

志愿者保险制度的困境与出路

田兴洪¹, 周艳红², 郭健³

(1. 长沙理工大学教务处, 湖南长沙, 410114;
2. 长沙理工大学马克思主义学院, 湖南长沙, 410114; 3. 司法部社区矫正管理局, 北京, 100020)

摘要: 美国、日本、波兰、西班牙等国以及我国台湾地区都有关于志愿者保险的立法和实践。而我国志愿者保险面临法律保障力度不够、保险体系不健全、经费保障不到位等困境, 需要尽快制定《志愿服务法》以加强对志愿者保险的法律保障, 并调整志愿者保险体系内部结构, 加强志愿者保险经费保障力度, 以进一步优化我国志愿者保险制度。

关键词: 志愿者; 保险; 优化路径; 《志愿服务法》

中图分类号: D922.284

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)06-0172-05

“愿意做志愿服务工作的人数已经成为一个公民社会健康状况的晴雨表。”^{[1][10]}随着我国志愿服务的逐步开展, 如何完善志愿者保险制度的问题日趋紧迫。本文拟对我国志愿者保险制度的若干问题略述管见, 敬请方家指正。

一、志愿者保险的意义与域外立法现状

(一) 保险是化解志愿服务风险的重要手段

志愿者是指那些非基于个人义务, 不计报酬, 自愿帮助他人、奉献社会的人; 志愿服务则是志愿者本着自由意志, 不以获取报酬为目的, 以表达对社会的积极关怀, 以组织形态提供的社会公益服务。志愿服务具有以下特征: 第一, 无偿性, 即不是为了经济上的利益而参加志愿工作; 第二, 自愿性, 即出于本人的自由意志; 第三, 公益性, 即是为社会 and 接受服务的第三方带来收获^{[2][12]}。志愿服务必然与一定的风险相联系。“风险是指某种事件发生的不确定性。”^{[3][2]}风险具有客观性、普遍性、不确定性、可测性、发展性等特征, 主要构成要素包括风险因素、风险事故和损失, 主要类型包括自然风险、社会风险、政治风险、

经济风险和技术风险等^{[3][2-9]}。而志愿者面临的风险主要包括受害风险(即志愿者在志愿服务中遭遇侵权损害的情形)和致害风险(即志愿者在志愿服务中损害他人权益的情形)两个方面。而化解志愿服务风险的重要手段就是保险。我国《保险法》规定, 保险是指投保人根据合同约定, 向保险人支付保险费, 保险人对于合同约定的可能发生的事故因其发生所造成的财产损失承担赔偿责任或保险金责任, 或者当被保险人死亡、伤残、疾病或者达到合同约定的年龄、期限等条件时承担给付保险金责任的商业行为。可见, 保险的主要功能就是分散风险、消化损失。

(二) 域外志愿者保险的立法现状

很多国家和地区都有关于志愿者保险的立法和实践。比如, 《波兰公益活动及志愿制度法》规定: “要告知志愿者其所提供的服务对健康及安全构成的一切风险, 以及防护这些风险的规则。”同时该法还规定: “志愿者享有保险利益。”美国的《志愿者保护法》甚至规定志愿者可享有广泛的侵权行为免责。该规则免除了在任何一个免税组织手下志愿提供服务的志愿者的责任, 其立法理由在于鼓励志愿者从事志愿服务事业。《西班牙志愿服务法》规定, 志愿者组织应“为志愿者人员加保平安保险, 保险内容适合志愿者所从事

收稿日期: 2014-03-14; 修回日期: 2014-10-18

基金项目: 2012 年度国家社会科学基金项目“社区矫正中的社区参与模式研究”(12BFX046); 2011 年度湖南省哲学社会科学基金项目“转型时期社区矫正与社区建设研究”(11YBB005); 2011 年度湖南省教育厅高等学校科学研究重点项目“社会管理创新视阈下的社区矫正与社区建设研究”(11A0020); 2012 年度司法部国家法治与法学理论研究项目“我国社会力量参与社区矫正机制研究”(12SFB2024)

