

# 新中国成立以来社会救助政策变迁研究<sup>\*</sup>

## ——基于间断—均衡理论的解释

缪燕子

**[摘要]** 新中国成立以来,社会救助体系经历了从传统物款救济到现代综合救助的变迁。社会救助政策作为该过程中的关键要素,也呈现出了一定的变迁规律。本文以间断—均衡理论为基础,分析新中国成立以来社会救助政策五次间断性的变迁,体现在政策目标、政策工具与具体政策设置的范式性转换,并且这种转换依赖自上而下强制型变迁的路径,个别专项救助领域出现自下而上诱致型变迁的特征。在这五次间断变迁之间的社会救助政策由于政策形象和政策场域的互相强化处于均衡式垄断的状态。间断与均衡的变迁构成了新中国成立以来社会救助政策的非线性变迁。

**[关键词]** 社会救助;非线性政策变迁;间断—均衡

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2017) 11-0084-05

在当代社会保障的制度体系中,社会救助是一项最古老的制度,被喻为是“最后的社会安全网”。2014年2月21日,国务院颁布《社会救助暂行办法》(以下简称“办法”),同年5月1日起施行。这是新中国以来关于社会救助的第一项统领性、综合性法规,标志着我国社会救助完成了从传统到现代的初步转型。

### 一、文献回顾与研究工具

#### (一) 社会救助

社会救助是“国家与社会面向由贫困人口与不幸者组成的社会脆弱群体提供款物接济和扶助的一种生活保障政策”,<sup>[1]</sup>这种政策的制定与实施在他看来是政府理所当然的责任与义务。从公民权的角度来看,“社会救助是现代国家中得到立法保障的公民基本权利之一,当公民难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序和标准向其提供保证最低生活需求的物资援助的社会保障制度。”<sup>[2]</sup>其他学者也持有同样的观点。<sup>[3]</sup>在分类方面,2014年的《办法》规定社会救助共有最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助八个类别。但是该分类概括的是社会救助转型之后的最新专项体系,不能体现一些专项救助的发展特征。比

如流浪乞讨人员的救助在《办法》中被纳入临时救助中,但在建国初期与改革开放初期,其救助对象瞄准机制与临时救助有很大的不同。此外,学界目前对“社会救助”与“社会救济”的术语使用存在混乱现象,为方便论述,本文统一使用“社会救助”。综上,我们可以将社会救助定义为国家和社会依法实施的,对因各种原因导致生活陷入困境的弱势群体给予款物和服务,以保障其基本生活需求和权利保障的制度安排和行动。由于我国目前尚且没有关于社会救助的人大立法,而地方社会救助政策数量庞杂,变迁进程各异,因此在讨论社会救助政策时,本文考察的是效力级别在行政法规以上的政策文本。因此,中央政府(包括国务院及其部委)出台的社会救助相关政策是本文的主要研究对象。

#### (二) 社会救助政策变迁

我国社会救助政策研究起步时与贫困问题紧密联系。郑功成首先明确了社会救助制度的重要地位,并根据我国贫困问题的具体情况提出了相应的社会救助基本构建框架。<sup>[4]</sup>在此基础上,学者们既强调了政府在社会救助中的主导作用,<sup>[5]</sup>也倡导要重视社会多元主体的联动配合。<sup>[6][7]</sup>在专项救助政策的研究方面,

<sup>\*</sup> 基金项目:中央高校基本科研业务费中山大学青年教师培育项目“广东自贸区发挥引领作用促进区域融合的路径研究”(编号:17wkpy96);国务院港澳办2016年港澳研究项目“广东自贸区粤澳合作产业园发展研究”(编号:HKM1610)

作者:缪燕子,中国人民大学公共管理学院博士研究生,北京 100872

城乡最低生活保障制度的建立标志着步入新世纪传统社会救济向综合社会救助的转型,具有重要意义,<sup>[8]</sup>因此城乡最低生活保障制度的标准制定、财政运行成为社会救助领域的研究重点。<sup>[9]-[11]</sup>另一重要政策领域是农村五保供养制度,对此制度的研究多着眼于五保供养的执行模式与存在问题。<sup>[12]-[14]</sup>随着社会救助体系的不断完善,学者们开始重视对社会救助的整个变迁历程进行回顾与展望。<sup>[15]</sup>但总体看来大多数文献都是局部思维,只研究某一项救助制度,或者宏观地对社会救助的现状问题进行白描,没有真正从政策分析的视角梳理我国社会救助政策的整个发展历程以及发生变化的原因。这使得我们并不能深刻认识社会救助政策的来龙去脉,也就无法为未来的改革提供有效的参考依据。

