

权益与保护:中国共产党百年 残障保障政策的历史演进

席恒,王睿

(西北大学 公共管理学院(应急管理学院),陕西 西安 710127)

[摘要]中国共产党领导中华民族和中国人民进行革命、建设和改革的百年征程,也是不断为残障群体谋生存、谋发展、谋幸福的过程。在 100 年的政策实践中,特别是在残障保障领域,从党建立初期基于为残障群体谋取生存权的目标,主要针对残疾军人的保障,到新中国成立基于为残障群体谋取发展权的残障群体保障、再到社会主义建设时期初步探索建立具有中国特色的残障事业发展道路,新时代为争取残障者幸福权,将残障者作为公民权利的主体,推进残障人士融入社会,生动的诠释了中国共产党坚守的人民至上的根本立场和全心全意为人民服务的价值取向。

[关键词]中国共产党;建党百年;残障保障;残障者;发展逻辑;生存权

[中图分类号]F840.61

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2021)10-0012-12

从 1921 年到 2021 年,中国共产党领导中华民族和中国人民走过百年征程,中国共产党坚持为人民谋幸福、为民族谋复兴,建立了世界上规模最大的社会保障体系,用实际行动充分印证了《共产党宣言》中指出的“无产阶级政党领导的目的是率领绝大多数人,为大多数人谋利益的独立运动”。残障^①群体是人类大家庭中最需要关心、扶持和帮助的弱势群体,高度重视残障人士的生存权、发展权与幸福权是中国共产党“以人民为中心”价值观念的根本体现,围绕着残障人士最基本的生存权扩展至其他权利、实现其自身自由与发展是中国共产党残障保障政策的目标指向。重温党的历史,中国共产党在建立初期就关注到了残障人士这个数量众多、特性突出、特别需要帮助的社会群体,并制定了一系列保障残障群体权益的政策。中国共产党人怀着为中国人民谋幸福的初心,通过中国共产党 100 年的政策实践,探索建立具有中国特色的残障保障制度,满足残障群体对美好生活的向往,使之共享经济发展成果。

一、萌芽时期(1921—1949 年):中国残障保障制度的初步探索

1921 年 7 月,党组织在上海召开了中国共产党的第一次全国代表大会,宣告了中国共产党的正式成立。中国共产党建立初期,以无产阶级革命军队推翻资产阶级的政权、消灭资本家私有制为目标,为了带领全国人民争取国家独立与民族解放,中国共产党颁布了一系列残障保障政策。

[基金项目]本文系国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”(项目编号:18ZDA083)、国家社会科学基金项目“家庭政策视角下智障者及其监护人养老面临的困境及对策研究”(项目编号:19BSH185)的阶段性成果。

[作者简介]席恒(1962—),男,经济学博士,西北大学公共管理学院(应急管理学院)教授、博士生导师,研究方向:社会保障;王睿(1995—),女,西北大学公共管理学院(应急管理学院)博士研究生,研究方向:社会保障。

^①东亚汉字文化圈已废止“残废”“残疾”等易引起歧视的词汇,中国有学者将“disability”译为“残障”,意味着身体的结构和功能偏离了医学认定的正常状态。

表 1 1921—1949 年残障保障政策汇总

时间	政策名称	内容/意义
1927 年	《产业工人经济斗争决议案》	“年老残废者,由劳动保险中发给终身养老金”,首次明确提出建立企业劳动保险金
1930 年	《闽西第一次工农兵代表大会劳动法》	“乡村中遇有伤病兵过境,政府应特别招待抬送;残废士兵由政府维持其生活”这是中央苏区最早的法律制度
	《劳动保护法》	“社会保险内容包括疾病时的医药津贴、暂时丧失劳动能力的津贴、残废衰老的津贴”
	《苏维埃土地法》	“向农民征收土地税的用途之一在于救济残废老幼”
1931 年	《红军战士伤亡抚恤条例》	“凡是因为战争受伤成残废的战士,由军委发给名誉奖章,可以依照代耕条例享有代耕权,并且有优先权参加当地所创办的工厂及残废院学习各种技术”
	《中国工农红军优待条例》	“红军战士及其家属可以分配土地并得到社会、经济、教育及一系列优待权利”,是我国革命历史上优抚工作最早的成文法规之一
	《中华苏维埃共和国劳动法》	“凡工人因一般的原因或遇险或职业病而遭受部分的或全部的残废,成年老不能工作,经过特别专门委员会的检查,而确定此种残废的程度与性质及其家庭的状况后,须得现金优恤”
	《中华苏维埃共和国土地法》	“老弱残废以及孤寡,不能自己劳动,而且没有家属可依靠的人,应由苏维埃政府实行社会救济或分配土地后另行处理”
	《红军抚恤条例》	“红军在服务期间,因伤残废,不能服务者,则送到红军残废院休养,其生活费,应较红军生活费增多二分之一,其愿回家者,则给予终身抚恤金,其数目以当时当地之生活程度而定,但全残废,每年不得少至 50 元以下,半残废每年不得少至 30 元以下”,首次对死亡、全残废、半残废、伤病休养、退休军人的不同优抚标准进行了详细划分
1932 年	《中华苏维埃临时政府中央劳动部训令》	“社会保险费的实行在现在农村及小城市中比较困难,失业保险费须按情形来实行;至于疾病、残废、伤亡等等之医疗费与优恤费,在未设保险局以前,暂订在合同上。一如发现这种事情时由资本家给费”
1934 年	《川陕省平分土地须知》	“对于鰥、寡、孤、独,老弱残废及一切没有生产能力者,可以不分田,由苏维埃实行社会救济”
1939 年	《修正抗战伤亡军人暂行抚恤办法》	“定期发放抚恤金、被服费,为安置残废军人设立残废军人工厂”
1940 年	《战时工厂集体合同暂行准则》	“工人因公受伤而致残废失去其一部分工作能力者,由厂方负责给予工资及抚恤”
1941 年	《晋西北矿厂劳动暂行条例》	“由矿方负责因劳致病的矿工的医药费、生活费、工资及抚恤”
	《晋冀鲁豫边区劳工保护暂行条例》	“工人因工作致伤,除工资照发外,其治疗费应全部由资方负担”
	《陕甘宁边区公产管理办法》	“凡属抗日军人公产的收益,则为优待抗属及救济残老退伍抗日军人之用”
1942 年	《陕甘宁边区精兵简政纲领(草案)》	“优待抗属;优待残废,给工作、给抚恤、给教育”
	《优待抗日军人家属条例》	“在土地革命时参加红军的军人已牺牲或残废的,其家属亦需按本条例之规定给予优待”,这是中国第一个优待抗日军人家属的基本法规
1946 年	《和平建国纲领》	“实行劳动法,改善劳动条件,试行劳工分红制,举办失业工人及残废保险”
	《陕甘宁边区自治宪法草案(修正稿)》	“陕甘宁边区人民,因天灾人祸、老幼残废及其他无法维持生活者,有获得救济之权利”
	《东北各省市民主政府共同施政纲领》	“保证残废军人的生活,优待死难烈士的家属与军人家属”
1948 年	《关于中国职工运动当前任务的决议》	“伤害、疾病、老残等等的医疗、津贴、抚恤暂由工厂和工会共同负责办理,其办法由政府规定或批准,并监督实行”