作者简介: 田兴洪(1969-), 男, 土家族, 湖南保靖人, 法学博士, 长沙理工大学教授, 主要研究方向: 刑事法学; 周艳红(1967-), 女, 湖南长沙人, 长沙理工大学马克思主义学院副教授, 主要研究方向: 法理学; 郭健(1972-), 男, 河南淅川人, 法学博士, 司法部社区矫正管理局副研究员, 主要研究方向: 刑事法学

工作之特性及环境,且涵盖直接自志愿工作之意外及疾病危险”。我国台湾地区《志愿服务法》规定:“志愿服务运用单位应为志工办理意外事故保险,必要时,并得补助交通、误餐及特殊保险等经费”,并以此规定为依托建立了面向志愿者的保险制度。日本也设立了志愿者活动保险,将伤害事故与赔偿事故等作了详细的规定,如伤害事故被确定为“活动参加中突如其来的伤害:天灾,食物中毒,传染病”;赔偿事故被界定为“活动过程中伤害到别人的情况的赔偿金保证”等。日本“青年海外协力队”在志愿者福利保险方面作了完备的制度安排^[4]。

二、我国志愿者保险制度的困境

我国已有关于志愿者保险的立法规定,并积累了一定的实践经验。2007年10月,上海市志愿者协会为第12届世界夏季特殊奥运会注册志愿者投保了意外伤害保险^[5];2008年7月,杭州市城管执法局为杭州上万名城管执法志愿者投保了总价值1400万元的意外伤害保险^[6];2007年4月,中山市青年志愿者协会为全市12万志愿者统一投保了人身意外伤害保险^[7];2012年8月,成都市为6672名大学生志愿者办理了重大疾病和人身意外伤害综合保险,此前该市还为在岗的大学生志愿者参照事业单位标准投保了社会保险^[8];全国大学生志愿服务西部计划项目管理办公室为西部计划志愿者集中投保了“西部计划志愿者综合保障险”^[9];2010年上海世博会的“志愿者综合保险”惠及13万人次世博志愿者和1000个城市志愿者站点^[10];阳光保险集团则推出了“阳光志愿者关爱计划”,成为目前业内志愿者保险的亮点之一^[11]。综上所述,我国目前志愿者保险具有如下特点:第一,投保主体多为志愿者组织;第二,投保险种多为人身意外伤害保险,其保障项目主要是死亡保险金和残疾保险金;第三,保险金额不高,比如意外身故的赔偿金额普遍低于目前职业性事故伤亡的赔偿标准;第四,投保时主险和附加险搭配适用,根据需要灵活选择。

(一) 我国志愿者保险的法律保障较为薄弱

目前我们收集到了全国性和地方性志愿服务法规37部,其中28部法规规定了志愿者保险,占总数的76%;9部法规没有规定志愿者保险,占总数的24%。从这28部法规来看,我国志愿者保险的法律保障存在法律位阶偏低、规定内容笼统、不为志愿者投保的法律责任缺如等问题。其中,最突出的问题是法规内容

的差异性较大,主要表现在:第一,在经费来源上,10部法规规定设立志愿服务基金会,占总数的27%;1部法规规定设立志愿服务专项基金(汕头市),占总数的2.7%;1部法规规定设立社会建设专项资金(北京市),占总数的2.7%;25部法规只笼统规定志愿服务经费的来源和用途,占总数的67.6%。第二,在强制程度上,21部法规规定“应当”购买保险,占总数的75%;7部法规规定“可以”购买保险,占总数的25%。第三,在保险覆盖范围上,20部法规规定应当或可以为所有志愿者购买保险,占总数的71.4%;8部法规规定只对从事危险性较大志愿活动的特定志愿者购买保险,占总数的28.6%。第四,在投保主体上,21部法规规定应由志愿者组织投保,占总数的75%;1部法规规定应由志愿活动主办者投保(江苏省),占总数的3.6%;2部法规规定由志愿者组织或者志愿服务对象投保(陕西省、青岛市),占总数的7.1%;1部法规规定由志愿者组织或志愿者投保(湖南省),占总数的3.6%;2部法规规定由志愿者组织或志愿活动的举办者投保(天津市、江西省),占总数的7.1%;2部法规规定可以对投保主体进行约定(南宁市、广州市),占总数的7.1%;1部法规没有规定投保主体(北京市),占总数的3.6%。第五,在保险险种上,5部法规没有规定具体险种,占总数的17.9%;22部法规规定购买人身意外伤害保险,占总数的78.6%;1部法规规定购买意外伤害保险、财产保险(汕头市),占总数的3.6%。

