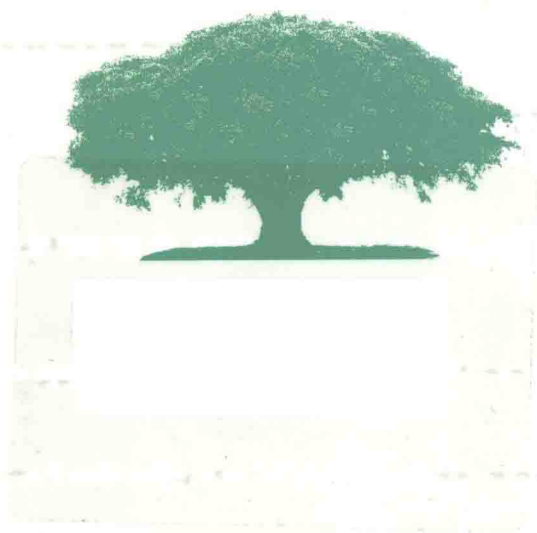


残疾人政策法规理论与实践

吴填 编 著



南京大学出版社

吴填 编 著

残疾人政策法规理论与实践

编委会名单

按姓氏拼音排列

刘金荣 刘 宏 马国华
牟民生 孙 卫 谢 净



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

残疾人政策法规理论与实践 / 吴填编著. — 南京 : 南京大学出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-305-12478-5

I. ①残… II. ①吴… III. ①残疾人—社会保障—福利政策—中国—教材②残疾人保障法—中国—教材 IV.

①D669.69②D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 275446 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健
书 名 残疾人政策法规理论与实践
编 著 吴 填
责任编辑 黄隽翀 编辑热线 025-83685720
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 南通印刷总厂有限公司
开 本 787×960 1/16 印张 12.75 字数 222 千
版 次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-12478-5
定 价 26.00 元
发行热线 025-83594756 83686452
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

前言

《残疾人政策法规理论与实践》一书是面向各级各类残疾人工作者,以及高校特殊教育、康复和社会工作等相关专业的教材用书;同时,也可作为广大残疾人朋友,以及对有关残疾人问题或政策法规问题感兴趣人士的参考书。

本书从社会学视角出发,通过对目前残疾人政策法规的系统梳理,在介绍相关背景理论知识的基础上,努力反映当前残疾人政策法规中的新理念,并通过案例解析、现实景况分析等方式,全方位多角度的展现目前我国在保障残疾人权益方面的相关政策法规及其落实情况,实现理论与实践研究的有机结合,并对残疾人政策法规的发展方向提出了构想,以期为残疾人事业的进一步发展做出贡献。

残疾现象是人类发展进程中所付出的社会代价,是人类多样性的体现。一个国家对于残疾人群体权益的保障在很大程度上能够反映出一个国家的社会文明程度和人权保障的状况。在现代社会,个人权益的保障主要是通过法制体系的不断建设与完善才能最终实现的,残疾人权益的保障亦然。

伴随着改革开放三十多年来的发展,我国残疾人事业经历了从理念观念到实际工作层面的更新。随着市场化进程的深入,在以人为本科学发展观的指导下,整个社会的发展从单向的经济增长转变为经济与社会均衡发展、物质文明与精神文明建设双向并进的局面。在这样的宏观背景下,对残疾人的态度观念也经历了从“残废”到“残疾”再到“残障”的过程;在实践层面上,则在不断推进残疾人福利制度建设的过程中,实现了从人道主义的慈善事业向社会公平理念下对公民权益保障的整体转变。因此,在中共中央国务院颁发的《关于促进残疾人事业发展的意见》这一具有里程碑意义的纲领性文件当中明确指出:残疾人事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分。残疾人群体作为人类社会中的一个特殊群体,有着特殊的社会需求和生活方式,但他们在人格、政治权利、生存发展权利上与其他社会成员是平等的,享有共同发展、实现不同个体“中国梦”的权利。

我国的残疾人事业也在国家一系列政策的推动下得到了快速的发展,无论是有关残疾人的法制建设方面,还是在残疾人相关权益的落实方面,都有很大的成就,真正惠及了全国八千多万残疾人群体及其家人,为他们的基

