

中国残疾人保护 法律问题史论

相自成 / 著

中国法制出版社

中国残疾人保护 法律问题史论

相自成 著

中国法制出版社

责任编辑 王淑敏

图书在版编目 (CIP) 数据

中国残疾人保护法律问题史论/相自成著. —北京:
中国法制出版社, 2003.3
ISBN 7-80083-775-0

I. 中… II. 相… III. 残疾人保障法-历史-中国
IV. D922.182.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 084800 号

中国残疾人保护法律问题史论

ZHONGGUO CANJIREN BAOHU FALU WENTI SHILUN

著者/相自成

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/14.875 字数/326 千

版次/2003 年 2 月第 1 版

2003 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-775-0/Z·08

定价: 28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031 传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66062738

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

序 言

自有人类社会，就有残疾人。残疾人问题是人类社会固有的问题之一。但是，无论古今中外，残疾人作为特殊而又困难的群体，往往为社会所忽略。社会环境的改造、社会秩序的建立，法律制度的制定、道德规范的设立等等，基本都是以健全人为坐标而进行的，残疾人在一定程度上被视为社会的极少数，对国家是微不足道的群体，所以在漫长的历史发展过程中，大多数残疾人只能处于孤立寡助的状态。人类社会进入现代社会以后，伴随着物质文明的发展，对残疾人的保护、保障已成为社会发展、发达的标志。

中华民族是一个有着悠久历史和灿烂文化的伟大民族，也是一个崇尚仁义、讲求仁爱，具有扶残济困优良历史传统的民族。历代有许多的思想家、政治家针对残疾人的特殊保护，提出了真知灼见。随着社会经济的发展，国家对残疾人的保护和扶助也在不断增加。虽然每一历史时期的表现形式有所不同，但从《周礼》中提出的“保息六政”，到清王朝的“保息十政”，对残疾人实行蠲免、养恤等措施，有的已见诸于法律制度，应当讲这些都是中华法律文化的精华所在，也可以说，在中华法律文化的大熔炉中，饱含着扶助老者、残者、弱者的民族精神，蕴含着浓厚的人文关怀和人道主义色彩。

需要指出的是对社会弱势群体的法律保护，在封建时代具有连续性和传承关系，这是世界法制史上少有的，也可以说是中华

法系的特点之一。

对有关残疾人的保护规定加以研究，探求有中国特色的残疾人保护制度的发展历程和发展规律，并由此而展示中国古代法律文化中的人文主义精神，应当作为法史学乃至其他学科的一个课题。我的学生相自成曾专攻中国法律史，后又在国家机关长期从事社会保障的立法和实务工作，他不仅具有理论的功底，丰富的实践经验，更有对残疾人工作的情感和挚爱。他在紧张的行政领导工作之余，以中国残疾人的法律保护为专题，作了有益的探索。他的这部作品规模宏大，既有宏观的分析，又有微观上的求证；既论及古代，又对当代残疾人保护的法律进行了整理。历史跨度虽然很大，但作者始终把握住历史发展的主线，将中国残疾人法律保护按照不同历史时期的不同特点，划分为自生自灭、收养救济、劳动福利和“平等·参与·共享”几个历史发展时期，融自己多年的思考和实践的探索于其中，提出了许多独到的见解，填补了法史研究的空白。该作品不仅对全面地了解中国残疾人发展的历史具有开阔视野的作用，而且对于弘扬中华民族扶助老者、残者、弱者的优良传统，进一步维护残疾人这一特殊群体的权益，具有鉴古明今的特别重要的意义。

张晋藩

2002年9月23日

目 录

绪 论	(1)
-----------	-------

第一编 古 代 编

第一章 有关残疾及其标准的认识与法律规定	(10)
第二章 有关残疾人保护的政治法律思想	(22)
第三章 历代有关残疾人居养政策法律的制定 与实施	(69)
第四章 优恤制度	(80)
第五章 残疾人的职业技能教育与就业	(98)
第六章 蠲免政策和法律对残疾人等特殊困难 群体的优惠照顾规定	(109)
第七章 有关赈谷的规定中对残疾人的照顾	(122)
第八章 残疾人的婚姻和家庭保护	(143)
第九章 刑事法律中对残疾人的保护规定	(150)
第十章 废除肉刑	(163)
第十一章 伤残司法鉴定与诉讼	(169)
第十二章 古代残疾人社会保护法律制度的基	

