

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2024.01.010

公务员及参公管理人员纳入工伤保险 统筹的制度衔接及完善

袁博¹, 易大勇²

(1. 湖北经济学院, 武汉 430205; 2. 湖北省人力资源和社会保障厅, 武汉 430071)

摘要:在实践中,公务员及参公管理人员因工伤残(亡)和因公伤残(牺牲)存在两种不同的保障渠道。两者择一而为还是兼顾,缺乏明确的法律规范,由保障渠道的选择和保障待遇的差异极易诱发争议。为此,需进一步明确不同保障渠道的优先顺序以及符合补差原则要求的待遇支付顺序。同时,为确保政策实施的公正公平,还应根据特别法优于一般法的法律适用原则,将有特别法规定保障工(公)伤(亡)情形的公务员群体,明确按专门规定处理,不宜强行纳入工伤保险统筹。此外,为推进公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹,尚需进一步明确工伤保险业务开展的管辖层级,规范工伤认定权限,坚持以工资总额作为缴费基数等。

关键词:公务员及参公管理人员;工伤保险;统筹

中图分类号:D922.55

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2024)01-0112-08

一、引言

工伤保险制度是社会保障制度体系的重要组成部分。我国工伤保障制度形成于中华人民共和国成立初期,1951年政务院颁行《劳动保险条例》,将工伤保险纳入单位用工成本保障;1996年劳动部颁行《企业职工工伤保险试行办法》,工伤保险与社会保险统筹制度初步接轨;2003年国务院颁布《工伤保险条例》(以下简称《条例》),2010年全国人民代表大会常务委员会颁布《社会保险法》,至此,经过几十年的发展,“一法一条例”框架体系下的工伤保险统筹制度得以形成。但2004年1月1日开始施行的《条例》适用范围较窄,仅限于所有类型的企业雇员与个体工商户雇工。2010年修订时,将其适用对象进一步扩展到非参照公务员法管理的事业单位和社会团体、民办非企业、基金会、律师事务所、合伙组织等单位中的职工,与《劳动法》《劳动合同法》中的用人单位主体类型保持一致^[1]。但是,公务员、参公管理的事业单位和社会团体工作人员(以下简称公务员及参公管理人员)虽然与单位之间存在人事关系,却并未被纳入《条例》调整范畴^①。公务员及参公管理人员的工伤保障工作主要依据人事部、民政部等部门规定,按照《伤残抚恤办法》《军人抚恤优待条例》规定的因公伤残(牺牲)渠道予以保障。

收稿日期:2023-05-26

基金项目:湖北省人力资源和社会保障厅项目“公务员(参公管理人员)工伤保险制度研究”(HX22035)

作者简介:袁博(1978-),男,河南南阳人,湖北经济学院法学院副教授,法学博士,研究方向为公共治理和政府规制;易大勇(1978-),男,湖北荆州人,湖北省人力资源和社会保障厅三级调研员,研究方向为行政复议与社会保障法治。

2018年12月29日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议修订的《公务员法》明确规定将公务员纳入社会保险保障,参公管理人员参照执行,为公务员及参公管理人员纳入工伤保险制度保障提供了上位法依据。2021年,人力资源和社会保障部等五部(局)印发《公务员工伤保险管理办法》(人社部发〔2021〕111号)(以下简称《办法》),公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹的上位依据更为具体准确,部分省市逐步尝试将公务员及参公管理人员纳入当地工伤保险统筹,并制定相应的规范性文件。但《办法》规定较为宏观,对公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹工作实操中面临的难点和困惑缺乏针对性回应。

党的二十大报告指出:“社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。”“扩大社会保险覆盖面,健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制,推动基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹。”申言之,实现工伤保险覆盖全部职业群体,建立全社会统一的社会保险制度,不仅体现社会保障制度的公平性,也有利于促进社会和谐稳定,是经济社会发展的必然要求^[1]。为此,各地在制定相关政策文件时需要充分考虑公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹中存在的重点问题,在探究问题成因的基础上建立合理的制度回应,进而实现工伤保险统筹职业群体全覆盖的目标追求和社会保险公平正义的价值体现。

