



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

社会工作政策法规

李冬妮 主编 黄中怀 副主编

中央广播电视大学出版社

本书由十八章构成。第一章至第十二章分别阐述社会政策与法规的原理、运行和方法，包括社会政策与法规的发展趋势及其特征、社会政策与法规的基本原理、社会政策与法规问题与议程、社会政策与法规的制定、社会政策与法规的执行、社会政策与法规的评估、社会政策与法规周期及系统的完善、社会政策与法规的预测方法、社会政策与法规的决策方法、社会政策与法规的分析方法，以及社会政策与法规系统的运行及其改进措施等。第十三章至十八章对主要的社会政策与法规进行分类介绍和解析，包括社会保障政策与法规、社会保险政策与法规、社会救济政策与法规、社会优抚政策与法规、社会福利政策与法规，以及社区工作政策与法规等。

本书可用做高校“社会学”、“社会工作”及相关专业和学科的教材，也可供政策科学和社会科学研究人员、党政机关干部和社会工作者阅读参考。



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

社会工作政策法规

李冬妮 主 编

黄中怀 副主编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作政策法规/李冬妮主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2008.2

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 978-7-304-04009-3

I. 社… II. 李… III. ①社会政策-电视大学-教材②社会-法规-电视大学-教材 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 021631 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

社会工作政策法规

李冬妮 主 编

黄中怀 副主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 李 朔

责任编辑: 韦 鹏

印刷: 北京博图彩色印刷有限公司

印数: 0001-2000

版本: 2008 年 3 月第 1 版

2008 年 3 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 18.25 字数: 416 千字

书号: ISBN 978-7-304-04009-3

定价: 26.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

科学执政是中国和世界其他国家政党和政府面临的共同的政治课题。政党和政府通过政策的制定和实施来完成执政活动，科学执政也就是科学地制定和实施政策的过程。当中国共产党在建设有中国特色社会主义的进程中将科学发展观与和谐社会作为科学执政理念时，以促进与保证社会公正与公平，最终实现社会和谐为目标的社会政策就具有了前所未有的重要地位。它成为中国共产党和中国政府执政活动的最重要的组成部分之一，得到了社会的广泛关注，并在实践中对当代中国发展产生着重大影响。

为适应社会工作的需要，我们编写了这本《社会工作政策法规》。本书根据社会工作政策理论与实践并重的特点安排全书内容。第一章至第十二章侧重社会工作政策与法规的理论，分析介绍社会工作政策与法规的基本原理、运行过程以及常用政策方法。第十三章至第十八章侧重于社会工作政策实务，对主要的社会工作政策进行分类解析，重点介绍当前我国的有效社会工作政策。两大部分有机结合，使全书全面、完整地阐述了社会工作政策与法规。

本书可用做高校“社会学”、“社会工作”及相关专业和学科的教材，也可供政策科学和社会科学研究人员、党政机关干部和社会工作者阅读参考。为向读者提供更优、更多和更新的信息，作者汲取我国理论界和教育界社会工作政策与法规研究的成果，在作者本人以往同类教材和相关研究的基础上完成本书。本书配有习题并建设了相应的网络教学平台，方便读者教学和学习。

本书由李冬妮任主编、黄中怀任副主编，刘晓雄、瞿伟和赖小乐参与了本书编写工作。社会工作政策与法规理论和实践处于不断发展变化之中，加之作者知识和写作水平有限，本书难免存在不妥之处，欢迎专家和读者指正。

编 者

2008年2月



录

上篇 社会政策与法规基本理论

第一章 绪 论	(3)
第一节 社会政策界说	(3)
第二节 社会政策合法化与法规	(7)
第三节 社会政策与法规的区别和联系	(10)
第二章 社会政策与法规的发展趋势及其特征	(14)
第一节 国际社会政策与法规的发展	(14)
第二节 国际社会政策与法规发展的经典模式	(18)
第三节 我国社会政策与法规的形成与发展	(20)
第三章 社会政策与法规的基本原理	(23)
第一节 社会政策与法规的价值	(23)
第二节 社会政策与法规的特征	(25)
第三节 社会政策与法规的功能	(29)
第四章 社会政策与法规问题与议程	(34)
第一节 社会政策与法规问题	(34)
第二节 社会政策与法规问题的确认	(38)
第三节 社会政策与法规问题的议程	(41)
第五章 社会政策与法规的制定	(44)
第一节 社会政策与法规的制定原则	(44)
第二节 问题界定与确定目标	(46)
第三节 方案设计与后果预测	(48)

