

# 江苏省工伤保险基金的运行与分析

韩 焱<sup>1,2</sup>, 万 彬<sup>3</sup>, 冷明祥<sup>4</sup>

(1.南京医科大学公共卫生学院,江苏 南京 211166;2.扬州大学附属医院纪检监察室,江苏 扬州 225009;  
3.南京医科大学第一附属医院公费医保办公室,江苏 南京 210029;  
4.南京医科大学医政学院,江苏 南京 211166)

**摘要:**作为我国社会保障基金体系的险种之一,工伤保险在促进经济发展与社会和谐方面发挥着重要作用。值得重视的是,如今我国工伤保险基金的运行形势严峻,基金未来面临的支付压力渐趋增大。更好地对工伤保险基金进行风险控制,探索研究基金管理的规律及其影响因素,维持工伤保险基金的可持续发展,已成为社保基金管理工作中十分重要的内容。文章对江苏省工伤保险基金运行现状和存在风险进行研究,并针对存在问题提出对策,以期完善江苏省工伤保险基金的管理。

**关键词:**工伤保险;风险;对策

**中图分类号:** F840.32

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-0479(2017)03-173-004

**doi:** 10.7655/NYDXBSS20170301

## 一、工伤保险基金的研究背景

我国政府于上世纪中期出台了《劳动保险条例》,从而为解决职工因公受伤后的治疗和补偿问题提供了必要的法律依据。为进一步完善工伤保险制度,我国颁布了一系列新的办法或条例,推进工伤保险工作的开展。2011年7月1日《社会保险法》正式实施,以专章的形式阐述了工伤保险的相关问题,为我国工伤保险制度在全国范围的法律化、规范化运行提供了必要的支持<sup>[1]</sup>。截至2015年底,全国范围内工伤保险参保人数达到21 432万人,年增长793万人。其中,农民工参保人数为7 489万人,相较于上一年度增加了127万人。2015年全年工伤以及视同工伤人数107.6万人,相较于上一年度减少7.1万人。全年伤残等级评定人数共计54.2万人,相较于上一年度降低2.95%<sup>[2]</sup>。工伤基金收入754亿元,支出599亿元,相较2014年均有一定提升。从国家统计局发布的《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》的数据,可以看出我国工伤保险保障能力进一步加强,工伤保险基金的使

用范围也不断扩大,基金的管理与使用风险日趋增加。

我国不少学者都致力于研究工伤保险制度,综观学术界的研究成果,大部分的研究只停留在理论层面,并没有结合实例进行详细分析,对工伤保险基金运行风险的研究成果则更少。笔者以江苏省为例,对江苏省工伤保险基金的运行风险与应对方案进行深入分析,希望能够为该省管理工伤保险基金提供理论依据和参考。

## 二、江苏省工伤保险基金运行情况

### (一)参保人数持续增加

江苏省工伤保险基金管理工作近年发展迅速,并取得了较大的进展。数据统计显示,工伤保险存在于各行各业,不管是私营企业还是国营企业,个人还是团体,都与工伤保险密不可分。截至2015年,全省参加工伤保险的人数已经超过1 500万,并保持每年增长的趋势<sup>[3]</sup>。

### (二)基金收支情况

据江苏省医保中心统计,2015年,江苏省共收

**基金项目:**江苏省医保研究会课题“工伤保险基金运行风险研究”(JSYB2015002);江苏省社会科学基金项目“福利多元视角下的社会服务支持体系研究”(14SHB001)

**收稿日期:** 2017-03-03

**作者简介:**韩焱(1976—),女,江苏扬州人,南京医科大学公共卫生学院 MPH 学员,研究方向卫生事业管理;冷明祥(1955—),男,江苏镇江人,教授,研究方向为社会医疗保障制度,通信作者。

到职工工伤保险缴纳金约76亿元,工伤保险基金支出约60亿元,全年支出占当年收入的比例约为79%。从表1可知,江苏省各个城市的工伤保险基金使用情况有所不同。在工业发达的徐州市,发生工伤的机会更高,与其他城市相比,徐州市工伤保险基金支出与收入相比,占比最高,超出全省平均水平12.19%;盐城市最低,为57.56%,低于全省平均水平22.08%;各城市之间差异很大。

表1 2015年江苏省工伤保险费用收支占比 (%)

