

社会政策与法规

牛康 著



海风出版社

社会政策与法规

牛 康 著

海 风 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策与法规/牛康编著. --福州:海风出版社,2002.6

ISBN 7-80597-359-8

I.社… II.牛… III.①社会政策-研究②社会-法规-研究 IV.C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 049218 号

社会政策与法规

牛 康 著

*

海风出版社出版发行

福州泰岳印刷广告有限公司印刷

各地新华书店经销

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.5 字数:278千字

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

印数:0001-2500 册 定价 30.00 元

ISBN 7-80597-359-8

(C·5)

著者的话

《社会政策与法规》是著者有关社会学方面的第三部研究著作。社会政策与法规是一个社会保持良性运行和协调发展的政策引导、发展规划和制度上的规范和准则。社会政策与法规提供了坚实的基础和稳固的保障。对于社会政策与法规的重要性以及社会作用,相信从事社会管理与社会控制的各级领导、工作人员都有同感。

目前,中国社会正处于社会转型期,巨大的社会变革给社会和人们带来了许多前所未有的面目一新的感觉冲击。人们正经历着思想观念、思维模式、言行举止、社会关系、社会交往、社会活动的转变历程。无论是社会发展和运行的速度或者规模都应该避免出现无序混乱的局面,在社会发展与运行的过程中,许多社会现象发生异常变化,许多社会问题的暴露和出现,促使社会管理与控制层必须要在社会政策与法规的指导下进行有针对性的社会工作,而且社会政策与法规必须适应社会运行与发展的复杂多变的形势。

以往研究社会政策与法规的学者比较注重自己所研究的学科领域的政策与法规,即使是有发表研究成果的社会学研究学者,也将社会政策与法规的范围限制于社会保障与服务领域的社会政策与法规。这就从一定程度上将社会政策与法规的重要性大大降低了。因为,社会政策与法规并不是在一个狭小的范围内发挥作用。著者的这一部《社会政策与法规》,在研究和写

作构思上突破了原有的框架,就是希望能够将自己对此领域的初步点滴研究所得发表出来,与同行专家学者进行交流。

在中国,社会学在学科门类方面属于法学,社会学的大学学士、硕士和博士授予的学位是法学学位。许多人对此有所不解,著者则自以为社会政策与法规可能正是联系法学与社会学的一座桥梁。

著 者

2002 年 6 月于福建省福州市

目 录

第一章 社会政策	(1)
第一节 社会政策	(1)
第二节 社会政策制定、颁布与实施	(13)
第三节 社会发展规划与战略	(20)
第四节 社会政策、法律相关关系	(29)
第二章 法律	(43)
第一节 法律	(43)
第二节 依法治国与法律实施	(62)
第三节 法律实施的监督	(71)
第三章 国家机构	(77)
第一节 立法机关与权力机关	(77)
第二节 执法机关	(87)
第三节 司法机关	(92)
第四节 社会其他政策与法规	(98)
第四章 社会治安政策与法规	(108)
第一节 社会治安政策	(108)
第二节 社会治安综合治理	(122)
第三节 其他安全政策与法规	(134)
第五章 社会管理与控制	(145)
第一节 社会管理政策与制度化	(145)
第二节 社区管理	(159)

第三节	社会宏观管理	(164)
第四节	社会控制	(169)
第六章	婚姻家庭政策与法规	(179)
第一节	婚姻政策与法规	(179)
第二节	家庭政策与法规	(185)
第三节	青少年政策与法规	(192)
第四节	老年人政策与法规	(201)
第七章	社会保障政策与法规	(210)
第一节	社会保障政策与法规	(210)
第二节	社会福利政策与法规	(217)
第三节	社会保险政策与法规	(229)
第四节	社会救济政策与法规	(242)
第五节	社会优抚与安置政策与法规	(248)
第八章	社会传播政策与法规	(256)
第一节	社会信息与传播	(256)
第二节	社会传播规范机制	(270)
第三节	社会传播政策与法律	(274)
第四节	社会传播的制度	(286)
第九章	人口政策与法规	(294)
第一节	人口政策	(294)
第二节	计划生育政策	(303)
第三节	教育政策和法规	(308)
第四节	移民政策与法律	(320)
第十章	环境政策与法规	(328)
第一节	可持续发展政策	(328)
第二节	环境和资源保护政策与法规	(344)

