



《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》将超龄劳动者纳入工伤保险范围 专家建议

完善配套细则平衡工伤保险与其他险种关系

□ 本报记者 陈磊

2026年5月25日，人力资源社会保障部、国家卫生健康委、应急管理部、税务总局、国家医保局对外发布《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》(以下简称《暂行规定》)。

《暂行规定》将超龄劳动者纳入工伤保险范围，旨在解决超龄劳动者的工伤保险难题，既能保障超龄劳动者的权益，又能分摊企业风险。

专家建议，在具体进行超龄劳动者工伤保险制度设计时，应系统性保障超龄劳动者工伤保险权益，既要平衡工伤保险与其他险种的关系，又要避免因不均衡保护带来的道德风险。

权益保障存在真空地带

根据国家统计局今年1月公布的数据，截至2025年末，全国60岁及以上老年人口达3.2387万人。

2024年10月，民政部、全国老龄办、国家卫生健康委、财政部、中国老龄协会、中国计划生育协会联合发布的《第五次全国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》(以下简称《数据公报》)显示，我国19%的老年人从事有收入的工作。

这意味着，在老年人口中，有不少老年人虽然超过法定退休年龄，但基于各种原因仍处于就业状态。

中央财经大学法学院教授、劳动法和社会保障法研究中心主任沈建峰分析称，现在越来越多的超过法定退休年龄的劳动者进入就业市场，有市场因素，也有其他原因。第一，一些超过法定退休年龄的劳动者有技能，市场有需要；第二，一些超过法定退休年龄的人未享受养老保险待遇，他们需要继续留在劳动力市场获取收益；第三，国家也在积极推动银发经济的发展，促使很多超龄劳动者进入劳动力市场。

根据劳动合同法和劳动合同法实施条例的有关规定，超过法定退休年龄的人员就业，无法与用人单位签订劳动合同，因此，用人单位通常无法为超龄人员缴纳社会保险，其中包括工伤保险。

“在这种情况下，大量超过法定退休年龄的人员在就业市场面临劳动用工过程中的风险时，很难得到基本的劳动权益保障。”沈建峰认为。

“一旦劳动者和用人单位没有签订书面协议，或者书面协议中对相关内容语焉不详，劳动者的权益保障就存在真空地带。”中国社会科学院法学研究所研究员、社会法研究室副主任王玉玉说。

既保权益又分摊企业风险

2024年9月，《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》(以下简称《决定》)得以通过。同时，全国人大常委会议批准了《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》(以下简称《办法》)。

沈建峰介绍说，《决定》和《办法》为超龄劳动者获得工伤保险提供了法律依据。除此之外，近年来，中央推动工伤保险制度的改革，在一些地方(如广东、浙江等省份)进行试



点，将超龄劳动者纳入工伤保险范围，破解超龄劳动者工伤保险难题。

2024年3月1日起执行的《四川省超龄等从业人员参加工伤保险办法》则明确规定，已经达到或者超过法定退休年龄但年龄在65周岁及以下的从业人员，可由用人单位为其参加工伤保险并缴纳工伤保险费。

日前，《暂行规定》出台，这也是我国首部规范超龄劳动者权益的专门规章。

《暂行规定》明确：用人单位应当为超龄劳动者参加工伤保险并缴纳工伤保险费，个人不缴纳工伤保险费。超龄劳动者因工作原因受到事故伤害或者患职业病的，按照规定进行工伤认定、劳动能力鉴定并享受相应的工伤保险待遇。

在沈建峰看来，《暂行规定》将超龄劳动者纳入工伤保险范围，旨在解决超龄劳动者的工伤保险难题，既能保障超龄劳动者的权益，又能帮助企业分摊风险。

王玉玉长期倡导“劳动三分法”(在传统“劳动关系—民事关系”二分法基础上新增“不完全符合劳动关系情形”而形成的三分法律框架)。他认为，《暂行规定》以“第三类劳动关系”为超龄劳动者构建专属保障框架，是我国劳动保障制度的里程碑式创新。特别是将工资、工时、工伤保险、争议处理等核心权益延伸至超龄群体，打破社保与劳动关系的刚性捆绑，填补了长期的制度空白。

