



社会工作政策与实务研究丛书

SHEHUI GONGZUO ZHENGCE YU
SHIWU YANJIU CONGSHU

社会工作立法 问题研究

民政部社会工作司 编

SHEHUI GONGZUO LIFA
WENTI YANJIU

 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



社会工作政策与实务研究丛书

社会工作立法 问题研究

民政部社会工作司 编

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作立法问题研究/民政部社会工作司编. —北京:
中国社会出版社, 2010. 11

(社会工作政策与实务研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3417 - 0

I. ①社… II. ①民… III. ①社会工作—立法—研究—
中国 IV. ①D922. 111

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218424 号

丛 书 名: 社会工作政策与实务研究丛书

书 名: 社会工作立法问题研究

编 者: 民政部社会工作司

责任编辑: 杨 晖

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: 编辑部: (010) 66016392

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 19.75

字 数: 300 千字

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

《社会工作政策与实务研究丛书》

序 言

社会工作是人类文明进步的重要标志，是现代社会为解决工业化、城市化、市场化发展带来社会问题而普遍推行的重要制度安排。发展社会工作、加强社会工作人才队伍建设，是中央着眼于加快构建社会主义和谐社会、夯实党的执政基础做出的一项重要决策。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第一次做出了建设宏大社会工作人才队伍的战略部署。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》又将社会工作人才提升为与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才和农村实用人才相并列的第六支主体人才，进一步完善了我国人才队伍发展格局，进一步强调了社会工作人才队伍在加强社会建设中的重大意义。

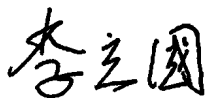
民政部是承担发展社会工作、推进社会工作人才队伍建设行政职能的重要部门。党的十六届六中全会以来，民政部认真贯彻中央加强社会工作人才队伍建设的部署要求，在社会工作制度建设、培养评价、服务平台、实务推进等方面开展了一系列工作，取得了重要进展。在制度建设方面，全力配合有关部门研究制定中央加强社会工作人才队伍建设的综合政策意见和中长期发展规划的同时，制定出台了《社会工作者职业水平评价暂行规定》《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试办法》《社会工作者继续教育办法》《社会工作者职业水平证书登记管理办法》《关于促进民办社会工作机构发展的通知》等政策措施，为社会工作人才队伍建设提供了重要制度基础。在培养评价方面，积极争取将社会工作知识纳入党政领导干部培训范围，通过举办社会工作专题研究班等形式，对500多名地市级和县处级党政领导干部进行专业培训，进一步增强了他们领导和推动社会工作人才队伍建设的能力；积极争取将社会工作专业人员纳入专业技术人员知识更新工程范围，通过继续教育、进修深造、学术交流、举办高级研修班等形式，

为社会培养了一大批专业社会工作人才，进一步提高了他们开展社会工作服务的专业能力与水平；将社会工作从业人员纳入职业水平评价考试范围，通过举办社会工作者职业水平考试，在全国产生了43000多名助理社会工作师和社会工作师。目前，在全国范围内已经形成了一支15万多人的社会工作专业队伍。在岗位开发和机构建设方面，目前，全国民政事业单位开发设置了7000多个社会工作岗位，城乡社区开发了38000多个社会工作岗位，上海、广州、深圳等地通过简化登记程序、税收减免、建立孵化基地等措施，培育发展了500多家民办社会工作服务机构，为社会工作人才发挥作用提供了广阔平台。在专业服务方面，先后组织165个地区和260家单位开展社会工作人才队伍建设试点。这些试点地区和单位围绕政策创制、人才培养、岗位开发、机构培育、评价激励、专业服务等环节，进行大胆实践，开拓创新，形成了以上海浦东、广东深圳、江西万载为代表的社会工作发展模式，探索出了许多具有鲜明地域特色的社会工作人才队伍建设路子，为在全国范围内全面推进社会工作人才队伍建设积累了经验、奠定了基础。

