



高等职业教育“十二五”规划教材



社会工作政策法规

(修订版)

蒋传宓 主编



中国轻工业出版社 | 全国百佳图书出版单位

高等职业教育“十二五”规划教材

社会工作政策法规

(修订版)

主 编 蒋传宓
副主编 赵 春



中国轻工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作政策法规 / 蒋传宓主编. —修订版. —北京: 中国轻工业出版社, 2014. 7

高等职业教育“十二五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 5019 - 9205 - 8

I. ①社… II. ①蒋… III. ①社会政策—中国—高等职业教育—教学参考资料 ②社会工作—法规—中国—高等职业教育—教学参考资料 IV. ①D601 ②D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 037973 号

责任编辑: 张文佳

策划编辑: 刘云辉

责任终审: 张乃柬

封面设计: 锋尚设计

版式设计: 王超男

责任校对: 晋洁

责任监印: 张可

出版发行: 中国轻工业出版社 (北京东长安街 6 号, 邮编: 100740)

印刷: 北京君升印刷有限公司

经销: 各地新华书店

版次: 2014 年 7 月第 2 版第 1 次印刷

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 20.25

字数: 418 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 5019 - 9205 - 8 定价: 38.00 元

邮购电话: 010 - 65241695 传真: 65128352

发行电话: 010 - 85119835 85119793 传真: 85113293

网址: <http://www.chlip.com.cn>

Email: club@chlip.com.cn

如发现图书残缺请直接与我社邮购联系调换

110673J2X201ZBW

前言

PREFACE

社会工作专业人才是具有一定社会工作专业知识和技能,在社会福利、社会救助、扶贫济困、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、职工帮扶、犯罪预防、禁毒戒毒、矫治帮扶、人口计生、应急处置、群众文化等领域直接提供社会服务的专门人员。社工人才是构建社会主义和谐社会、加强和创新社会管理不可或缺的重要力量,充分发挥他们的专业优势,对解决社会问题、应对社会风险、促进社会和谐、推动社会发展具有重要的基础性作用。

自党的十六届六中全会作出建设宏大的社会工作人才队伍战略决策以来,我国社工人才队伍建设步伐加快,取得了显著成绩,但还存在人才能力素质不高,对现行社会工作相关政策法规解读和运用能力欠缺等问题。

为了加快推进社工人才队伍建设,2011年11月8日,中央组织部、中央政法委、民政部等18个部门和组织联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》,提出要大力发展社会工作专业教育,建构中国特色的社会工作专业理论、课程和教材体系。紧接着,2012年3月7日,中央组织部、中央政法委、民政部等19个部委和群团组织联合印发了《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011—2020年)》,提出要适应社会工作专业教育、理论、政策与实务发展需要,重点培养造就一批理论功底深、实务能力强,系统掌握国内外社会工作法规政策,能够推动本土社会工作理论和政策实务发展、具备开展国际交流合作能力的社会工作教育与研究人才。

鉴于此,我们组织编写了本书。本书根据高职教学特点和社会工作实际需要,坚持素质教育和能力本位的指导思想,贯穿“够用”和“实用”的原则,突出“时代性”和“准确性”的特色,广泛吸收专家学者的最新研究成果,紧跟国家政策导向和立法步伐,力图创新。全书对社会工作政策法规基本理论作通识性的介绍,重点讲述我国现行的社会工作实务相关政策法规制度。

本书可作为高职院校社会工作专业及其他相关专业的教材和教学参考用书。

在编写过程中，我们参考了《社会工作者职业水平考试大纲·社会工作法规与政策（中级）考试大纲（2010年版）》。因此，本书可以作为社会工作者职业水平考试的复习参考用书和培训教材，也可以作为社会工作者从事社会工作实务的参考用书。

