

关于我国残疾人福利法律制度构建之思考

韩君玲

(北京理工大学法学院,北京 100081)

摘要: 构建残疾人福利法律制度是残疾人权益保障事业的重要一环,目前我国残疾人福利保障的立法体系仍未建立,现有相关法律制度对各类残疾人福利的保障有欠平等,国家责任原则未得到充分体现。今后,应科学构建残疾人福利法律制度体系,明确保障残疾人福利权理念和维护残疾人的尊严之理念,贯彻残疾人福利保障的国家责任原则。

关键词: 残疾人福利;福利权;残疾人的尊严;国家责任原则

中图分类号:DF48 文献标识码:A 文章编号:1002-3933(2012)04-0094-07

Analysis on the Establishment of the Welfare Legal System for Persons with Disabilities in China

HAN Jun-ling

(School of Law, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081 China)

Abstract: To build a legal system for securing the welfare of the disabled is a pivotal step of the undertaking of the protection of their legal rights. China has not yet launched any systematical legislation for the social security of the handicapped, and in existing laws and regulations the treatment of the welfare of disabilities lacks equality. The doctrine of state responsibility has not been fully presented, neither. In the future, China should build the legal system for the welfare of the disabled people scientifically, classify the concept of safeguarding the welfare of people with disabilities and the notion of preserving the dignity of them, and realize the state responsibility principle.

Key words: welfare of the disabled; right to welfare; the dignity of the disabled; the principle of state responsibility

自1990年我国颁布《残疾人保障法》以来,残疾人权益保障事业取得了较大的发展,尤其是在残疾人就业、教育等方面取得了令人瞩目的成就,专门制定了《残疾人教育条例》及《残疾人就业条例》等。但是,据调查显示,目前,我国残疾人的需求中,医疗服务与救助、辅助器具、康复训练与服务、生活服务和无障碍的需求比例较高,而就业、教育等居于其次^[1]。换言之,虽然残疾人的教育、就业等问题非常重要,但就我国的现状看,与之相比,解决与“残疾”特征密切相关的残疾人福利需求问题更为迫切。在现代社会,权利的保障主要通过法律才能实现,法律是对人权最基本的制度保障。然而,我

收稿日期:2011-11-21 该文已由“中国知网”(www.cnki.net)2012年2月27日数字出版,全球发行

基金项目:北京市哲学社会科学“十一五”规划项目(10BeFX084)

作者简介:韩君玲(1965-),女,陕西西安人,北京理工大学法学院副教授,法学博士,研究方向:劳动与社会保障法。

国关于残疾人福利法律制度的建设却相当滞后,至今没有针对残疾人福利的国家层面的专门性法律,地方人民政府一般是本着《残疾人保障法》中关于残疾人“社会保障”一章的原则性规定,尝试着推行有关残疾人福利的各种地方制度与改革。随着保障残疾人的人权理念被国际社会广泛认可与接受,我国也越来越重视发展残疾人福利事业,认识到保障残疾人福利的最为有效的办法乃是建立残疾人福利法律制度,并保证使之得到贯彻实施。本文试图分析我国残疾人福利法律制度历史变迁的特点,审视我国残疾人福利法律制度的现状及问题,对如何构建我国残疾人福利法律制度提出立法建议。

