

社会工作 政策法规

薄锡年 王建峰 主编



社会工作政策法规

薄锡年 王建峰 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

内容简介

本书根据社会工作政策理论与实践并重的特点安排全书内容。第一章至第三章侧重社会工作政策与法规的理论,分析介绍社会政策与法规基础知识,社会政策和法规的制定、执行与评估理论,社会政策和法规的决策与分析理论。第四章至第八章侧重于社会工作政策实务,对主要的社会工作政策进行分类解析,重点介绍当前我国的社会政策。

图书在版编目(CIP)数据

社会工作政策法规 / 薄锡年, 王建峰主编. —北京:
中央广播电视大学出版社, 2014.1
ISBN 978-7-304-05626-1

I. ①社... II. ①薄... ②王... III. ①社会政策—中
国 ②社会工作—法规—中国 IV. ①D601 ②D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 136211 号
版权所有, 翻印必究。

社会工作政策法规

薄锡年 王建峰 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社
电话: 营销中心 010-58840200 总编室 010-68182524
网址: <http://www.crtvup.com.cn>
地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号
邮编: 100039
经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 苏 醒	责任编辑: 谷春林
印刷: 北京密云胶印厂	印数: 0001~3000
版本: 2014 年 1 月第 1 版	2014 年 1 月第 2 次印刷
开本: 787×1092 1/16	印张: 15.5 字数: 368 千字

书号: ISBN 978-7-304-05626-1
定价: 40.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言

PREFACE

科学执政是中国共产党结合中国实际，以马克思主义为指导，领导中国特色社会主义事业不断前进的过程。当中国共产党在建设中国特色社会主义的进程中将科学发展观与和谐社会作为科学执政理念时，以促进与保证社会公正与公平，最终实现社会和谐为目标的社会政策就具有了前所未有的重要地位。它成为中国共产党和我国政府执政活动的最重要的组成部分，得到社会的广泛关注，并在实践中对当代中国发展产生重大影响。

为适应社会工作的需要，我们编写了这本《社会工作政策法规》。本书根据社会工作政策理论与实践并重的特点安排全书内容。第一章至第三章侧重社会工作政策与法规的理论，分析介绍社会政策与法规基础知识，社会政策和法规的制定、执行与评估理论，社会政策和法规的决策与分析理论。第四章至第八章侧重于社会工作政策实务，对主要的社会工作政策进行分类解析，重点介绍当前我国的社会政策。

本书为向读者提供更优、更多和更新的信息，是在汲取我国理论界和教育界社会工作政策与法规研究成果，结合编者以往同类图书和相关研究的基础上完成的。

社会工作政策与法规理论和实践处于不断发展变化之中，加之作者知识和写作水平有限，本书难免存在不妥之处，欢迎专家和读者指正。

编者

目 录

CONTENTS

第一章 社会政策与法规基础知识

第一节 社会政策与法规概论	1
第二节 社会政策与法规的发展趋势及其特征.....	9
第三节 社会政策与法规的基本原理.....	16
第四节 社会政策及其法律化议程.....	24
第五节 社会保障政策与法规	31

第二章 社会政策和法规的制定、执行与评估理论

第一节 社会政策与法规的制定	54
第二节 社会政策与法规的执行	61
第三节 社会政策与法规的评估	73
第四节 社会政策与法规周期及系统的完善.....	86

第三章 社会政策和法规的决策与分析理论

第一节 社会政策与法规的预测方法.....	100
第二节 社会政策与法规的决策方法.....	113
第三节 社会政策与法规的分析方法.....	124
第四节 社会政策与法规系统的运行及其改进措施.....	138

第四章 社会保险政策与法规

第一节 社会保险政策与法规概述.....	153
第二节 养老保险政策与法规	155
第三节 失业保险政策与法规	162
第四节 医疗保险政策与法规	165
第五节 工伤、生育保险政策与法规.....	174

第六节 社会保险费的征缴	180
--------------------	-----

第五章 社会救济政策与法规

第一节 社会救济政策与法规概述	183
第二节 城市救助政策与法规	185
第三节 农村社会救助政策与法规	188
第四节 灾害救助政策与法规	193
第五节 特殊人员救济政策与法规	197

第六章 社会优抚政策与法规

第一节 社会优抚政策与法规概述	203
第二节 军人优待政策与法规	204
第三节 革命烈士褒扬政策与法规	206
第四节 退役军人安置政策与法规	208

第七章 社会福利政策与法规

第一节 社会福利政策与法规概述	214
第二节 社会福利与职工福利政策及法规	216
第三节 社会福利机构管理政策与法规	220
第四节 特殊福利政策与法规	222

