

中国劳工权益保障研究系列报告之十六

“蜀道之难，难于上青天”  
——析尘肺病患者索赔的三类障碍

中国劳工通讯  
(<http://www.clb.org.hk>)

2009年12月

# 目 录

引言	2
<b>第一节 尘肺病例的整体与个案背景</b>	<b>3</b>
一、 尘肺病的发病机理与整体状况	3
二、 法律援助个案当事人的基本情况	4
<b>第二节 尘肺病患者索赔的制度障碍</b>	<b>6</b>
一、 制度设计的约束条件：现存劳动关系	7
二、 工伤保险的法律缺陷：后续治疗费	8
三、 地方政策的资格剥夺：工伤认定申请年限	10
<b>第三节 尘肺病患者索赔的资本障碍</b>	<b>12</b>
一、 通过离岗体检推卸责任	12
二、 解除劳动关系制造“理由”	13
三、 采取“变脸”方式构筑障碍	14
四、 凭借资本强势拒绝赔偿	16
五、 利用司法程序拖延时间	17
<b>第四节 尘肺病患者索赔的权力障碍</b>	<b>18</b>
一、 异地的诊断鉴定结论不获承认	18
二、 正常的职业病诊断程序难以启动	19
三、 患者的仲裁诉讼请求不予受理	21
四、 简单的程序演变为复杂的过程	23
<b>第五节 结论与建议</b>	<b>26</b>

现在政府的政策这么好，能干活就有饭吃，但像我要治病，生活就完了。我的一个外甥，农历七月十四就因矽肺死掉了，才三十五岁，小孩子才三岁，我老婆跟我说，你看这是什么家，都破碎了。

- 徐志辉（湖南耒阳籍Ⅲ期矽肺患者）

## 引言

根据中国疾病预防控制中心发布的“2007年全国职业病报告发病情况”，是年全国共诊断各类职业病14,296例。其中，尘肺病10,963例，占新发职业病病例的76.69%，在这些尘肺新病例中，89.37%为煤工尘肺和矽肺，分别为5,351例和4,447例；截至2007年底，我国累积报告的尘肺病例已达627,405例。<sup>1</sup> 根据卫生部2009年6月发布的消息，2008年全国新发各类职业病13,744例，其中尘肺病新病例占78.79%；尘肺病新病例数超过100例的群体性病例达13起；尘肺病新病例平均接尘工龄为17.04年，比2007年缩短2.35年，实际接尘工龄不足10年的有3,420例。<sup>2</sup> 2006年，在中央电视台《经济半小时》栏目播出的一个节目中，有专家指出，我国煤工尘肺的病例数只是来自国有大型煤矿的数字，而地方煤矿和乡镇煤矿的病例要远远高于国有大型煤矿，全国估计有100多万矿工患有尘肺病。<sup>3</sup> 以上数据足以说明我国尘肺病的严重程度。

中国劳工通讯曾在2005年12月发布“中国广东省宝石加工业尘肺病个案报告”，这份报告引用该组织为尘肺病患者提供法律援助的个案，揭露了广东地区珠宝加工企业违反职业安全卫生法律的事实，并分析了尘肺病患者在申请职业病待遇和索赔过程中所面对的种种障碍，包括雇主的欺骗手段、职业病防治法律和工伤保险法规的缺陷、劳动争议仲裁与诉讼程序方面的“瓶颈”等等。在该报告发布之后的四年间，中国劳工通讯一直为职业病患者提供法律援助，并陆续代理了一些新的尘肺病患者索赔个案，这些个案为尘肺病患者权益保障方面的研究提供了更多的素材。在这一基础上，我们完成了这份报告，希望对前期报告涉及的问题作一追踪性研究。

我们发现，时隔四年，前期报告论及的各种问题不但没有解决，反而有恶化的趋势，特别是在尘肺病新病例（包括官方统计的病例和我们了解到而官方尚未统计到的病例）迅速增加之后，这些问题已经形成了患者索赔的巨大障碍，使他们维权的道路变得愈加崎岖艰难。本报告以对个案当事人的访谈记录、当事人索赔的法律文书以及媒体的相关报道为研究资料，揭示这些障碍的形成原因与现状。报告将索赔障碍概括为制度障碍、资本障碍和权力障碍三类，当工人罹患尘肺病后，他们可能在职业病诊断与鉴定、工伤认定、职业病待遇核算以及待遇给付等程序中遭遇这三类障碍，这些障碍使上述本来并不复杂的程序变成了患者难以完成的过程，当他们拖着虚弱的身躯，一步一喘地走进了这些程序之后，所面对的很可能就是一个索赔的“陷阱”，一旦落入其中，非但没有结果，反而有可

---

<sup>1</sup> 中国疾病预防控制中心：“2007年全国职业病报告发病情况”，“中国疾病预防控制中心网站”（<http://www.chinacdc.net.cn/n272442/n272530/n3246177/28127.html>）。

<sup>2</sup> 周婷玉：“2008年全国新发各类职业病1.3万余例”，“新华网”（[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2009-06/09/content\\_11515846.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2009-06/09/content_11515846.htm)）。

<sup>3</sup> 周人杰：“全国估计100多万矿工患尘肺病，死亡数是矿难3倍”，“中国网”（[http://big5.china.com.cn/city/txt/2006-12/27/content\\_7566140\\_4.htm](http://big5.china.com.cn/city/txt/2006-12/27/content_7566140_4.htm)）。”

能因耗费了残存的精力而过早离世。因此，为延续无数尘肺病患者的生命，为了社会的公正与和谐，我们有必要揭示这些障碍，分析这些障碍给患者索赔带来的后果，并探讨消除这些障碍的途径。本报告分五节，第一节是背景性的资料，包括我国尘肺病患者现状和本报告当事人的基本信息，此后三节对尘肺病患者所面临的索赔障碍进行了分类剖析，在第五节中，提出本报告的结论和政策建议。

## 第一节 尘肺病例的整体与个案背景

### 一、尘肺病的发病机理与整体状况

尘肺（pneumoconiosis）是患者长期吸入粉尘所致的以肺组织纤维性病变为主的疾病。可能导致这种疾病的工种包括：各类矿山的掘进工、风钻工、采矿工、爆破工、支柱工、搬运工等；耐火材料、玻璃、陶瓷、建筑材料业的粉碎工、筛粉工、配粉工、搬运工、包装工等，此外，在其他工业生产过程中接触各种粉尘的工人也有可能罹患此病。矽肺（silicosis）是尘肺的一种，由患者长期吸入游离的二氧化硅粉尘形成，这种粉尘经过呼吸道后在肺部形成堆积，最终使肺组织全部纤维化而致患者死亡。尘肺病具有较长的潜伏期，时间视患者接触粉尘的致病性及其浓度而定，从开始接尘到发现临床尘肺，一般需要五至二十年甚至更长的时间，但在接触二氧化硅含量很高的粉尘作业工人中，从接尘到发现临床矽肺的时间则可能短至1—3年，形成急性矽肺。

由于尘肺病的潜伏期较长，早期尘肺病并无明显体征，症状与一般的感冒、咳嗽等呼吸道感染或者肺结核等病症近似，大部分患者因缺少经常性的检查或者是出于节省医疗检查费用的考虑，在病发初期并未予以重视，多数患者是在病症久治不愈的时候，才经检查确诊为尘肺病的，而此病一经确诊，严重程度已达尘肺Ⅰ期或以上。由于目前没有使尘肺病变完全逆转的药物，治疗的目的和功能主要是抑制病情的发展，延长患者的存活期。作为一种职业病，尘肺病与一般工伤的要素不同，后者的发生可追溯到特定的时间和地点，后者的表现为暂时的、部分的丧失劳动能力或者永久的、完全的丧失劳动能力，有些工伤者如经治疗和疗养，可以恢复原来的健康状况；而尘肺病的发生则难以追溯特定的时间和地点，且患者的劳动能力会随着病情的发展而逐渐丧失，这是一个不可逆的发展过程，也由此决定了尘肺病患者需要定期复查和常年的药物控制治疗。

有资料显示，我国近年来尘肺病患者的主体为农民工，他们主要是在矿山采掘、建筑工地爆破、石料加工等行业从事高粉尘作业。<sup>4</sup> 在采掘和工地爆破行业，这些人的雇用方式是采取由包工头承包工程的方式，他们并无固定的雇主，在出现尘肺病临床症状之前，大部分人会因体力不支而返回家乡。在石料加工行业，例如前期报告和本报告所涉及的珠宝加工业，尘肺病患者多与雇主曾经存有稳定的劳动关系，不过当他们开始出现临床症状时，雇主会采取强制或者欺骗手段将他们解雇。总之，患者在出现了明显的临床症状时，他们中间的大部分人都已经与原雇主没有劳动关系或者找不到明确的雇主，这样就使他们的索赔过程难以启

<sup>4</sup> 张桂丽：“亟待救助的尘肺病农民工”，《中国疗养医学》，2009年第5期。

动。更为严重的情况是，他们大多已经丧失了劳动能力，病发之时就意味着整个家庭从此陷入生活危机：一方面，他们要花大量的钱治病；一方面，家庭又因主要劳动力无法工作而中断了生活来源，他们和他们的家庭实际上面临着的一种生活的绝境。

## 二、法律援助个案当事人的基本情况

以下情况是中国劳工通讯在为当事人提供法律援助时收集的。

冉其美，女，原籍江西省瑞昌市，1971年出生，1990年2月进位于广东省深圳市的力奇珠宝厂从事宝石切割工作，2002年5月因怀孕回家待产，与厂方解除劳动关系。2005年感觉身体不适，2006年1月经广东省职业病防治院诊断为Ⅱ期矽肺，2007年4月经广东省惠州市惠城区劳动和社会保障局认定为工伤，2007年4月25日经惠州市劳动能力鉴定委员会鉴定为“劳动功能障碍四级”。此后，她向惠州市惠城区劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，要求厂方支付一次性伤残补助金、伤残津贴、一次性工伤医疗补助金、残疾生活补助费、职业病防治院诊断费、每年常规检查费、被抚养人生活费、停工医疗期间生活费、经济补偿金、医疗补助费等共1,082,427.1元。在该仲裁委员会驳回仲裁申请后，她于2007年11月16日向惠城区法院提起诉讼，法院在2009年5月做出由厂方赔偿20万元的一审判决，因双方对此判决不服，上诉至惠州市中级法院，至本报告完成时，法院尚未做出判决。

陈世胜，当事人冉其美的丈夫，原籍江西省瑞昌市，1969年4月出生，1997年3月进位于广东省深圳市的力奇珠宝厂从事宝石切割工作，后随厂迁到广东省汕尾市海丰县。2008年1月在广东省职业病防治院被诊断为“双肺纹理增多增粗紊乱，少量阴影”，同月被厂方强迫辞职，签署了“补偿协议书”，领取了由厂方支付的经济补偿金5,232元。此后，他向海丰县劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，要求恢复劳动权利，支付加班费。2008年4月，海丰县劳动争议仲裁委员会作出裁决，维持双方的“补偿协议”，驳回仲裁请求。此后，他向海丰县法院提起诉讼，在被法院驳回后，于2009年3月向汕尾市中级法院提起上诉，法官要求他接受一个“调解方案”由厂方一次性支付一万元的赔偿金，否则将维持一审原判，被他拒绝，至本报告完成时，汕尾市中级法院尚未做出判决。

刘世岗，男，原籍江西省瑞昌市，1958年4月出生，2002年3月进位于广东省惠州市的惠城力奇宝石厂从事宝石切割工作，2004年12月随厂迁到广东省汕尾市海丰县。2007年10月他参加了厂方组织的体检，被查出肺部有问题，后被厂方强迫辞职，在领取了3个月的经济补偿金后离厂。此后，他自行到广东省职业病防治院进行检查，检查结果是“建议三个月之后复查”。2007年12月，他向海丰县劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，要求支付被拖欠的加班费和经济补偿金。2008年1月8日，仲裁委员会以“用人单位已经支付了经济补偿金”和“申请事项超出了法律规定”为由予以驳回。此后，他向法院提起诉讼，在一审二审中均败诉。2009年9月，他致信国家卫生部，反映尘肺病一直无法得到诊断的情况，卫生部将信转交广东省卫生厅。11月他获得Ⅰ期尘肺的诊断证明，至本报告完成时，他正在申请工伤认定。

杨人斌，男，原籍四川省广安市，1976年1月出生，1993年进位于广东省深圳市的力奇珠宝厂从事雕刻工作，后随厂迁到广东省汕尾市海丰县。2005年3月，广东省职业病防治院来厂给工人做体检，检查结果并未告知工人本人。2005年9月6日，他被厂方以“煽动员工聚众闹事”、“煽动罢工”为由开除；9月8日，经四川大学华西职业病医院检查，被诊断为I期矽肺。10月16日，他由力奇珠宝厂安排到广东省职业病防治院检查，结果是“未发现矽肺”。在2005年11月至2006年5月期间，他曾因工伤认定一事与海丰县劳动和社会保障局发生争议。2008年7月，他经广东省职业病防治院诊断，确诊为I期矽肺，后再次向海丰县劳动和社会保障局提出工伤认定申请，遭到拒绝。2009年3月30日，他向海丰县法院提起行政诉讼，要求撤销海丰县劳动和社会保障局不予认定工伤的具体行政行为，后败诉，随后提起上诉并获受理，至本报告完成时，汕尾市中级人民法院尚未做出判决。

