

[劳动者职业伤害 法律保障]

Laodongzhe Zhiyeshanghai
Faly Baozhang]

孙树菡 王岩 ■ 主编

● 职业伤害保障 ● 安全生产 ● 职业病防治 ● 工伤保险

本书全面、系统地介绍了职业伤害保障的法律制度，包括职业伤害保障的概念、职业伤害保障的范围、职业伤害保障的主体、职业伤害保障的客体、职业伤害保障的归责原则、职业伤害保障的赔偿标准、职业伤害保障的救济途径等。



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

[劳动者职业伤害 法律保障]

Laodongzhe Zhiyeshanghai
Falv Baozhang]

孙树菡 王岩 ■ 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

劳动者职业伤害法律保障 / 孙树菡, 王岩主编. —北京:
法律出版社, 2006. 9

ISBN 7-5036-6610-2

I. 劳… II. ①孙… ②王… III. 职业病防治法—基本
知识—中国 IV. D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 101976 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/吴剑虹

装帧设计/于佳

出版/法律出版社

编辑统筹/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶松

开本/A5

印张/7.625 字数/186 千

版本/2006 年 10 月第 1 版

印次/2006 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6610-2/D·6327 定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

劳动保障关乎国运,惠及子孙。

跨入 21 世纪,在经济全球一体化的趋势下,随着我国经济和社会发展进程的加快,劳动保障,特别是职业伤害保障,已越来越受到政府和全国人民的重视。

写作本书是基于这样的目的:随着《工伤保险条例》的颁布和实施,我国的工伤保险体系正在逐步建立和完善。但是,一方面当前我国的安全生产形势依然很严峻;另一方面,加入 WTO 以后,我国的安全生产以及职业伤害保障工作与经济建设一样,必将逐渐与国际接轨。职业伤害保障涵盖职业伤害预防(安全生产、职业卫生)、工伤补偿及职业康复等几个方面,目前我国还需进一步完善这一制度。

本书从职业伤害保障法律制度的角度进行研究,从四大部分入手,每一部分都涉及国内外的发展历程、趋势及相关的法律制度,特别是我国的相关法律制度及法律体系:职业伤害保障法律制度,安全生产法律制

度;职业病防治法律制度以及工伤保险法律制度。本书以国家相关法律法规为依据,以理论为指导,既面向 21 世纪我国职业伤害保障工作的发展趋势,又紧密结合经济体制改革中企业安全生产工作的实际。

目前我国正在加快完善职业伤害保障制度的步伐。为了推动这一工作,特编写本书,以使劳动者更加准确地了解国家的法律法规及政策,以及法律规定的劳动者的“职业危害知情权”、“安企生产权”、“健康检查权”、“工伤保险权”等权利,从而更好地维护自身的合法权益;使用人单位更加准确地了解国家的法律法规及政策,以及法律规定的权利与义务,更好地承担起应有的责任减少事故的发生;使相关行政管理部门更加清楚其法律责任,也使广大职工群众及用人单位都能对此有进一步的了解,以满足各方的需求。

本书可供各级政府有关工作人员、有关行业及广大企业的管理人员、有关科研单位、高等院校的科研教学人员以及广大职工群众使用。

本书在编写过程中,参考了大量国内外书籍,在此谨向这些书籍的作者表示诚挚的感谢。

参加本书编写的主要人员有:第一章 孙树菡、王岩;第二章 孙树菡;第三章 李敬鹄、李朝林、黄汉林、贺青华;第四章 王岩、芮立新、彭高建、高永贤、喜佳。全书由孙树菡、王岩同志统稿;喜健同志协助部分统稿工作。董超洁同志对本书提出了很好的建议,在此一并表示感谢。

