

公共政策社会共识的生成路径

——以“延迟退休”议题的话语互动为例

殷 轲

[摘要] 社会共识的生成不但需要物我感通，而且也离不开以话语互动为基础的人我沟通。话语互动虽然不能构建事理，但可以发现各种意见的偏颇，从而消除隔阂、显现事理，实现从意见到事理、从事理到共识的转变。围绕着延迟退休议题的话语互动，是公共政策社会沟通的典型案列。该议题在网络话语空间经历了争论期、激辩期、转折期、再议期、共识期五个阶段，论辩主题从延迟退休是否合理转向怎样公正、合理、适时地延迟退休，历时十余年，最终在原则及时机之上形成了基本共识。这种共识的生成不是相互妥协的结果，而是解除主观障蔽，彰显公共议题本然之理的过程。

[关键词] 公共政策；社会共识；延迟退休；话语互动；民生问题

[中图分类号] C913.6 **[文章编号]** 1002-3054(2024)04-0118-11

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjshkxy.bjshkx.240411

一、引言

改革开放以来，公共政策的决策方式发生了重大变化，政府越来越多地广开渠道问计于政府内外的个人和组织。^[1]从“政府制定—地方试点”到“政府制定—专家论证—地方试点”，这是公共政策决策向专家学者开放的转变过程。网络话语空间兴起之后，大众参与公共生活的需求被激发，公共政策决策的开放程度进一步提高。在公共政策制定过程中，政府通过网络话语空间测试

民意、收集信息、听取大众的观点，大众积极发表意见、表达诉求，以网络舆论的形式参与公共决策，这种新型互动方式成为网络时代公共政策决策的新气象。

延迟退休是与民生直接相关的公共政策，涉及每一位社会成员的切身利益，从提出之日起，就一直是网络话语空间的焦点议题。延迟退休话语互动的路径是：政府部门提出政策意向—专家团队论证—媒体报道—网络论辩—意见反馈。延迟退休议题在网络话语空间经历了

[收稿日期] 2023-06-01

[作者简介] 殷轲(1964—)，男，河南郑州人，河南省社会科学院人口与社会发展研究所研究员。

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(22BSH147)——网络话语空间公共性重构问题研究。

十多年的讨论，争论焦点从延迟退休是否合理演变到怎样合理、适时地延迟退休，逐步将延迟退休议题的是非曲直展现出来，形成了基于事理的社会共识。在持续的话语互动中形成社会共识，进而修正完善政策方案，这种共识型决策方式在延迟退休问题上体现得非常明显，分析延迟退休议题的话语互动过程，能够清晰地看到社会共识的生成机理。

二、社会共识与公共事物之理

海伍德在《政治学核心概念》中将“共识”界定为以非暴力形式解决冲突的一种协定。在海伍德看来，个体、集团、阶级乃至国家都有各自的利益，和平共处只能通过协商和妥协来完成，共识就是在协商、妥协过程中达成的协议，包含程序性共识和实质性共识。“前者特指通过磋商、讨价还价作出决定的意愿，后者表现为意识形态取向上的重叠和根本政策目标上的一致。”^[2]海伍德对共识的认识有着特殊的取向，即共识是建构性的协议，是为了避免冲突而进行的妥协。然而，在力量对比悬殊的情况下，虽然可能达成协议性共识，但却不是发源于内，一旦外部条件发生变化，协议就会成为空文。力量对比之下形成的暂时平衡，并不是真正意义上的非暴力，而只是暴力的间歇，将形式上的非暴力当作共识生成的标志，并没有触及问题的本质。海伍德指出，“共识政治”中存在的问题是鼓励无原则的妥协，但这种判断却出自对共识的片面理解，当共识被界定为与公道无关的外部性的协议之时，“共识政治”必然存在其所说的问题。真正意义上的共识是公理、公道的彰显，是发自内心的认同，看不到或否认这一点，就会产生无原则妥协的问题。

近代佛学家、思想家释太虚认为，社会分工或分殊化是社会赖以存在的前提，但不能没有“总合”，如果“人各为其人，国各为其国，团体各为其团体，阶级各为其阶级，互相矛盾而起种

种战争”^[3]。所谓总合就是分工、分殊背后整合的力量，即在共同关注、共同面对的事项和议题之上“和合于理”。若多元主体停留在其私利之上而没有公共之理，一旦存在交集，就必然产生对立和冲突。台湾学者林毓生在论及多元社会的时候指出，社会的分殊化并不会自动形成多元共生的社会形态，“社会成员在思想上有了‘共识’之后，才能够形成多元社会”^[4]。缺乏基本共识的社会分殊，只会陷于纷争竞夺的失范状态。多元共生的社会有一个共同的特点，即人们愿意讲理、有理可讲，在共同面对、共同关注的事项之上能够形成基于事理的共识。

