



全国社会工作者职业水平考试指导教材

社会工作法规与政策

中级

全国社会工作者职业水平考试教材编写组 编写




中国社会出版社

全国社会工作者职业水平考试指导教材

社会工作法规与政策（中级）

主 编 关信平

副主编 陈树强

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会工作法规与政策(中级) / 全国社会工作者职业水平考试教材编写组编写. —北京: 中国社会科学出版社, 2007.12

全国社会工作者职业水平考试指导教材

ISBN 978-7-5087-0913-0

I.社... II.全... III.社会政策-中国-水平考试-教材 IV.D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 128359 号

书 名: 社会工作法规与政策(中级)

编 写 者: 全国社会工作者职业水平考试教材编写组

总 主 编: 王思斌

主 编: 关信平

责任编辑: 向 飞 杨 晖

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

编辑部: 电话 (010) 66020531 传真 (010) 66026806

发行部: 电话 (010) 66051698 传真 (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 185mm×230mm 1/16

印 张: 19.75

字 数: 326 千字

版 次: 2007 年 12 月第 1 版

印 次: 2007 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

版权所有, 侵权必究。举报电话: 010-66026806

总主编 王思斌

主 编 关信平

副主编 陈树强

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王思斌 叶金莲 关信平 向德平 刘继同 陈树强

陈 涛 郑飞北 彭华民 程胜利 熊跃根

总 序

改革开放以来，特别是加快向社会主义市场经济体制转轨以来，我国的经济、政治和社会都发生了深刻变化，社会问题的复杂化和对社会稳定、社会进步的追求提出了发展社会工作的迫切任务。中共中央关于科学发展观战略思想的提出和建设社会主义和谐社会的任务将加快发展社会工作提上议事日程。党的十六届六中全会明确提出了“建立宏大的社会工作人才队伍”的战略任务，进一步强调指出，“造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会的迫切需要”，要“建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障，确定职业规范和从业标准，加强专业培训，提高社会工作人员职业素质和专业水平。”

2006年7月，国家人事部、民政部联合发布了《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》，从适用范围、职业性质、职业水平级别、考试组织实施等方面，对我国社会工作者职业水平评价和助理社会工作者、社会工作者职业水平考试考务工作作了规定。这两个文件的出台，首次从国家制度上将社会工作者纳入了专业技术人员范畴，标志着我国社会工作者职业水平评价制度的正式建立。

为进一步贯彻落实中央十六届六中全会精神，构建中国特色的社会工作知识和能力体系，推进我国社会工作的职业化、专业化进程，我们组织专家编写了这套全国社会工作者职业水平考试指导教材，包括：《社会工作综合能力》（初级）、《社会工作实务》（初级）、《社会工作综合能力》（中级）、《社会工作实务》（中级）和《社会工作法规与政策》共五本。这套教材既是助理社会工作

师、社会工作师职业水平考试培训教材，也是社会工作知识和方法的普及读本。

按照《社会工作者职业水平评价暂行规定》、《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试实施办法》以及《社会工作者职业水平考试大纲》的要求，社会工作者职业水平考试既要保持社会工作的专业性，又必须符合中国的国情，同时要突出“能力为本的原则”。为此，在教材编写过程中，编写组在借鉴国际上通行的社会工作知识和能力体系的基础上，对中国社会工作发展的经验进行了尝试性的研究、总结和梳理，并广泛听取了社会工作理论界、实务界以及业务主管部门的意见，数易其稿，以期能够尽量符合中国的实际。但由于目前我国社会工作本土化、专业化水平还比较低，构建中国特色的社会工作知识和能力体系绝非一朝一夕之功可以完成，需要不断地加以研究和探索，并在实践中检验和完善，加之我们是第一次编写这样的教材，时间紧、任务急，所以不足之处在所难免，希望各方读者在教材使用过程中提出批评和建议，以利于我们继续修改和完善。

本套教材由中国社会工作教育协会会长、北京大学王思斌教授任总主编。分册主编、副主编的承担情况如下：《社会工作综合能力》（初级）和《社会工作综合能力》（中级）由王思斌任主编，孙莹（中国青年政治学院副教授）、王婴（民政部管理干部学院副教授）任副主编；《社会工作实务》（初级）和《社会工作实务》（中级）由史柏年（中国社会工作教育协会秘书长、中国青年政治学院教授）任主编，马凤芝（北京大学副教授）任副主编；《社会工作法规与政策》由关信平（中国社会工作教育协会副会长、南开大学教授）任主编，陈树强（中国青年政治学院教授）任副主编。各书主编、副主编对编者们的辛勤劳动表示感谢。

