

农民工工伤保险制度的运行现状及改进途径

孙德超¹, 阎宇²

(1. 吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012; 2. 吉林财经大学 公共管理学院, 吉林 长春 130117)

摘 要:农民工是我国社会转型期出现的特殊群体,大多集中于采矿、建筑、冶金、纺织等行业。这些行业劳动强度高、工作环境差、危险性大,使农民工成为工伤事故的高发群体。然而,现有风险管理的低水平和社会保障供给的缺位,加之农民工群体本身具有的职业身份特殊性、流动性强、文化素质低等特征,使我国农民工工伤保险制度运行中存在工伤保险覆盖范围窄、工伤认定程序复杂、农民工对工伤保险缺乏认识等问题,这就需要扩大农民工劳动关系的认定范围,简化工伤认定程序,确定工伤赔偿为主的建制取向,逐步加强和完善工伤预防和工伤康复,普及农民工工伤保险知识,以更好地保障农民工的合法权益。

关键词:农民工;工伤保险;工伤补偿;工伤预防;工伤康复

中图分类号:F840.616

文献标识码:A

文章编号:1000-2359(2014)01-0088-03

作者简介:孙德超(1980—),男,吉林集安人,吉林大学行政学院行政管理系副教授,博士,中国人事科学研究院博士后研究人员,主要从事基本公共服务均等化和政府间财政关系研究。

一、改进农民工工伤保险制度的重要意义

农民工是指具有农村户口,主要从事非农业生产并以工资为主要收入来源的人员^[1]。农民具有从事职业特殊、流动性强、缺乏技术培训等特点,这决定了农民工属于工伤事故的高发群体。工伤保险是确保工伤人员获得医疗救治和经济补偿的重要手段。农民具有文化程度低、处于边缘地带等特点,这决定了农民工属于工伤保险中参保率较低的群体。改进农民工工伤保险制度,具有重要的现实意义和长远意义。

(一)为农民工群体提供基本生存保障

工伤保险的产生及发展和社会保障权的实现密切相关。社会保障的宗旨是保障公民的基本生活。社会保障权的实现途径多种多样,具体通过社会保

障体系得以体现。社会保障体系是社会保障各组成部分之间相互联系而形成的体系,主要包括社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚。其中,社会保险制度为各国所普遍采用,也是我国社会保障体系中最核心的组成部分,主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。其中,工伤保险是指国家通过立法手段强制实施,具体保险事务由政府部门负责,在职工发生工伤事故后迅速弥补职工的损失。工伤保险的费用不是由职工本人负责缴纳,而是由用工单位负责缴纳。关于工伤保险的赔偿标准,各国的基本理念大体一致,即保障职工的最低生活标准,使工伤职工的基本生存权得以保障。农民工群体从事的多为高风险行业,如采矿、建筑、冶金、纺织等。在农民工群体整体处于弱势地位的

收稿日期:2013-09-12

基金项目:国家社会科学基金重大项目(项目编号:10ZD&040);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(11JZD030);国家社会科学基金重大项目(12&ZD058);国家社会科学基金重大项目(12&ZD060);吉林大学哲学社会科学青年学术骨干支持计划(2012FRGG14)

背景下,将农民工纳入社会保障体系,使农民工与城镇职工都享有工伤保障,有助于保障农民工的基本生存权,也在一定程度上减少了社会不安定因素。

(二)促进社会稳定发展

社会保障是国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配,对社会成员特别是生活有特殊困难的人们的基本生活权利给予保障的社会安全制度。社会保障的对象涵盖全体公民,其本质是维护社会公平从而促进社会稳定发展。农民工虽然没有城镇户口,但他们作为合法公民且在城镇企事业单位从事与城镇职工一样的非农业劳动,获取工资收入,理应享有平等工作权、生命保障权、身体健康权。改进农民工工伤保险制度,有利于维护社会公平,促进社会稳定发展。