基础和特点	(181)
-------------	-------

第二编 近 现 代 编

第一章 残疾人保护法律的发展和演变	(188)
第二章 管理残疾人事务机构的设置与职能	(193)
第三章 民国时期有关残疾人保护的法律制度	(200)

第三编 新民主主义革命编

第一章 中国共产党领导下革命根据地的优抚工作	(220)
第二章 残疾人的社会保障	(223)

第四编 当代历史编

第一章 新中国残疾人法律保护制度发展概述	(230)
第二章 组织第一次全国残疾人抽样调查, 为发展残疾人事业、维护残疾人权益奠定基础	(263)
第三章 国家四个残疾人事业五年计划的制定、实施与残疾人的权益法律保护工作	(299)
第一节 国家第一个残疾人事业五年计划	(299)
第二节 中国残疾人事业“八五”计划纲要的制定、实施与残疾人的权益保护	(316)
第三节 中国残疾人事业“九五”计划纲要的规定、实施与残疾人的权益保护	(320)
第四节 中国残疾人事业“十五”计划纲要的制定、实施与残疾人的权益保护	(323)
第四章 我国宪法和法律对残疾人基本权利的保护	(333)

第一节	对残疾人社会平等权的保护·····	(333)
第二节	对残疾人的政治权利和自由的保护·····	(342)
第三节	对残疾人的监护人的权利义务的规定·····	(344)
第四节	我国诉讼法律中有关保护残疾人的合 法权益的具体规定·····	(346)
第五节	残疾人的法律援助·····	(349)
第六节	对残疾人的虐待和遗弃行为的处罚 规定·····	(352)
第五章	残疾人康复权利保护 ·····	(354)
第一节	康复工作进展情况·····	(355)
第二节	康复工作的主要措施·····	(362)
第六章	残疾人受教育权利的保护 ·····	(367)
第一节	特殊教育取得的成就·····	(367)
第二节	特殊教育发展存在的主要问题·····	(372)
第七章	残疾人就业权益保护 ·····	(374)
第一节	保护残疾人劳动就业权益的意义·····	(374)
第二节	企业事业单位安置残疾人情况·····	(375)
第三节	国家在安排残疾人就业方面采取的措施·····	(378)
第四节	制定社会福利企业安置残疾人就业 的标准·····	(380)
第五节	福利企业税收优惠政策·····	(382)
第六节	按比例就业·····	(385)
第七节	保障残疾职工就业和下岗残疾职工 的基本生活·····	(390)
第八章	残疾人的扶贫解困及五保供养 ·····	(399)
第一节	残疾人的扶贫解困·····	(399)
第二节	对农村残疾人实行五保供养·····	(402)
第九章	残疾人的工伤社会保险 ·····	(407)

第十章	伤残军人的优待抚恤·····	(415)
第十一章	残疾人参与社会生活的无障碍设施 建设·····	(433)
第十二章	改革盲文和手语,为残疾人语言文字交 流奠定基础·····	(443)
第十三章	开展残疾人保障法的宣传、制定实施办 法、进行执法检查·····	(451)

绪 论

现代意义的残疾人社会保护，是从农业文明向工业社会转变，在继承历史上政府救灾救济职责的基础上，加入现代社会保险、社会福利等内容后逐步拓展而形成的，它是以工业革命和资本主义生产方式及市场经济制度的基本确立为基础的。在西方，残疾人的法律保护制度与社会保障制度是紧密联系着的。西方的社会保障制度从17世纪早期工业化国家的济贫法开始萌芽，以19世纪80年代德国颁布《疾病保险法》（1883年）、《工伤保险法》（1884年）和《养老、残疾、死亡保险法》（1889年）等社会保险法律为确立标志，以1935年美国制定《社会保障法》和1942年英国颁布《社会保险及相关服务》即《贝弗里奇报告》为发展标志。随着社会保障制度的建立，出现了关于残疾人，特别是因公伤致残人员的保险、福利的系统规定。

