

中国社会福利丛书
ZHONGGUO SHEHUI FULI CONGSHU



中国残疾人社会福利

多吉才让 / 丛书主编
杨衍银 李宝库 / 丛书副主编
● 马洪路 / 主编



中国福利出版社

中国残疾人社会福利

马洪路 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国残疾人社会福利/马洪路主编. —北京: 中国社会出版社, 2002. 9
(中国社会福利丛书; 5/多吉才让主编)

ISBN 7-80146-612-8

I. 中... II. 马... III. 残疾人—社会福利—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 068723 号

丛 书 名: 中国社会福利丛书

书 名: 中国残疾人社会福利

主 编: 马洪路

责任编辑: 张国洪

印刷监制: 蔡保明

出版发行: 中国社会出版社 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: 66016392 传真: 66016392

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷厂

开 本: 850×1168mm 1/32

印 张: 7.25

字 数: 182 千字

版 次: 2002 年 10 月第 1 版

印 次: 2002 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-612-8/D·54

定 价: (全五册)160.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《中国社会福利丛书》编委会

主 编：多吉才让

副主编：杨衍银 李宝库

编 委：常宗虎（常务） 窦玉沛

阎青春 孙炳耀 王子今

周 弘 陶立群 马洪路

成海军

《中国社会福利丛书》总序

民政部部长 多吉才让

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，加快建立、完善与之相适应的社会保障体系，已经迫在眉睫。但是，什么是既适合中国国情又能够与国际接轨，既解决当前现实问题又结合未来长远发展的社会保障体系，怎样在逐项建构各个子系统的基础上建立统一、规范、完善的社会保障体系，却是一个需要认真研究、积极实践的问题。民政部门作为社会福利、灾害救助、社会救济、社会互助、优抚安置等工作的主管部门，认真履行职责，为进一步健全、完善我国社会保障体系做出应有的贡献，是我们义不容辞的任务。正是基于这样的考虑，我们才发起编撰这套《中国社会福利丛书》。

但是，建立、完善现代社会保障体系既是一项新的艰巨任务，又是一项比较新的课题，不仅实际工作者经验不多，而且深层次的学术研究也相当贫乏。加之当前我国社会福利领域的立法近乎空白，政策研究工作的任务相当繁重，社会福利工作者的业务素质不很适应形势发展的要求，迫切需要我们采取得力措施克服困难、解决问题，大力提高我国社会福利工作的整体水平。正

是基于这样的考虑，我们才确定以“深化学术研究、明确工作思路”为《中国社会福利丛书》的编撰宗旨。所谓“深化学术研究、明确工作思路”，就是丛书的编撰既不同于一般的政策性研究，又不以解决现实问题为惟一目标；既不同于一般的学术专著，又不以学术观点的创新为最终目标；既不同于一般的教科书或者普及性读物，又不以叙述常识为全部目的。但同时又熔学术性、政策性为一炉，含学术创新与知识普及于一体，努力成为政策性、学术性、知识性有机结合的综合性研究成果。当然，这样的编撰宗旨能否完全实现，这样的意图能否得到充分的体现，还有待于读者的检验。

为了实现上述丛书编撰宗旨和目标，我们采取了不同于以往的工作方式，就是由实际工作者提出命题、列出整套丛书和每个分册的大纲，然后在与专家学者充分协商的基础上，以专家学者为主进行具体、深入的研究。在研究过程中，我们努力提倡实际工作者广泛参与到整个研究工作之中，以确保这些研究不成为纯粹的学术研究，保证整个丛书的政策性、实用性目的。但同时又充分尊重专家学者的研究自由，保证政策研究过程中必要的学术研究的水准，以确保整部丛书的政策性结论建立在科学的学术研究基础之上。在此，我要特别感谢中国社会科学院、中央党校、中国老龄问题研究中心、中国残疾人康复研究中心、中国青年政治学院的专家学者们，感谢他们对我们的支持。

研究中国社会福利问题，就不得不涉及社会福利概念的定义问题，否则一切研究工作都将无从谈起。从现有的资料看，各方面对“社会福利”一词的理解有五种不同的看法：一是“社会政策”研究中的社会福利概念，大致与社会资源同义，包括一切有形无形的收入、财产、安全、地位、权力等等，而所谓社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治的、思想的和制度的内容，放入到一个我们所期望达到的具有活

