

The Problems and Suggestions Relating to Industrial Injury System in China

—Based on the Investigation in Hefei

Kungang Li, Wanpeng Wang, Tong Fu

Law School, Anhui University, Hefei Anhui
Email: likungang@hotmail.com

Received: Jun. 8th, 2017; accepted: Jun. 22nd, 2017; published: Jun. 29th, 2017

Abstract

This paper is a report on the rights of the workers suffered from industrial injuries based on the investigations on the injured workers, employers, arbitrators and government employees. The report shows that the elements that influenced the rate of industrial injuries include the skill efficiency of the workers, the protection in the industry, security management of the employers, and the public transportation. The report also shows that the rights of injured workers are often discounted in practice, which is mainly influenced by the payment of the premium of the industrial insurance. This report further finds that there exist some problems in the industrial injury insurance system. The report makes three suggestions to the current problems that include improving the systems on industrial injury prevention, the collection of industrial injury insurance premium, the combination of civil liability and the liability of industrial injury; changing the situation that the rights of the industrial injury of the workers are discounted; improving the treatment to the workers subsequent to the industrial injuries.

Keywords

Influence Element, Payment of the Social Insurance Premium, Industrial Injury Compensation

我国工伤制度的问题与完善

—基于合肥地区调研的思考

李坤刚, 王万鹏, 付 彤

安徽大学法学院, 安徽 合肥
Email: likungang@hotmail.com

收稿日期: 2017年6月8日; 录用日期: 2017年6月22日; 发布日期: 2017年6月29日

摘要

本文是对安徽省合肥市劳动者、用人单位、仲裁员和工伤认定部门工作者所作的关于工伤职工维权状况的调查报告。调研结果显示,影响工伤事故发生的主要因素为:劳动者的技术熟练程度、行业的安全防护、用人单位的安全管理,以及公共交通的安全。调查还显示,发现劳动者的工伤权利在实践中被打折,影响打折的因素最主要的是工伤保险基金的缴纳状况是否交纳。此外,调查还发现,在工伤制度的设置上,我国目前的制度也存在一些问题。在调研和访谈的基础上,本报告针对存在的问题提出三点建议:完善工伤预防制度,促进工伤缴费制度和竞合制度的科学化;改善劳动者工伤权被打折的现状;完善工伤劳动者后续待遇相关制度。

关键词

影响要素, 社保交纳, 补偿待遇

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

工伤是伴随着工业化而产生和发展的,改革开放 30 多年来,工业化的迅速推进,极大地改善了我们的生活。同时,改革开放后,随着市场经济的推进,我国逐渐建立起了社会化的工伤补偿和救助机制,先后制定颁布了《企业职工工伤保险试行办法》(劳部发(1996)266 号)、《工伤保险条例》(国务院 2004 年 1 月 1 日颁布,2011 年 1 月 1 日修改)、《社会保险法》(2010 年 10 月 28 日颁布),在此基础上实现了工伤救助和补偿机制的社会化。

然而,必须指出的是,我国社会保险的社会化建立在用人单位缴费的基础上的,用人单位如果不缴费,则自行承担工伤责任,因此,我国工伤保险的社会化是有限的。这是一个很大的缺陷。除此之外,根据我国在实践中的观察,工伤保险制度尚有诸多的不足之处,例如:我国工伤保险制度仍然以工伤治疗和补偿为主,对工伤事故的预防机制仍不健全;政府监察执法的力度不强,仍有许多用人单位未缴纳工伤保险费;劳动者遭受工伤后,维权路径艰难而冗长,权利往往被打折扣,等等。

为研究制度实际存在的问题,我们在合肥市进行了专项调研,以实际情况为依据进行实证分析研究。此次调研的主要对象为合肥地区的工伤职工、企业单位、仲裁员以及劳动局工伤认定人员等,调研采取个人访谈和问卷调查相结合的方式,向 200 名不同行业、不同年龄段的遭受工伤的劳动者进行了有效问卷调查,对其中的 50 名劳动者进行了深度访谈。从严格意义上讲,工伤分为两大类,一是意外伤害,二是职业病。本次调研的对象为意外伤害型的工伤,不含职业病。另外,我们也对 50 名企业人事管理人员、25 名仲裁员以及 4 名工伤认定单位人员进行了深度访谈。我们在收集第一手资料的基础上进行综合深入的分析,探索工伤发生状况、工伤的认定、维权的方式、难易程度以及最终待遇的领取等,并针对此次调研中发现的问题提出相应的意见和建议。由于资源有限,我们的调研覆盖面可能还不够宽广,所得结论也可能存在不足之处,欢迎批评指正。

2. 工伤发生率的影响要素

工伤事故的发生与劳动者及用人单位的主客观状态有很大的联系,因此,研究工伤与相关要素的关

系，对于认清工伤事故的发生原因，从而有效地预防工伤是至关重要的。为此，我们首先关注了几个影响工伤事故发生率的要素：一是劳动者在用人单位的工龄；二是用人单位的所属行业；三是用人单位的安全管理；四是社会环境风险。现根据相关的调研数据，对这几种影响工伤发生的要素进行分析如下：

2.1. 工龄与工伤发生率

早在 1995 年傅华等人就曾对工龄与工伤之间的联系作过研究，他们的研究表明，工龄在 5 年内的职工发生工伤的概率最高，为 35.4%。并且，随工龄增加工伤数会逐渐减少。但当职工工龄超过 25 年后，工伤事故发生率会再次增加，至占总数的 7.9% [1]，具体见表 1。其所含的意思是，在入职的前几年，劳动者的技术不熟练，年轻毛糙，会造成较多的工伤，另外，在劳动者逐渐衰老后，由于敏捷度和反应速度的下降，劳动的风险也会加大，会形成第二个工伤高峰期。

我们的调研数据再次表明，劳动者的工伤与劳动者的工龄有较紧密的联系。在我们所做的两百份问卷中，有 96 人工伤是在入职一年以内发生的，63 人在入职一至三年发生，这就占了总体的 79.5%。与 1995 年傅华等人的研究相比，工龄较短的劳动者的工伤发生率高则更为明显。我们认为，这种现象发生有以下几个方面的原因：

第一，劳动关系的流动性越来越强。目前劳动合同的短期化造成劳动关系的不稳定，随着工业化的不断推进，企业的外部劳动市场发达，工人们在不同用人单位间流动性也在不断增强。劳动者是在不断流动的过程中寻找自己的市场价值，这种状况导致劳动者技术不熟练，因而易造成工伤。

第二，劳动关系的流动性弱化了用人单位培训劳动者的动力。在劳动关系流动性加强这个大背景下，用人单位的岗位不愿意花太多的金钱培训劳动者，怕白白浪费培训资金，这更加导致了劳动者职业技能不熟练。特别是在一些高危行业以及对职业技能要求较高的行业，这种短缺对工伤发生率有着尤为深刻的不利的影响。从本次调研中发现在本单位工龄 3 年以下的职工发生工伤的比例如此之大，说明职工工龄以及职工职业技能熟练程度是影响工伤发生的重要因素(见图 1)。

