

法律法规释义系列

工伤保险条例

释义

国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司 编
劳动和社会保障部法制司 医疗保险司

中国法制出版社

工伤保险条例释义

国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司
劳动和社会保障部法制司、医疗保险司 编

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工伤保险条例释义/国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司 劳动和社会保障部法制司、医疗保险司编.
—北京: 中国法制出版社, 2003.7

ISBN 7-80182-158-0

I. 工… II. ①国… ②劳… III. 工伤保险-条例-
注释-中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 045883 号

工伤保险条例释义

GONGSHANG BAOXIAN TIAOLI SHIYI

编者/国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司
劳动和社会保障部法制司、医疗保险司

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/7.5 字数/176 千

版次/2003 年 7 月第 1 版

2003 年 7 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-158-0/D·1124

定价: 14.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66032924

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

顾 问：宋大涵 汪永清

主 编：李 建 阎宝卿

副主编：党晓捷 姚 宏 王 岩

撰稿人：王 岩 彭高建 王 丽

邱明月 陈培勇 高永贤

王文海

编写说明

《工伤保险条例》已于2003年4月27日由温家宝总理签署国务院第375号令予以公布，并自2004年1月1日起施行。这是我国政府为保护工伤职工合法权益，健全社会保障制度的一项十分重要的立法。这部行政法规的贯彻实施，必将对维护职工的合法权益起到重要的作用。

为了使各类企事业单位、国家机关、民办非企业单位、社会团体、个体工商户和广大人民群众准确理解和把握立法原意，进一步了解和掌握《工伤保险条例》中确立的各项具体制度，直接参与条例起草、审查工作的国务院法制办政法劳动社会保障司、劳动保障部法制司、劳动保障部医疗保险司的部分同志共同编写了《工伤保险条例释义》。希望本书的出版，能够进一步推动工伤保险工作。

由于时间较紧，编写中难免有疏漏之处，希望广大读者提出宝贵意见。

编者

2003年6月16日

序 言

国务院法制办公室副主任 宋大涵

2003年4月27日《工伤保险条例》(以下称条例)由国务院第375号令公布了,这是我国在改革开放形势下完善社会保障制度,进一步维护劳动者权益的重要举措。

工伤保险是国家通过立法建立的一种社会保障机制,使劳动者在工作中遭受事故伤害或者患职业病时,能够及时按照法定的标准得到医疗救治和获得经济补偿,同时,均衡和减轻用人单位的负担,分散用人单位的风险。新中国成立后,1951年政务院颁行的《中华人民共和国劳动保险条例》即对因工负伤职工的治疗补偿作出规定。改革开放后,劳动部在试点的基础上,于1996年颁行了《企业职工工伤保险试行办法》(以下称试行办法)。经过多年实践,试行办法已逐渐不能适应社会主义市场经济体制改革的需要。

2002年,国务院将《工伤保险条例》列入立法工作计划。在条例起草审查过程中,立法部门多次征求有关部门、地方、企业、专家学者的意见。根据我国改革的实际情况,借鉴国外的成功经验,针对试行办法中存在的问题,条例对工伤保险的各项制度作了全面的补充和规范,主要是:

一、扩大适用范围。在试行办法的基础上,条例将适用范围扩大为境内各类企业和有雇工的个体工商户。各类企业包括国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业以及乡镇企业等。考

患有雇工的个体工商户各地发展情况不一，且用工制度尚不规范，条例授权由省级人民政府规定其参加工伤保险的步骤和实施办法。

为处理好改革与稳定的关系，使各类组织工伤职工的权益有所保障，条例规定，事业单位、社会团体、民办非企业单位参加工伤保险等办法，由国务院劳动保障部门会同国务院人事、民政、财政等部门参照条例制定，报国务院批准后施行。

借鉴国外多数国家实行独立的公务员保险制度的做法，条例规定，国家机关和依照、参照公务员管理的事业单位、社会团体，其职工发生工伤，费用由所在单位支付，并授权国务院劳动保障部门会同国务院人事、财政部门制定具体办法。

二、完善工伤认定制度。为保证工伤认定的客观、公正，针对试行办法执行中存在的对工伤范围界定不够清楚、工伤认定程序不够完善等问题，条例对应当认定为工伤的情形以及工伤认定的申请、受理、调查以及回避等程序作出较全面的规范。

三、明确工伤保险待遇。条例对现行工伤保险待遇的主要项目和标准予以肯定，并作了适当的补充完善。条例规定的工伤保险待遇分为医疗康复待遇、伤残待遇和工亡待遇。医疗康复待遇包括诊疗费、药费、康复费、住院费以及在规定的治疗期内的工资待遇；伤残待遇包括一次性伤残补助金、伤残津贴以及生活护理费；工亡待遇包括丧葬补助金、供养亲属抚恤金以及一次性工亡补助金。对低收入的伤残职工，条例还作出特别规定。