力的道德与政治结合的标准框架中进行的探索”。这种对社会福利的界定是各种看法中意义最为宽泛的。二是针对市场经济带来的不公正采取的一切维护社会公平的制度和措施，大致与我们目前使用的“社会保障”一词或者西方福利国家所使用的“社会福利”一词同义。按照这种理解，“社会保障”是“社会福利”的一部分而不是相反，“社会保障”是实现“社会福利”的一种手段，它的资金来源于专门的社会保障税的收入，而社会福利的资金则来自一般的国家财政。三是一切形式的由政府、社会、单位 and 他人等提供的高于基本生活水平的经济、政策和服务保障，在词义上与社会救助、社会保险相对应，指享受型而非生存型的社会利益。我国理论界所谓的“现代社会保障体系”，在含义上正是指这个意义上的社会福利和社会救助、社会保险等三大部分或三大支柱。四是由政府和社会提供的一切低于或高于基本生活水平的经济收入、政策扶持和服务保障等。以我国目前的政策为例，除了指通过民政部门提供的针对老年人、残疾人、孤儿、优抚对象的收入保障、政策优惠、福利服务以外，也包括建设、教育、卫生、司法部门提供的住房、教育、医疗、司法方面的救助，以及工会、妇联、共青团等社会团体采取的保护弱势群体的各种措施和服务等。五是民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象提供的收入和服务保障，保障标准主要是基本生活，近年来随着社会福利社会化的推进，也提供高出基本生活水平以上的个人付费的服务保障。这种社会福利定义在含义上最为狭隘，因此也有人直接称这个意义上的社会福利为民政社会福利。

需要指出的是，本丛书所谓的“社会福利”，正是指第五种理解上的社会福利。之所以这样界定，主要是考虑到现有的政府部门的分工，也是与本研究“深化学术研究，明确工作思路”的基本宗旨相一致的。但是，同样需要特别指出的是，在丛书的总

体框架和分册基本内容设计上的这种理解，并不影响每个分册对社会福利概念的不同定义。事实上，各个分册也基本上无一例外地是从辨析社会福利概念的内涵和外延开始的，而有辨析就有分歧，允许这种分歧的存在是保证学术研究科学性所必须的。尤其是《国外社会福利制度》和《中国社会福利史》两册，无论是概念的解释还是内容的安排，实际上都没有更多地受制于整个丛书对“社会福利”一词基本的定义要求。

我们由衷地期待着来自学术理论界和实际工作者的批评与指正。

是为序。

2002 年 3 月

目 录

前 言	(1)
第一章 导 论	(8)
一、残疾人社会福利的概念与范畴	(8)
二、中国残疾人事业的历程	(31)
第二章 国外残疾人社会福利	(43)
一、国外残疾人福利政策的沿革	(43)
二、国外残疾人福利政策的改革	(60)
第三章 残疾人社会康复工作	(84)
一、社会康复的内涵及其意义	(84)
二、社会康复工作	(86)
第四章 残疾人社会福利事业现状	(120)
一、需求状况分析	(120)
二、残疾人社会福利服务体系	(132)
三、残疾人社会福利事业管理体制	(146)

四、残疾人社会福利政策	(152)
第五章 残疾人就业保护	(172)
一、残疾人享有劳动的权利	(172)
二、福利企业的改革与发展	(175)
三、认真落实就业保护政策	(178)
四、贯彻执行就业保护的法律法规	(190)
五、积极开展职业康复	(199)
第六章 残疾人社会福利社会化的发展思路	(204)
一、关于几个理论问题的探讨	(204)
二、多元化的资金投入体系	(212)
三、关于农村残疾人的福利政策	(215)
四、残疾人教育政策	(218)
五、残疾人法律援助政策	(219)
后 记	(222)

前 言

残疾人的社会福利，是 20 世纪中期以来世界各国普遍关心的一个社会问题。其原因一方面在许多国家都感到政府对于社会福利的财政支出越来越大而开始考虑改革，另一方面是随着社会文明的进步和残疾人事业的发展，必须对残疾人的福利给予更多的关怀照顾。众所周知，一个社会对残疾人的态度和行为，是反映这个社会文明程度的标准之一。残疾人的社会福利是国家对全体公民实施社会福利政策的重要方面，也是社会福利服务工作的重点与难点。在经济发达国家里，这个问题尚不十分突出；在发展中国家和地区，残疾人的社会福利已成为社会体制改革进程中的一个不容忽视的问题。

