

残疾人社会保障 和公共服务体系建设研究

——2009~2010年度上海市残疾人工作调研报告（论文）汇编

上海市残疾人联合会 编

残疾人社会保障和公共服务 体系建设研究

——2009~2010年度上海市残疾人工作调研课题(论文)汇编

主 编

陈 刚

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

残疾人社会保障和公共服务体系建设研究:2009~2010年度上海市残疾人工作
调研课题(论文)汇编/金放主编. —上海:复旦大学出版社,2011.11
ISBN 978-7-309-08477-1

I. 残… II. 金… III. ①残疾人-社会保障-上海市-文集-2009~2010
②残疾人-社会服务-上海市-文集-2009~2010 IV. D669.69-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 196569 号

残疾人社会保障和公共服务体系建设研究:

2009~2010年度上海市残疾人工作调研课题(论文)汇编
金 放 主编
责任编辑/王晓萍

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路579号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
常熟市华顺印刷有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 25.25 字数 554 千
2011年11月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-08477-1/D·528
定价:70.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

前 言

残疾人是一个特别需要关爱和帮助的社会群体。帮助残疾人改善基本生活条件、促进残疾人全面发展、实现残疾人共享改革发展成果,是维护社会公平正义、促进经济社会协调发展的必然要求。

残疾人事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分。加快发展残疾人事业,必须加强调查研究,采取有力的政策措施,把残疾人事业纳入国民经济和社会发展规划、相关专项计划和年度工作安排,建立稳定增长的保障机制。必须针对残疾人的特殊性和特别困难的情况,坚持讲求实效,打好基础,始终把改善残疾人状况作为残疾人工作的根本出发点和落脚点,在政策措施上施以“普惠”加“特惠”,切实保障残疾人的基本生活,改善对残疾人的公共服务。必须依法发展残疾人事业,保障残疾人的合法权益,坚持发挥残疾人的积极性、主动性和创造性,激励自强不息精神,走劳动福利型道路。

近年来,在上海市委、市政府的领导下,在中国残联的指导下,本市广大残疾人工作者与社会各界一起,在推动残疾人事业各项工作全面发展的基础上,着重围绕构建残疾人社会保障体系和服务体系进行了大胆探索和实践,积累了较为宝贵的经验。为了鼓励广大残疾人工作者更好地总结经验,结合实际工作继续深入研究情况,发现问题,找出解决问题的办法,推动残疾人事业又好又快向前发展,市残联会同复旦大学公共卫生学院举办了2009~2010年度上海市残疾人工作调研报告(论文)征文评比活动。

活动开展以来,市、区(县)、街道(乡镇)三级残联都踊跃参加,一些大学、医院、研究机构等也积极参与,参赛文章数量明显增多,质量大为提高,所撰写的文稿大多内容详实,数据准确,所提出的建议对策有较强的针对性和可操作性,为政府部门今后决策提供了可靠的依据。

本次活动参赛对象大多为从事第一线工作的残疾人工作者,有着丰富的实践经验,了解残疾人工作的方方面面。值得称道的是,各级残联领导也都亲自“试水”,针对残疾人工作中的热点、难点问题,广泛开展调查研究,充分占有第一手资料,对一些瓶颈问题提出研究心得,这是历届评比活动开展以来的首次,犹如一股清新之气扑面而来。

本次参评文章共计74篇,有30篇获得等第奖。编委会按照出版要求,从参评文章中遴选部分文章结集成册,供广大残疾人工作者参考和探讨交流,同时殷切期望致力于残疾人事业研究的同志和有关专家学者给予批评指正。

本书编写过程中得到复旦大学陈刚教授、汪玲教授、吕军教授,华东师范大学汪海萍

教授,上海社会科学院韩俊教授,上海师范大学蔡麟教授、文军教授等专家学者的大力支持和帮助,在此表示衷心感谢!