在王玉玉看来，对就业老年人来说，其工作岗位、工作内容与其他未退休的劳动者相同，其遭遇的劳动风险是同样的，应该纳入工伤保险的保障范畴之内。“毕竟，劳动行为才是工伤保险保障的基础，而不是年龄。”

王玉玉指出，此前，超龄劳动者无法进入工伤保险系统，根据《暂行规定》，社会保险系统需要进行调整，以允许超龄劳动者进入系统，确保参保、工伤认定、待遇享受全流程畅通。此外，根据《暂行规定》，如用人单位未缴纳工伤保险，则可能需要参照工伤保险待遇向超龄劳动者赔付。

避免可能引发的道德风险

根据《暂行规定》，超龄劳动者工伤保险办法另行制定。

沈建峰认为，在进行制度设计时，应该立足超龄劳动者平等进入劳动力市场的理念，并且肯定和保护超龄劳动者的劳动能力，保障超龄劳动者的就业权益。同时，应系统性保障超龄劳动者工伤权益。但是，也要注意既要平衡工伤保险与其他险种的关系，又要避免因不均衡的保护可能引发的道德风险。

沈建峰解释说，具体而言，对于发生一到四级伤残，存在劳动关系的劳动者，工伤保险基金发放伤残津贴到劳动者享有养老保险待遇为止，之后劳动者开始领取养老保险。倘若基本养老保险待遇低于伤残津贴的，由工伤保险基金补足差额。

“对超龄劳动者来说，如果其没有享受养老保险待遇，其伤残津贴如何发放？如果其已经享受养老保险待遇，其伤残津贴又如何发放？这是超龄劳动者工伤保险亟须明确的问题。对于后者，由于劳动者已经享受养老保险待遇，则基本养老保险待遇低于伤残津贴的，由工伤保险基金补足差额即可。”沈建峰说。

在沈建峰看来，对于前者，如果当事人不愿意参加养老保险或者即使参加养老保险也

无法享受养老保险待遇的条件，则是比较难以解决的问题。例如，当事人不缴纳养老保险，一直由工伤保险基金支付伤残津贴，会给工伤保险基金带来过重负担，也可能引发道德风险。即不能完全避免没有享受养老保险待遇的超龄劳动者制造一到四级伤残以换取终身领取伤残津贴。

“考虑到伤残津贴是对工资损失的补偿，建议在进行制度设计时为这种情况下的劳动者设计最长不超过一定年限(例如与70岁的差额)，最短不短于一定年限(例如5年)的伤残津贴领取年限，领取伤残津贴的方案。”沈建峰建议。

沈建峰认为，对于五、六级伤残，由于超龄劳动者不存在劳动关系，用工协议的时间一般也不会太长，可能一年一签，故此可以考虑发生工伤后由用人单位继续用工到一定年限或者不继续用工而支付一定年限的伤残津贴，最长不超过一定年限(例如与70岁的差额)，最短不短于一定年限(例如5年)的伤残津贴领取年限。领取比例按照伤残等级确定。

在王玉玉看来，随着《暂行规定》把超龄劳动者纳入工伤保险范围，下一步还要做好跟《工伤保险条例》的对接工作，比如修改《工伤保险条例》，让其覆盖超龄劳动者。从长远来看，未来应在这些实践探索的基础上，完善现行劳动法律制度，将超龄劳动者纳入劳动法律调整范畴。

