



工伤保险二次投保的思考与实践

陆优优

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘要:2010年新《工伤保险条例》出台后,工伤保险基金支付压力增大,各地区相继开展了补充工伤保险的实践,积极探索化解基金支付风险的方法。国内在工伤保险改革的过程中,涌现了三种模式,分别是员工福利模式、补充工伤保险模式和二次投保模式。作为二次投保的典型代表,湖北长阳从基金中划出一定比例的费用向保险公司投保,这种在不增加职工缴费和政府成本的情况下,发挥政府主导作用引入市场机制的做法,具有可行性和优越性,为工伤保险基金的安全运行提供了新的思路。

关键词:补充工伤保险;二次投保;可置信承诺;审计风险

中图分类号: F840.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 03-0044-05

44

武汉职业技术学院学报二〇一五年第十四卷第三期(总第七十七期)

一、工伤保险实质是分散雇主的风险

工伤保险是劳动者在生产和工作中遭受意外伤害或因长期接触职业性有毒有害因素引起职业伤害后,由国家和社会对负伤者、致残者及死亡者生前供养亲属提供必要物质帮助的一种社会保障制度。在工伤保险逻辑链条中,保险人是社保机构,参保人是雇主,受益人是员工,参保人和受益人不同,这是工伤保险的特殊之处。工伤事故原则上属于雇主责任,是雇主的风险,用人单位缴纳工伤保险实质是为了

分散自身的风险。

工伤职工享受的待遇来源于两个部分,其中一部分是由工伤保险基金支付,另一部分是由用人单位支付。表1反映的是2003年旧《工伤保险条例》与2010年新《工伤保险条例》中有关待遇支付情况的对比。

2003年旧《工伤保险条例》中规定,工伤保险根据行业风险程度实行差别费率,且行业内部根据费用的使用情况及工伤发生率确定不同的费率档次。从工伤保险基金中按伤残等级支付一次性伤残补助

表1 新旧工伤保险待遇支付的情况比较

政策	基金支付部分	雇主自付部分
2003年《工伤保险条例》	工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准,康复性治疗,安装辅助器具,生活护理费,一次性伤残补助金,伤残津贴,丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金	住院伙食补助费,在外就医的交通、食宿费,原工资福利,一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金
2010年《工伤保险条例》	工伤保险诊疗项目目录、工伤保险药品目录、工伤保险住院服务标准,住院伙食补助费,在外就医的交通、食宿费,康复性治疗,安装辅助器具,生活护理费,一次性伤残补助金,伤残津贴,丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金	原工资福利,一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金

收稿日期:2015-03-02

作者简介:陆优优(1990-),女,湖北随州人,中南财经政法大学公共管理学院社会保障专业研究生,研究方向:社会保障。

金,标准为:一级伤残为 24 个月的本人工资,二级伤残为 22 个月的本人工资,三级伤残为 20 个月的本人工资,四级伤残为 18 个月的本人工资,五级伤残为 16 个月的本人工资,六级伤残为 14 个月的本人工资,七级伤残为 12 个月的本人工资,八级伤残为 10 个月的本人工资,九级伤残为 8 个月的本人工资,十级伤残为 6 个月的本人工资。工亡职工的直系亲属可以从工伤保险基金中领取丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金。其中,丧葬补助金的标准是 6 个月的统筹地区上年度职工月平均工资。一次性工亡补助金标准为 48 个月至 60 个月的统筹地区上年度职工月平均工资。对于五级至十级工伤的,如果劳动合同期或职工要求辞职的,一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金则需要由用人单位支付。^①

2010 年新《工伤保险条例》(以下简称《新条例》)中规定,一次性工亡补助标准调整为上年度全国城镇居民人均可支配收入的 20 倍。同时,原由用人单位支付的住院伙食补助费、交通费、食宿费、一次性医疗补助金等待遇项目纳入基金支付范围。此外,提高了一次性伤残补助金标准。《新条例》中规定:一级伤残为 27 个月的本人工资,二级伤残为 25 个月的本人工资,三级伤残为 23 个月的本人工资,四级伤残为 21 个月的本人工资,五级伤残为 18 个月的本人工资,六级伤残为 16 个月的本人工资,七级伤残为 13 个月本人工资,八级伤残为 11 个月的本人工资,九级伤残为 9 个月的本人工资,十级伤残为 7 个月的本人工资。^②

