

中國大陸殘疾人聯合會及其影響力

張永安

廣東省殘疾人聯合會副理事長

廣東省及其所轄市、縣（市、區）和鄉鎮（街道）殘疾人聯合會以及城鄉社區殘疾人協會的建立，對改善殘疾人的生活狀況，發展殘疾人事業，維護殘疾人權益，發揮了積極的作用；同時，對人權保障事業、公益慈善事業和社會文明進步事業，以及公民社會建設都起到了極大的促進和推動作用。

壹、殘疾人聯合會的背景、性質、架構和任務

根據第二次全國殘疾人抽樣調查結果顯示，中國有 8300 萬殘疾人，占總人口的 6.34%。廣東省有 540 萬殘疾人，占總人口的 5.86%。

改革開放，百廢待興。國民經濟和社會發展出現了喜人的景象。長期被壓抑的殘疾人開始自發組織起來，開展生產自救和互助活動。廣州、大連和蘭州先後出現傷殘青年協會，在當地共青團的說明下組織大型活動。鄧朴方先生先知先覺，順應民意，於 1984 年在北京組建中國殘疾人福利基金會，開始為殘疾人籌集資金建設中國殘疾人康復研究中心，並極力推動殘疾人上大學，獲取教育平等的機會。1988 年，經國務院批准，整合民政部盲聾啞協會和殘疾人福利基金會，成立中國殘疾人聯合會，並赴全國各地組建地方殘疾人聯合會組織。廣東省殘疾人聯合會于 1988 年 12 月在廣州成立。當時殘疾人草根組織的領導人如今均成為中國殘疾人聯合會或各地殘疾人聯合會的領導。

殘疾人聯合會（以下簡稱“殘聯”）是在國際殘疾人運動蓬勃發展和國內改革開放大環境下應運而生的各類殘疾人的統一組織，是國家法律確認、政府批准成立的由殘疾人及其親友和殘疾人工作者組成的人民團體，是參照公務員管理的“亦官亦民”性質的非政府組織（NGO）。殘聯具有“代表、服務、管理”三項職能，即代表殘疾人共同利益。維護殘疾人合法權益；開展各項業務和活動，直接為殘疾人服務；承擔政府委託的部分行政職能，發展和管理殘疾人事業。殘聯的根本任務就是維護殘疾人的合法權益，發展殘疾人事業，也就是建立殘疾人社會保障體系和服務體系。經費來源主要依靠財政撥款，也有企業和社會捐贈。殘聯的組織架構見下圖：



貳、關於維護殘疾人合法權益與發展殘疾人事業的理論探索(平等、參與、共用)

維護殘疾人合法權益是發展殘疾人事業的出發點和落腳點。2006年12月3日，第61屆聯合國大會審議通過了《殘疾人權利公約》，2007年我國簽署了該公約，2008年經全國人大常委會批准正式在中國生效。公約規定，一切人權和基本自由都是普遍、不可分割、相互依存和相互關聯的，必須促進和保護所有殘疾人的人權，必須保障殘疾人不受歧視地充分享有權利和自由，並促進對殘疾人固有尊嚴的尊重。在一切政策和方案中，考慮保護和促進殘疾人的人權。

如何看待殘疾人是形成殘疾人觀的基礎和核心。對殘疾人持不同的看法，便形成不同的殘疾人觀。在不同的殘疾人觀的影響下又形成了不同的殘疾人事業發展模式。不同的殘疾人事業發展模式依賴不同的法律部門。

一、傳統殘疾人觀、醫學模式和福利法

傳統殘疾人觀認為，殘疾人是社會和家庭的負擔、包袱和累贅，是被動的，病態的，不能獨立的，需要醫療的群體，是主要救濟對象。殘疾人的價值因其殘疾而降低。殘疾人在社會中不能以有意義的方式工作或發揮作用。因此，導致教育、就業、文化、體育和交通等公共服務只是為了滿足非殘疾人的需求而設計的。把殘疾人安置到單設的機構，把殘疾人排斥在主流社會之外，把殘疾人作為福利救濟和慈善工作的對象，剝奪了殘疾人平等參與社會，回歸社會主流的權利。

在這種傳統殘疾人觀的影響下，逐步形成了與之相適應的殘疾人事業發展模式，即醫療模式，由國家把殘疾人集中包養起來，這更加深了社會對殘疾人的消極態度。受社會排斥和壓制的殘疾人群體長期生活在一個系統地否定其權利和影響的社會最底層，久而久之，他們會從內心適應這樣一種否定其自身價值和能力

