

《关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（三）》实务探析

作者：刘宇翔

引言

2025年11月13日，《人力资源和社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（三）》（人社部发〔2025〕62号，本文简称“《意见（三）》”）发布并生效。《意见（三）》共十二条，在2013年发布的《人力资源和社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见》、2016年发布的《人力资源和社会保障部关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见（二）》（本文简称“《意见（二）》”）的基础上，进一步明确了2003年发布的《工伤保险条例》（本文简称“《条例》”）中工伤保险制度有关规定的理解适用。2024年底和2025年初，最高院曾以发布会议纪要和举办行政审判课程的形式，就工伤保险制度相关问题进行指导和解读^[1]，相关会议纪要和法官答疑内容与《意见（三）》存在诸多一致，现人力资源和社会保障部正式以《意见（三）》的出台结合过往相关裁审经验就《条例》在实践中产生的诸多问题从行政角度进行明确规定。

结合人力资源社会保障部有关司局负责同志的解读，《意见（三）》中的主要内容可以大体分为如下四类：

1. 细化了工伤认定相关最基础的“三工”要素——“工作时间、工作场所、工作原因”和工伤情形下涉及“上下班途中”的理解范畴；
2. 明确了工伤及认定依据的一些具体情形，包括医疗损害侵权不影响原工伤事故的工伤认定，居家工作工伤认定，由于本人的故意犯罪、醉酒或者吸毒、自残或者自杀等法定原因导致的伤亡不予认定工伤的因果关系，非本人主要责任交通事故的工伤认定依据，工亡时间的依据等内容；
3. 就工伤认定的劳动关系确认，包括明确了社会保险行政部门在受理工伤认定申请时对劳动关系进行确认，并明确了受理违法分包转包和个人挂靠情形的工伤认定申请。
4. 就工伤保险待遇政策进行明确，包括明确了劳动能力鉴定等级变化时相关待遇调整和新发生费用有关规定。

本文旨在结合相关常见实务情况及其在过往司法实践中的处理，对《意见（三）》进行实务角度的探究。

《意见（三）》相关规定：

- 一、《条例》第十四条和第十五条规定的“工作时间”的认定，应当考虑是否属于法律规定的或者用人单位要求职工工作的时间。包括但不限于：（1）法律规定的工作时间；（2）劳动合同约定的工作时间；（3）用人单位规定的工作时间；（4）完成用人单位临时指派或者特定工作任务的时间；（5）加班时间。
- 二、《条例》第十四条规定的“工作场所”的认定，应当考虑是否属于与职工履行工作职责相关的区域以及因履行工作职责所需的合理区域。包括但不限于：（1）用人单位能够对职工从事日常生产经营活动进行有效管理的区域；（2）职工为完成某项特定工作所涉及的单位以外的相关区域；（3）职工因工作来往于多个与其工作职责相关的工作场所之间的合理区域。
- 三、《条例》第十四条规定的“因工作原因”的认定，应当考虑职工履行工作职责与所受伤害是否存在因果关系。包括但不限于：（1）因从事本职生产经营活动受到伤害；（2）因完成用人单位指派的工作受到伤害；（3）因维护用人单位正当利益受到伤害；（4）工作期间在合理场所内因解决必需的基本生理需要受到伤害，不包括完全因个人原因造成的伤害。

实务解读

《条例》第十四条第一项^[2]规定了“三工”要素下导致的事故伤害属于工伤的基础情形。《条例》实施二十多年来，随着社会的发展与变化，实践中积累了对于“三工”要素边界的诸多疑问和各种不同观点的案例，《意见（三）》尝试对认定的标准和边界进行总结统一。

就“工作时间”，《意见（三）》纳入了通常范围的法律规定、劳动合同约定和用人单位规定的三类工作时间，并进一步明确将“完成用人单位临时指派或者特定工作任务的时间”和“加班时间”这两类实践中存在一定争议的情形纳入认定工伤的情形范围。此外，实践中还存在关于是否属于工作时间的其他问题，例如劳动者出差期间在酒店的休息时间是否属于工作时间的争议，对此，过往庭审中的观点相对一致，一般不认为属于工作时间^[3]。

