

REFORM AND PRACTICE OF INDUSTRIAL INJURY INSURANCE

工伤保险改革 与实践

REFORM AND PRACTICE OF
INDUSTRIAL INJURY INSURANCE

葛蔓 主编



中国人事出版社

T-840.6
3

工伤保险改革与实践

REFORM AND PRACTICE OF
INDUSTRIAL INJURY INSURANCE

葛 蔓 主编

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工伤保险改革与实践/葛蔓编著. - 北京: 中国人事出版社,
2000.9

ISBN 7 - 80139 - 563 - 8

I. 工… II. 葛… III. 工伤事故 - 劳动保险 - 研究 - 中
国 IV. F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 46528 号

工伤保险改革与实践

中国人事出版社出版发行

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京金特印刷厂印刷

*

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 20.125

字数: 505 千字 印数: 1 - 5000 册

定价: 36.00 元

前 言

《工伤保险改革与实践》是我们在从事工伤保险课题研究中，专门搜集的有关理论部门专家、学者和实际工作部门领导及管理干部对工伤保险改革一些重大问题的认识与建议。特别收入了近年来在珠海、成都召开的工伤保险理论研讨会及工伤保险课题论证会提交的优秀论文。这本论文集凝聚了众多作者的辛勤劳动。为让更多的单位和个人共享这一成果，我们把此书印制成册，以为有关方面决策时提供参考，并对读者有所启迪，以期引起更深入的研究和讨论。

本书编辑的宗旨是理论联系实际，加强研究部门与实际工作部门之间的相互交流，力求研究作为改革实践服务。全书分为理论篇、改革发展篇、实践探索篇和借鉴篇。主要涉及工伤保险的性质、地位、功能等理论体系，以及范围、基金、待遇、管理等制度体系的内容。在这些论文中，既有对当前工伤保险改革迫切需要解决问题的实用性研究，又有对工伤保险事业宏观规划和长远发展的战略性研究；既有基础理论研究，又有政策方法研究；既有国内发展状况研究，又有国外体系比较研究。为使国外有关方面了解中国专家与学者在工伤保险方面所侧重研究的问题及领域，本书还提供了英文目录。

工伤保险关系到维护千百万劳动者的基本权利和切身利益，关系到人民生活、经济发展和社会安定。工伤保险在世界上发展最早，在所有实行社会保险的国家中，其范围最为广泛，制度设计和运作最为科学严密，为政府、劳动者和企业管理者三方所十分关注与重视。百年来，工伤保险的诞生和发展改变了几代劳动

者及其家庭的生活，成为社会文明与进步、经济良性和可持续性发展，以及资源有效利用的重要内容和条件。特别是在我国社会主义初级阶段，严峻的工业事故现状与潜在趋势，当前严重的环境污染与安全卫生管理基础力量不足，以及由于就业队伍变化而对基本劳动权益保障不足，这一切使得工伤保险理应受到各方面重视与支持。相信经过我们的努力，工伤保险也会像当年的养老保险、失业保险、医疗保险一样，逐渐会被人们所重视，被列入国家重要议事日程，从而走出困境，打开局面，步入新的发展阶段。

《工伤保险改革与实践》的作者来自中央和地方的不同研究部门和实际工作部门。为鼓励研究写作和提供经验介绍，本书全部文章采用执笔人署名制并注明作者所在单位。但在此特别说明，他们在文章中的观点，只代表作者本人，不代表作者所属的单位。希望大家就此书的编排方式、内容及论文中的观点进行讨论，并提出工伤保险方面新的研究选题建议。欢迎与编者联系（电子信箱：geman@ihw.com.cn）。在此谨表示敬意与感谢。

本书由葛蔓担任主编，并负责论文修改和统稿工作。许振岳、张兰打印文稿。

编 者

2000年7月

总结经验 规范政策 推进工伤保险制度建设

——劳动和社会保障部副部长王东进在全国工伤保险
工作座谈会上的讲话
(代序)

王东进

建立和完善工伤保险制度是摆在我国实际工作部门和理论界同志面前一项必须研究的课题。工伤保险是社会保险体系的重要组成部分，关系到职工的合法权益。我们要从改革、发展、稳定全局的高度，着眼于建立健全完善的社会保障，充分认识工伤保险的重要意义，增强搞好工伤保险工作的紧迫性和自觉性。

