

# 延迟退休年龄之争

## ——民粹主义与精英主义

韩克庆

**提要:**学术界有关延迟退休年龄的讨论,既涉及男女是否同龄退休、又涉及分别延长男女退休年龄两个层面。然而,学术界对这一问题并没有形成共识。在此背景下,由于一些知识精英和政府官员借助媒体的推波助澜,使得这一问题不断发酵,并最终引发了激烈争论。延迟退休年龄之争的背后,隐藏着中国社会政策独特的决策模式,同时也将民粹主义与精英主义这一对古老而常新的概念重新推到人们眼前。事实上,延迟退休年龄的争论和政策出台,体现出中国社会政策制定的一般规律。本文通过对延迟退休年龄问题争论的梳理,提出社会政策的共识决策模型,得出以下几点结论:第一,权力精英最终决定政策出台;第二,民众意见部分影响决策;第三,(网络)民粹主义的福利权表达较为充分。

**关键词:**延迟退休年龄 民粹主义 精英主义 社会政策 知识精英

### 一、问题的提出

民粹主义是二战后在西方社会科学领域发展起来的一个概念,用以指称有能力鼓动穷苦大众组织起来,投入到反对富人特权或是部分统治阶级的一种政治表达方式。它通常与运动结合在一起,甚至产生或引导运动(Di Tella, 1997)。凯诺娃(Canovan, 1999)认为,民粹主义应该被理解为人民反对固有的权力结构以及社会中占据支配地位的思想和价值观的“一种诉求”。可以说,民粹主义既是一种社会思潮,也是一种意识形态,还是一种动员手段甚或是一种政党运动。它在不同的国家、不同的历史阶段,都有不同的表现形式。

事实上,民粹主义是一个很难准确把握的概念,学者们对其特定属性、基本范畴有分歧(Weyland, 2001)。正因为如此,很多社会学研究者试图避开这个概念(Jansen, 2011)。然而,在地区政治和比较政治研究中,它又是一个不可逾越的概念,尤其是在拉丁美洲研究中。在拉丁美洲,民粹主义曾经是为穷人谋福利的代名词。近年来,民粹主义重新

引发理论界的兴趣和讨论。20世纪80年代中后期,“新民粹主义”(neo-populism)这一名词开始被学术界使用,到20世纪90年代初,它作为拉丁美洲政客们所采用的一种新方法,在推行新自由主义政策的同时,继续动员广泛的民众支持(Roberts, 1995; Knight, 1998; Murillo, 2000; Jansen, 2011)。而“后现代民粹主义”(postmodern populism)也开始在很多西方国家出现(Axford & Huggins, 1998),西欧国家的激进右翼民粹主义政党,往往作为发达社会中影响深远的经济、社会和文化转型的反应,来解释从一个工业福利社会向后工业私人资本主义社会的变迁(Hans-Georg, 1993; Rydgren, 2002, 2005)。

在西方民粹主义研究中,希尔斯(Shiles, 1956: 103; 林红, 2007: 7-8)的观点非常有代表性。他认为,对民粹主义的理解应该建立在精英阶层与普通民众之间关系之上,这是研究民粹主义无法回避的核心关系。民粹主义在对待现存机构的态度上具有内在的矛盾性和外在的反抗性,它基本上不信任那些充斥于这些机构中的所谓精英人物,认为他们不仅腐败,而且缺乏智慧;与之相反的是,人民拥有智慧和信仰,现存机构只有认同于人民的意愿,政治才被看成是合法的。希尔斯的论述剥开了民粹主义的迷雾,用一个简单的逻辑二元区分,使我们得以窥见民粹主义的核心是精英阶层与普通大众的对抗。

与民粹主义相比较,精英主义这一概念更为人们所熟知和使用。与精英主义相关的概念包括政治精英、文化精英或知识精英、经济精英等。对精英主义的研究则散布于社会学、政治学、经济学等相关学科领域。米尔斯(Mills, 1956: 18)认为,“所谓权力精英,是指那些政治的、经济的和军事的圈子,作为一个纠缠在一起的相互重叠的集团,共同分享至少具有全国性影响的决策。每当决定国家事务的时候,正是权力精英来决定它们”。他解释说,“权力精英由这样一些人组成——他们的位置可以使他们超越普通人所处的一般环境;他们的位置足以使他们做出具有重要后果的决定……权力精英并非独裁者。顾问和幕僚、发言人与意见领袖,常常是它们中更高层次的思想与决定的引导者”(Mills, 1956: 4)。早期关注精英群体的意大利社会学家帕雷托(Pareto, 1991: 36)指出,“人类历史就是一部精英持续更替的历史:一部分精英崭露头角,而另一部分精英则逐渐衰落”。可以说,现代社会越来越被精英们所控制和掌握,我们每个人的家庭结构、学校教育和生活方式,都是由精英们主张及其构建的制度所塑造的。

在社会政策与社会福利领域,关于民粹主义的理论和实践早已成为西方学者研究的重要议题。美国20世纪60、70年代曾经掀起过轰轰烈烈的福利权运动。哥伦比亚大学社会工作学院教授理查德·科洛伍德和弗朗西斯·皮雯(Cloward & Piven, 1966)发表《穷人的重量:一种结束贫困的策略》一文,指责统治阶级通过福利削弱穷人的权利,他们提出“科洛伍德-皮雯策略”(Cloward-Piven strategy),要求用保障年最低收入和结束贫困的国家制度来取代福利制度,提议用一种巨大的驱动力来招募穷人到福利名册(welfare rolls)中。他们预计,只要说服其中一小部分潜在的福利接受者去争取他们的利益,就会使福利制度破产。乔治·维利(George Alvin Wiley)随后创办了带有左翼民粹主义性质的“国家福利权组织”(National Welfare Rights Organization)。<sup>①</sup>时至今日,类似“民粹主义动员”、“福利民粹主义”(welfare populism)这样的概念已成为略带贬义的名词。然而,无法否认的是,社会福利与社会运动不可避免地联接在一起,福利权运动也成为贯穿社会福利发展的重要民粹主义面相。