王福全，男，原籍四川省达州市达县，1966年1月出生，1995年11月进位于广东省深圳市的力奇珠宝厂从事宝石切割工作，后随厂迁到广东省汕尾市海丰县。2005年7月29日经广东省职业病防治院诊断为II期矽肺，2006年1月23日经海丰县劳动和社会保障局认定为工伤，2006年3月7日经汕尾市劳动能力鉴定委员会鉴定为四级伤残。此后，因赔偿项目与数额与厂方发生争议，他向海丰县劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，索要后续治疗费等费用。此争议历经仲裁、一审、二审，并经过司法鉴定，于2007年12月由汕尾市中级人民法院做出判决，他在获得一次性伤残补助金、一次性伤残津贴、一次性工伤医疗补助金的同时，获得厂方支付的后续治疗费，共计175,208元。他最终以“私了”方式从厂方获得了24万元的赔偿金，条件是永远放弃向厂方追讨后续治疗费。

熊高林，男，原籍四川省乐孜县，1974年10月出生，1997年2月进位于广东省深圳市的力奇珠宝厂从事宝石切割工作，后随厂迁到广东省汕尾市海丰县。2008年7月21日经广州市第十二人民医院诊断为“不排除尘（矽）肺”，2008年10月30日经广东省职业病防治院诊断为“疑尘（矽）肺”，2009年1月13日经广东省职业病防治院诊断确诊为I+期矽肺，5月份获得工伤认定。但因劳动能力鉴定部门的官员告知，如果进入鉴定程序，就不能再要求厂方提供洗肺治疗的费用，所以他没有提出劳动能力鉴定申请。此后，他一直要求厂方支付洗肺费用。至本报告完成时，他仍然与厂方保持有劳动关系，但从2009年1月起，已经因停工被厂方停发了工资。

罗有仲，男，原籍重庆市梁平县，1967年6月出生，2000年进位于广东省汕尾市海丰县的环球珠宝首饰有限公司（以下简称“海丰环球”）从事宝石切割工作。2003年1月，参加公司组织的体检，但未被告知结果，此后自行到广东省职业病防治院要求诊断，因公司不予出示有关职业病诊断的相关文件，遭到职防院的拒绝。2003年8月，他自费到家乡的职业病防治医院诊断，被确诊为II期矽肺，当他持这一诊断结果向海丰县劳动和社会保障局申请工伤认定时，被该局以“提供的诊断资料不符合工伤认定申请的要求”为由，拒绝受理。2006年2月份，他再次到广东省职业病防治院，被确诊为III期矽肺，4月份，被海丰县劳动和社会保障局认定为工伤；5月份，被汕尾市劳动能力鉴定委员会评定为三级伤残。此后，海丰环球对海丰县劳动和社会保障局的工伤认定不服，在申请行政复

议被驳回后，将该局告上法庭，理由是，在罗有仲离开公司时，公司曾为其作过体检，没有发现矽肺。一审和二审法院判决支持了海丰环球的诉讼请求。2008年6月，他向广东省高级人民法院申请再审，至本报告完成时，尚未得到高级法院的任何答复。

徐志辉，男，原籍湖南省衡阳耒阳市，1961年出生，1991年到广东省深圳市打工，在建筑工地从事打风钻的工作，2002年出现胸闷、气喘、咳嗽等症状，2007年8月被误诊为“肺结核”，后连续治疗8个月未见成效。2009年5月，他经深圳市职业病防治院诊断，确诊为III期尘肺，二级伤残，后获深圳市政府支付的29万元经济赔偿金。

张保和，男，原籍河北省张家口市，1958年出生，1985年起在大台煤矿（现北京昊华能源有限公司木城涧煤矿[国有]）任井下采掘工，2007年底被诊断为I期煤工尘肺，经北京市门头沟区劳动能力鉴定委员会定为七级伤残，2008年1月，被矿方要求解除劳动合同。

这些个案当事人具有共同的特点，即都来自农村贫困地区，由亲朋好友介绍外出打工，他们往往聚集在同一地区的同一企业，从事接触粉尘的同一工种，例如，石料切割、井下采掘、打风钻等，这种聚集型的作业环境使他们可能在同一时段罹患尘肺病，并导致在同一居住地的群体性死亡。另外，由于缺少此类职业病的基本常识，他们往往在病发之后，仍然不了解致病的原因，以致延误有效治疗。在访谈中，湖南耒阳籍农民工徐志辉将这种病称为“石灰病”，据他介绍：

徐：我们村里面，有四十多个来这边打风钻的，已经死去了10个人，像我们组，老老少小才180人左右，这是什么概念呢？每一个家庭都不完整了。像我这样得了III期的，有8个，II期的有4、5个，只有几个人没病的。

问：你们组有几个去世的？

徐：10个，都是年轻力壮的，这造成什么结果呢？我们的大部分地都荒芜了，有的儿童上不了学，比较惨的。

徐志辉所描述的惨状在我国其他地方也曾经发生或者正在发生，造成这种惨状的原因，一方面是在经济高速发展的同时，当地政府和雇主严重忽视劳工的权益；另一方面则是在尘肺病患者索赔过程存在着各种障碍，这些障碍使他们无法获得应当享受的职业病待遇和及时的救治。

## 第二节 尘肺病患者索赔的制度障碍

制度障碍来自现行法律政策的层面。现行法律和政策构成了一套职业病诊断、鉴定、工伤认定和职业病待遇评估发放的制度。<sup>5</sup> 这套制度的制定宗旨是“保护劳动者健康及其相关权益”，但制度本身因其设计性的缺陷而形成了尘肺病患

---

<sup>5</sup>与职业病诊断鉴定、工伤认定和职业病待遇有关的现行法律和行政法规包括：《中华人民共和国职业病防治法》（2001年10月27日第九届全国人大常委会第二十四次会议通过，2002年5月1日实施）、《职业病诊断与鉴定管理办法》（卫生部2002年3月28日发布，2002年5月1日施行）、《工伤保险条例》（国务院2003年4月27日公布，2004年1月1日施行）和《工伤认定办法》（劳动和社会保障部2003年9月23日颁布，2004年1月1日施行）等。

者索赔的障碍。

## 一、制度设计的约束条件：现存劳动关系

在现行的工伤赔偿法律框架内，并没有直接否认与雇主已经解除了劳动关系的职业病患者获得赔偿的权利，也没有肯定这部分患者的获赔权利。但是，从相关的法律和行政规章的设计原则来看，患者可以享受的职业病待遇却都是以他们与用人单位（雇主）保持有劳动关系为前提的，这个前提体现在各项法律与行政规章中，现仅以《职业病防治法》和《工伤保险条例》中有关工伤和职业病诊疗期间待遇的条款为例：

- 职工住院治疗工伤的，由所在单位发给住院伙食补助费，报销在外地就医所需的交通和食宿费。  
- 《工伤保险条例》第二十九条
- 疑似职业病病人在诊断、医学观察期间的费用，由用人单位承担。  
- 《职业病防治法》第四十九条
- 职工因工伤害或者患职业病，可以在停工期间，由所在单位按月支付工资福利待遇。  
- 《工伤保险条例》第三十一条

在《工伤保险条例》第六十一条中，上述条款中的“职工”被定义为，“与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的各种用工形式、各种用工期限的劳动者。”这些以保持着劳动关系的“职工”和“用人单位”为适用主体的条款，是否也适用于已经与雇主解除了劳动关系的尘肺病患者，上述条款皆语焉不详。

尘肺病与其他工伤和职业病的重大区别在于，此病具有较长的潜伏期，且初期病状与呼吸道感染的症状相似。如下所述，一些无良雇主在工人出现尘肺病初期症状后，会使用强制或者欺骗手段，解除与他们的劳动关系。时隔数年，当患者出现尘肺病的临床症状之后，因为已经与雇主解除了劳动关系，只好自己负担诊断费、住院治疗期间的伙食费、到外地诊断就医的交通食宿费等等费用，至于《工伤保险条例》第三十一条规定的“在停工期间，由所在单位按月支付工资福利待遇”则更无从谈起。尽管他们可以在索赔诉讼中，将上述费用和待遇列为诉讼请求的内容，但法院是否支持这些请求则仍然是未知数。

在中国劳工通讯援助的个案中，有些当事人已经在多年前就与雇主解除了劳动关系，在出现了尘肺病的临床症状后，只能自己负担不菲的检查费用，例如，据熊高林一案当事人称，他在2008年出现尘肺病临床症状后，自费去广州检查，往返一次仅交通费就需200多元，而且检查当天拿不到结果，20天后还要去取结果，加上检查费用100多元，全部费用就需600元。在杨人斌一案中，当事人自费到四川大学华西职业病医院检查，仅检查费用就花了1,850元，尚未包括交通费用和旅馆费用。

除了自费检查诊断的费用外，患者要为缓解呼吸障碍，延续生命支付大笔医疗费用，在没有现存劳动关系且与雇主的索赔争议尚未解决之前，他们需要负担全部费用。例如，在徐志辉一案中，当事人在获得深圳市政府的赔偿之前，一直自费治疗，他描述了看病吃药的费用：



问：你吃药打针都是自己花的钱吗？

徐：自己花钱。

问：这一共花了多少钱啊？

徐，那就多了，平均一天花 100 多块钱，打一个吊针，深圳的消费，最少也得 100 块钱。如果发烧了，必须要打三次才能好，好了不到一天，又没（效果）了，还要去打。像我们在这边有几个工友，比较严重的，天天打针，昨天 XXX 跟我一起去打针，一次打了 500 多块钱。

对那些已经完全丧失了劳动能力且无其它收入的患者来说，治疗费用足以导致家庭陷入生活困境，加上追讨赔偿所需的诉讼费，律师费，令不少家庭已经负债累累。例如，杨人斌已借债 1 万多元，冉其美、陈世胜夫妇已借债 2 万多元，因生活所迫，冉其美不得不拖着 II 期矽肺之躯，进厂作工，每天工作时间长达 11 个小时。有些患者为节省医疗费用开支，不得不中断治疗，以各种“偏方”、“土法”抑制病痛，更有人因不愿再为家庭造成更大的经济负担而自毁余生。

在因工致残后的待遇方面，对已经解除了劳动关系的尘肺病患者来讲，《工伤保险条例》的有关规定也显失公正。例如，按照劳动部 1996 年 3 月 14 日发布的《职工工伤与职业病致残程度鉴定标准》（1996 年 10 月 1 日生效），I 期尘肺的致残等级为六级，按照《工伤保险条例》第三十四条的规定，职工因工致残被鉴定为五级、六级伤残的，享受以下待遇：（一）从工伤保险基金按伤残等级支付一次性伤残补助金，标准为：五级伤残为 16 个月的本人工资，六级伤残为 14 个月的本人工资；（二）保留与用人单位的劳动关系，由用人单位安排适当工作。难以安排工作的，由用人单位按月发给伤残津贴，……并由用人单位按照规定为其缴纳应缴纳的各项社会保险费。……（三）经工伤职工本人提出，该职工可以与用人单位解除或者终止劳动关系，由用人单位支付一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金。

从上述条款分析，对于一个被评为五级或者六级伤残的尘肺病患者来说，如果他与用人单位仍然保持有劳动关系，在理论上可以有如下三种选择：（1）领取一次性伤残补助金、由用人单位安排适当工作；（2）保留与用人单位的劳动关系，领取一次性伤残补助金和用人单位按月发放的伤残津贴；（3）自己提出与用人单位解除劳动关系，领取用人单位支付的一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金。这三种选择对已经解除了劳动关系的尘肺病患者无一适用，用人单位根本不会重新接纳他们，他们也只能要求用人单位给予一次性的经济补偿，而正是因为与用人单位已经解除了劳动关系，他们本身具有的谈判能力变得微乎其微，这又导致他们通过个人的谈判所能获得的一次性经济补偿的数额往往大大低于预期。

## 二、工伤保险的法律缺陷：后续治疗费

在医学上，对尘肺病目前尚无治疗的有效药物，此病的发展仍然是一个不可逆的过程，也无医疗终结点，患者只能通过持续的治疗延续生命，因而后续治疗费用是一项必需的支出。但现行法律和行政规章对尘肺患者所需的后续治疗费用

并无明确规定,《工伤保险条例》第三十六条仅规定,工伤职工工伤复发,确认需要治疗的,享受本条例规定的工伤待遇,即可以接受工伤医疗,费用由用人单位和工伤保险基金承担。从这一条款的内容上看,它依然以现存劳动关系作为适用前提,或者适用于由工伤保险基金支付职业病待遇的患者,对于已经与雇主脱离了劳动关系的患者来说,只能通过司法程序要求雇主支付终生所需的后续治疗费用。根据我们了解的个案,患者提出的这类诉讼请求通常得不到法院的支持,按照法院的说法,如果判决后病情发生变化,产生其他费用,当事人可另行提起诉讼。

例如,在王福全一案中,当事人曾在向海丰县法院(一审)提起的诉讼中,提出了“住院疗养费”、“回家药物治疗费”、“每年常规治疗费”等后续治疗费用的请求。法院启动了司法鉴定程序,委托广东省职业病防治院对当事人所需的后续治疗费用进行了估算。据该职防院提出的报告,当事人每年所需的一般性后续治疗费用(包括复查观察治疗住院费和日常治疗费)约 6600 元,而且需要作一次肺灌洗治疗,费用为 23,000 元。<sup>6</sup> 在司法鉴定完成后,海丰县法院在判决中却没有采纳这个费用估算意见,认定“一次性工伤医疗补助金”已经包含了患者的日常治疗费,当事人“今后若工伤旧病复发治疗后,可依法另行起诉”。<sup>7</sup> 在这份判决书中,法院判定被告广东力奇珠宝工艺礼品有限公司向当事人支付的“一次性工伤医疗补助金”仅为 12,216 元,如果根据广东省职防院的估算,这笔钱只够支付其两年的一般性后续治疗费用,至于职防院建议的“肺灌洗治疗”费用更无从谈起。