阿伦特在论及共同世界时指出：“只有事物被许多人从不同的角度观看而不改变它们的同一性，以至于聚集在它周围的人知道他们从纯粹的多样性中看到是同一个东西，只有在这样的地方，世界的实在性才能真实可靠地出现。”^[5]她认为，公共世界存在着共同关注的对象，并且是独立的个体从不同角度观察到的，在这个前提下形成的公共世界才是可靠的。然而，对象的同一性只是将人们联系在一起的外缘，若不能在对象之上生成共识，这种共同世界同样不是真实的。真正意义上的同一性，不是排斥差别的“抽象同一性”，而是“包含和保持差异”的“具体的同一性”。^[6]这种同一性不是死板的雷同，而是经过心智觉察而形成的一致，是事物之理的显现。不受外在力量的驱使和支配，没有迷信、盲从和癫狂，外在的差别不妨碍“同一性”，各种观点、意见最终“和于义”，矛盾对立“解于理”，这种建立在人格独立和自由基础上的共识，才是共同世界得以存在的根本。

人们把信念、价值观的一致性视为价值共识，力求在多元化时代寻求价值方面的最大公约数，其实在现代多元社会，更为基础的共识是“异中之同”，即古人所谓“四民异业而同道”。^[7]士农工商虽分工不同，但差异不妨碍统一，共通性不在差异性之外，差异性也不在共通性之外，只要不被外境支配，本有之同就不会被遮蔽。在

共同关注、共同面对的具体事项或议题之上能够形成基于事理的一致，这是维系社会共同生活的关键。只要日常生活中的交集之事(公共事项、公共议题)有理可讲，即便在抽象的价值问题上无法达成共识，社会也不会失序。古人说：“物有同然之理，人有同然之见。”^[8] 事理没有是否存在的问题，只有能否显现的问题。事物之理不能显现，并不是因为它已经消失，而是被私意、私利、预设立场等主观意欲所障蔽。除去蔽障，回到人心的本来面目，则事物之理就会显现，同然之见就会形成。因此，共识的基础就是事物之理，共识的生成就是解除蔽障、彰显事理的过程，是与人的本然觉性或共通性联系在一起的。正因为如此，公理才能够显现，正因为公理可以显现，才会有社会共识。

共识可以是阶段性的，不一定直接契理，但却不能没有事理的支撑。无理的“共识”，要么来自习惯、迷信和盲从，要么是力量对比之下达成的妥协，这种外部性的“共识”在人心中无根，不但不真实，也不可能长久。同时，共识不是事理在个体中的显现，而是社会性显现，只有当个体的自明变为社会共明之后，才称得上共识。从这个意义上说，共识的形成还需要互动和沟通。互动沟通虽然不可能构建“事理”，但可以消除隔阂，发现各种意见的局限和谬误，从而显现事理，实现从“同然之理”到“同然之见”的转变。互动沟通的本质在于清除阻隔道义通流的障碍，具体表现在以下几个方面：其一，互动沟通能够帮助人们开阔视野、发现认识上的偏差，从而矫正自己的观点。其二，在公开的舆论环境下，在持续的话语互动中，谀辞(偏颇之言)、淫辞(过激之言)、邪辞(邪误之言)、遁词(躲闪之言)的所蔽、所陷、所离、所穷就会暴露无遗，无法长期地误导大众。其三，当公理、公道被人为阻滞而不能彰显的时候，公共舆论能够发挥力量，起到疏通的作用。清理私障、打通阻滞点，则舆论就不会被外部因素支配，在共同面对、共同关注的交集之事上，就能够形成基于是非曲直的共

识。因此，共识的本质就是事理的社会性显现，它既是物我感通之功，又是人我沟通的结果。

随着信息技术的发展，一个不依赖于实体场域的新型话语空间突现了出来，它在改变社会交往形态的同时，也为大众提供了表达诉求、参与公共政策决策的机会。公共政策的制定不但需要先行先试，还需要理性、公开、广泛的话语互动。只有在话语互动中形成基于事理的共识，公共政策才能得到有效的实施，其执行效果才不会与政府预想目标背道而驰。

三、“延迟退休”议题的推出及舆论反响

我国既往退休年龄的规定是“男性 60 岁，女性干部 55 岁，女性工人 50 岁”。受计划生育等因素的影响，人口老龄化问题凸显，延迟退休年龄议题浮出水面，被视为应对老龄化、缓解养老金支付压力的方式之一。在 21 世纪之初，相关部门的官员和社会保障研究者开始在不同场合提及这个话题，但仅仅是一种构想，没有被提到政策层面，因而并未受到大众的重视。

2008 年以后，政府工作人员、专家学者等社会各界对延迟退休的提议逐渐增多。2008 年 10 月，人力资源和社会保障部社会保障研究所负责人在第三届中国劳动论坛上透露，“相关部门正在酝酿条件成熟时延长法定退休年龄”，此消息一出，立刻成为舆论热点。2009 年两会时，有人大代表提案建议实施延迟退休，网络上关于延迟退休的讨论开始激增。2010 年 9 月，网络上推出“你支持推迟退休年龄吗”的调查，吸引了大量网民参与，其中 92% 的参与者投反对票。^[9] 2010 年 10 月，上海市试行柔性延迟办理申请基本养老金手续，这引发了大众的极大关注。2012 年 6 月 5 日，人社部就社会保障相关问题集中答网友提问时表示，延迟退休是必然趋势，人社部将提出弹性推迟领取养老金年龄的政策建议^[10]，该消息在网络上引发震动。同

