

人道主义 与残疾人发展

童泽 著

人道主义与残疾人发展

著者
童泽

图书在版编目 (CIP) 数据

人道主义与残疾人发展/童泽著. —北京: 中国出版
社, 2008.6

ISBN 978-7-5087-1988-7

I. 人… II. 童… III. ①人道主义—研究②残疾人—社
会福利事业—发展—中国 IV. B089 D669.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 060921 号

书 名: 人道主义与残疾人发展

著 者: 童 泽

责任编辑: 陈贵红

出版发行: 中国出版出版社 邮政编码: 100032

通讯方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275

传 真: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京凯达印务有限公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 9

字 数: 200 千字

版 次: 2008 年 10 月第 1 版

印 次: 2008 年 10 月第 2 次印刷

定 价: 28.00 元

目 录

前 言 人道主义的呼唤

01

第一章 残疾人事业概述

09

- | | |
|------------------|----|
| 第一节 关于基本的概念 | 13 |
| 一、几个基本概念 | 13 |
| 二、社会福利和社会保障的划分 | 23 |
| 第二节 我国残疾人事业的回顾 | 32 |
| 一、我国残疾人事业的发展历程 | 34 |
| 二、我国残疾人事业的主要业务 | 37 |
| 三、我国残疾人事业取得的成绩 | 45 |
| 四、残疾人事业发展的外部条件 | 47 |
| 第三节 当前我国残疾人的基本状况 | 49 |
| 第四节 残疾人发展研究的意义 | 57 |

第二章 残疾人发展的理论分析

61

- | | |
|---------------------|-----|
| 第一节 发展观的演变 | 64 |
| 一、发展观的逐步变化 | 64 |
| 二、“和谐发展”人类需求层次视角的认识 | 84 |
| 第二节 残疾人发展的理论支撑 | 87 |
| 一、发展中的困境 | 87 |
| 二、社会排斥理论 | 91 |
| 三、能力贫困范式 | 103 |
| 四、脆弱性 | 107 |
| 第三节 残疾人发展的实现 | 108 |

第三章 残疾人发展的政策分析

120

- | | |
|--------------------|-----|
| 第一节 经济增长和收入分配观念的转变 | 120 |
| 一、经济增长与收入分配的相关性 | 120 |
| 二、增长与分配观念的转变 | 132 |

第二节 社会政策与残疾人发展	139
一、社会政策的目标和过程	139
二、社会政策时代与现代残疾观	145
第三节 近代西方主要国家残疾人社会福利保障政策的实践及对我国的启示	157
一、几个主要西方国家的残疾人福利保障政策体系	157
二、西方残疾人社会福利保障的建设经验及对我国的启示	161
第四章 残疾人人力资源开发——发展的路径	176
第一节 残疾人人力资源开发的内涵	176
一、几个相关概念的提出	176
二、残疾人人力资源开发的理论基础	178
三、残疾人人力资源开发的特点	181
第二节 残疾人人力资源开发的必要性分析	183
一、残疾人人力资源是社会生活中不可或缺的物质和精神财富	183
二、残疾人人力资源开发是人类社会生活质量提高的体现	184
三、残疾人人力资源开发是社会主义事业人道主义的需要	184
四、残疾人人力资源开发是促进残疾人自立的需要	185
第三节 残疾人人力资源开发的具体框架	186
一、残疾人人力资源的基本开发	186
二、残疾人人力资源的目标开发	187
三、残疾人人力资源的保护开发	187
四、残疾人人力资源开发系统的内在联系	188
第五章 残疾人教育与培训	190
第一节 我国残疾人教育与培训的现状分析	191
一、我国残疾人教育的现状分析	191
二、我国残疾人培训的现状分析	197
第二节 我国残疾人教育与培训的问题	198
一、国家对残疾人教育与培训的问题分析	199
二、企业（机构）对残疾人教育与培训的问题分析	201
三、家庭对残疾人教育与培训的问题分析	202
第三节 残疾人教育与培训的国外借鉴	203

一、国外关于残疾人教育模式的介绍	204
二、对国外残疾人教育模式的思考	205
第三节 相关政策建议	207
一、残疾人教育的政策建议	208
二、残疾人培训的政策建议	209

