

残疾人口与发展研究丛书

残疾人社会保障理论与 与实践研究

Study on Theory and Practice of Social Security for People with Disabilities

李迎生 厉才茂

SSD

华夏出版社

残疾人口与发展研究丛书

残疾人社会保障理论与实践研究

李迎生 厉才茂 等著

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

残疾人社会保障理论与实践研究/李迎生,厉才茂等著.
—北京:华夏出版社,2008.1
(残疾人口与发展研究丛书/程凯,郑晓瑛主编)
ISBN 978-7-5080-4525-2

I. 残… II. ①李…②厉… III. 残疾人—社会保障—研究—中国
IV. D669.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 187162 号

华夏出版社出版发行
(北京东直门外香河园北里4号 邮编:100028)
新华书店经销
北京中科印刷有限公司印刷

787×1092 1/16 开本 15 印张 250 千字
2008 年 1 月北京第 1 版 2008 年 1 月北京第 1 次印刷
定价:35.00 元

(本版图书凡印刷装订错误可及时与我社发行部联系调换)

残疾人口与发展研究丛书

编委会

编委会主任

邓朴方

编委会副主任

王新宪 张为民 窦玉沛 马晓伟 汤小泉

主 编

程 凯 郑晓瑛

执行主编

陈新民 陈 功

编委会成员

(按姓氏笔画排列)

丁伯坦	仇兴玉	方 平	王 军	王 兰	王北媛	王全桂
王劲峰	王荫华	冯士雍	卢世璧	田 宝	田雪原	乔晓春
刘林亭	刘 洪	刘海金	孙喜斌	孙兢新	朱雪明	江绍中
邬沧萍	吴弦光	宋新明	张子泉	张世峰	张 华	张纯和
张宗久	张明园	张厚粲	张恺悌	张致祥	张新龙	张翠玉
李小凤	李丕钧	李 民	李生祥	李兴启	李希如	李胜利
李晓轩	李 强	杜 鹏	杨伟炎	杨晓玲	沈渔邨	迟承镇
邱卓英	邱炳武	邹成贵	邹麦秋	陈 功	陈希悦	陈春明
陈砚秋	陈晓非	陈新民	陈燕萍	孟庆普	庞润辉	郑晓瑛
姚贵忠	段有山	洪康喜	胡建平	胡 英	赵云城	赵春鸾
赵家良	赵焕起	钟 健	饶克勤	徐凤建	徐本明	徐效钢
郭万泉	郭志强	郭贵仁	郭德勤	高晓平	曹子平	盛大成
黄悦勤	景湛国	曾 光	游允中	焦丽梅	程 凯	董景五
谢立信	群 培	熊印辉	管怀进	蔡元庭	颜 华	

《残疾人口与发展研究丛书》出版说明

为全面掌握全国及各省、自治区、直辖市各类残疾人的数量、结构、地区分布、致残原因、家庭状况及其康复、教育、劳动就业和参与社会生活等情况,经国务院批准,2006年至2007年我国进行了第二次全国残疾人抽样调查。国家统计局、民政部、卫生部、中国残联等16个国家部委、团体组成了第二次全国残疾人抽样调查领导小组,负责这次调查的统一部署。这次调查得到了各级政府和相关部门的通力合作,以及各级基层组织和广大群众的密切配合。2万多名调查员、近6千名各科医生和5万余名陪调员,经过为期两个多月的艰苦工作和辛勤劳动,圆满完成了调查的各项工作。我们对各级政府和相关部门、各级基层组织以及参与这次调查的全体人员和专家谨此表示衷心的感谢和诚挚的敬意。

这是一次重要的国情调查,是党和政府进一步推进残疾人事业的重大举措,将为制定国家经济社会发展计划、残疾人事业发展规划及相关法规和政策提供重要的参考数据和科学依据。为深化第二次全国残疾人抽样调查的成果,深入分析我国残疾人状况,研究进一步改善残疾人状况的政策措施,我们组织了系列研究课题,诸多高校和学术研究机构及专家学者承担或参与了课题研究工作。研究内容涉及残疾预防、康复与需求,残疾人的社会保障、教育、婚姻、就业,民族地区残疾人问题以及老年、妇女残疾人和残疾儿童的状况等多个方面。为进一步加强中国残疾人事业理论与实践的研究工作,我们选取了部分课题的初步成果结集为《残疾人口与发展研究丛书》予以陆续出版。

丛书中的各个课题均为著作者或课题组自己的观点,颇多创新和探索。尽管各课题组在研究过程中付出了辛勤的汗水和艰苦的努力,但不足之处是在所难免,欢迎广大读者和学界朋友共同商榷。

