

残疾人工作者必读

浙江省残疾人联合会

序

傅颂恕

光阴荏苒，岁月如梭。我们挥手作别风起云涌的二十世纪，我们满怀豪情地迎接新世纪的第一缕阳光。

在二十世纪最后十余年，伴随着改革开放和现代化建设的顺利进行，我国残疾人事业在前进中探索，在探索中前进，成效之显著，令世人瞩目。如果把浙江省残疾人联合会的成立算作一个起点，那么十余年的奋斗与拼搏，创建了浙江特色，铸就了事业的辉煌。

在这过程中，我们发现我们的队伍渐趋壮大，并且进入的渠道越来越宽广，各级残联尤其是基层残联，干部调动比较频繁。因此迫切需要一本全省统一的教材，让初来乍到的同志通过培训或自学，尽快熟悉业务，进入特殊的角色。残联系统的其他同志也要进一步提高政策理论水平和业务水平，同时解放思想，更新观念，适应市场经济形势，实现工作方法、工作手段的转变，也要静下心来认真学习，从中得到教益和启示。

各行各业都有自己的专业知识，有自己的系统理论，我们残疾人工作也不例外，而且因为工作涉及方方面面使内容更为宽泛。《残疾人工作者必读》以简炼朴实的语

言,描述了残疾人事业的过去、现在和未来,介绍了残疾人工作的理论体系、组织体系、业务体系和法制体系,广大读者不仅可以学到基本知识,还可以学到工作方法。本书编撰人员分别来自省、市、县残联,也使其内容既有较强的系统性、理论性和前瞻性,又能贴近残疾人工作者尤其是基层同志的工作实际,具有较强的实用性。

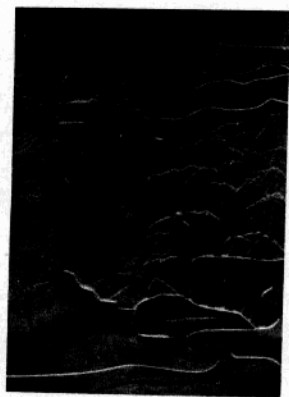
我相信,《残疾人工作者必读》,必将赢得广大读者的喜爱,会对我省残联系统干部培训起到不可或缺的作用,进而为开创我省二十一世纪残疾人工作新局面,为实现残疾人“平等、参与、共享”的目标打下扎实的基础。

目 录

序	(1)
第一章 理论观点	(1)
一、人道主义的产生、发展及对残疾人事业的 推动作用	(3)
二、两种不同的残疾人观	(6)
三、中国特色残疾人事业的理论基础	(22)
四、残疾人工作者应高举人道主义旗帜	(29)
第二章 基础知识	(35)
一、国际上残疾和残疾人的定义及残疾类别	(37)
二、我国残疾人的定义、类别及残疾评定标准	(39)
三、残疾人证的核发	(60)
四、残疾人状况、特点	(61)
五、国内国际残疾人日(节)	(66)
六、无障碍设施	(68)
七、残疾预防	(77)

第三章 组织建设	(91)
一、我国残疾人组织的历史沿革	(93)
二、残联组织的概况	(95)
三、基层残联建设	(104)
四、政府残疾人工作协调委员会	(110)
五、残联组织的工作目标和工作方法	(114)
六、残联干部队伍建设	(119)
七、残联组织党的建设	(124)
八、国际残疾人组织	(126)
第四章 业务建设	(129)
一、康复	(131)
二、特殊教育	(143)
三、劳动就业	(155)
四、扶贫	(163)
五、盲人按摩	(171)
六、宣传、文体、思想政治	(174)
第五章 法制建设	(193)
一、残疾人事业法制建设的重要意义	(195)
二、残疾人事业法制建设工作的内容	(197)
三、残疾人事业的法律、法规、政策	(198)
四、残疾人事业法制建设工作的特点	(202)
五、残疾人事业法制建设的组织与实施	(203)
六、加强法制建设需要建立的相应机制	(208)
七、残疾人信访工作	(211)

第六章 未来展望	(221)
一、未来残疾人基本状况和残疾人事业奋斗目标	(223)
二、政府职能转变与残疾人工作的加强	(225)
三、社会观念的转变与助残氛围的进一步形成	(226)
四、科技的发展与残疾人生产力的进一步解放	(228)
五、经济的发展与残疾人社会保障的加强	(230)
六、社区建设与残疾人工作的不断深入	(233)
七、信息网络建设与残疾人工作条件的改善	(237)
八、法制的完善与残疾人事业的持续发展	(239)
九、在残健结合的工作队伍中残疾人的作用进一步发挥	(240)
后记	(243)



