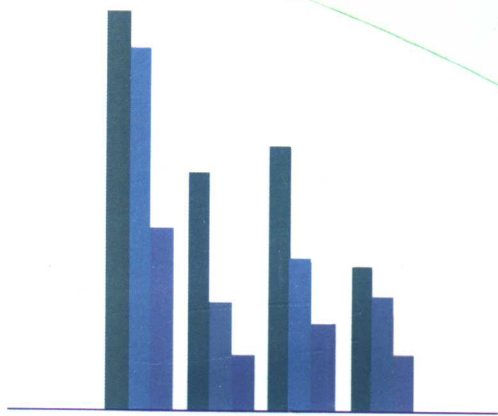


龙口市持证残疾人 状况研究

曲韦亮 丁少军 编著



山东大学出版社

龙口市持证残疾人状况研究

曲韦亮 丁少军 编著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

龙口市持证残疾人状况研究/曲韦亮,丁少军编著. — 济南:
山东大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5607-3437-8

I. 龙...

II. ①曲... ②丁...

III. 残疾人—现状—研究—龙口市

IV. D669. 69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 129385 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东山大图书有限公司经销

山东恒兴实业总公司印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 14 印张 351 千字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由山东山大图书有限公司负责调换

序 言

饥兴玉

龙口市残联曲韦亮、丁少军同志撰写的《龙口市持证残疾人状况研究》一书,借鉴2006年山东省第二次全国残疾人抽样调查先期试点的经验做法,利用龙口市残疾人状况调查所取得的大量真实可靠的数据,使用SWOT分析法,对龙口市的残疾人状况进行了系统、深入的研究,提出了促进残疾人事业发展的对策和建议。综观全书,具有以下五个方面的特点:

一是层级性。作者立足于残疾人需求的变化,提出了满足残疾人不同层级需求的对策和建议,符合人性的发展规律和现实残疾人工作的特点,对于做好当前的残疾人工作有很大的借鉴意义。

二是创新性。作者以新的思维方式、新的研究视角和工作视角,对残疾人工作发展思路进行了形象化的阐释和概括。如:残疾人“吃鱼四步曲”;愚公“不移山”理论;“成语典故”在扶贫难点中的移用;等等。

三是探讨性。作者对残疾人工作的前沿领域,特别是对按比例就业政策的研究,有独到的见解。在坚持以人为本、全面贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的进程中,各项关注弱势群体的政策将会陆续出台。原有对公共政策“粗放式”的研究已无法满足残疾人事业飞速发展的要求。残疾人事业的发展需要对残疾人政策进



行“精益化”研究。这样,才能抓住残疾人事业发展的根本。

四是理论性。作者能够把实际工作中一些重要的且带有普遍性的感性化的工作上升到理论领域。如对目前造成农村残疾人还比较贫困的深层次根源的分析、对残疾人群体“增权”理论的阐述等,为丰富残疾人事业发展的理论进行了有益的探索。

五是前瞻性。书稿不少篇幅侧重于残疾人弱势群体中最困难群体的研究,并取得比较前沿的工作成果。如探讨“尚齿且尚残”的农村老年残疾人的社会保障问题、探讨对“三无”人员进行社会保障的“双无”风险投资体系的建立等。

我期望该书的出版达到三个目的:一是向社会介绍残疾人工作、生活状况以及基层残联的工作,希望全社会都来关心和支持残疾人事业,并为残疾人事业发展提供良好的外部环境;二是以龙口市残联在发展残疾人事业中的探索实践“抛砖引玉”,营造不断创新工作思路和方法的氛围,激励各地残联积极实践、大胆创新,卓有成效地推进我省残疾人事业的发展;三是促进研讨残疾人事业发展理论和政策风气的形成,为实现我省残疾人事业的跨越式发展提供理论支持。

2007年6月27日

前 言

2006年的龙口市残疾人状况调查是以全国第二次残疾人抽样调查为契机,借鉴山东省第二次全国残疾人抽样调查在龙口市先期试点所取得的宝贵经验,在烟台市统一领导和部署下完成的。龙口市残疾人状况调查获取了大量真实可靠的第一手数据,《龙口市持证残疾人状况研究》正是基于这一翔实丰富的残疾人现实状况数据资料,在进行全面的数据开发和研究后,正式面向读者公开出版发行的。