由于编写较为仓促,难免有疏漏之处,还望广大读者见谅。

编 者

2006 年 5 月

目 录

第一章 职业伤害保障概论	001
第一节 什么是职业伤害保障	001
第二节 国外职业伤害保障制度	007
第三节 我国职业伤害保障法律体系	026
第四节 职业伤害保障法律制度的地位和作用	032
第二章 安全生产	036
第一节 国内外安全生产法律制度的发展与比较	036
第二节 我国安全生产的现状与问题	059
第三节 安全生产法律框架	069
第四节 安全生产法律规范的主要内容	071
第五节 危险化学品安全主要制度规范	088
第六节 事故处理主要制度规范	098
第三章 职业病防治	107
第一节 国内外职业病防治制度的发展与比较	107
第二节 中国职业病防治的现状与问题	122
第三节 职业病防治的法律框架	124
第四节 职业病防治制度的主要内容	139
第五节 使用有毒物品作业场所劳动保护制度的主要内容	163

第四章 工伤保险	168
第一节 国内外工伤保险制度的发展与比较	168
第二节 中国工伤保险的现状与问题	182
第三节 工伤保险法律框架	186
第四节 工伤保险主要法律制度规范	189
第五节 工伤保险赔付与民事侵权损害赔偿	226

第一章

职业伤害保障概论

第一节 什么是职业伤害保障

劳动者的职业风险,无论在资本原始积累时期,还是在现代工业社会都同样存在。矿山的开发和利用,大机器的使用、冶炼化工、石油、建筑、交通等行业的发展,在为社会创造了巨大的财富的同时,也带来了相应的职业风险。职业伤害(工伤)已构成了各国的劳动问题和社会问题,引起了各国政府的重视,职业伤害保障应运而生。

一、职业伤害

职业伤害包括由于生产过程中的危险因素(主要指物的不安全状态和人的不安全行为)所造成的“工伤”以及生产过程中的有害因素所致的职业伤害(职业病)。

(一) 工伤

任何工作岗位都存在着某种危险性,人的行为不

当,生产设备设计不合理或没有适当的安全装置,都可能发生外伤事故。随着大生产程度的提高以及新技术的应用,职业伤害事故未见减少,而事故的严重度在不少国家却在增高。据国际劳工专家的统计,全世界每年发生的工伤事故达 10 万起以上,死伤 2000 多万人,其中死亡约 15 万人,占总死伤人数的 7.5%;有 1.6 亿多工人因作业场所危害而患病。

上述的工伤,亦称“职业伤害”、“工作伤害”,各国的概念不尽相同。1921 年国际劳工大会上通过的公约中指出,“由于工作直接或间接引起的事故为工伤”。第 13 次国际劳动统计会议认定,“雇佣事故指由雇佣引起或在雇佣过程中发生的事故(工业事故和上下班事故)。雇佣伤害指由雇佣事故导致的所有伤害和所有职业病。”

在中国,工伤指在工作地点、工作时间因工作原因发生的伤亡事故。我国国家标准 GB6441-86《企业职工伤亡事故分类》中将“伤亡事故”定义为“企业职工在生产劳动过程中,发生的人身伤害、急性中毒”。分为 20 大类,即:(1)物体打击:指落物、碰撞、人撞固定物体、运动物体撞人、互撞、撞击等,但不包括因爆炸而引起的物体打击;(2)车辆伤害:包括受车辆的挤、压、撞和倾覆等的伤害;(3)机器工具伤害:包括绞、冲、碾、碰、割等;(4)起重伤害:指起重设备或操作过程中所引起的伤害;(5)触电;(6)淹溺;(7)灼烫;(8)火灾;(9)刺割:指机器工具伤害以外的刺割,如钉子扎脚、尖刀物划破等;(10)高处坠落:包括从架子上、屋顶上等坠落及从平地上坠入坑内等;(11)坍塌:包括建筑物、堆置物、土石方等;(12)冒顶片帮;(13)透水;(14)放炮;(15)火药爆炸:指生产、运输、贮藏过程中发生的爆炸;(16)瓦斯爆炸:包括煤粉爆炸;(17)锅炉和压力容器爆炸;(18)其他爆炸:包括化学物品的爆炸等;(19)中毒和窒息:煤气、油气、化工有害物质等;(20)其他伤害:如扭伤、跌伤、冻伤等。

