

工程监理职业责任保险的 现状及发展趋势*

谢琳琳, 何清华, 乐 云

(同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

[摘 要] 本文总结了我国工程监理职业责任保险试点四年以来的经验与不足, 剖析了不足的深层原因, 分析了工程监理职业责任近年出现的新特点, 并指出了进一步推行工程监理责任保险试点的重要意义及其未来发展趋势。

[关键词] 工程监理; 职业责任保险; 发展趋势

Abstract: The experiences and deficiencies in the latest four years experimentations on project supervision professional liability insurance are firstly summarized, and the profound causes of deficiencies are discussed. Then the new characteristics of project supervision professional liability insurance appearing in recent years are analyzed. Finally the important significance to further boost experimentations on project supervision professional liability insurance is presented and the trend of development is indicated.

Key words: project supervision; professional liability insurance; trend of development

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] B

[文章编号] 1002-851X(2007)02-0004-05

引言

职业责任保险 (Professional Liability Insurance), 更常被称为职业赔偿保险 (Professional Indemnity Insurance), 是把全部或部分风险转移给保险公司的一种机制, 由保险公司向那些由于职业人员疏忽履行其照管的职责造成的损失而有权获得的当事方进行赔偿^[1]。我国工程监理职业责任保险于2002年4月首次在上海推行以来已经试点了四年, 虽然取得了一些经验, 但同时也暴露出了许多问题, 为了进一步推进我国工程监理职业责任保险的发展, 迫切需要对工程监理职业责任保险进行重新认识, 重新思考。

1 试点工作的经验与不足及其原因分析

目前我国工程监理职业责任保险处于开发与试点阶段。2002年4月, 上海率先在全国试行监理责任保险制度, 推出当年共有11家监理企业投保, 至今共有16家监理企业投保, 收到保费100多万元。深圳于2002年8月23日通过了《深圳经济特区建设工程监理条例》, 条例的第二十条明确规定“监理单位应当为其监理工程师办理执业责任保险。具体办法由市主管部门另行规定。未办理职业责任保险的, 不得承担监理业务。”2003年3月, 广东湛江中国人保各分支机构推出了工程监理责任保险, 在广东湛江进行了试点。到目前为止, 天安保险公司、平安保

* 基金项目: 建设部建筑市场管理司课题: 工程监理职业责任保险研究[(2006)011号]

险公司、太平洋保险公司等多家保险公司先后推出了该险种,试点范围逐步扩大,天津、山东等省市也纷纷加入试点行列。

工程监理职业责任保险经过四年的试点,取得了以下经验:一是各地的试点工作采取了当地政府倡导,协会沟通、指导,业主要求和监理企业自愿投保相结合,市场化运作,非强制性的模式,事实证明在工程监理责任保险起步阶段,各种数据欠缺(例如监理职业人员的职业责任事故造成的损失统计资料有待系统收集),各方情况有待摸清(例如保险额度的确定是否合理等)的情况下,采用这种模式符合国情,是一种谨慎的摸索方式;二是通过试点,提高了监理行业的风险管理意识,不少监理企业从冷漠对待、被动接受转变为主动参与;三是在建立引进保险经纪人制度方面做好准备,为完善我国保险监督机制打下了基础。

同时,试点工作也存在诸多不足,具体分析如下:

(1)工程监理责任保险产品的可操作性欠佳。我国工程监理责任保险产品拷贝国外产品的痕迹过重,甚至连文字规定也带有直译国外文本的痕迹,多有“舶来品”之嫌,而结合我国国情、贴近市场需求方面则不足,这使得该险种的可操作性大打折扣。具体表现在现行条款中“保险责任”界定上存在责任范围不明确或范围狭窄的问题,无法切实有效转移监理职业责任风险;“责任免除”方面存在相关条款比较简单,部分条款的含义不十分明确的缺陷;现行条款中欠缺关于“保险期限”的规定等等。

(2)工程监理责任保险业务量狭小。试点工作反映出我国工程监理职业责任保险需求在理论和现实之间存在巨大差距,一方面监理职业责任风险事故频频发生,从理论上说转嫁职业责任风险的要求应该普遍存在,但另一方面却是绝大部分的监理企业和监理从业人员对该险种持冷漠和拒绝的态度,投保企业寥寥无几,例如中国人民保险公司天津分公司推行这一险种一年内,竟无一家企业投保。

