

# 社会工作立法框架建构研究

王云斌

**摘要：**社会工作作为一项专业性和职业性的工作，是社会建设重要的组成部分，社会工作的发展必须有完善的法律法规来引导、规范、推动和保障，才可能在中国和谐社会建设中发挥促进作用。在当前我国社会工作立法背景下，文章在对社会工作立法现状评估的基础上，建构社会工作立法框架，最后指出了社会工作立法的路线图。

**关键词：**社会工作立法；框架；建构

## 作者简介



王云斌 男，北京人，北京社会管理职业学院副教授。研究领域：社会建设、社会福利、社会工作等。

中图分类号：C913.7

文献标识码：A

文章编号：1009-7724

(2012)08-0026-05

收稿日期：2012年6月29日

社会工作在中国的发展·中国社会工作协会网。[DB/OL].  
[http://www.cncasw.org/txsq/sgkp/200903/t20090318\\_8508.htm](http://www.cncasw.org/txsq/sgkp/200903/t20090318_8508.htm),  
2009-03-18.

郑蓉.改革三十年中国社会工作专业教育发展浅析[J].辽东学院学报(社会科学版),2010,(4).

社会工作作为一项专业性和职业性的工作，是社会建设重要的组成部分，社会工作的发展必须有完善的法律法规来引导、规范、推动和保障，才可能在中国和谐社会建设中发挥促进作用。在社会工作立法方面，我国取得一定的进展，但仍落后于社会工作发展的现实需要。

在当前我国社会工作立法背景下，笔者在对社会工作立法现状评估的基础上，建构社会工作立法的框架，最后指出社会工作立法的路线图。

## 一、社会工作立法背景

党的十六届六中全会以来，社会工作人才队伍建设的步伐得到了迅速发展，政策环境不断得到优化。2010年6月，中共中央、国务院印发的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》，将社会工作人才列为与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才并列的第六类人才，进一步明确了社会工作人才在国家人才发展格局中的重要地位，提出了到2015年社会工作人才总量达到200万人，到2020年社会工作人才总量达到300万人发展目标。2012年4月，中央19个部委和群团组织联合发布了《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011—2020年)》，规划提出要加强相关法制建设，推动社会工作立法。

### (一) 社会工作立法是社会工作发展的必然

#### 1. 社会工作教育带动了中国社会工作事业的发展

1912年，北京基督教青年会干事、美国人步济时(John S. Burgess)，以组织学生参与基督教的社会服务工作，改造社会和救治中国为目的，创办了北京社会实进会。1922年，步济时倡议并亲自领导成立燕京大学社会学系，开设应用社会学专业即社会工作专业，为中国培养最早的社会工作者。

新中国建立以后选择了走社会主义道路，整个国家被高度组织起来，形成集中管理体制，这时期没有专业的社会工作，但实践意义的社会工作还是存在于不同的社会部门和社会机构中的，这是一种由政府负责的，非专业化的社会工作模式，同时工会、青年团、妇联等群众团体也承担了部分的社会工作。

1987年国家民政部为了推动社会工作的发展，在北京马甸举行了社会工作教育论证会，确认了社会工作的学科地位，1988年国家教委先批准了北京大学设立社会工作专业，与此同时，中国人民大学、吉林大学也先后建立了同样的专业。1991年7月5日，中国社会工作协会宣告成立，并于1992年正式加入国际社会工作协会。至2010年，教育部批准开办社会工作本科教育的高校已达252所，58所高校获得了社会工作专业硕士的授予权，形成了大专、本科、研究生三个办学层次。社会工作教育培养了专业社会工作人才，为我国社会工作事业发展奠定了人才基础，推动了中国社会工作事业发展。

## 2. 社会工作在中国的发展是社会建设的必然选择

随着中国经济体制改革的日益深化，计划经济时代单位制社会管理模式逐渐瓦解，社会管理与控制模式开始向以人为本的社会服务模式转变。目前，各类社会问题大量产生，就业、社会保障、社会突发事件、收入分配等方面的社会矛盾日益突出，社会工作通过帮助弱势公民或群体，使之摆脱困境恢复能力，减少社会不公，维持社会秩序的功效，最大限度地减少了不和谐因素。在我国当前的社会现状下，社会工作在社会建设过程中发挥着不可替代的功能。

