

职业病预防与工伤保险

朱素蓉¹, 卢伟², 戴云¹, 周艳琴¹, 夏昭林³

摘要: 从工伤保险的预防、赔偿和康复三大功能角度, 在理论、法律和实践三方面论述职业病防治与工伤保险的关系; 针对职业病防治特殊性提出利用费率杠杆加强职业病防治, 整合职业病诊断鉴定与劳动能力鉴定程序, 维持对职业病患者长期的合理保障以及分享利用职业病防治信息等建议。

关键词: 职业病防治; 工伤保险; 职业病危害; 费率

Occupational Disease Prevention and Work Injury Insurance ZHU Su-rong¹, LU Wei², DAI Yun¹, ZHOU Yan-qin¹, XIA Zhao-lin³ (1. Agency for Public Health Inspection, Shanghai Municipal Health Bureau, Shanghai 200031, China; 2. Shanghai Municipal Center for Disease Control and Prevention, Shanghai 200336, China; 3. School of Public Health, Fudan University, Shanghai 200032, China). Address correspondence to XIA Zhao-lin, E-mail: zlxia@shmu.edu.cn • The authors declare they have no actual or potential competing financial interests.

Abstract: According to the prevention, compensation, and rehabilitation functions of work injury insurance, the present paper summarized the relationship between occupational disease prevention and work injury insurance based on the theory, regulation, and execution. With regard to the specificity of occupational disease prevention in China, some suggestions were proposed such as utilization of premium-rate lever to strengthen prevention and treatment of occupation disease, integration of occupation disease diagnosis and labor ability assessment, life-term security of patients with occupational diseases instead of the one-time compensation, and sharing and analyzing the information of occupational prevention and treatment as a whole.

Key Words: occupational disease prevention and treatment; work injury insurance; occupational hazard; premium rate

我国 2002 年制订颁布的《职业病防治法》于 2011 年完成修订并公布实施^[1]。新修订的《职业病防治法》加强了用人单位的法律责任; 按照职业病防、治、保三个环节明确和理顺了安全生产监督管理部门、卫生行政部门和劳动保障 3 个行政部门的职责; 试图解决职业病难监管、难诊断、难维权的问题^[2-3]。有学者认为职业病防治之路仍难成坦途, 新修订的《职业病防治法》未有效降低职业病患者维权成本^[4]。此前有较多文章论述了“职业病”与工伤保险的关系^[5-8], 但大多局限于如何通过工伤保险加强对职业患者的保障; 也有学者早在 2000 年就阐述了“职业病”与工伤保险^[9]。各类权威数据表明, 目前中国职业病防治形势依然严峻^[10], 有鉴于此, 本研究拟从工伤保险的预防、补偿和康复三大功能角度论述“职业病防治”与工伤保险的关系, 探讨通过提高工伤保险效率防控职业病的可能性。

1 职业病防治与工伤保险的关系

1.1 理论基础

进入工业社会, 劳动者一方面为企业和社会创造巨大的财富, 另一方面也增加了职业危害性。工伤包括职业病和职业伤害, 统称为职业病伤, 即指劳动者(职工)在工作场所或者其他职业活动中因生产事故和职业性有害因素造成的伤残或死亡。生产事故须与劳动者从事的工作或职业的时间和地点相关; 职业病伤须与劳动者从事的工作或职业环境、接触有害毒物质的剂量和时间有关。

工伤保险, 是职业病伤者获得医疗救治和经济补偿的一项社会保险制度。现代意义上的工伤保险除了补偿功能外, 还具有通过促进用人单位安全生产, 减少事故和职业病发生的功能和通过康复工作使职业病伤者尽快恢复劳动能力, 促进其与社会整合的功能。因此, 职业病伤的预防、补偿和康复成为工伤保险的三大功能支柱^[11]。

工伤保险根据职业风险的原则建立, 体现在根据这一原则确立的工伤保险费率, 包括统一费率、行业差别费率和浮动费率 3 种。全球 164 个实行工伤保险制度的国家中约有 37% 的国家采用统一费率, 约有 41% 的国家采用行业差别费率^[9]。后者如德国的工伤保险费率分 3 个层次, 总共有 700 多个费率^[12]。我国参照《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2002)将行业划分为风险较小、中等风险和风险较大三类行业^[13], 分别实行 3 种不同的工伤保险缴费率; 统筹地区按照本地区行业特点将差别费率分为 5 档到 15 档不等, 浮动费率每年根据工伤和职

DOI: 10.13213/j.cnki.jeom.2014.0037

[基金项目] 上海市公共卫生优秀学科带头人培养计划(编号: GWDTR 201218)

