

# 中国残疾人津贴制度研究（上）

■何文炯 陈玉国 张翔 肖丽琴 吕明晓 杨一心 刘庆箐

**【摘要】** 随着经济社会发展，残疾人保障服务应当由救助型向福利型、由补缺型向普惠型转变。从残疾人的基本需求出发，作者建议现阶段重点建立残疾人生活津贴制度和护理津贴制度，并对这两项制度设计的若干关键环节进行分析，在此基础上，提出若干政策建议。本期重点讨论残疾人生活津贴制度的功能定位、覆盖人群、津贴标准，建立了生活津贴领取人数预测模型和资金需求预测模型，并以浙江省为例进行了实例分析，供政府决策和有关部门制定操作性方案作参考。

**【关键词】** 残疾津贴制度；残疾人生活津贴；资金需求预测

## A Study on China's Subsidy Mechanism for the Disabled (Part 1)

HE Wen-jiong, CHEN Yu-guo, ZHANG Xiang, XIAO Li-qin, LV Ming-xiao, YANG Yi-xin, LIU Qing-qing

**【Abstract】** Along with economic and social development, social security services for the disabled should be transferred from type of relief, deficiency supply to welfare and inclusiveness. Based on basic needs of the disabled, the authors suggested that currently more efforts should be done in construction of living subsidy and caring subsidy mechanisms for the disabled. Then they discussed key links in mechanism designs. The paper raised some proposals based on previous analysis. It focused on function location, covering group and subsidy standards of subsidy system and established prediction models of receiving numbers and capital demand. It calculated data from Zhejiang Province as an example and provided operational references to government and related departments.

**【Key words】** Subsidy mechanism for the disabled; Living subsidy for the disabled; Capital demand prediction

### 引言

残疾津贴制度，是政府通过财政预算，为各类残疾人定期提供一定资金补贴以保障残疾人基本生存的一系列社会福利制度安排，是残疾人社会保障制度的重要组成部分。残疾津贴制度作为社会福利项目，与具有怜悯性质的社会救助相比，残疾津贴更加强调的是一种权利<sup>[1]</sup>。目前国外和国内的研究在实施残疾津贴制度的必要性方面已经达成了共识，而且国内部分地区也已开展了相关实践，但国家层面尚无统一的政策给予保障，同时各地在实践过程中由于缺乏相应的理论指导和合理的制度设计，存在着制度碎片化和助残惠残政策重复享受等问题，实施残疾津贴制度，不仅可以有效地解决这些问题，还可以提升当前残疾人社会保障层次，使残疾人社会保障制度更加公平和富于效率。

国外发达国家根据其国情和社会保障传统所制定的残疾津贴制度涉及残疾人保障需求的各个方面，

残疾津贴项目种类繁多：按年龄划分，包括针对残疾儿童的津贴，针对就业年龄段残疾人的津贴，针对老年残疾人的津贴；按项目划分：包括残疾人生活津贴、护理津贴、教育津贴、康复津贴、就业津贴等<sup>[2]</sup>。受经济发展水平的限制，我国在短期内建立上述所有项目是不现实的，只能根据残疾人的需求和财政承受能力，以目前残疾人最迫切需要解决的问题为突破口，逐步、分阶段建立残疾津贴制度。

目前国内各地在残疾津贴方面的探索实践是以满足残疾人基本生存需要为重点，包括残疾人生活津贴和护理津贴，前者是满足残疾人的基本生活需求，后者则是为了保障生活不能自理的残疾人能够获得照料护理服务。这种制度安排既符合人类对基本生存权利的诉求，也符合残疾人的现实状况。基本生活需求作为人类最基本的生理需要，根据马斯洛需求层次理论（Maslow's Hierarchy of Needs）<sup>[3]</sup>，只有最基本的需要得到满足后，才能有

作者单位：浙江大学社会科学研究院 杭州市 310027

作者简介：何文炯 理学博士 经济学教授，研究方向：社会保障、风险管理、保险与精算等

动力去实现更高层次的追求。而照料护理服务作为生活不能自理的残疾人维持正常生活的必需品,关系到残疾人的基本生存质量,如果残疾人连日常生活都无法维持下去,那么残疾人的基本生存权也就无从谈起。本研究建议将残疾人生活津贴和护理津贴作为解决残疾人生活危机的重要机制,在构建我国残疾津贴制度时给予优先考虑。