随着现代科学技术的发展尤其是计算机技术的发展,一个不容忽视的事实是,互联网为民粹主义表达的快捷、迅速和全面扩散提供了技术支持。恰如美国学者布鲁斯·比伯(Bimber, 1998)所言,互联网的快速发展对于美国政治结构的影响在于激发了两类主张的大规模转向:一是民粹主义主张互联网将冲淡有组织的群体和政治精英的影响;二是社区建设(community-building)主张互联网将带来社区性质和社会秩序基础的重构。至少,互联网的出现,可能会减少基于政治目的之上形成的传统媒体机构的影响。政治舞台上涉及公众利益的议题和事件,有可能不仅受到报刊编辑部报道什么和如何报道的影响,而且受到互联网上更加嘈杂和不可预知的信息流的影响。

反观中国,改革开放以来社会保障制度的改革与发展,不仅促进了社会主义市场经济体制的建立和完善,保障了劳动者的就业权利,维护了社会公平与稳定,而且重新确立了不同于计划经济体制下的福利分配方式,影响了民众的福利态度和行为选择。在这一进程中,民粹主义似乎从人们的视野中消失了。然而,随着近年来关于延长退休年龄的

---

① 感谢加州大学伯克利分校社会福利学院梅志利(James Midgley)教授关于民粹主义理论的资料支持和对作者的启发。文责自负。

争论,有关民粹主义、网络民粹主义的讨论又重新进入学者的话语体系。在有关延迟退休年龄的争论中,一方面,大多数学者和政府官员对延迟退休年龄持肯定态度,不仅提出了延迟退休年龄的目标、步骤,而且最终将“渐进式延迟退休年龄”写进了中共中央文件;另一方面,民众反对的声音时常见诸报端和网络,有的民众将主张延迟退休观点的专家学者称作“叫兽”、“禽兽”,在网络世界中,网民们更是以极端的人格侮辱来表达他们对这一政策的强烈不满。

应当看到,改革开放以来中国精英群体的职业化程度和专业化水准越来越高,在社会经济生活中的位置越来越凸显(吴忠民,2008)。精英们对延迟退休年龄的关注,更多体现出其关心时政、为政府决策贡献才智的社会责任感。但是,由于受到民粹主义意识形态化、甚至在计划经济体制下对其持批判态度的影响,当有人把反对延迟退休的意见归为民粹时,似乎这些意见就自然而然地处于不值一驳的境地。在这场争论中,一个值得探究的问题是:究竟是民粹主义的狂热阻止了养老保险制度改革的理性进程,还是知识精英和政府官员违背民意出台了不该出台的政策?延迟退休年龄之争的背后,隐藏着中国社会政策独特的决策模式,也将民粹主义与精英主义这一对古老而常新的概念重新推到人们眼前。

本文试图以有关延迟退休年龄的争论为例,通过对这一争论的梳理,解读中国社会政策的决策模式,同时为社会政策和社会福利研究提供一些理论思考。

## 二、研究背景:关于延迟退休年龄的学术争论

延迟退休年龄到底是个什么问题?或者说,为什么要延迟退休年龄?近年来有关延迟退休年龄的学术讨论中,无论承认与否,一个不可回避的出发点是养老保险基金的平衡问题。延迟退休年龄以弥补养老金缺口成为这一问题的导火索。同时,养老保险基金的运营增值,包括养老金入市,也成为与之相关的另一个热点话题。

从财政收支或基金平衡的角度看,世界各国的养老制度尽管制度设计不尽相同,但无非聚焦于通过什么方式筹集资金、如何管理资金、受益水平如何确定等几个核心问题。为了达到收支平衡,惯常使用的

方法是增加缴费、延长缴费年限、降低受益水平,也包括延迟退休年龄,甚至对退休金收税等。

《中华人民共和国社会保险法》第11条规定,基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合;基本养老保险基金由用人单位和个人缴费以及政府补贴等组成。第15条规定,基本养老金由统筹养老金和个人账户养老金组成。第16条规定,参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费满15年的,按月领取基本养老金。虽然《中华人民共和国社会保险法》中对法定退休年龄没有具体规定,但是,在养老保险制度改革发展进程中,男60周岁、女干部55周岁、女工人50周岁,一直是国家规定的法定退休年龄。达到上述法定退休年龄,就可以按月领取养老金。

延迟退休年龄的学术讨论正是基于上述法定退休年龄的规定而来。有关延迟退休年龄的讨论,既涉及男女是否同龄退休的问题,又涉及在现有法定退休年龄的基础上,分别延长男女退休年龄的问题。然而,学术界对于延迟退休年龄的争论并没有形成共识。

从赞成者一方看,上海市社会科学院研究员左学金(2001)指出,从2010年开始,由于20世纪50、60年代生育高峰出生的庞大人群将逐步进入老年,中国城市人口将相应地逐步进入老龄化高峰。为了应对这一高峰的到来,中国养老保险面临的一个关键问题是如何尽早填补养老基金的亏空,并有效地增加养老基金的积累。在所有改善养老保险基金收支平衡的可行措施中,推迟法定退休年龄是最简单、最有效的方法。中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员郑秉文(2011)在分析了欧债危机下世界上其他国家改革养老金的趋势后认为,中国养老金制度存在参数不合理状况:一是中国基本养老保险的法定退休年龄是目前世界主要国家中最低的,尤其是女性退休年龄与其寿命预期严重背离;二是制度参数严重不匹配,替代率(RR)、缴费率(CR)和赡养率(DR)3个参数之间存在的误差较大,显示出养老金制度存在重大的潜在财务风险。因此,提高法定退休年龄首当其冲。清华大学公共管理学院教授杨燕绥等人(2010)认为,我国自1978年以来一直实行的刚性退休制度的弊端日趋明显:一是早退休会导致养老金支付压力;二是早退休会造成人力资源浪费;三是早退休违背人口统计趋势。因此,应当采用弹性退休的制度安排,即允许职工在一定年龄范围内、符合一定条件时,自由选择退休时点并取得相应养老金。