正是因为《工伤保险条例》对后续治疗费无任何规定,该笔费用又不像一次性伤残补贴、伤残津贴那样有明确的计算依据,所以要支持患者后续治疗费的主张,必须完成司法鉴定程序,但海丰县法院似乎仅仅是例行审判程序而已,并未对司法鉴定结论予以考虑,这样造成的结果是,患者历经数年的诉讼,从雇主那里拿到了法院判决的赔偿金,但这笔赔偿金在偿还了债务之后,可能已经所剩无几。根据媒体 2009 年的报道,重庆万州籍农民工蒲自炳在浙江省温州市一家矿石研磨厂打工时患上矽肺病,后经当地劳动争议仲裁,获得赔偿金 146,800 元,实际只拿到了 75,000 元,在支付了 2 万元的律师代理费后,只剩下 5 万元。在记者采访时,他早已用光了这笔赔偿金,病情加重也不敢住院治疗,日常生活只靠妻子种田的收入和女儿打工每月寄回家的 500 元得以维持。<sup>8</sup>

在用光了赔偿金之后,一些病情加重的患者不得不再次进入下一个诉讼过程,请求司法机构判决雇主另行支付赔偿,有些人因病情过重,已经无法等到法院的第二次判决结果。例如,陕西山阳籍 48 位尘肺病患者曾在 2002 年将陕西鑫元科工贸股份有限公司和 12 名包工头诉至陕西洛南县法院,要求赔偿,此案历经 3 年,法院在 2005 年开始陆续做出判决,患者们获得了不同数额的赔偿。2007 年,26 名在世的患者再次向洛南县法院提起诉讼,请求判令上述被告赔偿 3 年的后续治疗费。此案历经一审、二审和重审程序,直到 2009 年 7 月才有了判决结果,一些人获得数万元的赔偿。此时,在 48 名矽肺病患者中,已经有 19 人去

<sup>6</sup> 摘自“广东省汕尾市中级人民法院民事判决书(2007)汕中法民一终字第 109 号”。王福全本人对这个估算报告表示异议。

<sup>7</sup> “广东省海丰县人民法院民事判决书(2006)海法民一初字第 339 号”。

<sup>8</sup> “5 名患矽肺病农民工等待赔偿 5 年去世”,“中国网”

([http://big5.china.com.cn/news/txt/2009-08/11/content\\_18312319.htm](http://big5.china.com.cn/news/txt/2009-08/11/content_18312319.htm));

世。<sup>9</sup>

### 三、地方政策的资格剥夺：工伤认定申请年限

进入本世纪后，广东省成为我国尘肺病的高发地区，造成尘肺病的工种包括天然宝石、玉器加工业中的切石工、磨钻工，灯饰加工业中的喷砂工和集装箱加工业中的电焊工等。据统计，1989年至2004年，广东共报告职业病5,490例。其中新发尘肺病2,418例，死亡1,302例，尘肺病在职业病中所占比例高达四成以上。近年来，广东新发尘肺病例每年有200多例，平均每年有至少100人因尘肺病死亡。<sup>10</sup>

广东省劳动和社会保障厅（现为人力资源和社会保障厅）于2008年9月11日发布《关于进一步完善我省工伤保险制度有关问题的通知》（粤劳社发〔2008〕21号，以下简称《通知》），该《通知》第二条第一款规定，“职业病发生单位属于广东省行政区域内的，职工在离开职业病发生单位两年内，被诊断、鉴定为患职业病的，其在被诊断、鉴定为职业病之日起1年内提出工伤认定申请的，劳动保障行政部门应当受理并作出工伤认定。”从普遍意义上讲，这一条款保护了劳动者的权益，使那些已经与雇主解除了劳动关系的职业病患者可以追讨赔偿，因而这一条款被广东当地媒体赞为是一个“一举打破‘职工工伤认定难’”的规定。<sup>11</sup>但就特殊意义而言，这一条款可能使尘肺病患者的工伤认定更加困难。这个“两年”的期限可以理解为申请职业病待遇的时效期限，根据这一条款，广东当地的职业病防治院可以拒绝为那些“离开尘肺病发生单位两年后的患者”进行诊断和鉴定。

医学实践早已证明，尘肺病的潜伏期可长达五至二十年，而且，早期症状与一般性呼吸道疾病相似，例行的“离岗体检”难以确诊，特别当工人离开接尘岗位之后，此病的发展速度会减慢，不一定能在两年内发展为I期尘肺。《通知》第二条第一款规定的“两年”工伤认定期限，必然使一批尘肺病患者在出现临床症状之后，因与用人单位解除了劳动关系并超过了“两年”的工伤认定期限，而被剥夺了申请工伤认定的资格，他们在历尽艰辛获得尘肺病诊断证明之后，却无法完成工伤认定程序，进而无法享受到法定的工伤待遇。

在杨人斌一案中，当事人在2005年3月广东省职业病防治院进厂对工人的健康体检中，被检查出“双肺纹理粗乱”，“建议一年后复查”。此时，他已经出现了矽肺病的早期症状。2005年9月6日，当事人被公司以“煽动员工聚众闹事”、“煽动罢工”为由开除。此后，他自费到四川大学华西职业病医院检查，被诊断为I期矽肺。2005年11月，他向海丰县劳动和社会保障局提出工伤认定申请，不获认定。2008年7月，他再次到广东省职业病防治院作职业病诊断，仍被诊断为I期矽肺。当他在2008年9月再次向海丰县劳动和社会保障局提出工伤认定

<sup>9</sup>薛振宇：“山阳尘肺患者的最后挣扎”，“华商报网络版”（[http://hsb.hsw.cn/2009-07/23/content\\_7400011.htm](http://hsb.hsw.cn/2009-07/23/content_7400011.htm)）。

<sup>10</sup>杨霞：“职业病防治严峻，广东每年有100人死于尘肺病”，“新华网”（[http://news.xinhuanet.com/employment/2006-06/17/content\\_4709279.htm](http://news.xinhuanet.com/employment/2006-06/17/content_4709279.htm)）

<sup>11</sup>刘茜：“广东规定职工离职两年内查出职业病可定为工伤”，《南方日报》，转自“人民网-中国工会新闻”（<http://acftu.people.com.cn/GB/67579/8162906.html>）。

申请时，该局则以“已经离开公司超过两年的时间，根据《广东省工伤保险条例》和粤劳社发[2008]21号文件的要求”为由，不予受理。

曾经与杨人斌同一公司的陈世胜也面临同样的障碍，他在2008年1月被广东省职业病防治院诊断为“双肺纹理增多增粗紊乱，少量阴影”，同月被公司要求辞职。辞职之后，他曾到广东省职业病防治院要求做再次诊断，遭到拒绝。以下是对陈世胜的访谈笔录：

问：你有没有进一步做职业病的诊断呢？

陈：我到十二医院去检查，十二医院它就跟我说，今年一定要把结果拿出来，要是拿不出来，跟力奇厂你就搞不到了。它说省劳动局下了一个文件，两年之内，它说过了两年之后，就没用了，你要找原单位，你就找不到它的什么证据了。关键是什么呢，就是你拿不到那份证据（编者注：指职业病诊断证明），因为它把省职防院买通了，你去检查，它不会给你出那份结果的。我问了它几次，它们这样说，说现在他们不再出“疑似职业病，跟粉尘有关系”的报告了。

问：它为什么不出了呢？

陈：以前出了，所有那些力奇厂的人都找力奇厂啊，后来力奇厂就叫它不要出了，现在这个事情全部都是力奇的人搞的名堂，什么两年之内啊，什么跟厂里面那些事情啊，全部都是力奇厂这样搞的。现在因为省劳动局出了这个文件，你再去找它，它说没用，它说你已经超过了两年了，怎么样怎么样，你就没办法跟它去搞。

从另一角度来看，《通知》的这一条款亦与《职业病防治法》、《工伤保险条例》等全国性法律和行政法规的相关条款相悖。根据《工伤保险条例》，职业病发生日应以患者被确诊之日为准，患者提出工伤认定申请，只需提供与用人单位存在劳动关系的证明；患者在离开用人单位后被诊断出职业病，只需提供与原用人单位存在过劳动关系的证明，工伤认定部门据此就应当受理职业病患者的工伤认定申请。但是，《通知》的第二条第一款在重申了上述原则的同时，又加上了“两年”的工伤认定限制期限。对于其它种类的职业病患者，尤其是没有潜伏期的职业病患者来说，“两年”限制对于索赔也许不会产生太大影响，但是，对于患潜伏期较长的尘肺病患者来说，这一限制无疑是一道难以逾越的索赔障碍。以杨人斌为例，他仅仅是因为找雇主要求看体检结果，便被雇主以“煽动员工聚众闹事”、“煽动罢工”为由开除，他多年来历尽艰辛，奔走于职防院、劳动仲裁和法院之间维权，但最终却在拿到尘肺病确诊证明的同时，因“两年”的限制而失去了工伤认定的资格。更可能出现的严重后果是，这一条款也为恶意解雇工人的雇主制造了可乘之机，使他们可以利用“两年”的期限，“合法”逃避所应承担的职业病赔偿责任。

广东省是我国主要的珠宝加工基地，在上个世纪末和本世纪初，大量的珠宝加工企业因未能对接尘作业工人提供基本的防尘设施和防尘用品，已经导致大批工人罹患矽肺病，这是一个不幸但又不容否认的事实。《通知》的制定者似乎对这一事实没有充分的认识，也没有考虑到尘肺病潜伏期长的特点，进而导致在劳动争议仲裁和司法实践中，《通知》的第二条第一款成为了仲裁机构和法院驳回尘肺病患者仲裁和诉讼请求的唯一依据，从而使部分患者失去了申请工伤认定的资格，这显然是不公平的。

### 第三节 尘肺病患者索赔的资本障碍

资本障碍是雇主所设。根据《职业病防治法》的规定，雇主主要为工人提供符合国家职业卫生标准和卫生要求的工作环境和条件，并采取措施保障工人获得职业卫生保护；对造成工人生命健康严重损害的，雇主主要受到停产、罚款、关闭企业的处罚甚至要承担刑事责任；根据《工伤保险条例》的规定，当工人罹患职业病后，如果雇主未参加工伤保险，则应按照该条例规定的标准支付职业病待遇与相关费用。对那些忽视工人职业卫生的雇主来说，这些法律规定的行政责任、经济责任乃至刑事责任是巨大的成本，在包括尘肺病在内的职业病例发生之后，一部分无良雇主会针对患者索赔设置种种障碍，以尽可能地推卸责任。

#### 一、通过离岗体检推卸责任

《职业病防治法》第三十二条规定，对从事接触职业病危害的作业的劳动者，用人单位应当按照国务院卫生行政部门的规定组织上岗前、在岗期间和离岗时的职业健康检查。这一条款在保障劳动者权益的同时，其“离岗时的职业健康检查”更具有了解劳动者离开工作岗位时的健康状况，以分清不同雇主对工人健康损害所应承担的民事赔偿责任的目的。但是，我们在收集的个案中发现，这种离岗职业健康检查正在被一些雇主用作日后推卸责任的理由。由于尘肺病具有潜伏期长，初期症状与一般性呼吸道疾病近似的特点，加之大部分患者缺少相关知识，一些雇主在患者出现早期症状时，会采取强制或者欺骗手段将患者赶出工厂。在此之前，他们为了日后推卸应承担的责任，会为这些人做离岗体检，此时，如果雇主与负责体检的职业病防治院的医生串通作弊，有意隐瞒病情的话，这种检查的结论当然是“无尘肺”，待日后患者出现尘肺病临床症状时，雇主就可出示离岗体检的结论作为推卸责任的理由。

在罗有仲一案中，海丰环球状告海丰县劳动和社会保障局，要求法院撤销该局为当事人所作“工伤认定决定”的理由是，它在与当事人解除劳动关系时，曾带当事人到省职防院做过检查，并未查出矽肺，当事人被查出矽肺是在离开公司3年后，双方当时已无劳动关系。<sup>12</sup> 这个理由竟然被一审和二审法院采信。在杨人斌一案中，也出现过类似情况，当事人在2005年3月经广东省职防院进厂体检，被查出“双肺纹理粗乱”、“建议一年后复查”后，于当年9月被公司开除，公司在10月带他到广东省职防院作了“离岗体检”，检查结果是“双肺纹理增多粗紊乱、心肺影未见异常，建议一年后复查”。尽管杨人斌在当时已经被四川大学华西职业病医院诊断为I期矽肺，但海丰县劳动和社会保障局仍然对他的工伤认定申请予以驳回，理由是，根据2005年10月广东省职防院的检查结果，不属于工伤。<sup>13</sup>

由此看来，雇主正在将具有区分赔偿责任的离岗体检转变为推卸责任的手段，而促成雇主将这一卑劣手段变为尘肺病患者索赔障碍的则是那些握有职业病诊断权力和工伤认定权力的相关机构。

<sup>12</sup>左志英：“为肺而战：尘肺病工人维权陷入困境”《南方都市报》，转自“医网”（<http://news.ewsos.com/2009/08/21565.htm>）。

<sup>13</sup> 见，“海丰县劳动和社会保障局“工伤认定决定通知书（海劳社工字[2006]010号）”。

## 二、解除劳动关系制造“理由”

如上所述，现行的法律框架是以现存劳动关系为设计原则的，当尘肺病患者出现早期症状之后，雇主为了逃避未来可能发生的赔偿费用而急于将他们赶出工厂。雇主会使用定期体检的方式，甄别出那些出现尘肺病早期症状的工人，然后以强制或者欺骗手段解除与他们的劳动关系，以此制造出一个拒绝支付职业病待遇的“理由”。我们在收集的个案中发现，雇主解除劳动关系有三种方式：一种是以“照顾工人身体健康”或者“暂时回家休养”为由，以微薄的“经济补偿金”，诱使工人与之解除劳动关系；一种是故意制造事端，诱使工人反抗，然后以工人“违反规章制度”为由，将其开除；一种是向工人承诺调整工作岗位，然后以“劳动合同无法变更”为由，将工人赶出工厂。这三种方式都是为了达到同一个目的，即当患者在病情发展后找回厂方，追讨职业病赔偿时，雇主可以“劳动关系已经解除”为由，拒绝支付。在杨人斌案、刘世岗案和陈世胜案中，三位当事人均有类似的遭遇。

