

新就业形态人员职业伤害保障试点政策中的策略性模糊表达研究

朱丹宁

四川大学 四川 成都 610000

【摘要】：随着平台经济快速发展，新就业形态人员职业伤害保障制度不断完善，但劳动关系认定仍是制度运行中的核心难题。以模糊性治理理论为分析视角，运用扎根理论对国家及地方职业伤害保障试点政策文本进行三级编码分析。研究发现，策略性模糊主要体现在制度运行模糊、身份认定模糊和责任配置模糊三个方面，以弱化劳动关系认定、保留制度弹性和构建多主体协同责任，实现了职业伤害保障制度的渐进式推进。策略性模糊既增强了制度适应性，也为新就业形态劳动者权益保障提供了制度空间，但仍存在责任边界不清、地方执行差异等问题。基于此，提出进一步完善制度规则、细化责任边界、提升政策协同的建议。

【关键词】：新就业形态人员；职业伤害保障；模糊性治理；扎根理论

DOI:10.12417/3041-0630.26.12.055

1 引言

随着平台经济快速发展，新就业形态劳动群体不断扩大，相较于传统劳动关系，平台用工模式呈现出组织边界弱化、劳动过程灵活化以及责任主体多元化等特征，使传统劳动关系认定体系受到挑战。面对这一问题，我国近年来逐步推动新就业形态劳动者职业伤害保障试点。与传统社会保险制度不同，职业伤害保障试点并未严格以劳动关系作为前提，而是在一定程度上突破劳动关系边界限制，实现保障对象的覆盖扩展。这一制度设计在劳动关系认定问题上不追求完全清晰的制度界定，而通过保留一定弹性空间推动政策实施。

2 文献回顾与问题提出

平台用工与劳动关系的新特征。近年来，平台经济的发展使传统劳动关系发生深刻变化，新就业形态人员的劳动属性逐渐呈现出灵活化、平台化和不确定化等特征。刘思齐、刘雨航（2026）指出，新就业群体具有主体异质性、劳动过程随机性、劳动空间无界化以及劳动关系模糊化等特征。^{[1][2]}黎婉婧、章群（2026）认为，平台劳动已经形成新型治理结构。^[3]贾一正（2024）同样指出，算法控制强化了平台对劳动者劳动过程的实际管理，但传统劳动法律制度对此回应不足^[4]。

新就业形态人员职业伤害保障制度研究。围绕新就业形态劳动者职业伤害保障，现有研究主要集中于试点制度完善等方面。杨思斌（2023）认为，地方职业伤害保障试点已经积累了较为丰富的制度经验，未来应围绕筹资机制、职业伤害确认、待遇给付及经办服务等方面建立统一的职业伤害保障制度，并进一步完善社会保险法及工伤保险条例。^[5]梁栋（2026）比较了工伤保险模式、商业保险模式与独立职业伤害保险模式后指出，独立职业伤害保险制度更符合新就业形态劳动者特点。^[6]袁文全、毛嘉（2025）进一步提出，新就业形态劳动者社会保险保障应突破劳动关系绑定逻辑，根据劳动从属性程度分类保障^[7]。

劳动关系认定及其制度争议研究。现有研究主要围绕劳动关系认定标准、从属性理论以及新型劳动关系建构展开。谢增毅（2018）认为，平台用工虽然突破了传统劳动关系形态，但劳动关系认定仍应坚持实质从属性分析。^[8]与此同时，也有学者尝试突破传统劳动关系框架。娄宇（2026）提出“不完全劳动关系”理论，认为平台劳动关系既不同于传统劳动关系，也不同于普通民事关系，应建立具有中国特色的新型劳动关系体系^[11]。

模糊性治理研究。近年来，模糊性治理逐渐成为解释中国公共治理实践的重要理论视角。与传统强调制度明确性的治理逻辑不同，模糊性治理认为，在复杂治理环境中，适度保留制度边界、责任划分及政策表达的开放性，有助于协调多元利益主体、提升制度适应能力。樊红敏、刘晓凤（2019）进一步指出，模糊性治理表现为责任边界模糊、行动规则弹性及治理主体角色泛化，其本质是在正式制度框架下形成具有弹性和差异化的治理机制^[12]。丁轶、史彦（2024）则系统总结了模糊性治理的主要特征，包括身份模糊、职责模糊和意图模糊，并认为模糊性治理能够增强复杂治理环境中的制度适应性。

劳动法学研究主要关注劳动关系认定标准及职业伤害保障制度建构；公共管理领域则更多关注模糊性治理的制度功能与治理逻辑。然而，现有研究仍存在不足：多数研究将劳动关系认定视为制度设计的前提，较少关注政策文本为何有意弱化劳动关系表达以及这种制度安排的治理逻辑；模糊性治理理论尚未充分应用于新就业形态职业伤害保障政策研究，对政策文本中身份界定、制度运行和责任配置等模糊表达缺乏系统分析。

因此，本文以模糊性治理理论为分析视角，采用扎根理论对职业伤害保障试点政策文本进行编码分析，围绕“职业伤害保障试点政策中劳动关系认定的模糊性具体体现在哪些方面”这一问题展开研究。

