



职工在工作时间突发疾病经抢救超过48小时后死亡是否认定工伤争议频发

工伤认定“48小时”之争何解

□ 本报记者 陈磊 □ 本报见习记者 孙天骄

今年5月,多起职工在工作期间突发疾病经抢救超过48小时后死亡被认定为工伤的案例引起社会热议。

而根据《工伤保险条例》的规定,只有职工“在工作时间和工作岗位上,突发疾病死亡或者在48小时之内抢救无效死亡的,视同工伤”。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,现代人的工作强度、工作压力不断加大,因此引发疾病并导致伤残、死亡的现象屡屡发生,如果仅以死亡与否、抢救时间作为是否认定为工伤的判断标准,难免被质疑有失公平,还有可能发生伦理风险。

专家建议,《工伤保险条例》的相关条款应该予以修改,未来可以忽略“48小时时限”,从突发疾病“是不是因工作原因造成的”这一角度进行完善,即职工在工作时间和工作岗位上,因为工作原因直接导致疾病发作死亡或者经抢救无效死亡、全部丧失劳动能力的,视同工伤。

根据时限区分工伤或被质疑有失公平

5月12日,最高人民法院发布5件工伤认定和工伤保险类行政检察监督典型案例,其中一起案例即是职工抢救时间超过48小时死亡被认定为工伤。

梁某生前是广西壮族自治区某住建局职工。2016年9月29日,梁某受单位指派前往某市参加会议,当日下午会议结束乘车返回途中,突然昏倒,丧失意识。经送医院抢救多日无好转可能,梁某家属签字放弃治疗。医院于当年10月9日宣布梁某死亡。

之后,梁某的妻子颜某某向该县人社局部门申请工伤认定,县人社局认为梁某不符合《工伤保险条例》第十五条第一款规定的视同工伤情形,不予认定为工伤。

随后,颜某某历经行政复议,行政诉讼一审和二审,申请检察监督,由某市人民检察院提请广西壮族自治区人民检察院抗诉。广西壮族自治区高级人民法院采纳了抗诉意见,再行判决责令某县人社局限期重新作出决定。接着,某县人社局履行判决,作出梁某属于工伤的认定。

最高人民检察院发布典型案例5天后,也就是5月17日,上海市第一中级人民法院微信公众号发布一则相关案例,职工家属在“48小时时限”到来之前放弃治疗导致职工死亡,被认定为工伤。

2017年12月,上海某服务公司聘用郝某从事保洁工作。2018年12月5日16时许,郝某在工作时突然晕倒,被送往医院进行救治。医生在治疗期间多次告知家属,郝某病情危重,随时有心跳呼吸骤停的可能。在郝某抢救治疗将满48小时之际,郝某的丈夫张某在病历上签名放弃治疗。接着,医院宣告郝某死亡。

2019年4月,张某向上海某区人社局提出工伤认定申请。几个月后,区人社局作出认定工伤决定。上海某服务公司不服,起诉至法院。历经一审、二审,2020年4月,上海市第一中级人民法院作出终审判决:维持人社局作出的工伤认定。

在上海市第一中级人民法院发布此案例的同时,内蒙古自治区鄂尔多斯市中级人民法院办结一起超“48小时时限”工伤认定案件。二审判决书显示:浩斯巴雅尔生前任杭锦旗巴拉贡镇人大主席,2020年3月26日下午,浩斯巴雅尔到巴拉贡镇异地搬迁集中安置点工作,当天18时许,浩斯巴雅

● 现代人的工作强度、工作压力不断加大,因此引发疾病并导致伤残、死亡的现象屡屡发生,如果仅以死亡与否、抢救时间作为是否认定为工伤的判断标准,难免被质疑有失公平,还有可能发生伦理风险

● 视同工伤的“48小时时限”近年来备受争议,但从各地执法实践来看,此款往往被作严格的解释,相关司法机关也一再明确不应对其进行扩大化

● “48小时时限”条款应该与时俱进,比如当下远程办公越来越普遍,已经突破《工伤保险条例》规定的工作地点范畴,一旦在这种情况下发病,是否应该纳入其中



尔突然倒地抽搐,后被就近送医抢救。3月28日凌晨4时许,浩斯巴雅尔转院至杭锦旗人民医院治疗,被诊断为脑死亡。3月30日,浩斯巴雅尔临床死亡。

由于杭锦旗人社局不予认定浩斯巴雅尔构成工伤,家属向法院提起诉讼。一审法院判决撤销杭锦旗人社局《不予认定工伤决定书》,判令其重新作出工伤认定。杭锦旗人社局提起上诉。鄂尔多斯中院作出终审判决:驳回上诉,维持原判。