二、公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹面临的问题

(一)两种保障渠道并存,但部门职能边界难以厘清

2003年颁布的《条例》授权国务院社会保险行政部门制定公务员及参公管理人员工伤保险政策。在《办法》出台前,公务员及参公管理人员因工(公)伤残的,依据2007年民政部颁行的《伤残抚恤管理办法》相关规定,将其纳入因公伤残渠道保障;因工(公)死亡的,依据《公务员法》以及民政部《关于国家机关工作人员、人民警察伤亡抚恤如何办理的通知》规定,纳入因公牺牲渠道保障。而在此期间,全国大部分省份或地区自行出台相关政策,将公务员及参公管理人员纳入工伤保险保障渠道;部分地区将人民警察等特殊公务员群体单独纳入工伤保险保障。直至2020年2月1日,退役军人事务部、人力资源和社会保障部、财政部印发《关于进一步明确公务员伤残保障相关事宜的通知》(退役军人办函〔2020〕187号),明确从发布之日起公务员及参公管理人员纳入工伤保险渠道保障,但依据新修订的《公务员法》,公务员仍然享受因公牺牲、病故待遇,即并未将公务员及参公管理人员排除在因公牺牲之外;同时,《人民警察法》规定人民警察享受与现役军人同样的因公伤残(亡)抚恤和优待,即人民警察应当按照《军人抚恤优待条例》的规定享受因公伤(亡)待遇,不属于工伤保险渠道保障。根据上述制度规定,公务员及参公管理人员因公伤(亡)由县级以上组织或人事部门评定、退役军人事务部门审核,伤残等级评定由省级退役军人事务部门组织;工伤认定由社会保险行政部门负责,伤残等级由省、市两级劳动能力鉴定委员会承担。两种保障渠道的实施主体、认定条件、评残标准、待遇类别及标准并不一致,却又缺乏相应制度规制。

此外,《伤残抚恤管理办法》规定,因参战、参加军事演习、军事训练和执行军事勤务致残的预备役人员、民兵、民工以及其他人员,为维护社会治安同违法犯罪分子进行斗争致残的人员,为抢救和保护国家财产、人民生命财产致残的人员,根据《条例》应当认定视同工伤的,不再办理因战、因公伤残抚恤。即因公伤残的性质分为因战、因公两类,工伤只有因工性质,能否工伤前置,取代因战伤残,值得商榷。例如,依据《中国人民解放军文职人员条例》的规定,军队文职人员应当参加社会保险,但又同时明确因在作战和有作战背景的军事行动中承担支援保障任务,参加非战争军事行动以及军级以上单位批准且列入军事训练计划的军事训练造成伤亡的,其抚恤优待参照有关军人抚恤优待的规定执行。即上述情形下,应当按因战评定伤残,而不是纳入工伤保障渠道。

质言之,如何准确适用保障渠道,界定因战伤残、因公伤残、因公牺牲评定或工伤(亡)认定,两者择一而为还是兼顾,缺乏明确法律规范。由此造成两种保障渠道适用对象存在重叠交叉,相关职能部门的职责边界难以厘清。加之工(公)伤事关个人切身利益,极易因保障渠道的选择和存在的待遇差异诱发矛盾争议。

(二)两种渠道保障趋同,但制度设计未能统筹兼顾

2020年2月1日以前,公务员及参公管理人员享有自身独立的因公伤残、因公牺牲、病故保障渠道。即便是2020年2月1日以后,公务员及参公管理人员参照《条例》执行工伤保险政策,但依据《公务员法》的相关规定,仍可以从评定因公牺牲、病故渠道,享受相应待遇。即公务员因工(公)死亡存在两种保障渠道,但病故不属于《条例》执行范畴。

因公牺牲与工亡属于同一类别,但认定主体及条件、享受待遇及标准存在较大区别:因公牺牲、病故由县级以上组织或人事部门负责评定,工亡由人社部门认定;因公牺牲的一次性抚恤金,根据《烈士褒扬条例》《人民警察抚恤优待办法》相关规定,其标准为上一年度全国城镇居民人均可支配收入的20倍加本人40个月的工资;因公伤残后因公伤原因死亡的不受年限限制,均能按因公牺牲办理相关待遇,但工伤职工只有在停工留薪期内因工伤原因死亡的才能按工亡办理相关待遇,停工留薪期满后无论是否属于因工伤原因死亡均不能享受一次性工亡补助金,由此导致的不同情形待遇差异巨大,尤其是通过认定工伤渠道保障的公务员,停工留薪期满后因工伤原因死亡,如何与因公牺牲待遇衔接,存在政策空白。

