

LAODONG HE SHEHUI BAOZHANGBU GONGSHANG BAOXIANSI BIAN • LAODONG HE SHEHUI BAOZHANGBU SHEHUI BAOZHANG YANJIUSUO BIAN

工伤预防理论与实践

GONGSHANG YUFANG LILUN YU SHIJIAN

劳动和社会保障部 工伤保险司 编
社会保障研究所



中国劳动社会保障出版社

工伤预防理论与实践

劳动和社会保障部 工 伤 保 险 司 编
社会保障研究所

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

工伤预防理论与实践/劳动和社会保障部工伤保险司, 社会保障研究所编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5831-1

I. 工… II. ①劳…②社… III. 工伤事故-预防(卫生)
IV. X928

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 105751 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
890 毫米×1240 毫米 32 开本 7.25 印张 204 千字
2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

定价: 16.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

编写委员会

主 任 陈 刚 何 平

执行主任 李 忠 张 军

成 员 张 晗 王 丽 邱明月

周永波 田晓雯 费 平

序

加强工伤预防，促进工伤保险事业健康发展

在工业化进程中，工伤事故和职业危害是劳动者面临的最大的职业风险，工伤事故和职业病伤害一旦发生不仅给本人，而且给其家庭也带来灾难性的影响。经过 100 多年的发展，工伤保险已发展成为世界上覆盖最广、普及率最高的社会保险险种。在全球 200 个国家和地区中，有 164 个建立了工伤保险，另外 30 多个也有与工伤事故相关的立法。从历史发展过程看，工伤保险最初主要是对工伤人员进行医疗赔付和生活保障。但随着社会经济的发展，许多国家意识到，通过工伤预防从源头上控制工伤事故，通过工伤康复帮助工伤人员恢复身体功能和职业能力，不仅是对劳动者生命健康和劳动权益的尊重，也更有利于工伤保险制度运行和社会发展稳定。

我国政府一直高度重视工伤保险事业发展。我国按照以人为本的科学发展观的要求，不断加快工伤保险立法，完善政策体系，扩大覆盖范围，维护劳动者基本权益。1996 年《企业职工工伤保险试行办法》和《职工工伤与职业病致残程度鉴定》颁布实施，2004 年《工伤保险条例》出台。目前我国的工伤保险事业发展取得重大进展，工伤保险已经覆盖了 8 952 万人，成为世界上工伤保险覆盖人数最多的国家。

我国正处于经济社会全面快速发展时期。但是，工伤事故时有发生，安全生产形势不容乐观。从我国工伤事故和职业危害的实际状况

看，每年因各种事故导致非正常死亡的人数达10万多人，工伤致残有几十万人，另外还累计有50余万的职业病患者。据不完全统计，我国有50多万个厂矿存在不同程度的职业危害，实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工有2500万人以上。按照国际劳工组织专家的估计，每年职业伤害对我国造成的经济损失约为3000亿~6000亿元人民币。积极推进工伤保险，促进工伤预防，直接关系到广大劳动者的身体健康和生命安全，直接关系到我国国民经济全面协调可持续发展的大局，意义十分重大。

当前，我国的工伤保险仍应以工伤补偿为主，即通过对工伤人员的经济补偿保障他们及其家属的基本生活。在工伤保险制度初创时期，优先解决最紧迫的工伤补偿问题，保障工伤职工的待遇支付，这是国际的通行做法。但从保护劳动者最根本权益的角度出发，工伤保险还应重视预防工作的开展，从源头上控制工伤事故的发生，减少伤亡率，降低劳动者的工伤风险，保护劳动者的职业安全和健康，形成工伤预防、工伤补偿、工伤康复相结合的新型工伤保险制度，这是工伤保险事业发展的长远目标。有些地区劳动保障部门在实践中认识到工伤预防的重要性，结合1996年《企业职工工伤保险试行办法》关于工伤预防的规定，坚持“安全第一、预防为主”的方针，积极开展工伤预防工作。目前已经有11个省市明确了工伤预防经费支出渠道，积极开展工伤预防的宣传、教育、培训工作，还有部分统筹地区把安全生产奖励、健康检查、三级卫生预防体系、技术设备检测改造与工伤预防结合起来。我们认为，当前推进中国特色的工伤预防制度，应着力做好以下两个方面的工作：一是要进一步完善工伤保险行业差别费率和用人单位费率浮动机制，充分发挥经济杠杆的作用，通过费率机制促进工伤预防；二要总结和推广一些地区明确工伤预防费用开支渠道、开展工伤预防工作的经验，在政策上

