

# 我国工伤保险政策变迁及其叙事逻辑研究

杨洁

兰州大学马克思主义学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2024年3月11日; 录用日期: 2024年3月20日; 发布日期: 2024年4月19日

## 摘要

目前我国正在积极探索高质量社会保障体系, 其中就包括建立多层次工伤保险体系, 对于保障劳动者权益而言有着重大意义。因此, 本文通过引入间断均衡理论、政策范式理论和叙事式政策框架三个具有互补性的政策过程理论研究我国工伤保险的政策变迁, 从而为多层次工伤保险建立提供重要的历史依据。研究表明, 工伤保险从较低层次的补充保障过程转变为整体性的基本保障需求, 再到后来的全面充分保障要求, 使得工伤保险不断地向更高层次的方向进步发展。同时, 确定了政策演进的三个关键因素为社会背景差异、价值目标导向和政策工具运用。最后, 文章还为今后多层次工伤保险体系建设实践提供了有益的指导。

## 关键词

多层次工伤保险, 间断均衡理论, 叙事式政策框架, 政策变迁

# Study on the Changes and Narrative Logic of Industrial Injury Insurance Policy in China

Jie Yang

School of Marxism, Lanzhou University, Lanzhou Gansu

Received: Mar. 11<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 20<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 19<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

At present, China is actively exploring a high-quality social security system, including the establishment of a multi-level industrial injury insurance system, which is of great significance for protecting the rights and interests of workers. Therefore, this paper studies the policy changes of industrial injury insurance in China by introducing three complementary policy process theories: discontinuous equilibrium theory, policy paradigm theory and narrative policy framework, so as to provide an important historical basis for the establishment of multi-level industrial injury in-

insurance. The research shows that the industrial injury insurance has changed from a lower level of supplementary security process to a comprehensive basic security demand, and then to the later comprehensive and full security requirements, making the industrial injury insurance continue to develop towards a higher level. At the same time, it determines that the three key factors of policy evolution are social background differences, value goal orientation and the use of policy tools. Finally, the article also provides useful guidance for the future practice of multi-level industrial injury insurance system construction.

## Keywords

Multi-Level Industrial Injury Insurance, Discontinuous Equilibrium Theory, Narrative Policy Framework, Policy Changes

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

多层次工伤保险体系是我国建成多层次社会保障体系的重要模块之一。2021年由我国人社部印发的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》中明确强调要探索建立多层次工伤保险体系，并研究完善工伤保险相关制度。结合规划文件可以发现多层次工伤保险体系建设主要涉及三个方面：一是研究完善工伤保险相关制度及配套办法；二是推进平台灵活就业人员职业伤害保障工作以及基金省级统筹全面实现统收统支目标；三是完善预防、补偿、康复“三位一体”制度。由此可以看出：作为具有鲜明中国特色的制度重要组成的多层次工伤保险体系如何实现与落地，成为今后的工作重点。就目前来说，尚且需要对以往的工伤保险制度体系做出解析，并从中汲取经验，才便于回答今后如何建立多层次工伤保险体系的问题。

通过梳理工伤保险相关研究后，可发现目前大多数研究主要集中在法理研究、平台从业者研究和制度探究三个方面。法理研究对应多层次工伤保险第一方面的建设重点，主要涉及工伤认定的法律研究，如“工伤认定‘循环诉讼’症结破解”[1]、过劳自杀工伤认定[2]、工伤认定法律逻辑的探究[3]等，还包括对劳动伤害或民事赔偿的法律研究[4][5]。第二个方面主要涉及对平台灵活就业人员职业伤害保障制度构建[6][7][8][9]，这类研究在于解决新时期出现的外卖配送员、网约车司机等新业态人员的各类安全保障问题。最后，从制度探究视角出发，研究主要在于发现制度中的缺陷，并对其从政策、规章或案例的方面进行剖析和重构[10][11][12][13][14]。

总体来说，当前的大部分研究与多层次工伤保险体系建设重点较为一致，但在对过往的工伤保险制度体系的解析等相关的研究尚有不足，尤其是在引入政策过程理论对不同时期制度的重心提炼和归纳上有所欠缺。而对工伤保险政策制定与演进逻辑的研究是把握其制度内核的重要“窗口”[15]。为此，本文通过引入间断均衡理论、政策范式理论与叙事式政策框架三个具有互补性的政策过程理论，研究工伤保险政策变迁与叙事逻辑的演进，从而扩展我国工伤保险的政策研究维度，并为多层次工伤保险体系的建立与探索提供重要的历史依据。

## 2. 理论综述与研究设计

### 2.1. 理论综述

纵观 70 多年的工伤保险政策变迁，不难发现整个过程属于动态演进的变迁，其中存在着相应的波动起

伏,既包含有长期的均衡发展,又具有一定的间断节点。在理论适配度上,间断均衡理论(Punctuated Equilibrium Theory, PET)最适用于探究此类动态演变的政策逻辑[16]。其最初是由鲍姆加特纳(Baumgartner)和琼斯(Jones)提出,自建立以来不断受到政策变迁研究学者的青睐,归根结底地来看,是其不同于以往的渐进式政策演变,强调政策变迁过程中的长期均衡发展及短期间断跳跃共存的现象,其中,长期均衡发展是指政策缓慢增涨或偶有停滞的阶段,而短期间断跳跃则是均衡状态打破后的政策剧变[17]。间断均衡理论正是为此类变迁过程中的政策均衡与跳跃现象而提供的相应的理论分析框架。目前,国内对于该理论的运用主要为解释案例与框架改进[18][19]。例如,高新宇引入间断均衡理论解释新中国成立以来的农村环境治理政策变迁,将整个变迁过程划分为六个阶段,并提出中央注意力分配、焦点事件推动和公民环保行为三个行动参与修正原有的间断均衡框架,从而为当前农村环境治理现代化发展提供动因分析[20]。

但间断均衡理论虽说对政策变迁问题具有较强的解释力,可同样存在其间断点如何产生、何时产生等问题[21][22]。因此,为使间断均衡理论的阶段划分更具有科学依据,有学者引入了政策范式理论(Policy Paradigm)[23][24]。首先,政策范式理论最初是由霍尔(Hall)提出的,作为政策制定者在制定政策时用于交换意见以明确政策重点的概念框架,也可以被称为一种思想体系,它指定了政策目标、用于实现这些目标的工具以及目标要解决的问题[25][26]。其次,在政策范式理论中认为政策的变迁过程是伴随着序列转变发生的,具体的序列变化和改变条件可见表1[27]所示。而间断点的出现需要政策目标(policy goals)、政策工具(policy tools)和工具精准设置(policy setting)三者同时改变才会发生,因此,多数学者认为该理论观点和间断均衡理论中的间断点搜索具有互补性,从而将两个理论结合共同解释政策的变迁过程[28][29]。整体来看,二者理论结合之后开展的研究更具有解释力和发展性。