本生活、医疗康复、教育就业等各方面带来了较大程度的改善。但我们仍要看到,目前残疾人在社会融入方面仍面临很大困难,农村残疾人群体及重度残疾人群体的权益保障及生活质量提升仍存在一定问题,需要加大社会各界关注的力度,这也是本书撰写的目的所在,同时也是本书作者作为一名特殊教育 and 残疾人工作者的责任和使命的体现。

这本书稿最初的雏形是本人刚从事“残疾人政策法规”相关课程教学时所编写的讲义,经过几年的教学实践与理论研究,书稿内容不断充实与完善,现在终于能够出版发行。在此,特别向给予我支持与帮助的各方表示感谢。

首先,感谢南京特教学院,给予了一个年轻教师极为广阔的发展平台,我所在的康复科学系为我的教学科研提供了各种便利的条件,让我的书稿能够实现从讲义到教材的进展。其次,感谢各级残联以及残疾人朋友的支持与帮助。特别我还要感谢江苏省残联、南京市残联及各区县残联,作为直接服务于残疾人的重要部门,残联各级领导为书稿的编写提出了大量宝贵意见,使其能够更贴近残疾人的现实需要。此外,感谢我的导师,南京师范大学的白友涛教授多年来所给予我学术上的悉心指导和生活上的关心帮助。在本书撰写过程中,诸多著作及期刊为本书提供了大量的经验资料,如《中国残疾人社会保障制度》《中国残疾人社会福利》《中国残疾人案例选编》《残疾人权益保障——国际立法与实践》《残疾人社会保障法律制度研究》等,在此不再一一列举。最后,感谢南京大学出版社,各位编辑们的热情帮助才使得本书能够得以顺利出版。在此一并对他们表示衷心的感谢!

由于作者学识有限,时间仓促,本书定有许多需要改进之处,敬请各位专家和同行、各位残疾人工作者和残疾人朋友们批评指正。

吴 填

2013年12月

目 录

● 理论篇

第一章 残疾人政策法规概述·····	(3)
第一节 残疾人与政策法规的概念解读·····	(3)
一、有关残疾人的界定与标准 ·····	(3)
二、政策与法规的概念界定 ·····	(5)
第二节 建立残疾人政策法规的社会功能与价值意义·····	(10)
一、政策法规的社会功能 ·····	(10)
二、建立残疾人政策法规的意义 ·····	(12)
第二章 我国残疾人政策法规的建设历程与体系结构 ·····	(18)
第一节 残疾人政策法规建设的总体历程·····	(18)
一、我国古代社会有关残疾人政策的历史渊源 ·····	(18)
二、近代以来我国残疾人政策的历史进程 ·····	(23)
三、新时期残疾人政策新思路 ·····	(27)
四、我国残疾人社会政策演进及其特征 ·····	(31)
第二节 残疾人政策法规的结构体系·····	(33)
一、我国法律体系的构成:当代中国立法的现状·····	(33)
二、我国当代残疾人政策法规的体系构成 ·····	(36)
第三节 残疾人政策法规的主要内容·····	(39)
一、我国残疾人政策法规的主要内容体系 ·····	(39)
二、我国残疾人相关政策的优点与不足 ·····	(40)
第三章 残疾人政策法规的价值理念 ·····	(42)
第一节 残疾人政策法规的价值理念的转变·····	(42)
一、医疗救助模式与残疾人政策特点 ·····	(43)
二、社会模式与残疾人政策特点 ·····	(45)
第二节 当前残疾人政策法规的价值理念·····	(47)