第一章

理论观点

理论是灵魂,是方向,是统帅。理论来源于实践,又能指导实践。本章阐述人道主义与残疾人事业的关系,介绍新旧残疾人观和有中国特色的残疾人事业理论基础。

一、人道主义的产生、发展及对残疾人事业的推动作用

谈到残疾人事业的理论观点,不能不提人道主义,因为人道主义是残疾人事业的一面旗帜。

人道主义是指强调人的价值,赞美人的尊严,坚持人的自由和幸福的权利,追求人的发展和完善的思想和观念。其发展大体上经历了三个阶段。

(一)萌芽阶段

人道主义作为一种思想在中西方古代文明时期就已萌芽。中国古代的人道主义思想是以一种推己及人的对他人的关怀、尊重为表现形式的。如孔子的“仁”的思想,是将“人”作为社会生活的主题,从整体的角度加以关怀和尊重,其目的是为了维护统治阶级的根本利益和社会稳定,也奠定了中国古代人道主义思想的重整体的传统。古希腊著名智者派代表普罗塔戈拉说“人是万物的尺度”,古罗马著名思想家西赛罗说“在人看来,人是最美的”,包括苏格拉底、柏拉图这样的哲学大师,他们强调的是作为个体的“人”,强调个体的权利与素质,目的是追求统治阶级个人的最高利益。这些思想无疑奠定了西方古典人道主义思想重个体的传统。

(二)产生阶段

人道主义产生于十四—十六世纪欧洲文艺复兴时期,它的最初形式是人文主义。针对中世纪神学以神为中心,贬低人的地位,蔑视世俗生活,提倡禁欲主义等观点,作为新兴资产阶级思想代表的人文主义者提出了以人为中心的思想。他们要求尊重“人性”、“人的尊严”、人的“自由意志”,主张“顺从你的意欲而行”。他们重视人的世俗生活和世俗享受的意义,提倡世俗教育和科学知识。人文主义坚决反对作为封建制度精神支柱的中世纪神学,在历史上起过巨大的进步作用。在十七、十八世纪资产阶级革命中,人道主义的思潮跃居历史的前沿,成为资产阶级启蒙思想家反对封建专制和等级制度的一面旗帜,“天赋人权”和“自由、平等、博爱”等口号,在法国革命进程中起了重要的作用,并产生了深远的影响。

(三)兴起阶段

十九世纪的空想社会主义主张唤起人性、改善人性的人道主义说教,提出了各尽所能、按需分配的共产主义思想。

马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中说:“我们首先应该确定一切人类生存的第一个前提也就是一切历史的第一个前提,这个前提就是:人们为了能够‘创造历史’,必须能够生活。但是为了生活,首先就需要衣、食、住以及其它东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身。同时这也是人们

仅仅为了能够生活就必须每日每时都要进行(现在也和几千年前一样)的一种历史活动,即一切历史的一种基本条件。”历史唯物主义科学地描述了人的历史,说明了人如何创造历史,并且指明了所有人都得到全面自由发展即全人类得到最后解放的科学道路。

在我国社会主义革命时期,毛泽东同志提出了“救死扶伤,实行革命的人道主义”。社会主义社会建立后,个人和社会的基本利益归于一致。社会就应该和能够真正做到对每个劳动者及其劳动和劳动成果的尊重,就应该和能够真正把满足社会成员日益增长的物质和文化需要作为社会生产的目的,就应该和能够为劳动者的才能的发挥和发展逐步创造必要的社会条件。社会主义社会的劳动者之间,就应该和能够真正建立起团结、互助、友爱的关系,排除旧社会那种损人利己、尔虞我诈的关系。因此,在社会主义制度的基础上,就应该和能够在全体社会主义劳动者的广大范围内形成社会主义的伦理关系,而社会主义的人道主义就是它的重要内容之一。这种社会主义的人道主义,从伦理方面体现出社会主义国家、社会主义社会对绝大多数人民的权利、利益、人格的尊重和关心,体现出绝大多数人民对共同利益的共同关心以及人民之间的相互尊重和关心。

纵观人道主义的发展历程,是以对“人”的认识的不断深化为主线的,并伴随着对弱势群体的理解与关怀不断深化。奴隶制的人本思想是以奴隶主和平民为对象

的,而占人口大多数的奴隶是没有任何“人”的权利的。资产阶级的启蒙思想家们将“人”的概念扩大了,他们反对以出身、财产和权势来划分人的等级,强调生而平等的观念。现代社会对“人”的认识已冲破了出身、地位、财富、种族、性别,甚至生理的差别,与其说是对人的权益的关怀,不如说是对生命本身的尊重。

