


★★ 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

SHEHUI GONGZUO  
FAGUIYUZHENGCE

全国社会工作者职业水平考试教材编写组·编写



 中国社会科学出版社  
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

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

SHEHUI GONGZUO  
FAGUIYUZHENGCE

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

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作法规与政策 / 全国社会工作者职业水平考试教材编写组编. —北京: 中国社会出版社, 2017. 3

全国社会工作者职业水平考试指导教材

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5570 - 0

I. ①社… II. ①全… III. ①社会工作—法规—中国—水平考试—教材 ②社会政策—中国—水平考试—教材  
IV. ①D922. 11 ②D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 015835 号

---

书 名: 社会工作法规与政策

编 者: 全国社会工作者职业水平考试教材编写组

---

出版人: 浦善新

终审人: 李 浩

责任编辑: 杨 晖 张 杰 杨 非 薛丽仙

责任校对: 张 雪 李林凤

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124815

销售部: (010) 58124853

(010) 58124849

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

 中国社会出版社官方旗舰店  
社会工作者考试教材第一图书专营店

---

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 185mm × 260mm 1/16

印 张: 22.5

字 数: 650 千字

版 次: 2017 年 3 月第 6 版

印 次: 2017 年 4 月第 2 次印刷

定 价: 70.00 元



社工图书专营店

# 全国社会工作者职业水平考试指导教材 丛书编写组

顾朝曦

(以下按姓氏笔画排序)

万 敏	马凤芝	王金华	王思斌	史柏年	关信平
刘东升	向 军	吕晓莉	孙 莹	祁 晨	许启大
张 杰	张 静	李红梅	李 勇	杨 晖	陈树强
胡晓明	费梅苹	浦善新	贾维周	顾东辉	黄胜伟
黄晓燕	程 杰	童 敏			

# 前 言

2006年，党的十六届六中全会做出了“建设宏大的社会工作人才队伍”的战略部署。为贯彻落实中央精神，构建中国特色的社会工作知识和能力体系，推进我国社会工作职业化、专业化进程，2007年，全国社会工作者职业水平考试教材编写组编写了《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）》《社会工作法规与政策》五本指导教材。

近年来，随着我国社会治理创新的深入推进，专业社会工作新政策不断出台、新模式不断探索、新经验不断涌现、新成果不断积累，对社会工作从业人员的能力素质提出了新的更高要求，也对社会工作者职业水平评价和教育培训工作提出了新的更高要求，因此，迫切需要进一步增强教材的时效性、适用性、专业性和本土性。基于此，社会工作者职业水平考试教材重编工作于2014年5月正式启动。

新教材定位于助理社会工作师、社会工作师职业水平考试指导教材与专业社会工作知识和方法普及读本，严格按照2015年新修订考试大纲编写，并重新整合、梳理和吸纳了我国专业社会工作新政策、新模式、新经验和新成果。

为确保重编工作能够按时、保质、保量完成，专门成立了全国社会工作者职业水平考试指导教材丛书编写组，具体负责教材的框架论证、人员组织和审稿编辑等工作。编写组确定由中国社会工作教育协会名誉会长、北京大学王思斌教授任总主编，各分册主编、副主编如下：《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（中国青年政治学院教授）、顾东辉（复旦大学

教授)任副主编;《社会工作实务(初级)》由马凤芝(中国社会工作教育协会副会长兼秘书长、北京大学教授)任主编,童敏(厦门大学教授)任副主编;《社会工作实务(中级)》由史柏年(中国社会工作教育协会原副会长、中国青年政治学院教授)任主编,费梅苹(华东理工大学教授)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常务副会长、南开大学教授)任主编,陈树强(中国青年政治学院教授)、黄晓燕(南开大学副教授)任副主编。

在本套教材出版之际,我们要感谢为本次重编提供了研究成果的国内外学者和提供案例经验的实务工作者,是他们的知识丰富了本书内容。感谢积极参与教材修订的各位编者,是他们的辛勤劳动保证了教材重编的按时完成。

**全国社会工作者职业水平考试指导教材编写组**

# 目录 | directory

## 第一章 社会工作法规与政策概述

- 第一节 社会工作法规与政策体系····· (001)
- 第二节 社会工作法规与政策的主要内容····· (009)
- 第三节 社会工作法规与政策和社会工作实践的关系····· (015)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (017)

