

工伤保险与事故预防 研究及实践

■ 主编 王显政



 中国劳动社会保障出版社

工伤保险与事故预防 研究及实践

主 编 王显政

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工伤保险与事故预防研究及实践/王显政主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004
ISBN 7-5045-4491-4

I. 工… II. 王… III. ①工伤事故-劳动保险-财政政策-中国 ②工伤事故-预防 (卫生)
IV. F842.61 X928.03

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 037621 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

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17.75 印张 440 千字

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印数: 5000 册

定价: 48.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

内 容 简 介

本书分为理论研究、改革与实践、相关法律法规及标准三个部分，共收录了国家安全生产监督管理局和其他部委领导同志关于工伤保险工作的文章，相关专家、学者的理论研究成果，基层部门对工伤保险改革中一些重大问题的认识与建议，部分省市地区的实践做法及国家相关的法律法规、标准。目的在于加强研究部门与实际工作部门之间的相互交流，推进工伤保险制度实际工作的深入开展和生产经营单位安全生产的工伤保险与事故预防研究，创造性地搞好安全生产工作。

本书由国家安全生产监督管理局财务司、政策法规司、安全科学技术研究中心有关人员编写和编辑。

代 序

把工伤保险与安全生产工作结合起来

王显政

安全生产与工伤保险有着密切的联系。二者在最终目的上具有高度的一致性，都是为了更好地保护劳动者的生命财产安全和合法权益，促进经济、社会和人的全面协调发展。安全生产与工伤保险两个基本概念既有各自的内涵，又存在着统一性和相互包含的内容，二者共同构成保护劳动者安全权益的事业整体，本质上具有紧密结合、良性互动的客观需要和内在动力因素。把安全生产与工伤保险结合起来，充分发挥工伤保险在防范事故、促进安全方面的应有作用，既是加强安全生产工作的需要，也是工伤保险事业改革发展的必然趋势。

工伤保险制度在建立之初，基于其分散企业事故风险和保障工伤职工及其家属生活的基本特征，工作重点一般放在向事故伤害对象提供保险救助，办理医疗和抚恤赔付上，很少介入事故防范和安全生产的具体过程。随着社会进步和工伤保险制度的发展完善，人们越来越认识到，工伤保险不应当仅仅局限于这种被动的赔付，而应当把重点放在工伤预防上，通过控制和减少工伤事故，这样既可以减少经济赔付，降低保险成本，也从根本上保障了劳动者的安全权益，从而实现工伤保险业经济效益和社会效益的统一。

工伤保险对于安全生产工作的促进作用，主要体现在保险费用的收缴和支出两个方面。在保险金的收缴方面，采用差别费率和浮动费率，可以根据行业风险类别、职业伤害频率、企业安全生产基础条件等，划分不同的费率档次。风险较大、职业伤害频率较高和安全基础较差的企业，缴纳的保险费率相应就高。同时将费率与企业一段时间内的事故和赔付情况挂钩，定期调整缴费标准，对安全措施得力、事故减少、赔付下降的企业，以降低保险费率作为奖励；反之则以提高费率作为惩罚。通过费率机制的作用，促使企业重视做好安全生产工作，加强安全防范。在支出方面，主要是从保险基金中专门列支一定比例的经费，主要用于社会性、公共性的安全生产工作以及为安全生产提供服务。

注重事故预防是现代工伤保险的主要特征。在欧美等发达国家，工伤保险已成为各工业发达国家安全生产工作的三大支柱（工伤保险、立法和监察）之一。工伤保险业发育比较成熟的德国，在不同行业建立了 35 个同业工伤事故保险协会。在同业保险协会内部任命了 1250 名劳动监察员，其职责大致相同于劳工部的安全监察员，既负责伤亡事故的调查处理和办理赔付，也负责所辖范围内企业安全生产日常性监督检查，提供安全生产政策、技术等方面的咨询和指导。由于保险机构面向企业所做的工作，完全是以防范事故、服务企业安全生产工作为出发点和落脚点，因此也更易于被企业接受。而其独特的经济手段和激励约束机制，又是一般的监管监察行政执法工作所无法替代的。工伤保险的参与，为安全生产工作注入了新的活力。在西方工业化国家从事故高发到基本稳定、根本好转的安全生产发展过程中，工伤保险确实发挥了重要的作用。

