

中国工伤保险制度研究

郭晓宏○著



ZHONGGUO
GONGSHANGBAOXIAN
ZHIDUYANJIU



北京市出版工程
Beijing Publishing Project

中国工伤保险制度研究

郭晓宏○著



ZHONGGUO
GONGSHANGBAOXIAN
ZHIDUYANJIU



YZLI0890112909

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国工伤保险制度研究/郭晓宏著. —北京:首都经济贸易大学出版社,
2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1811 - 2

I. ①中… II. ①郭… III. ①工伤事故—劳动保险—研究—中国
IV. ①D922. 554

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 218500 号

中国工伤保险制度研究

郭晓宏 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京大华山印刷厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 224 千字

印 张 13

版 次 2010 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1811 - 2/D · 117

定 价 27.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

序

工伤保险是世界上诞生的第一个社会保险制度,是社会保险制度体系中最具独特性的一个制度,它与养老保险、医疗保险等其他社会保险制度的最大不同之处体现在强调保险事故与工作业务的直接关联、实施雇主的无过失赔偿原则、劳动者个人不缴费(极个别国家除外)和执行高于其他社会保险制度的赔付标准等几个方面。它对保障工伤职工或其直系亲属的合法权益、分散工伤事故风险、促进企业劳动安全健康管理水平的提高、促进劳动力的合理流动和企业间的公平竞争、维护社会安定和促进社会经济发展都具有重要意义。

从建国初期开始实施《劳动保险条例》,到经济体制改革全面推进的 20 世纪 90 年代中期出台的《企业职工工伤保险试行办法》,再到 2003 年正式颁布的《工伤保险条例》,60 多年来,我国的工伤保险制度在曲折的发展过程中不断进步和成熟,积累了越来越多的宝贵经验,在国民经济建设中发挥着越来越大的作用。然而,与养老保险、医疗保险等项制度的改革研究和实际推进相比,针对我国工伤保险制度的系统研究成果相对较少,工伤保险制度改革的深化也相对滞后。例如,工伤保险制度创立之初,其适用范围仅限于个别事故风险较大的行业及具有一定规模的企业,工伤认定范围和给付标准也比较有限。为了适应技术进步、经济发展、劳动关系的变化带来的新需求,各国的工伤保险制度都经历了或正在经历不断的改革,如今所实现的广泛的制度,其适用范围、多样的给付项目和较高的给付标准都是制度诞生初始所无法企及的。实际上,人们已经注意到,尽管诞生于资本主义国家的工伤保险制度当初无一例外的都是以雇主损害赔偿责任问题为出发点的,有的国家甚至直接将其命名为劳动者灾害补偿保险制度,顾名思义,这是一个对雇主的工伤赔偿责任进行担保的制度(日本就是这类国家的典型代表),但随着制度适用条件伴随经济发展水平的提高、劳动用工形态的变化,而发生的拓展,各国的工伤保险制度几乎都被逐步融入了福利色彩或生活补助的内容。于是围绕该制度的性质是否已发生了根本转变的学术争论在国外特别是在日本随之而起。遗憾的是,我国的工伤保险制度是何情况,性质如

何,性质变化与否,这些讨论却几乎难见。而这恰恰成为本书的一个出发点。

日本围绕工伤保险制度性质的学术争论始于20世纪60年代日本工伤保险法的数次修订,主要有三种不同的学术观点。第一种观点认为,工伤保险是通过保险机制对雇主的工伤赔偿责任加以担保的制度;第二种观点认为,工伤保险是一种基本生活保障(补助)制度;第三种观点认为,工伤保险具有上述两种性质,所以被称为中间论或重叠论。赴日本留学期间,著者专注于社会保障制度中的工伤保险制度研究,由于被日本学术界围绕工伤保险制度性质的争论所深深吸引,便将大部分精力放在对争论各方的观点背景、主要论点及理论依据的考察上,在此过程中对何谓工伤保险制度、工伤保险制度的核心构成要件及制度性质等有了前所未有的思考,切实感到作为世界上最早建立的社会保险制度、作为连接社会保障和安全生产管理领域的重要纽带,工伤保险制度无论在理论上还是在实务上都有重要的研究价值。于是自然产生了认真研究我国工伤保险制度的想法并迅速付诸实施,其成果便是提交了题为“中国工伤保险制度研究:从工伤待遇到工伤保险——以日本工伤保险性质之学术争论为切入点”的日文版博士学位论文。其核心内容是以对日本围绕工伤保险制度性质的学术争论的考察为切入点,深入思考并把握工伤保险制度的本质,进而对我国建国以来各阶段的工伤保险的性质、发展特点及发展趋势进行系统分析。

