

# 工伤保险省级统筹的实践与思考

——基于贵州的实践

谢丹青 刘洋

(贵州省人力资源社会保障厅)

**摘要：**贵州省于 2014 年实施工伤保险基金省级统筹管理，时至一年，取得了基金共济能力增强，管理服务水平提升的良好效应，同时，也显现出省级统筹下地方权责意识减弱，缺乏相应的激励约束机制等问题。要确保省级统筹良性运行，就需要进一步优化管理措施，增强各级职责。

**关键词：**工伤保险，省级统筹

社会保险基金的统筹层次决定了社会保险基金的共济能力和保障能力，工伤保险基金由市级统筹逐步提高到省级统筹，不仅是工伤保险条例所规定，也是提高工伤保险抗风险能力、扩大共济和基金管理绩效的选择。2004 年，贵州省起步建立工伤保险制度，实行工伤保险基金市级统筹管理。2014 年 7 月，贵州省工伤保险基金实行省级统筹管理，成为全国除直辖市外首家实现工伤保险基金省级统收统支的省份。一年的实践，省级统筹已初见成效，令人鼓舞。

## 1 实施背景

随着社会经济的发展，劳动者流动增多，市州间同类用人单位费率不同，工伤职工待遇差异大，执行政策和医疗费审核把握标准不统一带来的问题越来越多。同时，随着工伤保险覆盖面不断扩大，特别是煤矿等工伤事故高风险行业作为重点扩面对象纳入后，这类行业相对集中的地区，工伤发生率较高，工伤保险基金支出增大，地区间基金不平衡问题开始出现。2013 年，全省 9 个市州中，两个地区出现缺口，安顺市、六盘水市当期结余率为-23%和-17%，如不及早采取措施，个别基金累计结余少的地区，待遇支付将出现较大困难，甚至不能确保按时足额支付。加上全省经办管理薄弱，工伤医疗费用支出占整个基金支出的比重过大，且逐年上升，2013 年同比增长 56%，给基金带来较大压力，尽管工伤职工自身特点决定了人均或次均医疗费用可能比医保病人高一些，但实际上却大大高于城镇职工医保，人均住院费用 16425 元，是城镇职工医保的 2 倍以上，部分地区甚至高达 3 万元。全省信息化建设滞后，除贵阳市、遵义市建立了信息系统外，其余 7 个市、州均系手工、半手工操作，严重落后于其他省市。因此，由省级统领，提高统筹层次，统一政策制度，规范经办管理，提升经办能力，加快信息化建设，成为当务之急。

## 2 实施内容

2.1 统一政策制度。以《贵州省工伤保险基金省级统筹管理实施意见》为基准，省里配套出台 16 个文件，包括工伤认定管理、费率确定机制、业务规程、财务管理、工伤医疗目录管理、工伤预防管理、工伤医疗康复管理、工伤康复服务规范、工伤康复定点机构准入标准、辅助器具配置管理、劳动能力鉴定质量管理、劳动能力鉴定监督管理等方面，基本涵盖了工伤保险管理全过程，全省遵照执行。

2.2 统一业务规程。制定全省统一的业务规程，实行“工伤认定、劳动能力鉴定、工伤保险经办”三位一体管理。包括单位参保登记、缴费基数核定、浮动费率核定、缴费结算、工伤事故报告、工伤认定申请、受理、作出决定、送达、归档、争议处理、劳动能力初次鉴定、再次鉴定、复查鉴定、工伤医疗、医疗康复与辅助器具管理、一次性待遇审核支付、定期待遇审核支付、涉及第三人的待遇审核支付、先行支付审核、工伤待遇调整和确认、基金财务管理、信息系统应用与维护、稽核内控、权益记录与服务等。明确操作岗位，对一般性业务设置初审、复审二级岗位，对风险程度较大的业务设置初审、复审、审批三级岗位，各业务环节既独立操作，又相互衔接，既职责明确，又相互制约。