第六章 残疾人就业 212

第一节 我国残疾人就业的现状	213
第二节 我国残疾人就业的问题分析	219
一、残疾人就业存在的共性问题分析	219
二、残疾人集中就业形式的问题分析	222
三、残疾人按比例就业形式的问题分析	225
四、残疾人个体就业形式的问题分析	228
第三节 影响残疾人就业的因素与模式选择	229
一、残疾人就业的影响因素	229
二、残疾人就业模式的制度基础	231
三、残疾人就业模式的选择	232
第四节 相关政策建议	234
一、基于国家及政府角度的政策建议	234
二、基于企业角度的政策建议	236
三、基于残疾人个体角度的政策建议	237

第七章 残疾人预防与康复 239

第一节 我国残疾人预防与康复的发展历程	240
一、我国残疾人预防与康复工作的历史变迁	241
二、我国残疾人预防与康复的现状	242
第二节 残疾人康复保障和障碍分析	248
一、残疾人康复保障的主要内容	248
二、残疾人预防与康复过程中的障碍分析	252
第三节 残疾人预防与康复保障政策取向探讨	256
一、残疾人预防的政策建议	256
二、残疾人康复的政策建议	258

结束语 261

前言

人道主义的呼唤

“人道主义”一词是从拉丁文(人道精神)引申来的,发展至今,它已成为内容非常宽泛的概念。它可以是一种哲学,也可以是一种价值取向、人生态度,也可以是一种伦理原则,甚至可以是对人类行为的判断标准。人道主义根本的理念就是人与人、人与社会、人与自然的和谐。其核心内容就是:重视人的价值,视每个人的自由、平等、幸福为最高价值。

在近代欧洲,启蒙思想家洛克、孟德斯鸠和卢梭等将权利看做是人依自然法则自由生活所不可缺少的自然本质。17世纪英国将天赋人权作为立法指导思想,用来规范和调整人们的行为准则;1776年第二次大陆会议通过的《人权宣言》以人权作为权利体系,集中表述了天赋人权和主权在民的思想。1973年发表的《人道主义宣言(二)》对此作了这样的阐述:“人的宝贵与尊严,是人道主义的中心价值。人应当受到鼓励去发挥他们自己的创造性才能并实现其愿望。我们抛弃一切贬低人、压制自由、钝化理智、使人丧失个性的、宗教的、意识形态的和道德的准则。我们相信,个人最大限度的自主,是和社会责任一致的。”拉蒙特评述人道主义的核心内容:“不论称作什么,人道主义不外是这样一种主张,即认为人生只有一次,人们应当充分利用它去进行创造性的工作和追求幸福,人的幸福本身就是对它自身的确证,而不必通过超自然的途径去寻求许可和支持;通常以上帝或天神的形式想象出来的超自然的東西,无论如何是不存在的;人类能够利用自己的智慧和相互间的自由协作,在这个地球上建立起和平美好的永久城堡。”¹

近现代福利实践活动是人类行为的一种,这种行为所依据的道德是和人类发展息息相关的²。无政府主义断言,在人类道德的进步中,起主导作用的是“互助”而不是互争。空想社会主义者主张按照需要公平分配。在西方社会中还有另一种占据主流的意识,即贫困产生于个人的缺陷和失误的意识。这种观念认为,那些老人、孤儿、精神病患者、盲人、残疾人、非自愿失业者都是由于天灾人祸等非个人所能控制的因素而处于贫困境地的,都是“合格”的需求者,都应当得到食品、衣服、住房、工作等方面的扶助³。由于人

道主义具有实用理性的特征，千百年来一直成为人们行为规范的尺度。马克思主义继承了它的科学有益的成分，进而发展和提出以德治国的思想以及提倡互相帮助、互相关心和互相爱护的社会主义人道主义。

