

农民工工伤保险相关利益集团行为取向的影响因素

——基于湖南五个城市的调查

李朝晖, 李 安

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

摘 要:以 2008 年湖南湘中五城农民工工伤保险调查情况为依据,对地方政府、用工企业、农民工自身、工伤医疗服务及保险经办机构等利益集团的经济人行为进行深入分析,结果表明:在农民工工伤保险问题上,地方政府及企业因农民工劳动力成本优势的丧失态度消极;就业环境恶劣加剧及实际工资下降使部分农民工持迟疑态度;医疗服务及保险经办机构因保险扩面收益显著积极响应。因此,有必要在培养地方政府科学的全局观和发展观的同时建立企业社会责任共担机制,进一步扩大农民工工伤保险覆盖面,以稳定的基金和优质医疗服务保障农民工工伤权益的实现。

关 键 词: 农民工; 利益集团; 经济人; 工伤保险; 湖南

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)05-0026-05

Effect of related interests groups on implementation of the injury insurance of rural migrant workers: Taken five cities in Hunan province for example

LI Zhao-hui, LI An

(College of Economics, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: Based on the investigation of injury insurance of rural migrant workers in five cities of Hunan province in 2008, this paper analyzes behavior of economic man of interest groups, such as local government, employment enterprises, rural migrant workers themselves, work injury medical services and insurance agencies and so on. The results shows that, local governments and enterprises have a negative attitude due to the loss of labor cost advantage of rural migrant workers, increasing of poor employment environment and wages declining make some rural migrant workers hold hesitant attitude, medical services and insurance agencies hold a positive response because of the significant benefits by insurance expanding. The author thinks it is necessary to establish corporate social responsibility sharing mechanism while developing the scientific overall concept and development concept by local governments. It is also need to further expand the coverage of injury insurance of rural migrant workers, and guarantee the realization of rights of rural migrant workers on the condition of stable funding and high quality health care services.

Key words: rural migrant workers; interests groups; economic man; injury insurance; Hunan

一、问题的提出

目前我国经济生活中有两大矛盾存在:一方面农村有大量剩余劳动力存在,另一方面农民工工资却在不断上升,学术界有观点认为,这是“刘易斯转折点”在中国的始现^[1]。近年来,曾被认为廉价劳动力接近于“无限供给”的中国遭遇了大范围“民工荒”,发端于中国沿海地区且蔓延于全国的劳动力短

缺现象预示着中国二元经济结构正在发生转变。笔者认为,中国劳动力供求关系的逆转并非真正意义上的数量紧缺,“民工荒”实质上是农民工“待遇荒”、“权利荒”,其中,农民工职业安全与劳动保护缺乏保障、工伤事故频发是最重要原因之一。夏波光(2005)认为目前农民工工伤保险覆盖面狭窄的原因有两个:一是劳动者维权意识不强,合法权益得不到及时保障;二企业参保意识不强,规避社会责任现象严重^[2]。张长华(2006)提出高风险行业农民工参保率低下很大程度上应归结为过多强调商业保险,政策对用人单位缺乏强制有效的措施^[3]。虽然目前政策已将农民工全部纳入工伤保险范围,但参保单

收稿日期: 2010-09-19

基金项目: 湖南省科学技术厅软科学项目(2009ZK3130)

作者简介: 李朝晖(1968—),女,湖南长沙人,教授,硕士生导师,管理学博士。研究方向: 农民工社会保障。

位大多为国有企业，农民工集中的小型企业，特别是集体性质、民营性质企业逃保漏保现象严重^[4]。(杨宏，2004)事实证明，任何政策的出台都将涉及集团的利益，都会导致集团利益的增加或受损，农民工工伤保险问题是我国宏观大环境中的一部分，不可避免会受到地方政府、企业、工伤经办及医疗服务机构的作用和影响，都会在一定程度上干预政策预期效果。基于理性经济人立场，他们将从自身利益最大化出发而作为，这些影响有些是正面的，而有些则是负面的。如果不能综观全局以平衡集团利益，不能规划性引导集团行为，长此以往，将阻碍中国经济的可持续发展，阻碍中国社会的稳定与和谐。笔者以湖南湘中五城农民工工伤保险调查资料为依据，研究相关利益集团经济人行为的取向及其显著性，以期从实证角度为农民工工伤保险机制的健全与完善提供理论依据。

