 群众少跑腿》,《人民日报(海外版)》2018年1月31日,第8版。

④ 陈旭、李倩薇、周蕊:《进展如何 效果怎样?——新就业形态就业人员职业伤害保障试点情况调查》, <https://www.news.cn/fortune/20240815/4a024a622a774ce58ac048043a00f3cc/c.html>, 访问日期:2025年6月1日。

帮助从业者早日重返岗位。误工费用方面,由平台企业支付停工医疗期工资,一般不超过12个月。鉴于新业态从业者的收入受个人接单数影响较大,可以从业者在受伤前12个月的平台平均收入为计算基准,不足12个月按实际月数计算。如果平台企业未支付停工医疗期工资,从业者可申请保险基金先行垫付。

关于伤残待遇,应包含伤残补助金、伤残津贴以及生活护理费。首先,应由保险基金出资,向一至十级伤残人员给予伤残补助金,数额依伤残等级确定。其次,对于伤情较重的一至六级伤残人员,还需提供伤残津贴:一至四级由基金按月支付;五至六级由平台企业优先安排轻量工作,难以安排的,平台企业按月支付津贴。鉴于新业态从业者收入差异大且不稳定,在计算伤残补助金和伤残津贴时,应以从业者受伤前12个月的平台平均收入为基准,不足12个月的以实际月数计算。最后,在生活护理方面,如从业者确需护理支持,保险基金应按照生活完全不能自理、生活大部分不能自理或者生活部分不能自理三个等级支付相应护理费用。

关于工亡待遇,应包含死亡补助金、供养亲属抚恤金以及丧葬补助金。第一,应对工亡者近亲属给予死亡补助金。为避免“同命不同价”,应统一用上年度全国城镇居民人均可支配收入为基数计算死亡补助金。第二,除了死亡补助金,工亡待遇还应涵盖供养亲属抚恤金以及丧葬补助金,以支持工亡者生前所承担的家庭经济责任及其基本丧葬事宜。第三,供养亲属抚恤金和丧葬补助金数额的确定,应回归职业伤害补偿的本质,也即损失填补与生存保障。关于损失填补,由于每位从业者的薪资赚取能力不同,相应的补偿金额自然需体现个性化差异。而关于生存保障,受不同地区物价和生活水平影响,各地维持基本生活的成本也有所不同。具体而言,对于供养亲属抚恤金,宜按照从业者死亡前12个月从平台企业所得平均收入的一定比例发放,配偶、孤寡老人或者孤儿每人每月35%,其他亲属每人每月25%。对于丧葬补助金,宜按照统筹地区内4个月的上年度职工平均工资确定。第四,死亡补助金、供养亲属抚恤金和丧葬补助金均由新职业伤害保险基金支付。

(二)与工伤保险同类项保持适度的给付差

关于新职业伤害保险项目的给付水平,应根据从业者实际需求和风险特点设定,避免简单等同于工伤保险。除死亡补助金外,其他项目的给付额宜与工伤保险同类项保持差距。比如,可使医疗待遇为工伤保险同类项的80%—90%,伤残待遇为工伤保险同类项的70%—80%。至于其依据,来源于权责对等、从业者缴费水平、基金承受能力、新就业形态发展等多个维度。

首先,“劳动自由权”与“劳动保障权”存在此消彼长的关系。标准劳动关系下,雇员让渡劳动支配权以换取报酬和保护。但新业态从业者享有更高自主性,对平台的从属性弱化。部分从业者之所以选择新就业形态,正是希望有较高的工作灵活度,甘愿承担保障减弱的风险。因此,在建构新职业伤害保险时,须充分考虑新业态从业者的特殊性和需求差异。除了死亡补助金基于对生命价值的平等尊重而与工伤保险持平外,其他保险项目均需与工伤保险中的同类项保持适度给付差,既保障基本权益,又避免过度福利化导致市场扭曲。否则,看似是让新业态从业者兼得“自由”和“保障”,实际上却是举着“平等”的大旗制造“不公平”^①。

其次,保险给付水平通常与缴费水平挂钩,由于新业态从业者收入不稳且差异较大,若新职业伤害保险的给付水平完全等同工伤保险,保费可能相应提高,加重低收入者缴费压力,影响其参保意愿。合理设定给付水平可降低保费,提高从业者参保积极性,进而扩大保险覆盖面。

再次,从保险基金承受能力来看,与工伤保险同类项保持适度差距可确保新职业伤害保险基金的可持续运营。在新保险建设初期,基金的规模较小^②,若给付水平过高将大幅增加基金支出,易导致

① 朱小玉:《新业态从业人员职业伤害保障制度探讨——基于平台经济头部企业的研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