一、新残疾人观	(47)
二、ICF:《国际功能、残疾和健康分类》	(48)
三、建立残疾人权利保障制度的法理价值	(49)
第四章 残疾人政策法规的运行与落实现状	(53)
第一节 残疾人就业保障政策与实施现状	(54)
一、计划经济背景下的福利企业与集中就业安置	(55)
二、政策推动下的分散吸收残疾人就业	(57)
三、当前的主要就业形式:个体灵活就业与个体创业	(58)
第二节 残疾人基本生活保障与落实状况	(61)
一、最低生活保障	(61)
二、其他救助形式	(63)
三、残疾人的医疗与康复保障现状	(64)
第三节 残疾人的教育保障现状	(66)
一、当前残疾人的教育保障政策法规	(66)
二、残疾人教育保障政策法规的实施状况	(68)
第五章 美国、德国及香港地区残疾人政策法规的启示	(70)
第一节 美国残疾人法规的体系与特点	(70)
一、残疾人权益保障的综合性法律:《美国残疾人法案》	(71)
二、针对残疾人教育保障的相关法律	(73)
三、美国残疾人就业政策的变迁	(76)
第二节 德国残疾人法规的体系与特点	(79)
一、德国残疾人保障制度的建立与发展	(79)
二、德国残疾人社会保障的内容	(79)
第三节 香港地区的残疾人政策及援助体系	(83)
一、香港地区残障群体概况	(83)
二、香港社会福利体系中残疾人的援助情况	(84)
三、香港的残疾人康复服务政策与部门体系	(87)
第四节 美国、德国及香港地区残疾人权益保障立法的相关启示	(89)
一、理念观念层面的转变	(89)

