

长沙市地铁农民工工伤保险现状的调查与思考

邹霖 李朝晖

(湖南农业大学经济学院, 湖南 长沙 410128)

【摘要】长沙市地铁农民工是一群具有农村户口身份却在城市务工的劳动者，是经济社会转型时期的特殊社会群体，他们为长沙经济的腾飞做出了极大的贡献。但经调查发现，在传统二元社会结构中他们享受工伤风险保障待遇的权利受到了较为严重的侵害，政府、企业与农民工自身的问题导致了一系列工伤风险保障问题的出现。本文就调查得来的数据，分析长沙市地铁农民工工伤保险缺失的现状及原因，并阐述了如何解决长沙市地铁农民工工伤保险相关问题的相应对策。

【关键词】长沙；地铁农民工；工伤风险保障；现状；原因；对策研究

一、引言

城市化的发展是社会主义现代化进程中的必经之路，而现代化的过程中常伴随着城市的扩大和城市人口的增加。因此，城市交通和农民工问题在现代社会背景下显得愈发突出，农民工工伤保险缺损危及到我国劳动力资源的可持续发展，成为政府与社会关注的焦点。

湖南省长沙市是我国中部崛起战略中的重要城市之一。随着城市发展进程的加快，从2008 年至今长沙地铁交通工程建设一直备受关注。正因为长沙地铁工程的建设，星城涌现出了一大批地铁修建工。他们的出现，一方面，满足了长沙修建地铁项目需要大量劳动力的需求，缓解了湖南省周边乡镇存在大量剩余劳动力的就业压力问题，为长沙新型城镇化建设、环境友好型社会的形成和交通运输业的发展做出了突出的贡献。但另一方面，长沙地铁农民工工伤风险保障现状不容乐观。他们就业层次低、劳动时间长、流动性强，且由于工作环境限制他们多处于阴暗潮湿的恶劣环境中，缺乏必要的劳动保护，工伤事故更易发生。因此，长沙市地铁农民工投保工伤保险中存在的问题更具代表性，对长沙地铁农民工的工伤保险投保情况的调查与访谈 also 具有重要意义。

笔者于2011 年7 月，在湖南省长沙市地铁2 号线施工工地中初步选择了4 处工地（分别位于橘子洲、五一广场、芙蓉广场、长沙火车站）的农民工进行调查与访谈，询问了中铁二局、中铁五局、中铁十三局等地铁施工承建方工地相关负责人，发放了调查问卷，走访了长沙市地铁施工单位相关部门，调查其对国家社会保险的落实度以及工伤保险投保的执行度，搜集了工伤保险投保与赔偿等情况的相关文献资料及数据，以便更加全面地了解长沙市地铁农民工工伤保险相关情况。

二、长沙地铁农民工工伤风险保障现状分析

1、长沙市地铁农民工工伤风险保障现状

笔者在中铁五局及中铁十二局的实地调查中了解到地铁农民工的相关工种（架子工、电焊工、吊车司机、桥吊司机、司索工、信号工等）。并在中铁五局长沙市轨道交通2 号线一期工程4 标项目部了解到地铁施工场地的人员配备具体情况（见表1）。

表 1 中铁五局长沙市轨道交通 2 号线一期工程
4 标项目部人员配备表

序号	单位及部门名称		管理人员 (人)	施工人员 (人)
1	项目部	项目经理	1	
		党委副书记	1	
		项目副经理	2	
		总工程师	1	
		工程技术部 (含精测队)	9	
		安全质量部	4	
		计划财务部	5	
		物资设备部	4	
		中心试验室	3	
		调度室	2	
		综合办公室	3	
	合计		35	
2	机械化公司		7	65
3	桥梁工程公司		12	198
4	建筑工程公司	土建一队	10	205
		安装二队	6	55

不难看出，在地铁施工场地农民工占了绝大多数，长沙地铁农民工的工伤风险保障问题值得我们调查研究。

根据湖南省统计局的调查数据与笔者在地铁施工现场发放的调查问卷反馈信息显示，农民工参加工伤保险情况受以下几个因素的影响：教育层次、年龄、性别、行业连续工作时间、月经济收入、劳动合同执行情况、安全保护情况、高危行业从业率、岗位培训情况、设施影响因素以及工伤事故的发生处理情况。

