



医疗保障法提出鼓励灵活就业人员参加职工基本医疗保险 专家解读

进一步明确导向提供确定性制度保障

□ 本报记者 陈磊
□ 本报见习记者 王宇翔

“鼓励无雇工的个体工商户、未在用人单位参加职工基本医疗保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员参加职工基本医疗保险。具体办法由国务院医疗保障行政部门会同国务院有关部门制定。”

第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2026年8月28日表决通过的《中华人民共和国医疗保障法》这样规定。

接受《法治日报》记者采访的专家认为，医疗保障法“鼓励”灵活就业人员参加职工医保的表述，进一步明确了鼓励导向，为灵活就业人员参加职工医保提供了确定性制度保障，同时，也为相关部门制定专门的灵活就业人员参加职工医保具体办法提供了上位法依据。

受访专家建议，在制定灵活就业人员参加职工医保具体办法时，根据灵活就业人员的特点，设计相应的筹资机制、缴费标准、待遇标准等，还要匹配相应的医保关系衔接制度和经办服务。

表述变化折射政策导向

41岁，在北京从事外卖骑手工作的王鹏（化名）是我国庞大灵活就业群体中的一员。

2026年9月3日下午，北京市朝阳区北四环外的一家商场门口，记者见到了正在休息的王鹏。

据王鹏介绍，他已经在北京干了七年众包外卖骑手，但没有想过参加职工医保，因为总觉得自己年轻不会轻易生病，用不着去医院。他的风险保障源于每天点击接单后，平台会自动扣除2.5元的新职业伤害意外险，一旦工作中遇到磕碰，可以通过新职业伤害意外险报销部分医疗费用。

但变化正在发生。

记者注意到，医疗保障法第十条第二款规定，鼓励灵活就业人员参加职工医保。在此之前，2011年7月1日起施行的社会保险法第二十三条规定，无雇工的个体工商户、未在用人单位参加职工基本医疗保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加职工基本医疗保险，由个人按照国家规定缴纳基本医疗保险费。

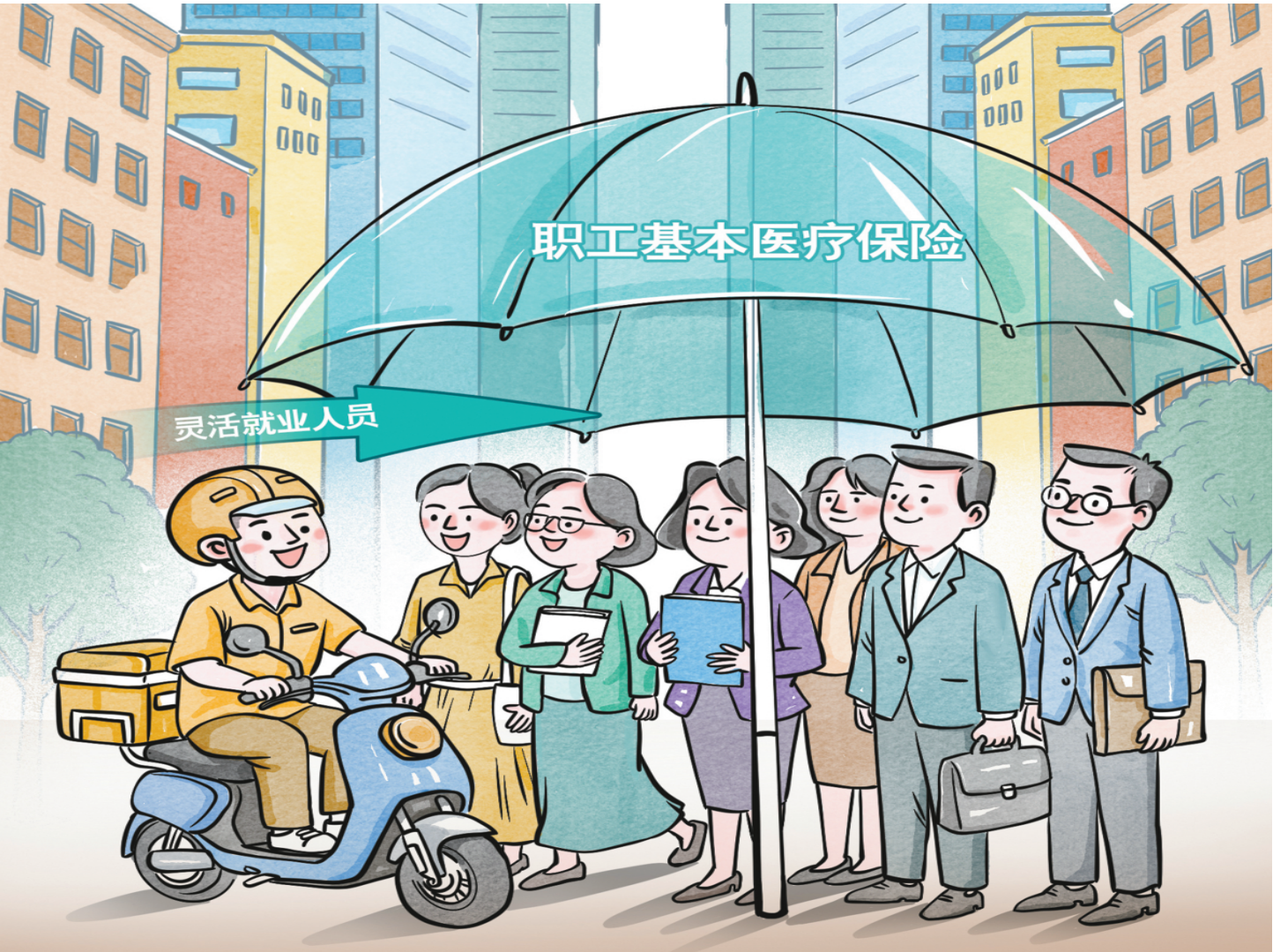
对此，中国政法大学社会法与社会政策研究中心主任姜宇认为，社会保险法规定，灵活就业人员“可以”参加职工医保；医疗保障法则对此采用“鼓励”的表述，说明国家在未来会通过各种鼓励措施，尽可能让职工医保覆盖更多灵活就业人员。

