

# 平等、参与、共享：新中国残疾人权益保障70年

中华人民共和国  
国务院新闻办公室  
2019年7月

## 目录

### 前言

- 一、残疾人事业发展历程
  - 二、残疾人权益保障机制
  - 三、健康与康复
  - 四、特殊教育与融合教育
  - 五、就业与创业
  - 六、基本生活与社会保障
  - 七、无障碍环境建设与个人行动能力
  - 八、人身自由与非歧视
  - 九、营造良好社会环境
  - 十、对外交流与合作
- ### 结束语

## 前言

残疾人是人类大家庭的平等成员。尊重和保障残疾人的人权 and 人格尊严，使他们能以平等的地位和均等的机会充分参与社会生活，共享物质文明和精神文明成果，是国家义不容辞的责任，也是中国特色社会主义制度的必然要求。

中国有8500万残疾人。新中国成立70年来，在建设中国特色社会主义伟大事业进程中，中国共产党和中国政府本着对人民负责的精神，坚持以人民为中心，关心特殊困难群体，尊重残疾人意愿，保障残疾人权利，注重残疾人的社会参与，推动残疾人真正成为权利主体，成为经济社会发展的参与者、贡献者和享有者。

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，中国将残疾人事业发展作为全面建成小康社会的重要目标，坚持政府主导与社会参与、市场推动相结合，坚持增进残疾人福祉和促进残疾人自强自立相结合，将残疾人事业纳入国家经济社会发展总体规划和国家人权行动计划，残疾人权益保障的体制机制不断完善，残疾人社会保障制度和服务体系不断健全，残疾人获得感、幸福感、安全感持续提升，残疾人事业取得举世瞩目的历史性成就。

## 一、残疾人事业发展历程

中华人民共和国成立70年来，中国从国情和实际出发，努力促进和保护残疾人权利和尊严，保障残疾人平等参与经济、政治、社会和文化生活，走出了一条具有中国特色的残疾人事业发展道路。

残疾人获得平等地位。新中国成立以后，残疾人在政治上获得了和其他人一样的地位，享受应有的公民权利和义务。中国政府公布实施《革命残废军人优待抚恤暂行条例》等法规，对伤残军人等伤残人员的休养、治疗、生活、学习、工作给予特殊保障；建立福利机构和精神病院，收养或安置无依无靠的重度残疾人、残疾孤儿、残疾人、精神残疾人和残疾军人；兴办了盲童学校、聋哑学校等特殊教育学校，确立了特殊教育在国民教育体系中的地位。在农村，对符合条件的失去劳动能力的残疾人由集体经济组织给予“五保”待遇（即保吃、保穿、保住、保医、保葬或保教）；在城市，兴办福利工厂、福利生产单位安排残疾人就业。探索社会化管理方式，1953年成立中国盲人福利会，1956年成立中国聋哑人福利会，1960年在此基础上成立中国盲人聋哑人协会。大部分省、自治区、直辖市也建立起地方协会和基层组织，残疾人开始参与自身事务的管理。全国城乡劳动就业的残疾人增多，文化体育活动有所开展，残疾人生活初步改善。

残疾人事业在改革开放中兴起。改革开放以来，中国共产党和中国政府实施了一系列发展残疾人事业、改善残疾人状况的重大举措。1984年成立中国残疾人福利基金会，1987年开展第一次全国残疾人抽样调查，1988年成立中国残疾人联合会（简称“中国残联”），1991年颁布实施《中华人民共和国残疾人保障法》并第一次制定实施中国残疾人事业五年规划纲要。进入21世纪，国家加快推进全面小康社会建设，残疾人事业全面提升。2008年出台《中共中央 国务院关于促进残疾人事业发展的意见》，同年修订《中华人民共和国残疾人保障法》。残疾人事业由改革开放初期以救济为主的社会福利工作，逐步发展成为包括康复、教育、就业、扶贫、社会保障、维权、文化、体育、无障碍环境建设、残疾预防等领域的综合性社会事业。残疾人参与社会生活的环境大为改善，残疾人的经济、政治、文化和社会权利得到尊重和保障；残疾人的面貌发生根本性变化，由被动的受助者变为积极参与的主体，成为经济社会发展的一支重要力量，在改革和发展中涌现出一大批像张海迪那样的体现民族精神和时代风貌的优秀残疾人。

