

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 / 编著

中华人民共和国 残疾人保障法 解读

主 编

李 援

(全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任)

副主编

张世诚

(全国人大常委会法制工作委员会行政法室副主任)

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会行政法室 / 编著

中华人民共和国 残疾人保障法 解读

主 编

李 援

副主编

张世诚

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国残疾人保障法解读/全国人大常委会
法制工作委员会行政法室编.

—北京: 中国法制出版社, 2008. 4

(高端释法)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0537 - 9

I. 中… II. 全… III. 残疾人保障法 - 法律解释 - 中国
IV. D922. 182. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 058102 号

中华人民共和国残疾人保障法解读

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CANJIREN BAOZHANGFA JIEDU

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 5 月第 1 版

印张/9.25 字数/203 千

2008 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0537 - 9

定价: 24.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66065672

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的和依据】	(1)
第二条 【残疾人定义】	(5)
第三条 【残疾人权利】	(10)
第四条 【对残疾人的特别扶助】	(13)
第五条 【经费保障】	(16)
第六条 【保障残疾人参与管理国家事务 和社会事务】	(19)
第七条 【社会支持残疾人事业】	(21)
第八条 【残联组织】	(24)
第九条 【对残疾人的扶养义务】	(27)
第十条 【残疾人的义务】	(31)
第十一条 【残疾预防工作】	(33)
第十二条 【对残疾军人等的特别保障】	(38)
第十三条 【表彰和奖励】	(40)
第十四条 【助残日】	(43)
第二章 康 复	(46)
第十五条 【康复服务】	(46)
第十六条 【康复工作的总体要求】	(48)
第十七条 【举办康复机构】	(51)
第十八条 【开展康复医疗与训练】	(54)
第十九条 【培养康复专业人才】	(57)

第 二 十 条	【残疾人辅助器具】	(60)
第三章 教 育		(64)
第二十一条	【残疾人的教育权利】	(64)
第二十二条	【残疾人教育方针】	(67)
第二十三条	【实施残疾人教育的要求】	(69)
第二十四条	【设置残疾人教育机构】	(70)
第二十五条	【普通教育机构的责任】	(73)
第二十六条	【特殊教育机构的责任】	(77)
第二十七条	【对残疾人的职业教育和培训】	(80)
第二十八条	【特殊教育师资的培养】	(82)
第二十九条	【扶持盲文、手语的研究和应用】	(84)
第四章 劳动就业		(86)
第三十条	【残疾人劳动的权利】	(86)
第三十一条	【残疾人劳动就业的方针】	(89)
第三十二条	【集中残疾人就业】	(91)
第三十三条	【按比例安排残疾人就业】	(96)
第三十四条	【鼓励残疾人自主创业】	(99)
第三十五条	【扶持农村残疾人的生产劳动】	(101)
第三十六条	【扶持残疾人就业的优惠措施】	(103)
第三十七条	【公共就业服务机构对残疾人就业 的服务】	(108)
第三十八条	【保障残疾人的劳动权利】	(111)
第三十九条	【对残疾职工的技术培训】	(115)
第四十条	【不得强迫残疾人劳动】	(117)
第五章 文化生活		(120)
第四十一条	【残疾人的文化生活权利】	(120)
第四十二条	【开展残疾人文体活动的要求】	(122)
第四十三条	【丰富残疾人精神文化生活的措施】	(123)
第四十四条	【鼓励残疾人进行创造性劳动】	(127)

第四十五条	【倡导助残的社会风尚】	(129)
第六章	社会保障	(131)
第四十六条	【残疾人享有社会保障的权利】	(131)
第四十七条	【残疾人按照规定参加社会保险】	(133)
第四十八条	【对残疾人的社会救助】	(136)
第四十九条	【对残疾人的供养】	(140)
第五十条	【对残疾人搭乘公共交通工具等给予便利和优惠】	(143)
第五十一条	【鼓励和发展残疾人慈善事业】	(145)
第七章	无障碍环境	(148)
第五十二条	【为残疾人创造无障碍环境】	(148)
第五十三条	【无障碍设施的建设和改造】	(151)
第五十四条	【信息交流无障碍】	(155)
第五十五条	【为残疾人提供无障碍服务】	(160)
第五十六条	【为残疾人选举提供便利】	(163)
第五十七条	【无障碍辅助设备的研制和开发】	(166)
第五十八条	【导盲犬出入公共场所】	(169)
第八章	法律责任	(172)
第五十九条	【残疾人组织的维权职责】	(172)
第六十条	【残疾人权益受侵害的救济渠道】	(175)
第六十一条	【国家工作人员的法律责任】	(179)
第六十二条	【通过大众传播媒介损害残疾人人格的法律责任】	(182)
第六十三条	【有关教育机构的法律责任】	(185)
第六十四条	【歧视残疾人劳动者的法律责任】	(189)
第六十五条	【供养、托养机构及其工作人员的法律责任】	(190)
第六十六条	【违反无障碍设施管理的法律责任】	(195)
第六十七条	【综合性法律责任】	(198)