发展社会工作、加强社会工作人才队伍建设，是一项长期的事业，是一项复杂的系统工程，有许多重大理论、政策和实践问题需要深入研究，其中最核心的是中国特色问题。尽管经过上百年发展，社会工作逐步形成了具有普遍指导意义的专业价值、专业理念和发展规律，但在具体表现形式上具有很强的实践性、时代性和多样性，在不同社会制度、不同国家和不同发展阶段有不同的实践形态。我国是共产党领导下的社会主义国家，在长期的革命、建设和改革时期，形成了思想政治工作、群众工作以及民政工作、工青妇工作等传统社会工作，形成了横向到边、纵向到底的基层组织体系，形成了规模庞大的公益事业单位，这是我国社会工作发展的前提和基础，也是区别于其他国家社会工作的关键所在。在我国，如何立足这个国情，建构具有中国特色、符合时代特点的社会工作理论、制度与实践模式，是摆在我们面前的一项重要和紧迫任务。2007年以来，民政部围绕社会工作理论、政策和实务问题开展了一系列课题研究，形成了800多万字的研究成果。这些研究成果，涉及社会工作立法、城市社会工作、农村社会工作、灾害社会工作、儿童社会工作、农民工社会工作、救助社会工作、优抚安置社会工作以及社会工作与志愿服务关系等方面的内容，凝聚了国内广大社会工作专家学者、行政管理人員和一线服务人员的心血、汗水与智慧，对加强我国社会

工作理论、政策和实务建设具有重要参考价值。为了让社会各界人士更好地共享这些研究成果，民政部社会工作司组织专家对这些研究成果进行整理汇编，形成“社会工作政策与实务研究丛书”。

社会工作是一项社会事业，关系着每个社会成员尤其是困难人群的幸福安康，不仅需要党委政府的强力推动，更加需要全社会的共同参与。我们衷心希望社会各界人士能够在更大范围、更宽领域、更高层次继续关心关注和支持社会工作发展。我们坚信，有党中央、国务院的正确领导，有各级党委政府的高度重视，有社会各界人士的大力支持，社会工作事业一定能够更加繁荣发展，社会工作人才队伍在维护社会稳定、促进社会公平、增进社会和谐方面一定能够发挥更大作用。



2011年1月

目
录

☐ 从社会立法到社会工作立法——中国社会工作立法的地位研究

第一章 引言 /3

第二章 中国社会立法的概念、发展与体系 /5

一、中国社会立法的概念界定 /5

二、中国社会立法的发展要求 /8

三、中国社会立法的体系建构 /12

第三章 社会工作立法的概念与定位 /18

一、社会工作相关概念的界定 /19

二、社会工作立法需求分析 /21

三、社会工作立法在社会立法体系中的地位和作用 /23

四、社会工作立法的体系 /24

五、社会工作立法环境与背景评析 /26

第四章 社会工作立法的完善 /31

一、社会工作立法的路径 /31

二、社会工作主体立法基本内容与相关立法的衔接 /33

三、社会工作事业立法的完善 /35

四、社会工作权益立法的完善 /42

五、适时制定《社会工作法》 /44

第五章 结语 /50

一、关于社会法和社会立法 /50

二、关于当代中国社会立法 /50

三、关于中国社会立法体系 /50

四、关于中国社会工作立法 /51

参考文献 /51

☐ 我国职业法律制度比较研究及其对社会工作立法的借鉴

第一章 绪论 /57

- 一、我国职业立法的基本情况 /57
- 二、我国职业立法的基本内容 /59

第二章 我国职业立法的比较研究 /60

- 一、我国职业立法模式的比较研究 /60
- 二、我国职业立法中章节结构的比较 /61
- 三、我国职业立法共性内容的比较 /76
- 四、我国职业立法特性内容的比较 /85
- 五、典型职业的过渡措施 /89
- 六、职业立法存在的问题 /91