第八章 社区工作政策与法规

第一节 社区与社会政策法规	227
第二节 社区管理政策与法规	230
第三节 社区服务政策与法规	234
第四节 社区经济政策与法规	238

参考文献	242
------------	-----

第一章 社会政策与法规基础知识

学习重点

1. 国内外关于公共政策的理论。
2. 社会政策与法规的内涵及定义。
3. 国际社会政策与法规的发展。
4. 我国社会政策与法规的发展。
5. 社会政策与法规在社会发展建设中的作用。
6. 政治组织在社会政策与法规发展过程中的作用。
7. 社会政策与法规的主要特征。
8. 社会政策与法规问题的基本内涵。
9. 社会政策与法规问题的议程。
10. 社会保障政策与法规的特征。
11. 制定社会保障政策与法规的基本原则及种类。

第一节 社会政策与法规概论

人们在日常生活中，经常从报纸、电台、电视等媒体上看到或听到社会保障政策、社会优抚政策、人口政策、社会福利政策、社会救济政策这些名词，它们与每个人的工作与生活密切相关，关系每个人的切身利益。毫无疑问这些都是属于社会政策的范畴，那么什么是社会政策？它与公共政策又是什么关系？这是本节首先要讨论的问题。

一、社会政策界说

要了解社会政策的内涵及其功能属性，必须从公共政策谈起。

（一）公共政策的内涵

所谓政策，政即政略、纲要，策即谋略、方术。就其功能而言，政策是一种与人类社会的生存和发展相联系的历史现象，是最古老的人类社会现象之一。作为公权力、公共职能、公共责任的伴生物，自公共权力（政府）产生起，公共政策事实上就一直伴随着人类社会。从最广泛的意义上说，凡是由国家公共权力制定，同时对社会行为主体产生影响的法律、法规、战略、规划、计划、条例、规章、政令、声明、指示、管理办法、实施细则

等,都可以被视为主体的某种公共政策。就其约束力而言,公共政策具有明显的行为规范特征。关于公共政策的内涵,国内外学者有不同的认识。

1. 国外学术界对公共政策的定义

关于公共政策的定义,国内外学者的认识存在较大的差异。公共政策学科的创始人之美国的哈罗德·D. 拉斯维尔(H. D. Lasswell)和亚拉伯罕·卡普兰(A. Kaplan)认为,公共政策是一项含有目标、价值与策略的大型计划。这种理解强调作为政府行为的公共政策的设计功能及其目标性,是有一定道理的,因为理性的公共政策通常会经由科学的论证并在有序的条件下逐步展开。但是,公共政策在基本功能上是一种基于事实判断和价值判断的行动哲学(采取行动和解决问题),而不是科学哲学(寻求真理)。换言之,由于公共政策的性质特征,公共政策在关注合法性、合理性和公正性等社会价值标准外,应更加关注如何寻求和运用一定的方法以有效地解决实际的社会公共问题。在此意义上,正确地制定公共政策固然重要,有效地执行公共政策同样重要,包括对公共政策的评估等。毕竟社会效果才是公共政策的目的。

美国政治学者戴维·伊斯顿(David Easton)认为,公共政策就是对全社会的价值作权威的分配。这种从政治学原理的角度出发,强调的是公共政策的价值分配功能。其中,关于“价值”的理解是广义的,它包含一切现实和潜在的有用的资源。这种理解暗含着一个基本的政治学假设,即利益及利益关系是人类社会活动的基础,政府的基本职能就是对利益进行社会性的分配,而公共政策就是政府进行社会性利益分配的主要形式。但这种理解至少忽视了公共政策的3个主要问题:首先,从人类社会发展的意义上说,公共政策的功能不仅在于分配社会价值,更在于创造社会价值;其次,从逻辑上说,政府必须首先建立自己的价值标准,才可能对社会价值进行分配,换言之,政府根据什么标准分配社会价值,才能使得分配具有公信力;最后,政府通过什么方式分配社会价值,才能为社会普遍认同,并使自身的权威地位得以保障。这3个问题分别关系公共政策的目的、价值标准和行为方式,进而关系“社会价值”的社会可行性。

美国的政策科学研究者托马斯·R. 戴伊(T. R. Dye)认为,公共政策是政府选择作为或不作为的行为。这种理解突出强调公共政策的行为特征,实际上暗含着一种假设前提,即公共政策本质上是一门实践科学。的确,这反映了公共政策的基本的学科特征之一。另外,这种理解把公共政策视为一种“选择”行为,而以比较为基础的“选择”正是公共政策的理性基础。但这种理解把“不作为”作为公共政策的一种表现形式,显然扩大了公共政策的外延。

美国的决策理论研究者詹姆斯·E. 安德森(J. E. Anderson)认为,公共政策是政府的一个有目的的活动过程,而这种活动是由一个或一批行为者为处理某一问题或事务采取的。这一过程是有明确活动方向的过程,是政府官员的活动过程,是政府实际做的事情而不是政府打算做或将要做的事情。这些事情在形式上可以是积极的也可以是消极的,并且建立在法律基础