杨人斌在 2005 年 3 月广东省职防院进厂体检时，已经出现矽肺病的症状。2005 年 9 月 6 日，他被广东力奇珠宝工艺礼品有限公司以“煽动员工聚众闹事”、“煽动罢工”为由开除。该公司后来在劳动争议仲裁庭上辩称，开除杨人斌的理由依据是，他在 9 月 2 日提前 6 分钟下班，与阻止他的保安员发生争执，事后会同部分工人找行政部评理，致使车间一度停工。<sup>14</sup> 而据杨人斌本人称，9 月 2 日是星期六，他是在接到部门领导指令后才下班的，在与保安发生争执后，有 20 多个工友为他表示不平，占用了 20 分钟的时间找经理谈话。杨人斌还称，当时与他一起被公司开除的还有三位工友，他们在 3 月份的那次体检中，都得到了“建议一年后复查”的诊断结论。

与杨人斌在同一公司工作的刘世岗是在 2007 年 10 月公司组织的体检中，被查出肺部有阴影的，但公司当时并未告知其体检结果，同年 12 月，公司要求他和 10 位工友辞职，这些人都是在体检中被查出肺部有问题的。在与公司的交涉中，公司主管称，他们身体不好，必须调换工作岗位，但其他部门都不接受，所以他们必须辞职，如果辞职，可以获得经济补偿金，如果不签订辞职协议，就迟早会被开除。<sup>15</sup> 在法庭上，公司却辩称，当时是要给他调整工作岗位，因他不同意，双方才协商解除了劳动合同。<sup>16</sup>

陈世胜在 2007 年 9 月份经广州市第十二人民医院诊断为“肺部纹理增粗，建议半年后复查”后，要求厂方调整工作岗位，厂方安排他做清洁工，每月工资降到了几百元，这种岗位安排明示了厂方故意以低工资赶他离厂的意图。因他坚持留在厂里，被厂方在 2008 年 1 月赶出了工厂，以下是陈世胜讲述的被赶离工厂的经过：

陈：我就是不走，我知道我身体有问题，我肯定不走啊。到 2008 年元月份，它就来硬的，你不走也得走，它就找办法把我搞出来。

<sup>14</sup> 见，“海丰县劳动争议仲裁委员会仲裁裁决书（海劳仲案字[2005]第 045 号）”。

<sup>15</sup> 根据《中华人民共和国职业病防治法》第三十二条的规定，用人单位对在职业健康检查中发现有与所从事的职业相关的健康损害的劳动者，应当调离原工作岗位，并妥善安置。

<sup>16</sup> 见，“广东省海丰县人民法院民事判决书（2008）海法民一初字第 61 号”。

问：当时是以什么为借口把你赶出来的呢？

陈：没有什么借口，它说我就是不要你，你不服，可以到劳动局告我。

问：你说企业是把你强制性地赶出来的，当时是怎么样一个情况？

陈：它是叫外面的人，开了一个小车子进去，把我往车上拖。它叫那个保安队长啊，把我叫出来，我就到饭堂里面，他们几个人在那里等我嘛，我都不知道是怎么回事，他们几个人就把我往车上拖，我说什么事啊，他们说没什么事，你给我滚。

同在力奇珠宝工艺礼品有限公司工作的熊高林也证实，该公司在发现工人出现矽肺病早期症状后，会采取各种手段与他们解除劳动关系。

熊：去年炒掉的有几个嘛，有一个是 2000 年进的，有一个是 2001 年进的，他们就是 8 月份检查的，厂里掌握了情况，就强迫他们写辞工书，不写辞工书，就不补那三个月的工资（编者注：指解除劳动合同时的经济补偿金）。

问：就是把那些查出来有职业病，矽肺病的工人都炒掉了？

熊：是。它就是把人拉到海丰县疾病预防控制中心检查，我去找那个卫生监督所的时候，它就把那个档案翻给我看，我就看到他们的结果全部是“两肺纹理增多增粗”，那种的全部让他们写了辞工书，给他们补了三个月的工资。开始的时候，跟他们说调离工作岗位，换部门，后来说不换了，你们写一份辞工书，只能写“辞工回家过年”，其它的不能写，不能写“有病”，这才能给你们补三个月的工资。说你们要是不写的话，到了 08 年 3、4 月份，随便找个借口把你们赶走，到时候你们一分钱工资都补不到。

问：他们那个时候是不是已经怀疑有职业病呢？

熊：肯定是有了，他们在 07 年 8 月份检查过后，11 月份叫他们签字了，就是厂里面行政的人到车间里来，拿一份表，叫你们几个签个字，说医生不小心，把你们那个结果打错了，要重新填份表。他们当时就知道情况不对头了，他们就到省里医院检查，有的是让“一年后复查”，那就是“两肺纹理增多增粗”；有一个是“半年后复查”，还有一个是“三个月后复查”。

既然现存劳动关系是我国职业病防治法律和工伤保险制度内涵的基本逻辑，这一逻辑就必然使雇主产生及早解除与尘肺病患者劳动关系的动机，他们要在工人出现尘肺病临床症状之前，将这些人赶出工厂，以逃避应当承担的赔偿责任。这种做法为尘肺病患者的索赔制造了巨大的障碍，仅确认是否与雇主存在过劳动关系，就足以耗尽他们残存的精力与时间。

### 三、采取“变脸”方式构筑障碍

“变脸”为我国川剧的一种表演艺术，表演者在短时间内变出多种脸谱，塑造不同的舞台人物，在现实中，一些雇主也使用了“变脸”方式，以逃避应当承担的赔偿责任。当一些从事高粉尘作业的企业雇主发现工人当中陆续出现尘肺病例之后，会通过异地搬迁、更改公司名称、变换投资经营人、与其他公司合并等多种方式逃避责任。这样一来，那些已经被雇主解除了劳动关系的患者就很难找到原来的雇主，他们会发现，厂名已经更换，或者老板已变成他人，或者工厂已经搬迁，为了找到和确认过去的雇主和工厂，他们又不得不通过一系列的仲裁和诉讼程序，以确定现在的公司与过去的雇主之间的关系。因为他们搞不清错综复杂的

企业住所、法人代表和公司归属的变更情况，他们的仲裁请求往往就被劳动争议仲裁机构以“被申诉人不当”、“对此争议无管辖权”等理由予以驳回。

本报告部分个案当事人的雇主是广东力奇珠宝工艺礼品有限公司，该公司的前身是香港力奇珠宝有限公司（Lucky Gems & Jewellery Factory Ltd.）于 1984 年在广东深圳市龙岗区平湖镇白泥坑设立的“力奇珠宝厂”，该工厂在 1997 年 6 月迁到广东惠州市惠城区九号工业区，改名“惠州惠城力奇宝石厂”，2005 年初，再次搬迁到广东汕尾市海丰县科技工业园，改为现名。据中国劳工通讯了解，在 1984 年到 2002 年间，该公司从未组织过工人进行身体健康检查，也未采取任何有效的防尘措施以降低珠宝原料加工中产生的粉尘污染，只是不断以“搬迁”、“改名”的“变脸”方式逃避应当承担的赔偿责任，而这种“变脸”又往往被当地的劳动争议仲裁机构所认可，成为“不予受理”相关争议的理由。

在 2001 年至 2003 年该公司尚在惠州期间，已经有多名随厂迁到惠州的工人感到身体不适，他们自费到医院体检，被诊断为矽肺病。在 2003 年至 2004 年间，陆续有 39 位矽肺病患者通过各种途径向厂方追讨赔偿，遭到厂方拒绝，拒绝的“理由”之一是位于惠州的“惠城力奇宝石厂”与原在深圳平湖镇白泥坑的“力奇珠宝厂”之间没有任何关系。这一“理由”得到惠城区劳动争议仲裁委员会的认可。<sup>17</sup> 在该公司于 2005 年初将工厂再次搬迁到广东汕尾市海丰县科技工业园并改名为“广东力奇珠宝工艺礼品有限公司”后，这种“变脸”继续给近年出现矽肺病症状的工人索赔造成了麻烦。例如，在冉其美一案中，当事人在 2006 年 1 月经广东省职业病防治院诊断为 II 期矽肺后，曾以“惠州惠城力奇宝石厂”为第一被上诉人、“广东力奇珠宝工艺礼品有限公司”为第二被上诉人，向惠州市惠城区劳动争议仲裁委员会提起仲裁，理由是，她在 2002 年 5 月因怀孕与第一被上诉人解除了劳动关系后，一直在家养育小孩，由此可以确定其矽肺病是在第一被上诉人处从事切粒工作所致，现在的第二被上诉人则承诺要承担第一被诉人的所有债权债务。冉其美的仲裁请求被惠城区劳动争议仲裁委员会全部驳回，理由是，第二被上诉人地处广东省汕尾市海丰县，根据法律的规定，位于惠州市的该仲裁委员会对此案没有管辖权。这一裁决使冉其美在惠州市惠城区劳动和社会保障局认定为工伤，经惠州市劳动能力鉴定委员会鉴定为“劳动功能障碍四级”之后，无法获得及时的赔偿，不得不向当地法院提起诉讼。

使用“变脸”方式逃避赔偿责任的雇主并非广东力奇珠宝工艺礼品有限公司一家，据 2006 年 1 月媒体报道，黑龙江省哈尔滨市呼兰县双井乡石英砂厂是该地区规模较大的专业矿砂厂，该工厂自 1995 年注册成立后，曾多次变更工商营业执照和企业法人，2004 年 7 月，该工厂再次由“呼兰飞达精制石英砂制造有限公司”更名为“哈尔滨晶华硅材料制造有限公司”。从 2000 年开始，曾在这个工厂打工的 20 多名工人先后患上了矽肺病，并有 7 人死亡。按照规定，工人要求职业病诊断要首先证明他们与用人单位之间存在过劳动关系，而当时大多数工人没有与工厂签订劳动合同，而且工厂那个“哈尔滨市呼兰县双井乡石英砂厂”的名称早已注销，现在这个“哈尔滨晶华硅材料制造有限公司”又拒绝为这些工人开具诊

<sup>17</sup> 在中国劳工通讯 2005 年 12 月底发布的“中国广东省宝石加工业尘肺病个案报告”中，对此案有详尽分析，见“中国劳工通讯网站”（<http://www.clb.org.hk/chi/node/64774>）。



断时所需的介绍信，导致他们无法到当地的职业病防治院进行诊断与鉴定。<sup>18</sup>

#### 四、凭借资本强势拒绝赔偿

在我国的劳动力市场中，劳动者因缺少真正可以代表其权益的工会组织而始终处于弱势，更遑论疾病缠身，身陷绝境的尘肺病患者，他们在索赔中面对强势的雇主，无法通过直接交涉获得赔偿，即使诉诸司法解决争议，在法院判定雇主承担赔偿责任之后，他们也经常拿不到赔偿。除非尘肺病患者组成维权群体，集体追讨权益并获得当地政府的关注与介入，雇主一般都不会接受患者的个人赔偿要求的，他们依仗在当地与政府官员结成的关系网络和特殊的社会身份，直言不予赔偿，这里以中国劳工通讯了解到的一个个案为例。

个案当事人肖化忠是一位四川渠县籍农民，在1995年至2003年间一直在当地煤矿作采煤工，2003年因身体不适辞职，2007年4月经四川大学华西职业病医院诊断为III期煤工尘肺。当肖化忠找到煤矿矿主廖兴安要求赔偿时，屡次遭其拒绝。矿主廖兴安凭借他的达州市人大代表、渠县工商联会副会长的身份和在当地勾织的关系网络，一贯为所欲为。以下是肖化忠一案的知情人告诉我们的一些情况：

知情人：我所知道的就是肖化忠，95年的时候一直跟着这个老板，这个老板在哪里搞煤矿，他就跟着他在哪里上班，就是说他一边采煤，一边帮那个矿主搞安全管理，跟这个老板10多年了。他这个职业病是2007年4月12日在那个华西医院检查出来的，属于晚期，比较严重了。当时就跟他说，你这个病非常严重，需要住院了，叫肖化忠交住院费。因为农民工他没钱，他平时都没钱看病，哪里有钱去住院呢？

问：他现在情况怎么样呢？

知：现在非常严重，他现在已经是不能干活了，回到农村，农活也不能干了，他家里老婆也不能干，两个老人都是靠子女，一个月给他几百块钱，他就是这样子生活的。当时就说他非常困难了，交不起。

韩：肖化忠在查出职业病以后有没有去找过老板？

知：找过老板啦！这个老板是惹不起的。这个怎么讲呢？黑白两道都是站着人哪！找他没用，他说你离开我煤矿的时候好好的，跟他没关系呀。

在索赔遭到拒绝后，一部分患者只能通过司法程序追讨权益。此时，资本的强势将可能在司法程序中再次得到显示。在罗有仲一案中，雇主一方是疏通了关系，使当地法院作出了不利于当事人的判决。在2006年4月份海丰县劳动和社会保障局对罗有仲作出工伤认定之后，他的原雇主——海丰环球对这一认定不服，并将海丰县劳动和社会保障局告上法庭，要求撤销该认定。这一诉讼请求在海丰县法院（一审）和汕尾市中级人民法院（二审）的审理中，均获支持。罗有仲认为，海丰环球之所以胜诉是因为该公司与海丰县法院的人有关系，他告诉我们，“海丰环球的陈姓法定代表人是海丰县法院执行庭庭长的小舅子”。<sup>19</sup>

