

# 中国农民工工伤保险制度演进及运行效果评介

应永胜

(福建商业高等专科学校 会计系, 福建 福州 350012)

**摘要:** 农民工工伤事故频发,其工伤保险受到各方的关注。采用历史分析方法对农民工工伤保险制度演进进行分析,发现工伤保险制度的研究与建设远远滞后于农民工发展的需要。从覆盖范围、行业分布情况、农民工的需求度和满意度四个维度对农民工工伤保险制度运行效果进行评估,发现农民工工伤保险制度的运行具有低效性。运用劳动力供求曲线等方法和技术,从农民工工伤保险需求、工伤保险制度供给和政府工伤保险制度中的责任三个方面展开分析,其结果表明,农民工对职业风险缺乏足够认识及农民工间接承担工伤保险费用是导致农民工工伤保险需求不足的主要原因;中国现行工伤保险制度覆盖范围窄、工伤认定周期长、制度设置不科学等是导致农民工参保率低的制度供给原因;政府的制度设置责任缺位、激励雇主责任缺位等责任缺失是导致农民工工伤保险制度运行低效的政府责任原因。

**关键词:** 农民工工伤保险; 工伤康复; 工伤补偿; 保险需求; 政府责任

中图分类号: D63; F840.61 文献标志码: A 文章编号: 1008-2204(2014)01-0006-07

## Evaluation on the Evolution and Operation Effect of Work Injury Insurance System for Chinese Migrant Workers

Ying Yongsheng

(Accounting Department, Fujian Commercial College, Fuzhou 350012, China)

**Abstract:** Frequent accidents of migrant workers and their work injury insurance have caused great concern in the society. This paper employs the historical analysis method in examining the evolution of work injury insurance system of the migrant workers. It is found that the research and construction of the work injury insurance system for the migrant workers is far behind the development needs of the workers. It is also found that the system operates inefficiently in terms of its coverage area, the industry distribution of the migrant workers and the demand and satisfaction degree of the migrant workers concerning the running of the work injury insurance system. With the help of the method of supply and demand curves, the author provides a comprehensive analysis of the work injury insurance from the following aspects: the requirement and supply of the work injury insurance and the responsibility of the government. The analysis shows that the inadequate understanding about their professional risks and the indirect bearing of the work injury insurance contribute to the low insurance demand of the migrant workers. The institutional reasons for the low insurance rate of the migrant workers are narrow coverage of the current industrial injury insurance system, long period of identifying work injuries and unscientific setting of certain systems. Other causes are the unreasonable system setting of the government and the lack of motivation of employers.

**Key words:** work injury insurance for migrant workers; work injury rehabilitation; work injury compensation; insurance demand; government responsibility

收稿日期: 2013-03-07

基金项目: 福建省哲学社会科学规划项目(2011B056)

作者简介: 应永胜(1975—),男,福建南平人,副研究员,硕士,研究方向为社会保障。

随着 1978 年家庭联产承包责任制的推行,大量农村剩余劳动力从农业劳动中解放出来,他们进入非农产业和城镇,追求比从事农业劳动高的报酬。在农民工不断涌向城市的过程中,农民工工伤事故频繁发生,农民工工伤保险逐渐得到关注。

