



西北大学
Northwest University

硕士学位论文
MASTER'S DISSERTATION

公共政策制定中利益相关者的诉求与表达研究

——以我国延迟退休年龄政策制定为例

学科名称： 行政管理

作 者： 苏丹

指导老师： 席恒 教授

西北大学学位评定委员会

二〇一八年六月

分类号: D601

密 级: 公开

学校代码: 10697

学 号: 201520038

公共政策制定中利益相关者的诉求与表达研究 ——以我国延迟退休年龄政策制定为例

学科名称: 行政管理

作 者: 苏丹

指导老师: 席恒 教授

西北大学学位评定委员会

二〇一八年六月

Research on the demand and expression of stakeholders in public policy making: a case study of the policy of delaying retirement age in China

A thesis submitted to
Northwest University
in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master
in Administration Management

By
Su Dan
Supervisor: Xi Heng Professor

June 2018

西北大学学位论文知识产权声明书

本人完全了解西北大学关于收集、保存、使用学位论文的规定。学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版。本人允许论文被查阅和借阅。本人授权西北大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索,可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。同时授权中国科学技术信息研究所等机构将本学位论文收录到《中国学位论文全文数据库》或其它相关数据库。

保密论文待解密后适用本声明。

学位论文作者签名: 苏丹 指导教师签名: 张健

2018年6月2日

2018年6月2日

西北大学学位论文独创性声明

本人声明:所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知,除了文中特别加以标注和致谢的地方外,本论文不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果,也不包含为获得西北大学或其它教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。学位论文作者签名: 苏丹

2018年6月2日

摘要

公共政策的核心价值在于对公共利益的维护，公共利益的实现就是制定公共政策的目的所在。一项公共政策的制定过程是政策利益相关者进行利益博弈，以达到利益均衡，形成政策合意的过程。本研究在揭示传统公共政策制定中利益表达困境的前提背景之下，提出了从回应利益诉求到关注利益表达的分析框架，在此框架下选取政策网络理论和利益相关者理论为理论基础。以近些年来争议较大，历时较长的延迟退休年龄政策的制定过程为例，首先从经济因素、劳动力因素和政策因素剖析了该政策所处的环境背景，强调了政策制定中关注政策背景的重要性。其次分析了政府、知识精英和公众利益诉求的共识与差异，就目前而言三方基本达成了出台延迟退休年龄政策的共识，只是在如何渐进延迟退休上有分歧和差异。再者，还原政策利益表达的渠道与过程，重在分析公众的利益表达如何影响政府的政策走向与进程。研究发现在利益表达过程中存在公众抵触情绪，部分知识精英与政府结盟的现象，政策相关方在政策制定过程中的诉求经历了不断的妥协与对立。本研究剖析了导致该政策迟迟无法出台的障碍及原因，最终从利益诉求和利益表达两个方面给出治理政策困境的政策建议。

利益诉求的产生决定了利益表达的需要，利益表达也为利益诉求的实现创造了可能。利益诉求差异化和多元化决定了政策制定需要利益相关者参与利益表达，因为政策相关者在政策制定中地位不同，拥有资源和话语权不同，所以利益表达的效果和作用存在差异，这反过来又会影响各方利益诉求的实现。关注政策相关者的利益诉求与表达就是抓住了政策制定的核心，政府只有熟知政策相关方的诉求共识与差异，及时解决利益表达过程中的障碍与僵局，才能早日达成政策合意，完成政策制定。

关键词：公共政策制定，利益相关者，诉求，表达

ABSTRACT

The core value of public policy lies in the maintenance of public interest, and the realization of public interest is the core value of public policy ethics. The process of making a public policy is the process that the policy stakeholders carry out the interest game in order to achieve the benefit equilibrium and form the policy accord. Under the background of revealing the dilemma of the interests expression in the traditional public policy making, this paper puts forward the analysis frame from the response of the interest appeal to the interest expression, and selects the Policy network theory and the stakeholder theory as the theoretical basis. Taking the process of the long period of delaying retirement age as an example, this paper analyzes the environmental background of the policy from the economic factors, labor factors and policy factors, and emphasizes the importance of the policy background in policy formulation. Furthermore, it analyzes the consensus and difference between the government, the intellectual elites and the public interests, and at present, the three parties have reached a consensus on the policy of delaying the retirement age. Secondly, to reduce the channel and process of the expression of policy interests, it is important to analyze how the public interest expression affects the Government's policy direction and process. The research finds that there is a public resistance in the process of interest expression, some knowledge elites are allied with the government, and the demands of policy-related parties in the process of policy-making have experienced constant compromise and antagonism. This study analyzes the obstacles and causes of the policy delay, and finally gives the policy suggestions on the dilemma of governance policy from the two aspects of interest appeal and interest expression.

The emergence of the interest appeal decides the need of the interest expression, and the interest expression also provides the possibility for the realization of the interest demand. The differentiation and diversification of interest demands make it necessary for the stakeholders to participate in the expression of interests, and because policy-related people have different status in policy making, have different resources and right of discourse, so the effect and

effect of interest expression have differences, which in turn will affect the realization of the interests of all parties. Attention to the interests of policy stakeholders and expression is to seize the core of the interests of policy formulation, the government only familiar with policy-related parties to the demands of consensus and differences, timely resolution of the interests of the expression process of obstacles and deadlock, in order to reach an early policy agreement, the completion of policy formulation.

Keywords: public policy formulation, stakeholder, appeal, expression

目录

摘要.....	I
ABSTRACT.....	II
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景与意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	3
1.2 国内外文献综述.....	3
1.2.1 公共政策制定模式.....	3
1.2.2 公共政策的利益相关者.....	5
1.2.3 公共政策制定中利益诉求表达.....	6
1.2.4 延迟退休年龄政策制定.....	7
1.3 研究内容与方法.....	8
1.3.1 研究内容.....	8
1.3.2 研究方法.....	9
第二章 公共政策制定中的利益表达：一个分析框架.....	11
2.1 概念分析.....	11
2.1.1 公共政策制定.....	11
2.1.2 利益诉求.....	12
2.1.3 利益表达.....	13
2.2 理论基础.....	13
2.2.1 政策网络理论.....	13
2.2.2 利益相关者理论.....	15
2.3 公共政策制定中的利益表达的分析框架.....	16
2.3.1 传统政策制定模式下利益表达困境的凸显.....	16
2.3.2 从回应利益诉求到关注利益表达的分析框架.....	17
第三章 我国延迟退休年龄政策网络环境分析.....	19

3.1 经济因素：经济增长动力不足.....	19
3.2 劳动力因素：劳动人口受教育年限提高.....	21
3.3 政策因素：基本养老保险收支差额缩小.....	23
第四章 延迟退休年龄政策利益相关者诉求分析.....	25
4.1 政府及其诉求分析.....	25
4.1.1 政府在政策网络中的特性.....	25
4.1.2 政府内部诉求共识与分歧分析.....	25
4.2 知识精英及其诉求分析.....	28
4.2.1 知识精英在政策网络中的特性.....	28
4.2.2 知识精英内部诉求共识与分歧分析.....	29
4.3 公众及其诉求分析.....	30
4.3.1 公众在政策网络中的特性.....	30
4.3.2 基于职业划分的公众诉求共识与分歧分析.....	33
4.4 小结.....	35
第五章 延迟退休年龄政策制定中相关者利益表达分析.....	36
5.1 政策制定中利益表达途径分析.....	36
5.1.1 政府体制内惯例化表达途径.....	36
5.1.2 知识精英、公众体制外惯例化表达途径.....	37
5.2 政策制定中利益表达过程分析.....	38
5.2.1 政策议题形成阶段（2008-十八届三中全会之前）.....	38
5.2.2 政策定位阶段（十八届三中全会后——至今）.....	40
5.3 延迟退休年龄政策利益表达障碍分析.....	42
5.3.1 利益表达障碍表现.....	42
5.3.2 利益表达障碍产生原因.....	45
5.4 小结.....	47
第六章 完善公共政策制定中利益相关者诉求与表达的建议.....	49
6.1 回应利益诉求.....	49
6.1.1 控制政府利益诉求对政策制定的影响.....	49

6.1.2 政府需积极回应和适当引导公众诉求.....	50
6.2 关注利益表达.....	52
6.2.1 提升政策利益相关者表达能力.....	52
6.2.2 拓宽政策利益相关者表达途径.....	55
结语.....	57
参考文献.....	59
攻读硕士学位期间取得的科研成果.....	64
致谢.....	65

第一章 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

当代社会中，公共政策经常被用于界定、分配和调整公共利益，成为政府治理社会的重要工具和手段。正如美国政治学家戴维·伊斯顿所言，公共政策是对全社会的价值作有权威的分配^[1]。因此，制定政策需要以增进公共利益为目标导向。为了使公共利益得以实现，政策价值分配尽可能保证公平公正，就需要关注价值分配主体与对象——公共政策制定中的利益相关者及其诉求。通常情况下各个利益相关者群体是存在利益诉求差别的，那么政策如何分配价值并实现各个利益主体的合法利益诉求，从而增进公共利益，这应该是政策制定中首先要关注的问题。

政府在法理上通常被认为是受全体国民委托管理公共事务的机构，应该为公共利益的实现而努力。公共政策作为其治理社会和分配价值的工具，政府应该在制定过程中以实现公共利益为目标导向。而在现实中由于政府利益是客观存在的，如何避免政府利益侵占公共利益？因此，作为政策制定的主体，政府是首先需要考量的政策相关者。其次，近些年来公众参与公共事物已是常态，特别是随着网络传媒的兴起，多样化的利益表达渠道被开发出来，公众迅速成为影响政策制定走向的一股强劲力量。再者，除了政府和公众的影响力，拥有专业背景的知识精英在政策制定中的角色也不容小觑，他们凭借专业优势充当政策制定的智库。鉴于此，公共政策的制定不再是以往自上而下的封闭模式，而是需要政府、公众和知识精英的共同参与，通过表达自身利益诉求以达到利益均衡的过程。

研究政策制定过程，就是研究政策利益相关者的诉求与表达过程。政府、公众和知识精英在现代社会中影响着政策制定的利益分配和价值取向，关注他们的利益诉求与表达，对早日达成利益均衡以形成政策合意具有重要意义。

具体到近些年来争议较大，历时较长的延迟退休年龄政策的制定当中，我国男性 60 周岁，女性干部 55 周岁，女性工人 50 周岁的退休政策形成于 1958 年并沿用至今。近

[1]戴维·伊斯顿（美）.政治体系：政治学状况研究[M].马青槐译.北京：商务印书馆,1993:18

些年来,面对劳动力年龄人口不足、老龄化问题突出和养老金支付压力的现实困境,政府和学界开始反思现行的退休年龄政策。早在2008年,人力资源与社会保障部就表明等待条件成熟时将延长退休年龄,“每三年延迟一岁,逐步将退休年龄提高到65岁”这个最早提出的方案引起公众的强烈抵触。学界一开始对延迟退休也表现出了两种不同声音。赞成延迟退休的学者基本上从预期人口寿命延长^[1];人口结构变动^[2];就业增加^[3];当前养老金制度中替代率,缴费率和赡养率参数不合理^[4];老年人人力资源开发^[5]等角度阐述;反对者大致从延迟退休对填补养老金缺口的质疑^[6];延迟退休挤出就业^[7]角度进行反驳。2012年,人社部披露了“将适时提出弹性延迟领取基本养老金年龄的政策”的想法以及“清华方案”的出台,让社会各界对延迟退休政策高度关注,延迟退休政策被推向风口浪尖。在人民网当年的调查中,结果显示有95%的人反对延迟退休年龄。2013年,制定延迟退休政策被十八届三中全会首次明确提及,未来我国将会推行延迟退休政策。自此,学界的讨论更多的由延退政策的必要性转向了政策的可操作性及如何体现政策公平性的研究。先后有林宝^[8],王泽英^[9],席恒^[10]等学者或是研究机构提出了具体的延迟退休的方案设计。但公众的抵触情绪并未得到缓解,据西北大学渐进式延迟退休年龄政策的社会经济效应研究课题组2015年在全国10省市发放的3224份有效问卷结果显示:截止2015年12月,具有延迟退休意愿的公众只占比5.5%。

到目前为止,延迟退休的具体方案设计并未出台,但实施延退政策已是板上钉钉。作为一项关乎每个百姓基本生存权利和发展权利的政策,延迟退休直接影响着社会公众的日常生活状态与切身利益。倘若公众的合法、合理利益缺乏表达渠道,正当利益诉求得不到政府回应,将直接影响政策的制定进程,加大政策输出难度,也极易引发社会冲

[1]邓大松,王增文.我国人口死亡率与最优退休年龄的动态变化关系[J].统计与决策,2008,2:78-80

[2]姚远,原新,史佳颖,等.退休年龄调整:为何如此纠结[J].人口研究,2012,6:27-45

[3]张川川,赵耀辉.老年人就业和年轻人就业的关系:来自中国的经验证据[J].世界经济,2014,5:74-90

[4]郑秉文.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[J].中国人口科学,2011,5:2-15

[5]杨燕绥,张芳芳,张杰.论职工弹性退休的平滑效应[J].中国劳动,2010,12:19-22

[6]潘锦棠.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[J].中国社会科学,2002,02:118-131

[7]张车伟,仲大军.中国是否应该推出弹性退休制度[J].中国经济周刊,2004,38:20-23

[8]林宝.人口老龄化对养老保障制度带来的挑战及改革方向[J].中国党政干部论坛,2012,11:26-29

[9]汪泽英.提高法定退休年龄政策研究[M].北京:中国经济出版社,2013:39

[10]席恒,翟绍果.我国渐进式延迟退休年龄的政策机制与方案研究[J].中国行政管理,2015,5:107-112

突或者群体性事件，对政府的公信力产生负面影响。在现有的延迟退休年龄政策制定的过程中，政府、知识精英和公众三者的利益分化突显，各主体在政策制定中发挥的作用和承担的角色也越来越明显。这三方作为利益相关者有何利益诉求，是如何表达诉求的，将是本研究将要探讨的重点。

一项公共政策的制定过程，实质上就是利益相关者不断进行利益调整、博弈和整合的过程。各个利益相关者在政策的制定中扮演什么角色，如何影响决策制定，相互之间如何角逐，最终达成利益共识，这是论文的研究目的所在。

1.1.2 研究意义

从理论意义来看，政策的制定确实应该追求最大限度的公平，求得最大社会公约数，以实现公共利益为追求。而传统政策制定模式中自上而下的利益表达方式已经不能适应现在。因此，本研究提出了适合当下社会背景与政策环境的利益表达分析框架，选取了一项涉及千家万户利益的公共政策为案例进行研究，剖析该政策相关者的利益诉求与表达，寻找政策诉求差异与表达障碍，为完善政策制定中利益相关者的诉求与表达提出政策建议，丰富公共政策制定中的利益表达理论研究。

从现实意义来看，一项公共政策的制定是一系列利益相关者进行利益表达的过程，因为拥有的资源和话语权不同，利益表达的效果也不尽相同。但只要是政策利益相关者，每个群体的诉求都应该得到重视，因此关心政策制定中较为弱势一方的利益诉求与表达具有现实意义。本研究以时下热门民生话题“延迟退休年龄”政策的制定过程为例进行分析，旨在厘清延迟退休年龄政策中利益相关者的诉求与具体表达过程，提出完善政策制定中利益诉求与表达的政策建议，为该政策的顺利出台建言献策。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 公共政策制定模式

当前涉及公共政策的研究十分庞杂，研究范围从政策提出到政策评估。公共政策的制定过程事关政策能否顺利出台，是否实现公共利益，日后具体的公共事务能否顺利开展。因此，研究制定过程对于一项公共政策来说具有重要意义。研究政策制定过程，需要借助政策制定理论去分析政策制定主体的行为。当前关于政策制定有许多不同的模型

理论，不同的模型会涉及不同的研究对象，也会继而设定这些政策相关者在政策制定中的关系远近与实力对比。托马斯·R·戴伊认为在公共政策制定中有八种模型，即制度主义模型，过程模型，理性主义模型，渐进主义模型，团体理论模型，精英模型、公共选择模型、博弈论模型^[1]。国内学者郭涛、杨莹以政府是否与其他主体合作制定公共政策为划分标准，将政策制定模式划分为开放式和封闭式两类。通常情况下在较为封闭的制定模式中，政府处于绝对权威的地位^[2]。刘义成认为公共政策制定模式分为两大类，第一个大类：“综合型”与“反综合型”模式，综合型模式又分为传统理性和有限理性，反综合型模式即为渐进决策模式；第二个大类分为“开放式”和“封闭式”模式^[3]。秦国民则认为我国传统的公共政策制定是一种精英决策模式，随着社会分层的发展，必将转化为一种团体决策模式^[4]。学者戴宗在分析了我国传统公共政策制定模式单一、决策机制不完善、缺乏程序理念等问题后提出了“协商决策模式”，并认为该模式是我国公共政策模式创新的必然选择^[5]。

通过梳理发现，不同的理论模型从各个角度阐述了公共政策制定过程中的侧重点和视角。比如制度模型强调政府在政策制定中的突出地位和作用，理性主义模型强调社会效益的衡量，团体模型强调政策制定主体各个团体的力量角逐，精英模型重视精英团体的价值偏好。而公共政策制定过程事实上涉及到了多个相关者的利益角逐，那么有没有一种理论模型能体现各个政策相关方的利益均衡过程呢？政策网络模型的出现很好的回答了这个问题。

政策网络是指“因资源依赖而选择结盟的一群组织，在资源断裂后又将彼此区别而存在^[6]。”通过对这个概念进行解读我们发现：政策网络是政策制定中所涉及到的各类组织之间互动交流、沟通和博弈的过程体现。Marsh, David & Rhodes 以利益综合、成员资格、垂直相互依赖性、平行相互依赖性以及资源分配 5 个指标作为分类标准，把政策网络区分为处于政策制定核心的政策社群、具备知识背景的专业网络、居于政策网络中间的政府际网络、位于政策网络较为末端的制造者网络和成员较为松散的议题网络^[7]。

[1]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,2011:15

[2]郭涛,杨莹.封闭性与开放性公共政策制定——两种公共政策制定模式的比较[J].社会科学论坛,2005,2:20-22

[3]刘义成.公共政策制定模式及我国的模式选择[J].当代经济管理,2010,2:56-58

[4]秦国民.论社会阶层分化对我国公共政策制定模式的影响[J].华北水利学院学报,2011,,6:50-51

[5]戴宗.将协商决策模式运用于公共政策制定过程的适用性[J].科学决策,2011,12:84-88

[6]David Marsh,R A W Rhodes.Policy Networks in British Government[M].Oxford: Clarendon Press, 1992

[7]Marsh, David & Rhodes, Policy Networks in British Government [M].Oxford: Clarendon Press,1992:45

罗茨概括了政策网络相互依赖、不断进行资源交换、互动博弈与自治性的四大特征,使得政策网络模式与其他政策制定模式得以区别。政策网络中的行动者因为资源而相互依赖,并在政策制定的过程中通过资源交换进行利益博弈。在整个政策网络中,没有一个拥有绝对权威的行动者,但个别行动者将居于政策网络的较为中心位置。关于政策网络的理解,国内学者从政策制定过程中六大角色进行分析,例如席恒认为公共政策的制定经历了一个从需求知识、专业知识、技术知识到政策知识转变的过程。而公共政策的制定,则是公共政策网络中政策需求者、政策倡议者、政策设计者、政策制定者、政策执行者、政策评估者的利益均衡与合作收益的过程^[1]。

