

中国职业风险 与 工伤保障

乔庆梅 著

——演变与转型



创于1897

商务
The Commercial Press
中书馆

中国职业风险与工伤保障

——演变与转型

乔庆梅 著

商務印書館

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国职业风险与工伤保障:演变与转型/乔庆梅著.

—北京:商务印书馆,2010

ISBN 978-7-100-07097-3

I. 中… II. 乔… III. 工伤事故—劳动保险—研究—中国

IV. D922.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 064987 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国职业风险与工伤保障

——演变与转型

乔庆梅 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-07097-3

2010年6月第1版

开本 880×1230 1/32

2010年6月北京第1次印刷

印张 11

定价: 25.00 元

目 录

前言	1
第一章 文献回顾	17
1. 引言	17
2. 国内职业安全(风险)与工伤保险文献回顾	19
2.1 国内职业安全(风险)文献回顾	20
2.2 国内工伤保险基本理论文献回顾	31
2.3 中国工伤保险制度建设文献回顾	34
2.4 工伤保险技术研究文献回顾	43
2.5 国内学者对外国工伤保险研究文献回顾	49
3. 国外职业风险和工伤保险文献回顾	52
3.1 国外职业风险研究回顾	52
3.2 国外工伤保险文献回顾	53
4. 综合评述	56
第二章 中国工伤保险的演进与转型	60
1. 引言	60
2. 转型期的背景	61
2.1 经济体制的转型	61
2.2 政府角色的转换	63
2.3 发展理念的转变	65
2.4 社会意识和价值观念的转变	67

2 中国职业风险与工伤保障——演变与转型

3. 工伤保险的转型	69
3.1 转型之前的工伤保险	69
3.2 工伤保险转型的第一阶段(1986—1996)	71
3.3 工伤保险转型的第二阶段(1996—2003)	74
3.4 工伤保险走向成熟时期(2004—)	76
4. 结论	78

第三章 工伤保险替代和补充保障的发展与转型

1. 引言	82
2. 工伤保险替代和补充保障形式	83
2.1 雇主责任保险	83
2.2 团体意外伤害保险	84
2.3 雇主责任制	85
2.4 雇员自我责任	86
3. 工伤保险替代和补充保障的转型与发展	87
3.1 雇主责任保险的发展	88
3.2 团体意外伤害保险的发展	90
4. 替代和补充保障的评价	91
4.1 保障效果评价	92
4.2 制度效率评价	94
4.3 与工伤保险统一性的矛盾	95
5. 结论	96

第四章 转型期职业风险的变化和特征

1. 引言	98
-------------	----

2. 转型期职业风险变化的表现	99
2.1 职业危害内容和种类增加	99
2.2 职业风险结构变化	101
2.3 受害对象扩张和危害后果转移	107
2.4 职业风险在产业和行业之间聚合与分配	109
2.5 职业风险重心转移	113
2.6 职业风险地域分布转移	116
3. 转型期职业风险变化的效应	121
3.1 职业风险危害深化	121
3.2 职业风险受害群体年轻化	126
3.3 造成经济与社会发展的长期潜在危害	128
3.4 增加了工伤保险发展和完善的迫切性	129
4. 转型期职业风险变化的原因	130
4.1 职业风险变化的直接原因	130
4.2 职业风险变化的深层原因	133
5. 转型期职业风险的特征	139
5.1 风险的扩张性与上升性	139
5.2 风险的领域分散性与行业集中性	140
5.3 防控的无序性	143
6. 职业风险的发展趋势	145
 第五章 转型期工伤保险制度分析	 150
1. 引言	150
2. 工伤保险制度覆盖范围的有效性分析	151
2.1 工伤保险覆盖面概述	151