之上,具有相当的权威性。这种理解强调公共政策的动态性,因而有其合理性。但这种理解还是忽视了价值判断与政策方法的重要性,作为政策过程的研究,尤其忽视了政策执行的特殊重要性。

2. 国内学术界对公共政策的定义

自20世纪90年代初期公共政策引入我国以后,国内的学者也就公共政策的含义提出了一些看法。张金马认为,公共政策是党和政府用以规范、引导本国或本地有关机构团体和个人行动的准则或指南。其表达形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。陈振明认为,政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例的总称。陈庆云认为,公共政策是政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中制定的行为准则。另外还有宁骚认为,公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标以实现公共利益的方案。

从上述诸种关于公共政策的定义可以发现,尽管不同学者的观点存在相当的差异,但基本上都揭示了公共政策部分特征与内涵。我们总结上述各个学者的观点,认为公共政策的内涵应该包含以下几个方面:首先,公共政策的主体是拥有公权力的机构或组织,在我国,政策的制定主体既包含国家的政治权力机构也包括行政权力机构,也就是通常所说的政党和政府,各级党组织和各级政府部门都是制定政策的主体;其次,一定的政策都是和一定的人物或目标相联系,具有明确的方向性,这种任务或目标具有双重性,一方面服务于政治统治,另一方面服务于公共事务;再次,公共政策本身是一个过程,任何一项政策都有酝酿、制定、评估、执行、终结等环节;最后,公共政策具有多种表现形式,政策的制定根据不同的环境与对象,其表现形式也往往是不同的,这些形式主要包括法律、政令、条例、办法、指示等。

(二) 公共政策的分类

一般来说,公共政策服务于某一特定的时期,往往着眼于解决某一特定的问题。因此,现实社会的每个领域都有相应的政策存在,公共政策所要解决的问题是多种多样的,公共政策所采取的方法、步骤与程序也不尽相同,这就决定了公共政策有多种类型,从不同的角度有不同的分类方法。目前学术界一般采用纵向分类和横向分类两种方法。

1. 纵向分类

所谓纵向分类,也就是根据公共政策之间的从属关系进行划分政策类型的方法,这种方法一般将政策分为元政策、基本政策和方面政策(具体政策)。

元政策,也称总政策,它是用以指导和规范政策行为、政策方向的一套理念和方法。例如,我党在不同时期提出的以阶级斗争为纲、以经济发展为中心、构建和谐社会等治国方略,都是属于元政策,其他政策的制定都要围绕这个核心,因此它是关于如何制定政策的政策,它对一个国家的社会生活、历史发展的影响是巨大的,其正确与否直接关系一个国家的兴衰成败。

基本政策是用以指导方面政策的主导性政策,是执政党和政府给有关团体、个人的行动规定或指明大方向的公共政策。它主要确定具体政策应采取的态度、应依据的假设、应遵循的指导原则,是一种主导政策。基本政策又可分为两类:第一类是具有全面性和广泛性的、针对全国所有机构部门的根本指导原则;第二类是某一领域各个部门开展工作的根

本指导原则。第二类基本政策必须与第一类基本政策相一致，而不能与之冲突。基本政策涉及的问题主要是确定政策的总体目标、政策的作用范围、政策产生影响的时间、所使用的政策工具的范围、政府应采取的态度以及其他一些政策战略。

方面政策也称具体政策，主要针对特定而具体的公共政策问题而做出的政策规定，是执政党或政府为解决具体问题而给有关部门和个人规定的行动准则。广义的具体政策，指所有基本政策以外的公共政策，它又可以进行第二级分类，如有学者将广义的具体政策分为实质性政策、策略、规划与程序3类。而狭义的具体政策是指实质性政策，如财政预算、行动计划、法律方案等。具体政策一般具有以下特征：涉及面广，形式多样；针对性强，内容详尽；时效性强，变动较大；执行性强，具可操作性等。

2. 横向分类

横向上的公共政策基本类别，主要倾向于从政策所涉及的社会生活领域进行分类，政策之间通常是并列关系，主要划分为政治政策、经济政策、文教政策、科技政策、社会政策。

政治政策是指在政治生活领域里，由国家或特定政党所规定的、涉及政权的相关准则、规范、法律等，是国家、政党调节、处理人们的政治生活、政治关系的规范和准则。它是政治体系得以延续、维持和发展的根本措施。政治政策一般包括政党政策、法制政策、军事政策、行政管理政策、人事政策、民族政策、外交政策等。