### (三) 间断—均衡理论对社会救助政策变迁的适用性

间断—均衡理论是美国学者鲍姆加特纳和琼斯在一些长时间跨度的重要公共政策领域收集大量数据信息的基础上提出的,主要用来描述美国特权利益集团对重要政策领域长期支配的稳定性以及特定利益集团斗争失败导致政治结果的快速变迁。<sup>[16]</sup>在我国的具体国情中并没有利益集团影响政策变迁的空间,这一背景决定了该理论在对我国社会救助政策变迁解释力方面的不适用性。间断—均衡理论中作为权重最大变量的利益集团在此过程中不存在。但是我国社会救助政策的整体变迁经历了明显的范式转换,既有长期的均衡,又有明确的间断节点。因此,间断—均衡理论作为我国社会救助政策变迁的分析工具,其适用性在于对变迁特征的描述,而不在于对变迁动力因素的解释。本文旨在运用间断—均衡理论,以政策范式为基本依据,从政策目标、政策工具、政策具体内容三个方面把握近 70 年社会救助政策变迁中的重大间断,通过政策场域和政策形象的垄断分析社会救助政策变迁中的均衡,而关于每一次变迁的原因分析还需进一步的研究。

## 二、新中国以来社会救助政策变迁中的间断

### (一) 社会救助政策变迁的间断节点

间断—均衡理论中所说的间断变迁是以霍尔提出的“政策范式”(policy paradigm)概念为基础的。他认为政策过程包含有三个变量:指导特定领域之政策的总体性目标、为实现这些目标所采用的手段或政策工具、以及这些工具的精确设置。<sup>①</sup>三个主要变量的变化引起了政策不同剧烈程度的三种变迁序列。<sup>[17]</sup>三项变量都发生变化及构成政策范式的转换,政策发生间断的断裂式变迁(见表 1)。

表 1 政策变迁的三种序列

	总体目标	政策工具	精确设置	变迁特点
第一序列	不变	不变	变化	常规决策
第二序列	不变	变化	变化	渐进变迁
第三序列	变化	变化	变化	间断变迁

资料来源:彼得·霍尔:《政策范式、社会学习和国家:以英国经济政策的制定为例》,载岳经纶、郭巍青主编:《中国公共政策评论》(第 1 卷),上海人民出版社,2007 年版。

因此,我们将社会救助的目标、工具、精确设置都发生变化的时期作为社会救助政策间断期的标准。此外,我国的社会救助政策在《办法》出台以前都是专项救助分门别类地独立发展,救助范围经历了不断拓展的过程。每个新救助领域的政策出台,都代表着社会救助的总体目标再向更加复合、多元、综合的方向迈进,新领域的政策工具和精确设置也必然有相应的变化。同理某个专项领域的政策终结也属于政策间断期。

