

城乡残疾儿童福利持续保障性问题思考

——基于无锡调研

金网刚

(江南大学法学院, 江苏无锡214000)

【摘要】：中共十九大对依法保障妇女和儿童的合法权益，加快发展残疾人各项事业，注重残疾人康复服务提出了新要求。其中，残疾儿童福利的完善和持续性保障问题值得重视和关注。基于无锡地区智障(含自闭症儿童)和听障两类残疾儿童部分社会福利的调研，对于其中存在的问题、原因等进行思考，并提出相应的对策措施。

【关键词】：残疾儿童；福利；保障

【中图分类号】：C913.69 **【文献标识码】：**A

1 残疾儿童福利研究现状

残疾儿童(0~14岁)就是指在身心方面存在某些功能丧失或障碍，全部或部分丧失从事某种社会活动，并影响正常学习和生活的青少年儿童。2018年5月20日，中残联负责人表示截止2017年底全国共有各类残疾人8500万，其中0~14岁的残疾儿童为390余万人，约占全国残疾人口总数的5%，占同龄儿童总数的2.7%。目前在0~6岁的残疾儿童中，有康复教育训练需求的占七成之多，但其中仅有15万名左右的残疾儿童目前能够得到基本的康复服务，从康复福利保障的角度来看，残疾儿童的康复福利缺口还比较大。

由于政治、经济和文化等方面的差异，世界各国对于儿童福利的关注度是不同的。其中，《预防虐待和忽视儿童法》(1889年)是世界上第一个保护儿童权益的法案，对一些涉及虐待儿童的罪名进行了规定，也对父母的监护资格进行了规定；而《儿童法》(1989年)则将当时英国所有关于儿童保护的法律法规进行完善和归纳，被视为现代儿童福利制度的法律基础，也为其他国家的儿童权益立法保障提供了借鉴。1942年，英国的贝弗里奇向社会保险和相关服务部际协调委员会提交了《贝弗里奇报告》，即“社会保险和相关服务”的报告，提出要对失业和无行为能力的公民加大保护，其中他提出了对于未成年儿童的补贴一直持续到其成年为止。另一著名学者尼古拉斯·巴尔也认为，家庭儿童数量是造成家庭贫困和妇女生育率降低的原因之一，对此政府对于有孩子家庭的补贴十分重要。同时还有很多国家的学者认为可以通过现金转移和实物转移的方式来有效解决儿童贫困，最大程度的提高儿童福利。学者 Barrientos 和 DeJong, Frster 和 Verbist 以及其他的一些机构认为，虽然政府的一些无条件现金转移能够增进儿童福利，但是依然不能覆盖全部儿童并使他们受益。另外一些研究还显示，政府的实物补贴政策对于学龄前的儿童帮助则更加明显有效，因为实物能够直接作用于儿童个体，儿童因此直接获得收益。

收稿日期：2018-12-21

作者简介：金网刚(1981—)，男，江苏宜兴人，经济师，江南大学法学院农村与区域发展专业硕士研究生。

生，研究方向：农村区域与法治建设。

当前中国对于儿童的福利保障研究还处在初级发展阶段，对于儿童公益保障尤其是残疾儿童的保护还在发展和完善之中。研究的代表人物主要有孙莹、刘继同等人。孙莹的研究主要关注特殊儿童的照护和保障需求，认为目前对于儿童福利保障的法律法规比较零散，且更多的是以条例、文件等形式呈现，存在立法层次不高的问题。刘继同认为当前对于儿童福利的关注要从侧重于弱势儿童群体的关爱向更加全面、覆盖更加广泛的儿童福利制度和服务体系转变，专业化和社会工作化是儿童福利保障的方向和策略。对此我国要加快社会工作队伍的建设，尤其是要加大高层次儿童社会工作人才的培养力度，同时建立科学、专业的儿童社会服务体系，早日实现根据不同家庭和儿童的服务需求，采取区别且有针对性的服务。总的来说，与国外儿童福利的研究相比，我国在理论和实践上都有较大的欠缺，与别国的比较研究需要进一步的深入。

2 残疾儿童福利持续保障性问题现状—以无锡为例

儿童是国家发展的未来，更是一个家庭的全部寄托，拥有残疾儿童的家庭是不幸的，更需要社会的呵护，但由于对残疾儿童福利保障规章制度的不完善和具体操作的碎片化，残疾儿童的福利保障面临诸多的困难，主要表现在。

