

第十三章

中国社会主义社会 保险的内容（4）



工伤保险制度

工业伤害是对职工的严重打击，必须予以高度关注。现代化的工业生产给人类带来了丰富的物质生活，但也随之带来了产业危害——工伤。现代工业一方面大大地推动了人类的发展，另一方面也给人类造成了许多伤害。



劳动者在劳动过程中的危害日益增多，如矿井的瓦斯爆炸、冒顶、水灾；生产场所的机器绞碾、电击伤害、锅炉爆炸；建筑工地的高空坠落、物体碰撞；生产过程中烟雾、粉尘、有毒有害气体等，都会损害劳动者的健康。据统计全世界每年发生工伤事故达10万起以上，死伤2000多万人，这一数字高于一场大规模的世界性战争发生的伤亡人数。

在我国，工伤事故也很严重，它直接影响和冲击着安全生产及经济的发展。而工伤对于遭受工伤伤害的职工来说，则是一场灾难，轻者丧失部分劳动能力，重者甚至失去了生命，对职工的个人及其家庭带来了无限的痛苦。据统计，目前我国企业每年工伤死亡人数超过2万人，工伤造成残疾的人数超过10万人，已经确诊患职业病的40多万人。新中国成立以来尚存活的完全丧失劳动能力的职工和伤亡职工供养直系亲属人数估计可能超过200万人。这一切都充分说明工伤严重地影响了职工的安全和健康，是对职工严重的打击，也影响了经济的发展，必须予以高度关注。

工伤保险又称职业伤害保险，是指依法对因工而致伤、病、残疾、死亡的劳动者及其供养的家属给予赔偿性物质帮助的社会保险制度。自1884年德国率先制定《工伤保险法》后，工伤保险制度至今已有一百多年的历史。然而，在社会保险制度改革中，工伤保险相对于养老、失业、医疗保险制度改革却显得滞后，形成了与现实需求严重脱节的局面。

- 一、我国工伤保险制度的发展历程
- 二、《试行的办法》的问题
- 三、《工伤保险条例》的具体规定
- 四、《工伤保险条例》的进步与突破
- 五、《条例》存在的不足及今后的发展趋势



一、我国工伤保险制度的发展历程

- 工伤保险制度的初建阶段
- 工伤保险制度的改革阶段
- 工伤保险制度的发展阶段

（一）工伤保险制度的初建阶段

1951年2月我国政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》规定了有关工伤保险的内容。1953年政务院对所制定的《劳动保险条例》进行修订，同年劳动部出台了《劳动保险条例实施细则》，对工伤保险事故和工伤保险待遇作了具体的规定。

《劳动保险条例》的实施在一定时期内保护了企业职工合法权益。但随着经济社会的发展，条例存在的不足日益凸现：工伤保险的覆盖范围窄；未建立工伤保险基金和统筹，不利于分散和均衡企业风险；工伤认定的标准及程序不健全；工伤保险待遇标准过低，难以保护工伤劳动者的利益等。

(二) 工伤保险制度的改革阶段

我国在20世纪80年代末着手对工伤保险制度进行改革。1996年8月，在总结各地试点改革经验的基础上，劳动和社会保障部发布了《企业职工工伤保险试行办法》(以下简称《试行办法》)。同年3月，国家技术监督局也颁布了《职工工伤与职业病致残程度鉴定》。由此，实行了40多年的我国工伤保险制度开始了全面的改革。



《试行政办法》对工伤保险的实施范围、工伤的范围和认定、工伤保险待遇、工伤保险基金、工伤预防和职业康复、工伤保险管理和监督检查以及工伤争议处理等都作了基本规定，比《劳动保险条例》大大前进了一步。但伴随着我国社会主义市场经济体制的建立和发展，其具有问题的一面也逐渐暴露出来。



(三) 工伤保险制度的发展阶段

《试行的办法》实施的几年正值我国市场经济快速发展时期，大量非公企业不断涌现，生产力得到很大提高。但同时企业中特别是非公企业中的工伤事故、职业病也频频发生。面对这一严峻形势，2003年4月27日国务院颁布了《工伤保险条例》，并于2004年1月1日起正式实行。