## 一、农民工工伤保险制度演进分析

1978 年至 2008 年 30 年间,中国经历了由计划经济向市场经济转轨的历史巨变,工伤保险制度也发生了变迁。

### (一) 1949—1977 年: 农民工工伤保险匮乏

新中国成立后第一个工伤保险规定是 1951 年 2 月政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《条例》),其规定:全民或集体企业职工超过 100 人就必须参加工伤保险。1953 年 1 月修正了该《条例》,并颁布《实施细则》。《实施细则》将适用范围规定为“全民执行,集体参照”,把参加工伤保险的主体局限在国营企业这一狭小范围内。<sup>[1]</sup>工伤保险覆盖范围的改变却使实际享受保障的人数不断减少,参保人数最多时只有 1 600 多万职工,约有 50% 的城镇劳动者不能享受基本的工伤保险,占中国劳动人口 80% 的广大农业劳动者几乎完全没有社会保障。<sup>[2]</sup>财政部 1969 年 2 月颁布了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》,指出所有国营企业停止提取劳动保险基金,失去了基金保障使得本该从基金中支付的各种费用皆由企业负担。“工伤职工由企业管理,人员工资、医疗费、补贴费和丧葬抚恤等项费用也一概由企业‘包起来’”<sup>[3]</sup>,工伤保险功能弱化。在该阶段中,由于体制等方面的原因农民工问题尚未显现,工伤保险逐步蜕变为企业保险,这些都导致数量极少的农民工工伤保险匮乏。

### (二) 1978—1995 年: 农民工工伤保险起步

1978 年后中国经济体制转变,农村剩余劳动力向城市转移,农民工问题逐步显现,农民工的工伤保险也日益受到重视。1982 年国家劳动总局保险福利司《关于因公致残的亦工亦农人员的保险待遇和退休工人享受特殊贡献待遇问题给湖南省劳动局的复函》中提出,国营单位的亦工亦农人员因工致亡或因工完全丧失劳动能力的,与本单位固定工同样处理。<sup>①</sup>1984 年国家人事部联合城建环保部就农民合同制工人因工负伤问题颁布法规,企业须按农民合同

制工人标准工资总额的一定比例提取劳动保险专项基金,专款专用。农民合同制工人因工负伤时可享受免费医疗,并按原标准工资发放生活费;因工致残的经劳动鉴定委员会鉴定,安置回原生产队并发发抚恤金;因工致死的抚恤金和丧葬补助费等发放等同于固定工。1991 年国务院就农民合同制工人因工负伤问题单独制订了《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》,对因工致伤、致残问题做了明确的规定:农民合同制工人因工负伤免费医疗,医疗费用由企业负担,医疗期间由聘用单位照发工资;农民合同制工人因工致残,经医院证明和劳动鉴定委员会鉴定无法继续工作的,由聘用企业发致残抚恤金。

农民工工伤保险有如下特征:其一,工伤保险的补偿费用等由企业全额支付,由于未设立或运行保险基金支付体系,工伤保险是企业保险,而非社会保险。其二,工伤等级和补偿标准等细项不明晰。除农民工因工死亡、致残及完全丧失劳动能力的补偿标准参照固定工外,其他各种伤残等级划分不明晰,对伤残享受待遇和如何支付等问题没作规定。其三,仅有在全民所有制企业工作的农民工才属于工伤保险覆盖的范畴,实际参加工伤保险的农民工很少。

### (三) 1996—2005 年: 农民工工伤保险缓慢发展

企业保险的固有局限性不能适应社会主义经济发展的需要,在各地纷纷出台地方性工伤保险法规的基础上,劳动部着手研究制订工伤保险改革方案,并在江苏省镇江市和江西省九江市进行试点。1996 年 8 月劳动部经试点后总结各地经验,制订并颁布了《企业职工工伤保险试行办法》,对工伤保险的覆盖范围、工伤鉴定标准、保险享受待遇、基金筹集方式、工伤预防和康复等具体项目做出了规定。2003 年 4 月国务院颁布了《工伤保险条例》,提高了保险的立法层次,扩大了保险的覆盖范围,主要针对中国境内各类企业的职工和个体工商户的雇工。工伤保险的性质正从企业保险逐渐向社会保险转变,但《企业职工工伤保险试行办法》和《工伤保险条例》都未对农民工的工伤保险问题做出专门规定,使得许多雇主在缴纳工伤保险时都将农民工拒之门外。

### (四) 2006 年至今: 农民工工伤保险定型与完善

因农民工工伤保险缺乏而导致的各种严重问题的产生和披露,2006 年 1 月国务院颁布了《关于解决农民工问题的若干意见》(以下简称《意见》),其规定:应将所有农民工纳入工伤保险,各种类别单位

