

[文章编号] 1009-3729(2015)03-0052-06

我国农民工工伤保险商业化模式探析

应永胜, 王萍

(福建商业高等专科学校 会计系, 福建 福州 350012)

[摘要] 工伤保险制度包括商业化制度模式和公共管理制度模式。通过对比发现,商业化制度模式在充分竞争的市场环境下可为雇员和雇主提供更优质的服务。从转变政府职能的需要、提高保险基金报酬率的需要、调动参保积极性的需要和节约制度成本的需要等方面分析,我国目前具备实施农民工工伤保险制度商业化模式的可行性,上海市和成都市已进行的农民工工伤保险商业化模式的实践尝试也取得了较大的成功。但实践也表明,该模式中,商业保险公司的选择方式、费率的确定方法等仍不完善,故对农民工工伤保险商业化运作模式还需要从制度保障上下工夫,这包括建立准入制度、健全监控制度和引入招投标方式等。在工伤保险商业化运行模式的运行中,我国可采用工伤保险与雇主责任险并行模式,以提高工伤保险制度的运行效率,切实保障农民工的权益。

[关键词] 农民工工伤保险;商业保险;雇主责任险

[中图分类号] F842.6;C913 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.03.010

近年来,农民工工伤事故频发,其工伤保险问题受到各方关注。从覆盖范围、行业分布情况、农民工的需求度和满意度四个维度对农民工工伤保险制度运行效果进行评估,发现农民工工伤保险制度的运行效率较低,亟待提高^[1]。鉴于此,本文拟从商业化角度对农民工工伤保险制度运行效率的提高进行探索,以期对工伤保险制度的完善有所裨益。

一、我国现行工伤保险制度运行模式

工伤保险的行政管理机构、业务经办机构、工伤认定机构与劳动能力鉴定机构,是我国处理工伤保险事务的四个主要机构。工伤保险行政管理机构包含国家、省和市三个层级:国家层级是国家人社部,负责制定工伤保险的宏观政策,如行业风险等级的划分,保险补偿比例的确定等;省层级是省、自治区、直辖市人民政府,制定所辖区域内工伤保险的操作细则;市层级是统筹区域人民政府,确定符合本辖区

实际的具体标准,如一次性的工伤死亡补助标准等。工伤保险业务经办机构是隶属于政府劳动保障部门的非营利性机构,承担工商保险具体业务的办理,如保险费征收、保险登记、保险基金支出管理与核定、保险调查统计与政策咨询服务等。工伤认定机构是参保地劳动保障部门,负责受理劳动者的工伤认定申请,根据认定的需要,在用人单位、医疗机构、工会和职工等方面的协助下对事故伤害予以调查核实并认定。劳动能力鉴定机构包括省、市两级劳动能力鉴定委员会,从构成和职责角度看,它不属于国家行政机关范畴,但业务上隶属于政府劳动保障部门,因而具有公共管理机构的属性。各级劳动能力鉴定委员会一般由相应级别的政府劳动保障、医疗卫生、人事部门,以及工会组织和雇主等方面的代表组成。我国现行工伤保险制度运行模式见图1^[2]。

如图1所示,政府主导是我国工伤保险制度最重要的特点之一。国家社保事业管理中心隶属于国家人社部,各地社保业务办理机构隶属于相应政府

[收稿日期] 2015-03-20

[基金项目] 福建省哲学社会科学规划项目(2011B056)

[作者简介] 应永胜(1975—),男,福建省南平市人,福建商业高等专科学校副教授,高级经济师,主要研究方向:社会保障。

劳动保障部门。政府劳动保障部门既是工伤保险的经办机构,也是工伤保险的管理和监督机构。从社保基金运作模式来看,政府通过设立社保基金财政专户,指定将工伤保险基金存入该户,专用于工伤保险待遇、劳动能力鉴定和其他费用的开支。这样,政府部门实际承担着各类社保业务的运作,部分地区还通过税务部门征收工伤保险费,强化了政府对工伤保险事务的行政主导。在我国现行工伤保险制度运行模式中,保险政策的制定权、管理权、业务办理权、工伤认定和监督权等,皆在政府行政部门,所以,这种官设、官管、官办、官督型体制是典型的中国公共管理制度模式。

