

一起矽肺病诊断及其工伤认定与行政诉讼案例分析

肖云龙¹, 谢先伟², 曾碧霞¹, 唐湘涛², 余志林¹, 唐晓华²

摘要: 为探讨职业病诊断与工伤认定执行制度的准确性及其法律法规的适应性,对一起矽肺病诊断及其工伤认定与行政诉讼案例进行分析讨论,发现职业病诊断、工伤认定机构及审判机关在理解和执行制度上都有一定的偏差,且相应的规则也存在不足。因此,各相关执行机构应加强对规则的学习并严格依法执行,立法机关也要注意不断完善职业病诊断与工伤认定制度,以利保护当事人的合法权益。

关键词: 矽肺病; 诊断; 工伤认定; 行政诉讼; 案例分析

A Case Analysis on Pneumosilicosis Diagnosis Involving Work Injury Appraisal and Administrative Litigation XIAO Yun-long¹, Xie Xian-wei², ZENG Bi-xia¹, TANG Xiang-tao², YU Zhi-lin¹, TANG Xiao-hua² (1.Hunan Prevention and Treatment Institute for Occupational Disease, Changsha, Hunan 410007, China; 2.Hengyang Center for Disease Control and Prevention, Hengyang, Hunan 421008, China) • The authors declare they have no actual or potential competing financial interests.

Abstract: This paper assessed the accuracy of executions in the diagnosis and appraisal of work injuries and the applicability of administrative litigation for a pneumosilicosis case. The case revealed deviations in understanding and implementation among judiciaries and institutions of occupational disease diagnosis and work injury appraisal as well as deficiencies in applied rules. Therefore, relevant executive agencies should strengthen study of applicable rules and prosecute their duties strictly in accordance with the relevant laws; the legislature should also pay attention to the constant improvement of the systems of occupational disease diagnosis and work injury appraisal in order to protect the legitimate right of the persons concerned.

Key Words: pneumosilicosis; diagnosis; appraisal of work injuries; administrative litigation; case analysis

职业病诊断及其工伤认定,都是法制性、专业性、技术性很强的工作,且二者关联密切、情况复杂,又涉及到当事人的切身利益,纠纷时有发生。但绝大部分纠纷是当事人协商解决或责任方避而不决,很少提起诉讼。以下介绍并分析某地发生的一起矽肺病诊断及其工伤认定与行政诉讼案例,与同行们交流,供有关部门参考,以利于进一步完善和执行有关制度,保护当事人的合法权益。

1 案例资料

1.1 矽肺病诊断

肖某,男,1968年出生,湖南省某县矿业公司(以下简称“该矿”)农民工,2011年7月4日入该矿从事球磨机操作,加工金属矿石(含游离二氧化硅超过

10%),接触矽尘。2011年11月16日,该矿组织职工到某县疾病预防控制中心(以下简称“县疾控中心”)进行职业健康检查,肖某被诊断为疑似矽肺病。2011年12月7日,肖某被该矿劝退辞职。2012年6月15日,肖某到该县所在的H市疾病预防控制中心(以下简称“H市疾控中心”)申请职业病诊断,该诊断机构因其不能提供职业病危害接触史(以下简称“职业史”)等相关资料而未予受理。2012年6月16日,肖某由村支书王某陪同向该矿出示由本人签名的诊断机构《职业病诊断需知》,要求提供相关资料,但该矿以劳动者已辞职为由拒绝提供。2012年7月25日,H市疾控中心以肖某自述并附加劳动者同村3位村民旁证其职业史为依据,诊断肖某矽肺病贰期,向患者出具了《职业病诊断证明书》(以下简称“《证明书》”),并由患者带交一份给该矿,但被拒收。《证明书》中载明的工作单位是该矿,并加载了患者的地址和电话号码。其职业史:1991年6月至1993年6月在广东省某煤矿从事风钻工;2011年7月至2011年12月在该矿从事球磨机工,诊断机构盖章为H市职业病防治中心。

DOI: 10.13213/j.cnki.jeom.2016.15432

[作者简介] 肖云龙(1957—),男,主任医师;研究方向:职业病防治政策法规与职业病诊断鉴定;E-mail: hnlwsxyl@163.com

[作者单位] 1.湖南省职业病防治院,湖南长沙 410007; 2.衡阳市疾病预防控制中心,湖南衡阳 421008

1.2 工伤认定

2012年12月13日,H市人力资源与社会保障局(以下简称“市人社局”)受理肖某申请工伤认定,并于2013年1月16日向该矿发出了《工伤认定协助调查通知书》,但该矿在规定时间内未提供肖某不是工伤的有效证据材料。2013年2月4日,市人社局向肖某和该矿下达了《工伤认定决定书》。在工伤认定后至第一次诉讼前,肖某委托某律师事务所,取得了证人王某证明该矿拒绝按诊断机构《职业病诊断需知》要求提供相关资料的调查笔录,还取得了证人肖某证明该矿拒收《证明书》的调查笔录。

