

延迟退休何以“延迟”?

——基于多源流框架的决策议程分析

武俊伟

(中国人民大学公共管理学院,北京 100872)

摘要:迄今,延迟退休政策倡导进入公众视野已逾十年,期间几次呼之欲出,最终却未能进入决策议程。延迟退休政策缘何难以如期推出,这成为公共政策“前决策”分析阶段的一个经典案例。文章以多源流框架考察延迟退休政策议程,发现“政策窗口”的开启只是前期基础,但这并不意味着延迟退休最终能进入政策议程。由于公众长期难以达成共识,延迟退休政策议程的潜在风险较大,影响政府对政治稳定的研判,继而使议程受挫。本质上,延迟退休政策议程体现了一种政治风险的支配逻辑。事实上,延迟退休政策出台的关键在于能否有效平衡延迟退休议程与政治风险之间的张力。下一步,应通过增加民众参与、强化渐进性政策设计原则、坚持综合性政策导向、预留政策磨合期等方式,建立民众共识基础,降低政治风险,保证延迟退休政策顺利出台。

关键词:延迟退休;政策议程;多源流框架;政治风险;共识型决策

中图分类号:C934 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)03-0059-12

一、引言

延迟退休是我国应对21世纪人口结构变化的一项政策选择。早在2008年,社会保障研究所负责人就表示,相关部门正在酝酿条件成熟时延长法定退休年龄。这是延迟退休第一次进入公众视野。作为转型期一项重大社会经济政策,延迟退休事关群众利益,牵涉养老金、医疗、就业等多个政策领域。因此,一经提出便引发民众热议,有赞成,有反对,各种声音、意见不绝于耳,以致政策议程停滞不前。党的十八届三中全会提出“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”^[1],加快了延迟退休政策议程。2015年,人力资源和社会保障部(简称人社部,下同)计划在当年拿出延迟退休方案,次年报经中共中央同意后向社会征求意见,并于2017年正式推出^[2]。然而,人社部虽多次表态,但方案并未于2016年推出。延迟退休的政策议程明显滞后于先前设定的时间表,其戏剧化演变在公共政策领域较为少见,因而它也成为公共政策“前决策”阶段研究的典型案例。

政策议程是公共政策的逻辑起点,它是理解政策制定过程的切入点。当前,对于政策为何难以出台的问题,形成三种代表性观点。一是问题本身的特征会影响其能否进入决策议程。相对而言,那些具有明确性、社会意义、重要性的问题更容易进入决策议程。比如,斯图尔特和赫奇就指出了问题的优先性在政策议程设置中的作用,他们认为,“问题越是缺少明确的优先性,就越可能继续保留在机构的议程上”^[3]。二是政治精英主义观点。持该观点的研究者认为,政治精英主

收稿日期:2019-12-21

作者简介:武俊伟,中国人民大学公共管理学院,博士研究生。

基金项目:中国人民大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国特色城市基层社会治理共同体的多元共治模式研究”(202030010),项目负责人:孙柏瑛。

导着政策议程,当来自民众的社会诉求不符合政治精英自身的利益时,他们就会公开或隐蔽压制某个议题,彼得·巴拉克和莫顿·巴拉茨发现,政治精英通常会采取“不决策”^[4]的方式,阻止某一问题进入政策议程。三是政治体系自主性的观点。该观点强调政治体系的自主性,正如托马斯·戴伊认为的那样,“政治体系本身是按照有利于解决某些类型的问题并抵制其他问题的解决方式建立起来的”^[5]。所以,政治体系对问题具有一定的过滤功能。此外,其他的一些政策科学学者亦对政策议程设置展开探讨,并形成一定的见解^[6-7]。

总体来看,关于政策议程的研究仍停留于理论探讨阶段,缺乏实证案例支撑。而且,现有研究大多是对已出台政策的追溯性研究,以结果倒推原因,很少有从“前决策”的角度来解释政策为何迟滞的问题。具体到延迟退休,已有研究在延迟退休的必要性、可行性,国际经验比较,政策方案设计以及政策预评估等方面进行了诸多研究,并积累了可观的成果,可是鲜有从政策议程角度来看待延迟退休问题。

为此,本文采取多源流分析框架,关注我国延迟退休的“前决策”议程,集中探讨延迟退休为何悬而不决的问题,力图发掘议程设置的影响因素,寻求其背后的支配逻辑,并提供一种新的解释。

二、多源流分析框架及其在我国政策议程中的适用性

(一)多源流的分析框架

多源流框架是金登在借鉴科恩、马奇和奥尔森组织决策“垃圾桶模型”^[8]的基础上发展而来的。“垃圾桶模型”将组织决策视为问题、解决办法、参与者以及选择机会四条溪流相互融合的结果。金登进一步修正“垃圾桶模型”,提出多源流框架。多源流框架适用于解释政策形成过程,尤其是政策议程的确定和决策过程。它试图回答某项问题是如何得到决策者的重视,并被提上议程,而另一些问题却被长期拖延。

多源流框架将影响议程设置的因素整合为三种源流:问题源流、政策源流、政治源流。问题源流指问题是怎样被识别、界定并建构的,通常用指标、危机事件以及从现有项目中获得反馈来描述。政策源流又被称为“政策原汤”,指政策共同体提供政策建议或备选方案的过程。政治源流则主要包括民众意见、压力集团竞争、选举、政党以及政府变更等要素。一般认为,问题、政策、政治三源流按照自身轨迹彼此独立运行,当三条溪流汇合时,“政策窗口”就会被开启。这时,政策企业家抓住机会软化政策制定系统和政策共同体,提出政策倡议或备选方案,推动三源流实现融合,直至政策的出台。换言之,政策议程受制于问题、政策、政治三源流的影响,当三源流汇合并开启“政策窗口”时,某一问题进入决策议程的可能性将会显著提升。