2.1 家庭经济困难

由于残疾儿童需要比健全儿童更多的家庭照护，往往很多家庭的家长需要离职对于儿童进行长期照护，这实际上也降低了家庭的生活质量。以无锡市区为例，低保家庭的重度残疾人救助标准为 792 元，虽然政府已经尽了较大的努力，但是相对残疾人较大的各项生活支出仍然是杯水车薪；此外，目前政府和社会对于残障儿童的救助力度要普遍低于残疾人平均水平，也将影响其家庭生活水平，“十二五”期间无锡开展了人工耳蜗植入手术一次性享受 5 万元救助政策，极大的惠及了残疾儿童和家庭，然而人工耳蜗更换一个螺丝就要万元，更换一个组件就要 5~6 万元的费用，对于经济条件一般的残疾儿童家庭来说又是一笔较大的经济支出和负担。此外，相对于农村，城市的社保制度要相对完善，残疾人家庭能够获得相对较多的经济资助，而农村残疾人家庭面临经济困境时则只能倚靠亲属和朋友，长此以往家庭面临的身心压力十分巨大。

2.2 预防机制缺乏

对于特殊儿童群体之一的自闭症儿童（目前我国 0 到 14 岁的儿童患病者达 200 余万）来说，0~6 岁是抢救性干预的关键时期，如果在学前教育阶段忽视了这一群体的抢救性干预，自闭症儿童将错失康复、恢复社会功能的良机。目前社会对自闭症幼儿的认知还停留在“智力低下、行为刻板、沟通障碍”的层面，导致幼儿入学前，家长不知情、不认可，希望通过幼儿园的教学改善幼儿的行为和认知；而社区医院、幼儿园入园均无有效的筛查量表进行评估，幼教老师在遇到疑似案例时很难和家长正面沟通幼儿的情况，大多数轻度高功能自闭症孩子，存在“老师说不出口，家长不接受事实”的尴尬局面，家园沟通不畅，缺乏筛查机制，都会延误自闭症幼儿的抢救性治疗和训练时机，对儿童未来的融合产生更大的障碍，造成巨大的社会家庭负担。据了解，无锡市 2017 年教育、民政等多个部门组成的“市特殊教育协调小组”，配齐了师资，健全了三级管理网络，协同推进特殊教育发展。但是自闭症儿童教育存在专业狭窄、分布极度分散的特点，目前在无锡范围内难以做到普遍覆盖，需建立强大的资源团队和专业机构支持，自闭症幼儿学前教育存在巨大的资源缺口和支持标准。

2.3 发展出路迷茫

由于从小所受教育程度有限，残疾儿童在社会中将面临更多的困难问题，而特殊学校在其中为社会、家庭承担了十分重要的教育、康复和职业培训职能。以其中智障青少年群体为例，他们主要在各地培智学校（各地称谓不一）接受教育、康复和职业培训，培智教育的主要群体对象是面临智力发展困境（如智力发育迟缓、孤独症等）的特殊儿童，教育和教学是培智教育的主要职能，近年来康复训练也逐步受到重视，此外职业培训教育也在一些具备条件的学校中展开。以无锡全市来说，除新设区新吴区（2016年）正在筹建特殊学校外，江阴市、宜兴市、锡山区、惠山区、梁溪区和滨湖区均设有培智学校，且基本100%能够解决辖区内智障青少年的教育问题，同时辖区范围内有流动人口的智障子女一般也可以就近就学，享受和户籍人口同等待遇。但随着市场经济的发展和产业结构的调整，越来越多的“福利工厂”消失了，直接导致经过培智学校职业技能培训的智障青少年“毕业”即只能“回家”，以无锡市某培智学校为例，十年前尚能推荐50余名智障毕业生实现就业，而如今基本没有推荐出去的可能。由此导致的结果是随着年龄的增长，这些智障青少年群体的智力将得不到持续的提高、巩固和发展，智力水平将面临萎缩。据了解，无锡目前对于智障儿童教育的经费投入约十倍于普通学龄儿童，“毕业”即“回家”的局面某种程度宣告“钱”打了水漂。

3 残疾儿童福利保障缺位原因

虽然党的十八大以来，残疾儿童的福利保障问题越来越受到重视，但一些问题的长期、普遍存在还将制约残疾儿童的福利保障水平，主要表现在。

3.1 法律法规不健全

目前关于残疾人（包括残疾儿童）儿童的社会保障散落在《宪法》《民法》《未成年人保护法》等法律法规之中，对于残疾儿童福利保障的职能管理部门也包括教育、卫生、关心下一代工委、共青团和妇联等机构，但这些机构对于开展残疾儿童的教育和康复工作往往又从自身的角度出发，并没有完全法律法规方面的刚性制约。即便是《残疾人保障法》（2008年），也没有对残疾儿童康复教育问题作出明确、可操作的规定，据此可知法律法规的缺位是造成残疾儿童保障缺位的重要原因。