都须及时参保,足额缴费,对于建筑业、采掘业等农民工较为集中、工伤风险高发的行业要加强农民工工伤保险的管理。为贯彻国务院《意见》精神,同年5月劳动和社会保障部制定了文件《实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作》,计划用三年时间将建筑业、采掘业等风险高发行业的农民工纳入工伤保险范围。在此基础上,各省市先后制订了农民工工伤保险实施办法,这些办法都明确规定各类企业及个体工商户,都须为农民工办理工伤保险参保手续,及时足额缴纳工伤保险。至此,中国农民工工伤保险制度日趋完善。

## 二、农民工工伤保险制度运行效果评估

### (一) 总体参保率不高

2005—2012年农民工参加工伤保险的人数如图1所示。<sup>②</sup>国家统计局局长马建堂于2012年1月17日上午10时在国务院新闻办新闻发布厅举行的新闻发布会中宣布2012年农民工总量2亿5278万人,比上年增加1055万人,增长4.4%。<sup>③</sup>即中国参加工伤保险的农民工只占农民工总数的28.4%。<sup>④</sup>虽然农民工参保人数逐年增加,但当前中国农民工工伤保险参保率总体不高,高危行业的参保率更低。

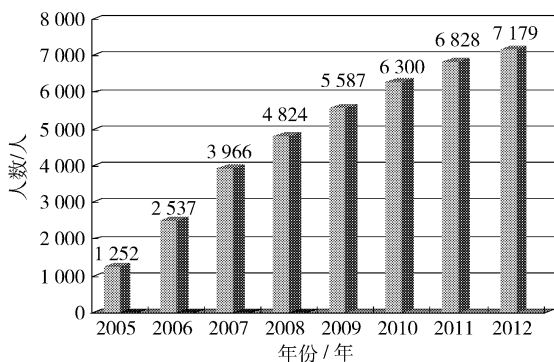


图1 2005—2012年农民工参加工伤保险人数

### (二) 行业分布不均匀

当前中国农民工各行业参保分布不均匀。依据国民经济行业分类标准,中国各类行业可分为20个门类95个大类。在所有行业中,制造业、批发和零售业、居民服务和其他服务业三个行业参保率居首,其工伤保险参保单位数和参保人数比共占参保单位和参保人数总量的69.4%和61.4%<sup>[4]18</sup>,显著高于其他行业,其中制造业最高。从参保单位规模看,各单位平均参保人数为28人,最多的为采矿业的

106人,最少的是批发和零售业的10人。<sup>[4]19</sup>农民工比较集中的四个行业为制造业、居民服务和其他服务业、批发和零售业、房地产业,这四个行业的从业农民工占参加工伤保险农民工总人数的78.0%。其中,制造业农民工参保人数占全部农民工参保人数的近一半(49.7%)。<sup>[4]19</sup>由此可见,虽然工伤保险制度已实施多年,但在各行业间的落实情况还是参差不齐。

### (三) 需求不强

农民工工伤保险参保率低,一方面,是由于许多雇主不为农民工缴纳工伤保险,试图逃避相应责任。另一方面,许多农民工自身对工伤保险需求不强。中南财经政法大学的顾永红通过设定数据模型测算农民工对社会保障项目的参保意识,得出农民工对各项社会保障的需求分值分别为:养老保险6.231,医疗保险5.07,工伤保险2.232,由此可知,农民工最为关心的社会保险是养老保险,其次是医疗保险,第三才是工伤保险。<sup>[5]14-15</sup>在《北京义联劳动法律援助与研究中心工伤农民工情况调查报告(2010)》中,在“您的单位有没有给您上工伤保险”这一问题上,仅有17.4%的工伤农民工回答“有”,回答“没有”和“不清楚”的农民工分别占58.5%和24.2%。<sup>⑤</sup>

### (四) 满意度不高

顾永红对全国9省市参保农民工进行调研后发现,农民工对当前工伤保险制度模式的满意度并不高,对现行工伤保险制度模式表示“满意”的农民工仅占10.2%，“基本满意”的占37%，“不满意”的高达52.3%。<sup>[5]16-18</sup>