从反对者一方或者主张暂缓实行一方看,中国人民大学劳动人事学院教授潘锦棠指出,男女法定退休年龄,国际上没有统一的标准,完全由各个国家根据自己的国情与理念来规定。这里的国情主要是指人口性别结构、男女初始劳动年龄、男女劳动力供求状况、男女预期寿命、社会保险基金状况和历史传统等;理念主要是指政府与民众、社会公平与经济价值的价值倾向、劳动与休闲的生活态度,等等。针对最近提高退休年龄的争论,他认为,所谓养老金“缺口”是“制度缺口”而不是“实际缺口”。提高退休年龄不能成为弥补“缺口”的主要手段,提高退休年龄似乎还不是时候(潘锦棠,2002,2012)。中国社会科学院社会学研究所研究员唐钧(2010)则认为,面对是否需要“延迟退休”,我们应该采取十分谨慎的态度。因为我国与欧美国家的国情不同,延迟退休年龄的结果可能不是“双赢”,而是在就业与养老之间进退维谷、左右为难。更何况30年后,一个已经无法改变的事实是,中国劳动力人口的年龄偏大,这对经济发展似乎是一个不利因素。但延迟退休年龄,却很可能使这个问题进一步加剧。中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员蔡昉(2012)认为,由于与发达国家的情况有显著的不同,提高退休年龄的做法不应成为中国近期的选择。这是因为:首先,不同群体的劳动者在退休后的预期寿命不同。在同样的退休年龄下,不同群体退休后的余寿是不同的,从而导致能够享受养老金的时间长短各异。一项公共政策,只有在设计的起点上就包含公平的理念,才具有操作上的可行性。其次,我们当前处于“未富先老”阶段的老龄化,人均GDP、社会发展水平都还不够高,人力资本有它自己的特色。如果想让他们晚点领退休金,那么最后可能出现的情况就是要为他们支付失业保险金或低保。

综合学者们的观点可以看出,在支持延迟退休年龄的学理依据上,似乎还找不到权威解释。国际社会,各个国家的经济发展水平和退休年龄都大相径庭。从养老保险基金平衡的视角看,虽然延迟退休年龄能缓解养老金缺口,但有没有养老金缺口以及在多大程度上缓解缺口,答案则众说纷纭。而且,提高退休年龄并非解决养老金缺口的唯一途径。从就业和劳动力市场的角度看,延迟退休年龄无疑会加大中国的就业压力,对劳动力市场的影响更为复杂。同时,因为人口寿命延长而提高退休年龄的观点看似成立,实则不然。因为从人口寿命的角度看,20年前养老保险制度改革之初的人均寿命与20年后的今天差别

并不大,至少没有5年甚至10年的差距。尤为重要的是,一个国家的法定退休年龄往往与社会制度、文化传统、价值观念等因素紧密相联,牵一发而动全身。

### 三、现实角力:知识精英与网络民粹的激辩 (2004-2013年)

如果延长退休年龄的话题仅仅限于学术讨论,还不会引起全社会的广泛关注。正是在学术界存在分歧的背景下,由于一些知识精英和政府官员借助媒体的推波助澜,使得这一问题不断发酵,并最终引发了针对此问题的激烈辩论,尤其是网民与学者的“口水战”。

综合来看,有关延迟退休年龄的争论大致经历了5个发展阶段。

第一阶段(2004-2008年):议题提出阶段。早在2004年国际社会保障协会第28届全球大会召开期间,就有官员学者提出:延长工作期是减缓老龄化压力的可行途径之一,延长退休年龄是中国应对人口老龄化的选择之一(全晓书等,2004)。<sup>①</sup>此后,虽然陆续有官员和学者在不同场合提及延迟退休年龄的话题,但这一阶段,有关养老保险制度改革和发展的的问题,更多集中于如何确定合理的缴费水平、提高统筹层次、做实个人账户、企业年金制度、农民工养老等方面,有关延迟退休年龄的议题并没有引起民众的广泛关注。

第二阶段(2008-2009年):再次提及并引发民众强烈反应阶段。2008年,人力资源和社会保障部社会保障研究所所长何平透露,“相关部门正在酝酿条件成熟时延长法定退休年龄,有可能女职工从2010年开始,男职工从2015年开始,采取‘小步渐进’的方式,每3年延迟1岁,逐步将法定退休年龄提高到65岁”。此言一出,立即引发网民热议,逾九成网民表示反对将退休年龄延迟到65岁。2009年“两会”期间,又有多位代表委员提案,建议延迟退休年龄,并实现男女同龄退休。随后的多家网络调查显示,大多数网民反对延迟退休年龄。

第三阶段(2010-2012年):试点推进阶段。2010年10月1日起,上海市试行柔性延迟办理申请基本养老金手续。2011年3月,人力资

<sup>①</sup> 后文中有关媒体报道和网络调查资料来源均详见下表出处,恕不一一列出。

源和社会保障部部长尹蔚民在中国发展高层论坛上表示,中国会就人口问题、就业状况、不同利益群体的诉求,全面地、慎重地、积极地研究延长退休年龄的问题。2012年6月,人民网进行了“人社部拟适时建议弹性延迟领养老金年龄,咋看?”的调查,在45万参与投票的网民中,有93.3%的人反对。其他网站相关调查中,反对者也占到相当比例。

第四阶段(2013年十八届三中全会前):论辩高峰阶段。2013年是中国1963年生育高峰女性达到50岁进入退休高潮的一年,也是职工养老保险收支不平衡问题开始凸显并引发热议的一年。在这一阶段有关延迟退休年龄的讨论中,政府官员相对审慎,主要以学者发声为主。2013年8月,清华大学养老改革方案提出,逐步延迟退休年龄至男女均65岁。建议从2015年开始,到2030年之前完成这项工作。2013年9月,清华大学教授在回应“50岁不退休,65岁领取养老金,这15年怎么办”时,谈到产业结构调整和养老服务业的发展趋势,建议大龄就业人员进入养老服务业,并回答说:“让他们从生产企业退出来,经过培训参加社会服务。男的去养老院做园丁,女的给老人洗衣服,多好!”。此报道一出,网友评论“奇葩”、“惊呆我和我的小伙伴”、“这哪是教授啊,这简直是灭绝师太”等。随后,中国青年报社会调查中心通过搜狐新闻客户端,对25311人进行的一项题为“你对延迟退休持什么态度”的调查显示,94.5%的受访者明确表示反对延迟退休,仅3.2%的受访者表示支持,2.3%的受访者表示中立或未表明态度。此后,持反对观点的学者也表达了不同意见。网友则口诛笔伐,污辱性语言流布网络。为此,有媒体专门邀请两派专家与网民直接对话,有关延迟退休年龄的论辩达到高峰。

