附件2

《昌吉州补充工伤保险办法（试行）

（征求意见稿）》的起草说明

现就《昌吉州补充工伤保险办法（试行）（征求意见稿）》（以下简称《办法》）的起草情况，简要说明如下：

一、起草背景和依据

2024年5月，自治区交通运输厅、市监局、邮政管理局、总工会、人社厅联合印发《关于开展新就业形态劳动者劳动权益保障水平提升专项行动的通知》（新人社函〔2025〕113号），明确要求昌吉州开展补充工伤保险试点工作。州党委全面深化改革委员会2025年重点改革任务中明确提出，开展商业保险补充工伤保险试点。为落实好区州关于开展补充工伤保险试点的工作要求，推动职业风险较高的新就业形态就业人员职业伤害保障全覆盖，由州人社局牵头，起草了本《办法》。

二、制定文件的必要性和可行性

**（一）推行补充工伤保险是健全多层次社会保障体系的内在要求。**补充工伤保险是工伤保险制度的补充和延伸。党的二十大提出要健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。习近平总书记强调要把更多人纳入社会保障体系，不断满足人民群众多层次多样化需求。自治区党委、人民政府将加强新就业形态从业人员职业伤害保障列入重要民生工作任务。自治区人社厅《2025年自治区人力资源和社会保障工作要点》第18条“研究制定扩大工伤保险覆盖面的政策措施，开展新就业形态人员纳入补充工伤保险试点”。

**（二）推行补充工伤保险是顺应企业群众期盼减负增待的重要举措。**因经济下行压力较大，企业期盼减负纾困。群众对更高水平、更可持续的社会保障更为期待。推行补充工伤保险后，可以减轻企业经济负担，化解用工风险；群众能够享受更高程度的待遇保障，尤其是能够解决新就业形态从业人员、灵活就业人员的职业伤害保障难题。减负、提待、强保障，能够有效优化营商环境，破解相互交织的“就业难、招工难、稳工难”“三难”问题，促进企业健康发展,促进就业更加充分。

**（三）推行补充工伤保险是维护职业伤害权益保障的现实需要。**目前，我国社会保险都是基本保障，都是以劳动关系为基础法律关系的制度设计，因而许多没有劳动关系或劳动关系不明确的超龄从业人员、大学见（实）习生、村居“两委”人员、新业态人员等特定人员及广大灵活就业人员，无法纳入工伤保险覆盖范围。通过推行补充工伤保险，将这些从业人群纳入补充工伤保障范围，就是为了完善多层次保障体系、打破劳动关系束缚，实现工伤保险由“身份险”向“行为险”的转变，实现“劳动权”与“保障权”的更相适应。

三、起草过程

按照州党委、州人民政府相关要求，由州人社局牵头，认真起草了《办法》（初稿），经州人社局党组班子4次讨论，7次修改完善形成了《办法（征求意见稿）》，先后征求州党委社会工作部、州财政局、州交通运输局等10个州直部门及各县（市）人社部门的意见和建议，共征集意见建议3条，吸收采纳3条进行了完善修改。期间，州政府分管领导先后多次听取工作汇报、组织讨论，提出指导意见，州人社局都按要求认真研究，充分吸纳。

四、主要内容

《办法》主要有七个章节的内容：

**第一章总则。**明确了办法出台的目的、基本原则。确认由商业保险机构承担补充工伤保险具体工作。

**第二章承办机构条件和程序。**明确了承办机构应具备的条件，州人社局进行综合评估后，统一由州一级签订协议。

**第三章参保范围。**将工伤保险覆盖范围，从已依法参加工伤保险的用人单位，扩大至新业态从业人员等8类人员,且用人单位（建设工程项目）参加补充工伤保险的前提是已全员参加工伤保险。

**第四章缴费标准。**已参加工伤保险的用人单位（建设项目）缴纳，职工个人不缴费。暂未纳入工伤保险保障范围的，可由新业态从业人员个人或其服务的平台企业及相关单位缴费。

**第五章认定、鉴定标准和程序。**在坚持《工伤保险条例》原则的基础上，明确补充工伤保险伤害确认赔付情形和劳动能力鉴定有关规定。参加工伤保险的人员，承办机构可依据人力资源社会保障部门出具的工伤认定决定书和劳动能力鉴定结论书进行赔付情形认定。未参加工伤保险的人员，由承办机构依据承保合同规定进行赔付情形认定，同时强调了特殊情况如何处理。明确补充工伤保险劳动能力鉴定标准与国家标准保持一致。

**第六章待遇给付与核定。**明确补充工伤保险待遇赔付项目和参考标准。分为参加工伤保险和未参加工伤保险的两类人员分别制定了标准。

**第七章监督管理。**明确由承办机构设立单独补充工伤保险账户，按照《办法》内容积极开展工作，人力资源和社会保障局履行监督职责，适时开展评估。

昌吉州人力资源和社会保障局

2025年6月26日