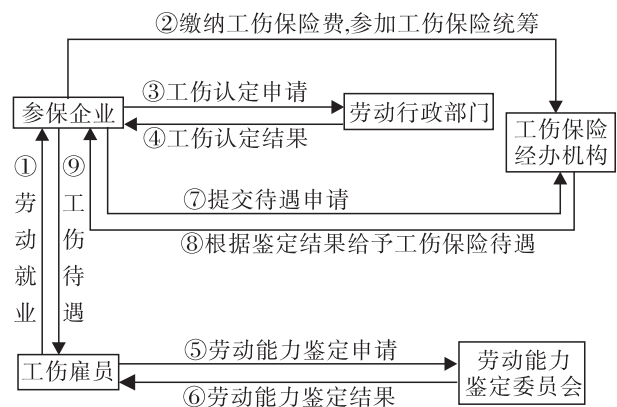


图1 我国现行工伤保险制度运行模式

对雇员的工伤补偿申请持不同意见,工伤补偿委员会可将来自医生(或医院)、雇员和雇主的相关资料收集整理后举行听证会,以确定该申请是否具有合理性。听证会一般由工伤补偿委员会主持召开,如有必要,还可邀请仲裁人或法官参加听证,委员会与法官会协商一致确定是否同意补偿申请,若雇员或雇主对工伤补偿委员会的认定结果存有异议,可申请行政复议。

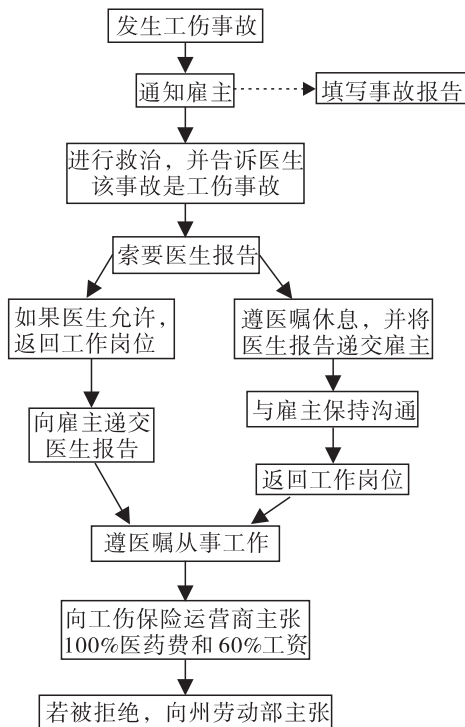


图2 美国新罕布尔什州工伤保险制度运行模式

二、工伤保险制度运行模式比较

目前我国工伤保险制度运行模式有两种,即管办一体公共管理模式和管办分离商业化模式,其中管办分离商业化模式是工伤保险业务由商业保险公司运作、政府部门监管的商业化模式。学界普遍认为,由于信息不对称等原因,该模式会造成保险市场逆向选择等问题,解决该问题的主要办法一是限制保险的覆盖范围,二是实施强制保险,以防止低风险者退出保险。实施强制工伤保险并非表示工伤保险需由政府提供,政府部门可以通过设定工伤补偿义务后采取商业化运营模式。本文以美国新罕布尔什州工伤保险制度运行模式(见图2^[3])为例,对公共、商业两种工伤保险制度运行模式进行比较分析。

在美国,当雇员发生工伤事故时,应将雇员伤害情况先行告知雇主随即寻求医疗救助,其费用由雇主预先支付。雇员或其代理人需填写表格,报请工伤补偿委员会以申请工伤保险;雇主通知保险公司雇员发生工伤事故的概况,保险公司对事故情况核清楚后,确定处理意见,承担相应责任,在法律规定的时间内完成工伤保险补偿的支付。若保险公司

