

 当代学者论著文库
DANGDAI XUEZHE LUNZHUWENKU

教育部人文社会科学基金项目 (10YJA840028)



典型国家残疾人 社会福利制度比较研究

.....

吕学静 赵萌萌 ◎ 著

DIANXING
GUOJIA CANJIREN
SHEHUI FULI ZHIDU
BIJIAO YANJIU

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

 当代学者论著文库
DANGDAI XUEZHE LUNZHUWENKU

教育部人文社会科学基金项目 (10YJA840028)



典型国家残疾人 社会福利制度比较研究

.....

吕学静 赵萌萌 ◎ 著

DIANXING
GUOJIA CANJIREN
SHEHUI FULI ZHIDU
BIJIAO YANJIU

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

典型国家残疾人社会福利制度比较研究/吕学静, 赵萌萌著. —北京: 首都经济贸易大学出版社, 2012. 11

(当代学者论著文库)

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2028 - 3

I. ①典… II. ①吕… ②赵… III. ①残疾人—社会福利制度—对比研究—世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 237654 号

典型国家残疾人社会福利制度比较研究

吕学静 赵萌萌 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京市泰锐印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 268 千字

印 张 15.25

版 次 2012 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2028 - 3/D · 129

定 价 29.00 元

图书印装若有质量问题, 本社负责调换

版权所有 侵权必究

前言

本书是教育部人文社会科学基金项目《典型国家残疾人社会福利制度比较研究》（项目编号：10YJA840028）的最终研究成果之一。该研究成果是针对当前残疾人社会福利领域理论研究相对薄弱，制度实践缺乏有力的理论指导这一问题而进行的。本书选取国际上残疾人社会福利事业发展较为成熟的典型国家，就制度的相关内容进行比较研究，从而对其制度的有益探索进行归纳总结，进而为完善中国残疾人社会福利提供理论和实践的参考。

一、研究的背景及必要性

自有人类，就有残疾人。残疾是人类发展进程中不可避免要付出的一种社会代价，对待残疾人的态度，是社会文明进步的标志。这是江泽民同志在为《自强之歌》所做序中的真切感悟。中国是世界上拥有残疾人最多的国家，但是由于历史方面的原因，制度化的残疾人社会福利起步较晚，虽然在近几十年，党和国家逐步加大了对残疾人问题的关注，1990年制定的《中华人民共和国残疾人保障法》，标志着中国残疾人保障事业步入了法治化、规范化的轨道。2009年根据2008年发布的《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》的精神，将残疾人社会保障和服务体系纳入社会保障体系建设和公共服务均等化的总体安排，这些举措都有利于残疾人福利保障事业的向前推进。但是由于残疾人社会福利领域相关理论研究的滞后，无法解决制度在实践推进过程中遇到的诸多问题，从而导致残疾人的福利状况仍然没有很大的改观。据《2010年度中国残疾人状况及小康社会监测报告》显示，虽然2010年度中国残疾人的小康实现程度比上年度提高了3.9个百分点，是自2007年度监测以来增幅最大的一年，但是残疾人的小康进程与全国相比，差距仍然较大，相当多残疾人的贫困状况没有得到根本的改善，残疾人在基本生活保障、康复、教育、就业等方面还面临很多的困难。因此，正是在这样的背景之下，课题组希望能够通过对残疾人社会福利的典型国家进行有针对性的制度相关内容比较，归纳总结他国在残疾人社会福利制度建设和发展中的有益经验，以此促进中国残疾人社会福利制度的完善和发展。

二、本书的结构体系安排

本书主要分为理论基础篇和制度实践篇两大部分，理论基础篇主要介绍了残疾人社会福利的历史沿革和理念演进，对残疾人社会福利的经典理论进行了深入的探讨，同时对典型国家残疾人社会福利的制度模式、管理体制和资金运行进行了归纳和总结，对我国残疾人社会福利的完善提供了经验性的借鉴。制度实践篇侧重于对典型国家残疾人社会福利的具体制度内容进行的比较，主要从残疾人社会保障、康复保障、教育保障、就业保障和环境保障这五个方面入手，比较典型国家在制度立法、制度结构、实施效果等方面的内容，并对典型国家残疾人社会福利的经验进行了总结。同时对我国残疾人社会福利相关方面的发展和实施情况进行了介绍，并找出了制度设计和实施方面的问题。结合典型国家的经验，为我国残疾人社会福利的发展和完善提出了有针对性的意见和建议。具体内容如下：

