

论《工伤保险条例》的不足及完善对策

文/吴平纪

2003年4月公布的《工伤保险条例》（以下称《条例》）总结了我国工伤保险几十年的实践经验，尤其是1996年《企业职工工伤保险试行办法》推行以来的有关经验，进一步完善了工伤保险制度。《条例》的颁布实施对于推动我国工伤保险事业的发展、提高广大职工的工伤保障水平，有着极为重要的意义：首先，明确规定了我国工伤立法的宗旨和指导原则，规定了工伤保险基金的征集和使用、工伤认定、劳动能力鉴定、工伤保险待遇、工伤保险的监督管理以及违反工伤保险条例的法律责任，这使工伤保险工作纳入到更完备的法制轨道之中。其次，可以更好的保障工伤职工合法权益不受侵犯。《条例》明确规定了工伤职工应当享受的保险待遇和工伤认定的范围，可以避免用人单位规避工伤的确认，以保障工伤职工获得其应当获得的物质帮助。最后，有利于及时依法处理工伤事故。有了《条例》的各项规定，可以减少有关工伤争议的扯皮现象和矛盾迟迟无法解决的问题，可以更好地遵循条例解决冲突和争执。

《条例》与《企业职工工伤试行办法》（以下简称《试行办法》）相比，在许多方面都有了明显的进步，对劳动者的工伤权益保护有了很大程度的提高，但是白玉微瑕，笔者认为《条例》在工伤认定、工伤保险待遇等条款方面还存在着某种程度的不足，需要进一步完善。

一、职工上下班途中受到伤害的工伤认定

《条例》第十四条第六款规定“（职工）在上下班途中，受到机动车事故伤害的”，应当认定为工伤。应当说，相对于《试行办法》规定：“（职工）在上下班的规定时间和必经路线上，发生无本人责任或者非本人主要责任的道路交通机动车事故的”应当认定为工伤，已经有了明显的进步，工伤认定的范围宽泛了许多。职工只要在上下班途中发生了交通事故，不论其负主要责任、次要责任还是不负责任，都应当认定为工伤；而且也不再对上班途中发生的交通事故限定时间和路线，只要职工是从家里到单位的上下班路线上发生的交通事故即可认定为工伤。但是这样的规定是不够的。

案例：周女士是单位的会计，每天到单位上班之前都要先去银行取出公司当天要用的现金，因此每次上班都带了一个大的公文包。一日早晨，周女士骑着自行车行至一行人较少的十字路口，突然从后面窜出一辆摩托车，将周女士连人带车撞翻在地，抢过周女士装现金的公文包后逃之夭夭。周女士被行人送往医院急救，确定为右下肢胫骨粉碎性骨折。事后当地公安机关认定这是一起刑事犯罪案件。周女士和单位到当地劳动和社会保障局申报，要求将这次事故认定为工伤，遭到当地劳动部门的拒绝。理由是这次事故是刑事犯罪案件，并非机动车道路交通事故，不符合工伤认定的范围。

工伤认定的基本定义就是因为工作原因而受到意外伤害。从上述案例来看，周女士受到的意外伤害是在上班途中发生的，这段路程也是去银行取钱的路程，这显然要比一般的上班路途与工作联系的更加紧密。更重要的是，周女士遭到意外伤害，是因为随身带了给公司取钱的公文包，歹徒之所以选择周女士作为作案目标，很大程度上就是因为周女士带了个公文包。而如果没有这个公文包，歹徒就可能不会选择周女士作为作案目标，从而也就免受了意外伤害；或者说如果没有这个公文包，即使周女士也被撞了，那显然也是机动车事故伤害案件（交通肇事逃逸行为），而非刑事犯罪案件，周女士显然可以因此而被认定为工伤。而根据《工伤保险条例》的规定，与工作关系更为密切的意外伤害事故，反而不能认定为工伤，足以凸显该规定存在的不合理性。

