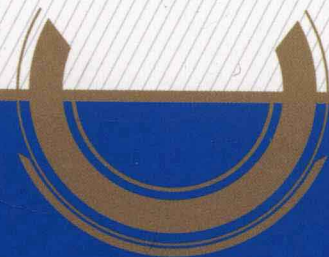


沈家观 著

上海社会福利企业 发展战略研究



 上海人民出版社

沈家观 著

上海社会福利企业 发展战略研究

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上海社会福利企业发展战略研究/沈家观著. —上海:
上海人民出版社, 2012

ISBN 978 - 7 - 208 - 10597 - 3

I. ①上… II. ①沈… III. ①社会福利事业—企业发展
战略—研究—上海市 IV. ①F279.275.1②D632.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 037433 号

责任编辑 张晓玲

封面装帧 王斯佳

上海社会福利企业发展战略研究

沈家观 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 7.25 插页 2 字数 97,000

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 10597 - 3/C · 414

定价 20.00 元

第五章 上海发展社会福利企业的政治战略 / 77

一、福利企业新政策及其对福利企业可能产生的影响 / 78

二、上海发展社会福利企业的政治战略 / 82

第六章 上海发展社会福利企业的管理战略构想 / 90

一、探索社会福利企业管理运行新模式 / 90

二、积极提升领导者的经营管理能力 / 93

三、培育社会福利企业核心竞争力 / 95

四、实施品牌经营战略 / 96

五、建立新型福利企业文化 / 98

参考文献 / 101

附录 / 105

后记 / 112

第一章

残疾人劳动就业的 理论依据和现实意义

全世界约有 6 亿残疾人,其中处于工作年龄的人口为 3.86 亿;亚太地区的数字分别为 3.70 亿和 2.38 亿,而残疾人失业率高达 80%。种种障碍将残疾人排斥在工作场合以外,而这种排斥的代价是昂贵的。根据世界银行的近期报告,估计全世界的 GDP 损失在 1.37 万亿美元到 1.94 万亿美元之间,而残疾人的痛苦和机会的损失是无可计量的。如果说康复是残疾人回归主流的主要方式或归宿,残疾人劳动就业的权利是其人生价值的具体体现,因而是需要政府予以切实保障的一项权利。残疾人劳动就业不仅可以使残疾人为社会创造更多的物质财富和精神财富,从而使他们获得劳动报酬,改善生活条件,提高社会地位,而且使他们能够参与社会生活,回归社会主流,增强他们的生活勇气和自信心,促进社会的和谐稳定。

胡锦涛总书记曾经指出:“残疾人事业是崇高的事业,是中国特色社会主义的重要组成部分,满腔热情地关心残疾人,切实尊重残疾人的公民权利和人格尊严,给他们以平等的地位和均等的机会,是我国社会主义的本质要求……”残疾人是弱势群体,同时残疾人也是最需要关心、扶持和帮助的特殊困难群体。关注残疾人就业,帮助残疾人全面参与社会活动,充分展示残疾人的才华,不仅是一个重要的经济问题,更是一个重要的社会问题。它事关社会能否安全运行和健康发展,既是社会文明进步的重要标志,也是构建社会主义和谐社会的基本要求,更是实现全面小康社会的保证。

一、残疾人的界定、分类与定残标准

全世界约有 6 亿残疾人,然而对残疾人的认识却经历了几千年的漫长历程,直至近代,随着科学技术的发展和社会文明的进步,人们才对残疾人有了比较科学的认识。

我国在 1987 年开展了第一次全国残疾人抽样调查,首次确定了残疾人的定义,并写入 1990 年 12 月颁布的《中华人民共和国残疾人保障法》:“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。”这一定义与联合国、世界卫生组织和其他国家的界定基本上是一致的。

我国根据 1987 年 4 月 1 日第一次全国残疾人抽样调查的结果,把残疾人分为 5 类,即视力残疾、听力和言语残疾、智力残疾、肢体残疾、精神残疾。此外,还确定凡有两种或多种残疾的人,为综合残疾。

我国 5 类残疾人的定残标准如下:

