

事业单位 工伤保险政策法规选编

劳动和社会保障部工伤保险司编

 中国劳动社会保障出版社

事业单位工伤保险 政策法规选编

劳动和社会保障部工伤保险司编

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

事业单位工伤保险政策法规选编/劳动和社会保障部工伤保险司编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5172-4

I. 事… II. 劳… III. ①行政事业单位-工伤事故-劳动保险-财政政策-中国 ②行政事业单位-工伤事故-劳动保险-法规-中国
IV. ①F842.6 ②D922.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 066739 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)

责任编辑: 张梦欣

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开本 5 印张 130 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

印数: 4000 册

定价: 10.00 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

目 录

一、领导讲话..... (1)

- 认真贯彻落实《工伤保险条例》建立健全有中国
特色的工伤保险制度 (2003 年 7 月 8 日) (2)
- 坚持以人为本 把握“四统一”“一授权” 全面推
进事业单位工伤保险工作——劳动和社会保障部
副部长王东进专访..... (26)

二、法律法规..... (31)

- 中华人民共和国劳动法 (1994 年 7 月 5 日) (32)
- 中华人民共和国职业病防治法 (2001 年 10 月 27 日)
..... (48)
- 中华人民共和国安全生产法 (2002 年 6 月 29 日)
..... (68)
- 中华人民共和国公务员法 (2005 年 4 月 27 日) (87)
- 工伤保险条例 (2003 年 4 月 27 日) (107)

三、规章、政策、标准 (123)

- 劳动和社会保障部 人事部 民政部 财政部关于
事业单位 民间非营利组织工作人员工伤有关

问题的通知 (2005 年 12 月 29 日)	(124)
劳动和社会保障部关于切实做好事业单位、民间非 营利组织工作人员参加工伤保险有关问题的通知 (2006 年 1 月 20 日)	(126)
工伤认定办法 (2003 年 9 月 23 日)	(129)
因工死亡职工供养亲属范围规定 (2003 年 9 月 23 日)	(133)
劳动和社会保障部 人事部 卫生部 中华全国 总工会 中国企业联合会关于劳动能力鉴定 有关问题的通知 (2003 年 9 月 26 日)	(135)
劳动和社会保障部 财政部 卫生部 国家安全生产 监督管理局关于工伤保险费率问题的通知 (2003 年 10 月 29 日)	(137)
劳动和社会保障部关于印发《国家基本医疗保险和 工伤保险药品目录》的通知 (2004 年 9 月 13 日)	(140)
职工工伤与职业病致残程度鉴定 (节选) (1996 年 3 月 14 日)	(143)
卫生部 劳动和社会保障部关于印发《职业病目录》的 通知 (2002 年 4 月 18 日)	(148)

一、领导讲话

认真贯彻落实《工伤保险条例》 建立健全有中国特色的工伤保险制度*

王东进

(2003年7月8日)

一、深刻认识《工伤保险条例》颁布的重大意义

工伤保险制度是社会保障体系的重要组成部分,对于保障职工权益、促进安全生产、维护社会稳定具有重要作用。建立健全包括工伤保险制度在内的社会保障体系,是党的十六大提出的全面建设小康社会目标的重要内容。全面建设小康社会的内涵十分丰富,没有工伤职工及遗属的医疗保障和生活保障,小康社会就是不完整、不全面的。本届政府成立不久就颁布《工伤保险条例》(以下简称《条例》)充分体现了党中央、国务院对劳动者权益保障、对困难群体生活、对工伤保险制度改革的高度重视。《条例》的颁布,是贯彻落实党的十六大精神和“三个代表”重要思想的具体体现,是推进工伤保险制度改革的必然要求,是社会保障法制化进程中具有里程碑意义的大事,标志着工伤保险制度改革进入了一个崭新的发展阶段。各级劳动保障部门要统一思想,充分认识工伤保险制度改革的重要意义,全面准确地把握《条例》的精神实质,增强贯彻落实《条例》,推进工伤保险制度改革的自觉性、主动性和积极性,为建立健全有中国特色的工伤

* 这是劳动和社会保障部副部长王东进同志在全国工伤保险条例培训班上的讲话。

保险制度而不懈努力。

(一)《条例》的颁布是工伤保险制度改革的必然要求

我国的工伤福利建立于 20 世纪 50 年代初，其标志是 1951 年政务院颁布的《劳动保险条例》。其主要特征是计划经济模式下的单位责任保障。在当时历史条件下，对保护劳动者权益和维护社会稳定发挥了一定作用。随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，这种单位保障的工伤福利制度存在的体制缺陷和弊端日益显现，工伤保险制度改革被提上了日程。1993 年党的十四届三中全会通过的《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》中明确提出要在我国“普遍建立企业工伤保险制度。”1994 年，《中华人民共和国劳动法》将工伤保险作为社会保险五项险种之一。