第一章是关于社会福利与残疾人社会福利基本理论的研究。该章从社会福利、社会福利制度、社会福利体系、残疾人社会福利等方面入手，在系统回顾不同学者对相关概念的认识和定义的基础上，对本书所研究的残疾人社会福利的对象、残疾人社会福利体系结构以及残疾人社会福利制度进行了界定，为后续章节的进一步研究奠定了基础。

第二章是关于残疾人社会福利形成与发展的研究。该章主要梳理了残疾人社会福利的发展历程，对残疾人社会福利建制理念的演进也进行了系统的总结和深入的分析，同时对于典型国家残疾人社会福利的发展趋势也进行了归纳。特别是将中国残疾人社会福利的发展历程和理念演进专门列出，突出了在悠久文化影响下的中国残疾人社会福利的发展状况，为后文有针对性的总结典型国家的经验以供完善中国残疾人社会福利之参考，奠定了基础。

第三章是对残疾人社会福利理论的探讨。该章所介绍的福利国家理论、福利多元主义理论和残疾人社会工作理论分别针对本书所涉及的残疾人社会福利提供主体、福利类型和福利服务。这些理论不仅为残疾人社会福利的理论研究提供了支持，而且对于各国残疾人社会福利的实践起着指导性的作用。

第四章是关于残疾人社会福利制度相关内容的研究。在残疾人社会福利制度模式方面，结合学界对于社会福利制度模式的研究并结合典型国家在残疾人社会福利制度的具体实践，认为现今的残疾人社会福利制度主要存在两种模式，即补缺型福利制度模式（医学模式）和普遍型福利模式

(平等发展模式)。该章还对典型国家残疾人社会福利管理体制进行了总结和归纳,并绘制出残疾人社会福利资金运行的流程图。

第五章是对残疾人社会保障国际比较的研究。该章将残疾人社会保障分为两部分,即残疾人社会保险和残疾人社会救助,就典型国家相关制度内容和立法情况进行了分析比较,并归纳出典型国家在残疾人社会保障方面的有益探索,如:完善的制度立法、多元化的社会保障体系等等。同时对中国在该方面的不足进行了深入的分析,并结合国际经验提出了完善制度的对策,如:提高残疾人社会救助覆盖面、推动城乡残疾人社会保障的平衡发展等等。

第六章是对残疾人康复保障国际比较的研究。该章主要从典型国家残疾人康复保障制度设计和实施效果两个方面入手,系统比较了典型国家残疾人康复保障的体系、提供主体、资金来源以及供给水平等内容,并归纳出典型国家在残疾人康复保障方面的有益探索,比如:典型国家为残疾人康复保障提供充足的资金支持、培养专业的康复人才等等。同时也指出中国在残疾人康复管理水平、康复保障力度以及康复保障内容等方面存在的不足,并结合国际经验为完善制度提出了相应的对策,如建立康复经费投入长效机制、完善康复服务评价体系等。

第七章是对残疾人教育保障国际比较的研究。该章主要从残疾人教育保障立法体系、残疾人教育保障体系结构以及教育保障资金来源与使用等方面入手,系统比较了典型国家在相关方面的制度内容,对典型国家在残疾人教育经费投入、残疾人教育的配套措施等方面的有益探索进行了归纳,并对中国残疾人教育保障中的教育培养、财政投入等方面的问题,提出了有针对性的建议。

第八章是对残疾人就业保障国际比较的研究。该章主要就典型国家在残疾人就业立法、残疾人的就业形式以及残疾人就业服务等方面的实践进行了系统的比较,进而对典型国家在残疾人就业保障方面的经验进行了归纳总结,如:法律规定具有操作性、法律责任明确以及就业服务内容多样化和就业服务提供主体多元化等等,并对中国残疾人就业保障的现状及存在的问题进行了深入的分析,结合国际经验提出了中国残疾人就业保障在法律制定以及就业服务体系建设的建议。

第九章是对残疾人环境保障国际比较的研究。该章首先对残疾人环境保障的内涵进行了详尽的阐述,本书所研究的残疾人环境保障主要包括两方面的内容,一是“硬环境”,即物质环境的无障碍保障;二是“软环

境”，即人文环境的无障碍保障，并分别就典型国家在这两种无障碍保障的实践，从立法和实施情况两方面进行了比较。完备的法律体系和良好的社会氛围是典型国家提供给完善中国残疾人环境保障的启示。