2.3 统一信息系统。借用“金保工程”的平台，建立工伤保险子系统，并以“优先保运行，随后抓提升”为原则，在较短的时间内在全省部署上线，满足业务操作需要，实现同级横向各个业务环节的信息共享，纵向省、市、县三级管理的互联互通。目前，工伤认定、劳动能力鉴定和经办业务均通过系统办理，一举改变了过去手工、半手工操作的情况，能够较好防止违规操作，省里还可随时掌握各地业务工作情况，利于加强指导。

2.4 统一基金管理。工伤保险基金由省级统收统支，市、州社会保险经办机构只设基金收入户和支出户，不设财政专户。县级每月 25 日前，将征缴基金通过本级基金收入户划转至市级基金收入户，市级每月 28 日前划转至省级基金收入户，省级月末将收入户基金全部划转至财政专户。基金支出方面，通过信息系统逐级生成基金支出汇总表上报，经省级社保经办机构审核后，及时划拨至市级基金支出户，再划入县级基金支出户。为确保待遇发放，在市（县）支出户上预留两个月周转金。同时，市州原结余基金暂存当地，2016 年 6 月 30 日前，上缴省级工伤保险基金财政专户。为明确地方在基金征收上的责任，实行基金预算管理，每年度，经省人民政府批准后，由省级下达各地工伤保险基金年度收支预算，因未完成征收任务形成的基金缺口，由同级财政弥补。

2.5 实施精细化管理和服务延伸。在上述“四统一”的基础上，进一步细化管理职能。如，建立工伤认定会商机制，对案情复杂争议较大、视同工亡等工伤案例，由省工伤保险行政部门组织省、市工伤保险行政、经办、劳动能力鉴定以及法规等部门共同会商，形成共识；制定劳动能力鉴定质量考核办法，细化考核指标，提高鉴定质量；建立事故报告制度，要求用人单位发生事故后，在 24 小时之内报送事故快报，经办机构录入信息系统，生成事故报告回执，告知用人单位如何进行就医管理，如何申请工伤认定和鉴定，以及有关注意事项，并开具就医通知书，医疗机构可查看下载，按服务协议开展工作；建立全省统一的工伤保险药品、诊疗项目、医疗服务设施标准及一次性医用材料“三目录”标准数据库，作为工伤医疗费用结算依据。

### 3 实施成效

3.1 各地工作均衡发展。通过省级统筹的撬动，工伤保险各项规章制度由省建立健全，改变了原地区政策分散，标准差异大的状况，缓解了地区之间发展不平衡的矛盾，诸多问题得以解决。如，原部分地区由于基金结余小，工伤预防、康复工作无力探索，现按统一的政策和标准即可推进相关工作；原地区之间费率及费率浮动办法不一，影响用人单位公平发展的问题，现因费率和费率浮动办法统一可得以解决；各地工伤职工工伤待遇也不再因地区政策、标准、基数差异而形成差距。

3.2 基金调控能力增强。截至 2015 年 6 月底，全省工伤保险参保人数 280 万人，享受长期待遇人数 24052 人，从 2014 年 7 月至 2015 年 6 月，共征收工伤保险基金 13.8 亿元，市州悉数上缴省级，发放工伤待遇 11.3 亿元，累计结余 18.2 亿元，“盘子”大了，互济能力增强了，能够确保全省各市州工伤保险待遇按时足额发放，解除了支付风险之忧，并为调整费率，减轻用人单位负担奠定了基础。

3.3 管理能力大幅提升。在 2014 年全省工伤人员长期性待遇提高 20%的情况下，基金支出同比下降 7%（全国工伤基金支出年均增长为 29.2%），其中工伤医疗费用下降 12%，人均住院费用从 16425 元降到 14484 元，环比下降 12%，系 2008 年以来，首次出现下降。如，安顺市省级统筹前缴费基数低，经办管理薄弱，对协议医疗机构监管不力，出现基金缺口 3600 多万元，省级统筹后，严把基金入口和出口关，缴费基数提高了 24%，医疗费用支出下降 18%，用省级统筹以后的收入冲减缺口后，尚有结余 668 万元。

