

美国的残疾人福利服务制度*

姚建平

美国残疾人福利服务制度经历了较长时期的发展。1935年通过的《社会保障法》不仅建立了美国福利制度框架，也在法律上明确了要为残疾人提供可靠的生活保障。20世纪70年代，随着残疾人权利运动的兴起，美国残疾人福利政策在理念上发生了一个重大转变——即从福利转向权利。从福利的角度理解残疾人需求是消极被动的，往往更注重经济和生活保障。从福利和权利的转变意味着更加强调残疾人全面社会参与和社会融入，而这其中最重要的就是残疾人服务的提供。

一、美国残疾人福利服务制度的历史发展

早期的美洲移民到达新大陆不久很快就仿效英国建立了济贫制度。在济贫制度下，穷人被分为“值得帮助的穷人”与“不值得帮助的穷人”。由于受到清教的影响，残疾被认为是上帝的安排，残疾人在道德上往往被认为不值得同情和帮助。对残疾人的歧视一直持续到南北战争结束后才有所变化。为了保证南北战争中伤残退伍军人的生活，北方军(Union Army)制定了养恤金法。按照这一规定，伤残退伍军人因为“无法从事体力劳动”因而可以获得养恤金。第一次世界大战结束后，大批残疾退伍军人也被认为是“值得帮助的人”，政府给他们提供就业岗位和津贴。到了1920年，美国国会制定的《国家康复法》(National Rehabilitation Act)扩大了职业康复覆盖的范围，规定所有残疾人

(不再专门针对退伍军人)都有资格获得职业康复。20世纪20年代，经济危机导致的大规模失业和贫困问题成为美国社会的首要问题。1935年1月17日，国会众议院以371票对33票，参议员以77票对6票获得通过《社会保障法》。^[1]《社会保障法》不仅是美国社会福利制度发展的一个里程碑，对于残疾人福利事业也有重要意义。《社会保障法》的重要内容之一就是为老人、盲人和残疾儿童提供更为可靠的生活保障，从而明确了残疾人获得救助的权利。

受到20世纪60年代以来黑人权利运动和妇女解放运动的影响，残疾人也开始争取公民权利。到20世纪70年代中后期，美国的残疾人法律政策发生了一个重要转变，即从福利转向权利。在70年代以前，残疾人相关法律只是社会福利法的一个子类(subcategory)。这些法律是为了保障残疾人的康复服务，现金收益和医疗护理等。但是，很多残疾人权利活动家认为福利是消极和被动的，消除对残疾人的歧视应该就让残疾人能够进入劳动力市场。^[2]基于保障残疾人权利和就业理念，联邦政府在这一时期陆续出台了一系列重要法律，包括1968年的《建筑物障碍法》(Architectural Barriers Act)、1973年的《国家康复法》(National Rehabilitation Act)、1975年的《残疾人教育法案》(the Individuals with Disabilities Education Act)等等。在残疾人权利运动的推动下，1990年6月美国国会正式通过了《美国残疾人法》(American with Disabilities Act)，目标是保障残疾人能够“机会平等、全面参

与、生活独立和经济自立”，该法是目前美国最完善的残疾人法。^[3]

这项法律的通过，意味着对美国的残疾人观念作了一次深刻反省，标志着残疾人二等公民地位的结束。但是《美国残疾人法》在实施中却遇到了很多问题，例如大量设施设备改造和建设费用投入涉及到各阶层的利益，必然引起不同社会阶层的不同反应和争议，导致该法落实困难。^[4]进入21世纪，为全面推动残疾人参与社会，2001年劳工部成立了残疾人就业政策办公室。2002年国会提出“新自由行动计划”(New Freedom Initiative)，以帮助排除残疾人就业障碍，为他们提供就业培训和就业服务。

