

# 海峽兩岸社會保障學術研討會

## 職業災害補償制度

### 論文集

#### 目錄

台灣職災勞工保護法制之展望(台灣 張其恆、鄭清風).....	02
用人单位工伤保险费用缴纳义务的性质(北京 杨飞).....	14
论中国大陆工伤保险程序存在的问题及完善(深圳 翟玉娟).....	23
强化我国工伤预防工作的基本思路(深圳 许锐城、黄飞).....	30
苏州市职业病保障状况(苏州 遇光).....	48
台灣職業災害補償制度探討(台灣 王安祥).....	53
職業傷病補償制度(台灣 王國華).....	55

# 台灣職業災害勞工保護法制之展望

張其恆<sup>1</sup>、鄭清風<sup>2</sup>

## 一、前言

為保障職業災害勞工之權益，加強職業災害之預防，促進就業安全及經濟發展，台灣於2001年10月31日制定公布「職業災害勞工保護法」，並自2002年4月28日世界職業安全衛生日實施迄今，已經歷七年餘。

在此之前台灣職災勞工保護法制，主要由1984年制定之勞動基準法所定有關職災補償之雇主責任與補償標準，以及勞工保險制度中於1979年開辦之職業災害保險。

2001年的職災勞工保護法，相較於之前的職災勞工保護法制具有以下四項突破性的特色：

### (一) 立法過程展現由下而上的草根民主

相較於建立職災勞工保險與雇主職災補償責任制度之戒嚴時代，職災勞工保護法立法過程，充分反映台灣十餘年來的民主化成果，以及法律制度與社會力間的互動日趨成熟。惟相對於菁英立法注重法律制度體系完整，草根民主產物的職災勞工保護法，展現出的則是問題導向的特色。<sup>3</sup>

### (二) 實質保障範圍擴及全體勞工

原有的勞工保險體系對於雇用五人以下的投保單位，採自願加保的方式納保，其實際參保率並不高。相對而言，雇用五人以下之投保單位職災發生率卻較為偏高，雖然勞動基準法已定有雇主的職災補償責任，但仍經常發生職災勞工實質上無法獲得補償的情形，而廣為各界所詬病。職災勞工保護法提供未加保職災勞工各項津貼補助，使得台灣的職災勞工保護制度之實質保障範圍擴及全體勞工。<sup>4</sup>

### (三) 增加職災勞工保護項目與提高職災勞工保護水準

職災勞工保護法規定已參加勞保職災勞工，除勞保之職災給付外，可依該法規定請領職業疾病生活津貼、身體障害生活津貼、職業訓練生活津貼、器具補助、看護補助、勞工死亡家屬補助，退保後職業疾病生活津貼等各項補助。至於未參加勞工保險勞工發生職災事故時，符合規定者，亦得依規定請領前述各項補助及津貼，又雇主如未依勞動基準法規定予以職業災害補償時，得另依該法規定請領殘廢補助或死亡補助。<sup>5</sup>

### (四) 職業災害預防與職災勞工職業重建法制化

職業災害勞工保護法於勞工保險體系中，初次規定為加強職業災害預防及職業災害勞工職業重建工作，協助職業災害勞工於醫療終止後重返就業場所，針對僱用職業災害勞工並提供其從事工作必要之輔助設施之事業單位，及辦理職業災害預防與職業災害勞工職業重建專案計畫之單位給予補助。<sup>6</sup>

根據勞工保險局統計資料顯示，2009年度共給付職業災害傷病給付件數高達53,945件，失能給付3,530件，死亡給付600件，換算

<sup>1</sup> 國立政治大學勞工研究所副教授。

<sup>2</sup> 中華社會保險學會秘書長、曾任勞保局職災勞工保護室主任。

<sup>3</sup> 有關之立法過程，請參見工傷受害人協會網站：[http://tavoi.myweb.hinet.net/law/law\\_index.htm](http://tavoi.myweb.hinet.net/law/law_index.htm)

<sup>4</sup> 請參見職業災害勞工保護法第6條、第9條。

<sup>5</sup> 請參見職業災害勞工保護法第8條。

<sup>6</sup> 請參見職業災害勞工保護法第10條。

為平均每日因職業災害受傷者達 147.8 人，致殘者 9.7 人，平均每日有 1.6 名勞工因職業災害身亡，平均每 9.7 分鐘就有一名勞工因職業災害受輕重傷、導致殘廢或死亡。<sup>7</sup>顯然職業災害問題並沒有因相關法制的制定有所緩和，而仍是我們不容忽視的問題，尤其這群發生職業災害後之勞工及其家庭的生活，更需要我們關注。因此，勞工保險的職災保險外，職業災害勞工保護法所定的補充性保障仍有其必要性，且加強職業災害預防及職業災害勞工職業重建工作，降低職業災害發生率更是當急要務。目前，勞委會正研擬修法作業，如何有效的針對問題，有效落實改善職業災害勞工保護的業務，將是最近的將來我們所要面對的挑戰。

## 二、 職災勞工保護法制實施概況

### (一) 職業災害勞工保護法規範內容<sup>8</sup>

主管機關：中央為行政院勞工委員會；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。行政院勞工委員會勞工保險局負責辦理專款的收支、管理及審核事項，並由行政院勞工委員會勞工保險監理委員會負責監督及審議。

適用對象：包括參加勞工保險的勞工；與未參加勞工保險的受僱勞工及自營作業者。

財務來源：1. 中央主管機關應自勞工保險基金職業災害保險收支結餘提撥專款；2. 按年由上年度勞工保險基金職業災害保險收支結餘提撥 40%以上，60%以下的金額；3. 中央主管機關應編列專款預算，作為補助未加入勞工保險而遭遇職業災害勞工之用；4. 依法所處的罰鍰；5. 利息收入；6. 勞工保險機構辦理該業務所需費用，依勞工保險編列的預算支應。

補助內容：職災勞工補助包括參加勞保與未參加勞保的勞工，惟參加勞工保險者，合計以 5 年為限；未參加勞工保險者，合計以 3 年為限。另死亡補助與殘廢補助僅限於未參加勞保的勞工，除補助勞工外亦有職業災害預防與職業重建之補助，其補助項目、條件及水準等如下：

#### 1. 職業疾病生活津貼：

(1) 補助條件：A. 施行之後，罹患職業疾病；B. 請領勞工保險職業災害傷病給付期滿或殘廢給付；C. 經醫師診斷喪失部分或全部工作能力；D. 身體遺存障害狀態相當於勞工保險殘廢給付標準表第 1 至 15 等級規定的項目者。

(2) 補助標準：殘廢程度符合勞工保險殘廢給付標準表者：A. 第 1 至 3 等級且喪失全部工作能力者，每月發給 7 千元；B. 第 2 至 7 等級，或合併升等後相當於第 1 等級且喪失部分工作能力者，每月發給 5 千元；C. 第 8 至 10 等級且喪失部分工作能力者，每月發給 2 千 5 百元；D. 職業疾病尚未成殘或第 11 至 15 等級，且喪失部分工作能力者，每月發給 1 千 5 百元。

#### 2. 身體障害生活津貼

(1) 補助條件：A. 施行之後，遭遇職業災害；B. 請領勞工保險職業災害傷病給付期滿；C. 經醫師診斷喪失部分或全部工作能力；D.

<sup>7</sup> 參考勞保局網站 [http://www.bli.gov.tw/attachment\\_file/report/year/098/h170.pdf](http://www.bli.gov.tw/attachment_file/report/year/098/h170.pdf)

<sup>8</sup> 請參照職業災害勞工保護法相關條文。

身體遺存障害狀態相當於勞工保險殘廢給付標準表第1至7等級規定的項目者。

(2) 補助標準：A. 第1至3等級且喪失全部工作能力者，每月發給7千元；B. 第2至7等級，或合併升等後相當於第1等級且喪失部分工作能力者，每月發給5千元。

### 3. 職業訓練生活津貼

(1) 補助條件：A. 施行之後，遭遇職業災害；B. 經醫師診斷喪失部分工作能力；C. 身體遺存障害狀態相當於勞工保險殘廢給付標準表第2至15等級規定的項目者；D. 參加政府機關主辦、委託或政府立案的訓練機構的各類職業訓練，每月總訓練時數100小時以上；E. 訓練期間未領取其他訓練補助津貼、職業疾病生活津貼或身體障害生活津貼者。

(2) 補助標準：生活津貼，於受訓期間，每月發給新臺幣12,000元。

### 4. 器具補助

(1) 請領條件：A. 施行之後，遭遇職業災害；B. 經醫師診斷或其他專業人員評估必須使用輔助器具；C. 未依其他法令規定領取相同輔助器具類別的補助。

(2) 補助標準：A. 依照「職業災害勞工輔助器具補助標準表」規定的器具類別及補助金額；B. 除人工電子耳、點字觸摸顯示器及桌上型擴視機外，每年以補助4項輔具為限，補助總金額以新台幣6萬元為限；C. 經勞工保險局核定補助裝配輔助器具者，於最低使用年限內，不得就同一項目再提出申請。

### 5. 看護補助

(1) 補助條件：A. 勞工於施行之後，遭遇職業災害；B. 經醫師診斷終身不能從事工作；C. 經常需醫療護理及專人週密監護，或為維持生命必要的日常生活活動需人扶助；D. 身體遺存障害狀態符合勞工保險殘廢給付標準表所定精神、神經障害系列、胸腹部臟器障害系列及身體皮膚排汗功能喪失第1及第2等級障害標準的規定；E. 未依其他法令規定領取有關補助者。

(2) 補助標準：每月發給1萬元。

### 6. 家屬補助

(1) 補助條件：A. 施行之後，遭遇職業災害死亡；B. 遺有受其扶養的配偶、子女或父母；C. 致家庭生活困難者。

(2) 補助標準：一次發給10萬元。

### 7. 退保後職業疾病生活津貼

(1) 補助條件：A. 勞工保險被保險人施行之後離職退保；B. 經醫師診斷為職業疾病，且係勞工保險有效期間所致；C. 身體遺存障害，不能繼續從事工作；D. 未請領同一疾病的殘廢給付；E. 身體遺存障害狀態相當於勞工保險殘廢給付標準表第1至15等級規定的項目者。

(2) 補助標準：A. 第1至3等級且喪失全部工作能力者，每月發給7千元；B. 第2至7等級，或合併升等後相當於第1等級且喪失部分工作能力者，每月發給5千元；C. 第8至10等級且喪失部分工作能力者，每月發給2千5百元；D. 職業疾病尚未成殘或第11至15等級，且喪失部分工作能力者，每個月發給1千5百元。

### 8. 殘廢補助

(1) 補助條件：A. 僅限於未參加勞保的受僱勞工，不包括自營作業者；B. 於施行的後遭遇職業災害；C. 雇主未依勞動基準法予以殘廢補償者；D. 治療終止後身體遺存障害須適合勞工保險殘廢給付標準表第 1 至第 10 等級的項目及給付標準。

(2) 補助標準：A. 比照現行勞工保險殘廢給付標準表及補充增列審查標準，就勞工身體各部分的殘廢程度，依相關障害項目核定其殘廢等級及補助標準，一次發給；B. 按事故發生當月的勞工保險最低月投保薪資，發給最低 330 日，最高 1800 日的殘廢補助；C. 應扣除已獲得雇主依勞動基準法規定支付的殘廢補償金額。

#### 9. 死亡補助

(1) 補助條件：A. 僅限於未參加勞保的受僱勞工，不包括自營作業者；B. 於施行的後遭遇職業災害；C. 雇主未依勞動基準法規定予以死亡補償者；D. 職災勞工死亡，遺有配偶、子女、父母、祖父母或專受其扶養的孫子女及兄弟、姊妹；E. 專受扶養的孫子女或兄弟、姊妹，指其本人無謀生能力且不能維持生活，專賴於遭受職災勞工生前扶養者。

(2) 補助標準：A. 無法定遺屬者：一次發給勞保最低月投保薪資 5 個月喪葬補助；B. 有法定遺屬者：遺有配偶、子女及父母、祖父母或專受其扶養的孫子女及兄弟、姊妹者，除上開 5 個月喪葬補助外，另發給勞保最低月投保薪資 40 個月的遺屬補助；C. 前述補助金額應扣除雇主依勞動基準法規定已支付的死亡補償金額。

#### 10. 續保保險費補助

(1) 凡職業災害勞工醫療期間退保而繼續參加勞工保險者，其保險費由被保險人及職業災害勞工保護法的專款各負擔 50%。為考量職災勞工於醫療期間無收入來源，為減輕其保險費負擔，特訂定「職業災害勞工醫療期間退保繼續參加勞工保險辦法」，依該辦法初次辦理加保的日起 2 年內，其保險費由被保險人負擔 20%，其餘由專款負擔。

(2) 依據該辦法 2007 年 2 月 9 日修正生效前已繼續加保者，其 2007 年 2 月 9 日起 2 年內，其保險費由被保險人負擔 20%，專款負擔 80%，並自 2009 年 2 月 9 日起，保險費由被保險人及專款各負擔 50%。

#### 11. 職災預防與職業重建

為加強職業災害預防及職業災害勞工職業重建工作，協助職業災害勞工於醫療終止後重返就業場所，針對僱用職業災害勞工並提供其從事工作必要的輔助設施的事業單位及辦理職業災害預防與職業災害勞工職業重建專案計畫的單位給予補助。

### (二) 職業災害勞工保護法補助現況<sup>9</sup>

2009 年度職災勞工補助及職災預防補助核付件數計 3,916 件，核付金額為 369,060,500 元，已加保職災勞工補助核付件數計 3,556 件，核付金額為 251,406,809 元，占全年核付金額的 68.12%，未加保職災勞工補助核付件數計 329 件，核付金額為 64,392,023 元，占全年核付金額的 17.44%，職災預防與職災重建，核付件數計 31 件，核付金額為 53261668 元，占全年核付金額的 14.43%，詳如附表 1。依據

<sup>9</sup> 請參見：勞工保險局編印，中華民國 98 年勞工保險統計年報，2010 年 5 月。

歷年來職災勞工補助之比例顯示，逐年增加，而且歷年來不論已加保或未加保職災勞工補助金額都逐年增加，參考附表 2。

項目	補助計畫		勞保被保險人		非勞保被保險人		合計		
	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	比例%
職業疾病生活津貼			87	4,002,500	2	115,000	89	4,117,500	1.12
身體障害生活津貼			1,644	108,873,000	98	7,353,000	1,742	116,226,000	31.49
職業訓練生活津貼			1	18,000	2	48,000	3	66,000	0.02
看護補助			362	42,430,000	35	4,000,000	397	46,430,000	12.58
退保後 職業疾病生活津貼								-	0.00
續保保險費補助				11,668,176				11,668,176	3.16
器具補助			677	5,915,133	4	72,800	681	5,987,933	1.62
家屬補助			785	78,500,000	109	10,900,000	894	89,400,000	24.22
殘廢補助					48	21,987,390	48	21,987,390	5.96
死亡補助					31	19,915,833	31	19,915,833	5.40
職災預防	20	44,019,349					20	44,019,349	11.93
職業重建	11	9,242,319					11	9,242,319	2.50
小計	31	53,261,668	3,556	251,406,809	329	64,392,023	3,916	369,060,500	100.00

項目	補助計畫		勞保被保險人		非勞保被保險人		合計		
	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	比例%
91	10	10,046,320	171	14,144,718	29	4,456,880	210	28,647,918	0.02
92	17	22,074,567	913	44,074,914	141	33,129,520	1,071	99,279,001	0.06
93	22	48,561,592	2,144	68,973,165	259	56,812,640	2,425	174,347,397	0.10
94	43	47,024,583	3,610	84,151,509	266	56,673,000	3,919	187,849,092	0.11
95	34	56,680,382	5,591	130,358,666	359	64,279,336	5,984	251,318,384	0.15
96	56	64,892,399	7,919	158,506,550	315	51,209,720	8,290	274,608,669	0.16
97	23	74,006,457	10,790	191,531,675	319	58,342,015	11,132	323,880,147	0.19
98	39	47,597,150	14,038	252,163,970	329	64,392,023	14,406	364,153,143	0.21
小計	244	370,883,450	45,176	943,905,167	2,017	389,295,134	47,437	1,704,083,751	1.00

### 三、 當前職災勞工保護法制面臨的主要問題

職業災害勞工保護法於自 2002 年實施迄今，已經歷七年餘，依據統計資料顯示，不論補助件數或金額均逐年增加，顯然其角色日愈重要。但是於實務執行上仍面臨諸多問題亟待解決，茲羅列如下：

#### (一) 以被動式零星計畫補助方式推動職業災害預防及重建工作，未能彰顯整體職災勞工保護效能：

雖然職業災害勞工保護法規定，中央主管機關應自勞工保險基金收支結餘提撥專款作為加強辦理職業災害預防之用，惟該法現行規範

之預防及重建事項，僅由事業單位、職訓機構及相關團體向勞工保險局以被動式、零星計畫申請補助方式辦理，缺乏體系化系統性的運作機制，而無法彰顯整體職災預防及重建效能。

## **(二) 缺乏完善之重建機制，難以有效協助職業災害勞工重返工作及社會復健：**

職業災害事件對於勞工個人及家庭造成多方面及潛在長期之衝擊與影響不容忽視，職業災害勞工及其家庭需求多元且持續，涵蓋：心理與社會復健、醫療、職能復健、重返職場或職業重建等<sup>10</sup>，故協助職業災害勞工家庭走出困境，並充分回應其關於職業災害權益保障、心理社會支持及就業協助等方面之需求，應為職業災害勞工重建服務之重點工作。

職業災害勞工保護法對於職業災害預防及補償部分已有明定，有關職業災害勞工重建服務，僅於第十條列有「職業災害勞工之職業重建」、「職業輔導評量」，且屬於事業單位、職業訓練機構及相關團體得向勞工保險局申請補助之項目。被動接受民間機構團體之申請，則易落入服務量不足、服務缺乏近便性、服務供給不均等問題，亦影響資源配置之適當性。以勞工保險局受理民間單位申請補助案件數為例，2009 年度僅補助八個單位（五家醫院、三個民間機構）辦理職業災害勞工職業重建相關服務，實難因應全國二十五縣市之幅員範圍，及每年度因職業災害致傷病約 50,000 人、失能約 4,000 人之職業災害勞工需求。

## **(三) 職業傷病勞工通報機制不足，影響重建服務及職業病防治業務之推動：**

我國目前職業災害通報規範見於勞工安全衛生法第二十八條，其規定雇主應於 24 小時內報告檢查機構者，限於死亡職業災害案件及罹災人數在三人以上者，至於罹災人數未達三人之案件，則非屬法定強制通報範圍，因立法目的不同，難以早期掌握個案來源及資料，亦影響各項服務介入之時機。

此外，基於行政作業需要而獲悉職業災害統計資料者，雖尚有勞工保險局職業災害保險給付系統、事業單位職業災害統計、職業病防治中心職業病通報之資料等，惟因通報目的及受理單位各有差別，造成職業災害通報資料具局限性、欠缺完整度且未能互通整合，對於整體職業災害資訊之掌握仍嫌不足，亦難以有效運用以提供重建服務<sup>11</sup>。

另非表列職業病之認定應先調查罹病證據、罹病時序性、危害因子暴露證據及個人因素等資料，方能研判其因果關係，惟常因職業危害因子暴露證據取證不易而難以舉證。此外，因我國尚未建構完整之職業病通報體系，致職業病流行病學監視資訊之缺乏，職業災害通報資料未能互通整合，對於整體職業災害資訊之掌握仍嫌不足，致職業病發現率遠低於先進國家或鄰近之日本、韓國、新加坡，影響罹患職業病勞工請假、補償等應有之權益，亦造成職業病防治業務推動之困難。

<sup>10</sup> 周月清等（2004）中途障礙社會模式介入與社會復健服務整合，台灣社會工作學刊，第二期。

<sup>11</sup> 張彧、許雅媛（2008）我國職業災害勞工重建政策之探討，勞工安全衛生研究所。

**(四) 直轄市、縣(市)政府職業病認定權責、行政救濟程序與中央主管機關受理職業病鑑定案件之機制及角色功能未明確，影響行政效率。**

現行直轄市、縣(市)政府受理職業病之認定程序，準用中央主管機關職業病鑑定會之組織、認定程序及會議，其過程冗長，致影響勞工權益且與實務不符；另職業病認定為直轄市、縣(市)主管機關之職權，勞工或雇主不服其認定結果，應依訴願程序救濟，惟現行勞工或雇主對其認定結果有異議者，得向中央主管機關申請鑑定之規定，可能發生勞工或雇主同時採取行政救濟及申請鑑定，造成職業病認定與鑑定機制混淆，影響行政效率。此外，中央主管機關組成職業病鑑定會之角色功能，係以多數委員之職業醫學及工業衛生等醫理見解，提供鑑定結論作為直轄市、縣(市)政府職業病認定或勞工保險局審定職業病保險給付之行政協助，其本質為專業意見之提供，尚非行政處分。為提昇職業病認定、鑑定之角色功能，及明確行政救濟程序之對應關係，有必要重新檢視並予以釐清。

**(五) 勞工保險年金制度實施，相關規定必須配合修正**

九十八年一月一日勞工保險年金制度實施後，勞工保險條例之標準係包含「一次金」及「年金」之標準，因職業災害勞工保護法各項生活津貼、補助係勞工保險相關給付之補充、附加性質，不宜比照年金給付標準按月補助，造成政府沉重之財務負擔，需明確規定上開津貼、補助為一次金性質。

**(六) 各項津貼補助之失能等級不一致，易生公平性疑慮**

九十二年十月二十三日召開之「職業災害勞工保護法規執行成效及問題檢討」會議，執行單位勞工保險局表示，職業災害勞工認為上開補助及津貼之失能等級規定不一致，不公平，尤以(1)第六條失能補助與第八條失能生活津貼，同為失能兩者請領條件不一致；(2)第八條職業病生活津貼與失能生活津貼請領條件落差太大，建請應予修正。

