

中国工伤保险中存在的问题及其对策分析

李志明

(武汉大学政治与公共管理学院劳动与社会保障专业 2001 级, 430072)

摘要: 中国是一个工伤事故和职业病多发的国家, 亟待建立一个适合中国国情的、科学有效的工伤保险制度。本文对中国工伤保险事业的现况进行了研究, 总结出了其中存在的一些主要问题, 并借鉴工伤保险事业发达的国家的一些成功经验, 结合中国国情, 提出了一些比较可行的改进对策。

关键词: 工伤保险 问题 对策分析

工伤保险也称职业伤害保险, 是指劳动者在生产经营活动中或在规定的某些特殊情况下遭受意外伤害、职业病, 以及因这两种情况造成死亡、暂时或永久丧失劳动能力时, 劳动者及其遗属能够从国家、社会得到的伤残医疗服务、康复服务、伤残补偿和遗属抚恤金等方面的待遇, 并仍能享有基本生活的一种保障机制。它对维护劳动者合法权益, 保持社会公平和稳定, 促进经济发展与社会进步都具有十分重要的意义。

1. 国内外工伤保险制度的建立和发展

1.1 中国工伤保险的基本情况

中国政府历来重视职工基本权益的保障。建国伊始, 在恢复经济建设的同时, 正式开始了全国统一的工伤保险制度的创建工作。1951 年 2 月 26 日, 原政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》, 1953 年 1 月 2 日又重新修正颁发, 从此, 工伤保险在中国正式开始实施。然而由于人口多、底子薄, 工业化进程缓慢, 加上缺少经验, 中国的工伤保险制度在管理模式、基金筹集、工伤范围及待遇等方面均存在不少问题。

上世纪八十年代末, 政府开始对工伤保险进行改革。为配合《劳动法》的贯彻实施, 1996 年 8 月原劳动部在总结各地工伤保险试点情况的基础上颁发了 266 号文件《企业职工工伤保险试行办法》(以下简称《试行办法》), 于同年 10 月 1 日起在全国试行。1996 年国家技术监督局发布了中华人民共和国国家标准《职工工伤与职业病致残程度鉴定》(GB/T16180-1996), 为鉴定工伤和职业病致残程度提供了依据。

进入 21 世纪, 中国工伤保险制度的改革步伐不断加快。2002 年 4 月 5 日劳动和社会保障部发布了《职工非因工伤残或因病丧失劳动能力程度鉴定标准(试行)》, 规范了职工非因工伤残或因病丧失劳动能力程度鉴定工作。为了进一步保护劳动者合法权利, 强化社会稳定, 完善社会保障法律体系, 国务院总理温家宝于 2003 年 4 月 27 日签署第 375 号国务院令, 公布了《工伤保险条例》(已于 2004 年 1 月 1 日开始施行), 这标志着中国工伤保险制度改革进入了一个崭新的发展阶段。此后为配合该条例实施, 劳动和社会保障部等有关部门陆续出台了《工伤认定办法》、《因工死亡职工供养亲属范围规定》、《非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法》、《关于劳动能力鉴定有关问题的通知》、《关于工伤保险费率问题的通知》等配套文件。该条例及其配套文件扩展了工伤保险制度适用的范围, 解决了工伤保险基金的来源和安全性问题, 并对工伤鉴定过程进行了较为严格、详尽的规定。该条例出台后, 中国形成了一个以《劳动法》为龙头、以《工伤保险条例》为核心的工伤保险法律体系, 并与《安全生产法》、《职业病防治法》共同构筑起了维护职业安全和保障伤残者权益的两道屏障, 这为建立健全有中国特色的比较完善的社会保障法律体系奠定了重要的法律基石。