二、实践层面的具体实施思路	(90)
---------------------	------

● 实践篇

第六章 我国残疾人权益保障的专门法	(97)
-------------------------	------

第一节 《中华人民共和国残疾人保障法》的制定与修订	(97)
---------------------------------	------

一、修订法规的必要性	(97)
------------------	------

二、新法规中的新亮点与修法背景	(98)
-----------------------	------

三、修订后《残疾人保障法》的主要制度	(101)
--------------------------	-------

第二节 涉及《残疾人保障法》的案例解析	(108)
---------------------------	-------

【案例1】 处理遗产失公允 法庭判定继承权	(108)
-----------------------------	-------

【案例2】 无故停发生活费 盲人维权到法庭	(109)
-----------------------------	-------

第七章 残疾人受教育权利的保障与落实	(111)
--------------------------	-------

第一节 我国残疾人教育立法的历史沿革	(111)
--------------------------	-------

一、新中国成立前残疾人教育的立法情况	(112)
--------------------------	-------

二、新中国成立后至改革开放前的残疾人教育立法建设情况	(113)
----------------------------------	-------

三、改革开放以来残疾人教育立法的发展情况	(113)
----------------------------	-------

四、残疾人教育立法独立发展阶段的基本情况	(114)
----------------------------	-------

第二节 我国现行残疾人教育的法律体系与制度保障	(115)
-------------------------------	-------

一、我国残疾人教育法律的体系概述	(115)
------------------------	-------

二、我国现行的残疾人教育体系分类	(118)
------------------------	-------

第三节 我国目前残疾人教育相关法律存在问题	(119)
-----------------------------	-------

一、欠缺独立的残疾人教育法	(119)
---------------------	-------

二、法律概念不统一,对残疾人的界定不明确	(121)
----------------------------	-------

三、法律的可操作性不强	(121)
-------------------	-------

四、残疾人教育中存在部分法律保障的薄弱环节	(123)
-----------------------------	-------

第四节 残疾人受教育权的法律建设构想	(124)
--------------------------	-------

一、理念层面:以先进教育理念为科学指导	(124)
---------------------------	-------

二、实践层面:围绕残疾人教育法完成体系构建	(125)
-----------------------------	-------

第五节 涉及残疾人教育权的案例解析	(128)
-------------------------	-------

【案例】 残疾考生遭退档 残联援助终圆梦·····	(128)
第八章 残疾人就业权利的保障与落实 ·····	(130)
第一节 我国残疾人就业的法规政策结构·····	(130)
一、以残疾人就业政策法规的法律效力为结构层次 ·····	(130)
二、实现残疾人就业的法规政策扩展结构 ·····	(132)
第二节 我国残疾人政策法规存在的问题与优化策略·····	(137)
一、残疾人就业政策存在的主要问题 ·····	(137)
二、我国残疾人就业政策的优化策略建议 ·····	(142)
第三节 涉及残疾人劳动权益保障的案例解析·····	(145)
【案例 1】 迟到了 35 年伤残证明 ·····	(145)
【案例 2】 乘梯摔伤残疾女 商家过错付赔偿 ·····	(146)
【案例 3】 最低工资足额付 无端克扣法不容 ·····	(147)
【案例 4】 盲人按摩遭清理 当地残联妥安排 ·····	(149)
第九章 残疾人权益保障政策法规的展望与构想 ·····	(151)
第一节 残疾人社会保障法律制度的总体设想·····	(151)
一、残疾人社会保障法律体系 ·····	(151)
二、残疾人社会保障立法模式 ·····	(153)
第二节 残疾人权益保障专项政策法规制度的构建·····	(155)
一、残疾人康复权利的法律保障 ·····	(155)
二、残疾人受教育权利的法律保障 ·····	(158)
三、残疾人就业权利的法律保障 ·····	(162)
附录 我国残疾人权益保障部分法规条款 ·····	(165)
《中华人民共和国残疾人保障法》·····	(165)
《残疾人教育条例》·····	(175)
《残疾人就业条例》·····	(180)
《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》·····	(184)
参考文献 ·····	(191)



理论篇

第一章 残疾人政策法规概述

残疾人政策法规的基本概念,是在对残疾人、政策和法规这三个概念清晰的理解和认识上建立的。特别是对以下这些问题的厘清:法律界和学术界如何界定残疾人群体?其相关的法律界定标准有哪些?政策和法规体系是什么?制定残疾人政策法规的意义何在?本章将从这些问题出发,对有关残疾人政策法规的基本概念和功能意义等进行分析与解读。

第一节 残疾人与政策法规的概念解读

一、有关残疾人的界定与标准

(一) 国内标准

作为社会的一个弱势群体,残疾人概念的认识随着时代的发展经历了不同阶段。建构主义的观点认为,对残障概念不同的理解——即认为什么是残疾(disability),是什么导致了障碍,是源于个体的伤残还是社会的阻碍——从不同的角度建构了不同的政策问题、政策理念、政策目标以及政策工具。^①

究竟什么样的人群属于残疾人群体的范畴,各个国家的标准都有些不同,因为标准的确定往往会考虑国家的社会经济发展程度。比如在发达国家,人们对健康的要求更高,相应地残疾人界定范围就更宽泛一些,占人口的比例也更大;而在发展中国家,这一标准就相对狭窄。当然,每个国家的标准都是建立在国家本身特有的国情之上的,因此也具有现实意义和可操作性。

在我国,“残疾”一词在唐代文献中首次出现,其意义为“残”与“疾”两种状态的总和。其中,“残”一般指外伤性损害导致的肢体器官受损或功能丧失,“疾”则指生理或者心理方面的病态。^②经过一千多年的发展,这一概念的内涵和外延不断地扩展。目前,在法律上有关“残疾人”的概念则主要是

^① 廖慧卿,罗观翠:《基于残障概念模式的残疾人就业政策目标评价》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2012年第2期。

^② 金双秋:《中国民政史》,长沙:湖南大学出版社,1989年版。

在《中华人民共和国残疾人保障法》上予以定义的。该法于 1990 年 12 月 28 日在第七届全国人大常委会第 17 次会议上正式通过,并于 2008 年 4 月 24 日在第十一届全国人大常委会第 2 次会议上修订。其中具体的“残疾人”定义,在该法案的第一章中予以明确说明,即残疾人是指在心理、生理和人体结构上,某种组织、功能丧失或者不正常,全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人。我国的残疾标准由国务院规定,并把残疾分为视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾和多重残疾等类型。

中国残疾人联合会在其颁布的《残疾人使用评定标准(试用)》中界定了视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾和精神残疾等六类残疾的分级和评定标准,作为制发《中华人民共和国残疾人证》的依据。

(二) 国际标准

1. 世界卫生组织关于“残疾人”的界定

根据不同的残疾对人的生理功能和社会功能影响的不同,世界卫生组织把残疾分为三类:第一类是损伤(Impairment),指的是因意外伤害和残疾的后遗症使人体结构或功能发生缺陷或异常的状况;第二类是能力缺失(Disability),指的是人体的结构缺陷和功能障碍使人体丧失应具备的能力(与个体的性别、年龄、文化程度和职业等相对应的能力);第三类是残障(Handicap),指的是由于身体的形态和功能的缺陷或异常而影响残疾人参加正常社会活动的情况。