## 3. 社会工作立法是社会工作专业化、职业化的保障

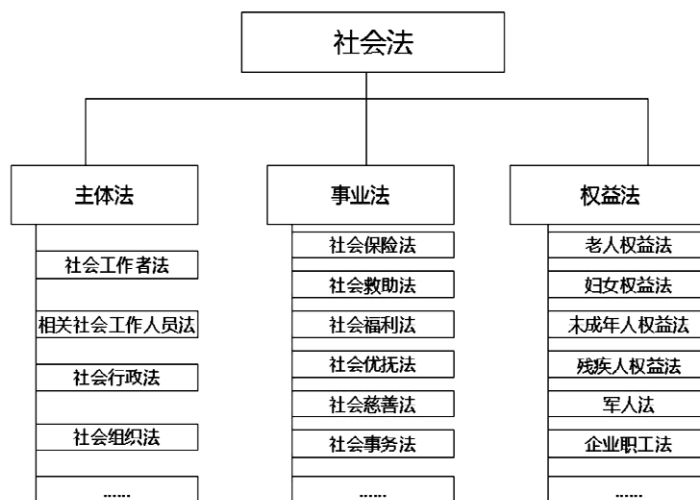
以“助人自助”为宗旨，为需要被帮助的个人、家庭、群体和社区等提供支持，发挥着预防和解决社会问题、维护社会稳定、促进社会公平正义的社会工作，是从事社会管理、社会保障和社会服务的专业制度。目前我国社会工作专业化和职业化的不足，严重影响了我国社会工作功能发挥以及“宏大人才队伍”建立。进行社会工作立法，对依法规范社会工作者的服务规范，确立社会工作法律宗旨与地位，建立职业化的社工队伍具有十分重要的意义。

### (二) 社会工作立法是完善社会法体系的重要组成部分

#### 1. 社会工作立法是社会立法的重要组成部分

2001 年在第九届全国人大第四次会议和第十届全国人大第一次会议上，李鹏在《全国人大常委会工作报告》中指出，“社会法是调整劳动关系、社会保障和社会福利关系的法律。”这也是我国最高立法机构首次正式在官方文件中使用“社会法”这一术语，并将其作为一个独立的法律部门加以对待。广义的社会法即国家为解决各种社会问题而制定的有公法和与私法相融合特点的第三法域。狭义的社会法指劳动法和社会保障法。中义的社会法位居于上述两者之间，其调整领域主要包括教育权利保障关系、社会保障关系、弱势群体保护关系以及其他应由社会法调整地关系。截至2011年8月底，中国已制定社会法方面的法律有18件和一大批规范劳动关系和社会保障的行政法规、地方性法规。

社会法的着眼点在于保障和促进公民生存和发展权利、条件和能力，其实现机制为国家、社会组织和公民从事社会建设，发展社会事业，实现公民的生存和发展权益。这一机制包含三个要素：主体、事业和权益，相应形成了中国社会立法的三个角度：主体法、事业法和权益法。主体法包括规制行政机关、社会组织和特定个人的立法；事业立法包括：社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚、社会事务、慈善等事业立法；权益立法分为两类，一类是全体公民所享有的社会权益的立法，一类是针对特殊群体的立法。具体见表一。



图一：社会法框架

社会工作立法是社会工作者向受助群体提供专业的社会工作服务过程中形成的各种社会关系的法律规范的总称，是社会立法的重要组成部分。社会立法的主体立法、事业立法和权益立法都包含社会工作立法内容。

#### 2. 社会工作立法对社会立法有着积极促进作用

社会工作立法是社会工作专业化职业化发展的推动力，是高质量社会工作服务的保证，能够更好地实现社会法的政策目标，提升社会立法运行的整体绩效。从微观视角看，社会工作本身的功能和专业的方法技巧可以使受助群体享受高水平服务，提升社会成员生活水平，更好地实现社

王全兴,管斌.经济法与社会法关系初探.现代法学,2003,(2).

会法所追求的社会福利传导效应；从宏观视角看，社会工作提供的高质量社会工作服务的累积效应，可增强社会稳定，促进社会和谐。

## 二、社会工作立法的现状评估

伴随着社会工作在中国的出现、成长和发展，社会工作立法在主体、事业和权益三个方面都有了相应的法律制度，已经初步搭建起社会工作立法的框架。通过资料综述研究，笔者认为目前我国社会工作立法呈现三个特点：

### （一）社会事业和社会工作受助群体权益保护方面立法，成果丰富，立法层次较高

从1951年起，我国就先后进行了一系列社会工作立法，内容涉及劳动保险、公费医疗、伤亡褒恤、干部老弱病残安置、离休退休退职、烈士褒扬、军人抚恤优待、复员和退伍义务兵安置、救济救灾、游民收容遣送、婚姻、城市社会福利管理、社会基层管理、社团登记与管理等。截至目前，名称中带有“社会工作”字样的法律法规文件有50多件，全文中出现“社会工作”字样的法律法规文件多达1100多件。