2.2. 行业的危险性与工伤发生率

由于各个行业的工作环境和工作方式差异较大，各个行业的工作危险性程度也是各有不同的，因此，行业的危险性与工伤发生率有紧密的联系这一点是毫无疑问的。根据不同行业的工伤风险程度，参照《国民经济行业分类》(GB/T 4754-2011)，我国根据不同行业的工伤风险程度，由低到高，依次将行业工伤风险类别划分为一类至八类。¹

我们对 200 人所作的问卷调查结果显示(见图 2)，36%的受伤职工工伤前从事制造业，29%的受伤职工从事建筑业。²这两个行业的比例大大超过了其他诸如文体、医药、住宿餐饮业的比例。由此可以看出，制造业、建筑业是最具有危险性的行业。这两个行业迫切需要技术、培训和工伤风险防范。在这两个行业中，劳动者受伤的直接原因主要为摔伤(占 35%)、机器伤(占 30%)，砸伤占 16% (见图 3)。

Table 1. The relation between industrial injury and the working years [1]

表 1. 工伤与工龄的关系[1]

工龄	单位：年	0~4	5~9	10~14	15~19	20~24	≥25	合计
人次数	单位：次	67	58	25	18	6	15	189
百分比	单位：%	35.4	30.7	13.2	9.5	3.2	7.9	100

¹ 中华人民共和国人力资源和社会保障部.《关于调整工伤保险费率政策的通知》(人社部发[2015]71号)[EB/OL]. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201507/t20150731_1396669.htm, 2015-7-22.

² 这里的分类是按照 2015 年 10 月以前的旧的三级分类所做的分类，2015 年 10 月份后开始实行八级分类。

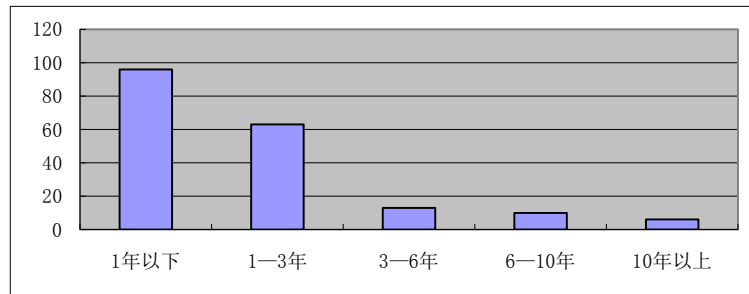


Figure 1. The working year of the 200 hundred injured workers investigated (unit: person)

图 1. 200 名受工伤调研职工在本单位的工作时间(单位: 人)

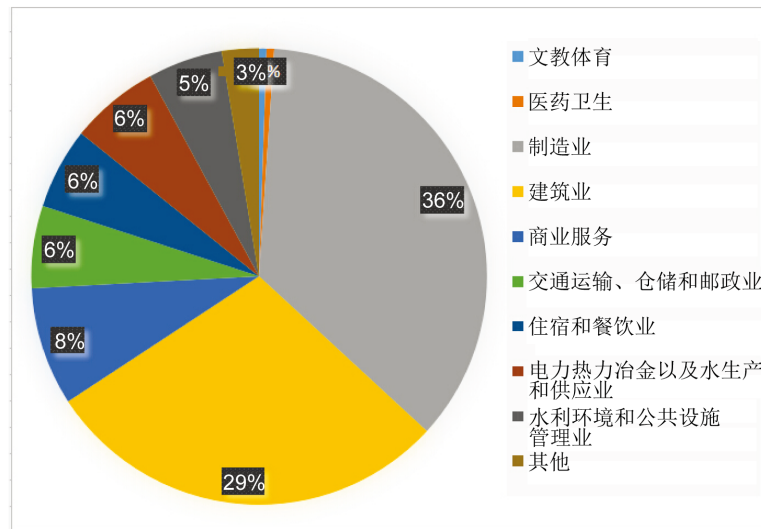


Figure 2. The industries of the 200 hundred injured workers investigated

图 2. 200 名被调研工伤职工行业分布

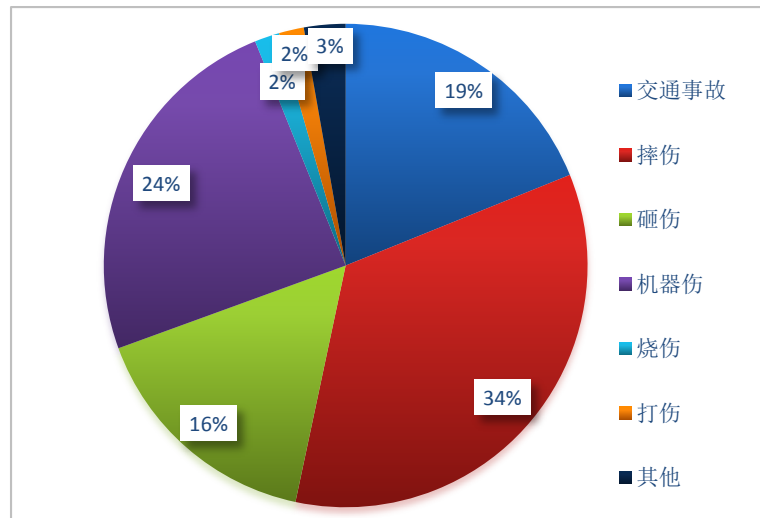


Figure 3. The incidental causes of the 200 hundred injured workers investigated

图 3. 200 名被调研工伤职工受伤原因统计

我们的调研结果也印证了工伤保险实行行业费率有其合理性。目前在我国费率确定上,按照风险较小的行业到风险较大的行业的分类,社保缴费率也从低到高依次增加,一级风险最低,八级风险最高。用人单位在初次缴费时,先按行业基准费率确定,以后由统筹地区社会保险经办机构根据用人单位工伤发生率、工伤保险费使用、职业病危害程度等因素,一至三年浮动一次。从浮动费率的科学性来看,尽管我国 2015 年开始实施的八级分类较之于以前的分类有较大的进步,但较之于发达国家和地区,仍存在以下的问题:

首先,我国实行的差别费率档次少且差别较小。差别费率的目的是为了让高风险行业的单位承担更高的工伤成本,促进安全生产条件不合格的企业及时改善生产条件。2015 年 7 月 22 日,人社部和财政部联合发出的《关于调整工伤保险费率的通知》中规定,我国从 2015 年 10 月 1 日起实行新的工伤保险费率制度。本次调整将行业风险增加到了八个档次,基准费率分别为 0.2%、0.4%、0.7%、0.9%、1.1%、1.3%、1.6%、1.9%左右,部分学者认为这使得行业风险档次更能反映其真实风险[2]。然而,从行业风险档次分类数量来看,德国达到 380 个,日本达到 54 个,台湾地区达到 61 个,远比我国的行业风险分类多得多。从工伤保险费率区间来看(见表 2),我国的费率区间与其他三个国家、地区的相比,最高行业费率与最低行业费率拉不开差距[3]。以我国台湾地区为例。台湾地区职业灾害保险费率共分为三种分别为行业别灾害费率、实绩费率和上下班灾害费率三种。其中费率最低的是金融业保险业 0.02%,最高为煤矿业 2.94%。较为细致的行业差别可以更利于体现工伤保险的公平性,使得工伤事故风险高的行业承担高的费率成本,而事故风险相对低的行业承担相对低的费率成本,激发各行业改进工作场所的安全性,最终达到减少职工受伤的目的。

其次,浮动费率参考指标不准确且浮动难。工伤事故发生率作为浮动费率浮动的重要参考指标在实践中很难准确确定。在对企业人事管理人员的访谈中,我们了解到由于我国目前缺乏工伤事故通报制度,社保部门一般被动接受来自劳动者或者用人单位的工伤申请。企业为防止工伤事故发生率过高导致本单位浮动费率上浮,对一些轻微的工伤事故选择与受伤职工私了解决。劳动者迫于在本单位继续任职的压力,或者避免进入复杂的工伤申请、工伤补偿程序,如果觉得用人单位的补偿勉强可以接受,也不会再去劳动、社保部门申报工伤。浮动费率浮动难,难就难在我国现在对浮动费率如何“浮动”,中央未制定浮动费率的实施细则,缺少明确统一的标准,这就导致实践中的可操作性较差,有些地方甚至没有得到真正实施。

再次,浮动费率未对小型企业进行特殊考虑。浮动费率具有两面性,有好处也有坏处。一方面能够督促单位改进生产,预防工伤;另一方面如果使用不当会造成用人单位成本增加,不利于新兴企业的发展。比如,台湾地区的实绩费率主要适应于雇佣人员达到 70 人的投保单位。这样做是为了防止那些刚刚起步,生产经验不丰富,规模尚小,经济实力稍弱的企业,不会因为浮动费率而影响企业发展。大陆地区不加区分的适用浮动费率,极有可能对企业发展造成负面影响[4]。

Table 2. The scope of premium rate of Germany, Japan, the District of Taiwan and Mainland China

表 2. 德国、日本、台湾地区及中国的费率区间

国家及地区	费率区间(单位%)	高低费率相差倍数(单位:倍)
德国	16.42~0.15	109
日本	10.30~0.30	34
台湾	2.94~0.02	147
中国	1.9~0.2	9.5

2.3. 用人单位安全管理与工伤发生率

在对劳动者访谈的过程中，在问及受到工伤的劳动者对工作环境安全性的感受时，有 41% 的劳动者认为工作环境有点不安全，32% 的劳动者则认为工作环境非常不安全，这些回应反映出用人单位的安全生产管理未能跟上。根据法律规定，用人单位应当负有安全生产保障的义务，为劳动者提供一个安全稳定的环境，这不仅是用人单位在法律上的义务，更是社会赋予其的责任。但是根据我们的调查，在这种强制性安全生产的责任之下，众多用人单位却没有让劳动者感到工作环境的安全。究其原因有以下几个方面：

首先，用人单位有降低用工成本的动机。不管是预防工具的购买，还是专门的工伤预防负责人员的聘请，都需要额外的人力物力的花费。在对企业人事管理人员进行的关于所在单位是否采取过预防工伤措施的访谈中，15% 的单位表示未特别采取过，45% 的受访单位表示采取过，但是很少。对这些单位进一步问及不采取或较少采取工伤预防措施的原因时，有 73% 的单位表示还是抱有一定的侥幸心理，认为工伤总在少数，与少部分人的受伤赔偿额相比较，花那么多精力进行工伤预防没必要，购买工伤保险还不如铤而走险。

其次，行政监督和惩罚的不到位。一方面，国家对危险预防不够重视，我国由于工伤保险行政、经办、劳动能力鉴定机构工作量大，因此大部分地区都把精力放在了工伤保险待遇补偿方面，对工伤预防基本上并无过多的涉及[5]。另一方面，执法主体不明确，2003 年的《工伤保险条例》中明确了劳动和社会保障部主管全国的工伤保险工作，国家安全生产监督管理总局是综合管理全国安全生产工作的部门，所以在工伤预防的安全管理问题上存在两个部门职能的重合，关于到底由哪个政府部门来管理又并无明确的规定，导致各个部门相互推诿，缺乏长期的监管部门。

2.4. 交通事故与工伤发生率

在关于工伤职工的受伤类型的调研中，在随机进行的 200 个案例调研中，我们惊讶的发现，交通事故在受伤原因中竟然占到了 12%。这大大出乎我们的预料。这个数据也说明现在交通安全对人民的生命安全影响重大。如今中国经济不断发展，人民的生活水平随之提高。与此同时，车辆的数量越来越多，基础设施建设滞后，容易造成更加拥堵复杂且危险的交通环境。曾起何时，职工上下班竟然成为如此危险的一件事。近年，我国随着电瓶车的热卖，由曾经的“自行车大国”渐渐转变为“电动自行车大国”。电动自行车凭借其购买和使用费用低，灵活省力，方便快捷的特点，被工薪阶层用来日常出行的代步工具。但是，这种交通工具存在很大安全隐患，各个电动自行车生产厂家为了控制成本，生产的电动车质量参差不齐。而且属于“肉包铁”形式骑行的电动车，在下雨下雪天极易打滑与机动车摩擦，发生事故。在我们的调研中这种案例比比皆是。交通参与中对交通法规的不了解以及安全意识差的现象十分严重。

此外，在我们对用人单位的访谈调研中，面对越来越高的上下班途中职工工伤发生率，各单位负责人不禁连连喊冤，抱怨为何糟糕的交通环境让单位来买单。从《中国劳动统计年鉴》(2014)的数据可以看出，上下班途中工伤认定比例为 5.73%，位列于在工作时间和工作场所内因工受伤这一典型职业灾害之后，在工伤认定事故种类中占第二大比重[6]。由于工伤保险实行浮动费率，上下班工伤事故的多发，无疑会导致工伤费率的上升，增加企业的用工成本。

针对交通事故比较多的情况，目前有学者已经开始呼吁实行单独的上下班灾害费率，主张上下班途中交通事故的危险非来源于企业生产环境，企业无法对该危险进行控制，这样社会化性质的问题也应该有社会合理分担[7]。如台湾地区的做法那样，可在行业差别费率之外，单独设立不予浮动的上下班灾害费率。该费率可根据各地区上下班途中交通事故的发生率予以确定。这样既避免了企业因与自身安全生