本书是对该博士学位论文进行修改加工后的产物,由五章构成。第一章“绪论”,主要阐明本研究选题的由来、问题意识的形成、研究背景、研究思路及方法和对日本工伤保险制度的性质的争论详细考察及笔者的立场等。第二章“计划经济时期的‘工伤待遇’及其性质”,综述我国计划经济时期的工伤待遇规定,重点从企业、职工、国家三方关系形态入手分析其特点和性质。第三章“从‘工伤待遇’到‘工伤保险’”,概观我国工伤待遇规定向工伤保险制度发展的过程,阐明《企业职工工伤保险试行办法》何以是一种保险制度而不是单纯的待遇补贴规定的重要依据。第四章“《工伤保险条例》的出台及其立法偏向”,阐述对该条例性质的认识,对被广而告之的条例的意义及地位提出了独到的见解,并通过对比分析该条例与之前的《试行办法》的相关内容,论述了立法背景及其条例的立法偏向。第五章“‘和谐社会’的工伤保险制度”,从对“和谐社会”的理解入手,分析了与之相适应的工伤保险制度的应有模式,分析了该制度在构建和实现国家的和谐社会目标方面应发挥的重要作用;在回顾我国《工伤保险条例》及其配套法规发布后的实

施状况以及随后的多项改革措施的同时,归纳了制度实施中的若干问题点或不足;通过国务院法制办公布的《工伤保险条件》修订征求意见稿,介绍了近期我国工伤保险制度改革的动态,并对其中部分内容提出质疑;最后结合日本的一些经验分析了我国工伤保险制度改革面临的近期及中长期课题,并提出了改革对策建议。

与一些泛泛而谈、仅关注制度内容的细小变化、不究来龙去脉、不问本质特征的先行研究成果相比,本书的特点在于以独特的视角将制度的性质分析作为抓手,坚持计划经济时期的制度和改革开放以后的制度的非同质性观点;主张并强调工伤保险制度的成立要件应当是:劳资关系、业务关联、赔偿理念、无过失赔偿原则、给付的优越性、个人不缴费;并从导致经济体制改革前后的工伤(待遇)保险制度发生了性质变化的角度出发,评价了《企业职工工伤保险试行办法》的重要地位和作用;对“强资本、弱劳工”格局下诞生的《工伤保险条例》的特点和立法倾向进行了分析。

著者深知,工伤保险制度的研究还有很多工作要做,还存在认识未及的空间,还存在一些学术分歧,此外随着经济全球化的进展而出现的雇佣形态的重大变化等,都使制度本身不得不面临一些障碍。因此,不断跟踪和研究其发展或改革动态将是本人不懈的目标。

本书的出版得益于北京市教委对高校教师科研工作的实质性支持,得益于首都经济贸易大学出版社的支持、帮助和大量幕后工作,在此谨表衷心的感谢。对写作过程中参考的大量书籍文献,特向各位作者致以衷心的感谢。本书难免存在不足及谬误,敬请读者给予指正。

