

村（社区）“两委”人员纳入工伤保险制度 构建问题探究

（市政府办 邓钞元）

摘要：村（社区）“两委”是党组织在基层治理中的重要延伸，在我国农村社会事务的微观管理发挥了重要作用，随之而来的“两委”人员社会保障问题也引发社会关注。村（社区）“两委”成员通过政治选举产生，身份性质既不属于公务员和事业人员，又与传统劳动关系不同，因接受乡（镇）党委政府的指导和工作安排，存在着劳务与报酬之间的交换，也会面临因工作原因遭受人身损害的风险，故具备纳入工伤保险法律制度的理论基础和社会基础。突破工伤保险法律制度传统理论，以及工伤保险对劳动关系的依附，构建符合村（社区）“两委”人员的特点工伤保险法律制度，并形成有效覆盖。

关键词：村（社区）“两委”人员；工伤保险；社会保险；劳动关系。

2020年2月S省B市一村主任去参加政府疫情防控紧急会议途中发生交通事故，头部受重伤当场昏迷，住院医疗2年。中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组2020年3月4日发布的国发明电〔2020〕8号文件规定，“城乡社区工作者在疫情防控期间发生事故伤害或患病，符合《工伤保险条例》认定情形的，应依法认定为工伤，已经参加工伤保险的，发生的相关费用按照《工伤保险条例》相关

规定支付；未参加工伤保险的，由用人单位按照法定标准支付，财政补助单位因此发生的费用，由同级财政予以补助”。该事故在人社部门认定符合工伤，但L镇人民政府以不存在劳动关系为由不予支付工伤待遇，受害人亲属对L镇政府提起民事诉讼，一审法院认定不存在劳动关系判决原告败诉，该案现进入二审。本文将探讨村（社区）“两委”人员与乡镇人民政府在不具有劳动关系的背景下，将村（社区）“两委”人员纳入工伤保险保障范围的理论基础和建立相关制度的可行路径。

《社会保险法》第四章对工伤保险法律制度进行规范，确立了工伤保险立法基本原则。依据《社会保险法》的规定，2010年国务院公布了《关于修改〈工伤保险条例〉的决定》。新《工伤保险条例》规定，工伤保险适用于“中华人民共和国境内的事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织的职工”。工伤保险覆盖范围的扩大不只是增加享受工伤保险保障的主体，而是具有大制度意义，从法律层面解决众多从业人员的工伤保障问题。

传统的工伤保险制度与劳动关系绑定，村（社区）“两委”用人方式不同于《劳动法》意义下的用工形态，村（社区）“两委”成员通过村民选举产生，具有政治性、工作时间灵活、雇佣关系模糊化等特点。村（社区）委会与乡镇（街道）政府之间虽然不存在行政法意义上的隶属关系，但村（社区）委员会需接受乡镇（街道）人民政府工作指导、支持和帮助，并协助乡镇（街道）人民政府开展工作，导致村（社区）两

委人员与乡镇（街道）政府劳动关系认定难度增加，立法层面缺乏对这一群体劳动保障的制度设置，使得这一群体无法得到有效工伤保障，进而打击从业人员工作积极性。以“工伤保险社会保障化论”理论为支撑，弱化与劳动关系的关联，将工伤保险覆盖至村（社区）“两委”人员，有利于保障因工作遭受事故伤害的村（社区）“两委”人员获得医疗救治与经济补偿，为他们提供全方位的工伤权益保障。

一、村（社区）“两委”人员纳入工伤保险法律制度理论依据

（一）社会保险制度以风险共担为宗旨。

我国《宪法》建立了社会保险制度，规定社会保险权是我国公民的一项基本权利。“贝费里奇报告”曾对社会保险权的性质作出经典概括：一是属强制性制度，二是应遵循团结互助原则。与其他社会权相比，国家对社会保险权干预力度更大，例如要求单位和个人强制参保，法律法规政策规定个人享受社会保险权的资格和标准，社会保险权兼具义务性质、个人不得随意放弃等。这种保障制度要求个人交纳一部分费用，国家承担一部分费用，用人单位也分担一些，由最初的国家完全负担演变为三方主体共同承担，呈现出个人、单位、国家三方权利义务共济互助的“权义结构”。现代社会保险制度的权利主体不再限于劳动者，而是逐步向全体公民覆盖。从《宪法》和基本人权的层面看，社会保险制度给予公民物质帮助，其立法目的在于消解公民因意外灾害、失业、疾病等因素导致职业风险和生存压力，保障个人的基

本生活条件。社会保险制度保障全体社会成员的基本生活，使社会成员没有后顾之忧积极参与社会生产和市场竞争，通过全体社会成员之间的风险共担，实现国民收入的再分配，缩小贫富差距，减少社会分配结果的不公平。