与此同时,若将公务员全部纳入工伤保障,可能会导致部分群体形成事实上的待遇双享,影响制度公平。这一问题主要涉及人民警察和因战因公伤残退役军人这两个群体^[9]。相较于一般公务员及参公管理人员,人民警察依据《人民警察法》《人民警察抚恤优待办法》规定,享有自身独立的因公伤残、因公牺牲、病故保障渠道。但《办法》并未明确将人民警察排除在工伤保险保障范围之外。若人民警察纳入工伤保险统筹,一旦认定工伤,工伤保险基金按照相关规定支付相关工伤保险待遇的同时,可能会同步评定因公伤残或因公牺牲,财政经费会按照《人民警察抚恤优待办法》的规定支付相关抚恤待遇,二者在现行法律法规和政策规定中并不矛盾和冲突。《人民警察抚恤优待办法》规定,伤残人民警察旧伤复发住院治疗期间的伙食补助费、经批准到外地就医的交通食宿费用,已经参加工伤保险的,按照工伤保险有关规定执行;未参加工伤保险的,由所在单位负责解决,但该办法并未对发生因公伤亡的医疗费用和伤残补助抚恤费用如何保障进行明确规定。由此可见,将人民警察纳入工伤保险,有利于为单位分担部分风险,更好地保障人民警察工伤医疗待遇,但因公伤亡与工伤所涉伤残补助等其他待遇类别趋同,由此导致人民警察因工(公)受伤后,既可以向人社部门申报,享受工伤待遇,又可以依据《人民警察抚恤优待办法》获得相应补偿,实际上享受双份待遇,对其他职业群体产生不公。公务员群体中的因战因公残疾退役军人,同样存在独立的保障渠道。根据《军人抚恤优待条例》规定,因战因公伤残1-10级伤残退役军人享受长期定期抚恤,由退役军人事务部门发放。依据《条例》《办法》的相关规定,公务员群体中的因战因公残疾退役军人旧伤复发后经依法认定为工伤的,工伤保险基金应当依据伤残级别支付工伤待遇。实践中,这类人员将会在享受工资待遇、伤残军人定期待遇的同时,享受工伤保险待遇。而工资待遇与定期抚恤、护理费和工伤保险基金发放的伤残津贴、护理费显然属于相同的工(公)伤待遇保障项目。但领取工伤保险待遇并不属于《军人抚恤优待条例》中停发、少发抚恤的情形;而此类旧伤复发人员被鉴定为1-6级伤残时,按照《条例》规定,有权领取伤残津贴,工伤保险经办机构或用人单位不予发放,亦无法律依据,由此形成事实上的制度不公。

(三)工伤费率标准明确,但基金征缴未能刚性统一

维持合理的工伤保险基金规模需要明确工伤保险基金缴费基数以及费率。在工伤保险基金缴费基数上,《社会保险法》《条例》《办法》均明确规定,工伤保险费的缴费基数为职工(公务员及参公管理人员)工资总额。依据《公务员法》第八十条第一款规定,公务员工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金。但从天津、湖南、河北、云南、广西、江苏、山东等省市制定的公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹的制度规定来看,

各地并未严格依据《公务员法》规定的工资总额确定缴费基数,有与机关事业单位养老保险缴费基数保持一致的,也有自己另行规定缴费工资总额的。人力资源社会保障部在《关于做好公务员和参公单位工作人员纳入工伤保险统筹工作的通知》(人社工险便函〔2022〕7号)对有关问题的说明中明确提出,在公务员及参公管理人員工资总额作为缴费基数途径之外,同意与机关事业单位养老保险缴费基数保持一致的做法。以湖北省为例,机关事业单位养老保险缴费基数,并未按《公务员法》规定的公务员及参公管理人員工资总额的相关规定确定,而是按基本工资、国家统一的津补贴、规范后的津补贴、基础绩效奖等项确定缴费基数,低于公务员及参公管理人員本人实际工资总额。