社会福利是一个在理论界存在一定争议的概念。对社会福利目前基本上可以归纳为以下三种理解：其一是广义上与社会保障互相混同或借用，它们的内涵大体一致，外延完全相同，都是指国家通过某种体制和各种政策对社会成员给予特殊的补助、照顾和扶持，以改善人们的生活条件和生活状况，不断提高生活质量。它包括无偿救济、失业和养老保险、无息或低息贷款、发放生活和医疗用品、在义务教育及公共交通等方面投入资金、建立非营利医疗机构等等。其二是认为社会福利与社会救济、社会保险分别属于社会保障制度与体系中的组成部分，即社会保障总系统里包含社会福利等子系统，社会福利制度是实施社会保障的基本手段。这种观点是当前我国理论界的主流看法（侯文若，1999）。其三是认为社会福利有比社会保障更宽泛的内涵，两者都可称制度、体系，都通过一定体制贯彻落实政策来实施，只不

过福利是对全民的，保障是对有特殊需要的社会群体的，因此社会福利不应该囊括在社会保障之下，而应该恰恰相反。“凡是以社会成员为对象的公益事业和社会服务，都可以归入广义的社会福利的范畴”（朱勇，1999；窦玉沛，2001）。本书在博采众家之长的基础上，基本按照第三种认识，更广义地理解与阐述残疾人的社会福利内涵。这种认识和理解，与世界范围内对社会福利与社会保障客观存在的各种歧见是相适应的。社会保障基本上是政府为民众消除社会风险而制定的一系列社会政策的总和；而社会福利则是公民在获得最低社会保障基础上进一步改善生活的政策与措施，以对全体社会成员服务为宗旨。保障的实质是“政策性”，福利的性质是全方位的“服务性”。任何政策都要靠各种服务来贯彻落实，因而社会福利的内涵包括社会保障。本书一管之见并非否定其他看法，只是表明参与讨论的基本出发点与遵循的基本脉络。我国政府在1992年发表的白皮书《中国社会福利事业发展报告》中指出：社会福利事业包括优抚安置、社会收养事业、社区服务、社会福利有奖募捐、社会福利生产、农村社会保障、农村社会养老保险和救灾救济等，基本上概括了社会福利的内容。残疾人是社会上最困难的群体，也是社会福利政策的主要受惠者，残疾人的社会福利问题应该得到全社会的重视。

认为社会福利是社会保障体系中一项内容或最高层次的学者，并不否认第二次世界大战之后英国建立“从摇篮到坟墓”的庞大社会福利体系以及美国建立的社会安全制度，既是社会福利制度，也是社会保障制度，二者没有区别。这些学者承认广义的社会福利包含全部公共文化、教育、卫生设施和社会救济、社会保险在内。但是他们主张狭义的社会福利，其含义包括：（1）公共福利事业。这是指国家或社会团体兴办的以全体人民为对象的公益性事业，如教育、科学、环境保护、文化、体育、卫生等设施。群众在享受这些福利事业的服务时，是免费或低费的（在价

格上优惠)。(2) 特别的、专门性的福利事业。即主要是民政部门为残疾人、孤儿、生活无着落的老人等具有特殊需要而又无力自理的人举办的疗养院、教养院等。此外,政府对突然性的传染病或其他灾害拨付的救助款项也属于这一类。(3) 局部性或选择性的福利措施。这主要是国家为照顾一定地区或一定范围的居民对部分必要生活资料的需要而采取的优惠措施,如冬季取暖补贴、住房补贴等。(4) 上述三种内容的综合(孙光德、董克用,2000)。从这种主张的内容来看,显然已经把许多社会救助措施包括在社会福利制度之中了,只是没有包括社会保险在内。严格说来,社会保险自产生以来就包含着浓厚的商业意识,虽然与社会福利联系密切,但尚存在一定差异。所以,就我国学术界的主流意见来看,社会福利与社会保障除了保险这个内容外,并没有原则区别。