(3)工程监理职业责任保险进展缓慢。监理职业责任保险自起步以来,一直在低谷中徘徊,各项工作进展都很缓慢,这为积累有关数据资料进一步完善该险种带来了困难。

导致以上不足的原因是多方面的,但主要是由于工程监理责任保险推行过程中存在以下障碍。

(1)体制障碍。首先是我国的民事法律制度不健全,关于损害赔偿的相关民事法律在很大程度上仅限于粗线条的勾勒,细化工作还远远不够,这直接影响了监理职业责任的界定,责任界定不清,在赔偿时就会相互扯皮,争论不休,耗费大量人力物力,从而不可避免地阻碍该险种的推广应用。

其次是国家的政策支持力度不够,保险业整体税负偏重,影响了保险企业自我积累能力的提高,而责任保险承担的责任和风险是无形的,在设计产品时却无法将所有风险都一一考虑在内,国内保险公司从自身的经济、技术及风险管理能力出发,将开发职业责任保险视为“鸡肋”,这使得我国职业责任保险的发展处于被动地位。另外,保险监管制度发展滞后,保险中介市场有待培育。同时,我国缺乏权威鉴定机构来明确判断责任归属,对责任纠纷进行仲裁。

最后,我国的诚信体系尚未建立,一些政策条文在试点工作中没能兑现,例如某市颁布的该市建设工程监理管理暂行办法中规定投保了责任险的监理企业在工程投标中优先考虑,但实际上从没真正地执行过该项规定,这在某种程度上打击了投保责任险的监理企业的积极性。

(2)社会环境障碍。由于媒体舆论的宣传和监督的力度不够,至今仍然有许多企业对该险种不了解、不信任。建设方认为投保是一种变相提高监理服务费的手段,监理方则普遍认为理赔手续繁琐,费时费力,因此对该险种没有太高的热情。在保险体系完善的国家,购买职业责任保险是信用的体现,一个职业咨询师没有购买职业责任保险,会被认为没有承担责任的能力,或主观上没有承担责任的愿望,会极大地阻碍其职业生涯的发展^[9]。但实际调研发现:我国监理市场“僧多粥少”的情况造成监理企业之间竞争异常激烈,监理企业投保仅仅是为了标榜自己有经济实力投保,而实际上绝大部分投保的企业并不打算理赔,因为理赔会对企业带来污点,有损企业形象,不利于今后承揽业务。因此,他们投保时考虑更多的是赔偿额度越低越好,却极少关心保险合同的其他条款。这种做法阻碍了责任保险的经济补偿和社会管理作用的真正发挥,不利于该险种的健康发展。

(3)技术障碍。工程监理职业责任保险是技术含量最高的保险产品之一,保险公司必须清楚地了解当地市场条件和环境,获得有关投保人、投保标方面的充分信息

才能合理开发产品,这需要具备全面完整的行业统计数据,而统计数据需要通过各种途径进行持续的监控和收集。但我国的监理行业只有十多年的历史,责任风险管理方面积累的数据资料相当欠缺,加之我国的保险公司普遍缺乏监理行业的专业技术人才,对监理行业的情况了解不够深入,这些都不同程度地影响了该险种的开发与推展。

2 工程监理职业责任新特点及其原因分析

近几年,随着我国工程监理事业的不断发展,我国的工程监理职业责任呈现出了新的特点,这些新特点给工程监理职业责任保险带来了不可忽视的影响。

(1)工程监理范围的扩大带来监理职业责任范围的扩大

虽然目前我国绝大部分的工程监理企业从事的是施工阶段的监理,如对北京、上海、江苏、浙江等十六省市 172156 个监理工程的调查统计,从事施工阶段质量、进度和投资控制的有 148192 个,占 86.08%,而从事前期咨询、勘察设计、招标代理、设备采购与建造等阶段咨询服务的仅占 13.92%^[3]。但是,我国建设工程监理制度的建立目标是对工程建设实施全过程、全方位的监理,即从项目决策阶段的可行性研究开始,到设计阶段、招投标阶段、施工阶段和工程保修阶段都实现监理,因此,从监理行业的长远发展来看,工程监理范围必将从目前的施工阶段不断往前、后阶段扩大。特别是我国加入 WTO 后,我国工程监理实施“走出去”战略,工程监理行业国际化进程加快,工程监理发展空间不断拓宽,工程监理职业责任风险随之扩大。