残疾人事业的发展依赖于实践上的不断深入及发展和理论上的不断研究及创新。一名优秀的残疾人工作者最显著的特征是:在为残疾人事业默默奉献的同时,还应在奉献的过程中有所顿悟和升华,把一些感性的原创成果通过理性的方式固化下来,最终转化成为可复制的理论成果,用于指导残疾人事业实现跨越式发展。因此,在工作实践中树立一种“五于”理念尤为必要,即勤于实践、乐于探讨、常于提炼、善于指导、惯于发展。

目前,在全国残联系统内可能还没有正式公开出版一本比较系统全面地研究基层残疾人事业发展现状的书稿,所以在本书撰写过程中,我们把目标定位于在全国范围内抛出的第一块“砖”上。实际上,“第一”和“第N”并不重要,关键要有一种“勇争先、敢为先、能当先”的胆识和魄力。基于这一前提,本书在撰写过程中,力求以“严谨、务实、创新”的态度,紧密结合具体的工作实践,在工作思路和方法上进行创新,在前沿工作领域内进行探讨,在理论层面



上进行研究。本书着重以 SWOT 分析方法为手段,较系统和全面地分析了龙口市持证残疾人服务管理的现状。同时,在对国内外残疾人政策进行比较研究的基础上,对我们工作的目标群体的人力资源进行了预测、规划和设计。在“层级”理论和“需求—供给”等理论的贯穿和糅合下,按照残疾人群体需求三个层级的变化规律,提出了促进龙口市残疾人事业发展的思路 and 对策。

本书是在龙口市残疾人状况调查结束后,以龙口市残联康复科科长丁少军同志所撰写的公共管理硕士(MPA)毕业论文的基础上形成的。本书撰写的具体分工是:龙口市残联理事长曲韦亮同志负责审阅、修改等全面工作;副理事长王志国同志负责联系该书的出版发行等一系列事务性工作;丁少军同志负责整个书稿的撰写、图表设计、数据开发及核对工作。此外,龙口市龙海福利化工包装厂的残疾职工林雨同志对本书的出版做了大量的辅助性事务,负责书中数据和图表的统计、制作工作。

由于当前研究残疾人的资料较少,加之作者水平有限、撰写时间仓促,书中不当之处在所难免,敬请专家、残疾人工作者及读者给予批评指正,以期再版时改进。

作 者

2007 年 8 月 8 日

目 录

第 1 章 绪 言	(1)
1.1 残疾人的概念和群体特点	(1)
1.2 本项研究的背景	(5)
1.3 研究的意义	(7)
1.4 主要研究方法	(10)
1.5 本研究的基本思路和主要内容	(14)
第 2 章 龙口市残疾人状况调查工作流程和数据收集	(16)
2.1 龙口市残疾人状况调查工作流程	(16)
2.2 龙口市残疾人状况调查的经验做法	(22)
2.3 龙口市残疾人状况调查主要数据收集	(25)
第 3 章 龙口市残疾人服务管理状况 SWOT 分析	(68)
3.1 内部环境因素	(68)
3.2 外部环境因素	(113)
3.3 构建 SWOT 分析矩阵图	(150)
3.4 SWOT 分析的战略定位	(155)
第 4 章 国内外残疾人政策的比较	(158)
4.1 我国残疾人政策	(158)
4.2 国外残疾人福利政策	(175)
4.3 残疾人政策的演进	(181)



第 5 章 龙口市残疾人人力资源预测和规划设计	(189)
5.1 龙口市残疾人人力资源预测	(189)
5.2 龙口市残疾人人力资源开发利用的定量定性分析	(211)
5.3 龙口市残疾人事业发展暨“十一五”规划层级设计	(217)
第 6 章 促进龙口市残疾人事业发展的对策和建议	(232)
6.1 立足残疾人生存需求,加大残疾人事业发展力度	(234)
6.2 立足残疾人发展需求,加快残疾人事业发展步伐	(252)
6.3 立足残疾人根本需求,完善残疾人事业发展政策环境	(268)
第 7 章 龙口市持证残疾人状况调查数据附表	(284)
附 件	(367)
附件 1 调查队人员职责分工	(367)
附件 2 烟台市残疾人状况调查底册	(369)
附件 3 烟台市残疾人状况摸底汇总表	(370)
附件 4 烟台市残疾人状况调查表	(371)
附件 5 烟台市残疾人状况调查表填写说明	(377)
附件 6 烟台市残疾人状况调查残疾标准	(401)
附件 7 残疾人状况调查摸底工作细则	(409)
附件 8 山东省龙口市残疾人状况登记表	(412)
附件 9 残疾人状况调查现场调查登记和复查工作细则	(414)
附件 10 质量控制和验收工作细则	(416)
附件 11 调查表装订、包装、运送、管理工作细则	(418)