## 1 残疾人生活津贴制度设计

### 1.1 制度要点

#### 1.1.1 功能定位

残疾人生活津贴制度是通过政府财政预算,对生活困难的低收入残疾人给予一定现金补贴,以保障残疾人基本生活需求的制度安排。

国内部分地区在实践残疾人生活津贴制度时,主要有两种模式:一是建立单独的残疾人生活津贴制度,二是在城乡最低生活保障制度中对残疾人实行特惠政策,包括提高残疾人的低保救助水平和扩大低保的覆盖范围。为残疾人提供特惠化的最低生活保障制度,实际上是基于残疾人的特殊性而在一般社会保障制度中进行特殊安排的制度模式。但是,最低生活保障制度与残疾人福利制度是两种不同的制度安排。最低生活保障制度以家庭人均收入是否低于最低生活保障线为领取条件,制度定位于所有达到规定标准的贫困人口都能够获得相近水平的救助;残疾人福利制度则以身体是否残疾及残疾类型、残疾程度为领取条件,制度定位于同样的残疾人能够获得相近的福利待遇<sup>[4]</sup>。因此,在最低生活保障制度中对残疾人实施特惠政策显然不利于残疾人社会保障制度建设长远发展,而应根据残疾人的特殊性建立专门的独立的残疾人生活保障制度,即残疾人生活津贴制度,以此保障残疾人的基本生活需要。

#### 1.1.2 覆盖人群

残疾人生活津贴制度的保障对象是非因工致残的低收入残疾人。这是根据目前我国的经济承受能力、残疾人保障责任和残疾人基本生活保障状况而制定的。目前国内各地实践以及文献资料对低收入家庭的界定普遍以最低生活保障线进行衡量。2008年浙江省实施的残疾人基本生活保障工程将家庭人均收入在最低生活保障线150%以内的残疾人界定为低收入残疾人。杨立雄(2009)在设计困难残疾人生活补贴时,也建议以当地最低生活保障线的150%作为困难残疾人的收入界定标准。较为成熟的最低生活保障制度为衡量居民家庭困难程度提供了

科学而便利的方法,另外对申请生活津贴的残疾人家庭进行收入状况的审查,也可以借助民政部门对低保家庭的家计调查系统,避免建立重复的家计调查体系,提高政府资源的使用效率。本研究将家庭人均收入在最低生活保障线150%以内的残疾人作为低收入残疾人,将其纳入残疾人生活津贴制度保障范围。

#### 1.1.3 津贴标准

残疾人生活津贴的待遇水平根据残疾人基本生活需求、残疾等级确定,本着残疾障碍与津贴补偿匹配的原则,残疾津贴根据残疾等级确定不同的待遇水平。

我国现有的一套较为成熟的最低生活保障标准制定办法,使得这样的制度标准设计具有较强的可操作性,可以借鉴最低生活保障标准确定残疾人生活津贴标准。在实践中,许多地方的残疾人生活补贴政策 and 针对其他人群的生活保障制度也有类似的做法,但是,残疾人与普通社会成员相比,在康复训练、辅助器具适配、家庭无障碍设施购置方面需要额外的生活支出,生活成本高于普通社会成员,英国政府部门经过研究和论证表明,残疾人较社会其他人群存在着超过25%的额外开支。2007~2010年度我国残疾人状况和小康进程监测数据显示,城乡残疾人家庭人均医疗保健支出分别是城乡居民家庭人均医疗保健支出的1.56倍和2.09倍,城乡残疾人医疗保健支出占全部消费支出的比重比社会平均水平分别高出13.3%和7.7%。因此残疾人生活津贴标准应适当高于最低生活保障标准。目前各地在实践中,对残疾人的生活补助标准也都是略高于最低生活保障标准。如北京市2010年城乡低保家庭中的残疾人生活补助标准分别为低保标准的1.24倍、1.4倍;2010年上海市对城乡重残无业人员每人每月补助标准分均是城乡低保标准的1.34倍。

