

一件工伤保险待遇信访案件的处理及相关讨论

刘章茂

(西安交通大学 陕西西安 710001)

摘 要: 本文通过对一个国有企业工残职工因工伤保险待遇的落实问题上访案例的简介和对案例处理过程及风波的简述,对该案例从法律法规规章及政策的适用视角看法院的判决是否妥当、政策的设计与具体操作的视角看带资解体的合法性与权威性、理论法律和现实的视角看政府是否应该承担国有企业改革成本、工伤保险与人身意外伤害保险的关系视角看二者能否替代和务实的视角对政府的专题协调会议的原则和内容等五个方面进行了分析和讨论。

关 键 词: 社会保障制度; 上访; 处理; 讨论

中图分类号: D922.182.3

文献标识码: B

文章编号: 1008-4169(2004)03-0006-07

一、基本案情介绍

案情的主人公XKM是原B县车队的工残退休职工,现年48岁。1991年6月14日,在正常的行车途中,因突发的机械事故翻车造成失去左侧的大腿和手臂,右腿髌、膝关节骨折脱位,被认定为完全丧失劳动能力、日常生活不能自理的一级伤残。1993年6月4日的B劳鉴〔1994〕2号文件明确了该职工应当享受因工伤全残护理费;1995年元月XKM办理工残退休,工资仍由B县车队发放;同年因右髌关节的旧伤复发没有得到有效的治疗被确诊为“股骨头缺血性坏死”的疑难大病,现已确诊为“股骨头严重塌陷,呈自然脱位状”,面临彻底瘫痪的晚期。同年7月XKM退休工资纳入统筹,由B县社会保险局发放(护理费包含在养老金内);1999年11月底旧伤复发及就医并再次治愈。

因车队经营困难,于1997年4月B县车队拟进行企业改制;同年5月至次年10月XKM先后5次向B县车队企改组反映其工伤待遇问题;1997年10月25日B县车队带资解体工作正式开始;1997年12月2日B县人民政府对B县车队带资解体做出批复;1998年5月19日B县车队注销;1998年10月30日B县车队企改组对XKM的工伤待遇问题做出处理;1998年12月22日XKM向B县劳动仲裁委员会申请仲裁;1999年5月20日XKM再次向B县劳动仲裁委员会申请劳动仲裁;1999年10月28日B县劳动仲裁委员会做出仲裁。

1999年11月12日XKM向B县人民法院提起诉讼

2000年01月07日B县法院做出民事裁定:“驳回原告鲜开明的起诉”。XKM不服B县人民法院〔2000〕B民初字第1号民事裁定,向L中院提起上诉,L中院受理后,以〔2000〕L民终字第15号民事裁定书将该案发回B县人民法院重审。11月12日B县法院做出民事一审判决,一审判决:“驳回原告的诉讼请求”。

宣判后,XKM不服,11月27日XKM向L州中院提起上诉,2001年8月24日L州中院做出民事终审判决,判决认为:“XKM系原B县车队工残退休职工,其请求享受工伤待遇的要求,符合《工伤保险试行办法》的规定。在B县车队解体以前,XKM也依照该《工伤保险试行办法》享受了工伤待遇。因B县车队经营不善,严重亏损,拖欠了XKM应当享受的工伤待遇,B县车队对此应当承担民事责任。1997年,由于B县车队资不抵债,依照政府文件对车队实行了带资解体,在此过程中,B县交通局依照B县人民政府授权成立了B县车队企改组,负责B县车队的带资解体工作,并依照《B县车队带资解体方案》对XKM提出的请求做出了处理意见,在该处理中,已对XKM的请求给予了充分考虑。现B县车队已经被撤销,而B县交通局虽为原B县车队主管局,但未参与B县车队的经营活动,没有义务为属于独立法人的B县车队承担民事责任。XKM上诉请求B县交通局承担责任的理由不成立。一审判决认定事实清楚,适用法律正确。据此,经本院审判委员会研究,依照《民事诉讼法》第153条第1项之规定,判决如下:驳回上诉,维持

