

# 中国残疾人社会福利 70 年: 历史演进 和逻辑理路\*

◎ 姚进忠 陈蓉蓉

**内容提要** 残疾人作为特殊社会群体,一直是中国民生服务关注的重要对象。新中国成立以来,残疾人社会福利制度经历了从无到有、从有到优、逐步完善的过程,研究依据政策发展的导向将其划分为四个阶段:初创期、发展期、转型期、改革期。纵观这一演化进程,基于残疾人社会福利的内在要求、本质需要和现实选择,以理论逻辑、内容逻辑、主体逻辑三个维度的变化为观察视角,基本确定残疾人社会福利制度的逻辑理路和运作基调。中国残疾人社会福利 70 年的实践证明,把分类精准帮扶作为残疾人社会福利的立足点,把组合式普惠福利作为残疾人社会福利的关键点,是未来残疾人社会福利发展的重要导向。

**关键词** 残疾人 社会福利 社会工作 历史演进 70 年

(中图分类号)C913 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2019)11-0001-10

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2019.11.001

残疾现象伴随人类社会的产生而存在,既是人类多样性的表现,也是人类文明过程不得不付出的代价。作为社会最困难的弱势群体,残疾人数量庞大,福利需要呈现复杂、交叉和变化等特点,残疾人福利事业面临极大挑战。新中国成立以来,国家政策的顶层设计一直致力于残疾人福利事业的发展,审视 70 年中国残疾人社会福利制度演进过程,提炼福利发展的阶段特征,是观察残疾人社会福利体系变化的最优视角之一。通过回溯残疾人社会福利 70 年的发展阶段和重大转变,分析其发展逻辑和路径脉络,有利于反思和总结残疾人社会福利的内在规律和历史经验,以期为新时代优化残疾人福利制度建设提供依据。研究立足各类残疾人福利制度与政策安排,从系统、动态的视角归纳 70 年残疾人本土社会福利框架,梳理残疾人社会福利历史演进过程,提炼残疾人社会福利运作的逻辑理路,探索新时代残疾人社会福利事业的发展方向,以丰富新时代残疾人社会福利顶层设计的理论内涵,为助残福利政策和制度的出台提供决策依据和理论支撑。

## 一、中国残疾人社会福利 70 年的历史演进

新中国成立以来,政府十分关心和关注残疾人福利保障工作。在对残疾概念不断深入解读过程中,残疾人福利事业经历了从无到有、从有到优、逐步完善的过程。政府对残疾人社会福利制度与服务体系的建设理念也随之改变,衍生出不同形态的残疾人社会福利制度与提供机制。依据时间和制度发展情况,将中国残疾人社会福利的发展划分为四个阶段:

\* 基金项目:国家社会科学基金青年项目“残疾人家庭抗逆力生成机制的社会工作研究”(16CSH065)



## 1. 残疾人社会福利初创期(1949-1978年)

这个阶段所有的社会福利制度都处于初创阶段,依附公有制经济和计划经济制度发展。国家在以社会主义意识形态为福利制度建设的指导思想背景下,主导残疾人社会福利的总体运作,有较明显的政治取向。<sup>①</sup>政府对残疾人采取收养救济、社会规制等方式确保该群体的基本生活权利,主要通过兴建各种福利工厂、荣军疗养院、福利院、精神病院、特殊教育学校等机构来解决残疾人的就业、医疗、康复、教育等需要。在整个初创期,中国残疾人社会福利制度基本确立了以居养机构为主的保障方式,形成了对残疾老人以“养”为主,残疾儿童“养”“治”“教”相结合,精神病人“养”“治”结合的残疾人社会福利工作格局。<sup>②</sup>该阶段的残疾人社会福利制度作为应急性和补救性的社会规制体系进行运作,在整个社会福利体系建设中处于边缘位置,未形成相对独立的发展路径,具有非系统性、非规范化和可持续性差的特征,<sup>③</sup>特别是1966-1976年“文化大革命”期间,残疾人社会保障与福利供给几乎完全停滞。<sup>④</sup>因此该阶段的残疾人社会福利存在一定程度保障目的异化的现象,忽视了经济性和服务性社会福利,是一种补缺型保障,社会保障水平低,福利保障效果不明显。

## 2. 残疾人社会福利发展期(1979-2002年)

改革开放后中国经济进入全新时期,残疾人社会福利也进入发展转折期。在社会主义人道主义理念的引导下,残疾人社会福利日渐兴起。1984年中国残疾人福利基金会成立;1988年中国残疾人联合会成立;1990年《社会福利企业管理暂行办法》出台及《中华人民共和国残疾人保障法》颁布;1994年《残疾人教育条例》颁布;1995年《残疾人就业保障金管理暂行规定》出台;1999年制定了《关于进一步做好残疾人劳动就业工作的若干意见》;2001年国务院批转了中国残疾人事业“十五”计划纲要,以及配套的残疾人教育、康复、就业、保障等建设实施方案,并出台了《残疾人社会福利机构基本规范》。这个时期残疾人福利体系的关注点由原先的生存性需要,转向教育、就业和康复等权利性需要。残疾人社会福利格局呈现出由收养救济型到劳动福利型、由基本生存保障到社会参与融合的转向。<sup>⑤</sup>社会福利也开始向系统化、法制化和社会化转变,逐步摆脱由国家和政府全面包揽和行政直接干预的局面,<sup>⑥</sup>并建立起由国家、社会、家庭、个体共同作为责任主体的社会福利机制,形成强大的残疾人社会化福利保障体系。这个时期国家对基础性、经济性和服务性的福利均给予关注,残疾人作为平等的个体受到一定程度的尊重,社会权益得到较好保障,社会保障水平有了大幅度提升。