20世纪80年代以来全球范围的社会福利与社会保障改革,不是立足于对部分社会贫弱者的生活保障,而是立足于社会发展和公众生活质量的提高。从这方面来说,针对全体社会公民的社会福利制度要比针对部分弱势群体的社会保障制度有更广泛的意义和更丰富的内涵。因此,本书在讨论中国残疾人的社会福利制度时,采取了一般认为广义的概念,即包括社会救助、义务教育、康复医疗、公共设施、福利机构、社区服务、劳动就业以及文化生活等各方面内容。实际上,从我国社会福利社会化的发展趋势和人民群众的福利需求来看,社会福利机构也从过去单纯供养的办院模式向供养、教育、康复医疗、文娱活动一体化的办院模式转变,并日益与社区康复、家庭寄养等服务方式结合起来。

社会福利的内容尽管十分丰富,但其形式一般都采取货币支付、劳务照顾和实物发放等几种。本书的叙述重点不在社会福利的形式,而在于对残疾人社会福利各方面内容的介绍,并探讨社会福利社会化的改革思路、政府政策的改革问题。由于残疾是人

类社会不可避免的社会现象，残疾人是有特殊困难的社会群体，是每一个国家和地区社会福利政策的主要照顾对象之一，其生存状态也是一个社会文明进步程度与发展的标志。所以本书首先全面阐述了残疾的发生及残疾人与社会的互动关系，比较详尽地介绍了当代残疾人社会福利的历史发展过程，在评介国外残疾人社会福利政策的沿革时，重点地介绍了英国工龄段残疾人的福利政策和澳大利亚残疾人福利政策。本书在对我国残疾人社会福利事业发展的现状进行综述时，阐述了残疾人社会福利社会化的思路、残疾人社会福利工作体系与福利服务方法，并重点评述了我国残疾人劳动就业的保护政策和福利企业的发展方向。另外，本书用一定篇幅介绍了在残疾人事业中进行社会福利和社会保障工作的一种新理论和新方法，这就是目前由为数不多的专业社会工作者开展的社会康复工作，关心或有志于从事残疾人社会工作的人，或许能从中得到具体的启迪。社会康复的理论与实践，是落实残疾人福利政策和开展社会福利社会化工作的一种有效途径。

残疾，是人类社会的一种普遍现象，是人类为了生存、创造和发展而在改造社会的各种活动中所付出的代价。残疾人是人类社会中一个有特殊困难的群体，需要其他社会成员给予各个方面的帮助，以跟上社会发展的步伐；同时，残疾人中也蕴藏着极大的智慧和创造性，是社会财富的创造者和社会的主人。在我国社会福利制度改革和社会化的过程中，各级政府不仅要一如既往地关心残疾人、扶持残疾人，而且要充分发掘残疾人群体的潜力，鼓励并发挥他们的创造精神，使他们在社会福利社会化的进程中积极贡献自己的力量。

中国是一个有着悠久历史的文明古国，周秦汉唐，宋元明清，几千年的传统文化中始终存在着互助友爱、乐善好施、扶弱济贫的美德。早在 2000 多年前的西周时期，富有远见卓识的政治家就已经提出了“保息六政”的社会福利政策（《周礼·地官司

徒》),其后儒家倡导的“仁政”和古代许多思想家提倡的“兼爱”、“博爱”,使“饥者得食,寒者得衣”的观念,都蕴涵着社会福利思想的基本因素。西方社会的工业革命产生了社会福利政策,也把社会福利思想传到中国。但是,政局动荡、国运衰微的旧中国不可能有社会福利的实施,只有人民真正当家做了主人,社会福利才有实际意义,社会福利事业才会得到发展。半个世纪以来,我国的残疾人福利事业从无到有、从弱到强,取得了令世人瞩目的巨大成就。在残疾人的就业保护、义务教育、康复医疗、家庭生活、社会环境等方面,残疾人都得到了党和政府无微不至的关怀照顾,得到了广大人民群众的热情帮助和全力支持。尤其是20世纪80年代之后,残疾人事业在改革开放政策下蓬勃发展,残疾人社会福利呈现出前所未有的大好局面。