目前,中国工伤保险管理的职能部门是劳动和社会保障部,管理模式采取属地管理,地市级统筹,共担风险的办法。通过“统筹共济”“大数法则”分散企业“职业风险”,基金财务制度实行“以支定收,收支平衡”的现收现付制,保费按照职工工资总额的一定比例由企业缴纳,职工个人不需缴费。基金支出按照无过失责任原则支付,工伤保险待遇项目有工伤医疗费、工伤津贴、伤残抚恤金、护理费、易地安家补助费、伤残补助费、残疾器具费、丧葬费、工亡补助金和遗属抚恤金等共 10 项,另外还有职业康复、事业费支出、宣传培训和安全奖励等。

据劳动和社会保障部统计,截止到 2003 年底,全国已有 29 个省、自治区、直辖市和新疆兵团开展了工伤保险,参保职工人数为 4573 万人,比上年末增加 167 万人。2003 年前 11 个月工伤保险平均费率为 1%左右,工伤保险基金收入近 30 亿元,支出 20 亿元,加上利息基金滚存结余 92.7 亿元。

1.2 国外工伤保险发展史及现况

工伤保险作为工业化发展的直接产物和现代社会保险制度的重要内容,至今已有一百多年的历史。它起步于 19 世纪,伴随欧洲国家工业化的进程而发展。到了 19 世纪后期,由于现代社会化大工业的发展导致工伤事故日益增多,德国、英国、法国等工业化较早的国家相继以法律的形式规定雇主主要为受职业伤害的工人支付补偿金,强制雇主负责工伤赔偿。1884 年 7 月 6 日,德国颁布了《工伤保险法》,这是世界上第一部工伤保险法,是专门涉及工业事故和职业病及其预防与补偿问题的法规。该法律规定由政府成立专门管理机构,统筹组织工人补偿事务,建立工伤社会保险基金,担负支付工伤费用。目前,世界上绝大多数国家已步入工业化时代,工伤保险的发展在近些年得到了更为广泛的关注。根据国际社会保险协会(ISSA)的资料,在全球近 200 个国家和地区中,有 172 个国家和地区建立了社会保障制度;有 164 个国家和地区建立了工伤保险,其他 30 多个国家和地区也有与工伤事故方面相关的立法^①。各国工伤保险制度的主要模式有雇主责任保险制、工伤社会保险制以及两种制度并存的模式。预防、补偿、康复三位一体的体制仍是工伤保险制度中较为通行的做法,大部分国家设立工伤保险机构开展工伤保险补偿、事故预防和职业康复工作。在工伤保险费率方面,大多数国家的费率水平占工资总额的 1.4%~3.0%。在职业病方面,许多国家的立法对职业病的重要性和危险性关注不够。

2. 中国工伤保险中存在的问题及对策分析

2.1 中国工伤保险存在的问题

中国是一个工伤事故发生频繁、职业病危害严重的国家。据《劳动统计年鉴》、《社会保险统计年报》和《全国卫生统计年报》的统计数据,中国每年工伤事故死亡近 2 万人,造成不可恢复的永久性伤残人数超过 10 万人;每年因职业病死亡 5000 多人;现存活的职业病患者达 40 余万人,全国实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工有 2500 万人以上。另据不完全调查统计,中国工业生产中从事有害作业的职工约 3380 多万人,占全体工业生产职工人数的 30%以上。目前,中国工伤死亡及尘肺发病率均为世界之首,每年因工伤及职业病造成的经济损失约 400 亿元,这不仅严重影响了工人的安全和健康,也严重阻碍了我国经济体制改革的顺利进行。建国五十多年来,政府和企业每年都要花费大量的人力、物力和财力用于发展工伤保险事业,然而由于政治、经济、文化等多方面的原因,与德国、日本等工伤保险事业发达的国家相比,中国的工伤保险在覆盖范围、费率机制、职业康复、工伤预防、工伤保险统筹项目、工伤待遇、工伤保险基金收支管理、职业病、与国际接轨等方面均存在不少的差距和问题。

^①参见孙树菡:《工伤保险》[M].北京:中国人民大学出版社,2000.

