

◆ 社会 工 作 从 书 ◆

主编 / 宋林飞 执行主编 / 张彦 副主编 / 朱力

社会政策与法规

Policy and Statutes of Society

花菊香 著

■ 社会科学文献出版社 ■

SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

· 社会工作丛书 ·

主 编 宋林飞
执行主编 张 彦
副 主 编 朱 力

社会政策与法规

花菊香 著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会政策与法规/花菊香著. —北京: 社会科学文献出版社, 2002. 7

(社会工作丛书)

ISBN 7-80149-732-5

I. 社… II. 花… III. ①社会政策—研究②社会—法规—研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 028747 号

· 社会工作丛书 ·

社会政策与法规



丛 书 主 编: 宋林飞

丛书执行主编: 张 彦

丛 书 副 主 编: 朱 力

编 著: 花菊香

责 任 编 辑: 杨晓芳

责 任 校 对: 苏 琰

责 任 印 制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文中心

印 刷: 北京四季青印刷厂

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32 开

印 张: 15

字 数: 328 千字

版 次: 2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-732-5/D · 120

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

序

社会工作是社会学的一个重要组成部分，它作为一门学科在中国已经形成并正在快速发展。近 20 年来，随着社会学的恢复与重建，随着中国市场经济的发育与成长，社会工作越来越受到社会学界与各级政府的重视。80 年代，当时任民政部部长的崔乃夫同志，率先欢迎社会学人才从事民政工作，并要求民政工作研究与教学进入社会学学科领域。同时，政府有关部门陆续成立社会发展研究机构与行政职能处室，工青妇的许多领导同志与实际工作者，也纷纷加入社会学研究队伍，关心与支持社会学的学科发展与人才培养工作。1989 年北京大学社会学系开始招收社会工作与管理方向的本科生。90 年代上半期，吉林大学、郑州大学、云南大学、中国青年政治学院、厦门大学、中华女子学院、民族管理干部学院、南京理工大学、华东理工大学、南开大学、南京师范大学、安徽大学、苏州大学等院校，也相继经国家教委或省、市、自治区教委批准，设置了社会工作专业；南京大学社会学系等侧重培养社会保障方向的专业人才。

1996 年，国家教委在北京郊区召开专业目录审定会，要求大幅度地减少分支学科数目。这一改革举措是正确的，每一个

一级学科内部专业设置分得过细，分支学科林立，不利于培养复合型人才，也与世界上多数国家的高校专业设置不一致。当时，社会学作为一级学科下设社会学、社会工作两个专业。保留这两个专业是社会学界的共同呼声。初步方案研讨时，郑杭生教授、王思斌教授、谢遐龄教授与我都作过论证，国家教委第一届社会学教学指导委员会是尽责的。在专业目录审定会议期间，国家教委副主任周远清、高教司司长钟秉林同志征求我的意见：“有些同志认为社会学这个学科只需列一个专业，主张将社会工作从专业目录中删去。你是否同意？”在那次会议上我是社会学学科惟一的代表，深感责任重大，不敢懈怠。我认真向他们做了论证，大意是：社会学在世界上是一个大学科，社会学在美国通常与经济学、法律学一起被称为社会科学“三大学科”；一个国家的经济与社会发展以后，社会工作就成为一门就业容量很大的职业，许多社会问题需要社会学工作者与社会工作者去诊断和治理；相对而言，社会学理论性强一些，社会工作实务性强一些，许多国家将社会学与社会工作分别设系、院，二者不能相互替代；中国已经有一些高校设置了社会工作专业，停了不利于社会学这门学科的发展。令人高兴的是，两位主管专业目录审定的领导同志表示明白了我的意见，同意保留社会工作专业。这表明，国家教委对于社会学的学科发展是积极支持的。同时需要指出的是，教育部高教司副司长刘凤泰同志、文科处前后任处长杨志坚与阎志坚同志，一直关心与支持社会学的学科建设，坚持筹划社会学教学事业的发展。