收稿日期 2004-08-15

作者简介:刘章茂(1974—),男,四川省布拖县人民政府副县长,西安交通大学公共管理学院2001级在职攻读MPA(公共管理硕士)学位研究生,主要研究方向:社会保障。该文章是作者在MPA硕士学位论文的基础上修改而成。

原判。”

2002年12月26日XKM在州领导上访接待日上访,2003年5月29日L州中院驳回再审申请,同年9月19日B县人民政府专题研究并初步形成《会议纪要》,随后XKM表示拒绝接受该《会议纪要》;截止2004年9月1日L州、B县仍未开展工伤保险改革。

二、信访案件的处理过程

(一)处理意见的分歧

B县人民政府在2002年底收到关于要求处理XKM工伤待遇问题的文件(L信查[2002]126号)后及时在一定范围内通报了该信访案件,相关领导及部门负责人的意见却不一致:常务副县长要求分管副县长责成经贸局、人事劳动与社会保障局依据有关政策,提出处理办法;分管副县长要求经贸局、人事劳动与社会保障局根据常务副县长批示精神,请经贸局协助人事劳动与社会保障局依据法院判决情况和社会保障有关政策精神先提出处理意见;经贸局局长的意见为“同有关部门协调,提出处理意见”;县人事劳动与社会保障局局长要求分管副局长按县长们的批示做出说明解释或提出处理意见;分管副局长认为“该同志的情况,法院已有判决,应按法院的判决为准。”

(二)初步的处理意见:一份未正式发出的会议纪要

2003年9月19日,B县政府在政府三会议室召开了关于XKM工伤待遇问题的专题协调会议。会议后初步形成的会议纪要记载:“一、是否应该调整其护理费标准,由县保险局、县财政局社保科以书面请示L州保险局,前提是保住XKM每个月103元的护理费。⁽¹⁾二、一次性伤残补助金、更换及维修假肢、旧伤复发继续治疗等工伤待遇一次性完全解决1.5万元(包括拖欠护理费3273.34元),县交通局出5000元,县民政局出5000元,县保险局出5000元。支付一次性费用后,XKM所有工伤待遇自此视为全部解决。但支付的前提是XKM完全同意州局对其护理费标准的调整意见。三、经贸局作为县政府授权的执行主体,与XKM签订协议书,要求XKM自愿承诺放弃上访、申诉等相关权利,自觉维护B县企业和社会稳定。”

(三)处理风波

在初步形成会议纪要后,B县人民政府及时将会议的有关内容和州局的意见告之XKM本人。XKM本人认为,他所关注的主要内容之一即护理费

的调整问题,没有得到很好的解决,同时认为新的《工伤保险条例》生效后可能会对类似于他的情况做出专门的解决办法,故拒绝接受B县人民政府召开专题协调会形成的会议纪要,从而使得该会议纪要未能正式发出。

三、对案例处理不同意见的分析和讨论

该案例先后经过劳动仲裁、两级法院的民事裁定、民事判决、驳回再审、政府专题协调会研究处理,可以说,无论是政府还是法院都认为他们充分考虑了XKM情况的特殊性,但是XKM本人却出于种种考虑,拒绝接受政府专题召开的协调处理意见,对此各方面的意见莫衷一是,究竟情况是如何的呢?笔者试图对此作一分析和讨论。

(一)法院判决是否妥当?——从适用法律法规及规章政策视角看

持否定观点的同志认为,两级法院在民事裁定与民事判决中存在适用法律法规及规章政策不当的问题,XKM应该享受工伤保险待遇的依据是1953.01.02政务院颁布《劳动保险条例》及其《实施细则》而不是1996.10.01试行的《工伤保险试行办法》。