《工伤保险》条例从 2003 年颁布到 2010 年底修改,就待遇水平而言,一次性工亡补助金调整幅度是最大的,即由原 48 个月至 60 个月的统筹地区上年度职工月平均工资调整为上年度全国城镇居民人均可支配收入的 20 倍。这项待遇既关系到工亡亲属的安抚和社会稳定问题,同时也给工伤保险基金的平稳运行带来了极大的挑战。

二、国内典型的补充工伤保险试点实践模式

为了规避基金支付的风险,各地结合当地实际

情况,进行了多方探索。根据省内外现有的做法,我们归纳了四种典型的实践模式,具体如表 2 所示。

第一种是辽宁地区。2005 年 8 月,辽宁保监局和安监局出台了《辽宁省高危行业企业投保责任险指导意见》,随后,沈阳、大连、锦州、铁岭、辽阳等地开始启动补充工伤保险。保费由用人单位缴纳,最终费率是根据各行业的企业的实际风险来确定,并实行行业费率和差别费率。具体的缴费标准是:一类行业每人每月 5 元,二类行业每人每月 8 元,三类行业每人每月 10 元。如果职工工亡,除了获得现行工伤保险政策的补偿,还可以获得补充工伤保险支付的一次性工亡补助金 20 万元。工伤职工根据伤残等级,可以额外获得 5000 元至 10 万元不等的一次性伤残补助。需要生活护理的参保人可以享受一次性支付的 6 万至 10 万的护理补偿金。从上面的规定可以看出,辽宁的做法提高了员工的待遇,没有分散基金风险,可以理解为员工的一种福利。^③

第二种是广东地区(韶关除外)。以深圳市为例,根据 2004 年出台的《广东省工伤保险条例》,对于部分丧失劳动能力(5-10 级伤残)的劳动者,如果其主动提出辞职或劳动合同终止或者单位关闭破产时,企业需要支付给劳动者一定数额的伤残补助金和医疗补助金。这些补偿金计发的依据是劳动者本人上年度的平均缴费工资,同时又规定,缴费工资不能低于社会平均工资的 60%(2004 年是 1597 元)。企业为了规避支付风险,通过单位另外缴纳保险费的方式将该部分需用用人单位承担的补助金转嫁到保险公司。具体标准是一类行业缴费 11 元,二类行业缴费 19 元,三类行业缴费 25 元。对于缴费费率,规定一类职业不能浮动,二三类行业最高可以浮动 30%。分析中得出,广东地区主要是用人单位缴费,分散用人单位的自付部分的风险。^④

第三种是厦门地区。厦门的社保机构向保险公司投保。具体缴费标准是:一类行业每人每月 10 元,二类行业每人每月 12 元,三类行业每人每月 15 元。职工工亡,保险公司一次性给付工亡补助金 20 万元。工伤职工给予一次性伤残补偿金,一级 8 万元,

表 2 全国典型补充工伤保险实践模式一览表

地区	投保人	受益人	享受待遇内容	实质
辽宁	用人单位	员工	一次性工亡补助金 一次性伤残补助金 生活护理补偿	提高员工福利
广东(韶关除外)	用人单位	用人单位	伤残补助金和医疗补助金	分散用人单位支付风险
厦门	社保基金	员工、用人单位	一次性工亡补助金 一次性伤残补偿金 生活护理费	提高员工福利减轻用人单位负担
湖北	2011 年前,用人单位 2011 年后,社保基金	工伤保险基金	一次性工亡补助金	化解基金支付风险

二级 6 万元,三级 5 万元,四级 3 万元,五级 2 万元,六级 1.8 万元,七级 1 万元,八级 0.8 万元,九级 0.6 万元,十级 0.5 万元。对重度工伤职工一次性支付生活护理费,具体标准为生活完全不能自理的支付 2 万元,生活大部分不能自理的支付 1 万元,生活部分不能自理的 0.5 支付万元。^⑤厦门的做法在待遇上是混合的,既提高了员工的待遇,又降低了用人单位的负担。

