

268

C916
762

“社会工作与管理”丛书

主 编 徐永祥

副主编 张乐天

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/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

“社会工作与管理”丛书

主编 徐永祥 副主编 张乐天

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出版发行

上海市梅陇路 130 号

邮政编码 200237

新华书店上海发行所发行经销

常熟市印刷二厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 15.25 字数 409 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—4000 册

ISBN 7-5628-1053-2/H·62 定价:23.00 元

目 录

第一篇 社会政策与法规概论

第一章 绪论	(2)
第一节 社会政策与法规的产生和形成	(3)
一、新中国的社会工作	(3)
二、我国社会政策与法规的形成和发展	(7)
第二节 社会政策与法规的关系	(9)
一、社会政策与法规的区别和联系	(10)
二、政策转化为立法的条件	(11)
三、政策转化为立法的程序	(13)
第三节 社会政策与法规的价值观基础	(15)
一、价值、价值观和政策法规价值观	(15)
二、社会政策与法规价值观的特征	(21)
三、政策法规价值观与政策法规过程	(24)
四、社会政策与法规价值判断的基本要求	(29)
第二章 社会政策与法规的基本原理	(35)
第一节 社会政策与法规的本质	(35)
一、社会政策与法规是一种政治措施	(36)
二、社会政策与法规是人们利益的具体体现	(38)
三、社会政策与法规是人们能动地改造社会的重要手段	(41)
第二节 社会政策与法规的特征	(44)
一、社会政策与法规是由政治组织制定和实施的	(44)

二、社会政策与法规是理论指导实践的中间环节	(46)
三、社会政策与法规具有突出的系统特性	(48)
第三节 社会政策与法规的功能	(52)
一、社会政策与法规的引导功能	(52)
二、社会政策与法规的调控功能	(55)
三、社会政策与法规的促进功能	(58)
第三章 社会政策与法规的制定	(62)
第一节 社会政策与法规制定的依据	(62)
一、社会政策与法规的理论依据	(62)
二、社会政策与法规的现实依据	(64)
三、社会政策与法规的历史经验依据	(66)
第二节 社会政策与法规的制定原则	(68)
一、社会效率和公正原则	(68)
二、利益原则	(70)
三、系统原则	(71)
四、连续性原则	(72)
五、可行性原则	(73)
六、试验原则	(74)
第三节 社会政策与法规制定的程序	(77)
一、问题界定	(78)
二、目标确立	(81)
三、方案设计	(83)
四、后果预测	(85)
五、方案抉择	(86)
六、社会政策与法规的合法化	(88)
第四章 社会政策与法规的执行	(94)
第一节 社会政策与法规执行的涵义、特点和意义	(94)
一、社会政策与法规执行的涵义	(94)
二、社会政策与法规执行的特点	(95)

三、社会政策与法规执行的作用与意义	(97)
第二节 社会政策与法规执行的原则	(99)
一、目标与手段相统一	(100)
二、原则性与灵活性相统一	(101)
三、实事求是与开拓创新相统一	(103)
四、及时果断与效益实现相统一	(104)
五、领导与群众相统一	(105)
第三节 社会政策与法规执行的准备阶段	(107)
一、制定计划	(107)
二、组织落实	(109)
三、政策法规宣传	(110)
四、物质准备	(112)
五、典型试验	(112)
第四节 社会政策与法规的实施阶段	(114)
一、指挥实施工作	(114)
二、协调实施工作	(116)
三、监督实施工作	(117)
四、控制实施工作	(119)
第五章 社会政策与法规的评估	(121)
第一节 社会政策与法规评估原理	(121)
一、社会政策与法规评估概述	(121)
二、社会政策与法规评估的类型	(123)
三、社会政策与法规评估的意义	(128)
第二节 政策法规效果与政策法规评估的标准	(130)
一、政策法规效果	(130)
二、社会政策与法规评估的标准	(134)
第三节 社会政策与法规评估的过程及总结	(138)
一、社会政策与法规评估的过程及步骤	(139)
二、社会政策与法规评估所面临的问题	(141)

三、推进社会政策与法规评估的途径	(143)
第六章 社会政策与法规周期和政策法规系统的完善	(148)
第一节 社会政策与法规周期	(148)
一、社会政策与法规终结	(148)
二、社会政策与法规终结的作用	(152)
三、社会政策与法规周期	(155)
第二节 社会政策与法规系统改进的客观要求	(157)
一、社会政策与法规自身的要求	(157)
二、社会的政治、经济、文化发展的要求	(158)
三、政治、经济改革的要求	(160)
第三节 社会政策与法规系统能力的提高	(162)
一、提高确认政策法规问题的能力	(163)
二、提高利益整合的能力	(165)
三、提高政策法规制定的能力	(165)
四、提高政策法规执行的能力	(167)

