

安撫型國家的形成

——對中國社會福利體制的新制度主義批判

● 鄭廣懷

當前有關中國社會福利制度的一個重要論題是西方福利制度對中國的影響。這既包括理念的層面(如社會公平和公民權利)，也體現為具體的社會政策標準(如一些國際組織推行的勞工標準)，還涉及具體的政策工具(如個人發展賬戶、有條件現金轉移支付、工作福利和社會養老金等)^①。這些討論中隱含的一個假設是處在變革中的中國社會福利制度存在着與西方福利制度趨同的可能性。但問題在於，這種趨同是制度內涵與運作邏輯的相似，還是僅限於名不副實的表面文章呢？本文擬從新制度主義的思路出發，批判分析中國社會福利制度在特定的制度背景下與西方福利制度的「形同質異」現象，並嘗試提煉出「安撫型國家」的探索性概念。

一 社會福利研究中新制度主義的引入

在社會福利研究中引入新制度主義(New Institutionalism)的理論分析框架，在最近二十多年的國際學術界是非常流行的。從理論上看，艾思平—安德森(Gøsta Esping-Andersen)對福利資本主義的分析遵循了兩種思路，一是採用「權力—資源動員範式」(power-resources mobilization paradigm)來解釋福利體制形成的問題，即不同的福利體制受到歷史情境中不同的階級關係的形塑；二是採用「制度慣性」(institutional inertia)和「路徑依賴」(path dependence)的概念來解釋福利國家得以維持的原因，即不同的福利國家很難輕易偏離其既有的歷史路徑，社會政策通過階級關係和社

當前有關中國社會福利制度的一個重要論題是西方福利制度對中國的影響。討論中隱含的一個假設是處在變革中的中國社會福利制度存在着與西方福利制度趨同的可能性。這種趨同是制度內涵與運作邏輯的相似，還是名不副實的表面文章呢？

* 本文是教育部哲學社會科學研究重大課題攻關項目「農民工權益保護理論與實踐研究」(項目編號09JZD0032)的成果之一。本文初稿曾在「社會工作研究高級學術研討會」(武漢，2009年12月4至6日)上宣讀。感謝與會者提出的批評意見。當然，文責由筆者本人承擔。

旨在改善民生的社會福利制度的實行成為當代中國政府在威權體制下獲取合法性的唯一來源。當代中國社會福利制度的發展是適應國際和國內環境合法性要求的結果，在某種程度上體現出與國際通行的社會福利觀念的趨同，即「與國際接軌」。

會分層的再生產實現了自身的再生產^②。

除此之外，其他從事福利國家比較研究的學者還採取過「同因同果論」的分析思路，即認為相似的原因會產生相似的結果，例如地理位置和意識形態的相似性會導致福利體制的相似性^③。「同因同果論」可以分為兩個命題：一是「挑戰—反應」假設，即產生於相似環境的挑戰會催生相似的福利國家體制；二是決策中的學習效應，即新的思想和新的解決方案通常都經歷一個逐漸傳播的過程，它們往往在不同的「發展時間點」(developmental time)被一些福利體制採納^④。實際上，有關社會福利制度傳播過程中的學習效應體現了一種組織分析的新制度主義(new institutionalism in organizational analysis)或社會學新制度主義(sociological new institutionalism)的思路，對我們分析當代中國的社會福利制度具有啟發意義。

社會學新制度主義關注組織之間的相似性，並將其歸因於組織外部制度環境的要求。在這一派新制度主義者看來，個別組織生存於其中的環境，並非只包含技術、市場或其他眾所周知的經濟因素；更為重要的是，組織生存的環境中還包含了所謂「合法性」(legitimacy)的維度在內，因此組織生存的環境可以稱為一種「制度化的環境」。根據薩其曼(Mark C. Suchman)的解釋，「合法性機制」是指「一套普遍的認知或假定，即參照現行的準則、價值觀、信仰和定義的社會構架系統，組織的行為是合意的、正確的或恰當的」^⑤。這種環境要求組織必須參照現行的社會構架系統所接受的組織形式和運行模式，而不管這些形式是否有助於提高組織的運作效率，這正是造成組織趨同的原因所在^⑥。如