附件 12	2006 年烟台市残疾人状况调查表封面	(421)
附件 13	2006 年烟台市残疾人状况调查表装箱清单 ...	(422)
附件 14	2006 年烟台市残疾人状况调查表包装箱标签	(423)
附件 15	关于按比例安置残疾人就业有关问题的请示	(424)
附件 16	关于对龙口市残联《关于按比例安置残疾人 就业有关问题的请示》的答复	(427)
参考文献		(429)
致 谢		(435)

第1章 绪 言

1.1 残疾人的概念和群体特点

1.1.1 残疾人的概念

关注弱势群体是当前的热门话题之一,而在弱势群体中,残疾人群体无疑是最典型、最具代表意义的一个群体。什么是残疾人?联合国于1982年12月通过的《关于残疾人世界行动纲领》第六条对残疾人作了如下定义:“世界卫生组织根据卫生工作的经验,对缺陷、残疾和障碍三者区分如下:缺陷(Impairments)是指心理上、生理上或人体结构上,某种组织或功能的任何异常或丧失。残疾(Disabilities)是指由于缺陷而缺乏作为正常人以正常方式从事某种正常活动的的能力。障碍(Handicaps)是指一个人由于缺陷或残疾而处于某种不利地位,以至限制或阻碍该人发挥按其年龄、性别、社会与文化等因素就能发挥的正常作用。”同时在《关于残疾人世界行动纲领》第七条中进一步说明:“障碍的有无及程度是由残疾人与其生活环境之间的关系所决定的。当残疾人遭到文化、物质或社会方面的阻碍,不能利用其他人可以利用的各种社会系统时,就产生了障碍。因此,障碍是指与他人平等参加社会生活的机会的丧失或是各种机会受到限制。”根据世界卫生组织对残疾人的定义,我国在1987年开展了第一次残疾人抽样调查,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》中:“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。”目前,我国把残疾人分为6类,即视力残疾、听力残疾、言语残疾、智力残疾、肢体残疾、精神残疾。此外,有两种或两种以上残疾的称为综合残疾(或多重残疾)。

1.1.2 残疾人群体特点

残疾人是社会成员的一部分。残疾人致残的原因既可能是先天的,也可能是后天性的。但无论因何种原因致残,残疾人都是社会发展和人类文明的承受者,也为社会发展和文明进步作出了贡献和牺牲。中国残疾人联合会主席邓朴方为《残疾人工作概论》一书写的序言中说:“残疾人的残疾是为人类文明和社会进步付出的代价。没有先天弱智、先天畸形,人类就不懂得优生和近亲何以不能婚配;没有脊髓灰质炎病毒后遗症,就没有预防这种病毒的‘糖丸’;没有药物致盲致聋,就没有那么详细的药物应用和管理制度;没有工业交通事故引起死亡和肢体残疾,就没有交通安全规则、安全作业规程和科学救护方法。残疾人是在人类繁衍过程中、社会发展过程中不可避免要付出的代价。是一部分人的残缺,换来了更多人的躯体和心智健全,换来了人类文明、社会进步。”因此,理解、关心、帮助残疾人,不但是一种道德的要求,一种文明的表现,也是人类良知的表现,更是人道主义的呼唤。残疾人群体有着自身的特殊性,主要表现在以下五个基本特性:生理、人体结构上的残障性;经济收入上的低微性;生活状态上的低层次性;政治影响上的边缘性和心理上的高度敏感性等特性。

第一,生理、人体结构上的残障性是残疾人群体的首要特性。这一特性源于残疾人先天和後天的特殊性:与弱势群体中的其他群体(老人、儿童、贫困者)相比,由于自身受社会或者自然环境条

件的实际性限制,而使自己的生活处于低于一般常人的困境中。残疾人一般是由于某一组织或功能的缺陷、损伤而使他们难以像正常人那样生活,更不用说与健全人同等地参与社会生活。

第二,经济收入上的低微性是残疾人群体的普遍特性。残疾人群体通常在获得经济收入上的能力较低,其经济收入的低微性表现在:远远低于社会人均收入水平,甚至徘徊于贫困线边缘。在残疾人群体中,按照有无劳动能力来划分,可分为三种:有劳动能力、有部分劳动能力、丧失劳动能力。其中,有劳动能力或部分劳动能力的残疾人就业形式主要有三种:(1)集中就业。一部分残疾人集中在福利企业就业。(2)分散按比例就业。很少一部分残疾人从无工作状态被国家“吸纳”到企事业单位,真正实现分散按比例就业。(3)个体就业。在以上介绍的这三种就业人群中,相当一部分人收入较低,有的只是挂名发点生活费,有的只是单纯借缴纳养老保险之名被用人单位名义上“安置”;而没有劳动能力或者丧失劳动能力的残疾人则只能依靠国家救济或家人抚养。经济收入上的低微性也进一步造成了残疾人群体的生活脆弱性,一旦遭遇疾病或遭遇到其他灾害,他们很难具有足够承受能力来面对所发生的一切。