2000年4月,民政部在广州召开的全国社会福利社会化工作会议,是一次有重要历史意义的跨时代的会议。会上,民政部部长多吉才让代表党和政府提出了在21世纪之初加快发展社会福利事业的总体要求,指出要以邓小平理论和党的十五大精神为指导,立足社会主义初级阶段的基本国情,以满足全社会日益增长的福利服务需求为目标,以老年人福利服务为重点,抓住机遇,深化改革,积极推进社会福利社会化进程,实现社会福利事业的健康、有序、快速发展。我国政府推进社会福利社会化的基本思路是:第一,实现投资主体多元化、服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多样化和服务队伍专业化与志愿者相结合;第二,从我国国情出发,建立以国家兴办的社会福利机构为示范、其他多种所有制形式的社会福利机构为骨干、社区福利服务为依托、居家供养为基础的社会福利服务网络;第三,适应社会主义市场经济的要求,建立政府宏观管理、社会力量主办、福利机构自主经营的社会福利事业管理体制;第四,坚持因地制宜、分类指导、典型引路、以点带面,积极稳妥地推进社会福利

社会化。^①上述要求和思路，为我们开展残疾人社会福利工作指明了方向，增强了信心和力量，也是本书讨论的核心和遵循的主线。

社会福利社会化是建立市场经济体制的需要，也是为了满足全社会对福利服务的需求而必须走的道路。残疾人的社会福利，当然也要走社会化的道路。当前，我国社会福利体制的改革滞后于市场经济的发展，也滞后于整个社会的发展，成为社会各界广泛关注的问题。由于我国的社会福利事业是在计划经济体制下建立和发展起来的，在发展过程中不可避免地要打上计划经济的烙印，其方针政策、管理办法、实施策略、服务原则、工作方式等各个环节都带有浓厚的计划经济色彩。我国的社会福利体制大致由三部分构成：第一部分是国家办的福利，管理社会上的“三无”对象及优抚对象，其中残疾人占有很大比重；第二部分是机关、单位或厂矿企业办的福利，在城镇职工和城镇居民中具有极其重要的地位，其中也包括全部福利工厂里的残疾职工；第三部分是家庭的福利保障，仅仅作为国家和单位福利的补充。中国人的家庭观念与西方有较大的差别，残疾人的家庭福利受到社会环境和条件的制约，在残疾人福利中存在方式和程度不尽相同。我国的家庭结构比西方社会的家庭更为牢固，残疾人对家庭十分依赖，在今后社会福利社会化过程中，家庭福利将起到比过去更重要的作用。因此，本书力图对残疾人家庭及家庭福利服务进行比较深入地分析和阐述。

每一个有劳动能力的残疾人要平等参与社会生活，前提是获得劳动就业的权利与机会，有独立生活的经济保障，所以实行对残疾人的就业保护政策就成为国家福利政策的重要内容。残疾人普遍存在文化程度较低、职业技能较差、社会交往困难等问题，

^① 多吉才让：《积极推进社会福利社会化进程，加快发展社会福利事业》，2000年4月12日在广州《全国社会福利社会化工作会议》上的讲话。

很难与健全人在同一起跑线上竞争。各级政府、企事业单位、社会团体都应该千方百计地帮助残疾人就业，一方面认真落实国家关于残疾人按比例就业的政策及其他相关政策，另一方面要进一步加强残疾人的特殊教育、职业培训和就业指导工作，广泛深入地开展职业康复和社会康复。同时要搞好福利企业的经营管理，促进福利企业的改革与发展，在社会福利社会化、社区服务产业化的探索中把福利企业的发展纳入社区建设规划之中，进一步改善残疾人的生存环境，提高残疾人的生活质量。本书在介绍残疾人劳动就业保护政策的基础上，着重分析了社会福利企业的发展方向和当前改革的趋势，以引起关心残疾人事业的有识之士更广泛的探讨。

6000多万名残疾人的社会福利问题，牵涉面广，政策性强，对社会的发展与稳定有很大影响。搞好残疾人的社会福利事业，既要吸取国外好的经验，又要走符合我们自己国情的路。我们要坚持社会化、法制化、规范化的改革方向，狠抓管理体制、服务体系、工作方法几个方面的改革，不断总结各地的先进经验，解放思想，勇于开拓，建立充满生机活力的运行机制，促进残疾人福利社会化的全面落实。在工作中注意调动和发挥一切社会力量，贯彻《中华人民共和国残疾人保障法》和有关法律法规，掌握社会工作的方法与技巧，对多元化的体制进行必要的协调与整合，使广大残疾人得到社会福利实惠，焕发聪明才智，为社会贡献力量。