

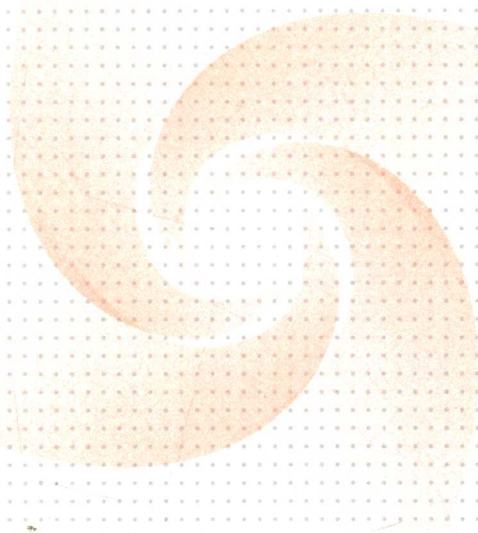


中国残联2008—2009年度
残疾人事业理论与实践研究课题

广东省残疾人 社会服务体系研究

GUANGDONGSHENG CANJIREN SHEHUI FUWU TIXI YANJIU

唐 钧 李 敬◎主编



研究出版社



中国残联2008—2009年度
残疾人事业理论与实践研究课题

广东省残疾人 社会服务体系研究

GUANGDONGSHENG CANJIREN SHEHUI FUWU TIXI YANJIU

唐 钧 李 敬◎主编

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

广东省残疾人社会服务体系研究 / 唐钧, 李敬主编.

—北京: 研究出版社, 2010.2

ISBN 978-7-80168-546-9

I. ①广…

II. ①唐… ②李…

III. ①残疾人—社会服务—研究报告—广东省

IV. ①D669.69

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第026773号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱(100017)

电话: 010-63097512(总编室) 010-64045344 (发行部)

010-64045699(编辑部) 010-64045067

网址: www.yjcb.com E-mail: yjcbfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

版 次 2010年2月第1版 2010年2月第1次印刷

规 格 787毫米×1092毫米 1/16 18.25印张

字 数 280千字

定 价 35.00元 ISBN 978-7-80168-546-9

序

徐少华

在全国“残疾人社会保障体系和服务体系建设”全面发展的2009年，由中国社会科学院社会政策研究中心“广东省残疾人社会服务体系研究”课题组所著的《广东残疾人社会服务体系研究》一书问世了。这是一项集理论研究和实践探索并力图将其融为一体的社会科学研究成果，是一份对广东省残疾人事业的进一步发展非常有价值的咨询报告。

作为中国改革开放的排头兵，广东省在过去的三十年中社会经济飞速发展，人民生活水平稳步提高。在这样的时代背景下，包括残疾人事业在内，广东省逐渐建立起与其国际国内的形象和地位相适应的发达的社会事业。广东省是改革开放后创办残疾人福利事业最早的省份，也是建立残疾人联合会最早的省份之一。广东省残联成立20多年来，在省委、省政府的正确领导下，在中国残联的悉心指导下，残疾人事业的发展一直走在全国的前列。正如广东省残联第五次代表大会工作报告中所说：“20年，我们共同开创了新时期有广东特色残疾人事业的发展局面。最鲜明的特点是‘快发展、求实效、上水平’；最突出的标志是凸显‘全面性、领先性、创新性’；最显著的成就是残疾人状况得到明显改善，残疾人事业各个领域快速发展，多项工作指标跃居全国前列。”

近年来，随着新修订的《残疾人保障法》的公布施行，《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》的出台，全国掀起了残疾人社会保障体系与服务体系建设的热潮。“广东省残疾人社会服务体系

研究”是中国残疾人联合会2008-2009年度重点研究项目“残疾人事业理论与实践”的18个课题之一，由广东省残疾人联合会委托中国社科院社会政策研究中心负责实施。这项研究成果可以说是广东省残疾人联合会与中国社科院社会政策研究中心通力合作的结晶。

