

基于社会权利视角的 内蒙古自治区残疾人基本公共服务效能研究

刘全乐¹ 丁芳² 和原芳² 王婧博²

摘要：习近平总书记在党的二十大报告中指出，要完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系，促进残疾人事业全面发展。近年来，内蒙古自治区残疾人事业取得了长足发展，“十三五”规划明确的目标圆满完成，有效提升了残疾人的生活质量，推动了残疾人事业发展。但是残疾人在获取基本公共服务方面仍然面临诸多现实困难，法定权利保障不够充分。当前残疾人基本公共服务的保障正由传统的道德模式、医疗模式向现代社会权利模式转变。本文以社会权利为视角，分析当前内蒙古自治区残疾人公共服务的现状及问题，研究提升残疾人基本公共服务效能的有效途径，以期为促进自治区残疾人事业高质量发展提供一定的政策借鉴。

关键词：社会权利模式 残疾人 基本公共服务

随着我国对于残疾人“人权”的重视程度不断提高，社会权利模式从公民身份的角度出发，主张从观念上消除对残疾人的社会排斥，强调社会融合，残疾人与健全人一样，平等地拥有享受各项基本公共服务的权利。新形势下，残疾人基本公共服务保障模式也由传统的道德模式、医疗模式开始向现代社会权利模式加速转变。当前，残疾人基本公共服务体系已经形成了包含残疾人康复服务、教育服务、就业服务、无障碍环境服务、文化体育服务和社会保障服务六个维度的服务内容。从整体上说，首先应当确保社会保障服

务目标的实现，其次要确保康复服务目标的实现，再次要满足残疾人在就业服务、教育服务、无障碍环境服务以及文化体育服务方面的需要。

一、内蒙古自治区残疾人基本公共服务现状及问题

近年来，内蒙古自治区残疾人事业取得长足发展，“十三五”规划目标圆满完成，残疾人脱贫攻坚取得全面胜利，全区 11.2 万建档立卡贫困残疾人全部脱贫，31 万困难残疾人得到生活补贴，28.5 万重度残疾人得到护理补贴，为 17.5 万残疾人代缴

养老保险费，残疾人意外伤害保险实现全覆盖。但是，当前残疾人在获取基本公共服务方面仍面临诸多现实困难，如残疾人公共服务总量不足、分布不均衡、质量效益不高；已建成机构运行保障机制不健全；残疾人返贫致贫风险高，相当数量的低收入残疾人家庭生活还比较困难；残疾人社会保障水平和就业质量不高等等，需要引起重视并加以研究解决。

（一）社会保障服务代表性指标分析

2018 年 -2022 年内蒙古参加城乡居民基本养老保险的残疾人数稳步增加，残疾人领取养老金的人数也呈上升趋势，说明自治区对残疾人提供的社会保障服务逐步完善，但是从残疾人托养服务的机构来看，2022 年内蒙古缩减了 61 家。

表 1 2018 年 -2022 年 内蒙古自治区残疾人社会保障主要指标情况

社会保障	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
参加城乡居民基本养老保险的残疾人数(万人)	45.09	49.20	50.09	52.65	53.71
残疾人领取养老金(万人)	20.23	22.00	24.09	—	26.04
残疾人托养服务机构(个)	169	252	153	206	145

基金项目：内蒙古自治区残疾人事业发展研究课题项目（编号：NMGZZQCL-2023-KTYJ-7）。

表 2 2018 年 -2022 年残疾人康复服务主要指标情况表

康复服务	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
得到基本康复服务(万人)	13.4	9.3	7.0	6.2	6.5
基本辅助器具适配服务(万人)	6.8	4.2	3.8	2.8	3.2

表 3 2018 年 -2022 年残疾人康复服务机构及人员表

康复服务	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
康复机构(个)	211	230	272	293	293
康复机构在岗人员(人)	5067	5543	6104	7410	7187

表 4 2018 年 -2022 年特殊教育学校及在校生情况表

教育	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
特殊教育普通高中(所)	6	4	4	4	4
特殊教育普通高中在校生(人)	329	354	374	538	492
残疾人中等职业学校(所)	2	4	4	4	4
残疾人中等职业学校在校生(人)	65	444	237	269	235

表 5 2018 年 -2022 年持证残疾人就业情况

就业	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
持证残疾人就业人数(人)	23.58	20.50	18.58	19.15	19.15