现代意义的残疾人社会保护又不仅仅局限于社会保险和社会福利，它是建立在人道主义的思想基础之上，集残疾人的康复、教育、就业、文化体育生活、社会救济、社会保险、社会福利、无障碍环境、法律援助与服务等于一体的，旨在促进残疾人平等地参与社会生活，共享社会物质文化成果的系统工程。现代完整意义上的残疾人社会保护法律制度的建立，应当说是在第二次世界大战以后。从那时起，残疾人作为一个特殊而又困难的群体，真正得到全社会的全面关注，由此建立了系统的法律保护制度。

二次世界大战给人类带来了极大的创伤，战争夺取了无数人的生命，造成了无数人的伤残，使无辜的人们背井离乡、流离失

所。战争给人类带来灾难的同时，也给人类敲响警钟。人们呼唤和平，渴望健康，要求社会和谐、人道。特别是二战以后，随着殖民主义体系的瓦解，国家独立和民族解放，使发展中国家获得发展自己的历史机遇，他们迫切需要摆脱落后，走向富裕和文明；战后发达国家也需要医治创伤，恢复国民经济，实现战后经济和社会的全面发展。加之，世界范围的科技革命浪潮不断出现，社会生产力不断提高，社会制度、法律制度也在不断变革，人们固有的观念也在发生着革命。伴随战后恢复、社会发展和思想革命，一大批先进的思想家高举人道主义大旗，探究人类生存和发展的奥秘，提出一系列先进的观点和思想学说，马克思、恩格斯等经典作家的思想学说也开始深入人心，在一些国家扎根并发挥指导作用。残疾人事业伴随着经济、社会和文化的发展，伴随着国际人权斗争的发展而发展。

早在1926年9月，一些国家签定国际性的《禁奴条约》，宣布消除奴隶和奴隶的贩卖；1929年国际法学会全面通过了《国际人权宣言》，它开宗名义“每一个国家有义务承认每一个人对于生命、自由和财产的平等权利，并有义务给予该国领土上的一切人不分国籍、性别、种族、语言和宗教，给这些权利充分的和完全的保护”。尽管这一宣言未能成为公认的国际文件，但它对以后《世界人权宣言》的颁布奠定了思想理论的基石。1941年8月14日，美国总统罗斯福和英国首相邱吉尔联合签署《大西洋宪章》，宪章共8条，内容主要是两类：一是重申和强调人权；二是呼吁世界各国人民联合起来，共同反对战争。宪章公布后，在国际上产生了很大影响，其直接的作用是促进国际反法西斯侵略的统一战线，另一方面，唤醒了人们对人权的重视。1945年，联合国这一国际性组织宣布成立，通过了《联合国宪章》，第一次将人权确立在国际组织的历史文献之中，郑重向全世界宣告：“欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸。重申基本人

权、人格尊严与价值”。联合国把保护人权作为国际组织的宗旨，专门成立了人权委员会。并于 1948 年 12 月 10 日通过了《世界人权宣言》，这是国际组织第一个系统地提出以保护人权和基本自由为内容的国际文献，它对战后国际人权运动的发展以及包括《关于残疾人的世界行动纲领》、《智力迟钝者权力宣言》在内的区域性和专门性人权宣言的产生，在根本指导思想起到奠基的作用，其中的基本规则，成为指导各领域人权宣言的法则。以后，联合国 1966 年通过了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》，统称为“国际人权公约”。如果说《世界人权宣言》是对《联合国宪章》“人权与基本权利”这一概念的权威解释和具体化，那么，两个国际人权公约则可以说是对《世界人权宣言》内容的进一步补充、完善。