本书全面地描绘和阐述了社会政策的重要内容——残疾人社会服务在广东省的发展现状及未来发展。课题组深入广东省的广州、深圳（发达地区）、湛江（中等发达地区）与韶关（欠发达地区）等地的城乡基层做调查，并以文献分析所得到的广东省社会经济发展状况、残疾人事业的发展状况为背景，利用广东省第二次残疾人抽样调查数据和课题组所做的专项调研获得的数据进行了定量分析，利用个案访谈、焦点小组、参与式观察等方式获得的第一手资料进行了定性研究，掌握了广东省残疾人的实际需求和相关的社会服务及社会组织的基本情况，明确指出了广东省残疾人的实际需要同政府与社会的服务供给之间的差距和矛盾，最后根据社会政策相关理论与国际经验，对广东省建立残疾人社会服务体系提出了一系列具有可行性和可操作性的政策建议和立法建议。

在这项研究成果即将面世之际，我有幸先睹为快，阅后很受启发，很有收获。因此我建议，广东省各级党政部门的领导和工作人员都来看一看这个研究报告，以期在理论上、实践上为我省残疾人事业又好又快发展作出新的贡献。

（《序》作者系广东省委常委、秘书长、办公厅主任）

目 录

>>> 序	1
-------------	---

总报告

>>> 前 言	3
>>> 第一章 研究的背景与基本概念框架	7
>>> 第二章 广东省残疾人的基本生活状况和需求	24
>>> 第三章 广东省残疾人服务机构的现状和问题	45
>>> 第四章 广东省残疾人社会服务体系的理论分析	71
>>> 第五章 广东省残疾人社会服务体系发展前瞻	89

分报告

>>> 分报告一 广东省残疾人及其家庭的生活现状与社会服务需求研究 ...	113
>>> 分报告二 广东省残疾人社会服务组织的现状研究	158
>>> 分报告三 广东省社区康复服务的现状与发展趋势研究	207
>>> 分报告四 广东省农村残疾人的社会服务需求与现状研究	249

■ 总 报 告

广东省残疾人社会服务体系研究

● 执 笔 唐 钧 ●

前 言

改革开放30年来，中国的残疾人事业发展迅速。1987年和2006年，分别进行了两次全国残疾人抽样调查。在第一次全国残疾人抽样调查的翌年，诞生了中国残疾人联合会。在中国残联的努力下，从“八五”计划开始，残疾人事业开始纳入了“国民经济和社会发展五年计划”。1991年5月，七届人大常委会审议并通过的《残疾人保障法》正式施行。^①

2006年，第二次全国残疾人抽样调查顺利实施，统计结果表明：全国各类残疾人的总数为8296万人。占全国总人口的比例为6.34%。各类残疾人的人数及占残疾人总人数的比重分别是：视力残疾1233万人，占14.86%；听力残疾2004万人，占24.16%；言语残疾127万人，占1.53%；肢体残疾2412万人，占29.07%；智力残疾554万人，占6.68%；精神残疾614万人，占7.40%；多重残疾1352万人，占16.30%。^②

第二次全国残疾人抽样调查之后，中国残疾人事业的发展进一步得到了党和国家的重视。2006年4月，国务院残疾人工作协调委员会更名为国务院残疾人工作委员会。2007年2月，国务院常务会议审议通过的《残疾人就业条例》正式实施。2008年7月，十一届人大常委会修订通过的《中华人民共和国残疾人保障法》施行。在国际上，中国政府和残疾人联合会积极参与联合国《残疾人权利公约》（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）的起草制定。2007年3月，中国政府在《残

① 《国家促进残疾人事业发展大事记》，北京，《华夏时报》2008年4月4日。

② 《中国发布第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报》，中央政府门户网站（<http://www.gov.cn>）2007年5月28日。