一、正确估价工伤保险改革探索的成绩

党和政府十分关心工伤保险职工和遗属的医疗、康复和生活问题。1951年发布的《中华人民共和国劳动保险条例》，对支付企业工伤职工的医疗、康复费用，保障工伤职工及遗属的生活待遇作了明确的规定。这些措施对于保障工伤职工的基本权益、维护社会稳定、促进经济发展发挥了积极的作用。但是，随着我国逐步由计划经济向市场经济体制转变，原来分别由单位管理的工伤保障制度越来越难以适应市场经济体制的要求，其弊端日益突出。主要表现在：一是由各单位自行管理和负担职工工伤费用，缺乏社会互济，难以均衡和化解企业的工伤风险；二是缺乏稳定的资金来源，企业负担畸轻畸重，工伤待遇标准不一，在一些困难地区和企业，工伤职工的权益难以得到保障；三是社会化服务

管理程度低，覆盖范围窄，企业社会事务负担重，难以公平参与市场竞争，而一些改革开放后新出现的外商投资企业、港、澳、台投资企业、私营企业，其职工工伤权益得不到保障。

为适应改革开放形势的需要，切实保障工伤保险职工基本权益，部分地区在 80 年代末开始了建立社会化服务管理的、实现社会互助共济的工伤保险制度改革探索。1993 年，党的十四届三中全会通过《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》提出了“普遍建立企业工伤保险制度”的要求。原劳动部在总结各地试点经验的基础上，于 1996 年颁布实施了《企业职工工伤保险试行办法》（以下简称《试行办法》）。同时，为了规范劳动鉴定标准，组织制定了职工工伤与职业病致残程度鉴定标准。

《试行办法》的颁布和实施，标志着我国探索建立符合社会保险通行原则的工伤保险工作进入了新阶段。目前，全国已有 26 个大中城市和 1 713 个县市实行了工伤保险费用社会统筹。参保职工 4 000 多万人，占城镇各类企业职工人数的 39.1%；1999 年当年收缴基金 18.6 亿元，支付 11.9 亿元。从近几年进展情况看，改革取得了一定成效：一是通过建立工伤保险基金，初步形成了稳定的资金筹措机制；二是实行基金的社会统筹，实现了工伤保险的互助共济，分散了工伤风险，减轻了企业负担；三是规范工伤保险待遇，保障了工伤职工及遗属的基本生活，维护了职工的合法权益。许多地方在开展工伤保险工作中还积累了不少好的经验，归纳起来有以下四个方面：

一是争取领导的重视和支持。这是所有工伤保险工作开展好的地区的一个共同特点。领导重视和支持是做好工伤保险工作的关键。深圳市劳动和社会保障部门，经常向市委、市政府领导汇报工伤保险工作的情况。该市主要领导多次召开人大、工会、劳动、安全部门负责同志开会，专门协调解决工伤保险工作中出现

的新问题，把工伤保险作为政府的一项重要工作来抓，保证了工伤保险工作的顺利开展。

二是加强组织机构和干部队伍建设。没有机构，没有人，再好的制度也无法实施。凡是工伤保险工作搞的比较好的地方，都把加强组织机构和干部队伍建设当作大事来抓。很多地方都设立了专门的工伤保险行政处室、经办机构和劳动鉴定机构，将一些政策水平高、业务能力强的人员充实到工伤保险岗位，明确职责范围，建立了工作程序规范和制度。在这些地方已经初步形成了工伤行政、经办和劳动鉴定机构有机结合的组织体系。

三是从我国国情出发，结合当地实际，制定具体的管理措施和办法。我国地区间经济发展水平存在着很大差异，建立工伤保险制度一定要从地方的实际出发。一些地区在坚持《试行办法》基本原则和基本精神的基础上，根据当地实际，大胆探索，勇于实践，从筹资水平、覆盖范围，到工伤认定办法、具体待遇标准都做了明确的规定。这些探索，为建立有中国特色的工伤制度摸索了经验，也为下一步工伤保险立法打下了基础。

四是不断规范政策，切实加强管理。任何一项好的制度的实施，必须要通过完善的管理措施来落实。规范政策，加强管理是社会保险的长期任务，也是做好工伤保险工作的基础。成都市结合当地生产力发展水平和区域经济结构的实际，提出了“五统一、五规范”的工伤保险管理措施，即统一制度，规范工伤保险范围；统一缴费办法，规范费率浮动办法；统一待遇标准，规范工伤保险收支项目；统一管理，规范业务操作程序；统一专项费用比例，规范使用管理办法。通过几年来的实践，取得了可喜的成效。