产因素关联性极低的上下班交通事故的发生，使得其费率浮升、负担加重，又可集社会之力弥补因事故受伤的职工的损失。

3. 劳动者工伤权利被打折的现状及其原因

3.1. 劳动者工伤权利被打折的现状

3.1.1. 劳动者工伤权利的基准法性质

由于我国没有单独的专门的劳动基准法，因此，实践中对于劳动者以及律师和司法者对劳动基准的概念还比较淡漠。然而，对于劳动基准的理解应当是整个单个劳动关系法的基石。虽然我国不像日本和台湾地区有专门的《劳动基准法》，也不像美国和澳大利亚有《公平劳动标准法》，但是我国的劳动基准立法是普遍存在的。例如，我国的最低工资立法，最高工时的限定，这些标准是不允许用人单位和劳动者通过协商的方式突破的。用人单位如果和劳动者商议，支付低于最低工资的报酬，即使得到劳动者的书面同意，也是属于违法无效的。如果劳动者主动要求超过法律规定的时间限制加班，并得到用人单位的同意，也是违法的，因为其突破了法定标准的限制。这些是我国司法实践中得到普遍认可的最低标准。

但是，人们常忽视的是，在劳动关系中，社会保险的缴纳也是属于劳动基准，是不允许自行协商的。无论是用人单位和劳动者协商不缴纳社保，或者是劳动者主动和用人单位协商不缴纳社保，均是违法的。因为这种协商破坏了社保机制的运行。同样，工伤的治疗和补偿标准也是立法设定的底线，是为了避免用人单位利用自身优势而设定的，目的是为了劳动者或者适当的补偿。我国台湾地区的《劳动基准法》第一条就明确规定：“雇主与劳工所订劳动条件，不得低于本法所定之最低标准。”关于台湾地区工伤的“职业灾害补偿”是规定在《劳动基准法》第七章的，因此，在台湾工伤的补偿标准也是不得低于法定规定的。

然而，在我国大陆地区劳动者的工伤权利被打折却成了常态，绝大多数工伤案件中，劳动者被迫接受了被打折的权利。这种现象说明，目前我国大陆地区对受到工伤的劳动者的保护存在着问题，这里既有对基准立法理解上的偏差，又有其他因素的影响，为此，我们随机抽取了 50 个经过仲裁调解结案的案件，以分析打折情况，并通过访谈来深入了解其中的深层次的原因。

3.1.2. 劳动者工伤权利被打折的现状

在我国大陆地区劳动者法定的工伤权利大多数情况下被打折扣，这种情况是众所周知的。但究竟打折率是多少？哪些因素影响了打折率？如何在以后消除这些权利被打折的状况？对这些问题理论界缺乏深入的研究。为此我们随机抽取了 50 个通过调解结案的案例，并将这些案件劳动者权利被打折的状况进行了计算(见图六)。

从这些案例中可以看出，大部分工伤职工在结案时，其主张的工伤待遇数额均有不同程度的打折情况，我们通过将实际判得数额与原来劳动者主张的工伤待遇数额相比，获得“打折率”。在所有样本中，缴纳过社会保险的案件，平均“打折率”为 74.5%，其中折扣最大的案例中，劳动者只拿到原本主张数额的 37%，在 50 个案例中，仅有一个案件中，劳动者的权利没有打折。

3.2. 劳动者工伤权利被打折的影响因素

3.2.1. 不缴纳社保对劳动者工伤待遇的影响

我们注意到，用人单位是否为劳动者购买社保是影响劳动者工伤权利打折的一个重要因素。在所有的 50 个样本中，在未缴纳过社会保险费的 26 个案件中，劳动者的工伤权利的打折率平均数为 65.7%，而在缴纳过社会保险的案件中，打折率则为 83.3%。由此可见，工伤保险对于工伤案件调解的影响。由

于购买的工伤保险为单位分担了风险，使得单位需要负担的赔偿数额降低，双方更容易在较高的数额达成调解协议。

根据我们访谈所了解的情况，如果用人单位给受伤职工购买了社保，用人单位一般在工伤认定方面会积极配合劳动者申请工伤认定。因为在购买了工伤保险的情况下，用人单位需要支付给工伤职工的工伤待遇数额较少，工伤待遇中的医药费，护理费、一次性伤残补助金、一次性工伤医疗补助金等均由工伤保险基金支付。本次在针对 200 名工伤职工受伤后拿到工伤待遇补偿所需时间的调查中(见表 3、图 4)，我们发现用人单位给受伤职工购买了社保的情形下劳动者会较快就能拿到工伤补偿，就算劳动者对补偿有异议而申请劳动争议仲裁，双方能达成调解的可能性也较高。

缴纳了社会保险的案件对劳动者的权利的打折率较低与我国的工伤社会保险医疗和补偿的构成是密切相关的。依据《工伤保险条例》，在缴纳工伤保险的情况下，社会保险基金承担了绝大多数的费用项目，而用人单位承担的项目较少，这是调解率高和打折少的重要原因。

从大数据来看，合肥地区的社会保险缴纳是不容乐观的。根据《合肥市 2014 年国民经济和社会发展统计公报》显示³，2014 年合肥市参保人数为 124.51 万人，2014 年末全市从业人员 513.9 万人。与周边的大城市南京、全国的数据相比，合肥市的参保比例大幅低于南京的比例、略微低于全国的比例。⁴(见表 4)

根据我们的了解，合肥市对劳动者的社会保险权利一直非常重视，主要体现在两个方面：一是将劳动者要求用人单位补交社会保险的案件纳入仲裁受案范围；二是对于劳动者要求用人单位补交社会保险的案件不适用一年仲裁时效范围的限制。许多一线城市尚未能做到这两点。此外，合肥市要求缴纳社会保险是“五险合一”的，不允许用人单位单独选择缴纳单个的社会保险。如果从工伤保险来看，合肥市的工伤缴费状况同全国相比是一直处于较高的上升趋势(见表 5、表 6)。但即使是在这种社会保障情况下，劳动者的工伤保险权利也未能得到法律设定的保障，其它社会保险缴纳情况更差的地区受到工伤的劳动者的状况是可想而知的。

3.2.2. 其他影响劳动者工伤法定待遇的因素

第一，企业性质的影响。我们注意到，用人单位的所有制性质对于劳动者工伤权利的折扣有重大的影响。在前述的 50 个案件中，非国有企业的“打折率”平均数为 69%，国有企业的“打折率”平均数为 94%。打折率有如此大的差异，主要是因为国有用人单位的性质决定了其与劳动者之间的利益冲突是间接的，侵犯劳动者的权益，并不能使得企业的掌管者直接获利，而非国有企业则不然，其与劳动者之间的利益冲突是直接的，少付劳动者费用就意味着企业的所有者有直接的收益，因此，非国有单位有着更强烈的压低劳动者法定待遇的冲动。