疾人权利公约》上签字。^①

2008年3月，中共中央、国务院发布的《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》中指出：“健全残疾人服务体系。针对残疾人特殊性、多样性、类别化的服务需求，建立健全以专业机构为骨干、社区为基础、家庭邻里为依托，以生活照料、医疗卫生、康复、社会保障、教育、就业、文化体育、维权为主要内容的残疾人服务体系。公共服务机构要为残疾人提供优先优惠的服务。残疾人专业服务机构要改善条件，完善功能，规范管理，扩大受益面，提高服务水平。研究制定残疾人服务领域的国家和行业标准，完善行业管理政策，加强对残疾人服务的支持引导和监督管理。”^②

为了响应和落实党中央、国务院的指示精神，进一步落实中国残联对建设残疾人服务体系的规划与要求，发展和完善广东省残疾人社会服务体系，2009年2月，中国社科院社会政策研究中心接受了广东省残联委托的“中国残联2008-2009年度研究课题”中的“广东省残疾人社会服务体系研究”，联合北京大学和中国康复研究中心的有关专家，以马洪路、唐钧、程为敏、金锦萍和李敬为核心，组成了一个课题组。在广东省残联的直接领导下，课题组就广东省城乡残疾人的生活状况及需求、残疾人社会服务和社区服务的状况等内容，进行了全面的调查研究，调研活动得到了广东省各级残联以及残疾人服务机构、残疾人及其家庭的大力支持。在调查研究的基础上，课题组撰写了题为《广东省残疾人社会服务体系研究》的课题总报告和4个分报告以及相关的理论文章。调研活动的大致过程如下：

首先，在广东省残联的建议下，课题组选择代表不同经济发展水平地区的广州（珠三角，发达地区）、湛江（粤西，中等发达地区）和韶关（粤东，欠发达地区）^③三市作为调查研究的样本市，同时也到深圳、

① 《国家促进残疾人事业发展大事记》，北京，《华夏时报》2008年4月4日。

② 《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》，北京，人民出版社2008年版。

③ 2008年广州市的GDP为8216亿元，人均81233元，湛江市GDP为1050亿元，人均15300元，韶关市GDP为521亿元，人均7100元。

珠海、惠州等地进行了访问。

其次，关于广东省残疾人的生活状况和需求，课题组主要以深入访谈和焦点小组的方式，访问了各类残疾人及其家人共53人，其中包括视力残疾2人，听力残疾2人，言语残疾1人，肢体残疾15人，智力残疾1人，^①精神残疾26人以及多重残疾5人。^②访谈对象中，有40人来自城市，有13人来自农村。在此基础上，程为敏和邓捷、王霞绯撰写了题为《广东省残疾人及其家庭的生活现状与社会服务需求研究》的分报告（见分报告一）。

再次，关于广东省残疾人服务机构的现状和问题，课题组对为自闭症患者和智力障碍者服务的社会办服务机构发出50份问卷，实际回收28份，回收率为56%。同时，还访问了残联、教育部门、医疗部门、团委所办的服务机构以及社会办的服务机构共25家。广东省残联和相关的各政府部门也给课题组提供了翔实的统计数据和文献资料。在此基础上，李敬撰写了题为《广东省残疾人社会服务组织的现状研究》的分报告（见分报告二）。

第四，关于残疾人社区服务的现状和问题，课题组在广州、湛江与韶关三地向所有的基层残联发放了调查问卷，共回收问卷216份，回收率超过了50%。在此基础上，马洪路撰写了题为《广东省社区康复服务的现状与发展趋势研究》的分报告（见分报告三）。

第五，关于农村残疾人事业的状况，课题组专程到广州、湛江和韶关的农村地区，以访谈、座谈的方式进行了调研。在此基础上，马洪路和李敬写了《广东省农村残疾人的社会服务需求与现状研究》的分报告（见分报告四）。

第六，在以上调查研究和分报告撰写的基础上，课题组结合广东省第二次残疾人抽样调查提供的资料，用定性分析和定量分析相结合的方法，对广东省残疾人的生活状况与需求以及残疾人服务机构的现状