第五阶段(2013年十八届三中全会后):政策定位和诠释阶段。2013年11月15日,中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,研究制定渐进式延迟退休年龄政策。此后,由媒体开展的《关于延迟退休及缴纳社保年限的调查问卷》结果显示,当被问及是否愿意延迟退休时,九成市民选择了“不愿意”。2013年12月,人力资源和社会保障部副部长胡晓义在接受媒体采访时表示,为保证平稳过渡,不对当前的就业状况造成太大影响,中国将采取渐进式延迟退休年龄的方式。所谓“渐进式延迟退休年龄”,第一,要有一个预告期,提前几年告知社会;第二,要分步骤,可能会首

先考虑从现在规定退休年龄最低的群体开始起步;第三,延迟退休年龄一定是要“迈小步”,以“一年提高几个月”这样的方式一步一步来,用较长的一段时间逐步完成平滑过渡。在延迟退休年龄的同时,国家还将严格控制提前退休,强化养老保险激励机制,调整产业结构,开发更多适合中老年人、又不与青年人争夺工作机会的岗位,加强中老年人技能培训等,最大限度降低延迟退休的不利影响(鲍丹,2013)。政府官员的权威解释,为这场持续近10年的争论暂时画上了句号。

抛开2004年延迟退休年龄政策提出的时间段,2008年以来有关延迟退休年龄政策之争的主要事件,详见下表。

延迟退休年龄之争主要事件推进表

时间	事件	人物或部门	来源
2008. 11. 06	透露国家延迟退休年龄政策信息	何平,人力资源和社会保障部社会保障研究所所长	《羊城晚报》、《新京报》
2008. 11. 06	调查称逾九成网友反对退休年龄推至65岁	大洋网网友	《广州日报》
2008. 11. 13	在“怎么看退休年龄酝酿延迟至65岁?”的网络调查中,约50万网友中的77.5%表示反对延迟退休,表示赞成的为16.4%	网友	人民网
2009. 02. 03	“两会”委员提案建议延迟退休年龄,男女同龄退休	蔡继明、王超斌、金正新、李顺堤等全国“两会”委员;民盟中央	人民网、中国新闻网
2010. 09. 11	人力资源和社会保障部官员表示,对是否延长退休年龄还在研究,需综合考虑人口结构和就业情况	王晓初,人力资源和社会保障部副部长	《京华时报》
2010. 09. 15	网上一项关于“你支持推迟退休年龄吗?”的调查,参与投票的网友中,有92%投了反对票	网民	《南方日报》
2010. 10. 01	上海试行柔性延迟办理申领基本养老金手续	上海市人力资源和社会保障局	上海市人力资源和社会保障网
2011. 03. 21	人力资源和社会保障部部长尹蔚民在中国发展高层论坛上表示,中国会就人口问题、就业状况、不同利益群体的诉求,全面地、慎重地、积极地研究延长退休年龄的问题	尹蔚民,人力资源和社会保障部部长	《北京青年报》、《新京报》、中广网

续表

时间	事件	人物或部门	来源
2012. 06. 06	人力资源和社会保障部就社会保险关系转续及医药卫生体制改革等问题集中答复网友时明确表示,相应推迟退休年龄已是一种必然趋势,将适时提出弹性延迟领取基本养老金年龄的政策建议	人力资源和社会保障部发言人	《京华时报》
2012. 06. 11	人民网进行了“人社部拟适时建议弹性延迟领取养老金年龄,咋看?”的调查,有 45 万网友参与投票,其中 93.3% 的人投反对票	网民	人民网
2013. 08. 12	清华大学养老改革方案提出,逐步延迟退休年龄至男女均 65 岁	清华大学公共管理学院“清华养老金工作室”研究人员	《第一财经日报》
2013. 08. 29	《中国青年报》社会调查中心通过搜狐新闻客户端,对 25311 人进行的一项题为“你对延迟退休持什么态度”的调查显示,94.5% 的受访者明确表示反对延迟退休,仅 3.2% 的受访者表示支持,2.3% 的受访者表示中立或未表明态度	网民	《中国青年报》
2013. 09. 13	清华大学教授回应“50 岁退休,65 岁领取养老金,那这 15 年怎么办”时说道:“让他们从生产企业退出来,经过培训参加社会服务,男的去养老院做园丁,女的给老人洗衣服,多好!”	杨燕绥,清华大学公共管理学院教授	电视台采访视频,各新闻媒体
2013. 10. 16	人力资源和社会保障部等多个部委召开内部会议,讨论养老体系改革的顶层设计方案,清华大学的养老方案被搁置	人力资源和社会保障部	人民网、新华网、《中国日报》等媒体
2013. 10. 26	中华全国总工会调研延迟退休问题,大量反对意见集中反馈	中华全国总工会	《中国经营报》
2013. 11. 01	人民网联合第三方调研机构——清研咨询、优数咨询所做的一项问卷调查(样本数 1062 份)显示,近七成受访者反对延迟退休,59% 的受访者认为废除退休双轨制的时机已经成熟	民众	人民网
2013. 11. 12	九成网友反对延迟退休,网友留言达 3 千余条,其中反对延迟退休留言占大多数	网友	人民网
2013. 11. 15	中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,研究制定渐进式延迟退休年龄政策	中共中央	新华网