4 中国职业风险与工伤保障——演变与转型

2.2 工伤保险的行业分布	153
2.3 工伤保险的地区发展	155
2.4 各类经济主体的参保状况	158
3. 工伤保险基金充足性与稳定性分析	159
4. 工伤保险制度效率分析	164
4.1 保障水平分析	164
4.2 保障效果分析	167
4.3 制度成本效益分析	168
5. 转型期工伤保险制度评价	172
5.1 企业和工伤保险管理部门的双重逆选择	172
5.2 制度刚性不足	174
5.3 地区之间缺乏互济性	176
5.4 制度内部脱节导致工伤保险制度效率低	179
6. 结论	181
 第六章 转型期特殊群体的工伤保障	 183
1. 引言	183
2. 老工伤者的保障问题	184
2.1 老工伤问题的产生	184
2.2 问题的解决	186
3. 灵活就业者的工伤保障	191
3.1 灵活就业者工伤保障的难点	191
3.2 灵活就业者工伤保障问题的解决途径	194
4. 农民工的工伤保障	196
4.1 农民工工伤社会保险政策和实践现状	197

4.2 解决农民工工伤保障的新思路	200
5. 结论	205
 第七章 国外典型国家工伤保险制度及其借鉴	206
1. 引言	206
2. 工伤保障世界范围的演进	207
2.1 工业化前的工伤保障	207
2.2 工业化时期的工伤保障	208
3. 典型国家的工伤保险制度	211
3.1 德国工伤保险制度	212
3.2 美国工伤保险制度	221
3.3 阿根廷工伤保险制度	225
3.4 日本工伤保险制度	228
4. 国际工伤保险制度的规律总结	231
4.1 制度实施技术的趋同化	231
4.2 制度目标的趋同化	232
4.3 保障对象和保障范围扩张	233
4.4 制度发展方向在探索中明确	234
5. 结论	234
 第八章 工伤保险制度的未来发展	236
1. 引言	236
2. 建制理念与目标指向	237
2.1 发达国家工伤保险理念和目标总结	237
2.2 中国工伤保险建制理念和目标的确立	240

6 中国职业风险与工伤保障——演变与转型

3. 工伤保障制度的宏观构建	244
3.1 发达国家的制度架构借鉴	245
3.2 双层的工伤保障模式	246
3.3 优化的中国工伤社会保险制度	250
4. 责任分担与协作机制	255
4.1 工伤保障中的政府职能	255
4.2 工伤保障中的市场机制	258
4.3 工伤保障中的企业责任	262
4.4 政府、市场与企业的协作	265
5. 管理体制的优化	269
5.1 我国现行工伤保险管理体制	269
5.2 优化的工伤保险管理体制	271
6. 工伤保障实施的相关制度保证	273
6.1 劳动合同制度	273
6.2 劳动和安全生产监察制度	275
6.3 就业政策	278
6.4 工伤保险司法救济制度	281
7. 结论	285
 第九章 结论及有待进一步研究的问题	 287
1. 研究结论	287
1.1 职业风险发生了全面深刻的变化	287
1.2 工伤保险制度转型具有滞后性和不完全性	288
1.3 工伤保险制度有效性有待提高	289
1.4 应从工伤保险制度发达的国家汲取可资借鉴的经验	289

1.5 应实现工伤保险的两个转化	290
1.6 制度优化需要环境条件和相关的制度保障	291
2. 有待进一步研究的问题	292
2.1 工伤保险精算的细化	292
2.2 职业安全卫生体系及标准的科学化	293
2.3 职业伤害事故救援机制及运作	294
2.4 企业安全生产激励的实施	295
参考文献	297
附录 新中国工伤保险 60 年大事记	309
致谢	342