(一) 基于聚集战斗力的伤残军人保障

土地革命战争时期		抗日战争时期		解放战争时期	
物质	抚恤费、津贴、交通费、生活费、免税、免租金、分配土地	物质	抚恤费、被服费、免税、免租金、分配土地、资本金、伤病休养费	物质	抚恤费、被服费、分配土地、经济补助
服务	治疗、休养、代耕、学习技术、劳动力优待、教育、褒扬、戏场免票	服务	治疗、休养、代耕、设立残废工厂、教育、军婚保护、探亲权、贷款优先权	服务	治疗、休养、代耕、安置工作、教育、褒扬、设立荣誉军人学校

图 1 战争时期伤残军人保障内容比较

这一时期党的残障保障政策主要目标对象为为革命做出巨大贡献的伤残军人。在土地革命战争时期,早在 1929 年,鄂西苏区政府颁布的《优待红军家属及抚恤伤亡实施条例》就已把对红军战士及其家属优待抚恤的理念表示的非常明确^①,并设立专门的机构归口管理。苏维埃政府为伤残军人专门设立了红军医院、红军休养所以及残废院,通过给予伤残军人生活费与补助费、颁发奖章、授予代耕权、学习技术等方式保障其权益,对在战争中致伤致残的人员进行安抚和体恤;在抗日战争时期,关于伤残军人的规定更加细致,建立“分类优待”的理念,详细规定抗日伤残将士等级标准、抚恤标准,保障内容有所拓展,明确规定了利用抗日收益为伤残军人提供生活保障,解决了伤残军人保障的资金来源问题。专门设立了残废军人工厂,保障方式增加了教育、安置就业等,主要目的是以政治、物质手段给予残障军人良好的待遇以解除后顾之忧,扩充抗日战争军队力量,争取国家独立;在解放战争时期,保障方式更加多样化,各解放区相继成立省级荣誉军人管理局、创办残废军人学校,通过给予工作、抚恤、教育的方式,妥善安置伤残军人,对其工作与生活进行安排,同时优待死难烈士的家属与军人家属,安排伤残军人的子女上学、土地分配等。

(二) 基于恢复生产力的残障工人、无劳动能力的残障者保障

早在 1922 年,中国劳动组合书记部就拟定了《劳动法大纲》,首次较为详细地阐述了中国共产党关于建立社会保险制度的主张,这其中就涉及了关于残障者的社会保险问题。而后出台了一系列政策,主要分为两方面:一、通过养老金以及津贴等方式对残障劳动者进行保障。中国共产党建立之初,社会保险制度的主要目标群体为工人阶级,通过主张建立企业劳动保险金、社会保险制度等政策途径为残障工人进行补贴与救助。在建立中华苏维埃共和国之后,社会保险制度的目标群体为所有雇佣劳动者,其中就包括残障劳动者,通过现金抚恤、津贴等方式维持其基本生活;二、战时规定伤残工人的费用由各责任方承担。如因劳致病的矿工治疗费用全部由矿方负责、因工致病的工人费用全部由资方承担,党和政府负责监督实行。这一时期由于战争时期资源的匮乏以及社会保险费在农村及小城市中实行比较困难等原因,党和政府虽有为残障人民谋取利益的主张,但保障能力有限,无法全力负担伤残工人的费用,只能通过组织单位、工人之间互助,以缓解残障工人的生活状况。

由于常年的战争以及频繁的灾荒,无劳动能力的残障群体数量庞大,成为了这一时期残障保障政策的重点保障对象,无论是中华苏维埃共和国还是陕甘宁边区,都出台相关政策明确规定无劳动能力的老弱残幼可由政府进行直接救济。据 1939 年延属、三边、关中三个分区的统计,共为社会上残疾老弱、孤寡无依者发放救济粮 713 石,救济款 2745 元^②。即使在极其艰苦的条件下,中国共产党本着为人民群众谋利益的初心,通过组织代耕、拨粮拨款、减免赋税、分配土地等方式,并广泛动员自发建立互助组织,在残障群体中实行互助共济,以保障弱势残障群体的基本生活。救济工作的开展不仅为巩固和扩大

① 罗平飞:《建国前中国共产党军人抚恤优待及退役安置政策研究》,《中共党史研究》,2005 年第 6 期。
② 中国财政科学研究院:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编:第九编》,武汉:长江文艺出版社,2016 年版,第 23 页。