1.3 诉讼

1.3.1 第一次诉讼 该矿不服市人社局对肖某工伤认定的判定,于2013年3月28日向该市某区法院提起行政诉讼。诉讼内容:职业病诊断机构在诊断肖某矽肺病时,未告知工作单位提供有关诊断资料 and 未送达《证明书》,诊断机构公章不是省级卫生行政部门批准的诊断机构名称,违反了《职业病诊断与鉴定管理办法》^[1](以下简称“《办法》”)第十一条第三款“用人单位和有关机构应当按照诊断机构的要求,如实提供必要的资料”、第十五条第一款“职业病诊断机构做出职业病诊断后,应当向当事人出具职业病诊断证明书”的规定;肖某入矿前在其他单位从事过粉尘作业,而在该矿仅5个月的工作时间,且作业环境矽尘浓度没有超标(提供了该市疾控中心检测报告证明),不可能患矽肺病贰期,是其他单位所致;肖某的《工伤认定决定书》没有告知认定工伤的事实和事由,也没有听取该矿的申辩和陈述,行政程序违法。所以,其工伤认定事实不清,证据不足,程序违法,适用法律错误,请求法院撤销市人社局对肖某作出的《工伤认定决定书》。

法院审理认为:证人王某调查笔录证实,肖某向该矿递交了诊断机构《职业病诊断需知》要求提供申请职业病诊断时应当提供的资料,有效证明诊断机构履行了告知义务。证人肖某调查笔录证实,肖某将诊断机构的《证明书》带交给该矿被拒收的事实,有效证明诊断机构履行了送达义务。“H市职业病防治中心”是经湖南省卫生厅批准的具有尘肺病诊断资质单位,符合上述提及的《办法》^[1]第十一条第三款和第十五条第一款的规定要求。当然,肖某在入该矿前有粉尘作业史,但该矿未对其进行上岗前的职业健康检查,无法提供证据证明肖某在上岗前已患矽肺病。所

以,诊断机构出具的《证明书》未违反《办法》^[1]的上述规定,合法有效。市人社局依据该《证明书》,并在该矿未能提供肖某不是工伤的有效证据材料后认定工伤,符合《工伤保险条例》^[2]第十四条“患职业病的,应当认定为工伤”的规定,没有剥夺原告的申辩和陈述权利,事实清楚、证据确凿,运用法律正确,程序合法。2013年5月27日,该区法院判决维持市人社局对肖某作出的《工伤认定决定书》的具体行政行为。

1.3.2 第二次诉讼 该矿不服该区法院的判决,于2013年6月27日,以与第一次诉讼同样的事实和理由,向该市中级人民法院(以下简称“市中院”)提起上诉。市中院当天予以受理,在一审中提交的证据材料也随案移送市中院。市中院审理认为:诊断机构在诊断肖某矽肺病前,未通知该矿提供诊断所需材料,也未将《证明书》有效送达给该矿。《证明书》载明肖某在广东某煤矿有2年的粉尘危害作业史,而在该矿只有5个月,没有分析其在二个单位工作岗位与所致矽肺病贰期的因果关系。按医学常识,肖某在该矿5个月时间,且工作场所矽尘浓度符合国家标准的情况下,不可能患矽肺病贰期。职业病的诊断与鉴定,不同于一般疾病的诊断与鉴定,必须严格按照规定的程序操作,依法保障职工和用人单位的合法权益。诊断机构的诊断程序违反了《办法》^[1]第十一条第二、四款、第十三条、第十五条第一、第三款的规定,该《证明书》无效。市人社局未依法审查诊断机构是否按照《办法》^[1]的这些规定为肖某出具《证明书》,也属程序违法。综上所述,市人社局对肖某所作出的《工伤认定决定书》依据不足,事实不清,依法撤销该区法院的行政判决,依法撤销市人社局对肖某的《工伤认定决定书》,市人社局就肖某申请工伤认定重新作出认定。