條次及項目	第六條	第八條		
	失能補助	職業病生活津貼	失能生活津貼	看護補助
殘等	第 1-10 等殘	第 1-15 等殘	第 1-7 等殘	精神障害、胸腹部臟器障害及身體排汗功能喪失之第 1-2 等殘

**(七) 雇主未為所屬勞工參加勞工保險，衍生職業災害補償責任問題**

受僱勞工遭遇職業災害時，不論是否為勞工保險強制加保單位，雇主應依勞動基準法負職業災害補償責任。惟現行勞工保險條例第六條規定，僱用五人以上勞工之雇主始強制加保，致現行本法罰則僅及



於強制加保之事業單位（雇主），而非強制加保單位之職業災害雇主補償責任，常轉嫁由政府以全民納稅負擔補助，不符社會公平，且亦因無法源依據，影響罰鍰之執行績效。

未加保職災勞工失能及死亡補助與處雇主同額罰鍰統計表  
截至 98 年 12 月底止

年度	第六條失能、死亡補助		第三十四條但書罰鍰			
	件數	金額	處罰件數	處罰金額	銷帳件數	收入金額
91	5	2,228,880	-	-	-	-
92	54	25,814,420	10	3,927,760	9	3,754,335
93	85	42,929,640	9	3,347,960	6	3,075,080
94	82	42,525,000	14	5,758,502	9	3,360,342
95	88	43,753,428	6	2,864,840	5	1,309,367
96	70	32,358,120	6	2,309,040	4	1,398,209
97	63	36,421,015	6	4,155,840	0	230,000
98	79	41,903,223	9	3,805,080	3	1,066,080

#### 四、 職災勞工保護法制修正方向

近來，行政院勞工委員會已啟動職災勞工保護法的修法作業，根據送請行政院核定之修正草案，目前職災勞工保護法的修正重點有九項，茲分別敘述如下：<sup>12</sup>

##### （一）職業災害勞工重建工作納入法源：

1. 職業災害勞工保護政策之基本目標應涵蓋職業災害之預防、職業災害勞工補償及重建，爰修正本法立法目的。（修正條文第一條）
2. 配合立法目的修正，增訂職業災害保護專款應作為加強辦理職業災害勞工重建之用。（修正條文第三條）
3. 為普及化並落實職業災害預防及職業災害勞工重建工作，明定職業災害之預防及職業災害勞工重建之政策措施應由中央主管機關主動規劃整體推動，並得透過委任、委辦、委託或補助之方式辦理。（修正條文第十六條）
4. 為有效協助職業災害勞工重建，明確規範重建工作係指社會復健、職能復健及職業重建服務，中央及地方主管機關應設置職業災害個案管理服務窗口，並得與醫院或專業機構合作，提供職業災害勞工職能

<sup>12</sup> 請參見：行政院勞工委員會，職業災害勞工保護法修正草案總說明，2010年7月28日。

復健；職業災害勞工重建工作得由專責職業災害勞工重建機構辦理。  
(修正條文第二十四條至二十六條)

5. 增列有關職災勞工重建如涉及社會福利或醫療保健者，主管機關應溝通協調社會福利或衛生主管機關，以提供整體性及持續性服務。(修正條文第二十五條)

6. 為增強雇主提供職業災害勞工重返職場誘因，增列主管機關對於事業單位協助職業災害勞工重返職場或僱用職業災害勞工者，得予以補助或獎勵。(修正條文第三十條)

### (二) 落實職業傷、病通報制度：

1. 明定勞工保險之保險人於核定職業傷病個案相關保險給付時，應通報中央主管機關。未加入勞工保險之勞工發生職業傷病者，其本人、雇主、就醫之醫療機構、投保保險法之保險人或有關係人員，亦得主動通報。(修正條文第十八條)

2. 為提高我國職業病發現率，明定勞工經醫師診斷為疑似職業病者，亦得由勞工本人、雇主、就醫之醫療機構、投保保險法之保險人主動通報；中央主管機關得協助其至聘有職業醫學專科醫師之醫療機構再為診斷。(修正條文第十九條)

### (三) 健全職業災害保護專款之財務：

明定辦理職業災害預防、補助、重建所需之經費，應納入勞工保險職業災害保險費率精算範圍。(修正條文第三條)

### (四) 擴大職業災害勞工保障：

依據現行津貼補助辦理情形，修正放寬失能生活津貼及勞工保險被保險人離職退保後請領生活津貼之請領條件。(修正條文第十二條第一項第二款及第二項)

### (五) 合理規範雇主之職業災害補償責任：

1. 明定未加入勞工保險之職業災害勞工失能、死亡補助，應扣除事業單位、承攬人及雇主所支付之失能、死亡補(賠)償金額，並修正申請失能、死亡補助者，雇主已依規定繳納罰鍰時，得抵充其勞動基準法應負擔之職業災害補償。(修正條文第六條)

2. 明定非強制加保單位之雇主，應依勞動基準法規定補償而未給予者，處以一點二倍罰鍰之規定。(修正條文第四十三條)

### (六) 強化職業災害預防與職業病調查、認定與鑑定機制：

1. 為落實中央主管機關規劃推動本法職業災害預防政策措施及考量相關專業業務之永續發展特性與政府組織精簡政策之需要，增訂中央主管機關得捐助成立具專業性質之公設財團法人辦理本法所定職災預防業務，以達成減少職業災害發生及保險支出之目的。(修正條文第十七條)

2. 明確地方主管機關職業病認定權責與中央主管機關組成職業病鑑定會協助認定之機制。直轄市、縣(市)受理職業病認定，應由職業醫學科及相關專科醫師三名以上，提供專業意見。必要時，並得另定辦法辦理之，以簡化程序並符合實務；直轄市、縣(市)職業病認定

有困難，或勞工保險局審定職業病案件認有必要時，得檢附有關資料，向中央主管機關請求協助；中央主管機關為協助認定或審定，應組成職業病鑑定會，依程序做出鑑定結論。（修正條文第二十條至第二十二條）。

3. 為完善職業病之鑑定程序，中央主管機關得於作出鑑定結論前實施調查，以提供職業病認定或審定之專業意見。必要時，得請當地勞動檢查機構或委託第十七條之法人機構辦理之。調查必要時，得通知當事人或有關人員參與。（修正條文第二十三條）

4. 於粉塵作業、致癌物質作業或中央主管機關指定有害作業工作一定期間之離職或退休勞工，得向中央主管機關申請健康檢查補助。（修正條文第三十二條）

**（七）避免現行專款審議機制之不足，修正預防及重建事項所需經費，須經中央主管機關同意後，始得支用；**

中央主管機關應邀請相關部會、地方政府、專家學者、勞工及雇主團體代表等參與，進行專款運用之審議。（修正條文第五條、刪除原條文第三十七條、第三十八條）

**（八）配合現行法規修正重點：**

1. 配合勞工保險年金制度實施，本法比照勞工保險條例之標準申請之職業災害失能、死亡補助，係一次金性質。（修正條文第六條第一項）

2. 配合勞工保險條例將「殘廢」文字修正為「失能」、「勞工保險殘廢給付標準表」修正為「勞工保險失能給付標準」。（修正條文第六條、第十二條及第四十三條）

3. 配合勞工退休金條例施行，職業災害勞工適用該條例工作年資，其資遣費或退休金之計給規定。（修正條文第三十五條）

**（九）人民權利義務事項，以法律定之：**

1. 明定請領第六條第一項規定之職業災害死亡補助標準。（修正條文第七條）

2. 明定請領第六條第一項規定之職業災害死亡補助順位。（修正條文第八條）

3. 明定職業災害勞工請領第六條第一項規定之失能補助者，不得再因同一事故請領死亡補助或僅能擇一領取。（修正條文第九條）

4. 勞保局辦理第六條第一項規定之職業災害失能及死亡補助，其審查及核定作業準用勞工保險條例之相關規定。（修正條文第十條）

5. 勞保局受理本法各項生活津貼、補助及職業災害之認定，準用相關法規之規定。（修正條文第十四條）

6. 職業災害勞工領取本法規定之各項補助權利，不得讓與、抵銷、扣押或供擔保。（修正條文第十五條）

7. 職業災害勞工醫療期間退保，依本法規定繼續參加勞工保險普通事故保險者，其參加保險之保險效力、保費負擔及欠費退保等事項。（修正條文第三十八條、第三十九條）

**五、職災勞工保護法制修正方向之評議**

**（一）經費來源正常化，有助於解決各項常態性之職災預防與職業重**

建工作，免於陷入臨時性短期性被動性的缺點而無法發揮功能。

修正條文第三條明定辦理職業災害預防、補助、重建所需之經費，應納入勞工保險職業災害保險費率精算範圍，改善現行以勞工保險職業災害保險基金結餘款支應所生之不確定性問題，透過健全職業災害保護專款之財務，將有助於職災勞工保護法所定職災預防與職業重建等中長期工作的落實。

**(二) 具體開展職災預防與職業重建工作，充實法制化內容，課以義務整合資源，各項工作免於落空。**

修正條文第十七條增訂中央主管機關得捐助成立具專業性質之公設財團法人辦理本法所定職災預防業務，以達成減少職業災害發生及保險支出之目的。較諸現行職災勞工保護法，未能聯繫職災預防工作與保險支出間之關聯性，修正條文較能從績效與成本的角度設計制度，並能落實中央主管機關規劃推動本法職業災害預防政策措施及考量相關專業業務之永續發展特性與政府組織精簡政策之需要。

另修正條文第二十四條至二十六條，明確規範重建工作係指社會復健、職能復健及職業重建服務，中央及地方主管機關應設置職業災害個案管理服務窗口，並得與醫院或專業機構合作，提供職業災害勞工職能復健；職業災害勞工重建工作得由專責職業災害勞工重建機構辦理。並增列有關職災勞工重建如涉及社會福利或醫療保健者，主管機關應溝通協調社會福利或衛生主管機關，以提供整體性及持續性服務。較諸現行法的空洞條文，更能具體效協助職業災害勞工重建。

**(三) 職業病的通報與調查機制的確立，將有助於解決職業病低估與認定爭議的解決。**

修正條文第二十條至第二十三條，明確地方主管機關職業病認定權責與中央主管機關組成職業病鑑定會協助認定之機制。直轄市、縣（市）受理職業病認定，應由職業醫學科及相關專科醫師三名以上，提供專業意見。必要時，並得另定辦法辦理之，以簡化程序並符合實務；直轄市、縣（市）職業病認定有困難，或勞工保險局審定職業病案件認有必要時，得檢附有關資料，向中央主管機關請求協助；中央主管機關為協助認定或審定，應組成職業病鑑定會，依程序做出鑑定結論。為完善職業病之鑑定程序，中央主管機關得於作出鑑定結論前實施調查，以提供職業病認定或審定之專業意見。必要時，得請當地勞動檢查機構或委託第十七條之法人機構辦理之。調查必要時，得通知當事人或有關係人員參與。

修正條文第十八條與第十九條，明定勞工保險之保險人於核定職業傷病個案相關保險給付時，應通報中央主管機關。未加入勞工保險之勞工發生職業傷病者，其本人、雇主、就醫之醫療機構、投保保險法之保險人或有關係人員，亦得主動通報。另明定勞工經醫師診斷為疑似職業病者，亦得由勞工本人、雇主、就醫之醫療機構、投保保險法之保險人主動通報；中央主管機關得協助其至聘有職業醫學專科醫師之醫療機構再為診斷，將能提高我國職業病發現率。

五、 結論

綜而言之，此次職災勞工保護法之修正方向，將導引台灣職災勞工保護法制從過往單純強調職災補償，走向落實職災預防與職業重建的方向。對於彼此關聯的職業安全衛生、勞動檢查、職災保險與職業訓練，法制上也將嘗試從分立走向整合，對於台灣職業災害勞工保護法制的完整建構，又是一個新的里程碑。

最後，此次修法在職業病認定爭議處理上，仍未能擺脫既往手續繁複程序冗長的嚴重缺點。對於經常發生爭議的非表列非災害行的職業病，受災勞工或其家屬疲於奔命於中央與地方間，醫院與行政機關間，時間金錢的耗費固可預期，對於公正迅速等法律制度基本價值的期待落差，我們必須正視。

# 用人单位工伤保险费用缴纳义务的性质

中国政法大学民商经济法学院讲师 杨飞\*

摘要：目前中国大陆法学界和实务界一般认为用人单位工伤保险费用缴纳义务具有公法义务和私法义务双重属性，相应地对劳动者工伤保险权有公法和私法两种保护途径。但现行的公法和私法途径对劳动者工伤保险权的保护都存在不足之处，可以考虑在用人单位与劳动者之间建构起工伤保险费用缴纳的社会法关系，工伤保险权的性质为集体性的社会法权利，相对应的社会法义务是用人单位的法定强制性缴费义务，其实施机制为强制义务履行和集体利公行为，并确立社会法责任如行为履行令、惩罚性责任等和集体谈判、集团公益诉讼等社会法保护途径来保障劳动者的工伤保险权。

关键词：用人单位工伤保险费用缴纳义务 公法义务 私法义务 社会法义务

## 一、引言

中国大陆在快速工业化的发展过程中，工伤事故也呈现出高发的状态，建立完善的工伤保险制度十分必要。在工伤保险中，只有用人单位负有工伤保险费用缴纳义务。<sup>13</sup>劳动者则依法享有工伤保险权，其核心是获得工伤保险待遇的权利。<sup>14</sup>在用人单位未参加工伤保险（简称未参保）时，劳动者工伤保险权的保护成为特别的难题。由于中国大陆现行工伤保险法律制度不够完善，在用人单位未参保时，工伤劳动者不能从工伤保险基金获得待遇给付，而只能向用人单位请求待遇给付<sup>15</sup>，其工伤保险权往往难以得到充分的保障。在未参保的劳动者中，农民工占据多数。目前中国大陆只有四分之一左右的农民工参加了工伤保险。<sup>16</sup>具体来说，2009年度全国农民工总量为22978万人，其中外出农民工（外出指跨乡镇以外流动）数量为14533万人。2009年末城镇就业人员31120万人，参加工伤保险人数为14896万人，其

\* 杨飞：中国政法大学民商经济法学院讲师，中国人民大学劳动和社会保障法研究所研究人员，法学博士。

<sup>13</sup> 《工伤保险条例》第10条规定：“用人单位应当按时缴纳工伤保险费。职工个人不缴纳工伤保险费。”

<sup>14</sup> 《中华人民共和国劳动法》（2008年1月1日施行）第3条规定，劳动者享有“享受社会保险和福利的权利”。第70条规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。”第73条规定：“劳动者在下列情形下，依法享受社会保险待遇：（一）退休；（二）患病、负伤；（三）因工伤残或者患职业病；（四）失业；（五）生育。劳动者死亡后，其遗属依法享受遗属津贴。劳动者享受社会保险待遇的条件和标准由法律、法规规定。”在中国大陆，社会保险权包括养老保险权、医疗保险权、失业保险权、工伤保险权、生育保险权。

<sup>15</sup> 《工伤保险条例》（2004年1月1日施行）第60条规定：“用人单位依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加的，由劳动保障行政部门责令改正；未参加工伤保险期间用人单位职工发生工伤的，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。”第61条规定：“本条例所称职工，是指与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的各种用工形式、各种用工期限的劳动者。”

<sup>16</sup> 据统计，外出农民工参加社会保险的水平总体较低，雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和2.3%，可见工伤保险参保比例最高，但仍仅达四分之一左右。数据来源：国家统计局农村司《2009年农民工监测调查报告》，载 [http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319\\_402628281.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm)，2010年8月25日访问。

中，参加工伤保险的农民工人数为 5587 万人。<sup>17</sup>而随着中国大陆经济结构的调整和产业工人队伍构成的变化，农民工正逐步成为产业工人的主体，且主要分布在矿业、建筑等高危行业。为保障包括农民工在内的工伤劳动者及其家属的权益，工伤保险制度应当解决在用人单位未参保时劳动者工伤保险权的实现问题。

权利的实现依赖于相对人义务的履行，为保护劳动者的工伤保险权，本文拟从用人单位工伤保险费用缴纳义务的性质出发，研究用人单位未参保时劳动者工伤保险权如何实现的问题，认为应在用人单位工伤保险费用缴纳义务具有公法义务和私法义务双重属性之外，确认其具有社会法<sup>18</sup>义务的属性，并建构公法保护途经、私法保护途径之外的第三条道路——社会法保护途径。

## 二、用人单位工伤保险费用缴纳义务的公法义务和私法义务属性

用人单位履行工伤保险费用缴纳义务<sup>19</sup>是建立工伤保险基金和从中支付工伤保险待遇的前提。<sup>20</sup>作为社会保险制度的一种，工伤保险制度的运行机理在于国家征缴工伤保险费用，用人单位缴纳工伤保险费用，由此建立工伤保险基金，为遭受工伤的劳动者提供帮助。工伤保险费用缴纳是工伤保险制度运行的基础。目前在中国大陆，工伤劳动者享受不到工伤保险待遇给付的主要原因在于工伤保险费用征缴工作不力、用人单位大量不参保或欠缴工伤保险费用，所以强制用人单位履行工伤保险费用缴纳义务就成为保护劳动者工伤保险权的重要途径。

对用人单位的工伤保险费用缴纳义务，目前国内法学界一般认为具有双重属性：公法义务和私法义务，相应地形成了劳动者工伤保险权的公法保护途径和私法保护途径。具体如下：

(1) 公法义务属性，即用人单位的工伤保险费用缴纳义务是对国家负担的义务。国家建立工伤保险制度，工伤保险费由税务机关或劳动保障行政部门设立的社会保险经办机构征收，用人单位向其缴纳工伤保险费，工伤保险费不得减免，处罚争议应通过行政复议和行政诉讼寻求救济。<sup>21</sup>由此可见，用人单位缴纳工伤保险费用是必须履行

<sup>17</sup> 数据来源：人力资源社会保障部：《2009 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，载 [http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content\\_382330.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zwxx/2010-05/21/content_382330.htm)，2010 年 8 月 25 日访问。

<sup>18</sup> 这里的社会法并非德国和台湾地区所指的社会保险法（或称社会安全法），而是与公法和私法相并立的法律技术。

<sup>19</sup> 《中华人民共和国劳动法》第 72 条规定：“社会保险基金按照保险类型确定资金来源，逐步实行社会统筹。用人单位和劳动者必须依法参加社会保险，缴纳社会保险费。”

<sup>20</sup> 《工伤保险条例》第 7 条规定：“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 10 条规定：“用人单位应当按时缴纳工伤保险费。职工个人不缴纳工伤保险费。”

<sup>21</sup> 《社会保险费征缴暂行条例》（1999 年 1 月 22 日施行）第 6 条规定：“社会保险费实行三项社会保险费（笔者注——三项社会保险费是指基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费）集中、统一征收。社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定，可以由税务机关征收，也可以由劳动保障行政部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构（以下简称社会保险经办机构）征收。”第 12 条规定：“缴费单位和缴费个人应当以货币形式全额缴纳社会保险费。缴费个人应当缴纳的社会保险费，由所在单位从其本人工资中代扣代缴。社会保险费不得减免。”第 13 条规定：“缴费单位未按规定缴纳和代扣代缴社会保险费的，由劳动保障行政部门或者税务机关责令限期缴纳；逾期仍不缴纳的，除补缴欠缴数额外，从欠缴之日起，按日加收千分之二的滞纳金。滞纳金并入社会保险基金。”第 25 条规定：“缴费单位和缴费个人对劳动保障行政部门或者税务机关的处罚决定不服的，可以依法申请复议；对复议决定不服的，可以依法提起诉讼。”《工伤保险条例》第 3 条规定：“工伤保险费的征缴按照《社会保险费征缴暂行条例》关于基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费的征缴规定执行。”《劳动保障监察条例》（2004 年 12 月 1 日施行）

的公法义务，国家和用人单位之间是公法关系，更准确地说是行政法律关系，劳动者的工伤保险权通过行政执法、劳动保障监察（简称劳动监察，属于行政执法）、行政复议和行政诉讼途径进行保护，此为公法保护途径。

中国大陆的司法实践多认为社会保险征缴属于行政法律关系范畴，不属于民事案件的受理范围，这实际上是将用人单位社会保险费用缴纳义务界定为公法义务。如在“符玉花与中国人民财产保险股份有限公司三亚市分公司劳动争议纠纷案”中，三亚市城郊人民法院（2007）城民一初字第718号民事判决书认为：“社会保险金的征收属行政法律关系，法定征收主体为劳动保障部门或税务机关，参加社会保险统筹的用人单位未缴纳社会保险金，可由行政机关进行追缴和处理，不属民事案件的受理范围，应予驳回。”海南省三亚市中级人民法院维持了一审判决。<sup>22</sup>

（2）私法义务属性，即用人单位的工伤保险费用缴纳义务是对个体劳动者负担的义务。社会保险是劳动合同的必备条款，没有约定或约定不明确则适用国家规定<sup>23</sup>，劳动者与用人单位因工伤保险发生的争议属于劳动争议<sup>24</sup>。由此可见，用人单位缴纳工伤保险费用也是对个体劳动者的私法义务，用人单位和劳动者之间是私法关系，劳动者的工伤保险权通过劳动争议调解仲裁和民事诉讼途径进行保护，此为私法保护途径。