[作者简介] 朱素蓉(1971—), 女, 硕士, 主任医师; 研究方向: 职业卫生; E-mail: zhusr@hs.sh.cn

[通信作者] 夏昭林, E-mail: zlxia@shmu.edu.cn

[作者单位] 1. 上海市卫生局卫生监督所, 上海 200031; 2. 上海市疾病预防控制中心, 上海 200336; 3. 复旦大学公共卫生学院, 上海 200032

业病的发生率调整^[14]。

工伤保险正是通过差别费率、浮动费率等组成的合理费率机制力求用人单位长期参保、共同分担风险、减少事故和职业病的发生。由上可见,职业病的防治与工伤保险之间有着不可分割的理论基础。

1.2 法律基础

《职业病防治法》的制定实施是为了预防、控制和消除职业病危害,防治职业病,保护劳动者健康及其相关权益。《职业病防治法》规定,用人单位必须依法参加工伤保险。职业病患者的诊疗、康复费用,伤残以及丧失劳动能力的职业病病人的社会保障,按照工伤保险的规定执行。

《工伤保险条例》的制定执行,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,促进工伤和职业病的预防、康复,分散用人单位的风险。用人单位和职工应当遵守有关安全生产和职业病防治的法律法规,执行安全卫生规程和标准,预防工伤事故发生,避免和减少职业病危害。

《职业病防治法》和《工伤保险条例》涉及职业病的预防、治疗和保障;保护的对象和规制的责任主体一致,分别为劳动者和用人单位。另外,《职业病防治法》规定,职业病的分类和目录由国务院卫生行政部门会同国务院安全生产监督管理部门、劳动保障行政部门规定、调整并公布。

1.3 实践基础

职业病防治的功能,包括职业病危害的识别、评价与控制以及职业病的诊治。职业病危害的识别、评价与控制属于三级预防中的一级预防,着眼于劳动者群体;对劳动者进行职业健康检查、诊断治疗和进行康复服务属于二、三级预防,以职业人群中的个体为主要对象^[15]。

在工伤保险的预防、赔偿和康复 3 个功能支柱中,预防与职业病危害的识别、评价与控制相对应;赔偿与职业病诊断、治疗相对应;康复则对应于职业病的康复服务(图 1)。

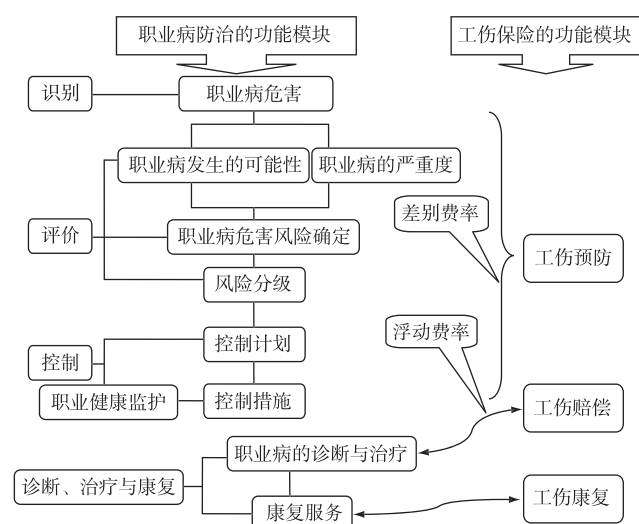


图 1 职业病防治与工伤保险功能

这里需要指出两个关键点:(1)职业病防治过程中的职业病危害评价尤其重要,行业职业病危害风险分析、确定和分级是确定工伤保障差别费率的重要前提之一;职业病发生又是浮动费率启动的前提之一。(2)根据职业病危害识别评价而采取的控

制措施,应该有来自工伤保险相应政策和经费的支持和激励。

2010年,我国享受工伤保险待遇的人数为147万人。其中,因各种职业病导致伤残的人数为8.11万人,占享受伤残和工伤医疗待遇总人数的5.52%。工伤保险的一次性待遇年均增幅较快,长期待遇逐年提高;但预防和康复费用不足,仅占3%;医疗费用则高达46%^[16]。

