

2021.11.1

中国风险消息 <2021.No.5>

新颁布的《工伤预防五年行动计划（2021-2025年）》解读

【要点】

- 2021年1月，人力资源社会保障部、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、国家卫生健康委员会、应急管理部、中华全国总工会联合印发了《工伤预防五年行动计划（2021-2025年）》（以下简称《五年行动》），部署“十四五”期间全国工伤预防工作。
- 本期风险消息针对《五年行动》本身并结合各省市围绕其制订的相关实施方案的内容进行解读，方便企业对自身需要在现有的工伤预防体系中进行哪些调整以及加强进行说明。

一、《五年行动》的总体要求

《五年行动》要求完善“预防、康复、补偿”三位一体制度体系，把工伤预防作为工伤保险优先事项，通过推进工伤预防工作，提高工伤预防意识，改善工作场所的劳动条件，防范重特大事故的发生，切实降低工伤发生率，促进经济社会持续健康发展。

二、《五年行动》的主要目标

项号	目标内容
1)	工伤事故发生率明显下降，重点行业5年降低20%左右；
2)	工作场所劳动条件不断改善，切实降低尘肺病等职业病的发生率；
3)	工伤预防意识和能力明显提升，实现从“要我预防”到“我要预防”、“我会预防”的转变。

<解读>：

- ① 近年来，我国的重点行业工伤事故频发，在造成经济损失的同时，也导致了人员的伤残与死亡。因此，迫切地需要降低相关工伤事故的发生率，来更好地保障日常生产任务的完成以及人民的安居乐业；
- ② 此类职业病往往是由于劳动条件差、工作环境恶劣、作业时间超限以及员工安全意识淡薄，不使用或者使用不合格的个人防护用品等原因所致。大多可以通过事前采取措施的方式降低、规避相关职业病危害因素，降低职业病的发生几率；
- ③ 长期以来，企业的员工已经习惯了“自上而下”的管理方式，养成了“被动预防”的习惯。员工由于缺乏对危害后果的足够重视和对工伤预防的深度认同感，往往对相关的规章制度实行“阴奉阳违”，最终给工伤事故的发生埋下了隐患。因此，实现员工在思想根源上的转变并使其实际地参与到工伤预防的各个环节中是各企业接下来的重要任务。

综上所述制订出了《五年行动》的三个主要目标，并以定性与定量相结合的方式对五年后希望取得的主要成效进行了明确。

三、《五年行动》的主要任务

任务	(一) 牢固树立预防优先的工作理念
内容	把减少事故伤害和职业病危害作为工伤预防的根本出发点和落脚点，从源头上防止工伤事故发生，切实保障劳动者的生命安全和身体健康。

<解读>:

- ① 从理念着手，让相关职能部门高度重视预防的重要性，不再使其认为预防工作是锦上添花的工作，工伤预防工作仅仅是应急管理部门的工作。进而把工作重点从“事故调查”、“事故善后”向“减少事故与职业病的发生”转移。
- ② 多年来，我们很多企业的安全管理部门也存在着同样的理解误区。甚至有企业认为“未发生的事情”就等同于“不存在”，为了保证工作效率、提升经济效益，对一些可能导致事故、职业病发生的危害因素视而不见。这些企业的安全管理部门的负责人、执行者也应该同相关职能部门一样，开始进行理念上的转变。

任务	(二) 建立完善工伤预防联防联控机制
内容	<p>各地人社部门要与应急管理部门、卫生健康部门、工会和行业主管部门建立联席会议制度，明确职责分工，加强协调联动，加强联合检查，督促用人单位认真落实工伤预防主体责任。</p> <p>要建立完善信息交换、数据共享机制，实现人员信息、事故信息、职业病信息和涉及安全生产事故和职业病的工伤信息等相关数据共享，及时对各类安全隐患、工伤事故苗头性问题和职业病危害因素浓（强）度超标现象综合运用法律、行政、经济手段重点治理，提出限期整改建议。</p> <p>对未按规定落实主体责任、未及时整改的用人单位及其主要负责人，相关部门应依据安全生产法和职业病防治法严肃处理。</p> <p>对有代表性或典型性的工伤事故，相关部门要在全国内进行通报，努力避免类似事故重复发生。</p>

<解读>:

