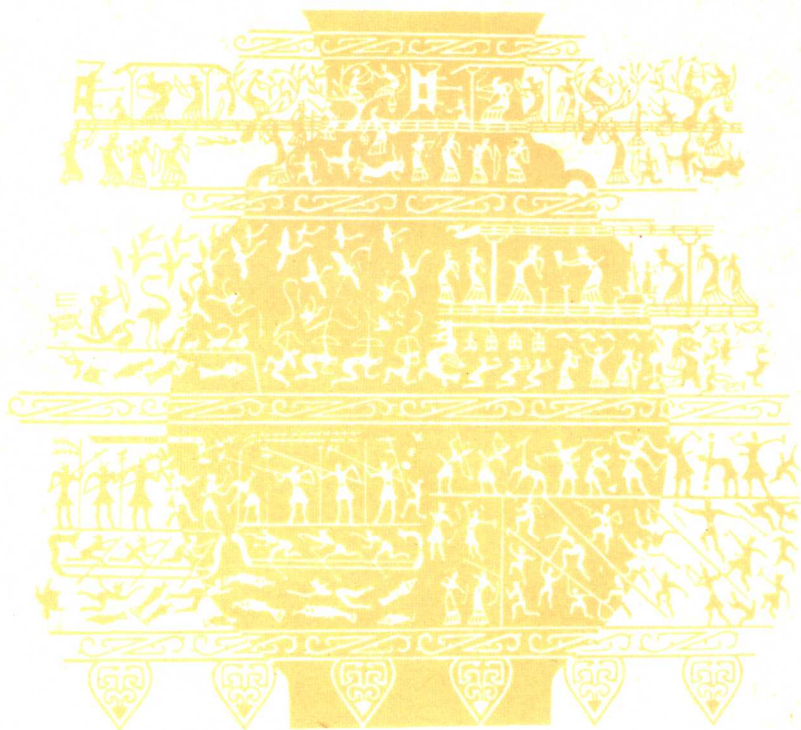


文明的尺度

广州市残疾人社会保障
体制建设的实践与探索

李江涛 蔡国萱等◎著



广东人民出版社

文明的尺度

广州市残疾人社会保障
体制建设的实践与探索

李江涛 蔡国萱等◎著

江苏工业学院图书馆
藏书章

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文明的尺度：广州市残疾人社会保障体制建设的实践与探索 / 李江涛、蔡国萱编. —广州：广东人民出版社，2005. 12

ISBN 7 - 218 - 05117 - 0

I. 文... II. 李... III. 残疾人—社会保障—体制改革—研究—广州市 IV. D669.69 *

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 128883 号

责任编辑	余小华
版式设计	崔思明
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
印 刷	广州市官侨彩印有限公司
开 本	850 毫米 × 1168 毫米 1/16
印 张	21
字 数	240 千字
版 次	2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7 - 218 - 05117 - 0/D · 606
定 价	30.00 元

如发现印刷质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com> 电子邮箱: sales@gdpph.com

图书营销中心: 020-83799710 (直销) 83790667 83780104 (分销)】

责任编辑：余小华
封面设计：崔思明
责任技编：黎碧霞

序 言

李江涛

本书是广州市社会科学院社会学所近年来的一部力作。在广州市残疾人联合会的帮助下，通过深入调查和认真分析，对残疾人救助水平进行了指标体系的创立，为今后残疾人事业的研究提供了有力的支持。

毋庸讳言，残疾人属于社会的弱势群体。在现代社会，弱势群体的生存状况已成为社会文明水平的测试器。

共产党以全心全意为人民服务为唯一宗旨。不论是马克思的“解放全人类”，毛泽东的“人是最宝贵的”（财富），还是胡锦涛的“执政为民”，都表明了“以人为本”是共产党人的核心价值观。这个思想不仅与封建思潮相对抗，而且与形形色色的假社会主义理论划清界限。封建社会奉行的是等级制度，社会底层的百姓不享有人的权利和尊严。欧洲中世纪更是将神权凌驾于人权之上，从而制造出人类历史上最黑暗的一幕。不

把人当人，是封建体制的典型特征。同时，许多空想社会主义理论在追求平等和自由的过程中，或是提出不切实际的目标（例如拉萨尔的“不折不扣的劳动所得”），或是缺乏达到目标的科学手段和正确道路，因而不能从根本上解决以人为本的问题。即使在中国共产党奋斗的过程中，由于受封建意识和极左思潮的影响，不尊重人，不关心人，甚至搞“窝里斗”、人整人这样摧残人性的现象也时有发生，有时甚至达到了极端的程度。例如反右和“文化大革命”时期，人性的扭曲严重伤害了社会良知。因而，人权问题在现代生活中日益受到人们的关注。而残疾人事业恰恰集中体现了人权状况。