苏维埃政权做出了积极贡献,还加强了中国共产党与人民群众的血肉联系,成为革命战争胜利的关键。

自 1921 年中国共产党成立至新中国建立前夕,中国共产党以为残障群体夺取生存权为导向,在战争环境中对残障保障进行了初步的探索。主要沿两条主线展开,一是对伤残士兵的保障,从土地革命战争时期、抗日战争时期再到解放战争时期,即使在物质资料极度匮乏的状况下,中国共产党仍全力保障伤残军人的生活,解除军人的后顾之忧,目的是恢复、积蓄战斗力量,激励军人争取国家独立、民族解放的献身精神,同时为新中国人民军队的发展壮大做出了巨大的贡献。二是对因公致残的工人、无劳动能力的残障人士进行保障,中国共产党是马列主义同中国工人运动相结合的产物,中国共产党以广大工人阶级为基础,保障残障工人的权益便成为了这一时期政策需要回应的重点。各地根据实际情况积极探索保障残障工人的制度实践,由政府、工厂和工会分担化解残障工人的风险,目的是使工人能够专心生产,恢复生产能力,贡献战时物资力量。中国共产党是中国人民的党,无劳动能力的残障人士是弱势群体中的弱势群体,对这部分群体进行保障不仅仅是人道主义的体现,更是中国共产党保护中国最广大人民利益的根本体现。尽管中国共产党在早期提出了一系列有针对性的、具体的残障保障政策主张,受限于动荡的时局及在农村难以推行的现状,残障保障没有专门的机构管理,政策难以有效落实,保障效果较差,未能将主张转换为现实。这一时期残障保障本质上是为了缓和各阶级间的矛盾,团结一切可以团结的力量,旨在谋求抗日、解放战争的胜利,最终实现国家独立与民族解放。

二、初创时期(1949—1989 年):中国残障保障制度的初步创立

1949年,中华人民共和国成立,中国人民从此成为国家的主人。新中国成立初期百废待兴,一方面,为了弥补长期战乱带给残障群体的伤害,另一方面,为之后建立具有中国特色的残障事业发展道路做铺垫,出台了一系列残障保障政策。

表 2 1949—1989 年残障保障政策汇总

时间	名称	内容/意义
1949 年	《中国人民政治协商会议共同纲领》	“参加革命战争的残废军人和退伍军人,应由人民政府给以适当安置,使能谋生立业”
1950 年	《革命残废军人优待抚恤暂行条例》	“革命残废军人确定残废等级后,享受抚恤粮及残废金、发优待证、分配工作等”,首次在全国范围内对优抚政策的内容做了统一规定
1952 年	《关于改革学制的决定》	“各级人民政府应设立聋哑、盲目等特种学校,对生理上有缺陷的儿童、青年和成人施以教育”
	《革命残废军人、革命残废工作人员、民兵、民工伤口复发治疗办法》	“革命残废人员伤口复发,如本省范围内之医院确因条件限制不能治疗时,可介绍至省外其他条件较好之医疗治疗”
1953 年	中国盲人福利会成立	“旨在反映盲人特殊需求,为盲人服务,维护盲人合法权益”
	《农村灾荒救济粮款发放使用办法》	“把无劳动能力、无依无靠的孤老残废定为一等救济户,按缺粮日期长短全部救济”
1954 年	《中华人民共和国宪法》	“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利”,为残疾人通过临时救济获得物质帮助以保障基本生活提供了法律依据
1956 年	中国聋哑人福利会成立	旨在根据中国共产党和政府的方针政策,协助政府有关部门,安置盲人、聋人的就业,发展特殊教育,开展盲、聋的防治和文体等工作,关心残疾人疾苦并为之谋福利,维护其合法权益
	《高级农业合作社示范章程》	“农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,在生产上和生活上给以适当的安排和照顾,保证他们的吃、穿和柴火的供应,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬,使他们生养死葬都有依靠”,确立了中国农村“五保”制度
1960 年	中国盲人聋哑人协会成立	由中国盲人福利会和中国聋哑人福利会合并而成,是中国盲人、聋人及残疾人工作者的全国性群众组织

1977 年	《关于调整在乡革命残废人员抚恤标准的通知》	“贯彻‘群众优待和国家抚恤相结合’的优抚工作方针,保障了革命残废军人的生活”
1980 年	《关于民政部门举办的福利生产单位交纳所得税问题的通知》	“福利生产单位盲、聋、哑、残人员占生产人员总数 35% 以上,免交所得税;盲、聋、哑、残人员占生产人员总数的比例在 10%—35% 之间的,减半交纳所得税”
1981 年	《关于民政部门举办的福利生产单位交纳所得税问题的通知》	将福利生产单位所交纳的所得税同招用残疾人的比例相挂钩,在一定程度上促进了残疾人的就业
1983 年	《关于贯彻中共中央、国务院〈关于加强职工教育的决定〉,切实抓好盲人聋哑人职工文化技术教育的通知》	“安排盲人、聋哑人职工的文化技术学习,原则上应与健全职工同样对待,必要时还应允许占用一定的工作时间;盲人、聋哑人职工文化教育经费,应按中央的有关规定,享受和健全人职工同等的待遇”
1984 年	《关于调整革命残废人员抚恤标准的通知》	“提高革命残废人员(包括革命残废军人、残废人民警察、残废工作人员、参战残废民兵民工)的抚恤标准”
1985 年	《关于做好高等学校招收残疾青年和毕业分配工作的通知》	“‘残疾考生’是指肢体残疾(不继续恶化),生活能自理,不影响所报专业的学习及毕业后所从事的工作者。各高等学校应从残疾考生的实际出发,贯彻德智体全面考核,择优录取的原则。对残疾考生,在全部考生德智条件相同的情况下,不应仅因残疾而不予录取高等学校录取的残疾考生,毕业后应按其所学专业,由国家统一分配工作”
1987 年	《关于盲人聋哑人协会组织盲聋哑残人员举办经济实体有关政策问题的通知》	鼓励各级盲人聋哑人协会组织盲聋哑残人举办经济实体
1988 年	中国残疾人联合会成立	协调国务院有关残疾人事业方针、政策、法规、规划的制定与实施工作
	《关于农村年老病残民办教师生活补助费的暂行规定》	“农村年老病残民办教师离开工作岗位后的生活补助费由原工作单位按月发放。鉴于各地经济文化发展很不平衡,生活补助费标准全国不作统一规定,由各省、自治区、直辖市根据当地经济情况自行制定。但最低标准不得少于现行民办教师补助费中的国家补助部分”
1989 年	《关于发展特殊教育的若干意见》	对提高学龄前残疾儿童的入学率、残疾青少年的职业教育等方面做出了具体的部署
	《社会福利企业招用残疾职工的暂行规定》	规范了福利企业招用残疾职工的行为,保障了残疾人的就业权利