《工伤保险条例》是我国继1951年制定《劳动保险条例》后第一次制定关于工伤保险的行政法规，对于建立和完善统一的工伤保险制度，实现劳动者的工伤保险权利有着极为重要的意义，并为我国制定社会保障法奠定了坚实的基础。

二、《试办法》的问题

- 覆盖范围窄
- 费用统筹层次过低，基金调剂不足，制度抗风险能力弱
- 差别费率和浮动费率机制没有完全形成
- 工伤保险与安全生产管理相结合的机制还未充分发挥作用
- 制度管理不规范

(一) 覆盖范围窄

截止1999年，全国参加工伤保险职工数达3960.3万人，享受工伤保险待遇人数为17.1万人。其中国有企业工伤保险覆盖率为37.8%，城镇集体企业工伤保险覆盖率为3.6%，外商及港澳台投资企业工伤保险覆盖率为61.2%。一些高风险的行业或大型企业并没有纳入工伤保险范畴，距《企业职工工伤保险试行办法》所要求的“覆盖境内所有企业的劳动者”相距甚远。

（二）费用统筹层次过低，基金调剂不足，制度抗风险能力弱

普遍以市县为单位统筹，由此造成一方面由于产业分布不均衡，采矿、化工等行业集中的市县费率过高，另一方面由于缺乏更大范围的资金调剂，各市县都想留有足够的资金以防备大事故后的补偿。一些地区为了保存资金而将有些必要的保险待遇排除在统筹项目之外，造成工伤保险基金的支付率仍然低于50%。资金分散管理是造成基金结余过高的原因之一。

(三) 差别费率和浮动费率机制没有完全形成

有些地区没有按照不同行业特征和事故发生的管理确定差别费率，而是简单地按国有、集体、其他类型企业或工业、商业等类型确定不同费率，浮动费率也没有真正浮动起来。

（四）工伤保险与安全生产管理相结合的机制还未充分发挥作用

各地实行的工伤保险制度，主要的功能是为工伤职工提供经济补偿，分散企业的风险。在个别地区，出现了工伤事故减少的现象。但从总体上看，工伤保险促进企业加强安全生产管理，降低事故频率的功能并未充分发挥。



(五) 制度管理不规范

由于没有社会保险法，只是暂行规章，缺乏法律的依据和效果。除1993年12月由海南省人大审议通过的《海南经济特区城镇从业人员的工伤保险条例》和1998年9月由广东省人大颁布的《广东省社会工伤保险条例》，其他地区多以政府部门的规定或规章实施。工伤保险方面，立法的规格低，无法可依，待遇全国不统一，纠纷较多。

三、《工伤保险条例》的具体规定

- 工伤保险基金
- 工伤认定
- 劳动能力鉴定
- 工伤保险待遇



(一) 工伤保险基金

第七条工伤保险基金由用人单位缴纳的工伤保险费、工伤保险基金的利息和依法纳入工伤保险基金的其他资金构成。

第八条工伤保险费根据以支定收、收支平衡的原则，确定费率。

国家根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率，并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况在每个行业内确定若干费率档次。行业差别费率及行业内费率档次由国务院劳动保障行政部门会同国务院财政部门、卫生行政部门、安全生产监督管理部门制定，报国务院批准后公布施行。

统筹地区经办机构根据用人单位工伤保险费使用、工伤发生率等情况，适用所属行业内相应的费率档次确定单位缴费费率。

(二) 工伤认定

第十四条职工有下列情形之一的，应当认定为工伤：

- 在工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害的；
- 工作时间前后在工作场所内，从事与工作有关的预备性或者收尾性工作受到事故伤害的；
- 在工作时间和工作场所内，因履行工作职责受到暴力等意外伤害的；

- 患职业病的；
- 因工外出期间，由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明的；
- 在上下班途中，受到机动车事故伤害的；
- 法律、行政法规规定应当认定为工伤的其他情形