2010年9月于北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题意识及其形成	1
第二节 研究背景、方法及特点	8
第三节 对制度性质论争的详细考察及立场阐述	14
本章小结	31
第二章 计划经济时期的“工伤待遇”及其性质	32
第一节 何谓工伤待遇	33
第二节 计划经济时期的工伤待遇制度	36
第三节 计划经济时期工伤待遇制度的特征	46
第四节 计划经济时期工伤待遇制度的性质	56
本章小结	67
第三章 从“工伤待遇”到“工伤保险”	70
第一节 从“工伤待遇”向“工伤保险”的过渡	71
第二节 工伤保险制度的单独立法	83
第三节 以《试行办法》为标志的新制度之性质及特征	99
本章小结	108
第四章 《工伤保险条例》的出台及其立法偏向	110
第一节 《工伤保险条例》的制定背景	110
第二节 《工伤保险条例》内容概观	118
第三节 《工伤保险条例》立法偏向的探讨	131
本章小结	144

第五章 “和谐社会”的工伤保险制度	146
第一节 工伤保险与建设“和谐社会”	146
第二节 《工伤保险条例》的实施及配套改革	150
第三节 工伤保险制度改革的若干课题及拙见	161
本章小结	194
参考文献	196
后记	199

第一章 绪论

本章旨在阐明研究主题、问题意识及其形成,说明研究背景、研究思路及方法。作为全书的引论和催生本研究的重要原因事件,本章将围绕日本工伤保险制度性质的学术争论展开,其中既包括对该学术争论产生的背景、原因、各学派的主要观点及其依据的综述分析,也包括作者对此学术争论所持的立场观点,还包括对关注此学术争论与探讨我国工伤保险制度改革发展间关系的阐述。

第一节 问题意识及其形成

一、问题意识

工伤保险制度的最大特点就是它区别于其他社会保险制度的独特性。这个切身感受在学习和研究日本的工伤保险制度(日文全称应为:劳动者灾害补偿保险制度)^①的过程中变得愈发强烈。因为日本的工伤保险制度不仅有着和各国工伤保险制度共通的特点和原则,而且还存在着很多独到之处。例如,围绕制度性质的多种见解;对“被保险人”认识的分歧;虽然工伤保险缴费实行的是差别费率制,但用于支付上下班交通事故赔偿的部分工伤保险费收缴却实行全行业统一的0.1%费率;上下班交通事故赔付中的个人少量负担;工伤保险费支出中包括用于垫付破产企业职工工资等劳动福利事业的内容。其中最令人关注和感兴趣的是我国国内未曾有过的、围绕工伤保险制度的性质发生的学术争论。

该学术争论始于1960年针对工伤保险制度的修订,随着以后修订工作的愈加频繁和修订内容的更加大胆,围绕工伤保险制度性质的争论也愈发尖锐和激烈起来,最终集中表现在三种观点的交织或对立上:第一种观点

^① 为了便于全书用词的统一和论述方便,姑且用“工伤保险制度”来简称日本的“劳动者灾害补偿保险制度”,但笔者认为,其实从名称上看,后者更能直接、清晰地反映制度的本质。

主张的是“雇主集团损害赔偿责任论”；第二种观点强调的是“工伤保险的社会保障化（或生活保障化）论”；第三种观点被称为重叠论或中间论，认为工伤保险制度兼有赔偿责任担保和生活保障这两种功能。

留学日本期间，笔者将大部分时间用于日本工伤保险制度研究，特别是制度性质的研究。通过对上述三种观点的论点、论据进行考察和研究^①，意识到工伤保险制度作为最早登场的社会保险制度，又是唯一能在社会保险和劳动安全卫生管理领域发挥桥梁纽带作用的制度，无论在理论层面还是操作层面均具有非常重要的研究价值。

在对日本的工伤保险制度性质的学术争论进行考察和研究的同时，本人开始思考如何分析和把握我国的工伤保险制度的性质；从制度建立之初到进入计划经济阶段、从计划经济阶段再到社会主义市场经济阶段，该制度的性质是否也随之发生了变化，变化的意义及结果何在，对今后的制度改革带来了哪些影响。虽然这种思考或讨论对于理解和评价我国各阶段工伤保险立法及制度实施状况而言十分重要，但本人却发现国内尚没有与此相关的系统研究成果。于是，便将其作为博士论文的选题开始构思。

