

中国养老保险政策变迁的历史逻辑思考

王 婷 李 放

内容提要 中国养老保险政策变迁具有强烈的系统动力学的特征,价值认同、技术可行性和政策约束条件等各个子系统变量之间互为因果关系并交互发生作用。决策共同体的价值认同决定了养老保险政策的基本目标,而这一目标能否实现则取决于不同政策场景下治理工具的技术可行性,因此政策变迁很大程度上体现了渐进与突变的特征,需要正确处理好路径依赖与变革发展的关系。正确把握中国养老保险政策变迁的历史逻辑,不仅可以增进我们对社会经济与政治问题的认识,而且对防止政策失范、提高政策决策和执行的效率具有重要的参考价值。

关键词 养老保险 政策变迁 历史逻辑

王 婷,南京农业大学公共管理学院博士生,江苏省社会科学院副研究员 210013

李 放,南京农业大学公共管理学院教授 210095

一、引言

已有关于中国养老保险的政策分析通常是从三个角度展开的。一类文献倾向于从公共选择的角度解释养老保险政策产生与变革的原因(蔡昉、高文书,2013;胡薇,2012;吴红梅,2013;封铁英、熊建铭,2014,等等)。第二类文献侧重于政策的实施效率研究,尤其是对养老保险政策安排下的社会经济效应作了深入的经验分析或实证分析(郑功成,2002;穆怀忠,2008;等等)。第三类文献则重点关注于政策设计的规范性或对策研究(封进、何立新,2012;沈苏燕、李放,2010;等等)。总之,已有文献立足各自视角对中国养老保险制度做出了卓有意义的研究,但往往缺乏对政策过程的动态分析,政策本质、变迁原因与政策实施效率的解释性研究往往被割裂开来。

本文认为养老保险是一种介于公共产品与准公共产品之间的政策安排,因此影响养老保险政策

本文为江苏省社科基金重点项目“基层治理法治化的实现路径研究”(15ZZA001)、江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏养老服务体制创新与政策研究”(2013ZDIXM011)、江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心资助项目阶段性成果。

变迁的因素是复杂多元的。尤其是当前随着社会交往互动的频繁,政策目标由单一目标向多目标发展,政策场景由确定状况向不确定性状况转变,如何甄别和筛选政策制定中的决定因素与工具性变量以改进政策决策和实施的效率尤显重要。因此,理解养老保险政策过程需要借助一套复杂的因果系统,这个因果关系的复杂性一方面表现为影响政策的各个子系统的交互作用错综复杂;另一方面,对于任何一个影响公共政策的子系统而言,其中每一个产生影响的子系统又是一个包含众多次级变量的“因素库”。本文拟通过系统论的视角,重估建国以来中国养老保险政策变迁中影响政策过程的决定因素及其价值问题,解释中国养老保险政策变迁的历史逻辑,这不仅可以增进我们对社会经济与政治问题的认识,而且对于防止政策失范、提高政策决策和执行的效率具有重要的参考价值。

二、政策流理论框架的讨论与修正

随着拉斯韦尔、伊斯顿等人对于“问题——方案——决策”的阶段式政策过程研究的不断深入,理性决策模式成为公共政策研究中的一个主流范式。但理性决策模式由于过于理性的前提假设、与复杂多变的政策制定过程不符等问题而饱受垢病,在此过程中诞生了一系列公共政策分析框架(西蒙;林德布鲁姆,1959;马奇、科思、奥尔森,1972;等等)。1984年美国政策学家约翰·W·金登在综合众多学者思想的基础上,以科恩的“垃圾桶模型”为蓝本,同时借鉴了拉斯韦尔等人的阶段式政策过程思想以及林德布鲁姆的渐进主义逻辑,提出了多源流政策分析框架,指出公共政策的产生受到包括问题源流、政策源流和政治源流等多重因素的影响。对于政策源流而言,只有达到相关标准的政策建议才可能被视作重要可行的政策建议。金登将这些标准总结为三个主要方面。一是价值的可接受性。“在政策共同体中幸存下来的政策建议往往都符合那些专业人员的价值观。”^[1]这种价值观不仅包括“人们对相对于州与地方以及私人部门的联邦政府之规模和角色的态度”^[2],“而且还包括诸如‘效率’和‘公平’这样一些概念。”^[3]二是技术可行性。“一项政策建议的倡导者必须深入探究细节,逐渐消除不一致性,注意执行的可行性,以及阐明一种思想将会得以实际运用的现实机制。”^[4]三是未来约束条件的预期。即预测政策会符合未来的检验标准,这些标准包括预算约束、公众默认等。