基于以上分析,我们在制定残疾人生活津贴标准时应遵循以下两个原则:①基于残疾人的基本生活支出高于普通社会成员,残疾人生活津贴标准将根据残疾人基本生活支出与最低生活保障标准之间的差额确定;②由于残疾程度越重,残疾人家庭生活负担越重,因此,对不同残疾等级的残疾人设定不同的津贴标准。借鉴国内各地实践经验,我们设计出以下方案。

方案一:一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的25%、20%、15%、10%。

方案二：一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的30%、25%、20%、15%。

为了与最低生活保障制度衔接，残疾人生活津贴不计入家庭人均收入。即残疾人首先以公民的身份获得最低生活保障制度的救济，其次根据残疾人的特殊身份获得残疾人生活津贴制度的扶助。

### 1.2 资金需求分析模型

为了研究残疾人生活津贴制度的财务可行性，我们需要对残疾人生活津贴领取人数和所需资金进行预测。为此，我们设计了以下两个预测模型。

#### 1.2.1 生活津贴领取人数预测模型

前面已经详述了关于残疾人生活津贴的覆盖人群，下面从模型建立的角度出发，阐述如何在技术上预测残疾人生活津贴领取人数。

$$P^k = \sum_{j=1}^4 (P_{cj}^k + P_{vj}^k)$$

对于城镇：
$$P_{cj}^k = \alpha_{cj}^k \cdot \beta_{cj} \cdot \varphi_{cj} \cdot \sum_{i=1}^n L_{ci}^k \cdot d_{ci}^k \cdot \mathbf{1} \cdot \mathbf{0} P_{ci}^k$$

对于农村：
$$P_{vj}^k = \alpha_{vj}^k \cdot \beta_{vj} \cdot \varphi_{vj} \cdot \sum_{i=1}^n L_{vi}^k \cdot d_{vi}^k \cdot \mathbf{1} \cdot \mathbf{0} P_{vi}^k$$