但在实践中,这一标准并不完全适用于工伤保险。工伤保险待遇中,一次性伤残补助金、伤残津贴、供养亲属抚恤金均是以参保职工本人工资作为基数,按一定比例计算确定实际待遇,而本人工资即工伤发生前12个月的平均月缴费工资,若因实际缴费基数确认口径不统一,必将造成实际待遇与法定待遇间的待遇差,形成新的矛盾争议点。此外,由于机关及参公管理事业单位工伤保险缴费基数采取用人单位自行申报方式,缴费基数口径的不明确不统一,将会导致工伤保险缴费基数存在较大差异,最终可能导致同一统筹地区相同身份人员享受的工伤保险补偿存在差异。

在工伤保险基金缴费费率上,《社会保险法》规定,国家根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率,并根据使用工伤保险基金、工伤发生率等情况在每个行业内确定费率档次。根据《办法》规定,公务员及参公管理人員工伤保险缴费费率按照一类行业基准费率确定,并按照各统筹地区费率浮动办法进行浮动。由此,公务员及参公管理人員纳入工伤保险统筹的费率按一类行业0.2%基准进行浮动。但需要注意的是,全国各省份均已完成工伤保险省级统筹,统筹地区为各省份,其中部分省份施行的是“五统一、一调剂”的省级统筹模式,实际上以市级统筹为基础,各市州能够根据实际确定费率浮动档次。以湖北省为例,该省两市征缴的公务员及参公管理人員工伤保险基金均已穿底,在下一步完成“六统一”后,以统筹地区即以省为单位进行费率浮动显然不适宜,这样会使“以支定收、收支平衡”的工伤保险费征缴原则泛化,最终导致区域收支不平衡陷入长期恶性循环,增加省级财政兜底压力。为此,在制度设计时,仍然应当赋予市州确定费率的权限和明确市州浮动费率的条件。

(四) 工伤保障程序明晰,但案外因素影响公正行政

工伤认定是工伤救济的前提和基础,是工伤保险制度运行过程中的关键一环,事关受伤职工合法权益能否得到及时有效救济。虽然《条例》第十四条、第十五条规定了应当认定或视同工伤的各种情形,但实践中公务员及参公管理人員的工作岗位、工作性质的不同,导致工作内容千差万别,如经常因工作需要处于某种待命状态但又不处于正常工作状态、随时保持通信工具畅通确保随时投入工作等情形普遍,必然导致工伤认定事实远比法律列举的情形更加复杂,尤其针对可能视同工伤的特殊情形,个人、用人单位以及工伤认定部门往往出现分歧意见,司法审查标准亦难以统一尺度、准确把握。自《条例》实施以来,法院撤销社会保险行政部门的工伤认定决定并要求其重新作出决定,但社会保险行政部门坚持原认定决定的案例时有发生^[4]。这导致工伤认定的时间被无限拖长,严重影响工伤保险工作效率,对受伤人员合法权益保障造成不利影响。实践中,个人对工伤认定决定不服,提起行政诉讼,法院在审理工伤认定案件时,往往从宽考虑工伤认定标准,甚至出于维稳等其他案外因素否定行政机关作出的工伤认定结论,从而使得工伤认定的争议案件越来越多,甚至陷入“循环诉讼”困境,影响工伤认定工作的效率。

同时,公务员及参公管理人員相较普通职业群体,在资源、信息等方面具有优势,在利益博弈上处于优势地位,势必给制度规范的公平公正落实落地带来挑战。为此,公务员及参公管理人員认定工伤的职责权限设置,必须有别于当前正常的工伤认定运行机制,才能确保公务员及参公管理人員工伤认定的社会公信力。

