

北京市农村残疾人 劳动扶持和社会保障问题研究

孔祥智 等 著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

北京市农村残疾人 劳动扶持和社会保障问题研究

孔祥智 谭智心



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障问题研究/孔祥智等著. —北京: 中国水利水电出版社, 2008

ISBN 978-7-5084-5700-0

I. 北… II. 孔… III. ①农村—残疾人—福利政策—研究—北京市②农村—残疾人—社会保障—研究—北京市
IV. D669.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 098182 号

书 名	北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障问题研究
作 者	孔祥智 等 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市地矿印刷厂
规 格	145mm×210mm 32 开本 8 印张 160 千字
版 次	2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷
印 数	0001—3000 册
定 价	18.80 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

在党的十六届六中全会精神指引下，北京市率先提出了“以人为本、构建社会主义和谐社会首善之区”的战略目标，着力全面推进首都经济、政治、文化和社会建设。农村残疾人作为社会特殊群体，其劳动就业和社会保障是实现以社区和谐、村镇和谐为基础的现代化北京所要考虑的重大社会问题，加快发展农村残疾人事业，是构建社会主义和谐社会，推进社会主义新农村建设的必然要求。为此，北京市在《北京市国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中明确提出，要“积极发展残疾人事业”、“切实保障残疾人的权益”，市政府也先后制定了《关于进一步加快本市残疾人事业发展的意见》、《进一步加强本市扶助贫困残疾人工作的实施意见》等一系列推进残疾人事业发展的政策文件，这些政策的出台为促进残疾人事业与首都经济社会协调发展提供了契机。同时，伴随着农村社会、经济环境的变化，北京市农村残疾人事业也迎来了难得的发展良机。

据统计，2006年，北京农村人均纯收入达到了

8620元，同比增长9.7%，农村居民恩格尔系数下降0.8个百分点。北京市农村城镇化步伐明显加快，2005年，农村城镇化综合实现程度达到了67.4%。公共财政和公共服务也逐步向农村倾斜，2006年，市财政支农资金达到了111.8亿元，1480个村庄（约占全市村庄总数的40%）完成了环境整治，86.9%的农民参加了农村新型合作医疗，15万农民实现转移就业。这些都为农村残疾人这一“双重弱势群体”平等参与社会生活、共享首都发展成果创造了有利条件。

然而，北京市郊区（县）的农村经济发展不平衡，城乡发展水平也存在较大差异，农村残疾人的劳动就业扶持和社会保障还存在诸多问题。因此，如何在首都社会经济新的发展形势下，总结经验、整合资源，促进农村残疾人参与社会经济活动，增加残疾人家庭收入，提高残疾人生活水平，改革和完善残疾人社会保障体系，将成为北京市城乡一体化进程中亟待解决的问题。

为了全面把握北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障事业发展的总体状况，理清未来一段时期内北京市农村残疾人事业发展的思路，受北京市残疾人联合会（以下简称残联）的委托，中国人民大学农业与农村发展学院课题组以2006年第二次全国残疾人抽样调查（以下简称“二抽”）数据为基础，

结合 2007 年 7 月课题组赴北京市怀柔区和延庆县实地调研的资料，对北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障的概况与基本经验进行了总结，并具体分析了目前北京市农村残疾人事业发展存在的问题和面临的挑战，在此基础上，提出了进一步推进北京市农村残疾人工作的相关政策建议。

孔祥智

2007 年 12 月 30 日

目 录

前言

绪论	1
第一节 北京市农村残疾人劳动扶持与社会保障概况 ...	1
第二节 北京市农村残疾人劳动扶持与社保工作的 基本经验.....	8
第三节 存在的问题与面临的挑战	24
第四节 完善农村残疾人劳动扶持和社会保障 体系的对策建议	36

第一章 北京市农村残疾人生存与需求现状

——基于北京市残疾人“二抽”数据	47
第一节 北京市农村残疾人口及其家庭的基本特征	47
第二节 北京市农村残疾人社会保障现状	55
第三节 北京市农村残疾人的需求现状	63
第四节 北京市农村残疾人主要致残原因分析	65
第五节 小结	71

