

赵 曼 凌吉敏 等著

成本 转嫁

C H E N G B E N
Z H U A N J I A

——养老保险待遇研究

YANGLAO BAOXIAN DAIYU
YANJIU



中国劳动社会保障出版社

成本转嫁 ——养老保险待遇研究

赵 曼 凌吉敏 等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

成本转嫁——养老保险待遇研究/赵曼, 凌吉敏等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2012

ISBN 978-7-5045-9399-3

I. ①成… II. ①赵…②凌… III. ①养老保险-研究-世界 IV. ①F840.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 006647 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 22 印张 494 千字

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

本书系国家社会科学基金重点项目
“成本转嫁与养老保险风险评估研究”
的阶段性研究成果
(项目批准号：11AGL006)

人力资源和社会保障部 养老保险司委托三项课题

- 课题组组长：赵 曼
- 课题策划指导：凌吉敏
- 课题组主要成员：吕国营 蒋天文 李 锐

课题一：工伤 1—4 级职工的工伤和养老待遇政策衔接研究

研究报告执笔人 李梅香

课题二：企业基本养老保险人员非因工或因病死亡后遗属待遇政策研究

研究报告执笔人 帅起先 何晓奕

课题三：参加企业基本养老保险人员退休待遇政策研究——兼论病残津贴制度

研究报告执笔人 刘鑫宏 于长永

三项课题数据计量分析负责人与数据分析报告执笔人：李 锐

三项课题基础数据质量控制与协调负责人：胡世琼

前言

本书是国家社会科学基金重点项目《成本转嫁与养老保险风险评估研究》的阶段性研究成果（项目批准号：11AGL006），也是人力资源和社会保障部养老保险司委托的三项课题主要研究结论的结晶。

中国养老保险成本的多渠道转嫁问题已严重影响养老保险基金的财务可持续性和制度的稳定性，亟待对其进行风险评估。本书的研究团队长期关注这一问题。2010年1月，研究团队承担了：工伤1—4级职工的工伤和养老待遇政策衔接研究；企业基本养老保险人员非因工或因病死亡后遗属待遇政策研究；参加企业基本养老保险人员退休待遇政策研究——兼论病残津贴制度。该三项课题的核心问题是“待遇”，而“待遇”的支付主体、支付水平、不同“待遇”支付项目之间的衔接等均有可能涉及养老保险成本及其转嫁。

该三项课题的研究工作从2010年1月启动至今，历时一年有余。主体思路及工作进展如下：（1）对政策的渊源及其演变过程进行了历史分析；（2）对部分国家较为成熟的类似政策进行了比较分析与借鉴研究；（3）在广州、深圳、湖北、重庆、云南、江苏、上海等有代表性的省市进行了实地调研，做了较大样本量的深度访谈；（4）提炼关键变量，梳理相关变量之间的逻辑结构与数量关系，遴选指标体系，据此建立理论分析框架和数据库；（5）通过一定的行政程序，从“金保工程”数据库中获取了课题分析框架内相关指标的基础数据，包括联网数据和部分地区的微观数据，将此录入数据库，建立计量模型，进行数据处理和检验；（6）在上述研究的基础上进行政策分析。

课题组基于包括该三项课题在内的前期研究基础，申报并获批立项国家社会科学基金重点项目“成本转嫁与养老保险风险评估研究”（项目批准号：11AGL006）。此项国家社会科学基金重点项目与上述三项课题之间是一种继承、延续与深化的关系。本书的主要内容源于上述三项课题的研究成果，也是“成本转嫁与养老保险风险评估研究”项目的阶段性成果。