在全球老龄化背景下,中国养老政策变迁的进程是与世界范围内的养老改革进程联系在一起的,同时,作为“未富先老”的后发现代化国家,又具有自身发展的独特逻辑。我们必须自觉地运用本源性视角,清晰地把握中西方养老政策改革的差异性以及中国养老政策变革的特色,以便对中国语境下养老政策的研究获得理论上的自觉。中国养老制度改革的进程是由政府主导和推动的,每一轮宏观性政策的调整都充分发挥了政府决策层自上而下的能动性。因此,政府是中国养老政策得以实际运行的现实推动者。换句话说,探讨养老保险政策的技术可行性,实质上是分析政府在养老政策供给中的规模和角色。因此,我们把养老政策中政府规模和角色的分析放在技术可行性中加以探讨。我们将经过修正的政策流命题描述如下:

1. 价值认同。即社会成员对社会价值规范所采取的自觉接受、自愿遵循的态度,体现为对诸如自由、公正、安全、繁荣等共同价值的选择与偏好,构筑着公民对社会产生的共同认识,进而形成根深蒂固的信念和观念,即共同的价值观。

2. 技术可行性。政府在养老政策实际运行中的推动能力,这既要明确政府与个人之间责任空间的划分,又涉及政府动员资源的能力。

[1][2][3][4]约翰·W·金登:《议程、备选方案与公共政策》,(北京)中国人民大学出版社2004年版,第167页,第171页,第167页,第165页。

3. 未来约束条件的预期。这种预期深受当前政策效率的影响,即当前政策对作为目标群体的居民产生积极和消极影响的作用结果的总和,这其中既包括政策行为与政策目标的耦合度和公众可接受性在内的未来约束条件,又涉及政策的预算约束。

政策解释的因果系统框架具有强烈的系统动力学特征,各个子系统变量之间互为因果关系并交互发生作用。因此,我们试图构建一个价值认同、技术可行性和政策约束条件相结合的政策过程解释框架。政策价值认同的不断变化引起各个行为主体之间行为关系的变化,进而会在制度上反映出来,成为政策技术工具和政策约束条件的前提和依据,政策价值的实现自然离不开可行的政策技术,而预期的政策约束条件反过来又影响并制约着政策价值的形成和政策技术手段的选择。政策技术决定了我们采用怎样的公共政策来保障经济社会的正常运行,而一个具有可行性的政策技术无疑会让政策场景中的主体各得其所、各安其位,从而获得强烈的价值认同。政策约束条件制约了政策的现实价值选择,也包含了对政策技术是否专业化的要求,同时政策约束条件随着政策价值与技术的变化不断调整自己的结构。显然,只有将价值认同、技术可行性和政策约束条件系统地整合起来加以考虑,才能更好地或更动态地解释政策过程的因果逻辑关系。

三、中国养老保险政策变迁的历史演进

中国养老保险政策变迁始终贯穿于“价值认同-技术可行性-政策约束条件”这一互动机制中。根据不同阶段的政策背景,政府对于养老保险产生不同的价值认同,进而选择了相应的政策工具,在此过程中产生的政策约束条件形成了新的潜在诉求,从而增强了新政策的供给能力。