1996 年，原劳动部颁布了《企业职工工伤保险试行办法》，也就是我们大家熟悉的 266 号文件。这一文件第一次将工伤保险作为单独的保险制度统一组织实施，对沿用了 40 多年的企业自我保障的工伤福利制度进行了改革。同时，原劳动部组织制定并由原国家技术监督局颁布了《职工工伤与职业病致残程度鉴定》的国家标准。这两个文件的颁布实施，对工伤保险制度改革具有体制创新和机制转换的意义。通过几年的探索实践，取得了初步成效。一是保障了参保职工的基本权益，受到职工的欢迎。二是分散了企业风险，减轻了企业特别是事故多发企业的负担。三是初步建立了工伤保险预防机制，企业的安全措施得到增强。四是探索了路子，积累了工伤保险制度改革的经验。五是锻炼了队伍，初步建立了一支懂得工伤保险政策、会经办工伤保险业务的专业工作队伍。截至 2002 年年底，全国共有 28 个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团实施了工伤保险社会统筹，参保人数 4 406 万人。实践证明，改革的方向是正确的，总体效果是好的，受到了广大参保企业和职工的认同和好评。

266 号文件在施行中也遇到一些矛盾和困难，主要有：一是

266号文件作为部颁规章法律层次不高，对非国有企业约束力不够强，缺乏全面推行工伤保险制度的权威，大多数城镇集体企业、乡镇企业、外商投资企业及民营企业还没有参加工伤保险。二是266号文件适用范围仅限于企业，使企业职工工伤保险待遇水平提高，引起机关事业单位攀比，产生矛盾。三是没有形成完整的政策体系，266号文件下发后，工伤认定程序、劳动能力鉴定程序、差别费率和浮动费率等一系列操作层面上的问题尚不规范，导致争议和信访的情况较多。据统计，近几年各地发生的行政复议和行政诉讼案件中，有59%是由工伤问题引起的，有的统筹地区甚至达到70%。这些矛盾和困难的存在，迫切需要完善工伤保险的政策，扩大工伤保险的范围，提高工伤保险立法层次，把工伤保险制度用行政法规的形式确定下来。

国务院高度重视工伤保险立法工作，2001年，制定《工伤保险条例》正式列入了国务院的立法计划。当年9月，劳动保障部在总结工伤保险改革实践经验的基础上，提出了包括工伤认定、劳动能力鉴定、基金管理、待遇保障及相关法律责任等内容的工伤保险制度框架，起草了《工伤保险条例（送审稿）》。

此后，围绕送审稿的协调、论证，劳动保障部配合国务院法制办做了大量艰苦细致的工作。一是送审稿先后三次征求了最高人民法院、全国总工会、原国家经贸委、民政部、财政部、农业部、卫生部等30个中央单位，北京、上海、广东等24个省、自治区、直辖市人民政府的意见；二是召开了十几次有全国各省市工伤保险行政机构、经办机构和劳动保障法制机构参加的座谈会，听取意见，在座不少同志都参加过送审稿的讨论、修改；三是多次召开有工会和不同行业、不同经济类型企业参加的座谈会；四是多次召开法学、医学等领域专家参加的座谈会，认真听取各方面专家学者的意见；五是多次到一些统筹地区调研，现场了解了工伤保险工作的实际操作程序，实地调查了社会保险经办机构、劳动能力鉴定中心、康复中心、医院等机构的情况。历时

一年零八个月，先后几十易其稿，经过几十次协调和反复研究、论证、修改，最终形成了《工伤保险条例（草案）》。

今年4月16日，国务院第5次常务会议讨论并原则通过了《条例》，4月27日，温家宝总理签署了375号国务院令，颁布了《工伤保险条例》。

（二）加快工伤保险制度的重要意义

第一，建立健全工伤保险制度，是建立健全社会保障体系的重要内容。

工伤保险是社会保障体系的重要组成部分，甚至可以说是社会保险的“鼻祖”，是各项社会保险中开展最早，在世界范围内实施国家和地区最多的险种。自德国1884年建立工伤保险以来，已有164个国家和地区建立了工伤保险制度。这一制度的建立，在保障职工权益、分散工伤风险、促进企业发展、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。