第一章 总 则

第一条 为了维护残疾人的合法权益，发展残疾人事业，保障残疾人平等地充分参与社会生活，共享社会物质文化成果，根据宪法，制定本法。

条文主旨

本条是关于立法宗旨和立法依据的规定。

立法背景

关心残疾人是社会文明进步的重要标志。以保障残疾人“平等、参与、共享”社会生活为核心内容的现代文明社会的观念已逐步形成，并不断丰富和发展。社会主义的中国以实现全体人民的富裕幸福为建设的根本目的，更应理解、尊重、关心、帮助残疾人，通过发展残疾人事业，使他们的权利得到更好的实现，平等地充分参与社会生活，共享社会物质文化的成果。本条开宗明义，从立法宗旨和立法依据两个方面体现了我国在残疾人保障方面的基本原则和立场。

条文解读

一、立法宗旨

（一）维护残疾人的合法权益

《世界人权宣言》规定，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。我国宪法规定：“国家尊重和保障人权。”20世纪70年代，残疾人的人权问题在全世界开始得到广泛认同。联合国大会分别在1971年、1975年通过了《智力迟钝者权利宣言》和《残疾人权利宣言》，制定了平等对待和平等权利的标准，宣布1981

年为“国际残疾人年”，并通过《关于残疾人的世界行动纲领》。1990年代初通过了《残疾人机会均等标准规则》。在同一个十年，联合国人权委员会承认，国际社会有责任建立保护残疾人权利的法律框架。随着社会的发展和文明程度的日益提高，残疾人的人权保障日益受到重视。2006年12月13日，第61届联合国大会审议并通过了《残疾人权利公约》，2007年我国签署了该公约、公约规定，一切人权和基本自由都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的，必须促进和保护所有残疾人的人权，必须保障残疾人不受歧视地充分享有权利和自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重。在一切政策和方案中考虑保护和促进残疾人的人权。

我国有8300多万残疾人，涉及2.6亿家庭人口。残疾人是我国社会大家庭的重要成员，是一个数量众多、特性突出、特别需要帮助的社会群体。切实保障残疾人人权，维护残疾人的合法权益，是促进社会主义和谐社会建设的重要内容。

本法关于维护残疾人合法权益的内容主要体现在六个方面：一是国家保障残疾人享有康复服务的权利；二是国家保障残疾人享有平等接受教育的权利；三是国家保障残疾人劳动的权利；四是国家保障残疾人享有平等参与文化生活的权利；五是国家保障残疾人享有各项社会保障的权利；六是国家和社会应当采取措施，逐步完善无障碍设施，推进信息交流无障碍，为残疾人平等参与社会生活创造无障碍环境。

（二）发展残疾人事业

党的十七大报告中明确提出，“发扬人道主义精神，发展残疾人事业”。残疾人事业是文明、进步、崇高的事业，是中国特色社会主义事业的重要组成部分。加快残疾人事业发展是构建社会主义和谐社会的本质要求。

新中国成立特别是改革开放以来，我国残疾人事业不断发展，残疾人状况明显改善，残疾人生活水平和质量不断提高，我国残疾人事业发展在国际上赢得广泛赞誉。同时，我国残疾人社会保

障措施还不够完善，残疾人事业基础还比较薄弱，残疾人总体生活状况与社会平均水平存在较大差距。促进残疾人事业发展，改善残疾人状况，已成为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会一项重要而紧迫的任务。