残疾人事业迈上新台阶。中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对残疾人格外关心、格外关注。2014年、2019年习近平两次会见全国自强模范暨助残先进集体和个人表彰大会受表彰代表，为全国残疾人事业发展指明方向，2014年向中国残疾人福利基金会成立30周年发去贺信提出“残疾人是一个特殊困难的群体，需要格外关心、格外关注”，2017年向2013—2022年亚太残疾人十年中期审查高级别政府间会议致贺信提出“中国将进一步发展残疾人事业，促进残疾人全面发展和共同富裕”，2016年在河北省唐山市考察时提出“2020年全面建成小康社会，残疾人一个也不能少”的任务目标。自中共十八大以来，残疾人工作成为“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容。在国家层面建立起覆盖数千万残疾人口，包含生活补贴、护理补贴、儿童康复补贴等内容的残疾人专项福利制度；在全国范围内将数百万农村贫困残疾人脱贫作为打赢脱贫攻坚战的重点，精准施策、特别扶助；在实施“健康中国”战略中高度重视和关注每个残疾人的健康问题，加快实现“人人享有健康服务”目标；将残疾人基本公共服务纳入国家基本公共服务体系，持续推进残疾人基本公共服务托底补短工作，不断提高残疾人基本公共服务供给水平；各行各业、社会各个方面都在努力消除障碍，越来越多的残疾人接受更好教育、实现就业创业、平等参与社会。残疾人“平等、参与、共享”的目标得到更好实现，关心帮助残疾人的社会氛围更加浓厚，残疾人事业发展进入了快车道，残疾人获得感、幸福感、安全感持续提升，残疾人事业整体发展水平迈上一个新台阶。

## 二、残疾人权益保障机制

中国坚持将残疾人事业纳入国家发展战略，加强残疾人权益法治保障，健全残疾人工作体制，残疾人权益保障机制不断完善。

经济和社会发展总体规划，“十一五”至“十三五”国民经济和社会发展规划中分别设立“保障残疾人权益”“加快残疾人事业发展”“提升残疾人服务保障水平”专节。国务院先后颁布7个残疾人事业五年发展规划，对残疾人权益保障工作作出总体部署；发布《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《国家残疾预防行动计划（2016—2020年）》和两期《特殊教育提升计划》等一批专项规划，进一步细化残疾人事业发展的工作任务和责任清单；自2009年开始施行的三期国家人权行动计划均规定了残疾人权益保障的任务要求和完成指标。

残疾人权益保障法治化。中国已形成以《中华人民共和国宪法》为核心，以《中华人民共和国残疾人保障法》为主干，以《残疾预防和残疾人康复条例》《残疾人教育条例》《残疾人就业条例》《无障碍环境建设条例》等为主要支撑的残疾人权益保障法律法规体系。截至2018年4月，直接涉及残疾人权益保障的法律有80多部，《中华人民共和国宪法》明确规定包括残疾人在内的所有公民都依法享有选举权和被选举权，《中华人民共和国残疾人保障法》规定残疾人在经济、政治、文化、社会和家庭生活等方面享有同其他公民平等的权利，《中华人民共和国选举法》对残疾人行使选举权作出特殊规定，要求为残疾人参加选举提供便利。2018年，共有5000多名残疾人、残疾人亲友和残疾人工作者担任县级以上人大代表和政协委员。国家采取多种措施保障残疾人参与公共事务的平等权利。全国人大常委会多次开展《中华人民共和国残疾人保障法》实施情况的执法检查，持续推动残疾人合法权益保障工作不断改进，全国政协通过开展多种形式的协商议政活动持续推进残疾人的权益保护，最高人民法院、最高人民检察院与中国残联建立协调工作机制，公安部依法严厉打击侵犯残疾人合法权益的违法犯罪行为。全国普遍开通12385残疾人服务热线，建成残疾人信访工作网上服务平台，拓宽残疾人利益诉求渠道。

残疾人公共法律服务体系优先建设。最高人民法院等九部门联合印发《关于加强残疾人法律援助工作的意见》，成立了残疾人法律援助工作协调领导小组，指导地方设立残疾人法律援助工作站。最高人民法院要求各级人民法院为残疾人开辟绿色通道，提供优先服务；同时要求为残疾人提供司法便民服务，为残疾人参加庭审活动提供无障碍设施。司法部发布《关于“十三五”加强残疾人公共法律服务的意见》，拓展了残疾人公共法律服务领域，扩大了残疾人法律援助范围，加强了残疾人刑事法律援助。截至2018年，全国设立残疾人法律援助工作站2600余个，建成法律援助便民服务窗口2600余个，各级残疾人联合会（简称“残联”）建立残疾人法律援助工作站1814个。2014年至2018年，共为31.2万残疾人提供法律援助，法律援助机构组织为残疾人提供法律咨询共计124.2万人次。