经济政策是指一个国家在经济领域方面所规定的政策，是调整人们的经济关系、经济活动的规范和准则。经济政策是国家管理经济活动的重要手段与方式，基本分为宏观调控和微观管理两个基本层次，主要调整国家与社会、政府与市场的关系。经济政策一般包括农业政策、工业政策、金融政策、财政政策、贸易政策、房地产政策、区域发展政策等。

文教（包括文化、教育、出版、体育、卫生等）政策是国家对自身的文教事业的规划、发展方向所制定的指导原则。文教政策不仅事关国家物质文明建设，而且事关国家精神文明建设。文化政策一般包括大众传播的政策、文学发展政策、体育政策等，教育政策一般包括义务教育政策、高等教育政策、职业教育政策等。

科技政策是国家在一定时期的总目标下，为了促进和调节科学技术的发展，充分发挥科技工作者、科学技术对社会经济发展的推动作用而制定的基本准则和规范，科技政策是指导整个科学技术事业的策略原则。一般包括科技管理政策、高新技术开发政策、科技成果管理政策。

（三）社会政策的定义

从上面的分析可以发现，与政治政策、经济政策、文教政策、科技政策一样，社会政策也是公共政策的一部分，不过社会政策针对的对象是社会中的人或社会群体而已。那么，什么是社会政策呢？为什么要制定社会政策呢？要了解这个问题，我们必须了解社会发展的特征。

在社会发展过程中，由于社会个体在生理特质和社会特质存在一定的差异，如有人先天残疾，有人有严重疾病，有人后天受教育较少等，人类几乎一直就存在某种不平等因素。这种因素与其他一些社会因素的交互作用，导致不同的社会个体在市场经济活动中所得结

果千差万别，这是一个永远无法解决的难题。而且这些差别以及导致的后果靠市场本身是无法解决的，如果任由其发展，必然会导致不同社会阶层或社会群体的矛盾冲突，严重危害社会安全与进步。为了社会的长治久安，就不能让这种差异无限扩大，需要把这种千差万别控制在适度的范围内，这就要求政府通过一定的政策行为来实现，如建立社会保障政策、社会救济政策、社会优抚政策、医疗卫生政策、劳动就业政策等。这些政策是针对全体社会成员或者一些特殊的社会群体，基本上属于社会政策，社会政策制定的核心理念是保证社会正义、社会公正，社会协调发展与社会稳定是其追求目标。

因此，社会政策是指专门解决社会问题、提高人民生活、增进社会利益、谋求社会平衡与和谐发展的基本原则、规范与措施，具体包括社会保障政策、社会救济政策、社会优抚政策、保护妇女儿童政策、人口政策、劳动工资政策、宗教政策等。社会政策是社会的稳定器，社会政策的对象是社会中的人或某一社会群体，因此，其制定的根本原则应该坚持以人为本，促进与保证社会公正与公平，最终实现社会和谐。

二、社会政策合法化与法规

（一）政策合法化的过程

合法化的一般性理解可以总结为：使政策具有合法性，给予其法律力量，从而使其得到批准，具有权威性。托马斯·R·戴伊认为，可以把政策合法化分解为3个功能活动，即“选择一项政策建议，为这项建议建立政治上的支持，将它作为一项法规加以颁布”。我国学者伍启元认为，政策合法化过程是指一种由法律或习惯所规定的程序，使政策能够具有约束性或合法性，使政策受大多数人接受和遵行。任何政策必须经过合法化的程序。

由此可见，政策合法化有广义和狭义两个层面的含义。狭义的政策合法化仅指政策方案获得合法性被批准实施的过程。从广义上讲，政策合法化不仅仅指最后选择的政策方案获得合法地位准予实施，而且还指具备特定条件的政策上升为法律的过程。具体而言，政策的合法化可以概括为，经由政策制定部门最后确定的比较满意的方案，由特定的主体遵循一定的程序，赋予这些政策合法性，最终使这些政策方案具备合法性和权威性，获得实施的效力，并得到人们的认可和接受。在政策运行比较成熟、成功的状况下，政策可以按照一定的法定程序上升为法律。因此，政策合法化的过程包含两方面的内容：一方面是政策获得合法性的过程；另一方面是政策法律化的过程。

1. 政策获得合法性的过程

政策制定出来以后，即抉择出政策的方案以后，就面临获得合法性而被批准实施的问题。根据政策合法化主体的不同，给予政策合法地位、准予政策实施的过程也不一样，一般包含以下几种情形：

第一种，立法机关政策合法化的过程。立法机关既行使立法职能又行使政策合法化的职能。其政策合法化可以看作制定法律的一般过程，包括提出议案、审议议案和通过议案等，还包括对其他国家机关的政策给予合法性的过程。例如，国务院制定的关于机构改革的方案就必须经过全国人民代表大会审议通过，在获得合法性后才能正式实施。