<sup>18</sup> “黑龙江呼兰县职业性矽肺病事件调查”，《生活报》，转自“新浪网”（<http://news.sina.com.cn/c/2006-01-16/01468874545.shtml>）。

<sup>19</sup> 对罗有仲的访谈笔录。

## 五、利用司法程序拖延时间

我国现行的工伤保险法律和行政规章，在借用了商业保险制度中“分散风险”的原则的同时，并不具有任何惩戒性质，也没有对雇主追究侵权赔偿的功能。<sup>20</sup>对那些没有缴纳工伤保险费的雇主来说，无论是造成何种工伤和职业病，他们所需要承担的责任就是按照《工伤保险条例》的标准，支付有关的待遇，这是自担工伤风险的应有之义，亦非惩戒的涵义。因此，在现行的救济制度中，雇主掌握了工伤和职业病争议的主动权，无论这类争议在各处理程序中持续多长时间，即使雇主最终败诉，他们所需要支付的赔偿数额也仅限于《工伤保险条例》中的有关待遇标准，更何况他们还有大把机会，在这些程序中贿赂相关人员，降低赔偿的数额，甚至以无限期延长争议处理过程而达到无需支付的目的，例如，因处理程序过长，导致工伤者和职业病患者放弃诉讼。

在罗有仲一案中，当事人2000年进广东海丰县环球珠宝首饰有限公司，2006年2月被广东省职业病防治院诊断为Ⅲ期矽肺，4月被海丰县劳动社会保障局认定为工伤，5月被汕尾市劳动能力鉴定委员会评定为三级伤残。但是当罗有仲准备等向厂方索赔时，厂方却充分利用现有诉讼程序，使他的索赔进入了一个难以终结的怪圈。海丰环球先是向汕尾市劳动和社会保障局申请行政复议，在被驳回之后，将海丰县劳动社会保障局诉至法院，要求撤销对罗有仲的工伤认定，获得海丰县法院的支持。此后，罗有仲和海丰县劳动社会保障局分别向汕尾市中级人民法院提起上诉，判决结果是维持原判。2008年6月，罗有仲向广东省高级人民法院申请再审，不过，一直没有得到该法院的答复。他曾经去法院找过几次，都被拦截在门外；他也曾打电话给法官，但是法官拒绝接听他的电话。在我们在这份报告写作结束的时候，再打电话给他，已经感到讲话非常吃力，并伴有剧烈的咳嗽。

现有的劳动争议仲裁和诉讼程序是为解决劳资双方的经济利益纠纷所设，然而，一旦尘肺病患者寻求通过这些途径索赔的时候，他们所面对的可能是一个看不到终点的过程，这里既有仲裁和司法程序过长的原因，更多的则是雇主因无需承担侵权责任而使用了拖延的策略，面对处于生命边缘且财力微薄的患者，雇主们有足够的时间和金钱缠讼于这些程序之中，他们为此也无需付出更多的代价。

面对无组织的劳工，资本的力量是强大的，面对失去了劳动能力的尘肺病患者，雇主更在索赔争议占尽了先机与控制权，使资本障碍在一个惯用的模式中得以形成：首先利用体检，甄别出患有尘肺病的工人；然后用强迫或者欺骗手段与之解除劳动关系；再使用“变脸”方式制造患者索赔的歧途，或者利用资本的强势，干脆拒绝支付赔偿；最后，再利用司法程序拖延时间，将生命悬于一线的尘肺病患者拖至死亡。

---

<sup>20</sup> 这一点在《工伤保险条例》的总则部分是非常明确的，例如，在第一条中就提到，该条例的制定目的之一是“分散用人单位的工伤风险”。

## 第四节 尘肺病患者索赔的权力障碍

权力障碍是指当权者行为所构成的尘肺病患者索赔障碍。此处之当权者，包括了在尘肺病的诊断、鉴定、工伤认定、劳动能力鉴定、职业病待遇评估、劳动争议仲裁和司法审判中的从业人员，他们的身份是医生、政府官员和法官，这些人具有操作、主导乃至做出决定的资格和权力。尘肺病患者在索赔中遭遇的权力障碍并非源于法律在程序设定方面的缺陷，这类障碍的形成是当权者利用了法定程序的刚性或者故意将程序变形所致，障碍形成之后会增加尘肺病患者的索赔难度。

### 一、异地的诊断结论不获承认

按照我国现行的法律和行政规章，职业病患者的异地诊断结论应当是可以被承认的，《职业病防治法》第四十条和《职业病诊断与鉴定管理办法》第十条规定，劳动者可以选择在用人单位所在地或者本人居住地的职业病诊断机构进行职业病诊断。这类条款为尘肺病患者提供了诊断便利，他们通常在出现尘肺病早期症状之后，被雇主解除了劳动关系，在返乡数年后，出现了临床症状，根据上述条款，他们可以在家乡的职业病防治机构完成尘肺病的诊断。但是在现实中，这类条款形同虚设，企业所在地的工伤认定机构并不承认这种异地的诊断结论，它们仍然要求患者在当地的职业病防治院重新诊断。

在罗有仲一案中，当事人在 2003 年初感到胸闷咳嗽，被厂方带到广东省职业病防治院检查，检查结果是“无矽肺”。他在返回四川省家乡后，经当地职业病医院诊断，确诊为患有Ⅱ期矽肺。当他持该医院开具的“职业病诊断（鉴定）证明书”向海丰县劳动和社会保障局申请工伤认定时，该局却以“提供的诊断资料不符合工伤认定申请的要求”为由不予受理。直到 2006 年 2 月，他才获得了广东省职业病防治院的诊断结果，此时他的病情也从Ⅱ期发展到了Ⅲ期。在杨人斌一案中，当事人曾在 2005 年 9 月经四川大学华西职业病医院检查，被诊断为Ⅰ期矽肺。当他回到雇主所在地，向海丰县劳动和社会保障局申请工伤认定时，该局称这个诊断结果无效，要求他到广东省职业病防治院重新诊断，而职防院又要求他先回华西职业病医院撤销该院的诊断结果，这样一来，仅往返路费一项就要 1000 多元。2009 年轰动全国的“张海超开胸验肺”事件是一个更具震撼力的例子，河南省新密市农民工张海超在患上尘肺病后，曾先后在郑州和北京多家权威医院得到确诊，但他要取得工伤认定，必须要由雇主所在地的郑州市职业病防治所出具诊断证明，而该所的诊断结果却是“无尘（矽）肺 0+期合并肺结核”。张海超曾在万般无奈的情况下，于 2009 年 6 月 22 日在郑州一所医院作了“开胸验肺”的手术。<sup>21</sup>

可以说，异地诊断这种由法律确立的、为尘肺病患者提供便利的程序，并不为地方工伤认定机构所依循，这必然给尘肺病患者造成索赔程序中的一种障碍，

<sup>21</sup> “农民工为维权开胸验肺证明自己患尘肺”，《河南日报》，转自“腾讯网”

（<http://news.qq.com/a/20090717/000829.htm>）；张寒：“开胸验肺者称07年防疫站发现肺异常未告知”，《新京报》，转自“腾讯网”（<http://news.qq.com/a/20090803/000162.htm>）；曲昌荣：“‘开胸验肺’事件进展：专家确诊张海超患尘肺病”，“中央政府门户网站”（[http://www.gov.cn/jrzq/2009-07/27/content\\_1376400.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2009-07/27/content_1376400.htm)）。

他们不得不到原雇主所在地的职业病防治院作再次诊断，此次诊断又要求他们出示由原雇主开出了各种证明文件，而雇主显然是不可能出示这些可以“自证其罪”的文件的，由此，权力的障碍会引发资本的障碍。

工伤认定机构否定异地诊断结论也给了一些高粉尘作业企业的雇主造成了可乘之机，他们很容易与当地的职业病诊断机构建立一种“默契”的关系，对已经出现尘肺病早期症状的患者做出不真实的诊断结论，或者降低患者的尘肺病等级。熊高林一案的当事人在访谈中谈到，他的一些工友在广东省职业病防治院的检查结果与其他医院的检查结果不一致：

熊：但是他们不管这个，反正有病就把你解雇了。

问：你们职工知道不知道这个情况啊？

熊：肯定知道啊，很多人知道啊，但是没办法，没有证明他就是有职业病啊。到哪个地方检查，总是拖拖拖。像辞退了的两个啊，在07年广州十二医院检查，就是“三个月后复查”，08年的元月份，到广东省职业病防治院去检查，也是“三个月后复查”，08年的8月份检查，还是“建议三个月后复查”，到今年，09年3月10号去检查，还是“两肺纹理增多”，但是没有“建议”了。

张海超“开胸验肺”的事件和熊高林工友的遭遇都揭示了一个事实，法律允许的异地诊断在现实中并不适用，尘肺病患者即使在异地获得了具有职业病诊断鉴定资格的机构的诊断证明，也仍然需要在雇主所在地的职业病诊断鉴定机构进行再次诊断。这些机构中握有绝对的权力，它们的诊断结论不仅关乎尘肺病患者是否具有享有职业病待遇的资格，而且更是他们索赔过程的起点，从这点意义上讲，法律允许的异地诊断的确为这些人的索赔提供了一个必要的前提条件，这一前提对那些身处生活绝境和生存边缘的尘肺病患者来说，意义更为重要。问题在于，这种对患者具有重要意义的制度安排在现实却无法实现，工伤认定机构可以对这种制度的扭曲做出冠冕堂皇地解释，可以说是“为了保证工伤认定程序的严肃性”，“避免职业病诊断中的‘舞弊’现象”，等等。这种扭曲也为雇主贿赂诊断机构提供了便利，在对罗有仲的访谈中，这位朴实的农民称，海丰环球曾在2003年1月带他们11个人到海丰县疾病控制中心做体检，体检结果并没有告知他们，他认为这是公司贿赂了疾病控制中心医生的结果，他举出的证据是，“看到老板的人给了体检医生每人100元，说是加班费。”尽管在一个已经呈现整体腐败的社会中，区区100元似乎不足以收买诊断医生，但在张海超“开胸验肺”事件经媒体曝光之后，黑心雇主与不法医生之间在尘肺病诊断中的徇私舞弊关系应当已成定论。

## 二、正常的职业病索赔程序难以启动

对那些已经与雇主解除了劳动关系的尘肺病患者来说，要启动索赔程序的关键是出示曾经受雇于雇主的文件。按照我国的有关法律和行政规章，职业病患者必须与造成其职业病的工作地和雇主具有劳动关系，即使在工伤保险制度建立之后，这种以雇主缴纳保险费，具有共同分担工伤风险性质的制度，仍然要求在由工伤保险基金支付职业病待遇之前，确定造成尘肺病的责任人，这已经是我国职业病防治法律和工伤保险法律中的一个内涵逻辑。也正是基于这一逻辑，在尘肺

病患者要求进行职业病诊断、鉴定和工伤认定的时候，有关机构首先要求他们出示的是证明与雇主现存或者曾经存在过劳动关系的证明文件。对那些已经与雇主脱离了劳动关系的尘肺病患者来说，这种要求有时是根本无法满足的。

我国从上个世纪 90 年代初开始推行劳动合同制度，从此雇佣双方签订的劳动合同就成为证明劳动关系的主要文件。不过在现实中，大部分尘肺病患者是受雇于私营中小企业的，企业的雇主根本就没有与他们签订劳动合同；他们在感觉身体不适或者被雇主发现有尘肺病初期症状时，通常会被赶出工厂，在回到家乡后，他们也不会刻意保留可以证明劳动关系的各种证件和资料。例如，在 2009 年湖南耒阳籍尘肺病患者的集体维权行动中，一部分人因为拿不出受雇证据而无法确认劳动关系，尽管深圳市政府本着“特事特办”的原则，承诺他们可以用暂住证、工地出入证、工资单甚至饭卡作为劳动关系的证据，但这些证据也很难找到，因为很多人在当年返乡之后，已经把这些证据销毁了。<sup>22</sup>

在自己丢失了劳动关系的各种证明文件后，有些尘肺病患者曾试图寻找过去的雇主，但这种希望有时难以实现，除了雇主已经“变脸”之外，有些雇主早已“销声匿迹”了。自本世纪以来，由媒体曝光的大量集体尘肺病病例都是发生在高粉尘作业的小矿井、小水泥厂和家庭作坊中，或者是以工程承包为作业方式的建筑工程施工队里，这些小型企业或者临时组织的施工队根本没有营业执照，也不具备经营的资格，政府的工商行政管理部门、劳动监察部门、职业安全监督部门和卫生监督部门对这类企业的监管基本上是处在无力和不作为的状态，它们的开设、关闭、搬迁等都具有极大的任意性。<sup>23</sup> 在这种情况下，患者在解除劳动关系数年之后，已经难以找到过去的雇主。

即使尘肺病患者手中保存有可以证明劳动关系的证据，或者可以找到过去受雇的企业，亦难以启动尘肺病诊断程序。按照《职业病诊断与鉴定管理办法》第十一条第一款的规定，申请职业病诊断时，需要提供（一）职业史、既往史；（二）职业健康监护档案复印件；（三）职业健康检查结果；（四）工作场所历年职业病危害因素检测、评价资料和（五）诊断机构要求提供的其他必需的有关材料等多项证明文件。根据《职业病防治法》的规定，这些文件均属于雇主应当为工人建立的档案资料或者应当采取的职业病防治管理措施，换言之，进行职业病诊断所需的文件都掌握在雇主手中，这就是说，雇主实际掌握了开启职业病诊断至职业病待遇给付整个程序的“钥匙”。这样一来，无论是依然受雇于雇主的劳动者还是已经与雇主解除了劳动关系的劳动者，几乎都没有可能从雇主手中获得这些文件，其原因是不言自明的，没有哪一个雇主愿意“自证其罪”。于是，在缺少这些诊断所需文件的情况下，职业病诊断机构也就理所当然地拒绝为患者做出诊断并出具证明。以下是对熊高林一案当事人的访谈笔录：

