

十五”国家重点图书

社会工作与管理丛书

徐永祥 主编



The Social Policy and Law & Regulations

社会政策与法规

●叶海平 李冬妮 编著



华东理工大学出版社

“十五”国家重点图书

社会工作与管理丛书

徐永祥 主 编

社会政策与法规

The Social Policy and Law & Regulations

叶海平 李冬妮 编著

华东理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策与法规/叶海平,李冬妮编著. —上海:华东理工大学出版社,2000.5

(社会工作与管理丛书/徐永祥主编)

ISBN 7-5628-1053-2

I.社... II.①叶...②李... III.① 社会政策-高等学校-教材②社会-法规-高等学校-教材 IV.C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 20193 号

“十五”国家重点图书

社会政策与法规

The Social Policy and Law & Regulations

社会工作与管理丛书 徐永祥 主编

叶海平 李冬妮 编著

出版	华东理工大学出版社	开本	850×1168 1/32
社址	上海市梅陇路 130 号	印张	15.375 插页 2
邮编	200237 电话 (021)64250306	字数	397 千字
网址	www.hdlpress.com.cn	版次	2002 年修订
经销	新华书店上海发行所发行经销	印次	2006 年 12 月第 6 次印刷
印刷	上海崇明裕安印刷厂	印数	17 121-20 140
ISBN 7-5628-1053-2/H·62		定价:23.00 元	

内 容 提 要

本书由三篇共十七章构成。第一篇是社会政策与法规概论,阐述社会政策与法规的基本原理及其运行过程系统;第二篇是社会政策与法规方法论,阐述政策法规的制定、执行、评估及其运行的各种方法;第三篇是社会政策与法规的解析论,对具体的社会政策与法规给予概括性的介绍和分析。

本书是“社会工作与管理”专业的高等教育自学考试教材,也可作为高校社会工作专业及其他相关专业和学科的教材使用,并可供党政机关干部及工作人员阅读参考。

目 录

第一篇 社会政策与法规概论

第一章 绪论	(2)
第一节 社会政策与法规的内涵	(3)
一、中外学者给政策所下的定义	(3)
二、政策与相关概念的联系和区别	(5)
第二节 社会政策与法规的关系	(7)
一、社会政策与法规的区别和联系	(7)
二、政策转化为立法的条件	(9)
三、政策转化为立法的程序	(10)
第三节 社会政策与法规的价值观基础	(13)
一、价值、价值观和政策法规价值观	(13)
二、社会政策与法规价值观的特征	(18)
三、政策法规价值观与政策法规过程	(21)
四、社会政策与法规价值判断的基本要求	(26)
第二章 社会政策与法规的基本原理	(32)
第一节 社会政策与法规的本质	(32)
一、社会政策与法规是一种政治措施	(32)
二、社会政策与法规是人们利益的具体体现	(35)
三、社会政策与法规是人们能动地改造社会的重要 手段	(38)
第二节 社会政策与法规的特征	(41)
一、社会政策与法规是由政治组织制定和实施的	(41)
二、社会政策与法规是理论指导实践的中间环节	(43)
三、社会政策与法规是一个有机联系的系统	(45)

第三节 社会政策与法规的功能	(49)
一、社会政策与法规的引导功能	(49)
二、社会政策与法规的调控功能	(52)
三、社会政策与法规的促进功能	(55)
第三章 社会政策与法规的制定	(59)
第一节 社会政策与法规制定的依据	(59)
一、社会政策与法规的理论依据	(59)
二、社会政策与法规的现实依据	(61)
三、社会政策与法规的历史经验依据	(63)
第二节 社会政策与法规的制定原则	(65)
一、社会效率和公正原则	(65)
二、利益原则	(67)
三、系统原则	(68)
四、连续性原则	(69)
五、可行性原则	(70)
六、试验原则	(71)
第三节 社会政策与法规制定的程序	(74)
一、问题界定	(75)
二、目标确立	(78)
三、方案设计	(80)
四、后果预测	(82)
五、方案抉择	(83)
六、社会政策与法规的合法化	(85)
第四章 社会政策与法规的执行	(91)
第一节 社会政策与法规执行的涵义、特点和意义	(91)
一、社会政策与法规执行的涵义	(91)
二、社会政策与法规执行的特点	(92)
三、社会政策与法规执行的作用与意义	(94)
第二节 社会政策与法规执行的原则	(96)

