中国特色残疾人事业的法律保障

黎建飞　王喜荣

【摘要】我国残疾人事业一贯坚持法治理念，加强中国特色残疾人事业的法治建设是全面推进依法治国的应有之意。社会主义民主政治、依法治国的基本方略和全球化的交流合作是残疾人法治事业建设的根本动因。我国残疾人事业始终坚持立法先行、依法发展，已经形成较为完备的法律体系，立法、司法和普法协同推进，与国际残疾人事业保持密切合作，法治理念从福利模式向社会模式、权利模式转变。法治建设保障了残疾人事业的全面、健康发展。法律保障的基本经验也生动诠释了残疾人事业和法治建设的中国特色。

【关键词】残疾人事业；法律保障；中国特色

【中图分类号】C913.69　【文献标识码】A　【文章编号】2095-0810(2018)29-0017-12

Legal Protection of the Cause of Persons with Disabilities with Chinese Characteristics

LI Jian-fei, WANG Xi-rong

【Abstract】The cause of persons with disabilities in China has consistently adhered to the concept of the rule of law and strengthening the construction of the rule of law for the cause of disabled people with Chinese characteristics is the proper meaning of promoting the rule of law in an all-round way. The basic motive of the construction of the rule of law for persons with disabilities is the basic strategy of socialist democracy, the basic strategy of administering the country according to law and the exchange and cooperation of theglobalization. The cause of persons with disabilities in China always adheres to the legislative advance, development in accordance with the law and has formed a relatively complete legal system, legislative, judicial and universal law promoting synergy. It maintains close cooperation with the international disabled cause and the concept of the rule of law model has been changed from the welfare mode to the social model and rights model. The construction of the rule of law guarantees the all-round and healthy development of the cause of persons with disabilities. The basic experience of legal protection also vividly explains the Chinese characteristics of the cause of persons with disabilities and the construction of the rule of law.

【Key words】The cause of persons with disabilities; Legal guarantee; Chinese characteristics

“法令行则国治，法令弛则国乱。”[1]法治是国家和社会各项事业发展进步的根本保障，党的十五大报告提出建设社会主义法治国家，我国《宪法》第 5 条规定则将依法治国上升到基本法的层面。全面推进依法治国，将所有的国家和社会事务纳入法治轨道，用法的强制力推动各项事业的全面发展。改革开放以来，中国特色残疾人事业取得了重要成就，保障残疾人权益的法律规范体系基本形成。法治建设也为残疾人事业的健康、快速发展提供了保障。

作者单位：中国人民大学法学院 北京 100872
作者简介：黎建飞 教授 博士 博士生导师；研究方向：残障人法、劳动与社会保障法
王喜荣 博士研究生；研究方向：残障人法、劳动与社会保障法

1. 中国特色残疾人事业法律保障体系建设的动因

邓朴方同志在中国残联第五次全国代表大会上所做的《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为加快残疾人事业全面发展而奋斗》的报告中指出，“我国残疾人事业走出了一条适合国情、具有特色的健康持续发展之路”。此后，“中国特色残疾人事业”这一概念逐渐为学界和实践部门所接受。中国特色残疾人事业法律保障体系作为社会主义事业的重要组成部分，其发展是内在动因和外在推动力共同作用的结果。

1.1 社会主义民主政治建设的保障

残疾人事业法律保障是中国特色社会主义民主政治建设的重要组成部分，是国家保障人权的重要内容，体现在残疾理念更新、法治建设、人权保障等多个层面。

首先，残疾人事业法律保障是社会主义法治建设的根本要求。党和国家一直以来都重视残疾人事业的法治建设，习近平总书记在十九大报告中明确提出，全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家；并指出，中国坚持以人民为中心，坚持在发展中保障和改善民生。在改善民生的举措中增加“幼有所育”和“弱有所扶”，为幼儿提供保育和关爱，给残疾及低收入等群体给予扶持，为中国特色残疾人事业发展提供了核心思想和政治理论保障。2016 年 8 月发布的《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》要求，到 2020 年，残疾人权益保障制度基本健全，基本公共服务体系更加完善，残疾人事业与经济社会协调发展。由此可见，中国特色残疾人事业法律保障是我国法治建设的重要组成部分，社会主义法治建设是中国特色残疾人事业健康发展的根本保证。

其次，保障人权是国家的首要责任。人权不是国家的赐予，而是每个人与生俱来的应有权利，但保障人权是国家的首要义务，是国家权力的合法性基础。让每个人都机会均等地参与社会生活并公平地享受社会发展的成果，是人权事业发展的重要指导思想，也是我国全面发展的更高目标，更是中国人权保障事业的集中体现，自由、平等、人道主义等基本人权理念在以人为本中都得以体现。改革开放 30 年来，经济社会的发展为残疾人人权保障提供了基础。经济基础决定上层建筑，党明确强调经济建设和改善人民生活的重要意义，这就是把残疾人的生活和劳动问题提到党和国家的议事日程上来[2]。残疾人是社会群体的重要组成部分，我国经济迅猛发展为残疾人人权保障事业提供了重要的经济基础。2014 年 1 月，《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》（国发〔2015〕7 号）提出大力推动残疾人事业与经济社会协调发展、残疾人收入水平较快增长的工作目标，并指出“没有残疾人的小康，就不是真正意义上的全面小康”。这一系列措施的基础在于我国整体经济水平的提高和社会的发展。法律保障所有人的全面发展。残疾人是社会群体的重要组成部分，有权利主张与其他人全面、平等地受到法律保护。罗尔斯在《正义论》中提出：“所有社会价值——自由和机会、收入和财富、自尊的基础——都要平等地分配，除非对其中的一种价值或所有价值的一种不平等分配合乎每个人的利益。”[3] 因此“平等的必须平等对待，不平等必须不平等对待”[4]。而“法律规则的首要目标，是使社会中各个成员的人身和财产得到保障，使他们的精力不必因操心自我保护而消耗殆尽”[5]。以《宪法》为依据，以《残疾人保障法》为核心，以民法、刑法、行政法等基本法律为基础，以行政法规为支撑，以相关地方性法规为补充的全面的残疾人事业发展法律保障体系[6]，涉及残疾人生存发展的各个层面，并呈现出综合性保护和专门保护相统一、权利保障多元化的特点。