(1) 被调查地铁农民工基本数据。笔者在 4 处调查工地共发放调查问卷 200 份，收回有效问卷 163 份，有效率 85%。具体数据见表 2。

表 2 长沙地铁农民工基本数据表

变量	人数	比例 (%)	变量	人数	比例 (%)	变量	人数	比例 (%)	变量	人数	比例 (%)
教育层次			年龄			婚姻及子女供养			行业连续工作时间		
小学及以下	20	12.27	20 岁以下	39	23.93	未婚	69	42.33	1 年以下	25	15.34
初中	72	44.17	20—35 岁	50	30.67	已婚	94	57.67	1—2 年	63	38.65
高中	59	36.20	36—45 岁	42	25.77				3—5 年	54	33.13
大专及以上	12	7.36	45 岁以上	32	19.63				5 年以上	21	12.88
性别			月经济收入			(以已婚群体为基数)					
男性	103	63.19	1000 元以下	46	28.22	无孩	40	24.54			
女性	60	36.81	1000—2000 元	90	55.21	一孩	93	57.06			
			2000 以上	27	16.65	二孩	25	15.34			
						三孩及以上	5	3.07			

(2) 劳动强度及劳动时间。据收回的有效问卷数据统计及采访调查，长沙地铁农民工的日工作时间以及月休息时间对劳动合同的执行情况具有很大影响。劳动合同是劳动者遭遇工伤事故后启动工伤索赔程序的依据，也是申请工伤认定必须出具的材料证明。劳动合同的执行情况在一定程度上决定了地铁农民工工作中所面对的事故风险高低。长沙市地铁农民工劳动强度及劳动时间情况的具体相关数据见图1、图2。数据表明，长沙市地铁农民工工作时间明显超过正常水平，每天工作8—12小时的占近一半，符合劳动法规定的每日8 小时工时的仅有17.2%，而休息水平远低于正常水平。