从有关工伤事故的法律法规及规章的溯及力的视角来看,持否定观点的同志认为可以初步认定该案例适用政务院颁布《劳动保险条例》及其《实施细则》而不适用1996.10.01试行的劳动部颁布的《工伤保险试行办法》。

关于XKM在上访材料中提出的适用国发[1997]10号的问题,持否定观点的同志认为:国发[1997]10号文件是对国发[1994]59号做出的补充通知,该文件的核心是对文件的适用范围做了严格的限定⁽²⁾,而该案例发生地并不在该两个文件的规定试点城市范围内。因此,该案例的处理不适用这两个文件。

关于XKM在诉讼材料中提出的适用S省劳动厅的S劳险[1997]5号文件的问题,持否定观点的同志认为:与S劳险[1997]5号配套的文件是S省劳动厅的S劳险[1998]55号,前者与此相关的条款有第三大款的(一)(二)(三)分款;后者作为前者的完善文件与此相关的条款有第一、四、五大款。此处的关键在于究竟适用两个文件中的哪些条款的问题,其实质就是该职工的工伤保险待遇和交通事故的关系问题。持否定观点的同志认为该职工的工伤保险待遇问题在这两个文件中明确了适用条款。原因有三:一

是按照《道路交通事故处理办法》第2条对道路交通事故内涵的确定,XKM“在正常行车途中因机械事故造成的翻车致残”无受害人这样一个构成要件,也就是说无交通事故损害赔偿主体^[3],因此该起安全事故不属于交通事故^[4];二是既然该安全事故不属于交通事故责任,虽然该职工的工伤可能适用《工伤保险试行办法》的其他某些条款,但是也明显地不适用《工伤保险试行办法》第28条关于交通事故的规定;三是该职工的工伤保险待遇适用S劳险〔1997〕5号中第三条第(一)(二)款而不适用第(三)款及S劳险〔1998〕5号中第一条第(一)款而不适用第四、五条,即该职工的工伤保险待遇问题的解决适用《工伤保险试行办法》颁布以前的法律、法规及规章而不适用《工伤保险试行办法》。

关于XKM在上访材料中提出的L府函〔1997〕113号文第二款第6条中的“企业改制前和改制后,职工因工伤残、患职业病的医疗等费用问题,按现行职工工伤保险规定办法执行”的问题,持否定观点的同志认为该函不适用本案例,理由有四:一是从L府函〔1997〕113号文件的标题可以看出,该文件主要是针对L委发〔1996〕41号而作出的配套文件《工伤保险试行办法》虽然是1996年8月12日颁布的,但生效日期为1996年10月1日。二是该条“职工因工伤残、患职业病的医疗等费用问题”指的是“费用等问题”而不是“待遇问题”。三是截止目前为止,整个L州仍未开展工伤保险。四是从以上分析可以得知该条关于“按现行职工工伤保险规定办法执行”中的“现行”实际上是指按《工伤保险试行办法》以前的相关法律法规及规章政策执行。

该职工是否适用《工伤保险条例》呢?持否定观点的同志认为对该职工同样不适用。原因是根据《工伤保险条例》的第64条和S府发〔2003〕42号文件的第十三条的规定,该职工的工伤保险待遇问题也不适用《工伤保险条例》和S府发〔2003〕42号。

据此,持否定观点的同志认为XKM提出的工伤保险待遇问题实际上并不存在,原因有五:一是该职工的工伤待遇问题的处理应按《劳动保险条例》第三章第十二条乙款第一分款及其《实施细则》进行,该职工的工伤待遇问题实际也是按以上两个规章处理的;二是B县车队的解体并未具体实质性损害到该职工的应得利益^[5];企业解体前拖欠的医药费用予以报销^[6],退休养老金在社会保险局领取,对今后的继续治疗问题也鉴于B县未开展医疗保险而特殊考虑5000元作为后续治疗费用,还向上争取特