本书由重庆城市管理职业学院蒋传宓任主编，负责拟定大纲和统稿。编写工作主要由从事社会工作专业教学、实务的一线教师 and 社工师承担，具体分工如下：

蒋传宓（重庆城市管理职业学院副教授）：第一章、第二章、第六章第四节、第八章、第十一章第一节、第十二章第一节、第十三章第一节；

何静（重庆城市管理职业学院讲师、社工师）：第三章；

贾丽彬（重庆城市管理职业学院社工师）：第四章、第十一章第二节、第十三章第二节；

王小丽（重庆城市管理职业学院讲师、社工师）：第五章、第十章；

郭小建（重庆城市管理职业学院社工师）：第六章第一节、第二节、第三节、第十二章第二节；

孙丽（重庆城市管理职业学院二级秘书）：第七章；

赵春（重庆城市管理职业学院讲师）：第九章。

本书是重庆城市管理职业学院“国家骨干高职院校建设项目”的成果之一，其编写和出版得益于重庆城市管理职业学院和中国轻工业出版社领导的大力支持，得益于重庆城市管理职业学院周良才、齐芳以及重庆市社会工作者协会黄启达、中国轻工业出版社刘云辉等同志的帮助，在此一并向他们表示衷心的感谢。

由于水平有限，不足之处在所难免，真诚希望同行专家和广大读者批评指正。

编者

2013年12月

目录

CONTENTS

第一章 社会政策概述	1
第一节 社会政策的基本含义	2
第二节 社会政策的运行	13
第三节 社会工作者与社会政策	23
第二章 社会救助政策法规	26
第一节 城乡居民最低生活保障政策法规	27
第二节 自然灾害救助政策法规	40
第三节 流浪乞讨人员救助政策法规	47
第四节 其他救助政策法规	49
第三章 特殊人群权益保障政策法规	60
第一节 老年人权益保障政策法规	61
第二节 未成年人权益保障政策法规	69
第三节 残疾人权益保障政策法规	83
第四节 妇女权益保障政策法规	89
第四章 优抚安置政策法规	94
第一节 烈士褒扬政策法规	95
第二节 军人抚恤优待政策法规	99
第三节 退役士兵安置政策法规	106
第四节 军队离退休干部安置政策法规	111
第五章 基层群众自治和社区建设政策法规	115
第一节 城市居民自治政策法规	117

第二节	农村村民自治政策法规	119
第三节	城乡社区建设政策法规	125
第四节	社区服务政策法规	129
第六章	社会组织管理政策法规	134
第一节	社会团体管理政策法规	135
第二节	民办非企业单位管理政策法规	140
第三节	基金会管理政策法规	142
第四节	社会组织评估政策法规	147
第七章	婚姻家庭与财产继承政策法规	152
第一节	婚姻法	154
第二节	继承法	175
第三节	收养法	182
第八章	劳动就业政策法规	194
第一节	促进劳动就业制度	196
第二节	劳动合同制度	200
第三节	工作时间和工资	208
第四节	劳动安全卫生和职业培训	211
第五节	劳动争议的处理	213
第六节	劳动保障监察	217
第九章	社会保险政策法规	222
第一节	基本养老保险政策法规	223
第二节	社会医疗保险政策法规	229
第三节	失业保险政策法规	235
第四节	工伤保险政策法规	238
第五节	生育保险政策法规	243
第十章	医疗卫生与计划生育政策法规	246
第一节	公共卫生政策法规	247
第二节	医疗服务政策法规	258
第三节	城市社区卫生服务政策法规	262
第四节	计划生育政策法规	265

第十一章 社区矫正与禁毒政策法规 271

第一节 社区矫正政策法规 273

第二节 禁毒政策法规 280

第十二章 公益慈善事业与志愿服务政策法规 286

第一节 公益慈善事业政策法规 287

第二节 志愿服务政策法规 297

第十三章 人民调解与信访工作政策法规 300

第一节 人民调解政策法规 302

第二节 信访工作法规与政策 309

学习目标

通过本章的学习，你应该能够：

1. 了解社会政策的基本含义，包括社会政策概念、体系、特点、目标、功能、基本原则、内容体系
2. 掌握社会政策的构成要素、运行及各个环节，掌握社会政策的评估及评估标准和方法，形成社会政策评估的能力
3. 明确社会工作者在社会政策过程中的角色、社会工作者在社会政策过程中发挥作用的方式