(二) 康复服务代表性指标分析

2018 年 -2022 年内蒙古年均得到康复服务的人数是 8.48 万人，按照全区 158.58 万残疾人计算，基本康复服务的覆盖率为 5.3%，与全国平均水平差距较大，康复服务覆盖面较低，残疾人康复服务的需求得不到满足，康复服务水平亟待提升。

从康复服务的机构来看，2018 年 -2022 年，内蒙古的康复机构平稳增加，康复机构的在岗人员基本呈平稳上升态势，为进一步提高康复服务水平奠定了良好基础。

(三) 教育服务代表性指标分析

2022 年，《内蒙古内蒙古自治区“十四五”特殊教育发展提升计划实施方案》正式印发。

“学前残疾儿童助学项目”的实施，使全区学龄前儿童补贴数量实现较大突破。但是目前内蒙古特殊普通高中与中等职业学校的数量仍然较少，全区 12 个盟市仅有 4 家特殊教育普通高中，4 家中等职业学校。从残疾人被普通高等院校录取来看，2018 年 -2021 年，平均每年约 382 人，基本保持平稳。可见，残疾人教育服务能力仍需提高，同时要高度关注残疾儿童与健全儿童的沟通融合，尽最大努力减少社会对残疾儿童的排斥。

(四) 就业服务代表性指标分析

2022 年，《内蒙古自治区促进残疾人就业三年行动实施方案(2022-2024 年)》《内蒙古自治区促进残疾人职业技能提升实施方案》等印发。内蒙古自治区

残联部门加强对残疾人职业技能和实用技术培训，截至 2022 年底，全区城乡持证残疾人就业人数 19.15 万人，其中按比例就业 1.1 万人，集中就业 4683 人，个体就业 1.7 万人，公益性岗位就业 1886 人，辅助性就业 1054 人，灵活就业(含社区、居家就业) 54771 人，从事农业种养殖 10.1 万人。从 2018 年 -2022 年来看，就业较为平稳，受新冠疫情影响，2020 年 -2022 年持证就业人数有所下降。

(五) 文化体育代表性指标分析

残疾人专题广播节目和电视手语栏目是残疾人参与社会生活重要方式之一。目前，内蒙古自治区本级残疾人专题广播电视节目数量仅有 1 个，2022 年新增 1 个，盟市也仅有 6 个，只有一半盟市开设了电视手语栏目，残疾人文化体育服务供给不足。开展残疾人文化周活动场次较多，但是活动时间短暂，影响力仍需提升。

(六) 无障碍服务代表性指标分析

2018 年 -2022 年，内蒙古开展无障碍环境建设检查、图书馆设立盲文有声读物阅览室等无障碍场所建设均呈上升趋势，说明无障碍服务正在不断进步。但是同全国其他省市相比还有一定差距。

二、内蒙古自治区财政支持残疾人事业发展情况

（一）财政整体投入情况

2018年-2022年，全区财政支持残疾人事业发展投入呈稳中有进的态势，其中内蒙古自治区本级占6.5%，主要集中在盟市和旗县，占93.5%。

（二）盟市财政投入情况

盟市财政投入呈现出明显的不均衡性。2018年-2022年，鄂尔多斯市残疾人事业支出排第一位，赤峰市排第二位，2022年这两个盟市残疾人事业支出占比均在16%，而兴安盟、乌海市、阿拉善盟等6个盟市占比不足8%。

（三）财政投入结构

以2022年为例，残疾人生活和护理补助的投入占比高达51%，其次是其他残疾人支出占比为16%，残疾人行政支出和残疾人就业支出占比为10%左右。而残疾人康复占比为6.7%、残疾人体育支出占比只有1.7%。残疾人事业发展支出结构亟待优化。

三、完善内蒙古自治区残疾人基本公共服务的对策建议

（一）加快构建残疾人基本公共服务的多元供给体系

1. 强化基层残联组织建设。充分发挥残联在残疾人基本公共

服务体系中的主导地位 and 领导作用。选拔培养残联干部，建设一支专业化的残联工作队伍。充实残工委成员单位组成部门，残工委成员单位带头按比例安置残疾人就业，吸纳残疾人进入干部队伍。