由此,按照多源流框架解释,政策议程需建立在以下的前提之上:“一是,当政策窗口打开时,问题流、政治流、政策流三条溪流必须成熟;二是,政策窗口打开主要是由于问题流或政治流变化所致;三是,政策窗口开启时,政策企业家要推动三源流的耦合。”^[9]作为理解政策议程的经典框架,多源流框架理清了政策议程中的问题、政策、政治以及它们之间的作用机理,将纷繁复杂的政策议程简明化,为理解政策议程的设置提供了一种相对清晰的分析思路。

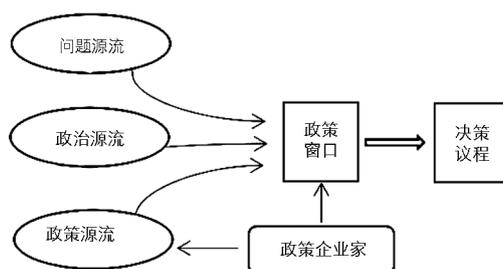


图1 多源流框架

（二）多源流框架的适用性

多源流框架源于西方的制度实践,最初用来解释西方国家的政策制定。那么,多源流框架在我国政策议程分析中是否具有解释力,这是应用此框架的基本前提。

从理论假设来看,多源流框架建立在“垃圾桶模型”的模糊性理论假设之上,重点“解释模糊性条件下的政策制定活动”^[10]。由于问题、政策偏好以及政策目标的模糊性,决策者往往遵循时间约束做出决策。而且在时间约束下,决策者的注意力分配影响着政策议程。“假设是框架得以建立的基础,它意味着一旦现实与这些假设相符合,那么框架就能够很好地解释现实。”^[11]延迟退休中,人社部对问题进行了反复界定,且政策目标多次发生变化,这体现了问题本身的模糊性。同时,延迟退休受时间进度的约束,人社部在就业和延迟退休中的权衡取舍亦突出了政府注意力分配及其对政策议程的影响。

从分析单位看来,多源流框架“将整个系统或独立的决策作为分析单元,认为政策选择是在几个因素推动或影响下的集体选择的结果”^[12]。也就是说,多源流框架的分析单元是比较明确的,即一项政策议程就是一个分析单元。另外,多源流框架并未强调单一因素的作用,而是将政策议程看作综合因素共同推动的结果。从我国延迟退休政策的演变过程中可以发现,问题讨论、备选方案、政治因素等都是在延迟退休议程这一分析单元下进行的。而且,政府、媒体、专家学者、民众等多元行动者几乎贯穿于延迟退休议程的各个阶段,共同影响着延迟退休政策议程,体现为一种集体选择。

从制度环境而言,多源流框架源于西方制度实践,故它带有某些隐含的假设,比如,过于强调媒体、民众、利益集团等在政策议程中的作用。我国的政治制度决定了我国的政策议程与西方有着根本性的不同。中国共产党是执政党,代表人民治理国家,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^[13]。中国共产党是我国政策议程设置的关键,全面主导各个领域的政策议程设置。不仅如此,中国共产党在治国理政中逐渐形成共识型决策体制,允许民众和媒体就所关心的政策问题表达意见。因而,民众和媒体亦会对政策议程产生一定程度的影响。然而,需要指出的是,利益集团是西方语境中的概念,并不符合中国实际。所以,“政治源流中的利益集团这一影响因素在中国决策情境下可能是失效的”^[14],故应弱化对利益集团的分析。

从研究领域来看,当前,多源流框架已广泛应用于我国住房、教育、养老、社会管理等政策议题。

总体上,多源流框架在理论假设、分析单位、适用环境、研究领域等方面显示出一定的适用性和耦合性。然而,需要强调的是,多源流框架只是提供了一种分析思路,笔者并不认可其背后隐含的各种假定条件。鉴于此,在研究中更应该对多源流框架进行修正,更多地探索基于我国政策议程实践的认知,从而力图提出新的解释。

三、基于多源流框架的延迟退休政策议程分析

（一）问题源流：延迟退休是如何被识别与界定的？

政府对延迟退休问题的界定经历了从“应对人口老龄化的制度安排”到“复杂的社会经济政策”两次重要转变。在此期间,政府与民众对延迟退休问题的识别与界定存在持续性分歧,因而延滞延迟退休政策议程。但是,焦点事件、问题指标及反馈等机制却使得延迟退休问题的重要性、紧迫性日益突出。

1. 焦点事件：延迟退休问题的初步识别

“焦点事件可以导致利益集团、政府领导人、政策企业家、新闻媒体或公众成员发现新问题,或对现有但潜伏的问题给予更多关注,可能导致在明显的政策失败后寻求解决办法。”^[15]早在

2008年之前,专家和政府官员就开始对延迟退休给予关注,并在有限范围内开始酝酿延迟退休政策议程。2008年,人社部社会保障研究所负责人首次谈及延迟退休,这引发民众、媒体、学者等社会各界关注,并形成焦点事件。同年12月,北京市法制办就《北京市实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法(修订草案送审稿)》在网上征求意见,其中关于“女性处级以上干部和女性高级知识分子适当延长工作年限”^[16]的条款引发民众强烈反应,而这成为又一焦点事件,并使延迟退休议题再次升温。这两次焦点事件扩大了延迟退休议题的传播范围,引发了社会公众的广泛关注。其后,有关延迟退休的舆论发生转向。许多民众怀疑,延迟退休是政府面对巨额养老金亏空的一种应对策略,认为延迟退休是政府单方面撕毁养老契约,剥夺劳动者权利的行为,公众进而产生一种被欺骗感和被剥夺感,导致负面言论充斥各大网站与博客,产生了不良的社会影响。

随着焦点事件不断发酵、扩散,延迟退休议题所带来的社会负面效应愈发突出,成功引起了政府的注意。于是,人社部于2010年回应延迟退休的争议,提出“我国暂时不会调整退休年龄,有关部门目前只是在研究一些延迟退休的建议,并不代表现行退休年龄规定即将更改”^[17]。之后,上海等地开始探索延迟领取退休金年龄,又将延迟退休问题推到社会舆论风口。2012年“两会”期间,时任人社部部长在回应记者有关延迟退休提问时表示,“退休年龄的决定权在中央,我们现在还没有进行试点,……我们会适时地提出这样的政策建议”^[18]。同时,在此次回应中,人社部将延迟退休界定为应对人口老龄化的一项制度安排。这表明,延迟退休问题得到政府的识别。