此外,工伤职工依据劳动能力鉴定结论确定享受待遇的等级,因公伤残人员依据《军人残疾等级评定标

准》评定残疾等级,并依据等级和伤残性质享受待遇,在政策过渡期内,政策衔接缺乏依据;公务员不服核定的工伤保险待遇,必须依据《公务员法》的相关规定申请复核与提出申诉,但复核、申诉的受理主体缺乏具体明确规定,同时也变相剥夺了用人单位、社保经办机构主张权利的渠道;地方党委政府出于“自己人”的狭隘认识或信访维稳或财政支出等压力,直接干预或通过行政复议程序干扰正常工伤认定工作,也时有发生,这些因素势必影响工伤保险制度的正常实施。

三、公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹问题的成因

(一)《工伤保险条例》本身存有局限

工伤保险制度是我国社会保险制度中最先步入法制化路径的社会保险项目,也是规范最多、爆发纠纷最多的社会保险项目^[9]。现行工伤保险制度的主要依据是《条例》。国务院制定的这一部行政法规在实践中难以承载整个工伤保险制度。

第一,《条例》覆盖面不足。公务员及参公管理人员这一重要群体并未被纳入《条例》的调整范围。公务员工伤保险工作的主体、职责、程序、救济未得到有效明确,导致公务员工伤保险工作的混乱与低效。第二,《条例》整合性不强。公务员及参公管理人员,尤其其中的特殊群体,存在多条工(公)伤保障渠道,在参照适用《条例》过程中,可能会存在工伤保险与其他保障渠道的重复与交叉的问题,导致待遇保障重叠与差异问题的产生。第三,《条例》法律位阶不高。《条例》作为一部行政法规,其难以和《行政复议法》《行政诉讼法》等法律衔接,一旦出现问题交叉,则难以处理。现行工伤认定制度中,工伤认定既包括人社部门的行政认定,又要接受法院的司法审查。行政机关进行工伤认定主要依据人力资源和社会保障部的《工伤认定办法》以及有关的政府规章与规范性文件,法院进行司法审查时则主要依据相关法律、部门规章、地方性规章以及最高院发布的《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》,双方不仅在工伤认定的依据和标准上存在不同,在工伤认定的价值取向、专业性方面亦有一定的差别。诸多因素影响下无疑会导致行政机关与司法机关在工伤认定工作中产生冲突。

(二)多种保障渠道缺乏制度衔接

现行工伤保险制度的形成与改革开放后企业制度改革密切相关。20世纪80年代中期企业制度改革与国家的劳动制度、社会保险制度并未形成制度上的“无缝对接”^[6],职工面临着严重的职业风险。基于此,其后建立的工伤保险制度将保障对象限于劳动关系中的劳动者。

与企业职工不同,公务员的保障渠道更加复杂。1989年民政部印发的《关于国家机关工作人员、人民警察伤亡抚恤如何办理的通知》和2004年民政部印发的《关于国家机关工作人员、人民警察伤亡抚恤有关问题的通知》明确了国家机关工作人员伤亡抚恤参照军人伤亡抚恤的有关法规政策执行。2014年民政部印发的《民政部关于国家机关工作人员伤亡抚恤工作有关问题的通知》明确国家机关工作人员因战因公负伤致残,按照《伤残抚恤管理办法》的有关规定予以评残和抚恤;其评残条件、伤残性质的认定、伤残等级评定标准、伤残抚恤金标准等参照《军人抚恤优待条例》《军人残疾等级评定标准》等有关规定办理。因战因公残疾退役军人以及人民警察都存在着自身的保障渠道,有着自身的公伤认定标准,公务员的公伤处理办法需要参照《军人抚恤优待条例》规定执行。

概言之,公务员及参公管理人员群体内部多种保障渠道缺乏整合,在将公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹时,可能会面临现有保障渠道和原保障渠道交叉重叠以及特定情况下重复享受工伤待遇问题。

(三)工伤认定程序与救济机制不足

工伤认定是工伤保险制度的重要组成部分,事关伤者能否享受工伤待遇,在实践中与工伤相关的纠纷主要集中在工伤认定领域,而纠纷产生的原因与我国当前工伤认定的模式、程序以及救济机制密切相关。