改革开放以来，我国的工伤保险事业有了长足的发展。《工伤保险条例》的颁布和实施，标志着与社会主义市场经济相适应的工伤保险制度已经确立。为了推动工伤保险与安全生产工作的结合，《国务院关于加强安全生产工作的决定》强调指出：生产经营单位必须执行工伤保险制度，依法参加工伤保险，及时为从业人员缴纳保险费。鉴于工伤保险制度客观上具有降低企业事故成本的作用，《决定》同时明确规定，要依法加大生产经营单位对伤亡事故的经济赔偿。企业不仅要为员工办理保险，而且在发生伤亡事故后，还必须依据责任划分，向工伤死亡者的遗属或伤残者支付相应的赔偿、抚恤金。这一经济政策的制定和出台，完全符合现阶段我国的国情，也使工伤保险制度得到了进一步健全和完善。

一个时期以来，各地围绕着运用工伤保险促进安全生产工作，进行了积极的探索。如广东省佛山市实行工伤保险差别和浮动费率制度，根据行业类别、工伤事故发生率、事故损失程度等，确定企业缴费比例，在 10%~50% 的区间内实行上下浮动，有力地促进了企业的安全生产。佛山市实行这一制度以来，由于伤亡事故减少，赔付压力减轻，地方工伤保险基金账户的结余有所增加，可以拿出更多的资金用于公共安全基础设施建设、重大隐患的整改、安全培训和宣传教育等，这样就形成了一个工伤保险和安全生产相互促进的良性循环机制。此外，吉林、福建以及深圳、南昌、大连等地的工伤保险机构主动参与对企业安全生产的监督检查，提前介入事故调查处理和善后，取得了较好的效果。他们的实践表明，工伤保险与安全生产工作之间，具有广阔的合作空间和长远的发展前景。工伤保险与安全生产工作相结合不仅是必要的，而且是切实可

行的。

目前，安全生产工作和工伤保险事业都处在重要的发展阶段。面对这样一个新的课题，我们要进一步解放思想，开阔眼界，在学习借鉴国外成熟经验的基础上，从实际情况出发，探索更多的途径和更有效的方式方法。如在煤矿等高风险行业推行意外伤害保险、安全生产责任保险等，拓宽工伤保险进入安全生产工作领域的渠道；还可以像德国等先进工业化国家那样，选择事故多发、保险任务较重的重点行业，探索建立行业工伤保险协会，受政府部门的委托，承担一部分安全监管和服务职能，使工伤保险与安全生产工作的结合更加密切。总之，只要我们发扬与时俱进和求真务实的精神，勇于创新，大胆实践，就一定能够实现安全生产与工伤保险的良性互动，走出一条通过工伤保险促进安全生产工作的新路子。

王显政

目 录

第一部分 理论研究	(1)
发展责任保险促进安全生产工作	王显政(1)
总结经验 规范政策 推进工伤保险制度建设	王东进(6)
建立工伤保险事故预防机制的思考	孙华山(14)
适应社会经济发展需要全面推进工伤保险制度改革	乌日图(16)
充分发挥工伤保险预防作用	刘铁民(19)
工伤保险事故预防机制研究	(27)
工伤保险费率机制研究	(34)
关于完善工伤保险与事故预防机制的设想	(57)
我国工伤保险现况及其对策	(66)
工伤保险在社会保险体系中的地位	(70)
中国工伤保险制度改革与立法发展	(77)
我国工伤保险改革与实践调查报告	(83)
工伤保险和工伤预防相结合的探讨	(87)
试论工伤保险在安全生产中的作用	(91)
试论工伤社会保险制度中的公平性原则体系	(94)
工伤保险与安全管理	(98)
提高我国事故伤亡赔偿标准办法	(102)
费率机制在工伤保险中的作用	(105)
工伤统计指标设置要与工伤保险相适应	(108)
第二部分 改革与实践	(111)
工伤保险历程	(111)
我国工伤保险制度的现状及问题	(114)
建立和完善我国工伤保险制度	(118)
浅议工伤保险制度改革	(120)
改革我国工伤保险体制是强化安全生产工作的必然选择	(122)
我国工伤保险制度的改革和实践	(127)
我国工伤保险与工伤预防的改革与实践	(131)