随着社会制度的不断变化和经济的不断发展，人道主义的核心内容愈加发展和丰富。人道主义在理想方面的延伸，是追求社会公平、正义、公正、人类解放；在法律、政治方面的延伸，是维护和保障人权；在道德方面的延伸，是尊老爱幼、扶危济困，人人怀有一份爱心；在实践方面的延伸，就是诸多的公益团体、慈善团体，就是为社会上需要帮助的人踏踏实实服务的无数义工⁴。之所以如此，正是由于它是人类存在的善的方面之精神体现。从道德的意义上说，人的存在从来具有善与恶两个方面。为了自我保存和自我发展，不论是个人，还是集体的、阶层的、阶级的、民族的，人们之间的关系在制度层面上总是既相互合作，又相互竞争，表现为从善和施恶两个方面。在阶级社会里，不同阶级之间的对立和斗争具有恶的性质；但在同一阶级内部，共同利益的联结又使他们团结合作、相互爱护。这是因为人们既然生活在一个共同体之中，这个共同体又是每个人生存与发展的基本条件，人们也就必然相互依赖，相互渗透；同时，不同的人群、不同的个人之间的利益上的区别与对立又往往使他们产生冲突、斗争。人道主义思想就是人之善的方面的集中体现，同时又是对更高的善存在的向往与追求⁵。在长期的历史发展中，人道主义思想使人努力实现自身价值，深切同情他人的苦难并尽力予以帮助，使人在社会生活中用善的规范指导自己的行为，从而起着维系人们之间的关系，维系社会稳定，提高人的道德素质的作用。而残疾人作为社会最特殊的人群，普遍地受到社会的保护，享有基本生活保障。扶残助残作为一种道德准则，贯穿每一历史发展时期。邓朴方同志认为人道主义是残疾人的朋友，是残疾人的精神支柱，也是广大残疾人和邪恶势力作斗争的武器⁶。

人道主义应该是社会主义社会的基础思想之一，人道主义思想不应该排除在马克思主义思想范畴之外，应该在马克思主义思想范畴之内。在整个中国形成人道主义思想基础，不是一天两天的事情，而是要在整个社会不断进步的前提下逐步形成⁷（邓朴方，1987年）。胡乔木认为：“这种意识形态，作为一项伦理原则，它是以马克思主义的世界观和历史观为基础的”⁸（胡乔木，1984年）。它所追求的目的也应是实现人的尊严和价值，倡导的也是对人的自由和幸福的关怀。社会主义人道主义公正原则要求我们同情、关心、爱护老

弱病残、鳏寡孤独以及不具备劳动能力的少年儿童。社会主义人道主义公正原则还应该提倡尊重、保护那些遭受不公平待遇而处境困难、生命垂危、不能自立以及遇到各种打击而感到非常痛苦的人。我国宪法也明文规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”“禁止虐待老人、妇女和儿童。”在我国，老年人的福利工作，残疾人的救助工作，对妇女儿童的合法权益的保护，对受灾人民的援助，都得到了全社会的广泛支持。这既是社会主义人道主义精神的鲜明体现，也是社会主义制度公正原则的具体反映。社会主义人道主义公正原则要求人们在家庭生活、职业生活和各种公共生活中建立一种友爱互助的和谐关系，形成“人人为我，我为人人”的温暖局面。

残疾作为一种现象带来的影响不仅限于残疾人自身，也不仅限于其家庭，其存在必然会影响到社会，看待残疾人的意识和态度整体反映出社会的文明状况和经济状况，残疾人的生存状态也是一个社会文明进步程度与发展的标志。孔子在《礼记·礼运》“大同篇”中就有“大道之行也，天下为公。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养”的论述。历史上，许多有见地的统治者针对残疾和残疾人的特性，根据治国方略和社会发展的需要，不同程度地制定了措施，对残疾人这一特殊群体予以抚恤和救助，采取慈幼、养老、赈穷、恤贫、宽疾、养恤，或对战争中的致残者予以抚恤等，南北朝以后历代对残疾人都采取了居养政策。从《周礼》中的“保息六政”，到管子的“九惠之教”，一直到清朝的“保息十政”，都贯穿了扶危济困的思想，充满了人道主义的关怀。“仁者爱人”，这是儒家文化的精华，这也是残疾人等社会困难群体得以生存和发展所不可缺少的条件。