(1) 从覆盖范围上看,中国的工伤保险覆盖范围较窄。2000年、2001年和2002年全国参加工伤保险的职工占职工总人数的比例分别为38.6%、40.3%和41.7%,虽然呈逐年上升之势,但比起日本98%左右的覆盖率差距是明显的。并且,投保对象主要集中在国有企业,而安全生产相对薄弱的中小型企业,特别是集体企业、民营企业和危险性较大的企业(如煤矿、建筑企业、运输企业等)覆盖率均很低,这些企业发生事故后,往往是政府承担无限责任,没有充分发挥工伤保险的社会保障作用,这与中国目前生机勃勃的现代化建设和改革开放极不相适应,是严重滞后于工业化发展需要的社会保险项目。

(2) 从费率机制上看,工伤保险行业差别费率制定得不够科学,企业浮动费率机制也没有完全形成。中国行业差别费率档次少,全国仅大连市实行的是19个费率档次,其他省市都没有超过8个档次,如广东、福建、甘肃只分3档;湖南、广西、安徽、江西分4档;陕西、云南、浙江7档;差别也拉得太小,如大连市行业费率每档差别仅为0.1%。而邻国日本工伤保险费按行业差别划分,共分为8大产业53个行业,最高费率为14.8%,最低为0.5%,另外各行业都附加0.1%的通勤事故保险费率,行业之间差别费率达25倍^②。在企业浮动费率上,中国尚未能建立综合量化指标与费率浮动之间的科学系数关系。费率机制上的缺陷使得其在工伤预防、促进安全生产上的经济杠杆作用没有很好地体现出来。既不利于调动安全事故少的行业和企业的投保积极性,也不能对安全事故多的企业起到应有的警示和制约作用。另外与国外相比,中国的工伤保险费率水平也过低,技术发达、工业事故率低的邻国日本尚且需要2.45%的平均费率(与其他工业化国家相当)来维持其工伤保险事业,而中国工伤保险费率的标准却不得超过1%,其结果是直接导致该统筹的项目没有统筹,该有的服务没有到位。

(3) 从职业康复和工伤预防上看,中国现行的工伤保险制度只偏重于待遇的处理(即工伤补偿),对预防和康复没有做出特别的要求,在工伤预防、职业康复上面投入很少。而国外的工伤保险制度,把工伤补偿和职业康复以及工伤预防紧紧结合在一起。例如,德国工伤保险管理机构一手发放所有的预防、康复、工伤待遇,由首要工作目标决定,机构的主要关注方面及工作重点放在事故预防上,同时尽最大努力提供康复。职业康复能使伤残职工尽快获得身体或劳动技能上的恢复,重返社会,参加生产劳动。它的积极意义不仅在于减少了基金的开支(今后的工伤补偿),更加重要的是促进了工伤职工与社会的融合。工伤预防工作的开展能够提高企业和职工的安全生产意识,督促企业整改安全隐患,降低事故的发生。为此,国外一般的做法是:从工伤保险基金中拨出专款用于职业康复和工伤预防事业。而现行的《工伤保险条例》虽然确定了“工伤保险要与事故预防和职业病防治相结合”的原则,但没有明确职业康复和工伤预防所需资金的比例,从而导致这两项工作的开展缺乏资金的有力保障。

(4) 从工伤保险统筹项目上看,中国工伤保险统筹项目太少,至今尚未将工伤医疗费纳入统筹。工伤医疗费是工伤保险基金支出中的大项目,平均占工伤保险基金支出的20%~60%,工伤保险机构没有将其纳入统筹范围,企业难以管理,不能切实起到为企业减轻负担的作用^③。

(5) 从工伤待遇上看,中国的工伤保险制度主要存在以下问题:

①目前中国工伤保险制度只规定基本待遇项目和标准,未规定各种特殊情况下的补助制度。不少职工由于工伤造成收入降低、生活困难,有些老工伤人员工伤待遇比同年龄、同工种的职工工资或退休金标准低了许多。

②现行的《工伤保险条例》把上下班通勤事故列入工伤范围,与其他工伤待遇相同。一般情况下,中国的道路交通事故赔偿要高于在生产过程中工伤的一次性伤残补助金,另外遗

^②参见施卫祖:改革我国工伤保险机制是强化安全生产工作的必然选择[J].安全、环境和健康,2002,3:9.

