

福利的理念和中国社会政策的限制

——一种历史制度主义的分析*

北京大学社会学系 熊跃根

摘要 本文从历史制度主义视角出发,解释和分析了中国社会的福利理念及其社会政策实践的限制与行动逻辑。作者提出,在延续性的政治文化和行政体制背景下,当代中国社会政策实践体现的制度基础和行动逻辑,不同于西方国家公民权实践的制度化治理,一方面是长期以来儒家文化为基础的权威政治实践中的秩序的反映;另一方面也是变化中的世界政治经济格局中政党国家重塑国家能力、提升制度合法性与增强社会凝聚力的表现。

关键词 福利理念 社会政策 限制 历史制度主义
中国社会

一 问题的提出

在现代社会里,获得最低限度的福利是公民的权利,同时也是国家的一种责任,当今人们对这种看法已经逐步达成共识。随着工业化

* 本文是作者主持的国家社会科学基金重点项目2011年度立项课题“包容性增长的社会基础与我国社会政策发展的研究”(项目批准号:11ASH008)的阶段性成果。



和现代化的进程不断深入，福利也逐渐成为实现社会平等和正义的核心手段之一。在不同的社会里，由于文化、政治制度、经济发展水平和社会结构的差异，福利的理念也有所不同。然而，从历史发展的角度来看，福利的发展最终将与经济发展和民主制度的进步紧密结合在一起。

一般而言，社会政策被看做一种 19 世纪末和 20 世纪初欧洲社会工业化和城市化发展进程中出现的国家行动，其目的是通过政府的主导作用，提供社会福利和服务，矫正与市场失败相关联的社会问题，从而调整社会关系，促进平等与社会正义。然而，从某种更广阔的历史层面去探索社会政策实践的起源，人们很难否认在现代社会之前，人类社会里特定时期国家或政府在处理社会关系、干预社会问题和发展福祉的种种努力是无关社会政策实践的，人们也很难拒绝将这些实践归类为某种具有社会效应的国家或政府行动。因此，从这个意义上说，社会政策实践是一种国家行动的历史延续。在本文中，为便于讨论，笔者在论述社会政策这一主题的时候，并不将它视为某一历史阶段或历史起点之后的国家发展或建立起来的制度设置，而倾向于将它看做历史发展进程中的国家治理社会和干预社会问题的实践。传统的对社会政策实践起源的认识观点可以归结为“科层化和官僚实践的理论”（韦伯，1998）、“功能主义理论”（帕森斯，1988）、“现代化理论”（Wilensky，1965）等。然而，上述理论所呈现的一个共同的显著漏洞是，它们把社会政策发展看做一种历史线性发展的后果，从根本上忽视了各个历史时期社会不同结构和行动者对政策发展所产生的不同影响与参与。而主张“国家自主性”的学者们虽然减少了研究者忽视特定时期国家在社会发展和历史变迁中的独特和独立性的角色导致的风险，但是，人们也要注意不能过于强调国家自身的作用而忽视了社会政策实践其他行动者的能动性，以及充分认识到社会政策实践不仅仅是国家力量的后果，它在很大程度上也受到外部环境及制度结构的制约。因此，我们在做政策分析时倾向于社会政策实践本身也是社会中多个行动者相互角力的后果。但是，基于对中国社会政策发展特殊经验的认识和考虑，笔者将强调引入“时间”维度在解释和分析社会政策实践发展所出现的不同特征和模式的重要性。因此，为区别历史上各不同时期的不同类型、不同规模和范畴的国家干预社会问题和



福利安排的公共行动，笔者在这里把“社会政策”定义为主要由国家主导和负责的、治理和干预社会问题、满足政治—经济功能和社会需要、调整社会关系的各种公共行动，它们是与历史经验关联的、延续的和不断发展的社会实践。

在当代中国，社会福利的改革与社会政策的发展是经济改革的产物，也是社会变迁的后果（Davies, 1989; Seldon & You, 1997）。长期以来，具有补缺性质的社会福利主要由民政部和相关政府机构及社会团体来负责提供，其内容主要是针对特定困难人群的社会救助和社会服务。在政策实施的方式上以垂直式的、自上而下的模式为主，在价值理念上突出救济为主、服务为辅和注重地方政府的作用等特点，同时也表现出中央—地方在社会福利上的责权关系。而随着社会转型进程的加快和多元社会需要的出现，社会政策也逐渐出现多元主体参与的情形，即政府、社会团体和社会组织、学者精英、大众媒体和公民群体等在社会政策过程中扮演着不同的角色。然而，在中国社会里，公众与政府对福利的认知和西方社会里有明显的不同，同时社会政策的制度基础也存在差异，因此在认识社会政策实践的功能与局限时，研究者仍然要注意到历史、文化与组织架构在政策实践中的作用。学者曾指出，在组织和文化等相互影响的政策域中，理念实际上对政策过程具有很重要的作用（Burstein, 1991）。

本文的目的就是：第一，解释在中国社会里，秩序、关系和需要的概念如何被建成一套核心的规范，同时关键的社会制度如何影响中国福利体制的生成；第二，分析在政党—国家框架下社会政策的进展与限制，其政策的实施特征表现为价值实现与强化制度合法性的工具；第三，在全球化背景下，认识中国福利发展的文化意义与社会政策变迁的走向。具体说来，笔者就是试图从制度分析的角度出发，探讨两个基本问题：其一，如果我们将社会政策视为政府解决和干预社会问题的制度化实践，那么如何理解在新的转型时期中国社会政策的制度基础？这一制度基础包括正式制度与非正式制度两个层面，它们对我们理解在转型期和全球化背景下中国特色的社会政策实践具有重要的意义。其二，在具有中国特色的社会主义政党体制和现代市场经济的环境下，社会政策的实践逻辑是什么？过去 10 多年，学者们在解释不同国家或地区社会福利发展轨迹和社会政策变迁时，历史、文化和制



度往往成为重要的考虑元素 (Skocpol, 1992; Jones, 1993; Offe, 1993; Chan, 1996; Rothstein, 1998; Lin, 1999; Swank, 2001; Xing, 2002; Pierson, 2004; Beland, 2005, 2007; Pfau-Effinger, 2005; Lin & Kangas, 2006)。顺着这一思路, 此领域的研究者着重强调了决定社会福利模式或福利体制路径与模式的规范、价值观和制度 (Hall, 1990; Immergut, 1992; Crawford & Lijphart, 1997; Berman, 1998; Campbell, 1998, 2002; Cox, 2004)。

二 中国社会政策的限制与制度约束: 政策理念、政党政治和行政网络的关联

在西方社会里, 作为一种生活方式的哲学或者生活政治的产物, 自 19 世纪以来社会福利被有争议地视作一种有问题的现代社会现象 (Goodin, 1988)。而 20 世纪 80 年代以来, 有关福利国家危机的论述不断涌现, 这在很大程度上加重了“福利的沉重”作为经济顺利发展负担的印象与判断。对于诸多的福利国家的批评家来说, 瑞典社会学家沃特·科比 (Walter Korpi) 曾在其论文中阐述道, 一种令人迷失的印象似乎正在流行, 即不足的证据被用来做仓促的、不可信的结论。实际上, 经济增长与福利支出二者之间的关系远比人们思考的要复杂 (Korpi, 2000)。与欧洲福利国家相比, 亚洲国家毫无疑问是社会福利发展的后来者。东亚一些国家和地区在 20 世纪 60 ~ 70 年代经历经济起飞后, 伴随着工业化与城市化进程, 社会福利在国家发展战略中逐渐获得边缘化的地位。在很长一段时间里, 在东方社会里, 福利国家被看做西方化 (或欧洲化) 的梦想, 它充满了幻象与沉重。在过去的十多年, 针对非福利国家的福利体制的兴趣增加了, 尤其是对亚洲社会的福利体制的比较研究在迅速增多, 人们主要聚焦于“东亚福利模式”、“东亚福利体制”以及“儒家福利国家”的讨论。