$$\alpha_{cj}^k = \alpha_{cj}^{k-1} \cdot (1 + \phi)$$

$$\alpha_{vj}^k = \alpha_{vj}^{k-1} \cdot (1 + \phi)$$

其中的符号含义如下：

①  $P^k$  为第  $k$  年残疾人生活津贴领取人数， $k=2011, 2012 \cdots 2020$ ；

②  $P_{cj}^k, P_{vj}^k$  分别为第  $k$  年城镇、农村  $j$  级残疾人领取生活津贴的人数， $j=1, 2, 3, 4$ ；

③  $\alpha_{cj}^k, \alpha_{vj}^k$  分别为第  $k$  年城镇、农村  $j$  级残疾人的持证率；

④  $\beta_{cj}, \beta_{vj}$  分别为城镇、农村  $j$  级残疾人中低收入残疾人所占比率

⑤  $\varphi_{cj}, \varphi_{vj}$  分别为城镇、农村  $j$  级残疾人占残疾人口的比率；

⑥  $L_{ci}^k, L_{vi}^k$  分别为第  $k$  年城镇、农村  $i$  岁组的人数， $i=1, 2, 3 \cdots n$ ；

⑦  $d_{ci}^k, d_{vi}^k$  分别为第  $k$  年城镇、农村  $i$  岁残疾发生率；

⑧  $P_{ci}^k, P_{vi}^k$  分别为第  $k$  年城镇、农村享受工伤保险待遇的残疾人数；

⑨  $\phi$  为残疾人持证率的增长率。

#### 1.2.2 资金需求预测模型

在测算得到残疾人生活津贴领取人数的基础上，我们就可以得到残疾人生活津贴制度资金需求量的预测模型：

$$T^k = \sum_{j=1}^4 (P_{cj}^k \cdot A_{cj}^k + P_{vj}^k \cdot A_{vj}^k)$$

$$A_{cj}^k = A_{cj}^{k-1} \cdot (1 + \delta)$$

$$A_{vj}^k = A_{vj}^{k-1} \cdot (1 + \delta)$$

其中的符号含义如下：

①  $T^k$  为第  $k$  年生活津贴制度资金需求量， $k=2011, 2012 \cdots 2020$ ；

②  $A_{cj}^k, A_{vj}^k$  分别为城镇、农村第  $j$  级残疾人生活津贴标准， $j=1, 2, 3, 4$ ；

③  $\delta$  为残疾人生活津贴的增长率；

④  $P_{cj}^k, P_{vj}^k$  分别为第  $k$  年城镇、农村  $j$  级残疾人领取生活津贴的人数。

### 1.3 资金需求分析——以浙江省为例

通过上文建立的两个模型，在取得相关数据的情况下，我们可以计算出残疾人生活津贴制度的领取人数和资金需求量，进而分析该制度的财政承受能力。但由于缺乏我国残疾人口的具体数据，无法估算出全国范围内生活津贴的领取人数。这里以浙江省为例，利用生活津贴领取人数和资金需求预测模型，分析 2011 ~ 2020 年浙江省实施残疾人生活津贴制度的财政承受能力。

#### 1.3.1 津贴领取人数预测

以前面对残疾人生活津贴相关制度要点的分析研究为基础，结合 2006 年浙江省第二次残疾人抽样调查数据以及浙江省残疾人现状资料，利用生活津贴领取人数预测模型，估算残疾人生活津贴领取人数。

##### 1.3.1.1 参数假设

###### ① 残疾人持证率

根据第二次残疾人抽样调查数据，2006 年浙江省残疾人总数为 300 万人左右，1/3 为持证残疾人。据了解，浙江省重度一级、二级残疾人持证率几乎达到 100%，轻度三、四级残疾人持证率为 11% 左右。残疾人生活津贴制度实施之后，势必会促进残疾人更积极地办理残疾人证，持证率将会上升。假定在残疾津贴制度实施后，一级、二级残疾人的持证率达到 100%，三级、四级残疾人持证率在这里并不能作出一个准确的预计，但可以预见的是在制度实施初期，中轻度残疾人持证率将会急速上升，达到一

定峰值后将会稳定下来。因此我们考虑以下两个方案分别进行测算：

方案一：三级、四级残疾人持证率每年增长7%，到2015年达到峰值46%。

方案二：三级、四级残疾人持证率每年增长10%，到2015年达到峰值61%。

#### ② 低收入残疾人所占比率

借鉴浙江省残疾人基本生活保障工程将低收入残疾人界定为家庭人均收入在最低生活保障线150%以内的办法，根据2010年浙江省1~3季度城乡最低生活保障标准分别平均为343元、221元<sup>[5]</sup>，因此城乡低收入残疾人应为家庭人均收入分别低于515元、331元的残疾人。由于目前缺乏低收入残疾人家庭状况的详细资料，现有数据显示2008年浙江省城乡享受低保的残疾人分别为1.7万人、9万人<sup>[6]</sup>，占城乡持证残疾人比率大约为6.4%、12.3%，那么低收入残疾人所占比率应高于这一数值，在此假定城乡低收入残疾人所占比率分别平均为8%、15%。由于随着残疾程度的加重，残疾人生活自理能力和劳动能力减弱，低收入残疾人的比率上升。我们在此做一个保守估计，假定城镇残疾人中低收入残疾人的比率按残疾等级一到四分别为10%、8%、6%、4%；农村按残疾等级一到四分别为17%、15%、13%、11%，在预测期内保持不变，以此预测未来分等级的低收入残疾人数量的变化。

③ 分残疾等级的残疾人占残疾人口的比率和分年龄的残疾率

基于可获得的数据，无法对两者的变化作出准确的估计，只能得到2006年浙江省残疾人口中这两

个参数的数值。同时由于仅预测2011~2020年10年内残疾人的数量，预测时间较短，因此，可以假设两者在预测期内保持不变。

#### ④ 享受工伤保险待遇的残疾人数量

因工致残的残疾人的基本生活可以通过工伤保险得到保障，因此这些人员不属于残疾人生活津贴的覆盖人群。从理论上来说这些人员应不属于低收入残疾人。即使存在低收入残疾人，所占比率也很低，因此，忽略这部分人对预测结果的影响也很小。

