

宁波市残疾人工作理论研讨

文章汇编



宁波市残疾人联合会

宁波市残疾人工作理论研讨

文 章 汇 编

宁波市残疾人联合会

二〇〇四年十月

目 录

- 1、残疾人事业的政策体系及其建立的思考 陈国彦(1)
- 2、坚持以人为本 做好残疾人工作 邹代贵(9)
- 3、残疾人事业社会化管理工作方式的几点思考 黄红梅(17)
- 4、大力弘扬求真务实精神认真做好我市残疾人工作
..... 杨卫岳(29)
- 5、浅论残疾人事业与经济社会的同步发展 张志苗(32)
- 6、坚持科学发展观 努力促进残疾人事业与经济社会同步发展
..... 慈溪残联 岑国强(42)
- 7、关心加快残疾人事业发展的几点建议 高本富(52)
- 8、在全面建设小康奉化的形势下 如何统筹残疾人事业发展的几
点思考 奉化残联(59)
- 9、调查残疾人生存现状 研究如何缩小残疾人事业与经济社会发
展的差距 毛建国(67)
- 10、与时俱进开拓发展 带领残疾人共奔小康
..... 慈溪市残联组宣办(72)
- 11、接受教育,残疾人家庭不堪承受之重
——关于残疾学生及残疾人子女就学难问题的调查与思考
..... 象山县残联(79)

12、开展农村残疾人职业素质教育的实践与思考	慈溪市残联劳服所(85)
13、关于我区残疾人就业状况的调查	张惠凤(91)
14、做好残疾人就业工作的探索与思考	徐剑波(99)
15、做好残疾人就业工作的几点思考	裘 黎(111)
16、浅析残疾人就业难现状	孙路明(116)
17、浅析残疾人就业存在问题及解决的对策 ...	江东区残联(123)
18、残疾人就业难问题的调查与思考	徐佩莹(132)
19、我市智力残疾人生活现状的调查与思考	吴道涛(135)
20、残疾人专门协会工作的思考	朱 吉(140)
21、加强协会建设落实“三个”活跃	周红峰(146)
22、抓好社区残联建设 促进城区残疾人工作	王延勤(153)
23、试论社区康复是残疾人走向社会的有效途径 ...	马晓蓉(162)
24、关于宁波市残疾人康复中心专队伍建设的思考	毛兴钢(168)
25、对我市开展“康复助残志愿者行动”的几点思考	陆仁仙(173)
26、加强农村社会康复工作 推动城乡残疾人康复工作均衡发展	林根华(179)
27、从新型农村合作医疗制度实施谈康复工作	慈溪残联康复办(185)
28、残疾职工权益保障现状浅析	王孝嗣(191)

- 29、认真履行职责 切实做好残疾人维权工作 魏 敏(198)
- 30、关于我市无障碍设施建设的现状与思考
..... 慈溪市残联办公室(204)
- 31、实现五个转变 努力促进办公室工作 张 英(209)
- 32、浅谈军转干部到残疾工作应增强的五种意识 ... 郭希刚(213)
- 33、浅谈残疾人证核发工作存在的问题及其对策 ... 王 裕(218)
- 34、关于我市残疾人体育工作的思考 林 军(226)

残疾人事业的政策体系及其建立的思考

宁波市残联理事长 陈国彦

残疾人工作的社会化标志着残疾人事业的发展迈上了一个新的台阶,进入了一个新的发展阶段。面对残疾人事业的发展机遇和面临的新形势、新问题,我们以什么样的战略,引领残疾人事业今后的发展,对我们能否实现新的跨越,迈上更高台阶至关重要。本文试图通过对残疾人工作政策的历史和现实的总结,阐明政策对残疾人事业的源动力作用,以期通过残疾人事业政策体系的建立和完善,统一认识,形成共识,动员更广泛的力量,共同推进残疾人事业的深入发展。

一、政策工作对残疾人事业发展的重要作用

随着我国社会主义市场经济的确立与完善,随着我国政治经济体制改革的推进与发展,也随着社会主义民主与法制的进一步加强,残疾人工作呈现出了二大重要转变:一是从由残疾人为主组成的利益团体的组织行为向政府和社会行为转变;二是以抢救性的三项康复工作为主开展残疾人工作向维护残疾人的政治、经济、康复、教育及生活等全方位的权益转变。在这一新的形势下,仅仅依靠感情和关系这一原始的、狭窄的传统方式方法已不能适应残疾人事业的发展,必须从依靠感情向依靠政策的方向转变。因为政策对残疾人事业的发展起着重要的作用。