就“工作场所”，除了通常被认定属于该范畴的用人单位日常管理范围外，还明确纳入了“职工为完成某项特定工作所涉及的单位以外的相关区域”和“职工因工作来往于多个与其工作职责相关的工作场所之间的合理区域”这两类延展的场所，增加的两类场所与《工伤保险条例》第十四条第五项“因工外出期间”的规定在内涵上存在一定重合，实质上是从工作地点的角度出发更全面具体地认定工伤情形。

就“工作原因”，包括了一般意义上理解的“从事本职工作生产经营活动”和“完成用人单位指派的工作”，还进一步明确纳入了“维护用人单位正当利益”和“工作期间在合理场所内因解决必需的基本生理需要”这两种情形。其中，关于哪些情况属于“基本生理需要”，结合“工作时间”和“工作场所”的要素，部分情况目前的司法实践中已有一定的倾向性体现，而部分情况仍存在一定争议，需要结合实际情况具体判断。例如，对于工作期间外出就餐：若属于中午正常外出就餐，通常能够认为属于“基本生理需要”而认定过程中受到的伤害属于工伤^[4]；若属于在值班期间自行外出购买夜宵或加餐，裁审实践则可能倾向于不纳入“基本生理需要”的范畴，认为受到的伤害不属于工伤^[5]。此外，对于工作期间外出买烟和吸烟的情形，一般认为吸烟不属于适用于所有人的普遍性生理需求，但也有当事人主张吸烟具有提神、恢复疲劳的促进劳动的效果，因此往往需要结合具体案情进一步判断是否属于特定情况下劳动者的“基本生理需要”，裁审实践中的考量因素包括：吸烟地点与工作地点之间的距离、劳动者是否为对香烟具有一定依赖性的体力工作者、劳动者在工作性质上是否具有间歇性、公司规章制度或纪律要求是否禁止工作期间吸烟等^[6]。

《意见（三）》相关规定：

四、职工因工作原因受到事故伤害或患职业病，在治疗过程中，是否存在医疗机构侵权，不影响原事故伤害或患职业病的工伤申请受理和认定。医疗机构侵权引发的相关医疗救治和经济赔偿不属于工伤保险基金支付范围。

实务解读

本条规定首次回应了工伤与医疗机构侵权同时存在情况下的处理。在发生该种情况时，可能出现两类问题：一是医疗机构是否有权以劳动者已获得了工伤保险机构的工伤待遇而主张减轻或免除相关侵权责任，二是用人单位或工伤保险机构是否有权以劳动者已获得了侵权损害赔偿而主张减轻或免除相关工伤待遇。

而本条规定就以上两类问题都进行了回应——明确规定了，在工伤与医疗机构侵权同时存在时，医疗机构的侵权不影响工伤申请的受理和认定，劳动者有权同时获得医疗机构侵权所造成的赔偿和工伤所产生的工伤待遇，但工伤保险基金支付范围应当排除医疗机构侵权部分。本条规定与目前司法实践情况也较为一致，工伤与医疗机构侵权同时存在时，往往通过司法鉴定确定医疗机构和工伤的责任分担比例，并明确认定劳动者在这种情况下有权按照医疗方过错和工伤责任程度分别获得损害赔偿和工伤待遇^[7]。此外，即使劳动者就相关伤害单独与其中一方达成和解的，也不影响从另一方继续获得相应的赔偿或待遇^[8]。

《意见（三）》相关规定：

五、根据法律法规有关规定，职工伤亡，是由于职工本人的故意犯罪、醉酒或者吸毒、自残或者自杀等法定原因导致的，不认定为工伤。

实务解读

本条规定的是工伤认定的排除情形，与《条例》第十六条^[9]比对，可以发现，本条在具体认定的排除情形类型上并没有任何变化，但是在因果关系表述上存在调整。《条例》第十六条中规定，“……有下列情形之一的，不得认定为工伤或者视同工伤……”，也即，只要员工存在相关法定情形，则不得被认定为工伤，而未明确相关原因与工伤后果之间的关联性。本条就相关情形与工伤后果之间的关联关系进一步明确，只有二者之间存在明确的因果关系，才构成工伤认定的排除情形。