这套教材在编写过程中参考了国内外许多学者的研究成果，但由于本书的性质和体例方面的原因，书后只列出部分参考书目。本教材的编者感谢我们参考过的所有著述、教材及论文的作者对编写这套培训教材所作出的贡献。

最后，教材编写组对长期以来致力于推动我国社会工作发展、并对编写这套教材给予大力支持的民政部及其有关部门的领导表示衷心感谢。

教材编写组

· 2007年12月

目 录

第一章 社会政策的特点、目标及体系	(1)
第一节 社会政策的基本概念及特点	(2)
第二节 社会政策与社会需要及社会问题的关系	(13)
第三节 社会政策的目标、功能和基本原则	(24)
第四节 社会政策的体系与内容	(32)
第五节 社会政策的历史演变及当代的发展趋势	(40)
本章小结	(47)
思考与练习题	(47)
第二章 社会政策的运行	(48)
第一节 社会政策的构成要素	(48)
第二节 社会政策过程	(56)
第三节 社会工作者在社会政策制定与实施过程中的作用	(71)
本章小结	(79)
思考与练习题	(79)
第三章 我国社会救助政策法规	(80)
第一节 城市居民最低生活保障政策法规	(80)

第二节 农村五保供养政策法规	(84)
第三节 城乡医疗救助政策法规	(88)
第四节 住房救助政策法规	(93)
第五节 法律援助政策法规	(98)
第六节 流浪乞讨人员救助政策法规	(101)
第七节 自然灾害救助政策法规	(105)
本章小结	(122)
思考与练习题	(122)
第四章 我国特定人群的社会政策法规	(124)
第一节 老年社会政策法规	(124)
第二节 妇女社会政策法规	(135)
第三节 未成年人社会政策法规	(140)
第四节 残疾人社会政策法规	(158)
本章小结	(163)
思考与练习题	(164)
第五章 我国婚姻家庭政策法规	(165)
第一节 婚姻家庭关系政策法规	(165)
第二节 私有财产继承政策法规	(173)
第三节 收养关系政策法规	(177)
本章小结	(182)
思考与练习题	(182)
第六章 我国社区矫正与人民调解政策法规	(184)
第一节 社区矫正政策法规	(184)
第二节 人民调解政策法规	(189)
本章小结	(195)

思考与练习题	(196)
第七章 我国优抚安置政策法规	(197)
第一节 抚恤优待工作政策法规	(197)
第二节 退伍军人安置政策法规	(208)
本章小结	(214)
思考与练习题	(214)
第八章 我国社区建设与管理政策法规	(216)
第一节 居民自治政策法规	(216)
第二节 村民自治政策法规	(221)
第三节 城市社区建设政策	(226)
本章小结	(230)
思考与练习题	(230)
第九章 我国民间组织管理及公益慈善事业促进政策法规	(232)
第一节 社会团体管理政策法规	(233)
第二节 民办非企业单位管理政策法规	(236)
第三节 基金会登记管理政策法规	(240)
第四节 公益慈善事业促进政策法规	(243)
本章小结	(251)
思考与练习题	(251)
第十章 我国劳动就业及失业保险政策法规	(253)
第一节 劳动就业政策法规	(253)
第二节 工伤保险政策法规	(261)
第三节 劳动争议处理政策法规	(266)
第四节 失业保险政策法规	(270)

本章小结	(274)
思考与练习题	(275)
第十一章 我国医疗卫生与计划生育政策法规	(276)
第一节 医疗保障政策法规	(276)
第二节 社区卫生服务政策法规	(283)
第三节 公共卫生政策法规	(285)
第四节 计划生育政策法规	(290)
本章小结	(297)
思考与练习题	(297)
主要参考文献	(299)
后 记	(303)

第一章 社会政策的特点、目标及体系

社会政策是一个历史发展过程。伴随着社会生活日益复杂和社会问题日益增多,许多社会问题单靠民间力量难以解决,因而政府开始介入人们的社会生活,以公共行动的方式去解决人们的社会问题。以公共行动的方式解决人们的社会问题,需要政府制定各种政策去指导行动,而政府的各种政策是以权威机构发布各种法规的形式公之于众的,因而形成了公共政策及其法规体系。公共政策是面向一般公众的,但社会中还存在着一些诸如弱势群体那样的特殊公众,从某种意义上来说,社会政策就是面向弱势群体等特殊公众的。因而,社会政策及其法规也就成为公共政策及其法规体系的重要组成部分。作为一个助人自助的专业化的职业,社会工作是在政府的社会政策指导下开展的,社会工作遵循的法规与政策,基本上被涵盖在政府的社会政策体系内。因此,掌握社会工作的法规与政策体系,实际上也就是要掌握政府的社会政策及其法规体系。