基于以上标准,我们回顾新中国以来社会救助政策的发展,以 1949 年为政策变迁的起点,先后出台了《关于生产救灾的指示》、《救济失业工人暂行办法》、《关于调整全国高等学校及中等学校学生人民助学金的通知》、《关于安置改造城市游民工作的指示》灾害、就业、教育、流浪乞讨人员和特殊人员的救助政策逐一建立,并根据实践进行微调。1956 年出现第一个重要间断节点,因为开启了农村五保专项政策的探索:该年 1 月中国共产党中央委员会提出了《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》,首次提出“五保”概念;同年 6 月 30 日第一届全国人民代表第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》,章程中对“五保”政策进行了强调,已经建立的专项救助政策进行了一些渐进改良。1982 年是第二个重要间断节点,对建国初期流浪乞讨人员、娼妓、灾民难民、散兵游勇等的改造完成,先后出台了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》和《城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则》(试行),完全颠覆了前一阶段社会救助的收容、教育、救济、分流性质,目标群体缩小为流浪乞讨人员,救助主体中公安部门介入,整个收容遣送的流程具有强烈的管制特征。1993 年到 1997 年是第三个重要间断节点,社会救助向综合现代的方向转型,一方面五年之间社会救助范围不断拓展,在住房、医疗、法律、城市最低生活保障专项救助领域进行开拓性的政策创新,出台了《关于深化城镇住房制度改革的决定》、《关于卫生改革与发展的决定》、《关于开展法律援助工作的通知》、《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》等一系列重要文件,另一方面试点政策首见端倪。2003 年到 2006 年是第四个重要间断节点,一是流浪乞讨人员的收容遣送制度废止,旧《农村五保供养工作条例》废止、旧城镇廉租住房政策废止,并分别有《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其《实施细则》、新修订《农村五保供养工作条例》和《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》等新政策取代;二是对新领域临时救助、农村低保政策的探索,于 2007 年先后颁布了《关于进一步建立健全临时救助制度的通知》和《在全国建立农村最低生活保障制度的通知》;三是在医疗救助领域出台的《关于实施农村医疗救助的意见》《建立城市医疗

<sup>①</sup> 即 precise setting,是指对政策工具的具体运用程度与方式,是关于政策工具具体操作化的具体内容。在本文中指的是社会救助的对象瞄准、标准设定、监督管理及奖惩等内容。



救助制度试点工作意见》等政策中,首次以“服务”作为政策目标,并在政策工具和具体标准方面都有明显变化。第五个重要间断节点是2014年,《社会救助暂行办法》出台,对五保政策和流浪乞讨人员救助政策进行了较大调整,是建国以来关于社会救助的首部综合性条例,法律效力级别最高,首次对社会救助问题进行全面系统的规范,标志着社会救助在法制化规范化上达到新高度。因此可以判定建国以来我国社会救助政策变迁的间断节点分别是1956年、1982年、1993—1997年、2003—2007年、2014年。

## (二) 社会救助政策目标的间断变迁

建国初期,经历连年战乱和国民党反动腐朽统治的新中国经济凋敝,民不聊生。中国共产党作为新的政权要想赢得民众的信任和支持,必须首要解决广大人民群众基本生活困苦的问题,才能达到安定民心,维持秩序,巩固统治的目的。因此从1949年到1955年之间的社会救助政策,几乎都将目标明确为“解决生活困难”。之后的社会救助就进入了缓滞阶段,以复函形式进行分散救助,整体没有清晰的目标定位,只是文化斗争和政治斗争的附属品。1982年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》将这一专项救助的政策目标明确表述为“维护城市社会秩序和安定团结”,加之公安部作为新增救助主体,管制目标凸显。1982年直到1992年的十年中,是建国以来唯一一段没有新救助领域拓展的历程。考察这一时期的教育救助、灾害救助、五保供养的相关政策,共同的特征是政府在救助职能退位的同时又加强了对救助对象监督管理的文本内容。说明这一时期社会救助的政策目标是管制,社会救助在公共政策序列中处于从属地位。1993年到1997年是社会救助政策井喷发展的阶段,政府救助职能回归,救助领域不断扩展,涵盖至医疗、住房、法律等方方面面,这说明社会救助不再仅仅是关注最低限度的公民生命权,而是开始重视一些更高层级的公民社会权利的保障。2003—2007年是社会救助政策变迁最为剧烈的阶段,既有新领域的政策拓展,又有已有政策的范式转换,也有旧政策的终结。但所有的变化都是围绕着政策目标由权利保障到服务救助对象的转变发生的。如医疗救助政策领域仅将“医疗服务”直接作为政策文本的重要章节之一,并且强调承担医疗救助的医疗卫生机构要保证服务质量,控制医疗费用。而到2014年《社会救助暂行办法》的出台,总则中首先将目标确定为“加强社会救助,保障公民的基本生活,促进社会公平,维护社会和谐稳定。”这是首次在社会救助的政策中出现“社会公平”一词,标志着社会救助在新时期的目标转变,由服务向实现社会正义迈进。