也就是说，本研究的问题意识是在考察日本的工伤保险制度性质的过程中联系到我国的制度改革过程及现状时形成的。从选题开始到研究论文完成的整个过程中，深感取得了两个方面的最重要收获：一是对“工伤保险制度究竟是什么”的问题有了深入思考和见解。二是对“工伤保险制度成立的关键要素究竟有哪些”的问题有了深思熟虑后的独特答案。

二、催生本研究的日本工伤保险制度性质的学术争论

关于日本工伤保险制度的性质，其实通过“劳动者灾害补偿保险”这个制度名称就可以有所感悟，即它是一种为了分散雇主个体无力承担工伤赔偿的风险、利用保险机制对雇主集团的工伤赔偿责任进行担保的责任保险制度。但这只是一种暂时的共识。随着工伤保险立法的频繁修订，共识已不再存在，代之的是三种不同观点的争论。

^① 本章第三节将详细考察这三种学术观点的主要分歧和各自的理论依据，并阐述笔者本人的观点。

（一）争论出现的契机

《劳动基准法》中除了针对工伤事故明确了雇主的无过失赔偿原则以外，还将“工伤赔偿”作为一章专门加以规定。但是当发生重、特大工伤事故后的雇主无力承担巨额赔偿而濒于倒闭或逃匿的话，受害员工获得赔偿的法定权利就会成为一纸空文，无过失赔偿原则就会变得毫无意义。为了防止这种情况的出现才特意制定了工伤保险法，即通过建立雇主集团责任保险制度来规避受到伤害员工因雇主个人无力承担赔偿责任而得不到赔偿的风险，切实保障员工获得补偿的权益。所以工伤保险法作为《劳动基准法》的姊妹法，从制定当初就与其有着密不可分的联系，且当初两个法律对于工伤赔偿的适用对象、赔偿范围及赔偿标准的规定都是基本相同的。

然而，随着工伤保险法在20世纪60年代到70年代的多次修订，二者间的差距开始出现并逐渐加大。到70年代为止先后引入了浮动费率制，实现了赔付金额随工资指数的变动制，变最长为一年半的有期限伤残赔偿为对严重伤残者的生存期内的长期赔偿，建立了中小企业雇主及个体工头、教练等可以投保的特别参保制度，上、下班交通事故被列为工伤认定范围，规定了工伤保险在发展劳动福利事业方面的任务等。人们发现，工伤保险法无论在保障对象上还是在赔偿范围及赔偿水准上，其规定都早已优越于《劳动基准法》中的相关规定，并逐渐发展成与之相区别的独立的制度。因此，制度从单一的赔偿色彩开始呈现出包括福利保障等色彩在内的特点。于是，劳动法学专家和社会保障法学专家各执一词，有关制度性质的争论开始出现。

（二）围绕制度性质的三种观点

1. 工伤保险制度已演变成生活保障制度的观点（简称“工伤保险的社会保障化论”）。以20世纪六七十年代的制度改革成果为主要依据，部分学者将其后的工伤保险制度的特点概括为：保险赔付的长期化或无期限化、国家财政投入的制度化、保险适用对象的非纯粹劳动者化、（上下班交通事故为例的）保险事故的非纯粹“工伤事故”化、（以垫付破产企业职工被拖欠工资为例的）与工伤赔偿无关性内容的导入等，并最终形成了工伤保险不是以损害赔偿为主旨而是以工伤职工或其遗属生存支援为目的的“工伤保险社会保障化论”学说。

该学说认为，本来以对损害赔偿责任的担保为全部特性的工伤保险

制度里被融入了带有福利或恩惠成分的生活保障方面的内容,工伤保险法无论在保障对象上还是在补偿范围及水准上的规定都早已超过了《劳动基准法》中对劳动灾害补偿的规定,已经发展成为与《劳动基准法》相区别的独立的制度。所以应该用社会保障法理而不是劳动法理来诠释工伤保险制度。除了以上述制度改革内容为事实根据外,该学派还以日本《宪法》第25条^①、1950年社会保障制度审议会的“关于社会保障制度的劝告”等为理论根据,结合保险原则的弱化现象及灾害的社会化倾向强调己方观点。