“十二五”期间,上海残疾人事业将按照中央精神和市委、市政府关于“创新驱动、转型发展”的要求,继续以科学发展观为统领,着眼长远,立足当前,重点解决残疾人最关心、最直接、最现实的利益问题,抢抓机遇,加快发展。

“骏马在草原上奔驰,浪花在大海里腾涌。”我们衷心希望在加快推进残疾人事业发展的过程中,在残疾人“两个体系”建设的辉煌实践中,有更多的同志参与到研究工作中来,集思广益,献计献策,共图残疾人事业发展大计。

编 者

2011年10月

目 录

残疾人社会保障和公共服务体系建设研究

第一篇 建设与保障

3	关于加快推进上海市残疾人社会保障和服务体系建设的研究
17	大城市残疾人社会保障制度研究 ——以上海市为例
28	上海农村残疾人社会保障相关政策研究
41	民生所需,努力作为 ——残疾人康复工作的对策与建议
45	牢固树立为残疾人服务理念,努力实现无障碍建设从“设施”向“环境”推进
49	残疾人康复机构建设相关问题的分析与探讨
55	精神病患者社区康复照料机构的建设、管理及可持续发展研究
62	关于上海市建立阳光职业康复援助基地的设想
69	上海市“阳光之家”、“阳光工场”发展对策研究报告
76	上海市松江区非营利组织参与残疾人事业的可行性分析
81	发展助残服务业,提高城市就业率
84	关于探索建立一支专业化的残疾人工作者队伍的调研报告
91	11 221 名残疾人健康体检结果分析
95	自闭症儿童康复训练机构建设的几点思考
101	上海市老年期痴呆患病现况研究
106	上海市老年期痴呆照护者身心状况分析
111	关于对上海市 33 107 名重残无业人员养护需求调查的研究分析
117	听障儿童家庭异地康复现状调研报告

第二篇 信息与管理

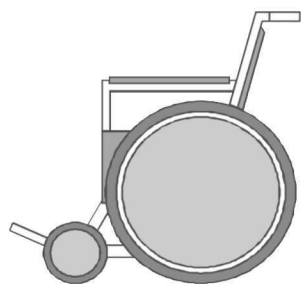
123	关于推进残联信息化工作提升残疾人服务能力的调研报告
129	“社区残疾人康复信息管理系统”对改善残疾人送康复服务上门效果比较

133	关于加强和改进残疾人事业新闻宣传工作的调查与思考
137	上海市闸北区残疾人社区康复工作规范研究概述
142	上海市闸北区残疾人社区康复项目工作规范研制 ——以残疾人社区康复需求调查为例
147	关于上海市残疾人就业保障金征收、使用和管理情况的调研报告
154	残疾人辅助器具组合适配应用和服务模式的研究
159	关于重度残疾人辅助器具适配服务情况调查报告
162	上海市闸北区“重残无业人员居家养护服务”项目干预效果评价研究
169	上海市闸北区残疾人生活质量研究
175	上海市精神残疾人社会化康复问题研究
185	脑卒中后社区三级康复治疗的卫生经济学评价
193	老年期痴呆筛查评估量表分析
199	提高人口素质,控制新生残疾,建立高危人群生育缺陷预警协同机制初探
203	上海市闵行区脑瘫登记管理的初步结果
210	残疾人体检工作体会

第三篇 康复与服务

215	强制性使用运动疗法对脑卒中患者亚急性期上肢运动疗效研究
221	不同类型青少年特发性脊柱侧凸患者静态平衡功能研究
227	先天性肌性斜颈伴发育性髋关节异常儿童的康复治疗
233	脑卒中患者院外康复治疗随访疗效观察
238	心理干预在高龄骨折患者康复治疗中的应用
243	脑卒中偏瘫恢复期心理护理技巧探讨
248	综合康复治疗强直性脊柱炎功能障碍疗效观察
252	截瘫残疾人专业康复机构全面康复模式探索
255	骨科康复发展的问题与挑战
258	偏瘫患者误用综合征的康复研究进展
261	改良的 Ashworth 量表在痉挛型脑瘫儿童下肢肌张力评定中的信度研究
266	慢性阻塞性肺病患者的社区运动康复
270	个体技能训练在社区康复中的应用评估
274	社会独立技能训练对社区精神分裂症康复效果的影响
278	假期集中康复治疗对社区大龄脑瘫患儿综合功能的影响
284	作业治疗在脑卒中病人康复中的重要性
290	社区“阳光之家”康复训练对成年智障者日常生活能力的影响
292	Fugl-Meyer 量表在社区脑卒中康复疗效评定中的应用