四、强化基金管理。为确保基金的专款专用，条例规定，工伤保险基金存入社会保障基金财政专户，用于条例规定的工伤保险待遇、劳动能力鉴定以及法律、法规规定用于工伤保险的其他费用的支付。为防止基金流失，条例明确规定，禁止任何单位将基金用于投资运营、兴建或者改建办公场所、发放奖金或者挪作其他用途。条例还规定，对挪用基金构成犯罪的，依法追究刑事

责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分或者纪律处分。

五、科学设计费率确定机制。为减少费率确定中的人为因素，从制度设计上防止腐败滋生的根源，条例规定，国家根据不同行业的工伤风险程度确定行业差别费率，并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况，在每个行业内确定若干费率档次。经办机构只要根据用人单位工伤保险费使用、工伤发生率等客观指标，适用所属行业相应的费率档次，即可确定单位缴费费率。

六、加强监督管理。为了严格管理，条例确立了多种监督形式，涉及对用人单位的监督、对经办机构的监督、对劳动保障行政部门的监督等。

我们相信，条例的公布施行，将全方位推动工伤保险制度在全国的建立，切实维护工伤职工的合法权益，并促进用人单位进一步作好工伤预防和安全生产工作。

2003年6月15日

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 工伤保险基金	(12)
第三章 工伤认定	(24)
第四章 劳动能力鉴定	(44)
第五章 工伤保险待遇	(57)
第六章 监督管理	(81)
第七章 法律责任	(104)
第八章 附 则	(124)

附录:

第一部分 有关法规、规章	(134)
工伤保险条例	(134)
(2003 年 4 月 27 日)	
社会保险费征缴暂行条例	(150)
(1999 年 1 月 22 日)	
中华人民共和国企业劳动争议处理条例	(157)
(1993 年 7 月 6 日)	
劳动和社会保障行政复议办法	(164)
(1999 年 11 月 23 日)	

劳动行政处罚若干规定	(169)
(1996 年 9 月 27 日)	

第二部分 劳动保障仲裁、复议、诉讼有关文 书格式	(172)
第三部分 工伤保险有关表格参考样式	(195)

第一章 总 则

第一条 为了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，制定本条例。

【释义】 本条是关于《工伤保险条例》立法目的的规定。

工伤保险是一项建立较早的社会保险制度，德国的俾斯麦政府早在 1884 年就建立了工伤保险制度。新中国的工伤保险制度在 1951 年的《劳动保险条例》中已有规定，1957 年，卫生部制定的《职业病范围和职业病患者处理办法》将职业病纳入工伤保险的范围。1994 年的《劳动法》，也明确规定要建立工伤保险制度。1996 年，劳动部发布《企业职工工伤保险试行办法》。到 2002 年上半年，全国已有 28 个省、自治区、直辖市制定了工伤保险方面的地方性法规或者规章，参加工伤保险的职工为 4350 万，其中，国有企业 2711 万、集体企业 670 万、其他内资企业 367 万、外资企业 328 万，已经享受工伤保险待遇的有 19 万。目前的工伤保险工作存在的主要问题是：适用范围窄，仅限于企业；立法层次低，制度推广有困难；工伤保险基金用于救治、补偿以外的项目过多；应当认定为工伤的情形不够明确，等等。因此，有必要制定全国性的行政法规，统一全国的工伤保险制度。2003 年 4 月 27 日，温家宝总理签署第 375 号国务院令，公布了《工伤保险条例》（以下简称条例）。

根据本条的规定，条例的立法目的主要有三个：

一是保障工伤职工的救治权与经济补偿权。工伤职工在遭受事故伤害或者患职业病以后，首先的权利是要得到及时、有效的抢救。在这方面所发生的运输、住院、检查诊断、治疗等费用，都要得到足额的保障，使受伤职工的伤害程度尽快得到有效的控制。其次，等到职工的病情稳定以后，便要按照法定的程序进行评残，确定伤残的等级，以便安排相应的一次性的和长期性的经济补偿。给工伤职工以救治和补偿，是工伤保险制度最初的目的，在目前仍然是工伤保险制度的核心。

二是促进工伤预防与职业康复。以往的工伤保险制度一般只侧重对工伤职工的救治与赔偿，对工伤的预防与职业康复重视不够。经过一百多年的发展，各国的工伤保险制度已经慢慢地形成了预防、治疗、康复三合一或者三结合的结构模式，对工伤的预防以及工伤职工的职业、生活、社会、心理等康复的关注程度在不断提高。在工伤保险费率的确定上，通过行业差别费率，特别是实行单位的费率浮动，可以促使单位搞好工伤事故的预防，以降低生产成本。对工伤职工的救济，也不光停留在医疗上，而是将更多的精力放在职业能力的康复上，使社会资源获得最大的效益。

