

# 先行支付工伤保险待遇问题探析

李晶晶

(河南省高级人民法院 河南 郑州 450000)

**[摘要]**工伤保险作为社会保障的重要组成部分,是受到职业伤害的劳动者获得医疗救治和经济补偿的重要途径。劳动者所在用人单位未依法缴纳工伤保险费,发生工伤事故的,由用人单位支付工伤保险待遇。用人单位不支付的,从工伤保险基金中先行支付。劳动者因第三人侵权造成人身损害构成工伤且已得到侵权人赔偿的情况下,仍可以向用人单位主张工伤保险待遇,符合法定条件亦可向工伤保险机构申请先行支付工伤保险待遇。

**[关键词]**工伤保险;先行支付;举证责任

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.07.216

2011年7月1日实施的社会保险法确立了工伤保险基金先行支付制度,于同日实施的社会保险基金先行支付暂行办法(以下简称先行支付暂行办法)细化了工伤保险基金先行支付制度的具体细节。本文主要通过申请先行支付工伤保险待遇的适用范围、举证责任承担及劳动者能否享受双倍补偿等问题的理解,厘清工伤保险基金先行支付制度的相关适用规定,有助于更好的保护和实现工伤职工享有的保险权利。

## 一、先行支付工伤保险待遇的适用范围

《中华人民共和国社会保险法》第四十一条规定“职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费,发生工伤事故的,由用人单位支付工伤保险待遇。用人单位不支付的,从工伤保险基金中先行支付。从工伤保险基金中先行支付的工伤保险待遇应当由用人单位偿还。用人单位不偿还的,社会保险经办机构可以依照本法第六十三条的规定追偿”。该条确定了适用范围为用人单位未依法缴纳工伤保险费的职工,一般理解为适用用人单位未足额缴纳社会保险费的职工,但是否应包括用人单位未参加工伤保险的职工,实践中还存在争议。

笔者认为应包括用人单位未参加工伤保险以及虽已参加但未按时足额缴纳社会保险费两种情形。

首先从立法目的上看,工伤保险基金先行支付制度主要是为使工伤职工及时得到医疗救治,更好地保护工伤职工的生存权利。因此工伤保险基金先行支付制度不仅仅为登记参保的工伤职工提供救济,更是为了帮助未参保的工伤职工脱离医疗与生活困境,保证其基本生活权利,这样才更符合保障劳动者合法权益的立法精神。其次应结合相关法律规定来理解。《中华人民共和国社会保险法》第三十三条规定:“职工应当参加工伤保险,由用人单位缴纳工伤保险费,职工不缴纳工伤保险费。”该条文意思应理解为用人单位应当先为单位全体职工办理工伤保险登记参保手续,再按规定按时足额缴纳工伤保险费。《工伤保险条例》第六十二条规定:“应当参加工伤保险而未参加工伤保险的用人单位职工发生工伤的,由该用人单位按照工伤保险条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。

根据该条规定可知,用人单位不履行法定参保义务,并不影响工伤职工享有工伤保险待遇的权利,只是工伤保险责任由用人单位自行承担”。因此用人单位应当先为单位全体职工办理工伤保险登记参保手续,但用人单位不履行法定参保义务,也并不影响工伤职工享有工伤保险待遇的权利,由此可以看出社会保险法第四十一条所规定的“职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费”应包括未参保和参保后未缴费两种情形。最后可以从工伤保险基金先行支付制度的运行设计来理解。根据《中华人民共和国社会保险法》第四十一条的规定,从工伤保险基金中先行支付的工伤保险待遇应当由用人单位偿还。用人单位不偿还的,社会保险经办机构可以依照《中华人民共和国社会保险法》第六十三条的规定追偿。即工伤保险基金先行支付只是一种垫付性质的支付制度,实现的是社会保险体制框架内的救济功能,更多体现的是国家干预的性质和社会共济的目的。社会保险经办机构先行支付的义务并非来源于它和用人单位的连带责任,而是国家行政权力干预后的垫付责任。所以社会保险经办机构为工伤职工先行支付工伤保险待遇后取得向用人单位追偿的权利,是国家行政干预性质和社会救济功能的体现,如果不能为未参保工伤职工提供此种救济则违背了先行支付制度的设立初衷。社会保险法理应使并非因自己责任所致的未参保职工与参保职工一样都能获得保险基金先行支付制度的保障,从而解除未参保工伤职工的后顾之忧,促进社会公平正义。所以,工伤保险基金先行支付不以登记参保为前提,未登记参保职工亦可依法申请先行支付。另外根据法律规定,监督用人单位参保和缴费的责任完全在于社会保险经办机构,《中华人民共和国社会保险法》第五十八条和第六十三条分别赋予社会保险经办机构对未办理社会保险登记的用人单位核定费用和强制征缴措施,工伤职工如因用人单位未参保而无法享有工伤保险待遇,责任亦在于社会保险经办机构的监管失职,工伤保险基金先行支付制度理应为因社会保险经办机构监管失职致工伤职工不能及时享有工伤保险发挥保障和救济作用。