再次，残疾理念转变为残疾人事业法治建设的思想动因。人类社会对于残疾、残疾人的认识经历了动态发展的过程，《残疾人权利公约》明确提出“残疾是一个演变中的概念”，我国将社会主义人道主义确立为我国残疾人事业发展的理念基础，构建以人道主义为核心价值的新残疾人观，使其成为新形势下推动残疾人理论研究、指导残疾人事业的实践、构建和谐社会的重要思想武器。

新残疾理念的核心体现在两方面，一是承认残疾人与其他公民一样享受同等的权利，而不再是被怜悯的对象。残疾人同样是社会物质财富和精神财富的创造者，是推动人类发展和社会进步的不可缺少的重要力量。应当保障其平等地参与广泛的社会主义建设，实现其人生价值。二是认为残疾是人类社会发展进程中不可避免要付出的社会代价，社会为残疾人提供必要的补偿，是社会对其成员应尽的责任。残疾人之所以在他们生活的环境中无法充分享受自由、发挥其才能，很大程度上是社会所创造的客观环境导致的。随着“保障残疾人参与社会生活的权利”这一理念逐渐被社会所接受，社会对待残疾人的态度渐渐发展为“平等、参与、共享”。

1.2 依法治国基本方略的指引

十八届四中全会明确提出“坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系”，即形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。依法治国基本方略的持续推进和细化成为中国特色残疾人事业法律保障体系发展的重要动因。依法治国是残疾人事业发展的客观要求。中国作为拥有数千万残疾人的人口大国，残疾人事业发展水平、残疾人权益法律保障体系的完善程度决定着整个国家的文明程度、经济水平乃至国际形象和国际影响力。依法保障残疾人的权益、促进残疾人个体发展是建设中国特色社会主义事业的必然要求，高度重视中国特色残疾人事业的法律保障，就是高度重视残疾人事业的发展。

1.3 全球化和国际化的影响

一直以来，中国特色残疾人事业紧跟改革开放的潮流，法律保障体系的建立与完善既结合中国基本国情和实际需要，同时保持与国际残疾人事业的互动和交流，积极借鉴有益的法治经验，博采众长。

首先，国际组织法治理念和行动的影响。《联合国宪章》和其他人权文件明确残疾人依法享有所有的基本人权和自由，《世界人权宣言》第 22 条指出，“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障，并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现，这种实现是通过国家努力和国际合作并依照各国的组织和资源情况”。作为社会一分子的残疾人当然享有社会保障的权利，并享有参与社会、实现体面、自由生活的权利。联合国《残疾人权利宣言》进一步强调，各国在制定经济政策时应该充分考虑残疾人的特殊需要，保障残疾人参与社会并体面、自由地生活的权利和自由。1982 年 12 月 3 日，联合国大会通过《关于残疾人的世界行动纲领》，呼吁各国和国际组织积极促进对残疾人的理解和尊重，改善残疾人的生活状况，保证残疾人享有参与社会的平等机会。2006 年 12 月 13 日，第 61 届联合国大会通过《残疾人权利公约》，标志着社会对待残疾人态度的重大转变，促进了世界各国对残疾人权利的法律保护。公约指出，残疾人是人类多样性的一部分，是人类社会的成员；他们有个人的尊严和自主，与一般人一样机会平等地参与和融入社会，进而为社会发展做贡献。中国作为人口最多的发展中国家，自始积极倡导《残疾人权利公约》的制定并加入公约，这都成为推动中国特色残疾人事业法律保障体系发展的重要外部推动力。

其次，国际社会残疾人立法的借鉴。欧洲完善的社会保障体系和较高的福利水平成为吸引人才的重要原因。1989 年欧洲理事会通过《欧洲社会宪章》，要求各成员国采取必要措施保证残疾人的自主权、社会融合权和参与社区生活权。1997 年颁布的《欧洲阿姆斯特丹条约》明确规定消除对残疾人的歧视，承认解决歧视残疾人问题的重要性。六年后颁布的《残疾人机会均等、参与和公民权法》则更加全面和深入地规定了残疾人就业及平等参与社会生活的权利。德国、法国、芬兰、挪威等国指定专门的行政机构并借助各类社会组织力量，对残疾人实施特惠福利津贴、严格的就业保护和完善的社会服务，以保障残疾人各

项权利的实现。20 世纪 90 年代后，美国等英美法系国家陆续制定反残疾歧视法，为残疾人的权利提供全面细致的保护。《美国职业康复法》是世界上第一部专门针对残疾人就业的法律，在促进残疾人发展方面，强调就业与劳动自助，突出教育与转换服务，注重康复与融入社会，更加发挥市场作用和动员社会力量，其特色做法和典型经验具有开创性和实用性[7]。日本制定了《残疾人基本法》，规定残疾人权益保障的基本规则，其“福利六法”中的《身体障碍者福利法》和《精神薄弱者福利法》是残疾人权益保障的核心法律依据。根据这两部法律，日本建立了涉及就业、教育、康复、福利、残疾恤金等方面的残疾人社会保障法律制度，政府与社会各界合力，以多层次的立法、多机构的履职、多项目的实施，保障残疾人的基本生活和权利诉求[8]。

虽然各国残疾人权益保障体系均有其自身的问题，并在不断发展过程中，但其制度和实践经验对中国大陆残疾人事业法律保障体系的完善具有重要的参考和借鉴意义。

2. 中国特色残疾人事业法律保障的现状与成就

改革开放以来，中国特色残疾人法治事业取得了长足发展，残疾人事业法律保障体系已经基本形成，立法、执法、司法、法律监督、法律援助等残疾人权益保障的工作机制更加完备，法制宣传和普及机制更加高效，为残疾人事业的发展营造了有利的法治环境。