第三,生活状态上的低层次性。经济上收入的低微性决定了残疾人群体在社会生活状态中的低层次性,既表现为在生活必需品的品种和数量上,人均占有量低下,也表现为享受生活质量的层次不高。在其家庭消费结构中,绝大部分或全部的收入用于食品消费,即恩格尔系数很高,整体水平在80%以上。在日常生活中,经常性地使用廉价商品,住在简陋或危险的房屋内,衣服穿着破旧,文化层次低、文体、娱乐消费观念淡薄,并存在无人供养、无家可归等现象发生。生活状态上的低层次性也是残疾人群体的突出特性。

第四,政治影响上的边缘性。残疾人群体在社会分层体系中



处于最底层,他们的政治参与机会少,对于政治生活的影响力低。政治生活的产品是公共政策,而公共政策是政府对整个社会的价值作出的权威性的分配。显然,强势群体在公共政策的制定过程中具有更重要的影响力。他们可以通过自己的影响力和游说活动,使得公共政策的制定有利于自己的利益需求,或者至少不影响自己的既得利益。残疾人弱势群体由于“远离社会权力中心”,较少参与社会政治活动,难以影响公共政策的制定。同时,这也意味着残疾人弱势群体仅仅依靠自身的力量很难或者很难迅速摆脱自身的困境,解决自己的问题。残疾人弱势群体问题的解决必须依靠社会的力量,制定更加公正的社会政策,建立社会保障体系,从各个方面为残疾人弱势群体提供社会支持,保护残疾人弱势群体的权利,维护残疾人弱势群体的利益。

第五,心理上的高敏感性。残疾人群体由于自身生理基础的缺陷及其在经济收入上的低微性和社会生活状态上的低层次性,他们在社会中的心理压力高于一般社会弱势群体。他们的职业技能缺乏市场竞争力,或者已经失去年龄优势,因而没有职业安全感,收入较低且不稳定,“常有衣食之忧”,对生活前途悲观,心理压力巨大。同时,由于残疾人弱势群体在政治影响上的边缘性,也使得他们难以依靠自身的力量改变目前的处境。这些都造成了他们在心理上的高度敏感性,觉得自己是社会竞争的失败者,或者感到自己被社会所抛弃。他们有比较严重的相对剥夺感和较为强烈的受挫情绪,在社会生活中缺乏社会支持感,而具有较低社会支持感的人对他人的评估比较消极,而对自己本身,则产生人际交往无能、焦虑及社会排挤感。在心理上容易产生不满、苦闷、焦虑、急躁情绪,难以自我调适,进而容易对生活失去信心。

由于上述基本特征,这一庞大的群体一直生活在社会的最底层,在经济利益、政治权利、生活质量、自身能力发挥的机会上均处于弱势地位,构成社会的最底层群体。据第二次全国残疾人状况

调查数据显示,我国有残疾人 8296 万人,占全国总人口的比例为 6.34%,是世界上残疾人口最多的国家。从户口性质构成结构来看,在中国现有的残疾人群中,大约有 80% 生活在农村,他们当中有相当数量残疾人的生活处于贫困状态。由于我国人口基数大,在遗传、事故、疾病等难以避免的原因作用下,我国的残疾人口每年以 70 万~80 万的速度增长。

1.2 本项研究的背景

1.2.1 第一次全国残疾人抽样调查情况简介

中国究竟有多少残疾人,一直是社会统计方面的一道难题。旧中国没有这方面的资料。1949 年 10 月新中国成立后,政府主管部门从 20 世纪 60 年代开始一直使用 2000 万人的估计数字,医学和社会学的专家们提出了从 2000 万~8000 万的各种推算数字。世界卫生组织则认为全世界有 5 亿残疾人,其中 1 亿在中国。为了得到这方面的准确数据,科学地制定和完善各项残疾人政策,有计划地发展残疾人事业,1984 年,民政部、中国残疾人福利基金会等与国家统计局、卫生部等部门协商,着手全国残疾人抽样调查的筹备工作。1985 年 2 月,国务院批准民政部、国家统计局等九部门、团体的《关于对全国残疾人进行一次性抽样调查的报告》。1987 年,中国进行了历史上第一次全国残疾人抽样调查,年底主要数据统计完成。经国务院批准,全国残疾人抽样调查领导小组和国家统计局于 1987 年 12 月 7 日正式公布了《关于全国残疾人调查主要数据的公报》:这次抽样调查在全国共抽取了 369816 户、1579314 人,调查人数占全国总人口的 1.5%。按照《残疾人筛查表》筛出疑似残疾人 176888 人,占总调查人数的 11.2%。经眼科、耳鼻喉科、儿科、骨外科和精神病科医生分科筛出的疑似残疾



