

DOI: 10.3969/j.issn.1006-9771.2017.02.002

· 专稿 ·

依法推进残疾预防与残疾人康复事业

胡向阳

[关键词] 残疾预防; 残疾人; 康复

Development of Rehabilitation with Rule of Law

HU Xiang-yang

China Disabled Person's Federation, Beijing 100034, China

Correspondence to HU Xiang-yang. E-mail: huxiangyang@cdpf.org.cn

Key words: disability prevention; people with disabilities; rehabilitation

[中图分类号] R197 [文献标识码] C [文章编号] 1006-9771(2017)02-0128-03

[本文著录格式] 胡向阳. 依法推进残疾预防与残疾人康复事业[J]. 中国康复理论与实践, 2017, 23(2): 128-130.

CITED AS: Hu XY. Development of rehabilitation with rule of law [J]. Zhongguo Kangfu Lilun Yu Shijian, 2017, 23(2): 128-130.

2017年1月11日, 国务院常务会议讨论通过《残疾预防和残疾人康复条例》(以下简称《条例》), 标志着我国残疾预防和残疾人康复事业迈入依法推进的新的历史时期。学习贯彻好《条例》对于加快改善残疾人康复状况, 推进我国残疾预防和残疾人康复事业健康发展具有重大意义。

1 《条例》的制定过程

2006年, 《中国残疾人事业“十一五”发展纲要》首次提出“制定残疾人康复条例”。2008年, 中国残联启动《条例》制定预研工作, 组织力量开展国内外相关立法调查研究。2010年, 中国残联与相关部委共同成立《条例》制定工作领导小组。2011年, 《条例》列入国务院立法工作计划。2012年, 中国残联与原卫生部将《条例》(送审稿)报送国务院法制办。2015年1月, 国务院印发《关于加快推进残疾人小康进程的意见》, 提出“加快推进残疾人康复等立法工作”, 《条例》制定进程提速, 国务院2015年立法工作计划将《条例》列入“年内力争完成的项目”。2015年7月, 国务院法制办就《条例》草案正式公开征求社会意见。2016年12月, 《条例》草案报送国务院。2017年1月11日, 国务院常务会议讨论并原则通过《条例》草案。

《条例》制定从始至终, 得到党中央、国务院的高度重视, 得到相关部门和社会各界的热情关注和支持。《条例》制定过程中, 国务院法制办与中国残联、国家卫计委等部门紧密协作, 深入调研, 广泛征求社会各界特别是专家学者、一线康复工作者和残疾人朋友的意见、建议, 力求《条例》面向实际需求, 解决实际问题, 准确反映我国

残疾预防与残疾人康复工作的成功经验和国际相关领域发展的最新理念, 推进残疾预防与残疾人康复事业科学发展。《条例》制定的十年, 历经“十一五”、“十二五”两个残疾人事业发展纲要的实施时期, 是我国残疾人事业加快发展、残疾人康复服务持续改善、政策建设和理论研究不断拓展的十年, 实践与认识的深化对《条例》顺利制定起到了重要支撑作用。

2 《条例》的主要内容

《条例》完善了我国残疾人康复工作顶层设计, 明确了残疾预防和残疾人康复工作的基本方针、工作要求, 规定了政府、社会、公民的职责、权力和义务, 是我国残疾预防与残疾人康复工作的基本遵循。《条例》共6章36条, 主要包含以下内容。

2.1 确立残疾预防和残疾人康复工作基本方针、要求

《条例》规定“残疾预防和残疾人康复工作应当坚持以人为本, 从实际出发, 实行预防为主、预防与康复相结合的方针。国家采取措施为残疾人提供基本康复服务, 支持和帮助其融入社会。禁止基于残疾的歧视。”“残疾预防工作应当覆盖全人群和全生命周期, 以社区和家庭为基础, 坚持普遍预防和重点防控相结合。”“提供残疾人康复服务, 应当针对残疾人的健康、日常活动、社会参与等需求进行评估, 依据评估结果制定个性化康复方案, 并根据实施情况对康复方案进行调整优化。制定、实施康复方案, 应当充分听取、尊重残疾人及其家属的意见, 告知康复措施的详细信息。提供残疾人康复服务, 应当保护残疾人隐私, 不得歧视、侮辱残疾人。”上述条款将国内外残疾预防