月,《社会保障“十二五”规划纲要》发布,规划中提出“研究弹性延迟领取养老金年龄的政策”,虽然只是“研究”,但同样触动民众的敏感神经,在网络上引发激烈的讨论。人民网对人社部提出的弹性延迟退休建议发起了网络调查,参与网民达45万人,93.3%的投票者表示反对^[11]。在巨大的民意反弹之下,人社部相关负责人表示,政策研究不代表制度的改变。2013年8月12日,清华大学专家团队的延迟退休方案推出,该方案建议通过推迟领取养老金的办法,到2030年实现65周岁领取养老金。2013年8月29日,《中国青年报》通过搜狐客户端对25311人进行调查,结果显示,94.5%的受访者反对延迟退休方案。^[12]2013年11月,党的十八届三中全会通过《关于中共中央全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“推进机关事业单位养老保险制度改革”“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”。在此之后,有媒体对延迟退休和缴纳社保年限做了一次调查问卷,结果显示,九成市民选择不愿意延退,表态支持延退的大都是机关工作人员。^[13]针对大众的疑惑,人社部副部长胡晓义接受媒体采访时指出,渐进式延迟退休年龄包含“提前预告”“分步走”“迈小步”等多层含义。他同时表示,人社部正在按照党中央的部署,不断完善方案设计,解决养老“双轨制”。^[14]

2014年3月的两会期间,人社部部长尹蔚民表示,延迟退休方案会在2020年之前出台。2014年10月1日,被社会诟病的养老双轨制正式废除,社会舆论反映良好,但同时被视为推行延迟退休的前兆。2015年3月10日,尹蔚民在全国人大记者会上说,延迟退休方案预计2015年完成,2016年上报并征求社会意见,2017年正式推出,推出后五年渐进式实施。该消息让民众产生紧张感,网络舆论热度骤然升高。2015年底,网上流传渐进式延迟退休年龄时间表,但人社部有关人士否认了其真实性,在2015年至2017年期间,延迟退休方案并没有完成、上报并出台。

2017年3月1日,尹蔚民在国新办新闻发布会上说,延迟退休牵涉到大众的切身利益,在目前就业压力增大的背景下,延迟退休政策的制定需要谨慎,需要深入研究。^[15]2018年1月9日,尹蔚民在《人民日报》上发表《全面建成多层次社会保障体系》,文中提到延迟退休,但表述相对谨慎,“适时研究出台”的字眼引人注目。在“小步慢走、逐步到位”的原则之上,又强调“适时”,这实际上否定了延迟退休的激进方案。2021年3月12日公布的“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出按照“小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾”等原则逐步延迟法定退休年龄,该消息虽然引人注目,但网络舆论却较为平静,没有出现激烈的反对意见。2022年12月,中共中央、国务院出台《扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)》,规划中提到“实施渐进式延迟法定退休年龄”,这句话被挑出来集中报道,一些自媒体发布疑似中信证券的“研究报告”截图,该报告推测“延迟退休”方案将于2023年公布。虽然网络媒体中热炒这些“信息”,但并没有对大众造成大的心理冲击。2023年3月13日,新任国务院总理李强在十四届全国人大一次会议闭幕后的记者会上表示,将认真研究、充分论证延迟退休政策问题,在适当时候稳妥推出。这种表述突出了“适时”“稳妥”,反映了决策层的态度。延迟退休议题自2008年以来一直是网络话语空间的热点,2013年是网络舆论的高峰,2014年开始回落,2015年达到第二次高峰,此后热度逐渐下降,2021年3月舆论再起,但强度和持续性已经明显不足。延迟退休的舆论反响反映了大众心理和认知的变化。

四、延迟退休主张者和反对者的意见对峙

延迟退休是一个与民生密切相关的敏感问题,该话题浮出水面之后,一直是网络舆论的热点。争论焦点是延迟退休的是非问题,即延迟退

休是否公正合理、是否符合国情? 主张者的观点经媒体报道之后, 就会受到反对者的强烈质疑, 在相关问题上形成意见对峙(表 1)。

第一, 关于养老双轨制、养老公平问题。在养老双轨制下, 机关事业单位职员不用缴纳养老保险, 且退休后取得的退休金比那些缴纳养老保险的企业单位职工还要多, 引起企业单位职工的强烈不满。延迟退休的反对者认为, 养老双轨制是特权的体现, 在这个前提下搞延迟退休, 不仅固化了以身份为基础的养老体制, 还会加重社会大众的负担, 将不公平扩大, 是对社会大众的二次盘剥; 不打破双轨制, 依靠延迟退休解决养老金缺口问题, 就是治标不治本, 社保改革的当务之急是解决养老公平问题, 双轨制不破, 谈论延迟退休毫无意义。延迟退休的主张者也承认双轨制不公平, 但却不像反对者那样, 将废除双轨制看成社保改革的最优先问题, 认为改革养老制度需循序渐进, 这样才能减少社会震荡。^[16]

第二, 关于人均预期寿命不断延长的问题。主张者认为, 现行法定退休年龄是在新中国成立后不久, 人均预期寿命只有 50 多岁时制定的, 随着人均预期寿命的不断延长, 延迟退休是因应这种变化所做出的选择。然而, 反对者认为这种观点完全没有说服力, 在人均预期寿命只有 50 多岁的时候, 不可能制定男性 60 岁、女性干部 55 岁、女性工人 50 岁的退休政策, 这是统计方法、适用情况不同所致。与主张者强调人均预期寿命不同, 反对者更加关注人均健康预期寿命, 认为在人均健康预期寿命只有 60 多岁(2012 年为 65 岁)时延迟退休年龄, 会带来一系列问题, 直接影响人的健康与寿命, 危害老年人的幸福指数。