(一)政策规范政府各部门及残联组织开展残疾人工作的行为。通过残疾人工作政策目标的设置和措施的落实,把错综复杂的残疾人群公共的社会问题从观念和行为上有效的纳入到统一的、有目的的行为上来,从而把残疾人的需求以及残疾人事业的发展引导到正确的方向上。

(二)社会经济的快速发展与残疾人事业相对滞后引起的利益差别,使残疾人与社会的磨擦与冲突不可避免。残疾人事业的政策体系的建立,有利于政府和残联组织对残疾人工作中出现的各种利益矛盾进行调节和控制,从而帮助政府实现社会的稳定和发展。

(三)建立健全的残疾人工作政策体系是残疾人真正实现“平等、参与、共享”目标的重要途径。一方面,政策对所有的适用对象一视同仁,一律平等;另一方面,政策的严肃性与权威性,可以保障残疾人的工作不因地方或残疾人组织的领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。使残疾人比较平等、稳定地得到政策赋予其的权益。

(四)政策是一种资源,谁得到了政策,谁就拥有一定的资源。政策是实现社会二次分配的重要依据。残疾人作为社会弱势群体的一部分,在社会的一次分配中,由于生理和心理的原因处于弱势地位。为了使残疾人事业与社会经济同步发展,为了使我国能真正实现全面小康,残联可以利用这个资源督促政府和社会在二次分配时充分考虑到残疾人的特殊性,依靠政策的正确实施,使残疾人利益得到适当的补偿和满足。

二、当前残疾人事业的政策工作中存在的几个问题

我国的残疾人事业是在改革开放以后才开始由民间走向政府,由自发走向组织的一项新兴事业。由于历史和现实的原因,适合中国特色社会主义的残疾人工作机制尚未完全建立,适合我国残疾人工作的法律、法规和政策体系尚未完全形成,在我国残疾人事业的政策体系中还存在着诸多的问题。首先,在政策制定环节上缺乏一个科学的政策制定体制,即由决策系统、智囊系统和信息系统构成且互相协调、支持和配合的体系。目前,残疾人工作政策的制定很大程度上受到四个因素的制约:一是党政领导特别是主管领导的认识和情绪;二是相关部门的“规定”和局部利益;三是各级残联干部主要是领导干部的事业心与责任感;四是残疾人的需要、利益和心态。因此在法制尚未健全的条件下,加之这些因素在目前政策制定体制中地位和权限的设置不同,形成了现实中不同地区和不同时期的残疾人事业政策的深度和广度不平衡。残疾人只能在不平衡中享受不平等的社会资源和社会文明。其次,政策的执行环节中缺乏一个有权威的执行主体。一般意义上说,政策的执行主体是取得合法权力的公共权力机关,由于有强大的国家力量在支撑他们的政策行为,因而,他们在政策执行中具有权威性。而作为一个群团组织的残联要作为政策的执行主体,缺乏政府的权威性,因此,在政策的执行过程中就很难达到政令的统一和畅通。况且目前一些政策事权不清,协调不充分,致使一些凭着良好的愿望但并非本部门职权的政策和规定无法落实。当然政策执行人员的素质和能力也直接影响着政策的执行力度。第三是政策评价环节。政策评价是介于执行与调整之间的重要环节,也是目前残疾人政策工作中的薄弱环节,一是政策评价在政策过程中所

具有的极其重要的地位尚未被完全认识,许多残疾人工作者认为决策与实施就是政策过程的全部,二是评价主体不明确,谁去评价,怎样评价以及评价标准等,离科学的政策评价工作还有一段比较大的距离。第四是政策调整与终结环节。政策调整具有正负两面的影响,既可纠正偏差和失误,也会挫伤部分残疾人的既得利益;既可使政策有序运行,也会产生对政策的怀疑,削弱对残联等部门的信任。而我们有些政策在调整时,往往注意了一面而忽视了另一面。