中国大陆有少数人民法院裁判认定用人单位与劳动者之间的社会保险费用缴纳争议为劳动争议，判令用人单位依法补缴社会保险费，这在实际上界定用人单位社会保险费用缴纳义务为私法义务。例如，在“梁梅兰诉韶关市北江环境卫生管理所劳动争议纠纷案”中，劳动者请求法院依法判决用人单位按法律规定的比例为原告购买养老、工伤、失业保险，并承担上述社保金的滞纳金。法院认为：“根据劳动法的规定，用人单位和劳动者必须依法参加社会保险，缴纳社会保险费。只要劳动者和用人单位之间存在劳动关系，用人单位就应当为劳动者办理社会保险手续、缴纳相关的社会保险费。”故判决“限于本判决生效之日起30日内，被告依法按广东省人民政府以及韶关

---

第11条规定：“劳动保障行政部门对下列事项实施劳动保障监察：……（七）用人单位参加各项社会保险和缴纳社会保险费的情况；……”

<sup>22</sup> 参见海南省三亚市中级人民法院（2008）三亚民一终字第19号民事判决书。在该案中，三亚市劳动争议仲裁委员会三劳仲裁字[2007]41号仲裁裁决书裁决“财保公司在本裁决书生效之日起十日内为申诉人符玉花补缴2004年1月至2005年6月期间的社会保险金，月工资800元，具体缴费数额以社会保障部门的计算为准，个人应缴部分由申诉人承担。”该劳动争议仲裁委员会实际上界定用人单位的社会保险费用缴纳义务为私法义务。

<sup>23</sup> 《中华人民共和国劳动合同法》（2008年1月1日施行）第17条规定：“劳动合同应当具备以下条款：……（七）社会保险；……”第18条规定：“劳动合同对劳动报酬和劳动条件等标准约定不明确，引发争议的，用人单位与劳动者可以重新协商；协商不成的，适用集体合同规定；没有集体合同或者集体合同未规定劳动报酬的，实行同工同酬；没有集体合同或者集体合同未规定劳动条件等标准的，适用国家有关规定。”

<sup>24</sup> 《中华人民共和国企业劳动争议处理条例》（1993年8月1日施行）第2条规定：“本条例适用于中华人民共和国境内的企业与职工之间的下列劳动争议：……（二）因执行国家有关工资、保险、福利、培训、劳动保护的规定发生的争议；……”《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释》（法释[2001]14号，2001年4月30日施行）第1条规定：“劳动者与用人单位之间发生的下列纠纷，属于《劳动法》第二条规定的劳动争议，当事人不服劳动争议仲裁委员会作出的裁决，依法向人民法院起诉的，人民法院应当受理：……（三）劳动者退休后，与尚未参加社会保险统筹的原用人单位因追索养老金、医疗费、工伤保险待遇和其他社会保险费而发生的纠纷。”《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》（2008年5月1日施行）第2条规定：“中华人民共和国境内的用人单位与劳动者发生的下列劳动争议，适用本法：……（四）因工作时间、休息休假、社会保险、福利、培训以及劳动保护发生的争议；……”



市人民政府规定的适用事业单位及其职工的个人缴费比例和单位缴费比例为原告补办原告在被告处工作期间的社会养老保险、失业保险和工伤保险手续，补缴属于单位应承担部分的此三项社会保险费，并承担此三项社会保险费的全部利息和滞纳金，原告补缴属于个人应承担部分的社会养老保险费和失业保险费，原、被告补缴的上述费用由被告负责收齐后统一向有关社会保险机构缴纳。”<sup>25</sup>

由上述案例可以看出，目前中国司法实践中对用人单位工伤保险费用缴纳义务的界定是不统一的。根据笔者掌握的资料，一般性的做法是认为社会保险征缴属于行政法律关系范畴，不属于民事案件的受理范围，界定用人单位与劳动者之间的社会保险费用征缴争议为劳动争议的做法属于少数。例如《山东省高级人民法院关于全省民事审判工作座谈会纪要的通知》（鲁高法[2005]201号，2005年11月23日下发）所附的《全省民事审判工作座谈会纪要》中规定：

（二）因用人单位拖欠社会保险费用引发纠纷的处理问题。会议认为，根据《劳动法》和国务院《社会保险费征缴暂行条例》的规定，按时足额缴纳各种社会保险费用既是用人单位的法定义务，也是法律法规赋予劳动行政部门、税务机构的法定职责，因此，已经参加社会保险统筹的用人单位如果不能按时足额给劳动者缴纳社会保险费用，应由税务机关或者劳动行政部门设立的社会保险经办机构负责征收，这属于行政管理行为，由此产生的争议，应属于行政复议或者行政诉讼的范围，所以凡是用人单位应当依法参加社会保险统筹的，无论劳动者起诉用人单位要求缴纳社会保险费用，还是起诉社会保险经办机构要求发放社会保险金，均不属于劳动争议案件，劳动者可以向当地劳动行政主管部门申请解决。对于用人单位没有参加社会保险统筹的，仍然属于劳动关系双方在履行劳动合同关系中发生的劳动争议，法院可以受理，但根据目前我国社会保险的管理体制，用人单位必须整体参加社会保险统筹，社会保险机构不允许劳动者个人开立帐户，法院在判决中也无法确定社会保险费的缴纳数额，这就造成法院对社会保险费的案件难以执行，因此这类案件目前以暂不受理为宜。

《江苏省高级人民法院 2001 年全省民事审判工作座谈会纪要》（苏高法[2001]319号，2001年10月18日江苏省高级人民法院审判委员会第65次会议讨论通过）亦指出：

涉及城镇企业缴纳基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费的案件，如企业已经参加社会保险统筹的，不属于劳动争议案件。有关乡镇企业职工追索退休金、养老金的案件，如劳动合同对社会保险问题有约定的，可按合同约定处理；没有约定的，不能判决乡镇企业支付相关保险费用。

总的来说，中国大陆的司法实践受各种因素影响较大，即使存在原则性规定，人民法院对个案的处理是相当灵活的。如前述山东省《全省民事审判工作座谈会纪要》还规定，因国有企业改制引发的整体拖欠工资及社会保险费等劳动争议纠纷，人民法院原则上不予受理，但有些法院对个别企业在改制中出现的个案劳动争议则予以受理，还有的法院在当地党委政府的要求和支持下也受理了部分整体拖欠职工工资、社会保险金、经济补偿金的劳动争议案件，一些法院还采取将

<sup>25</sup> 参见广东省韶关市北江区人民法院（2001）韶北法民初字第212号民事判决书。

群体性纠纷分解成个案的办法受理了类似的案件，而且取得了比较好的社会效果。北京市崇文区一位审理劳动争议的法官告诉笔者，在北京，根据法院系统的内部会议纪要，如果是个别的劳动者来诉请法院判令用人单位补缴社会保险费，法院可以受理（但法院一般也是能不受理尽量不受理），如果是群体的劳动者来诉请法院判令用人单位补缴社会保险费，法院就不予受理，推给行政机关。法律的灵活性带来了很大的不确定性，这才是中国大陆司法运作的活生生的图景，结果导致劳动者的利益损失最大，其社会保险权往往很难得到及时和有效的保护。

### 三、现行法律关于用人单位工伤保险费用缴纳义务规定的不足和完善

在实践中，中国大陆现行的公法途径和私法途径对劳动者工伤保险权的保护都存在不足之处，大量用人单位不履行工伤保险费用缴纳义务。就公法途径而言，作为行政执法机关的社会保险费征收机构（即税务机关或劳动保障行政部门设立的社会保险经办机构）和劳动监察部门存在大量的行政不作为现象，其行政执法呈现出“选择性执法”<sup>26</sup>和“运动式执法”<sup>27</sup>两大特点，而“民告官”的行政诉讼实际上很难提起。就私法途径而言，由于劳动者相对于用人单位来说处于弱势地位，个体劳动者通过劳动争议调解仲裁和民事诉讼途径来请求判令用人单位补缴社会保险费，是一种极其消耗时间、精力的争议解决方式，而且判决后仍然面临着征缴主体的行政不作为问题，这一缺乏效率的途径对于个体劳动者是极为不利的。

针对现行法律关于用人单位工伤保险费用缴纳义务规定的不足，亦即公法途径和私法途径对劳动者工伤保险权保护的不足，笔者认为可以从两方面入手予以完善：

一方面要强化和完善公法途径，坚持用人单位工伤保险费用缴纳义务的公法义务属性，强化用人单位不履行工伤保险费用缴纳义务的法律责任，并进而在法律法规中明确规定社会保险费用征收机构的法律责任，既包括征缴主体没有履行该职责（行政不作为）应该承担的行政责任，也包括征缴主体因为过错没有履行该职责并影响被保险人的社会保险待遇而应承担的赔偿责任。《国务院关于修改〈工伤保险条例〉的决定（征求意见稿）》通过罚款、收取滞纳金、申请人民法院强制执行等措施加大了对不参保用人单位的处罚力度，促使用人单位积极参加工伤保险，值得肯定。<sup>28</sup>《中华人民共和国社会保险法（草案）》还规定了工伤保险基金先行垫付医疗费度的制度（简称工伤医疗

<sup>26</sup> 所谓选择性执法，是指执法主体对不同的管辖对象，根据自己的判断甚至好恶刻意采取区别对待的一种执法方式。

<sup>27</sup> 所谓运动式执法，是指行政机关集中优势人力物力，在限定的时期内对违法现象进行执法，以取得突破性成果，但过后往往疏于执法致使问题依然存在甚至反弹。

<sup>28</sup> 《国务院关于修改〈工伤保险条例〉的决定（征求意见稿）》将《工伤保险条例》第60条修改为：“用人单位依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加的，由人力资源和社会保障行政部门责令限期参加，补缴欠缴的工伤保险费，并自欠缴之日起，按日加收欠缴工伤保险费的万分之五的滞纳金；逾期仍不缴纳欠缴的工伤保险费和滞纳金的，处上年度应当缴纳工伤保险费数额的2倍以上5倍以下的罚款。拒不补缴欠缴的工伤保险费、滞纳金和罚款的，由人力资源和社会保障行政部门申请人民法院强制执行。依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加工伤保险的用人单位职工发生工伤的，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。用人单位参加工伤保险并补缴欠缴的工伤保险费、滞纳金及罚款后，由工伤保险基金和用人单位按照本条例的规定支付新发生的费用。”

费垫付制度)<sup>29</sup>，从而在用人单位未参保时更加及时和有效地保障劳动者的工伤保险权，《工伤保险条例》在修改时应当作出相同的规定。但是，行政机关并非万能，其人力、物力、财力均不可能膨胀到监督检查一切违法行为的地步，而且其存在被用人单位“俘获”的危险，因此要另辟蹊径予以辅助。

另一方面要突破公法、私法二元并立的传统理论，在用人单位与劳动者集体之间建构起工伤保险费用缴纳的社会法关系，用人单位的工伤保险费用缴纳义务为社会法义务，并确立社会法性质的法律责任（行为履行令、惩罚性责任等）和保护途径（集体谈判、集团公益诉讼等）来保障劳动者的工伤保险权，并提高工伤保险制度的运行效率。这就需要抛弃社会法是公法和私法混合法的观念，通过建立一套完整的社会法独特的法律技术，建立真正与公法、私法分立的社会法理论。

目前中国大陆法学界关于社会法是公法和私法混合法的观点使得社会法没有真正独立。通说认为，劳动法和社会保障法属于社会法，而社会法是公法和私法混合法，社会法中既有公法关系，也有私法关系。但是，这种观点表明社会法的独立没有明确的法律技术上的支持。没有独特的法律主体、权利义务、法律责任以及实施机制等一系列基本范畴，社会法的独立性也就没有法律技术上的支持，在法律的具体适用也就仍需拆分为公法和私法，相应地，法律关系也就拆分为公法关系和私法关系，这样的社会法只是在价值理念上有独立性，无法与公法、私法真正分立。

笔者的同事赵红梅认为社会法在法律技术上的独立性是成立的，社会法是独立于公法与私法外的第三法域，而非公法与私法的混合（综合）法领域。笔者基本赞同赵红梅关于社会法的观点，下面就运用其理论范式对用人单位工伤保险费用缴纳义务的社会法义务属性进行分析。

#### 四、用人单位工伤保险费用缴纳义务的社会法义务属性

##### （一）法律主体

社会法中的人是集体之人而非（私法上的）个体之人。社会法中的人是以集体即“社群”（简称“群”，又称“社会共同体”）的形态存在的，每一“群”人都有共同的诉求和利益。“群”内成员具有共同归属和利益关联，且这种归属和利益关联不是由成员个人自主选择的。社团是“群”的典型代表。<sup>30</sup>在工伤保险费用缴纳法律关系，一个用人单位的所有劳动者就构成了一个“群”，就属于这样的集体之人，而工会就是劳动者群体的典型代表。

##### （二）人与人之间关系的特征

劳动者相对于用人单位的经济弱势地位决定了其应当在社会管束中得到扶助。与私法强调自由自治不同，社会法强调管制他治。社会法他治的基本形态包括国家立法干预和社会治理。社会治理表现为一些代表集体公益的组织（最典型为社团）对人民关系加以治理，也

<sup>29</sup> 《中华人民共和国社会保险法（草案）》征求意见稿第37条规定：“职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费的，不影响个人享受工伤保险待遇。发生工伤事故的，由用人单位支付医疗费用；用人单位拒不支付的，从工伤保险基金中先行支付。从工伤保险基金中先行支付的医疗费用应当由用人单位偿还。用人单位不偿还的，社会保险经办机构可以依照本法第六十条第二款、第三款规定的程序追偿。”

<sup>30</sup> 参见赵红梅：《私法与社会法——第三法域之社会法基本理论范式》，中国政法大学出版社2009年版，第83—93页。

表现为一些其他适格的组织或个人作为法律所认可的某种集体公益的恰当代表（如美国式集体诉讼中的“集体”即为此拟制的主体），由其对人民关系做出“社会治理”。<sup>31</sup>工会就是对劳动者关系加以治理的集体公益组织。中国大陆法律原则上规定了工会有权依法维护劳动者的合法权益，对用人单位遵守劳动法进行监督<sup>32</sup>，其中当然包括有权依法维护劳动者的工伤保险权，对用人单位缴纳工伤保险费用进行监督。

### （三）独立的社会法权利义务和责任

与私权利是个体权利不同，社会法权利是一种集体性权利，是作为人民与人民之间关系的集体权利。集体权利不被特定于具体个体，但个体在一定条件下可作为集体的代表。社会法设定权利义务的目的是实现和维护集体公益（这种集体公益受法律保护即转化为“集体权利”或“集体法益”）。在一个具体的社会法关系中，权利主体是一定数量的（大多是人数不确定）的多数人组成的集体，义务主体则是确定的社会个体或特定群体。<sup>33</sup>在工伤保险费用缴纳法律关系中，确定的义务主体（即用人单位，《社会保险费征缴暂行条例》称缴费单位）与一定数量的多数人（即劳动者，《社会保险费征缴暂行条例》称缴费个人）所组成的“群”（即一个用人单位的所有劳动者组成的集体）这一权利主体之间可以形成具体确定法律关系，而且这属于一种独特的法律关系，即社会法关系。当用人单位所负担的缴费义务针对集体劳动者而非个体劳动者时，就有独立的社会法权利义务存在的必要。

在工伤保险费用缴纳法律关系中，劳动者作为集体享有工伤保险权益、用人单位对劳动者集体负有缴费义务是有现行法律依据的。《工伤保险条例》第2条规定：“中华人民共和国境内的各类企业、有雇工的个体工商户（以下称用人单位）应当依照本条例规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工（以下称职工）缴纳工伤保险费。”第10条规定：“用人单位应当按时缴纳工伤保险费。职工个人不缴纳工伤保险费。用人单位缴纳工伤保险费的数额为本单位职工工资总额乘以单位缴费费率之积。”从这些规定可见，用人单位是对该单位的全体劳动者承担缴费义务的，其应缴纳的工伤保险费的计算方法均为本单位职工工资总额乘以单位缴费费率之积。用人单位只要没有履行法定的缴费义务，就发生了对劳动者全体工伤保险权益的侵害，劳动者群体或其代表（如工会或个体劳动者）就可以要求违法者承担法律责任（其性质为社会法责任）。

社会法责任是不同于公法责任（含行政责任、刑事责任）和私法责任（即民事责任）的一种法律责任形式。社会法责任最重要的功能是预防功能，相应地其最为重要的责任形态是阻却型责任，其次分别为填补型责任、惩罚型责任。阻却型责任包括行为禁止令和行为履行令。具体来说，在工伤保险费用缴纳法律关系中，如果用人单位不履行法定缴费义务，其应负的法律责任以行为履行令（即判令履行法定缴费义务）为最佳。填补型责任是指集体诉讼中的集体性索赔。惩罚

<sup>31</sup> 参见前引赵红梅书，第207—219页。

<sup>32</sup> 《中华人民共和国劳动法》第88条规定：“各级工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督。”《中华人民共和国劳动合同法》第78条规定：“工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位履行劳动合同、集体合同的情况进行监督。用人单位违反劳动法律、法规和劳动合同、集体合同的，工会有权提出意见或者要求纠正；劳动者申请仲裁、提起诉讼的，工会依法给予支持和帮助。”

<sup>33</sup> 参见前引赵红梅书，第229—232页。

型责任则适用于用人单位对劳动者群体施加过分侵害的情形下，主要具有吓阻功能。<sup>34</sup>是否可以考虑设置惩罚型赔偿责任，以有力遏制违反工伤保险法律的违法行为（如已导致工伤），值得深入研究。

#### （四）社会法义务权利的实施机制

社会法义务权利的实施机制为强制义务履行、集体利公行为。

社会法义务为法定强制性义务，如用人单位的工伤保险费用缴纳义务。《劳动法》第72条规定：“用人单位和劳动者必须依法参加社会保险，缴纳社会保险费。”即为法定强制义务规定，且使用“必须”一词。《社会保险费征缴暂行条例》第12条规定：“缴费单位和缴费个人应当以货币形式全额缴纳社会保险费。缴费个人应当缴纳的社会保险费，由所在单位从其本人工资中代扣代缴。社会保险费不得减免。”这里明确禁止征收机构减免社会保险费。

在社会法上，法律设定的强制性义务维护了集体公益，也普遍维护了集体中个体的利益。集体公益首先通过社会立法设定强制性义务并要求义务人实际履行得以实现，义务人大多不可能通过与立法保护的个体个别沟通另外形成私法关系（免除其法定义务）。<sup>35</sup>具体来说，工伤保险费用缴纳法律关系中用人单位的缴费义务是不能通过和个别劳动者协商约定免除的（但私法义务可以被相对人免除）。而且，法院应当判决用人单位履行对单位全部职工的缴费义务，而不能是象民事案例那样判决用人单位履行对提起诉讼的劳动者个人的缴费义务。

集体利公行为是指集体行动。在“群”中集体行动对于实现和维护集体公益的重要性大于集体中个体的行动。集体行动维护了集体公益，也普遍维护了集体中个体的利益。劳动者个体针对处于强势地位的用人单位所采取的维权行动（即前述私法保护途径）犹如“杯水车薪”、“飞蛾扑火”，很难发挥充分的作用，只有通过社团（如工会）组织实施的联合性、协调性行动才能最终有效地对抗强势用人单位不履行保护义务的违法行为。<sup>36</sup>除了下文所述的集团公益诉讼外，劳动者工伤保险权保护的集体行动还包括工会与用人单位通过集体谈判订立包含社会保险内容的集体合同。<sup>37</sup>

#### （五）劳动者工伤保险权保护公法途径、私法途径之外的第三条道路——社会法途径

劳动者社会保险权保护的社会法途径包括集体谈判（本文不再赘叙），也包括诉讼保护机制。与私人为实现主观私权利而进行的民事诉讼不同，集体为实现社会法权利或法益而进行的诉讼是集团公益诉讼。集团公益诉讼应当与民事诉讼分立，其实体法基础应当为社会法而非民法，其所欲保护的实体权利为社会法权利或法益而非民事权

<sup>34</sup> 参见前引赵红梅书，第314—315、327—340页。

<sup>35</sup> 参见前引赵红梅书，第236页。该书指出，社会法以义务为重心。社会法权利多以受法律保护集体法益形态存在，社会法义务则为明确具体的法定强制性义务，具有类似于公法上“职责”的性质，必须得到不折不扣的履行，任何人包括相对人无权宽免（私法义务可以被相对人免除）。参见该书，第256—260页。

<sup>36</sup> 参见前引赵红梅书，第238—239页。

<sup>37</sup> 《中华人民共和国劳动合同法》第51条规定：“企业职工一方与用人单位通过平等协商，可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项订立集体合同。集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论通过。集体合同由工会代表企业职工一方与用人单位订立；尚未建立工会的用人单位，由上级工会指导劳动者推举的代表与用人单位订立。”

利。<sup>38</sup>集团公益诉讼的主要诉讼形态包括以下三类：

### 1· 集体诉讼

集体诉讼(class action)是指众多的受害者因被告实施的同一个违法行为而受到损害,将众多的小额诉讼请求合并在一起,允许一个或数个原告代表所有的受害者提起诉讼的一种诉讼模式,在美国最为典型。<sup>39</sup>劳动者因用人单位违反法定缴费义务即欠缴工伤保险费用而受到损害,可以提起集体诉讼。

### 2· 团体直接诉讼

团体直接诉讼是指公益团体以自己的名义,直接依照法律规定(基于法律的授权),就组织侵害集体公益行为请求法院判令该违法者停止侵害、排除妨碍、或处以惩罚性损害赔偿金(性质为公益罚金)的特别诉讼制度。<sup>40</sup>在我国,工会是法定的代表劳动者群体利益的社团。<sup>41</sup>工会代表职工与企业以及实行企业化管理的事业单位进行平等协商,签订集体合同。<sup>42</sup>集体合同包括社会保险等事项。<sup>43</sup>依据《劳动法》第3条的规定,享受社会保险的权利属于劳动者享有的劳动权利,当然属于“职工劳动权益”。用人单位违反集体合同,在因违反工伤保险费用缴纳义务而侵犯职工劳动权益时,工会可以作为劳动者(职工)集体利益的代表直接作为当事人提请仲裁和提起诉讼<sup>44</sup>,这种诉讼显然是团体直接诉讼。