第四节	方案抉择与合法化	(50)
第六章	社会政策与法规的执行	(53)
第一节	社会政策与法规执行概述	(53)
第二节	社会政策与法规执行的原则	(57)
第三节	社会政策与法规执行的准备阶段	(60)
第四节	社会政策与法规的实施阶段	(62)
第七章	社会政策与法规的评估	(67)
第一节	社会政策与法规评估原理	(67)
第二节	社会政策与法规效果与社会政策与法规评估的标准	(72)
第三节	社会政策与法规评估的过程	(76)
第八章	社会政策与法规周期及系统的完善	(83)
第一节	社会政策与法规周期	(83)
第二节	社会政策与法规系统改进的客观要求	(89)
第三节	社会政策与法规系统能力的提高	(93)
第九章	社会政策与法规的预测方法	(98)
第一节	社会政策与法规预测的基本含义	(98)
第二节	社会政策与法规预测的基本原理和科学理论	(102)
第三节	社会政策与法规预测的方法	(106)
第十章	社会政策与法规的决策方法	(113)
第一节	专家决策法	(113)
第二节	德尔斐法	(116)
第三节	模拟决策法	(121)
第十一章	社会政策与法规的分析方法	(126)
第一节	系统分析方法	(126)
第二节	定量分析方法	(132)
第三节	价值分析方法	(137)
第十二章	社会政策与法规系统的运行及其改进措施	(144)
第一节	社会政策与法规运行规律性的根据	(144)

第二节	社会政策与法规自身运行规律	(146)
第三节	社会政策与法规的运行状况和机制	(150)
第四节	我国社会政策与法规系统运行状况和机制的改进措施 ..	(155)

