

# 乡镇企业职工工伤保险的调查与思考

## “乡镇企业职工工伤保险研究”课题组

本文系作者在广东、上海、湖北三省调查乡镇企业实施工伤保险制度情况的报告。本文在对我国乡镇企业实施工伤保险制度必要性和可行性分析的基础上,就乡镇企业是否建立工伤社会保险制度及其待遇标准、因工伤亡划分标准、工伤补偿原则、基金筹集原则等若干政策问题进行了探讨。针对现行工伤保险制度在乡镇企业中实施的难点,提出了在乡镇企业实施工伤社会保险制度工作的具体建议与相应措施。

### 一、我国乡镇企业职工工伤保险基本状况分析

#### (一)乡镇企业工伤事故发生率高

近10年来,我国乡镇企业得到迅速发展,据1992年底统计,全国乡镇企业共有2079.2万个,其中乡(镇)办企业39万个,村(村民小组)办企业113万个,联户(合作、合伙)办企业90万个,户(个体、私营)办企业1837万个,分别占乡镇企业总数的1.9%、5.4%、4.3%和88.4%,全国乡镇企业职工人数已超过1亿人。<sup>①</sup>但由于乡镇企业普遍起点低,人员素质差,安全制度尚没建立健全,且88.4%的乡镇企业为户办,管理水平低下,工伤事故发生率高,职业危害严重。据劳动部公布的1992年职工伤亡统计数字表明,1992年全国乡镇企业工伤死亡7152人,千人死亡率为0.068,乡镇企业伤亡人数呈上升趋势。<sup>②</sup>又据卫生部和农业部对全国15个省、30个县的部分乡镇工业调查,有80%以上的厂矿存在不同程度的职业危害。生产环境中矽尘、煤尘、石棉尘、铅、苯、铬、汞、噪声等8种有害因素浓度(强度)超标率平均为63%,其中危害严重的矽尘浓度超标率高达93%,而且近34%的工人就在这样有害因素环境中作业。以上8种有害因素引起职业病检出率为4.4%,观察对象检出率为11.4%。<sup>③</sup>在乡镇企业较为发达的沿海省份,乡镇企业的工伤事故则更为严重。在对广东省乡镇企业参加工伤保险情况的调查中,根据广东省统计年报,乡镇企业管理局、安全生产委员会提供的资料整理表明,1990年至1992年乡镇企业工伤死亡人数分别为388人、459人和551人,千人死亡率分别为0.059、0.065和0.070,两者都呈明显上升趋势。而且每年乡镇企业的工伤死亡人数都接近或超过国有企业和大集体企业伤亡人数之和(见表1)。重大恶性事故频繁发生,在1992年8月17—31日仅半个月时间,广东省珠江三角洲沿海经济区连续发生6起重大伤亡事故,死亡69人,重伤27人,发生这些恶性事故的企业大部分是乡镇企业。以上资料表明,我国乡镇企业在经济获得较大增长

① 参阅《乡镇企业产权界定应揭开面纱》,《中国乡镇企业报》1993年8月18日。

② 参阅《1992年职工伤亡事故公布》,《劳动保护》1993年第4期。

③ 参阅《乡镇企业是今后卫生工作的重点》,《劳动保护》1992年第2期。

的同时,工伤事故的发生也较为严重,这一现象是不容忽视的。

表 1

广东省企业职工伤亡人数年报表

(人)

| 年 度    | 国有企业 |     | 大集体企业 |     | 县以下企业 |     |
|--------|------|-----|-------|-----|-------|-----|
|        | 死亡   | 重伤  | 死亡    | 重伤  | 死亡    | 重伤  |
| 1988 年 | 163  | 271 | 64    | 96  | 325   | 89  |
| 1989 年 | 217  | 257 | 99    | 89  | 306   | 133 |
| 1990 年 | 211  | 278 | 52    | 84  | 388   | 152 |
| 1991 年 | 206  | 237 | 81    | 80  | 459   | 218 |
| 1992 年 | 234  | 262 | 101   | 123 | 551   | 149 |