然而, 在上述论述中, 作为一个处于转型阶段的、社会主义市场经济的中国, 并未在东亚福利模式或东亚福利体制研究中占据显著位置。直到最近, 研究者才试图从比较的视角解释中国社会福利或社会保障的模式 (Goodman, White & Kwon, 1998; Walker & Wong, 2005; 熊跃根, 2007, 2008, 2010; Chan, Ngok & Philips, 2008; 林闽钢、吴小



芳, 2010; Xiong, 2011)。在中国, 传统上社会福利被看做一种家庭之外的、补缺的 (residual) 公共资源。同欧洲发达工业化国家不同, 在历史上中国就没有建立起一个坚实的国家福利系统以满足社会需要、解决国内社会问题和增强社会正义。随着市场经济发展与社会转型进程的加快, 中国人近年来认识到, 在家庭和非正规社会网络无力回应个人风险时, 国家 (或政府) 应承担更多的责任。在研究者试图理解华人社会里的福利理念尤其是理解中国的福利体制时, 应将福利的主题嵌入历史、文化和政治的情境中。在中国, 漫长的封建社会历史最终并未引发持续的工业化与现代化过程, 这一景象直到 20 世纪中叶才出现。在古代和近代中国, 救荒和救灾史基本上反映了国家权力干预民生问题的主要轨迹。而在和平的年代里, 家庭/家族与由关系形成的社会网络发挥着满足需要和解决个人问题的主要功能, 福祉体现为人与人之间秩序关系的和谐, 以及基本物质的满足。因此, 中国社会里的福利观和实践, 不仅受到人们的生命观公平观的影响, 也与人们对福利的认知有密切联系。而国家治理社会的实践所体现出的政治逻辑与民众在维持生计过程中的公平逻辑之间的距离, 成为社会政策干预的正当性和时效性的基准。

1. 历史制度主义在解释中国社会的福利规范与制度中的重要性和作用

社会科学领域里的制度理论由来已久, 而要追溯历史制度主义的发展源头, 较早可以从卡尔·波兰尼的著作中得到佐证 (Polanyi, 1944)。简洁说来, 历史制度主义就是用历史的方法与素材, 来解释现实社会现象或社会后果的成因, 解释者们将影响或促进这些变化和形成后果的种种要素归结为制度, 他们注重解释这些制度如何影响行动者的行为。过去 20 多年来, 制度主义作为一种分析视角, 在社会学、政治学、经济学和比较社会科学领域内获得了广泛的应用。在比较政治学领域, “历史制度主义” 最早出现于 20 世纪 90 年代初 (Steinmo, 2008; Scott, 2009)。最早制度主义具有显著的多样性, 历史制度主义是其中一个重要分支。与理性选择学派的制度主义注重制度的协调功能不同的是, 历史制度主义强调制度产生和嵌入的具体的短暂的过程 (Thelen, 1999)。社会政策是关于社会问题干预的科学实践, 而社会科学家很早就认识到, 研究贫困、不平等、不公正和低度发展等社会



问题是和真正的科学家从事的科学研究工作一样重要的 (Lowenstein, 1944)。

如同其他制度方法,历史制度主义强调对合法行动的规则、路径、标准操作程序和规范的能动性和限制,将它们置于解释中的核心地位。在组织社会学里,学者曾经提出制度引导着政治行为,对公共组织环境中的个人而言,制度使他们具有相似的认同、目的和方向 (Scott, 2009)。而如果我们将组织的范围扩大到政府或国家的范畴,毫无疑问,各种既有的社会制度都在影响个人的理念和行为。在历史制度主义分析中,研究者们不仅强调路径依赖在政策变迁与发展中的作用,同时在对应用路径依赖理论建立分析框架时,一些学者试图把路径依赖本身当作一个系统,并将这个系统和产生的后果联系起来 (Mahoney, 2000, 2001; Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 1993, 2000b; Thelen, 1999; Thelen & Steinmo, 1992; Lustick, 2011)。在解释制度变迁现象时,研究者也明确指出,变迁与阻力总是联系在一起的,过去的实践路径或政策传统都将对后续的实践产生影响,而制度变迁往往取决于特定时期的“关键结点”(critical juncture),它们可以是历史进程中的某一偶然事件,也可以是一个人为或客观的行动后果 (Hacker, 2009)。

在社会主义中国,社会福利的发展历史和变迁同计划经济体制及其改革的历程密切相关,而经济改革的政策实施改变了社会结构的基础,也逐步动摇了人们对传统的、以单位制或集体为基础的社会保护机制的依赖。同时,中国的快速经济增长和社会发展进程离不开传统文化的价值理念、规范和政治观念及其变革。计划经济时代落后的经济发展模式,导致了大规模的绝对贫困和物质短缺,解决人民温饱问题和改变不发达状态成为改革开放后中国政治家的首要政策目标。而过去的落后发展历史和民族主义的抱负,增强了社会经济发展中对“赶超西方”战略的重视。随着经济增长速度的加快和国家经济实力的增强,社会问题的涌现迫使政府调整发展的理念和策略,其中平衡经济增长与社会发展之间的关系,强调社会和谐关系的重要性,实施现代仁政,是中国特色社会行政和社会政策的突出特征。但是,对目前中国社会问题的认识,仍须看到二元社会特征并未显著改变,农村地区的发展仍然显著落后于城市的发展,社会不平等差距在进一步扩



大，而这一问题并未因实施的社会政策得到明显改善，问题的根源既有体制的原因，也有文化和观念上的原因。

社会福利是现代化进程中国家或政府为保障公民生活的一种基本制度设置。当代中国的社会福利体制或社会保障制度的形成，长期以来不仅受到华人文化里福利观念的影响，也受到计划经济体制下单位制福利及集体主义福利和改革开放以来市场化力量的影响。在中国人社会里，家庭和宗族关系的重要性不言自明，它们对个人需要的满足和福祉的保障至关重要。在工业化和现代化之前的中国传统社会里，福利的观念承接了历史上延续的儒家伦理和道德规范，形塑着国家或政府治理社会的方式。尽管今天人们会日益感受到传统伦理和规范的某种衰落，但在现实世界里，中国人的观念和行为习惯却深刻受到传统文化和观念的制约。在市场化 and 消费主义文化的冲击下，个人主义意识无疑成为一种显著的力量在削弱传统的以家庭为基础的集体主义意识和观念，但不可否认的是在今天人们遵从的行为规范中，儒家规范和价值观中的孝、家庭忠诚、秩序、服从、关系以及社会网络的紧密性，对中国人的生活观念与需要满足有深重影响。在中国人的观念里，除非万不得已，几乎很少主动向政府或国家求助，以家庭和亲属关系为基础的非正式网络通常在救急解困方面发挥着积极的作用。国家或政府在非常时刻或危机时期，才为有需要的民众提供救助，这也是历史上延续的一贯传统。1949年以来新中国实施的计划经济体制极大地受到了苏联模式的影响，这种以集中化和威权主义为特征的社会主义体制非常信奉并强调在经济规划以及社会政治生活中的国家干预，长期以来对集中化权力、社会控制、社会稳定与有限的公民参与的政治偏好，形成了社会主义政党—国家的核心特征，它也深刻地影响着以单位为基础的集体主义福利和民政部门主导的社会救助与社会福利的发展。因此，在很长一段时期内，中国社会里实施的补缺的社会福利，彰显着政府社会救助的伦理，而家庭内部的个人自立和社会网络成员间的相互帮助成为社会团结的牵引之绳。传统上，由政府负责和运行的社会救助系统，其广泛建立的功能网络通过自上而下的政策实施模式，来实现国家能力建设和维护社会秩序的目标。

