

论我国工伤保险制度的完善

摘要：与工业化国家相比，我国工伤保险制度主要存在观念滞后、相关法规不健全、费率机制欠科学、管理体制不顾等问题。要完善这一制度，必须确立预防、康复、赔偿相结合的新型理念，理顺体制，健全法规，建立科学规范的费率机制。

工伤保险是对劳动者的职业伤害实行经济补偿和物质帮助的一种社会保障制度，通过工伤保险机制，使受到职业伤害的劳动者及时获得医疗救治、生活保障、经济补偿和职业康复，并分散雇主在劳动者职业伤害上的风险责任，这一制度已成为世界各国通行的制度。据国际劳工组织的统计，在本世纪初期，全世界已有 164 个国家建立了工伤保险制度。

一、发达国家工伤保险制度概述

工伤保险制度是伴随着资本主义工业生产造成的大量伤亡事故和职业病，并在强大的社会压力下建立起来的。1884 年，德国制定了世界上第一部《工人伤害赔偿保险法》，对涉及工业事故和职业病及其预防与补偿问题作出了专门的规定，确立了无过失责任原则，建立了工伤保险制度，并被世界上大多数国家所仿效。

在保险模式上，目前世界上实行工伤保险的国家大体为两种模式：一种是社会保险模式，另一种是雇主责任保险模式。采用前一种模式的约占实行工伤保险制度国家的 2 / 3，它们是用公共基金实施的，其工伤保险基金可以是一般社会保险基金的组成部分，也可以是单独的。在这些国家，凡参加工伤保险的雇主，都必须向社会保险机构交纳工伤保险基金，由社会保险机构支付伤残补助金。采用后一种模式的是少数国家，其雇主责任保险有两种情况：一是受伤的工人或遗属直接向雇主要求索赔，雇主根据法律规定向他们直接支付赔偿费用。如果工伤还涉及其他方面的争议，法院或国家有关机构将出面解决；二是雇主为其雇员的工伤风险实行保险。这些雇主只能通过向私人保险公司投保而得到保险，而保险公司征收的伤害保险费，通常是根据各企业或各产业部门的工伤事故发生的情况或根据工作风险程度进行评定，保险费可能差别很大。

在保险范围上，多数国家的工伤保险制度一般适用于工薪劳动者，通常不适用于自我雇佣者。一些工业化水平较高国家的工伤保险，几乎包括所有雇员。如德国参加保险的人员不仅有产业界雇员，而且包括农民、教师、政府雇员等。

在基金的筹集方式上，大致有三种：第一，单独确定法。基本缴费额用预测的方式确定，然后再根据雇主的经历进行调整，个别工伤事故的有关数据和账目要求只针对某一个企业。第二，集体确定法。这种办法与单独确定法较为相似，不同的是，费用是根据企业所在的产业部门发生工伤危险的情况制定的。第三，统一确定法。在这种方法中，所有雇主一律交纳统一数额的保险基金，数据和账目也是针对整个制度而设计的。

在管理体制上，工伤保险组织机构的设立取决于该国实行哪一种保险模式。实行雇主责任制的国家一般由商业保险机构管理，实行社会保险的国家则由公共机构或保险基金会单独负责。在这方面，最具代表性的要属德国。德国的工伤保险由同业公会负责。工伤保险同业公会按行业划分，拿国共有 34 个，实行行业统筹。工伤保险同业公会虽属社团组织，由董事会和公会代表大会自治（两会代表雇主、雇员各占 50%）管理，由国家安全生产监察部门负责监督，但具有特定的行政执法权。

二、我国工伤保险制度历史沿革及其现状



1951年，我国的工伤保险制度开始建立，直到20世纪80年代中期以后，开始在部分地区进行工伤保险改革试点，开始了真正适应市场经济需要的工伤保险制度建设的探索。1996年，原劳动部在总结各地经验的基础上，颁发了《企业职工工伤保险实行办法》（劳动部发[1996]266号），对工伤保险的实施范围、工伤认定、待遇项目和支付标准、工伤保险基金和缴费制度、政策监督及组织实施等作了基本规定，突破了工伤保险仅适用于国有企业和集体企业的限制，把工伤保险覆盖面扩大到各类企业及全体职工，并统一了工伤保险待遇标准，工伤保险由企业保险向社会保险迈出了一大步。2003年4月27日，国务院颁布《工伤保险条例》，为发展工伤保险制度确立了法律框架。目前，我国工伤保险由劳动保障行政部门管理，基金管理“以支定收，收支平衡”，保障范围扩展至境内各企业的职工和个体工商户的雇员，保险费按照职工工资总额的一定比例由企业缴纳，职工个人不缴费。据我国劳动和社会保障部统计，2005年初，全国已有29个省、自治区、直辖市开展了工伤保险，参保职工人数为4575万人，共征缴工伤保险基金38亿元。