第二种, 行政机关政策合法化的过程。行政机关把自己制定的政策合法化必须经过以下几个步骤: 法制工作机构的审查、决策会议的讨论决定、行政首长的签署和发布。

第三种, 其他主体的政策合法化过程, 主要是各种社会团体和非政府组织的政策的合法化问题。他们需根据宪法或相关法律法规的授权和程序使本单位制定出的政策合法化, 赋予其实施的合法性。

2. 政策法律化的过程

政策法律化, 就是政策向法律的转化, 具体地说, 也就是享有立法权的国家机关在法定权限内, 按照程序的要求, 将成熟的、稳定的而又有重大影响的政策上升为法律的过程。它一般需要以下几个步骤:

第一步, 提出立法议案。要使公共政策上升为法律, 必须首先由具有法律提案权的国家机关、社会组织、一定数量的人大代表向立法机关提出对某项政策进行立法的议案。

第二步, 立法机构的审查。对于提出的法律案, 立法机关必须进行严格审查、判断, 确定其是否具备立法的条件, 对于具备立法条件的法律案, 将列入立法的议事日程。政策的法律化审查内容包含两个方面: 一方面, 是否具备立法的条件, 只有那些对国家发展全局有重大影响的政策, 直接关系大部分社会关系的调整, 才有必要转化为法律; 另一方面, 要考虑政策本身是否成熟稳定。调整社会关系的法律必须具备相对的稳定性, 不能朝令夕改, 稳定性是法律的重要特征, 同时, 政策本身必须在实践中发展成熟, 否则不宜立法, 如某些政策还处于试验阶段, 其解决社会问题的效果还不明显, 就不能转化为法律。

第三步, 法律草案的审议过程。通过对法律草案的审查, 对于合乎立法条件的将列入立法日程。对法律草案进行审议, 同时还要广泛听取社会的意见和建议, 进行不同角度的全方位的分析。

第四步, 立法机关的批准。法律草案修改完成, 最后由立法机关批准通过。

第五步, 公布实施。把批准通过的法律以一定的形式予以公布, 确定一个生效的日期, 至此政策上升为法律的过程全部完成。

(二) 社会政策合法化与社会政策法规

作为公共政策的一部分, 社会政策的合法化过程应该和其他领域的公共政策是一致的。所谓社会政策的合法化, 是由一定部门制定并最后抉择比较满意的社会政策方案, 遵循一定的程序, 赋予这些社会政策合法性, 最终使这些社会政策方案具备合法性和权威性, 获得实施的效力, 并得到人们的认可和接受。社会政策法规是社会政策合法化的结果, 一般以正式的法律文本或规范性文件出现。在内容上, 从其实证的意义上说, 社会政策法规是由国家制定或认可的, 并以国家强制力为后盾的行为规范的总和。但从合法化的过程以及最后形成的制度文本看, 社会政策法规应包含两种类型: 一种是社会政策经过一定立法程序形成的法律, 另一种是取得合法性的具有规范性文件的规定、决议、办法、条例等。

1. 社会政策立法

社会政策立法是社会政策经过严格的立法程序而形成的, 这期间经过一个政策向法律转化的过程。但是, 不是所有的政策都能转化为法律, 政策要转化为法律必须具备一定的条件。

(1) 只有成功的或成熟的政策才能转化为法律。我们知道,法律的一个重要特点是对社会关系进行一般调整,而不是个别调整,即一个法律规范对同样行为可以反复适用,这就使得法律往往具有滞后性,它总是在一定社会现象多次出现,或对某种社会关系调整趋于固定化时,法律才被制定出来,因此,法律制定的原则是成熟一项,制定一项,不能勉为其难。在这一点上,社会政策与法律有所不同,政策对社会实践反应灵敏,在制定法律的条件尚不成熟时,可以先行制定政策,在实践中经过反复修改、评估、完善,经过实践证明是成功的、成熟的政策,才由国家立法机关制定为法律。这方面的例子是大量的,我们党对刑事犯罪分子实行惩办与宽大相结合的政策,这项政策在实践中不断完善、具体,直到最终成熟。因此,《中华人民共和国刑法》(简称《刑法》)中明确规定:对累犯、共犯中的主犯、犯罪集团首要分子、教唆未成年人犯罪等给予从重处罚,而对犯罪中止、犯罪未遂、自首、未成年人犯罪、有立功表现、防卫过当等给予从轻、减轻或免除处罚。这是我们党惩办与宽大相结合社会政策法律化的具体表现。同时,这更是惩办与宽大政策成熟后,其自身需要转化为法律的内在要求。

(2) 只有具有长期稳定性的政策才能转化为法律。政策有可能转化为法律,但并不是说所有政策都必须转化为法律。只有那些适用时间较长、调整比较稳定的社会关系的政策,才有必要转化为法律。这一点是由于法律稳定性的要求所决定的。法律不能朝令夕改,中外历代思想家对此都有独到见解,其中心意思不外乎是:若法规朝令夕改,势必造成“吏得以非法通民,而民无所措手足”,造成国家法制的混乱。法律的这一特征,就要求只有具有长期稳定性的政策才能转化为法律,一些暂时性的政策不宜转化为法律。