**Table 1.** Changes in policy paradigms [27]

**表 1.** 政策范式变迁[27]

序列	政策目标	政策工具	工具精准设置	变迁特点
第一序列	不变	不变	改变	常规决策
第二序列	不变	改变	改变	渐进变迁
第三序列	改变	改变	改变	间断变迁

再者,经深入研究分析可以发现,间断均衡理论与政策范式理论划分阶段后展开的逻辑阐释分析主要有以下三种方式:第一种为概括论述,主要是根据时代背景以及政策内容对政策的生成动因进行概括分析;第二种为多维论述,通过政策主客体、政策工具等多个维度进行论述,从而解释政策变迁的特征;最后一种是例证论述,通过不同时期的政策结合当时的事件对提出的政策进行阐释与分析。从总体上来说,三种阐释方式都能解释大部分政策变迁中的动因与逻辑,但对于政策的叙事逻辑却少有涉及。何为叙事?叙事是指一种事件的时间序列在情节中展开的故事,其中充斥着戏剧性的时刻、符号和原型人物,也可以被理解成为一种特殊的交流类别和一种认知组织的方法,它是一种看似普遍的工具,让个人在提高现实的某些元素的同时,也让其他人变得平等。简单来说,叙事是个人或组织处理和传递信息的主要手段[30][31]。

而琼斯(Jones)、麦克贝斯(Mark K. McBeth)等人在2010年提出的一个较为新颖的政策过程理论,即为叙事式政策框架(Narrative Policy Framework)[32]。该理论集中关注政策叙事在政策过程中的作用,旨在准确捕捉和描述政策叙事,同时也利用该理论提供可测试的假设,以便准确评估政策叙事对公共舆论、政策变化和政策结果的影响[33][34]。因此,本文为使政策阶段划分后的阐释更加具有研究价值,引入叙事式政策框架理论,对工伤保险政策变迁中的各阶段政策叙事逻辑做出探析,以便更好地了解政策的内生逻辑。

## 2.2. 数据采集与研究设计

本文的研究对象是与工伤保险相关的公开政策文件，研究重点是国家层面的相关政策文本，主要通过以下三个途径进行公开文本资料检索：一是从人力资源和社会保障部检索“工伤”等关键词获取相应的工伤保险政策文件；二是通过知网数据库检索工伤政策文件；三是利用北大法宝数据库对上述政策文件进行核查校对。共检索到 90 份与工伤保险相关地政策文件，再对每份文本内容进行逐一检查，剔除字数过少、内容无关、邀请函、试点回复意见等对整体研究无较大意义的政策文本，最终得到 70 份政策文本用于本文的分析。

基于文献综述的梳理，本文对工伤保险政策变迁研究的分析框架如图 1 所示。通过引入间断均衡理论与政策范式理论，便于对整个政策变迁的动态过程做出合理地阶段划分。其次，在对阶段阐释的部分，为了使解释更具有研究意义，决定通过叙事式政策框架分析展开多维度的阶段阐释，以便更全面地对整个过程在各阶段叙事方式的变化做出梳理，从而为后续政策变迁的内生逻辑推导提供一定的依据。最后，按照理论的解析，建构出我国工伤保险政策变迁的内生逻辑，为多层次工伤保险体系建设提供一定的发展思路。

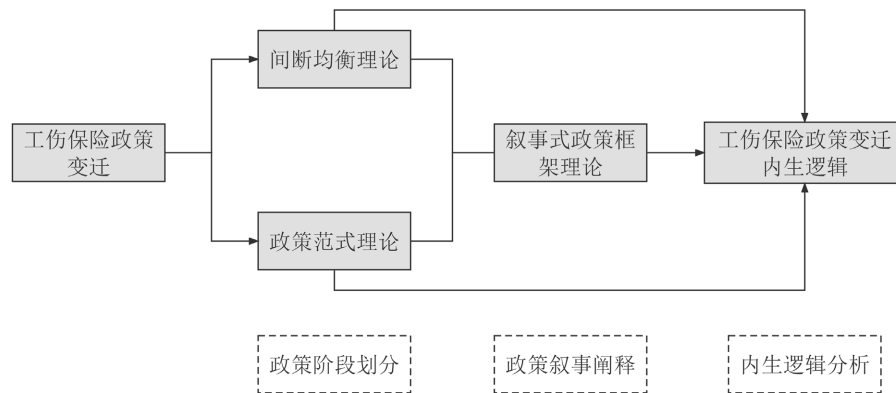


Figure 1. The analysis framework of this article  
图 1. 本文分析框架图

## 3. 我国工伤保险演进变迁的政策阶段划分

### 3.1. 政策发文历程划分

常见的间断均衡理论寻找间断点的方式是以政策发文时间和政策文本数量来进行划分[35] [36]，具体来说，间断时期包括政策空窗间断和政策突增间断两种类型，其中，政策空窗间断是指在某一年或某段时期内的政策文本数量为零的现象，而政策突增间断是指政策文本数量在某一时期由于相应的原因迅猛增长的现象[37]。表 2 和图 2 是从新中国成立以来我国工伤保险相关的政策发文数量，从图表中可看出政策空窗间断有三个时期，分别为 1955~1962 年、1964~1987 年、1997~2000 年。

Table 2. The promulgation history of work-related injury insurance policy  
表 2. 工伤保险政策发文历程表

年份	政策数量	累计数量	年份	政策数量	累计数量	年份	政策数量	累计数量	年份	政策数量	累计数量
1949	0	0	1968	0	3	1987	0	3	2006	2	31
1950	0	0	1969	0	3	1988	2	5	2007	3	34