本书的研究特色是理论研究、实证研究和基于数据的精算分析融为一体。具体体现在以下五个方面：一是强调问题导向。研究结论以具有代表性的各类地区的实证调研、较大样本量的深度访谈为研究基础，使之来源于实践，又能在更高的层面还原实践。二是强调研究结论的信度、效度、区分度。对数据的质量，要求统计口径一致、来源可靠；对数据的代表性，要求分类分层，结构均衡；对数据使用的规范性，要求建立数据库，运用计量模型、统计软件进行处理和检验。三是强调系统分析。要求将制度、政策、市场纳入统一分析框架，宏观（政策制定）、中观（基金运行）、微观（个体行为）相结合，历史回顾、现状描述、趋势前瞻、三点一线、脉络清晰。四是强调政策评估机制。从政策出台的背景和渊源、政策演进的脉络和联动效应，以及利益相关者对政策变革的反应和博弈的定性分析出发，经由数据

分析,以期对养老保险基金财务可持续性受政策变革的影响(短期、中期、长期)有“度”的判断。五是强调多方案比较择优。三项课题的政策建议部分,均提供了两套或三套解决方案,并分析其利弊及可行性,以提高决策支持的可选择性。

该三项课题研究存在的不足之处有:数据的可及性、可得性受到局限,调研样本的代表性有待进一步提高,核心观点有待进一步凝练,研究结论和对策建议有待实践检验。

该三项课题研究是团队合作的成果和集体智慧的结晶。课题研究采取集体设计、分组承担、系统综合、协同攻关的方式进行。在三项课题研究的“顶层”设计和凝练核心观点过程中,课题组组织过十余次课题研讨,并且课题研究与教学、学生培养良性互动。教师(包括中南财经政法大学的兼职教授凌吉敏处长)讲授研究的思路、方法和技术路线,对关键问题的研讨多有观点的争锋,课题报告成稿过程中也进行过多次研讨,并经多位教师循环修改。

该三项课题研究具体分工是:人力资源和社会保障部养老保险司的凌吉敏处长,中南财经政法大学的赵曼教授、吕国营副教授,华中科技大学的蒋天文副教授等负责该三项课题的总体设计、核心观点的提炼以及实地调查和研究进程的统筹协调。其中,凌吉敏处长在三项课题研究如何在理论与实践相结合的基础上凸显其政策价值方面进行了全程策划和指导,有着独到的见解和突出的贡献,他对养老保险政策内涵的深邃洞察力和对养老保险业务的熟悉程度经常令课题组成员敬佩和惊叹。李锐副教授是本书中计量分析的负责人并执笔撰写本书中的数据分析报告。中南财经政法大学的博士生李梅香、刘鑫宏、帅起先、于长永和硕士生何晓奕分别执笔撰写三项课题报告。华中科技大学的硕士生胡世琼负责调查数据和“金保工程”中提取数据的汇总以及部分数据处理工作,是该三项课题基础数据的质量控制与协调负责人。武汉大学的博士生戴瑾参与了三项课题的实地调查和研究的全过程,她在课题研讨中提出的相当部分颇有见地的观点被研究报告采用。

该三项课题的实地调查和深度访谈涉及的城市、省份有:东部地区的广州市、深圳市、上海市、南京市、苏州市、宁波市、江苏省、广东省、福建省、黑龙江省;中部地区的武汉市、襄樊市、湖北省、河南省、江西省、河北省等;西部地区的重庆市、攀枝花市、广西壮族自治区、四川省、云南省等。上述城市和省区的人力资源和社会保障厅(局)、社会保险基金管理中心业务负责人以及人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心的简洁先生,不仅在基础数据提取方面给予了大力支持,并且在三项课题涉及的政策变量梳理方面提供了许多真知灼见。

参加上述实地调查和深度访谈的课题组成员有:凌吉敏处长(兼职教授),中南财经政法大学的赵曼教授、吕国营副教授、李锐副教授、薛新东讲师,博士研究生李梅香、刘鑫宏、帅起先和硕士研究生何晓奕;华中科技大学的蒋天文副教授、硕士研究生胡世琼、孙志练;武汉大学的博士研究生戴瑾等。中南财经政法大学的薛新东讲师和博士研究生顾永红为研究报告撰写和本书的出版提供了修改和编纂方面的技术支持。