### 3· 示范诉讼

示范诉讼又称典型诉讼,是指法院从存在共同原告或共同被告、且事实和证据相同,所要解决的法律问题也相同的数量众多的同类案件中选出一个典型案件作为示范案件,对该案件首先进行审理并作出裁判,其他案件当事人均受该裁判约束的诉讼形式,美、英、德等国均有诉讼形式。<sup>45</sup>用人单位不履行工伤保险费用缴纳义务往往损害该用人单位中数量众多的同类劳动者,借鉴和运用这一诉讼形式无疑符合诉讼的效率原则。

作者：杨飞，中国政法大学民商经济法学院社会法研究所，北京市昌平区府学路 27 号，邮编 102249，手机 13811370840，电子邮件 yangfei327@163.com

<sup>38</sup> 参见前引赵红梅书，第 379—380 页。

<sup>39</sup> 参见前引赵红梅书，第 394 页。

<sup>40</sup> 参见前引赵红梅书，第 404 页。

<sup>41</sup> 《中华人民共和国工会法》(2001 年修正)第 2 条规定：“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益，依法维护职工的合法权益。”第 6 条规定：“维护职工合法权益是工会的基本职责。工会在维护全国人民总体利益的同时，代表和维护职工的合法权益。”

<sup>42</sup> 参见《中华人民共和国工会法》第 20 条。

<sup>43</sup> 参见《中华人民共和国劳动法》第 33 条，《中华人民共和国劳动合同法》第 51 条。

<sup>44</sup> 《中华人民共和国工会法》第 20 条规定：“企业违反集体合同，侵犯职工劳动权益的，工会可以依法要求企业承担责任；因履行集体合同发生争议，经协商解决不成的，工会可以向劳动争议仲裁机构提请仲裁，仲裁机构不予受理或者对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。”《中华人民共和国劳动合同法》第 56 条规定：“用人单位违反集体合同，侵犯职工劳动权益的，工会可以依法要求用人单位承担责任；因履行集体合同发生争议，经协商解决不成的，工会可以依法申请仲裁、提起诉讼。”

<sup>45</sup> 参见前引赵红梅书，第 408—409 页。

# 论中国大陆工伤保险程序存在的问题及完善

翟玉娟

(深圳大学法学院, 广东 深圳 518060)

**摘要:** 工伤保险之所以自诞生以来具有强大的影响力, 原因之一在于受到职业伤害的劳动者可以不必经过冗长的诉讼程序而适用向有关部门进行申请的方式, 工伤保险程序应该简单易行。但在中国大陆, 劳动者申请工伤保险待遇要历经多重程序, 耗时长、过程难已经人为地成为工伤保险制度优越性发挥的障碍, 应以法律人本主义理念改革大陆的工伤保险程序。

**关键词:** 工伤认定 职业病诊断和鉴定 劳动能力鉴定

**中图分类号:** D912.5

**文献标识码:** A

**文章编号:**

## 一、工伤保险制度的优越性之一是程序简便

机器化大生产带来了工业事故的频发, 植根于传统的法律制度和制度文化中的人身伤害诉讼使受害者面临着许多障碍, 古典侵权法的过错责任原则过度追求严格划分雇主和雇员的过错责任, 大多数的工伤事故进入不了侵权法的领域, 即使进入侵权领域, 工伤诉讼要付出极其昂贵的代价, 旷日持久的诉讼、僵化的证据法规则、成本不菲的律师费用使侵权法作为一种赔偿机制显露出他的不足之处。1884 年德国《劳工灾害保险法》的诞生, 创造了以互助与保险为特征的工伤保险制度, 工人不必通过侵权诉讼就可以获得赔偿, 赔偿申请取代了侵权诉讼。

工伤保险作为一种赔偿工业事故的有效机制, 具有很多优势, 用最小的行政成本向受害者提供了确定和及时的赔偿, 以有效的保险救济取代了针对雇主的侵权诉讼, 工伤保险比侵权诉讼的典型优越性之一就是程序的简捷与便利。工伤保险的申请人都是遭受了职业伤害的不幸者, 他们需要紧急帮助, 工伤保险机制应对这种紧急的需求作出反应, 以便使工人在发生伤害后不至于突然丧失收入, 保障基本的生活需求和医疗保障, 所以工伤保险程序的设计要充分考虑到受害人的需求、以最大限度的方便受害人为原则, 人本主义应成为工伤保险制度程序设计的出发点和基本立场。但中国大陆的工伤保险程序存在着环节多、程序复杂、申请过程艰难等弊端, 严重了工伤保险制度优越性的发挥。

## 二、中国大陆工伤保险程序存在的问题

### (一) 程序过多, 耗时过长

中国大陆的工伤保险程序主要包括工伤认定申请——工伤认定决定——劳动能力鉴定程序。工伤认定申请分为两种: (1) 出现职业伤害后, 用人单位应当在 30 日向统筹地区劳动保障部门提出; (2) 用人单位没有申请的情况下, 工伤职工或者直系亲属、工会组织在事故伤害之日、职业病诊断、鉴定为职业病一年内提出申请。社会保险管理部门接到申请后, 进入工伤认定程序。所谓的工伤认定程序是在发生职业伤害后, 由劳动行政保障部门对是否是职业伤害进行确认的行政程序。确认为工伤的, 劳动者治疗伤情相对稳定后存在残疾影响劳动能力的要进行劳动能力鉴定。根据劳动能力鉴定的等级, 管理部

门发放相应的工伤保险待遇。从工伤认定申请到最终得到工伤保险待遇，短则耗时一年半载，长则多达数年。

根据《工伤保险条例》的规定，出现职业伤害，用人单位可以在30天内向保险管理部门提出认定申请。因劳动者出现的是人身伤害，30天的申请时间较长，导致劳动者无法得到及时救治和补偿。保险管理部门做出工伤认定的时间为劳动行政部门受理申请后的60日内，在作出决定后的20日内送达有关当事人。据笔者对100个工伤保险请求赔偿的案件进行统计发现，作出工伤认定决定最快的为伤害发生后3个月，最慢的长达两年。

因社会保险部门对工伤的认定属于具体行政行为，任何一方当事人只要对决定不服，都可以对工伤认定提出行政复议或行政诉讼。行政诉讼的程序为两审终审制，一般经过行政诉讼两审大概需要时间为一年。2004年开始生效的《中华人民共和国工伤保险条例》（以下简称《工伤保险条例》）不但仍然设置了工伤认定环节，而且在工伤认定时间上没有什么改变。据统计，在2004年1月1日前，一个劳动者从发生工伤到确定为工伤需要1074天，而2004年1月1日后还要加3天。<sup>[1]P20</sup>从发生职业伤害到工伤认定时间有时可长达1077天。

如果是职业病患者，工伤认定的程序会更长。工伤认定前，劳动者要进行职业病诊断和鉴定程序。职业病诊断在多少时间内做出，法律没有规定。对职业病诊断不服，可以在30日内提出鉴定，职业病诊断鉴定机构在受理申请鉴定之日起60日内组织鉴定，在鉴定结束之日起20日内由职业病诊断鉴定办事机构将鉴定结论发送当事人，当事人在接到职业病诊断鉴定书之日起15日内，对鉴定结论不服的可以申请再鉴定。再鉴定在多长时间作出，法律也没有规定。职业病诊断和鉴定后，还要再进行工伤认定程序。

无论劳动者是否参加工伤保险，只要职业伤害涉及赔偿问题，都要经过工伤认定程序。对于参加工伤保险的劳动者，工伤认定程序是享受工伤保险待遇的必经程序。对于没有参加工伤保险的劳动者，劳动者申请仲裁、提起诉讼，仲裁机构和法院也要求劳动者首先经过工伤认定程序，有的法院对于没有经过工伤认定的，不予受理。<sup>i</sup>

劳动能力鉴定程序同样耗时过长，劳动能力鉴定委员会在收到劳动能力鉴定申请之日起60日内作出劳动能力鉴定结论。必要时，作出劳动能力鉴定的期限可以延长30日。申请鉴定的单位或者个人对鉴定结论不服的，在收到鉴定结论15日申请再次鉴定，至于再次鉴定在多长时间作出，法律没有规定。

从工伤认定申请到劳动者可以获得工伤保险待遇给付，按照现有法律法规规定，劳动者若是工伤维权走完所有的法律程序，一般案件大概需要3年9个月左右，最长的竟达6年7个月左右。<sup>[2]</sup>

## （二）申请过程难

在上述的工伤认定、职业病诊断、职业病鉴定、职业病再鉴定、劳动能力鉴定、劳动能力再鉴定多个程序中，劳动者作为申请者，法律要求其提交一系列的申请文件，大部分工伤待遇申请者都曾多少有过脸难看、事难办的经历。

申请工伤认定需要提交多项申请材料。包括工伤认定申请表、与用人单位存在劳动关系的证明材料和医疗诊断证明或者职业病诊断



证明书三项。对于申请材料不完整的，劳动者劳动保障部门不予受理。因为有的用人单位为了逃避承担法律责任，不与劳动者签订劳动合同或者收回一切可以证明劳动关系的证据，导致劳动者没有或较难收集到与用人单位存在劳动关系的证据，而为了证明劳动关系，劳动者又要进行劳动仲裁、劳动争议诉讼程序，等到被确认为存在劳动关系后，再来申请工伤认定。

作为职业病患者，首先要经过职业病诊断，再进行工伤认定。在申请职业病诊断时需要提交的材料多达五项，包括职业史、既往史；职业健康监护档案复印件；职业健康检查结果；工业场所历年职业病危害因素检测、评价资料以及诊断机构要求提供的其他必需的有关材料。其中有的资料劳动者根本无法提供。在第五项“诊断机构要求提供的其他必需的有关材料”，实践中有的诊断机构要求必需的材料包括让劳动者提交公司同意检查的文件才给劳动者进行诊断。有的诊断机构要求劳动者提供的材料包括劳动关系的证明，否则不能进行诊断。在卫生部《职业病诊断与鉴定管理办法（修订稿）》中明确指出劳动关系证明包括劳动合同、用人单位的证明文件。<sup>ii</sup>现实中常常出现以下几种情况劳动者无法提交劳动关系证明：（1）用人单位发现劳动者患有职业病或疑似职业病后，为逃避赔偿责任与劳动者解除劳动合同。例如惠州某电池厂镉超标中毒案件，用人单位按照工作年限给予镉超标的劳动者经济补偿金和6个月的医疗补助金为条件与劳动者解除劳动合同。（2）用人单位发现劳动者患有职业病或疑似职业病后，为逃避赔偿责任将原企业在原注册地注销或者搬迁。例如广东省某宝石厂原来工厂设在深圳，发现部分劳动者患有职业病后将工厂迁往惠州，在惠州又发现了出现职业病的劳动者，再次将工厂前往海丰；又如惠州的某企业发现劳动者患有职业病后，将企业注销重新注册为B厂，让众多的劳动者根本无法提交有关劳动关系证明。深圳一个未注册登记的非法用工单位，发现有近十人可能患有职业病时，厂方迅速关厂，工人因无法提供明确的劳动关系证明至今无法申请职业病诊断。（3）职业病潜伏期长，劳动者在离开原单位很久后才发现职业病，申请诊断时根本无法提交劳动关系证明。由于职业病诊断需要提交的材料过多、过严而导致劳动者无法进行职业病的诊断，从而也无法继续进行申请工伤保险待遇的程序。

对于职业病诊断不服的，任何一方当事人可以申请职业病鉴定程序。劳动者申请职业病鉴定程序时，除了提交在诊断阶段要求提供的材料外，还要提交职业病诊断鉴定申请书、职业病诊断证明书以及其他有关资料，提交的材料多达八项。

劳动者在经过职业病诊断和鉴定程序后，还要申请工伤认定。工伤认定又要提交一系列申请文件。有的地方性法规对工伤认定的证据要求甚至超过了《工伤保险条例》的规定，例如《北京市实施〈工伤保险条例〉办法》规定了更为严格的申请文件。<sup>iii</sup>

在职业伤害的劳动者经治疗伤情相对稳定后存在残疾的，或者即使治疗没有完成但工伤医疗期满，劳动者要想获得相应的工伤保险待遇，要向当地的劳动能力鉴定委员会提交鉴定申请。在提交劳动能力鉴定申请时又要提供工伤认定决定和职工工伤医疗的有关资料。

由此可见，中国大陆工伤保险程序可谓环节较多，程序复杂。每一个环节都要求严格、耗时较长，有的环节法律没有明确规定具体时

间。

### 三、完善工伤保险程序的建议

工伤保险制度的优越性表现在程序上的便捷性和得到待遇的及时性，但中国工伤保险制度程序设计上，职业伤害劳动者要得到工伤保险待遇必须历经工伤认定（包括职业病的诊断、鉴定）、劳动能力鉴定等多重程序。工伤认定程序时间长、过程难已经成为一种人为影响劳动者享受工伤保险待遇的障碍。工伤认定的职能也使劳动行政部门屡屡充当行政诉讼的被告。<sup>iv</sup>所以应从以下几个方面改革工伤保险程序，使工伤保险程序充分体现社会主义的人道主义精神。

#### （一）取消工伤认定程序

申请工伤保险待遇的第一个环节是工伤认定。有人认为：工伤认定的优点以及将工伤认定的权利授予了劳动保障行政部门，基于以下考虑：（1）工伤认定是一种对是否属于因工负伤这样一种事实的认定，这一认定不仅需要了解哪些情况属于工伤，而且需要全面掌握国家关于工伤保险的政策，例如，要了解申请认定的主体是否属于条例适用范围等。因此，工伤认定不宜由中介组织来做。（2）工伤认定的结果直接涉及工伤职工的待遇支付，必须保证其救济渠道，工伤认定作为一种行政行为，有关个人或者所在单位对工伤认定不服的，可以依法提起行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法提起行政诉讼，从而切实维护当事人的合法权益。（3）关于是否交经办机构负责问题。社会保险经办机构负责各项工伤保险具体事务管理，包括待遇支付等，为了建立经办与行政相互监督制约的机制，《工伤保险条例》未将工伤认定的职责授予经办机构。<sup>[3]P197</sup>

本文认为，工伤认定程序没有存在的价值，是人为地增加得到工伤保险待遇的障碍，工伤认定程序背后是漠视劳动者利益、政府大包大揽的理念。建议取消工伤认定程序。理由主要有：（1）工伤认定对决定劳动者最终享受什么等级的工伤保险待遇没有关系。对于参加工伤保险的劳动者，得到工伤保险待遇除了要经过工伤认定程序外，还要经过劳动能力鉴定，劳动保障行政部门根据鉴定结论还要作出工伤保险待遇决定书，在后两个环节完全可以吸收工伤认定的功能。对于没有参加工伤保险的劳动者，可以通过仲裁或者诉讼获得赔偿，至于是否构成职业伤害，完全可以由仲裁机构或者法院通过案件事实本身来审查判断。（2）掌握国家政策并不一定要由劳动保障部门进行工伤认定来实现。至于是否是工伤，用人单位和劳动者最清楚，如果出现骗保情况，可以设置相应法律责任来进行处罚，如果双方对是否是工伤产生矛盾，政府机构可以通过行政程序来进行裁决，不一定将全部是否是工伤的问题，都揽到行政部门来解决。（3）劳动保障与社会保险管理属于同一个行政部门，保险认定机构和经办机构无法形成监督关系。

目前在实践中形成了无论职业伤害劳动者是否参加工伤保险，都要经过工伤认定程序的现象。对于参加工伤保险的，工伤认定是得到工伤保险待遇的前提条件，对于没有参加工伤保险的职工，即使在劳动仲裁、劳动争议诉讼中也要中止仲裁和诉讼程序，由社会保险部门作出工伤认定。仲裁机构、审判机关本身就具有审查事实、作出裁判的职责，在是否是职业伤害的问题上，又将皮球踢给了保险管理部门，

有可能导致行政复议、行政诉讼的新一轮程序。有的法院明确规定：申请工伤赔偿的案件，以劳动行政部门的工伤认定为前提，否则不予受理。而保险管理部门对劳动者与用人单位是否存在劳动关系，又将皮球踢给了劳动仲裁部门和法院。工伤认定程序已经成为劳动者得到工伤保险待遇的严重障碍。

考察国外立法，很多国家根本就没有工伤认定程序，在出现工伤时，雇主只是履行向有关部门报告的义务。例如法国社会保障法规定，在劳动事故发生后，受害人在24个小时以内告诉雇主，雇主一方面须为受害人填写一份事故表，以便转交给受害人医生，另一方面，须在48个小时之内将事故通告基层保险所，再由基层保险所告知劳动监察官。如果事故可能导致受害人死亡或全部工作能力丧失，社会保障所应该在收到雇主事故声明和医生医疗证明24个小时以内派出一个宣过誓的职员，对事故原因及其发生的场所、受害人和他的权利所有人身份等进行调查。<sup>[4]P108</sup>德国《社会法典》第7卷第193条规定，如果受保险人死亡或者身体受到伤害，以至于3天以上不能工作，企业主在获悉工伤事故之后的3天之内向事故保险营运机构报告。死亡事故要用电话或者电报迅速报告警察。<sup>[5]P140</sup>美国各州工人赔偿法规定在出现事故后，自动及时给予雇员赔偿，只有对雇员和雇主之间出现矛盾时工人赔偿管理机构才介入，通过行政法官或者相似职能的官员作出裁决，对裁决不服的，可以向工人赔偿管理机构内部委员会进行上诉，上诉会一直到州的上诉法院。

可见，在出现职业伤害后，雇主要迅速履行向保险管理部门报告的义务，保险管理部门及时作出反应，充分保证了受伤害劳动者得到及时医治和相应的物质待遇。一般情况下，行政机构不介入对是否是职业伤害的认定，只有在双方出现争议的情况下，才进行裁决。而中国大陆设置了工伤认定程序，行政部门效率低、认定时间长，使大量受到伤害的劳动者的紧急需要无法得到保障，保险管理部门过多地陷入到具体事务中且屡屡充当行政诉讼的被告，而没有对社会保险基本关键问题作出研究和制定出适当的对策。对于参加工伤保险的劳动者，工伤认定与享受工伤保险待遇没有必然的联系。对于没有参加工伤保险的劳动者在出现职业伤害时，虽然经过了工伤认定，仍然不能享受工伤保险待遇，在仲裁和审判程序中，应该由仲裁员和法官对是否是职业伤害作出确认，不应该将确认工伤的责任再转给劳动行政部门，造成程序上的复杂和循环。本文认为在出现工伤时，只需要向有关机构进行报告即可，不必要经过1007天的等待才得到一个有关是否是工伤的确认，工伤认定程序事实上阻碍了劳动者及时获得工伤保险待遇。

## （二）完善职业病诊断和鉴定程序

1. 应对职业病诊断时间作出明确规定。目前职业病诊断机构应该在收到诊断申请后多长时间内作出诊断，法律没有明确规定。导致诊断机构的诊断时间随意性较强。除了对一些特殊的疑似职业病人需要观察外，对于一般不需要观察的劳动者要限期作出职业病诊断。

2. 放宽申请条件。目前诊断机构要求申请者提供多种资料，其中包括劳动关系证明，且明确指出劳动关系证明资料“是指劳动合同或用人单位证明。劳动关系有争议的，应当提供劳动争议仲裁机构或

法院确认劳动关系的证明。”<sup>①</sup>职业病具有一定的特殊性，有的职业病具有较长的潜伏期，劳动者可能是在离开原来工作岗位多年后发现职业病，让劳动者提交劳动合同或者用人单位证明基本上是不可能的。即使是在劳动关系存续期间发现职业病，劳动者也未必能够提交劳动合同或者用人单位证明，这样就将因无法提交相关资料的劳动者排除在职业病诊断程序外，而为了诊断职业病又要经过劳动仲裁、民事诉讼等多种程序确认与用人单位存在劳动关系，短则一年多，长则有可能达几年时间，而职业病患者根本耗不起这么长的时间，建议对劳动者提交申请材料不要限制过严，与用人单位劳动关系证明资料应该不仅局限于劳动合同或者用人单位的证明资料，其他的证明材料如工牌、其他劳动者证明、社会保险证等都可以作为劳动关系的证明资料。对于有些疾病，例如尘肺病，无论是否提交劳动关系证明，都不影响对职业病的诊断，在这种情况下，更没有必要让劳动者提交劳动关系证明资料。同时法律应明确规定用人单位提交证明材料的责任以及不提交相关材料的法律责任。

3·对群体性职业病案件适用特别程序。群发性的职业伤害危害较大，尤其是有关工作与疾病之间是否存在因果关系难以认定，有的群发性的疾病种类在职业病目录中没有列入，在这种情况下尤其需要进行深入地分析研究。对于群体性案件应成立专门的调查小组，对用人单位的工作场所、工作与职业之间的联系、劳动者的身体状况作出诊断。另外，对于群发性的职业病，有一定的相同点，让每一个申请者提交多种资料，是不现实也是没有必要的。

4·缩短职业病诊断和鉴定的程序。诊断—鉴定—再鉴定，每个程序都耗时不确定或过长，严重影响职业伤害劳动者得到工伤待遇的时间，应减少环节，限制用人单位利用程序拖延时间，同时应加强诊断的权威性和公正性。