我国将帮助残疾人作为法定原则。宪法第四十五条规定了残疾人受到国家和社会帮助的权利。因而，残疾人事业的发展不仅具有道义上的普遍性，而且具有法律上的正当性。这其中隐含了残疾人与其他公民权利平等、不受任何歧视的原则。这里所说的权利平等，是指基本人权的平等，它包括生命权、自由权和政治权利，可以分享社会资源和发展成果，从而使他们在不受排斥的情况下，有尊严地生活。

这里需要澄清一个理论上的误区。在宣传“按劳分配”原则的时候，曾有人提出过“不劳动者不得食”的口号。这种理论是错误的。首先，并非所有人都具备劳动能力，劳动人口仅占总人口一部分。如果要求儿童、老人和丧失劳动能力的人只有劳动才有饭吃，显然是十分荒唐的；其次，社会并非总是能提供充分就业的机会，对那些因经济转型、阶段性萧条而失业的人，国家和社会应该提供生活保障，而不是让他们饿

死，为此，现代社会建立了庞大而完善的社会保障制度。无论是“铁血宰相”俾斯麦开创的社会保障先河，英国等欧洲国家推行的“从摇篮到坟墓”政策，还是美国总统约翰逊的“Great Society”，都表明了各国对社会公平的努力追求。

当然，公平与效率始终会存在矛盾，按劳分配原则就是为激励劳动者的积极性而设计的制度。效率的提高可以增加社会财富的总量，从而使每个社会成员都能享受到发展的成果——如果社会同时也奉行公平原则的话。讲到效率问题，不仅是考虑生产过程中的资源配置的效率，还必须考虑分配过程中的边际效益。举例来说，一个百万富翁增加一万元的财富，其边际效益很小，但如果将这一万元财富配置给弱势群体，其效益是很大的。可见，经济学也证明了社会公平的合理性。正因为如此，在效率优先的原则下兼顾公平，不仅能使社会可持续发展，而且可以保持社会稳定，从而有利于构建和谐社会。

从另一方面来说，劳动又是一种不可剥夺的公民权利。我国宪法第四十二条规定了这种权利。在马克思看来，劳动与人的本性不可分。因为人可以在劳动过程中对象化自己，从而获得创造的满足。在克服了旧式分工所造成的局限后，劳动就不仅仅是谋生的手段，而成为人们生活中的需要。从这一点出发，残疾人的劳动权利也应得到保障，不能因为残疾人的劳动能力存在缺陷而对其歧视或排斥。从另一个角度看，人类在身体机能某些方面存在缺陷，在其他方面的机能有可能得到更好的发展。例如，盲人的听觉就特别好。残疾人康复事业不仅具有生命完美方面的意义，而且具有提高劳动能力、融入社会活

动的意义。因此，残疾人就业不能只从效率方面考虑，简单地按市场原则对待，而是要从人的全面发展的角度，从公民权利的角度，设计合理的残疾人就业制度。

一个社会如果奉行弱肉强食的“Jungle”原则，互相仇恨乃至残杀，就像《红楼梦》中所说的“一个个像乌眼鸡似的，恨不得你吃了我，我吃了你”，那么这个社会的结局就是毁灭。人类社会的历史发展表明，人性的完善必须以爱心构建为基础。中国的圣贤曾讲过“仁者爱人”，这是千真万确的道理。我们不乏爱心，但农耕社会留下的遗产是爱的边界十分狭窄，只爱与自己有亲近关系的人，即费孝通先生讲的“差序格局”。要爱祖国、爱人民，就不能以亲疏划线，也不能沿用“亲不亲，阶级分”的准则。爱心是人类高尚的美德，也是社会和谐的基础。在残疾人事业的发展上，真诚和爱心是必不可少的。

残疾人不是二等公民，身体致残也不是他们之过错。他们在社会中的处境，不仅反映了社会制度是否正义和公平，而且反映了社会成员普遍的道德水平。从这个意义上来说，残疾人事业的状况已成为人类文明的标尺。

(作者系广州市社会科学院院长)

目 录

序 言	1
第一章 广州市残疾人事业健康发展的理论思考	1
一、如何看待残疾人的社会主体地位	1
二、社会竞争的边界	5
三、社会发展的代价：要谁作出牺牲？	8
四、政治体制与残疾人利益表达机制	11
五、残疾人融入社会与社会融入残疾人事业	14
第二章 国内外残疾人保障相关理论及其发展动态	17
一、残疾与残疾人：基本观点的阐释	18
二、残疾人权益：如何看待残疾人	20
三、弱势群体与社会支持理论	25
四、残疾人社会工作理论	27

