

我国残疾人托养服务政策的变迁

张 瑶

【摘要】本文按照时间顺序对残疾人托养服务10年间的有关政策文件进行系统梳理,呈现了残疾人托养服务从最初兜底补短的社会保障,逐步拓展到为就业年龄段智力、精神和重度肢体残疾人提供基本生活照料护理、独立生活训练乃至最终实现就业的国家基本公共服务的政策变迁过程,体现了社会把残疾人从仅视为救助对象到当作权利主体并提供支持性服务的转变。随着社会发展和专业化程度进一步深化,作为国家基本公共服务,未来的残疾人托养服务可能会根据残疾人的障碍程度,着重向就业支持服务和护理照料的方向发展。

【关键词】残疾人;托养服务;政策变迁

【中图分类号】C913.69 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-0810(2017)28-0044-06

Analysis of Changes of Care and Supportive Service Policies for Persons with Disabilities in China

ZHANG Yao

【Abstract】 According to the time sequence, we clarified the related policies about care and supporting service for persons with disabilities in recent 10 years. The policies began from providing caring for persons with intellectual disability, mental disability and severe physical disability. During the development process, the service gradually was expanded to provide training self-care and employment in addition to care service. Furthermore, persons with disabilities are becoming the subjects of right with supporting service, otherwise only being the objects of social assistance. In the future, as the national basic public service, it may focus on care service and the employment supporting service.

【Key words】 Persons with disabilities; Disabled care and supportive services; Analysis of policy changes

前言

如同残疾是个演变中的概念一样,随着社会的发展及对残疾认识的变化,残疾人托养服务的概念和服务内容也不断处于演变中。现阶段,残疾人托养服务不仅为就业年龄段残疾人提供基本生活照料和护理,而且也提供生活自理能力训练、社会适应能力辅导、职业康复和劳动技能训练和

运动功能训练等,最终实现残疾人生活自立和就业,因此,残疾人托养服务的本质为一种综合性、专业性的基本公共服务。2007年残疾人托养服务纳入残联正式的业务范畴后,经过十年发展,我国政府出台了一系列政策推动残疾人托养服务的发展,残疾人托养服务体系初步建立。同时,随着政府购买服务的兴起,托养服务机构规范和服

作者单位:中国残联教就部 北京 100037

作者简介:张 瑶 硕士;研究方向:残疾人托养服务政策与实施

务标准在提升托养服务质量、促进残疾人生活质量等方面发挥越来越重要的作用。

1. 残疾人托养服务开启的背景

1.1 群体庞大的智力、精神和重度残疾人保障手段缺失

智力残疾、精神残疾和极重度的残疾人由于身心障碍,即使有残疾人就业税收优惠政策等一系列利好信息,但福利机构的没落使得大部分残疾人仍然难以就业。2006年第二次全国残疾人抽样调查(以下简称“二抽”)数据表明:城镇就业年龄段的智力残疾人、精神残疾人和其他重度残疾人就业率仅为29.3%。同时,与1987年第一次残疾人调查的数据相比,二抽时这三类残疾人数量大幅上升,精神残疾人的数量由194万增至614万,智力残疾人数量达到554万,其他残疾类别的重度残疾人达到2088.6万人,占残疾人总数的25.18%^[1]。由于不符合进入供养机构和养老机构的条件,又长期处于失业状态,社会支持资源和社会保障严重不足,残疾人只能由家庭负责照料护理,在抚养或赡养、长期照护、治疗与康复、精神压力等方面给家庭带来沉重压力和负担。同时,智力残疾人被禁锢强迫工作、精神残疾人被“关锁”、重度残疾人几年甚至十几年不能出家门等基本权益受到侵害的新闻层出不穷,残疾人家属要求政府和社会帮助解决其生活照料和养护托管问题的呼声越来越高。社会特别是基层组织认为,对智力、精神和重度残疾人而言,照料和护理需求同温饱需求一样是他们最基本的生活需求,需要政府承担责任。