2.1 残疾人事业法律保障体系基本形成

随着法治建设的进步和残疾人事业的不断发展，我国基本形成以宪法为核心，以残疾人保障法为基础，以行政法规、地方性法规为配套，以国务院部门规章和地方政府规章为补充的保障残疾人权益的法律规范体系。

2.1.1 残疾人事业法律保障体系以宪法为核心。我国《宪法》第 45 条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”这是我国保障残疾人权益、发展残疾人事业最为直接的宪法依据；同时，《宪法》关于保障公民基本权利的其他条款平等地适用于所有残疾人，体现了国家对残疾人人权和基本自由的保护。2004 年，“国家尊重和保障人权”正式载入《宪法》，这一项宪法原则成为指导立法机关制定法律、指导国家机关及其工作人员工作、指导社会和谐有序发展的重要指针，成为推动包括残疾人在内的全体公民的人权保障事业发展的重要指引。

2.1.2 残疾人事业法律保障以《残疾人保障法》为基础。《残疾人保障法》是我国第一部旨在全面保障和促进残障人权利的专门法律，标志着我国残疾人事业开始走上法治化轨道[9]。为应对残疾人事业发展中面临的新情况、新问题，《残疾人保障法》于 2008 年 4 月 24 日修订，并于 2008 年 7 月 1 日起正式施行。修订后的《残疾人保障法》增加和丰富了按比例安排残疾人就业、禁止基于残疾的歧视、残疾人的社会保障、无障碍环境建设等内容，进一步扩大了对残疾人的特别扶助范围，明确了侵害残疾人权利的法律责任等。《残疾人保障法》是我国残疾人法律保障体系中最基本、最核心、不可缺少的部分，其不仅引领了我国社会保障立法的前行，而且开启了我国社会保障制度化、法律化的先河[10]。此外，残疾人权益保障也体现于其他基本法律规范之中。《民法总则》《刑法》等 60 多部法律中都有关于残疾人实体权利或程序性权利的规定。如《民法通则》第 104 条第 2 款规定“残疾人的合法权益受法律保护”。《民法总则》第 128 条规定：“法律对未成年人、老年人、残疾人、妇女、消费者等的民事权利保护有特别规定的，依照其规定。”《刑法》第 19 条规定：“又聋又哑的人或者盲人犯罪，可以从轻、减轻或者免除处罚。”《刑事诉讼法》第 34 条第 2 款规定：“犯罪嫌疑人、被告人是盲、聋、

哑人，或者是尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人，没有委托辩护人的，人民法院、人民检察院和公安机关应当通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。”《收养法》第 8 条规定：“收养孤儿或者残疾儿童可以不受收养人无子女和年满三十五周岁以及收养一名的限制。”《社会保险法》第 25 条规定：“享受最低生活保障的人、丧失劳动能力的残疾人、低收入家庭六十周岁以上的老年人和未成年人等所需个人缴费部分，由政府给予补贴。”这些基本法律共同为确保残疾人平等参与社会生活提供了坚实的法律基础。

2.1.3 残疾人事业法律保障以相关行政法规为支撑。《残疾人保障法》实施后，国务院制定了一系列配套的行政法规，进一步明确残疾人权益保障的具体要求。1994 年，国务院颁布了《残疾人教育条例》，并在 2011 年和 2017 年先后两次修订，集中规定残疾人的受教育权利及其保障。2007 年 2 月 25 日，国务院发布《残疾人就业条例》，明确政府和用人单位在保障、促进和吸纳残疾人就业方面应当承担的责任。2012 年 6 月 28 日，国务院通过《无障碍环境建设条例》，成为我国目前为止对无障碍环境建设最为系统的规定。2017 年 2 月 7 日，国务院公布《残疾预防和残疾人康复条例》，明确残疾预防和残疾人康复相关规定。此外，《城市居民最低生活保障条例》《社会救助暂行办法》《农村五保供养工作条例》等行政法规中也有大量关于保障残疾人权利的内容。这些行政法规与《残疾人保障法》共同构成残疾人权益保障法律体系的主体框架。

2.1.4 残疾人事业法律保障以地方性规范性文件为补充。根据《残疾人保障法》的规定，中国残联及其地方残联组织推动广东、海南、河北、辽宁、福建、山东、陕西、内蒙古自治区等省、自治区、直辖市结合当地残疾人事业发展的需要，制定相应的地方性规范性文件。根据《2016 年中国残疾人事业发展统计公报》，2016 年各地方政府制定或修改的关于残疾人的专门法规、规章数量，其中省级 10 件、地市级 9 件，制定或修改保障残疾人权益的规范性文件省级 23 件、地市级 54 件、县级 208 件[11]。自 1988 年至今，国务院已经制定七个残疾人事业五年工作纲要，各县级以上地方人民政府根据国务院制定的残疾人事业五年工作纲要，制定本行政区域内残疾人事业五年发展规划纲要。部分省市就为残疾人提供特别扶助的问题，专门制定残疾人扶助办法以及各类扶助残疾人的优惠政策，保障残疾人权益。

2.2 残疾人权益法律保障机制基本形成

“盖天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”[12] 法律的生命在于执行，而系列法律制度的执行需要规范的执法机制。残疾人保障法施行以来，我国残疾人事业发展形成了政府主导、社会各界广泛参与、残疾人组织积极发挥作用与协调运作的工作机制。

2.2.1 残疾人权益保障执法协调机制。残疾人权益保障是众多机构协调运作的综合治理工程。1993 年 9 月，设立国务院残疾人工作协调委员会，负责协调解决残疾人工作中的重大问题，以及组织协调联合国有关残疾人事务在中国的重要活动。2006 年 4 月，国务院残疾人工作协调委员会更名为国务院残疾人工作委员会，由教育部、民政部、劳动保障部、卫生部、中宣部、外交部、国家发改委等 38 个部门和单位的人员组成。全国县级以上地方政府普遍设立残疾人工作（协调）委员会。除政府主导之外，中国残联在残疾人法律实施过程中也发挥着重要且特殊的地位。“残疾人联合会承担政府委托的任务，开展残疾人工作，动员社会力量，发展残疾人事业”，具有“代表、服务、管理”职能，是我国残疾人法律执行机制中的重要组成部分。