## 3. 残疾人社会福利转型期(2003-2012年)

2003年中国开启了落实科学发展观之路,以人为本的价值理念深刻影响了社会发展路径,国家重视社会政策的转型,更加强调政策的公正、公平和民生权利,自此残疾人社会福利进入了历史性转型建设期。2006-2007年第二次全国残疾人抽样调查展开,为国家制定残疾人相关法律法规、社会政策等提供决策依据;2007年中国签署了《残疾人权利公约》,通过了《残疾人就业条例》,制定了《福利企业资格认定办法》;2008年国务院发布了《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》,第十一届全国人民代表大会常委会第二次会议修订通过了《中华人民共和国残疾人保障法》;2010年国务院办公厅转发了《关于加快推进残疾人社会保障体系与服务体系建设指导意见的通知》;2011年国家实施贫困残疾儿童抢救性康复项目、残疾人事业专项彩票公益金康复项目等;2012年国务院通过了《无障碍环境建设条例》,中残联制定了《全国防盲治盲规划(2012-2015年)》,发布了《关于加强残疾人文化建设的意见》。在国家发展重心从经济政策向社会政策转型背景下,残疾人社会福利持续向强调民生权利、个体发展、社会融合的服务性福利升级,福

①④ 刘婧娇《从国家本位到需要本位:中国残疾人社会保障的目标定位转向》,《社会科学战线》2018年第7期。

②⑤ 张延辉《我国残疾人社会保障制度绩效评价研究》,博士学位论文,吉林大学劳动和社会保障学系,2008年。

③⑥ 吴军民《中国残疾人社会政策演进:经验、问题及下一步行动》,《理论与改革》2012年第3期。



利体系得到有效拓展,并呈现出“普惠”与“特惠”相结合的福利体系特征。这个阶段中国残疾人福利事业的伦理道德、价值观念与理论基础正在发生重大结构转型,由以往明显的人道主义色彩与伦理道德型福利向国家责任、公民权利型福利体系转型。<sup>①</sup>

#### 4. 残疾人社会福利深化改革期(2013年至今)

十八届三中全会的召开开启了中国改革发展的崭新阶段。社会发展从过去一味偏重经济增长转向社会经济协调发展,注重社会发展的系统性和协同性,“让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民”。<sup>②</sup>在新的历史时期,中国残疾人社会福利事业也进入了深化改革期。2014年国务院政府工作报告提出“做好残疾人基本公共服务和残疾预防”,启动《国家残疾预防行动计划》制定工作,同年残联发布《关于特殊教育提升计划(2014-2016年)》,下发《关于推动建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的指导意见》;2015年国务院发布《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》;2016年国务院印发《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》。十九大报告明确指出,“中国特色社会主义进入新时代,中国主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。近几年国家以“两个体系”建设为核心完善残疾人基本公共服务体系,促使残疾人收入水平大幅提高、生活质量明显改善、融合发展持续推进。该阶段的残疾人福利制度设计呈现出发展性福利的政策转向,超越了传统福利政策单纯关注社会开支的产出效应和补救功能,彰显出“包容性”“积极性”与“投资性”的福利理念。<sup>③</sup>

回溯中国残疾人福利制度的演进过程,经历了社会福利初创期、发展期、转型期及深化改革期。从纵向分析,各阶段的发展轨迹基本顺应生产力和价值导向发展趋势,通过福利改革的不断深化来适应社会变化。从横向分析,对比福利阶段的变迁路径,发现福利类型的内在选择仍保留一定的发展脉络和取向,各阶段的福利设计相互参考、取长补短(见表1)。

表1 中国残疾人社会福利制度发展阶段

福利阶段	福利初创期	福利发展期	福利转型期	深化改革期
价值导向	效率	效率优先,兼顾公平	效率与公平并重	公平
福利类型	剩余型福利	剩余型福利为主,小部分地区出现普惠型福利	剩余型福利向普惠型福利过渡,普惠型福利和特惠型福利相结合	组合式普惠型社会福利:普惠型福利为主,选择型福利为辅,适度普惠
福利设计	基本生存需要	基础性、经济性和服务性需要	民生为本的福利需要	公民权利和生活质量需要
覆盖范围	弱势群体	制度排斥:城乡二元结构导致福利供给缺失	城乡统一:健全社会保险制度,扩大保障人群,向全民福利过渡	全民共享
供给主体	国家全面包揽,行政直接干预	国家-单位保障	重视市场作用,初步形成国家、市场、个人的福利供给机制	完善政府主导,营利组织、非营利组织、家庭、社区共同承担的福利模式
福利功能	社会救助	社会保障	预防、社会融合	发展式整合模式、能力建设

## 二、中国残疾人社会福利70年的逻辑理路

建国70年来,中国在实践中不断探索中不断推进残疾人福利制度建设,在残疾人福利的覆盖范围、供给主体、福利目标和功能等方面,都呈现了独特的制度设置特点,呼应了不同时代体制下的社会发展需求。面对新