一、我国残疾人福利法律制度历史变迁的特点

(一) 从残疾人社会救济向残疾人社会福利保障思想的转变

贫困和残疾从历史的角度看,有着非常紧密的关联性,有时很难加以区分,而残疾人福利问题往往和残疾人贫困问题联系在一起。考察我国残疾人福利法律制度的发展历史,就会发现,在改革开放以前,我国对残疾人的保障主要体现的是社会救济思想,即维持其基本生活,相关措施主要是提供较低水平的生活救济金和福利机构,至于残疾人如何作为社会成员平等参与社会生活的权利思想未得到应有的重视。即使作为具有最高法律效力的宪法,对残疾人权利的保障规定也并不是十分明确。我国1954年宪法第93条规定“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利。”1975年宪法第27条第2款规定“劳动者有休息的权利,在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。”1978年宪法第50条第1款规定“劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业,以保证劳动者享受这种权利。”上述三部宪法中都将获得物质帮助权的主体限定于“劳动者”,使其成为获得物质帮助权的特定主体,而“劳动者”的范围究竟有多大却无相关的宪法规定或解释,若从劳动法意义的“劳动者”这个概念来看,其是指在现代产业社会中受雇于他人,以工资报酬收入为基本生活来源的体力和脑力劳动者^[2]。那么,城市中无劳动能力的先天性残疾人、未成年残疾人以及农村残疾人是否应包括在上述宪法中的“劳动者”范围内?退一步讲,即使从社会学意义的劳动者概念来看,社会学意义的劳动者是指参与实际的社会生产过程的人,其也很难将残疾者全部纳入劳动者的范围之内,如先天性残疾人、未成年残疾人等,因为他们几乎无法参与实际的社会生产过程。由此可见,作为先天性残疾人、未成年残疾人乃至农村残疾人是否能够成为获得物质帮助权的主体,从上述宪法的规定看不甚明确。更为甚者,1975年宪法和1978年宪法还明确将“不劳动者不得食”作为一项分配原则规定在宪法中。既然如此规定,那么为何政府还要安排和照顾残疾人的生活呢?作为当然的归结,这只能说例外的制度安排体现了党和政府对残疾人的关怀与体恤之情,体现了社会主义制度无比的优越性。

改革开放后,我国进入了全面拨乱反正的社会建设时期。1982年宪法第45条第1款规定“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。”同条第3款规定“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。”并且,废除了“不劳动者不得食”这项分配原则规定。这样,残疾人获得物质帮助的权利作为基本权利得到了宪法的确认。在国际上,联合国及国际劳工组织通过了1971年《智力迟钝者权利宣言》、1975年《残疾人权利宣言》、1982年《关于残疾人的世界行动纲领》、1983年《残疾人职业康复和就业公约》、1990年《关于残疾人人力资源开发的塔林行动指南》、1991年《保护精神病患者和改善精神保健的原则》、1993年《残疾人机会均等标准规则》、2006年《残疾人权利公约》等,这些国际性文件对全世界残疾人权益保障事业有着深远的影响。可以说,我国残疾人福利事业的发展与联合国一系列有关残疾人的文件出台有着密切的关系。联合国有关残疾人权利方面的公约等为我国残疾人权益保障事业提供了理念的指导,即在维护人的尊严之前提下,保障残疾人充分平等地享有各项权利与自由。1990年我国制定了《残疾人保障法》,其中专章规定了“福利”,但对残疾人福利保障的权利性思想仍不明确。2008年新修改的《残疾人保障法》则彰显了残疾人享有社会保障权利的思想,体现了残疾人实现自立与积极参与社会生活

的立法目的。这在理念上的确是一个重大的进步,具有标志性意义,为今后残疾人福利法律制度的发展指明了方向。

(二) 从残疾人福利法律制度城乡二元结构向一体化结构发展

综观我国残疾人权益保障的历史,不难发现,在计划经济时代,我国针对残疾人生活保障的法律制度实行城乡分而治之的二元结构模式,在城镇,主要依据劳动保险条例及城市社会救济政策对残疾人实行生活保障;在农村,主要依据农村五保供养制度,对残疾人实行社会救济,换言之,主要依靠农村集体经济组织来解决相关问题。然而,计划经济时期,我国社会的城乡差距和贫富差距不大,农村残疾人的生活保障水平与健全人相比,并无太大的差别^[3]。改革开放后,随着我国社会经济的发展,农村残疾人的社会保障事业失去了经济基础,其社会保障水平与同时期的健全人相比,差距越来越大,如何保障残疾人等社会弱势群体的基本权利问题得到社会广泛的关注。与此同时,国际社会对残疾人权益保障的问题日益重视,自20世纪70年代开始,联合国出台了一系列有关残疾人权益保障的国际性文件,为各国残疾人事业的发展指明了方向。在这种国内和国际因素的作用下,我国1990年制定了《残疾人保障法》,开始在城乡一体化视野下对残疾人权益保障作出总体制度安排,从制度的设计上打破了以往城乡残疾人权益保障的制度藩篱。