第二章 北京市农村残疾人的救助与扶持模式

——以怀柔区和延庆县为例	74
第一节 引言	74
第二节 京郊农村残疾人救助与扶持现状	79
第三节 京郊现有农村残疾人救扶中的困难与不足	93

第四节	促进京郊残疾人事业发展的相关建议	96
第三章	北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障	
	供需均衡分析	99
第一节	引言	99
第二节	北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障 供给情况分析	100
第三节	不同残疾类型农村残疾人的需求意愿	120
第四节	针对农村残疾人的资源供需均衡状况	122
第五节	对策建议	127
第四章	北京市农村残疾人需求意愿的优先次序	
	及影响因素分析	130
第一节	农村残疾人需求意愿的优先次序	130
第二节	需求意愿相关影响因素的描述性统计	133
第三节	研究方法及模型设定	139
第四节	数据处理和基本假设	141
第五节	实证分析结果及解释	144
第六节	结论及建议	151
第五章	城市化背景下北京市农村残疾人事业	
	发展面临的挑战	154
第一节	农村残疾人扶贫和社会保障事业 面临的挑战	154
第二节	对策分析	166
第六章	北京市农村残疾人劳动扶持和社会保障	
	相关政策建议	172
第一节	农村残疾人医疗	172

第二节 农村残疾儿童的教育	177
第三节 农村残疾人就业	180
第四节 社会保障与社会支持	186
第七章 北京市残疾人事业政策法规梳理	
(1990.5~2006.12)	191
第一节 相关政策法规产生的背景	191
第二节 主要政策措施	198
附录一 乡(镇)访谈提纲	216
附录二 村级调查问卷	218
附录三 北京市农村残疾人扶贫和社会保障情况	
住户调查表	226
附件 1	238
附件 2	239
附件 3	240
参考文献	241
后记	245



绪 论*

第一节 北京市农村残疾人劳动扶持与社会保障概况

根据 2006 年全国第二次残疾人抽样调查的数据推算,截至 2006 年 4 月 1 日,北京市约有残疾人口 99.9 万人,占全市总人口的 6.49%,其中农村残疾人口 29.9 万人,占残疾人总数的 29.93%。在北京市的抽样调查中,调查的总人数为 74795 人,调查的残疾人为 4852 人;其中农村共调查 19022 人,残疾人为 1452 人,约占调查的农村总人口的 7.63%,略高于城市残疾人口的比率。从调查数据看,北京市农村残疾人在收入消费、就业、社会保障、接受服务或扶持等方面与城市残疾人有着不同的特点,全市各个区(县)之间也呈现出一定程度的差异。

一、农村残疾人及其家庭基本特征

(一) 农村残疾人老龄化现象严重、文盲率较高

北京市农村残疾人主要集中在 40 岁以上的中老年人群,其中 65~80 岁的老年残疾人的比例超过了 1/3。

* 执笔人:孔祥智、谭智心、钟真。



在 6 岁及 6 岁以上的残疾人中，农村残疾人受教育程度明显低于城市残疾人，农村残疾人的文盲率高达 41.7%，而城市残疾人的文盲率只有 19.7%；农村残疾人中具有高中及高中以上学历的比例只有 5% 左右，也远低于城市残疾人的比例。

（二）农村残疾人家庭收入少、消费水平低，但排名处于全国前列

数据显示，北京市有 29.5% 的残疾人家庭户分布在农村，占农村家庭户的 20.45%。2005 年，有残疾人的农村调查户人均年收入为 3383 元，远低于全部农村调查户人均年收入的 4837 元和城市残疾人人均年收入的 10003 元。和全国其他省市相比较，北京市农村残疾人家庭户与非残疾人家庭户的收入差距较大，从总体收入分布来看，有超过 3/4 的农村残疾人户年的收入低于 4000 元，其中有 31.4% 的农村残疾人户的年收入在 945~2000 元之间；而有超过 61.9% 的城市残疾人户人均年收入在 7000 元以上，其中 32.9% 的城市残疾人户人均年收入在 1 万~2 万元之间。由于农村残疾人家庭收入水平较低，其消费水平也受到很大的影响。以家用电器的拥有数量为例，农村残疾人户的冰箱拥有率为 49.0%，洗衣机的拥有率为 41.3%，电脑拥有率更是只有 7.0%，而城市残疾人户上述三项基本家用电器的比率分别高达 90.1%、80.2% 和 35.8%。可见城乡残疾人收入和消费差距较大。

从全国水平来看，“二抽”调查显示，北京市农村残疾人家庭户的人均收入水平居全国第 4 位，人均年收



人为 3383 元，比居第一位的上海市低 1465 元，比全国平均水平高 1151 元。在北京市农村，残疾人家庭户的彩色电视机拥有率位居全国第二，比位居第一的天津低 3.3 个百分点，比全国平均水平高 28 个百分点；电冰箱拥有率位居全国第一，比全国平均水平高 39.7 个百分点；洗衣机拥有率位居全国第二，比位居第一的天津低 17.9 个百分点，比全国平均水平高 21.6 个百分点；电话拥有率位居全国第一，比全国平均水平高 27.5 个百分点；电脑拥有率居全国第二，比位居第一的上海低 1.5 个百分点，比全国平均水平高 6.3 个百分点。