2.2.2 残疾人权益保障法律监督机制。人大执法检查与专题调研、政协视察与专题调研构成了我国最具特色，也是最为重要的法律实施监督机制。2012 年 5 月至 6 月期间，全国人大内务司法委员会会同常委会法制工作委员会、中国残联组成评估工作领导小组和执法检查组，在民政部、人力资源和社会保障部、教育部等有关部门的配合和帮助下，分别赴天津、内蒙古、辽宁、山西、浙江、湖南等省、自治区和直辖市，对《残疾人

保障法》的实施情况进行检查，并委托其余各省、自治区和直辖市人大常委会对本行政区域内《残疾人保障法》的实施情况进行检查。此次执法检查之后，各级、各地的人大每年都会根据实际需要对《残疾人保障法》的实施情况进行执法检查。数据显示，2016 年，全国县级以上人大就《残疾人保障法》开展执法检查和专题调研 392 次、省级 18 次、地市级 77 次、县级 297 次。民主监督是中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能之一，也是中国残疾人权益保障法律监督机制的重要组成部分。在《残疾人保障法》及相关法律法规颁布实施后，全国政协以及地方政协通过视察各地方在《残疾人保障法》以及相关法律法规方面的实施情况、开展相关主题的专题调研，进而对立法机关、行政机关、司法机关及其工作人员的工作提出意见或建议，以此参与残疾人法律监督。统计显示，2016 年，全国县级以上政协进行视察和专题调研 370 次、省级 9 次、地市级 68 次、县级 293 次 [13]，充分发挥了其民主监督的职能。全国政协还连续以残疾人权益保护、重视特殊教育、无障碍环境建设为题给相关部门建言献策。

2.2.3 残疾人司法救助和法律援助机制。残疾人法律援助和司法援助是保障残疾人能够切实行使相应权利的重要举措。《法律援助条例》规定了盲聋哑人涉嫌刑事犯罪的无偿法律援助制度。在中国残联的推动下，12385 残疾人服务热线开通，残疾人信访工作网络服务平台开放，拓宽了残疾人诉求解决渠道。《刑事诉讼法》第三十四条规定，被告人是盲、聋、哑的，若因经济困难或者其他原因没有委托辩护人，人民法院应当为当事人指定辩护人。《关于对经济确有困难的当事人予以司法救助的规定》指出，符合特定条件的残疾人可以向人民法院申请司法救助。司法部《关于“十三五”加强残疾人公共法律服务的意见》（司发通 [2017]110 号）指出，要建立健全公共法律服务体系，为残疾人提供更多、更优惠、更便捷高效的公共法律服务，切实维护残疾人合法权益。2004 年 10 月 18 日，司法部、中国残联发布《关于为残疾人提供无障碍法律服务和法律援助的通知》，要求各级司法行政部门和法律援助机构将残疾人列为重点法律援助对象。很多地方法院还为涉残案件的受理开辟了“绿色通道”，极大地便利了残疾人诉讼 [14]。历年《中国残疾人事业发展统计公报》《全国残疾人状况及小康进程监测主要数据报告》显示，截至 2016 年，全国共成立残疾人法律救助工作协调机构 1921 个，建立残疾人法律救助工作站 1670 个，全年办理残疾人法律救助案件 3701 件 [15]。

2.3 残疾人事业法制宣传和普及机制基本形成

残疾人事业法制宣传工作以《宪法》《残疾人保障法》等基本法律、行政法规、地方性规范为主要内容，并以一系列普法宣传规范、政策为具体指导。中宣部、司法部《关于在落实第二个五年普法规划中开展〈中华人民共和国残疾人保障法〉宣传教育的通知》明确指出，把《残疾人保障法》纳入“二五”普法规划，广泛、深入地宣传《残疾人保障法》。此后的历次普法规划中，社会保障、社会救助、维护残疾人合法权益方面的法律法规都被列入其中。2016 年 4 月 17 日公布的“七五”普法规划更明确指出，要大力宣传社会救助、残疾人合法权益保护等方面的法律法规，促进保障和改善民生。2016 年，全国开展省级普法宣传教育活动就达 447 次，15938 人参加；举办省级残疾人工作者法律培训班 79 个，5562 人参加 [16]。除日常普法宣传之外，以具有特定纪念意义的日期开展助残普法宣传交易也是助残普法的重要途径。1990 年《残疾人保障法》第 48 条明确规定，每年五月第三个星期日为全国助残日。全国助残日活动从 1991 年开始举行，每年都会依据当年残疾人事业发展的重点工作确立一个主题。第 47 届联合国大会确定每年的 12 月 3 日为“国际残疾人日”，中国残联和各级残联组织在国际残疾人日开展系列助残普法活动。

在宣传形式方面积极创新，广播电台和电视台等各类媒体举办残疾人有关的专题节目，制作和播出大量宣传残疾人事业、普及相关法律和政策的专题节目、公益广告等。例如，中国人民大

学残疾人权益保障法律研究与服务中心建议并积极协调中央电视台新闻联播节目加配手语和字母。在普法宣传举措上保证多方参与。普法是一项系统性工程，需要残疾人、行政机关、司法机关、社会公众的共同参与。法官上门办案、以案说法、深入社区开展残疾人普法宣传教育活动，也有检察官开展广场普法活动、回答残疾人提出的关于残疾人权益保护方面的问题，助残律师在社区内开展助残普法讲座，热衷于残疾人事业的民间组织参与法制宣传，社区组织残疾人听取法制宣传讲座，以及各高校和科研院所、各种残疾人服务机构的志愿者都加入助残普法的队伍中。