第四种是湖北地区。从 2008 年开始,湖北省一些地市陆续自发实践了形式多样的补充工伤保险的做法。在湖北,补充工伤保险最先是由宜昌长阳探索。在 2011 年前,用人单位在参加工伤保险的同时另行缴纳补充工伤保险费,再由当地社保局统一组织,以团体缴费的形式向商业保险公司投保。具体缴费标准采取按行业风险类别确定:一类行业每人每月 4 元左右,一年缴费 40 元,二类行业每人每月 7 元左右,一年缴费 80 元,三类行业每人每月 25 元,一年缴费 300 元。如果职工工亡,其受益人在享受国家规定的工伤保险待遇的基础上,再支付 10 万元的保险金。^⑥

《新条例》出台后,一次性工亡补助金标准大幅提高,工伤保险基金支付的压力增大。为化解基金支付风险,长阳人社部门开始探索在不增加用人单位缴费负担的情况下解决基金收支平衡的问题。具体的做法是将工伤保险缴费总额的 20%-30%二次投保到商业保险公司,将一次性工亡补助金通过再次投保化解。按照长阳的做法,由工伤保险基金缴费,目的是为了化解基金支付的风险。实质是工伤保险基金的二次投保或者再保险。

三、补充工伤保险与二次投保的比较

对比各地补充医疗保险的实践,补充医疗保险是为了分散参保人即患者的风险。同理,真正意义上的补充工伤保险也是为了分散参保人的风险,即化解雇主的风险。按照各地区不同的做法,将补充工伤保险分为狭义的和广义的两种类型。广义的补充工伤保险是由用人单位缴费,并向商业保险公司投保,该做法既化解用人单位的风险,又提高了员工的福利。狭义的补充工伤保险也是由用人单位缴费向商业保险公司投保,其目的仅仅是为了分散雇主的风险,即减轻企业支付的一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金部分。

二次投保和补充工伤保险不同,其运作方式是基于基本医疗保险中大病救助的模式,即从工伤保

险基金中划出一定比例或额度作为再次保险的基金,由社保部门向商业保险公司购买保险,在职工发生工亡或者工伤需要支付大额度的补偿金的情况下,通过商业赔付化解基金支付的风险。

补充工伤保险与二次投保的相同点都是由政府主导,在工伤保险的运作中引入市场机制即商业保险,旨在提高基金的运作效率和安全性,从而达到工伤保险的相关政策目标。与补充保险相比较,二次投保的保险费来源不是单位缴费,而是直接从工伤保险基金中划拨,向商业保险公司投保,其目的不是为了提高员工福利,也不是为了降低用人单位的风险,而是为了化解基金本身的支付风险。

分析我国各地区不同的做法,投保的资金来源有两种,一是工伤保险基金,二是用人单位单独缴费。而受益人有工伤保险基金、雇主、员工。根据受益人的不同,从理论上将各地区的实践划分为几种不同的模式。第一种是狭义的补充工伤保险模式,如广东(韶关除外)地区,其目的是进一步分散雇主的风险,受益人是雇主。第二种是员工福利模式,如辽宁地区,其初衷是为了提高员工的待遇。第三种是二次投保模式,如湖北长阳地区,其动因是为了分散基金支付风险。对前面的三种模式进行排列组合,又可以分为多种模式。第四种是补充工伤保险模式和员工福利模式的混合。第五种是补充工伤保险模式和二次投保模式的混合,如广东韶关。^⑦第六种是员工福利模式和二次投保模式的混合,第七种是前三种模式的混合。

四、湖北长阳工伤保险二次投保试点实践

从 2008 年起至今,湖北的长阳、随州等 9 个地方县市陆续开展了相关实践。补充工伤保险最早是由武汉市工伤处提出,而宜昌长阳是最早的试点地区。长阳位于鄂西南,总人口 42 万人,工业以矿山(主要是煤矿)企业为主,高风险行业所占比例较大、工亡事故频发。近五年来,年均工亡 8 人,一次性工亡补助金支出占工伤保险待遇支出总额的 40%左右,工伤保险基金支付压力大。表 3 反映的是 2003 年旧《工伤保险条例》和 2011 年新《工伤保险条例》实施后基金收支的情况。^⑧

2003 年国务院颁布的《工伤保险条例》中规定,一次性工亡补偿标准为 48 个月至 60 个月的统筹地区上年度职工月平均工资,由工伤保险基金支付。长阳 2007 年一次性工亡补偿标准是按 50 个月计发的,总额为 35800 元,加上丧葬费,最终为 40096 元。

表 3 长阳县新旧条例实施前后基金收支对比情况表

单位:万元

新条例实施后(2011 年后)			新条例实施前 2005-2010 年)		
基金收入	基金支出	累计结余	基金收入	基金支出	累计结余
879.6	1019.1	-139.5	1925	1317	608