从美国新罕布尔什州工伤保险制度运行模式可知,政府部门并不直接参与工伤认定、劳动能力鉴定、保费征缴等具体业务,而主要是负责监管相关主体是否按法律规定办事,收集工伤保险数据及评估该制度运行情况,调查和裁决争议索赔案件,管理劳工医疗康复和职业技能恢复,以及监管保险机构费率确定等事项。可见,工伤保险制度商业化模式与公共管理模式存在重大不同(见表1)。

由表1可知,工伤保险制度商业化模式和公共管理模式各有优劣。公共管理模式的优势在于充分发挥工伤预防的作用,工伤保险机构的偿付能力有保障,其劣势在于雇主的选择空间有限,工伤保险基金收益率相对较低。商业化模式在充分竞争的市场环境下可为雇员和雇主提供更优的服务,针对雇主的要求提供服务和风险分配,以最大限度地满足雇主和雇员的需要,同时保险公司间的竞争能使工伤保险费降到最低,但该模式轻工伤预防,重事后补偿。

表1 工伤保险制度商业化模式与公共管理模式之比较

比较项目	商业化模式	公共管理模式
保险选择权	保险人可自主选择	保险人无自主选择权
保险目的	补偿	补偿和预防
保险费率确定	在有限管制下,保险公司间通过竞争确定保险费率	保险费率由政府制定统一标准
补偿与政策制定	补偿标准和覆盖范围根据法律规定,针对不同的保险对象,保险人可提供不同的服务和风险分配	补偿内容和覆盖范围由保险法律规定
偿付能力保障	保险公司保障	政府保障
损失防范	保险公司自行安排	政府保险机构制定
补偿申请	政府保险机构制定,保险公司承担	政府保险机构制定
竞争情况	不同保险公司之间存在竞争	无竞争情况

除此之外,商业化模式下保险公司间的竞争可促使雇主和雇员有更多的选择,但根据“经济人”假设,雇主给雇员的选择更倾向于公司而非雇员。故而,在该模式下应充分发挥政府部门的监管作用,确保保险运营商采取恰当行为,尽可能减少其过度下压补偿支付等有限理性行为。

三、农民工工伤保险制度商业化运行模式可行性分析

我国实行农民工工伤保险制度商业化运行模式,无论从宏观上看还是从微观上来讲,都具有可行性。

1. 转变政府职能的需要

汪翔等^[4]将那些能够同时供许多人享用、且享用效果与供给成本不随享用人数变化、对其消费的增加不会导致其他人消费等量减少的物品称为“公共物品”。在公共管理模式下,凡符合条件者皆可参加政府提供的工伤保险,不具有排他性和竞争性。从该角度看,工伤保险具有公共物品属性。但工伤保险并非纯粹的公共产品,某一工伤者享受的保险补偿增加将导致其他工伤者享受的工伤保险补偿减少,同时也可能导致雇主工伤保险费缴纳的增加。所以,公共管理模式下的工伤保险不是单纯的公共产品,宜由保险公司进行商业化运营,而不必由政府机构垄断。

2. 提高保险基金报酬率的需要

为保障工伤保险基金能满足工伤保险运营的需要,工伤保险基金往往是由政府部门委托专门机构直接管理,设专项存储账户,专款专用。社会保险基金可用于购买特定的(国家政策或法律许可的)金融资产或实际资产,以使社会保险机构能在一定时期获得适当的预期收益。但该投资收益并不归属管理机构,所以管理机构投资管理保险基金的积极性

并未被有效调动,以致工伤保险基金投资收益率连年降低。据第一财经日报2014年6月30日报道,截至2013年末,社保基金会管理的基金资产总额达12 415.64亿元,基金权益投资收益额为685.87亿元,基金投资收益率为6.2%,较2012年的7.01%下滑0.81个百分点^[5]。若由商业保险公司运营工伤保险,由于工伤保险基金的投资报酬率与商业保险公司的生存和发展密切相关,因此保险公司将视工伤保险基金的管理为重中之重,从而可提高保险基金的报酬率。