果我們將國家視為一種特殊形態的組織，那麼其在社會福利制度方面的趨同也可以用這種合法性機制來解釋。正是由於合法性機制的存在，全球層面或區域層面(如歐盟)的社會福利制度才得以可能。

對當代中國而言，獲取合法性也是政府主導的社會福利制度的首要目標。從國際環境來看，中國政府對外宣稱，政府「高度重視並積極致力於社會保障體系的建立和完善」，「經過多年的探索和實踐，中國特色的社會保障體系框架初步形成」^⑦。這實際上回應了國際上普遍認為社會保障應由國家承擔首要責任的觀點。例如，世界銀行在應對老齡化危機的相關文件中就明確提出，強制性政府保障是老年人收入保障三大支柱的第一支柱^⑧。從國內的環境來看，當今中國仍然處於威權統治之下。在改革開放以前，政府合法性的來源主要依賴於階級鬥爭和意識形態；改革開放以後，政府合法性主要源於經濟發展帶來的民生改善。然而由於市場經濟帶來的不平等加劇，通過市場逐步實現「共同富裕」的想法不再為人們所普遍接受，愈來愈多的人要求政府在社會福利領域承擔更多更大的責任，以消除市場帶來的貧富分化和階層分化。

可以說，階級鬥爭的結束、意識形態的消褪、市場經濟發展帶來的不平等，使得旨在改善民生的社會福利制度的實行成為當代中國政府在威權體制下獲取合法性的唯一來源。簡言之，當代中國社會福利制度的發展是適應國際和國內環境合法性要求的結果，在某種程度上體現出與國際通行的社會福利觀念的趨同，即「與國際接軌」。

從社會學新制度主義的視角來看，所謂「與國際接軌」，就是中國在

社會福利制度的組織形式和行為上與世界上的眾多國家趨同。迪馬吉奧 (Paul J. DiMaggio) 和鮑威爾 (Walter W. Powell) 區分了導致組織形式和行為趨同的三種機制：一是強迫性機制，例如政府的規制與文化方面的期待；二是模仿機制，即在面臨不確定時，組織往往採取同一組織領域中其他組織在面對類似不確定時所採用的解決方式；三是規範機制，它來源於專業培訓、組織領域內專業網絡的發展和複雜化^⑧。這三種機制均在中國的社會福利制度與組織的演變中發揮着作用。

具體到當代中國的社會福利制度，強迫性機制表現為國際上對中國公民權利保障狀況的指責和國內民眾要求獲得更多社會保護的呼聲。如前所述，中國政府開始認識到，在社會福利提供中承擔主要責任是維持其統治的必要成本。模仿機制表現為在面對各種社會問題的時候，中國政府採取了向處於類似文化背景或政治體制的國家或地區學習的方式，包括向日本、新加坡和香港等國家和地區「取經」。規範機制表現為中國社會福利水平提高帶來的社會工作者隊伍的擴張和社會政策研究的興起，而後者的發展又推動社會福利制度以一種更為規範、並得到更多認可的方式運行。

以合法性機制為基礎，新制度主義者進一步提出了「制度的形同質異」(institutional isomorphism) 概念^⑨。他們以此來概括現代社會組織運行中的一個明顯的悖論，即組織的結構與其日常活動的背離：一方面，組織為了取得並證實自身的合法性，不得不建立那些被視為必不可少的部門，並設法應付無窮無盡的禮儀活動，而這些部門和活動多半與組織的績效無關；另一方面，組織在實踐上又必須處理

各種日常事務，並勉力追求績效，而這些事務和績效卻又與依合法性要求設立的機構和進行的活動無關^⑩。簡言之，組織雖然在結構上相似(因為那是為了應付外界的)，卻在運作邏輯和功能發揮上相異(因為這才是組織存在所必須的)。