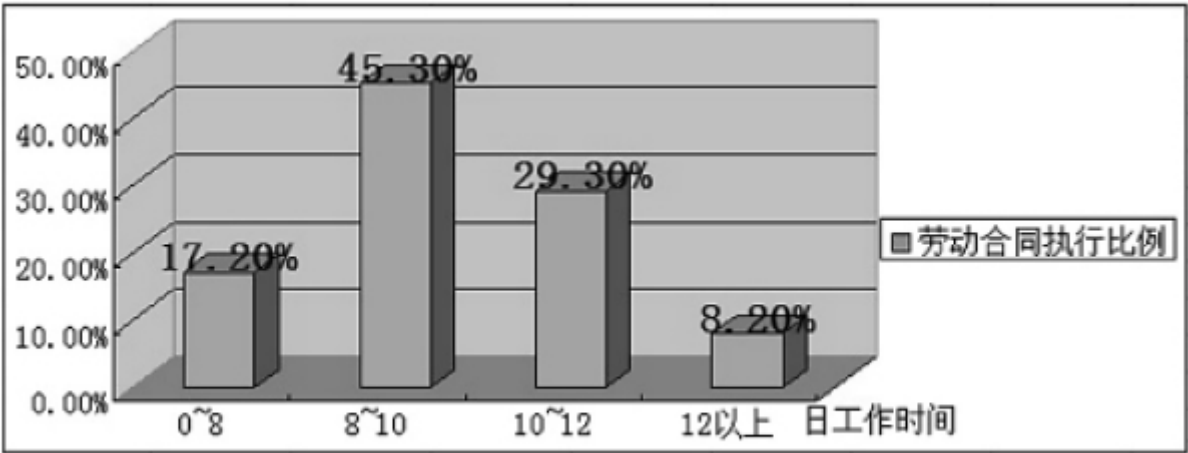


图 1 长沙地铁农民工日工作时间柱状图

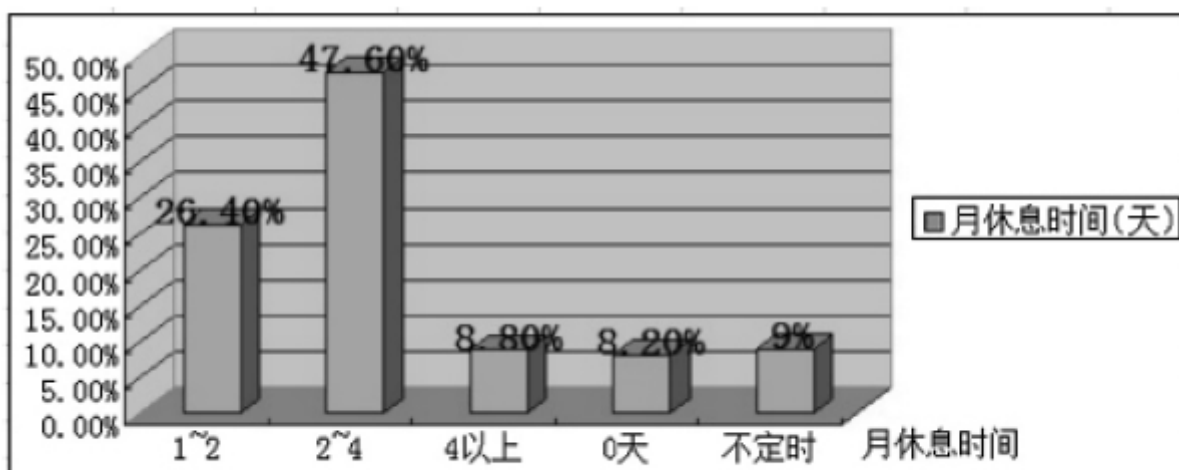


图2 长沙地铁农民工月休息时间柱状图

(3) 农民工安全保护情况。笔者在调查走访中发现，受访者对安全保护措施的关注度远不及对工资上涨与否的关心度。地铁公司对农民工安全保护项目的供给顺序依次为：劳保用品提供、机器设备防护、定期安全培训、定期健康检查、女性孕期保护。而实际上农民工对此安全保护的需求顺序为：机器设备防护、定期安全培训、劳保用品提供、定期健康检查、女性孕期保护（见图3）。