为了满足工程建设的实际需要,施工阶段传统意义上的“三控制两管理一协调”的监理范围正不断突破。例如,安全监理职责近几年逐渐凸显,监理合同和监理大纲中几乎都详尽列出了安全监理的职责范围,有的直接把安全控制作为监理的主要任务之一,改为“四控两管一协调”。2002 年,在六部委下发了“关于在重点建设工程项目中开展工程环境监理试点的通知”后,环保也列入监理范围,而这与职业健康安全也是息息相关的,于是有的监理组织又把安全和环保作为两个监督项目,变为“三控两管两监督一协调”^[4]。

(2)工程监理任务的加重带来监理职业责任强度的加重

2001 年,建设部的 86 号部令《建设工程监理范围和规模标准规定》规定了必须实行监理的建设工程项目的具体

范围和规模标准。但是由于我国多年来代表市场履行对工程质量进行管理的政府质量监督机构退出了工程建设过程的监管,把市场和责任的空间转给了监理^[5],各地随意夸大强制监理的工程范围,将工程监理作为政府监督管理的“拐杖”^[6],有的地方甚至强制要求所有的建设工程都要监理。这造成了监理力量与监理任务严重失衡,使得监理工作难以到位,保证不了工程监理的质量,这无疑加大了监理职业责任风险。

建筑业作为我国国民经济的支柱产业,这几年发展极为迅猛,许多投资大、工期长、工艺复杂、科技含量高的工程投入建设,新材料、新工艺等不断推陈出新,对监理的投资、进度和质量控制等各项工作都提出了更高的要求。但与此同时,我们从传媒获悉,各种建筑责任事故发生的严重程度及其频率呈同比增长,形成了生命财产的隐患和威胁^[7]。据统计,近年来建设工程生产安全事故在国内各产业系统中仅次于矿山,居第二位;死亡人数仅次于交通、矿山事故,居第三位;死亡人数占全国生产事故总死亡人数的 25% 以上^[8]。这些建筑责任事故发生有相当一部分原因在于监理工作的失职或不到位,例如上海轨道交通 4 号线“7.1”重大工程事故。一方面是监理工作的超负荷运作,另一方面是对监理工作质量提出了更高的要求,这使得工程监理职业责任的强度空前加重。

(3)工程监理职业责任不断趋于细化

工程监理的职业责任是动态变化的,随着我国相关建筑法律法规、监理行业标准条文的不断完善,工程监理职业责任不断清晰细化。例如,监理单位要不要对安全生产承担责任、承担多大的责任,这是行业内近年反映比较强烈的问题,至今对这个问题还存在争议。这是由于《建设工程安全生产管理条例》只是对监理企业在安全生产中的职责和法律责任做出了原则上的规定,因此各地在实际操作中理解和掌握的尺度不尽相同。针对这一问题,建设部拟出台指导意见,该意见以《条例》为依据,对监理的安全管理工作内容、工作深度进行细化,并对监理应承担的责任进行明确界定。据有关人士透露,该意见已经成熟并将很快推出,一旦推出将促使监理安全责任如何承保问题得以解决。

(4)扭曲的社会认知人为扩大了监理的职业责任

长期以来,社会对监理行业存在误解,认为“花了钱请监理,工程建设过程中就不应该‘出事’,如果‘出事’就是监理的责任”。这种误解使得监理责任呈现人为扩大趋

势,超出了现行法规体系对监理职责的规定,而对应的支撑权力又未增加,且又无相应的利益补偿,而仅如此,监理的服务价格还持续走低,监理作为一个行业在超载下运行,正逐渐沦为被转嫁责任的弱势群体^[9]。社会认知虽不是法律、法规,但它是一种认识上的惯性力,不匡正社会认知,就不能正确界定监理的责任^[9]。

上述种种原因带来了工程监理职业责任扩大的趋势,如何有效地转嫁监理职业责任风险,引导监理行业健康发展已成为当前一个迫切需要解决的问题,而职业责任保险作为一种有效的风险管理手段,建立健全工程监理职业责任保险制度乃大势所趋。