2. 指标与反馈:延迟退休问题的建构

金登认为“问题并不是通过某种政治压力或对人的认识的重视而引起政府决策者关注的,问题引起政府决策者关注的原因常常在于某些指标表明那儿本来就有一个问题存在”^{[19]85}。实际上,延迟退休是应对人口结构变化及其产生的客观社会问题的一项政策选择。进入21世纪,我国人口结构发生改变,人均预期寿命不断增长,人口老龄化、劳动力供给不足等问题日益凸显。

一是退休年龄偏低与人均预期寿命不匹配。从各国通行的做法来看,退休年龄与一国人口的平均寿命相关。目前我国退休年龄标准源自20世纪50年代《劳动保险条例》规定,即男职工60周岁、女干部55周岁、女工人50周岁退休。而这一规定主要依据当时人均预期寿命不足50岁的现状。然而,最新数据显示,2015年我国人均预期寿命为76.34^[20]。预期寿命和退休年龄之间不匹配的矛盾,为延迟退休议程制造了问题空间。二是人口老龄化问题形势严重。据数据统计显示,“2016年底我国60岁以上人口已达2.3亿人,占总人口的16.7%,65岁以上达1.5亿人,占10.8%”^[21]。按照国际统计口径,我国已进入老龄化社会,并即将迈入深度老龄化社会^①。三是劳动力供给不足愈发明显。公开数据显示,“到2030年以后,劳动年龄人口会出现大幅下降的过程,平均以每年760万人的速度减少”^[22]。人口结构变化及其衍生的一系列社会问题,使得延迟退休问题变得日益紧迫。

上述有关人口结构变化的指标在延迟退休问题的描述、识别和建构中发挥了比较重要的作用,成功引起了决策者的注意,加快对问题的建构。为此,2017年人社部最终将延迟退休界定为“一项重大的经济社会政策”^[23]。总体上看,延迟退休是社会发展以及人口结构变化的客观产物。同时,它也是政府基于人口统计数据、指标等进行的一种权威建构。

^① 联合国统计标准:一个国家或地区的老龄人口(65岁以上)占总人口的比例达7%,标志着进入老龄化社会;当老龄人口占总人口的比例达14%时,标志着进入深度老龄化社会。

(二)政策源流:政策建议与备选方案如何产生?

政策源流为政策行动者提供了一个展示政策建议与备选方案的舞台。在延迟退休政策源流中,专家学者积极地展开话语竞争,总是力图说服对方,并将自己的政策建议转化为政策方案。于是,政府选择预留一定时间来促使专家进行充分讨论,以形成较为成熟的、共识性的政策建议。

1. 政策建议的竞争与政策共同体的分歧

延迟退休的政策主张经历了先分歧后融合、先学者后政府的过程。政策建议最初由专家学者提出。2012年,学者开始大规模、系统地提出政策意见与政策主张,其中比较有代表性的是渐进式弹性建议,但在具体政策设计方面存在分歧。早期一些学者建议以“小步渐进、女先男后、兼顾特殊”^[24]为原则,“先制定好政策框架,分步推进、动态调整”^[25]来制定延迟退休政策方案。还有的建议采取双向策略推进延迟退休方案,即“一方面逐步延迟退休年龄,另一方面逐步扩大退休选择”^[26]。然而,一些学者针对延迟退休弹性化政策建议提出反对意见。例如,唐钧认为“‘小步渐进’策略在延迟退休得不到社会认可的前提下如果实施,就成了‘温水煮青蛙’的策略……这项政策一旦开始,所涉及的公平和公正问题从道义上就很难摆平”^[27]。研究者还对女先男后的弹性化政策建议提出反对,建议增强延迟退休政策的刚性。

专家学者有关延迟退休政策建议的分歧,一定程度上延缓了延迟退休的议程。但是,专家之间的充分讨论,为政府政策方案的选择做了前期准备。党的十八届三中全会提出,“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”^[28],标志着渐进式延迟退休政策建议获得政府关注。至此,备选方案的选择权与设置权转移到政府。随后,人社部负责人对渐进式延迟退休进行解释,认为延迟退休的核心是要“小步、分阶段、渐进式”^[29]推进,“政策肯定会小步徐趋、渐进到位”^[2],每年延迟退休几个月。时间进度方面,人社部表示,延迟退休方案将于2015年制定出来,2016年人社部则宣称已经有了一个方案,正在按程序报批。直至目前,延迟退休备选方案仍未顺利出台。延迟退休备选方案前后曲折的经历证实政府内部就延迟退休方案仍存在一定分歧,这必然将延滞方案的最终出台。

2. 软化:备选方案的初现

政策倡导者并不愿意看到与自己倡导方向不一致的政策意见存在。为此,他们常借助各种机会来表达自己的思想或政策主张,以此获得政策共同体、公众对其政策建议的认可,这种过程在多源流框架中被称为软化。

延迟退休政策源流中产生了许多政策主张,乃至对立的政策建议。因而,部分学者充当了政策软化的作用:一方面,他们积极面向大众解释延迟退休,消除民众的焦虑与担忧,影响民众的心理预期;另一方面,他们与反对者展开争论,试图说服对方。但在有限软化期内,软化效果似乎并不理想。于是新闻媒体开启自上而下的民意塑造引导,加入政策软化过程。