（三）农村残疾人人均住房面积低于农村平均水平，但房屋自有率较高

北京市农村残疾人家庭户的人均住房面积居全国第十位，比居第一位的浙江省少 8.64 平方米，比全国平均水平多 2.56 平方米。在四个直辖市中，比上海、重庆分别少 15.66、1.71 平方米，比天津多 6.72 平方米。调查显示，北京市农村残疾人人均住房面积为 28.8 平方米，同期农民人均住房面积为 29.1 平方米，二者相差 0.34 平方米。从房屋自有率看，92% 的残疾人家庭住房是砖木结构，且 94.6% 的房屋是自有房屋，租赁和借用的极少。而城市残疾人人均住房面积为 22.1 平方米，砖木结构的才 26.3%，混合结构的占到了 56.5%，钢筋混凝土的也有 17.2%。值得注意的是，城市残疾人的住房租借的比例大大高于农村残疾人住房租借的比例，占到了 27.1%。



(四) 农村残疾人持证率及类型分布与城市残疾人基本一致

调查显示,农村残疾人总体持证率为 23.8%,其中一级残疾的持证率最高,为 33.6%;二级、三级、四级残疾的持证率相对较低,分别为 27.1%、20.2%和 21.0%,这与残疾程度越高持证率越高的趋势基本吻合。

二、农村残疾人劳动就业及社会保障现状

(一) 和城市残疾人相比,农村残疾人在业比例较高,但在业性别差异较大

受残疾影响,处于劳动年龄段^①的农村残疾人在业比例为 44.9%,不在业的比例达到了 55.1%;与城市残疾人 28.8%的在业人数相比,农村残疾人在业比例相对较高,主要原因是:城市社会保障条件较好,而就业条件较高;农村残疾人对“就业”的理解较宽,比较容易解决就业问题。当然,农村残疾人同城市残疾人相比,在都实现了就业的情况下,劳动报酬差距较大。从就业的性别状况看,农村在业的残疾人中男女比例约为 3:1,女性在业比例明显偏低;而不在业的残疾人中性别差异并不明显,与城市残疾人经济活动中的性别差异相似。

(二) 丧失劳动能力是农村残疾人不在业的首要原因

通过对不在业原因的调查显示,农村残疾人不在业

① 劳动年龄段指的是男 16~59 岁,女 16~54 岁。



的最主要原因：一是丧失劳动能力，占农村不在业残疾人的 49.8%；二是料理家务，占 33.8%；三是离退休，占 6%；四是在校学生、毕业后未工作、因单位原因失去工作、因自身原因失去工作、承包土地被征等其他原因造成的不在业比例都不超过 3%。相比城市残疾人，造成农村残疾人不在业的前三项比例的排序刚好相反，城市残疾人不在业的最主要原因：一是离退休，占 33.2%；二是丧失劳动能力，占 27.1%；三是因单位原因失去工作，占 12.6%。这与城乡残疾人生活环境和就业方式不同有关，一般而言，农村残疾人只要没有丧失劳动能力，都将保持正规或非正规就业。

（三）家庭供养是农村残疾人的首要生活依靠

对于 15 岁及 15 岁以上不在业的残疾人来说，生活来源成了其首要解决的问题。调查显示，70.98% 农村不在业残疾人主要依靠家庭其他成员的供养，19.24% 依靠领取基本生活费，只有 6.0% 依靠离退休金。相比之下，城市不在业残疾人中，有 33.24% 依靠离退休金，只有 38.7% 的人由家庭其他成员供养，领取基本生活费的也只有 25.6%。这种差别与城乡社会保障机制的不同有很大关系，家庭保障依然是农村残疾人的首要生活依靠。

（四）农村智力残疾人和精神残疾人的低保金和救济金领取比例最高

调查数据显示，有 11.8% 的农村残疾人领取低保金，有 14.9% 的农村残疾人曾经领取过救济金，而城市残疾人领取低保金和救济金的比例分别为 7.7% 和



10.5%，都略低于农村残疾人的领取比例。

从具体的残疾类别上看，城乡残疾人领取低保金与救济金的比例还存在着诸多差异。在各类别残疾人中，智力、精神残疾人接受社会救助的比例较高，分别为19.8%和16.4%。他们领取过救济金的比例也较高，分别为25.1%和25.6%，听力残疾人中领取过低保金和救济金的比例较低。