一、目标与手段相统一	(96)
二、原则性与灵活性相统一	(98)
三、实事求是与开拓创新相统一	(100)
四、抓住时机与实现效益相统一	(101)
五、领导与群众相统一	(102)
第三节 社会政策与法规执行的准备阶段	(104)
一、制定计划	(104)
二、组织落实	(106)
三、政策法规宣传	(107)
四、物质准备	(108)
五、典型试验	(109)
第四节 社会政策与法规的实施阶段	(111)
一、指挥实施工作	(111)
二、协调实施工作	(113)
三、监督实施工作	(114)
四、控制实施工作	(116)
第五章 社会政策与法规的评估	(118)
第一节 社会政策与法规评估原理	(118)
一、社会政策与法规评估概述	(118)
二、社会政策与法规评估的类型	(120)
三、社会政策与法规评估的意义	(125)
第二节 政策法规效果与政策法规评估的标准	(127)
一、政策法规效果	(127)
二、社会政策与法规评估的标准	(131)
第三节 社会政策与法规评估的过程及总结	(135)
一、社会政策与法规评估的过程及步骤	(136)
二、社会政策与法规评估所面临的问题	(138)
三、推进社会政策与法规评估的途径	(140)
第六章 社会政策与法规周期和政策法规系统的完善	(145)

第一节 社会政策与法规周期	(145)
一、社会政策与法规终结	(145)
二、社会政策与法规终结的作用	(149)
三、社会政策与法规周期	(152)
第二节 社会政策与法规系统改进的客观要求	(154)
一、社会政策与法规自身的要求	(154)
二、社会的政治、经济、文化发展的要求	(155)
三、政治、经济改革的要求	(157)
第三节 社会政策与法规系统能力的提高	(159)
一、提高确认政策法规问题的能力	(160)
二、提高利益整合的能力	(162)
三、提高政策法规制定的能力	(162)
四、提高政策法规执行的能力	(164)

第二篇 社会政策与法规方法论

第七章 社会政策与法规的信息系统及其建设	(168)
第一节 社会政策与法规方案及信息	(168)
一、信息是政策法规方案的基础	(168)
二、政策法规决策信息的特性	(170)
三、政策法规决策信息的谋划形成	(173)
四、政策法规决策信息系统的建设	(176)
第二节 社会政策与法规决策支持系统	(180)
一、政策法规决策支持系统的发展历史	(180)
二、政策法规决策支持系统的适用范围和功能特征	(181)
三、政策法规决策支持系统的结构	(184)
四、政策法规决策支持系统的开发与应用	(190)
第八章 社会政策与法规的预测方法	(193)
第一节 政策法规预测的基本涵义	(193)

一、政策法规预测的必要性	(193)
二、政策法规预测的分类和内容	(196)
三、政策法规预测的步骤	(199)
第二节 政策法规预测的基本原理和科学理论	(201)
一、基本原理	(201)
二、现代科学理论在政策法规预测中的运用	(204)
第三节 社会政策与法规预测的方法	(209)
一、政策法规信息预测方法	(209)
二、确定型预测方法和非确定型预测方法	(212)
三、逻辑预测方法和非逻辑预测方法	(215)
四、其他相关预测方法	(219)
五、预测方法的正确应用	(223)
第九章 社会政策与法规的决策方法	(227)
第一节 专家决策法	(227)
一、政策法规的专家决策法的涵义	(227)
二、专家决策法的类型	(229)
第二节 德尔斐法	(234)
一、德尔斐法的特性	(235)
二、德尔斐法运用中应注意的问题	(236)
三、对德尔斐法的改进和完善	(239)
第三节 模拟决策法	(242)
一、模拟决策方法的定义及意义	(243)
二、模拟决策方法的优越性	(244)
三、实施模拟决策法的步骤	(245)
第四节 方案前提分析决策法和鱼缸决策法	(248)
一、政策法规的前提分析法	(248)
二、政策法规的鱼缸决策法	(250)
第十章 社会政策与法规的分析方法	(252)
第一节 系统分析方法	(252)