明确和细化《工伤保险条例》中工伤预防的相关规定，通过加强宣传、培训、科研等，推动工伤预防工作更快更好地发展。

此书出版于中德工伤预防国际研讨会召开之际。德国是工伤保险制度实施最早的国家，也是工伤保险制度运行平稳、效果较好的国家之一。德国在工伤保险实施早期就注重工伤预防、工伤补偿和职业康复三者的结合，并逐步形成了预防优先的理念。在工伤预防方面，德国采取了一系列有效手段，预防工伤事故和控制职业病，使工伤发生率持续下降。德国的经验对我国工伤预防工作的开展有很好的借鉴意义。此书不仅包括了德国工伤预防经验，也包括了地方劳动和社会保障部门工伤预防工作经验的概括、总结，还包括了劳动和社会保障部在工伤预防方面的最新研究成果。我国的工伤保险工作正处于一个上升时期，如何做好工伤预防的基金管理、组织实施，开展预防工作还需要不断摸索和总结。在这个时候，学习借鉴先进国家的预防经验，总结我国一些地区的工伤预防有效做法，对于进一步指导工伤保险健康发展颇有裨益。希望本书对于我国工伤预防工作的开展起到积极的推动作用。



2006年10月

目 录

理 论 篇

建立预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度·····	(3)
努力构建工伤预防优先的工伤保险制度·····	(26)
工伤预防现状及问题分析·····	(30)
双轨制的德国工伤预防制度·····	(53)
中德工伤预防国际研讨会会议综述·····	(66)

实 践 篇

做好工伤预防工作 完善工伤保险	
制度·····	山西省劳动和社会保障厅(81)
工伤预防工作开展情况及其思考·····	江苏省劳动和社会保障厅(85)
工伤预防实践探析·····	河南省劳动和社会保障厅(91)
以人为本 创新机制 努力探索工伤预防	
新道路·····	广东省劳动和社会保障厅(95)
强化工伤预防和康复 完善工伤保险	
制度·····	海南省人事劳动保障厅(102)
工伤预防工作的有益探索·····	宁夏回族自治区劳动和社会保障厅(108)

目 录

南昌市工伤预防工作的实践与思考·····	南昌市劳动和社会保障局(114)
工伤预防工作实践探索与发展思考·····	长沙市劳动和社会保障局(119)
以工伤预防为优先 建立新型工伤保险 制度·····	广州市劳动和社会保障局(125)
工伤保险为创建最适宜居住最适宜创业城市 保驾护航·····	银川市劳动和社会保障局(134)

政 策 篇

山西省工伤保险劳动能力鉴定费、工伤认定调查核实费、工伤 预防费、宣传和科研费使用管理暂行办法·····	(139)
吉林省工伤预防费、工伤认定调查费、职业康复费使用管理 暂行规定·····	(141)
黑龙江省人民政府关于进一步加强安全生产工作的决定 (摘录) ·····	(143)
江西省实施《工伤保险条例》若干规定·····	(145)
江西省工伤保险预防费、工伤认定调查费、职业康复费使用 办法·····	(152)
河南省关于从工伤保险基金中提取工伤预防费有关问题的 指导意见 ·····	(154)
湖南省省直工伤保险储备金等五项费用管理使用暂行办法·····	(156)
广东省工伤保险条例·····	(160)
广东省工伤保险专项经费管理暂行办法·····	(174)
海南经济特区工伤预防职业康复费用管理办法·····	(178)
宁夏回族自治区实施《工伤保险条例》办法·····	(180)
长沙市人民政府关于进一步加强安全生产工作的决定(摘录) ···	(189)

广州市劳动和社会保障局关于开展职业病危害工伤预防和康复 工作的通知·····	(190)
广州市工伤保险专项经费管理实施细则·····	(192)
厦门市实施《工伤保险条例》规定·····	(204)
西藏自治区人民政府贯彻国务院关于进一步加强安全生产工作 决定的实施意见（摘录）·····	(215)

理 论 篇

建立预防、补偿、康复相结合的 工伤保险制度

从工伤保险的历史进程上看，工伤保险是工业化发展的产物。目前，工伤保险已成为覆盖国家最广、普及率最高的社会保险险种，在全球 200 个国家和地区中，有 164 个建立了工伤保险，另外 30 多个也有与工伤事故相关的立法。工伤保险最初主要是对工伤人员进行医疗赔付和生活保障。但随着社会经济的发展，许多国家意识到，通过工伤预防从源头上控制工伤事故，通过工伤康复帮助工伤人员恢复身体功能和职业能力，不仅是对工伤人员劳动尊严的尊重，也更有利于制度运行和社会稳定发展。因此，建立预防、补偿、康复有机结合的工伤保险制度已成为大多数国家的现实选择。特别是在当前全球经济一体化进程加快的背景下，改善职业人群的劳动条件，保护劳动者的权益，已成为国际市场的准入规则。而建立与国际接轨的工伤保险制度也已成为企业参与国际竞争、进入国际市场的“通行证”。