## 第二章 社会工作专业人才培养法规与政策

- 第一节 加强社会工作专业人才培养的法规与政策····· (019)
- 第二节 社会工作专业人才培养中长期规划····· (023)
- 第三节 政府购买社会工作服务的法规与政策····· (031)
- 第四节 推进民办社会工作服务机构发展的法规与政策····· (033)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (037)

## 第三章 我国社会救助法规与政策

- 第一节 社会救助法规与政策的一般规定····· (038)
- 第二节 最低生活保障及特困救助法规与政策····· (041)
- 第三节 受灾人员救助与医疗救助法规与政策····· (046)
- 第四节 教育救助与住房救助法规与政策····· (053)
- 第五节 就业救助、临时救助与法律援助法规与政策····· (056)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (062)

## 第四章 我国特定人群权益保护法规与政策

- 第一节 老年人权益保护的法规与政策····· (064)
- 第二节 妇女权益保护的法规与政策····· (074)
- 第三节 未成年人权益保护的法规与政策····· (078)
- 第四节 残疾人权益保护的法规与政策····· (091)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (098)

## 第五章 我国婚姻家庭法规与政策

- 第一节 婚姻家庭关系法规与政策····· (101)
- 第二节 收养关系法规与政策····· (118)
- 第三节 财产继承法规与政策····· (122)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (132)

## 第六章 我国人民调解、信访工作和突发事件应对法规与政策

- 第一节 人民调解法规与政策····· (134)
- 第二节 信访工作法规与政策····· (138)
- 第三节 突发事件应对法规与政策····· (147)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (152)

## 第七章 我国社区矫正、禁毒和治安管理法规与政策

- 第一节 社区矫正法规与政策····· (154)
- 第二节 禁毒法规与政策····· (163)
- 第三节 治安管理处罚法规与政策····· (170)
- 本章涉及的主要法规与政策····· (176)

## 第八章 我国烈士褒扬与优抚安置法规与政策

- 第一节 烈士褒扬法规与政策····· (178)
- 第二节 军人抚恤优待法规与政策····· (183)
- 第三节 退役士兵安置法规与政策····· (189)



第四节 军队离退干部安置法规与政策·····	(193)
本章涉及的主要法规与政策·····	(195)

## **第九章 我国城乡基层群众自治和社区建设法规与政策**

第一节 城市社区居民自治法规与政策·····	(196)
第二节 农村村民自治法规与政策·····	(202)
第三节 社区建设法规与政策·····	(209)
第四节 社区服务法规与政策·····	(215)
本章涉及的主要法规与政策·····	(220)

## **第十章 我国公益慈善事业与志愿服务法规与政策**

第一节 公益慈善事业法规与政策·····	(222)
第二节 志愿服务法规与政策·····	(238)
本章涉及的主要法规与政策·····	(247)

## **第十一章 我国社会组织法规与政策**

第一节 社会团体管理法规与政策·····	(249)
第二节 民办非企业单位管理法规与政策·····	(256)
第三节 基金会管理法规与政策·····	(261)
本章涉及的主要法规与政策·····	(266)

## **第十二章 我国劳动就业和劳动关系法规与政策**

第一节 促进就业的法规与政策·····	(268)
第二节 劳动合同的规定·····	(274)
第三节 工资、工作时间和休息休假·····	(283)
第四节 劳动保护与职业培训的规定·····	(285)
第五节 劳动保障监察和劳动争议处理·····	(287)
第六节 构建和谐劳动关系法规与政策·····	(294)
本章涉及的主要法规与政策·····	(297)

### 第十三章 我国健康与计划生育法规与政策

---

第一节 公共卫生法规与政策·····	(299)
第二节 医疗服务法规与政策·····	(310)
第三节 城市社区卫生服务法规与政策·····	(315)
第四节 食品药品安全法规与政策·····	(317)
第五节 计划生育法规与政策·····	(321)
本章涉及的主要法规与政策·····	(324)

### 第十四章 我国社会保险法规与政策

---

第一节 养老保险法规与政策·····	(326)
第二节 医疗保险和生育保险法规与政策·····	(330)
第三节 失业保险和工伤保险法规与政策·····	(333)
第四节 社会保险管理法规与政策·····	(337)
第五节 军人保险法规与政策·····	(340)
本章涉及的主要法规与政策·····	(343)