2. 工伤保险制度是对雇主集团的工伤损害赔偿责任进行担保的制度(简称“工伤保险的损害赔偿责任论”)。与上述意见相对立,此观点认为,工伤保险制度是依据《劳动基准法》对雇主损害补偿责任进行担保的制度,在改革的过程中被引入了带有福利性色彩的给付内容是不可否认的事实,但它们并没有影响该制度的核心功能发生改变。制度内容的改变要么是在原有内容上的延伸,要么是在边缘上的改动。根据在于劳资关系的存在、给付优于其他社保项目、保险的风险分担原理、用人单位应有的赔偿责任意识等,这些核心内容都没有发生改变。

该学派对生活保障学派展开的批判主要是从以下几个方面入手的:

第一,工伤保险制度与社会保障制度的立法依据截然不同。前者是劳动权保障,后者是生存权保障。

第二,工伤保险与社会保障制度的目的截然不同。社会保障制度的目的是保障公民的最低生活需要,而工伤保险不是,其赔付标准高于社会保险各制度。

第三,无过失赔偿、赔付水准高、个人不缴纳保险费等这些无法忽视的工伤保险制度的独特性,决定了制度的性质不可能发生改变。

总之,该学派坚持以日本《宪法》第27条^②、劳动基准法第8章第75条和制度特殊属性为武器,批驳生活保障论。

围绕《工伤保险法》的多次修订与工伤保险制度性质变化的关系,上述两种观点的对立可见表1-1。

① 日本《宪法》第25条是社会保障事业的最重要的根据。其内容为:所有国民都有享受健康的、文化的最低限度生活的权利;国家必须致力于提高或增进社会福利、社会保障以及公共卫生等所有生活方面的水平。

② 所有国民拥有劳动的权利和义务;法律确定工资、就业时间、休息以及其他的劳动条件。

表 1-1 对工伤保险法主要修订内容的不同见解

年度	主要修改内容及说明	工伤保险社会保障化论一派的观点	工伤保险赔偿责任论一派的观点*
1960	针对 1~3 级重度伤残者的长期工伤医疗待遇支付项目的设立——废止了以往 3 年治愈不了的就停止支付的规定	这实质上是改为年金化的长期支付,是与劳动基准法规定的有期限支付相背离的,因而是一种划时代的修改	定期支付赔偿待遇不能说是社会保障独有的支付模式
	政府开始负担长期伤病工伤职工的待遇	政府开始参与长期工伤伤病支付,这是制度已经转向社会保障化的制度的一个重要根据	正式的名称是国库补助。负担和补助的意思是不同的。可以举出对私立学校支付补助金等例子
1965	给付的年金化或长期化——1960 年制度修订时出现的给付年金化倾向进一步明确,以前只对 1~3 级重度伤残者支付的长期伤残待遇变为对 1~7 级伤残者都支付,且增加了遗属补偿年金	给付体系从以一次性待遇为中心的待遇向年金化或长期化的长期补偿待遇转变,从以往以“劳使关系的存在”为前提变为不问劳使关系是否存在,所以制度的性质向生活保障化发生了转变	长期化待遇的支付并不是社会保障(生活保障)制度独有的支付形式
	国库开始负担工伤保险制度运营的业务费和资助工伤保险待遇的给付而不分待遇种类	角田丰教授认为,因为国家负担业务经费是社会保障制度的一个原则,以此可以判断工伤保险制度已变成由国家主导、生活保障化或生活保障化制度转化了	眼下虽然有国家负担的若干部分,但实质上工伤保险仍然实行企业主责任,保险费的绝大部分仍由企业交纳
	特别加入的新规定——中小企业主或教练、工头、工匠也可以加入工伤保险	不是纯粹的劳动者也可以加入工伤保险制度,这种适用范围的扩大表明该制度已具有生活保障的特征	被允许特别加入工伤保险的人并非是谁参加都行的普通市民,而只能是那些具有劳动者特征的人
	劳动者享受保险待遇权利的强化——因投保者也就是用人单位的责任(如不办理加入保险的手续或拖欠保险费)而不予支付保险待遇的规定被取消了,劳动者获得保险待遇的权利得到了强化。即用人单位不加入保险或不按时缴纳保险费,也不会影响向劳动者支付的保险待遇	这种修改理念是基于《宪法》第 25 条以及第 27 条中必须立法规定保障公民生存权及劳动条件的规定,作为使《劳动基准法》第 8 章规定的用人单位必须行使对工伤劳动者的赔偿责任的原则真正取得实效的制度,应该由国家责任保证实施	其实是规定了支付限制的,即如果因劳动者的故意行为或严重过失而导致负伤、残疾、死亡时,保险待遇将部分或全部受到限制(佐藤进)