国内外学者关于公共政策制定模型的研究表明不同的政策模型的选择决定着不同的政策制定过程,也决定了政策的各个利益相关者诉求表达的程度不同。从公共政策制定的模型和过程的研究中我们发现:公共政策的制定不仅追求的是科学化,更强调了民主、公众参与的价值内涵。政策制定模式和政策制定过程也逐渐由政府处于超然权威的单一模式向政策利益相关者共同协商的多元主体模式转变。而政策网络模型符合这一价值取向,无论是国外学者和国内学者对政策网络模型的研究都有其共性和相通之处,即强调政策制定主体的多元化,主体之间的资源依赖性与博弈互动特征。

1.2.2 公共政策的利益相关者

1.2.2.1 利益相关者理论应用的研究

利益相关者理论缘起于对股东中心理论的质疑,是企业管理理念的创新。关于利益相关者的概念,弗里曼认为“利益相关者是影响组织目标的实现,或受到组织目标影响的人”^[2]。这个宽泛的概念直接描述了组织与利益相关者的关系,囊括了股东、债权人、供应商和顾客,甚至公众、社区等对企业有直接或间接影响的个人或者团体。利益相关者最早是由 Ansoff 在 1965 年引入管理学界和经济学界,认为要确定理想的企业目标,必须综合平衡考虑企业的利益相关者——管理者、股东、供应商以及分销商相互冲突的索取权^[3]。

蔡炯等学者认为利益相关者理论在其发展过程中,最初是为了解决“股东至上”而存在的,随着研究的深入,该理论被学者们用到公司治理的各个方面,如企业的社会责

[1]席恒.公共政策制定中的利益均衡——基于合作收益的分析[J].上海行政学院学报,2009,6:39-42

[2]弗里曼.战略管理利益相关者方法[M].王彦华,梁豪译.上海:上海译文出版社,2006:45

[3]付俊文,赵红.利益相关者理论综述[J].首都经济贸易大学学报,2006,2:16-17

任、企业的绩效评价以及公司的财务目标^[1]。此后利益相关者理论得到了经管类和哲社类等众多学科的研究与运用。

1.2.2.2 公共政策制定中的利益相关者分析

1983 年兴起的“重建公共行政”的学术运动将利益相关者理论与公共政策制定结合，强调了从利益相关者视角研究公共政策制定。韦唐将该理论引入政策评估，意在扩大政策评估的对象范围，他认为凡是受到政策影响和影响政策的成员都是政策相关者，并拥有评估政策权利。韦唐的理念强调了政策制定应该照顾到大多数人的利益以提升政策满意度，达到科学民主制定政策的需求。

我国学者李瑛等认为政府在进行公共政策决策的时候，必须要更多的注重民主，强调公民的政治参与。从利益相关者的角度构建公民的公共决策参与机制是十分有意义的途径^[2]。王立认为公共政策的制定过程是利益性的，该学者从利益相关者的类型规模不断变化、公共政策过程中各阶段政府与各种社会力量的双向互动、不同类型的利益相关者进行利益博弈三个方面构建了“公共政策过程的利益相关者模型”^[3]。徐玉镇、王颖的研究发现在民生政策的形成过程中，利益相关者的有序参与是政府科学决策、民主决策的重要保证，也是协商民主的重要体现。政府可以通过信息公开制度、决策听证制度、社区议事制度以及独立民调制度保障让公众参与到政策制定中^[4]。

结合上述研究发现，将利益相关者理论运用到公共政策制定中，实质上是吻合了公共政策界定、调节、分配公共利益的核心目标。对政策的分析也不应该停留在对政策各个阶段做简单位移的研究，而是应该意识到政策的主线和内涵是利益。根据利益相关者最朴素的概念界定，凡是受到公共政策直接或间接影响，或影响到政策制定的人群或团体都可以被称作是公共政策的利益相关者。此类概念界定为我们后续研究做好了基础铺垫，回答了谁是公共政策中利益相关者的问题。

1.2.3 公共政策制定中利益诉求表达

公共政策的制定过程与政策相关者进行利益诉求表达的过程较为一致，是政策相关方之间不断进行利益交换的动态过程。当政策相关群体意识到自身利益受损或产生自身

[1]蔡炯等.利益相关者理论在我国应用研究综述[J].财会通讯,2009,4:51-54

[2]李瑛等.政策评估的利益相关者模式及其应用研究[J].科研管理,2006,2:52-56

[3]王立等.公共政策过程中的利益考量—基于利益相关者理论的分析[J].管理学报,2012,4:80-83

[4]徐玉镇,王颖.民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究—基于协商民主的视角[J].政治学研究,2015,1:21-30

利益即将受损的心理预期时，他们往往会产生利益诉求并且为了实现自身诉求，各个政策利益相关者试图通过一定利益表达渠道进行利益博弈^[1]。简而言之就是政策相关者基于利益的“不满足感”和“剥夺感”产生利益诉求，并最终借助一定渠道表达利益诉求。

利益诉求需要利益表达渠道实现，国内学者对此研究较多且观点较为一致。王金红和黄振辉^[2]、孙德厚^[3]、应星^[4]等学者的研究采用了“体制内外表达”或者“是否制度化表达”的划分标准，将利益表达渠道进行二元划分。大多数学者认为随着社会不平等加剧，弱势群体在体制内利益表达不顺畅的背景之下更倾向于选择体制外的途径进行利益表达。

学者谢秋山，许源源^[5]综合上述学者的研究，将利益表达的渠道较为完整的划分为四类：体制内惯例化和体制外惯例化，体制内非惯例化和体制外非惯例化。此分类方法避免了二元划分的不完整性，对本研究具有借鉴意义。

1.2.4 延迟退休年龄政策制定

对延迟退休的反对之声自十八届三中全会之后逐渐减弱，学界的讨论更多的由延迟政策的必要性转向了政策的可操作性及如何在政策设计上体现公平性的研究。先后有先后有林宝^[6]，王泽英^[7]，席恒^[8]等学者或是研究机构提出了具体的延迟退休的方案设计。关于政策实施后的效应分析研究也较多，主要从养老金平衡角度，就业与劳动力和缴费率角度进行分析。

现有的关于延迟退休年龄政策的研究多从社会保障学科专业角度出发，进行具体的政策设计，选取延迟退休年龄政策制定过程角度去研究的文献较少。但一些具体的延迟退休方案原则可以借鉴到本研究当中。比如众多学者在设计具体的延迟退休方案时都强调了延长退休年龄需要其他配套政策出台、结合公众的退休意愿才能顺利推进，这对本

[1]冯静,杨志云.利益视角下的公共政策过程分析[J].中国行政管理,2009,1:26-30

[2]王金红,黄振辉.制度供给与行为选择的背离——珠江三角洲地区农民工利益表达行为的实证分析[J].开放时代,2008,3:59-76

[3]孙德厚.村民制度外政治参与行为是我国农村政治、经济体制改革的重要课题[J].中国行政管理,2002,6: 35-37

[4]应星.草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案比较研究[J].社会学研究,2007,2:1-23

[5]谢秋山,许源源.“央强地弱”政治信任结构与抗争性利益表达方式[J].公共管理学报,2012,10:12-20

[6]林宝.人口老龄化对养老保障制度带来的挑战及改革方向[J].中国党政干部论坛,2012,11:26-29

[7]汪泽英.提高法定退休年龄政策研究[M].北京:中国经济出版社,2013:89

[8]席恒,翟绍果.我国渐进式延迟退休年龄的政策机制与方案研究[J].中国行政管理,2015,5:107-112

研究有启发意义。在延迟退休政策制定的研究方面,学者韩克庆通过民粹主义和精英主义理论来梳理延迟退休年龄政策的争议过程,研究角度新颖且观点具有启发性,不足之处在于仅从知识精英和公众角度进行辨析,缺少了对政府角色及其影响的分析^[1]。

通过对上述文献的梳理,我们可以发现公共政策的制定过程就是政策的利益相关者之间利益交流与博弈的过程。因此,研究政策利益相关者的诉求与表达尤为重要。具体到延迟退休年龄政策制定的相关研究中,目前的研究仍以具体方案设计为主,缺乏从公共政策角度剖析整个政策制定过程,缺少对当前政策争论焦点和困境的分析,这为本研究的开展提出了具体要求。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

公共政策的制定是以公共利益的实现为目标的,公共利益的最终实现需要的不是单个主体的利益诉求直接相加,而是作为政策相关者通过利益表达渠道在政策制定过程中不断进行利益诉求的展示。因此,研究公共政策制定中利益相关者的诉求与表达对促进政策制定过程的民主化和科学化尤为重要。本研究将选取近年来争议较大、历时较长的延迟退休年龄政策的制定为例,以该政策所处的环境背景为出发点,通过对该政策相关方诉求的分析,找出目前政府、知识精英与公众在政策诉求方面已经达成的共识和存在的分歧。再者,通过对三方利益表达途径与过程的梳理,剖析目前延迟退休政策在利益表达方面存在的障碍及原因。最后,将从回应利益诉求与关注利益表达两个方面提出政策建议,以帮助利益相关者早日达成共识,完成政策制定。本研究选取了延迟退休政策的制定为案例进行研究,交替采用归纳和演绎思维方式,研究过程将从一般政策制定到个案分析再回到一般政策。整个研究较为全面地分析了延迟退休政策利益相关者的诉求内容与表达过程,对一般性公共政策的制定也有借鉴意义。

[1]韩克庆. 延迟退休年龄之争——民粹主义与精英主义[J].社会学研究,2014,9:120-139

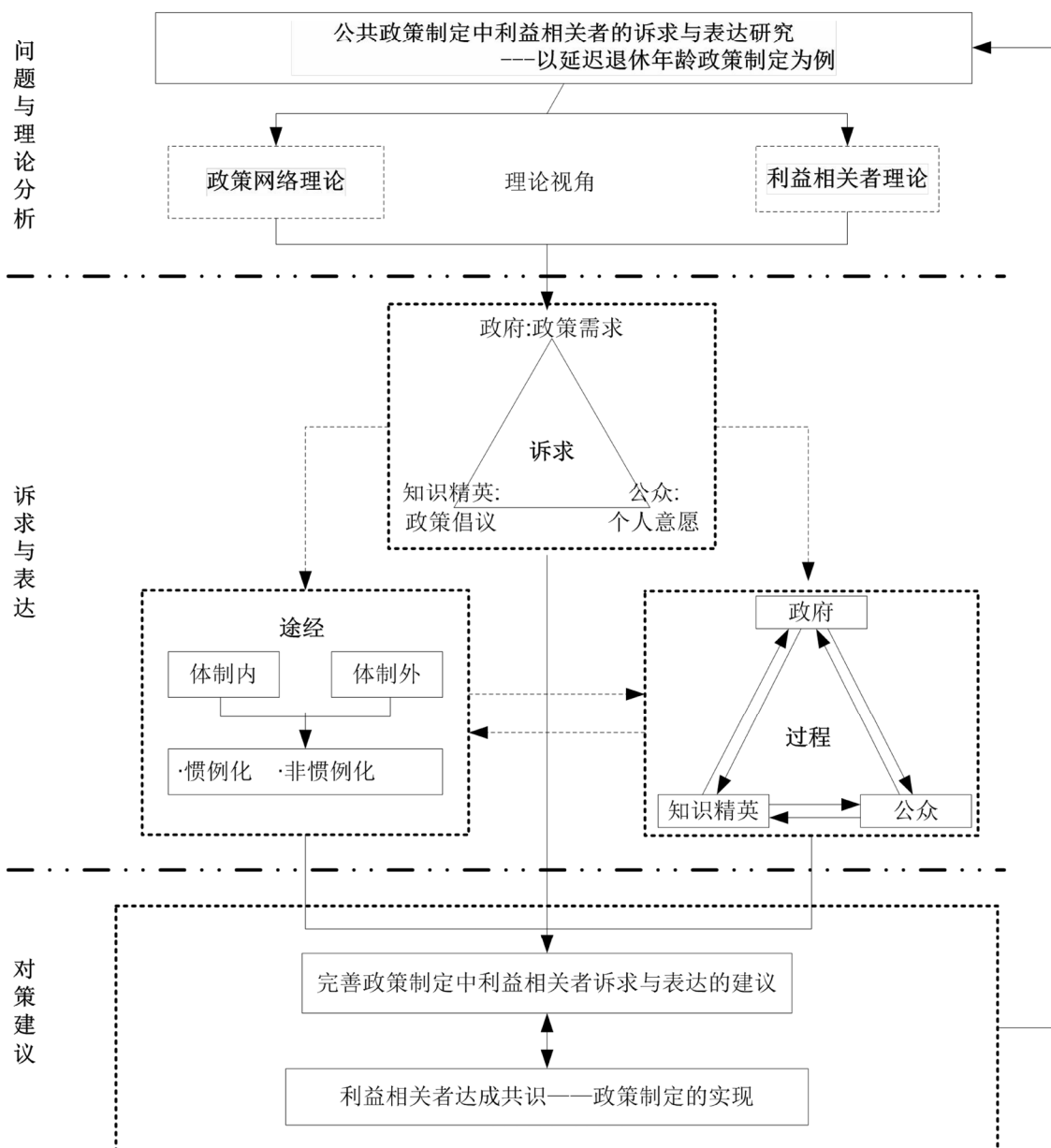


图1 研究内容图

1.3.2 研究方法

文献研究法：通过对公共政策制定和延迟退休政策相关主题的文献与书籍进行回顾，了解该领域目前的研究状况。以利益相关者理论和政策网络理论为理论基础，结合当下一般性公共政策制定的困境，梳理公共政策制定中利益表达的分析框架。为接下来具体研究的展开提供铺垫与思路。

统计分析法：通过 SPSS，Excel 数据统计软件对公众退休意愿及相关影响因素进行统计分析，掌握一手最新调研资料，了解延迟退休政策下公众的诉求差异。其次，通过

各类新闻事件梳理归纳近十年政府关于延迟退休的公开言论与态度转变，清晰该政策的制定过程，为政策相关者利益表达研究提供基础和依据。

第二章 公共政策制定中的利益表达：一个分析框架

2.1 概念分析

2.1.1 公共政策制定

研究公共政策的制定需要政策制定的理论模型进行支撑，不同的制定模型对分析政策制定的主体、客体和环境侧重不同。比如制度主义模型认为公共政策与政府制度之间的关系非常紧密。该模型认为唯有被政府机构内部制定和执行的政策可以被称作是公共政策。制度主义模型明确了公共政策的制定、执行和贯彻均要依赖于政府机构，强调了政府在公共政策制定中的突出作用与地位。

过程模型与上述模型界定有所不同，它把政策制定的过程看做是一系列连续的政治活动。这项政治活动包括了从问题确认到议程设定，再到政策制定最终到政策合法化、政策执行和评估。以期从政策过程中的各个阶段去定义政策制定，但此概念明显的缺陷是忽视了政策制定的实质和内涵是利益的调整，而不仅仅是各个政策阶段的简单平移。

理性主义模型将政府定义为“完全理性人”角色，强调了政府在制定公共政策时自然而然会将社会效益最大化放在首位，效益必定是超过成本的。但该模型忽视了政府既不具备完全理性的特征，也不拥有获得所有政策备选方案的能力。因此，理性主义模型追求的社会效益最大化只是理想状态。理性主义模型强调社会价值偏好及其权重的思想对公共政策的制定有借鉴价值，但显而易见的是价值偏好和权重，收益与成本是难以通过数据去准确估计和衡量的。

依据团体理论模型的观点，公共政策是各个影响力不同的利益团体之间通过竞争的形式最终达到平衡局面的结果，各个利益团体在力量角逐的过程中实现了公共政策的制定。团体理论模型为我们的研究提供了一个思路，即政策的制定过程与政策相关者之间的利益博弈是分不开的。除了上述政策制定模型，精英理论模型对本研究也有借鉴意义，该理论突出了精英偏好在公共政策中的价值地位，但精英内部是否存在进一步划分，不同的精英群体如何影响政策制定将是本研究探讨的话题。

通过对上述政策制定模型的梳理我们发现，大多数政策模型都仅仅站在单个主体的角度研究政策制定，省略掉或者未关注政策制定中其他相关者对政策产生的影响力，这

对政策制定的研究而言是片面的，也是理想化和不现实的。因此，在全球化多元利益格局的今天，西方学者提出的政策网络分析范式有助于我们全面理解当代公共政策制定过程，该政策模型的研究重点在于政府与政策参与者之间的互动网络，并认为政策制定是政策相关者基于自身利益诉求不断进行利益博弈的过程体现。政策网络分析不同于以往政策分析方法，研究重点在于政府与政策参与者之间的互动网络。

在公共政策领域当中，政策网络的研究路径是属于较新的趋势，是探讨政策形成过程的全新方法模型。该分析方式最大的特色和优势在于回避了传统政策研究领域只关注精英群体的价值偏好，而是将与政策相关的人群都纳入政策网络中进行考量，研究他们在一项政策制定中发挥的作用与产生的影响。不似精英决策理论将政策视为精英的偏好与价值的展现，主张公共政策的改变和革新是精英们重新定义其价值与实现自我利益的结果，政策乃是精英由上而下施行的，体现的是精英群体的意愿，而非出自群众需求与需要。相反，政策网络认为政策不是由上而下的施行，也不是由下往上的要求，而是政府与多元利益群体的互动过程。

因此，对公共政策的制定过程的理解可借助政策网络模型，政策网络涉及各个政策相关者的互动，也涉及政策制定的本质和内涵——利益的调整。本研究认为公共政策制定可以看作是多个利益相关者在政策网络中利益互动和博弈的过程，他们基于自身的利益诉求，通过利益表达展开网络互动，从而最终达到利益均衡，完成公共政策制定。

2.1.2 利益诉求

利益差别产生利益诉求。对于利益诉求概念的理解，在学界分歧较大，并没有形成统一的认识，部分学者习惯于将利益诉求与利益表达两个概念画上等号，比如学者蔡禾将利益诉求的概念认定为公众个人或团体为实现自身利益权利，反抗自身利益受到的侵害，以表达自我诉求的行为^[1]。通过梳理一些学者的研究，本文认为利益诉求与利益表达是两个不同的概念，应该区分对待以便于研究。首先，利益诉求是利益主体对自身已经获得和期望未来获得的权益的一种心理认知，它属于一种主观范畴，必定是每个主体都拥有的。其次，利益表达则是把利益诉求表现出来、是一种客观行为，该行为会受到社会地位、拥有资源与话语权等因素的影响，从而产生不同的影响力。可以说，人人都有利益诉求，但并不是每个人都能将利益诉求表达出来并产生影响。两者必须加以区分。

[1]蔡禾.利益诉求与社会秩序:从计划到市场[N].华夏时报,2008-01-06

所以本研究中，利益诉求是一种主观认知，是个体希望保障自身利益的主观愿望。因此，本研究将利益诉求定义为利益主体结合对自身的认知而产生的保障自身利益权益的需求。研究政策相关者的利益诉求，需要回答的是各个利益主体的诉求是什么，利益主体之间达成的诉求共识与产生的诉求差异有哪些。这些内容将在接下来的研究中通过延迟退休年龄政策进行细致分析。

2.1.3 利益表达

“利益表达”一词在国内学者眼中属于外来词汇，代表着西方学界对本国公民和社会团体表达偏好的行为的一种界定^[1]。利益表达是公民参与政治生活和公共事务行为一种，也是公民实现自身利益诉求必经的途径。美国政治学者阿尔蒙德将利益表达与公共政策的制定联系在了一起。他指出政策输入也就是利益表达与利益综合的过程。他强调特别在现代社会，利益表达是任何一个非专业机构或组织甚至个人都可以拥有的行为，虽然在过去，利益表达主要由专门性的组织机构来实现^[2]。在现实中，利益表达效果有强弱之分，作用有大小区别，利益表达的效果依赖于利益主体掌握的资源与话语权以及借助的利益表达渠道是否畅通等因素的影响。