该三项课题研究过程中得到原劳动和社会保障部原副部长、中国社会保险学会王建伦会长,人力资源和社会保障部养老保险司的蔡振红司长、尹志远副司长,人力资源和社会保障部社保中心的聂明俊副主任、胡劲松处长,中国社会保险学会赵宏秘书长的指导和大力支持。

该三项课题和国家社会科学基金重点项目“成本转嫁与养老保险风险评估研究”的申报和承担单位是中南财经政法大学公共管理学院和湖北省高等学校人文社会科学重点研究基地——湖北省就业与再就业研究中心，研究团队主要来自这两个机构，其对研究人员的工作时间安排和研究活动给予了大力支持。

该三项课题的研究仅仅是对养老保险成本转嫁与风险评估这一命题进行求解的一种尝试，旨在寻找政策合理化的方向与路径。然而，中国养老保险制度处于动态发展过程中，应该说，基于区域之间、代际之间、部门之间、险种之间养老负担转移的视角，对中国养老保险的风险评估的系统性研究尚未真正破题，并且在体制转轨、社会转型过程中，新的现象、新的问题层出不穷，这些都会引发新的思考，进行多种新的概括。然而，这些都是探索，而不是定论。其间，视野容有宽窄，角度容有反正，观点容有差异——总之，都需要锲而不舍、锐意探索。期待本书的出版能够抛砖引玉，引起社会对养老保险成本转嫁与风险评估这一问题的关注，也期待有更多的讨论与观点的争锋。

本书参考、借鉴了国内外学界的理论和研究方法，特此致谢。中国劳动和社会保障出版社的领导和编辑为本书的出版付出了辛勤的劳动，特此致谢。

中南财经政法大学 赵 曼

2011.10

目 录

第一章 工伤 1—4 级职工的工伤和养老待遇政策衔接研究	(1)
摘要	(1)
一、引言	(4)
(一) 问题的提出	(4)
(二) 相关研究综述	(4)
(三) 研究思路与方法	(5)
二、历史分析	(6)
(一) 1949—1978 年的养老保险与工伤保险待遇政策	(6)
(二) 养老保险与工伤保险的政策演变	(6)
(三) 各省(市、区)工伤保险制度的比较	(10)
三、工伤保险向养老保险的责任转移	(11)
(一) 工伤保险与养老保险的性质分析	(11)
(二) 工伤保险向养老保险的风险转移	(12)
(三) 工伤保险向养老保险转移风险的后果	(12)
(四) 改革的设想——成本内部化	(13)
四、劳动关系问题	(13)
(一) 理论视角	(14)
(二) 现实视角	(15)
(三) 是否保留劳动关系的判断标准	(16)
五、实证分析	(17)
(一) 工伤保险的参保规模	(17)
(二) 工伤 1—4 级伤残的发生特征	(18)
(三) 工伤发生率与用人单位特征的相关分析	(28)
(四) 工伤待遇给付分析	(30)
(五) 工伤保险基金的运行情况	(30)
(六) 工伤 1—4 级职工养老成本的短期测算	(31)
(七) 工伤 1—4 级职工养老保险成本的长期测算	(38)
六、国际比较分析	(45)
(一) 美国	(45)
(二) 日本	(46)
(三) 德国	(46)
(四) 欧盟	(47)

七、我国实行“单轨制”与“双轨制”的利弊分析·····	(47)
(一) “单轨制”之利·····	(48)
(二) “单轨制”之弊·····	(49)
(三) “双轨制”之利·····	(50)
(四) “双轨制”之弊·····	(50)
(五) 两种制度模式的选择标准 ·····	(51)
八、政策调整的关键点·····	(52)
(一) 基本结论 ·····	(52)
(二) 政策建议 ·····	(52)
九、政策调整的可行性及效果分析·····	(56)
(一) 技术可行性分析 ·····	(56)
(二) 经济可行性分析 ·····	(56)
(三) 执行可行性分析 ·····	(57)
(四) 政策调整的分配效应 ·····	(57)