续表

1951	1	1	1970	0	3	1989	1	6	2008	2	36
1952	0	1	1971	0	3	1990	1	7	2009	1	37
1953	0	1	1972	0	3	1991	3	10	2010	6	43
1954	1	2	1973	0	3	1992	4	14	2011	2	45
1955	0	2	1974	0	3	1993	1	15	2012	5	50
1956	0	2	1975	0	3	1994	1	16	2013	2	52
1957	0	2	1976	0	3	1995	2	18	2014	2	54
1958	0	2	1977	0	3	1996	2	20	2015	4	58
1959	0	2	1978	0	3	1997	0	20	2016	1	59
1960	0	2	1979	0	3	1998	0	20	2017	4	63
1961	0	2	1980	0	3	1999	0	20	2018	1	64
1962	0	2	1981	0	3	2000	0	20	2019	2	66
1963	1	3	1982	0	3	2001	1	21	2020	1	67
1964	0	3	1983	0	3	2002	1	22	2021	3	70
1965	0	3	1984	0	3	2003	3	25			
1966	0	3	1985	0	3	2004	3	28			
1967	0	3	1986	0	3	2005	1	29			

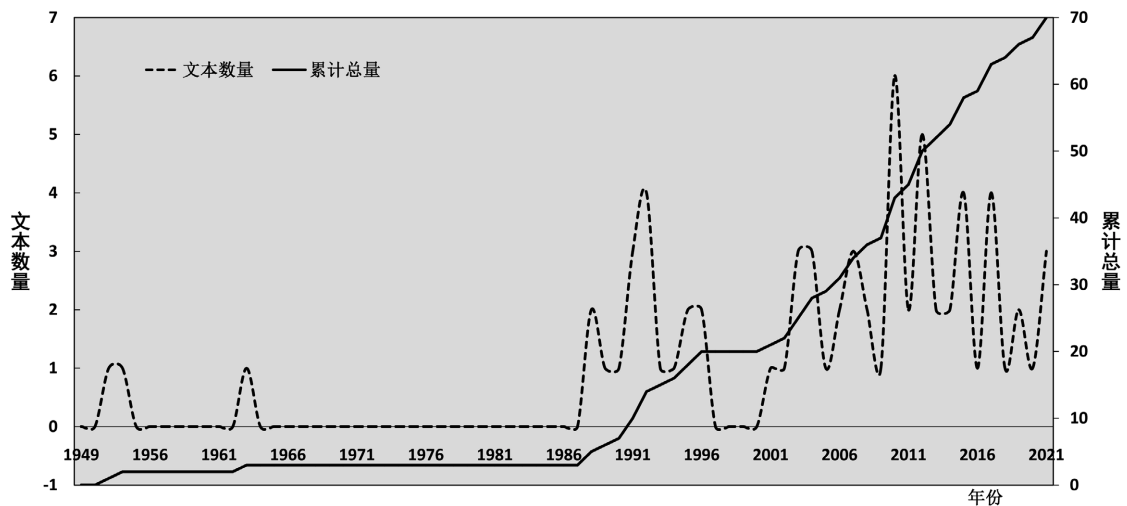


Figure 2. Number of documents issued for work-related injury insurance policies  
图 2. 工伤保险政策发文数量图

政策空窗间断也分为短时空窗间断与长期空窗间断。上述三个时期中，1955~1962 年与 1964~1987 年的间断属于长期空窗间断，往往是因为环境与条件尚不充足引起的长期空窗，具体来说，新中国成立

之后, 各类事项百废待兴, 其中, 为了保障劳动者权益, 在 1951 年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》, 之后又在 1954 年提出《关于经济建设工程民工伤亡抚恤问题的暂行规定》, 初步开启了对劳动者伤亡的探索建设。该段时期需建设事项颇多, 因此工伤保险受到的上级注意力分配不足。后历经了 1955~1962 年这段时间的政策试行探索, 又于 1963 年进一步提出《关于职工因工伤亡或非因工伤亡如何划分的问题》, 紧接着便是受长时间政治事件的影响, 工伤政策发展遭遇阻滞, 出现了 1964~1987 年的停摆阶段。总的来说, 两段长时空窗间断都发生在前期建设探索期, 究其原因在于发展条件不充分, 同时缺乏相应的上级注意力分配导致的。

其次, 1997~2000 年期间的政策间断细化来看为短时空窗间断, 就实际情况而言, 1997~2000 年虽无相关工伤保险政策出台, 但却有着大量的政策提问回复函, 如《关于在国内发生并由外方支付赔偿的工伤事故待遇处理问题的复函》《关于未参加工伤保险社会统筹的企业和职工因伤残(亡)性质认定可以提起行政诉讼的复函》和《关于处理工伤争议有关问题的复函》等, 说明劳动者伤亡保障政策中还存在一定的争议点需处理。并且这段时期前的工伤事故率不断攀升, 已经引起相应的上级重视, 开始积极探索新制度或新政策试图解决这一局面, 因此该段短期间断其原因主要是其处在政策探索改进与社会保障制度转型期, 政策改进或转型期都会引起对原有政策的重新思考和研究, 因此对于推出新政策的动因不足。

再者, 政策突增间断发生在 1991~1992 年、2003~2004 年、2010~2012 年三个时期。从上述三个时期的具体背景与突增原因入手, 可以发现政策突增间断往往是与制度政策发行或法律规范的推出相伴而生的。第一段政策突增时期为 1991~1992 年, 该时期政府对工伤的工作重心在于贯彻落实企业保险降低工伤率的举措, 因此推出多项与企业保险相关的政策文本, 如《关于贯彻国务院发布的企业职工伤亡事故报告和统计规定的通知》《关于实施〈企业职工伤亡事故统计报表制度〉有关事项的通知》等, 从而出现了政策突增的现象。剩余两段政策突增时期 2003~2004 年、2010~2012 年在突增原因上一致, 都是与法律规范推行相伴而成的政策突增现象, 前者是 2003 年推行的《工伤保险条例》为工伤社会保险体系首次设立了统一的、健全的法律规范。后者是 2010 年发行的《工伤保险条例(修订版)》, 针对之前条例运行中的缺漏做出进一步的修订完善, 并对工伤保险后续“三位一体”的制度建设进行规定。因此, 相关部门为落实与执行权威性法律法规条例, 采取政策手段推进, 从而带来了整体上的政策突增。

最后, 如图 3 所示, 通过政策文本数量初步确认间断点或间断时期, 剩余的时期可划分为均衡期。均衡期内的政策发文呈现两个特点, 一是每年政策发文数量较为稳定, 不会呈现太大的波动起伏; 二是在政策内容上, 关注重心和总体目标表现出一致性, 在政策均衡期的政策发文常围绕着总体目标下的具体活动或试点规范而设置, 往往体现在对前期政策法规的不足之处进行相应的补充, 如推行某类事项的管理办法或推出与某特定行业相关的保障通知等。