目 录

建设有中国特色的工伤保险制度·····	(133)
我国新型的工伤保险制度介绍·····	(136)
部分省、市工伤保险改革与实践经验·····	(146)
北京市·····	(146)
福建省·····	(149)
黑龙江省·····	(153)
海南省·····	(159)
成都市·····	(164)
大连市·····	(168)
南昌市·····	(174)
第三部分 相关法律法规及标准·····	(180)
相关法律法规涉及到工伤保险的条款·····	(180)
工伤保险条例·····	(181)
工伤认定办法·····	(191)
有关待遇赔付的标准·····	(194)
工伤致残待遇·····	(194)
因公死亡待遇·····	(194)
非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法·····	(195)
工伤医疗期间的待遇·····	(195)
关于调整国家机关、事业单位因公致残人员护理费标准的通知·····	(196)
因工死亡职工供养亲属范围规定·····	(196)
企业职工工伤保险试行办法·····	(198)
有关伤残程度鉴定的标准·····	(207)
职工工伤与职业病致残程度鉴定 (GB/T 16180—1996) ·····	(207)
职工非因工伤残或因病丧失劳动能力程度鉴定标准 (试行) ·····	(240)
职业病诊断与鉴定管理办法·····	(244)
关于工伤保险费率问题的通知·····	(249)
中华人民共和国保险法·····	(252)
国务院关于加强安全生产工作的决定·····	(268)

第一部分 理论研究

发展责任保险促进安全生产工作

王 显 政

国务院安全生产委员会副主任、国务院安全生产委员会办公室主任
国家安全生产监督管理局（国家煤炭安全生产监察局）局长、党组书记

责任保险发展与安全生产关系密切，没有一个健康成熟的责任保险，安全生产就缺少了一种手段，一份支持，一份保障。下面我就安全生产工作对责任保险发展的需求，工伤保险在安全生产工作中的作用，以及下一步设想等几个方面，谈谈认识和想法。

一、我国安全生产形势严峻，迫切需要责任保险的发展与支持

当前我国安全生产形势有三个显著特点。一是事故多，伤亡大。以 2002 年为例，全国共发生安全事故 107 万起，死亡 139 万人；二是重特大事故频繁，社会影响恶劣。2002 年全国共发生一次死亡 3~9 人的重大事故 2 629 起，死亡 1 万余人，一次死亡 10 人以上的特大事故 128 起，死亡 2 341 人，一次死亡 10~29 人的特大事故 116 起，死亡 1 718 人，一次死亡 30 人以上的特别重大事故 12 起，死亡 623 人；三是经济损失惨重，每年直接和间接经济损失大体在 2 500 亿元以上。目前全国的安全生产形势仍然严峻，主要表现在一次死亡 30 人以上的特别重大事故上升。不仅煤矿，而且道路和水上交通等领域的特别重大事故也有所上升。2003 年上半年，全国共发生特别重大事故 7 起，死亡 349 人，同比增加 4 起、58 人，特别是山西孝义县孟南庄煤矿“3·22”瓦斯爆炸事故、安徽淮北芦岭煤矿“5·13”瓦斯爆炸事故、重庆涪陵“6·19”沉船事故以及“7·28”辛集烟花爆竹厂爆炸事故等，损失惨重，在国内外造成了严重影响。

党和政府对安全生产工作始终高度重视。十六大以来到 2003 年 6 月 30 日，胡锦涛、吴邦国、温家宝、黄菊等中央领导同志就对安全生产工作做出 73 件重要批示，共计 102 条。在党中央、国务院的正确领导下，经过全国广大安全生产工作者的共同努力，目前，事故急剧上升的势头有所遏制，特大事故有所下降，出现了安全生产形势总体稳定，趋向好转的态势。安全生产工作的形势和特点迫切要求我国的责任保险业充分发展。责任保险业的发展对促进安全生产工作举足轻重，尤其是在市场经济的条件下，责任保险业的发展，对强化企业