由于对智力、精神和重度残疾人的照料护理工作是一项长期服务,需要有力的经济支撑,在2007年之前只有上海、广州等经济特别发达的城市做过尝试,主要做法是政府拨出专项资金建立机构,把有迫切需求的智力、精神和重度残疾人进行集中托管养护,解决残疾人家庭养护的重压。

1.2 残疾人辅助性就业概念的引入

2007年,《残疾人就业条例》及相关配套税收优惠措施出台,残疾人就业法规政策体系臻于完善,残疾人就业保障金征收管理也趋于规范,

但企业宁愿缴纳保障金也不愿意雇佣残疾人,全国残疾人就业保障金的总量不断增长,违背了就业保障金的征收初衷。因此需要为残疾人提供更丰富、更专业的社会融合及就业服务,不断提升残疾人就业能力。

在劳动福利型就业理念指导下,中国残联开展了多次国际国内的调研和研讨,重点关注就业年龄段智力、精神和重度残疾人的社会融合及就业问题。调研发现,港台地区智力残疾人和精神残疾人的辅助性就业和支持性就业的做法值得借鉴,既可以通过综合性、融入式的训练来支持成年智力、精神残疾人恢复一定的生活自理能力,帮助他们在半封闭的工场环境中参加一些简单的生产劳动并获取报酬,也可以协助家庭进行日间或全托照护,帮助残疾人 and 家庭回归正常的社会生活。因此当时设想在残疾人就业的大框架下,托养服务应该是以推动智力、精神和重度残疾人开展辅助性就业为核心的综合性公益性社会服务。

1.3 上海特奥会引发对智力残疾人社区照料服务的关注

2007年10月,第12届世界夏季特殊奥林匹克运动会在上海举行,特奥会是专门针对智力残疾人举办的体育运动会,这是第一次在亚洲地区、在发展中国家举办的夏季世界特奥会。时任中共中央总书记的胡锦涛同志在参加特奥会开幕式期间,视察了上海市残疾人“阳光之家”,对社区照顾智力残疾人的工作模式表示肯定,随后时任国务院副总理的回良玉同志表示要以上海世界特殊奥运会成功举办为契机,进一步推动包括智力残疾人在内的残疾人事业发展,鼓励更多残疾人走出家门、融入社会^[2]。上海“阳光之家”的社区照料经验对我国残疾人托养服务产生了很大影响,社区日间照料写入2008年国务院颁布的《中共中央 国务院关于促进残疾人事业发展的意见》(中发〔2008〕7号文)(以下简称“中央7号文件”)。

2. 残疾人托养服务工作的进展

残疾人托养服务在2007年被正式提出,到2011年纳入《残疾人事业“十二五”规划纲要》,

期间颁发的政策文件反映了对残疾人托养服务内涵、服务对象及服务内容的思考与实践。

2.1 广州会议：“兜底补短”的公益性服务

2007年，党的十七大提出加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系、保障人民基本生活的总体部署。在不断完善社会保障体系的大趋势中，2007年7月中国残联在广州召开了全国智力和精神残疾人托养服务工作会议，首次使用“托养”一词，对全国开展残疾人托养服务工作进行了全面部署，残疾人托养服务被正式提出并列入残联组织业务工作，反映了对国家建立覆盖城乡居民社会保障体系、人人享有基本生活保障大政方针的理解和落实，为残疾人托养服务定下了“兜底补短”的基调^[9]。

2008年新修订的《残疾人保障法》规定：“地方各级人民政府对无劳动能力、无扶养人或者扶养人不具有扶养能力、无生活来源的残疾人，按照规定予以供养。国家鼓励和扶持社会力量举办残疾人供养、托养机构。”从保障法把托养和供养并列的规定看，残疾人托养服务功能仍然是“兜底补短”。在这个时期，残疾人托养服务的概念和服务内涵没有清晰的界定，资金来源、服务内容、供给方式、可持续发展等并没有十分明确，残疾人托养机构与供养机构、养老机构及其他接纳残疾人的社会福利机构之间也没有清晰的职责划分。