3. 调动参保积极性的需要

商业化模式下由保险公司运营工伤保险,为了吸引更多的雇主和雇员选择参保,会设定更多灵活的选择。商业保险公司会依据市场规则、在法律规定的费率范围内设定工伤保险费率层次,雇主可根据公司的风险状况和保险公司工伤保险的经营状况、保险费率高低,以及工伤保险基金的投资报酬率等因素,自主为雇员选择保险公司,从而提高参保积极性。

4. 节约制度成本的需要

在工伤保险制度商业化运作模式下,根据利润最大化原则,商业保险公司会利用在账户和基金管理、理赔服务等方面的优势,尽可能减少不必要的开支,从而节约制度成本。

四、我国农民工工伤保险制度商业化运作模式实践

当前,我国部分地区试行的综合社会保险就是农民工工伤保险商业化模式的实践尝试,它是把农民工迫切需要的工伤、医疗、养老等保险予以综合,实行统一管理、合并缴费的保险模式。例如,上海市、成都市分别于2002年9月和2003年3月推出了农民工综合社会保险。上海市与成都市综合社会

保险中的工伤保险皆由商业保险公司运营,上海市施工企业工伤保险由太平洋保险公司运营,非施工企业工伤保险由平安保险公司运营;成都市的工伤保险由太平洋保险公司运营。这样,社保机构可通过向商业保险公司购买团体险,运用再保险的方式,将工伤保险运营权转交给商保公司,同时也将风险转嫁给商保公司;而商保公司则可从保费与工伤保险理赔服务价差中获取利润。

上海市和成都市实施的综合社会保险在实际运作过程中做法有所不同。其一,参保主体规定不同。上海市综合社会保险覆盖的是非上海市户籍的常住外来从业人员,除农民工外,也涵盖了非上海市城镇户籍在上海就业的各类人员;成都市综合社会保险的覆盖范围仅是非城镇户籍从业人员,主要针对的是农民工群体。其二,缴费比例不同。上海市综合社会保险费用完全由雇主承担,雇员无需缴纳保险费用,缴费基数根据上一年度上海市职工月平均工资的60%确定^[6]。成都市综合社会保险费用由雇主和农民工共同缴纳(除建筑行业外),按缴费基数的20%缴纳,用人单位和个人分别承担14.5%和5.5%,无工作单位者综合保险费用由本人全额负担,缴费基数分为三个档次:按上一年度成都市职工平均工资的60%、80%、100%向社会保险经办机构申报缴费基数,由用人单位确定档次缴费^[7]。其三,待遇支付不同。上海市的工伤补偿金额要远高于成都市。

从上海与成都两市的综合社会保险制度实施情况看,该制度运行有效,组织保障有序,参保人数逐年增加(见图3^[8-10]),工伤保险制度商业化运行模式呈现出了其独特的优势。其一,降低经营风险。商业保险公司市场化运作经验丰富,抗风险能力强,社保机构把工伤保险整体向商业保险公司再保险,可将工伤风险间接转移给承保商业保险公司;商业保险公司充分运用人员、技术和经验上的优势,能实现工伤保险基金保值增值,降低经营风险。其二,节约管理成本。商业保险公司为实现其利润最大化,在工伤保险运营中必定会最大限度节约运营成本,如精简岗位人员设置,减少人力支出,简化工伤保险申请、理赔等环节,以节约运行成本等。其三,发展工伤保险。我国商业保险公司运行高效,网点密集,资金转移便捷,理赔队伍专业,还具有全国统一的安全网络系统,能向农民工提供专业化程度高的工伤保险服务。通过商业保险公司运作工伤保险,在完全竞争的市场环境下,社保机构可以在充分比较基