第二，工伤待遇索赔程序复杂的影响。在不缴纳社保的情况下，劳动者工伤权不仅会被打折，而且其获得社会保险的途径会困难得多。按照法律规定，用人单位未给受伤职工购买工伤保险，需自己支付全部法律规定的工伤补偿和医疗待遇。在这种情况下，用人单位会为劳动者要求工伤待遇制造各种困难，以求压低劳动者所索要的工伤待遇，其具体方法包括：不承认劳动关系；拒绝主动为劳动者申请工伤；在劳动者申请工伤时，利用行政诉讼拖延；对伤残鉴定级别提出异议；拒绝支付工伤待遇，通过冗长的仲裁和诉讼程序压迫劳动者。根据我们的 200 人工伤职工调研数据显示，只有 3 位劳动者在受伤后的 4 个月内结束了整个工伤待遇赔偿程序，相反，54%的工伤职工是在受伤一年以后整个工伤程序才有了结果，大多是在 1 至 2 年内解决，其中甚至有 28 人(占 14%)的劳动者是在两年以后才有的结果。

³合肥市统计局，国家统计局合肥调查队.合肥市 2014 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://tjj.hefei.gov.cn/8726/8730/201503/t20150331_1171016.html, 2015-3-26.

⁴南京市人力资源和社会保障局、南京市统计局.关于发布《2014 年南京市人力资源和社会保障事业发展统计公报》的通知[DB/OL]. http://rsj.nanjing.gov.cn/zcfj_74871/zcwj_74873/qt_74898/201611/t20161110_4261440.html, 2015.7.2.

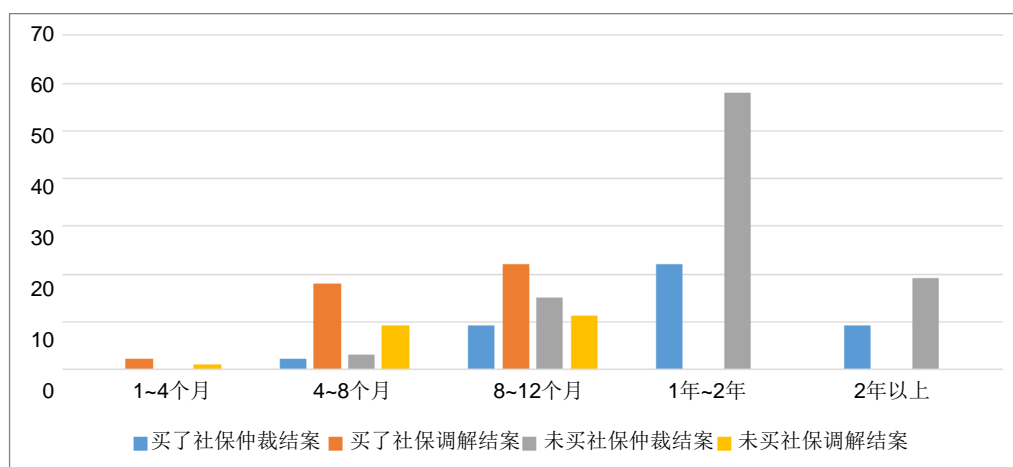


Figure 4. The time taken to get the compensations for the 200 hundred injured workers investigated (unit: person)

图 4. 200 名工伤职工受伤后拿到工伤待遇补偿所需时间的调查(单位: 人)

Table 3. The time taken to get the compensations for the 200 hundred injured workers investigated (unit: person)

表 3. 200 名工伤职工受伤后拿到工伤待遇补偿所需时间的调查(单位: 人)

结案方式	需要时间				
	1~4 个月	4~8 个月	8~12 个月	1 年~2 年	2 年以上
买了社保仲裁结案	0	2	9	22	9
买了社保调解结案	2	18	22	0	0
未买社保仲裁结案	0	3	15	58	19
未买社保调解结案	1	9	11	0	0

Table 4. The percentage of workers included in industrial insurance in Hefei, Nanjing and the nationwide

表 4. 2014 年末合肥同南京、全国相比职工参加工伤保险比例的比较

	参保人数(单位: 万人)	就业人数(单位: 万人)	比例
合肥	124.51	513.9	24.22%
南京	244.24	488.9	49.95%
全国	20,639 ⁵	77,253 ⁶	26.7

Table 5. The statistics of industrial insurance in Hefei [8]

表 5. 合肥市工伤保险情况统计[8]

项目	单位	2009	2010	2011	2012	2013	2014	备注
参保人数	(人)	589,886	675,076	985,780	1,094,159	1,161,915	1,245,100	2009 年至 2014 年期间 年平均增长 16.1%
基金收入	(万元)	7557	8844	19,745	27,494	38,944	41,811.87	2009 年至 2014 年期间 年平均增长 40%
基金支出	(万元)	4032	4397	6200	16,644	18,681	25,641	2009 年至 2014 年期间 年平均增长 44.8%

⁵ 政策研究司. 中国社会保险发展年度报告(2014)有关情况[DB/OL].

http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201507/t20150702_213521.htm, 2015-07-02.

⁶ 中华人民共和国人力资源和社会保障部, 2014 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报.

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/201505/t20150528_162040.htm, 2015-05-28.

Table 6. The statistics of industrial insurance in China
表 6. 全国工伤保险情况统计⁷

项目	单位	2009	2013	2014	备注
全国工伤保险参保人数	万人	14,896	19,917	20,639	2009 年至 2014 年期间年平均增长 6.7%
全国工伤保险基金收入	亿元	240	615	695	2009 年至 2014 年期间年平均增长 23.7%
全国工伤保险基金支出	亿元	156	482	560	2009 年至 2014 年期间年平均增长 29.2%

第三，工伤保险待遇强制执行难的影响。由于法院执行案件普遍性的困难，劳动者不想与单位闹得太僵。若单位不执行裁决，劳动者还要去法院走强制执行的程序。按照合肥地区法院执行庭的一般办案速度，劳动者最少也要再等半年左右。此外，一些工伤职工还想继续回单位上班，更加不想恶化双方的矛盾。因此，劳动者想通过调解结案，换取单位更快的赔偿，避免夜长梦多。用人单位想通过调解和复杂程序的威胁来迫使劳动者降低索求数额，其结果必然是劳动者的权利被打折。

第四，劳动者自身维权能力较弱的影响。在工伤职工的工伤制度法律知识了解程度调查中，有 59% 的人表示“完全不了解”，24% 的人表示“了解一点”，11% 人表示“一般了解”，仅有 5% 人“非常了解”。同时，由于受工伤的劳动者不再工作，如果单位不支付停工留薪期工资，或者治疗时间过长超过了法定的停工留薪期，那么工伤职工就会失去生活来源。而且，治疗和康复花费巨大，他们急需这笔工伤补偿来生活。此外，部分工伤职工对法律规定的工伤待遇项目一知半解，只要单位同意支付医疗费和一定的补偿，就愿意与单位私了解决。