部分法规与政策变动情况说明·····	(345)
--------------------	-------

后 记·····	(349)
----------	-------

# 第一章 社会工作法规与政策概述

在当代社会，社会工作专业人才在众多领域中从事着各种助人的工作，以各种专业化的方式帮助个人、家庭、社区和组织解决困难和问题。这里所讲的“以专业化的方式”，不仅指社会工作者所具备的专业理论、方法与技巧，还包括其服务领域中各种相关的法规与政策。在当代社会中，为了规范人们的社会行为和社会生活，以制度化的方式干预社会生活，为民众提供各种帮助，政府在各个领域中都制定和实施了许多法规与政策。为了做好专业性的社会服务工作，社会工作者需要了解各个方面的法规与政策。本章主要介绍我国社会工作法规与政策的一般性原理，包括社会工作法规与政策的基本概念和主要内容、主要类型、层次与类别、社会工作法规与政策制定和实施的一般过程，以及法规与政策在社会工作中的作用。

## 第一节 社会工作法规与政策体系

### 一、社会工作法规体系

所谓社会工作的法规，简单说，就是社会工作者在从事专业社会工作服务的过程中涉及的国家法律和各级政府制定的法规。

#### （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个人和组织的行为、维持社会各方面的运行秩序和对社会各个方面实施有效的管理而制定的各种规范性文件的总称。在我国，广义上的法规包含“法”和“规”两个层次的含义。其中，“法”是指国家及地方立法机构制定的法律，而“规”则是指除了正式的法律之外的其他规范性文件。从狭义上看，“法规”常指除国家正式的法律体系之外的规范性文件，如中央政府颁布的行政法规、省级人民代表大会依照法定职权和程序制定的地方性法规。本书所指的“法规”包括正式的法律、国务院行政法规、地方性法规以及国务院部门、地方政府制定的规章等各种规范性文件。

法规具有较强的规范性和强制性，规范性体现在它必须要按照规范化的程序去制定和实施，并且以规范性的方式表述和发布；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。违反法规的行为应该得到纠正，严重的还应该受到惩处。此外，面向社会的各种法规都要以一定的文本形式、通过一定的媒体向公众发布，让公众都知晓，以便让大家都能遵从执行。

## （二）法规的主要种类

我国的法规体系是由多个层级、多种类型的法规构成的法规体系。根据《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）规定，我国的法规体系主要包括国家法律、行政法规、国务院部门规章和地方性法规、地方政府规章等。

### 1. 国家法律

国家法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的各种法律的总称。相比其他法规，国家法律在民主性和权威性方面具有突出的优势。首先，国家法律的制定过程需要在广泛协商和征求意见的基础上获得全国人大或其常务委员会的表决通过，因此通过国家的立法程序制定的法律具有高度的民主性，能够代表民众的意愿，更好地体现民意和民主决策的原则，具有更坚实的民众基础。其次，通过立法程序制定的国家法律具有最高的权威性和强制性，在全国范围内的所有个人和组织都必须遵守，各级政府机关也必须依法行政。但是，国家法律制定过程往往比较复杂，立法周期较长，而政府要处理的各种事务纷繁复杂，难以对每一项事务都通过国家法律的方式去规范。因此，除了国家法律之外，还需要有其他许多法规去规范政府和其他各方面的行为。

### 2. 行政法规

在我国，行政法规是指国务院根据宪法和法律制定的有关行政管理等方面的规范性文件。制定与发布行政法规，是宪法赋予国务院的一项重要职权。行政法规一方面是为了执行国家法律而需要对有关事项作出更具体的规定；另一方面是为国务院行政管理职权范围内的事项制定规范。国务院通过各项行政法规规范经济和社会生活，也规范政府的各项政策行动。按照国务院《行政法规制定程序条例》的规定，行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”“办法”等。国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权制定的行政法规称“暂行条例”或“暂行规定”。

### 3. 国务院部门规章

国务院部门规章是指国务院有关部门，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在部门的职权范围内依法按照《规章制定程序条例》制定的规章。这里所指的国务院部门规章的制定机关包括国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构。规章的名称一般称“规定”“办法”等，但不得称“条例”。国务院部门规章体现行政机关的权力责任相统一的原则，在赋予有关行政机关必要职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任。国务院部门规章在其制定的部门权限范围内具有行政约束力。