五、残疾人社会保障制度	33
六、残疾人保障的组织理论	41
第三章 国外残疾人社会保障对广州市残疾人社会保障的 启示	52
一、开展残疾人社会保障需要各种相关组织建设的 协调	54
二、残疾人社会保障建设是一个渐进的过程	57
三、现行的残疾人社会保障基本模式分析	59
四、残疾人社会保障工作中需要注意的工作视角	69
五、我国残疾人社会保障面临的主要问题——给广州的 警示	73
第四章 广州市残疾人保障体系的效果述评	77
一、广州市残疾人保障体系的构成	78
二、广州市残疾人生活保障机制及其效果述评	85
三、广州市残疾人就业保障制度及其效果	90
四、广州市残疾人教育培训工作及其效果	100
五、广州市残疾人康复工作现状分析	104
六、适宜于残疾人生活的无障碍环境建设及其效果	107
七、残疾人法律法规建设及其效果	109
八、结 语	111
第五章 残疾人扶助水平指标体系及广州残疾人的扶助 水平测试	113
一、指标的选择依据	114

二、综合指数计算方法	127
三、广州市残疾人扶助水平及其与其他城市的比较	130
四、综合指数计算结果	148
第六章 广州市残疾人生活状况调查报告	152
一、前 言	152
二、调查方法	153
三、相关定义	156
四、数据分析结果	161
五、结 论	208
第七章 广州市残疾人就业状况调查分析	210
一、国家法律法规给予的制度空间	211
二、本地政府的政策回应	216
三、残疾人就业的势态	219
四、政策建议	236
第八章 广州市残疾人受教育状况分析	243
一、概 述	243
二、广州市残疾人教育概况	245
三、个体残疾情况对教育的影响	246
四、社会因素对残疾人教育的影响	253
五、关于残疾人教育理论及政策的探讨	262
第九章 广州市残疾人经济支配能力及变化分析	269
一、前 言	269

二、概念的界定	271
三、广州市残疾人的一般生活状况	273
四、广州市残疾人经济支配能力的变化	277
五、分析小结	286
第十章 广州市残疾人社会支持的变化	289
一、前 言	289
二、理论准备	290
三、调查项目指标的解释	293
四、数据分析	296
五、研究发现	311
六、对残疾人社会支持的评估	312
参考文献	321
后 记	326

第一章 广州市残疾人事业健康发展的理论思考

改革开放以来，广州市残疾人事业得到了全社会的高度重视，取得了令人骄傲的成绩，走在了全国的前列。在这些成绩的背后，不仅积累了政府、社会和残联组织的辛勤汗水，而且闪耀着现代社会发展的文明理念和思想光辉，应当予以总结。

一、如何看待残疾人的社会主体地位

以人为本是马克思主义的核心价值观。研究人的问题、关心人的发展，始终是辩证唯物主义和历史唯物主义的重要任务。马克思最早关心人的异化问题，他吸纳了自卢梭到费尔巴哈的关于异化的思想，从劳动异化入手，研究人的异化及其制度性原因，从而提出了人的“自由的全面发展的”命题。在

在他看来，旧式的劳动分工限制了人们才能的多样化，而生产资料的私人占有又使劳动者依附于资本，从而依附于生产资料，成为机器的奴隶。从本质上来说，劳动应成为人生活的第一需要，正是劳动使猿变成人。但在私有制条件下，劳动的异化导致了人的异化，劳动不再是人们快乐的源泉，而是带来了痛苦、贫穷和不幸，从而使劳动者感到厌倦，于是便逃避劳动、对抗资本的统治。马克思指出，理想的目标必然是人的自由的全面发展。人们不仅有多种多样的才能，而且不必要年复一年、日复一日地重复枯燥、单调的工作。他们可以用一个小时画施工图纸，又用一个小时去工地推运砖头，然后也可以再去从事其他方面的工作。总而言之，马克思主义所集中关心的，就是人类解放与人的发展问题。因而，不少学者认为马克思主义本质上是关于人的理论，是“人学”。

人的主体地位的确立是资产阶级启蒙运动的成果。在反对中世纪形成的神权统治、贬损人的价值的过程中，人被赋予“万物的灵长”（莎士比亚语）的至高无上地位。针对封建制度严格的等级划分，启蒙思想家提出了“人人生而平等”的观念。但在实际上，资产阶级登上政治舞台时所使用的理论武器，后来在很大程度上遭到了抛弃，从而形成了新的不平等。人们争取平等的努力一直没有停止，这从普选权的实现过程就可以看出。美国直到1830年，各州才陆续取消对选举的财产资格限制，1865年理论上允许黑人有选举权，1965年才成为现实，因为那时才由总统约翰逊签署了投票权法案（Voting