(3) 只有对全局有重大影响的政策才能转化为法律。政策转化为法律,除了必须是成功的或成熟的政策,及具有长期稳定性的政策这两个条件外,在一般情况下,还必须是对全局有重大影响的政策。所谓对全局有重大影响,是指对社会生活、社会未来发展具有重要影响力的政策,这类政策定型化、条文化、规范化,从而取得法律的约束力,就可以获得全社会一体遵行的效力,将整个社会生活从总体上纳入法制轨道。

2. 社会政策法规中的规定、决议、办法与条例

社会政策法规另一种类型是取得合法性但还没有上升到法律的一些规定、决议、办法与条例等。这些社会政策规定与一般的社会政策相比:一方面,它们是取得了行政程序的合法性,它们大多经由法制工作机构的审查、决策会议的讨论决定,最后由行政首长根据自己的职责、权限审批、签署和发布;另一方面,与一般的政策相比,这些规定、决议、办法与条例等,都有比较规范性的文件,具有较强的指导或规范性特征。前文已经介绍,政策的形式是多种多样的,其中重要领导人的讲话与指示、政府声明、行政命令、党的纲领、行动计划等都属于公共政策的范畴,与这些公共政策相比,规定、决议、办法与条例等则要正式得多。在某些领域,相关的法律还没有制定出来以前,这些取得合法性的规定、决议、办法与条例,在一定程度上承担着法律的职能,可以直接成为行政执法过程中的依据。因此,在习惯上,我们将规定、决定办法与条例等和相关法律放在一起,笼统地称之为法规。

三、社会政策与法规的区别和联系

一般而言,政策是指以党和政府为代表的公共权力机构为了解决公共问题,实现一定的政治、经济、文化目标,通过一定的程序制订的行动计划和行为准则,它的表现形式包括方针、路线、战略、规划、规章、条例、法律、法规等,从中可以看出,法律、法规是政策的一种表现形式,也属于政策的范畴,两者没有本质上的差别。但就其制定主体、制定程序、表现形式、适用范围、稳定性和灵活性等方面,却存在一定的差异。

(一) 社会政策与法规的联系

在我们国家,社会政策与法规联系密切,其主要表现是二者互为依据,相互渗透,相互制约。

1. 法规依据政策而制定

这主要是指:一方面,制定法规要以政策为指导,宪法要依据和体现党和国家的总政策,基本法律要依据和体现党和国家的基本政策,其他法律、法规也要依据和体现党和国家的具体政策。在一定意义上可以说,法规是党和国家政策的具体化和条文化;另一方面,党的许多政策又是根据宪法和法规制定的。从这个意义上又可以说法规指导政策的制定,政策也不能违背宪法和法规,即不能借口执行政策而违背法规。

2. 社会政策与法规在本质上是一致的

二者都是建立在社会主义经济基础上,它们都是工人阶级领导的社会主义国家的广大人民群众意志和利益的体现。它们都是依据马列主义、毛泽东思想和邓小平理论而制定的,它们也都是人民民主专政的工具。社会政策与法规本质上的这种一致性,决定了社会政策与法规相互融合又相互制约,比如,总政策和基本政策制约宪法和法规,具体政策制约具体法规,二者内容不能相互抵触。同时,政策是实施法规的形式和手段,政策要保障法规的实施,政策的制定者也要在宪法和法规的范围内活动。

(二) 社会政策与法规的区别

社会政策与法规虽然相互联系,相辅相成,但是二者毕竟是两种不同的社会规范,它们具有各自的特点和独特的作用,二者的区别主要表现在:

1. 制定主体不同

政策的制定主体包含了国家的政治权力机构和行政权力机构,也就是通常所说的政党和政府。在我国,各级党组织和各级政府部门是政策制定的主体。而法律法规的制定主体仅仅是国家权力机关,在我国,包括全国人民代表大会及其常务委员会、地方人民代表大会及其常务委员会。政策和法规制定的主体不同,那么政策和法规所反映的所代表的民意、所涉及的范围就有很大的区别。政府及其各部门制定的政策仅代表某地区和某个领域的民意;全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律代表全国人民的利益,其效力范围涉及全国;地方人民代表大会及其常务委员会制定的法规仅代表本地区人民的利益,其效力范围仅涉及该地区。