与利益诉求相对，利益表达可定义为主体为实现其利益诉求，采取一定行为方式向外界传达自身需要以实现其目的的一系列行为过程。利益相关者通过各个正式或非正式利益表达渠道和特定的利益采纳机制将自身对公共政策的要求和愿望输入政策制定过程中，通过利益博弈来制定公共政策以实现利益诉求。可以说，利益表达的效果、作用影响着利益诉求的实现，利益表达的过程也是利益诉求不断调整、融合最终达成统一的过程。研究政策制定中的利益表达行为除了要关注利益表达的渠道和途径外，更需要借助政策制定过程来探索各个行动者之间具体是如何进行利益博弈，相互影响彼此利益诉求。

2.2 理论基础

2.2.1 政策网络理论

国外学者认为政策网络的的形成是基于 20 世纪 70 年代以来，发达国家面临着日益

[1]王金红,黄振辉.制度供给与行为选择的背离[J]. 开放时代,2008,5:60-76

[2]加布里埃尔·A·阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威.比较政治学:体系、过程和政策[M].上海译文出版社,1987:99

复杂与严重的社会、经济问题，需要国家决策的范围越来越多，而以官僚制为特征的政府已经无法独自解决这些公共难题。Marin & Mayntz 认为国家政策主体结构在此时出现碎片化(fragmentation)、部门化(sectoralization)与分权化(decentralization)的趋势,总体来说就是整个社会的去中心化(centerless)趋势日益显现^[1]。这为政策网络理论的提出提供社会背景。Marsh, David & Rhodes 以利益综合、成员资格、垂直相互依赖性、平行相互依赖性以及资源分配 5 个指标作为分类标准,把政策网络区分为处于政策制定核心的政策社群、具备知识背景的专业网络、居于政策网络中间的政府际网络、位于政策网络较为末端的制造者网络和成员较为松散的议题网络^[2]。Rhodes 将政策网络视为一个连续体(continuum),高度整合的政策社群与松散的议题网络位于连续体的两端,其他三种如专业、府际(地方政府以及有关政府职能部门之间)以及生产者网络则散布于不同的政策类型网络之中,但顺序却不明显。

政策社群:是由一群数量有限的成员高度整合而成,这些成员之间的关系相当稳定,但是此社群相当封闭,成员之间有强烈的垂直依赖,水平依赖却是相当有限。政策社群通常指政府相关部门。

专业网络:通常是由一群对特定专业有兴趣的人所组成,成员之间具有高度稳定性与限制性,专业网络的存在主要是以满足专业利益为目的。但这种网络的整合程度不如政策社群那样具有高度凝聚力。以延迟退休年龄政策来讲,赞成延迟退休与反对延迟退休双方的学者经常举办各种研讨会与座谈会来进行专业知识方面的切磋,因此成员间存在着较为密切的关系连结。

议题网络:由相当不稳定且低度整合性的成员组成,虽然在成员数量上较多,但他们相互之间依赖性很低、成员流动性较大,成员意见难以统一。议题网络的成员们因为不存在垂直的限制关系,所以成员较为松散,无任何制度约束可言。他们因为虽然言论自由,但意见不具备统一性,所以产生的影响力较前两者来说较弱。具体到延迟退休政策,议题网络行动者主要指的是公众一方。

Marsh 与 Smith 两位学者总结了政策网络模型对分析研究政策制定的重要意义,他们认为在政策网络中所有的输出都不是来自某一方的单向行为,而是包含三个方面的互

[1]Marin&Mayntz.Policy Network:Empirical Evidence and Theoretical Considerations[J].American Political Science Review,1993,2:295-530

[2]Marsh, David & Rhodes, Policy Networks in British Government [M].Oxford: Clarendon Press,1992:45

动,比如整个网络结构中各个行动者的关系,各个行动者在整个政策网络中所处的地位;政策网络外部环境对政策的影响;政策输出与政策网络的关系。需要注意的是,从资源依赖的观点来看,拥有较多资源的行动者势必位于整个网络架构的核心位置。相对地,资源少者则位于网络的边缘位置甚至是排出网络架构之外。

国内学者席恒教授认为公共政策系统是由信息系统、智囊系统、决断系统及监控系统组成。这些子系统各有分工,相互独立;又密切配合,协作一致,促进公共政策大系统的运行得以顺利开展。特别是随着技术领域的信息化、政治领域的公民参与化,公共政策日益从静态的政策形式发展成为一种动态的公共政策网络。所谓公共政策网络是在公共政策制定过程中所涉及的一系列相关利益主体及相互作用的过程。也就是说政策制定者需要考虑政策需求者、政策倡议者和政策设计者乃至在政策在制定后政策执行者和政策评估者的利益诉求^[1]。

政策网络的理论适合当下多元利益格局的政策背景,强调政策制定主体不再是单一化而是走向多元化的趋势。无论是国外还是国内学者,对政策网络的定义和理解都是有共性和相通之处,即在政策网络的架构中,虽然各个政策利益相关者都相互独立存在。但因为拥有资源的多寡,凝聚力不同,各个利益相关者的地位也不尽相同,因此,利益表达影响力大小不一,在政策制定中博弈大小能力也不一样。

2.2.2 利益相关者理论

政府制定公共政策主要是为了实现某一政策目标,制定政策的过程也是对社会利益进行综合和分配的过程。在这个综合公共利益的过程中,任何行动的发出都会影响到政策相关成员利益的损益。反过来政策相关者的数量和行为方式又影响着政策的制定过程。既然公共政策制定的内核是利益分配与调整,那么关注政策的利益相关者就是首要目标。因此,本研究选取了利益相关者理论作为理论基础。

有关利益相关者的概念表述比较多,本文选取了弗里曼的概念界定与阐述,即利益相关者是可以影响到组织目标实现,而组织目标的实现又将对其产生影响的人或群体^[2]。弗里曼对利益相关者的表述实质上为我们接下来的研究指明了方向,即研究政策的利益相关者必须首先明确谁是利益相关者,其次如何划分和界定利益相关者对政策制定的影

[1]席恒.公共政策制定中的利益均衡——基于合作收益的分析[J].上海行政学院学报,2009,6:39-42

[2]弗里曼.战略管理利益相关者方法[M].王彦华,梁豪译.上海:上海译文出版社,2006:104

响。关于第一个问题的答案在前面的研究中，我们已经分析过，凡是受到公共政策直接或间接影响，或影响着政策制定的人群或团体都可以被称作是公共政策的利益相关者。具体到延迟退休年龄政策分析中，与此相关的政策群体有政府、学者和公众，他们都对政策产生直接或间接的影响。而这三类群体在延迟退休政策的制定过程中利益诉求不同，利益表达能力也有所差异，具体他们将如何影响政策制定和走向这是在接下来的研究中需要探讨的问题。

2.3 公共政策制定中的利益表达的分析框架

2.3.1 传统政策制定模式下利益表达困境的凸显

在传统公共政策制定的模式下政府在整个制定过程中处于超然权威，公共政策并不是来源于民众的需要，而是一种自上而下的单一政策流向（图 2），政策反映的是政府和精英的偏好。在政策制定过程中，政府基于意识形态形成强大的动员能力，能够通过自上而下的较为封闭的决策形式保证政策的出台，知识精英和公众的利益表达并未受到重视或被直接排除在政策制定的过程之外。计划经济时代，公共政策中的个人利益、公共利益和国家利益是高度统一的，这种自上而下的单一制定模式能够快速促使政策共识达成，完成公共政策制定。但随着经济体制改革带来的社会利益分化，公共决策中个人利益、公共利益、国家利益的统一程度逐渐降低，特别是公民意识的觉醒让公众参政议政的热情高涨，公民开始珍视自身的利益诉求，他们有了强烈的诉求表达意识。而网络传媒技术的发展拓宽了公众参与公共事务治理的渠道与途径，将政府决策与公众反应紧密结合在一起，让公众有了诉求表达的路径方式。更应该看到的是伴随着公共事务逐步迈向复杂性和专业性，政府因为认知的不完备和信息的不完全难以独自解决一些公共难题，需要具有专业知识背景的知识精英群体介入政策治理过程。此时，传统的政策制定模式已经阻碍了公众和知识精英的利益表达，自上而下的较为封闭的政策制定模式也忽视了来自社会的诉求，未能给政策其他相关者铺设利益表达渠道。利益表达困境的出现，有悖于政策维护公共利益的伦理，阻碍着政策的顺利出台。面对传统政策制定模式中利益表达的困境，本研究将从解决传统政策制定中利益表达的困境入手，提出利益表达的分析框架。

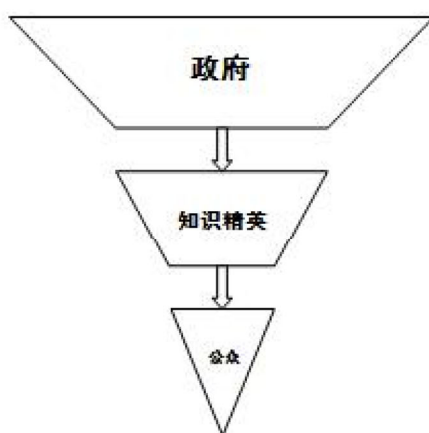


图2 传统政策制定模式

2.3.2 从回应利益诉求到关注利益表达的分析框架

既然公共政策制定的核心目标是实现公共利益，而传统政策制定模式下忽视了除政府以外其他政策相关群体的利益输入，影响政策利益的表达的完整性。为解决此困境，首先，政策网络理论为我们提供了指导。政策网络理论认为政策制定中各个利益相关者因为相互依赖、持续性的资源交换和不断进行博弈互动而产生政策网络。在任何一项政策网络中，政策自身与其外部运作环境的关系，各个行动者在网络结构中的特性和行动者之间的互动对政策产出的影响都是研究政策制定的必要内容。因此，分析公共政策面临的网络环境是首要环节，对于把握政策制定的方向具有重要意义，换句话说不考虑政策网络环境的政策分析是失真的。

除了把握政策环境背景，如何才能较完整的关注到除政府以外其他群体的利益诉求呢？利益相关者理论也为我们指明了方向，该理论认为凡是受到公共政策直接或间接影响，或影响着政策制定的人群或团体都可以被称作是公共政策的利益相关者。上述概念中提到的人群和团体都将是政策相关者，他们的合理诉求都应该得到关注。特别是政府利益、公共利益和个人利益不再高度统一的今天，不同主体之间存在利益差别化，有利益差别就有利益诉求。一般来说，利益诉求存在于政策制定相关者的不同群体之间，比如政府、知识精英和公众三方在政策过程中利益诉求存在着差异。而在同一群体内部也会存在利益诉求差异，例如知识精英因为所处角度不同可能会对同一专业问题产生不同甚至截然相反的看法和观点；以个人职业为划分的公众也会因为个人、家庭情况不同对

同一公共政策目标产生不同的利益诉求需要。另外，纵观整个政策网络结构，各个行动者所处地位不同也决定着利益诉求的差别，即利益相关者在政策网络中所处的地位影响着其利益诉求的内容。因此，在一项公共政策的制定中需要关注的是政策相关者的利益诉求，深入分析各个群体利益诉求的共识与差异。

一项政策的顺利出台代表着政策相关者达成政策合意，各方利益诉求得到满足，形成利益均衡的局面。但作为公共政策伦理的核心价值追求——公共利益的实现不是依靠各个利益主体利益诉求的简单相加，而是源于对政策的共同价值和共同准则的对话协商。了解政策相关者的利益诉求是政策制定的必要前提，关注利益诉求表达和对话过程才是实现公共利益的关键。并且通常情况下政策相关方在利益诉求的驱使下，也需要利益表达来实现自身诉求。政策网络理论认为政策过程是一个具有不同立场、多元利益的群体复杂的博弈过程，政府与政策参与者之间形成了互动网络。对此，为实现政策相关者的互动就需要在政策制定中搭建利益表达的相关途径与渠道，为政策制定中的利益相关者提供沟通的平台。促使政策制定中弱势一方也有机会表达诉求，避免各方自说自话，而是进行诉求的交流、碰撞与相互妥协，以便促成利益诉求的融合，最终推动政策制定的实现尤为重要。本研究将着重分析政策制定中各个利益相关者的利益表达途径，还原利益表达过程，找出政策表达中存在的障碍并剖析原因，为政策相关者顺利表达自身诉求扫清障碍。

总而言之，利益诉求的产生决定了利益表达的需要，利益表达也反过来为利益诉求的实现提供了可能。利益诉求差异化和多元化决定了政策制定需要利益相关者的参与利益表达，而因为政策相关者在政策制定中地位不同，拥有资源和话语权的不同，所以利益表达的效果和作用存在差异，这反过来又会影响各方利益诉求的实现。因此，本研究结合利益相关者理论和政策网络理论，设计了从利益诉求到利益表达的分析框架，避免了传统政策制定模式中对公众、知识精英等群体利益表达的忽视，而是以政策相关者主体为分析单位进行研究，力求提出完善当下政策制定中利益相关者诉求与表达的政策建议。

第三章 我国延迟退休年龄政策网络环境分析

在—项政策制定中，利益相关者结成了关系网络。凡探讨政策网络必须考虑其所处的环境，该环境也是政策当前所面临的现实背景。—方面，政策网络环境决定着政策问题的产生，从根基上影响着政策问题；另—方面，政策的制定也是在回应、适应和改善着政策网络环境。在政策制定过程中，对政策有兴趣或有利害关系的行动者都试图涉入政策网络，外部环境影响着政策行动者对政策网络环境认知后所采取的策略，影响着政策网络内资源的分配。鉴于此，分析政策制定与政策相关者策略行为，首先要考虑政策网络环境。换句话说不考虑政策网络环境的政策分析是失真的。需要指明的是分析政策面临的环境背景也是站在整个社会发展的角度剖析政策的必要性，在—定程度上这也属于政府诉求产生的基础与根源。

就本研究来讲，延迟退休政策所面临的政治、经济、社会与法律环境绝对会影响此项政策的发展，因此势必要对其加以了解。首先，延迟退休年龄政策产生于社会主义市场经济的建立和不断完善，我国社会正在发生着深刻的变革背景下。政府的公共决策方式由过去“由上而下”(Top-down)的政策制定模式向关注公众和其他社会组织、私人部门的利益诉求，形成网络化的政策协商模式转变。除此之外，因为社会利益群体和利益结构日趋多元化，公众参与公共事物以实现自身利益的诉求高涨。加之互联网等新型传媒方式的普及，让公众参与公共事物的渠道拓宽，影响力增大。因此，延迟退休年龄政策制定势必要顺应当下社会环境。本章就该政策面临的具体政策环境进行探讨，从经济、劳动力和政策因素展开分析。

3.1 经济因素：经济增长动力不足

任何政策问题都是社会经济发展到—定程度的产物，分析政策的外部环境需要先从经济层面着手，回顾当下经济环境与背景。我国自1978年改革开放以后实现了近乎40年的经济的腾飞，然而过去飞速发展的经济是建立在以往人口红利之上的。现阶段，随着老龄化社会的到来，人口红利逐渐消失，经济增长后劲不足，难以保持过去的增长速度。诚然，人口老龄化是经济社会发展进步到—定阶段的必然现象。但高速的人口老龄

化将给经济发展和社会进步带来以下影响：首先，老龄化社会的劳动力供给将严重不足，劳动力短缺成为阻碍经济持续稳定发展的重要因素，劳动力总量减少势必会带来劳动力成本上升，企业用工成本增大，人口红利消失，社会经济发展受阻；其次，老年人口数量的增加无论对于家庭还是企业来说都是沉重的负担。对家庭而言，养老开支的增加和照顾老人需要花费的时间和精力也是较大的，特别是对于我国现阶段较为普遍的独生子女家庭而言，承重的养老负担在一定程度上影响着年轻一代的事业选择与生活质量。站在企业的角度，随着所需支付的养老金增多，企业成本开支上升，投入到创新发展的经费和精力必然减少。长此以往，不利于企业提升效益，阻碍社会创新。从国家层面来看，老龄化社会意味着政府将会支付更多公共开支用于社会养老保障，社会发展负担过重，影响了经济发展速度。

根据下表我国 2011 年-2015 年人口抚养比数据显示，我国总人口数量虽然呈现出上涨态势，但少年人口比重无增幅且稳定维持在 16.5%，同期老年人口比重不断上涨，增幅远高于少年人口增长速度。社会总体抚养比上升，少儿抚养比和老年抚养比同期上涨。表 1 的数据除了显示出我国社会经济发展沉重的社会养老负担问题之外，更为重要的是伴随着整个社会的低生育率意味着未来可补充的劳动力人口将不断减少，短期内整体人口数量，劳动力数量都将不会大幅增长。这种现实状况对整个社会的消费、储蓄和投资都将产生影响，导致经济增长动力不足，也在一定程度上放慢了经济增长的步伐。所以，在人口红利逐渐消失的今天，为了经济继续保持较快的增长速度，势必要从提高劳动参与率着手，如延长劳动者工作年限。

表 1 我国近年人口抚养比数据汇总表^[1]

年份	总 人 口 (万)	按年龄组分						总 抚 养 比 (%)	少 儿 抚 养 比 (%)	老 年 抚 养 比 (%)
		0-14 岁		15-64 岁		65 岁及以上				
		人口数	比重	人口数	比重	人口数	比重			
		(万)	(%)	(万)	(%)	(万)	(%)			
2011	134735	22231	16.5	100243	74.4	12261	9.1	34.4	22.1	12.3
2012	135404	22342	16.5	100334	74.1	12728	9.4	34.9	22.2	12.7
2013	136072	22316	16.4	100557	73.9	13199	9.7	35.3	22.2	13.1
2014	136782	22569	16.5	100398	73.4	13815	10.1	36.1	22.5	13.7
2015	137462	22715	16.5	100361	73.0	14386	10.5	37.0	22.6	14.3

3.2 劳动力因素：劳动人口受教育年限提高

退休政策的实施对象是广大劳动者，对劳动者的现实情况分析尤为重要。从表 2 可以看出我国 2010 到 2050 年的人口平均寿命变化情况。我国的人口预期寿命由 2010 年的 74.8 岁上升至 2050 年的 85 岁，预期后续会保持增长态势。人均预期寿命，是对国家经济发展状况、医疗水平、社会环境和居民生活状态等因素的体现与反馈。我国人口人均寿命的提升，是对我国医疗水平与社会保障情况的肯定，也是劳动者身体素质提升的一个体现。同时，人均预期寿命作为影响退休年龄的主要因素，一般情况下两者的发展态势呈正相关。从这个角度来看，人口平均寿命的提高在一定程度上需要更高水平的退休年龄与之匹配。而我国现行的退休年龄政策成形于上世纪 50 年代，一直未经变动和调整，该政策早已和目前的人口结构、人均寿命不相符合。也可以说，退休年龄在一定程度上延迟更适应我国人口预期寿命变化趋势。特别是在人口平均寿命与当前退休年龄不匹配的情况下，应随着人口平均寿命的不断延长，实施相应的延迟退休年龄政策。