## 二、用人单位不支付工伤保险赔偿的举证责任承担

《中华人民共和国社会保险法》及《社会保险基金先行支付暂行办法》没有明确规定用人单位“不支付”的举证责任承担问题。实践中,社会保险经办机构往往要求工伤职工提供用人单位拒付或者无支付能力的证据材料,即将用人单位“不支付”工伤保险待遇的举证责任交由工伤职工承担,致使工伤职工无法及时享有工伤保险先行支付的权利。但仔细分析法条的规定可以得出用人单位“不支付”的举证责任不应由工伤职工承担。

《社会保险基金先行支付暂行办法》第六条具体规定了用人单位“不支付”的四种情形:职工被认定为工伤后,有下列情形之一的,职工或者其近亲属可以持工伤认定决定书和有关材料向社会保险经办机构书面申请先行支付工伤保险待遇:

(一)用人单位被依法吊销营业执照或者撤销登记、备案的;  
(二)用人单位拒绝支付全部或者部分费用的;(三)依法经仲裁、诉讼后仍不能获得工伤保险待遇,法院出具中止执行文书的;(四)职工认为用人单位不支付的其他情形。”其中第一项及第三项情形有明确认定,第二项和第四项的情形实践中社会保险经办机构常依据《工伤保险经办规程》第七十五条第二款的规定,要求工伤职工或近亲属提供社会保险行政部门出具的用人单位拒不支付证明材料。但笔者认为,《社会保险基金先行支付暂行办法》的性质是部门规章,《工伤保险经办规程》性质为规范性文件,从法律适用的角度,裁判应优先适用《社会保险基金先行支付暂行办法》的规定。同时,根据《社会保险基金先行支付暂行办法》第七条的规定:“社会保险经办机构收到职工或者其近亲属根据第六条规定提出的申请后,应当在3个工作日内向用人单位发出书面催告通知,要求其在5个工作日内予以核实并依法支付工伤保险待遇,告知其如在规定的期限内不按时足额支付的,工伤保险基金在按照规定先行支付后,取得要求其偿还的权利。”若用人单位在社会保险经办机构规定时间内未支付或明确予以拒绝的,则应推定用人单位拒付或者无支付能力,社会保险经办机构应据此先行支付工伤职工的工伤保险待遇,而无需工伤职工提供用人单位不支付的相关证据。另外第四项规定的“职工认为用人单位不支付的其他情形”已为用人单位“不支付”的认定设置了兜底条款,根据该条规定,只要用人单位的作为或者不作为使得职工认为是“不支付”的,即应认定为“不支付”,无需工伤职工提供用人单位“不支付”的证据材料。因此只要用人单位在社会保险经办机构规定的时间内未支付或未按时支付,应直接推定用人单位不支付,没有必要再要求工伤职工提供用人单位不支付的证据材料,如果僵化适用《工伤保险经办规程》第七十五条第二款第(二)项的规定也将增加职工的举证义务,

与社会保险法保障劳动者的合法权益的初衷背道而驰。

### 三、工伤赔偿请求权与民事侵权请求权重叠时可享受双倍补偿

最高人民法院在“关于因第三人造成工伤的职工或其亲属在获得民事赔偿后是否还可以获得工伤保险补偿问题的答复”中规定,根据《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)第四十八条以及最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第十二条的规定,因第三人造成工伤的职工或其近亲属,从第三人处获得民事赔偿后,可以按照《工伤保险条例》第三十七条的规定,向工伤保险机构申请工伤保险待遇补偿。该条规定主要解决了用人单位未依法缴纳工伤保险费,劳动者因第三人侵权造成人身损害并构成工伤且已得到侵权人赔偿前提下,能否向用人单位主张工伤保险待遇的问题。

在第三人侵权造成职工工伤前提下,涉及三个法律主体,被侵权人、侵权人与社保机构,被侵权人因侵权人侵权行为主张赔偿医疗费用属于侵权法调整范畴,被侵权人在治疗期间与享受工伤保险待遇由社保机构负担部分医疗费用属于社会保险法调整范畴,二者分属不同部门法。在劳动者因第三人侵权造成人身损害并构成工伤情况下,劳动者具有双重身份,一是工伤事故中的受伤职工,二是人身侵权受害人,存在工伤保险赔偿请求权与人身损害赔偿请求权两方面法律关系。在用人单位依法缴纳工伤保险费,劳动者可以向用人单位主张工伤保险赔偿,且不因获得侵权人人身损害赔偿而免责或减轻。

确立工伤保险先行支付制度,一方面能够保障工伤职工待遇支付,另一方面也能够有效促使用人单位履行义务。这一制度体现了对工伤劳动者的司法保护,同时提醒社会保险经办机构应严格履职并与有关单位配合,督促用人单位及时履行缴纳工伤保险的社会义务,确保工伤保险资金充足,以便更好地保护劳动者的合法权益。

### 参考文献

- [1]董钦臣,《工伤认定概念研究》,人民司法(应用)2016年4期
- [2]钟健生、温金来、蒋桥生,《工伤保险待遇与第三人侵权赔偿竞合的裁判规则》,人民司法(应用)2015年7期
- [3]李海明,《工伤救济先行给付与代位求偿制度探微》,《现代法学》2011年2期
- [4]王显勇,《未参保单位职工职业伤害法律问题研究》,《当代法学》2009年4期
- [5]黎建飞主编:《中华人民共和国社会保险法释义》,中国法制出版社2010年版