地区	全年支出占当年收入的比例	与全省平均水平相比*
徐州市	91.83	12.19
扬州市	90.08	10.44
南京市	86.22	6.58
苏州市	82.28	2.64
常州市	82.06	2.42
无锡市	81.76	2.12
镇江市	79.08	-0.56
淮安市	77.97	-1.67
南通市	73.06	-6.58
连云港市	71.02	-8.62
泰州市	66.26	-13.38
宿迁市	59.02	-20.62
盐城市	57.56	-22.08

\*:与全省平均水平相比=某市全年工伤基金支出占当年收入的比例-江苏省工伤基金支出占当年收入的比例。

(三) 累计结余不容乐观

据江苏省医保中心统计,2015年全省工伤保险基金累计结余87.59亿元,支撑能力为17.1个月。某市基金累计结余在全省占比=某市工伤基金累计结余/江苏省工伤基金累计×100%,图1为全省各市工伤基金累计结余情况,苏州地区工伤基金累计结余最高,占全省近30%,宿迁工伤基金累计结余仅占全省约2%。

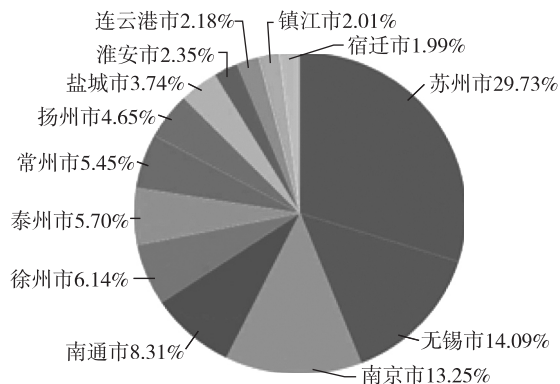


图1 2015年江苏省各市工伤保险基金累计结余情况

三、工伤保险运行存在的问题和对策分析

《工伤保险条例》的出台,在一定程度上为工伤保险制度的创新和完善提供了强有力的支持,基金专款专用,为受工伤员工的医疗救治、经济补偿提供资金支持,工伤保险管理在实际运行中取得了一些成效,但也产生了一些问题和不足。笔者对省内各相关机构和工伤保险负责人进行走访调查,深入了解当前江苏省工伤保险制度体系、工伤保险基金征缴及使用中出现的问题、存在的风险,探讨进一步控制工伤保险基金运行风险的对策。

(一) 存在的问题

1. 先行支付导致基金支付存在风险

工伤保险基金先行支付制度是2011年7月1日开始正式实施的《社会保险法》中的一项制度,主要目的在于为广大工伤职工及时享受工伤保险、及时获得救助提供必要的帮助和支持。客观上来说,这一制度的确立,主要是为了体现公平,充分保护劳动者,促进社会长治久安。但是通过近六年的实践,大量的先行支付引发基金安全问题。如果无法保证基金的安全,就无法保障先行支付的实施<sup>[4]</sup>。

工伤保险基金风险防控能力不足。在现行的《工伤保险条例》中,一方面提高了待遇标准,另一方面为顺应社会发展的要求而扩大了基金支付范围,在提升了工伤保险制度有效性的同时,客观上导致了超高的支付压力。现阶段,国家逐步降低工伤保险的征收费率,如果不是因为我国工伤保险基金在以前数十年发展过程中形成了一定的积累,很容易出现“透支”的现象。

可能诱发用人单位故意违法。按照我国当前所实施的《社会保险基金暂行办法》规定,包括停工留薪期间工资在内的相关费用并不属于先行支付的范畴。而针对这一规定,非常容易出现道德风险甚至出现违法行为。部分企业违背法律规定和员工签订私下赔付协议,让员工以先行支付的方式申请赔偿,剩余部分再由用人单位赔偿<sup>[5]</sup>。但这样做会导致原来由用人单位支付的费用纳入基金支付的范围。

基金追偿机制不健全。《社会保险基金暂行办法》有较为明确的表述,即针对第三人和用人单位的追偿措施。但在执行时缺少切实有效的追偿手段及程序,基金追回难度大。社保机构无法采取强制执行,当企业侵犯职工工伤权益时,社保机构只能通过起诉获得执行权。然而,部分企业为了逃避责任,在社保机构提起上诉期间注销单位或转移财产,使得工伤保险先行支付面临追偿风险,