#### 1.3.1.2 估算结果

##### ① 浙江省残疾人口预测

根据浙江省2000年人口普查数据，运用著名人口学家蒋正华提出的自修正迭代法(JPOP-1)编制了浙江省2000年的生命表。根据浙江省相关政策，具有浙江省户籍的残疾人才能领取残疾人证，因此，本研究利用生命表对浙江省2011~2020年分年龄、城乡户籍人口数量进行了预测。在预测过程中我们假设在2020年前，生育政策不发生改变。然后根据2006年浙江省分年龄的残疾率和不同残疾等级的人占残疾人口的比重，预测了分城乡、分等级的浙江省残疾人口（见表1、表2）。

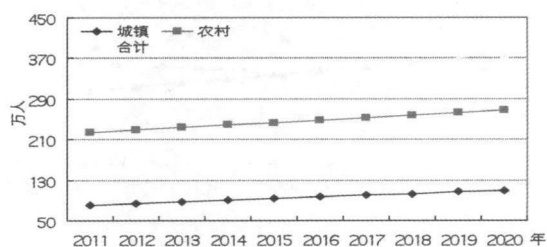


图1 2011-2020年浙江省残疾人口未来趋势图

表1 浙江省城镇分残疾等级的残疾人口预测（单位：万人）

年份	合计	残疾等级			
		一级	二级	三级	四级
2011	80.75	8.46	8.86	24.43	39.00
2012	83.86	8.79	9.20	25.37	40.50
2013	87.04	9.12	9.55	26.33	42.03
2014	90.07	9.44	9.88	27.25	43.50
2015	93.30	9.78	10.24	28.23	45.06
2016	96.82	10.14	10.62	29.29	46.76
2017	99.81	10.46	10.95	30.20	48.20
2018	103.16	10.81	11.32	31.21	49.82
2019	106.61	11.17	11.70	32.26	51.49
2020	109.82	11.51	12.05	33.22	53.04

从图 1 我们可以看到 2011 ~ 2020 年浙江省残疾人口呈上升趋势, 预计到 2020 年残疾人口会增加到 378 万人。由于目前缺乏各年龄组残疾率的变化趋势和残疾风险的扩大趋势, 只是考虑了社会人口的自然增长率, 所以预测的残疾人口规模有可能偏低。

② 残疾人生活津贴领取人数预测

首先根据上文对残疾人持证率的假定, 分别测算出浙江省持证残疾人口。然后根据对残疾人口中低收入残疾人的比率制定的假设 ( =10%, =8%, =6%, =4%, =17%, =15% =13%, =11%), 得到城乡低收入残疾人的人数, 即残疾人生活津贴领取人数。

根据对三级、四级轻度残疾人持证率制定的两个增长比率, 得到了两个方案下的残疾人生活津贴领取人数:

方案一是假定三级、四级残疾人持证率每年增长 7%, 到 2015 年达到峰值 46%。

方案二是假定三级、四级残疾人持证率每年增长 10%, 到 2015 年达到峰值 61%。两种方案测算结果见表 3、图 2。

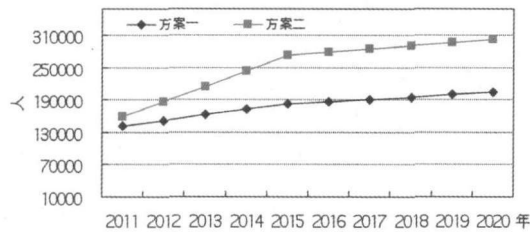


图 2 不同方案下残疾人生活津贴领取人数

从图中可以看出, 两种方案下不同的残疾人持证率增长率将直接影响残疾人生活津贴的领取人数。由于假定一级、二级重度残疾人持证率达到 100%, 因此, 在两种方案下残疾人生活津贴领取人数的变化主要取决于三级、四级轻度残疾人持证率的增长率。比较两种方案, 随着三级、四级轻度残疾人持证率增长率的提高, 残疾人生活津贴领取人数增大, 2011 ~ 2015 年为快速增长阶段, 以后每年增长平缓。第一种方案为最低方案, 到 2020 年领取人数达到 20.4 万人, 第二种方案为最高方案, 到 2020 年领取人数达到 30.4 万人。