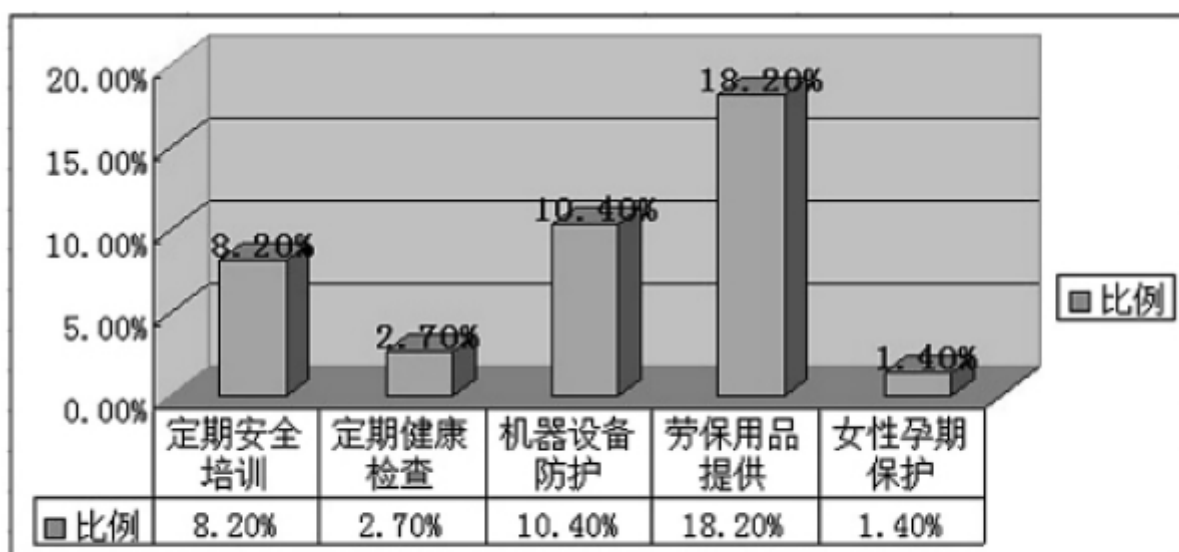


图3 长沙地铁农民工劳动安全保护情况

(4) 长沙地铁农民工岗位培训状况。农民工从农民转变为工人需要一定时期适应，现代工业风险防范意识缺乏在很大程度上增加了工伤事故的发生率，因此，生产岗位的技能培训在很大程度上影响他们生产操作的熟练度，只有在他们对大机器生产的危险性有必要了解时，才能进行基本工伤风险防范。表3 调查数据显示：大部分的岗位培训在三天以内，地铁农民工仅仅只是了解了生产操作的基本常识和技能而已。尽管国家要求将农民工培训教育提上日程，长沙市也出台了农民工培训规划，开展过“百万农民工同上一堂课”的安全生产教育活动，以促进湖南农村劳动力向非农产业和城镇转移，但部分地铁公司社会责任的缺乏和地铁农民工素质低下这两大因素一定程度上阻碍了安全教育培训的展开，也成为工伤事故居高不下的重要原因。

表 3 中铁五局及中铁十二局长沙地铁农民工岗位培训情况

三天以内	一周	一个月以内	三个月以内	三个月以上
51.3%	27.4%	8.4%	7.2%	5.7%

(5) 工伤事故的发生处理情况。根据调查问卷的统计数据显示地铁农民工工伤伤残发生率高达21.1%，从结果分析大部分农民工直接找老板索赔，与教育程度无关。在帮助寻求上多源自亲戚或老乡，向工会求助或诉讼于法律的比例相当少。在农民工工伤事故责任归属问题上，一定程度上农民工选择个人与雇主分摊，但仍有15.5%的人选择自己承担。由此可见农民工在工伤事故处理上处于弱势（见表4）。

表 4 长沙地铁农民工工伤事故的发生处理情况表

工伤伤残发生		工伤责任承担归属	
变量	比例(%)	变量	比例(%)
工伤事故	12.4%	雇主全部承担	12.7%
职业病	8.7%	个人、雇主分摊	40.4%
合计	21.1%	工伤保险理赔	17.4%
		全部自理	15.5%
工伤伤残社会援助提供		工伤赔偿额度	
亲戚或老乡	55.3%	全额赔付	7.5%
社会团体	4.6%	≥ 全额一半	34.2%
工会	9.2%	< 全额一半	42.8%
法律投诉	8.5%	无赔偿	15.5%
自我忍受	22.4%		

2、相比湖南省内农民工工伤风险保障现状

据湖南省统计局资料及调查数据分析：湖南省农民工的性别结构为：男性占 65.7%，女性占 34.3%。农民工的年龄结构为：20 岁以下的农民工占 6.3%，21—30 岁的农民工占 25%，31—40 岁的农民工占 36.9%，41—50 岁的农民工占 25%，51 岁以上的农民工占 5.7%，农民工主要为青壮年。农民工的户口所在地结构主要以省内的农民工为主，占 60.3%；其他农民工大多来自湖南周边省份（见图 4）。农民工的学历结构：如表 5 所示，近 80%的农民工为初中或以下学历，整体受教育水平较低；农民工的年龄和学历大致成反比，反映了我国年轻一代的农民工受教育程度有较大提高。此外据问卷调查统计，男性农民工学历略高于