以「制度的形同質異」來考察中國的社會政策，我們可以發現，儘管中國已經建立了基本的社會福利制度，與國際標準存在一定的「形同」或至少表現出「形同」的趨勢，但其「質異」是更主要的。至少，我們從社會福利制度隱含的社會規範、運作的政治環境，以及政策執行狀況，都可以得出「質異」的結論。

二 中國社會福利制度隱含的社會規範

按照新制度主義的看法，社會制度不僅建立在社會規範的基礎上，而且也具有確立和穩定規範的功能。羅斯坦 (Bo Rothstein) 的研究表明了制度在形成社會和政治動機中的決定性角色，他指出：一方面，制度受到「意見、利益、價值、意識形態、偏好」等因素的影響；另一方面，制度也影響「意見、利益、價值、意識形態、偏好」等因素的形成。簡言之，制度使得一定的利益和規範興起；反過來，這些利益和規範又強化或破壞了原來的制度。制度的內在意義提供了個人行動的動機，培育了人們對制度所代表的規範和價值的責任。因此，制度不僅促進人們理性行動，也促使人們從一種道義的角度尋求行動的正當性和合理性^⑪。

不難發現，在中國社會福利制度的背後隱藏了一套不同於「權利—義

以新制度主義中「制度的形同質異」來考察中國的社會政策，可以發現儘管中國已經建立了基本的社會福利制度，與國際標準至少表現出「形同」的趨勢，但從社會福利制度隱含的社會規範、運作的政治環境和政策執行狀況，都可以得出「質異」的結論。

中國社會福利制度背後隱藏的「賜予—回報」的價值和規範中，國家既是福利的創造機制，也是福利的賜予機制，而民眾處於被動接受的地位。這裏不存在公民之間的互惠關係，只存在民眾對國家的「感恩」和「回報」。

務」關係或「需求—供給」關係的國家與民眾之間「賜予—回報」的價值和規範^③。「賜予」是指福利是國家及其代理人給予的，是可以隨時中斷或收回的，這在我們的日常話語中隨處可見，如「房子是單位給的」、「學費是國家出的」、「本來是國家的，國家當然可以收回」（通常出現在城市房屋拆遷的過程中）等。「回報」意味着民眾在獲得國家「賜予」的福利後，要以一種感恩的心態回報國家的恩賜，聽從國家的安排，承認當局的合法性，否則國家有權隨時取消福利的「賜予」，因此常常有「黨和國家培育我多年，要報效國家」等說法。

以現行的農民工養老保險制度為例，由於保險關係不能跨地區轉移，很多農民工在離開城市後選擇了「退保」。但問題在於農民工退保只能拿回自己繳費的部分（一般不超過每月工資的8%），企業繳納和政府轉移支付的部分則不能退回。政府這種處理方式的邏輯基礎在於，按照「賜予—回報」的價值和規範，這些資金本來就是企業和國家的，不退給農民工是理所當然的。由於這種價值和規範的存在，雖然中國的社會政策開始引入一些需求為本、權利為本或「社會投資」（social investment）的思路，但在可預見的將來，「賜予—回報」價值和規範的存在仍然具有強化現有社會政策邏輯的強大作用，特別是在政策的執行過程中。

需要指出的是，上述中國國家與民眾之間「賜予—回報」的價值和規範與道義經濟學所講的「互惠規範」（reciprocity norms）是根本不同的。莫（Steffen Mau）指出，「互惠規範」在道義經濟學對福利制度的認識中處於關鍵地位。它是指一些回報受益（“repayments” for benefits received）的