第三, 关于养老金支付压力问题。主张者将养老金缺口看成养老保险制度不完善、人口老龄化、预期寿命延长、通货膨胀等多重因素的结果, 而减小养老金缺口的主要手段就在于延迟退休。有专家对此进行了估算, 认为延迟一年, 可减少资金缺口 200 亿元, 延迟五年, 能减少养老基金缺口 1000 亿元。^[17] 在网络话语空间, 养老

金缺口非常引人注目。与主张者不同, 很多网民将养老金缺口归咎于管理不善等原因, 认为用延迟退休的办法减小养老金缺口是回避问题的本质、转移矛盾, 只能缓解于一时而不能真正解决问题。一些网民指出, 如果不堵塞漏洞, 即便延迟退休年龄而暂时缓解了资金紧张, 之后还会有新的缺口产生, 难道需要不断地延迟? 可见, 在养老金缺口的问题上, 主张者与反对者对现象的认识完全不同, 在养老金缺口的实际情况、产生原因没有被社会大众了解的情况下, 用延迟退休的办法解决养老金缺口问题, 会增加社会的不满情绪。

第四, 关于老年人就业岗位与工作能力问题。主张者认为, 老年职工经验丰富, 在平均预期寿命提高、劳动力紧缺的情况下, 应继续工作以发挥其价值, 鼓励老年人就业有利于推动健康老龄化。反对者认为, 在科技日新月异的时代, 老年职工学习能力和工作能力不如青年人, 很多单位不愿继续使用老年职工, 老年职工被辞退后还不能领取退休金, 以老年人就业为目标的所谓健康老龄化是一厢情愿的说法。与发达国家白领雇员占多数不同, 国内企业雇员大多数是蓝领工人, 男性到 50 岁、女性到 40 岁之后, 其身体状况难以承受繁重的体力劳动, 社会也无法为其提供就业保障, 延迟退休对他们来说很不公平。^[18] 主张者和反对者的观点似乎都有道理, 但问题的实质是, 对老年人状况的“总体”判断能否成为论证其观点的理由? 在社会结构失衡的情况下, 劳动者具体情况千差万别, 对老年人状况作出“一般性”判断或统计往往会忽略具体情况和需求, 在此情况下论证是否延迟退休, 无论得出什么结论都缺乏说服力。

第五, 关于延迟退休与青年人就业关系问题。延迟退休必然会减少新的就业岗位, 这是反对者诟病延迟退休政策的原因。在失业率居高不下的时期, 推行延迟退休会影响青年人就业, 这是普通人的最直观的认识。然而, 主张者却认为这种观点过于简单, 在人口老龄化背景下我国劳

动力总量在减少，延迟退休对青年人就业不会产生大的影响，延迟退休占用的岗位和青年人需要的岗位不是简单的数量增减关系，老年人就业不会挤占青年人就业；相反，老年人退休过早反而会增加青年人的社保负担，若不延迟退休，到2050年，年轻人需拿出自己收入的41%用来供养老年人^[19]，增加劳动力供给会创造社会财富，延迟退休人群的消费可以创造新的岗位^[20]。老年人就业与青年就业不是替代关系，而是相互促进关系。^[21]青年就业是重大的民生问题，在延迟退休是否影响就业的议题上，直观的认识往往比理论论证更容易让人相信，这是青年人反对延迟退休的原因。在人口老龄化和结构性失业同时存在的当下，延迟退休的主张者和反对者都可以从现实中找到支持其观点的“论据”。

延迟退休的主张者与反对者对相同素材作出完全不同的判断。延迟退休有利有弊，但一旦变成简单的是非两端选择，就会一概而论，要么脱离社会现实而谈趋势，要么将议题纳入官民、贫富、强弱的框架之中，从而掩盖问题的本质。然

表1 延迟退休主张者和反对者的对立观点

主张者	反对者
延迟退休是社保改革的当务之急	废除养老双轨制是社保改革的当务之急
随着人均预期寿命增长，退休年龄应该延迟	延迟退休会影响平均寿命，危害老年人晚年生活的幸福度
延迟退休是缓解养老金缺口的手段	养老金缺口不应该由民众承担
老年职工经验丰富，不应浪费	老年职工工作能力下降，社会无法为其提供就业保障
延迟退休是应对人口老龄化、弥补劳动力短缺的唯一可行办法	延迟退休会挤占青年人就业、升职机会
延迟退休是大势所趋、国际惯例	延迟退休是一厢情愿，没有考虑国情

而，这种状况并不会长久，只要有开放、平等、持续的话语互动，偏私的观点、固执的意见及其背后的问题就会暴露在公共话语空间，情绪的浮沫就会消失。在政策制定的过程中，若没有反对意见出现，难免会陷入偏听偏信的境地。不经质疑的政策即便能“顺利”实施，也经不起时间的考验。在各种不同的意见、观点中，一般都包含着对与错，即便是情绪之论，也会以追求公道的名义出现。因此，意见与真理并不完全对立，不能一开始就以“真理”为名将不同意见排除在外，只有在意见交流、沟通乃至交锋之中，人们才能够发现各种意见中存在的问题，合理与非理才会显现出来。从这个意义上说，主张者与反对者的意见对峙是社会共识形成过程中的必然现象。