(一) 残障者统一代表机构成立

随着新中国的成立,我国通过社会革命构建了比较公平的社会基础^①,残障保障事业也伴随社会 and 经济发展逐步发展起来。陆续成立了针对不同类型残障人士的福利机构,如中国盲人福利会、中国聋人福利会等,并创办了针对盲人的综合性文化刊物——《盲人月刊》。1960 年中国盲人福利会与中国聋人福利会合并为中国盲人聋哑人协会。1988 年,中国残疾人联合会在中国盲人聋人协会、中国残疾人福利基金会基础上组建而成,中国残疾人联合会的首要职责便是协调国务院有关残疾人事业方针、政策、法规、规划的制定与实施工作,残障保障有了专门的政策设计、实施机构,人群瞄准精确性提升。中国残疾人联合会是由各类残障人士代表和残障工作者组成的残障自身代表群体,积极推动残障人士在就业、康复、就业、社会保障、文化等各项权益政策的实施,意味着从此在中国共产党的带领下,有了维护残障群体权益的专门机构,是残障保障的有力推动者。

(二) 从伤残军人保障到残障群体保障

新中国成立后,经济秩序得以重建,国民生活步入正轨,残障群体获得了基本的生存权利,残障保障政策也随之发展。1954 年诞生了中华人民共和国第一部宪法,确立了残障者拥有物质帮助权,意味着残障保障从无到有的突破,保障对象扩展到了整个残障群体,是残障保障事业的一大进步。20 世纪 60 年代,由于“文革”的冲击,萌芽阶段的残障保障遭遇重创,残障者各项保障权益遭到了不同程度的破坏,是残障事业发展过程中的一次倒退。直到 1982 年第五届全国人大第五次会议审议通过《中华人民共和国

①郭林:《中国养老服务 70 年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路》,《社会保障评论》,2019 年第 3 期。

宪法》,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”,确立了残障保障法律体系的宪法基础。并特别指出国家和社会保障残障军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属,帮助安排盲、聋、哑和其他残障公民的劳动、生活和教育。改革开放后,随着经济水平的发展,残障保障也得到迅速的恢复与发展,采取“普惠”+“特惠”的方式,在全面保障中关注特殊需求,尤其是残障群体中的特殊群体,如聋哑人、残障考生、残障儿童等。

(三) 基于生活需要的以救济、集中安置就业为主的残障保障

新中国成立之后,残障者的社会地位发生了根本性的改变,作为中国公民的一份子,残障者同样成为国家的主人^①,中国共产党为农村残障人士分配了土地,但由于其自身的身体缺陷,收入较少,因此被纳入社会救济的范畴。主要有三种方式:一、直接救济,分为定期救济与临时救济,主要方式有分配粮食、给予现金等;二、将残障人士安置到“教养院”。“教”为教育培养、“养”为休养服务,教养院以“教”与“养”结合的方式,鼓励残障群体自立,做一些力所能及的劳动,提高自身文化水平及劳动能力。1954年以后,随着城乡互助组、合作社等集体力量的壮大,社会救济的方针被修改为“依靠集体,群众互助,生产自救,辅之以政府的必要救济”,“教养院”体现了当时政府以集体保障为主、政府救济为辅的社会救济思想,为之后实行具有中国特色的“五保供养制度”打下了基础,即对社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员,在生活上给予适当照顾,做到保吃、保穿、保烧、保教、保葬等。五保制度是我国农村残障保障制度的开端,但本质上是在经济尚不发达的情况下农村范围内成员的互助共济,为缓解农村残障群体的生活状况起到了重要的作用。

就业是保障残障者生存权与发展权中至关重要的一环,是帮助残障群体脱困自立的治本之策。一方面残障者通过就业获得报酬,提高自身生活质量与适存度;另一方面残障群体以就业的形式参与社会活动,增强认同感,积极融入社会。政府采取了多渠道、多形式地安置残障人员就业,1953年内务部在北京召开城市残老教养、烈军属贫民生产工作座谈会,首次提出了“社会福利生产”的概念,即国家对福利企业进行税收优惠,鼓励安置残障者就业。据民政部1987年民政事业发展概况显示,社会福利企业拥有职工113.9万人,其中残障人员43.3万人,占职工总数38.0%,获得了较好的社会效益和经济效益。社会福利生产有效提高了残障群体的就业率,保障了残障者劳动权与平等参与权,鼓励其通过劳动改善自身生活条件。

从新中国成立到改革开放十年,是社会主义建设时期,中国共产党人以为残障群体夺取生存权与发展权为导向,带领人民对符合中国国情的残障保障道路进行了初步探索,同时也积累了正反两方面的经验。从“残废”到“残疾人”用词的转变,从残障军人、残障劳动者到残障群体的转变,以及对残障群体中的特殊群体进行细分,成立中国残疾人联合会等,无不体现出中国共产党将残障者的生存与发展问题放到了至关重要的位置。但这一时期的政策仅停留在“救济”阶段,认为残障者不等同于正常人,将残障群体视为需要被“授鱼”的对象,需要政府及社会救助,侧重于对残障群体的基本生活保障,较少涉及残障群体的发展问题。且并未有针对残疾人保障的专门法律,保障内容单一,保障效果较差,“安置就业”是一种保护性就业,未从根本上提高残障群体的就业能力,仍是治标不治本,无法从根本上解决残障群体的发展问题。

