

全国社会工作者职业水平考试指导教材

社会工作者法规与政策



全国社会工作者职业水平考试教材编写组·编写

 中国社会出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

SHEHUI GONGZUO FAGUI
YU ZHENGCE

D922-110.4

8

全国社会工作者职业水平考试指导教材

社会工作者法规与政策

全国社会工作者职业水平考试教材编写组·编写

SHEHUI GONGZUO FAGUI
YU ZHENGCE

中国社会出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

社会工作法规与政策/全国社会工作者职业水平考试教材编写组编写.

—北京:中国社会出版社,2014.1

全国社会工作者职业水平考试指导教材

ISBN 978-7-5087-4648-7

I. ①社… II. ①全… III. ①法律—中国—水平考试—教材②社会政策—水平考试—教材 IV. ①D920.4②C916

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第320537号

书 名:社会工作法规与政策

编 写 者:全国社会工作者职业水平考试教材编写组

责任编辑:杨非

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲33号

电话:(010)66016392 (010)66030260

(010)66020531 (010)66060275

网 址:www.shcbs.com.cn

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:185mm×260mm 1/16

印 张:18.75

字 数:505千字

版 次:2014年2月第3版

印 次:2014年2月第1次印刷

定 价:60.00元

全国社会工作者职业水平考试指导教材丛书

总主编 王思斌

《社会工作法规与政策》

主 编 关信平

副主编 陈树强 张时飞

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王时浩 关信平 向德平 陈树强

郑飞北 林建军 张时飞 胡振全

徐道稳 黄晓燕 彭华民 程胜利

谭 利

目 录

第一章 社会工作法规与政策的特点、运行及发展	(1)
第一节 社会政策的特点及原则	(1)
第二节 我国社会工作法规与政策的特点、内容和体系	(17)
第三节 社会政策的发展	(23)
第二章 社会政策的运行	(28)
第一节 社会政策的构成要素	(28)
第二节 社会政策的过程	(33)
第三节 社会工作者在社会政策过程中的作用	(44)
第三章 我国社会救助法规与政策	(48)
第一节 城市居民最低生活保障法规与政策	(48)
第二节 农村居民最低生活保障法规与政策	(50)
第三节 农村五保供养法规与政策	(52)
第四节 城乡医疗救助法规与政策	(55)
第五节 城乡特殊困难未成年人教育救助法规与政策	(58)
第六节 城镇住房救助法规与政策	(59)
第七节 法律援助法规与政策	(62)
第八节 流浪乞讨人员救助法规与政策	(64)
第九节 自然灾害救助法规与政策	(66)
第四章 我国特定人群合法权益保障法规与政策	(77)
第一节 老年人合法权益保障法规与政策	(77)
第二节 妇女合法权益保障法规与政策	(83)
第三节 未成年人合法权益保护法规与政策	(86)
第四节 残疾人合法权益保障的法规与政策	(98)
第五章 我国婚姻家庭法规与政策	(105)
第一节 婚姻家庭关系的法规与政策	(105)
第二节 收养关系的法规与政策	(115)

2 社会工作法规与政策

第三节 私有财产继承法规与政策	(119)
第六章 我国人民调解、信访工作、社区矫正与禁毒的法规与政策	(127)
第一节 人民调解法规与政策	(127)
第二节 信访工作法规与政策	(131)
第三节 社区矫正法规与政策	(136)
第四节 禁毒法规与政策	(139)
第七章 我国优抚安置法规与政策	(144)
第一节 革命烈士褒扬法规与政策	(144)
第二节 军人抚恤优待法规与政策	(147)
第三节 退伍士兵安置法规与政策	(155)
第四节 军队离休干部安置法规与政策	(158)
第八章 我国城乡基层群众自治和社区建设法规与政策	(161)
第一节 城市社区居民自治法规与政策	(161)
第二节 农村村民自治法规与政策	(164)
第三节 城市社区建设法规与政策	(167)
第四节 社区服务法规与政策	(170)
第九章 我国公益慈善事业与志愿服务法规与政策	(177)
第一节 公益慈善事业的法规与政策	(177)
第二节 志愿服务的法规与政策	(188)
第十章 我国民间组织发展的法规与政策	(194)
第一节 社会团体管理法规与政策	(194)
第二节 民办非企业单位管理法规与政策	(200)
第三节 基金会管理法规与政策	(206)
第十一章 我国劳动就业法规与政策	(213)
第一节 促进就业的法规与政策	(213)
第二节 劳动合同的规定	(218)
第三节 工资、工作时间和休息休假的规定	(227)
第四节 劳动保护与职业培训的规定	(229)
第五节 劳动争议处理	(232)
第六节 劳动保障监察	(238)
第十二章 我国医疗卫生与计划生育法规与政策	(242)
第一节 公共卫生法规与政策	(242)
第二节 医疗服务体制法规与政策	(251)
第三节 城市社区卫生服务法规与政策	(255)

