

山东省农村和城市社区
基层干部学历教育系列教材



主编◎周长军

社会工作政策法规

SHEHUI GONGZUO ZHENGCE FAGUI

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

山东省农村和城市社区
基层干部学历教育系列教材

社会工作政策法规

SHEHUI GONGZUO ZHENGCE FAGUI

主 编 周长军

副主编 张 辉

山东人民出版社

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

社会工作政策法规 / 周长军主编. — 济南 : 山东人民出版社, 2017.3

ISBN 978-7-209-10477-7

I. ①社… II. ①周… III. ①社会政策—中国—干部教育—教材②社会工作—法规—中国—干部教育—教材IV. ①D601②D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第044596号

社会工作政策法规

周长军 主编

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市胜利大街39号

邮 编 250001

电 话 总编室 (0531) 82098914

市场部 (0531) 82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 山东华立印务有限公司

经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm×239mm)

印 张 19.5

字 数 320千字

版 次 2017年3月第1版

印 次 2017年3月第1次

印 数 1—3300

ISBN 978-7-209-10477-7

定 价 40.00元

如有印装质量问题,请与出版社总编室联系调换。

目 录

CONTENTS

第一章 社会工作法规与政策概述	1
第一节 社会工作基础知识	1
第二节 法律基础知识	4
第三节 政 策	12
第四节 社会工作法规与政策主要内容	13
第二章 社会工作专业人才培养法规与政策	18
第一节 社会工作专业人才培养法规与政策	18
第二节 社会工作专业人才培养中长期规划	27
第三节 民办社会工作服务机构发展法规与政策	37
第四节 政府购买社会工作服务法规与政策	40
第三章 社会组织管理法规与政策	49
第一节 社会团体管理法规与政策	49
第二节 民办非企业单位管理法规与政策	54
第三节 基金会管理法规与政策	58
第四节 社会组织管理改革法规与政策	62
第四章 社区治理法规与政策	73
第一节 社区治理概述	73
第二节 社区居民自治法规与政策	76
第三节 社区建设法规与政策	86
第四节 社区服务法规与政策	92



第五节 社区矫正、禁毒和治安管理法规与政策	100
第五章 社会救助法规与政策	124
第一节 社会救助法律制度概述	124
第二节 最低生活保障	130
第三节 特困人员供养	136
第四节 受灾人员救助	141
第五节 医疗救助	147
第六节 住房救助	152
第七节 临时救助	155
第八节 其他社会救助	159
第六章 特定人群权益保护法规与政策	171
第一节 未成年人权益保护	171
第二节 老年人权益保护	178
第三节 妇女权益保护	185
第四节 残疾人权益保护	191
第七章 健康与计划生育法规与政策	209
第一节 公共卫生法规与政策	209
第二节 城市社区卫生服务法规与政策	211
第三节 食品药品安全法规与政策	214
第四节 计划生育法规与政策	219
第五节 医疗卫生体制改革法规与政策	223
第八章 婚姻家庭关系法规与政策	232
第一节 家庭关系	232
第二节 收养关系	247
第三节 财产继承关系	254

第九章 其他社会工作法规与政策	272
第一节 劳动关系法规与政策	272
第二节 公益慈善事业法规与政策	278
第三节 志愿者服务法规与政策	290
第四节 优抚安置法规与政策	292
第五节 烈士褒扬法规与政策	297
参考文献	306
后 记	308

第一章 社会工作法规与政策概述



学习目标

通过本章的学习，了解社会工作政策与法规的含义和主要内容；掌握社会工作的概念和主要业务领域，理解社会工作的价值观、特点和功能；掌握法的概念、我国法的主要形式、法律责任的种类及其承担方式；初步学会区分法与政策的异同。



学习内容

第一节 社会工作基础知识

一、社会工作的概念

“社会工作”是由英文 Social Work 翻译过来的，指非营利地服务于他人和社会的专业化、职业化的活动。在一些国家，社会工作也被称为社会服务或社会福利服务。

我国民政部在《关于开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知》中将社会工作定义如下：社会工作是一种以助人自助为宗旨，综合运用专业知识、理论和方法，帮助有需要的个人、家庭、群体、组织和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防 and 解决社会问题，恢复和发展社会功能，促进社会和谐的专门职业。理解这一概念，需要把握以下几点：

1. 社会工作的宗旨是助人自助。“助人”是指社会工作者向其服务对象提供专业的服务和支援；“自助”是指通过社会工作者的专业服务，激发服务对象的潜能，帮助服务对象建立自助的能力，自己走出困境，从而达成社会工作