1.4 对职业病防治特殊性的认识

通常职业病患者享受的待遇就是工伤保险待遇,两者没有差别^[7]。在看到职业病防治与工伤保险三大功能相对应的同时,应充分认识到职业病防治的特殊性:(1)职业病的病因明确,但识别难。职业病是由于劳动者从事的工作或职业环境中接触有毒有害因素而引起,不同物质和因素可以直接或间接、个别或共同发生作用;加之劳动者工作的流动,就业环境的变化,识别相对困难。在行业职业病危害识别评价的基础上,利用社会保障管理中劳动合同制度,在合同中确定和记录岗位职业病危害信息;一则让劳动者清楚自己接触的职业病危害因素,积极参与预防,二则促进用人单位采取各种措施有效预防。(2)职业病属于迟发性疾病,且以隐性伤害为主。不同于突发性的生产事故,职业病要经过较长时间即较长潜伏期后才可显现;在发现生理功能出现损伤时,才引起重视,查找病因。在设计职业病诊断鉴定、工伤认定等程序以及启动相关赔偿和康复工作时须将此因素予以充分考虑。(3)职业病预防胜于治疗,职业病是人为疾病,是完全能够预防的;有些职业病不可治愈,且会进行性加重。通过改善工作环境,加强防护设备使用,配备个人防护用品和定期的职业健康检查等有效措施,可以预防职业病。但有些职业病可防不可治,相当多的职业病患者后期治疗费需求量更庞大。迟发性职业病的诊断、后期的治疗以及相关工伤保险保障的跟进越来越引起重视,在行业差别费率和浮动费率制定时也应考量这些特殊性。

2 建议

有学者提出,目前我国的工伤保险体系从长远来看,并不完全适合职业病保障需求^[8],解决一次性伤残补助与后期治疗问题和劳动关系解除后工伤保险关系的维系问题迫在眉睫。事实上还有一个更重要的环节是如何通过提高工伤保险效率防控职业病。

2.1 利用费率杠杆加强职业病的防治

有学者认为,利用工伤保险的费率杠杆,合理调整费率是解决工伤保险基金平衡的主要手段^[16]。但更多学者认为^[17-18],我国工伤保险费率的制定和实施要促使用人单位重视安全和职业病防治工作。根据行业风险的大小细化行业类别,准确界定行业保险费率,拉开差距。社会保障部门与安全生产监管、卫生部门合作有效地利用浮动费率,加大浮动的幅度。在管理体制上,可以考虑发挥行业协会的作用,同时吸收劳动者参与职业伤害的预防工作,例如我国部分省市在煤炭行业、建筑行业等高危行业所开展的工作^[19-20]。合理评估行业风险,确定行业、用人单位工伤保险费率,使工伤保险费率能够真正起到经济杠杆的作用。

2.2 工伤保险的预防功能(包括职业病预防)

我国对工伤保险预防机制的研究起步晚,从无到有,逐渐

受到重视^[21]。人力资源和社会保障部于 2009 年在河南、广东、海南 3 省 12 个地市开展工伤预防试点^[22], 2013 年扩大试点范围^[23]。扩大试点的工作重点首次将职业病发生率高的重点行业、重点企业、重点岗位、重点人员优先作为宣传、培训对象。仅靠宣传培训是远不够的, 工伤预防的经费支出也不能仅用于宣传培训; 要考虑应用于预防措施的实质性投入, 如职业健康检查、奖励性的投入及部分防护设备的投入等。

2.3 整合职业病诊断鉴定与劳动能力鉴定程序

有学者提出, 我国现行的职业病诊断鉴定的过程与工伤认定和劳动能力鉴定过程基本一致^[24], 主要的不同是职业病诊断鉴定增加了对职业病诊断结论不服时的鉴定复议过程。社会保障部门对依法出具的职业病诊断不再到现场进行以工伤认定为目的的现场核查, 被诊断的职业病患者可以直接进入劳动能力鉴定过程。也有学者提出, 职业病诊断鉴定具有复合性和可分性, 可以将其拆分为医学上的“临床诊断”与法律上的“因果关系判断”, 推行“诊鉴分离”^[25], 前者由医师承担, 后者由社会保障部门完成。既然我国的职业病诊断鉴定制度在一定程度上包括了工伤认定过程, 整合职业病诊断鉴定与劳动能力鉴定程序势在必行, 也是缩短劳动者维权时间, 降低维权成本的一条途径。

2.4 维持对职业病患者长期的合理保障

《工伤保险条例》规定, 经工伤职工本人提出, 该职工可以与用人单位解除或者终止劳动关系, 由工伤保险基金支付一次性工伤医疗补助金, 由用人单位支付一次性伤残就业补助金。社会与学者更多关注职业病诊断难的问题, 张海超事件发生后, 其获得一次性经济补偿 61 万元。但是有一个现实不容忽视, 即如果职业病伤残程度加重, 一次性补偿金用完, 就再也得不到任何补助金, 不利于职业病患者治疗和康复。工伤保险是社会保障制度, 它应该且必须覆盖到工伤者所有生命年限的合理保障; 同时, 也不应该被浪费。由于职业病迟发和后期治疗需求增加等特点, 建议维持对职业病患者长期的合理保障, 取消一次性补偿。