新的专业目录公布以后，国家教育部与一些省、市、自治区教育厅又批准了一批院校设置社会工作专业。对于社会工作专业的教学、研究与应用性人才的培养，提供了新的发展机遇。

面向新世纪，中国的社会工作具有大发展的社会环境与社

会需求。随着政府职能转换、企业社会职能的剥离，“单位人”越来越多地变为“社会人”；大量与居民相关的公益性事务，政府“不管”、企业“剥离”，都要靠社区来解决。也就是说，“社区化”的潮流已经来到我们面前。社区成为城市工作的基础，社区服务成为提高城市居民生活质量的重要产业。创建“文明社区”，是当前城市工作与精神文明建设的重要内容。“社区”是社会学者从西方引进的一个概念，通常指亲密的社会关系结构，环境、资源、就业、居住等方面利益紧密相关的共同体。“文明社区”是中国人自己创造出来的一个概念，是指生活方式健康、人际关系融洽、住宅小区品位高尚、生态环境保护良好、公共设施先进、治安秩序井然的社区。“文明社区”创建工作第一线需要大批社会学、社会工作专业人才。同时，经济转轨、社会转型与经济社会发展中出现了一些新问题，如城镇职工下岗失业、城乡低收入与贫困、职工养老社会化与老龄化等问题。政府需要社会工作者通过大量的专门工作去具体解决这些问题，以促进社会稳定与社会发展。

21 世纪中国社会工作事业的发展，最重要的基础是社会工作理论与方法的完善、提高和与创新。一个学科的兴衰，关键在于理论与方法的先进程度。形成既适合中国国情又有国际对话能力的社会工作理论体系与社会工作方法系统，必须认真研究以下三个问题：

第一，全球化问题。在这里，全球化有两个意义：一是经济全球化，二是社会工作全球化。当前，经济全球化趋势日益增强，商品、服务与知识、资本、技术、人才等在国际间流动加速，统一的大市场正在形成，国别经济与区域经济正在加快融入世界经济体系之中，全球与地区性金融风险、社会风险在加大。社会工作不是直接的经济活动，但与经济活动的关系十

分紧密。经济发达的国家，社会问题也显得更为复杂，社会工作也最为发展。中国正在规划与实施第三步发展战略，加快推进现代化。经济全球化与加入 WTO 所带给中国的不仅仅是机遇，还有严峻的挑战。如何趋利避害，如何减少与化解负面影响？不仅需要经济学、法律研究的成果与实践，也需要社会学、社会工作的研究成果与实践。西方社会工作理论与方法，是在工业化、后工业化进程中形成的。中国是一个发展中国家，应借鉴西方某些成功的社会工作理论与方法。

第二，本土化问题。作为一门学科，社会工作在中国才刚刚起步，处于幼稚阶段。从可比的方面来看，显然我们比西方落后。同时，我们应该认真总结本土社会工作的经验。在中国，社会工作作为一门学科曾经被取消过，但作为一种实践则从未停止过。雷洁琼教授指出，民政工作就是具有中国特色的社会工作。其实，不仅是民政工作，工会工作、妇女工作、青年工作、社区工作等，也是具有中国特色的社会工作。我党在长期的革命斗争与和平建设时期创造的“群众工作”理论与方法，是我们建构社会工作理论与方法的重要基础。

第三，专业化问题。首先，是加强学科建设，是推进社会工作理论、方法的系统化与现代化。其次，是加快职业化进程。社会工作者是与会计师、律师等一样具有社会需求的职业门类。在人才市场上，招聘社会学与社会工作专业人才的单位近年来有所增加，但还不太多。究竟是缺乏社会需求，还是社会上了解不够？我认为，是社会上了解不够。社会学、社会工作的专业教育在中国被停止了 50 年左右，人们对他们的了解与重视有一个过程。近年来，这个过程在明显加快，不容易一下子热起来。1998 年，民政部要求对区街干部进行社会工作的专业训练，并逐步实现持证上岗。这对于社会工作的职业化，具有重要的

