

行政確認中的事理、情理和法理 ——以抗疫時期仙桃市醫生劉某家中猝死工傷認定案為例

楊解君

摘要：行政確認，作為一種行政行為方式在行政執法中得到了廣泛應用，但現行法律制度不僅立法上供給不足，而且在執法實踐中也存在諸多困擾。其中，作為一種對法律事實進行確認的工傷認定，在抗疫時期就面臨着來自事理、情理和法理等多方面的挑戰。如何在行政確認中實現事理、情理和法理的融合，無疑需要執法者在尊重客觀事實的基礎上依法作出科學合理、合情合法的綜合判斷。本文以抗疫時期仙桃市醫生劉某家中猝死工傷認定覆議案為例，分析了行政確認中的事實認定、人之情理考量和法律依據及其適用問題，並提出了解決現行法律漏洞的可行性途徑。

關鍵詞：行政確認 工傷認定 事理 情理 法理

The Principles of Facts, Senses and Laws in Administrative Confirmation: Analysis on a Case of Work-related Injury Identification Such as the Sudden Death of Doctor Liu at Work at Home in Xiantao City during the Anti-epidemic Period

YANG Jiejun

(School of Law, Humanities and Sociology, Wuhan University of Technology)

Abstract: Administrative confirmation, as an administrative action method which has been widely used in the enforcement of administrative law. However, the current legal system not only offers insufficient supply in the legislation, but also witnesses many problems existing in the practice of law enforcement. Among them, the work-related injury identification, which as a confirmation that confirms the legal facts, faces challenges from various aspects such as in the principles of facts, senses and laws during the anti-epidemic period. How to realize the integration of them in administrative confirmation undoubtedly requires a comprehensive judgment made by the law enforcers base on respecting the objective facts which should be scientific, reasonable and lawful. This article analyzes the factual identification, consideration of human emotions, laws and law application in the case of sudden death at work of Doctor Liu in Xiantao City during the anti-epidemic period as an example, and proposes a feasible way to solve the current legal loopholes.

Keywords: administrative confirmation, work-related injury identification, principle of facts, principle of senses, principle of laws

* 本文獲得武漢理工大學“中央高校基本科研業務費專項資金”資助（項目批准號：201313009）。

收稿日期：2020年7月11日

作者簡介：楊解君，武漢理工大學法學與人文社會學院教授

在新冠肺炎防控“戰時狀態”期間，發生在仙桃市的醫生劉某猝死家中而不予認定工傷一案經《新京報》報道後¹，曾在新媒體和網絡上引發了較為廣泛的關注和網絡輿情聚集。在仙桃市人力資源和社會保障局（以下簡稱為人社部門）看來，劉醫生凌晨時分死在家中，不符合工傷認定的時空要素和法定條件，因而不符認定工傷有其事實和法律上的理由；而媒體則多主張特殊時期“不宜機械操作”，應認定為工傷。² 對劉醫生在家中猝死是否應認定為工傷，法律界亦有不同的觀點。³ 這種爭論與網絡輿情最終因仙桃市政府作出撤銷人社部門的《不予認定工傷決定書》並責令其重新作出決定的覆議決定、人社部門基於該覆議決定重新作出了工傷認定⁴而得以平息，但這一案件也留下了一些值得思考的理論和實踐問題。這一案件對於覆議機關而言，可以說面臨着法律事實認定、法律依據和適用以及情理（包括輿論壓力）衝突的“三難”困境。如何作出科學、合情合理和合法的覆議決定以破除這一困局，無疑是對覆議機關依法行政水平和治“疫”能力的一次考驗。由於工傷行政認定屬行政法上的行政確認範疇，現有的理論研究和制度實踐尚顯薄弱，故本文擬基於該案件事實並結合行政確認原理對其展開事理、情理和法理的“三維”分析，並在此基礎上提出相關的法律制度完善建議。

一、分析的事實根據與法律依據：案件事實與現行法規或政策規定

據媒體報道，2020年2月13日06時許，湖北省仙桃市三伏潭鎮衛生院醫生劉某（以下簡稱為劉醫生）在家中突發疾病而猝死。仙桃市三伏潭鎮衛生院提出工傷認定申請，但人社部門認為：劉醫生雖因突發疾病死亡，卻並非感染新冠肺炎，也未在《工傷保險條例》規定中的工作時間與地點死亡，“不符合《工傷保險條例》第十四條、十五條認定工傷或者視同工傷的情形，也不符合人社部函〔2020〕11號文件規定的新冠肺炎感染情形”，因而於2020年2月20日“決定不予認定或者視同為工傷”。當事人不服，向仙桃市人民政府提出覆議申請。

在申請人和被申請人看來，他們皆各有其理由。從申請人的角度來看，劉醫生是在新冠肺炎防控“戰時狀態”期間死亡，不應機械認定工作時間及工作地點，機械的理解相關法律條款，劉醫生的死亡是因為超時間超負荷在崗工作導致病發死亡，應當認定為工傷。而在被申請人看來，其不予認定工傷的理由主要有：劉醫生並未承擔一線防疫值班任務，工作時間相對固定、上下班規律，劉醫生突發疾病的時間是凌晨，地點是自己家中，不符合在工作時間和工作場所內，因工作原因受到事故傷害應當認定工傷的情形；此外，心肌梗死亦不屬於規定的職業病範疇。因此，劉醫生的死亡