前两个分类比较强调个体性的特征,后一个分类则更注重个人与环境的互动。就与环境互动而言,界定残疾就把残疾问题嵌入到了更广阔的社会背景中,更加强调社会对残疾人的责任,这也是目前广为接受的看待残疾的视角。

世界卫生组织(WHO)根据当代世界各国卫生事业发展的状况,从 1996 年开始制定了新的残疾与健康分类体系——《国际功能、残疾和健康分类》(International Classification of Functioning, Disability and Health, 简称 ICF)。在 2001 年 5 月第 54 届世界卫生大会上正式命名并在国际上使用,还鼓励各成员国考虑其具体情况,在研究、监测和报告中应用 ICF。ICF 已经正式由 WHO 颁布,在世界各地与健康 and 残疾相关领域得到广泛运用。ICF 是 WHO 提出的国际通用的在个体和群体水平上描述和测量健康的框架,是由身体功能和结构、活动和参与、环境因素及个人因素四种成分组成的理论性结构。

环境和支持是 ICF 的重要组成部分,构成个体生活背景的外部或外在世界的所有方面,并对个体的功能发生影响。环境和支持包括自然界及其特征、人造自然界、与个体有不同关系和作用的其他人员、态度和价值、社会体制和服务以及政策、规则和法律。

正是在这样的理念下,ICF 将环境因素作为非常重要的因素成分,并强调个人与环境因素之间的关系。此外,所有 ICF 的成分都是既独立又关联的。一方面,个体从任何一种成分中的某个范围发生的相关消极经验都会被认为构成残疾;另一方面,残疾的经验是复杂和多维度的,个体的技能或残疾被认为是健康条件和环境以及个人因素交互作用的结果。

由此可见,ICF 建立在一种残疾性的社会模式基础上,它从残疾人融入社会的角度出发,将残疾性作为一种社会性问题。残疾性不仅是个人的特性,也是由社会环境形成的一种复合状态,对残疾问题的管理要求有社会行动,强调社会集体行动,要求改造环境以使残疾人充分参与社会生活的各个方面。因此,这种问题是一种态度或意识形态的问题,要求社会发生变化。

2. 美国法律中对于“残疾”的界定

在美国,对“残疾人”的概念比较明确的阐述是在美国总统布什于 2008 年 9 月 25 日签署通过的《美国残疾人法修正案》。该法案对残疾人的定义是:“残疾人”是指一些人由于精神或身体上的丧失或缺损,致使其本身受到一种或多种身体功能和生命活动限制。而这些身体功能包括:消化系统、呼吸系统、免疫系统、循环系统、生殖系统、内分泌系统、神经系统、膀胱和肠道功能等。生命活动包括:工作、语言、视听、智力思考、吃喝行睡、肢体活动和学习等。

综上,对于“残疾人”的界定,因所处时代、所处国家或地区的不同均有所差异,大体上来说,人们对于“残疾”的认识也逐渐经历了从个人模式向社会模式转变的过程,对于残疾人的界定也随着时代的进步逐渐由个人责任论向环境责任论转变,而对于残疾人的不同理解也必将带来在有关残疾人政策法规制定中的不同态度与认知的转变。

二、政策与法规的概念界定

(一)“政策”的词源

从语义本身来看,“政策”一词在古代汉语中是分开使用的,因此要追溯词源,应分别考察“政”和“策”这两个字。政,通常指“政治”、“政务”和“政权”,其本义具有规范、控制的含义。如《说文解字》注:“政者,正也。”《释名》注:“政者,正也,下所取正也。”《左传·桓公二年》曰:“政以正民。”《周礼·