三、建立和完善残疾人政策体系的思考

胡锦涛总书记曾强调:“坚持立党为公,执政为民,必须落实到党和国家制定实施的方针、政策的工作中去”,因此,建立和完善残疾人事业的政策体系是新形势下残疾人工作贯彻党的三个代表重要思想的基础,也是推动残疾人事业向更高目标发展的保障。

(一)政策体系建立的基本原则

残疾人既是社会人群的一部分,又是在生理和心理受到障碍的特殊人群,因此残疾人事业的政策体系的建立必须有其特色和原则。

1、以人为本原则。要以残疾人为价值的核心和社会的本位,把残疾人的生存和发展作为制定政策的最高价值目标。一切为了残疾人,一切服务于残疾人,把维护好、实现好、发展好广大残疾人的根本利益作为我们制定政策的根本出发点和落脚点。

2、公平、公正原则。公平地分配社会利益是政策的出发点,因此残疾人工作政策目标必须符合公平、公正原则。公平、公正原则包含二个层次:一是残疾人应同健全人一样平等地享受社会的物

质、政治和精神文明的成果,政府及其部门对残疾人应一视同仁,不得有任何的歧视和变相的歧视;二是为了确保残疾人真正的得到平等,在政策制定上需要也可以在不同时期针对不同情况和残疾人的特点制定不同政策或作出不同的政策规定。因此,公平、公正原则是指同样的原则对待同样性质的问题,对同样情况下的同类型的人规定同样待遇,但它并不排斥根据一些特定情况和实际需要而作出一些不同的政策规定。

3、与社会经济发展相适应原则。没有改革开放,没有社会和经济的发展,就没有残疾人事业的进步。残疾人工作政策的制定必须遵循社会经济发展和残疾人事业自身发展的规律:既不能囿于传统的、无所作为和停止不前的思维模式,又不能超越现实社会的物质和心理承受能力而追求福利性的管理模式。残疾人工作的政策目标必须量力而行,只能循序渐进。

4、系统性原则。残疾人事业是社会主义事业的重要组成部分。而由于这个群体的特点决定了他的政策问题既有社会普遍性又有其残疾人的特殊性,这就与整个社会的政策系统形成了一个交错复杂的网络。这个网络要求残疾人工作政策既要符合当时、当地残疾人的实际和残疾人工作需要,又要防止与纵向的各级残联和横向的各个部门政策相悖。

5、科学性原则。残疾人的需求不仅是多种多样、全方位的,而且会随着社会经济的发展而呈现动态的变化。因此,残疾人工作政策不仅要立足残疾人这个特殊群体的实际,切实的解决这个群体所面临的极需解决的各方面的问题,而且要善于从社会经济和残疾人事业发展趋势的高度上确定政策目标。确保制定的政策能

保持较长时间的稳定,防止政策资源的浪费和信任危机现象的产生。

(二)政府为主体,残联为主导,努力营造残疾人事业的政策体系

政策是政府为处理社会公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行为准则和活动策略。其本质体现了政府对社会公共利益所作的权威性分配。因此,从理论上讲,政府是残疾人工作政策的主体。制定和实施残疾人工作政策是政府及其部门不可推御的职责。残联是“承担政府委托的任务,管理和发展残疾人事业”和“参与研究、制定和实施残疾人事业的法律、法规、政策、规划和计划”的群众团体。因此,残联在残疾人工作政策体系的建立中义不容辞的起着极其重要的主导作用。

胡锦涛总书记指出“残疾人事业是社会主义事业的重要组成部分”。温家宝总理强调“坚持以人为本,当前工作中的一个重要方面,是着力解决关系人民群众切身利益的突出问题”。各级政府及有关部门要从以人为本的高度,把有关残疾人事业的政策体系的建立提到议事日程上。政府领导对建立残疾人事业政策体系的努力不仅是对残疾人工作的支持,而是其自身的职责,是领导“弹钢琴”中所不可不按的一个“音符”;政府有关部门在制定有关政策时,应充分考虑到残疾人的实际情况并给予一定的重视和体现;而对这一特殊人群的群体利益矛盾,有关部门应进行专题的调研并分门别类的制定政策予以解决。政府残疾人工作协调委员会要切实担负起协调各部门“有关残疾人事业方针、政策、法规、规划、计划的制定和实施工作”的职责,对政策过程中所出现的种种利益矛盾进行调节和控制。政府残工委在协调中应该有其权威性,应该