在肯定各地经验和成绩的同时，我们也应看到，目前工伤保险覆盖的职工人数还比较少，工伤保险管理制度和配套措施还不完善，社会化服务管理水平还不高，与社会主义市场经济建设、

建立健全社会保险体系和促进国有企业改革的需要，还有相当大的差距。我们要认真总结经验，充分认识工伤保险的重要意义，理清工伤保险制度改革的工作思路，积极努力，开拓进取，把工伤保险工作推向一个新的高度。

二、充分认识推进工伤保险工作的意义

党的十五届四中全会决定和九届人大三次会议通过的《政府工作报告》，明确提出了加快建立有中国特色社会主义保障体系的要求。江泽民总书记在中央经济工作会议上指出，建立和完善社会保障体系，是建立社会主义市场经济体制的重要内容，是顺利推进国有企业改革和结构调整的必要条件。朱镕基总理在《政府工作报告》中特别强调：“建立健全社会保障体系，关系改革、发展、稳定的全局，意义重大，刻不容缓，必须切实抓紧抓好”。

第一，加快建立工伤保险制度，是保障市场经济条件下工伤职工基本权益的重要条件。工伤是工业化进程中企业和职工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来看，因各种事故每年导致非正常死亡人数达 10 万人之多，工伤致残有几十万人。由于许多地区还没有建立社会共济的工伤保险制度，原有的工伤费用由企业自行负担，在一些工伤事故发生频率高的行业和企业，发生重大事故时，往往由于无力支付巨额的工伤费用，使得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。而在一些非国有企业，由于没有建立国家强制实行的工伤保险制度，用人单位拒不履行责任，发生工伤事故和职业危害往往逃避支付工伤保险费用，极大地损害了职工利益。这些都迫切需要建立一种适应市场经济体制、实现社会互济的工伤保险制度。

第二，加快建立工伤保险制度，是推进国有企业改革和国有经济结构调整的重要措施。今年是实现国有大中型企业三年脱困的最后一年，也是加大国有经济结构调整力度，迎接加入 WTO

挑战的关键一年。无论是实现国有企业解困，还是提高国有经济和企业竞争能力，都需要通过建立社会保险制度来解决市场经济条件下职工所面临的各种风险。工伤保险就是企业和职工特别关注的社会保险项目之一。如果工伤保险制度没有建立，国有企业职工，特别是那些已经受到工伤和职业病危害的职工，不愿意去非国有单位就业。如果仍然沿用企业自管办法，一些工伤风险较大的企业一旦发生重大工伤事故，企业将不堪重负，甚至使企业陷入破产的境地。因此，建立覆盖城镇所有单位和职工的工伤保险制度，已经成为推进国有企业改革和经济结构调整的重要条件之一。

第三，加快建立工伤保险制度，是建立健全社会保障体系的重要内容。在市场经济条件下，为了保证公平竞争，分散劳动风险，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险体系。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工伤职工基本权益的一项社会保险。工伤保险是社会保险体系中在世界范围内开展最早，实施范围最广的项目。目前，在实行社会保险的 172 个国家中，有 164 个国家和地区已经开展了工伤保险。世界主要市场经济国家发展社会保障的经验表明，建立工伤保险制度是市场经济条件下保障职工工伤权益的重要制度，是维护社会稳定，促进企业公平竞争和安全生产的重要条件。也是社会保障体系的重要组成部分。改革开放以来，为加快建立有中国特色的社会主义市场经济体制，配套推进国有企业改革和国有经济体制结构调整，各项社会保障体制的改革步伐明显加快。养老保险、失业保险已经基本形成了统一的制度框架，覆盖全国绝大多数省市和 90% 以上的城镇企业职工。医疗保险按照国务院《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》要求，到目前已有 86 个市（地）开始启动运行，今年的目标是 70% 的统筹地区组织实施，覆盖人数

将达到5 000万左右。生育保险工作按照《中国妇女发展纲要》，到本世纪末，在全国城市要基本实现女职工生育费用社会统筹。和这些项目相比，建立工伤保险制度的工作步伐已经大大滞后。近几年，由于工伤待遇得不到保障而发生的劳资纠纷，告状、上访的事件越来越多，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完善的社会保障体系的重要任务。