第二章 企业基本养老保险人员非因工或因病死亡后遗属待遇政策

研究·····	(59)
摘要·····	(59)
一、政策沿革·····	(62)
二、政策适应性分析·····	(63)
(一) 背景：体制转轨 ·····	(63)
(二) 保障范围 ·····	(63)
(三) 待遇水平 ·····	(64)
(四) 享受条件 ·····	(67)
(五) 列支渠道 ·····	(68)
三、理论分析·····	(69)
(一) 遗属待遇各项目的性质与功能 ·····	(69)
(二) 职业性质与遗属待遇差异 ·····	(69)
(三) 丧葬费用攀升机制 ·····	(70)
(四) 遗属待遇计发基数的多种方案比较 ·····	(71)
四、国际做法·····	(73)
(一) 遗属津贴制度 ·····	(73)
(二) “老遗残”体系·····	(73)
五、主要结论·····	(75)
六、政策建议·····	(76)
(一) 解决思路与路径 ·····	(76)
(二) 近期方案：取消遗属生活困难补助，适度提高遗属待遇 ·····	(76)

(三) 中期方案: 遗属保障从基本养老保险制度中分离, 重新定位	(82)
(四) 远期方案: 建立全覆盖的“老遗残”体系	(82)
七、方案评价与进一步研究的建议	(83)
(一) 方案评价	(83)
(二) 进一步研究的建议	(85)
附录 1 遗属待遇调整对养老保险基金收支的影响	(86)
附录 2 深圳市参加基本养老保险死亡人员和遗属待遇的实证分析	(97)
附录 3 部分城市企业职工遗属待遇水平和保障效果	(109)
附录 4 部分省市企业职工遗属待遇政策	(113)
附录 5 部分国家遗属保障政策	(121)
第三章 参加企业基本养老保险人员退职政策研究	(126)
摘要	(126)
一、退职政策的现状分析	(129)
(一) 退职政策的历史沿革	(129)
(二) 政策执行中的“双轨制”	(130)
(三) 政策中的问题及其成因	(133)
二、退职群体的结构分析	(136)
(一) 退职群体的退职单位结构	(137)
(二) 退职群体的退职年龄结构	(138)
(三) 退职群体的工作时间结构	(142)
(四) 退职与退休人员的月平均缴费工资指数	(146)
(五) 退职与退休人员应发基本养老金比较	(151)
三、退职政策的国际经验借鉴	(158)
(一) 国外发达国家的经验	(158)
(二) 港、澳、台地区经验	(160)
(三) 各国和地区经验启示与借鉴	(161)
四、基本结论与政策建议	(163)
(一) 理论分析结论	(163)
(二) 实证分析结论	(164)
(三) 政策建议	(165)
五、政策调整可行性及其效应	(167)
(一) 政策调整的可行性	(167)
(二) 政策调整效应评价	(174)
附录 1 居民消费价格指数 CPI 增长率建模及预测	(175)
附录 2 养老保险基本概况、预测模型假设及其参数	(180)

第四章 课题数据分析报告	(181)
一、数据需求	(181)
(一) 数据需求 (湖北省襄樊市)	(181)
(二) 数据需求 (重庆市)	(188)
(三) 数据需求 (云南省)	(192)
(四) 数据需求 (人力资源和社会保障部)	(198)
(五) 数据需求 (广州市、深圳市)	(204)
(六) 数据需求 (江苏省苏州市)	(205)
(七) 数据需求 (江苏省南京市)	(206)
二、数据提取概况	(207)
(一) 宏观数据	(207)
(二) 微观数据说明	(246)
三、数据对研究的支撑情况	(252)
(一) 工伤课题的相关数据分析	(252)
(二) 遗属课题的相关数据分析	(280)
(三) 退职课题的相关数据分析	(308)
附录 1 居民消费价格指数 CPI 增长率建模及预测	(335)
附录 2 养老保险基本概况、预测模型假设及其参数	(340)