三是分散用人单位的工伤风险。尽管随着科学技术的进步，对工伤的预防水平已越来越高，但工伤事故的发生仍在所难免。工伤保险制度建立初期，也是由于很多的单位，在工伤事故发生以后，往往元气大伤，根本无法赔偿每一个工伤职工，更谈不上进一步的发展。为了分散各个雇主的风险，有必要由各个雇主都提前凑钱形成一个互助式的基金，以增强每一个雇主的抗工伤事故风险的能力。现代的工伤保险制度，仍然具有分散雇主责任的功能，并且随着时代的进步，在分散风险方面的机制已经越来越先进。在现代工伤保险制度中，通过实行行业差别费率制和单位的费率浮动制，进一步分散了行业与单位的风险。

此外，在理解条例的立法目的时，还需弄清工伤保险与人身意外伤害保险的关系。总体而言，工伤保险属于社会保险中的一种，而人身意外伤害保险属于商业保险的范畴。因此，工伤保险与人身伤害保险的关系，实质上是社会保险与商业保险的关系。

社会保险与商业保险虽然都是保险，但二者在适用范围、基本原则、筹资办法、待遇水平等多方面均有不同。社会保险一般适用于全体公民，待遇较统一，强调社会的公平性，筹资来源于国家、单位、职工个人等多方面；而商业保险仅适用于存在缴费关系的投保人与保险公司之间，保险资金来源于投保人的缴费，保险待遇与缴费的多少以及保险基金的运营状况直接挂钩。可以说，社会保险是社会稳定的基本条件，而商业保险则是在能力许可的前提下，对部分人群的保险水平予以增加或者改进的部分。社会保险是基础，商业保险是补充，二者不能代替。对于大多数用人单位而言，参加社会保险是法定义务，而是否参加商业保险，则由各单位自行决定。因此，可能存在有的单位只参加社会保险不参加商业保险的情形，但不存在只参加商业保险不参加社会保险的情形。

工伤保险是建立最早的一种社会保险制度，比医疗保险、养老保险等制度的建立都早。同时，工伤保险又是目前在全球范围内最为普及的社会保险制度，在 160 多个国家已经建立这项制度。在经济全球化的今天，工伤保险制度与经济贸易有了更为密切的联系，不少国家将产品生产地是否建立了工伤保险制度作为能否进行贸易的先决条件。

人身意外伤害保险是在商业保险分化为财产险与人身险以后才出现的险种。考察商业保险的发展历史，我们可以看到，财产险的产生早于人身险，而人身意外伤害保险更是新近产生的险种。

在工伤保险与人身意外伤害保险的关系处理上，我国首先肯

定了工伤保险的基础性地位，要求企业和有雇工的个体工商户都要参加工伤保险。同时，我国的法律法规不排斥用人单位参加人身意外伤害保险，而是鼓励用人单位与个人购买人身意外伤害保险，特别是在《建筑法》中还特别规定：建筑施工企业必须为从事危险作业的职工办理意外伤害保险，支付保险费。一个用人单位，如果既参加了工伤保险又购买了人身意外伤害保险，那么，其职工发生工伤后，除了按照条例规定享受相应的工伤保险待遇外，还可以根据与商业保险公司的保险合同约定，享受相应的商业保险待遇。

第二条 中华人民共和国境内的各类企业、有雇工的个体工商户（以下称用人单位）应当依照本条例规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工（以下称职工）缴纳工伤保险费。

中华人民共和国境内的各类企业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。

有雇工的个体工商户参加工伤保险的具体步骤和实施办法，由省、自治区、直辖市人民政府规定。

【释义】 本条是关于工伤保险制度适用范围的规定。

本条所规定的“企业”，包括在中国境内的所有形式的企业，按照所有制划分，有国有企业、集体所有制企业、私营企业、外资企业；按照所在地域划分，有城镇企业、乡镇企业、境外企业；按照企业的组织结构划分，有公司、合伙、个人独资企业等。在这里，有两点需要说明：一是工伤保险制度在国家之间不能互免。目前，通过多边或者双边协定，一些国家可以对养老保险、失业保险等问题进行互免，但工伤保险却不能互免，而是需

要参加营业地所在国的工伤保险制度。这就意味着，来中国投资的外国企业需要参加中国的工伤保险制度，而到国外承包工程或者投资设厂的中国企业则需要参加当地的工伤保险制度；二是在用人单位实行承包经营时，工伤保险责任应当由职工劳动关系所在单位承担。