三、发展时期(1990—2011年):中国特色的残障保障制度的建立

1976年,为唤起社会对残障群体的关注,联合国大会宣布1981年为“国际残疾人年”,确定1983年—1992年为“联合国残疾人十年”。1982年通过的《关于残疾人的世界行动纲领》要求会员国必须通过立法为保障残障者权利建立必要的法律基础和权威,长期以来,我国的残障保障要么是临时的、救济性质的作为社会救助的一部分,要么是以行政法规的形式零散的出现,未形成严格意义上的残障保障法

^①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。

律体系。在改革开放十年来极大的改善了人们的物质生活水平与国际上保护残障者基本权利形成共识的双重背景下,1990 年,全国人大常委会通过《中华人民共和国残疾人保障法》,这是残障保障事业的里程碑,具有划时代的意义。法制建设是确保社会保障体系稳定、健康运行的重要保障^①,从此,我国残障保障有了专门立法的支持,初步形成了以《中华人民共和国宪法》为基石,《中华人民共和国残疾人保障法》为核心,行政法规、地方性法规为配套的残障保障法律体系,残障保障开始走上法制化轨道,为残障群体公民权利的实现提供了法律支持与保障。

表 3 1990—2011 年残障保障政策汇总

时间	名称	内容/意义
1990 年	《中华人民共和国残疾人保障法》	“残疾人在政治、经济、文化、社会和家庭生活等方面享有同其他公民平等的权利;残疾人的公民权利和人格尊严受法律保护;禁止基于残疾的歧视。禁止侮辱、侵害残疾人”,标志着我国残疾人权益保障开始走上法制化轨道
1991 年	《关于在国家机关、企事业单位工作的因战因公伤残军人享受所在单位因公(工)伤残人员的保险福利待遇的通知》	“在国家机关、企事业单位工作的因战因公伤残军人(含离退体的伤残军人),伤口复发治疗期间,按所在单位因公(工)伤残人员医疗待遇保证治疗,不应采取医药费包干的办法;其工资(离退休费)发放、工资(离退休费)调整和福利待遇,也按所在单位因公(工)伤残人员治疗期间的待遇办理”
1992 年	《关于在部分城市开展残疾人劳动就业服务和按比例就业试点工作的通知》	开始了按比例就业的试点工作,为以后按比例就业的开展奠定了基础
1994 年	《农村五保供养工作条例》	“符合‘三无标准’的老年人、残疾人与未成年人应当享受五保待遇”,标志着农村五保供养制度开始走上规范化、法制化管理轨道
	《残疾人教育条例》	确保残疾人受教育的权利,为残疾人平等地参与社会生活创造条件
1997 年	《关于做好盲人保健按摩职业技能培训、鉴定及就业工作的通知》	加强和规范盲人按摩行业管理,促进盲人按摩事业的发展,拓宽盲人就业的主渠道
1998 年	《关于做好下岗残疾职工基本生活保障和再就业工作的通知》	“采取切实措施,避免残疾职工下岗;确保下岗残疾职工的基本生活;优先安排下岗残疾职工再就业”,尽量避免了残疾职工下岗的要求,切实做好下岗残疾职工基本生活保障和再就业工作
1999 年	《关于积极扶持残疾人个人或自愿组织起来从事个体经营的通知》	“对个人或自愿组织起来从事个体经营的残疾人,各级工商行政管理部门应提供方便,优先办理登记注册手续”,促进残疾人个人或自愿组织起来从事个体经营发展,有效促进了残疾人就业
2002 年	《中国提高出生人口素质、减少出生缺陷和残疾行动计划(2002—2010)	旨在降低婴儿死亡率,从根本上解决我国出生缺陷和先天残疾高发的状况
2003 年	《关于进一步做好农村特困户救济工作的通知》	“对达不到‘五保’条件但生活极为困难的鳏寡孤独人员、丧失劳动能力的重残家庭及患有大病而又缺乏自救能力的困难家庭,按照一定数额的资金或实物标准,定期发放救济物资”
2004 年	《关于做好残疾失业人员登记工作的通知》	做好残疾失业人员失业登记工作,加强登记残疾失业人员的管理与服务工作
2005 年	《关于开展全国残疾人社区康复示范工作的通知》	开始了对残疾人社区康复的试点工作
2006 年	《残疾人权利公约》	这是联合国历史上第一部全面保护残疾人权利的国际法律文件
	《中国残疾人事业“十一五”发展纲要(2006 年—2010 年)》	“残疾人基本生活总体初步达到小康水平;全面推进残疾人‘人人享有康复服务’工作,通过实施重点工程,使 830 万残疾人得到不同程度的康复;进一步将残疾人纳入社会保障体系,保障基本生活”
	《肢体残疾康复“十一五”实施方案》	“实施贫困肢体残疾儿童矫治手术 1 万例,麻风畸残矫治手术 3000 例;通过机构对 2 万名肢体残疾儿童进行康复训练;对 10 万名肢体残疾人开展社区康复训练”

①杨思斌:《社会救助立法:国际比较视野与本土构建思路》,《社会保障评论》,2019 年第 3 期。

2007 年	《残疾人就业条例》	“国家对残疾人就业实行集中就业与分散就业相结合的方针,促进残疾人就业;国家鼓励社会组织和个人通过多种渠道、多种形式,帮助、支持残疾人就业,鼓励残疾人通过应聘等多种形式就业。禁止在就业中歧视残疾人”,旨在促进残疾人就业,保障残疾人的劳动权利
2008 年	《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》	“保障残疾人享有基本医疗卫生服务;健全残疾人康复服务保障措施;建立健全残疾预防体系;保障残疾人基本生活;促进残疾人全面发展”,这是我国第一个关于促进残疾人事业发展的纲领性文件
	《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见》	“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”
2009 年	《关于在新型农村社会养老保险试点中做好残疾人参保工作的通知》	落实残疾人参加新农保的优惠政策和具体措施,保障了农村残疾人的权益

基本生活保障方面,随着我国经济的高速发展,同时基于人道主义,党和政府有能力也有义务为残障群体中的特殊群体提供基本生活保障,如按照一定数额的资金或实物标准,保证农村残障特困户的基本生活需要;通过给予生活费、安置费以及企业继续缴纳社会保险费等方式保障下岗残障职工的基本生活等,确保残障者的生存权与生活质量。