2.5 保障职业病防治信息的完整、分享和利用

职业病防治和工伤保险各大功能的实践会产生大量的信息, 这些信息分布于不同层级政府的卫生、安全和社会保障部门。同时, 作为“职业病防治与工伤保险功能”的外延还与工商、民政、机构编制与统计部门相关。因此, 建立包括职业病防治信息在内的相对完整的工伤保险数据库, 由不同层级政府、不同部门分享利用, 为拟订费率、制订服务政策, 是我国面临且亟待解决的一项系统性工作。由于职业病发病和防治的特殊性, 信息的保存与分享更显重要。

综上所述, 职业病的防治离不开工伤保险的预防、赔偿和康复三大功能支柱; 工伤保险三大功能支柱应相对平衡地共同发挥作用, 才能有效地防治职业病。

• 作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参考文献:

- [1] 中国新闻网. 职业病防治法修订明确各部门防治工作的监管职责[EB/OL]. (2011-12-31) [2012-06-03]. http://news.china.com.cn/txt/2011-12/31/content_24299318.htm.
- [2] 汤淳. 《职业病防治法》亟待修订[J]. 现代职业安全, 2010, 101

(1): 73.

- [3] 黄乐平, 毛素梅. 《职业病防治法》变革之道(上)[J]. 现代职业安全, 2010, 103(3): 83-85.
- [4] 于欣华. 职业病防治之路仍难成坦途[J]. 中国社会保障, 2012(6): 30-32.
- [5] 岑敏华. 职业病保险保障制度完善的探讨[J]. 中央财经大学学报, 2009(6): 88-92.
- [6] 廖晨歌. 关于我国农民工职业病维权困境的法律探讨[J]. 环境与职业医学, 2010, 27(9): 531-533.
- [7] 邱明月. 工伤保险与职业病患者保障[J]. 中国社会保障, 2010(1): 34-35.
- [8] 廖晨歌. 完善职业病劳动者工伤保险程序的若干思考[J]. 中国卫生事业管理, 2011(3): 196-200.
- [9] 夏昭林, 李朝林, 苏志, 等. 职业病与工伤保险[J]. 劳动医学, 2000, 17(4): 242-245.
- [10] 中华人民共和国国务院办公厅. 国家职业病防治规划(2009—2015 年)[EB/OL]. (2009-05-24) [2012-06-03]. <http://www.chinanews.com/gn/news/2009/08-22/1829844.shtml>
- [11] 李征宇. 国际工伤保险发展趋势[J]. 中国社会保障, 1999(8): 38.
- [12] 葛蔓. 德国工伤保险的特点及成功之处(上)[J]. 现代职业安全, 2002, (1): 52-55.
- [13] 人力资源和社会保障部工伤保险司. 关于工伤保险费率问题的通知[EB/OL]. (2010-11-30) [2012-06-03]. http://www.mohrss.gov.cn/gsbxs/zhengcewenjian/201011/t201011130_82856.htm.
- [14] 陈胜, 刘功智, 耿凤. 我国工伤保险费率机制的探讨[J]. 中国安全科学学报, 2002, 12(4): 5-8.
- [15] 顾学箕, 金泰虞, 傅华等. 职业卫生 50 年(2)[J]. 中国乡村医药杂志, 2001, 8(12): 50-52.
- [16] 向春华. 数据分析给力工伤保险[J]. 中国社会保障, 2011(6): 28-29.
- [17] 邱月明. 费率机制: 工伤保险管理制度的核心[J]. 中国社会保险, 1998(12): 31-32.
- [18] 翟玉娟. 让工伤保险缴费费率“浮动起来”[J]. 中国劳动保障, 2009(6): 39-40.
- [19] 张媛. 煤炭行业工伤保险制度的实证研究[D]. 太原: 山西大学, 2012.
- [20] 张笑洁. 我国建筑行业农民工工伤保险初探[J]. 现代商业, 2010(30): 159.
- [21] 周慧文. 关于在工伤保险制度中建立工伤预防机制的探讨[J]. 工业安全与环保, 1997(2): 46-48.
- [22] 人力资源和社会保障部办公厅关于开展工伤预防试点工作有关问题的通知, 人社厅发[2009]108 号[EB/OL]. (2013-04-22) [2012-06-03]. <http://news.sohu.com/20090925/n266996062.shtml>.
- [23] 人力资源社会保障部关于进一步做好工伤预防试点工作的通知. 人社部发[2013]32 号[EB/OL]. (2013-04-22) [2012-06-03]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ldbk/shehuihaobaozhang/gongshang/201305/t20130502_99903.htm
- [24] 李涛. 关于我国职业病诊断与鉴定制度的思考[J]. 工业卫生与职业病, 2010, 36(1): 1-6.
- [25] 姚斌, 李鹏. 职业病鉴定的正当化修复[J]. 卫生经济研究, 2012(10): 24-27.

(收稿日期: 2013-06-06)

(英文编辑: 汪源; 编辑: 张晶; 校对: 洪琪)