注:县以上企业含国有企业和大集体企业;县以下企业主要为乡镇企业,其中包括乡(镇)办企业、村办企业、联营企业和个体户。

### (二)乡镇企业职工现行工伤保险制度实施状况

我国现行的工伤保险制度基本沿用 40 年前的老制度,即 1951 年我国政务院颁布的包括工伤死亡在内的《中华人民共和国劳动保险条例》。《条例》中工伤保险制度实施规定的范围很广,但实际上《条例》的实施演变成成为单一的全民企业保险。集体企业仅是参照执行,私营企业、乡镇企业、城乡个体户等其工伤保险更是有章不循,或有的无,有的高、有的低,随意性大。尤其是乡镇企业隶属关系复杂、安全管理比较混乱。在广东、湖北两省调查中发现,乡镇企业在处理其工伤事故时,极少参照《劳动保险条例》执行,大多为本企业自定,“大闹大解决,小闹小解决”现象较之国有和城镇集体企业更为严重。其中丧葬抚恤费最高的为 20528 元,最低的为 5985 元,一般水平在 6000 元至 15000 元之间;补助费有高达 8438 元的,也有的没有补助费,没有统一的给付标准。

乡镇企业的经济类型繁多,既有由乡、镇(区)、村农民集体兴办的企业,也有外商投资企业、“三来一补”企业、股份制企业、联营企业、个体及私营企业等。其行业十分复杂,几乎覆盖国民经济所有的企业,职业伤害风险有大有小。企业主和职工的文化素质一般较低,由于以往没有执行工伤保险制度的经历,不了解工伤保险的政策、法规。企业主一心只想多盈利、多赚钱,认为参加工伤保险要缴钱、吃亏,不参加保险、不执行工伤保险制度你奈何不了我,出了事就自行处理。因此,在乡镇企业中开展工伤保险工作并普遍实施,使其有法可依,按条例规定执行,其阻力和难度要比在国有企业和县以上大集体企业要大。

### (三)乡镇企业建立工伤保险制度的可行性

乡镇企业事故频发,处理无章可循或有章不循,给乡镇企业的发展带来了一定的影响。为此,应尽快在乡镇企业建立工伤保险制度,以推动乡镇企业进一步的发展。首先,乡镇企业处于蓬勃发展的势头,经济状况良好,对统筹保险基金有一定的承受能力。根据对广东省乡镇企业参加工伤保险情况和意愿调查表明,乡镇企业对缴纳工资总额 1%左右的工伤保险费一般是可以承受的。其二,在乡镇企业建立工伤保险制度符合工伤保险制度改革的目标。中共中央宣传部、劳动部和全国总工会关于《企业劳动、工资、社会保险制度改革宣传提纲》中提出:为保障所有职工都平等地享受工伤保险待遇,工伤保险要逐步扩大实施范围,覆盖各类企业的各类职工。因此,工伤保险实施范围从城镇扩大到乡镇,从国有企业、大集体企业扩大到乡镇企业、私营企业,符合国家整个社会保险制度改革的方向和要求。其三,工伤保险制度逐步扩大到乡镇

企业,已在广东省先行。广东省于1992年1月颁布了《广东省企业职工社会工伤保险规定》,将全省境内所有企业和实行企业管理的事业单位、城镇个体工商户及其所属全部职工都包括在统一的保险制度中。截止到1992年9月底,广东省乡镇企业参加工伤保险的单位有8261个,人数为745663人,分别约占全省参加工伤保险单位总数和总人数的24%和27%。总之,乡镇企业的经济发展、国家的方针政策、试点成功的乡镇企业等为在乡镇企业建立和实施工伤保险制度提供了可行性。

## 二、乡镇企业职工工伤保险若干政策问题

乡镇企业的兴起是我国农村改革的重大成果,亦是我国8亿农民的伟大创举。乡镇企业不同于国有企业,没有“铁饭碗”,也没有纳入国家计划,必须按价值规律办事,按市场需求生产。乡镇企业职工主要来自农民,有工做是职工,无工做是农民,户籍在农村。这些决定了乡镇企业独有的特点。如何在乡镇企业实施工伤保险制度是社会保险改革中面临的一个重要问题。