2. 制定程序不同

政策制定的程序以行政程序为主,相对法规制定程序而言,政策制定程序并不是十分严格。法规是由立法机关依据法定的立法程序制定,其程序非常复杂而严格。

3. 表现形式不同

法规的表现形式具有固定性,一般表现为法典、法律、规章、条例等有限的形式。而政策的表现形式相对多样,除了规划、规章、条例、决定、办法等表现得较为具体的政策之外,正当的一些纲领性文件、领袖的指示、一些大会的宣言纪要、会谈后的声明、领导人的讲话或者报告,由于涉及整个国家的前进方向、发展战略或者针对某项具体的政策问题,都能称其为政策的表现形式。

4. 适用范围不同

由于政策问题的广泛性,因此政策在表现形式上具有广泛性,同时在适用的社会范围上也具有广泛性,尤其是元政策和基本国策,适用范围几乎涉及政治、经济、社会、民族、宗教、文学、艺术等人们生活的一切领域,如和谐社会、以人为本等政策就是这样。相比较而言,由于受到固定形式的限制,法规的适用范围比较有限,它一方面适用于处理社会上相应主体间的权利和义务关系,另一方面适用于能够上升到法律规范范畴的事务。

5. 稳定性不同

法规一经建立和执行,将在相当长的时间内成为一种社会规范。稳定的法规对于不断出现的现实情况来说,总要呈现出滞后性。而与法规相比,政策将体现一种超前意识和不稳定的特征。对于新出现的社会公共问题,法规由于受到程序和内容的制约,往往不能适用,因而达不到很快解决问题的目的,这就需要非法规形式的政策发挥作用。由于政策总要适应新事物、新问题,所以相对法规来说,政策总是体现一种超前性和不稳定性。

6. 灵活性不同

在执行过程中,政策比法规具有更大的灵活性。对社会所有人来说,法律法规具有同等的约束性和强制性,“法律面前人人平等”的口号使法律具有“神圣”的特征。虽然在执行过程中,针对不能使用的特殊情况可以依法变通、灵活执行,但是灵活的幅度非常小。法律法规如果在执行中过于灵活,那将丧失法律的神圣性,导致社会管理的混乱。而非法律性的政策在执行中则可以在坚持政策原则的基础上,充分发挥政策的灵活性,辅助于各种有效的策略,创造性地达到政策目标。政策可以根据实际情况的变化,在执行中不断且及时地进行调整和修订,在这一点上,政策比法律具有更大的灵活性。

第二节 社会政策与法规的发展趋势及其特征

社会政策与法规从有国家开始,事实上就已经存在,最早从理论上探讨社会政策与法规源于西方,而且社会政策与法规的发展完善与理论的发展基本是相互推动的。从发展过程看,社会政策与法规的发展与完善也是一个渐进的过程,不同的阶段、不同的国家制度、不同的社会历史环境决定了各国采用不同的发展模式,使各国社会政策与法规也体现不同的特征。

一、国际社会政策与法规的发展

现代意义上的社会政策的雏形诞生于欧洲,一般认为,14世纪到16世纪中期英国政府颁布的一系列政策与法令构成了早期社会政策的主要内容,其中包括著名的《劳工章程》(1394)以及《亨利济贫法》(1536),其间在欧洲发生了骇人听闻的“黑死病”,使得各国贵族通过征战不断地扩大领地以弥补因灾病而损失的收入,随之产生了许多流民。16世纪的英国,随着羊毛出口业以及后来发展为毛织品出口的大量增加,导致“圈地运动”的产生,“无论是在乡村还是在城市、屡屡发生区域性骚乱,间或发生大规模的起义”,催生了1601年《伊丽莎白济贫法》的问世。这些社会状况的演变以及相应的社会政策与法规构成了社会政策研究的现实基础。现代意义上的社会政策理论渊源在欧洲可以追溯到古希腊、古罗马的社会福利思想、中世纪“重商主义”、古典自由主义以及社会主义思潮等。随着时代的演进,社会政策也逐渐经历了从社会救济到“福利国家”,乃至20世纪后期对“福利国家”的批判,继而向自由主义回归的过程。在不同的阶段,社会政策与法规表现出不同的发展特征。

(一) 早期的理论推动对社会政策与法规的发展

对于社会政策与法规发展过程的阶段划分,理论界已经达成共识。19世纪中后期之前的时间为社会政策与法规发展的早期阶段,1891年德国人瓦格纳在其著作《西方国家法律制度、社会政策及立法》中首次使用社会政策的概念来论述“如何用社会政策与法规手段去解决社会公平分配”问题,标志社会政策与法规进入现代阶段。对于早期社会政策与法规发展的理论研究,又可以分为两个部分:一是前资本主义时期,主要的理论包括古希腊的政治哲学、古罗马的宗教理论以及后来欧洲各国流行的“重商主义”;一是资本主义发展的前期,包括古典自由主义、空想社会主义与马克思社会主义等理论。