殊渠道解决了该职工的护理费问题^[7];三是解决拖欠护理费问题:在B县劳动仲裁委员会的仲裁书中明确完全解决其拖欠的护理费,但该职工向法院提起诉讼,仲裁书的仲裁事项自动失效,但考虑到该职工的特殊情况,B县车队企改组将这笔资金交由B县交通局代管,实际上这笔拖欠护理费问题的解决不存在实质性的障碍;四是旧伤复发的后续治疗和更换假肢经费的问题:在《劳动保险条例》及其《实施细则》和《工伤保险试行办法》中并没有规定旧伤复发的后续治疗费用和残疾用具的更替费用,也就是说旧伤复发的后续治疗费用和残疾用具的更替费用需要职工自己负担;五是仲裁拖延导致诉讼主体消失的问题:虽然劳动仲裁的推迟有可能是导致诉讼主体的消失的原因之一,但是对该职工的工伤待遇的享受并无实质性的影响。

持肯定观点的同志认为,上述观点要成立就必须要有三个前提条件:一是作为具体政策的《劳动保险条例》及其《实施细则》还具有现实可行性。从政务院颁布《劳动保险条例》及其《实施细则》到劳动部的《工伤保险试行办法》时间跨度近五十年。跨度近五十年的具体政策是否适用该职工发生工伤事故时的情况,是一个值得研究的问题;二是该起工伤事故肯定属于交通事故。按照1992年1月1日生效的《道路交通事故处理办法》来判定1991年6月14日发生的工伤事故属于非交通事故的行车事故的依据不充分。同样根据该《道路交通事故处理办法》第五十条的“在本办法施行以前发生的交通事故,仍按照当地原有规定处理”的约定,可以将该起事故定性为交通事故。但这会导致问题的另一个方面:按照所辖地的定性可以肯定地认为属于交通事故,但所辖地有关部门对该起事故性质的确定有矛盾之处^[8]。而“当地原有规定”已经难以再找到,究竟按照当时有关部门存在矛盾的定性还是按照随后生效的《道路交通事故处理办法》定性,也是一个值得研究的问题。三是当地政府对对企业实施的带资解体具有合法性地位。如果当地政府对对企业实施的带资解体具有合法性地位受到严峻挑战的时候,对该职工的工伤保险待遇问题的解决主体将发生重大变化。

(二)带资解体是否合法?——从政策设计与具体实施的视角看

对带资解体的合法性与权威性提出挑战,将导致该起工伤事故的待遇落实的主体发生变化。持否定观点的同志认为,因为当地在制定带资解体政策时明显地违反了《破产法》(试行)和违背了中央政府

的有关文件精神,其责任和过错在地方政府,该职工的工伤待遇应该由政策的制定者和操作者来承担。

要分析和讨论带资解体的合法性与权威性就必须明确什么叫带资解体。“带资解体”这个提法在中央、省及各部委办局相关文件中没有。只是散见于L委〔1995〕43号文件、L府发〔1995〕76号文件、B委发〔1996〕37号文件及L州经济体制改革委员会编的《现代企业制度政策法规汇编》(四)的《S省深化县属企业改革的主要形式和做法》一文中。其中最为详尽的有两处:一处是在L府发〔1995〕76号文件中对国有企业改制形式时说到“带资解体:对个别无人租赁承包或购买的小型企、边远民贸商业网点,可视其具体情况,征得企业职工同意,实行带资解体。将企业资产清理评估后,作价给企业职工集体或分配给职工个人作一次性安置费处理。资产给企业职工集体的,取消企业国有性质,改组为集体所有制的股份合作制企业;国有资产评估作价划归职工个人的,原企业法人注销,职工工作一次性退职处理,并鼓励职工组织起来再就业,从事私营或个体经营。”另一处是在《S省深化县属企业改革的主要形式和做法》中对全省国有企业改制存在的形式中说到“企业破产:对一些长期亏损、扭亏无望、严重资不抵债的企业采取的一种措施。具体办法又有严格按现行的《破产法》规定的程序实施破产和有关各方协议破产两种。后者的特点是实施过程短,在处理各方关系上又有较大的灵活性,有的县对资产少、波及面小的企业采取这种办法。就企业本身而言,主要有破产后彻底消亡和破产后重组两种情况。无论采取何种办法,都把妥善安置好在职职工和离退休职工作为破产的必要环节。”