2. 激发市场主体活力。针对部分企业参与意愿不强、参与程度不高的问题，政府应着力优化企业营商环境，制定残疾人基本公共服务市场准入负面清单，简化办理流程，缩减审批事项，最大程度减少企业行政成本。加大政府向市场购买残疾人基本公共服务力度，提高企业参与残疾人基本公共服务积极性。

3. 大力培育社会组织。加快培育残疾人公共服务类的专业社会组织。加快《社会组织登记管理条例》的出台进度，助力助残型社会组织的成立和发展。更好发挥残疾人五大专门协会作用，提升残疾人基本公共服务水平。

（二）夯实残疾人基本公共服务保障机制基础

1. 建立健全残疾人公共服务财政投入机制。加大各级政府部门对于残疾人基本公共服务的财政投入规模，将残疾人基本公共服务作为民生公共服务的重要内容纳入财政覆盖范围，增加专项支持资金。同时，进一步明确各级政府残疾人基本公共服务供给方面的事权和支出责任。

2. 提高残疾人基本公共服务精细化水平。完善残疾人分类力度，建立个性化的残疾人档案，同时兼顾不同类别的残疾人服务特征差异，建立多维度、个性化的残疾人分类体系，提升残疾人基本公共服务的精细化和精准度。

（三）提升残疾人基本公共服务数字化水平

1. 推进残疾人基本公共服务主体数字化建设。加快推进智慧应用系统、智慧基础设施和信息应用能力建设。利用国家开展大数据“物联网”建设契机，推进残疾人需求量化表达，提高残疾人服务的精准性。加大对残疾人智能化技术、设备的研发投入，对高等院校、科研院所、企业进行相关研究的，给予国家专项资金补贴。

2. 健全参加人数据共享机制。开放残疾人各项服务需求数据接口，建立民政、社保、卫健、残联、市场主体、社会组织等服务主体之间的信息共享机制，调动全社会积极性。

（四）完善基本公共服务保障机制

1. 健全完善残疾人社会保障机制。健全残疾人救助保障机制。健全低收入人口动态监测机制，对基本生活出现严重困难的家庭给予救助。健全残疾人社会保障福利机制。将未纳入低保或

表 6 2018 年-2022 年文化服务主要指标情况表

宣传文化	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
内蒙古自治区本级开设电视手语栏目(个)	1	1	1	1	2
开设残疾人专题广播节目(个)	2	5	4	4	3
盟市电视手语栏目(个)	8	7	6	6	6
开展残疾人文化周活动(场次)	139	205	155	203	214

表 7 2018 年-2022 年无障碍服务主要指标情况表

就业	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
无障碍环境建设有关管理法规、规范性文件等	12	13	17	17	21
开展无障碍环境建设检查	53	54	52	58	71
无障碍培训	162	95	93	113	133
图书馆设立盲文及盲文有声读物阅览室	30	34	36	54	58

表 8 2018 年-2022 年残疾人事业财政投入情况表 (单位:万元)

单位名称	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
内蒙古自治区	136,763	142,039	147,462	153,450
内蒙古自治区本级	4,773	7,911	11,601	13,387
内蒙古自治区地市合计	131,990	134,128	135,861	140,063

表 9 2018 年-2022 年内蒙古自治区各盟市财政投入情况表 (单位:万元)

单位名称	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
内蒙古自治区地市合计	131,990	134,128	135,861	140,063
呼伦贝尔市	13,302	12,526	11,076	12,068
兴安盟	9,119	8,858	10,001	9,595
通辽市	12,982	13,577	15,749	17,691
锡林郭勒盟	11,167	8,278	10,036	9,873
乌兰察布市	11,923	14,162	15,901	14,147
鄂尔多斯市	20,649	18,067	18,174	22,340
巴彦淖尔市	8,373	8,116	9,905	8,769
阿拉善盟	2,276	2,922	1,531	1,900
呼和浩特市	12,745	12,264	10,755	11,646
包头市	6,221	7,874	8,525	7,980
乌海市	1,239	2,112	1,945	1,744
赤峰市	21,994	25,372	22,263	22,310

表 10 2022 年残疾人事业财政投入结构情况表

单位名称	残疾人事业	行政运行	一般行政管理事务	机关服务	残疾人康复	残疾人就业	残疾人体育	残疾人生活和护理补贴	其他残疾人事业支出
内蒙古自治区	153,450	16,775	1,602	1,936	11,658	13,908	4,108	77,862	25,601
内蒙古自治区本级	13,387	645	180	0	351	3,049	3,833	0	5,329
内蒙古自治区盟市合计	140,063	16,130	1,422	1,936	11,307	10,859	275	77,862	20,272