助人的目的，在助人的过程中同时实现社会工作者的自我发展和成长。

2. 社会工作是运用专业知识、理论和方法帮助他人的专业助人活动。
3. 社会工作的对象是有需要的人。
4. 社会工作的工作方式是整合社会资源，协调社会关系。
5. 社会工作的功能是预防 and 解决社会问题，维护社会秩序，促进社会和谐。

二、社会工作的价值观

社会工作价值观的核心是利他主义，即以帮助他人、服务他人、促进社会福利和社会公正为自己行动的目标。从社会维度看，利他主义强调“扶弱济贫”，以解决社会问题、满足社会需求为己任，维护社会稳定，促进社会公平正义；从专业维度看，利他主义强调“助人自助”，通过专业服务推动工作对象走向“自救、自立、自助和自强”。

三、社会工作的特点

（一）专业性助人活动

社会工作是以专业理论为指导，通过专业方法和技巧的使用助人自助，而不是凭个人生活经验和热情帮助他人。社会工作不以营利为目的，服务对象是有需要的人。

（二）注重专业价值

专业价值是指社会工作者在从事社会服务时所遵循的理念、指导思想和伦理。专业价值是社会工作的灵魂，它既是社会工作者工作中应当遵循的原则，又是其努力的目标。

（三）强调专业方法

专业方法是指社会工作专业独特的、需要经过专业教育和培训才能掌握的方法和技巧，专业方法本身就承载着专业的价值和理念。

（四）注重实践

社会工作专业的直接目标是帮助有需要的人适应环境、正常生活，解决社会问题，促进社会福利和社会公正，其专业价值体现为以专业的理论、方法和技巧助人自助，无论其直接目标还是专业价值都只有在实践中才能得到实现。

四、社会工作的功能

（一）促进服务对象正常生活

由于天赋和外界环境条件的复杂性和差异性，个人和家庭应对环境的能力是不同的。造成生活困境的因素非常复杂，常常是个人能力无法克服的，应对环境能力较弱的社会成员过上正常生活也常常是一种难以企及的奢求。帮助他们解决问题、摆脱困境、提高能力、重建信心和恢复正常生活是社会工作者的职责。

（二）促进人与社会环境的相互适应

“人在环境中”是社会工作专业分析问题的一个基本观点。社会工作专业理论认为，人和环境是不可分离的。由于生理、心理、经验、能力、家庭、社区、工作单位以及社会制度安排等方面的原因，个人适应环境的能力各不相同。社会工作专业的目标是建立个人与环境之间的良好互动，提高个人适应社会环境的能力，同时改善不利的环境因素，促进人与环境的良性互动。

（三）维持社会秩序

社会秩序是社会各部分关系协调、稳定的状态，社会工作通过帮助有需求的个人解决问题，减少社会问题激化的危险，起到维护社会秩序的作用。

（四）促进社会和谐

社会和谐是社会各构成要素之间良性互动、社会成员之间相互接纳和平等相处的生活状态，人们之间具有良好的关系和社会支持是健康社会的表现。社会工作通过其所擅长的、面对面的、深入人心的、人性化的服务化解矛盾冲突，从而促进社会和谐。

五、社会工作的主要业务领域

根据中共中央组织部等 18 个部门于 2011 年联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》（中组发〔2011〕25 号），社会工作主要包括以下业务领域：社会福利、社会救助、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、职工帮扶、法律援助、犯罪预防、禁毒戒毒、社区矫正、安置帮教、人口计生、人民调解、应急处置、异地务工人员服务等 19 个领域。



第二节 法律基础知识

一、法的概念和特征

(一) 法和法律

按照我国法学界的通说,法是国家制定或认可的,以权利义务为主要内容,依靠国家强制力保障实施的,反映统治阶级意志的行为规范的总和。

对法律的理解有广义和狭义两种。广义的法律与法的含义相同,指法的整体,包括由国家制定的宪法、法律、法令、条例、决议、指示、规章等规范性文件和国家认可的判例、习惯等。狭义的法律是从特定或具体意义上而言的,专指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性文件,在我国,狭义的法律仅指全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的除基本法律以外的其他法律。

无论在理论研究还是现实生活中,法和法律、广义法律和狭义法律都有严加区分的必要。我国多数学者习惯上把广义的法律称为法,把狭义的法律称为法律。本教材中的“法规”是在与法、广义的法律相等同的意义上使用的。

(二) 法的特征

根据法的概念,法具有以下三个特征:

1. 法是国家制定或认可的行为规范

制定、认可是国家创制法的两种形式。制定是指国家经过法定的程序创制某种行为准则,并赋予其法律效力;认可是指国家通过一定方式承认某些社会生活中以不同形式存在着的行为规则(包括但不限于习惯、宗教戒律、道德规范、政策等)的法律效力。