伤亡事故按严重程度可分类为:(1)轻伤事故:指只有轻伤的事故;(2)重伤事故:指有重伤无死亡的事故;(3)死亡事故:①重大伤

亡事故:指一次事故死亡1—2人的事故;②特大伤亡事故:指一次事故死亡3人以上(含3人)的事故。

(二) 职业病

从广义上讲,职业病是指劳动者在从事生产劳动及其他职业活动中,因接触职业性有害因素而引起的所有疾病。但在法律上,职业病有一定的界限,通常是指国家根据生产力发展水平、经济状况、医疗水平等综合因素,由主管部门明文规定的职业病即法定职业病。工伤保险范围内的职业病,指的是后者。

我国《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》(87卫防字第60号)中,将职业病定义为“职业病系指劳动者在生产劳动及其他职业活动中,接触职业性有害因素引起的疾病”。2002年颁布的《中华人民共和国职业病防治法》中规定,“职业病,是指企业、事业单位和个体经济组织(以下统称用人单位)的劳动者在职业活动中,因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害物质等因素而引起的疾病。”

职业性危害因素主要包括:

(1)化学性危害因素。化学性危害因素(主要包括各类生产性毒物及粉尘)可能引起职业中毒和职业病。

(2)物理性危害因素。物理性危害因素包括不良的气象条件、电磁辐射、电离辐射、噪声及振动,这些危害因素可能造成职业病。

(3)生物性危害因素。生物性危害因素主要指生产过程中那些使人致病的微生物或寄生虫。

此外,由于劳动组织不合理,劳动时间过长或体息制度不合理;劳动强度过大或劳动安排与劳动者生理状态不适应;劳动者长时间处于某种不良体位、使用不合理工具或长时间重复某一单调动作;脑力劳动过度紧张或个别器官、系统过度紧张等,都可能造成有损于健康的影响。

作业场所安全卫生设施不符合标准亦可产生某些职业危害因素,例如,作业场所设计得不符合卫生标准要求,如厂房过于狭小、

工作地布局不合理等;缺乏必要的卫生技术设施,如缺乏防尘、防毒、防暑降温、防振等设备或设备不完善;安全防护设施不完善,或个体防护用具存在缺陷等;工作场地通风照明等不符合工效学要求等,这些亦可能造成有损于劳动者健康的影响。

二、职业伤害保障

职业伤害保障(work-injury insurance programs),是对现代社会中人们可能遭遇的与职业相关的伤、病风险进行的综合性社会保障的制度。具体而言,是指劳动者在职业活动中、在规定的某些特殊情况下或在从事这种活动过程中(包括上下班途中)所遭受的意外伤害、职业病,以及因这几种情况造成的死亡、劳动者暂时或永久丧失劳动能力时,劳动者及其遗属能够从国家、社会得到的必要的物质补偿(包括医疗救治、经济补偿和职业康复等)。^①

“二战”以后,世界各国都进入了高速发展经济的时代,特别是20世纪60年代以来,随着化工、航天航空、深海作业以及核能等新能源、新材料的广泛应用与发展,现代社会产业的复杂性已远远超越了传统工业的范畴,因而,再也不能以传统的“工伤事故”属于“工业伤害事故”的视角来理解工伤和工伤保险了。此外,由于职业伤害对当事人的加害行为往往具有间接性和客观性;同时,由于科学技术在生产中的广泛运用,这种加害行为还会具有极大的复杂性,并且损害程度加深;再加上大量新能源的应用,加害风险还可能具有扩散性以及社会性。因此,在现代社会中,特别是工业化国家中,对由于“职业”原因而受到的伤害保障,大多称之为“职业伤害保障”,在绝大多数国家中,这一制度被纳入到社会保障制度中,同时都建立了职业伤害补偿——康复与救助——职业伤害事故预防三

^① 工伤保险涵盖的内容,早在1948年的第48届国际劳工大会上通过的公约中,就已将原来规定的只包括工业伤害事故扩大到涵盖职业病和上下班交通事故。

位一体的体系。

职业伤害保障具有其鲜明的特征:

1. 职业伤害的发生与职业活动有必然联系

不仅伤害事故、职业病的引发原因源于职业活动,伤害的认定因素之一也是职业活动。例如,工伤认定需要考虑职业活动的工作时间、工作地点。工作时间一般情况下指法定工作时间。认定时则进一步考虑实行不定时工作制的单位和人员综合计算的工时、特殊情况和紧急情况下法定延长工作的时间等特殊情况。工作场所考虑职工日常固定的工作场所、受用人单位派遣、分配到日常工作区域以外的其他工作场所及特殊和紧急情况下从事工作的场所。无论参考何种因素,其核心都是职业活动的内容。

2. 职业伤害保障是一个综合性的保障制度

它包括职业伤害的预防、安全生产、工伤及职业病的预防机制、工伤保险、康复机制等各个方面。每一个机制在事前或事后发挥不同的功能,共同构成职业伤害保障制度。

3. 职业伤害保障是一种社会保障制度

对工伤和职业病提供补偿是社会保障措施中历史最悠久的和范围最广泛的,大多数国家在建立社会保障制度之初首先采取的保障措施就是某种形式的职业伤害保障。到20世纪80年代中期,世界上有136个国家实行职业伤害保障制度。我国颁布的《中华人民共和国职业病防治法》(2001年)、《中华人民共和国安全生产法》(2002年)、《工伤保险条例》(2003年)等系列法律法规标志着中国职业伤害保障制度的建立和完善。

4. 职业伤害保障功能的多样性

1964年在第48届国际劳工大会上通过的第121号文件《工伤事故和职业病津贴公约》及《工伤事故津贴建议书》均指出,实施工伤保险的目的,是为受雇人员发生不测事故时,提供医疗护理、现金津贴,进行职业康复;为残废者安排适当职业;采取措施防止工伤事

故和职业病。联邦德国的工伤保险工作除了赔偿外,还包括“通过立法努力提高安全性,预防工伤事故和职业病,并在出现工伤事故和职业病后通过诸如急救等措施控制事态的发展,尽量使受害人能重返原单位从事原工作”。我国《工伤保险条例》规定,实行工伤保险制度,是“为了保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿,促进工伤预防和职业康复,分散用人单位的工伤风险。”

5. 职业伤害保障的救济性

职业伤害事故使受伤害人蒙受物质上的损失,其中包括医疗费用和为期或长或短的工资损失(如果本人还有兼职,则其收入损失更大);尤为重要的是,他们还会遭受到肉体与精神上的双重折磨,并可能延续很长一段时间。概括起来,这些后果包括^①以下几方面:(1)医药费、救护车费或其他交通费,住院费或家庭护理费,付给救护人的报酬及假肢费等。(2)缺勤期间的直接工资损失。(3)如果伤害妨碍受伤害人在事业或工作上的晋升,则会影响其未来的收入。(4)由事故造成的永久性苦恼;诸如肢体残缺、跛足、失明、丑陋的伤疤或毁容、智力衰退等,可能缩短寿命,并偿受伤害人身心遭受折磨。受伤害者为调整生活必然要进一步增加支出。(5)如果家属为照料受伤害人而不得不放弃职业,则家庭收支不平衡,会造成经济困难。(6)家庭中其他人员焦虑不安,有害于使们的前途,尤其是儿童。

职业伤害保险可使受伤害人得到现金补助和实物补助。这些补助虽无补于事故所造成的无形损失,但毕竟是弥补物质损失的重要组成部分。

6. 职业伤害保障具有风险向社会转移、由社会承担的功能

如果把国民经济作为一个整体加以考虑,就必须承认,所有社会成员之间是相互依赖的,个人事故的后果必将影响他人。这些影

^① 《职业安全与卫生百科全书》,中国大百科全书出版社1987年版,第1373页。

响对社会总的生活标准会有不良的作用,其中包括:①

(1)由事故造成的费用和损失将加到产品成本上,使产品价格升高。(2)由于事故对人和物质所产生的不良影响,使国民生产总值下降。其影响的大小随国家可利用的人力资源和物质资源而变化。(3)支付给事故受害者的赔偿费,提供安全防护措施所需款项都是额外的开支。第(3)项费用是社会的责任之一,因为社会必须保障其成员的健康和收入。社会通过社会保障来履行这些义务,而此项行政管理费用则由社会承担。