础上,选择运行成本最低、服务最优质的商业保险公司,促进工伤保险的进一步发展。

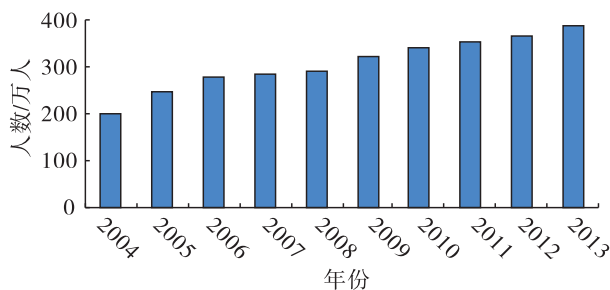


图3 2004—2013年参加综合社会保险人数变化情况

综上所述,上海和成都两市的工伤保险制度商业化运作模式各具优势,但由于运作时间短、制度不完善等原因,其存在的问题也显而易见,如商业保险公司的选择方式、商业保险公司费率的确定方法、双方保费确定方式、基金的开支渠道等信息并未公开,从而使保险基金透明度的提高和安全使用成为成都和上海两市综合社会保险面临的重大课题。从两地的实际运作情况看,在选择确定商业保险公司时并未引入竞争机制,“一家独大”无法最大限度降低保费,管理上也易出现漏洞,这些都有待改进、完善。

五、农民工工伤保险商业化运作模式的制度保障

从上海市和成都市工伤保险商业化运作实践可知,为规避商业保险公司因追求利润最大化目标而损害农民工的保障权益,需不断加强制度建设,完善管理制度。

1. 建立准入制度

农民工工伤保险商业化运作模式是通过商业保险公司具体运作保险工作,故对商业保险公司选择的适当与否对工伤保险的运作至关重要。为维护社会稳定和确保工伤保险基金使用的安全,政府部门应对工伤保险实施严格的管制,如建立商业保险公司准入制度,明确准入资格条件等,唯具备条件者,才有资质参与工伤保险的运营。

2. 健全监控制度

健全监控管理制度,对承保工伤保险的商业保险公司实行严格的监管,是保障工伤保险正常运转和保险基金保值增值的基础。对商业保险公司的监控,应包括对商业保险公司的准入资格监控、信息披露监控、运行过程监控和工伤理赔监控等,从而确保所选择的承保工伤保险的商业保险公司符合相应条

件,确保其所披露信息的内容真实可靠,确保工伤保险的有效运转,确保工伤者能按照法律规定的理赔标准及时足额领取工伤补偿金。

3. 引入招投标方式

为正确选择商业保险公司,确保工伤保险运行有序、有效和透明,可引入公开招投标方式,通过公平的市场竞争选取经验最丰富、服务最优质、运行成本最低廉的商业保险公司参与工伤保险运营,以消除由社保管理部门直接指定商业保险公司而引发的一系列暗箱操作等腐败问题。

六、农民工工伤保险补充商业保险制度借鉴分析

在我国现行工伤保险未能全数将临时性工作的农民工纳入工伤保险的情况下,进一步完善农民工工伤保险制度,建立以工伤保险为主体、商业保险为补充的工伤保险体系,更适合我国目前的状况,也更能充分保障农民工的权益。