2. 法是以规定主体的权利和义务为基本内容的行为规范

法律权利是指国家通过法律规定,对人们可以做出或者不做出某种行为的许可和保障;法律义务是指国家通过法律规定,对人们必须做出或者不做出某种行为的限制与约束。

法的主要内容是由规定权利、义务的条文构成的,法律通过规定人们的权利和义务来分配利益,从而影响人们的动机和行为,进而影响社会关系,实现统治阶级的意志和要求,维持社会秩序。

3. 法是以国家强制力保障实施的行为规范

任何一种行为规范都有一定的强制力，但是，不同社会规范的强制力在性质、范围、程度和方式等方面并不完全相同。例如，道德靠社会舆论和人们的内心信念保障实施，习惯则受到习惯势力的强制，这些强制都不同于国家的强制。法的强制力来自于国家，是以国家的强制机构（如警察、法庭、监狱）为后盾，与国家制裁（宪法、民法、经济法、行政法、刑法等有不同的制裁方式）相联系，表现为对违法者采取的措施。法是最具有强制力的规范。

当然，法依靠国家强制力保证实施，这是从终极意义即从国家强制力是法的最后一道防线的意义上讲的，而非意味着法的每一个实施过程、每一个法律规范的实施都要借助于国家的系统化的暴力。同时也不是说，国家强制力是保证法实施的唯一力量。如果一个国家的法仅仅依靠国家政权及其暴力系统来维护，这个国家的法就成为纯粹的暴力。在法律实施过程中，国家暴力常常是备而不用，“无所在，无所不在”。当人们的行为符合法律规范的要求时，法的强制力只是潜在的，不为人们所感知；而当人们的行为触犯法律规范时，法的强制力才会显现出来。

二、法的形式和法律部门

（一）法的形式

1. 法的形式含义

法的形式是指拥有不同立法权限的国家机关依照法定职权和程序创制的具有不同法律效力和地位的法律规范的外在表现形式。

不同法的形式由不同国家机关或主体产生，立法主体应就自己所能产生的法的形式立法，不能产生不属于自己权限范围的法的形式。不同法的形式表明其不同的效力等级，通过法的形式，人们可以确定法的不同效力及其之间的关系。

2. 我国法的形式

在我国，法的形式主要有：

（1）宪法

宪法规定了国家的根本制度和根本任务，是我国的根本大法，具有最高的法律地位和法律效力，是制定一切法律、法规的依据。

（2）法律

此指狭义的法律，而不是各种法的总称。法律是指由国家最高权力机关全



国人民代表大会及其常务委员会制定、颁布的规范性文件的总称，其地位和效力仅次于宪法。

法律包括基本法律和非基本法律。基本法律由全国人民代表大会制定和修改，规定和调整国家、社会生活中某一方面带有基本性和全面性的关系，如刑法、民法通则、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等。非基本法律，由全国人民代表大会常务委员会制定或修改，规定和调整除由基本法律调整以外的、涉及国家和社会生活某一方面关系的法律，内容相对较为具体，如居委会组织法、治安管理处罚法、公司法等。全国人民代表大会及其常务委员会还有权就有关问题作出规范性决议或决定，与“法律”有同等的地位和效力。

（3）国务院制定和颁布的行政法规和其他规范性文件

行政法规，是由国家最高行政机关国务院依法制定的有关国家行政管理的规范性文件的总称。其地位和效力次于宪法和法律，而且不得与宪法和法律相抵触。

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”。

依照法律规定，国务院还有权发布决定和命令，凡属于规范性的，其地位与行政法规相同。

（4）地方性法规

根据宪法和法律规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会有权制定或批准地方性法规，地方性法规只在本辖区内有效，且不得与宪法、法律、行政法规相抵触。设区的市人民代表大会及其常务委员会在符合《立法法》规定的情况下也可制定地方性法规。

地方性法规的名称可以称“实施办法”或“条例”。

（5）民族自治地方的自治法规

自治法规是民族自治地方的权力机关所制定的特殊地方规范性法律文件，包括自治条例和单行条例。自治条例和单行条例可作为民族自治地方的司法依据。自治条例和单行条例根据不同的情况，分别报全国人民代表大会常务委员会批准或备案后才能生效。