2012年9月,《人民日报》刊发题为“延迟退休:多数国家采用渐进式”^[30]的大型调查报告,援引国外渐进式延迟退休做法,向民众解答延迟退休的疑问与困惑。此后,大量媒体跟进延迟退休政策的宣传和利弊讨论,使得民众对延迟退休有了广泛的了解。部分学者专家抓紧时机在报刊、期刊上连续发表多篇文章,传播渐进式延迟退休的观点。由此,渐进式延迟退休政策建议在技术可行性、政治价值可接受性方面具有比较优势,因而获得政府支持。党的十八届三中全会对渐进式延迟退休政策的建议给予正式认可,某种程度上加速了政策议程的进度。随后,政府在方案公布和最终实施之间预留至少5年的时间差,将软化期拉长,以形成共识,减少阻力。经过软化,渐进式延迟退休成为备选方案的一个基本方向,但具体的方案仍未出台。

表 1 《人民日报》软化延迟退休的相关报道

时间	政策企业家	标题	软化对象
2010-09-16	政府官员	退休年龄暂不调整(热点解读)	民众
2010-10-08	政府官员	延领养老金≠延迟退休	民众
2011-03-21	政府官员	劳动力市场仍然供大于求	民众
2012-06-20	专家学者	延迟退休是必然吗?(民生三问·我们的养老金怎么了(下))	民众
2012-09-13	媒体记者	延迟退休,多数国家采用渐进式	专家、民众
2013-09-06	媒体记者	四问延迟退休(民生视线)	民众
2013-11-04	媒体记者	延迟退休,早起步、慢速跑	专家、民众
2013-11-20	媒体记者	延迟退休不妨温和推进(民生观·透过《决定》看民生)	专家、民众
2013-12-11	政府官员	延迟退休要分步走(权威访谈·学习贯彻十八届三中全会精神)	专家、民众
2013-12-12	媒体记者	如何纾解“延迟退休”焦虑(人民时评)	民众
2014-01-25	政府官员	延迟退休是应对老龄化的必然(回应)	民众
2014-06-17	媒体记者	延迟退休“经难念”(环球走笔)	民众
2015-10-16	媒体记者	不要误读了延迟退休(民生观)	民众
2015-11-21	政府官员	延迟退休将小步慢走	专家、民众
2016-07-23	政府官员	延迟退休:怎么延?影响就业吗?	民众
2016-07-25	专家学者	延迟退休,为何小步渐进(民生三问)	专家、民众
2016-08-10	专家学者	延迟退休对青年就业影响小(新论)	民众

资料来源:作者依据《人民日报》数据库整理所得

(三)政治源流:政治因素怎样影响延迟退休议程?

一般而言,政治源流在政策议程中起着主导作用。在延迟退休政策议程中,政治源流主要表现为公众意见、政府主管部门注意力分配以及来自中央政府的政治压力等。具体而言,我国的党和政府历来重视民众的政策建议和意见,并会积极作出回应。所以,来自民众的意见通常对政策议程产生一定影响。不仅如此,我国政府主管部门的管理事项繁多,面临多目标下的决策,故其注意力分配关系到政策议程的走向。

1. 民众意见

民众意见(国民情绪)是指:“一个国家里有大批的民众正沿着某些共同的路线思考,这种国民情绪以明显的方式经常发生变化,而且国民情绪或国家气候的这些变化对政策议程和政策结果具有重要影响。”^{[19]138}从某种意义上讲,民众意见充当延迟退休政策时机成熟与否的“晴雨表”,它实时地展示民众对延迟退休的态度。政府往往借助民众意见来判断延迟退休实施的合适时机。在延迟退休“前决策”阶段,公众意见呈现出阶段性特征:

第一阶段,从2008年延迟退休信号的释放到2012年的大讨论。这一阶段,延迟退休作为一个新事物进入公众视野,公众对其讨论开始发酵。延迟退休的消息,打断了临退休人员的退休计划,这中间缺乏有效的心理缓冲期,引起了他们的反对。而且,年轻人认为延迟退休将会挤压就业岗位,加大就业压力,因而也遭到年轻人的普遍反对。同时,这一阶段,专家学者之间尚未达成共识,政府也未及时介入。所以,诸如“追问延迟退休真相”^[31]、“别拿劳动力不足偷换延迟退休概念”^[32]、“单纯延迟退休是‘劫贫济富’”^[33]等言论在公众中传播,公众意见呈现负面趋向。

第二阶段,从2013年中共中央推出延迟退休计划到2016年方案延迟。2013年,党的十八届三中全会对渐进式延迟退休予以肯定,表明中央政府正式介入延迟退休政策议题,开始纠偏,使公众意见重回正常讨论轨道。尽管这时期公众反对意见仍占大多数,但开始明显转向理性。在政府舆论引导下,部分公众转向对延迟退休具体方案的讨论。而且,这时期的专家学者在延迟退休政策议题上取得一定共识。及至2016年,延迟退休方案未按时推出,公众意见基本延续之前延迟退休利弊争议以及政策方案的讨论,不过,反对意见仍占据大多数,这成为制约延迟退休的主要障碍。