第四节	计划生育法规与政策	(258)
第十三章	我国社会保险的法规与政策	(263)
第一节	基本养老保险法规与政策	(263)
第二节	基本医疗保险法规与政策	(268)
第三节	失业保险法规与政策	(277)
第四节	工伤保险法规与政策	(280)
第五节	生育保险法规与政策	(285)
后 记	(288)
部分法规与政策变动情况说明	(289)

第一章 社会工作法规与政策的特点、运行及发展

社会工作是一个以专业化的方式向社会成员提供帮助的职业体系。社会工作的职业体系(包括其机构和工作人员)在其运行过程中不仅要按照其专业价值理念和专业的理论和方法去为人们提供服务,而且要按照国家的法律法规和政府的政策去行事。因此,能否比较全面地把握和深入理解与其职业活动有关的法律法规和政策文件,并且能够在其职业活动中自觉地遵守这些法律法规和政策,是评价社会工作者职业水平的重要标准之一。经过多年的发展,我国在社会工作及领域中已经形成比较全面的法规和政策体系。本教材将系统地介绍我国与社会工作有关的国家法律、政府法规和政策体系,帮助读者系统地理解和掌握这些法规与政策,以达到社会工作者的职业要求。

在本教材的前两章里将介绍社会政策的特点、运行及特点,以及我国社会工作法规与政策的特点、内容和体系。在本章中首先介绍社会政策的特点及原则,以及我国社会工作法规与政策的特点、内容和体系;在第二章中将介绍社会政策的运行和发展。

第一节 社会政策的特点及原则

一、社会政策的基本含义

要准确地理解社会政策的特点,首先要理解“社会政策”概念的含义,而要理解什么是社会政策,又首先需要理解“政策”、“公共政策”、“社会福利”等基本概念。

(一) 政策的含义与特点

“政策”一词是当今各国政治、经济和社会生活中最常用的术语之一。但在各种不同的场合,这一概念常有不同的含义。因此,我们需要从其一般的含义入手,深入地分析这一概念在政治、经济和社会生活中更广泛的意义。

1. 政策的基本含义

“政策”概念有狭义和广义的理解。按照狭义的理解,政策主要是指政府和政党有关行动的规则体系。人们平时经常说的“按政策办事”、“严格执行政策”,一般是指这种狭义的政策含义。在我国各级政府的行政部门中,“政策”的含义常常是取其狭义,指在政府行政层面上的行

2 社会工作法规与政策

动准则，并且重点是指还没有被纳入到法规体系中的行动规则和规划。但从其广义上看，政策除了包含规则体系的含义之外，还包含政府或政党在某一行动领域的基本方针和具体行动。在政府文献和学术文献中经常用到的“公共政策”、“经济政策”、“环境政策”等都包含了国家、政府或政党在这些领域中的基本方针和具体行动的体系。因此，从广义上看，我们把“政策”概念定义为：“国家、政府或政党为实现其目标而制定的总体方针、行动准则和具体行动的总和。”

2. 政策行动及其特点

政策有静态和动态的含义。从静态上看，政策是指规章制度、方案、计划等规则体系。从动态上看，政策表现为具体的行动，是为达到基本目标而围绕着规则体系的行动体系。所谓政策行动，是指政府制定、实施和修改政策等行动的总和。政策行动有以下一些特点：

(1) 政策行动是有组织的活动。政策行动不同于群众自发形成的活动，也不同于一般意义上的社会运动，而是由特定的组织制订方案和规则，通过特定的组织及组织体系来调动资源并加以实施的行动过程。

(2) 政策行动具有明确的目的和方向。任何政策行动都是为了达到某种目的，都是指向一定的方向。也就是说，任何政策行动都有具体的目标，它们或者是为了实现长远的组织目标，或者是为了有计划地处理眼前的各种事务，或者二者兼有。

(3) 政策行动具有明确的行动内容。政策行动是实现国家、政府或政党的政治、经济或社会目标的具体行动，它包括制定、实施和修改有关的法规，具体的行动计划和完成计划的具体行动内容、方案和手段。

