

保华月刊

Baohua Monthly

2025年6月刊
JUN.2025
第八十九期
NO.89

- 人民法院案例库最新参考案例
- 吉林省生育假期成本补贴制度实施细则
- 深圳市人民政府关于印发残疾人参加社会保险办法的通知



总编：董保华
责编：董润青、杨杰
编辑：蒋素梅

2	劳动法新闻资讯 Labor Law News
	劳动新规详解 Close Look at New Labor Regulations
33	人民法院案例库最新参考案例 Latest Reference Cases from the People's Court Case Database
55	吉林省生育假期成本补贴制度实施细则 Implementation Rules for the Maternity Leave Cost Subsidy System in Jilin Province
65	深圳市人民政府关于印发残疾人参加社会保险办法的通知 Notice of Shenzhen Municipal People's Government on Issuing the Measures for Persons with Disabilities to Participate in Social Insurance
	热点追踪 Hot Issues
72	超出工伤保险基金报销范围的医疗费用应由谁承担? Who should bear the medical expenses that exceed the reimbursement scope of the work-related injury insurance?
	老董杂谈 Professor Dong By-Talk
84	《劳动合同法》的经济后果 The Economic Consequences of the Labor Contract Law

劳动法新闻资讯



一、灵活就业人员参加住房公积金制度试点范围稳步扩大

来源：新华网

摘要：住房和城乡建设部发布消息，我国正在稳步扩大灵活就业人员参加住房公积金制度试点范围。截至 2024 年末，全国已有 36 个城市开展试点，累计超 100 万名灵活就业人员缴存住房公积金，其中 24 万人已使用公积金租房或购房。2024 年，新增沈阳、银川、淄博等 23 个试点城市，试点城市聚焦灵活就业人员需求，丰富配套政策，推动试点工作深化。目前，各地试点要求虽有差异，但基本覆盖 16 岁或 18 岁以上、未达法定退休年龄的灵活就业人员。沈阳、淄博等城市不设户籍限制，外地户籍人员也可缴存。缴存人员可享受租房提取、个税抵扣、低息贷款等权益，部分地区还针对退役军人、种植户等群体提供配套支持，助力共同富裕和城乡融合发展。

Abstract: The Ministry of Housing and Urban-Rural Development announced that China is steadily expanding the pilot program allowing flexible workers to participate in the housing provident fund system. By the end of 2024, 36 cities across the country had launched the pilot, with over 1 million flexible workers having paid into the housing provident fund cumulatively, of whom 240,000 have used the fund for renting or purchasing houses. In 2024, 23 additional cities, including Shenyang, Yinchuan, and Zibo, were incorporated into the program. These cities have tailored policies to meet the needs of flexible workers and advanced the implementation of the initiative. Currently, although specific requirements vary across pilot regions, the program generally covers flexible workers aged 16 or 18 and above who have not reached the statutory retirement age. Cities such as Shenyang and Zibo have eliminated household registration restrictions, allowing non-local residents to participate. Contributors enjoy benefits including rental withdrawals, personal income tax deductions, and low-interest loans. Some regions also provide targeted support for veterans, agricultural workers, and other groups to promote common prosperity and integrated urban-rural development.

灵活就业人员参加住房公积金制度试点范围稳步扩大

记者近日从住房和城乡建设部了解到，我国正在稳步扩大灵活就业人员参加住房公积金制度试点范围。截至 2024 年末，全国已有 36 个城市开展试点，累计超过 100 万名灵活就业人员缴存住房公积金，其中 24 万人已使用住房公积金租房或购房。

据介绍，2024年，全国新增沈阳、银川、淄博等23个灵活就业人员参加住房公积金制度试点城市。住房和城乡建设部指导试点城市聚焦灵活就业人员需求，丰富配套政策集成，不断推动深化试点工作，实现“小切口、大民生、促发展、保安居”。

据了解，各地扩大灵活就业人员参加住房公积金制度试点的要求各有不同，但基本上只要达到16岁或18岁且没有达到国家法定退休年龄的灵活就业人员，都可以缴存住房公积金。沈阳、淄博等试点城市不设户籍条件限制，外地户籍灵活就业人员也可缴存住房公积金。缴存住房公积金的灵活就业人员除了可享受租房提取、个税抵扣、低息贷款等多重权益外，宜昌、百色、喀什等城市还针对退役军人、种植户、养殖户、边民等多样化就业群体需求，提供租房优惠、缴存补贴、就业创业等配套支持，助力推动共同富裕、城乡融合发展。

住房和城乡建设部发布的数据显示，2024年，全国净增住房公积金实缴单位34.24万个，净增住房公积金实缴人数174.07万人，住房公积金缴存规模持续扩大。我国不断创新协同服务场景，全面推行住房公积金个人证明事项“亮码可办”，全面完成“高效办成一件事”涉及住房公积金的4个服务事项，积极推进住房公积金个人住房贷款购房“一件事”落地见效，助力全国统一大市场建设。2024年共1.21亿人次查询个人住房公积金信息，189.41万人线上异地转移接续个人住房公积金350.43亿元。

二、财政部加码民生投入，关系就业、养老、医疗、教育

来源：人民政府网

摘要：6月10日，国新办举行新闻发布会，财政部等多部门介绍保障和改善民生政策。2025年，财政对民生领域投入力度进一步加大，教育、社保就业支出预算均接近4.5万亿元，分别增长6.1%和5.9%。其中，就业优先政策成为重点，中央财政安排就业补助资金667.4亿元，支持地方落实就业创业扶持政策。延续降低失业、工伤保险费率，继续实施失业保险稳岗返还、就业见习补贴提前发放等政策，助力企业纾困稳岗。实施一次性扩岗补助政策，范围扩大至社会组织，支持吸纳高校毕业生等青年群体就业。同时，加强残疾人、零就业家庭成员等困难群体就业帮扶，放宽技能提升补贴申领条件，推动高质量职业技能培训。财政部通过一系列举措，着力织牢民生保障网，提升群众获得感、幸福感、安全感。

Abstract: On June 10, the State Council Information Office held a press conference where the Ministry of Finance and other multiple departments introduced policies for safeguarding and improving people's livelihood. In 2025, fiscal investment in livelihood areas will further increase,

with budgets for education and social security & employment each approaching 4.5 trillion yuan, up 6.1% and 5.9% year-on-year, respectively. Employment-focused policies are a priority, with the central government allocating 66.74 billion yuan in employment subsidies to support local governments in implementing employment and entrepreneurship support policies. Policies such as reduced unemployment and work-related injury insurance premiums, unemployment insurance refunds for stable employment, and early distribution of internship subsidies will continue to help businesses relieve difficulties and stabilize their workforce. A one-time subsidy policy for expanding job positions will be implemented, with its scope extended to social organizations to support hiring of college graduates and other young groups. Meanwhile, employment assistance for disadvantaged groups, including people with disabilities and members of zero-employment families, will be strengthened. The eligibility criteria for skill-upgrading subsidies will be relaxed to promote high-quality vocational training. Through a series of measures, the Ministry of Finance is committed to enhancing social security and the people's sense of gain and happiness.

人力资源社会保障部 财政部 国家卫生健康委关于全面开展工伤保险 跨省异地就医直接结算工作的通知

人社部发〔2025〕17号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局）、财政厅（局）、卫生健康委：

工伤保险跨省异地就医直接结算试点以来，各试点地区按照总体部署，推动各项政策平稳落地，提升经办管理服务水平，为解决工伤职工跨省异地就医结算“跑腿垫资”积累了丰富经验。根据《国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》（国办发〔2020〕35号），现就加快推进工伤保险跨省异地就医直接结算工作通知如下：

一、目标任务

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实以人民为中心的发展思想，在全国范围内开展工伤保险跨省异地就医直接结算工作，更好保障工伤职工权益，更大程度地满足人民群众就医需求。

自2025年4月1日起，在各省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团（以下简称省）全部地级市组织开展工伤保险跨省异地就医直接结算工作。各地依托全国工伤保险异地就医

结算信息系统（以下简称工伤保险异地就医系统），依照《工伤保险跨省异地就医直接结算经办规程》（见附件），分阶段实现工伤职工持社会保障卡（含电子社保卡，下同）直接结算跨省异地就医费用。“十五五”期间，根据运行实际，逐步增加上线协议机构数量，适时开展普通门诊跨省联网直接结算，相关政策更加完善，工伤保险异地就医系统功能更加健全，经办服务更加高效，基金运行更加安全，全面建成适合工伤保险的跨省异地就医直接结算体系。

二、进度安排

各地要根据协议机构基础条件，分三步走逐步实现全部三级工伤协议医疗机构全覆盖：自2025年4月1日至当年年底，原试点地区30%以上三级、新纳入地区至少一家工伤保险协议医疗机构支持跨省直接结算；至2026年底，原试点地区50%、新纳入地区30%以上三级工伤保险协议医疗机构支持跨省直接结算；至“十五五”末，原则上全部地区所有三级工伤保险协议医疗机构均支持跨省直接结算。

原则上至2026年底，各省50%以上康复和辅助器具配置协议机构支持跨省直接结算，至“十五五”末全部实现。各省应根据工伤职工就医需求，推动更多职业病、骨折、烧伤整形等专科协议机构支持跨省直接结算。

三、人员范围和结算范围

（一）人员范围。参加工伤保险并已完成工伤认定、工伤复发确认、工伤康复确认或辅助器具配置确认的以下人员，可以申请办理跨省异地就医费用直接结算：

1.在参保省外居住（工作）半年（含）及以上，并符合参保地异地就医、康复、辅助器具配置要求的工伤职工。

2.因参保地医疗和康复、辅助器具配置协议机构的医疗技术和设备不能诊治或配置，符合参保地转诊转院要求，需要转诊转院到参保省外就医的工伤职工。

（二）结算范围。跨省异地就医直接结算范围包括在就医地发生的无第三方责任的住院工伤医疗费、住院工伤康复费和辅助器具配置费。其中，住院工伤医疗费、住院工伤康复费，执行就医地工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准、工伤康复服务项目等有关规定；辅助器具配置执行参保地辅助器具配置目录有关规定。

住院伙食补助费和因异地转诊转院发生的到统筹区外就医所需的交通食宿费，由参保地经办机构按照参保地政策审核报销，不纳入跨省异地就医直接结算范围。

四、备案、就医、结算流程

（一）备案管理。工伤职工应在跨省异地就医前，通过国家社会保险公共服务平台、人

社政务服务平台、掌上 12333APP、电子社保卡等全国统一线上服务渠道或参保地经办机构窗口办理异地就医备案手续，由参保地经办机构审核同意。

备案有效期由参保地所在省统一规定。工伤职工在备案有效期内，可按规定在就医地多次就诊并享受直接结算服务。对于跨省异地长期居住（工作）人员，在备案有效期内确需回参保地就医的，可在参保地享受直接结算服务，执行参保地政策；参保省可合理设置备案后职工申请变更或取消备案的冻结期，备案冻结期原则上应在 6 个月以内。

参保地经办机构应将线下收到的备案信息及时上传至工伤保险异地就医系统，形成全国异地就医备案人员库，并进行动态管理，供就医地经办机构和协议机构及时获取。

（二）就医管理。协议机构应在工伤职工办理入院手续时，核对身份信息和备案信息，应严格按照工伤保险政策有关规定提供医疗、康复和辅助器具配置服务，因伤施治，伤病分离，合理诊疗。应及时传输工伤职工就医、结算等信息，确保信息真实、完整、准确，不得篡改作假。

（三）结算管理。工伤职工就医时，持社会保障卡直接结算。就医地经办机构应按协议约定，及时向协议机构支付费用。工伤保险基金按项目付费，对治疗非工伤所发生的费用，就医中发生的超标准、超目录范围和不符合诊疗常规的费用，及其他违反工伤保险有关规定的费用，不予支付。

就医地经办机构应将异地就医人员纳入本地统一管理，在医疗信息记录、医疗行为监控、医疗费用审核和稽核等方面提供与本地参保人相同的服务和管理，并在协议中予以明确，相关数据同步纳入本地统计分析事项。

五、资金管理

（一）采取预付金制度。预付金是参保省预付给就医省用于支付参保省工伤职工异地就医费用的资金，实行先预付后清算。预付金原则上根据上年度工伤保险跨省异地就医结算资金的一半核定，按年调整，专款专用，任何组织和个人不得侵占或者挪用。就医省可调剂使用各参保省的预付金。预付金在就医省产生的利息归就医省所有。

（二）强化资金拨付。部级经办机构组织各省每半年开展一次全额清算，协调和督促各省及时拨付资金。各省级经办机构应会同财政部门共同做好资金划拨和收款工作。划拨资金过程中产生的银行手续费、银行票据工本费等不得在工伤保险基金中列支。费用结算和清算过程中形成的暂付款项和暂收款项按相关会计制度规定进行核算。

人力资源社会保障部、财政部将适时通报各省预付金和清算资金拨付情况。对拖欠预付金和清算资金的参保省，就医省可向部级经办机构提出终止该参保省的直接结算业务。

（三）加强风险防控。各地要充分利用工伤保险异地就医系统，对就医数据进行分析利用，加强基金安全管理。参保地与就医地要加强沟通协调，以大额、高频次费用，备案期间两地双向支出等为重点，开展数据稽核，科学有效开展异地就医管理工作。

各就医地要在系统中开发、嵌入事中管控规则，切实保证就医行为合规。要通过日常检查、专项检查、年度检查等方式，监督协议机构严格执行工伤保险有关规定。就医地要积极配合参保地开展事后稽核监管工作。

人力资源社会保障部将以异地就医大额费用或疑难案例为重点，适时组织开展联审互查，同步探索依托工伤保险异地就医系统实现风险防控，加大基金支出监管力度。

六、信息系统建设

（一）加强工伤保险异地就医系统应用。各级工伤保险经办机构和协议机构要充分依托工伤保险异地就医系统，协同办理业务，确保备案、就医、结算等信息跨机构、跨层级及时传递，支持工伤保险异地就医资金定期清分。要引导工伤职工，充分利用全国统一线上服务渠道，合理有序就医。

（二）优化完善省级系统。各省应按照国家统一技术标准，加强本省社会保险业务系统与工伤保险异地就医系统对接，以确保及时、准确、完整地汇聚管理信息。各省要组织好本省协议机构信息系统改造工作，按照“成熟一家、接入一家”的原则，实现应接尽接。要充分利用工伤保险跨省异地就医结算契机，大力推进省内工伤保险本地联网结算，实现省内“无异地”。

（三）推进社会保障卡应用。各省要将社会保障卡作为工伤职工异地就医身份识别和直接结算凭证，同时推进省内工伤医疗、工伤康复和辅助器具配置费用联网直接结算使用社会保障卡。对有异地就医需求的人员优先发卡，并引导其签发电子社保卡，完善跨省用卡服务体系，提升用卡服务保障能力。各省要确保接入的协议机构均按照全国跨省用卡技术方案和统一接口规范，完成读卡、扫码终端和用卡环境改造，支持跨省用卡鉴权。

七、工作要求

（一）加强组织领导。各级人力资源社会保障部门要进一步提高站位，加强领导、统筹谋划、精心组织、协调推进，纳入目标任务管理，确保按时完成目标任务。财政部门要根据经办机构请款，按规定及时划拨跨省异地就医资金，加强与经办机构对账管理，确保账账相符、账款相符。卫生健康部门要指导相关医疗机构积极配合落实跨省异地就医各项任务，提高服务能力，保障医疗质量和安全。各地要认真总结工作经验成效，针对出现的问题及时研究解决措施，确保各项工作稳妥推进。

（二）加强队伍建设。要加强国家和省级异地就医工作队伍建设，特别是异地就医人数集中的地区，应根据管理服务的需要，加强机构、人员和办公条件保障，合理配置专业工作人员，并充分调动协议机构的积极性，保证服务质量，提高工作效率。

（三）做好政策宣传。充分利用现有 12333 咨询服务电话和各级人力资源社会保障部门门户网站，拓展多种信息化服务渠道，提供就医地协议机构信息、参保地报销政策信息、跨省工伤保险业务经办指南、查询投诉等服务。

《关于开展工伤保险跨省异地就医直接结算试点工作的通知》（人社部发〔2024〕11号）自 2025 年 4 月 1 日起停止执行。

附件：工伤保险跨省异地就医直接结算经办规程

人力资源社会保障部

财政部

国家卫生健康委

2025 年 4 月 10 日

三、三部门联合发文加大国有企业技能人才薪酬分配激励

来源：人社部

摘要：近日，人力资源社会保障部、财政部、国务院国资委联合印发《关于加大国有企业技能人才薪酬分配激励的通知》，旨在推动国有企业建立健全技能导向的薪酬分配制度。通知提出多项举措：一是优化技能岗位薪酬分配，建立体现技能价值的分配制度，特级技师、首席技师薪酬标准不低于中高级管理人员；二是加大工资总额分配倾斜，提高技能人才工资增长比重；三是设立技能人才专项津贴，鼓励技能提升和传帮带；四是建立创新创造奖励制度，对技术革新和重大创新给予专项奖励；五是探索中长期激励办法，开展股权期权、项目分红等多种激励；六是创新多元化激励方式，完善职业发展通道，推动技能人才与专业技术、管理人员享受同等待遇；七是强化政策指导服务，推动国有企业完善薪酬分配制度。

Abstract: Recently, the Ministry of Human Resources and Social Security, the Ministry of Finance, and the State-owned Assets Supervision and Administration Commission jointly issued the *Notice on Strengthening Incentives for Skill Talents in State-owned Enterprises*, aiming to promote the establishment of a skill-oriented salary distribution system in state-owned enterprises. The Notice proposes multiple measures: (1) Optimizing the salary distribution for skilled positions,

establishing a remuneration system that reflects skill value, with special-grade technicians and chief technicians earning no less than mid-to-senior management personnel; (2) Adjusting wage allocation quotas and raising the proportion of salary growth for skilled workers; (3) Providing special allowances for skilled talents to encourage skill advancement and mentorship; (4) Establishing innovation reward mechanisms and granting special bonuses for technological improvements and major innovations; (5) Exploring medium- to long-term incentives, such as equity incentives, stock options, and project profit-sharing; (6) Diversifying incentive approaches, improving career progression pathways to ensure skilled workers receive equal treatment as technical and managerial staff; and (7) Strengthening policy guidance and supporting SOEs in refining their remuneration systems.

人力资源社会保障部 财政部 国务院国资委

关于加大国有企业技能人才薪酬分配激励的通知

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局）、财政厅（局）、国资委，中央和国家机关有关部委、机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，国家监委，最高人民法院，最高人民检察院，有关民主党派中央，有关人民团体：

为贯彻落实党中央、国务院关于实施制造强国战略、提升产业工人技能、加强新时代高技能人才队伍建设等决策部署，建立健全国有企业技能导向的薪酬分配制度，促进形成提高待遇与提升技能良性互动机制，推动建设与产业发展相适应的新时代高素质技能人才队伍，现就有关工作通知如下：

一、优化技能岗位薪酬分配。建立体现技能要素价值的分配制度，健全技能岗位分类分级价值评估体系，实行岗位薪酬与岗位价值、技能等级双挂钩办法，合理确定技能岗位的起点薪酬。按照一般不低于相应职级管理岗位的薪酬标准，科学确定企业技能岗位薪级档次，其中在聘的特级技师、首席技师薪酬标准应当不低于本企业的中高级管理人员。探索实行高技能人才聘期契约化管理，高技能领军人才可以实行“一人一议”薪酬管理办法。坚持多劳者多得，完善技能人才绩效考核评价指标体系，增强对创新能力、价值贡献等考核。建立健全共享企业发展成果的分配机制，对相关岗位的技能人才可以探索设置与企业绩效、部门绩效关联的效益薪酬单元。

二、加大工资总额分配倾斜。完善技能人才工资增长机制，以技能人才薪酬待遇为重点开展集体协商。集团公司分配工资总额应当向技能人才集中的子企业倾斜，提高其分配比重；工资总额增量应当向技能人才倾斜，其中一线技能人才平均工资增长原则上不低于相应层级的管理人员、生产后勤辅助人员，高技能人才平均工资增长原则上不低于相应层级的专业技术人员、管理人员。

三、设立技能人才专项津贴。建立与技能等级挂钩的能级津贴制度，明确与“新八级工”职业技能等级（岗位）序列相对应的津贴标准，体现技高者多得，引导技能人才自我提升。对生产一线艰苦技能岗位，可以设置艰苦岗位津贴等。对承担技能传帮带任务的技能带头人，可以设置师带徒津贴、班组长津贴等，鼓励带徒传技。对市场稀缺的技能或获得国内外技能大赛奖项的技能人才，可以额外设置特殊技能津贴或专家津贴。

四、建立创新创造奖励制度。坚持创新者多得的分配导向，鼓励技能人才日常创新创造，设立小发明、小创造、小革新等单项奖励。对在解决重大工艺技术难题、重大质量问题等技术革新或技术攻关中作出突出贡献的技能人才可以给予专项奖励。对承担或参与重大科技创新任务的相关技能人才，应当按贡献给予相应奖励待遇，符合条件的还可按规定给予创新成果转化收益奖励。

五、探索实行中长期激励办法。符合条件的企业应当将技能人才纳入中长期激励范围，按规定开展股权期权、项目分红、岗位分红等多种形式的激励，合理提高技能人才的占比，体现适当倾斜。探索建立技能人才回溯薪酬制度，对在基础研究或重大技术创新等工作中作出突出贡献但在薪酬分配中未体现或未充分体现其历史贡献部分予以补偿。

六、创新多元化激励方式。建立纵向提升的职业发展通道，制定技能人才职业发展规划，完善以创新能力、质量、实效、贡献为导向的技能人才激励和人才评价体系，全面推行“新八级工”职业技能等级制度，开展形式多样的劳动技能竞赛，鼓励更多劳动者走技能成才之路。建立横向贯通的职业发展通道，完善技能岗位与相应层级专业技术、管理岗位的互转机制，大力培养一专多能复合型人才，搭建技能人才全面发展平台。高技能人才在岗位聘任、职务职级晋升、科研项目申报、评优评奖、教育培训等方面，应当与相应层级专业技术人员、管理人员享受相同待遇。

七、强化政策指导服务。各地区、各有关部门应指导督促国有企业建立健全基于岗位价值、能力素质、创新创造、业绩贡献的技能人才薪酬分配制度，全面提高技能人才薪酬待遇，

发挥示范引领作用。完善企业薪酬调查和信息发布制度，有条件的地区要发布分职业（工种、岗位）、分技能等级的薪酬价位信息，推动建设重要行业或产业技能人才薪酬数据库，为企业提供信息参考。加强政策宣讲培训，及时总结国有企业技能人才薪酬分配经验做法，形成可推广、可借鉴的经典案例，引导各类企业加大对技能人才的薪酬激励力度。

各级人力资源社会保障、财政、国资监管等部门要高度重视国有企业技能人才薪酬分配工作，进一步提高政治站位，加强组织领导，完善工作机制，切实抓好各项政策措施的贯彻落实。

人力资源社会保障部

财政部

国务院国资委

2025年5月17日

四、北京市统计局公布 2024 年职工平均工资数据

来源：北京市统计局

摘要：近日，北京市统计局发布 2024 年职工平均工资数据。据统计，2024 年城镇非私营单位就业人员平均工资为 224608 元，城镇私营单位就业人员平均工资为 106905 元，城镇非私营单位在岗职工平均工资为 232592 元，但是本次统计数据并没有 2024 年北京市法人单位从业人员平均工资数据。

Abstract: Recently, the Beijing Municipal Bureau of Statistics released the average wage data for the year of 2024. According to the statistics, the average wage for urban non-private sector employees in 2024 was 224,608 yuan, while that for urban private sector employees was 106,905 yuan. The average wage for on-the-job employees in urban non-private sectors reached 232,592 yuan. However, the data did not include the average wage for employees in legal entities across Beijing for 2024.