(二) 专门针对志愿者开发的保险少

志愿服务内容和形式的多样性决定了志愿者保险需要多样化的保险险种以及多样化的保险费率。^{[3](299)}我国目前已开办的保险险种虽达几百种之多,但是专门针对志愿者开发的保险少,而且,由于目前各保险公司确定险种保险费率的职业类别表中没有志愿者这一职业类别或工种,使得我国现有志愿者保险的可操作性较差。这导致我国志愿者保险远远不能满足现实需要:一是国内愿意为高风险志愿服务保险的险种少,一些重大灾害救援的志愿者不得不投保可以为高风险工作赔偿的外国保险公司的保险;二是应急救援志愿者服务多为突发事件,投保生效期和服务期之间有一段真空时间,这就要求有针对应急志愿者的特殊险种;三是应制定志愿者保险的行业标准,应急救援志愿者可参考高风险职业的保险标准^[12]。

(三) 志愿者保险尚未形成主次分明、功能互补的险种体系

保险险种体系是指不同保险种类以及具体险种有序排列组合而形成的有机统一整体。目前我国志愿者

保险体系尚不健全,主要表现在:第一,志愿者保险的险种较为单一。联合国开发计划署于1999年就曾发布了专题报告《志愿精神在中国》,其中建议“招募单位应向志愿者提供……人身意外伤害保险、大病医疗保险和住院附加保险。”^{[13](21)}但是时至今日,我国志愿者保险仍多局限于人身保险,鲜有涉及财产保险和责任保险者。第二,志愿者保险险种之间尚未形成搭配合理、功能互补、规范有序的险种体系。第三,志愿者保险的主险、附加险之间尚未形成科学合理的、多样化的搭配组合和适用机制。

(四) 志愿者保险在不同保险类别和险种之间缺乏有效的衔接机制

首先,不同保险类别之间缺乏衔接、协调机制。志愿者保险大部分属于商业保险,但是也涉及社会保险和政策性保险。比如,抢险救灾、社区矫正等志愿者有时所面临的危险是极其严重的,不是个人能承担的,只能由国家和社会分担,提供法定的社会保障。我国《工伤保险条例》第十五条规定,职工“在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的”视同工伤,可享受工伤保险待遇。2008年汶川大地震发生后,北京、河北、江西等省市就曾纷纷出台政策,将相关志愿者在地震灾区的救助行为纳入工伤保险的范围内^{[14](32)}。其次,志愿者保险的基本险与附加险之间、人身保险、责任保险和财产保险之间缺乏有效的衔接、协调机制。

(五) 志愿者保险的资金保障机制不健全

我国志愿服务法规规定,志愿服务组织和志愿服务活动的经费来源包括政府财政支持、社会捐赠和资助以及志愿服务对象的资助等。但是上述机制难以落实,经费紧张仍然严重制约着志愿者保险的发展。2014年6月26日,北京市234.9万实名注册志愿者团体获得人身意外伤害保险,北京市政府财政每年将拨专款为所有实名注册志愿者购买保险^[15]。其实,该方案早在2013年12月就已经确定,只是由于资金缺口巨大,一直处于“难产”状态。比如,以购买每份平安一年期综合意外险投保费用82.6元计算,为所有注册志愿者上一年的保险费用约为1.94亿元^[12]。北京市尚且如此,其他省市尤其是中西部省市的财政难度可想而知。