社会事业立法和社会工作受助群体权益保护的立法，不但成果丰富，而且立法层次较高。例如，在权益保护领域有老年人权益保障法、未成年保护法、残疾人权益保障法、妇女权益保障法、兵役法等。

### （二）社会工作专业立法数量较少，立法层次较低

虽然从最早开展社会工作专业教育到现在有90年的历史，但新中国社工人才队伍建设和社会工作实务开展得较晚，专门为社会工作制定的文件数量不多，主要有原劳动和社会保障部的《社会工作者国家职业标准》、原人事部的《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》，原人事部、民政部《社会工作者职业水平评价暂行规定》，民政部《社会工作者职业水平证书登记办法》和《社会工作者继续教育办法》等规范性文件。几个专门的社会工作法律法规都属于行政规章层次，法律效力较低，缺乏权威性，落后于我国社会工作发展的实际需要。

社会工作专业法律资源缺失问题，应该引起重视。这种缺失不仅体现在有关社会工作者职业法规、维护社会工作服务对象权益法规和社会工作中介组织活动法规方面，同样也体现在社会工作者实施社会工作过程中法律素养的缺失。

### （三）社会工作立法缺乏统一规划，立法内容不足，体系欠和谐

从社会工作法律总体看，一方面缺少专门的社会工作者立法，缺乏对社会工作相关基本问题的规定；另一方，社会事业立法和社会工作受助群体权益保护的立法也不完备，现存大量社会工作事业立法和受助群体权益保护立法，都是在工作专业立法出现之前制定的，本身缺少专业社会工作内容，和社会工作专业法律缺乏联接，影响社会工作的开展和实施。

目前社会工作法律是由各个分散的单行法所共同构成，这些单行法之间虽然有一定逻辑联系，但由于政出多门，立法过程中立法主体之间缺乏沟通，导致各个单行法缺乏联系，重复立法，或者产生法律空白。另外，我国法律内容变换频繁、缺乏稳定性，成为影响社会法有效实施的重要因素。

## 三、社会工作立法框架建构

社会工作特别是专业化、职业化的社会工作本身对于构建和谐社会的的作用，社会建设对于社会工作强烈的内在需求，都要求通过立法提供制度支持从而有效发挥作用。同时，现实存在的阻碍社会工作在中国发展的障碍因素，也需要通过立法来解决问题，从而加速社会工作在中国发展。因此，对社会工作立法的研究就显得尤为必要和重要。

立法活动必须依据科学原则，构造立法蓝图，做出立法决策。社会工作立法不能只局限眼前需要，必须进行立法规划，进行总体设计和统筹安排。建构社会工作立法框架，是立法规划重要一环，明晰的立法框架可以使立法工作有计划、有步骤、有目的地进行，从而促进立法工作有序化、科学化、系统化。



图二：社会工作立法框架

(一) 社会工作立法框架结构  
社会工作立法包括主体立法、事业立法和受助群体利益保护立法三个部分，见图二。

### 1. 社会工作主体立法框架

社会工作者职业法律法规是调整社会工作者职业活动的专门法律法规，包括社会工作者人才培养（高等教育、职业教育、岗前培训和职业进修）、资格认证（注册、考核和评价）、社会工作岗位设置、劳动就业，激励保障和纪律监管，相关机构（资格认证机构、社会服务机构、纪律检查机构、行业自律机构、职业教育机构）管理等法律法规。

### 2. 社会工作事业立法框架

社会工作事业立法涵盖的领域众多，内容庞杂。事业立法包括：（1）社会保险事业立法（社会保险适用全体劳动者）；（2）社会救助事业立法（国家对无生活来源、无家庭依靠，失去工作能力的人及其对收入在最低生活标准以下的个人或家庭提供额的一种无偿救助）；（3）社会福利事业立法（包括面向老人、儿童、残疾人等群体的传统的社会福利和为了保障基本生活并改善、提高全体社会成员的物质、精神生活的各种社会服务。例如，教育、卫生、住房等）；（4）优抚安置事业立法（国家和社会对军人及其家属提高社会优待和经济帮助，包括优待军人及家属、军人转业和退伍安置、军人伤残和死亡抚恤等）；（5）社会慈善事业立法（包括慈善捐赠、基金会管理、慈善组织管理等）；（6）社会事务管理立法（包括殡葬管理、婚姻、收养等）；（7）其他事业立法（企业、司法矫治、医院医务等）。

### 3. 受助群体利益保护立法

要有效地保障社会群体和社会成员的基本权利，必须制定和完善社会工作服务对象维权法律法规。相对社会事业法而言，社会工作受助群体利益保护法的既有资源比较丰富，法律层次也比较高，框架设计和立法形式也更为规范。主要包括妇女权益保障、未成年人保护、老年人权益保障、残疾人权益保障、残疾军人权益保障、住院患者权益保障等法律制度。