残疾人工作体制逐步健全。在推进残疾人事业的工作实践中，形成了党委领导、政府负责、社会参与、残疾人组织充分发挥作用的中国残疾人工作体制。2008年3月发布《中共中央 国务院关于促进残疾人事业发展的意见》，明确了残疾人事业发展的总体要求。成立由34个部委和机构负责人组成的国务院残疾人工作委员会（简称“国务院残工委”），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，解决残疾人工作中的重大问题。国务院残工委各成员单位按照部门分工履行残疾人事业有关职责，推动有关残疾人政策的制定与落实。全国县级以上人民政府均成立了残疾人工作委员会。中国残联及地方各级残联充分发挥代表、服务、管理职能，成为党和政府联系残疾人的桥梁和纽带。工会、共青团、妇联等人民团体和老龄协会等社会组织发挥各自优势，维护残疾职工、残疾青年、残疾妇女、残疾儿童和残疾老人的合法权益。红十字会、慈善会、残疾人福利基金会等慈善组织为残疾人事业筹集善款，开展爱心捐助活动。企事业单位承担社会责任，为残疾人事业发展贡献力量。

残疾人组织得到充分发展。中国残联是国家法律确认、国务院批准的由残疾人及其亲友和残疾人工作者组成的人民团体，它代表残疾人共同利益，维护残疾人合法权益；团结帮助残疾人，为残疾人服务；履行法律赋予的职责，承担政府委托的任务，管理和发展残疾人事业。中国残联的最高权力机构是全国代表大会，每五年举行一次。截至2018年，全国（除新疆生产建设兵团、黑龙江垦区外）共成立残联组织4.2万个。中国残联领导盲人协会、聋人协会、肢残人协会、智力残疾人及亲友协会、精神残疾人及亲友协会等专门协会。截至2018年，全国共建省、地（市）、县三级五类残疾人专门协会1.6万个。

残疾人数据收集和统计机制不断完善。加强残疾人事业统计调查，规范和完善残疾人权益保障的统计指标，实现残疾人权益保障精细化管理、精准化服务。逐步建立国家和省（区、市）残疾人状况监测体系，制定统计监测指标体系，建立各地区各部门综合统计报表和定期报送审评制度。1987年和2006年开展了两次全国残疾人抽样调查，掌握了残疾人及其人权保障的基本状况。自2015年开始，每年开展全国残疾人基本服务状况和需求调查，统计全国残疾人的基本服务状况、需求信息以及社区残疾人基本公共服务状况信息，建立残疾人基础数据库，实现与政府有关部门数据共享。2018年收集全国3308万持有中华人民共和国残疾人证的残疾人基本服务状况和需求的动态信息，以及近69万个村（社区）的残疾人服务设施状况信息。

残疾人事业财政支持大幅增长。“十一五”期间全国残联系统用于残疾人事业发展的财政资金为573.59亿元，“十二五”期间财政资金投入1451.24亿元，比“十一五”期间增长153%。2016年，全国残联系统用于“十三五”期间残疾人事业发展的财政资金共计416.69亿元，比“十二五”同期（2011年）增加241.54亿元，增长138%。2013年至2017年各级财政专门用于残疾人事业的资金投入超过1800亿元，比上一个五年增长123%。2018年已竣工残疾人服务设施达到4069个。

## 三、健康与康复

中国高度重视残疾人健康权利保障，全面开展残疾预防，大力推进康复服务，努力实现残疾人“人人享有康复服务”的目标。

残疾人健康保障政策务求全面。《“健康中国2030”规划纲要》《“十三五”卫生与健康规划》《“十三五”深化医药卫生体制改革规划》等对维护残疾人健康、加强基层医疗康复能力建设等提出明确要求。《残疾预防和残疾人康复条例》颁布实施。建立重度残疾人护理补贴制度，向残疾人提供残疾特需医疗卫生服务，将残疾人作为家庭医生签约服务的优先对象，鼓励各地将基本康复服务纳入个性化签约范围。运动疗法等29项医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。自20世纪90年代以来，中国政府和社会各界出力，对白内障患者开展手术治疗，累计使1000余万人复明。特别关注农村贫困残疾人医疗卫生服务状况，制定发布《关于实施健康扶贫工程的指导意见》《健康扶贫工程“三个一批”行动计划》《着力解决因致贫家庭突出困难的实施方案》和《医疗保障扶贫三年行动实施方案（2018—2020年）》，将农村贫困残疾人纳入基本医保、大病保险、医疗救助范围，充分发挥三项制度综合保障作用，切实提高建档立卡贫困残疾人医疗保障受益水平，加强县市级残疾人康复服务中心建设，提升基层康复服务能力，建立医疗机构与残疾人专业康复机构协调配合的工作机制。