从历史制度主义的视角出发，作为研究者应清楚地认识到，计划经济嵌入的内在机制与政党政治的历史经验对当前的社会政策决策与



实施仍然具有重要的影响。笔者在文中将结合政策知识的生产与政策制定及实施的关系角度，来认识中国特定的社会—经济和政治环境下社会政策研究的路径与范式的变化。基于此，笔者相信，作为研究者我们应充分理解社会政策的发展和变化本身是一个制度变迁的过程。同时，社会政策作为一种具有特定社会指向的政策，还明显具有政治过程与道德实践的特征，它与特定社会里的政治文化紧密联系在一起，因此研究者应从实践的角度解释社会政策的制度基础、行动逻辑与政策后果之间的关系。作为一种社会行动，社会政策显然受到了社会制度和情境的影响与制约。同时，作为社会政策的行动主体，政府（或国家）也具有一定的能动性，可以在特定的情境下对政策实施和内容作出相应的调整，而这种调整有可能与既定的或传统的行动目标发生某种偏离，也可以朝着某种治理的传统回归。在这里，笔者将强调一点，本文同以往研究者对中国社会政策实践的解释不同，笔者倾向于将上述社会政策实践的经验看做一方面是新时期社会主义体制在重建合法性与执政党坚持治理实践中的特定秩序原则的结果，另一方面也是回应并解决社会变迁进程中出现的各种社会问题和利益诉求，通过民生政治来管理社会风险。

而作为一种国家行动，现代国家的社会政策已经被看做一种系统的、制度化的国家行动，一方面政策决策的行动主体具有某种核心地位，另一方面组织环境也影响政策行动主体发挥作用的方式与范围。通常来说，政策行动的实施在出现特定后果后，又进一步与引发的新的限制结合在一起，进而变成政策演变的理由。因此，在现代社会里，国家引导的政策变革和实践也可以看做制度变迁的一个特定组成部分。“政策域”则是指由组织、文化和政策后果共同构成的一个体系或范畴，它可以用来描述和解释政策实践复杂系统背后的理念与组织之间的联系（Burstein, 1991）。笔者将从福利体制和社会政策实践的关系出发，结合历史制度主义的理论视角，重点讨论中国社会政策在转型时期的路径与局限，包括政党—国家在增强政治合法性与国家建构双重过程中的制度设计、行动逻辑及限制。因此，通常研究者会将社会政策看做国家（或政府）在特定政治文化与组织框架下的一种权力政治实践。在过去 10 多年，制度分析在社会政策与社会保护研究领域被广泛应用，它既包括对欧洲福利国家中普遍主义福利制度的分析



(Rothstein, 1998), 也包括对先进福利国家政治经济的制度变迁所做的深入阐释 (Streeck and Thelen, 2005; Martinson and Holcomb, 2002), 还包括对后社会主义转型国家经验进行的分析 (Cerami, 2008; Chavance, 2008)。对社会政策研究者而言, 制度主义分析的重要价值是使人们意识到, 社会福利可以通过国家机制获得最大化的结果。换句话说, 福利需要满足及其最大化, 不仅可能是国家干预的结果 (Midgley, 2000)。而不可否认的是, 在意识形态的驱使和外部政治经济和社会影响不断增强的前提下, 社会政策的制定和实施也可以看做价值观实现的后果。

2. 中国社会政策实践的制度约束: 以社会救助为例

笔者将以社会救助和其他社会政策实践为例, 来试图分析中国社会政策的制度基础和行动逻辑, 这一分析主要是基于以下几方面的考虑: 第一, 改革开放 30 多年来, 在中国的制度变迁发展进程中, 由经济改革引发的经济和社会领域的制度变迁及观念变革是最显著的, 其结果也促进了法制建设的进步; 第二, 由于市场经济改革和国有企业的职能变更与保障的“责任转移”, 国家在福利责任上的退出或职能削减是明显的, 它使得公民个人增加了贫困风险, 从而增加了企业和地方政府对国家利益的诉求; 第三, 在家庭和社会组织无力提供生活保障的前提下, 脆弱人群或边缘人群的保障有可能演化成集体行动或群体性事件, 而它的政治风险迫使政党—国家增加社会福利与社会保障的投入, 保障困难人群的基本生活, 以稳定社会秩序, 减少脆弱和贫困人群的社会风险, 促进公民生活水平的提高, 进而保持政党—国家的合法性与稳定性; 第四, 在全球化和网络化时代里, 政府实施的注重民生的“现代仁政”既是回应和解决社会问题的一种手段, 也是现代政治治理的一种策略, 不仅是政府合法性的必然前提, 也是当代政治实践的理性要求; 第五, 考虑到国家宏观政策的影响和地区差异以及政府在社会政策实践经验的匮乏, 社会救助制度的变革和政策创新也采取了渐进的方式, 地方“试点”经验无一例外成为中央政策的前提。

在中国, “福利”的理念及其结构不仅受到文化的影响, 也受到政治与经济制度变迁的制约, 因为在现代社会里, 公民或人类需要的满足与现代社会福利的制度安排息息相关。经济学家道格拉斯·C. 诺



思对“制度”做出了这样的界定：“制度是一个社会中的博弈规则，或者更正式地说，是形塑人类互动的人为设计的制约”（North, 1990: 3）。诺思还曾指出，一个社会中尽管正式制度变迁会很快，但非正式制度却很可能成为一种制约，它经常保持着一种惊人的持续性（North, 1990）。在诺思看来，一些主流经济学对后社会主义国家转型的分析是错误的，他不断强调路径依赖（path dependence）对发展模式再生产的影响。在诺思看来，一个国家的经济发展不仅取决于所需要的资源条件和创新体制，还取决于一个国家特定的文化传统和历史经验（North, 1997: 17）。而作为一种国家行动，现代国家的社会政策已经被看做一种系统的、制度化的国家行动，一方面政策决策的行动主体具有某种核心地位，另一方面组织环境也影响政策行动主体发挥作用的方式与范围。通常来说，政策行动的实施在出现特定后果后，又进一步与引发的新的限制结合在一起，进而变成政策演变的原因。因此，在现代社会里，国家引导的政策变革和实践也可以看做制度变迁的一个特定组成部分。而以政府为主的行动者，在治理社会问题中发挥着主导作用，这是现代社会行政或社会政策出现和不断完善的必然结果。由于在中国历史上，自古以来政府为公民提供的救助是作为家庭最后的堡垒出现的，是一种典型的补缺性制度设置。当公民遭遇日常生活困难和家庭变故时，如果个人和家庭有能力解决，除非迫不得已一般情形下是不会主动寻求政府帮助的。而在当代社会里，政府作为一个管理社会的主要行动者，在回应和解决社会问题方面已经体现出显著的能动性和积极干预的特性，不再是被动的反应者。但是，社会救助作为一种社会实践，涉及复杂的社会伦理、道德意识和政治责任，因此，在中国社会里，政府救助的出现和传递需要仍取决于一定的前提和条件，它们包括：救助问题的种类和影响程度、救助政策的理念、政党政治和行政网络的关联。基于上述考虑，笔者认为，在研究当代中国的社会救助实践时，人们可以从政策的政治经济制度基础来分析特定时期政府社会救助实践中的理念、政党政治和行政网络的关系。由于针对的救助问题的性质、影响、发生的社会环境等不同，中国政府的社会救助实践分为常规性的救助与临时的救助两种。而在政府的部门设置上、救助体制上是功能分化的，包括救助、救灾、社会福利等多个部门。在这里，笔者将重点讨论灾害救助和最低生活保