② 向春华:《统一与分化:平台用工职业伤害保险制度之体系构建》,《华东政法大学学报》2023年第6期。

基金收支失衡甚至穿底。适度的差距恰可以合理控制基金支出,维持基金长期稳定。

最后,从保护和支持新就业形态发展的角度,新职业伤害保险也需与工伤保险同类项保持适度差异。在当前经济社会转型关键阶段,发展新就业形态是实现“稳就业”“保民生”目标的重要战略,也是激发市场活力、推动经济高质量发展的关键一环。对于多数仍处于初创阶段、尚未实现盈利、高度依赖风险投资存活的平台企业,若强制要求其为新业态从业者提供完全的社保权益,将大幅增加其运营成本,使其面临沉重的财务负担,甚至成为阻碍其发展的“绊脚石”。这也会抑制新就业形态的创新活力,对实现“稳就业”“保民生”目标产生不利影响。

六、结语

针对新业态从业者职业伤害保障缺失的问题,应构建专门性的新职业伤害保险,其不仅较工伤保险和商业保险更具优势,而且契合劳动关系三分法趋势。关于新职业伤害保险的具体建构,可以从保费缴纳、伤害认定、待遇给付这三个关键环节展开初步探讨。保费缴纳方面,劳资政三方按比例共担缴费义务,根据平台报酬按单确定缴费标准并实行差异费率和浮动费率。伤害认定方面,将工作原因作为认定核心,简化申请顺序与材料要求。待遇给付方面,初期聚焦医疗、伤残和工亡待遇,并与工伤保险同类项保持适度给付差。这些设计旨在为新业态从业者提供有效保障,同时推动新业态经济健康发展与社会和谐稳定。然而,上述研究仅仅是一个起点,未来还需深入研究经办模式、基金建立、监管主体等问题。比如,保险经办模式方面,需明确是由政府直接管理还是引入商业保险公司参与;保险基金建立方面,需要解决基金的来源、管理和投资运营问题;保险监管主体方面,需确定是由现有社保行政部门负责还是新设专门监管机构,以及如何协调不同监管部门间的职责与权限。此外,还应关注新业态从业者的职业伤害预防机制、保险的宣传推广策略,以及与其他社保制度的衔接等问题,进而形成一个全方位、多层次的职业伤害保障体系。

The Model Selection and System Construction of Occupational Injury Insurance for Practitioners in New Business Forms

Liang Dong

(School of Law, People's Public Security University of China, Beijing 100038, P.R.China)

Abstract: With the flourishing development of the digital economy, the number of practitioners in new business forms has increased dramatically. In this context, the issue of labor protection for these practitioners has become an important problem, with occupational injury protection being a key focus. At present, there are three main models for occupational injury protection of practitioners in new business forms: inclusion within the existing occupational injury insurance system, utilization of commercial insurance models, and the construction of a new occupational injury insurance scheme. A comparative analysis reveals that constructing a new occupational injury insurance is evidently more rational and should be an inevitable choice for China. Compared with traditional occupational injury insurance, the new scheme is better able to transcend the constraints of the labor relationship, providing more suitable protection. Compared with commercial insurance, the protection offered by the new occupational injury insurance is not only more fundamental but also mandatory, effectively ensuring the rights and interests of practitioners. Furthermore, the construction of this new

occupational injury insurance model aligns with the tripartite classification of labor relations. Under this trichotomy, labor relationships are categorized into three types: complete labor relations, civil labor service relations and incomplete labor relations. This classification can better accommodate the diversified forms of labor emerging under the new business forms. The specific institutional design for the new occupational injury insurance should focus on implementation across three key aspects: premium payment, injury assessment, and benefit compensation. In terms of premium payment, it is necessary to clarify the payers and the payment standards. Practitioners in new business forms, platform enterprises, and the government should jointly serve as contributing entities, sharing the contribution obligation. As for the payment standards, they should be based on the remuneration obtained by practitioners through the platform and determined according to the platform's payment rules on a per-order basis. At the same time, differential and floating rates should be implemented to better suit practitioners across different industries and with risk levels. In terms of injury identification, the criteria and procedures require particular consideration. It is necessary to adopt work-related causes as the core element of identification, focusing on whether a causal link exists between the injury and the work activity. Regarding the identification procedures, while relaxing the documentation requirements at the application stage, it should be clarified that practitioners in new business forms and their close relatives should be allowed to directly apply for injury identification. In terms of benefit compensation, the focus should be on payment items and levels. During the initial phase of system development, limited funds should be concentrated on priority projects of legal interests, including medical treatment, disability, and work-related death benefits. Based on the equal respect for the value of life, the death grant should be consistent with the corresponding items of the traditional occupational injury insurance system. In addition, benefit levels for other items should maintain an appropriate differential compared to their counterparts in the traditional occupational injury insurance system.

Keywords: Practitioners in new business forms; New occupational injury insurance; Premium payment; Injury identification; Benefit compensation

[责任编辑:岳 敏 苏 捷]