

残疾人 社会保障研究

卢连才 著



华夏出版社



作者简介

卢连才，笔名连木，河北省丰南市人，右腿残疾。1973 年初中毕业，当过农民，乡农业技校教师，文化站长……1988 年考取中央财政金融学院研究生，1991 年毕业获经济学硕士学位，现在河北省残疾人联合会工作。著有《残疾人就业论》，在省级以上报刊杂志发表有关残疾人题材理论文章，文学作品八十余篇。

导 言

社会保障制度是国家或社会对于失去劳动能力或没有必要生活资料的人予以帮助的制度,也是以社会力量保证全体社会成员都能达到最低生活水平而形成的一种分配制度。

社会保障制度包括四项内容:一是社会救济,指国家对城乡困难户的生活救济;二是社会保险,指国家和社会对劳动者由于失业、疾病、伤残、生育、养老等原因不能劳动或暂时中断劳动时给予物质帮助的一项制度;三是社会福利,指国家为安置盲聋哑残人员和孤寡老人而兴办的各种社会事业,企业以及各种文化、教育、体育设施;四是公共医疗保健,包括各种医疗卫生设施和医疗制度。

残疾人社会保障,就是国家为保障残疾公民的合法权益和基本生活需要,通过立法保障残疾人就业、教育、生活,对残疾公民的生、老、病、伤、失业等所引起的某些特殊费用给予补偿。也可以说是国家和社会通过各种有效的措施,对残疾公民提供保护。残疾人的就业、教育属于社会福利的范畴,残疾人的生活保障属于社会保险和社会救济的范畴。

在整个社会保障体系中,残疾人的社会保障问题尤为突出。残疾人的权益是否得到切实保障,残疾人的就业、教育、生活状况是否在社会经济发展的同时,得到相应的改善并不断缩小与健全人之间的差距,体现着社会的文明程度。之所以如此,是因为残疾人与健全人在生理素质、文化素质、心理素质等方面的差异,使残疾人成为社会上最困难的群体,他们需要特殊的保障。

本书从研究残疾人群体与健全人群体在生理、文化、心理素质

方面的差异入手,来研究两者群体劳动生产率的差异,并以差异的研究作为突破口,围绕“公平与效率”这个主题,探讨社会主义市场经济条件下,残疾人社会保障的原则、手段及对策。目的是不至于因为维护残疾人的利益而损害健全人利益、企业利益和国家利益,探索一条适合中国国情的残疾人社会保障的路子。

目 录

导 言	(1)
第一章 残疾人社会保障现状分析	(1)
第一节 残疾人就业现状分析	(1)
第二节 残疾人教育现状分析	(17)
第三节 残疾人生活现状分析	(24)
第二章 建立残疾人社会保障体系的原则	(30)
第一节 差异对微观经济的影响	(31)
第二节 差异对宏观经济的影响	(41)
第三节 保障残疾人权益所涉及的利益关系	(47)
第四节 建立残疾人社会保障体系的原则	(54)
第三章 残疾人就业保障	(66)
第一节 社会主义市场经济条件下残疾人就业模式	(66)
第二节 企业录用残疾人的条件及企业的劳动组织	(76)
第三节 残疾人分散按比例就业的若干问题	(95)
第四节 残疾人就业保障的宏观对策	(104)
第五节 对几个有争议问题的探讨	(112)
第四章 残疾人教育保障	(119)
第一节 残疾儿童少年的教育	(119)
第二节 残疾人的职业技术教育	(125)
第三节 残疾人的普通高等教育	(130)
第四节 残疾人的特殊高等教育	(135)
第五节 残疾人的成人高等教育	(139)

第六节 残疾人教育模式和物质条件保障·····	(142)
第五章 残疾人生活保障·····	(149)
第一节 消除贫困·····	(149)
第二节 改善残疾人生活状况的途径·····	(159)
第三节 残疾人生活保障模式·····	(172)
第四节 残疾人就业保障、教育保障和生活保障的 关系·····	(182)
第六章 残疾人社会保障的经济手段·····	(186)
第一节 经济手段在残疾人社会保障中的作用·····	(186)
第二节 残疾人社会保障与经济政策·····	(198)
第七章 残疾人社会保障的非经济条件·····	(214)
第一节 自我保障·····	(214)
第二节 家庭保障·····	(221)
第三节 舆论保障·····	(226)
第四节 法律保障·····	(231)