① 刘继同、左芙蓉《“和谐社会”处境下和谐家庭建设与中国特色家庭福利政策框架》,《南京社会科学》2011年第6期。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》人民出版社2013年,第2页。

③ 方巍《中国发展性福利实践及其思想的历史与发展》,《浙江工商大学学报》2018年第6期。



形势、新任务,提炼残疾人社会福利70年演进规律,在一定程度上能够为新时代残疾人福利的优化带来启示。一方面,福利规律的总结要从各阶段的残疾人福利变迁背景出发,以横向和纵向的联系,概括顶层设计的福利要素和特点;另一方面,需要通过各福利要素的融合,分析福利设置的内在逻辑与运作理路。针对残疾人社会福利逻辑的研究,重点要以理论逻辑、内容逻辑和主体逻辑为观察视角,对话残疾人福利制度与残疾人权益保障的有效衔接。其中,理论逻辑作为残疾人福利的理论基础,是内容逻辑和主体逻辑的操作指南;内容逻辑是理论逻辑的情境化过程,将抽象的理论框架转换成可操作的表现形式;而理论逻辑和内容逻辑的体现都必须依托主体逻辑的载体作用,将顶层设计的福利内容以系统化方式输送到基层,并对其具体实施过程进行管理。

### 1. 理论逻辑:残疾人社会福利设置的内在依据

残疾人福利改革取得举世瞩目的成就,离不开政府对残疾人福利发展方向的牢牢把握。理论逻辑展现了残疾人社会福利的理论基础如何有效引导残疾人社会福利的发展方向。从残疾人福利理念,到福利目标,再到福利实践,都呈现了一种内在理论思维,反过来社会政策在实践中也“反哺”残疾人社会福利理论的成长,理论与实践反复循环,助推残疾人福利制度的形成和完善。这既体现了残疾人社会福利的内在要求,也确保了残疾人社会福利制度的设置合理性和强大生命力。

#### (1) 发展公平、人权的福利理念

传统残疾人观立足问题视角,将残疾人视为“机体残疾”“行为偏差”“社会负担”等负面标签群体。<sup>①</sup>这个时期的社会福利政策基于个体缺陷提出残疾概念,专注残疾为“身体功能的限制”的医疗定义,<sup>②</sup>或残疾为“对工作数量和类型有所限制”的经济学定义。<sup>③</sup>在以上两种定义引导下,残疾人福利强调施恩而非平等,强调慈悲而非权利。<sup>④</sup>建立之初的福利理念明显指向政治取向和社会维稳目标,并非真正意义的残疾人权益保障。<sup>⑤</sup>伴随“公平、人权”残疾人福利理念的传播,更多人认识到残疾人与其他弱势群体一样需要被正常化。<sup>⑥</sup>自此,社会权利的福利理念逐步被呈现,福利理念由“慈善救助”转变为“公民权利”,残疾人地位由“福利依赖者”转变为“福利权利拥有者”。<sup>⑦</sup>这两者的转向使得残疾人福利理念有质的飞跃,意味着残疾人与正常人之间的平等地位得到肯定和承认。社会权利这个词正式出现于1911年的德国《魏玛宪法》。<sup>⑧</sup>公民身份(citizenship)理论对社会权利给出了较为权威的学术解释,马歇尔把社会权利上升到人权,完整的公民身份包含民权(civil rights)、政治权(political rights)和社会权(social rights)。<sup>⑨</sup>基于公民权利的理念基础,残疾人难以适应社会的主要原因是社会制度设置未能适应残疾人需要,限制了正常的权利实现和能力发挥。要实现更加充分的平等就必须保障残疾人公民地位内容的扩展,给予更多资源与服务供给方能保障残疾人的合法权益。因此,残疾人社会福利制度采用了一种包容性策略,努力消除残疾人参与社会的各种障碍。<sup>⑩</sup>

2006年颁布的《残疾人权利公约》和《中国残疾人事业“十一五”发展纲要(2006年-2010年)》,为残疾人社会福利提供了有力的法律和制度保障。国与国之间的残疾人福利政策措施相互影响,也在一定程度上

① 何玲《中国残疾人社会福利发展路径和特点研究》,《残疾人研究》2016年第1期。

②③⑥ H. Hahn, "Towards a Politics of Disability, Definitions, Disciplines and Policies," *Social Science Journal*, vol. 22, no. 4, 1985, p. 88, 90, 94.

④ 杨立雄《中国残疾人福利制度建构模式:从慈善到社会权利》,《中国人民大学学报》2013年第2期。

⑤ 谈志林、谈飞琼《论新时代残疾人社会服务体系的构建》,《行政管理改革》2018年第9期。

⑦ 刘婧娇《从形式平等到实质平等——中国残疾人特殊社会保障研究》,博士学位论文,吉林大学劳动和社会保障学系,2014年。

⑧ 郭巍青《社会权利与和谐社会:关于中国福利政策的新视角》,《中国公共政策评论》,商务印书馆,2007年,第93~106页。

⑨ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950.

⑩ L. Waddington and M. Diller, "Tensions and Coherence in Disability Policy: the Uneasy Relationship between Social Welfare and Civil Rights Models of Disability in American, European and International Law," in M. Breslin and S. Yee, eds., *Disability Rights Law and Policy*, New York: Transnational Publishers, 2002.