1. 视力残疾

视力残疾,指由于各种原因导致双眼视力障碍或视野缩小,而难以做到一般人所能从事的工作、学习或其他活动。视力残疾包括盲和低视力两类。

2. 听力语言残疾

听力语言残疾是听力残疾和语言残疾的合称。听力残疾是指由于各种原因导致双耳听力丧失或听觉障碍,而听不到或听不清周围环境的声音;语言残疾是指由于各种原因导致不能说话或语言障碍。两者从而都难以同一般人进行正常的语言交流活动。

听力语言残疾包括:(1)听力和语言功能完全丧失(既聋又哑);(2)听力丧失而能说话或构音不清(聋而不哑);(3)单纯语言障碍,包括失语、失音、构音不清或严重口吃。听力语言残疾分为聋和重听两类。

3. 智力残疾

智力残疾,指人的智力活动能力明显低于一般人的水平,并显示出适应行为的障碍。智力残疾包括在智力发育期间(18 岁之前),由于各种有害因素导致的精神发育不全或智力迟缓,以及智力发育成

熟以后,由于各种有害因素导致的智力损害或老年期的智力明显衰退。

4. 肢体残疾

肢体残疾,指人的四肢残缺或四肢、躯干麻痹畸形,导致人体运动系统不同程度的功能丧失或功能障碍。肢体残疾包括:(1)上肢或下肢因外伤、病变而截除或先天残缺;(2)上肢或下肢因外伤、病变或发育异常所致的畸形或功能障碍;(3)脊椎因外伤、病变或发育异常所致的畸形或功能障碍;(4)中枢、周围神经因外伤、病变或发育异常造成躯干或四肢的功能障碍。

5. 精神残疾

精神残疾,指精神病患者病情持续一年以上未痊愈,从而影响了其社会交往能力和在家庭、社会应尽职能上出现不同程度的紊乱或障碍。精神残疾包括:(1)脑器质性、躯体疾病伴发的精神障碍;(2)中毒性精神障碍,包括药物、酒精依赖;(3)精神分裂症;(4)情感性、偏执性、反应性、分裂情感性、周期性精神病等造成的残疾。

更具体的分类和定残标准可以参见表 1.1:

表 1.1 我国五类残疾人的定残标准

(一)	视力 疾 疾	视力残疾包括盲和低视力两类:1. 盲;2. 低视力	
		1. 盲	一级盲:好眼的最佳矫正视力低于 0.02,或视野半径小于 5 度。
			二级盲:好眼的最佳矫正视力等于或优于 0.02,而低于 0.05或视野半径小于 10 度。
		2. 低视力	一级低视力:好眼的最佳矫正视力等于或优于 0.05,而低于 0.1。
			二级低视力:好眼的最佳矫正视力等于或优于 0.1,而低于 0.3。
注:1. 盲或低视力均指双眼而言,若双眼视力不同,则以视力较好的一眼为准。			
2. 如仅有一眼为盲或低视力,而另一眼的视力达到或优于 0.3 则不属于视力残疾范围。			
3. 最佳矫正视力,指以适当镜片矫正所能达到的最好视力,或以针孔镜所测得的视力。			

(续表)

(二)	听力语言残疾	听力语言残疾包括:a)听力完全丧失及有残留听力但辨音不清;b)不能进行听说交往。		
		听力残疾的分级		
		级 别	听力损失程度(dBspL)	言语识别率(%)
		一级聋	>90(好耳)	<15
		二级聋	71—90(好耳)	
		一级重听	56—70(好耳)	
		二级重听	55—41(好耳)	
言语残疾的分级				
言语残疾包括:言语能力完全丧失及言语能力部分丧失,不能进行正常言语交往两类。				
言语残疾的分级:				
一级:指只能简单发音而言语能力完全丧失者;				
二级:指具有一定的发音能力,语音清晰度 10%—30%,言语能力等级测试可通过一级,但不能通过二级测试水平;				
三级:指具有发音能力,语音清晰度在 31%—50%,言语能力等级测试可通过二级,但不能通过三级测试水平;				
四级:指具有发音能力,语音清晰度在 51%—70%,言语能力等级测试可通过三级,但不能通过四级测试水平。				
(三)	智力残疾	智力残疾包括:在智力发育期间,由于各种有害因素导致的智力低下;智力发育成熟之后,由于各种有害因素导致智力损害或老年期的明显衰退导致的痴呆。根据世界卫生组织(WTO)和美国智力低下协会(AAMD)的智力残疾的分类标准,按其智力商数(IQ)及社会适应行为来划分智力残疾的等级。		
		智力残疾的分级		
智力水平		分级	IQ(智商)范围	适应行为水平
重度	一级	<20	极度缺陷	
	二级	20—34	重度缺陷	
中度	三级	35—49	中度缺陷	
轻度	四级	50—69	轻度缺陷	
注:智力商数(IQ),指通过某种智力量表所测量得到的智龄和实际年龄的比,即: $IQ = \frac{\text{智龄}}{\text{实际年龄}} \times 100$ 不同的智力测定方法,有不同的 IQ 值,但诊断的主要依据是社会适应行为。				