3. 中国特色残疾人事业法律保障的优势和经验

中国特色残疾人事业已经形成较为完善的法律保障体系，实践证明，这一法律体系也充分发挥了保障残疾人事业健康发展的作用。总结法律保障的优势和经验，主要体现在残疾人权益立法模式、基本原则、残疾人事业全面发展、工作机制创新和国际交流合作等各个方面。

3.1 法律保障理念的转变

中国特色残疾人事业法律保障的优势和经验首先体现在理念的转变，在较短的时期内实现了从“医疗模式”过渡到“社会模式”并逐渐转向内涵丰富的“权利模式”。

3.1.1 残疾人生存权利是最重要的人权。“人权与社会发展是不可分割的。如果一个人基本的生存权都得不到满足，对他来讲，其他人权就是一种奢谈。这一点对于残疾人人权保障尤为突出。”[17] 人权保障与经济、社会发展的有机结合已成为中国特色残疾人事业法律保障的重要特征和优势。生存权利首当其冲体现在残疾人的基本经济生活水平。贫困依然是现阶段残疾人最大的困难，保障残疾人的权益，目前最紧迫的就是帮助他们摆脱贫困。全面建成小康社会的新征程，不能让残疾人掉队，让残疾人的生活更加殷实、更有尊严才符合经济社会发展的初衷。生存权利的另一个重要体现就是人格尊严受到尊重。最初人们从医学的视角来定义残疾 [18]，就此，残疾人权益保障强调医疗和康复服务，残疾人立法多被当作社会保障、社会福利、医疗卫生或者监护立法的一个方面，属于福利法性质 [19]。社会模式则认为，残疾是社会失灵的结果，是人类社会在调整自身结构以满足残疾人群需要方面失能的结果，是由于社会环境的各种障碍造成的，因此社会应主动改变，消除社会构建中的有形建筑障碍、无形障碍和态度障碍，以适应残疾人群融入社会并获得平等机会 [20]。权利模式则立足于残疾人所生存的社会环境，明确禁止歧视，强调平等参与和有尊严地生活。

3.1.2 权利本位的立法模式让残疾人权利内容更加广泛。在权利模式下，残疾是由于社会对残疾人基本权利的剥夺。在法律面前，残疾人和其他任何非残疾人一样平等地享有人格尊严、自由和发展所必需的各类权利，因此，残疾人有权要求社会排除一切歧视，要求保障其充分享有和行使人权并消除经济、政治、法律和环境上的障碍 [21]。《残疾人保障法》规定，国家对于残疾人康复的法律保护不再仅仅是被当作国家给予残疾人的特殊关怀和照顾，而被认为是对于残疾人健康权的广泛保障。其权利体现在自然人生存发展的各个层面。国务院《关于促进残疾人事业发展的意见》中明确指出：“制定、修订各项相关法律法规和政策规定，要充分保障残疾人的平等权益，尊重残疾人对相关立法和残疾人事务的知情权、参与权、表达权、监督权。”

3.2 法律保障的原则：立法先行，依法发展

法律是治国之重器，良法是善治之前提。中国特色残疾人事业法律体系发展伊始即遵循立法先行、依法发展的原则，将一般立法与特别立法密切结合，并随着残疾人事业发展和依法治国进程而不断完善。保护残疾人的合法权益要做到有法可依，有法必依，立法先行，依法发展。根据2012 年全国人民代表大会内务司法委员会对《残疾人保障法》立法后的评估报告总结，我国“以宪法为核心，以残疾人保障法为基础，以行政法规、地方性法规为配套，以国务院部门规章和地

方政府规章为补充的保障残疾人权益法律规范体系基本形成”。保障残疾人权益，维护残疾人的平等地位，消除残疾人权益保障的政治、经济、社会和文化障碍必须以法律为基础。一套全面保护、行之有效、广泛监督的中国特色残疾人权益保障法律法规体系，是推动我国残疾人事业持续、稳定、健康发展的基础。在此基础之上，中国特色残疾人事业依法推进。1988 年，国家批准并颁布实施了我国第一个残疾人事业发展规划。《“十一五”发展纲要》首次将“完善维护残疾人权益的政策法规，依法促进残疾人事业发展”列为残疾人事业的指导原则。《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》将“加强制度建设，完善运行机制，提高服务能力，依法发展残疾人事业”作为“十二五”时期指导残疾人事业发展的原则。邓朴方先生在中国残联第五次全国代表大会所做的报告中指出：“必须坚持依法发展残疾人事业，切实保障残疾人合法权益。建立和完善残疾人事业的法律法规体系，认真贯彻《残疾人保障法》和相关法律法规，加强依法行政、执法检查、法制宣传和法律救助，将残疾人权益保障和事业发展纳入法制化轨道，促进残疾人权利的实现，为残疾人事业持续健康发展提供根本性的制度保障。”[22]

3.3 法律保障中国特色残疾人事业全面发展

我国现行法律中涉及残疾人保障的法律法规共有 154 部，《宪法》第 45 条的规定奠定了残疾人权利保障的宪法地位，相关规范遍及民法、商法、行政法、经济法、刑法等各个部门法，涉及的权利包括生命权、健康权、劳动权、人格权、身份权、继承权等，为进一步制定和完善康复、教育、就业、无障碍等各方面的法律规范奠定了基础。以《残疾人保障法》为基础，我国已经建立了一系列配套行政法规，旨在保障残疾人在康复、教育、就业、无障碍和社会保障等方面的权益。