行動和義務。在這個意義上，福利國家的轉移支付就是為了保護人們對公共產品（社會產品）做出貢獻的意願，是使人們的互惠期待得到滿足的一種機制。如果一定的互惠期待得到滿足，人們在與福利相關的情境中就會傾向於慷慨^④。換言之，「互惠」是指公民在向公共產品做出貢獻後（比如繳稅、繳納保險費、參加志願活動等）獲得回報的機制。公民在此過程中既是給予者，也是接受者；既是福利的創造者，也是福利的享受者，國家或社會是這種互惠行為得以在更大的時空範圍內發生的一種機制。而在「賜予—回報」的關係中，國家是福利的給予者，民眾是福利的接受者。國家既是福利的創造機制，也是福利的賜予機制，而民眾處於被動接受的地位。因此，這裏不存在公民之間的互惠關係，只存在民眾對國家的「感恩」和「回報」。

三 社會福利制度運作的 政治環境

有關社會福利體制和本國政治體制的關係問題一直引起學者的關注。這些關注可以分為兩個側面：

第一，是關注政治力量和政治體制對社會福利體制的影響。周弘指出，福利政策的最終實施並非是由「需求—供給」的邏輯決定的，而從一開始就是政治力量交互作用的產物。在福利國家的發展和改革過程中，從來就沒有離開政治力量的較量、協商與妥協^⑤。艾默古特（Ellen M. Immergut）和波諾尼（Giuliano Bonoli）認為，福利國家的政策制訂受到不同的正式、非正式的政治體制框架的限制^⑥。泰勒—古拜（Peter Taylor-Gooby）指出，

合作主義的共識型政體可以保證各個群體間的談判協商和妥協，但在大多數情況下會優待核心勞動力和他們的僱主，結果導致此種類型的體制不能對挑戰作出全面而迅速的回應，而實行多數選舉制的政治體制往往能更快地實現最低限度的解決辦法^⑩。

需要指出，上述分析建立在兩個基本條件的基礎之上。首先，影響福利體制的政治體制必須是一種民主憲政體制，政治因素是在民主憲政的制度平台上發揮對福利政策的影響。從西方的歷史發展來看，也是先建立基本的民主憲政制度，後建立福利國家體制，福利國家的建立是以民主憲政為基礎的，是在民主國家發生的一場靜悄悄的革命。韓國和台灣地區的經驗也證實了現代社會福利制度只有在民主治理下才能實現的觀點。

其次，與第一點相關，福利體制的發展以擴展公民權利為前提，在福利國家發展過程中形成的「社會權利」觀念曾經一度是推動福利國家發展的政治動力^⑪。換言之，民生的改善（福利的提升）是以公民權利的保障和擴展為前提的。正是在這個意義上，儘管俾斯麥（Otto von Bismarck）在德國推行的社會保險制度構成了現代福利國家的基本項目之一，但其實質與「福利」相距甚遠，因為他所頒布的《社會保險法》體現的「不是勞動者的權利，而是統治者的威權」^⑫。

第二，是關注社會福利體制對政治體制和政治力量的影響。如前所述，以艾思平—安德森為代表的福利體制研究者都注意到了福利國家體制的路徑依賴問題。新制度主義者更是認為，新的國家社會機制（如福利國家）建立了一套新的政治鬥爭的遊戲規則，塑造了群體認同和在這些群體之間的聯合取向，加強了一些群體的

討價還價力量，同時減弱了另外一些群體的談判力量。不僅如此，新的國家社會機制還使政策制訂者獲得了一種在一定程度上脫離社會壓力的能力，因為他們可以在其前任採取過的行動的基礎上相對自主地提出動議^⑬。換言之，福利國家在各派執政黨之間建立了一種制度的連續性，在這種制度的基礎上，謀求繼續發展所憑藉的，不再是政黨之間的鬥爭，而是制度慣性^⑭。