为此对有关法律法规进行学习和查找,最后在以下几个文件中似乎找到了依据:一是国发〔1994〕59号文件和国发〔1997〕10号文件;二是劳部发〔1996〕7号文件。但是两个文件均属于严格控制适用的规定,前者必须针对试点城市的国有破产企业,后者针对困难企业,后者适用条件之一是对组织起来就业和自谋职业有困难的职工,经劳动部门核准,可运用失业保险基金中的生产自救费适当资助;对自谋职业的困难企业职工,企业也可按规定支付一次性安置费,并解除劳动关系。

由此可以看出,带资解体是处于国有企业改革的特殊时期的特殊形式,它实质上是一种特殊的破产方式(实际上就是我们通常所说的政策性破产)。

说它是破产方式,是因为它基本上要按照《破产法》(试行)所规定的特定程序进行以企业法人解散为最终目的,说它特殊主要因为:一是它的清算组授权组建的主体是政府而不是法院;二是它的破产债权的确定是通过协商达成的而不是严格依照《破产法》规定的;三是它的结果具有不彻底。

如前所述,带资解体合法性受到严峻挑战的关键就是它是一种特殊的破产方式,受到的挑战主要有两方面:一是国务院已经明令制止的行为地方政府没有遵从而仍在实施;二是带资解体作为破产方式,应该受到《破产法》(试行)的调整和制约。

按照《宪法》的规定,地方政府能够在地方行政事务上决定具体的政策,但是作为地方政府在明知中央政府明令禁止的情况下仍然在具体操作和实施,这是不允许的,其带资解体的政策的合法性与权威性将受到严峻挑战。这种政策设计与具体操作中的差距是导致带资解体合法性与权威性受到挑战的主要原因。

既然带资解体的合法性与权威性受到挑战,该职工的工伤保险待遇问题的落实责任应该在L州政府与B县政府,前者是作为政策设计者承担责任,后者是作为具体政策的操作者承担责任。

但是,持肯定观点存在的问题在于:国有企业在资不抵债、需要退出经营领域的时候,在当时政策(国有企业资产变现的资金首先用来解决职工身份的了断然后才是解决企业的债务问题)许可的前提下有一定的合理性,但本案例的一个关键在于国有企业的资产变现不足以解决职工身份问题,如果按照前面同志的观点的话,在这种情况下,地方政府实际上就负有无限责任,而当地政府鉴于地方财力,又无专门的资金预算来源,地方政府又该怎么办?这又同《工业企业法》有关规定相抵触。

(三)政府是否该承担国企改制成本?——从理论、法律与现实的视角看

持否定观点的同志认为,虽然带资解体的合法性与权威性受到挑战,但作为特殊时期并已经实施了的特殊政策,只有不得已的承认其历史和现状,而且从理论、法律与现实的视角看也只能如此。

从理论的视角看,当时经济体制改革的核心是国有企业改革,而国有企业改革的核心是产权制度的改革,其实质就是通过国有企业产权制度的改革摆脱国家对国有企业的无限责任,国家仅以出资人的身份参与国有企业的管理。如果在国有企业改革的过程中,政府承担企业所有的改制成本,那实际上

国家还是对国有企业承担了无限责任,这和国有企业改革的基本方向是背道而驰的。

从法律的视角看,根据《工业企业法》第二条第3款规定,再结合我国社会保险相关政策的实际情况,企业职工的社会保险完全由企业自身承担。企业已经通过带资解体的方式解散了,虽然难以解决职工的完全问题,但从法律的视角看,政府不应该承担本应该有企业承担的责任。