(续表)

(四)	肢体残疾	肢体残疾包括:脑瘫、偏瘫、脊椎疾病及损伤、小儿麻痹后遗症、脊柱畸形和后天性截肢等等。
	肢体残疾的分级	残疾者在无辅助器具帮助下,对日常生活活动的能力进行评价计分。日常生活活动分为八项,即:端坐、站立、行走、穿衣、洗漱、进餐、如厕、写字。能实现一项算一分,实现困难算 0.5 分,不能实现的算 0 分,据此划分三等级。
	一级 (重度)	完全不能或基本不能完成日常生活活动(0—4 分)
		a. 四肢瘫痪或严重三肢瘫。
		b. 截瘫,双髋关节无主动活动能力。
		c. 严重偏瘫,一侧肢体功能全部丧失。
		d. 四肢均截肢或先天性缺肢。
		e. 双大腿或双上臂截肢或缺肢。
		f. 双上肢或三肢功能严重障碍。
	二级 (中度)	能够部分完成日常生活活动(4.5—6 分)
		a. 截肢、二肢瘫或偏瘫,肢残有一定功能。
		b. 双下肢膝关节以下或双上肢肘关节以下截肢或缺肢。
		c. 一上肢肘关节以上或一下肢膝关节以上截肢或缺肢。
		d. 双手拇指伴有食指(或中指)缺损。
		e. 一肢功能严重障碍,两肢功能重度障碍,三肢功能中度障碍。
	三级 (轻度)	基本上能够完成日常生活活动(6.5—7.5 分)
		a. 一上肢肘关节以下或一下肢膝关节以下截肢或缺肢。
		b. 一肢功能中度障碍,两肢功能轻度障碍。
		c. 脊柱强直:驼背畸形大于 70 度,脊柱侧凸大于 45 度。
		d. 双下肢不等长大于 5 cm。
		e. 单侧拇指伴食指(或中指)缺损:单侧保留拇指,其余四指截除或缺损。
		f. 侏儒症(身高不超过 130 cm 的成人)。
	以下情况不属于肢体残疾范围:	
	1) 保留拇指和食指(或中指)而失去另外三指者。	
	2) 保留足跟而失去足的前半部者。	
	3) 双下肢不等长,差距小于 5 厘米者。	

(续表)

4) 小于 70 度的驼背或小于 45 度的脊椎侧凸。		
(五) 精神 残疾	精神残疾的分级	
	一级(重度)	五项评分中有三项或多于三项评为 2 分;
	二级(中度)	五项评分中有一项或两项评为 2 分;
	三级(轻度)	五项评分中有两项或多于两项评为 1 分;
以下情况不属于精神残疾范围:		
1) 精神病人持续患病时间不满一年的。		
2) 在《社会功能缺陷筛选表》10 个问题中,只有 1 个问题被评为“1 分”或每个问题均被评为“0 分”的。		