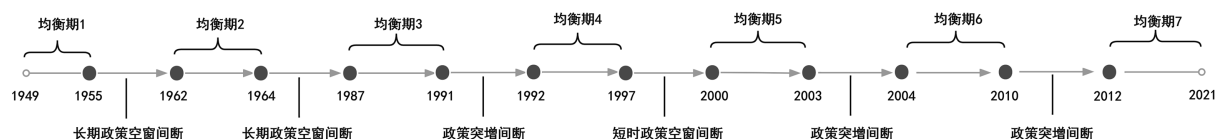


Figure 3. Divide the intermittent and equilibrium period through the change in the number of work-related injury insurance policies

图 3. 工伤保险政策数量划分间断均衡时期

### 3.2. 政策范式理论检验

通过政策文本数量划分间断均衡时期的方式虽可以为阶段划分提供一定的依据, 但由于其易受个人主观判断或政策信息采集的误差影响, 从而对政策发展过程的认识产生偏差。因此, 在利用政策发文数

量进行初步划分断点后，在运用政策范式理论探究间断节点前后是否发生序列转变，可验证间断均衡阶段划分的合理性。而政策范式理论中提出的间断点应是发生第三序列的转变，即政策目标、政策工具与工具精准设置三者都发生变化的时期。相较于其他两个序列的变化，第三序列的转变以政策总目标为绝对变量，是本文判断政策过程是否发生间断变迁的关键因素。表 3 是根据新中国成立以来与工伤保险相关的重点政策文本，以及各个间断期前后的政策总目标说明。

**Table 3.** Important texts and policy objectives of the work-related injury insurance policy promulgated between 1949 and 2021  
**表 3.** 1949~2021 工伤保险政策重要政策文本与政策目标

年份	主要政策文本	政策总目标	年份	主要政策文本	政策总目标
1951	《中华人民共和国劳动保险条例》	保障劳动者权益	2003	《关于贯彻落实工伤保险条例的通知》	
	1955~1962 年长期政策空窗间断		2004	《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》	
1963	《关于经济建设工程民工伤亡抚恤问题的暂行规定》	恢复发展国民经济的同时保障劳动者权益	2006	《关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作的通知》	工伤保险制度社会化建设
	1964~1987 长期政策空窗间断		2007	《关于加强工伤保险医疗服务协议管理工作的通知》	
1989	《关于加强企业职工伤亡事故统计管理工作的通知》	落实企业保险	2009	《关于开展工伤预防试点有关问题的通知》	
	1991~1992 政策突增间断		2010~2012 政策突增间断		
1991	《关于贯彻国务院发布的企业职工伤亡事故报告和处理规定的通知》		2010	《工伤保险条例(2010 修订)》	
1992	《关于调整企业工伤全残职工护理费标准的通知》	落实企业保险维护劳动者职业伤亡权益	2010	《工伤认定办法》	
1996	《企业职工工伤保险试行办法》		2012	《关于印发工伤保险辅助器具配置目录的通知》	
	1997~2000 短时政策空窗间断		2013	《工伤康复服务规范(试行)》	多层次工伤保险体系建设
2002	《关于印发〈职工非因工伤残或因病丧失劳动能力程度鉴定标准(试行)〉的通知》	企业保险向社会化工伤保险过渡期	2016	《工伤保险辅助器具配置管理办法》	
	2003~2004 政策突增间断		2019	《人力资源社会保障部办公厅关于加快推进工伤保险基金省级统筹工作的通知》	
2003	《工伤保险条例(2003 版)》	工伤保险制度社会化建设	2021	《工伤预防五年行动计划(2021~2025 年)》	

针对不同时期的政策总目标可依据具体时代背景或相应政策中提及的目标进行确定。从表 3 中可以

看出第一个间断时期 1955~1962 年政策前后总目标皆为在恢复发展国民经济的同时保障劳动者权益，政策总目标一致，因此该间断时期并无第三序列转变的发生，理论上不属于政策过程间断点。第二个间断时期 1964~1987 年政策前后总目标出现不一致，间断前是以保障劳动者权益为主，主张“国家主管、企业负责”，而间断期后受到市场经济体制改革影响，工伤保险的重心逐渐转变为企业保险承担，因此二者之间存在差异，从理论上来说，该间断点满足第三序列政策总目标变更的关键条件。第三个时期 1991~1992 年，间断期前后政策总目标一致，都是从落实企业保险的工作出发维护劳动者职业伤亡的权益，故而间断时期在理论上不成立。第四个间断时期为 1997~2000 年，该时期内国家正在不断探索新的制度体系，因此处于转型期内的间断期，主要是对旧制度的接续，同时包含对新制度的探索，其前后的政策总目标相对一致，还是在旧制度的政策总目标指导下开展工作，直到新制度通过立法确立后才会发生本质上变化，因此该间断期也不符合第三序列理论要求。第五个间断时期 2003~2004 年，通过表中可以清晰地发现，自 2003 年《工伤保险条例》发布后，我国工伤保险从间断期前的企业负责转向社会化统筹，在重心主体上就出现区别，因此政策总目标上间断期前后并不一致，符合第三序列产生的先决条件。最后一个间断时期为 2010~2012 年，2010 年国务院对《工伤保险条例》展开修订后，我国工伤保险的制度规范再上一个台阶，同时更加注重完善工伤保险预防、补偿和康复三大职能实现“三位一体”的过程，并且在当前提出多层次工伤保险体系的建设目标。对比间断期前后的政策总目标，虽然都是以社会化工伤保险制度为基础，但是间断期后的政策目标要求内容更广、层次更高，因此本文认为存在政策目标上的转变，即吻合第三序列产生的基本条件。

因此，综合上述分析，本文在结合政策范式理论的基础上，采取对比与分析的方式，对每段间断期前后政策总目标做出比较，最终确定了 1964~1987 年、2003~2004 年、2010~2012 年三个间断时期，得到新的间断均衡阶段划分如图 4 所示。