(三) 出现了残疾人福利保障综合立法与单行立法相结合的立法倾向

迄今为止,我国颁布了针对残疾人权益保障的专门法律《残疾人保障法》,这是一部有关残疾人权益保障的综合性立法,在该法律的统领下,国务院又颁布了《残疾人教育条例》、《残疾人就业条例》等专门行政性法规。虽然涉及残疾人医疗、康复及生活服务等内容的法律或行政法规还未出台,但残疾人福利保障综合立法与单行立法相结合的立法体系已具雏形。需要说明的是,社会学学者一般认为,在国际上,关于残疾人权益保障的立法模式主要有以英国为代表的统一模式、以美国为代表的分立模式和以日本为代表的统分结合模式。这里的“统一”是指对残疾人的社会保障体现在与健全人的社会保障统一的立法之中,而“分立”是指针对残疾人的社会保障进行专门立法。本文所言及的残疾人福利保障综合立法与单行立法相结合模式,是指“分立”模式下的具体立法体系。

二、我国残疾人福利法律制度存在的主要问题

(一) 我国残疾人福利立法的体系还未全面建立

我国有关残疾人福利的专门立法至今还未颁布,总体而言,处于立法缺失的状态。我国虽制定了一部残疾人权益保障方面的专门法律《残疾人保障法》,但该法是对残疾人权益保障的综合性、原则性立法,其中虽专设了“社会保障”一章,但涉及残疾人福利方面的立法内容过于笼统、原则,不具有操作性,仍需要制定专门性法律予以完善。现实中,残疾人的种类随着社会的发展和医学的进步,其分类越来越细化,范围也越来越广,至少可以分为身体残疾人、智力残疾人、精神残疾人等,各类残疾人的生活福利需求因残疾的种类不同而有很大区别,在我国相关立法经验还不成熟的情况下,或许分类制定身体残疾人福利法、智力残疾人福利法及精神残疾人福利法等是一种更为有效或实际的选择。此外,国务院颁布的行政法规,主要集中于残疾人就业、教育方面,涉及残疾人生活福利方面的行政性法规,仍属于立法空白。而且,就残疾人社会福利权保障的重要性而言,毕竟行政法规的规范力较弱,应通过制定法律对残疾人的社会福利权予以保障。

(二) 现有法律制度对各类残疾人福利的保障有欠平等

一方面,是各类残疾人之间的福利权益保障不平等。目前,我国残疾人的类别定义为多重残疾、精神残疾、听力残疾、视力残疾、言语残疾、肢体残疾和智力残疾7种,每种残疾人对医疗康复、生活服务等福利方面的需求存在较大的差异,但总体而言,我国针对残疾人的福利保障方式比较单一,就现有的残疾人福利立法的内容看,较注重于对听力残疾、视力残疾、言语残疾、肢体残疾等身体残疾人的福利进行保障,而对智力残疾人、精神残疾人及其他残疾人等福利的保障存在很大缺失,各类残疾人之间的权益保障有欠平等。以精神残疾人为例,近年来,由精神残疾人实施的凶杀案频频发生,不绝于耳。统计数据反映,近年由精神残疾人实施的凶杀案占全国凶杀案的7.8%,个别年份这一比例达14%^[4]。精神残疾人危害公共安全的事件时有发生,重性精神残疾人中有暴力倾向的占1%至2%,

每年全国由精神病患者引发的刑事案件 达万起以上。人们在痛心和愤怒之余 不得不思考这样一个问题 即由精神残疾人引发的凶杀案为何如此之多? 中国疾病预防控制中心精神卫生中心 2009 年初公布的数据显示 我国各类精神疾病患者人数在 1 亿人以上 但公众对精神疾病的知晓率不足 5 成 就诊率更低。另有研究数据显示 我国重性精神病患人数已超过 1600 万 但他们当中有条件接受治疗的患者不到 20%。而所谓治疗绝大多数也是以门诊看病为主 住院治疗受个人经济条件、社会医疗资源等方面的限制 人数极少 看护重任主要落到了患者的家庭肩上。目前 我国正处于社会转型期 社会严重分化而造成人们的心理失衡及因生活节奏的加快导致社会普遍的心理紧张等因素 使当前我国精神残疾人数不断攀升。精神残疾人面临着缺乏基本社会福利保障、接受医疗康复困难、服务机构和设施缺少以及社会参与度低等严重问题^[5] 如何保障精神残疾人群体的生活权益 是我国面临的一个迫切需要解决的重大问题。1985 年以来一直酝酿至今仍未出台的《精神卫生法》的立法初衷是基于公共卫生管理的需要而制定 经过二十多年的起草制定 目前立法的焦点也主要是集中于如何保障精神残疾人乃至健全人的人身不受非法拘禁而展开 对于精神残疾人而言 这充其量是一种司法福利 而非社会福利。质言之 仍未颁布的《精神卫生法》并没有立足于保障精神残疾人福利的思想或理念而制定。