管理,提高效益,保障安全生产有着极其重要的作用。这既是责任保险业自身改革和发展的工作需要,也是安全生产工作迫切需要的一种行之有效的手段和方法。

工伤保险必须坚持与工伤预防相结合,以提高社会职业安全健康水平为目标。经过自1884年德国实行工伤保险制度以来一百余年的发展,在工人、企业和政府三方协调机制中展示出了超强的调节能力,成为当今各国不可缺少的社会制度之一,目前全球已有164个国家建立了工伤保险制度。工伤保险和工伤预防的关系密不可分。

1. 工伤保险促进工伤预防。工伤保险是市场经济条件下,国家安全生产工作的三大支柱(立法、监察和工伤保险)之一。工伤保险的预防机制是通过工伤保险费的收与支两方面来实现的,前者通过调整企业缴纳保险金的差别费率与浮动费率,激励和督促企业从自身经济效益上考虑必须改善安全生产状况,减少工伤事故和职业危害的发生,达到干预事故预防的作用;后者则是从工伤保险基金提取事故预防必要费用,直接支持工伤事故的预防活动。

2. 工伤预防促进工伤保险的发展。一方面,通过工伤预防,减少事故发生,也就减少了工伤赔付,企业缴纳工伤保险费率减低,激发了企业加入工伤保险的积极性;另一方面,成功的工伤预防减少了社会整体资源的破坏,促进了社会健康持续发展,树立了政府的良好形象;第三,对职工而言,保障了工伤职工获得赔付和康复的权利。从国际上来看,工伤保险是德国社会保险体系中国民投诉最少和最拥护的险种,我国深圳市工伤保险统筹率也高于其他社会保险,达90%以上。

二、国外工伤保险与事故预防结合的经验 and 做法

在欧美等一些工业技术先进国家,已开始把“控制损失”作为工伤保险最主要的口号,很多国家把工伤保险与事故预防紧密结合起来,总体可归纳为两大类型,一是工伤保险中强调事故预防,使事故预防成为工伤保险的首要任务;另一种类型是建立专门的事故预防基金(职业安全保障基金)。

1. 事故预防成为工伤保险的首要任务

德国工伤保险的首要任务是预防为主。同业公会每年从工伤保险基金中提取大约5%的资金,用于事故预防工作,并取得了很好的经济效益和社会效益。1993年,同业公会支付的工伤预防费用为9.9亿马克,同1960年相比,增长了30倍。1960年以来,工伤事故率持续下降,到1995年底,事故引起的工伤人数减少50%,造成残疾的工伤事故减少2/3,死亡事故减少3/4。工伤预防及工伤康复的功效反映在工伤保险费率上,在公共部门管理的医疗保险及养老保险费用急剧增长的同时,工伤保险缴费出现了反方向的变化。从1960年的每100马克工资收缴1.51马克工伤保险费降为1993年的1.44马克。工伤保险费用支付占社会性支出的比重,从1960年的2.3%降低为1992年的1.6%。

主要有以下工伤预防措施:

(1) 制定、公布、印刷劳动保护方面的规程与规定。所有制定、公布、印刷劳动保护规程与规定的费用,都由事故预防经费承担。

(2) 提供劳动保护监察和咨询服务。德国工商业同业公会中的技术监督机构(TAD)负责对企业的劳动保护监察和咨询服务。此外,同业公会还建立了20多个检测检查站,免费为中小企业提供服务。

(3) 提供劳动医疗服务。劳动医疗只是健康检查,而不是工伤事故后的医疗康复。劳动医疗的目的在于发现职业病,在工伤事故预防中,它主要针对职业病的防治。

(4) 开展安全教育培训,是同业公会预防工伤事故的又一个重要手段。同业公会设立了22个培训中心,通过电视、微机等工具,对学员进行基础和劳动安全教育培训。培训学员在培训期间的食、宿、培训、交通一律免费,由工伤事故预防经费中列支。

2. 设立专门的事事故预防基金

法国的社会保障机构建立专门的工伤预防基金和专职的安全监督员。雇主缴纳工资总额的1.5%,以及对那些不遵守职业安全的雇主的罚款一同作为事故预防基金,主要用于为企业提供安全方面的咨询。在美国,俄亥俄州的保险计划委员会实施了许多事故预防工作,该基金会拿出其财政收入的1%作为事故预防基金。虽然美国政府并未规定私人保险人缴纳预防费用,但他们仍以每年保险额1.1%的资金资助事故预防工作。