第二次全国残疾人抽样调查办公室

2007年12月3日

序 言

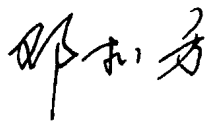
这套《残疾人口与发展研究丛书》是第二次全国残疾人抽样调查研究课题成果的集纳汇编,从三十多个国家级和省级课题遴选出十几个课题结集出版,将这样一份凝聚国内众多高校、研究机构的专家学者和残疾人工作者孜孜以求的丰厚成果贡献于社会,无疑是一件非常有意义的事。

残疾从来不是孤立的社会现象,也不是残疾者自身的问题,恰恰相反,我们认为残疾是一种社会关系的组成和一种社会现实的存在,是人类社会进程中不可避免要付出的一种社会代价,正确认识和解决残疾人问题是人类文明和社会进步的一个标尺,也是社会和政府的责任。正是基于这样的共识和责任,无数关切的目光投向社会变革和转型中这个特殊的社会群体,于是才有了第二次全国残疾人抽样调查,这样一个接续 19 年前第一次残疾人调查、旨在摸清底数和情况、提出相关政策措施以改善其状况的又一次大规模残疾人调查。

建立在这次调查翔实数据基础上多学科、多领域、多维度的研究课题,不仅清晰描述了我国残疾人生存发展的现实状况和历史变化,还探究了其中的社会、经济、文化因素,同时给出了研究者认识和解决相关问题现实的政策建议。这些课题涉及残疾人事业多业务领域,包括残疾人生存、发展和社会参与的各个方面,课题的承担者来自全国数十所高校和社会的、政府的研究机构,一些残联的同志也参与其中。长期以来,残疾人是处在社会边缘的社会弱势群体,残疾人问题和残疾人事业的研究也远不是“显学”,而这次这么多高校,这么多专家、学者关注残疾人调查,关注残疾人问题,

产出了一批具有相当水平的研究成果,这不能不使人感慨,在改革开放的时代大潮冲击推动下,社会的文明进步、残疾人事业的影响和人道主义思想的感召力。

当代中国仍处于深刻变革中,这既是三十年来社会变革的延续,又呈现出不同以往的特征。积二十年发展成果和经验,残疾人事业在新的社会变革中又面临一个新的局面、一个新的关口。如何不失时机地推进事业,加快发展,需要回顾总结,需要开拓创新。在这个过程中,调查研究不可少,思想和理论建设也要加强。我们也期待包括高等院校和社会研究机构在内的学界继续关注年轻的中国残疾人事业,关注 8300 万中国残疾人,希望大家从各自不同的专业背景和学科专长,对残疾人问题和残疾人事业的研究贡献自己的学识和智慧。



二〇〇七年十二月三日

目 录

序 言	邓朴方(1)
-----------	--------

《残疾人社会保障和发展研究报告》

第一章 导 言

一、残疾人社会保障的概念	(4)
二、残疾人社会保障研究的意义	(8)
三、国内外同类课题研究状况	(9)
四、研究的重点和难点	(11)
五、本研究的基本思路与目标	(12)

第二章 中国残疾人社会保障制度的发展演变

一、中国残疾人生存和发展的历史概况	(14)
二、计划经济时期的残疾人社会保障制度建设	(19)
三、市场转型以来的我国残疾人社会保障制度的恢复、发展	(21)
四、新中国残疾人社会保障制度建设小结(25)	

第三章 残疾人社会保险现状分析

一、残疾人社会保险事业的发展成就	(28)
二、残疾人社会保险现状的数据分析:整体分析	(33)
三、残疾人社会保险现状的数据分析:分险种分析	(59)
四、残疾人社会保险水平与全国总体水平的比较	(94)
五、小结:残疾人社会保险存在的主要问题	(100)

第四章 残疾人社会救助现状分析

- 一、改革开放以来残疾人社会救助事业的发展演变 (103)
- 二、残疾人低保现状的数据分析 (108)
- 三、残疾人社会救济现状的数据分析 (122)
- 四、残疾人低保和救济的比较分析 (135)
- 五、残疾人社会救助与全国总体水平的比较研究 (146)
- 六、社会救助与社会保险的比较研究 (150)
- 七、小结:残疾人社会救助存在的几个突出问题 (153)

第五章 残疾人社会保障制度的国际比较

- 一、国外残疾人社会保障事业中“残疾”视角的演变路径 (155)
- 二、发达国家残疾人社会保障制度的发展演变 (157)
- 三、发达国家残疾人社会保障制度模式的比较研究 (161)
- 四、国外残疾人社会保障制度建设的经验借鉴 (170)