一、系统分析的概念与作用	(252)
二、系统分析的内容	(255)
三、系统分析的要素与过程	(260)
第二节 政策法规研究中的定量分析方法	(263)
一、理性、有限理性和渐进主义	(263)
二、定量分析方法的作用及其局限性	(267)
第三节 社会政策与法规的价值分析	(271)
一、什么是价值分析	(271)
二、价值分析的类型	(272)
三、价值分析的方法	(276)
四、超伦理的分析方法	(277)
五、价值分析的难点	(279)
第十一章 社会政策与法规系统的运行及其改革措施	(281)
第一节 社会政策与法规运行规律性的根据	(281)
一、社会发展规律决定政策法规运行规律	(282)
二、政策法规运动过程中政策法规作用受社会发展 规律制约	(283)
第二节 社会政策与法规自身(内在)运行规律	(285)
一、政策法规运行规律的基本内涵	(285)
二、政策法规效力规律	(287)
三、政策法规利益规律	(295)
第三节 社会政策与法规的运行状况和机制	(300)
一、政策法规良性循环的条件	(300)
二、我国政策法规系统运行状况	(303)
三、我国社会政策与法规系统运行机制	(305)
第四节 改进我国政策与法规系统运行状况和机制的 措施	(307)
一、强化政策法规研究机构的政策法规咨询功能	(307)
二、改进政策法规决策系统	(308)

三、加强政策法规执行机构的政策法规分解和政策 法规立案功能	(309)
四、强化我国政策法规的监控机制	(311)

第三篇 社会政策与法规解析论

第十二章 社会保障政策与法规	(316)
第一节 社会保障政策与法规概述	(316)
第二节 西方社会保障政策与法规的历史演变及现状	(318)
第三节 中国社会保障政策法规的历史与现状	(325)
第四节 社会保障的国际立法	(332)
第五节 当前社会保障政策法规的弊病和发展思路	(334)
一、社会保障政策与法规本身问题的主要表现	(334)
二、因经济转型而显现出来的问题	(336)
第六节 制定社会保障政策法规的基本原则	(339)
一、生存权思想与生存权保障	(339)
二、社会公平与公平效率相结合的原则	(342)
三、社会连带思想和社会化原则	(344)
四、保障水准与经济发展相适应	(346)
五、保障基本生活的原则	(350)
六、自我保障与群体调剂相结合的原则	(351)
第七节 社会保障政策与法规分类	(353)
一、我国社会保障主要规范形式	(353)
二、社会保障政策与法规的种类和体系	(359)
第十三章 社会保险政策与法规	(364)
第一节 社会保险政策与法规概述	(364)
一、社会保险政策与法规的特点	(364)
二、社会保险政策与法规的制定原则	(365)
三、当前我国社会保险政策与法规	(366)

第二节 养老保险政策与法规	(366)
一、城镇养老保险政策与法规	(367)
二、农村养老保险	(373)
第三节 失业保险政策与法规	(375)
一、失业保险制度改革与《国营企业职工待业保险 暂行规定》	(375)
二、深化失业保险制度的改革和《国有企业职工待 业保险规定》	(376)
三、就业保险制度的完善和《失业保险条例》	(378)
第四节 医疗保险、工伤保险和生育保险政策与法规 ..	(381)
一、医疗保险政策与法规	(382)
二、工伤保险政策与法规	(388)
三、生育保险政策与法规	(390)
第五节 社会保险费的征缴	(391)
第十四章 社会救济政策与法规	(395)
第一节 社会救济政策与法规概述	(395)
一、社会救济的性质	(395)
二、制定社会救济政策法规原则	(396)
三、社会救济的对象和范围	(397)
第二节 城市救助与《城市居民最低生活保障条例》	(398)
一、城市社会救助政策法规演变	(398)
二、建立城市居民最低生活保障制度	(399)
三、完善城市居民最低生活保障制度	(400)
第三节 农村社会救助政策与法规	(402)
一、农村五保户救助政策法规与《农村五保供养 工作条例》	(403)
二、农村扶贫救助工作政策法规与《国家“八七”扶贫 攻坚计划》	(404)
三、扶贫经济实体政策法规与《全国救灾扶贫经济实体	

管理暂行办法》	(408)
第四节 灾害救助政策与法规	(411)
一、救灾政策法规的依据和原则	(411)
二、新时期我国灾害救助政策法规的演变	(412)
三、救灾扶贫周转金政策与法规	(416)
第五节 特殊人员救济政策与法规	(419)
一、精简退职职工救济政策与法规	(419)
二、特殊对象救济政策与法规	(421)
第十五章 社会优抚政策与法规	(428)
第一节 社会优抚政策与法规概述	(428)
第二节 军人优待政策与法规	(429)
第三节 革命烈士褒扬政策与法规	(431)
第四节 退役军人安置政策与法规	(434)
一、退役军人安置的社会保障性质	(434)
二、退伍义务兵安置政策与法规	(435)
三、志愿兵安置政策与法规	(438)
四、军队干部安置政策与法规	(439)
第十六章 社会福利政策与法规	(444)
第一节 社会福利政策与法规的演变	(444)
第二节 职工福利政策与法规	(446)
第三节 特殊福利政策与法规	(447)
一、保障妇女儿童特殊权益政策法规中的社会福利 内容	(447)
二、保障残疾人特殊权益政策法规中的社会福利内容	(449)
三、保障老年人特殊权益政策法规中的社会福利内容	(450)
第十七章 社区工作政策与法规	(452)
第一节 社区与社会政策法规	(452)