第五，工会作用缺位的影响。长期以来，由于立法、制度建设和社会环境等原因，基层工会发展的不健全，使得劳工在社会经济发展的矛盾中对抗资方的力量不足，经济发展利益也因此偏向资方。职工没有依法享受劳动待遇时，无法像发达国家的工人一样得到工会的有力支持，来对抗资方。在我们所做的 200 例调查中，就谁主动申请工伤认定这个问题，职工所在单位提出的占 51%，工伤职工或其近亲属提出的占约 46%，工会组织提出的仅占不到 3%。

总而言之，劳动者遭受工伤待遇后，面临着各种艰难的情形，发生工伤事故已经实属不幸，如果再遭遇工伤待遇索赔不公，甚至索赔不成，那么劳动者的生活将更加雪上加霜。通过我们的访谈了解到，对于经过调解协商获得补偿的工伤职工，其实际获得赔偿的金额与自己主张的金额进行比较，主观上表示差距很大的占 29%，差距不大的占 62%，没有差距的占 9% (见图 5)。对工伤发生以后，最终通过调解拿到的经济补偿的工伤职工，其满意度的调查中，我们发现非常满意仅占 10%，一般满意的占 25%，而觉得有点不满意和非常不满意的分别占到 50% 和 15% (见图 6)。

4. 工伤劳动者补偿后的待遇问题

劳动者因工作受到伤害致残后，不是给予一次性伤残补助金就能够解决其以后的生活和医疗问题的。我国目前的工伤制度按照伤害等级将伤残劳动者分为两类：一是全部丧失劳动能力的劳动者(一至四级)，二是部分丧失劳动能力的劳动者(五至十级)。在此基础上，分类解决其以后的待遇问题，但根据我们的调研和访谈，目前的解决方式仍有一些不足之后，需要进一步加以完善。兹分述如下：

4.1. 一至四级工伤劳动者的后续待遇问题

劳动者遭受工伤后，如果伤残等级达到四级至一级，即全部丧失劳动能力，依据《工伤保险条例》第三十五条的规定，劳动者保留与用人单位的劳动关系，其一次性伤残补助金和按月支付的伤残津贴均

⁷ 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 中国社会保险发展年度报告 2014 [DB/OL]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201506/t20150630_212950.htm, 2015.6.30.

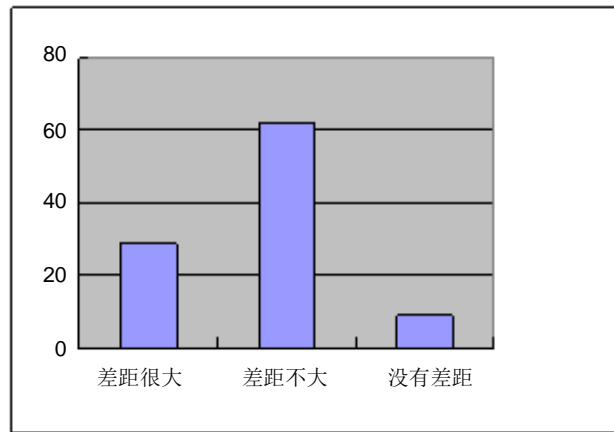


Figure 5. The comparison between the compensations paid and claimed (unit: person)

图 5. 实际获得赔偿的金额与自己主张的金额比较调查(单位: 人)

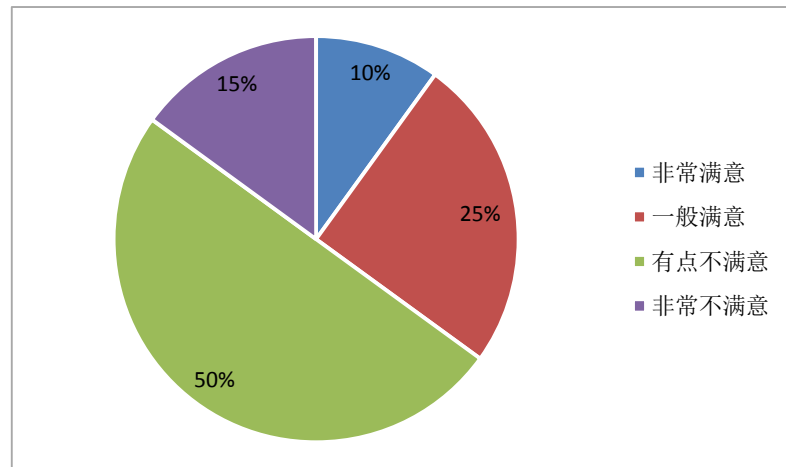


Figure 6. The satisfaction rate of the workers with the cases settled through mediation

图 6. 通过调解拿到经济补偿的工伤职工的满意度调查

由工伤保险基金支付，但是，在“工伤职工达到退休年龄并办理退休手续后，停发伤残津贴，按照国家有关规定享受基本养老保险待遇。基本养老保险待遇低于伤残津贴的，由工伤保险基金补足差额”，“由用人单位和职工个人以伤残津贴为基数，缴纳基本医疗保险费”。

这样的规定实际上是有前提的：第一，用人单位能够存续，并会自觉地为劳动者交纳养老保险费；第二，劳动者达到退休年龄时，已经交满了 15 年的养老保险金。然而，我们在调研中遇到这样一个案例：

原某今年 55 岁与 B 矿业公司工作，公司仅与原某签订了两年的劳动合同。在张某工作的第一年，工作中不幸遭遇工伤，被鉴定为伤残二级，现在一次性伤残补助金和按月支付的工伤津贴均由工伤基金支付，但单位处于停产状态，已经停止为原某交纳医疗保险，且原某以前从未办理过社会保险，即使用人单位为其交纳了养老保险至其 60 岁退休时，其也无法办理退休。然而，目前规定的是，工伤职工达到退休年龄并办理退休手续后，停发伤残津贴，按照国家有关规定享受基本养老保险待遇。其家人甚是担忧，去人社局询问，当地人社部门的回答是，如果届时不能办理退休，其将不符合补助的条件，人社局会停发其工伤津贴。