五、内蒙古：自治区保障农民工工资支付条例将于 7 月 1 日起实施

来源：内蒙古人社厅

摘要：近日，内蒙古自治区第十四届人民代表大会常务委员会第十七次会议通过了《内蒙古自治区保障农民工工资支付条例》，该条例自2025年7月1日起正式施行。条例旨在规范农民工工资支付行为，保障农民工按时足额获得工资，维护其合法权益。条例明确了用人单位、建设单位、施工总承包单位及分包单位等各方责任，强化了工资支付的全过程监管，包括实名制管理、工资专用账户、人工费用分账管理、工资保证金等保障措施，并对拖欠工资行为设定了严格的法律责任。

Abstract: Recently, the 17th Session of the Standing Committee of the 14th Inner Mongolia Autonomous Regional People's Congress adopted the *Regulations of Inner Mongolia Autonomous Region on Guaranteeing Wage Payment to Migrant Workers*, which will come into force on July 1, 2025. The document aims to standardize wage payment for migrant workers, ensure the timely and full payment, and safeguard their legitimate rights and interests. It clearly defines the responsibilities of various parties including employers, construction units, general contractors and subcontractors, emphasizes the whole-process supervision of wage payments through multiple safeguard measures such as real-name management, special wage accounts, segregated management of labor costs, and wage guarantee deposits, and specifies strict legal liabilities for wage arrears.

内蒙古自治区第十四届人民代表大会常务委员会公告

第五十四号

2025年5月29日，内蒙古自治区第十四届人民代表大会常务委员会第十七次会议通过《内蒙古自治区保障农民工工资支付条例》，现予公布，自2025年7月1日起施行。

2025年5月29日

内蒙古自治区保障农民工工资支付条例

第一章 总 则

第一条 为了规范农民工工资支付行为，保障农民工按时足额获得工资，根据《中华人民共和国劳动法》、《保障农民工工资支付条例》等国家有关法律、法规，结合自治区实际，制定本条例。

第二条 自治区行政区域内保障农民工工资支付，适用本条例。

本条例所称农民工，是指为用人单位提供劳动的农村、牧区居民。

本条例所称工资，是指农民工为用人单位提供劳动后应当获得的劳动报酬。

第三条 保障农民工工资支付工作，应当坚持中国共产党的领导，以铸牢中华民族共同体意识为工作主线，坚持市场主体负责、政府依法监管、社会协同监督的原则。

保障农民工工资支付工作，应当按照源头治理、预防为主、防治结合、标本兼治的要求，实行管行业必须管欠薪、管资金必须管欠薪、管项目必须管欠薪，依法根治拖欠农民工工资问题。

第四条 旗县级以上人民政府对本行政区域内保障农民工工资支付工作负责，建立健全保障农民工工资支付工作协调机制，加强劳动保障监察执法和劳动保障监察队伍建设，健全保障农民工工资支付工作目标责任制，并纳入对本级人民政府有关部门和下级人民政府进行考核和监督的内容。

苏木乡镇人民政府、街道办事处应当加强对拖欠农民工工资矛盾的排查和调处工作，防范和化解矛盾，及时调解纠纷。

第五条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门负责保障农民工工资支付工作的组织协调、管理指导和农民工工资支付情况的监督检查，查处有关拖欠农民工工资案件。

住房和城乡建设、交通运输、水行政、能源、农牧、文化和旅游、林业和草原等相关行业工程建设主管部门按照职责履行行业监管责任，督办因违法发包、转包、违法分包、挂靠、拖欠工程款等导致的拖欠农民工工资案件。

发展改革等部门按照职责负责政府投资项目的审批管理，依法审查政府投资项目的资金来源和筹措方式，按规定及时安排政府投资，加强社会信用体系建设，组织对拖欠农民工工资失信联合惩戒对象依法予以限制和惩戒。

财政部门负责政府投资资金的预算管理，根据经批准的预算按规定及时足额拨付政府投资资金。

公安机关负责及时受理、侦办涉嫌拒不支付劳动报酬刑事案件，依法处置因农民工工资拖欠引发的社会治安案件。

工业和信息化、司法行政、自然资源、人民银行、审计、国有资产监督管理、税务、市场监督管理、金融监管等部门和机构按照职责做好与保障农民工工资支付相关工作。

第六条 工会依法维护农民工按时足额获得工资的权利，对用人单位工资支付情况和保障农民工工资权益有关事项进行监督。

共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会等组织按照职责依法维护农民工获得工资的权利。

第七条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门和其他有关部门应当按照“谁执法谁普法”普法责任制的要求，通过以案释法、开通服务热线和欠薪线索反映平台等多种形式，加强对保障农民工工资支付相关法律、法规以及政策的普及宣传。

人民法院、人民检察院应当利用指导性案例或者典型案例加强对保障农民工工资支付工作的宣传。

新闻媒体应当开展保障农民工工资支付法律、法规、政策的公益宣传和先进典型的报道，依法加强对拖欠农民工工资违法行为的舆论监督，引导用人单位增强依法用工、按时足额支付工资的法律意识，引导农民工依法维权。

第八条 农民工有按时足额获得工资的权利。任何单位或者个人不得拖欠农民工工资。被拖欠工资的农民工有权依法投诉，或者申请劳动争议调解仲裁和提起诉讼。

任何单位或者个人对拖欠农民工工资的行为，有权向人力资源社会保障行政部门或者其他有关部门举报。

旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门应当统一归集和转办各类投诉、举报欠薪线索，并对办理情况进行监督。接受转办线索的部门和单位应当依法及时处理，并将处理结果告知同级人力资源社会保障行政部门和投诉、举报人。

任何单位或者个人不得对投诉、举报拖欠农民工工资行为的人员进行打击报复。

第二章 工资支付与清偿

第九条 用人单位应当对农民工劳动用工实行实名制管理，与招用的农民工通过书面合同、电子合同等方式约定，或者通过依法制定的规章制度规定工资支付标准、支付方式、支付周期和具体支付日期等内容，并按照约定或者规定的内容按时足额支付工资。

第十条 农民工工资应当以货币形式，通过银行转账或者现金支付给农民工本人，不得以实物或者有价证券等其他形式替代。

实行月、周、日、小时工资制的，按照月、周、日、小时为周期支付工资；实行计件工资制的，工资支付周期由双方依法约定。

第十一条 用人单位应当按照工资支付周期编制书面工资支付台账，台账应当包括用人单位名称，支付周期，支付日期，支付对象姓名、身份证号码、联系方式，工作时间，应发工资项目及数额，代扣、代缴、扣除项目和数额，实发工资数额，银行代发工资凭证或者农民工签字等内容，并至少保存三年。

用人单位不得伪造、编造、隐瞒、藏匿工资支付台账。

鼓励用人单位采取信息化手段记录农民工工资支付情况。

第十二条 用人单位向农民工支付工资时，应当提供农民工本人的工资清单。

农民工有权向用人单位查询本人的工资支付记录。查询本人工资支付记录时，用人单位应当及时提供相关资料。

第十三条 用人单位与农民工依法解除或者终止劳动关系时，应当一次性付清所欠付的农民工工资。

用人单位拖欠农民工工资的，应当依法清偿。

第十四条 建设单位与施工总承包单位依法订立书面工程施工合同，应当约定工程款计量周期、工程款进度结算办法以及人工费用拨付周期，并按照保障农民工工资按时足额支付的要求，合理约定人工费用的数额和人工费用所占工程款的比例。人工费用占工程款的比例由自治区相关行业工程建设主管部门确定。

第十五条 工程建设领域实行人工费用和其他工程款分账管理。施工总承包单位按照工程施工合同约定申请工程款时，应当单独申请人工费用，建设单位应当优先拨付人工费用。人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门和其他有关部门应当加强对人工费用管理和按时足额拨付情况的监督。

政府投资项目建设单位向财政部门申请工程款时应当单独申请人工费用，财政部门应当依申请分别拨付人工费用和其他工程款，并优先拨付人工费用。

第十六条 施工总承包单位应当自工程施工合同签订之日起三十日内，在工程建设项目所在地开设农民工工资专用账户，专项用于支付农民工工资，并与建设单位、开户银行签订资金管理三方协议，约定账户用途、资金拨付及其日常管理等内容。

工程建设项目实行人工费用预拨制，建设单位应当自项目开工之日起，按照人工费用所占工程款的比例及工程进度于每月初及时将人工费用拨付至施工总承包单位开设的农民工工资专用账户。实际施工产生人工费用的剩余部分在核算后按月足额拨付，人工费用拨付周期不得超过一个月。

第十七条 施工总承包单位应当在工程项目部配备劳资专管员，劳资专管员应当履行下列职责：

- （一）负责进场农民工的实名制考勤管理，动态更新农民工实名制管理信息；
- （二）审核分包单位编制的经农民工本人签字确认后的工资支付表，并将其上传至农民工工资支付监控预警平台；
- （三）及时处置农民工工资支付监控预警平台预警信息，向所在地旗县级人民政府人力

资源社会保障行政部门和行业主管部门报告拖欠农民工工资情况；

(四)对分包单位劳动用工和劳动合同签订等实施监督管理，掌握施工现场用工、考勤、工资支付等情况。

第十八条 施工总承包单位应当自工程取得施工许可或者开工报告批准之日起二十日内，在项目工程所在地依法存储工资保证金，专项用于支付为所承包工程提供劳动的农民工被拖欠的工资。工资保证金可以用金融机构保函或者保险公司保单等形式替代，保函、保单的性质为不可撤销见索即付。

依法不需要办理施工许可或者批准开工报告的工程，施工总承包单位应当自签订工程施工合同之日起二十日内，按照前款规定执行。

第十九条 施工总承包单位应当在施工现场醒目位置设立维权信息告示牌，明示下列事项：

(一)建设单位、施工总承包单位及所在项目部、分包单位、相关行业工程建设主管部门、劳资专管员等基本信息；

(二)人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门检查人员基本信息；

(三)当地最低工资标准、工资支付日期等基本信息；

(四)相关行业工程建设主管部门和劳动保障监察投诉举报电话、欠薪投诉二维码、劳动争议调解仲裁申请渠道、法律援助申请渠道、公共法律服务热线等信息。

第二十条 建设单位与施工总承包单位或者承包单位与分包单位因工程数量、质量、造价等产生争议的，建设单位不得因争议拒绝、减缓拨付工程款中的人工费用，施工总承包单位也不得因争议拒绝、减缓代发农民工工资。

第二十一条 建设单位对施工总承包单位按时足额支付农民工工资负监督责任。建设单位未按照合同约定及时拨付工程款导致农民工工资拖欠的，应当以未结清的工程款为限先行垫付被拖欠的农民工工资。

施工总承包单位对所承包工程项目的农民工工资支付负总责，对分包单位劳动用工、工资发放、工资清偿等情况进行全程监督。

分包单位对所招用农民工的实名制管理和工资支付负直接责任。分包单位拖欠农民工工资的，应当依法清偿；分包单位不清偿的，由施工总承包单位先行清偿，再依法进行追偿。

工程建设项目因转包拖欠农民工工资的，由施工总承包单位先行清偿，再依法进行追偿。

第三章 保障措施

第二十二条 旗县级人民政府主要负责人是本行政区域内保障农民工工资支付工作的

第一责任人。

旗县级以上人民政府应当履行属地监管职责，建立督查和定期通报制度，预防和处置因拖欠农民工工资引发的突发性、群体性事件，加强对下级人民政府保障农民工工资支付工作的督促指导，督办上一级人民政府交办的有关案件。

第二十三条 政府、国有企业投资项目主管部门或者其他有关部门应当按照政府、国有企业投资项目管理规定，落实项目资金，不得由施工单位垫资建设，不得增加政府隐性债务，不得擅自增加投资概算。任何单位或者个人不得挤占、挪用项目资金。

第二十四条 旗县级以上人民政府应当做好保障农民工工资支付监控预警工作，加强农民工工资支付监控预警数据整合，对违反专用账户管理、人工费用拨付、工资支付规定等情况及时预警，动态监管工程建设项目农民工工资支付全过程。

发展改革、财政、住房和城乡建设、交通运输、水行政、自然资源、能源、农牧、林业和草原等部门应当与人力资源社会保障行政部门共享工程项目审批、资金落实、劳动用工、工资支付等信息。

第二十五条 建设单位、施工总承包单位、分包单位等相关单位应当将农民工工资支付相关信息及时上传至农民工工资支付监控预警平台。

住房和城乡建设、交通运输、水行政、自然资源、能源、农牧、林业和草原等行业工程项目以及市政建设、居民住宅小区改造和经济开发园区等重点领域工程项目应当自开工之日起三十日内纳入农民工工资支付监控预警平台监管。

第二十六条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门会同有关部门制定农民工工资支付、专用账户管理、工资保证金、人工费用和其他工程款分账管理、施工总承包单位代发工资、维权信息公示等制度，加强对制度落实情况的监督。

第二十七条 旗县级以上人民政府住房和城乡建设、交通运输、水行政、自然资源、能源、农牧、林业和草原等相关行业工程建设主管部门应当加强对本行业拖欠农民工工资行为的预防和治理，对本行业工程建设项目纳入农民工工资支付监控预警平台进行监督，强化本行业工程建设项目用工实名制监管，通过信息化手段与农民工工资支付监控预警平台实现工程信息、用工管理、工资支付等数据联通，监督用人单位落实保障农民工工资支付制度。

相关行业工程建设主管部门应当按照职责具体负责本行业内建设工程项目施工发包与承包违法行为的认定、查处工作，并对因违法发包、转包、违法分包、挂靠等导致的拖欠农民工工资的违法行为及时予以制止、纠正。

第二十八条 旗县级以上人民政府财政部门、相关行业工程建设主管部门按照职责依法

对政府投资项目建设单位按工程施工合同约定向农民工工资专用账户拨付资金情况进行监督。

第二十九条 自治区人民政府、盟行政公署和设区的市人民政府国有资产监督管理机构以及旗县级人民政府确定的履行出资人职责的机构,应当加强对所属国有企业农民工用工管理的指导和监督,落实保障农民工工资支付制度,督促所属国有企业依法及时支付农民工工资。

第三十条 旗县级以上人民政府审计部门依法对政府、国有企业投资项目资金拨付、资金管理和使用等与保障农民工工资支付相关情况进行审计监督。

第三十一条 银行业金融机构应当优化农民工工资专用账户开设服务流程,做好农民工工资专用账户的日常管理工作,在业务系统中对农民工工资专用账户进行特殊标识,按照资金管理协议和工资支付表及时将工资通过农民工工资专用账户直接拨付到农民工本人的银行账户。

农民工工资专用账户开户银行应当支持农民工使用已有银行卡或者具有银行账户功能的社会保障卡,不得强制要求重新办理工资卡。

第三十二条 人力资源社会保障、司法行政、信访等部门以及相关行业工程建设主管部门应当支持农民工依法通过和解、调解等方式维护合法权益。

第三十三条 用人单位一时难以支付拖欠的农民工工资或者拖欠农民工工资逃匿的,盟行政公署、设区的市及旗县级人民政府可以动用应急周转金先行垫付用人单位拖欠的农民工部分工资或者基本生活费,并依法向拖欠农民工工资的用人单位进行追偿。

第四章 监督检查

第三十四条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门、相关行业主管部门和其他有关部门应当加强对工程建设、住宿餐饮、加工制造、批发零售、居民服务等行业领域农民工工资支付工作情况的监督检查,依法及时处理拖欠农民工工资等违法行为。

第三十五条 旗县级人民政府人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门应当按照职责,在施工期间分别安排专门工作人员每月对工程建设项目工资支付和保障农民工工资支付制度落实情况进行实地检查,并将检查日志上传至农民工工资支付监控预警平台。

旗县级以上人民政府应当明确所属经济开发区工程建设项目的主管部门,人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门按照前款规定执行。

第三十六条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门、相关行业工程建设主管部门、公安、监察等有关部门应当建立保障农民工工资支付协调联动机制、行政执法和刑事

司法衔接机制，预防和治理拖欠农民工工资行为。

第三十七条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障等有关部门对拖欠农民工工资失信行为依法开展失信名单认定、列入、公开、推送等信用管理工作，强化对恶意欠薪违法行为的信用约束。

人力资源社会保障行政部门认定用人单位拖欠农民工工资属于失信行为的，应当在五个工作日内作出将该用人单位及其法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员列入拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单的决定；自决定生效之日起七个工作日内将失信用人单位和失信人员信息共享至同级发展改革部门，并推送至同级或者自治区社会信用信息平台。

第三十八条 旗县级以上人民政府发展改革部门应当在收到失信联合惩戒对象名单后七个工作日内将失信联合惩戒对象名单共享至相关部门，督促相关部门对拖欠农民工工资失信联合惩戒对象依法予以限制和惩戒。

发展改革、财政、工业和信息化、农牧、林业和草原等部门在政府资金支持，财政、住房和城乡建设、交通运输、水行政、能源等部门在政府采购和政府投资项目招投标，金融机构在融资贷款，市场监督管理等部门在市场准入，税务等部门在税收优惠，人力资源社会保障、工会等有关部门在评优评先，铁路、民航等部门在交通出行等方面按照职责依法依规对失信用人单位和失信人员予以限制。

第三十九条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门应当建立用人单位以及相关责任人劳动保障守法诚信档案，对用人单位开展守法诚信等级评价，依法在劳动保障监察日常巡查检查频次、工资保证金存储比例、工资保证金减免等方面采取差异化管理措施。

用人单位有严重拖欠农民工工资违法行为的，由人力资源社会保障行政部门向社会公布。

人力资源社会保障行政部门作出责令支付被拖欠的农民工工资的决定，相关单位不支付的，可以依法申请人民法院强制执行。

第四十条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门，通过书面、电话、短信等能够确认拖欠农民工工资的用人单位或者个人收悉的方式，通知其在指定的时间内到指定的地点配合解决支付农民工工资，其拒不按时到指定的地点配合解决或者明确表示拒不支付工资的，欠薪线索由人力资源社会保障行政部门移送公安机关。

第四十一条 旗县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门、公安机关、人民检察院、人民法院等应当建立定期通报、会商工作机制，实现欠薪线索受理、行政处罚、诉讼案件立案、审判执行等数据信息共享。

人力资源社会保障行政部门对用人单位或者其法定代表人、实际控制人等涉嫌拒不支付劳动报酬罪的，应当及时将案件材料移送公安机关，并抄送同级人民检察院。

公安机关对移送的案件材料应当立即审查，依法及时作出立案或者不予立案的决定，并书面通知人力资源社会保障行政部门，同时抄送人民检察院。

第四十二条 人民检察院应当依法履行法律监督职能，对人力资源社会保障行政部门应当移送而不移送涉嫌犯罪线索的，应当督促移送；对公安机关应当立案而不立案的，依法启动立案监督程序。强化行政执法和刑事司法双向衔接机制，对农民工因欠薪维权困难的，人民检察院可以支持其向人民法院提起民事诉讼。对行政部门、相关行业主管部门和其他有关部门不依法履职的，人民检察院可以依法督促纠正。

人民法院应当依法履行审判职能，开通绿色通道，通过网上立案、跨域立案、巡回审判、在线调解等方式，降低农民工维权成本。依法运用先予执行程序、简易程序和小额速裁程序等快立快审快执，提高审判效率，强化审判执行效果，保障农民工权益。

第四十三条 旗县级以上人民政府有关行业主管部门存在下列情形之一的，由上一级人力资源社会保障行政部门或者本级人民政府对有关行业主管部门负责人进行约谈并纳入对该部门的年度考核评价

- （一）未监督工程项目纳入监控预警平台；
- （二）未督促工程项目认定、列入、公开、推送落实信息化实名制管理制度；
- （三）未监督工程项目落实工程款支付担保、人工费用分账管理、农民工工资专用账户和保证金、总承包单位工资代发制度；
- （四）未督促工程项目如实上传工资支付有关数据。

第四十四条 发生重大拖欠农民工工资问题的，旗县级以上人民政府对本级人民政府有关行业主管部门、经济开发区主要负责人或者下级人民政府主要负责人进行约谈，提出限期整改要求。被约谈部门或者下级人民政府应当自约谈之日起十个工作日内整改到位并提交书面报告。

第四十五条 各级监察委员会对公职人员在保障农民工工资支付工作中履职情况进行监督，发现不依法履职的，依法予以处理。

第四十六条 单位或者个人编造虚假事实或者采取非法手段讨要农民工工资，或者以拖欠农民工工资为名讨要工程款的，依法予以处理。

第五章 法律责任

第四十七条 违反本条例规定的行为，《中华人民共和国劳动法》、《保障农民工工资

支付条例》等国家有关法律、法规已经作出具体处罚规定的，从其规定。

第四十八条 违反本条例规定，用人单位伪造、编造、隐瞒、藏匿工资支付台账或者不依法提供相关工作台账的，由人力资源社会保障行政部门责令限期改正；逾期不改正的，处2万元以上5万元以下罚款，对法定代表人或者主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上3万元以下罚款。

第四十九条 违反本条例规定，工程建设领域施工总承包单位未通过农民工工资支付监控预警平台上传工资支付表或者未及时处置农民工工资支付监控预警平台预警信息的，由人力资源社会保障行政部门责令限期改正；逾期不改正的，处5万元以上10万元以下罚款。

第五十条 违反本条例规定，建设单位、施工总承包单位未按时将在建项目纳入农民工工资支付监控预警平台监管的，施工总承包单位、分包单位未及时将参建单位信息、工程施工许可、工程款支付担保、用工管理、工资发放等信息上传至农民工工资支付监控预警平台的，未通过实名制考勤设备如实记录并上传所招用农民工信息化实名制考勤情况的，由人力资源社会保障行政部门责令限期改正；逾期不改正的，处5万元以上10万元以下罚款。

第五十一条 违反本条例规定，政府、国有企业投资项目所需资金不到位或者被挤占、挪用导致拖欠农民工工资的，由上一级人力资源社会保障行政部门或者其他有关部门按照职责约谈责任单位负责人，并作为其业绩考核、薪酬分配、评优评先、职务晋升等的重要依据；情节严重的，由自治区人力资源社会保障行政部门或者其他有关部门进行通报，约谈项目所在地旗县级人民政府主要负责人或者国有企业负责人。

违反本条例规定，政府、国有企业投资项目不按规定落实项目资金、由施工单位垫资建设、擅自增加投资概算或者项目资金被挤占、挪用等导致拖欠农民工工资的，纳入政务失信记录。

第五十二条 违反本条例规定，人力资源社会保障行政部门在查处拖欠农民工工资案件时，对查证属实的欠薪行为，依法作出责令支付、罚款等行政处理或者行政处罚决定，情节严重的，从重处罚。

第五十三条 国家工作人员在保障农民工工资支付工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第五十四条 本条例自2025年7月1日起施行。

六、山东：出台失业保险稳岗惠民政策实施细则

来源：山东省人社厅

摘要：6月16日，山东省人社厅网站发布《关于落实失业保险稳岗惠民政策措施的通知》。

《通知》明确，延续实施稳岗返还政策，参保企业上年度未裁员或裁员率符合规定标准的，可申请失业保险稳岗返还，大型企业按30%、中小微企业按60%返还失业保险费，资金可用于稳定就业岗位等支出。同时，进一步规范劳务派遣单位享受稳岗返还政策，要求提交资金使用凭证，并加强审核。技能提升补贴政策方面，拓宽受益范围，符合条件的企业在职职工或失业人员取得职业资格证书或职业技能等级证书的，可按标准申请补贴。同时，加强证书审核，调整政策享受次数，每人每年可享受1次补贴。通知还强调优化失业保险金发放工作，保障大龄失业人员基本生活，对距法定退休年龄不足1年的失业人员延长失业保险金领取期限至退休年龄。

Abstract: Recently, the 17th Session of the Standing Committee of the 14th Inner Mongolia Autonomous Regional People's Congress adopted the *Regulations of Inner Mongolia Autonomous Region on Guaranteeing Wage Payment to Migrant Workers*, which will come into force on July 1, 2025. The document aims to standardize wage payment for migrant workers, ensure the timely and full payment, and safeguard their legitimate rights and interests. It clearly defines the responsibilities of various parties including employers, construction units, general contractors and subcontractors, emphasizes the whole-process supervision of wage payments through multiple safeguard measures such as real-name management, special wage accounts, segregated management of labor costs, and wage guarantee deposits, and specifies strict legal liabilities for wage arrears.