二、残疾人劳动就业的有关理论依据

1. 人道主义理论

“人道主义”一词是从拉丁文 Humanists 引申来的。人道主义有着悠久的发展历程,它的根源可以追溯到遥远的过去,深藏在当时的最高文明的生活中。美国人道主义协会的名誉会长拉蒙特这样评述人道主义的内容:“不论称作什么,人道主义不外是这样一种主张,即认为人生只有一次,人们应当充分利用它去进行创造性的工作和追求幸福,人的幸福本身就是对它自身的确证,人类能够利用自己的智慧和相互间的自由协作,在这个地球上建立起和平美好的永久城堡。”因此,人道主义的核心内容:重视人的价值,视每个人的自由、平等、幸福为最高价值;给予合理的保护和提高,对人施之以爱,“己所不欲,勿施于人”。人道主义的社会功能主要有:感召功能、导向功能、整合功能和规范功能。

马克思主义人道主义既吸取了其重视人的地位和价值,维护人的尊严和权利,关心人的自由和幸福,主张人的个性和才能充分发展等合理因素,又批判其唯心史观和资产阶级、小资产阶级本质,克服其抽象性、空想性与虚伪性的局限,用唯物史观建构了自身的人道主义理论。人道主义包括两个要点:第一,注重社会全体成员的幸福,而不是部分成员的幸福;第二,尊重个人全面发展的需求,而不是部

分层面的需求。

人道主义,是人际关系的一个重要准则,是我国残疾人就业保障的基础思想之一。我们要实现残疾人的全面发展,就不能只是着眼于他们的物质生活的进步,还要同时满足他们在其他方面的要求。美国心理学家马斯洛(Maslow, 1943)在他发表的《人类动机的理论》一书中首次提出了需要层次论。马斯洛提出人的需要包括以下5个层次:(1)生理需要;(2)安全需要;(3)社交需要;(4)尊重需要;(5)自我实现需要。帮助残疾人通过各种形式就业,是社会主义人道主义的体现。人的价值表现在两个方面:社会对个人的尊重和满足;个人对社会的责任和贡献。给予残疾人劳动就业的机会,就是满足他们回报社会、努力争取得到社会尊重、实现社会价值的社会需求。

2. 社会排斥理论

20世纪五六十年代,“社会剥夺”(Deprivation)成为从事贫困问题研究的学者们最钟爱的词汇之一。英国学者汤森是较早将“社会剥夺”一词用于定义与度量贫困的学者之一。他认为,社会剥夺是指“社会上大多数人认为或风俗习惯认为应该享有的食物、基本设施、服务与活动的缺乏与不足”,“人们常常因社会剥夺,而不能享有作为一个社会成员应该享有的生活条件”。之后“社会剥夺”作为一个有丰富内涵的词而被广泛采用,20世纪90年代,它进一步发展为社会排斥理论。近些年来,欧洲学术界在社会政策的研究中,非常重视社会排斥这一概念,凡有关贫困和社会不平等的研究,都把注意力投向反对社会排斥,增加社会整合(Social Integration),如今,“社会排斥”(Social Exclusion)成了国际社会政策研究领域使用频率很高的一个词。

所谓“社会排斥”,原先是针对大民族完全或者部分排斥少数民族的种族歧视和偏见的,这种偏见和歧视建立在一个社会有意达成的政策基础上。但目前对于如何定义社会排斥,可谓见仁见智。不同的理论立场有不同的演绎,不同的学者有不同的界定。西尔弗(Silver, 1995)和德汉(Dehan, 1998)将社会排斥划分为三种不同范式:团结型、特殊型和垄断型。深受法国社会学年鉴学派影响的团结

型范式认为,社会排斥是指个人与整个社会之间诸纽带的削弱与断裂过程。“特殊型”则深受自由主义传统的影响并流行于美国,它认为排斥是一种歧视的表现,是群体性差异的体现。这种差异否定了个人充分进入或参与社会交换或互动的权利。市场失效以及未意识的权利都可能导致排斥。与特殊型范式不同,“垄断型”认为群体差异和不平等是重叠的,它将社会排斥定义为集团垄断所形成的后果之一。权力集团通过社会关闭限制外来者的进入。而这种范式的理论基础则来自韦伯的相关理论。