五、延迟退休议题话语互动的阶段性特点及社会共识的形成

延迟退休的讨论热度在2013年、2015年两次达到高峰，2017年之后逐渐平静下来，在2018年已降至2011年时的水平，2021年3月国家公布“十四五”规划之后，舆论热度稍有增加，但并没有引起持续的讨论。根据网络舆论数据动态和舆论内容的变化，可以把十多年来围绕延迟退休议题的话语互动分为5个阶段：争论期（2008—2011年）、激辩期（2012—2013年）、转折期（2014年）、再议期（2015—2016年）、共识期（2017年至今）。

在延迟退休议题进入网络话语空间之后的最初几年，可以称之为争论期。这个阶段属于政府释放“政策气球”的时期，该“气球”虽然引人注目，并激发了民众持续的参与热情，但由于相关部门没有实质性表态，论辩并不激烈。从2012年开始，相关部门发出延迟退休年龄的明确信号，专家团队延迟退休方案也相继出台，围绕着延迟退休议题的论辩变得异常激烈，网络话语互动进入激辩期。争论期、激辩期的主题是延迟退休的是非对错问题。

从舆论动态上看,2014 年可以称之为转折期,在这个阶段,国家确立了渐进式改革的原则,对养老金双轨制进行了改革,舆论开始有了转折。2013 年 11 月,党的十八届三中全会提出研究制定渐进式延迟退休年龄的政策,这是决策层面发出的明确信号,表明该政策虽然已经提上了议事日程,但还处在研究阶段,并且是渐进式的。人社部门对延迟退休政策的制定提出了原则,即“小步慢走、逐步实施”,这在一定程度上消除了大众的疑虑。2013 年 12 月,人社部提出养老并轨方案,发出了废除养老双轨制的信号;2014 年 10 月 1 日,养老双轨制正式废除,之后网络上关于养老公平问题的讨论热度明显降低。转折期是争论期、激辩期的结果,是政府吸纳民意之后的转机,在这之后,争论焦点逐渐从延迟退休是否“合理”转向怎样“适时”、合理、公正地实施延迟退休。焦点转移之后人们发现,政府和大众所关心的具体问题都可以纳入新的论题之下,而无须做出一般性的是非判断。

2015 年、2016 年议题讨论热度再次升高,主要原因有两点:一是人社部表态延迟退休政策将在 2015 年制定,2016 年上报并征求意见,2017 年开始实施。这与社会大众的心理预期存在着很大的落差,大众感觉到了延迟退休的紧迫性。二是大众对未出台的政策心存疑虑,在网络平台表达自己的想法,以期对政策产生影响。从这一阶段网络话语空间的讨论可以看出两个方面的变化:其一,论辩焦点已从双轨制、养老公平转移至老年人幸福度、老年人下岗、青年人就业等具体问题上。退休双轨制、养老分配不公是推行延迟退休的最大障碍,也是引发大众不满的关键问题。在养老双轨制废除之后,虽然养老分配不公依旧存在,反对延迟退休的声音没有完全消失,但大众的情绪已经没有过去激烈。大众担心延迟退休对幸福指数、青年人就业的负面影响,这也正是政府制定政策应该考虑的因素。网络话语空间这类讨论比重上升,可以说明情绪化因素的逐步消退。其二,延迟退休的原则、内

容、推行时机等具体问题开始为大众所关注。该不该延迟退休(是非对错问题)一直是网络争论的焦点,但在再议期,讨论的问题比转折期更加具体,即现阶段该不该延迟退休?是否具备实施延迟退休的社会条件?如何保证政策制定和实施过程中的公平?延迟退休不再是一个简单抽象的是非选择,而成为与社会现实联系在一起的具体而真实的问题,这种转变为社会共识的生成提供了条件。

2017 年以来,政府对延迟退休的态度更加稳慎,延迟退休的讨论热度大幅下降,网民激烈的言行开始减少。在政府看来,虽然延迟退休是应对人口老龄化的必然选择,但政策出台的时机还不成熟;对普通大众来说,延迟退休不一定是洪水猛兽,如何保证延迟退休方案的公平公正,才是问题的关键。这个阶段可以称之为共识期,其特点是:政策制定部门更加慎重、全面地对待民生问题,更加关注就业问题和基层工人的生活状况,更加重视社情民意;大众对渐进式延迟退休有了进一步的认识,不再“选边站队”,不再将延迟退休视为对官僚、精英利益的维护,不再以简单的是非判断看待延迟退休问题。延迟退休议题经过十几年的论辩,政府和大众之间已经形成了基本共识:其一,延迟退休不是简单的延迟退休年龄,不是卸包袱的手段,而是与提升失业保障水平、完善养老制度联系在一起的;其二,延迟退休的实施应该体现社会公正,要认清社会各个阶层的差异,照顾不同群体的实际需求;其三,延迟退休是具体经济社会环境下的议题,在各种配套改革措施出台的前提下,可以“适时”出台延迟退休政策,但具体方案还需深入研究。这种共识的形成是广泛交流沟通的结果。