障两种核心的社会救助制度，进而分析中国社会政策实践方面体现出的理念、管理体制和实施效率方面面临的约束条件。下面笔者将就灾害救助、低保救助和医疗救助三种不同类型的社会救助形式讨论社会救助政策实施过程中的实施理念和制度约束。

(1) 灾害救助

同其他社会救助内容不同的是，由于灾害对公民的影响与损害在不同区域大致是相似的，因此，在制定灾害援助的理念、目标、内容和救助程序上，体现了自上而下的高度一致性和中央—地方行政体系的衔接机制。然而，我们也必须看到，在灾害救助的实践过程中，传统福利文化理念（如对灾害后果的政治化处理）、政党—政治的特定约束（如对非国家力量的介入的某些限制）、行政网络中的协调和沟通疏漏（比如地方行政部门之间的权力运作和协调需要透过中央政府的干预）等对政府社会政策的实践仍然会产生一定影响甚至约束。

在灾害救助领域，长期以来，我国政府强调社会稳定和秩序重建的基础目标，同时注重满足灾民生活和生产恢复的基本需要。由于灾害救助的行政体制以自上而下为特征，从中央到地方形成了一致性的救助渠道，形成了多渠道救助和全方位的救助体制。在历次救灾实践中，中央政府发挥的主要作用体现在行政指挥、资源调动和行动协调等方面。在中国，针对不同时期和不同类型的灾害和影响及后果，政府在反应机制建立、实施救助的力度和满足需要的强度上有所差异，但是在救助的程序和效率上最大限度地合法。由于疆域辽阔、地理和气候条件复杂，加上人口众多，在历史上，中国就是一个自然灾害多发的国家，“治水文化”在一定程度上形成了一套自上而下的、威权主义的社会控制和社会管理机制，以此为基础的社会救助体系在一定程度上体现了政府在满足困难人群基本生活需要和保障基本人权方面的制度设置。因此，从古到今，一旦发生自然灾害，政府对灾民的社会救助是一种不可推卸的、关键的责任，这一点早已形成广泛的社会共识。在救助实践上，自上而下的政策实施方式和中央—地方的行政管理体制发挥着主导作用。随着国家经济发展和社会转型进程的加快，不仅政府自身加大对灾害救助的投入力度，社会团体和公民个人也日益参与到灾害救助中去，以捐赠和提供社会服务等各种方式满足灾民的基本生活需要。近年来，我国政府在灾害救助的资金投入呈明显上



升趋势，对灾民的保障力度大大增强了。这一趋势可从表 1 的数据中得到反映。

表 1 我国灾害救助资金投入和救助人数 (2003 ~ 2010)

指 标	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
资金投入 (亿元)	52.9	40	43.1	49.4	79.8	—	174.5	113.44
救助人数 (万人次)	49745.9	33920.6	40653.7	43453.3	39777.9	47795	47933.5	43000

资料来源：根据民政部网站资料整理获得。

2003 年以来，随着“以人为本”和建设和谐社会的社会政策的实施，中国政府在强化社会保护机制方面做出了积极努力，通过建立灾害预防和应对机制，各级政府不断落实灾害救助及管理制度，在政策上注重资金拨付和物质调拨分配的力度，将满足灾民生活保障的需要作为落实救助的第一要务。同时，为减少在救灾中的非法和渎职行为，政府增加了监督力度和透明度，尽管还存在一些不足，但在管理灾害救助这一环节还是取得了明显的进步。由于灾害的突发性和不可预测性以及灾害救助自身的紧迫性，保证灾害救助的效率、公平、公正和透明的管理机制和政策落实对地方政府来说仍然是一个重要的任务，它在很大程度上反映出政府管理社会危机和有效治理社会的能力，也彰显着政府的公信力。2008 年 5 月四川汶川等地发生的大地震，是继 1976 年唐山大地震后中国发生的震级最高、伤亡人数最多和损失最为严重的一次同类自然灾害，它在一定程度上检验了中国政府在新时期应对和处理突发灾害，实施紧急救援，恢复灾区生活生产和开始灾后重建这三个关键步骤的能力，同时也极大地调动了中央和地方政府以及社会力量参与到抗震救灾和灾后重建的工作当中去，其中一个间接后果是促使民间力量在救灾和恢复重建工作中发挥作用，这甚至被人们看做中国“公民社会”的一个新的历史开端。汶川地震的灾后救援和灾后重建经验，不仅为中国政府未来处理类似突发灾害提供了可供参考的经验，中央和地方政府及职能部门也通过救灾实践逐步完善了指挥、协调、监督和评估等环节中的制度规定和实施程序。



(2) 低保救助

在中国,除传统的分类救助外,最低生活保障制度(简称“低保”)是20世纪90年代我国市场经济发展和社会转型加快的制度变迁的结果。这项制度始于1993年6月上海市首创的“城市居民最低生活保障线制度”,同传统的、行政化的救助制度相比,当今的社会救助制度不仅更加理性,而且呈现新的理念和价值观,主要包括:第一,救助责任强调以国家与社会为主体,当前在全国范围内已经确立“应保尽保”原则的普惠主义特征;第二,社会救助主要体现了中国社会中公民权内涵与实质的发展,具体表现在救助标准的逐年调整和救助内容的多元化;第三,政府在实施社会救助政策与措施的时候,强调了“以人为本”、“执政为民”、“权为民用”等政治原则,突出强调在治理实践中实现社会主义正义与公平的价值观的重要性;第四,在救助政策落实中,政府强调落实公开、公正与效率的原则的重要性,注重社会救助对困难群众与边缘人群的帮扶解困的作用,体现了救助工作中贯彻人性与注重实效的核心理念。然而,尽管中央政府制定和实施了《城镇最低生活保障制度的基本规定》,但是在制度安排和政策实施的具体环节上,由于各地区的经济发展水平和人民生活水准不同,社会环境和地方治理的差异性,各省市(自治区)也先后出台了不同的最低生活保障制度的具体实施条例,确定了不同的救助标准和内容、不同实施办法的社会救助措施,因此,在现实中,各地实际的最低生活保障线有不同,管理水平和治理贫困的效果也存在差异。