3.2 政府支持还不够

残疾儿童的教育、康复、医疗等都需要大量的经费投入，民办残疾儿童教育、康复、医疗等机构的收费往往又非常高，靠家庭的支撑是“杯水车薪”。而实际上，政府举办的康复训练机构、康复医疗机构以及专业康复人才的匮乏又在一定程度上反映了政府投入不足的窘境，对此政府在残疾儿童康复教育事业发展方面需要承担更多的责任，如通过政府财政的支持和帮助，为更多的残疾儿童提供价格相对低廉但质量较好的教育和康复服务，给更多家庭和儿童送去“福音”。

3.3 户籍制度致差异

从社会保障现状来看，目前城市社会保障无论是从规模还是质量上看都要远远优于农村，体现在残疾儿童社会保障方面就更为突出，实际上很多农村家庭中一旦出现残疾儿童往往就只能任其自生自灭。而受财力和户籍制度的影响，目前我国绝大部分地区对于残疾儿童的教育、康复保障具有强烈的“地方色彩”，尤其是在那些补助力度大、康复机构多的大城市，没有当地户籍很难获得相应的福利。而对于部分外来务工人员的随迁残疾子女来说，一方面难以获得城市的有关福利，另一方面又可能受限于家庭的经济能力和照护水平，进而错过最佳教育和康复时机。

4 完善残疾儿童社会福利措施

4.1 健全法律法规体系

在依法治国的背景下，法律法规的指引是各级政府行使职能的行动指南，对此立法机关要整合散落在法律、法规和政策中关于残疾儿童福利保障的规定，制定更加完善、专业的针对残疾儿童的福利保障法律法规，只有对残疾儿童的福利保障做出明确的规定，残疾儿童福利保障事业才能得到有序的发展，残疾儿童才能在新的时代背景下享受到充分的照护。

4.2 发挥政府主导作用

在中国特色社会主义制度下，在残疾儿童福利保障方面，政府作用只能强化而不能弱化，政府要加大对残疾儿童福利保障的经济投入力度，将其列入国家财政预算，明确每年的财政投入标准和增量，不光要承担公办残疾儿童康复教育机构的主要经费支出，还要从持续保障角度出发，尽可能最大限度地降低残疾儿童在康复方面的费用支出，进一步减轻低收入残疾儿童家庭的经济负担，改善和提高残疾儿童家庭整体的生活质量。

4.3 加快康复机构建设

政府要加大各类公办康复机构建设，在经费和设备上给予优先保障，加大对各类机构康复人员的培训力度，一方面要加强对现有一线教职人员进行康复知识的继续教育，改变特殊教育师资队伍单一的教育教学专业结构；另一方面要借鉴香港、新加坡等地特殊教育学校配备一定数量的专职康复人才的做法，加大投入吸引专业康复人力资源投身于特殊教育事业，确保包括智障儿童在内的各类残疾儿童都能获得专业的康复训练。由于康复训练器材对于智障儿童的康复具有十分重要的意义，对此政府一方面要逐年加大经费投入采购相应的康复器材，另一方面要鼓励具备条件的学校自主研发康复训练辅助工具，促进残疾儿童的健康成长。

4.4 积极引入民间资本

要积极探索建立多途径的筹资机制，不仅依靠政府的财政投入，更要鼓励和支持更多非政府组织和社会力量的参与，成立更多的非公办残疾儿童康复教育机构和培育残疾儿童福利基金会和志愿者团队，确保举办残疾儿童保障事业拥有足够的人力和财力支撑；在社会资本参与残疾儿童康复机构运行的过程中，政府要发挥专业指导和监督责任，促使各康复教育机构在遵守国家法律法规的前提下，不断提高其服务水平和质量，确保残疾儿童和家庭得到应有的实惠。

4.5 消除二元户籍影响

要树立以人为本的理念，打破城乡户籍制度对残疾儿童享受社会福利的限制，让每一位残疾儿童都能享受到公平、平等的社会保障；同时，要化解更多随迁残疾儿童家长的后顾之忧，放心地把残疾儿童带在身边并且接受更专业的康复教育，从而使农村户籍的残疾儿童享受到和城市残疾儿童同等的福利保障。

4.6 积极规划学生出路

各地要根据实际情况，将各类特殊教育学校中掌握一定劳动技能的毕业生纳入劳动就业规划；政府要

结合“精准扶贫”等相关政策开发部分适宜的劳动岗位解决特殊教育人群就业；特殊学校要根据市场需要和经济的发展水平不断调整职业培训专业结构，兼顾专业的实用性和前瞻性，既要保有传统专业项目，又要增设符合市场需求的新专业项目，有效拓宽毕业生的就业渠道。

参考文献

- [1]孙莹. 儿童福利政策与措施的探讨[J]. 长沙职业技术学院学报, 2002 (4) : 6-10.
- [2]刘继同. 国家责任与儿童福利: 中国儿童健康与儿童福利政策研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [3]刘继同. 留守儿童关爱需要专业化的服务体系[N]. 中国日报网, 2015-02-15.