299	上海市残疾人就业问题与对策研究
307	上海市残疾人高校毕业生就业情况调查
313	上海市黄浦区残疾人就业状况调查报告
320	残疾人职业规划中支持向量机方法的应用
326	上海市盲人医疗按摩工作发展研究
333	音乐教育对促进学前特殊幼儿身心发展的作用
341	在区域游戏活动中对特殊儿童情绪的实践研究
346	自闭症幼儿中心、家庭兼训的早期干预教育康复模式的实践与研究
353	听障儿童语言康复早期干预策略
358	聋儿康复教育课程改革推进策略探究
362	学前听障儿童认知能力评估模式的构建
366	耳蜗植入(CI)儿童与佩戴助听器儿童言语识别特征的比较研究
371	创建“复合式成长记录档案”的实践与探索
375	听觉口语法持续评估表评估标准的应用与分析
380	儿童词语理解能力测验的编制及其信度与效度研究
386	蒙台梭利生活和感官教具在学前智障儿童中应用的实践研究
389	注意力不集中儿童训练个案研究
391	言语障碍及认知能力低下特殊儿童个案训练
394	附录 2009~2010 年度上海市残疾人工作调研报告(论文)征文评比获奖作品
396	后记



残 疾 人 社 会 保 障 和 公 共 服 务 体 系 建 设 研 究

第一篇

建设与保障

关于加快推进上海市残疾人社会保障和服务体系建设的研究

残疾人“两个体系”建设课题研究组

(上海市残疾人联合会办公室,200127)

摘 要 本课题回顾总结了上海市残疾人“两个体系”建设的成就,对现状进行梳理和分析,针对存在的主要问题、发展难点和相关瓶颈问题,结合残疾人的实际需求和上海当前经济社会发展的阶段特点,借鉴国际国内经验,明确上海加快构建“两个体系”的原则、目标及重点任务,同时围绕管理体制、服务运作机制及法律法规、服务标准等,提出了推进上海市残疾人“两个体系”建设的配套措施和政策建议。

关键词 残疾人; 社会保障; 服务; 体系建设

上海作为我国最大的经济中心和改革开放的前沿阵地,近年来随着城市转型发展和国际化大都市建设进程的不断加快,以人为本、公平正义、民主参与、共建共享的社会发展理念正不断深入人心,包括残疾人士在内的社会全体成员的平等发展、共同进步已逐渐成为全社会的基本共识。对上海市而言,根据中央要求,按照中共上海市委、上海市人民政府《关于加快推进本市残疾人事业发展的实施意见》(沪委发[2009]10号)精神,以残疾人社会保障体系和服务体系建设作为重要突破口,带动提升上海市残疾人各项事业“增量、提质、跨越”发展,切实改善残疾人平等参与社会的物质条件和环境,促进残疾人与全体市民一起向更高水平的小康社会迈进,无疑是当前和今后一个时期上海市经济社会全面进步发展的关键所在。为此,本研究旨在厘清残疾人“两个体系”的基本内涵,判断当前上海市残疾人事业发展所处的历史阶段,总结上海市残疾人“两个体系”建设的成绩、经验及存在问题,剖析其原因,并考察分析上海城市总体发展的宏观背景,在此基础上研究提出上海市推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导思想、基本原则和奋斗目标,并细化提出相应的重点任务和保障措施,以期为推进上海市残疾人“两个体系”建设提供决策依据。

一、残疾人“两个体系”的基本内涵

“体系”是一个科学术语,一般是泛指一定范围内或同类的事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的整体。残疾人“两个体系”,即残疾人社会保障体系、残疾人服务体系。

它是指面向残疾人设计提供的社会保障与服务的框架、项目、载体、机制、政策等的系统集成,是全社会的社会保障体系和公共服务体系的有机组成部分。“两个体系”是互相支撑、互有侧重的一个整体,是实现和维护残疾人生存与发展各项权益的基本途径与根本依托。