二、样本描述与问卷设计

为考察相关利益集团在农民工工伤保险问题上的影响作用，笔者以 2008 年湘中五城农民工工

伤保障调查材料依据，即长沙、湘潭、株洲、邵阳以及娄底五个城市，之所以选取此五城作为样本地区，是基于他们在农民工工伤社会保障问题上的典型取证价值。长沙、湘潭、株洲是湖南省三大主要经济城市，也是农民工大量集聚区域，对农民工工伤保险问题考察有普遍性意义；取邵阳则是基于它是小商品之都，吸纳大量农民工就业，在制造业工伤保险问题研究上有重要价值；而娄底作为样本选取的理由在于它是有色金属之都，能有针对性的探讨高危风险行业农民工工伤保险问题。在研究方法上，本次调研采取问卷与访谈相结合方法，涉及农民工有效样本 274 个，企业有效样本 112 个，此二者均采用问卷方式；地方政府(地、市、县、乡)有效样本 78 个，工伤医疗服务机构 28 家，工伤社保机构 16 家，采取深入访谈方式。表 1 对相关利益集团样本作出统计描述，鉴于农民工集团涉及维度较宽，故对此详细列出，涉及性别、教育层次、经济收入、行业连续工作时间以及职业分布情况。

表 1 样本主要指标统计描述

变量	比例/%	变量	比例/%	变量	比例/%
农民工样本数据					
性别		月经济收入		职业分布	
男性	53.4	1 000 元以下	16.7	制造业	25.4
女性	46.6	1 000-2000 元	66.8	建筑业	21.7
教育层次		2 000 元以上	17.5	采掘业	21.8
小学及以下	13.6	行业连续工作时间		服务业	20.6
初中	48.3	1 年以下	21.4	其它行业	10.5
高中	23.4	1-3 年	40.2		
大专及以上	14.7	3 年以上	38.4		
其它相关利益集团样本数据					
地方政府行政区划 (N=78)		区级	50.0		
地市级	20.5	企业 (所有制) (N=112)		工伤医疗服务机构 (N=28)	
县级	41.0	国有企业	10.7	省级医院	14.3
乡级	38.5	集体企业	25.0	市级医院	46.4
工伤保险经办机构 (N=16)		私营企业	31.3	县级医院	28.6
省级	18.	个体企业	14.3	乡级卫生院	10.7
市级	31.1	股份制企业	8.0		

三、相关利益集团行为取向相关影响因素分析

1. 模型选择及设定

为检验在农民工工伤保险问题上相关利益集团行为取向的影响因素及显著性，本文试建立计量

模型，对五个利益集团，408 个样本进行分析。基于因变量是“支持”或“不支持”的二分变量，可考虑用非线性概率 Logistic 回归模型。在本模型中，涉及五个不同利益集团，因变量与自变量均独立设定，解释变量分布见表 2、表 3。

表2 模型解释变量

因变量(Y)	自变量(X)
地方政府Y ₁	X ₁ 政府威望; X ₂ 企业竞争环境; X ₃ 地方财政税收; X ₄ 区域优势
企业Y ₂	X ₁ 生产效率; X ₂ 劳动力成本; X ₃ 竞争环境; X ₄ 风险转移
农民工Y ₃	X ₁ 就业机会; X ₂ 生产积极性; X ₃ 事故补偿; X ₄ 工资性收入
社保经办机构Y ₄	X ₁ 政策效果; X ₂ 基金稳定性; X ₃ 管理成本
医疗服务机构Y ₅	X ₁ 经济效益; X ₂ 营运成本; X ₃ 医疗管理

模型可表示为: $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10} + \mu$ ($\beta_0, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_p$ 为待定参数, μ 为随机误差项, $X_1, X_2, X_3, X_4, \dots, X_{10}$ 为解释变量)