采访时，中国政法大学政治与公共管理学院副教授廖藏宜分析，在目前的就业市场里，新就业形态的就业群体规模越来越大，但该群体的就业具有不稳定性，如何保障该群体参加基本医疗保险的权益，既是当前亟待解答的问题，也是鼓励灵活就业人员参加职工医保的背景。

在廖藏宜看来，医疗保障法的相关规定在社会保险法规定的基础上，进一步明确了鼓励导向，为灵活就业人员参加职工医保提供了确定性制度保障，同时也为相关部门制定专门的灵活就业人员参加职工医保具体办法提供了上位法依据。

“该规定还传递了一个明确的信号，职工医保的覆盖范围进一步向灵活就业人员扩大，有助于夯实全民医保（医保全民覆盖）的参保基础。”廖藏宜说。

我国基本医疗保险分为两类：职工医保和居民医保（即城乡居民基本医疗保险）。2026年7月，国家医疗保障局发布《2025年全国医疗保障事业发



展统计公报》，其中显示，截至2025年底，全国基本医疗保险参保人数达133069.39万人，参保率巩固在95%，其中，职工医保参保38856.12万人，居民医保参保94213.27万人，灵活就业及其他人员参加职工医保人数为6982.18万人。而根据测算，我国灵活就业人员规模已超过2亿人。

这就意味着，大量灵活就业人员选择居民医保或者尚未参保。

对外经济贸易大学保险学院教授于保荣解释说，在实践中，灵活就业人员是一个庞大的群体，他们既可以参加职工医保，也可以参加居民医保。“他们参加哪类医保，更多考虑的是义务和权益的比较，即缴费负担和待遇水平的权衡。”于保荣说，医疗保障法“鼓励”灵活就业人员参加职工医保，意味着国家倡导灵活就业人员优先选择参加职工医保。

地方探索提供实践支撑

6982.18万名灵活就业人员及其他人员参加职工医保的背后，是不少地方已经在政策层面将灵活就业人员纳入职工医保。

例如，2023年1月1日起施行的《湖南省职工基本医疗保险实施办法》规定，灵活就业人员可以在户籍地、灵活就业登记地或居住登记地申请参加职工医保，由个人按照规定缴纳职工医保费。再如，2026年2月，就进一步明确灵活就业人员参加天津市职工基本医疗保险，天津市医保局、天津市税务局发布通知，具有天津市户籍或持有《天津市居住证》等有效证件的灵活就业人员，年满16周岁，在达到法定退休年龄前可以申请首次参加天津市

