

原创论文

[Research Articles]

多重范式融合下的政策叠加*

——国有企业基本养老保险制度再考察

臧雷振 盖建泽**

【摘要】既有研究普遍将政策范式视为排他性的整体,由此形成“范式替代”与“范式竞争”的分析定式,并忽略了范式内部的多元张力及范式之间的互补可能。本文提出“政策叠加”的概念,将其界定为对既有政策工具的创新性重组与适配性配置,以此突破“单一范式线性替代”的理论局限。通过对1951—2010年中国国有企业基本养老保险制度改革的分析,本文揭示:政策叠加并非范式断裂,而是以“社会统筹—个人账户”互动为核心的动态重组机制,体现出渐进性改革中的“稳健性变革”逻辑。进一步研究表明,政策叠加的生成动力源于文化路径依赖、制度性外部压力与内在功能需求的三重作用。本文的学理贡献在于:其一,深化了对“范式通约性”的理论阐释;其二,构建了可操作化的“政策叠加”分析框架;其三,展示了中国经验在比较公共政策研究中对制度创新与范式整合的启示价值。

【关键词】政策叠加;范式融合;国有企业;养老保险;政策过程

一、问题提出

政策过程是政策变迁研究的核心议题。20世纪上半叶,围绕这一主题的研究主

* 本文受国家社会科学基金重大项目“互联网发展与国家治理体系和治理能力现代化研究”(项目批准号22&ZD028)的资助。

** 臧雷振,中国人民大学公共管理学院教授,zangleizhen@cau.edu.cn;盖建泽(通信作者),天津商业大学公共管理学院讲师,gjz7777028@163.com。

引文格式:臧雷振,盖建泽. 2025. 多重范式融合下的政策叠加——国有企业基本养老保险制度再考察[J]. 公共管理评论,7(4):5-23.

Cite this article: ZANG L Z, GAI J Z. 2025. Policy bricolage: Paradigm integration in policy change, taking the reform of the basic endowment insurance system of China's state-owned enterprises from 1951 to 2010 as an example[J]. *China Public Administration Review*, 7(4): 5-23. (in Chinese)

要以逻辑经验主义为方法论基础,通过对全面理性思想的批判逐步发展出“渐进主义”(incrementalism)等概念。此后,以“民权运动”“越南战争”为代表的国际事件导致世界各国决策环境的不确定性日益显著,而渐进主义则难以解释由此引发的系统性政策变革。在此背景下,彼得·霍尔(Peter Hall)借助库恩的“范式”学说,提出“政策范式”(policy paradigm)的概念,旨在构建一种兼具均衡与间断两组特征的政策变迁模式。进入21世纪,面对日益增多且不可预测的社会经济危机所引发的政治动荡,利用既有政策范式中的元素来制定新的应对方案,进而形成更具包容性的新政策范式,逐步成为决策者青睐的策略选择(Carstensen and Röper, 2022; Cai and Yu, 2023)。这一策略被称为“Bricolage”^①。鉴于由此形成的“新范式源于旧范式叠加”的政策变迁模式,本文将其概念化为“政策叠加”(policy bricolage),强调其既保留渐进主义稳健决策的特点,又突破政策范式之间“不可通约”的限制。

基于政策范式转移视角,中国场景下政策变迁研究主要围绕“单一范式要么被全部接受,要么被完全否定”的二元对立(Howlett et al., 2009)思路展开。相关研究成果主要分为两类:一是借助政策范式的更迭形式及其涉及的关键变量,剖析卫生、教育等特定政策的演化逻辑(刘复兴, 2004; 曹琦和崔兆涵, 2018);二是以政策范式为指导,融合“间断-均衡”(punctuated equilibrium)框架,剖析“兰州出租车政策(1982—2012年)”“上海科技创新政策(1978—2018年)”等公共政策在均衡与间断两个阶段的结构化特征及其动力机制(文宏, 2014; 孟激和张群, 2020)。然而,已有研究也意识到,理解中国政策变迁模式时,不能简单将其视作“由旧向新”的单一演进过程(唐贤兴, 2019)。换言之,受原有制度惯性、现实条件约束等因素影响,“新范式源于旧范式叠加”的经验现实同样存在于中国场景,亟待深入挖掘。

基于此,本文聚焦以下问题:中国场景下政策叠加的实践形式是怎样的?其背后的原因是什么?此过程蕴含着何种内在逻辑?基于研究素材的考量,本文将中国场景下政策叠加实践的案例还原至1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革中。在计划经济体制下的全民所有制背景下,国企改革政策直接关系到社会公众的切身利益,其影响至今仍作用于中国的政治经济结构和社会保障制度。对这一典型案例的重新考察旨在为本土化公共政策探索提供历史镜鉴。

二、政策叠加的构建

21世纪以来,鉴于动荡的外部环境下稳健推动政策变革的现实需要,范式融合策略在公共政策领域中受到决策者青睐,并由此衍生出一种区别于渐进主义与范式转移的新型政策变迁模式——政策叠加。

^① “Bricolage”一词源自法语。克洛德·列维-斯特劳(Claude Lévi-Strauss)在其著作《野性的思维》中用其描述利用手头工具和资源进行创造性组合的工作方式。中文可译为“拼凑”“拼装”等,但在政策研究语境下,它指代一种基于既有制度元素的政策制定模式。

（一）政策范式：“范式不可通约”的政策实践

“范式”概念源于库恩对“逻辑经验主义”(logical empiricism)的批判。逻辑经验主义学派主张,科学进步应遵循渐进式与累积性模式(Giere and Richardson,1996)。以此为基础,林德布洛姆(Charles Lindblom)等人提出渐进主义的概念,即决策过程通常在既有政策框架内进行边际调整与渐进修正,这不仅有助于规避重大决策失误,也可维持社会环境稳定(Braybrooke and Lindblom,1963)。然而在同时期,托马斯·库恩(2004)在《科学革命的结构》中却指出:“以前不存在的或认为无足轻重的问题,随着新范式的出现,可能会成为能导致重大科学成就的基本问题……科学革命中出现的新的常规科学传统,与以前的传统不仅在逻辑上不相容,而且实际上是不可通约的。”由此,库恩传递了一种革命性的科学进步观,即“新范式取代旧范式”。