(4) 政策行动是制定与修订政策和实施政策的结合。政策行动既包括为某类活动制订或修改规则体系和方案、规划，也包括具体实施这些规则、方案和规划的行动。因此，政策行动既表现为各种法律、法规、条例、规定等的制定及修订过程，又表现为各类组织为完成各项任务而采取的具体行动，包括各种具体的活动项目，以及在此过程中所投入的人力和经费等。

(二) 公共政策的含义、特点与主要领域

1. 公共政策的基本含义

所谓“公共政策”，是指政府或社会公共权威机构为有效管理社会、处理公共事务、解决社会问题和调节公共利益而制订的行动方案和行为准则。在当代社会，为弥补市场机制的不足，政府等公共权威机构越来越多地介入到经济与社会事务中，以满足人们的需要，解决复杂的经济与社会问题，并推动经济与社会发展。当代各国政府的公共政策行动对整个社会的运行和经济与社会发展产生着举足轻重的作用，它也越来越成为整个社会能否良性运行和协调发展的关键，并且越来越成为全社会关注的焦点。

2. 公共政策的基本特点

概括起来看，政府的公共政策具有公共性、权威性和价值性等基本特点：

(1) 公共政策最突出的特点是政策行动的公共性。所谓公共性，即公共政策是面向社会公众，与社会中的公共事务有关的政策，而不是处理政府或其他组织的内部事务。公共政策的公共性包括政策主体的公共性、政策对象的公共性、政策目标的公共性，以及政策过程的公共性等方面。

(2) 公共政策具有权威性,它是由国家立法机构、政府行政机构等具有公权力的组织来制定和实施的。

(3) 公共政策还具有价值性,它涉及价值选择的问题,决策者在制定公共政策的过程中要对各种政策行动的价值优先性作出判断,然后以此为基础来决定公共政策的走向。所谓政策行动的价值优先性,是指某种政策行动相对其他行动而言的重要性程度。公共政策决策中的价值选择一方面受社会主导价值倾向的左右,但同时也受各种社会群体利益和态度,以及社会舆论等方面的影响。

3. 公共政策的主要领域

公共政策是由各种具体的政策体系组成的。在当代,各国政府对公共事务的干预程度并不完全一致,因而各国政府的公共政策的具体内容也不完全一样,但从各国的情况看,众多的公共政策一般都可以概括为若干大类。各国政府比较重要的政策类别有经济政策、社会政策、环境政策、国防政策和外交政策等几大类,以及其他一些特殊的政策。

(三) 社会政策的基本含义

社会政策是公共政策中的重要领域之一。概括起来看,社会政策是政府在社会价值的指导下,为实现其社会目标而采取的社会行动的总和。其实质是政府为老百姓提供社会保障和其他各种社会服务方面承担责任的行动。当代社会中,人们在社会保障、教育、医疗、就业、住房和其他许多方面的需要越来越高,而市场体系在满足人们需要方面存在着明显的缺陷。家庭、邻里等群体和单位组织也难以满足人们所有的需要,因此需要由政府在这些社会事务中采取行动,承担起为老百姓提供基本保障和基本服务的责任。

(四) 社会福利的特点

1. 社会福利的基本含义

从最一般的意义上看,福利一词常常指人们社会生活的一种良好的状态和总体上的利益,它包含了富裕、幸福、平等等人们追求的价值目标,或者说,凡是对人或社会有效用的东西都可以看成是福利。社会福利是指当代社会中为了更好地达到上述福利目标而实行的非市场化的财富分配制度和公共服务方式。从具体内容上看,社会福利的含义有广义和狭义之分。从广义上看,社会福利常常指所有以非市场化的公共行动方式满足人们实际需要的财富分配方式和服务提供方式,如福利性住房分配制度、福利性医疗制度等。从狭义上看,社会福利一词有时用来特指对特殊社会成员提供专门服务的方式。在一些国家,社会福利一词常常指一些专门针对特殊困难群体(如贫困者、残疾人、孤寡老人和孤儿等)的社会救济和专门化的服务。

2. 社会福利的特点

社会福利的特点有:首先,社会福利一般不以直接的商业性交换为原则,而是按照社会成员的实际需要而进行的分配,尤其是按照贫困者或弱势群体的实际困难而提供服务。其次,社会福利的受益者无须为其得到的服务全额付费,而是可以无偿或低偿获得物质产品或服务。再次,为了维持其无偿或低偿的分配及服务,福利性项目应该有公共资金支持,而政府的公共财政在社会福利项目中应该承担主要的责任。