“虽然超龄劳动者和用人单位之间不能构成典型的劳动关系，但通过构建超龄劳动者权益保障制度，其可以作为一个独立的、专门的群体受到劳动法律的保障。”王玉玉说。

漫画/高岳

□ 本报记者 潘从武 □ 本报通讯员 张秀娜

市场经济的健康有序发展，既要依托优胜劣汰的良性市场规则，更离不开公正高效的司法护航。近日，《法治日报》记者从新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市中级人民法院了解到，2023年以来，乌鲁木齐市两级人民法院以专业化、精细化、协同化的破产审判服务机制，精准助力危困企业重生，低效经营主体有序出清，为乌鲁木齐市经济社会高质量发展筑牢坚实司法保障。

司法帮扶 恢复企业经营动能

作为新疆文旅产业发展的重要载体，本土优质文旅企业不仅激发行业活力，也为市场创造就业机会。新疆某旅行社有限公司始建于2002年，是疆内少数同时具备国内、入境、出境旅游业务资质的老牌文旅企业。受多重因素叠加影响，企业经营陷入困境，累积大额债务，难以维持正常经营。2023年7月25日，该企业向乌鲁木齐市天山区人民法院申请破产清算。

案件审理中，法院摒弃“一破了之”的简单办案模式，全面核查企业资产状况、资质价值及行业发展前景，研判认为企业具备较高重整可行性与行业续存价值。承办法官指导破产管理人对接全体债权人，耐心向各方释法明理，协调化解分歧，动态优化审理路径与重整方案，最大限度凝聚共识。

通过规范化重整改造，企业债务压力有效化解，经营架构持续优化，既充分保障了债权人合法权益，又成功挽救本土优质文旅企业，为新疆文旅产业高质量发展注入新活力。

据了解，近年来，乌鲁木齐市法院坚持“能救尽救、分类施策”工作原则，对具备经营价值、发展潜力的危困企业开展精准司法救治，通过重整、和解等方式帮助企业卸下债务包袱，恢复经营动能。

乌鲁木齐市中院党组成员、副院长王仁波说：“2023年以来，乌鲁木齐市已有7家濒临倒闭的企业在司法帮扶下重获生机，有效保住企业品牌、经营资质与核心业务，稳定大量就业岗位，实现‘救活一家企业、稳定一批就业、盘活一片资源’的多重社会价值。”

高效清退 盘活市场沉睡资产

据介绍，在精准挽救优质危困企业的同时，乌鲁木齐市法院坚持“当清则清”，依法推动无经营价值、扭亏无望的“僵尸企业”有序退出市场，有效盘活存量资产，化解债务纠纷，持续净化市场生态。

新疆某能源公司因股东分歧等问题导致资金链彻底断裂，长期丧失持续经营能力，属于典型低效“僵尸企业”。因债务纠纷，该公司牵涉多起仲裁、诉讼案件，资产被多轮查封，累计涉及34件执行案件，总负债超1亿元，而公司资产评估价值仅5007万元。该公司经营停滞不仅导致查封债权人无法足额受偿，38名职工的合法债权也难以兑现。经债权人申请，法院依法启动破产程序。

法院受理案件后，第一时间指定破产管理人，全速推进清算工作，全面摸清企业资产底数，债权债务明细，系统梳理闲置土地等核心资产。法院在审理中发现，该公司两宗核心土地因欠缴土地出让金，面临被行政收回风险，一旦土地被收回，整体债权清偿率将不足15%，各方权益将遭受重大损失。

该案承办法官、乌鲁木齐市中院民三庭庭长卢敏告诉记者，为最大限度盘活存量资产，保障各方合法权益，法院指导破产管理人主动对接自然资源局启动处置，创新将该公司欠缴的土地出让金及利息认定为共益债务，积极争取政策支持，将涉案土地全部纳入破产财产统一处置。

最终，该公司土地及地上附着物通过网络司法拍卖平台公开竞价，以1.67亿元价格成交，实现资产大幅溢价，彻底扭转债权清偿困境。扣除相关税费后，该案职工债权、税收债权等第一、第二顺序债权实现全额清偿，1.58亿元普通债权清偿率达83.72%，资产处置和债务化解成效显著。案件办结后，该能源企业依法完成注销登记，有效化解存量经济风险，为区域产业升级腾出发展空间。