助推残疾人福利理念向多层次的“公平、人权”方向发展。在“公平、人权”理念引导下,中国残疾人福利供给的制度设置始终坚持以残疾人为本。2015年印发的《关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》<sup>①</sup>便是突破性建立全国范围内的残疾人专项福利补贴制度的体现。截至2017年底这两项福利补贴政策已惠及1000多万残疾人,成为基本的重要民生保障制度。<sup>②</sup>

## (2) 形成社会发展型的福利目标

立足“公平、人权”的福利理念和需求为本的福利导向,残疾人社会福利目标也逐步从“基本生存型”向“社会发展型”过渡。目前来看,这个过渡过程有些缓慢,残疾人政策措施多集中在生存性福利,对支持性和发展型福利落实难以到位,<sup>③</sup>福利供给内容较为单一,只有在残疾人面临失业、疾病、养老等生存危机时,残疾人社会保障制度才以一种事后补救型方式介入,属于典型的补缺型福利。这种补缺型福利具体表现在以下三个方面:其一,在保基本的福利目标下,福利覆盖范围有限,没有条件继续支持残疾人进一步提高生活质量,如住房保障、康复治疗和心理支持等;其二,由于地区经济发展不平衡,福利补贴地区差异大,部分贫困地区政府没有能力为残疾人提供有效的福利供给和配套机制,不少残疾人还处于低保或者无保的水平;<sup>④</sup>其三,福利发放以残疾人为中心,直接发放至个人,忽略家庭照顾者的经济需要和照护负担,缺乏服务深度。<sup>⑤</sup>

20世纪80年代后,残疾人的福利需要显得更加多样和复杂,这种补缺型福利难以满足残疾人差异化的发展需要,因此,急需整合一套全方位、立体的社会福利保障体系(如图1)。

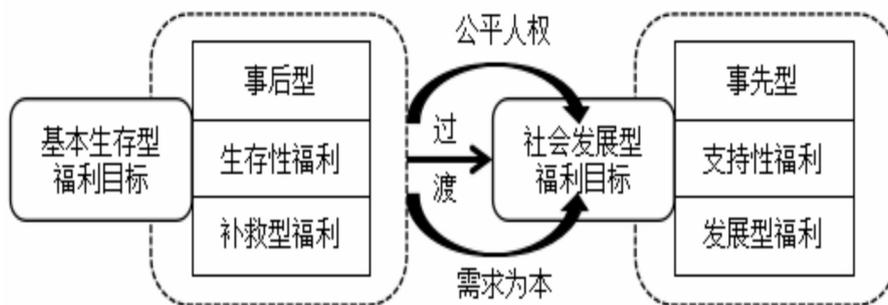


图1 残疾人社会福利目标的演变过程

基于残疾人的本质需要,社会发展型的福利目标应运而生。社会发展型福利目标包括基本保障、社会服务、能力建设等福利服务,是一种事先、积极的社会福利综合保障系统。《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》具体阐述了社会发展型目标导向的核心思想:“要把加快残疾人小康进程作为全面建成小康社会决胜阶段的重点任务,健全残疾人权益保障制度和扶残助残服务体系,增加残疾人公共产品和公共服务供给,让广大残疾人安居乐业、衣食无忧,生活得更加殷实、更有尊严。”<sup>⑥</sup>出台的残疾人政策涵盖了生活、教育、就业等多个领域,包括了残疾人社会救助、福利补贴、养老保险和医疗保险、基本住房、残疾人就业、康复辅具及无障碍设施等,在很大程度上缓解了残疾人生活困境,其功能和效益值得肯定。在该背景下残疾人社会

① 国务院《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/25/content\_10181.htm。

② 新华社《中国残疾人两项补贴政策施行两年已基本实现县区全覆盖》,http://www.gov.cn/fuwu/2018-02/21/content\_5267938.htm。

③ 周沛《积极福利视角下残疾人社会福利政策研究》,《东岳论丛》2014年第5期。

④ 谈志林、谈飞琼《构建残疾人事业3.0时代——从基本保障到社会服务》,《残疾人研究》2018年第3期。

⑤ 姚进忠《残疾人社会福利供给机制的家庭生态性考察》,王思斌主编《中国社会工作研究》(第17辑),社会科学文献出版社,2019年,第164~195页。

⑥ 《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》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content\_5100132.htm。



福利不断适应社会变化,其理论发展路径经历了“公平、人权”福利理念的发展,见证了社会发展型福利目标的逐步形成,并走出了一条具有中国特色的残疾人事业发展道路。

## 2. 内容逻辑: 残疾人社会福利供给的维度指引

理论逻辑作为残疾人福利内容的行动指南,在理论层面集中概括了残疾人社会福利“是什么”。在实际层面,抽象的理论逻辑要起效,还需要解决残疾人福利“有哪些”的问题。内容逻辑较好地理论逻辑实地运作化,中国残疾人社会福利的内容逻辑呈现出两个方面的特点:一方面注重以残疾人本质需要为导向,积极探寻符合社会发展的福利模式及路径;另一方面注重残疾人家庭福利资源的开拓,共同助力残疾人社会福利事业的推进。