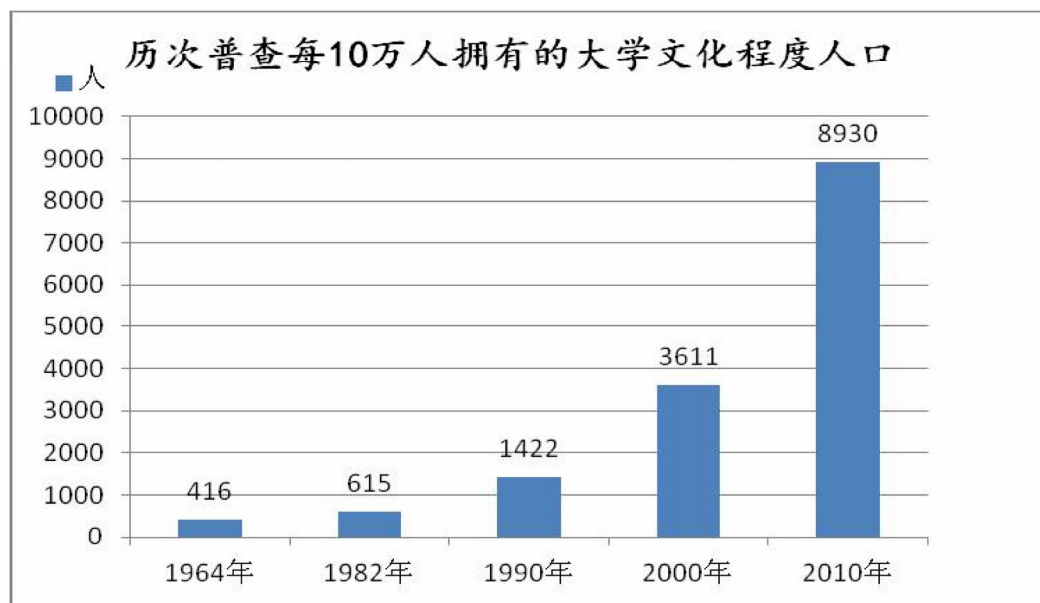
[1]中华人民共和国国家统计局网站[EB/OL].<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>,2016-03-01/2017-04-01

表 2 我国人均预期寿命预测^[1]

年份	人均预期寿命
2010	74.8
2020	77.3
2030	79
2040	82
2050	85

除了人均寿命的提升,劳动者的受教育年限也在不断提高,这对劳动者人力资本的开发提供了良好契机。近年来,随着经济水平的提升,温饱问题早已不是大多数家庭的主要关注点,教育成为了公众较为关注的热门话题。人们普遍渴望通过教育实现自身素质提升与完成人力资本积累,公众接受教育的年限在增长。根据图 3 我国公众受教育水平情况显示,每 10 万人中拥有大学文化程度的人口数量增速较快,在 40 年间近乎增长了 20 余倍,预计未来增速更快。根据国家统计局网站公布的数据显示,与第五次全国人口普查公布的数据相比,每 10 万人中具有大学文凭的人口数量上升 5319 人,初中文化水平人数上升 4827 人,小学文化程度人数下降 8922 人。这些数据说明了随着我国劳动力受教育年限在增加,劳动者自身素养今非昔比,并且因为接受教育年限的拉长,整体上劳动者进入劳动力市场的时间较之先前更晚。从人力资本的角度来看,现行的退休年龄政策在一定程度上浪费了现存的劳动力资源。对个人而言,工作期限较短也是自身人力资本投资与回收不对等的体现,长期以往将打击个人接受高学历教育意愿的积极性。

[1]中华人民共和国国家统计局网站[EB/OL].<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>,2016-03-01/2017-04-01

图3 近40年我国公众受教育水平情况汇总图^[1]

3.3 政策因素：基本养老保险收支差额缩小

国际上将65岁以上人口占总人口比率达到7%、14%及20%，分别称为老龄化（ageing）社会、老龄（aged）社会及超高龄（super aged）社会。我国于2005年成为老龄化社会，并且近些年来65岁以上人口数量所占总人口数量比重不断上升。依目前人口变迁趋势来看，我国未来青壮年年龄组的劳动力将逐渐匮乏，代际人力补充困难，势必造成劳动力相对短缺的问题。随着人均寿命的提升，退休后劳动者领取养老金的年限也在增长，这意味着未来我国的纳税人供养的养老金领取者的总人数将不断上升，整个社会养老负担沉重。表3反应了我国自2012年起的基本养老保险收支情况。近五年来，职工基本养老保险收入增幅不及支出增长幅度大；职工基本养老保险收支差额虽然未出现负值，但差额在不断减少。特别是随着人口老龄化的加剧，基本养老保险缴费基数减少，而养老保险支出将增大，因此收支差额将进一步缩小。这会影响到未来养老金收支平衡问题，对养老事业和社会长远发展十分重要。需要强调的是，养老金收支差额缩小只是人口老龄化社会的一个信号提醒，不能完全当做延迟退休年龄政策实施的必要条件。

[1]第六次人口普查数据[EB/OL].

http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dlcrkpc/dcrkpcyw/201104/t20110428_69407.htm, 2011-04-28/2017-04-01

表 3 我国近五年养老金收支差额汇总表^[1]

项目\年份	2012	2013	2014	2015	2016
职工基本养老保险收入（亿元）	20001	22680	25310	29341	35058
职工基本养老保险支出（亿元）	15562	18470	21755	25813	31854
职工基本养老保险收支差额（亿元）	4439	4210	3555	3528	3204
城乡居民养老保险收入（亿元）	1829	2052	2310	2855	2933
城乡居民养老保险支出（亿元）	1150	1348	1571	2117	2150
城乡居民养老保险收支差额（亿元）	679	704	739	738	783

我国的退休政策形成于 1958 年，其后对退休条件、待遇和范围进行多次微调，但男性 60 周岁，女性干部 55 周岁，女性工人 50 周岁退休的年龄标准一直延续至今。也就是说，我国从上世纪 50 年代制定的退休年龄政策，直至今日仍然在继续执行，堪称最为稳定的政策之一。一项退休政策需要适应且服务于当下社会发展，应该满足社会的经济发展水平需要，人口发展模式转变和劳动力素质水平提升等现实因素。除此之外，退休政策要能充分利用社会现有资源，推动经济增长，减少社会负担和适应当下国情。而我国的退休政策在上世纪 50 年代形成后并没有过多调整，众多数据表明该政策已经不能适应现在的发展需要。

鉴于此，在多方考虑下，人社部社会保障研究所负责人在 2008 年 11 月对外宣布，我国相关部门欲制定延长退休年龄政策，延迟退休政策正式进入了政策调整评估阶段。通过分析政策网络环境，从社会发展需要来看，延迟退休年龄政策是合理的也是必要的，政策面临的环境背景决定了政策需要出台和推行。但众所周知，延迟退休年龄政策不仅仅是调节退休年龄，更涉及就业、养老金制度改革等重大方面，牵一发而动全身。自 2008 年至今，政策迟迟无法出台除了政策前期需要调查研究外，更重要的原因在于政策不断遭到部分学者质疑和公众的抵触。因此，本研究接下来将分析延迟退休政策制定中利益相关者的立场与行动。

[1]2012-2016 年人力资源和社会保障事业发展统计公报

[EB/OL].<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01,2016-03-01/2017-04-01>

第四章 延迟退休年龄政策利益相关者诉求分析

4.1 政府及其诉求分析

4.1.1 政府在政策网络中的特性

本研究中的政府 是代表公共权威的机构，指广义的政府，在政策制定过程中出台过正式政策文件或代表政府正式发声的部门机构都归纳为政府角色。一般来说，政府部门在政策网络中居于政策社群的地位，政策社群的成员通常都是公职人员，他们在整个政策网络中相较于其他利益群体行动具有一致性。在整个政策网络中政府一般扮演着政策需求者、政策制定者和政策执行者等角色。

在延迟退休年龄政策制定过程中，政府是延迟退休政策的需求者和设计者。具体来说人力资源与社会保障部、财政部与社保基金理事会都属于制定该政策的政府部门，拥有国家行政力量的支持。因此，在政策网络中具有相当程度的影响力和主导作用。延迟政策的构想最初由人力资源与社会保障部最先提出，政府是基于应对老龄化社会和养老金支付压力的现实状况，站在社会发展的长远利益上看待问题。需要指出的是，在延迟退休年龄政策制定过程中，政府部门并没有一味地单独发声，而是借助了其直属科研院所，如人社部社会保障研究所、社科院等具有官方色彩的科研机构进行发声或者发布方案来探测民意反应，进行政策调整。

除此之外，各个地方政府作为中央政策的执行机构对政策制定的影响力稍弱于中央政府。但这些地方政府部门与中央部委相比，能直接倾听到社会各界的声音，了解基层的诉求。因此地方政府对政策意见的反馈和吸纳尤为重要。

4.1.2 政府内部诉求共识与分歧分析

作为政策社群的核心——政府可以分为中央和地方两个部分，这两个部分均存在于延迟退休年龄政策的网络结构中。在整个科层制等级下，中央政府和地方政府所处的位置，承担的任务，扮演的角色都将有所不同。因此，两者存在利益诉求的差别。具体而言，政策制定的主体是中央政府，负责政策的全局把控，也肩负着最大化实现公共利益的使命。地方政府作为政策未来的执行者，他们因为所处的层级较低，承担的责任与功能异于中央政府，关注的焦点与问题也较为细微，与中央政府的利益并不完全重合。对

于中央政府的来说面对着劳动力供给不足和养老金支付的压力，急于在全社会实施延迟退休年龄政策；而地方政府则是延迟退休政策的具体执行者，在中央政府的领导下仍然拥有一定地方自治权。他们可能会倾向于选择阻力小、易于执行的方案，或选择对政策进行变通性执行。因此，对整个社会的公共利益把握不够。

在延迟退休年龄政策制定中，政府部门的利益诉求主要通过人社部门发声、地方政策试点等行为体现。从 2008 年至今的近乎十年间，通过整理政府在该政策制定过程中的言论和诉求我们发现：

政府在延迟退休年龄政策中的利益诉求是确保该政策的顺利制定及出台，在整个社会实现延迟退休年龄计划，抵御人口老龄化对经济带来的冲击，维护社会长远发展。但政府的利益诉求不等于全社会的利益诉求，延迟退休政策的提出势必要考虑到其他群体的呼声。因此，作为政策社群的政府，其诉求经历了以下阶段：第一，“一刀切”（退休年龄延迟到 65 岁）的构想阶段。第二，政策转向学术探讨阶段。第三，十八届三中全会明确提出制定延迟退休政策阶段。第四，政策具体出台时间和方案确定阶段。十八届三中全会是政府诉求的分界点，也是整个政策制定过程的分界点。自此之后，对延迟退休的争论从必要性转向了可操作性。该阶段之后，政府的诉求主要围绕政策何时出台和具体方案如何执行展开。

关于延迟退休的政策消息主要由人社部及其所属机构进行发布，人大，党代会等也参与其中。政府向社会发布诉求内容主要从政策具体内容设想、政策出台时间、政策制定原则三方面展开。政策具体内容从一开始的“退休年龄延迟到 65 岁”到采取“小步慢走”、设置政策缓冲期较为缓和的政策提倡。政策制定原则也由“一刀切”变为“渐进式区别对待”的柔性政策原则，政府诉求不断趋向平稳缓和。

在政策出台时间方面，通过对政府此前发布信息的汇总，梳理发现政府至今没有公布方案最终出台时间，并且出现了政策出台与实施时间一推再推、前后说法不一的现象。比如关于政策出台时间，政府先后给出过“2010 年开始实施”、“2016 年正式向社会公布方案”、“2017 年开始实施政策”等先后矛盾的官方答案。因此才导致关于延迟退休年龄政策的谣言在网络上随处可见，加重了公众对政策的误解与抵触，也有损政府的公信力。延迟退休政策政府诉求汇总如表 4 所示：

表 4 延迟退休年龄政策政府诉求汇总表

时间	部门	言论与诉求
2008. 11	人社部社会保障研究所	首次提出延迟退休的政策设想：男女职工分别从 2015 年，2010 年开始实施，预计 2030 年职工退休年龄将延迟至 65 岁
2010. 9	人社部	预计中国将在 2035 年出现每两名纳税人需要供养一名养老金领取者的现实困境
2010	地方政府	在上海市开展了关于柔性延迟办理申请养老金手续的试点，被当做探索延迟退休政策的破冰之举
2013. 6	人社部	延迟退休政策当前主要从学术讨论着手
2013. 11	中央宣讲团	延迟退休政策需要 10-20 年时间才能实施到位
2013. 11. 12	十八届三中全会	明确指出我国将研究制定渐进式延迟退休年龄政策
2013. 11. 19	人社部社会保障研究所	解读渐进式延迟政策：政策未来将小步慢走，设立政策缓冲期
2014. 1. 24	人社部	延迟退休适应当下人口老龄化的现实国情，也是顺应个体人口寿命增长和老年人力资源开发的背景
2015. 2. 28	中组部与人社部联合发文	改革试点：机关事业单位的女干部、具有高级职称的女性专业技术人员年满 60 岁退休，也可由本人申请 55 岁自愿退休
2015. 3. 10	十二届全国人大	希望在今年年内制定出延迟退休年龄政策，出台后先报中央审批，并广泛征求社会意见，听取百姓心声，待最终方案完善后等待合适时机实施政策
2015. 10. 14	人社部	我国职工平均退休年龄低于 55 岁，成为世界上退休年龄最早的国家
2015. 11. 3	十八届五中全会	十八届五中全会十三五规划建议，出台渐进式延迟退休年龄政策
2015. 12. 14	人社部社会保障研究所	辟谣网上流传的延迟时间表 延迟退休方案将于 2017 年正式推出，最早将在 2022 年实行方案将秉持小步慢走的原则
2016. 2. 29	人社部	今年肯定会拿出方案，方案原则是渐进式区别对待
2017. 7. 14	人社部	将在今年拿出“延迟退休”政策，五年过渡期后，或在 2020 年正式实施

4.2 知识精英及其诉求分析

4.2.1 知识精英在政策网络中的特性

具有专业知识背景的学者和研究组织在政策网络中承担着专业网络的角色，在本研究中被统称为知识精英。专业网络的整合程度通常情况下不如政策社群那样具有凝聚力和统一性，其成员在政策网络中扮演者政策倡议者、政策设计者和政策评估者的角色。近些年来，我国政府在制定公共政策的过程中，日益倾向于向知识精英或科研团体寻求智识支持，让知识精英承担智库角色，以此把握政策制定的科学化和民主化。研究知识精英的诉求及其在政策制定中的影响具有难度。首先是因为知识精英的科学研究日益分化和多样化，他们往往难以达成统一意见，形成较为一致的诉求。其次是因为知识精英参与政策的行为较为低调和“隐蔽”，国外学者使用了“权力的伴影”一词来描述知识精英参与政策制定时的角色定位^[1]。目前，我国参与民生政策的知识精英可以大致分为三类，第一类是下设于各级党委、政府政策咨询机构，比如一些官方的政策研究室等。这些机构通常隶属于行政系统内部，对公共政策的制定有着直接影响。这类机构因为官方色彩浓厚而明显区别于其他两类研究机构。第二类是直属于党政部门的社会科学研究机构，比如各级党校，行政学院和社会科学院等，这些机构是相对独立于行政系统的官方社会科学研究机构。第三类是各大高校下设的哲社科学二级学院以及各类科研机构。在延迟退休年龄政策制定中，人力资源和社会保障部的社会保障研究所、中国社会科学院的人口与劳动研究所等这类具有官方色彩的“智库”都曾为推行延迟退休年龄政策发声，或直接提出延迟退休的实施方案。除此之外，高等院校的学者和科研机构这类属于“单独行动”的知识精英也密切关注着延迟退休政策的制定，为其提供理论支持和技术支撑。他们通过开展研讨会和座谈会、发表学术专著、在新闻媒体上发声等途径产生影响并参与决策过程从而体现专业利益诉求。但在政策制定网络中，专业网络——知识精英的价值偏好难免会受到政策社群的影响，即产生部分知识精英与政府部门结盟的局面，知识精英选择将政府诉求放在首位，最终出现部分知识精英为政府的诉求摇旗呐喊的现象。

[1] Kent E. Calder and Mariko de Freytas. Global Political Cities as Actors in Twenty-first Century International Affairs[J]. The SAIS Review of International Affairs, 2009, 129: 80-97

4.2.2 知识精英内部诉求共识与分歧分析

同政策社群的诉求轨迹转变较一致,专业网络的诉求同样以十八届三中全会为分水岭。十八届三中全会之前,知识精英对延迟退休年龄的态度大致分为赞成和反对两派。知识精英内部的因诉求差异产生的意见分歧能帮助政府在内的整个社会以一个较为全面和客观的角度看待延迟退休年龄政策。特别是持反对观点的学者,他们的发声让政府在制定政策过程中更加地冷静,周全地考虑政策实施所需要具备的全方位条件。梳理双方观点发现:赞成实施延迟退休年龄的学者基本上从预期人口寿命延长^[1];人口结构变动^[2];就业增加^[3];当前养老金制度中替代率,缴费率和赡养率参数不合理^[4];老年人人力资源开发^[5]等角度阐述;相比赞成者,反对者的人数较少,声音都要弱得多。反对者大致从延迟退休对填补养老金缺口的质疑^[6];延迟退休挤出就业^[7]角度进行反驳。

十八届三中全会之后,知识精英对延迟退休年龄政策的争议主要从必要性变为可行性分析。目前备受社会关注,由知识精英提出的方案有:清华方案,中国社科院方案等。其中,清华大学杨燕绥教授团队从我国养老体制改革的视角,认为延迟退休年龄政策的核心是延迟领取养老金,并非延迟退休,退出劳动市场和领取养老金的时间点可以分开。清华方案当时的提出,当时在社会上影响较大。甚至一度在互联网上引起了知识精英与网友的对立局面。与清华方案相比,中国社科院的方案较为平缓,该方案认为需要根据不同人群进行区别对待,也要注意政策改革需要分步骤进行,不能一蹴而就。方案建议渐进式延迟退休年龄政策的内容要素包括延迟要达到的目标年龄、实施的政策人群、延迟的步骤包括政策启动时间、实施进度和完成时间。此外,作为渐进式延迟退休年龄的方案,还涉及到其渐进式、差别化的规定,以及任何一项社会政策都需要有配套措施等。而西北大学席恒教授团队认为退休年龄将借鉴人力资本差异和行业差异等因素。席恒团队提出方案需要尊重人群差异性,需要筛选劳动人口平均受教育年限、人口平均寿命、人口老龄化程度和经济总量等四个指标,将分五个时间阶段进行渐进化、差异化和

[1]邓大松,王增文.我国人口死亡率与最优退休年龄的动态变化关系[J].统计与决策,2008,2:78-80

[2]姚远,原新,史佳颖,等.退休年龄调整:为何如此纠结[J].人口研究,2012,6:27-45

[3]张川川,赵耀辉.老年人就业和年轻人就业的关系:来自中国的经验证据[J].世界经济,2014,5:74-90

[4]郑秉文.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[J].中国人口科学,2011,5:2-15

[5]杨燕绥,张芳芳,张杰.论职工弹性退休的平滑效应[J].中国劳动,2010,12:19-22

[6]潘锦棠.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[J].中国社会科学,2002,02:118-131

[7]张车伟,仲大军.中国是否应该推出弹性退休制度[J].中国经济周刊,2004,38:20-23

有弹性的延迟退休政策。

目前国内学者对延迟退休政策的设计争议体现在以下几个方面：关于政策实施的基本原则研究，如是否是渐进式实施；从政策的具体设计方面研究，如从性别设计视角，养老金改革，退休立法制度和老年人就业保护等视角进行政策设计。从知识精英的目前的利益诉求争议来看，具体的政策设计方案是争论点所在，延迟退休年龄的约束因素选择，配套方案的设计都影响着退休年龄的调整。但制定渐进式、差异化和有弹性的延迟退休政策是大势所趋，大多数知识精英的政策方案设计都参考了劳动者素质的差异性，强调了政策需要兼顾不同的行业人群诉求。