第一章 残疾人社会保障现状分析

党和政府历来重视残疾人的社会保障,《中华人民共和国残疾人保障法》明确了残疾人在教育、就业、生活福利、参与社会等方面所具有的权利。改革开放以来,特别是《中华人民共和国残疾人保障法》实施以来,我国残疾人的就业、教育、福利状况得到了很大的改善。但是,由于历史和经济等多方面的原因,残疾人社会保障事业还滞后于社会经济的发展,社会主义市场经济体制的建立给残疾人带来机遇的同时也给残疾人带来更大的挑战和危机感,在有些地方,残疾人与健全人在就业、教育、生活水平等方面的差距被拉大了,残疾人的合法权益没有得到切实的保障,在探讨残疾人社会保障的措施之前,有必要分析一下我国残疾人在就业、教育、生活方面的状况及形成这种状况的原因,以便有针对性地解决问题。

第一节 残疾人就业现状分析

就业,是指具有一定劳动能力的人同生产资料相结合,为社会创造物质财富和精神财富,从而获得生活所需的劳动报酬和经营收入。符合劳动年龄的劳动者具备以下三条,即视为就业:一是从事社会劳动;二是取得劳动报酬或收入;三是为社会所承认。

残疾人劳动就业是指达到法定劳动年龄,具有一定劳动能力的残疾人从事社会劳动,得到社会承认并取得报酬或收入。这个定义,包含三层含义:第一,不是每个残疾人都存在就业问题,只有有

劳动能力且在就业年龄段的残疾人才有劳动就业问题。第二,不能说残疾人从事了任何劳动都算就业,只有从事了某种被社会承认并能获得报酬或收入的劳动,才算就业。第三,无论是从事农业劳动或工业劳动,还是商业服务劳动;无论是在全民所有制单位工作,还是在集体所有制单位工作,或是从事法律许可的个体劳动,只要这种劳动被社会承认又能获得报酬或收入,都算就业。

残疾人就业现状,是对残疾人通过合法劳动获取收入的既定事实的描述来分析残疾人已达到的就业水平,这种描述是通过残疾人与健全人在一系列就业指标上的比较来完成的。

一、评价残疾人就业状况的指标

其一,就业率。衡量就业状况的最常用的指标就是就业率,即就业人数占社会劳动力资源总数的百分比:

$$\text{就业率} = \frac{\text{就业人员数}}{\text{社会劳动力资源总数}}$$

劳动力资源总数指在劳动年龄内,有劳动能力的人口数。包括社会劳动者、城镇待业人员和其他在劳动年龄内有劳动能力的人口数,但不包括现役军人、在劳动年龄内的在押犯人和因病残而失去劳动能力的人口数。

由上式,我们得出两个有关的定义和公式:

健全人就业率:就业的健全人数与劳动年龄内健全人总数减去现役军人、劳动年龄内的在押犯人之差的比,计算公式为

健全人就业率 = 就业的健全人数 ÷ (劳动年龄内健全人总数 - 现役军人人数 - 在劳动年龄内的在押犯人数)

残疾人就业率:就业的残疾人数与劳动年龄内有劳动能力的残疾人总数减去现役伤残军人、劳动年龄内在押残疾犯人之差的比,计算公式为

残疾人就业率 = 就业的残疾人数 ÷ (劳动年龄内有劳动能力

的残疾人数—现役伤残军人数—劳动年龄内在押残疾犯人数)

就业率是反映劳动者就业状况的重要指标,通过残疾人就业率和健全人就业率的比较,可以清楚地表明残疾人就业状况与健全人就业状况的差距,但就业率指标存在如下不足:

第一,统计残疾人就业率有一定困难。残疾是由于战争、疾病、灾害、工伤、事故等多种原因造成的,这些原因导致每天都会有人致残,而由于体育锻炼、康复手段的采用等,每天又有一定数量的残疾人或者完全康复,或者因为功能的改善而提高了劳动能力,这就使就业的残疾人数和有劳动能力的残疾人数呈不稳定状态,残疾人就业率只能反映统计至某一时点上的残疾人就业状况,从而降低了与健全人就业率的可比较性。