(一) 残疾人社会保障体系的概念理解

我们的研究认为,残疾人社会保障体系是国家为了保障残疾人从国家和社会获得必要的物质帮助而建立起来的援助系统。它是对身患残疾的公民这一特殊对象的社会保障体系,主要包含两个方面的含义:一方面,残疾人与健全人一样,都是社会中平等的一员,在覆盖社会全体成员的社会保障中,残疾人理所当然应当享有平等的社会保障权利和待遇;另一方面,残疾人由于特殊的身心条件,面临更多的困难、风险和不确定因素,需要追加特定的保障措施。因此,残疾人社会保障体系并不是一个封闭孤立的体系,它是社会整体的社会保障体系的重要组成部分。两者表现为“特殊与一般”、“个别与全局”的交互关系。即社会整体社会保障体系为残疾人社会保障体系提供总体框架和基础支撑,残疾人社会保障体系是针对残疾人对象进一步具体化、叠加化而成的整体社会保障体系的一个子系统。

根据上述内涵,残疾人社会保障体系主要应当包括:残疾人社会救助(最低生活保障、农村五保供养、医疗救助、居住救助等)、残疾人社会保险(养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等)和残疾人社会福利(残疾人康复、教育、文化生活、环境建设等福利性补助)3个系统。这一界定,既体现了与我国社会保障基本理论和保障内容基本分类的互相衔接,又反映了残疾人社会保障的特殊要求。其中,残疾人社会救助是满足残疾人基本生存需要、维系残疾人生存底线的扶危济困系统,是残疾人社会保障体系的第1个层次。残疾人社会保险是为残疾人应对某些社会风险所提供的托底保障系统,是残疾人社会保障体系的第2个层次。残疾人社会福利是促进残疾人平等自立的发展促进系统,属于残疾人社会保障体系的第3个层次。三者援助功能上互补、援助层次上递延,互为支撑,共同构成了残疾人社会保障的三大支柱。

(二) 残疾人服务体系的概念理解

公共服务体系的服务对象是包括残疾人在内的全体社会成员。残疾人服务体系是指各公共部门运用公共权力,在面向全社会成员普遍提供基本公共服务的基础上,针对残疾人特殊性、多样性、类别化的服务需求,通过各种机制和方式的灵活运用,为残疾人所追加提供的各种公共服务,以及为实现这些公共服务供给所形成的组织架构和运行机制的总和。因此,残疾人服务体系是社会整体的公共服务体系中不可或缺的重要组成部分,是帮助残疾人挖掘潜能、克服身心障碍、改善生活状况和参与社会生活的重要依托。

根据上述内涵,残疾人服务体系在服务内容上,主要包括维系生存、促进发展、改善环境3个层次。其中,康复和托养服务是维系残疾人基本生存,改善残疾人生命质量的根本手段,属于残疾人服务中的第1个层次;教育、就业、扶贫、文化体育服务是帮助残疾人提升素质、改善生活的核心内容,属于残疾人服务中的第2个层次;法律维权、无障碍服务是塑造残疾人平等参与社会环境的重要保障,属于残疾人服务中的第3个层次。残疾人服务体系在服务支撑上,则包括以残疾人为服务对象的服务设施和网络、专业服务队伍、服务运行机制、监督管理机制和政策保障机制等。

二、上海市残疾人“两个体系”建设的成绩、问题及原因分析

(一) 上海市残疾人“两个体系”建设的成绩

1. 上海市残疾人社会保障体系基本建立,残疾人生活保障水平日益提高

(1) 体现扶危济困的残疾人社会救助力度不断加大:残疾人的特殊困难决定了社会救助在残疾人社会保障体系中占有着特殊重要的位置。目前,上海市面向残疾人已基本形成了由生活救助、医疗救助、康复救助 3 种类型救助构成的社会救助体系。一是生活救助,主要包括民政供养、最低生活保障、重残无业人员生活补助。二是医疗救助,主要包括门急诊医疗补贴、门诊大病医疗帮困、民政医疗救助。三是康复救助,主要包括儿童康复训练补贴、康复手术补助等。

(2) 面向残疾人的社会保险制度框架日益完善:目前,上海市在普适性的城镇职工基本养老保险等险种的基础上,增加了针对重残人员的特殊制度安排,初步形成了普适与特殊相结合的残疾人社会保险制度基本框架,残疾人抵御风险的能力明显增强。一是普适性社会保险制度安排,主要包括:城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、小城镇社会保险、农村社会养老保险和新型农村合作医疗保险;二是特殊社会保险制度安排,主要包括:城镇重残无业人员补充性养老、特殊就业残疾人社会保险缴费补贴、免除城镇重残无业人员参加居民基本医疗保险个人缴费、康复类项目纳入医保和农村残疾人参保补贴。