导入案例

民政部、财政部发布指导意见：政府购买服务有章可依

为建立健全政府购买社会工作服务制度，加快推进社会工作专业人才培养，加强以保障和改善民生为重点的社会建设，民政部、财政部近日发布《关于政府购买社会工作服务的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

《指导意见》指出，各级政府是购买社会工作服务的主体。各级民政部门具体负责本级政府购买社会工作服务的统筹规划、组织实施和绩效评估；各级财政部门具体负责本级政府购买社会工作服务规划计划审核、经费安排与监督管理；各有关部门和群团组织负责本系统、本行业社会工作服务需求评估，向同级民政部门申报社会工作服务计划并具体实施。

《指导意见》指出，政府购买社会工作服务的对象主要为具有独立法人资格，拥有一支能够熟练掌握和灵活运用社会工作知识、方法和技能的专业团队，具备完善的内部治理结构、健全的规章制度、良好的社会公信力以及较强的公益项目运营管理和社会工作专业服务能力的社会团体、民办非企业单位和基金会。

《指导意见》指出，按照“受益广泛、群众急需、服务专业”原则，重点围绕城市流动人口、农村留守人员、困难群体、特殊人群和受灾群众的个性化、多样化社会服务需求，组织开展政府购买社会工作服务。

（资料来源：《人民日报》，2012年11月28日）

第一节 社会政策的基本含义

一、社会政策的概念

(一) 政策

“政策”一词有狭义和广义的理解。狭义的政策主要是指政府和政党有关行动的规则体系,包括规章制度、方案、计划等。在我国,各级政府及其部门的政策一般是狭义层面的,指在政府行政层面上的行动准则,并且主要是指还没有被纳入到法规体系中的行动规则和规划。广义的政策除了包含规则体系之外,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。因此,在广义上,政策是国家、政府和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。这些具体行动也称作政策行动,即政府制定、实施和修改政策等行动的总和。政策行动有着自身的特点,是有组织的活动,既具有明确的目的和方向,又具有明确的行动内容,是制定、修订政策和实施政策的结合。

(二) 公共政策

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定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。公共政策具有公共性、权威性和价值性等基本特点。

(1) 公共政策的公共性。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) 公共政策的权威性。即公共政策是由国家立法机构、政府行政机构等具有公权力的组织来制定和实施的。

(3) 公共政策的价值性。即价值选择性,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。公共政策决策中的价值选择受社会主导价值倾向的左右,并受各种社会群体利益和态度以及社会舆论等因素的影响。

(三) 社会政策的定义

社会政策是公共政策中的重要领域之一,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。社会政策的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。

二、我国社会政策的内容体系

（一）社会保障政策

社会保障政策是我国政府社会政策体系中最基本、最重要的组成部分之一，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，主要包括社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业等形式。

（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。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，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。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，以免除或降低病人接受医疗的费用、政府投资促进医疗技术发展以及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。

（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。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，也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，主要包括促进劳动力就业政策和保护劳动者权益方面的政策。

（六）针对专门人群的社会政策

针对专门人群的社会政策是针对某些具有特殊需要的社会群体，其中主要包括针对老年人、儿童、残疾人、妇女等群体的专门化社会政策行动。这些群体一般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势的地位，因而需要更多的社会保护。

（七）社会政策的其他内容

我国的社会政策除上述内容外，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。同时，社会政策作为一个不断发展和开放的领域，随着社会的发展，将会有更多的政策行动被纳入到社会政策的范畴。

三、社会政策的特点

（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成员生活质量。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

社会政策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）社会政策是政府为了满足人们的基本需要而提供的各种社会服务行动

社会服务包含社会保障、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，规范和促进社会服务事业的发展。

（四）社会政策是社会服务与社会管理相结合的政策体系

社会政策实质上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成员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，通过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

福利性原则与商业性原则相对称，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去分配财富和提供服务。社会政策的运行原则是以社会关照、社会补偿等为基础，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。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性

