

论我国残疾人社会福利存在的问题及其发展的路径选择*

周庆行,张新瑾

(重庆大学 贸易与行政学院,重庆 400044)

[摘要]完善残疾人社会福利制度,具有重要的战略意义和现实意义。目前,我国残疾人社会福利在医疗康复、就业、教育、基本生活和环境建设方面存在诸多问题,为此我们在残疾人社会福利建设中要建立两大子系统、发挥三方力量和完善五项基本内容,从而使我国残疾人社会福利事业取得长足发展。

[关键词] 残疾人;社会福利;问题;路径

[中图分类号] D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)05-0068-05

对待残疾人的态度,是社会文明进步的标志。党的十七大报告呼吁全社会“发扬人道主义精神,推动残疾人工作”,体现了党中央对广大残疾人的真挚关爱和对残疾人事业的高度重视。我国残疾人数量众多,据2006年第二次全国残疾人抽样调查,我国共有残疾人8296万人,占总人口的6.34%^[1],涉及近1/5的家庭(有残疾人的家庭户的总人口占全国总人口的19.98%)^[2]。因此,在当前形势下,总结残疾人社会福利存在的问题、探究残疾人社会福利的发展路径,对于贯彻落实十七大精神、促进残疾人事业发展和构建社会主义和谐社会具有重要的战略意义和现实意义。

一、残疾人社会福利的界定

(一)残疾人

根据我国的定义,残疾人是指在心理、生理、人体结构上,某种组织、功能丧失或者不正常,全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人^[3]。残疾人包括视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾和多重残疾。

(二)社会福利

从社会学的角度看,社会福利是“一个社会共同体的集体的幸福和正常的存在状态”^[4]，“从较高层面讲,福利的定义中必须包含着真实的民主权利和义务,社会融入的机会以及积极参与政治过程

的机会”。^[5]《简明不列颠百科全书》将社会保障解释为“一种公共福利计划”,属于对“社会福利”一词的广义解释。

(三)残疾人社会福利

一般来说,残疾人社会福利是指国家或社会为了使残疾人享有与正常人同样的工作和生活条件而采取的一种再分配性行动计划和措施(以资金、设施和服务等形式)。本文在福利内容的解释上以西方的理解为主,即是一种包含了社会保障的社会福利,涵盖了残疾人的医疗康复、劳动就业、文化教育、基本生活以及环境建设等内容。

二、从残疾人社会福利内容入手分析我国残疾人社会福利存在的问题

(一)残疾人医疗康复方面

残疾人在康复方面的问题主要有:一是康复的普及面和受益面较小。2007年度全国残疾人状况监测主要数据报告显示,仅有19.0%的残疾人1年内接受过康复服务,城市接受康复服务的残疾人比例为29.5%,农村为15.7%^[6]。二是残疾人康复需求不能得到满足。全国8296万残疾人中,曾接受过医疗服务与医疗救助、贫困救助与扶持、康复训练与服务 and 辅助器具配备服务的比例分别占

* [收稿日期] 2008-07-14

[作者简介] 周庆行(1948-),男,重庆大学贸易与行政学院公共管理研究所所长,教授,博士后导师,享受国务院政府特殊津贴,研究方向:行政管理、社会保障研究。

张新瑾(1982-),女,河南人,重庆大学贸易与行政学院2006级社会保障研究生。

残疾总人口的 35.61%、12.53%、8.45% 和 7.31%,而对以上 4 项服务有需求的比例分别达到残疾总人口的 72.78%、67.78%、27.69% 和 38.56%^[7]。这说明,不仅未获得康复服务的残疾人有康复需求,大部分已经获得康复服务的残疾人仍然有获得进一步康复服务的需求,残疾人的康复需求与已经提供的服务之间存在巨大差距。三是,康复服务专业化水平较低。随着残疾人康复工作的全面深入开展,与康复工作密切相关的政策及相关技术规范、标准还需要进一步制定完善,康复从业人员的工作职责、上岗标准需要明确,各类技术指导中心和社区卫生服务机构康复科(室)、残疾人社区康复站的建设标准、服务规范需要完善,社区康复专业技术人员、管理人员培训力度亟需加大。