## 三、农民工工伤保险制度运行低效的原因分析

### (一) 农民工工伤保险需求

#### 1. 农民工职业风险意识

农民工不仅对职业危害缺乏足够认识,对工伤保险缺乏了解,而且对自身应当享有的法律权益也不知晓。张开云等对工伤保险落实情况较好的广州市的农民工进行调查发现,64.8%的农民工对工伤保险政策仅“有些了解”,23.9%的农民工表示仅“听说”过,甚至还有6.3%的农民工“从未听说”工伤保险政策,仅5%的农民工对工伤保险政策“非常了解”。<sup>[6]</sup>由此可见,农民工对工伤保险政策的了解不足,这为企业逃保漏保提供了信息优势。

### 2. 农民工工伤保险费

一般来说,工伤保险是由雇主买单的保险,农民工不用承担任何费用,但实际情况是雇主部分或全部转嫁工伤保险费给农民工。Tarplay 等指出,雇主转嫁工伤保险费的方式一般有两种:一种是通过较高的产品价格,将保险费部分转移到消费者身上;另一种是通过降低工资的方式,转移到农民工身上。<sup>[7]</sup>随着全球竞争的加剧,消费者可以根据成本的增加转移购买,这样工伤保险费最终通过降低工资,转嫁到农民工身上。这个问题可以通过传统的劳动力需求和供给曲线说明。<sup>[8]</sup>工伤保险与工资税有共通之处,可通过降低雇主对农民工的需求以减少其工资支付。工资变化幅度取决于农民工供给和需求曲线的弹性。用人单位与农民工工伤保险费份额如图 2 所示,从中可见,在无强制工伤保险前,农民工均衡工资为  $T_1$ , 均衡雇佣水平为  $M_2$ 。在该均衡点,无增量农民工进入市场或退出市场。

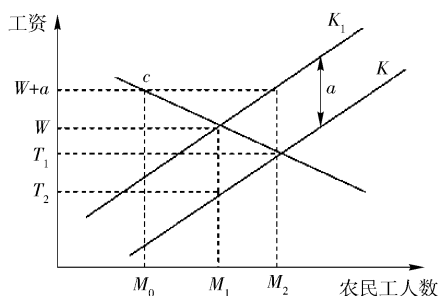


图 2 用人单位与农民工工伤保险费份额

需求曲线体现为特定数量劳动力用人方愿意支付的工资限额。从表面上看,根据目前实施的工伤保险制度,保险费用由雇主缴纳,增加了雇主的成本,但实际却不仅于此。缴纳工伤保险体现为用人单位人工成本增加,设用人单位承担的工伤保险费为  $a$ ,在其他因素不变的条件下,农民工供给曲线从  $K$  调整为  $K_1$ ,用人单位支付的工资由  $T_1$  增加到  $(W+a)$ ,但农民工工资仍为  $T_1$ 。而人工成本的增加导致用人单位劳动力需求下降,劳动力从  $M_1$  下降到  $M_0$ 。当用人单位支付的工资费用为  $(W+a)$  时,存在剩余劳动力  $(M_2 - M_0)$ ,用人单位会降低薪酬,农民工数量靠近  $M_1$ 。在此情况下,用人单位需要支付的人工成本是  $W$ ,含农民工实际工资收入  $T_2$  及工伤保险费  $a$ 。在初始均衡状态下,用人单位支付的工资为  $T_1$ ,现为  $W$ 。农民工在初始均衡状态下工资收入为  $T_1$ ,在用人单位为其缴纳工伤保险后工资收入为  $T_2$ 。由此可见,工伤保险费实际是由用人单位和农民工共同分担的,其中农民工承担的份额

为  $M_1(T_1 - T_2)$ , 用人单位承担的份额为  $M_1(W - T_1)$ 。

劳动力供给弹性的大小决定了用人单位和农民工承担工伤保险费的份额,劳动力供给弹性越小,用人单位承担的份额就越少,反之亦然。中国农民工数量庞大,在多数地方劳动力还是供过于求,强制用人单位为农民工办理工伤保险将使农民工承担比城市职工更多的工伤保险费份额,因此,在目前的薪酬待遇下,农民工更倾向于直接收入。