第一章 工伤 1—4 级职工的工伤和养老待遇政策衔接研究

摘 要

工伤 1—4 级是工伤事故中伤残等级最严重的 4 个等级,伤残者完全丧失了劳动能力。本课题研究的关键问题有二:一是工伤 1—4 级职工与企业之间的劳动关系是否应该保留;二是工伤 1—4 级职工达到法定退休年龄时,其伤残待遇与养老保险如何衔接。

关于这两个问题,国家政策经历了“大一统”“单轨制”“双轨制”等数次变迁。1978 年以前是“大一统”模式,不区分工伤保险和养老保险的责任边界。1996 年我国颁布实施《企业职工工伤保险试行办法》(以下简称《试行办法》),开始实行“单轨制”。该《试行办法》第二十二条规定:“职工因工致残被鉴定为一级至四级的,应当退出生产、工作岗位,终止与企业的劳动关系。”第二十三条规定:“因工致残被鉴定为一级至四级并按本办法第二十二条规定领取待遇的,到达退休年龄时,继续由工伤保险基金支付伤残抚恤金”,“社会保险经办机构同时应将该职工在养老保险基金中个人账户的个人缴费部分转入工伤保险基金。”2004 年实施《工伤保险条例》,由“单轨制”转向“双轨制”。该条例的第三十五条规定:“职工因工致残被鉴定为一级至四级伤残的,保留劳动关系,退出工作岗位”;“工伤职工达到退休年龄并办理退休手续后,停发伤残津贴,享受基本养老保险待遇。基本养老保险待遇低于伤残津贴的,由工伤保险基金补足差额”,“由用人单位和职工个人以伤残津贴为基数,缴纳基本医疗保险费”。2011 年 1 月 1 日,《〈工伤保险条例〉修正案》开始实施,其中第三十五条规定基本上延续了 2004 年的《工伤保险条例》做法。

课题组的研究工作从 2009 年 11 月启动至今,历时一年。主要的工作进展如下:

(1) 对工伤 1—4 级职工的工伤待遇政策、养老待遇政策以及二者衔接政策的渊源及其演变过程进行了历史分析;

(2) 对世界各国,尤其是欧盟、美、日、德等国较为成熟的相关政策进行了系统的比较分析与借鉴研究;

(3) 在广州、深圳、湖北、重庆、云南、江苏、上海等有代表性的省市进行了实地调研,做了较大样本量的深度访谈;

(4) 通过一定的行政程序,获取了课题研究所需的基础数据(包括人力资源和社会保障部信息中心的联网数据和部分地区的微观数据),并建立数据库,利用计量模型进行数据处

理和检验;

(5) 提炼关键变量,梳理相关变量之间的逻辑结构与数量关系,遴选指标体系,据此建立理论研究和实证分析框架;

(6) 在上述研究的基础上进行政策分析,提出相应的政策建议。

课题研究得出如下基本结论:

(1) 社会主义市场经济要求各险种相互独立、责任明确、边界清晰,养老保险不应承担工伤保险的责任。1996年颁布的《企业职工工伤保险试行办法》(劳部发266号)是我国第一部专门针对工伤保险的规章制度。该办法采用的是“单轨制”,养老保险与工伤保险泾渭分明。2004年起实施的《工伤保险条例》(国务院令第375号)把工伤1—4级职工的待遇改为“双轨制”,2011年1月的《〈工伤保险条例〉修正案》仍然沿用了该做法却未能明确双轨之间如何衔接的问题,这就导致工伤保险与养老保险之间责任边界模糊。各省市在政策执行过程中制定了各种各样的实施办法,各地做法千差万别。