表 2 延迟退休公众意见调查结果

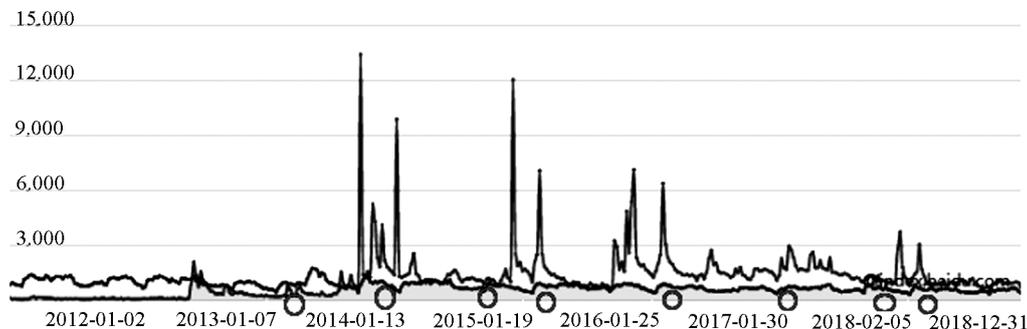
时间	数据来源	调查标题	参与人数	调查结果/%		
				赞成	反对	中立
2008	人民网	退休年龄酝酿延迟至 65 岁,您怎么看	127 000	30.2	62.2	7.6
2010	搜狐网	你是否同意实行弹性退休?	363 682	62.86	—	—
2012	环球时报	您对延迟退休年龄的看法	1 505	27.5	56.4	16.1
2012	人民网	人社部拟适时建议弹性延迟养老金年龄,咋看	2 276 043	0.1	96.7	1.7
2012	新浪网	你是否支持延迟退休年龄?	37 426	3.5	95.5	1
2013	搜狐网	领取退休金可否延迟	15 026	1.9	98.1	0
2013	广州社情民意研究中心	延迟退休年龄的民意调查	3 000	26	54	20
2013	中国青年报	你对延迟退休持什么态度	25 311	3.2	94.5	2.3
2013	西安统计研究院	您是否支持延迟退休年龄?	328	17.68	53.35	28.96
2013	CATI 调查中心	您对延迟退休持什么态度?	1 062	31.4	68.6	0
2013	人民网、清研咨询等	你怎么看延迟退休?支持吗?	108 297	12.8	82.61	4.6
2014	凤凰网	全国 28 个省级行政区关于“延迟退休”态度汇总	2 118	47	53	—
2015	《经济体制改革》	你是否愿意延迟退休?	169 063	—	91.1	—
2016	中国青年网、搜狐网					

资料来源:转引自徐自强,李增元:《延迟退休政策问题建构中的网络舆情变迁研究》,载于《河海大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期,内容略有删减,“—”表示原数据缺失

2. 政府注意力分配

延迟退休的实施在某种程度上会对就业产生一定影响。然而,制定延迟退休政策和促进就业均属于人社部的职能范围。在人社部主要职责划分中,“就业”工作显著地被排在“建立社会保障体系”之前。就业“问题的重要性决定了它将如何被处理”^[34]。如何在延迟退休与就业之间分配注意力成为影响延迟退休政策议程的重要因素。

百度指数^①显示,过去一段时期内,“延迟退休”和“就业”的搜索热度趋势大体相同(见图 2),表明民众对这两个话题的关注。每当延迟退休话题升温时,就业话题也会随之被同步关注。这从侧面反映出,延迟退休使得民众对就业问题更为担心。实践中,就业问题一直伴随并制约着延迟退休政策议程。虽然人社部多次表示,延迟退休对就业的影响非常有限,但从人社部答人大代表建议的回复中可以看出,就业仍然是制约延迟退休议程的重要因素之一^[35]。而且,随着国内经济形式变化和产业结构调整,许多岗位被削减,下岗工人再就业成为重要社会问题。同时,连年增加的高校毕业生使得就业岗位需求量激增,就业形势更为严峻。为此,中央政府要求“把落实就业优先战略和积极就业政策放在突出位置”^[36]。中央政府对就业的重视,促使人社部注意力向就业转移,延迟退休议程则进一步迟滞。



注:图中两条曲线上面的表示延迟退休,下面的表示就业,“○”表示延迟退休与就业的百度搜索指数走势大致相同的区域

图 2 2011—2018 年延迟退休与就业的百度搜索指数

① 百度指数是指,过去一段时期内,某个关键词在百度的搜索规模有多大,反映的是某个关键词在过去一段时间里的“用户关注度”和“媒体关注度”。

(四)政策窗口:开而复关

“政策窗口”开启意味着问题进入政府议程,这时的问题流、政策流和政治流必须成熟,方有可能进一步推进政策议程。在延迟退休政策议程中,最先启动的是问题源流,经过长时期的讨论,延迟退休问题得到界定,并被政府建构。但在2013年之前,政治源流与政策源流仍未形成,延迟退休基本处于讨论阶段,政府则处于识别公众情绪的观望阶段。此时虽有初步政策主张,但分歧较大,延迟退休议题尚处于不稳定状态。2013年,党的十八届三中全会为延迟退休创造了政治性条件,“政治之窗”开启。问题源流与政治源流第一次汇合,因彼时未形成成熟的备选方案,于是“政治之窗”快速闭合,延迟退休丧失进入决策议程的机会。

2016年,“政策窗口”第二次开启。2015年人社部负责人对延迟退休的时间表做出具体安排,按照人社部工作计划,2016年拿出备选方案并上报中共中央。事实上,人社部公开资料显示,延迟退休方案确实于2016年形成。然而,到目前为止,延迟退休仍未出台,这说明延迟退休备选方案在进入政策议程中遇到进一步的障碍。延迟退休“政策窗口”开而复关,表面上看是问题、政策、政治三源流的缺陷和时机不成熟导致政策议程延滞。但实际上,这背后隐藏着深层次的逻辑。

四、从政策窗口到决策议程:政治风险的支配逻辑

“政策窗口”提高了问题进入政策议程的机会,但这并不意味着,问题必然进入政策议程。许多研究理所当然地按照“政策窗口—政策出台”的逻辑展开,忽视了中间环节探讨。实际上,三源流的汇合以及“政策窗口”开启只是前提条件,政策出台的关键在于跨越“政策窗口”到正式决策议程的“最后一公里”障碍。为此,有必要修正多源流分析框架,增加“政策窗口”到正式决策议程之间的分析过程,进而对延迟退休政策议程做进一步的探析。