而在 2006 年,湖北省出台了《关于切实做好全省煤矿整顿关闭工作的意见》,要求对煤矿工亡职工家属赔偿 20 万元,这与《工伤保险条例》中对工亡补偿标准差距很大。企业为规避支付风险,积极参加工伤保险再次投保。2008 年起,长阳出台了《长阳土家族自治县补充工伤保险实施细则》,开始探索二次投保。具体做法是由用人单位额外缴纳补充工伤保险费,再由社保机构统一核定办理,集中向商业保险公司投保。参加补充工伤保险逻辑链条中,投保人是参保的单位,被保险人是职工,保险人是商业保险公司,受益人则为职工家属或者用人单位。如果出现工亡事故,除了享受国家规定的工伤保险待遇外,受益人还可以获得 10 万元的保险金。

一直到《新条例》出台之前,社保局都是在工伤保险基金之外再收费进行投保。《新条例》运行后,一次性工亡补助金标准大幅提高,基金严重收不抵支。根据《新条例》的规定,一次性工亡补助金标准为上年度全国城镇居民人均可支配收入的 20 倍,约为 53 万元。^⑨此外,原由用人单位支付的交通费、住宿费、伙食补贴、一次性医疗补助金等也纳入了基金支付的范围。同时,也提高了一次性伤残补助金的标准。从表 3 中可以看出,2011 年这一年的工伤保险基金支出额占前六年支出总额的 77%。

2011 年开始,长阳开始探索在不增加用人单位缴费负担的情况下解决基金收支平衡的问题。二次投保项目为一次性工亡补助金,具体方案是工伤保险经办机构向商业保险公司投保,将一次性工亡补助金的支付风险通过商业保险的方式进行化解,投保缴费的比例控制在年度工伤保险费总额的 20%—30%以内。如果参保职工被认定是工亡,由社保机构向商业保险公司申请赔付,保险金划入工伤保险基金专户。

五、工伤保险二次投保具有可行性及优越性

(一)二次投保的可行性分析

1.工伤保险基金二次投保不存在审计风险

从理论上和实践上,工伤保险再投保不存在审计风险。

首先,社会保险基金二次投保有例可援。2009 年,湛江人社局引入社会商业保险公司参与医保改革。当时医改没有任何政策依据,时任副总理的李克强对这种不增加参保人的负担,也不增加政府成本的做法十分推崇。2012 年,国家出台了《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》,并对筹资渠道和投保方式作了详细的规定。根据该项政策,大病医保的资金来源是从城镇居民医保基金、新农合基金中划出一定比例,交给商业保险机构来管理,采取向商业保险机构购买大病保险的方式。工伤保险基金二次投保有例可援,就是合法的,不存在审计风险。

其次,二次投保是用基金来投保,最终目的是为了化解基金支付的风险,和上海陈良宇案拿基金来投资具有本质的不同。养老保险重视基金积累,受益期限具有长期性,而工伤保险和医疗保险特点是短期内的收支平衡、略有结余。同时,这种引入市场机制的做法将风险转移给了商业保险公司,减轻了政府的财政压力。

2.商业保险公司的做法具有可置信承诺

在实践中,政府为了短期利益,宽容了某些目标群体的执行不力行为,或者是不能够及时兑现奖励承诺。目标群体会形成心理预期,政府的可信度不高,即政策执行具有具有不可置信承诺。这将会损害政府的权威性,并形成连锁效应,使得政策的执行遭遇障碍。生活中,有很多不符合工伤条件的伤亡者家属到政府部门去“闹”,政府在维稳的压力下,被迫让步。作为目标群体的社会公众在心里会形成一种预期,只要去政府部门前“围堵”、“静坐”,政府就会补偿。

商业保险公司按照标准赔付,其做法具有可置信承诺。参保对象不会因为商业保险公司不赔偿不符合条件的项目而去上访。有效消除参保对象的不合理预期,这也是市场机制的优势。

(二)二次投保的优越性分析

1.分散基金支付风险

通过开展二次投保,减轻财政兜底带来的风险与责任。从基金中按一定的数额向商业保险公司投保,将基金支付的风险通过二次投保由商业保险公司化解。

保险公司特殊的经营原则是大数法则,即利用在个别情形下存在的不确定性将在大数中消失的规则,来分析承保标的发生损失的相对稳定性。当参保人越多时,大数法则可以发挥作用。在工伤保险二次投保中,大数法则的发挥可以体现在纵向的时间和横向的空间上,如果时间较长,或者空间上参与人足够多,保险公司可以取得风险溢价。