¹ 《湖北一醫生家中猝死未認定工傷，家屬提行政覆議》，2020年2月25日，<http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/02/25/695026.html>，2020年7月10日訪問。

² 光明網評論員：《湖北一醫生猝死未認定工傷，此時就別機械操作了》，2020年2月26日，https://guancha.gmw.cn/2020-02/26/content_33593841.htm，2020年7月10日訪問。

³ 據新京報報道：針對劉醫生應否被認定為工傷，有知名勞動法專家認為劉醫生在家突發疾病逝世不屬於工傷，見《湖北一醫生家中猝死未認定工傷，家屬提行政覆議》；也有同行認為應當適用《工傷保險條例》第15條“視同工傷”的法律規則，認定劉醫生屬於工傷。參見歐陽晨雨：《醫生猝死家中，疫情工傷認定宜綜合考量》，2020年2月27日，http://epaper.bjnews.com.cn/html/2020-02/27/content_779396.htm，2020年7月10日訪問。

⁴ 《湖北一醫生家中猝死前接診超3000人，行政覆議後已獲工傷認定》，2020年3月7日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660509727951615313&wfr=spider&for=pc>，2020年7月10日訪問。

不適用《工傷保險條例》第14條規定。劉醫生凌晨在其家中突發疾病，顯然不是在從事工作過程中突發疾病，亦不符合“工作時間和工作崗位”的法定認定條件，因此劉醫生突發疾病死亡不屬於《工傷保險條例》第15條規定的應當認定視同工傷的情形。同時，劉醫生並非在新冠肺炎預防和救治工作中感染新型冠狀病毒肺炎，而是因自身疾病突發猝死，因此不符合人社部函〔2020〕11號規定的應當認定工傷的情形。換言之，被申請人認為不予認定工傷有其事實根據和法律依據，相反，如果認定為工傷，則沒有事實根據也不符合現行法規規定和政策規定。

而本案中的第三人（即劉醫生的近親屬）⁵的主張與申請人相同，其主張的理由主要是相關法規規定和規範性文件以及司法裁判例舉：一是劉醫生工作時間及工作場所延及居家，為單位利益在家電話接診進而突發疾病死亡，符合《工傷保險條例》第14條（3）認定為工傷的條件；二是新冠肺炎疫情期間因申請人安排加班，劉醫生的工作時間和工作崗位已延伸到居家，符合《工傷保險條例》第15條第1款（1）視同工傷的認定條件；三是劉醫生因抗擊新冠肺炎疫情犧牲在搶險救災一線，符合《工傷保險條例》第15條第1款（2）視同工傷的認定條件；四是最高人民法院已有類似的猝死類案認定為工傷的判決，“同案同判”方能彰顯公平正義；五是劉醫生具有因感染新冠肺炎死亡的極大可能性，應考慮適用《關於因履行工作職責感染新型冠狀病毒肺炎的醫護及相關工作人員有關保障問題的通知》。

覆議機關收到申請後，對事實部分進行了全面調查，並不僅限於申請人和第三人提供的事實依據和證據材料，其查明的事實包括仙桃市衛健委的通知⁶，申請人單位的工作事務與時間安排，劉醫生的工作安排（劉醫生作為內科門診醫生擔任發熱門診專家指導組副組長職務，在2020年1月12日至2月12日共診治病人3,506人次，其中發熱病人670人次，且按“一類二檔”傳染病疫情防治人員的標準領取了臨時性工作補助，從客觀上證明了其作為疫情防治人員參與防疫工作的事實）、其實際工作狀況（防疫期間，申請人還將其電話號碼在發熱門診處對外公佈，劉醫生確實存在休息時間通過電話、微信等方式接受病人問診），表明劉醫生處於備勤狀態，並實際參與了發熱病人的診治。而且，2020年2月12日21時57分，劉醫生通過電話接受了病人求診並給出了診治意見。2020年2月13日05時30分許，劉醫生在家中睡覺時因胸痛坐起，隨後暈厥。家屬電話請求急救，申請人單位的醫生和救護人員隨120救護車到達劉醫生家並對其進行搶救，06時14分，劉醫生經現場搶救無效死亡，申請人出具了《居民死亡醫學證明（推斷）書》，診斷死亡原因為“急性心肌梗死”。另外通過調查查證，排除了感染新冠肺炎死亡的可能性，同時還查明了劉醫生曾於2017年5月8日因擴張性心肌病和高血壓三期等疾病在仙桃市人民醫院住院七日，2020年1月30日因右胸疼痛，並伴隨胸悶、氣喘等症狀，由申請人派車將劉醫生送至仙桃市人民醫院檢查，檢查回來後劉醫生一直帶病堅持正常上班，直到突發疾病去世。