(二) 残疾人就业方面

在整个就业形势非常紧张的大背景下,由于自身障碍和环境的影响,残疾人就业的矛盾更为突出。主要表现在:一是就业率较低。全国城镇残疾人口中,在业的残疾人为 297 万人,不在业的残疾人为 470 万人。农村还有 800 多万残疾人没有脱贫,占全部贫困人口 1/3,近 500 万低收入残疾人容易返贫(根据《第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报(第 2 号)》数据计算)。二是就业结构不合理。残疾劳动者多处于次级劳动力市场,有关残疾人抽样调查表明,在城镇已就业的残疾人中 36% 从事简单、笨重的体力劳动^[8]。三是各级政府 and 用人单位依法吸收残疾人就业的责任不够明确,少数用人单位不按照规定安排残疾人就业、不依法与残疾人职工签订劳动合同。四是残疾人就业服务培训相对滞后,还不能完全满足残疾人就业工作的需求。

(三) 文化教育方面

提高残疾人受教育水平是残疾人全面实现自身价值的基本条件。一是儿童义务教育情况不容乐观。《关于残疾人的世界行动纲领》指出:会员国应保证残疾人有平等接受教育的机会,包括使最严重残疾的儿童享受义务教育。学龄儿童接受义务教育的在学比例为 63.3%,城市和农村残疾儿童在学接受义务教育比例分别为 65.6% 和 63.0%^[2]。二是残疾人职业教育很不完善。在就业年龄段生活能够自理的残疾人中,有 3.2% 在 1 年内接受过职业技能培训,有 96.8% 在 1 年内未曾接受过职业技能培训^[6]。三是成人教育有待加强。18 岁及以上城市残疾人中,从未上过学的比例为 24.8%,小学教育程度的比例为 30.3%,初中

教育程度的比例为 26.4%,高中教育程度的比例为 9.4%,中专教育程度的比例为 4.3%,大学专科教育程度的比例为 2.7%,大学本科及以上教育程度的比例为 2.1%。18 岁及以上农村残疾人中,从未上过学的比例为 49.1%,小学教育程度的比例为 36.0%,初中教育程度的比例为 12.1%,高中教育程度的比例为 2.1%,中专教育程度的为比例为 0.5%,大学专科教育程度的比例为 0.2%^[2]。

(四) 基本生活方面

残疾人社会福利在基本生活方面的问题,主要表现在以下三个方面:一是因为残疾人就业难,家庭的经济收入较少而开支较多,所以比一般健全人家庭的经济状况有明显的困难;全国有残疾人的家庭户 2005 年人均全部收入,城镇为 4864 元,农村为 2260 元。12.95% 的农村残疾人家庭户年人均全部收入低于 683 元,7.96% 的农村残疾人家庭户年人均全部收入在 684 元至 944 元之间^[2]。二是为我国对残疾人的基本生活保障扶助不够。据 2006 年第二次全国残疾人抽样调查,我国城镇残疾人人口中,有 275 万人享受到当地居民最低生活保障,占城镇残疾人人口总数的 13.28%。9.75% 的城镇残疾人领取过定期或不定期救济。农村残疾人人口中,有 319 万人享受到当地居民最低生活保障,占农村残疾人人口总数的 5.12%,11.68% 的农村残疾人领取过定期或不定期救济^[2]。三是残疾人因病致贫和因病返贫的现象十分突出。残疾人家庭在其成员患病时,大都面临比健全人家庭更大的困难。

(五) 环境建设方面

环境状况是残疾人实现全面发展的外部条件,主要包括残疾人事业的法制环境、残疾人参与社会的无障碍环境等,它们为残疾人生活、发展提供环境保障。在此次调查的残疾人所在社区(村、居委会)中,68.13% 的社区距离最近的法律服务所(司法所)在 5 公里以内,21.86% 的社区距离最近的特殊教育学校(班)在 5 公里以内,47.35% 的社区建有文化活动站(室),71.95% 的社区设有卫生室(所、站)^[2]。由此可见,残疾人的生活环境有了一定的提高,但在无障碍环境建设方面还有一些欠缺,公共建筑场所及居民住宅的无障碍设施还不完善:城镇社区有坡道和盲道的比例分别为 45.1% 和 43.2%,有提示字幕的占 30.4%,有扶手等设施的占 26.9%,有自动门、无障碍电梯和提示盲文标识的分别为 9.2%、3.1% 和 2.2%,有路口语音辨向器的比例为 1.2%。^[6] 社会各界理解、尊重、关