清华大学李斌博士撰文指出,社会排斥理论主要研究社会弱势群体如何在劳动力市场以及社会保障体系中受到主流社会的排挤,而日益成为孤独、无援的群体,并且这种排挤如何通过社会的“再造”而累积与传递。社会文化、社会结构、国家政策、现存的意识形式等多方面的因素制造了社会排斥,而社会流动率则反映了社会排斥的程度。中华女子学院的石彤认为,社会排斥是指某些个人、家庭或社群缺乏机会参与一些社会普遍认同的社会活动,被边缘化或隔离的系统性过程。这个过程具有多维的特点,并表现为被排斥者在经济、政治、社会、文化及心理诸方面的长期匮乏。我国社会政策研究专家唐钧认为:“社会排斥是游戏规则造成的。而社会政策研究的目标就是要修订游戏规则,使之尽可能地惠及每一个社会成员,从而趋于更合理、更公平。”

尽管国内外学者对于社会排斥的含义各抒己见,但如果要对社会排斥做个归因分析的话,我们可以将其概括为以下三种观点:

(1) 自我责任论。脆弱群体所遭受的社会排斥是他们自己的责任,是由于他们自身的行为和态度所造成的,甚至是由于他们不参与社会而形成的自我排斥。持自由主义立场的学者(如“特殊型”)往往将社会排斥的原因归咎于下层阶级本身,穷人之所以穷是由于其自身无能或懒惰的结果。

(2) 社会结构生成论。社会排斥是由于社会结构的不平等所造成的。脆弱群体所面对的困境并非他们自身不够努力、自暴自弃的结果,而是社会结构有意无意地将之排斥于正常的社会生活之外而

导致的。如“垄断型”范式及我国学者石彤、李斌的定义等。

(3) 社会政策创造论。社会排斥往往发生于不同的制度层面,当制度机制系统化地拒绝向某些社会群体提供资源,使之不能完全参与社会生活时,就会导致社会排斥。在我国,持这种观点的学者主要以唐钧为代表。

总之,科学地界定社会排斥这一概念,关键就在于抽象地揭示它的本质特征。综合上述国内外专家的观点,社会排斥,指社会脆弱群体,由于自身生理心理因素、社会政策及制度安排等原因而被推至社会结构的边缘地位的机制和过程。可见,社会排斥既是一种既定的社会机制,又是一个排斥与被排斥的动态过程。它是造成脆弱群体社会支持丧失的根源。在这种社会机制中,社会脆弱群体是客体、是被排挤的对象,而各种正式的和非正式的制度(包括政治、经济、文化、社会心理等层面)则是社会排斥的主体,是排斥这一社会行为的支配者,社会排斥就是其主体与客体相互作用的过程。

3. 残疾人功能缺陷的代偿与补偿理论

过去人们习惯把身心伤残造成生理或心理障碍的人称作“残废”,是无用的“废”人。这是不对的。“残”不等于“废”。无数事实证明,残疾人的缺陷功能是能够在一定条件下获得转化代偿或通过社会的补偿而实现残而不废的。

心理学和生理学都证明,人的身、心机体是一个完整的统一体。各种感觉器官是相互联系、综合起作用的,且有一定可塑性、互补性。当一个感觉器官活动时,其他感觉器官也在配合活动,一部分感觉器官发生伤残障碍时,尽管受损后不能再生,但其他相关器官就会加强活动,出现功能的某种重新转化组合,使受损或发育不良的机能获得部分新的矫正、替代。这种自身功能的转化、代偿是在充分发挥人的自觉能动性意识的推动下进行的,有的人经过刻苦训练,能达到很高的代偿水平。这方面的事例,在现实生活中是普遍存在的,屡见不鲜的。“用则进,废则退”,是人体功能运动变化发展的一条客观规律。

残疾人受损功能的自身转化、代偿的情形,通常有如下明显的表现:

——盲人的听觉、触觉比健全人灵敏得多，他们凭听觉能分辨出亲人、朋友的脚步声，分辨出说话人的方向、距离和情绪，只要同盲人打过一次交道（如交谈），那么第二次再接触时他就知道你是何人了。盲人的手指特别灵敏，可以摸认由突起的点组成的盲字，因而手便代替了眼睛来读书、写字。这是盲人功能转化代偿最明显的地方。

——聋哑人识别事物主要通过直观的感觉，因而视觉和触觉比健全人更为敏锐，他们用眼睛看别人说话的口型变动及面部表情和手势动作来观察对方的用意，因而想象力丰富。还能用手触摸发音时喉部声带的颤动来学习发音、说话，因而视觉、触觉便在一定程度上起到代偿听觉缺损的作用。