3. 社会政策与社会福利的关系

由于当代社会的社会福利项目大多数都是由政府或其他非营利机构直接投入并管理，因此在许多国家中许多研究者所使用的社会政策与社会福利这两个概念所指的行动领域是一致的，以至于在许多文献中这两个概念可以互换使用。但是这两个概念表达问题的角度有所不同。社会福利是指一种既定的制度和过程，它可以是人为设计的，也可能是自然形成的。相比之下，社会政策概念则重点强调政府或其他组织在社会福利领域的干预行动。或者说，社会福利概念侧重反映既有的社会福利制度（包括正式的和非正式的制度）及与其相关的实践操作模式，而社会政策概念则主要反映政府和其他组织在社会福利方面制定规则、编制计划、投入资源和提供服务等各种行动。

二、社会政策的主要内容

由于国情和社会发展的状况不同，各国政府的社会政策内容有一定的差异，并且对社会政策内容体系的概括也有所不同。根据我国的情况，可以把社会政策的内容概括为以下一些方面。

（一）社会保障政策

在当代绝大多数国家中，社会保障政策是政府社会政策体系中最基本、最重要的组成部分之一。所谓社会保障政策，是政府通过公共行动向社会成员提供基本生活保障的政策体系。在我国，社会保障包括社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业等形式。其中社会保险的具体内容包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。

（二）公共医疗卫生政策

公共医疗卫生政策是政府或其他组织开展的公共卫生事业和为社会成员提供医疗服务的政策。所谓公共卫生，是指在向社会提供预防性卫生服务方面采取的公共性行动，其中包括疾病控制、预防接种和卫生知识普及等方面的公共行动。所谓医疗服务政策，是政府为社会成员提供医疗服务的政策。一般由政府建立公立医院或补助私立医院，以减免或降低病人接受医疗的费用；政府投资促进医疗技术发展；政府向特殊困难者提供医疗救助等方面的政策。

（三）公共住房政策

公共住房政策是指由政府或其他组织以福利性的方式为社会成员提供公共住房或住房补贴的政策。公共住房政策是现代都市环境下解决城市居民，尤其是贫困者住房困难问题的一个重要途径。当今各国，城市住房政策都是政府社会政策体系中的重要方面。

（四）公共教育政策

公共教育政策是指由政府或其他组织兴办教育事业，向社会成员提供公共教育服务的政策。当今各国政府普遍在教育方面加强公共投入，以便能够促进教育事业的发展，并更加公平地分配受教育机会。政府在教育事业方面的干预包括政府投资教育基础设施和师资队伍建设，以降低学生受教育的费用，以及政府为贫困家庭子女提供奖学金等。广义的教育政策还包括政府在教育发展规划、教育结构、教学内容以及学制等方面的政策行动。

（五）劳动就业政策

劳动就业政策一般是指政府或其他组织为劳动者提供就业机会、合理地分配就业机会、解决失业问题和保护劳动者权利而采取的各种行动的总和。当今各国政府都在不同程度上实施了劳动就业政策，干预劳动力市场，以促进就业发展和保护劳动者权益。

（六）针对专门人群的社会政策

尽管当代各国的社会政策的许多内容都是面向所有社会成员的，但其中也有一些政策行动重点针对某些具有特殊需要的群体，其中重点包括针对老年人、儿童、残疾人、妇女等群体的专门化社会政策行动。这些群体或者具有比其他人更多的社会服务需要，或者在生理、经济或社会等层面上处于相对弱勢的地位，因而需要更多的社会保护。为此，当代各国都在不同程度上制定了针对各类专门人群的社会政策，以更好地满足他们的需要。

（七）社会政策的其他内容

我国的社会政策还包括优抚安置政策、社区建设与管理、民间组织和社会公益事业政策、婚姻家庭政策和司法矫治政策等重要领域。社会政策在其实践和研究两个方面都是一个不断发展的领域，其边界一直是开放性的。随着社会的发展，将还会可能有更多的政策行动被纳入社会政策的范畴中。

三、社会政策的特点

与其他公共政策相比，社会政策有以下一些特点：

（一）社会政策具有社会性的目标

社会政策最基本的目标是满足社会成员的各种基本需要，其次是解决社会问题、保持社会稳定和提高社会生活质量。为此，政府的社会政策行动要通过更加公平地分配各种资源来满足大多数人的基本需要，以增强社会的整合与稳定，解决社会问题，提高社会生活质量，进而促进人的全面发展和社会进步。