山东省人力资源和社会保障厅等4部门

关于落实失业保险稳岗惠民政策措施的通知

鲁人社字〔2025〕52号

各市人民政府：

为贯彻落实《人力资源社会保障部财政部税务总局关于延续实施失业保险稳岗惠民政策措施的通知》（人社部发〔2025〕18号），经省政府同意，现就落实失业保险稳岗惠民政策措施有关事项通知如下：

一、延续实施稳岗返还政策

(一) 顶格实施稳岗返还政策。参保企业足额缴纳失业保险费 12 个月以上，上年度未裁员或裁员率不高于上年度全国城镇调查失业率控制目标（5.5%），30 人（含）以下的参保企业裁员率不高于 20% 的，可以申请失业保险稳岗返还。大型企业按企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费（不含补缴历年欠费及滞纳金）的 30% 返还，中小微企业按 60% 返还。稳岗返还资金可用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等稳定就业岗位以及降低生产经营成本支出。社会团体、基金会、社会服务机构、律师事务所、会计师事务所、以单位形式参保的个体工商户参照中小微企业政策执行。要畅通稳岗资金发放渠道，继续采用“免申即享”经办模式，开展后台数据比对，通过短信等方式告知企业，经其确认后发放稳岗返还资金；对没有对公账户的小微企业，可将资金直接返还至当地税务部门协助提供的其缴纳社会保险费的账户。执行期限至 2025 年 12 月 31 日。

(二) 进一步规范劳务派遣单位享受稳岗返还政策。劳务派遣单位按照《山东省人力资源和社会保障厅等 4 部门关于做好失业保险援企稳岗政策落实工作的通知》（鲁人社发〔2024〕8 号）执行稳岗返还政策。申请稳岗返还资金时须向经办机构提交上年度稳岗返还资金使用情况说明、自有员工部分（含依法开展承揽、外包业务招用的劳动者）稳岗返还资金使用凭证、被派遣劳动者的用工单位稳岗返还资金使用凭证。发现劳务派遣单位未按规定使用上年度稳岗返还资金的，要求其退回未按规定使用部分，提交退回至失业保险基金账户的银行转账凭证，并取消本年度申领资格。

二、延续实施技能提升补贴政策

(三) 拓宽技能提升补贴受益范围。参加失业保险 12 个月以上的企业在职职工或领取失业保险金期间的失业人员，取得技能人员职业资格证书或职业技能等级证书，可在发证日期 12 个月以内按照初级（五级）1000 元、中级（四级）1500 元、高级（三级）2000 元的标准申请技能提升补贴。对于 2025 年 1 月 1 日至本通知印发期间已提交申请且申请时符合条件的，经办机构可予以补发。执行期限至 2025 年 12 月 31 日。

(四) 加强证书审核。申领技能提升补贴人员所持证书应在技能人才评价工作网全国联网查询系统（www.osta.org.cn）上能够查询到。同一职业（工种）同一等级只能申请并享受 1 次，不得和职业培训补贴重复享受。已持有同一职业（工种）高等级证书或享受相应补贴的，不再享受低等级证书补贴。企业在职职工申领技能提升补贴，失业保险经办机构要核验其证岗相适情况。

(五) 调整政策享受次数。自 2025 年 4 月 16 日起，每人每年可享受 1 次技能提升补贴，

各市人力资源社会保障部门可结合本地实际，对取得急需紧缺职业（工种）证书（符合当地目录、当地核发证书）的，在此基础上增加2次补贴次数，并参照当地职业培训补贴标准，合理确定对职业技能等级证书的具体补贴标准，有关标准须报省人力资源社会保障厅备案。2025年4月16日前已发放、已提交申请的，按原政策执行申领次数，计入全年申领次数。

三、扎实保障失业人员基本生活

（六）优化保生活待遇发放工作。持续落实好失业保险金、代缴基本医疗保险（含生育保险）费、价格临时补贴等政策。推进失业保险金申请与失业登记集成办理。加强主动服务，可通过短信、APP、小程序、公众号等向符合失业保险金申领条件的失业人员推送申领渠道，审核完毕后及时反馈结果。

（七）做好大龄失业人员保障工作。对领取失业保险金且距法定退休年龄不足1年的失业人员，领取失业保险金期限延长至法定退休年龄，在实施渐进式延迟法定退休年龄期间，由失业保险基金按照规定为其缴纳企业职工基本养老保险费。法定退休年龄按《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》（2024年9月13日通过）明确的法定退休年龄执行，不因实施弹性退休制度选择的实际退休年龄而改变。对于“弹性提前”退休人员，领取基本养老保险金当月停发失业保险金；对于“弹性延后”退休人员，其失业保险金续发至法定退休年龄当月。

四、加强组织实施

（八）推动政策落地见效。各市要进一步提高政治站位，把落实失业保险稳岗惠民政策措施作为一项重要政治任务，强化组织领导，压实工作责任，统筹抓好贯彻落实。各级各部门要密切协作配合，细化实施措施，优化经办流程，及时调整办事指南，切实提升服务质效。要加大对失业保险稳岗惠民政策措施的宣传解读，通过官网官微、报刊广播、宣传展板等多渠道、多层次、全方位开展宣传，提高政策知晓度、扩大政策享受面。

（九）强化基金风险防控。要密切关注失业保险基金运行状况，优先确保保生活待遇支出。要精准界定人员范围，对已进行灵活就业人员登记并领取社保补贴的人员，不得同时发放失业保险金。要加强业务数据共享比对，重点核查持参保地或领金地以外所获证书、批量持同一评价机构所发证书申领技能提升补贴等情形；加强异地重复领取、生存状态或身份状态异常人员领取、短期参保领取失业保险金等疑点数据排查，切实防范冒领骗取和多发错发。严格执行社保基金要情报告制度。

山东省人力资源和社会保障厅

山东省财政厅

国家税务总局山东省税务局

国家税务总局青岛市税务局

2025年6月16日

(此件主动公开)

(联系单位：省人力资源社会保障厅失业保险处)

七、广东省明确企业职工基本养老保险病残津贴经办细则

来源：广东省人社厅

摘要：6月13日，广东省人社厅网站发布《关于做好企业职工基本养老保险病残津贴经办工作的通知》。《通知》明确，参保人员申领病残津贴需满足未达到法定退休年龄且经劳动能力鉴定机构鉴定为完全丧失劳动能力的条件。申请人可通过线上或线下渠道提交申请材料，包括《申报表》、身份证、户口簿、劳动能力鉴定结论及社会保障卡等。社保经办机构将在收到材料后进行登记并告知补正内容。待遇领取地的确定将依据参保人员的参保缴费信息和户籍信息，参照国家及省内相关办法执行。领取病残津贴人员恢复缴费后再次申领或申领基本养老金时，需重新确定待遇领取地。在领取资格审核方面，地级以上市人力资源社会保障行政部门负责初审，省级部门负责审核。审核通过后，相关信息将在省人社厅网站及申请人工作或生活场所进行公示。公示无异议后，省级部门将作出正式审核决定。

Abstract: On June 13, the *Notice on Handling the Work-Related Sickness and Disability Allowances Under the Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees* was released on the official website of the Department of Human Resources and Social Security of Guangdong Province. The *Notice* specifies that applicants for sickness and disability allowances must meet the following criteria: they must not have reached the statutory retirement age and must be certified by a labor capacity appraisal institution as having completely lost the ability to work. Applicants may submit required materials, including the *Application Form*, ID card, household registration booklet, labor capacity appraisal results, and social security card, through online or offline channels. Upon receiving the materials, the social insurance agency will register the application and notify the applicant of any required corrections. The location for receiving the allowance will be determined based on the applicant's insurance contribution records and household registration information, in accordance with national and provincial regulations. If a recipient resumes contributions and reapplies for the allowance or applies for a basic pension, the location for receiving benefits must be re-determined. Regarding eligibility verification, municipal-level human resources and social security authorities will conduct preliminary reviews, while provincial departments will handle the final approval. Once approved, the relevant information will be disclosed on the official website of the Department of Human Resources and Social Security of Guangdong Province and at the applicant's workplace or residential area. If no objections are

raised during the publicity period, the provincial department will issue a formal approval decision.

广东省人力资源和社会保障厅

关于做好企业职工基本养老保险病残津贴经办工作的通知

各地级以上市人力资源和社会保障局：

为贯彻落实《人力资源社会保障部财政部关于印发<企业职工基本养老保险病残津贴暂行办法>的通知》（人社部发〔2024〕72号，以下简称“《暂行办法》”）和《人力资源社会保障部办公厅关于做好企业职工基本养老保险病残津贴经办工作的通知》（人社厅函〔2024〕177号）相关要求，做好病残津贴经办工作，切实保障因病或非因工致残完全丧失劳动能力的企业职工基本养老保险参保人员合法权益，现将有关事项通知如下。

一、病残津贴申领

（一）申领条件。企业职工基本养老保险参保人员申请领取病残津贴，应符合以下条件：
1.未达到法定退休年龄；2.因病或非因工致残，经最后参保地或待遇领取地地级以上市劳动能力鉴定机构按国家规定和程序鉴定为完全丧失劳动能力且鉴定结论在一年有效期内的。

（二）申请渠道。参保人员完全丧失劳动能力后，可由本人或委托他人，通过线上或线下渠道，向待遇领取地人力资源社会保障行政部门提出病残津贴申请，待遇领取地社保经办机构代为收取申请材料。申请人申请材料齐全的，社保经办机构应当接受申请材料并出具收件回执；申请材料不齐全的，社保经办机构应当一次性告知需要补正的全部材料。

（三）申请材料。参保人员申领病残津贴时，应提供以下证件和材料：

- 1.《企业职工基本养老保险病残津贴申报表》。
- 2.参保人员有效身份证件。
- 3.居民户口簿等法定户籍凭证。
- 4.待遇领取地或最后参保地所在省的地级以上市劳动能力鉴定机构作出的完全丧失劳动能力鉴定结论。
- 5.参保人员本人已激活银行账户功能的社会保障卡。

社保经办机构收到参保人员提交的申请材料后,应当场在省集中式系统中办理病残津贴申请登记业务,准确记录参保人员提交申请的时间。

(四)最低缴费年限确定。参保人员申请病残津贴时,最低缴费年限以其符合条件的申请时点对应的最低缴费年限确定。多次申请病残津贴的,以最后一次符合条件的申请时点确定最低缴费年限。

二、待遇领取地确定

(一)待遇领取地的判断。申请受理地社保经办机构根据参保人员的参保缴费信息、户籍信息等情况,按以下规则确定待遇领取地:省际待遇领取地的确定参照《国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》(国办发〔2009〕66号)相关规定执行。省内待遇领取地的确定参照《广东省人民政府办公厅印发〈广东省基本养老保险关系省内转移接续暂行办法〉的通知》(粤府办〔2008〕76号)相关规定执行。领取病残津贴人员恢复缴费后再次申领病残津贴或申领基本养老金的,应按规定重新确定待遇领取地。

(二)养老保险关系归集及历史信息审核业务。待遇领取地确定后,待遇领取地社保经办机构负责根据《广东省人力资源和社会保障厅关于印发〈广东省企业职工基本养老保险经办规程〉的通知》(粤人社规〔2024〕17号)相关规定办理养老保险关系归集、历史信息审核等病残津贴申领有关业务,并按规定将业务办理结果告知申请人,其中,申请人对历史信息审核结果有异议的,按照各地原争议处理机制进行处理。

(三)特殊情形处理。各地市可结合“高效办成一件事”、政务服务“打包办”、“一件事一次办”等工作要求,优化病残津贴申领及关联业务的办理流程,整合申请材料,提升办事效率。在重复缴费处理、视同缴费年限认定等业务办结后,社保经办机构发现参保人员待遇领取地不在申请地的,应指引参保人员向待遇领取地申领病残津贴,重新归集养老保险关系。

三、领取资格审核

(一)资格审核。待遇领取地地级以上市人力资源社会保障行政部门负责对参保人员的病残津贴领取资格进行初审,省级人力资源社会保障行政部门负责对病残津贴领取资格进行审核。具体流程为:

社保经办机构判断待遇领取地、归集养老保险关系、确认申请人出生年月、累计缴费年限（含视同缴费年限）、申请时点等信息，于养老保险关系归集及历史信息审核等业务办结之日起3个工作日内，通过省集中式系统将相关材料完整提交所在地地级以上市人力资源社会保障行政部门进行初审（省直参保人员的病残津贴领取资格申请提交省级人力资源社会保障行政部门进行初审）。各地级以上市人力资源社会保障行政部门应在收到送审材料之日起10个工作日内作出初审意见，初审意见应包括参保人员出生年月、累计缴费年限（含视同缴费年限）、申请时点、劳动能力鉴定结论（通过数据共享、发函核查等方式核实）、病残津贴起领时点、定期待遇终止时点等信息。初审部门应将初审通过或者不通过的理由在省集中式系统的意见栏中列明，并将相关材料通过省集中式系统提交给省级人力资源社会保障行政部门。省级人力资源社会保障行政部门在收到初审意见后10个工作日内做出审核决定（公示及公示期投诉举报核实等情形，所需时间不计入工作时限）。人力资源社会保障行政部门应定期通过信息比对、现场调查等方式核验申请人的劳动能力鉴定结论的真实性，并加强劳动能力鉴定相关信息共享、分析，加大协同查处力度，共同维护社会保险基金安全。

（二）公示程序。省级人力资源社会保障行政部门审核通过后，应将相关信息发布在省人力资源社会保障厅网站进行公示，同时转申请人待遇领取地或者生活所在地人力资源社会保障行政部门在其本人工作或者生活场所进行公示，公示时间均不少于5个工作日。其中，申请人为职工身份的，原则上应在其本人工作场所进行公示（样本见附件）。公示材料应存档备查。

（三）出具正式审核决定。公示期满且未发生投诉举报的，由省级人力资源社会保障行政部门作出正式审核决定并提供给待遇领取地社保经办机构。正式审核决定应包括参保人员出生年月、认定的累计缴费年限（含视同缴费年限）、申请时点、病残津贴起领时点、定期待遇终止时点等信息。同时应注明审核决定依据的历史信息审核结果由负责办理相关业务的社保经办机构作出，申请人对此项结果存在异议的，可径向办理历史信息审核业务的社保经办机构寻求争议解决。

公示期间发生投诉举报的，由省级人力资源社会保障行政部门转初审部门进行核实，初审部门应在收到转办信息后10个工作日内核实相关情况（如涉及对劳动能力鉴定结果复核等情形，所需时间不计入工作时限），根据核实情况对初审意见进行调整，并将相关材料（包括是否更改初审意见及理由等）送省级人力资源社会保障行政部门。

（四）领取月数核定。累计缴费年限不足领取基本养老金最低缴费年限的参保人员，病残津贴领取月数按以下规则确定：累计缴费年限不满5年的，领取月数为12个月；累计缴费年限在5年以上（含5年），每多缴费1年（不满1年按1年计算），领取月数增加3个月。领取病残津贴人员恢复缴纳职工基本养老保险费后再次申领病残津贴时，累计缴费年限仍不满最低缴费年限的，按照累计缴费年限重新计算领取月数，已经领取病残津贴的月数相应扣减。

四、待遇核定和发放

（一）待遇核发。待遇领取地社保经办机构根据省级人力资源社会保障行政部门作出的正式审核决定，在收到审核决定的10个工作日内对审核通过的参保人员核定病残津贴待遇。完成核定后出具病残津贴待遇核定结论，依法送达参保人员，从参保人员申请次月起计发病残津贴待遇，并在待遇核定次月将病残津贴发放至参保人员本人的社会保障卡银行账户。其中，按照退休人员基本养老金计发办法领取病残津贴的人员，其个人账户存储额按规定按月进行扣减。

（二）待遇调整。待遇领取地社保经办机构每年按照《暂行办法》规定为领取病残津贴人员调整待遇，调整范围为上年12月31日前已按规定办理病残津贴申领手续并按月领取病残津贴的人员。调整所需资金，参照调整基本养老金的规定，分别从统筹基金和个人账户余额中列支。

（三）待遇重核。参保人员申请病残津贴时，累计缴费年限已达到领取基本养老金最低缴费年限且距离法定退休年龄5年以上的，在领取病残津贴直至距离法定退休年龄5年的当月，由待遇领取地社保经办机构根据退休人员基本养老金计发办法对病残津贴进行重核，并告知参保人员，自次月起按重核后的标准发放。此项重核无需参保人员申请，由社保经办机构在每月底前对当月符合条件的参保人员进行重核，重核时不再审核参保人员是否满足最低缴费年限。

（四）资格认证。病残津贴待遇领取地社保经办机构参照基本养老金领取资格认证方式定期进行病残津贴领取资格认证。

（五）待遇停发。病残津贴待遇停发根据《暂行办法》和《人力资源社会保障部办公厅关于做好企业职工基本养老保险病残津贴经办工作的通知》（人社厅函〔2024〕177号）相关规定执行。

五、待遇衔接

（一）遗属待遇。参保人员在领取病残津贴期间死亡的，其遗属待遇按在职死亡人员标准执行，遗属待遇领取地为病残津贴待遇领取地。

（二）在职转退休待遇。参保人员在领取病残津贴期间符合领取基本养老金条件且申请弹性提前退休的，按有关规定和程序向病残津贴待遇领取地社保经办机构提出申请。待遇领取地社保经办机构应自发放基本养老金当月起停发病残津贴。参保人员在领取病残津贴期间符合领取基本养老金条件但未申请弹性提前退休的，病残津贴待遇领取地经办机构应在参保人员达到法定退休年龄的次月起停发病残津贴，按规定发放基本养老金并告知参保人员。

（三）病残津贴待遇衔接。参保人员在《暂行办法》实施前已按我省规定领取病残津贴待遇的，社保经办机构应当按照《暂行办法》规定办理待遇重核，并从《暂行办法》实施之日起发放。其中，重核后标准高于已领取待遇的，按重核后标准发放，并参加年度待遇调整；重核后标准低于已领取待遇的，暂按原待遇水平发放，待重核后标准经年度调待后高于原待遇时，按重核后标准发放。上述人员的病残津贴资格认证、待遇停发、遗属待遇等均按照《暂行办法》实施后的相关规定执行。

六、其他

本通知从2025年7月1日起实施，有效期5年。《广东省人力资源和社会保障厅关于印发〈广东省企业职工基本养老保险经办规程〉的通知》（粤人社规〔2024〕17号）有关条款与本通知不一致的，按照本通知执行。《广东省人力资源和社会保障厅关于印发〈广东省人力资源和社会保障厅企业职工基本养老保险病残津贴的经办规程〉的通知》（粤人社规〔2023〕8号）从本通知实施之日起废止。

附件 1-企业职工基本养老保险病残津贴申报表.docx

附件 2-关于病残津贴领取人员名单的公示.docx

广东省人力资源和社会保障厅

2025年6月3日

八、四川拟将生育假最高延长至150天

来源：四川省人社厅

摘要：近日，四川省卫生健康委员会官网发布《四川省人口与计划生育条例（修正草案征求意见稿）》，对婚假、生育假等内容进行调整。在对《意见稿》的起草说明中，调整涉及以下几方面：一是延长婚假假期。根据四川实际，并参考其他省份做法，由5天延长至20天，自愿参加婚前医学检查的再增加5天婚假。二是延长生育假。并按照符合法律法规生育的孩次设立生育假递增机制。将四川生育假延长为生育一孩90天，生育二孩120天，生育三孩150天，即在原规定60天的基础上，对生育一孩、二孩、三孩的分别延长一个月、两个月、三个月。三是延长男方护理假。将男方护理假由20天延长至30天，方便男方对妻子生育后的照护，有利于倡导夫妻共担育儿责任。四是完善婚育假期计算规定。明确婚假、生育假、男方护理假假期为自然日，育儿假假期为工作日，并按照子女满周岁为一个年度计算育儿假，进一步避免执行中的分歧和矛盾。该草案征集意见时间为5月30日至6月30日。

Abstract: Recently, the official website of Sichuan Provincial Health Commission released the *Sichuan Provincial Population and Family Planning Regulations (Revised Draft for Solicitation of Comments)*, proposing adjustments to marriage leave, maternity leave, and other related provisions. According to the explanatory notes of the *Draft*, the adjustments involve the following aspects: First, the marriage-leave period will be extended. Based on Sichuan's actual conditions and referencing practices from other provinces, the marriage-leave period will be extended from 5 days to 20 days, with an additional 5 days granted for those who voluntarily participate in the pre-marriage medical examination. Second, the maternity leave will be extended. An incremental mechanism for maternity leave will be established based on the number of children born in compliance with laws and regulations. Maternity leave in Sichuan will be extended to 90 days for the first child, 120 days for the second child, and 150 days for the third child. This means, on top of the original 60-day baseline, an additional one month, two months, and three months will be granted for the first, second, and third child, respectively. Third, the paternity leave will be extended. The paternity leave will be extended from 20 days to 30 days, facilitating better care for mothers postpartum and encouraging shared parenting responsibilities between spouses. Fourth, the leave calculation rules will be improved. It is specified that the marriage leave, maternity leave, and paternity leave will be counted as calendar days, while the parental leave will be counted as working days, calculated on an annual basis from the child's birth until they turn one year old, so as to further avoid differences and contradictions in implementation. The draft is open for public feedback from May 30 to June 30.