心、帮助残疾人的环境逐渐形成^[9],但社会排斥还明显存在。

三、残疾人社会福利的路径选择:建立两大子系统、发挥三方力量、完善五项基本内容

(一)建立两大子系统

由于受城乡分割、二元格局和社会经济发展水平的制约,我国建立城乡统筹的社会保障体系将是一个长期的过程。因此,在当前情况下,残疾人社会福利规划中还应考虑城乡差别,因地制宜地建立我国残疾人社会福利体系的两大子系统,即城市残疾人社会福利制度和农村残疾人社会福利制度。

在城市,一方面尝试建立以国家为主导残疾人福利津贴制度,逐步提高残疾人的社会福利水平。残疾人福利津贴制度包残疾人基本生活津贴制度和社会保险津贴制度。残疾人基本生活津贴是为了保障残疾人的基本生活,专门为残疾人设立的一种补充性经济保障制度,主要对象应为中低收入家庭中永久失能的残疾人。残疾人社会保险津贴制度是对于现有一般社会保险制度的补充,主要为有工作能力的残疾人提供适度的社会保险津贴,其补助标准可按残疾等级划分。另一方面市、区、街道和相关单位(非政府组织、慈善机构等)都应支持发展残疾人社会福利事业,面向残疾人积极开展多种公益性社会服务,为残疾人的全面发展提供良好的社会环境和心理环境。

我国8296万残疾人中有6225万人生活在农村,占残疾人总数的75.04%。^[2]受我国城乡分割、二元社会格局和经济社会发展水平制约,农村残疾人生活水平严重落后于城市。据2006年第二次全国残疾人抽样调查,12.95%的农村残疾人家庭户年人均全部收入低于683元,7.96%的农村残疾人家庭户年人均全部收入在684元至944元之间。^[2]因此农村应是我国残疾人社会福利发展的重点。农村残疾人社会福利应以因地制宜、分类推进,逐步完善。首先,贫困地区应集中力量以扶贫为主,做好邻里互助、村级保障和救灾救济等工作,协助农村残疾人参加农村社会养老保险,建立残疾人的医疗救助和社会救济等相结合的基本生存保障制度;其次,中等发达地区应在此基础上逐步发展福利生产,兴办福利事业,稳步推进农村社会养老保险和最低生活保障制度。切实保障残疾人的基本生活;最后,经济发达地区则应在此基础上进一步建立健全社会养老保险、最低生活保障等为内容的残疾人

社会救助制度,在保障残疾人基本生活的同时适度保障残疾人的社会参与权益和社会发展权益。

(二)发挥三方(政府、社会、社区)力量

1. 明确政府责任,建立残疾人社会福利制度

从公共管理的角度分析,救助弱势群体保障其基本生活是现代政府的基本责任。而且现代意义上的社会福利从它诞生之日起就是政府行为。随着市场经济体制的逐步完善政府的主要职能在于管理公共事务、规范市场秩序、维护社会公平、促进社会稳定。从社会福利的发展历程看,任何国家社会福利制度的建立与有效运行都离不开政府的主导作用,更离不开政府强大的财政支持。残疾人是弱势群体的主体,保障他们的基本生活促进他们的社会参与与发展更是任何一个责任政府的基本职责。因此,应该明确政府对残疾人社会福利的主体责任,逐步建立包括医疗康复、劳动就业、文化教育、基本生活以及环境建设等内容的残疾人社会福利制度框架。