推动残疾人事业继续发展的整体思路，主要体现在三个层面：一是在战略目标层面，要紧紧围绕全面建设小康社会奋斗目标，着眼于解决残疾人最关心、最直接、最现实的利益问题；二是在制度建设层面，要完善促进残疾人事业发展的政策和法律，健全残疾人社会保障制度，加强残疾人服务体系建设，营造残疾人平等参与的社会环境，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；三是在具体工作层面，要加强残疾人医疗康复和残疾预防工作、保障残疾人享有基本医疗卫生服务，要保障残疾人基本生活、做好残疾人生活救助工作、发展残疾人社会福利和慈善事业，要发展残疾人教育、促进残疾人就业、繁荣残疾人文化体育事业，要改善对残疾人的服务、加快无障碍建设，发展残疾人服务业。

残疾人事业是各级政府和全社会不容辞的责任。各级政府要从坚持立党为公、执政为民的高度，充分认识发展残疾人事业的重要意义，进一步增强责任感和使命感，切实采取有力措施，促进残疾人事业加快发展。国家机关、社会团体、企事业单位和城乡基层群众性自治组织，应当做好所属范围内的残疾人工作。

总之，要营造残疾人平等参与的社会环境，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。

（三）保障残疾人平等地充分参与社会生活

《残疾人权利公约》将残疾人充分和切实地参与和融入社会作为一般原则加以规定。

残疾人只有参与社会生活，才能使残疾人的各项权利得以实现，才能使残疾人真正地融入社会。因此，必须保障残疾人参与

社会生活。残疾人参与社会生活包括两个方面的涵义：一是平等参与。本法规定，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。禁止基于残疾的歧视。禁止侮辱、侵害残疾人。《残疾人权利公约》中规定，本公约的宗旨是促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重。二是充分参与。它是指残疾人有完整而全面参与社会生活的权利。应当保证残疾人参与各方面社会生活，任何非法限制都是对残疾人合法权益的侵害。本法在康复、教育、劳动就业、文化生活、社会保障、无障碍环境等六个方面作出了具体规定，以确保残疾人平等地充分参与社会生活。其中康复和教育是残疾人平等地充分参与社会生活的基础。劳动就业和文化生活是残疾人平等参与社会生活的主要标志。社会保障是残疾人平等参与社会生活的保证。无障碍环境是残疾人参与社会生活的基本条件。

（四）共享社会物质文化成果

所谓物质文化成果，是指人类社会改造客观世界的成果。社会主义的本质是解放生产力、发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终实现共同富裕。这必然要求社会物质文化成果由人民共享。社会主义的基本任务是满足人民日益增长的物质文化生活需要。一方面，要认识到人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾是社会主义社会的主要矛盾；另一方面，随着社会物质文化的不断积累，同时也要处理好分配问题。这就要体现社会公平，要避免牺牲一些人的利益来满足另一些人需要的情况，要使所有人共同享受大家创造出来的财富。残疾人是一个数量众多、特别需要帮助的社会群体，只有使他们共享社会物质文化成果，才能真正体现社会公平，实现共同富裕。

二、立法依据

宪法是根本法或母法。具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法

相抵触。

本法依据宪法制定。我国宪法第三十三条第三款规定：“国家尊重和保障人权。”第四十五条规定：“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。”

● 相关规定

《宪法》第33条、第45条。

第二条 残疾人是指在心理、生理、人体结构上，某种组织、功能丧失或者不正常，全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人。

残疾人包括视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾、多重残疾和其他残疾的人。

残疾标准由国务院规定。

● 条文主旨

本条是关于残疾人概念、残疾人类别和残疾标准的规定。

● 立法背景

从各国立法实践来看，残疾人概念、残疾人类别和残疾标准都是十分重要和首先要解决的问题。明确了这三个问题，就明确了法律所调整的主体范围。因此，有必要根据我国的具体国情，在残疾人保障法中对这三个问题加以规定。

● 条文解读

一、残疾人概念

本法规定的残疾人概念具有医学和社会的双重属性。从医学角度看,是指在心理、生理、人体结构上,某种组织、功能丧失或者不正常;从社会角度看,是指全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力。这里的医学属性和社会属性互相作用,缺一不可。

本法规定的残疾人的概念,与《残疾人权利公约》中规定的残疾人概念非常接近,《残疾人权利公约》中规定的残疾人是指,包括肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人,这些损伤与各种障碍相互作用,可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会生活。