第四，加快建立工伤保险制度，是促进建立工伤事故和职业危害防范机制的重要手段。近几年来，我国工伤事故和职业危害所造成的对职工生命和生活的危害及重大经济损失，已经越来越引起社会各方面的广泛关注。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。由于一些地区和企业长期忽视环境保护，职业危害也触目惊心，全国累积的尘肺患者就有54万人。造成这种状况，除一些地区和企业安全监察制度和手段不健全外，也与我国工伤保险制度不健全有关。由于没有工伤保险的制度约束，用人单位往往逃避支付工伤费用的责任，安全保护和职业病防范的意识淡薄。从一些开展工伤保险工作较好的地区经验看，通过强化用人单位工伤保险缴费责任，建立工伤保险费用与工伤事故奖惩机制，能够有效地促进企业的安全生产。国外发展工伤保险的经验也证明，建立完善工伤保险制度，已经成为促进工伤事故和职业危害预防的重要手段。

三、明确我国工伤保险制度改革的目标和思路

西方一些国家开展工伤保险已有近百年的历史，积累了许多经验教训值得我们学习借鉴。要在我国建立有中国特色的适应社会主义市场经济体制的工伤保险制度，既要遵循社会保险的通行原则和工伤保险的内在规律，又要立足于我国社会主义初级阶段的基本国情。我国是一个发展中国家，目前正处于并将长期处于

社会主义的初级阶段。这就决定了我国工伤保险还只能保障职工的基本医疗和生活水平，不能超出现实的生产力水平和企业的承受能力，更不能和欧美发达国家攀比。同时，目前我国各地区间经济发展水平、工资水平和医疗水平差异较大。这就决定了在我国推行工伤保险不能一刀切。为了保证基本制度的内在统一和政策规范，国家制定统一的制度框架、基本原则和主要政策，而具体的筹资水平、待遇标准各地根据当地实际情况来确定。这是当前推进我国工伤保险制度建设所遵循的指导思想。党的十五届四中全会、中央经济工作会议和九届人大三次会议提出要建立和完善独立于企业之外的社会保障体系。全国劳动保障工作会议对工伤保险工作提出了明确的要求。我们初步设想，工伤保险工作的目标应该是：逐步建立适应社会主义市场经济和生产力发展水平，覆盖全体城镇职工，保障基本待遇，管理社会化，工伤与预防、康复相结合的工伤保险制度。按照这个设想，当前推进工伤保险制度建设的基本思路是“合理确定费率，基金收支平衡、规范制度程序、逐步扩大范围，工伤预防相结合、管理服务社会化”。

（一）合理确定工伤保险的缴费率和保障水平

任何国家开展一项社会保险，都要考虑社会各方面的承受能力。我国还处于社会主义初级阶段，生产力发展水平不高。因此，建立工伤保险制度需要考虑的首要问题，就是如何根据企业实际承受能力合理确定工伤保险的水平。对此要把握好相互关联的两个方面：一是要根据企业实际承受能力合理确定缴费率；二是根据基金承受能力和收支平衡的原则合理确定待遇水平。

工伤保险基金管理的一个特点就是实行现收现付。各地要按照“以支定收，收支平衡”的原则，认真组织测算，根据近几年当地工伤保险支出的实际和企业的实际负担能力，合理确定用人单位缴费率。从过去工伤保险实际费用负担情况看，全国工伤保险费率控制在工资总额的1%以内，是能够满足保障工伤职工基

本待遇需要的。目前，全国工伤保险的平均筹资水平，占企业工资总额的 0.77%。基本符合企业的实际负担能力。浙江省和辽宁省大连市千方百计减轻企业负担，在保障基本待遇的前提下，将费率控制在职工工资总额的 0.6% 左右，并且做到了收支平衡，他们的做法和经验值得各地借鉴。目前不少地方出现基金大量结余的情况，其原因要么费率定得过高，要么职工发生工伤后没有享受到应有的待遇，这不符合我们建立工伤保险制度的初衷。所以各地要从当地的实际情况出发，工伤保险平均费率一般不得超过 1% 的全国控制水平。平均费率确需超过 1% 的，要进行充分的论证，并报上一级劳动保障行政部门批准。

在控制筹资水平的同时，要根据基金承受能力确定相应保障水平，并加强管理，切实保证基金的收支平衡。工伤保险待遇主要有医疗待遇、短期生活待遇、长期生活补助待遇和遗属待遇等。这些待遇的总体给付水平，不能超出基金的承受能力。在这里，特别要提到的是医疗待遇。基本医疗保险制度的实施，对基金可以支付的诊疗项目、药品和医疗服务设施都做了规定。工伤保险支付的诊疗项目、药品和医疗服务设施可以略宽或略高一些，但也要规定一个限度，不能超出基金支付能力。否则，满足少部分工伤职工过高要求，绝大多数工伤职工的合法权益将无从保障。