熊：我在 08 年 7 月 15 号去了两家医院，广州十二人民医院，还有广东省职业病防治院，两家医院的报告单都是一样的，都是“两肺纹理增多增粗”，还有“建议三个月以

<sup>22</sup>刘芳：“百名尘肺病民工维权：身体的痛成不了证据”，《中国青年报》，转自“人民网-中国工会新闻”（<http://acftu.people.com.cn/BIG5/67574/9817359.html>）。

<sup>23</sup>事实上，即使对在工商行政管理部门注册登记的企业，政府有关部门也无力全面监管。例如，统计资料表明，2005 年，全国 1600 万用人单位中，接受职业卫生监管的单位仅仅 7.5 万户，也就是说平均 210 家单位只有一家接受卫生监管。见，周人杰、曾晓琳：“全国估计 100 多万矿工患尘肺病，死亡数是矿难 3 倍”，中央电视台《经济半小时》，“中国网”（[http://www.china.com.cn/city/txt/2006-12/27/content\\_7566140\\_4.htm](http://www.china.com.cn/city/txt/2006-12/27/content_7566140_4.htm)）。

后复查”。我心里有底了，就回来后找厂方给我出示相关的证件，因为省职防院有个规定，要那些职业史相关的证明材料。我回来找厂方，厂方说是我个人的行为，不给我办。<sup>24</sup>

尘肺病患者张保和从 1985 年起在大台煤矿任井下采掘工，2007 年底被诊断为 I 期煤工尘肺，由北京市门头沟区劳动能力鉴定委员会定为七级伤残。他因鉴定结论不满，要求到北京市劳动能力鉴定委员会进行再鉴定，但矿方为逼迫他解除劳动关系，扣押了所需的文件，以下是对张保和的访谈笔录：

问：你有没有那个书面的劳动能力鉴定结论？

张：没有，上头不给，现在就是叫你去照（胸透）去，你就照去，照回来了，说你有病，你就有，说没有，就没有，现在什么手续都不给你。矿上说你要是想要钱，现在就结账（编者注：即解除劳动关系）。我不想结账，我对这个鉴定不服，它给我闹了个七级，本身我就喘不上来气儿，我认为这个级别低，不服。可是现在矿上什么手续都不给你，我找到北京市劳动能力鉴定委员会，它们说你现在什么手续都没有啊，它就要门头沟鉴定的结论。

问：北京市劳动能力鉴定委员会要求你出具什么方面的证据啊？

答：要求诊断记录出个证明，那天拿到手的，再有一个是工伤……还有一个职业病诊断证明。

当《职业病诊断与鉴定管理办法》要求的证明文件不足时，也并非无法启动职业病的诊断程序。在 2006 年 10 月 27 日卫生部发布的“关于职业病诊断鉴定工作有关问题的批复（卫监督发[2006]429 号）”中，已经要求，在当事人无法提供职业健康监护档案复印件和工作场所历年职业病危害因素检测、评价资料时，各地政府卫生机构可以受理职业病诊断、鉴定申请。<sup>25</sup> 但这个文件并未得到执行，一是因其属于部颁的行政性文件，不具备《职业病诊断与鉴定管理办法》等行政规章的效力，二是职业病诊断鉴定机构出于减轻工作负担或者有意偏袒雇主利益的目的，在患者缺少相关证明文件的时候，不愿对他们的职业病诊断鉴定申请予以受理。

### 三、患者的仲裁诉讼请求不获受理

法律对提起劳动争议仲裁和诉讼的时效是有限制的，仲裁机构和法院驳回申请也需要一定的理由。<sup>26</sup> 当雇主以强制或者欺骗手段与尘肺病患者解除了劳动关系之后，此举为日后患者索赔预设了障碍。数年后，在患者病情加重，就职业病待遇诉至企业所在地的劳动争议仲裁机构时，该机构往往枉顾尘肺病潜伏期长、患者急需救治的现实，以“仲裁申请超过了仲裁时效”、“双方已经协议解除

<sup>24</sup> 编者注：实际上不是省职业病防治院的规定，应当是《职业病防治法》的规定。

<sup>25</sup> 卫生部“关于职业病诊断鉴定工作有关问题的批复”的有关内容全文是“凡用人单位没有对劳动者进行职业健康监护以及没有开展工作场所职业病危害因素监测、评价，导致当事人在申请职业病诊断、鉴定时无法提供《职业病诊断与鉴定管理办法》第十一条第一款第（二）、（四）项材料的，职业病诊断与鉴定机构可以受理职业病诊断、鉴定申请，并根据当事人提供的自述材料、相关机构（包括卫生监督机构和取得资质的职业卫生技术服务机构等）和人员提供的有关材料，按照《职业病防治法》第四十二条第二款的规定作出诊断或鉴定结论。”

<sup>26</sup> 例如，《劳动争议调解仲裁法》第二十七条规定，劳动争议申请仲裁的时效期间为一年。仲裁时效期间从当事人知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算。

了劳动关系”或者“用人单位已经支付了经济补偿金”为由，裁决驳回仲裁申请。作为诉讼的前置程序，劳动争议仲裁机构的这些驳回理由又可能被后续的一审和二审法院用来驳回患者的诉讼请求。

在陈世胜一案中，当事人在 2008 年 1 月 22 日经广东省职业病防治院诊断为“双肺纹理增多增粗紊乱，少量阴影”之后不久，即被雇主赶出工厂，并在强迫之下签订了“补偿协议书”，该协议书载明，由雇主支付一次性经济补偿金和奖金共计 5,232 元，当事人自领到补偿金后，即为最终所有补偿，不再向雇主追究工资、加班费和补偿费。尽管雇主事后向劳动争议仲裁机构辩称，是双方经过协商解除的劳动合同，但在公司行政部人事办公室向当事人发出的通知书中，字里行间却体现了雇主解除劳动关系的单方意愿。<sup>27</sup> 在被赶出工厂后，陈世胜意识到，在未来病情发展之后，将面临无处索赔的麻烦，遂向海丰县劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，要求恢复劳动关系。2008 年 4 月 3 日，海丰县劳动争议仲裁委员会作出裁决，认定双方是在协商的基础上达成“补偿协议书”的，据此驳回了陈世胜的仲裁请求。这份劳动争议裁决书也在后续的司法程序中，成为法院判案的依据，法院在判决中，认定双方达成了解除劳动关系的协议，据此驳回了陈世胜的诉讼请求。<sup>28</sup>

有一部分尘肺病患者在难以依循劳动争议处理程序诉请职业病待遇之后，会向法院提出民事赔偿的诉讼请求，我国《职业病防治法》也赋予他们这种申诉的权利，该法第五十二条规定，职业病病人除依法享有工伤社会保险外，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。尽管法律规定可以要求民事赔偿，但法院却对这种请求不予受理。这种做法源自最高人民法院 2003 年 12 月 4 日发布的《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》，该《解释》第十一条规定，雇员在从事雇佣活动中遭受人身损害，……属于《工伤保险条例》调整的劳动关系和工伤保险范围的，不适用本条规定；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，劳动者或其近亲属想人民法院起诉请求用人单位承担民事赔偿责任的，告知其按《工伤保险条例》规定处理。”对照《职业病防治法》第五十二条，最高法院的这个司法解释显然是与这部现行的基本法律相抵触的。

由于法院不受理职业病患者的民事赔偿案，致使尘肺病患者在遭雇主拒绝给付职业病待遇的情况下，无法提起民事诉讼。在肖化忠尘肺病索赔案中，当事人在被确诊为Ⅲ期煤工尘肺后，曾找矿主廖兴安要求赔偿，遭到拒绝。此后，他上访到达州市和四川省职业安全监督管理局，甚至委托其子到北京上访，有关部门也曾经要求廖兴安承担赔偿责任，但廖兴安依仗其人大代表、工商联会副会长的身份和与当地官员的密切关系，仍然拒绝赔偿。这种僵持的局面迫使肖化忠不得不在 2008 年向渠县法院（一审）提起诉讼，要求人身损害赔偿。渠县法院在明知正常的工伤认定和劳动能力鉴定程序已经无法进行的情况下，仍然裁定肖化忠在被确诊为职业病后，应向劳动部门申请工伤认定和劳动能力鉴定。在裁定书中，法院提出，当事人未进行工伤认定，直接以人身损害赔偿的诉讼，不属于法

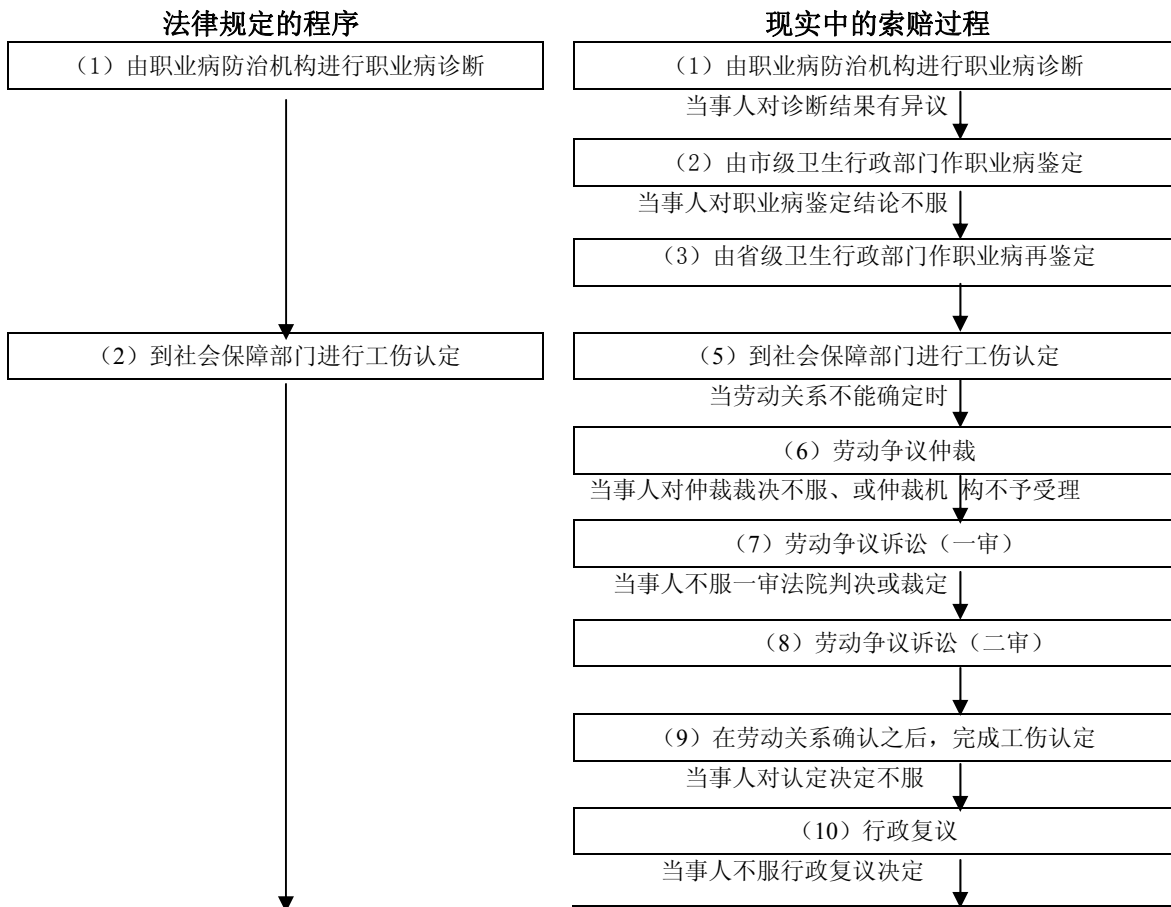
<sup>27</sup> 该“通知”称，公司人事办已与 2008 年 1 月 25 日正式以书面形式通知你 1 月 29 日办理解除劳动关系，……请到财务领取工资，若超过一定时间不领取，将根据法律规定自离处理，工资视为放弃。

<sup>28</sup> 见“海丰县劳动争议仲裁委员会仲裁裁决书（海劳仲案字[2008]第 006 号）”。

院的受理范围。<sup>29</sup> 达州市中级人民法院在二审裁定中维持了一审法院的裁定，并提出，对工伤认定和劳动争议仲裁不服的，再行以工伤保险待遇诉至法院，而不能以人身损害赔偿向法院起诉。<sup>30</sup>