⁵ 遺憾的是，新聞媒體報道中似乎將第三人當作了申請人，選擇性地忽略掉了本案中的申請人仙桃市三伏潭衛生院。事實上，根據原勞動和社會保障部《工傷認定辦法》（本辦法自2011年1月1日起施行）第5條的規定（“用人單位未在規定的時限內提出工傷認定申請的，受傷害職工或者其近親屬、工會組織在事故傷害發生之日或者被診斷、鑒定為職業病之日起1年內，可以直接按照本辦法第四條規定提出工傷認定申請”），只有在其所在單位不予申請的情況下，當事人的近親屬才作為工傷認定的申請人和覆議申請人。

⁶ 2020年1月22日，仙桃市衛健委發佈緊急通知，要求各醫療衛生單位“全面啟動戰時值班備勤機制，全體人員取消春節休假，按作息時間正常上班，嚴格落實24小時值班值守制度”。

覆議機關在全面調查事實的基礎上，認為：在湖北省啟動重大突發公共衛生事件一級響應和仙桃市衛健委緊急通知各醫療衛生單位“全面啟動戰時值班備勤機制”的情境下，申請人要求其所有醫務人員24小時處於隨時待命的備勤狀態，同時將醫生的手機號碼公示於發熱門診，落實了疫情期間患者電話問診及備勤制度，劉醫生生前下班時間確實存在電話、微信問診的例證，證明了劉醫生處於備勤狀態，從客觀上證明了其作為疫情防治人員參與防疫工作的事實。因此，劉醫生的工傷認定應綜合考慮抗疫特殊時期的工作情形，不應機械的界定“工作時間”和“工作崗位”，其死亡符合《工傷保險條例》第15條第1款第（1）項有關“視同工傷”的規定。被申請人沒有查明申請人對防疫備勤工作的具體要求以及劉醫生的工作性質，故撤銷被申請人作出的《不予認定工傷決定書》，並責令其在30日內重新作出決定。

就其個案的結果而言，不外乎認定為工傷、視同為工傷、不予認定為工傷（或不視同為工傷）幾種結論。但從申請人和第三人的理由、被申請人不予認定工傷的理由、覆議機關查明的基本事實及作出覆議決定的理由來看，本案中無疑涉及到對事實的判斷、法律條款的理解以及法律適用（包括一般時期與特別時期的法律適用）等基本問題的認知。為避免未來類似工傷認定案件的事實判斷和法律適用的困惑，實有從理論和實踐方面深入探討的必要。同時，為便於本案的分析與探討，在此也需要對相關法律法規和規範性文件規定作一些必要的交待。

本案所涉的相關法律法規依據（也是行政覆議過程中申請人、被申請人及覆議第三人所分別主張的法律或政策依據）主要是《工傷保險條例》第14條、第15條和《關於因履行工作職責感染新型冠狀病毒肺炎的醫護及相關工作人員有關保障問題的通知》（人社部函〔2020〕11號文件），另外還有相關的司法解釋規定。

《工傷保險條例》第14條規定，職工有下列情形之一的，應當認定為工傷：（1）在工作時間和工作場所內，因工作原因受到事故傷害的；（2）工作時間前後在工作場所內，從事與工作有關的預備性或者收尾性工作受到事故傷害的；（3）在工作時間和工作場所內，因履行工作職責受到暴力等意外傷害的；（4）患職業病的；（5）因工外出期間，由於工作原因受到傷害或者發生事故下落不明的；（6）在上下班途中，受到機動車事故傷害的；（7）法律、行政法規規定應當認定為工傷的其他情形。

《工傷保險條例》第15條第1款規定，職工有下列情形之一的，視同工傷：（1）在工作時間和工作崗位，突發疾病死亡或者在48小時之內經搶救無效死亡的；（2）在搶險救災等維護國家利益、公共利益活動中受到傷害的；（3）職工原在軍隊服役，因戰、因公負傷致殘，已取得革命傷殘軍人證，到用人單位後舊傷復發的。

人社部函〔2020〕11號文件⁷規定：對在新型冠狀病毒肺炎預防和救治工作中，醫護及相關工作人員因履行工作職責，感染新型冠狀病毒肺炎或因感染新型冠狀病毒肺炎死亡的，應認定為工傷，依法享受工傷保險待遇。

⁷ 人力資源社會保障部、財政部、國家衛生健康委：《關於因履行工作職責感染新型冠狀病毒肺炎的醫護及相關工作人員有關保障問題的通知》（人社部函〔2020〕11號），2020年2月3日，<http://chinajob.mohrss.gov.cn/c/2020-02-03/149249.shtml>，2020年7月10日訪問。

2014年9月1日起施行的《最高人民法院關於審理工傷保險行政案件若干問題的規定》⁸，對工傷認定的“工作時間”和“工作崗位”作出了擴張解釋，明確“其他與履行工作職責相關，在工作時間及合理區域內受到傷害”的情形應屬於工傷（第4條）。

二、分析的理論前提：行政確認下的工傷行政認定

對該工傷認定案件中的事理、情理和法理所作的分析，除需要把握明晰的事實和相關法律依據外，還需要借助行政法上的行政確認理論並以此作為分析的理論工具，在行政確認的基本理論、原理和原則的前提下展開。