残疾预防工作取得积极成效。制定发布《国家残疾预防行动计划（2016—2020年）》，采取有效措施减少和控制残疾发生。在全国开展残疾预防综合试验区试点工作，探索完善残疾筛查、评定、报告及干预一体化工作机制。实施国家免疫规划，加强婚前孕前健康检查、孕产妇产前筛查诊断以及新生儿和儿童残疾筛查。制定《0—6岁儿童残疾筛查工作规范（试行）》，实现5类儿童残疾的早筛早诊早治。加强传染病、地方病、慢性病等疾病防

治，实施食盐加碘、增补叶酸等重点预防工程，基本消除了脊髓灰质炎、碘缺乏病等致残因素。加强安全举措，减少意外伤害致残因素。科技部积极推进残疾预防技术攻关，通过“生殖健康及重大出生缺陷防控研究”和“重大慢性非传染性疾病预防研究”重点专项，部署开展出生缺陷防控和主要致残性重大慢性疾病预防技术研究，有效减少因病致残的发生。2017年国务院正式批准将每年8月25日设立为“残疾预防日”，在“残疾预防日”、爱耳日、防治碘缺乏病日、爱眼日、预防出生缺陷日、精神卫生日等节点开展宣传活动，提高公众残疾预防意识。截至2016年，全国共为8091万名农村孕龄妇女提供免费补服叶酸服务，为97.8万对夫妇提供免费地中海贫血筛查服务，为469万名新生儿提供免费先天性疾病筛查。

残疾人康复条件逐步完善。残疾人康复机构从无到有，专业队伍建设不断加强，工作体系、业务格局、运行机制逐步建立，服务能力日益提高。截至2018年，全国已竣工的省、市、县三级康复设施914个，总建筑面积344.9万平方米；全国残疾人专业康复服务机构9036个，在岗人员25万人，2750个县（市、区）开展社区康复服务。康复工作内容由三项抢救性康复项目发展成为覆盖多学科领域、满足各类别残疾人需要、预防与康复并重的服务体系。2018年，全国621所中等、高等职业技术学校和普通本科院校开设康复专业，毕业生人数为29334人。为进一步加强康复专业人才培养，建设中国康复大学已纳入“十三五”规划和《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》，筹建工作正式启动。大力开展社区康复服务，提升社区康复能力。截至2018年，开展社区康复服务的市辖区为1001个，县（市）为1749个，有社区康复协调员47.8万人。建立残疾人康复救助制度，为残疾人接受基本康复救助提供制度性保障。全国9个省（区、市）建立了残疾人辅助器具补贴制度，减轻了残疾人家庭经济负担。实施残疾人精准康复服务行动，为残疾儿童和持证残疾人提供康复医疗、康复训练、支持性服务、辅助器具适配等基本康复服务。科技部着力推进助残、惠残产品研发，通过“主动健康和老龄化科技应对”和“生物医用材料研发与组织器官修复替代”重点专项，部署开展康复辅助器具、人工组织器官修复材料等研发。完善工伤康复制度，提高伤残抚恤标准。2006年至2016年，2178.1万残疾人得到不同程度康复。2018年，1074.7万名残疾儿童及持证残疾人得到基本康复服务，残疾人康复服务覆盖率达到79.8%。

残疾儿童健康得到特别关注。遵循儿童利益最大化原则，高度关注残疾儿童健康。第二次全国残疾人抽样调查数据显示，0—14岁残疾儿童占残疾人总人数的4.69%，比1987年第一次全国残疾人抽样调查数据下降11.21个百分点。优先开展0—6岁残疾儿童抢救性治疗和康复，实施精准康复服务。2018年，15.7万名0—6岁残疾儿童得到基本康复服务。为更全面更可持续地保障残疾儿童的基本康复权利，国务院2018年6月发布《关于建立残疾儿童康复救助制度的意见》，正式建立残疾儿童康复救助制度。推进残疾儿童康复救助项目，对患有脑瘫、弱视、听障等重大疾病儿童进行救助。建立包括残疾孤儿在内的孤儿基本生活保障制度，实施“儿童福利机构建设蓝天计划”和“全国残疾孤儿手术康复明天计划”。截至2018年6月，“全国残疾孤儿手术康复明天计划”已为12.5万名手术适应症残疾孤儿、弃婴实施了手术矫治和康复训练。

