

造等；三是工伤保险社区服务咨询站，主要为工伤职工回归社区后进行家居探访、了解伤情变化，提供技术咨询等多项服务。初步形成了集医疗康复、职业康复、社区康复为一体的工伤康复服务链，这种服务模式，打破了只重医疗康复的观念，将工伤康复的概念延伸到对工伤职工整个“人”的康复，特别是高度重视早期介入和院后服务，使工伤职工在取得医疗康复效果基础上实现了“体面地工作，尊严地生活”。

几年来，湖南省共开展工伤康复服务43500多人次，其中早期介入35000多人次，住院康复8500多人次。通过院外回访、指导、训练营等方式，为工伤职工提供职业社会康复11000多人次。在接受康复的工伤职工中，98%生活自理能力得到改善和提升，实现了回归家庭和社会，为8000多家庭减轻了沉重的负担，61%的工伤职工实现了职业回归和经济回归。

### 先康复，后评残补偿： 政策助推工伤康复健康发展

工伤保险启动之初，参保单位、工伤职工及其家属康复意识普遍淡薄。有的工伤职工急于赔偿，认为康复耽误了拿钱，甚至会影响到评残级别。一些单位也认识不到康复是参保职工的基本权益，是单位的职责，反而嫌麻烦。由此造成了一些该康复的工伤职工没有或没有及时康复，使一些可以防范的残疾发生或加重，最终造成工伤职工、参保单位、工伤基金“三输”的局面。

鉴于上述情况，湖南省工伤康复试点工作从起步时就出台了相关政策，明确了“先康复，后评残补偿”的原则，湖南省劳动能力鉴定委员会也相应将工伤康复资料列入了申请劳动能力鉴定的必备资料。目前，全省各统筹地区相继建立了“先康复，后评残补偿”制度，保证了工伤康复工作的全面开展。

在工伤康复具体工作实践中，工伤职工完成医疗康复后，由于居住分散，有时难以及时掌握工伤职工的伤情变化和康复需求，不能及时根据伤情变化和康复需求提供相应的技术指导，医疗康复效果难以长久维持，有的甚至又回到康复前的状态。为了应对上述情况，使工伤康复工作做到有的放矢，还需重点做好以下三项工作：

建立职业康复信息管理平台。我国已经进入信息化社会，包括工伤保险在内的社会保障信息化建设是大势所趋。随着工伤职工逐年累积和老工伤人员的纳入，要做好职业康复为核心的工伤康复工作，将面临牵涉面广、服务对象分散等情况，如果按照传统方式去做，人力物力财力都会有较大的困难，购买服务成本会大幅上升。建立职业康复信息管理平台，与现有的健康管理系统对接，通过与工伤职工的互动，便能及时了解和掌握工伤职工的伤情变化和康复需求，使康复服务更及时、更便捷。

进一步推进职业康复。职业康复是工伤康复的核心和特色，关系着工伤职工的生活自理和职业回归。依托湖南省工伤康复中心作为职业康复技术指导中心，各工伤保险社区服务咨询站作为康复服务基层点，逐步形成早期介入、康复训练、出院回访、社区康复、职业回归一条龙服务，使“政府购买服务”模式因职业康复而更有效、更完善。

逐步完善政策体系。按照工伤康复的特点和工伤职工的实际康复需求，深入研究工伤康复的内容、标准体系、评估体系和监管体系，逐步增加相应服务项目并列入购买服务清单之中，拓宽工伤康复的范围和覆盖面。对工伤职工残疾后，通过康复具备职业能力的，在职业培训、就业帮助等方面给予相应的政策支持。

作者单位：湖南省医疗工伤生育保险管理局  
湖南省工伤康复中心



劳工因职业灾害而致伤害、疾病、残废时，除经济损失外，工作能力亦将蒙受损失而降低或丧失，致妨碍重返就业。职灾劳工工作能力的损失，不仅是个人与家庭的不幸，也是整体人力资源的损失，构成对其工作权的严重侵害。因此，除按职灾补偿制度弥补职灾劳工经济损失外，劳雇双方与政府更应共同合作，恢复其损失的工作能力，促进职灾劳工早日重返就业。这是职业重建（编者注：此处“重建”“重健”“复健”均义同康复）制度的首要任务。