(3) 体现发展促进的残疾人社会福利项目不断推进:残疾人社会福利是残疾人社会救助、残疾人社会保险以外为残疾人提高生存发展质量所提供的经济、物质等方面的支持措施。目前,上海市为残疾人提供的社会福利主要涉及 4 个方面:①教育方面:上海对义务教育阶段各类公立学校就读、具有本市户籍的低保特殊困难家庭学生免除杂费、书本费并补助生活费,对其他经济困难家庭残疾学生减免杂费、发放助学金。同时,对在特殊教育学校的学生免除在校期间的所必需的学习费用,减轻了残疾人家庭教育负担。②就业方面:主要包括:个体经营开办补贴、非正规就业组织开办补贴、“阳光之家”学员交通午餐补贴。③康复方面:“十一五”期间,上海市提供了包括听力障碍者助听器验配、假肢矫形器安装、辅助器具适配、精神病人免费服药、健康体检等多项康复福利措施。④公共设施利用方面:上海市已出台有关规定,积极推进图书馆、博物馆、体育场馆等向残疾人免费开放。同时,大力推动残疾人免费利用公共交通工具。

2. 上海市残疾人服务体系框架基本建立,为残疾人服务能力和水平全面加强

(1) 符合现代国际大都市发展要求的残疾人康复服务工作体系基本建立:残疾人康复服务资源不断集聚、增加。一是康复服务机构方面。目前,全市已在市、区(县)、街(镇)三级政府建立残疾人康复服务指导中心和指导站。二是康复服务队伍方面。市、区(县)、街(镇)三级政府专职康复工作管理人员为 500 多人,市、区(县)两级康复专家指导组为 25 个,康复机构专业技术人员为 80 多人,城乡专、兼职社区康复协调员达 6 800 多人,5 年来,培训各类康复服务人员近 3 万名。

残疾人康复服务项目不断拓展,具体表现如下:①残疾人康复服务项目供给方面:每

年为残疾人“送康复服务上门”项目,平均每年服务人数达9万多人。“残疾人健康体检”项目,累计服务残疾人突破25万人次。②对重点残疾人群提供的针对性康复服务项目方面:对残疾儿童的康复服务项目。对2000名7岁以下残疾儿童进行康复救助,对本市重度听力障碍儿童实施“复聪行动”。从2004年起举办了50多期“脑瘫儿童康复训练营”,累计为1000多名脑瘫儿童提供康复训练。另外,还对农村残疾人提供康复服务支持。

社区康复服务成绩比较突出。通过“送康复服务上门”打造社区康复平台,积极将残疾人康复服务机构向社区布点,完成残疾人社区康复档案建档工作。

(2)“广覆盖、上水平”的残疾人教育服务体系日趋完善:残疾儿童少年的义务教育与学前康复教育成就显著,残疾儿童少年义务教育基本实现了全覆盖,而且在全国“率先”实施残疾儿童少年免费义务教育。残疾人中高等教育得到进一步提高。全市视力、听力、言语残疾人员的高中阶段教育得到基本普及。上海市残疾人高等教育发展迅速,2003年以来共计有595名全日制大专院校残疾人毕业生。残疾人职业技术教育稳步发展。全市共有5所职业技术学校招收残疾学生,在校残疾学生1176人,视力、听力、言语残疾的职业教育基本得到普及。

(3)“多渠道、多层次、多形式”的残疾人就业服务体系逐步形成:残疾人就业渠道不断拓展。采取分散和集中相结合的促进就业方式,鼓励、扶持残疾人个体创业和非正规就业,积极开拓公益性劳动岗位。严格执行《上海市残疾人分散安排就业办法》,加强上海市残疾人集中就业服务,积极为残疾人自谋职业、非正规就业提供服务支持。

残疾人职业技能培训发展迅速。加强残疾人就业培训,深入推进中国残联和李嘉诚基金会合作开展的“长江高科技助残就业项目”,坚持以赛促训,注重职业培训与职业资格鉴定相结合。