### (一)应建立统一的企业职工工伤保险制度

近年来乡镇企业有了很大发展,企业的生产经营和职工人数比较稳定,经济效益逐年提高,职工有比较固定的工资收入作为家庭生活的主要来源,这给乡镇企业执行国有企业统一的工伤保险制度创造了条件。建立统一的工伤保险制度,将工伤保险实施范围扩大到乡镇企业,有利于安全生产。最近国务院确定,由劳动部负责全国安全生产工作,对安全行使国家监察职权。工伤保险由劳动部门所属的社会保险机构负责管理,可将劳动安全卫生工作与工伤保险有机地联系起来,使事故前的预防工作与事故后的经济补偿得以互相促进。乡镇企业执行统一的工伤保险制度,有利于精简机构和减轻企业负担。工伤保险实施范围扩大到乡镇企业,只须在现有的社会保险机构的基础上扩充业务,这样可减少机构设置,降低管理费用,提高效能,根据大数法则,实施范围越广,资金调剂的范围越大,基金的保障能力越强,可以使各企业负担的保险费接近总体负担水平,从而减轻企业缴纳保险费的负担。

### (二)应执行统一的工伤保险待遇标准

乡镇企业职工与国有、城镇集体企业职工是否应执行同一工伤保险待遇标准。对这一问题的研究,我们走访了广东、上海、湖北等省、市乡镇企业的管理人员和职工189人次,并召开小型座谈会,其中绝大多数人认为乡镇企业职工与国有、城镇集体企业职工应执行同一工伤保险待遇标准。若按所有制不同、用工形式不同而实行法定工伤待遇标准有区别的制度执行,就会在城镇、国有企业与乡镇企业、职工与职工之间产生差别、攀比和矛盾,对职工的合理流动和多种经济形式的发展带来不利的影响,也不利于工伤保险的社会化管理。从世界各国的工伤保险制度实施情况分析,其工伤待遇的支付主要根据是是否符合工伤所限定的范围和伤亡情况与规定的伤残鉴定标准,所有受保单位和投保人都实行同一待遇标准,这体现了社会保险的平等原则。乡镇企业职工与国有企业、城镇大集体企业职工应执行同一工伤保险待遇标准,这也正是我国社会保险制度完善的一个方面。

### (三)因工伤亡的划分标准

工伤保险中的“工伤”一词,是国际劳工组织使用的术语。在工伤保险制度建立初期,工伤仅指工作中意外事故造成的伤害,后来才把由于职业性质造成的职业病也包括进来。我国现行的工伤保险制度,即《中华人民共和国劳动保险条例》从三个方面对因工伤亡的范围作了原则

规定：①执行日常工作以及执行企业行政方面或资方临时指定或同意的工作；②从事与企业有利的工作；③从事发明创造或技术改进工作。以后，根据在实际工作中遇到的具体问题，全国总工会、劳动人事部等部门又作了一些比照因工处理事故的规定。其中包括参加单位组织的游泳比赛、加班工作、出国援外、乘坐单位汽车等而造成伤亡的，都可以比照工伤处理。

在调查中发现作为因工伤亡处理的事件远远超过上述范围，同时，有些事故因无标准认定，引起劳资双方纠纷，工人利益受到损害。诸如：①工作时间在本单位生产工作区域内遭受非本人所能抗拒的意外灾害；②在紧急情况下，未经本单位领导指定而从事对本单位有益的工作；③从事抢险救灾，维护社会治安，保护国家和人民利益；④因工出差或外勤期间或工作调动途中发生非本人责任的意外事故；⑤在生产或工作中猝然发病等其他伤亡情况也应纳入工伤保险的范围。