### (二) 农民工工伤保险制度供给

#### 1. 雇主与雇员身份障碍

中国确定工伤保险覆盖范围最大的问题是雇主与雇员身份障碍。雇主与雇员身份障碍是指农民工与用人单位之间存在劳动关系才能参加工伤保险,而在当前情况下农民工与用人单位间劳动关系的确认却存在困难。《工伤保险条例》第 18 条规定:在提出工伤认定申请时,劳动者须提交与用人单位存在劳动关系的证明材料。最直接和有利的证明材料就是劳动合同。劳动合同的签订与否受用人单位和农民工的合同谈判能力及对签订合同的期望值的影响,用人单位和农民工的谈判能力和期望值不一样,形成的劳动合同关系类型就不同,如图 3 所示。



图 3 农民工劳动关系模型

没有劳动合同就无法认定农民工和雇主存在劳动关系,无法认定劳动关系使得大量农民工无法进入工伤认定程序,最终不能享受工伤保险待遇。此外,中国长期以来劳动关系、劳务关系、雇佣关系及人事关系纠缠不清,导致工伤保险范围认定困难,一部分容易遭受工伤伤害的农民工及其他劳动者被排除在工伤保险范围之外。

#### 2. 工伤认定制度

根据《工伤保险条例》,农民工从发生工伤到领取工伤保险费,要经历工伤认定、劳动能力鉴定及核定并领取工伤保险费三个阶段。其中:工伤认定是前提,是享受工伤保险待遇的前置条件,因而要提高

工伤认定的效率。

(1) 工伤认定标准僵化

各个国家对工伤认定有不同标准,但基本采用概括方式确定认定标准。如德国的工伤认定标准为事故确已发生,且事故与所从事工作、事故与身体伤害具有因果关系;日本的工伤认定包括业务完成性和业务起因性两个条件,完成性为事故发生时间在合同期内,起因性即业务和工伤存在因果关系。与如上国家不同的是,中国工伤认定标准为列举式,分别为“应当认定工伤”的情形七种,“视同工伤”的情形三种和“不得认定为工伤或者视同工伤”的情形三种,共计十三种。

列举式认定标准在列举范围内认定清楚、明确,但认定方式僵化,不适合就业模式多变、行业工种复杂的农民工。如果没有概括性条款而采用列举式认定标准来确定农民工伤残是否属于工伤事故,很难保障农民工权益。此外,固定条款列举缺乏柔韧性,无法及时涵盖社会发展、技术革新等因素带来的工伤事故的复杂性与多样性,难以适应发展的需要,无法随经济社会科技变化而变化;因此,确定明确、便捷的操作标准,便于认定工伤,也利于对相关标准做出解释。

(2) 工伤认定程序繁杂

中国工伤认定过程漫长、认定程序复杂、认定材料繁多。其认定过程往往涉及社会保险行政部门、劳动仲裁机关、一审法院或二审法院,如图4所示。

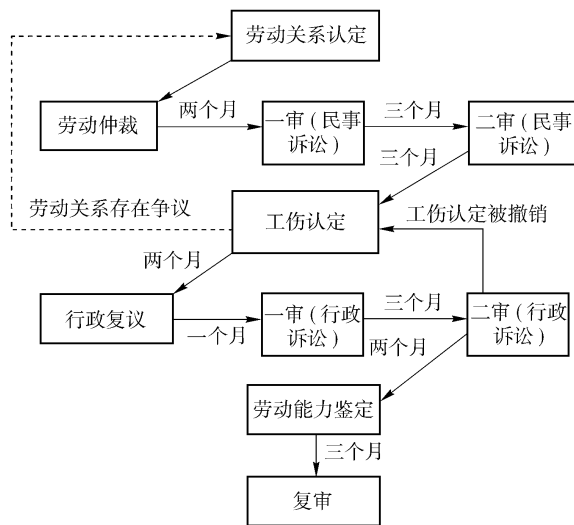


图4 农民工工伤保险认定程序

《工伤保险条例》第18条规定,劳动者申请工伤认定必须提交与用人单位存在劳动关系(包括事实劳动关系)的证明材料。若不能提供劳动合同证明,劳动行政部门则很难根据行政能力来认定雇与