(4)具有上海特色的农村残疾人扶贫服务机制逐步形成:在各方积极关注和共同努力下,上海市农村残疾人扶贫工作取得了明显成效,农村残疾人扶贫工作已成为政府工作的重要内容。积极落实残疾人扶贫专项经费用于残疾人扶贫基地建设,全市已建有农村残疾人扶贫基地61个,扶持农村残疾人就业1733人,联动残疾人家庭720户。农村残疾人危房改造取得显著成绩,2009年共帮助311户农村贫困残疾人完成危房改造,受益残疾人约500人。

(5)最大限度地满足残疾人的养护需求:当前上海市残疾人托养服务工作主要从3个方面入手,逐步形成和完善托养服务体系:①残疾人机构托养服务日趋完善;②社区日间照料服务日益普及;③重残无业人员及依老养残家庭的居家养护服务有了相当的覆盖面。本市已形成了残疾人机构养护、社区日间照料服务、居家养护服务3种服务方式相互补充、相互促进,各取所需、应托尽托的残疾人托养服务体系,多渠道、多形式、多内容地构筑起服务阵地,最大限度地满足了残疾人的养护需求,也符合上海城市的发展与定位。

(6)城市环境无障碍建设快速发展:经过社会各界努力,上海城市无障碍环境建设已经取得显著成效。①残疾人通行无障碍有明显改善:上海市加大城市交通无障碍改造和新建项目无障碍设施建设源头控制,已建盲道2551.48公里,路口缘石坡道53221个,改造公共服务建筑12091个;②残疾人生活无障碍建设已取得积极成效:至2010年6月上海市完成各类无障碍设施改造28722个;③残疾人信息和交流无障碍建设已着手推进:

据国际通用的网站无障碍设计规范,重点对“中国上海”门户网站、上海世博会官方网站及相关政府部门网站实施了无障碍标准化改造。

(7) 上海市残疾人文化体育服务极大丰富了全市残疾人的精神文化生活:主要表现为以下几个方面:①残疾人群众文化体育活动发展迅速:“十一五”期间,我市积极举办市区(县)残疾人运动会、特奥运动会及残疾人体育单项比赛,全市各区县每年开展各类残疾人体育活动达 200 余次,有上海市特奥工作示范社区 80 个,全国特奥工作示范市区 21 个;②残疾人文化艺术发展频现亮点:积极组织和参与重要演出活动,举办建国 60 周年上海市残疾人艺术汇报演出,参加第七届全国残疾人艺术汇报演出并获得 5 个奖项等,充分展示了上海特殊艺术发展成果;③残疾人竞技体育成绩优异。近年来,我市残疾人竞技体育取得了历史性突破,在全国残运会上,上海市继续保持领先优势,在国际赛事上,成绩更为优异,特别是雅典残奥会取得 9 枚金牌,金牌数名列全国第一,北京残奥会上再创辉煌,取得了 14 枚金牌,为我国和上海争得了荣誉。

(8) 维护残疾人合法权益的法律服务体系逐步健全:主要表现为以下几个方面:①残疾人权益维护的法制保障逐步完善:为了有效地维护残疾人的合法权益,上海市积极推动有关法律规章的制定实施,具体涵盖了社会保险、救助、就业、福利等多个方面的一系列法律规章,全方位保障残疾人合法权益。②残疾人权益维护的执法与监督保障有力:积极开展《残疾人保障法》等的执法检查 and 专项调研。通过联席会议等工作机制,如联合建设交通委员会等部门督促无障碍标准的推广和执行,联合人保局等部门推动残疾人就业保障法律、法规的执行。③残疾人权益维护的法律援助和司法救助保障取得显著成效。健全残疾人法律援助网络,市和区县两级残联均与司法部门联合成立残疾人法律援助中心或法律援助中心残疾人分中心;组织专业律师、法律工作者和大学生志愿者免费为残疾人提供优质法律服务;全市 24 个律师事务所被司法部门指定或委托为残疾人或残疾人组织的法律援助服务机构;街道(镇)设立法律援助工作站(点),为残疾人提供优质优惠的法律服务。