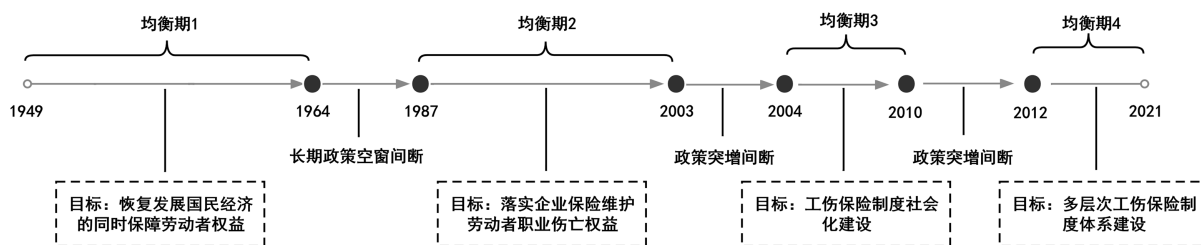


Figure 4. Divide the period between intermittent and equilibrium through the theory of work-related injury insurance policy paradigm

图 4. 工伤保险政策范式理论划分间断均衡时期

## 4. 我国工伤保险政策变迁阶段的叙事式框架分析

叙事式框架分析常分为微观层面(个体或公众)、中观层面(倡议团体)、宏观层面(制度或文化)三个层次分析政策过程，本文政策叙事主要涉及的分析维度为宏观层面，因此可从叙事理念、叙事策略、叙事工具三个方面对上述间断均衡时期内的叙事方式做出阐释分析[38]。本文结合上文的间断均衡阶段，将针对性展开以下四个阶段的工伤保险叙事分析，分别为初创探索时期(1949~1964 年)、市场化运作期(1987~2003 年)、社会化改革期(2003~2010 年)和高质量发展期(2010 年至今)。

### 4.1. 初创探索时期(1949~1964 年)

新中国成立之初，面对百废待兴的局面，全国人民对于经济发展建设都饱含热情，积极参与各项劳动事务中。但在此期间，受落后的生产方式与安全意识的影



工业事故最为突出,造成的纠纷也多存在争议难以解决。因此,为了维护新生政权地位,同时也为了保障社会秩序,出台了《中华人民共和国劳动保险条例》《关于经济建设工程民工伤亡抚恤问题的暂行规定》《关于职工因工伤亡或非因工伤亡如何划分的问题》等政策法规。就该阶段的政策来说,整体上的叙事理念可提炼为恢复发展国民经济的同时保障劳动者权益,为此人民政府在推行经济发展建设政策的同时,特意在《劳动保险条例》第一条中明确保护工人职员的健康,减轻其生活中的困难。并且条例中还提及对于工伤职工因公伤亡的抚恤费和补助金由企业按规定发放,且治疗期间工资照发,大力保障劳动者权益。

另外,在叙事策略上,探索期的工伤保险主要为劳动保险,是带有福利性质的保障措施。在该时期内,国家各项保障制度都处于探索起步阶段,整体上是以政企共建的形式探索建设,表现为“国家主管,企业负责”的特征,且经济形式不稳定下,劳动者本身获得的薪资待遇低,因此,人民政府采取的系列手段都转向福利性质角度叙事,给公众传递出高福利的劳动局面,以此激励劳动者投入建设,发展国家经济,稳定社会秩序。最后,在叙事工具的选取上,一方面通过法规管制减少劳动争议冲突,包括条例、暂行规定等;另一方面通过政策支持,积极推动企业发展,恢复国民经济。总体上来说,这段时间内由于条件不足,整体上与工伤保险相关的政策文本数量少,且真正对于降低工伤率的作用较低,多为事后补偿之用,而不是风险分散机制。

#### 4.2. 市场化运作期(1987~2003年)

在初创探索期之后不久,受到长时间政治事件的影响,我国出现了一段较长时间的工伤保险政策空窗阶段。随后在改革开放以后逐渐恢复,进入到以经济建设为中心的新的历史时期,除了对过去不合理的规定做出调整外,也对原有的政企共建的形式做出变更。具体原因主要有两点:第一点是原劳动保险实施范围过窄,且待遇标准偏低;第二点是缺乏强制性,难以真正保障劳动者权益。因此,该时期人民政府的叙事理念一定程度上受到社会主义市场经济体制建设的影响,叙事理念为工伤保险市场化,具体的叙事策略是利用强制性的企业保险保障劳动者伤亡权益,推出了《关于定期公布我国企业职工伤亡数字的预备通知》《关于加强企业职工伤亡事故统计管理工作的通知》《关于贯彻国务院发布的企业职工伤亡事故报告和处理规定的通知》等具体的政策文本。这一时期的企业自主经营、相对独立,从企业入手承担职工伤亡能较好地缓解政府资金压力,对工伤职工覆盖面较容易把控,但是需要政府做好严格的监督管控与相应的支持引导,这也是该阶段的主要叙事工具。

至于工伤保险市场化的缺陷也较为明显,该阶段劳动者伤亡数量居高不下,企业内部开展的工作一定程度上会被掩盖或遮蔽,政府管控容易出现缺位,工伤瞒报、赔付拖欠等都更容易发生,具有较大的局限性。因此在该阶段的后半段时期,国家也在积极的探索新的制度体制,力求从根本上解决困境,出台了《企业职工工伤保险试行办法》《罪犯工伤补偿办法(试行)》《职工非因工伤残或因病丧失劳动能力程度鉴定标准(试行)》等重要的试行政策,为下一阶段的发展提供了重要的依据,因而叙事工具上还应包括试点示范。

#### 4.3. 社会化建设期(2003~2010年)

在经过长期的建设探索后,以2003年国务院颁布《工伤保险条例》开始,我国工伤保险制度正式进入社会化与法制化建设阶段,工伤保险的发展前进一大步。首先,该阶段政府的叙事策略是以国家主管的社会统筹与属地管理体制,从根本上摆脱企业保险的弊端,即企业保险难以分散劳动风险。自企业参与社会保险后,国家可以对企业缴纳的工伤保险费建立工伤保险基金,通过合理的统筹分配,有效地分散和化解风险,避免企业不堪重负乃至破产等不利于保障职工合法权利的风险,同时通过立法化,强制

企业参与，为劳动者创造出更安全的工作环境。该阶段推行的政策包括《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》《关于实施〈工伤保险条例〉若干问题的意见》《关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作的通知》等，从叙事理念上可概括为工伤保险社会化，具体表现在一系列政策除了对条例的宣传外，重心更多的在于落实条例以及扩大参保面积的工作上。在该阶段内我国工伤保险参保人数不断攀升，这得益于政府对工伤保险社会化叙事理念的贯彻、落实与宣传。