第十五条职工有下列情形之一的，视同工伤：

- 在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的；
- 在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的；
- 职工原在军队服役，因战、因公负伤致残，已取得革命伤残军人证，到用人单位后旧伤复发的。

职工有前款第（一）项、第（二）项情形的，按照本条例的有关规定享受工伤保险待遇；职工有前款第（三）项情形的，按照本条例的有关规定享受除一次性伤残补助金以外的工伤保险待遇。

第十六条职工有下列情形之一的，不得认定为工伤或者视同工伤：

- 因犯罪或者违反治安管理伤亡的；
- 醉酒导致伤亡的；
- 自残或者自杀的。

第十七条职工发生事故伤害或者按照职业病防治法规定被诊断、鉴定为职业病，所在单位应当自事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起30日内，向统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。遇有特殊情况，经报劳动保障行政部门同意，申请时限可以适当延长。



(三) 劳动能力鉴定

第二十二条劳动能力鉴定是指劳动功能障碍程度和生活自理障碍程度的等级鉴定。

劳动功能障碍分为10个伤残等级，最重的为一级，最轻的为十级。

生活自理障碍分为3个等级：生活完全不能自理、生活大部分不能自理和生活部分不能自理。

劳动能力鉴定标准由国务院劳动保障行政部门会同国务院卫生行政部门等部门制定。

第二十三条劳动能力鉴定由用人单位、工伤职工或者其直系亲属向设区的市级劳动能力鉴定委员会提出申请，并提供工伤认定决定和职工工伤医疗的有关资料。

第二十四条省、自治区、直辖市劳动能力鉴定委员会和设区的市级劳动能力鉴定委员会分别由省、自治区、直辖市和设区的市级劳动保障行政部门、人事行政部门、卫生行政部门、工会组织、经办机构代表以及用人单位代表组成。

(四) 工伤保险待遇

第三十条 工伤职工因日常生活或者就业需要，经劳动能力鉴定委员会确认，可以安装假肢、矫形器、假眼、假牙和配置轮椅等辅助器具，所需费用按照国家规定的标准从工伤保险基金支付。

第三十一条 职工因工作遭受事故伤害或者患职业病需要暂停工作接受工伤医疗的，在停工留薪期内，原工资福利待遇不变，由所在单位按月支付。

第三十二条 工伤职工已经评定伤残等级并经劳动能力鉴定委员会确认需要生活护理的，从工伤保险基金按月支付生活护理费。

生活护理费按照生活完全不能自理、生活大部分不能自理或者生活部分不能自理3个不同等级支付，其标准分别为统筹地区上年度职工月平均工资的50%、40%或者30%。

第三十六条 工伤职工工伤复发，确认需要治疗的，享受本条例第二十九条、第三十条和第三十一条规定的工伤待遇。

第三十七条职工因工死亡，其直系亲属按照下列规定从工伤保险基金领取丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金。

四、《工伤保险条例)的进步与突破

《条例》作为一部重要的行政法规，与《试
行办法》相比不仅立法层次提高了，法律效力增
强了，而且在内容和制度上也有许多创新和突破。

- 扩大了工伤保险制度的适用范围
- 放宽了工伤认定标准和工伤范围
- 规范了工伤认定程序，明确了用人单位的举证责任
- 建立医疗卫生专家库，使劳动能力鉴定更加公开和民主
- 灵活处理了工伤职工与所在企业的劳动关系
- 规范了非法用工单位的职工工伤保险待遇问题



(一) 扩大了工伤保险制度的适用范围

1996年颁布的《试行办法》只笼统规定“中华人民共和国境内的企业及其职工必须遵照本办法的规定执行”，对于企业中的临时工、有雇工的个体工商户是否纳入工伤保险制度之中则没有规定，大量工作在第一线而受到职业伤害机会最大的临时工和个体工商户的雇工被排除在外，这不仅使这些劳动者的权利得不到保护，更促使用人单位为逃避缴纳工伤保险费，大量使用临时工，拒绝与劳动者签订劳动合同，劳动环境得不到改善甚至可能恶化。