5月18日,杭锦旗人社局对浩斯巴雅尔视同工伤作出认定。

北京义联劳动法援助与研究中心主任黄乐平曾参与《工伤保险条例》的修改工作。他在接受《法治日报》记者采访时称,《工伤保险条例》实施以来,只要“48小时时限”条款存在,上述现象就会不断发生。

在黄乐平看来,职工在工作时间和工作岗位上突发疾病,仅仅因为“48小时时限”而区分为是否享有工伤待遇,难免被质疑有失公平。同时,由于是否认定为视同工伤,对于职工的直系亲属与用人单位来说利益重大,而且完全是逆向的,有可能发生伦理困境。

中国社会科学院法学研究所社会法研究室副主任王天玉告诉《法治日报》记者,“48小时时限”条款本身是工伤保险的扩大适用,即以时间限度代替应有的因果关系审查,以工伤保险承担其他社会保障功能。

但在王天玉看来,由于“48小时时限”条款属于强制性分配风险,难以以积极抢救48小时作为考虑,在实践中容易发生道德风险。

取消工作致病因素 主体面临两难选择

“48小时时限”条款源于1996年10月1日起实施的《企业职工工伤保险试行办法》中的相关规定。据黄乐平介绍,《企业职工工伤保险试行办法》规范了职工在工作时间和工作岗位上发病死亡的工伤认定问题。

根据《企业职工工伤保险试行办法》,在生产工作的时间和区域内,由于不安全因素造成意外伤害的,或者由于工作紧张突发疾病造成死亡或经第一次抢救治疗后全部丧失劳动能力的,应当认定为工伤。

黄乐平介绍称,2004年1月1日,《企业职工工

伤保险试行办法》被《工伤保险条例》替代。《工伤保险条例》调整了此类工伤认定的条件,将这种情形视同工伤,同时取消了对发病原因的限制,但增加了死亡时间的限制,即“突发疾病死亡或者在48小时内经抢救无效死亡的”才能视同工伤。

在黄乐平看来,这样的规定使相关主体面临两难选择。比如,职工在工作时间和工作岗位上突发疾病,在送医院抢救时,用人单位可能千方百计地要求维持职工的生命至48小时后,职工亲属则面临放弃治疗还是放弃工伤待遇。

“无论是对利益相关方来说,还是对立方法来说,都是一个选择难题。”黄乐平说。

2006年发生的山东建筑工人孙某案即是一个佐证,此案被收入《中国行政审判案例》第二卷。2006年8月23日7时许,建筑工人孙某在工作过程中突发疾病,随后被送进医院抢救。在医院告知病人已没有继续存活可能的情况下,其家属于“48小时时限”之前决定放弃抢救。孙某于8月25日凌晨去世。医院出具的死亡证明中,载明孙某是因“抢救无效”死亡。

经孙某的家属申请,2006年12月,当时的东营市劳动保障部门对孙某作出工伤认定决定。孙某所在的单位不服,提起诉讼。历经一审、二审,两级法院均维持东营市劳动保障部门作出的工伤认定决定。2010年,《工伤保险条例》迎来第一次修改,黄乐平当时就提出过修改建议。

据黄乐平观察,在《工伤保险条例》修订前后,职工家属放弃治疗和职工单位坚持要求对没有生存希望的病人进行治疗的情况不断发生。

2012年,建筑工人尹广安之死轰动一时。同年51岁的尹广安在工作期间突发脑溢血被送往医院,在30个小时的抢救期间,他所在的劳务公司有人来到医院,希望医生用呼吸机维持其生命,逃避工伤赔偿。其家人获悉“48小时时限”后,决定撤下呼吸机,让尹广安自然死亡。

2016年5月,人力资源和社会保障部法规司在一份复函中称,建议对《工伤保险条例》第十五条第一款视同工伤的理解和适用,应当严格按照工作时间、工作岗位、突发疾病、径直送医院抢救等四要件并重,具有同时性、连贯性来掌握。

中央财经大学法学院教授、中国劳动关系学院法学院院长沈建峰告诉《法治日报》记者,视同工伤的“48小时时限”近年来备受争议,但从各地执法实践来看,此款往往被作严格的解释,相关

司法机关也一再明确不应对其进行扩大化。沈建峰分析认为,其背后的主要原因在于,视同工伤本身已经是对工伤制度的突破,不宜对视同工伤作进一步的扩张适用。毕竟工伤强调工作因素,而视同工伤情况下,工作因素并不明确。

与时俱进修订条款 避免发生伦理风险

对于工伤认定“48小时时限”存在的矛盾和不足,主管部门已经关注到并正在研究。

2019年6月,人力资源和社会保障部在对十三届全国人大二次会议第8647号建议的答复中称,《工伤保险条例》第十五条(一)项的规定,考虑了此类情况导致的死亡可能与工作劳累、工作紧张等因素有关,一定意义上是将工伤保险的保障范围由工作原因造成的“事故伤害”范围扩大到了“因病”范围,一定程度上扩大了工伤保险的职能范围。