本章首先介绍社会政策与法规的基本概念。要比较完整地理解什么是社会政策与法规,首先要理解其定义和基本含义。此外,还应该将其与其他相关的概念进行比较分析,并且比较深入地分析当代社会中社会政策的目标与功能,社会政策与社会需要的关系,以及社会政策与法规的体系和内容。

第一节 社会政策的基本概念及特点

在当代社会，社会政策既是一个比较系统的行动体系，同时也已经形成一个比较完整的知识体系。要学习和掌握社会政策与法规的知识体系，应该从了解这一领域的基本概念和基本原理入手。本节首先介绍和分析在社会政策与法规领域中最基础和核心的概念，即“社会政策”的基本概念，而要了解什么是社会政策，又应该首先了解什么是“公共政策”，同时要了解社会政策与社会福利、社会工作以及法规之间的关系。

一、政策与公共政策

“政策”一词是当今各国政治、经济和社会生活中最常用的术语之一。但在各种不同的场合，这一概念常有不同的含义。因此，我们需要从其一般的含义入手，深入地分析这一概念在政治、经济和社会生活中更广泛的意义。

（一）政策与政策行动的基本含义

1. 政策的基本含义

“政策”概念有狭义和广义的理解。按照狭义的理解，政策主要是指政府和政党有关行动的规则体系。人们平时经常说的“按政策办事”、“严格执行政策”，一般是指这种狭义的政策含义。但从其广义上看，政策除了包含规则体系的含义之外，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。在政府文献和学术文献中经常用到的“公共政策”、“经济政策”、“环境政策”等都包含了国家、政府或政党在这些领域中的基本方针和具体行动的体系。因此，从广义上看，我们把“政策”概念定义为：“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”。

2. 政策行动及其特点

所谓政策行动，是指政府制定、实施和修改政策等行动的总和。政策行动有以下一些特点：

(1) 政策行动是有组织的活动。政策行动不同于群众自发形成的活动，也不同于一般意义上的社会运动，而是由特定的组织制定方案和规则，通过特定的组织及组织体系来调动资源并加以实施的行动过程。

(2) 政策行动具有明确的目的性和方向性。任何政策行动都是为了达到某种目的，都是指向一定的方向。也就是说，任何政策行动都有具体的目标，它们或者是为了实现长远的组织目标，或者是为了有计划地处理眼前的各种事务，或者二者兼有。

(3) 政策行动具有明确的行动内容。政策行动是实现国家、政府或政党的政治、经济或社会目标的具体行动，它包括一系列有关的法规，具体的行动计划和完成计划的具体行动内容、方案和手段。

(4) 政策行动是规则体系与行动体系的结合。从广义上看，政策行动既是为某类活动制定的一套规则体系，也是具体实施的行动。作为一套规则体系，它表现为各种法律、法规、条例、规定等；而作为实施或参与的具体活动，它又表现为各类组织为完成各项任务而制定的各种计划、方案、措施和各种具体的活动项目，以及在此过程中所投入的人力和经费等。

(二) 公共政策的基本概念及特点

1. 公共政策的基本概念

所谓“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，解决复杂的经济与社会问题，并推动经济与社会快速发展。当代各国政

府的公共政策行动对整个社会的运行和经济与社会发展产生着举足轻重的作用，它也越来越成为整个社会能否良性运行和协调发展的关键，并且越来越成为全社会关注的焦点问题。

2. 公共政策的基本特点

概括起来看，政府的公共政策具有公共性、权威性和价值性等基本特点：

（1）公共政策最突出的特点之一是其政策行动的公共性。所谓“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）公共政策具有权威性，它是由国家立法机构、政府行政机构等具有公共权威的组织来制定和实施的。

（3）公共政策还具有价值性，它涉及价值选择的问题，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。所谓政策行动的价值优先性，是指某种政策行动相对其他行动而言的重要性程度。公共政策决策中的价值选择一方面受社会主导价值倾向的左右，但同时也受各种社会群体利益和态度，以及社会舆论等方面的影响。