——弱智残疾人的智商低，感知速度慢，理解力、记忆力差，因而“笨鸟先飞”，对事物的认识要通过多种感官（如又听、又看、又摸、又做等）和多次反复感受来达到代偿智力落后的功能。

——肢体残疾人也有明显的代偿功能，如上肢缺损者，往往下肢产生代偿，以脚代手，或以嘴以脚代手写字，等等。这样的事例很多，十分感人！

我们明确了残疾人具有一定的自身功能代偿的道理的同时，还应充分运用现代科学技术（如电子学、光学、声学）的进步成果，设计、研制、生产出用于解决其自理生活和工作的各种先进的用具、器械，实行社会性补偿，这就是康复工程。如为盲人设计激光手杖、超声导向器，为聋哑人制造出大功率的助听器、人造电子耳蜗，为肢体残疾者生产轮椅、电动三轮车、机电假手假脚等，就能大大地补偿和改善盲人的视觉、聋哑人的听觉和肢残人行动的不便。还应设计、制造出用以诊、治、练功和评定测试所需的仪器、设备等。按照每个残疾人的生理缺陷情况，扬长避短，鼓励他们发挥潜能，促进自身功能代偿的转化，并创造客观补偿条件，使他们更好地生活、工作，这是社会进步的要求和健全的表现。

4. 现代文明社会的新残疾人观

进入现代社会，以新残疾人观代替旧残疾人观是历史的必然，是人类社会的巨大进步。新残疾人观的出现不是偶然的，而是改革开

放、解放与发展生产力的必然，社会进步的必然。纵观中外历史，我们看到，平等参与的残疾人观的出现，离不开三个条件：一是一个开放的、追求民主的、承认并保障人权的社會；二是一个多业并举，生产力相当发达的社会；三是科学技术迅速发展，取得巨大成就。有了第一个条件，才能接受《残疾人权利宣言》、《残疾人的世界行动纲领》等等，才会将“平等、充分、参与”作为社会文明进步的标志；有了第二个条件，笨重的体力劳动才能从生产过程退出，就业门路、就业机会才会增多；有了第三个条件，各种各样技术含量比较高的用品用具包括学习和劳动用具、交通、通讯用具及无障碍设施等补偿手段才会出现并逐步优化，从而使残疾人在接受教育、参加生产劳动及参与其他社会活动中处于无障碍状态。

现代文明社会的新残疾人观，就是用现代社会的文明、进步、科学的观念，正确认识残疾人和正确对待、处理残疾人问题，从而树立关于残疾人和残疾人问题总的看法和根本观点，其核心内容是“平等、参与、共享”，这一观点的建立是社会进步和残疾人事业发展到一定阶段的结果，是对把残疾看成是“天意”、“前世作孽”的因果报应视残疾人是单纯的救济和怜悯对象的旧残疾人观的否定。在某种意义上可以说，一个社会如何对待残疾人，如何规定残疾人的权利，体现了这个社会的文明进步的程度；一个人如何看待和对待残疾人，抱有什么样的残疾人观，则体现了这个人的文明程度。现代文明社会的新残疾人观，归纳起来主要内容有以下三个方面：

（1）残疾人拥有平等的劳动权利

残疾人是人类延续和发展过程中不可避免要付出代价的承载者。残疾人由于身心结构或功能造成行为方式异于所谓正常方式，但并非异类、另类。残疾人是人类多样性和差异性的体现，社会不仅应该接纳和理解残疾人，而且有责任给予必要的补偿。残疾人要求平等的就业机会，首先是参与机会平等，即在一个或某个就业机会面前，残疾人有平等参与的权利，不能因残疾而被人为排斥。其次，残疾人还有要求共享机会平等的权利，由于社会工作方式、工作条件是以健全人方式设计的，残疾人的机会相对健全人在起点上不均衡，对