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	(172)
第一节 社会政策与法规方案与信息	(172)
一、信息是政策法规方案的基础	(172)
二、政策法规决策信息的特性	(175)
三、政策法规决策信息的谋划形成	(177)
四、政策法规决策信息系统的建设	(180)
第二节 社会政策与法规决策支持系统	(184)
一、政策法规决策支持系统的发展历史	(184)
二、政策法规决策支持系统的适用范围和功能特征	(186)
三、政策法规决策支持系统的结构	(188)
四、政策法规决策支持系统的开发与应用	(194)

第八章 社会政策与法规的预测方法	(198)
第一节 政策法规预测的基本涵义	(198)
一、政策法规预测的必要性	(199)
二、政策法规预测的分类和内容	(201)
三、政策法规预测的步骤	(204)
第二节 政策法规预测的基本原理和科学理论	(206)
一、基本原理	(206)
二、现代科学理论在政策法规预测中的运用	(210)
第三节 社会政策与法规预测的方法	(214)
一、政策法规信息预测方法	(214)
二、确定型预测方法和非确定型预测方法	(217)
三、逻辑预测方法和非逻辑预测方法	(220)
四、其他相关预测方法	(224)
五、预测方法的正确应用	(229)
第九章 社会政策与法规的决策方法	(232)
第一节 专家决策法	(232)
一、政策法规的专家决策法的涵义	(232)
二、专家决策法的类型	(234)
第二节 德尔斐法	(239)
一、德尔斐法的特性	(240)
二、德尔斐法运用中应注意的问题	(242)
三、对德尔斐法的改进和完善	(244)
第三节 模拟决策法	(247)
一、模拟决策方法的定义及意义	(248)
二、模拟决策方法的优越性	(249)
三、实施模拟决策法的步骤	(251)
第四节 方案前提分析决策法和鱼缸决策法	(253)
一、政策法规的前提分析法	(253)
二、政策法规的鱼缸决策法	(255)

第十章 社会政策与法规的分析方法	(257)
第一节 系统分析方法	(257)
一、系统分析的概念与作用	(257)
二、系统分析的内容	(260)
三、系统分析的要素与过程	(265)
第二节 政策法规研究中的定量分析方法	(268)
一、理性、有限理性和渐进主义	(268)
二、定量分析方法的作用及其局限性	(272)
第三节 社会政策与法规的价值分析	(276)
一、什么是价值分析	(276)
二、价值分析的类型	(277)
三、价值分析的方法	(281)
四、超伦理的分析方法	(282)
五、价值分析的难点	(284)
第十一章 社会政策与法规系统的运行及其改革措施	(286)
第一节 社会政策与法规运行规律性的根据	(286)
一、社会发展规律决定政策法规运行规律	(287)
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	(288)
第二节 社会政策与法规自身(内在)运行规律	(290)
一、政策法规运行规律的基本内涵	(290)
二、政策法规效力规律	(292)
三、政策法规利益规律	(300)
第三节 社会政策与法规的运行状况和机制	(305)
一、政策法规良性循环的条件	(305)
二、我国的政策法规系统运行状况	(308)
三、我国社会政策与法规系统运行机制	(310)
第四节 改进我国政策与法规系统运行状况和机制的措施	(312)

一、强化政策法规研究机构的政策法规咨询功能	(312)
二、改进政策法规决策系统	(313)
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	(314)
四、强化我国政策法规的监控机制	(316)

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	(320)
第一节 社会保障政策与法规概述	(320)
第二节 西方社会保障政策与法规的历史演变及现状	(322)
第三节 中国社会保障政策法规的历史与现状	(329)
第四节 社会保障的国际立法	(336)
第五节 当前社会保障政策法规的弊病和发展思路	(338)
一、社会保障政策与法规本身问题的主要表现	(338)
二、因经济转型而显现出来的问题	(340)
第六节 制定社会保障政策法规的基本原则	(343)
一、生存权思想与生存权保障	(343)
二、社会公平与公平效率相结合的原则	(346)
三、社会连带思想和社会化原则	(348)
四、保障水准与经济发展相适应	(350)
五、保障基本生活的原则	(354)
六、自我保障与群体调剂相结合的原则	(355)
第七节 社会保障政策与法规分类	(357)
一、我国社会保障主要规范形式	(357)
二、社会保障政策与法规的种类和体系	(364)
第十三章 社会保险政策与法规	(369)
第一节 社会保险政策与法规概述	(369)
一、社会保险政策与法规的特点	(369)