古代朴素的残疾人保护观念，受荫于传统文化的家国同构思想。我们可以看到，由于经济社会发展水平所限，封建统治者对残疾人的财政保障是相当有限的，能够得到集中居养的人数非常有限，更多的残疾人是由家庭来抚养。相对于原始社会残疾人自生自灭的状况，封建社会时期，残疾人处于“自生自灭与社会家庭收养救济相结合”，这一模式基本是实物救助的形态。1914年北京政府颁布《矿业条例》，规定工人在因公负伤、患病、死亡时，矿业主应给予医疗和抚恤费，这是现代意义上的中国残疾人社会保护制度的确立。同时，有关残疾人康复、特殊教育等方面的社会理念逐步传播进来，这个时

期的残疾人保护工作逐步规范。民国以后，国民党政府为加强对老、幼、残疾收养与管理，特制定《救济院规则》，要求各地酌情设立救济院。据民国二十二年（公元1933年）《申报年鉴》，全国共设有救济居养机构830多所⁹。

新中国成立后，残疾人享有平等的政治权利和基本生活保障，农村残疾人分到土地和生产工具；城市残疾人在政府资助下组织生产自救，开办福利工厂；一些无依无靠的残疾人分别被送到儿童福利院、社会福利院和敬老院。教育上，汉语盲文和聋人手语创立，并在全国推行。医疗上，盲人按摩医疗、盲人哑人康复工作逐渐开展。文体上，残疾人文艺体育工作陆续起步。1953年我国成立了盲人福利会和聋哑人福利会，专门开展残疾人工作，两会协助政府开展生产自救、特殊教育、康复医疗、文化体育等社会工作。1960年两会合并，组成盲人聋哑人协会，全国22个省、自治区、直辖市和373个地、市、县逐步建立地方协会和基层组织。20世纪五六十年代的残疾人工作，适应当时的社会大环境和政治、经济需要，残疾人跨入“劳动福利”的阶段。

1982年我国《宪法》首次规定：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”；1984年成立中国残疾人福利基金会；1988年基金会与盲人聋哑人协会合并成立了中国残疾人联合会；1990年审议出台了第一部《中华人民共和国残疾人保障法》，以后国务院批准成立了国务院残疾人工作协调委员会。这一系列重大举措从宪法、法律、组织和机构建设上确定了残疾人事业发展的原则和框架，使残疾人事业在康复、教育、就业、文化体制、社会福利、环境、法制建设、组织建设等领域全方位深入发展，残疾人工作在市场经济条件下步入“平等、参与、共享”的新的历史阶段。

在我国目前的市场经济环境下，社会主义人道主义，与社会主义基本经济制度和市场体系是相辅相成、互为补充的。市场经济的竞争强调公平的环境，这里就包含着人道的原则，即承认人与人之间的平等。同时，每个竞争者都应在竞争中遵守个人利益与公众利益统一的原则，不能损公肥私，不能为了一己的私利而危害公众，这也是人道主义的要求。这一要求与建立正常的社会主义市场经济秩序的要求是完全一致的。对于因竞争造成的收入差距拉大和生活困难，实行补偿原则，因此，人道主义建设促进社会和谐发展，有助于弥补市场经济中以效率为主而忽视公平的一面。同时，倡导与实行社会主义人道主义，有助于全社会道德水平的提高，有助于建立正常的市场竞争秩序，有助于社会保障的建立和完善，更有助于和谐社会的构建和整体稳定。

胡乔木同志在1984年发表的《关于人道主义和异化问题》中就阐述了社会主义的人道主义是作为伦理原则和道德规范的人道主义，它立足于社会主义的经济基础之上，同社会主义的政治制度相适应，属于社会主义的伦理道德，因此，倡导和实行社会主义人道主义，不仅是个人的行为，也应成为国家和政府的行为。

几百年来，人道主义被证明是优秀的思想体系和道德标准，它不只是资产阶级战胜封建主义的一个思想武器，它也是全人类共同的精神财富，是人类文明进步的产物。两次世界大战夺去了无数人的生命，造成无数人的伤残。战争给人类带来了灾难，也给人类敲响了警钟，1948年通过的《联合国宪章》重申基本人权、人格尊严与价值，提出人道主义的核心价值就是重视人的价值，视每个人的自由、平等、幸福为最高价值。人们呼唤和平，渴望健康，要求社会和谐、人道，一些国家开始建立收容机构，对伤残者采取康复措施，在此基础上，又引出伤残者其它权利的保障问题。残疾人日益受到各国政府和社会的关注。