（二）村（社区）“两委”人员与乡（镇）政府之间存在以劳务换报酬的用工关系。

《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第十七条的规定，居民委员会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付。根据现行法律对于劳动关系人格从属性、经济从属性及组织从属性的认定标准，村（社区）“两委”人员与乡镇（街道）政府之间的关系很难被认定为劳动关系，但因存在以劳务换报酬的用工形式，其法律性质可以界定为雇用关系。村（社区）“两委”人员根据乡镇（街道）政府的安排部署和要求从事某种工作、事务、项目等，同时乡（镇）政府对“两委”人员进行一定程度的监督和指导，如“两委”必须按要求落实工作安排、对“两委”人员廉政监督。这一系列用工特点符合雇用关系的显著特征。“两委”人员可以自由安排工作时间、工作地点也较为灵活，具有一定的自主性、灵活性，虽然不用全职工作状态待命，但这并没有从根本上改变劳动关系从属地位的本质，只是从属性有所弱化。“两委”人员在无正当理由情况下无权拒绝政府工作安排，并且需要对每项工作开展情况进行反馈，政府按月支付劳动报酬，“两委”人员与政府之间仍然是传统劳动关系中以劳务换报酬的交换关系。

二、障碍分析及突破反思

（一）障碍分析。

传统工伤保险理论下，工伤保险立法及司法实践中一直将劳动关系的存在作为适用工伤保险的前置条件和基础，工伤保险法被视为劳动法的配套法规，并将参保者定义为“职工”。《工伤保险条例》第18条规定，提出工伤认定要提供与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料。故传统工伤保险制度要求享有工伤保险权利的主体仅限于与用人单位建立劳动关系的劳动者。《劳动法》中也专章规定劳动者享有社会保险权。实践中，劳动关系的建立是工伤保险认定的逻辑起点和前提条件，即使劳动者为证明事实劳动关系提交非劳动合同的其他书面证据，工伤认定单位也会要求劳动者提起劳动仲裁，确定劳动关系。如前所述，村（社区）“两委”人员的工作特点并不完全符合传统劳动关系的认定标准，难以被纳入现行理论的框架下工伤保险保障范围。因而一味坚持以限定“用人单位”范围的方式确定劳动关系的建立及工伤保险的参保条件，将会导致越来越多的事实上的劳动者（受雇佣者）排除在工伤保险保障范围之外。

（二）突破反思。

社会保险制度的建立与维护劳动者权益有紧密联系，其产生是保证社会的稳定、构建和谐社会的结果。社会保险法建立了涵盖医疗、养老、生育、工伤等多个险种在内社会保险制度，适用对象更加广泛、不仅限于劳动者。工伤保险制度具有社会保险属性，因此，建立在劳动关系框架之下的工

工伤保险并不能真正体现社会保险“广覆盖”的方针。工伤保险作为社会保险的内容之一，以《宪法》为立法根基，但现行工伤保险法依附于传统劳动关系理论，将部分无法认定存在劳动关系的劳动者排除在社会保障之外，形成差别对待，不符合《宪法》第四十五条规定，有违“保持社会公平”的立法意义。工伤保险法律制度属于社会保险法范畴，以“救助和保护、风险共担”为目的，村（社区）“两委”人员对乡镇（街道）政府的人身依附性减弱，乡镇（街道）政府的控制力下降，但从业者仍然面临在提供劳动过程中因工而伤的风险，从业者自我救济能力不足引发了扩展工伤保险救助覆盖面的社会期待。从政府角度讲，要延伸行政管理、强化基层治理质效，离不开村（社区）“两委”工作人员，将该部分群体纳入工伤保险范围，将其在提供劳动过程中的风险分担社会化，保障劳动力在参与行政社会事务中不受中断和阻碍，有助于进一步完善村（社区）“两委”干部激励保障机制，充分调动从业人员工作积极性。

工伤保险损害赔偿不再仅局限于经济救助功能，更多体现对伤残、死亡者全过程的保障，从以损害赔偿为宗旨转变为生存支援为目的的“工伤保险社会保障化论”。《工伤保险条例》第30条至第41条规定工伤待遇项目出现多样化、社会化特点，工伤补偿已经超过对劳动灾害补偿，体现了工伤保险的社会保障功能。

三、构建村（社区）“两委”人员工伤保险法律制度

（一）国内某些地方对村（社区）“两委”人员适用工

伤保险已有探索。

根据现有理论，社会保险法是劳动法领域的延伸。但《社会保险法》第1条规定：“为了规范社会保险关系，维护公民参加社会保险……制定本法”；以及第2条规定：“国家建立……等社会保险制度，保障公民……从国家和社会获得物质帮助的权利。”不难看出我国社会保险制度宗旨在于保障公民平等享有社会发展成果，维持社会公平稳定。新修订的《工伤保险条例》中非参公的事业单位员工被纳入工伤保险对象，但这类工作关系是一种人事关系，非传统意义上的劳动关系。由此可见，原来在“劳动法理论”下的社会保险制度，保护范围已经超出“劳动者”范畴，扩展至“非职工”群体。随着法治社会的建设，公民的权利义务意识不断增强，在平等参与社会建设和发展中，善于捍卫自身权利，要求平等对待的诉求更加强烈。出台一个覆盖“非职工”群体的工伤保险制度已成为现实社会迫切的客观需要。