（二）社会政策要体现全社会共有的社会价值

当代各国的社会政策都体现了社会公平和社会关照的价值。这些价值是代表全社会共同利益的价值诉求，具有广泛的社会代表性。在这些价值原则的指导下，政府通过社会政策行动去维护社会公平，调节收入分配，关照弱势群体，使全体人民能够共享经济与社会发展的成果。

（三）政府的社会政策的基本内容是向广大社会成员，尤其是其中的困难群体提供各种社会服务，以满足人们的基本需要

当代各国政府都已经形成了大规模的社会服务体系，其范围包含了社会保障、教育、医疗卫生、住房、就业，以及对老年人、残疾人、儿童和贫困者等特殊困难群体提供的各种服务。政府通过一定的社会政策在这些社会服务领域建立运行规则，调动必要的资源，建立组织体系，去规范和促进社会服务事业的发展。因此，社会政策直接与人们的具体生活密切相关，受到社会各个群体的高度关注。

（四）社会政策是社会服务与社会管理相结合的政策体系

从政府公共政策实践的角度看，社会政策是政府通过向社会成员提供社会服务而实施社会管理的政策体系。当代社会政策与社会管理紧密地结合在一起，政府通过一定的社会政策向社会中的人提供各种必要的服务来实现社会管理的目标，通过满足社会成员的基本需要，解决社会问题，以及树立公平的社会观念来达到加强社会管理的效果。

（五）社会政策坚持福利性的原则

所谓福利性原则是指与商业性运行原则相对的概念，其基本含义是不按照等价交换的原则，而是在公共资金的支持下，按照人们的实际需要，尤其是贫弱群体的特殊需要去分配财富和提供服务。社会政策的运行原则是，政府通过公共财政和其他各种公共资源向公民提供各种社会服务，以满足他们的需要。政府向公民提供的这些服务之所以被称为“社会服务”，主要是由于服务的性质和过程坚持了福利性的原则，不是按照市场的价值等价交换，而是以社会关照、社会补偿等原则为基础。在这一点上，社会政策明显不同于以促进经济发展为目标的经济政策。由于社会政策按照福利性原则运行，因此它又常常被称为“社会福利政策”。

（六）社会政策具有社会目标与经济目标相协调的特征

社会政策的基本目标是为了满足人的基本需要，解决基本的民生问题和促进社会和谐，而不是为了促进经济增长，这一点是社会政策有别于经济政策的最大特点之一。但是社会政策要兼顾经济发展的目标。一方面，社会政策行动中要兼顾公平与效率；另一方面，社会政策行动可以通过其合理的制度设计而兼顾社会发展和经济发展；再一方面，通过社会政策行动可以解决社会问题，为经济发展营造良好的社会环境。

四、社会政策的基本目标

我国社会政策基本目标可以概括为满足民生需要、保护人权、维护社会公平、解决社会问题、促进社会和谐。

（一）满足民生需要

1. 人的需要的特点

社会政策的基本目标首先是满足人们的基本需要：人生活和社会中，每天都会产生各种各样的需要。所谓人的需要，是指人作为生物有机体和社会存在物为维持生存、发展、享受和从事各种社会活动所产生的对各种外部条件的依赖及其获得这些条件的主观愿望。

人的需要有社会性、层次性、发展性和多样性的特点。人的需要的社会性，一方面是指人的各种需要是由社会所能够提供的条件决定的。社会越是发达，人们对物质生活条件的需要也就越高；另一方面是指人在其社会生活中不仅有对物质生活条件的需要，还有着对人际关系（包括亲情、友爱等）和社会承认等方面的社会性需要；再一方面是指个人需要的满足往往要以社会的途径来实现。

人的需要的层次性，是指人的需要包含了基本层次的生存、安全等需要，也包含了享受、交往、友谊和自我价值实现等较高层次的需要。一般说来，人的需要满足过程中，一般是首先

要满足基本层次的需要,然后才能满足较高层次的需要

人的需要的发展性,是指人的需要总是处于不断发展过程中。首先,人的需要会随着人的成长而发展变化。人从婴幼儿期到青少年,以及从中年到老年阶段中都有着不同的需要。其次,人的需要有从基本需要到高级需要的层次变化。人首先要满足吃穿住等方面的基本需要,然后不断地向高层次需要发展。再有,人的需要会随着社会的发展而发展。社会的每一步发展都使人们的需要得到更好的满足,但同时也引发人们更多和更高层次的需要,而人们更多、更高层次的需要又推动着社会进一步的发展。最后,人的需要中包含了人自身发展的需要,包括通过学习、培训等方式提升自我能力,为自己在社会中获得更好的发展机会的需要。