续表

时间	事件	人物或部门	来源
2013. 11. 24	媒体开展的《关于延迟退休及缴纳社保年限的调查问卷》结果显示,当被问及是否愿意延迟退休时,九成市民选择了“不愿意”	网友	中国新闻网
2013. 11. 26	中央宣讲团成员:延迟退休政策需10年甚至20年才能到位	姜伟,中央宣讲团成员、中共中央政法委副秘书长	人民网
2013. 12. 10	人力资源和社会保障部副部长胡晓义表示,为保证平稳过渡,不对当前的就业状况造成太大影响,中国将采取渐进式延迟退休年龄的方式	胡晓义,人力资源和社会保障部副部长	中央电视台、《人民日报》

资料来源:根据新闻媒体和网络信息整理而成,因信息来源渠道较多,恕不一一列出。感谢媒体记者的采访和编辑们的辛勤工作。

在这场旷日持久的理论争鸣和政策论辩告一段落之际,有媒体的结语很有代表性(人民视点,2013):“是否延迟退休,是个需要极其慎重研究的公共政策问题,不能仅仅听专家团队的建议,也要更多听取各阶层公众的声音。民意才是决定是否延迟退休的首要标准。”从社会政策的一般规律归纳可以发现,这场争论大致体现出如下几个特点。

第一,“政府抛砖——专家论证——地方试点”的决策路径。这一特点在中央政府的政策出台之前尤为明显。通过事件脉络的梳理可以看出,其实对于退休年龄的讨论学术界早有立论,但是经过2004年官员学者的提出,尤其是2008年再次提及以后,引发了更大规模的学术争鸣和网络论辩,并在地方进行了相关政策试点,至2013年中共中央十八届三中全会召开前,这场论辩达到了高峰。

第二,理论研究和政策制定的快速转化。中国自改革开放以来,无论是经济政策还是社会政策,一个比较突出的特点是,从方案制定到实施的过程明显缩短。换句话说,在政策制定过程中,“学习—吸收—应用”的速度明显加快。尤其是在社会科学领域,一些新的理论观点一经提出,马上就会被政府部门吸收、借鉴,并迅速推演到政策执行层面。

第三,政府决策与网络民意的不断妥协。在政策议题提出的早期阶段,由于网民的强烈反对,或者由于民调结果的反对,在一定程度上

影响了政府决策。但是,政府最终出台了相对温和的延迟政策,可以看作是与部分民意相妥协、相迎合的结果。同时,上海试点的“柔性延迟退休”政策,也并非是一种完全的延迟退休年龄政策,而是出于自愿选择与延迟退休年龄的一个中间方案。

第四,知识精英的推波助澜作用。在这场论辩中,最受媒体和公众关注的应该是专家学者,尤其是某些知名专家和著名教授。他们有些是社会保障和社会政策领域的学术权威,有些甚至身兼人大代表或政协委员的职务。他们对延迟退休年龄的学术观点和理论判断成为引领政府决策和公众舆论的导火索。知识社会中,知识精英与政治精英的关系非常微妙,知识精英往往成为政治精英或者引领政治精英。而一项政策议案最初往往产生于专家学者,尤其是知名专家学者和著名教授的观点表达。

#### 四、对事实的分析:精英权力 vs. 民粹决定

令人费解的是,延迟退休年龄政策的出台,并没有明显遵循社会政策和经济政策出台的“问题导向”路径。最近,人力资源和社会保障部官员宣称,去年全国养老保险收支平衡且有结余,没有缺口,基金结余达4000亿(姜春媛,2014)。可见,延迟退休年龄政策所导向的问题,至少不是如某些专家学者所言的、为了填补基金缺口或者维系基金平衡的目的。

此外,在讨论延迟退休年龄的话题时,不能忽略养老保险的受益对象问题,因为任何制度设计都有特定的覆盖对象。现行养老保险制度的覆盖主体是企业职工,尤其是经历了市场经济体制改革的产业工人阶层。他们中的一部分人通过买断工龄等方式早已退出工作岗位,而处于等待领取养老金的状态,其中不乏自己缴纳社会统筹金者;也有下岗失业领取低保,等待到退休年龄后再退出“低保”而领取养老金者。此外,现行养老保险制度实际上由三个基本制度构成:企业职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度和机关事业单位退休制度。机关事业单位退休制度沿袭了计划经济体制下的制度模式,个人不用缴费,养老金由国家财政支付且受益水平较高。相反,企业职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度则因为都有个人缴费规定,且

受益水平(养老金替代率)相对较低。这种现象也就是被人诟病的“退休双轨制”,这是一种明显有损公平的制度设计。以退休“双轨制”为存在前提讨论延迟退休年龄,就会理所当然地因为缴费方式和受益水平的不同而影响受益对象的不同态度选择。一个可能的结果是,不用缴费而养老金高者会赞成延迟退休,需要缴费而养老金低者会不赞成延迟退休(韩克庆,2013)。如图1所示,线段AC为典型的态度选择模式,对于延迟退休政策,A点代表群体会因养老金低且需缴费而持反对意见,C点代表群体会因养老金高且不需缴费而持赞成意见。

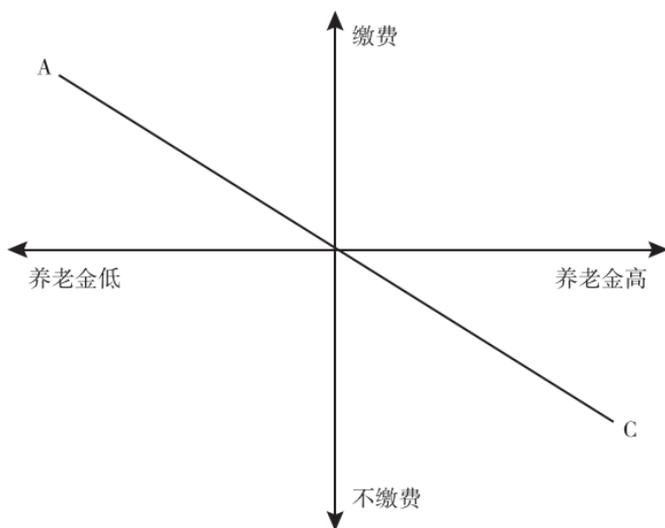


图1 养老金水平与缴费方式对延迟退休态度选择的影响

与延迟退休年龄的是非判断相比,我们更为关注这样一项社会政策的出台究竟受到哪些因素的影响。换句话说,中国社会政策的决策模式是什么?尤其是在政策出台的过程中,知识精英与政治精英扮演了什么角色?网络民粹主义又发挥了什么作用?事实上,延迟退休年龄政策的争论和出台,也体现出中国社会政策决策的一般规律。