人力资源和社会保障部认为,在对这类情形工伤认定的把握上,既要考虑工伤保险的制度属性和我国现阶段国情特点,还应兼顾与用人单位、社会保险基金之间的利益平衡,不能无限度扩大。

同时,人力资源和社会保障部也就此进行了相关调查和研究。对于全国人大代表在建议中提出的“在工作时间和工作岗位,突发疾病死亡或者抢救无效死亡的,视同工伤”的建议,将提请全国人大常委会工委等机关,在完善工伤保险法律制度过程中予以参考。

2020年11月,人力资源和社会保障部在对十三届全国人大三次会议第4242号建议的答复中再次提及工伤认定“48小时时限”问题。

人力资源和社会保障部称,在我国,关于《工伤保险条例》第十五条(一)项规定,各方观点亦不尽相同,有专家学者认为该条款在实践中过于宽泛,加重了企业的负担,要求删除该条款,“下一步,在修订《工伤保险条例》时,我们将统筹各方意见……更好地实现用人单位利益与职工利益双维护的目标。”

工伤认定“48小时时限”问题亟须解决。在黄乐平看来,现代人的工作强度、工作压力不断加大,因此引发疾病导致伤残、死亡的现象屡屡发生,其中在48小时之外死亡的,均不能被认定为工伤。不考虑是否因工作原因引起,仅以死亡时间作为判断标准,会造成巨大的待遇差异。

黄乐平的建议是对此款进行修改:在工作时间和工作岗位上,因为工作原因直接导致疾病发作死亡或者抢救无效死亡、全部丧失劳动能力的,认定为“视同工伤”。

黄乐平称,这样修改,既可以避免发生伦理风险,也可适当地减少与工作无关的突发疾病而被认定为视同工伤的情况,从而减少工伤保险的负担。

王天玉则认为,还是可以保留“48小时时限”条款,因为在目前的社会保障制度框架下,由工伤保险承担一部分无法查明因果关系的损害后果,扩大工伤保险的覆盖范围,还是有其合理性的。

在他看来,对于这种不得已的制度选择,下一步要对“48小时时限”条款的适用条件进行细化,比如明确界定积极抢救、抢救的程度、家属的选择权等等。

王天玉提醒说,“48小时时限”条款应该与时俱进,比如当下远程办公越来越多,已经突破《工伤保险条例》规定的工作地点范畴,一旦在这种情况下发病,是否应该纳入其中?

制图/李晓军

□ 本报记者 韩丹东 □ 本报实习生 陈祎琪

中国文物保护史上的里程碑

新中国成立之初,中央人民政府政务院即不断发布禁止珍贵文物出口,保护古建筑等指示或命令。随着国家农业的发展,各项基本建设工程的进行以及法制的不断完善,制定一部保护文物的法规已提上日程。

在总结十年来保护工作经验的基础上,1961年,中华人民共和国国务院公布了第一个全面的国家文物保护法规——《文物保护管理暂行条例》。

纠正“大跃进”时期文物保护工作的错误

1949年11月,文化部内设文化事业管理局,负责指导管理全国文物、博物馆、图书馆事业。随后,地方政府陆续设立专门的文物管理机构。

1950年,为抢救饱受战争摧残的文化遗产,政务院先后颁布了《禁止珍贵文物图书出口暂行办法》《古文化遗址及古墓葬之调查发掘暂行办法》《中央人民政府政务院关于保护古文物建筑的指示》等文件。

1958年,中国进入“大跃进”时期。为了配合工农业生产建设,大量的考古工作必须赶在工程工期之前清理和发掘完毕。全国各地积极开展群众性发掘,下放文物保护管理权,普及考古发掘技术,将群众性的考古工作扩大为广泛的群众运动。

这一时期,考古挖掘的数量和速度明显提升。但过分追求“多”和“快”,片面从经济建设,盲目组织群众性业余发掘队参与,忽视了考古发掘工作所需的专业性和技术性,不仅导致质量粗糙,工作无序和不科学,还给一些文物造成了不可弥补的损失。

据北京市文物局统计,1958年至1959年第一次北京市文物普查共登记古建筑类文物3282项,但20世纪80年代第二次文物普查时,只剩下2529项。

“大跃进”高潮过后,文物局围绕中央提出的“调整、巩固、充实、提高”八字方针,开始总结新中国成立以来文物保护的经验教训,并对这一时期的错误进行拨乱反正。

“那时候我们搞一个务虚会,开了几个月,就是讲为什么会出问题,今后怎么个搞法。”时任文物局业务秘书谢辰生回忆道,“大家主要认为‘大跃进’打破了科学规律,不按章办事,主观主义,所以必须重新想办法规范文物工作,要把那些不合实际的想法和做法纠正过来,重新解决文物保护问题。”