女性农民工。

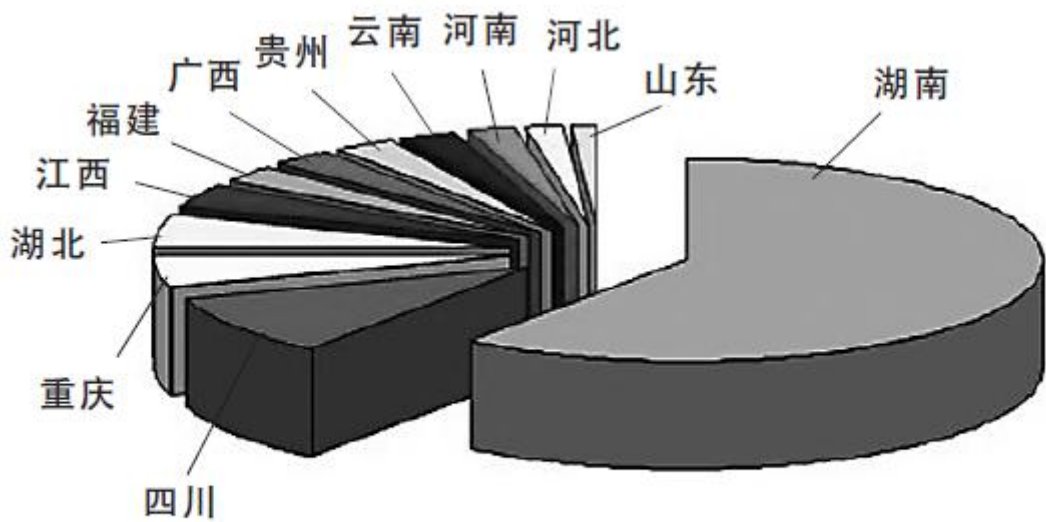


图 4 湖南省农民工户口所在地比例图

表 5 不同年龄段的农民工的学历对比情况表(%)

年龄	小学以下	小学	初中	高中	中专、中技及以上
20 岁以下	0	10.0	40.0	30.0	20.0
21—30 岁	2.2	17.8	55.6	13.3	11.1
31—40 岁	7.9	22.2	60.3	3.2	6.4
41 岁以上	7.5	28.3	41.5	20.8	1.9
平均值	5.8	21.5	51.7	14.0	7.0

3、相比国内农民工工伤风险保障现状

据国家统计局监测调查结果显示，2010 年，全国农民工总数达2.42 亿人。其中外出就业1.53 亿人，本地非农就业0.89亿人。

这反映出：一是农民工已经成为一个规模巨大且不容忽略的特殊社会群体，必然导致相应的社会后果与整治后果；二是这一群体作为国家经济改革政策的直接受益者，以及国家经济发展尤其是城市经济发展的直接贡献者，他们在收益与贡献中提升自己的生活水平；三是这一群体不可避免地对中国现行的社会保障政策与户口政策等产生巨大的冲击。

正是由于中国农民工庞大的规模，农民工的职业安全与工伤保险成了中国城市化建设乃至中国现代化建设过程中不可忽视的问题。为此国家相继出台了相关法律法规，制定了有关政策。以2003年4月颁布的《工伤保险条例》为转折点，国务院、劳动和社会保障部等多部委颁布实施了关于农民工工伤保险的几项重要法规，我国农民工参加工伤保险的制度正在逐步完善、逐步细化。但我国现行的农民工工伤保险覆盖率仍比较低、工伤保险覆盖行业不均匀、参保农民工对工伤保险满意度不高等现象普遍存在。

三、长沙市地铁农民工工伤风险保障问题原因分析

笔者通过将调查得来的数据进行了相关的统计分析处理后，发现了长沙市地铁农民工工伤风险保障存在的一定问题。下面从政府相关政策和地铁农民工自身原因这两个层面来进行分析。

1、政府相关政策

政府在农民工工伤保险制度的形成和发展问题上始终处于关键环节。因为工伤保险制度作为社会制度的重要组成部分，只有在政府的推动与支持下才能得以形成和发展。

（1）湖南省内制定的相关政策。据调查从2005年至今湖南省制定、颁布了一系列便民、利民、为民的有关保障农民工特别是长沙市地铁农民工工伤风险的相关法规、条例等。

例如2005年，湖南省人民政府出台《湖南省农民工参加工伤保险暂行办法》，推动在湖南省内全面启动工伤保险，健全农民工社会保障体系，长沙市地铁农民工得到了基本保障；2007年长沙市人民政府出台《长沙市农民工工伤保险暂行办法》，为农民工参加工伤保险进一步搭起专门的政策平台；2008年长沙市人民政府颁布实施《长沙市工伤保险医疗管理暂行办法》，优先为工伤人员解决救护用车和住院床位等，为地铁农民工提供了更人性化的服务；2009年湖南省全面实施农民工参保的“平安计划”，推动建筑施工企业、铁路公路水利施工队伍、危险化学品等企业农民工的参保工作，为提高长沙地铁农民工参保率做出了一定贡献；2010年长沙实施规定：从事房屋建筑、市政基础设施、轨道交通等工程施工的建筑施工企业必须为与其形成劳动关系的施工现场内所有务工人员缴纳工伤保险费，而务工人员个人不缴费。这无疑让更多的长沙地铁农民工享受到了工伤保险的福利。