三、我国工伤保险与安全生产工作脱节

2003年国务院颁布的《工伤保险条例》明确了劳动和社会保障部主管全国的工伤保险工作,国家安全生产监督管理局(国家煤矿安全监察局)是综合管理全国安全生产工作的部门。在工伤预防管理问题上,劳动保障行政部门和安全生产监督管理部门存在职能交叉。从我国工伤保险的发展可以看出,一是企业投保的面还不够广泛,特别是对安全生产条件基础相对较差,事故高发的非公有制企业投保的涉及面还不够,以致一些非公有制企业发生事故后,因无力赔偿,政府承担了无限责任。二是新条例改变了统筹办法,但相当一部分省、区仍采用地市级统筹的办法,因地区差别,经济发展的差别,以及各地的投保费率和收缴率的不均衡,一些地区的储备金留存差异较大,统筹能力不强。三是差别费率和浮动费率的确有待进一步改进。一些已投保的企业反映缴费过高,每年的支付与社保部门的赔偿有较大差距。四是保费结余过多,在安全生产方面的投入与对企业的安全生产技术服务不够。五是工伤保险与安全生产行政管理部门的工作联系不够,没有形成一个良好的工作机制。集中表现在:目前我国工伤保险职能没有发挥事故预防和减少事故发生的主动作用,仍停留在企业发生工伤事故,社保支付待遇金阶段;工伤保险管理机制决定了“重待遇,轻预防”的模式;工伤保险管理体制决定其预防目标难以实现;工伤保险支出不合理造成了严重的基金结余。

四、加强与保险机构的合作,促进责任保险和安全生产工作的几点设想

1. 高风险行业引入商业人身意外伤害保险,鼓励有条件的企业自愿参加

在我国建立高风险行业职工意外伤害保险有相应的法律依据。《中华人民共和国劳动法》第9章第75条规定:“国家鼓励用人单位根据本单位的实际情况为劳动者建立补充保险”;《中华人民共和国煤炭法》第44条规定:“煤炭企业必须为井下职工投保人身意外伤害保险”;《中华人民共和国建筑法》第48条规定:“建筑施工企业必须为从事危险作业的职工办理意外伤害险,支付保险费”;《中华人民共和国安全生产法》第48条规定:“因生产安全事故受到损害的从业人员,除依法享有工伤社会保险外,依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的,有权向本单位提出赔偿要求”。

目前,高风险行业是我国当前安全生产工作的一个突出重点,其事故频发是我国工伤事故伤亡人数居高不下的主要原因,而从我国目前的工伤保险参保情况来看,大多数统筹地区

实际上将高风险行业排除在外,如煤炭、建筑等行业。因此,无论是从完善我国工伤保险体制,保障高风险行业职工合法权益,还是从分散企业风险,加强高风险行业事故预防工作等方面,都应切实完善我国高风险行业工伤保险体制及其事故预防机制。

为充分利用现有的资源,尽快地发挥工伤保险的预防作用,本着既解决重点问题、又较现实可行的原则,可选择在我国高风险行业建立职工意外伤害保险。即联合商业保险公司,实施与我国工伤保险制度并行的在特定的高风险行业范围内统筹的职工意外伤害保险制度。

(1) 总体思路

采用商业团体人身意外伤害险与高风险行业相结合的方式。其总体思路是采用商业保险的运行机制(由商业保险公司承保),用社会保险的手段和强制性办法如通过行业准入条件来保证。针对某些特定的高风险行业(如煤炭)实行行业内的职工人身意外伤害险统筹,实行专户储存,单险核算。

(2) 建议先在煤炭行业开展职工意外伤害保险试点工作

煤炭行业作为工伤事故高风险行业,一直是安全生产监察工作的重点,具有较强的代表性,同时煤炭行业具有开展试点工作的良好基础。我国煤矿安全监察实行从中央到地方的垂直监察体制,在全国设有20个省级煤矿安全监察局,71个地区安全监察办事处。我们已与各地保险分公司为监察办事处一线执法人员办理了意外伤害保险。建议下一步可在保监会指导下先期选择部分具有代表性的产煤省列入试点范围。