(2) 工伤保险与养老保险的性质截然不同,自然应该有着各自不同的责任范围和责任边界。其一,工伤保险是一种雇主责任保险,它是在雇主之间分散工伤风险。工伤职工与雇主之间是一种民事意义上的赔偿关系,雇主需承担绝对责任。其二,工伤保险属于一种不足额保险,雇主应自负一部分工伤费用。从工伤预防的角度看,应该通过激励约束条款促使雇主增加安全生产投资,提高安全生产水平,降低工伤事故发生概率。为了实现这一目标,必须避免两种责任转嫁:一是雇主向工伤保险转嫁责任,二是工伤保险向养老保险转嫁责任。养老保险的功能是应对老年人退休之后余命的不确定性,保障老年人的基本生活。养老保险具有混合产品的性质,既有私人产品(个人账户)部分,又有“俱乐部”产品(社会统筹)部分,还有纯公共产品(国家财政兜底)部分。若工伤保险向养老保险转移责任,必然会侵害养老保险基金中的“俱乐部”产品和纯公共产品,从而在企业与企业之间、政府与企业之间形成不公平的责任配置。

(3) 各地关于两个险种待遇的衔接政策,在实施中呈现“乱象”。存在着工伤保险向养老保险转移责任,包括直接转移和间接转移。责任转移的后果是诱发了企业、个人、政府等行为主体的道德风险,最终导致工伤保险机制设计的初衷难以实现。

(4) 工伤1—4级职工的劳动关系不应当保留。究其本质,劳动关系是一种劳动者付出劳动与用人单位付报酬的交换关系,必须有劳动过程才有劳动关系。劳动合同的成立要件中需要主体资格合法,即劳动者必须要具有劳动行为能力和劳动权利能力。而工伤1—4级职工已经完全丧失了劳动能力,也不再参与劳动过程。因此,工伤1—4级职工的劳动关系不应保留。但是,现实中,劳动关系背后仍有一些粘连政策,使劳动关系需要保留。随着改革的深入,这些粘连政策会逐渐淡出。劳动关系保留与否本身并不重要,重要的是工伤1—4级职工如何得到更好的保障。

(5) 工伤保险基金的支付能力要大于养老保险基金。调研数据显示:工伤1—4级职工的工伤平均发生年龄呈现年轻化特征;男性占了绝大多数;领取一次性待遇的人数远远大于领取长期待遇的人数。来自人社部信息中心的工伤保险宏观数据显示:工伤1—4级职工人数占工伤职工总人数的比例很小。并且,工伤保险实行现收现付制,费率调整余地较大,目

前基金结余较多。在没有中央财政支持的情况下仍显示出了较强的承载能力。

(6) 从国际比较来看,“单轨制”与“双轨制”没有绝对优劣之分,我国的“单轨制”与“双轨制”亦各有利弊,孰优孰劣取决于具体的社会经济条件。因此,应根据我国的国情,“两害相权取其轻,两利相权取其重”。

课题组提出如下政策建议:

(1) 不保留工伤 1—4 级职工的劳动关系。是否保留工伤 1—4 级职工的劳动关系没有实质性的意义,也缺乏劳动关系成立的要件,问题的关键是职工的保障能否落实到位。

(2) 在全国范围内统一工伤 1—4 级职工的工伤保险与养老保险待遇的衔接政策,避免各地因政策解读不同而造成混乱。关键是要找到工伤风险的责任主体,最终由责任主体承担风险损失,避免不同责任主体之间的错位,以及责任主体与利益主体的错位。

课题组对于工伤 1—4 级职工退休后的待遇问题,提出以下三种方案。

一是近期的过渡性方案,即延续 2011 年的“双轨制”办法,但明确实施细则,增强可操作性,尽快结束全国的混乱局面。应该明确以下三点:①工伤 1—4 级职工没有参加养老保险的或者是缴纳养老保险费不够 15 年的,由工伤保险“一管到底”;②够资格领取养老金的工伤 1—4 级职工达到退休年龄时,职工可以按照“就高不就低”的原则自由选择,但是只能选择其中一种制度。

实施中可能存在的问题有:①我国的养老待遇与工伤待遇都处于动态调整过程之中,按照就高的原则可能会产生两次,乃至三次、四次选择的问题;②选择是有成本的;③实践中,绝大多数工伤 1—4 级职工都达不到领取养老金的资格,这是因为工伤发生的平均年龄在 30 岁左右。从这个意义上讲,该方案实质上是“单轨制”。