#### (四) 工伤补偿原则

根据工伤保险的性质，工伤补偿应遵循以下基本原则：①保障与补偿相结合。工伤补偿，从性质上看属于“损失补偿”，应包括保险与补偿两方面。保障是指受保人因工负伤或死亡，部分丧失或完全丧失劳动能力，工资收入减少或中断，造成经济损失，社会保险机构理应给予一定的经济补贴，使其本人或原其供养者大体保持原来的生活水平，补偿是指受保人工伤后，肢体、器官或生理功能受到损害，甚至丧失生命，给本人身心和家庭造成极大的痛苦，社会保险机构理应给予适当的补偿，体现对人体生命价值的承认。因此，应对永久伤残者和事故当场（含抢救中）死亡者增加一次性补偿项目。②补偿本人直接经济损失。受保人从事第一职业的工资收入，是维持本人及其家属生活，进行劳动力再生产的最直接、最主要的费用来源，当其身受工伤后，这部分收入没有或部分减少了，形成直接经济损失，必须给予适当的补偿。③伤残待遇与评残标准挂钩。伤残待遇应根据不同的伤残等级确定，形成相对合理的梯次结构。④补偿水平要适应当前社会生活水准和企业的经济承受能力。确定待遇水平要兼顾需要与可能，一方面提高和增加目前偏低和缺项的待遇，以维护伤残职工或其遗属的合法权益；另一方面充分考虑生产发展水平和企业经济承受能力，在与生产发展相适应的基础上确定各项待遇水平。⑤有利于促进安全生产。补偿待遇应根据本人在发生工伤事故中是否负有主要责任而有所区别，这样有利于增强职工的安全意识，重视安全生产。⑥走工伤预防、工伤补偿、工伤康复相结合的道路。补偿、预防、康复是工伤保险紧密相联的三个方面，三者之间一条龙服务是当今国际工伤保险的潮流。

#### (五) 工伤保险基金筹集原则

工伤保险基金，是指为实施工伤社会保险制度而向企业筹集、主要用于工伤补偿的专项基金。根据工伤保险的特点，基金的筹集应遵循以下原则：①以支定收，留有储备。即根据目前由工伤社会保险机构支付的补偿项目所需支付的补偿金额来筹措保险基金。由于工伤事故具有突发性和偶然性，因此基金须留有储备。②实行等级差别费率。即根据各行业职业伤害风险程度划分不同的费率档次，风险程度高的行业，费率相对高些；风险程度低的行业，费率相对低些。并根据各企业实际发生的工伤事故频率和费用收支情况，定期调整各企业应交的费率。这种费率机制收费公平合理，有利于促进企业安全生产，能够为企业和社会所接受。国外也多采用这一原则。③保险费由企业交纳，列入企业成本。由企业负担保险费，是继承了雇主应对工伤承担补偿责任的传统。这笔保险费用属于劳动力更新和再生产的费用，应列入生产成本。这可以促使企业加强和改善安全卫生设施，以预防和减少工伤事故及职业病的发生，从而节省开

支,降低成本。④以企业职工工资总额作为征收保险费的计算基数。工资在一定程度上反映了劳动者对社会贡献的大小。工伤补偿待遇标准是以职工工资作为计发基数,所以,征收保险费也应以工资总额作为计算基数。工资总额的统计范围应按国家有关规定执行。⑤逐步扩大社会统筹项目和统筹范围。由现行的工伤“企业保险”转变为“社会保险”,这是社会保险改革的目标。由于职工受以企业为家的传统习惯影响,社会保险机构也有一个逐步完善的过程。因此,这个改革目标不可能一步到位,当前宜实行社会管理与企业管理相结合,以社会管理为主的过渡方式。社会统筹项目应由少到多,逐步增加。统筹范围也应由以地、市为单位统筹,进而扩大到全省。

### 三、乡镇企业建立工伤保险制度的难点与对策

中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要中指出,要努力推进社会保险制度的改革,改革医疗保险和工伤保险制度。中国共产党十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》也指出,要逐步建立农村社会保险制度。无论从国家大政方针,还是从乡镇企业发展的实践看,在乡镇企业建立工伤保险制度已显得十分必要。目前,在乡镇企业比较发达的地区已进行了工伤保险改革试点。广东省人民政府于1992年1月17日和4月3日相继颁布的《广东省企业职工社会工伤保险规定》和《广东省企业职工社会工伤保险规定实施意见》中已明确规定乡镇企业必须参加工伤保险。但从其实施状况和整体上分析,在乡镇企业开展工伤保险工作还有一定的难度,主要表现在以下几个方面:

(一)乡镇企业职工社会保险意识淡薄,是开展工伤保险工作最大的阻力。由于乡镇企业经济类型繁多,行业十分复杂,且企业主和职工的文化素质较低,其管理还停留在传统的家长式水平上。企业主既是企业财产所有者,同时也是企业的经营管理人,一心只想多盈利,多赚钱,出了工伤事故,能推则推,不能推则赔,不出工伤事故钱是我的,总比白交(保险费)好。认为工伤社会保险实行基金统筹是吃“大锅饭”,搞“一平二调”;还有些企业为员工投了人身意外伤害保险,就以为参加了工伤保险。基于这些模糊认识,给乡镇企业开展工伤保险工作造成了较大的阻力。