特困供养范围的低收入家庭纳入低保。建立困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴标准动态调整机制，逐步提高补贴标准。健全残疾人综合保险保障机制。帮助残疾人按规定加入基本

养老和基本医疗保险，支持就业残疾人依法参加失业保险，积极探索将符合条件的新型残疾人康复医疗项目和治疗性康复辅助器具适配项目纳入基本医疗保险支付范围。

2. 提升康复服务水平。全面推进残疾人家庭医生签约服务，做到“一人一案”，居家康复或推介到康复机构、医院进行康复。加强残疾人心理健康服务。提高残疾人辅助器具服务水平。增强康复辅助器具产品开发应用能力。健全综合医院、康复医院和残疾人康复中心、基层医疗卫生机构三级康复体系，建立“互联网+残疾人康复”体系，实现康复机构与医疗卫生机构资源信息共享和交流合作。

3. 健全完善残疾人就业机制。建立一批残疾人职业培训实训基地和创业孵化示范基地。重视培养和选拔残疾人专业技能人才。拓宽残疾人就业创业服务渠道。适度合理开发公益性岗位。对残疾人集中就业单位实行税费优惠、政府优先采购等措施，稳定残疾人集中就业。支持辅助性就业机构组织就业困难残疾人从事相应的生产劳动。加大对“互联网+”就业、居家就业、社区就业等新就业形态的扶持力度。

4. 健全完善残疾人教育体系。加强以职业教育为重点的残疾人高中阶段教育，鼓励普通高中招收具有接受普通教育能力的残疾学生。探索内蒙古自治区内有条件的高校开展面向残疾考生的“单考单招”，鼓励高校扩大招收残疾大学生规模。继续落实残疾大学新生入学资助政策。改



善特殊教育办学条件，推进内蒙古自治区特殊教育资源中心和普通学校特殊教育资源教室建设，提升特殊职业技术学校办学水平。

5. 积极发展残疾人文化体育事业。依托各级公共文化场所和残疾人综合服务设施为残疾人提供个性化、差异化文化服务。推动内蒙古自治区残疾人文体康复中心建设，推动创建残健融合文化服务示范中心（站、点）。支持内蒙古自治区、盟市两级广播电视台开播国家通用手语或实时字幕栏目，内蒙古自治区和各盟市重点新闻节目实现通用手语同步播报。实施残疾人文化艺术人才培养计划。发展残疾人体育事业，推进残疾人体育训练基地建设，提升体育训练服务保障能力。

6. 大力推进无障碍环境建设。将无障碍环境建设纳入国土空间总体规划，纳入争创文明城市考核规范。推动自助公共服务设施无障碍建设和改造。加快推广无障碍公共厕所。完善公共交通无障碍设施，推进建立无障碍环境提升计划。推进传统无障碍环境设施设备数字化和智能化升级。支持建设听力、言语残疾人无障碍信息服务平台。

7. 推动法制化建设，保障残疾人权利。将残疾人权益保障法律法规宣传教育纳入内蒙古自治区“八五”普法重点任务。持续开展残疾人学法用法专项行动。对涉及保障残疾人权益的政策法规开展反残疾人歧视评估。不断拓宽残疾人和残疾人民主参与、民主协商的渠道，有效保障残疾

人知情权、参与权、表达权和监督权。■

参考文献：

[1] 王晓慧. 内蒙古残疾人事业释放发展新动能 [N]. 华夏时报, 2022-12-26.

[2] 内蒙古自治区党委 自治区人民政府关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施意见 [N]. 内蒙古日报(汉), 2021-04-14.

[3] 杨勇. 用心用情用力全面推进新时代残疾人事业高质量发展 [N]. 乌海日报, 2022-11-22.

[4] 绵阳市人民政府公报. 绵阳市人民政府关于印发“十四五”残疾人保障和发展规划的通知 [OB/OL]. 绵阳市人民政府官网, 2022-06-30.

（作者单位：1. 内蒙古自治区党委政研室；2. 内蒙古自治区财政厅）

责任编辑：张莉莉