第一章 社会政策

第一节 社会政策

一、社会政策的基本原理

1. 社会政策的概念

《辞海》“社会政策”条目的解释是：“国家运用立法、行政手段制定的基本方针或行动准则。如人口政策、劳动就业政策等，都属于社会政策。其目的在于加强社会保障，改善社会福利，稳定社会秩序和促进社会发展。”

叶海平《社会政策与法规》中“社会政策与法规”的定义是：“是党和政府在特定时期为实现或服务于一定社会工作与管理的目标所采取的政府行为或规定的行为准则，它是一系列政策、谋略、法规、措施、办法、方法、条例等的总称。”[1]

《中国百科大辞典》“社会政策”条目的解释是：“国家解决生活问题的基本原则或方针，涉及人口、教育、就业、住房、保健、残疾人福利等。其目的在于提高人民生活水平，促进生活安定进步。”[2]

社会政策是社会一切事务的总的指导性、纲领性基本文件。社会政策是一个社会发展前景和趋势的象征和体现。

社会政策是一个国家制定、公布和实施的在一定时期社会运行和发展的总体活动原则、方针路线和行为规范。

2. 社会政策的实施途径

社会政策一般通过四种途径发挥它对社会的影响和作用。

(1)社会发展规划。

社会政策也常常具体地体现在社会发展规划的制定、内容和实施上。通过社会发展规划的制定、内容和实施,社会政策的基本思想、基本框架、基本原则和基本脉络得以全面、细致、具体地展现。

(2)社会法律法规。

社会政策往往具体地体现在社会法律法规的制定、内容和实施上。通过社会法律法规的制定、内容和实施,社会政策的基本思想、基本框架、基本原则和基本脉络得以全面、细致、具体地展现。

(3)社会道德、风俗习惯和乡规民约。

社会政策往往具体地体现在社会道德、风俗习惯和乡规民约的形成、内容和社会的作用及影响上。通过社会道德、风俗习惯和乡规民约的形成、内容和社会的作用及影响,社会政策的基本思想、基本框架、基本原则和基本脉络得以全面、细致、具体地展现。

(4)社会管理与控制。

社会管理与控制是实现社会政策的主要途径和方法。政府在落实社会政策、社会规划和执行社会法律法规,发挥社会道德、风俗习惯和乡规民约的影响和作用之时,就是通过社会管理与社会控制来达到维护社会秩序和促进社会发展的目标。

3. 社会政策的渊源

社会政策由国家政府的社会政策和政党社会政策构成。国家政府的社会政策集中体现在国家发展规划和政府施政报告中。而政党的社会政策则体现在执政党的社会政策之中。

(1)政府政策的渊源。

政府的社会政策集中体现在国家发展规划和政府施政报告

中。并且政府的社会政策根据政府对社会的管理和控制,根据政府设立的各个社会管理和控制的职能部门,针对社会各个领域制定、颁布和实施不同的社会各项政策。

(2)政党政策的渊源。

在西方政党政治的国家制度的格局体制之中,政党的社会政策则体现在执政党的社会政策和在野党的社会政策之中。

这些政党的社会政策,无论是执政党的还是在野党的,都有充分的考虑自己执政的可能性。因为任何一个政党,都有自己的政治理想和社会主张,不仅作为吸引社会选民支持的理论 with 号召,而且考虑作为自己一旦有机会执政的施政纲领和指南。

(3)借鉴的渊源。

社会政策不仅渊源于国家政府的社会政策和政党社会政策,而且在制定社会政策的过程中,还大量参考和借鉴了其他国家的成功社会政策和经验教训,参考和借鉴了以往的工作和各项法律的实施。此外,以往社会政策的贯彻实施情况也是值得参考和借鉴的。