行政確認是指行政主體依法對行政相對人的法律地位、特定法律關係或有關法律事實進行甄別，並通過確定、認定、證明（或證偽）、登記、鑒定等法定方式予以宣告的行政行為。⁹ 理論上，有學者將行政確認劃分為獨立的行政確認行為與非獨立的行政確認行為¹⁰，實則非獨立的行政確認行為已為其他行政行為方式所吸收（如行政處罰決定作出前必須對當事人的違法事實進行確認，這種確認構成了行政處罰的一個方面，並不是一個與行政處罰相並列的行政行為方式），獨立的行政確認行為才具有專門探討的意義，因而非獨立的行政確認行為不在本文探討之列。

行政確認是一種典型的羈束行政行為，它與能夠在一定原則、範圍或幅度內可以進行權衡或選擇的裁量行政行為（或者稱之為自由裁量行政行為）相區別。行政主體進行行政確認時，只能嚴格按照法律法規的規定和技術規範進行操作，根據確認對象的客觀性狀進行中性的判斷、認定、鑒定或證明。行政確認是一種“中立性”的行政行為，從而與授益性（或負擔性）行政行為有別。行政確認行為的內容具有“中立性”¹¹，行政確認並不直接為當事人設定一定的權利或義務，對當事人是否有利，取決於確認時原已存在的事實狀態或法律狀態。行政確認雖不直接針對當事人給予授益或者負擔，但相應的事實狀態或法律狀態一旦得到肯定或者否定，則必然對當事人產生有利或者不利的法律效果。即行政確認所針對的直接對象是與當事人權利義務或者法律地位、法律資格或能力等緊密相關的特定的法律事實和法律關係，儘管並非直接授益或負擔卻依然具有“涉權性”。¹² 因而，行政確認必須嚴格依照客觀事實和法律規定來進行，否則就可能違背事實或者法律並侵犯當事人的合法權益。行政確認屬於確認性或宣示性行政行為¹³，它只是表達或表明現有的事實狀態或法律狀況，而不是以法律關係的產生、變更或消滅為目的，因而具有非處分性（或形成性）從而與處分性行政行為（如行政命令）相區分。行政確認的法律效果具有前溯性，對今後僅是一種預決作用，在這一點上與行政許可明顯不同。行政許可的法律效果則不具有前溯性，只具有後及性。¹⁴ 行政確

⁸ 《最高人民法院關於審理工傷保險行政案件若干問題的規定》（法釋〔2014〕9號），2014年6月18日，<https://www.chinacourt.org/law/detail/2014/06/id/147936.shtml>，2020年7月10日訪問。

⁹ 參見應松年主編：《行政法與行政訴訟法學》，北京：高等教育出版社，2018年，第194頁。

¹⁰ 楊小君：《關於行政認定行為的法律思考》，《行政法學研究》1999年第1期，第57-62頁。

¹¹ 楊解君：《行政法與行政訴訟法》，北京：清華大學出版社，2009年，第236頁。

¹² 楊小君：《關於行政認定行為的法律思考》，第57-62頁。

¹³ 楊解君主編：《行政許可研究》，北京：人民出版社，2001年，第108頁。

¹⁴ 應松年主編：《行政許可法教程》，北京：法律出版社，2012年，第10頁。

認行為的特性決定了行政確認至少必須遵循兩個基本原則：一是依法確認原則，行政確認必須嚴格按照法律、法規或規章的規定並遵循法定程序而進行，以確保法益（包括行政相對人權益和法律所保護的公益）得以實現；二是客觀公正的原則，由於行政確認是對法律事實或法律關係的甄別、證明或者明確，因而必須遵循客觀、公正的原則，忠於客觀事實，不得有偏私。另外，行政確認還必須遵循效率原則。¹⁵

按照行政確認的對象不同，行政確認可分為對身份的確證、能力（或資格）的確證、事實的確證、法律關係的確證和權利歸屬的確證，其中事實的確證在行政確認中佔有較大的數量，其適用範圍也比較廣泛，諸如交通事故責任認定、產品質量鑒定、火災原因認定等等。工傷認定即屬於行政確認中的事實確證，這種事實的確證是對某種法律事實的行政確認。法律事實，簡言之即具有法律意義的事實。而行政確認中的法律事實，除具有一般法律事實的性質外，着重於強調其特定行政相對人（當事人）的法律地位和權利義務的屬性，即這些法律事實都與能否確認特定行政相對人（當事人）的法律地位或權利義務緊密相關，是一種特定的法律事實。¹⁶ 工傷認定的關鍵和核心，就在於對是否存在工傷這一特定的法律事實進行確認。在中國，工傷認定是指法定的工傷行政認定主體（人力資源和社會保障部門）依受傷害勞動者、用人單位等其他行政相對人的申請，在其法定職權範圍內對勞動者在用人單位就業期間因工作原因所導致的身心損害（主要表現為事故傷害或職業病）是否屬於工傷（或者視同工傷）給予定性的行政確認行為。¹⁷ 工傷認定作為行政確認行為，必須符合和滿足行政確認的基本特性和基本要求，嚴格遵循依法確認和客觀公正的原則。同時，由於勞動者相對其用人單位而言處於一種“弱者”的地位，因而在工傷認定中法律可基於人權保障的理念和福利行政（或給付行政）¹⁸的要求確立一種“傾斜保護”原則，即法律制度傾斜保護受傷害勞動者的合法權益，立法者和執法者在實踐中應採取更有利於保護勞動者的“傾斜”措施。¹⁹ 依據不同的事實狀況和法律規定，工傷行政認定的結果實際上可能出現工傷、非工傷、視同工傷、不視同工傷等四種情形，這需要執法者依據事實和法律作出客觀、科學而又合情、合理、合法的綜合判斷結論。

