

延迟退休背景下超龄劳动者工伤权益保障的制度困境与路径重构——以山东省为例

商昌敏

(烟台文化旅游职业学院, 山东 烟台 264003)

摘要: 渐进式延迟退休改革的全面推进, 将持续扩大超龄就业群体的规模。然而现行法律框架下“劳动关系—劳务关系”二元认定结构的制度缺陷, 使超龄劳动者长期游离于工伤保险等核心劳动权益的制度庇护之外。2025年, 最高人民法院出台《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(二)》废止了原有规则, 人力资源和社会保障部同步发布《超龄劳动者基本权益保障暂行规定(征求意见稿)》, 在国家层面形成了重要制度突破。本文梳理超龄劳动者权益保障的制度困境, 分析国家层面制度回应的逻辑演进, 考察浙江、江苏等省份的先行探索, 并结合山东省工伤保险省级统筹的制度优势, 提出具体完善路径, 以期对延迟退休改革配套制度建设提供参考。

关键词: 超龄劳动者; 工伤保险; 权益保障; 劳动关系认定; 山东省

基金项目: 山东省人力资源社会保障课题: “渐进式延迟法定退休年龄改革的山东实践: 成效评估、现实困境与完善路径”(2026YBKT-074) 阶段性成果

DOI: doi.org/10.70693/202609061317

一、问题的提出

渐进式延迟退休改革的推进, 在劳动力供给侧扩大了超龄就业群体的规模。所谓超龄劳动者, 通常是指已达到或超过法定退休年龄、但仍以获得劳动报酬为目的继续就业的劳动者群体。这一群体的形成并非始于延迟退休改革, 在改革前已有相当规模, 但随着法定退休年龄的逐步调整, 超龄就业的定义边界本身也在发生变化——弹性延迟退休期间的在岗劳动者、超越新法定退休年龄后的返聘受雇者, 均面临权益归属认定的复杂情形。从职业安全角度审视, 超龄劳动者群体的权益保障问题具有相当程度的现实紧迫性。大龄劳动者随年龄增长, 体能与反应能力趋于下降, 在建筑、化工、采矿、重型制造等高风险行业中, 其遭遇工伤事故的概率通常高于年轻劳动者, 工伤保障的制度可及性直接关系到其就业福祉与家庭经济安全。然而, 受制于现行劳动法律框架在用工关系认定上的结构性缺陷, 超龄劳动者长期处于工伤保险覆盖的制度“灰色地带”, 相关争议在司法实践中争讼不断, 已成为制约延迟退休改革平稳落地的重要配套短板。

山东省是研究这一问题的典型地区。山东工业体系高度完整, 在207个工业中类中拥有197个, 制造业涵盖179个中类, 劳动强度较高的传统制造业产业工人规模庞大; 山东已于2020年建立工伤保险省级统筹制度, 2024年进一步推进省级统一集中管理, 基金运行稳健, 为扩大超龄劳动者保障覆盖提供了较好的制度基础。

二、超龄劳动者权益保障的制度困境

(一) 劳动关系认定二元结构的制度根源

现行劳动保障体系依赖“劳动关系—劳务关系”的二元分类框架作为权利配置的基础性制度安排。劳动关系受《劳动合同法》保护, 劳动者可依法享有工伤保险、经济补偿、解除合同保护等一系列核心权益; 劳务关系则受民法调整, 双方权利义务通过合同自治确定, 劳动法意义上的强制性保障条款对劳务关系的双方不具有适用空

作者简介: 商昌敏(1996—), 男, 讲师, 硕士, 研究方向为人事管理。

间。这一二元框架在设计上有其历史合理性，但在超龄劳动者这一特殊群体身上产生了明显的保障错位。

《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》第三十二条第一款明确规定，用人单位与其招用的已经依法享受养老保险待遇或者领取退休金人员发生用工争议的，人民法院应当按劳务关系处理。这一规则在法律适用层面清晰、简便，但其后果是：凡是已领取养老保险待遇或退休金的超龄劳动者，无论实际用工状态如何，在与用人单位发生纠纷时均被归入劳务关系，从而失去了工伤保险认定的法律依据。在司法实践中，多起因劳动者“已超龄”而被拒绝受理工伤认定申请的案例，集中暴露了这一制度设计的结构性缺陷。

这一制度逻辑在社会结果上还产生了另一层面的扭曲：部分用人单位恰恰出于规避工伤责任的目的，刻意选择招用超龄劳动者，或在工伤事故发生后以“超龄”为由否认劳动关系、拒绝承担工伤赔偿责任。这种“制度套利”行为，使本应作为特殊群体加以保护的超龄劳动者，反而因为年龄因素承受了更高的权益风险。