2. 合理界定社会责任,推进残疾人社会福利的社会化

残疾人作为社会的有机组成部分总是生活在社会之中,而且残疾人由于生理、心理或智力等方面的原因,无法维持正常人的社会生活,社会对于残疾人具有无可选择的接纳的义务与保障的责任。首先,社会对于残疾人社会保障的责任和义务可以通过发展残疾人慈善事业和组建非政府组织来实现。充分发挥非营利组织在残疾人社会福利中的促进作用,引导非营利组织积极开展残疾人社会福利服务。其次,还应该逐步培养职业化的社会工作者,以推进残疾人社区保障工作的专业化和规范化。最后,还要倡导反歧视、平等对待和残疾人优先、特别扶助等基本理念。在全社会营造良好的“扶残助残”氛围,逐步改善残疾人社会保障的社会环境,促进残疾人的社会参与,推动残疾人福利事业的发展。

3. 加强社区建设,推进残疾人社区福利

当前残疾人在生活、康复、教育、就业等方面需要得到社区的扶持和帮助。同时在参与社会生活、行使民主权利、展现自身价值等方面更要通过社区来实现。为此要着重做以下工作:一是建立符合社区实际的残疾人保福利的工作机制。应坚持以政府为主导,社区为依托,有关部门密切配合,社会各界共同参与的残疾人社区福利的基本工作原则,形成推进社区残疾人工作的合力。并发挥社区居委会的自治作用以人为本,逐步建立符合社区发展需

求的社区残疾人工作机制。二是以社区服务为依托,健全残疾人福利服务体系。应合理规划残疾人社区服务的内容与基本范畴,逐步建立包括保障残疾人的基本生活、开展残疾人社区康复、丰富残疾人的文化生活、建设社区无障碍环境、维护残疾人合法权益等方面残疾人福利服务体系。

(三)完善五项基本内容

1. 残疾人就业方面

一是要营造社会氛围促进残疾人就业的社会氛围。目前,社会对残疾人的认识上还存在一些误区,如把残疾人当成社会的“包袱”,把帮助残疾人看成是施舍和恩赐,把残疾人看成是“低能儿”。^[10]因此,必须大力弘扬人道主义精神,营造全社会关心、帮助残疾人的社会风尚,残疾人更要自立自强,不断提高自身素质。二是完善就业服务帮助残疾人就业。采取有效措施支持和鼓励残疾人参加职业培训,提高残疾人的职业技能;坚持以市场为导向、培训与就业相结合的方针,提高职业培训的质量和针对性,因人、因岗分类实施培训,并逐步提高残疾人职业培训的层次,残疾人培训应确保非营利性,应减免培训费。三是发动社会力量推动残疾人就业。随着公民社会的兴起,政府需要与企业、社会和个人通力合作,实现良治。促进残疾人就业,同样需要发动社会力量。作为一种新的尝试,中国残联和李嘉诚基金会合作实施《长江高科技助残就业项目》,帮助残疾人在高科技领域实现就业和创业,将提供新鲜经验。

2. 康复方面

在康复方面主要做好以下工作:一是落实残疾人医疗保障制度坚持以残疾人为本,从残疾人的基本康复需求出发,切实把残疾人的基本医疗需求、特殊医疗需求纳入正在推进的医疗保障、医疗救助制度范围。二是加快发展社区康复。要制定社区康复服务规范及各项技术标准,加强社区康复人才培养和队伍建设,不断提高社区康复服务的质量,要积极探索在广大农村地区开展社区康复的有效途径。三是构筑残疾预防工作体系。加强全民健康意识,普及残疾预防知识,通过各种渠道和方式进行健康教育;加强安全生产、劳动保护和交通安全工作,减少意外伤害致残。

3. 教育方面

一是要加大残疾儿童早期教育的力度。教育部门应开办残疾儿童早期教育的托儿所、幼儿园,扶持民办的残疾儿童的教育机构,提高其教育教学质量。二是切实将残疾儿童少年教育纳入义务教

育体系。以随班就读为主体,使适龄残疾儿童少年义务教育入学率在沿海发达地区达到当地健全儿童少年水平,并发展高水平、高质量的残疾儿童少年义务教育。三是多渠道、多层次、多种形式开展残疾人职业教育与培训。充分发挥职业教育与培训机构在残疾人职业教育与培训中的主体作用。四是大力发展残疾人继续教育,大幅度提高残疾人接受继续教育的比例,拓宽残疾人培训的内容。