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。社会政策行动需要兼顾公平与效率，可以通过其合理的制度设计而兼顾社会发展和经济发展，通过解决社会问题，为经济发展营造良好的社会环境。

四、社会政策的基本目标

（一）满足民生需要、保护人权

社会政策基本目标首先是满足民生需要。民生需要包括衣食住行等基本生活需要、就业的需要、健康的需要、教育和发展的需要、提高生活水平的需要、社会环境友好的需要等。在满足民生需要的过程中，社会政策不断促进人权保护事业的发展，不断扩大劳动者工作权利、公民达到基本生活水准的权利、公民获得社会保障的权利、公民的健康权利、公民受教育权利等权利的保障范围。

（二）解决社会问题、维护社会稳定

社会政策行动通过政府的干预行动兼顾社会各种利益，通过再分配调节市场运行所带来的不平等，为弱势群体提供更多的就业和社会参与机会等措施，公平有效地解决包括社会不平等与贫困问题、人口老龄化与老年人问题、犯罪与其他越轨行为问题、社会歧视问题、健康与疾病问题等各项社会问题，从而维持社会秩序，维护社会稳定。

（三）维护社会公平、促进社会和谐发展

促进社会和谐是社会政策在社会层面上的更加长远和根本的目标。在公平正义的原则下，建立经济与社会的协调发展，形成一个有活力的社会，具有合理的社会结构，城乡之间、地区之间和各个阶层之间相对比较平等，并且具有合理的利益调节机制，人与人之间具有和睦相处的社会关系，人和自然之间和谐共存。

五、社会政策的主要功能

社会政策的功能是指社会政策在经济、政治和社会等各个领域中能够发挥的作用，主要包括社会政策的经济功能、社会功能和政治功能。

（一）社会政策的经济功能

1. 人力资本投资的功能

为了弥补市场化方式的人力资本投资的局限性，政府应该通过公共服务的方式扩大人力资本投资。政府实施积极的社会政策投资于教育与健康等领域，使全体国民都能享有较高水平的教育、培训和卫生服务，从而使全社会的人力资本总

量大大提高。

2. 调节经济运行的功能

政府通过对经济与社会福利事务的干预,维护社会公平和调节各个群体之间的利益关系,调节经济运行,促进经济稳定发展。主要方式包括:扩大内需,促进消费,刺激经济增长;通过扩大公共事业的投资直接带动就业和经济增长;防止因经济结构调整而带来的社会动荡,为经济结构调整创造必要的社会条件。

3. 激励劳动积极性的功能

社会政策为劳动者提供基本的社会保障、医疗和其他各种社会服务,降低和免除劳动者在市场经济中的各种风险,激励劳动者积极性;企业为员工提供保险和企业福利,进一步提高企业职工的凝聚力。

(二) 社会政策的社会功能

1. 收入再分配功能

社会政策在社会方面的功能主要体现在其再分配功能方面,政府通过税收、社会保障和福利供应来降低市场性的初次分配中出现的的不平等效应,尤其是通过社会政策行动弥补弱势群体在市场性分配中的不利地位,构建一个相对平等、公平和和谐的阶级与阶层关系。

2. 社会投资和社会建设的功能

社会政策可以被看作是一种“社会投资”,从而在社会建设中发挥积极的作用。所谓社会投资,是指通过公共投入的方式去增大人力资本和发展各项社会事业。社会投资既可以通过增大人力资本等方式促进经济发展,从而获得经济建设方面的回报,也可以通过促进各项社会事业的发展获得社会建设方面的回报,最终将为构建和谐社会做出重大的贡献。

3. 社会政策的社会控制功能

社会政策具有重要的社会控制功能。所谓“社会控制”是指社会中控制人的不良行为和各種社会问题的发生及其危害的制度和机制。社会控制除了需要通过法律规范以及道德和社会教化以外,还需要通过为老百姓提供必要的社会保障和各项社会服务。通过合理的社会政策让所有社会成员都获得基本的生活保障和满足各种基本的需要,就可以在很大程度上防止和降低社会中的犯罪和其他各种越轨行为的发生。