社会政策也注意参考和借鉴社会运行和发展中值得总结、概括和归纳的经验教训。总结过去,展望未来,是社会政策制定的重要思路。

借鉴国外社会政策的经验和教训,是政府在制定社会政策的基本考虑内容。因为对于一个处于迅速发展变化中的社会来说,社会政策至关重要。但是,社会发展和变化常常无法容忍失误和偏差,因为当今世界各国正处于激烈竞争的紧要关头,此消彼长,来不得丝毫疏忽和大意。国外社会政策的制定、实施、调整 and 修改业已经历了相当长的时期,积累了相当丰富的经验教训。我们在制定、实施、调整 and 修改社会政策的时候,应当非常注意借鉴和交流的重要性,不要沉溺于“创新”的激情之中,依靠

头脑发热来左右社会政策。

借鉴和总结以往社会政策在社会实践中的经验教训也是一项重要的内容。人们可以在社会实践中探索,但是总结经验教训是人类的基本本领,不能再犯曾经犯过的错误。

(4)法律法规的渊源。

社会政策不仅是法律法规的重要渊源。反过来,法律法规也在一定程度上成为社会政策的渊源之一。这是因为,社会政策具有相对的指导性和方向性的特征,因此在具体操作上容易出现可操作性淡化和弱化的倾向。反过来,社会的法律法规就具有相对的规范性、可操作性特征,适宜在具体的社会工作事务中参考对照,信手拈来,有理有据。

由于社会政策的适应社会发展和变化形势的灵活性,比较社会法律法规的相对稳定性,双方各有所长,可以相辅相成。社会法律法规在一定程度上,可以在经过相当时期的社会实践、检验、证明的基础上,为社会政策的制定提供来自具体部门社会实践的信息和资料,甚至成为社会政策的内容的参考或者内容之一。

二、社会政策的基本特征

1. 社会政策的发展性

社会政策的发展性体现在社会政策是随着社会发展而不断进行适应性的调整和修订工作,动态地反映社会发展的进程和变化,社会政策而不是静态的、僵硬固化的、一成不变的。社会政策演变进程也充分地说明了这一点。

从社会政策的发展性特征上我们可以发现社会政策的易变特点。社会政策的灵活多变是社会政策适应社会迅速发展的形势变化的正确选择。如果社会政策追求“以不变应万变”的宗

旨,就会将社会政策脱离社会发展实际,束之高阁,成为徒有虚名的摆设。

另外,社会发展的形势变化,不仅带来了社会巨大的变化,而且带来了社会成员思想观念的巨大变化,承担社会管理与社会控制职能的国家机关需要转变观念来考虑社会政策的动态适应性调整与修订。

2. 社会政策的稳定性

社会政策的稳定性体现在于社会政策的相对稳定性。社会政策是服务于社会,反过来又指导社会的运行与发展。社会政策直接反映出社会的内在根本需求和动力愿望。因此,对于社会政策的稳定性来说,它能够维护社会的平衡与秩序的稳定。

社会政策的稳定性与发展性是一对对立统一的事物的两个方面。社会政策的发展性是正常的、持续的;而社会政策的稳定性则是有时间限制的。我们应当正确地认识社会政策的稳定性,从社会发展变化的角度去看待和把握社会政策的稳定性。

3. 社会政策的指导性

社会政策的指导性体现在于社会政策具有指导社会法律和制度的制定和建立工作的基本作用与功能。同时,社会政策也指导法律和社会各个方面工作的具体实施。社会各项工作从总的目标和方向上来看,都是围绕着实现社会政策稳定、发展、保障、平等和权利的基本目标和任务。

以往社会政策与社会各项事业制度受到政府的直接管理和参与有密切关系。这种状况造成政府深深地介入和插手社会各项事务,日理万机,忙于琐碎点滴微观细节,自然对于社会宏观的政策考虑就疏于形式。