（二）逐步扩大工伤保险范围

在社会主义市场经济体制下，工伤保险制度要逐步覆盖所有用人单位。只有实行“广覆盖”才能促进劳动力的合理流动，减轻企业的负担，保证职工发生工伤时得到公平合理的保险待遇。有些同志把实行工伤保险和地方经济发展对立起来，认为搞工伤保险会影响投资环境，影响地方经济建设和发展，这种观点是错误的。如果没有一种社会统筹的工伤保险机制，一旦发生事故或意外，企业就要单独承担其全部风险，这无疑会增加企业的负担，不利于企业的经营和发展。实行工伤保险，就是要通过社会

共济，达到风险分担的目的，免去了企业的后顾之忧，从而改善整个投资环境。深圳市在全市范围建立了工伤保险制度，一方面保障了职工的权利，同时，也受到了企业的欢迎，该市工伤保险基金收缴率是几个项目中最高的，就说明了这一点。正如深圳市领导指出的那样，工伤保险制度的建立为深圳的投资环境打下了良好的基础。

当然，“广覆盖”是一个滚动发展逐步推进的过程。参加工伤保险，权利和义务是对等的，不能少缴费甚至不缴费也享受待遇。对于乡镇企业和个体经济组织参加工伤保险问题，国家目前不作统一规定，由各省、市根据地方的实际情况确定。

（三）实行差别费率和浮动费率

根据各个行业的工伤风险大小，实行差别费率，以及根据各企业工伤发生情况实行浮动费率，是均衡企业负担、促进企业安全生产的行之有效的做法。在一个地区的不同行业的企业或单位，由于工作性质不同，其发生工伤的风险程度可以相差几倍，甚至几十倍。在这种情况下，要求风险程度不同的企业按照一个费率比例去缴费是不公平的，无疑会挫伤工伤风险低的企业参保积极性。因此，必须实行行业差别费率。实行浮动费率是为了鼓励企业加强工伤预防工作，降低工伤事故率。大连市根据行业工伤风险将缴费率分成 15 个档次，对每个企业分别确定不同缴费率，合理分担工伤风险，提高了企业参保积极性。南昌市坚持每年对每个企业根据工伤发生情况进行费率调整，有效地促进了企业工伤预防工作的开展，因工死亡人数占省政府下达指标的比例从 1994 年的 90.1% 下降到 1998 年的 55.8%，各地要学习他们的经验。部里也准备根据各地工伤保险的实践，对各行业风险程度进行统计分析，提出在我国实行行业差别费率的指导意见。

（四）促进工伤保险与预防、康复相结合

工伤预防工作能减少职工伤害，伤后康复能使职工尽快恢复

劳动和生活能力。这既是实行工伤保险制度的根本目的,也是减少工伤费用支出的重要手段。各国工伤保险的实践证明,加强工伤预防和伤后康复工作,是控制基金支出的有效办法。因此,推进工伤保险制度建设,必须走工伤保险与预防、康复相结合的道路,把抓好工伤预防、伤后康复当做工伤保险的一个工作重点来抓。

抓好工伤预防和伤后康复工作,也要充分考虑我国生产力发展水平和工伤保险基金承受能力,按照社会保险的规律办事,运用有限的资金投入,达到减少经济损失的目的。一是要采取积极主动的预防措施,变被动补偿为积极预防。工伤保险部门要建立检查防范职业伤害的制度,配备专业人员,深入基层,做好防范;二是要加强与劳动安全监察部门、职业病防治机构、医疗康复机构和工会的合作,调动各方面的积极性,共同搞好预防和康复工作;三是可以按照规定从基金中提取部分经费,用于工伤预防知识的宣传和工伤预防培训,增强企业和职工的工伤和职业病防范意识。

(五) 提高工伤保险的社会化服务管理水平

为加快建立现代化企业制度和推进国有企业改革,按照中央要求,要尽快建立独立于企业之外的社会保障制度,切实剥离企业社会事务负担。

目前,很多企业,特别是老的国有企业不单要解决工伤人员的生活费用、医疗费用和护理费用,还要管理照顾工伤职工的日常生活,有的企业甚至成立了专门服务机构,企业负担日趋加重。要把企业从繁重的事务性负担中解脱出来,提高工伤保险社会化服务管理水平,已现实地摆在了我们面前。