### (一) 政策共识的形成

任何一项政策出台,确定问题并形成共识是最为关键的步骤。从政策表达的一般程序看,吉尔伯特等人(Gilbert & Terrell, 2002: 274 - 275)提出政策表达的模型为:确定问题、分析问题、告知公众、政策目

标的发展、建立公众支持与合法化、方案设计、执行和评估。在上述模型中,关键步骤涉及确定问题并形成共识。前文已述,目前延迟退休年龄政策的问题导向不是很清楚,亦即延迟退休年龄面对的核心问题是什么尚不明晰;公众对政策出台的反対意见明显多于赞成意见。按照政策过程的一般逻辑,只有当延迟退休年龄问题明确并取得共识后,才有可能制定具体实施办法。

## (二) 大众心理的感染

在这场争论中,民众通过网络表达意见成为一个显著特色。不管是通过网络民意调查,还是对媒体报道的留言评论,或者在网络上直接发表相关言论,民众在网络中反对延迟退休的声音与现实社会中某些知识精英的观点针锋相对。不可否认,网络民粹主义的表达可能在某种程度上超越理性,他们惯常用非理性的语言来表达他们的情感和意见,有些甚至是人格污辱。社会心理学的研究发现,群体容易轻信,也容易被教唆。确如勒庞(Le Bon, 2013: 11)所言:“当定义群体时,我们说它的一个基本特征是极易受到暗示,而且我们也揭示了在每一次人群聚集时受到暗示的程度;这是一个解释群体情绪沿着某个确定的方向快速转化的事实。”网络是现实的反映。不可否认,网络民粹主义的集中爆发,正是现实社会中民众愿望的表达,并经由网络的传播扩散,传染到更多的社会群体。

## (三) 知识精英的价值偏好

在这场争论中,知识精英发挥着举足轻重的作用。不论是赞同者还是反对者,都扮演了意见领袖的角色。尤其是赞成者,往往以学术权威的角色和经济理性的理由来主张延迟退休年龄,对于政策出台起到引领性作用。相比赞成者,反对者的人数和声音都要弱得多。由此形成的情形是,部分知识精英提出延迟退休年龄的主张和动员,接着是媒体的采访呼应,继而招致网民大众的反対,以致形成了一个互联网上“精英媒体采访 vs. 网民评论声讨”的尖锐对立于。在马基雅维利看来,虽然民粹主义给了“大多数人的暴政”更大的余地,但是人民应当鄙视和怀疑精英(Knopff, 1998; McCormick, 2001)。保罗·约翰逊(1999: 469)也曾经说过,当知识分子站起来向我们说教的时候,公众现在已经产生了某种怀疑,那些大学教师、作家和哲学家……作为导师或是作

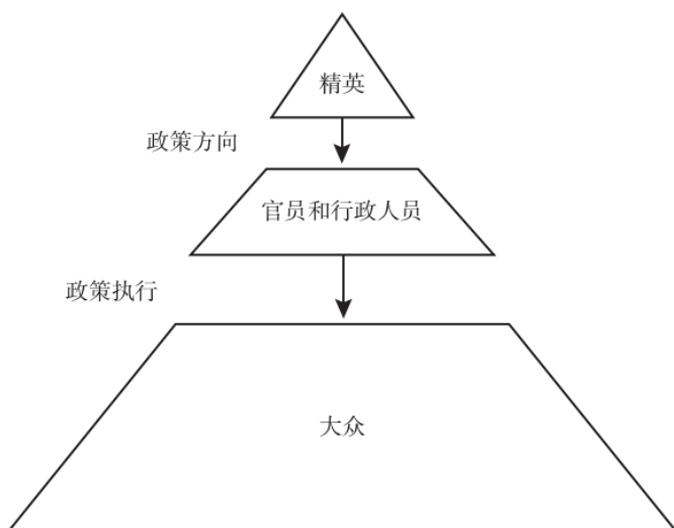
为榜样,“知识分子并不比古代的巫医或牧师更聪明、更值得尊重”。同时,在延迟退休年龄的学术讨论中,某些专家学者的价值判断和科学逻辑,已远远超过这场争论本身应有的学术价值和政策意义。

#### (四) 政治精英的利益诉求

延迟退休年龄政策的背后还隐藏着部门利益和政绩观的因素。在这场争论中,政治精英起着决定性或主导性作用。帕雷托(转引自雷蒙·阿隆,1988:488)认为,社会的特点是由精英、特别是统治精英的性质决定的。群众任凭精英领导自己,因为精英掌握着暴力手段,或者能够说服,也就是总是程度不同地欺骗多数人。一个合法的政府是这样的政府,它成功地让被统治者相信服从一小部分人是符合他们的利益、他们的义务或他们的荣誉的。米尔斯(Mills,1956:353)则认为,“很少有人能将知识与权力统一在一起,但是有权力的人总是让自己的周围聚集着一些有知识的人,或者至少是一些经验丰富的、精于交易的人。”延迟退休年龄政策得以出台,最终与政治精英使之合法化的努力密不可分。值得注意的是,政治精英与知识精英结盟的现象开始出现且趋势日益明显。进而出现的一种情形是,知识精英的价值偏好影响到政治精英的利益诉求,而政治精英的利益诉求又往往引导着知识精英的价值理念。