Right Act)。妇女到 1920 年才首次享有合法选举权。^①

尽管争取人人平等的道路荆棘丛生，充满变数，但人本主义思想和人权观念日益深入人心。各国的宪法都普遍肯定了公民的基本权利，为保障人权作出了巨大的努力。我国宪法几经修改，形成了以保障公民权利为核心的基本框架，强调了法律面前人人平等的原则。由于公民权是法定权利，因而法律面前的平等也就等于人人平等。根据宪法及其相关法律，公民权利不能随意被剥夺。依法可剥夺的公民权包括：人身自由乃至生命权、财产权、政治权利。而在剥夺某一种权利时，其他权利依然存在。例如，当一个公民被处有期徒刑，如果未剥夺其政治权利，则该公民仍然享有选举权和被选举权，同时也享有言论、出版、结社等权利。当然，由于限制了人身自由，在享受其他权利时会表现为不充分享有。无论如何，人人平等的本质，就是公民权利的平等。

那么，究竟什么人才算得上是公民呢？我国宪法第三十三条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”公民资格等同于国籍资格，并没有其他限制。有人认为应将人分为人民与敌人，并且予以区别对待。这是政治上的划分，不是法律上的划分。即使是政治地位有区别，但只要不是依法剥夺了政治权利，那么法定的政治权利就没有区别。我们讲“以人为本”，在国内指的是公民概念。一个公民如果触犯法律受到惩罚，并不等于丧失了公民身份，因为其国籍仍

① Stanley B Greenberg: *Middle Class Dream*, Times Books, 1995, P. 98.

在，以人为本也包括这些人。即使是惩处违法公民，也要保障其合法权利。例如，对在押犯不搞刑讯逼供，尊重其人格，保障其受教育、通信、财产等权利，都体现了以人为本的思想。有人会问，被判死刑的公民，还有什么权利？回答是肯定的。对一个死刑犯，他仍有姓名权、财产权、肖像权、著作权等等。

之所以不厌其烦地论证以人为本和人人平等的原则，是因为它涉及到残疾人的主体地位问题。首先应确定，凡具有中国国籍的残疾人都是中国公民，都享有宪法规定的所有公民权利。其次，要针对残疾人的特点，为他们实现公民权利排除障碍。其中有三点要特别强调，一是宪法第四十二条规定的劳动的权利；二是宪法第四十五条规定的残疾人受到国家和社会帮助的权利；三是宪法第四十六条规定的受教育的权利。由于残疾人的特殊性，实现上述权利需要特别安排。再次，残疾人与其他公民一样，不仅拥有生存权，而且拥有发展权。“人的自由的全面发展”对残疾人同样适用。从理论上讲，残疾人具有一般与特殊两方面的性质。从一般性质说，残疾人与其他公民在权利上没有区别，应同样对待。从特殊性质说，残疾人由于身体缺陷，需要特别照顾，创造必要条件来实现其公民权利。认识与实践上的误区在于，人们常常把一般与特殊调转过来。在讲残疾人一般特性时，把他们看成特殊，忽视或否认他们享有的公民权利。在谈到残疾人的特殊性时，又强调其一般性地位，让他们去与其他公民竞争，不愿作特殊安排。这实际上是从根本上否认了残疾人的主体地位，是必须予以纠正的。

二、社会竞争的边界

在“效率优先，兼顾公平”的原则下，竞争机制已成为市场经济主导的社会发展中效率的同义语。之所以要优先考虑效率，是因为只有效率的提高才能增加社会财富总量，才能改善社会福利，也才能为实现公平提供物质基础。而竞争法则则是提高效率的最有效的手段。正因为如此，不少人主张实行“完全、充分的竞争”，通过优胜劣汰，甩掉各种“包袱”，加快社会发展的步伐。这当然行不通。任何一个社会都不可能贯彻完全、彻底的竞争原则。老人与儿童需要人们的照顾，残疾人也一样。如果从广义角度讲竞争的话，那么这些弱势群体只是在同类人的活动中开展有限竞争。例如，儿童的学习、游戏等活动引入评比、奖励机制，老人、残疾人在适合自己的群体性活动（如歌咏活动、专门的运动项目等）中开展竞争。而不可能让5岁儿童与成年人同场竞技。

显然，社会竞争是有边界的。在同一领域中，应当由同类人形成竞争格局，而不是在不同类别的人群中展开竞争。而竞争领域的划分和竞争参加者的界定，则形成各种各样的社会政策。如果不作这样的区分，任由社会成员展开无限制的竞争，其结果必然是“弱肉强食”的“丛林法则”大行其道，直至走向垄断和霸权，结束竞争。因此，为了每位公民的安全，必须有超越竞争的制度安排，这就是国民收入二次分配（成思危认为还应有“三次分配”），建立社会保障制度，从而在获