职工医保。除此之外，石家庄、郑州、南宁等多个城市还取消了灵活就业人员参加基本医保的户籍限制。

姜宇认为，地方围绕缴费基数、缴费费率、个人账户设置、弹性缴费机制等关键问题先行先试，逐步积累了较为成熟的做法，为灵活就业人员参加职工医保的可行性提供了充分实证，数据更是充分表明这一路径切实可行。

在姜宇看来，各地实践的意义主要体现在三个方面。其一，以实践数据证明“鼓励”入法的正当性与可行性，实现了参保扩面与基金安全之间的平衡。其二，为法律授权国务院医疗保障行政部门制定具体办法提供了丰富的方案储备，各地探索成为制度设计的“素材”。其三，各地做法客观上存在较大差异，这恰恰凸显出由国家层面统一规范的现实必要性。归根结底，这一过程体现了“试点先行，成熟定型，立法确认”的立法路径。

廖藏宜认为，地方探索除了证明灵活就业人员参加职工医保的可行性之外，还进一步体现出职工医保的公平性。

记者注意到，2026年9月8日，国家医保局等七部门联合印发《关于开展灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参加基本医疗保险提质专项行动的通知》。对此，受访专家均认为，该通知有助于逐步探索形成适应新就业形态人员特点的参保缴费模式。

具体办法应以引导为主

根据医疗保障法授权，灵活就业人员参加职工医保的具体办法由国务院医疗保障行政部门会

同国务院有关部门制定。对具体办法的制度设计应该包括哪些重点内容，需要解决哪些实际问题？受访专家给出了建议。

姜宇认为，医疗保障法采用了“鼓励”的表述，表明该具体办法的制定思路应当以引导、激励为主。他对制度设计的关键点内容提出了具体建议：在筹资上，缴费基数下限可由当地社会平均工资60%适度下调，或按实际收入申报，设置多档费率，构建多方共担机制，包括对低收入者进行财政补贴；在缴费上，可允许按季、按年缴费，对于依托平台就业的灵活就业人员，可以允许按单缴费，依托平台自动代扣，配套连续参保激励与断保等待期，降低断保率；在待遇上，合理设置个人账户档位，职工医保与生育保险同步覆盖；在责任上，可以以个人缴费为上限，平台匹配缴费，明确用工方责任等。

“灵活就业人员参加职工医保，既是义务也是权利，应尽快出台具体办法，完善参保人权益救济机制。”姜宇说。

在廖藏宜看来，对于灵活就业人员的待遇，目前各地设置不同期限的待遇等待期，需要国家层面对此予以明确和统一；同时，灵活就业人员在不同统筹地区流动时，医保关系需要转移接续，如何确定其待遇，也需要明确。于保荣认为，还需明确其医保费的分担机制。

“应注意，灵活就业人员就业不稳定，参保登记、缴费、异地就医、转移接续等具有特殊性，相应经办服务也应该在具体办法中予以明确，此外，还需注意明确对于灵活就业人员中的困难群体如何进行救助和补贴。”廖藏宜说。

漫画/高岳

护航能源大项目

随着南田岛清洁能源枢纽等重大项目纷纷落地，古老的渔村迎来发展机遇，但也面临因土地征迁、村集体“三资”管理引发的新矛盾。

石浦法庭主动融入党委领导下的基层治理体系，将司法服务向前延伸。针对项目征迁中常见的村集体成员资格认定、补偿款分配纠纷，法庭通过巡回审判明确裁判标准，并举办专题普法讲座，为村干部和村民答疑解惑。针对渔业生产中面临的新情况新问题，石浦法庭主动延伸司法服务触角。开渔前，法庭干警走进渔村，引导渔民依法捕捞，通过送法进渔村，送法上船等方式，让法治观念在渔民心中生根发芽。

石浦法庭以个案裁判明确行为规则，以普法讲座强化风险防范，以常态化上岛普法打通司法服务“最后一公里”，在重大项目一线筑起法治“防火墙”，切实做到项目建设推进到哪里，司法保障就跟进到哪里。