江泽民同志在为《自强之歌》一书撰写的序言中指出：“人道主义，是处理人与人之间关系的一个道德规范。人权保障，是国家的责任。对残疾人这个社会脆弱群体给予帮助，是社会文明进步的标志。”“道德的力量是巨大的。经济的繁荣、社会的进步、人类的文明，需要道德的发展和完善。作为人，要讲人道；作为社会的一员，要有集体意识和团结意识；作为公民，要热爱自己的祖国；作为共产党人，还应有更高的标准。发展社会主义市场经济，要求加强民主和法制建设，也要求加强思想道德和科学文化建设。要坚持为人民服务的宗旨，坚持进行爱国主义、集体主义、社会主义教育，坚持发扬团结互助、平等友爱、共同前进的社会风尚。”对残疾人这个社会脆弱群体给予帮助，是社会文明进步的标志。同时更应尊重残疾人的公民权利和人格尊严，保护其不受侵害(江泽民1997年)¹⁰。在十七大报告中，胡锦涛总书记提出要“发扬人道主义精神，发展残疾人事业。”党和国家领导人的这些论述，为我们科学认识残疾人和残疾人问题、树立现代文明社会的残疾人观、发展我国残疾人事业提供了思想武器。

当前，党和政府着力构建和谐社会，大力推进人道主义事业发展。首先是旗帜鲜明地确立了以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，坚持以人为本为核心，推动社会和谐发展，推进社区建设、新农村建设，突出地表

明：要更加重视社会公平，让全体人民共享改革开放的成果。这对八千多万（占全国总人口6.34%）残疾人来讲是进入了一个良好的发展阶段。2006年5月25日，国务院常务会议审议并通过了《中国残疾人事业“十一五”发展纲要（2006年～2010年）》，并以国务院文件下发，这也是国务院批转的第一个“十一五”专项事业规划。《人民日报》率先全文刊载，并发表评论员文章。《中国残疾人事业“十一五”发展纲要（2006年～2010年）》提出了2010年残疾人基本生活总体初步达到小康水平的目标，明确了今后一个阶段残疾人事业的指导思想和任务目标，对残疾人康复、教育、就业和社会保障等工作进行了部署和规划，突出了政府责任、长效机制和分类指导的原则，具有更强的政策性和指导性，进一步巩固了我国残疾人事业发展的良好局面，使我国残疾人事业循序渐进，得到全面发展。其次是在就业上出台了一系列的促进政策，为残疾人就业谋生创造了有利条件。2007年2月温家宝总理签署了《残疾人就业条例》，规定了县级以上人民政府应当将残疾人就业纳入国民经济和社会发展规划，并制定优惠政策和具体扶持保护措施，同时鼓励社会组织和个人通过多种渠道、多种形式，帮助、支持残疾人就业，鼓励残疾人通过应聘等多种形式就业。禁止在就业中歧视残疾人。《就业促进法》（草案）强调了就业的政策支持，包括财政扶持政策和税收优惠政策等，都在法案中肯定下来，细化援助规定，强调公平就业，为残疾人就业、创业创造了良好条件。对农村残疾人，法案规定了地方各级人民政府应当多方面筹集资金，组织和扶持农村残疾人从事种植业、养殖业、手工业和其他形式的生产劳动。有关部门对从事农业生产劳动的农村残疾人，应当在生产服务、技术指导、农用物资供应、农副产品收购和信贷等方面给予帮助。再次，从思想文化方面看，有利于残疾人事业的社会文化环境也在生成。我国残疾人在小学、中学、大学的入学率不断增长，大学对残疾人的入学条件更加宽松。同时大力发展特殊教育，增强社区中的社会工作组织和志愿者组织，现代文明的残疾人观念正在被社会公众接受，理解、尊重、关心、帮助残疾人的良好风尚进一步形成。胡锦涛总书记在2005年12月3日接见残疾人艺术团时强调，各级党委、政府和有关部门都要高度重视残疾人事业，切实维护残疾人的合法权益，满腔热忱地帮助残疾人解决实际困难，努力在全社会形成尊重、关心、帮助残疾人的良好社会风尚。胡总书记又在2008年3月28日主持召开中央政治局会议，对促进残疾人事业发展作出部署。在这次对残疾人事业具有里程碑意义的会