3. 公共政策的主要领域

公共政策是由各种具体的政策体系组成的。在当代社会，各国政府对公共事务的干预程度并不完全一致，因而各国政府的公共政策的具体内容也不完全一样，但从各国的情况看，众多的公共政策一般都可以概括为若干大类。各国政府比较重要的政策类别有经济政策、社会政策、环境政策、国防政策和外交政策等几大类，以及其他一些特殊的政策。

二、社会政策的基本概念和特点

（一）社会政策的基本含义

社会政策的概念起源于欧洲，第二次世界大战以后，随着社会政策学科在欧洲的迅速发展，以及在全世界的扩展，这一概念也为越来越多的国家所使用。社会政策是公共政策中的一个领域。概括起来看，社会政策是政府在某种社会价值的指导下，为实现某种社会性的目标而采取的社会性行动的总和。

在当代社会，社会政策的实质是政府在为老百姓提供社会保障和其他各种社会服务的社会事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所有人的需要，因此需要由政府在社会福利事务领域中采取行动，承担起为老百姓提供基本保障和基本服务的责任。进入工业化社会以来，各国政府都在不同程度上通过完善的社会政策行动去替代传统的社会福利制度，或弥补传统社会福利制度的不足。在当代社会，许多国家都在社会福利领域投入了大量的人力物力和财力，建立了以政府为主，以其他各类社会组织和个人广泛参与为辅的社会服务体系。

（二）社会政策的特点

与其他公共政策相比，社会政策有以下一些特点：

1. 社会政策是政府为了满足人民群众的基本需要而提供各种社会服务的行动

政府的社会政策首先旨在向广大社会成员，尤其是其中的困难群体提供各种社会服务。当代各国都已经形成了很大规模的社会服务体系，其范围包含了社会保障、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，去规范和促进社会服务事业的发展。从这个方面看，社会政策直接与人们的具体生活密切相关，因而受到社会各个群体的高度关注。

2. 社会政策具有社会性的特征，其中包括社会性目标和社会性价值

从社会性目标上看，社会政策的基本目标是满足社会成员的基本需要、解决社会问题、保持社会稳定和提高社会生活质量。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。从社会价值上看，社会政策中所体现的社会性价值，是指在社会中具有广泛代表性的价值体系，或者是能够代表大多数人利益的价值诉求。

3. 社会政策是社会服务与社会管理相结合的政策体系

从政府公共政策实践的角度看，社会政策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中的人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，以及树立公平的社会观念来达到加强社会管理的效果。

4. 社会政策坚持福利性的原则

所谓“福利性原则”是指与商业性运行原则相对的概念，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，尤其是弱势群体的特殊需要去分配财富和提供服务。从运行原则上看，社会政策属于按照福利性原则运行的领域，是政府向公民提供各种社会服务，以满足他们的需要。政府向公民提供的这些服务之所以被称为“社会服务”，主要是由于其服务的性质和过程坚持了福利性的原则，不是按照市场的价值等价交换，而是以社会关照、社会补偿等原则为基础。在这一点上，社会政策明显不同于以促进经济发展

为目标的经济政策。因此，“社会政策”常常被称为“社会福利政策”。

5. 社会政策具有社会目标与经济目标相协调的特征

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。一方面，社会政策行动中要兼顾公平与效率；另一方面，社会政策行动可以通过其合理的制度设计而兼顾社会发展和经济发展；再一方面，通过社会政策行动可以解决社会问题，为经济发展营造良好的社会环境。

三、社会政策与社会福利及社会工作的关系

为更好地理解什么是社会政策，以及社会政策有什么特点，还应该将社会政策概念与其他一些相关的概念加以比较分析。其中，与社会政策概念关系最为密切的有社会福利和社会工作。

（一）社会政策与社会福利

1. “社会福利”概念的含义

“社会福利”一词有以下三种常用的含义：

(1) 从最一般的意义上看，“福利”一词常常指人们社会生活的一种良好的状态和总体上的利益，它包含了富裕、幸福、平等等人们追求的价值目标，或者说，凡是对人或社会有效用的东西都可以看成是福利。

(2) “福利”一词常常被用来表示一种按照实际需要而进行的财富分配方式，如福利性住房分配制度、福利性医疗制度等。

(3) “福利”一词有时特指对特殊社会成员提供专门服务的方式。在一些国家，“社会福利”一词常常指一些专门针对特殊困难群体（如贫困者、残疾人、孤寡老人和孤儿等）的社会救济和专门化的服务。