此后,当渐进主义在公共政策研究中面临“目标导向缺失”“适用范围有限”等局限时(Weiss and Woodhouse,1992),霍尔借助库恩的“范式”学说,提出“政策范式”的概念,即政策制定者习惯性地在一个由各种理念和标准组成的框架中工作,该框架不仅指明政策目标以及实现这些目标的工具类别,还界定所要解决问题的性质(Hall,1993)。根据这一定义,政策范式更迭所涉及的变量可拆解为政策目标、政策工具及其配置选择。其中,第一、第二序列的变化接近渐进主义的思路,前者会依据经验和新知识对政策工具进行配置,同时保持政策目标和政策工具类型不变;后者则在保持政策目标不变的基础上,结合经验优化政策工具类型及其配置方式。相较之下,第三序列变化是在异常情况积累、政策新形式试验及政策权威核心转移等因素驱动下,由旧范式向新范式转移,其蕴含的理念及内在关键变量均与前两个序列存在本质差异。

政策范式是在继承渐进主义思想的基础上,进一步吸纳范式转移的分析路径,从而构建兼具均衡与间断特征的政策变迁模式。其中,范式转移的分析路径主要植根于“范式内部一致性”与“范式之间互斥性”这两个理论假设(Alons,2020)。前者意味着同一范式内的逻辑会保持相对连贯且一致;后者则强调新范式与旧范式的内在逻辑存在本质差异,两者无法兼容。然而,当学者将英国宏观经济政策的发展时间跨度拓展至20世纪30年代至90年代后发现,该国决策者会借鉴源自“凯恩斯主义”时期的政策工具,构建“新自由主义”时期的宏观经济政策(Oliver and Pemberton,2004)。换言之,上述两个不同发展时期的宏观经济范式可实现融合。这一发现不仅挑战了霍尔的原始研究结论,而且促发了学界对政策范式理论基础的反思。

（二）政策叠加：“范式可通约”的政策变革

上述政策范式转移研究引发的反思表明,“范式内部非一致性”和“范式之间非互斥性”使得“范式可通约”存在可能。具体而言,同一政策范式内可能包含多重逻辑和政策目标,将这些逻辑和政策目标在一定条件下重组,同样有助于催生新政策

范式。在不同国家公共管理政策变迁历史中,旧范式元素被巧妙地融入新政策框架中的现象频繁可见,这也正是“范式可通约”的实践体现。由此引发的政策变革,即为本文所探讨的政策叠加。

“叠加”一词可追溯至列维-斯特劳斯(Claude Lévi-Strauss)对人类思维组织方式的研究。他指出,人类的思维组织方式主要分为两类,一类遵循科学计算与理性设计;另一类则利用既有“碎片”在心理、社会及技术层面重构事件的结构模式,形成新的认知(Lévi-Strauss,1966)。列维-斯特劳斯将后者命名为“叠加”。这一研究奠定了“叠加”作为一种象征性实践的内在逻辑,即尽管行动者受可用工具种类的限制,但会通过对这些工具进行巧妙组合与调整以灵活应对现实挑战(Carstensen,2011)。此后,围绕“叠加”的研究拓展至管理学等领域,如有学者曾提出“网络叠加”(network bricolage)的概念(Baker et al.,2003),旨在描述资源有限的环境下,个体或组织利用既有社会关系网络作为行事手段的现象。

叠加在公共政策研究领域的应用,主要源自学界对 21 世纪公共危机事件的审视与反思。在信息技术快速发展、全球化和逆全球化相互交织的复杂背景下,当今公共危机事件日益呈现时间突发性、影响广泛性和结果不可预测性等显著特征(Ansell et al.,2023;Lenz and Eckhard,2023)。这意味着,一方面,传统政策范式所依赖的单一化工具类型及其固定的配置方式,在资源有限的情况下,往往难以应对复杂多变的社会经济环境;另一方面,政策范式转移中“非此即彼”的立场,在实践中不利于政治团结,并可能加剧国民价值观的分裂。在此背景下,列维-斯特劳斯提出的叠加式思维组织方式为这一难题的解决提供了有益启示。由此,超越范式之间的固有界限,整合并灵活调整既有工具,成为决策者处理公共危机事件等社会问题的关键策略选择。这一策略推动形成的政策变迁模式即为政策叠加。

综上,政策叠加的构建主要基于以下三个方面。首先,政策叠加借鉴了渐进主义对稳健决策的追求,旨在最大限度降低政策变革所伴生的社会风险,但并非局限于对既有政策的边际调整与渐进修正,而是寻求新框架之下的政策变革;其次,政策叠加继承了基于范式转移的研究路径,但致力于突破其中的固有假设限制;最后,政策叠加植根于“范式内部非一致性”与“范式之间非互斥性”两个核心假设。前者主要强调同一范式内可兼容多重逻辑,而后者涉及确立新旧范式之间的“可通约”关系。通过对渐进主义以及政策范式的融合与拓展,政策叠加表现为“新目标之下既有政策工具的创新组合与灵活配置”,其目标是追求一种具有“稳健性变革”特征的政策变革(见表 1)。

表 1 政策变迁视角下渐进主义、政策范式与政策叠加对比

类型	实践形式	目标追求
渐进主义	既有政策的边际调整与渐进修正	稳健性变化
政策范式	新目标之下全新的政策工具类型与配置	系统性变革
政策叠加	新目标之下既有政策工具的创新组合与灵活配置	稳健性变革

在当前实证研究中,政策叠加的溢出效应呈现出差异化结果。一方面,政策叠加蕴含的范式融合理念有助于突破传统政策范式研究的局限,并通过对既有资源的再利用降低制度惯性产生的改革阻力。例如,有学者分析 21 世纪美国与丹麦银行破产管理政策时发现,当遭遇经济系统突发性中断危机时,两国决策者均选择在既有政策机会与制度逻辑的基础上,重构本国金融体系,进而有效应对危机(Carstensen, 2017)。另一方面,政策叠加的溢出效应也体现在政策要素连贯性不足等问题上。以 21 世纪的“美国医疗保险政策改革”为例,在推动改革过程中,决策者提出的建议会被用于实现不同的政策目标,进而导致潜在的利益冲突(Hannah, 2020)。上述现象不仅证明了围绕政策叠加进行实证研究的可行性,也揭示了其内在复杂性及其可能产生的多重后果。

基于此,本文结合政策范式更迭所涉及三个关键变量,构建了一个较为系统的政策叠加分析框架(见图 1)。在这一框架内,政策叠加强调为实现新的政策目标,通过择取旧范式的政策工具并进行创新组合与灵活配置,构建一个新范式,进而推动原政策方案升级为新政策方案。下文将借助这一框架对政策叠加的中国实践展开分析。