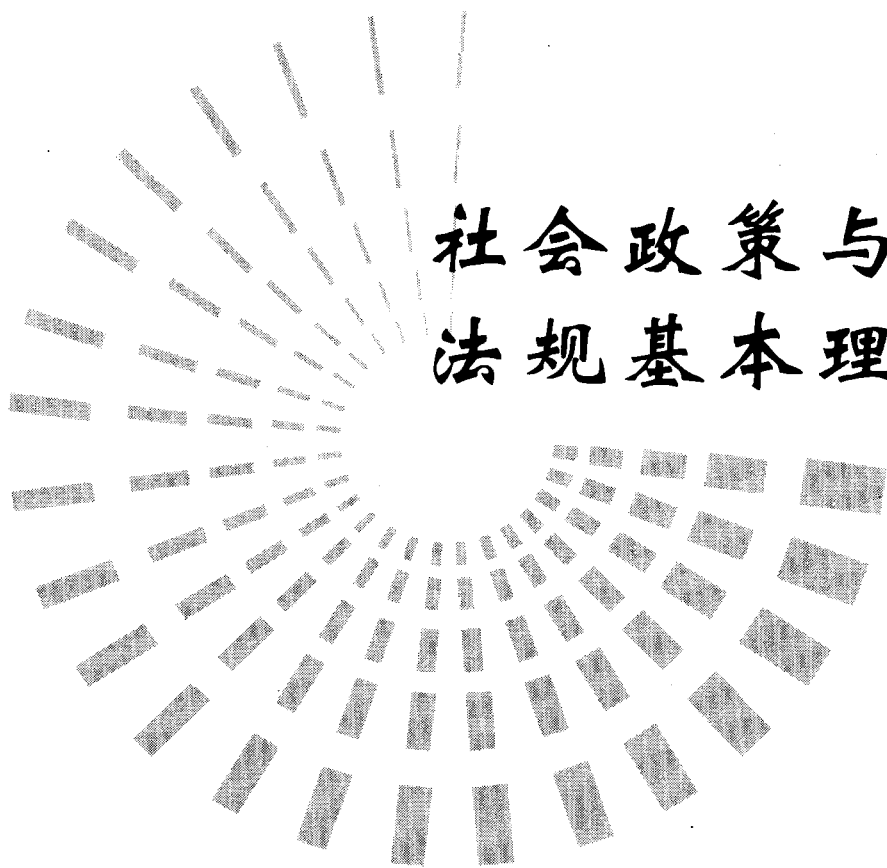
下篇 社会政策与法规实务

第十三章	社会保障政策与法规	(163)
第一节	社会保障政策与法规概述	(163)
第二节	制定社会保障政策与法规的基本原则	(173)
第三节	社会保障政策与法规分类	(181)
第十四章	社会保险政策与法规	(187)
第一节	社会保险政策与法规概述	(187)
第二节	养老保险政策与法规	(189)
第三节	失业保险政策与法规	(196)
第四节	医疗保险政策与法规	(199)
第五节	工伤保险和生育保险政策与法规	(209)
第六节	社会保险费的征缴	(216)
第十五章	社会救济政策与法规	(219)
第一节	社会救济政策与法规概述	(219)
第二节	城市救助政策与法规	(221)
第三节	农村社会救助政策与法规	(225)
第四节	灾害救助政策与法规	(230)
第五节	特殊人员救济政策与法规	(234)
第十六章	社会优抚政策与法规	(240)
第一节	社会优抚政策与法规概述	(240)
第二节	军人优待政策与法规	(241)
第三节	革命烈士褒扬政策与法规	(243)
第四节	退役军人安置政策与法规	(245)
第十七章	社会福利政策与法规	(252)
第一节	社会福利政策与法规概述	(252)

第二节	社会福利与职工福利政策与法规	(254)
第三节	社会福利机构管理政策与法规	(258)
第四节	特殊福利政策与法规	(260)
第十八章	社区工作政策与法规	(266)
第一节	社区与社会政策法规	(266)
第二节	社区管理政策与法规	(269)
第三节	社区服务政策与法规	(273)
第四节	社区经济政策与法规	(277)
参考文献		(282)

上
篇

社会政策与 法规基本理论



第一章

绪论

要点提示

1. 国内外关于公共政策的理论
2. 社会政策与法规的内涵与定义
3. 社会政策与法规的区别与内在联系

人们在日常生活中，经常从报纸、电台、电视等媒体上看到或听到社会保障政策、社会优抚政策、人口政策、社会福利政策、社会救济政策这些名词，它们与每个人的工作与生活密切相关，关系到每个人的切身利益。毫无疑问这些都是属于社会政策的范畴，那么什么是社会政策？它与公共政策又是什么关系？这是本章首先要讨论的问题。

第一节 社会政策界说

要了解社会政策的内涵及其功能属性，我们必须从公共政策谈起。

一、公共政策的内涵

所谓政策，政即政略、纲要，策即谋略、方术。就其功能而言，政策是一种与人类社会的生存和发展相联系的历史现象，是最古老的人类社会现象之一。作为公共权力、公共职能、公共责任的伴生物，自公共权力（政府）产生起，公共政策事实上就一直伴随着人类社会。从最广泛的意义上说，凡是由国家公权力制定，同时对社会行为主体产生影响的法律、法规、战略、规划、计划、条例、规章、政令、声明、指示、管理办法、实施细则等，都可以被视为主体的某种公共政策。就其约束力而言，公共政策具有明显的行为规范特征。关于公共政策的内涵，国内外学者有着不同的认识。

(一) 国外学术界对公共政策的定义

关于公共政策的定义,国内外学者的认识存在较大的差异。公共政策学科的创始人之一哈罗德·D. 拉斯维尔(H.D. Lasswell)和亚拉伯罕·卡普兰(A. Kaplan)认为,公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划^①。这种理解强调作为政府行为的公共政策的设计功能及其目标性,是有一定道理的,因为理性的公共政策通常会经由科学的论证并在有序的条件下逐步展开。但是,公共政策在基本功能上是一种基于事实判断和价值判断的行动哲学(采取行动和解决问题),而不是科学哲学(寻求真理)。换言之,由于公共政策的性质特征,公共政策在关注合法性、合理性和公正性等社会价值标准外,应更加关注如何寻求和运用一定的方法以有效地解决实际的社会公共问题。在此意义上,正确地制定公共政策固然重要,有效地执行公共政策同样重要,包括对公共政策的评估等。毕竟社会效果才是公共政策目的。

美国政治学者戴维·伊斯顿(D. Easton)认为,公共政策就是对全社会的价值作权威的分配^②。这种从政治学原理的角度出发,强调的是公共政策的价值分配功能。其中,关于“价值”的理解是最广义的,它包含一切现实和潜在的有用的资源。这种理解暗含着一个基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配,而公共政策就是政府进行社会性利益分配的主要形式。但这种理解至少忽视了公共政策的三个主要问题:首先,从人类社会发展的意义上说,公共政策的功能不仅在于分配社会价值,更在于创造社会价值;其次,从逻辑上说,政府必须首先建立自己的价值标准,才可能对社会价值进行分配,换言之,政府根据什么标准分配社会价值,才能使得分配具有公信力;最后,政府通过什么方式分配社会价值,才能为社会普遍认同,并使自身的权威地位得以保障。这三个问题分别关系到公共政策的目的、价值标准和行为方式,进而关系到“社会价值”的社会可行性。