① 这里的智力残疾指单纯的智力残疾，智力残疾伴生其他残疾的人士归入多重残疾类别，特此注明。

② 第21号和22号个案为母女二人同时受访，故访谈资料只有52份。

和问题进行了全面的剖析，并由唐钧执笔撰写总报告。

第七，2009年8月，课题总报告《广东省残疾人社会服务体系研究》的初稿完成。当时正值中残联在山东威海召开“中国残联2008-2009年度研究课题中期评估会议”，课题组派出唐钧与李敬二人带着课题报告初稿参加了会议，报告在会上得到好评，同时也获得许多很有价值的同行意见。

第八，2009年9月，广东省残联宋卓平理事长及康复部柯沫夫部长专程来京，与课题组一起座谈交流，对报告提出了很多详细的、中肯的修改意见。

第九，课题组将各方面对报告初稿提出的意见整理出来，再次进行研讨，尽力消化和吸收。在此基础上，由唐钧写出了课题报告的最终稿。

在总报告中，大约用了一半的篇幅对广东省残疾人社会服务体系的建立和完善提出了政策建议和改革方案。本课题的总报告将分成5个部分：

- 一、研究的背景与基本概念框架；
- 二、广东省残疾人的基本生活状况和需求；
- 三、广东省残疾人服务机构的现状和问题；
- 四、建立广东省残疾人社会服务体系的理论分析；
- 五、广东省残疾人服务体系发展前瞻。

第一章 研究的背景与基本概念框架

上个世纪80年代以来，地处改革开放前沿的广东省，在中国社会经济发展中，始终扮演了一个先行先试、奋力开拓的先锋角色。相应地，在此期间，广东省的残疾人事业也取得了长足的进步，在全国起到了率先垂范的作用。为了在更广阔的制度框架和政策视野中做好本课题，在这一章中，我们首先以文献研究的方式，回顾一下改革开放以来广东省的社会经济发展的成就和残疾人事业的进步。

一、研究的背景

本课题对研究背景的描述和分析大致分成两个方面：其一，广东省改革开放以来社会经济的发展状况；其二，广东省改革开放以来残疾人事业的显著进步。

1. 改革开放以来广东省社会经济的发展状况

在广东省政府网站上庆祝建国60周年的相关文献中，对建国以来广东省社会经济的发展作出了这样的判断：改革开放以前，“广东人民在物资短缺和需求紧迫的严峻形势下，初步建立起经济社会发展体制，形成比较完整的工业体系和国民经济体系，为改革开放和现代化建设奠定重要物质技术基础。由于“左”倾错误影响，经济社会发展有过痛苦的教训，历程曲折”。改革开放以后，“广东以开放促改革，以改革促发展，进入思想大解放、经济大发展和社会大变革的新时代”。^①

1978年，广东省的地区生产总值仅为185亿元；而到改革开放30年后

^① 《广东经济社会发展成就》，广东省政府门户网站 (<http://www.gd.gov.cn>) 2009年9月25日。

的2008年,广东省的地区生产总值已升至35696亿元。按可比价格计算,比1978年增长46.7倍,年均增长13.7%。从经济总量在全国地位看,1978年仅占5.1%,而到2008年已占11.9%。从国际比较看,广东省的地区生产总值1998年超过了新加坡,2003年超过了香港,2007年超过了台湾。如果将广东作为单独经济体放到经济总量的世界排名中,按购买力平价计算,2007年排世界第14位。

从人均地区生产总值看,广东省1978年为369元,按当时的市场汇率算约合235美元;而到2008年,广东省的人均地区生产总值已经高达37588元,按市场汇率约合5369美元。2008年,广东省人均地区生产总值是全国平均水平的1.66倍,超过中等收入国家的平均水平。^①

从广东省的财政收入看,1978年为36亿多元,而到2008年,广东省地方财政一般性预算收入完成3310亿元。^②2003-2007年,广东省财政对民生投入达5151亿元,占一般预算支出的比重从43.6%提高到50.5%。^③