二、残疾人类别

根据本法规定,残疾人共分为八类:(1)视力残疾人,是指由于各种原因导致双眼视力低下并且不能矫正或视野缩小,以致影响其日常生活和社会参与的人;(2)听力残疾人,是指人由于各种原因导致双耳不同程度的永久性听力障碍,听不到或听不清周围环境声及言语声,以致影响日常生活和社会参与的人;(3)言语残疾人,是指由于各种原因导致的不同程度的言语障碍(经治疗一年以上不愈或病程超过两年者),不能或难以进行正常的言语交往活动的人;(4)肢体残疾人,是指人体运动系统的结构、功能损伤造成四肢残缺或四肢、躯干麻痹(瘫痪)、畸形等而导致运动功能不同程度的丧失以及活动受限的人;(5)智力残疾人,是指智力显著低于一般人水平,并伴有适应行为障碍的人。此类残疾人由于神经系统结构、功能障碍,使个体活动和参与受到限制,需要环境提供必要的支持;(6)精神残疾人,是指各类精神障碍持续一年以上未痊愈,并由于认知、情感和行为障碍,影响其日常生活和社会参与的人;(7)多重残疾人,是指存在两种或

两种以上残疾的人；(8) 其他残疾的人，是指没有归到上述类别的残疾人，如心肺残疾人、脑瘫残疾人。

根据第二次全国残疾人抽样调查的统计结果，各类残疾人的
人数及占残疾人总人数的比重分别是：视力残疾 1233 万人，占
14.86%；听力残疾 2004 万人，占 24.16%；言语残疾 127 万人，
占 1.53%；肢体残疾 2412 万人，占 29.07%；智力残疾 554 万人，
占 6.68%；精神残疾 614 万人，占 7.40%；多重残疾 1352 万人，
占 16.30%。

三、残疾标准

关于残疾标准，各国因经济和社会发展水平不同，掌握的尺
度不一。目前，我国评定残疾人的基本依据是国务院批准的全国
残疾人抽样调查中的残疾标准。此外，国务院相关部门对因公致
残人员、残疾军人另有等级评定标准的规定。

经国务院批准，我国进行了第二次全国残疾人抽样调查。抽
样调查对视力、听力、言语、肢体、智力、精神、多重残疾规定
了残疾标准，具体如下：

1. 视力残疾标准

视力残疾包括盲及低视力。
视力残疾共分为四级。盲或低视力均指双眼而言，若双眼视
力不同，则以视力较好的一眼为准；如仅有单眼为盲或低视力，
而另一眼的视力达到或优于 0.3，则不属于视力残疾范畴；最佳矫
正视力是指以适当镜片矫正所能达到的最好视力，或以针孔镜所
测得的视力。视野半径 < 10 度者，不论其视力如何均属于盲。

2. 听力残疾标准

听力残疾共分为四级。(1) 听力残疾一级：听觉系统的结构
和功能方面极重度损伤，较好耳平均听力损失 ≥ 91 dBHL，在无助
听设备帮助下，不能依靠听觉进行言语交流，在理解和交流等活
动上极度受限，在参与社会生活方面存在极严重障碍。(2) 听力
残疾二级：听觉系统的结构和功能重度损伤，较好耳平均听力损

失在 81 - 90dBHL 之间, 在无助听设备帮助下, 在理解和交流等活动上重度受限, 在参与社会生活方面存在严重障碍。(3) 听力残疾三级: 听觉系统的结构和功能中重度损伤, 较好耳平均听力损失在 61 - 80dBHL 之间, 在无助听设备帮助下, 在理解和交流等活动上中度受限, 在参与社会生活方面存在中度障碍。(4) 听力残疾四级: 听觉系统的结构和功能中度损伤, 较好耳平均听力损失在 41 - 60dBHL 之间, 在无助听设备帮助下, 在理解和交流等活动上轻度受限, 在参与社会生活方面存在轻度障碍。

3. 言语残疾标准

言语残疾包括: 失语; 运动性构音障碍; 器官结构异常所致的构音障碍; 发声障碍(嗓音障碍); 儿童言语发育迟滞; 听力障碍所致的语言障碍; 口吃。

言语残疾共分为四级。(1) 言语残疾一级: 无任何言语功能或语音清晰度 $\leq 10\%$, 言语表达能力等级测试未达到一级测试水平, 不能进行任何言语交流。(2) 言语残疾二级: 具有一定的发声及言语能力。语音清晰度在 11% - 25% 之间, 言语表达能力未达到二级测试水平。(3) 言语残疾三级: 可以进行部分言语交流。语音清晰度在 26% - 45% 之间, 言语表达能力等级测试未达到三级测试水平。(4) 言语残疾四级: 能进行简单会话, 但用较长句或长篇表达困难。语音清晰度在 46% - 65% 之间, 言语表达能力等级未达到四级测试水平。