我国工伤认定采取的是行政认定的模式。根据《条例》以及《工伤认定办法》规定,工伤认定工作由社会保险行政部门负责。其认定程序为纯粹的行政确认程序,一般为:递交材料-初审-审核-认定或不予认定-送达。对于工伤事实的认定,自当事人将认定申请材料上报后,完全由行政机关内部完成。工伤认定是一种兼具事实判断与法律评价的高度专业性活动。然而,我国法律并未对社会保险部门认定官员的资质和能力进行专门规定^[5]。尽管行政机关具有较高的公信力,但并不意味着其能够抵消因工伤认定专业性问题所引发的质疑。而且在实践中,县级机构甚至一些地级市工伤认定部门人员不足,一两个工作人员要承担确认事实、核定证据、适用法律等一系列工作。工伤认定部门在繁重的工伤认定压力下难免会存在一些专业性问题。因此,工伤认定程序缺乏公开性,工伤认定活动缺乏专业性,工伤认定决定自然难以令人信服。

除了工伤认定模式与程序不合理之外,工伤认定后的救济机制也存在问题。伤者为工伤认定不满并非没有救济渠道。根据《工伤认定办法》第二十三条规定:职工或者其近亲属、用人单位对不予受理决定不服或者对工伤认定决定不服的,可以依法申请行政复议或提起行政诉讼。但是当事人提起行政诉讼并不意味着能够解决问题。即便人民法院认为社会保险机关工伤认定决定错误,裁定为工伤,也不意味着必然会产生效力。当事人仍需回到社会保险行政部门重新申请工伤认定,往复如此,工伤保险争议难以解决。加之双方认定的依据与标准不同,即便是赋予法院改变工伤认定决定的权力,也难以避免工伤认定合理性之争。

在实践中法院倾向于从宽认定工伤,如果赋予法院实质变更工伤认定决定的权力,还存在以司法监督权替代行政权的嫌疑,这不但为工伤保险基金带来巨大的支付压力,还从实质上架空了社会保险行政部门工伤认定的职能。因此,在现阶段需要建立一些适当的机制来协调工伤认定中法院裁判和行政机关决定之间的矛盾,完善工伤认定的救济渠道。

四、公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹的制度设计

(一)理顺工伤保险与其他保障渠道的内在逻辑关系

如前所述,公务员及参公管理人员依据《公务员法》,在纳入工伤保险统筹保障后,仍然享受因公牺牲、病故待遇;公务员中的部分特殊群体仍将同步享受《伤残抚恤管理办法》规定因公伤残待遇。因此,将公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹,应当理顺不同保障渠道之间的内在逻辑关系,明确不同保障渠道的责任主体、待遇类别及支付渠道,在最大限度保障不同法定保障待遇的前提下,兼顾工伤保险职业群体全覆盖发展目标下的工伤保险制度公平。

首先,立足现行制度,准确界定不同保障渠道的责任主体。公务员及参公管理人员纳入工伤保险保障渠道后,应当优先按照《条例》的规定,由社会保险行政部门进行工伤认定,劳动能力鉴定委员会进行劳动能力鉴定,工伤保险基金与用人单位承担工伤保险待遇。同时符合《公务员法》规定应当享受因公牺牲抚恤的,应当在认定工伤后,按照现行公务员及参公管理人员评定因公牺牲的制度规定,继续由县级以上组织或人事部门评定、退役军人事务部门审核,依据评定结论确定待遇。未予认定工伤,但符合《公务员法》应当享受病故待遇的,应当按照现行政策规定进行病故认定,享受病故待遇。

其次,完善制度规范,合理设置待遇保障的基本原则。鉴于公务员工作性质的特殊性和岗位变动的多样性,根据《办法》有关公务员工亡后工伤待遇与抚恤待遇衔接的规定,应当在伤残津贴与工资不得同时享受、工亡与抚恤待遇补差、机关事业单位之间流动不享受两个一次性补助等政策规定的基础上,进一步明确特殊群体(因战因公残疾转业安置军人,以及部分地区已经纳入的人民警察等有特别规定的群体)因工(公)伤残情形下的待遇衔接问题^[7];进一步将公务员机关之间的流动情形,准确定性为机关与机关、机关与事业单位、机关与企业等多种交流调整情形下,并应当以改变人事关系作为交流调整的界定点,对此类情形下的