前 言

职业风险作为工业化的产物,随着工业化程度的提高而不断加深。进入转型期以来,随着中国经济工业化初期阶段的腾飞,职业风险迅速扩张。安全生产和职业伤害已经成为政府、社会乃至举国上下关注的问题,安全生产执法力度加大、社会监督逐年增强,作为职业安全保障制度的工伤保险改革进程也随之加快。目前,对工伤保险制度却没有全面系统的研究和剖析,对养老、医疗等“热门”险种的关注使得对工伤保险的研究遭到忽略,能为政策制定提供一定理论依据的研究欠缺。这就在工伤保险实践和研究中形成了政府、社会的高度关注与学界的冷落和忽视的强烈对照。在当前职业危害严重、工伤保险制度面临严峻挑战的条件下,对转型期职业风险和工伤保障的改革进行全面的评价与分析,正是本书的立足点和出发点。

据统计,近年来,我国企业每年因职业伤害事故死亡近两万人,每年造成的伤残人员以几十万计,实际遭受职业危险因素威胁的劳动者超过两亿人。据有关学者的调查与测算,20世纪90年代,中国年均因安全生产事故造成的损失在1800亿至2500亿元之间,如果按2000亿事故损失的水平分析,每年的损失相当于毁掉两个三峡工程,^①甚至还有的专家认为,每年2000亿元的安全

^① 参见罗云:“事故对社会经济影响的调查分析”,《安全》2004年第3期。

事故损失或许还是保守的估计,实际损失远不止这么多,而是高达4000亿元。^①随着安全执法的加强和安全生产监督管理的规范化,虽然职业伤害程度整体上略有减轻,但总体形势依然严峻。我国正处于职业风险事故的高发期,这不但体现在大量显性和突发性的职业伤害事故的发生,更表现于难以计数的数量庞大的潜在职业危害受害群体和正在遭受职业危险却没有意识到这一问题严重性的大批劳动者中。经济体制的转变、产业结构的升级、发展理念的变化以及社会文化和社会阶层的分化,从不同方面影响着职业风险的变化。时时有风险,事事有风险,此谓风险无处不在,职业风险亦然。职业风险的变化和恶性扩张,要求有完备的职业安全制度,并能为工伤者提供赔偿和康复服务,这一责任就自然而然地落到工伤保险制度的肩上。完善的工伤保险制度不仅能为劳动者提供赔偿和康复服务,而且防患于未然、实现工伤事故的高效预防更是其应追求的目标。2004年1月1日,工伤保险在我国经历了劳动保障、企业保险以及适应市场经济的改革试点之后终于确定下来,但转型期职业风险的复杂性又使得新的工伤保险制度在短期内为所有劳动者提供工伤风险保障显得力不从心。其中有制度自身的原因,也有人为的原因,还有一些问题是新旧制度的衔接没有理顺的结果。转型期社会经济状况的复杂性增加了工伤保险迅速发展的难度,而转型期职业风险的复杂现实又决定了工伤保障发展的迫切性以及保障方式的多样性,这为雇主责任保险、意外伤害保险等商业保险的发展提供了一定的空间,也成为当前我国

^① 梁嘉琨:“我国生产安全应急救援体系研究”,丁石孙主编:《城市灾害管理》,群言出版社2004年版,第173页。

职业风险保障的现实。工伤保险虽已确立,短期内不可能有根本性的变革,但却需要进一步完善,需要理念的更新和架构的科学化。

“安全工作”、“健康工作”作为现代社会先进的工作理念,应当成为我国工伤保险制度构建的目标基石和出发点,这是保障劳动者基本安全权益的需要,也是以人为本的发展理念在工伤保险中的体现。工伤保险制度从它诞生的那一刻起,就被赋予了稳定社会、缓和阶级矛盾、调和劳资关系的社会职责,随着社会文明的进步,其保障人权、保障劳动者职业安全权益的目标得到升华,并成为制度的着眼点。转型期的现实决定了中国的工伤保险制度不能像其在工业化国家诞生之初那样经历漫长的发展和演进,而是要在建立伊始就应兼具劳动者权益保护、调和劳资关系及稳定社会的职能。由此决定了中国工伤保险制度劳动者权益保护与调和劳资关系的双重任务目标。然而,我们不得不面临的尴尬是,在经济社会的转型期,伴随着经济的高速发展,一面是高事故率、高伤亡率的安全生产形势,另一面却是低覆盖面、低保障水平的工伤保险发展现状。如何加强工伤预防、解决劳动者工伤保障问题是我们不得不解决的燃眉之急。在问题的解决中,政府应该做什么、市场应该做什么、企业又应该做什么必须理顺和澄清的。