就业保障方面,首先是残障者就业权的保障,《残疾人保障法》《劳动法》《就业促进法》《残疾人就业条例》等相关法律均明确指出“国家保障残疾人劳动的权利”,依法保护残障者的就业权。国家对残障者就业实行集中就业与分散就业相结合的方针,通过福利企业集中就业、街道安置就业、个体经营等方式,有针对性的推进残障者就业。其次是残障者就业权益的保障,法律规定残障者在劳动报酬、生活福利、社会保险等方面不受歧视,确保残障群体就业更加规范化、法制化。

康复保障方面,这一时期残障者的康复工作被放到了极为重要的位置,《中华人民共和国残疾人保障法》明确指出“国家保障残疾人享有康复服务的权利”,通过提供康复医疗技术、兴办残障康复机构、培养康复人才、扶持康复器械的研发等方式确保残障群体的康复权,这也是实现残障者生存权的重要体现。重视残障者康复工作是残障发展事业的关键节点,康复是残障者基本的民生需求,残障者通过康复获得重返正常生活、工作的机会,是个体劳动能力的维护与延续,保障残障者获得康复服务是残障保障事业的重大进步。

教育保障方面,《残疾人保障法》《未成年人保护法》《义务教育法》对保护残障者的受教育权均有相关规定。《残疾人教育条例》明确规定:“国家保障残疾人享有平等接受教育的权利,禁止任何基于残疾的教育歧视”,通过“普通”+“特殊”教育方式,从残障者入学安排、教育规范、教师队伍建设等方面进行了详细的规定,依法保护残障者受教育权。

社会保障方面,《残疾人保障法》第六章第四十六条规定“国家保障残疾人享有各项社会保障的权利”,残障者及其所在单位应当按照国家有关规定参加社会保险,这意味着残障者在经历年老、医疗、失业、工伤、生育等风险时,党和国家依法保障其基本生活。积极推动农村残障人士参与新型农村合作医疗制度,有效提高了残障群体社会保险参保率。在社会救助层面,农村五保供养制度逐步走上规范化、法制化管理轨道,同时对于对生活确有困难的残障者,党和国家给予其生活、教育、住房和其他社会救助。

这一时期,中国共产党人基于为残障群体夺取发展权的目标,带领人民积极探索一条中国特色的残障保障发展道路,立足于中国实践,借鉴西方先进的经验,将残障者权益保护与残障群体发展结合起来,使残障保障进入“有法可依”的新阶段。改革开放切实提高了国民生活水平,与经济社会条件相适应,残障保障政策也实现了从“救济”到“开发”的跨越,对残障者的保障不再停留在“救济”的层面,而是将其作为社会中的一份子,肯定残障者的价值,以残障康复事业为突破口,培育和保护残障群体者的劳动能力,开发残障者的潜能,鼓励残障者积极参与社会劳动,开启了在“平等、参与、共享”观念下,残障者各项权益保障的全面发展新时期。

四、繁荣时期(2012—2021 年):中国特色残障保障制度的不断完善

2012 年党的十八大召开,中国特色社会主义在波澜壮阔的实践中迈向新时代,在共享发展理念的指引下,新时代残障保障政策从社会保障、社会保护、社会融入层面,成为保障残障群体公民权利、共享经济发展成果的重要制度安排。

表 4 2012—2021 年残障保障政策汇总

时间	名称	内容/意义
2012 年	《无障碍环境建设条例》	“国家鼓励、支持采用无障碍通用设计的技术和产品,推进残疾人专用的无障碍技术和产品的开发、应用和推广;国家倡导无障碍环境建设理念,鼓励公民、法人和其他组织为无障碍环境建设提供捐助和志愿服务”,这是我国第一部关于无障碍设施的行政法规
2014 年	《大力发展手工编织促进残疾妇女就业创业方案》	有针对性地组织城乡残疾妇女开展手工制作项目技能培训,帮助残疾妇女群体在手工编织制作领域实现更加充分的就业
2015 年	残疾人参加普通高等学校招生全国统一考试管理规定(暂行)	保障残疾人平等参加普通高等学校招生全国统一考试
	《关于加快推进残疾人小康进程的意见》	“没有残疾人的小康就不是真正意义上的全面小康”,旨在保障和改善残疾人民生,帮助残疾人共享发展成果
	《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》	“将残疾人作为公共文化服务的重点对象。公共文化服务机构要为残疾人提供无障碍设施”
2016 年	《“十三五”残疾人托养服务工作计划》	旨在完善残疾人托养服务体系建设,全面推进残疾人托养服务工作深入发展,提高残疾人托养服务能力,提升残疾人基本公共服务水平
	《残疾人精准康复服务行动实施方案》	任务目标为“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达 80% 以上”
	《促进残疾人就业增值税优惠政策管理办法》	旨在规范和完善促进残疾人就业增值税优惠政策管理
	《“十三五”残疾青壮年文盲扫盲行动方案》	旨在加强对特定人群特殊困难的帮扶,圆满完成教育脱贫任务,使残疾人在共建共享小康社会中有更多获得感
2017 年	《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》	强调大力开展就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训,残疾人可免费接受职业培训行动
	《残疾预防和残疾人康复条例》《残疾人教育条例》	旨在预防残疾的发生、减轻残疾程度,帮助残疾人恢复或者补偿功能
	《关于贯彻落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度有关情况的通报》	对全国残疾人两项补贴制度建设落实情况进行通报
	《发展手工制作促进贫困残疾妇女就业脱贫行动实施方案》	目标任务为“以农村建档立卡贫困残疾女性为重点,为 8 万人次贫困残疾妇女提供手工制作免费技能培训,帮助 5 万名有就业能力和愿望的贫困残疾妇女从事手工作业,实现脱贫致富”
	《电子商务助残扶贫行动实施方案》	到 2020 年实现的目标为“扶持 10000 名农村建档立卡贫困残疾人接受电商知识培训;扶持 3000 名农村建档立卡贫困残疾人家庭创办网店经营;辐射带动 15000 名残疾人从事电商产业链创业增收”
2018 年	《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施意见》	“对未脱贫建档立卡贫困户中的靠家庭供养且无法独立户的重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力的贫困人口,经个人申请,可参照单人户纳入农村低保范围”
	《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》	“确保接受普惠性学前教育的家庭经济困难儿童(含建档立卡家庭儿童、低保家庭儿童、特困救助供养儿童等)、孤儿和残疾儿童得到资助”
	《关于建立残疾儿童康复救助制度的意见》	“自 2018 年 10 月 1 日起全面实施残疾儿童康复救助制度”