工伤保险变更、接续、终止以及待遇支付进行明确和规范。同时,在确立不同保障渠道待遇补差原则的基础上,进一步加强工伤保险与其他抚恤政策衔接的部门间信息共享,区分工伤后因工伤死亡、非因工伤死亡及非因工伤死亡的不同性质导致的不同情形,有针对性地设计涉及多种保障渠道的不同待遇补差制度。

最后,明确逻辑关系,确保不同保障渠道的待遇衔接。在制度设计上,存在保障渠道交叉情形的,应当明确不同保障渠道的优先顺序,以及符合补差原则要求的待遇支付顺序。特殊情形下,如公务员及参公管理人员以民兵预备役身份参加军事训练、执行军事任务受到伤害等情形,符合评定因战伤残的,应当优先按照因战伤残评渠道保障。一般情形下,公务员及参公管理人员纳入工伤保险渠道后,应当优先按照工伤保险渠道处理,但涉及工亡或工伤后因工伤死亡的,因存在工亡与因公牺牲之间的待遇差,应同步由责任部门评定是否属于因公牺牲,然后按照先工伤后抚恤的顺序补齐待遇。公务员及参公管理人员不构成工伤但属于事实上的病故情形的,按病故认定的渠道保障。

(二)明确工伤保险业务开展的管辖层级

公务员及参公管理人员所属机关,组成上有党群机关、政府部门、直属机构、派驻机构等多种形式,管理上有中央垂管、本级管理、委托代管等多种方式,将公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹,必须明确具体参保缴费、认定鉴定、经办服务层级,增强可操作性。

首先,明确参保层级。《条例》规定按统筹地区参加工伤保险;《办法》明确公务员工伤保险实行属地化管理,中央国家机关所属京外单位原则上在属地参保。因当前各省份均已完成工伤保险省级统筹,再以统筹地区作为参保单元,显然不符合实际工作要求。为此,应当按照属地化管理要求,以社保登记作为主要参保依据,即按照属地管理原则,以社保登记地作为参保地,明确包括中央派驻在省内的机关事业单位(包括垂直管理单位)在内,原则上在其养老保险关系所在地参加工伤保险,既避免了条例立法的滞后性,又保持了社会保险参保的一致性。

其次,规范工伤认定权限。《条例》规定工伤认定由统筹地区人社部门负责,省本级统筹的根据属地原则由用人单位所在地设区的市级人社部门负责。《办法》规定,公务员工伤认定具体实施权限由省级人社部门确定。关于公务员及参公管理人员工伤认定权限,各地规定不尽一致,天津、河北、云南、山东、江苏由省本级认定,广西、湖南由设区的市级认定,各省市均充分考虑到公务员身份的特殊性,基于工伤认定容易受到外界人为因素过多干扰、难以客观公正作出认定结论的实际,没有将相关认定权限放在县级社会保险行政部门的做法。由此,各省市在制定实施办法时,应当按照属地原则,明确将县级公务员及参公管理人员的工伤认定权限提级由市级社会保险行政部门负责,同时明确特殊组成形式的机关事业单位,如中央垂管、省级派驻等机关事业单位,应当按属地原则参保,并由其所在地的市级社会保险行政部门或直接向省级人社部门负责,尽量减少公务员及参公管理人员工伤认定工作干扰。

此外,公务员及参公管理人员工伤保险费的申报、核定、征缴,工伤后的劳动能力鉴定,工伤医疗、康复、辅助器具配置以及待遇支付等经办服务,应当与现行企业职工的服务规范保持一致。

(三)完善公务员及参公管理人员的针对性工伤保障措施

首先,坚持以工资总额作为缴费基数。依据《社会保险法》《条例》《办法》规定,缴费基数为本单位职工(公务员)工资总额。当前,部分已参保省份,大多与机关事业单位养老保险缴费基数保持一致,既不符合相关法律法规规定,也会导致以本人缴费工资为基数计算的伤残津贴、一次性伤残补助金等工伤保险待遇低于依法应当享受的待遇水平,加之工伤保险待遇原本低于因公伤残保障的待遇标准,极易引发矛盾纠纷。工伤保险待遇中伤残津贴、供养亲属抚恤金、生活护理费等项也是以本人工资作为计算基数,同样会因缴费基数差异存在待遇差异。同理,公务员级别越高、工龄越长工资越高,伤残级别越高,由此产生的待遇差异越大。因工伤保险社会关注度高、敏感性强,相关待遇对个体利益影响较大,加之公务员群体本身对政策制度以及维权途径相对熟悉,以机关事业单位养老保险基数作为工伤保险缴费基数,没有政策依据,亦违反上