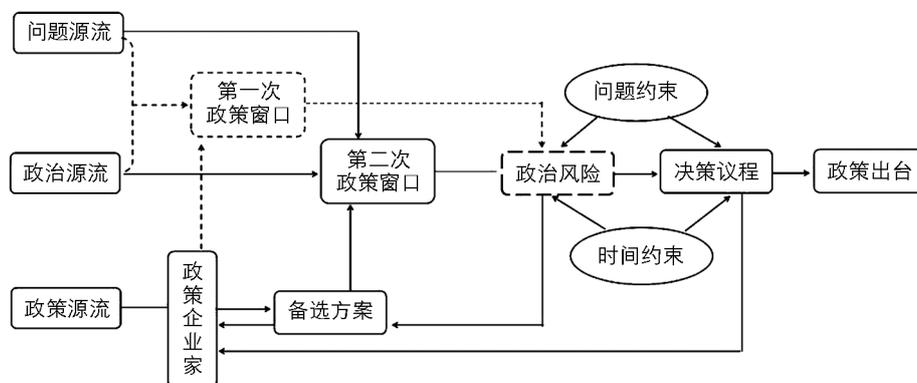


图3 延迟退休多源流分析框架

“政策窗口”的开启意味着问题进入政府议程的概率增加,可是,政策的最终出台却要经过严格的政治风险的评估。政治风险是指由于政策问题本身以及相关因素的不确定性,使政治系统受外在冲击的威胁增大,进而导致政治系统的不稳定。它的发展逻辑为:“冲突源——导致主体利益受损——主体挫折感产生(主体心理不满意感产生)——否定性言语产生(牢骚、怪话、气话)——否定性行为产生(对其他个体、群体或政府的反抗)。”^[37]作为冲突源的延迟退休信号释放后,民众获取这种信号后形成政策预期,并评估自身利益。如果潜在利益受损,民众则会产生挫折感,进而出现否定性言论,并在情况无好转情况下采取行动,以反抗政策及其制定者,而这种否定性行为大规模扩散则会溢出政策领域,进入政治范畴。所以,延迟退休的政治风险不仅局限于政策领域,它还体现在“政治领域中的危机”^[38]。

鉴于此,政治风险自然地置于延迟退休议程中的重要位置。在公开回复人大代表、政协委

员关于延迟退休议程的征询时,政府常用“稳慎把握”“稳妥”“慎稳”“复杂”“平稳”“敏感”等词语。这在一定意义上表明,延迟退休政策议程受到政治风险的支配。

延迟退休第一次“政策窗口”开启时,问题源流、政策源流以及政治源流均存在不同程度的缺陷。问题流方面,政府、民众及学者对问题界定存在极大分歧。人社部将延迟退休初步界定为应对人口老龄化挑战的制度安排,民众却将其界定为侵权行为,而专家学者对问题的界定亦未取得共识,出现分歧。故而,延迟退休问题源流始终处于不稳定状态。从政策流来看,人社部尚未拿出完备的政策方案以供选择。同时,在政治源流中,民众远未就延迟退休形成广泛社会共识,民众负面情绪呈扩散趋势,否定性言论产生,并有着向否定性行为转化的趋势,政治风险突然加大。所以,延迟退休“政策窗口”经过短暂开启后便快速关闭。

延迟退休政策议程的失败经验反馈至人社部。人社部在政治风险逻辑的支配下,重新界定问题,减少民众负面情绪,增加社会共识,制定渐进可控的备选方案。为此,人社部于2014年将延迟退休重新界定为“复杂的经济社会政策,涉及人口结构、劳动力供给、社会保障基金、社会秩序等诸多问题”^[39],不再将其视为应对人口转型的制度安排,突出了社会秩序和政治风险性。在政治流方面,人社部把增进社会共识、引导民众意见作为推进政策议程的重点。比如,2015年,人社部负责人称,“目前社会上对此有各种各样的意见、建议……但还需进一步凝聚社会共识”^[2]。在政策流方面,中央政府框定渐进式延迟退休总体原则后,人社部开始积极谋划,设计政策方案,并于2016年形成备选方案。三源流的成熟意味着延迟退休“政策窗口”的再次开启。

第二次“政策窗口”开启后,延迟退休仍未经过充分的政治风险评估。虽然这时期的问题流与政策流逐步完善,其政治风险有所减弱,但由政治流诱发的潜在政治风险却并未降低。一方面,延迟退休仍未形成一定社会共识,大多数民众对延迟退休表示不支持。调查显示,2016年仍有91.1%的人反对延迟退休政策。2016年,人社部新闻发言人表示:“从制定延迟退休政策,到最终落地实施,必须经过向社会广泛征求意见后,进行完善修改,在凝聚共识的基础上,才能落地实施。”^[40]另一方面,国内就业形势空前严峻,政府将注意力从延迟退休转移到就业问题,政治源流发生变化。2017年两会前夕,人社部负责人指出,当前“就业压力非常大……所以在制定延迟退休政策时,就更加稳慎”^[41]。这进一步表明,人社部对延迟退休议程中的政治风险投入极大的关注。

以上分析表明,政治风险在延迟退休政策议程中发挥了关键作用。换言之,延迟退休政策议程从根本上受政治风险的影响。进一步而言,这种政治风险主要是由于民众缺乏共识所导致。从这个意义上理解,延迟退休政策议程类似于“外压模式”^[42],即借助舆论、民意等方式对决策者产生足够的压力,迫使决策者暂不接受新议程。由此看来,基于政治风险支配逻辑的延迟退休实际上属于共识性的决策议程。因此,增加共识和降低风险,是推动延迟退休政策议程的重要途径。作为政府主管部门,人社部在延迟退休政策议程中,将继续承担起增进民众共识和降低政治风险的任务,以体现“向上负责制”,维持政治系统的稳定。

总之,2016年以后,延迟退休政策议程逐渐趋于平静。此后,连续三年,延迟退休政策一直处于完善、磨合状态,进一步等待政策议程开启的“时机”。2020年10月,党的十九届五中全会提出,要“实施积极应对人口老龄化国家战略”^[43]。面对日益突出的人口老龄化问题,中共中央审时度势,推出人口老龄化国家战略,凝聚社会共识。这被认为是延迟退休决策议程的重要“窗口期”。不过,作为应对人口老龄化国家战略的一个具体政策,延迟退休的出台,仍要进一步“形成共识”^[44],凝聚合力。