人民法院案例库最新参考案例

Latest Reference Cases from the People's Court Case Database

王某诉辽宁省锦州市人力资源和社会保障局不予认定工伤决定案

Case of Wang Suing Jinzhou Human Resources and Social Security
Bureau of Liaoning Province Regarding Refusal to Confirm
Work-related Injury

——交通事故责任不明时，社保部门调查核实义务及证明义务的分配

-- Allocation of Investigation and Verification Obligations and
Proof Obligations for Social Security Authority When Traffic Acci-
dent Liability is Unclear

裁判要旨：1.认定职工在上下班途中发生的交通事故是否为“非本人主要责任”时，对于交通管理部门无法认定事故责任的，社保部门应当围绕职工对交通事故的发生是否存在过错以及过错大小等事实进行调查核实，并根据调查取得的证据进行综合分析判断作出认定。对于社保部门所认定的是否为“非本人主要责任”的事实，人民法院应当结合其提供的相关证据依法进行审查，并据此判断其认定或不予认定工伤的结论是否正确。2.单方交通事故并不必然是职工对事故发生负全部或主要责任，只有有充分证据证明职工对事故发生存在故意或者重大过失的，才能认定职工对交通事故负主要责任。

Key Points of the Judgment: 1. When determining whether a traffic accident occurred during an employee's commute qualifies as “not primarily the employee's fault”, if the traffic management department cannot ascertain the liability for the accident, the social security authority shall investigate and verify facts such as whether the employee was at fault for the accident and the extent of such fault, and then make a determination based on a comprehensive analysis and judgment of the evidence obtained. The People's Court should legally review the facts regarding “not primarily the employee's fault” as determined by the social security authority in accordance with the relevant evidence provided and judge whether the conclusion to recognize or not recognize the injury as work-related is correct. 2. A unilateral traffic accident does not necessarily mean the employee bears full or primary responsibility for the accident. Only when there is sufficient evidence to prove the employee acted with intent or gross negligence can the employee be deemed primarily responsible for the traffic accident.

吴某发、卢某英诉重庆市北碚区工伤保险管理所给付工伤保险金案

**Case of Wu *fa and Lu *ying Suing Beibei District Work-related Injury Insurance
Management Office of Chongqing Municipality Regarding the Payment of Work-related
Injury Insurance Benefits**

——工伤职工冒用他人身份工作、参保，且用人单位已按时足额缴纳保费的，社保经办机构应当核定、支付工伤保险待遇

**-- Work-injured Employees Using Another's Identity for Work and Insurance Participation,
with Employers Having Paid Premiums Fully and On Time, Shall Be Entitled to
Work-related Injury Insurance Benefits Determined and Paid by Social Security Authority**

裁判要旨：因未持有合法的身份证件进入劳动市场、为生存和工作需要而冒用他人身份的职工与用人单位建立事实劳动关系，且用人单位已为该职工参保并按时足额缴纳工伤保险费，该职工有按规定享受工伤保险待遇的权利。该职工被依法认定为工伤后，请求由社保经办机构核定、支付工伤保险待遇的，人民法院依法予以支持。

Key Points of the Judgment: An employee who enters the labor market without valid identity documents and uses another's identity out of necessity for survival and work, thereby establishing a de facto labor relationship with the employer, and for whom the employer has paid work-related injury insurance premiums fully and on time, shall be entitled to work-related injury insurance benefits in accordance with regulations. If such an employee is legally recognized as work-injured and requests the social security authority to determine and pay work-related injury insurance benefits, the People's Court shall support the claim in accordance with the law.

田林县公安局诉被告田林县人力资源和社会保障局工伤认定案

**Case of Tianlin County Public Security Bureau Suing Tianlin County Human Resources and
Social Security Bureau Regarding Work-related Injury Confirmation**

——职工因连续工作导致身体不适，虽未径直送医，但 48 小时内抢救无效死亡的，视为“在工作岗位和工作时间突发疾病”，应认定为工伤

-- Employees Who Die Within 48 Hours after Rescue Due to Physical Discomfort Caused by Continuous Work, Even Without Immediate Hospitalization, Shall Be Deemed as “Sudden Illness During Work Hours and at the Workplace” and Recognized as Work-related Injury

裁判要旨：职工在工作时间和工作岗位突发疾病，未送医院抢救，发病后 48 小时内死亡的，要结合发病原因、未及时就医事由、救治过程等证据综合考量应否认定“视同工伤”。职工因连续工作导致身体不适，虽未径直送医，但 48 小时内抢救无效死亡的，应当认定为“视同工伤”。

Key Points of the Judgment: For employees who suffer sudden illness during work hours and at the workplace and die within 48 hours without rescue in hospital, the determination of whether to recognize the case as “deemed work-related” shall comprehensively consider evidences such as the cause of the illness, reasons for not seeking immediate medical treatment, and the treatment process. If an employee dies within 48 hours after rescue due to physical discomfort caused by continuous work, even without immediate hospitalization, the case shall be recognized as “deemed work-related”.

江西某公司诉上高县社会保险事业服务中心给付工伤保险金案

Case of a Jiangxi Company Suing Shanggao County Social Insurance Service Center Regarding the Payment of Work-related Injury Insurance Benefits

——冒用他人身份的劳动者发生工伤后工伤保险待遇的责任承担

-- Liability for Work-related Injury Insurance Benefits When an Employee Using Another's Identity Suffers from Work-related Injury

裁判要旨：用人单位应当依照有关规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费。冒用他人身份信息入职、参保并申请支付工伤保险待遇的，人民法院一般不予支持。但是，冒用他人身份的职工已与用人单位建立真实劳动关系，用人单位以被冒用人员身份已为职工参保并按时足额缴纳保费，社会保险行政部门对该职工依法认定工伤后，用人单位向经办机构申请核定工伤保险待遇、支付工伤保险费用的，人民法院应予支持。

Key Points of the Judgment: Employers shall, in accordance with relevant regulations,

participate in work-related injury insurance and pay premiums for all employees or hired workers. Generally, the People's Court will not support claims for work-related injury insurance benefits by employees who use another's identity for employment, insurance participation, and benefit application. However, if an employee using another's identity has established a genuine labor relationship with the employer, and the employer has insured the employee under the borrowed identity and paid premiums fully and on time and the social insurance administrative department has legally recognized the injury as work-related, the People's Court shall support the employer's application to the social security authority for determining and paying work-related injury insurance benefits.

王某诉辽宁省锦州市人力资源和社会保障局不予认定工伤决定 案

——交通事故责任不明时，社保部门调查核实义务及证明义务的分配

关键词 行政 行政确认 工伤认定 交通事故责任不明 调查核实义务
非本人主要责任 证明义务

基本案情

原告王某于2021年3月15日凌晨1点下夜班后，骑电动自行车沿辽宁省锦州市凌河区北宁路由西向东行驶至该市安达街路口西侧时，发生单方交通事故致其摔倒受伤。事故发生后，王某当即拨打110报警，锦州市公安局交通警察支队凌河大队（以下简称凌河交警大队）接警后到达事故现场，并出具《接（出）处警情况登记表》。该登记表记载，事故发生时间为1点15分，事故发生地点为北宁路与安达街路口西侧，接报警时间为1点20分，到达现场时间为1点30分。接警情况及损失一栏中载明，上述时间地点王某驾驶电动车沿北宁路由西向东行驶至安达街路口西侧时，由于躲避路面凹坑，致王某摔倒受伤，造成交通事故，特此证明。2021年3月20日，凌河交警大队作出《道路交通事故证明》，该证明记载，2021年3月15日01时15分，王某驾驶电动车沿北宁路由西向东行驶至安达街路口西侧时，由于躲避路面凹坑，致王某摔倒受伤，造成交通事故。该事故的形成原因无法具体查明，根据《道路交通事故处理程序规定》第六十七条，特出具此事故证明。2021年12月22日，王某与锦州市政公司签订协议书。该协议书载明，因市政路面凹坑导致王某摔倒受伤，故锦州市政公司同意赔偿王某急救费260.47元，此后王某不得以任何借口再次向其索取任何费用。王某于2021年12月31日向被告锦州市人力

资源和社会保障局（以下简称锦州市人社局）提交《工伤认定申请表》，锦州市人社局于当日作出《工伤认定申请受理决定书》，并于2022年1月7日向王某用人单位送达《举证通知书》。2022年2月22日，锦州市人社局作出编号为企2021—414的《不予认定工伤决定书》，认定王某受到的伤害不符合《工伤保险条例》第十四条第六项之规定，属于不得认定工伤的情形，决定不予认定工伤。该决定已于2022年2月28日向王某送达。

王某不服，提起诉讼，请求撤销该不予认定工伤的决定，并判令锦州市人社局重新作出认定工伤决定。

锦州铁路运输法院于2022年8月10日作出（2022）辽7102行初20号行政判决：驳回王某的诉讼请求。一审宣判后，王某不服，提起上诉。锦州市中级人民法院于2022年11月21日作出（2022）辽07行终202号行政判决：驳回上诉，维持原判。二审宣判后，王某向辽宁省高级人民法院申请再审。辽宁省高级人民法院于2023年9月25日作出（2023）辽行申876号行政裁定，提审本案。辽宁省高级人民法院于2024年5月15日作出（2024）辽行再6号行政判决：一、撤销锦州市中级人民法院（2022）辽07行终202号行政判决；二、撤销锦州铁路运输法院（2022）辽7102行初20号行政判决；三、撤销锦州市人社局于2022年2月22日针对王某作出的不予认定工伤决定；四、责令锦州市人社局于本判决生效之日起六十日内针对王某的工伤认定申请重新作出行政行为。

裁判理由

本案的争议焦点为：社会保险部门认定工伤时，申请人交通事故责任不明的，社会保险部门调查核实义务及证明义务的分配。根据《工伤保险条例》第十四条第六项，《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》（法释〔2014〕9号）第一条第一款、第

第二款以及《辽宁省工伤保险实施办法》第十一条第一款第四项、第二款、第三款的规定，职工在上下班途中受到交通事故伤害，认定是否为“非本人主要责任”时，首先应当以有权机构出具的事故责任认定书、结论性意见和人民法院生效裁判等法律文书为依据；但上述依据也并非绝对依据，有相反证据足以推翻事故责任认定书和结论性意见的，应以相反证据为依据予以认定。其次，《交通事故责任认定书》不是认定工伤的必备要件或者唯一要件，公安机关交通管理部门没有作出《交通事故责任认定书》或者由于客观原因无法作出事故责任认定时，社保部门可以针对是否为“非本人主要责任”的事实进行调查核实，并根据调查取得的证据及调查核实的结果作出相应的认定，即不存在公安交管部门未认定事故责任就不能认定工伤的问题。对于社保部门所认定的是否为“非本人主要责任”的事实，人民法院应当结合其提供的相关证据依法进行审查，并据此判断其认定或不予认定工伤的结论是否正确。

本案中，王某及锦州市人社局对于案涉交通事故发生在下班途中均无异议，主要争议焦点在于案涉交通事故是否为王某本人负主要责任。根据已经查明的案件事实，王某在下班途中摔倒受伤后立即拨打110报警电话，凌河交警大队接警后已于事故发生15分钟内到达现场，并当场制作《接（出）处警情况登记表》，证实王某驾驶电动车行驶至安达街路口西侧时，由于躲避路面凹坑摔倒受伤，造成交通事故。凌河交警大队后续作出的《道路交通事故证明》进一步证实，案涉交通事故的形成原因无法具体查明，根据《道路交通事故处理程序规定》第六十七条的规定，出具该事故证明。由此可见，负有交通事故责任认定职责的公安交管部门已及时出警，并证明王某系因躲避路面凹坑导致摔倒受伤，由于无法查明该交通事故的形成原因，只能依据《道路交通事故处理程序规定》出具《道路交通事故证明》，而无法作出《交通事故责任认定书》。

该《道路交通事故证明》中并未认定王某本人对案涉交通事故负有主要责任。而王某申请工伤认定时已向锦州市人社局提供《接（出）处警情况登记表》《道路交通事故证明》及其与市政公司签订的一次性补偿协议，用以证明其是因路面凹坑摔倒受伤，即案涉交通事故并非其本人主要责任，并在工伤认定申请书中陈述“交警到达事故现场后对本人进行酒精测试、对事故地段进行现场勘查、拍照录像、制作现场勘查笔录，提供出警证明，当时事发地点没有安全警示标志和采取安全措施，其后不久，市政公司对该地点进行了维修”。

在凌河交警大队未认定王某对案涉交通事故负主要责任的情况下，锦州市人社局依法应当针对王某是否对涉案交通事故负主要责任的事实进行调查核实，并根据调查核实的结果作出相应认定，但锦州市人社局并未向法院提供任何有效证据证明其已依法进行调查核实，其推定“王某不小心或者对路况观察瞭望不够碰到排水井盖摔倒受伤，完全是自己的主要责任所致”的结论明显证据不足。即使在相关事实缺乏证据证明、具体责任难以查清的情况下，锦州市人社局亦应遵循《工伤保险条例》第一条关于“保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿”的立法宗旨，作出有利于职工的推定，而不是相反。锦州市人社局未能提供有效证据证明王某对涉案交通事故负有主要责任，其以此为由作出被诉不予认定工伤决定属于事实不清、证据不足，适用法律错误，依法应予撤销。故依法作出如上裁判。

裁判要旨

1. 认定职工在上下班途中发生的交通事故是否为“非本人主要责任”时，对于交通管理部门无法认定事故责任的，社保部门应当围绕职工对交通事故的发生是否存在过错以及过错大小等事实进行调查核实，并根据调查取得的证据进行综合分析判断作出认定。对于社保部门所认定

的是否为“非本人主要责任”的事实，人民法院应当结合其提供的相关证据依法进行审查，并据此判断其认定或不予认定工伤的结论是否正确。

2. 单方交通事故并不必然是职工对事故发生负全部或主要责任，只有有充分证据证明职工对事故发生存在故意或者重大过失的，才能认定职工对交通事故负主要责任。

关联索引

《工伤保险条例》第14条第6项

《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》（法释〔2014〕9号）第1条第1款、第1条第2款

《辽宁省工伤保险实施办法》第11条第1款第4项、第2款、第3款

一审：辽宁省锦州铁路运输法院（2022）辽7102行初20号行政判决（2022年8月10日）

二审：辽宁省锦州市中级人民法院（2022）辽07行终202号行政判决（2022年11月21日）

再审：辽宁省高级人民法院（2023）辽行申876号行政裁定（2023年9月25日）

再审：辽宁省高级人民法院（2024）辽行再6号行政判决（2024年5月15日）

本案例文本已于2025年6月25日作出调整

吴某发、卢某英诉重庆市北碚区工伤保险管理所给付工伤保险 金案

——工伤职工冒用他人身份工作、参保，且用人单位已按时足额缴纳保
费的，社保经办机构应当核定、支付工伤保险待遇

关键词 行政 行政给付 冒用他人身份 事实劳动关系 足额缴纳保费
基本案情

2011年1月7日，吴某全持其弟吴某荣的身份证到重庆某矿山设备（集团）有限公司（以下简称重庆某公司）工作，该公司以吴某荣名义为吴某全参加工伤保险，缴纳了工伤保险费。2011年6月28日，吴某全在从单位返回住处的途中因发生交通事故死亡。经公安交警部门认定，吴某全承担此次事故的次要责任。重庆市北碚区人力资源和社会保障局认定吴某全死亡为工伤。吴某发、卢某英系吴某全、吴某荣的父母。吴某发、卢某英向重庆市北碚区工伤保险管理所申请支付吴某全工伤保险待遇，该所核定不予支付。二人不服，向法院提起诉讼。

另查明，吴某荣并未在重庆某公司工作，吴某全到该公司上班和参加工伤保险是以吴某荣的名义，该公司并不知道其真实身份为吴某全。吴某全死亡前在公安机关无户口信息，亦未办理公民身份证。

重庆市北碚区工伤保险管理所辩称，吴某全未参加工伤保险，不应支付工伤保险待遇，主要理由：（1）吴某全在进入重庆某公司工作时冒用他人身份，违反了有关法律规定，系欺诈参保行为，工伤保险基金无需支付其工伤保险待遇。（2）参加工伤保险实行实名制，只有参保人才能享受工伤保险待遇。因工伤死亡的是吴某全，不是被保险人吴某荣，不能互相替代。（3）此种情形应当由用人单位支付工伤保险待遇。

重庆市渝北区人民法院于2015年1月28日作出（2014）渝北法行初字第344号行政判决：一、撤销被告重庆市北碚区工伤保险管理所2014年6月24日关于吴某发、卢某英申请吴某全工伤保险待遇的审核行为；二、被告重庆市北碚区工伤保险管理所在判决生效之日起30日内重新作出具体行政行为。宣判后，当事人均未提起上诉，判决已发生法律效力。

裁判理由

本案的争议焦点为：吴某全冒用他人身份工作及参保是否影响其享受工伤保险待遇的权利。

根据《工伤保险条例》第二条第二款的规定：“中华人民共和国境内的企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织的职工和个体工商户的雇工，均有依照本条例的规定享受工伤保险待遇的权利。”据此，与用人单位存在劳动关系的职工有依法享受工伤保险待遇的权利。对于冒用他人身份工作、参保的，不影响将其本人认定为用人单位的劳动者，进而不影响劳动者应当享受的系列权利。本案中，吴某全是重庆某公司的职工，有依法享受工伤保险待遇的权利。具体而言：

其一，吴某全是重庆某公司的职工。虽然吴某全没有户口信息和公民身份证，并冒用吴某荣身份工作、参保，但其与重庆某公司建立了事实劳动关系，属于工伤保险法律法规保护的职工。并且，重庆某公司以吴某荣名义为吴某全缴纳工伤保险费，其真实意思表示的投保对象为吴某全，即吴某全与社会保险行政部门之间形成事实工伤保险关系。

其二，参加工伤保险实行实名制不影响吴某全应当享受工伤保险待遇。

《重庆市工伤保险实施办法》第三条规定：“参加工伤保险实行实名制……”但是，该办法并没有对未按实名制参保的法律后果作出规定，故而不能以未按实名制参保为由否定吴某全应当享有的权利。

此外，关于重庆市北碚区工伤保险管理所主张应由用人单位支付工伤保险待遇的问题。虽然用人单位在招录职工时，对应聘者提供的信息应当进行必要审查，但用人单位并非具有法定职权的国家机关，其辨别能力有限，不能苛求。而且，根据《工伤保险条例》第六十二条第二款的规定：“依照本条例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，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。”本案中，重庆某公司在招录过程中已经尽到必要审核义务，且已经为吴某全缴纳了工伤保险费，不符合由用人单位支付工伤保险待遇的情形。

综上，吴某全发生交通事故死亡已被认定为工伤，且与重庆市北碚区工伤保险管理所建立了事实工伤保险关系，其应当依法核定、支付工伤保险待遇。

裁判要旨

因未持有合法的身份证件进入劳动市场、为生存和工作需要而冒用他人身份的职工与用人单位建立事实劳动关系，且用人单位已为该职工参保并按时足额缴纳工伤保险费，该职工有按规定享受工伤保险待遇的权利。该职工被依法认定为工伤后，请求由社保经办机构核定、支付工伤保险待遇的，人民法院依法予以支持。

关联索引

《工伤保险条例》（2010年修订）第1条、第2条第2款、第62条第2款

《工伤认定办法》（2010年修订）第6条

一审：重庆市渝北区人民法院（2014）渝北法行初字第344号行政判决（2015年1月28日）

田林县公安局诉被告田林县人力资源和社会保障局工伤认定案

——职工因连续工作导致身体不适，虽未径直送医，但48小时内抢救无效死亡的，视为“在工作岗位和工作时间突发疾病”，应认定为工伤

关键词 行政 行政确认 未径直送医 48小时内抢救无效 视同工伤认定 工伤认定

基本案情

原告田林县公安局诉称：请求判令撤销被告作出的田人社工不认字〔2022〕03号《认定工伤决定书》，并责令被告依法重新作出《认定工伤决定书》认定黄某某上班时间突发疾病死亡视同工伤。事实和理由：广西壮族自治区田林县公安局巡逻警察大队辅警黄某某同志受单位指派，于2022年7月8日6时前往某路段开展安保工作，期间头晕发热症状持续严重。当日15时被同事送至田林县人民医院门诊治疗，当夜因病情加重转至百色市人民医院治疗，次日（7月9日）12时许，经抢救无效死亡。死亡原因：因劳累过度，引发急性病毒性筋膜炎。2022年7月31日，原告向被告申请对黄某某进行工伤认定。被告受理后，于2022年9月28日作出田人社工不认字〔2022〕03号《认定工伤决定书》，决定不予认定黄某某为工伤。原告认为，黄某某是在上班期间突发疾病，48小时内经抢救无效死亡，其情形完全符合《工伤保险条例》第十五条第一款第一项“在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在48小时内经抢救无效死亡的，视同工伤”的规定。因此，被告不予认定黄某某视为工伤，实属违反法律规定。

被告田林县人力资源和社会保障局辩称：被告的工伤认定，事实清楚，适用法律正确。《工伤保险条例》第十五条第一款第（一）项视同

工伤的规定，考虑突发疾病当场死亡或者在48小时内经抢救无效死亡可能与工作劳累、紧张等因素有关，实质上是将工伤保险的范围由工作原因造成的事故伤害扩大到了其他情形，最大限度的保障了这部分人的权益。但在工伤认定上，还应兼顾与用人单位、社会保险基金之间的利益平衡，不能无限制、无原则扩大。因此，该条款主要是针对职工在工作时间、工作岗位上突发疾病死亡，或是突发疾病、病情危重、不能坚持工作、需要紧急到医院进行抢救的情况而设定的，其中发病、抢救、死亡是一个连续完整的不间断的过程。也正是基于此，人力资源和社会保障部法规司在《关于如何理解〈工伤保险条例〉第十五条第一项的复函》中指出：“若对此不从严掌握，将造成更多的执行偏差。因此，建议对条例第十五条第（一）项视同工亡的理解与适用，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，具体情形主要包括：（一）职工在工作时间和工作岗位突发疾病当场死亡；（二）职工在工作时间和工作岗位突发疾病，且情况紧急，直接送医院或者医疗机构当场抢救并在48小时内死亡等。”故除了在工作场所当场死亡情况外，工作场所突发疾病直接送往医院亦是构成“视同工伤”的必要条件。本案中，黄某某于2022年7月8日在执行任务期间发病，但是黄某某从上午11时左右回到县城并未听取同事建议马上去医院检查，而是回家4个多小时后才打电话通知同事接去治疗，此情况不属于在工作时间、工作岗位上突发疾病直接送医院抢救无效死亡的情形，不符合上述视同工伤的认定条件，被告作出的不予认定工伤的决定并无不当。综合而言，被告的这一行政行为不具备行政诉讼法规定的撤销情形。原告的起诉请求，缺乏法律依据，应当予以驳回。