经过多年的发展，台湾地区职灾劳工的职业重建制度以劳工保险制度的职灾医疗给付为基础，以职灾劳工保护法为依据，结合全民健康保险与身心障碍者就业保护等相关措施，逐步形成职能复健、社会重建与就业促进等各项支持措施，协助职灾劳工恢复工作能力重返就业。

### 制度建立及发展

台湾地区于1950年开办劳工保险，逐步建立起职灾劳工医疗给付制度，协



## 台湾地区职灾劳工的职业重建制度

文 / 张其恒 阮心怡

助职灾劳工从职业伤病中康复。但职灾医疗给付相对于职灾劳工工作能力损失，仍有其局限，至多提供医疗复健服务，距恢复职灾劳工工作能力并尽快重返就业，存在着一定的落差，尚有很大的努力空间。鉴于此，台湾于2002年施行“职业灾害劳工保护法”，明确职灾劳工职业重建各项补助与协助措施。自此，台湾职灾劳工的职业重建制度便从过去仅限于职灾医疗给付，延伸扩及职能复健、社会重建到就业促进，采取务实渐进的方式，弥补这段落差。

同时，负责台湾职灾劳工职业重建的主管机关制定颁布《职业灾害劳工补助及核发办法》《职业灾害预防及职业灾害劳工重建补助办法》，后者于2004年废止，另定《职业灾害劳工职业重建补助办法》。为强化职业重建工作与职灾预防补偿的组织协调，2014年2月，职灾劳工的职业重建中央主管机关，由原来的“行政院劳工委员会”升格为“劳动部”，执行单位职灾劳工保护室，则由原隶属的“劳工保险局”归并到新设的“劳动部职业安全卫生署”。

另外，针对个别职灾劳工的保护工作，2008年起推动“职业灾害劳工个案主动服务计划”，陆续于19个地方主管机关设置职灾劳工服务窗口，不仅主动联系发掘职灾劳工个案，还采用个案管理服务方式，按职灾劳工的个别需要协助获得包括职业重建在内的各项服务。

据统计，“职业灾害劳工个案主动服务计划”在2009年提供1813件个案管理服务，连结社会福利、心理咨商、法律扶助、职能复健、职业训练与就业服务等资源达66908人次，2010年2830件，2011年2947件，2012年2862件，2013年主动关怀慰问计30658件，经评估进入个案管理服务者计2725案，连结各服务资源达84273人次。

### 资金来源及使用

台湾职灾劳工职业重建经费，依据“职业灾害劳工保护法”第3条规定，由劳工保险职业灾害保险基金收支结余提拨专款，其额度为上年度收支结余的40% - 60%，主要办理以下三项职业重建工作。（1）职灾劳工身体遗存障害、丧失部分或全部能力时，可依据“职业灾害劳工保护法”及《职业灾害劳工补助及核发办法》申请职业训练生活津贴

及器具补助等项补助。（2）符合《职业灾害劳工职业重建补助办法》规定的事业单位、职业训练机构及相关团体，可依补助标准申请经费办理职灾劳工职业重建计划。（3）参加劳工保险的事业单位若雇用职业灾害劳工一人以上，且提供其从事工作必要的辅助设施，可依“职业灾害劳工保护法”第二十条申请辅助设施补助。

职灾劳工器具补助，包含生活辅助辅具与复健辅助辅具，自2002年开办职灾劳工保护补助起至今，器具补助共计有5805件，补助金额为5103万元（新台币，下同）。事业单位雇用职业灾害劳工提供辅助设施补助共计有2件，补助金额为49875元。（见表1）

自2005年至2013年各单位申请职灾劳工职业重建项目补助，共计有100件计划，补助金额为10433万元。2005年起法规变更，职灾劳工职业重建项目补助件数与金额单独统计。（见表2）

### 服务模式及内容

依据《职业灾害劳工职业重建补助办法》，除专款补助职灾劳工生活辅助辅具与复健辅助辅具，补助事业单位雇用职灾劳工提供辅助设施外，台湾职灾劳工职业重建服务项目还包含心理辅导