表3 相关利益集团经济人行为影响因素模型处理

项目	Reg-Coef 回归系数	EXP(B)	标准回归系数 β
地方政府			
政府威望	0.726	1.113	0.322
企业竞争环境	0.624	1.024	0.113
财政税收	- 4.76	0.745	- 0.762 ^{***}
区域优势	- 3.21	0.762	- 0.521 ^{***}
企业			
生产效率	0.347	1.074	0.312
劳动力成本	- 2.467	0.627	- 0.632 ^{**}
竞争环境	- 1.723	0.639	- 0.604 ^{**}
风险转移	1.021	1.121	0.428
农民工			
不缴费享受保障福利	1.365	1.432	0.721
就业机会	- 1.212	0.817	- 0.421 ^{***}
生产积极性	0.761	1.079	0.048 [*]
事故补偿	3.421	1.231	0.872
实际工资	- 1.212	0.892	- 0.524 [*]
社保经办机构			
政策效果	1.012	1.076	0.282
基金稳定	2.241	2.172	0.421 ^{***}
管理成本	- 0.234	0.972	- 0.073 ^{**}
医疗机构			
经济效益	2.462	1.327	0.526 ^{**}
营运成本	- 1.203	1.926	- 0.312 ^{***}
医疗管理	- 0.354	0.984	- 0.173

注: $\chi^2=94.034$ ($p<0.001$) $R^2=0.813$ (***)表示在 1%水平上显著; **表示在 5%水平上显著; *表示在 10%水平上显著)

2. 模型估计结果解释

(1) 从地方政府模型估计结果来看,“财政税收”和“区域优势”作用显著,这应当也是其经济人取向的决定性因素。财政税收在 1%水平上显著,系数为负,OR 发生比为 74.5%,这意味着财政税收每下降一个百分点,地方政府的支持度将下降 25.5 个百分点,表明在其它条件不变情况下,财政税收受农民工工伤保险参保的负面影响越大,地方政府对此态度就越消极;区域优势产生的效应与此类似,

同样,当区域优势因此受到影响时,地方政府对农民工工伤保险参保监督积极性大幅下降;政府威望和企业竞争环境两个变量系数为正,模型中不显著,说明此二者对参保影响力较弱,这也许与目前中央对地方政府政绩考察多以财政、税收为衡量指标有关。

(2) 企业利益集团模型处理表明,“劳动力成本”和“企业竞争环境”作用显著,此二者系数均为负,表明对农民工参保具负面影响。显而易见,参保将带来劳动力成本的增加,企业竞争优势将因此丧失,基于理性经济人立场,该利益集团会将采取消极对抗,逃避参保。

(3) 从农民工利益集团的模型处理结果看来,“不缴费享受保障福利”对农民工参保积极影响显著,OR 发生比高达 3.431,说明无须承担缴费义务的工伤保障是农民工本能的理性选择。“就业机会”和“实际工资减少”两项系数均为负,说明此二者在很大程度上对农民工参保产生负面影响。参保缴费带来的结果是劳动力成本提高,企业因此将减少用工,会导致农民工就业环境更为恶劣,在这种情况下,农民工参保热情必然会大打折扣,特别当政策规定应由企业缴纳的保费也被资方用工资扣减方式转嫁农民工时,他们将对工伤保险的政策性和公平性将产生质疑。

(4) 社保经办机构变量模型估计表明,“基金稳定”影响最为明显,OR 发生比为 2.172,且系数为正,基金稳定性每增强一个百分点,该利益集团对农民工参保的理性支持达到原有 2.172 倍,说明工伤保险扩面产生的基金增加正面效应将促使其支持农民工参保,尽管模型中显示,管理成本会因农民工参保而有所上升,但这并不影响其经济人的理性立场。

(5) 从医疗机构模型结果处理可看出,“经济效

益”变量影响力位列其首，系数为正，说明农民工参保将给医疗机构带来更多的经营利润，虽然增加了管理和营运成本，这项内容在模型中表现为负数，但数值相对很低，表明这些因素会造成一定的负面影响，但并不妨碍该利益集团因获利驱使所持的支持立场。

四、相关利益集团行为取向及原因分析

从上述模型分析结果可以看出，在农民工工伤保险问题上，基于经济人的理性立场，持反对意见最强烈的是地方政府和企业，较为支持的是社保经办机构 and 作为工伤医疗服务供给方的各级医疗机构，农民工态度要视企业保费缴纳的社会责任感而定。