2.2 中央7号文件：“以社区照料养护为基础”的综合性服务

2008年的中央7号文件明确提出：“依托社区开展为重度残疾人、智力残疾人、精神残疾人、老年残疾人等提供生活照料、康复养护、技能培养、文化娱乐、体育健身等公益性、综合性服务项目，推广阳光之家经验。鼓励发展残疾人居家服务，有条件的地方建立残疾人居家服务补贴制度。”中央7号文件第一次在国务院政策文件中提出了残疾人托养服务内容和形式，主要是推广上海“阳光之家”和北京“温馨家园”的经验，依托社区采用就近就便的照料、服务方式解决残疾人的基本需求，同时将托养与生活技能训练、职

业康复、技能培养、文化娱乐等社区功能相结合，为智力、精神和重度残疾人提供综合性的社会服务。虽只有短短一年的发展，但相比广州会议，残疾人托养服务的内容得到了进一步丰富。

2.3 “阳光家园计划”：兼具“机构服务”与“兜底补短”服务补贴

为贯彻落实中央7号文件的有关精神，2009年8月，中国残联和财政部共同下发《关于印发〈阳光家园计划〉的通知》（残联发〔2009〕14号）（以下简称“阳光家园两办文件”），中央财政在2009年至2011年间每年投入2亿元共6亿元支持就业年龄段智力、精神和重度残疾人托养服务。“阳光家园两办文件”对项目的定位是兼具救助和服务，资助对象包括：地方各级政府有关部门及残联兴办的公益性智力、精神和重度残疾人托养服务机构；其他社会组织和个人兴办的不以营利为目的的智力、精神和重度残疾人托养服务机构；享受低保且无业的智力、精神和重度残疾人居家托养服务家庭（以下简称居家托养残疾人家庭）。居家托养的资助标准应不低于500元/人年，资助居家托养残疾人家庭的资金支出比例不得低于资金总额的40%。

从项目资助对象可以看出，在2009年残疾人托养服务同时体现了服务补贴和兜底补短两种特质，这种双重特征使得一些地方在理解残疾人托养服务时出现了偏差，认为残疾人托养服务是直接把钱发给残疾人及家庭，属于福利性或者救助性的现金补贴。这可能与当时残疾人社会保障制度不完善、福利补贴制度空白、服务提供严重不足等情况有密切关系。但其本质仍是一项服务性补贴，这可以从其规定的任务目标中看出：“2009年至2011年，国家通过组织实施本计划，为智力、精神和重度残疾人托养服务机构和居家托养残疾人家庭提供资助，促进集中托养和居家托养，改善托养服务条件、提高托养服务能力水平，帮助残疾人增强生活信心、提升参与社会能力、提高生活质量。”从中可以明确看出残疾人托养服务与养老、供养等社会服务有本质差别。“提升参与社会能力、提高生活质量”作为残疾人托养服务

的宗旨从没改变，在后来也写入了相关的标准规范中。

“阳光家园两办文件”对于残疾人托养服务发展方向的影响是深远而重大的，使残疾人托养服务真正得以在全国各省（区、市）全面铺开，是残疾人托养服务工作中具有里程碑意义的文件。因为中央财政专项资金的带动，地方财政陆续破冰，对残疾人托养服务拨付配套资金。有了稳定的资金支持，托养服务才真正得到发展。

3. 残疾人托养服务工作的成效显现

从2006年开始，残疾人托养服务被纳入“十一五”“十二五”和“十三五”三个残疾人事业的五年规划纲要后，得到快速发展。“十二五”期间，残疾人托养服务被写入国家基本公共服务规划，成为国家基本公共服务的组成部分。与此同时，残疾人托养服务标准化建设工作取得成效，多地出台残疾人托养服务地方标准，国家标准也在不断推进。