的消極資訊，而且還會把這樣的消極資訊視為“真理”加以接受。內在的壓抑、外在的物質環境和社會環境的障礙，從而限制了那些本來可以對他們開放的合法選擇。

傳統殘疾人觀和醫學模式所依賴的法律是福利法。

二、現代殘疾人觀、社會模式和社會法

現代殘疾人觀認為，自有人類社會就有殘疾人。殘疾是人類社會發展進程中不可避免要付出的代價。殘疾人有人的尊嚴，有參與社會生活的願望和能力，同樣是社會財富的創造者，也是社會主體的組成部分。政治、經濟、文化、科技、軍事等領域中，古今中外都湧現出許多殘疾人傑出代表。做好殘疾人工作，是關係到解放發展生產力的重要問題，人類文明進步的重要標誌。殘疾人作為殘疾的直接承擔者，經受著巨大的不幸和痛苦，為減少和避免殘疾的發生作出了貢獻。如果沒有交通、生產事故和疾病造成的殘疾人，也就沒有交通法規、安全生產操作規程的制定實施和各種預防疾病疫苗的研究應用。因此，全社會都要善待殘疾人，國家有責任為殘疾人正常作用和能力的發揮消除歧視，消除障礙，並給予特別扶助。

在這種現代殘疾人觀的影響下，逐步形成了與之相適應的殘疾人事業發展模式，即社會模式，由國家和社會扶助殘疾人參與社會生活，共用物質文化成果，使殘疾人逐步回歸社會主流，實現人生價值。

現代殘疾人觀和社會模式所依賴的法律是社會法。

三、文明社會殘疾人觀、權利模式和人權法

文明社會殘疾人觀認為，殘疾人與其他公民具有同等的權利，是權利主體的組成部分。人道是做人的道理、做人的資格，作為人所必須具有的倫理道德規範。其核心是自由、平等、幸福。人道也可以看作是人的一種權利，我們可以暫時叫做“人道權”，作為人必須尊重人道權，即每一個公民既擁有獲得人道服務和說明的權利，又必須履行提供人道服務和說明的責任和義務，二者是統一的。接受人道服務和說明與給予人道服務和說明是平等的，是維護社會公平、公正、公益與和諧的需要。講人道不能僅僅停留在積德行善、恩賜施捨的水準，而應有更高的層次。人道是殘疾人的朋友，人道權是殘疾人應有的權利。人人生來就是平等的，沒有高低貴賤之分。做好殘疾人工作，是關係到實現公民權利的重要問題，是人權保障的重要標誌。人權保障是國家的責任，國家有責任為殘疾人的權利實現消除歧視，消除障礙。

在這種文明社會殘疾人觀的影響下，逐步形成了與之相適應的殘疾人事業發展模式，即權利模式，由國家和社會扶助殘疾人平等充分參與社會生活，共用社會文明成果，實現公民權利。

文明社會殘疾人觀和權利模式所依賴的法律是人權法。

目前，國際上比較流行和普遍推崇的殘疾人事業發展模式是社會模式和權利

模式，以及在這兩種模式下以權利為本處理殘疾人問題與發展問題的方法。

社會模式和權利模式的核心就是謀求實行一種以權利為本的處理方法，重點關注的是發現、揭示和研究物質環境和社會環境給殘疾人造成的各種限制和障礙。

因此，社會政策的制定、實施，公共產品和公共服務的設計、製造、提供，應當儘量滿足所有公民的需要。這就是目前國際上比較流行和推崇的“通用設計理念”在殘疾人事業發展領域獲得的普遍讚譽和廣泛應用。

殘疾人事業發展模式從醫學模式逐步演變成社會模式和權利模式，體現了當今世界和國際社會崇尚的平等、參與、共用的公益理念，彰顯了公民社會宣導的權利意識、參與意識、寬容意識的文化特徵，樹立了現代文明社會多元、開放、包容的人文精神。

參、關於維護殘疾人合法權益與發展殘疾人事業的實踐成果

一、殘疾人生存和發展狀況不斷改善

(一) 殘疾人康復成效突出。

全省建立健全殘疾人康復機構 1225 個、社區衛生服務中心康復室 606 個，社區康復站 2218 個，在覆蓋 6000 萬人口的 90 個縣（市、區）開展綜合性的精神病防治康復工作。全省有 260 萬殘疾人得到過各種形式的康復服務，其中大部分得到不同程度的康復。

(二) 殘疾人教育狀況有較大改善。

殘疾人特殊教育學校從 1988 年 6 所發展到 70 所，特教班發展到 189 個，殘疾少年兒童入學率逐年提高；殘疾人從不能參加高等院校招生考試，到如今上線錄取率基本保持 95%，殘疾人大學生累計超過 2000 名；全省殘疾人職業教育培訓機構發展到 211 所，每年有 3 萬多名殘疾人得到職業技能培訓。

(三) 殘疾人就業面不斷擴大。

至 2009 年末，城鎮就業的殘疾人有 34.8 多萬名、農村殘疾人穩定從業人數達 90 萬名、轉移就業的殘疾人達到 28000 多人。其中，2005-2009 年四年間新增分散按比例就業殘疾人 34363 人，9 萬多名殘疾人接受了職業技能培訓。

(四) 殘疾人文體生活豐富多彩。

1988 年以來，廣東共舉辦了六屆全省殘疾人運動會和全省殘疾人文藝調演。“十一五”期間，我省殘疾人運動員在國際和國內重大體育比賽中共獲得金牌 144 枚、銀牌 126 枚、銅牌 124 枚。北京殘奧會，廣東獲得 6 枚金牌、4 枚銀牌、4 枚銅牌的好成績並實現了廣東金牌零的突破。廣東省成功舉辦 2010 廣州亞殘運會和第六屆全省殘疾人運動會。

