
以区域间政策法规的协调联动 推动区域一体化发展

耿协萍

【摘要】:长三角区域内出现“同案不同判”的原因在于区域内省际之间出现“政策隔断”，即针对特定问题，各省域地方性政策法规有不同的规定。这种“政策隔断”不仅影响司法统一，更妨碍区域一体化发展要求。本文从三个方面提出八项机制建设，以增强区域间政策法规协调联动的刚性和操作性。

【关键词】: 区域间 政策 协调 长三角一体化

一、问题的提出：

同一个长三角，不同的司法裁判

一位颇有名气的劳动法律师近来遇到一个“同案不同判”问题，相同的案件在不同的省域产生截然不同的裁判结果：他正在代理两个案件，都是高等职业院校的大三学生在毕业前按照学校的安排到企业顶岗实习，一位张姓大学生来自安徽，在浙江企业实习期间因工作原因受到伤害，浙江法院裁判张姓大学生享受工伤保险待遇；一位王姓大学生来自浙江，在上海企业实习期间因工作原因受到伤害，上海法院裁判王姓大学生不能享受工伤保险待遇。

二、问题产生的地方层面原因：

同一个长三角，不同的省际政策法规

长三角区域内三省一市都有政策法规的制定权，这一方面促使各地探索创新，另一方面也出现了对同一问题的差异性规定，这些差异性规定容易形成“政策隔断”，客观上妨碍了区域一体化发展。长三角区域内实习大学生工伤保障政策就是如此，经研究发现，区域内三省一市现行政策法规对实习大学生因工受伤所持态度是完全不同的。

安徽省现行有关工伤保险的政策法规有两个：一个是《安徽省实施〈工伤保险条例〉办法》（安徽省人民政府令 247 号，2013 年 9 月 1 日起施行），另一个是《关于贯彻执行〈安徽省实施工伤保险条例办法〉若干问题的意见》（皖人社发[2014]14 号），这两个政策文件都未就实习大学生因工受伤问题作出明确规定，采取不涉及的模糊态度。

江苏省现行有关工伤保险的政策法规是《江苏省超过法定退休年龄人员和实习生参加工伤保险办法》（苏人社规[2020]6 号，自 2021 年 2 月 1 日起施行），这个文件明确用人单位可以依照该办法为实习大学生办理工伤保险，换言之，用人单位也可以不为实习大学生办理工伤保险（见其第五条）；对于可以办理工伤保险的实习生也作出限制，限于“年满 16 周岁，由实施全日制学历教育的技工院校、中等职业学校根据法律、法规和国家有关规定集中统一安排学期性顶岗实习的学生”（见其第三条）。可见，江苏省现行政策法规对实习大学生因工受伤保障待遇持谨慎的授权态度。

上海市现行有关工伤保险的政策法规是《上海市工伤保险实施办法》（上海市人民政府令第 93 号，2013 年 1 月 1 日起施行），

这个文件未涉及实习大学生因工受伤享受保障问题，但上海市人力资源社会保障局时任负责人在上海市新闻发布会（2012 年 12 月 11 日）上介绍该政府规章的相关情况并回答记者提问时明确答复，大学生在实习期间与实习单位之间不构成法律上的劳动关系，不属于工伤保险适用范围。

浙江省现行有关工伤保险的政策法规是《浙江省工伤保险条例》（2018 年 1 月 1 日施行），其第三十九条明确规定“经省社会保险行政部门批准，市、县可以试行职业技工等学校的学生在实习期间参加工伤保险。省社会保险行政部门应当加强指导”。

梳理了长三角区域内四个省级单位的相关现行政策法规之后，自然就清楚了“同案不同判”的原因：张姓大学生在浙江企业实习期间因工作原因受到伤害并在浙江诉讼，浙江省的地方性法规明确实习大学生能够享受工伤保险待遇，浙江的法院自然裁判张姓大学生享受工伤保险待遇；王姓大学生在上海企业实习期间因工作原因受到伤害并在上海诉讼，上海市的地方性法规不承认实习大学生与企业之间构成劳动关系，上海的法院自然裁判王姓大学生不享受工伤保险待遇。从个案上看，并没有什么不妥，也不存在法律上的问题；但将整个区域这一大类案件合并起来看，就会产生“同案不同判”的疑问；如从区域一体化发展的高度上看，就会发现这些不同的政策规定在客观上形成了“政策隔断”，和区域一体化发展的大方向是不吻合的。