1.3.2 资金需求测算

建立残疾人生活津贴制度需要有足够的资金准备。为此, 需要对残疾人生活津贴制度进行财务可行性分析。

1.3.2.1 参数假设

① 残疾人生活津贴标准

2010 年浙江省 1 ~ 3 季度城乡最低生活保障标准分别平均为 343 元、221 元, 根据前面设置的两套方案, 由此得到浙江省残疾人生活津贴标准的如下两套方案。

方案一: 一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的 25%、20%、15%、10%, 即城乡一到四级残疾人生活津贴标准分别为 85.75 元、68.6 元、51.45 元、34.3 元; 55.25 元、44.2 元、33.15 元、22.1 元。

方案二: 一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的 30%、25%、20%、15%, 即城

表 2 浙江省农村分残疾等级的残疾人口预测 (单位: 万人)

年份	合计	残疾等级			
		一级	二级	三级	四级
2011	224.18	33.60	26.04	71.43	93.10
2012	229.07	34.33	26.61	72.99	95.13
2013	234.37	35.13	27.23	74.68	97.33
2014	238.83	35.80	27.75	76.10	99.18
2015	243.15	36.44	28.25	77.48	100.97
2016	248.17	37.20	28.83	79.08	103.06
2017	253.16	37.95	29.41	80.67	105.13
2018	258.00	38.67	29.97	82.21	107.14
2019	263.37	39.48	30.60	83.92	109.37
2020	268.23	40.20	31.16	85.47	111.39

乡一到四级残疾人生活津贴标准分别为 102.9 元、85.75 元、68.6 元、51.45 元；66.3 元、55.25 元、44.2 元、33.15 元。

#### ② 生活津贴增长率

考虑到物价上涨、生活水平提高和共享社会发展成果等因素，残疾人生活津贴的标准不是一成不变的，根据对生活津贴标准的制定办法，残疾人生活津贴标准应与最低生活保障标准同步增长。根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，“十二五”时期我国城乡最低生活保障标准年均增长 10% 以上；数据统计显示，2006 ~ 2010 年浙江省城乡最低生活保障标准的每年平均增长率也在 10% 左右。因此，假设 2011 ~ 2015 年残疾人生活津贴

标准年均增长率为 10%，2015 ~ 2020 年年均增长率为 7%。

#### 1.3.2.2 估算结果

根据资金需求预测模型以及对残疾人生活津贴领取人数的测算，分别得到了四种不同方案下城镇和农村残疾人生活津贴的资金需求量。

为了便于观察分析，将四种方案按资金需求量分为低、中 1、中 2、高四种方案：

第一种是资金需求量最小的方案，假定三级、四级残疾人持证率每年增长 7%，到 2015 年达到峰值 46%，一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的 25%、20%、15%、10%。

第二种是中方案 1，假定三级、四级残疾人持

表 3 浙江省残疾人生活津贴领取人数测算结果（单位：人）

年份	方案一			方案二		
	合计	城镇	农村	合计	城镇	农村
2011	142571	20996	121575	159100	21904	137196
2012	152223	24005	128218	186033	25891	160143
2013	162463	27196	135267	214393	30131	184262
2014	172509	30507	142002	243129	34557	208572
2015	182853	34046	148807	272815	39290	233525
2016	187208	35330	151878	279117	40772	238345
2017	191356	36422	154934	285173	42032	243141
2018	195543	37645	157898	291235	43443	247792
2019	200091	38906	161185	297849	44899	252950
2020	204230	40075	164155	303858	46247	257611

表 4 浙江省残疾人生活津贴制度资金需求量测算结果（单位：万元）

年份	低方案	中方案 1	中方案 2	高方案
2011	9256.71	11502.54	9871.54	12365.66
2012	10733.17	13384.65	12117.18	15327.57
2013	12449.60	15577.53	14788.86	18861.44
2014	14379.45	18050.12	17880.28	22964.66
2015	16592.91	20892.59	21500.96	27782.62
2016	18194.06	22910.17	23561.91	30445.67
2017	19910.71	25072.86	25775.38	33305.80
2018	21787.81	27438.20	28191.18	36427.36
2019	23871.96	30064.38	30874.09	39894.07
2020	26088.19	32857.03	33726.50	43579.81