### 4. 地方性法规

地方性法规是指根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《立法法》等有关法律的规定，由省、自治区、直辖市和较大的市的人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的规范性文件，以及自治州、自治县的人民代表大会及其常务委员会依照法定职权和程序制定的自治条例和单行条例。制定地方性法规一方面是为了执行法律、行政法规的需要，根据本行政区域的实际情况对法律和行政法规的实施作出一些具体规定；另一方面是针对地方性事务制定在本行政区内有效的法规。地方性法规可以称“实施办法”或“条例”。

### 5. 地方政府规章

地方政府规章是指省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，根据法律、行政法规

和本省、自治区、直辖市的地方性法规，依照《规章制定程序条例》制定的规章。地方政府规章一般称“规定”或“办法”。

除此之外，各级政府还有其他一些规范性的文件，包括国务院部门以及省、自治区、直辖市和较大市的人民政府及其主管部门对具体应用法律、法规或规章作出的解释；县级以上人民政府及其主管部门制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令或其他规范性文件。

### （三）法规的制定过程

法规的权威性和强制性决定了法规制定的严肃性。因此，我国的《立法法》和《行政法规制定条例》对法规制定提出了明确的要求。

#### 1. 法律制定的责任主体及程序

法律制定是一个国家最重要的法律事务。为了规范立法活动，健全国家立法制度，建立和完善有中国特色社会主义法律体系，保障和发展社会主义民主，推进依法治国，建设社会主义法治国家，根据《宪法》的要求，第九届全国人民代表大会第三次会议于2000年3月15日通过了《中华人民共和国立法法》，并于2000年7月1日起施行。该法共有6章94条，包括总则、法律的立法权限、全国人民代表大会立法程序、全国人民代表大会常务委员会立法程序、法律解释以及行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等。

根据《立法法》的要求，立法应当依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严，并且应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动。同时，立法应当从实际出发，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务以及国家机关的权力与责任。

关于立法的责任主体，《立法法》作了明确的规定：全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。也就是说，全国人民代表大会及其常务委员会具有制定法律的权力，除此之外的其他任何机构都不具备制定全国性法律的权力。此外，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会在立法权限上也有所不同。根据《立法法》规定，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律，而全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

关于法律制定的程序，《立法法》对法律案的提出、审议、表决通过和发布等环节都有明确的规定：

首先，关于法律议案的提议，《立法法》对于有权向全国人民代表大会和向全国人民代表大会常务委员会提交法律案的责任主体和程序作了详细的规定。通过这些详细的规定既可以保证立法者（人大代表及相关机构）、行政主体（国务院、中央军事委员会等）和司法主体（高法高检等）各方在提出法律案的权利，同时也保证提出法律案的权威性、规范性和严肃性。

其次，《立法法》对法律案的审议作了规定。人大代表（或人大常委会委员）对法律案的审议是人大代表行使立法权的重要环节，同时也是最终通过的法律能够更加合理、更加具有代表性的保障。因此，对人大代表（或人大常委会委员）审议法律案环节的民主性和严肃性都提出了很高的要求。在民主性方面，《立法法》要求法律案的提议者及其他有

关机构和人员要为人大代表审议法律案提供充分的信息、必要的审议时间和其他必要的条件，同时还规定对重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明，经主席团会议审议通过后，印发会议。这些规定都是为了保证人大代表（或人大常委会委员）能够充分有效行使民主权利，能够更加高效地审议法律案，并使不同的观点都能够得到发表和重视。同时，《立法法》对法律案的审议方式、审议情况的文件印发、法律案提议者的说明等方面都作了较为详细的规定，并且规定“列入常务委员会会议议程的法律案，一般应当经三次常务委员会会议审议后再交付表决”。这些措施都是旨在加强法律审议的严肃性和充分性，确保法律案在表决前得到认真的审议和充分的讨论。同时也体现出我国法律制定过程重视在表决前通过讨论协商而取得一致的“协商民主”精神，而不主张仅靠表决去强行通过争议较大的法律案。