议上,中央认为,促进残疾人事业发展,改善残疾人状况,已成为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会一项重要而紧迫的任务。会议要求,各级党委和政府要从坚持立党为公、执政为民的高度,进一步增强责任感和使命感,切实采取有力措施,促进残疾人事业在新的起点上加快发展。要加强对残疾人工作的领导,进一步完善残疾人工作领导体制,把残疾人工作列入重要议事日程。要把残疾人事业纳入国民经济和社会发展规划、相关专项规划和年度计划,建立稳定的经费保障机制。

然而,在现实生活中,法律赋予残疾人的平等的公民权利还远未实现¹¹。社会对残疾人平等的公民权的漠视、误识,常常使残疾人处于不利地位;法律赋予残疾人的平等的公民权,在现实中严重实现不足。通过对中国残疾人现状的考察,我们看到,虽然随着经济的不断发展,整个社会的贫困比例在不断缩小,但贫困人口中残疾人比例却在相应扩大,社会上最困难的就是大量的残疾人。城镇残疾人要求就业的迫切性与实施按比例就业的缓慢性之间矛盾突出,许多扶助优惠政策形同虚设。因此,对于大多数残疾人来说,最迫切的问题就是保障其生存权。

其次,残疾人的诸如受教育权、劳动权等等最起码的发展权保障不足。本来,生存权与发展权是不能截然分开的。可是有些人却认为,残疾人连混碗饭吃都不易,还说什么发展呢?这种忽视残疾人巨大潜能和社会价值的偏见,其实质就是对残疾人法定的发展权的漠视,其后果只能是残疾人平等的公民权与神圣的人权在现实中的严重实现不足¹²。现实生活中屡见不鲜的残疾人升学难、就业难等诸多不公平遭遇,无不为此做了注脚。

残疾人基本的发展权利实现不足,严重地制约着残疾人基本的生存权的实现。特别在计划经济向市场经济转轨、竞争机制不断渗透的时期,残疾人由于被长期人为地漠视了基本的发展权,潜能未能得到及时开发,自身素质普遍较低,因而越来越明显地处于不利的地位。

在20世纪80年代的世界防盲计划中,印度于1986年、1987年这两年全部由政府出资,复明了16万人。当时中国的统计报表是空白,而无论是社会制度还是国民收入,也无论是人均收入还是医疗水平。我国均不比印度落后,但就没有大规模去做。看来经济状况并不能决定一切。况且,经过二十多年的改革开放,我国的经济实力已经有了很大的提高,经过努力,发展残疾人事业的物质条件还是有的。重要的是必须认识到经济与社会协调均衡发展的

重要性，而在社会发展方面，残疾人的状况是一个不容忽视的问题。以暂时牺牲残疾人利益去求得经济发展的思想，是与我们社会主义制度和人道主义思想不相容的。

本书提出残疾人发展的基本思想，着重讨论残疾人的生存权、健康权、生活质量权、平等权和参与权、共享权，提出残疾人人力资本积累的路径和相关分析，指出政府的责任不是代替残疾人的努力，而是帮助残疾人获得发展的能力。就目前的情况来讲，残疾人普遍存在生活上的巨大压力、遭受排斥，由于没有一个整合的社会福利、社会保障制度，受制于经济发展水平，不同地区之间残疾人生活差异较大。因此，残疾人基本生活保障、基本康复问题日益突出。在迅速发展的信息社会和技术社会中，为了适应社会发展，残疾人接受高质量的普通教育、特殊教育或技术、能力培训是非常必要的。当然，由于残疾人自身的特殊性，没有外界的支持和帮助，要想顺利实现发展，困难是非常大的。当前，我国正致力于构建和谐社会，党和政府对残疾人和困难群众的生活问题高度关注，中央加大财政转移支付力度、加快体制改革步伐，为经济发展创造良好条件，推动地方经济建设，逐步缩小地区差距和贫富分化现象，逐渐增加公共财政支出，着力解决困难群众的生活问题，也由此带动了残疾人事业的发展。本书讨论了在市场化条件下政府、企业、残疾人三方面面临的现实问题，得出只有加强残疾人人力资本积累，加快残疾人特殊教育事业的发展，才能有效地缩小残疾人同正常人群体的差距，推动社会和谐发展。