天官》曰：“建邦之六典，四曰政典，以平邦国，以正百官，以均万民。”“政”的这些含意相当于今天所说的控制社会、管理国家事务和治理民众的意思。古代汉语中的“策”字有两个词义与政策有关。一是“策书”的含义。《释名》注：“策书教令于上，所以驱策诸下也。”相当于今天的“政令”、“文件”和“规定”的意思。二是计谋和策划的含义。《礼记·仲尼燕居》中说：“策，谋也。”《吕氏春秋·简选》曰：“策，谋求也。”中国历代典籍中的“方策”、“对策”和“良策”等说法都具有谋略的含义。所以，按照古代汉语的本意，“政”和“策”就是治理国家、规范民众的谋略或规定。^①

而在英语中与政策相对应的是 Policy 一词，英语中原无“政策”一词，只有“政治”(Politic)，源于古希腊文中的“Poitke”，意为关于城邦的学问。随着近代西方政党政治的发展，从 Politic 一词逐渐演变出 Policy 一词，具有“政治”、“策略”、“谋略”和“权谋”等含义，用来指政党或政府为实现特定的任务所采取的行动。汉唐以来的中日文化交流使大量的汉字进入日语，“政”和“策”二字成为日语中的两个单词。明治维新以后，日本开始更多地受到西方文化的影响，当他们遇到英文的“Policy”一词时便合用“政”和“策”二字，将其意译为“政策”。所以有人认为，汉语的“政策”一词源于日本，是一个外来语。^②

因此，无论从汉语，还是从英语来看，“政策”一词都表示一种政治活动。从广义上来看，我们可以把政策的概念界定为：国家、政府或政党为实现目标而制定的总体方针、行动准则和具体行动的总和。

(二) 政策与法规的概念界定

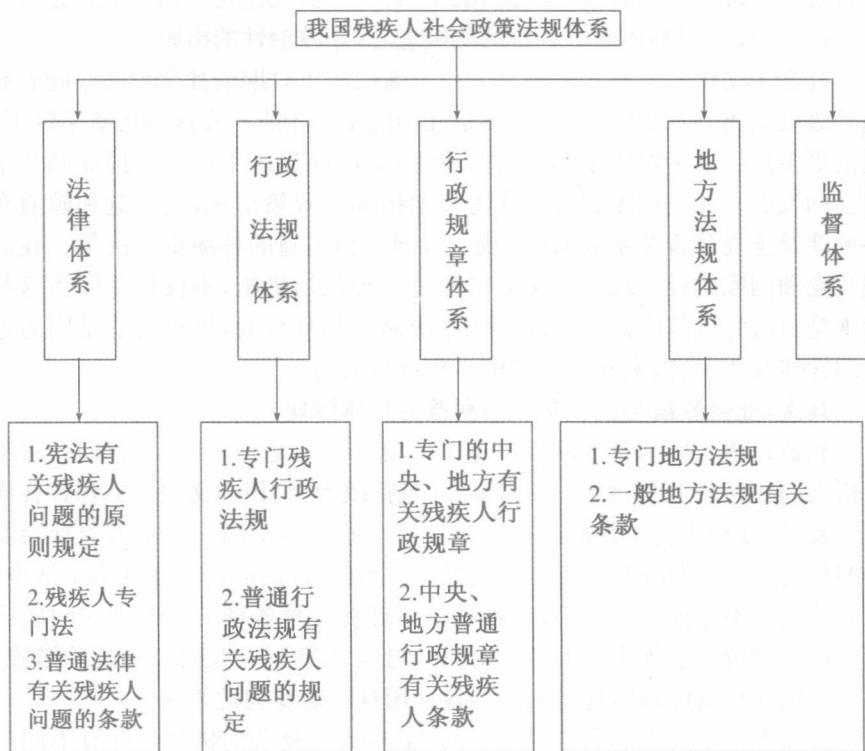
在很多时候，政策和法规并不加以严格的区分。政策，从广义上讲，是政策法规的总称；从狭义上讲，是不包括法律条文在内的行政决定。本书所指的政策法规就是广义上的政策，它包括了狭义的法律：规范性文件，国家行政机关制定的包括行政法规、地方法规和行政规章等在内的一切规范性文件，以及相关机构制定的一切涉及残疾人权益保障的规则、条例和办法等。