1. 农民工工伤保险补充商业保险险种选择

发达国家工伤保险的补充商业保险主要有雇主责任保险和人身意外伤害保险。雇主责任保险是以被保险人即雇员在受雇期间从事业务时因遭受意外导致伤、残、死亡或患有与职业有关的职业性疾病而依法或根据雇佣合同应由被保险人承担的经济赔偿责任为承保风险的一种责任保险^[11];人身意外伤害保险是指被保险人在保险有效期内,因遭受非本意的、外来的、突然发生的意外事故,致使身体蒙受伤害而残废或死亡时,保险公司按照保险合同的规定给付保险金的保险^[12]。二者虽皆为商业保险,且作为工伤保险的补充,但二者有区别。其一,在保障对象方面,雇主责任保险保障的主体是雇主,当意外发生时按法律规定雇主承担对雇员应尽的法定赔偿风险,从而间接保障了雇员的权益,但由于该险种保障主体并非雇员,工伤雇员无法享受工伤保险与雇主责任保险双重保障;人身意外伤害保险的保障对象是雇员,工伤事故发生时,该雇员是保险赔偿金的唯一请求权人,既能在《工伤保险条例》规定的范围内享受工伤补偿,也能享受人身意外伤害险补偿。其二,在保险范围和条件方面,雇主责任保险的保险范围为被保险人在工作中或在工作场所内遭受的意外伤害,其前提条件是雇主与雇员之间存在着劳动关系;人身意外伤害保险的保险范围广,不论是否在工作时间和工作场所,遭受的伤害都承保,也不论是否存在劳动关系,都可享受人身意外伤害补偿。其三,

在保费计算依据方面,雇主责任保险是以雇员的月工资额为计算保费与赔偿金的依据,而人身意外伤害保险是以保险人与被保险人商定的金额为依据。

根据我国的实际状况以及雇主责任保险和人身意外伤害保险的特点,我国以雇主责任保险为工伤保险的补充保险为宜。首先,工伤保险与雇主责任保险都要求用人单位与雇员之间有劳动关系,两者结合能起到补充作用。其次,工伤保险与雇主责任保险的保险补偿不重复享受,雇员接受工伤保险补偿后,在计算雇主责任保险补偿时应扣除工伤保险补偿部分,如此不会形成双重补偿,也不会引发“道德风险”。最后,雇主责任保险的覆盖范围较工伤保险更为宽泛,可以涵盖工伤保险补偿外雇主需负担的部分。雇员投保工伤保险后,雇主再投责任险,则可最大程度减少工伤事故带来的损失和不确定性。另外,商业保险公司承保后,可对雇主实施常规或非常规的监督检查,以排除隐患,降低工伤事故的发生概率,减少雇主的损失,维护农民工的生命权和健康权。

2. 商业保险与农民工工伤保险制度结合模式分析

在实施工伤保险的国家中,有些国家只通过投保雇主责任保险向雇员提供工伤事故补偿,如印度等,但该法存在诸多弊端。第一,雇主责任保险是商业保险公司提供的险种,商业保险公司为了盈利会尽可能规避风险,对于工伤事故风险大、概率高、工艺技术相对落后的劳动密集型企业,商业保险公司或不愿承保,或通过征收高额保费将高风险企业拒之门外。同时,出于降低成本的考虑,商业保险公司的工伤补偿数额往往较低。第二,雇主责任保险轻预防、重补偿,削弱了民事侵权法对不法行为的预防和遏制功能。商业保险公司虽有事前安全与损失控制项目,但并不承担该类项目的风险责任。由于缺乏有效的事前预防机制,雇主责任保险无法有效遏制工伤事故,因为雇主责任险中的监管不是对工作内容和场所进行全方位的安检,仅是确认保险风险的高低。第三,从雇主责任保险运行模式看,保险补偿多是一次性支付,且补偿数额有限。一次性支付补偿无法做到对工伤康复费用的充分预计,可能导致工伤康复后续费用无法到位。第四,雇主责任保险承保方是商业保险公司,在市场经济环境下企业皆存在财务风险和经营风险,当经营遇到困境甚至倒闭歇业时,受伤雇员的保险补偿难以落实到位。为弥补该遗缺,英国1884年颁布的《雇主责任

法》专门做了规定:商业保险公司应按规定标准向社保部门缴纳补偿保证金,凡非雇员自身原因造成的伤害,由雇主或第三人承担赔偿责任,政府劳工部门监督执行,若商业保险公司财务困难或破产时,从补偿保证金中先行支付工伤保险待遇。