上述种种费用,使数额可观的资本不能再用于生产性投资。当然,在预防性行动上的花费亦可产生正的经济效益,即减少事故总次数及其损失。此外,为确保人机可靠性而对机械和仪器制定较高的安全标准;为普遍提高人们的安全意识,增强防护知识,举办参加工作前的人员的普及教育等,这些预防事故的努力往往也都是在企业生产费用之外进行的。

保险赔偿费的标准和政府投入事故预防的财务受到多种原因的制约,而且事故总损失即防护费用和善后费用的总和,各经济活动部门的情况有所不同。在许多工业国中,善后费用估计为国民生产总值的1%—3%,事故预防费用较难估计,但至少等于善后费用的2倍。②③

第二节 国外职业伤害保障制度

职业伤害保障制度的确立,经过了从雇主责任保险向社会保险

① 《职业安全与卫生百科全书》,中国大百科全书出版社1987年版,第1373页。

② 同上注。

③ 这里的预防费用,仅指最初的安全投入,似乎比善后费用多,但其产生的长远的经济效益却远远超过投入,即投入—产出比不仅具有经济意义,而且具有深远的社会意义和政治意义。

发展的历程。

一、工伤补偿制度产生前的情形

在劳动中受到伤害应该说是伴随着劳动的产生即出现了。但是,在漫长的人类劳动历史长河中,对因劳动受到伤害而进行补偿,则是近代工业化开始之后才出现的。在前工业化时代,人们以家庭作坊的形式组织生产,即使存在雇佣劳动,对于因工伴而发生的伤亡,一般是通过当事人之间的私下协调解决的。在欧洲工业化早期,劳动灾害(或称职业灾害),特别是恶性工伤事故及急性职业中毒事故时有发生,却并未引起足够的重视。

随着工业化的到来,出现了大工业形式的生产活动,在大大加速了物质财富生产的同时,也引发工业事故的大量增加。因此,19世纪被称为机器和事故的年代,工伤事故成为当时的主要社会问题。在工业化的早期,工人因工作而受到伤害,只能通过民事诉讼来寻求赔偿,然而,工伤赔偿当时是实行“过错原则”,需由受到伤害的工人或遗属举证,证明雇主对事故的发生具有主观过错,才能得到赔偿;同时按照民法的规定和程序,很难使受伤者得到应有的赔偿,也很难合理地处理因工伤所引发的社会问题,有时要拖延很长时间,不仅不能适应工伤事故日益增多的需要,往往也使受伤者得不到及时、合理的赔偿,从而造成不公平的结果。当时的英、美法律均规定,只要在雇主提供风险津贴的情况下,在工作岗位受工伤甚至死亡的工人就不再有其使工伤索赔权来起诉雇主。风险津贴是当时工伤补偿的准则。但风险津贴常常无法对工人所遭受的风险提供全而补偿。

(一) 风险承担理论

英国著名经济学家亚当·斯密提出了“风险承担理论”,认为给工人规定的工资标准中,已包含了对工作岗位危险性的补偿,而工人既然自愿与雇主签订了合同,那就意味着他们自愿接受了这种风

险,接受了补偿这种风险的收入。因而,工人理应负担其在工作过程中因发生工伤事故而蒙受的一切损失。^①这一观点风行于早期资本主义时代,成为雇主推卸工伤责任的理论依据。