造成一定的工伤保险基金流失<sup>[6]</sup>。以扬州市为例,目前用于先行支付的金额达到62万元,且均未成功追偿,给基金运行带来极大风险。

## 2.道德风险威胁基金安全

实际上,现有技术水平往往无法为工伤和非工伤疾病的认定提供足够的支持,而这一情况的存在,也同样在客观上扩大了工伤的认定范围,并且当工亡待遇、伤残津贴得到大幅度提升之后,造假问题层出不穷<sup>[7]</sup>;由于解除劳动关系能够获得一次性医疗补助金等规定的存在,导致工伤享受人员联合企业骗取基金支付。与此同时,部分企业在发生工伤之后才参保,借此享受工伤待遇。还有的企业一旦发生工伤事故,立刻关停。上述情况的客观存在,对包括小微企业在内的市场主体传递了一种错误的参保意识,增加了基金支付风险。

## 3.对医疗费用方面的监管力度弱

根据数据分析,2015年全省门(急)诊费用支出12 237.335 1万元,就医人次241 763人次,人均费用506元,相比于2014年的436元有较明显的上涨;对于人均住院费用,2014年比2013年上涨33.65%,2015年比2014年上涨5.62%。这其中,一是不排除存在医疗机构对工伤保险患者的“过度医疗”行为;二是在工伤患者方面,因诊治不需要自己付费,“过度消费”心理普遍存在,在检查过程中往往要求一些完全没有必要的高精尖设备,而不管实际受伤情况如何,都要求去三甲医院救治,用进口药物,装高值耗材,进行超范围、超标准治疗<sup>[8]</sup>;三是由于没有自付比例以及起付线的限制,因此监管的开展尤为困难,以“小伤大养”为代表的医疗费用转嫁问题屡见不鲜,对我国工伤保险基金制度的实施带来了一系列的负面影响<sup>[9]</sup>。

## 4.目前工伤保险制度重补偿轻预防

拉斯穆森曾经说过,人的行为、感知、认知的不当会导致失误行为的发生,而工伤事故也同样如此,理论上有99%的工伤事故,可以通过相应的预防手段来加以规避。必须认识到,事前预防对于工伤事故的处理永远都是最佳的方案<sup>[10]</sup>。人的不安全行为是当前绝大部分工伤事故产生的根本原因,近年来,工伤事件在我国频发,预防措施不足是其中一个主要原因。第一,很多企业尚未意识到预防工伤的重要性。工伤保险不仅仅包括工伤赔付,还包含工伤的预防和康复。纵观过去,工伤保险在实际执行过程中,更为强调工伤后的补偿工作,而没有对工伤预防工作给予应有的关注和重视。第二,我国工伤保险缺乏明确的分级。对于工伤意外事故频

发的企业,管理者必须高度重视安全生产,从根本上预防工伤的发生。2011年新颁布执行的《工伤保险条例》将行业划分为风险较小行业、中等风险行业、风险较大行业。用人单位根据行业风险大小,承担相应的缴费费率。目前制度规定根据不同的行业风险来确定保险的费率,但费率之间的差距小,一方面会导致生产风险较低的企业难以主动积极参与工伤保险,另一方面对风险较大的行业或企业而言,无法通过高费率来警示或管控安全事故的频繁发生。

## (二) 对策分析

### 1.降低风险,促进先行支付工作的顺利开展

扩大工伤保险的覆盖面。在当前经济形势的影响下,充分挖掘参保潜力,积极寻找增长点。尽快实现职业人群全覆盖<sup>[11]</sup>。一是尽量将法律规定范围内的有稳定劳动关系的职工全部纳入;二是按照《江苏省实施工伤保险条例办法》(2015年6月1日正式实施),将本省区域内的国家机关、事业单位纳入了覆盖范围;三是推进高风险行业如建筑施工企业、农村地区企业参保,工伤保险覆盖面越广,先行支付问题越淡化<sup>[12]</sup>。正是因为有了一定数量未参保人的存在,才提出先行支付制度,实现全员参保是解决先行支付问题的根本办法。

制定工伤保险基金先行支付追偿操作办法。在实践中积极探索,制定具有实际操作意义的方案,确定工伤保险基金先行支付的追偿主体和追偿范围,制定操作流程。只有这样,工伤保险制度的实施才能有条不紊地推进,工伤赔付基金的追讨也能有据可依。考虑建立联动机制,加强与法院、公安部门、银行等部门的沟通协调,防止用人单位恶意注销或逃避债务,从而减轻追偿风险。