4.3 公众及其诉求分析

4.3.1 公众在政策网络中的特性

调整退休年龄政策关乎社会所有人的切身利益，公众作为政策的实施对象在整个政策网络中数量庞大，但他们之间因为依赖性低被划为议题网络一类。政策的制定与调整关乎公众利益，公众满意与否也涉及到政策执行是否顺利。因此，公众在整个政策制定中居于重要地位。就目前而言，议题网络的成员以普通劳动者为主。公众关于延迟退休年龄政策的利益诉求主要从退休意愿、退休政策调整方向和养老金收缴使用等方面展开。他们之间因为职业、财富和社会地位的差距因而产生的利益诉求具有差异性。

公众关于延迟退休的利益诉求，需要通过具体的调研数据体现。因此，本研究使用的数据来自于教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《渐进式延迟退休年龄政策的社会经济效应研究》课题组，该课题组于2015年7至9月在全国10省市开展了关于“中国劳动者工作现状及退休意愿”的调查，调研地域广阔，选择在我国东、中、西部以及大、中、小城市开展，具体包括北京、江苏、广东、河南、湖北、陕西、青海、新疆等地，也兼顾到了少数民族和高海拔地区人群。本次调查对象较为全面的涵盖了不同行业，具体包括企业工作人员、政府机关公务员和事业单位人员。调查最终获得3244份有效问卷。其中，男性1654人，女性1569人，分别占51.3%、48.7%。样本中男性与女性的比值为105.33，调研群体男女比例基本符合我国总体人口男女比例情况。汉族的比例是94.7%，其他民族的比例是5.3%。中国国家统计局网站公布的关于我国汉族人数占全国总人数的比重最新数据为91.5%，因此调查样本中民族分布情况符合我国民族分布比

例。年龄在 16 到 30 岁之间 33.1%，31 到 45 岁的有 38.2%，46 到 60 岁 27.6%，61 以上的有 1.1%。在年龄方面，样本年龄主要集中在 31-45 岁，这是由于本次调查对象主要是企业职工，而目前在企业中活跃于生产岗位上的主要就是这一年龄阶段人群，更为重要的是他们也将是未来退休政策改革实施时最直接的接受者。18 岁以下就参加工作的约 12%，在 19 到 22 岁参加工作的 51%，26 岁以上参加工作的 4.2%。初中及以下学历的只有 6%，高中学历的有 15.6%，大专的 25.8%，本科及以上学历大约 52.6%。此外，关于调查者的学历，样本中大学本科学历最多，体现了随着我国教育水平不断提高和高等教育普及率升高，持有本科学历人群的增多。家庭人口在 3 人以下的有 50.2%，4 到 5 人的 42.4%，6 人及以上的 7.4%。这是因为在计划生育政策的长期影响下我国目前的家庭规模呈现出小型化、家庭类型多样化的特点。二人家庭、三人家庭是主体，由两代人组成的核心家庭占六成以上，本次调研数据也基本接近这一规律。在抚养赡养老人的人数中，不抚养一个的有 14.5%，抚养 1 到 2 个的约有 37.5%，抚养 3 个的有 19.1%，抚养 4 个及以上的有 29%。在家庭中只有 1 个独立收入来源的占到 8.5%，2 人的 52.8%，3 人及以上的 38.8%。在调查的样本中，其中未婚的有 23.7%，已婚的最多 74%，离异和丧偶的最少。其中只有大约 12.8%的人认为自己的身体状况差，约有 87.2%的人认为自己的身体状况良好。健康状况均值为 6.35，标准差 1.684，可见人们大多认为自己的健康水平中等。因此，调研数据样本符合我国劳动力与社会现状，具有代表性。

表 5 调研数据样本说明

数据样本说明					
性别	男	51.3		16-30 岁	33.1
	女	48.7		31-45 岁	38.2
民族	汉族	94.7	年龄	46-60 岁	27.6
	其他民族	5.3		61 岁以上	1.1
初次参加工作年龄	18 岁以下	12.0	学历		
	19-22 岁	51.0		初中及以下	6.0
	23-25 岁	32.7		高中或中专	15.6
	26 岁以上	4.2		大专	25.8
	家庭人口数	3 人及以下	50.2	大学本科	40.3

家庭独立收入来源人数	4-5 人	42.4	硕士	11.7
	6 人及以上	7.4	博士	0.6
	1 人	8.5	0 人	14.5
	2 人	52.8	1 人	13.5
	3 人以上	38.8	2 人	24.0
	未婚	23.7	3 人	19.1
	已婚	74.0	4 人及以上	29.0
	离异	1.8	较好	87.2
	丧偶	0.5	一般	12.8
	政府公务人员	11.4	企业职工	67.0
职业类型	事业单位职员	17.4	其他	4.2

公众在延迟退休年龄政策中的诉求最直接反应在退休意愿中。在有关退休意愿的有效回答中，倾向于提前退休的占比 31.4%，按时退休的占比 55.7%，选择延迟退休和无所谓的占比 5.5%，7.4%。从数据汇总的结果我们可以看出对于公众而言，在现行的退休政策下大多数群体是倾向于按时退休的，甚至出现了提前退休的意愿倾向。而直接选择延迟退休的公众只占 5.5%，甚至低于对退休意愿持无所谓态度（占比 7.4%）的人数。上述数据表明当时公众对延迟退休的态度立场较为抵触，出现了提前退休的诉求。这跟当时的政策环境有关，数据调查阶段处于延迟退休政策讨论前期阶段，政策倾向于“一刀切”，部分学者较为激进的政策方案引起了公众的恐慌和反感，加之现行的退休政策长期未进行调整，受先前政策惯性影响，公众心理还无法迅速接受延退，因此具有延迟意愿的人占比过少。但就目前而言，经过政策社群和专业网络的引导，议题网络人群已经意识到老龄化、高龄化的今天，延迟退休是大势所趋，加之养老金废除“双轨制”，在一定程度上改变了人们对原有政策的不公平认知。相信目前延迟退休的意愿调查结果较之课题组先前数据会有所上升。

表 6 公众退休意愿汇总表

退休意愿		频数	百分比	有效百分比
有效	提前退休（低于法定年龄退休）	1001	31.0	31.4

按时退休（按照法定年龄退休）		1778	55.1	55.7
延迟退休（高于法定年龄退休）		176	5.5	5.5
无所谓		237	7.4	7.4
合计		3192	99.0	100.0
缺失	系统	32	1.0	
合计		3224	100.0	

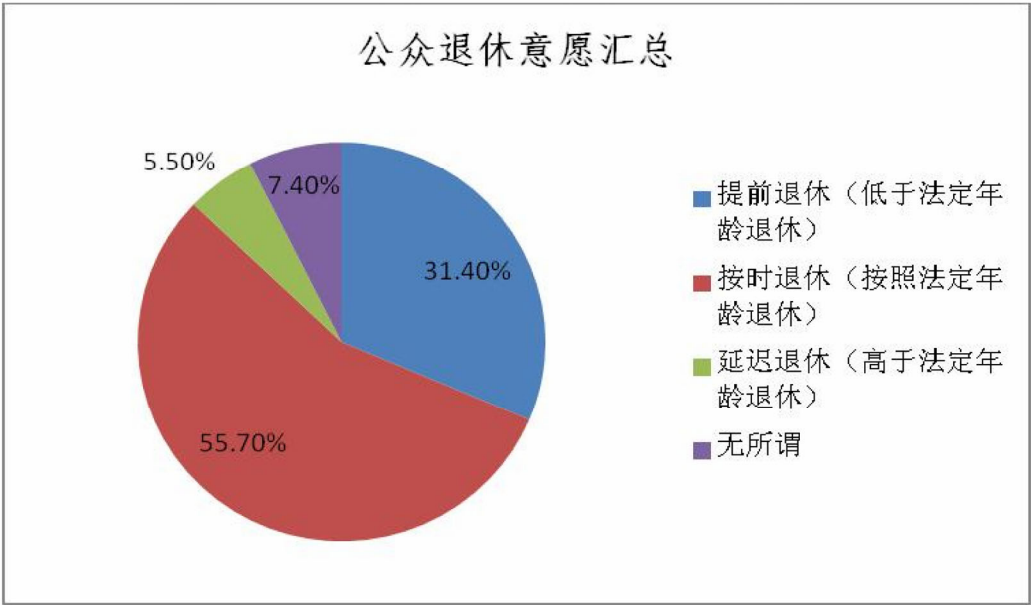


图 4 公众退休意愿汇总饼图

4.3.2 基于职业划分的公众诉求共识与分歧分析

公众对于延迟退休政策的诉求会因为职业、财富积累、健康水平和社会地位等因素而存在差异。在所有影响公众诉求的意愿中，职业因素尤为重要。表 7 体现了基于不同职业类型人群的退休意愿。由图表可知，通过将退休意愿与职业要素进行交叉统计发现退休意愿在职业之间的差异体现并不明显，无法进行对比。

表 7 基于不同职业类型人群的退休意愿

			职业类型				合计
			政府公务 人员	事业单位 职员	企业单 位	其他	
退休 意愿	提前退休（低于法定年龄）	计数	140	185	636	40	1001
		职业类型 中的%	37.9%	33.2%	29.9%	29.4%	31.4%
	按时退休（按照法定年龄）	计数	194	316	1192	76	1778
		职业类型 中的%	52.6%	56.7%	56.0%	55.9%	55.7%

延迟退休（高于法定年龄）	计数	16	38	117	5	176
	职业类型中的%	4.3%	6.8%	5.5%	3.7%	5.5%
无所谓	计数	19	18	185	15	237
	职业类型中的%	5.1%	3.2%	8.7%	11.0%	7.4%
合计	计数	369	557	2130	136	3192
	职业类型中的%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

鉴于此，需要采用多元 Logistic 回归模型对不同职业的人群进行退休意愿的研究，该节延用了本人先前关于机关事业单位人员的研究成果，现将结果整理如下：首先，样本中调查对象的退休意愿是按时退休、提前退休和延迟退休的比例分别为 57.4%、36.6% 和 6.1%；其次，年龄、健康、学历成为影响机关事业单位人员退休意愿的个人特征因素，值得注意的是硕士及以上学历人群具有较强延迟退休意愿；再者，家庭因素中，独立收入来源较少的群体倾向于提前退休；工作因素方面，对工作不满意的人员倾向于提前退休。最后，在养老及政策因素方面，选择机构养老的人员延迟退休意愿较强，了解单位现行退休政策的人员延迟退休意愿较弱。

对于企业人员，从李东方、江建的研究结果来看：在个体特征方面，女性的预期退休年龄低于男性的预期退休年龄；年龄越高的预期退休年龄年限越长，但是 31-45 岁的预期退休年龄年限最短。健康程度以及收入越高，预期退休年龄年限越长。在家庭因素方面，抚养赡养 3 人的预期退休年龄年限最长，抚养赡养 4 人及以上的预期退休年龄年限最短。在政策因素方面，认为养老保险缴费政策对生活有影响的，预期退休年龄年限最短。在对养老金改革认知上，认为维持养老金政策现状人群的预期退休年龄年限最短 [1]。

可以看出对机关事业单位劳动者而言，人力资本高低对其退休意愿具有深刻影响，人力资本越高，延迟退休意愿强烈。而企业劳动者的性别因素影响其退休意愿，女性延迟退休意愿弱于男性。家庭抚养人数因素对所有劳动者的退休意愿都有同样影响，即家庭抚养人数越多延迟退休意愿较弱。除此之外，工作相关因素对两类群体的退休意愿影

[1]李东方,江建.企业职工预期退休年龄及其影响因素研究——基于我国 10 省市调查数据的实证分析[J].西北大学学报,2017,2:30-40

响较为一致，即工作满意度越高越倾向于延迟退休。

4.4 小结

纵观延迟退休年龄政策制定过程，政府、知识精英与公众的利益诉求有共识也有存在差异。目前，政府在延迟退休年龄政策中的利益诉求是确保该政策的顺利制定及出台，在整个社会实现延迟退休年龄计划，抵御人口老龄化对经济带来的冲击，维护社会长远发展。其次，从知识精英的目前的利益诉求争议来看，具体的政策设计方案是争论点所在，延迟退休年龄的约束因素选择，配套方案的设计都影响着退休年龄的调整。并且，政府和知识精英两大主体已基本达成出台渐进式延迟退休政策目标的共识，甚至出现了部分知识精英为政府决策摇旗呐喊的趋势。最后，公众对于此政策的接受度也在不断上升，但仍存在抵触情绪。只是公众内部以不同职业为划分标准对延迟退休政策的理解和接纳情况不同，这需要政策设计者在政策设计中进行考量，兼顾不同利益群体诉求。需要说明的，单一任何一方的利益诉求都不能被称之为公共利益，公共利益的实现不能因为谁掌握着话语权就偏向谁，也不能简单依靠功利主义“最大多数人的最大幸福”的伦理价值影响而牺牲小部分人利益。

了解政策利益相关者的诉求是政策制定的必要前提，通过梳理我们发现公共政策制定中利益诉求和利益关系是错综复杂的，也是不断调整和变化的。那么各方如何才能突显自身利益诉求？让各方利益诉求转化为公共利益，这就需要利益表达来实现。通过利益表达的相关途径和过程，政府需要为政策制定中的利益相关者搭建起沟通的平台，让各方不再自说自话，让各方利益诉求得到交流和碰撞，最终促成利益诉求的融合，推动政策制定的实现。

第五章 延迟退休年龄政策制定中相关者利益表达分析

5.1 政策制定中利益表达途径分析

在一项政策的制定过程中，政策相关方势必会产生多方利益交互与影响。因此，政策制定过程体现的是政策网络结构中各个行动者的互动。政策利益相关者往往会通过各种途径介入政策方案的合法化过程，企图影响方案内容以符合自身利益和要求目标，这种过程就是利益表达。因此，利益表达不仅仅是单个主体自说自话，而是利益不断调整和整合的过程。利益表达需要途径和渠道，在一定程度上来看，利益表达的有效性——利益诉求的实现与否取决于利益渠道的畅通与否。按照国内学者对现有的利益表达途径的划分来看，表达途径分为四种，即体制内惯例化表达，体制内非惯例化表达，体制外惯例化表达和体制外非惯例化表达^[1]。体制内非惯例化表达是指通过行贿、越级上访、示威、游行、写联名信等方式。体制外非惯例化表达指求助于非法组织和暴力对抗等方式参与。在延迟退休政策的利益表达阶段还未出现上述两类表达渠道，因此在本研究中不做讨论。但政策制定者如果不能顾及大多数人的利益，容易激化社会矛盾，引发部分公众选择上述两类表达渠道，容易造成社会群体性事件，不利社会安定和谐。

5.1.1 政府体制内惯例化表达途径

体制内利益表达包括通过立法、行政、司法、党群渠道进行利益表达。在延迟退休政策制定过程来看，目前只有政府即政策社群运用到该途径。十八届三中全会明确公布渐进式延迟退休年龄政策在顶层设计中，就是属于体制内惯例化表达的一种方式。体制内惯例化表达为政府加快政策制定议程具有重要作用，也是将政府诉求转化为政策的主要途径。

体制内惯例化表达除了政府可以运用，公众也可以借助。比如关于体制内的惯例化表达，公众可借助专业化利益表达个体或团体的力量。在我国，专业化利益表达个体主要是指各级党代会代表、人大代表、政协委员等，提案是专业化利益表达个体进行利益表达的重要工具与手段。通常情况下党代会、人大或政协成员以提案的形式将自身专注

[1]谢秋山,许源源.“央强地弱”政治信任结构与抗争性利益表达方式[J].公共管理学报,2012,10:12-20

的或需要引起社会关注的热点以及涉及公共利益的问题提交给党代会、全国人大或政协会议等机构，待会议提案组汇总梳理后直接反馈给政府相关部门，最终进入政府工作事物流程，交由政府部门处理。通常来说，这类个体通常有着强烈的社会责任感和乐善好施的使命感，乐于关注社会弱势群体。

民主党派、工会、妇联等作为专业化利益表达团体在利益表达的惯例化渠道中也有着重要作用，当代中国的专业性利益表达团体更多地充当着政府联系群众的桥梁和纽带的作用，他们拥有帮助公众进行利益表达的职能与责任担当。但公众对此表达渠道的利用率较低，这与公众对此类专业利益表达团体的角色认知定位和该渠道自身的弊端有关。

5.1.2 知识精英、公众体制外惯例化表达途径

体制外惯例化表达指通过新闻媒体、学者呼吁和民间社团等方式参与。该途径是目前知识精英和公众采用较多的途径，也在政策制定的过程中有效地表达了各方利益诉求。新闻媒体在延迟退休政策制定中为公众和知识精英打开了利益表达的有效途径和渠道，公众与知识精英通过媒体发声，倒逼政府在政策制定中参考各方利益诉求，让政府的政策发声更加谨慎。表 8 是近些年来新闻媒体统计的公众关于延迟退休政策的态度调查显示，可以说正是这些新闻媒体的舆论调查，为政府和公众提供了一个沟通平台，让政府直观了解公众心声。除了舆论调查方式，公众还会选择在一些关于延迟退休年龄政策的网站新闻报道下方、社交平台上留言，通过此类途径表达自身利益诉求。网络中的信息传递具有滚雪球效应，加之“互联网+”大背景下政府更注重网络平台这一治理工具。因此，该利益表达渠道利用率较高。但也不难看出，网络平台并非一方净土，公众在表达自身利益诉求的同时也容易被一些谣言甚至煽动性言论带偏，出现不和谐声音，滋长网络民粹主义。

除此之外，体制外惯例化表达还包括学者在学术平台、报刊杂志上发表的专业文章和研究报告，专家学者开展研讨会和座谈会等形式。例如以“延迟退休年龄”为关键词仅在知网平台上检索，就能检索到 1808 篇文献，时间也由 2002 年横跨 2018 年。

表 8 公众通过媒体反应诉求汇总

时间	事件	人物或部门	来源
2008.11.13	网络调查“怎么看待退休年龄酝酿延迟至 65 岁”，约 50 万网友中的 77.5% 表示反对	网友	人民网
2010.9.15	网上一项“你支持延迟退休年龄吗？”92%投了反对票	网民	南方日报
2012.06.11	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，93.3%投反对票	网民	人民网
2013.8.29	搜狐新闻客户端，一项“你对延迟退休持什么态度”的调查显示，94.5%反对，3.2%支持，2.3%表示中立。	网民	中国青年报
2013.11.01	人民网调查显示 59%的受访者认为废除退休双轨制的时机已经成熟	网友	人民网

5.2 政策制定中利益表达过程分析

在公共政策的制定过程中，政策相关者将自身利益表达紧紧依附于政策制定的不同阶段。伴随政策制定阶段的推进，利益相关者进行利益诉求展示。公共政策的制定就是以政府相关部门为主导，参照知识精英研究成果，不断回应公众诉求的过程。在政策制定过程中，任何一方的利益表达都不是一蹴而就的，最终的政策结果也并不是对各方利益诉求进行简单加总。是各方利益诉求在政策网络中不断交流、碰撞与妥协的结果，利益表达的过程需要依托政策制定过程为载体。在本章中，详细梳理了延迟退休政策的提出和发展阶段，从政策制定的各个阶段探索利益表达的过程。

5.2.1 政策议题形成阶段（2008-十八届三中全会之前）

5.2.1.1 政府提出政策与公众抵触阶段（2008-2010）

延迟退休年龄政策于 2008 年 11 月被人社部的相关负责人对外提出，政府部门对政策最初的设想是：男女职工分别从 2015 年、2010 年开始，每 3 年延迟 1 岁，预计在 2030