最后，《立法法》还对法律案的表决和发布作出了规定。全国人民代表大会审议的法律案由主席团提请大会全体会议表决，由全体代表的过半数通过。常务委员会审议的法律草案，由委员长会议提请常务委员会全体会议表决，由常务委员会全体组成人员的过半数通过。全国人民代表大会或其常务委员会通过的法律都由国家主席签署主席令予以公布。

## 2. 法规制定主体及程序

除了法律制定之外，行政法规的制定也需要非常严肃认真。《立法法》对各类法规的制定也作出了规定。此外，为了规范行政法规制定程序，保证行政法规质量，根据《宪法》《立法法》《国务院组织法》的有关规定，国务院在2001年制定了《行政法规制定程序条例》。该条例共有7章37条，对行政法规制定程序的总则、立项、起草、审查、决定与公布以及行政法规解释等方面都作了较为详细的规定。《立法法》和《行政法规制定程序条例》对各种法规制定的规定有以下3个要点：一是对各种法规的制定主体作出了规定。其中，行政法规的制定由国务院负责，国务院部门规章由相关的国务院部门负责制定，地方性法规由省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会负责，也就是说，省一级的人民代表大会及其常务委员会具有地方性法规的立法权。但《立法法》同时也规定，较大的市的人民代表大会及其常务委员会在一定条件下也可以制定地方性法规，但需要报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。二是《立法法》对各类法规之间的关系作出了明确的规定，以便明确区分各类法规之间的效力层级，防止法规制定和实施时各类法规之间发生矛盾冲突。三是《立法法》对各类法规的制定程序作出了一般性的规定，而《行政法规制定程序条例》则对国务院制定行政法规的程序作了细致的规定。

## 二、社会政策体系

社会工作者在从事专业社会工作服务的过程中会涉及相关的社会政策。社会工作者要想做好专业的社会工作，就必须全面深入地了解、理解和掌握与其工作有关的各项社会政策，并在此基础上将社会工作与社会政策相结合。一方面认真贯彻实施各项社会政策，利用社会政策去帮助有困难的个人和群体；另一方面在社会工作实践中也注意发现社会政策存在的不足和问题，协助政府不断地改进和优化各项社会政策。为了帮助读者更好地理解各项社会政策，本节主要介绍什么是政策和公共政策、什么是社会政策，以及社会政策的主体与对象、社会政策的资源调动方式等基本问题。

### （一）政策和公共政策

相对于“法规”概念而言，“政策”概念更为复杂和多样一些。“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，其基本含义是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。从内容上看，政策既包括政府和政党有关行动的规则体系，也包括为了促进各项事业发展而制订各种规划和方案、投入公共资源、设立和实施项目等方面的具体行动。

当今社会中，政府和执政党的各项政策大多是面向公众的，是为了解决各种公共问题、处理公共事务而制定和实施的，因此政府和执政党的政策被统称为“公共政策”。简言之，公共政策是指政府或政党为了维护经济与社会正常的运行与发展、处理公共事务和解决社会问题而制定的行动方案和行为准则的总和。公共政策是政府对社会中各种公共事务的干预，它以带有明确目的性和规划性的行动体系去调节经济与社会的运行，引导社会的长期健康发展，以实现其经济与社会发展的目标。概括起来看，政府的公共政策具有公共性、权威性、价值性以及阶级性与社会性的统一等基本特点。

当代各国的公共政策是一个庞大而复杂的公共行动体系，包括经济政策、社会政策、文化政策、环境政策、国防政策、外交政策等大类。此外，我国各级政府都是公共政策的主体，除了中央政府制定的各项全国性公共政策之外，还有各级政府制定的、适用于一定区域内的地方性公共政策。各级政府常常通过政府文件的方式发布各项政策，这种政策文本被称为“政策文件”。各级政府发布的政策文件根据其对象和用途的不同而采用不同的发布范围及方式。凡是需要公众知晓的都会采用某种方式公开发布。有些政策文件只用于规范和指导政府机构的运作，往往就不主动对外发布。有些政策文件还含有保密信息，因此被定为保密文件而只在一定范围中发布，并且不允许对普通公众泄露。

## （二）社会政策

社会政策是公共政策体系中重要的方面之一，是政府为了满足民生需求、维护社会公平、解决各种社会问题而通过各种方式调动公共资源、促进各项社会事业发展、为民众提供福利性社会服务的政策体系。在当代社会，各国政府为了满足人们在各个方面的基本需要，维护社会公平和解决社会问题，都积极地制定和实施一些社会政策。社会政策已经成为各国政府公共政策体系中重要的组成部分。