（6）行政规章

行政规章是有关行政机关依法制定的有关行政管理的规范性法律文件的总

称,包括部门规章和政府规章。

部门规章是国务院所属部委根据法律和国务院行政、决定、命令,在本部门的权限内所发布的各种行政性的规范性法律文件,亦称部委规章。国务院所属的具有行政职能的直属机构发布的具有行政职能的规范性法律文件,也属于部门规章的范围。部门规章的地位和效力低于宪法、法律、行政法规,且不得同它们相抵触。政府规章是有权制定地方性法规的地方人民政府根据法律、行政法规制定的规范性法律文件,亦称地方政府规章。政府规章除不得同宪法、法律、行政法规相抵触外,还不得同上级和同级地方性法规相抵触。行政规章的名称一般称“规定”或“办法”。

(7) 其他法的形式

比如国际条约、特别行政区的法律法规等。

(二) 法律部门

1. 法律部门的含义

法律部门即部门法,是根据一定的标准和原则所划定的同类法律规范的总称。法律部门划分的标准首先是法律调整的对象,即法律调整的社会关系,其次是法律调整的方法。法律部门是法律体系的基本组成部分。

2. 我国的法律部门

(1) 宪法

宪法既是法的形式概念,也是法的体系概念。宪法部门最基本的规范集中规定于《中华人民共和国宪法》中,此外,宪法部门还包括主要国家机关的组织法、选举法、民族区域自治法、特别行政区基本法、国籍法、国旗法、国徽法等。

(2) 行政法

行政法由很多单行的法律、法规构成,分为一般行政法和特别行政法两部分。

一般行政法规定了所有特别行政法都共同适用的规定,如《行政许可法》《行政处罚法》《行政复议法》等。特别行政法则指各专门行政职能部门管理活动适用的法律、法规,如《海关法》《教育法》《食品卫生法》等。

(3) 民商法

民商法包括民法和商法。

民法是调整平等主体之间的人身关系和财产关系的法律规范的总称。我国



的民法部门主要由《民法通则》和单行民事法律组成。其中,《民法通则》是民法部门的基本法律;民事单行法,包括《婚姻法》《收养法》《继承法》《合同法》《担保法》《物权法》《著作权法》《专利法》《商标法》《侵权责任法》等。

商法是对商事法律关系作出规定的特别法,它以维护自然人和企业的营利作为其重要宗旨,具有独特的营利调节机制。商法主要包括《公司法》《证券法》《票据法》《保险法》《海商法》《信托法》等。

(4) 经济法

经济法是调整国家在经济管理活动中所发生的经济关系的法律规范的总称。

经济法规范没有集中于一部法典型的规范性文件中,而是散见于大量的经济法律法规中。经济法部门主要包括有关市场主体的法律规范、有关市场监管的法律规范、有关宏观调控的法律规范等。

(5) 社会法

社会法是以社会保障和社会进步为调整对象的法律规范的总和。它涉及社会福利与保障、环境保护与评价以及社会成员的就业、受教育等领域的社会关系。

社会法主要包括《劳动法》《劳动合同法》《社会保险法》《未成年人权益保障法》《妇女儿童权益保障法》等。

(6) 刑法

刑法是我国法律体系中的基本法律部门,是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律规范的总称。刑法是国家对严重破坏社会关系和社会秩序的犯罪分子定罪量刑的依据,其所采取的调整方法与其他法律部门有根本区别,是所有法律手段中最为严厉的。

刑法规范主要集中规定在《中华人民共和国刑法》中,《中华人民共和国刑法》分则根据犯罪行为侵犯的客体和社会危害性程度规定了十类犯罪。此外,刑法规范还包括《国家安全法》等一些法律、法规中的罪刑规范。

(7) 诉讼法与非诉讼程序法

诉讼法,又称诉讼程序法,是有关各种诉讼活动的法律规范的总称。我国的诉讼法以《民事诉讼法》《行政诉讼法》《刑事诉讼法》三部基本法律为主要内容。

非诉讼程序法主要以《仲裁法》《公证法》《人民调解法》等为主要内容。

三、争议的解决方式

(一) 协商

纠纷发生后,纠纷双方进行协商是首选办法。如果协商成功,既可以节省其他社会资源,又能防止激化矛盾,有利于社会秩序稳定。

(二) 调解

纠纷发生后,在有关组织和人员的主持下,依据国家的法律法规及相关政策,根据双方当事人的请求及实际情况,运用说服教育的办法,劝导纠纷双方当事人通过自愿协商的方式解决纠纷。