从近18年的政策实践经验来看,我国低保制度的建立、实施和全面覆盖,既反映了中国过去30多年来所经历的经济体制变革导致的社会影响,也体现了政府在满足困难民众基本生活需要和减轻贫困问题上的实践经验。研究者指出,从1993年以来实施的城镇最低生活保障制度的地方经验,到逐步落实全国范围内的制度覆盖,反映了中国社会救助所出现的新的制度设计、运作机制和资源模式,这一复杂过程表明了资源条件、行动者能动性、政策反馈和历史情境的特殊性等多重因素促成了政策扩张(Hammond, 2011)。从低保制度的发展历程来看,根据政策起源和经历不同阶段的特点与任务目标,大致可以分为以下几个阶段:第一,试点和政策响应阶段(1993~1998);第二,政策推广和制度覆盖阶段(1999~2005);第三,全面覆盖和扩



大保障阶段（2006年以后）。

在第一阶段，即我国市场经济发展的初期阶段，社会政策（或社会保障制度改革）的实践目标主要是消除因国有企业改革重组导致的负面问题。随着改革和社会转型进程的加速，政府选择更为积极地回应因上述过程导致的社会问题，通过加大保障力度和完善政策实施减少城市因失业和下岗问题带来的负面影响和社会震荡，通过低保制度的实施，不断强化在发展经济过程中的民生政治意识，进而增强民众对政府的信任。在初期阶段（第一阶段），低保制度的发展主要是各地试点实践的探索与总结，真正的制度变革开始于第二阶段。1997年国务院颁布《关于建立城市最低生活保障制度的通知》，政府开始全面部署实施城市最低生活保障制度。1999年10月民政部宣布，全国668个城市和1638个县府所在地的建制镇已经全部建立起城市居民最低生活保障制度。同年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》，它标志着这项制度已经成为我国一项正式的法律制度和长期的基本国策。2000年，国务院作出重要决策，确定从2001年到2003年，中央财政在低保方面的财政经费要保持连续翻番。从2003年起，我国城市低保制度的发展重点走向了“配套措施”和“分类救助”，这意味着救助制度的新发展。“配套措施”是政府为解决低保对象在医疗、子女教育、住房及冬季取暖等方面所面临的实际问题而采取的相关配套政策。而“分类救助”则是指政府对低保家庭中有特殊需要的家庭成员，如老人、未成年人、残疾人、重病人给予针对性的救助（唐钧，2011）。从图1可以看出，我国城市最低生活保障制度在2002年开始得到突破性的发展，从2003年至2007年，我国低保制度平均每年保障的困难群众人数都在2200万左右，使保障人群和救助支出维持在一个稳定的水平上。

2007年中国社会救助制度的突破性发展，是最低生活保障制度在农村快速推进。在2007年3月“两会”期间，温家宝总理在《政府工作报告》中明确提出“要在全国范围建立农村最低生活保障制度”，这标志着低保制度将迅速在我国农村成为一项核心的社会救助制度，对保障农村困难群众的基本生活起到关键的作用。同年7月，国务院颁发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，它成为指导全面推进农村低保制度发展的最重要的纲领性文件。到2007年第3季



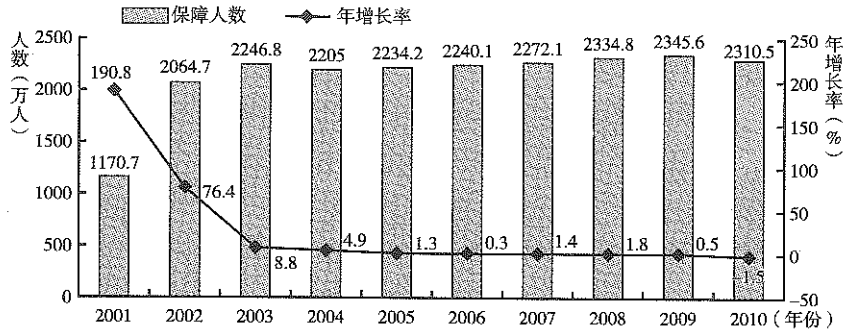


图1 我国城市最低生活保障覆盖人数 (2001~2010)

资料来源: 根据民政部网站资料整理。

度, 低保制度已在我国 31 个省市自治区的 2663 个县全面实施, 这项制度建设使农村享受最低生活保障待遇的困难群众由 2006 年的 1500 多万上升到 3566.3 万 (如图 2 所示)。

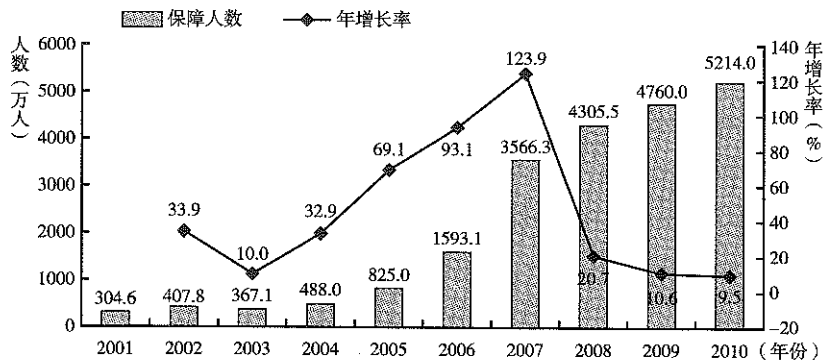


图2 我国农村最低生活保障覆盖人数 (2001~2010)

资料来源: 根据民政部网站资料整理获得。

从低保制度的进展来看, 无论是城市最低生活保障制度还是农村最低生活保障制度, 其救助水平都有了明显的提高。城市低保月均标准从 2004 年的 152 元提高到 2010 年的 251.2 元, 增加了约 65%。农村低保月均标准从 2007 年的 70 元提高到 2010 年的 177 元, 3 年间增加约 153%, 增长幅度很快。因此, 低保作为我国一项重要的社会政策, 在过去 10 多年里发生了重要的制度变迁, 表现在不仅地方政策试点实施和政策推进获得了空间与进展, 而且在国家层面上也出现了



总体性的变化。这一政策实施的重要成就是在全国范围内实现了基本的覆盖，基本上实现了“应保尽保”的政策目标。然而，作为一项中央政府部门负责落实和推进，在财政上主要依赖地方的政策，低保仍然存在一定的制度局限与政策限制，它们主要包括：第一，这一政策的实施力度不仅受到地方政府官员的政治意愿和能动性的影响，也更多受到财政能力的制约。第二，由于救助标准偏低，低保制度很难实现帮助救助对象脱贫的目标。低保对象要彻底走出贫困的困境，提高生活水平，并增强生产和生活能力，政府和各级社会组织还需要通过其他配套政策和制度，来提高贫困对象或困难群众的能力，通过就业、自我发展和资产建设等多条途径实现完全脱贫和可持续的生计。第三，低保制度在实施过程中仍然存在目标人群针对性和效率不足的问题，在地方实践中资格审查程序与人情关系的矛盾、地方政绩的考虑与夸大目标人群的问题等，都可能造成错保或漏保的后果，而在很大程度上可能会削弱这一制度的权威性和公信力。第四，低保和其他社会救助制度中存在的一些基本问题，还包括救助标准如何确定；由于缺乏对救助对象需要的（事前）科学评估，救助制度或规定顶层制度设计过于粗放，实施中缺少一些具体政策指引，很可能出现基层政策观望的现象。日常的救助对象或贫困对象的统计申报与动态管理工作也存在缺位的问题，比如从全国到地方，政府对孤儿的统计工作基本上是不到位的，这在一定程度上也影响了社会救助的效率与制度覆盖能力。