三、事理分析：行政確認中的事實認定問題與事理

針對法律事實問題的行政確認，首當其衝的就是對事實的判斷與認定。工傷行政認定，對於行政認定主體而言，首先必須對勞動者（受傷害人）與用人單位的關係、受傷害的事實與其工作的關係進行明確。在本案中，劉醫生與其所在醫院的人事勞動關係無需多加論證，其關鍵點在於劉醫生的死亡與工作原因的關聯度。這可以從其工作事務（或工作職責）包括正常的一般醫務與抗擊新冠病毒疫情醫務、工作原因（包括工作場所、工作時間、工作崗位、工作強度等）與疾病死亡的關係

¹⁵ 參見應松年主編：《行政法與行政訴訟法學》，第196頁。

¹⁶ 參見石慧芬：《行政確認制度研究》，中國政法大學碩士學位論文，2005年，第12頁。

¹⁷ 參見靳業葳：《我國工傷行政認定法律制度研究》，大連海事大學博士學位論文，2018年，第16頁。

¹⁸ 工傷行政認定作為行政確認行為，理應“中立”，但當事人一旦被認定為工傷則具有享受工傷保險待遇的權利，反之則不具有相應的權利和待遇。因而其“中立性”並非絕對而是相對的，工傷行政認定主體在認定過程中應考量其中所包含的福利因素。

¹⁹ 靳業葳：《我國工傷行政認定法律制度研究》，第107頁。

等方面加以綜合判斷和確定。如，在工作崗位或職責方面，是否僅限於其正常的一般專業診斷醫務還是專門抗擊新冠病毒肺炎抑或是在原工作職責上增加了更多的特殊時期抗擊疫情工作；在工作場所方面，是只限於固定的工作場所還是存在工作場所的變換與延伸；在工作時間方面，是僅限於其法定或安排的坐診時間還是已延展到坐診時間之外；在工作量與工作強度方面，是在其正常範圍之內還是已超負荷工作。在綜合考慮這些因素的基礎上，再判斷其工作與死亡之間是否存在因果關係（直接因果關係與間接因果關係），最後才可確定其是否屬於工傷（或視同工傷）。

從覆議機關調查後所獲知的全部事實（並非僅限於申請人或第三人提出的事實）來看，抗疫時期，實際上該院所有醫務人員24小時皆處於隨時待命的備勤狀態，因而工作時間應是推定為全天24小時，工作場所也不是只限於醫院的固定場所而是任何場所（也包括居家），工作手段已超越傳統的門診或坐診（醫生的手機號碼公示於發熱門診，疫情期間患者可電話問診），劉醫生生前在坐診時間外也確實存在電話、微信問診的例證，而且劉醫生的工作職責不僅包括了平常的醫務，還包括了抗擊新冠疫情的醫務（除作為內科門診醫生外還擔任發熱門診專家指導組副組長職務、實際坐診發熱門診並治療病人），因而無論是工作職責、工作場所、工作時間和工作崗位都符合“工”的條件，本不應存在爭論。

本家中事實認定的難點或爭論點，不應是工作場所、工作時間或工作崗位問題，而應聚焦於劉醫生的猝死與工作有無因果關係，這也是該案中事實認定的根本性問題。劉醫生的死亡原因為“急性心肌梗死”，這既非職業病也非感染新冠肺炎。據覆議機關的調查，查明劉醫生曾於2017年5月因擴張性心肌病和高血壓三期等疾病在仙桃市人民醫院住院7日，2020年1月30日因右胸疼痛並伴隨胸悶、氣喘等症狀，曾由申請人派車將劉醫生送至仙桃市人民醫院檢查，可見劉醫生早已有心臟疾病且仍在病中。雖然如此，但劉醫生的死亡原因依然存在“工作原因”。根據國際勞工組織對工傷的定義，工傷是由於工作原因直接或間接受到的傷害。²⁰ 勞動者所受的事故傷害或者死亡，可能是由多種因素導致的，工作原因只是多種因素中的一種，並且不屬於直接的決定性作用的因素。²¹ 可見，不論有多少種因素，只要其中一種因素是工作原因（不論是直接原因還是間接原因），則應屬於工傷。在該案中，劉醫生自2020年1月30日在仙桃市人民醫院檢查之後仍然一直帶病堅持正常上班（本應因病休假）直到突發疾病去世，表明其本身疾病加上工作原因（工作量與工作強度的增加）從而致其“急性心肌梗死”，其死亡與工作存在着一定的因果關係，因而應認定其為工傷。本案不予認定工傷，在被申請人看來還有一個具體的細節，劉醫生是在休息期間（突發疾病的時間是凌晨）而非工作過程中。但是，劉醫生的休息是一種必要的休息，應屬於“與履行工作職責相關，在工作時間及合理區域內受到傷害”的情況。²² 其休息是為了更好的工作，這是為了工作需要而應有的必要休息時間，應認定為“工作時間”。²³ 可見，劉醫生的死亡原因與工作職責及其工作時間、工作強度存在着一定的因果關係，故基於此應認定為工傷。遺憾的是，無論是申請人或第三人還是