2019 年	《关于在脱贫攻坚中做好贫困重度残疾人照护服务工作的通知》	“精准确定贫困重度残疾人照护服务对象和服务内容;依托和整合现有公共服务设施开展集中照护服务;推动开展贫困重度残疾人社会化照护服务;鼓励社会力量参与贫困重度残疾人照护服务”
	《关于建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制的指导意见》	“建立残疾人两项补贴标准动态调整机制是国务院的明确要求,是帮助困难群体改善生活、实现脱贫的重要制度支撑,关系到广大困难和重度残疾人的切身利益。各地应继续完善政府领导、民政牵头、残联配合、部门协作、社会参与的工作机制”
	《残疾人社区康复工作标准》	“居(村)民委员会配备社区康复协调员,社区综合服务设施内要设置残疾人康复活动场地”,对各地规范开展残疾人社区康复工作提出具体要求
2020 年	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》	“健全老年人、残疾人关爱服务体系和设施,完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度”,为中国社会保障事业的未来发展指明了方向

(一) 社会保障:保障残障者生存权与发展权

新时代的残障者社会保障政策以社会保险为核心、辅之以社会救助及社会福利政策,维护残障者作为权利主体的生存权与发展权。在社会保险层面,经过“十二五”“十三五”期间对残障群体社会保障体系的强化建设,残障群体社会保险现已基本实现了全覆盖,残障群体社会救助和福利覆盖范围不断扩大、保障水平不断提升,基本实现了托底民生的政策目标^①。在社会福利与救助层面,中国共产党将残障群体的脱贫问题放在至关重要的位置,坚守公平底线,努力实现人人公平享有基本社会保障的目标^②。残障者扶贫政策最早可以追溯到 20 世纪 80 年代,彼时农村扶贫政策以救济为主。进入新世纪后,“十五”计划提出扶持 1200 万农村贫困残障者参加生产劳动,“十一五”计划提出扶持 1000 万农村贫困残障者基本解决温饱问题,2013 年 11 月 3 日,习近平总书记在湖南省调研时首次提出精准扶贫重要思想,其中农村贫困残障者是精准扶贫的主要对象。从最初的“救济”到对残障者进行技能培训,体现出新时代对残障者的扶贫政策具有长远性,不再是短期、临时的救助,而是着力于提高残障者自身就业能力,重视残障者的长远发展问题。2021 年 2 月 26 日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,完成了消除绝对贫困的任务,有力助推全面建成小康社会,这一壮举切实提高了残障群体在共享经济发展成果中的获得感。

(二) 社会保护:无障碍环境

进入新时代,中国共产党关注到残障群体权益的新需求与新变化,并制定了一系列政策回应残障群体的诉求。2008 年,修订后的《残疾人保障法》中增加了“无障碍”一章的内容,《无障碍环境建设条例》《无障碍设计规范》《残疾人权利公约》等法律法规也对无障碍环境的设计进行了细致、具体的规定。无障碍环境包括物质环境无障碍、信息交流无障碍和无障碍社区服务^③,平等参与社会生活是实现残障者人权的具体体现,政府和社会有责任为残障群体提供无障碍环境,保护残障群体社会参与权的实现。同时,无障碍环境也成为残障群体共享经济发展成果的基本实现路径。以政府为主导、全社会参与无障碍环境建设,开发适合残障人士的产品和服务,旨在为残障群体创造无障碍环境,有效化解残障群体日益增长的对美好生活的需求与不平衡、不充分的发展之间的矛盾。

(三) 社会融入:平等参与社会生活,维护残障者的幸福权

在新时代共享发展理念的推动下,残障保障作为政策工具,鼓励残障者通过就业、教育积极融入社会,共享经济发展成果。具体有以下几种途径:一促进残障者就业,如《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》规定残障者可免费接受职业培训行动,《残疾人就业条例》从用人单位的责任、保障措施、就业服务等方面做了详细的规定,旨在保障残障者劳动权利,为残障群体融入社会

① 齐心,冯善伟,张梦欣,段玉珊:《中国残疾人社会保障现状及对策建议》,《残疾人研究》,2020 年第 3 期。
② 王延中,龙玉其,宁亚芳:《“十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议》,《社会保障评论》,2020 年第 4 期。
③ 吕世明:《我国无障碍环境建设现状及发展思考》,《残疾人研究》,2013 年第 2 期。

创造制度条件;二促进残障儿童教育,残障儿童可得到资助,接受普惠性学前教育;三促进残障康复与预防工作,《关于建立残疾儿童康复救助制度的意见》决定自 2018 年 10 月 1 日起全面实施残障儿童康复救助制度。预防措施主要有:降低婴儿死亡率,从根本上解决我国出生缺陷和先天残障高发的状况;建立健全残障预防体系,有效控制残障的发生和发展;普及残障预防知识,提高公众残障预防意识。无论是给残障者提供医疗、养老服务,还是就业、心理指导服务,均是“补缺型”的制度,而预防工作能够从源头减少致残性疾病和伤害的发生,限制或逆转由伤病而引起的残障,有效的预防残障的发生、减轻残障程度,帮助残障者恢复或者补偿功能,促进残障群体平等、充分地参与社会生活。