在 2021 年 3 月 12 日公布的“十四五”规划和《2035 年远景目标纲要》中,确定了延迟退休的基本原则,即“小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾”。延迟退休的“十六字方针”立足于中国国情,坚持系统理念,照顾不同群体的多元化需求,充分考虑其对就业的影响,摒弃了

“一步到位”“一刀切”“单兵突进”的简单思维，将延迟退休的出发点和理念彰显了出来。在政策内容变化的同时，大众的认知和态度也在发生变化。“十四五”规划和《2035年远景目标纲要》中有关延迟退休的表述被媒体广泛报道，但并没有出现舆论反弹，社会接受程度是过去所没有的。

从延迟退休话语互动内容的变化可以看到，当辩论主题停留在简单的是非判断(该不该延迟退休)之时，就只有正反双方观点、论据的展示和对决，无法达成共识。在经历激烈论辩之后，辩论主题从抽象转向具体，从该不该延迟退休转向当下该不该延迟退休？未来如何公正、合理地延迟退休？在辩论议题具体化的过程中，延迟退休的本来面目逐渐显现出来。人们发现，延迟退休是应对人口老龄化的选项，并非洪水猛兽，然而却“牵一发而动全身”，其实施是一个系统工程，不但需要社会结构的优化，还需要一系列相关的配套改革措施。从延迟退休是否公正合理到怎样公正、合理、适时的延迟退休，中间经历了十几年的论争和互动，“十六字方针”可以看成社会沟通的结果，也是政府对社会各界合理意见的吸收。这说明，只要耐心地进行话语互动，就能够形成基于事理的社会共识。

六、从延迟退休议题的话语互动看社会共识的生成路径

延迟退休议题进入公众视线已经十余年，其间相关部门多次提出方案出台、实施的具体时间，但都没有兑现，并且政策口径也在不断调整，这种现象被研究者视为“政府与民意相妥协、相迎合”^[22]，其原因在于不能“有效平衡延迟退休议程与政治风险之间的张力”^[23]。在“精英与民粹的博弈”的视阈之下，延迟退休政策内容及推行时机的改变不是源自互动沟通，而是力量博弈的结果。生硬地将多元群体划分为“精英与大众”“官员与民众”，并将某种立场、观点与特定群体联系在一起，这是将社会连接断裂的特

殊情况一般化，从这种先入的理论范式出发“观察”现实，就只能看到力量博弈而看不到意见的融合。在延迟退休问题上，政府部门或许有政策偏好，在方案设计上也许考虑不周，但并不存在与民众利益相悖的私利。在话语互动中全面了解民意，改变单向、惯性、固化思维，修正政策内容及出台时机，这是政府决策的题中之义。对于大众来说，通过话语互动消除对立情绪，改变初始认知，深化对延迟退休的认识，这不是与政府的妥协，而是彰显议题之理的过程。

话语互动的本质在于沟通。公共议题有其本然之理，但“理”的显现却需要解除主观蔽障。理性不显，则共识不真；若没有话语互动，理之显现缺乏社会性，则不属于社会共识。真实性虽然不在主客体割裂之下的客观世界那里，但也不在主体之间。主体间的互动沟通，其功能在于解蔽，在于消除附着在公共议题之上的私意、情绪、先入之见、预设立场，从而显现议题的本然之理，生成基于公道、公理的社会共识。从这个意义上说，话语互动虽然不能制造真实性、真理性，但却是通往真实性、真理性之门。话语互动属于公共交往的范畴，并非意见、成见的倾轧和对决，而有其对应的条件和准则，这就是自由沟通的媒介、平等开放的理念和真诚包容的态度。在不受资本、权威、权力等外部因素污染、求真求理的话语氛围中，持有不同意见的话语主体围绕公共政策进行深入、耐心的沟通，就能去除浮沫、回归真问题，实现从意见到事理、从事理到共识的转变。因此，话语互动之理与话语互动显现之理是联系在一起的，只有遵循话语互动的基本准则才有可能形成基于事理的社会共识。从延迟退休议题的话语互动中，可以清楚地看到社会共识的生成路径。

第一，相信人的理性和良知，这是通过话语互动形成共识的基础。在公共政策决策问题上存在着两种不同的思维倾向，即精英主义和平民主义。前者将普通大众视为无理性的“乌合之众”，认为他们没有能力参与决策。后者认为精英人士

缺乏良知，从其私利出发制定政策，大众只有通过抗争才能维护社会正义。这两种对立的思维倾向有一个共同点，即将对方视为与“我们”不同的另类，其实质是不相信人的理性和良知。人的理性和良知虽然有可能被外部因素所遮蔽，但永远不会泯灭，如果否认理性和良知的存在，真相和公理就无法确立，互动沟通就没有意义，社会共识就无从谈起。只要在开放、平等的环境下持续地互动沟通，人的理性和良知就会起作用，基于事理的社会共识就能形成，延迟退休议题在网络话语空间的讨论证明了这一点。