第三章 我国社工立法的建议和结论 /95

- 一、社工立法模式选择 /95
- 二、《社会工作者条例》立法宗旨及基本原则 /96
- 三、社会工作者职业立法的制度设计 /98
- 四、完善政府采购社工服务的法律和政策支持 /105
- 五、加强社会工作者的信用体系建设 /109

☐ 社会工作者法定权利义务研究

第一章 绪论 /115

第二章 我国职业立法中的权利义务 /116

- 一、关于职业权利的分析 /116
- 二、职业义务的分析 /120

第三章 国外社会工作立法中的权利义务 /125

- 日本《社会福祉士法和介护福祉士法》规定的
权利义务 /125

第四章 我国社会工作者的权利义务 /126

- 一、社会工作者法定权利义务在社会工作法规中的地位 /126
- 二、社会工作者的法定权利 /127
- 三、关于社会工作者的法定义务 /131

第五章 社会工作者的执业范围 /134

- 一、我国职业立法中关于执业范围的规定 /134
- 二、社会工作者立法中关于执业范围的规定 /135

第六章 社会工作者的法律责任 /136

- 一、制定罚则的依据 /136
- 二、其他职业立法中关于法律责任的规定 /137
- 三、社会工作者法律责任的立法建议 /142

第七章 社会工作者条例立法建议要览 /145**附录：座谈会纪要 /148****☐ 我国社会工作者立法需求研究报告****第一章 前言 /155****第二章 立法需求调查主要发现 /157**

- 一、社会工作者（师）立法具有必要性 /157
- 二、与社会工作者（师）的相关立法最为关注 /159
- 三、政府对推动与发展社会工作应该承担责任 /166
- 四、应该明确社会工作的专业地位和制度建设 /171
- 五、应该确定社会工作机构的职责 /175

第三章 立法需求调查建议 /179

- 一、以注册社会工作者（师）条例为立法的突破口，明确社会工作者（师）职业准入和注册制度 /179
- 二、以注册社会工作者（师）条例立法为契机，规划我国社会工作者相关立法 /181

☐ 社会工作服务机构立法问题研究

第一章 绪论 /187

第二章 社会工作服务机构的概念 /188

- 一、社会工作服务机构的内涵 /188
- 二、社会工作服务机构的外延 /190
- 三、社会工作服务机构与专业社会工作者的关系 /192

第三章 我国社会工作服务机构现状与问题 /194

- 一、体制内社工服务机构 /194
- 二、体制外社工服务机构 /198

第四章 社会工作服务机构立法促进与监管 /201

- 一、基本思路 /201
- 二、立法重点 /203
- 三、立法建议 /204

参考文献 /208

☐ 世界各法系主要国家社会工作者立法情况研究

第一章 导言 /213

第二章 社会工作者立法的模式 /214

- 一、集中立法模式 /214
- 二、分别立法模式 /216
- 三、附属立法模式 /218

第三章 社会工作者立法的共通性内容 /219

- 一、证书制度 /219
- 二、社会工作者协会 /224
- 三、社会工作者管理机构 /226
- 四、法律责任 /230
- 五、授权立法规定 /237

第四章 社会工作者立法的特色性内容 /239

- 一、社会工作者的分类管理制度 /239

二、社会工作者合伙制度	/241
三、社会工作者考试制度	/242
四、社会工作者临时许可制度	/243
五、社会工作者继续教育制度	/243
六、过渡性措施制度	/245
七、许可证书的州际认证制度	/246
八、社会公益服务机构制度	/246
九、社会工作者职务津贴制度	/251
第五章 结论与建议	/252
一、《社会工作者条例》应采用的立法模式和步骤	/252
二、《社会工作者条例》应涵盖的制度要点	/253
附录一 国外社会工作者相关立法模式	/259
附录二 各国社会工作立法情况	/260