续表

年度	主要修改内容及说明	工伤保险社会保障化论一派的观点	工伤保险赔偿责任论一派的观点*
1968	变为全面适用——当初只有土木建设业或一定规模以上的制造业企业等特别危险的企业才被强制性地要求加入工伤保险,如今变为5人以上的企业都必须强制加入	工伤保险制度的普遍全面适用的实现,使得它同职业伤害风险间的关联变得稀薄了,这就意味着制度变为面向所有劳动者的生活保障制度	使受雇于人并在工作遭遇劳动伤害的人能够确实得到工伤保险赔偿,这正是创设工伤保险制度的本来目的
1973	上下班交通事故也被视为劳动灾害——在合理的路径及交通手段的前提下发生的上下班交通事故伤害开始被纳入工伤保险制度赔偿的范围	严格意义上的非劳动伤害事故也开始被纳入到工伤保险制度的赔偿范围,这使人们有理由认为制度转向了劳动者生活保障	上下班行为虽然不是纯粹意义上的工作,但也不是单纯的个人行为,这里应注意强调的是因为去工作而实施的必不可少的移动
1976	赔偿范围扩展到劳动福利事业的相关项目——包括康复设施的配置及运营、辅助器具的支付等有关促进工伤康复的项目,特别支付款及工伤职工培训费项目,对工伤职工或其遗属的支援项目,与确保劳动安全卫生有关的项目,垫付被拖欠工资项目等	特别支付款实质上可以被视为赔偿待遇的增加,工伤康复可以说是伤后关怀,完全与劳动伤害没有关系的拖欠工资的代为支付等,这些都表明工伤保险制度已将重点转向满足工伤职工或其遗属的生活需求上来了,而不是强调赔偿	灾害预防措施以及伤后关怀等,与一般的保险技术没有本质上的区别,国外有将工伤赔偿委托给民间机构运营的,那里也会有这些做法。总之,它们与保险性质并不矛盾
* 代表者山口浩一郎的基本观点是:若干次修订之后被视为工伤保险已社会保障化了的那些所谓依据或修订内容,不管哪一条在理论上都不过是一些模糊的或边缘部分的修改,而且它们在工伤保险制度运营实际中所占的比重也是非常小的,不足以影响该制度本质的改变。			

资料来源:山口浩一郎:《劳灾补偿诸问题》,第15~16页,有斐阁,2000年版。

本表根据多部参考文献整理、归纳作成。

3. 工伤保险制度是兼有损害赔偿责任担当和生活保障职能的制度(简称“中间论”或“性质重叠论”)。这是介于上述两种观点之间的见解,认为工伤保险制度既是损害补偿责任保险制度又是带有福利性质的生活保障制度。

虽然按照第三种观点最容易解释当今的日本工伤保险制度,但对其不分

主干与枝节的暧昧处理笔者是不敢苟同的。由于雇佣关系、业务关联、无过失赔偿、赔付的优遇性等几个重要的要素或前提都没有因为改革而改变,所以,工伤保险制度的主干性质或根本属性仍是对损害赔偿责任的担保保障。1960年以后实行的制度改革使其带有了生活保障的色彩,但应将其视为制度外缘上的附属属性的变化,尚不足以导致制度的根本发生“质变”。