“针对资不抵债、扭亏无望的僵尸企业，我们依法启动破产清算程序，推动低效经营主体有序退出市场。”卢敏介绍，乌鲁木齐市法院持续优化资产处置模式，通过线上司法拍卖、线下资源推介相结合的方式，全面提升破产财产处置效率与债权清偿率，优化市场资源配置。

创新机制 推动高效重整审理

针对重大疑难复杂破产案件，乌鲁木齐市法院勇于破题、精准施策，创新破产审理模式，依托常态化府院联动机制，高效化解大型企业债务危机。

辖区某上市公司始建于1960年，是新疆首家改制科研发单位，2011年在深交所创业板挂牌上市，拥有深厚的产业基础和科研实力。自2020年起，受行业下行、市场波动等多重因素叠加影响，企业持续亏损，资金链断裂、债务高企，生产经营全面停滞。

截至2025年5月31日，该上市公司及其核心子公司负债规模分别达25.14亿元、21.62亿元，均已资不抵债，公司收到退市风险警示，面临退市危机。2025年5月，经债权人申请，乌鲁木齐市法院依法启动重整程序；同年11月，该院裁定受理上市公司及其核心子公司协同重整申请。

“上市公司重整具有极强时效性，若审理滞后将导致企业资产持续贬值，股东、债权人权益遭受不可逆损失。”乌鲁木齐市中院民三庭庭长田姝表示，为高效稳妥推进案件办理，中院搭建“法院+政府+监管部门”三位一体府院联动工作体系，积极争取区、市两级政府及上级法院指导支持。

具体而言，结合企业退市形势紧迫、母子公司股权关联紧密、资产负债相互交织的特点，法院精准确定母子公司一揽子重整方案，通过统筹化解债务、整合核心资产，最大限度保全企业持续经营价值。审理中创新适用“预重整+重整”模式，母子公司协同重整机制，指导破产管理人采取“统筹重整、统一偿债、分别裁决”工作方式：母子公司统一引入战略投资人，统筹协调偿债资源，一体化制定清偿方案，同时保留两家企业独立法人人格，分别完成债权表决与司法裁定，既保障程序合法合规，又大幅压缩审理周期，提升重整质效。

该案自2025年11月14日裁定受理重整申请，至12月16日批准重整计划，终结重整程序，仅用时47天，刷新新疆上市公司重整最快纪录，成功规避企业退市、资产贬值风险，助力濒危上市公司涅槃重生。

“破产审判涉及主体多、链条长、专业性强，仅靠法院单方力量难以破解全部实务难题，常态化、深层次府院联动是打通破产审判堵点、提升审判质效的关键。”王仁波表示，乌鲁木齐市法院将持续坚持精准施策，统筹企业挽救与市场出清双向发力，不断健全破产审判机制，深化府院协同治理，完善市场主体退出机制，持续营造公平透明、可预期的法治化营商环境。



株洲天元公安：“三色分流”高效化解非警务警情

□ 本报记者 阮占江 帅标 □ 本报通讯员 周里

“大爷，您别急，先坐下喝口茶，社区书记马上就到。”今年3月18日，湖南省株洲市公安局天元分局栗雨派出所民警陈嘉乐一边安抚情绪激动的老人，一边通过综治中心调度属地社区干部。5分钟后，栗雨街道甬石社区书记王夏芬赶到现场，陈嘉乐与其进行简要交接后，迅速去处置下一警情。不到一小时，手机那头传来好消息：“双方协商一致，握手言和。”