## (三) 社会救助政策工具的间断变迁

政策工具的正确选择和科学设计是顺利实现政策目标的基本保证。虽然学界关于政策工具的分类并未形成一致意见,但基于社会救助的福利属性,可供本文

借鉴的一种分类是根据政府参与力度分为强制型政策工具、混合型政策工具和自愿型政策工具三大类别。在建国初期,社会救助的方针就是“主要倡导依靠群众自己的力量,广泛开展生产自救和民间互助,辅以必要的政府救济。”可见建国初期的政策工具是依靠个人或家庭,政府的直接提供是辅助。到1956年,集体经济发展,政府权力下放至单位,《农村五保供养条例》中明确规定救助的主体农业生产合作社,对“五保”人员的社会救助实际上是以农村集体经济为主,国家为辅,属于自愿型政策工具。1982年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》加入公安部作为救助主体,对目标群体进行强制性收容、审查与遣送,具有管制性质,是政府直接提供的强制型工具。1993至1997年经过改革开放,明确政府在社会救助中的主要责任,新拓展的医疗救助、住房救助等专项领域受市场经济发展的影响,补贴、税收减免、租金减免、贷款优惠等多元救助方式灵活应用,因此这一阶段社会救助采取的是政府主导下的混合型政策工具。2003年到2007年社会救助领域进一步扩展,随着农村最低生活保障制度的建立,社会救助几乎对经济困难人群进行全面网罗,各项政策中都明确规定各级政府在社会救助中责无旁贷,政府对救助所需物款的直接提供是社会救助的基本保障。另一方面随着社会主义市场经济不断完善和成熟,《办法》中积极倡导包括服务外包、分权授权、合作伙伴等多元救助方式以及社区、公益组织、社会团体等多元社会力量的广泛参与,至此社会救助的政策工具涵盖所有工具类别,属于全面混合型的政策工具。

由此可见,新中国以来的社会救助政策工具的变迁特征为自愿型—强制型—政府主导下的混合型—全面混合型。这个过程也体现了政府在社会救助活动中全面统揽—退位—再临—共治的角色变迁特征,以及救助主体从单一到多元联动的变迁特征。

## (四) 社会救助政策精确设置的间断变迁

政策的精确设置是关于政策执行所需规则的一系列操作性规范,是政策范式中最为具体的层次,它的变化并不必然引起政策变迁。社会救助政策中的精确设置应包括救助主体和对象范围的设定、救助标准的设定以及监督管理的相关具体处罚措施。关于社会救助主体的变迁已经在政策工具中有所涉及,下文将从救

表2 社会救助政策第一序列的变迁

间断节点	对象瞄准	标准设定	监督管理与奖惩措施
1955年	经济困难	无	几乎没有规定
1982年	与证件挂钩	模糊规定	对救助对象的单方面严格审查
1993~1997年	与户籍挂钩	有参照线的标准	开始重视对救助主体的监督
2003~2007年	范围逐步扩展	较为明确的标准	大大减轻对救助对象的监督惩罚力度;信息公开、救助期限的初步强调
2014年	以特困户为重点的全面网罗	动态标准	网络信息平台的广泛应用;赋予救助对象行政复议和行政诉讼权;听证制度初步应用

资料来源:作者自制

助对象瞄准、救助标准设定和监督管理方面进行间断节点的比较(见表2)。

从上述分析中我们可以看出在精确设置方面受到户籍、信息公开等相关制度的影响,救助标准经历了从无到有,从模糊到明确,从静态到动态的变迁,救助对象则是从被动的接受者到权益的享有者,在社会救助中的地位有很大变化。

### 三、新中国以来社会救助政策变迁中的均衡

上文所分析的间断时期之间即是我国社会救助的政策均衡时期。根据间断—均衡理论,政策均衡最基本的特征是政策垄断。一方面表现在社会救助政策的制定有相对固定的制度结构来负责,也就是政策场域上的垄断,另一方面表现在支撑这些社会救助政策的核心价值理念具有超稳定性,也就是政策形象上的垄断。