政策科学研究者托马斯·R. 戴伊(T. R. Dye)认为,公共政策是政府选择作为或不作为的行为^③。这种理解突出强调公共政策的行为特征,实际上暗含着一种假设前提,即公共政策本质上是一门实践科学。的确,这反映了公共政策的基本的学科特征之一。另外,这种理解把公共政策视为一种“选择”行为,而以比较为基础的“选择”正是公共政策的理性基础。但这种理解把“不作为”作为公共政策的一种表现形式,显然扩大了公共政策的外延。

决策理论研究者詹姆斯·E. 安德森(J. E. Anderson)认为,公共政策是政府的一个有目的的活动过程,而这种活动是由一个或一批行为者为处理某一问题或事务采取的。这一过程是有着明确活动方向的过程,是政府官员的活动过程,是政府实际做的事情而不是政府打算做或将要做的事情。这些事情在形式上可以是积极的也可以是消极的,并且建立在法律基础之上,具有相当的权威性^④。这种理解强调公共政策的动态性,因而有其合理性。但这种理

① H.D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, (New York: McGraw-Hill Book Co., 1963) .

② D. Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, (New York: Knopf, 1953) .

③ T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Eaglewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1975) .

④ 参见詹姆斯·E. 安德森著:《公共决策》,唐亮译,北京,华夏出版社,1992。

解还是忽视了价值判断与政策方法的重要性,作为政策过程的研究,尤其忽视了政策执行的特殊重要性。

(二) 国内学术界对公共政策的定义

自20世纪90年代初期公共政策引入我国以后,国内的学者也就公共政策的含义提出了一些看法。张金马认为,公共政策是党和政府用以规范、引导本国或本地有关机构团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等^①。陈振明认为,政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例的总称^②。陈庆云认为,公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中制定的行为准则^③。另外还有宁骚认为,公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标以实现公共利益的方案^④。

从上述诸种关于公共政策的定义可以发现,尽管不同学者的观点存在相当的差异,但基本上都揭示了公共政策部分特征与内涵。我们总结上述各个学者的观点,认为公共政策的内涵应该包含以下几个方面:首先,公共政策的主体是拥有公权力的机构或组织,在我国,政策的制定主体既包含国家的政治权力机构也包括行政权力机构,也就是通常所说的政党和政府,各级党组织和各级政府部门都是制定政策的主体;其次,一定的政策都是和一定的人物或目标相联系,具有明确的方向性,这种任务或目标具有双重性,一方面服务于政治统治,另一方面服务于公共事务;再次,公共政策本身是一个过程,任何一项政策都有酝酿、制定、评估、执行、终结等环节;最后,公共政策具有多种表现形式,政策的制定根据不同的环境与对象,其表现形式也往往是不同的,这些形式主要包括法律、政令、条例、办法、指示等。

二、公共政策的分类

一般来说,公共政策服务于某一特定的时期,往往着眼于解决某一特定的问题。因此,现实社会的每个领域都有相应的政策存在,公共政策所要解决的问题是多种多样的,公共政策所采取的方法、步骤与程序也不尽相同,这就决定了公共政策有多种类型,从不同的角度有不同的分类方法。目前学术界一般采用纵向分类和横向分类两种方法。

1. 纵向分类

所谓纵向分类,也就是根据公共政策之间的从属关系进行划分政策类型的方法,这种方法一般将政策分为元政策、基本政策和方面政策(具体政策)。

① 参见张金马主编:《政策科学导论》,北京,中国人民大学出版社,1992。

② 参见陈振明主编:《政策科学——公共政策分析导论》,第2版,北京,中国人民大学出版社,2003。

③ 参见陈庆云著:《公共政策分析》,北京,中国经济出版社,2000。

④ 参见宁骚主编:《公共政策学》,北京,高等教育出版社,2000。

元政策,也称总政策,它是用以指导和规范政策行为、政策方向的一套理念和方法。如我党在不同时期提出的以阶级斗争为纲、以经济发展为中心、构建和谐社会等治国方略,都是属于元政策,其他政策的制定都要围绕这个核心,因此它是关于如何制定政策的政策,它对一个国家的社会生活、历史发展的影响是巨大的,其正确与否直接关系到一个国家的兴衰成败。