推动作用。劳动人事部门与组织部门也应对社会学、社会工作的职业化，采取一些必要的行政性引导与推动措施。再次，是加强组织建设与制度创新。政府的福利行政、社区管理、扶贫、救灾等部门，以及工青妇群团组织与民间慈善组织，应建立专业的社会工作机构，并通过专门的法规、制度与规章规范这些机构的运作。

1990年，我主编了《社会工作概论》一书，迄今已经十年了。近几年来，社会工作专业教材与著作的出版开始活跃起来。同时，这些书与论文的质量也有了显著的提高，无论在反映国外社会工作教学与研究成果方面，还是在总结中国社会工作理论与实践方面，都有较大的进展。这将有利于社会工作专业教育的发展，也有利于社会工作专业知识的传播与应用。因而，很令人欢欣鼓舞！为了进一步推动中国社会工作的专业化、职业化、规范化，建构有中国特色的社会工作理论与方法体系，我们在社会科学文献出版社的支持下组织出版了这套《社会工作丛书》。作者是一批中青年学者，他们视野开阔、思想敏锐、学科前沿意识强，介绍了国内外社会工作的最新研究成果，同时也发表了许多自己的独到见解，常常有耳目一新的感觉。

时代在前进，社会在发展。社会工作将是21世纪一门前途广阔、迅速发展的新兴学科，将对中国社会主义市场经济体制的建构、社会稳定与繁荣做出巨大的贡献。希望这套丛书能够为中国社会工作的专业教学与研究、社会工作者发挥参考作用，能够更多地成为政府及其有关部门领导同志喜爱的读物。

宋林飞

2000年11月2日

目 录

序	1
---------	---

上 篇 社会政策与法规基础

第一章 社会政策与法规概述	3
第一节 社会政策与法规的界定	3
第二节 社会政策与法规本质	23
第三节 社会政策与法规的特征	28
第四节 社会政策与法规的功能	39
第二章 社会政策与法规的理论基础	53
第一节 价值、价值观和社会政策与法规价值观	53
第二节 社会政策与法规价值观的特征	59
第三节 价值过程	62
第四节 社会政策与法规价值判断的基本要求	69

第三章 社会政策与法规研究方法	74
第一节 社会政策研究方法分类	75
第二节 社会政策与法规研究方法原理	77
第三节 社会政策与法规的定量分析方法	84
第四节 社会政策与法规的定性分析方法	89
第四章 社会政策与法规的各种理论流派	95
第一节 西方社会政策与法规理论发展的现况	96
第二节 马克思主义的社会政策与法规理论	109
第三节 费边主义的社会政策与法规理论	121
第四节 共责体系的社会政策与法规理论	129
第五节 女性主义的社会政策与法规观	136
第六节 后现代主义与社会政策与法规	144
第七节 新右派对社会政策与法规的影响	159
第八节 反种族/群族歧视与社会政策与法规	167
第九节 总 结	178

中 篇 社会政策与法规的运行过程和运行机制

第五章 社会政策与法规的制定	185
第一节 社会政策与法规制定者	185
第二节 社会政策与法规制定的依据	189
第三节 社会政策与法规的制定原则	192

目 录

第四节 社会政策与法规的制定程序	197
第五节 社会政策与法规制定模型	208
第六章 社会政策与法规的执行	215
第一节 社会政策与法规执行的涵义、特点和意义	215
第二节 社会政策与法规执行原则	220
第三节 社会政策与法规执行程序	225
第七章 社会政策与法规的评估	236
第一节 社会政策与法规评估概述	236
第二节 社会政策与法规的评估标准	249
第三节 社会政策与法规评估方法	265
第四节 社会政策与法规评估程序	282
第八章 社会政策与法规调整	297
第一节 社会政策与法规调整的原因和作用	297
第二节 社会政策与法规调整类型	300
第三节 社会政策与法规调整程序	303
第九章 社会政策与法规运作规律	308
第一节 社会政策与法规运作规律的概念	308
第二节 社会政策与法规效力作用规律	311
第三节 社会政策与法规利益调控规律	317