三、改进我国志愿者保险制度的路径

(一) 加强对我国志愿者保险的法律保障

我国应制定《志愿服务法》,对志愿者保险的投保主体、保险险种、保险责任、经费保障以及不同险种

之间的衔接机制作出明确规定。建立合理的志愿服务风险分配机制,以审慎平衡志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象之间的权利义务关系。同时,应由民政部联合财政部、保监会联合发布推行志愿者保险制度的通知或制定出台具体办法,并由各级民政、财政、保险监督管理等部门建立健全志愿者保险工作机制,细化志愿者保险的实施措施^[4]。

(二) 开发更多的专门针对志愿者的保险

保险险种就是指保险公司提供给市场用于满足人们某种欲望和需要的产品,包括某种利益的保障、生存和财产安全的需要,以及责任和风险的转嫁和服务等^{[16](10)}。保险险种设计应遵循合法性、平等性、严谨性、通俗性等原则^{[16](68-71)},并考虑风险、市场、价格、效益、创新等因素。其中,风险因素是保险险种设计的直接依据和前提。因为任何保险险种的设计均基于所承保的对象,包括风险和责任是可保的。志愿者开展志愿服务面临的是大量的、同质的风险和责任,而且这些风险和责任对被保险人来说是或然的,损失的程度和其发生的频率是不能控制的,因而完全符合保险设计的基本原理^{[16](73)}。我们建议将我国志愿者保险分为三类(见表1):一是志愿者受害保险(简称“受害险”),其核心险种是人身意外伤害保险。当志愿者参与的志愿服务具有高风险性质时,可以强制志愿者组织为志愿者购买此类保险。二是志愿者致害保险(简称“致害险”),其核心险种是公众个人责任保险。当志愿者因疏忽或过失致服务对象等第三者时,由保险人代为承担赔偿责任^[17]。三是志愿者受害或致害混合保险(简称“混合险”)。这类险种既保护志愿者利益,也保护第三者利益。志愿者所从事具体志愿服务的风险等级应比照保险公司职业类别表中相同或类似职业和工种认定。

(三) 优化我国志愿者保险的险种体系

所谓保险险种体系,是指保险公司可供销售的全部险种大类、险种项目的组合^{[16](67)}。单一险种显然难以满足形式多样的志愿服务的保险需求,所以应采取主险与附加险功能互补、搭配适用的保险险种体系。除了较长期的保险外,某些短期保险险种也可以配套使用,还可以开发针对特定活动的短期志愿者保险险种。比如,平安保险公司官网推出的“短期综合意外险”就可以改造为“志愿者短期综合意外险”。该险保险期间可以为3天、5天、7天、15天、30天、60天或者90天。保险金额分别为意外伤害身故/残疾5~50万元,意外伤害医疗1~2万元,住院误工津贴10~50元/天,住院护理津贴10~50元/天;保费较低,最低保费只要6元人民币。投保方便,可以在网站上投保。

表 1 志愿者保险的种类

保险种类	保险险种		保险责任	保险标的	保险名称	
人身保险	意外伤害保险	普通意外伤害保险	死亡(残疾)保险金	志愿者身体、生命	受害险	
		特种意外伤害保险	死亡(残疾)保险金	志愿者体、生命	受害险	
	健康保险	医疗保险	医疗保险金	志愿者身体	受害险	
		疾病保险	医疗保险金	志愿者身体	受害险	
		残疾收入补偿保险	残疾保险金	志愿者身体	受害险	
财产保险	责任保险	场所责任险	民事赔偿责任	第三者身体、生命、财产	致害险	
		公众责任保险	承包人责任险	民事赔偿责任	第三者身体、生命、财产	致害险
			承运人责任险	民事赔偿责任	第三者身体、生命、财产	致害险
			个人责任险	民事赔偿责任	第三者身体、生命、财产	致害险
		职业责任保险	民事赔偿责任	第三者身体、生命、财产	致害险	
	雇主责任保险	民事赔偿责任	志愿者身体、生命、财产	受害险		
	财产损失保险	车辆损失险	车辆损失赔偿金	保险车辆	受害险	
机动车辆保险		第三者责任险	超过“交强险”赔偿限额部分	第三者身体、生命、财产	致害险	
		全车盗抢险	全车盗抢产生损失及费用赔偿	保险车辆	受害险	
		车上人员责任险	人员伤亡保险金	车上人员身体、生命	致害险	
机动车交通事故责任强制保险(交强险)		人身伤亡或财产损失保险金	受害人身体、生命、财产	混合险		