#### (一) 社会救助的政策场域垄断

鲍姆加特纳和琼斯认为一些政策问题与特定的政府或者制度性议定场所联系非常紧密,因此不太可能会出现变动。社会救助政策的固定议定场所是国务院与民政部(建国初期分别为政务院与内务部)。新中国成立以来效力级别在行政法规以上的社会救助政策中,由民政部或国务院发文的超过半数。早在1950年第一次全国民政会议上,就将救灾作为内务部的工作重点,并设立社会司主管全国社会救济工作。1953年7月,内务部增设救济司,主管农村救灾和社会救济事务。1969年内务部撤销,1978年5月成立民政部,在设置的7个司局级单位中,农村社会救济司主管农村社会救济工作,城市社会福利司主管城市社会救济工作。后来无论经历怎样的历史沿革,社会救济一直是民政部门的基本内容。而领导和管理民政工作则是国务院的主要职能之一。社会救助政策与民政部和国务院这种紧密的场域联系,创造出了一个小的政策生态环境(niches),这一环境使得政策场域的封闭性更强,限制了局外人的参与和辩论,更强化了政策垄断。当我国社会救助的场域垄断固定在宏观政治系统时,该领域政策变迁的路径也就注定是自上而下的强制型变迁。政策子系统能动性较弱,只有宏观政治系统受政策环境影响出现剧烈调整时,社会救助政策才会发生变迁,否则就会在一定时期维持均衡的政策状态。

#### (二) 社会救助的政策形象垄断

政策形象的创造和维持与政策垄断紧密相关。政策制定者建设一个能够被公众所理解、认同的政策形象,不仅能够降低沟通和动员的话语成本,而且能够通过对于单一政策形象的强化来排斥可能发生的竞争,维持垄断的延续。因此,政策形象所要解决的根本问题是如何通过简单的、象征性的术语来描述一套政策制定者想实现的价值理念来获得公众的认同。这些价值理念主导着政策制定,其中最具稳定性的理念层次是核心规范性的价值,涉及本体论的、公理性质的判断。

新中国成立以来社会救助政策无论在目标、工具、精确设置方面有何变化,“基本生活困难”始终是划定目标群体的基本特征,“提供物质帮助”也是最为主要的救助手段。由此可见在各种自由、安全、知识、健康等终极价值的序列中,社会救助政策的核心价值诉求是公民生而为人最基本的生存权。这是一种基于人的属性而应该存在的不可剥夺、不可转让的基本权利,因为“最基本的最基础的,同时也是最复杂的最具内涵的,就是生命。对于人的存在来说,生命是本质性的。”<sup>[18]</sup>社会救助的基本目的就是使任何人都获得可以生存的物质条件,有平等的人格权利,确保其生命的持续。因此,无论任何人都天然具备被救助的权利,是“不管是否具有工具性理由,而必定具有内在价值的权利。”<sup>[19]</sup>这就决定了我国社会救助政策核心价值的超稳定性,只要有人的地方,就需要国家去保障其基本生活的维持,就需要有社会救助行为的发生。因此社会救助政策形象固化为“社会保障的最后一道安全网”的同时,也为国务院及其民政部等国家力量以保障公民社会救助权垄断社会救助政策提供了价值上的合理性。政策场域和政策形象的双重垄断产生以正反馈为特征的自我强化系统,导致了新中国以来社会救助政策变迁历程中的长期均衡。

### 四、结论

从上述分析可以看出,社会救助政策的每次间断性变迁都始于政策目标的变化。在我国“政策先行”的传统下,社会救助政策目标是具有嵌入性的,嵌入于“元政策”的中央指导思想和行动纲领。也就是说,党的代表大会、中央全会等重要会议中发布的文件以及党的主要领导人发表的重要谈话为社会救助政策树立核心的指导思想和行动纲领,国务院或其下属的民政部或相关部门围绕这一精神主旨发布政策对社会救助的原则性内容和基本政策工具进行规定,地方政府在此政策框架内根据具体情况出台更具操作性的具体政策。所以我国社会救助政策具备自上而下强制性变迁的典型特征,党和中央政府某时期的指导思想从根本上决定了社会救助政策变迁的方向。在近70年的变迁历程中,有两例政策变迁突破了这一路径依赖。一是2003年“孙志刚事件”引发的收容遣送政策的变迁,焦点事件激发社会舆论,来自公民微观个体的政策诉求冲击着政策场域与政策形象,导致新政策《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》于当年8月1日起实施,旧政策《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。这一节点的变迁完全由来自基层的力量自下而上推动完成。二是城市居民最低生活保障制度,是由1993年上海率先发布本地城市居民最低生活保障政策,属于地方政府自主实施的政策创新,该实践取得的政策绩效引起中央政府的注意和认可,进而部署全国进行政策试点与推广,最终通过《城市居民最低生活保障条例》的发布成为一项惠及全国的基本社会救