《条例》拓宽了工伤保险制度的适用范围，扩大了对劳动者的保护，将用人单位的全部职工均纳入工伤保险的范围，明确规定了参加工伤保险的义务主体，即各类企业及有雇工的个体工商户，各类企业包括各种所有制形式的国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业、个人独资企业、合伙企业以及实行企业化管理的事业单位等；

明确规定了工伤保险的权利主体，即上述用人单位的全部职工和雇工，并将用人单位的全部职工和雇工均统称为“职工”，而不论其是正式职工还是临时工，也不论是否签订劳动合同以及签订的期限长短。这扭转了计划体制下只有国家正式编制人员才能称职工的观念，使企业和个体工商户的劳动者均无一例外地享受工伤保险待遇。

(二) 放宽了工伤认定标准和工伤范围

《试行办法》对工伤范围及认定标准是比较严格的，大多都附有一定的条件，工伤认定的标准较严。严格的工伤认定标准使工伤范围缩小，使本就有限的参加工伤保险制度的劳动者要想获得工伤保险待遇也显艰难，与工伤保险制度建立本意相去甚远。



《条例》将工伤分为认定工伤和视同工伤两种情况，分类更加科学；尤为重要的是取消了原来认定工伤的一些附加条件，明确认定工伤以工作时间、工作场所和工作原因为条件，并将工作时间和工作场所延伸至工作时间前后和上下班途中。



值得一提的是，原来《试行办法》认定交通事故中的工伤，条件较为严格。《工伤保险条例》则放宽了交通事故中认定工伤的标准，规定只要“在上下班途中，受到机动车事故伤害的”即可认定为工伤。放宽工伤认定标准是我国工伤保险制度划时代的进步，不仅扩大了劳动者的保护范围，也更加回归了工伤保险制度的本义和内涵。

（三）规范了工伤认定程序，明确了用人单位的 举证责任

《试行的办法》规定工伤认定程序的缺陷主要是：时间短，这体现在申请时间短，劳动行政部门决定时间短，在接到申请后的7日内作出工伤认定决定；

工伤职工的申请权利受到一定的限制，只有在工伤职工本人或其亲属没有可能提出申请的，才可以由本企业工会组织代表工伤职工提出申请，而且职工工伤待遇申请应当经企业签字后报送。

过短的申请时间使工伤职工容易丧失请求工伤保险待遇的权利，而过短的决定时间更容易使劳动行政部门面对复杂情况难以作出正确的认定。

《条例》针对这些问题对工伤认定程序作了

重新规范：

❖ 首先，延长用人单位和工伤职工和亲属申请期限，分别为事故伤害发生之日和被诊断、鉴定为职业病之日起，用人单位在30日内，工伤职工在1年内向劳动行政部门提出，有效地保护了工伤职工的申请权利；

❖ 其次，将劳动行政部门作出工伤认定的决定期限延长为90日，并对认定过程中的受理、调查核实及回避等事项作了规定。

❖ 第三，针对近年来用人单位不报或瞒报工伤事故时有发生的情况，赋予工伤职工或其直系亲属和工会组织，在用人单位不按规定提出工伤申请的情况下直接向劳动行政部门提出申请的权利。

❖ 此外，《条例》强化了用人单位的责任，特别规定了用人单位的举证责任，即职工或者其直系亲属认为是工伤，而用人单位不认为是工伤，由用人单位承担举证责任。这是对劳动关系中双方地位理性认识的表现。该规定有利于保护工伤职工的弱者地位，同时有利于加强用人单位的工伤保险责任，及时处理工伤认定中的争议。

（四）建立医疗卫生专家库，使劳动能力鉴定更加公开和民主

劳动能力鉴定是工伤职工享受工伤待遇的前提。过去劳动鉴定委员会由当地劳动、卫生等行政部门和工会组织的人员组成，由劳动鉴定委员会委托医疗卫生机构或聘请具有鉴定资格的专家组成专家组进行伤残等级鉴定。由于委托和聘请的程序不够公开和透明，其鉴定结论往往容易引起争议。