悠悠山海情，拳拳为民心。从船头到码头，从渔村到海岛，石浦法庭用带着海风、带着咸味的司法服务，守护着这片蓝色岛屿的烟火气。法官扎根渔区，深入港口，深知渔民的脾性，更了解渔民的急难愁盼。在开渔期，法庭根据渔民需求提供法治宣传服务；在休渔期，开通涉渔案件绿色通道，抓住渔民上岸的窗口期集中开庭，集中调解。他们紧扣渔业生产的周期规律，把司法服务精准嵌入渔民的劳作节奏之中。

从“法庭+综治中心”的联合调处，到“立审执”一体化的善意执行，再到服务重大项目的靠前保障，石浦法庭将司法职能深度融入基层治理的每一个环节，用“和美渔家”“共治渔村”“法护渔业”“平安渔港”四维一体的海上枫桥法庭建设，让古老的“中国渔村”在法治的护航下，焕发出新时代的最美“枫”华。

□ 本报记者 韩丹东

近日，一则“市民投诉月亮太亮影响睡眠，要求政府干预遮光”的奇葩诉求刷屏网络，引发公众热议。随后，“市民想查询丈夫工资明细”等一系列离谱诉求被接连曝光。原本承接群众急难愁盼，解决民生难题的12345政务服务便民热线，渐渐被部分诉求人当成“许愿池”，各类超出公共服务范畴，甚至违背法律法规和公序良俗的诉求层出不穷。

对此，受访专家认为，政务服务便民热线奇葩诉求频发，本质是一些诉求人对公共服务边界认知缺失、违规维权成本过低等多重因素叠加的结果，应对这类非理性诉求进行整治，构建政务服务便民热线规范运行的长效机制，让热线既守得住便民服务的初心，又能筑牢公共资源使用的底线。

认知存在严重偏差

《法治日报》记者梳理一些城市的便民服务平台公开信息发现，各类脱离实际、违背法理、迷信盲从的奇葩诉求五花八门，涵盖生活琐事，私人诉求等多个领域。

封建迷信类诉求是典型的奇葩诉求类型之一。有诉求人称，自家房屋旁的礅台导致自己常年生病，坚信是风水问题，要求相关部门拆除处理；还有诉求人以屋后集中供水点、小区大门、商铺绿化带破坏自家风水为由，将家人患病，常年做噩梦等问题归咎于公共设施，执意要求拆除公共配套设施。

还有一些诉求人混淆公私边界，将个人主观愿望，私人生活难题转嫁为政务服务职责。有诉求人从未缴纳过养老保险，却提出要求人社部门每月按时发放养老金；有诉求人在邻里道路纠纷妥善解决，道路已恢复畅通后，仍执意要求邻居永远不得在相关道路停车；还有诉求人因自身不识字，无法通过驾考，却无视交通法规和考试制度，要求相关部门违规发放驾驶证。

相当一部分诉求无视法律法规和公共规则，将政务服务便民热线当成实现诉求不合理目的的途径。记者注意到，有车主逆行被电子眼抓拍后，不反思自身交通违法行为，反而质疑监控安装位置不合理，要求挪走设备；有小区业主无视消防法规，想要占用消防通道停车，要求物业放宽管理。

对此，中国传媒大学文化产业管理学院法律系主任郑宁认为，这类现象的核心根源是一些诉求人对政务服务便民热线的法律定位存在严重认知偏差。很多诉求人误将政务服务便民热线当作“万能求助渠道”，形成维权路径依赖，误以为只要拨打热线，政府就必须解决所有问题，完全混淆了公共行政职责与私人生活事务的边界。

北京星权律师事务所副主任甄景善补充说，除了公众认知缺失，维权成本较低也是奇葩诉求的重要原因。“当前热线诉求大多无需严格落实登记，针对恶意滥用、无理缠诉等行为的认定标准和惩戒机制不够完善，滥用公共资源的成本几乎可以忽略不计，让部分诉求人肆意消耗公共行政资源，助长了“闹就有用”的不良风气。”