### (1) 探索刚柔并济的福利模式

在残疾人社会福利初创期(1949-1978年)我们关注到残疾人福利具有强烈的“刚”性:一是从行政角度体现福利供给的“刚”。传统的残疾人福利供给属于自上到下输送,传输福利手法单一,方式较机械化。二是从残疾人供需匹配程度体现福利功能的生硬。残疾人日益增长的精神文化需要只能通过刚性的物质救助和政策支持来满足,导致残疾人的福利获得渠道狭窄,产生的福利功能不佳。三是等级的“刚”化。由于中国残疾人政策带有一定的维稳目的,救助对象处于弱势地位,等级的差距不断强化残疾人福利政策的“刚”性。四是救助手段的刚硬和苛刻。残疾人救助的认定和甄选都延续了家计调查的方式,手续繁多且复杂,流程不能变通,缺乏制度弹性。<sup>①</sup>通过对现有社会福利制度体系下残疾人“刚”性福利的解读和分析,在此基础上探讨转型时期残疾人社会福利模式的走向具有重要意义。单纯依赖刚性措施,在解决现代残疾人社会福利方面的问题和不足日益突出。启示我们残疾人社会福利建设,实质上是刚柔并济的福利模式的综合运用,需要充分考虑到残疾人需求的多元化,艺术化结合残疾人社会福利的刚、柔优势,在刚性福利模式基础上,包容性延伸柔性需求,并且以“柔”性继续优化残疾人社会福利的“刚”性(如图2)。

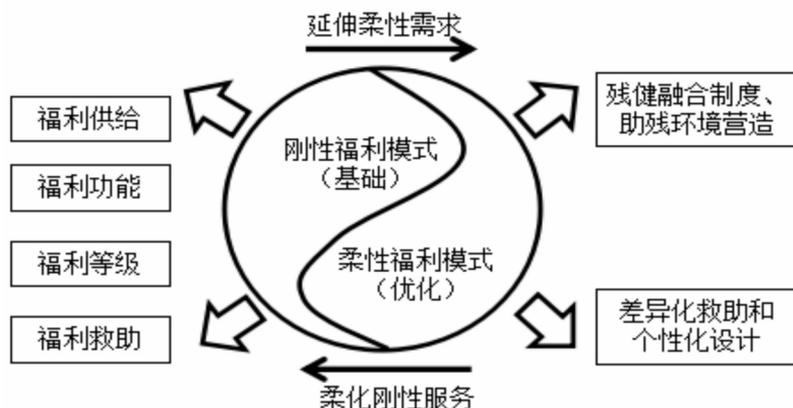


图2 残疾人刚柔并济的福利模式

在1978年以后,残疾人社会福利开始转向系统化的社会保障体系建设,探索除了就业、就医、就学等基本生活保障服务外的“柔”性服务,在残疾人刚性需要满足基础上,延伸出发展层面的柔性需要,包括残疾人创伤辅导、家庭能力建设、社会融入和残疾人复原力提升等方面服务。2013年残疾人社会福利进入深化改革期,时代已经进入到民生发展的新阶段。探索“刚柔并济”的残疾人社会福利体系,创新残疾人基础项目与特定项目的结合方式,已成为新时代残疾人社会福利制度建设的重要任务。国家非常重视残疾人福利“柔”性的挖掘和塑造,表现在以下两个方面:第一,残疾人福利“柔”性体现在残健融合制度建设和助残环境的营造。中国的残疾人救助内容已经改变了初期的残疾人物质帮扶的简单目标,逐渐转向残健互助共融的

<sup>①</sup> 梁德友、周沛《中国特色残疾人事业发展的三个向度》,《河南社会科学》2015年第1期。

目标追求。2017年《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》发布,专门为残疾人平等参与社会发展创造便利化条件和友好型环境基本公共服务做出部署,<sup>①</sup>帮助残疾人回归正常的社会生活,收获自尊。《平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障70年》白皮书显示,2016-2018年政府加快了残疾人家庭无障碍改造进度,关于残疾人的城乡环境、信息交流、人文服务等无障碍水平不断提高,共有298.6万户残疾人家庭得到无障碍改造。<sup>②</sup>第二,通过各类差异化救助和个性化设计,柔化实际救助的操作手法,较充分地体现了残疾人福利的“柔”性。在对残疾人需要精确分类后,根据残疾人个人意愿和生理水平,自由选择基础性与特定性残疾人服务项目,<sup>③</sup>以达到精准化助残目的。值得注意的是,刚柔并济的福利模式能够有效、灵活地把握残疾人的福利需求。一方面,这样的福利供给内容丰富,更有力地提升了残疾人社会保障水平,促进了残疾人在社会生活领域的广泛参与;另一方面,刚柔并济的福利模式也是在“公平、人权”的福利理念下,对残疾人社会福利单一化、固化供应的现实回应,是一种福利模式和路径的创新。