### 五、讨论:精英模型还是共识决策模型

需要讨论的是,延迟退休年龄政策之争所揭示的中国社会政策制定的一般逻辑是什么?尤其是,改革开放以来中国社会政策的制定与实施是通过何种渠道与民众的利益诉求有效地结合在一起?在社会政策制定和实施的过程中,决策机制和方案设计尤为重要。因为决策机制涉及到既有的政治决策体制,也涉及到行政管理体制改革。具体来说,在社会政策形成的过程中,如何协调精英与民众的价值理念和利益诉求,就成为一个关键点。在政策制定的政治模型中,精英理论认为,政策是精英集团的价值偏好。政府官员和行政人员仅仅是执行由政治精英决定的政策。政策是从精英流向大众的,它们从来不会来源于大众的需求。由此形成公共政策的精英模型,见图2。



资料来源:戴伊,2011:19-20。

图2 精英模型

精英模型给出了政策制定的一种理论进路,即当精英与大众产生冲突时,精英的偏好往往占据主导地位。然而,精英模型将权力精英与政府官员区别开来,这并不符合中国社会政策决策的现实。事实上,改革开放以后,精英群体成为中国成长最快的一个群体,构成这个强势群体的有三个基本组成部分,即经济精英、政治精英和知识精英。这三部分精英不仅已经形成了一种比较稳定的结盟关系,而且对公共政策的制定和执行过程、对社会公众舆论和话语形成产生重要影响,形成了弱势群体对强势群体的依附型关系(孙立平,2004:280)。在延迟退休年龄政策之争中,精英群体既包含政治精英,又包含知识精英。可以说,延迟退休年龄政策写进中央文件,更多地体现了政治精英的利益诉求与知识精英的价值偏好。

延迟退休年龄政策的出台并非完全沿袭精英模型的决策路径,而是随着网络民粹和权力精英的不断妥协,在一定程度上带有政策共识基础之上的决策特点。以政策共识为起点进行社会政策设计尤为重要,因为政策共识的形成不仅可以消解政策制定过程中各个利益群体的矛盾和冲突,更为重要的是,政策制定影响并决定着福利资源的分配。当政府决策变成制度时,政策便成为决定福利资源分配的强制力量,也成为一种社会控制手段。米尔斯(Mills,1956:293)认为,“制度

的结构性趋势开始被那些占据发号施令位置的人们定义为机会。一旦这些机会被抓住,人们就可以使它们变得对自己有利。”可以断言,当精英们制定和实施政策后,福利资源将更多地流向精英群体,甚至极端地表现为利益垄断格局。相反,越能体现民意的政策,福利资源就越能流向普通民众。因而,福利资源公平分配的前提是政策共识的增强,政策共识越强,福利资源分配就越公平。此关系如图3所示。

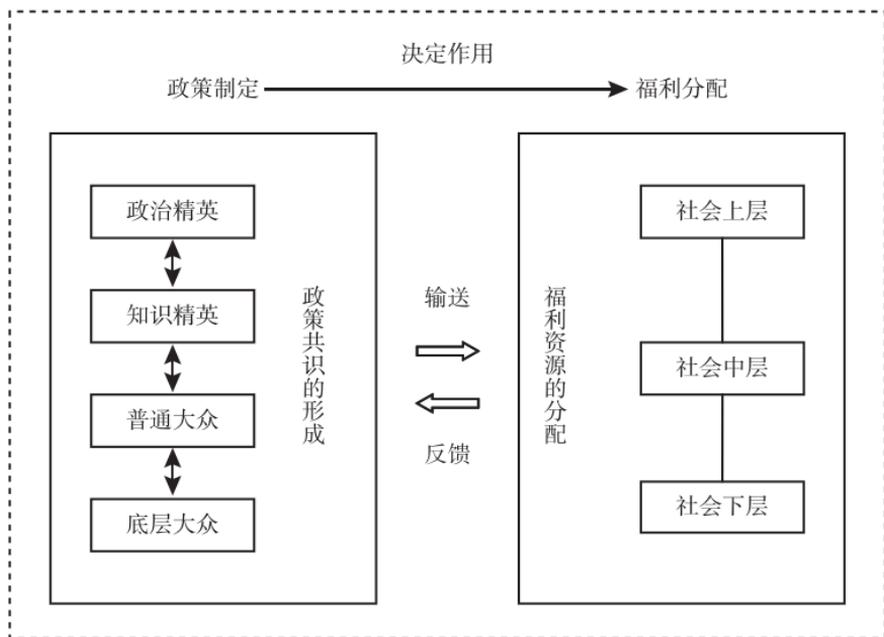


图3 共识决策模型

## 五、结 论

虽然延迟退休年龄的争论暂时告一段落,但是,如何研究制定渐进式延迟退休年龄政策仍是一项悬而未决的工作。从社会政策的一般过程看,目前该项政策还处于前期确定问题和分析问题阶段,离真正实施尚有时日。<sup>①</sup> 透过延迟退休年龄之争这一难得的政策案例,我

<sup>①</sup> 延迟退休年龄政策的实施或可分三步走:第一步,先做实现有的退休年龄;第二步,逐步实现男女同龄退休至60岁;第三步,在60岁男女同龄退休的基础上,继续研究制定延迟退休年龄办法。

们不仅可以观察民粹主义与精英主义的精彩表演,还可以发现西方社会中精英统治在现代中国的凸显,也可以发现民粹主义在网络社会的崛起。透过这场争论,我们还可以进一步发现,改革开放以来在社会结构层面不同社会群体利益诉求的多元变化,以及民众福利权的吁求日渐明显。

通过对延迟退休年龄政策之争的梳理,不难得出以下几点结论。

第一,权力精英最终决定政策出台。延迟退休年龄政策的出台,最终起主导作用的还是政府职能部门及其决策机构。专家治国或者精英统治成为现代社会的一个突出特征。换言之,政策制定更多取决于权力精英,而非底层民众。如何面对多元化的利益格局和社会阶层的分化,增进决策的科学化、民主化就显得尤为重要。值得注意的是,知识精英出现了分化的现象,某些知识精英开始紧密地与政治精英捆绑在一起。可能形成的结果是,知识精英为政治精英摇旗呐喊,政治精英则为知识精英提供更多的学术资源。