工双方是否存在劳动关系。多数农民工无法取得劳动合同证明,仅能通过劳动仲裁部门裁定其与雇佣单位间存在劳动关系,因此,农民工要证明其与雇佣单位存在劳动关系就必须向劳动仲裁部门提出仲裁申请。《劳动法》第82条规定:仲裁裁决一般应在收到仲裁申请的60日内作出。裁决做出后,若当事人不服仲裁裁决,可到法院起诉。法院审理案件,简易处理程序三个月内完结,普通程序六个月内完结;若不服一审判决,进入二审程序,在二审立案之日起三个月内审结。由此可知,劳动关系存在的认定,要经过劳动仲裁、一审、二审等程序,历时不少于八个月。工伤认定、劳动能力鉴定程序的繁杂,使负担沉重的农民工雪上加霜。

(3) 申请工伤认定的主体设置不尽合理

《工伤保险条例》第17条规定,所在单位应当自事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起30日内,向统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。用人单位未按该规定提出工伤认定申请的,工伤职工或者其近亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内,可以直接向用人单位所在地统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。该规定清楚、明确,但该规定认定主体的设置并不能保证农民工工伤认定的有效落实。

第一,农民工提请工伤认定存在障碍。有的农民工对工伤保险认识不足,提请工伤认定时已超过法律规定时效,丧失了提请工伤认定之权限;有的对工伤产生的危害认识不足,对不影响劳动能力的伤害未意识到要申请工伤认定,当危害积聚至对劳动能力产生重大影响时,才意识到申请工伤认定,但此时已无法确定哪家用用人单位是造成工伤事故的罪魁祸首,从而无法提请工伤认定;有的农民工为维持现有的工作岗位,或害怕报复,而惧怕提出工伤认定申请。以上种种因素使得在工伤保险的实践中诸多农民工未提请工伤认定。

第二,用人单位为农民工提请工伤认定存在侥幸。未为雇员办理工伤保险的用人方,如包工头、非法用工单位,如遇工伤伤害一般用私了的方法解决。为雇员办理了工伤保险的用人方,若不确定工伤事故是在雇员为本单位服务时发生的,也不会为农民工提请工伤认定,如职业病。

第三,工会为农民工提请工伤认定存在前提。有些工会组织的用人单位为农民工提请工伤认定的

前提是农民工必须是工会会员。农民工工作的特点是流动性大,被纳入到工会组织的农民工很少,即使被纳入了,若用人单位工会组织无法为会员有效维权,其就不会为农民工提请工伤认定。

### (三) 农民工工伤保险制度中的政府责任

工伤保险制度是雇员工伤后妥善分担和补偿雇员工伤成本的一种制度安排。现实中,用人单位与农民工之间存在严重的信息不对称,政府相关管理部门需要通过实施强制干预来平衡雇主与农民工之间的信息不对称造成的后果,以弥补政府在农民工工伤保险制度中存在的责任缺位。

#### 1. 制度安排责任

由于城乡二元体制壁垒的存在,农民工虽离开农村转化为产业工人,但实质上其仍然无法摆脱农民身份,无法享受与城市职工同样水平的工伤保险。政府在工伤保险制度设计上存在明显缺位。

第一,片面追逐 GDP,安全生产未受足够重视。地方政府为通过业绩考核,片面强调经济增长,追逐 GDP 增长,未在安全生产方面下苦功,导致企业在生产过程中安全生产隐患未除,安全事故频发。在企业不执行或消极执行《安全生产法》和《职业病防治法》,忽视农民工劳动安全保障时,地方卫生部门、安全生产部门、劳动保障行政部门等政府职能部门,不但没有实施严格监控,部门之间还相互推诿,导致农民工生命安全与职业健康权益弱化。