1. 地方政府支持力度欠缺

从世界各国工业化的历程来看，早期的工业化发展都是建立在廉价劳动力的牺牲上，农民工无疑是我国目前最大的廉价劳动力群体。在过去的 20 多年里，GDP 优先、效率优先是我国社会发展的主流，在中央对地方政绩考察以利润、规模为衡量指标情况下，地方政府更看重作为政绩评估指标的财政收入，看重能为地方带来经济效益的企业资本^[5]，而农民工参保必然会带来企业劳动力成本增加，会导致企业竞争优势的削弱，因此，这种“亲商倾向”和“亲资倾向”让他们漠视农民工职业安全与健康权益保障，农民工工伤保险便成为被牺牲的社会公平之一。

2. 企业消极抵制参保

目前我国经济尚处于工业化早期阶段，竞争优势主要依赖于廉价劳动力，这种廉价，不仅表现在低工资给付上，也体现在包括工伤保险在内的社会福利缺损上。从企业本身所具特性来看，它是一种追求经济效益的赢利性单位，如果按照相关政策给农民工缴费参保，必然会增加劳动力成本而降低企业利润，在目前这种“强资本、弱劳工”格局状态下，很可能促使地方政府和资方联合形成利益共同体，政府的立场倾斜必然导致执法松散，而企业依靠社会责任感“义务约束”而自觉为农民工参保概率很低，因此，拖延缴费、谎报农民工人数、频繁更换农民工，甚至进行资本转移等手段消极抵制参保的种种不法行为频频发生。

3. 农民工持迟疑立场

尽管农民工希望拥有和城镇职工同等社会保障权益，希望被纳入工伤社会保障网，能在职业安全与健康权益上能得到充分保护。但是，我国目前的客观现实决定了在相当长的时间内，农民工整体参保的局面还难以形成，其中，农民工自身的原因是参保的主要阻碍之一。第一，生存依然是目前农民工的第一需要，在劳动力供大于求的就业市场博弈中，农民工的首选是获得工作以维持生计，社会保障则位列其后，因此，当工伤保险缴费成为企业提供就业的负面因素时，他们会主动放弃社会保障相关权益，甚至将其视为寻找工作的障碍而反感。第二，农民工普遍文化层次较低，对工伤保险缺乏了解和信任，当企业降低工资转嫁保费成本时，更加深了他们对政策的疑惑，工伤保险的合法性及社会福利性因此受到质疑，这在很大程度上影响了农民工群体参保积极性。

4. 社保经办及医疗机构态度积极

工伤保险基金是种保障劳动者及时获得医疗救治与经济补偿的专项资金。我国目前正处于社会加速转型过程中，未来很长时期内农民工流动就业规模还将继续扩张。根据保险“大数法则”，农民工工伤风险单位众多且风险同质意味着风险可以得到较好集合与分散，于社保经办机构而言，这种保费的增加意味着工伤保险基金稳定性增强；同样，也正是因为农民工被工伤保险所覆盖，工伤事故发生后可以获得专项基金补偿，经济收入低下的伤残农民工将成为具支付能力的病人，对于医疗机构来说，这意味着稳定扩大的经济效益，不但能使目前农民工因伤残治疗费不足欠费逃费问题得到根本上改观，也促使医疗卫生资源获得充分利用。

五、结论与政策建议

从对农民工工伤保险问题上相关利益集团经济人取向选择的分析来看，笔者可得出如下几点结论：1) 地方政府和企业对农民工工伤保险参保有较大的负面影响。现阶段经济发展不平衡，特别在欠发达和落后地区，外来资本或地方私营企业很多是当地支柱产业，农民工的参保将使其失去廉价劳动力竞争优势，地方政府与资方集团很可能因此结成利益共同体对抗参保。2) 农民工对无偿享有工

伤保险,获得职业安全与健康权益的保障本能响应积极,但当工伤保险成为资方提供就业的负面因素、危及到其就业生存基本需求时,他们将主动放弃。3) 农民工参保拓宽了工伤保险覆盖面,对社保经办机构和医疗机构有显著积极影响。农民工是个庞大的群体,工伤保险的覆盖将增加巨额保费收入,保费来源的充足意味着基金积累的稳定,这在很大程度上能促进工伤保险机制的建设与完善,保险经办机构因此积极支持。同样,于医疗机构而言,也因为大量具医疗支付能力的农民工加入而增加经济效益,这也是该利益集团对农民工工伤保险支持态度明朗的重要原因。