4. 基本生活方面

建立一个完善的残疾人生活监测体系,了解残疾人的生活状况,残疾人进行扶持和救助,提高残疾人的生活水平和生活质量;壮大社会救助的实力,进而形成经济发展与社会救助同步发展,建立健全社会保障体系;要把重度残疾人的社会保障摆在优先位置,要把重度残疾人与家庭成员的收入区分开来,单独享受低保政策;加强统筹,整合社会资源。建立政府主导、部门协作,社会参与的救助体制。规范合理的收入分配制度,通过再次分配和慈善事业等统筹社会资源,提高对重度残疾人的保障水平。

5. 环境建设方面

应加大法律知识的宣传力度,不仅要加强媒体正确导向,同时各社区居委会也应负起相应责任,通过各种途径的宣传,扩大残疾人的知识面,增强残疾人的法律意识。有关部门应该逐步在城市人口主要聚集的公共场所进行无障碍建设,改进交通工具,方便残疾人出行;社区应建立图书馆、心理咨询室等,满足残疾人等精神和心理需要。

此外还要注重残疾人社会福利各项内容之间的协调和相互配合。通过对贫困残疾人实施基本生活的特殊保障,可以使处于社会最底层的最困难最需要帮助的残疾人得到人道主义的救助。残疾人就业保障是残疾人人权保障的根本途径,是残疾人社会保障的关键,保障的重点应创造条件提高和稳定残疾人的就业率。残疾人康复保障是残疾人回归社会的首要条件,残疾人教育保障是残疾人立足于社会的基础,残疾人环境及服务保障是参与社会的基本条件。这几方面的保障协调配合,共同发挥作用,才能满足残疾人的特殊保障需求,缩小残疾人与健全人的差距,逐步实现“平等、参与、共享”的目标。

[参考文献]

- [1] 第二次全国残疾人抽样调查领导小组,中华人民共和国国家统计局. 2006年第二次全国残疾人抽样调查主

- 要数据公报 [EB/OL]. 中国残疾人联合会网, <http://www.cdp.org.cn/mrxx/2006/12/01>.
- [2] 第二次全国残疾人抽样调查领导小组, 中华人民共和国国家统计局. 第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报 (第二号) [EB/OL]. 中国残疾人联合会网, <http://www.cdp.org.cn/mrxx/2007/05/28>.
- [3] 中华人民共和国残疾人保障法 (1990年 12月 28日第七届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过, 2008年 4月 24日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二次会议修订) [Z].
- [4] 尚晓援. “社会福利”与“社会保障”再认识 [J]. 中国社会科学, 2001, (3): 114 - 116.
- [5] 罗伯特·平克. 全球化时代的社会福利 [J]. 社会保障制度, 2001, (8): 3 - 4.
- [6] 中国残联. 2007年度全国残疾人状况监测主要数据报告 [R]. 2008.
- [7] 第二次全国残疾人抽样调查办公室. 第二次全国残疾人抽样调查主要数据手册 [M]. 北京: 华夏出版社, 2007.
- [8] 黄淑敏. 福利企业在残疾人就业中的作用分析 [J]. 社会工作 (学术版), 2007, (1).
- [9] 国务院新闻办公室. 2004年中国人权事业的进展 [EB/OL]. 人民网, <http://www.people.com.cn>.
- [10] 刘崇顺. 残疾人保障与社会和谐 [J]. 医学与社会, 2006, (5): 33 - 35.

(责任编辑: 朱德东)

The issues and the developing path of the social welfare for the disabled persons in China

ZHOU Qing - xing, ZHANG Xin - jin

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Completing the social welfare system of disabled persons has strategic practical significance. At present, China's social welfare of disabled persons has many problems in such aspects as medical rehabilitation, employment, education, basic living and surrounding construction. China should establish two major subsystems, use tripartite force and improve the five basic contents in the construction of the social welfare of disabled persons.

Keywords: disabled people; social welfare; problems; path