## (二) 在社会工作法律框架下立法应该注意的问题

### 1. 依据社会工作发展和社会需求的迫切程度，规划立法顺序

立法活动是严谨的科学活动，必须由特定机关严格按照法定程序制定。从提出法律草案、审议立法议案、立法议案表决通过，到公布法律法规，需要较长时间，不可能短时间完成框架内所有内容的立法。因此，必须根据轻重缓急确定立法顺序。目前，最需要的就是制定一部规范管理社会工作者的法律法规。《社会工作者条例》已经列入立法规划，但一直没有出台。如果短期内无法制定法律层次的社会工作者规范性文件，我们可以借鉴香港的经验，暂时先制定行政法规层次的社会工作者规范性文件，以建立科学合理的社会工作者选拔、登记、培养、评价、使用和激励机制，完善社会工作岗位设置和社会工作人才配置机制，明确培育和发展社会公益性民间组织、志愿者队伍的配套政策措施。

### 2. 完善现有社会工作法律法规的内容，及时立、改、废

立法活动包括制定、修改和废止。进行社会工作立法，一方面要依据框架不断制定新的法律法规，填补空白；另一方面要对现有的法律法规进行修改，对已经不再需要的法律法规进行废止，在相关的事业立法中引入专业化社会工作内容。我国现有的社会意义上的社会事业法，已经

袁光亮.关于完善我国社会工作立法的思考[J].前沿,2010,(6).



形成了一定规模，社会工作事业法律规范们只需要在其中的专章增列相应内人即可。在受助群体利益保护法中添加有关社会工作内容，例如在保护妇女、儿童、老人和残疾人权益的法律法规中添加在接受社会工作服务过程中发生纠纷，应对他们给予相应的救济。

### 3. 提高社会工作法律规范立法技术水平，规范法律法规名称

综观现有的社会工作法律法规，立法技术不高是目前急需解决的一个重大问题。从总体上看，社会工作立法技术存在立法质量有待提高、法律规范设立不够科学、法规内容结构不够完整，立法语言不够严谨，发布形式不够规范，大量存在政策性、宣示性用语等问题。部分制定较早的规范性文件，受立法技术和立法理念的限制，可操作性差，缺乏法律责任和救济手段的规定，权利和义务方面的规定也不够明确。

在社会工作立法框架下制定的社会工作法律法规形式包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，其法律效力逐级递减。但我们在适用社会工作法律法规时发现，效力层级相同的法律规范，名称却存在极大差别。以国务院颁布的行政法规为例，有决定、规定、条例、办法、试行办法、准则、通则、规则、细则等多种不同称谓，难以从名称上判断其效力级别。而有的名称相近的法律规范却具有不同的效力等级。例如，国务院制定的《强制戒毒办法》和公安部制定的《强制戒毒管理办法》，名称接近，但一个是行政法规一个是规章，效力层级明显不同，只从名字上很难区分。因此，不同效力等级法律法规的名称，也必须有统一明确的规范。

### 结语：社会工作立法的路线图

目前，以职业水平评价为突破口，在中国确立了社会工作为独立职业的法律地位，社会工作立法有了良好开端。如果要完成社会工作法立法框架中的立法目标，根据我国立法体制、立法程序的规定，笔者估计社会工作立法还要十年时间。大体可分为三个阶段：第一阶段，以社会工作专业为核心，全面开展主体立法，尽快完成《社会工作者条例》；第二步，修改并完善事业立法和权益立法，写入社会工作内容；第三步，随着我国社会工作发展的不断成熟，立法技术的不断提高，最终制定统一的总纲性的《社会工作法》。

#### 参考文献：

- [1]方曙光.我国当前社会工作立法的探究[J].黑龙江史志,2009,(2).
- [2]袁光亮.我国社会工作立法思考[J].理论月刊,2011,(7).
- [3]邱智宽,江海鹰.关于香港澳门社会工作职业化情况的考察报告(上)[EB/OL].<http://www.gdmzss.com/wzjx/show.php?itemid=533>.
- [4]柳拯.我国社会工作发展现状、问题与对策.理论月刊[J].长沙民政职业技术学院学报,2009,(3).
- [5]民政部社会工作司.社会工作立法问题研究[M].北京:中国社会出版社,2011.
- [6]张青.论社会工作立法的必要性及其推进理路[J].社会主义研究,2010,(3).
- [7]张青,李彤.社会工作专业职业化的阻滞因素分析[J].沈阳师范大学学报(社会科学版),2011,(6).
- [8]黄超,肖峰.社会工作立法的意涵及其解读[J].中国商界(下半月),2008,(5).