负面影响层层传导

受访专家表示，这些荒诞的非理性诉求并非无伤大雅，而是会对政务服务体系、基层治理和普通群众权益造成多重伤害，且负面影响将层层传导。

甄景善分析指出，政务服务便民热线的接线席位、工单流转、基层处置力量都是有限的公共资源，大量无效、奇葩诉求堆积，会挤占真正有急难愁盼群众的维权通道。“比如此前饭圈批量投诉打爆热线，海量工单涌入，会导致安全隐患、民生保障等诉求排队滞后，让真正急需帮助的群众求助难度加大。同时，基层工作人员被迫耗费大量时间精力处置无法律依据、无法落地的奇葩工单，长期陷入无效履职的循环，易产生工作倦怠情绪，大幅降低处置真实民生难题的积极性和专注力。”

“在政务公信力层面，对于政务服务便民热线的滥用会持续消解公共服务的严肃性与公平性。”郑宁表示，当各类非理性、无依据的诉求进入政务处置流程，会让部分群众产生“公共资源可以随意占用，政府可以满足私人无理要求”的错误认知。而当政府无法满足这类超出法定职责的诉求时，诉求人又会主观认定政府不作为、服务不到位，滋生负面评价，久而久之，在一定程度上透支政府公信力。此外，基层单位为应对各类奇葩诉求，被迫介入文娛审美、私人生活、商业选择等非政务领域，极易造成行政越位，扰乱正常政务运行秩序。

“更值得警惕的是，滥用热线会形成恶劣的示范效应。”甄景善表示，若这类非理性诉求得不到有效约束和惩戒，会向社会释放错误信号，让更多人效仿滥用热线宣泄情绪、谋取私利，开展圈层博弈，形成“越闹越有用、滥用无代价”的恶性循环，持续破坏社会治理秩序。

建立分级处置机制

如何治理滥用政务服务便民热线的不良现象？

对此，受访专家表示，既要守住便民服务的初心，又要筑牢公共资源使用底线，应在“便民服务”与“规范治理”之间找准平衡，构建政务服务便民热线规范运行的长效机制。

在制度与流程优化层面，郑宁建议，应当完善前端甄别研判机制和考核体系。一方面，可以依托AI（人工智能）技术搭建智能筛查系统，对封建迷信诉求、批量同质化非理性投诉等无效工单进行标记，即时拦截，同时赋予一线话务员合规过滤权，对明显超出受理范围的诉求当场释明、引导分流，无需层层派单至基层，切实为基层减负。另一方面，优化考核指标，对依法依规不予受理的合规操作不纳入差评追责范围，将合理诉求办结率、急难诉求处置时效、无效诉求分流准确率纳入考核。

甄景善认为，必须健全恶意诉求惩戒机制，细化治理规则。“要明确区分因诉求人认知不足产生的不合理诉求与带有主观恶意的刻意缠诉行为，并建立分级处置机制，对存在认知偏差的诉求人进行普法教育、耐心引导；对反复骚扰、批量制造无效工单的诉求人建立警示名单，限制其诉求提交权限；对捏造事实、扰乱公共秩序的诉求人，依法移送公安机关处置，提高违规成本。同时，各地要细化公示热线受理正负面清单，通过政务平台、社区宣传等多种渠道，普及政务服务便民热线的职责与诉求边界，破除部分诉求人‘热线万能’的认知误区。”

在社会各界治理层面，两位专家均建议完善多元纠纷分流体系，避免矛盾单向涌向政务服务便民热线，应畅通多元纠纷解决渠道，将文娛争议、私人纠纷、市场矛盾分流至对应专属渠道，让政务服务便民热线回归本源定位。此外，还应常态化开展全民普法教育，强化公众公共资源保护意识和法治思维，引导群众理性、合法、依规维权。

政务服务便民热线被部分诉求人当作『许愿池』 专家提出 整治非理性诉求，构建规范运行长效机制

把调解室搬到渔船 把巡回审判开到码头

浙江象山石浦法庭探索海上枫桥新路

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 马晨 曾艳

浙江宁波象山半岛的最南端，石浦港千帆竞发。潮起时，万船出海；潮落时，渔获满舱。

然而，渔船多了，渔村大了，纠纷也免不了：船员讨薪、商品买卖、土地征迁……桩桩件件，都关乎渔民生计与渔港安宁。

扎根于此的象山县人民法院石浦人民法庭守护着这片大海的潮起潮落。通过把调解室搬到渔船上，把巡回审判开到码头上，把司法服务送到群众家门口，立足渔区实际，石浦法庭主动融入基层治理体系，探索出一条“小事不下船、大事不出港、矛盾不上交”的海上枫桥新路，让法治的温度伴着海风，吹进每一位渔港群众的心里。