肖某不服市中院的判决,于2013年10月13日向该院提交再审申请。但直至2015年7月份未再审,市人社局也未重新作出工伤认定,此案目前仍停滞在此,未再有进展。

2 分析讨论

2.1 矽肺病诊断问题

诊断机构因肖某未能提供职业史等诊断所需资料而未予受理诊断,符合《办法》^[1]第十一条第四款“没有职业病危害接触史或者健康检查没有发现异常的,诊断机构可以不予受理”规定,即此时的不受理是合法的。按《办法》^[1]第十一条第三款“用人单位和

有关机构应当按照诊断机构的要求,如实提供必要的资料”规定,由劳动者向用人单位出示由本人签名的诊断机构《职业病诊断需知》要求提供诊断资料,且无接收证据,其形式不妥,应当由诊断机构直接发函并有效送达为准。诊断机构依据肖某自述及3位村民旁证为职业史进行诊断,也不符合“用人单位不提供或者不如实提供诊断所需资料的,职业病诊断与鉴定机构应当根据当事人提供的自述材料,相关人员证明材料,按照《职业病防治法》第四十二条的规定作出诊断或鉴定结论”的规定^[3],因缺乏有效证据证明用人单位不提供或者不如实提供诊断所需资料,所以还是应不予受理,则按程序也就不存在后续的矽肺病是否归因于该矿和出具《证明书》。《证明书》由劳动者带交给用人单位,又无签收依据,不符合《办法》^[1]第十五条第一款“职业病诊断机构做出职业病诊断后,应当向当事人出具职业病诊断证明书”规定。诊断机构在《证明书》上加载了劳动者的地址及电话号码,其本意是想表达劳动者患矽肺病与用人单位的工作不完全是因果关系,这既违反了“职业病诊断证明书的格式由卫生部统一规定”的规定^[3],且地址与电话号码仅表示患者的家庭住址和联系方式,与患病的因果没有联系,即也不能体现没有因果关系的逻辑。这种在出具的《证明书》格式上违反规定,内容上混淆不清,也应认为其诊断行为有悖公正、公平、公开原则^[1],理应舍弃。《证明书》盖章不是湖南省卫生厅批准的诊断机构“H市疾控中心”,不符合“职业病诊断证明书应当由参加诊断的医师共同签署,并经职业病诊断机构审核盖章”规定^[1],以上几项均违反了上述规定,按卫生部“凡违反规定做出的诊断结论,视为无效诊断”的规定^[3],则该诊断应当无效。所以,该诊断没有遵守诊断程序,影响了诊断工作,导致诊断结论无效,应吸取教训。从诊断就不应该受理致使以后的各项工作都是无效劳动,肖某申请再审也未受理。为此,我们卫生行政部门应加强对诊断人员的培训以熟悉诊断规则,加强对诊断机构的监管,及时纠正违规行为,并进一步完善职业病诊断与鉴定制度,提高职业病诊断的准确性和有效性,切实保障劳动者的职业健康权益。

2.2 工伤认定问题

市人社局在该矿的规定时间内未能提供肖某不是工伤的有效证据材料情况下认定工伤,从工作程序上是符合《工伤认定办法》^[4]第十七条“用人单位不认

为是工伤的,由该用人单位承担举证责任。用人单位拒不举证的,社会保险行政部门可以根据受伤害职工提供的证据或调查取得的证据,依法作出工伤认定决定”规定。但是,按照《工伤保险条例》^[2]第十九条“社会保险行政部门受理工伤申请后,根据审核需要可以对事故伤害进行调查核实。职业病诊断和诊断争议的鉴定,依照职业病防治法的有关规定执行。对依法取得职业病诊断证明书或者鉴定书的,社会保险行政部门不再调查核定”规定,该《证明书》不是依法取得,市人社局应当对其进行调查核实。当然,在实际工作中,这种调查核实的难度较大,且需要社保经办人员有很好的职业病诊断与鉴定的法律知识和专业知识。