我国工伤保险制度的发展，对于保障劳动者的合法权益，促进安全生产，维护社会公平和稳定起到了积极作用。但是，在实施过程中也还存在一些问题：一是工伤保险的相关法规不健全。2004年起开始实施的《工伤保险条例》对我国工伤保险制度的适用范围、工伤保险基金的来源、工伤认定的标准、工伤争议的处理等作出了原则性规定，但在具体实施过程中，还缺少一些与之相配套的规范性文件；二是工伤保险差别费率制定得不够科学，浮动费率机制没有完全形成。工伤保险差别费率档次划分较少，没有按不同行业的特点和事故发生的概率确定费率，甚至挫伤了部分企业参保的积极性，未能充分利用好工伤保险差别费率和浮动费率机制经济杠杆的调节作用；三是工伤保险在事故预防上乏力，安全生产与工伤保险跨部门管理，工伤保险管理部门没有安全生产技术支撑条件，缺少工伤保险的自我能动功能。

三、完善我国工伤保险制度的建议

（一）适应需要，完善工伤保险的法规体系

作为我国工伤保险的法律体系，无疑《工伤保险条例》是其核心，但在此基础上，还需要制定一系列相关的规范性文件和实施细则，例如制定《工伤认定管理办法》用以规范工伤申请、受理、认定的程序及相关人员的权利和义务；制定《劳动能力鉴定管理办法》用以规范劳动能力鉴定的组织、管理和程序；制定《工伤保险遗属抚恤条件》用以明确享受遗属抚恤的资格；制定《工伤保险待遇支付管理办法》用以规范长期工伤待遇改为一次性支付的条件和标准；制定《工伤保险医疗服务管理办法》用以规范工伤医疗服务的水平、标准和相关机构的责任。

（二）不断探索，建立科学规范的工伤保险费率机制

科学、规范的费率机制，有利于工伤保险成本分配的公平性，也有利于促进企业的安全生产，因此，国家应按行业分类标准，根据近年来工伤事故的发生率、伤亡人数及程度进行测算，制定全国的行业风险费率，并根据各投保单位每年的职业风险变化和保险基金的支付率定期对费率进行调整。

（三）理顺体制，将工伤保险纳入安全生产监督管理部门统一管理

目前，我国工伤保险由劳动和社会保障部门管理，从表面上看，工伤保险具有社会保障的属性，将社会保障多险种放在同一部门管理，似乎理顺了关系，但从实际上看，因工伤保险与其他社会保险制度的相关性不大，组织方式与实际效果和制度目标之间产生了脱节。工伤保险是为了促进安全生产，安全生产是为了减少事故和工伤补偿，可以说工伤保险离开了安全生产就无生存的根基。从代表世界发展主流趋势的德国、日本两大模式来看，或作为国家法律授权的社团组织独立运作，国家安全生产监督管理部门负责监督；或由安全生产监督管理部门直接负责管理。[5]我国工伤保险的体制建设，应取德国和日本之所长，并结



合我国实际，由国家和各省设立独立的事业单位负责基金运作，实行省级统筹，由安全生产监督管理部门负责制定政策和工伤基金的监管，统筹规划，整体推进。

（四）确立新型观念，完善工伤保险的运行系统

就整个工伤保险运行系统来讲，工伤保险的赔偿只是工伤保险的一部分。国际工伤保险的发展已走过被动赔偿的消极工伤保险阶段，工伤预防、职业康复和工伤赔偿相结合已是国际工伤保险发展的主流。近几年我国工矿企业事故频繁，除安全监察水平、安全生产技术水平等因素外，工伤保险开展不力也是一个重要因素。因此，要确立预防、康复、赔偿相结合的新型观念，在切实做好工伤理赔的基础上，积极开展工伤事故预防，通过各种手段减少和降低事故发生率和职业病发病率，并逐步将受伤职工的康复也纳入保险体系。

（五）加强队伍建设，提高工伤保险的组织管理水平

提高工伤保险组织管理工作，加强工伤保险队伍建设，是全面推进工伤保险制度的基础。一要加强工伤保险行政机构、工伤保险经办机构、劳动能力鉴定机构的组织建设；二要建立一支工伤保险法律、劳动鉴定技术、信息化和计算机管理研究的专家队伍，开展工伤保险的科学研究工作，依靠科学研究推进工伤保险工作的开展；三要加强劳动保障的执法队伍建设，逐步淡化其行政色彩，强化其法律特点，时机成熟时在法院系统建立“劳动保障法庭”，形成一支专业化、高水平的从事劳动保障法律事务的经办队伍。