3 理论基础

国内学者在总结我国基层治理实践基础上提出了模糊性治理理论,认为治理主体在面对利益主体多元、制度环境复杂和治理目标存在不确定性的情境时,并不会对所有制度边界作出明确规定,而是通过适度保留制度解释空间、责任边界和执行弹性,实现治理目标与制度运行之间的动态平衡。郭小聪、宁超(2017)提出“模糊治理—策略性回应”分析框架,认为治理主体通过保持制度边界适度模糊,能够增强基层治理弹性,实现复杂治理情境中的主动回应。

职业伤害保障试点政策正体现了模糊性治理的基本逻辑。政策通过构建相对独立于劳动关系的职业伤害保障制度,在保障对象、责任承担和制度运行等方面保留弹性空间,实现职业风险保障与劳动关系认定的适度分离。这种制度安排既降低了制度改革阻力,又为后续制度完善保留了调整空间。

本文以模糊性治理理论作为分析基础,认为职业伤害保障试点政策中的模糊表达并非制度缺陷,而是政府应对平台经济复杂治理情境所采取的一种制度策略。依据模糊性治理理论,从身份认定、责任配置和制度运行三个维度分析职业伤害保障政策中的策略性模糊现象,构建“理论逻辑—模糊维度—文本表征”的分析框架。

4 研究设计

本文采用政策文本分析法与扎根理论相结合开展研究,以模糊性治理理论为分析视角,对国家及地方新就业形态人员职业伤害保障试点政策进行三级编码分析。

采用扎根理论的三级编码方法,对政策文本进行系统分析。开放式编码阶段,坚持贴近文本、逐句分析的原则,仅对具有模糊性特征的政策语句进行概念提炼,形成初始概念,并归纳为相应的副范畴,再在主轴编码阶段,分析各副范畴之间的内在关联,将其整合为“制度运行模糊”“身份认定模糊”“责任配置模糊”三个主范畴;选择性编码阶段,以“策略性模糊”为核心范畴,构建新就业形态人员职业伤害保障政策中策略性模糊表征的理论框架,揭示三类模糊机制之间的内在逻辑关系。

选取政策文本包括中央原始政策文本,即《人力资源社会保障部、国家发展改革委、财政部、交通运输部、商务部、国家税务总局、市场监管总局、金融监管总局、全国总工会关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知》以及第一批试点城市的相关政策,其主要包括北京市、上海市、江苏省、广东省、海南省、重庆市、四川省这七个省市。由于部分试点省市通知获取不完整,最终纳入6份政策文本。

5 职业伤害保障政策中模糊性表征的编码分析

本研究以模糊性治理理论为分析视角,采用扎根理论三级编码方法,对中央及地方职业伤害保障试点政策文本进行分析,仅保留具有边界弹性、责任模糊、规则开放和制度留白等特征的政策语句,不对明确规定程序性、技术性和操作性的条款进行编码。研究遵循“放式编码—主轴编码—选择性编码”的分析路径,形成核心范畴。

5.1 开放式编码

依据扎根理论开放式编码原则,本文对中央及地方新就业形态人员职业伤害保障政策文本中涉及模糊表达的内容进行逐句识别,仅保留具有策略性模糊特征的政策语句进行编码,共提炼出167个初始概念,并进一步归纳形成16个副范畴(B1—B16)。

表 5-1 开放式编码表示例

政策来源	原始政策语句	初始概念
人社部发〔2025〕24号	综合考虑职业伤害费使用、事故发生率等因素,确定其2025年缴费基准额、是否浮动以及浮动的档次	缴费浮动机制
人社部发〔2025〕24号	适用《工伤保险条例》规定的劳动者,企业应当依法为其参加工伤保险,不适用本办法	双轨身份制度
沪人社规〔2025〕17号	本办法适用于本市行政区域内按规定参加新就业形态人员职业伤害保障试点工作的平台企业及通过平台注册并接单	注册接单身份

5.2 主轴编码分析

在开放式编码基础上,本文进一步分析各副范畴之间的内在联系,将16个副范畴整合为制度运行模糊、身份认定模糊、责任配置模糊三个主范畴,如表5-2。

表 5-2 主轴编码表示例

C1 身份认定模糊	C2 责任配置模糊	C3 制度运行模糊	主范畴
B1 身份认定规则; B2 劳动关系弱化	B3 平台服务机构治理; B4 平台责任配置; B5 多主体协同治理; B6 风险分担机制; B7 平台责任判定机制; B8 平台订单认定; B9 商业保险协同治理	B10 动态缴费机制; B11 地方自主裁量; B12 制度试点扩展; B13 制度动态完善; B14 待遇保障弹性; B15 多元申请与程序弹性; B16 职业伤害确认机制	副范畴