第四节 社会政策与法规生命周期规律	323
-------------------------	-----

下 篇 社会政策与法规各论

第十章 社会保障政策与法规	329
---------------------	-----

第一节 中国社会保障制度的沿革	330
-----------------------	-----

第二节 社会保障政策与法规概述	337
-----------------------	-----

第十一章 社会保险	345
-----------------	-----

第一节 养老保险	345
----------------	-----

第二节 医疗保险	351
----------------	-----

第三节 失业保险	356
----------------	-----

第四节 工伤保险	360
----------------	-----

第五节 生育保险	364
----------------	-----

第十二章 社会救助政策与法规	368
----------------------	-----

第一节 社会救助概述	369
------------------	-----

第二节 最低生活保障制度	374
--------------------	-----

第三节 自然灾害救助	378
------------------	-----

第四节 其他社会救助	382
------------------	-----

第十三章 社会福利政策与法规	391
----------------------	-----

第一节 社会政策与法规的概述	391
----------------------	-----

目 录

第二节	公共福利	393
第三节	劳动福利政策与法规	395
第四节	未成年人福利保障	404
第五节	老年人福利保障	407
第六节	残疾人福利保障	410
第七节	妇女福利保障	413
第八节	军人福利保障	416
第十四章	就业社会政策与法规	425
第一节	就业社会政策与法规沿革	425
第二节	中国主要就业政策	434
第十五章	社区社会政策和法规	440
第一节	社区与社区社会政策	440
第二节	城市社区政策与法规	446
第三节	农村社区政策和法规	453
后 记		456

上 篇 社会政策与法规基础

第一章

社会政策与法规概述

第一节 社会政策与法规的界定

一 什么是社会政策与法规

在日常生活中，因为“社会政策”、“法规”与我们具有较高的相关性，人们不时地论起。而且，随着中国改革开放的不断深化，尤其加入 WTO 以后，人们对社会政策与法规的关注会越来越多。那么，何谓社会政策与法规？又源何而起？

1. 社会政策与法规的概念

对社会政策的界定，可谓众说纷纭，尚未定论。制度学派关心的是正式的、显而易见的政府构件块体，把社会政策视为

法令和程序的良性组成部分。如劳伦斯·弗雷德曼（Lawrence Friedman）认为“在我们这样的社会……有无数的要求产生——需要——需要来自于某种有组织的政府的官方控制。”行为科学派把社会政策解释为各种权力力量相互作用的结果，其中某些结果可能与政府的初衷相去甚远^①。甚至相当一部分人放弃从定义角度诠释这个概念，转而直接研究社会政策的基本主题。但是，在此回顾一些主要解释，还是很有必要的。

最早的社会政策是一种中性的或趋于中性的功能化的工具，并不是政府的专利。直到现在，仍有相当一部分学者坚持认为社会政策的主体和提供范围绝不能仅限于政府，而必须加入其他社会组织。换言之，只要是能够对社会资源、地位、权力的再分配带来影响或改变的组织，均可列入社会政策的提供范围或关注范围。

但是，相当多的学者认为社会政策的提供者是政府或国家。有人认为：社会政策泛指政府提供物质与再调配社会资源的政策。它涉及下列几个问题：政府为什么要推行社会政策？政府基于什么准则来判定谁可获取政府提供的资源？政府以什么准则再调配社会资源？社会政策带来什么后果^②。

蒂特姆斯（Titmuss, R.）首先把社会政策概念从社会行政传统中释放出来。他认为，社会福利或市民的福祉不但只是政府提供的各种社会福利服务或待遇，雇员的就业福利及政府的财政、税收优惠，也反映不同社群的资源分配结果。在社会工作实践中，这一概念经常被用。

① 拉雷·N. 格斯顿：《公共政策的制定》，第3页，重庆出版社，2001。

② 何国良：《马克思主义论社会政策》，载于李建正、赵维生等主编《新社会政策》，第37页，中文大学出版社（香港），1999。