我国目前正处于经济快速发展和工业事故易发并存的时期，安全生产形势非常严峻。近年来，我国工伤事故率居高不下，每年工伤事故有近 100 万起，死亡人数达 10 万多人，另外还有数十万的职业病患者。目前在接触职业危害人数、职业病患者累计数量、死亡数量和新发病人数量方面，我国均居世界第一，工伤事故造成的直接经济损失占 GDP 的 2.5%。从构建社会主义和谐社会的需要出发，从促进经济可持续发展的需要出发，要求工伤保险在扎实做好工伤待遇补偿的同时，应该逐步创造条件向工伤预防和工伤康复的功能延伸和拓展，一方面控制工伤

事故，减少伤残（亡）率；一方面通过恢复工伤职工身体功能和职业能力，帮助其重返工作岗位或重新回归社会。逐步建立起适合我国国情的工伤补偿与工伤预防、工伤康复相结合的工伤保险制度。

一、工伤保险的概念及功能

工伤保险是针对工业化社会客观存在的工伤事故和职业危害所强制采取的保障劳动者基本权益的一项社会保险。工伤保险主要包括三大功能：补偿功能、预防功能和康复功能。

工伤补偿主要是保障工伤人员在受到事故伤害或者患有职业病后，能获得医疗救治和经济补偿。工伤补偿待遇包括两大类：一是因工伤残的待遇，主要有工伤医疗费、生活护理费、伤残补助金；二是因工死亡待遇，主要有丧葬费、供养亲属抚恤金、一次性工亡补助金。

工伤预防主要是指通过事先防范职业伤亡事故以及职业病的发生，减少事故隐患，改善和创造有利于职业健康的安全生产环境和条件，保护劳动者在生产、工作环境中的安全和健康。工伤预防的目的是从源头上保护劳动者免受职业伤害。工伤预防的主要措施包括教育措施、监督措施和经济措施。教育措施是指通过对相关主体的不同形式、不同途径的安全教育，使其增加职业安全意识，掌握相关知识和技能。教育内容包括思想教育和安全技术知识教育。监督措施是指由工伤保险预防监督部门按照有关法律法规、安全规程规范和安全标准，监督检查事故隐患，防范工伤事故。经济措施是指为促进劳动者职业安全，防范和减少事故发生而采取的经济制约手段。如，通过实行工伤保险差别费率和浮动费率办法，建立一种促进企业安全生产的内控机制。

工伤康复是通过康复技术和服务设施，尽可能恢复和提高工伤职工的肌体功能、生活自理能力和职业劳动能力，从而促进工伤职工回归社会 and 重返工作岗位。工伤康复主要包括医疗康复、职业康复和社会康复三个方面的内容。医疗康复主要是利用各种临床诊疗和康复治疗手段，改善和提高工伤职工的身体功能和生活自理能力，主要包括康复评定和康复治疗。职业康复是帮助工伤职工恢复职业劳动能力，并根据他们的

职业兴趣和身体功能,引导他们从事一定力所能及的职业劳动,从而促进他们重新回归社会。职业康复主要包括职业评定、职业咨询、职业训练及职业指导四个方面。社会康复是指政府采取各种有效措施为残疾人创造一种适合其生存,并创造、发展和实现其自身价值的环境,并保障残疾人与健全人一样享受同等的权利,达到使其全面参与社会生活的目的。

从工伤保险的三大功能来说,预防、补偿、康复各有不同的职能分工。如果说补偿是保护工伤职工基本权益、实现生存权的话,那么预防就是要从源头上控制工伤发生率,减少伤残(亡)人数,保护劳动者的职业安全;而工伤康复起到的则是通过帮助工伤职工恢复身体功能和职业能力,帮助工伤职工重整伤后生活或重返工作岗位,重新回归社会的功能。三者功能不可相互替代,只有三大职能并举,才能充分保护、保障劳动者的权益,并帮助工伤职工重新融入社会,实现人的全面发展。

二、我国工伤保险预防、补偿、康复现状评估

(一) 工伤保险制度建设

1. 以《劳动保险条例》为标志,形成了我国早期的工伤保险制度

1951年,我国颁布实施的《劳动保险条例》把因工伤残的待遇给付放在了社会保险项目的首位,显现了工伤保险的重要性。在工伤康复方面,该条例规定,工伤职工医疗费,工伤抚恤待遇,安置假肢、假眼、镶牙等费用由企业负担,提出可以兴办工伤职工的疗养院、残废院等。但当时没有涉及有关工伤预防和职业安全的内容。