人的需要的多样性首先是指需要内容的多样性,包括了对物质生活条件的需要、自我价值实现等社会性需要、得到社会承认的精神性需要、娱乐休闲等享受性需要和学习培训等发展型需要等多方面的需要。其次是指人们的需要可以通过各种方式去满足,尤其是高层次的需要可以通过各种方式去满足。例如,人们的享受型需要可以通过提高衣食住行的水平去满足,也可以通过娱乐休闲、旅游等方式去满足;发展型需要可以通过获得更高层次的教育培训,也可以通过更好的工作环境去满足;自我价值实现的需要可以通过个人奋斗去满足,也可以通过集体力量去满足,还可以通过服务于他人和社会来得以满足。

2. 当代中国基本民生需要的主要内容

民生需要是从全社会的角度看所有社会成员的生活及发展中应该满足的各种基本需要。对一个国家来说,发展经济和社会事业的基本目标是为了满足广大民众的基本需要,因此应该首先从全社会的角度界定在特定社会发展阶段上所有社会成员必须要满足的需要。

民生需要的特点有,首先,民生是人们的基本需要,但不仅仅是基本生存需要,而是包含了基本生活需要、基本享受需要和基本发展需要。其次,应该按照一个国家经济与社会发展的水平去界定民生需要的总体水平和标准。再次,在当代社会中,满足基本民生需要是公民的基本权利,保障民生是政府的责任。最后,应该通过全社会的努力来满足所有社会成员的基本需要,其中国家要对满足民生需要承担基本责任,政府的社会政策在其中应发挥重要的作用。

中国的民生问题包括:

(1) 衣食住行等基本生活需要 各级政府都首先要满足老百姓的基本温饱、居住等基本需要,解决贫困问题作为最基本的任务。

(2) 就业的需要。保障就业是满足民生需要的基础条件,因而也是政府社会政策的主要方向。

(3) 健康的需要。随着经济的发展,健康问题对老百姓越来越重要。人们的健康需要包括身体健康和心理健康。前者要求政府加大公共医疗卫生服务而提高老百姓的健康水平;后者需要在政府的支持下,通过社会工作者等社会服务人员为民众提供更好的心理健康服务。

(4) 教育和发展的需要。在当代社会中,接受教育不仅仅是个人的基本权利,而且随着经济与社会的发展,教育在提高个人就业能力和促进经济持续发展中的作用越来越大,因此要求政府在教育方面加大投入,以保障公民受教育的权利。

(5) 提高生活水平的需要。随着经济和社会的发展,老百姓除了要满足基本的温饱以外,还要分享发展的成果,提高生活水平。因此,政府的社会政策不仅要为老百姓的生活提供基本保障,而且还应该通过再分配和适度普惠型的福利去提高老百姓的生活水平,满足人们日益提高的生活需要。

(6) 社会环境友好的需要。老百姓的生活中除了需要基本的物质条件以外,还需要良好的

8 社会工作法规与政策

社会环境,包括健康安全的生活环境和生产环境、和谐家庭、和谐社区和良好的人际关系等。政府应该通过相应的社会政策去加强这些方面的建设,社会工作者也可以在这些方面发挥很大的作用。

(7) 其他方面的需要。除了上述基本需要之外,人们还有很多其他方面的需要,包括人们在社会交往、社会参与、娱乐休闲、体育锻炼等方面的需要。

3. 社会政策在满足基本民生中的作用

从长期来看,解决民生问题的基础在于不断地发展经济,但同时政府也通过制定和实施各项社会政策而在满足民生需要方面发挥重要的作用。首先,政府通过制定和实施各项社会政策而为老百姓提供基本的教育、医疗卫生、就业等方面的社会服务,以满足人们的基本需要;其次,政府通过专门的社会保障项目而重点满足贫困者和弱势群体的基本需要;再次,政府通过社会政策行动和社会福利规划而实施再分配,以减弱市场经济等因素所导致的收入差距,以提高全社会的民生水平;最后,政府通过加强社区建设、社会组织建设和社会工作人才队伍建设而建构民生保障的服务体系,以提高民生水平。

(二) 保护人权

1. 什么是人权

所谓人权,简单说就是社会中的每个人根据宪法和法律所具有的各种基本权利的总和。中国政府坚持以人为本,落实“国家尊重和保障人权”的宪法原则,切实履行保障人权的责任,并且坚定不移地推进中国的人权事业,使我国的人权保护水平不断提高。在我国,人权保障行动的内容相当广泛,主要包括生存权、平等参与权和平等发展权等内容,体现在经济与社会权利和文化与政治权利等各个方面。