证率每年增长 7%，到 2015 年达到峰值 46%，一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的 30%、25%、20%、15%。

第三种是中方案 2，假定三级、四级残疾人持证率每年增长 10%，到 2015 年达到峰值 61%，一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的 25%、20%、15%、10%。

第四种是资金需求量最高方案，假定三级、四级残疾人持证率每年增长 10%，到 2015 年达到峰值 61%，一到四级残疾人生活津贴标准分别为最低生活保障标准的 30%、25%、20%、15%。测算结果见表 4 和图 3。



图 3 不同方案下残疾人生活津贴制度资金需求量

测算结果显示，各种方案虽有差异，但总体看，残疾人生活津贴资金需求量都呈现出增长趋势，这与残疾人生活津贴领取人数和津贴标准的增长有关。从图中我们可以看出，残疾人生活津贴制度资金需求量在 2011 ~ 2015 年制度建立之初呈现快速增长态势，此后增长平缓，这主要是由于本研究假定三、四级轻度残疾人持证率在 2011 ~ 2015 年快速增长，达到峰值之后平稳下来从而影响津贴领取人数的原因。低增长的轻度残疾人持证率（7%）与高增长（10%）相比，前者在制度建立之初对财政的冲击较小。最低方案到 2020 年资金需求量约为 2.61 亿元，中方案 1 和中方案 2 两种方案的资金需求量相当，到 2020 年约为 3.3 亿元左右，最高方案到 2020 年资金需求量约为 4.36 亿元。

#### 1.4 财政支出能力分析

2010 年浙江省地方性财政收入为 2608 亿元，以最高方案为例，2011 年实施残疾人生活津贴资金需求量为 1.24 亿元，占 2010 年财政收入的 0.048%。为了研究制度的可持续性，本研究对浙江省财政收入进行简单测算。根据 2011 年浙江省政府工作报告，

2011 年浙江省地方性财政收入增长目标为 9%，因此，假设浙江省财政收入 2011 ~ 2020 年年平均增长率为 9%，则 2011 ~ 2020 年残疾人生活津贴制度所需资金占财政收入的比率如图 4 所示。

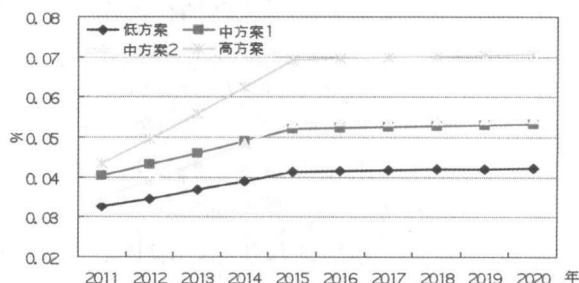


图 4 不同方案下浙江省残疾人生活津贴制度所需资金占财政收入比重

从图中可以看出，四种方案下残疾人生活津贴制度资金需求量占财政收入的比重都维持在较低水平，财政支付能力处于可以承受的范围之内。2011 ~ 2015 年生活津贴制度资金需求量占财政收入的比重增长快速，此后稳定在一个较低水平上，这主要是由于本研究假定生活津贴领取人数在制度建立之初增长快速，此后增长平缓进而影响资金需求量所引起的。

由前面的分析我们看到，实施残疾人生活津贴制度是必要且可行的，从长远来看，也是可以持续的。为此，我们建议以“财政可承受、制度可持续”为原则，低标准起步，建立并实施残疾人生活津贴制度，保障低收入残疾人的基本生活。

#### 参考文献

- [1] 中国经济导报. 十二五：建残疾津贴制度正当时，2010.11.6. <http://www.ceh.com.cn/ceh/jryw/2010/11/6/71018.shtml>.
- [2] 杨立雄. 残疾人生活津贴和护理津贴方案设计. 第三届中国残疾人事业发展论坛. 2009.28-32.
- [3] 美国：亚伯拉罕·马斯洛，人类激励理论. 1993.
- [4] 郑功成. 残疾人社会保障：现状及发展思路. 中国人民大学学报. 2008(1):2-9.
- [5] 中华人民共和国民政部. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>.
- [6] 2009 年中国民政统计年鉴.