工伤保险制度作为一项社会政策,并不单单是一个制度,而是经济、社会、文化等多种因素的综合反映。结合我国经济、社会、文化和工伤保险制度改革的实际,如何从长远的角度,建立适应我国经济社会文化特征的工伤保险制度,是中国现阶段改革过程以及未来发展构想中必须思考的问题。本书从分析转型期职业风险的变化入手,对中国转型期的工伤保险制度进行剖析和评价,并对工

伤保险制度的未来发展提出构想。另外,本书还将对转型期新旧制度交接过程中被遗漏的和新制度尚未覆盖但又具有迫切需求的一部分特殊群体的工伤保障问题以及工伤保险的补充保障方式进行探讨。对工伤保障制度宏观构建的探讨旨在从政府、市场和企业三个层面进行分析,建立起三者在工伤保障中的协调机制,理清政府和市场、企业各自的职责定位。这中间不但有建制理念的更新,而且包括制度目标的明确;不但包括管理体制的理顺,而且需要相应的政策和环境保障;不但包括新的协调机制的建立,而且需要对现有资源如残疾人康复资源等的充分利用。

经济体制的改革和产业结构的变化带来了职业风险的变化,这种变化不仅在于其表现形式的变化,而且在于职业风险在区域、行业分布的变化,这些变化具有以往所不具备的特征。对转型期职业风险的特殊性进行分析、对当前的工伤保险制度及其制度效果进行讨论、从宏观和微观两个层面促进全面而科学的工伤保险制度的构建是本书的宗旨和目的所在。因此,本书拟回答以下几个方面的问题:

第一,如何全面把握中国转型期职业风险的变化和特征?

第二,如何全面评估我国转型期工伤保障制度的演进及其评价?

第三,如何全面实现工伤保障制度的优化?

具体内容包括如下:

第一部分即本书第一章“文献回顾”,是对前人已有研究成果的总结和评述。首先从工伤保险理论研究入手,对工伤社会保险的理论基础作出一般性的总结;其次对中国职业风险和工伤保险研究现状进行梳理,总结出前人的主要研究成果和观点;再次是对

国外工伤保险研究的概括和介绍；最后是对当前研究现状的评述。

第二部分即本书第二章“中国工伤保险的演进与转型”和第三章“工伤保险替代和补充保障的发展与转型”，这部分是对我国工伤保险制度及其补充保障——雇主责任保险和团体意外伤害保险演进和转型的总结。首先对我国转型期的背景作一简单的介绍，这是工伤保险赖以存在的宏观环境。其次按照历史的发展脉络，将我国工伤保险划分为转型期之前的工伤保险和转型期的工伤保险。首先对我国转型期之前的工伤保险制度作简单的梳理，接着对我国转型期的工伤保险进行归纳，并将我国工伤保险制度的转型分为三个阶段：从1988年至1996年为工伤保险制度的探索阶段；第二阶段是从1996年至2003年，这段时间是我国工伤保险经过探索、试点之后进入成型的阶段，这一时期的经验积累为后来工伤保险制度的最终确立起到了基础性的作用；2004年至今为第三阶段，这是我国工伤保险制度虽已定型但却需要完善的时期。第二章最后是对我国工伤保险制度演进和转型的评价与总结，指出我国工伤保险制度从其建立、发展到转型直到最终定型，经历了一个规范—失范—再规范的过程，而后一个规范并不是前一个规范的简单重复，而是经过了转型期的改革调整之后更合理、更完善的规范。当然，这后一个规范在我国尚没有完全实现。