在残疾人康复方面，我国《残疾人保障法》确定了残疾人康复的基本规则。《残疾人康复服务“十三五”实施方案》提出，到 2020 年，有需求的残疾儿童和持证残疾人接受基本康复服务的比例将达 80% 以上。2017 年，《残疾预防和残疾人康复条例》以行政法规的形式明确了国家、社会、公民在残疾预防和残疾人康复工作中的责任，并加大对残疾预防和残疾人康复事业的扶持力度。在残疾人教育方面，残疾人与其他公民平等享有教育权。《残疾人保障法》第三章明确了相关单位职责、办学渠道、普通教育方式、特殊教育方式以及辅助手段等。《残疾人教育条例》保障残疾人平等受教育的权利。该条例在 2017 年经修订后，明确保障残疾人平等接受教育的权利，禁止基于残疾的教育歧视，并对残疾人教育的发展目标和理念、入学安排、教学规范、教师队伍建设以及保障和支持等方面进行了修改、完善。在残疾人就业方面，劳动就业是残疾人全面参与社会生活的关键[23]。《残疾人保障法》第 30 条和《劳动法》第 14 条对保障残疾人的劳动权利作出了明确规定。《职业教育法》和《就业促进法》分别对残疾人劳动就业权、免受歧视和接受职业教育的权利予以保障。《残疾人就业条例》和国务院的一系列文件都明确保障残疾人就业权，财政部颁布了《残疾人就业保障金管理暂行规定》。2011 年以后，中国又创立了辅助性就业和公益性就业两种残疾人就业方式，进一步规范了残疾人就业保障机制，明确了政府和用工单位的职责。在无障碍方面，早在 1989 年，《方便残疾人使用的城市道路和建筑物设计规范》第一次以法规形式明确我国无障碍设施设计标准。《无障碍环境建设条例》实施后，关于无障碍设施建设、无障碍信息交流和无障碍社区服务等，都有了明确的法律依据。在社会保障方面，残疾人社会保障由残疾人的社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚等构成，《残疾人保障法》第六章集中规定了残疾人依法加入社会保险，享受社会救助，以及其他帮扶措施。国务院也曾多次发文，明确要求健全残疾人社会保障制度，加强残疾人服务体系建设，缩小残疾人生活状况与社会平均水平的差距，实现残疾人事业与经济社会协调发展。

总而言之，中国特色残疾人法律保障体系重点突出残疾人医疗康复、教育、劳动就业和社会保障，兼顾扶贫开发、维权等各个方面的权益保障体系，力求切实保障残疾人的实际利益，同时鼓励各地从实际出发、因地制宜，针对各地特殊需要创造性地开展工作[24]。特别是在残疾人社会保障方面，建立包括国家、集体、家庭为主体的保障体系以及社会支持和群众扶助的社会化保障体系[25]。

3.4 工作机制创新：立法、司法和普法协同推进

中国特色残疾人事业法律保障体系的发展依靠立法、司法和普法的协同推进，坚持完善残疾人事业法律制度体系的同时，重视通过司法和普法活动加强对残疾人权益的保障。

首先，创新协同机制。建立各级法院的司法救助、各级司法行政部门的法律服务和法律援助为主导，以各级残疾人联合会和社会力量提供的法律救助为补充的残疾人法律救助体系。残疾人合法权益受到侵害时，不仅可以依法主张司法救济，还可以申请法律援助和法律服务，调动立法、司法、社会法律服务机构及其他社会公众力量协同参与，解决残疾人权益保障法律纠纷。其次，我国形成了多层次助残普法宣传机制。《残疾人保障法》明确规定，“每年五月的第三个星期日，为全国助残日”。不定期开展残疾人事业规划的普法宣传工作。《“九五”计划纲要》《残疾人事业“十五”计划纲要》《中国残疾人事业“十一五”发展纲要》《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》都将残疾人保障法等法律法规纳入普法规划。将助残普法机制纳入全国普法规划。《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》明确要求，将残疾人保障法等相关法律法规宣传教育作为国家“七五”普法重要任务。总之，中国特色残疾人法律援助、司法援助机制，以及全面多样化的助残普法宣传机制构成了中国特色残疾人事业法律保障机制的重要内容，也成为中国残疾人事业发展的重要推动力。

3.5 中国特色残疾人事业与国际残疾人事业紧密结合

我国残疾人事业始终积极响应并紧密配合国际残疾人事业的发展步伐，开展国际交流与合作，坚持吸收、借鉴与推动并重。根据《关于残疾人的世界行动纲领》，参与“联合国残疾人十年（1983—1992 年）”行动，发起并实施“联合国残疾人十年（1983—1992）”行动和两个“亚太残疾人十年”行动。作为最早倡导并推动制定《残疾人权利公约》的国家之一，与国际残疾人组织建立良好的合作关系。2000 年 3 月，世界盲人联盟、世界聋人联合会、融合国际、残疾人国际等五大残疾人组织以及 10 多个国家的残疾人事业负责人齐聚北京召开“国际残疾人组织领导人会议”，并通过反响强烈的《新世纪残疾人权利北京宣言》。中国残联先后加入了“残疾人国际”“康复国际”“世界盲人联盟”“世界聋人联合会”“国际特殊奥林匹克运动会”“国际残疾人奥委会”等国际组织。中国遵守已经加入的残疾人权益保障国际法，积极履行国际法所规定的义务。1983 年国际劳工组织第 69 届大会通过了第 159 号《残疾人职业康复和就业公约》，中国批准该公约并认真贯彻履行相关义务。作为《残疾人权利公约》最早发起国之一，我国已于 2007 年首批签署公约。2010 年 8 月，中国首次向联合国残疾人权利委员会递交了履约报告，并通过审议。第 12 届东盟博览会期间举办了首届中国—东盟残疾人论坛等，并配合政府积极发挥中国作为联合国经济社会理事会特别咨询商的作用，全面参与国际残疾人事务。

在吸收、借鉴其他国家和各类国际组织经验的基础上，构建适合中国残疾人事业发展的法律制度。同时，中国也在国际残疾人事业中发挥着重要作用，积极参与联合国在残疾人权益保障方面的各项行动，努力为国际残疾人事务提供中国方案，为推动国际残疾人事业发展做出了突出贡献。中国有关残疾人和残疾人事业的观念、法规、政策逐渐为国际社会吸收、认同，包括在总结残疾人事业实践经验的基础上，提出“平等·参与·共享”的崇高目标等。《残疾人权利公约》获