社会政策是一个宏大的行动体系，其中包括多个领域和众多项目。在我国，社会政策的主要领域包括社会保障政策（含社会保险、社会救助和社会福利）、医疗卫生政策、劳动就业政策、公共教育政策、住房保障政策，以及针对老年人、残疾人、儿童、流动人口等专门对象的权利保护和社会服务政策，促进公益慈善事业发展、激发社会组织活力的相关政策。众多的社会政策共同构成了一个社会政策的体系。在当代世界，尽管各国的社会政策体系发育程度有所不同，但绝大多数国家都制定和实施了社会政策。在有些国家（尤其是许多发达国家），社会政策已经成为一套体系较为完整、内容丰富、水平较高、制度整合的社会政策体系。并且，各国政府都有专门的社会政策决策和管理机构，学术界也形成了较为完整的社会政策学科。在我国，经过多年的发展已形成社会政策的体系。尤其是近年来各级党和政府对社会政策发展越来越重视，社会政策学科教学和研究也在逐渐发展之中。

## （三）社会政策的主体与对象

社会政策是一个行动体系，包括制定相关的规则和规划、调动和分配公共资源、提供各类社会服务等各个方面的行动。要使社会政策的行动过程顺利进行并达到其目标，首先需要确定社会政策的主体与对象。

### 1. 社会政策的主体

所谓“社会政策”的主体，是指公共政策制定和实施过程中的主动行动者，也就是公共政策的制定者和实施者。

首先，党和国家的政治组织在社会政策的制定和实施中发挥着重要的作用。在我国，中国共产党在社会政策的制定和实施中发挥着引领方向的重要作用，是我国社会政策重要的领导力量。全国和地方各级人民代表大会在社会政策立法制定中发挥着重要作用，在需要通过全国性或地方性立法程序去制定与社会政策有关的法律时，人大组织的作用尤为突出。全国和地方各级政协组织在社会政策的制定和实施中也发挥了积极的作用，他们通过建言献策、民主监督等方式对人大和政策行政部门的社会政策制定提供帮助。党所领导的工会、共青团、妇联、残联等组织在各自领域的社会政策制定和实施中发挥着积极的作用。

其次，社会政策制定和实施中最重要的主体是政府行政部门，即各级人民政府及其相关的部门。各级人民政府在其管辖的行政领域里负责制定并实施各项社会政策的法规与政策文件，或负责实施上级和本级人大通过的社会政策法律法规以及上级政府制定的法规与政策。各级人民政府在主要的社会政策领域都有具体负责的部门，它们在其相关的社会政策行动过程中承担着制定或起草法规和规划、调动和分配公共资源、组织实施社会服务和对社会政策的运行实施评估监督的任务。同时，政府行政部门还通过其下属的事业单位直接向民众提供各项社会服务。

再次，社会中的其他各类组织在社会政策的制定和实施中也具有重要的作用。政府主导社会政策的运行与发展，并不意味着政府包办社会政策的全部行动。除了政府之外，企业、事业单位、社会组织等也可以为社会服务提供补充性资源，或者通过政府购买服务、自助互助等方式直接向居民提供社会服务。

最后，从广泛意义上看，全体民众都应该是社会政策的主体。人们通过参与社会政策的服务和管理、纳税、缴纳各种费用、奉献慈善捐赠和提供志愿服务等方式参与到社会政策的实践中。从这个意义上看，社会政策是在党的领导下和政府主导下全民共同参与的社会事业。

### 2. 社会政策的对象

社会政策的对象是指各项社会政策所针对的民众，即社会政策范围中各类社会福利项目的受益人和各项社会服务的接受者。从总体上看，我国社会政策是面向全体民众的，即全体民众都可以在不同程度上、以不同的方式获得各项社会政策所带来的福利待遇和服务。但是，各类不同群体在社会政策体系中的受益程度和方式也是不同的：一方面，社会政策应该更多地向困难群体倾斜，给他们更多的福利待遇和发展机会；另一方面，各类具体的社会政策所针对的对象有所不同，例如老年社会政策主要惠及老人、教育政策主要惠及青少年等，因此总体上会导致不同的人从社会政策体系中获得的好处不完全一样。