农民工工伤保险政策的出台对相关集团会不可避免地产生一定程度影响,可能导致其利益的增强或受损,所以,从经济人理性角度出发,这些集团很可能对政策制定、执行和监管产生正面或负面影响,甚至于采取干预手段改变政策预期效果。笔者认为,有必要明确这些集团的利益,明确政策实施对其产生正面或负面影响的程度及原因,才能最大限度地减少政策实施阻力,在平衡集团利益前提下达成预期政策目标。笔者认为应从以下几个方面着手:

(1) 加强政府对农民工弱势群体的保护责任。农民工工伤社会保障的公共物品属性决定了市场不可能有效提供,政府必须制定法律法规强制介入该领域。首先不宜再片面强调经济效益和经济发展速度,应逐渐改变以往将税收、财政作为地方政绩衡量标准的做法,依照科学发展观的要求,消除歧视观念,将政策重心向社会弱势群体倾斜。只有当GDP指标绝对份额诱惑力不再存在,关注民生、以人为本的观念成为地方政府的指导思想时,农民工权益维护相关职能部门才会严格执法;只有当资本和地方权力体系的不良变通所形成制度性障碍得到根本上改观时,农民工才能真正享受到工伤保障社会公平;其次,将农民工工伤保障纳入我国行政法规和公共政策制定的体系,引导执法人员对执行价值进行重新审视和再认识,以执法严明维护农民工权益和公正公平,最大程度地避免权力团体的利益倾斜。

(2) 加速建设工会组织以维护农民工合法权益。在以利益为基础的市场经济运行中,对于作为强势群体的资方企业的侵权行为,农民工单个与企

业博弈基本不可能取胜,工会组织领导农民工参与企业管理监督,群体力量可以克服势单力薄的弊端,对其利己的经济人行为进行监督控制,以谋求社会弱势阶层利益的实现。《工会法》为基层工会组织的建立和发展提提供了政策依据,地方政府有责任支持建立乡镇一级总工会,地方工商、税务、劳动保障及商贸部门也应当在其职能范畴内督促企业支持组建工会,引导非公有制企业经营者支持农民工参加工会。

(3) 强化企业社会责任意识。农民工没有获得完善的工伤社会保障,与企业参保是种“义务软约束”,拒保相对成本很低有很大关系,在缺乏政策强制执行情况下,农民工难以得到实质性工伤保障。目前农民工工伤保险制度规定“由用人单位缴纳保费”,这将增加劳动力成本减少企业经营利润,也是企业基于经济人理性逃避参保的重要原因。我们可以认为,农民工工伤保险的享有,很大程度上取决于企业的道德感,取决于企业的社会责任共担意识。因此,首先应培养企业的社会性,帮助企业理解农民工个人不承担任何经济义务,不但是符合国际惯例的、为世界各国所接受和认同的规则,也是工伤保险较养老、医疗等其他社会保险更能体现社会公平优越的方面;另外,应将企业逃避参保处罚列入政策立法考虑范畴,在经济上严惩的同时以社会机制约束其极端利己行为,使企业的经济利益提高与农民工工伤社会权益保障形成一种良性互动机制。

参考文献:

- [1] 《人口研究》编辑部. 人口与发展论坛——从“民工荒”到“返乡潮”: 中国的刘易斯拐点到来了吗? [J]. 人口研究, 2009(2): 32-47.
- [2] 夏波光. 工伤保险覆盖面再扩大的三个“瓶颈”[J]. 劳动保护, 2005(1): 14-15.
- [3] 张长华. 谈工伤保险扩面存在的问题及对策[J]. 劳动保障世界, 2006(3): 50.
- [4] 杨宏. 谈我国城市农民工工伤保险问题[J]. 大连大学学报, 2004(5): 101-103.
- [5] 仲大军. 农民工与中国工业化-以廉价劳动力资源为代价的工业化何时休[C]//李真, 李涛. 农民工职业安全与健康权益论集. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.

责任编辑: 陈向科