基本政策是用以指导方面政策的主导性政策,是执政党和政府给有关团体、个人的行动规定或指明大方向的公共政策。它主要确定具体政策应采取的态度、应依据的假设、应遵循的指导原则,是一种主导政策。基本政策又可分为两类:第一类是具有全面性和广泛性的、针对全国所有机构部门的根本指导原则;第二类是某一领域各个部门开展工作的根本指导原则。第二类基本政策必须与第一类基本政策相一致,而不能与之冲突。基本政策涉及的问题主要是确定政策的总体目标、政策的作用范围、政策产生影响的时间、所使用的政策工具的范围、政府应采取的态度以及其他一些政策战略。

方面政策也称具体政策,主要针对特定而具体的公共政策问题而作出的政策规定,是执政党或政府为解决具体问题而给有关部门和个人规定的行动准则。广义的具体政策,指所有基本政策以外的公共政策,它又可以进行第二级分类,如有学者将广义的具体政策分为实质性政策、策略、规划与程序三类。而狭义的具体政策是指实质性政策,如财政预算、行动计划、法律方案等。具体政策一般具有以下特征:涉及面广,形式多样;针对性强,内容详尽;时效性强,变动较大;执行性强,具可操作性等。

2. 横向分类

横向上的公共政策基本类别,主要倾向于从政策所涉及的社会生活领域进行分类,政策之间通常是并列关系,主要划分为政治政策、经济政策、文教政策、科技政策、社会政策。

政治政策是指在政治生活领域里,由国家或特定政党所规定的、涉及政权的相关准则、规范、法律等,是国家、政党调节、处理人们的政治生活、政治关系的规范和准则。它是政治体系得以延续、维持和发展的根本措施。政治政策一般包括政党政策、法制政策、军事政策、行政管理政策、人事政策、民族政策、外交政策等。

经济政策是指一个国家在经济领域方面所规定的政策,是调整人们的经济关系、经济活动的规范和准则。经济政策是国家管理经济活动的重要手段与方式,基本分为宏观调控和微观管理两个基本层次,主要调整国家与社会、政府与市场的关系。经济政策一般包括农业政策、工业政策、金融政策、财政政策、贸易政策、房地产政策、区域发展政策等。

文教(包括文化、教育、出版、体育、卫生等)政策是国家对自身的文教事业的规划、发展方向所制定的指导原则。文教政策不仅事关国家物质文明建设,而且事关国家精神文明建设。文化政策一般包括大众传播的政策、文学发展政策、体育政策等,教育政策一般包括义务教育政策、高等教育政策、职业教育政策等。

科技政策是国家在一定时期的总目标下,为了促进和调节科学技术的发展,充分发挥科技工作者、科学技术对社会经济发展的推动作用而制定的基本准则和规范,科技政策是指导

整个科学技术事业的策略原则。一般包括科技管理政策、高新技术开发政策、科技成果管理政策。

三、社会政策的定义

从上面的分析可以发现,与政治政策、经济政策、文教政策、科技政策一样,社会政策也是公共政策的一部分,不过社会政策针对的对象是社会中的人或社会群体而已。那么,什么是社会政策呢?为什么要制定社会政策呢?要了解这个问题,我们必须了解社会发展的特征。

在社会发展过程中,由于社会个体在生理特质和社会特质存在一定的差异,如有人先天残疾,有人有严重疾病,有人后天受教育较少等,人类几乎一直就存在某种不平等因素。这种因素与其他一些社会因素的交互作用,导致不同的社会个体在市场经济活动中所得结果千差万别,这是一个永远无法解决的难题。而且这些差别以及导致的后果靠市场本身是无法解决的,如果任由其发展,必然会导致不同社会阶层或社会群体的矛盾冲突,严重危害社会安全与进步。为了社会的长治久安,就不能让这种差异无限扩大,需要把这种千差万别控制在适度的范围内,这就要求政府通过一定的政策行为来实现,如建立社会保障政策、社会救济政策、社会优抚政策、医疗卫生政策、劳动就业政策等。这些政策是针对全体社会成员或者一些特殊的社会群体,基本上属于社会政策,社会政策制定的核心理念是保证社会正义、社会公正,社会协调发展与社会稳定是其追求目标。