^③参见邓大松:社会保险[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2002.

属获得交通事故赔偿生活补助金后，还可重复享受遗属年金；交通事故伤残者若旧伤复发，还可享受工伤津贴和医疗待遇，这样就造成了其他工伤职工心理上的不平衡。而国外，如法国、日本等国都把上下班通勤事故作为工伤保险的附加保险，并建立了专门的基金，其待遇标准比工作过程中的工伤低一些。

③工伤保险待遇中的责任问题。《工伤保险条例》中规定，“职工因工作遭受事故伤害或者患职业病进行治疗，享受工伤医疗待遇”。工伤职工治疗工伤或职业病所需的挂号费、住院费、医疗费、药费、就医路费以及其他相关费用由工伤保险基金支出。某些企业可能会产生这样的依赖思想：既然我们已经缴纳了工伤保险费，职工发生工伤后，医疗费用就应当全部从工伤保险中支出，企业可以“减轻负担”了，因此而不重视安全生产。尽管有浮动费率及惩罚条款，但其约束力仍是有限的。

(6) 在工伤保险基金收支管理方面，中国工伤保险存在的问题主要表现在：

①在资金征收方面，有些企业上缴工伤保险费时，瞒报、少报职工人数，而有些私营、合资、乡镇小企业，平时不积极参保，一旦发生工伤事故后，便主动要求参加工伤保险，使得工伤保险基金的收入减少而支出增加。

②在资金使用方面也存在浪费情况，有些医院见是工伤职工来住院治疗，就大手大脚，小伤小病大用药，缺乏必要的费用控制机制。

③由于国家对于工伤保险基金财务处理办法无统一规定，导致工伤保险基金开支渠道混乱，企业缴纳的工伤保险费，有的计入生产成本，有的在管理费用中列支，有的计入营业外支出，有的在职工福利费中支出，开支渠道不统一，开支项目混乱^④。

(7) 在职业病方面，由于少数外资企业职业危害的转嫁和一些合资、乡镇及私营企业对职业危害的疏忽管理，再加上劳动者安全文化素质差、立法滞后（中国尚未颁布一部综合性的劳动安全卫生法律及综合性的职业病防治法律）、有关法规宣传不够，职业病呈上升趋势，一些在中国几乎绝迹的职业病重又出现在一些乡镇企业、“三资”企业及私营企业中，急性职业中毒事故时有发生，在个别企业，职工的合法权益难以得到有效保障。

(8) 在与国际接轨方面，中国现行工伤风险处理状况在与国际标准（如 WTO 的劳动标准、ILO 制定的国际劳工标准等）接轨方面存在较大差距，难以满足劳动力国际化流动和经济全球化的需要^⑤。

2.2 对策分析

目前，中国正处于一个工业化、现代化加速发展的时期，工伤事故频发、职业病危害严重，不管是从保护职工合法权益、维护社会稳定的角度来看，还是从迎接世界经济挑战、实现民族振兴的角度来看，都迫切需要建立一个统一的、规范的、科学的、具有强制性、符合市场经济规律的工伤保险制度，以适应未来社会可持续发展的需要。而中国的工伤保险改革尚处于初级阶段，与有着百年历史的西方发达国家工伤保险制度相比，还有许多问题亟待解决。纵观国外工伤保险的成功之处，结合中国自身国情，笔者认为，可以从以下几个方面加以考虑。

(1) 建立科学、合理、有效的费率机制。不同的行业、企业因生产性质、生产条件、管理水平、重视程度等的不同，其工伤事故发生频率、严重程度以及经济损失存在着较大的区别，应在不同行业之间实行差别费率（即按照各行业发生伤亡事故和职业病风险的不同，规定不同的缴费标准），高风险的、工伤事故发生较多的行业费率相应提高，低风险的、工伤事故较少的行业费率降低。全球 164 个实行工伤保险的国家中，约有 41% 的国家采用差别费率制，有效地减少了工伤事故的发生。如日本在 1947 年实行差别费率，1951 年事故率比上年下降 12%，1952 年又比上年下降 15%，1953 年再下降 4%。德国实行差别费率，在最

^④参见邓大松:社会保险[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2002.