可以看出，《意见三》更审慎地从实质上认定工伤，在规则层面拓展了能够认定为工伤的情形。目前司法实践中也是持相同的倾向性，认为在劳动者的工伤排除情形与工伤后果之间存在因果关系的情况下才应当不予认定工伤^[10]，而不应仅因劳动者存在工伤排除情形就不予认定工伤^[11]。本条规定可以认为是就实践中主流裁审倾向的进一步明确。

《意见（三）》相关规定：

六、《条例》第十四条第（六）项规定的“非本人主要责任”的认定，应当以公安机关交通管理部门等有关部门出具的法律文书或者人民法院的生效裁决为依据。

公安机关交通管理部门等有关部门没有确认交通事故事实存在且申请人不能证明职工受到非本人主要责任交通事故伤害的，社会保险行政部门应当作出不予认定工伤结论。

条款的解读

对于《条例》第十四条第（六）项规定^[12]，实务中对于“非本人主要责任”的举证责任分配存在一定争议。在因道路交通设施问题导致单方事故等特定情形下，交通管理部门可能仅出具《道路交通事故证明》，而无法出具《交通事故责任认定书》。这种情况下，申请认定工伤的劳动者将只能证明交通事故的存在，而无法证明相关事故的发生原因“非本人主要责任”。司法实践中对于该种情形认定属于工伤和不属于工伤的两种观点都存在。

认定属于工伤的第一种观点认为，“非本人主要责任”的描述即意味着，只要交通管理部门中出具的文件并未表述劳动者承担主要责任，即能够认定相关交通事故属于“非本人主要责任”，工伤认定行政机关应当本着《条例》第一条“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，促进工伤预防和职业康复，分散用人单位的工伤风险”的宗旨，不应给劳动者施加过高的举证责任^[13]。此外，最高人民检察院2024年4月2日发布的第五十一批指导性案例中的检例第205号也采取了该种观点^[14]。

认定不属于工伤的第二种观点认为，在交通管理部门未进行责任划分且无第三方责任的情况下，应当认为事故发生在劳动者自己责任造成的，进而不应认定属于工伤^[15]。

《意见（三）》第六条第二款明确规定，工伤申请人需要分别证明“公安机关交通管理部门等有关部门确认交通事故事实存在”和“职工受到非本人主要责任交通事故伤害”，在表述方式上倾向于第二种观点，认为劳动者需要就交通事故责任情况也承担举证责任。由于该观点与最高检指导案例中要旨并不一致，尚待后续在行政和司法实践中进一步观察与印证。

《意见（三）》相关规定：

七、职工以上下班为目的、在合理时间内往返于工作单位和居住地之间的合理路线，属于上下班途中。包括：

（1）在合理时间内往返于工作地与住所地、经常居住地、单位宿舍的合理路线的上下班途中；（2）在合理时间内往返于工作地与配偶、父母、子女居住地的合理路线的上下班途中；（3）从事属于日常工作生活所需要的活动，且在合理时间和合理路线的上下班途中；（4）其他属于在合理时间和合理路线的上下班途中。合理时间、合理路线的确定应结合日常上下班的周期性、相对固定性等统筹考量，但不包括休假等属于开展个人活动或处理私事的往返时间和路线。

实务解读

本条规定对于《条例》第十四条第六项“在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害的”的工伤认定情形中涉及的“上下班途中”这一空间要素进行了细化和明确，认定“上下班途中”的情形与《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》第六条^[16]的规定内容基本一致，并进一步强调了关于认定“上下班途中”的合理性应结合员工个人生活的周期性、固定性进行考量，并明确排除了休假、开展个人活动和处理私事情况下的相关路线。