2.3 行政诉讼问题

二次行政诉讼的判决结果截然不同,主要是一审认定某律师事务所提供的两位证人的调查笔录合法有效,而二审则认定其无法律效力。按上述职业病诊断问题中所讨论的,由劳动者肖某带交诊断机构的《职业病诊断需知》和《证明书》给用人单位,且均无签收证据,违反了上述所提《办法》^[1]的规定程序,也导致了某律师事务所对王某和肖某的调查笔录无法律效力。一审认为《证明书》中诊断机构印章“H市职业病防治中心”是法定批准的诊断资质单位不属实,而二审却未查实这个问题,均是审判工作中的疏漏之处。一审认为该矿未对劳动者肖某进行上岗前职业健康检查,不能证明其患矽肺病是其先前用人单位所为,应承担相应法律责任与不利后果,这有对的部分,但不应是负全部责任,而二审回避了这个问题是不合适的。二审提出肖某在该矿工作5个月,且在粉尘浓度达标的情况下,按医学常识不可能患矽肺病贰期是正确的。矽肺病纤维化是一个慢性过程,职业病诊断与鉴定工作应当遵循科学的原则,就此不宜下矽肺病结论。二审认为《证明书》中没有分析劳动者肖某在两个单位工作岗位与所致矽肺病贰期的因果关系。依据二审上述提到的《办法》^[1]规定,《证明书》中应确定用人单位与患者是因果关系,但并未明确应当分析多个用人单位与患者的因果关系。若按照“职业病诊断和鉴定属于归因性诊断,已经表明劳动者的损害事实与职业岗位的关系,因果关系明确”^[5]的释义,在此应当分析二个单位工作岗位所致肖某矽肺病贰期的因果关系。若从国家宏观有效管理和进一步完善职业病诊断与鉴定制度的角度看,我们认为二审这个观点是合理、正确的。职业病的诊断与鉴定,不同于一

般疾病的诊断与鉴定,在劳动者是由多个用人单位所致职业病的情况下,应当实事求是、科学、全面地分析劳动者职业岗位与所致职业病的因果关联程度,以厘清相关单位责任,切实保护当事人的合法权益。为此,在本案中诊断机构应对劳动者肖某在广东省某煤矿工作情况开展进一步调查核实,包括其工作时间、岗位、工作环境职业病危害因素浓度、防护措施等,以判断其与劳动者患矽肺病贰期的关联程度。如果劳动者肖某所述在广东省某煤矿两年从事风钻工成立,应是矽尘浓度较高且一般无防护,危害很大,而在该矿从事球磨机操作5个月且检测矽尘浓度不超标,危害是较小的。所以,若综合分析作出肖某患矽肺病贰期因果关系判断,广东省某煤矿应负很大的主要责任,而该矿仅负较小的次要责任。当然,这样会极大增加诊断与鉴定工作的难度和工作量。但当一职业病的诊断或鉴定产生行政诉讼,法院需委托鉴定机构重新判定其因果关系或责任分割,实际上是进行了重复工作,降低了效率,浪费了资源。而且,原诊断或鉴定机构应是最了解情况、最专业、更有利于因果关系判断的。

本案至今尚未有新的进展,主要问题是未执行二审判决“市人社局就肖某申请工伤认定重新作出认定”结果。为此,市人社局本应履行职责,及时通知职业病诊断机构按二审法院所要求的重新作出肖某患矽肺病贰期的诊断,再依此重新作出工伤认定,直至对其进行劳动能力鉴定与确定职业病工伤致残等级,

并督促相关用人单位落实相应的经济赔偿等责任。当然,肖某向二审法院提交再审申请时,尽管是不属再审范畴,但可向其作相应的解释与指导,帮助其解决问题,且更应该监督其判决结果的执行,以切实维护患者肖某的合法权益。

·作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 职业病诊断与鉴定管理办法[EB/OL]. (2002-03-28). <http://www.nhfpc.gov.cn/fzs/s3576/200804/3a0bed1a49594e1eb32e168f1453ed7f.shtml>.
- [2] 中华人民共和国国务院. 国务院关于修改《工伤保险条例》的决定[EB/OL]. (2010-12-08)[2010-12-24]. http://www.gov.cn/flfg/2010-12/24/content_1772226.htm.
- [3] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会. 卫生部关于进一步加强职业病诊断与鉴定管理工作的通知[EB/OL]. (2009-08-24)[2009-08-26]. <http://www.moh.gov.cn/mohbgt/s9512/200908/42634.shtml>.
- [4] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 工伤认定办法[EB/OL]. (2010-12-31)[2011-01-07]. http://www.gov.cn/flfg/2011-01/07/content_1780156.htm.
- [5] 信春鹰. 中华人民共和国职业病防治法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 136.

(收稿日期: 2015-07-14)

(英文编辑: 汪源; 编辑: 郑轻舟; 校对: 洪琪)

【告知栏】

《环境与职业医学》杂志 ISSN 更改为 2095-9982

根据国际标准连续出版物号(International Standard Serial Number, ISSN)编码系统中国国家中心通知,《环境与职业医学》杂志 ISSN 编号由 2015 年 3 月 5 日起变更为 ISSN 2095-9982。