残疾人在共享机会上的短缺,社会应给予必要的补偿。

残疾人有按贡献获得分配和得到照顾的权利。立足于社会的整体利益,对利益格局进行一次分配基础上的调整是必要的,它有利于改善需要保护的社会成员的生活状况,增强其进一步发展的能力,进而使整个社会的普遍水平和发展能力得到提高。作为较少受惠的残疾人群体在就业二次分配中得到更多的照顾是合情合理的,这是维护社会公正必须付出的社会成本。联合国及国际劳工组织有关残疾人就业文件重申残疾人享有与其他公民平等的就业权利和同等机会,普遍规定给予残疾人以特别辅助、优惠政策和保护措施。国际劳工大会公约中特别指出:“为残疾人制定积极的特别措施,不应该认为是对其他人的歧视”。我国残疾人保障法明确规定:“国家采取辅助方法和扶持措施,对残疾人给予特别扶助,减轻或者消除残疾影响和外界障碍,保障残疾人权利的实现”。

(2) 残疾人具有相应的劳动就业能力

就业能力以人的生理、心理等自然属性为基础,通过教育、培训和实践活动而形成发展。自身缺陷使残疾人的某些劳动就业能力受到限制和损害,但通过发展其他的感觉、思维和运动器官的作用,调动人的代偿功能和潜能,扬长避短,可以使受限制和伤害的能力得到最大的弥补。判断残疾人的劳动就业能力,应着眼于他能干什么,而不是不能干什么;应看他能以自己的方式干什么,而不是限于所谓正常方式,这是认识残疾人就业能力的基本立场。对残疾人人力资源既要充分开发,又要合理利用;既要加强能力建设,又要突出机会补偿,这是我们对待残疾人就业能力的基本态度。因此,实现残疾人平等就业权利必须兼顾能力培养和机会补偿。当前要以机会补偿为主,努力增加就业岗位,确保与社会就业同步;长远要以能力建设为本,加强教育和培训,重视职业康复、职业发展,提高残疾人整体素质和就业能力。合理开发利用残疾人人力资源,有减少社会保障福利投入、减轻社会负担和增加社会效率的双重意义。

(3) 政府负有保护残疾人就业的责任

在我国建立和完善社会主义市场经济过程中,市场机制在人力

资源配置中越来越发挥基础性作用,残疾人就业顺应了向市场经济的转型。市场机制促使残疾人合理分化,能竞争的则进入竞争性领域,不能竞争的则进入保护性领域。一方面,市场经济公平竞争有利于一部分残疾人实现平等权利,另一方面由于残疾人在整体上劳动就业能力相对不足,广大残疾人处于市场竞争的弱势地位,实现平等权利遇到挑战和困难,对政府的就业保护提出了更高的要求。

市场经济以效益最大化为原则,是能力经济,天然地优胜劣汰,由于自身缺陷和社会障碍,残疾人的劳动能力和就业机会相对健全人处于相对低下和短缺状态,因此,残疾人与健全人处在不同的竞争起点上,对于残疾人群体,完全的自由竞争,不仅是残酷的,不人道的,也是极不公平的,对于政府而言则是未尽维护、调节的社会职责。通过法律、法规、政策、制度和道义,给残疾人就业以特别保护和扶助,就成为市场机制下保障残疾人就业、体现市场经济公平竞争原则的必要要求。

联合国《关于残疾人的世界行动纲领》指出,无论在什么地方,对残疾缺陷的条件进行弥补以及对致残后的种种后果进行处理的最终责任由各国政府承担。我国是社会主义国家,以人人平等为基本原则,更应该切实保障残疾人的平等劳动就业权利,不断提高残疾人就业水平和质量。要借鉴各国解决残疾人就业问题的有益经验,建立适应市场经济要求和残疾人特点的就业机制,这种就业机制要把市场机制的基础作用和保护政策的关键作用结合起来,把依法保障和支持性社会环境建设结合起来,把政府的主导作用和社会化助残结合起来,把残疾人就业能力建设和机会补偿结合起来,把就业和社会保障、职业康复、职业发展结合起来,通过多样化的就业方式,多元化的保护措施,实现残疾人就业与社会的同步发展,保障残疾人的公民权利,促进残疾人的全面发展。

上面四点重要论述,为我国残疾人事业的发展奠定了理论基础,是我们认识和解决残疾人问题的指南,对于推动社会文明进步也具有重要的意义。