本条规定中，对于“日常工作生活所需要的活动”的内涵可能存在一定争议。司法实践中，通常能够认为接送孩子上学、去菜市场买菜等活动能够属于该类活动范畴^[17]。

《意见（三）》相关规定：

八、死亡时间以医疗卫生机构出具的《居民死亡医学证明（推断）书》记载的死亡时间为依据，没有《居民死亡医学证明（推断）书》的，以公安机关出具的死亡证明记载的死亡时间为依据。有其他证据足以推翻以上记载时间的，以该证据证明的时间为准。

实务解读

本条规定明确规定了劳动者因工死亡情况下死亡时间认定文件的先后顺位，即首先应当以医疗卫生机构出具的《居民死亡医学证明（推断）书》为准，其次是公安机关出具的死亡证明为准。此外如有其他证据（如病历、诊断记录等）且能达到推翻前述两类文件记载时间的程度的，则以其他证据为准。

医疗机构对于死亡时间的认定通常以心跳停止、呼吸停止的临床死亡标准为准，实践中存在家属主张应当以脑死亡作为认定标准，进而要求进行相关司法鉴定或以病历中记载的脑死亡时间作为死亡认定时间的情形，司法实践中就该种情况尚存在一定的争议^[18]。

《意见（三）》相关规定：

九、职工按照单位安排居家办公，有充分证据证明职工居家工作期间确因工作原因受到事故伤害的，不应因在家工作而影响认定工伤。但利用微信、电话、邮件等现代通讯方式进行简单工作沟通，具有临时性和偶发性的，不应视为工作原因。

对于职工在家突发疾病是否属于“工作时间和工作岗位”，应当充分考虑职工的职业要求、岗位职责等因素。申请人有充分证据证明在家处理工作是根据用人单位的工作要求及工作需要进行的，且与日常的工作强度和工作状态基本一致，明显占用劳动者休息时间的，可以视为“工作时间和工作岗位”。

实务解读

随着目前社会的发展、科技的创新，远程办公已成为一种新的工作形式上的选择。而此前疫情期间，不少工作岗位也有过一段时间的远程办公尝试。综合考虑降低工作环境成本、为员工提供更舒适的工作体验等因素，现在越来越多的企业允许劳动者长期或临时地以居家办公、线上办公的形式提供劳动。

本规定是关于“居家办公”情形下受到伤害或突发疾病是否构成工伤的认定，第一款对应《条例》第十四条第一项中关于“因工作原因受到事故伤害的”的认定，第二款对应《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小时之内经抢救无效死亡的”的认定，分别适用于受到事故伤害或者突发疾病死亡两种情形。

本条规定明确了，居家办公是否能够属于“因工作原因”或“在工作时间和工作岗位”应结合劳动者的职业要求、岗位职责予以确定，综合考虑劳动者的居家办公的原因是否为按照用人单位安排或根据用人单位的工作要求及工作需要、是否与日常的工作强度和工作状态基本一致。目前司法实践中也是采取相对一致的观点，认为在劳动者居家工作和日常工作状态明显不一致，只是利用通讯工具对工作进行沟通协调，且居家办公行为具有偶发性、临时性和非持续性等特点时，不能认为属于“因工作原因”或“在工作时间和工作岗位”^[19]。

《意见（三）》相关规定：

十、社会保险行政部门在决定是否受理工伤认定申请时应劳动关系进行确认；存在争议且难以确认的，应告知申请人通过仲裁、诉讼方式进行确认。

有下列情形之一的，劳动者与具备用工主体资格的单位之间即使不存在劳动关系，工伤认定申请主体也可以依据有关规定申请认定工伤：（1）用工单位违反法律、法规规定将业务发包、转包、分包给不具备用工主体资格的组织或者自然人，该组织或者自然人招用的劳动者从事承包业务时因工伤亡的；（2）个人挂靠其他单位对外经营，其招用的人员因工伤亡的；（3）法律、法规、规章规定的其他情形。

实务解读

本条规定第二款中的情形与《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》第三条^[20]中的情形较为相似，从行政角度确定了工伤审查口径和司法口径的一致性。

