附件2

关于《湖北省工伤保险实施办法

（送审草案）》的起草说明

为落实国家工伤保险省级统收统支工作部署，加强我省工伤保险制度建设，省人民政府将修订《湖北省工伤保险实施办法》（以下简称“省办法”）列入本年度立法工作计划，我厅已起草了省办法送审草案，现将起草有关情况说明如下：

一、修订省办法的必要性

一是落实工伤保险基金省级统收统支工作的需要。省办法于2015年2月1日起实施，已施行多年。部分条款立足于当时工伤保险基金县（市）级统筹实际制定，与当前国家关于工伤保险基金省级统筹政策要求明显不一致，迫切需要在实施基金省级统收统支前从立法层面解决制度障碍问题。

二是推进职业群体工伤保险广覆盖工作目标的需要。2019年公务员法修订颁布，明确规定公务员依法参加社会保险，我省已于今年1月1日将中央驻鄂单位及全省公务员、参公管理人员纳入了工伤保险参保范围；此外，部分超龄人员、新业态就业人员、农民工等群体已实质纳入工伤保障渠道，但缺乏相应法律规范；疫情期间，城乡社区工作者已被国家明确要求纳入工伤保障，疫情进入新常态阶段，此类人员后续如何保障缺乏制度规定；新业态人员职业伤害保障已纳入国家重点民生工作推进，据悉国家将于明年在部分省份试点基础上扩大到全国范围，我省也需进行制度衔接。因此，通过修订省办法进一步规范覆盖范围，做好制度衔接，是实现我省职业群体工伤保障广覆盖工作目标的现实需要。

三是适应国家工伤保险政策体系发展变化的需要。《社会保险法》《工伤保险条例》是我国现行工伤保险政策体系的上位法依据和工作基础。十余年来，国家层面以规范性文件方式陆续出台了社保登记、工伤预防、工伤认定、劳动能力鉴定、工伤康复、业务经办等诸多业务链条相关规定；最高人民法院侧重工伤认定、工伤保障等出台多项司法解释、法官会议纪要、答复复函，倒逼工伤保险业务纵深发展，省办法已不能完全满足现阶段工作需要，也给后续司法审查、群众诉求、制度完善的应对工作带来掣肘。此外，中部与我省同步修订省办法的湖南，已于去年完成二次修订；山西、江西两省已于今年修订颁布新的实施办法；安徽省已纳入今年度立法计划，修订工作已在推进之中。

二、修订省办法的工作思路

根据上位法律法规文件相关规定和我省工伤保险工作实际，修订省办法的工作思路，主要基于以下几方面考虑：

一是着眼省级统筹规范制度。根据实现工伤保险基金省级统收统支制度需求，修订省办法时，明确我省工伤保险基金统工伤保险处筹模式为省级统收统支，且统筹模式跟随国家统筹要求适时调整；由于国家机构名称、职能调整，省办法修订时修订了机构名称及部门职责划分；基金统筹层次提升后，原有的工伤认定事权的规定已不符合实际工作需要，修订时明确本省工伤认定由参保地人力资源社会保障行政部门承担，此举亦对工伤保险业务链条从源头进行了规范，为后续鉴定、补偿及可能存在的基金先行支付进行了制度统一和规范。

二是着眼长远及制度公平。对《工伤保险条例》授权各省可自行制定的内容，我们根据我省实际并借鉴先进省份经验做法，调整修订我省相关政策规定。如各省可制定解除劳动合同后的一次性工伤医疗补助金、一次性伤残就业补助金标准，因国家劳动能力鉴定标准相较人体伤残等级评定标准更为宽泛，工伤八级大多不如人体伤残十级程度严重，八级以下多达不到人体伤残等级评定，且一次性伤残就业补助金由用人单位承担、未参保的两项补助金均由用人单位承担，省内企业普遍反映标准过高，加之部分工伤职工将两项补助视为福利，主动提出解除劳动合同，实际影响我省就业环境，在充分分析比较其他省份标准的基础上，充分借鉴福建、浙江、广东、江苏等省份做法，办法修订时，对高等级补偿标准予以适度提高，低等级予以适度降低，更加符合实际伤残影响，既能更好地保障高等级伤残人员待遇、压降企业成本、优化营商环境，又能规避部分轻伤职工将就业补助金视为福利待遇而轻率解除劳动关系的行为，进一步稳定了劳动关系和就业环境。

三是着眼社会关注推动工作发展。随着社会经济发展，对农民工、超龄未退休就业人员、新业态从业人员职业伤害保障的关注日甚，国家层面已就部分情形下的参保缴费予以了明确、司法层面对部分情形下的工伤认定进行了统一、人社部对新业态职业伤害保障开展了试点。省办法修订时，对标上位法律法规文件规定，借鉴人社部转发的浙江特殊情形下从业人员参加工伤保险的做法，对已成熟或已在实践中运行的制度予以全业务链条规范，为国家全面铺开奠定制度衔接基础；对我省近年来陆续出台的新的制度规范，修订时一并纳入，从法律层面对我省工伤保险工作予以法律规范和制度衔接；对原办法与工伤保险条例不一致的，如我省原办法规定一次性工伤医疗补助金累计计发，工伤保险条例规定就高计发，在实际工作中已造成司法争议和信访舆情，修订时已明确全省按就高原则处理，和国家保持一致。