五、结 语

进入深化改革以及社会关系全面调整时期,延迟退休所涉群体日益分化,政策牵涉关系错综复杂,缺乏有效共识的政策议程极易诱发政治风险。本文从反向思维切入,探究延迟退休为何难以出台,并展现了延迟退休政策议程背后的深层次逻辑。

经研究发现,延迟退休受问题源流、政策源流以及政治源流共同影响,但政治源流主导延迟退休整个政策议程。在问题源流中,延迟退休问题的初步界定与正式建构分属不同的系统。民众对问题进行初步识别与界定,并展现政策态度与意见。政府在吸取民众意见基础上,对问题进行权威界定,并主导问题建构。在政策源流中,政府将问题界定的分歧转移到政策源流中,且预留出足够时间供专家学者和政府官员对问题、政策建议与政策方案进行讨论。这种长时间的讨论逐渐改变了部分民众和专家学者对延迟退休的初始认知,进而获得一定的共识空间。然后,中央政府对符合政治价值标准、技术可行性,并占据主流意识形态的渐进延迟退休政策建议予以认可,并由人社部拿出具体方案。然而,在政治源流中,民众长期无法就延迟退休达成共识,增大了政策议程的政治风险。政府出于对延迟退休可能引发的政治风险的考量,拉长政策议程的时间,使得延迟退休“延迟”。

表面上,缺乏民众共识以及由此而引致的潜在政治风险是制约延迟退休决策议程的决定性因素。然而,事实上,延迟退休政策议程背后反映的是我国决策中专业技术力量与大众之间的内在矛盾、民众权利与政府权限的矛盾、社会阶层矛盾、利益格局调整、价值冲突等问题,凸显出决策的复杂性与艰巨性。未来,我国延迟退休政策的出台与推行需将政治风险作为重要考量标准,建立民众共识基础,取得政策的“最大公约数”。

第一,在政策初创阶段,适度扩大民众参与权,缓解政府决策者和民众之间的矛盾。延迟退休政策涉及民众切身利益,且不同群体有着不同的政策诉求。以往那种完全依靠政府官员、专家的政策决策途径,不可避免地忽略部分群体的利益,进而形成潜在的政治风险的冲突源。今后,政府决策议程中要适度扩大民众参与。一方面,政府要与民众保持密切沟通,及时将延迟退休信息向社会公开,接受民众讨论并征求民众的政策建议。另一方面,搭建相关利益群体对话渠道与平台,建立利益群体参与、互动机制,使民众在政策制定过程中展开充分协商、交流,通过“折衷而非择优”^[45]的方式增进政策共识。只有这样,方可缓解政策制定过程中专业技术力量与民众之间的矛盾。

第二,在政策设计层面,要坚持渐进性原则。渐进性政策是应对不确定性,降低政策风险的一种理想选择。政府应在借鉴专家建议以及国际延迟退休经验的基础上,设计渐进式的延迟退休方案。从时间上来看,延迟退休要小步慢提,渐进实施,即每年延迟几个月,用较长时间逐步提高退休年龄。从群体对象来看,延迟退休要避免“一刀切”,应针对不同群体、不同性别,分类推进。比如,动员体制内的公务员、事业单位人员等部分群体先行延迟退休。然后,渐次覆盖其他群体。从技术层面来看,根据不同群体“延迟退休意愿”^[46],并结合不同行业、岗位,设计灵活的延迟退休方案,体现差异化,“增加个人自主选择提前退休的空间”^[47],以政策灵活性换取政策共识。

第三,延迟退休要坚持综合性政策导向。延迟退休须根据劳动力总量变化情况、就业状况、社会保障基金长期可持续发展情况以及社会各界的接受程度综合设计政策方案。其一,坚持统筹推进,避免“单兵突进”^[48],要建立延迟退休相关配套政策,消除延迟退休政策所引发的其他相关政策领域的不适。例如,实行延迟退休后,养老金如何领取、额度大小等问题都应明确规定,增

加政策预期,构建共识基础。其二,在科学论证基础上,对延迟退休政策预期结果展开系统性评估。充分考虑延迟退休对经济发展、就业、社保基金等的影响,特别是对供给侧结构调整背景下延迟退休对青年就业的影响。