第二,民众意见部分影响决策。在延迟退休年龄之争中,虽然最终起决定作用的是政治精英及其嵌入的政治决策体制,但是,任何政策制定都是以民意为基础的,民粹主义在一定程度上影响了政策走向。延迟退休年龄政策最终没有按照赞成者一方设计的政策路径出台。由此可见,政策制定者既要考虑精英群体的价值理念和革新诉求,也要考虑底层民众的需求满足和承受能力。

第三,民粹主义的福利权表达较为充分。延迟退休年龄之争中所表现出来的网络民粹主义,一方面说明养老保险制度改革关系到每一个社会成员的切身利益,民众对有可能损害自身利益的政策调整尤为关心;另一方面说明民众的福利吁求和福利权意识更强了,他们通过网络平台表达意见的方式更直接、更便捷。同时,延迟退休年龄政策之争中所表达的,既有对延迟退休年龄政策本身的反对意见,也有仇官、仇富等心态的借机渲泄。这种民粹主义的表达方式,往往成为社会运动的导火索,极易演变成一场社会动员或社会运动。

总之,在经济体制改革与社会发展中,由于经济资源和财富分配的不合理导致的利益集团化、两极分化等社会问题,客观上加剧了社会风险。由于滞缓于经济体制改革,社会保障制度的改革与发展应该尽量避免经济政策中的一些错误,尤其应当避免以极端经济理性取代人文关怀的做法。政策制定者应更多地听取民意,尊重民众的福利权,在政

策共识的基础上,出台更多有利于民生发展、社会进步和国家繁荣的好政策。

#### 参考文献:

- 阿隆,雷蒙,1988,《社会学主要思潮》,葛智强、胡秉诚、王沪宁译,上海:上海译文出版社。
- 鲍丹,2013,《延迟退休要分步走——访人力资源和社会保障部副部长胡晓义》,《人民日报》12月11日。
- 蔡昉,2012,《退休年龄:世界难题和中国国情》,《今日中国论坛》第8期。
- 韩克庆,2013,《延迟退休政策应给工人多些关照》,《社会观察》第12期。
- 姜春媛,2014,《人社部回应养老金缺口:2013年当期结余4000多亿,收支平衡无缺口》,新华网([http://news.xinhuanet.com/yuqing/2014-02/26/c\\_126193569.htm](http://news.xinhuanet.com/yuqing/2014-02/26/c_126193569.htm))2月26日。
- 林红,2007,《民粹主义——概念、理论与实证》,北京:中央编译出版社。
- 潘锦棠,2002,《养老保险制度中的性别利益——兼评关于男女退休年龄的讨论》,《中国社会科学》第2期。
- ,2012,《提高退休年龄不能成为弥补养老金“缺口”的主要手段》,《光明日报》9月8日。
- 全晓书、赵晓辉、耿锐斌,2004,《延长退休年龄是中国应对人口老龄化的选择之一》,新华网([http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/16/content\\_1989032.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/16/content_1989032.htm))9月16日。
- 人民视点,2013,《延迟退休年龄,你怎么看?》第71期,人民网(<http://opinion.people.com.cn/GB/363551/368599/>)9月2日。
- 孙立平,2004,《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》,北京:清华大学出版社。
- 唐钧,2010,《“延迟退休”是否行得通》,《人力资源》第11期。
- 戴伊,托马斯·R.,2011,《理解公共政策》,谢明译,北京:中国人民大学出版社。
- 吴忠民,2008,《改革开放以来中国精英群体的演进及问题》(上),《文史哲》第3期。
- 杨燕绥、张芳芳、张杰,2010,《论职工弹性退休的平滑效应》,《中国劳动》第12期。
- 约翰逊,保罗,1999,《知识分子》,杨正润、孟冰纯、赵育春、施敏译,南京:江苏人民出版社。
- 郑秉文,2011,《欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训》,《中国人口科学》第5期。
- 左学金,2001,《面临人口老龄化的中国养老保障:挑战与政策选择》,《中国人口科学》第3期。
- Axford, B. & R. Huggins 1998, “Anti-politics or the Triumph of Postmodern Populism in Promotional Cultures?” *Telematics and Informatics* 15.
- Bimber, B. 1998, “The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism.” *Polity* 31(1).
- Canovan, M. 1999, “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy.” *Political Studies* 47(1).
- Cloward, R. & F. Piven 1966, “The Weight of the Poor: A Strategy to End Poverty.” *The Nation* 202.
- Di Tella, T. S. 1997, “Populism into the Twenty-first Century.” *Government and Opposition* 32.

- Gilbert, N. & P. Terrell 2002, *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Hans-Georg, B. 1993, "Radical Right-Wing Populism in Western Europe." *Review of Politics* 55 (4).
- Jansen, R. S. 2011, "Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism." *Sociological Theory* 29(2).
- Knight, A. 1998, "Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico." *Journal of Latin American Studies* 30(2).
- Knopff, R. 1998, "Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy." *Canadian Journal of Political Science* 31(4).
- Le Bon, G. 2013, *The Crowd: A Study of the Popular Mind*. 北京: 世界图书出版公司。
- McCormick, J. P. 2001, "Machiavellian Democracy: Controlling Elites with Ferocious Populism." *The American Political Science Review* 95(2).
- Mills, C. W. 1956, *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Murillo, M. V. 2000, "From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America." *World Politics* 52(2).
- Pareto, V. 1991, *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Roberts, K. M. 1995, "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics* 48(1).
- Rydgren, J. 2002, "Radical Right Populism in Sweden: Still a Failure, But for How Long?" *Scandinavian Political Studies* 25(1).
- 2005, "Is Extreme Right-wing Populism Contagious? Explaining the Emergence of a New Party Family." *European Journal of Political Research* 44.
- Shiles, E. 1956, *The Torment of Secrecy: The Background and Consequences of American Security Policies*. Illinois: Free Press.
- Weyland, K. 2001, "Clarifying a Contested Concept Populism in the Study of Latin American Politics." *Comparative Politics* 34(1).

作者单位: 中国人民大学劳动人事学院社会保障系  
责任编辑: 张志敏