（二）工伤保险覆盖缺口的三个关键环节

超龄劳动者工伤保障缺口的形成，在制度层面主要体现在三个环节的链式阻断：

在参保环节，现行工伤保险参保机制与劳动合同关系高度绑定，用人单位通常须在建立劳动关系后方可为员工缴纳工伤保险。对于被认定为劳务关系的超龄劳动者，用人单位既无法律义务也无制度渠道为其单独缴纳工伤保险，这从根本上堵塞了超龄劳动者进入工伤保险保障体系的制度入口。

在认定环节，工伤认定申请以劳动关系存在为前提条件。用人单位一旦在纠纷中援引司法解释将超龄劳动者归入劳务关系，行政机关便缺乏受理工伤认定的法律依据，超龄劳动者只能另辟途径通过民事侵权诉讼寻求救济。与工伤保险待遇相比，侵权责任赔偿不仅维权成本高、周期长，赔付标准和执行稳定性也明显偏低。

在待遇环节，即便超龄劳动者通过诉讼渠道最终获得赔偿，所依据的民事侵权赔偿标准与工伤保险待遇体系之间存在显著差距，尤其在工亡补助金、一次性伤残补助金以及医疗和护理待遇等方面，两套计算逻辑下的差距有时相当悬殊，弱势群体往往承受了制度设计缺陷带来的实质性损失。

三、国家层面的制度回应：从个案争议到系统规范

2025年以来，国家层面在超龄劳动者权益保障领域出现了密集的制度突破，标志着这一问题的应对模式正在从分散的司法个案处理转向主动的系统规范构建。

（一）最高人民法院司法解释的规则重构

2025年8月1日，最高人民法院发布《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（二）》，自同年9月1日起施行。该解释明确废止了《解释（一）》第三十二条第一款关于超龄用工按劳务关系处理的规定，这是对既有司法规则的实质性纠偏。新解释确立了“去差异化保障”的核心原则：不论劳动者是否已领取养老保险待遇，只要满足接受用人单位管理、从事有报酬劳动等基本特征，均应获得相应的核心权益保障。在用工关系性质上，新解释引入了“超龄用工关系”这一新型用工形态的概念，不再将超龄劳动者的用工关系机械归入劳动关系或劳务关系的非此即彼框架，而是依据实质性标准判断权益归属。

这一规则调整的意义不止于纠正个案处理的偏差，更在于从根本上消除了用人单位以“超龄”为由逃避工伤责任的制度漏洞。在规则层面，超龄劳动者遭遇工伤后的法律救济路径变得更加清晰和稳定，也为地方行政机关受理超龄劳动者工伤认定申请提供了明确的法律依据。

（二）人力资源社会保障部的行政规范探索

几乎与此同期，人力资源和社会保障部于2025年7月31日向社会发布《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》，以专项行政规范的形式对超龄劳动者权益保障作出系统安排。该规定采取“权利清单式”保护路径，明确无论用工关系性质如何界定，用人单位均须保障超龄劳动者依法获得劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保险待遇等核心权益。这是我国首次以专项规范文件对超龄劳动者基本权益保障作出系统制度安排，填补了现行法律体系在这一领域的制度空白，也为地方立法执法提供了可操作的规范框架。

两项制度的密集出台，标志着我国超龄劳动者权益保障正在经历从“个案争议”到“系统规范”的制度性转

型。从权益保障的供给侧来看，这一转型为延迟退休改革的平稳深化提供了不可或缺的制度托底，也是落实“小步调整、统筹兼顾”改革原则的必要配套。

四、省际经验的横向比较

在国家层面制度性突破之前，部分省份依托地方立法权率先探索，形成了各具特色的超龄劳动者工伤保障地方实践，积累了丰富的制度经验。

（一）浙江模式：以“单险种参保”破解制度路径依赖

浙江省在这一领域的探索起步最早，制度创新力度最大。2018年，浙江即在部分行业率先试点允许用人单位为超龄劳动者单独缴纳工伤保险，突破了工伤保险与其他社会险种捆绑参保的传统约束。2023年5月，浙江省人力资源和社会保障厅等部门联合出台《浙江省用人单位招用不符合确立劳动关系情形的特定人员参加工伤保险办法（试行）》，将政策适用范围扩展至年龄不超过65周岁的超龄劳动者、新就业形态劳动者、家政服务人员、实习学生等7类特定人员，允许工伤保险与养老、医疗等其他险种相互“脱钩”，实现独立参保。该政策预计惠及约200万人，浙江省工伤保险参保人数随之超过2800万人，约占全国参保总数的十分之一。

浙江模式的核心贡献在于破解了制度路径依赖：传统上工伤保险参保以完整劳动关系为前提的设计，在技术上阻断了特殊劳动群体进入工伤保障体系的通道。浙江通过允许工伤保险从劳动关系绑定中“脱钩”，使特殊群体在不建立完整劳动关系的情形下仍能获得工伤保障，既顺应了灵活用工的现实趋势，也有效回应了劳动者基本权益保障的制度需求。这一制度创新后来对全国政策走向产生了明显的示范效应。