由于雇主责任保险存在一定弊端,许多国家都更倾向于把工伤保险与雇主责任保险相配合,目前各国(地区)使用的具有代表性的模式主要有以下两种。

第一种模式:工伤保险与雇主责任保险共存。该模式下工伤保险与雇主责任保险并行,政府部门运营工伤保险,强制雇主参加;商业保险公司运营雇主责任保险,雇主自主选择是否参保。该模式以日本和美国为代表。在日本,除政府部门提供的工伤保险外,私营商业保险公司也承担着一些工伤保险项目,包括雇主责任保险和补充赔偿保险。雇主责任保险为强制险,可使雇主免于承担工伤者依据侵权法提出的民事责任赔偿诉讼;补充赔偿保险包含了雇员在工伤事故补偿外的、于劳动合同或其他书面形式明确规定的补充性赔偿。在美国,雇主责任保险是对工伤保险的重要补充,参保雇主责任保险后,第三方责任和雇员与工作有关的伤病补偿、美国联邦或州工伤保险不予承担的部分,可由保险公司承担。此外,新加坡、利比亚、葡萄牙等国也采用该模式。

第二种模式:工伤保险与雇主责任保险融合。该模式下工伤保险与雇主责任保险结合在一起,性质上与其他商业保险一样,即工伤保险与责任保险、财产保险、人寿保险和意外伤害保险等办理方式相同,根据等价交换和自愿参保原则,开展商业保险业务。该模式以我国香港地区为代表。香港企业都必须参保雇主责任险,由在香港注册的商业性财产与责任保险公司承保,由雇主自由选择,政府部门不指定专门的保险公司经营。

鉴于我国农民工工伤保险制度运行低效的现状,以及在保障农民工权益中存在的各种问题,在推进工伤保险制度商业化运行模式的进程中,我国可

采用工伤保险与雇主责任保险并行模式,用雇主责任保险弥补农民工工伤保险的不足,并成为农民工工伤保险制度必要和有益的补充。

[参 考 文 献]

- [1] 应永胜. 我国农民工工伤保险制度演进及运行效果评介[J]. 北京航空航天大学学报:社会科学版, 2014(1):6.
- [2] 孙祁祥,郑伟. 中国社会保障制度研究:社会保险改革与商业保险发展[M]. 北京:中国金融出版社, 2005:92.
- [3] 于欣华. 美国工伤保险制度[J]. 现代职业安全, 2010(7):87.
- [4] 汪翔,钱南. 公共选择理论导论[M]. 上海:上海人民出版社, 1993:10.
- [5] 林建荣,李高阳. 去年社保基金投资收益率下滑至6.2%[N]. 第一财经日报, 2014-06-30(03).
- [6] 上海市人力资源和社会保障局. 上海市外来从业人员综合保险暂行办法实施细则[EB/OL]. (2005-03-15)[2015-03-20]. <http://www.12333sh.gov.cn/wsb/wsbg/wll/index.shtml>.
- [7] 成都市人民政府. 成都用人单位及职工社会保障缴费标准[EB/OL]. (2015-01-01)[2015-03-20]. <http://www.chengdu.gov.cn/ServiceIndex/shebao/detail.jsp?id=345198>
- [8] 上海市统计局,国家统计局上海调查总队. 2013年上海市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2014-02-20)[2015-03-20]. <http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201402/267416.html>.
- [9] 成都市统计局,国家统计局成都调查队. 2013年成都市国民经济和社会发展统计公报[N]. 成南日报, 2014-04-26(07).
- [10] 吕学静,王增民. 对当前我国农民工社会保障模式的评估[J]. 劳动保障世界, 2008(2):65.
- [11] 叶静漪,井涛. 工伤保险的历史发展过程及其演变[C]//葛蔓. 工伤保险改革与实践. 北京:中国人事出版社, 2000:19.
- [12] 孙树菡. 劳动者职业伤害法律保障[M]. 北京:法律出版社, 2006:176-177.