第十章是对前文典型国家残疾人社会福利各项内容比较的总结。该章首先详细分析了中国残疾人社会福利制度存在的问题，如：残疾人社会福利制度法律体系不健全，残疾人社会保险、社会救助发展水平较低，残疾人社会福利资源投入不足、分布不均等方面，而后系统总结了典型国家在残疾人社会福利实践中的经验，并根据国际经验对完善中国残疾人社会福利制度提出了针对性的建议，如：法制建设方面、资金投入方面、服务体系方面等等。

本书的研究成果还只是初步的，由于课题组成员的研究能力所限，以及研究资料的相对匮乏，本书在许多方面还有待进一步完善和提高，希望各位读者不吝赐教，共同促进中国残疾人社会福利的完善和发展。

目 录

导言	1
----------	---

第一篇 理论基础篇

第一章 社会福利与残疾人社会福利概述	7
第一节 社会福利概述	7
第二节 残疾人社会福利概述	13
本章小结	23
第二章 残疾人社会福利的形成与发展	26
第一节 残疾人社会福利的发展历程	26
第二节 残疾人社会福利建制理念的演进	35
第三节 残疾人社会福利的发展趋势	40
本章小结	44
第三章 残疾人社会福利理论探讨	49
第一节 福利国家的社会福利理论	50
第二节 福利多元主义理论	56
第三节 残疾人社会工作的理论	59
本章小结	64
第四章 残疾人社会福利制度	65
第一节 残疾人社会福利制度模式	65
第二节 残疾人社会福利管理体制	70
第三节 残疾人社会福利资金运行	74
本章小结	77

第二篇 制度实践篇

第五章 残疾人社会保障的国际比较	83
第一节 残疾人社会保险的比较	83
第二节 残疾人社会救助的比较	95
第三节 国际经验对中国的启示	102
本章小结	109

第六章 残疾人康复保障的国际比较	111
第一节 残疾人康复保障制度设计的比较	111
第二节 残疾人康复保障实施效果的比较	123
第三节 国际经验对中国的启示	130
本章小结	138
第七章 残疾人教育保障的国际比较	140
第一节 残疾人教育保障制度设计比较	140
第二节 残疾人教育保障立法比较	149
第三节 国际经验对中国的启示	155
本章小结	163
第八章 残疾人就业保障的国际比较	165
第一节 残疾人就业立法的比较	165
第二节 残疾人就业促进措施的比较	171
第三节 国际经验对中国的启示	178
本章小结	185
第九章 残疾人环境保障的国际比较	187
第一节 残疾人无障碍建设的比较	187
第二节 残疾人无障碍环境的比较	193
第三节 国际经验对中国的启示	200
本章小结	206
第十章 国际经验对完善中国残疾人社会福利制度的启示	208
第一节 中国残疾人社会福利制度存在的问题	208
第二节 国外残疾人社会福利制度的经验	215
第三节 完善中国残疾人社会福利制度的启示	218
本章小结	225
参考文献	226
后记	233

导 言

一个国家残疾人社会福利事业的发展状况，代表着这个国家的文明和进步程度，这已经成为国际共识。胡锦涛总书记在“十七大”报告“推进以改善民生为重点的社会建设”的六大任务中，提出了“发扬人道主义精神，发展残疾人事业”，反映我国在构建社会主义和谐社会中，对残疾人这个特殊困难弱势群体的高度重视。进行残疾人社会福利国际比较，为的是在中国已逐渐重视残疾人权益但具体福利政策还有待完善的现状下，学习和借鉴国际经验，提高我国残疾人福利事业的水平。

一、残疾人社会福利国际比较的研究价值

（一）理论价值

我国对残疾人福利制度的系统研究刚开始，还有许多尚未解决的问题，对国际相关经验的系统研究尚有许多空白之处。研究典型国家残疾人福利事业发展过程中的经验和教训具有重要的理论意义。一方面，各国的国情不同，在残疾人的数量、结构特征上存在差异，其残疾人福利事业的发展状况、制度设计理念和实施效果上也存在差异，因此，可通过比较分析找出其中的异同点及影响因素。另一方面，在工业革命、信息革命和全球化趋势形成以来，各国经济社会发展的联系和相互借鉴加强，残疾人社会福利在制度发展上面临越来越多的共同问题，在应对理念、技术方法上也表现出更强的共同趋势，因此，可从比较研究中归纳出制度发展的共同趋势和客观规律。