作者单位: 中国残疾人联合会, 北京市100034。作者简介: 胡向阳(1969-), 男, 汉族, 山东东营市人, 博士, 副研究员, 主要研究方向: 残疾预防、残疾人康复事业管理、听力语言康复。E-mail: huxiangyang@cdpf.org.cn。

和残疾人康复工作的成功经验、科学理念上升为法律规定,是我国残疾预防和残疾人康复工作应遵循的基本方针、要求。

2.2 明确政府在残疾预防和残疾人康复工作中的职责

《条例》明确了我国残疾预防与残疾人康复工作的领导体制、工作机制及各级政府应承担的工作职责。规定,县级以上人民政府统一领导残疾预防和残疾人康复工作,将残疾预防和残疾人康复工作纳入国民经济和社会发展规划,完善残疾预防和残疾人康复服务和保障体系,建立政府主导、部门协作、社会参与的工作机制,实行工作责任制,对有关部门承担的残疾预防和残疾人康复工作进行考核和监督。县级以上人民政府负责残疾人工作的机构,负责残疾预防和残疾人康复工作的组织实施与监督。县级以上人民政府有关部门在各自的职责范围内做好残疾预防和残疾人康复有关工作。同时规定,县级以上人民政府组织有关部门、残疾人联合会开展残疾监测,制定、实施残疾预防工作计划,做好残疾预防宣传教育工作。规定,县级以上人民政府应当组织有关部门整合资源,建立和完善残疾人康复服务体系,为残疾人提供综合性康复服务,优先开展残疾儿童康复;制定康复机构设置规划,举办公益性康复机构,支持社会力量投资康复机构建设,加强对康复机构的监督管理;将残疾人社区康复纳入社区公共服务体系,组织开展社区康复工作,为残疾人及其家庭成员学习掌握康复知识和技能提供便利条件等。《条例》第四章还专门对政府保障残疾人康复服务,支持残疾预防与残疾人康复事业发展的职责做了规定。

2.3 坚持群防群治、联防联控,推进残疾预防

《条例》着力强化全民残疾预防意识。提出“做好残疾预防宣传教育工作,普及残疾预防知识”,“具有高度致残风险的用人单位应当对职工进行残疾预防相关知识培训”,“国家鼓励公民学习残疾预防知识和技能,提高自我防护意识和能力”。《条例》着力将残疾预防融入相关行业管理与服务之中。规定,卫生和计划生育主管部门在开展疾病防控、母婴保健等工作时应针对遗传、疾病、药物等致残因素进行残疾预防;公安、安监、食品药品监管、环境保护、防灾减灾救灾等部门在开展交通安全、生产安全、食品药品安全、环境保护、防灾减灾救灾等工作时,应当针对事故、灾害、环境污染等致残因素,采取相应措施,减少残疾发生。

《条例》重视残疾预防信息基础建设。规定,县级以上人民政府应组织有关部门、机构等对主要致残因素实施动态监测。针对目前残疾人信息由相关部门分别掌握,信息不全、底数不清的问题,规定,国务院卫生和计划生育有关部门和单位在履行职责时应收集、汇总残疾人信息,并实现信息共享。《条例》对新生儿和未成年人的残疾信息报

告也提出了明确要求。

2.4 规范管理,提高康复服务质量

《条例》在明确残疾人康复服务要求的基础上,对康复机构、康复工作人员的条件、资格、责任、义务等进行了明确规定。规定,康复机构应当具有安全、无障碍的服务场所以及与所提供康复服务相适应的专业技术人员、设施设备条件,建立完善的康复服务管理制度,为残疾人提供安全、有效的康复服务;从事残疾人康复服务的人员应当具有人道主义精神,遵守职业道德,学习掌握并熟练运用必要的专业知识和专业技能,有关法律、行政法规规定需要取得资格的还应当依法取得相应的资格。