第二,分割劳动力市场,限制农民工流动造成严重后果。长期以来,各地政府制定的相关政策都把农民工限制在次属劳动力市场。如劳动部制定的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》、上海市劳动局制定的《上海市单位使用和聘用外地劳动力分类管理办法》等都对劳动力市场进行了分割,对农民工进行了限制。《意见》明确规定:不得对农民工就业实施限制。各地对农民工就业限制的相关规定已宣布废止,但长期实施的歧视性政策已使劳动力市场处于分割的局面,已将诸多农民工归集至次属劳动力市场,在这些政策的引导下,农民工大多选择在劳动密集型行业就业,如工伤事故多发的制造业和建筑业。

#### 2. 激励雇主为农民工缴纳工伤保险

政府在制定工伤保险制度时应通过制度设计激励雇主为农民工缴纳工伤保险,但根据实际的制度设计情况看,未形成缴费激励的“正能量”,却产生了反激励。

经济学“经济人”假设:人都希望以尽可能少的付出,获得最大限度的收获。用人单位为农民工参加工伤保险与否取决于参保成本与参保收益的对比,仅当参保收益高于参保成本时,才能激励用人单位为农民工缴纳工伤保险。设立数据模型为

$$X < Y \times a + Z \times b$$

其中: $X$  为农民工参保用人单位承担的费用; $Y$  为农民工未参保用人单位承担的违法成本; $a$  为农民工未参保用人单位被处罚的概率; $Z$  为农民工发生工伤事故用人单位需承担的成本; $b$  为用人单位完全承担农民工工伤成本的概率。

变量  $Y$  是用人单位承担的违法成本。《工伤保险条例》和《社会保险费征缴暂行条例》等规定的处罚对象主要是已参保的企业,对未参保的企业却没有相应处罚。如《工伤保险条例》第 58 条规定:雇主瞒报工资总额或者职工人数的,由劳动保障行政部门责令改正,并处瞒报工资数额 1 倍以上 3 倍以下的罚款。<sup>⑥</sup>又如《工伤保险条例》第 60 条规定:雇主依照本条例规定应当参加工伤保险而未参加的,由劳动保障行政部门责令改正。未参加工伤保险期间,雇员发生工伤的,由该雇主按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。<sup>⑦</sup>由此可见,已参保的用人单位未缴足或如实缴纳工伤保险,限期补足后还要被处罚,而未参保的用人单位只需按规定支付工伤补偿,没有相应处罚。即未参保用人单位的  $Y=0$ ,其承担的违法成本为  $Z \times b$ 。

$A$  和  $b$  为概率变量。目前,中国社会保障监察人员配备少, $A$  和  $b$  的值相对较低。根据《2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,全国各级人力资源社会保障部门配备劳动保障专职监察员 2.5 万人,而全国雇主约 2 800 万户,涉及劳动者 3.5 亿人,平均每名劳动监察员要承担 1 120 个雇主和 14 000 名劳动者的监察工作,显然负担过重。<sup>[9]</sup>在监察不力的情况下,用人单位未将农民工纳入工伤保险承担的处罚几近为零。

用人单位为农民工办理工伤保险的缘由是农民工工伤事故成本大于参保费用支出  $X$ ,即  $X < Z \times b$ 。 $Z$  包括农民工招聘和培训费用、农民工误工损失、工伤医疗费用和工伤补偿等。农民工主要集中在劳动密集型行业,一般从事简单技术或体力劳动,招聘相对容易,招聘费用低;农民工从事的工作替代率高,当农民工因故离开工作岗位时用人单位找替代者比较容易,用人单位直接生产损失较小,因而用人单位

无需或不愿意投入费用对农民工进行培训。农民工受工伤时,用人单位承担的主要是工伤医疗费用和补偿费用。《工伤保险条例》规定:农民工工伤保险补偿费用由用人单位承担。可见,雇主的负担比较沉重,但当用人单位承担农民工工伤成本的概率 $b$ 较低时,高昂的补偿成本也随之降低;因此,在工伤成本超过用人单位的承担能力时,有些小企业可能通过破产或潜逃,使农民工难以获得工伤补偿。如果通过诉讼手段,农民工需要为此支付昂贵的诉讼费用。在诉讼时间和成本权衡下,多数农民工会与用人单位达成私下协议,放弃相对较高的难以获取的补偿,只得到较少但能及时兑现的补偿。