二、社会保险政策与法规的制定原则	(370)
三、当前我国社会保险政策与法规	(371)
第二节 养老保险政策与法规	(371)
一、城镇养老保险政策与法规	(372)
二、农村养老保险	(378)
第三节 失业保险政策与法规	(379)
一、失业保险制度改革与《国营企业职工待业保险暂行规定》	(379)
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》	(381)
三、就业保险制度的完善和《失业保险条例》	(383)
第四节 医疗保险、工伤保险和生育保险政策与法规	(386)
一、医疗保险政策与法规	(386)
二、工伤保险政策与法规	(392)
三、生育保险政策与法规	(394)
第五节 社会保险费的征缴	(395)
第十四章 社会救济政策与法规	(399)
第一节 社会救济政策与法规概述	(399)
一、社会救济的性质	(399)
二、制定社会救济政策法规原则	(400)
三、社会救济的对象和范围	(401)
第二节 城市救助与《城市居民最低生活保障条例》	(402)
一、城市社会救助政策法规演变	(402)
二、建立城市居民最低生活保障制度	(403)
三、完善城市居民最低生活保障制度	(405)
第三节 农村社会救助政策与法规	(407)
一、农村五保户救助政策法规与《农村五保供养工作条例》	(407)

二、农村扶贫救助工作政策法规与《国家“八七”扶贫 攻坚计划》	(408)
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》	(413)
第四节 灾害救助政策与法规	(416)
一、救灾政策法规的依据和原则	(416)
二、新时期我国灾害救助政策法规的演变	(417)
三、救灾扶贫周转金政策与法规	(419)
第五节 特殊人员救济政策与法规	(421)
一、精简退职职工救济政策与法规	(422)
二、特殊对象救济政策与法规	(424)
第十五章 社会优抚政策与法规	(431)
第一节 社会优抚政策与法规概述	(431)
第二节 军人优待政策与法规	(432)
第三节 革命烈士褒扬政策与法规	(434)
第四节 退役军人安置政策与法规	(437)
一、退役军人安置的社会保障性质	(437)
二、退伍义务兵安置政策与法规	(438)
三、志愿兵安置政策与法规	(439)
四、军队离退休干部安置政策与法规	(440)
第十六章 社会福利政策与法规	(442)
第一节 社会福利政策与法规的演变	(442)
第二节 职工福利政策与法规	(444)
第三节 特殊福利政策与法规	(445)
一、保障妇女儿童特殊权益政策法规中的社会福利内容	(445)
二、保障残疾人特殊权益政策法规中的社会福利内容	(447)

三、保障老年人特殊权益政策法规中的社会福利内容	(448)
第十七章 社区工作政策与法规	(450)
第一节 社区与社会政策法规	(450)
一、社区	(450)
二、社区工作政策与法规的制定原则	(452)
三、当前我国的社区决策和立法	(453)
第二节 社区管理政策与法规	(454)
一、街道管理政策与法规	(454)
二、居民委员会管理政策与法规	(458)
三、农村社区管理政策与法规	(459)
第三节 社区服务政策与法规	(461)
一、现代社区服务	(461)
二、我国社区政策和法规的形成和发展	(463)
三、我国现行社区服务政策与法规	(464)
第四节 社区经济政策与法规	(466)
一、社区经济的地位与作用	(466)
二、社区经济管理政策与法规	(467)
后记	(472)
主要参考文献	(473)

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《社会学概论（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形成和发展,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 社会政策与法规的产生和形成

社会工作和管理的政策与法规是随着社会工作作为专业在中国形成和发展而建立起来的。

一、新中国的社会工作

新中国建立之初,我们面临的是一个烂摊子,旧社会遗留下来的许多问题摆在我们面前,这些问题靠个别人是不能解决的,而必须动员全社会的力量才能解决。从某种意义上讲,我们当时所面临的社会工作的任务是艰巨的。但由于建国之初我们对专业社会工作重视不够,并且于1952年取消了培养专业社会工作者的社会工作教育,因此,我们当时解决各种社会问题的方式主要不是通过社会工作的专业方法,而是通过各种行政手段。应该承认,这种以行政手段来解决社会工作任务的方式在当时是起了较大作用的,甚至直到今日我们仍在运用。