- ① 再次强调了建立“工伤预防联防联控机制”的重要性，以及其包含的三个重要因素：“信息交换”、“数据共享”、“分工明确”。对各职能部门以往停留在形式上，松散型的工作模式提出了具体要求：进行资源整合，多部门协调，分工明确，信息共享。以期形成合力，更高效地开展工作。
- ② 未及时落实主体责任、未及时整改的用人单位及其主要负责人将依据《安全生产法》与《职业病防治法》进行严肃处理。这不仅明确了针对企业以及法人的处理依据，更指出了违反此条的企业以及法人将被从严处罚的可能性，即在可选的处罚范围内使用较高标准实施处罚。
- ③ 具有代表性或典型性的工伤事故将由相关部门在全国范围内进行通报。另外，部分省市制订的实施方案中也提到了对拒不整改的用人单位进行公开曝光后，再由相关部门进行处理的内容，例如：河南省。这将对企业的社会声誉、正常经营造成长期的不可估量的不良影响，例如：导致订单损失等风险的发生。因此，各企业应注意防范发生以上违规、违法行为。

任务	（三）瞄准盯紧工伤预防重点行业
内容	<p style="text-align: center;">各地要加强对工伤预防相关数据的分析，定期研究本地区工伤事故和职业病危害的现状变化情况，研究确定工伤预防重点领域，依法确定重点项目。</p> <p style="text-align: center;">本期计划主要围绕工伤事故和职业病高发的危险化学品、矿山、建筑施工、交通运输、机械制造等重点行业企业开展。各地可结合实际明确本地区重点行业、重点领域。</p>

<解读>:

- ① 强调通过对工伤事故的数据分析，来确定各地的工伤预防重点行业、重点人群以及重点岗位。以便做到有的放矢，将有限的人力、财力优先使用在“三个重点”上，遏制重大事故的发生，进而降低工伤事故的发生率。
- ② 重点行业企业在《五年行动》中仅列举出了5类。依据其他省市制订的实施方案中可知，还包括且不限于：建材生产企业（常州市、福建省）、船舶制造企业（常州市）、冶金企业（广东省）、陶瓷制造企业（福建省）、水泥制造企业（福建省）、石材加工（福建省）、医药企业（济宁市）等。另外，还有部分省市是基于重点病症来确定重点行业企业，例如：职业性噪声聋（广州市）、化学中毒（广州市）以及尘肺（广州市）。其他企业是否属于重点行业企业，可以在其所属地的人民政府、人力资源和社会保障厅等部门的官方网站上进行查询。

任务	(四) 全面加强工伤预防宣传
内容	<p>充分发挥主流媒体和新媒体作用，充分发挥各部门和有关行业企业的宣传作用，抓住重点时段、重要节点、重大事件开展有针对性宣传。</p> <p>要从关注关爱职工群众生命安全和职业健康的视角，运用音视频、图标图解、典型案例、身边工伤事件等群众易于接受、感染力强的形式，宣传职业病防治、安全生产、交通事故防范、心脑血管疾病防治等方面的知识，不断提高职工群众的工伤预防意识和自我保护意识。</p> <p>鼓励工伤事故和职业病高发易发企业设立工伤预防警示教育基地。</p>

<解读>:

- ① 在过往敝司接触过的企业中，也有使用纯文字材料的形式，利用晨会等碎片时间对员工实施工伤预防培训的情况。由于时间仓促，培训内容抽象，往往无法引起员工的共鸣，达不到预期的培训效果。另外，部分企业将工伤预防培训的任务下放到基层各部门，而各个部门又各自为政，缺乏横向的交流。这对防止同类事故的发生不利。最后，作为安全培训基石的“三级安全培训”普遍存在内容不全、培训时间不足、缺乏评价环节等问题。这也是导致新员工相关的工伤事故频发的原因。希望各企业能够针对以上不足，采用上文中提及的培训形式与内容，对现有培训体系进行补强。
- ② 另外，上文中提到的针对心脑血管疾病防治的内容，在敝司接触过的企业中很少被作为培训的内容之一。而近年来社会上“某某公司的某位员工在工作中发生猝死”的新闻屡见不鲜。其始作俑者多为心脑血管疾病。此类疾病具有“发病率高、致残率高、死亡率高、复发率高,并发症多”——“四高一多”的特点。如果员工不重视自己的病症，未按时服药，休息不足，带病上班等，均可能引发此类疾病的急性发作。因此，建议企业将此内容也作为常备的培训内容之一。
- ③ 很少有企业设立工伤预防警示教育基地。部分设置了教育基地的企业，也存在配置的硬件设备不足，员工无法在此直观地学习、操作复杂设备等问题，影响了教育效果。很多企业倾向于使用在岗培训的方式，希望通过短时期的实操使员工具备操作复杂设备的能力。这往往导致员工一知半解，在遇到一些疑难杂症时因误操作引发工伤事故的发生。建议有条件的企业采用逐次投入的方式，逐步完成教育基地的软硬件建设，保障良好的教育效果，为减少工伤事故的发生助力。