此外,在各种观点交织中,人们发现甚至连制度的“被保险人”是谁都存有争执:①被保险人是雇主。因为保险费的缴纳者、保险手续的履行者是雇主而不是其他。②被保险人是企业员工,因为获得保险赔付的是他们。③因为是极具特殊性的制度,故工伤保险制度应当回避“被保险人”的提法,只提保险加入者和保险待遇享受者。

出于对本章各节内容平衡的考虑,将针对上述三种观点的更为详细的考察以及本人的观点分析置于本章第三节。从结论而言,本人倾向于工伤保险的损害赔偿责任论。对于不可否认的制度改革中福利化内容出现的事实,认为它们实际上都与“赔偿”理念和原则有所关联。

至于始于20世纪60年代的日本工伤保险制度性质的学术争论,这个问题本身尚无定论。有观点认为,“集团损害赔偿责任论”获得了较多的支持。事实上,东京大学岩村正彦、上智大学山口浩一郎等教授,始终坚持着自己对工伤保险社会保障化论的批判。也有观点坚定地认为,此争论已以社会保障化论占上风而告结束。还有很多人站在性质重叠论的立场一边。不同学科领域的专家学者,从不同的角度认识了工伤保险制度的性质和特点。在此,笔者对包建栋的论文中涉及的我国工伤保险社会保障化的内容阐述持不同见解。包先生的论文中这样写道:“1994年制定《劳动法》后,部分学者也引用世界先进国家的例子来提倡工伤赔偿社会保障化。但是从当今中国的经济情况来看,国库负担一部分赔偿金的可能性很小,劳动福利事业、上下班途中遭遇意外事故的赔偿、工伤退休金制度在实施时会存在很多困难,未来几年中国的工伤保险赔偿制度很难社会化。……制定新的社会保障制度的根本目的是提高生产力。不能继续实行全部都包括在内的‘大福利’,‘高福利’制度在我国更是行不通。从基本国情来看,我国只能保障基本生活。工伤赔偿保险制度的改革也是沿用了这种思想。”本人认为,该论文没有正确地理解工伤保险制度社会保障化的内涵,片面地认为是工伤保险制度社会保障化就意味着保险赔偿标准提高,也就是赔偿责任保险制度=基本生活保险制度=生活救济,社会保障化的工伤保险制度=赔偿标准高的工伤保险制度。实际上,判断工伤保险

制度是否社会保障化不是根据赔偿金额的多少,而是要考察赔偿内容的性质是否是对直接工作事故的赔偿。例如,近年开始,我国事业单位的员工也成为工伤保险的适用对象,所以人们开始议论工伤保险制度的性质了,因为它覆盖的对象不是传统意义上的劳动者,非直接生产活动人员也可以加入工伤保险制度。此问题将在工伤保险制度改革最新动向的部分加以阐述。

三、关注上述学术争论的意义

围绕工伤保险制度性质的争论以及关注这种争论的走向究竟有无意义?

由于“赔偿”与“保障”、“救济”是几个性质截然不同的概念,实行损害赔偿和提供生活保障或实施救济是理念截然不同的行为类型,因而讨论或关注有关工伤保险制度性质的话题是有意义的。它涉及制度发展决策的理论根据,涉及工伤职工与企业主间的关系定位,涉及该制度在社会保障或社会保险制度序列中的地位,涉及制度本身与社会制度或经济体制之间的必然联系。事实上,正如本书第三章中的论述,尽管有着密切关联,但我国计划经济时期的工伤待遇制度和如今的工伤保险制度是性质不同的两种制度;另外,以往的工伤待遇制度在劳动保险制度中的排序与如今的工伤保险制度在社会保险制度序列中的排序相比,发生了从排位第1到排位第4的变化等,这些都是经济体制从计划经济向市场经济转变、三方(企业—劳动者—国家)关系形态从革命大家庭成员间般的关系向利益相关方关系发生根本转变的结果。