3.1 “十一五”：残疾人托养服务初见成效

2006年，国务院批转的《中国残疾人事业“十一五”发展纲要（2006年—2010年）》首次纳入托养服务，其配套实施方案之九《残疾人就业和社会保障工作“十一五”实施方案》中规定：“有条件的地区通过建立托管机构等方式，帮助特困残疾人家庭，集中解决精神、智力及其他重度残疾人的特殊保障问题。”这一规定与2007年召开的广州会议一脉相承，将残疾人托养服务定位为残疾人的特殊社会保障政策，目的是集中解决残疾人养护照料困难，实现兜底补短。

3.1.1 托养服务首先从公办服务机构开始。《中国残疾人事业“十一五”发展纲要（2006年—2010年）》出台后，多地将残疾人托养服务机构建设纳入地方政府民生工程或规划，建设了一批具有一定规模的骨干示范性机构，如江西省和福建省残疾人托养服务中心、黑龙江省哈尔滨市残疾人托养服务机构、辽宁省大连市瓦房店阳光家园残疾人托养中心及甘肃省兰州市残疾人托养就业康复中心等残联主管主办机构均在这一时期建成

运行。

2009年“阳光家园计划”开始实施之后，催生了大量的残疾人托养服务日间照料机构，除北京的“温馨家园”、上海的“阳光之家”“阳光心园”之外，还涌现出江苏的“苏馨家园”、浙江的“残疾人小康·阳光庇护中心”“阳光驿站”及福建的“福乐家园”等残疾人托养服务品牌机构。

3.1.2 残疾人托养服务与两项补贴制度息息相关。正如上文谈到的，因残疾人托养服务在这一时期的兜底补短定位，一些地方将残疾人托养服务的补贴制度和残疾人生活补贴制度、护理补贴制度等制度建设共同推进，出台了兼有生活补贴、护理补贴、托养补贴等功能的政策制度文件。如《上海市实施重残无业人员养护服务方案》规定，符合条件的重残无业人员给予每人每月400元补贴，对入住机构的给予每人每年500元的床位补贴；《海南省重度残疾人生活补助实施方案》规定对肢体、视力、精神、智力四类一级重度残疾人给予每人每月不低于100元的生活补助；天津市《关于智力、精神和重度残疾人实行居家托养服务的办法》和《关于对智力、精神和重度残疾人实行集中托养服务的实施办法》规定了对残疾人居家托养和机构托养的补贴标准；《北京市残疾人机构托养服务补贴办法》规定了残疾人入住托养机构、养老机构相关补助制度等。“十二五”期间，部分政策转型为功能更为明确、更有针对性的专项补贴制度，也为2015年国务院出台困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度文件打下了基础。

3.2 “十二五”：残疾人托养服务补贴、机构及标准化建设同步发展

“十二五”时期是残疾人托养服务最重要的发展阶段，在此期间，残疾人托养服务继续得到中央财政对“阳光家园计划”的第2期资助，还获得国家发展改革委对残疾人托养服务机构建设的投入，在服务补贴制度建设和服务平台建设方面都取得了较大发展。残疾人托养服务正式成为残疾人事业的一项独立业务领域，定位由兜底补短逐步转向为残疾人提供专业的基本公共服务。

3.2.1 建立残疾人托养服务体系。2010年，国

务院办公厅转发了中国残联等部门和单位《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设指导意见的通知》(国办发〔2010〕19号)(以下简称国办19号文),首次明确将残疾人托养服务列为残疾人服务体系的重要组成部分,对残疾人托养服务的性质、内容和体系构建等做出了规定,“建立健全以省级或省会城市托养服务机构为示范、设区的市和有条件的县托养服务机构为骨干、乡镇(街道)和社区日间照料服务为主体、居家安养服务为基础的残疾人托养服务体系,为精神、智力残疾人和其他各类重度残疾人提供生活照料、职业康复、辅助性就业和工疗、农疗、文化体育、心理疏导、娱乐等服务”。体现了与以往兜底补短不同的定位。