（二）应用价值

中国作为一个经济快速增长的发展中国家和残疾人口绝对数量巨大的国家，残疾人社会福利建设起步晚，制度尚不完善，因此，借鉴国际上先进国家的经验就显得尤为必要。本研究拟对世界上典型国家的残疾人社会福利制度进行比较研究，以为改善残疾人的福利状况，完善国家各项残疾人福利事业，保障制度的公平性和可持续发展，提供广阔的国际视野和经验，以缩小我国与国际先进水平的差距，避免别国曾经走过的弯路，为制

度完善提供明确的思路和宝贵的借鉴。同时,也将为我国残疾人社会福利事业建设中遇到的问题提供参考经验,保证制度的有效运行和可持续发展,实现党的“十七大”报告提出的“发扬人道主义精神,发展残疾人事业”的目标。

二、典型国家选取的依据

本研究主要是通过对典型国家的残疾人社会福利制度的相关内容进行比较,进而发现残疾人社会福利在发展中的一般趋势,以及对于典型国家在残疾人社会福利中的有益探索进行归纳总结,以期对我国的残疾人社会福利提供经验性的借鉴。因而,无法回避的一个问题就是典型国家的选取问题。本研究在典型国家的选取方面主要基于以下两方面的考虑:

(一) 残疾人社会福利的完善程度

本研究的目的是希望能够通过比较其他国家在残疾人社会福利领域的探索和实践,并进行归纳总结,为我国进一步完善残疾人社会福利提供一些经验。因此,在典型国家的选取上首要考虑的就是残疾人社会福利的完善程度,只有较为完善的残疾人社会福利对我国才有借鉴意义。“完善”是一个相对的概念,没有任何一个国家可以自称本国的残疾人社会福利已经建设得非常完善,没有任何漏洞和瑕疵。经济、社会、政治环境的变化都会导致以往完善的制度变得不完善,从而在不完善—完善—不完善—进一步完善中循环往复,促使社会制度不断进行修复,以更加适应经济、社会及国民的需求。鉴于此,本研究所选取的典型国家都是在笔者进行该项研究的历史时点上,具有相对较为完善的残疾人社会福利体系的国家。

何为“完善”的残疾人社会福利,目前,还没有一个指标体系能够对各国的制度进行准确的衡量,从而判断哪些国家具有完善的残疾人社会福利。因为,除了一些福利的硬件设施可以进行数量上的统计以外,福利,在很大程度上是一个主观性的感受,主观感受无疑会受到一国的历史传统、文化信仰、政治环境、宗教和经济等一系列因素的影响,很难进行准确的衡量。因而,在典型国家的选取上,则更多地依赖于经验性的判断,这些经验判断主要依据学界现有的资料。一般认为,社会福利的完善程度与经济发展水平有正相关的关系,只有经济发展,物质财富极大丰富,国家才有能力为国民建立社会福利制度,并不断使之完善。这一点体现在各种社会福利或社会保障制度的发展历程中。因此,本研究将主要在发达国

家中选取样本。

（二）典型国家资料的可得性

本研究主要使用的是社会学的研究方法，包括：比较研究法、二次研究法和调查研究法，因此，对于资料有很强的依赖性。鉴于研究经费、人员等方面的限制因素，无法到典型国家实地进行考察，因此，更多地依赖于现有研究资料和相关国家官网提供的数据资料。因而，在进行典型国家的选择上，不得不考虑该国相关资料的可得性。

鉴于以上两方面的考虑，笔者主要选取美国、瑞典、德国、英国和日本五国作为典型国家进行比较。在具体制度的比较部分，根据各国残疾人各项福利制度的发展状况会有所取舍。除该五国都是发达国家以外，从本书的研究目的考虑，各国在残疾人社会福利中都各有所长。比如，美国是践行“全纳”教育的典范国家，同时也是第一个制定“无障碍标准”的国家，这对于我国的残疾人教育保障和环境保障有很重要的借鉴意义。瑞典是典型的福利国家，残疾人被纳入普惠型的全民福利制度中。德国是建立残疾人社会福利较早的国家，在制度设计、法律体系的构建方面可为我国提供很好的经验。英国的《伊丽莎白济贫法》和《贝弗里奇报告》对于包括残疾人社会福利或社会保障在内的所有福利制度都有深远的理论和实践意义。日本是东亚福利模式的典范，残疾人各项福利制度的发展对我国有很大的借鉴意义。