如果只是狭义的将职工上下班途中发生的机动车事故伤害认定为工伤的话，就会出现像周女士这种与工作关系更为密切的伤害事件却不能认定为工伤的情况，这是有违工伤立法原意的。再者，从加强保障劳动权益的角度来说，只是将机动车事故伤害认定为工伤事故也是极不合适的。一般来说，发生机动车事故伤害，如果职工不是负主要责任的话，职工获得赔偿的几率是非常高的，在我国几乎所有的机动车都是有保险的，发生事故由保险公司负责理赔。

因此，《条例》第十四条第六款“（职工）在上下班途中，受到机动车事故伤害的（都可以认定为工伤）”的规定有必要做出进一步的修改，如将其修改为“（职工）在上下班途中，受到机动车事故等不可预料的意外伤害（都可以认定为工伤）”，这样的规定就更加符合工伤立法的宗旨，从文义上来说也更为严密了。

二、职工突发疾病视同工伤的规定

《条例》第十五条第一款规定“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（视同工伤）”，删除了原来《试行办法》中诸如工作紧张、第一次抢救治疗等实

实践中不好操作的概念，有很大的进步。但是这一规定的施行，可能会出现实践过程中的伦理风险。因为《试行办法》规定，“工作紧张突发疾病造成死亡或经第一次抢救治疗后全部丧失劳动能力的”应当认定为工伤，也就是说，职工突发疾病如果没有死亡而是全部丧失劳动能力也是可能认定为工伤的，《条例》将突发疾病丧失全部劳动能力排除在工伤保险范围之外，而是否认定为视同工伤。对于职工的直系亲属与用人单位来说利益重大，并且各自利益完全是相对立的。这就有可能出现以下这种情况，用人单位为了不让患病职工认定为视同工伤，完全可以利用现代的先进医疗手段，使职工的抢救过程拖过48小时——由于我国目前并没有脑死亡的鉴定标准，因此在技术上要达到这一点并非难事。而48小时一过，即使职工抢救无效死亡，也不再被认定为工伤，这样企业就可以减轻一大笔开支，尤其是对于那些没有交纳工伤保险费用的用人单位来说。而对突发疾病的职工的直系亲属来说，为了让患病职工认定为视同工伤，对于那些抢救可能无效的或者抢救过后可能全部丧失劳动能力的疾病，职工的直系亲属可能选择在发病48小时内放弃治疗。对于那些家庭困难的职工来说，48小时以后的死亡或者48小时抢救后全部丧失劳动能力的和48小时以内的死亡并没有太大的区别——那些因为突发疾病而全部丧失劳动能力的职工如果得不到有效治疗，也可能在不久后死亡，反而会给家庭造成很大的经济负担。但是对于职工的直系亲属尤其是患病职工是其主要生活来源的直系亲属来说，却有着极大的区别。如果认定为视同工伤，则家庭成员的生活就有了依靠；如果不能认定为视同工伤，他们可能会在面对巨额负债的生活中苦苦挣扎。这就不可避免地会使用用人单位与患病职工的直系亲属尤其是后者面临着伦理的风险。

因此，这一规定在以后的实践中，可能会不断面临考验。如何使其避免遭受伦理的风险，是对本条例的规定进行修改，还是靠其他的法律法规弥补，是个值得认真思考的问题。如果将其修改为“在工作时间和工作岗位，因为工作原因突发疾病死亡或者经抢救无效死亡、全部丧失劳动能力的（视同工伤）”，既可避免遭遇伦理风险，也可适当地减少与工作无关的突发疾病而被认定为视同工伤的情况，从而减轻工伤保险的负担。