能动解纷当日结

此前，在石浦，渔民之间流传着一句话：“宁可与风浪斗，不愿对簿公堂。”渔家人重情义，但一旦闹起纠纷，往往也是“钻了牛角尖”。

2025年8月的一天，石浦法庭渔港共享法庭调解室内，原告老陈（化名）拍着账本怒吼：“三万六！拖了两年了！”被告阿德（化名）蹲在墙角，黝黑的脸皱得像晒干的鲞鱼：“最近收成不好，家里老人还要治病……”

眼看着多年老友就要对簿公堂，石浦法庭的驻庭调解员郑利宏没有急着讲法条，而是问了一句：“当年你俩一起出海，遇到台风，是谁拼了命把你拉回来的？”一句带着乡音的问话，让双方暂时

压住了火气。

见气氛缓和，郑利宏拨通了海上枫桥综治中心专线，请来了当地最懂渔家事的“老金”金国兴。老金提出，以阿德出海捕鱼的渔获收入分期偿还欠款。双方当场签下和解协议，矛盾就此化解。

这种“法庭+综治中心”的联动模式，是石浦法庭化解矛盾的关键一招。法庭不仅有自己的驻庭调解员，还吸纳当地德高望重的“船老大”、老文书记进入“特邀调解员库”，他们懂乡情，知渔事，讲的话渔民也愿意听、听得进。

在此基础上，石浦法庭将“渔港老娘舅”调解团打造为独具特色的渔港调解品牌，扎根渔港一线为渔民排忧解难。为提升民间调解员的法治素养，法庭为调解员们量身定制法律培训，截至2026年8月，已累计开展调解员讲座30余次，完成全部调解员的业务训练。

2025年以来，石浦法庭联合海上枫桥综治中心累计化解涉渔纠纷300余件，法庭调解率上升20%，解纷周期缩短近40%。真正做到矛盾不出村、解纷在塘边。

盘活渔村产业链

渔业的产业链环环相扣，从造船、制冰、加油，到捕捞、销售，任何一个环节“掉链子”，都可能耽误一船人的收成。因此，石浦法庭坚持“立审执”一体化，不仅要判得公正，更要执行得暖心，让司法程序不耽误渔民出海。

“马上开渔了，村里制冰厂恢复生产了吧？”

2025年9月，开渔节前夕，石浦法庭的法官再次来到东门渔村回访。此前，东门渔村将制冰设备租给企业经营，后因设备噪音问题产生纠纷，村集体被判决向承租企业退还剩余租金并承担违约金，总计216万余元。

制冰厂一度被闲置，村集体账户被冻结，村里正常支出了成了难题；连续两次招标都以流拍告终，制冰厂一时无人接手。

面对僵局，执行团队没有简单地查封资产，而是主动寻求破局方法，实地蹲点、查找根源，做足“打持久战”的准备。办案团队反复协调镇政府召集当地村民沟通情况，多次将村集体、承租企业、镇政府代表和制冰协会代表请到一起，商量制冰厂“重生路”。

为减少噪声影响，村集体投入大量资金用于制冰设备的更新改造。整个执行过程持续近一年，大大小小的协调会就召开了七八次。

最终，各方在2025年8月达成一致：一方面督促村集体对制冰设备进行修缮整改，满足运营条件；另一方面适当降低租金，承租企业同意以续租租金抵偿债务的方式与村集体重新签订租赁协议，制冰厂在开渔前“复活”，全村渔船得以顺利出海。

这就是石浦法庭坚持的“如我在执”理念。针对涉渔执行案件，法庭审慎采取强制措施，积极运用执行和解、资产盘活等方式，先后成功盘活东门渔村制冰厂等多处不良资产。既保障了申请人的合法权益，又给暂时困难的企业和村集体留出“活路”，实现了法律效果与社会效果的双赢。