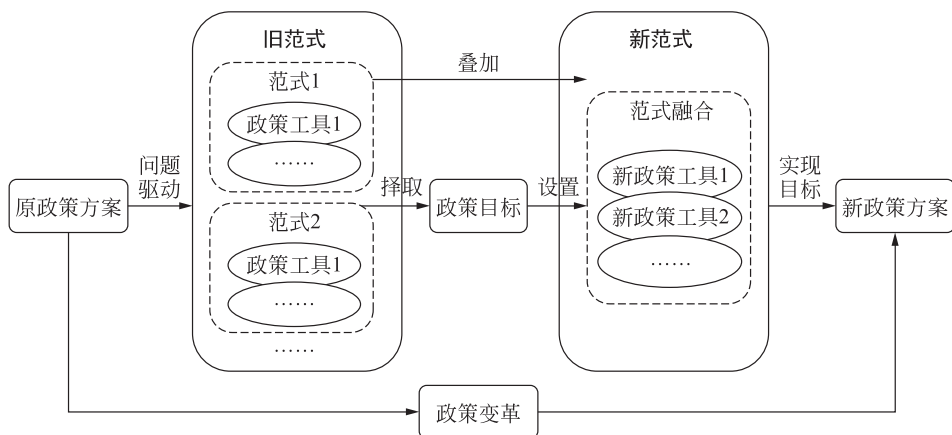


图 1 政策叠加的分析框架

三、政策叠加的中国实践

本文采用个案研究法(Case Study),并辅以相关经验材料及实地调查,对 1951—2010 年国有企业基本养老保险制度的改革历程展开系统性考察。此案例不仅折射出中国由计划经济体制向市场经济体制转型过程中面临的政治、经济与社会挑战,而且能为当今中国的政策实践提供经验与启示。

(一) 研究方法与资料来源

个案研究法与本文的契合之处体现在对研究问题的回应。具体而言,此方法较

为适合回答“怎么样”“为什么”的问题类型(Yin,2013),有助于剖析政策叠加的实践形式及其形成原因。此外,由于个案选取注重典型性而非代表性,即集中体现某类现象的重要特征(王宁,2002),因而本文择取 1951—2010 年国有企业基本养老保险制度改革作为案例研究对象,理由如下:

首先,中国城镇企业职工养老保险制度的创建与改革均始于国有企业。此过程涉及的企业财政负担、职工权益保障以及经济体制转型等维度,可为解读政策叠加的中国实践提供多元化实证背景。

其次,自新中国成立以来,国有企业基本养老保险制度的基础框架可追溯至 1951 年,并伴随计划经济向市场经济的体制转型而发生显著变革,最终于 2010 年通过新法律文件正式确立。因此,1951 年和 2010 年构成这项政策变革的两个关键时间节点。

最后,国有企业基本养老保险制度改革的核心目标是建立“统账结合”(社会统筹与个人账户结合)模式,但计划经济体制时期的部分理念与原则仍得以延续,表明两个时期的主导范式并非二元对立关系。

为精准阐释上述研究议题,本文的相关分析资料主要源于与国有企业基本养老保险制度改革密切相关且可获取的官方政策文件、领导人公开讲话及已出版的学术著作等。这些资料的透明性与开放性较高,能够为本议题提供丰富翔实的资料支撑。同时,笔者曾于 2024 年 1 月下旬对中国东北地区的 J 公司进行实地调查,旨在三角验证上述资料的真实性与可靠性,为相关研究结论提供坚实的实证基础。

(二) 1951—2010 年国有企业基本养老保险制度改革历程

1. 1951—1991 年:国有企业传统养老保险制度的创立

新中国成立之初,为维护社会秩序、整合分散资源、加快工业化进程,中央政府在城镇地区创建了一种以“单位体制”为基础的组织形态,其基本内涵是:一切微观社会组织均为“单位”,控制和调节整个社会运转的中枢系统,由与党的组织系统密切结合的行动组织构成(路风,1989)。在这一组织框架内,国有企业既是支撑国民经济发展的中坚力量,亦是社会生活与政治管理的主要单位,承担着职工福利供给职能,而养老保险则是其中关键一项。为此,当时的政务院于 1951 年颁布《中华人民共和国劳动保险条例(试行)》(1953 年 1 月修正后再次颁布,以下简称《劳动保险条例》)。该条例是新中国成立后首部内容完整的社会保险法规,标志着具有计划经济体制特色的国有企业养老保险制度初步建立。

《劳动保险条例》(1953)中有关国有企业养老保险制度的主要规定如下:“本条例所规定之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,其中一部分由企业行政方面或资方直接支付,另一部分由企业行政方面或资方缴纳劳动保险金,交工会组织办理”“每月缴纳的劳动保险金,其中百分之三十,存于中华全国总工会户内,作为劳动保险总基金;百分之七十存于各该企业工会基层委

员会户内,作为劳动保险基金”“劳动保险基金项下,按职工本企业工龄长短,按月付给退职养老补助费,其数额为本人工资的百分之五十至七十,付至死亡时止”。^①尽管《劳动保险条例》的部分条款后续有所调整,但核心内容保持不变,且对国企职工的影响相对有限。

由上述内容可见,彼时国有企业养老保险制度具有“社会统筹互济”属性(中华人民共和国人力资源和社会保障部,2019),涵盖企业负责、现收现付、统筹调剂、工龄计算及终身有效五类政策工具。其配置方式分别为“企业承担全部责任”“短期收支平衡”“全国范围的养老保险费用统筹,由各级工会组织负责经办”“依据职工工作年限及退休前工资水平确立养老金计发标准”“养老金付至职工生命终结”。这一制度有效纾解了国企职工的养老后顾之忧,激发了国企职工的劳动热情,促进了新中国成立初期的生产恢复与经济发展;但同时也导致国企职工缺乏个人养老保障意识,未凸显对这一群体收入的再分配作用,并在改革开放初期遭遇养老金负担加剧等困境。

这种困境主要源于国有企业改革以及企业退休职工人数的激增。改革开放前,国有企业作为非独立经济实体,无需承担相应的经济责任。20世纪80年代,随着国有企业改革及“利改税”^②的持续推进,作为营业外列支的养老保险费开始与国有企业留存的利润直接关联。为提高经济效益,部分企业开始实施精简机构、减员增效的政策。1989年的统计数据显示,彼时全民所有制企业和城镇集体所有制企业的离休、退休、退职职工人数已增至1000万(国家统计局社会统计司和劳动部综合计划司,1989)。上述问题的叠加导致部分纺织、粮食、轻工等传统国有企业缴纳的退休费用已占其工资总额的50%以上(苏振芳,2001)。时任国务院总理李鹏(2007)指出,“要逐步改变职工住房、养老、待业、医疗等完全由国家、企业包下来的做法,提倡由国家、集体、个人合理负担的办法,逐步建立健全社会保险制度。”