1. 平均主义价值理念下的国家主导型养老政策

新中国成立后,面对国内生产力落后、国外列强封锁的严峻形势,维护社会主义政权稳定的政策目标在政府决策层中取得主导地位,而实现这一目标的关键在于体现社会主义优越性——推行社会主义平等。因此,“在计划经济时代,在社会主义意识形态的指导下,我国在生产资料公有制的基础上推行公平优先、注重分配的社会经济政策”^[1]。与平等主义的价值导向相适应,这一时期在仿效前苏联“国家保险”模式的基础上形成了国家主导型的养老政策,国家相对平均的普惠式供给成为最重要的政策工具。“在城镇,国家建立了一套以终身就业为基础的、由单位直接提供各种福利与服务的社会政策体系。”^[2]1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》规定,劳动保险的各项费用全部由实行劳动保险的企业行政方面或资方负担,“而由于企业在当时具有强烈的国家所有的特征,因此这一时期的养老保障制度所体现的更多地还是国家的责任”^[3];1955年发布《关于国家机关工作人员退休处理暂行办法》规定,国家机关、事业单位职工的退休养老经费完全来源于国家财政拨款。在农村,农业合作化后,针对社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独社员,《1956年到1967年全国农业发展纲要》明确规定实行“五保”制度,农村的养老保障出现集体与家庭共同负担的模式。

应该肯定,在战争废墟上建国的中华人民共和国能够在极短的时间内建立起自己体系化的养老制度,并迅速覆盖到各个主要的社会群体,无疑是养老保障制度建设与发展取得的巨大成就。但是在养老政策的实际运行中,平等意义上的政策目标往往混同于平均主义,“低工资、高就业、高补贴”的政策,实际上达到的却是低效率、低水平的公平。随着人口老龄化的发展,现收现付制度造成了沉重的财政补贴负担,从而使政策行为逐渐偏离政策目标的设定。尤其是文革期间《关于国营企业财务工作

[1][2]岳经纶:《建构“社会中国”:中国社会政策的发展与挑战》,〔上海〕《探索与争鸣》2010年第10期。

[3]胡薇:《国家角色的转变与新中国养老保障政策变迁》,〔北京〕《中国行政管理》2012年第6期。

中几项制度的改革意见书(草案)》的颁布标志着养老保险的企业统筹取代了社会统筹,而养老政策体系所带来的财政支出远远超出国有企业的承受力,国有企业因离退休人员多而陷入困境的现象屡见不鲜,造成了对效率的直接损害。

综上所述,建国初期的养老政策价值凸显为通过相对普惠式的政策供给解除劳动者的养老后顾之忧,进而推进新生政权的稳定发展,一系列政策的出台顺应了建国初期中央政府急于稳定政治、发展经济、巩固工农联盟的需要。尽管这一时期的政策“对农民养老需要的满足水平很低,是一种‘生存型’的养老保障,但它是当时集体经济条件下最成体系的社会化养老政策。”^[1]在政策技术工具上,国家以一种全能主义的姿态,几乎在垄断性地提供社会福利,这种单方负责的养老制度被看成是社会主义制度优越性的具体体现,其福利色彩非常浓厚。但国家主导型的现收现付制的养老政策在覆盖各个主要社会群体、保障社会稳定的同时,受到低效率、高替代率等政策约束条件的限制而在实际运行中难以可持续的发展。

2. 效率优先政策导向下的社会统筹型养老保险政策

1978年十一届三中全会以后,伴随着党的执政理念从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心上来,养老政策的价值追求逐渐由理想主义转向了实用主义,开始了以“效率优先、兼顾公平”为原则的改革探索。1986年“七五”计划提出对社会保障进行社会化改革,标志着中国养老保险制度的社会化改革进入探索时期。1991年颁布了《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》,拉开了公共退休金制度全面改革的序幕。“追求效率的强烈动机恰好迎合了1992年邓小平‘南巡讲话’的精神以及党的十四大确立的‘建立社会主义市场经济体制的目标’”^[2],迅速形成了这一时期养老保险改革思路,无论是1995年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,还是1997年国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,都主张养老制度应按照效率优先兼顾公平的原则进行改革,呈现出鲜明的市场化特征。这种取向是对制度建立初期近乎平均主义价值取向的重大修正。

政府决策层在效率优先的价值导向下有计划地收缩国家责任范畴,个人和集体成为养老保险新的政策工具。由最初在全民所有制企业范围内进行以退休费用社会统筹为主要内容的改革试点到1986年劳动合同制工人的养老费用由企业和劳动合同制工人缴纳、社会统筹再到1991年在全民所有制企业内建立基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体系,一系列政策旨在推进的方向即是养老保险的社会统筹。尤其是《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》肯定了个人账户是一个正确的改革方向,个人责任被凸显出来,使养老保险的给付制度形成强烈的激励机制,加速了养老保险的市场化、社会化进程。