自2002年以来，我国社会政策的制定和推进出现了显著的变化，制度变迁促使了社会福利水平不断提高。社会政策在中国近年的迅速扩张，不仅可以理解为国内政治经济与社会变迁交织作用的后果，也可以看做全球化进程影响下的一种结果，尤其是在全球化阶段，政府意识到加强社会保障制度对保持经济增长与减少社会风险的重要性。正如埃斯平—安德森指出的那样，后工业经济时期出现的一系列福利改革，是国家回应不断增加的新社会风险和劳动力市场及家庭变迁的结果（Esping-Andersen, 1999）。低保制度的实施及其面临的制度限制，不应单纯看做这一政策自身的问题，还应将其与总体的社会环境与制度条件联系起来，比如社会政策还受到在国家层面上的目标清晰性、中央与地方财政资源筹措与责任分担、社会组织的发育与能力、



政策实施网络与结构的效率、政策评估方法与效果等的影响。新时期我国社会政策的理念与实践突出了在社会风险和经济增长稳定环境下经济与社会协调发展的重要性，也是在经济增长方式改变和促进社会包容的前提下实施社会政策以应对不断增加的社会不平等等重要问题。因此，社会政策在这一时期也会更多受到政府和执政党政治理念与政策价值观的左右，尤其是加强和创新社会管理的议题成为治理社会问题的核心指导原则。

三 新时期福利制度的构建和我国 社会政策实践的行动逻辑

中国当前的社会保障或社会福利体制改革，不仅是经济发展的产物，也可以看做过去 30 多年经济改革的一个延迟性后果，而迈向一种全民的或普惠的福利制度成为实现城乡社会整合和促进社会和谐的重要政策举措，是政府管理社会风险与重塑社会关系的核心考虑（熊跃根，2010c）。多年前，政府和学界都开始提出并讨论“适度普惠的社会福利制度”这一问题，无论是从理论还是从实践上看，这一福利制度将不同于西方福利国家体制，尤其是考虑到中国的区域收入差距和城乡分割的社会保障制度现状。但是，社会福利仍然要回应基本的社会需要、解决社会问题与管理社会风险及期望，并在现行的政治制度框架下推进权利、公平与社会正义目标的实现。国家能力与国家形象的建设，在一定程度上会推进福利制度的发展，但这依然取决于政治精英与政党政治如何认识和评估当前的社会问题与社会风险，取决于如何看待公民的生活水平的改善与政府再分配责任的关系。在动荡的全球经济体系与复杂的国际外交环境下，国内政治的紧迫性在于平衡经济增长与社会发展之间的裂痕。而社会政策的发展与福利制度的推进，在很大程度上受到政党与政治精英的政治素养的制约。在新时期，各级政府都需要重新认识社会福利的发展与道德重建的关系，避免将社会福利的发展与个人道德的败坏与经济衰退作简单的关联论述。同时，在建立和谐社会进程中，我们仍然需要保持文化自觉，在发展的问题上要努力将中华文化规范与价值中的幸福观、自由观、秩序观同社会质量和社会模式的发展紧密联系起来，在发展战略上突出



文化与社会自身的制度基础的重要性，这样国家的软实力才可能不断增强。

从改革开放到急剧的社会转型时期，中国政府实行了与市场经济相配套的社会保障制度改革，并自 20 世纪 80 年代中期分别在不同的领域实施了养老、医疗、住房、教育等改革。同时，社会救助体系也在尝试不同方式的改革，在这方面中国政府率先于 1993 年在上海开始了最低生活保障制度的试点改革，这是与经济改革策略十分类似的“先试点后推行”的渐进主义改革策略。政府在建立与发展社会政策实施机制方面，采取的主要策略可以总结为以下几方面：第一，政策改革中实施分散化或地方化策略，中央政府放权给地方政府，地方政府放权给管理部门和具体实施单位；第二，在试点工作基础上，地方好的成功的经验或模式成为政策制定的基础，也成为全国推行的参考模式，这是典型的“地方带动中央”的改革促进策略；第三，严格控制社会政策领域改革的政治风险，使得政府在某种程度上为维护社会与政治稳定，试图通过增加社会福利与保障费用的支出来满足困难人群的基本生活需要，通过各种措施确保社会秩序的稳定，减轻了社会动荡带来的负面后果。也就是说，社会保护机制的建立某种程度上变成一种提升制度的社会合法性的手段，它进一步使国家或政府的政治合法性得以提升，从而为政府“办大事渡难关”的政策实施积聚了广泛的民意基础。近年来，民生工程成为各地政府的大事，切实解决困难群众的生活问题、努力为民众创造好的生活条件、建立有效的政府—民众沟通机制并最终实现社会稳定与和谐是政府落实社会政策的主要考虑。

四 结论与讨论

在中国，治理社会问题既是政府的行政管理任务，也是一种高度的政治实践。2003 年以来，中国政府在科学发展观和以人为本的价值理念指引下，实施了一系列的社会政策，以应对不断出现的社会问题，包括城市贫困、医疗保障缺失和医疗服务质量下降、住房困难等难题。在现实世界中，社会政策不同于基于计算科学和测量技术的工程学，因此，当我们把社会政策当做一门“社会工程学”并在此基础上理解



其具体实践操作时，应注意到工程学的实验模型与人类活动的社会实践之间存在不可忽视的显著差异。

社会政策长期以来受到意识形态、舆论和不同社会利益等的影响。然而，笔者认为，对转型时期我国社会政策的制度基础和实践逻辑的分析和解释，还应看到，作为应用社会科学之一的社会政策其研究发展所遵循的科学理性准则与作为治理实践的社会政策发展所遵循的政治理性原则之间的内在联系，本文的上述讨论是从我国转型社会背景出发，尤其是在经济稳步快速发展与社会变迁加剧、社会问题出现比较集中的时期，在国家大力推行和谐社会建设的政治环境下，来探索社会政策实践遵循的方向和内在性。对社会政策的制度约束和实践逻辑的分析，实际上也有助于我们进一步认识政策与理论的关系。我国著名的历史学家翦伯赞先生曾在其著作中指出，“理论是带有普遍性的，它没有时间和地域的限制；而政策则带有特殊性的，它既有时间的限制，也有地域的限制”（翦伯赞，2001：382~383）。同时，这位历史学家还就政策与理论的区分提出了自己的观点，他说“理论是带有原则性的，它要说明的是‘为什么’；政策则是具体性的，它的任务是规定在一定时期之内，应当做什么，不应当做什么，只能做什么，不能做什么”（翦伯赞，2001：383）。在现实世界里，政治与政策的制度约束是相互影响的。作为一种社会工程，社会政策不仅受到政治文化的传统影响，也受到社会环境和利益群体关系的制约，由于官僚体制的约束，政策有时很难及时回应瞬息万变的社会变迁，这是政策的明显的局限（Navarro，2003）。同时，我们还应看到，在社会政策实施的进程中，政府官员的激励动机、努力和认同与政策的制度发展在很大程度上也影响社会目标的实现及社会发展的总体环境。而从更大的范畴来看，国际环境、国内社会氛围与政治环境及其他社会政策改革的战略，仍然左右着我们的社会政策的行动议程。