(二)乡镇企业经营不稳定,且事故多,社会机构不愿意承保,使工伤保险工作难以开展。由于乡镇企业一般管理水平较差,工伤事故发生频繁。特别是从事采矿、采煤、采石、建筑、冶炼、化工和烟花爆竹等生产的企业,职业伤害风险大,工伤事故多,社会保险机构不大愿意承保。另外,乡镇企业点多、面广,主要分布在广大农村乡镇,平均一个乡镇企业只有几名到十几名职工,这给工伤保险基金的征集、支付和管理带来一定的难度。使社会工伤保险机构难以全面向乡镇企业开展工作。

(三)社会工伤保险的手续繁琐在一定程度上影响工伤保险工作的开展。从广东省开展的社会工伤保险业务分析,从企业投保,申报缴费,申报工伤,到领取工伤保险金,普遍反映手续较为繁琐,企业要安排专人负责此项工作。乡镇企业管理人员本来就少,过繁的手续使一些乡镇企业望而却步。

通过上述分析,我们认为在乡镇企业开展工伤保险工作势在必行。妥善处理乡镇企业的职工工伤保险问题是保护、支持乡镇企业发展的重要环节。对于在乡镇企业开展工伤保险工作中

出现的问题,必须制订相应的对策,应着力从以下几个方面入手:

(一)加强工伤保险知识宣传,增强职工保险意识。深入到乡镇政府、乡镇企业,着重宣传工伤保险政策、法规,宣传具体的工伤保险的实施办法,说明工伤社会保险与人身意外伤害保险的区别。如广东省东莞市是乡镇企业参加工伤保险工作较好的一个地区,市社会保险机构在《东莞市职工社会工伤保险暂行办法》颁布前后,通过报纸、电视、电台和张贴宣传资料等各种形式,宣传改革工伤保险制度的必要性和意义,宣传新的社会工伤保险办法。同时,他们深入到乡镇政府、乡镇企业进行宣传,运用典型事例解释工伤法规,收到很好效果。截止1992年底,乡镇企业参加工伤保险的单位9174个,占全市乡镇企业总数的90.5%。宣传工伤保险知识,增强社会保险意识,争取各级领导和企业主的支持,是开展工伤保险工作的关键。

(二)完善各级社会保险机构的自身建设,是搞好工伤保险的基础。由于乡镇企业点多面广,大多分布在乡镇(区)农村,工伤保险基金的征集、支付和管理等大量日常工作主要在基层。因此,建立健全各镇区社会保险管理所,配备适当适量的人员处理日常工作,形成社会保险网络,就近征集资金,处理工伤事故和支付待遇。这样既方便了乡镇企业,又明显提高工作效率。

(三)应简化工伤保险手续。乡镇企业职工一般是亦工亦农,流动性较大。乡镇企业的劳动、工资、经营和管理一般较为灵活,管理人员较少。为有利于在乡镇企业中开展工伤保险,应简化目前的社会工伤保险手续,其保险费的收缴和补偿金的支付,可借鉴人民保险公司人身意外伤害保险的有些管理方法。

总之,工伤社会保险制度在乡镇企业全面实施,是一个逐步推进的过程。在这个过程中,针对乡镇企业的特点,在管理上制订相应的政策措施,最终将在乡镇企业实行一套完善的工伤保险制度,以促进乡镇企业的进一步发展。

本课题组成员:刘中荣、吴伯威、吴中字、倪守强。

1994年11月

执笔:吴中字

责任编辑:张志敏

## 新 书 讯

△李强著《当代中国社会分层与流动》由中国经济出版社1993年8月出版。全书35万字,定价12.00元。

△郑杭生、李强等著《社会运行导论——有中国特色的社会学基本理论的一种探索》由中国人民大学出版社1993年4月出版。全书42.9万字,定价10.00元。

△《经济与文化》第一辑《大浪潮》(胡伟希主编)已由当代中国出版社1994年9月出版。全书23万字,定价12.50元。

(张)