建国之初,我们面临的主要问题,一是救灾工作,另一个是社会改造工作。针对救灾工作,党提出了“生产自救,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”的总方针。根据这一方针,党和政府依靠广大人民群众,一方面重视防洪、防涝、防旱等各项水利建设,做好水土保持工作,争取逐年减少灾荒,以保证农业生产的稳定发展。另一方面,采取了许多行之有效的措施,如调粮救灾、公粮减免、抢救疫症、组织移民、整顿义仓,并派出大批干部深入灾区具体领导生产救灾工作,帮助灾区人民战胜灾荒所带来的各种困难。同时,还在全国通过“发动一两米救灾运动”、“募集寒衣运动”开展互助互济的社会运动。关于社会改造工作,我们党制定了政治思

想教育和组织劳动相结合、改造和安置相结合的基本方针。在此方针指导下,因势利导,将游民和娼妓改造成适应新社会的自食其力的新人。在收容方式上,采取了说服动员与强制收容相结合,定期收容与经常收容相结合,以及外移乡村改造的方法。一方面收容到劳动教养所、新人习艺场、妇女教养所等教养单位进行改造;另一方面发动群众就地监督改造。对个别抗拒者则予以强制收容改造。对他们的改造主要是通过政治思想教育,组织劳动生产和加强生活管理等方法来实现的。政治思想教育的主要内容是阶级教育、社会主义道德品质教育、祖国和个人前途教育。组织劳动生产不仅是为了改掉他们好逸恶劳和游手好闲的习气,更重要的还要培养他们的劳动观点和劳动生产技能,为将来安置就业创造条件。加强生活管理的主要内容是让他们遵守和维护各项生活作息制度,各项维护集体利益、保证集体安全的纪律和制度,各项接见亲友和外出请假制度等。这样,既保证了他们的公民权,尊重了他们的人格,体贴关怀了他们的疾苦,也严格制止了他们继续向社会上散布不良影响、损害和破坏集体利益。

对于作为游民和娼妓后盾的帮会力量,因为其上层多同帝国主义、国民党势力及财阀势力相结合,其下层分子则为伪军政及特务机关所利用,因此,人民政府对他们区别对待。坚决打击镇压其上层分子,而对下层分子则采取分化改造的原则。乡村中的反动会道门和城市中的反动圣母军也被取缔,对其成员则按党和政府的政策法规区别对待,并逐步肃清其思想流毒。

总之,建国初期我们一系列大规模的社会改造工作,不仅维护了社会治安,出现了 50 年代夜不闭户、路不拾遗的良好社会风尚,而且解决了旧社会遗留下来的许多社会问题,挽救了一大批失足者,使他们成为爱劳动、能生产的新人。

但是,作为整个国家发展过程中严重失误的一部分,社会工作专业却失去了在新社会的制度下迅速发展的一长段大好时机。随着 50 年代社会学的被取消,社会工作的教学与科研活动也被迫停

止。从此,我国社会工作事业由本来应该是十分有利的发展形势,变成了一种缺乏学科指导的艰难摸索,我国的社会工作则变成了一种根本不讲专业化的普通政治性、政策法规性和伦理道义性的工作。再加上后来“文革”十年动乱,已有的社会工作事业也遭到了极大的破坏,这些状况至今还造成和遗留了许多积重难返的问题。十一届三中全会以来,我国的社会各种事业与其他各行各业一道重新获得了发展,时至今日,我国正处于向社会主义市场经济体制转变的社会转型时期,它为社会工作在我国的发展提出了新的客观的要求,其表现主要有四:

第一,贫穷问题仍然是我们面临的一个重要问题。自我国先后实行了农村和城市经济体制改革后,广大人民群众的物质生活水平有了较大幅度的提高。但不可否认的是,人们之间的收入也拉开了愈来愈大的距离,形成了引人注目的富有和难以置信的贫穷这样的两极。据国家统计局统计的数据,1997年城镇居民10%的人均最高收入户的人均收入是10%的最低收入户的4.2倍,而5%的困难户的人均收入只有最高收入户的1/5。同时,最低收入户的人均收入的增幅为-30%,而最高收入户的人均收入的增幅为11%。1997年城乡居民人均收入的差距为2.2:1,而到1998年则为2.5:1。这些数据充分说明,我国贫富差距仍呈扩大的趋势。

第二,失业和半失业现象将不断涌现。随着我国市场经济的推进,失业和半失业现象也已成为现实。因为市场经济要求有一个自由的劳动力市场与之相适应,在劳动力市场上,企业会根据自己的状况,从获取最大经济利益的目标出发来增加或减少员工。而每个劳动者也会根据自己的特点及需要来选择企业。因而,无论出于哪方面的原因,都会出现一定规模的失业和半失业人口。据国家劳动和社会保障部估计,1998年我国城镇居民的下岗和失业人数达1400多万人,失业率在上升。这也是我们需要认真对待的一个问题。

第三,老龄化问题迫在眉睫。在我国,随着经济的发展,人们