²⁰ 1921年國際勞工大會通過的公約中對“工傷”所作的定義。

²¹ 吳琳、李明：《如何認定“因工作原因受到事故傷害”》，《中國勞動》2012年第12期，第55-56頁。

²² 最高法《關於審理工傷保險行政案件若干問題的規定》，對《工傷保險條例》中的若干規定，作出了擴張解釋，只要是“與履行工作職責相關，在工作時間及合理區域內受到傷害”都應屬工傷範疇。

²³ 參見北京市高級人民法院《關於審理工傷認定行政案件若干問題的意見（試行）》第7條。

被申請人都是圍繞着是否在工作時間或工作場所死亡，覆議機關在事實判斷問題上也是從這一方面加以證明，而在死亡與工作的因果關係方面着墨不多。實際上，即使在工作場所和工作時間內也可能存在着非工作原因而死亡的情形（如在工作場所與工作時間內幹與工作不相關的私事而致傷害或死亡）。因而，是否屬於工傷，把握的關鍵應是所受傷害或死亡與工作是否存在着因果關係。

在該案中，覆議機關全面調查核對事實，在事實認定上全面客觀公正，形成了一個應認定為工傷的完整鏈狀的證據體系，從而做出了應予認定為工傷的判斷，值得肯定和贊許。

四、情理分析：行政確認的常理判斷問題與情理

從該案報道後所反映的輿情來看，媒體或者法律實務界人士亦有從情感出發而呼籲應給予劉醫生死亡以工傷認定的聲音，這既是特殊時期抗疫的需要，也是撫慰醫務工作者情感和調動其積極性的需要。有人認為，從情理上看，在疫情防控時期，奮戰在一線的醫護人員面臨着生死考驗，需來自各方面的“彌補”與支持，包括疫情防控中所給予的工傷認定，就是給予高職業風險的醫護人員以支持和關愛，否則會挫傷醫護人員積極性，讓一線救死扶傷的白衣天使們寒心，不利於疫情防控的大局²⁴；基於情感和社會效果，工傷認定不僅是一種經濟撫恤和待遇，更是對在職業環境和狀態中受到傷害、失去生命人員的一種名譽性承認，不予認定工傷會令人寒心。²⁵ 那麼，在作為對法律事實進行行政確認（工傷認定）的過程中，是否應考慮情感的因素呢？

對於法律事實的確認，應是符合客觀事實的客觀判斷，是尊重事實的中立判斷而不是價值情感上的判斷，因而在工傷認定中不應將人的情感因素滲入判斷之中，應以事實的客觀標準和科學標準對需要確認的對象加以甄別和證明。由於人畢竟是感情的動物，判斷者難免有意或無意摻雜某種情感因素於其中，但也必須加以剔除，因而法律往往確立相應的標準、程序認定機制及監督制約機制，以保證其判斷和確認盡可能符合客觀真實的事實狀態。在工傷認定過程中，工傷認定主體不能基於情感的考量加以自由酌定，應依據事實和法律規定的條件與標準作出肯定性或否定性的判斷與結論。對於具有工傷的客觀事實、符合工傷認定條件和標準的，則應予以工傷確認；反之，對於不符合工傷的事實標準和科學標準以及法定條件的，就應作出不予工傷認定的決定。當然，在工傷認定中排除情感因素的要求，並不是指排除人基於理性的基本認知與判斷，這種判斷應符合人之常理。在工傷認定中，對是否構成工傷的判斷，應是符合常識和常理的判斷。違背常識或者常理的判斷，不僅是違反人性的也是違法的，因為符合人性也應是法律應遵從的基本理念。在該案中，人社部門的確應尊重事實，排除死因與工作沒有關聯的可能性，同時對於死亡與工作存在的關聯度也應作出相應的符合人之常情的判斷。從整個事實過程和常理來看，劉醫生的死亡與工作可謂具有密切的關聯。劉醫生存在着抱病工作且其工作量明顯處於超負荷狀態，而這種抗疫時期的工作狀態、工作時間和工作強度與其猝死之間存在着某種因果關係，對其作出不予工傷的認定，不僅不符合客觀事實，也違背人之常理。

²⁴ 歐陽晨雨：《醫生猝死家中，疫情工傷認定宜綜合考量》。

²⁵ 歐陽甫：《怎麼看待“戰疫中的醫生家中猝死未認定工傷”》，2020年2月27日，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/109422728>，2020年7月10日訪問。

需要說明的是，以“會挫傷醫護人員積極性”的輿論壓力來作為否定不予工傷認定的理由是不能成立的。工傷認定作為一種對法律事實的行政確認，只能“就事論事”地針對具體而特定的事實作出判斷結論，它並不能針對普遍性的現象（同類或他類事實）作出肯定或否定的結論，它只具有“個案”的特性、只對其所針對的特定人和特定事具有特定的法律效果，而不具有普遍性的意義。我們不能以普遍性、可能性的抽象情感來反向推定某個特定案件中的法律事實問題。