同时，该时期主要的叙事工具包括立法规定、环境创造与行业推行。首先，立法规定与环境创造除了在条例中体现外，还主要体现在对工伤预防和工伤康复的各项试行规范通知，如《工伤认定办法》《工伤康复诊疗规范(试行)》《工伤康复服务项目(试行)》《关于开展工伤预防试点有关问题的通知》等，初步对工伤保险预防、补充和康复三大职能的建设进行探索与试行。其次，行业推行体现在本时期内政府发布的政策具有较强针对性，优先农民工、建筑业等弱势群体或高危行业劳动者参保，对于行业参保也采取差别费率，根据不同行业与职业危害类别确定不同的费率标准，实际运行上来看，有利于促进企业建立安全生产管理的自我约束和激励机制。综合来说，该阶段工伤保险制度基本已完成定型，但随着后续国家的进步与发展，为了满足人民对美好生活的向往，工伤保险的改革也仍在继续进行中，更有效地降低工伤率的管理模式亟待进一步的建设。

#### 4.4. 高质量发展期(2010年至今)

虽然在社会化建设期，工伤保险参保人数逐年累增，劳动者的权益也受到了应有的保障，但随着我国不断的发展，工伤事故特殊状况也在持续增加，以及劳动者职业病逐渐进入大众视野，原先的《工伤保险条例》并不足以应对新局面，因此，国务院在2010年对其展开修订，这也标志着我国工伤保险的发展再上一个台阶，逐渐趋于完善。同时，这一时期内还出台了中国第一部社会保障制度的综合性法律《社会保险法》，不仅对工伤保险的贯彻落实提供强力支撑，也对工伤保险在新时期的高质量发展提出了新要求。该阶段我国工伤保险的政策叙事理念主要为工伤保险的高质量发展，要求工伤保险的“保护伞”“防护网”效用不断强化，而且追求工伤保险的三大职能预防、补偿和康复齐头并进，实现工伤保险“三位一体”的过程。至于该时期的叙事策略，主要是建立多层次工伤保险体系，这点在2021年发行的《关于印发人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划的通知》中也被明确提及。

具体来说，多层次工伤保险体系的叙事策略主要表现在以下三点：

首先是完善工伤保险“三位一体”立体性框架制度。从该阶段发行的政策来看，《关于印发工伤预防费使用管理暂行办法的通知》《工伤职工劳动能力鉴定管理办法》《工伤康复服务规范(试行)》《工伤保险辅助器具配置管理办法》等都是围绕着预防、补偿和康复三大职能精细方向下的管理办法、试行规范等，也体现出法规完善这一叙事工具的特征。

其次是多主体参与，共通协力。除了健全相关制度及配套办法，多层次工伤保险体系离不开多方的共建，涉及的主体有政府、企业、劳动者、外包服务机构或第三方机构，在多方共建过程中应提供相应的方式与渠道，并且给予一定的支持和引导，才能在整体上扩大工伤保险效用，这部分也是涉及统筹安排、社会参与以及服务外包三个叙事工具的使用。

最后是培养多层次工伤保险建设所需人才。任何事物的可持续长久发展都离不开人才的接续，因此在2021年人力资源社会保障部发布的《关于印发人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划的通知》中提出加强创新型、应用型、技能型人才培养，并且相应地加大资金投入，在叙事工具的使用上可概括为人才支持和资金支持两项。

而多层次工伤保险体系相较于之前各阶段的叙事策略层次更高，内容也更广，对于其今后的发展与完善更是需要不断地探索方能真正实现。

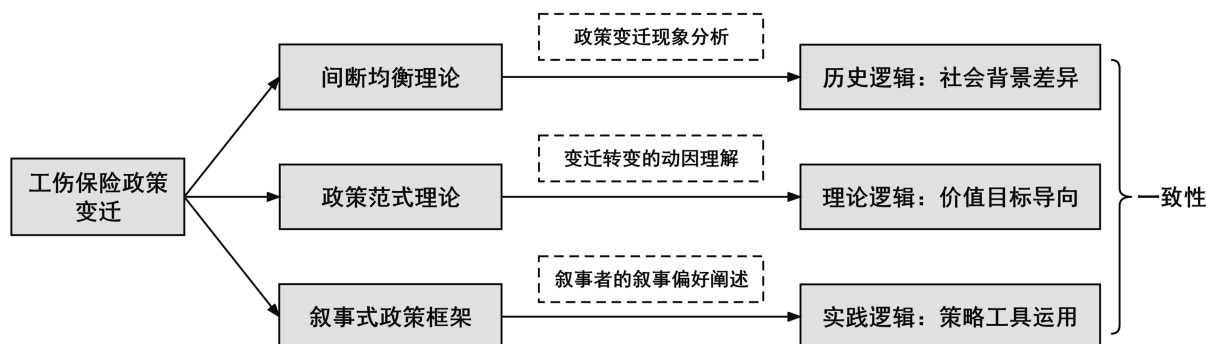
综上所述，各阶段具体的工伤保险间断均衡时期的叙事方式分析概括可见表 4。在总体叙事方式上经历了从较低层次的补充保障过程转变为整体性的基本保障需求，再到后来的全面充分保障要求，使工伤保险不断地向更高层次的方向进步发展。

**Table 4.** Narrative analysis of the intermittent and balanced period of the introduction of work-related injury insurance policy  
**表 4.** 工伤保险间断均衡期的叙事分析

时期	间断均衡期	时期	叙事理念	叙事策略	主要叙事工具
1949~1964	均衡期 1	初创探索时期	恢复经济，保障权益	福利性质的劳动保险	法规管制、政策支持
1964~1987			长期政策空窗期		
1987~2003	均衡期 2	市场化运作期	工伤保险市场化	强制性的企业保险	监督管理、支持引导、试点示范
2003~2004	政策突增间断	社会化建设期	工伤保险社会化	国家主管的社会统筹属地管理体制	立法规定、环境创造、行业推行
2004~2010	均衡期 3				
2010~2012	政策突增间断	高质量发展期	工伤保险高质量发展	多层次工伤保险体系	法规完善、统筹安排、社会参与、服务外包、人才支持、资金支持
2012~2021	均衡期 4				