在此基础上,《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》首次专节提出发展残疾人托养服务,“初步建立残疾人托养服务体系。继续实施‘阳光家园计划’,为残疾人托养服务提供200万人次补助”。同时,《残疾人托养服务工作“十二五”实施方案》作为《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》的配套实施方案,由财政部、中国残联等部门共同会签印发,进一步明确了残疾人托养服务的独立业务领域。

同年发布的《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》(国发〔2012〕29号)中,首次提出“建立健全以专业康复和托养服务机构为骨干、社区为基础、家庭为依托的社会化残疾人康复、托养服务体系。加强残疾人服务设施建设,继续实施‘阳光家园’计划”。残疾人托养服务正式纳入国家基本公共服务体系,标志着残疾人托养服务逐步向专业化服务发展,关注点不再仅仅是补助标准,而拓展到服务布局、内容及供给方式等各个方面。

3.2.2 实施残疾人托养服务补贴。“十二五”期间,中央财政继续支持实施“阳光家园计划”,加大了补助力度,由原来每年补助2亿元增加至2.5亿元。中国残联下发的《关于印发“阳光家园计划——智力、精神和重度残疾人托养服务项目”(2012—2015年)实施方案的通知》(残联发〔2012〕10号),资助范围和对象与2009年下发的“阳光家园两办文件”一致,但提高了资助

标准,“对日间照料机构和居家托养家庭的资助标准应不低于600元/人年”“对寄宿制托养服务机构的资助标准应不低于1500元/人年”。还规定“中央财政下拨资助日间照料机构和居家托养家庭的资金支出比例不得低于资金总额的60%”。

3.2.3 提供机构建设补贴和运营补贴。2012年,国家发展改革委、中国残联共同下发《关于印发“十二五”残疾人康复和托养设施建设规划的通知》,确定“十二五”期间在托养需求最集中的县(市、区)建设约200个县级残疾人托养设施项目(包括寄宿制机构和日间照料机构),新增托养床位1.5万张,托养服务机构建设由中央政府和地方政府共同出资,对西部地区及中东部享受西部政策地区的设施建设,中央补助不高于总投资的80%;对中部地区其他县(市、区)、东部地区享受中部政策地区,中央补助不高于总投资的60%;对东部地区其他县(市、区),中央按不高于总投资的25%补助。同年,中国残联、国家发展改革委、民政部、财政部等八部门下发《关于加快发展残疾人托养服务的意见》,规定公办及民办残疾人托养服务机构用地纳入城乡建设规划、土地利用总体规划和年度用地计划,按照现行营业税政策规定,享受相关营业税优惠,机构用水、电、气、暖,按照居民价格标准收费。此外,接受中央资助建设的机构还可以得到中央财政提供的20万元设施设备补贴,用于购置托养服务相关业务所需的设施设备。

3.2.4. 残疾人托养服务标准体系建设起步。在中央和地方各级财政不断加大资金投入的形势下,残疾人托养服务机构的准入、服务对象界定、服务内容、质量评估等方面亟待规范,提高服务安全与服务质量,同时确保财政资金的使用效率。经济发达地区相继出台了托养服务标准,如上海市在2009年和2011年相继出台了残疾人养护机构规范和日间照料机构规范,2012年,江苏省发布托养服务规范。在上海市和江苏省的基础上,2013年,中国残联印发了《残疾人托养服务基本规范(试行)》(以下简称《规范》),首次清晰地阐述了残疾人托养服务的概念、服务理念、服务目标及服务内容,呈现出与养老服务、医疗康复服务、

福利机构供养服务等服务的明显差异^[4]。至此，残疾人托养服务理念和目标已发生根本转变，由将残疾人当作救助对象向权利主体转变，不仅提供基本生活照料和护理，还通过生活自理能力训练、社会适应能力辅导、职业康复和劳动技能训练和运动功能训练，最终通过赋权增能使残疾人实现生活独立及就业，促进社会融合。《规范》还明确残疾人托养服务形式包括机构全日制集中托养、日间照料和居家托养。2014年，国家标准委将南京市鼓楼区确定为残疾人托养服务社会服务标准化建设试点单位，《残疾人托养服务基本规范》（国家标准）制定提上议事日程，将在“十三五”期间出台。