本条规定第一款中增加了社会保险行政部门在受理工伤申请前对劳动关系进行确认的职责。就无争议且事实较为清晰简单的情况，允许社会保险行政部门直接确认劳动关系的存在并进一步进行工伤认定的审查；就存在争议且难以确认的，则需要先以仲裁、诉讼形式进行劳动关系的确认。

《意见（三）》相关规定：

十一、工伤职工按规定提出劳动能力复查鉴定申请且鉴定结论发生变化的，伤残津贴和生活护理费自作出最终生效鉴定结论的次月起作相应调整，一次性伤残补助金不作调整。

实务解读

《条例》第二十八条^[21]规定了伤残情况发生变化时劳动者方申请劳动能力复查鉴定的权利。但未就复查鉴定结论与初次鉴定结论不一致时的相关工伤待遇标准进行明确，本条规定解决了这一问题，明确复查后伤残津贴和生活护理费进行调整，而一次性伤残补助金不作调整。

《意见（三）》相关规定：

十二、《条例》第六十二条第三款中的“用人单位”，指整体职工（或部分职工）未依法参保登记或仅参保登记未依法缴纳工伤保险费的用人单位。

实务解读

结合《条例》第六十二条^[22]第三款规定和《意见（二）》第三条^[23]规定，允许用人单位以补缴工伤保险的方式与工伤保险基金分担劳动者此后新产生的工伤医疗费、工伤康复费等费用。

本条规定对于补缴工伤保险的用人单位主体资格进行了明确和限制，与《条例》第六十二条第一款涉及的情况保持一致，一方面明确了整体职工欠缴或部分职工欠缴、未依法参保登记或仅未依法缴纳工伤保险等情形的用人单位都能够纳入补缴范畴，另一方面也限制只有此前依法存在欠缴情形的用人单位具备补缴资格，避免资格以外的情形下相关用人单位获得额外利益。



整体上，可以看出，《意见（三）》大部分内容是对裁审实践中既存情况的确认，部分内容是对既有规定在行政立法角度的进一步明确，还有少量内容在表述上相对较新，尚待行政和司法实践中的进一步观察。

《意见（三）》的出台，体现了行政机关对工伤保险领域的重视，呼应了社会的发展变化与实务中的多重场景，同时参考司法环境下对于常见问题的裁审口径，进一步明确工伤责任覆盖的边界，提高执法效率，从实质角度更好地对劳动者权益进行保护，也对用人单位提出了更高的管理要求。

对于用人单位而言，首先应当确保合法用工，与建立劳动关系的劳动者依法订立书面劳动合同、缴纳工伤保险；其次还应当结合业务特点、劳动者的岗位性质，进行更为精细化的用工管理，就工作地点、工作任务安排、加班、居家办公等情形进行明确的规定或约定，以应对工伤相关风险发生时的调查，并为劳动者提供更加恰当的保护。

注释

[1] 2024年12月31日，最高人民法院办公厅发布五个会议纪要（法办〔2024〕722号），其中包括最高人民法院办公厅/最高人民法院检察院办公厅/司法部办公厅《关于共同推进社会保障领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要》，该纪要涉及“三工”要素的认定、医疗机构侵权不影响工伤认定、特殊情形排除工伤认定、在家工作是否属于工伤认定范畴、劳动关系和工伤认定的关联等多项工伤认定相关内容。

2025年2月28日，最高人民法院举办2025年第二期“行政审判讲堂”（总第十二期），该期讲堂由最高人民法院行政审判庭二级高级法官杨科雄主讲，最高人民法院审判委员会委员、行政庭庭长耿宝建主持，一级高级法官王晓滨审判长进行答疑。培训围绕最高人民法院办公厅、最高人民法院检察院办公厅、司法部办公厅联合下发的《关于共同推进社会保障领域行政争议预防与实质化解的座谈会纪要》的理解与适用展开，聚焦工伤认定、社会保险经办等群众高度关注的难点、焦点问题，对纪要的起草背景、指导思想、主要内容等进行了解读。



刘宇翔 (LIU Yuxiang)

合伙人

liuyuxiang@haiwen-law.com



扫描二维码
查阅律师简历



吴瑕 (WU Xia)

高级律师

wuxia@haiwen-law.com