这个案子说明，劳动者在受伤退出工作岗位后，需要基金长期稳定的支持，不应受到用人单位缴费情况的影响，否则其生活会难以为继的。

4.2. 五至十级工伤劳动者的后续待遇问题

在本次调研中，我们发现发生工伤之后，经过仲裁程序的劳动者，95%都与用人单位解除了劳动关系，通过访谈，了解的原因有：首先，劳动者在受伤之后维护自身权益时，如果用人单位推卸自身责任，就对单位产生失望的心理，这样的心理导致劳动者即使在身体康复之后也并不想继续在原单位工作；其次，《工伤保险条例》规定，5至10级伤残的工伤职工在与用人单位解除劳动关系时，可以得到一次性就业补助金和一次性工伤医疗补助金，两者相加，数额较大。以工伤职工月平均工资为3000元为例，从伤残5至10级的三个一次性工伤赔偿数额分别为374,511、308,421、189,258、148,204、107,146、66,090元。这样的数额对工伤职工的诱惑力很大，但值得注意的是，一次性就业补助金是由用人单位缴纳的，一次性工伤补助金是由工伤基金支付的。但解除两个一次性是同时领取的。即解除了劳动关系，领取了一次就业补助金，就必须解除工伤待遇关系，领取一次性医疗补助金。

这样的制度设计存在缺陷，导致劳动者为了眼前利益，主动与用人单位解除劳动关系，领取一次性就业补助金。同时，也解除了工伤医疗关系，领取一次性医疗补助金。以后若劳动者旧伤复发，也难以再找工伤保险基金支付医疗费。我们理解制度设计的困难，在工伤保险统筹层次过低，基金碎片化的情况下，如果劳动关系解除，劳动者可能会进入另外一个工伤保险基金区域工作，此时，再由原来的工伤保险基金为其治疗旧伤付费，从地域上来讲，对在异地工作的劳动者并不方便，从费用支出来讲，其后来的工伤保险缴纳给了后来工作的统筹地区，再由先前的工伤基金支付医疗待遇似乎也有不合理的成分。

然而，从我们调研了解到的情况，我们发现，目前的一次性医疗补助金的设计存在的问题是：一部分工伤劳动者可能由于伤情特殊，永远不会旧伤复发；而另一部分工伤劳动者却可能会常常旧伤复发。对第一种情形的劳动者来说，支付给其一次性医疗保险，造成了一定的浪费；对第二种情形的劳动者来说，如果领取的一次性医疗保险金不够支付治疗旧伤复发的费用，会导致其陷入困境。

5. 关于完善我国工伤法律制度的几点建议

5.1. 完善工伤预防制度，促进工伤缴费制度和竞合制度的科学化

5.1.1. 加强岗前培训和生产环境安全预防监管

任何一次工伤都是一幕惨剧，一旦劳动者遭受到伤，再多的补偿也无法弥补其及家庭所受的身体和精神的伤害。因此，工伤法律制度首先应当强调预防，而对预防来说，安全培训和安全生产建设是重中之重。培训是实现安全生产的重要环节，却是最容易被很多人忽视的环节。针对我们调研所发现的劳动者培训不足，技术熟练程度不够的问题，应通过立法强调用人单位的培训责任。

我国对安全生产的立法强调目前仍是不足的，以我国《矿山安全法》为例，目前只是规定矿山企业必须对职工进行安全教育培训，但是除了这一安全生产培训的原则性规定外，并没有对安全培训的结构、内容、周期、标准及违反培训制度的处罚等做出具体规定，且多数培训规定只是散见于个别条款之中，使得这一部分内容缺乏系统性、完整性。此外，我国的安全培训中还存在着走形式、培训内容脱离实际、培训师力量薄弱等问题，使得我国的矿山安全培训流于形式，并没有实际起到安全培训提高矿工安全知识和技能的作用。然而，根据美国的经验，安全生产培训是极为重要的，例如，在美国的安全生产力法中，就有这样的规定：“发现违法行为和危害时签发传票；判断造成事故和灾难的原因并提出预防的措施；讨论监察或调查的结果，为矿山管理人员和矿工提供技术支持和帮助”⁸。我国应借鉴美国

⁸Mine Inspector Hiring Program. <http://www.msha.gov/inspectors/inspectorhiringprogram.asp>

的做法，高度重视安全培训工作，只有认知危险，才能防范危险。各行业均应针对其危险，专门研发培训课程，不断强化培训，加强工伤预防。

政府作为安全生产的监管者，应当加强生产环境安全预防监管，出台鼓励企业事前安全管理的办法，鼓励企业针对职工进行安全生产的教育，防范工伤事故于未然。在社保浮动费率制度中，将是否对职工进行必要的工伤安全预防培训作为考核的标准之一，或者在事故责任调查中将是否定期组织安全培训作为从轻或从重处理的考虑因素[9]。此外，应强化工会在事故预防中的作用，工会应协助政府成为安全生产的监督者和工伤职工合法权益的维护者。

5.1.2. 更加科学地根据行业危险设定费率层次

细化行业差别费率，真正体现行业间的工伤风险水平。我国目前简单地将各行业分为八个档次，仍无法客观公平地体现各行业间职业风险的差别，因此，应借鉴先进地区或国家的经验，进一步细化安全生产行业分类，这不仅有利于工伤保险基金的科学化，对于安全生产预防的科学化也是由很大益处的。

使得浮动费率更能准确地反映不同用人单位的安全生产水平，让浮动工伤保险费率征缴制度真正“浮动”起来。对安全生产、工伤事故少的单位，合理范围内减少收费，减轻企业责任，对安全生产比较形势比较严重的行业，不仅应提高工伤费用比例，而且应纳入重点监察和整治范畴。

此外，笔者认为，我们还可以借鉴台湾地区的做法，对被视同为工伤情形的上下班途中灾害，由于其与企业安全生产关系不大，应当不计算在工伤事故发生率的考核范围内，使得该种情形不再影响企业的浮动费率。对雇佣人数较少的微小型企业，在它们创业初期也应予以照顾，不对他们实行浮动费率制，避免过早加重它们的经营负担。

5.1.3. 完善交通事故与工伤安全竞合制度

鉴于目前工伤事故中，上下班途中的交通事故成为一个重要的因素。交通的危险如此之大，应引起全社会的高度重视，国家应加强交通安全的预防和治理工作。此外，由于交通事故的多发，带来较多的工伤，对社保基金也造成不小的压力。是否可以就此将此类事故排除于工伤认定的范围，以使有限的社保基金运用到其他更为需要的地方呢？目前看来为时过早。从我国目前交通事故相关保险的赔付情况来看，还未能达到工伤保险的保障水平。在工伤事故与民事侵权相竞合时，有研究者认为，考虑到工伤职工获得赔付的及时性与公平性，可以发挥工伤制度赔付的便利性，对工伤职工先行赔付，保证职工及时获得治疗，以挽救生命，恢复生产。对属于工伤事故与民事侵权共有的赔付项目，工伤基金可以在赔付以后就共有项目主张代位求偿[7]。我们认为此种意见能够保障工伤职工的利益，是可行的。