二战以后，残疾人问题日益受到各国政府和社会的重视。联合国早在 1969 年就颁布《禁止一切无视残疾人的社会条件的公约》；1971 年联合国通过了《智力迟钝者权利宣言》，首次提出了残疾人的权利。1975 年联合国通过了《残疾人权利宣言》，确定残疾人享有同健全人完全平等的权利，到 1982 年联合国通过《残疾人的世界行动纲领》，将“平等、参与、共享”作为总的奋斗目标。这一切表明，残疾人问题已充分引起国际社会的广泛重视，残疾人和残疾人的问题已被提上了联合国和国际社会的议事日程。

虽然，从国际社会的视角，残疾人保护的法律概念和系统的内容形成于现代，但是在人类发展史上，残疾人等弱势群体的社会保护，是一个超社会形态的、为人们关注的永恒课题。无论在自给自足的自然经济时期，还是现代化的大生产时期，人们都无法回避这一任何社会形态下都必须遇到的重要问题。

自有人类社会，就有残疾人，残疾人问题是人类社会固有的问题。造成残疾的原因是多方面的，既有自然原因，也有社会原因。原始人为了生存，用极其简陋的工具与猛兽搏斗，时常被猛

兽损伤致残；再诸如自然灾害、事故、疾病、遗传、战争、刑罚等等，都是造成残疾现象产生的原因。据考古学界对约 40—50 万年以前的北京人遗址的考察，发现北京人的头盖骨大部分留有伤痕，并且是带有皮肉时受利刃器物、圆石或棍棒打击所致^①。这是目前所见到的最早的伤残现象实证。

医学发展史告诉我们，人类疾病预防措施的出现和发展无不以疾病、残疾、死亡等生理、心理现象的存在为基础，残疾这一客观现象的存在本身，也为人们认识、预防、战胜残疾提供了最原始的动力。但人类最早对残疾现象的探索是出于本能^②。人作为高级动物，有求生和保护生命的本能，他们遇到疾病和意外创伤，便会自觉或不自觉地去探求解除痛苦、恢复健康的方法。原始人类和动物虽有着本质的差别，但在保护生命的本能这一点上

① 距今约一万八千年的山顶洞人的一个女性头骨，有破裂后综叠粘合痕迹；左侧额顶骨之间、颞颥线经过处有一前后 15.5 毫米、上下宽 10 毫米的穿孔。据学者研究认为，北京人、山顶洞人的伤痕并非死后的骨质破损，而是生前受伤所致（参见宋大仁：“原始社会的卫生文化”，《中华医史杂志》3：186，1955 年）。山东西夏侯新石器时代遗址二号墓，墓主系男性，见有右肱骨骨折后愈合。愈合处有大片骨痂，骨折部位自肱骨背面前外科颈附近斜，向下至三角肌粗隆止点附近，全长约 85 毫米，骨折近段向前内移位，侧方移位达 13 毫米（参见颜词：“西夏侯新石器时代人骨的研究报告”，《考古学报》，1973 年第 3 期）。江苏邳县大墩子 316 号墓主左股骨有骨槌造成的箭伤；云南元谋、大墩子 15 座墓中有 8 具骨骼之胸腹部留有生前被射的石镞，少者 4 枚，多者 10 枚。广东曲江马坝人中见有眉骨及额骨动物啃伤痕迹（参见《中国医学通史》古代卷，第 21 页）。以上是目前所见到的最早的伤残现象实证。

② 唐代文学家张鷟曾说道：“医书言虎中药箭，食清泥。野猪中药箭，逐茅茷而食。雉被鹰伤，以地黄叶帖之。……鼠中毒如痒，亦不识人，犹知取泥汁饮之，须臾平复。鸟兽虫物，犹知解毒，何况人乎？”（见《朝野僉载》，第 7 页，丛书集成本）。动物具有克服痛苦保护生命的本能，从而产生某种自疗行动，人作为高级动物，更有保护生命和求得生存的本能，他在遇到意外事故和伤害时，自觉不自觉地想办法解除痛感，恢复健康，这也是自然的出于本能的自我保护行为。换句话说，自从残疾现象产生，人们自觉不自觉地就开始采取自我保护的措施。而自我保护措施的采取，最初是出于人类的本能。