残疾人事业的萌芽、发生、发展是与人道主义思想的发展进程,或是与人们对于“人”的认识逐步深入紧密联系的。在漫长的奴隶社会、封建社会,残疾人甚至不被作为“人”来看待。资本主义制度确立以后,慈善事业作为社会稳定的控制手段开始得到发展,但早期的慈善机构以其虚伪、冷酷而臭名昭著,成为有钱人施舍同情的社交场所和少数惟利是图者谋取私利的手段。随着人道主义思想进一步发展,人们逐步认识到对于弱势群体的帮助,不能以生存为唯一目标,不应以同情为唯一手段,也不应是临时性的救济工作,应将其科学化、制度化,纳入社会保障体系。旨在改善残疾人这一弱势群体的根本生活状况,提高其整体素质,最终使他们回归社会的残疾人事业正是在这种条件下,真正确立和发展起来的。

二、两种不同的残疾人观

残疾人观就是指用什么样的观点看待残疾人,一提到对残疾人的看法,就自然要涉及到对残疾人的两种观念:一种是以歧视、偏见、陈腐的观念去看待和对待残疾人,是“残”、“废”相连的旧残疾人观;一种是以尊重、全

面、发展的观念去看待和对待残疾人,是“残”而不“废”的新残疾人观。这是两种截然不同的残疾人观。

旧残疾人观和新残疾人观是伴随着人类历史进程而此消彼长的。为了深入了解这两种不同的残疾人观,我们不妨简要回顾一下残疾人工作的历史。

世界残疾人工作的发展,如果按残疾人工作的活动发展情况和残疾人的立法为依据,大体可分为五个时期,即萌芽时期(1780—1887年)、初创时期(1887—1948年)、发展时期(1948—1968年)、立法时期(1968—1981年)、成熟时期(1981年至今)。

在人类历史早期,由于生产力落后,蒙昧的传统观点认为残疾人在经济上是一个负担,导致了在世界上许多地方抛弃甚至消灭残疾人的野蛮行为。到了中世纪,残疾人才被允许生存,但他们仍然是被人嘲笑和愚弄的对象。“文艺复兴时代”的到来,残疾人才受到人道主义的同情,残疾人才在各种公立的或私立的救济所里得到可怜的照料。但人们往往把身体的畸形与精神病混为一谈,残疾人仍被视为社会的负担。十八世纪中叶,出现了针对残疾人的福利事业,对残疾人的健康及生活起居进行护理。第一个同时为残疾人提供服务和教育的残疾人机构成立于德国慕尼黑。

十九世纪末到二十世纪中叶,资本主义生产日益社会化,工伤赔偿和职业康复成为突出的问题。1922年,第一个国际性的为残疾人服务的“康复国际”成立了,它对

于推动各国政府开展残疾人康复起到了重要的作用。这时期共产主义运动日益危及和动摇着整个资本主义的统治秩序。为了稳定社会,缓解矛盾,世界上一些国家相继出现了最初的社会保障制度的立法,其中也包括了残疾人社会保障的内容。

二战后世界局势相对缓和,科技日新月异,生产飞速发展。这时期残疾人工作的显著特点是跳出了“保障生存”的圈子,残疾人,尤其是战争造成的残疾人开展了争人权和回归社会主流的斗争。

二十世纪六十年代末开始,各国相继从立法上确立了残疾人的地位和维护残疾人的根本利益。联合国大会及有关会议上先后通过了一系列具有权威性、纲领性的文件。1969年,联合国大会通过了《禁止一切无视残疾人的社会条件的决议》。1970年,联合国大会通过《弱智人权利宣言》。1975年,国际社会经济理事会大会通过了《残疾的预防及残疾人的康复》的决议。1975年,联合国大会通过《残疾人权利宣言》,明确了残疾人的定义,规定了残疾人应享有的各项权利,还规定各国在制定和实施经济社会发展计划时,应考虑残疾人的需要。这项宣言对各国政府制定保障残疾人权益的法律,起着指导作用。

二十世纪八十年代起,随着现代交通的发展,世界大大缩小了,各国残疾人的交往和合作日渐增多,促使世界残疾人采取了共同的行动。1981年12月,世界性的第一个残疾人自助组织——“残疾人国际”在新加坡成立。其