第一篇 理论基础篇

- 第一章 社会福利与残疾人社会福利概述
- 第二章 残疾人社会福利的形成与发展
- 第三章 残疾人社会福利理论探讨
- 第四章 残疾人社会福利制度

第一章 社会福利与残疾人社会福利概述

如果从覆盖人群的角度看，残疾人社会福利是社会福利的一个子系统，因此，在探讨残疾人社会福利的相关内容之前，首先要对社会福利的相关概念进行了解。因而，本部分作为基本概念章节，首先，对于社会福利的相关概念进行阐述；其次，对后文中残疾人社会福利将要涉及的重要概念进行界定。

第一节 社会福利概述

一、福利与社会福利

福利是同人的生活幸福相联系的概念。在英语里，“福利”是 welfare，它是由 well 和 fare 两个词合成的，意思是“好的生活”。但是，什么是“好的生活”却是一个仁者见仁、智者见智的事情。它既可以指物质生活安全、富裕和快乐，也可以是精神上、道德上的一种状态。从一般抽象的意义来说，福利就是能使人们生活幸福的各种条件。它既包括人的身体应得到的保护和照顾，也包括影响人的智力和精神自由发展的各种因素^①。

福利的内涵与外延总是与特定的社会结构紧密联系在一起，因此，福利从来就不是一个固定不变的名词。福利的供求常常针对特定的社会群体，反映着特定社会阶层的要求，它也要受到特定的社会心理与社会文化等因素的影响。因此，福利就是满足人们的基本生活需要、提高生活质量、增强人们对自身以及社会产生满足感与幸福感的一种状态。它主要包括以下三层基本含义：

第一，获得基本的物质生活资料。着力解决社会群体尤其是一些特殊群体，如残疾人、老年人、妇女和儿童物资匮乏、身体疾病和生存能力不足等问题，确保他们在衣、食、住、医等日常生活资料方面获得最基本的保障，以便使他们能够立足于社会。这类似于社会救济层面上使用的福

^① 钱宁．现代社会福利思想 [M]．北京：高等教育出版社，2006：1-2.

利，它是为特定群体提供的最基本的生存福利，也是学术界所说的狭义上的福利。

第二，提高全体社会成员的生活质量。无论是受儒家思想影响下的中国社会那种注重民本、关注民生、最终强调幸福的“福利”，还是西方社会的救济性以及普惠性“福利”；也无论是社会着力解决部分群体的物质生活困难，增强他们社会生存能力的福利，还是普遍提高社会民众生活待遇的福利，实质上都是以提高全体社会成员的生活质量为基础价值尺度，把福利作为提高全体民众生活质量的一种手段。

第三，在物质生活得到保障、全体社会成员生活质量得到保障基础上的“幸福”与“满足”，这是福利的最高目标。此时的福利就包含着对这种生存状态的心理体验、主观评价与主观认同。所以，它不是一种消极被动的福利，而是一种积极主动的福利。从个体角度看，这种主观上的福利主要包括自我幸福感、生活满足感以及社会认同感三个方面。正如安东尼·吉登斯所说：“福利在本质上不是一个经济学的概念，而是一个心理学的概念，它关乎个人的幸福。”^① 因为纯粹的经济利益获得以及物质生活富裕本身从来都不足以创造出人们的幸福感与满足感，不足以使人们感到良好的福利状态^②。

社会福利是以“福利”为基础，但是又超越了个体“福利”的范围，它不仅仅是个体所过的“好日子”，也不只是个体自我的精神感受，因为福利具有社会性，就要求人们在社会层面上来考虑和解决如何使包括个体和群体在内的社会群体过上“好生活”的问题^③。它涉及社会根据什么来帮助人们生活得幸福，需要通过什么样的制度和政策安排来保证他们生活得幸福，社会的财富、机会和各种物品如何在社会成员中进行分配等问题。

世界各国政府以及学术界借助于不同的价值理念与研究维度，对社会福利的内涵与外延至今还没有形成统一的认识。但大体来看，学者们一般都从广义和狭义两个方面对社会福利做出解释。

广义的社会福利是指由政府举办或资助的社会福利事业，其宗旨是改善全体人民的物质和精神生活，保证人民在文化和教育、医疗和健康、就业和住宅以及养老等方面的需要得到满足。概括地说，广义的社会福利涉

① [英] 安东尼·吉登斯. 第三条道路 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 121.

② 景天魁. 福利社会学 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2010: 6-7.

③ 周沛. 社会福利体系研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007: 7.