笔者在该网站试填，发现保费总价最低只要 25 元(会员价 13 元)，最高只要 26 190 元(会员价 13 080 元)。

（四）优化我国志愿者保险中不同保险类别和险种之间的衔接机制

2013 年 9 月 28 日国务院发布的《关于促进健康服务业发展的若干意见》规定，应鼓励发展与基本医疗保险相衔接的商业健康保险，人身保险公司应参与多层次社会保障体系建设，加强与社会保险的衔接合作。这些规定对完善志愿者保险的不同保险类别和险种之间的协调、衔接机制具有重要参考价值。总的来说，志愿者保险也应坚持政府机制与市场机制相互结合、协同推进的原则，逐渐形成社会化保险、政策性保险与商业保险相互衔接、彼此配合的多层次、多支柱的志愿者保险机制，建立以商业保险为主体、社会保险为辅助的志愿者保险体系^[4]。在具体适用中，则应确定商业保险优先适用、社会保险补充适用的协调和衔接机制。因为商业保险具有营利性，属于商业投资行为，而社会保险则是社会福利性保障；商业保险赔付将减少保险公司的利润，是市场投资行为的应有风险，而社会保险赔付将减少社会保障资金总量，影响社会大众福利保障水平。所以，保险事故发生后，应先由商业保险进行赔付，不足部分再由社会保险承担。

（五）健全我国志愿者保险的资金保障机制

首先，加大政府财政保障力度。志愿服务法规规定，政府应通过财政支持激励志愿服务，各级政府应切实加以落实。其次，设立志愿者专项基金。志愿服务基金主要保障志愿服务方面的经费开支，由政府资助、社会捐赠和其他合法收入组成，每年由相应的民政部门按照一定比例拨付专款作为政府资助，志愿服务组织则采用募集、义卖等方式筹集社会基金^[18]。再次，鼓励社会捐助志愿服务。美国非政府组织的资金来源中，公共部门占 43%，私人部门占 47%，私人捐赠占 10%^[19]，社会经费超过了政府拨款。我国也应通过政策和法律引导、鼓励社会捐助志愿服务组织，建立志愿服务稳定、多元的资金来源渠道。最后，构建灵活多样的保险经费支付渠道。国外一般是三方出资为志愿者提供保险。例如美国，是由政府为志愿者组织提供资金，其中提取一定比例为志愿者购买保险，但并不是全额。一般 60%由政府支付，30%为志愿者组织或社会筹集，10%为志愿者自筹^[12]。注册志愿者中已经被纳入社保体系的在职人员的工伤保险费用，可由他们所在机关事业单位缴纳^[20]，志愿者个人意外伤害保险和没有纳入社保体系的注册志愿者工伤保险费用，可统一由志愿者组织缴纳，从社区矫正志愿服务基金中开支，也可以政府购买志愿服务的形式解决。

四、结语

“成功的志愿者管理就是成功的风险管理”^[21], 保险是化解志愿服务风险的重要手段, 但不是唯一路径。我国应增强志愿服务的风险意识, 加强对志愿服务的风险管理和培训, 从源头上将风险消弭于无形。对志愿者的风险管理, 可以细化到招募、监督和管理志愿者的每一个环节。只有完善立法、强化执法、自觉守法等环节齐头并进, 政府、市场、社会各个方面同心协力, 我国志愿服务的风险防范机制才能日渐完善。

致谢: 衷心感谢湖南省保监局寿险处王喜军处长对本文撰写的指导和帮助!