## (2) 联结残疾人家庭福利资源

反思残疾人福利70年实践之路,在建国初期到改革开放前,残疾人家庭被认为是天降祸端,饱受社会歧视。随着改革开放和残疾人福利事业发展,国家意识到家庭环境对于残疾人重新融入社会的重要性。相关部门出台保护残疾人家庭的政策法规,呼吁社会将其正常化,注重整合残疾人家庭资源,以家庭为单位设计和发放残疾人社会福利。另一方面,相比残疾人周围的社会、社区资源,家庭归属于柔性、易接触的內部资源,是残疾人生活最久的地方,有很强的情感归属和支持,因此重视家庭能力在促进残疾人福利水平方面具有重要的作用。联结和盘活家庭的福利资源,激发家庭的福利责任,增强家庭的福利能力是建立残疾人社会福利制度的关键步骤。在此背景下,残疾人及其家庭“增能发展”理念开始显现,“增能发展”理念认为残疾人及其家庭是有可能拥有用于扭转不幸、对抗疾病、消除痛苦、达成目标的力量和资源的。<sup>④</sup>通过发掘和激发家庭潜能,以及自身和家庭的积极努力,排除各种障碍以增强责任感,可以促进残疾人及家庭健康发展。<sup>⑤</sup>残疾人家庭福利资源逐渐被社会主流重视并接纳,家庭正式作为残疾人社会保障体系建设的核心载体。在民生发展的新时代,2016年中国残疾人联合会印发的《贫困残疾人脱贫攻坚行动计划(2016-2020年)》等文件提出家庭互助式服务的模式,优先聘用贫困残疾人家庭有照护服务能力的亲属,为有长期照护服务需要的残疾人提供照护服务。<sup>⑥</sup>与传统思路不同的是,这种康复模式通过促进家庭资源的开发,发挥残疾人家庭对残疾人福利服务制度建设的作用。

从宏观的政策层面而言,建立以家庭为本的残疾人社会福利制度是未来福利制度的走向之一。通过政策层面的家庭支持,及微观层面残疾人家庭风险抵御的能力建设,激活家庭潜能,帮助残疾人家庭“接能”,才能进一步有机结合社会其他福利供给主体的服务内容,获得更优质的残疾人社会福利服务,从根本上促进残疾人家庭福利的可持续性发展。<sup>⑦</sup>联系到残疾人福利事业建构,我们要通过刚柔并济的服务模式,既要

① 《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content\_5172013.html。

② 中华人民共和国国务院办公厅《平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障70年》,http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/41159/index.htm。

③ 谈志林、谈飞琼《构建残疾人事业3.0时代——从基本保障到社会服务》,《残疾人研究》2018年第3期。

④ Amnon Boehm and Lee H. Staple, “Empowerment: The Point of View of Consumers,” *Families in Society: The Journal of Contemporary*, vol. 85 no. 2, 2004 pp. 271 ~ 280.

⑤ 童星《残疾人社会政策的基点》,《甘肃社会科学》2013年第1期。

⑥ 中国残疾人联合会《关于印发〈贫困残疾人脱贫攻坚行动计划(2016-2020年)〉的通知》,http://www.cdpc.org.cn/zcwj/zxwj/201702/t20170210\_582178.shtml。

⑦ 姚进忠《残疾人社会福利供给机制的家庭生态性考察》,王思斌主编《中国社会工作研究(第17辑)》,社会科学文献出版社,2019年,第164~195页。



解读刚性的残疾人福利政策内容,保证基本刚性服务输送到位,也要以柔性多样的实践手法,联结柔性家庭福利资源,积极探索和拓展合理的残疾人社会福利模式,进而达到提升残疾人生活水平、改善残疾人生活质量、促进残疾人全面发展的目的。

### 3. 主体逻辑: 残疾人社会福利架构的运作参照

残疾人社会福利的设计与内容如何能有效落实,主要是依靠各个福利供给主体的实施。以规范化、职业化建设来回应福利输送过程中“谁来做”的问题,是残疾人社会福利制度建设的关键一环。中国残疾人社会福利运作的架构设置也是经过各种形式的演进与转型,呈现出自己独特的主体逻辑。

#### (1) 整合多元化福利服务主体

1988年中国残联成立之前,中国是计划经济为主,政府统揽,利用行政手段将有限的资源投入残疾人福利事业,后来才过渡到政府与残联的二元管理机制。<sup>①</sup>直至2008年,《关于促进残疾人事业发展的意见》中指出:“要积极培育专门面向残疾人服务的社会组织,通过民办公助、政府补贴、政府购买服务等多种方式,鼓励各类组织、企业和个人建设残疾人服务设施,发展残疾人服务业。”<sup>②</sup>自此开始了以一般性保障制度安排为基础、以残疾人福利为核心、以就业保障及其他措施为补充的官民结合社会化道路。<sup>③</sup>残疾人社会福利体系开始转向多元化综合治理,即由国家、社会与公民共同参与下的残疾人服务体系,三者福利责任的关系应该是:国家责任是基础,由于残疾人服务的特殊性,部分服务必须由国家直接提供与承担;社会责任是重要支持与配合,随着福利服务社会化推进,社会各组织成为残疾人服务专业化的重要支撑,协助政府解决残疾人服务困境;公民责任是构筑服务体系的最底层支架,调动残疾人及周围支持力量,形成最基础和最有力的服务网络。<sup>④</sup>发挥责任主体的差异性及其相互间的协同性,才有助于社会福利资源最优化,推动社会服务发展。<sup>⑤</sup>