但是,对于如何处理社会统筹和个人账户之间的关系,政府决策层显然没有形成明确的思路,导致统筹账户挪用个人账户,投资与积累无从实现,制度实质上又回到原有现收现付制,实际的政策结果背离了政策目标。此外,由于这一时期追求效率、发展经济是政府政策制定的价值导向与核心任务,国家集中主要的人力与财力推进国有企业改革及其配套的城镇职工养老保险制度建设,中国农村的养老保险制度改革相对滞后。虽然在1992年民政部制定实施了《县级农村社会养老保险基本方案》,但该政策实行“个人交纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”的原则,加上缴费标准仅有2-20元,参保者即使在完成十五年缴费后每月所能领取的养老金最高也只有几十元钱,根本无法起到

[1]黄俊辉、李放:《农村养老保障政策取向——基于情境认知的视角》,〔北京〕《中国农业大学学报》(社会科学版)2011年第3期。

[2]赵德余:《解释粮食政策变迁的观念逻辑:政治经济学的视野》,〔北京〕《中国农村经济》2010年第4期。

保障基本生活的目的。因此,政策效率的缺失、城乡养老保险待遇的差距悬殊等形成了这一时期养老保险政策的约束条件。

3. 以公平可持续的价值目标为核心构建中国特色多层次养老保险政策

中国社会经济体制由国家控制的计划经济向由市场调节的开放经济体制的转变,不仅改变了人们的社会经济关系,也使人们的经济生活进入高风险社会。在这种背景下,党和政府自1998年以来实施“两个确保”,确立最低生活保障制度以及各项社会保险制度覆盖面的迅速扩展,可以看作养老保险的价值导向逐渐走过了矫枉过正的时代,其应有的公平诉求重新得到回归^[1]。2012年,党的十八大提出,“社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。”2013年,十八届三中全会指出,“形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的社会保障制度,健全社会保障财政投入制度。”这表明党和政府已经充分认识到社会保障收入再分配功能对实现公平的重要作用,以公平可持续的价值目标为核心构建中国特色的新型社会养老保险制度成为新时期养老保险制度改革的主要任务。

这一阶段国家的角色与改革初期相比,有了一定程度的回归,形成了“强政府+强市场”的格局。首先,国家通过加强顶层设计,在制度框架的层面上推动社会养老公平正义的实现。2009年《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》的颁布标志着政府首次为农村养老保险直接提供支持;2011年城镇居民养老保险制度试点实施,为建立城乡居民统一的养老保险制度提供了基础;2014年《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》决定将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险;2015年国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》要求机关事业单位实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。至此,中央的养老保险制度改革的总体思路和顶层设计已经明晰,“城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度‘两个制度平台’的形成及今后的逐步统一,标志着我国将进入全面建成中国特色新型养老保险制度的新阶段”^[2]。

其次,养老基金筹集的公平性与激励性逐渐兼顾。这一时期养老保险不再单纯地为经济改革服务而是为整个社会经济协调稳定发展服务。2000年,国务院发布了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,首次明确社会统筹基金和个人账户基金实行分开管理,个人账户规模由原来的11%调整为8%;将企业补充养老保险更名为企业年金,并实行市场化管理和运营,多渠道筹集养老保险经费。“统筹”与“个人账户”比例的变化,促使养老保险对收入分配的影响力发生变化,从而对公平和激励的作用也发生了变化。而多层次养老保险制度发展,使我国养老体制逐渐开始具备包括代际收入再分配、代内收入再分配、个人终身收入再分配等多种收入再分配功能,促进了我国养老保险公平可持续推进。

这一阶段,公平可持续的价值认同转变为政府制定养老保险政策的主导价值,通过政府、集体、市场、家庭、个人的混合性政策工具多层次满足养老需求,最终实现公平可持续的价值理念。但是,需要明确的是,“‘未富先老’是我国老龄化的显著特点,这种经济背景决定了我国对老年人口的经济支持能力是有限的”。在未来的50年,由于出生率的下降和人口寿命的延长,我国人口老龄化程度日益严重,养老保险体系必将承受空前的资金压力,此外,制度转轨过程中产生的隐形债务、多轨制的整合完善、基金统筹层次地方性、筹资和投资渠道的单一化、养老保障体系中三个层次之间的发展比例不协调等等,都将成为中国特色新型养老保险制度自我完善和发展的未来约束条件。