参考文献

- 奥斯特罗姆、菲尼、皮希特（1992）：《制度分析与发展的反思》，北京：商务印书馆。



卡尔·波兰尼 (2007):《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州:浙江人民出版社。

杜赞奇 (1996):《文化、权力与国家——1900~1943年的华北农村》,南京:江苏人民出版社。

米切尔·黑尧 (2004):《现代国家的政策过程》,北京:中国青年出版社。

彼得·霍尔 (2008):《驾驭经济:英国与法国国家干预的政治学》,南京:凤凰出版集团/江苏人民出版社。

翦伯赞 (2000):《历史哲学教程》,石家庄:河北教育出版社。

林闽钢、吴小芳 (2010):“代际分化视角下的东亚福利体制”,《中国社会科学》,第5期。

帕森斯 (1988):《现代社会的结构与过程》,北京:光明日报出版社。

雅诺什·科尔奈 (2007):《社会主义体制》,北京:中央编译出版社。

道格拉斯·C. 诺思 (1997):《经济史中的结构与变迁》,上海:上海人民出版社。

道格拉斯·C. 诺思 (2008):《理解经济变迁过程》,北京:中国人民大学出版社。

渠敬东、周飞舟、应星 (2009):“从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析”,《中国社会科学》,第6期。

保罗·A. 萨巴蒂尔 (2004):《政策过程理论》,北京:生活·读书·新知三联书店。

詹姆斯·斯科特 (2004):《国家的视角》,北京:社会科学文献出版社。

唐钧 (2011):“中国的城乡最低生活保障制度”,人民网,10月18日。

王思斌 (2004):“中国社会政策时代与政府社会政策能力建设”,《中国社会科学》,第6期。

马克斯·韦伯 (1998):《经济、诸社会领域及权力》(韦伯文选第二卷),李强译,北京:三联书店。

熊跃根 (2007):“国家力量、社会结构与文化传统:中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析”,《江苏社会科学》,第4期。

熊跃根、曾宪才 (2007):“医疗救助中公民身体与国家治理关系研究——以山东省T市医疗救助为个案的研究”,《学习与实践》,第12期。

熊跃根 (2008):“转型经济国家社会保护机制的建立:中国与波兰的比较”,《学海》,第3期。

熊跃根 (2009):《社会政策:理论与分析方法》,北京:中国人民大学出版社。

熊跃根 (2010a):“论转型时期我国福利体制的改革与民生为本的社会政策的发展”,《学习与实践》,第1期。

熊跃根 (2010b):“转型经济国家的社会变迁与制度建设:理解中国经验”,《新华文摘》,第18期。

熊跃根 (2010c):“中国福利体制建构与发展的社会基础分析——一种比较的观点”,《经济社会体制比较》,第5期。

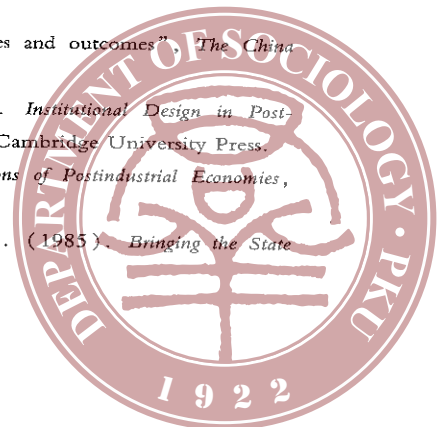
戴维·伊斯顿 (1999):《政治生活的系统分析》,北京:华夏出版社。

Abbott, A. (1990), Conceptions of Time and Events in Social Science Methods, *Historical Methods*, 23, 4, 140-150.

Alexander, J. (2000). “Theorizing the good society: Hermeneutic, normative and empirical discourses”, *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 3.



- Beland, D. (2005). "Ideas and social policy: An institutionalist perspective", *Social Policy & Administration*, 39, 1.
- Beland, D. (2007). "Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift", *Social Science Quarterly*, 88 (1): 20 - 38.
- Berman, P. (1998). *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bendix, R. (1964). *Nation-building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. New York: John Wiley & Sons.
- Burnstein, P. (1991). "Policy domains: Organizations, culture, and policy outcomes", *Annual Review of Sociology*, 17:
- Chan, A. (1996). Confucianism and development in East Asia, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 26, No. 1.
- Chan, C. K., Ngok, K. L. and Phillips, D. (2008). *Social Policy in China: Development and Well-being*. Bristol: The Policy Press.
- Campbell, J. L. (1998). "Institutional analysis and the role of ideas in political economy", *Theory and Society*, 27, 3.
- Campbell, J. L. (2002). "Ideas, politics, and public policy", *Annual Review of Sociology*, 28: 21 - 38.
- Cerami, A. (2008). *Mechanism of institutional change in Central and Eastern European welfare state restructuring*, ESPAnet Conference.
- Chavance, B. (2008). "Formal and Informal Institutional Change: the Experience of Postsocialist Transformation", *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 5, No. 1,
- Cox, R. H. (2004). "The path dependence of an idea: why Scandinavian welfare states remain distinct", *Social Policy & Administration*, 38, 2.
- Brown, P. H., de Brauw, A. and Du, Y. (2009). "Understanding Variation in the Design of China's New Co-operative Medical System", *The China Quarterly*, 198, June.
- Clemens, E. S. and Cook, J. M. (1999). "Politics and institutionalism: Explaining durability and change", *Annual Review of Sociology*, 25: 441 - 66.
- Compbell, J. L. (1998). "Institutional analysis and the role of ideas in political economy", *Theory and Society*, 27, 3.
- Compbell, J. L. (2002). "Ideas, politics, and public policy", *Annual Review of Sociology*, 28: 21 - 38.
- Crawford, B. & Lijphart, A. (1997), "Old Legacies, New Institutions: Explaining Political and Economic Trajectories in Post-Communist Regimes", in B. Crawford & A. Lijphart (eds.), *Liberalization and Leninist Legacies*. Berkeley: University of California Press, pp. 1 - 39.
- Davies, D. (1989). "Chinese social welfare: Policies and outcomes", *The China Quarterly*, No. 119, September.
- Elster, J., Offe, C. and Preuss, U. K. (1998). *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Evans, P., Rueschemeyer and Skocpol, T. (eds.). (1985). *Bringing the State*



Back In. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Goodin, R. E. (1988). *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.

Goodman, R., White, G. and Kwon, H. J. (eds.), (1998). *The East Asian welfare model: welfare Orientalism and the state*. London: Routledge.

Hacker, J. (2009). "Yes we can? The new push for American health security", *Politics & Society*, 37, 3.

Goodin, R. E. (ed.). (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. A., and Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three Institutionalisms. *Political Studies*, 44/5.

Hall, P. (1990). "Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain", *Estudio/Working Paper*, June.

Hall, P. A. and Taylor, R. C. R. (1996). "Political science and the three institutionalisms", *Political Studies*, XLIV: 936 - 57.

Hammond, D. R. (2011). "Social assistance in China, 1993 - 2002: Institutions, feedback, and policy actors in the Chinese policy process", *Asian Politics & Policy*, 3 (1).