本条所规定的“个体工商户”，是指雇佣 2 至 7 名学徒或者帮工、在工商行政管理部门进行登记的自然人。按照社会保险的普遍性原则，社会组织的各类人员都应当参加工伤保险制度，以保护最广大职工的合法权益。我国的个体工商户在近些年有了很大的发展。截止 2002 年年底，全国共有个体工商户 2000 多万家，从业人员超过 4000 万。个体工商户的发展各地很不平衡，劳动用工制度也很不完善。虽然个体工商户中的工伤风险程度不同，但从社会保险的公平性出发，对这部分人群也需要予以保护。因此，条例规定，有雇工的个体工商户应当参加工伤保险，由雇主为其雇员缴纳工伤保险费。同时，考虑到我国各地对个体工商户的监管力度、水平参差不齐，条例授权各地省级人民政府根据当地的实际情况，如个体经济的发展状况、本地的财政实力、监管水平等，规定个体工商户参加工伤保险的具体步骤和实施办法，如分几步走、什么时候全面推开；个体工商户的缴费基数如何核定、费率为多少、如何征收等。

条例要求所有的企业、有雇工的个体工商户都必须缴费参加工伤保险制度，主要是考虑这些单位的工作伤害风险度相对较高，只有参加工伤保险基金统筹，才能分担雇主的风险，使工伤职工的权益最终能够得以保障。而对国家机关、事业单位等工伤风险相对较小的单位，其工伤保险等制度的建立，条例在附则中另外做了规定。此外，要求企业、个体工商户参保，体现了工伤保险的严格雇主责任。实行雇主责任原则，是工人运动发展的结果。在 19 世纪末期，随着资本主义大生产的发展，工伤事故频

繁发生，以前在民事领域的过错责任原则已经很难适应形势发展的要求。一方面，工人的基本权利得不到保障，另一方面，资本家的经营风险过高。在工人阶级的艰苦努力和社会有识之士的极力倡导下，才慢慢引入雇主责任原则，强调资本家对工人人身伤害所承担的责任，同时，为了分散单个资本家的经营风险，开始建立社会统筹基金制度，这便是工伤保险制度雏形的由来。工伤保险制度建立一百多年来，雇主责任原则一直得到很好的遵循。在工伤事故或者职业病发生以后，无论职工有无过错，都需由雇主通过其统筹形成的工伤保险基金承担待遇支付的责任，工伤职工都有权享受工伤保险待遇。本条的规定，同样体现了雇主责任这一基本原则。

第三条 工伤保险费的征缴按照《社会保险费征缴暂行条例》关于基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费的征缴规定执行。

【释义】 本条是关于工伤保险费征缴的规定。

关于社会保险费的征缴，1999年1月，国务院发布施行了《社会保险费征缴暂行条例》，对基本养老保险、基本医疗保险、失业保险三项险种的保险费的征缴，作了专门而详细的规定。同时，该条例还规定：省、自治区、直辖市人民政府根据本地的实际情况，决定《社会保险费征缴暂行条例》是否适用于工伤保险费和生育保险费的征缴。根据这一规定，对工伤保险费的征缴，实际上处于各地自行其是的状态。

为了扭转这种局面，建立统一的工伤保险制度，本条统一了工伤保险费的征缴工作，明确规定各地按照《社会保险费征缴暂行条例》关于基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费的征缴规定进行工伤保险费的征缴工作，不再由各地自行决定。这样，工伤保险费的征缴就得完全按照《社会保险费征缴暂行条

例》的规定程序，由法定的部门及时足额地进行征缴。需说明的是，根据《社会保险费征缴暂行条例》的规定，对这几项社会保险费的征收机构，在各地是由省级人民政府确定的。目前，全国有16个省、自治区、直辖市是由税务机关负责征收，15个省、自治区、直辖市是由社会保险经办机构负责征收。但无论由哪家征收，征收的程序都得执行《社会保险费征缴暂行条例》的规定。

第四条 用人单位应当将参加工伤保险的有关情况在本单位内公示。

用人单位和职工应当遵守有关安全生产和职业病防治的法律法规，执行安全卫生规程和标准，预防工伤事故发生，避免和减少职业病危害。

职工发生工伤时，用人单位应当采取措施使工伤职工得到及时救治。

【释义】 本条是关于用人单位在工伤保险工作中的责任规定。

用人单位是工伤保险制度中处于核心地位的主体。工伤保险工作的好坏，在很大程度上取决于用人单位的表现。根据本条的规定，用人单位在工伤保险中主要承担以下责任：

一是，按照规定参加工伤保险，并将参保的情况在单位公示。按照条例的规定，所有的企业和有雇工的个体工商户都必须参保。但在现实生活中，有的企业和个体工商户老板，为了节省用工成本，不愿参保，不向其员工如实反馈参保的情况。为此，《社会保险费征缴暂行条例》第17条有与本条相似的规定：“缴费单位应当每年向本单位职工公布本单位全年社会保险费缴纳情况，接受职工监督。”至于公示的形式，一般为定期在单位的主要场所张贴海报，或者是向每位员工发放小册子或者宣传材料；