新制度主義改變了對於福利國家發展動力的傳統解釋，把人們對於福利國家發展動力的探究方向從體制外因素轉移到了體制內的因素。皮爾遜（Paul Pierson）認為，假如說利益群體塑造社會政策，那麼社會政策同樣塑造利益群體。不僅社會政策塑造利益群體，而且政治團體也會根據社會政策重新調動自己的政治和組織資源^⑮。因此可以說這是一種「政策產生政治」的觀點。基於這一觀點，周弘進一步指出，福利政治是政策化的政治，福利國家將很多矛盾內部化，進而通過政策制訂和政策程序來解決政治問題，把政治鬥爭內部化、政策化^⑯。這實際上是一種「福利吸納政治」的觀點。

從福利體制和政治體制關係的兩個側面來看待中國的社會福利發展，可以帶給我們新的思考：

首先，如果我們強調政治體制對福利體制的影響，那麼當代中國在一種非民主的體制下、在一種公民權利尚無法得到切實保障的情況下，逐步建立社會福利制度的努力應該如何定位？是不是可以歸結為一種當局為取得統治合法性而持續的努力呢？另外，任何社會福利的實踐都隱含着意識形態和價值判斷，如果這種意識形態和價值判斷（如尊重人權、強調普世價值、主張社會權利）和官方的意

當局為了防止社會福利制度按自身邏輯發展對現有政治體制和權力運行帶來的風險，會在社會福利的實踐中設置更多的限制，從而從根本上影響社會福利功能的正常發揮。這可以總結為「政治吸納福利」的命題。

政府的社會福利承諾和日常的社會福利實踐之間的巨大反差讓民眾認識到，只有從根本上改變政治體制，社會福利制度才有可能真正建立起來。當局正在推行的社會福利制度改革可能成為一個突破口，即「福利吸納政治」。

識形態和價值判斷(如強調主權高於人權、黨的集中領導)發生根本衝突，社會福利制度又將走向何方？

對此，我們不妨做出如下假設(這當然有賴於經驗事實的證明)：一方面，當局為了取得統治合法性，可能持續地推動社會福利制度的建設，以極大的改善民生的姿態來贏取民心，這會更多地體現在政策宣傳、方案設計上；另一方面，當局為了防止社會福利制度按自身邏輯發展對現有政治體制和權力運行帶來的風險，會在社會福利的實踐中設置更多的限制，從而從根本上影響社會福利功能的正常發揮。因此，社會福利在中國的發展可能出現「口惠而實不至」的狀況，尤其是對處於底層的弱勢群體而言。簡言之，上述假設可以總結為「政治吸納福利」的命題，即社會福利受政治體制限制，福利權利無法得到政治保障，福利功能的發揮讓位於政治考慮。

其次，如果我們強調社會福利體制對政治體制的影響，對中國福利體制發展的看法就可能較為樂觀。金淵明指出，福利政策的實施意圖(如爭取統治合法性或促進經濟增長)與其實際效果並不一定是一致的。如果國家喪失控制經濟和社會的力量，驅動福利制度的非福利動機也會逐漸弱化或消失²⁹。儘管在可預見的將來，中國當局還不會喪失(甚至可能加強)控制經濟和社會的力量，但社會福利政策的實際運行卻不一定會帶來增加執政合法性的結果。隨着社會福利制度的進一步完善，民眾愈來愈認識到政府在社會領域應該承擔的責任，近年來民眾在教育、醫療和住房等問題上對政府的持續不滿就體現了這一點。而政府的社會福利承諾和日常的社會福利實踐之間的巨大反差也「教育」了廣大民眾，他們開始認識到，沒有以

公民權利的保障和擴展為前提的「民生改善」只是一種國家的「賜予」，只有從根本上改變政治體制，社會福利制度才有可能真正建立起來。近年來不斷發生的群體性事件，如罷工、堵路、集體上訪等，就充分表明了民眾在既有體制邊緣或體制外尋求政治解決的努力。按照上述思路，當局正在推行的社會福利制度改革可能成為一個突破口，從而從根本上改變中國的政治面貌，即「福利吸納政治」。