第二,残疾人就业率不能准确地反映为改善残疾人就业条件所作的努力。通过医疗康复改善残疾人的功能,增加残疾人的劳动能力,无疑是有利于残疾人就业的,但就业率指标却不能准确地反映这种努力所带来的结果。假设有 2000 万有劳动能力的残疾人,其中有 1000 万就业,则就业率为

$$1000 \div 2000 = 50\%$$

通过康复医疗,有 100 万原来没有劳动能力的残疾人改善了功能有了劳动能力,则有劳动能力的残疾人增至 $2000 + 100 = 2100$ 万,若这 100 万改善功能的残疾人中有比例为 K 的人加入就业行列,就业残疾人数为 $1000 + 100K$,此时,残疾人就业率为

$$\frac{1000 + 100K}{2100} = Y$$

当 $K < 50\%$ 时, $Y < 50\%$; 当 $K > 50\%$ 时, 则 $Y > 50\%$ 。也就是说,存在这种情况:若改善功能的残疾人中加入就业行列的人所占比例较小,则残疾人就业率不是提高而是降低。

其二,就业几率。也就是残疾人就业机会与健全人就业机会的比较。但就业几率只能反映残疾人最大可能的就业率与健全人最

大可能就业率的比较,而不能反映残疾人就业的实际情况。

其三,劳动年龄内人口就业系数。也就是在劳动年龄内,就业人数与劳动年龄内人口总数之比,公式为

$$\text{人口就业系数} = \frac{\text{就业人数}}{\text{劳动年龄内人口总数}}$$

由此式,我们可定义:

健全人口就业系数。也就是劳动年龄内,就业健全人数与劳动年龄内健全人总数之比,公式为

$$\text{健全人口就业系数} = \frac{\text{就业健全人数}}{\text{劳动年龄内健全人总数}}$$

残疾人口就业系数。也就是劳动年龄内,就业残疾人数与劳动年龄内残疾人总数之比,公式为

$$\text{残疾人口就业系数} = \frac{\text{就业残疾人数}}{\text{劳动年龄内残疾人总数}}$$

人口就业系数是比较残疾人与健全人就业状况的较为理想的指标。这个指标克服了就业率指标在比较残疾人与健全人就业状况上存在的不足,同时具有可操作性,并且比就业率指标的统计节省工作量。因为判定一个人有无劳动能力是一个很复杂而又难以定量的工作,一个人在这种环境中无劳动能力,在那种环境中就有可能有劳动能力;按这样的标准衡量一个残疾人,他可能没有劳动能力,按别的标准衡量一个残疾人,他就可能有劳动能力。残疾人口就业系数与残疾人就业率的主要区别,就在于在残疾人口就业系数的计算公式的分母并不把失去劳动能力的残疾人排斥在外,这就使残疾人口就业系数不像残疾人就业率那样因为分母数的变化而不稳定和难以统计。

其四,非自愿工作转换频率。这是衡量残疾人就业稳定性的指标。在市场经济条件下,劳动力的合理流动是正常现象。劳动力的

流动有多种原因,总的说来,可分为自愿性流动和非自愿性流动。我们把一段时间内劳动力非自愿转换工作的次数称为非自愿转换工作频率,这个值越大,说明就业稳定性越差;这个值越小,说明就业稳定性越好。

其五,就业系数离散度。用 π_p 表示平均人口就业系数, π_c 表示残疾人口就业系数, π 表示就业系数离散度,我们把就业系数离散度定义为

$$\pi = \frac{\pi_p - \pi_c}{\pi_p} = 1 - \frac{\pi_c}{\pi_p}$$

改善残疾人就业状况,归结为减小就业系数离散度和非自愿工作转换频率。要减小就业系数离散度,途径有两条:一是在平均人口就业系数 π_p 大体不变的情况下提高残疾人口就业系数 π_c ;二是在 π_c 和 π_p 都在变化的情况下,使 π_c 的增长快于 π_p 的增长,或者使 π_c 的减少慢于 π_p 的减少。