[1]参阅张军:《主导、冲突与融合:中国福利文化下社会保障制度的历史演进》,〔昆明〕《经济问题探索》2012年第4期。

[2]卢海元:《制度的并轨与定型:养老保险制度中国化进入崭新阶段》,〔武汉〕《社会保障研究》2014年第3期。

四、中国养老保险政策变迁的逻辑思考

根据以上讨论,本文试图将价值观、技术可行性以及政策约束条件纳入政策分析之中解释中国养老保险的政策变迁,进而为解释政策变迁提供一个基于系统动力学的分析框架。中国养老保险政策的变迁不仅要严格地受到中央政府决策层对政策目标优先序排列的限制,而且还受到政策决策的政治社会环境等一系列因素的影响,只有认真研究政策变迁的内在逻辑,进行科学的政策设计和有效的政策执行,才能实现养老保险制度改革的基本目标。

1. 政府领导决策层的主流观念决定了养老保险政策的目标与具体政策安排

从中国养老保险政策变迁的历史来看,每一次政策目标的重大转折都直接源自党和政府治国理念的转变。建国初期,维护社会主义政权稳定是政策决策层优先考虑的政策目标,相对平均普惠式的养老政策是计划经济的典型产物,旨在保障劳动者退休后的基本生活进而保障社会稳定、体现社会主义的优越性。随着改革开放后中国经济体制改革的启动,尤其是1992年邓小平南方谈话和党的十四大召开,资源配置的市场化目标取向的重要性迅速上升。设立个人账户、推进多层次养老保险筹资渠道是与这一时期政府决策层效率导向的主流观念完全吻合的。2000年以来,中国进入老龄化社会,政府决策层越来越意识到养老保险制度对于国计民生以及社会主义和谐社会建设的重要性。2012年党的十八大提出,“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”,在这一价值理念引导下,我国养老保险领域出现了新一轮的政策扩张,形成了由城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位工作人员养老保险、城镇居民养老保险、新型农村社会养老保险和被征地农民养老保险为主体构成的政策体系。这些政策的制定更强调公民基本权利、社会公平等社会伦理价值,在促进社会公平、推进社会融合、维护社会稳定等方面的作用日益凸显。

总体而言,中国养老政策的价值理念先后经历了有差别的平等主义、效率优先的现实主义、多元复合的公正理念,最终形成了以公平可持续的价值目标为核心的中国特色新型养老保险理念。政府决策层的价值观对养老政策的变迁具有决定性作用。政府的主流观念最集中地体现为政策目标的确立,“既包括政策目标集合选择空间的界定,也包括对不同政策目标重要程度的偏好优先序的排列”^[1]。甚至在政策变迁过程中,政策建议所包含的价值观念是否与权威决策者的价值取向一致比起方案的可行性更为重要。这是因为,大部分政策方案在执行起来都存在不同程度的可行性问题,但这并不能决定该方案是否被选择的命运。但如果政策方案和建议与决策者的价值观相违背,那该方案被抛弃的几率就会大大增加。因此,政策价值是政策目标和政策工具的前提和依据,对政策目标和政策工具起着“强纲领”影响,这不仅表现为养老保险政策价值是政策目标、原则、立论的依据和逻辑的起点,还决定具体的制度安排和模式选择,是分析养老保险政策制定内在逻辑的重要前提。因此,关于政策价值取向的影响因素及其传导机制,将是公共政策领域未来研究中的一个重点问题。

2. 合作治理机制是养老保险政策公平可持续推进的根本路径

建国以来养老政策的改革并不是直线式的,而是经历了“国家垄断-国家退却-国家再临”^[2]的具有明显波动性的曲折过程,“更多的政策问题是在主体的互动中自然形成的”^[3]。建国初期,养老机制的运行完全依靠行政手段作保证,个人、单位、政府的利益边界并不清晰。改革开放后,国家有限性和