2. 中国保护公民经济与社会权利的行动

与社会政策和社会工作有关的主要是保障公民经济与社会权利。在此方面主要的法规和行动内容有:

(1) 保障劳动者工作权利。政府大力促进就业和再就业,努力保障劳动者的各项合法权益。一方面积极落实就业促进法,实现城乡就业统筹,促进就业增长;另一方面积极落实劳动合同法,普遍推行劳动合同制度,大力推广集体合同制度,健全劳动关系三方协调机制,全面落实最低工资制度,并且积极落实安全生产法和劳动争议调解仲裁法,切实保障劳动者的安全和基本权利;再一方面扩大职业培训和就业服务,不断增强劳动者的就业能力。

(2) 保障公民基本生活水准的权利。政府持续性地采取有效措施,促进城乡居民特别是中低收入居民收入的逐步增长,开展扶贫工作,完善最低生活保障等制度,努力维护城乡居民获得基本生活水准的权利。同时,建立了基本住房保障制度,保障困难群众的基本住房权利,并逐步改善中低收入家庭的住房条件。

(3) 保障公民获得社会保障的权利。政府建立法规,并通过各种行动来完善和落实基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保险制度和社会救助制度,为民众构筑社会安全网,并不断提高社会保障水平。

(4) 保障公民的健康权利。国家初步建立了覆盖全国城乡居民的基本医疗卫生制度框架,加快推进基本医疗保障制度建设,健全基本医疗卫生服务体系,促进基本公共卫生服务逐步均

等化,有效控制传染病流行,使中国进入实施全民基本卫生保健国家行列。并且加强食品药品安全法规和监督体系建设,促进农村安全饮用水建设,加强社区体育设施建设。

(5) 保障公民受教育权利。国家优先发展义务教育,全面普及九年义务教育,积极推进义务教育均衡发展。同时,重点发展农村教育,大力发展职业教育,提高高等教育质量,进一步推进校外教育。并且建立健全家庭经济困难学生资助体系,保障所有公民平等受教育权利。

(三) 维护社会公平

维护社会公平是政府社会政策的目标之一,也是我国社会主义制度最高的价值目标之一。社会公平是我国社会主义制度的基本原则之一,在社会主义市场经济条件下,我国的社会政策以维护社会公平为主要目标,通过各项社会政策来实质性地体现政府在维护社会公平方面的作用。只有在公平的基础上,社会政策才能更好地实现其促进社会整合、保持社会团结的目标,并最终促进人的全面发展和社会进步。

政府的各项社会政策维护社会公平的任务主要体现在,首先是通过政府的干预行动而力求兼顾社会中各地区、各阶层和各类人群的利益,兼顾个人、局部和社会总体的利益,兼顾人们的眼前利益和长远利益;其次是通过再分配去调节市场运行所带来的比较严重的的不平等,为贫困者和中低收入群体提供更多的物质帮助和社会服务;最后是为弱势群体提供更多的就业和社会参与机会,增强他们的能力,促进他们的发展。

(四) 解决社会问题

1. 什么是社会问题

社会问题可以被认为是对社会成员和社会整体造成负面影响,社会主流价值不能接受因而需要采取集体行动进行干预的社会现象。在社会政策领域内,社会问题应该是众多的个人或社会整体的某种需要得不到满足的一种社会状况,而社会政策就是用集体的行动去改变这种状况。

2. 社会问题的特点

一般来说,社会问题具有以下特点:

(1) 社会问题具有客观性的特点。社会问题的客观性主要是指社会问题的存在是一种客观的现象,它独立于人们的意志之外,其产生与发展有其自身的规律。

(2) 社会问题具有主观性特点。一个社会现象是否能成为社会问题,不仅取决于这个现象本身,还取决于社会成员对这一社会现象的主观关注和评价。一般说来,得到社会公众、政府和学者,以及媒体等方面普遍关注的社会现象更容易被认定为社会问题。社会问题的主观性还表现在其文化差异方面。不同文化背景中的人们在价值、道德、宗教信仰、思维方式等方面存在差异,对社会问题的认识和界定也因此而不同,在某种文化背景中的社会问题,在另外一种文化中有可能不被认定为社会问题。