在多元化治理下,残疾人社会福利积极调动社会力量,激发福利市场的活力。截至2017年底全国共建立省级以下各类残疾人专门协会1.5万余个,建立助残社会组织2520个。<sup>⑥</sup>中国多元化残疾人社会福利服务体系建立在权责清晰和分工明确的福利责任机制下,充分考虑中国独特社会结构、政治偏好和历史传承性,明确各责任主体的责任边界,注重对服务主体的责任监察和效果检验。正是由于责任主体的不断完善和相互补充,残疾人的福利资源转化、服务供给递送才能有序到位。

#### (2) 推动职业化助残队伍建设

福利政策制度设计源于现实福利需要,由于残疾人的需要表达与福利设置之间存在部分“真空”,为了使民意表达更充分、促进残疾人福利落实,现代残疾人福利设计以专业化、职业化、社会化的助残队伍建设,与国家残疾人福利政策形成合力,回应残疾人福利诉求。

显然,残疾人福利需要的回应程度是否有效,前提是迅速了解残疾人当前福利现状。尽管当前残疾人福利项目多、覆盖范围广,但是残疾人最紧迫的实际需要却被忽视,严重影响了残疾人社会保障制度的运行效果。“错位”导致过多的精力和资源没有用在“刀刃”上,表现在以下四个方面:残疾人社会保障重经济保障,轻医疗服务保障;重收入型贫困救助,轻支出型贫困救助;重残疾人本身保障,轻残疾人子女保障;重制度

① 庞文、张蜀缘《中国残疾人社会保障制度的演进:1978-2017》,《残疾人研究》2018年第2期。

② 《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]》,http://www.gov.cn/jrzq/2008-04/23/content\_952483.htm。

③ 郑功成《中国残疾人社会保障的宏观思考》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版)2007年第6期。

④ 廖原《残疾人权益保障的国家、社会与公民责任范围研究》,《江汉大学学报》(社会科学版)2013年第5期。

⑤ 周沛《积极福利视角下残疾人社会福利政策研究》,《东岳论丛》2014年第5期。

⑥ 中国残疾人联合会《2017年中国残疾人事业发展统计公报[残联发(2018)24号]》,http://www.cdplf.org.cn/zcwj/zxwj/201804/t20180426\_625574.shtml。

制定、轻制度执行的规范与监督。<sup>①</sup>严峻的残疾人福利现状倒逼专业助残队伍建设,催生了残疾人服务项目的提供方。残疾人社会工作依托专业优势,为辖区内残疾人提供多样、精准的社会服务,为残疾人社会工作介入残疾人服务体系提供一定的行动可能性。残疾人社会工作整合多元福利供给主体,通过自上而下输送福利资源和自下而上反馈残疾人需要,更优地满足残疾人在经济、政治、文化、社会等方面的多层次和多样化需要,提升残疾人生活质量。从制度层面鼓励社会工作发展,不断扩大社会工作专业队伍规模,以满足新时代背景下人民日益增长的公共服务需要。这既是中国残疾人事业发展的客观趋势,也是提高残疾人服务专业水平的必然选择。事实上,自十六届六中全会以来,全国29个省(区、市)深化落实了加强社会工作专业队伍建设的实施意见或专项规划。截至2015年底,本土社会工作队伍快速增加,全国社会工作专业人才近50万人,社会工作人才队伍已成为发展社会服务、创新社会治理、加强社会建设的新兴力量。<sup>②</sup>专业助残人才队伍的建设和多元福利供给的模式相互齿合,能够更好地保证福利输送的专业性和有效性,真正提高残疾人福利供给质量。

### 三、中国残疾人社会福利转型的未来展望

残疾人社会福利建设的70年,是一个不断反思、总结与调整的过程。以史为鉴,继续完善现代残疾人福利体系,关系到中国社会未来的可持续发展。因此,坚定推进新时代中国特色社会主义的实践道路,构建分类精准帮扶的残疾人社会保障机制,形成组合式普惠残疾人社会福利供给体系,不仅有助于残疾人福利事业的发展,还可为推动中国人民美好生活积累宝贵经验,也可为世界残疾人福利变革模式提供参考。

#### 1. 分类精准帮扶是残疾人社会福利的立足点

党的十八大以来,精准扶贫战略的提出,标志着中国扶贫事业的重大转型,成为政府扶贫工作的重要实施机制。作为精准扶贫的战略核心,分类精准帮扶在保证制度设计公平的基础上,既要关注服务群体的分类需要,也要保证项目运行的有效和福利投放的精确。所以对残疾人贫困家庭的特点,残疾人精准扶贫的地方实践、政策体系、实现路径等方面内容展开深入研究,是残疾人社会福利精准帮扶的必要步骤之一。<sup>③</sup>可以肯定的是,分类精准帮扶是残疾人社会福利的着力点,决定了残疾人社会福利要从精准识别福利需要、精准分辨福利输送困境、分类精准帮扶三大方面来实施。