三、问题产生的国家层面原因：

明确的现实问题，不明确的政策态度

关于实习大学生因工受到伤害是否享受工伤保险待遇，国家层面政策的态度有一个变化的过程：原劳动部《企业职工工伤保险试行办法》（劳部发[1996]266 号，自 1996 年 10 月 1 日起实施，以下简称《试行办法》）明确规定，到参加工伤保险的企业实习的大中专院校学生发生伤亡事故的，视同工伤（见其第六十一条）；但 2004 年 1 月 1 日起实施的国务院《工伤保险条例》（国务院令第 375 号）改变了《试行办法》所秉持的态度，对实习大学生因工受伤是否享受工伤保险待遇采取不涉及的做法；自国务院《工伤保险条例》实施到现在，国务院虽对《工伤保险条例》有所修改（国务院令第 586 号，2011 年 1 月 1 日起施行），但对实习大学生因工受到伤害是否享受工伤保险待遇的态度未再变化，仍然采取不涉及的处理办法。

国家层面政策法规对此问题采取不涉及的做法，在实践中引发出不同的理解：有人认为国务院《工伤保险条例》实施后，实际上替代了《试行办法》，《试行办法》有关实习大学生因工受伤享受工伤保险待遇的相关规定不再执行；有人则认为国务院《工伤保险条例》并未明确表明替代《试行办法》，即认为当前国家层面政策并没有排除实习大学生因工受伤应享受工伤保险待遇。长三角区域内三省一市根据自己的理解、结合本地的情况，就制定出不同的地方性法规政策，进而导致“同案不同判”。

四、问题解决的建议：

加强区域内省级立法司法协调联动机制建设，推动长三角区域一体化发展

长三角区域内实习大学生因工受伤保障政策的不同只是“政策隔断”的一个典型代表而已，长三角一体化发展要持续深化推进，必须要进一步加强省级立法司法协调联动的机制建设，从制度上减少乃至消除“政策隔断”，这样才能发挥政策法规的保障与促进作用。

（一）个案协调联动处理建议

关于长三角区域内实习大学生因工受伤保障政策的协同安排，有三个方面的建议：

1. 国家层面政策正面回应这一问题。

建议国家层面的政策参照其他国家和地区的做法，明确实习大学生可以享受失业保险待遇。如美国通过 1938 年的《公平劳动标准法案》对“雇员(即劳动者)”进行解释，认为“雇员是被雇主雇用的任何人”，将实习大学生纳入“劳动者”范畴，进而解决了实习大学生因工受伤的工伤保险待遇问题；^[1]法国在《法国劳动法典》里规定实习大学生享有与普通劳动者相同的权利，^[2]中国台湾地区直接明确相关实习大学生适用《劳动基准法》，从而解决了这一问题。^[3]

2. 各地要承认实习大学生“劳动者”的法律地位。

从法理上讲，实习大学生完全具备“劳动者”的法律资格：一是因为大学生实习活动具有“教育性”“劳动性”等多重属性；“教育性”只是其属性之一，不是大学生实习活动的全部属性或者说唯一属性；不能因其“教育性”而排除“劳动性”等其他属性。^[4]二是因为实习大学生可以和其他社会成员一样具有多重身份，就派出院校而言他是学生，就实习单位而言他完全可以同时拥有其职工身份；不能将“学生”身份视为实习大学生的唯一身份，进而排除实习大学生的“员工”身份。^[5]三是因为大学生实习期间，在岗位职责、工作内容和接受考核等方面与实习单位的其他员工没有本质差别，与实习单位形成事实上的人身依附关系，事实上已成为实习单位的“员工”；“实习协议”从一方面看是学习协议，但从另一方面看则是劳动协议；实习大学生与实习单位形成事实上的劳动关系。^[6]四是因为实习大学生为实习单位提供了不可替代的、独立性的劳动，创造了劳动价值，无疑具有“劳动性”。^[7]