(3) 社会问题具有社会性的特点。社会问题的社会性可以表现在社会问题产生的原因的社会性、社会问题的内容和形式的社会性、社会问题后果的社会性、社会问题责任的社会性以及解决社会问题方法和过程的社会性等方面。社会问题的社会性使社会问题区别于个体性。

(4) 社会问题具有过程性的特点。社会问题过程性的含义,一是其历史性,即在不同的历史阶段中存在着不同的社会问题,人们对社会问题的界定也不一样;二是社会问题本身的产生和发展变化是一个过程。社会政策的研究者和实践者应该很好地认识社会问题过程的规律,以

便更好地解决社会问题。

3. 当代世界各国面临的主要社会问题

社会问题的范围十分广泛。当代世界各国都面临以下一些主要的社会问题。

(1) 社会不平等与贫困问题。社会不平等及其所带来的贫困和其他各种社会问题是严重困扰当代各国的社会问题之一。在当代社会，社会不平等的主要原因是由于各种资源分配中的制度性差异，导致各类不同的人在社会财富分配中所占有份额的不同，以及各个群体声望及社会地位的不同。在当代社会，不平等表现在各个层面上。在一个国家内部的不同城市与农村之间，各个不同地区、不同职业、不同文化程度，以及不同种族的人之间都存在着结构性的不平等。在国家之间的不平等更为显著。随着经济全球化的发展，穷国与富国之间在财富拥有量方面的差距正在日益扩大。

贫困问题是与社会不平等有关的一个重要社会问题。在当代社会，尽管各国在经济发展方面已取得重要进展，但贫困问题依然严重存在，并严重阻碍着各国的社会发展和部分社会成员合理分享经济与社会发展的成果。尤其是许多发展中国家严重贫困问题既与其国内的不平等有关，也与国家之间财富分配的不平等有密切的关联。

适度的社会不平等可以在激励人们劳动积极性方面起到积极的作用，但不平等程度过大，尤其是当不平等的分配与人们的表现和贡献并不直接相关时，其负面影响就会表现得更加突出。社会不平等的扩大和贫困问题的存在还可能导致其他各种社会问题和社会不稳定，严重时会导致一个社会内部或国际之间出现严重的政治冲突，甚至战争。当代各国政府和社会都在不同程度上注意通过各种方法去控制社会不平等和消除贫困，而社会政策行动是其中重要的途径之一。

(2) 人口老龄化与老年人问题。人口老龄化是一个世界性发展趋势，随着一个社会步入老年型人口阶段，老年人问题也随之产生和发展，并成为一严重的社会问题。老年人问题是指老年人的特殊需要得不到满足，因而引起社会反应，并需要采取社会行动予以解决的问题。老年人问题包括老年人的收入保障问题、健康保障问题、生活质量问题、生活照顾和精神满足问题，以及社会参与和社会融合问题。中国是世界上老年人口最多的国家，而且老年人人口比重有不断上升的趋势。将来如果众多老年人的需要得不到满足，老年人问题将更加严重。

(3) 犯罪与其他越轨行为问题。犯罪问题是各国长期面临的严重社会问题之一。除了犯罪行为以外，毒品、色情等其他一些问题也长期困扰着当代各国。从社会的角度看，犯罪或其他越轨行为也是社会问题。一个社会犯罪率和其他越轨行为发生率与其经济和社会状况有密切的关联，控制犯罪和越轨行为除了要采取法制行动加以打击外，还需要通过包括社会政策和社会工作等在内的社会性的行动去消除或降低产生犯罪和越轨行为的社会根源。

(4) 社会歧视问题。所谓社会歧视，是指社会中的某些个人和群体因其性别、种族、出生地域，以及其他一些先天或后天的特点而在经济、政治和社会活动中受到不公平的对待。社会歧视不仅会使被歧视者难以获得与其他人一样的发展机会，并因此在实际生活中和心理上产生负面的后果，而且还会造成社会的分化，进而带来社会冲突、犯罪和其他各种社会问题。在当代社会，社会歧视既表现为各种制度性的歧视，也表现为人们的个人偏见，而个人的偏见也常常植根于社会文化之中。因此，社会歧视是一种社会问题，需要通过社会性的行动加以消除。

(5) 健康与疾病问题。健康是人的基本需要之一，在当代社会，随着经济的发展和水平的提高，人们对健康的要求也越来越高。但环境的恶化、生活节奏的加快和新疾病的流行等因素仍然严重影响着当代人的健康。同时，由于社会不平等、贫困和卫生服务资源分配不合理等原因，当代社会中仍有大量人在受到疾病的困扰时难以得到必要的医疗服务。在当代社会，