3 加快推进工程监理职业责任保险的重要意义

建设部建筑市场管理司司长王素卿认为:建立工程监理职业责任保险制度是提高工程监理水平,保证工程质量,完善市场管理制度,建立社会监督体系的重要措施;也是强化工程监理单位与监理工程师法律责任,监督他们依法执业,减少监理工作风险的有效办法;是控制监理风险,增强工程监理企业抵抗风险能力的有效途径^[3]。

建设部副部长黄卫指出“要积极推行工程质量保证保险和执业资格人员责任保险制度”^[10]。中国保监会主席吴定富多次强调“保险业要重点发展商业养老保险、健康保险、农业保险和责任保险四大业务领域”^[11]。建设部发文表示要在2006年本着积极推进、稳妥发展、总结经验、不断完善的原则,选择两、三个省市进行工程监理职业责任保险制度的试点,通过试点,积累经验,同时,着手研究制定工程监理职业责任保险的指导意见,推动建立我国工程监理职业责任保险制度^[12]。建设部和保监会联合发文,在《关于推进建设工程质量保险工作的意见》中指出监理单位应积极投保相应的责任保险^[13]。建设部、国家发展与改革委员会等六家部门联合发文,在关于加快建筑业改革和发展的若干意见中指出要“建立和完善工程风险管理制度,……,推行工程设计、工程监理及其他工程咨询机构执业责任保险制度等,用经济手段规范市场主体行为”^[14]。我国建设事业“十一五”规划纲要中提出“支持市场主体之间自愿采用担保、商业保险等手段规避风险”。我国保险业第十—五规划中也提出要通过规划,力求在农业保险、责任保险、医疗保险和养老保险等方面取得重大进展,实现保

险业的突破性发展。

在学术界,关于工程监理职业责任保险的相关研究是热点,目前为止,先后有深圳大学的王家远做了《监理职业责任保险制度》课题研究;西安建筑科技大学刘华等学者做了《建设监理制度中若干法律问题研究》课题研究;天津大学的王雪青等学者做了《建设工程监理责任保险理论与实践研究》、《建设工程相关职业责任保险研究》等课题研究,还有众多的专家学者都从不同角度对此问题做了深入研究,取得了许多对进一步推进工程监理职业责任保险制度有益的成果。

由此可见,从中央各部委到地方各部门,从理论研究的学术界到实践应用的企业界都充分认识到了工程监理职业责任保险制度的重要性,加快推进工程监理职业责任保险发展成了当务之急。

4 工程监理职业责任保险的发展趋势

(1)从经济发展角度分析。我国目前的经济发展可以说正处于从粗放式增长向集约式增长的一个转折期,从注重产量向注重产品质量的过渡,有效供给不断增加,有效需求逐步扩大,特别是近年国民经济结构不断调整,第一产业比重日趋下降,与责任保险发展较密切的第二、三产业(如建筑业等)的比重不断加大,这为责任险的发展提供了有利条件。随着我国经济的不断发展,对正式的风险分担机制的依赖程度将不断提高,在这样的宏观经济背景下,责任保险必将迎来一个迅速发展的时期。

(2)从法律完善角度分析。随着依法治国理念的不断深入,我国法制建设的步伐日益加快,多部法律法规相继出台,为责任险的发展提供了基本的法律依据。人们的法律意识和维权意识不断提高,通过经济手段和法律途径来转嫁责任风险逐渐成为人们生产和生活中不可或缺的需求。

(3)从保险行业角度分析。近年我国财产保险的主险市场已经接近饱和,必须开发新的领域和险种来进一步开拓市场和寻找新的增长点,发展市场潜力巨大的责任保险就成了各保险公司面临的挑战。目前,我国责任保险占整个财产险业务的比重仅为5%左右,而在发达国家,这个比例一般都在20%以上,有的国家甚至达到40%^[15]。如达到欧美的责任保险市场占比水平,责任保险的险种将要翻10倍以上^[16]。因此,通过加大国家政策支持来引导保险公司在