4. 肢体残疾标准

肢体残疾包括: 上肢或下肢因伤、病或发育异常所致的缺失、畸形或功能障碍; 脊柱因伤、病或发育异常所致的畸形或功能障碍; 中枢、周围神经因伤、病或发育异常造成躯干或四肢的功能障碍。

肢体残疾共分为四级。(1) 肢体残疾一级: 不能独立实现日常生活活动。包括: 四肢瘫; 截瘫; 偏瘫; 全上肢和双小腿缺失; 单全下肢和双前臂缺失; 双上臂和单大腿(或单小腿)缺失; 双

全上肢或双全下肢缺失；四肢在不同部位缺失；双上肢功能极重度障碍或三肢功能重度障碍。(2) 肢体残疾二级：基本上不能独立实现日常生活活动。包括：偏瘫或截瘫，残肢保留少许功能（不能独立行走）；双上臂或双前臂缺失；双大腿缺失；单全上肢和单大腿缺失；单全下肢和单上臂缺失三肢在不同部位缺失（除一级中的情况）；二肢功能重度障碍或三肢功能中度障碍。(3) 肢体残疾三级：能部分独立实现日常生活活动。包括：双小腿缺失；单前臂及其以上缺失；单大腿及其以上缺失；双手拇指或双手拇指以外其他手指全缺失；二肢在不同部位缺失（二级残疾中的情况除外）；一肢功能重度障碍或二肢功能中度障碍。(4) 肢体残疾四级：基本上能独立实现日常生活活动。包括：单小腿缺失；双下肢不等长，差距在 5 厘米以上（含 5 厘米）；脊柱强（僵）直；脊柱畸形，驼背畸形大于 70 度或侧凸大于 45 度；单手拇指以外其他四指全缺失；单侧拇指全缺失；单足跗跖关节以上缺失；双足趾完全缺失或失去功能；侏儒症（身高不超过 130 厘米的成年人）；一肢功能中度障碍，两肢功能轻度障碍；类似上述的其他肢体功能障碍。

5. 智力残疾标准

智力残疾包括：在智力发育期间（18 岁之前），由于各种有害因素导致的精神发育不全或智力迟滞；或者智力发育成熟以后，由于各种有害因素导致有智力损害或智力明显衰退。

智力残疾共分为四级。

6. 精神残疾标准

精神残疾划分为四级：(1) 精神残疾一级：WHO - DAS 值大于 116 分（含 116 分），适应行为严重障碍；生活完全不能自理，忽视自己的生理、心理的基本要求。不与人交往，无法从事工作，不能学习新事物。需要环境提供全面、广泛的支持，生活长期、全部需他人监护。(2) 精神残疾二级：WHO - DAS 值在 106 - 115 分之间，适应行为重度障碍；生活大部分不能自理，基本不与人

交往，只与照顾者简单交往，能理解简单照顾者的指令，有一定学习能力。监护下能从事简单劳动。能表达自己的基本需求，偶尔被动参与社交活动；需要环境提供广泛的支持，大部分生活仍需他人照料。（3）精神残疾三级：WHO - DAS 值在 96 - 105 分之间，适应行为中度障碍；生活上不能完全自理，可以与人进行简单交流，能表达自己的情感。能独立从事简单劳动，能学习新事物，但学习能力明显比一般人差。被动参与社交活动，偶尔能主动参与社交活动；需要环境提供部分的支持，即所需要的支持服务是经常性的、短时间的需求，部分生活需由他人照料。（4）精神残疾四级：WHO - DAS 值在 52 - 95 分之间，适应行为轻度障碍；生活上基本自理，但自理能力比一般人差，有时忽略个人卫生。能与人交往，能表达自己的情感，体会他人情感的能力较差，能从事一般的工作，学习新事物的能力比一般人稍差；偶尔需要环境提供支持，一般情况下生活不需要由他人照料。

7. 多重残疾标准

存在两种或两种以上残疾为多重残疾。多重残疾应指出其残疾的类别。多重残疾按所属残疾中最重类别残疾分级标准进行分级。

第三条 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。禁止通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害残疾人人格。

● 条文主旨

本条是关于残疾人权利保护的规定。