表1 历年职灾劳工器具补助与事业单位雇用职灾劳工提供辅助设施补助件数与金额(万元)

器具补助			事业单位雇用职灾劳工提供辅助设施补助		
年别	件数	金额	年别	件数	金额
2002	9	7.50	2002	0	0
2003	51	33.92	2003	0	0
2004	79	61.40	2004	0	0
2005	171	160.55	2005	0	0
2006	227	209.72	2006	0	0
2007	380	337.29	2007	0	0
2008	537	416.07	2008	0	0
2009	681	598.79	2009	0	0
2010	971	804.76	2010	0	0
2011	868	716.02	2011	0	0
2012	938	863.59	2012	1	2.50
2013	816	815.36	2013	1	2.49
2014/01	77	78.33	2014/01	0	0
总计	5,805	5103.32	总计	2	4.99

表2 历年职灾劳工职业重建项目补助件数与金额(万元)

职业灾害预防及职灾劳工重建补助			职业灾害劳工职业重建		
年别	件数	金额	年别	件数	金额
2002	0	0	2002	0	0
2003	17	1315.47	2003	0	0
2004	22	3038.25	2004	0	0
2005	9	3534.73	2005	7	555.00
2006	1	179.80	2006	7	820.00
2007			2007	11	1141.00
2008			2008	9	1031.00
2009			2009	10	955.00
2010			2010	14	1483.59
2011			2011	13	1301.65
2012			2012	14	1378.86
2013			2013	15	1767.17
总计	49	8068.25	总计	100	10433.26

及社会适应、工作能力评估及强化、职务再设计、职业辅导评量、职业训练、就业服务,以及追踪及辅导再就业和其他与职业灾害劳工职业重建有关之事项等。

但是,实际的服务提供,则是以医疗服务为核心,延伸至职能复健、社会重建与就业促进等职业重建工作,并采取结合台湾北中南东部各地现有公共与民间专业资源的模式运作。主要情况如

下:工作能力评估及强化,有台湾大学医学院附设医院等10间医院参与提供服务;心理辅导及社会适应,有台湾大学医学院附设医院等7间医院,阳光社会福利基金会等两个民间社福机构参与提供服务;职业辅导评量,有台湾大学医学院附设医院等5间医院参与提供服务;就业服务,有工作伤害受害人协会与伊甸社会福利基金会参与提供服务;职务再设计,有成功大学医学院与高雄

长庚纪念医院参与提供服务。

另外,就服务内容而言,职业重建依个案实际需求提供。

职能复健服务。职灾劳工于医疗复健阶段完成后,以恢复职灾伤病前就业状况为目标,进行工作能力的复健。评估及管理过程,包含工作分析、工作能力评估、工作强化训练及复工协助等服务项目,职灾劳工能够获得针对性的治疗,并能尽快恢复工作能力重返就业。

社会重建服务。为保障职灾劳工最低生活条件,恢复职灾伤病前的社会生活功能,个案管理方式将提供心理社会支持、职灾权益维护、职灾补助申请、福利资源连结等协助服务。

就业促进服务。永久性失能的职灾劳工,无法回到原公司执行原职务内容,则会进入就业促进系统,通过职业辅导评量了解其特质及需求,拟定就业安置计划,再依计划提供职业训练、就业服务、职务再设计、创业辅导及其他职业重建服务。

台湾职灾劳工职业重建制度建立迄今十余年间,运用劳工保险职业灾害保险基金每年部分结余款,在劳工保险法定医疗给付之外,提供职灾劳工职业重建的各项服务。纳入个案管理的职灾劳工人数每年近3000人,达劳工保险职灾失能给付人数的七成。而委由公私立医疗社福机构办理的职能复建与就业促进服务,目前虽无法取得接受服务人数的具体数字,但参与提供服务的机构,已由开办初期的两个机构,扩增到2013年的15个机构,服务量大幅扩增。

然而,由于职灾劳工工作能力损失恢复,因病情的不同、从事职务的不同、技能的不同,需要不同的职业重建服务,具有复杂性。目前逐年受委办参与的机构,就各自拥有的专业资源提供服务,职业重建服务的完整性与连续性,仍有强化的空间。

作者为台湾政治大学劳工研究所副教授;职能治疗师