参考文献:

- [1] [美]马克·A·缪其克, 约翰·威尔逊. 志愿者[M]. 魏娜译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [2] 毛立红. 中国志愿服务法制化研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [3] 刘永刚, 张杰. 保险学[M]. 北京: 中国金融出版社, 2014.
- [4] 张秀芹, 岳宗福. 志愿者保险制度研究[J]. 中共青岛市委党校青岛行政学院学报, 2013(3): 81-84.
- [5] 陈姗姗. 上海: 志愿者服务满 30 小时可获得保险[DB/OL]. http://www.sh.xinhuanet.com/2007-08/14/content_10848261.htm, 2007-08-14/2014-08-24
- [6] 杭州人保签发城管执法志愿者保险[DB/OL]. <http://money.sohu.com/20080725/n258373932.shtml>, 2008-07-25/2014-09-08.
- [7] 何淼, 团宣. 消除志愿者“后顾之忧”, 意外伤害可获保险赔偿[N]. 中山商报, 2007-04-20(A4).
- [8] 成都市为大学生志愿者办理重大疾病和人身意外伤害综合保险工作圆满结束[DB/OL]. http://www.dayoo.com/roll/201208/01/10001538_108840078.htm, 2012-08-01/2014-09-21.
- [9] 2011 年西部计划志愿者综合保障险实施方案[DB/OL]. http://xibu.youth.cn/ggl/201105/t20110517_1586768.htm, 2011-05-17/2014-09-21.
- [10] 王楠. 70 万注册志愿者领到证书 5 年内志愿者将达 200 万人[N]. 新闻晚报, 2011-03-05(5)
- [11] 阳光保险全新推出“志愿者关爱计划”保险卡[DB/OL]. http://finance.ce.cn/rolling/201105/18/t20110518_16579262.shtml, 2011-05-18/2014-08-18.
- [12] 史伟. 226 万志愿者上保险方案遭遇难产[DB/OL]. http://epaper.yinet.com/html/2013-12/06/content_28970.htm?div=-1, 2013-12-06/2014-09-16.
- [13] 曾杰. 志愿活动过程中的权利救济问题初探[D]. 兰州: 兰州大学硕士学位论文, 2009.
- [14] 熊正姝. 我国志愿者权益保护法律问题研究[D]. 重庆: 西南大学硕士学位论文, 2012.
- [15] 李佳. 北京市给 234 万注册志愿者买保险[DB/OL]. http://news.xinhuanet.com/gongyi/2014-06/26/c_126674936.htm, 2014-06-26/2014-09-18.
- [16] 石兴. 保险产品设计原理与实务[M]. 北京: 中国金融出版社, 2006.
- [17] 袁文全, 张方方. 志愿者致害责任保险的法理基础与制度回应[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2012(5): 100-104.
- [18] 周凯. 上海交大设志愿者活动专项基金[N]. 中国青年报, 2010-11-04(3)
- [19] 李晓辉. 国家立法保障志愿者权益的探讨[J]. 经济研究导刊, 2010(21): 99-101.
- [20] 石曦. 保险机制在志愿者安全管理中的作用研究[J]. 江苏商论, 2013(5): 86-88.
- [21] 师欣. 可可西里两名志愿者遇难前前后后[N]. 南方周末, 2002-12-14(11).

Difficulties and optimization path of China's volunteer insurance

TIAN Xinghong¹, ZHOU Yanhong², GUO Jian³

- (1. Academic Director Affairs Division of Changsha University of Science & Technology, Changsha 410114, China;
2. School of Marxism of Changsha University of Science & Technology, Changsha 410114, China;
3. The Office of Community Correction of Ministry of Justice, P. R. C, Beijing 100020, China)

Abstract: There are difficulties in China's volunteer insurance such as the legislative system but insurance system is imperfect, and the funds is not in place. We should develop "Volunteer Service Law" to strengthen the legal guarantee of volunteers insurance, and optimize the internal structure of volunteer insurance, strengthen the security of insurance funds for volunteers so as to further optimize our volunteer insurance system.

Key Words: volunteers; insurance; optimization path; Volunteer Service Law

[编辑: 苏慧]