Immergut, E. (1992). *Health Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Immergut, E. M. 1998. "The theoretical core of the new institutionalism", *Politics and Society*, 26: 5 - 34.

Jones, C. (1993). The Pacific challenge: Confucian welfare states. In Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State Europe*. London: Routledge.

Korpi, W. (2000). "Welfare states, economic growth and scholarly objectivity", *Challenge*, Vol. 43.

Hirschman, A. O. (1978). "Exit, voice, and the state", *World Politics*, 31: 90 - 117.

Hollingsworth, R. and Boyer, E. (eds.). (1997). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hollingsworth, J. R. (2000). "Doing institutional analysis: implications for the study of innovations", *Review of International Political Economy*, Vol. 7, Issue 4.

Immergut, E. M. (1998). "The theoretical core of the new institutionalism", *Politics and Society*, 26: 5 - 34.

Inglot, T. (1995). "The politics of social policy reform in Post-Communist Poland: Government responses to the social insurance crisis during 1989 - 1993", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 28, No. 3.

Jordon, B. (2005). "Social theory and social policy: Choice, order and human well-being", *European Journal of Social Theory*, Vol. 8, Issue 2.

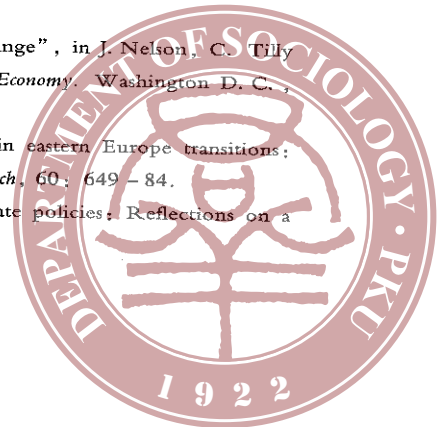
Kapstein, E. B. (1997). "Social policy and the transition", *Social Research*, Vol. 64, Issue 4.

Katzenstein, P. (1976). *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin Press.

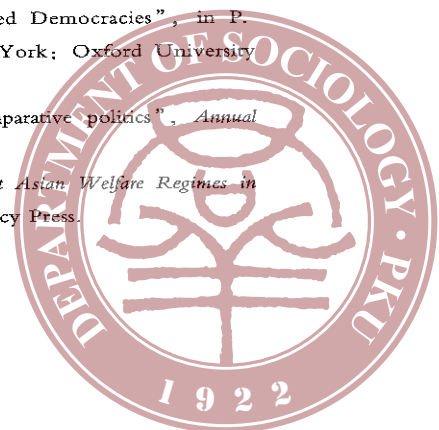
Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.



- Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Leung, J. C. B. and Nann, R. C., (1995). *Authority and Benevolence: Social Welfare in China*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Lieberman, R. C. (2002). "Ideas, institutions, and political order: Explaining political change", *American Political Science Review*, 96 (4).
- Lin, K. (1999). *Confucian welfare cluster: A cultural interpretation of social welfare*. Tampere: University of Tampere.
- Lin, K. and Kangas, O. (2006). "Social policymaking and its institutional basis: Transition of the Chinese social security system", *International Social Security Review*, Vol. 59, Issue 2.
- Lowenstein, K. (1944). "Report on the research panel on comparative government", *American Social Science Review*, 38 (3).
- Lustick, I. (1966). "History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias", *American Political Science Review*, 90 (3).
- Lustick, I. (2011). "Taking evolution seriously: Historical institutionalism and evolutionary theory", *Polity*, pp. 1-31.
- Mahoney, J. (2000). "Path dependences in historical sociology", *Theory and Society*, Vol. 29.
- Mahoney, J. (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (eds.), (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinson, K. and Holcomb, P. (2002). *Welfare Reform: Institutional Change and Challenges*. Washington, D. C.: The Urban Institute.
- Midgley, J. "The institutional approach in social policy", in J. Midgley, B. Martin and T. M. Livermore (eds.), *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Marshall, T. H., (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mead, L. M. (2005). "Policy research: The field dimension". *Policy Studies Journal*, 33, 4.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Navarro, V. (2003). "Policy without politics: The limits of social engineering", *American Journal of Public Health*, 93 (1).
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1997). "Understanding economic change", in J. Nelson, C. Tilly and L. Walker, eds. *Transforming Post-Communist Political Economy*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Offe, C., (1993). "The politics of social policy in eastern Europe transitions: Antecedents, agents, and agendas of reform." *Social Research*, 60: 649-84.
- Pfau-Effinger, B. (2005). "Culture and welfare state policies: Reflections on a



- complex interrelation", *Journal of Social Policy*, Vol. 34, Issue 1.
- Pierson, P. (1993). "When effect becomes cause: Policy feedback and political change", *World Politics*, Vol. 45.
- Pierson, P. (2000b). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94, 2,
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Saich, T. (2006). "Social policy development in the era of economic reform", in A. Kleinman and T. Saich (eds.), *AIDS and Social Policy in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schwartz, J. and Shieh, S. (eds.). (2009). *State and Society Response to Social Welfare Needs in China: Serving the People*. London: Routledge.
- Scott, J. 2009. "Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency", in G. C. Edwards III and W. G. Howell, (eds.), *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press.
- Selden, M. and You, L. Y. (1997). "The reform of social welfare in China", *World Development*, 25 (10).
- Skocpol, T. and Amenta, E. (1986). "States and social policies". *Annual Review of Sociology*, 12: 131 - 157.
- Skocpol, T., (1992). "State formation and social policy in the United States", *American Behavioral Scientist*, Vol. 35, Issue 4/5 (Mar-June).
- Skocpol, T. (1995). *American Society and Politics: Institutional, Historical, and Theoretical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spulber, N. (1997). *Redefining the State: Privatization and Welfare in Industrial and Transitional Economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, S., Thelen, K. and et al., (eds.), (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Steinmo, S. (2008). "What is historical institutionalism?", in D. D. Porta and M. Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005). "Introduction: Institutional change in advanced political economies", in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Swank, D. (2001). "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies", in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (1999). "Historical institutionalism in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, 2.
- Walker, A. and Wong, C. K. (eds.), (2005). *East Asian Welfare Regimes in Transition: From Confucianism to Globalisation*. Bristol: The Policy Press.



Wilensky, H. (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.

Walker, R. and Buck, D. 2007. "The Chinese Road", *New Left Review*, 46, July-August.

Xing, L. (2002). "The transformation of ideology from Mao to Deng: Impact on China's social welfare outcome", *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8, Issue 2.

Xiong, Y. G. (2009). "Social change and social policy in China: National adaptation to global challenge", *International Journal of Japanese Sociology* (Blackwell-Wiley), November.



Ideas of Welfare and Limits of Social Policy in China: A Historical Institutionalism Perspective

Yuegen Xiong

(Peking University)

Abstract: This paper aims to explore and interpret the recent progress, limits and institutional constraints of social policy from a historical institutionalism perspective after providing a fundamental understanding on the ideas of welfare in Chinese society. Based on the oretical discussion and empirical data analysis, the author concludes that institutional foundations and practical logic of social policy in China exactly not only reflect the principle of order in authoritarian traditional Confucian culture, but also a growing significance of state-building and institutional legitimacy in the context of changing global political and economic context.

Key words: ideas of welfare, social policy, historical institutionalism, limits, Chinese society