二是统一实行“双轨制”。即工伤保险基金负责为工伤 1—4 级职工支付伤残津贴并且缴纳养老保险费,包括个人账户与社会统筹两个部分。工伤 1—4 级职工达到法定退休年龄后,停发伤残津贴,转去领取养老金。但是,除伤残津贴之外的工伤待遇仍由工伤保险负责。

实施中可能存在的问题有:操作成本问题:在中国当前的经济社会环境和制度土壤中,两种待遇支付制度如果发生交叉,管理成本会成倍的上升;覆盖面差异问题:短时间之内,我国的工伤保险与养老保险覆盖面很难达到统一。

三是统一实行“单轨制”模式,工伤 1—4 级职工年老后仍享受工伤待遇,不与养老保险发生关联。工伤保险政策的调整关键点在于“堵住”工伤 1—4 级职工年老后向养老保险的责任转移。从长远来看,“单轨”运行时各方权利与义务的划分更明晰,矛盾纠纷更少。方案三可以看做是一个长期方案,但在实施中可能会面临如下问题:工伤职工养老保险账户上的资金转移问题。课题组建议,个人账户部分可以在工伤发生后一次性退还给职工本人,也可以在职工达到退休年龄后按月退还给职工本人,可以继承;社会统筹部分资金,可以参照养老保险转移接续的办法在职工享受工伤待遇之时即转到工伤保险基金。

综合比较三种方案,课题组倾向于采用“单轨制”方案。课题组认为从短期和长期看,“单轨制”方案较之另外两个方案,其“后遗症”较少,并且在管理、技术、经济上的可行性较高,政策调整后工伤职工、企业、国家等各方利益均能得到改进。

一、引言

(一) 问题的提出

工伤是职业伤害的简称,一般指职工在生产劳动中由于生产或工作过程中的不安全、不卫生等因素所发生的或与之相关的意外伤害,包括因事故伤害、职业病而造成劳动者的身体负伤或残废,甚至死亡。工伤与特殊工种问题有着紧密联系。工伤保险是为了保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿,促进工伤预防和职业康复,分散用人单位的工伤风险而设立的^①。工伤所致的伤残等级鉴定中,1—4级的伤残程度是最严重的,伤残者完全丧失了劳动能力。

在计划经济时期,职工的工伤风险、养老风险、医疗风险等待遇给付均由“大一统”的劳动保险基金列支,保险费用由企业按一定比例缴纳,职工个人无须缴费。几乎所有企业都是国有企业,实行全国统一的劳动用工制度和薪酬分配制度。计划经济管理体制使得一部《劳动保险条例》即可解决劳动过程中出现的主要风险。

改革开放以后,由于体制转轨和社会转型,用工制度和政策运行的环境发生了很大的改变,各利益主体和责任主体不断分化并相互独立。工伤1—4级职工的工伤保险待遇与养老保险待遇的衔接问题引发了很多争议。矛盾的焦点集中于工伤1—4级职工的劳动关系是否应该保留,以及达到法定退休年龄之后是否应该转为享受养老保险待遇问题。

2011年《〈工伤保险条例〉修正案》(以下简称《修正案》)第三十五条规定:“职工因工伤残被鉴定为一级至四级伤残的,保留劳动关系,退出工作岗位”;“工伤职工达到退休年龄并办理退休手续后,停发伤残津贴,按照国家有关规定享受基本养老保险待遇。基本养老保险待遇低于伤残津贴的,由工伤保险基金补足差额”。

在实际政策操作中,各地对政策的解读以及实施办法千差万别。其中,湖北省和广州市的做法较具代表性。湖北省规定:1—4级工伤事故发生后,应保留劳动关系,企业和职工继续缴纳养老保险费;工伤职工达到退休年龄后,从享受工伤保险待遇转为享受养老保险待遇。值得注意的是,对于1—4级工伤人员,《修正案》中仅仅规定继续缴纳医疗保险费,并不涉及是否继续缴纳养老保险费。广州市规定:职工因工致残被鉴定为一级至四级伤残程度的,应当退出生产、工作岗位,终止劳动关系,办理残疾退休手续,由工伤保险基金按月计发相应待遇;职工与原单位保留劳动关系的,按照《修正案》第三十五条规定执行。

因此,急需从国家层面对相关政策进行统一,以避免政策解读的随意性和执行上的混乱性。但面临以下困境:工伤1—4级职工转入养老保险是否需要缴费?谁来缴费?缴费年限没有达到15年怎么办?从来没有参加过养老保险的工伤1—4级职工怎么办?