年前将我国退休年龄延迟到 65 岁。紧接着新华网、人民网等带有官方色彩的新闻媒体

退休年龄延迟到 65 岁，人民网发布了一篇文章讨论退休年龄延迟到 65 岁的利弊，约 50 万网友中的 77.5% 表示反对，可见当时公众对延迟退休政策的抵触情绪较高。也正是网络上“反对延迟退休”的舆论压力，此后近两年时间内政府再没有延迟退休的具体政策设想出台，人社部负责人表示延迟退休年龄政策还在研究当中，不会立刻实施的言论也在一定程度上缓解了公众的焦虑心态。这一阶段可以看做是公众凭借网络舆论这一体制外惯例化表达渠道将自身利益诉求成功反馈给政府，从而影响了政府“一刀切”的政策设想，是政策设想与公众意愿走向合意的第一阶段。

5.2.1.2 政府推进试点和搁置政策阶段（2010-2013）

2010 年，人社部副部长王晓初在新闻媒体发布会上表示：到 2035 年中国将出现每两名纳税人供养一名养老金领取者的现实状况。此番言论再次引起了社会公众对于延迟退休年龄的热烈讨论与广泛关注。事实上，政府该言论等于在向公众阐述不推行延迟退休年龄政策改革的最差预期，从而间接强调了改革的必要性。紧接着政府还在一些发达地区进行试点工作，如上海市试行柔性延迟办理申请基本养老金手续，这一具有探索性的退休政策调整措施，成为实践探索延迟退休年龄政策的破冰之举。2013 年 6 月由于就业压力等多种原因，人社部表示延迟退休年龄政策将从研究入手，进行学术讨论。中央宣讲团成员也表示延迟退休政策需要 10 年甚至 20 年才能到位。

在政策试点推进和政策搁置阶段，政府并没有一味强调政策的实施时间的紧迫性，而是从养老金未来支付压力，代际公平、现行制度的弊端等角度阐述政策的必要性，从侧面反应了延迟退休年龄的构想是出于社会需求。这种以描述不改革的最差预期可能造成的巨大损失从而提出政策议题的言说方式属于调整性言论，由日本学者镇目真人最先提出^[1]。如人社部就曾表示到 2035 年中国将面临两名纳税人供养一名养老金领取者的情况。面对政府的一系列举措，2012 年人民网在互联网上展开了关于是否赞成延迟退休的民意调查，此次调查的结果是有 93.3% 的网友投反对票。可以看到该阶段政策的接受度

[1]镇目真人.养老金制度缩减改革中的政治言说、新政策理念及改革类型[A].第十三届社会保障论坛中文版,2017:104

仍然较低，公众的抵触心理强烈，这主要是政府在政策议题提出过程中仅从国家发展必要性和年轻人未来预期收益角度阐述，言说方式使用单一。但值得肯定的是政府的诉求表达方式更加柔和委婉，也尽可能的顾及公众的情绪。因此，在公众抵触心理高涨的同时，政策提议被暂时搁置转向了学术研究，政府开始向知识精英寻求结盟。

5.2.1.3 公众与知识精英辩论高峰阶段（十八届三中全会之前）

该阶段政府对延迟退休年龄的公开讨论较少，态度也相对审慎。如2013年6月份，人力资源社会保障部向社会透露将邀请一些知名高校的专家学者和研究团队共同商议并参与研究制定延迟退休政策方案，受邀的知识精英团队有中国社科院、北京大学、清华大学等高等院校。至此，政策制定出现了“政府抛砖——专家论证”的决策路径^[1]，学者专家团队开始活跃于公众视野并不断发声。2013年8月清华方案的提出引起了公众广泛关注与热议，该方案建议延迟退休政策应于两年后开始，将实行男女均65岁退休的设想，并建议大龄就业人员从生产企业退出来，经过培训参与社会服务。此方案一提出，网友口诛笔伐，反对甚至辱骂性言语散布网络，部分网友甚至对相关专家学者进行人身攻击。为此，有媒体专门邀请专家和网友进行对话，辩论达到高峰。

十八届三中全会之前的辩论高峰让民意得到充分体现，特别是清华方案的出台，民意以井喷方式涌现。但该方案略显单薄的解释和说明让公众对延迟退休的误解又加深了一步。并且在此阶段出现了政府与部分专家学者进行结盟的现象。“政府首先抛砖，提出政策设想，由专家运用专业知识进行论证”的形式实际上是政府利益表达方式的转变。政府通过知识精英提出延迟退休的政策方案来不断试探公众反应和情绪，虽为一种了解民意民情的方式与方法，但难免有释放“政策气球”之嫌，有损政府公信力。

5.2.2 政策定位阶段（十八届三中全会后——至今）

2013年11月在十八届三中全会上明确提出我国将研究并制定延迟退休年龄的政策构想。该举措可以看做是延迟退休政策制定过程中的一个分界点，也是各方利益表达过程的分界点。人社部随后针对政策的未来走向做了具体解释说明：例如，该政策不会立即展开实施，将提前几年告知公众，让社会公众做好各方面准备；其次，政策将分步骤实施，现行退休年龄最低的公众可能是该政策的率先实施目标。总之，渐进式延迟退休年龄政策将使用缓慢而稳妥的形式来避免对整个社会和公众产生的冲击。十八届三中

[1] 韩克庆.延迟退休年龄之争——民粹主义与精英主义[J].社会学研究,2014,5:121-138

全会明确制定渐进式延迟退休年龄政策的提法让各界对延迟退休的争议从必要性转向可行性。各类具体的政策设计也不断出台，目前存在清华方案、社科院方案和人社部方案等不同方案。截止目前政府的最终方案并未出台。但现阶段政府的政策设想不再是“一刀切”式的简单粗暴而是走向了回应公众需要，出现了较为温和和平缓的政策发展态势，这可以看做是政府与民意博弈的妥协。

从延迟退休政策年龄政策制定的利益表达过程来看，政府、知识精英和公众三个利益相关方体现出以下特点：

“政府抛砖——专家论证”的决策路径。首先由政府提出了延迟退休年龄政策的议题，在引起公众抵触情绪后，政府宣布该政策转向学术研究。政府此举是借用了政策的外部输入机制，以解决政策单纯由内部输入而造成不利于政策确认、加重政策制定成本、降低政策在未来贯彻不畅通等问题。因此，加入专家论证的延迟退休年龄政策一方面延缓了公众抵触情绪，另一方面，也在强调民意的参与，通过观察公众对知识精英所提供的方案的反应来了解民意。

政府决策与公众意愿的不断妥协。由最初的“一刀切”设想到目前提出相对温和的渐进式延迟退休政策，这是政府在妥协和回应民意的体现。政府在利益表达中使用的言论方式经历了以下两个阶段：最初以使用调整性言论为主，如强调养老金支付压力，老龄化人口逐步增多等现实状况，从侧面描述退休政策不改革的最差预期与改革的必要性。接下来使用使用沟通性言论。比如，通过不断对公众意愿的了解最终提出较为温和的延迟退休政策设想，强调了政策未来分步骤和缓慢推行。在政策的制定过程中各方利益诉求通过表达得到均衡和妥协，只不过至今仍未出台明晰政策设想，这仍然需要政府多使用沟通性语言向公众进行政策解释。

知识精英推波助澜作用明显。在整个利益表达过程中，部分知识精英的学术观点成为引领政府决策和公众舆论的导火索。知识精英凭借在该领域较为扎实和深厚的学术背景，他们的发声往往能引起社会热议与关注，引发人们对政策的讨论与思考。但也应该看到，部分知识精英除了代表学术权威，还身兼人大代表和政协委员的职务，个别隶属于党政部门的研究机构因为带有官方色彩更是对公共政策的影响具有“直通车”优势。因此，政府与知识精英难免存在结盟趋势，政府的利益诉求往往引领者一些知识精英的价值理念。

媒体承担沟通渠道任务。在利益表达途径中，体制外惯例化表达的媒体途径成为利益沟通主要渠道。在延迟退休政策制定中，公众往往通过网络媒体渠道进行利益表达。网络媒体作为新兴媒体形式较于传统媒体拥有着沟通及时，使用方便等优势，受到了公众特别是年轻一代的青睐，他们在一些社交平台和新闻报道下方评论等形式参与到社会热点事件的讨论，往往能迅速形成一股强大的舆论力量，彰显其强有力的话语权转而向政府施压。因为我国现行退休政策对社会影响较为深远持久，大多数公众早已形成了按时退休甚至提前退休的思维定势，因此对延迟退休年龄政策的接受度并不高。此时，网络媒体就是给公众提供了表达自我诉求的渠道与方式，以便公众诉求不断向政府施压，从而改变政府在政策制定中的绝对话语权地位。但也不可否认，宽松的网络环境给“大多数人的暴政”提供了更大余地，以致部分人在与知识精英或政府的争论中脱离了政策本身，超出了正常的价值判断和科学逻辑，走向民粹主义。

5.3 延迟退休年龄政策利益表达障碍分析

一项公共政策的顺利出台，是相关利益方合意的结果。延迟退休政策至今难以出台，政府除了要细致的考量约束退休年龄的各项因素再做决策之外，重要阻碍在于政府、知识精英和公众难以顺利达成共识。关注政策政策利益相关者的利益诉求仅仅是政策得以制定的基础，如何去调和各方诉求实现政策制定，更需要关注利益表达渠道和过程，找出其中的障碍并加以改善。

5.3.1 利益表达障碍表现

5.3.1.1 公众抵触情绪一直存在

无论是 2008 年逾九成网友反对延迟退休的民意调查，还是 2015 年西北大学“渐进式延迟退休年龄政策的社会经济效应”课题组的数据显示，具有延迟退休意愿的公众只占比 5.5%。公众对延迟退休的抵触情绪一直存在。也正是因为抵触情绪一直无法消减导致公众自身不能更全面展示利益诉求，而是忙于表达反对情绪，也阻碍了政府、知识精英与公众的正常诉求交流。具体来说公众的抵触体现在以下几个方面：

公众认为延迟退休年龄政策的不利影响体现在个人和社会两个方面。就个人而言，有超过三分之一（37.1%）的人认为延迟退休会减少家庭照顾，难以平衡家庭和工作之间的关系。有将近三分之一（31.1%）的人认为延迟退休会延长工作时间，另有 25.8%

的人认为延迟退休会减少闲暇时间。由此可见，公众对于延迟退休的顾虑在个人方面主要体现在难以平衡家庭与工作，减少闲暇时间的担忧上。在社会层面，不利于年轻人就业，增加个体养老预期的不确定性和造成一定的社会不公平是公众抵触的三大原因。其中，认为延迟退休挤占年轻人就业岗位的公众占比 57.7%，成为三大原因之首。

表 9 延迟退休对个人的不利影响汇总表

	频数	百分比	有效百分比
减少家庭照顾	1170	36.3	37.1
延长工作时间	980	30.4	31.1
减少闲暇时间	813	25.2	25.8
其他	188	5.8	6.0
有效 合计	3151	97.7	100.0
缺失 系统	73	2.3	
合计	3224	100.0	

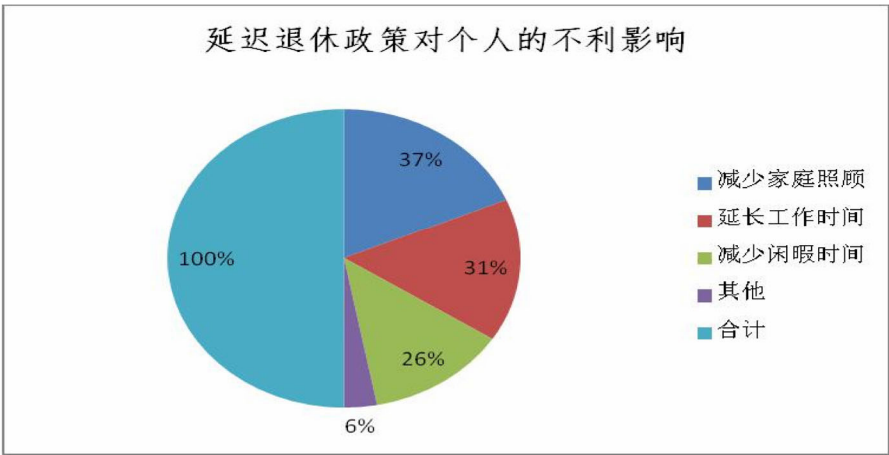


图 5 延迟退休对个人的不利影响汇总饼图

表 10 延迟退休对社会的不利影响汇总表

	频数	百分比	有效百分比
不利于年轻人就业	1826	56.6	57.7
增加了个体养老预期的不确定性	704	21.8	22.2
造成一定程度的社会不公平	564	17.5	17.8
其他	71	2.2	2.2
不利 合计	3165	98.2	100.0
缺失 系统	59	1.8	
合计	3224	100.0	

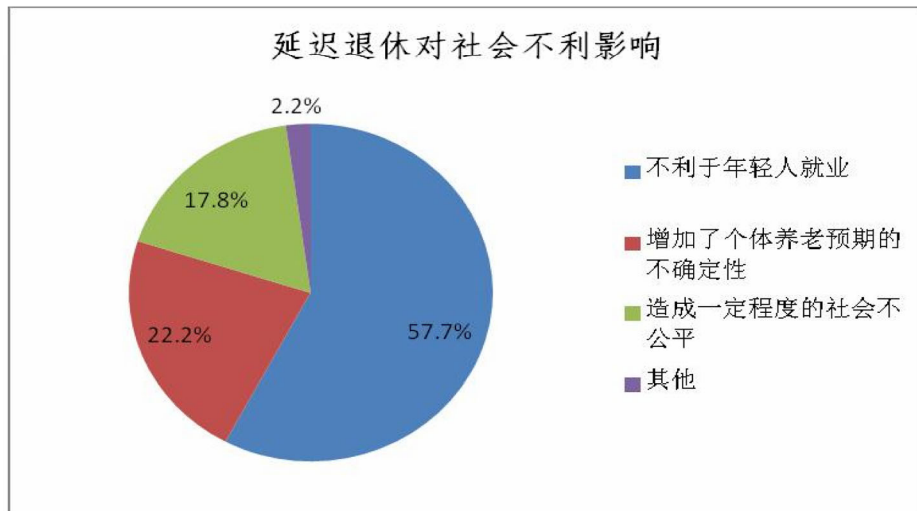


图6 延迟退休对社会的不利影响汇总饼图

5.3.1.2 政府政策利益表达沟通效果差

据日本学者镇目真人的研究表示，政府在推行一项阻力较大的政策时，除了需要阐述改革必要性的调整性言论，也应该向改革方阐述交流性言论。通过调整性言说和交流性言说交替使用，让公众产生实行改革可以规避最差预期的认识。而在延迟退休年龄的政策沟通中，政府主要以阐述改革的必要性入手，着重探讨了在老龄化加剧，人均预期寿命提高，劳动力供给总量下降，养老金支付压力的背景下强调现行政策改革的必要性。较少甚至没有关注到公众的真正需求，直接与公众展开的交流也较少，致使公众普遍持有延迟退休的政策是公众为政府行为买单的看法，难以将政策的积极影响与个人利益相统一。对于延迟退休政策，改革实行者需要用长时间跨度描绘最差预期的情况，如果不改革就会造成巨大的损失，并主张如果实行改革，可以降低损失。此外，从制度的维持角度考虑，这也是和老年人利害一致的。因此，政府的政策沟通应该是有针对性的以某个群体为突破口进行沟通。除此之外，延迟退休对于不同的行业群体的影响并不是同质的，政策说明、沟通对象也应该不同。

5.3.1.3 知识精英的引领作用不明显

知识精英在延迟退休政策中的作用应该主要体现在为退休方案提供理论支持和技术支撑，致力于通过自身的参与引领延迟退休年龄政策方案朝着更民主、理性、科学且高效的趋势迈进。依据目前的现实状况来看，知识精英内部争论不断，难以达成科学政策的共识。少数知识精英在这场争议中的不当言论与错误的价值引导通过媒体放大后引

起公众对延迟退休年龄政策的恐慌和抗拒，也加重了公众与政府、知识精英的敌对情绪，对未来政策出台产生不利影响。上述研究中提到的公众对延迟退休年龄政策的误解较多，涉及弥补养老金支出缺口和不利于青年人就业等方面。此类误解其实是可以知识精英向大众去普及和传播正确观念的，知识精英可凭借专业知识和话语权推动延迟退休政策利益相关方向合意方向发展，然而现实却是一些学者的观点与见解反而加重了公众对政策的抵触，在网络上激起不小的风波，诱发社会公众的不安情绪。知识精英的引领作用难以发挥除了部分知识精英缺乏社会责任感等自身原因外，主要是缺乏表达意见的具有影响力的渠道。因为除了个别知识精英广泛活跃于媒体外，大多数通过学术论文和会议的形式发表看法、观点，而这种途径影响甚微，很难为公众意见提供价值参考。

5.3.2 利益表达障碍产生原因

5.3.2.1 公众因朴素认知所产生的误解和担忧

延迟退休年龄政策之所以遭受公众的反对，有一部分原因在于公众因朴素认知对其产生了误解。从课题组目前的调研结果来看，公众普遍认为延迟退休对社会的首要好处是缓解养老金支付压力。很多人认为，渐进式延迟退休主要是人口老龄化和养老金缺口倒逼的改革，这种想法容易让公众产生“政府行为，百姓买单”的心态，因而抵触延迟退休年龄政策。那么渐进式延迟退休能够缓解养老保险金不足所带来的隐患吗？这需要专家学者经过科学测量才能给出正确答案。在一定程度上看，渐进式延迟退休年龄也许会在某种程度上可以起到养老金增收节支的目标。据中国社科院《中国养老保险基金测算与管理》课题组测算，延迟退休一年可以增收节支养老金总额为200亿元。如果以2015年为例，2015年城镇职工基本养老保险基金总支出2.58万亿元，仅仅依靠延迟退休应对养老金危机的作用是有限的。因此，不宜将渐进式延迟退休政策视为缓解养老金危机的最主要意图。

表 11 延迟退休对社会的好处汇总表

		频数	百分比
好处	有利于缓解未来劳动力供给不足	1444	23.9
	有利于老年人力资源开发	1503	24.9
	有利于促进老年消费市场的开发	1019	16.9
	减缓养老金支付压力	1843	30.6
	其他	222	3.7
	总计	6031	100%

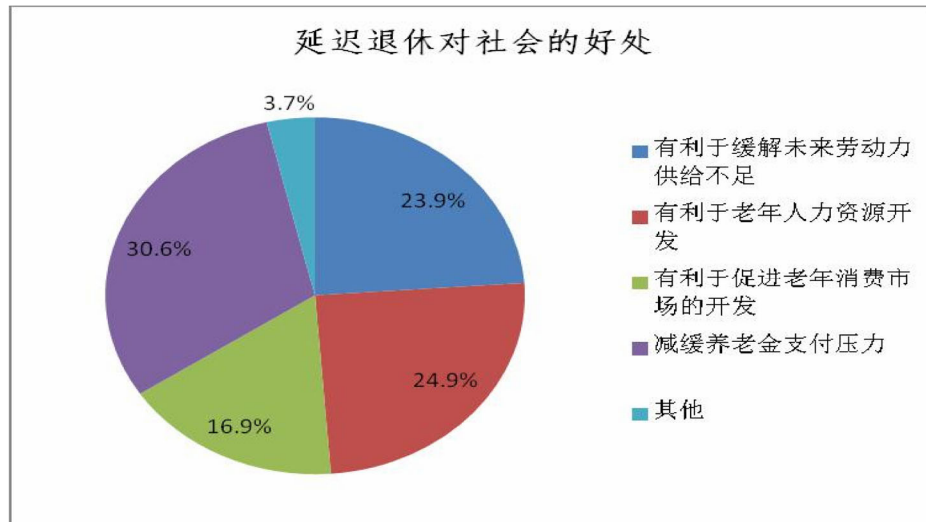


图7 延迟退休对社会的好处汇总饼图

除了延迟退休能缓解养老金支付压力的误解，公众还对延迟退休的政策效应产生担忧。比如公众普遍认为延迟退休挤占年轻人就业岗位，这其实体现了公众对整个就业情况的不了解。当前我国整体上存在劳动力供大于求的局面，但是我们也应看到 2012 年我国劳动力供给总量首次出现了下降的情况。短期来看渐进式延迟退休政策会对年轻人就业造成一定的挤出，但是我们应对这一挤出效应的大小要有理性和科学的认识与判断。首先，老年人的就业岗位与年轻人的就业岗位并不是一一对应和替代的，也就意味着未来渐进式延迟退休政策的实施在不同的岗位和行业会呈现出不同的效应。具体来说在一些高技术含量的工作岗位如律师、医生等行业，老年人的延迟退休不见得就一定会挤占青年人的就业岗位，相反在一些技术含量相对较低、对工作经验要求不高的行业如制造业、建筑业，老年人的延迟退休对年轻人就业的挤占效应会要大一些。其次，即使未实施延迟退休政策，我国现阶段普遍存在老年人退休后继续就业的状况，这一群体的规模也是非常庞大的，这部分老年人虽然名义上退出了工作岗位，但并没有真正为年轻人让出工作岗位。再次，一年仅仅提高几月的渐进式延迟退休方式不见得立刻就能对就业形势产生较为严重的影响。总而言之，渐进式延迟退休政策对就业岗位的挤占是比较有限的。因此，渐进式延迟退休政策对年轻人就业的挤出问题应进行理性的分析，不能过分夸大挤出效应，应考虑到行业、地区等结构性差异^[1]。

5.3.2.2 利益表达三方力量悬殊，影响利益表达效果

[1]有问线上论坛,聚焦渐进式延迟退休文字实录[EB/OL].