5·取消职业病工伤认定程序。目前劳动者在经过职业病诊断和鉴定程序后得到被确定为职业病结论后，还要经过工伤认定程序，使职业病劳动者比一般职业伤害劳动者更多经历一个环节。职业病诊断和鉴定结论本身就充分证明了职业伤害的事实，没有必要再经过工伤认定程序，建议取消职业病工伤认定程序。

### （三）劳动能力鉴定程序的完善

（1）缩短劳动能力鉴定的时间。劳动能力鉴定结论后，劳动者才能按照鉴定结论享有相应的工伤保险待遇，而劳动能力鉴定程序是自收到鉴定申请后60天内作出，有时因特殊情况还可以延长30日，时间明显过长。另外对于鉴定结论要在多长的时间内送达当事人、再鉴定的时间也应作出明确的规定。

（2）对职业病劳动能力鉴定作出特别规定。职业病与外在的伤害不同，法律强制性规定在工伤医疗期满后要进行劳动能力鉴定，而没有考虑到职业病的特殊情况。有的职业病发展是不可逆转的，在进行劳动能力鉴定时与鉴定后差别很大，而工伤保险待遇一次性支付赔偿的情况较多，所以对于职业病人不但要限制一次性支付，而且要规定不同于一般伤害的劳动能力鉴定标准和程序。

2008年底全国人大常委会公布了《中华人民共和国社会保险法(草案)》，在工伤保险部分有专门条款强调了工伤和职业病认定以及劳动能力鉴定应当简捷、方便，体现了人文主义的关怀，有利于职业伤害的劳动者。但遗憾的是对程序的改进的具体措施却没有相关的规定，仍然按照国务院的有关规定执行。程序决定着对受伤害劳动者的保护力度和工伤保险制度运行的效果，建议该法借本次立法的良机对工伤保险程序进行改革，真正体现以人为本的理念和价值观念。

---

**注释：**

<sup>i</sup>广东省高级人民法院、广东省劳动争议仲裁委员会关于适用《劳动争议调解仲裁法》、《劳动合同法》若干问题的指导意见第15条规定：用人单位没有为劳动者缴纳工伤保险费，劳动者请求用人单位承担其工伤待遇，却不能提供劳动行政部门作出的工伤认定书的，劳动争议仲裁委员会应裁决不予支持，人民法院应裁定驳回其起诉。

<sup>ii</sup>卫生部：《职业病诊断与鉴定管理办法（修订稿）》中第16条规定职业病诊断需要的资料的第三项也是劳动关系证明。

<sup>iii</sup>北京市实施《工伤保险条例》办法第17条规定了需要提交的资料包括9项，第18条规定：“申请人提出工伤认定申请时，应当提交职工受到伤害或者被诊断患职业病时与用人单位之间的劳动合同或者其他建立劳动关系的证明。职工与用人单位之间因劳动关系发生争议的，当事人应当向劳动争议仲裁委员会申请仲裁，由劳动争议仲裁委员会依法确定劳动关系。”

<sup>iv</sup>受理工伤案件较多的周立太律师曾经先后400多次将深圳和各区人社部门推向法庭。

<sup>v</sup>卫生部《职业病诊断与鉴定管理办法》（修订稿）第18条规定：劳动者与用人单位劳动关系不明确或者存在争议、不能提交有效劳动关系证明的，诊断机构应当告知申请人向用人单位所在地劳动争议仲裁机构申请确认劳动关系。第55条规定：劳动关系证明资料是指劳动合同或用人单位证明。劳动关系有争议的，应当提供劳动争议仲裁机构或人民法院确认劳动关系的证明。

**参考文献：**

[1]李真.工殇者[M].北京:社会科学文献出版社,2005.

[2]郭晓宏.工伤保险条例立法偏向的探讨[J].中国安全科学学报,2007, 11.

[3]孙树菡,王岩.劳动者职业伤害法律保障[M].北京:法律出版社,2006.

[4][法]让-雅克·迪贝卢,等.社会保障法[M].蒋将元译,北京:法律出版社,2002.

[5][德]霍尔斯特·杰格尔.社会保险入门[M].刘翠霄译,北京:中国法制出版社,2000.

作者简介：翟玉娟（1967-），女，河南济源人，深圳大学法学院副教授，法学博士，研究方向为劳动法和社会保障法。

## 强化我国工伤预防工作的基本思路

——基于对广东深圳、广州等地部分城市工伤预防实践的思考

许锐城 黄飞

**【摘要】** 工伤预防是工伤保险经办机构的三大职能之一。注重预防是实现积极的工伤保险政策的核心。“预防优先”已成为国际社会工伤保险经办机构的共识与奉行的准则。目前，我国工伤保险经办机构在工伤预防方面虽然也进行了一些有益的探索和实践，但仍存在着种种问题。导致我国在推进社会化工伤保险制度过程中，伴随着扩面征缴、工伤补偿等工作取得快速发展之同时，工伤事故率仍在较高的幅度上徘徊不下，不少地区的职业安全卫生形势非常严峻，重特大事故时有发生，造成严重的经济损失和恶劣的社会影响。因此，必须充分认识到工伤预防工作的重要性和紧迫感，积极借鉴国际社会的成功经验和先进管理理念，为我国早日构建起积极的工伤保险制度而努力奋斗。本文结合近十年来广东深圳、广州等部分城市在工伤预防方面的探索与实践所取得的成果与经验教训，充分吸收借鉴国外工伤预防的先进经验，就如何强化我国今后的工伤预防工作提出了八点建议，一是制度护航、二是经费保障、三是完善费率、四是坚持奖励、五是给予资助、六是改革运行机制、七是强强联合、八是强化监督，以期能促进我国工伤预防工作的发展步伐。

**【关键词】** 强化；工伤预防；建议

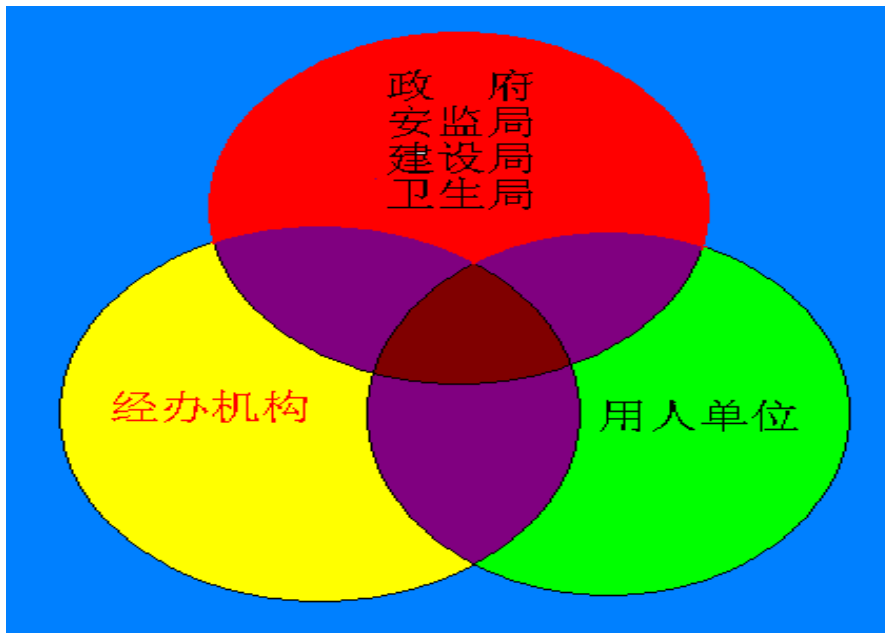
工伤预防是工伤保险制度的首要职能，“预防优先”已成为国际社会工伤保险经办机构的共识与奉行的准则。换言之，在传统的工伤保险制度向现代工伤保险制度的演变过程中，各国经办机构越来越重视工伤预防的投入与建设。国际社会的共识：**注重预防，是实现积极的工伤保险政策的核心！**多年来，由于种种原因，我国工伤保险制度在推进过程中，伴随着扩面征缴、工伤补偿等工作取得快速发展之同时，工伤预防工作进展较为缓慢，不少地区甚至还基本没有开展起来——重补偿、轻预防的倾向非常严重。这也是导致我国工伤事故率长期在较高的幅度上徘徊不下、重特大事故时有发生，以至造成严重的经济损失和恶劣的社会影响的重要原因之一。本文结合近十年来广东深圳、广州等部分城市在工伤预防方面的探索与实践所取得的成果与经验教训，充分吸收借鉴国外工伤预防的先进经验，试图就如何强化我国今后的工伤预防工作提出一些具体的想法和思路，以期能为提升我国工伤预防工作水平贡献微薄之力！

### 一、对工伤预防的基本认识。

工伤预防，是指改善和创造有利于健康的、安全的生产环境和工作条件，保护劳动者在生产、工作环境中的安全和健康，减少事故及职业病的隐患，以防范职业伤害的发生。因此，在工伤预防方面，政府、工伤保险经办机构（下简称经办机构）和用人单位都负有不可推卸的责任和义务。我国政府在工伤预防方面应该履行的责任和义务，主要通过各级安全生产监督管理行政部门（下简称安全监察部门）来负责，包括制定安全生产方面的法律、规章制度和标准并组织实施，监督检查用人单位贯彻落实情况等；用人单位则通过积极贯彻落实国家制定的安全生产方面的法律、规章制度和标准，努力提高安全生产

管理水平来体现其在工伤预防方面应该承担的法律责任和义务；至于经办机构，虽然国际社会公认预防、康复和补偿为其三大职能，但“预防优先”已成为国际社会工伤保险经办机构的共识与奉行的准则。可以肯定，随着我国工伤保险制度的发展，经办机构在工伤预防方面的工作责任只会逐渐加强。这是工伤保险制度可持续发展的本质要求，也是国际社会已走过的发展历程。因此，在工伤预防的工作责任关系上，安全监察部门、经办机构和用人单位虽然都有各自的角色定位与独立的职能划分，但本质上三家有相当部分职能又都重叠和交织在一起，许多工作都有着相同的目标与殊途同归的效果（详见图1）。

图1：工伤预防责任关系图



1、关于工伤预防与安全生产管理的关系。工伤预防和安全生产管理都有预防生产活动中的工伤事故和职业病的目的，两者之间既有区别又有着密切的内在联系。

首先，两者之间还是有区别的。因为工伤事故伤害和安全生产事故伤害还是两个有区别的概念：工伤事故伤害指劳动者在从事职业活动或者与职业责任有关的活动时所发生的事故（或职业病）伤害，如上下班路上的机动车事故伤害或因工外出期间因为工作原因造成的各种事故伤害，都属于工伤事故伤害的范畴；而安全生产事故伤害则局限在用人单位的生产过程与工作环境里所发生的事故伤害。所以，工伤事故的范畴要比安全生产事故范畴更大一些。因此，仅从预防事故这一工作目标出发，工伤预防应该比安全生产管理的工作范围更大一些。

但是，两者之间又有着密不可分的内在联系。本质上，两者是相通的。因为双方的主要工作目标都是一致的，都是运用自身的行为手段与调控体系减少和控制伤亡事故，都是立足和服务于用人单位的安全生产及劳动者的健康和生命安全。可以说，所有能促进安全生产（降低事故率）的手段，也同时是工伤预防的有效手段。因此，工伤预防

与安全生产管理之间存在着既互相独立，又互相促进、互相依存的紧密联系。

**2、关于工伤预防与康复、补偿的关系。**在工伤保险的三大职能中，补偿和康复都是基础性职能，而预防则是积极的工伤保险制度的核心。虽然，当劳动者遭受到工伤事故伤害后，经办机构要通过积极的工伤医疗与康复训练，让其早日康复并重新回归社会，同时给予相应的经济补偿。但是，这种事后的补救工作仍然会存在许多遗憾和缺陷，比如说工伤职工的身心健康已受到摧残、幸福家庭已受到冲击，企业的正常生产经营活动也已受到影响等等。如果经办机构在事先就能采取积极的预防手段，指导和监督用人单位减少或控制工伤事故的发生，则上述种种遗憾和缺陷都会迎刃而解。因此，工伤预防就逐渐演变成国际社会工伤保险制度建设的首要职能。

当前，我国工伤保险制度在推进过程中，各地经办机构在不断加强扩面征缴、工伤康复与待遇给付等基础工作之同时，应积极开展工伤预防工作，努力减少工伤事故和职业病的发生率，最终建立起预防优先、注重康复与规范补偿的现代工伤保险制度。

**3、关于经办机构工伤预防职能范围的界定。**由于对工伤预防的认识不同和管理机构的差别，世界各国对工伤预防职能的界定也有很大区别。如德国，经办机构——同业公会就承担着安全生产监督管理的职能。德国1884年颁布的《伤亡事故保险法》就明确规定：经办机构要采取“一切有效的手段”预防事故和控制职业病，以保障劳动者在工作中免遭伤害。因此，其工伤预防的职能范围就非常广泛，包括颁布安全法规、对企业生产设备的检测与改造、对违反安全生产企业的处罚与产品安全标准鉴定等。总结各国的情况，工伤预防的职能范围主要包括调查事故原因及情况，教育、指导、培训，财政支持，惩罚等方面。

当前，由于国家没有统一的规定，各地经办机构在工伤预防方面的职能范围规定较为混乱。总体上看，各地工伤预防的职能范围一般都包括工伤事故预防、安全生产和工伤保险的宣传、教育、培训等。但具体到各省市，就存在一定差别，如，广东省规定，工伤预防费中，70%为安全奖励费，30%为宣传、教育、培训经费；海南省规定，工伤预防费用支出范围还包括对参保单位生产环境卫生安全评估、监控和有毒物质的监测，对从事有毒有害工种参保人员每三年一次的职业健康检查等；山西省规定，工伤预防费用可以用于帮助用人单位采取安全生产对策、防止事故、消除（减轻）职业危害，推广使用工伤预防高新技术、新产品等。这种混乱，显然不利于我国工伤预防工作的健康发展，有必要从国家层面对此统一进行规范和界定。

借鉴德国经办机构的预防职能范围与其成功经验，我国工伤预防的职能范围界定宜宽不宜窄，应赋予经办机构可以采取“一切有效的手段”来预防事故和控制职业病，以保障劳动者在工作中免遭伤害。这样规定，

**一是有利于经办机构创造性开展工伤预防工作。**由于工伤预防的目的是降低和防范工伤事故和职业病，而工伤事故和职业病可能发生在生产工作的全过程，并且造成工伤的原因也是错综复杂的，如果规定过窄，就会束缚经办机构开展工伤预防的积极性和创造性，不利于工伤预防事业的拓展。



深圳市经办机构在开展工伤预防工作中，就常常遇到这种尴尬：一方面和谐社会的构建、劳动者的呼声和职业安全卫生形势的发展迫切需要进一步提升当地的工伤预防工作水平；另一方面工伤保险基金有大量的节余，开展工伤预防工作也有强大的基金保障。但由于有关规定工伤预防费用只能用于对已参保的用人单位进行安全奖励和开展工伤预防的宣传、教育、培训等工作，导致经办机构难以创造性地拓展工伤预防工作项目，许多国内外事实证明行之有效的工伤预防工作项目都无法开展，因为都被财务和审计部门以没有相关明文规定可依而否决掉了，明显制约了该市工伤预防工作的深入开展。

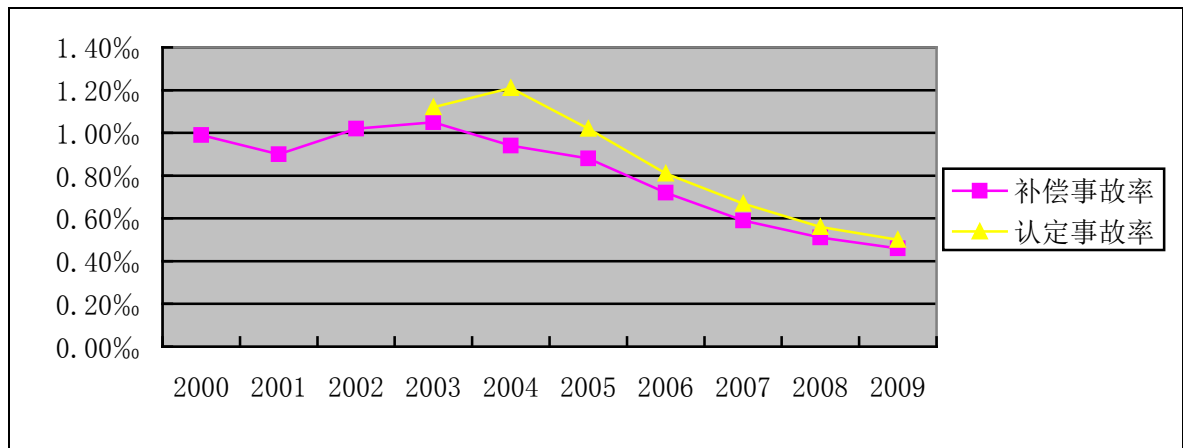
**二是有利于改善我国安全监察职能部门力量不足的局面。**许多人可能误以为，经办机构在工伤预防方面的职能规定过宽，会冲击安全监察职能部门的正常工作，喧宾夺主或削弱安全监察职能部门的管治力度。恰恰相反，这样规定反而有利于改善我国安全监察职能部门力量不足的现状，进一步促进我国的安全生产管理和工伤预防工作。因为，虽然目前我国的安全监察职能部门力量在不断加强，安全生产管理力度在逐步加大，但与我国严峻的职业安全卫生形势相比，我国安全监察职能部门的力量仍明显不足，安全生产管理的能力依然有限，而社会各界有生力量的加盟或投入，对强化我国的安全生产管理仍十分重要。同时，我国长期以来对安全生产管理的资金投入也严重不足。据介绍【1】，仅就国有煤矿来说，我国在安全生产方面的历史欠帐就达 689 亿元，国家 2004 年和 2005 年分别只投入了 30 亿元。因此，对拥有大量工伤保险基金节余的经办机构，如能赋予其在工伤预防方面的强大职能，将会逐步发展成为一支促进我国安全生产管理工作的强大的有生力量。

## 二、我国工伤预防工作的现状与存在的主要问题。

长期以来，我国工伤保险制度中，工伤预防没有被列为重要内容。直到 1996 年出台的 266 号文才比较明确地提到了预防，提出工伤保险要与事故预防、职业病防治相结合的原则，并出台了一些具体措施。2003 年 4 月 27 日公布的《工伤保险条例》（下简称《条例》）第一条，也确定了工伤保险的预防功能。因此，根据上述有关规定和工伤保险的基本精神，结合各地的经办工作需求，我国部分省市经办机构如广东省的深圳、广州、东莞等市、湖南省的株洲市等、江西省的南昌市、辽宁省的大连市和海南省等，在工伤预防方面也进行了一些有益的探索与实践，采取了一些有效措施，如从工伤保险基金中提取事故预防专项经费，定期进行工伤保险费率浮动，建立工伤保险基金调剂返还与奖励制度，加强工伤预防的宣传、教育与培训，积极协同安全监察部门一道联合开展安全生产与工伤预防的专项检查等等，并取得了一定的成绩。

如广东省深圳市经过几年的不懈努力，工伤预防成效逐步显现：近几年，该市工伤保险参保职工人数在保持两位数增长之同时（2009 年底参保职工人数已达 800 多万人），全市月补偿事故率（以月均待遇补偿人数测算的工伤事故率）2004~2009 年分别比上年下降了 11%、6%、18%、17%、14%和 10%；月认定事故率（以月均认定为工伤人数测算的工伤事故率）2005~2009 年也分别比上年下降了 16%、20%、18%、16%和 11%（详见图 2）；基本杜绝了群死群伤的重大或特重大工伤事故。

图 2：深圳市近九年（参保职工）工伤事故率趋势图



但是，必须清醒地意识到，我国的工伤预防工作还存在着许多严重的问题与局限，离构建“预防优先”的现代工伤保险管理目标体系仍有很大差距，仍有漫长的道路要走。具体而言，目前存在的问题主要表现为：

#### （一）现行的工伤保险政策法规上存在重要缺陷。

首先，如何体现工伤保险的预防功能，从而“促进工伤预防”呢？《条例》除了提出差别费率和浮动费率机制外，其它规定都非常原则，不具可操作性。如《条例》第一章第四条第二款规定：“用人单位和职工应当遵守有关安全生产和职业病防治的法律法规，执行安全卫生规程和标准，预防工伤事故发生，避免和减少职业病危害。”显然，这是关于用人单位安全生产和工伤预防基本义务的规定。可以说这样的表述，没有涉及工伤保险在工伤预防上要做的具体工作，实际上是一种务虚的表达，实质上也难以落实。

其次，在发挥工伤预防功能上，没有明确经办机构与安全监察部门各自的职能分工以及相互之间的衔接、配合机制，导致全国没有形成有机、统一、相互促进与协调的实施工伤预防的工作体制。

第三，在工伤保险基金的列支项目上，关于工伤预防方面的规定太过于模糊，根本就没有提及工伤预防费的开支与渠道。《条例》第十二条规定：“工伤保险基金存于社会保障基金财政专户，用于本条例规定的工伤保险待遇、劳动能力鉴定以及法律、法规规定的用于工伤保险的其他费用的支付。任何单位或者个人不得将工伤保险基金用于投资运营、新建或者改建办公场所、发放奖金，或者挪作其他用途。”而工伤保险制度建设的实践证明，只有用于工伤预防的费用得到了实质意义上的保障，工伤预防功能的实现才有可能。但到目前为止，国家还没有出台有关工伤保险基金用于工伤预防的统一法律规定，只能由各省（市）相关部门去各显神通。可以说，工伤保险制度建设的法制瓶颈直接制约了我国工伤保险制度中工伤预防职能的实现。