人逐一作了检查、诊断,共确诊各类残疾人 77343 人,占调查总人数的 4.9%。根据这次抽样调查结果推算,1987 年 4 月 1 日,中国大陆 29 个省、自治区、直辖市共有残疾人约 6000 万人。其中,听力言语残疾约 2057 万人,智力残疾约 1182 万人,肢体残疾约 877 万人,精神残疾约 225 万人,视力残疾约 877 万人,多重及其他残疾约 782 万人。

第一次全国残疾人抽样调查是一次样本量大、牵涉面广、专业性和技术性比较强的特殊的社会调查。通过调查,掌握了全国残疾人的数量、地区分布、致残原因、生活状况,以及康复、教育、就业等方面的丰富数据和资料,为国家制定《中华人民共和国残疾人保障法》和《中国残疾人事业五年工作纲要》及八五、九五、十五计划纲要及残疾人工作的相关法规、政策,提供了客观、可靠的依据,有力地推动了残疾人事业的发展。

1.2.2 第二次全国残疾人抽样调查情况简介

从 1987 年第一次全国残疾人抽样调查到现在,已有 20 年之久。在这段时间里,改革开放和社会主义现代化建设事业发展迅速,我国人口的数量、结构、分布和人民生活、工作状况等都发生了巨大变化。与此同时,残疾人的数量、结构、地区分布、致残原因及康复、就业、教育、婚姻、家庭状况都发生了不同程度的变化,有的方面变化很大。第一次抽样调查的数据和资料已经不能反映变化了的现实。为了全面掌握目前残疾人的基本情况,推动残疾人事业与经济社会协调发展,使残疾人同全国人民一道在构建和谐社会的时代主题下,共奔小康之路,经国务院批准,我国进行了第二次全国残疾人抽样调查。这次抽样调查活动由国家统计局、民政部、卫生部和中国残联等 16 个部委、团体组成第二次全国残疾人抽样调查领导小组,负责统一部署。在经两年多充分准备的前提下,全国 31 个省、自治区、直辖市于 2006 年 4 月 1 日开始全面调



查。这次抽样调查活动,共组织了 738 个调查队,1 万余名调查员,6000 名各科医生,5 万名陪调员,总计调查人员约 8 万人,覆盖全国 734 个县、市、区。调查的样本量近 260 多万人口,占全国总人口的千分之二。山东省的蓬莱市和莱州市是在这次抽样调查活动中被中残联抽中的两个样本县级市。为使这两个样本县级市在抽样调查活动中取得圆满成功,2006 年 2 月 19~28 日,山东省第二次全国残疾人抽样调查试点工作在龙口市开展,并获圆满成功。

1.3 研究的意义

第二次全国残疾人抽样调查是我国国情调查的一部分。组织开展好这次调查,有利于体现党和政府对残疾人的人文关怀;有利于残疾人事业和国家发展战略的制定,调查数据将为制定残疾人事业和国家经济社会发展规划提供重要依据,体现“科学执政”的要求;有利于推动残疾人奔小康目标的实现,通过对残疾人生存、生活状况的调查,确定具体目标并纳入全面建设小康社会规划,可以做到“心中有数”;有利于提高和改善对残疾人的服务,通过对调查结果的分析比较,掌握我们的工作与残疾人需求之间的差距,进一步提高和改善对残疾人的服务;有利于全社会关心残疾人、帮助残疾人事业良好氛围的进一步形成,调查的全过程本身就是一次全方位的社会宣传,可以提高公众人道主义理念和扶残助残意识。据中残联网站资料记载:党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标,提出“发展残疾人事业”。为使新时期残疾人事业的发展建立在科学的、符合实际的基础之上,经过慎重研究,一致认为所进行的第二次全国残疾人抽样调查是必要的,具有重要意义。

1.3.1 有利于残疾人小康目标、措施的制定

中央要求,贯彻十六大精神,要联系本部门、本地区的实际,提