第六章 完善残疾人社会保障制度的建议

- 一、我国残疾人社会保障制度建设的基本目标与模式选择 (175)
- 二、完善残疾人社会保险制度的政策建议 (179)
- 三、完善残疾人社会救助制度的对策建议 (182)

《北京市残疾人社会保障状况与制度建设研究》

第一部分 研究背景

- 一、研究意义 (189)
- 二、研究基础 (190)
- 三、现有的几种研究倾向 (190)
- 四、研究的方法和重点 (192)

第二部分 北京市残疾人社会保障状况

- 一、残疾人社会保障基本情况 (193)
- 二、残疾人社会保障的特点 (195)
- 三、残疾人社会保障的影响因素分析 (196)

第三部分 北京市残疾人的社会保障需求

- 一、抽样调查反映出的残疾人社会保障需求的特点 (207)
- 二、家庭访谈和信访函件中反映的残疾人社会保障需求倾向 ... (210)

第四部分 北京市残疾人社会保障政策的历史回顾和制度分析

- 一、北京市残疾人社会保障政策的阶段性演变 (213)
- 二、现行残疾人社会保障的制度特征 (216)
- 三、北京市残疾人社会保障制度建设面临的主要挑战 (218)

第五部分 完善残疾人社会保障制度的理论思考与政策建议

- 一、关于完善残疾人社会保障制度的理论思考 (220)
- 二、北京市残疾人社会保障制度建设的目标和原则 (222)
- 三、完善残疾人社会保障政策 (224)
- 四、健全残疾人社会保障运行机制 (225)

参考文献 (226)

残疾人社会保障和发展研究报告

李迎生 张朝雄 孙 平

刘艳霞 韩央迪

第一章 导 言

2007年2月初,按照第二次全国残疾人抽样调查办公室(以下简称“抽样办”)向全国发布的课题招标通知的要求,我们向抽样办提交了其中一类(重点)课题“残疾人社会保障状况和发展研究”的投标申请。

经过抽样办组织的专家委员会的严格评审,在国内高手如林的社会保障学界,我们的申请十分荣幸地获得了通过,4月初接到了抽样办的正式批复,4月中旬课题负责人应邀参加了抽样办组织的签约仪式。

这以后,课题组全体成员根据各自的分工全面投入到课题的研究之中。

从研究框架的讨论到研究内容的斟酌,从文献研究到数据分析,从历时性分析到共时性比较,从中期报告的起草到最终成果的修改,……抱着为我国残疾人事业做出自己应尽的贡献的朴素想法,课题组投入了大量的时间和精力,付出了大量的辛劳和汗水,最终完成了这份研究报告。

由于时间比较仓促,特别是由于我们的水平有限,加上其他各种原因,这份报告肯定还存在着这样那样的问题、不足乃至错误,在此,课题组恳请中国残联及抽样办领导、专家学者及其他相关同志批评指正。

本报告的基本内容包括六个部分,即导言、中国残疾人社会保障制度的发展演变(第二章)、残疾人社会保险现状的分析(第三章)、残疾人社会救助现状的分析(第四章)、残疾人社会保障制度的国际比较(第五章)、完善残疾人社会保障制度的建议(第六章)。

本报告分析依据的数据主体来源于第二次全国残疾人抽样调查汇总数据(未加权),如无特殊说明,报告中出现的数据均来自该调查。

这次抽样调查采取分层、多阶段、整群概率比例等抽样方法,在全国31个省、自治区、直辖市抽取了734个县(市、区),2980个乡(镇、街道),共5964个调查小区,平均每个调查小区420人左右。

调查标准时间为2006年4月1日零时,入户调查时间自2006年4月1

日起至5月31日结束。

全国共调查了771797户、2526145人,调查的抽样比为1.93‰。

入户见面2108410人,占调查总人数的83.46%。

本报告还根据必要引用了其他相关数据,如引用了课题负责人及同事组成的课题组于2006年夏、秋之交实施、完成的民政部立项的2006年度重点课题“城市居民最低生活保障制度规范化程序研究”调查取得的全国相关数据。

除上述数据之外,本报告还引用了大量可以搜集到的有关残疾人社会保障、残疾人事业发展的国内外研究文献、官方文件及报告等各类文献资料。

这项研究的顺利完成除课题组本身的不懈努力外,得益于各方面的大力支持。

借此机会,课题组特别感谢第二次全国残疾人抽样调查办公室对本课题研究提供的资助;感谢中国残联及其各相关职能部门领导、工作人员对本课题提供的多方面支持、协助;感谢课题中期检查汇报会上及会后参与评审的相关专家学者对本课题提供的指导与建议。