(三) 社会政策的政治功能

1. 社会政策的社会管理功能

政府对社会实施管理的目标是维护社会稳定和社会生活的有序性,进而达成维护政治和经济运行的稳定以及提高社会生活质量的目标。社会政策在社会管理中的作用可以通过以下几个方面体现出来:首先,通过满足社会成员在就业、收入、住房、教育与健康等方面的基本需要来实施社会管理;其次,通过维护社会

公平来提高社会管理效果；再有，通过解决社会问题来促进社会管理；最后，通过政府与社区和民间组织的合作来实施有效管理。

2. 调节各群体利益矛盾的功能

和谐的阶级与阶层关系是各国政府和执政党得以生存的关键性条件之一，各国政府和执政党都把调节阶级与阶层关系和各个利益群体之间的利益矛盾当成其重要政治任务之一。鉴于社会政策在调节各阶级与阶层和利益群体之间利益矛盾方面可以发挥重要的作用，因而各国政府和执政党都把制定和实施有效的社会政策当成完成这一任务的重要手段之一。

3. 增强执政党执政基础和维护政治稳定的功能

执政党通过制定与实施各项社会政策来满足人民群众的需要和建设一个和谐社会，以获得人民群众对执政党的政治支持，从而巩固其执政基础，保持国家的政治稳定。

六、社会政策的基本原则

为实现社会政策的基本目标，并使社会政策在经济建设、社会建设和政治建设中能够更好地发挥重要作用，我国在制定和实施社会政策的过程中应该遵循以下一些基本原则。

（一）公平与效率相结合的原则

社会公平与经济效益之间并非必然矛盾，社会公平是社会政策的基础，任何社会政策的制定和实施都应该以公平为基础。同时，社会政策的制定和实施中也应该强调效率，以便使社会政策在满足人的需要和促进社会发展方面发挥更大的作用。在社会政策的制定和实施中完全可以兼顾公平与效率，通过合理的制度和机制来促使公平与效率的有效结合，建立起“以公平为基础、以效率为导向”的社会政策体系。

（二）以人为本、尊重人权的原则

社会政策以人为本的基本要求是：首先，社会政策的制定和实施要着眼于满足人的基本需要，解决基本的民生问题，尤其是要满足特殊困难群众的基本需要；其次，社会政策还要着眼于促进人的发展，提高人们的健康和文化技术素质；再次，社会政策要着眼于帮助人们抵御各种经济和社会风险，恢复和提高人们适应市场经济的能力；最后，社会政策还应该通过满足人的需要和促进人的发展而推动经济发展和社会和谐。此外，按照当今世界普遍的人权原则和我国社会主义国家的人权目标，向社会成员提供各类基本的社会服务，满足人们的基本需要是政府和社会的基本责任，在必要时接受国家和社会的帮助是每个公民的基本权利。

（三）基本公共服务均等化原则

基本公共服务均等化原则是指政府通过公共服务的方式向人民群众提供基本

的教育、医疗卫生、社会保障、就业促进、环境保护等方面的服务，并保障所有社会成员平等地享有这些方面基本的服务。这一原则要求政府提供的公共服务应该惠及所有的社会成员，并使所有社会成员都能获得大致相等水平的公共服务，尤其在经济发展不均衡和收入分配不平等的情况下，社会政策应该更多地照顾农村和经济欠发达地区以及各类弱势群体和城乡困难群众。

（四）社会保护的原则

社会保护是指由政府或其他社会组织建立各种保护性的制度和措施，以避免或减弱某些社会群体在社会经济和文化变迁过程中所受到的利益损害。社会保护的内容除了向公民提供基本的生活保障之外，还包括在就业、教育、医疗、消费者权利以及其他一些方面的保护。社会保护可分为“社会关照”和“社会补偿”两个方面。社会关照是政府或社会对社会中弱者的关照，体现基本的人道主义和人权的要求，而社会补偿则是按照社会公平的原则对因社会的原因而受到损害的群体及个人提供必要的补偿。