### 3. 激励农民工参加工伤保险

政府管理部门在制订工伤保险政策时要着重考虑农民工流动性强及大量集中在次属劳动力市场等主要特性,才能更好地激励他们参加工伤保险,但现有工伤保险制度既没体现农民工的特点,也没有相应的激励措施。如工伤补偿额相关规定:伤残津贴、供养亲属抚恤金和生活护理费等定期待遇一般按月发放。其根据是城市居民工薪制度的生活习惯,按月领取报酬与生活的基本节奏相同。待遇发放亦因工伤职工一般与工伤保险经办机构 and 用人单位处于同城,不存在待遇发放上的障碍。<sup>[10]</sup>与城市职工相同的领取工伤保险补贴的方法,对于流动性很强的农民工而言并不是最科学合理的。

### 4. 财政支持责任

近年来,德国、美国、日本等发达国家工伤风险预防性投入已达GDP的3.3%,而中国的投入不到0.8%,且多投向国有企业,仅有0.8%的资金投入农民工大量聚集的私营企业。<sup>[11]</sup>政府财政支持责任缺位,使得农民工的工伤预防机制无法有效构建,企业对农民工劳动技能的培训安排不够重视,安全生产监督制度也没有落到实处。

综上所述,农民工工伤保险意愿不强、工伤保险范围偏狭、工伤认定程序繁杂等因素导致工伤保险制度供给不足,加之工伤保险制度中政府责任的缺位,造成了目前中国农民工工伤保险制度的运行低效。要改变低效运行的现状,应增强农民工和用人单位的参保意识,更加科学合理设定工伤保险的覆盖范围、劳动能力鉴定制度、费率制度及工伤补偿

制度,简化工伤认定程序,有效激励农民工和用人单位主动参保,强化政府责任,并充分履行制度监控职能。

### 注释:

- ① 详见国家劳动总局保险福利司《关于因工致残的亦工亦农人员的保险待遇和退休工人享受特殊贡献待遇问题给湖南省劳动局的复函》,1982年。
- ② 数据来源于《2005—2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。
- ③ 详见马建堂新闻发布会,国务院新闻办公室新闻发布会网站,网址为<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2012/0117/>。
- ④ 数据根据图1中2012年的农民工参保人数除以2012年农民工总数计算而得。
- ⑤ 详见《北京义联劳动法律援助与研究中心工伤农民工情况调查报告(2010年)》,网址为<http://www.yilianlabor.cn/yanjiu/diaoyan/935.html>。
- ⑥ 详见中华人民共和国人力资源和社会保障部网站,网址为[http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201305/t20130502\\_99895.htm](http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201305/t20130502_99895.htm)。

### 参考文献:

- [1] 郑功成. 对农民工问题的基本判断[J]. 中国劳动, 2006(8): 11.
- [2] 孙树茵, 朱丽敏. 新中国工伤保险制度六十年的发展变迁[J]. 河北学刊, 2009(6): 1—6.
- [3] 蔡和平. 中德工伤保险法律制度比较研究[D]. 北京: 北京大学, 2004.
- [4] 魏建伟, 胡劲松. 工伤保险分行业参保情况分析[J]. 中国社会保障, 2012(5).
- [5] 顾永红. 农民工社会保险参保意愿的实证分析[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2010(5).
- [6] 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): 30—31.
- [7] Bruno Fabiano. A statistical study on temporary work and occupational accidents: specific risk factors and risk management strategies[J]. Safety Science, 2008(46): 535—544.
- [8] 刘子操. 中国社会保障制度研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2006: 161—167.
- [9] 2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2012-06-05). [http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/05/content\\_2153635.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/05/content_2153635.htm).
- [10] 李绍光. 深化社会保障改革的经济学分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 65—68.
- [11] 应永胜. 农民工工伤保险: 典型发达国家制度比较及启示[J]. 华北电力大学学报: 社会科学版, 2012(6): 59—68.