對於行政主體而言，對事實的判斷與認定，不應基於（或滲入）情感因素而應作出符合客觀事實與真實的判斷，那種違背常識或常理的判斷，既違背事實也違背基本人性之“情理”。因而，行政確認也應是符合人性、人之常理的確證，此是行政確認中對於行政主體的基本“情理”訴求。

五、法理分析：行政確認的法律依據問題與適用

行政確認中的工傷認定，不只是一個客觀事實的判斷和情理所寄的問題，而且還是一個法律適用的主客觀過程。工傷認定屬於法律事實（或事實的法律定性）的行政確認，確證是否存在工傷這一法律事實必須將客觀事實與法律規定相結合。因而，對於工傷的判斷與認定，並不能只從純粹的客觀事實狀態出發，還必須依據法定的條件與標準來證明是否存在工傷這一法律事實。工傷認定行為，不僅具有尊重事實的客觀性和“中立性”，而且還具有“法律適用性”的屬性特徵，如同“違章建築物”或“非法出版物”的認定一樣離不開相應的法律依據與標準。於此，在對工傷這一法律事實的確證過程中，不僅要尊重事實本身存在的客觀性，而且還必須遵守“依法確認”的原則。法律所規定的條件與標準，應作為行政確認中判斷真偽、是非、歸屬的法律依據，但是僅有法律規定的依據是不夠的，從法律規定的依據到做出判斷與確證的結論，還必須要有一個客觀與主觀相統一的法律適用過程，這就必然涉及到法律規定的理解與適用、法律依據的選擇甚至法律原則及其法理的運用問題。從媒體呼籲應給予工傷認定的情理視角來看，雖不乏有情理方面的考量，實則也多是從法律理解、情勢判斷或法律適用等角度的發聲。如認為，對於抗疫特殊時期超負荷工作而猝死的人（即使不是在工作崗位上去世）計入工傷，並不會“壞”了平時的規矩；特殊時期對法律規定不宜機械操作，應考慮到情勢之緊張。²⁶ 這些觀點，與其說是情理方面的考量，不如說是對法律規定的恰當理解與適用期許。

可見，在工傷認定過程中，必須要有法律的依據，工傷認定主體必須依據法定的條件與標準作出符合客觀事實和法律要求的判斷結論。作出客觀公正、合法合理的工傷認定，就是在確認中追求客觀與主觀相統一的過程，以實現具體客觀事實與一般法律規範的無縫連接。

就本案而言，在法律依據和法律適用方面，究竟應適用何條款，是存在一定爭論的。根據相關法條和政策規定內容可知，《工傷保險條例》第14條所規範的是典型狀態下的工傷認定，顯然不適合劉醫生在家中猝死的情形；而《工傷保險條例》第15條所規定的“視同為工傷”情形，只有第1款第（1）項的規定比較接近（在工作時間和工作崗位，突發疾病死亡或者在48小時內經搶救無效死亡的），但是卻要求兩個條件同時具備——“工作時間”和“工作崗位”與“突發疾病死亡或者在48小時內經搶救無效死亡”，如果狹隘地理解工作時間和工作崗位的話劉醫生的猝死並不符合此時空

²⁶ 光明網評論員：《湖北一醫生猝死未認定工傷，此時就別機械操作了》。

要求；同時也不符合人社部《關於因履行工作職責感染新型冠狀病毒肺炎的醫護及相關工作人員有關保障問題的通知》規定的新冠肺炎感染情形。可見，如果機械執行現行法規和政策的規定，嚴格按照毫無疑義的工傷認定範圍，會將劉醫生的猝死排除於工傷認定或視同工傷認定情形之外。對此情形如不予以工傷認定，實則與立法精神背道而馳²⁷，不僅有損法治權威和行政的公信力，而且也會破壞工傷認定這種行政確認的制度秩序並侵害行政相對人理應受到保護的權益。

同時，媒體所主張的將特殊時期超負荷工作而猝死的人（即使不是在工作崗位上去世）計入工傷並不會“壞”了平時規矩的觀點，並不宜提倡。這種觀點實則是主張超越現行法律法規所規定的“法外”認定，已違背法治原則和依法確認的底線。無論平常時期的“常例”情形還是特殊時期的“特事特辦”，皆應在法律法規規定（包括一般法規規定與特別法規規定）的範圍內。該案中的難題不是所謂的一般法規規定與特別法規規定的適用問題，而是對劉醫生在抗疫時期帶病工作而致死亡（在湖北省啟動突發公共衛生事件I級響應的情況下，承擔高強度的診治工作，在已有不適的情況下堅守工作崗位從而誘發急性心肌梗死）的工傷認定與現行法規或政策規定的情形並不完全吻合而引發的“法律漏洞”問題。這一法律漏洞完全可以通過對“工作時間”、“工作崗位”的解釋來加以解決。本案中被申請人對“工作時間和工作崗位”的理解未免過於狹隘和機械，未能考慮特殊時期的工作時間、工作崗位的特殊情形，應該將防控時期都視為工作時間，尤其應考慮其死亡與工作原因的關係這一因素（明顯的超負荷²⁸的工作量與其急性心梗的死因之間的關係，可以說其是因戰疫而積勞成疾去世）。該案所謂難題的破解，通過“工作時間”、“工作崗位”（或工作地點）的界理解即可達到。鑒於抗疫時期的工作崗位與工作時空情狀及劉醫生死亡之前的實際工作狀況，只有將劉醫生的死亡認定為工傷，才符合現行法規規定以及立法精神。