#### （二）工伤预防有关职能部门缺乏协调配合。

《条例》明确人力资源和社会保障部门主管工伤保险工作，实质上就是工伤预防的主管部门；经办机构具体承办公伤保险事务，实质上也就是工伤预防的职能部门。但安全监察部门是国家赋予综合管理安全生产工作的职能部门。虽然工伤预防和安全生产是两个不尽相同的概念，但两者本质上是相通的。因此，在工伤预防工作上，人力资源和社会保障部门（经办机构）与安全监察部门存在着职能交叉，但目前双方之间没有明确的分工，没有形成良性的互动机制，造成许多地区存在扯皮、互相推诿等现象。目前，各地经办机构主要从事着工伤扩面、工伤认定、工伤偿付等工作（工伤预防职能基本上没有得到应有的重视）；安全监察部门则主要履行着安全生产监督、管理、处罚与事故预防等职责。显然，这种部门分立、职能交叉又缺乏配合的工作现状和监管机制，对工伤预防和安全生产工作的协调开展提出了更高的要求，处理不好就会形成两张皮的局面，不利于强化工伤事故的预防与控制。

### （三）经办机构缺乏开展工伤预防工作的内在动力。

同社会保险其它经办机构一样，工伤保险经办机构目前的人员工资和办公经费一般由各级财政拨款解决，而人员编制则都是由各级人事部门在成立机构时就按一定的行政级别给核定死了。既然干多干少对本机构及其管理者而言基本上都是一个样的，人的自私本性就会使许多机构负责人萌发多一事不如少一事的短期功利心态，难以真正从心底里去重视和开展需要长期研究、投入和建设才能呈现其功效的工伤预防工作，有时候为了政治需要、应付上级检查而开展一些工伤预防的宣传活动，热闹一阵、装装门面也就罢了。以至于实施五年后，《条例》中已明确规定的工伤预防重要机制——浮动费率机制在全国许多地区都还没有开展起来，更何谈去发挥出费率杠杆预防事故的积极作用。

### （四）行业差别费率和浮动费率机制不完善。

目前，我国的行业差别费率只有有3类3档（分别为0.5%、1.0%和2.0%左右），浮动后形成3类11个费率档次，最低费率0.5%，最高3.0%，差距只有6倍（详见表1）。存在的问题主要是分类过粗，高风险行业的费率太低，费率档次太少且差别较小，很难真实地反映各类行业的风险，达不到费率与风险关联的目的，激励作用不大，甚至可能导致负激励。

据介绍【1】，我国采掘业伤亡率是金融业的1400倍，相差6倍的行业差别费率显然没有充分反映出行业的风险差别。我国重特重大事故中，有42%发生在煤矿。根据发生工伤事故的费用支出占全国职工工资总额的比例测算，我国煤炭行业缴费费率应为10.7%。欧美等国煤矿、建筑等高风险行业的费率达到8%左右。但我国最高费率仅为3.0%。由于费率与行业、用人单位的风险关联性不大，把风险等级相差悬殊的行业和用人单位放在一个等级里缴费，不仅会挫伤低风险行业用人单位的参保积极性（而高风险行业的用人单位，经办机构又往往不太乐意其参保），也无法激励用人单位注重提高其职业安全健康水平，甚至导致部分高风险行业尤其是其中的中小用人单位产生“以保代管”（既以参加工伤保险替代其应尽的安全生产管理责任）的负激励倾向，忽视职业安全与工伤预防。目前，德国的行业平均费率最低为0.71%（造纸与印刷业同业公会），最高为14.58%（矿业同

业公会),相差约 21 倍【4】;日本行业费率划分细密,共分为 8 大产业 53 行,最低行业费率 0.5% (供水等),最高行业费率 14.8% (水电建设),相差约 25 倍【5】(详见表 2)。因此,我国的行业差别费率和浮动费率机制目前还难以有效发挥出经济杠杠促进工伤预防的积极作用。

表 1: 中国现行工伤保险行业差别费率与浮动费率表

行业类别	基准费率	浮动比例	缴费费率
一类行业	0.5%	不浮动	0.5%
二类行业	1.0%	50%	0.5%
		80%	0.8%
		120%	1.2%
		150%	1.5%
三类行业	2.0%	50%	1.0%
		80%	1.6%
		120%	2.4%
		150%	3.0%

表 2: 部分国家工伤保险行业差别费率表

(数据来源:葛蔓主编.工伤保险改革与实践.北京:中国人事出版社,2000,9)

国 别	最低行业费率 (%)	最高行业费率 (%)	相差倍数
德 国	0.71	14.58	20.5
美国 (加利福尼亚州)	0.6	16	26.7
日 本	0.5	14.8	24.8
韩 国	0.4	28.6	71.5
意大利	0.6	16	26.7
西班牙	0.9	18	20
以色列	0.7	4.0	5.7
新西兰	0.35	1.25	3.6
卢森堡	0.68	9.0	13.2
巴 西	0.4	2.5	6.3
中 国	0.5	3.0	6

曾有人做过统计,在珠三角地区,一年有 4 万根打工者的手指被轧掉,这一数据也许并不准确,但珠三角地区医疗机构的手外科业务非常繁忙倒是不争的事实。据介绍【1】,我国近年来工伤事故率居高不下,每年工伤事故有近 100 万起,死亡人数达 10 万多人,另外还有数十万的职业病患者。目前接触职业危害人数、职业病患者累计数量、死亡数量和新发病数量,我国均居世界第一。工伤事故造成的直接经济损失占 GDP 的 2%。目前,我国正处于工业化的加速发展期,未来的 10 年、20 年更是工伤事故的易发期。因此,必须充分认识到工伤

预防工作在工伤保险制度建设中的重要性和紧迫感，积极借鉴国际社会的成功经验和工伤预防理念，为我国早日构建起积极的工伤保险制度而努力奋斗。

### 三、强化我国工伤预防工作的八点建议。

**一是制度护航——国家应尽早统一出台一部《工伤预防实施办法》或相关法律规定，以规范工伤预防工作，为工伤预防保驾护航。**

如果没有这把尚方宝剑，未来我国各地的工伤预防工作仍将陷于目前这种软弱无序的混乱局面。因为没有统一的法律保障，如果某地区经办机构领导者认识和沟通到位一些，该地区的工伤预防工作就可能开展的好一些；相反，该地区的工伤预防工作就可能没有办法开展起来。如《条例》出台后，河北省保定市人力资源和社会保障部门曾专门研究制定了一个实施办法，里边就有一些工伤预防的具体措施，如工伤预防费的提取和使用等。但该办法在上报市法制部门审查时全被砍掉，理由是怕挤占挪用了工伤保险基金，导致该市的工伤预防工作目前无法开展。这种典型事例告诉我们，在各级领导对工伤预防工作的认识水平没有达到一定高度的时候，由国家统一出台一部《工伤预防实施办法》或相关法律规定的重要性和必要性。

1964年，国际劳工组织第121号《工伤事故和职业病津贴公约》明确要求：“每个成员国必须把制定工业安全与职业病预防条例”写入条款，要求实施工伤保险的国家，必须实行工伤预防措施。目前，欧美国家已把“控制损失”作为工伤保险最主要的口号，事故预防成为工伤保险的首要任务。据介绍【1】，20世纪中期开始，工伤预防内容就陆续被各国写进了工伤保险的法律条款。因此，由国家尽早统一出台一部《工伤预防实施办法》或相关规定，也是顺应国际社会发展需求，实现与国际社会管理接轨的迫切需要。

目前，出台该《办法》的途径有两条：一是利用国家对《条例》修订之机，直接在条例中另辟一章来专门规范工伤预防工作；二是在条例中只增加一款规定，把制定工伤预防管理规定的权限授予给国家人力资源和社会保障部门，由该部门另行制定出台。具体而言，该《办法》中首先要明确经办机构的工伤预防职能、机构设置、人员配置和经费保障；其次要明确经办机构与安全监察等职能部门紧密结合的协调配合机制；第三要制订工伤保险基金用于工伤预防方面的费用比例，确定所提费用的合理用途与管理；第四要健全工伤预防费开支的财务制度和审计制度等监督机制，保证专款专用，严防挤占挪用。

**二是经费保障——要提取工伤预防专项经费，保障工伤预防合理开支。**

显而易见，工伤预防工作的许多措施和手段都是要花钱的！那么，钱从哪来？靠财政拨款？不现实也不合理。所谓“取之于民、用之于民”，通过制度安排从工伤保险基金中落实工伤预防业务经费，是最佳的选择。

从各国开展的工伤预防情况看，实施工伤保险制度的国家，工伤预防费用大都是从工伤保险基金中支出，支出的比例一般在10%左右，如德国同业公会一般提取基金的5%左右用于工伤预防，2004年该国工伤预防费用占基金的比例为7.8%【1】。

我国1996年~2003年期间，工伤预防费按国家有关政策规定也是在工伤保险基金中支出的。《条例》出台后，虽然对工伤预防费的

提取与使用没有明确规定，但部分省市利用颁布实施细则或办法之机，保留和明确了这一规定。据介绍【1】，截止2005年底，全国31个省市已有11个省市确定了工伤预防费纳入工伤保险基金，即有34%的省市建立了工伤预防经费保障机制，如广东省、湖南省、江西省、海南省、河南省等地都出台了相关规定（详见附表1）。各地从工伤保险基金中提取的预防专项经费，主要用于对工伤预防先进单位进行奖励，开展工伤预防的宣传、教育和培训，对用人单位生产工作环境进行安全评估、监控和有毒有害物质的检测，对从事有毒有害工种的职工进行职业健康检查等；提取的比例多为当年征收的工伤保险基金金额的3%~5%，最高不超过8%。如广东省为当年工伤保险基金征缴额的5%、黑龙江省为上年度工伤保险基金的8%、海南省为上年度工伤保险基金节余额的20%（含职业康复费用）。实践证明，这一做法有力地促进了当地的工伤预防工作。因此，国家应尽早政策层面统一开通工伤预防资金的来源渠道，以保障工伤预防事业的可持续发展。

当前，结合各地经办机构的实践与国际社会通行的做法，工伤预防费的提取比例在5%~10%之间为宜；提取的基数应以当年征收的工伤保险基金金额为标准，以方便基金年度结算与收支平衡；开支的范围与项目，可借鉴德国等发达国家经办机构的做法，一切与工伤预防有关的项目或开支，原则上都应该允许在工伤预防专项经费中列支，比如可以资助用人单位进行安全生产技术改造等工伤预防工作、资助社会中介机构进行工伤预防研究及实施、加强经办机构工伤预防的人力物力等资源配置等，而不仅仅是只能用于宣传、教育、培训、健康体检等几个狭窄的范畴上；预防经费的开支程序，除了可以直接拨付一部分给安全监察、卫生防疫等职能部门用于资助其对工伤预防工作的支持与投入外，一般应严格按项目预算管理方式进行开支，并引入社会中介机构对费用投入后的项目实际效果进行跟踪与绩效评估，建立起与之相配套的制约监督机制，以保证专款专用。

**三是完善费率——通过不断完善现行的行业差别费率和浮动费率机制，充分发挥出这一经济杠杆促进用人单位注重安全生产的内部动力。**

工伤保险的行业差别费率与浮动费率机制，是根据用人单位的职业风险程度和上年度的工伤事故与职业病的发生率，合理确定和调整用人单位本年度的工伤保险的缴费费率。通过费率的确定和调整，促进用人单位改善劳动条件，减少或降低工伤事故与职业病的发生，保护职工人身安全、健康。积极探索科学合理的符合我国国情的行业差别费率和浮动费率机制，还需要在充分占有和分析全国工伤保险各项统计数据的基础上，充分运用实证研究等科学研究分析方法，建立起工伤保险费用收支的数学模型和运算函数，进一步研究和制定出工伤保险的科学费率模式，其中包括科学确定和拉开各行业风险费率的档次和浮动的级次；科学确定各用人单位费率浮动的条件和参数；科学确定基金的平衡周期和基金节余的合理比例等。

有专家认为【10】，如果按我国行业的工伤发生率、伤亡程度、伤亡人数将工伤风险相近的用人单位划入对应等级，差别费率大致可划定30多个档次。但按工伤保险实行地（市）级统筹的管理层次和管理范围考虑，目前以建立15~20个档次为宜；建议把现行的三类

行业细分为五类，提升高风险行业类别的基准费率到 4.0%左右（即第四、五档行业类别基准费率可按 3.0%和 4.0%确定）。在此基础上再按国家有关规定进行费率的浮动，即一类行业不浮动，二~五类行业分别上浮、下浮两档。这样一来，费率就由现行的三类 11 档调整为五类 21 档，最高费率也提升到 6%左右（详见表 3）。这样，既增加了差别费率的档次，也提升了高风险行业的费率水平，对进一步完善我国的费率机制有一定的帮助。

表 3：建议调整后的工伤保险行业差别费率与浮动费率表

行业类别	基准费率	浮动比例	缴费费率
一类行业	0.5%	不浮动	0.5%
二类行业	1.0%	50%	0.5%
		80%	0.8%
		120%	1.2%
		150%	1.5%
三类行业	2.0%	50%	1.0%
		80%	1.6%
		120%	2.4%
		150%	3.0%
四类行业	3.0%	50%	1.5%
		80%	2.4%
		120%	3.6%
		150%	4.5%
五类行业	4.0%	50%	2.0%
		80%	3.2%
		120%	4.8%
		150%	6.0%

深圳市经办机构近几年也对浮动费率进行了积极的探索与实践。该市 2006 年出台的《浮动费率管理暂行办法》有如下几个特点：

一是以收支率为基本指标、事故率为特殊指标，把收支率与事故率结合起来对用人单位的费率进行浮动。如，同样是上年度工伤保险费收支率大于 30%、小于等于 100%的用人单位，如果其工伤事故率小于等于 2.0‰的，本年度的缴费费率就保持不变（适用其行业基准费率）；如果其工伤事故率大于 2.0‰的，本年度的缴费费率就得在其行业基准缴费费率的基础上向上浮动一个档次。这样对同时抑制重特大恶性事故与事故总量都有所帮助。因为如果单纯以收支率为参考指标进行浮动，部分小伤小事故频发（补偿费用不高）的用人单位就会无所顾忌，不利于全市事故总量的控制；

二是把安全监察部门对用人单位安全生产管理的考核结果也纳入浮动费率的考核因素。如对已通过安全监察部门组织的安全质量标准化的用人单位，可在按该办法确定的相应缴费费率档次的基础上，再向下浮动一个费率档次。这种联动机制，也有利于强化安全监察部门的管理职能，形成齐抓共管的良好氛围，促进工伤预防；

三是把部分与用人单位安全管理无关的工伤事故及其费用排除

在收支率与事故率的考核范围，便于用人单位接受。如：职工在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的；职工由用人单位指派前往国家宣布的疫区工作而感染疫病的；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；职工在上下班途中，受到机动车事故伤害的；职工在因工外出期间，由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明的；职工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；非在用人单位因工受伤的工伤职工，到用人单位后工伤复发的。这些事故及其费用因素均排除在该市浮动费率的考核指标之外。

四是坚持奖励——对全员参保、及时足额缴纳工伤保险基金、没有发生重大伤亡事故或事故率低于平均水平的参保单位，从该单位上年缴纳的工伤保险费用中返还5%~10%的比例给单位以资奖励。返还的奖励基金除了奖励该单位对安全生产工作做出贡献的领导和经办人员，还可以用于单位安全生产宣传和职工安全生产教育、培训等工作，适当补偿单位安全设施和职业病预防投入资金的不足等。

这种调剂返还奖励机制，有利于从正面激励用人单位注重安全生产和工伤预防，降低各地过高的工伤保险基金节余，减轻工伤预防先进单位的工伤保险费用负担，密切经办机构与用人单位之间的联系。实践证明是一个多方共赢的预防机制。原劳部发【1996】266号文中就已明确要建立这种机制，各地也因此进行了一些有益的探索和实践。可惜在国家出台《条例》时没有吸纳进去，导致各地无所适从。但广东、湖南、江西、辽宁等部分省市借出台《条例》的实施细则或配套办法之机，保留和明确了这一机制，有利地促进了当地的工伤预防工作。

《广东省工伤保险条例》及配套政策明确规定统筹地区经办机构可以提取当年征收的工伤保险基金额的5%从事工伤预防，其中的70%为发放给用人单位的奖励金。为此，深圳市经办机构每年都联合安全监察部门大张旗鼓地在全市评选出近千家的工伤预防先进单位，并根据一定的奖励条件给予这些先进单位以数万元不等的奖励，深受到工伤预防先进单位及社会各界的好评。

五是给予资助——建立起工伤保险基金的节余部分或已提取的工伤预防费对用人单位工伤预防的直接投入或资助制度，让工伤保险基金或工伤预防费可以直接投入于用人单位的重大事故隐患整改、安全卫生检测检验、安全技术和设施的配备与改造及安全教育培训等事故预防工作。

首先，这种做法对一些事故隐患大、工伤频率高且又无资金投入的用人单位（这部分用人单位往往是工伤预防工作的死角和瓶颈）提高其安全生产水平，意义十分重大。如果把“奖励机制”喻为锦上添花，则“资助机制”无异于雪中送炭，有事半功倍之效。

其次，也有利于进一步发挥工伤保险节余基金的效能。工伤保险制度本身对基金平衡的要求只是“收支平衡、略有节余”，这也是国际社会的通行准则。过高的基金节余积累，不但造成社会有限资源的浪费，也不利于制度的可持续发展。德国1997年新的工伤保险条例已规定将过去5~10%的积累率限制在3%以下【4】。近几年各地推进工伤保险制度的实践证明，按现行的征缴比例进行征收，如果不提高现有的待遇水平，各地工伤保险基金的节余率总体水平还是偏高的



(详见表4、5)。如,深圳市每年的基金节余率高达40%左右,目前已累计节余了20多亿的工伤保险基金。

因此,应该拿出每年工伤保险基金节余的一定比例来建立工伤预防的费用资助制度,有针对性地选择如噪声、粉尘、冲压等危害性大、数量多、防护设置落后等职业方面的技术与产品开发部门进行资助,以推动劳动保护设施的改善;同时,应积极资助用人单位、安全监察或社会中介机构等部门开展对高危害职业场所的监测和人员健康体检监护、生产设备的改造与更新等,实现早预防、早改造、早发现、早治疗等有效控制,防止和降低事故与职业病发病率,降低从业人员的伤害程度;第三,还可以资助社会研究机构针对工伤风险较高的典型场所、典型工种、典型岗位制定科学的工作规范进行研究,以规范操作动作、频率,强度、重量、暴露程度等,切实加强职业危害的防范。

**表4:部分地区2005年底工伤保险基金收支节余表**

(数据来源:全国工伤保险工作座谈会经验材料汇编.劳动保障部工伤保险司:2006年,4)

金额单位:万元

省(市)	参保人数(万人)	征集收入	待遇支出	节余额	节余率(%)
河南省	403	30408.2	17709.6	12698.6	41.8
重庆市	154	15474.01	13814.08	1695.93	10.7
深圳市	603.5	62129.6	39589.3	22540.2	36.3
石家庄市	56	8000	1728	5634	70.4
包头市	24.2	1934	653	1363	70.4
宜昌市	22.9	1931	1129	802	41.5
阿勒泰地区	2.2	251	53	198	78.9

**表5:部分地区2004年底工伤保险基金收支节余表**

(数据来源:全国工伤保险工作座谈会经验材料汇编.劳动保障部工伤保险司:2005年,4)

金额单位:万元

省(市)	参保人数(万人)	征集收入	待遇支出	节余额	节余率(%)
上海市	491	29833	2649	27184	91.1
福建省	193	18521.73	7252.68	11269.1	60.8
广州市	153.23	16000	5000	11000	68.8
吉林市	20.5	1516	1181	335	22.1
深圳市	446.5	53031.1	31347.9	18506.7	34.9
包头市	16.2	479	12	467	97.5

广州市劳动和社会保障局 2005 年就发出《关于开展职业病危害工伤预防和康复工作的通知》，决定从 2005 年 3 月起，有计划地组织在本市具有职业病危害的参保单位中从事接触职业病危害作业的在岗职工，进行工伤预防性职业健康检查。凡经市劳动保障行政部门确认的工伤预防性职业健康检查范围、项目所需费用，由市劳动保障行政部门根据本市上年度工伤保险基金结存等情况，按“工伤预防费使用审批办法”，从工伤保险基金的工伤预防费中划拨经费给予用人单位部分资助。此举无疑会进一步强化该市的工伤预防工作。

**六是改革运行机制——既改革现行经办机构的经费保障机制，通过提取管理费来保障经办机构的可持续发展。**

我国现行经办机构的运行经费基本上都是靠吃皇粮（财政拨款）解决。虽然近几年各地财政收入有很大提高，但大部分地区“吃饭财政”的格局没有根本改变。靠财政拨款去解决经办机构的运行经费，实践证明，实非上策。

**一是难以充分保障经办机构的运行需求。**显然，开展工伤预防工作也是需要一定的行政经费保障的。但目前许多地区靠求爷爷、告奶奶搞来的一点经费，无异于“杯水车薪”，扣除人员工资、办公经费、应酬开支等日常开支后也就所剩无几了，何来人力、物力资源去开辟需要长远眼光和投入的工伤预防事业？

**二是不符合我国事业单位改革的总体方向。**我国事业单位改革的总体方向，应该是把原来靠在财政这棵大树上的庞大的事业单位队伍分门别类地剥离开来，按照职能划分重新定位，把部分可以由市场机制来决定的单位推向市场，引入竞争机制，以提高管理效能，减轻财政负担，逐步改变我国“吃饭财政”的格局。国际社会的实践证明，工伤保险经办机构被定位为非营利性机构或半官方的自治机构（如德国），是可以且应该通过在工伤保险基金里提取管理费来满足其运行需要，实现制度内部的自我良性运行和发展目标的。