这是天元分局在栗雨派出所试点推行非警务警情分流机制后，社会治安综合治理悄然发生的变化。

为解决非警务警情“接不住、流转慢、处置难”的问题，天元公安主动融入属地治理体系，由街道党工委牵头抓总，社区书记一线落实，形成“两级书记抓分流”的工作格局，街道出台实施方案，成立警社联动专班，配套考核、激励、督导机制，确保每起纠纷都有综治力量第一时间响应。

在明晰警务与非警务边界的基础上，分局创新“三色分流”工作法：蓝色警情(简单纠纷)，民警现场直接调解，即接即办；黄色警情(复杂纠纷)，直推街道综治平台调度，网格员、人民调解员与民警无缝衔接；红色警情(存在潜在风险的婚恋、讨薪等纠纷)，民警出具《矛盾纠纷移交函》推送社区综治中心，后续由社区民警与社区干部协同回访。

“以前遇到物业纠纷，民警到场后往往只能临时安抚。现在‘三色分流’，专业力量及时介入，很多积压多年的矛盾都找到了解决路径。”栗雨派出所社区民警感慨道。2026年2月，湘湾社区两户邻居因楼道杂物多次争吵，网格员在日常巡查中主动介入，不到半天便促成和解——这正是“党建领航，力量融合，警力有限，民力无限”的生动写照。

非警务警情中，现场调处成功率高达80%，剩余20%则是跨领域、跨部门的“硬骨头”。天元分局创新建立“三级攻坚”机制：简单纠纷社区就地化解，复杂纠纷街道统筹调处，疑难纠纷区级联动攻坚。

刘师傅紧皱社区民警陈栋的手，眼眶泛红。此前，他与工友们因工资拖欠问题，与项目方、开发商经历了三轮协商均无果。社区民警走访发现后第一时间上报综治中心，中心迅速启动提级联动，协调劳动保障、司法所、社区干部组成联合工作组，两次协调会后，32名农民工顺利拿到工资。

遇到跨领域的“硬骨头”，分局情报指挥中心等迅速介入，由综治中心统筹司法、信访、住建、民政等部门组建专项工作组，集中力量啃下“硬骨头”，真正实现“小事不出社区，难事不出街道，大事区级兜底”。

分流之后，如何确保矛盾纠纷“接得住、管得好、化得掉”？天元分局建立“移交—处置—回访—销号”闭环管理机制。对移交社区的矛盾纠纷实行“一案一档”管理，明确责任人、限定化解时限。已化解的纠纷备案销号；化解未果、风险升级的纠纷，第一时间启动提级联动。

“回访不是走过场，而是要把矛盾化解的‘最后一公里’走实。”栗雨街道综治中心工作人员谭珊讲了一个小故事：今年3月，她在回访

一起噪声扰民纠纷时，发现楼上住户虽已整改，但楼下老人心里仍有疙瘩。她主动上门沟通，又邀请双方参加社区邻里节活动，两家关系明显改善。“现在老人见了我说，多亏你们当时多跑了几趟。”

与此同时，分局情指中心依托大数据模型定期开展警情复盘分析，持续优化联动流程，实现“事件有回音，事事有落实，矛盾不反弹”。

曾经，邻里纠纷、物业矛盾、家庭琐事大量涌向派出所，民警疲于奔命，矛盾却未必能得到真正化解。如今，天元分局以“警街联动、精准分流”破题，创新探索出“双书记领衔、三色分流、三级攻坚、四步闭环”的治理模式，交出了一份“三降三升”的亮眼答卷。

据统计，2025年至今，天元分局试点派出所非警务警情分流率高达30.32%，重复警情下降26.7%，日均纠纷警情下降13.1%，出警效率提升56.3%，移交纠纷化解率超97%，110回访群众满意度达99.72%。

天元区副区长、公安分局党委书记、局长曹亚军表示，下一步将持续深化非警务警情分流处置机制建设，推动试点经验在全局范围内落地推广，以机制创新赋能社会治安综合治理现代化，全力筑牢辖区平安稳定防线。