另一方面 是城乡残疾人福利保障之间的不平等。由于受城乡分治的二元社会经济结构思想的影响 我国长期以来的残疾人社会保障制度存在着重视城市残疾人权利保障而忽视农村残疾人权利保障的倾向^[6]。目前 国家现有的制度难以打破农村残疾人面临的困境 农村残疾人弱势特征明显 生活水平远低于健全人 社会保障缺口大 社会支持不足^[3]。我国现有残疾人约 8 300 万 约占总人口的 6.34% 其中 70% 以上为农村残疾人。农村残疾人社会福利需求度与供给度之间存在较大缺口 实行分税制后 乡镇财政收支矛盾深化 基础教育、公共卫生、医疗保障等支出成为财政负担。社会化的保障机制还没有在农村残疾人中普遍建立 农村残疾人得不到应有的福利保障。

(三) 保障残疾人福利的国家责任原则仍未得到切实体现

现今社会 对于许多承受着无法恢复的永久性残疾的个人来说 其不仅负担着现实的残疾 而且还不得不承受由此而产生的社会性制约。此外 残疾人的问题并不仅仅只和残疾人有关 而是和社会所有人都可能发生关系。交通事故、自然灾害、环境污染及社会压力所导致的残疾自不待言 年老是所有人都将面临的现实问题 对于大多数人来说 因年老而导致的身体残疾、精神残疾无法避免。因此 不能把残疾仅仅当成是个人的问题而看待 而应将其作为社会问题来应对。从社会的最高统辖者国家的角度看 提高残疾人的福利并不意味着要等到国力增强时才考虑进行 为了使残疾人能够平等参与社会 国家必须为提高其福利而发挥作用。然而 就目前我国相关法律制度的现状而言 还存在着一些缺陷。

1. 政府开展残疾人福利保障工作的具体职责和开展福利服务工作的范围不甚明确。《残疾人保障法》第 5 条规定国务院和地方各级人民政府负责制定全国残疾人事业发展纲要和地方发展规划和年度计划 “县级以上人民政府负责残疾人工作的机构 负责组织、协调、指导、督促有关部门做好残疾人事业的工作。”此外 第 7 条还规定 “国家机关、社会团体、企业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。从事残疾人工作的国家工作人员和其他人员 应当依法履行职责 努力为残疾人服务。”但是 这些规定过于笼统 在国家责任的具体履行方面 各级政府部门的具体职责范围究竟多大 尤其是提供残疾人福利服务的组织和实施机构及人员配备等问题法律并无明确规定 这对残疾人福利的保障极为不利。实践中 负责残疾人福利服务的各地政府部门存在多头管理的情况 如何整合各级残联、民政、劳动保障、医疗卫生等部门的职能 实行科学联动管理是迫切需要解决的问题。此外 各地的地方政府由于对残疾人工作的重视程度及财政预算等因素的影响 提供残疾人福利服务的内容和水平也有很大差别 有些地方家庭依然是残疾人生活和服务保障的主要依靠 在农村其表现尤为明显。

2. 国家提供的残疾人福利保障的内容和标准存在缺失。虽然 《残疾人保障法》对残疾人的康复、社会保障、文化生活、无障碍环境等内容进行了规定 但体现残疾人特殊需求的生活服务保障 如对残

疾人在医疗、辅助器具、生活护理等服务保障方面,国家能够提供的具体服务内容严重缺失,且已有的涉及生活服务方面的相关规定主要是以补贴的形式进行,而对于有特殊需求的残疾人来说,有形的具体服务更为重要。并且,在《残疾人保障法》中,即使对与残疾相关的补贴规定,也仍不够系统化^[1]。此外,细化残疾人福利保障标准,加强残疾人福利服务设施建设,降低残疾人进入公益福利服务机构的收费标准等问题也需要通过立法予以明确。