5.2. 改善劳动者工伤权被打折的现状

5.2.1. 加强工伤保险基金的缴纳监管

我们的调研结果表明，工伤保险基金的缴纳是实现工伤事故处理的关键。为了保障工伤劳动者的合法权益，必须强化工伤保险基金的缴费机制。从法律性质上来讲，工伤保险等社会保险属于强制性保险，而强制性是需要通过国家的行政处罚或对违法者刑事责任的追究来实现的。因此，我国应加大对未为单位职工购买社会保险的用人单位的惩罚力度。

考察德国社会保险和日本的社会保险状况，他们对于雇主缴纳社会保险责任的要求是十分严格的。一旦雇主被发现有不缴纳社会保险费的现象，其将要承担高额的罚款，甚至承担严厉的刑事法律后果。目前地方的经济利益已经成为社保征缴的障碍，因为部分地方政府出于快速发展经济、提高政绩等考量，会在社保征缴监察工作中对重点企业实行特殊照顾，监察、督促工作不够严格。为此，我国应设立专门的社保征缴机构，提高社会保险层次，以排除地方劳动行政机构在监察、征缴工作中的种种顾虑，加大

对不缴费的用人单位的惩处，以彻底解决社会保险缴费中的问题，这一问题的解决会大大推动我国劳动关系的和谐。

5.2.2. 简化工伤处理程序

关于简化工伤的处理程序，已经有不少人提出了建议。例如，建议在劳动行政部门在认定工伤时，赋予其一并认定是否存在劳动关系的权利。这样就避免在用人单位否认与劳动者之间的劳动关系时，劳动者需要单独为认定劳动关系而走一遍仲裁、诉讼程序[10]。建议取消对劳动关系、工伤认定书的行政复议、行政诉讼程序，避免用人单位利用对工伤认定书的行政复议、行政诉讼拖延时间[11]。如果对该认定不符，可以直接申请仲裁。此时，应当赋予仲裁庭可一并审理劳动关系和工伤待遇赔偿案件的权利。这样可以摆脱劳动关系认定程序和行政复议、行政诉讼程序，大大缩短工伤待遇纠纷案件的处理时间。如果用人单位全部缴纳了社保，可以考虑取消工伤认定程序，改为工伤报告制度，只有用人单位和职工对是否构成工伤有不同的意见的情况下才需要申请工伤认定。因为工伤认定是一种事实认定，不需要特别专业的知识，完全可以被劳动能力等级鉴定机构、社会保险行政部门做出工伤保险待遇决定书这两个环节吸收[12]。

工伤事故处理程序繁杂常被未缴纳工伤保险费的用人单位滥用，究其原因，主要是因为单位没有买保险的情况下自己需要支付全部的补偿费用，为了降低支付数额，而故意利用工伤处理程序的复杂性作为手段，以压低劳动者的待遇。如果上述的收费问题得到了解决，用人单位滥用程序的动力会大大减少。

然而，就工伤处理的正常处理程序而言，目前仍是较为复杂的。包括：工伤的治疗和康复手续的办理，工伤医疗期的确定，工伤的认定，工伤级别鉴定，补偿待遇的计算及申请等等。应对这样的复杂程序不是一个普通的劳动者能够做到的。因此，应当在处理程序的改革方面进一步改革，强化用人单位在这些程序中承担的责任，由用人单位负责办理相关的手续，减轻受伤劳动者及其家属在办理各种手续中的困难。同时，工伤社会保险部门也应为劳动者在工伤待遇的咨询上提供便捷的咨询服务。

5.3. 完善工伤劳动者后续待遇相关制度

5.3.1. 一至四级

一至四级工伤劳动者是指全部丧失了劳动能力的劳动者。他们不仅失去了从事生产经营的能力，有的更是生活无法自理。前文提到过，现行政策使得一至四级工伤劳动者享受后续待遇极度依赖原单位。工伤职工在达到退休年龄之前，原单位可能发生停产、破产或者转制的情况，使得工伤职工社保被停缴。为了破除这种对原单位过于依赖，工伤职工易陷入被动境地的情况，笔者建议允许一至四级工伤职工在原单位发生特殊情形导致社保停缴时，可以通过仲裁主张原单位应一次性缴足剩余年限的社保。一次性缴足以后，工伤待遇关系由职工与原单位之间变成其与社保机构之间。如果单位实在拿不出足额资金，则社保基金应当补足余额，这才是工伤保险作为社会保险的应有之义。

5.3.2. 五至十级

目前，我国允许五至十级工伤劳动者与用人单位解除劳动关系。但是，令人担忧的是部分工伤劳动者存在旧伤复发的情况，如果劳动者旧伤复发后的医疗花费超过了一次性医疗补助的金额，甚至超过三个一次性补偿的总额，那么劳动者的生活将面临极为困难的境地。笔者认为，如果用人单位缴纳了社会保险，劳动者的工伤关系不应当因劳动关系的解除而解除。劳动者因工伤复发或更换装假肢、矫形器、假眼、假牙和配置轮椅等辅助器具等发生费用时，由工伤保险基金支付。如果用人单位未缴纳社会保险，目前的状况下，可以由用人单位支付一次性医疗补助金，但是如果劳动者工伤复发，一次性医疗金不足以支付工伤医疗费，用人单位需要继续承担责任。

参考文献 (References)

- [1] 傅华, 朱靳良, 叶草箏, 杨顺英, 孙冰. 工伤总估校正发生率及工伤发生时间分析[J]. 中国安全科学学报, 1995(s2): 195-199.
- [2] 汪泽英. 调整工伤保险费率意义深远[N]. 中国劳动保障报, 2015-8-7(004).
- [3] 张军. 德国, 日本及我国台湾地区工伤差别费率比较[J]. 中国社会保障, 2013(11): 34-35.
- [4] 于欣华, 郑清风. 大陆与台湾地区工伤保险费率制度比较[J]. 中国劳动, 2012(3): 27-31.
- [5] 钟巍. 我国工伤预防管理的问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2008: 18-19.
- [6] 于弘文. 中国劳动统计年鉴——2014 [J]. 北京: 中国统计出版社, 2015: 383-384.
- [7] 于瀛彤. 上下班途中工伤认定的法律思考[J]. 法制与社会, 2015(6 中): 158-159.
- [8] 胡玉兰. 合肥年鉴 2014 [J]. 合肥: 时代出版传媒股份有限公司黄山书社, 2014.
- [9] 王青. 建筑业农民工安全教育培训问题分析及机制改革[D]: [硕士学位论文]. 北京: 清华大学, 2009: 106.
- [10] 刘姝宏. 工伤维权程序仍需简化[N]. 法制日报, 2009-08-07.
- [11] 唐刘念. 现行工伤救济程序额的不足及改革建议[J]. 法制与社会, 2012(10 中): 254-257.
- [12] 张倍铭. 论我国工伤补偿法律制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2011: 32-33.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ds@hanspub.org