在市场经济条件下，为了保证公平竞争，化解竞争风险，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障体系。所以，建立健全工伤保险制度，是建立健全社会保险制度的应有之义。我国工伤保险制度改革的目标，就是要建立适应社会主义市场经济体制要求的，覆盖城乡所有用人单位和职工的，制度体系法制化，管理服务社会化，工伤保险与事故预防、职业康复相结合的工伤保险制度。也就是说，要逐步建立起一张覆盖广大职工的“职业安全网”。

所有社会保险，都是针对特定的风险而设立的。如养老保险所针对的是劳动者在年老时失去生活来源的困难，医疗保险所针对的是患病时发生的困难，失业保险所针对的是劳动者失业时基本生活来源问题，等等。而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。工伤保险所针对的风险与年老、疾病、失业不同，劳动者因遭受职业伤害致使肢体乃至生命的损失，是对劳动者自身

劳动能力的直接损伤。受伤人员往往正当青壮年，他们多是家庭的主要经济来源提供者。工伤事故不仅对受伤者本人造成损害，还会对周围的人群产生心理上的影响，而且每件工伤事故发生的背后，都给一个或连带几个家庭带来灾难，对因工残疾或死亡劳动者和家庭的基本生活造成重大影响，对一代乃至几代人的生活造成经济和心理上的巨大压力，是造成贫困人群的主要因素之一。因此，工伤保险是广大劳动者和社会各界特别关注的社会和经济问题，工伤职工一定要得到国家社会保障体系的保护。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，随着国有企业改革和国有经济结构调整力度的加大，破产企业的工伤人员管理问题越来越突出地显露出来。如果没有社会化管理服务的工伤保险制度，这部分工伤人员的权益就得不到保障，势必引发严重的社会问题。近几年，由于工伤待遇得不到保障而发生的劳资纠纷、告状、上访等事件较多，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社会保障体系的紧迫任务。

第二，建立健全工伤保险制度，是维护职工合法权益的重要手段。

工伤是工业化进程中用人单位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看，每年因各种事故导致非正常死亡人数达 10 万多人，工伤致残有几十万人。另据不完全统计，全国有 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 2 500 万人以上。目前无论从接触职业危害人数、职业病患者累积数量、死亡数量和新发现病人数量，我国均居世界第一。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。尽管国家和用人单位采取各种措施和手段，预防工伤事故和职业病的发生，但在目前的条件下难以完全消除、避免工伤事故与职业病的发生。工伤事故与职业病严重威胁

广大劳动者的健康和生命，进而影响工伤职工就业、经济收入和家庭生活。因此，必须建立健全工伤保险制度，为遭受工伤的劳动者提供必要的物质保障。

如果没有建立社会共济的工伤保险制度，工伤费用由用人单位自行负担，在发生重大事故时，用人单位特别是一些中小企业往往无力支付工伤费用，致使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。一些企业特别是非国有企业没有很好地履行雇主责任，逃避支付工伤保险费用的义务，损害了职工权益。这些都迫切需要建立健全适应市场经济体制、实现社会互济的工伤保险制度。需要特别指出的是，现在全国上下正掀起学习“三个代表”重要思想新高潮，认真贯彻实施《条例》，大力推进工伤保险制度改革，正是在社会保障领域践行“三个代表”重要思想，切实维护广大人民群众根本利益的重大举措和实际行动。

第三，建立健全工伤保险制度，是分散用人单位风险，减轻用人单位负担的重要措施。

社会保险的一个基本宗旨就是分散风险，这在工伤保险中体现得尤其重要。工伤保险可以分散用人单位由于工伤事故带来的风险。不同行业用人单位的工伤发生率差异很大，有的相差几倍，有的甚至相差几十倍，就是在同一个行业内的不同用人单位，工伤发生率也有不同。工伤保险就是要通过基金的互助互济功能，分散不同用人单位的工伤风险，避免用人单位一旦发生工伤事故便不堪重负，甚至导致破产，这尤其有利于国民经济中职业危害相对较多的基础工业的发展。

工伤保险社会化管理服务功能可以发挥减轻用人单位负担的作用。全国现有职业病致残人员 40 万人，全残（1 至 4 级）人员和遗属约 100 万人，主要由用人单位承担其医疗费用管理及长期待遇支付管理，还要管理照顾其日常生活，用人单位社会负担很重，不利于集中精力搞好生产经营等活动。通过工伤保险的社

会化管理服务，即工伤医疗费用的社会化管理，工伤人员和遗属长期补助费用的社会化发放，工伤全残人员的社会化服务，就可以把用人单位从繁重的事务性负担中解脱出来，使其公平参加市场竞争。