法院经审理查明：黄某某是原告的辅警，原告按照相关规定为黄某

某缴纳了工伤保险费。2022年7月8日上午6时30分，黄某某按照原告的工作安排，到原告的交警大队短暂集中后，出发前往执勤路段，为经过该路段的某车队开展执勤护卫工作。开始出发时，黄某某对同事说身体有点不舒服。执行任务期间，黄某某出现眼睛发红、声音沙哑等症状。护卫任务结束后，黄某某和同事于当日上午11时许回到原告的交警大队下车，当时黄某某还能自行走路，同事叮嘱黄某某尽快去医院检查，黄某某表示穿警服去医院影响不好并且早上出勤太早现在肚子也饿了，打算先回家换衣服、吃点饭再去医院。后黄某某回家。回家后因病情加重，眼花、行走困难，黄某某于当日下午15时48分打电话要求同事接送去医院，同事开车将黄某某于15时53分左右送到田林县人民医院治疗。后病情进一步加重，黄某某于2022年7月9日凌晨1时13分被转送到百色市人民医院，凌晨3时进入ICU，后经医院抢救无效，于2022年7月9日下午15时38分死亡。医院的死亡诊断为：1. 右下肢、右上肢坏死性筋膜炎；2. 右下肢、右上肢骨筋膜室综合征；3. 右肱动脉闭塞；4. 脓毒症；5. 脓毒性休克；6. 多器官功能障碍；7. DIC；等等。死亡原因为：多器官功能障碍。

2022年7月18日，原告就黄某某因病死亡之事向被告申请工伤认定，并提供了相关证人证言、工作会议记录、医院的病案材料、黄某某的工资查询单等等证据材料。被告于2022年7月31日受理该工伤认定申请，但未出具《工伤认定受理决定书》。被告经调查核实、提出拟办意见、汇报及审批后，于2022年9月28日作出田人社工不认字〔2022〕03号《认定工伤决定书》，后于2022年12月9日将该《认定工伤决定书》送达原告和黄某某的家属。该《认定工伤决定书》中，除了列有申请人、用人单位、职工姓名及工作岗位等基本情况之外，其余内容为：“2022年07月31日受理黄某某的工伤认定申请后，根据提交的材料调查核实情况

如下：黄某某同志受到的伤害，不符合《工伤保险条例》第十四条、第十五条认定工伤或者视同工伤的情形，现决定不予认定或视同工伤。”并告知“如对本工伤认定决定不服的，可自接到本决定书之日起60日内向人民政府申请行政复议，或者6个月内直接向人民法院提起行政诉讼。”

此外，原告作出的《关于田林县公安局辅警黄某某同志殉职前工作情况汇报（续报一）》记载：黄某某于2022年7月6日下午18时30分开始在警务站值班，晚21时至23时30分参加全县夏季酒驾醉驾集中“百日行动”夜查工作；7月7日凌晨4时15分，黄某某接到指令出警解决民事纠纷，其间黄某某表示身体不适、头晕发热，凌晨5时返回警务站，不适情况加重，仍坚持到上午8时30分完成工作交接；7月7日下午16时，黄某某参加关于某车队经过田林县辖区的安保工作部署会。黄某某的妻子证实：2022年7月8日中午吃饭时，黄某某说身体不舒服要去医院检查一下；吃完饭大概是1点多，然后换衣服、出门；黄某某的动作比平时慢了很多，动作迟缓，其妻子以为是早上执勤累导致的，那几天黄某某很忙，一直加班；黄某某换衣服时很慢，警服肩章那些取下的步骤也比较多，换衣服中途还坐下休息两次。

广西壮族自治区田林县人民法院于2023年9月22日作出（2023）桂1029行初1号行政判决：一、撤销被告田林县人力资源和社会保障局于2022年9月28日作出的田人社工不认字〔2022〕03号《认定工伤决定书》；二、责令田林县人力资源和社会保障局在判决生效后60日内重新作出相关工伤认定的行政行为。宣判后，被告田林县人力资源和社会保障局不服，提起上诉。广西壮族自治区百色市中级人民法院于2024年4月25日作出（2023）桂10行终254号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

《工伤保险条例》第十五条第（一）项规定：“职工有下列情形之一的，视同工伤：（一）在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的……”据此，视同工伤包括两种情形：一是在工作时间、工作岗位上突发疾病死亡；二是在工作时间、工作岗位上突发疾病，48小时内经抢救无效死亡。本案中，黄某某在2022年7月8日上午执行任务过程中发病，符合“在工作时间和工作岗位上突发疾病”的情形，原告和被告对此均无异议。本案属于职工在工作时间和工作岗位上突发疾病、离开单位后先回家后才去医院治疗的情形，故而争议焦点在于：未径直到医院治疗是否符合上述视同工伤的认定条件。

其一，黄某某发病具有持续性。从黄某某在执行任务过程中出现病症，到克服病痛坚持完成执行任务离开单位回家，到送医院治疗、抢救，到最终抢救无效死亡，其病情是从轻逐渐加重至最终抢救无效死亡的持续连贯发展过程，不能肯定如果径直去医院治疗即可避免死亡。而且，回家后也很快到医院治疗，在家的时间不长，从发病至抢救无效死亡未超过48小时。

其二，黄某某回家亦有正当理由。黄某某在身着警服和饥饿的情况下，为避免身着警服去医院造成不良影响和解决饥饿问题，先回家换衣服、吃点饭及准备医保卡等一些必要钱物，然后才去医院治疗，是合理的、正当的。

综合本案的证据，可以认定黄某某从发病至回家的症状表现、病情发展、最终死亡时间之间，在时间上具有连续性，且其从发病到死亡是基于同一病因，故本案属于因正当理由未及时送医疗机构抢救，但在48小时内死亡的情形。因此，本案情形应符合“在工作时间和工作岗位，突发疾病在48小时之内经抢救无效死亡”的视同工伤条件。被告作出“不予认定或视同工伤”的决定，事实证据不足，处理结果明显不当。

裁判要旨

职工在工作时间和工作岗位突发疾病，未送医院抢救，发病后48小时内死亡的，要结合发病原因、未及时就医事由、救治过程等证据综合考量应否认定“视同工伤”。职工因连续工作导致身体不适，虽未径直送医，但48小时内抢救无效死亡的，应当认定为“视同工伤”。

关联索引

《工伤保险条例》第5条、第15条、第17条

一审：广西壮族自治区田林县人民法院（2023）桂1029行初1号行政判决（2023年9月22日）

二审：广西壮族自治区百色市中级人民法院（2023）桂10行终254号行政判决（2024年4月25日）

本案例文本已于2025年6月26日作出调整

江西某公司诉上高县社会保险事业服务中心给付工伤保险金案

——冒用他人身份的劳动者发生工伤后工伤保险待遇的责任承担

关键词 行政 行政给付 冒名入职 真实劳动关系 工伤 工伤保险待遇支付

基本案情

郑某宜以其亲属郑某明的身份在江西某公司务工，直至郑某宜死亡。用工期间，江西某公司亦以郑某明的名字和身份证号为郑某宜缴纳工伤保险。2021年10月5日，郑某宜在上班途中因交通事故死亡。2021年12月16日，江西省上高县人力资源和社会保障局作出上社伤认字

(2021)699号工伤认定书，认定郑某宜为江西某公司的员工，其在上班途中发生交通事故导致死亡，经交警认定其不承担事故责任，故郑某宜的死亡符合《工伤保险条例》第十四条第六款之规定，属于工伤认定范围，予以认定为工亡。2022年7月16日，江西某公司向高安县社会保险事业管理局申请支付郑某宜工伤死亡保险待遇。2022年7月18日，高安县社会保险事业管理局回复：“经查询江西省社会保险业务经办系统，郑某宜(362228****1835)未在我县参加工伤保险，不符合工伤保险待遇偿付规定。”江西某公司不服，诉至法院，请求确认工伤保险待遇资格，并支付工伤保险待遇。

江西省高安市人民法院于2022年11月30日作出(2022)赣0983行初124号行政判决，驳回江西某公司的诉讼请求。一审宣判后，江西某公司不服，提起上诉。江西省宜春市中级人民法院于2023年5月31日作出(2023)赣09行终33号行政判决：驳回上诉，维持原判。二审宣判后，江西某公司申请再审。江西省高级人民法院于2024年3月25日作出

(2023)赣行申837号行政裁定，决定提审本案，并于2024年6月12日作出(2024)赣行再2号行政判决：一、撤销高安市人民法院(2022)赣0983行初124号行政判决；二、撤销宜春市中级人民法院(2023)赣09行终33号行政判决；三、责令上高县社会保险事业服务中心于本判决生效后三十日内依法核定并支付郑某宜的工伤保险待遇。

裁判理由

本案的争议焦点为：上高县社保中心是否应支付冒用他人身份入职的郑某宜的工伤保险待遇。

根据《中华人民共和国社会保险法》第三十五条的规定，“用人单位应当按照本单位职工工资总额，根据社会保险经办机构确定的费率缴纳工伤保险费。”《工伤保险条例》第二条第一款进一步明确，用人单位应当依照规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费。社会保险法第三十六条第一款规定：“职工因工作原因受到事故伤害或者患职业病，且经工伤认定的，享受工伤保险待遇……”第七十三条第二款规定：“社会保险经办机构应当按时足额支付社会保险待遇。”

冒用他人身份信息入职、参保并申请支付工伤保险待遇的，人民法院一般不予支持。但是，冒用他人身份的职工已与用人单位建立真实劳动关系，用人单位以被冒用人身份已为职工参保并按时足额缴纳保费，且社会保险行政部门已对职工依法认定工伤后，用人单位向经办机构申请核定工伤保险待遇、支付工伤保险费用的，人民法院应予支持。本案中，虽然职工郑某宜系冒用郑某明的身份信息入职江西某公司，但郑某宜已经与江西某公司建立了真实劳动关系，江西某公司以被冒用人郑某明身份已为职工郑某宜参保并按时足额缴纳保费。并且，上高县人力资源和社会保障局已对职工郑某宜依法认定工伤，江西某公司据此向上高县社保中心申请核定并支付郑某宜的工伤保险待遇于法有据，应予支持。

一审法院判决驳回江西某公司的诉讼请求，二审法院判决驳回上诉、维持原判，均适用法律错误，应予纠正。

裁判要旨

用人单位应当依照有关规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费。冒用他人身份信息入职、参保并申请支付工伤保险待遇的，人民法院一般不予支持。但是，冒用他人身份的职工已与用人单位建立真实劳动关系，用人单位以被冒用人身份已为职工参保并按时足额缴纳保费，社会保险行政部门对该职工依法认定工伤后，用人单位向经办机构申请核定工伤保险待遇、支付工伤保险费用的，人民法院应予支持。

关联索引

《中华人民共和国社会保险法》第35条、第36条第1款、第73条第2款

《工伤保险条例》第2条第1款

一审：江西省高安市人民法院(2022)赣0983行初124号行政判决（2022年11月30日）

二审：江西省宜春市中级人民法院（2023）赣09行终33号行政判决（2023年5月31日）

再审：江西省高级人民法院（2024）赣行再2号行政判决（2024年6月12日）

吉林省生育假期成本补贴制度实施细则

Implementation Rules for the Maternity Leave Cost Subsidy System in Jilin Province



为落实《吉林省加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的政策举措》（吉政办规〔2025〕1号）有关要求，进一步组织实施好生育假期成本补贴制度，吉林省卫生健康委员会、吉林省财政厅制定了《吉林省生育假期成本补贴制度实施细则》（下称“《细则》”）。

In order to implement the relevant requirements of the *Policy and Measures of Jilin Province on Accelerating the Improvement of the Fertility Support Policy System and Promoting the Construction of a Fertility-Friendly Society* (JZBG [2025] No. 1) and further organize and implement the maternity leave cost subsidy system, the Health Commission of Jilin Province and the Jilin Province Department of Finance formulated the *Implementation Rules for the Maternity Leave Cost Subsidy System in Jilin Province* (hereinafter referred to as “*Implementation Rules*”).

《细则》明确：2025年1月1日之后落实吉林省生育女职工180天产假政策；符合条件的用人单位可以申请生育假期成本补贴2000元。

The *Implementation Rules* specifies that, starting from January 1, 2025, female employees in Jilin Province will be entitled to 180 days of maternity leave, and eligible employers may apply for a maternity leave cost subsidy of RMB 2,000.

原文链接:

吉林省生育假期成本补贴制度实施细则

第一章 总 则

第一条 为全面贯彻落实生育支持政策，推动建设生育友好型社会，建立政府、用人单位和个人生育假期成本共担机制，进一步促进生育女职工产假政策落实，降低用人单位用工成本，根据《吉林省加快完善生育政策体系推动建设生育友好型社会的政策举措》（吉政办规〔2025〕1号），制定本细则。

第二条 本细则所称生育假期成本补贴制度，是指2025年1月1日之后，吉林省行政区域内的用人单位全面落实生育女职工180天产假，给予用人单位生育假期成本补贴的制度。

第三条 本细则所称用人单位是指与劳动者建立劳动关系的组织，包括企业、个体经济组织、民办非企业单位、其他组织等。其中：企业包括国有企业、集体企业、民营企业、私营企业以及外资企业、中外合资企业等；个体经济组织包括登记注册的个体工商户、个人独资企业等；民办非企业单位包括民办学校、民办医院、民办福利机构、民办养老机构等；其他组织包括基金会、社会团体等。各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关、群团机关、军事机关以及事业单位除外。

第四条 各市、县级卫生健康行政部门要认真做好生育假期成本补贴制度组织实施，加强政策宣传，提高工作效率，严格组织管理。

第二章 适用对象及条件

第五条 在我省行政区域内，符合以下条件的用人单位可以申请生育假期成本补贴。

- （一）2025年1月1日之后落实我省生育女职工180天产假政策；
- （二）为生育女职工参保并缴纳企业职工基本养老保险和基本医疗保险费。

第六条 按企业参保的个体工商户、民办非企业单位、社会团体、社会服务机构、基金会等其他参保用人单位参照执行。

第三章 补贴标准和申报程序

第七条 补贴标准。按照每名生育女职工 2000 元标准，给予落实生育女职工 180 天产假的用人单位生育假期成本补贴。

第八条 用人单位申请。每年申请一次，用人单位应当在每年 9 月底前向单位所在地县（市、区）卫生健康行政部门提出申请，提交《吉林省用人单位申请生育假期成本补贴审批表》（样式见附件 1）、女职工子女出生医学证明复印件（能够通过数据共享获取的免于提交）、女职工社保、医保缴费证明（可通过社保、医保系统查询打印）等材料。

第九条 县（市、区）级审批。县（市、区）卫生健康行政部门根据提供的申报材料或通过共享数据平台获取的相关信息，及时审核用人单位参保缴费、女职工生育、产假落实等信息，自受理之日起 10 个工作日内完成审批工作。

第十条 向社会公示。审核通过的，在当地政府网站公示用人单位名称、休产假女职工名单以及拟补贴具体金额，公示时间为 5 个工作日，公示期间无异议或异议不成立的，视为符合发放条件。公示后向上级卫生健康行政部门报送《吉林省用人单位申请生育假期成本补贴审批汇总表》（样式见附件 2）。

第十一条 市（州）级汇总复核。市（州）级卫生健康行政部门对所辖县（市、区）报送的审批情况进行汇总复核。于每年 10 月 20 日前，将本地区《吉林省用人单位申请生育假期成本补贴汇总复核情况表》（样式见附件 3）报送省卫生健康委。

第四章 资金发放与管理

第十二条 资金拨付。用人单位生育假期成本补贴资金每年发放一次，由省级财政全额负担。省卫生健康委每年 10 月底前，向省财政厅报送全省用人单位生育假期成本补贴资金需求申请函，省财政厅根据所需资金额度足额列入下年度预算，于当年 12 月底前通过提前下达方式拨付至市（州）、县（市、区）财政部门。

第十三条 资金发放。次年资金下达后，市（州）、县（市、区）卫生健康行政部门及时向同级财政部门提出补贴资金额度申请，并做好惠民惠农监管标识。卫生健康行政部门收到资金后，10 个工作日内通过吉林省惠民惠农财政补贴资金监管平台将补贴资金发放到位。

第十四条 资金管理。各地严格资金管理，严禁截留、挪用、占用、拖欠、抵扣补贴资金。

第十五条 各地严格按照省财政厅《关于做好惠民惠农财政补贴资金“一卡通”代发金融机构选择工作的通知》（吉财社〔2023〕448号）有关要求，选择确定代发金融机构，并建立财政部门、卫生健康行政部门、代理发放金融机构三方对账机制。

第五章 监督和绩效管理

第十六条 生育假期成本补贴制度实施接受纪检监察和审计部门的监督检查。主要包括：

- （一）政策和标准是否公开；
- （二）资格审核确认程序是否规范；
- （三）政策执行是否公平公正、公开透明；
- （四）补贴资金是否及时、准确、足额发放；
- （五）补贴资金执行情况。

第十七条 各市（州）卫生健康行政部门和财政部门应建立健全资金监督检查机制。

第十八条 各市（州）卫生健康行政部门会同财政部门围绕绩效目标完成情况每年开展绩效自评工作，自评情况于2月底前报送省卫生健康委。省卫生健康委和省财政厅适时对补贴资金拨付、管理和使用等情况进行抽查。

第十九条 从事生育假期成本补贴制度实施工作的人员有下列行为之一的，依法依规给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

- （一）滥用职权、徇私舞弊，擅自改变补贴范围和补贴标准的；
- （二）贪污、挪用、扣压、拖欠补贴资金的；
- （三）玩忽职守，补贴资金管理混乱的；
- （四）弄虚作假，虚报瞒报，出具不实证明的。

第二十条 用人单位未落实180天生育假期，采取弄虚作假方式申报补贴资金的，职工可向县（市、区）卫生健康行政部门举报，县（市、区）卫生健康行政部门对举报线索应及时进行核查，核查属实的，扣发相应补贴资金。对已骗取、

冒领补贴资金的，由县级卫生健康行政部门和财政部门负责追回，必要时依法追究有关责任。扣发或追回的补贴资金可按照补贴标准奖励给举报人。

第六章 附则

第二十一条 本细则由省卫生健康委、省财政厅负责解释。

第二十二条 本细则自印发之日起实施。

申报人数		申报补贴总金额	
用人单位 申报意见	<p style="text-align: right;">单位盖章</p> <p>经办人： 单位负责人： 年 月 日</p>		
公示情况			
县（市、区） 卫生健康部 门审批意见	<p style="text-align: right;">县（市、区）卫生健康部门</p> <p>（盖章）</p> <p>经办人： 审批负责人： 年 月 日</p>		

说明：此表一式二份，审批单位留存一份，报上级主管部门一份。

附件 2

吉林省用人单位申请生育假期成本补贴审批汇总表（样式）

审批单位名称（盖章）：_____ 填报联系人：_____ 手机号码：_____

序号	用人单位 名称	单 位 性 质	单位登记（注 册）地址	统一社会信用代 码	补 贴 人 数	补贴金 额（万 元）	备注

说明：此表一式三份，县级卫生健康部门留存一份，报省、市级卫生健康部门各一份。

附件 3

吉林省用人单位申请生育假期成本补贴汇总复核情况表（样式）

填报单位名称（盖章）：_____ 填报联系人：_____ 手机号码：_____

序号	审批县 (市、区)	申报用 人单位 数量	申报补贴 人数	补贴金额 (万元)	复核方式 (现场复 核、电话复 核、保险复 核)	复核结 果	备注

说明：此表一式二份，市级卫生健康部门留存一份，报省卫生健康部门一份。

深圳市人民政府关于印发残疾人参加社会保险办法的通知

Notice of Shenzhen Municipal People's Government on Issuing the Measures for Persons with Disabilities to Participate in Social Insurance



深圳市人民政府对《深圳市残疾人参加社会保险试行办法》（深府〔2008〕49号）进行了修订，形成了《深圳市残疾人参加社会保险办法》（下称“《办法》”），自2025年7月1日起施行。修订后的《办法》共十三条，主要内容说明如下：

The Shenzhen Municipal People's Government has revised the *Trial Measures for Persons with Disabilities in Shenzhen to Participate in Social Insurance* (SF [2008] No. 49) and formulated the *Measures for Persons with Disabilities in Shenzhen to Participate in Social Insurance* (hereinafter referred to as the “*Measures*”), which will come into effect on July 1, 2025. The revised Measures consist of 13 articles, with the main contents outlined as follows:

（一）进一步规范部门职责和参保对象。一是将《试行办法》责任单位“市劳动保障部门”修改为“市人力资源保障部门、市医保部门”，并增加了市民政局部门、市退役军人事务部门为责任单位。二是将《试行办法》参保对象“持《中华人民共和国残疾人证》，且年满18周岁、未在用人单位就业人员”修改为“持有中华人民共和国残疾人证、中华人民共和国残疾军人证、中华人民共和国伤残人民警察证的深圳市户籍人员”。三是将《试行办法》中低保残疾人由民政部门参保条款完善为由民政部门认定的所有困难人员中的残疾人按已有规定参加社会保险。

(I) Further standardize departmental responsibilities and eligible participants. First, the responsible unit specified in the *Trial Measures*, namely, “Municipal Labor and Social Security Department”, has been revised to be “Municipal Human Resources and Social Security Department and Municipal Medical Insurance Department”, with the addition of the Municipal Civil Affairs Department and the Municipal Veterans Affairs Department as responsible units. Second, the eligible participants specified in the *Trial Measures*, namely, “holders of the Disability Certificate in the People's Republic of China who are 18 years old or older and not employed by an employer”, have been revised to be “Shenzhen household registrants holding the Disability Certificate in the People's Republic of China, Disabled Soldier Certificate in the

People's Republic of China, or Disabled Police Officer Certificate in the People's Republic of China". Third, the clause in the *Trial Measures* regarding "low-income persons with disabilities being covered by the civil affairs department" has been refined to be that "all persons with disabilities identified as financially disadvantaged by the civil affairs department shall participate in social insurance in accordance with existing regulations".