从新中国成立之初至1958年,所有已颁布的文物领域的文件都只针对单个问题,包括文物走私、打击盗墓、考古发掘等,缺少一部系统全面的综合性法规。

在此背景下,由时任文物局局长王冶秋主持,谢辰生执笔的《文物保护管理暂行条例》,历时两年,十易其稿,终于面世。

通过新中国首部综合性文物保护法规

《文物保护管理暂行条例》第一次提出了“全国重点文物保护单位”的概念,并确定了180处第一批全国重点文物保护单位名单,包括革命遗址及革命纪念建筑物33处,石窟寺14处,古建筑及历史纪念建筑物77处,石刻及其他11处,古遗址26处,古墓葬19处。

1956年,国务院颁布《关于在农业生产中保护文物的通知》,并将7000多处已经明确的文物古迹列为文物保护单位,由各省、自治区、直辖市公布并保护。与此同时展开文物普查,根据普查成果继续补充。

在这一基础上,同时参考梁思成的《全国重要建筑文物目录》,第一批全国重点文物保护单位名单就这样确定了。这份名单翻开了我国文物保护和考古研究历史的新篇章。

1960年11月17日,国务院第106次全体会议召开。

对于全国重点文物保护单位的确定,文化部负责人介绍说,这是第一批,以后再搞第二批、第三批。这是尖子,最好的,先拿出来示范,然后陆续再搞,还有若干批呢。另外省里还有省级文物保护单位,县里还有县级文物保护单位,将来应该保的都得保。

这次会议通过了《文物保护管理暂行条例》,并批准了第一批全国重点文物保护单位名单。

依法管理文物工作步入正轨

1961年3月4日,国务院正式发布《关于进一步加强文物保护和管理工作的指示》(关于发布《文物保护管理暂行条例》的通知)(关于公布第一批全国重点文物保护单位名单的通知)三个文件。

谢辰生回忆说:“当时发下去的《关于进一步加强文物保护和管理工作的指示》(以下简称《指示》),也是我起草的。这个《指示》是按照《文物保护管理暂行条例》的精神,主要强调四个方面的问题:一是凡是具有历史、艺术、科学价值的文物都要保护,贯彻‘两重两利’方针;二是文物修缮,尽可能保持文物古迹工作的原状,不应当大拆大改或者将周边环境大加改变;三是继续文物普查,公布各级文物保护单位;四是向群众加强宣传,使文物保护成为广泛的群众性的工作。”

《指示》还特别强调:“保护文物古迹工作的本身,也是一件文化艺术工作,必须注意尽可能保持文物古迹工作的原状,不应当大拆大改或者将周边环境大加改变,那样做既浪费了人力、物力,又改变了文物的历史原貌,甚至弄得面目全非,实际上是对文物古迹的破坏。”

这些精神,到现在也一直沿用。

《文物保护管理暂行条例》规定:“在中华人民共和国境内,一切具有历史、艺术、科学价值的文物,都由国家保护,不得破坏和擅自运往国外,各级人民委员会对于所管辖境内的文物负有保护责任。一切现在地下埋藏的文物,都属于国家所有。”

该条例还明确了县(市)级-省级-国家级的分级管理体制,并第一次对各级文物保护单位的核定、维护、使用、迁移、拆除等作出明确规定。从此,我国步入了依法管理文物工作的正轨。

根据《文物保护管理暂行条例》,文化部还分别于1963年4月17日颁发了《文物保护单位保护管理暂行办法》,于1963年8月27日颁发《革命纪念建筑、历史纪念建筑、古建筑、石窟寺修缮暂行管理办法》,于1964年9月17日发布经国务院批准的《古遗址古墓葬调查发掘暂行管理办法》,初步形成了以《文物保护管理暂行条例》为依据的一套中国文物法规。

作为新中国第一部综合性的文物保护法规,《文物保护管理暂行条例》是新中国文物法制的重要基石,更是现代中国文物保护史上的重要里程碑,其基本原则被《中华人民共和国文物保护法》继承并沿用至今。



感光度

景丹(何爱民)题

▲ 6月20日,安徽省含山县公安局交警大队民警带领含山第三小学学生走进马鞍山市交通安全教育基地,参观体验学习。

本报记者 王建军 本报通讯员 冯善军 摄

▶ 近日,新疆维吾尔自治区库尔勒市公安局伊萨巴格派出所开展安全生产宣传咨询日活动,通过现场互动体验、派发宣传资料等方式,推进安全宣传进企业、进社区。

本报记者 潘从武 本报通讯员 高珊珊 摄



▲ 今年以来,河南省卢氏县人民法院积极推行“阳光司法”,干警深入田间地头、农家小院巡回开庭调解,化解矛盾纠纷。

本报记者 赵红旗 本报通讯员 赵雷林 摄