位法规定,极易因工伤待遇问题陷入信访、诉讼等程序中纠缠,人社部门将处于应对无据的尴尬境地,增加维稳和败诉风险。为此,在制度设计时,应当坚持以工资总额作为缴费基数,降低可能存在的风险。

其次,确保新老工伤政策有序衔接。《条例》第六十五条规定:“公务员和参照公务员法管理的事业单位、社会团体的工作人员因工作遭受事故伤害或者患职业病的,由所在单位支付费用。具体办法由国务院社会保险行政部门会同国务院财政部门规定。”《办法》第九条规定:“本办法实施前发生工(公)伤的,原则上按照工(公)伤发生时有关政策规定执行,继续由原渠道保障;有条件的地区可以纳入工伤保险基金统筹管理。”因此,结合工伤待遇相较原渠道保障待遇偏低的实际,为避免待遇变化后引发争议纠纷,制度设计时应按三个时间节点把握:2020年2月1日前发生工(公)伤的,明确仍然由原渠道保障;2020年2月1日(含)起至制定政策期间,已依法认定为工伤的公务员纳入工伤保险统筹,同时明确机关单位必须将参保前待遇结清。对政策出台前依法尚未完成工伤认定的情形,参照《条例》规定,明确按办法规定实施,确保政策衔接。

最后,准确把握法律适用原则。实践中,部分公务员群体有专门的法律法规对因工(公)伤亡进行保障,且保障主体、评定条件、待遇标准与工伤保障政策规定不同,若一并纳入工伤保险统筹,形成事实上的两种保障渠道,既有违政策法规适用的公平公正性,又容易在认定(评定)、待遇支付等环节引发争议纠纷乃至舆情等社会负面影响。以人民警察(含司法警察)为例,依据《人民警察法》《伤残抚恤管理办法》《人民警察抚恤优待办法》等法律、规章和规范性文件规定,享受现役军人同等待遇,应当评定因战因公伤残、因公牺牲和病故并享受相应待遇。因此,为确保政策实施的公正公平,减少社会负面影响,在制度设计时,应根据特别法优于一般法的法律适用原则,将有特别法规定保障工(公)伤(亡)情形的公务员群体,明确按专门规定处理,不宜强行纳入工伤保险统筹。

五、结语

将公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹是完善工伤保险制度的重要举措。对于促进社会公平,维护公务员及参公管理人员合法权益,提高工伤保险制度化水平有着重要意义。将公务员及参公管理人员纳入工伤保险统筹需要着力化解体制机制上的困境,重点解决职能转隶范围不明、待遇重叠与差异、工伤认定后救济渠道不足、工伤保险基金缴费基数不统一等问题,进一步提高工伤保险的统筹水平以及工伤保险制度的制度效能。

注 释:

- ① 《工伤保险条例》第65条规定这类人员遭受事故伤害或者患职业病的,由所在单位支付费用。具体办法由国务院社会保险行政部门会同国务院财政部门规定。

参考文献:

- [1] 陈敏.“非职工”群体纳入工伤保险制度保障探析[J].政治与法律,2017(2):151-161.
 [2] 乔庆梅.第四次工业革命背景下中国工伤保险制度的重构与发展[J].社会保障评论,2022(3):70-80.
 [3] 马哲.人民警察纳入工伤保险制度的必要性及对策建议[J].赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版),2017(1):66-68.
 [4] 谭金可.论工伤认定“循环诉讼”的症结突破[J].中州学刊,2020(12):56-61.
 [5] 郑尚元.论工伤保险法制之完善[J].法治研究,2018(5):24-31.
 [6] 郑尚元.《工伤保险法》之立法构想[J].甘肃社会科学,2018(3):137-143.
 [7] 何小勇.警察伤亡抚恤诸问题研究[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2020(2):87-98.

(责任编辑:何 飞)