(二) 删除《试行办法》其他法规中已有的规定。一是删除《广东省失业保险条例》《深圳经济特区社会养老保险条例》中已有的失业残疾人参加社会保险条款。二是删除《深圳市促进残疾人就业办法》中已有的自谋职业残疾人参加社会保险条款。三是删除《深圳经济特区社会养老保险条例》《广东省城乡居民基本养老保险实施办法》中已有的残疾人退休后参保年限不足延续缴交的条款。

(II) Remove clauses already covered by other regulations in the *Trial Measures*. First, clauses on unemployed persons with disabilities participating in social insurance are deleted, as these are already stipulated in the *Guangdong Provincial Unemployment Insurance Regulations* and the *Shenzhen Special Economic Zone Social Pension Insurance Regulations*. Second, clauses on self-employed persons with disabilities participating in social insurance are deleted, as these are already stipulated in the *Measures for Promoting Employment of Persons with Disabilities in Shenzhen*. Third, clauses on extended contribution periods for retirees with insufficient years of insurance coverage are deleted, as these are already stipulated in the *Shenzhen Special Economic Zone Social Pension Insurance Regulations* and the *Implementation Measures for the Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents in Guangdong Province*.

(三) 《办法》适应现有的社会保险政策。一是按照新出台的《深圳市医疗保障办法》规定，落实残疾人参加居民基本医疗保险个人缴交部分的补贴。二是参照《广东省城乡居民基本养老保险实施办法》，将参加居民基本养老保险代缴范围扩大到重度残疾人和精神残疾人、智力残疾人以外的残疾人。

(III) The *Measures* aligns with existing social insurance policies. First, in accordance with the newly issued *Medical Security Measures in Shenzhen*, subsidies

for the individual contribution portion of basic medical insurance for persons with disabilities will be implemented. Second, in accordance with the *Implementation Measures for the Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents in Guangdong Province*, the scope of government-paid contributions for basic pension insurance will be expanded to include persons with disabilities besides those with severe, mental, or intellectual disabilities.

原文链接:

深圳市人民政府关于印发残疾人参加社会保险办法的通知

深府规〔2025〕3号

各区人民政府，市政府直属各单位：

《深圳市残疾人参加社会保险办法》已经市政府同意，现予印发，请认真组织实施。实施中遇到的问题，请径向市残联反映。

深圳市人民政府

2025年6月7日

深圳市残疾人参加社会保险办法

第一条 为保障残疾人的合法权益，帮助残疾人平等参与社会生活，促进社会和谐，根据《深圳经济特区社会养老保险条例》（深圳市第七届人民代表大会常务委员会公告第十六号）、《深圳市医疗保障办法》（深圳市人民政府令第358号）、《深圳市人民政府关于转发〈广东省城乡居民基本养老保险实施办法〉的通知》（深府规〔2020〕7号）等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于参加深圳市社会养老保险和基本医疗保险的残疾人。

本办法中所称残疾人是指持有中华人民共和国残疾人证、中华人民共和国残疾军人证、中华人民共和国伤残人民警察证的深圳市户籍人员。

第三条 市残疾人联合会主管残疾人参加社会保险补贴工作。区残疾人联合会具体负责本区户籍残疾人社会保险费补贴审核发放事务。

市民政部门、市人力资源保障部门、市退役军人事务部门、市医保部门共同负责残疾人参加社会保险的工作。

第四条 经民政部门认定的特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童、最低生活保障对象、最低生活保障边缘和支出型困难家庭成员等特殊困难群体中的残疾人参加社会保险已有规定的，从其规定。

第五条 符合《深圳市促进残疾人就业办法》（深残规〔2022〕2号）的就业残疾人按其规定申请基本医疗保险补贴和社会养老保险补贴。

第六条 残疾人参加居民基本医疗保险的，对其个人缴费部分给予补贴。

第七条 残疾等级为一级且法定劳动年龄段内不符合《深圳市促进残疾人就业办法》就业情形的残疾人，按照下列规定给予补贴：

（一）参加职工基本医疗保险一档的，最高以本市上年度在岗职工月平均工资的60%为缴费基数，对应由单位缴纳的部分给予补贴，其他部分由残疾人本人承担；

（二）参加职工养老保险的，最高以本市上年度在岗职工月平均工资的60%为缴费基数，对应由单位缴纳的部分给予补贴，其他部分由残疾人本人承担。

第八条 未以任何形式参加职工养老保险的残疾人可按规定参加居民基本养老保险，其中，选择按居民基本养老保险相关规定代缴标准缴纳养老保险费的，由政府全额代缴；选择高于居民基本养老保险相关规定代缴标准缴费的，除代缴外的其他费用由个人自行承担。

第九条 残疾人社会保险参保费用实行由本人交纳后申请补贴。符合条件的残疾人应在次年上半年内向户籍所在地的区残疾人联合会提出申请。

第十条 残疾人申请社会保险费用补贴时，应按有关规定提供深圳市残疾人社会保险费用补贴申请表、社会保险缴费凭证等相关材料。

第十一条 区残疾人联合会应在收到申请之日起15个工作日内完成审核工作。审核通过的，补贴以转账的方式汇至申请人的社会保障卡银行账户。审核不通过的，区残疾人联合会应在完成审核后的3个工作日内出具不予受理通知书。

申请人对不予受理通知书有异议的，可自收到不予受理通知书的5个工作日内向区残疾人联合会提出复核申请。区残疾人联合会应当自收到复核申请后10个工作日内组织复审，并出具最终复审结果。

第十二条 本办法所需经费实行预算管理。区残疾人联合会应将所需经费纳入本单位年度预算安排，专账核算。

第十三条 本办法由市残疾人联合会负责解释，自 2025 年 7 月 1 日起施行。
《深圳市残疾人参加社会保险试行办法》（深府〔2008〕49 号）同时废止。

超出工伤保险基金报销范围的医疗费用应由谁承担？

Who should bear the medical expenses
that exceed the reimbursement scope of the work-related injury insurance?

上海保华律师事务所 丁杰

Shanghai Baohua Law Firm Lucas Ding



《工伤保险条例》第三十条规定，治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。而对于超出上述“三个目录”的费用，实践中由谁承担始终存在争议。

Article 30 of the *Regulations on Work-related Injury Insurance* stipulates that the expenses for treating a work injury fall within the scope of the list of work-related injury diagnosis and treatment items, the list of pharmaceuticals for work-related injury and the hospitalization service standards for work-related injury, the expense shall be covered by the work-related injury insurance fund. However, for the expenses that exceed the above-mentioned "three lists", there has always been controversy over who should bear them in practice.

对此问题，2019年4月保华月刊曾刊登《超出工伤保险基金报销范围的工伤医疗费用应由谁承担？》¹一文，对这一问题进行了系统性的分类介绍。

Regarding this issue, in April 2019, the "Baohua Monthly" published an article titled "Who should bear the work-related injury medical expenses that exceed the reimbursement of the work-related injury insurance fund?", providing a systematic classification introduction to this issue.

2025年1月，《上海市高级人民法院民事审判庭劳动争议法律适用疑难问题研讨观点摘编》（以下称《上海高院观点摘编》）中对这一问题又一次提及，形成了“少数”和“多数”两种意见，从而引发了对这一问题的再次关注。本文希望通过检索近年来的相关案例及口径，对这一问题目前的司法实践进行更新。

In January 2025, the "Opinions Excerption of the seminar on Difficult Issues in Legal Application in Labor Disputes of Shanghai Higher People's Court Civil Division" brought this issue up again, forming two opinions, i.e. the "minority" and the "majority", thus triggering a new round of attention to this issue. This article aims to update the current judicial practice on this issue through the review of relevant cases and caliber in recent years.

一、模式1：超出工伤保险基金报销范围的工伤医疗费用由个人承担

1、浙江：

《浙江省高级人民法院、劳动人事争议仲裁院 关于审理劳动争议案件若干问题的解答（二）》第十六条

用人单位已依法为劳动者缴纳了工伤保险，劳动者工伤医疗费超出社保基金报销目录范围的费用原则上不应由用人单位承担，但超出目录范围的费用经用人单位同意或者认可的除外。”

2、广东深圳：

¹ <https://mp.weixin.qq.com/s/2cgMeHz6tpfVcrJ-SuroTg>

《2016 年全市社会保险争议疑难问题研讨会纪要》

三、用人单位已为劳动者缴纳工伤保险，劳动者以实际支出的工伤医疗费高于社保部门偿付的医疗费为由要求用人单位补足的，不予支持。法律法规另有规定的除外。

3、上海：

《上海高院观点摘编》问题二

工伤保险基金未予理赔部分的医疗费用，劳动者向用人单位主张，如何处理？

……多数意见认为，不宜由用人单位承担……

对于上海口径需要进一步说明的是，《上海高院观点摘编》在形式上仅以“多数意见”、“少数意见”的形式进行了观点展示，本身并未对两种意见孰对孰错作出评判。经检索发现，“多数意见”主要出现在原一中院辖区内案例²中的。而“少数意见”的主要出现在原二中院辖区的案例中³。《上海高院观点摘编》出台后，二中院是否会改变自己的口径，目前尚未能从公开渠道查到 2025 年以后的案例，尚有待观察。

4、广东广州⁴：

（2020）粤 01 民终 22214 号	用人单位已为职工缴交工伤保险的，职工因工受伤依法享受工伤保险待遇。依据《广东省工伤保险条例》第二十四的规定，张某因工受伤治疗工伤的医疗费用，符合工伤保险规定的，由工伤保险基金支付。某上诉请求支付的医疗费用，超出了工伤保险诊疗、药品目录，不符合工伤保险的规定，经工伤保险基金管理部门核准不予报销。张某要求 Q 公司支付该费用，缺乏法律依据。另外，张某没有证据证明 Q 公司在该费用发生前已知悉费用的性质并且同意承担，故此，张某主张缺乏证据证明，本院不予采纳。张某上诉请求 Q 公司支付工伤保险基金未予报销的医疗费，本院不予支持。
（2022）粤 01 民终 9024 号	本案中，Y 街道办依法参加了工伤保险，为卢某缴纳工伤保险费。卢某在工作中受伤，并被认定为工伤，则有依法享受工伤保险待遇的权利。就案涉的卢某到南方医科大学南方医院接受治疗产生的医疗费用 89732.94 元，广州市黄埔区社会保险基金管理中心经审核，核定工伤保险基金支付金额为 15368.67 元，不予支付金额为 74364.27 元。现

² 如（2021）沪 01 民终 15424 号，（2023）沪 01 民终 19257 号等

³ 如（2020）沪 02 民终 1994 号、（2023）沪 0106 民初 39514 号（静安）；（2022）沪 0114 民初 16915 号（嘉定）；（2023）沪 02 民终 10336 号等。

⁴ 案例检索中注意到一则持相反观点的案例。在（2024）粤 01 民终 4072 号案件中，对超出工伤保险待遇标准的医疗费 41.13 元，法院认定由有人单位承担。但由于未找到第二个持同样观点的案例，因此笔者认为广州的主流观点还是认为超出基金报销范围的工伤医疗费用由个人承担。

	<p>卢某主张该部分保险基金管理中心不予支付的医疗费用 74364.27 元应由 Y 街道办赔偿，但在 Y 街道办已经履行了为卢某缴纳工伤保险费的法定义务，且卢某也确认其前往南方医院治疗前未与 Y 街道办协商、广东省工伤康复医院也未向其出具转院证明的情形下，卢某的该主张依据不足，本院难以支持。</p>
--	---

5、重庆

<p>(2024) 渝 01 民终 10223 号</p>	<p>本案中，R 公司已经为周某参加了工伤保险，故有关的工伤医疗费用应由工伤保险行政部门审核报销，对于工伤保险行政部门未予以报销的工伤医疗目录外医疗费用和属于工伤医疗目录内但超过限额报销医疗费用，本案中并无证据证明 R 公司曾明确同意使用相应的药品或诊疗项目，故周某无权要求 R 公司负担有关医疗费用</p>
<p>(2024) 渝 02 民终 630 号</p>	<p>G 分公司已为胡某参加了工伤保险，胡某未举证证明 G 分公司同意其使用目录外的医疗、药品以及超标的服务。因胡某未能严格按照工伤医疗目录中的相关标准进行治疗而产生的不予报销的医疗费 14305.34 元不应由 G 公司承担。胡某关于要求 G 分公司支付该医疗费的主张于法无据，本院不予支持。</p>

6、江苏南京、常州

<p>(2024) 苏 01 民终 3714 号</p>	<p>《工伤保险条例》第三十条第二款规定，治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准，由国务院社会保险行政部门会同国务院卫生行政部门、食品药品监督管理部门等部门规定。第六十条第二款规定，依照本条例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，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。根据上述规定，劳动者要求用人单位支付超出报销范围的医疗费用，缺乏法律依据。因此，案涉的 244821.74 元医疗费不应当由某某公司承担。</p>
<p>(2023) 苏 04 民终 747 号</p>	<p>《工伤保险条例》第三十条第三款规定，治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付；第六十二条第二款规定，依照本条例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，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。本</p>

	案中，H 餐厅未为马某缴纳工伤保险，依照上述规定，应由 H 餐厅按照《工伤保险条例》第三十条第三款规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。马某关于不符合工伤报销的费用应由 H 餐厅公司负担的主张，因无法律依据，二审不予支持。
--	---

7、山东济南、青岛

(2020) 鲁 01 民终 10829 号	工伤职工所享受的工伤医疗待遇是从工伤保险基金中支付，但支付的条件为符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准，否则，工伤保险基金不予支付。本案中，R 公司已经依法为侯某缴纳了社会保险，侯某因工伤住院治疗的部分费用已由工伤保险基金支付，对于医疗费中工伤保险基金未支付的部分，法律并未规定由用人单位负担。因此，侯某要求 R 公司支付工伤保险基金未支付的部分，于法无据，本院不予支持。
(2022) 鲁 02 民终 6944 号	医疗费用属于工伤保险基金的理赔范围，根据《工伤保险条例》的规定，工伤保险基金对于医疗费理赔范围为符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的部分。社会保险部门对于符合上述标准的医疗费具体金额已经进行了核算，用人单位应按照该标准承担相应的支付责任。本案中，原审确认雷某报销范围外用药应由其个人承担符合法律规定。雷某要求 H 经营店承担超出标准部分的医疗费，缺乏依据，本院不予支持。

二、模式 2：不属于人民法院受理范围

1、江苏苏州

《江苏省劳动争议仲裁委员会关于印发〈江苏省劳动仲裁案件研讨会纪要〉的通知》第十一条规定：

《工伤保险条例》第二十九条规定，治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。故参保职工的工伤医疗费支付主体是工伤保险经办机构而非用人单位，双方因此发生的争议，不属于仲裁委员会的受理范围。参保职工如向用人单位主张工伤保险基金支付范围以外的医疗费争议，仲裁委员会亦不予受理。

经检索发现，苏州法院对此问题也以类似方式处理。

(2024) 苏 05 民终 5474 号	《工伤保险条例》第三十条第三款规定，治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。据此，工伤职工基于工伤保险待遇请求权
-----------------------	--

	<p>主张医疗费属于工伤保险基金支付范畴，不属于民事诉讼受案范围。本案中，某公司已为曾某参加建筑工地项目工伤保险，曾某基于工伤保险待遇请求权主张因工伤产生的医疗费，属于工伤保险金支付范畴，一审法院未予理涉，并无不妥。</p>
--	--

在此模式下，仲裁/法院虽然不直接对费用承担的问题发表意见，交由社保部门处理。但由于社保部门在核算费用时，必然是按照“三个目录”的范围进行报销，因此对于超出目录的费用，实际上就是谁支付、谁承担，在大多数情况下，也就是由劳动者个人承担。

三、模式 3：超出工伤保险基金报销范围的工伤医疗费用由各方共同承担

1、吉林

《吉林省工伤保险条例》第三十三条：

职工治疗工伤发生的医疗费用，不属于工伤保险基金支付范围的，由用人单位和工伤职工各承担 50%。

2、江苏无锡

《无锡市政府 关于贯彻国务院〈工伤保险条例〉和〈江苏省实施《工伤保险条例》办法〉的意见》（锡政发[2005]356 号）第九条

治疗工伤所需费用超出工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准范围的属于抢救生命危急工伤职工所必需的，由工伤保险基金和用人单位各支付 50%。

《无锡市工伤保险实施办法》第十七条

治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、药品目录以及住院服务标准的，由工伤保险基金支付；超出目录和标准范围，且属于抢救垂危患者生命而采取紧急医学措施的，由工伤保险基金支付 50%。

基于以上规定，只有超标费用属于抢救生命所必须的情况下，用人单位才需要承担。但通过案例检索发现，无锡当地判例存在分歧，一些案例中法院降低了标准，只要用人单位无法举证排除超出费用与伤害的关联性，就要求用人单位支付。

<p>(2022)苏 0214 民初 2659 号</p>	<p>伤害补偿是工伤保险制度最原始、最基础的功能，工伤保险补偿责任采取的是无过错责任原则，虽然《工伤保险条例》没有对超出目录范围的医疗费用的承担作出明确规定，但是根据工伤保险制度的立法目的以及归责原则来看，除非用人单位有证据证明超出目录范围的医疗费与治疗劳动者所受伤害无关，否则该费用仍应由用人单位承担。本案中，虽 L 公司为朱某缴纳社会保险，但是朱某的工伤医疗费用没有得到工伤保险基金的全额核报，结合本院至无锡市社保中心工伤保险柜台询问的情况，在 L 公司未提供证据证明未予核报的部分医疗费</p>
--------------------------------------	--

	用与治疗朱某所受伤害无关，且工伤保险补偿原则采无过错责任原则的情况下，本院对朱某主张的医疗费用未核报部分予以支持。
(2020)苏0281民初11964号	根据工伤保险制度的立法目的以及归责原则，除非用人单位有证据证明超出工伤目录范围的医疗费与治疗劳动者所受伤害无关或系扩大损失的，否则超出工伤目录报销范围的费用仍应由用人单位承担。本案中，徐某受伤后共计花费医疗费19455.61元，工伤保险报销7732.21元（J公司已向工伤保险报销），超出工伤保险报销范围的医疗费为11723.4元。J公司未能提供证据证明超出报销范围的医疗费与徐某所受工伤无关，故J公司应当支付徐某已向工伤保险基金报销的医疗费7732.21元及超出工伤保险报销范围的医疗费11723.4元，合计19455.61元。
(2022)苏02民终6614号	职工治疗工伤应当在签订服务协议医疗机构就医，情况紧急时可以先到就近的医疗机构急救。治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。职工住院治疗工伤的伙食补助费，从工伤保险基金支付。本案中，G公司已为胡某缴纳社保，经社保中心审核，核定的医疗费、住院伙食补助费已支付给胡某，现胡某主张工伤保险基金不能报销的部分医疗费及按人损标准主张的住院伙食补助费由G公司支付，于法无据

四、模式4：超出工伤保险基金报销范围的工伤医疗费用谁确认谁承担

1、安徽蚌埠

《蚌埠市工伤保险医疗服务管理暂行办法》蚌劳社〔2009〕98号：

工伤职工、用人单位要求使用超出工伤保险药品目录、诊疗项目目录、住院服务标准范围外发生的费用，由其签字确认，定点医疗机构直接向工伤职工、用人单位收取；定点医疗机构未经工伤职工、用人单位同意使用超出工伤保险药品目录、诊疗项目目录、住院服务标准范围外发生的费用，由定点医疗机构自行承担。

五、模式5：超出工伤保险基金报销范围的工伤医疗费用由用人单位承担

1、最高检、重庆四中院

民事再审检察建议典型案例8（2023年）	重庆市人民检察院第四分院认为……对因不符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录和工伤保险住院服务标准而未获工伤保险基金报销的7206.25元治疗费用等，某建设工程公司未提供证据证明秦某在治疗过程中存在不合理或过度医疗的情形，对该部分费用，由某
-----------------------------	--

	<p>建设工程公司负担符合公平原则，也符合《工伤保险条例》的立法宗旨。2022年1月17日，重庆市人民检察院第四分院提出再审检察建议。</p> <p>重庆市第四中级人民法院收到再审检察建议后，启动再审程序。</p> <p>2022年8月27日，重庆市第四中级人民法院作出民事判决，采纳检察机关监督意见。</p>
--	---

值得注意的是上述案件原审经重庆四中院、重庆高院审理，最初都未要求用人单位承担超出标准的医疗费用。在最高检发布该典型案例后，一中院、二中院公开的案例中仍维持了原无需用人单位承担超标费用的口径。但在四中院公开的案例中，口径已调整为与最高检一致。

<p>（2024）渝 04 民终 1701 号⁵</p>	<p>杨某在黔江某某骨科医院治疗产生的医疗费 10,781.98 元系尚某垫支，该院的医疗费经工伤保险基金报销 7380.98 元，未报销部分为 3400.6 元，社保经办机构将报销的 7380.98 元支付至杨某的银行账户。鉴于工伤责任是法定的无过错责任，对于工伤保险基金未报销的医疗费，原则上仍应当由用人单位负担，除非用人单位能够提供确切证据证明未报销的医疗费与治疗工伤之间存在明显的非必要性和非合理性。而本案并无确切证据证明杨某的相应治疗存在明显的非必要性和非合理性，故杨某未报销的医疗费应由尚某、周某承担。</p>
--	---

2、北京

<p>（2024）京 01 民终 8140 号</p>	<p>关于工伤医疗费。因倪某就 1221 元烧伤自费医疗费所提交的证据可以证明系因对工伤保险基金报销范围内的药品或医疗用品存在禁忌症或不适症而产生，故属于治疗必需的情况，某科技公司应予负担。关于特需挂号费 500 元是否由某科技公司承担。特需挂号费本不属于工伤保险报销范畴，且倪某未提交充足的证据证明该支出的必要性，故本院对倪某的该项上诉请求不予支持。</p>
<p>（2022）京 03 民终 3871 号</p>	<p>法律对劳动关系中劳动者的保护力度应大于对雇佣关系中雇员的保护力度。根据《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》第十一条第三款的规定，雇主对雇员从事雇佣活动所受人身损害承担无过错赔偿责任⁶。单位与个人之间的雇主责任仍适用无过错原则。举重以明轻，法律对劳动关系中劳动者的保护力度应大于对雇佣关系中雇员的保护力度。否则，既违反法律体系的内在逻辑</p>