《条例》将劳动能力鉴定委员会的组成作了调整，增加经办机构和用人单位的代表，并打破过去由劳动鉴定委员会单方委托或聘请的方式，建立了医疗卫生专家库，劳动能力鉴定委员会的工伤鉴定结论是根据随机抽取专家组成的专家组提出的鉴定意见作出，在一定程度上保证了鉴定结论的客观性和公正性。



(五) 灵活处理了工伤职工与所在企业的劳动关系

过去工伤职工被鉴定为一级至十级后，与企业劳动关系的处理一直是一个比较矛盾的问题。根据《试行办法》第22条、24条的规定，职工因工致残被鉴定为一级至四级的，应当退出工作岗位，终止与企业的劳动关系；职工因工伤残被鉴定为五级至十级的，原则上由企业安排适当工作，除非职工本人提出，企业不得终止劳动关系。

该规定的矛盾之处在于，伤残一至四级是工伤等级最高也是企业最应该给予保护的，却规定应当终止劳动关系；而伤残五至十级的，企业则必须保留劳动关系，即使劳动合同期满也不能终止。前者违反了劳动法关于用人单位不得解除或终止与工伤职工劳动合同的有关规定，不利于工伤职工的治疗和康复，后者则规定过死。

《条例》对此根据伤残等级分别作了新的规定:

职工因工伤残被鉴定为一级至四级的，保留与用人单位的劳动关系，退出工作岗位，享受工伤保险待遇；被鉴定为伤残五级、六级的，保留与用人单位的劳动关系，由用人单位安排适当工作，经工伤职工本人提出，也可以与用人单位解除或终止劳动关系，由用人单位支付一次性医疗补助金和伤残就业补助金；

被鉴定为伤残七级至十级，劳动合同期满终止，或者职工本人提出解除劳动合同的，由用人单位支付一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金。如此规定保证了与劳动法的统一，符合劳动法保护劳动者合法权益的立法宗旨，同时也实现了在特殊情况下对劳动关系的灵活处理，使之能够适应现实的需要。

（六）规范了非法用工单位的职工工伤保险待遇问题

非法用工单位是指无营业执照或者未经依法登记、备案的单位以及被依法吊销营业执照或者撤销登记、备案的单位。这些单位大多生产条件恶劣，雇主和职工的安全意识差，导致工伤事故或职业病频发。一旦职工受到职业伤害致伤或致死，这些非法用工单位往往以少量金钱敷衍职工，有的甚至拒绝或携款潜逃，职工则陷于医治无门、生活无着的艰难境地。即使职工想通过法律途径维护自己的权益，由于这些单位属非法用工单位，不属于劳动争议，劳动争议处理机构也无法受理。

由于《试行办法》规范的是合法企业，这就造成越是违法，法律越是无能为力，从而形成恶性循环的不正常状况。为保护这些职工的权益，《条例》对非法用工单位职工的工伤保险待遇作了统一规范，规定非用工单位的职工受到事故伤害或者患职业病的，由该单位向伤残职工或者死亡职工的直系亲属给予一次性赔偿，赔偿标准不得低于条例规定的工伤保险待遇；用人单位使用童工造成童工伤残、死亡的，同样适用上述规定。为及时解决这些职工与非法用工单位在赔偿上的争议，《条例》还特别规定此类争议按照劳动争议的有关规定处理。



五、《条例》存在的不足及今后的发展趋势

《条例》在理念和制度设计上有很大的进步，

但建立一个完善的工伤保险制度不可能一墩而就。

《条例》还有以下问题需要进一步完善。

- 工伤保险的覆盖范围还应当继续扩大
- 更科学地认定工伤的涵义
- 理顺工伤待遇和民事赔偿的关系

（一）工伤保险的覆盖范围还应当继续扩大

虽然《条例》在覆盖范围上已覆盖了所有企业，并包括了个体经济组织，人员也从正式职工扩大到所有与企业建立劳动关系包括事实劳动关系的职工，但国家机关、事业单位、社会团体、各类民办企业单位的人员，以及一些非正规就业的人员仍然被排除在工伤保险制度外。