2. 1991—2010年:国有企业基本养老保险制度的改革与发展

1991年,在借鉴20世纪80年代部分省市的试点经验及学界对养老保险制度改革共识的基础上,国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)。该文件的核心内容包括“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”^③。其中,基本养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力,按照“以支定收、略有结余、留有部分积累”的原则统一筹集。企业缴纳的基本养老保险费按本企业职工工资总额和当地政府规定的比例在税前提取;职工个人基本养老保险费的缴纳标准不超过本人

① 为聚焦本文的核心研究议题,正文只陈列主要条款,有关管理体制、退休条件及其他实施细则等,请参见《劳动保险条例》(人民出版社编辑,1953)。

② “利改税”是指将“向国家上缴利润”改为“向国家缴纳企业所得税”,企业的税后利润再按照一定办法在国家和企业之间进行分配,余下的部分由企业自己支配使用。

③ 详见《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)。

标准工资的3%。由企业和职工个人缴纳的基本养老保险费转入社会保险管理机构在银行开设的“养老保险基金专户”。至此,市场经济体制时期国有企业基本养老保险制度的改革思路初步形成。

1993年,为顺应建立社会主义市场经济体制的目标,党的十四届三中全会通过《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》,而“社会统筹与个人账户相结合”则由此成为企业职工养老保险制度改革和制度建设的基本目标。在这一原则指导下,国务院颁布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号),旨在确立以“统账结合”为核心的国有企业基本养老保险制度,包括“基本养老保险费用由企业和个人共同负担”等^①。同时,鉴于各地区的发展现状差异,该文件提供两套实施方案。然而,彼时中国养老保险的统筹层次以县、市为主,两套实施方案导致国有企业间的个人账户储蓄水平形成较大差异,政府难以有效调控与规范。最终,多方案的改革思路被证明存在失误(朱青,2002)。

为扭转上述局面,国务院于1997年7月颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号),统一国有企业基本养老保险制度实施方案。该文件的核心内容可归纳为以下三个方面:一是明确企业缴纳基本养老保险的比例,即一般不得超过企业工资总额的20%;二是规范个人账户建立规则,即按本人缴费工资11%的数额建立基本养老保险个人账户,个人缴费全部计入个人账户,其余部分从企业缴费中划入;三是设定养老金领取条件,即个人缴费年限累计满15年的,退休后按月发放基本养老金^②。上述方案不仅有助于消除企业间养老保险水平差异,而且能同时发挥现收现付与完全积累两种政策工具的优势。然而,由于企业缴纳的部分基本养老保险费需划入个人账户,进而造成较为严重的个人账户“空账”问题。

个人账户“空账”问题与彼时社会经济的发展形势紧密相关。受20世纪90年代末亚洲金融危机及市场经济体制改革持续深化等因素影响,国有企业“关停并转”导致基本养老保险费收缴率连年下降。部分地方政府为快速完成国有企业改革任务,放松了对企业职工退休条件的管控,造成较为严重的提前退休现象(岳经纶,2014)。上述问题的叠加导致统一后的“统账结合”方案在实施当年就出现“收不抵支”的现象。据统计,截至1998年3月底,全国共拖欠退休人员养老金46.79亿元,涉及离退休人员283万人(费梅苹,1999)。当时有观点将上述问题归因于新、旧制度过渡不畅,甚至主张直接取消个人账户。曾任劳动部副部长的王建伦在回忆相关争论时谈道,“推倒重来不是最好的办法。我们可以在执行过程中,采取技术手段逐步调整完善,这完全可以做到”(刘洪清,2008)。

进入21世纪,“统账结合”的修复与完善成为重点工作任务。对国有企业而言,做实个人账户以确保按时足额发放养老金成为彼时压倒一切的政治任务(高书生,

^① 详见《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发[1995]6号)。

^② 详见《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)。

2006)。2005年,结合东北三省城镇社会保障体系试点经验,国务院制定下发《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号),其调整内容主要涵盖以下四个方面:一是个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%,且全部由个人缴费形成,单位缴费不再划入个人账户;二是基本养老保险基金纳入财政专户,实行收支两条线管理;三是基金管理由市级统筹逐步转向省级统筹;四是丰富基础养老金计发办法,如文件中提出“退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数”^①。至此,以“统账结合”为核心的国有企业基本养老保险制度得以定型。

2010年,十一届全国人大常委会第十七次会议正式通过《中华人民共和国社会保险法》。该法律的颁布标志着具有市场经济体制特色的社会保险法规正式确立(见图2)。其中,第二章对包含国企职工在内的城镇企业职工基本养老保险制度作出明确规定^②。下文将结合上述案例,围绕政策叠加的中国实践进行解读。

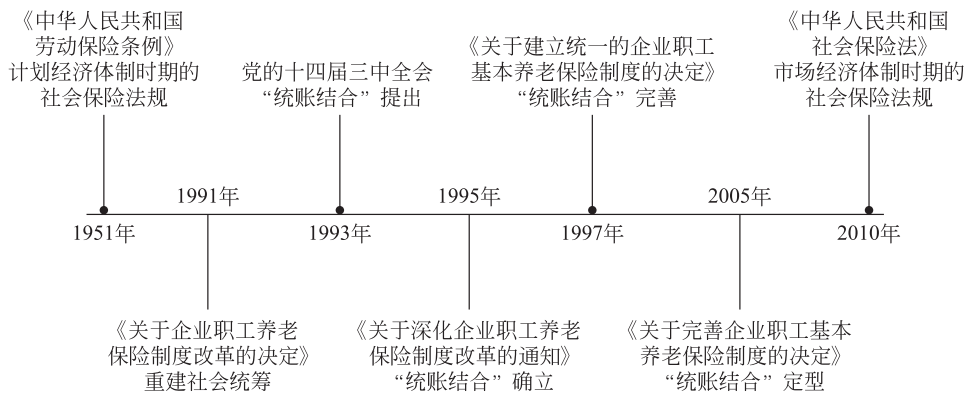


图2 1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革的关键时间节点

四、政策叠加的中国实践解读

通过梳理1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革历程,下文将从实践形式、形成原因及内在逻辑三个维度对政策叠加的中国实践进行解读。其中,实践形式主要聚焦决策者如何运用范式融合策略解决实际问题,形成原因揭示关键原动力,而内在逻辑则涉及对此过程的深层次理解。