## 四、特殊教育与融合教育

中国保障残疾人享有平等受教育权，颁布并修订《残疾人教育条例》，将残疾人教育纳入《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》《中国教育现代化2035》和《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，制定实施两期《特殊教育提升计划》，着力办好特殊教育，努力发展融合教育，提高残疾人受教育水平。

残疾人教育体系日趋完备。中国残疾人教育以教育部门为办学主体，民政、残联和社会力量辅助，涵盖学前教育、初等教育、中等教育和高等教育。以普通学校随班就读为主体，以特殊教育学校为骨干，以送教上门和远程教育为补充，统筹推进，普特结合。建立起从幼儿园到高等院校的残疾儿童和残疾学生资助体系，自2016年秋季学期起，免除普通高中家庭经济困难残疾学生学杂费，从而实现家庭经济困难残疾学生从小学到高中阶段的12年免费教育。

残疾儿童少年义务教育普及水平显著提高。各地按照“全覆盖、零拒绝”的要求，通过提高特殊教育学校招生能力、扩大普通学校残疾学生随班就读规模及送教上门等多种方式，最大限度地保障适龄残疾儿童少年接受义务教育的权利。特殊教育在校生数量逐年大幅度上升，视力、听力、智力等各种类别的残疾儿童少年受教育机会明显增加。2018年，在校生66.6万人，比2013年增加29.8万人，增长81%。

残疾人非义务教育稳步发展。不断扩充残疾儿童学前教育规模，除普通幼儿园积极招收残疾儿童外，还鼓励特殊教育学校增设学前班或附属幼儿园，将家庭经济困难的残疾儿童接受学前教育纳入幼儿资助范围。2016年，3万多名在园残疾幼儿获得专门资助。2012年至2018年，残疾人事业彩票公益金助学项目共投入约3.1亿元，为10.5万人次家庭经济困难的残疾儿童提供学前教育资助。举办残疾人高中部（班），扩大残疾人接受高中教育的机会。制定《关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》，加快发展残疾人职业教育。2018年，全国共有残疾人中等职业学校（班）133个，在校生19475人。稳步发展残疾人高等教育，努力畅通残疾人接受高等教育的渠道，制定《残疾人参加普通高等学校招生全国统一考试管理规定》，为残疾人参加高考提供合理便利和必要支持。2012年至2018年，全国共有6.22万残疾考生进入普通高等院校学习。在普通高校招生录取工作中，教育部明确要求，对肢体残疾、生活能够自理、能完成所报专业学习且高考成绩达到要求的考生，高校不能因其残疾而不予录取，切实维护残疾考生权利。为增加残障考生上大学机会，教育部批准同意22所高校面向残障考生采取单独考试、单列计划、单独录取，鼓励高校开设特殊教育专业。截至2018年6月，全国已有61所普通本科高校开设特殊教育专业，在校生1万余人。2018年，全国高职院校开设特殊教育专业点37个。

努力发展融合教育。2017年，融合教育首次写入《残疾人教育条例》。《中国教育现代化2035》和《第二期特殊教育提升计划（2017—2020年）》等文件均提出全面推进融合教育。各地不断完善随班就读支持保障体系，加强普通学校特殊教育资源教室建设，配备专兼职教师，在普通学校就读的残疾学生规模不断扩大。在普通学校就读的残疾学生数由2013年的19.1万人增加到2018年的33.2万人，增长73.8%。近10年来，残疾学生在普通学校就读的比例均超过50%。

特殊教育公共支出持续增长。2008年至2015年，国家实施两期特殊教育学校建设项目，财政投入71.42亿元，新建、改扩建中西部地区1182所特殊教育学校，支持61所残疾人高等院校、中等职业学校和特殊教育院校改善办学条件。自2014年开始，中央财政专项补助经费提高到每年4.1亿元，支持范围由中西部地区扩大到除京津沪以外的所有省份。全国义务教育阶段在普通学校和特殊教育学校就读的残疾学生年生均公用经费标准提高到6000元。部分地区将普通学校随班就读教师、送教上门教师纳入享受特教津贴范围。在国家针对城乡义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书、对家庭经济困难学生补助生活费的基础上，各省市还增加了对残疾学生的资助项目，并逐步提高资助标准。部分省市实施残疾学生从小学到高中免费教育。遴选确定华东师范大学等5所院校实施卓越特殊教育教师培养改革项目，在“国培计划”中专设特教学校校长和骨干教师培养项目。截至2018年，培训特教学校骨干教师10298名、校长726名。