而工伤保险制度因“该制度的内涵符合人类社会公平正义的理念，同时也体现了强烈的人本主义色彩”，是对劳动者基本人权的保护，因此，劳动者无论身份如何均应无一例外地受其保护。以此作为工伤保险制度甚或社会保险制度的价值标准和追求，要求工伤保险制度适用的空间应越来越大，适用的对象也应越来越广。

从世界范围看，工伤保险制度的覆盖范围也呈逐步扩大的发展态势，如德国工伤保险制度建立以来，受保人员范围逐步扩大，至今已包括了企业的所有雇员、农业产业的雇员，公职人员、学徒、家庭手工业者、大中小学生和幼儿园儿童等20个人员群体；工伤保险范围除工伤事故和职业病外，还包括使用劳动器械和上下班途中的事故，甚至将因上班绕道送孩子的路途中发生的事故也纳入工伤保险范围。今后我国工伤保险制度应顺应制度本身的内涵，逐步扩大到保护所有受雇劳动者。

(二) 更科学地认定工伤的涵义

《条例》在工伤的认定上已经有了突破性的进步，但在立法技术上仍停留在逐一列举的方式上，基本排除了概括式的规定。这一立法方式的优点在于明白清楚，易于掌握，缺陷就是容易忽略对工伤涵义的本质认识，且不能涵盖现实中出现的所有情况，难免出现“挂一漏万”，导致立法落后于现实。

借鉴其他国家在认定工伤上的规定，认定工伤应该从工伤的本质涵义出发，强调认定工伤的主要条件应看是否因工作而受伤害，正如德国规定的“工伤事故认定的前提条件是会导致事故发生的行为与企业的工作有着内在的(事实上的)关系”，至于时间或地点只能是次要条件。因此，今后立法采取列举和概括并举的方式更为适宜，即对工伤认定的本质要件以概括式的方式加以确认，对在此要件下的具体情况以列举方式规定，从而保证所有因工作而受到伤害的职工都能获得应有的保障。

(三) 理顺工伤待遇和民事赔偿的关系

工伤赔偿和民事赔偿的“竞合”一直是立法和实践中争议较大的问题。反映在我国立法则表现为对这一问题的态度不一致。1996年的(试行办法)明确规定在由交通事故引起的工伤中，工伤保险待遇和民事赔偿不能兼得。此次颁布的《条例》对此问题未作规定，这种回避难免让人揣测立法者的意图，也使今后此类案件的处理无所适从。

从世界各国关于该问题的规定看，有四种基本类型：

- 以工伤保险取代民事赔偿；
- 由职工选择；
- 兼得；
- 补充。

而这一问题引伸出的是对劳动法、民法和社会法的区别与联系的认识。

我们认为，工伤保险权利和民事权利是职工作为公民依法享有的并受宪法保护的两种不同的重要权利，法律和法规的任务是对宪法规定的具体化，任何一部法律或法规都无权限制或剥夺职工的任何一种权利(规章更是如此)。因此，取代型和补充型似有所不妥。相信随着对这一问题认识的不断深入，工伤赔偿与民事赔偿的区别将逐步厘清。事实上，我国2002年颁布的两部重要法律《中华人民共和国职业病防治法》与《中华人民共和国安全生产法》均对这一问题表明了态度，即可以兼得。《条例》作为行政法规应据此作出明确的规定。

此外，《条例》今后还应在适当提高工伤待遇标准、加强工伤认定机构的公正性、明确出境发生工伤的待遇标准以及建立对工伤鉴定结论不服的救济途径、充分发挥工会组织作用等方面继续加以完善，为我国《社会保障法》的出台和颁布创造条件。