(一) 政策叠加的实践形式

国有企业基本养老保险制度改革体现了集体主义与个体主义两种理念的融合。

^① 详见《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)。

^② 详见《中华人民共和国社会保险法》。

集体主义注重个体对集体利益的遵循及集体对个人利益的保障。计划经济体制时期,国有企业不仅是职工的工作场所,亦是其福利保障的主要提供者。尽管这种理念伴随社会主义市场经济体制的建立而有所弱化,但国有企业仍在社会统筹层面承担缴纳基本养老保险费等责任,维持传统养老保险制度的共担风险与集体互助功能。相比之下,个体主义侧重个人权利的实现与个人责任的担当。在国有企业基本养老保险制度中,个体主义表现为个人账户的实施,其目的是通过“个人预缴专款备付金”的方式增强企业职工的自我保障意识及权益积累。两种理念的融合推动了“统账结合”的形成。

“统账结合”是将具有社会统筹互济性质与个人累积性质的政策工具进行创新组合与灵活配置。其中,具有社会统筹互济性质的政策工具配置方式经历了如下调整:企业负责缴费的使用范围“限定于社会统筹部分”;现收现付的使用范围“限定于社会统筹部分”;统筹调剂实行“特定区域范围的基本养老保险费用统筹,由社会保险管理机构负责经办”;工龄计算优化为“依据职工当地上年度在岗月平均工资和职工本人指数化月平均缴费工资等确定养老金计发标准”;终身有效的使用范围“限定于社会统筹部分”。可见,重建后的社会统筹保留了原始政策工具类型,但其配置方式更为灵活且统筹共济的功能更突出。此外,为减轻企业财政负担及应对人口老龄化冲击,具有个人累积性质的政策工具——个人账户被引入,以提升基本养老保险制度的长期可持续性。

将具有社会统筹互济性质与个人累积性质的政策工具进行创新组合与灵活配置经历了多阶段调试。自党的十四届三中全会提出“统账结合”的改革思路以来,国务院于 1995 年确立国有企业基本养老保险制度的基本框架。彼时,个人账户的缴费总比例包括“8%”“10%~12%”两种,引发管理分散等问题。为此,国务院于 1997 年将个人账户的缴费总比例统一为“11%”。此后,面对较为严重的个人账户“空账”问题,国务院于 2005 年再次颁布相关文件,将个人账户缴费总比例降至 8%,并实现基本养老保险资金管理中社会统筹与个人账户的分离。同时,社会统筹层次逐步由县、市级提升至省级。可见,国有企业基本养老保险制度改革不仅是个人账户规模渐进缩小的过程,亦是不断回归制度本质属性的过程(鲁全,2018)。

总之,为减轻国有企业财政负担及应对人口老龄化冲击,决策者将具有集体主义与个人主义两种理念的政策工具范式进行通约,通过创新组合与灵活配置,将原本以互济为核心的社会统筹转化为更具共济性的运行模式,而具有个人累积性质的个人账户在“做实”过程中规模得以缩减。最终,多阶段调试促成社会统筹与个人账户的结合(见图 3)。上述过程不仅验证了“范式可通约”的理论假设在中国政策实践中的可行性,亦使国有企业养老保险制度在保留社会主义制度特色的同时,成功适应了市场经济体制的新需求。然而,这也引出一个关键问题:为何采用这种策略?

(二) 政策叠加的形成原因

由政策叠加在国有企业基本养老保险制度改革中的实践形式来看,其形成原因

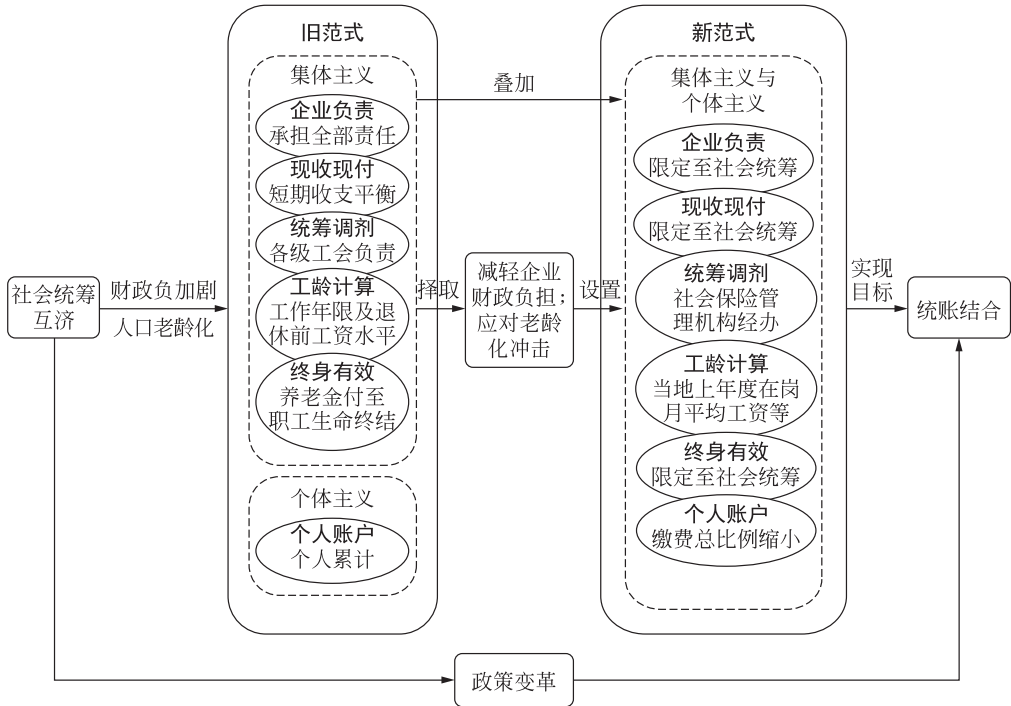


图3 政策叠加视角下国有企业基本养老保险制度改革

主要包括如下几个方面。

一是对借鉴文化的路径依赖。在中华传统文化背景下,有效的借鉴往往被视为一种艺术形式(De Jong, 2013)。从1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革历程可见,决策者在面临现实挑战时,会主动探索并吸纳其他来源的政策工具,其优势在于试错成本较低且可靠性强。如在20世纪90年代初期,随着社会主义市场经济体制目标的确立,转变“企业全包”式养老保险制度已成为一项关键配套改革措施。彼时,国际社会中较为流行的个人账户做法则恰好契合此趋势,推动中国政府将其引入。然而,此过程并非盲目复制,而是通过针对性的本土化改造以使个人账户中的养老金储蓄成为职工劳动报酬延迟支付的重要组成部分,与社会统筹中的现收现付方式形成互补。