第二，让各种意见充分表达，这是实现意见修正融合的前提。公共话语空间是“以意见取代真理，从意见中掌握真理”的场所。^[24] 意见与真理并不完全对立，在意见互动乃至交锋之中，各种意见中存在的问题才能暴露，真理才能显现。“以意见取代真理”，其目的是防止“某种意见”取代真理，“从意见中掌握真理”，是互动沟通之后的澄清，是意见的修正和融合。从延迟退休议题十多年的论辩看，这一点非常清晰。大众对延迟退休政策的意见表达在网络话语空间并没有受到阻拦，决策部门没有惧怕反对声浪，反而不断地回应疑惑、“安抚”大众的情绪，这是网络舆论逐渐走向理性的关键。在延迟退休议题争论最激烈的时期，人社部官员用统计数据说明，我国养老金不存在缺口，这一方面回应了网民的质疑，同时也说明，延迟退休政策的制定并非如一些人所言是为了填补养老基金的缺口，这种坦诚的态度在网络上起到了很好的效果。大众通过网络话语空间表达诉求是参与治理的一部分，一时的情绪化、狂躁化问题可以通过公开的方式在互动沟通中予以消除，只有让各种意见充分表达，情绪的泡沫才会逐渐消散。

第三，解决阻碍对话沟通的现实矛盾，论辩才能回归理性。在延迟退休议题的“激辩期”，有人针对职能部门的“大势所趋论”撰文，提出“养老公平比延迟退休更是大势所趋”^[25]。文章认为，在强调人口老龄化之下“大势所趋”的同

时，更应该看到养老公平这个更重要的“大势所趋”，这种观点在网络上引起极大的反响。养老双轨制不解决，没有养老公平，所谓“大势所趋”就不足以服人。社会是相互关联的系统，任何问题都不是独立的，在制度缺陷不解决的前提下搞延迟退休，只会加剧社会的不平等，在这种情况下，话语共识根本无法形成。在 2014 年双轨制改革之后，关于延迟退休的讨论逐步回归理性，为延迟退休社会共识的生成扫除了障碍。

第四，构建理性互动的氛围、突破“专业化”屏障，议题本身的是非曲直才不会被遮蔽。延迟退休问题虽然复杂，但不能以专业化为由将其变为知识圈或决策圈内的议题。专业知识不足会影响交流，但这只是一时的阻滞，只要有持续地互动沟通，这种障碍就会被突破。大众参与延迟退休的讨论，在一段时间内或许会受情绪影响而无法掌握议题的背景知识，但随着互动沟通的深入和议题的展开，情绪因素就会逐渐减退，对问题的把握也越来越到位。事实证明，大众参与决策并不会将问题复杂化，反而会在一定程度上修正政策设计的偏颇。普及知识而不是垄断知识，让大众全面了解延迟退休问题的来龙去脉，知识精英和民众之间就不会各说各话，实质性共识就有可能生成。

第五，社会共识的生成是消解“预设立场”、先入之见的过程。妥协性“共识”并非一无是处，在一般的利益关系之中，它可以起到止争息讼的作用。然而，妥协性“共识”却不能应用于政府与大众关系之中，因为政府不存在独立于大众的私利，政策制定只能公断而不能“私了”。在立场、观点对抗中达成多方都能接受的“协议”，这并不是真正意义上的共识。共识不是“预设立场”、先入之见的对决而是消解，在互动沟通中打破立场、视阈的封闭，回到事物之理，这是社会共识形成的路径。在延迟退休提出之初，一些网民认为决策部门借助延迟退休为官员牟利，而一些官员和学者却认为大众不考虑整体利益、长远利益，同时双方在相关问题上都存在着先入之

见,随着互动沟通的深入,这些“预设立场”和先入之见逐步消失,延迟退休议题逐渐回归到其本来面目。这说明,社会虽然存在着一定的隔阂,但社会链接并没有断裂,通过公开、深入的互动沟通,附着在公共议题上的“预设立场”和先入之见就会消解。

七、结语

共识与公共事项(议题)是联系在一起的,不同职业、角色、身份的人们在共同关注对象之上形成基于事理的一致,这就是本质意义上的共识。这种共识并非“心外之物”,不是出于审时度势的算计,不是迫于外部压力而达成的妥协,也不是迷信、盲从之下的“一致”,而是事物之理的社会显现,是人类共通性的体现。不为外势所迫,不停留在私欲、私意之上,职业、角色、身份不再具有判断的权力,也不再成为判断的负担,外在的差别不妨碍内在“同一性”,这是本质性共识的生成前提。共识是公理在社会中的显现,离不开话语互动和沟通。话语互动虽然不可能凭空臆造真理,但疏通壅塞、通顺人情,发现各种意见的偏差,从而生成基于事理的社会共识。

在人口老龄化逐步加深的同时,社会分化及结构失调等问题日益凸显,如果单纯地从减少养老金赤字出发制定政策,就会顾此失彼,造成意

想不到的社会后果。退休制度改革是一个系统工程,需要在系统思维之下有序推进,能否达成政策共识,是其中极其重要的环节。若不将社会共识纳入政策合理性的范畴,强力推动政策闯关,就会引爆社会矛盾,法国政府延迟退休“改革”所带来的社会骚乱就是典型的例证。相对于法国政府的一意孤行,我国政府在延迟退休问题上非常慎重,力求通过话语互动形成政策共识。在政府部门提出延迟退休意向之后,在网络话语空间中历经十余年讨论,最终在延迟退休的原则及时机上形成了基本共识,这并不是各退一步的妥协,而是立场、意见的融合。