第四，建立健全工伤保险制度，是建立工伤事故和职业危害防范机制的重要条件。

工伤保险与职业安全密切相关。工伤保险制度主要通过行业差别费率和单位费率浮动机制来促进用人单位改善劳动条件、减少事故发生、保护职工身体健康。从一些在工伤保险制度改革探索中工作开展较好地区的经验看，通过强化用人单位工伤保险缴费责任，建立工伤保险费率与工伤发生率挂钩的预防机制，能够有效地促进企业的安全生产。据有关部门的统计资料，现有安全事故80%以上是可以通过对安全生产的重视而避免的，说明事故预防工作可以有效地减少职业危害，从而避免经济损失，有利于保护职工的健康和社会生产力的发展。国外发展工伤保险的经验也证明，建立完善的工伤保险制度，已经成为积极预防工伤事故和职业危害的重要条件。据国际劳工专家估计，每年职业伤害的经济损失约为国民生产总值的2.5%~4%，就是说职业安全工作的好坏，可以使一个国家的国民生产总值增减2~4个百分点，说明搞好工伤保险，促进工伤预防，直接关系到国民经济全局。

二、准确把握《工伤保险条例》的立法精神和主要内容

贯彻落实《条例》，建立健全工伤保险制度，首先要把《条例》的立法精神弄明白，把《条例》的主要内容搞清楚，用《条例》精神统一思想，促进依法行政，推进工伤保险制度改革。

（一）《条例》的立法精神

《条例》的立法精神包括基本宗旨和基本原则两个方面，它是《条例》的灵魂，贯穿于《条例》各方面的内容之中。

1. 基本宗旨

《条例》开宗明义，在第一条里就明确了制定《条例》的基本宗旨有三个：一是保障权益，二是促进预防和康复，三是分散风险。即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。这三个宗旨是我们开展工伤保险工作的出发点，也是我们做好工伤保险工作的落脚点。工伤保险制度改革是否成功，最根本的衡量标准也就是要看是否切实保障了职工的权益，是否促进了工伤预防和职业康复，是否真正分散了用人单位的工伤风险。

2. 基本原则

《条例》体现了八个方面的基本原则。

一是与社会主义初级阶段生产力发展水平相适应的原则。《条例》既从根本上、制度上充分维护和保障广大职工的基本权益，又从我国社会主义初级阶段的生产力发展水平出发，不超越生产力发展水平阶段，不搞“超水平”保障。例如对有雇工的个体工商户的参保问题，《条例》既规定有雇工的个体工商户应当依照本条例规定参加工伤保险，同时又充分考虑我国现阶段生产力发展的总体水平及各地的差异，授权省级人民政府就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作出具体规定。又如统筹层次问题，从社会保险本身的原理来说，统筹层次越高，基金抗风险的能力越大，参保职工的权益更能够得到保障。但我国现阶段的生产力发展水平和对医疗、康复机构的管理水平，决定了我国现阶段工伤保险基金还不可能普遍实行省级统筹，只能在直辖市实行省级统筹，在设区的市实行地级统筹，而其他地区的统筹层次还要由省政府确定。

二是倡导社会主义道德风尚的原则。工伤保险，就其本身的含义来说，只是指劳动者因工作原因受伤或患职业病，导致残疾或死亡，暂时或永久丧失劳动能力，从国家、社会获得法定的医疗生活保障和必要的经济补偿的一种社会保险。在认定工伤的过

程中，它本应强调的是工作时间和工作原因，然而，《条例》充分考虑我国是社会主义国家，应该在工伤保险等社会政策中倡导社会主义道德风尚，因而把在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的，也视同为工伤，以鼓励维护国家利益、公共利益的行为。

三是切实维护和保障劳动者的基本权益的原则。工伤职工和供养亲属，是社会最需要关心的特殊群体之一，对他们权益的维护和保障，就是对劳动者基本权益的维护和保障。《条例》在适用范围方面，规定了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，均有依照条例的规定享受工伤保险待遇的权利。在工伤待遇方面，对职工的医疗康复待遇、伤残待遇、死亡待遇作了明确规定。在监督管理方面，对用人单位、行政部门、经办机构、医疗机构等各行为主体明确了多种监督形式，以切实维护和保障劳动者的基本权益。

四是中央确定基本政策与地方制定具体政策相互衔接的原则。我国《立法法》规定，社会保险立法实行中央与地方两级立法。《条例》根据《立法法》的要求，明确了工伤保险基本制度和主要的政策框架，对工伤保险的适用范围、主要环节和程序作了原则规定，同时又给地方决策留有充分的空间，其中授权地方制定相应配套政策和具体管理办法的共有八处之多。