第四,拉长政策磨合期,拓宽延迟退休政策的讨论空间。延迟退休政策议程的实践表明,延迟退休会打乱民众心理预期,引起民众的紧张与诸多不适,最终引致强烈反对。下一步,应拉长政策磨合期,努力消除紧张与不适,争取共识。一是在延迟退休信号释放和方案出台之间预留讨论期。利益相关者围绕延迟退休议题展开讨论,显示出其政策取向与态度,以利于政府获取有效的决策信息。同时,讨论中也会孕育民众共识。二是在政策出台和正式启动实施之间预留准备期,便于民众合理确定职业预期和安排退休后的生活。同时,政府利用政策准备期,借助新闻媒体做足政策宣传、解释工作,为实行延迟退休减少障碍。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(1).
- [2] 5项你关心的养老改革进度,有了! [EB/OL]. (2015-03-10). <http://npc.people.com.cn/n/2015/0310/c14576-26670865.html>.
- [3] 小约瑟夫·斯图尔特,戴维·M·赫奇,等. 公共政策导论[M]. 韩红,译. 北京:中国人民大学出版社,2011:62.
- [4] BACHRACH P, BARATZ M S. Decisions and nondecisions: an analytical framework[J]. *American political science review*, 1963 (3): 632-642.
- [5] 托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 谢明,译. 北京:中国人民大学出版社,2011:34.
- [6] COBB R, ROSS J K, ROSS M H. Agenda building as a comparative political process[J]. *American political science review*, 1976 (1): 126-138.
- [7] Wood B D, PEAKE J S. The dynamics of foreign policy agenda setting[J]. *American Political Science Review*, 1998 (1): 173-184.
- [8] COHEN M D, MARCH J G, OLSEN J P. A garbage can model of organization choice[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1972 (1): 1-25.
- [9] HERWEG N. Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation[J]. *Policy Sciences*, 2016 (1): 13-33.
- [10] 杨志军. 模糊性条件下政策过程决策模型如何更好解释中国经验? ——基于“源流要素+中介变量”检验的多源流模型优化研究[J]. *公共管理学报*, 2018 (4): 39-51.
- [11] 李文钊. 多源流框架:探究模糊性对政策过程的影响[J]. *行政论坛*, 2018 (2): 88-99.
- [12] 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯. 模糊性、时间与多源流分析[M]//保罗·A·萨巴蒂尔,彭宗超,等译. 政策过程理论. 北京:生活·读书·新知三联书店,2004:74.
- [13] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017:20.
- [14] 王刚,唐曼. 理论验证与适用场域:多源流框架的理论分析——基于14个案例的检验分析[J]. *公共行政评论*, 2019 (5): 28-46.
- [15] BIRKLAND T A. Focusing events, mobilization, and agenda setting[J]. *Journal of public policy*, 1998 (1): 53-74.
- [16] 赖仁琼. 北京市网上征求意见 拟延迟处级及以上女干部退休年龄[N]. 人民日报,2009-12-04(2).
- [17] 白天亮. 退休年龄暂不调整[N]. 人民日报,2010-09-16(9).
- [18] 尹蔚民部长、胡晓义副部长就当前我国的就业形势和社会保障事业发展回答中外记者提问(文字实录)[EB/OL]. (2012-03-13). http://www.mohrss.gov.cn/zcyjs/gongzuodongtai/201203/t20120313_83259.html.
- [19] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,等译. 2版·中文修订版. 北京:中国人民大学出版社,2017.
- [20] 中华人民共和国国务院办公厅. 发展权:中国的理念、实践与贡献(白皮书)[EB/OL]. (2016-12-01). <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/34120/Document/1532313/1532313.htm>.
- [21] 人力资源和社会保障部对十二届全国人大五次会议第4670号建议的答复[EB/OL]. (2017-07-11). http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zhgl/jytabl/jydf/201711/t20171105_280672.html.
- [22] 人力资源和社会保障部. 2016年二季度新闻发布会问答实录[EB/OL]. (2016-07-22). http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zfxxgk/xwfbh/lxwfbh/201607/t20160726_244236.html.

- [23] 人力资源和社会保障部. 人力资源社会保障部对十二届全国人大五次会议第 8404 号建议的答复[EB/OL]. (2017-08-21). http://www.mohrss.gov.cn//xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/201711/t20171108_281257.html.
- [24] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略——理念、目标与行动方案[M]. 北京:人民出版社,2008:173.
- [25] 申曙光,赵为. 社会发展新形势下的正确选择[N]. 中国劳动保障报,2016-07-26(3).
- [26] 穆光宗. 延迟退休缘何成为潮流[J]. 人民论坛,2010(30):48-49.
- [27] 唐钧. 延迟退休实行条件尚未成熟[N]. 中国社会科学报,2011-05-03(12).
- [28] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(1).
- [29] 尹蔚民部长两会期间就人力资源社会保障热点问题答记者问[EB/OL]. (2014-03-13). http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhs-hbzb/zwgk/bld/ywm/ldjh/201410/t20141015_142009.html.
- [30] 李浩燃,罗彦,何勇,等. 延迟退休 多数国家采用渐进式(求证·探寻喧哗背后的真相·社保与养老保险调查③)[N]. 人民日报,2012-9-13(4).
- [31] 李慧. 追问延迟退休真相[N]. 光明日报,2012-08-26(5).
- [32] 舒圣祥. 别拿劳动力不足偷换延迟退休概念[N]. 中国青年报,2012-07-03(2).
- [33] 顾骏. 单纯延迟退休是“劫贫济富”[N]. 中国经营报,2012-06-18(A2).
- [34] 李侃如. 治理中国:从革命到改革[M]. 胡国成,赵梅,译. 北京:中国社会科学出版社,2010:191.
- [35] 人力资源和社会保障部. 人力资源社会保障部对十二届全国人大五次会议第 8404 号建议的答复[EB/OL]. (2017-08-21). http://www.mohrss.gov.cn//xxgk2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/jydf/201711/t20171108_281257.html.
- [36] 李克强对全国普通高等学校毕业生就业创业工作电视电话会议作出重要批示强调 认真细致做好就业创业服务 创造更多高质量就业岗位 保持高校毕业生就业水平总体稳定 孙春兰胡春华出席会议并讲话[N]. 人民日报,2018-05-25(3).
- [37] 朱力. 中国社会风险解析——群体性事件的社会冲突性质[J]. 学海,2009(1):69-78.
- [38] 邹谠. 二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动角度看[M]. 香港:牛津大学出版社,1994:234.
- [39] 尹蔚民就公务员工资、延迟退休和新农保与城居保合并实施等问题答记者问[N]. 中国组织人事报,2014-03-12(1).
- [40] 邱玥. 三问延迟退休[N]. 光明日报,2016-07-23(2).
- [41] 新华社. 延迟退休政策何时是适时“窗口期”? [EB/OL]. (2017-03-02). http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/02/c_1120559615.htm.
- [42] WANG S. Changing models of China's policy agenda setting[J]. Modern China,2008(1): 56-87.
- [43] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[M]. 北京:人民出版社,2020.
- [44] 吴玉韶. 凝聚“六个共识”积极应对人口老龄化[N]. 中国老年报,2020-11-25(4).
- [45] 陈玲,赵静,薛澜. 择优还是折衷? ——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J]. 管理世界,2010(8):59-72.
- [46] 李琴,彭浩然. 谁更愿意延迟退休? ——中国城镇中老年人延迟退休意愿的影响因素分析[J]. 公共管理学报,2015(2): 119-128.
- [47] 李心萍. 小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾 延迟退休如何进行(政策解读)[N]. 人民日报,2021-03-30(2).
- [48] 毛同辉,李艺欣. 读懂延迟退休“小步慢跑”背后的改革深意[N]. 新华每日电讯,2021-04-01(7).

责任编辑 高阿蕊

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>