四是着眼优化服务提升依法行政水平。工伤保险政策体系立足于“一法一条例”，相关规定过于原则和粗放，与具体操作衔接不够紧密，在修订省办法时对工作急需但缺乏具体规定的内容予以适当补充，以便进一步优化服务、减少风险。如工伤保险依据条例补缴的情形与依据社保法明确的补缴情形并不一致，由此引发待遇支付在经办与司法之间存在严重分歧，修订时明确工伤保险参保期，进一步明确新发生费用支付范围，既与建筑业按项目参保保持一致，亦高度契合社保法、条例的立法本意，形成省内制度统一；部分已施行但缺乏授权性规定的工伤保险政策，修订时在省办法中予以授权性规定，如工伤职工停工留薪期管理、劳动能力鉴定组织实施程序、辅助器具配置标准、协议机构管理等工作，为下一步的建章立制工作畅通制度渠道、为实质化提升依法行政水平奠定制度基础。

三、省办法修订的主要内容

省办法原有八章共五十三条，修订后初步拟定为九章共六十条，主要对以下内容进行了修订：

一是围绕业务链条梳理规范制度条理性。根据工伤保险制度发展，将原办法中“工伤预防、医疗和康复”章节予以调整，其中工伤预防单独列章，吸纳国家最新规定；医疗和康复回归本源，纳入工伤保险待遇章节，并依据上级规定对具体条款进行明确。同时根据工伤保险业务流程调整章节顺序，增设“监督管理”章节，按照权责一致原则，明确基金监督管理、工伤待遇支付、法定救济渠道等予以整合明确，修订后进一步明确了依法行政依据、强化了依法行政要求。

二是围绕参保扩面目标提升制度延续性。按照工伤保险职业群体广覆盖发展目标，实践中人社部、最高法将部分超龄人员纳入了工伤认定范围，但未明确参保缴费及待遇支付相关问题，省办法修订时将超龄未退休就业人员纳入工伤保障，规定不同方式下参保办法、待遇发放标准；村（居）两委班子成员及专职村（居）委工作人员在疫情期间根据国务院要求纳入了工伤保障，为保证后续政策的连续性，修订时明确未建立传统劳动人事关系的两委工作人员以乡镇（街道）为用人单位参加工伤保险；公务员及参公管理人员我省已通过省政府批准、部门联合发文的形式予以明确，此次修订时一并在办法中体现；建筑业按项目参保国家层面已推行多年，省办法修订时纳入相关制度规定，同时对此类参保情形下基准费率、认定鉴定以及后续工伤业务开展予以规范；根据工作进度，新业态从业人员职业伤害保障试点工作明年将全国铺开，办法修订时明确依据国家和本省规定执行，为后续我省政策制定、实施预留制度端口；将解除劳动合同后两个一次性补助计发标准，从社平工资调整为本人工资，既与大多数省份保持一致，同时也推动职工加强对用人单位参保缴费的监督，防止因少报、瞒报导致的基金流失。

三是围绕省级统筹需要增强制度适用性。如围绕省级统筹工作的开展，对工伤保险储备金的提取比例、核准使用权限进行明确；对工伤预防费用提取、使用予以限制性规定；明确全省工伤认定管辖权限，授权市州针对重大工伤事件直接管辖，应对突发事件更为有力；对省内工伤保险费率调整、工伤保险待遇标准进行全省统一；将协议机构管理工作，按照省级统收统支工作需要，分医疗、康复、辅助器具配置等业务链条进行规范，明确行政、经办机构、协议机构各自职责；按照国家企业职工养老保险全国统筹方案和我省社保基金监督办法的规定，明确税务部门与人社部门共同承担核实、征收、监督、查处职责，并强化经办机构与税务部门的信息互通共享职责。

四是围绕规范政策实施强化制度统一性。在《社会保险法》《工伤保险条例》等有关工伤保险法律法规规定的政策基础上，国务院、人社部等上级部门专门下发各类工伤保险政策文件，修订办法时，对散见于文件的各类工伤保险政策规定，系统性、针对性的纳入了省办法。对上位法律法规过于粗放、容易引发理解歧义的政策规定，修订办法时一并予以明确，如伤残退役军人旧伤复发、工伤复发后能否享受停工留薪期问题，在充分理解条例规定和立法本意的基础上，依据法律公平适用原则，对此予以明确。对上位法律法规政策缺乏明晰规定且尚无借鉴经验的，在充分研究其他部门规定的基础上形成湖北办法，如停工留薪期内工伤职工的护理费由用人单位承担，但该护理情形，全国均缺乏具体执行标准，由此导致工伤职工与用人单位争议频发，人社部门在处理时亦于法无据，此次修订省办法时，参照国家卫生行业分级护理国家标准，明确停工留薪期内工伤职工护理的等级按该标准执行，护理费按当地同等级别护理情形下的护工工资标准执行。

以上说明及送审草案，按照立法程序，报请省人民政府审议。