对于村（社区）“两委”人员的工伤保障，国内其他地方也在探索，并建立了相关制度。例如，广东对村（社区）党组织书记、副书记、委员，村（居）民委员会主任、副主任、委员等以及有关工作人员的工伤保险做出了规定；浙江多地出台了村（社区）“两委”干部可单独参加工伤保险政策；山东青岛将“两委”工作人员等人群纳入工伤保障范畴，并按照《工伤保险条例》有关规定享受工伤保险待遇，并印发《青岛市补充工伤保险办法（试行）》，进一步保障非职工群体的社会保险权，为用人单位减轻工伤风险。这些规定都为村

（社区）“两委”人员纳入工伤保险对象提供了借鉴路径。

（二）具体制度设计。

1.缴费主体。

村（社区）“两委”人员与乡镇（街道）政府之间是提供劳务和支付报酬的等价交换关系，此种模式更倾向于雇佣关系，基层治理要想落实到最小单元且终端见效，就应由乡镇（街道）政府承担工伤保险责任，增强基层战斗堡垒凝聚力，以获得持续稳定的劳动力供给，同时将乡镇（街道）政府和该从业群体的劳动风险以大数法则分散给全社会，也有助于社会成员公平享有社会保险权待遇。

各乡镇（街道）政府是负责办理单项工伤保险参保手续并缴费的义务主体。根据“谁受益、谁承担”原则，各乡镇（街道）政府相关机构作为参保单位，为村（社区）“两委”人员办理单项参加工伤保险，承担相应的工伤保险责任。各乡镇（街道）政府在基层治理中获取的大量便利和成效，离不开村（社区）“两委”干部提供的劳动服务而支撑起来的村（社区）和谐稳定。

2.工伤认定。

村（社区）“两委”人员单项参加工伤保险后，其工伤认定、劳动能力鉴定等按照《工伤保险条例》、所在省工伤保险条例及国家和省有关规定执行。但现行《工伤保险条例》在工伤认定认定要素中，要求时间、空间、关系三要素同具备即符合。村（社区）“两委”人员存在工作时间灵活、工作地点不确定等特点，若对村（社区）“两委”人员也严格按照

上述标准执行，则从业人员将很难被认定为工伤。因此，在工伤认定时可适当放宽时间要素和空间要素条件，着重考量因果关系。社会保险行政部门也应严格把握工伤认定的各个环节，在办理村（社区）“两委”人员工伤认定相关事项时，应审核其工伤保险参保缴费情况，已参加工伤保险且缴纳工伤保险费的，可不要求提交劳动关系方面的证明材料，未参加工伤保险且不属于劳动关系的不予受理工伤认定申请。

3. 缴费标准。

参加工伤保险的缴费标准方面，广东省确定缴费费率按照行业基准费率和浮动费率规定执行，即“在上年度全省全口径从业人员月平均工资的 60%与 300%范围之内，可根据其月劳动报酬或者月补助补贴收入等情况予以申报”。青岛市规定：“单项参加工伤保险缴费基数按照上年度全省全口径城镇单位就业人员平均工资核定，执行用人单位工伤保险行业费率标准，特定从业人员个人不缴纳工伤保险费。”这些做法都为村（社区）“两委”人员参加工伤保险缴费标准提供了经验。

4. 待遇支付。

“两委”人员单项参加工伤保险后，与劳动关系人员一样享有工伤保险基金支付的各项待遇权利。人社部门在受理“两委”人员工伤认定申请时，应审核其工伤保险参保缴费情况，已参保缴费的不要求提交劳动关系材料。在待遇支付方面，广东规定根据不同的伤残等级，分别按照“不双重享受”、“待遇就高补差”、一次性工伤医疗补助等原则处理。这样的规定更符合“两委”从业人员的工作特点，更具合理性。

在工伤保险基金支付范围之外的相关待遇费用,由于“两委”人员未与乡镇(街道)政府建立劳动关系,现行《工伤保险条例》对用人单位工伤保险责任的规定不能直接适用。村(社区)两委人员与所在乡镇(街道)政府可通过协议约定协商解决,也可参照《工伤保险条例》规定的标准协商解决。双方协商不成的,其双方伤亡赔付争议不属于劳动争议受理范围,当事人可依法通过民事诉讼或其他法律途径予以解决。