任务	(五) 深入推进工伤预防培训
内容	<p>实施重点行业重点企业工伤预防（安全生产、职业病防治）能力提升培训工程，重点培训重点行业重点企业分管负责人、安全管理部门主要负责人和一线班组长等重点岗位人员，2025 年底前实现上述人员培训全覆盖。</p> <p>技工院校要全面开设工伤预防课程，将安全生产、职业病防治与工伤预防的政策法规、安全生产事故与工伤事故防范知识、工伤事故与职业病警示教育等内容作为工伤预防培训必修内容。</p> <p>鼓励各地采取线上培训和线下培训相结合方式，更加注重发挥线上培训的作用。</p>

<解读>:

- ① 通过推进工伤预防的专业化、职业化建设，培养一批高素质的工伤预防专家与培训导师。而企业的分管负责人、安全管理部分主要负责人和一线班组长是最了解企业实际情况、生产流程以及潜藏的危害因素的人员。其是作为本企业的工伤预防专家与培训导师的不二人选。任务规定，在 2025 年底前必须实现此类人群的培训全覆盖。考虑到现在企业的人员流动率大，安全管理人员流失现象也较为严重，企业可能需要采取一定的奖励制度，才能保有较为固定的人员配置，进而才能实现培训的全覆盖和工伤预防事业的顺利开展。
- ② 在技工院校内开设工伤预防课程作为必修科目，是将关口前移，从源头上做好工伤预防工作。将工伤预防工作的概念从一开始就植入相关高危人群的大脑中，同时也为培养企业用、社会用工伤预防培训导师做好梯队建设。另外，企业在未来招收相关工人、安全管理人员时，也可以将其是否接受过相关课程的学习作为入职的优先考量因素之一。

任务	(六) 科学进行工伤保险费率浮动
内容	<p>各地要在依据行业工伤风险程度确定行业基准费率基础上，充分发挥浮动费率的激励和约束作用，促进用人单位主动做好工伤预防，减少工伤事故和职业病的发生。</p> <p>为更好评估用人单位工伤风险趋势，更全面考察用人单位风险管理效果，鼓励各地结合实际，以3年为一个周期进行费率浮动。</p>

<解读>:

- 1) 为了发挥工伤保险浮动费率的杠杆作用，促进用人单位落实工伤预防主体责任，原则上以3年为一个周期进行费率浮动。
 - ① 费率浮动周期不一定是3年一次。依据各省市发布的实施方案，也有将2年一次作为费率浮动周期的省市，例如：河南省、漳州市等。
 - ② 在部分省市发布的实施方案中，对费率浮动的参考因素进行了列明，例如：广东省。其参考因素如下：
 - 浮动因素：工伤保险费使用、工伤发生率、职业病危害程度等；
 - 激励因素：安全生产标准化、健康企业建设等；
 - 惩戒因素：安全生产和职业病危害“黑名单”。
- 2) 关于浮动率以及浮动幅度（仅以上海地区为示例）：
 - ① 按照《国民经济行业分类》（GB/T 4754—2011）对行业的划分，用人单位属于一类行业的，浮动费率分为两档，即在行业基准费率0.2%的基础上可向上浮动至120%、150%，不实行费率下浮；用人单位属于二类至八类行业的，浮动费率各分为四档，即在行业基准费率0.4%、0.7%、0.9%、1.1%、1.3%、1.6%、1.9%的基础上，可分别向上浮动至120%、150%或向下浮动至80%、50%。
 - ② 根据《上海市工伤保险浮动费率管理办法》（沪人社福发〔2016〕4号）规定，用人单位费率浮动档次按照下列考核指标确定：（一）工伤保险支缴率小于等于200%的，费率在本行业基准费率基础上下浮一档；（二）工伤保险支缴率大于200%、小于等于400%的，费率按本行业基准费率执行；（三）工伤保险支缴率大于400%、小于等于600%的，费率在本行业基准费率基础上上浮一档；（四）工伤保险支缴率大于600%的，费率在本行业基准费率基础上上浮两档（五）本办法实施后连续五年内工伤保险支缴率为零的，费率在本行业基准费率基础上下浮两档。