二、农民工工伤保险制度运行中存在的问题

(一)工伤保险覆盖范围窄

我国制定的《劳动保险条例》及实施细则,将临时工和季节工都排除在保险范围之外。虽然此后政府多次下发文件要求各地将农民工纳入保险范围,但仅仅强调农民工参加工伤保险,忽视了农民工内部又可以划分为临时工、季节工和长期工等类型,不同类型应区别对待的特征。对于多数仅签订短期劳动合同的农民工而言,由于务工时间短,用人单位为他们缴纳工伤保险的积极性较低。实际上,季节性和临时性的农民工在农民工群体中所占比例较高。农民工工伤保险制度中的身份限制,使许多农民工享受不到工伤保险。根据人力资源和社会保障部的统计数据,2008年,农民工参加工伤保险的人数为4942万人,比2007年增加了962万人,增幅为24.2%;2009年,农民工参保人数为5587万人,比2008年增加了645万人,增幅为13.1%;2010年,农民工参保人数为6300万人,比2009年增加了713万人,增幅为12.8%;2011年,农民工参保人数为6828万人,比2009年增加了528万人,增幅为8.4%。2012年,农民工参保人数为7179万人,比2009年增加了351万人,增幅为5.1%。虽然近年来农民工参加工伤保险的人数逐年增加,参保率也在逐年提高,但相对于2亿多的农民工总人数而言,农民工工伤保险的总体参保率仍然较低。2008年,农民工工伤保险的参保率为21.9%,2009年升至24.3%,2010年升至26.0%,2011年升至27.0%,2012年升至27.3%。但即使是参保率最高的2012年,也有72.7%的农民工并未参加工伤保险(以上数据根据《人力资源和社会保障事业发展公报》2008

—2012年历年数据计算而得)。这样,农民工因工伤而致贫的风险进一步加大。

(二)工伤认定程序复杂

工伤认定是农民工获得工伤保险待遇的前提条件,这就决定了工伤认定的效率具有重要意义。一个一般性的工伤认定程序主要包括劳动关系认定过程、工伤认定过程、劳动能力鉴定过程。每一步认定都需要较长的时间,如果存在争议还需要重新认定。而且,在工伤争议处理过程中,仲裁与诉讼相脱节,相关部门之间的关系并未得以理顺。这些复杂的认定过程,使农民工在受到工伤伤害后遭受病痛折磨的同时,还要承受复杂的、长期的劳动关系认定、工伤认定、劳动能力鉴定程序,这无疑是对本来就处于弱势地位的农民工的一种打击。

(三)农民工对工伤保险缺乏认识

农民工对职业危害缺乏了解,对自身应当享有的法律权益也十分淡漠,这使农民工在发生工伤事故后对应该由谁来承担相关责任,按照何种程序维护自身的权利等问题缺乏足够的认识。农民工维权意识淡薄,使农民工工伤保险制度缺乏改进的内动力。

三、改进农民工工伤保险制度的政策建议

(一)扩大劳动关系的认定范围

我国的工伤认定制度要求劳动关系具有稳定性,而农民工群体中只有小部分的长期工具有稳定性,季节工和临时工具有较强的流动性,这使季节工和临时工无法被纳入工伤保险范围内。针对农民工流动性较强的特点,可以先建立流动人员社会保障体系,实现省市统筹,农民工缴纳的保险费用进行跨省市转移时,工伤保险金可以按照一定的比例转移到另一个社会保障部门。此外,也可以推行工伤保险“一卡通”,即农民工可以持卡向流入地(在流出地遭受工伤,也应在流出地领取工伤保险待遇)工伤保险经办机构领取工伤保险^[2]。这样,既符合农民工流动性强的特点,也有利于维护发生工伤事故农民工的合法权益。此外,应加大劳动监察部门的执法权限,对未按国家和地方相关规定为农民工办理工伤保险的予以严惩。通过加大工伤保险的执法力度,有助于提高农民工工伤保险的参保率。

(二)简化工伤认定程序

繁琐的工伤认定程序无疑给已经受到身心伤害的农民工带来二次伤害。这就需要理顺相关部门在工伤认定过程中的关系,尽量简化工伤认定程序,减少重复性工作。首先,明确劳动行政部门在劳动关

系认定中的责任。只要农民工提供了初步的证据,人力资源和社会保障等部门就可以介入调查、收集相关证据,以及时有效地维护农民工的合法权益。其次,实现诉讼以仲裁为前提条件。由于仲裁与诉讼相脱节,严重地影响了诉讼的效率。这就需要实现诉讼与仲裁的有机结合,诉讼以仲裁为前提条件。人民法院在审理涉及农民工工伤保险问题的诉讼案件时,应充分考虑劳动争议仲裁委员会作出仲裁决定时的证据,以仲裁结果为参照对象,尽量减少重复性工作的时间,以快速高效地解决农民工工伤问题^[3]。这样,可以有效地提高工伤认定的效率。