3.3 “十三五”：以日间照料和政府购买为主线

残疾人托养服务的实践表明，日间照料机构更容易盘活并提供良好服务，从而满足残疾人多样化的托养需求；大型机构不仅在建设和运营方面常面临更大的压力，而且隔离化的托养方式常存在较多弊端。2016年6月，中国残联印发了《“十三五”残疾人托养服务工作计划》（以下简称《工作计划》），提出大力支持开展社区、街道一级的日间照料服务，进一步扩大服务覆盖面。

为落实国务院对政府购买服务的总体安排，从2016年起，中央财政支持的“阳光家园计划”全面以购买服务的方式实施。“阳光家园计划”中央专项资金逐步向社会力量倾斜，2016年，不低于10%的中央专项资金用于向社会力量购买托养服务，以后每年递增不少于5%，2020年应有不低于30%的中央专项资金用于向社会力量购买托养服务，显示了残疾人托养服务经历“十二五”期间以机构建设为基础的大发展之后，将更加关注社会组织发展及服务机构的服务质量，这对服务标准和绩效评估提出了更高的要求。

“十三五”期间，《工作计划》还将部署推动残疾人托养服务补贴制度不断完善，鼓励有条件的地方建立残疾人托养服务机构运营补贴制度和托养服务补贴制度，逐步建立健全残疾人托养服务政策支持体系。这表明作为国家基本公共服务，残疾人托养服务补贴制度建立已经提上议事日程。目前部分东部发达地区已经建立了以政府专项投入为主的稳定的残疾人托养服务补贴制度，而中

西部省份以何种方式建立残疾人托养服务补贴制度将关系到残疾人托养服务的发展方向^[5]。

4. 总结与思考

通过政策梳理，可以发现残疾人托养服务肇始于残疾人的社会保障缺失及就业困难，确立于残疾人特殊社会保障，通过纳入基本公共服务得到发展。但是也尚存在一些亟待解决的问题。例如“托养”的名称，与其丰富的服务内涵不相称，容易造成理解偏差，误以为托养服务仅仅是为残疾人提供护理照料，也容易误将残疾人托养服务补贴作为残疾人社会救助和兜底补贴的一项政策；再如由于区域发展的不平衡，建立全国统一的支持政策和服务标准有较大难度。

国内外实践表明，残疾人托养服务作为残疾人的基本生存权益保障手段和促进社会支持网络建立的基本公共服务，必然朝着制度化建立的方向发展，并随着对残疾人权利的尊重及支持体系的进一步建立，将推出适应社会发展的新的残疾人托养服务政策。未来，根据残疾人功能障碍程度的不同，托养服务可能会重点向两个方面发展，一是将托养服务纳入就业的总体框架，为就业年龄段智力、精神和重度肢体残疾人实现辅助性就业和支持性就业提供支持的基本公共服务；二是与长期护理保险制度相结合，提供护理照料为主的基本公共服务。但是无论政策如何变迁，为智力残疾人、精神残疾人及重度肢体残疾人等社会上生存、发展最为困难的群体，提供根据其不同能力的支持性服务将显著提升他们的生活质量和社会融合程度，也将有助于和谐社会的小康目标实现。

参考文献：

- [1] 第二次全国残疾人抽样调查主要数据手册，2007. 华夏出版社年版。
- [2] 2007年回良玉同志在上海特奥会闭幕式上的讲话. http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/11/content_774471.htm.
- [3] 2007年中国残联党组书记王新究同志《在全国智力和精神残疾人托养服务工作会议上的讲话》。
- [4] 关于印发《残疾人托养服务基本规范（试行）》的通知. 残联发〔2013〕20号 <http://finance.sina.com.cn/g/20070804/15243852177.shtml>.
- [5] 国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知. 国发〔2016〕47号。