现代社会政府的宏观调控职能发挥在社会管理与社会控制机制的运用上,如此,社会政策的对社会各项事业制度的指导作

目就得以充分发挥和行使。

4. 社会政策的前瞻性

社会政策的前瞻性体现在社会政策充分考虑社会发展的前景和趋势,通过制定社会规划和预测社会未来变化与结果,社会政策总结过去、立足现状、面向未来、具有超越法律、规范和制度的前瞻性。

社会政策的前瞻性是社会政策比其他社会事务更具有前瞻性人的特色。“社会在未来阶段将是什么状况?”与目前的社会“什么变化?需要人们在现今社会的各项事业工作中进行什么样的努力?”这些都值得人们在社会政策中加以考虑和表达。

5. 社会政策的规范性

社会政策的规范性体现在社会政策制定者从理性思维的角度出发,对于社会政策的制定充分考虑它的贯彻实施和可操作性。社会政策既然具有广泛的社会指导功能,就必然指导和规范社会各方面工作法律和制度的制定、实施,因而社会政策不仅注重社会政策自身的内容的指导性和方向性,也注重自身内容的规范性。

社会政策的规范性经常具体落实和体现在法律的制定与内容中。社会政策往往通过法律规范和制度规范来体现,形成社会中具有总体指导意义的纲领性文件。

三、社会政策的社会目标和任务

1. 维护社会秩序的稳定

社会稳定包括社会良好秩序的运行和社会协调发展机制的建立。社会政策的首要目标和任务就是维护社会秩序稳定的大局。否则,缺乏社会的一切工作开展的坚实而稳定的基础,就无从谈起社会各项事业的开展与进行。社会不稳定、秩序混乱,平

衡被破坏,只能造成社会的局面失控,社会失调。社会一旦失去稳定和平衡被破坏,社会上任何工作就无法继续进行,陷于停顿和瘫痪状态。这样对于社会各方面具有相当严重的破坏力。

3. 促进社会向前发展

社会发展是社会进步的必然要求,也是人类社会的根本动力。因此,为了社会发展,我们应当怀着憧憬、乐观、积极、健康的心态,正确地对待社会发展,促进社会发展。这也是社会政策的目标、原则和任务之一。社会政策的目标之一就是促进社会的持续、健康、平衡地向前发展,达到更高的境界。

3. 保障社会安全和生活

社会政策的目标和任务之一就是保障社会安全和社会大众的生活幸福。社会政策强调营造一个美好的社会工作与生活坏境,并且提供全面的、充分的、积极的保障。这不仅对于社会大众是必要的基本保障,而且对于社会各界来说也是一个重要的承诺。

4. 提供社会平等机会

社会政策的目标和任务之一是提供社会平等机会。社会的进步和文明的昌盛,推动社会平等思想的广泛流传和深入人心。社会需要公平,公平才能让人信服。平等不是平均,平等一样容纳竞争和优胜劣汰,社会政策将各种机会平等地提供给社会大众,为他们的各自发展和竞争提供充分发挥的空间。

5. 享受权利义务

权利和义务是社会大众应当享受的基本内容和条件。社会政策规定了许多社会权利,提供给社会大众享受,同时,社会政策也提醒社会大众在充分享受权利的时候,向社会尽自己的义务。权利和义务是双向的,不是单向的赋予。

在人们和社会组织充分享受社会政策提供的权利和义务的

同时,社会政策也注意在社会上形成社会制衡机制。社会制衡机制是防止社会某些权力过于集中,缺乏应有的制约和监督机制,给违法活动和滥用权力大开方便之门。

社会政策目标和任务之一是保护人们的权利和义务,制止滥用权力的现象出现。

6. 调整社会关系与结构

社会政策的目标和任务之一是调整社会关系与结构。社会关系错综复杂,并且随着社会发展的进程而不断地发生变化,社会关系与结构如果不能得到有效的协调、整合与平衡,各种矛盾、分歧、误解和偏见都可能源源不断地产生。它们的进一步扩大和激化则出现抵触、对立、冲突和对抗,整个社会将陷于困境和无休止的争端之中。