三、工伤保险待遇没有精神损害赔偿

工伤属于人身伤害的一种，常常会给劳动者带来肉体痛苦、精神痛苦与心理创伤。尤其是在因工伤导致职工身体器官、伤残部位的毁损、缺失而无法恢复，以至永久丧失功能而无法弥补时就更是如此了。如未婚女性的严重毁容、丧失子宫等，男性失去生殖器等对职工的精神损害都是非常严重的——这些伤害将会影响到劳动者的终生幸福，不止是造成巨大的精神痛苦，而且极易导致相关的精神疾病。但是根据《条例》的规定，上述工伤职工除了获得相关的伤残待遇外，却不能获得任何的精神损害赔偿，这对工伤职工本人来说显然是不公平的。虽然，《职工工伤与职业病致残程度鉴定标准》对于造成工伤职工的伤害，在评级时已作了一定的区别，譬如，未婚女性丧失子宫评为伤残5级，已婚女性丧失了子宫评为伤残6级。但是这种区分对于弥补职工因此遭受的精神损害是远远不够的，依据现在《条例》的规定，对于丧失子宫的未婚女性被鉴定为5级伤残，（与已育女性相比）充其量也就是多获得两个月的伤残补助金（一般来说，丧失子宫不会影响职工的正常工作能力），而职工却要承受一辈子无法生育孩子的痛苦，无法享受作为母亲的快乐，甚至有可能因此失去幸福的婚姻，所能获得的仅仅是多了两个月的本人工资的补偿。这无论从法理上还是从情理上说，都是极不合适的。

但在目前，除非用人单位自愿支付精神损害赔偿，否则劳动者的精神损害赔偿请求便会因无法律依据，而得不到法律的支持，这既有失公允，也与相关法律（如民法）颇不协调。最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》（法释[2003]20号）规定，“因生命、健康、身体遭受侵害，赔偿权利人起诉请求赔偿义务人赔偿财产损失和精神损害的，人民法院应予受理。本条所称赔偿权利人，是指因侵权行为或者其他致害原因直接遭受人身损害的受害人、依法由受害人承担抚养义务的被抚养人以及死亡受害人的近亲属。本条所称赔偿义务人，是指因自己或者他人的侵权行为以及其他致害原因依法应当承担民事责任的自然人、法人或者其他组织”。工伤伤害事故属于特殊侵权行为，工伤职工遭受生命、健康、身体的伤害，根据最高人民法院的司法解释的上述规定，理当享有精神损害赔偿权。但是法释[2003]20号文件又规定，“属于《工伤保险条例》调整的劳动关系和工伤保险范围的”，不适用该规定。而《工伤保险条例》却没有规定精神损害赔偿，这在事实上等于排除了工伤职工的精神损害赔偿权，由此也造成了工伤职工的诉权的限制。同为人身损害，工伤损害赔偿权利的范围显然要比一般的人身损害赔偿受到更多的限制。基于《劳动法》与《民法》是特殊法与一般法的关系，对于民法有规定的，劳动法在立法精神上应与其保持一致。因此劳动法规，特别是《工伤保险条例》应该将精神损害赔偿列为工伤保险待遇的内容。至于精神损害赔偿的范围与数量，考虑到工伤保险基金目前的承受能力，可考虑在立法时对精神损害赔偿列入工伤待遇的项目的范围与数量给予一定的限制。另外，也可要求企业承担一定数目的精神损害赔偿的费用，对于督促企业加强职工保护、预防职工工伤也是不无裨益的。

《工伤保险条例》取得的成就有目共睹，但是存在的问题也不容忽视。相信随着中国劳动保障尤其是工伤保险事业的逐步发展，工伤保险的理论研究的逐步深入，工伤保险的立法也将在改进现行立法的基础上不断地得到完善，劳动者将能获得更加全面的工伤保险权益以及更高层次的劳动

相关链接

中国企业家队伍成长不起来的制约因素分析
论《工伤保险条例》的不足及完善对策
既有居住建筑节能改造的意义与实施建议
我国农村贫困地区养老保险金筹资渠道探析
新一届中央领导集体的农民经济利益思想初探
对农村经济产业化发展中人才流失问题的探讨
加快民族地区社会主义新农村建设的若干思考
市场经济条件下农村社会保障体系模式的构建

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心