四 社會福利政策的執行狀況

如前所述，新制度主義明確指出了組織的結構與其日常活動的背離。落實到社會福利政策的執行狀況上，就表現為社會福利制度的文本和實踐的分離。通常，我們在研究社會福利政策執行的時候，關注的中心問題是政策規定(或曰目標)和政策執行之間的一致性問題，強調的是兩者之間的聯繫、溝通與相互調整，例如自上而下的指導、自下而上的回饋等³⁰。換言之，政策執行研究背後隱含的假設是：政策規定與政策執行應當在上下互動的過程中盡量維持一致性。但問題在於，政策之執行狀態(制度實踐)和政策規定(制度文本)並非總是維持一致性的，恰恰相反，兩者可能需要維持不一致性(分離)。目前大部分政策執行研究假定了制度文本與制度實踐的不可分割性，更多關注的是「言行一致」的問題，而相對忽略了兩者之間的「分離」，即通常所說的「說一套做一套」的問題。例如經常性的表述有：「制度設計是好的，但執行起來就變了味」，「中央大天晴，省裏起烏雲，縣裏落大雨，鄉鎮淹死人」。

以勞工福利制度為例，有關簽訂「書面勞動合同」的規定早在二十多年前頒布的《廣東省經濟特區勞動條例》中就已經明確規定，在後來的《廣東省勞動合同管理規定》中也得以延續^②，但2008年實施《中華人民共和國勞動合同法》後，我們仍在高度關注書面勞動合同的簽訂問題，某些行業（如建築業）的農民工甚至不知道合同為何物。換言之，簽訂書面勞動合同作為體現在制度文本上的國家承諾，是一個二十多年來未曾真正兌現卻又未收回的承諾。通常，一項制度如果無法執行，要麼廢止，要麼修正。但問題在於，有關簽訂書面勞動合同的規定二十多年來在農民工身上從未真正執行也從未完全廢除，為甚麼需要維持如此長時間的制度文本和制度實踐相分離的狀態呢？

制度實踐和制度文本需要保持分離的原因在於兩者根本是為了應對不同的需要：制度文本滿足意識形態的需要，制度實踐則是滿足現實的需要。仍以勞工福利制度為例，在農民工權益保障政策上，宣揚保護農民工權益的制度文本是中國作為「工人階級領導」的「社會主義國家」（《中華人民共和國憲法》總綱）和中國共產黨作為「中國工人階級的先鋒隊」（《中國共產黨章程》總綱）的政治及意識形態需要，同時也應對國際上要求中國當局改善人權狀況的持續呼籲，並配合在社會福利制度和勞工權利保護上「與國際接軌」的需要；而明顯違反制度文本、漠視乃至侵犯農民工權益的制度實踐則是服從於國家「以經濟建設為中心」的發展主義策略的需要，以及服從於維持威權統治的需要。某種程度上，犧牲農民工權益已經成為吸引外資的必要成本。正如加拉格爾（Mary E. Gallagher）所指出，對某些外

來投資者而言，中國的吸引力不僅僅是其大量的廉價勞動力，而且還在於其缺乏獨立的勞工運動^②。

五 「安撫型國家」的形成

「安撫型國家」（the propitiatory state）是筆者基於對當代中國社會福利制度的初步分析提出的一個探索性概念（heuristic construct），它具有三個方面的特點：一是國家維持現狀，就事論事地解決問題，阻礙不同社會群體的利益協調機制的形成，試圖以國家的協調來替代社會群體間的利益博弈，從而維持在實踐中的強大控制力；二是國家更多採用實踐中形成的各種手段（制度實踐）來解決問題，而非按照公布的法律法規和政策（制度文本）來解決問題。制度文本在實踐中更多不是作為「標準」而存在，而是作為「參照」而存在；三是國家在整體上對廣大民眾進行「精神安撫」（意識形態宣傳），在個別問題上（如對堅持維權的拆遷戶）進行「物質安撫」。但無論是「精神安撫」還是「物質安撫」，都不是對民眾進行真正意義上的賦權（empowerment）。「精神安撫」意味着國家對民眾權利整體上的「口惠而實不至」，而「物質安撫」則意味着國家通過將權利折算成商品（金錢）的形式付給個別堅持維權的民眾。