[1]赵德余:《解释粮食政策变迁的观念逻辑:政治经济学的视野》,〔北京〕《中国农村经济》2010年第4期。

[2]参阅岳经纶:《建构“社会中国”:中国社会政策的发展与挑战》,〔上海〕《探索与争鸣》2010年第10期。

[3]张康之、向玉琼:《政策问题建构中“议题网络”的生成》,〔南京〕《江苏社会科学》2015年第1期。

个人应为自身负责的观点不断被强调。改革走到今天,社会养老保险制度面临的两大深层次问题逐渐表面化:“其一,如何尽快打破社会养老保险制度身份分割的不公平格局、保证大多数人的利益目标不被部门利益或既得利益集团的考虑所替代,以提升社保体系的公平性;其二,如何通过运行机制的改善和运行效率的提高,促进基本养老保险制度可持续发展。”^[1]而这两个问题的解决都涉及重新界定国家与社会、政府与市场的养老保险责任。

社会养老保险的公共性特征决定了政府在资源配置中居于主导地位,其首要作用就是理性化的政策供给,形成制度框架和规则体系。这是保证养老保险制度可持续性的重要前提。但政府如同市场一样不是万能的,同样存在政府失灵的问题,比如挤出效应、政府寻租与政府低效等^[2],因此政府应该有限度地介入养老保险体系,在政府主导下,从资源优化配置的要求出发,更加科学合理地确定政府、市场、社会的作用,建立多层次的养老保险体系。合理划分制度的收入再分配、储蓄和保险等不同功能,有效区分政府、市场、社会和个人在养老保障方面应承担的责任,从而保持国家自主性与社会支持之间的平衡。

3. 正确处理路径依赖与变革发展的辩证关系

中国的发展道路是根据中国的基本国情确立的,这个基本国情就是中国将长期处于社会主义初级阶段。中国的发展道路选择是史无前例的,无现成的经验可以借鉴。中国又是一个发展中大国,承受改革与发展风险的能力较弱。这种环境和条件使中国的改革开放只能采取“摸着石头过河”的办法,在探索中前进,在前进中探索。因此,养老保险的政策变迁很大程度上体现了渐进与突变的特征。建国初期,虽然“二元社会中国”带来了养老待遇差距明显的城乡二元福利体系,但是,在当时经济不发达的情况下,通过国家和集体力量所建立的基本养老保障满足了广大群众的基本生活需要,取得了超过当时经济发展条件的成就,养老政策的价值目标基本实现。改革开放后,我国养老保险在福利供给主体上从国家/单位转向了国家、企业、个人三方共同负担,在供给机制上,从国家计划转向了社会统筹,与原有养老保险制度相比有较大的突变。中国特色新型养老保险政策则是改革开放后养老保险政策渐进式变迁基础上的全面深化。中国的养老保险制度从被动应对型的补丁式的政策设计逐渐发展为全面建成具有中国特色的新型养老保险制度,其每一步的改革都从中国国情出发,体现了社会主义基本制度的根本性质和基本特征。在此过程中,必须处理好路径依赖与变革发展的关系,如果相关政策配套条件还未完善而急于求成,所取得的效果往往与预期目标适得其反。政策变迁是一个循序渐进的演化学习过程,养老保险政策变革只有具备系统的改革方案和完备的配套措施,才能稳妥、有效地实现既有政策目标。

结 语

如前所述,政策解释的因果系统框架具有强烈的系统动力学特征,本文对于中国养老保险政策变迁历史逻辑的解释在很大程度上是对理解政策过程因果系统的一种具体化和规范化的尝试。需要指出的是,政策解释不同于政策设计和建议,即不是建议政府应该如何改变或者指定政策应该做什么,而是运用规范的研究方法对政策决策原因、过程或实施的逻辑关系提出一些关键的研究性问题,并对之进行规范和实证性分析的一项社会科学研究活动,这项活动需要学术界和实务界的共同努力。

[责任编辑:无 听]

[1]锁凌燕:《转型期中国养老保障体系形成过程中政府与市场的关系》,〔北京〕《经济科学》2013年第1期。

[2]参阅段家喜:《养老保险制度中的政府行为研究》,〔北京〕首都经济贸易大学博士论文,2005年。