六、結論與建議

從仙桃市政府作出撤銷人社部門的《不予認定工傷決定書》並責令其重新作出決定的覆議決定（以及最終人社部門基於該覆議決定重新作出了工傷認定）來看，可以說覆議機關較好地解決了其所面對的法律事實認定、法律依據和適用以及輿情方面的“三難”困境，實現了事理、情理和法理的三者融合。行政覆議機關在該個案中遵循了行政確認的基本原則，在事實認定方面符合客觀真相，在法律適用方面避免了機械的執法和對“工作時間”、“工作崗位”的不合理界定，其結果符合實體公正，其對事實的判斷和相關法規規定的理解符合“人之常理”。

但是，與之相類似的一些情形，由於不能與現行法規或政策規定完全對應，因而未能被認定為工傷或視同為工傷。例如，武漢抗疫護士沈蓓自武漢發生新冠肺炎疫情後，在自己的抗疫工作崗位上連續工作了30多天，2020年3月7日，沈蓓在單位安排的酒店休息時突發腦出血昏迷100多天，其家人兩次申請工傷被拒。武漢市人社局稱：沈蓓情形不符合在工作時間、工作崗位上突發疾病死亡

²⁷ 《工傷保險條例》第1條規定：為了保障因工作遭受事故傷害或者患職業病的職工獲得醫療救治和經濟補償，促進工傷預防和職業康復。

²⁸ 所謂超負荷，就是負荷已經超出普通人的承受能力，或者被大大壓縮了休息時間，已經不足以緩解這個負荷給身體和精神帶來的壓力，而這種壓力與猝死應存在某種直接或間接的因果關係。

或在48小時內搶救無效死亡，因此無法認定工傷。²⁹ 又如，武漢一位抗疫一線的醫生（武漢市黃陂區李家集鎮衛生院的內科主任醫師江群恩），在疫情嚴重的時候連續50天吃住都在醫院，疫情平復後依然堅持着高強度的工作，卻突發腦溢血倒在工作崗位上。因搶救超過了48小時，人社局就不予認定工傷（後通過其他方式得到好“妥善處理”）。³⁰ 對此類情形不認定為工傷，顯然有違情理和人性（不人道），社會輿論壓力大；如果認定為工傷，現行規定難以提供支持依據，法律壓力大。現行的《工傷保險條例》在抗疫時期遭遇了實施中的困境，在法理和情理方面都受到了質疑與詬病。

現實中的大量案例不僅顯示了行政確認過程中存在着法律適用和情理方面的問題，而且也揭示了一個立法上的問題，即面對現行法規所列舉的情形存在一定局限的處理問題。面對現實中出現的種種工傷情形或可能出現的工傷新情形，現行法律、法規甚至政策規定不可能悉數囊括，就此一方面應避免以道德取代立法規定，另一方面立法也應預先有所設計以防範立法漏洞。為防範或填補這種立法漏洞，立法應確立某種實質性標準（就工傷認定而言應確立因工作原因而致傷害或死亡的實質判斷標準），在立法技術上應明確一個兜底性的囊括條款，解決種種可能遺漏的特殊情形，從而建立一套符合基本人性的良性法律制度。

參考文獻 References:

- 吳琳、李明：《如何認定“因工作原因受到事故傷害”》，《中國勞動》2012年第12期，第55-56頁。Wu, L. & Li, M., “How to Recognize ‘Injured by Accident due to Work,’” *China Labor*, no. 12, 2012, pp. 55-56.
- 楊小君：《關於行政認定行為的法律思考》，《行政法學研究》1999年第1期，第57-62頁。Yang, X., “Legal Thoughts on Administrative Behaviour of Recognition,” *Administrative Law Review*, no. 1, 1999, pp. 57-62.
- 楊解君：《行政法與行政訴訟法》，北京：清華大學出版社，2009年。Yang, J., *Administrative Law and Administrative Litigation Law*, Beijing: Tsinghua University Press, 2009.
- 楊解君主編：《行政許可研究》，北京：人民出版社，2001年。Yang, J., *Study on Administrative Licensing*, Beijing: People's Press, 2001.
- 應松年主編：《行政法與行政訴訟法學》，北京：高等教育出版社，2018年。Ying, S., *Administrative Law and Administrative Litigation Law*, Beijing: Higher Education Press, 2018.
- 應松年主編：《行政許可法教程》，北京：法律出版社，2012年。Ying, S., *Administrative License Law*, Beijing: Law Press, 2012.

²⁹ 《武漢抗疫護士昏迷100多天，兩次申請工傷被拒》，2020年6月21日，https://www.sohu.com/a/403260881_120066341，2020年7月10日訪問。

³⁰ 《武漢抗疫一線醫生江群恩，人社局，因為工傷認定需要在搶救48小時之內死亡》，2020年5月19日，<https://www.yiyaozixun.com/hot/139455.html>，2020年7月10日訪問。