仍以勞工福利制度為例，基層政府在執行農民工權益保障政策時盡量不去觸及現存的社會關係，常常出現治理上的臨時拼湊，基層幹部普遍依賴於一些臨時想到的辦法和臨時可利用的資源來應付複雜的勞資糾紛問題^②。又如，官方在2008年「鹽田國際」罷工事件的處理中採取了「隱性協調」的策略，即在國家勞動關係制度

簽訂書面勞動合同的規定二十多年來從未真正執行也從未完全廢除，為甚麼需要維持如此長時間的制度文本和制度實踐相分離的狀態呢？原因在於兩者根本是為了應對不同的需要：制度文本滿足意識形態的需要，制度實踐則是滿足現實的需要。

規範內，工會積極主動參與到職工權益自救行為中，通過教育、引導等方式對職工權益自救進行干預，並在此基礎上，充分利用有效的組織平台、良好的人際關係和廣泛的社會資源，及時彌補訴求差異，以避免造成更大範圍的社會震蕩^②。

六 小結

在中國的社會福利制度改革積極向西方「取經」的背景下，本文從新制度主義的思路出發，指出這種學習借鑒更多表現為「形同質異」。首先，中國福利制度隱含的社會規範並非國家與公民之間的「權利—義務」，而是國家與民眾之間的「賜予—回報」；其次，威權的政治體制制約着福利體制功能的發揮，民眾的福利權利無法得到政治保障；再次，社會福利政策的具體執行中維持着制度文本和實踐的分離，民眾難以獲得實質的福利待遇。上述三個因素共同作用使當代中國成為一個「安撫型國家」，其核心是利用社會福利制度促進資本控制和積累，保證執政黨的長期執政。

威薩諾 (L. A. Visano) 和巴斯廷 (Nicholas A. Bastine) 曾指出，當政治利用法律權威促進資本控制和積累，正義就變成與法律無關^③。同樣，當政治利用社會福利制度促進資本控制和積累以提高執政能力時，正義也就變成與社會福利無關。要突破當代中國社會福利體制的局限，實踐者和研究者不能局限在提供社會服務上，而應當在社會服務提供的過程中貫徹群體組織和社區動員的理念，從而真正將個人困擾聯結到公共議題，從根本上抵制驅動福利體制的非福利動機。

當代中國「安撫型國家」的核心是利用社會福利制度促進資本控制和積累，保證執政黨的長期執政。如此，正義也就變成與社會福利無關。要突破當代中國社會福利體制的局限，必須從根本上抵制驅動福利體制的非福利動機。

註釋

① 有關這些討論，參見徐月賓、張秀蘭、王小波：〈國際社會福利改革：對中國社會救助政策的啟示〉，《江蘇社會科學》，2011年第5期，頁35-40；彭華民、齊麟：〈中國社會福利制度發展與轉型：一個制度主義分析〉，《福建論壇(人文社會科學版)》，2011年第10期，頁169-76；關信平：〈社會政策發展的國際趨勢及我國社會政策的轉型〉，《江海學刊》，2002年第4期，頁93-98；史樂山 (Michael Sherraden)、鄒莉：〈個人發展賬戶——「美國夢」示範工程〉，《江蘇社會科學》，2005年第2期，頁201-205。

② Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990).

③ John H. Goldthorpe, *On Sociology: Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory* (New York: Oxford University Press, 2000).

④ Wil Arts and John Gelissen, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art Report", *Journal of European Social Policy* 12, no. 2 (2002): 137-58.

⑤ Mark C. Suchman, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review* 20, no. 3 (1995): 574.