当然,报告中存在的问题、不足乃至错误,责任完全由课题组特别是课题负责人承担。

一、残疾人社会保障的概念

(一) 社会保障概念的界定

社会保障一词来源于英文的 Social Security,我国香港、台湾地区一般将其译为“社会安全”,日本人则将其译为“社会保障”。

我国采用日本人的译法也称“社会保障”。

关于社会保障,一般将其称为一种社会制度或社会政策,但不同的国家及国际组织对此有不同的解释。

国际劳工组织在1942年出版的有关文献中曾有一定义:“通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金,预

防或者治疗疾病,失业时给予资助并帮助其找工作”。

这个定义虽具权威性,但实际上是将社会保障视为社会保险,失之过窄。

美国 1973 年出版的《韦氏新大学辞典》这样来解释社会保障:“社会保障是社会或国家为个人及其家庭保证经济安全和提供社会福利的公共计划的原则和实践”。

1981 年出版的《大英百科全书》也将社会保障视为“一种公共计划”,“其设置是为了保护个人及其家庭不因失业、年老、疾病或死亡以至收入受到损失,并通过公共服务(例如医疗)以及为家庭生活提供经济补助以增进其福利。

社会保障可包括社会保险计划,保健及福利事业,以及种种保护收入的方案”。

①日本总理府社会保障审议会 1950 年发表的《劝告》中对社会保障的界定为:“社会保障是指针对由于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、老龄、失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险的方法和直接的公共负担上,寻求经济保障途径。

对陷入生活困境者,通过国家救助,保障其最低水平的生活。

与此同时,谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都能过上真正有文化的社会成员的生活。”

②以上三个定义较能准确地反映先进工业化国家社会保障制度发展的现状。

借鉴上述定义,同时结合我国实际,可以认为:社会保障是现代国家以政府为主体,经过立法程序,通过动员社会资金,或用再分配国民收入的办法,对社会上贫者弱者实行救助,使他们能够享有最低生活;对工资劳动者暂时或永远失去工资收入后给予一定程度的收入补偿,使他们能够维持基本生活;以及为全体居民举办福利措施,以达到维持社会安定、促进经济增长和保障公民权利的一种社会制度或社会政策。

① 冯兰瑞等:《中国社会保障制度重构》,1 版,216 ~ 217 页,北京,经济科学出版社,1997。日本总理府:《社会保障统计年报》,61 页,东京,1998。

社会保障作为一项现代社会政策,是由国家通过法律实施的一种制度化举措。

它将实施社会保障视为现代国家一项义不容辞的责任,而将国民依法享受相应的保障待遇视为保障对象的权利,一种不可剥夺的基本人权。

当然,在先进工业化各国,达到以上认识并非易事,而是经历了一个相当长时期的曲折过程。

其间既有统治阶级顺应经济与社会的发展与稳定的需要而为;在相当程度上,也是被统治阶级艰苦卓绝斗争的结果。

现代国家为保障国民的基本生活和提高其社会福利,一般都设置若干种保障项目,由此构成了社会保障体系。

从西方先进工业化国家社会保障体系的结构来看,一般都可大致划分为核心(基本)保障与补充保障两大层次(也有划分为更多层次的)。

社会保险(Social Insurance)在社会保障体系中无疑居于核心层次。

社会保险是以一般劳动者为对象,以保障他们(及其家属)在遭遇各种生存风险时,其基本生活不致中断的一种社会政策。

它强调受保者权利与义务相结合,采取由受益人与雇主等分摊有关费用,由国家提供最后的担保。

社会保险一般通过国家立法,经由政府出面强制推行。

为使劳动者在其劳动生活或退休以后不受遭遇的各种风险的打击,现代国家设置了种种保险项目,一般由以下七个部分组成,即疾病社会保险,生育社会保险,工伤社会保险,残障社会保险,失业社会保险;老年社会保险和死亡社会保险。

社会保险之外的其他社会保障项目,如社会救助(国家和社会对贫困者提供最低水平生活需求的物质援助,并增强他们适应社会生存能力的一种社会保障制度)等,则属于补充保障或附属保障。

当然,以上对社会保障体系结构所作的划分是以先进工业化国家为参照的,对其他发展中国家,特别是其中一些更落后的国家就不一定适用。

对后一类国家而言,社会救助就不一定是补充保障,而是基本保障形式之一。