资源配置上逐渐向责任保险产品倾斜,那么作为责任险中的一个重要产品的工程监理职业责任保险必将迅速发展壮大。

(4)从监理行业角度分析。我国监理行业的蓬勃发展是有目共睹的,截至2005年底,全国工程监理企业总数为7300多家,比2004年增加了一千多家。据统计,我国工程监理业务所涉及的索赔金额年均4000万元人民币左右^[17]。如此巨大的监理市场,并且从上文对近年监理职业责任出现的新特点的分析可见,我国的监理职业责任保险存在巨大的需求市场。在我国已经加入WTO的新形势下,世界建筑市场必然逐步融为一体,我国的建设管理制度,包括建设监理制度必然会逐步和国际惯例接轨,监理行业必然会逐步对外开放。在国际咨询市场上,购买职业责任保险是咨询工程师从业的必要条件,因此,我国推行工程监理职业责任保险制度是顺应时世潮流的必然选择,是我国社会主义市场经济发展的必然要求,这体现着市场经济下权利和义务对等的原则,是市场经济发展的一种标志。

5 结语

综上所述,可以说我国工程监理职业责任保险在几年的摸索试验期后,必将会迎来一个发展的高潮期。因此,及时地对当前我国工程监理职业责任保险试点工作做总结和反思是完全必要的,这正如建设部黄卫副部长指出的“工程监理是我国建设领域中的一个新兴行业,理论基础薄弱,行业中出现的许多新情况、新问题需要我们不断地分析、研究,如监理职业责任保险制定,……,特别是大专院校、研究机构和有条件的企业,要加强工程监理理论研究,不断完善监理理论体系,指导监理实践工作,为政策法规的制定提供科学、可靠的依据^[18]”。▲

[参考文献]

- [1]国际咨询工程师联合会.职业责任保险入门[M].北京:中国计划出版社,2001.
- [2]米兰英.建筑业职业责任保险分析[D].天津:天津大学管理学院,2005.
- [3]王素卿.统一思想,狠抓落实,推动工程监理工作健康发展——在全国建设工程监理工作会议上的总结讲话

[EB/OL].<http://www.bjinfobank.com>.

[4]许光华.水电工程建设安全监理及监理责任[J].水电勘察,2005(2).

[5]徐逢治.责任保险,爱你不容易[N/OL].建筑时报.

[6]江毅东.工程监理属性分析[J].建筑经济,2005(2): 64-66.

[7]李文波.如何降低及防范工程建设监理活动中的安全责任风险[J].铁道勘察,2004(3): 66-71.

[8]何万钟.论监理责任与维权[J].建设监理,2005(2): 12-16.

[9]何万钟.浅谈监理责任[J].建设监理,2001(6): 56-58.

[10]黄卫.改革创新,科学发展,努力开创工程监理工作新局面——黄卫副部长在全国建设工程监理工作会议上的讲话[EB/OL].<http://www.bjinfobank.com>.

[11]齐闻朝,夏庆军,吴定福在全国保险工作会议上指出毫不动摇地促进保险业可持续发展[J/OL].金融时报,[2005-01-10].<http://www.bjinfobank.com>.

[12]建设部将试点工程监理责任保险制度[EB/OL].<http://www.3s3s.cn>.

[13]建设部.中国保险监督管理委员会关于推进建设工程质量保险工作的意见(建质[2005]133号)[EB/OL].<http://www.hinalawinfo.com>.

[14]建设部、国家发展和改革委员会、财政部、劳动和社会保障部、商务部、国务院国有资产监督管理委员会关于加快建筑业改革与发展的若干意见[EB/OL].<http://www.bjinfobank.com>.

[15]艾芳,陈瑜,赵晶.责任险仅是“画饼充饥”?[N].经济日报,2003-09-03.

[16]卢翔.论我国责任保险的发展[J].保险研究,2002(11): 26-28.

[17]廖琪华.中国人保推出新产品,工程监理责任保险现身湛江[EB/OL].<http://www.financianlnews.com.cn>.

[18]黄卫.关于加快我国建筑业改革与发展的思考[EB/OL].<http://www.bjinfobank.com>.

[19]齐勋.建设工程相关职业责任保险研究[D].天津:天津大学管理学院,2005.

[20]王家远.监理职业责任保险制度[R].建设部市场管理司课题研究报告,2002.

(编辑 易冰源)