2.改善服务环境

保险公司具有全国联网,统一管理的特点。拥有专业化的人才队伍,管理效率高,理赔工作能力强。社保部门可以和商业保险公司合作,整合工伤调查人员,合理分配调查方案,共享调查资源,弥补社保部门在人员和经费上的不足。

3.提高商业保险公司的管理效率

社保部门委托商业保险公司办理二次投保项目,而市场上竞争的商业保险公司众多,社保经办机构可以有多种选择。不同的商业保险公司通过投标来获得办理二次投保业务的机构,需要提高自身的竞争力与管理水平。

六、结语

湖北长阳在化解基金支付风险中引入市场机制

的做法值得借鉴。在工伤保险基金管理中,应该将发挥政府的主导作用与充分运用市场机制结合起来。建议各地区以省级为单位,省内各市县从基金中按一定的比例划拨经费向保险公司缴费参加工伤保险二次投保,利用商业保险公司全国统筹的经营模式来化解地方财政统筹层次低的问题。同时,从大数法则理论出发,建议一个省选择一家商业保险机构,一种投保模式。工伤保险经办机构可以参考大病医保的运作模式,制定精细化标准和考核的结果,并向商业保险机构提供一定的便利条件,用再次投保的方式,化解基金支付的风险。

注释:

①参照 2003 年旧《工伤保险条例》。

②参照 2010 年《新工伤保险条例》。

③参见以下 3 篇报道:《辽宁省出台指导意见推广高危企业补充工伤保险》http://www.china.com.cn/policy/txt/2005-08/09/content_5936385.htm;《辽宁沈阳启动补充工伤保险》http://www.ln.gov.cn/zfxx/qsgd/ass_2_1/ans4/201203/t20120305_825746.html;《辽宁沈阳:补充工伤保险启动受伤最高补 10 万》http://www.ln.xinhuanet.com/xwzx/2012-03/02/content_24811517.htm。

④参见《深圳补充工伤保险服务》<http://finance.china.blog.163.com/blog/static/211981052008023202153/>

⑤参见《福建省省本级职工补充工伤保险协议》http://www.fjrs.gov.cn/zyzw/shldb/sbgg/201404/t20140430_721728.htm

⑥参见《长阳土族自治县补充工伤保险实施细则》。

⑦韶关实践做法的目的是为了降低企业的成本和化解工伤保险基金风险。

⑧数据来源:2012 年长阳土家族人力资源和社会保障局《县人力资源和社会保障局关于工伤保险有关问题的请示》。

⑨湖北长阳县人社局文件:《县人力资源和社会保障局关于工伤保险有关问题的请示》,《县人民政府办公室关于扩大补充工伤保险实施范围和调整缴费档次的通知》,《县人民政府关于印发长阳土族自治县补充工伤保险实施细则的通知》,《县人力资源和社会保障局关于参加补充工伤保险有关具体问题的通知》。

参考文献:

- [1] 赵曼.社会保障[M].北京:中国财政经济出版社,2005:137-154.
- [2] 贾洪波.中国补充医疗保险发展:成效问题与出路[J].中国软科学,2013,(01).
- [3] 周国雄.可置信承诺与诚信政府建设[J].上海大学学报(社会科学版),2007,(04).
- [4] 吕国营.发挥政府主导作用充分运用市场机制[J].中国医疗保险,2014,(09).

[责任编辑:张 磊]

On Second Insurance of Occupational Injuries

LU You-you

(Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Since the issue of Regulation on Occupational Injuries Insurance in 2010, the social funds have been faced with great financial difficulties as a result of large reimbursement paid for the occupational injuries. The local governments in many areas have been exploring the solutions to payment risk. Three modes are practiced. They are staff welfare mode, supplementary occupational injury insurance mode and second insurance mode. The paper studies the practice of Hubei Changyang company with second insurance. The company appropriated a fixed sum from fund to insure for the staff. In this way, governments' dominant role is made use of and the market mechanism is introduced. It is a feasible and advantageous solution.

Key words: supplementary occupational injury insurance; second insurance; credible commitment; audit risk