^⑤参见万楚雄等:浅议我国现行工伤保险制度存在的问题及对策[J].武汉金融高等专科学校学报,2002,12:40.

近的 20 多年里工伤死亡人数减少 2/3 以上，这样既保证了公平，又能鼓励雇主采取保障工人安全的措施，达到了工伤保险的目的。此外，同一企业在不同的年度，由于采取不同的预防措施，工伤事故频率、严重程度及经济损失也会有所不同，应随工伤事故的变化情况实行浮动费率（根据企业上年度发生事故的情况，重新调整下年度的缴费标准，这样更易看到企业长期在工伤预防方面的效果，对企业更具激励性），奖励那些在消除职业病、工伤事故及隐患方面成绩显著的企业，惩罚那些职业病和工伤事故频频上升的企业。这样，既体现了工伤保险的保障性又体现了其差别性。另外要通过适当提高行业费率各档次之间的差别以及危险性较大的行业和企业的覆盖率的形式适当提高工伤保险平均费率，争取将该统筹的项目纳入统筹，该提供的服务提供到位。

(2) 重视职业康复工作。职业康复是现代工伤保险的重要一环，它一方面可以为工伤伤残职工恢复劳动和生活能力创造条件，另一方面可以减少企业和社会的工伤保险费用支出。中国有条件的地区应当通过工伤保险基金提留、民间赞助等方式筹集资金，与相关医院、疗养院等合办或兴办专门的职业康复中心来开展此项工作，开办为工伤残障人生产辅助用具的工厂，资助工伤残障人购买、修理辅助用具，对残障人进行治疗、护理、训练等工作，帮助他们恢复或补偿器官功能。同时，对具有一定劳动能力并需通过专门训练恢复或提高劳动能力的工伤残障人，劳动行政部门及企业应积极组织对他们的转业培训工作。另外，应对职业康复事业中必然遇到的一些难题（如对治疗与康复过程中费用的有效控制问题、合理利用卫生资源问题、医疗服务及康复服务供方的管理问题等）的重点科研，争取尽早有所突破；在有条件的医学院校设立职业康复相关专业，着手培养各类康复专业技术人才。

(3) 加强工伤保险与工伤预防相结合。工伤保险与工伤预防相结合，是国际工伤保险的一个发展趋势。如果没有工伤预防，工伤保险充其量也就是扮演一个“救火队员”的角色——哪里发生工伤事故就哪里赶，而且由于职业康复和工伤补偿属于事后补偿措施，缺少工伤预防那种对于防止和减少工伤事故的主动性，也不及工伤预防那么具有人本色彩。因此只有工伤预防工作做好了，才能更有效地保障职工的安全和健康，发挥工伤保险应有的作用。中国的工伤保险在事故预防上乏力，安全与工伤保险跨部门管理，工伤保险部门没有安全生产技术支撑条件，而安全生产监督管理部门缺乏工伤保险资金支持，两者无法实现优势互补，并且在人力、物力上重复投入，造成资源浪费。现阶段，工伤保险机构可利用资金优势与安全生产监督管理机构或其它具备条件的中介机构合作，开展工伤预防工作：监督事故隐患；为雇主和雇员提供安全生产培训和咨询；建立职业病以及有毒有害物质及材料数据库，为企业采取必要的防护措施提供服务等。同时，工伤保险机构也要提取一定的基金用于安全知识的宣传普及和预防科研工作，防止由于无知或蛮干造成的事故。