### 5. 我国工伤保险政策变迁的内生逻辑

通过上述分析，本文主要利用间断均衡理论、政策范式理论和叙事式政策框架对工伤保险的政策变迁结果展开了论述分析，但相较于结果阐释，更具有研究价值的是对政策演进背后的内生逻辑做出梳理。首先，间断均衡理论的侧重逻辑是分析政策演进过程中发生的间断期与均衡期的现象差异，就本质上来说，是探究不同时期的社会背景差异影响政策的变迁。其次，政策范式理论是为间断变迁发生提供相应的动因阐释，究其根本，间断发生的关键性变量正是价值目标的导向不同。最后，叙事式政策框架在理论上强调叙事的概念，也就是叙事者或政府所采取的叙事偏好分析，正是对不同策略工具选取运用的重要分析。故三个理论对于工伤保险政策变迁的内生逻辑分别为历史逻辑上强调的社会背景差异，理论逻辑上突出的价值目标导向和实践逻辑上注重的策略工具三个维度，并在具体的政策执行过程中表现出一致性的特征，具体的内生逻辑框架可见图 5。



**Figure 5.** The internal logic of the change of work-related injury insurance policy  
**图 5.** 工伤保险政策变迁的内生逻辑

### 5.1. 历史逻辑：社会背景差异

本文中通过间断均衡理论可以发现，政策的变迁过程中无论是均衡期抑或是间断期，都是受到整个社会背景的影响所产生的现象。这里的社会背景包括政治、经济、文化、国际环境等等，但对政策影响最大的主要为政治与经济条件。总体上工伤保险政策的演进既会受到历史事件、变革举措、全国人民代表大会等政治活动的影响，又会受到经济危机和紧缩措施、财政预算支出、社会保障基金管理 etc 等经济行为的影响。而这些环境背景再通过影响政策制定者推动新政策的产生，换言之，新政策的诞生是具体的政策制定者利用相互关联的背景，结合当时的社会背景或社会需求所设立的。而在具体的社会背景差异中，尤其关注国内社会或国际重大事件对政策的影响，这些事件无论是约束或是机遇，都会影响制定政策内容的方式以及政策内容与预期议程的联系程度。

### 5.2. 理论逻辑：价值目标导向

在历史变迁被视作动态过程分析的研究中，往往更值得人们关注的便是该过程中的政策间断点或间断期发生的原因，政策范式理论便为这个原因解释提供了一个有效的研究视角，其中最核心的因素便是政策总目标。根据本文对工伤保险政策发展的分析，政策的发行几乎都是围绕着特定的政策总目标而设置的，譬如工伤保险政策在新中国成立时期的价值目标是恢复国民经济的同时要保障劳动者权益，而到改革开放初期价值目标转变为促进企业保险发展，因而，对应时期的工伤保险政策自然也会出现不同。从政策的演进来看，价值目标导向的变更在理论上是政策发生间断的最关键动因，而这也是指导政策变迁的理论逻辑。

### 5.3. 实践逻辑：策略工具运用

将政策推行并落实到位的便是由叙事式政策框架理论重点提及的策略工具运用。叙事式政策框架是针对叙事展开的分析，而政策总体作为文本材料，其中涉及采取的叙事方针对于今后政策的推动有着重要研究意义。而就政策范式理论而言，策略工具运用的变化难以使政策发生重大的跳跃变迁，但是基本策略工具的变化，却是政策总体稳步前进的重要手段。政策叙事的方式一定程度上会受到叙事者偏好的影响，因此策略工具的选取除了受社会背景环境与价值目标导向的影响，还取决于权利掌控者的强力推行。

## 6. 结论与展望

本文引入了间断均衡理论、政策范式理论和叙事式政策框架三个政策过程理论，对我国工伤保险的政策变迁与内生逻辑做出深层次的分析。从理论贡献上来说，叙事式政策框架作为一个较新的政策过程理论，将其与间断均衡理论和政策范式理论进行结合，弥补了政策阶段划分后缺乏阐释性理论的不足之处，尤其是叙事式政策框架的分析对象为叙事，对于政策这类文本材料具有重要的研究价值。

同时针对工伤保险政策演进的分析，本文主要得出了以下两点结论：第一，工伤保险的政策变迁总体上经历了从较低层次的补充保障过程转变为整体性的基本保障需求，再到后来的全面充分保障要求，使工伤保险不断地向更高层次的方向进步发展，为劳动者带来了更好的工作环境和更高的权利保障。第二，工伤保险的政策演进过程中存在三点重要的内生逻辑，分别为历史逻辑上的社会背景差异，理论逻辑上的价值目标导向和实践逻辑上的策略工具三个维度，三者之间相互统一可以推动着政策有序高效地推行。

此外，根据本文对工伤保险政策的具体变迁过程的分析，对于处于当前高质量发展期和追求多层次工伤保险体系的政策，提出以下三点完善举措：

### 6.1. 完善工伤保险“三位一体”立体性框架制度

自2010年国务院对《工伤保险条例》展开修订,工伤保险制度已经由早先的以工伤补偿为主,发展为工伤预防、工伤补偿和工伤康复相结合的“三位一体”工伤保险体系,成为进一步协调劳资关系的良治之策。而多层次工伤保险的政策建设目标需要建立在工伤保险“三位一体”之上,通过完善“三位一体”立体性框架制度架起通往多层次工伤保险体系建设的桥梁。具体来说,完善立体性框架制度包括明晰其在工伤预防、工伤补偿和工伤康复之间的侧重点与实现路径,同时从横向的参与主体与纵向的工伤保险职能两个维度建构立体性框架。

### 6.2. 加强工伤保险联防联控机制建设

联防联控机制既强调我国政府的多部门合作,共同协力保障工伤保险各项工作,又注重多主体协同参与,包括企业、工会、劳动者等,协力维护劳动者权益。因为,多层次工伤保险体系的建设离不开各方的共同努力。具体措施有完善工伤预防联席会议制度、建立工伤预防信息共享机制、开展各界工伤预防联合专项检查、开展工伤事故预警通报工作等,多部门联防联控虽所涉及的统筹成本相应增加,但便于共享信息和高效的解决问题。

### 6.3. 积极培养多层次工伤保险建设所需人才

培养多层次工伤保险建设所需人才重点在于两个方面,一方面要提高人才培养质量,提升专业社会服务功能,促进整体素质的提升。另一方面需注重人才多样性,尤其可重点建设工伤预防和工伤康复人才,因我国工伤预防和工伤康复起步较晚、起点低,不仅基础设施薄弱、技术落后,而且专业人才也严重匮乏,这是影响工伤保险更全面工作开展的重要原因。因此需通过专业院校或研究机构开设职业康复专业、工伤预防技术、探索建立预防手段或康复职业标准等多种方式。