一、社区	(452)
二、社区工作政策与法规的制定原则	(454)
三、当前我国的社区决策和立法	(455)
第二节 社区管理政策与法规	(456)
一、街道管理政策与法规	(456)
二、居民委员会管理政策与法规	(459)
三、农村社区管理政策与法规	(461)
第三节 社区服务政策与法规	(463)
一、现代社区服务	(463)
二、我国社区政策和法规的形成与发展	(465)
三、我国现行社区服务政策与法规	(466)
第四节 社区经济政策与法规	(470)
一、社区经济的地位与作用	(471)
二、社区经济管理政策与法规	(472)
后记	(477)
参考文献	(478)

第 一 篇

社会政策与法规概论

随着社会主义市场经济体制的建立,社会工作和管理在我国社会发展中的重要地位日益明显,社会政策与法规及其研究也就成了一项具有重要实践意义和理论意义的新兴的事业。为此,有必要对社会政策与法规的渊源、内涵、特点、原则、周期及制定、执行、评估等作一个总体上的论述。

第一章 绪 论

“社会工作”，其渊源可上溯到人类为了更好的生存而兴办的各种慈善事业，包括政府、民间以及宗教团体所举办的各种助人活动。它有别于我们日常所说的社会工作，即并非指各人在本职工作以外可兼任的其他一些社会工作，而是具有科学内涵的、专门的服务工作。

专业社会工作发展至今，其基本规律性已为众多国家所认同，但由于世界各国的政治制度、文化传统及社会发展趋势的程度不同，对社会工作的界定也各有侧重。我国著名社会学家费孝通主持编写的《社会学概念（试讲本）》一书提出社会工作“就是在党和政府领导下应用各种社会力量（包括民间和各种社会团体的力量）对群体的社会生活、福利事业进行管理，其中特别是对丧失或缺乏适应社会生活能力的人，采取适当措施，帮助他们恢复健全的社会生活，维持社会秩序，保持一定的社会制度的巩固与发展”。这个定义从主体、对象、内容、目标等方面充分说明了现阶段中国的社会工作的特殊意义，尤其是指出了我国社会工作是政府公共行政管理的一个不可分割的组成部分。因此，我国的社会工作和社会管理是结合在一起的。

本书所阐述的社会政策与法规是与我国社会工作和管理的涵义及内容联系在一起的。或者说，是党和政府在特定时期为实现或服务于一定社会工作和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。

学习和研究社会政策与法规，首先需要了解社会政策与法规的内涵、社会政策与法规的关系以及社会政策与法规的价值基础。

第一节 社会政策与法规的内涵

人们在日常生活中,经常会从报纸、电台、电视台等媒体上看到或听到“有关政策”这样的提法,例如“党的农村政策”、“教育政策”、“政策法规”、“环保政策”、“房改政策”、“对外政策”、“一国两制政策”等等。尽管政策是现代社会生活和政治生活中使用非常广泛的概念,而且几乎每个人都或多或少地使用它,但学术界对此下的定义却并不统一,不同国别的学者对其有着不同的看法和界定。下面我们罗列中外学者给“政策”所下的定义之一二,以供读者参考。

一、中外学者给政策所下的定义

美国学者威尔逊认为,政策是由政治家即具有立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规。这个定义强调政策就等同于法律法规。美籍加拿大学者伊斯顿认为,公共政策是对全社会的价值作权威的分配。这个定义侧重于公共政策的价值分配功能,包括政府对实物、资金、权力、荣誉、服务等各类社会价值进行分配。美国学者拉斯威尔认为,政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划。这一定义强调政策是一种以特定目的为取向的大型行动计划,即主要指具体政策和决策行为。

艾斯顿认为,公共政策是政策机构和它周围环境之间的关系。这个定义强调政策是政府机构用于调整它与周围环境之间关系的各种手段,包括国家的法律、法规等。戴伊认为,凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策。这一定义强调政策是政府选择有所为和有所不为的行为。安德森认为,政策是一个有目的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的对策。公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。这个定义强调政策是一个过程,而政策的主体不仅仅是政府