从现实的视角看,在此之前的《破产法》(试行)和之后的与破产相关的法律法规及规章政策,实际也是要求以企业自身现有的资产变卖进行解决,在企业破产的拍卖收入或产权转让的收入中首先拿出一部分来安定职工(其中就含劳动保险费用),然后才是偿还债权人的债务。这在国有企业改革的实践中也基本上是这样办理的。这实际上企业把部分或全部费用或明或暗地转嫁给企业和职工承担。这虽然也不尽合理,但还是不应该由政府来承担改制成本的缺口。

因此持否定观点的同志认为,带资解体的合法性与权威性不用也不能讨论,必须从务实的视角承认其历史和现状。国家或政府不应该承担这样的改制成本缺口,只能由企业和职工自行承担。

但是持反对意见的同志认为,改制成本缺口应该由政府予以承担,也从理论、法律与现实的视角予以反驳:

从理论视角看,政府目前的职责之一就是确保国有企业稳步有序地退出竞争性领域和维护社会稳定,在国有企业的资产变现难以解决职工的基本要求的前提下,政府就应该为国有企业的改革付出改革成本。

从法律视角看,国家或政府不能在制度的变迁中以法律或法规为依据规避其自身在制度变迁中应该承担的责任,因为其本身就是法律或法规的制定者或制定时的重要参与者,而应该在国有企业相关制度的变迁中实事求是地承担其责任,确保国有企业从竞争性领域有序退出。

从现实的视角看,企业和它的职工不应该承担这样的改制成本,那么,究竟该谁来承担国有企业改制的成本?黄河涛认为应该由政府而且是中央政府来承担^[9]。乔均认为“如果把清理国有企业债务和补偿国有企业职工社会保障费用理解为改革成本的话,国家财政目前完全应该负担这一成本”^[10],并从三个方面支持其结论。

(四) 人身意外伤害保险能否抵偿工伤保险?

——从二者关系的视角看

在本案例的处理之前也就是在带资解体过程中,企改组以人身意外伤害保险金抵偿了工伤保险中的一次性伤残补助金,该职工在上访的过程中,也把该问题提出来了。对此也有两个不同的观点:一种观点认为在没有开展工伤保险而只购买人身意外伤害保险的前提下用后者抵偿前者是比较合理的;另一种观点认为,人身意外伤害保险属于商业保险,工伤保险是社会保险,二者的用途不能混淆,故不能抵偿。

工伤保险与人身意外伤害保险的关系,实质上是社会保险与商业保险的关系。对用人单位而言,参加社会保险是法定义务,而是否参加商业保险,则由各单位自行决定。因此,“从一般意义上讲,可能存在有的单位只参加社会保险而不参加商业保险的情形,但不存在参加商业保险而不参加社会保险的情形。”^[11]

在工伤保险与人身意外伤害保险的关系处理上,我国首先肯定了工伤保险的基础地位。同时我国的法律法规及规章不排斥用人单位参加人身意外伤害保险,而是鼓励用人单位与个人购买人身意外伤害保险,特别是在《建筑法》和《煤炭法》中还特别规定:建筑施工企业和煤炭企业必须分别为从事危险作业的职工和煤矿井下作业职工办理意外伤害保险,那么,其职工发生工伤后,除了按照条例规定享受相应的工伤保险待遇外,还可以根据商业保险公司的保险合同约定,享受相应的商业保险。