2. 在高风险行业建立独立的工伤社会统筹体系

借鉴德国工伤保险同业公会实行的行业统筹模式,针对我国一些高风险行业(如矿山、建筑施工和危险化学物品的生产、经营、储存等)建立由国家安全监督管理局直接领导的行业统筹工伤保险基金,实现事故预防、医疗康复和工伤补偿三位一体的工伤保险机制。

但是,由于目前我国工伤保险实行的是按地区统筹的运行体制,而此设想所采用的是由国家安全监督管理局领导的行业统筹的垂直管理体制,在高风险行业实行行业统筹、分级管理,这意味着要对我国现行的工伤保险法律法规进行调整,并得到有关部门同意和支持。同时,需要在全国建立一个工伤保险经办机构网络来开展工伤保险的征缴和工伤认定、赔付、康复等一系列工作。因此,该方案的具体实施将面临着职能协调、资源配置和时间准备等诸多问题。

如何在我国充分发挥工伤保险的预防作用,促进安全生产工作是我们面前亟待解决的一个问题,是一项新的课题,通过共同努力,我相信一定能够解决。

3. 改革与发展责任保险的几点建议

十六大报告中强调,建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保证。安全生产迫切需要完善的社会保障,同时也亟待需要在社会发展的不同阶段,为满足不同层面、不同所有制类型企业和个人的需要所必须的商业保险。由于工伤职业病涉及医疗责任保险,公众娱乐场所安全涉及公众责任保险,都是社保的补充,加强保险业的改革与发展,责任保险大有可为,前景十分广阔。

安全生产与责任保险事关人民群众的切身利益,为进一步做好安全生产和责任保险工作,针对我国安全生产与责任保险的现状,我建议:一是加强与保监会的合作与交流,可采

取定期通报制，资料交换制，做到常联系、多沟通。二是安全生产监督管理与保监会都应该加大对防范事故的投入，在安全培训教育、宣传、科学技术研究方面加强合作，并发挥出更大的作用。三是积极探索责任保险在事故后的经济赔偿和纠纷理赔的主渠道作用，依靠市场经济的办法，将政府从事故后繁杂的事务性工作中解脱出来，充分调动起地方政府工作的积极性和主动性。

保监会通过总结分析近几年责任保险经营发展情况，研究了有关行业对责任保险的需求，将会推动保险业的改革与发展，与我们安全生产监督管理部门的目标是一致的，工作的重点都是抓事前防范，目标都是为了减少事故人员伤亡和减少经济损失，促进国民经济的健康发展，维护社会的稳定。因此，加强两个部门的合作，可以有效促进责任保险和安全生产工作，进一步开拓思路，与时俱进，创造性地做好安全生产工作。

总结经验 规范政策 推进工伤保险制度建设

王东进

劳动和社会保障部副部长

建立和完善工伤保险制度是摆在我国实际工作部门和理论界同志面前一项必须研究的课题。工伤保险是社会保险体系的重要组成部分，关系到职工的合法权益。我们要从改革、发展、稳定全局的高度，着眼于建立健全完善的社会保障，充分认识工伤保险的重要意义，增强搞好工伤保险工作的紧迫性和自觉性。

一、正确估价工伤保险改革探索的成绩

党和政府十分关心工伤保险职工和遗属的医疗、康复和生活问题。1951年发布的《中华人民共和国劳动保险条例》，对支付企业工伤职工的医疗、康复费用，保障工伤职工及遗属的生活待遇作了明确的规定。这些措施对于保障工伤职工的基本权益、维护社会稳定、促进经济发展发挥了积极的作用。但是，随着我国逐步由计划经济向市场经济体制转变，原来分别由单位管理的工伤保障制度越来越难以适应市场经济体制的要求，其弊端日益突出。主要表现在：一是由各单位自行管理和负担职工工伤费用，缺乏社会互济，难以均衡和化解企业的工伤风险；二是缺乏稳定的资金来源，企业负担畸轻畸重，工伤待遇标准不一，在一些困难地区和企业，工伤职工的权益难以得到保障；三是社会化服务管理程度低，覆盖范围窄，企业社会事务负担重，难以公平参与市场竞争，而一些改革开放后新出现的外商投资企业，港、澳、台投资企业，私营企业，其职工工伤权益得不到保障。