也有相同之处，区别在于原始人类是在原始思维指导下进行的，他们可以观察、思索，把原始的经验积累起来，从偶然的事件中发现事物的某些联系。原始人类使用语言后，还可以通过学习，把他们初步获得的经验一代代传下去，把由本能获得的医疗经验积累起来，成为先民的共同财富。最初人类为保护生命，以本能所取得的经验，一经思想消化，便有异于动物的本能。由无意识的动物本能过渡到有意识的人类原始医疗经验的积累，才能有真正的预防残疾等观点的产生，并随着社会的发展不断丰富，形成残疾预防、残疾人保护等系统的思想学说。

残疾现象带来的影响不仅仅限于残疾人本身，也不仅仅限于其家庭。残疾作为一种社会现象，其存在必然会影响到社会，任何执政者不管其出于什么目的，都不可能全然无视残疾人这一特殊群体的存在。从中国历史的发展过程看，随着人们对残疾现象认识的不断深入，许多有见识的统治者针对残疾和残疾人的特性，根据经济社会发展的要求或统治者治理国家的需要，或多或少地做出了一系列规定，或采取相应措施，对残疾人这一特殊群体予以抚助和救济，如采取蠲免、养恤，或对战争中有功者和在战争中致残者予以奖励和抚恤等。这些都是中华文明的精华所在，体现了国家对这一特殊而又困难群体的照顾。诚然，这些照顾是有限的，有些也是为了达到自身的一些目的，为了寻求社会的安定。但对残疾人等特别困难的人群而言，当他们遇到灾难或衣不遮体、食不裹腹、房不避风雨之时，更加严重的是当一个生命因为饥饿、冷冻将要完结之时，给予几粒米，施上一碗粥，使之能够延续时，人们就能感到赈济、居养等政策法律之实在和伟大。从中国历史上看，无论是西周时期实行的“鰥、寡、孤、独皆有所养”的政策，还是南北朝以后历代所采取的居养政策和措施；从《周礼》中的“保息六政”，到《管子》的“九惠之教”，一直到清朝的“保息十政”，其中贯穿了一条扶残济困的主线，

充满了人文主义的关怀，这也是残疾人等社会困难群体得以生存和维持生命延续的必不可少的条件。

随着社会文明的发展，社会对残疾人等弱势群体的抚助和保护也在不断地增加。虽然每一历史时期经济发展水平不同，但扶残助残作为一种道德准则，基本贯彻社会发展的始终，只不过各个历史时期有不同的特点罢了。当然也有利用致残这一残酷的手段作为警戒人们的措施，并以法律的形式确定下来，如刑罚，利用致以残疾的残酷手段，使人产生畏惧感，以达到统治和稳定政权的目等等。

由于社会发展所限，中国历史上某一时期对残疾人曾采取过居养等集中救济的方式，但从总体上看，集中的社会居养在实践中影响或者说集中的社会居养受益的范围是非常有限的，能够得到居养照顾的只是极少部分人，更多的残疾人是由家庭来抚养的，这与中国社会以家族为本位的社会机制是紧密联系着的。中国古代社会长期处于一家一户的小农经济基础之上，是以家族为本位的，自从家庭出现，家庭在残疾人抚养方面就占有主导地位。对于绝大多数残疾人来说，他们生活在家庭，在家庭中从事一些力所能及的劳动、学习和其他活动。从某种意义上讲，家庭承当了残疾人的一切责任和义务，家庭是其唯一的依靠和依托。这也是中国社会残疾人抚养方式的特色所在。所以我们说，相对原始社会残疾人处于自生自灭的历史阶段而言，整个封建社会时期，残疾人处于“自生自灭与社会家庭收养救济相结合”的时期。

如果说，中国古代统治者对残疾人采取的救济、抚恤、居养等措施，还停留在实物救助的形态，是一种水平很低的社会保护，那么在鸦片战争以后则产生了新的变化。鸦片战争打破了闭关锁国的状态，通商口岸城市的兴起，民族资本主义工业的迅速发展，以及阶级构成的急剧变化和西方法律文化的逐渐渗透，这