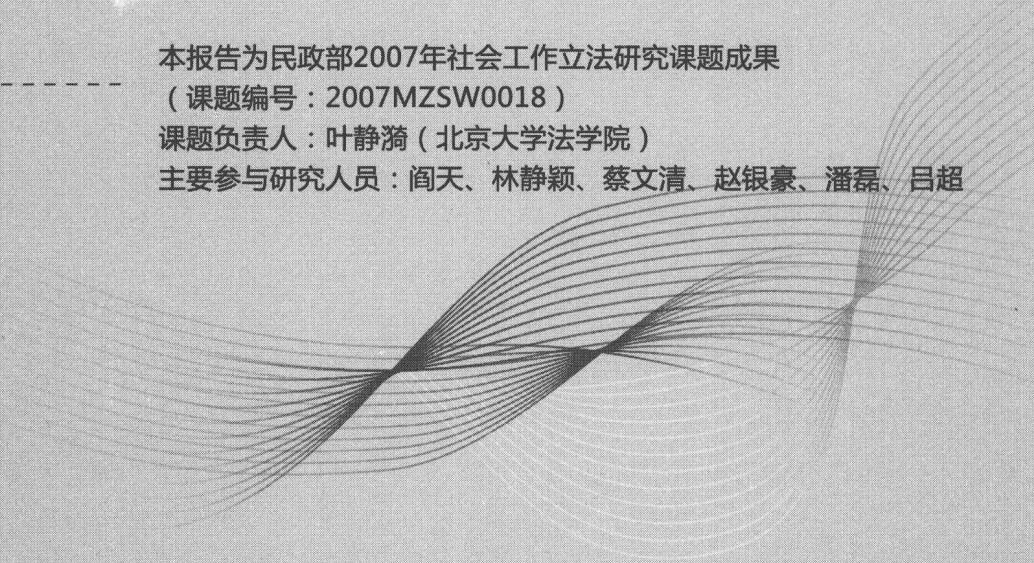
○ 从社会立法到社会工作立法 ——中国社会工作立法的地位研究

本报告为民政部2007年社会工作立法研究课题成果

(课题编号：2007MZSW0018)

课题负责人：叶静漪（北京大学法学院）

主要参与研究人员：阎天、林静颖、蔡文清、赵银豪、潘磊、吕超



第一章

引言

社会立法即社会法的立法，它既可以指制定社会法的动态过程，又可以指制定社会法的成果，即成文社会法。本文即在这两种意义上使用“社会立法”这一概念。“社会立法”一词在本文中并非仅指立法活动本身，而是涵盖了立法活动的过程和成果，因此（特别是在立法成果的层面上），本文并不截然区分“社会立法”和“社会法”这两个语词。本文之所以较多地运用“社会立法”一词是为了强调社会法的动态发展过程，因为在本文中“社会立法”的语义不仅涉及了我国已经进行的和正在进行的社会法立法活动的过程和成果，也涵盖了对于我国社会法未来发展进程的规划和展望，即社会法高度完善的应然状态，而仅运用“社会法”一词则未必能够完整地表达这一含义^①。

最近 10 年间，社会法作为独立法律部的崛起，是中国特色社会主义法律体系中最为引人注目之事。2001 年 3 月 9 日全国人大常委会委员长李鹏在向九届人大四次会议作常委会工作报告时，首度宣示了社会法作为一级部门法的地位，指出“构成有中国特色社会主义法律体系的宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门已经

^① 类似的考虑亦体现在下文“社会工作立法”一词的运用上。因为本文所讨论的“社会工作立法”更多地是动态的、未来的、应然的社会工作法，本文不但要关注社会工作立法最终的成果，也要关注正在进行之中社会工作立法的动态过程，如用“社会工作法”一词则可能无法完整地表达这一含义。

比较齐全”^①。2007年,党的十七大正式提出以人为本、统筹兼顾、全面协调可持续发展的科学发展观,要求加强以改善民生为重点的社会建设,构建和谐社会,并提出了完善中国特色社会主义法律体系的历史任务^②。国家社会立法随之大幅提速,向社会立法倾斜成为当年中国立法的重要趋势^③,并持续至今。