主持调解人,既可以是人民调解委员会,也可以是行政机关或司法机关,还可以是当事人所在的单位、居委会、工会、妇联组织,亦可以是接受委托的律师、自然人。

(三) 信访

纠纷发生后,公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。

采用上述方式,反映情况,提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织,称信访人。

各级人民政府、县级以上人民政府工作部门应当畅通信访渠道,为信访人采用信访条例规定的形式反映情况,提出建议、意见或者投诉请求提供便利条件。

任何组织和个人不得打击报复信访人。

(四) 复议

主要指行政复议,是公民、法人或其他组织通过行政救济途径解决行政争议的一种方法。

公民、法人或者其他组织不服行政主体作出的具体行政行为,认为行政主体的具体行政行为侵犯了其合法权益,依法向法定的行政复议机关提出复议申请,行政复议机关依法对该具体行政行为进行合法性、适当性审查,并作出行政复议决定的行政行为。



（五）仲裁

双方当事人争议发生前或争议发生后达成协议，自愿将争议交给仲裁庭作出裁决，并有义务执行仲裁裁决的方法。

仲裁必须建立在自愿基础上，仲裁的范围有一定的限制。依据《仲裁法》的规定，婚姻、收养、监护、抚养、继承纠纷以及依法应由行政机关处理的行政争议不能仲裁。

（六）诉讼

诉讼俗称“打官司”，根据性质的不同，诉讼分为民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼三类。

民事诉讼，是指当事人之间因民事权益矛盾或者经济利益冲突，向法院提起的诉讼。

行政诉讼，是个人、法人或其他组织认为国家机关作出的行政行为侵犯其合法权益而向法院提起的诉讼。

刑事诉讼是指法院、检察机关和公安机关（包含国家安全机关等）在当事人及其他诉讼参与人的参加下，依照法定程序解决犯罪嫌疑人、被告人刑事责任问题的诉讼活动。

四、法律责任

（一）法律责任的含义

法律责任可分为广义的法律责任和狭义的法律责任。广义的法律责任与法律义务同义，是指法律关系主体依法承担的必须履行的责任；狭义的法律责任则是指违法行为所引起的不利的法律后果。本书在狭义上使用法律责任一词。

狭义的法律责任与违法行为、法律制裁有密切关系。所谓违法行为，是指一切违反现行法律要求的或超出现行法律允许范围以外的危害社会的活动。违法行为有广义和狭义的理解。广义的违法包括一般违法和犯罪；狭义的违法则是指不构成犯罪的一般违法行为。法律制裁是由特定的国家机关对违法者以其所应负的法律責任而实施的强制性惩罚措施。

在违法行为与法律责任的关系上，违法行为是因，法律责任是果；在法律责任与法律制裁的关系上，法律责任是因，法律制裁是果，但有法律责任并不必然有法律制裁，因为承担法律责任的主体可因某些特殊情况而免于受到法律制裁。可见，违法行为是法律责任和法律制裁的原因和前提。

（二）法律责任的类型

1. 民事责任

民事责任是指由于民事违法、违约行为或根据法律规定所应承担的不利民事法律后果。

根据《民法通则》的规定，承担民事责任的主要形式有：停止侵害；排除妨碍；消除危险；返还财产；恢复原状；修理、重做、更换；赔偿损失；支付违约金；消除影响、恢复名誉；赔礼道歉等 10 种方式。这些承担民事责任的方式可以单独适用，也可以合并适用。

人民法院审理民事案件，除适用上述责任方式外，还可予以训诫、责令具结悔过、收缴进行非法活动的财物和非法所得，并可以依照法律规定处以罚款、拘留。

2. 行政责任

行政责任是指违反法律法规规定的单位或个人应当承受的由国家行政机关或国家授权单位依行政程序对其给予的制裁。行政责任包括行政处罚和行政处分。

行政处罚是指行政主体对行政相对人违反行政法律规范尚未构成犯罪的行为所给予的法律制裁。根据《行政处罚法》的规定，行政处罚的具体种类有：警告，罚款，没收违法所得、没收非法财物，责令停产停业，暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照，行政拘留，以及法律、行政法规规定的其他行政处罚。

行政处分是指对具有违法失职行为尚不构成犯罪的国家机关工作人员或被授权的执法人员所实施的内部制裁措施。根据《公务员法》，行政处分主要有六种：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。

3. 刑事责任

刑事责任是指犯罪人因实施犯罪行为所应承担的由国家司法机关依照刑事法律给予的制裁后果，是法律责任中最严厉的形式。

刑事责任主要通过刑罚实现，刑罚又分为主刑和附加刑。主刑，是对犯罪分子适用的主要刑罚方法，只能独立适用。主刑包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑。附加刑，是补充、辅助主刑适用的刑罚方法。附加刑可以附加于主刑之后作为主刑的补充，同主刑一起适用，也可以独立适用。附加刑包括罚金、剥夺政治权利、没收财产、驱逐出境。