⁵ 本案中尚某、周某系用人单位的股东，因在清算程序中在明知对员工杨某还负有债务的情况下未将该笔债务纳入清算程序，故被法院判令承担清偿责任。

⁶ 该条款在 2020 年的修订中已被删除。

	<p>辑，也有悖公平。</p> <p>据此，本案中工伤保险基金报销范围外的医疗费，应由用人单位承担无过错的补充赔偿责任。关于是否存在过度医疗的问题，A公司未提交证据佐证，且根据李某提交的医疗费票据，未见明显过度医疗及不合理的情形存在；且工伤职工李某属一级伤残，生活完全不能自理，重伤情况实属罕见，社会保险报销范围外的医疗费金额巨大，但系因继续治疗实际发生，属抢救及维持生命所需。A公司在李某的救治过程中，通过垫付医疗费的形式，给予其一定的经济援助，体现了良好的社会责任感。结合双方提交的证据，法院认定李某2019年7月28日至2019年10月1日期间医疗费用自费金额共计805元，A公司应予支付。</p>
<p>(2018)京民申2654号</p>	<p>治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。但是，对工伤保险基金以外的费用由谁负担，《工伤保险条例》没有明确的规定。本案中，对杨某因工伤花费的医疗费用、护理费用，工伤保险基金不予支付的部分，一、二审判决由用人单位D北京分公司负担是否合理，是本案审查的重点。</p> <p>首先，《工伤保险条例》是有关权利保障的行政法规，在行政法规本身规定不明确的条件下，应尽可能朝着有利于劳动者利益的角度进行理解，且《工伤保险条例》强调的是“分散”用人单位承担的风险，并非“替代”风险。在适用工伤保险赔偿的场合，《工伤保险条例》并没有规定用人单位对工伤保险基金不予支付的部分免除赔偿责任。</p> <p>第二，从请求权的角度来看，民法和劳动法各自从人身损害和社会保险的角度对工伤事故加以规范，不可避免的使工伤事故具有民事侵权赔偿和社会保险赔偿双重性质。不同国家对此有不同的救济模式，包括取代救济模式、双重救济模式、补充救济模式。依据《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》第十一条⁷第一款规定，雇主对雇员在从事雇佣活动中遭受人身损害的，应当承担无过错责任，依据第三款规定，符合工伤保险范围的不适用雇主责任，但该条款并未对雇员在工伤保险范围外的损失排除由雇主承担。第十二条规定，依法应当参加工伤保险统筹的用人单位的劳动者，因工伤事故遭受人身损害，劳动者或者其近亲属向人民法院起诉请求用</p>

⁷ 同上。

	<p>人单位承担民事赔偿责任的，告知其按《工伤保险条例》的规定处理。该条款也没有排除劳动者就工伤保险基金以外的费用向用人单位主张赔偿的权利。</p> <p>第三，从现行法律规定来看，《中华人民共和国职业病防治法》第五十八条规定，职业病病人除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律，尚有获得赔偿的权利的，有权向用人单位提出赔偿要求。《中华人民共和国安全生产法》第五十三条规定，因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的，有权向本单位提出赔偿要求。从上述规定可以看出，在适用工伤保险赔偿之外，存在劳动者向用人单位主张民事侵权赔偿的情形。</p> <p>第四，对于工伤保险基金不予支付的部分，由用人单位实际负担更符合法律规定的内在逻辑与规范精神。如前所述，《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》第十一条规定了雇主无过错赔偿责任。而对于劳动者的保护，若以工伤保险基金完全排除用人单位的人身损害赔偿赔偿责任，则会导致工伤保险基金不予支付的部分只能由劳动者自行承担，既违反法律体系的内部逻辑，也会对受害人或者家属有所不公。由用人单位实际负担工伤保险基金不予支付的部分，既分散了用人单位风险，减轻了用人单位负担，又避免受害人获得双份利益，保证受害人得到完全赔偿。</p> <p>综上，原审法院依据立法精神、相关法律、司法解释等综合考量，确认由D北京分公司负担工伤保险基金报销范围外的医疗费、护理费正确，并无不当，应予维持。</p>
--	--

3、山东高院⁸、山东淄博

<p>山东高法 2023 年 9 月 11 日微信公众号⁹</p>	<p>工伤保险的首要目的在于及时救治、补偿工伤职工。虽然《工伤保险条例》对争议焦点问题未作明文规定，但从其立法目的和相关法理可知，工伤保险制度是为了分散用人单位的工伤风险，而非免除风险。</p> <p>此外，原告超出社保基金报销目录范围使用的药品确为治疗和康复必须品，在执行工伤保险药品目录用药与救治劳动者之间，</p>
--	--

⁸ 山东高院曾在（2018）鲁民申 2808 号案件中明确支持了模式 1 的口径，但由于在其公众号中 2023 年发布的案例中又改为支持了模式 5，故本文将山东高院归类于模式 5。实际上山东省内各城市间对此问题分歧较大，并非一概遵循山东高院的意见，例如前文提到的济南、青岛等地。

⁹ https://mp.weixin.qq.com/s/yY_4s2rDqMy_l5wBX1lyGA

	<p>理应优先考虑救治的实际需要。由用人单位承担社保基金报销目录范围外的非医保用药，有利于工伤职工的治疗，也有利于用人单位重视生产安全和工伤预防。</p> <p>最终，法院根据双方当事人陈述和提供的证据，结合相关法律立法精神等综合考虑，判决被告 D 公司除已支付的医疗费外，应再支付原告戴某医疗费 16 万余元。</p>
<p>淄博中院 2025 年 6 月 9 日微信公众号¹⁰</p>	<p>现行法律法规虽未对工伤职工因工伤产生的医疗费超过工伤保险基金核销部分应由用人单位还是工伤职工承担未作出明确规定，但从工伤保险的立法宗旨及相关法律、司法解释的规定来看：首先，工伤保险制度的首要目的在于及时救治、补偿工伤职工，同时通过社会化负担方式分散用人单位的工伤风险，故在价值位阶上优先保护的是受工伤的劳动者获得医疗救治，其次是分散用人单位的工伤风险，而不是免除用人单位的赔偿责任。《工伤保险条例》虽未就工伤保险基金不予报销的医疗费如何负担作出明确规定，但结合工伤保险条例立法宗旨，从保护处于弱势地位的劳动者以及工伤救治客观需要考虑，该部分费用由工伤职工负担有违公平；而用人单位作为危险源的开启者、最有能力的危险源控制者和生产活动的受益者，对劳动者负有安全保障义务，该部分费用由用人单位负担更为合理、公平。其次，《中华人民共和国职业病防治法》第五十八条、《中华人民共和国安全生产法》第五十六条第二款，均赋予受损害职工除享有工伤保险外，依照有关民事法律向用人单位提出赔偿要求的权利，据此可知，立法对劳动者享有在工伤保险外主张民事赔偿的权利持肯定态度。故此，工伤保险基金报销范围以外的医疗费，应由用人单位负担。</p>

4、四川

<p>(2020)川民申 6343 号 (2020)川 01 民终 1434 号</p>	<p>《工伤保险条例》第三十条第三款规定：“治疗工伤所需费用符合工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准的，从工伤保险基金支付。工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准，由国务院社会保险行政部门会同国务院卫生行政部门、食品药品监督管理部门等部门规定。”故杨某在本次工伤中因治疗工伤支付的医疗费应首先在《工伤保险条例》规定的目录中由工伤保险基金支付，如存在超</p>
--	--

¹⁰ https://mp.weixin.qq.com/s/Gi66EygXjiuJh-nySrwo_g

	出工伤保险基金支付外的费用，超出部分的医疗费应当由用人单位即 R 公司支付。一审法院认定杨某自付的 9550.05 元为非工伤保险基金部分，无法律和事实依据，本院予以纠正。
--	--

六、总结与建议

1、由于该问题在司法实践中分歧明显，企业在处理工伤案件前应根据不同地区的司法口径建立起合理的预期，以便在合理合法的范围内进行处理，减少不必要的矛盾。

2、部分福利待遇较好的企业会为员工提供诸如补充医疗保险等待遇。一旦发生工伤且部分医疗费用工伤保险基金未能报销的，还可以通过补充医疗保险进行报销。但如果保险的受益人是员工本人的情况下，保险公司赔付的金额能否抵扣用人单位应当赔付的费用，仍然会存在争议。为此，在企业提供此类福利待遇时，应当与员工明确约定，保险公司赔付的金额应当视为用人单位已经履行了同等金额的赔偿或补偿义务。

3、一些案例中显示，即便是按照模式 5 处理的地区，对于超出标准的医疗费用也并非一概由用人单位承担。法院仍然会对费用的合理性、必要性进行审查。因此在发生争议时，企业还可以尝试从这个角度进行突破。除了从一般常理的角度进行抗辩外，在整个案件过程中还可以与员工的主治医生保持沟通，对员工整个治疗和用药过程保持了解。在必要时，也可以考虑就医疗费用的合理性申请司法鉴定。

《劳动合同法》的经济后果

李井奎 朱林可

1995年1月1日施行的《中华人民共和国劳动法》第三章为劳动合同和集体合同制度，对劳动合同的订立、履行、变更、解除、终止以及法律责任等作了原则性规定，我国开始全面实行劳动合同制度。这部法律的实施，有助于打破国有企业的“铁饭碗”，并规范非国有企业的用工行为。但《劳动法》对于劳动合同的规定过于原则和抽象，对于违法行为缺乏有效的惩罚措施，其执行情况并不理想。在此背景下，《劳动合同法》的立法被提上议事日程。在经历了复杂的立法过程后，《劳动合同法》在2007年6月29日全国人大常委会上通过。相比于《劳动法》，《劳动合同法》在多方面有了改变，其核心目的是加强就业保护，促进劳动合同的长期化和稳定化，并加强对违法行为的惩罚力度，而代价是降低了劳动关系的灵活性。《劳动合同法》相对于《劳动法》的改变主要体现在以下几个方面：

首先，加强了对签订书面劳动合同的要求。《劳动法》和《劳动合同法》都要求用人单位与劳动者签订书面合同。但《劳动合同法》加强了对不签订书面合同的惩罚力度，并将用人单位的违法成本转为劳动者的经济利益。用人单位用工后未与劳动者签订劳动合同的，给予一个月的宽限期，超过一个月不满一年不签合同的，支付双倍工资，超过一年的，视为签订无固定期限合同。

第二，扩大了无固定期限合同的适用范围。《劳动法》已经确立了无固定期限劳动合同制度，《劳动合同法》对无固定期限劳动合同制度做出了调整。首先，它扩大了签约的范围，规定“连续订立二次固定期限劳动合同，且劳动者没有本法第三十九条和第四十条第一项、第二项规定的情形，续订劳动合同的”，应签订无固定期限劳动合同；其次，《劳动合同法》改变了续订程序，将《劳动法》中的自愿续签改为强制续签；再次，《劳动合同法》赋予了劳动者是否签订无固定期限劳动合同的决定权，而不是双方协商决定是否签订。

第三，劳动合同终止更加困难。《劳动法》中规定，劳动合同期满或者当事人约定的劳动合同终止条件出现，劳动合同即行终止。《劳动合同法》取消了劳动合同的约定终止，即双方当事人不得约定劳动合同终止条件，即使约定也无效。劳动合同只能因法定情形出现而终止。

第四，关于经济补偿金的规定。《劳动法》规定，在劳动合同到期终止、约定终止的情况下，用人单位不需要支付经济补偿金，但对解除劳动合同的经济补偿作了规定。《劳动合同法》第四十六条规定，终止固定期限合同（除用人单位维持或提高劳动合同约定条件续订劳动合同，劳动者不同意续订外）用人单位也需要支付经济补偿。对于违法解除的情况，用人单位须支付双倍补偿金。

第五，对试用期的使用增加了限制。相比《劳动法》，《劳动合同法》在试用期条款上作了很多新规定。总体而言，缩短了试用期的期限，提高了劳动者在试用期间的工资，增大了用人单位在试用期解雇劳动者的难度。

第六，对劳务派遣的使用增加了限制。《劳动合同法》对劳务派遣这一灵活用工形式进行了限制，对劳务派遣机构的设立及派遣行业进行多项限制，明确规定了劳务派遣适用的工作岗位为临时性、辅助性或者替代性的工作岗位，并对劳务派遣用工比例进行了限制。

2016年7月26日中共中央政治局会议指出，作为供给侧结构性改革的五大重点任务之

* 本文发表于《浙江学刊》2017年第2期。

一，“降成本的重点是增加劳动力市场灵活性”。这意味着 2008 年 1 月 1 日开始执行的《劳动合同法》的修改已经提上中央议事日程，因为这部法律的实施正是当前中国劳动力市场缺乏灵活性的根源之一。本文的目的是分析《劳动合同法》的经济影响。我们将从经济学逻辑的角度，结合国内外经验研究的证据，论证《劳动合同法》对就业保护的加强实际产生的以及潜在可能产生的经济后果。

一、《劳动合同法》对企业成本的影响

不可否认，《劳动合同法》的实施增加了企业成本，包括三个方面：（1）守法成本增加，即企业为满足法律的要求而支付的显性和隐性成本较该法实施前增加；（2）摩擦成本增加，《劳动合同法》显著区别于《劳动法》的一点就是增加了对违法行为的惩罚力度，并且更为重要的是，将企业的违法成本转化为劳动者的收益，这导致企业与员工之间的摩擦案例大幅上升，给企业带来成本的增加；（3）风险成本增加，《劳动合同法》的很多内容在解释上存在不确定性，再加上各地对法律的执行程度和执行标准不一，都导致企业面临的经营环境（在劳动力成本方面）不确定性程度增加，这也会给企业带来类似于实际成本增加的效应。

（一）守法成本

对于守法企业来说，成本的增加包括显性成本和隐性成本两个方面。显性成本包括试用期工资增加、劳动合同终止或解除支付经济补偿金等。相对而言，显性成本的增加对企业的影响可能是有限的。以经济补偿金为例，按工作一年支付一个月工资补偿金计算，企业使用每一位员工的成本最高增加 1/12。事实上，考虑到总用工成本中很大一块（40%左右）是社保成本，而计算经济补偿金的时候不需要考虑社保成本，因此经济补偿金给企业带来的直接的用工成本增加最多在 5% 左右。长期来看，经济补偿金的支付可能导致工资增速的放缓，企业最终负担的直接成本的增加可能更低。

对守法企业影响最大的是隐性成本的增加。这里隐性成本是指由于法律的限制，导致资源配置效率下降，使得原来可以实现的收益无法实现，相当于经济学上的机会成本概念。隐性成本的增加主要来自于《劳动合同法》对企业解雇员工行为的限制。《劳动法》已经规定了企业解除劳动合同必须符合法定条件和法定程序，例如企业如果以不胜任工作为由解除劳动合同，必须提供员工不胜任工作的证据，并且必须证明员工在接受培训乃至调整工作岗位之后仍不能胜任，才可以解雇员工。《劳动合同法》在此基础上进一步增加了对企业的限制，主要表现在其对企业使用短期的固定期限合同方面增加了限制。《劳动法》对企业使用固定期限的次数没有限制，对固定期限合同的终止也没有要求企业提供经济补偿。因此，虽然《劳动法》对劳动合同的解除有严格的限制，企业还是可以通过多次与劳动者签订短期合同来实现用工的灵活性。而《劳动合同法》规定企业与劳动者最多只能签订两次固定期限合同，此后就必须签订无固定期限合同，并且规定固定期限合同终止也须支付经济补偿。这意味着对企业来说，劳动关系一旦建立，无论是通过解除合同还是通过终止合同来使其结束都变得困难了。

劳动关系的刚性化对企业隐性成本的影响是多方面的。首先，这会导致企业在解雇员工

方面变得更加谨慎。这可能导致企业不得不保留一些对企业来说已经没有价值的员工，造成企业负担增加。尤其是当经济形势不好的时候，企业业务量下滑，《劳动合同法》带来的解雇困难给企业造成的负担就更加显著。《经济研究》2014年的一项研究显示，《劳动合同法》加剧了企业（尤其是民营企业）的人工成本粘性。¹也就是说企业人工成本随业务量下降而调整的灵活性降低了。第二，这会导致企业内部激励机制的失调，使得在职员工的工作效率下降。如果员工预期到企业不太可能解雇自己，其工作的努力程度就可能下降。例如，“末位淘汰制”是通用电气公司最早采用的管理制度，很多中国企业也采取了这种制度，但是《劳动合同法》事实上使这种管理制度的使用受到了更多限制并面对更多的法律风险。第三，劳动合同的解除和终止困难会导致企业在招聘方面变得更加谨慎。招聘方面的谨慎加上对员工淘汰的减少，意味着企业内部员工队伍的流动性下降，使得企业难以通过优胜劣汰来提高人力资源的整体素质。

（二）摩擦成本

首先，在二倍工资、二倍补偿金和极低的诉讼成本激励下，劳动者在面对劳动争议时，申请仲裁或提起诉讼的行为大大增加。根据《中国劳动统计年鉴》显示，2008年之后劳动争议仲裁和诉讼的案件数量大大增加，2008年比2007年增加一倍。这意味着企业面临着更高的法律风险。

其次，用人单位防范法律风险的成本大为增加。用人单位为了避免由于违法遭受巨额损失，必须在日常管理中时刻防范法律风险，由此带来巨大成本。第一是个案处理成本。例如用人单位单方解除劳动合同在解除理由上有多重法律限制，满足这些解除理由需要付出大量管理成本。如果因解除发生劳动争议，争议处理机构一般要求用人单位承担举证责任，提供充分证据供司法部门裁量，由此产生大量举证成本如律师费、公证费等调查成本、证人出庭成本等，这些费用无论案件结果如何都只能用人单位自行承担。由于法规严、举证难等诸多原因，用人单位解除败诉率极高，胜诉劳动者可以选择获得惩罚性违法解除赔偿金或者恢复劳动关系、补发工资（第48条），用人单位的经济成本和管理成本相比终止大幅增加。

第三，为防范法律风险，企业日常合规管理的成本增加。由于发生劳动争议时用人单位的败诉率过高，企业必须在日常管理中防范劳动法律风险。也许有恶意的劳动者实际为数不多，但企业必须按照所有劳动者均有争议风险甚至均有恶意予以防范。由于劳动者数量众多，企业为此不得不投入大量成本，例如：聘用律师或法务人员进行合规管理的成本；对各种规章制度、管理文件进行劳动法律审核的成本；对人力资源管理部门和各级管理人员进行劳动法律培训教育的成本；日常管理中就进行证据采集收集以备不时之需的成本，如监控设备费用、文件保管费用、公证费用等。以签订劳动合同为例，劳动合同的内容设计、文件制作、签订流程管理监督、合同保管、到期续签提醒等都需要投入人力物力，越是大型的企业管理难度越大、成本投入越高。如果企业在守法的基础上还要再保持一定的用工灵活性，则投入成本更加高昂。

（三）风险成本

¹ 刘媛媛、刘斌：《劳动保护、成本粘性与企业应对》，载《经济研究》2014年第5期。

很多人认为，由于《劳动合同法》在很大程度上并没有被全面严格执行，因此其对企业的影 响应该是有限的。但是大量的经济学研究表明，即使实际成本没有增加，仅仅是成本的不确定性程度上升，也会对企业的行为产生巨大的影响。例如，2016 年发表在《美国经济评论》上的一篇文章发现，中国加入 WTO 之后，对美国出口大量增加，不是因为关税成本本身下降了多少（因为在中国加入 WTO 之前，美国每年都会给予中国最惠国待遇），而是因为关税上升的不确定性大大下降了（因为美国国会无法再取消对中国的最惠国待遇），从而导致大量企业更愿意为进入出口市场而支付投资成本。²类似地，《劳动合同法》的推出，即使在当前形势下尚未被全面执行，企业（包括外资企业）所面对的未来成本的不确定性无疑上升了，因为企业无法确定法律在未来是否会被严格执行。这有可能导致企业不愿意做出长期投资的决策。对企业来说，不确定性的上升在某种程度上会带来与实际成本上升类似的效果。

综上所述，《劳动合同法》给企业在多方面带来了成本的上升。成本的上升会导致企业行为在多个维度上的转变，进而影响到资源配置效率，企业组织形式，以及劳动者的就业状况。本文接下来的内容就转入对这些方面的影响分析。

二、《劳动合同法》对资源配置效率的影响

（一）对企业内部效率的影响

《劳动合同法》在解雇老员工和招聘新员工两方面降低了企业的积极性，从而导致企业内部员工的流动性下降，进而导致企业生产率下降。员工流动性下降一方面导致企业难以用更有效率的新员工替代低效的老员工，另一方面对于在职员工来说，解雇风险的下降也会导致工作积极性的降低，这些因素都可能导致企业生产率下降。美国 2007 年的一项研究显示，美国的一些州在上世纪 70 年代末至 90 年代初陆续加强了解雇保护立法，使得企业解雇员工不再像原来那样自由（美国传统上实行的一直是解雇自由的政策），这导致企业内部劳动力流动性下降，进而导致企业全要素生产率下降。³

此外，《劳动合同法》对于劳动者的过度保护，使其在离职时几乎很难在实际上受到什么惩罚，这将导致用人单位在对劳动者进行人力资本投资时心存疑虑，使得本可以促进企业提高生产率的诸多人力资本投资无法产生。《劳动合同法》的核心立法意图之一，是解决劳动合同的短期化问题，稳定劳动关系。支持者的观点一般认为，长期合同给劳动者提供了安全感和归属感，有助于提高劳动者的积极性和忠诚度，进而有助于劳动者对专用于企业的人力资本投资的增加，从而有利于企业效率的提升。这种观点的问题在于，如果长期合同能带来如上所述的效率提高，市场的有关各方为什么不会自愿选择长期合同，而需要法律来加以强制呢？

² Schott, Peter, and Justin, Pierce, “The Surprisingly Swift Decline of U.S. Manufacturing Employment”, *American Economic Review*, 2016, 106(7): 1632-1662.

³ Autor, D., W. R. Kerr and A. D. Kugler, “Do Employment Protections Reduce Productivity? Evidence from US States”, *Economic Journal*, 2007, 117: F189-F217.