上述规定为依法实施残疾人康复服务行业监管,保障康复服务的安全、有效提供了依据。《条例》明确要求,县级以上人民政府有关部门应当依据自身职责,加强对康复机构的监督管理。残疾人联合会应当及时汇总、发布康复机构信息,为残疾人接受康复服务提供便利。残疾人联合会接受政府委托,对康复机构及其服务质量进行监督。

2.5 完善措施,保障残疾人基本康复服务

《条例》按照普惠加特惠的原则对残疾人康复服务保障措施做出相应规定。一是在医疗保障上,要求各级政府应当将残疾人纳入基本医疗保险保障范围,对家庭经济困难的残疾人参加基本医疗保险按规定给予资助;对经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付医疗费用后仍有困难的,按规定给予医疗救助。二是在特殊保障上,规定,国家建立残疾儿童康复救助制度,逐步实现0-6岁视力、听力、言语、肢体、智力等残疾儿童和孤独症儿童免费得到手术、辅助器具配置和康复训练等服务;完善重度残疾人护理补贴制度,通过实施重点康复项目为城乡贫困残疾人、重度残疾人提供基本康复服务。按照国家有关规定对残疾人基本型辅助器具配置给予补贴。《条例》同时规定,鼓励、引导社会力量通过慈善捐赠等方式帮助残疾人接受康复服务,工伤保险基金、残疾人就业保障金等按照国家有关规定用于残疾人康复。

此外,《条例》还给有条件的地区实施高于国家规定水平的残疾人康复保障措施预留了制度空间。

2.6 加强扶持,支持残疾预防与残疾人康复事业发展

为支持残疾预防与残疾人康复事业加快发展,《条例》制定了相应规定。在资金和物质条件上,规定,各级政府应当将残疾预防和残疾人康复工作经费列入本级政府预算;从事残疾预防和残疾人康复服务的机构依法享受有关税收优惠政策。县级以上人民政府有关部门对相关机构给予资金、设施设备、土地使用等方面的支持。

在人才保障上,规定,国家加强残疾预防和残疾人康复专业人才的培养;鼓励和支持高等院校、职业学校设置残疾预防和残疾人康复相关专业或者开设相关课程,培养

专业技术人员；卫生和计划生育、教育等相关部门应将残疾预防和残疾人康复知识、技能纳入卫生和计划生育、教育等相关专业技术人员的继续教育；人力资源社会保障部会同有关单位完善残疾预防和残疾人康复专业技术人员职业能力水平评价体系，在培训进修、表彰奖励等方面，对残疾预防和残疾人康复工作人员予以倾斜。

在科学研究和产品研发上，规定，国家鼓励开展残疾预防和残疾人康复科学研究和应用，省级以上人民政府及其有关部门应当积极支持辅助器具研发，加强国产辅助器具的推广和应用。辅助器具研发、生产单位依法享受有关税收优惠政策。