站在整体和长远的利益上说服和动员部门放弃自身局部利益,从而把残疾人工作真正纳入到社会发展的整体。

各级残联是主管各地残疾人工作的业务部门。由于组织性质的局限,他不可能也不应该成为残疾人工作政策的主体。但是因为其贴近社会、贴近实践、贴近残疾人,对残疾人知根知底,知情知心,因此,他应该也有可能成为政府制定残疾人政策的决策建议者。首先,残联应深入调研,通过对客观现实的分析和理性的思考,确定具有广泛影响并有可能迫使社会认真对待的残疾人期望与社会现状之间的差距问题作为政策目标向政府提出。其次,要及时向政府及有关部门提出解决矛盾的政策方案的建议意见,对于多目标的复杂方案,要通过残工委等多种渠道建议并协助政府及部门做好协调工作,巩固多目标的同向性,减少异向性。再次,高度重视政策的实施。一个好的政策,如若束之高阁,也不过是一纸空文。因此,做好政策实施工作,一方面残联要积极有效的协助政府和部门,通过各级党委、政府和残联组织把政策落实下去;另一方面要让广大的残疾人和残疾人工作者掌握政策,并动员他们为残疾人的利益而努力和奋斗。要坚持客观、公正、全面的评价标准,对政府的残疾人工作政策,要根据实际情况作出价值与事实相结合的评价,该坚持的要支持,协助政府把政策落实到位;该调整的要及时反馈信息,提出调整建议。总之,残联在政府制定和实施政策过程中要扮演好自己的角色,发挥好自己的作用。

由于各级残联还肩负“承担政府委托的任务,管理和发展残疾人事业”的职责,各级残联有必要也可以制定一些事关残疾人工作的政策。但残联制定政策有两个基本条件:一是属于残联应该管

辖的事务；二是属于残联能够管辖的事务。而且，此时的残联在理论上是受政府的委托，代表政府平衡社会特别是残疾人群的利益矛盾，从而实现社会的稳定和发展。因此，考虑问题的出发点和立足点理应是社会的整体利益。

残疾人事业政策体系是一项艰巨而复杂的系统工程。它的建立与完善，需要政府、社会以及各部门的重视和身体力行，更需要我们残疾人工作者的几代人甚至更长时期的努力。但是“千里之行，始于足下”，我们残疾人工作者为了中国的残疾人事业，从现在起就要为这个体系的建立和完善而努力，并且无怨无悔。

坚持以人为本 做好残疾人工作

宁波市残联副理事长 邹代贵

党的十六届三中全会明确提出“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。这是我们党从新世纪新阶段的实际出发，适应现代化建设的需要，努力把握发展规律、丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、破解发展难题提出来的。坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，是推进改革开放实践的经验总结，是“三个代表”重要思想的集中体现，是我们党执政理念的一个飞跃。它对于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设具有重要的现实意义和深远的历史意义，对于我们做好残疾人工作，推动和促进残疾人事业发展具有十分重要的指导作用。

一、准确地把握以人为本的重要内涵

什么是以人为本，怎样坚持以人为本，是当前我们树立和落实科学发展观所要深入思考的理论和实践问题。最近，胡锦涛同志《在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话》深刻指出了以人为本的内涵和要求：“坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民”。

以人为本,是时代发展的要求,是历史进步的结论,人是社会关系的总和,因人的种种需要,各行各业便由此催生,为人民提供直接或间接的服务,人为自己的生存而建设创造,同时也不断享有和享受着各项建设创造的成果,世界在人的改造中变得丰富多彩。另一方面,人又是一切劳动成果最终和最有资格的评价者,在人的满意不满意、赞成不赞成中,世界与社会不断向更高、更深、更广的层次迈进,人类生活的境界不断提升。因此,不论是思考还是行为,人既是其主角,又是其最终目标,以人为本是一切思考和行为的关键。用这一思想作为执政理念蕴含着四个基本观点:(一)人是发展的目的。即人是人的活动及社会发展的终极目的和归宿。人的任何活动归根到底都是为了满足人的种种需求,促进人的全面发展。决不能把人只作工具,只作为手段来使用,必须坚持人是目的与手段的有机统一。为了人的生存和发展,为了人民群众的根本利益,是我们党夺取政权的根本目的,也是执政兴国的根本目的。(二)人是发展的关键。与技术、资源、资本等物的因素相比,人这个因素最活跃、最重要、最根本。人力资源是最宝贵的资源,是真正起决定性作用的因素。充分发挥人的积极性主动性创造性,实施人才强国战略,是全面建设小康社会的根本保证,也是根本的治国兴邦之道。(三)人是发展的主体。人的地位和价值是不可比拟的,人作为万物之灵,永远处于中心和优先的位置。强调人是主体,树立人们的主人翁意识和责任感,不仅对于发挥人的能动作用,促进社会进步非常重要,而且是实现人的解放的基本内容之一。党领导的革命、建设和改革,最终都是要使人民成为社会和历史真正的主人。(四)人是平等的。人是生而平等的,不论富贵贫