随着政府政策陆续出台并日益完善、社会人士广泛关注，2008年湖南省参保工伤保险的人数达到400万人，其中农民工近100万人，全省有5.6万人享受了工伤待遇；2010年长沙市参加工伤保险职工人数达70.52万人，增长10.3%，农民工投保人数约占22%，其中农民工投保率在建筑业职工投保率中占10.8%，农民工投保率在制造业职工投保率中占5.6%。

尽管如此，长沙市地铁农民工的工伤保险投保率依然不容乐观，这说明：第一，政府的监管职能不到位。由于政府对用人单位的要求及监督检查力度的欠缺，导致劳动合同签订不规范、安全生产设施不健全等一系列侵害农民工利益的现象的发生。第二，政府对农民工工伤认识不到位。经济建设一直是长沙的中心工作；在政府的社会保障工作中，重就业、重养老、轻工伤保险的观念普遍存在。造成了长沙市工伤保险覆盖率一定程度上的缺失。第三，工伤保障职能不到位。虽然国家已明确规定了农民工工伤保险为强制保险，但现实中其强制执行方面仍然欠缺。第四，法律援助职能不到位。在地铁农民工权益受损时，政府没有主动向农民工伸出援助之手。

（2）国内制定的相关政策。我国在2003年正式颁布《工伤保险条例》，并于2004年1月1日起在全国实施。《工伤保险条例》改变了过去只有国家行政、事业单位和一些国有企业的职工才能享受工伤待遇的状况，第一次明确地将农民工涵盖在保险范围内，为农民工工伤保险提供了法律依据。

经过十几年的改革，我国工伤保险制度在以下4个方面取得了明显进展：第一，工伤保险立法日趋完善。目前，国家及有关部门已制定实施了《劳动法》《工伤保险条例》《职业病防治法》《工伤认定办法》等法律法规及规章，初步形成了农民工工伤保险及防治职业病危害的法律体系。为长沙市地铁农民工捍卫自身合法权益做了坚强后盾。第二，工伤保险范围日益扩大。首先，工伤保险覆盖的人群所在单位从国有企业扩大到外资、私营等各类企事业单位以及民间非营利组织；其次，认定工伤的情形范围扩大。上下班途中受到机动车事故伤害以及为维护公共利益受伤等情形列入了工伤范围，扩大了受保障人群范围，使长沙地铁农民工得到了更全面的保护。第三，工伤保险基金的筹集采取了社会统筹办法，实行行业差别和单位浮动费率。工伤保险费由雇主缴纳，职工个人不缴费，基金在地区一级统筹使用，并采取了行业差别费率和单位浮动费率相结合的办法。第四，规范了管理制度，提高了工伤补偿待遇的保障水平。法规规范了工伤认定和劳动能力鉴定程序，提高了津贴标准，增加了保障项目；浮动费率制度的实施，促进了企业重视预防工作，使处在危险工作环境中的地铁农民工得到更有力的社会保障。

虽然《工伤保险条例》为保障工伤职工合法权益起到了积极的作用，得到了社会的认同。但《条例》因其自身存在的固有缺陷，给农民工尤其是地铁农民工在请求工伤保险待遇的操作工程中制造了一些阻碍。第一，工伤保险的相关法规不健全。相关成文法律在具体实施过程中缺少一些与之相配套的规范性文件，使地铁农民工在工伤事故中缺乏有力法律依据。第二，工伤保险差别费率制定得不够科学，浮动费率机制未完全形成。工伤保险差别费率仅将行业按大体危险程度分为三大类别，费率的浮动仅分上下两档。未体现对工伤事故发生率不同的企业、行业实行差别性的负担，不利于工伤保险基金的首付平衡，挫伤了企业重视安全生产的积极性。第三，工伤认定、处理程序复杂。有关部门处理工伤案件时间长，导致长沙地铁农民工在工伤事故处理赔付上处于弱势。第四，政府强制力不够。由于政府工作量大，用人单位较分散，因而政府对用人单位的监管很难完全到位，导致长沙地铁农民工的合法权益屡受侵犯，无法享受到工伤保险待遇。第五，我国现行的城乡二元结构户籍制度是农民工工伤保险问题的制度性原因。属农村户口的城市农民工难以享受到城市社会保障，造成了长沙地铁农民工工伤保险一定程度上的缺失。