些都为我国新型的社会保障等法律制度的产生奠定了基础。清政府已开始注意向外国学习，借鉴西方特别是日本明治维新以后制定的城市管理方面的法律，制定了一批城市管理法规，其中有关残疾人等社会群体的就业、收养、医疗的规定，已有现代意义上的社会保障制度的萌芽。到1914年北京政府颁布《矿业条例》，规定工人在因公负伤、患病、死亡时，矿业主应给予医疗和抚恤费，现代意义上的中国残疾人的社会保护制度逐步开始确立。同时，有关残疾人康复、教育等方面的知识也伴随着西方列强的经济文化侵入而一并进入中国的大门。相对于经济侵略、政治奴役以及宗教文化渗透，在教育和康复方面，西方列强在侵略的同时，还算是给中国带来了一些“副产品”，特别是残疾人的特殊教育和康复，在某种意义上讲是带来了世界最先进的设施和理念。中国残疾人的康复、特殊教育开始出现。这个时期的残疾人保护相对整个封建社会而言，从总体上看仍然处于“自生自灭”与“收养救济”相结合的历史阶段。

新中国成立后，残疾人和全国人民一样成了国家的主人，有了政治权利和基本生活权利。农村残疾人分到了土地和生产工具，参加了互助组、合作社。城市残疾人在政府支持下组织起来生产自救，举办小型多样的手工业合作社、组，后来发展成为福利工厂。一些无依无靠的残疾人、残疾孤儿、残疾老人，分别被安置在陆续建立的儿童福利院、社会福利院和敬老院。50年代中期，残疾人福利工厂、伤残人福利院、荣军疗养院、精神病院等相继出现。盲童、聋哑儿童教育有所发展，汉语盲文和聋人手语工作开始建立，汉语盲文经教育部批准在全国推行。盲人按摩医疗、盲人聋哑人康复工作、残疾人文艺体育工作也陆续起步。

为了有领导地开展残疾人工作，1953年，经人民政府批准成立专门开展残疾人工作的组织——盲人福利会和聋哑人福利会。两会协助政府开展了生产自救、特殊教育、康复医疗、文化

体育等社会工作，创办了《盲人月刊》，举办我国有史以来首届青年盲人田径运动会、聋人田径、游泳运动会。残疾人运动员史无前例地走出国门，参加了国际盲人田径运动通讯比赛。继1960年中国盲人福利会和中国聋哑人福利会合并，组成盲人聋哑人协会后，在全国22个省、自治区、直辖市和373个地、市、县逐步建起地方协会和基层组织。五、六十年代的残疾人工作，是适应当时的经济、社会环境和精神文明建设而开展的，与解放前的收养救济阶段相比，残疾人的社会地位等发生了翻天覆地的变化，残疾人不再是受奴役和压迫的对象，真正实现了当家作主的权利。残疾人也不仅仅是怜悯的对象，而是参与社会主义革命和建设的劳动者。与国家实行的公有制和按劳分配的制度相适应，残疾人的保护由“自生自灭”与“收养救济”相结合，正式跨入“劳动福利”的历史阶段。

改革开放以后，伴随着经济社会的发展，中国残疾人事业随着国家经济腾飞而走上了健康持续发展的道路，残疾人工作进入了历史上最好的时期。国家对发展残疾人事业也采取一系列重大举措：首先在法律上，1982年全国人大修改后的《宪法》首次规定：“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”；其后国务院批准颁布实施《中国残疾人事业五年工作纲要》、《中国残疾人事业八五计划纲要》及其16个实施方案、《九五计划纲要》及18个实施方案；《十五计划纲要》及19个实施方案；1990年全国人大常委会审议出台了中国历史上第一部《中华人民共和国残疾人保障法》。国家通过宪法、法律和国务院的几个立法层次，确定了残疾人事业发展的原则和框架。其次是在组织上，继1984年成立的中国残疾人福利基金会后，1988年在中国残疾人福利基金会和中国盲人聋哑人协会的基础上，成立了中国残疾人联合会，联合会融代表、服务、管理功能为一体。以后国务院批准成立国务院残疾人工作协调委员会，