3. 残疾人福利保障的财政负担迫切需要法定化。社会保障制度的推行恰恰最需要财政的保障,否则很难真正开展。长期以来,我国社会保障立法对于体现国家责任的社会保障费用负担问题讳莫如深,一贯性的做法是,要么在法律中不作出明确规定,要么采取笼统性或原则性的规定。我国《残疾人保障法》第5条规定“县级以上人民政府应当将残疾人事业纳入国民经济和社会发展规划,加强领导,综合协调,并将残疾人事业经费列入财政预算,建立稳定的经费保障机制。”但是,这个规定仍然太过笼统,实践中,我国对残疾人福利的财政保障机制存在一定的随意性,为此,必须从制度上建立残疾人福利财政保障机制。

三、构建我国残疾人福利法律制度的思考

残疾人“十二五”规划纲要中明确指出:今后要“完善残疾人事业法律法规政策体系,依法保障残疾人政治、经济、社会、文化教育权利。”可以断言,加快进行残疾人福利方面的法制建设,正是今后国家推进残疾人事业的重点任务之一。笔者认为,在构建我国残疾人福利法律制度时应把握以下几个方面。

(一) 残疾人福利立法模式选择

目前,我国关于残疾人福利方面的专门立法明显缺失,虽然《残疾人保障法》对残疾人的福利问题进行了原则性规定,但其原则性内容亟待立法予以具体化,使其具有可操作性。这已成为不争的共识。然而,现实的问题是,如何立法?就我国目前的残疾人福利保障现状来看,若试图通过对《残疾人保障法》进行修改而在其中对各类残疾人的社会福利保障作出具体的、有针对性的立法规定,显然存在着很大难度。因为残疾人保障法涉及残疾人政治、经济、社会、文化教育、就业等权益保障的各个方面,就立法技术而言,只能对残疾人的各项权益保障作出原则性的规定,以体现其作为残疾人权益保障基本法的性质。至于涉及各类残疾人的各项权利保障,通过具体的专门性立法或其他一般性立法予以规定则更为有效。

笔者认为,如前所述,与“残疾”密切相关的残疾人社会福利的保障是残疾人各种权益保障的重中之重,残疾人的社会福利若得不到保障,其他权利的保障就会成为无源之水,无本之木。因此,对残疾人需求最大的社会福利的保障必须予以高度的重视,应通过专门立法使之明文化和具体化。在进行残疾人福利专门立法时,有两种思路:一是制定残疾人社会福利基本法,对保障残疾人福利的基本理念、原则、福利服务内容、实施机构和机制、费用负担、罚则等作出明确规定,然后,在该法的统领下针对不同残疾群体制定出具体的法律等。另一种思路是,直接制定单行法律,即按照残疾种类制定出专门的法律,如对身体残疾人、智力残疾人、精神残疾人等分别制定专门的福利保障法律。目前我国各种类型的残疾人福利问题日益呈露,残疾人福利法制体系建设是在政府提出的“以人为本”、“让每一位公民过上有尊严的生活”这个指导思想下开始构建的,是有计划、有目的进行的社会建设活动,我国的相关立法应具有可持续发展性和科学性,因此,笔者认为,形式上,我国应首先制定《残疾人福利基本法》作为残疾人福利的框架法,以统合现行分散的制度,构建各类残疾人福利一体化的综合法律制度体系。然后在综合法制框架下,构建身体残疾人福利、智力残疾人福利、精神残疾人福利三大支柱法律制度。内容上,《残疾人福利基本法》应体现残疾人福利法制的基本理念、原则、制度内容以及法律责任等基本事项,以指导和制约残疾人福利法制发展的基本方向。在此基础上,制定身体残疾人福利、智力残疾人福利、精神残疾人福利等专门的单行性法律,对提供福利服务的内容、种类、程序及标准等进行细化规定,并对开展福利服务的政府机构及其他机构、福利费用负担、违法行为的制裁等实质性问题进行明确界定。总之,在残疾人福利法律制度体系构建之初必须高度重视立法工作,广泛听取社会各界特别是残疾人的意见和呼声,尽最大力量保证残疾人立法的科学性和民主性,为日后法律制度的实施奠定良好的立法基础。