提高工伤保险社会化服务管理水平,要做好以下工作:一是逐步实现工伤医疗费用社会化管理,变企业医疗机构进行结算为由社会保险经办机构全额支付,社会保险机构直接与医疗机构进行结算。这不仅减轻了企业负担,也可以加强对医疗费用的管理

和控制；二是对工伤人员和遗属的长期补助费用逐渐实现社会化发放；三是逐渐实现全残人员的社会服务和管理，最终把企业从工伤人员管理中解脱出来。

四、积极稳妥地推进工伤保险工作

从建立健全社会保障体系出发，劳动保障部已经明确提出了工伤保险工作的任务，就是各地要结合实际，稳步扩大覆盖范围，规范基础管理，推动制度建设。我们要立足于我国社会主义初级阶段的基本国情，着眼于建立适应社会主义市场经济需要的社会保障体系，稳步推进工伤保险制度，切实保障工伤职工的合法权益。

1. 加强对工伤保险工作的领导

工伤保险是社会保险的重要组成部分，各级劳动保障部门要从建立健全社会保障体系的全局出发，进一步提高认识，切实加强对此项工作的组织领导。各地在抓好重点工作的同时，要注意统筹谋划，弹好钢琴。要按照党的十五届四中全会《决定》的精神，把工伤保险工作摆上日程，加大工作力度，采取切实可行的措施，积极稳妥地推进工伤保险工作。搞好组织建设，是推进工伤保险工作的基础。按照“三定”方案，劳动保障部在工伤保险工作中的主要职责是：拟定工伤保险的基本政策、改革方案和发展规划并组织实施；拟定工伤保险费率确定办法、基金征缴政策、待遇项目给付标准；拟定工伤保险行业差别费率；拟定工伤保险基金管理政策；组织拟定工伤和职业病伤残等级鉴定标准和劳动鉴定办法。各级劳动保障部门在机构改革中，要参考部里明确的行政职能，按照统一、精简、效能的原则，设置工伤保险行政机构、工伤保险经办机构和劳动鉴定机构。去年一些地方机构改革先走了一步，设立了兼管工伤保险和生育保险或工伤保险和医疗保险的处室，北京市在这次机构改革中，设立了专门的工伤保险处，值得借鉴。希望各地劳动保障部门要在这次机构改革

中，根据当地实际，确保机构落实，人员到位。搞好劳动鉴定工作，是做好工伤保险工作的一项重要基本性工作。同时，又是一项技术性高，政策性强的工作。各级劳动保障部门，要进一步加强劳动鉴定组织建设，健全劳动鉴定办法和程序。河北省加强劳动鉴定工作的经验，值得各地学习和借鉴。

2. 总结经验，规范工伤保险政策

工伤保险在我国经历了一段时期的探索，从总体水平来看，还处于初级阶段，还有许多政策问题、管理问题、程序问题，需要进一步完善。近年来，由于处理工伤保险问题而引起的行政诉讼案件屡屡发生。去年年初，新闻媒体报导了一些工伤保险问题，引起了社会的极大关注，也引起了中央领导的高度重视。当前，工伤保险工作的重点，一是建章立制，二是规范政策。我部将在开始起草《工伤保险条例》的同时，研究制定“工伤保险事务程序”和“关于工伤保险差别费率的指导意见”，以统一规范各地的管理程序和管理办法。为了积极稳妥地推进工伤保险工作，保障工伤职工的合法权益，各地也要认真及时地总结经验，规范执行工伤保险政策，研究解决工作中的问题。

3. 抓住重点，稳步推进工伤保险工作

各省要按照部里的统一要求和当地的实际情况，制定全省工伤保险工作总体规划，加强对各地的指导和督促检查。各统筹地区要针对当地工伤保险工作中存在的主要矛盾，有计划地开展工作。已经建立工伤保险的地区，要进一步巩固和发展工伤保险工作的成果，规范和完善政策，提高职工参保率和基金到位率，努力提高社会化服务管理水平，有条件的地区要逐步向地市级统筹过渡。目前还没有建立工伤保险的地区，要在认真调研的基础上，抓紧制定方案，加快推进工伤保险的工作步伐。暂时没有条件开展工伤保险的地区，也要注意解决好工伤人员的保障待遇，确保社会稳定。