在制度运行模糊层面,形成动态缴费机制(B10)、地方自主裁量(B11)、制度试点扩展(B12)、制度动态完善(B13)等副范畴,体现出政策通过保留地方实施空间和制度调整机制,实现制度渐进完善。在身份关系认定模糊层面,形成身份认定规则(B1)、劳动关系弱化(B2)等副范畴,反映出政策并未直接采用传统劳动关系作为保障依据,而是借助订单履行、平台管理行为等事实要素构建新的认定标准。此外,在责任配置模糊方面,形成平台责任配置(B4)、平台责任判定机制(B7)、多主体协同治理(B5)、商业保险协同治理(B9)等副范畴,说明政策通过责任主体共享、程序弹性以及商业保险参与等制度设计,实现平台企业、政府和商业保险机构之间责任的动态配置。

5.3 选择性编码分析

在开放式编码和主轴编码的基础上,本文进一步分析三个

主范畴之间的逻辑关系，最终将“策略性模糊”确定为核心范畴。

三个主范畴之间并非线性关系，而是共同构成模糊性治理的特征。其中，制度运行模糊为政策调整提供制度空间，身份认定模糊突破传统劳动关系的制度约束，责任配置模糊则实现多主体风险共担，三者相互支撑、共同作用，形成了新就业形态职业伤害保障政策运行的模糊性治理特点。

6 研究结论与建议

6.1 研究结论

通过上文的三级编码分析，发现这种模糊性并非单一条款的表达不清，而是贯穿于制度建构逻辑之中的一种稳定表达方式。

制度运行层面的模糊性主要表现为规则呈现出持续开放的调整状态，政策文本中频繁出现的试点扩展、动态调整与地方裁量空间，使制度边界始终处于未完全固化的状态。身份认定层面的模糊性则体现为认定依据从传统劳动关系向平台行为事实的转移，但这一转移并未形成清晰替代结构，而是呈现出多重标准并存的状态。劳动关系弱化与订单、平台行为等要素并列存在，使保障对象的边界呈现出一定程度的叠合与延展；责任配置层面的模糊性则表现为责任并未在单一主体之间

完成清晰切割，而是在平台、服务机构、商业保险与政府之间形成交叉嵌套结构。不同主体在不同环节中同时承担部分责任，使责任边界呈现出分散化与复合化特征。三类模糊性并非孤立存在，而是在制度文本中相互嵌套，共同构成一种非完全确定的制度结构。从这一意义上看，模糊性治理在该政策中更接近一种制度表达方式的特征，反映出新就业形态治理中制度确定性与现实复杂性之间的持续张力。

6.2 政策建议

在制度尚未成熟阶段，合理保留政策模糊性具有一定适应性价值。第一，在制度未成熟阶段合理保留政策模糊性，发挥试点治理优势。第二，在动态演进中逐步细化关键规则，提升制度可预期性。应对关键环节逐步进行规则细化与边界明确，重点包括职业伤害认定标准、平台订单认定依据以及待遇申请程序等内容，增强政策执行的一致性与可预期性，避免因过度模糊导致的地方执行差异。第三，强化多主体协同中的规则衔接机制，提升模糊治理的运行效率。在平台企业、政府部门、商业保险机构及服务机构共同参与的治理结构中，应进一步完善信息共享与责任衔接机制，明确各主体在不同环节中的功能定位。这一过程中我们应不断总结制度经验，使模糊性表达逐步优化为稳定规则，从而推动新就业形态职业伤害保障制度走向规范化与体系化。

参考文献：

- [1] 刘思齐&刘雨航.(2026).新就业群体的劳动不确定性及其韧性治理.人口与社会,42(4),17-28.
- [2] 刘思齐&刘雨航.不确定性工作:新就业群体的劳动属性及其治理张力.人口与社会,1-19.
- [3] 黎婉婧&章群.(2026).平台用工治理:以劳动法与算法规制双重维度展开.社会科学研究,(2),62-71.
- [4] 贾一正.(2024).基于算法控制技术的互联网平台员工劳动管理优化策略研究——以外卖平台为例.企业改革与管理,(15),53-55.
- [5] 杨思斌.(2023).新就业形态劳动者职业伤害保障制度研究——从地方自行试点到国家统一试点的探索.人民论坛·学术前沿,(16),36-49.
- [6] 梁栋.(2026).新业态从业者职业伤害保险的模式选择与制度建构.山东大学学报(哲学社会科学版),(1),146-157.
- [7] 袁文全&毛嘉.(2025).新就业形态劳动者社会保险权益保障的法治进路.武汉大学学报(哲学社会科学版),78(5),188-200.
- [8] 谢增毅.(2018).互联网平台用工劳动关系认定.中外法学,30(6),1546-1569.
- [9] 娄宇.(2026).中国平台用工的特点和新就业形态劳动者权益保障——基于不完全劳动关系的法理学思考.法制与社会发展,32(3),28-49.
- [10] 樊红敏&刘晓凤.(2019).模糊性治理:县域政府社会冲突治理运作逻辑.中国行政管理,(10),81-87.
- [11] 丁轶&史彦.(2024).论模糊性治理及其智慧法治转型——以社会组织治理为中心.经贸法律评论,(6),140-158.
- [12] 郭小聪&宁超.(2017).模糊治理与策略性回应:社区治理主动性的一种解释.国家行政学院学报,(3),71-76+130.