全国人大常委会批准后，在原有内容的基础上，结合中国国情，进一步丰富了“平等·参与·共享”的理念。

4. 中国特色残疾人事业法律保障的未来发展方向

从残疾人的实际需要出发完善我国残疾人法律体系，是全面推进依法治国不可忽视的一部分。虽然我国已经建立了较为全面的残疾人事业法律保障体系，但在经济社会不断变化发展的环境中，仍面临诸多挑战。

4.1 残疾人权益保障面临的挑战

4.1.1 中国特色社会主义法律体系还需不断完善。（1）残疾评定标准有待进一步完善。当前，《中国残疾人实用评定标准》是中国残联依据第一次全国残疾人抽样调查的标准制定并经国务院批准，作为一般残疾人的评定标准使用的。伤残军人、工伤致残、交通事故致残等残疾人的评定需要根据有关部门分别制定的其他评定标准，多项标准之间不但缺乏衔接，而且还存在法律效力问题。（2）保障残疾人权利平等和禁止基于残疾的歧视方面，法律仅有原则性的规定，缺乏指导实践的相关具体规则，也缺少相应的法律责任制度，对预防侵犯残疾人权利和为受害残疾人提供司法救济不足。（3）残疾人社会保障制度缺位。《残疾人保障法》第六章对残疾人社会保障的规定过于笼统，无法涵盖对残疾人社会保障的特殊性，而一般社会保障法律制度本身有其待完善之处，其中关于残疾人的规定较为简单且并未充分考虑到残疾人的特殊需求。（4）残疾人法律援助制度有待统筹并细化。《法律援助条例》的相关规定较为原则，散落在诸多部门法中的残疾人司法援助规范，大多仅规定了经济困难的标准，未顾及残疾人的特殊情形，而且经济困难标准地区性差异过大，不利于对残疾人权益的平等保障。

4.1.2 残疾人法律规范的社会适应性有待加强。法律只有确切地反映其所处的社会关系、适应社会的需求，才能发挥最大的效用。美国法学家劳伦斯·弗里德曼在《美国法律史》一书中将法律比作桥梁，以说明法律与社会之间的交互关系。法律能在多大程度上靠近社会的变化、反映社会需求，是现代法治国家所必须面对的问题。新的社会关系伴随着社会生活的变化不断产生，法律不能立即作出有效应对。此时，原来与社会生活相适应的法律开始趋于落后。互联网时代，社会发展状况瞬息万变，中国特色残疾人事业法律保障体系的发展必然面临着提升适应性以满足当前及可预期的未来中国特色残疾人事业发展需要的问题。

4.1.3 残疾人法律规范的执行力仍需进一步提升。尽管我国已经建立较为全面的残疾人事业法律保障体系，但法律规范的执行力问题突出，特别是司法能力不足，已经成为当前制约社会公平正义实现的突出问题。例如，全国各地的无障碍设施建设法律和地方性法规都已经出台，但是在一些地方，仍然没有严格按照法律规定为残疾人提供相应的便利和设施。尽管《残疾人保障法》等法律法规明确规定禁止歧视残疾人，用人单位应当按法律规定的比例吸收残疾人就业，并且为残疾人提供相适应的工种和岗位，但更多企业宁愿缴纳残疾人就业保障金甚至被处以行政处罚等，也不愿意雇佣残疾人。残疾人就业保障金的使用与监督存在很多问题，以至于一方面急需资金支持的残疾人就业没有充足的资金来源，另一方面，某些具体主管部门将就业保障金视为行政经费随意挪用，严重背离专款专用的最初目的。

4.2 残疾人事业法律保障的建设思路

徒法不足以自行。当前我国残疾人法律保障体系已经相对完备，残疾人法治工作的重心应该转向相关法律的有效实施。在推动反歧视立法和社会保障立法的同时，通过提高残疾人权利意识、加强法律监督，在个案中维护残疾人权益，普及法律知识，实现社会公平正义。

4.2.1 进一步完善残疾人法律制度体系。我国残疾人权益保障法律制度仍有待进一步完善和细化，包括：（1）进一步明确残疾人权利平等和禁

止基于残疾的歧视，在教育、就业、社会保障等规范性文件中明确禁止实施的歧视行为，以及歧视残疾人行为的法律后果。（2）统一残疾的认定标准及不同等级残疾人的权益保障措施，协调伤残军人、工伤致残等特殊致残主体的残疾与一般残疾认定标准的衔接。（3）完善残疾人社会保障法律制度。依托现行社会保障体系，考虑残疾人权益的特殊性，加快《残疾人社会保障条例》的立法论证，明确残疾人社保缴纳、社保费用监管、社保待遇享受规则。（4）明确并细化申请法律援助的标准，特别是对于不同残疾等级、不同类别的残疾人申请的条件等应进行统一规定，避免存在多重标准导致的不公平。

4.2.2 加强法律监督和法律服务。针对残疾人权益保障法律制度执行不到位的问题，残疾人权益保障主管机关应当加强与相关行政、司法、执法机关的协调配合，督促相关具体配套措施的执行，包括各地方的无障碍设施建设标准及其监督检查，用人单位吸收残疾人就业比例要求的执行及预防和惩治歧视残疾人就业的制度，残疾人就业保障金的征缴、发放、使用流程及其监督制度等。同时，借鉴消费者权益保护和环境保护领域的公益诉讼制度，探索各级残疾人组织针对带有普遍性的侵害残疾人合法权益的行为提起公益诉讼。