(二) 相关研究综述

文献搜索结果显示,目前国内针对工伤1—4级职工达到法定退休年龄之后待遇问题的研究成果很少。国外文献中虽有涉及工伤保险的研究成果,但没有发现针对工伤1—4级的研究,专门针对工伤1—4级职工工伤待遇与养老保险待遇衔接的研究成果亦十分有限。

^① 赵曼,吕国营.社会保障学[M].北京:高等教育出版社,2010:67~80

国内研究方面,向春华首先对工伤 1—4 级职工的工伤待遇与养老待遇的衔接问题进行研究,分析了工伤保险保障模式和现行混合模式(不缴纳养老保险费)的优势,认为最优模式为“以养老保险为主,工伤保险为辅,缴纳养老保险费”^①。但作者并未对该模式进行充分的可行性论证。

国外研究方面,Robert 和 Michael 以工伤发生率为因变量,以工资率、工伤职工的补偿规则、劳动力的个人特征以及企业特征为自变量进行分析,发现越慷慨的工伤补偿支付与越高的工伤发生率相关,从而损失更多的工作日,并影响生产率^②。Georges 和 Pierre 考察了员工的道德风险与工伤补偿之间的关系,其中员工的道德风险主要是用工伤康复期的差异来度量的。研究结果表明,在信息不对称的情况下,越难诊断的工伤疾病,其发生道德风险的可能性越大^③。

(三) 研究思路与方法

课题组拟从以下七个方面对本课题展开分析和论证。

第一,从纵向和横向两个视角分析我国工伤保险制度的历史沿革。既比较计划经济和市场经济条件下工伤保险制度环境以及制度本身的异同,也对比同一时期不同地区工伤保险制度的差异,从我国社会保险制度非均衡协同演化的轨迹来探寻矛盾的起因与问题的根源。

第二,从社会保险项目的基本性质出发,运用系统论的研究方法,研究工伤保险和养老保险的关系,尤其是工伤保险向养老保险转移负担的途径,分析这种风险与责任转移的后果,并界定二者的制度边界。

第三,从理论与实践两个方面探讨工伤 1—4 级职工是否应该保留劳动关系,并根据我国实际情况提出劳动关系保留与否的判断标准。

第四,运用相关数据分析工伤 1—4 级职工的性别结构、年龄结构等特征,探析工伤 1—4 级发生的行业与企业特征,摸清工伤保险基金的收支与结余情况,了解工伤 1—4 级职工领取待遇的情况等。

第五,通过国际比较分析,了解欧盟、美国、日本等发达国家的工伤保险与养老保险在待遇支付方面的关系,以为我国伤残津贴与养老保险待遇的衔接提供借鉴。

第六,在前述分析的基础上,针对工伤保险待遇与养老保险待遇的衔接及其责任转移问题,提出政策调整的建议。

第七,从经济、技术、管理等方面来论证政策调整方案的可行性,并分析不同利益主体在政策调整后的变动效应。

① 向春华. 论工伤保险与养老保险的衔接——《工伤保险条例》修改建议案之四 [J]. 劳动保护, 2006 (10): 60~61

② Robert L. Ohsfeldt and Michael A. Morrissey. Beer Taxes, Workers' Compensation, and Industrial Injury [J]. *The Review of Economics and Statistics*. 1997, 79 (1): 155~160.

③ Georges Dionne and Pierre St-Michel. Workers' Compensation and Moral Hazard [J]. *The Review of Economics and Statistics*. 1991, 73 (2): 236~244.