在当代社会，政府需要多种多样的政策与法规去全方位地实施有效的社会管理和服务。因此，各个国家都根据各自不同的政策体制、法规体系和行政管理体制制定了体系庞杂的政策法规，并形成了不同的种类形式与体

① 刘斌，王春福：《政策科学研究》，第1卷，北京：人民出版社，2000年版，第85-86页。

② 孙光：《政策科学》，杭州：浙江教育出版社，1988年版，第1页。

系规则。我国现阶段的社会政策法规体系主要包括以下种类：一是国家法律，是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的各种法律的总称；二是行政法规，简单地说就是指国务院根据宪法和法律制定的有关行政管理等方面的规范性文件；三是国务院部门规章，是指国务院各个部门根据国家法律和行政法规、决定、命令，在本部门的职权范围内制定的规章；四是地方性法规，是指根据相关法律规定，省、自治区、直辖市和较大的市的人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需求，依法制定的规范性文件；五是地方政府规章，是指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府依法制定的相关规章制度。具体法规体系见下图图示：



（三）社会政策与法规的本质

在社会生活中，人们总是要面对各种各样的社会问题，而社会政策与法规正是人们用来处理各种社会问题的重要措施和手段，是人们为了实现自己的目的，能动地改造社会的有力武器。

首先，社会政策与法规是一种政治措施。

从历史沿革的角度来看,社会政策与法规是伴随着阶级社会的出现而出现的。在阶级社会的各个历史时期,特别是阶级矛盾和阶级斗争十分尖锐复杂的阶段,面对社会上出现的各种重大问题,不同性质的国家政权、政党或政治组织,总要从自己所代表的阶级或集团的利益出发,制定和实施某些政策法规,以达到有利于自己的目的。这些政策法规所体现的是阶级或集团的意志和利益,反映的是阶级之间的相互关系,因而是一种政治措施。

由于阶级之间的关系具体表现为统治阶级和被统治阶级之间的矛盾斗争关系。因此,对于统治阶级来说,制定政策法规是为了维护自己的政治统治,保护并发展自己的利益。同样,对于被统治阶级来说,政策和法规是其反抗统治阶级、争取自身政治统治的工具。可见,无论是统治阶级还是被统治阶级,政策法规都体现了各自的阶级意志,是政治性的措施。

社会主义国家是社会发展进入一个新的历史时期的社会形态。随着剥削阶级被消灭,阶级斗争已经不再是社会的主要矛盾。在这种历史条件下,政治更多地体现为对国家和社会的管理,并以此促进生产力的提高和整个社会的发展。我们国家现时期作为政治措施的政策法规,正是党和政府在各种涉及全局利害关系方面的问题上,制定和实施的各项重大决策。我们把政党和国家的社会政策与法规看作是一种政治措施,不仅仅是因为这些措施是由政党或政府机关等政治性组织制定和推行的,更重要的是因为这些问题涉及人民、国家和社会的根本利益与大局。

其次,社会政策与法规是人们利益的具体体现。

利益是指人们的各种需要。这里所说的利益是一个广义的概念,它不仅指人们在经济上和物质上的需要,还包括政治上、精神文化上的各种各样的需要、好处和机会。利益是人们社会活动的根本动因。不论人类社会发展的程度如何,利益问题始终是社会的一个根本性的问题。在现实生活中,人们的利益不是抽象存在的,而是具体体现在各种各样的社会现实问题当中。社会政策与法规作为人们针对具体社会问题而采取的一种政治措施,必然直接地和具体地体现着人们的各种切身利益及利益关系。

社会现实生活中的利益关系,往往呈现错综复杂的格局。既有不同利益的矛盾斗争和对立,又有社会共同利益的存在;既有个人利益与群体利益、局部利益与全局利益、眼前利益与长远利益的矛盾,同时也有各方面利益的统一。如果不能根据社会的实际情况对这些利益关系进行控制和调整,一些利益关系之间的摩擦和冲突就可能引发激烈的社会动荡,影响社会的稳定和发展。社会政策法规作为人们利益关系的具体体现,自然而然地被用来作为调节社会利益关系的重要手段和工具。通过对社会利益关系进