(三)确定工伤赔偿为主的建制取向,逐步加强和完善工伤预防和工伤康复

工伤保险体系主要包括工伤预防、工伤康复和工伤补偿。其中,工伤预防通常被认为是工伤保险体系的第一道防线,这是因为,阻止事故的发生胜于处理事故后的结果。工伤康复通常被视为工伤保险的第二道防线,既有利于恢复农民工的健康状况,也有利于使受伤农民工返回工作岗位。目前,我国并未建立涉及工伤预防和工伤康复的完备的农民工工伤保险制度。在劳动力供给总量过剩的情况下,用人单位在相当程度上并不看重劳动者的切身权益。这就需要我国建立以工伤赔偿为主,并涵盖工伤预防和工伤康复的农民工工伤保险制度。首先,增加工伤赔偿的内容。第一,增加精神补偿。目前,工伤保险补偿的仅仅是直接经济损失,并不包括精神损害。实际上,工伤事故给受伤员工带来的除直接经济损失外,还包括精神损害。为了保障农民工发生工伤事故后的正常生活,应增加精神损害赔偿。第二,一次性工伤赔偿不应该是终局性的。一次性工伤赔偿主要考虑的是农民工的流动性。但一次性工伤赔偿存在补偿数额低、忽视工伤康复等问题。应根据农民工工伤复发状况、医治费用超过协议金额等具体情况,对农民工因工伤事故而产生的医疗卫生支出给予适当补偿。其次,逐步加强和完善工伤预防和工伤康复。工伤保险基金在工伤补偿、工伤预防、工伤康复之间的合理分配,是工伤保险制度能

参考文献:

[1]国务院研究室课题组.中国农民工调研报告[R].北京:中国言实出版社,2006:1.

[2]杨琳华.论农民工工伤保险制度的完善[J].今日南国,2009(5).

[3]孟繁元,田旭,李晶.我国农民工工伤保险存在的问题及对策分析[J].农业经济,2006(2).

[4]张开云,许国祥,李倩.农民工工伤保险现状评价——基于对广州市农民工问卷调查的分析[J].中国社会保障,2010(12).

否正常运行的关键。从西方国家的实际做法看,工伤预防及工伤康复的基金划分比例较大。在我国,工伤补偿、工伤预防、工伤康复之间的基金分配比例并不合理。一方面,这使得我国工作保险基金大量结余。根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2007年基金结余为78亿元,2008年为90亿元,2009年为84亿元,2010年为93亿元,2011年为180亿元。另一方面,工伤者不能享受工伤预防和工伤康复。这就需要逐步加强和完善工伤预防和工伤康复。第一,设立农民工工伤预防和工伤康复专项资金。2004年出台的《工伤保险条例》并没有专门规定工伤预防和工伤康复,而且,还取消了1996年《企业职工工伤保险试行办法》第六章中规定的从工伤保险基金中提取安全教育及事故预防费用的相关规定。这就需要修订《工伤保险条例》,规定农民工工伤预防和工伤康复专项资金专门用于农民工的工伤预防和工伤康复。第二,构建农民工工伤康复体系。目前,农民工在发生工伤事故后,往往通过一次性补偿终止其与雇主、工伤保险经办机构之间的关系,这样,工伤康复也就无从谈起,更没有形成全面的工伤康复体系。我国应依托社区医院,建立工伤康复体系,既为农民工工伤人员提供方便的康复服务,也有利于缓解大医院的就诊压力。

(四)普及农民工工伤保险知识

农民工工伤保险参保率低,与农民工对工伤保险的无知密切相关。根据华南农业大学公共管理学院一份基于广州市农民工对工伤保险政策的认知度的问卷调查显示,64.8%的被调查者对工伤保险政策表示“有些了解”,23.9%的被调查者表示“听说过”,6.3%的被调查者表示“从未听说过”,仅有5%的被调查者表示“非常了解”^[4]。农民工对工伤保险参保政策了解不足,为企业“逃保漏保”提供了“信息优势”。人力资源和社会保障部门应针对农民工群体,加大工伤保险制度和政策的宣传力度,使农民工在与雇主签订劳动合同时明确雇主应为自己办理工伤保险,以更好地维护自身的合法权益。

[责任编辑 迪 尔]