（二）江苏模式：着力提升权益实现的规则可操作性

江苏省探索的侧重点与浙江有所不同，更注重通过完善认定规则和待遇支付机制来增强保障制度的实际可操作性。2021年2月1日，江苏省正式实施《超过法定退休年龄人员和实习生参加工伤保险办法》，明确超过法定退休年龄人员可以参加工伤保险，并规定相关人员在参保期间发生工伤或职业病的，其工伤认定、劳动能力鉴定和工伤保险待遇，参照《工伤保险条例》的有关规定执行。这一制度安排以“参照适用”的方式解决了超龄劳动者工伤保障权利落地的核心问题——认定标准与普通劳动者一致，待遇支付有法可依，打通了从参保到受益的完整制度链条。

两省探索从不同维度共同推动了超龄劳动者工伤保障制度的进展：浙江解决了“谁能进来”的参保入口问题，江苏解决了“进来之后如何保障”的权利实现问题。此后，湖南、陕西等省份于2025年1月1日起相继出台类似办法，均明确超龄人员与用人单位存在实际用工关系的可单独参加工伤保险，工伤认定标准与普通劳动者一致。这一演进脉络清晰地呈现出“浙江首创—省际跟进—国家立法”的制度扩散路径，也表明超龄劳动者工伤保障已从少数地区的先行探索走向全国性的制度收敛。

五、山东省的制度优势与完善路径

（一）现有制度基础的客观评估

与其他省份相比，山东省推进超龄劳动者权益保障制度建设的条件相对成熟，基础优势较为明显。在统筹层级上，山东自2020年1月1日起实行工伤保险基金省级统筹，统一了工伤认定和待遇支付政策；2024年1月1日起进一步推进工伤保险基金省级统一集中管理、全额缴拨、统收统支，基金管理规范化程度全面提升。这一较高的统筹层级，意味着省内不同地市的工伤保险政策差异被有效消除，为出台统一的超龄劳动者保障政策创造了基础性前提。

在基金运行上，全省工伤保险参保人数达到2044.5万人，基金结余110亿元，可支付能力接近18个月，运行整体稳健。充足的基金储备为扩大超龄劳动者保障覆盖提供了必要的财务支撑，有效降低了制度扩容的运行风险。

在政策议程上，山东省人力资源和社会保障厅已公开提出聚焦超龄人员和实习生等群体、加快出台非劳动关系特定从业人员参加工伤保险政策的工作部署，表明这一问题已正式进入省级政策议程，制度建设的主要障碍已

由制度空白转变为方案细化与规则设计。

综合来看,山东在统筹层级、基金条件和政策共识方面均具备较为充分的准备,在工伤保险制度完善程度上甚至具有优于部分先行省份的条件。制约专项实施细则尽快出台的因素已不是制度基础的缺位,而是具体参保规则、认定标准和待遇流程的精细化研究工作需要加快推进。

(二) 完善超龄劳动者权益保障的路径建议

结合国家层面制度走向、省际实践经验和山东省情,建议从以下几个层面推进超龄劳动者权益保障制度的系统完善。

一是抓住立法窗口,加快出台省级实施细则。最高人民法院司法解释和人社部征求意见稿的相继发布,为省级立法提供了明确的政策接口与规范依据。山东省人社厅应在深入研究国家制度要求的基础上,充分吸收浙江“单险种参保”和江苏“参照工伤条例认定”的实践经验,结合山东工伤保险省级统筹和统收统支的制度特点,研究制定山东省超龄劳动者参加工伤保险的具体实施办法。文件应重点明确参保范围界定、缴费主体责任划分、费率差别设置、工伤认定启动程序和待遇支付流程,避免规则模糊导致的执行困境。

二是推行分类保障,重点关注高风险行业超龄劳动者。山东传统制造业、建筑业、化工行业规模较大,这些行业的大龄劳动者面临更高的职业安全风险,制度保障需求最为迫切。建议在政策设计中对高风险行业超龄劳动者的参保便利性、工伤认定响应效率和待遇标准实施重点保障安排,优先确保风险最高、保障需求最迫切的群体得到有效覆盖。

三是完善配套衔接机制,构建系统性权益保障体系。超龄劳动者工伤保障并非孤立的制度议题,其有效落地需要在劳动关系认定、劳动报酬保护、职业安全卫生和养老保险待遇衔接等多个维度形成协调联动。建议在强化工伤保障专项制度的同时,同步明确超龄劳动者的休息休假权益、职业安全培训权利和劳动合同书面化要求,推动形成覆盖全面、规则清晰、衔接顺畅的系统性权益保障体系,避免因制度碎片化导致的保障盲区。