众所周知,我国是目前世界上工伤事故最多、受伤害人数最多的国家,在安全生产形势极为严峻、在“强资本、弱劳工”格局愈演愈烈的现实下,以工伤职工伤害赔偿为主要职能的工伤保险制度的建设和发展也自然面临诸多挑战。在工伤保险制度的立法导向以及工伤伤害赔偿机制的完善等方面,我国比起发达国家而言更具有必要性、紧迫性和现实性。

第二节 研究背景、方法及特点

一、研究背景

本研究的背景主要包括以下四个方面。

（一）经济全球化带来的紧迫性

众所周知，无论是我国还是日本或是其他国家，社会保险制度的研究都是以养老保险、医疗保险和失业保险制度为重点和热点的，关于它们的研究成果及新政实施都远远多于工伤保险制度。有人认为，这也许是工伤保险制度面临的实际问题带给政府的危机感和紧迫性等都无法与其他险种相提并论的缘故，但本人认为其实不然，伴随经济全球化出现的劳动领域里的诸多变化带给工伤保险制度的新课题、频发的工伤事故特别是重特大工伤事故对我国市场经济发展造成的恶劣影响、工伤保险理论研究中尚待定论的一些问题等，都意味着工伤保险制度的改革研究也是非常重要和紧迫的。

以来自经济全球化的影响为例，人们常说的经济全球化，指的是经济、文化、科技、信息等领域里的全球化，其中尤以经济领域中的全球化表现最甚，它给世界各国（无论是发达国家还是发展中国家）带来的影响都是巨大的。以对我国的影响而言，中国既是经济全球化形成的重要的催化剂^①，同时又以经济全球化为发展社会主义市场经济的重要国际背景和良好契机。我国从 1978 年末宣布实施改革开放政策，1992 年确立了建设社会主义市场经济体制的目标，到 2001 年加入世界贸易组织，正一步步进入经济全球化进程。当然，与之相伴而来的则是劳动制度的巨变，包括 20 世纪 80 年代引入劳动合同制并形成劳动力市场，1994 年制定《劳动法》，1996 年全面实行劳动合同制，至 20 世纪 90 年代末已全面构筑起社会保障

① 关于经济全球化的形成，与很多学者强调的 IT 化影响论不同，恩师田多英范教授十分看重中国的催化剂作用，他认为，国际经济一体化的格局是当中国真正融入国际市场后才形成的。因为如果是同为先进国家之间的经济竞争的话，无论竞争如何激烈，也不会产生骇人的差距，不会在世界范围内带来大的骚动或震动。然而，“20 世纪 80 年代以后，处于停滞状态的世界经济开始出现了资本从发达国家向发展中国家迅速流动的倾向，于是 20 世纪 90 年代这些发展中国家的经济增长有目共睹了，它们开始生产和出口电子机械及家电制品等耐用消费品，并且形成与发达国家的相应产品相抗争的局面，也就是低成本的发展中国家的产品和高劳动成本、高税负、高环保费的资本主义福利国家的产品在同一个市场相互竞争的局面随之出现，毫无疑问，低成本的商品是十分有利的。这种资本流动导致资本主义福利国家中出现了价格破坏的情况，并使这些国家的资本陷入了窘境。”（田多英范：“被迫进行结构改革的日本”，载现代日本经济研究会编辑：《日本经济的现状》，1997 年版，学文社，第 101 页）。总之，以中国为首的低工资、低成本的发展中国家加入到世界经济市场之后，引起了世界范围内生产方式、雇佣形态、商品价格、工人工资等的很大变化。其结果是无论发达国家还是发展中国家、无论是富裕国家还是贫穷国家，大家都变得可以在同一个世界经济平台上进行竞争。就这样，包括以前的发展中国家在内，世界性的成本竞争开始出现，这就是所谓的经济全球化。