因此,社会政策是指专门解决社会问题、提高人民生活、增进社会利益、谋求社会平衡与和谐发展的基本原则、规范与措施。具体包括社会保障政策、社会救济政策、社会优抚政策、保护妇女儿童政策、人口政策、劳动工资政策、宗教政策等。社会政策是社会的稳定器,社会政策的对象是社会中的人或某一社会群体,因此,其制定的根本原则应该坚持以人为本,促进与保证社会公正与公平,最终实现社会和谐。

第二节 社会政策合法化与法规

一、政策合法化的过程

合法化的一般性理解可以总结为:使政策具有合法性,给予其法律力量,从而使其得到批准,具有权威性。托马斯·R·戴伊认为,可以把政策合法化分解为三个功能活动,即“选择一项政策建议,为这项建议建立政治上的支持,将它作为一项法规加以颁布”^①。我国学者伍启元认为,政策合法化过程是指一种由法律或习惯所规定的程序,使政策能够具有约束性或合法性,使政策受大多数人接受和遵行。任何政策必须经过合法化的程序^②。

① 参见托马斯·R·戴伊著:《公共政策新论》,罗清俊、陈志纬译,台北,韦伯文化事业出版社,1999。

② 参见伍启元:《公共政策》,香港,商务印书馆,1999。

由此可见,政策合法化有广义和狭义两个层面的含义。狭义的政策合法化仅指政策方案获得合法性被批准实施的过程。从广义上讲,政策合法化不仅仅指最后选择的政策方案获得合法地位准予实施,而且还指具备特定条件的政策上升为法律的过程。具体而言,政策的合法化可以概括为,经由政策制定部门最后确定的比较满意的方案,由特定的主体遵循一定的程序,赋予这些政策合法性,最终使这些政策方案具备合法性和权威性,获得实施的效力,并得到人们的认可和接受。在政策运行比较成熟、成功的状况下,政策可以按照一定的法定程序可以上升为法律。因此,政策合法化的过程包含两方面的内容:一方面是政策获得合法性的过程;另一方面是政策法律化的过程。

(一) 政策获得合法性的过程

政策制定出来以后,即抉择出政策的方案以后,就面临着获得合法性而被批准实施的问题。根据政策合法化主体的不同,给予政策合法地位、准予政策实施的过程也不一样,一般包含以下几种情形:

第一种,立法机关政策合法化的过程。立法机关既行使立法职能又行使政策合法化的职能。其政策合法化可以看做是制定法律的一般过程,包括提出议案、审议议案和通过议案等,还包括对其他国家机关的政策给予合法性的过程。如国务院制定的关于机构改革的方案就必须经过全国人民代表大会审议通过,在获得合法性后才能正式实施。

第二种,行政机关政策合法化的过程。行政机关把自己制定的政策合法化必须经过以下几个步骤:法制工作机构的审查、决策会议的讨论决定、行政首长的签署和发布。

第三种,其他主体的政策合法化过程。主要是各种社会团体和非政府组织的政策的合法化问题。他们需根据宪法或相关法律法规的授权和程序使本单位制定出的政策合法化,赋予其实施的合法性。

(二) 政策法律化的过程

政策法律化,就是政策向法律的转化。具体地说,也就是享有立法权的国家机关在法定权限内,按照程序的要求,将成熟的、稳定的而又有重大影响的政策上升为法律的过程。它一般需要以下几个步骤:

第一步,提出立法议案。要使公共政策上升为法律,必须首先由具有法律提案权的国家机关、社会组织、一定数量的人大代表向立法机关提出对某项政策进行立法的议案。

第二步,立法机构的审查。对于提出的法律案,立法机关必须进行严格审查、判断,确定其是否具备立法的条件,对于具备立法条件的法律案,将列入立法的议事日程。政策的法律化审查内容包含两个方面:首先,是否具备立法的条件,只有那些对国家发展全局有重大影响的政策,直接关系到大部分社会关系的调整,才有必要转化为法律;其次,要考虑到政策本身是否成熟稳定。调整社会关系的法律必须具备相对的稳定性,不能朝令夕改,稳定性是法律的重要特征。同时,政策本身必须在实践中发展成熟,否则不宜立法,如某些政策还处于试验阶段,其解决社会问题的效果还不明显,就不能转化为法律。

第三步,法律草案的审议过程。通过对法律草案的审查,对于合乎立法条件的将列入立