首先，对美国的研究表明，雇主事实上承担着大部分的员工培训成本。⁴这表明，员工在企业专用性人力资本投资中所占的投入比重并不大，因此提高其在这方面的积极性带来的收益可能也有限。其次，如果为员工提供稳定的工作预期，确实有助于提高员工的积极性，并且由此带来的收益足够大，那么企业自身就会有积极性为员工提供这种保障，包括与员工签订长期合约，以及制定内部的关于不得随意解雇员工的规章制度。事实上，在 20 世纪 60-70 年代，在一些欧洲国家实行解雇保护法律（其中包括无固定期限合同等方面的规定）以前，很多企业已经采用了法律后来所规定的解雇规则和程序。⁵美国的研究也表明，在经济衰退期间，最不容易被解雇的员工往往是技能水平最高，同时在职年限最长的那些人。⁶这些证据表明，市场有动力为员工提供进行专用性人力资本投资的激励和保障。与市场所提供的灵活解决方案相比，通过《劳动合同法》强行延长合同期限和提高解雇成本带来的问题是，它没有为企业根据具体情况来权衡成本和收益的空间。

（二）对产业整体生产效率的影响

大量研究表明，劳动力在不同企业之间的流动，以及企业进入和退出市场的行为是实现资源优化配置的重要方式。《劳动合同法》限制了劳动合约解除的自由，使得劳动力在不同企业之间的流动性下降，也使得企业退出市场变得更加困难，进而导致企业进入市场的决定变得更加谨慎。这些影响都可能导致产业整体生产效率的下降。

美国学者的研究表明，在采用更严格的解雇保护法律的州，劳动力在企业之间的流动性下降，而且新企业进入市场的发生率也下降。⁷关于欧洲国家的一系列研究也发现了类似的结果。⁸一项研究使用了 16 个 OECD 国家的 19 个产业在 1982-2003 年间的数据库，发现更强的劳动保护导致产业整体劳动生产率和全要素生产率的下降，尤其是对于那些波动性较大而对劳动力调整的灵活性要求更大的行业而言更是如此。⁹

（三）对创新和产业升级的影响

首先，《劳动合同法》也不利于企业选择技术创新和进入创新性行业。因为创新是风险比较大的行为，过高的劳动保护增加了企业创新失败的成本，从而降低了企业进行创新的激励。一项使用了 13 个工业化国家 1992-1999 年期间数据的研究表明，相对于美国这样的劳动力市场比较自由的经济体而言，劳动保护比较严厉的国家，采用新兴的信息技术的步伐也比较滞后，从而导致这些国家在生产率增长方面也比较落后。¹⁰另一项研究也认为，正是由

⁴ [美] 罗纳德·伊兰伯格，罗伯特·斯密斯：《现代劳动经济学：理论与公共政策》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 143 页。

⁵ [德] 冈特·施密德等著：《劳动力市场政策评估国际手册》，中国人民大学出版社，第 440 页。

⁶ [美] 罗纳德·伊兰伯格，罗伯特·斯密斯：《现代劳动经济学：理论与公共政策》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 143 页。

⁷ Autor, D., W. R. Kerr and A. D. Kugler, "Do Employment Protections Reduce Productivity? Evidence from US States", *Economic Journal*, 2007, 117: F189-F217.

⁸ Martin, J. P. and S. Scarpetta, "Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity", *De Economist*, 2012, 160: 89-116.

⁹ Bassanini, A., L. Nunziata and D. Venn, "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *Economic Policy*, 2009, April: 349-402.

¹⁰ Gust, Christopher, and Jaime Marquez, "International Comparisons of Productivity Growth: The Role of Information Technology and Regulatory Practices", *Labour Economics*, 2004, 11: 33-58.

于过高的劳动保护导致 20 世纪 90 年代期间欧盟国家在利用新兴的信息技术方面落后于美国，从而导致生产率增长的滞后。这项研究也发现，越是在劳动保护更为严格的国家，高风险的新兴产业所占的比重越低。¹¹对于处在转变增长方式的关键时期的中国经济，我们认为放松劳动力市场管制，是鼓励企业创新并促进产业升级的重要一环。

其次，我国目前鼓励“大众创业、万众创新”，那么这样的供给侧改革举措当然需要让小微企业更好地适应市场，灵活经营。亚洲开发银行和美国国家开发署将小微企业分别定义为“穷人的企业”和“由贫困人口经营的企业”，这些雇主与早期的雇主本质上没有变化，仍然体现的是自然人属性。其与雇员之间，虽也出现了强弱之分，但还处于相对平等的状态，其雇员也主要体现为个人本位。如果对这些仍然保持个人本位状态的企业也适用现代劳动法的调整模式，将可能矫枉过正而出现新的失衡，有违劳动法追求结果公平的立法初衷。事实上，由于《劳动合同法》过度地强调倾斜保护的高标准、广覆盖，小微企业产生了严重的不适应性，影响到了小微企业作为“最大的就业吸纳器”（李克强总理语）之作用，更没有很好地贯彻总理所说的“要想方设法让它们活下去、活得好”。要想真正地让小微企业活下去、活得好，从劳动法的视角言之，应该建立小微企业劳动法豁免制度，而这一制度也是世界各国和各地区劳动法律的重要组成部分。目前对企业更大力度的减负已经成为供给侧改革的重要方向，解除《劳动合同法》加诸在小微企业身上的枷锁应当成为供给侧改革的方向之一。

第三，随着我国淘汰落后产能、压缩企业杠杆率、清理“僵尸企业”等结构调整的力度不断加大，这个过程必将伴随企业员工下岗、转岗，在企业经营相对艰难的情况下，现有《劳动合同法》规定的双倍工资、经济补偿等将会加大企业转型转轨的困难，不利于产业升级。我国经济经过三十多年的高速增长，现在正逐步转入中高速增长阶段，而且这将是一种常态。面对新常态，2015 年中央财经领导小组第十一次会议提出要推进“供给侧结构性改革”，2015 年 12 月的中央经济工作会议进一步阐述了供给侧改革，提出“要着力加强结构性改革，在适度扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。”这五大任务都涉及到企业成本和劳动保护：去产能、去库存等涉及到“僵尸企业”的处置，必然涉及到劳动者的利益；降成本降的也是企业的成本，必然涉及到企业的负担问题，也可能涉及到劳动者的权益问题。从前面几个部分的论述中我们可以清晰的看到用人单位的劳动用工方面的成本是极高的。现在我们进行的供给侧改革的一个很重要的目标就是要降成本，提高企业的活力，如何确保在降成本的过程中，真正对劳动者利益进行保护，则需要政府承担起责任，切实减轻用人单位的一些不合理的用工成本，减少制度性的交易费用，促进企业灵活用工。唯有企业真正取得了发展，劳动者才能共享经济繁荣带来的成果，这才是从根本上保障劳动者的利益。

三、《劳动合同法》对企业组织形式的影响

合同的签订是一种双赢的交易行为，但是不同的合同往往面临不同的交易费用，因此，这就需要交易各方根据具体的交易费用结构来确定合同的形式。如果所制定的法律罔顾这种

¹¹ Bartelsman, Eric J., Pieter, A. Gautier, and Joris, de Wind, “Employment Protection, Technology Choice and Worker Allocation”, IZA Discussion Paper No. 4895, 2010.

具体的交易费用结构，而肆意对合同的形式进行干预，其结果很可能是会导致交易费用不减反增，甚至会减少交易的发生。而无论是交易费用的增加，还是交易数量的下降，对于交易各方而言，都是一种损失。那么，劳动力作为商品与其他普通的交易契约又有什么本质的区别，也就是说，劳动合同与普通交易契约在交易费用的结构上有什么本质不同呢？《劳动合同法》向劳动者一方倾斜的效率依据是什么？用工单位为什么要与劳动者签订长期的劳动合同，而不是采取件工合约或者签订日薪合同呢？对这些问题的回答，直接关乎我们对《劳动合同法》的立法定位，并可以由此进一步解释何以《劳动合同法》的出台会带来企业用工行为和组织形式的变化。

劳动合同与普通合同最大的不同之处在于，两种合同指向的交易对象所面临的考核费用不同。考核费用是交易费用的一种，是指由于合同交易各方对交易对象存在信息上的不对称，信息劣势一方需要花费更多的费用来对交易对象进行考核，以确定其真实的品质，并为此支付适当的价格。普通合同所指向的交易对象或者考核费用很低，合同交易的各方可以轻易确定交易的条件，对合同的条款也容易达成一致；或者虽然考核费用不菲，但却可以由独立的第三方专家系统来提供考核服务。这些都可以在合同签订之前予以确定。劳动合同的签订虽然与这些合同交易有类似之处，但要复杂的多，原因在于考核员工的工作潜质以及工作态度，不但需要大量的费用，而且还需要较长的互动时间方能确定，这都使得这一费用居高不下。首先，劳动者是否能够适应工作岗位，用人单位并没有足够信息，很难单凭观察劳动者个人或文凭等之类的信号就予以确定；其次，由于可能存在的道德风险问题，对劳动者的监督也存在着困难。而企业或用工单位作为一种制度安排，其一部分的功能是降低这种对劳动力商品的考核成本。企业作为一种团队生产方式，可以起到监督劳动者的作用，这种监督不一定是由一个凌驾于劳动者之上的企业家群体来执行，更多的是为了整个团队的生产效率，出于劳动者之间的利益考虑而由劳动者雇佣监督者完成。

一般而言，企业与劳动者之间之所以签订长期用工合同，除了上述降低考核成本这一因素之外，还有以下两个原因：第一，用人单位需要经常地雇佣劳动者，频繁地雇佣行为使交易费用非常高昂，而且对于某些特殊的岗位，只在需要时临时雇佣面临很大的不确定性，会延误用人单位的用工时效，所以，签订一份相对长期的合同而非每次使用劳动力都重新雇佣，可以降低这种成本与风险；第二，对于合同交易的各方而言，针对交易的其他方，交易主体需要进行专用性投资，这种投资离开了其他交易方就没有什么市场价值，但有了这一投资，交易各方又都可以从中受益，因此，组建企业、构建企业文化，增强员工对企业的认同感，都是激励各方积极进行专用性投资的一种方式。考核成本、频繁交易产生的费用以及专用性投资缺失导致的效率不佳，都可以算成交易过程中所产生的费用，即交易费用。如果这个费用过高，用工单位就只能减少对劳动者的雇佣，而以其他交易费用相对较低的生产要素来取代；同时，不同的交易费用也可能引起用工单位不同的契约与制度安排，以此来规避较高的交易费用，达成交易。有了上述的理论基础，我们可以重新审视《劳动合同法》所带来的经济影响。

在劳动者与用人单位之间交易费用激增的情况下，用人单位不得不采取各种各样的形式来规避《劳动合同法》。首先，在珠三角等地，用人单位开始恢复过去的每日计酬制度，劳动者工作一天，企业支付一天的工作，规避劳动合同，完全转化为一种临时性的短期交易行为。根据我们前面对《劳动合同法》的经济性质的分析，可知这是一种相对于长期雇佣合同

更为低效、交易费用更加高昂的合约形式，但是企业甚至愿意采取这样的用工形式而不愿意签订劳动合同，足可推出《劳动合同法》所带来的交易费用之高。

其次，笔者在长三角地区调研发现，不少纺织企业密集的地区，开始流行“插忙工”现象。所谓“插忙工”，过去是订单的旺季临时由一些闲散工人充任，但是现在“插忙工”已经变成全年插忙。“插忙工”现象表明，企业已经不愿意为雇佣劳动者支付高昂的成本，同时，劳动者个人也认识到与企业之间存在着高昂的交易费用，劳动者变成了一个单个的工作主体，与企业之间签订外包合约，以此规避《劳动合同法》。诺贝尔经济学奖得主科斯教授在《企业的性质》中提出疑问：为什么人们愿意建立企业进行生产，而不是以彼此之间在市场上的交易来完成生产任务？他给出的结论是，建立企业可以节省交易费用，提高生产效率。而“插忙工”现象则表现出相反的倾向，为什么“插忙工”宁愿与用人单位签订市场合约也不愿意共同组建一个企业来完成生产任务呢？根据同样的逻辑，我们只能推断，后者的费用一定大于前者。

第三，为了规避《劳动合同法》推高的交易费用，企业大量使用劳务外包和劳务派遣这类用工形式，这就大规模地滋生了劳务派遣公司和外包公司，中间赚取超额的派遣费用和外包费用，这些费用并不会落入劳动者的手中，同时也提高了企业的成本。在劳务派遣模式中，用工单位除工资社保成本之外还要支付劳务派遣公司管理费，额外增加成本。2007年时全国人大公布的劳务派遣员工数量为2500万，按全国总工会的统计劳务派遣员工数量在2011年达6000万之多，3年增长超过三千五百万。《劳动合同法》随之又在2012年修法以限制劳务派遣，结果企业仍然畏惧直接用工，转而使用外包服务，付出较派遣管理费更高的外包服务费。

综合上述企业直接成本加大和劳动力市场交易费用激增的情况，《劳动合同法》深刻地改变了企业的用工行为和合约的组织形式，对于经济的正常运行造成了沉重的负担。

四、《劳动合同法》对就业的影响

（一）对企业劳动力需求的影响

《劳动合同法》增加了企业解除或终止劳动关系的难度，这会导致企业的劳动力需求下降。需求量下降的原因有两个方面。一方面，劳动力成本上升导致企业的产品价格上升，这导致产品需求量下降，企业产出下降，从而导致劳动力需求量下降。另一方面，劳动力成本上升会激励企业寻求用其他要素代替劳动力在生产中的作用，例如用机器来代替劳动力。2010年的一项调查发现，¹²企业的招聘行为因《劳动合同法》变得更为谨慎。51.9%的企业表示，《劳动合同法》促使它们对新招人员的挑选更加慎重，28.5%的企业减少了新员工的招聘数量，15.2%的企业延缓了招聘计划。此外，有49.2%的企业表示将采用小幅增加采用资本或技术设备创新方式来代替劳动力，32.2%的企业愿意大幅度采用。刘媛媛和刘斌（2014）的研究发现，在《劳动合同法》实施前后，国有企业都存在机器设备对人工的替代效应，但《劳动合同法》的实施则进一步加剧了这种替代效应。而民营企业在《劳动合同法》实施之

¹² 程延园、杨柳：《〈劳动合同法〉实施对我国企业人力资源管理的影响》，载《经济理论与经济管理》2010年第7期。

前虽然不存在机器设备对人工的替代效应，但《劳动合同法》的实施不仅使得民营企业也存在机器设备对人工的替代效应，而且其替代效应还远大于国有企业。¹³

对不同企业来说，劳动力成本上升导致的劳动力需求量的下降程度是不一样的，这取决于企业的劳动力需求弹性。所谓劳动力需求弹性，是指劳动力成本上升1%所导致的劳动力需求量变化的百分比。简单理解，就是企业劳动力需求量对劳动力成本的敏感性。根据经济学中的希克斯-马歇尔派生需求定理，在下述情况下，劳动力需求弹性较高。

第一，当企业生产的产品的需求价格弹性较高时。如前所述，劳动力成本上升导致生产成本上升，从而倾向于导致产品价格上升。对产品的需求价格弹性越大，产品价格上升导致的需求量减少就越大，从而导致的雇佣量减少也就越大。那么在什么情况下，产品的需求价格弹性会比较高呢？通常就是在产品市场竞争性比较大，产品差异化比较小的情况下。而中国多数的低端制造业企业，无论是否从事出口，其所面对的产品市场基本属于这种情况。这也就意味着，劳动合同法实施带来的用工成本增加，对这些企业的冲击是最大的，而它们的劳动力需求量的下降也将是最明显的。由于这些企业雇佣的往往是最弱势的低技能劳动者，因此从这个角度来看，他们受劳动合同法的冲击也是最大的。与此相对应的，像联想、TCL等具有一定品牌竞争优势的企业，由于其在产品市场上具有一定的垄断优势，其劳动力需求量受劳动合同法的冲击也就相对有限。这与我们在调研中发现的情况是一致的。

第二，当其他要素可以较容易地替代劳动力时。如上所述，随着劳动力成本的上升，企业就会有动力用其他要素代替劳动力，如用资本替代劳动。然而只有在这种替代比较容易实现的时候，这种情况才会发生。那么在什么情况下，劳动力对生产的贡献最有可能被机器替代呢？那就是当劳动者从事的是简单、重复、标准化的劳动的时候。而从事这些工作的，一般也是最底层的劳动者。所以从这个角度来看，底层劳动者受劳动合同法的冲击又是最大的。

第三，当劳动力成本占生产总成本的比重较高时。在这种情况下，劳动力成本的上升，会导致产品价格更大幅度的上升，从而导致产量下降更多，雇佣量也因此下降更多。这意味着在劳动密集型产业工作的工人受到的影响是最大的。再一次地，这些工人往往是农民工等低技能劳动者。

上述分析表明以加工出口企业为代表的中国劳动密集型的低端制造业企业，在劳动合同法的冲击下，其劳动力需求减少是最显著的。而这些企业在用工成本增加方面也往往是受劳动合同法冲击最大的。因为这些企业往往规模较小，在劳动合同法实施前用工规范程度也较低。劳动合同法出台后，违法成本大幅增加，使得这些企业不得不提高守法程度，这导致它们的用工成本比国有企业、大型企业、外资企业等上升得更多。用工成本上升幅度大，而劳动力需求弹性也相对较大，导致这些企业的劳动力需求量下降也格外大。

（二）对整体就业形势的影响

上述分析表明，对于受到《劳动合同法》冲击的企业而言，由于劳动力成本上升，其劳动力需求会下降。但是对于整体经济而言，这是否意味着工作机会的减少以及失业率的上升，则是一个有争议的话题。一方面，就业保护有助于找到工作的员工降低失去工作的风险，这

¹³ 刘媛媛、刘斌：《劳动保护、成本粘性与企业应对》，载《经济研究》2014年第5期。

有助于降低失业率；另一方面，在正规部门找工作变得困难的劳动者可以在庞大的非正规就业部门寻找新的工作机会——一般而言《劳动合同法》在非正规部门的执行程度是很低的。这些因素意味着，《劳动合同法》对就业和失业总量的影响可能是不确定的。

研究《劳动合同法》对中国整体就业的影响是比较困难的。一方面 2008 年既是法律开始实施的一年，也是国际金融危机爆发的年份，很难区分这两者对就业的影响。另一方面，中国的劳动年龄人口总量在 2010 年达到最高峰，此后开始逐年递减，劳动力供给的减少也有助于降低就业难度，提高工资水平。不过总体而言，这些年来中国的新增就业基本保持稳定增长，失业率没有出现显著增加，劳动力工资虽然增长率放缓，但放缓幅度并不太大。

虽然对就业和失业总量的影响是不确定的，但是《劳动合同法》对就业结构的影响却是更加可预期的。首先，《劳动合同法》会导致在正规部门就业的劳动者数量增加。这是因为《劳动合同法》大大提高了企业不签订劳动合同和不为员工缴纳社会保险的代价，这会增加正规就业在总就业中的比重。2008 年之后，劳动合同的签订率确实有了较大幅度的提高，尤其是对于农民工而言。Freeman 和 Li 的研究也表明，农民工的医疗保险和养老保险覆盖率分别从 2006 年的 33%和 22%上升到了 2009 年的 52%和 38%。¹⁴

但是我们也注意到，在正规或非正规部门内部，就业的质量也是有差异的。我们可以根据就业的正规与否（根据是否签订合同和缴纳社保）和质量高低（根据工资和其他待遇高低）将就业类型分为四类。根据前面的分析，《劳动合同法》会导致部分非正规部门的就业转化为正规部门的就业。但这一转化更可能发生在非正规部门的高质量就业上，因为这部分员工签订合同、缴纳社保导致企业成本上升的比例较小。同时这一转化会导致部分原来拥有高质量工作的非正规部门员工失去工作，现在这部分员工只能在非正规部门寻找低质量的工作机会。除此之外，原来在正规部门工作的员工也可能因为企业劳动力需求下降而失去工作，这部分员工现在也可能要进入非正规部门竞争低质量的工作。这些因素都会导致在非正规部门从事低质量就业的劳动者比例上升，并且这些岗位的工资待遇将进一步恶化。上述分析表明，《劳动合同法》将导致这一部分劳动者的状况进一步恶化，因为他们现在面对更激烈的竞争。

五、结论

经济学理论和人类社会的实践都表明，自由市场是经济繁荣的基础。中共十八届三中全会报告也确立了使市场在资源配置中起决定性作用的原则。市场的本质是分立的产权和自由的合约。劳动力市场作为最重要的市场之一，合约自由对其有效运作也是必不可少的。当然，现代经济学也指明，在市场存在显著失灵的情况下，政府干预也有可能改进市场效率。问题在于，劳动力市场是否存在这样显著失灵的情况？

我们认为，劳动力市场基本上是一个有效的市场。首先，这是因为劳动力的产权几乎是所有资产中界定最清楚的。劳动力的产权天然属于个人，其他主体很难剥夺或长期侵犯劳动者的自身权利。当然，这不是说劳动力的产权不需要国家保护，而是说相对于其他市场，劳

¹⁴ Li Xiaoying, and Richard Freeman, “How dose China’s New Labour Contract Law Affect Floating Workers?”, *British Journal of Industrial Relations*, 2015, 53 (4): .711-735.

动力市场较少存在因为产权保护不足而带来的外部性问题。第二，劳动力市场基本上是一个充分竞争的市场。劳动力的供给方是劳动者个人，在不存在强有力组织的情况下，劳动者之间显然存在充分的竞争。劳动力的需求方是企业，由于劳动力存在跨行业和跨地区的自由流动，即使是在某些产品市场上具有垄断地位的企业，在庞大的劳动力市场上也只占有很小的需求份额。因此劳动力市场也基本不存在买方垄断的情况。

基于上述理由，我们认为劳动力市场基本是有效的，通过法律过度干预将会导致资源配置效率的下降。本文从多个角度论证了这一观点。首先，我们论证了《劳动合同法》提高了企业的用工成本。这不仅体现在企业为了遵守法律所需要增加的成本，也体现在企业与员工之间冲突和摩擦的增加，以及企业面对的经营成本不确定性的增加。这些都可能导致企业行为的扭曲和效率的下降。我们进一步从理论和实证两个角度论证了，《劳动合同法》不仅可能降低企业内部的效率，也可能导致资源在企业之间和行业之间的流动性下降，导致配置效率的降低。尤其是，劳动力市场的僵化不利于企业选择进入不确定性程度较高的创新性行业。这对于中国当前试图推进的产业转型升级尤其不利。最后，我们指出，企业为规避《劳动合同法》带来的用工成本增加，有可能改变与劳动者之间的合约关系，如更多采用劳务外包的组织形式，以规避法律的管制。企业的这些行为导致生产活动的制度成本上升，对企业和劳动者都是不利的结果。

很多支持对劳动力市场进行管制的人士，不一定是从改进效率的角度进行论证，而是强调管制有助于改进劳动者与企业之间的收入分配结果。对于这一观点，我们主要有两点质疑。首先，即使劳动力市场的自发结果有可能导致收入分配的不公，改变这一结果的最优方式也不是对市场过程进行直接干预，而是通过其他二次分配的手段进行纠正。因为对市场过程的直接干预会导致上述的资源配置效率的额外损失。第二，《劳动合同法》对市场的干预方式，并不一定导致对劳动者有利的结果。在本文第五部分，我们指出，《劳动合同法》有可能导致企业的劳动力需求下降，尤其是对相对弱势的低技能劳动力。此外，更多的劳动者可能无法找到高质量的工作机会，只能接受在非正规就业部门的低质量工作。

综上所述，本文的基本观点是《劳动合同法》对劳动力市场的干预可能是过度的，它将导致市场资源配置效率的下降，同时对劳动者整体并不一定有利。因此，我们建议适当放松《劳动合同法》中限制企业雇佣和解雇自由的条款，增加劳动合约的自由选择空间，提高劳动力市场的灵活性。



地址：上海市长宁区定西路988号银统大厦南楼601室

Address: 601, South Tower, YinTong Building, 988 Ding Xi Road, Changning District, Shanghai

邮政编码：200050

Postcode: 200050

www.baohualaw.com