2. 以《企业职工工伤保险试行办法》为标志,在探索适应社会主义市场经济要求的工伤保险制度方面取得进展

1996年,原劳动部颁布了《企业职工工伤保险试行办法》(简称《试行办法》),在工伤认定、待遇项目和支付标准及政策监督和组织实施等方面作了详细规定,并要求实行工伤保险社会统筹。《试行办法》中工伤保险的重点仍是工伤待遇补偿,但同时也明确提出应建立

工伤预防、工伤补偿、工伤康复三者结合的工伤保险制度，并就预防内容、康复机构建设和资金来源渠道进行了规定。在预防方面，“允许事故预防费、安全奖励金、宣传和科研费等预防费用从工伤保险基金中支出，规定工伤保险经办机构开展工伤保险和工伤预防的宣传、教育和咨询”；在康复方面，提出职业康复与医疗救治和经济补偿同样属于工伤职工的基本权利，有条件的地区可以通过工伤保险基金提留、民间赞助等方式筹集资金，兴办工伤职业康复机构，帮助工伤残疾人员恢复功能。

3. 以《工伤保险条例》为标志，以法规的形式确立了我国工伤保险制度的基本框架

2003年，国务院颁布《工伤保险条例》（简称《条例》），标志着我国的工伤保险制度建设进入了法制化轨道。《条例》在原劳动部《试行办法》的基础上，对工伤保险的适用范围、工伤保险基金、工伤认定、劳动能力鉴定、工伤保险待遇、工伤保险管理和监督等方面作了全面的规定，形成了较为完整的工伤保险制度框架。同时，相关的参保办法、费率确定、工伤认定、劳动能力鉴定、经办规程等配套文件陆续出台，具有操作性的政策体系逐步完善，为工伤保险制度的落实和运行奠定了基础。从《条例》的规定看，它仍是以待遇补偿为重点，并取消了关于预防、康复的部分规定。如，取消了工伤预防的支出项目，不再对工伤预防具体内容进行规定，只原则性提出了工伤预防的目的和要求；工伤康复主要侧重必要的残疾辅助器具的配置，取消了《试行办法》有关工伤康复机构建设的规定。

（二）实施情况

1. 工伤保险保障范围不断扩大

《工伤保险条例》把各类企业和有雇工的个体户都纳入了工伤保险范围，工伤保险保障人群得到了进一步扩大。随后根据社会发展的需要，解决了事业单位、民间非营利组织工作人员参加工伤保险的问题，实现了工伤保险覆盖范围由各类企业、有雇工的个体工伤户扩展到事业单位的突破。同时，为了保护农民工的合法权益，大力推进了高危行

业，特别是农民工的参保。这些举措极大地推动了工伤保险工作，使参保人数迅速增加。2003年、2004年、2005年，参保人数分别从4575万人扩大到6845万人和8390万人。

2. 工伤补偿待遇不断完善

我国的工伤补偿待遇主要有医疗康复待遇、伤残待遇、死亡待遇，凡是在规定范围内的待遇项目都由工伤保险基金支付。同时，工伤补偿待遇的给付采取一次性待遇和长期待遇相结合的原则，使工伤职工或供养亲属当前和长期的生活都能得到充分保障。2005年，有63万人享受了工伤保险待遇。

3. 以保障农民工权益为重点，不断完善相关政策

(1) 为了进一步推进农民工参加工伤保险，2004年，劳动保障部印发了《农民工参加工伤保险有关问题的通知》，对农民工如何参加工伤保险、如何进行工伤认定、劳动能力鉴定、如何享受工伤待遇等内容做了明确的规定，使农民工参保更具有操作性。

(2) 为了保护建筑、矿山等高危企业的农民工的职业安全，劳动保障部发出了《关于进一步推进矿山等高风险企业参加工伤保险工作的通知》，并会同国家安全生产监管总局、国家科学技术工业委员会共同印发了《关于贯彻〈安全生产许可证条例〉做好企业参加工伤保险工作的通知》，要求矿山、危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产等企业必须参加工伤保险，否则不颁发安全生产许可证。2005年，劳动保障部再次发出《关于做好煤矿企业参加工伤保险有关工作的通知》，要求加快推进煤矿企业参加工伤保险工作，并要求在为煤矿企业办理工伤保险的过程中，不得搭车、捆绑其他项目。

(3) 根据《条例》规定，农民工无论以什么方式在城镇就业，都有权享受工伤保险。在工伤保险的待遇享受方面，农民工和城镇职工没有任何差异，均可以享受《工伤保险条例》规定的各项待遇。在支付待遇方面，考虑到农民工特点，劳动保障部规定，对跨省流动，户籍不在参加工伤保险统筹地区（生产经营地）所在省（自治区、直辖市）的农民工，1至4级伤残长期待遇的支付，可试行一次性支付和长期支付两种