#### 四、简单的程序演变为复杂的过程

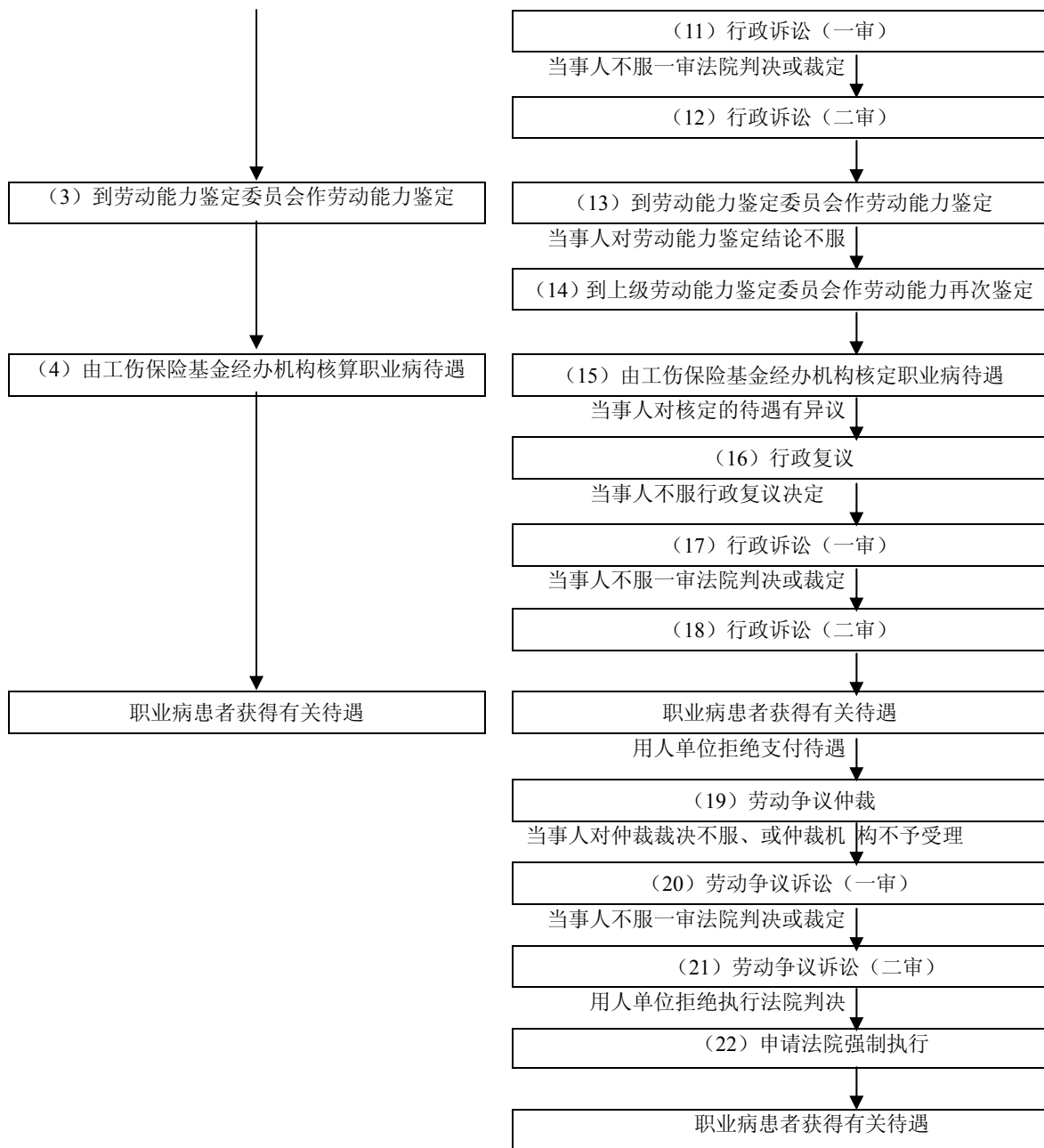
我国法律规定的职业病待遇申请程序并不复杂，根据《职业病诊断与鉴定管理办法》、《工伤认定办法》和《工伤保险条例》等行政规章的规定，当尘肺病患者要求职业病待遇时，他们只需通过职业病诊断、工伤认定、劳动能力鉴定和职业病待遇核算等四个程序，就可获得职业病的相关待遇。在向尘肺病患者提供法律援助的过程中，我们却发现，上述程序仅仅适用于劳资双方现存有劳动关系的患者，对那些已经解除了劳动关系的尘肺病患者，其索赔的过程要复杂的多，他们可能要经过繁琐冗长的步骤才能最终走到申请职业病待遇程序的“门口”。尤其是那些没有参加工伤保险的雇主，为了逃避支付职业病待遇的责任，会不断地在上述各个程序中制造障碍。当权者们则有可能无视尘肺病患者急需救治的现实，将上述程序演变为一系列复杂的过程，使尘肺病患者最终因体力财力和能力不支而放弃索赔或者被迫与雇主达成“调解协议”。行政规章规定的程序与现实中的索赔过程之比较可见下图。



<sup>29</sup> 见，“四川省达州市中级人民法院民事裁定书（2009）达中民终字第18号”。

<sup>30</sup> 同上。





如上图所示，法律确定的职业病诊断、工伤认定、劳动能力鉴定和职业病待遇核算的四个程序在现实中被演化成一个包括了行政复议、劳动争议仲裁、劳动争议诉讼和行政诉讼等 22 个步骤的复杂过程，如此复杂的步骤，不用说那些只有小学文化程度的农民工，即使是具有专业水平的律师也难以在短时期内找到入门的路径。当法定的简单索赔程序被加入了地方性的政策、规则以及“官商勾结”的潜规则之后，就变成了一个并不规范且极为复杂的过程。根据行政复议、劳动争议仲裁、劳动争议诉讼和行政诉讼等诸多程序法律的规定，完成 22 个步骤所需时间至少为 54 个月或 4 年半，这尚不包括当事人为各步骤需收集证据、准备文件的时间，也不包括法律允许各步骤因特殊原因延长的时间，更不包括各步骤在进行中被雇主或者当权者故意拖延的时间。<sup>31</sup> 尘肺病患者一旦进入这个过程，

<sup>31</sup> 例如，在冉其美一案中，双方当事人对一审法院的判决不服，均上诉至汕尾市中级人民法院。但法院称，因

就可能陷入一个接一个由“起诉、败诉、上诉、败诉”构成的循环，难以看到这个过程的尽头。可以说，这个貌似公允、公正、公平的过程对那些家庭生活陷入绝境，个人生命悬于一线的尘肺病患者而言，就是一条没有尽头的不归路。

以中国劳工通讯曾经援助过的四川农民工邓文平一案为例，当事人于 1997 年 11 月受雇位于广东省惠州市博罗县的丽雅宝石厂(港资)，从事宝石切割工作，2000 年底经广东省职业病防治院确诊为 II 期矽肺，2001 年 4 月与厂方达成“调解协议”，接受了 9 万元的经济补偿金。2002 年 10 月，当事人在病情发展为 II+ 期后，曾向厂方提出支付经济补偿的要求，在遭到拒绝后，向博罗县劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，被该仲裁机构以“申诉时效超过法律规定”为由不予受理。此后，他又诉至博罗县法院和惠州市中级法院，请求人身损害赔偿，均被两级法院以“超过诉讼时效”为由，予以驳回。2004 年 4 月，当事人在病情发展为 III 期之后，再次向博罗县劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，请求厂方给予经济补偿，被该仲裁机构以“与厂方签订了补偿协议”为由，再次驳回，这一理由又被两级法院用来驳回当事人的诉讼请求。直到 2005 年 7 月，此案方在广东省人大常委会主任的“关注”下，由惠州市中级法院主持双方签订“调解协议”，邓文平获得一次性赔偿 23 万元。此案历经两个劳动争议仲裁和诉讼程序，耗时 2 年又 9 个月，而当事人则在获得赔偿半年后在四川家乡去世。<sup>32</sup>

在权力障碍中，这个被当权者复杂化了的过程较之前述的其他权力障碍具有更大的伤害性和隐蔽性，它的伤害性在于，障碍是当权者利用各种程序内在的刚性要求所制造的，无论是与职业病诊断、鉴定、认定有关的行政程序，还是与处理争议有关的仲裁和诉讼程序，都有法律对其规定的受理条件、申请时效、办理步骤、审理时间等具体要求，这些要求既具有刚性的特点，也赋予当权者自由裁量的权力，当权者在需要的时候，完全可以将患者本身的些许不利因素放大为法律禁止的理由，进而做出驳回患者请求的决定。这种障碍的隐蔽性则在于，伴随以职业病诊断鉴定、工伤认定、劳动能力鉴定等各程序的是一套相互衔接的行政复议、劳动争议仲裁和司法审判程序，这些以严谨和严格为特征的程序本为处理患者与雇主、患者与当权者之间的争议所设，当这些程序一旦被腐败的或者不作为的当权者所用，将使患者失去本来申请职业病待遇的目标，陷于无尽的争讼细节之中，耗尽其残存的时间与精力。

## 第五节 结论与建议

本报告所涉个案揭示，在尘肺病患者的索赔过程中，存在着来自制度、资本和权力三个方面的障碍。

在制度性障碍中，现行职业病待遇的申请制度并未对农民工已经成为尘肺病患者主体的这个特点予以考虑，也未顾及尘肺病的发病机理。现实中，农民们

---

一方当事人是香港公司，无法直接送达法律文书，每次开庭都要登报公告，时间为 3 个月。

<sup>32</sup> 据媒体报道，广东省人大常委会主任黄丽满到惠州市中级法院视察信访工作发现此案并作出指示，在广东省人大常委会的督办下，此案才在惠州市中级法院进入再审程序。见，田霜月、高镜、雪敏：“省人大主任亲自督办讨赔偿，川籍民工获赔 23 万”，《南方都市报》，转自“南方网”

(<http://news.southcn.com/gdnews/gdtodayimportant/200510210066.htm>)。

既缺乏基本的职业病防治知识，又在劳动过程中缺少基本的防尘装置和防护用品，他们中的大部分人在出现尘肺病初期症状后，已经被雇主以强制或者欺骗的手段解除了劳动关系，当尘肺病经过潜伏期出现临床症状后，以现存劳动关系为设计原则的法律法规就成为了患者申请职业病有关待遇的制度性障碍。他们不得不自己负担难以预期的诊断和治疗费用，又因与雇主并无现存的劳动关系而无法获得后续治疗费用，在申请工伤认定时，更会因地方政策的限制而失去申请资格。这些障碍使患者在病情发展之后，无法获得有效的救治，只能重新提起劳动争议仲裁和审判程序，将自己残存生命的延续寄托于繁琐冗长的程序之上，对于那些处在死亡边缘的尘肺病患者来说，这是极不公正的。

在尘肺病患者维权的道路上，缺少道德、法律、工人集体力量约束的雇主成为了资本障碍的主要构筑者，他们利用了法律允许的空间和法律本身的漏洞，采取一切尽可能的手段，逃避本应承担的责任。对从事接尘作业的工人定期进行身体检查和离厂检查本是法律规定的一项责任，这一规定被雇主用作查出早期尘肺病患者的手段；解除劳动关系本是市场经济中雇佣双方的一种正常行为，这一行为也被雇主用作抛弃早期尘肺病患者的一种方式；甚至企业搬迁、名称更换、法人变更、资本合并等等商业运作形式都可以成为雇主逃避赔偿责任的途径。雇主们充分利用了尘肺病潜伏期长、患者缺少相关知识等特点，借空间与时间的差异，为患者索赔制造出种种障碍。那些称霸一方的雇主，更可利用与当地官员织就的关系网络，公开蔑视法律，视现行的规章如无物，直接拒绝承担赔偿责任。

进入本世纪以来，新发尘肺病病例的迅速增长是政府片面强调经济发展，忽视社会公正和劳工权益的一种后果，而在患者的维权道路上，这种恶劣后果的影响依然存在。那些持有职业病诊断鉴定、工伤认定、劳动能力评定、职业病待遇核算、劳动争议仲裁、司法审判等各种权力的当权者们，在雇主的金钱贿赂与权势威胁之下，将本来应当简便、公正的程序变成了患者索赔难以逾越的障碍。在这些程序中，制度的刚性与缺陷因权力持有人的操作而得以放大，异地职业病防治医院的诊断证明不被企业所在地的机构认可；资本的无良与趋利避害本性因权力持有人的操作被涂上了“合法”的色彩；仲裁和司法机构将雇主解除与早期尘肺病患者劳动关系的行为引为驳回患者请求的“正当理由”。当本来只有四个步骤的程序因制度、资本和权力的障碍被演变为22个步骤之后，当大批的尘肺病患者倒在这条漫长无止境的路上，我们不得不注意到一个本来不在本报告讨论范围内的话题——“弄权”。也许，职业病诊断和工伤认定程序的设计者们希望赋予这套程序以简便、公正且具有刚性的特征，而在当权者对资本有意偏袒或者有所顾忌的时候，程序具有的刚性特征恰恰为他们提供了一个可以“弄权”的空间，他们可以将这套简便的程序演变为复杂的步骤、也可以将其打造成职业病患者索赔中无法逾越的障碍，更可以将其开辟为“官商勾结”的交易场。当因当权者的舞弊迫使一个Ⅲ期尘肺病患者不得不使用“开胸验肺”的方式来证明自己患有尘肺病的时候，我们已经难以再将当权者们的行为定义为“行政不作为”或者“渎职”或者“玩忽职守”，这些人的所作所为令我们想到的是，一群冷血的人在对一群无助的人持续的恶意戏弄。

本报告论及的三类障碍又是相互交织的，最终形成一个巨大的结构性索赔障碍，从而大大增加了尘肺病患者索赔的难度。制度性障碍为雇主构建资本性障碍

形成了基础，他们在职业病的诊断鉴定中，可以拒绝出具所需的相关文件，进而将资本障碍设置在了尘肺病索赔程序的开端，而权力性障碍又是“官商勾结”的一种必然后果，尘肺病的诊断鉴定机构、工伤的认定机构、劳动能力的鉴定机构、劳动争议的仲裁机构以及司法机构的相关人士，都可以利用制度所具有的刚性与缺陷，用手中的公共权力将尘肺病患者索赔的程序异化为维权的障碍。