（五）农村残疾人社会保险投保率与城市相比偏低

残疾人生计能力相对较弱，参加各类社会保险是其降低生计风险的重要手段。但调查数据显示，农村残疾人中，有1.42万人参加了养老保险；1.61万人参加了医疗保险；0.16万人参加了工伤保险；0.27万人参加了失业保险；3.54万人享受到当地居民最低生活保障；4.45万人领取过定期或不定期的救济金。农村残疾人参加各类社会保险的比例只有7%左右。相比之下，城市残疾人参保比例则要高得多，达到了42.3%。从险种上看，尽管参加各个险种的比例都比较低，但是农村残疾人参加养老保险（4.8%）和医疗保险（5.4%）的比例较其他险种要高一些，这与近年来北京市农村新型合作医疗等社会保障措施的推行有一定关系。

（六）农村残疾人接受最多的服务是医疗服务，各区（县）提供的服务差异较大

残疾人由于各种生理缺陷而无法完成正常的经济、社会、文化活动，需要社会各方面的服务与扶助。从“二抽”调查的数据看，这些服务与扶助主要有“医疗服务与救助”、“贫困残疾人救助与扶持”、“辅助器具”、



“康复训练与服务”、“就业安置或扶持”、“教育费用补助或减免”、“生活服务”、“无障碍设施”、“法律援助与服务”、“信息无障碍”、“文化服务”等10多项。在农村残疾人中接受过这些服务或扶助的比例为85.3%，略低于城市比例94.3%。在各类服务与扶助中，农村残疾人接受医疗服务与救助的比例最高，达到了57.4%；其次是对贫困残疾人的救助与扶持，占12.7%；再次是接受辅助器具的比例，占8.7%；最后是接受康复训练与服务的比例，占2.6%，而接受其他各种服务与救助形式的比例都十分低。与城市残疾人相比，农村残疾人接受的医疗服务与救助比例大体相当，但贫困残疾人接受救助与扶持、教育费用补助或减免的比例则较高。

同时，北京市各区（县）农村残疾人在接受服务与救助方面还存在着一定差异。通过对医疗服务与救助、辅助器具、贫困残疾人救助与扶持、康复与服务4项的总比例与各项比例在各个区（县）之间的排序发现，房山区的4项总比例最高，达到了19.1%；房山区、大兴区的总体比例较高，但是康复训练与服务的比例都只有2.0%；怀柔区、门头沟区、海淀区等虽然总体比例比较低，但是其康复训练与服务的比例却很高，分别达到了12.0%、16.0%、8.0%；通州区在残疾人康复训练与服务方面的比例也较高，达到了26.0%。在贫困残疾人救扶方面，丰台、门头沟、海淀三个区的比例均不到1.0%。从整体上看，近郊区（县）的城市残疾人服务与扶助比例较高，但是其农村残疾人接受的服务与扶助比例不如远郊区（县）。



第二节 北京市农村残疾人劳动扶持与 社保工作的基本经验

近年来,北京市在经济高速增长的同时,实施了“以城带乡,以工哺农”的政策,公共财政和公共服务逐步向农村倾斜。到2006年底,市委、市政府制定的108项新农村建设工程全面完成,其中,市政府固定资产投资投向村镇32.4亿元,与2005年相比翻一番,对郊区与城区的投入比达到52:48。市财政2007年初预算安排支持“三农”专项资金78.8亿元全部落实,比2005年增长47.5%。新农村建设专项资金,各部门专项资金也都进一步投向农村,教育、文化、卫生等新增事业经费投入农村的比例都高于70%。这些政策创新和资金投入,为北京市农村残疾人事业的发展提供了坚实的保障,使农村残疾人事业能不断健康、快速发展。自1987年全国第一次残疾人抽样调查以来,经过近20年的发展,北京市残疾人整体生活水平有了较大提高,残疾人康复、教育、就业、社会保障等状况得到很大改善,残疾预防取得明显成效,残疾人工作的组织体系更加完善,残疾人服务网络更加健全,残疾人生活和工作环境显著改善。“十五”期间,北京市87%的农村残疾人参加了新型合作医疗,1553户贫困残疾人家庭在政府资助下改善了住房条件,通过开展“万人种养、共奔小康”等系列扶贫活动,建立32个扶贫助残基地和扶持项目,先后使1.4万农村残疾人通过生产扶持摆脱