持肯定观点的同志认为,本案例的关键在于B县没有开展工伤保险,而只是车队出于种种考虑,仅对司乘人员购买了人身意外伤害保险^[12]。如果B县车队没有给司乘人员购买人身意外伤害保险,则该职工就没有人身意外伤害保险金的赔偿了(前提是法律没有要求必须对司乘人员购买人身意外伤害保险金)。B县车队是用企业的自有资金购买的人身意外伤害保险,因此B县车队企改组以人身意外伤害保险金抵偿工伤保险待遇中的一次性伤残补助金的办法是在企业未能参加工伤保险而只是参加人身意外伤害保险这样一种特殊情况下提出的,这样做的理由是比较充分和合理的。

持否定观点的同志认为,本案例的一个重大的关键问题是当地没有开展工伤保险,如果开展工伤保险,该工伤事故的处理可以通过工伤保险基金的调剂使用以解决该问题,但当地没有开展工伤保险,其责任就在当地政府,而不应该用人身意外伤害保

险金抵偿工伤保险金导致该职工的权益受到损失。

持否定观点的同志还认为，《工伤保险试行办法》颁布以来，国务院、劳动部和S省政府及S省劳动厅都对该《工伤保险试行办法》的贯彻做出了明确的指导性意见和相关要求，但当地政府鉴于地方的实际情况并没有具体贯彻实施，其责任乃在地方政府。下级政府应该服从上级政府乃至中央政府的统一安排和部署，这是行政管理的基本要求。但是当地政府没有作到这一点，是导致该起工伤事故的处理复杂化和可能进一步恶化的关键所在，政府就不可能没有任何责任。

持肯定观点的同志反驳认为，地方政府在相关政策的贯彻落实过程中，不能照搬照抄，而要根据当地的实际实事求是因地制宜地予以贯彻落实。而当时和现在开展工伤保险存在的困难在于当地的企业少，企业筹资额度小，财政补贴困难。因此就当地政府未开展工伤保险业务而要求政府承担责任从道理上是难以站住脚的。而且如果政府用财政资金解决该同志的工伤保险待遇问题，将会损害其它纳税人的利益和对其它同样实施带资解体的困难职工的制度上的不公平。

(五)对专题协调的原则和内容的再讨论——从务实的视角看兼作本文基本结论

综合分析和讨论，可以得出以下五个基本结论：

1、在承认《劳动保险条例》的现实可行、肯定该事故属于交通事故和带资解体具有合法性与权威性的三个前提下可以得出的结论是该职工所反映的工伤保险待遇落实问题实际上并不存在；县州两级法院所判决的“XKM系原B县车队工残退休职工，其请求享受工伤待遇的要求，符合《工伤保险试行办法》的规定”和“原告应享受的各种伤残待遇，只能通过社会保险制度的完善后逐步得到解决”结论适用法律法规规章及政策不当。

2、在带资解体的合法性与权威性受到挑战的前提下，做出带资解体政策的地方政府应该承担该起工伤保险待遇落实的责任，当地政府就对国有企业的改革承担了无限责任；在承认带资解体政策的历史和现实的前提下，当地政府就不应该承担起该职工的工伤保险待遇落实责任，该职工就只能承认和接受现状。

3、对实践中的地方政府而言，从理论、法律和务实的视角看，政府就必须承认带资解体的合法性与权威性，国家或政府对国有企业的改革只能承担有

限责任，该职工也只能承认和接受现状，就理论研究而言，从理论、法律和务实的视角看，政府就应该承担（至少要部分承担）国有企业改制成成本缺口，就应该承担起该职工的工伤保险待遇落实的责任。

4、对工伤保险与人身意外伤害保险关系上，如果按照法理明确推定二者的界限绝对不能混淆，就不能用人身意外伤害保险金抵偿工伤保险金，当地政府在落实该职工的工伤保险待遇问题就应该负起责任来；反过来，如果承认地方政府在实际的政策贯彻落实中的自由裁量权，当地政府就没有解决该职工的工伤保险待遇的落实责任。