⑥ 參見John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83, no. 2 (1977): 340-63；沈原、孫五三：〈「制度的形同質異」與社會團體的發育——以中國青基會及其對外交往活動為例〉，載沈原編：《市場、階級與社會——轉型社會學的關鍵議題》(北京：社會科學文獻出版社，2007)，頁301-24；費顯政：〈組織與環境的關係——不同學派述評與比較〉，《國外社會科學》，2006年第3期，頁15-21。

⑦ 國務院新聞辦公室：《中國的社會保障狀況和政策》(白皮書)，北京，2004年9月。參見www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2004/200905/t307904.htm。

⑧ World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (New York: Oxford University Press, 1994).

⑨ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48, no. 2 (1983): 147-60.

⑩ John W. Meyer and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations", 340-63.

⑪ Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), 3, 64-66.

⑫ Bo Rothstein, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (New York: Cambridge University Press, 1998), 135.

⑬ 郭于華、孫立平：〈訴苦：一種農民國家觀念形成的中介機制〉，《中國學術》，2002年第4期，頁130-57。

⑭ Steffen Mau, "Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange", *Current Sociology* 52, no. 1 (2004): 53-74.

⑮⑯⑰⑱ 周弘：〈福利的行政化與政治化〉，《中國人口科學》，2007年第3期，頁2-10。

⑲ Ellen M. Immergut, *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 1992); Giuliano Bonoli, "Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach", *Journal of Social Policy* 26, no. 3 (1997): 351-72.

⑳ 泰勒—古拜 (Peter Taylor-Gooby) 著，李小姪譯：〈社會福利與社會投資：福利國家的創新〉，載楊團、葛道順編：《社會政策評論》，第一輯 (北京：社會科學文獻出版社，2007)，頁59-60。

㉑ 周弘：《福利國家向何處去》 (北京：社會科學文獻出版社，2006)，頁27。

㉒ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (New York: Cambridge University Press, 1994).

㉓ 金淵明：〈超越「生產主義福利體制」：韓國的經驗〉，載楊團、葛道

順編：《社會政策評論》，第一輯 (北京：社會科學文獻出版社，2007)，頁112-35。

㉔ 參見Jill Schofield, "Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and an Agenda for Future Research", *International Journal of Management Reviews* 3, no. 3 (2001): 245-63。

㉕ 《廣東省經濟特區勞動條例》於1988年8月12日廣東省第七屆人民代表大會常務委員會第三次會議通過，1988年10月1日起執行，1998年1月2日廢止。該條例第九條規定「用人單位招用職工，雙方必須訂立書面勞動合同」 (參見廣東省人民政府網，www.gd.gov.cn/govpub/flfg/dffgwas/200809/t20080912_66690.htm)。1995年頒布的《廣東省勞動合同管理規定》 (1995年4月7日粵府〔1995〕22號，2003年5月13日粵府〔2003〕40號修訂) 第七條規定「用人單位招用勞動者必須在30日內簽訂書面勞動合同」。該規定目前仍然有效 (參見中華人民共和國勞動和社會保障部網站，www.molss.gov.cn/gb/ywzn/2006-04/10/content_151352.htm)。

㉖ Mary E. Gallagher, "'Time Is Money, Efficiency Is Life': The Transformation of Labor Relations in China", *Studies in Comparative International Development* 39, no. 2 (2004): 11-44.

㉗ 張永宏：〈爭奪地帶：從基層政府化解勞資糾紛看社會轉型〉，《社會》，2009年第1期，頁89-108。

㉘ 任小平、許曉軍：〈職工權益自救與工會維權策略研究——基於「鹽田國際」罷工事件的觀察〉，《學海》，2008年第5期，頁57-64。

㉙ L. A. Visano and Nicholas A. Bastine, "Law and the Culture of Capital: A Critical Perspective on Labour's Right to Associate in Developing Societies", *Journal of Developing Societies* 18, no. 1 (2002): 1-22.

鄭廣懷 南京大學社會學院社會工作與社會政策系副教授