二是稳健推动政策变革的外在压力。改革开放初期,国有企业改革旨在维持原有制度逻辑的基础上,适度放宽严格控制的生产体系,激发企业的生产积极性,因而基本养老保险制度改革未触及深层次结构调整。进入20世纪90年代,国有企业改革面临的社会经济环境更加复杂,如人口老龄化、劳动力市场波动以及社会保障体系长期可持续性。在这一时代背景下,国有企业基本养老保险制度的有效运行直接关系到社会稳定与经济发展。因此,决策者选择维持国有企业缴纳基本养老保险费责任以支撑社会统筹的架构,但建立社会主义市场经济体制的目标又要求相关改革措施需有所突破。最终,在持续更迭的社会经济环境下,调整原有制度逻辑并吸纳

新元素成为一种现实的策略选择。

三是持续优化政策内容的内在需求。1991—2005年间,国务院先后四次颁布有关国有企业基本养老保险制度的改革方案。一方面,这一调整过程反映了国家对此项政策改革的高度重视。另一方面,这一时期的试错与学习过程,折射出决策者在把握国有企业基本养老保险制度运行规律与内在逻辑方面的不足。如20世纪90年代末为解决当期养老金压力而牺牲个人账户的方式,虽与名义账户的运行机制相似,但并非主动的政策创新,而是一种具有应急性质的决策行为。可见,当政策制定与执行效果之间出现非预期差异时,实现政策变革的路径往往难以“一蹴而就”,而是需要根据实际需要,对政策内容持续优化,从而确保改革路线向既定目标靠近。

总之,国有企业养老保险制度中社会统筹与个人账户可结合的核心原因在于,二者在实现同一政策目标过程中展现出功能层面的互补性,从而具备可通约潜力。具体而言,国有企业作为国有经济部门,享有宪法赋予的特殊地位,而社会统筹能够通过风险共担机制,有效保障国企职工的基本养老需求。然而,市场经济体制又将国有企业打造为更具“经济”意义的现代化企业,其承担的福利职能也因此被剥离出去,而个人账户蕴含的激励机制则有效契合了国有企业的改革目标。因此,在对借鉴文化的路径依赖、稳健推动政策变革的外在压力及持续优化政策内容的内在需求驱动下,国有企业基本养老保险制度通过融合社会统筹与个人账户,在顺应市场经济体制要求的基础上,兼顾了职工群体的福利保障。

(三) 政策叠加的内在逻辑

当前对政策叠加内在逻辑的讨论主要围绕务实性概念展开(Carstensen and Röper, 2022; Arslan, 2023)。在理论层面,务实性致力于突破“范式不可通约”的假设限制,从而实现新旧范式的融合;在实践层面,务实性侧重以解决实际问题为导向,通过灵活调整既有政策以应对动荡外部环境的不确定风险。这一逻辑不仅在上述案例中有所体现,亦贯穿于中国的改革开放政策之中。正如改革开放总设计师邓小平(1994)曾指出:“生产关系究竟以什么形式为最好,恐怕要采取这样一种态度,就是哪种形式在哪个地方比较容易比较快地恢复和发展农业生产,就采取哪种形式。”可见,政策叠加蕴含的务实性逻辑在中国政策实践中得到较为充分的体现。

然而,1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革折射出一种更为复杂的逻辑结构。自党的十四届三中全会将“社会统筹与个人账户相结合”确立为国有企业基本养老保险制度改革的核心目标以来,国务院先后于1995年、1997年及2005年颁布相关政策文件,旨在针对性解决两者结合过程中遇到的实际问题。尽管这些解决方案专注于产生短期效应,但均围绕实现长远目标展开,即构建与中国特色社会主义市场经济体制相协调、可持续的国有企业基本养老保险制度。进一步而言,政策叠加建构的政策变迁模式可兼顾短期问题的解决与长期目标的实现。尽管务实性有效回应了其中的渐进调试过程,但未能涵盖由此产生的变革路径。

结合上述案例分析,本文认为,政策叠加的内在逻辑蕴含务实性与原则性两个关键维度。与注重实用哲学思想的务实性相比,原则性更强调对核心价值观和长远目标的优先考量,本质上是对理想主义哲学思想的追求。如有学者曾以英国、德国、荷兰和瑞典应对公共卫生危机事件的处理方式为例,对比分析了政策制定中务实性与原则性两种逻辑的优劣势(Boin and Lodge, 2021)。然而,若严格遵守原则而忽视实际情境,可能制约政策制定的创新性与灵活性;反之,若仅注重务实方法而缺乏必要的指导原则,则易忽视政策实施的社会综合效应。因此,1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革恰恰体现了务实性与原则性两种逻辑的有机统一,即通过解决短期问题触发的叠加效应,优化多重范式要素配置,进而推动长远目标的实现。

在迈向中国式现代化的新征程中,务实性与原则性两种逻辑的有机统一可为实现高质量公共政策提供方法论支撑。党的二十大报告明确提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的宏伟目标,而“实现高质量发展”是中国式现代化的本质要求之一(习近平, 2022)。其中,实现高质量公共政策是政策实践探索和学术研究的共同旨归(李瑞昌和林华旌, 2024)。因此,在政策叠加的分析框架下,上述两种逻辑的有机统一不仅有助于增强政策制定的科学性、公平性与透明性,确保相关政策契合中国式现代化的远景目标与本质要求,更能为决策者提供一种更加灵活的策略选择,即面对促进经济社会协调发展、保障和改善民生等现实挑战时,可通过对既有政策工具的创新组合与灵活配置迅速作出有效响应。

五、结论与讨论

基于范式转移视角,传统政策范式分析建立在“范式不可通约”的理论基础之上,但未有效覆盖由“范式可通约”形成的政策变迁模式。为此,通过借鉴渐进主义对稳健决策的追求及继承以范式转移为视角的政策变迁理解方式,政策叠加致力于以“范式内部非一致性”与“范式之间非互斥性”为核心假设,构建具有“稳健性变革”特征的政策变迁模式。这一模式蕴含的策略则为范式融合。鉴于中国场景同样存在“新范式源于旧范式叠加”的经验现实,本研究以1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革为例,从实践形式、形成原因及内在逻辑三个维度,深入解读政策叠加的中国实践。研究发现:

第一,1951—2010年国有企业基本养老保险制度改革符合政策叠加的特征,其实践形式为:以集体主义与个体主义两种理念融合为基础,将具有社会统筹互济性质与个人累积性质的政策工具进行创新组合与灵活配置,并经多阶段调试,推动“统账结合”稳健运行。在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,这种方式不仅实现了社会统筹回归至维持原有风险共担与集体互助功能的目标,也通过个人账户基金的完全积累而提高基本养老制度的长期稳定性,并增强企业职工的自我保障意识与权益积累。