社会立法与社会工作立法存在天然的联系。社会立法的指向是和谐社会,而社会建设需要强大的人才队伍加以实施。作为这支人才队伍的重要组成部分,社会工作人才进入了高层的视野。2006年10月,党的十六届六中全会作出了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,明确提出要“建设宏大的社会工作人才队伍”,肯定了“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”。社会工作进入中国已近百年^④,而2007年则成为中国社会工作人才队伍建设全面启动之年。社会工作人才队伍建设调研和试点的展开,培训和宣传的跟进,特别是社会工作者职业水平评价制度的规范化和助理社会工作者、社会工作者职业水平考试的全面展开,都对以人才建设和职业塑造为核心的社会工作立法提出了紧迫的要求。可见,作为社会工作立法的一项基础课题,厘清社会工作立法在中国当代社会立法中的地位,具有重要的现实意义。

① 见李鹏:“李鹏在九届全国人大四次会议上作的常委会工作报告(摘登)”。关于社会法应作为一级部门法的主张,可以追溯到1993年。当时,中国社会科学院法学所课题组提出:我国社会主义市场经济法律体系框架主要由民商法、经济法、社会法三部分组成。1997年,党的十五大报告提出“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”。全国人大常委会办公厅研究室随即组建课题组,于1999年年初发布了“中国特色社会主义法律体系若干问题研究”,提出“以宪法为核心,民商类、经济类、行政类、刑事类、社会类以及程序类等法律法规齐全”的立法要求。同年4月23日,课题组的王维澄同志在全国人大常委会法制讲座第八讲中,正式提出了宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法共七个法律部门。讲座主要内容后收入党刊《求是》。见中国社会科学院法学所课题组:“建立社会主义市场经济法律体系的理论思考和对策建议”,载《法学研究》1993年第6期;课题组:“中国特色社会主义法律体系若干问题研究”,载《理论前沿》1999年第3期,页7~8;王维澄:“全国人大常委会法制讲座第八讲:关于有中国特色社会主义法律体系的几个问题”;王维澄:“关于有中国特色社会主义法律体系的几个问题”,载《求是》1999年第14期。

② 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日)》,人民出版社,2007年第1版。

③ 参见中国社会科学院法学研究所编,李林主编,《中国法治发展报告 No. 6 (2008)》,社会科学文献出版社,2008年第1版。

④ 在中国,专业性的社会工作始于教会大学。1914年美国传教士葛学溥(Daniel H. Kulp)在沪江大学组织成立了中国第一个社会学系,开设社会工作课程。关于社会工作在中国的早期发展,参见胡杰容:“政治议程与中国早期社会工作的发展”,载《北京科技大学学报(社会科学版)》2007年第4期。

第二章

中国社会立法的概念、发展与体系

一、中国社会立法的概念界定

考诸世界各国通例，社会法的历史发展先后经历了利益取向、调整对象和着眼点的三次飞跃，相应形成了三大发展阶段——现代劳动法阶段、社会保障法阶段和社会福利法阶段（图1-1）。需要特别指出的是，图中的“社会福利”一词与国内制度实践层面上通常所说的“社会福利”并不相同，前者指的是在社会保障体系较为完善的基础上，进一步提高人们的生活质量和满足人类发展需要，可以表述为一种“发展性社会福利”^①；而后者，特别是目前民政工作中的社会福利事业，主要还关注的是专为弱势群体和特殊群体所提供的带有福利性的社会服务与保障，如老年人福利、儿童福利和残疾人福利，呈现为一种“主要针对弱势群体的社会福利”^②。本文认为有必要对国内制度实践层面上通常所说的“社会福利”一词进行相应的拓展，使之亦涵盖“发展性社会福利”的内容。如不作此拓展，社会成员在基本生活保障之上的生活品质以及精神境界的提升等内容，似乎难以纳入既有的社会保障体系（社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚）中的任何一个版块，这将造成在（至少在理论上）中国的社会保障只能处于一个较低层次，即主要关注保障社会成员的基本生活的，而无法涵盖社会成