新时代残障保障以维护残障者的幸福权为最高目标,以维护残障者基本权利为核心,不再将残障人士作为特殊群体,而是以“平等、参与、共享”理念为导向,积极创造经济、社会条件鼓励残障者融入社会,为残障群体共享经济发展成果提供了制度保证。习近平总书记强调:“2020 年全面建成小康社会,残疾人一个也不能少”。残障者作为社会成员的一份子,具有共享经济发展成果的权利,除生存需求外,残障人士最基本的需求就是教育、就业和康复,就业与教育是提高残障群体社会地位的关键,康复是残障者平等参与社会生活的前提^①。教育、就业与康复是促进残障者社会融入的重要手段,劳动是摆脱福利依赖最重要的途径,同时也是维护社会公平的实质体现。通过政策途径维护残障者的合法劳动权利、保护残障儿童接受教育的权利、保障残障老年人基本生活的权利,是残障事业发展的重中之重。

五、中国共产党百年残障保障政策的实践逻辑

残障保障不是静态的制度,而是一个动态的、在不同时期根据环境变化的分殊不断调整的过程。我国自古便有对特殊群体关注与扶持的文化传统,儒家学派倡导“矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养^②”,由于个人先天禀赋的分殊,个体占有的生产资料不同,社会制度应当促进社会成员的合作,使个体摆脱自身发展的制约,以维护社会公平与正义。自中国共产党建党以来,始终把残障群体的民生保障工作放到极为关键的位置,回顾中国共产党 100 年残障保障的历史,为发展具有中国特色的残障保障事业提供了思路。

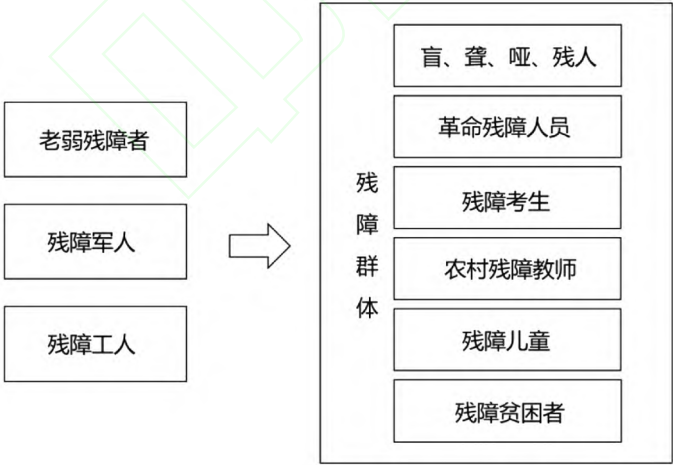


图 2 残障保障人群范围变化

(一) 基于时代发展的需要,保障人群不断扩大

由于战争的需要,新中国成立前的残障保障是一种伤残保障,政策的主要目标群体为为国家独立、民族解放做出巨大牺牲的残障军人,不完全出于人道主义,主要目的是为后续恢复战斗力做准备。由于生

① 邓朴方:《人道主义的呼唤》,北京:华夏出版社,1999 年版,第 58 页。
② 《礼记·礼运》篇记载:大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子。使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养。

产的需要,在中国共产党取得政权后,将伤残军人保障逐步扩大至残障劳动者保障,以鼓励残障者自立、实现自身价值为目标,促进生产力的发展。由于生活的需要,在实现了国家独立与民族解放的目标后,基于人道主义,将社会成员中其他残障者纳入保障范围,政策惠及全体残障群体,并针对残障群体中的特殊群体,如残障儿童、残障考生、残障贫困者等制定了更加细致的保障政策。

(二) 基于发展阶段的划分,保障内容不断丰富

在战争年代,中国共产党在不稳定的社会环境中求发展,始终努力维持着对残障群体的社会保障,以生活救济为主,辅之以土地、治疗等手段。新中国成立后尤其是改革开放以后,极大地解放和发展了生产力,在满足残障者生活需要的基础之上,保障内容又扩大到就业安置、康复的范畴,将残障人士作为公民权利的主体,创造相应的制度环境条件满足残障者归属、尊重以及自身实现的需要。从生活救济到就业、康复、预防的转变,从需要被救济的对象到公民权利主体的转变,体现了社会对残障者观念的极大转变,更是残障者融入社会、共享经济发展成果的体现。

(三) 基于发展水平的变化,保障水平不断提高

对残障者的保障,可分为实物保障与服务保障。在物质资料极为匮乏的时代,以实物保障为主,主要方式有生活救济、现金补贴。在生产力得到发展之后,服务保障水平不断提升。从安置就业到提高就业能力,从残障治疗到残障康复、残障预防,保障水平有了“质”的飞跃,提高了残障者的适存度,是残障保障事业的进步。中国共产党在生产力发展阶段的条件约束与为人民谋福祉的目标约束下,适应性的选择和配置保障政策工具的组合,坚持尽力而为和量力而行的方针^①,较好地维护了残障保障政策发展的理性,同时满足残障群体对美好生活的需要,不断提高残障保障水平。

习近平总书记指出:“让广大残疾人安居乐业、衣食无忧,过上幸福美好的生活,是我们党全心全意为人民服务宗旨的重要体现,是我国社会主义制度的必然要求”,人类社会是一个整体,残障者作为“人类命运共同体”中的一个关键要素,维护残障者的人权,是对人类命运共同体意识的巩固,更与中国共产党“为人民大众谋利益”的初心高度契合。2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上庄严宣告:经过全党全国各族人民持续奋斗,我们实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会。兑现了“全面建成小康社会残疾人一个也不能少”的庄严承诺,但新时代残障保障事业仍面临着残障者生活状况与残障者对美好生活的需要之间的矛盾。秉承着“平等、参与、共享”的信念,建党一百年来残障保障从特殊保护走向平等保护,保护残障群体基本权益、实现残障群体“应享尽享”,以推动构建“人类命运共同体”为旨归,推动残障保障纳入国家发展大局、完善中国特色的残障保障发展道路,这也是社会主义制度优势的根本体现。

[责任编辑:韩小凤]

^①席恒,余澍,李东方:《光荣与梦想:中国共产党社会保障100年回顾》,《管理世界》,2021年第37期。