宗旨是残疾人以平等的权利和机会参与社会生活和工作。联合国确定 1981 年为“国际残疾人年”。联合国大会第 37 届会议正式通过了《关于残疾人的世界行动纲领》，宣布将 1983—1992 年定为联合国残疾人十年，作为执行《世界行动纲领》的初始阶段。1989 年 8 月，联合国社会发展和人道主义事务中心在苏联爱沙尼亚加盟共和国首都塔林召开了“开发残疾人资源”的国际专家会议。

中国残疾人事业按其发展的历史进程，大体分为三个阶段：自然生存（1949 年以前）、收养救济（1949—1977 年）、平等参与（1978 年至今）。

中华民族自古以来就有关心扶助残疾人的优良传统和美德，早在先秦时代，我国就有社会福利、社会救济思想的萌芽，如孔子提出“大同”的主张，孟子提出“仁爱”思想，墨子提出“兼爱”思想等，形成了“老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独残疾者皆有所养”的传统的扶贫助残思想。我省衢州孔氏南宋家庙就有这样的文字记载。这虽然还只是一种认识，但在当时人类的精神文明达到这种程度是很了不起的，多多少少影响着漫长的封建统治，在一些“开明盛世”的朝代里，当生产力发展、天下安定的时期，对贫病等残疾人采取了一些抚养救济的措施。另外，在封建社会里更多的是残暴的一面。比如在先秦时期，挖眼睛、剁双脚是普通的刑罚。而大量的、更多的制造残疾的则是战争、灾害和贫穷。几千年的中国历史，是浸满着中国人民血泪和战祸离乱的历史，国无

宁日,民不聊生,普通的人都过不上太平的日子,更不要说没有谋生能力的残疾人,大量的残疾人只好流离失所,沿街乞讨。在旧中国,国民党政府虽然设有社会局,却根本不管残疾人工作。总之,整个旧中国时期,残疾人处于读书无门,就业无路,受人歧视,生活凄惨的境地,残疾人工作处于自然生存的阶段。

新中国成立后,我国的残疾人工作开展起来了,残疾人生活发生了质的变化,其特征是残疾人由流离失所到受人民政府收容救济,获得了基本政治权利和基本生活权利。国民经济恢复时期,在农村,凡缺乏土地和生产工具的包括残疾人在内的一切劳动者都分到了土地和生产工具,基本满足了他们的生产和生活的需要。在城市,首先从生活困难和无业而有劳动能力的残疾人着手,扶持他们参加贫民生产组织,对于暂时无法就业而生活有困难的,及时给予救济;一些无依无靠的残疾孤儿和老年人,分别被安置到儿童教养院和养老院,使他们“幼有所教”、“老有所养”。1953年,人民政府改组了旧中国的盲人福利会,成立了中国盲人福利会。1956年12月,宣告成立了中国聋哑人福利会。1960年“两会”合并为“中国盲人聋哑人协会”。这段时期,除开展残疾人的生产自救外,在其它领域也采取了一系列措施。到1959年,全国盲聋哑学校从41所增加到297所。自1957年起每年举行一次青年盲人田径运动会;1957年举办了全国聋人田径、游泳比赛。但是,从整体上看,残疾人工作还是以收

容救济为主。文化大革命中,我国残疾人工作遭受极“左”路线的干扰,盲人聋哑人协会停止活动,工作人员被下放劳动,残疾人工作的发展受到限制。

党的十一届三中全会之后,残疾人开始由被收容救济走向全面参与社会生活,残疾人事业开始由收容救济型走向劳动福利型。1982年修改后的宪法首次明确提出了“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”的条款。1984年3月,中国残疾人福利基金会成立;1987年,进行了全国残疾人抽样调查;1988年,中国残疾人联合会成立,同年制定了《中国残疾人事业五年工作纲要(1988年—1992年)》;1990年,全国人大常委会颁布了《中华人民共和国残疾人保障法》。残疾人事业作为社会主义事业的一部分,又进入了一个新的发展阶段。

(一)旧残疾人观

1、旧残疾人观的涵义

所谓旧残疾人观,是指用错误的观点来看待残疾人问题。旧残疾人观是在社会生产力发展水平和文化发展水平比较落后的情况下形成的,是“残”与“废”相连的残疾人观。

在这种观念占主流的年代里,残疾人是社会里受歧视、受欺凌和受损害的弱者,是受人嘲笑和愚弄的对象,他们处于一种自然生存的状态。在这种观念长期影响下,整个社会基本上是以健全人为中心的,想的和做的基