四是强化监督执法,防范用人单位制度套利。制度设计的效力最终取决于执行层面的落实质量。应将超龄劳动者工伤保险参保情况纳入劳动保障监察的常规检查范畴,重点防范用人单位以“超龄”为由拒绝缴纳工伤保险、在工伤事故发生后否认用工关系的违规行为,并将相关违法记录纳入用人单位劳动保障诚信评价体系,通过信用约束机制提升制度的实际执行效率。

五是建立动态评估机制,持续优化政策设计。超龄劳动者群体的规模、行业分布和权益诉求将随延迟退休改革的深化而持续演变。建议在政策实施后定期开展专项评估,重点追踪参保覆盖率、工伤认定数量、待遇支付情况以及典型争议案例的处理结果,以评估结果为依据动态调整参保范围和保障标准,确保制度能够跟上实践变化的节奏。

六、结论

渐进式延迟退休改革将超龄劳动者权益保障问题从制度“边缘议题”推向政策“优先事项”。2025年国家层面制度回应的密集出台,标志着这一问题的系统性解决已经迈出了历史性的一步。对于山东省而言,工伤保险省级统筹的成熟制度架构、已进入政策议程的明确工作部署,加之浙江、江苏等地积累的可参照实践经验,共同构成了加快完善超龄劳动者保障制度的有利条件集合。

超龄劳动者群体多从事劳动强度较高、职业风险较大的岗位,是社会保障制度应当重点关注的弱势群体。在延迟退休改革持续推进、超龄就业规模持续扩大的背景下,加快将政策共识转化为具体制度安排,不仅是保障大龄劳动者合法权益的道义要求,也是维护劳动关系和谐稳定、推动延迟退休改革平稳落地的现实需要。山东省应充分发挥制度基础优势,以国家层面制度回应为契机,尽快推动超龄劳动者工伤保险参保实施细则落地,真正实现制度共识向制度保障的有效转化。

参考文献:

- [1] 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[Z].2024-09-13.
- [2] 最高人民法院.关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（二）[Z].2025-07-31.
- [3] 最高人民法院.关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）[Z].2020-12-29.
- [4] 人力资源和社会保障部.超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）[Z].2025-07-31.
- [5] 人力资源和社会保障部，中共中央组织部，财政部.实施弹性退休制度暂行办法[Z].2024-12-31.
- [6] 浙江省人力资源和社会保障厅，浙江省财政厅，国家税务总局浙江省税务局.浙江省用人单位招用不符合确立劳动关系情形的特定人员参加工伤保险办法（试行）[Z].2023-07-01.
- [7] 江苏省人力资源和社会保障厅，江苏省财政厅，江苏省教育厅，国家税务总局江苏省税务局.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[Z].2021-02-01.
- [8] 山东省人力资源和社会保障厅，山东省财政厅，国家税务总局山东省税务局.关于山东省工伤保险基金省级统筹的实施意见：鲁人社发〔2019〕33号[Z].2019-12-20.
- [9] 山东省统计局，国家统计局山东调查总队.2025年山东省国民经济和社会发展统计公报[R].济南：山东省统计局，2026-03-03.
- [10] 人力资源和社会保障部.2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[R].北京：人力资源和社会保障部，2025-06-13.

Institutional Dilemmas and Path Reconstruction for the Protection of Over-age Workers’ Occupational Injury Rights and Interests in the Context of Delayed

Retirement: A Case Study of Shandong Province

Shang Changmin

Yantai Vocational College of Culture and Tourism, Yantai, Shandong, China

Abstract: The comprehensive advancement of the gradual delayed retirement reform will continue to expand the scale of the overage employment group. However, the institutional flaw in the binary recognition structure of "labor relations—service relations" under the current legal framework leaves overage workers long excluded from the protective mechanisms of core labor rights, such as work-related injury insurance. In 2025, the Supreme People's Court issued the "Interpretation on Legal Issues Concerning the Trial of Labor Dispute Cases (II)," which repealed the existing rules. Concurrently, the Ministry of Human Resources and Social Security released the "Interim Provisions on the Protection of Basic Rights and Interests of Overage Workers (Draft for Comments)," marking a significant institutional breakthrough at the national level. This article examines the institutional challenges in safeguarding the rights of overage workers, analyzes the logical evolution of national-level institutional responses, reviews the pioneering efforts of provinces such as Zhejiang and Jiangsu, and proposes specific improvement pathways by leveraging the institutional advantages of provincial-level work-related injury insurance coordination in Shandong, aiming to provide references for the development of supporting systems for the delayed retirement reform.

Keywords: overage workers; work-related injury insurance; rights protection; labor relationship recognition; Shandong Province