2、长沙地铁农民工自身原因

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军，他们的户籍是农村，主要从事非农产业，亦工亦农，流动性强。长沙地铁农民工为长沙经济社会的发展挥汗如雨，成为产业工人的重要组成部分，引起了社会的广泛关注。但他们在对工伤保险的认识、处理工伤事故上存在了一定的问题。据调查数据分析，地铁农民工自身存在的问题是制约农民工工伤风险保障制度发展的障碍之一：第一，长沙市地铁农民工多数为土建队，负责地铁车站内轨道铺设、墙壁粉刷等工作，他们工作不稳定，流动性较强，在一定程度上影响了工伤保险的参保率。第二，部分长沙市地铁农民工对工伤保险了解少、保险观念淡薄。在此次调查中，长沙地铁农民工工伤伤残发生率为12.4%，但工伤保险理赔率仅为17.4%，15.5%的人选择了全部自理。第三，长沙地铁农民工教育程度普遍不高。调查数据显示80.37%的长沙市地铁农民工仅具有高中及以下文化，且公司提供的岗前安全培训不到位，参加安全教育培训的农民工仅占5成。必要安全意识及技能的缺乏，增大了工伤事故的发生率。第四，农民工工时被任意延长，由于得不到充分休息，工伤事故发生的可能性增大。据调查数据显示，近5成长沙地铁农民工每天工作8—12小时，明显超出劳动法规定的每日不超过8小时的正常水平，而休息水平却远低于正常水平。

四、针对长沙市地铁农民工工伤风险保障问题的对策研究

针对长沙市地铁农民工参与工伤保险中存在的障碍与原因，为推进长沙市地铁农民工全面参保，实现农民工全覆盖，现提出以下建议。

1、长沙市地铁农民工工伤保险投保方面

对农民工：应加强自身安全价值观建设。对政府：组织农民工进行岗前培训，以减少工伤事故发生率；实行在注册地参加工伤保险原则，未在注册地参加工伤保险的，在生产经营地参加工伤保险；打破计划经济时期形成的以户籍为“楚汉河界”的

二元社会结构模式，保障各种资源在城乡间合理流动，践行以人为本的发展战略。对企业：实施利益激励机制，提高企业内部农民工工伤保险参保率。

2、长沙市地铁农民工工伤保险索赔方面

对农民工：增强法律意识，熟知工伤保险赔偿条例。对政府：制定强制性政策要求企业参保，严格工伤事故赔付标准。对企业：增强企业社会责任感，明确自身工伤保险费的缴纳义务，严格执行政府相关政策，切实保证农民工相关利益。

3、长沙市地铁农民工工伤保险理赔方面

政府应加强职能建设，完善法制建设，不断提高工伤风险处理的技术水平。第一，建立专门的、统一的非营利性机构对农民工工伤保险相关事宜进行管理。包括农民工工伤保险基金管理、事故调查、医疗鉴定，并对基金集中调剂，实现互助互济、共担风险的功能。第二，健全完善相关法律法规，增强各法律之间的关联性，避免脱节与重复。我国至今尚无一部关于农民工工伤保险的全国性专门法律或法规，国务院颁发的《工伤保险条例》为行政法规，针对性不强，而《劳动法》等全国性立法对农民工而言则缺乏可操作性。第三，完善工伤保险基金制度。合理分配基金在预防、补偿、康复上的比例，优化支出结构，提高基金使用效率；适当调整我国工伤保险基金结余与农民工工伤补偿待遇的比例，强化其待遇的落实；提高统筹层次，建立农民工工伤保险账户自由转移制度。

总而言之，从政府、企业与地铁农民工自身三方面出发健全完善我国农民工工伤保险体制，这样中国城市化建设及现代化建设的进程将不断加速，建设社会主义和谐社会的战略目标将更快得以实现。

【参考文献】

- [1] 郑功成：农民工的权益与社会保障[J]. 中国党政干部论坛，2002（8）.
- [2] 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）.
- [3] 邓秋柳、刘海珍：完善我国农民工工伤保险制度的思考[J]. 财经理论与实践，2008（5）.
- [4] 吴启兵：建立工伤保险与事故预防相结合的机制[J]. 工业安全与环保，2004（2）.
- [5] 刘明：中国、日本及瑞典社会保障制度比较研究[D]. 中国政法大学，2004.