二、残疾人就业状况

先看就业率。据 1987 年全国残疾人抽样调查结果统计,我国 15 岁以上残疾人中,有劳动能力的占 27.42%;有部分劳动能力的占 42.99%,丧失劳动能力的占 29.59%。城市 15—59 岁残疾人就业率为 50%,农村 15—59 岁的残疾人参加农林牧渔劳动的从业人员占 60%。随着《残疾人事业“八五”计划纲要》的实施,残疾人就业环境得以改善,残疾人就业率较 1987 年有了较大幅度的提高,但对比健全人就业率仍然很低。国务院残疾人工作协调委员会于 1996 年表彰的“全国残疾人工作先进县”,要求残疾人就业率达到 80%,说明我国绝大多数地区残疾人就业率不足 80%,1994 年,我国城镇就业人口的就业率为 97.2%,残疾人的就业率比健全人的就业率低 20% 左右。

其次看人口就业系数。由人口就业系数的定义,我们有

$$\frac{\text{健全人口}}{\text{就业系数}} = \frac{\text{劳动年龄内}}{\text{残疾人口}} \times \frac{\text{就业健全人数}}{\text{就业残疾人数}} \quad (1)$$

就业系数 健全人口总数

因为残疾人口占人口总数的比例为 4.9%，我们可以认为劳动年龄内残疾人口占劳动年龄内人口总数的比例也近似于这个数，也就是说

$$\frac{\text{劳动年龄内残疾人数}}{\text{劳动年龄内健全人数} + \text{劳动年龄内残疾人数}} = 4.9\%$$

由此得

$$\frac{\text{劳动年龄内残疾人数}}{\text{劳动年龄内健全人数}} = \frac{4.9\%}{1 - 4.9\%} = 5.15\%$$

1994 年底，我国总人口为 12 亿，根据 1987 年全国残疾人抽样调查结果推算，1994 年底我国城镇有劳动能力的残疾人总数约为 462.5 万，按残疾人就业工作搞得好的地区达到的残疾人就业率 80% 计算，全国城镇就业残疾人总数最多为 $462.5 \times 80\% = 370$ 万（实际数字远低于这个数）。而 1994 年，我国城镇就业总人数为 1.606 亿人，其中就业健全人总数最少可达到 $1.606 - 0.037 = 1.569$ 亿人，带入上面的公式(1)，则有

$$\frac{\text{健全人口就业系数}}{\text{残疾人口就业系数}} = 5.15\% \times \frac{1.569}{0.037} = 2.18$$

可见，1994 年，健全人口就业系数相当于残疾人口就业系数的 2 倍多。

与残疾人就业率低、人口就业系数低相伴随的是残疾人就业的稳定性和职业效应差，主要表现在不少残疾人的职业无保障，特别是在私营企业就业的残疾人，他们的合法权益常受到侵犯。如安徽省的两名残疾人受雇于一家广东人在石家庄开的私营服装厂，两名残疾人尽职尽责，每天超负荷劳动，可业主却找借口拖欠工

资,两名残疾人与雇主辩理竟招致毒打并被解雇。这样的事情时有发生。不少私营企业的残疾职工劳动强度大,工作环境差,工资低,只求收入“够吃”,别无它求,即使合法权益受到雇主的侵犯也很少举报,生怕失去来之不易的工作。并非文化层次较低的残疾人职业效应差,即使有学士学位、硕士学位的人也很难有较好的职业效应。河北某市的刘红在大学里学的是美术专业,毕业分配时却被分到一家与她所学专业毫不相干的食品厂,她去报到时,厂负责人看她腿有残而拒收。她在家待业两年,这期间联系过几十家单位,最后还是到了一家与专业不沾边的福利厂上班;河北唐山的王某读研究生时学的是财政专业,他之所以选这个专业,是考虑毕业后好落实工作单位,因为他的右腿有残,财政工作适合于他。可当他毕业前带着成绩单和学校开出的介绍信到他认为专业对口的部门求职时,没有一个单位接收他。

三、残疾人就业状况成因

影响残疾人与健全人就业率差别因素,归纳起来有四类:第一类是个体客观因素;第二类是社会客观因素;第三类是自然客观因素;第四类是人为因素。

个体客观因素包括:

其一,因为身体的残疾客观上导致残疾人的就业机会少于健全人的就业机会,也就是残疾人的就业几率低于健全人的就业几率。《中华人民共和国残疾人保障法》将残疾人分为八个类别:视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾、多重残疾和其它残疾的人。为了研究的方便又不失其合理性,我们不讨论其它残疾的人,并把多重残疾归类到前几种残疾类别中。这样,我们要讨论的残疾人类别有六类:视力残疾、言语残疾、肢体残疾、听力残疾、智力残疾和精神残疾。我们再把社会上所有的工作岗位对劳动者生理素质的要求划分为同样的类别,于是,得出如下的对应

关系:

岗位素质要求: 视力, 听力, 言语, 肢体, 智力, 精神

劳动者素质: 视力残, 听力残, 言语残, 肢体残, 智力残, 精神残

若各个岗位对劳动者的身体条件没有限制, 或者劳动者是健全人, 那么, 按上述对应关系, 劳动者可选择工作岗位的组合数 $n^2 = 6^2 = 36$

按岗位素质要求, 若劳动者只因一种残疾受限, 例如视力残疾者不能从事要求视力的工作, 则视力残疾者只能从其它五类工作岗位中挑选自己的工作岗位。同理, 若工作岗位对听力残疾者有限制, 听力残疾者也只能从余下的五类工作岗位中挑选自己的工作岗位, 故此, 若工作岗位对劳动者的某一类残疾有限制, 劳动者选择工作岗位的组合数为 $n(n-1) = 6 \times 5 = 30$ 。

若工作岗位对劳动者的某两类残疾有限制, 或者某劳动者有两类残疾, 那么, 各类残疾人只能从四类工作岗位中挑选自己的工作岗位, 组合数为 $n(n-2) = 6 \times 4 = 24$ 。

余此类推, 残疾者选择劳动岗位的组合数为 $n(n-K)$ 。式中, K 为劳动岗位所限制的残疾种类数或者是某劳动者的残疾种类数。

若把健全人的就业机会当作 100%, 则有劳动能力的残疾人的就业机会只有

$$P = \frac{n(n-K)}{n^2} = \frac{n-K}{n}$$

也就是说, 当劳动者有一类残疾时, 就业机会相当于健全人 $\frac{5}{6}$ 即 83%; 当劳动者有两类残疾时, 就业机会相当于健全人的 $\frac{4}{6}$ 即 67%。我们称比值 P 为残疾人的就业几率。

其二,因为文化素质的限制导致残疾人在就业竞争中处于劣势。人口的文化素质一般指人口群体的文化知识、科学技术水平、生产经验和劳动技能等。人口的文化素质水平通过一定的指标反映,包括人口文化水平的构成、人口识字率、文盲率、学龄人口的义务教育普及程度、按人口平均计算的大学生数和专业技术人员数、25岁以上人口平均受教育年限等等。从各项指标来看,我国残疾人的群体文化素质远低于健全人的群体文化素质。如人口文化水平构成,据1987年全国残疾人抽样调查得出的数据,健全人和残疾人中各类文化水平的人员占相应人口总数的比例(也就是,健全人中某类文化水平的人占健全人总数的比例,残疾人中某类文化水平的人占残疾人总数的比例):大学以上文化程度的,前者是后者的2.93倍;高中文化程度的,前者是后者的4倍;初中文化程度的,前者是后者的3.3倍;小学文化程度的,前者是后者的1.4倍;而文盲半文盲,后者却是前者的3.2倍。可见,我国残疾人口的文化素质相当低,这就决定了在就业竞争中的不利地位,使残疾人的就业机会大大低于健全人的就业机会。

其三,残疾人的心理素质较差也决定了他们在就业竞争中处于不利地位。诸如某些在校残疾大学生老是担心自己毕业后会不会找到接收单位,从而耗费精力,影响学习成绩,降低了求职时自己的条件;某些残疾大学生认为自己形象不佳,与用人单位见面总是畏手畏脚,发挥不了自己的特长,影响了自己在用人单位负责人心目中的形象,使被录用的可能性大大减小;还有一些本来素质较高的残疾大学生、硕士生把择业范围缩小,不敢去他认为用人条件较高的单位求职。这些心理因素是客观存在的,而健全人很少有上述担心。

其四,劳动者就业前所具有的物质基础,也就是家庭经济条件影响着残疾人就业的难易程度。在社会主义市场经济条件下,劳动者的就业渠道比在计划经济条件下宽得多;劳动者不仅可以到国