在由计划经济体制下规范的劳动保险过渡到转型期工伤社会保险制度的过程中，新制度的缺漏为补充保障——商业保险的发展提供了一定的空间，第三章“工伤保险替代和补充保障的发展与转型”主要对当前发挥部分工伤保障职能的雇主责任保险、团体意外伤害保险等进行介绍。这些保险虽然属于商业保险的形式，但

由于转型期的工伤社会保险制度覆盖面有限、保障程度有限,这些商业保险形式在很多领域发挥着职业安全保障的作用,成为工伤社会保险的补充或替代保障。

第三部分是本书的第四章“转型期职业风险的变化和特征”,从纵向和横向两个维度对中国转型期职业风险的变化和特征进行分析与总结,包括计划经济向市场经济转变过程中职业风险在不同产业、行业、地区分布的变化以及发展理念和发展目标的转变对职业风险的影响,也包括对近年来我国职业风险现状的描述和总结。另外,本章还对我国职业风险发展趋势作出了预测,指出在今后相当长的一段时间内,我国的职业伤害将维持在较高的水平。

第四部分包括第五章“转型期工伤保险制度分析”和第六章“转型期特殊群体的工伤保障”两章的内容。这部分主要包括对转型期工伤保险制度的分析与评价,以及对当前尚未解决的特殊群体的工伤保障问题的分析,这也是全书的重点之一。具体而言,第五章“转型期工伤保险制度分析”,主要包括对制度覆盖面、制度效率、制度评价以及工伤保险基金运行有效性等方面的分析,并对其作出总体的评价和总结。第六章“转型期特殊群体的工伤保障”主要论述了灵活就业人员、进城务工人员、老工伤者等特殊群体的工伤保障问题。目前,除进城务工人员外,其他两个群体的工伤保障尚未引起足够的重视,即便是已经引起激烈争论的进城务工人员的工伤保障也远未得到圆满的解决。希望通过第六章的分析,能对上述问题的解决有所突破。

本书第五部分包括两章内容,即第七章“国外典型国家工伤保险制度及其借鉴”和第八章“工伤保障制度的未来发展”。本部分意在当前发达国家工伤保险建制理念和体制进行总结评价的基

基础上,形成对我国工伤保险制度优化的借鉴。“工伤保障制度的未来发展”作为全书中解决问题的一章,在总结过去、借鉴他人的基础上,对我国工伤保险制度的未来发展作出设想。未来工伤保险制度的发展源于转型期,又高于转型期。在重新对我国工伤保险建制理念和政策目标进行定位的基础上,对未来优化的工伤保险制度给予构建:包括双层的保障模式;三位一体制度构架的实现;政府、市场和企业工伤保障中的协作;相关政策和制度保障的构建,等等。

最后一部分为第九章“结论及有待进一步研究的问题”,本章是对全书研究的总结,除要得出转型期我国职业风险的变化与特征、转型期工伤保险制度的转型与评价等结论之外,还对工伤保险制度的未来发展和优化以及需要的环境保障进行了总结。对于后续研究的设想,笔者构筑了庞大而繁杂的内容和计划,包括职业伤害事故救援机制的建立、职业安全卫生体系及标准、企业安全生产激励、工伤保险精算等,这些研究不仅对经济学、管理学等学科背景有较高的要求,而且需要具备管理工程、人体功效、卫生保健、保险精算等多方面多学科的知识,这将是职业安全健康和工伤保障领域需要研究的方向。

由于本书对中国转型期的职业风险和处于转型中的中国工伤保险制度进行研究,因此,有必要对有关概念进行说明和界定。

首先是转型期。这是一个纵向的和历史的概念。中国的转型既包括经济体制的转变,又包括社会形态的变革,既包含政治体制的重构,又蕴涵着社会文化和价值观念的再造,其突出表现是社会的繁乱和无序。由一种制度过渡到另一种制度、由一种社会形态演变成另一种社会形态,不可避免地产生新旧制度的冲突和消长,