最后,本文主要是从宏观上把握政策的发展历程,但对于一些重大政策如何以及为什么有很长的生命周期涉及较少,尽管它们的发展进程中受到过周期性的影响,但仍能长期保持下去,因此,还需要后续不断地探索来回答。

## 参考文献

- [1] 王频,孙长坪.对学生顶岗实习劳动伤害适用工伤保险法律制度的审视[J].中国职业技术教育,2021(19):37-42.
- [2] 郑晓珊.工伤待遇外“剩余损失”之合理分配——以权衡工伤保险与民事赔偿体系为视角[J].政治与法律,2021(6):147-161.
- [3] 胡京.工伤认定的法律逻辑:法教义学的观察[J].西南民族大学学报:人文社会科学版,2021,42(8):55-61.
- [4] 谭金可.论工伤认定“循环诉讼”的症结突破[J].中州学刊,2020(12):56-61.
- [5] 施婧蕙.论过劳自杀的工伤认定[J].河南大学学报:社会科学版,2022,62(1):53-58+153-154.
- [6] 艾琳.平台用工职业伤害保障探究——以网约配送员为例[J].社会科学战线,2021(11):207-216.
- [7] 艾琳.平台从业者职业伤害的权利保护:现实依据、理论基础及制度设计[J].深圳大学学报:人文社会科学版,2021,38(4):98-105.
- [8] 韩焯.网约工职业伤害保障的制度构建[J].吉林大学社会科学学报,2022,62(3):140-141+238.
- [9] 白艳莉.新业态从业人员职业伤害保障体系构建研究[J].中州学刊,2022(7):80-89.
- [10] 田思路,郑辰煜.平台从业者职业伤害保障的困境与模式选择:以外卖骑手为例[J].中国人力资源开发,2022,39(11):74-89.
- [11] 向春华.工伤保险一次性给付制度:现状、问题与改革[J].首都经济贸易大学学报,2020,22(2):68-78.
- [12] 乔庆梅.突发性公共事件应对中我国工伤保险的立法实践与决策选择[J].复印报刊资料:社会保障制度,2021(6):35-42.

- [13] 孙树菡, 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, 29(6): 1-6.
- [14] 陈刚. 工伤保险 70 年: 改革 创新 发展[J]. 劳动保护, 2019(10): 28-32.
- [15] 武永超. 新中国成立以来卫生防疫政策变迁审视——基于间断均衡理论视角[J]. 经济社会体制比较, 2021(2): 67-76.
- [16] 王妍妍, 孙佰清. 间断均衡理论视角下中国应急管理政策的演进逻辑及其提升路径[J]. 江淮论坛, 2021(1): 54-61.
- [17] Jones, B.D., Baumgartner, F.R. and True, J.L. (1998) Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995. *Journal of Politics*, **60**, 1-33. <https://doi.org/10.2307/2647999>
- [18] 文宏. 间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982-2012)的变迁考察[J]. 公共管理学报, 2014, 11(2): 70-80+142.
- [19] 刘奉越, 刘睿声. 间断均衡理论视角下英国技能培训政策的变迁分析[J]. 现代远程教育, 2022(2): 83-89.
- [20] 高新宇, 吴尔. 间断-均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑——基于政策文本的分析[J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2020, 19(3): 75-84+112.
- [21] 孟激, 张群. 公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于 1978-2018 年上海科技创新政策的实证研究[J]. 公共管理学报, 2020, 17(3): 11-11+164.
- [22] 李鹏, 张奇林, 高明. 我国农村低保政策演进逻辑与发展取向: 基于间断-均衡与政策范式视角[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2022(2): 108-117.
- [23] 缪燕子. 新中国成立以来社会救助政策变迁研究——基于间断-均衡理论的解释[J]. 中国行政管理, 2017(11): 84-88.
- [24] 徐媛媛, 武晗晗. 我国救灾捐赠的政策变迁及其内在逻辑——基于间断-均衡的框架分析[J]. 中国矿业大学学报: 社会科学版, 2022, 24(2): 175-189.
- [25] Hall, P.A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, **25**, 275. <https://doi.org/10.2307/422246>
- [26] Baniya, B., Giurco, D. and Kelly, S. (2021) Changing Policy Paradigms: How Are the Climate Change Mitigation-Oriented Policies Evolving in Nepal and Bangladesh? *Environmental Science & Policy*, **124**, 423-432. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.06.025>
- [27] 岳经纶, 郭巍青. 中国公共政策评论. 第 1 卷[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [28] 孙欢. 间断平衡框架及在我国政策分析中的适用性: 基于政策范式[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(6): 31-42+126.
- [29] 曹堂哲, 郝宇华. 间断均衡理论视角下媒体注意力与议程设置的因果关系——基于我国教育议程设置变迁的检验[J]. 中共浙江省委党校学报, 2019, 35(3): 56-67.
- [30] Berinsky, A.J. and Kinder, D.R. (2006) Making Sense of Issues through Media Frames: Understanding the Kosovo Crisis. *The Journal of Politics*, **68**, 640-656. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00451.x>
- [31] Klein, K. (2003) Narrative Construction, Cognitive Processing, and Health. In: *Narrative Theory and the Cognitive Sciences*, Center for the Study of Language and Information, Chicago, 56-84.
- [32] Jones, M.D. and Mcbeth, M.K. (2010) A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, **38**, 329-353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- [33] 李文钊. 叙事式政策框架: 探究政策过程中的叙事效应[J]. 公共行政评论, 2017, 10(3): 2141-2163+2216-2217.
- [34] 朱春奎, 李玮. 叙事政策框架研究进展与展望[J]. 行政论坛, 2020, 27(2): 67-74.
- [35] 郭俊华, 刘琼, 丁依霞. 我国残疾人集中就业政策变迁历程、逻辑与展望[J]. 中国行政管理, 2022(1): 80-87.
- [36] 张志强, 曹坤鹏. 中国质量政策发展与变迁研究——基于 1978-2019 年质量政策文本[J]. 经济体制改革, 2021(3): 25-31.
- [37] Lindsey, I. (2020) Analysing Policy Change and Continuity: Physical Education and School Sport Policy in England since 2010. *Sport, Education and Society*, **25**, 27-42. <https://doi.org/10.1080/13573322.2018.1547274>
- [38] 曹志立, 曹海军. 建党 100 年来中国共产党公共卫生政策叙事演进与基本经验[J]. 中国公共卫生, 2021, 37(8): 1177-1181.