通过互动沟通彰显公共事务(议题)之理,形成社会共识,这是防止公共政策变异扭曲的必要方式。一旦事理在公共空间显现,各种私见、情见、偏见就会消融。古人云:“理无事而不显,事无理而不消。”^[26]事理并非人为构建的“共识”,相反,共识是在话语互动过程中显现出来的事理。正因为“理在事中”,所以不能脱离现时现事而造作理论、空谈趋势;正因为“事在理中”、有理可讲,所以需要互动与沟通。在公开、持续的话语互动中,基于事理的政策共识就能够生成,共同面对的事物(议题)才不会成为公共生活的障碍。

参考文献:

- [1] 王绍光,樊鹏. 政策研究群体与政策制定——以新医改为例[J]. 政治学研究, 2011(2): 36-51.
- [2] [英]安德鲁·海伍德著,吴勇译. 政治的密码[M]. 中国人民大学出版社, 2016: 15.
- [3] 明立志. 太虚大师说人生佛教[M]. 团结出版社, 2007: 57-58.
- [4] 林毓生. 政治秩序与多元社会[M]. 台北联经出版事业公司, 1989: 157.
- [5] [美]汉娜·阿伦特著,王寅丽译. 人的境况[M]. 上海世纪出版集团, 2009: 38.
- [6] [德]黑格尔著,贺麟译. 小逻辑[M]. 商务印书馆, 1995: 258.
- [7] 王阳明. 王阳明全集[M]. 上海古籍出版社, 1992: 941.
- [8] 欧阳修,姜夔,王若虚. 六一诗话 白石诗说 滹南诗话[M]. 人民文学出版社, 1962: 86.
- [9] 赵洪杰,李辉盛. 全国10万网民激辩9成网友反对“延迟退休”[N]. 南方日报, 2010-09-15 (A19).
- [10] 赵鹏. 人社部:拟适时提出弹性延迟领取养老金

- 年龄建议[N]. 京华时报, 2012-06-06(010).
- [11] 白天亮. 四问延迟退休[N]. 人民日报, 2013-09-06(017).
- [12] 向南. 万人民调: 94.5%受访者反对延迟退休[N]. 中国青年报, 2013-08-29(07).
- [13] 刘林子. 延迟退休引热议 支持者多为公务人员[N]. 兰州晚报, 2013-11-25(A18).
- [14] 鲍丹. 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[N]. 人民日报, 2013-12-11(002).
- [15] 蒋梦惟. 人社部回应延迟退休: 尚在研究[N]. 北京商报, 2017-03-02(02).
- [16] 南方都市报社论. 养老双轨制不破, 讨论延迟退休无意义[N]. 南方都市报, 2013-08-07(AA02).
- [17] 韩宇明. 延迟退休缓解养老金压力引争议[N]. 新京报, 2012-06-19(A08).
- [18] 刘春林. 中国不宜推行延迟退休[N]. 南方都市报, 2012-12-24(SA29).
- [19] 赵耀辉. 若不延迟退休, 年轻人41%收入将养老人[EB/OL]. <https://www.nsd.pku.edu.cn/sylm/gd/272406.htm>. 2014-5-6.
- [20] 富赅. 延迟退休争议不断 应通过多元化投资解决养老金缺口[EB/OL]. http://china.cnr.cn/yaowen/201207/t20120717_510244546_2.shtml. 2012-7-17.
- [21] 杨燕绥, 李海明. 延迟退休: 对青年就业是替代还是促进[N]. 中国劳动保障报, 2014-01-10(003).
- [22] 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): 120-139+243.
- [23] 武俊伟. 延迟退休何以“延迟”? ——基于多源流框架的决策议程分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(3): 59-70+220.
- [24] 江宜桦. 公共领域中理性沟通的可能性[C]//许纪霖主编. 公共性与公共知识分子. 江苏人民出版社, 2003: 175.
- [25] 张贵峰. 养老公平比延迟退休更是大势所趋[N]. 西安晚报, 2013-03-17(02).
- [26] 道原. 景德传灯录[M]. 台北新文丰出版公司, 1985: 449.

Research on the Generation Path of Social Consensus in Public Policy ——Taking the Discourse Interaction on the Issue of “Delayed Retirement” as an Example

YIN Lu

Abstract: The generation of social consensus not only requires mutual understanding between things and individuals, but also relies on interpersonal communication based on discourse interaction. Although discourse interaction cannot construct truth, it can discover the biases of various opinions, so as to eliminate barriers, reveal truth, and achieve a transformation from opinion to truth, and from truth to consensus. The discourse interaction surrounding the issue of delayed retirement is a typical case of public policy social communication. This issue has gone through five stages in the online discourse space: debate period, provocation period, turning point period, renegotiation period, and consensus period. The debate topic has shifted from whether delaying retirement is reasonable to how to delay retirement fairly, reasonably, and in a timely manner, lasting for more than ten years. Finally, a basic consensus has been formed based on principles and timing. The generation of this consensus is not the result of mutual compromise, but a process of removing subjective barriers and highlighting the inherent principles of public issues.

Keywords: public policy; social consensus; delayed retirement; discourse interaction; livelihood issues

【编辑: 胜 慧】