**三是削弱了经办机构的内在发展动力和活力。**我国 1998 年以前的经办机构基本上也是可以提取管理费来进行运作的，后来由于基金运营和管理中出现了一些问题和漏洞，导致上一届政府采取了一刀切的做法，把经办机构全部纳入财政拨款管理，实行收支两条线。这种做法虽然在保障基金安全、反腐倡廉和保护干部等方面都起到一定的积极作用，某种意义上也加强和规范了经办机构的管理，但其实质上还是削弱了经办机构的内在发展动力和活力。因为对于经办机构负责人而言，其干多干少、干好干坏，他的人员编制和经费划拨基本上都是固定的，何来发展的动力和活力？更别提劳心劳力去拓展工伤预防事业了。

据介绍【4】，德国 35 个工业同业公会共有雇员 21812 人（相当于范围内就业人数的 0.5%）。其中专职从事事故预防的有 4223 人，占 19.4%。他们的工资和办公费用全部来自于雇主缴费，国家不承担任何费用。可以说，欧洲各国经办机构今天之所以具有强烈的工伤预防工作动力，同它们是靠提取管理费来运行也有着直接的内在联系。因为要提取管理费，经办机构就得注重工伤预防工作，以降低工伤事故率来减少基金支付，以保障基金的收支平衡并有节余，同时也可以体现其工作成效；因为可以提取管理费，经办机构就可以安排出

一定的人力、物力资源去从事对机构有利（当然最后对全社会成员也有利）的工伤预防工作。因此，如能改革我国现行的经办机构运行机制，通过制度安排提取一定比例的管理费来解决经办机构日益增长的行政经费需求，不但可以缓解我国各地政府本身并不十分充裕的财政压力，而且将极大地促进我国工伤预防工作向前飞跃。

实践证明，各地在推进工伤保险制度过程中，维持现有的征收比例不变，按当年基金征收额5%左右的比例提取管理费，基本上是可以满足需求的。值得注意的是，随着参保总量或征收额的逐步上升，满足经办机构所需管理费的提取比例应该是逐步下降的。因此，在制度设计中，应根据各地不同的参保规模或征收额来确定不同的管理费提取比例。制度刚推进或参保规模较小时提取比例需要高一些，或需要财政部门拨付一定的开办经费予以支持；制度推进到一定程度或征收额到一定总量时，提取比例就可以逐步降低了。例如深圳市，现有工伤保险参保职工800多万，每年征收工伤保险基金10亿多元，有5%的提取比例就可以满足经办机构的运行需要。

此外，如果允许经办机构提取管理费进行运作，就必须同时加强经办机构的内控机制和外部监督机制，最好能借鉴德国等欧洲国家建立起一套严密的由参保职工代表、参保单位代表和政府有关部门代表共同参与的民主管理机制，避免出现经办机构对基金的挤占挪用或以权谋私等行为，保障工伤保险事业的良性发展。

**七是强强联合——人力资源和社会保障部门（主要是经办机构）应当主动与各级安全监察等职能部门联合起来，实现工伤预防的优势互补、齐抓共管。**

实践证明，这种强强联合，是破解目前我国工伤预防工作力量薄弱的唯一出路。因为目前，我国经办机构的管理体制与经费运作机制决定了我们不可能在未来的较短时间内就建立起工伤预防的专业机构和专门队伍。显然，在工伤事故预防方面，只靠经办机构孤军奋战是非常不利的，只有紧紧地依靠各级安全监察等职能部门已经建立起来的强大的安全生产监督网络和专业的监督执法队伍才是上策。而同时，经办机构所拥有的工伤保险服务网络以及可提取的工伤预防费，加上手中掌握着安全监察等职能部门所急需的完整的工伤事故信息库，都为其能够同各级安全监察等职能部门实现强强联合奠定了坚实的基础。

虽然从事工伤预防工作的机构，各国有所不同。但世界上多数国家，经办机构的安全监察机构（指工伤预防机构）和劳动部门的安全监察机构（后者类似我国的安全生产监督管理局）并存，两者相互配合，在各自职责范围内共同做好安全监督（工伤预防）工作。国际劳工组织1979年在日内瓦召开的《职工事故预防以及赔偿专家会议》认为，虽然各国在职业安全卫生方面委托给劳工管理部门或社会保险部门的主要责任有很大差异，但不论是采取那种管理方式，主管当局之间的紧密合作是至关重要的。原劳部发【1996】266文也明确规定：“在工作（指工伤预防工作）中，社会保险行政机构、安全监察机构和经办机构要认真履行各自的职责，互相支持与配合，劳动（劳动人事）厅、局负责人要加强领导和协调。”

目前，我国的安全生产管理与工伤预防虽属两个不同的机构负责（双轨制），双方不同时期的工作重点也会各有侧重。但是，我们要

充分认识到工伤预防和安全生产管理，都是事关国家稳定大局与构建和谐社会的殊途同归的共同事业。要摒弃狭隘的部门观念、地区观念和小团体观念，打破部门分割和条块分割，本着“分工负责、归口管理、协调配合、相互促进”的原则，主动沟通，互相配合，建立健全经办机构和安全监察等职能部门的协调配合机制，实现工伤预防工作的齐抓共管。

**一是要建立工伤预防联席会议制度。**安全监察、工伤保险、职业卫生防疫、建设、工会等职能部门要定期（每月一次或每季一次）召开联席会议，共同交流辖区安全生产动态、工伤事故与职业危害情况，分析前期工伤预防工作中取得的成绩、存在的问题与教训，研究下一阶段的安全生产（工伤预防）工作思路与方案。联席会议所需费用应该在工伤预防费用中开支。此举可有效地把工伤预防的相关职能部门联动起来，形成合力。

**二是要建立信息互通制度。**实现经办机构与安全监察等职能部门的信息资源共享。安全监察等职能部门要定期向经办机构提供用人单位安全状况、职业危害程度及污染岗位分布情况；经办机构也要及时把用人单位工伤事故与职业病发生情况向安全监察机构通报，为对用人单位安全生产实施有效的监督、对用人单位工伤保险费率实行“预警”和对有毒有害作业进行积极的预防提供依据。

深圳市为了保障双方信息资源沟通的时效性，在定期交流信息之同时，根据国家有关规定，还建立起工伤认定申请的“事先备案制”。要求各用人单位在提出工伤认定申请时，必须先到辖区安全监察部门登记备案并在《工伤认定申请表》上签注备案章。而各辖区安全监察部门掌握到新的工伤事故信息后，对重伤或死亡事故就会及时协同经办机构一道前往事故单位进行调查、处理。此举大大提升了经办机构把工伤事故信息向安全监察部门反馈的时效和功效。

**三是要建立多部门联合进行工伤预防专项检查、整治制度。**安全监察、工伤保险、职业卫生防疫、建设、工会等部门要共同配合，对事故多发用人单位和冲、剪、压、切、木工机械、采石场、建筑、矿山等高危行业定期联合开展专项检查、整治活动。检查过程中，对事故较多、存在严重事故隐患的用人单位，要不留情面，依法处罚。

深圳市早在1997年就出台《关于开展工伤预防与工伤保险专项检查的通知》。专门针对近年来工伤事故多发，重复事故屡禁不止，工伤赔付率高，投保率低的用人单位；尘、毒危害严重，分级测评为有毒有害作业二级以上用人单位，发生过急、慢性职业中毒和职业病的用人单位；电梯、起重机等特种危险设备问题较多的业主和安装维修保养单位，以及有必要检查的单位。联合起有关部门进行专项检查、处罚、整治，起到较强的威慑作用。

**四是要建立工伤预防经费对安全监察、职业病防治的直接投入制度。**每年提取的工伤预防经费，经办机构应直接划拨一部分给安全监察和职业病卫生防治等职能部门，以补贴其对工伤预防工作在人力、物力方面的投入与支持。实践证明，经济的联动是工作联动的基础，此举也是各地能否有效建立工伤预防齐抓共管机制的主要条件之一。近几年来，深圳市经办机构每年都通过项目预算管理的方式，拨付数百万元给市、区和街道三级安全监察部门，用于联合开展工伤预防工作，此举有力地保障了该市工伤预防齐抓共管机制的良性运行。

**八是强化监督——要强化对用人单位工伤事故预防与安全生产的监督、检查工作，使工伤预防各项管理措施落到实处。**

**一要抓住重点。**监督工作不能胡子眉毛一把抓，因为经办机构的人力、物力资源总是有限的。工作中善于抓住重点企业和重点人群进行经常性的监督与检查，才能收到事半功倍的效果。深圳市 2001 年以前往往采取“拉网式”的多部门联合大检查，虽然也收到一些成效，但耗费了大量的人力、物力资源，难以为继；2002 年以后，该市对监察执法模式进行了改革：每年都先对上年度的用人单位工伤事故率、收支率进行排名，各辖区前 100 名就是相关职能部门联合检查、整治的重点目标。改革后因为重点突出，有的放矢，收效较为显著。

**二要充分发挥工人阶层（工会组织）的监督作用。**生产工人在工伤预防工作第一线，职业伤害风险直接危及着他们的身体和生命！他们对职业伤害的切肤之痛比任何阶层都要强烈！相比安全监察部门、经办机构和社会舆论的监督，工人阶层的监督作用应该更直接、更具体、更准确、更有效！但现实工作中，由于法律规定的可操作性不强、安全监察部门监管的缺位和工会组织没有发挥起应有的代表作用等原因，助长了资方的强势地位！放大了资本的逐利本性！导致工人阶层的监督作用基本没有发挥起来！我们应从法律、行政、经济等多层面、多途径深入探讨和构建起工人阶层在工伤预防工作中的监督地位，尤其是要深入探索工会组织如何真正成为工人阶层的代言人！成为抗衡强势资方的有生力量！只有把工人阶层（工会组织）的监督作用发挥出来，国家在工伤预防和安全生产方面的政策法规才能得到有效的实施！

**三要严格执法。**目前，国家已出台了一系列安全生产和职业病防治方面的法律法规与标准，为工伤预防和安全生产提供了有力武器。无法可依，是国家公共管理水平落后的表现；但有法不依或执法不严，则是公共管理者的麻木与悲哀。在工伤预防和安全生产方面，只有时刻以苍生的安危和社会的和谐为己任，严格执法，敢以碰硬，加大处罚力度，才能切实做好我国的工伤预防工作。

**小结：**树立“预防优先”的先进理念，从源头上控制工伤发生率，减少伤残（亡）人数，保护劳动者的职业安全，构建和谐劳动关系与幸福家庭，是建立和谐社会，落实“以人为本”科学发展观的具体体现。

国外有关专家曾对职业病预防进行研究【12】，得出了“7：4：1”的结论。即从总体上看，假设用人单位发生职业病和职业性人身伤亡事故造成的经济损失是 7，那么用人单位事先采取相应的技术改造和防尘防毒措施所需投资仅为 4，如果用人单位在初建时就将防护措施与整个项目的设计和建造等统筹安排，其投资仅为 1。我国卫生系统也曾对尘肺病作过类似的研究：预防的投入与尘肺病造成的损失比例为 1：6。因此，“预防优先”是最有效的、最符合成本—收益原则的管理策略。

德国于 1884 年在世界上首先创办工伤保险制度后，历经 100 多年的历史，期间经历了战争时期、20 年代的通货膨胀、30 年代的大萧条，以及 1948 年的货币改革等重大历史变革，不但制度幸存，而且一直能够良性运行，就归功于三大法宝：既预防优先、民主管理与

低积累。他们每年提取不足工伤保险基金8%的费用花在预防上，就达到减少和控制工伤保险总体费用规模的目标。此外，其对改进生产方法和产品安全质量的约束所造成的巨大社会效益是无法估量的。因此，积极树立“预防优先”的工作理念并付诸行动，从短期来看是需要花钱的，但从长期来看则是省钱的、经济的、利国利民的！有了这一层认识并坚持不懈的努力，提升我国的工伤预防工作水平就指日可待。

附表1：我国各省市工伤保险预防资金支出渠道落实情况【1】

附表1：我国各省市工伤保险预防资金支出渠道落实情况【1】  
(注：统计截止日期 2005年12月)

省 市	工伤预防费有支出渠道	工伤预防费无支出渠道
北 京		○
天 津		○
河 北		○
山 西	●	
内 蒙		○
辽 宁		○
吉 林	●	
黑 龙 江	●	
上 海		○
江 苏		○
浙 江		○
安 徽		○
福 建		○
江 西	●	
山 东		○
河 南	●	
湖 北	●	
湖 南	●	
广 东	●	
广 西		○
海 南	●	
重 庆		○
四 川		○
贵 州		○
云 南		○
西 藏	●	
陕 西		○
甘 肃		○
青 海		○
宁 夏	●	
新 疆		○
兵 团		○

合 计	11	21
百分比	34.4%	65.6%

### 【参考文献】

- 1、陈刚、何平等. 建立预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度[R]. 北京：劳动保障部工伤保险司、社会保障研究所，2006，3
- 2、葛蔓. 工伤保险改革与实践[C]. 北京：中国人事出版社，2000，9
- 3、朱宝国. 南昌市工伤保险管理机构是如何搞好事故预防的[C]. 见葛蔓主编. 工伤保险改革与实践. 北京：中国人事出版社，2000，9
- 4、葛蔓. 德国工伤保险的特点及成功之处[C]. 见葛蔓主编. 工伤保险改革与实践. 北京：中国人事出版社，2000，9
- 5、胡晓义. 日本的工伤保险制度[C]. 见葛蔓主编. 工伤保险改革与实践. 北京：中国人事出版社，2000，9
- 6、赵千里. 谈工伤保险和事故预防相结合[C]. 见葛蔓主编. 工伤保险改革与实践. 北京：中国人事出版社，2000，9
- 7、全国工伤保险工作座谈会经验材料汇编[C]. 北京：劳动保障部工伤保险司，2006年，4
- 8、全国工伤保险工作座谈会经验材料汇编[C]. 北京：劳动保障部工伤保险司，2005年，4
- 9、陈刚. 建立工伤预防优先的工伤保险制度[J]. 《新安全》，2005年，第二期
- 10、邱明月. 费率机制：工伤保险管理制度的核心[C]. 见葛蔓主编. 工伤保险改革与实践. 北京：中国人事出版社，2000，9
- 11、朱宝国. 关于搞好我国工伤预防工作的几点思考. <http://hi.baidu.com/dgsi/blog/item/c83e1f952bce600b7bf48095.html>
- 12、孙树菡. 健全工伤保险制度的关键在于完善劳动安全卫生制度[C]. 见葛蔓主编. 工伤保险改革与实践. 北京：中国人事出版社，2000，9

## 苏州市职业病保障状况

苏州市人力资源和社会保障协会 遇光处长

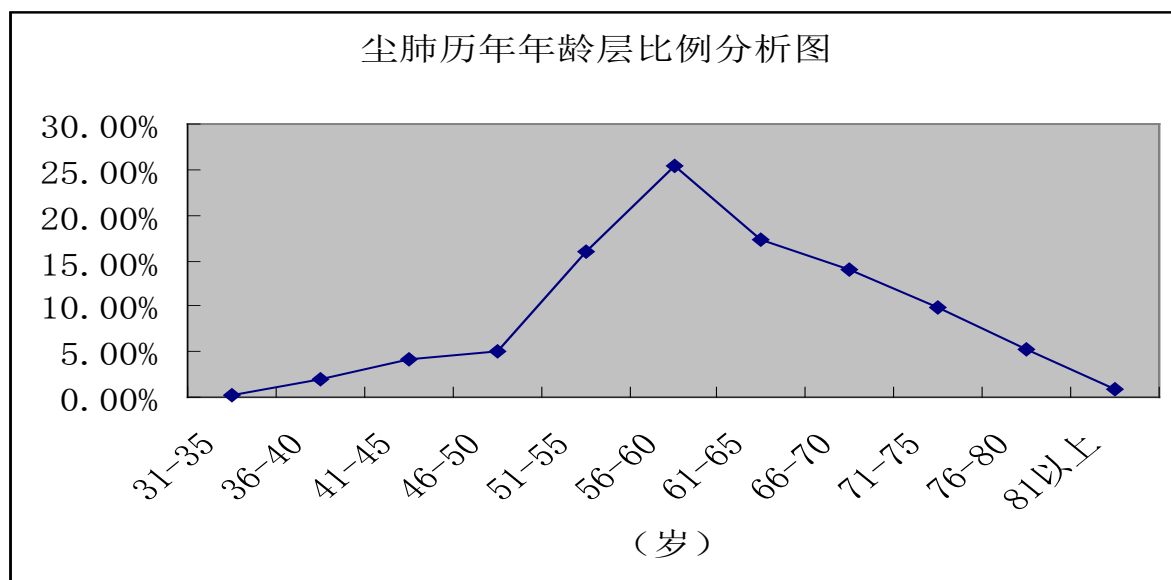
为切实保障职业病人合法权益，我会对苏州市 2003 年以来诊断为职业病的人员及保障状况进行了调查统计，现将苏州市职业病保障状况介绍如下。

### 一、苏州职业病发病情况

职业病是指企业、事业单位和个体经济组织的劳动者在职业劳动中，因接触粉尘、放射性物质和其它有毒、有害物质等因素而引起的疾病。根据苏州市疾病控制预防中心提供的职业病诊断数据统计，2003 年以来，苏州市的职业病以尘肺和职业性中毒为主，其中尘肺病占总病例的 86.5%左右、职业性中毒占 12.4%、其它职业病占 1%。

(一) 尘肺发病情况。苏州市尘肺职业病人主要发生于原集体性质的采矿、采石企业，目前，此类采矿企业已基本关停。但由于尘肺病潜伏期较长，发病时间相对滞后，而从事采矿的职工以乡镇农民工为主，首诊为职业病的时间最短的为接尘 7 个月后、最长达几十年后。

1. 按尘肺发病年龄分类：确诊的尘肺患者中 31-35 岁占 0.2%，36-40 岁占 2.03%，41-45 岁占 4.06%，46-50 岁占 5.07 人，51-55 占 16.02%、56-60 岁为 25.35%，人 61-65 占 17.24%、66-70 岁占 14.00%，71-75 占 9.94%，76-80 岁占 5.27%，81 岁以上占 0.81%。其中 56 至 60 岁被首诊为尘肺的患者占总诊断人数的四分之一，60 岁以上被诊断为尘肺的患者占发病人数的 47.26%。



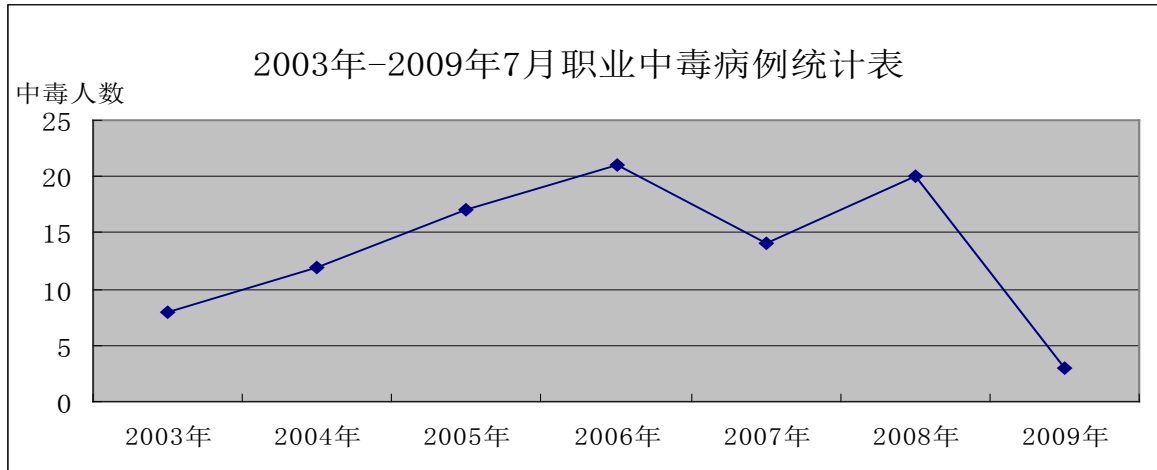
2. 按尘肺所属企业分类：原集体企业职工占 88%、国有企业职工占 5.8%，私营企业职工占 5.2%、外商等其它企业职工占 0.6%；按尘肺所属行业分类，采矿业占 84%；制造业占 8%，非金属矿物制品业占 3%；其他行业占 5%。

3. 按尘肺损害程度分类：I 期尘肺占 65%左右，其中合并肺结核等并发症 38 人；II 期尘肺占 26%，其中 22 人；III 期尘肺占 9%；尘肺病人中合并肺结核、肺癌等并发症的占 8%。尘肺人员中矽肺占 96%、