(二)“令状”制度

在那个时代,包括工伤在内的所有损害,只能通过民事诉讼寻求赔偿,而英国普通法中僵化的“令状”(writ)制度也是工伤索赔的一个障碍。根据这种“令状”制度,加害事实必须与法定的侵权行为类型(例如 Conversion, Nuisance, Defamation, Deceit 等)相当,被害人才能请求损害赔偿。受害者提起的诉讼,必须符合某一“令状”的要求,才能被普通法院所受理,否则,纵使有损害,亦无救济途径。作为新兴工业革命副产品的工伤事故,很难从原有的“令状”中找到满足起诉要求的“令状”。

二、雇主过失责任型工伤补偿制度的产生与发展

(一)概念界定

雇主责任型的工伤补偿制度也称为雇主责任保险。国际劳工组织专家对雇主责任保险的定义是:“指受伤害的工人或者其遗属直接向雇主要求赔偿,雇主直接向他们支付工伤补偿待遇。”^②根据这一定义,雇主责任型的工伤补偿制度应该包括雇主过失责任型工伤补偿制度和雇主无过失责任型工伤补偿制度。

雇主过失责任型工伤补偿制度,属于广义的雇主责任型工伤补偿制度的一种(狭义的雇主责任型工伤补偿制度仅指雇主无过失责任型工伤补偿制度,下文详述)。雇主过失责任型工伤补偿制度,是最早出现的工伤补偿模式,实际上就是因工作而遭受伤害的雇员依据过失侵权行为法向雇主提出民事侵权赔偿的制度。王泽鉴先生

① 覃有土、樊启荣:《社会保障法》,法律出版社1997年版,第244页。

② 国际劳工局与劳动部社会保险培训班外国专家讲稿:《失业 医疗 工伤保险》,北京社会保险干部培训中心编译,中国劳动出版社1992年版,第255页。

指出：“综观 200 年来之劳动灾害救济制度之发展，约可分为两个阶段。第一个阶段是从 18 世纪工业革命到 19 世纪 80 年代。在此时期，盛行个人主义，关于劳动灾害，完全让由以过失责任主义为基础之侵权行为法处理之。”^①

（二）早期雇主过失责任型工伤补偿制度

1. 过失责任的构成

在当时过失责任主义占绝对地位的条件下，工伤事故的受害人，要获得赔偿，必须证明雇主存在过失。而事实上，在大工业生产中，雇主很少直接从事操作行为，因此，要证明雇主有过失行为相当困难，最多只能证明雇主未尽应有的注意义务。

在大陆法国家，按照法国民法典第 1382 条的规定，事故受害人若要得到其雇主的赔偿，应该证明后者的过错。^② 1871 年德国《责任保险法》则明确规定，雇主对其因过失而给雇员造成的损害承担赔偿责任。

在普通法国家，工伤损害由普通法院处理。在工伤补偿申诉中，受伤害的雇员必须证明雇主对自己的侵权责任成立，其中关键的是证明雇主违反了对雇员的照顾义务，即存在过失。^③ 从本质上

① 王泽鉴：“劳灾补偿与侵权行为损害赔偿”，载《民法学说与判例研究》（第 3 卷），中国政法大学出版社 1998 年版，第 275—276 页。

② 让-雅克·迪贝卢、爱克扎维尔·普列多：《社会保障法》，蒋将元译，法律出版社 2002 年版，第 13 页。

③ 对过失责任的构成要件有不同的理解，有的学者认为是三项：一为注意义务（duty of care）；二为违反了注意义务（breach of the duty）；三为过失行为（careless conduct）。参见王泽鉴：“侵权行为法之危机及其发展趋势”，载《民法学说与判例研究》（第 2 册），（台湾）三民书局 1979 年版，第 155 页。也有的学者认为包括五个要素：（1）被告对原告有照顾的义务；（2）被告违反了这一义务；（3）并导致了原告的损失；（4）这一损失不能是模糊不清的（而必须是可以预见的）；（5）被告不能对原告提出任何抗辩。虽然这两种观点的责任构成有所不同，但共同点是，必须证明行为人存在过失，即被告对原告有照顾或者注意的义务且违反了这一义务。参见[英] Alastair Mullis & Ken Oliphant, Torts, 法律出版社 2003 年影印版，第 10 页。