穷、职位高低,不论是健全人、残疾人,他享有的人权与众人是一样的,任何超越法律的权利都是特权,因而都是非法的。它要求唤起人们的主体意识、公民意识,学会用法律武器维护自身的独立人格、自由、尊严和切身利益。倡导以人为本,是中国共产党人对国内外社会主义建设和执政经验教训的概括和总结,也是领导全国人民全面建设小康社会,实现中华民族伟大复兴的必然要求。

二、充分认识在残疾人工作中坚持以人为本的重要意义

以人为本,本质上就是以民为本,就是要把人民的利益放在第一位,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。这是我们党在新时期执政兴国的新理念。作为残疾人工作者,必须要深入学习、深刻领会我们党的这一新的执政理念,抓住机遇,借势借力适应新形势,促进残疾人事业再上新台阶。

(一)坚持以人为本,是做好残疾人工作的必然要求

残疾人是一个特殊困难的群体,他们在生活、工作中存在不少难以克服的困难,对待这一困难群体的态度是检验我们是否立党为公、执政为民的试金石。温家宝总理指出:“坚持以人为本,当前工作中的一个重要方面,是着力解决关系人民群众切身利益的突出问题。进一步做好增加就业,加强社会保障工作,积极帮助解决城乡特殊困难群众生产生活问题”。党中央国务院高度重视“以人为本”,更加关注人民群众的生活生活问题,采取一系列措施帮助弱势群体解决面临的困难,这对残疾人工作是极为有利的政治资源,我们要及时抓住这个机遇,为维护残疾人的合法权益,促进残疾人的全面发展,改善残疾人的生存状况去呼吁、去协调、去工作。离开了以人为本的思想残疾人工作就将一事无成。

（二）坚持以人为本，是高举人道主义旗帜的根本体现

邓朴方同志多年来一直强调“人道主义是残疾人事业的一面旗帜”。每个残疾人工作者必须高举人道主义旗帜，人道主义是残疾人工作的思想基础，也是当代人类社会的基础思想之一。人道主义在理想方面的延伸就是追求社会公平、公正、人类解放；在法律、政治方面的延伸就是维护和保障人权；在道德方面的延伸就是尊老爱幼、扶弱济贫。在残疾人工作中，高举人道主义旗帜与坚持以人为本是相一致的，都是指导我们做好工作的思想理论基础。

（三）坚持以人为本，是履行残联职能的核心内容

残联组织具有代表、服务、管理三项基本职能。代表残疾人的共同利益而开展工作是最基本的职能；为残疾人服务，替残疾人办事说话是残联的出发点和落脚点；同时还要履行政府赋予的管理职能，围绕残疾人的康复、教育、就业等多种需求，依靠政府，动员社会，为残疾人平等参与社会生活创造条件。要履行好这些基本职能离不开残疾人，必须坚持以残疾人为本。要求我们残疾人工作者的政治立场、政治态度、政治行为要服从、服务于残疾人的根本利益，只有这样才能真正代表残疾人，才能有效地履行残联的职能。

三、坚持用以人为本的思想指导残疾人工作

残疾人工作是中国特色社会主义事业的重要组成部分。在残疾人工作中落实以人为本的思想就是要坚持以残疾人为本，心中时刻装着残疾人，一切工作从残疾人的需求出发，努力实现残疾人的愿望，使残疾人能在社会上具有平等参与的权利和地位。坚持以残疾人为本，必须牢固树立以下三个观念：