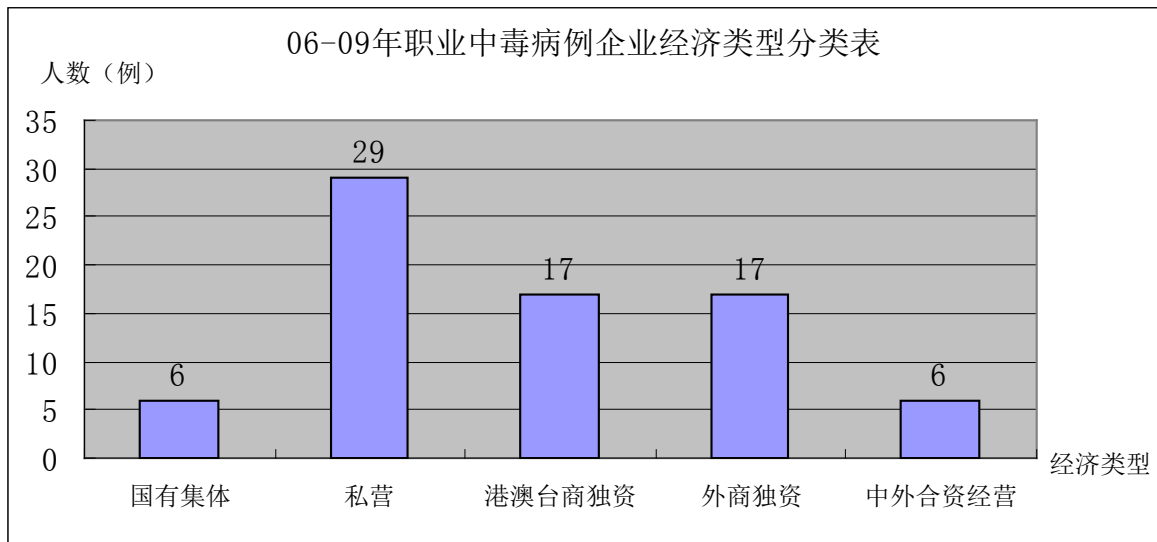
石棉肺占 3%、其它原因的尘肺占 1%。

(二) 职业中毒发病情况。我市 2003 年以来，诊断为职业中毒病例共计 109 例，其中 2003 年至 2006 年职业中毒呈明显上升趋势。近几年由于政府相关部门加强了对企业职业污染和职业危害综合治理和整治，职业中毒病例呈平稳下降趋势。

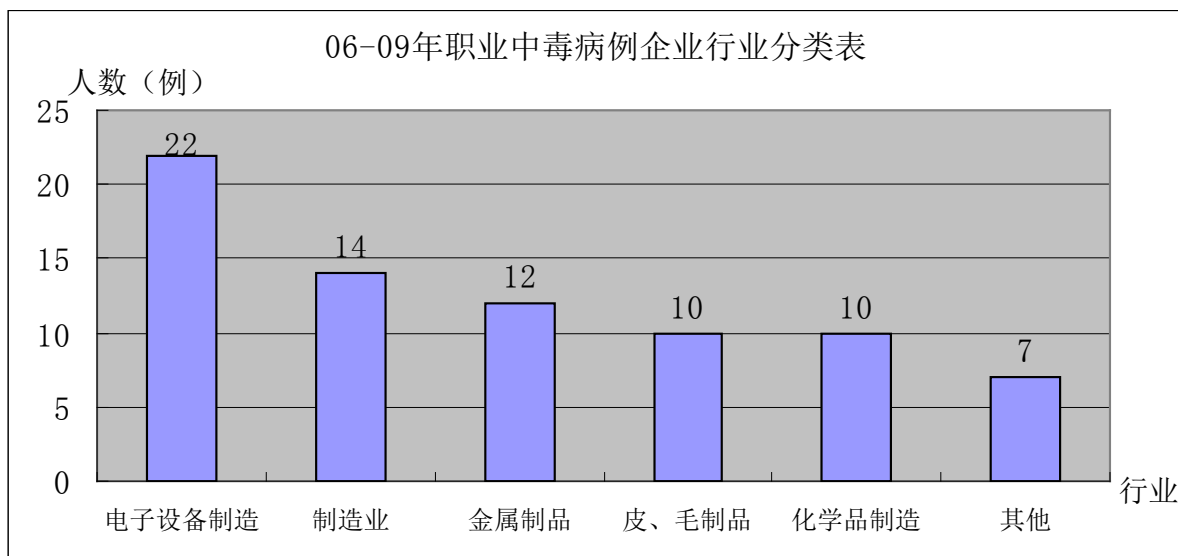


1. 按中毒原因分类：在发生的职业中毒中，多为化学中毒，涉及 12 种化学物质。其中导致 10 人职业中毒以上的，包括正己烷中毒、二甲基甲酰胺中毒。

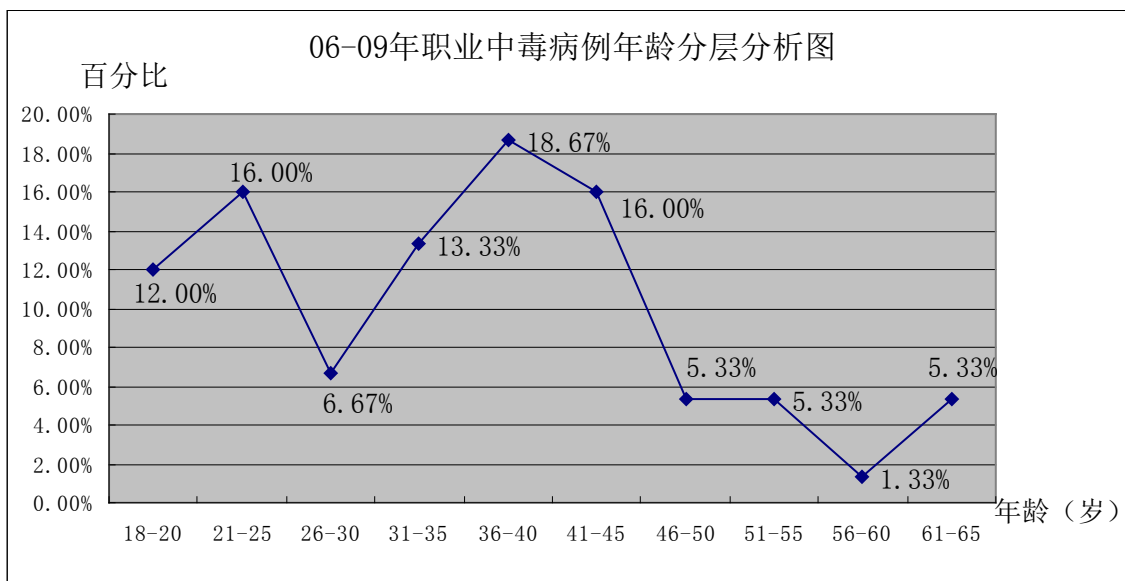
2. 按企业经济类型分类：2006 年以来发生的职业中毒病例中，其中外商独资和港澳台商独资占 45.33%，私营各类企业 37.33%，其他占 17.33%。



3. 按企业所属行业分类：2006 年以来的职业中毒病例中，电子设备制造业占 29.33%，金属制造业占 16%，皮革、皮毛、羽毛(绒)及其他制品业占 13.33%，化学纤维、原料等化学品制造业占 13.33%。



4、职业中毒年龄分类：根据中毒人员年龄分析，45周岁以下占总人数的82.67%，18-25岁及31-45岁为2个高峰期，18-25岁占28%，31-45岁占48%。中毒人员中本市户籍人员仅占27%，职业中毒主要集中在一线操作的青壮年职工。



(四) 职业病发病特点。

1. 尘肺发病呈“三多”现象。根据2006年以来首诊为尘肺的职业病人情况统计，尘肺职业病人呈“三多”现象，一是已过退休年龄申请尘肺鉴定的人数增多；二是本地农民工申请尘肺鉴定人数增多；三是首诊为尘肺的重症患者增多。尘肺发病呈“三多”现象的主要原因是：原采矿企业多为集体企业，所用职工大多为本地村民，由于粉尘防护措施不到位，职业卫生常识的缺乏，延误了尘肺的早期诊断与治疗，随着年龄增长，不少人是在发生了尘肺并发症或进入了II期。

甚至Ⅲ期尘肺才申请尘肺鉴定，导致尘肺诊断相对滞后，首诊即为重症。

2. 职业中毒危害呈多样性。主要表现在致毒品种的多样性和涉及行业的多样性，职业中毒患者以青壮年为主。随着苏州经济的快速发展，电子、机械制造、精细化工为主的产业迅猛发展，大量纺织、服装、皮革等加工型企业的兴起，各种新材料、新工艺、新技术的引进和使用，致使职业危害形势严峻。不少企业忽视对相关生产工艺的改造、为节约成本，非法使用有毒有害化学清洗剂、粘合剂等，导致职业中毒事故时有发生。2003年至2005年，我市发生职业中毒的中毒源在8种左右，2006年以来，职业中毒源已增加至11种左右，职业危害的监控形势不容乐观。

3. 职工对职业病危害认识不足。职业危害主要集中在一些劳动密集型、加工型、粉尘污染型企业，而从事此类工作的职工以文化程度较低的农民工为主。由于职工缺乏对职业危害的自我保护意识，加上部分企业隐瞒职业危害对身体的伤害后果，对高污染岗位的职工采取定期“淘汰制”，导致不少职工对在岗期间身体已受到的职业伤害毫不知情，未进行离岗体检，从而错失早期诊断，早期治疗的机会，也无意中放弃了享受职业病保障待遇的权利。

## 二、苏州市职业病人的保障状况

我国职业病人的保障起步于建国初期，凡经卫生部门诊断为职业病后，其保障待遇主要由单位调整轻便工作、安排脱产休养、自愿还乡休养、享受保健待遇以及提前退休等。1992年原劳动部发布了《企业职工工伤保险试行办法》，首次明确将职业病列入工伤认定与保障的范围。2004年国务院颁布实施的《工伤保险条例》，首次以行政法规的形式，明确了职业病人依法应当享受的工伤保险权益。

(一) 职业病人保障基本情况。我市从1997年7月启动工伤保险制度改革试点，2001年起在全市范围内全面推行了工伤保险，覆盖面达所有用人单位。职业病人的保障主要是由人力资源和社会保障部门、用人单位与乡镇政府负责。其中参加工伤保险的职业病人，经工伤认定后，按规定享受工伤保险待遇；未参加工伤保险的职业病人，由原单位按工伤保险的规定予以保障；在乡镇企业（主要为原采矿业）工作的本地户籍农民，被诊断为职业病的，主要由当地政府予以托管。

1. 社保部门直接保障。截止至2009年底，苏州市参加工伤保险的单位数达到88512户，参保人数达到268万人，累计由工伤保险基金支付职业病待遇的人员500人左右。同时在工伤保险制度建立前完全丧失劳动能力的老工伤人员，包括原国有企业的职业病人，由社保部门按月发放伤残津贴，治疗费用由工伤保险基金按规定全额报销。

2. 用人单位保障。用人单位保障的对象主要是伤残等级在五级以上的职业病人，其中五至六级伤残级别的职业病人，由单位安排适合的工作，而且除个人提出外，单位不得主动与职业病人解除劳动合同；七级以上的职业病人，合同到期解除或终止劳动关系时，单位一次性支付工伤医疗费和一次性就业补助金。

3. 当地乡镇予以托管。我市尘肺发病率列前5位的粉尘污染企业，主要是乡镇采石企业，这些企业以用本地乡镇的农民工为主，目前已全部关闭。原在此类企业工作过，现回乡务农，2004年以前首诊为尘肺的当地农民，基本生活费或补贴，治疗费用等，主要由当地

乡镇政府负责，部分资金是在原企业关闭前从资产中专项剥离出来，专款专用。

## （二）职业病保障存在的问题

1. 个别企业隐瞒作业场所存在职业危害的事实，侵害职工的健康权益。调查中发现个别企业隐瞒作业场所存在的职业危害，不采取有效的职业防范措施，签订劳动合同时对存在的职业危害未履行告知义务，也未定期给职工进行职业健康体检，使职工毫不知情地直接面对职业危害。

2. 农民工患职业病后，面临难以确诊的尴尬处境。一些外地农民工在出现职业病症状，申请职业病诊断时，按《职业病防治法》的规定需提供经原单位确认的职业史，对此个别单位不予配合，有的原企业已关闭。农民工无法提供职业史，职业病诊断机构就难以对职业病受理确诊。

3. 由乡镇政府托管的尘肺人员待遇标准差异较大。我市为有效保护生态环境和自然景观，2001 年底，开展了矿产资源管理秩序治理整顿，决定在全市范围内严禁开办新的开山采石企业，并对原采石企业实行分批关闭。由于原采石企业所在乡镇政府承受能力不一，所以尘肺人员享受的待遇标准各异。

## 三、下一步职业病防治与保障工作的重点

（一）全面推进工作保险覆盖范围。我市工伤保险已基本覆盖了所有用人单位，但用人单位职工的参保率尚未达到 100%。社保部门将进一步强化工伤保险的扩面工作，加强对用人单位劳动合同签订、劳动保护、职业病工伤申报及待遇落实的检查监督工作，以保障职业病人能够得到及时的治疗，保证职业病人依法享受工伤保险待遇。

（二）建立职业病防治信息联动机制。在强化和完善职业危害的长效监督管理机制和职业病防治体系的基础上，建立职业危害重点监管企业、职业健康体检、职业病诊断与职业病工伤认定信息的通报制度。通过安全监督、卫生监督、劳动监察、维权监督等职能部门的密切配合，信息共享，形成监管合力，从源头上有效降低职业危害的发生率。

（三）加强职业病医疗康复机构的建设。与我市经济社会的率先发展相适应，为保证职业病人得及时规范的医疗救治和康复医疗，建立与完善职业病医疗康复管理制度和职业病康复评价制度。在保证工伤保险基金的安全运行的基础上，发挥专业职业病治疗机构的医疗技术优势，使职业病人通过康复，最大程度地恢复生活自理能力和劳动能力，提高生活质量，促进职业病人回归社会。

（四）**增强企业和职工的职业危害防范意识**。要扎扎实实做好有关职业病防治与保障法律法规的宣传。利用职工就业指导、岗前职业卫生培训、发放宣传手册等多种形式开展职工安全教育活动，通过宣传，提高企业对职业安全的重视程度和责任心，让广大职工了解职业病的危害，提高广大职工的职业危害防范意识和自我保护意识，切实保障职工的职业健康。

# 台灣職業災害補償制度探討

國立中正大學 勞工關係學系

王安祥

我國職業災害之雇主補償責任見勞動基準法第 59 條，雇主對其遭遇職業災害之勞工負醫療費用、原領工資、殘廢及死亡等補償責任。同時，該項補償採無過失主義認定，即該項補償不涉及受職災勞工是否有執行職務之過失。在此職業災害補償責任的設計下，雇主負擔相當重的責任。因此，我國在社會保險的機制上，從勞工保險中設計了職業災害保險制度。受僱於事業單位之勞工，由雇主負擔其職業災害保險之保費，一旦勞工遭遇職災，可由保險之醫療、傷病、失能及死亡給付來抵充雇主之補償責任。

目前對於職業災害之認定，僅可從勞工安全衛生法第二條第四項「本法所稱職業災害，謂勞工就業場所之建築物、設備、原料、材料、化學物品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起之勞工疾病、傷害、殘廢或死亡」為基礎。在申請勞保職業災害給付時，勞工保險局也規劃了相關職業傷病的相關認定基準。無論如何，職業災害認定/鑑定仍為職業災害補償中相當重要的議題。

我國除有勞工保險之設計來協助雇主處理職業災害勞工補償的問題，尚有「職業災害勞工保護法」針對未加保之勞工進行補償，此部分經費來自於政府編列預算及依此法所收支罰鍰；另此法也針對已加保勞工在以請領勞工保險之職災相關給付後，給予相關之津貼，如生活津貼、職業訓練生活津貼、器具補助及看護補助等，此部分經費則來自勞工保險基金職業災害保險收支結餘之提撥。同時，該經費此提供事業單位、職業訓練機構及相關團體，向勞工保險局申請補助辦理職業災害預防及職業災害勞工之重建工作，以全面照顧職業災害勞工在補償前後段時序的相關事務。

目前有關我國職業災害補償之重要議題如下：

- 一、職業災害保險法之催生：如前所言，目前我國對於職業災害勞工保護的法令，除了勞動基準法、勞工安全衛生法、勞工保險條例外，尚有職業災害勞工保護法。因此，法令有整合之必要。如何參考國外立法例，修訂目前法令之不足，催生一部合宜且完整的職業災害保險法，乃當務之急。
- 二、新增職業病認定之挑戰：心理層面的職業病，在現今具壓力的職場中，應為需重視的議題，職場憂鬱症即是其中一例。因此，如何認定職場憂鬱症是否符合職業災害成立要件的「業務遂行性」及「業務起因性」，也都應因職場憂鬱症新增為職業病而多加考慮。
- 三、強化職業災害預防工作：辦理職業災害相關業務中，最重要的工作乃在於有效預防其發生。如何透過職災保險基金，有效做好職業災害預防之工作，如教育訓練及導入職業安全衛生管理系統等工作，無疑仍是重要的工作。
- 四、強化職災災害勞工重返工作之功能：遭遇職業災害的勞工，在「就業服務法」24 條中，尚不為主管機關需致力促進就業的對象，除非其已達身心障礙條件者。雖在「職業災害勞工保護法」中，有促進職災勞工就業之內容，但協助職

災勞工重返職場，尤其是未達身心障礙之職災勞工，是近來在照顧職業災害勞工政策上需強化之處。

# 職業傷病補償制度

王國華

中國文化大學勞工關係學系

職業傷病補償制度主要是為了讓職業傷病的勞工能保有基本的財產安全保障。職業傷病補償制度，不是以故意或過失作為補償的構成要件，而是以無過失補償為原則，其實施通常是透過強制性的社會保險方式，進行納保與給付。台灣的職業傷病補償制度主要由勞工保險局負責相關條件審查與補償工作。其法令依據則為1958年公布勞工保險條例，1984年公布勞動基準法，2001年10月31日再通過職業災害勞工保護法以對勞工的權益有更進一步的保障。

勞工保險職業災害保險乃透過社會保險之原理、原則，於被保險人因執行職務而致傷害、疾病、殘廢或死亡時，給予職災醫療及現金給付之補償，以減低被保險人因職業災害所遭受之損失，並提供其本人或其遺屬適度之生活安全保障。職業災害保險將職業災害分為職業傷害及職業病兩類，其認定係依據被保險人因執行職務而致傷病審查準則及勞工保險職業病種類表之規定辦理。職業災害保險提供職災傷病、醫療、失能、及死亡等四種給付，並於2008年將死亡給付與終身無工作能力者的失能給付由一次給付改為年金化。

除勞動基準法及勞工保險條例給予勞工職業災害保障外，職業災害勞工保護法亦提供職災勞工補充性之保障，其補助對象包括參加勞工保險勞工及未參加勞工保險勞工。參加勞保之職災勞工，除勞保的職災給付外，另可依該法請領職業疾病生活津貼、殘廢生活津貼、職業訓練生活津貼、器具補助、看護補助、勞工死亡家屬補助，退保後職業疾病生活津貼等。至於未參加勞工保險之勞工發生職災事故時，亦可請領前述各項津貼及補助，同時若雇主未依勞動基準法規定予以補償時，亦得比照勞工保險條例之標準，按最低投保薪資申請職業災害殘廢、死亡補助。此外，為加強職業災害預防及職業災害勞工職業重建工作，職業災害勞工保護法針對僱用職業災害勞工並提供其從事工作必要之輔助設施之事業單位及辦理職業災害預防與職業災害勞工重建專案計畫之單位給予補助。依此，數年來已補助許多研究與實作計畫，並相繼補助成立了附屬在現有醫院內的9所勞工職業傷病診治中心以及7個職業重建單位。

台灣的職業傷病補償制度雖然經過職業災害勞工保護法的訂定及勞工保險條例的修訂，對職業災害勞工的保障已有相當的改善，但在法規面及實務面仍有一些問題存在：

## 1. 單獨的職業災害保險法或職業災害補償法

目前台灣有關職業災害勞工補償之法令散佈於勞動基準法、勞工保險條例法、勞工安全衛生法及職業災害勞工保護法等，而補償標準及認定則主要依附在勞工保險條例下，勞工保險與職災補償的理論基礎不同，保險的對象與範圍亦各異。在現今的體制之下，無法清楚界定其業務、辦理機構及財源，將對於職災勞工的補償造成困擾，也無法給予勞工足夠的保障。

## 2. 職業病鑑定

職業疾病可分為急性及慢性，急性者其傷害因果關係好認定，也可較快進入補償程序，但是慢性職業病的因果關係認定程序和證

據較為複雜。職業災害勞工保護法規定在職業災害未認定之前，勞工得依勞工請假規則規定，先請普通傷病假，普通傷病假期滿，雇主給予留職停薪，如認定結果為職業災害，再以公傷病假處理。因為職業病認定往往花費許多時間，勞工為了避免麻煩或留職停薪而不願意認定職業病。

### 3. 補償金不足

重大傷病的殘廢給付並不符合勞工實際的需求，造成勞工在補償金領取完畢後就會造成生活上的困難。所以除了相關職業傷病補償制度之補償外，還會透過民事訴訟向雇主求取補償。然而在訴訟程序中，勞工與雇主相較往往居於弱勢，並且訴訟期曠日費時，勞工未必能堅持下去。雖然職業災害勞工保護法規定可給予勞工訴訟救助，但仍有若干困難存在，如訴訟費用、家庭生計、司法黃牛的脅迫等。

### 4. 勞健保資源混用

台灣在疑似職業病診斷時必須由勞工先行負擔相關費用，勞工往往會選擇使用全民健康保險資源，而事後因為沒有向雇主索取職災醫療書單而沒有使用勞保相關資源。如此，原應使用職業災害保險者轉為健康保險所支付，造成全民健康保險資源的浪費，也造成職業病通報率偏低，使得職業傷病統計資料有所誤差。

### 5. 派遣勞工之職災補償

台灣對於派遣勞動之規範，尚未有任何具體法律條文，導致派遣機構遊走法律邊緣。目前就勞動檢查的實務面來看，大多以承攬關係予以規範，導致往往派遣機構與要派機構雙方在要派契約中，約定職業災害責任歸派遣機構自行負責，因此要派機構不需負責職災責任。此外職災勞工於罹災後之相關權益亦遭受剝削，如醫療費用、工資遭扣等。雖於2010年台灣擬於勞動基準法增列條文：要派單位使用派遣勞工致其發生職業災害時，應與派遣事業單位連帶負勞動基準法職業災害補償責任，然而藉此立法是否能完全保障派遣勞工之職災補償問題仍有待商榷。