(二) 上海市残疾人“两个体系”建设存在的主要问题

1. 社会保障体系建设存在的主要问题

(1) 社会救助方面:从救助目标对象来看,救助分类设置较少。上海市目前面向残疾人所实施的社会救助,其对象主要是两类人:一是“低保”家庭中的残疾人;二是重残无业人员,与国内其他地区相比存在一定的差距。从救助待遇水平来看,未能充分体现特惠差异。上海市的残疾人中,除重残无业人员外,其所享受的社会救助待遇标准与一般的“低保”家庭成员相同,残疾人社会救助区别于一般健全人社会救助的特惠差异没有充分体现。

(2) 社会保险方面:从社会保险总体参与情况来看,尚未实现人群“全覆盖”。在残疾人社会保险的覆盖率方面,总体覆盖水平较高。超龄无保人员超过了各类社会保险的缴费年龄,但又达不到上海市规定的城镇高龄无保老人享受养老、医疗保障的年龄,被排除在现有社会保险体系之外。从社会保险险种类别来看,存在“短板”和“缺失”。一方面,工伤、失业社会保险的覆盖率差距悬殊,社会保险体系内部发展不均衡。相对养老保险(参保率为 69.6%)和医疗保险(参保率为 79.5%),工伤保险和失业保险的发展严重滞后,参

保率极低,农村地区表现尤为突出。另一方面,缺乏面向残疾人的专项险种,但事实上,残疾人在日常工作和生活中,遇到困境、意外事故的可能性明显高于健全人,因此亟待通过专项险种予以降低风险、减轻负担。

(3) 社会福利方面:社会福利项目存在不少“空白”。与外省市相比,目前上海市针对残疾人所提供的社会福利项目还有不少根本没有提供或提供不到位,有待进一步拓展和加强。由于缺乏长效机制保障,这些社会福利项目得到的资源支持往往较少或不稳定,其可持续性很难得到保证,导致残疾人的社会福利水平波动较大。

2. 上海市残疾人服务体系建设存在的问题

(1) 残疾人康复服务方面:残疾人康复服务供给能力与实际需求之间仍存在较大差距。一是专业康复机构数量仍不足,机构康复服务水平有待进一步提高;二是康复费用过高,残疾人康复负担较重;三是残疾人康复服务项目有限,同时受益覆盖面仍然偏小。

残疾人康复服务体系有待进一步完善。一是残疾人康复服务提供主体的类型不够丰富,社会化水平不足;二是残疾人康复服务内容有待进一步完善;三是整个残疾人“康复服务业”的社会化体系还不完整。另外,残疾人康复管理人员配备、基层残疾人管理网络、康复服务信息等方面,也亟待加强建设。

残疾人社区康复和家庭康复服务水平需要进一步提高。一是社区康复的“基础”性功能和地位尚未得到充分实现。二是家庭康复处于较低、较原始的发展水平。如何有效开发、提升家庭康复水平,是未来残疾人康复工作的一大挑战。

(2) 残疾人教育服务方面:特殊教育资源的整体供给水平不高。①义务教育阶段残疾学生缺乏个性化服务:目前,上海市义务教育阶段残疾学生有9000人,其中50%在特殊教育学校就读,其余50%在普通学校特教班或随班就读;②中高级特殊教育资源不足:目前,我市为残疾人设立的中等职业学校和高等特殊教育学院非常少,普通大中专高等院校中专门为残疾人配置的特殊教育资源也较稀缺;③医教结合的特殊教育机构配置较不均衡,特别是面向各类残疾学生的医教结合机构数量极少,相关政府职能部门尚未形成机制和合力共同推进机构建设,难以满足残疾学生的需求。同时,医教结合的专业人才严重缺乏。

上海市“扶残助学”的受惠范围比较有限,经济收入是制约残疾人受教育水平的重要因素。调查显示,在“未受教育或中途辍学的原因”调查中,选择经济困难的比例达到20.9%。家庭月总收入为1000元以上至8000元以下的各层级分布中,残疾人“未受教育和中途辍学”的比例随月收入减少而依次明显上升。值得注意的是,当前上海市多数残疾人家庭经济收入水平并不高,而上海市扶持残疾学生的资金却相对不足,导致相当数量的残疾人因为不能受惠而就学压力巨大。