第二,国有企业基本养老保险制度中社会统筹与个人账户可结合的核心原因在于,前者能够通过风险共担的机制保障职工群体的基本养老需求,维系国有企业作为国有经济部门的特殊地位,而后者蕴含的激励机制,有效契合了市场经济体制之下国有企业改革的目标。因此,在对借鉴文化的路径依赖、稳健推动政策改革的外在压力及持续优化政策内容的内在需求驱动下,社会统筹与个人账户在功能上的互补性促进了市场经济体制下国有企业基本养老保险制度的形成。

第三,政策叠加的内在逻辑蕴含务实性与原则性两个关键维度。由 1951—2010 年国有企业基本养老保险制度改革历程可见,两者的有机统一体现为,通过解决短期问题触发的叠加效应,优化多重范式要素配置,进而追求长远目标的平衡和实现。这种统一不仅有助于增强政策制定的科学性、公平性与透明性,也为决策者稳健应对经济社会协调发展、保障和改善民生等现实挑战提供更加灵活的策略选择,为中国式现代化的高质量公共政策构建提供方法论支撑。

上述结论通过对特定案例的深入剖析得出,可进一步深化对政策叠加价值意蕴的理解。首先,政策叠加赋予政策工具更灵活的运用逻辑。在传统政策制定过程中,政策工具的使用通常遵循固定思路,而政策叠加则提倡在同一政策方案中吸纳不同来源的政策工具,以提升对资源有限或不确定社会经济环境的适应能力。其次,政策叠加丰富了政策变革的分析视角。以“间断-均衡”等代表的传统政策过程理论多强调由关键时间节点或突破性事件触发的间断式变革,而政策叠加则侧重通过持续调整与策略性重组等环节实现稳健性变革。最后,政策叠加为理解中国场景的政策变迁形式提供了新的理论框架,即旧政策向新政策的转型不再被简单视为有序迭代更新,而是融合多元因素、充满动态变化的建构与重塑过程。

当然,本研究选用的案例分析对象为 1951—2010 年国有企业基本养老保险制度改革,并非最新实践。鉴于政策叠加蕴含的范式融合策略在中国其他公共政策领域中亦有体现,选择信息更丰富的案例开展研究则成为题中之义。

党的十八大以来,在“以人民为中心”的发展思想指引下,以企业年金、个人养老金为核心的养老保障第二、第三支柱得到夯实,基本养老保险制度统筹层次逐步提升。围绕“三个支柱”的养老保障体系建设仍处于完善阶段,具备运用政策叠加框架进行分析的潜力。在中国住房保障体系中“商品房+保障房”的双轨制、生态治理中“政府主导+市场机制+社会参与”的综合模式等亦体现出范式融合策略。因此,未来相关研究可深入挖掘中国场景下不同公共政策领域的范式融合策略,并对其核心特征进行比较分析,从而提升政策叠加在中国场景的适用性,丰富中国公共政策研究的知识图谱。

参考文献

- 曹琦,崔兆涵. 2018. 我国卫生政策范式演变和新趋势:基于政策文本的分析[J]. 中国行政管理, (9): 86-91.

- Cao Q, Cui Z H. 2018. Paradigm shift and new tendency of health policy in China——based on content analysis of policy discourse[J]. *Chinese Public Administration*, (9): 86-91. (in Chinese)
- 邓小平. 1994. 邓小平文选[M]. 北京: 人民出版社.
- 费梅苹. 1999. 社会保障概论[M]. 上海: 华东理工大学出版社.
- Fei M P. 1999. Introduction to social security[M]. Shanghai: East China University of Science and Technology Press. (in Chinese)
- 高书生. 2006. 社会保障改革: 何去何从[M]. 北京: 中国人民大学出版社.
- Gao S S. 2006. Social security reform: Where to go [M]. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 国家统计局社会统计司, 劳动部综合计划司. 1989. 中国劳动工资统计年鉴[M]. 北京: 劳动人事出版社.
- 李鹏. 2007. 市场与调控 李鹏经济日记[M]. 北京: 新华出版社.
- Li P. 2007. Market and regulation Li Peng's economic diary [M]. Beijing: Xinhua Publishing House. (in Chinese)
- 李瑞昌, 林华旌. 2024. 高质量公共政策的设计逻辑[J]. 公共行政评论, 17(1): 105-120, 198.
- Li R C, Lin H J. 2024. The design logic of high-quality public policies[J]. *Journal of Public Administration*, 17(1): 105-120, 198. (in Chinese)
- 刘复兴. 2004. 论我国教育政策范式的转变[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), (3): 15-19.
- Liu F X. 2004. Transformation of educational policy paradigm in China[J]. *Journal of Beijing Normal University (Social Science)*, (3): 15-19. (in Chinese)
- 刘洪清. 2008. 王建伦: 横看成岭侧成峰[J]. 中国社会保障, (12): 46-50.
- Liu H Q. 2008. Wang Jianlun: Different views result from varied angles[J]. *China Social Security*, (12): 46-50. (in Chinese)
- 路风. 1989. 单位: 一种特殊的社会组织形式[J]. 中国社会科学, (1): 71-88.
- Lu F. 1989. Danwei: A special form of social organization[J]. *Social Sciences in China*, (1): 71-88. (in Chinese)
- 鲁全. 2018. 改革开放以来的中国养老金制度: 演变逻辑与理论思考[J]. 社会保障评论, 2(4): 43-55.
- Lu Q. 2018. Public pension reform since China's reform and opening-up: Evolution and theoretical thinking[J]. *Chinese Social Security Review*, 2(4): 43-55. (in Chinese)
- 孟激, 张群. 2020. 公共政策变迁的间断均衡与范式转换——基于1978—2018年上海科技创新政策的实证研究[J]. 公共管理学报, 17(3): 1-11, 164.
- Meng W, Zhang Q. 2020. Punctuated-equilibrium and paradigm shift of public policy change—Empirical research based on the Shanghai science technology and innovation