(二) 明确残疾人福利立法的基本理念

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,我国《残疾人保障法》第3条规定立法的理念是“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。”上述理念着眼于残疾人与一般健全人的平等权利保护而提出,但是,具体到残疾人福利立法,其立法理念应更加具有针对性和明确性。基于这样的考虑,笔者认为,我国残疾人福利立法应体现以下理念。

1. 保障残疾人福利权理念

如前所述,20世纪90年代以后,我国在解决残疾人的贫困、教育、就业等问题方面,付出了诸多的努力,近年来,残疾人福利保障工作也有了长足的发展。但是应该看到,我国现行残疾人福利法规政策仍存在着诸如残疾人权利平等保障、国家责任落实等重要问题,这些问题的存在表明,我国长期以来并未完全明确残疾人福利权保障的立法理念,关于这一点可以在具有最高法律效力的宪法相关规定中得到印证。

从立法的角度而言,建立一项法律制度,必须从宪法上寻找根本法依据。我国现行宪法关于残疾人福利权保障内容,主要体现在第45条的规定中。现行宪法第45条第1款规定“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。”同条第3款规定“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。”对于现行宪法第45条的规定,从残疾人社会福利保障的角度看,笔者发现有两个问题值得注意:第一,上述规定本身是否包含残疾人社会福利保障的内容?从第45条第1款的前半部分规定看,该条款将物质帮助的范围用列举规定的方式明示,即其范围为“社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。尽管我国关于社会保障的概念本身并未形成准确的定义,但对社会保障的范围基本达成了共识,即一般包括社会保险、社会救助、社会福利、社会优抚、公共卫生事业等内容。倘若如此,从宪法的规定看,很难说社会福利也包括在其中,因为医疗卫生事业充其量是福利事业的一部分,而非全部。第二,残疾人获得物质帮助权究竟是抽象性权利还是具体性权利?笔者对此持二分论的观点。具体地,第45条第1款规定了作为公民的残疾人有获得物质帮助权,这是毋庸置疑的,但仅仅依据宪法的这条规定残疾人是否当然地享有社会福利请求权仍是一个疑问。因为从第45条第1款的后半部分规定看,“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”这个规定究竟是国家的法定义务还是努力奋斗的职责?学界观点见仁见智^[7]。不仅如此,在同条第3款中还规定“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。”这个规定是否为国家的法定义务?何谓“帮助安排”?从宪法的规定看,这些问题似乎不很明确,若将这些规定只是理解为国家努力奋斗的职责,那么,残疾人获得物质帮助权的性质就只能属于抽象性权利,该权利的实现必须通过具体的立法加以明确化。再者,即使该项权利是具体性权利,若残疾人认为自己的福利权被侵犯,如何救济自己的权利也是一个现实问题,在我国目前违宪诉讼制度还未建立的情况下,针对残疾人福利权保障的专门性立法就显得异常重要。

综上,尽管我国现行宪法第45条对残疾人是否享有与其“残疾”密切相关的福利权规定不甚明确,但2004年我国宪法修正案中增加规定了“国家尊重和保障人权”、“国家建立和健全社会保障制度”等内容,这些都为残疾人的福利权保障提供了重要的宪法依据。因此,必须确立残疾人的福利权保障理念,只有这样在立法目标上才可能主动及时地进行相关制度的安排,从而实现社会公平正义之终极目的^[8]。因此,特别有必要在我国残疾人福利保障立法中明确残疾人福利权保障的理念,即承认残疾人享有社会福利方面的权利,应将残疾人在融入社会和参与社会活动过程中所遇到的障碍视为是对人权的侵犯^[9]。

2. 维护残疾人尊严理念

“维护人的尊严”、“尊重个人”、“自己决定权”是许多国家宪法中规定的公民基本权利和自由,我国宪法中也有“国家尊重和保障人权”以及“公民的人格尊严不受侵犯”的规定。然而,在残疾人福利