著名社会学家费孝通说：“一个残疾人由于受到歧视而得不到学习和就业的机会，他们就成了需要社会来养活的人，不论这个责任是落在什么人身上，总是社会的负担。”

在三千多年前，尽管人们的物质贫乏，生活举步为艰，古人们能够提倡“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼”，而且要求对“鳏寡孤独废疾皆有所养”。在当下，我们的物质文化生活以及信息、科技、教育、医疗卫生、国防和经济建设等等都取得了举世瞩目的成就，社会文明高度发达，这必然要求我们对“大道之行，天下为公”这一命题做出比古人更为优秀的答案，真正让改革的成果更多地惠及于民。残疾人应该在社会进步中得到应享有的平等机会和权益保障，这是发展的实质和社会文明的最终要求，也是人道主义思想的亘古魅力所在。

第一章

残疾人事业概述

残疾并非是一个新的困扰，残疾人问题是人类社会古老的问题。造成残疾的原因是多方面的，既有自然原因，也有社会原因。原始人为了生存在与猛兽的斗争中容易致残；在自然灾害、事故、疾病、遗传等方面中也留下了人类受伤的痕迹；历史上周期性发生的战争使得许多参战军人和受战事冲击的平民沦为残疾；帝王们残酷的刑罚也制造了大量的伤残。残疾在世界的不同地区都侵袭着古老的文明，考古学资料及其他的历史文献除提供了有关肢体残疾、严重发育不良的信息外，也讲述着人口锐减和惊恐迁移的故事。残疾并不是一个现代弊病。

唐代文学家张璨曾说道：“医书言虎中药箭，食清泥；野猪中药箭，逐薜茏而食。雉被鹰伤；以地黄叶帖之……鼠中毒如瘁，亦不识人，犹知取泥汁饮之，须臾平复。鸟兽虫物，犹知解毒，何况人乎？”¹³ 远古人类通过观察、思索，逐步积累起救治的医疗技术，从动物本能过渡到人类原始医疗经验的积累，并伴随社会的不断发展，形成疾病预防、残疾人保护等系统思想。

然而，残疾在现代社会却以一种前所未有的方式变得更加普遍，主要是因为对残疾的界定在现代社会远远超出肢体伤残的范畴。判定一个人是不是残疾人，并不是从人本身的全部情况来作出判断，而是把人和环境的关系连在一起。“当你的条件在这个环境下造成一种障碍，不能以正常的方式从事某种活动的时候，你就是残疾人。当你的这种缺陷，在一定的环境里不形成障碍的时候，不妨碍你以正常的方式从事某种活动的时候，那你就不是残疾人”^a。所以，这就说明现代社会有一个概念，判定残疾的问题，是把人和环境、社会经济发展紧密地结合在一起的。在现代社会中，不仅重视生理结构，更加强调功能障碍和社会适应性，因此我们看到现代社会中由于功能性障碍而界定为残疾的人员是在不断增加。另外一个重要因素是社会环境发生了巨大的变化，当前正从农业社会过渡到工业社会，随着工业化和城镇化进程的加快，人口流动频繁，人

们工作节奏加快,以及生产安全事故、交通事故和环境污染等因素的影响,都不同程度地增加了残疾的风险。

残疾是一种常见的困境,但这并不意味着它有共同的起因,人们能以不同的方式失去控制身体的能力,而且这些起因也随着经济与社会性质的变化而发生着很大的变化。工业文明的进步使得个体与群体、人与社会的关系更加密切,现代残疾与历史上的残疾除了肢体范畴外,在政治和伦理方面还有其他的区别。