（五）政府与民间相结合的原则

政府在其社会政策的制定与实施中越来越注重调动民间资源，动员民间组织参与到政府的社会政策行动当中，与政府的社会政策行动相配合，共同为社会成员提供公共的和福利性的服务。在社会政策行动体系中的民间组织包括企业、社区和各类社会组织。对于在社会政策的制定和实施中的政府与民间相结合原则，政府在社会政策的制定、行动规划和资源供应中应该居于主导地位，承担基本的责任，同时注重调动各类民间组织参与，并使民间组织与政府相互支持、相互配合和合理分工，共同承担向民众提供社会服务的责任，共同完成社会政策所要求的各项任务。

七、社会政策的运行方式

从动态角度看，社会政策是包括各环节的一个行动过程，这个行动过程及其各个环节是按照制度化的方式运行的。社会政策及其各个环节运行的制度化方式就被称为社会政策的运行方式。

（一）资金的筹措方式

资金的筹措方式是社会政策资源调动中最重要的方面之一。各国的社会政策行动都从各种渠道筹措资金，其中政府财政开支是社会政策资金最重要的来源。政府社会政策开支水平和资金筹措方式一方面受到社会服务需求的影响；另一方面也受到政府现有财力的约束。在政府体系内部，资金筹措的方式还包括各级政府资金筹措中的责任划分及分担方式。

（二）社会服务的提供方式

社会服务的提供方式由政府社会政策的理念、社会服务体制决定，并受一个

国家公民社会发育程度的影响。社会服务的提供方式主要有三种模式：一是政府作为主要的服务提供者，直接经营社会服务机构；二是民间组织作为社会服务的主要提供者，而政府为提供社会服务的民间组织提供资金支持，即政府向民间组织购买服务的方式；三是政府既不直接经营社会服务机构，也不直接向民间社会服务组织提供资金支持，而是向有需要的服务对象提供福利补贴，使后者可以到民间社会服务组织中去购买服务。我国过去主要由政府、企业和农村集体经济组织提供服务，改革开放以来越来越强调发挥社区和民间组织的作用。

（三）社会服务的付费方式

社会服务的付费方式可依社会服务的福利性水平的高低而分为福利性模式和准市场模式。福利性模式是指在社会事业中广泛实施再分配和收入转移，社会服务完全由政府的公共资金来付费，受益者可以获得无偿的服务而无须直接付费。福利性模式的好处是能够使社会服务惠及广大的群众，发挥更好的社会效益。但过高的福利性将可能导致受益者福利需求的不合理扩大，产生福利依赖，并导致政府福利开支的过度膨胀。准市场模式是指在社会服务的提供中引入一定的市场机制，增加服务使用者的付费。服务使用者承担一定的费用，一方面可以体现受益者的个人责任，并约束其不合理的福利需要；另一方面也增加了服务机构的资金来源，并降低了政府的财政负担。同时，使用者付费还可以扩大服务对象对服务机构的自由选择，通过服务对象“用脚投票”的效果来促进服务机构之间的竞争，进而促使服务机构重视运行效率和服务质量。但市场机制过分运用会导致社会服务可及性的降低，使部分社会成员难以获得他们所需要的社会服务。我国计划经济时代的社会服务有较强的福利性特点，而改革开放以后则更多地强调在社会服务中引入市场机制。

八、我国社会工作政策法规的内容和体系

（一）法规的含义

法规是指国家立法机构和政府行政机关为规范社会秩序和实施有效的社会管理而制定的各种规范性文件的总称。从广义上看，法规包含国家及地方立法机构制定的法律体系和行政机关制定的规范性文件。从狭义上看，法规仅指国务院颁布的行政法规以及地方权力机关制定的地方性法规。本书所指的法规概念一般取其广义。法规最大的特点在于其规范性和强制性。其规范性体现在它必须要按照规范化的程序去制定和实施，不针对特定的人，也不针对特定的事；其强制性体现在它一经制定和颁布，在其适用范围内就必须得到有效的执行，并以国家强制力为后盾。

（二）社会工作政策法规的主要内容

由于社会工作领域相当广泛，社会工作的法规与政策也包含相当广泛的内