职业技能培训水平有待进一步提高。①残疾人职业技能培训自身供给水平不高:目前对残疾人的培训项目,主要由残联开设,且从初级到高级的培训只需要几个月,培训时间过短,能够学到的内容有限单一,不利于残疾人职业技能的提高;②残疾人职业培训尚未得到劳动培训部门的充分指导:劳动部门的职业培训大系统具有资源广、质量高、针对性强、有效性佳、网络覆盖广的特点,但是当前残疾人的职业培训尚未有效利用这一庞大

系统,从而导致难以实现大跨越、大发展;③残疾人实训基地数量、规模、资源偏小:实训基地是提高残疾人职业技能的重要载体,当前上海市已建立 12 家残疾青年职业见习基地,但是数量仍难以满足残疾人的需求,而且规模较小,整合资源以及提供实训服务的综合能力仍有差距。

(3) 残疾人就业服务方面

1) 残疾人总体就业水平仍然较低,原因如下:①政府机关事业单位安置残疾人比例偏低:到 2009 年底,我市政府机关安置就业的残疾人仅有 541 人,占政府机关在职职工总数的 0.8%,与 82 号令规定的单位职工总数 1.6%的比例还有较大差距。②可供残疾人就业的岗位较少:虽然社会各方大力推进残疾人按比例分散就业、集中就业以及自主就业等,但是社会能够提供给残疾人就业的岗位仍然整体较少。发展中心的调查显示,社会上适合残疾人就业的工作岗位少,是影响残疾人就业的最大因素,在未就业的残疾人中,73.2%是因为找不到合适的工作岗位。③残疾人就业质量不高:残疾职工的整体收入水平偏低,福利企业残疾职工的平均工资与社会平均工资水平仍有较大差距。同时,残疾职工一旦失业,二次就业率比较低。

2) 残疾人就业相关法规政策仍需进一步完善与落实。①支持福利企业发展的法规政策有待调整:福利企业的税收鼓励政策对企业和残疾人的保护作用逐渐减弱,仅靠免、退税等政策已不能保证企业的健康生存。很多设备陈旧、技术落后、人才短缺、资金匮乏、产品老化的福利企业,经营状况恶化甚至停产关闭。同时,现存政策中仍有不少部分在影响着福利企业的改革与发展,导致残疾人就业人数大幅减少。②残疾人按比例就业缺乏统一规范的强制性规定:由于缺乏必要的强制性法律规定和处罚措施,一些单位既不接纳残疾人就业,又不交纳保障金,严重破坏了既有法规政策的严肃性与公正性。同时,实施按比例就业的执法主体也很不明确,目前按比例就业主要靠各级残联的努力协调与争取,缺乏相应的权威性。③促进残疾人自主就业与灵活就业的法规政策仍不健全:当前残疾人开办小型企业和从事个体经营仍面临着很多不利的政策制约,在税收、信贷、场地和服务等方面依然存在很多障碍和困难,一些优惠政策措施随意性较大,相关政策明显滞后。

3) 残疾人就业的客观环境与自身能力均亟需改善。①残疾人就业仍受较大歧视:在激烈的市场竞争中,残疾人由于身体和生理上的缺陷,处于就业竞争的弱势地位,用人单位出于自身形象以及用工效率等方面的考虑,宁愿交纳残疾人保障金也不录用残疾人。这种障碍环境的客观存在,严重限制了残疾人平等参与就业竞争。另外,即使就业的残疾人,也面临着同工不同酬、劳动价值和收入不对等、保障福利不公平等问题。②残疾人就业服务供给仍然不足。上海市虽然加强了残疾人劳动服务机构建设,但是机构数量较少,而且信息发布、职业介绍、就业指导等服务水平还不高。另外,上海市残疾人就业服务尚未有效纳入全社会的公共就业服务体系,资源共享、统筹管理的水平较低,单独靠残联系统内的就业服务作用有限。③残疾人整体素质和就业能力迫切需提高:从残疾人自身来看,残疾人整体素质、就业能力与社会要求不匹配的矛盾比较突出。部分残疾人还不能适应按比例就业岗位要求、就业残疾人适应市场变化能力还较低、福利企业残疾人年龄偏大与技能单一等现象较多,等、靠、要的意识还比较普遍,合作意识以及其他社会能力也有