有单位和集体单位就业,而且可以个体从业。家庭条件较好,物质基础较强的人,即便不能到国有单位和集体单位工作,也可以个体开业;而家庭条件差、物质基础薄弱的人就较难做到这一点。

社会客观因素包括:

其一,劳动制度的改革对残疾人就业有两方面的效应:一方面,在传统经济体制下,城镇就业年龄段且有劳动能力的人口的工作由国家统包统配,劳动者没有择业的自主权,同时,各种限制条件把残疾人就业归入另册,残疾人只能到福利企业就业(非福利企业、机关、事业单位很少招残疾人),就业渠道窄。随着我国经济体制向社会主义市场经济体制转化,在就业制度上,把用人权交还给企业,把择业权交给择业者,允许劳动者自由流动。这无疑是历史的进步,有利于拓宽素质较高残疾人的就业渠道。另一方面,由于在就业领域中引入竞争机制,企业根据效益原则招录职工,福利企业也必须在竞争中求生存、求发展,就使得素质较差的残疾人就业难度增加。不仅如此,双向选择也使部分文化素质较高的残疾人求职难度增加。高等学校招生和毕业分配制度的改革,目的在于人力资源的合理配置,使更多的大学生人尽其才,才尽其用,但因为把残疾大学毕业生和健全大学毕业生一样推向就业市场,残疾大学毕业生的工作就难以得到有效的保障。二十五岁的徐顺毕业于东北一所重点大学,获哲学硕士学位,毕业前联系工作单位,与省内一所大学签了双向选择协议书:该大学同意徐顺毕业后到该校任教。可当徐顺毕业后拿着派遣证到该校报到时,校方竟以他的右腿有残疾,上不了教学楼的四楼而单方撕毁了协议,使他到这所学校任教的希望落空。徐顺的遭遇不是个别的,几乎每个残疾大学生、硕士生求职时都遭遇过挫折,如何在改革劳动制度、促进人才流动的同时保障残疾人的就业权,消除“双向选择”给残疾大学生带来的负效应,是个新课题。

其二,传统经济体制下形成的“官本位”,其影响在社会主义市

市场经济条件下短期内不会消失。权势一渗透到就业领域,就难免造成就业的不公平。有法不依,执法不严,违法不究,以权代法的现象在短期内还不能根除,这就影响到有关残疾人社会保障法律法规的落实,使残疾人的劳动就业权利不能得到最充分的体现。

其三,我国人口众多,劳动力供远大于求,从而增加了残疾人就业难度。我国总人口已达12亿,据国家统计局提供的报告,我国劳动力存量有6亿之多,且每年新增1000万。据测算,国有企业冗员约占全部人员的三分之一,全国经常有500多万职工处于停产半停产状态,农村不充分就业人员在1亿以上。与一般市场经济国家不同,我国在体制转轨时期生产增长同就业增长相关性很小,改革开放以来,我国的就业增长率弹性是逐渐降低的,其中“八五”前四年降低更为明显。预计“九五”期间我国城镇失业率将突破3%,逼近5%的警戒线。在这种就业形势下,要么,根据效率的原则使大部分人就业,让少部分人失业。若没有对残疾人的保护措施,由于残疾人的竞争能力低,很有可能无业者绝大多数是残疾人,这难免造成就业的不公平;要么,根据公平的原则使所有在就业年龄段、有劳动能力、有就业要求的人全部安置就业,这就会使“三个人的活五个人干”,降低就业效率。也就是说,劳动力供大于求,使我国残疾人就业处于两难境地。

自然客观因素,指劳动者所处的地理环境。劳动者的就业难易程度,和本身所处的地理环境相关,这种相关性在残疾人身上表现得更为突出。比如一个肢体残疾人,出生在城市就比出生在山区就业容易得多,因为山区落后的交通、通讯条件限制了劳动者能力的发挥。按人权平等的原则,出生在城市的残疾人和出生在山区的残疾人享有同等的劳动就业权利,但却因为所处地理环境的不同,使实际所能享受的权利大大打了折扣。

工作条件对残疾人就业也有很大影响。干好工作的决定因素是人而不是物,但真理往前走一步或许就成为谬误。如有的肢体残