① 田凯：“关于社会福利的定义及其与社会保障关系的再探讨”，载《上海社会科学院学术季刊》2001年第1期。本文运用的“发展性社会福利”所表达的含义与原文并不完全一致，更确切地讲，本文主要是借用了语词本身，而非语词的含义。

② 当然也可以称之为狭义的社会福利。1991年出版的《中国大百科全书·社会学》有相应的界定：“社会福利狭义指当社会成员因年老、疾病、生理或心理缺陷而丧失劳动能力而出现困难时向其提供的服务措施；广义指为了改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活的各种社会服务措施。”《中国大百科全书·社会学》，中国大百科全书出版社1991年版，第286页，转引于郑功成编著：《社会保障》，高等教育出版社2007年版。

员的更高层次的需求^①。当然，本文认为在中国现阶段将西方语境中的“社会福利”作为“社会保障”的上位概念还有困难，但本文也认为“社会福利”作为社会保障的下位概念，不能仅限于“主要针对弱势群体的社会福利”，还应该涵盖“发展性社会福利”。因此，在中国特色的社会主义社会保障体系的构建和发展过程中，社会福利事业应当作为社会保障体系的有机组成部分，在完善现有的“主要针对弱势群体的社会福利”的基础上，为社会成员提供更高层次的“发展性社会福利”，即应当成为“改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活的各种社会服务措施”^②。这样来界定“社会福利”的内涵既尊重了制度实践中社会保障与福利的关系，又关注了和谐社会发展进程中社会成员更高层次的需求，从而使社会保障体系能够涵盖社会成员生活质量的提高和发展需要的满足，追求社会成员的生活品质和精神境界的提升，增加人民的总体幸福和社会的福祉，赋予民生这一主题以更为丰富的意蕴。因此，本文也注意在社会保障体系之下来表述内涵经过拓展的“社会福利”。

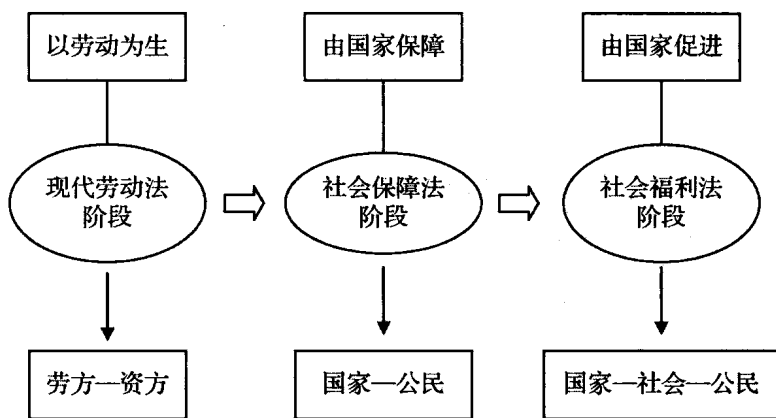


图 1-1 西方社会法的历史演进

图 1-1 简要地概括了国外社会法发展的基本脉络：现代劳动法从传统契约法中演化而来，由现代劳动契约法、集体劳动法和劳动基准法三大部分组成。社会保障法以国家给付责任为基本特点，包括社会保险法、社会救助法和社会优抚法。社会福利法则着眼于社会成员更高层次的发展和需求的满足，以各种事业促

① 比如我国的社区福利服务、住房福利、教育福利等虽然已有了相应的实践，却难以在理论上完全被纳入社会保障体系。

② 《中国大百科全书·社会学》，中国大百科全书出版社 1991 年版，转引于郑功成编著：《社会保障》，高等教育出版社 2007 年版。