从广东省的居民收入看,1978年,广东省城镇居民家庭人均年收入仅400元,农民人均纯收入则不到200元;而到2008年,广东省城镇居民人均可支配收入19733元,人均消费性支出15528元,农村居民人均纯收入6400元,人均生活消费支出4873元。2007年,广东全面建设小康社会综合评价指数为85.6%,超过全国平均水平12.7个百分点,有望比全国提前7-8年实现全面小康。^④

广东省“全面、协调、可持续”的社会经济发展趋势,为广东省残疾人事业的发展奠定了坚实的基础。同时,广东省作为中国“先富起来”的发达地区的典型,也必须具备能与其国际国内的形象和地位相匹配的发达的社会事业,而残疾人事业的发展无疑就是其题中应有之义。

2. 改革开放以来广东省残疾人事业的显著进步

1982年3月,广州市在全国率先成立了我国第一个面向全体残疾人的

① 《广东经济社会发展成就》,广东省政府门户网站 (<http://www.gd.gov.cn>) 2009年9月25日。

② 《广东经济社会发展成就》,广东省政府门户网站 (<http://www.gd.gov.cn>) 2009年9月25日。

③ 《世界走一步广东跨四步》,广州,《广州日报》,2008年12月17日。

④ 《广东经济社会发展成就》,广东省政府门户网站 (<http://www.gd.gov.cn>) 2009年9月25日。

社会组织——广州市残疾人福利基金会，拉开了改革开放后残疾人事业发展的新的一幕。1988年12月，广东省残疾人联合会成立。20年来，尤其是进入新世纪以来，广东省的残疾人事业有了长足的进步。

广东省残疾人事业20年来的丰硕成果和基本评价 在广东省残疾人联合会第五次代表大会的工作报告中提到：“20年，我们共同开创了新时期有广东特色残疾人事业的发展局面。最鲜明的特点是“快发展、求实效、上水平”；最突出的标志是凸显“全面性、领先性、创新性”；最显著的成就是残疾人状况得到明显改善，残疾人事业各个领域快速发展，多项工作指标跃居全国前列。

首先，广东省坚持走残疾人事业法制化道路，建立了一套行之有效的残疾人政策法规体系。20年间，省政府先后颁布实施残疾人事业5个五年计划纲要；出台了《广东省实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》、《广东省分散按比例安排残疾人就业办法》、《广东省无障碍设施建设管理规定》、《广东省扶助残疾人办法》等地方性法规和规章；各级地方政府颁布实施对残疾人优惠扶助规定累计共有750个。

其次，广东省坚持“以任务促建设”的工作方针，建立了一个全新的残疾人工作体系。从省到各市、县，到乡镇、街道都建立了残疾人联合会，社区的残疾人组织也不断发展壮大，已经形成了横向到边、纵向到底的全省残疾人工作组织网络。

再次，广东省为满足残疾人的基本需求，采取有效措施，促进残疾人生活状况发生根本变化。残疾人由单纯的受助者变成积极的参与者，他们的基本生活得到有效保障，1999年就全面解决了残疾人的温饱问题。目前，残疾人特殊教育学校已经发展到69所，特教班发展到189个，残疾少年儿童入学率上升到90%；残疾人参加高考的录取率基本保持在95%，残疾人大学生累计超过1600名；残疾人就业率上升到80%以上；残疾人康复项目发展到十几项，接受康复残疾人数发展到40万名。