3.4 服务水平得到提高。以工伤事故快报和就医通知书管理的方式，解决了过去工伤医疗在先、工伤认定结论在后带来的不能及时结算的问题。年内可实现省内异地就医联网结算，避免参保人员就医费用“垫资”和报销“跑腿”难题。

3.5 信息化管理上台阶。实现工伤保险信息数据大集中，省内不同区域职业病人员在全省流动信息可共享，有利于预防和控制职业病骗保。通过信息系统经办业务，及时便捷准确。

### 4 存在问题

4.1 地方权责意识减弱。一方面，由于基金上缴，省与市、县之间利益格局发生变化，地区基金结余优势丧失，基金缺口兜底责任上交，导致地方有从原来“主动作为”向“被动管理”转变的趋势，缺乏管理动力，甚至出现个别县放松管理，基金支出增大的现象；另一方面，实行“四统一”后，基层管理不规范、操作随意行为受到约束，一时难以适应，部分地方矛盾上交，而省级无论是从职责职能，还是管理人员，都不足以应对全省各种问题。

4.2 缺乏有效的激励约束机制。虽然基金管理办法中规定，“未完成征收任务形成的基金缺口，由同级财政弥补”，事实上，各级的基金征收任务一般均能完成，而在完成任务之后，不再有继续扩面征收的动力，即缺乏多收有益的机制。地方原来可以从工伤保险基金中提取工伤认定调查费，以缓解办公条件差、人员经费不足等方面的问题，省级统筹后，由于《工伤保险条例》中没有明确，难以突破，影响地方积极性。

## 5 认识与思考

5.1 实行省级统筹，要把握时机，在利弊冲突中果断决策。从贵州省来看，如操之过急，会因工作基础不牢以及基金未出现潜在风险，造成实施阻力较大。如果操之过晚，则因个别市、州基金缺口过大引起其他市、州抵触。省级统筹后，改变了市级统筹模式下各地自求平衡、自我管理的格局，打破了原有利益关系。难点在于既要实行省级集中管理，又要保持基层工作积极性；既要划清各级的责任边界，又要树立全省一盘棋思想；既要体现公平，又要维护效率。以贵州省一年的实践来看，有利有弊，利远大于弊。基金统收统支，实现全省互济，促进制度公平，是化解矛盾冲突，实现系统平衡的有效方式。

5.2 省级统筹成败的关键是切合实际，找准着力点。贵州大多数市、州在经济社会发展状况、工伤保险工作基础等方面条件差别不大。因此，我们的经验是一统到底，即坚持“四统一”。因为制度不统一，形成攀比；基金不统一，难以调剂；管理不统一，监管乏力；信息不统一，影响效能。在“四统一”中，政策制度是根本和引领，是实施省级统筹的基本遵循；业务规程是确保政策落地的主要手段，是管理的重要基础，制定全省统一的业务经办标准，强制推行，是改变基层管理薄弱最直接的手段，也是社保服务的品牌标志；信息系统是经办服务的重要保障，是提升管理能力的关键所在；基金管理是省级统筹的根本所在，是改变管理模式的核心内容。

5.3 高度重视省级统筹后显现的问题，加以解决，确保省级统筹持久地发挥正面效应。一是建立激励约束机制。可采取包括扩面征收、业务管理等内容的积分制管理，将积分情况与提取工伤预防、工伤康复等费用挂钩，实行定期通报和年终评比制度。二是完善政策体系，应用费率调节手段，根据基金收支率，实行差别费率与浮动费率，鼓励地方政府和用人单位重视安全生产，减少工伤事故发生。三是进一步强化科学管理，合理制定年度目标任务，优化信息管理系统，探索与住建等多部门联网，适时掌握可扩面信息，加大宣传工作力度，使企业主动参保。

### 参考文献：

[1]贵州省人力资源和社会保障厅，贵州省财政厅。贵州省工伤保险基金省级统筹管理实施意见（人社厅发[2013]29号）[Z]. 2013.

[2]王跃辉。化解工伤保险基金支付风险的对策与措施[J]. 中国医疗保险，2015，83（8）：59-61.