任务	(七) 大力开展互联网+工伤预防
内容	<p style="text-align: center;">充分发挥信息化、大数据、人工智能在工伤预防方面的作用，一体化推进工伤预防信息共享、在线培训、考核评估，普及工伤预防科学知识、宣传工伤预防政策、开展工伤预防线上培训、强化工伤事故警示教育。</p> <p>人力资源社会保障部将建立基于云架构的工伤预防综合性平台，加强对工伤预防工作的指导和服务。</p> <p>各省级人社部门可会同相关部门推荐资质合法、信誉良好、服务优质的在线培训平台，供地方有关部门、大中型企业等依法自主选用。</p>

<解读>:

- ① 《五年行动》要求未来的工伤预防工作需要跟上时代的步伐，充分利用信息化、大数据、人工智能等工具，提升相关工作的成效。
- ② 部分的省市已经上线了工伤预防云平台系统，例如：绵阳市。该平台集政策法规宣传、线上培训、线上考试于一体，采用手机端和电脑端同步运营，同时链接了工伤预防8部门与工伤预防相关的网页。在实施工伤预防培训时，实施机构既可在现场培训后，指导培训对象通过手机扫描二维码注册，通过在线考试，来检查培训效果；也可直接组织培训对象在线学习，获取相应积分，并进行考试，完全实现线上培训。企业职工也可自主观看云课堂、阅读培训内容，参加考试，通过积分获取奖品，激发职工的学习积极性。
- ③ 在以往的企业培训中，我们发现往往存在以下的问题：
 - 小微企业不具备负责工伤预防工作的专职部门，因此在信息收集发布、培训评价环节往往显得力不从心；
 - 企业的生产任务紧，没有适当的时间和合适的场地将员工聚集在一起，实施培训评价；
 - 员工的年龄层普遍年轻化，对传统的信息获取途径、培训评价方式不感兴趣；
 - 结果反馈不及时或没有，未设置激励手段等，未能激发员工的学习积极性。

而工伤预防云平台的出现，解决了以上的问题。为企业开展工伤预防工作提供了便利，特别是小微企业。

任务	(八) 积极推进工伤预防专业化、职业化建设
内容	<p>支持有条件、有能力的第三方专业技术服务机构积极参与工伤预防工作，建立长效服务机制。</p> <p>鼓励有能力的大中型企业发挥示范作用，带领同行业中小微企业开展工伤预防工作。建立工伤预防专家库，遴选工伤预防、安全生产、职业卫生等方面的专家，负责工伤预防立项评审、宣传培训、问题诊断、措施制定、评估验收等专业技术相关工作。</p>

<解读>:

- ① 依据部分省市发布的实施方案，对第三方专业技术服务机构的选择方法如下（以福建省为例）：
- 行业协会和大中型企业等社会组织根据工伤预防项目实际情况，需要委托第三方机构实施的，应当参照政府采购法和招投标法规定的程序，选择具备相应条件的社会、经济组织以及医疗卫生机构提供工伤预防服务；
 - 面向社会和中小微企业的工伤预防项目，可由人力资源社会保障、卫生健康、应急管理部门参照政府采购法等相关规定，从具备相应条件的社会、经济组织以及医疗卫生机构中选择提供工伤预防服务的机构，推动组织项目实施。
 - 大中型企业开展的工伤预防项目，经人社部门组织第三方中介机构或聘请相关专家对项目实施情况和绩效目标实现情况进行评估验收。工伤预防项目实施效果良好的，可向其它企业特别是同行业中小微企业推广。

任务	(九) 切实加强对工伤预防工作的考核监督
内容	<p>将工伤预防工作开展情况纳入对省级政府安全生产目标责任考核内容，促进提高工伤预防工作的实效。</p> <p>加强对工伤预防项目事前、事中、事后全过程监管，按照项目进展安排全程检查、全程跟踪、全程问效。</p> <p>大力推广工伤预防先进典型、先进做法，营造工伤预防正能量。</p>

<解读>:

- ① 将省级政府作为工伤预防项目的考核监督方，明确了责任主体；
- ② 既然要进行考核监督，就一定会设定相关的考评项目，而在《主要目标》、《主要任务》以及各省市制订的实施方案中提及的定量化的条文就可能成为重点。例如：
 - 重点行业事故发生率降低 20%（共有）；
 - 接尘工龄不足 5 年者新发尘肺病占比逐年下降（常州市）；
 - 2025 年末全市工伤保险参保人数 198 万（常州市）；
 - 全市分别评选工伤预防示范单位、培训示范机构 40 家，创建工伤预防宣传培训基地 10 家（常州市）；
 - 在重点行业每年集中开展 1 次工伤保险专项扩面行动，对未参加工伤保险的企业，综合运用法律、行政、经济等手段，分类制定具体措施督促整改，基本实现法定人员全覆盖（山东省）等。建议各企业应对所在各省市制订、发布的实施方案进行仔细研读，特别是以上涉及量化的指标。从自身能力出发，先行进行各项自查自纠。

4. 后记

为了实现“十四五”对工伤预防工作的规划，制订了《五年行动》。《五年行动》明确了工伤预防工作的地位（即重要性），需要实施哪些具体的工作以及如何去实施。其内容涉及的执行主体虽然多为各级政府的职能部门，但是具体目标的实现仍然离不开广大企业的支持与配合。因此，各企业应对相关的文件内容进行仔细研读，通过将自身的实际情况与《五年行动》中的定量、定性标准进行比对，及时发现自身的不足并加以弥补，避免因踩踏红线而受到处罚，进而对企业的正常经营、生产造成影响。

全文完

参考文献:

- 1、 百度转载自人力资源社会保障部政务微信（微信号）
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1690678947792950805&wfr=spider&for=pc>
- 2、 中华人民共和国中央人民政府
http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/23/content_5582097.htm
- 3、 中华人民共和国人力资源和社会保障部
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwj/gongshang/202101/t20210121_408053.html
- 4、 道客巴巴转载自《论坛》-广东省工伤康复中心 刘辉霞
<http://www.doc88.com/p-39899821111078.html>
- 5、 常州市人民政府
http://www.changzhou.gov.cn/ns_news/992162631931578
- 6、 广东省人力资源和社会保障厅等 8 部门网站
<http://www.dayawan.gov.cn/attachment/0/111/111001/4298132.pdf>
- 7、 河南省人力资源和社会保障厅

- <http://hrss.henan.gov.cn/2021/06-30/2174446.html>
- 8、福建省人力资源和社会保障厅
http://rst.fujian.gov.cn/zw/ghjh/202105/t20210520_5598462.htm
- 9、临沂市人民政府
<http://www.linyi.gov.cn/info/6335/292089.htm>
- 10、漳州市人力资源和社会保障局
<http://rsj.zhangzhou.gov.cn/cms/html/zzsrlzyhshbj/2021-07-14/1391408414.html>
- 11、连云港市人民政府
<http://www.lyg.gov.cn/zglygzfmhwz/gcyw/content/f5f42f99-4926-4791-a14d-b9e8b01816f9.html>
- 12、兰州日报
<http://www.lyg.gov.cn/zglygzfmhwz/gcyw/content/f5f42f99-4926-4791-a14d-b9e8b01816f9.html>
- 13、济宁市人力资源和社会保障局
http://hrss.jining.gov.cn/art/2021/7/22/art_15085_2707126.html
- 14、搜狐转载自微博《发现大上海》
https://www.sohu.com/a/404292440_120209938
- 15、中共绵羊市委绵羊市人民政府
<http://www.my.gov.cn/ywdt/bmdt/26833351.html>

执笔：瑛得管理咨询（上海）有限公司 咨询部 经理 陈泓

MS&AD InterRisk综研隶属于MS&AD保险集团控股株式会社，是一家专门从事风险管理有关的调查研究以及咨询相关的专业公司。有关咨询方面的洽谈可以联系我公司下述联络方式或是联系三井住友海上、爱和谊日生同和各营业担当。

联系方式 (株) MS&AD InterRisk综研 综合企画部 国际业务组
TEL. 03-5296-8920 <http://www.irric.co.jp/>

瑛得管理咨询（上海）有限公司是在中国上海设立的隶属于MS & A D保险集团的风险管理公司，主要提供诸如工厂/仓库的风险查勘、BCP计划的制定等各种风险相关的咨询服务。如欲联系或申请等请联系下述地址。

联系方式 瑛得管理咨询（上海）有限公司（日语：インターリスク上海）
上海市浦东新区世纪大道100号 环球金融中心34层T10室-2
TEL:+86-(0)21-6841-0611（代表）

本刊是基于媒体报道的公开信息制作完成。
本刊目的为读者以及读者所属的组织在实施风险管理活动中提供一些参考价值。并无意图针对某一事件本身提出批评或意见。

严禁复制 / Copyright 株式会社 MS&AD InterRisk 综研 2021