- policy during 1978—2018[J]. *Journal of Public Management*, 17(3): 1-11, 164. (in Chinese)
- 人民出版社编辑. 1953. 中华人民共和国劳动保险条例[M]. 北京: 人民出版社.
- 苏振芳. 2001. 社会保障概论[M]. 北京: 中国审计出版社.
- Su Z F. 2001. Introduction to social security [M]. Beijing: China Audit Publishing House. (in Chinese)
- 唐贤兴. 2019. 大国治理与公共政策变迁: 中国的问题与经验[M]. 上海: 复旦大学出版社.
- Tang X X. 2019. Governance of great powers and changes of public administration: China's problems and experiences[M]. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- 托马斯·库恩. 2004. 科学革命的结构[M]. 金吾论, 胡新和, 译. 北京: 北京大学出版社.
- Kuhn T S. 2004. The structure of scientific revolutions[M]. Jin W L, Hu X H, trans. Beijing: Peking University Press. (translated into Chinese)
- 王宁. 2002. 代表性还是典型性? ——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础[J]. 社会学研究, (5): 123-125.
- Wang N. 2002. Representativeness or typicality? The attributes of individual cases and the logical basis of case study methods[J]. *Sociological Research*, (5): 123-125. (in Chinese)
- 文宏. 2014. 间段均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J]. 公共管理学报, 11(2): 70-80, 142.
- Wen H. 2014. The punctuated-equilibrium theory and logic evolution of China's public policy[J]. *Journal of Public Management*, 11(2): 70-80, 142. (in Chinese)
- 习近平. 2022. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社.
- 岳经纶. 2014. 社会政策与“社会中国”[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- Yue J L. 2014. Social policy and social China[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press (China). (in Chinese)
- 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2019. 中国的社会保障[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社.
- 朱青. 2002. 养老金制度的经济分析与运作分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社.
- Zhu Q. 2002. Economic analysis and operational analysis of the pension system[M]. Beijing: Renmin University of China Press. (in Chinese)
- Alons G. 2020. The advantage of paradigmatic contestation in shaping and selling public policies[J]. *Journal of Public Policy*, 40(4): 651-671.
- Ansell C, Sørensen E, Torfing J. 2023. Public administration and politics meet turbulence:

- The search for robust governance responses[J]. *Public Administration*, 101(1): 3-22.
- Arslan M. 2023. Policy paradigm modes: Explaining USA antitrust law changes in the 1970s [J]. *Journal of Public Policy*, 43(4): 681-703.
- Baker T, Miner A S, Eesley D T. 2003. Improvising firms: Bricolage, account giving and improvisational competencies in the founding process [J]. *Research Policy*, 32(2): 255-276.
- Boin A, Lodge M. 2021. Responding to the COVID-19 crisis: A principled or pragmatist approach? [J]. *Journal of European Public Policy*, 28(8): 1131-1152.
- Braybrooke D, Lindblom C E. 1963. A strategy of decision: Policy evaluation as a social process[M]. New York: Free Press of Glencoe.
- Cai C K, Yu Z F. 2023. Through the mist: How institution-knowledge bricoleurs make sense of a crisis[J]. *International Public Management Journal*, 26(2): 240-257.
- Carstensen M B. 2011. Paradigm man vs. the bricoleur: Bricolage as an alternative vision of agency in ideational change[J]. *European Political Science Review*, 3(1): 147—167.
- Carstensen M B. 2017. Institutional bricolage in times of crisis[J]. *European Political Science Review*, 9(1): 139-160.
- Carstensen M B, Röper N. 2022. The other side of agency: Bricolage and institutional continuity[J]. *Journal of European Public Policy*, 29(8): 1288-1308.
- De Jong M. 2013. China's art of institutional bricolage: Selectiveness and gradualism in the policy transfer style of a nation[J]. *Policy and Society*, 32(2): 89-101.
- Giere R N, Richardson A W. 1996. Origins of logical empiricism [M]. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hall P A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain[J]. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hannah A. 2020. Evaluating the role of bricolage in US Health Care policy reform[J]. *Policy & Politics*, 48(3): 485-502.
- Howlett M, Ramesh M, Perl A. 2009. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems[M]. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Lenz A, Eckhard S. 2023. Conceptualizing and explaining flexibility in administrative crisis management: A cross-district analysis in Germany[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(3): 485-497.
- Lévi-Strauss C. 1966. The savage mind[M]. Chicago: University of Chicago Press.
- Oliver M J, Pemberton H. 2004. Learning and change in 20th-century British economic policy [J]. *Governance*, 17(3): 415-441.
- Weiss A, Woodhouse E. 1992. Reframing incrementalism: A constructive response to the critics[J]. *Policy Sciences*, 25(3): 255-273.
- Yin R K. 2013. Case study research and applications: Design and methods[M]. CA: SAGE Publications US.

Policy Bricolage: Paradigm Integration in Policy Change, taking the Reform of the Basic Endowment Insurance System of China's State-owned Enterprises from 1951 to 2010 as an Example

ZANG Leizhen GAI Jianze

- (1. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China;
2. School of Public Management, Tianjin University of Commerce)

Abstract: This study introduces the concept of policy bricolage to account for a model of policy change that transcends the traditional dichotomy of incrementalism and paradigm shifts. Traditional analyses typically assume internal consistency within paradigms and mutual exclusivity between them, implying that old paradigms must be entirely abandoned once new paradigms emerge. However, existing phenomena demonstrate the possibility of paradigm commensurability, whereby elements from different paradigms coexist and are recombined to generate novel institutional arrangements. Building on this insight, this study conceptualizes policy bricolage as a mode of change characterized by the innovative recombination and adaptive configuration of existing policy tools to secure long-term stability while responding to immediate challenges.

China's pension reform provides an instructive context for examining this dynamic. To illustrate the operation of policy bricolage, the study analyzes the evolution of the basic pension insurance system for state-owned enterprises (SOEs) between 1951 and 2010. The early SOE pension model emphasized collective responsibility, pay-as-you-go financing, and lifelong benefits under the *danwei* system. Since the 1990s, increasing demographic pressures and fiscal constraints led to the introduction of individual accounts aimed at enhancing long-term sustainability. However, significant contradictions soon emerged, most notably the issue of "empty accounts". Subsequent reforms in 1995, 1997, and 2005 progressively recalibrated the balance between social pooling and individual accounts, culminating in their formal institutionalization in the 2010 Social Insurance Law.

The analysis identifies three principal drivers of policy bricolage in China: (1) a cultural tradition of selective borrowing and pragmatic adaptation; (2) external pressures to pursue reform while safeguarding social stability; and (3) the persistent need to refine policy content through iterative learning. The internal logic of policy bricolage integrates pragmatism directed toward short-term problem-solving, with a principled orientation that

ensures alignment with overarching institutional objectives.

By theorizing and empirically illustrating policy bricolage, this study advances the understanding of robust yet adaptive policy transformation. It demonstrates how Chinese reforms integrated collective solidarity with individual responsibility to adapt to emerging economic realities while also preserving institutional continuity. More broadly, this study enriches scholarship on policy change in non-Western contexts and provides a framework for analyzing hybrid reforms in pensions, housing, and environmental governance, thereby contributing to a context-sensitive knowledge system of public policy in China.

Keywords: policy bricolage; paradigm integration; state-owned enterprises; pension insurance; policy process

投稿日期: 2024/3/21 送外审日期: 2024/3/31 首轮外审完成日期: 2024/5/8
录用日期: 2024/9/16 最终修回日期: 2025/8/30