为适应改革开放形势的需要，切实保障工伤保险职工基本权益，部分地区在20世纪80年代末开始了建立社会化服务管理的、实现社会互助共济的工伤保险制度改革探索。1993年，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了“普遍建立企业工伤保险制度”的要求。原劳动部在总结各地试点的经验的基础上，于1996年颁布实施了《企业职工工作保险试行办法》（以下简称《试行办法》）。同时，为了规范劳动鉴定标准，组织制定了职工工伤与职业病致残程度鉴定标准。

《试行办法》的颁布和实施，标志着我国探索建立符合社会保险通行原则的工伤保险工作进入了新阶段。目前全国已有26个大中城市和1713个县市加入了工伤保险费用社会统筹。参保职工4000多万人，占城镇各类企业职工人数的39.1%；1999年当年收缴基金18.6亿元，支付11.9亿元。从近几年进展情况看，改革取得了一定成效：一是通过建立工作保险基金，初步形成了稳定的资金筹措机制；二是实行基金的社会统筹，实现了工伤保险的互

助共济,分散了工伤风险,减轻了企业负担;三是规范工伤保险待遇,保障了工伤职工及遗属的基本生活,维护了职工的合法权益。许多地方在开展工伤保险工作中还积累了不少好的经验,归纳起来有以下四个方面:

一是争取领导的重视和支持。这是所有工伤保险工作开展好的地区的一个共同特点。领导重视和支持是做好工伤保险工作的关键。深圳市劳动和社会保障部门,经常向市委、市政府领导汇报工伤保险工作的情况。该市主要领导多次召开人大、工会、劳动、安全部门负责同志开会,专门协调解决工伤保险工作中出现的新问题,把工伤保险作为政府的一项重要工作来抓,保证了工伤保险工作的顺利开展。

二是加强组织机构和干部队伍建设。没有机构,没有人,再好的制度也无法实施。凡是工伤保险工作搞得比较好的地方,都把加强组织机构和干部队伍建设当作大事来抓。很多地方都设立了专门的工伤保险行政处室、经办机构和劳动鉴定机构,将一些政策水平高、业务能力强的人员充实到工伤保险岗位,明确职责范围,建立了工作程序规范和制度。在这些地方已经初步形成了工伤行政、经办和劳动鉴定机构有机结合的组织体系。

三是从我国国情出发,结合当地实际,制定具体的管理措施和办法。我国地区间经济发展水平存在着很大差异,建立工伤保险制度一定要从地方的实际出发。一些地区在坚持《试行办法》基本原则和基本精神的基础上,根据当地实际,大胆探索,勇于实践,从筹资水平、覆盖范围,到工伤认定办法、具体待遇标准都做了明确的规定。这些探索,为建立有中国特色的工伤制度摸索了经验,也为下一步工伤保险立法打下了基础。

四是不断规范政策,切实加强管理。任何一项好的制度的实施,必须要通过完善的管理措施来落实。规范政策,加强管理是社会保险的长期任务,也是做好工伤保险工作的基础。成都市结合当地生产力发展水平和区域经济结构的实际,提出了“五统一、五规范”的工伤保险管理措施,即统一制度规范工伤保险范围;统一缴费办法,规范费率浮动办法;统一待遇标准规范工伤保险收支项目;统一管理,规范业务操作程序;统一专项费用比例,规范使用管理办法。通过几年来的实践,取得了可喜的成效。

在肯定各地经验和成绩的同时,我们也应看到,目前工伤保险覆盖的职工人数还比较少,工伤保险管理制度和配套措施还不完善,社会化服务管理水平还不高,与社会主义市场经济建设、建立健全社会保险体系和促进国有企业改革的需要,还有相当大的差距。我们要认真总结经验,充分认识工伤保险的重要意义,理清工伤保险制度改革的工作思路,积极努力,开拓进取,把工伤保险工作推向一个新的高度。