一个国家或地区的社会政策因其所惠及的人群范围和对象差异性的不同而分为普惠型和特惠型两种基本模式。普惠型社会政策模式是指一项社会政策面对所有的民众，或有关群体中的全体成员，提供基本相同的福利待遇或服务。例如为义务教育阶段的全体学生提供免费教育，为所有老人（或儿童）提供同等数额的基本生活费补贴等。相比之下，特惠型（又称选择型）社会政策则是指只向具有某些特殊困难的个人和家庭提供特殊的福利待遇和社会服务，例如为城乡困难家庭提供最低生活保障待遇、为困境儿童提供社会保护



等。普惠型和特惠型社会政策各有其优缺点。普惠型社会政策的优点是对象覆盖面广，社会效益大，不需要复杂的对象资格甄别程序，因此可以避免“贫困烙印”等问题；缺点在于需要花费的资金量往往很高，对解决贫困问题的针对性不够强。特惠型社会政策与普惠型的优缺点正好相反。在计划经济时期，我国社会政策的普惠型特点比较突出，而改革开放以后我国社会政策的普惠型特点弱化，特惠型特点上升。近10年来，我国社会政策的普惠型特点又再次上升。目前，我国在养老保险、医疗保险等社会保险领域基本实现了制度全覆盖，国家也提出了加强适度普惠型社会福利事业建设的政策主张。

#### （四）社会政策的资源调动方式

在当代许多国家中，社会政策已成为一个宏大的公共行动体系，其运行和发展需要调动大量的公共资源。能否有效地调动以及如何调动公共资源就成为社会政策能否成功的关键性因素之一。社会政策的资源投入最主要的方式是资金投入，此外还有人力投入和实物投入。当今各国社会政策的资源一般都是多渠道投入，我国也是如此。其中，政府公共财政的投入是主渠道，除此之外还有其他各类社会力量的投入。

##### 1. 政府公共财政对各项社会事业的投入

公共财政是指国家（政府）通过税收等方式集中财政资源，用于为民众提供各种公共服务，以满足社会共同需要以及部分困难群体的特殊需要。在当代社会中，政府公共财政在全社会经济、政治、社会等各个方面的活动中具有举足轻重的影响，对财富的分配也有重要的影响，同时也是各项公共政策得以实施的重要资源支撑体系。改革开放以来，我国政府公共财政能力不断提升。根据财政部预算司公布的数据，2013年全国公共财政支出人民币14.02万亿元，占国内生产总值的24.6%。并且，过去10年中，我国各级政府在社会政策各个领域的投入水平也有较大的提升。2013年，我国各级政府的公共财政在教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障几个方面的支出共占当年政府公共财政支出总额的35.1%，约占当年全国国内生产总值的8.7%<sup>①</sup>。应该说，各级政府的财政投入对社会政策的发展起到了很大的作用。但与一些发达国家相比，我国政府在社会政策方面的投入水平还很低，还有较大的提升空间。党的十八大和十八届三中全会上提出要保障和改善民生的政策，要实现这一目标，还需要通过进一步加大财政投入来加以保障。

##### 2. 各种社会力量对社会服务和公益事业的投入

各种社会力量对各项社会服务和公益事业的投入也是社会政策资源的重要来源之一，对社会政策的资源供应起到了重要补充作用。这里所讲的“社会力量”是指政府以外的各类组织和个人，主要包括各类社会组织、社区居（村）民自治组织、企事业单位和个人，也包括境外的组织和个人。从20世纪90年代起，我国政府开始推动社会福利社会化，鼓励各种社会力量参与社会福利事业。

各类社会力量通常以各种方式向各种社会服务及公益行动投入各种资源，一般来说，主要包括资金投入和人力投入两大类。在资金投入方面，包括个人、企业和社会组织等在内的各种社会力量以慈善捐赠等方式，向社会公益行动投入资金。当代各国各类社会主体的慈善行动已经成为常规性的行动，并且在不同程度上已经有了比较成熟的制度体系。这些常规性的行动和制度体系加在一起，就构成了当代各国的慈善事业。换言之，所谓慈善

<sup>①</sup> 公共财政收入和支出的数据来自财政部预算司，《2013年全国公共财政支出决算表》，财政部网站。