在这三类障碍的背后，则是我国职业病防治领域现实中所面临的重大问题，即“官商勾结”与劳工弱势，这两大问题在中国劳工通讯发布的研究报告中已经提及，在这里有必要予以重申。当那些以地方GDP作为仕途“敲门砖”的政府官员找到了唯利是图的雇主时，以环境和劳工权益为逐利代价就成为“官商勾结”的结点；当政府扼杀了劳工组织的萌芽且剥夺了他们的集体谈判权利之后，劳动者就已经沦为任由雇主宰割的“羔羊”。两大问题在催生了我国职业病和工伤事故持续高发的同时，也蔓延到尘肺病患者的维权领域并形成了三大障碍的背景，源于劳工弱势而形成的资本障碍同源于“官商勾结”所形成的权力障碍自不待言，即使是制度障碍亦置于这个背景之下，我们可以发现，正是因为两大问题的存在，才使立法者在法律的制定过程中，缺少对劳工权益在普遍意义上的考虑和对尘肺病患者在特殊意义上的兼顾。

针对尘肺病患者的索赔障碍，中国劳工通讯提出如下建议：

### 一、转变职业病防治制度的构建思路

我国职业病的防治制度一直秉承“预防为主”的方针，围绕这一方针，制度要求企业采用有效的职业病防护设施，为劳动者提供防护用品；设置职业卫生管理机构，配备专业人员负责职业病防治工作，还要求企业制定职业病防治计划和实施方案；建立、健全职业卫生管理制度和操作规程、职业卫生档案和劳动者健康监护档案、工作场所职业病危害因素监测及评价制度以及职业病危害事故应急救援预案等等。这套防治制度的设计思路忽视了我国现实中大量私营中小企业和家庭作坊存在的现实，即它们是在经济利益驱动下生成的一种生产经营单位，因生产资源而生，视经营状况而存，随市场竞争而灭，它们当中有相当一部分根本就不具备法人的资格，也不在政府工商管理部门和职业病监管部门的视野之内，自然难以完成制度中的大部分要求，例如建立各种职业病防治制度和档案等，这是一个在经济发展过程中不可避免的现实，也是一个在短时期内无法消除的事实。因此，政府应转变目前这种不切实际的、整齐划一的职业病防治制度的构建思路，转而采取分类治理的模式。

**为接尘工人建立受雇档案。**对具有法人资格的企业，应仍然要求它们按照《职业病防治法》的规定，在政府有关部门监督和指导下，建立法律规定的一切制度；对那些不具有法人资格的小作坊、小矿井，小工厂，则由政府有关部门予以监管，除要求为工人提供必要的职业病防护设施和个人防护用品外，由政府代为建立和管理相关的制度和档案，这里首先要对从事高粉尘作业的工人建立严格的受雇登记制度，要求雇主报送有关人员的基本资料，并要求他们定期报告人员变动情况，根据这些资料，由政府有关部门建立和保存接尘工人的受雇档案，以作为尘肺病例发生之后的诊断、鉴定和工伤认定的依据。

**定期进行尘肺病普查。**直到目前为止，政府对位居职业病首位的尘肺病例尚无较为准确的统计数据，这使对此种职业病的防治与善后工作都处在一种混沌、摸索、应付的状态中，最近一次的全国性调查应当是1987年由卫生部组织的“全国尘（矽）肺流行病学调查研究”。时隔20多年，我国企业的结构已经发生了重大变化，大部分尘肺病都发生在中小私营企业中，近年来，有专家提出的所谓“一百万”矿工尘肺病患者的数据，也仅仅是一种基于经验的估算，不足以作为尘肺病防治项目设计和防治政策制定的依据。中央政府应当对这类职业病有定期进行普查的规划与计划，并将普查的重点设定在从事高粉尘作业的私营中小企业，将在这类企业从事接尘作业的农民工作为普查的重点对象。普查应当以3—5年为一个周期，由政府 and 雇主共同负担普查的费用。对在普查中发现造成大规模尘肺病例的企业，政府卫生监督部门应采取措施，督促雇主改善工作条件，装备降尘设施，采用湿式作业，或者更换产生粉尘的原材料。

**普及尘肺病知识。**我国尘肺病病例在近年来激增的原因之一是农民工对接尘作业导致的尘肺病危害缺少基本认识，缺少自我保护的意识，这个问题又与政府和中华全国总工会（以下简称“全总”）忽视对他们的权益保障有关。上个世纪末，政府在放开对农民工外出务工限制的同时，忽视了对他们进行必要的职业病防护知识和劳动权益保障知识的宣传，很多人不了解高粉尘作业的危害、尘肺病的致病原因和初期症状，也不了解在患病之后应当享有的权益和获得权益的途径，全总各级工会当时也对这些问题未能予以重视。各级政府和工会应当将普及尘肺病防护知识和职业病待遇的政策法律作为农民工权益保障工作的重点，应当利用各种媒体和相应手段，或者借助工会与农民工非政府组织的力量，在工人当中深入开展尘肺病防治、职业病待遇等有关法律和知识的宣传。政府和工会若将以“援助农民工”为名筹集的资金用于这一工作，则功德无量，这要比那些为粉饰政绩而为农民工设计的“职业招聘工程”、“法律援助工程”、“技术培训工程”有更多的实质性意义和实际效果。

**建立由工人参与的制度。**中国劳工通讯一贯主张，真正能够抑制和减少职业病的有效、长效机制是建立一套由工人参与的企业职业安全卫生监督管理制度。在企业中，最关心工人生命安全和身体健康的是工人自己，只有当他们真正能够在职业安全卫生监管方面发挥作用，职业病防治和安全事故的防范措施才有可能得到落实，具体地说，就是工人们能够组织起真正代表自己利益的工会，参与管理和监督企业的职业安全与卫生状况。惟有发动工人，以工人集体的谈判力量，才能迫使雇主改善劳动条件，增加职业安全与卫生防护装置，向工人发放合格的劳动防护用品；也只有通过这种自主的工人组织的力量，才有可能打破资本的障碍和权力的障碍。

## 二、简化尘肺病患者的权益救济程序

应当说，我国职业病诊断、鉴定和工伤认定的程序并不复杂，之所以在现实中变得如此繁杂且具有过度的刚性，有其制度本身设置的失误，更是程序的操作者弄权所致。因此，必须通过行政手段和立法机制，还原这套程序的本来步骤和简便特征，以使尘肺病患者在短时间内通过这套程序获得及时的救济。

**建立尘肺病患者的诊断鉴定和工伤认定程序。**在上个世纪末和本世纪初期我国经济高速发展阶段，诸如珠宝加工、建筑、采掘等产生高粉尘的企业，普遍存在缺少防尘装置和防尘用具供给不足的问题。鉴于尘肺病具有潜伏期长、大部分患者已经被雇主解除了劳动关系等特点，并考虑到未来新发尘肺病例将持续居高不下的趋势，应当建立一套有别于其他职业病的诊断鉴定和工伤认定程序。在这套程序中，应当针对上述尘肺病患者索赔中所遭遇的资本和权力障碍，设计出可以破解障碍的方法，并根据尘肺病患者索赔的具体困难，本着“合法、公正、及时”的原则，在劳动关系确认、申请所需文件、异地诊断证明、工伤认定时效等方面为尘肺病患者开一道“方便之门”。

**修订落实法律以便利权益救济。**有关职业病待遇的法律应当以便利对患者的权益救济作为修订的原则，而便利之意莫过于程序尽量简化明了。如果政府有关部门能够为接尘工人建立受雇档案，在尘肺病例出现后，可以追溯病发的时间和地点，患者与雇主的劳动关系也可明确，此后的尘肺病诊断、鉴定和工伤认定也将不存在劳动关系证明文件缺失的问题。在这些程序中，应当允许患者利用法律已经提供的便利，例如，认可患者在异地（居住地）职业病防治机构获得的诊断结论。立法机构还应对造成患者权益救济不便的法律予以修订，例如，规定在尘肺病患者病情发展后，获得自动晋级的资格；允许法院受理患者的民事赔偿诉讼请求；患者在与雇主或工伤保险机构发生争议之后，可以直接向法院提起诉讼；法院在事实基本认定的前提下，视患者的病情启动先予执行程序，在判决中对后续治疗费有所兼顾等等。

**建立区域间尘肺病患者救济的援助机制。**尘肺病患者以其虚弱之躯远离家乡，奔走于维权的路上，这是对我国人权状况的一大嘲讽。在缺少民间维权组织出面协调的情况下，应当在患者居住地与雇主所在地的政府之间建立一个针对尘肺病患者的援助机制，由两地政府出面协调解决他们的异地维权事宜。建议在尘肺病例高发地区，由当地政府成立尘肺病患者维权工作组，由政府的卫生监督、职业安全监察、人力资源和社会保障以及司法部门派员组成，负责就患者的职业病待遇事项与雇主所在地的政府相关部门进行协调，以使尘肺病患者能够得到及时的救治与救济。为保障尘肺病患者及其家庭的生活水平，对确实无法确认劳动关系的尘肺病患者，其现居住地的政府应将他们纳入当地最低生活保障对象，并为他们提供必要的医疗救治条件，所需费用由政府承担。

**为尘肺病患者建立治疗与保障基金。**我国尚有大批的尘肺病患者因不能确认劳动关系或者找不到原雇主而无法得到及时的救治，其家庭因病致贫，债台高筑，陷入生活绝境。政府应当采取强制性手段，根据高粉尘作业企业的产值，按照一定的比例提取尘肺病防治费，建立尘肺病患者治疗与保障基金。该基金的主要用途是为那些已经确诊为尘肺病的患者在尚未获得工伤待遇之前，提供救急性质的治疗费用和基本生活保障。建议由政府有关部门主持基金的筹集和运作，可根据企业的规模和工作地粉尘的浓度，确定不同的基金费用征缴率，在银行设立专户，专款专用，同时，对基金的支付标准和支付手段制定相关的制度。

**三、建立对职业病诊断认定制度的社会监督系统。**本报告揭示了尘肺病患者在诊断、鉴定和工伤认定过程中所遇到的权力障碍，这一障碍凸现了公共权力严重异化的趋势。因为社会中缺少对职业病诊断和工伤认定的公共监督系统，对权

力的监督仅限于政府有关机构内部的自我监督机制，这种监督对于抑制公共权力的异化已经毫无作用。因此，来自外部的社会监督应当成为抑制权力异化，消除尘肺病患者索赔之权力障碍的一个必要途径。

建立对尘肺病诊断和工伤认定制度的社会监督系统，首先是要确认民间团体对这些制度运行的监督资格。政府应当根据行政区划，在各地选择合法注册的民间团体，赋予它们对高粉尘企业进行尘肺病监督的资格，并提供物力、资金、培训方面的支持。再者，要确定民间团体对制度的监督职责与相应的权力，这些职责和权力包括：（1）根据工人提供的线索，随时对高粉尘作业企业的职业卫生进行监督，并向政府有关部门举报企业存在的问题；（2）对尘肺病的诊断和工伤认定过程进行监督，受理工人和患者的举报，对有关职能部门提出质询；（3）代表尘肺病患者对劳动能力鉴定和工伤认定机构的行政行为提起行政复议；（4）以此类机构为诉讼对象，代表尘肺病患者向法院提起行政诉讼。

全总作为一个准政府性质的组织，如果仍然愿意以“群众组织”的身份出现，则应当在尘肺病的防治和对患者的救济中承担积极的角色。地方工会应鼓励和支持农民工在高粉尘作业的企业中组织工会，或者协助工人在企业中建立职业安全卫生监督委员会（或职业安全卫生监督小组），在其所在区域建立职业安全卫生联合监督委员会，委员会成员应该由工人自己选举的代表组成。在条件成熟的时候，鼓励和引导企业工会就职业安全卫生事项与雇主进行集体谈判，签订专项集体合同。另外，地方工会应为尘肺病患者索赔提供法律援助，并为那些异地维权的患者在需要时提供食宿条件。

尘肺病在我国职业病中已经居于首位，估计数量已超过百万之众，当患者在无法获得正当的职业病待遇或者合理的经济赔偿时，势必形成大量的权益争议，当尘肺病在某一企业或者某一地区大面积出现时，又往往形成患者集体追讨权益的群体性事件。尽管政府可以采取“特事特办”的方式，化解群体性的争议和典型个案，但尘肺病患者的权益保障最终要通过消除三类索赔障碍方可实现。

## “中国劳工通讯”其他研究报告与发表日期如下：

中国劳工权益保障研究系列报告之一

**利益的冲突与法律的失败：中国劳工权益分析报告（2004年11月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之二

**官商较量与劳权缺位：中国职业安全卫生报告（2005年4月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之三

**挣扎在去留之间：中国广东省东莞女工状况的调查笔录整理报告（2005年6月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之四

**中国工人运动观察报告(2000-2004)（2005年9月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之五  
致命的粉尘：中国广东地区珠宝加工业矽肺病个案分析报告（2005年12月）

中国劳工权益保障研究系列报告之六  
有效的工人组织：保障矿工生命的必由之路——中国煤矿安全治理研究报告（2006年3月）

中国劳工权益保障研究系列报告之七  
关于中国童工现象的实地考察报告（2006年5月）

中国劳工权益保障研究系列报告之八  
“以人为本”？：煤矿矿难遗属谈话的启示（2006年11月）

中国劳工权益保障研究系列报告之九  
中国工人运动观察报告(2005-2006)（2007年5月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十  
集体合同制度是调整劳动关系的必然选择（2007年9月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十一  
公力救济在劳工维权过程中的异化：对三起工伤（职业病）索赔案的分析（2007年12月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十二  
从“状告无门”到“欲加之罪”——对工人集体行动演变过程的分析(2008年3月)

中国劳工权益保障研究系列报告之十三  
终结“法外运行”的劳动关系——论《劳动合同法》对工会角色的定位（2008年7月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十四  
谁来维权 为谁维权——论全总维权的政治化及中国工会运动的出路（2008年12月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十五  
中国工人运动观察报告(2007-2008)（2009年3月）