首先,当前社会正在从传统农业社会向城镇社会转型,从封闭半封闭社会向开放型社会转变,从同质的单一社会向异质的多样性社会转型,从伦理型社会向法理型社会转型,在这一系列过程中,社会资源配置方式发生转变,国家对经济干预通过规划、引导、协调和监督,弥补、纠正市场自发调节的某些不足和偏差,以保证社会经济的总体平衡和长期稳定,政府下放权力,改变了权力的分配结构,增强企业的自主权,促进社会整体效率的提高。但是,一方面,双轨制在社会转型过程中依然存在,以市场机制为基础的多样化社会分配体系,使社会成员的收入差距明显扩大。另一方面,由于社会机会分配平等化的过程是有限的,一些重要的社会机会实质上并没有向大众开放,于是出现了凭借对机会的特殊占有来获取社会财富的特殊人群,缺乏社会资源的群体处于相对被剥夺的地位。残疾人在这一社会化的过程中由于生理上的弱势、受教育的困难、人力资本普遍低于健康人群而处于累积劣势的地位,使他们在社会资源的分配上与社会平均水平相比具有经济利益的贫困性、生活质量的低层次性和承受能力的脆弱性的社会特征¹⁴。残疾人的这种劣势只有借助外力来改变,即通过外部的保护性资源的扶持来使残疾人摆脱困境。

其次,保护残疾人的就业政策与劳动力市场的状况面临供大于求的矛盾。城镇失业人员、农村剩余劳动力的转移,以及扩招的大学毕业生纷纷涌入劳动力市场,这使我国整体上处于一个劳动力压力较大的时期。在这个大背景下,残疾人的就业遇到了重重阻力,残疾人的保护政策在各种阻力下呈现出效应递减的趋势。企业用人单位追求效率、效益的原则与按比例安排残疾人就业的政策是相抵触的。企业更多地认为,安排残疾人是国家和社会的事,要企业承担社会责任,是变相搞摊派,这与企业按照市场

规律的用人机制是相违背的。

再次,目前的财税体制实行分税制,中央财政投资于基础设施、生态环境建设等大型项目,周期长、投资形成生产能力和回收投资的时期往往需要很多年,基础设施投资拉动的产业链短、关联度低、产业带动差,有的与当地经济联系不够紧密,有的通过外地采购和承包,其对经济的带动作用 and 乘数作用并没有预期的那样大。上述种种原因直接导致中央财政的投资并没有带来预期的高速度增长,另外这种向生产性投资倾斜的做法也影响了教育、卫生等社会事业需求的满足。黄佩华¹⁶等研究了教育部门的经费供给体制和地区差距问题,得出的结论是由于过度地方化,超过90%的教育支出由县乡承担,地方在财政收入不足的情况下,没有中央政府足够的均等化转移支付配套,严重影响了公共事业支出,产生对公共支出的挤出效应,残疾人基本社会保障也受到冲击¹⁵。据中国残联扶贫办近年来的不完全统计,在东部发达地区,残疾贫困人口占当地贫困人口的80%~90%;在中部地区,残疾贫困人口占当地贫困人口的70%~80%;在西部地区,残疾贫困人口占当地贫困人口的60%~70%。值得注意的是,这种差距还在呈拉大趋势。

第四,就社会保障制度而言,从社会转型和社会进步的角度看问题,我国需要建立的是整合的社会保障制度,即建立包括全体国民的社会保障体系。建立这种社会保障制度的关键是将农村居民纳入其中,但是又不能导致全民高福利弊端,另外就是在社会保障内部实现系统整合。当前,在这些方面我国的社会保障制度存在着明显的断裂。显然,农村残疾人在目前的社会保障框架体系下有着双重的压力。

第五,残疾人的社会保障面临新的问题¹⁷。最近调查显示,取消农业税后,农村残疾人的生活与社会保障出现了新困难和问题:残疾人相对优惠待遇消失、农村的基本公益积累经济来源缺乏、目前的扶助措施难以使贫困残疾人摆脱贫困状况、农村重残和一家多残家庭进一步边缘化、外出务工的农民受伤致残增加,已成为农村贫困残疾家庭新的负担。

对残疾的界定,就肢体而言,过去的残疾和现代的残疾之间也许并没有太多的差别,然而现代生活赋予了残疾以新的内涵,从精神表征到功能障碍都显现了以人为本的实质核心。而残疾作为个体的一种内隐或者外显