5、该职工的工伤保险待遇问题实际上反映了政府（包括中央政府与地方政府）在经济体制转轨过程中社会保障职能的某种缺失。

但是，现实中的地方政府在处理该起上访案件时却有更多的现实考虑：

1、如果不处理该起信访案件，就有几个方面的风险：上级交办信访案件不积极处理，处置不当有可能引起再次上访甚至有矛盾激发的可能；有潜在的社会不稳定因素的存在等等。

2、如果处理该起信访案件，也有几个方面的风险：政府处理意见与法院判决的冲突，导致相互的不信任；对上级带资解体政策的不同程度的否定；对其他类似情况的不公平等。

明确了当地政府及有关部门在处理该职工工伤保险待遇问题上的种种考虑后，并看到各种政策设计与实际操作之间的差距等问题后，从政府专题协调会议的原则和内容就可以明显看到地方政府在处理该起工伤保险待遇问题上的被动与无奈。

(六)可进一步深入讨论的几个问题

该案例还有诸多问题可以做进一步研究，如该案例的法律解决途径是民事诉讼还是行政诉讼、被告主体的确定、上访的法律及社会功能、政府依法行政与法院判决的关系等问题。

参考文献：

[1]该协调会后，县保险局、县财政局社保科以书面请示L州保险局，L州保险局认为该职工享受的护理费已打入其养老金中，这是因为全州未开展工伤保险的一种变通办法而不是真正意义上的护理费，故不予以正常调整。

[2]适用范围只能是试点城市国有破产企业。

[3]注意同人身意外伤害保险赔偿分开。

[4]关于这一点参见杨秀清主编的《交通事故损害赔偿》P63—67人民法院出版社2000年出版和尹林《交通事故责任与交通事故损害赔偿责任辨析》，发布时间 2003.01.03 13：

29 23 源于中国法院网。

[5] XKM于1995年1月办理工残退休。

[6]只是并未全报,企业带资解体时必须要考虑整体而不能只考虑局部甚至个别问题。实际上这也是带资解体存在的一个共性问题。

[7]该经费打入了退休养老金而名义不是护理费,而L州、B县并未开展工伤保险,也就无所谓工伤保险基金,只是开展了养老保险。B县人民政府考虑到XKM的特殊情况,经过多方努力,州社会保障局从其养老统筹基金中特殊解决了当时的护理费,并承诺可以一直领取到XKM本人去世为止。

[8]B县人民政府给L州安全委员会的《关于“90·11·29”和“91·6·14”两起重大交通事故处理情况的回复报告》中将其定性为“重大交通事故”L州安全委员会在其《关于B县车队“90·11·

29”和“91·6·14”两起重大道路交通事故的批复》(L安委〔1997〕11号)的标题中将其定性为重大交通事故,而在正文中将其定性为交通事故;B县公安交警大队《关于对县车队“91·6·14”客车发生重大交通事故的调查报告》中将其定性为“重大交通事故”。

[9] 黄河涛,谁来承担经济结构调整的成本《改革内参》,200304,P5-7

[10] 乔均著,国有企业改革研究,西南财经大学出版社,2002,P292-293

[11] 国务院法制办政法劳动保障司,工伤保险条例释义,中国法制出版社,2003,P3

[12] 本案例的被保险人是XKM,而投保人是B县车队。

Settlement of a Letter Informing of an Industrial Injury Insurance Case and Its Relevant Discussion

Liu Zhang-mao

(Xi'an Jiaotong University, Xi'an, Shanxi, 710001)

Abstract: This paper reviews briefly a case about a letter informing of the payment of an industrial injury insurance written by an injured worker with a state-owned enterprise as well as the whole process of its settlement. It discusses whether the settlement is proper from the perspective of laws, regulations and policies; whether bankruptcy with assets is legal and authorized; whether government should shoulder the reform costs of SOEs; whether industrial injury insurance and life accidental injury insurance can be replaced each other; and whether the principles and contents in the government's coordinative seminar.

Key Words: Social Security System; Informing Authorities of Higher Levels; Settlement; Discussion