<https://m.youwenapp.com/wap/activity/hotspotrecord?id=6&userId=452&from=singlemesssage&isappinstalled=0>,2017-03-01/2017-12-01

政府因为拥有相较于知识精英和公众更多的话语权和资源，在政策制定中有先天优势，但这并不意味着政府的利益诉求就该凌驾于公众之上。首先，政策制定的本意是实现公共利益，公共利益不是以某一方的利益为主。其次为了政策在实施后更得到广泛拥护，得以顺利推行。因此，政策制定需要保证政策的科学性和公平性，而科学性和公平性的实现就是需要各方的利益诉求能顺利表达。但现实是政府作为政策社群拥有在政策网络中的核心位置，政府自身的利益诉求通过表达将对政策制定的影响力巨大。延迟退休年龄政策不同于一般性政策，是涉及所有社会成员的民生政策，如果公众一方的利益诉求不能得到有效表达，无法参与到政策制定网络中，将后患无穷。如果说公众一方代表的政策的民主性，那关注知识精英利益表达则代表了政策的科学性。因此，作为政府一方也应该重视知识精英的利益表达效果，保证政策的科学性。

5.3.2.3 现有的利益表达渠道利用率低

就目前来看，公众对延迟退休政策的意愿主要以学者的科研调查和新闻媒体的调查为主，虽然网络在表达公众诉求中发挥了重要的作用，甚至一度改变了政府“一刀切”的政策诉求。但不得不承认网络平台所涉及的公众范围有限，所涉及的网络调查针对性和细致性缺乏，对公众的诉求理解和表达效果欠佳。最重要的是作为政府机构的外部系统，借助网络平台或者新闻媒体的利益表达具有滞后性，在一定程度上影响了利益表达效果。而靠学者的科研调查访谈受众太窄，影响较小。前文中提到的体制内惯例化表达，如向专业利益表达个人和团体进行间接利益表达的方式并不是被公众广泛采纳，主要还是因为公众对此类专业利益表达团体的角色认知定位和该渠道回应性较差有关。在现实情况下，利益表达渠道本来就较为稀缺，现有的渠道利用率较低，这很容易给公众造成利益表达无用的错觉，该现象除了会减少公众参政议政热情外，更重要的不利于政策顺利且正确的制定，即使将来政策出台也会难以推行。

5.4 小结

本章首先分析了延迟退休政策相关者利益表达所使用到的途径，紧接着从延迟退休政策的制定过程进行梳理，还原了各方的利益表达过程。整个利益表达出现了“政府抛砖——专家论证”的决策路径，政府决策与民意在利益表达过程中不断妥协。同时，部分知识精英追随政府的利益诉求，政府也通过知识精英向社会发声，不断释放“政策气

球”来探测民意。在利益表达途径中，体制外惯例化表达的媒体途径成为利益沟通主要渠道。但至今为止政策仍然难以出台，且出台时间一推再推，主要是政府、知识精英和公众难以顺利达成共识。这要求我们从利益表达中去反思，因此，从政府、知识精英和公众三方利益表达分析延迟退休政策难以出台的表现与原因，分析发现公众因朴素认知所产生的抵触情绪，政府因缺乏政府沟通手段致使沟通效果差推迟延迟退休年龄政策出台时间，而知识精英因缺乏表达意见渠道而在整个政策沟通中引领作用缺位。由此可见，政策沟通手段和渠道在推动政策利益相关方达成合意显得尤为重要。

第六章 完善公共政策制定中利益相关者诉求与表达的建议

一项公共政策最终出台需要政策利益相关方利益形成合意，达成一致。不能各方自说自话，一意孤行。一项好的公共政策必然符合科学决策、民主决策和依法决策的过程与原则。科学决策需要倾听知识精英的诉求，民主决策需要了解公众的意愿，依法决策需要政府严控自身行为。在现实中，三方的利益诉求有共识也存在差异，利益表达渠道和过程也可能存在障碍与困境。因此，作为政策制定的主体政府机构应该从利益诉求和利益表达两方面进行改善，着力于协调和平衡利益相关方之间或者内部成员利益诉求差异，促使各方能顺畅表达诉求。避免政策制定陷入僵局，早日促进政策达成共识，实现政策顺利出台的目标。

6.1 回应利益诉求

6.1.1 控制政府利益诉求对政策制定的影响

现代公共政策的制定过程实际上是各个政策利益相关者将自己的利益诉求向政策网络输入的过程，由政策制定主体根据自身利益需要，对来自政策其他相关者的利益诉求不断进行调整，以达成政策合意。作为政策的主要制定者，由于政府利益诉求的客观存在，将会对公共政策的制定势必有多或少的的影响。托马斯·戴伊认为政治精英们因为担心公众的行为不符合自身的利益诉求，他们通常会选择“不决定”的行为来变相压制某件事情，以期达到自身诉求。现实中，面对纷繁复杂的各类利益争夺，政府需要时刻保持“中立”才能处理各项公共事物，制定出符合公共利益的政策。但政府利益诉求的客观存在让其保持“中立”成为一种理想状态。相反，可能存在政府凭借自身作为政策“直通车”的优势，为了实现自身利益而侵占公共利益空间，凌驾于公共利益之上的现象。因此，控制政府利益诉求在公共政策制定之中的影响就显得尤为重要。比如在延迟退休政策制定中，如果政府一意孤行实行“一刀切”的政策构想就是凌驾于公共利益之上，忽视公众诉求。因此，政府需要“有限行政”，放权社会，改变过去“管制型政府”的做事方式和思维习惯，向“服务型政府”迈进，构建“小政府，大社会”的良性结构，从制度土壤上铲除政府自利性肆意生长的局面。首先，政府应该树立民主的公共政策取向，即公共政策的目标导向应该以实现公共利益最大化和社会公正为前提。牢牢

把握政策的问题取向和目标取向的公共性。在政策制定中，政府应该时刻以实现公共利益为出发点和落脚点，站在全社会的高度，保证全体公民的整体利益出发，确保自身以较为“中立”的态度制定公共政策，实现全社会利益。其次，需要保证政策制定程序的合法化，防止政府在政策制定中的随意性和专断性。程序合法化是对政策制定过程的最基本约束，是在形式上抑制了对政策决策的不稳定性。程序合法化包括需要规范政策的整个决策过程和具体环节，使公共政策建立在合法、科学的程序之上，保证政策公正性。

6.1.2 政府需积极回应和适当引导公众诉求

回应公众的诉求既是政府自身的职责所在，对政策的顺利制定也尤为重要的。政府反馈公众的诉求，保证了政府与公众的良性互动，也让公众能感受到自身被卷入政策制定的网络中，在一定程度上提高了政策的可接受度。相反，如果政府对公众的诉求视而不见，一意孤行，或是最后政策网络产出的政策结果没有回应公众诉求。那么对政策未来的顺利执行会产生较大影响，也冲击了公众参政议政热情，会引起公众对政府和政策的抵触情绪。以我国延迟退休年龄政策为例，既然延迟退休年龄政策已经是大势所趋，为推动政策相关方形成合意，早日让政策出台，政府应该了解民意，不断回应公众诉求。政府在政策制定过程中本身是属于强势一方，若一意孤行，只会加重公众抵触和反感情绪。有关延迟退休政策公众的利益诉求，根据调查我们发现公众认为关于延迟退休的支持条件包括社会的支持条件和个人的退休准备两个方面。从表中可以看出，社会支持方面选择最多的是健全医保制度、完善养老设施和提高养老金水平，分别占 29.9%、25.3% 和 24.9%；个人准备方面选择最多的是健康的身体储备、必要的经济积累和乐观的心理状态，分别占 34.1%、30.8% 和 28.0%。因此应对延迟退休，公众普遍认为保障身体的健康和必要的经济条件最需要的支持和准备。这与老年人群的身体特征相关，同时也正是延迟退休推行中首先需要考虑的因素，即解决老有所养、老有所医的问题。对于公众的关于医保和经济条件的诉求，政府在进行政策沟通的时候应该积极回应，出台配套措施解决公众后顾之忧，保证政策顺利推行。

另一方面，在议题讨论过程中，2014年10月相关部门宣布废除养老金双轨制，实行统一的管理模式，这在一定程度上改变了人们对原有政策不公平的认知，从而在一定程度上缓解了公众对延迟退休年龄政策的抵触与不满。这一举措也是对公众诉求的回应，是在帮助人们接受延迟退休年龄政策。

表12 延迟退休年龄政策的支持条件汇总表

		频数	百分比
延迟条件支持	健全医保制度	2509	29.9%
	完善养老设施	2119	25.3%
	提高养老金水平	2088	24.9%
	发展养老产业	957	11.4%
	完善人口政策	646	7.7%
	其他	64	0.8%
总计		8383	100.0%

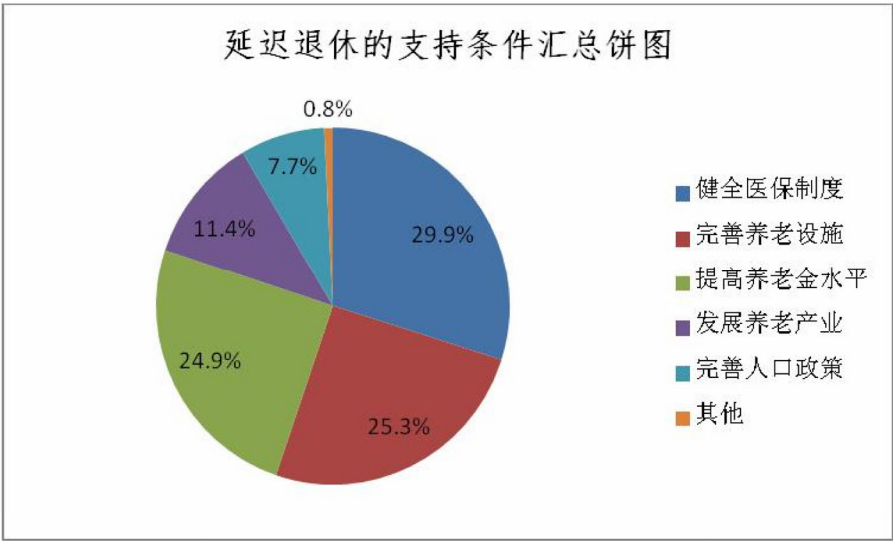


图8 延迟退休的支持条件汇总饼图

表 13 延迟退休个人准备汇总表

		频数	百分比
退休准备	必要的经济积累	2660	30.8%
	健康的身体储备	2942	34.1%
	乐观的心理状态	2413	28.0%
	良好的人际关系	589	6.8%
	其他	28	.3%
总计		8632	100.0%

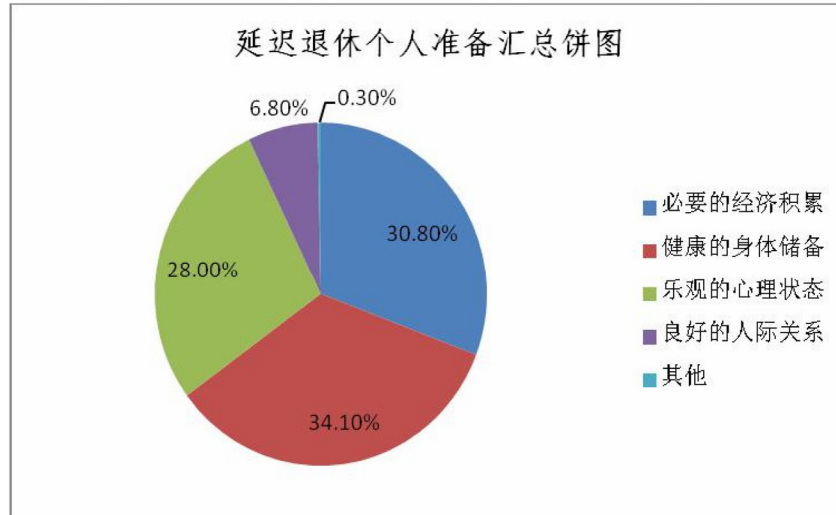


图 9 延迟退休个人准备汇总饼图

政府除了回应公众合理诉求外，还需适当引导公众。延迟退休年龄政策本身就是一个需要专业知识背景才能真正理解的公共政策，普通公众因为专业受限很难真正明白政策构想与意图，更难以站在整个社会的良性发展角度看待此项政策。作为公众个人而言，面对高速发展的社会，每天都有海量信息出现在他们眼前，因为个体的有限理性和快节奏生活压力，大多数公众很可能难以清晰了解自身的真正诉求。此时，那些掌握主动权或话语权的人就会毫无顾忌的将个人偏好传递给他人，而面对社会新变化无所适从的个人就会直接接受此类偏好，不经思考的将别人的偏好需求当做自身需要，最终使最终掌握话语权或主动权之人的偏好变成整个社会的偏好，产生偏好伪装的现象。经过伪装的偏好并不是真正的公共意愿与公共利益，它会带偏整个政策的走向。因此，政府需要适当引导公众，加强与社会公众之间的沟通交流，打破话语壁垒，帮助公众通过民主协商和审慎思辨清晰感知自我的利益诉求。

6.2 关注利益表达

6.2.1 提升政策利益相关者表达能力

公共政策的制定过程是利益相关方利益博弈的过程，我们现行的法律已经为利益博弈方提供了规则。但是，如果进入博弈的各方不具备对称的博弈能力，那么公平的法律制度不一定产生公平的结果。因此，提升利益相关方表达能力，特别是通过合法、有效

的形式展示相对弱势一方的利益诉求具有重要意义。

6.2.1.1 知识精英需把握政策的科学性

一项成功的公共政策必须同时具备科学性和民主性两大核心要素，如果说保证公众参与是促进公共政策民主性的前提，那么，知识精英就该把握着政策的科学性，引领政策设计更加科学、合理。通常情况下知识精英的推动作用可以体现在公共政策的任一环节，特别是在政策被提上议程和形成层面。他们站在专业的角度，依靠多年来的专业素养，关注甚至能提前发现社会中存在和可能存在的问题，并通过一些高深且前沿的理论知识来分析政策，预测政策制定后产生的影响，最终以论著、报告和建议等方式向社会公开，告知社会。但就延迟退休政策的制定过程来看，知识精英的在把握政策科学性方面的作用并不是很明显。首先，公众因自身的朴素认知对延迟退休政策存在众多误解时，知识精英并没有运用自身专业优势和特长消除公众误解。对此，就知识精英这一群体应该尝试将研究成果通过公众能接触到的途径传播出去，促进政策合意尽快形成。其次，在政策利益相关者互动的过程中出现了知识精英与政治精英结盟现象，部分知识精英为政治精英摇旗呐喊，损害公共利益。少数知识精英低社会责任感、低使命感的不作为表现是对公共利益的损害，也背离公共政策制定的初衷。为此，知识精英应该以社会责任为首要原则，利用专业素养为政策达成一致出谋划策。

6.2.1.2 公众需提高参政素养

公众需要不断强化自己利益诉求表达能力，在公共政策制定过程发挥自己的话语权，让自身诉求通过合法途径顺畅表达出来。在延迟退休政策的制定过程中，我们看到公众的反对态度和情绪确实引起了政府的关注，由此政府对政策的制定过程和措辞表达也更谨慎，这是公众利益博弈的作用体现。但我们也该看到目前阶段，公众的参政素养还有待提高，他们对延迟退休的误解和诉求表达方式仍然比较单一。除此之外，公众还要警惕网络民粹主义泛滥，不能因为持反对意见就将主张延迟退休政策的专家学者称之为“叫兽”，“禽兽”，用极端人格侮辱言语或行为在网络空间来表达自己的不满情绪。在反对延迟退休的公众浪潮声中，网络民粹主义的泛滥极易被个别人制造成对仇官、仇富的宣泄，最终造成社会群体事件。

6.2.1.3 政府需瞄准政策实施对象

一项政策的实施给不同的政策群体带来的影响和变化不尽相同，大小不一，那些受

到新政策冲击较大的群体可以被政府当做首要政策沟通对象。在延迟退休政策制定中，政府可将预计现有的人口老龄化趋势和未来预计的养老金抚养比例多向青年人宣传，年轻人可以作为政府首选的说服对象来减少公众抵触和政策阻力。首先，年轻人的职业生涯还很长，受当前退休政策的惯性影响较小，容易改变；再者，年轻人刚入职，对工作的职业发展充满热情和憧憬，容易接受延迟退休政策。最后，根据调查数据显示，在具有延迟退休意愿的不同年龄群体中，16-30 岁人群组占比最大，占比 38.6%。因此，政府为实现利益表达效果可首先从瞄准政策实施对象入手。

表 14 基于不同年龄段的退休意愿统计

			年龄					合计
			16-30 岁	31-45 岁	46-60 岁	61-65 岁	66 岁以 上	
退休 意愿	提前退休（低于法定年龄）	计数	334	426	236	3	2	1001
		退休意愿中的%	33.4%	42.6%	23.6%	0.3%	0.2%	100.0%
	按时退休（按照法定年龄）	计数	537	671	549	15	6	1778
		退休意愿中的%	30.2%	37.7%	30.9%	0.8%	0.3%	100.0%
	延迟退休（高于法定年龄）	计数	68	49	54	4	1	176
		退休意愿中的%	38.6%	27.8%	30.7%	2.3%	0.6%	100.0%
	无所谓	计数	121	71	41	4	0	237
		退休意愿中的%	51.1%	30.0%	17.3%	1.7%	0.0%	100.0%
	合计	计数	1060	1217	880	26	9	3192
		退休意愿中的%	33.2%	38.1%	27.6%	0.8%	0.3%	100.0%

6.2.1.4 政府需加强对公共政策的解释力

此外，一项政策如果出台时间一推再推，将有损政府公信力。比如延迟退休政策从人社部门 2008 年开始提出政策设想，该政策的实施时间就在一推再推，几经更改。截止目前为止，延迟退休的政策并未像之前官方回应的那样在 2017 年正式推出。政策出台时间不断调整可能是政府出于政策合理性和公众接受度的考量，但长期以往有损政府公信力，不利于政府形象建设。加之网络上不断流传出所谓延迟退休政策的时间表的谣言，更加剧了公众的恐慌和抵触。因此，应加强对公共政策和公共事务的解释力。一个新的政策、一项新的制度确立的理由、合法性、矛盾和困难等等都要和社会公众交代清