立法中,明确维护残疾人尊严理念有着其独特的含义。笔者认为,对残疾人尊严的保障具有消极和积极两个方面的内涵,消极方面的内涵是指,残疾人的人格尊严不受侵犯,禁止基于残疾的歧视,禁止侮辱、侵害残疾人;积极方面的内涵是指,残疾人既非被动的客体,亦非自由主义意义上独立自主的个人,而是在与他人共同生活中亲自承担责任的个人。强调维护残疾人尊严的理念,不仅可以减少虐待残疾人现象的发生,而且能够促进残疾人积极融入社会活动,后者的意义尤其重大。因为维护残疾人尊严的理念要求,在开展残疾人福利事业时,应本着帮助残疾人自立和参与社会生活为宗旨。这里所谓的“自立”,不仅仅指经济的自立,而且包括精神或人格的自立。长期以来,我国由于缺乏维护残疾人尊严的理念,尽管国家实施了一系列保障残疾人权益的措施,但对残疾人实施的福利政策所追求的终极目标往往是使其自食其力,在这种思想的指导下,我国残疾人福利政策更多关注的是为残疾人提供劳动就业的机会,帮助其实现经济的自立,而对与“残疾”有关的残疾人福利缺乏应有的重视。不容否认,有些残疾人或许终生都无法获得经济的自立,但这并不妨碍其作为具有能动性的主体在国家和社会提供良好社会福利的情况下获得精神或人格的自立,并因此而主动参与社会生活的各个方面。笔者认为,只有国家和社会深刻认识到这一点,我国的残疾人福利事业才能得到健康全面的发展。此外,强调维护残疾人尊严的理念,还意味着,残疾人福利事业的开展,必须基于残疾人的意愿而进行,其能够而且应当像其他社会成员一样决定自己的生活,在一定程度上有权自主决定福利的方式和福利服务机构,应避免出于福利保障的大义名分而不问残疾人的个人意愿如何强行进行福利保护的情况发生;残疾人应主动参与到国家残疾人福利法律及政策的制定过程中来,国家应倾听残疾人群体的诉求和呼声。为此,也需要在残疾人福利立法中注重对民主参与程序的保障。

(三) 明确科学的立法构成

残疾人权益保障事业只有在国家主导下才能够推进和完成,这已是国际社会的共识。1982年12月3日联合国大会通过的《关于残疾人的世界行动纲领》中指出,无论在什么地方,对产生缺陷的条件进行弥补以及对致残后的种种后果进行处理,的最终责任都要由各国政府来承担。因此,在进行残疾人福利立法时,应始终本着国家责任的思想构建立法内容。具体而言,第一,明确保障残疾人福利权和维护残疾人尊严的立法理念,表明实现残疾人自立和全面参与社会生活的立法目的。第二,明示基于主导地位的政府和负有社会连带责任的公民的责任与义务。第三,明确各级人民政府从事残疾人福利工作的政府实施机构体制,配备足够的专业人员从事提供残疾人福利服务的工作。第四,细化规定国家能够为残疾人提供的福利服务内容或范围及福利设施的种类与标准。因为这些关系到残疾人享有福利权的具体内容,反映着残疾人福利权的实现程度。第五,细化规定中央和地方各级人民政府负担福利费用的项目内容及比例,使其各司其职,保证福利费用负担落到实处。第六,明确各级人民政府与残疾人联合会及其他社会团体、基层群众性自治组织等的关系,发挥政府主导下的各社会团体及民间福利事业组织的力量。第七,明确残疾人权利救济的方式与程序。第八,规定罚则,对与从事残疾人福利工作和提供福利服务有关的人员或组织以及残疾人等违反法律规定的情形予以明确规定,并给予相应的处罚。

参考文献:

- [1] 李迎生,厉才茂.残疾人社会保障理论与实践研究[M].北京:华夏出版社,2008.208-209,225.
- [2] 董保华,等.社会保障的法理学观[M].北京:北京大学出版社,2005.155.
- [3] 杜鹃,米红,等.中国农村残疾人及其社会保障研究[M].北京:华夏出版社,2008.386,154.
- [4] 鲁逸川.在精神病患管理上政府应有更大作为[N].北京青年报,2010-04-14(10).
- [5] 曲相罪.保障精神和智力障碍人的生命与尊严[J].河南省政法管理干部学院学报,2010(2):14.
- [6] 杨思斌.残疾人权利保障的法理分析与机制构建[J].社会保障研究,2007(2):178.
- [7] 龚向和,邓炜辉.国家保障民生义务的宪政分析[J].河北法学,2009(6):32.
- [8] 李磊.社会保障权的宪法保护问题研究[J].河北法学,2009(10):58.
- [9] 陈新民.残疾人权益保障——国际立法与实践[M].北京:华夏出版社,2003.3.

(全文共 12,763 字)