二、充分认识推进工伤保险工作的意义

党的十五届四中全会决定和九届人大三次会议通过的《政府工作报告》,明确提出了加快建立有中国特色社会保障体系的要求。江泽民总书记在中央经济工作会议上指出,建立和完善社会保障体系,是建立社会主义市场经济体制的重要内容,是顺利推进国有企业改革和结构调整的必要条件。朱镕基总理在《政府工作报告》中特别强调:“建立健全社会保障体系,关系改革、发展、稳定的全局,意义重大,刻不容缓,必须切实抓紧抓好。”

第一,加快建立工伤保险制度,是保障市场经济条件下工伤职工基本权益的重要条件。工伤是工业化进程中企业和职工难以避免的劳动风险。从我国工伤事故和职业危害的实际状

况来看,因各种事故每年导致非正常死亡人数达10万人之多,工伤致残有几十万人。由于许多地区还没有建立社会共济的工伤保险制度原有的工伤费用由企业自行负担,在一些工伤事故发生频率高的行业和企业,发生重大事故时,往往由于无力支付巨额的工伤费用,使得工伤职工不能得到及时治疗、康复,工伤职工和遗属的基本生活得不到保障。而在一些非国有企业,由于没有建立国家强制实行的工伤保险制度,用人单位拒不履行责任,发生工伤事故和职业危害往往逃避支付工伤保险费用,极大地损害了职工利益。这些都迫切需要建立一种适应市场经济体制、实现社会经济互济的工伤保险制度。

第二,加快建立工伤保险制度,是推进国有企业改革和国有经济结构调整的重要措施。今年是实现国有大中型企业三年脱困的最后一年,也是加大国有经济结构高速度,迎接加入WTO挑战的关键一年。无论是实现国有企业解困,还是提高国有经济和企业竞争能力,都需要通过建立社会保险制度来解决市场经济条件下职工所面临的各种风险。工伤保险就是企业和职工特别关注的社会保险项目之一。如果工伤保险制度没有建立,国有企业职工,特别是那些已经受到工伤和职业病危害的职工,不愿意去非国有单位就业。如果仍然沿用企业自管办法,一些工伤风险较大的企业一旦发生重大工伤事故,企业将不堪重负,甚至使企业陷入破产的境地。因此,建立覆盖城镇所有单位和职工的工伤保险制度,已经成为推进国有企业改革和经济结构调整的重要条件之一。

第三,加快建立工伤保险制度,是建立健全社会保障体系的重要内容。在市场经济条件下,为了保证公平竞争,分散劳动风险,维护社会稳定,必须建立养老、医疗、失业、工伤和生育保险等完善的社会保险体系。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工伤职工基本权益的一项社会保险。工伤保险是社会保险体系中在世界范围内开展最早,实施范围最广的项目。目前,在实行社会保险的172个国家中,有164个国家和地区已经开展了工伤保险。世界主要市场经济国家社会保险的经验表明,建立工伤保险制度是市场经济条件下保障职工工伤权益的重要制度,是维护社会稳定,促进企业公平竞争和安全生产的主要条件,也是社会保障体系的重要组成部分。改革开放以来,为加快建立有中国特色的社会主义市场经济体制,配套推进国有企业改革和国有经济体制结构调整,各项社会保障体制的改革步伐明显加快。养老保险、失业保险已经基本形成了统一的制度框架,覆盖全国绝大多数省市和90%以上的城镇企业职工。医疗保险按照国务院《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》要求,到目前已有86个市(地)开始启动运行,今年的目标是70%的统筹地区组织实施,覆盖人数将达到5000万左右。生育保险工作按照《中国妇女发展纲要》,到本世纪末,在全国城市要基本实现女职工生育费用社会统筹。和这些项目相比,建立工伤保险制度的工作步伐已经滞后。近几年,由于工伤待遇得不到保障而发生的劳资纠纷,告状、上访的事件越来越多,已经成为当前影响社会稳定的一大隐患,加快建立工伤保险制度已经成为当前建立健全完善的社会保障体系的重要任务。

第四,加快建立工伤保险制度,是促进建立工伤事故和职业危害防范机制的重要手段。近几年来,我国工伤事故和职业危害所造成的对职工生命和生活的危害及重大经济损失,已经越来越引起社会各方面的广泛关注。据统计,在我国,一次死亡10人以上的特大事故平均每周发生2起,一次死亡3人以上的重大事故每天就要发生2起。由于一些地区和企业长