(五) 殘疾人的整體素質不斷提高。

廣東的殘疾人群體中湧現出一大批自強不息、奮鬥有為的先進人物，有“勞動模範”、“有突出貢獻專家”、“傑出青年”、“先進工作者”、“民營企業家”。越來越多的殘疾人自食其力，勤勞致富。各行各業的英雄模範群體中都有殘疾人的傑出代表。越來越多殘疾人走上各級領導崗位，一些優秀殘疾人進入各級人大、政協，參政議政，積極為經濟社會發展建言獻策。

二、殘疾人參與社會生活的環境更加和諧

(六) 友愛和諧的輿論逐漸形成。

早在 1984 年 10 月廣東電視臺就在全國率先創辦《聾人手語節目》。隨後，廣東人民廣播電臺和各市電臺、電視臺陸續開辦定期或不定期的殘疾人事業宣傳專題節目。改革開放以來，隨著公眾對殘疾人的認識發生深刻變化，尊重、幫助殘疾人的良好社會風尚進一步形成。

(七) 助殘活動廣泛開展。

從 1991 年第一個法定的“全國助殘日”開始，省政府殘疾人工作委員會協調有關部門、單位積極參與助殘活動。助殘志願者隊伍不斷擴大，至 2008 年底全省在冊助殘志願者超過 120 萬名。形式多樣的助殘活動既為殘疾人解決了大量實際困難，也促進了全省各地精神文明創建活動深入持久地開展。

(八) 社區殘疾人生活環境不斷改善。

廣東的無障礙設施建設在全國起步較早，發展也較快。廣州、深圳等城市基本普及無障礙設施。全省城市社區無障礙設施覆蓋率達 31.87%，高於全國平均（14.86%）水準。資訊無障礙建設始終處在全國領先地位。尊重殘疾人、關愛殘疾人的“無障礙”服務觀念已逐漸深入人心。

三、殘疾人事業的基礎性工作明顯增強

(九) 建立了一套行之有效的殘疾人政策法規體系。

1988 年以來，省政府先後頒佈實施殘疾人事業 5 個五年計劃綱要。省人大於 1994 年頒佈《廣東省實施〈中華人民共和國殘疾人保障法〉辦法》。1995 年 1 月，廣東省人民政府頒佈《廣東省分散按比例安排殘疾人就業規定》，使廣東成為全國第一批在全省範圍全面推行分散按比例就業的 10 個省市之一。2000 年省人大又頒佈《廣東省分散按比例安排殘疾人就業辦法》，在全國首開殘疾人就業立法先河；省政府於 2005 年頒佈《廣東省無障礙設施建設管理規定》，2007 年 3 月又頒佈《廣東省扶助殘疾人辦法》政府令。截至 2009 年底，全省各級政府頒佈實施對殘疾人優惠扶助規定 750 項。廣東形成了以國家憲法為核心，以《殘疾人保障法》和各項法規為主體，以地方政府優惠政策為補充的殘疾人事業政策法規體系。

(十) 建立了四級網路組織機構體系。

自 1988 年以來，從省到各市、縣都成立了政府殘疾人事業協調領導機構，及時協調解決殘疾人事業發展中的重大問題。省、市、縣(市、區)、鄉鎮(街道)都建立了殘聯。全省 85 個縣(市、區)通過基層殘疾人組織規範化建設達標驗收，1574 個鄉鎮(街道)殘聯實現了“三有”目標，即有工作內容、有殘聯牌子、有專人管理。有近 20000 個社區(村)建立了殘疾人協會、小組，配備殘疾人專職委員 2.3 萬餘人。

(十一) 建立了系統的殘疾人工作業務體系。

廣東省殘疾人工作已拓展到康復、教育、就業、扶貧、生活保障、文化體育、法制建設、社會環境等多個領域，每個領域又從殘疾人生存與發展的實際出發開展多方面的工作。此外，建立志願者助殘聯絡站 732 個，文化活動場所 83 個，體育活動場所 88 處，體育訓練基地 31 個，為殘疾人服務的能力明顯增強。

肆、結語

經過 20 年的實踐和探索，確立了一面旗幟，即人道主義旗幟，找到了一條道路，即中國特色殘疾人事業發展道路。中國殘疾人事業的最大特色是建立全國各類殘疾人統一的，具有“亦官亦民”性質的殘疾人聯合會。廣東省的實踐成果證明：殘聯在動員政府資源、企業資源和社會資源之中具有明顯優勢，有利於社會資本的形成及其作用發揮。殘疾人狀況的較大改善，發展殘疾人事業的社會環境的進一步優化，人道主義精神、人權保障思想、現代文明社會的殘疾人觀及以殘疾人權利為本的理念更加深入人心，為公民社會建設作出了貢獻。