3. 采用浙江模式是当前区域内协调解决这一问题的最好方式。

现行《浙江省工伤保险条例》第三十九条规定授权的对象是市、县有关行政主管部门，而不是用工单位，这样做在法理上和劳动法律的精神是吻合的；从立法技术和立法成本上讲，浙江现行政策法规的做法更为科学、也更为节俭。因此建议其他两省一市借鉴浙江的做法，在自己的工伤保险法规里做出类似的调整完善，这样既可以实现本地政策法规的科学合理，又能实现区域内政策法规的互动协调。

(二) 协调联动机制建设建议

推进区域内省际间政策法规的协调联动已是共识，之前国家层面和地方层面都有一些探索，但多是框架性的、磋商性的，操作性、刚性的机制建设还存在不足。针对区域内省级人大立法、省级政府政策规章制定和省级司法协调联动的机制建设提出如下建议：

1. 加强省级人大立法的协调联动机制建设。

一是建立区域内省级地方立法协同性征询机制。即约定三省一市的省级地方性法规草案在省级人大常委会一审之前，须送交区域内其他省级人大常委会就法规草案的协同性征询意见，未进行协同性征询意见的，不得提交省级人大常委会一审。二是建立区域内省级地方立法协同性预审机制。即约定在长三角区域合作办公室(三省一市 2018 年联合设立)内设立地方立法预审机构，三省一市的省级地方性法规草案在省级人大常委会二审之前，送交长三角区域合作办公室对该法规草案的区域协同性进行审查，通过区域协同性审查的，方可提交省级人大常委会二审。

2. 加强省级政府“立法”的协调联动机制建设。

一是建立区域内省级政府规章协同性征询机制。即约定省级政府规章草案在提交政府常务会议讨论之前，由省级政府法制工作机构送交区域内其他省级政府法制工作机构就规章草案的协同性征询意见，未进行协同性征询意见的，不得提交省级政府常务会议讨论。二是建立区域内省级政府规章协同性交叉备案机制。即约定区域内省级政府规章出台后除了向本级人大常委会正常报备之外，还应当在规定时间内向区域内其他省级人大常委会报请协同性审查。三是建立区域内省级规范性文件协同性审

查和交换机制。即约定省级规范性文件在下发之前必须经过本级政府法制工作机构协同性审查,在下发之后规定时间内,由本级政府法制工作机构将该规范性文件交换给区域内其他省级政府法制工作机构,区域内其他省级政府法制工作机构可以就该规范性文件的协同性问题提出质询。

3. 加强区域内省级司法的协调联动机制建设。

一是建立区域内司法适用规范文件前置审查机制。即在最高人民法院第三巡回法庭现有职能的基础上,增强其对区域内司法适用规范文件前置审查的职能,明确区域内高级人民法院发布司法适用规范文件之前将文件草案送最高人民法院第三巡回法庭进行协同性审查,通过协同性审查之后方可发文。二是建立区域内司法案例联合指导机制。即区域内各高级人民法院定期将本辖区内有代表性的案例提交共同讨论形成共识,再由区域内高级人民法院联合发布,以统一司法标准。三是建立区域内司法人才共同培养机制。即实现区域内司法人才统一培训、交叉挂职,不断增强一体化的司法意识。

参考文献:

- [1]侯玲玲,王全兴.劳动法上劳动者概念之研究[J].云南大学学报(法学版),2006(1).
- [2]吴义太,邓有莲.大学生实习期间权益保护中存在的问题与对策[J].高教研究,2010(4).
- [3]王景枝.大学生实习制度的国际比较及启示[J].黑龙江高教研究,2011(2).
- [4]徐芳,胡丽云.论大学生实习权益的法律保障[J].法制与社会,2011(4).
- [5]金秋平.大学生实习期间劳动权益保障研究——中外立法比较视角[J].法制与社会,2015(3).
- [6]段艳林.大学生实习期间权益保护的立法研究[J].中国成人教育,2015(17).
- [7]耿协萍.高职学生顶岗实习期间三方法律关系剖析及责任划分[J].中国职业技术教育,2019(23).