助制度。但即使是这样的自下而上的变迁,也需要进入中央政策场域,获得批准,才能真正开启新的政策议程,引发变迁。政策试点也要在中央政府的许可下才能启动,试点实践也需要接受指导和监督。所以说,我国社会救助政策变迁的历程以党和中央政府的指导思想为逻辑起点,依赖自上而下的强制变迁路径,并且这种依赖与固定的政策场域互相作用,强化着社会救助政策的垄断,在较长时期内维持着社会救助政策的均衡性和稳定性。但是对于导致短期内剧烈变迁的因素,以及社会救助政策未来的走向,间断—均衡理论并不能提供答案,今后还需要我们给予更深刻的探索。⑤

#### [参考文献]

- [1] 郑功成. 社会保障学—理念、制度、实践与思辨[M]. 北京:商务印书馆,2000.
- [2] 唐钧. 市场经济与社会保障[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,1995.
- [3] 洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳:辽宁教育出版社,2004.
- [4] [6] 郑功成. 中国的贫困问题与非政府组织扶贫的发展[J]. 中国软科学,2002(7).
- [5] 汪雁,慈勤英. 中国传统社会救济与城市居民社会救助理念建设[J]. 理论与现代化,2001(6).
- [7] 雷承佐. 社会救助政策的问题研究与思考[J]. 中国民政,2004(7).
- [8] 李迎生. 全面建设小康社会与社会救助制度的全面转型[J]. 社会科学研究,2003(6).
- [9] 多吉才让. 最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京:人民出版社,2001.
- [10] 唐钧. 中国的城市贫困问题与社会救助制度[J]. 江海学刊,2001(2).
- [11] 梅建明. 中国城市居民最低生活保障制度研究述评[J]. 上海经济研究,2005(1).
- [12] 景天魁等. 社会公正理论与政策[M]. 北京:社会科学文献出版社,2004.
- [13] 洪大用,房莉杰,邱晓庆. 困境与出路:后集体时代农村五保供养工作研究[J]. 中国人民大学学报,2004(1).
- [14] 陈文庆. 五保村建设是社会制度正义的实践诠释[J]. 桂海论丛,2007(23).
- [15] 刘喜堂. 建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(4).
- [16] Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [17] Hall, Peter A.. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 1993, 25(3).
- [18] [意]巴蒂斯塔·莫迪恩. 哲学人类学[M]. 李树琴, 段素革译. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,2005.
- [19] Amartya Sen. The right to Take Personal Risks In G Lee Bowie, Kathleen Higgins and Merediths (eds). *Thirteen Questions in Ethics*. Fort Worth :Harcourt Brace Jovanvich College Publishers, 1992.

(责任编辑 王跃然)

### Research on the Change of Social Assistance Policy since the Founding of New China ——Based on the Punctuated Equilibrium Theory

Miao Yanzi

[Abstract] Social assistance system changes from traditional relief to modern comprehensive assistance. Social assistance policy as an important factor in this process shows a regular pattern. Based on the punctuated equilibrium theory, this research analyzes five radical changes in aspect of policy goal, policy instrument and precise setting, depending on top-down compulsory path and bottom-up induced path for some special fields. Between the change points the policy stays on an equilibrium state strengthened by the monopoly of policy image and policy venue. The radical change and monopoly formed the nonlinear change of social assistant policy since the founding of new China.

[Keywords] social assistance, nonlinear policy change, punctuated equilibrium

[Author] Miao Yanzi is Ph.D Candidate at School of Public Administration and Policy, Renmin University of China. Beijing 100872