### 2.健全诚信体系建设

首先,建立一套涵盖用人单位、个人、医院的诚信信息体系。将用人单位工伤保险的缴费情况以及申领工伤保险的情况,详细记录在企业诚信系统中;在个人诚信系统中,记录工伤的真实数据,并将工伤保险缴纳信息以及工伤保险的申领情况如实地反映;在诚信系统中将工伤保险第三方的信息如实记录,并作为协议管理的依据<sup>[13]</sup>。其次,建立相应的道德约束机制,对失信的参保人员、企业、单位和协议医院给予严格的惩处和取缔,如有必要可按照相关法律法规追究主要责任人刑责。只有进一步提升各个参与主体的违法成本,加大社会道德对失信行为的谴责力度,让诚实守信者从中获益并得到保护,才能够真正对参与工伤保险制度的各方主体的

行为形成有效约束,使其不敢失信,不能失信,不想失信,从而为工伤保险自律制度的实现提供必要的支持。只有构建一套得到社会各方面认可的诚信体系,才能够有效地推动我国工伤保险制度的建设和落实,为我国工伤保险工作的顺利开展奠定坚实的基础。

### 3.加强协议管理和医疗费力的监督管理

完善协议管理和费用结算办法,明确职责,强化考核,建立激励与惩戒并重的有效约束机制。先从已认定工伤仍在医院治疗及旧伤复发治疗的工伤职工入手,推行工伤医疗费用与定点医疗机构直接结算<sup>[14]</sup>,探索运用“互联网+”的思路,提高业务办理信息化程度,实现与医疗机构间医疗费用的网络实时传输,加强对医疗机构因伤施治、合理检查、合理用药、合理收费等方面的有效监管,为工伤保险基金的合理运用奠定强有力的外部环境基础。

### 4.构建集预防、补偿、康复为一体的“三位一体”制度体系

提升工伤保险费率的科学有效性<sup>[15]</sup>。为保障工伤保险制度的落实,应适当调整不同档次的工伤保险缴费率,充分发挥经济杠杆的调控作用。让企业管理者增强安全意识,进一步加强安全监督管理,防止和减少生产安全事故。各地社保机构可根据实际情况,确定不同档次的工伤保险费率,缩减调节保险费率的周期,通过科学、及时、有效地调控费率,强化高危企业和从业工人的安全意识,防范事故的发生。

建立完善工伤预防和康复制度。随着当前社会的发展,不能仅仅满足于追求工伤赔偿,建立健全一套行之有效的工伤预防、工伤康复和工伤补偿相结合的体系制度尤为迫切<sup>[16]</sup>。进一步明确工伤保险基金中用于预防工伤和员工康复的支出比例,通过工伤预防从源头防范职业伤害事故的发生,同时帮助伤者通过工伤康复,尽可能恢复机体功能和劳动能力,尽快回归社会。

### 参考文献

- [1] 杨思斌.《社会保险法》关于工伤保险制度的若干亮点[J].河南科技学院学报,2011(1):3-6
- [2] 2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. [2016-05-30]. [http://www.mohrss.gov.cn/SYR-lzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530\\_240967.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYR-lzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530_240967.html)
- [3] 冷明祥,万彬,唐少文,等.江苏工伤保险基金运行风险防控研究[J].中国医疗保险,2016(7):60-64
- [4] 管澄伟.工伤保险基金先行支付制度的反思与完善[D].苏州:苏州大学,2014
- [5] 尚洪剑.工伤保险基金先行支付制度研究[D].大连:东北财经大学,2013
- [6] 侯桂芳.我国工伤保险制度的法律研究[D].广州:广东外语外贸大学,2014
- [7] 田家官.社会保险道德风险的发生机制及防治[J].财经科学.2010(8):109-116
- [8] 陶柏文,李卓明.工伤医疗费审核存在的问题与对策[J].中国医疗保险,2014(12):61-62
- [9] 颜碧红.浅谈工伤保险医疗管理[J].中外健康文摘(医药月刊),2008:497-498
- [10] 赵永生.工伤预防的新形势与机制创新难点及思路[J].中国医疗保险,2013(7):59-62
- [11] 李俊武.我国社会保险基金先行支付制度法律问题研究[D].大连:东北财经大学,2013
- [12] 张丽华.中国社会保障基金可持续发展研究[D].武汉:武汉大学,2009
- [13] 朱丹青.基于信息不对称理论的工伤保险欺诈行为研究[D].长沙:湖南大学,2011
- [14] 董学军.试论工伤保险的医疗服务管理[J].天津社会保险,2008(1):20-22
- [15] 张文铨.西安市工伤保险基金管理困境与对策研究[D].西安:西北大学,2015
- [16] 黄雯.我国工伤保险“三位一体”制度建设现状分析与对策[J].前沿,2012(4):78-80