四、社会政策的类型

社会政策包括社会许多方面的政策。由于社会政策是社会各个方面的基本方针或行动准则,因此社会不同方面存在着不同的具体社会政策。社会存在着覆盖各个方面的法律规定,社会政策是指导法律的制定和立法内容的基本理论和依据,因而社会政策与法律形成上下衔接的体系。

社会政策有社会基本政策和一般政策之分,它们共同构成社会政策的总体体系。

社会基本政策有社会发展政策、社会治安政策、社会人口政策、社会环境政策、社会传播政策、社会管理与控制政策、社会保障政策、社会婚姻家庭政策等等一系列政策。这些社会各项政策共同组成社会总体政策,为社会的良性运行和协调发展提供了方向指南、基本原则、行动目标的纲领性文件。

1. 社会发展政策

社会发展政策是社会基本政策之一。

社会发展政策是人类对社会发展方向、发展水平、发展规模的总体设计与规划的纲领性文件。人类社会在经历了漫长的发展进程之后,必然达到自觉地设计与规划人类自身的生存方式与生存环境的阶段。人类对社会发展进程进行全面、整体规划,不仅可以合理地利用社会资源,更好地满足人类的愿望,提高经济与社会效益,而且可以避免由于社会发展过程中的盲目性与随意性造成的矛盾、对立和冲突,提高人类社会文明程度与生存质量,引导人类更大限度地发挥创造力、社会交流与积累总结经验。

2. 社会治安政策

社会治安政策是社会政策的重要组成部分。社会治安政策是由国家制定的,用于指导社会治安法律法规和制度制定、建设和具体实施的社会基本政策之一。社会治安政策是社会其他政策的基础。只有社会秩序保持稳定和平安状态,其他社会政策方才能够得以贯彻实施,经济建设和社会发展才能得以进行,各项社会事业才能得以开展。否则,在混乱的社会秩序环境之中,无从谈及任何社会政策的实现。

社会治安政策也制约着有关政府的社会管理和控制的具体方针方法。社会治安政策检验政府对于社会运行和社会发展的基本思路,也考验着政府的社会管理与社会控制的能力。

3. 社会人口政策

社会人口政策是社会总体政策的一个组成部分。社会人口政策是国家为实现社会总体目标而通过设立一个国家的人口发展目标,通过国家立法、行政指令和社会宣传等手段来调节或影响人口的规模、构成、分布、素质等状况的政策。

社会人口政策内容一般包括与人口再生产有关的政策,是

指人口的生育政策、婚姻政策、健康政策、迁移政策、教育政策、就业政策等。

人口政策是应该说围绕着人的社会关系、社会行为和社会活动而展开的。对于社会中的人口状况,社会人口政策针对人口的现状和未来发展趋势,采取引导、调整和规划的方针,涉及人口的生育、数量、质量、死亡、迁移、就业、健康、分布、构成等一系列状况。社会人口政策影响和制约社会经济发展政策和其他社会政策的制定与实施,引导和监督有关人口的法律的制定和实施。

4. 社会环境政策

社会环境政策是针对人类地球自然环境和人类生活环境进行综合性保护,防止破坏环境、治理环境污染的基本方针和基本原则的总和。社会环境政策的目标和任务不仅保护生物多样性、自然生态环境,也保护自然资源和人类工作与生活环境。社会环境政策为环境保护法律规范的制定、颁布和实施,为环境保护工作的具体操作提供方向性、指导性和规范性的引导。社会环境政策与人类社会发展政策和进程相辅相成,协调配合。

5. 社会传播政策

社会传播政策是国家制定的社会信息、信息传播和社会传播媒体领域的方向性、指导性和原则性的纲领性文件。社会信息传播政策是社会总体政策的组成部分,社会传播政策指导着社会信息、社会传播和社会传播媒体的工作方向、策略、措施、规范和具体行动。

由于社会信息、社会传播和社会传播媒体涵盖新闻出版、广播电视电影、文化娱乐演出、互联网、电信通信等许多领域,而这些领域和内容关系到社会各界与社会大众接收社会信息和接受社会传播媒体提供的各种服务,所以社会传播政策更加显得重