楚，只有公众明白政府的立场，才能更好的理解政府的行为。与此同时，这也要求每一个公共权力代言人要慎待自己的公共话语权，以免因其解释不力或言语不当而损害政府形象，陷入一场舆论风波，损害民众对政府的信任。

6.2.2 拓宽政策利益相关者表达途径

6.2.2.1 发挥主流传媒的沟通桥梁作用

在网络化时代，人人都是自媒体，公众的参与感和知情权都需要体现，这是现代社会公共政策制定中必须考虑的时代背景。同时现代信息纷繁复杂，对公众辨识能力产生了巨大考验。特别是在公共政策的制定时期，良好的政策沟通需要媒体的参与，而主流媒体更是要在政府与公众之间架起有效的沟通桥梁。在延迟退休年龄政策的制定中，媒体发挥的作用不应该只是局限于呈现公众对延迟退休的态度方面，更是要做到以下几点：首先是要加强政策信息披露，减少谣言滋生空间。主流媒体要多关注政策制定进程，不断向社会展示政策方案制定细节，对一些类似于“延迟退休年龄政策时间表”的谣言及时破除，引导公众理智对待谣言。其次，媒体应该着重报道公众需求，不仅关注公众对延迟退休的情绪，更要关注公众的细微需求。例如，新闻媒体行业应该在客观公正的调查的基础之上，以新闻报道等形式关注因职业、身体健康、家庭环境不同的劳动者对退休政策的态度与诉求的差别，关注弱势群体的利益需求。让公众的意见在社会上流动起来，才能早日促成政策合意的达成。最后，媒体需要加强与知识精英沟通，并不是所有的知识精英都掌握着话语权，他们的学术见解经常局限于学术交流，很难在社会上产生影响，引起公众的思考与反馈。因此，媒体可对知识精英的观点进行宣传，让不同的见解进行碰撞，最终促进政策合理性和科学性。

6.2.2.2 畅通信访、听证会等体制内惯例化表达渠道

体制内的利益表达渠道作为政府了解民生诉求，是政府与公众直接对话的重要途径。上述研究中提到的人大代表，政协委员等专业化的利益表达个体；工会、妇联等专业化的利益表达团体都在发挥着倾听民生诉求的重要作用。然而，长期以来体制内惯例化表达渠道被没有被公众广泛采纳与使用，甚至被忽视。出现这种现象的原因是除了公众对此类渠道角色定位存在偏差外，更是因为该渠道存在形式单一，回应性差，效率低下等弊端，阻碍了公众的参政议政热情，也在公众心中形成了体制内投诉无门的刻板印象与心理预期。因此，完善例如听证会、信访的体制内惯例化表达渠道作用显著。地方

政府可举办多场听证会，一方面意在向公众传达政府的政策设想，帮助公众更加了解政策目标，减少对政策与政府的误解；另一方面政府听取来自不同行业、不同工种的劳动者对延迟退休这项民生政策的看法，采取积极主动的态度畅通公众的利益表达渠道，有利于双方在短时间内达成政策共识。通过体制内惯例表达渠道，公众意愿可快速进入行政系统内部，引起政府重视与了解，提升政策沟通效率。为此，政府可引导公众，加大对体制内惯例化表达渠道的宣传力度，改变公众先前对此类渠道的刻板印象，鼓励倡导公众通过体制内渠道进行反馈，体现其合法利益诉求。

6.2.2.3 完善各级地方政府利益表达渠道

政策制定不仅仅是中央政府的行为决策，还需要地方政府积极配合，为中央的决策出谋划策，保证政策能顺利落地，也能通畅顺利执行。地方政府在政策制定中的定位不能仅仅是等待中央发号施令，而是要紧密配合中央政府，通过了解基层公众诉求反馈给中央决策层面。延迟退休年龄政策是从国家层面进行的一次顶层设计式的改革，但这并不意味着与各级地方政府毫无关系，政策的宣传、推广和执行需要各级地方政府的积极配合。因此，听取地方各级政府的利益诉求尤为重要，倾听地方政府的利益诉求在一定程度上也是在政府内部达成政策共识，减少诉求差异。地方各级政府在接近普通百姓，了解民生需求。特别是根据地方实际情况能挖掘公众多样化政策意愿方面具有先天优势，若是能充分发挥基层政府在传达公众诉求中作用，促使公众顺利进行利益表达，将对政策顺利推行具有重要意义。除此之外，地方政府可以作为政策改革的试点，通过小范围政策破冰，试行某一重大政策来测试公众反应，倾听公众的诉求呼声，从而不断积累政策经验，在一定程度上减少未来政策推行的阻力。

结语

对公共利益的追求与维护永远是公共政策的核心价值，一项公共政策的制定是政策利益相关者进行利益博弈，以达到利益均衡，形成政策合意的过程。政策的出台，离不开政策需求者、政策倡议者、政策设计者、政策制定者、政策执行者、政策评估者的参与。在现实中，这些角色可以投射到政府、知识精英和公众三方，明确政策利益相关者并把握其利益诉求是政策制定的基础。在利益相关者的诉求分析中，各方主体内部、主体之间都存在利益诉求的共识与差异。诉求产生的基础来源于各方对自身利益的的主观认知和保有现存利益的需要。因为掌握资源与话语权的不同，致使各方在利益诉求的判断与选择上出现差异，也正是这些诉求差异促使了利益表达，将政策相关者紧密联系于公共政策制定的网络中。紧接着，各方凭借各种表达渠道进行诉求交流、碰撞，妥协。现实中公共政策利益各方并不是势均力敌的主体，各方的诉求表达产生的影响力也不尽相同，比如政府会存在侵占公共利益空间的可能，对少数人利益诉求的忽视可能会影响公共利益的真实与完整。因此，利益表达会出现困境阻碍政策合意形成与政策制定进程。而政府作为政策制定的主体，除了控制自身利益诉求不能侵占公共利益外，更要学会倾听、回应和引导其他相关者。例如，知识精英凭借专业素养可保证政策的科学性与合理性，政府一方应该给予其足够的空间，在保证其学术研究独立性的大环境下进行政策研究。而公众诉求具有多样化需要广泛调查和及时回应，部分公众也会因为专业背景的缺失对政策存在误解和担忧，这需要政府与知识精英的引导与交流。总之，为达成政策合意，政府需要从回应利益诉求，关注利益表达方面解决，以保证政策利益与公共利益相契合。

本研究选取了近些年来争议较大，历时较长的延迟退休年龄政策的制定过程为例，该政策因为涉及政策对象范围广，背后的利益关系错综复杂，因此具有代表性。研究首先从经济因素、劳动力因素和政策因素剖析了该政策环境背景，强调了政策制定中关注政策背景的重要性。延迟退休年龄政策是在人口老龄化、养老金收支差距缩小，劳动者受教育年限提高且人均寿命提升的背景下提出的。再者分析了政府、知识精英和公众利益诉求的共识与差异，就目前而言三方基本达成出台延迟退休年龄政策的共识，只是在如何渐进延迟退休上有分歧和差异。其次，还原政策利益表达过程，重在分析公众的利

益表达如何影响着政府的政策走向与进程，以及部分知识精英出现了与政府结盟的现象，三方在政策制定过程中诉求的妥协与对立。知识精英在促成政策合意过程中的作用不够凸显，政府在为促成政策合意早日达成需要尽快回应公众诉求。对此，需要政府做到：控制自身利益诉求伸展空间，回应引导政策其他方的诉求。提升政策利益相关方利益表达能力，拓宽利益相关者表达渠道。

如果说利益诉求是公共政策制定中利益相关者形成政策合意的重要指标和因素，那么利益表达是利益博弈的过程体现。公共政策的制定就是以政府相关部门为主导，参照知识精英研究成果，不断回应公众诉求的过程。公众根据政府的政策设想提出利益诉求，知识精英为政策设想出谋划策。政府在一方面回应公众的利益诉求，保证政策民主的同时；另一方面也要关注知识精英的价值偏好，保证政策的科学性。除了关注利益相关者诉求，拓宽利益表达渠道，政府还应该出台新政策的配套措施，通过从多角度、各方面解决公众对政策执行的后顾之忧，才能让其主动接受一项新政策。

参考文献

- [1] 戴维·伊斯顿(美).政治体系:政治学状况研究[M].马青槐译.北京:商务印书馆,1993
- [2] 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
- [3] 邓大松,王增文.我国人口死亡率与最优退休年龄的动态变化关系[J].统计与决策,2008,2:78-80
- [4] 姚远,原新,史佳颖,等.退休年龄调整:为何如此纠结[J].人口研究,2012,6:27-45
- [5] 张川川,赵耀辉.老年人就业和年轻人就业的关系:来自中国的经验证据[J].世界经济,2014,5:74-90
- [6] 郑秉文.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[J].中国人口科学,2011,5:2-15
- [7] 杨燕绥,张芳芳,张杰.论职工弹性退休的平滑效应[J].中国劳动,2010,12:19-22
- [8] 潘锦棠.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[J].中国社会科学,2002,02:118-131
- [9] 张车伟,仲大军.中国是否应该推出弹性退休制度[J].中国经济周刊,2004,38:20-23
- [10] 林宝.人口老龄化对养老保障制度带来的挑战及改革方向[J].中国党政干部论坛,2012,11:26-29
- [11] 汪泽英.提高法定退休年龄政策研究[M].北京:中国经济出版社,2013
- [12] 席恒,翟绍果.我国渐进式延迟退休年龄的政策机制与方案研究[J].中国行政管理,2015,5:107-112
- [13] 詹姆斯·E·安德森.公共决策[M].唐亮译.北京:华夏出版社,1990
- [14] 郭涛,杨莹.封闭性与开放性公共政策制定——两种公共政策制定模式的比较[J].社会科学论坛,2005,2:20-22
- [15] 刘义成.公共政策制定模式及我国的模式选择[J].当代经济管理,2010,2:56-58
- [16] 秦国民.论社会阶层分化对我国公共政策制定模式的影响[J].华北水利学院学报,2011,6:50-51
- [17] 戴宗.将协商决策模式运用于公共政策制定过程的适用性[J].科学决策,2011,12:84-88
- [18] David Marsh,R A W Rhodes.Policy Networks in British Government[M].Oxford:

Clarendon Press, 1992

- [19] 席恒.公共政策制定中的利益均衡——基于合作收益的分析[J].上海行政学院学报,2009,6:39-42
- [20] 弗里曼.战略管理利益相关者方法[M]. 王彦华,梁豪译.上海: 上海译文出版社,2006
- [21] 付俊文,赵红.利益相关者理论综述[J].首都经济贸易大学学报,2006,.2:16-17
- [22] 蔡炯等.利益相关者理论在我国应用研究综述[J].财会通讯,2009,4:51-54
- [23] 李瑛等.政策评估的利益相关者模式及其应用研究[J].科研管理,2006,2:52-56
- [24] 王立等.公共政策过程中的利益考量——基于利益相关者理论的分析[J].管理学刊,2012,4:80-83
- [25] 徐玉镇,王颖.民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究——基于协商民主的视角[J].政治学研究,2015,1:21-30
- [26] 冯静,杨志云.利益视角下的公共政策过程分析[J].中国行政管理,2009,1:26-30
- [27] 方江山.非制度政治参与——以转型期中国农民为对象[M]. 北京:人民出版社,2000
- [28] 孙德厚.村民制度外政治参与行为是我国农村政治、经济体制改革的重要课题[J].中国行政管理,2002,6: 35—37
- [29] 徐道稳.社会政策过程中的利益表达[J].学术论坛,2006,7:60—64
- [30] 应星.草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案比较研究[J].社会学研究,2007,2:1—23
- [31] 王金红,黄振辉.制度供给与行为选择的背离——珠江三角洲地区农民工利益表达行为的实证分析[J].开放时代,2008,3:59—76
- [32] 于建嵘.当前农民维权活动的一个解释框架[J].社会学研究,2004,2:49-55
- [33] 冯仕政.单位分割与集体抗争[J].社会学研究,2006,3:98-134
- [34] 吴毅.“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境[J].社会学研究,2007,.5:21—45
- [35] 赵鼎新.集体行动与社会运动[M]. 社会学与中国社会. 北京: 社会科学文献出版社,2008
- [36] 徐玉镇,王颖.民生政策形成中利益相关者有序参与问题研究——基于协商民主的视角[J].政治学研究,2015,1:21-30
- [37] 方江山.非制度政治参与——以转型期中国农民为对象[M]. 北京:人民出版社,2000

- [38] 孙德厚.村民制度外政治参与行为是我国农村政治、经济体制改革的重要课题[J].中国行政管理,2002,6: 35—37
- [39] 徐道稳.社会政策过程中的利益表达[J].学术论坛,2006,7:60—64
- [40] 应星.草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案比较研究[J].社会学研究,2007,2:1—23
- [41] 王金红,黄振辉.制度供给与行为选择的背离——珠江三角洲地区农民工利益表达行为的实证分析[J].开放时代,2008,3:59—76
- [42] 于建嵘.当前农民维权活动的一个解释框架[J].社会学研究,2004,2:49-55
- [43] 冯仕政.单位分割与集体抗争[J].社会学研究,2006,3:98-134
- [44] 吴毅.“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境[J].社会学研究,2007,5:21—45
- [45] 蔡禾.利益诉求与社会秩序:从计划到市场[N].华夏时报,2008-01-06
- [46] 王金红,黄振辉.制度供给与行为选择的背离[J].开放时代,2008,5:60-76
- [47] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德,小G·宾厄姆·鲍威.比较政治学:体系、过程和政策[M].上海译文出版社,1987
- [48] Marin&Mayntz.Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations [J].American Political Science Review,1993,2:295-530
- [49] Marsh, David & Rhodes, Policy Networks in British Government [M].Oxford: Clarendon Press,1992
- [50] 弗里曼.战略管理利益相关者方法[M].王彦华,梁豪译.上海:上海译文出版社,2006
- [51] 中华人民共和国国家统计局网站 [EB/OL].<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>,2016-03-01/2017-04-01
- [52] Kent E.Calder and Mariko de Freytas.Global Political Cities as Actors in Twenty---First Century International Affairs[J].The SAIS Review of International Affairs, 2009,129:80-97
- [53] 翟少果,苏丹.机关事业单位人员退休意愿及其影响因素研究——基于我国10省市调查数据的实证分析[J].西北大学学报,2017,2:22-29
- [54] 李东方,江建.企业职工预期退休年龄及其影响因素研究——基于我国10省市调查数据的实证分析[J].西北大学学报,2017,2:30-40

- [55] 谢秋山,许源源.“央强地弱”政治信任结构与抗争性利益表达方式[J].公共管理学报,2012,10:12-20
- [56] 镇目真人.养老金制度缩减改革中的政治言说、新政策理念及改革类型[A].第十三届社会保障论坛中文版,2017:104
- [57] 韩克庆.延迟退休年龄之争——民粹主义与精英主义[J].社会学研究,2014,5:121-138
- [58] 刘伟忠.论公共政策之公共利益实现的困境[J].中国行政管理,2007,.8:26-29
- [59] LI L J.Political Trust in Rural China[J].Modern China,2004,2:228—258
- [60] San Francisco,Chandler.Public Policy Reexamine[M]. NewYork: Elsevier,1968
- [61] Woodrow Wilson.The study of Administration[J].Political Science Quarterly,1887,2:2
- [62] Weiss.C.H.Using social research in public policy making[J].Lexington Mass,D.C.Health.1977,3:67-83
- [63] Zaller J, Feldman S.A simple theory of the survey response:answering questions versus revealing preferences[J].A Journal of Political Science,1992,3:579 -616
- [64] 曾益,任超然,汤学良.延长退休年龄能降低个人账户养老金的财政补助吗[J].数量经济技术经济研究,2013,12: 81-96
- [65] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003
- [66] 程样国、陈洋庚.理性与激情的平衡——论公共政策制定中的公民适度参与[J].行政论坛,2009,1:29-32
- [67] 楚永生.利益相关者理论最新发展理论综述[J].聊城大学学报,2004,2:33-36
- [68] 段钢.公共行政与治理过程:转变美国的政治对话[J].中国行政管理,2002,2:26-29
- [69] 弗里曼.战略管理——利益相关者方法[M].王彦华,梁豪译.上海:上海译文出版社,2006
- [70] 管斌彬.我国延迟退休改革中社会利益的分化与整合研究[D].苏州:苏州大学,2016
- [71] 贾生华,陈宏辉.利益相关者的界定方法评述[J].外国经济与管理,2002,5:13-18
- [72] 卡罗尔·帕特曼.参与和民主理论[M].陈尧译,上海:上海人民出版社,2006
- [73] 王身余.从“影响”、“参与”到共同治理——利益相关者理论发展的历史跨越及启示[J].湘潭大学学报,2008,6:28-33
- [74] 谢明.政策透视——政策分析的理论与实践[M].北京:中国人民大学出版社,2004
- [75] 张劲松,林莉.论公共政策制定过程中政府与公民的互动[J].中共福建省委党校学报,2006,2:24-27

- [76] 张宇.公共政策制定的民意向度[J].江海学刊,2008,6:88-91
- [77] 赵尔奎,占邵文.构建以人为本的公共政策制定模式[J].理论观察,2006,3:23-24

攻读硕士学位期间取得的科研成果

- [1] 翟绍果,苏丹.机关事业单位人员退休意愿及其影响因素研究——基于我国 10 省市调查数据的实证分析[J]. 西北大学学报, 2017, 47(2): 22-29. (核心)

致谢

迟迟没有动笔完成论文的“致谢”部分，对我而言，研究生三年的生活与学习是至今对我影响最大的一段时光。千言万语总是在提笔的一瞬间不知从何说起。

随着毕业论文这个环节的完结，我的研究生生涯也暂时画上了一个句号。不敢说圆满，但至少可以说不算虚掷了光阴。这三年让我依依不舍的是对我不吝赐教的老师同学，是与我朝夕相处的舍友，是见证我一路奋斗而来的图书馆。毕业之际，看见校园里的一花一草也觉得多了几分伤感。

感谢父母对我一如既往的支持与鼓励。可以说，正是他们替我背负了生活的重担才得以让我轻松前行，安心完成学业，比大多数同龄人多享受了几年学校的单纯岁月与时光。他们对我的付出我铭记在心，感恩一生。

感谢恩师席恒教授对我这三年的指导与帮助。席老师总是能对我的研究指明方向，一针见血的指出论文中的不足，让我在毕业论文撰写中少走弯路，顺利完成学业。感谢翟老师对我小论文的耐心指导与帮助。也感谢“渐进式延迟退休年龄政策的社会经济效应研究”课题组的其他老师和每一位小伙伴，在课题组的这段时光锻炼了我的学术素养，提升了科研能力。

感谢舍友张茜茜、马丽和党杨同学。三年时间我们一起欢笑流泪，见证了彼此的很多重要时刻，正是你们的陪伴让我在前行的路上多了份动力与勇气，也让我对这里多了一份不舍与眷恋。相信我们的未来会更加精彩。

最后，感谢一路以来那个默默奋斗的自己。站在毕业之际的路口回首过往，看见二十多岁的自己就站在那里，有迷茫，有焦虑，有不甘心，更多的是越挫越勇的韧劲与坚持不放弃的勇气。不管未来如何，我还是会一路走下去，成为自己。

再见了，西北大学！再见了，公共管理学院！你们都是我一生宝贵的回忆。



学位与研究生教育

西北大学

硕士学位论文

MASTER'S DISSERTATION

公 誠 勤 樸