4.2.3 提高残疾人权益意识和法律水平。残疾人权益意识是我国社会公众法律意识、权利意识的重要组成部分，这有赖于法律体系的完善，也有赖于社会公众的参与，更有赖于残疾人自身的主动性。司法实践中，残疾人通过诉讼方式维权的案例很少，与当前侵害残疾人合法权益的现实形成鲜明对比，这充分说明残疾人群体的权利意识、法律知识严重不足。一方面，要强化残疾人权益保障法律的执行及监督力度。法律的良好执行往往是最有利的法律宣传方式，如果残疾人权益保障法律得到充分执行，权益得到维护的残疾人群体、各类媒体就有可能成为最具说服力的法律宣传渠道。另一方面，要丰富普法宣传渠道和方式，加强普法宣传效果，包括提高普法宣传团队本身的法律水平，规范普法宣传活动的管理，充分运用互联网、社交媒体等各种渠道提升普法宣传活动的吸引力等。

4.2.4 继续加强国际交流与合作。西方国家对人权保障、残疾人权利的法律保障已有上百年的历史与经验。我国需要进一步加强与残疾人权益保障法律体系比较发达的国家的国际交流与合作，借鉴其成功经验，引进先进的思想理念、制度、残疾人权益保障机制，进一步完善我国残疾人事业的法律保障体系。

中国特色残疾人事业法律保障是我国法治建设的重要内容。在全面推进依法治国的新征程中，尊重和保护残疾人权益是我国残疾人事业和法治事业发展的必由之路。改革开放以来，我国已经建立了一套较为全面的残疾人事业法律保障体系，形成了独特的工作机制，保障残疾人事业的全面发展。与此同时，在新的历史时期，残疾人权益保障依然面临严峻挑战，法律体系需要进一步完善，特别是社会保障法治化程度还需提高；残疾人权益保障的司法、执法水平严重落后于社会需求；残疾人法律意识亟待提高。牢牢把握全面依法治国的战略机遇，继续完善残疾人事业法律法规体系，加强现有法律的实施和监督，探索残疾人维权公益诉讼机制，通过司法个案维护残疾人合法权益，提升残疾人权利意识和法律知识水平，是当前和今后一个时期残疾人事业法律保障的重中之重。

参考文献：

[1]（东汉）王符．潜夫论·述赦第十六．

[2] 邓朴方．人道主义的呼唤选编．北京：华夏出版社，2016：9.

[3] [美] 约翰·罗尔斯．正义论．何怀宏等译．北京：中国社会科学出版社，1988：241.

[4] [德] 伯恩·魏德士．法理学．丁小春等译．北京：法律出版社，2003：165.

[5] [英] 彼得·斯坦，约翰·香德．西方社会的法律价值．王献平译．北京：中国人民公安大学出版社，1990：41.

[6] 黎建飞主编 . 残障人法教程 . 北京：中国人民大学出版社，2016：21.

[7] 杨立雄 . 美国、英国和日本残疾人福利制度比较研究 . 黑龙江社会科学 ,2014（3）:83-93.

[8] 朱思慧 . 曹晋儒，姚宏勃 . 日本残疾人福利制度特点及对中国之借鉴 . 改革与开放 ,2016（9）:39-51.

[9] 参见邓朴方 . 人道主义的呼唤（第 3 辑）. 北京：华夏出版社，2006：19-20.

[10] 黎建飞主编 . 残障人法教程 . 北京：中国人民大学出版社，2016:1.

[11] 2016 年中国残疾人事业发展统计公报（残联发 [2017] 15 号）.

[12]（明）张居正：《请稽查章奏随事考成以修实政疏》.

[13] 10-2 执法检查 .http://www.cdpf.org.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm，2018.1.5.

[14] 戴东光 . 残疾人法律保护的现状、问题与对策 . 中国残疾人 .2012（5）:1003-1081.

[15] 2016 年中国残疾人事业发展统计公报（残联发 [2017] 15 号）.

[16] 10-3 法制宣传 .http://www.cdpf.org.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm,2018.1.5.

[17] 邓朴方 . 在联合国人权奖颁奖典礼上的致辞 . 中国残疾人 ,2004（1）:13.

[18] 曲相霏 .《残疾人权利公约》与中国的残疾模式转换 . 学习与探索 ,2013（11）: 65.

[19] 黎建飞 . 残障人法教程 . 北京：中国人民大学出版社，2016：22.

[20] 兰花 . 我国残疾人社会福利制度重构研究 . 南开大学 2008 博士学位论文 .

[21] 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（5）:50.

[22] 邓朴方向中国残联第五次全国代表大会作报告（全文）.http://www.chinanews.com/gn/news/2008/11-11/1444919.shtml，2017.12.27.

[23] 邓朴方 . 人道主义的呼唤（第一辑）. 北京：华夏出版社，2006：55.

[24] 相自成 . 权益保障的中国模式——残疾人权益保障问题研究 . 北京：华夏出版社，2011：36.

[25] 郑功成 . 中国残疾人事业发展报告（2017）. 北京：人民出版社，2017：4.

书　讯

2018 年 3 月 20 日，《健康中国——康复科学研究》由华夏出版社正式出版发行。本书由广东省残疾人事业发展研究会、中山大学残疾人事业发展研究中心编纂，其研究团队由广东省残疾人事业发展研究会创会会长张永安率领黄东锋、燕铁斌、黄国志、张鸣生、严国威、董淼章等多位专家学者组成。本书是为贯彻落实健康中国战略，大力发展大健康服务业，实现中国残联主席张海迪提出的“建设中国康复大学，培养高端康复人才”的战略思想，促进残疾人康复事业发展，创立、建设康复科学新学科大学科全面系统的研究结晶。

本书研究团队基于康复学科建设的源头和多学科交叉融合的角度，以破解“医教结合、医养结合、医体结合”等难题为切入点，提出创建康复科学新学科大学科的设想。并系统探讨了国内外康复学科发展的相关理论和规范，对中外康复服务进行了综合比较，对康复科学学科体系建设进行了比较科学的整体设计，构建了具有实践前景的康复科学学科体系与服务体系。在健康服务供给侧结构性改革、健康服务价格、健康保险政策、市场化、公益与商业化以及中医现代化等方面提出了独特新颖的观点。政府部门、相关机构和专家学者可以将本书作为政策制定、深化研究的参考读物。