(4) 加强工伤保险基金管理，努力“做大”工伤保险基金规模。在这一方面的工作主要体现为两点：一是“开源”，二是“节流”。“开源”主要是要加强工伤保险费的征缴力度，防止企业瞒报、少报现象的发生；当然，提高工伤保险基金投资运营的效益，也是其来源的重要措施。“节流”主要体现为及时堵塞基金流失的“漏洞”。有效的措施，一是建立参保职工数据库，以防止冒领现象的发生；二是对于发生工伤事故后才来参加工伤保险、补交保险费的企业，规定只能从补缴办理日开始享受待遇；三是实行工伤定点医院制度和定点药店，并制定一套切实可行的工伤医疗费用制约机制，真正做到病与伤区分、伤与药相符、量与价一致^⑥。

(5) 加强工伤保险的制度建设，逐步完善工伤保险制度。如果工伤保险的制度设计本身尚且有很多问题，那么就更难保在实际操作过程中不出现更多、更大的问题。中国的工伤保险制度还处于初级阶段，还很不完善，亟待加以改进和完善。考虑到历史和现实的原因，笔者认为我们目前可以做的改进工作主要有：

^⑥参见万楚雄等：浅议我国现行工伤保险制度存在的问题及对策[J].武汉金融高等专科学校学报,2002,12:40.

①将工伤医疗费纳入工伤保险统筹。虽然这样做会在一定程度上提高工伤保险费率,看似加重了企业负担,但是由于这样做能有效地避免和降低道德风险,减少了“吃工伤”、“乱开药”的现象,可以大幅减少资金浪费,有利于企业加强对生产成本的计划管理,从长远上看实际上有利于提高企业效益,减轻企业负担。

②统一工伤保险基金开支渠道。根据企业生产追求最大利润的原则,将企业缴纳的工伤保险费统一计入企业的生产成本,可以迫使企业主注重职业安全卫生,以节省工伤保险费用支出,获得更大的回报^⑦。

③建立工伤基本赔偿待遇外的特别补助制度,对在各种特殊情况下因工伤造成收入降低、生活困难的职工给予特别补助(如伤病特别补助、伤残者长期年金特别补助、一次性赔偿特别补助金,死亡遗属特别补助金等),保障其基本生活。这笔补助费用从工伤保险基金中开支。这也是工伤待遇普遍性与特殊性相结合的需要。

④借鉴日本、法国经验,将上下班通勤事故作为工伤保险的附加保险,建立专门的基金,并将其待遇标准调至工作过程工伤待遇水平以下,这样既考虑了通勤事故的特殊性,也体现了工伤待遇的公平性,有利于平衡工伤职工心理。

⑤加强对工伤和职业病定点医院的管理,建立对医院的制约机制。政府有关部门要定期对指定医院进行评估和资格认证,对不能通过认证者,取消其定点医院的资格,另行指定符合条件的医院。这样既有利于形成定点医院之间以及与非定点医院之间的良性竞争,提高职业康复的医疗水平和服务水平,同时,也有利于减少工伤保险基金支出的浪费。

⑥认真研究加入 WTO 对中国工伤保险制度的影响,采取积极措施,努力使中国工伤保险制度达到 WTO 对工伤保险制度的要求,更好地适应经济全球化的需要。从切实保障劳动者权益、改善中国人权状况的角度出发,加强劳动立法方面的国际合作,积极参与 ILO 相关劳动立法活动,创造条件承担更多的国际义务。

参考文献:

- [1] 孙树菡.工伤保险[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [2] 施卫祖.改革我国工伤保险机制是强化安全生产工作的必然选择[J].安全、环境和健康,2002,3:9.
- [3] 邓大松.社会保险[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2002.
- [4] 万楚雄等.浅议我国现行工伤保险制度存在的问题及对策[J].武汉金融高等专科学校学报,2002,12:40.
- [5] 万成略.德国行业管理中工伤保险的作用及启示[J].工业安全与环保,2002,10:44.

Problems existing in China's work injury insurance system and an analysis of the countermeasures against them

Key words: work injury insurance problems an analysis of the countermeasures

^⑦参见万成略:德国行业管理中工伤保险的作用及启示[J].工业安全与环保,2002,10:44.