3 抓好《条例》的贯彻落实

医疗卫生机构、残疾人康复机构和广大康复工作者作为残疾预防与残疾人康复工作的主力军，应当主动加深《条例》的学习、理解，做好《条例》的宣传贯彻。

3.1 充分提高认识

《条例》是推动我国残疾预防与残疾人康复事业科学发展的重要保障，贯彻落实好《条例》对推动健康中国建设，加快残疾人小康进程具有重大意义。习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调“要增强全社会残疾预防意识，重视残疾人健康，努力实现残疾人‘人人享有康复服务’的目标”。残疾预防与全民健康息息相关，我国每年新增残疾人超过200万，残疾人口比例和残疾发生率在全球中高收入国家中处于较高水平。老龄化、工业化、城镇化和疾病谱等变化使我国残疾预防面临更加复杂的形势，对健康中国建设构成巨大挑战。残疾人是健康服务的重点人群，康复是增进残疾人健康的重要手段。改革开放以来，我国残疾人康复事业迅速发展，残疾人康复状况显著改善，但残疾人康复服务率低，服务供给能力弱，专业化、规范化服务水平不高，监管不到位的问题仍然突出。甚至，在个别地区还发生过残疾儿童接受康复服务过程中因不法侵害死亡的现象。2016年全国残疾人基本服务状况和需求调查显示，过去一年中，有需求的持证残疾人和残疾儿童得到康复服务的比例尚不足50%。残疾人康复服务需求得不到有效满足已成为当前制约残疾人小康进程的重要因素。贯彻落实好《条例》将有力增强全民残疾预防意识，健全残疾预防工作体系及措施，为全民健康筑起新的安全屏障，为健康中国建设助力加油；将有力保障我国残疾人康复权益，改善残疾人康复服务状况，加快残疾人康复事业发展，为残疾人小康进程提供有力保障。

3.2 依法履职尽责

《条例》对相关医疗卫生机构的残疾报告义务以及康复机构、康复工作人员的法定条件和义务做出明确规定，提出了实施康复服务的基本要求，对残疾预防及康复从业机

构、从业人员有重要指导、规范作用。广大残疾预防及残疾人康复工作者应牢固树立法治观念，认真学习、掌握《条例》有关规定，切实做到守法经营，规范执业。

在贯彻落实《条例》过程中，残疾人康复工作者应特别注重树立正确的康复理念，遵循科学的康复原则。《条例》指出“本条例所指残疾人康复是指在残疾发生后综合运用医学、教育、职业、社会、心理和辅助器具等措施，帮助残疾人恢复或者补偿功能，减轻功能障碍，增强生活自理和社会参与能力”。康复是帮助残疾人在与环境的相互作用中获得并维持最佳功能的手段。康复的目的不仅是恢复、增强和维持残疾人的生理(心理)功能，还应改善残疾人活动状况，促进残疾人社会参与。《条例》对残疾人康复的目的、方法、手段进行了科学界定，既立足我国实际，强调医学康复、功能恢复(补偿)的重要性，也提出了全面康复的要求，对纠正当前残疾人康复服务中医疗康复与辅助器具服务、职业康复、社会康复等脱节，重医疗康复，轻教育康复，忽视残疾儿童全面发展等不良现象有重要意义。《条例》同时规定，以科学评估为基础为残疾人提供个性化的康复服务；加强早期干预、早期康复；制定、实施康复方案，应当充分听取、尊重残疾人及其家属意见；鼓励康复机构为所在区域的社区、学校、家庭提供康复业务指导和技术支持等。落实这些康复服务的科学原则将有力提升我国残疾人康复服务质量，广大康复工作者应以高度的自觉将《条例》相关规定贯彻落实到康复服务实践中。

3.3 热情奉献事业

残疾人康复是新兴交叉学科，要求从业者必须具备较高的专业技术素质。残疾人康复是关爱生命、重建人生的工程，更要求从业者具有较高的思想道德素质和人文素养。《条例》对康复工作人员的条件、资格和义务做出规定，也对保障康复工作者待遇，支持康复工作者职业发展提出明确要求，充分体现了对残疾人康复工作者的关心、爱护。广大康复工作者应在严格贯彻落实《条例》规定的基础上，主动增强责任感、使命感，加强思想道德修养，培育良好职业道德，做平等尊重、热情服务残疾人的表率。我国残疾人康复工作起步晚，专业服务能力、科技创新能力与国际先进水平还有较大差距。《条例》强调加强康复工作人员培养，支持康复科学技术研究。康复工作者应自觉以《条例》精神为指引，加强业务学习，提高业务素质和为残疾人康复服务的能力、水平；应自觉发扬创新精神，主动面向残疾人康复需求，大力开展先进、实用技术和产品的研究，努力为我国残疾人康复科技进步做出贡献。

《条例》的颁布实施为我国残疾预防与残疾人康复事业加快发展创造了新的历史机遇，祝愿我国残疾预防与残疾人康复事业在法治化轨道上阔步前进！

(收稿日期:2017-02-23)