五是权利与义务相对应的原则。工伤保险作为一项社会保险，就要遵循社会保险权利与义务相对应的一般原则。用人单位要享受工伤保险的权利，首先必须履行参保缴费的义务。对于那些拒不按照《条例》规定参保的单位，《条例》明确规定，用人单位依照条例规定应当参加工伤保险而未参加的，由劳动保障行政部门责令改正；未参加工伤保险期间用人单位职工发生工伤的，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。

六是无责任补偿的原则。无责任补偿，又称“无过失补偿”，

是指发生工伤事故时，无论职工在事故中有没有责任，工伤职工都应依法得到补偿。这是工伤保险有别于其他社会保险的一项特殊原则，也是世界各国的通行做法。这主要考虑到职工在生产工作中，受到事故伤害，不仅身心受到伤害，而且会影响和中断正常的收入来源。因此，实行无责任补偿，能够保障职工在工伤事故发生时获得补偿，不会因为责任问题影响本人及家庭的正常经济生活，这对稳定职工队伍、安定社会有着重要作用。当然，实行无责任补偿，并不是不追究工伤事故的责任，这是另一范畴的事。只是对于工伤保险而言，关注的是工伤职工的基本生活。

七是以支定收，收支平衡的原则。这主要体现在基金管理上。工伤保险在基金管理上首先考虑的是要保障参保职工的工伤保险待遇，要在满足工伤职工合理需求的基础上确定基金的规模，因而要实行以支定收，收支平衡的原则。

八是新老制度和政策平稳过渡的原则。工伤保险作为社会保险，具有其本身的福利刚性特点。因而原按 266 号文件在试行探索中已经规定的工伤保险待遇水平不能降低，以保证政策的平稳衔接，保持社会稳定。例如认定为工伤的情形，266 号文件已将“突发疾病”列入工伤的范围，虽然在《条例（草案）》征求意见过程中，很多同志认为从工伤的定义来分析，这不应属于工伤的范围，世界上也只有日本把这种情况（在日本称为“过劳死”）列入工伤的范围。但从保持政策连续性的角度考虑，《条例》还是把这种情况列入了视同工伤处理的范围。

（二）《条例》的主要内容

《条例》共分八章六十四条，包括总则、工伤保险基金、工伤认定、劳动能力鉴定、工伤保险待遇、监督管理、法律责任和附则。最核心的内容可以概括为两个范围、三个环节、三层管理、两类责任。

1. 两个范围

一是《条例》的适用范围。就是明确哪些单位或者个人应当

按照规定参加工伤保险，这是建立工伤保险制度的基础和前提。对《条例》的适用范围一定要做到准确把握，严格掌握。

第一，各类企业。《条例》通过立法把各类企业都纳入到工伤保险范围，这对分散各类企业，特别是乡镇企业、私营企业等的工伤风险有很大的作用，因为这些企业大多数规模较小、安全生产意识较差，这些年这类企业发生工伤事故的人数已占全国工伤事故人数的一半左右。要保障工伤职工的合法权益，就不仅要覆盖国有企业，也要覆盖其他各种所有制的国有企业。

第二，有雇工的个体工商户。到2002年年底，我国有个体工商户2377万户，从业人员4743万人。鉴于各地经济发展水平差异及有雇工的个体工商户用工制度不够规范等情况，《条例》规定，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，由各省规定。

第三，事业单位、社会团体和民办非企业单位。目前，我国这类单位有130万个，2900余万职工，涉及教育、科技、文化、卫生、体育等多个领域，从总体上看，这些单位应纳入工伤保险制度的范围。鉴于事业单位正在改革，还处于不断变化当中，情况比较复杂，加上分类办法尚不明朗，所以这类单位的工伤保险办法，由劳动保障部会同人事、民政、财政等部门参照《条例》另行规定，报国务院批准后施行（编者注：该办法已以劳社部发[2005]36号文颁发）。

此外，鉴于我国目前公务员管理的实际情况，这部分人员发生工伤的，由所在单位支付费用，实行单独的管理办法。具体办法劳动保障部正会同人事、财政部门制定。

二是认定工伤的范围。就是解决什么样的情形应当认定为工伤的问题，这是开展工伤保险工作的中心环节。《条例》明确了应当认定为工伤的七种情形。视同工伤的三种情形以及不得认定为工伤和视同工伤的三种情形。认定为工伤的情形，核心是要把握“工作原因”，即不管受到哪种情形的伤害或患职业病，都是