一是精准识别残疾人福利需要。当前的残疾人福利体系建构更倾向于重度残疾人的政策补助,囊括了就医、就业、就学和补贴等需要的满足,但是对于重度残疾人的个别需要和特殊需要则关注很少。残疾人福利制度应实现残疾人供需一致性,实现政策效益最大化。因此,依据不同残疾人致残原因和福利需要,提供适宜的福利项目才是真正的“雪中送炭”,以残疾人为中心,以精准识别残疾人需要为导向,建立长效、动态、可追踪的残疾人福利需要机制,在不断调整中充分、高效、有弹性地满足残疾人的个性需要和共同需要,才能将残疾人福利切实落地,真正帮助残疾人融入社会生活。二是精准分辨残疾人福利输送困境。实质上残疾人福利分配是各责任主体内外部利益的拉锯过程。国家设计了高度契合残疾人群体的福利政策制度,在福利落实过程中由于落地区域的差异、各责任主体的理解偏差和执行偏离,导致福利输送出现非对称和非均衡的供需困境,违背了国家制定残疾人福利政策的初衷。因此,整合各责任主体的供给功能,监督各责任主体的供给责任,弥补供给机制的缺失,建设残疾人福利无缝隙供给的长效机制,才是解决残疾人福利困境

<sup>①</sup> 宋宝安、刘婧娇《强调差异性:新自由主义对残疾人社会保障的启示——兼论残疾人特殊社会保障的必要性》,《社会科学战线》2014年第12期。

<sup>②</sup> 中国民政部《2015年民生工作报告》<http://www.mca.gov.cn/article/gk/mzgzbg/>。

<sup>③</sup> 梁士坤《“十二五”时期中国残疾人研究综述与展望》,《社会工作与管理》2017年第3期。



的关键环节。<sup>①</sup> 三是分类精准帮扶。分类精准帮扶可从三个层次理解:分类是精准帮扶的前提条件,是根据致残原因、家庭经济、福利需要进行区分;精准是残疾人帮扶的重要步骤,在分类基础上瞄准残疾人最直接和潜在的福利需要,提升残疾人福利供需的耦合性;帮扶是残疾人福利的最终目标,既“扶”也“辅”,以扶助和辅助的名义培育残疾人及家庭的自助能力,<sup>②</sup>帮助残疾人有能力承接更高层次的福利项目。总之,精准识别是残疾人福利政策的设计基础,精准分辨是残疾人福利供给的理性反思,分类精准帮扶是残疾人福利需要的准确回应。这三者之间环环相扣,相互补充,展现残疾人社会福利制度应有的活力,促进残疾人福利的良性循环,提高残疾人生活质量。

## 2. 组合式普惠福利是残疾人社会福利的关键点

区别于国外的福利制度,中国本土化社会福利的普惠,是以残疾人需要和社会发展为目标,走剩余型福利和制度型福利的中间道路,构建以普惠型为主、选择型福利为辅的组合式福利模式。<sup>③</sup> 建设组合式普惠型福利是残疾人福利发展的关键点,这要求残疾人福利政策不仅要考虑到残疾人的需要和诉求,还要考虑到已有的福利政策组合方式,以及现有的福利能力能否继续承载,保证残疾人各项福利的质量。因此建立组合式普惠福利模式是一项挑战性的改革工作,除了遵从社会保障体制的整体改革理念和方向外,普惠福利模式的建立还应该做到“三观”。

首先,制度整合要“宏观”。残疾人社会保障覆盖面较低,内部体系不均衡,城乡地区存在较大差异。<sup>④</sup> 基于公平的福利分配理念,整合城乡、东西部的基本公共福利差异,统一全国残疾人基本公共福利项目,包括住房、教育、医疗、就业和社会参与等,在基本公共福利以外的服务,可根据地域、人群灵活设置有差异化的分类福利项目。其次,政策安排要“中观”。需要综合残疾人各类福利制度与政策安排,优化和增添能够满足残疾人当前福利需要的政策,并有序嵌入到组合式普惠型福利制度中。最后,协同服务要“微观”。联系残疾人福利供给的各责任主体,包括公共部门、非营利组织、市场以及残疾人家庭,各自落实福利责任,推动残疾人生态福利服务框架的搭建,进而促进更全面、更丰富的残疾人福利制度建设。

中国残疾人福利既是社会持续发展的内在要求,也是社会保障和公共服务的重要环节。经历了70年漫长的理论探索和实践过程,中国残疾人福利制度的理念与设计逐步合理化。残疾人福利70年的制度实践过程有着深层的制度运行逻辑,这些方面的提炼与梳理可为改善残疾人福利制度提供有力的支持。然而保障与改善残疾人的福祉没有终点,只有连续不断的新起点。新时代的残疾人福利制度建设更应该围绕精准帮扶的基点,打造多元整合的福利输送机制,为确保残疾人社会福利水平不断提升提供有力支撑。

作者单位:姚进忠,集美大学法学院社会学系;陈蓉蓉,复旦大学社会发展与公共政策学院  
责任编辑:秦开凤

<sup>①</sup> 姚进忠、李建川《需要导向:残疾人社会福利供给困境与整体性治理研究》,《华东理工大学学报》(社会科学版)2018年第5期。

<sup>②</sup> 徐龙顺、李婵、宋娜娜、黄森慰《精准扶贫:理论内涵、实践困境与对策研究——基于山东菏泽两个村庄的调查》,《中南林业科技大学学报》(社会科学版)2016年第6期。

<sup>③</sup> 彭华民《中国组合式普惠型社会福利制度的构建》,《学术月刊》2011年第10期。

<sup>④</sup> 李迎生、孙平、张朝雄《中国残疾人社会保障制度现状及完善策略》,《河北学刊》2008年第5期。