更有意义的是，20年来，广东省勇于探索，积极创新，创造了一批在全国具有影响力的典型经验。其一，开创了多个“率先”：率先将按

比例分散安排残疾人就业规章上升为地方性法规，率先于1999年基本解决残疾人温饱问题；率先实现民间慈善服务团体与国际接轨，等等。其二，建立了一批示范点：广州市、汕头市创建“全国残疾人工作示范城市”、广州市创建“全国无障碍设施建设示范城市”、广州市海珠区、天河区、深圳市罗湖区、南山区和佛山市禅城区、肇庆市端州区创建“全国社区残疾人工作示范区”；广州市海珠区、深圳市福田区、惠州市惠城区、佛山市禅城区、江门市蓬江区创建“全国残疾人社区康复示范区”；梅州市蕉岭县创建“全国乡镇残疾人工作试点县”。其三，整合了相应的社会政策：深圳市残疾人工作突出“两个覆盖一个整合”，一些残疾人优惠政策已赶超港澳；珠海市实施农村卫生、人口计生、残疾人康复、食品卫生监督“四位一体”；惠州市以“购买岗位”和“购买服务”方式，创造农村社区残疾人康复新模式等等；茂名、惠州、汕头、潮州、梅州等市创建了一批残疾人扶贫基地、农村劳动力转移培训就业基地的新模式。

广东省总结了发展残疾人事业的五大经验：第一，坚持政府主导、纳入大局，是残疾人事业发展的根本保证。第二，坚持改革开放、社会文明进步，为残疾人事业发展提供了坚实的物质基础。第三，坚持解放思想、敢于创新，是残疾人事业加快发展的思想武器。第四，坚持依法发展、满足需求，是残疾人事业科学发展的必由之路。第五，坚持高举人道主义旗帜，是残疾人事业发展的永恒主题。

广东省残疾人事业发展的进一步规划 2007年党的十七大报告提出，要“发扬人道主义精神，发展残疾人事业”，以开创“和谐社会人人共享”的生动局面。为了贯彻十七大的有关精神，中共中央、国务院于2008年下发了《关于促进残疾人事业发展的意见》（以下简称《意见》）。2009年4月，中共广东省委、广东省人民政府作出了《关于加快残疾人事业发展的决定》^①（以下简称《决定》）。

^①《省委、省政府关于加快残疾人事业发展的决定》，广东省政府网站（<http://www.gd.gov.cn>）。

《决定》的第一条第一款就提出了广东省残疾人事业进一步发展的“总体要求”。其中与本课题的研究问题密切相关的是：“坚持政府主导、社会参与，政策扶持、市场推动，统筹兼顾、分类指导，立足基层、面向群众，坚持普惠与特惠相结合，从解决残疾人最关心、最直接、最现实的利益问题入手，建立并完善残疾人社会保障和社会福利制度，加快建设残疾人服务体系，拓展为残疾人提供的公共服务，营造残疾人平等参与的社会环境，在全国率先走出一条残疾人事业与社会经济协调发展、残疾人公平共享文明成果的残疾人事业科学发展道路，共建和谐广东”。

《决定》的第一条第二款对广东省残疾人事业的发展提出了很具体的奋斗目标（工作目标）：“到2012年，覆盖城乡的残疾人社会保障体系和服务体系初步建成，残疾人享有基本公共服务。全省残疾人生活总体基本达到小康水平，珠江三角洲地区残疾人生活率先达到全面小康水平，欠发达地区残疾人事业与珠江三角洲地区差距明显缩小，全省残疾人事业发展总体水平走在全国前列。到2020年，残疾人事业发展水平与经济社会发展总体水平相适应，全省残疾人总体生活状况与社会平均水平持平，在全国率先达到全面小康水平，基本实现残疾人事业现代化。

《决定》提出：要“完善残疾人社会保障制度”，包括落实残疾人基本社会保障、实施对残疾人的特别救助、着力解决残疾人住有所居、实施重度残疾人托养制度。

《决定》提出：要“促进残疾人全面发展”，包括加强残疾人康复工作、大力发展残疾人教育、促进残疾人就业、繁荣残疾人文化体育事业。

《决定》提出：要“健全残疾人服务体系”，包括加强服务机构和服务设施建设、培育发展残疾人社会服务组织、规范残疾人服务业建设、加强服务业人才队伍建设。

《决定》提出：要“实施加快残疾人事业发展的重点项目”，包括打造特殊教育精品、建设“五个一”工程、实施“助残春风行动”计划。

“优化残疾人事业发展的社会环境”，包括增强全社会扶残助残意