我国“十一五”工伤康复事业的新发展

唐 丹¹

2006年,国家劳动和社会保障事业发展《“十一五”规划纲要》明确提出要探索工伤补偿与工伤预防、工伤康复相结合的有效途径。五年来,全国工伤康复制度从无到有,服务队伍由小到大,工伤康复工作为工伤职工搭建了一座沟通医院与社会的桥梁。

1 工伤康复概念与地位的确定

1955年,国际劳动组织(International Labour Organization, ILO)第102号《社会保障公约》首次提出:社会保障部门应确保工伤残疾者的康复工作。1964年ILO第121号《职业伤害补偿公约》提出:不仅要为工残人员提供康复设施,而且要为工残人员重新就业创造条件。虽然在欧美等西方国家文化基础上形成的各种相关国际公约是我国社会保障法制的重要渊源,但是建国以来,受经济发展和认识的局限,工伤保险待遇仍然长期局限于医疗救治,“康复”处于一个极其次要的地位。早期的法律规范仅仅提出有条件的地方和企业可以举办康复机构,即使到了2004年,我国的第一部工伤保险法规——《工伤保险条例》,也只是明确将医疗救治、职业康复和辅助器具装配纳入保障范围^[1]。长期以来,由于工伤康复缺乏一个系统完整的概念、必要的法律支持和相应的配套政策,其核心目标“职业康复”也只能是纸上空谈。

在“十一五”规划的指引下,经过5年多的探索,目前我们终于形成了一个相对完整的“工伤康复”定义,即利用现代康复的手段和技术,为工伤残疾人员提供医疗康复、职业康复等服务,最大限度地恢复和提高他们的身体功能和生活自理能力,尽可能恢复或提高伤残职工的职业劳动能力,从而促进伤残职工全面回归社会和重返工作岗位^[2]。该定义明确了医疗康复和职业康复之间天然的联系,将职业康复从无源之水、无本之木的境地中解放出来,使构建完整连续的工伤康复服务成为可能。此外,2010年颁布的《社会保险法》中,将康复与医疗并列作为治疗的一种形式,第一次在法律上明确采用了“康复”这一完整概念,同时将其视为工伤保险的待遇应有之义,为工伤康复制度建设和工作开展提供了重要的法律支持,是社会保险制度对工伤康复的认识与接纳的又一次升华。

2 工伤康复配套政策的建立与完善

由于工伤康复工作是一项新事物,如何开展工伤康复服务,如何建立健康有序的工作机制,如何做好监督管理,成为摆在工伤保险制度建设面前的三个亟待解决的问题。过去的5年,着力于规范工作内容和明确工作职责等关键环节加快工伤康复配套政策的制定。2007年原劳动保障部下发了《关于加强工伤康复试点工作的指导意见》^[3],并制定了《工伤康复试点机构准入条件(试行)》,指导全国各省市有计划、有步骤地开展工伤康复工作,明确了“一个基础、一个核心、两个目的”的中国特色的工伤康复制度框架,即以医疗康复为基础,以职业康复为核心,以促进工伤职工回归社会、从事劳动为目的。同时,及时吸收总结试点地区的工作经验,制定并下发了《工伤康复诊疗规范(试行)》、《工伤康复服务项目(试行)》。《诊疗规范》和《服务项目》目录

DOI:10.3969/j.issn.1001-1242.2011.06.003

1 广东省工伤康复中心,广州市从化温泉镇,510970

作者简介:唐丹,男,副主任医师;收稿日期:2011-01-18

是继《药品目录》之后,又一加强社会保险医疗待遇管理的规范性文件。两项政策文件一方面明确将康复服务项目纳入工伤保险应有待遇,解决了过去康复费用支出缺乏依据的问题;另一方面,第一次通过建立诊疗规范的形式指导具体病种的康复服务行为。这些全国统一的配套政策的制定和实施,催生了各地制定适宜本地情况的工伤康复管理办法,将全国工伤康复实践发展推入快车道。

3 工伤康复服务内容与机构建设的探索

在上述配套政策的指引下,我国工伤康复服务在内容和机构建设方面有了新的发展。工伤保险医疗和康复保障逐步走出了局限于医疗康复和康复辅助器具配置服务的有限空间,部分服务机构开展工伤职业康复和社会康复的探索,在逐步完善医疗康复的基础上,致力于发展工伤康复的核心内容。一方面是工伤康复服务内容得到充实。在康复医学的基础上,初步明确了职业康复的具体内容,丰富了工作形式。目前,我国职业康复的流程包括职业评定、职业咨询、职业培训和职业指导(包括就业前培训和职业技能培训)等四个方面。同时,采用个案管理的工作模式开展社会康复服务,提供政策咨询、残疾适应辅导、社区资源协调、家庭康复指导等服务,促使工伤职工融入社会并重新参与社会生活。另一方面是服务机构建设得到发展。2009年以来,国家人力资源社会保障部细化工伤康复试点机构的基本设施、场所、人才、技术等要求,按照严格标准、实事求是、稳步推进、宁缺毋滥的原则,在全国范围内遴选了35家工伤康复试点机构,并在广东设立“全国工伤康复综合基地”,以点带面开展工伤康复全面试点工作,同时多次召开国内和国际研讨会,为加强机构间技术协作和交流提供了有力支持^[4-5]。

4 小结

工伤康复工作是“以人为本”科学发展观在工伤保险制度中的重要体现。从广东省工伤康复中心的实践来看,工伤康复治疗有利于职工走出工伤后心理危机,促使75%的工伤职工重返工作岗位,确实为工伤职工搭建一座沟通医院与社会的桥梁。尽管5年的探索实践,翻开了我国工伤康复工作发展的新篇章,但是在医疗卫生体制改革的大背景下,现有的医疗卫生问题同样困扰着工伤康复服务的发展。工伤康复工作方兴未艾,建立预防、补偿、康复相结合的工伤保险体系,仍然是我国工伤保险事业发展的一个重要方向,需要相关领域的专家、学者和工作者的共同努力。

参考文献

- [1] 郭成伟,王广彬. 公平良善之法律规则——中国社会保障法制研究[M]. 北京:中国法制出版社,2003. 10—11.
- [2] 陈刚主编. 工伤保险[M].北京:中国劳动保障出版社,2005.
- [3] 劳动和社会保障部. 关于加强工伤康复试点工作的指导意见. 2007.
- [4] 黄敏英,罗筱媛. 工伤康复医院个案管理员在康复服务中的角色[J]. 国际医药卫生导报,2010,16(1):107—110.
- [5] Tang D,Chen G,Xu YW,et al.An emerging occupational rehabilitation system in People's Republic of China[J]. J Occup Rehabil, 2011, 1 Suppl 1:S35—43.