1. 前资本主义时期社会政策与法规发展的理论

欧洲文明有两大渊源——古希腊文明、古罗马文明,其中,早期的社会政策与法规的理论主要受古希腊文明的影响。古希腊晚期,城邦政治暴露出危机,由于贫富差距导致的社会不平等引发了当时学者的思考,其中以柏拉图及其弟子亚里士多德最具代表意义。柏拉图在其《理想国》中猛烈抨击了这种不平等,认为只有让普通劳动群众以及军人这两个阶层采用“共产制”,才能达到追求幸福生活的目的。但其弟子亚里士多德对于社会改造的观点却与柏氏截然相反,旗帜鲜明地反对这种原始的“共产主义”,认为这样的制度不但会产生不良的动机,还会造成劳逸不均。亚氏的社会福利思想以公民的幸福生活为目标,以善德教育为基础,以法治为手段,以中产阶级为主要力量,在维护奴隶制的前提下,通过全面而系统的改良,把公民引入幸福生活的境界。

早期基督教的经济社会思想对于社会政策与法规的发展产生过很大的影响,中世纪的教会斥责社会上贫富不均的现象,并号召人们通过一系列的行为迎接没有苦难没有阶级压迫的“千年之国”。这种理念对于早期西方各种社会慈善救济的产生有很深的影响。教会往往将收入的一部分用于对穷人的各种救济工作,并建立起许多救济院等机构。每个主教

辖区的主教负有对教区内穷人进行救济的责任，主教辖区又分成若干牧师辖区，由牧师对其辖区内的慈善救济事宜直接负责。

在15世纪到18世纪，即前资本时期的晚期，随着封建体制的逐渐瓦解以及君主国家、民族国家的兴起，欧洲诸国在“重商主义”的引导下，强调由统一的国家来代替分割开来的区域对经济生活进行管理、制定社会经济政策。英国早期的“济贫”思想就是在这样的背景下形成的。伴随着“文艺复兴”运动的开展，一种“以人为本、追求幸福”的价值理念传播开来，这些思想文化上的准备对以后由政府主导、参与社会政策，乃至福利国家的产生都有重大的影响。

2. 资本主义发展前期社会政策与法规的理论

19世纪，工业革命的爆发使得欧洲社会面对着急剧变化的社会转型期，面对工业化所引发的社会问题的严重性和复杂性，当时的欧洲学者们都积极地为探索新的社会制度而努力。这段时间也是现代社会政策与法规的形成期，主要的理论支持可以分为3个部分：以亚当·斯密及大卫·李嘉图思想为代表的古典自由主义理论；以圣西门、傅立叶、欧文等人为代表的空想社会主义理论；以马克思、恩格斯为代表的社会主义理论。

古典自由主义的社会政策理论认为应该实行自由放任的经济社会政策，个人自己做主较之政府干预能够发挥更好的作用。亚当·斯密指出，如果政治家企图指导私人应如何运用其资本，那就是自寻烦恼地去注意最不需要注意的问题，这种想法也是再危险不过了。李嘉图进一步指出，济贫法制度具有人人皆知的弊端，它不能改善贫民的生活状况，而只能使贫富双方的状况都趋于恶化。他强调贫民应该通过个人努力来摆脱贫困。

在空想社会主义思想家那里，则要求国家和政府应该为民众做更多的事情。圣西门认为，为民造福应该是国家、政府和各种社会组织的唯一目标，为实现这一目标必须解决所有制问题，实行平等制度，尊重生产劳动者。傅立叶认为，社会政策主要表现为一种社会保障，他把社会保障分为两种：一种是作为贫苦劳动阶级生存与福利的劳动保障；另一种是对于中层阶级与富有阶级在社会关系上的政府保障。与之相对应的办法也有两种：为穷人建立的保障以及为富人在经济利害关系上建立安全和诚实的保障。

马克思的社会主义理论完善了前者的社会政策思想。恩格斯的新济贫法制度只承认一种救济方式，即把穷人收容到已经在各处迅速建立起来的济贫院里去，而把这些济贫院叫作“穷人的巴士底狱”。在批判旧有制度的基础上，马克思提出了建立社会后备基金，防止社会灾难所导致的贫困等社会政策思想。并进一步论证，从社会总产品中扣除社会后备基金和保险金在经济上是必需的，至于扣除多少，应当根据现有的资料 and 力量来确定，部分地应当根据概率来确定。

（二）社会政策与法规发展的主要特征

社会政策与法规的理论源远流长，在所经历的人类历史发展过程中，虽然在不同的国度，不同的政治、经济以及社会环境中，社会政策与法规表现出不同的存在形态，但在这些差异中依然存在某些共有的特征。

1. 社会政策与法规的发展始终围绕着国家、市场与福利三者的关系展开

北京大学社会学系副教授熊跃根以社会福利理念的3种主要思潮为线索，分析了西方福