二、美国残疾人福利服务政策和供给

经过长期的历史发展，美国目前的残疾人福利服务已经形成了比较完整的体系，涵盖残疾人生活的各个方面，主要包括无障碍服务、教育服务、康复服务和就业服务等。

(一) 无障碍建设与服务

美国无障碍委员会是一个独立的联邦机构，致力于开发和制定建筑环境、交通工具、电信设备以及电子信息技术等标准，也为无障碍设计提供技术援助和训练。委员会的主要职能是协调各联邦机构在无障碍建设方面的行动，并直接代表公众（尤其是残疾人）的利益。委员会一半的成员代表来自联邦机构各部门，另一半成员是由总

* 本研究是国家社会科学基金青年项目“后金融危机时期中国城镇工作贫困者问题与相关社会政策”（11CSH070）阶段性成果

统任命的公众人物（大部分必须是残疾人）。^[5]总体看来，美国残疾人无障碍建设和服务可以分为建筑物无障碍、交通无障碍和信息通讯无障碍三个方面：

第一，在建筑物无障碍方面，1968年的《建筑物无障碍法》规定使用联邦资金设计、建造、改建或租借的建筑物必须无障碍，包括邮局、社会保障办公室、监狱和国家公园等。该法也适用于接受联邦资助的非政府设施，如学校、公共房屋和大众运输系统。同时，美国无障碍委员会还颁布了详细的实施细则，为坡道、电梯、洗手间、饮水机、火灾报警装置和其他无障碍建筑设施提出了具体要求和标准，以便残疾人能和正常人一样出入各种场所，利用各种设施和参加各种活动。

第二，在交通无障碍方面，美国无障碍委员会与交通部及其他相关部门合作，共同制定了《美国残疾人法交通工具无障碍细则》（以下简称《细则》），从而提供了交通无障碍最低实施细则和标准。《细则》根据不同的交通设施明确规定了最低标准。例如，对于公共汽车系统的规定包括升降辅助装置、门/台阶/门槛、内部通道/扶手/支柱、老弱病残专座标志、照明设备、售票箱、公共信息系统、公共汽车站要求、终点和路线设计等。此外，1986年的《航空运输无障碍法》禁止航空旅行对残疾人的歧视性待遇，具体涵盖登机辅助和新建造飞机的无障碍等方面。

第三，在信息无障碍方面，1998年的《康复法修改法案》第508节要求所有联邦机构在开放、获得、维持或使用电子信息技术时必须遵守该法律，联邦支持的电子和信息技术必须实现无障碍化。为了使《康复法修改案》中的第508节在实践中能够顺利实施，无障碍委员会在各联邦机构、信息技术人员和残疾人群体的共同努力下，出台了很

多详细的实施标准。此外，美国健康与人文服务部（Department of Health and Human Services）还制定了第508节电子信息技术政策。^[6]在电子信息系统无障碍建设和服务方面特别值得称道的是美国公共图书馆系统。美国残疾人服务国家图书馆网络以美国国会图书馆盲人及身残人服务部（National Library Service for the Blind and Physically Handicapped, NLS）为核心，包括全美4个州中心、56所地方中心馆及102所分馆的服务网。NLS的主要功能是通过与各州和地方图书馆网络的积极合作，为盲人和身体受限残疾人的服务。^[7]此外，NLS还与美国邮政局达成协议，为残疾人提供免费邮寄服务，可以将盲文书和杂志等资料免费送到读者家中。

（二）残疾人教育服务

美国非常重视残疾人教育，从婴儿早期干预一直到高等教育各个阶段对残疾人都有很多服务项目：

第一，婴儿早期干预。一直到上世纪70年代初，美国仍有一半以上的残疾儿童没有享受到适当的教育服务。为了改变这种状况，美国国会于1975年通过了《全体残疾儿童教育法》，要求各州为所有残疾儿童提供免费的特殊教育和相关服务，并确立了零拒绝、非歧视性评估、适当教育、最少限制环境、适当核查程序和家长参与六条原则。

^[8]1986年，美国国会又对《全体残疾儿童教育法》进行修正并通过了《99-457公法》，要求各州逐步建立综合的、多学科和多部门合作的早期干预计划，即“残疾婴儿和学步儿早期干预计划”。1990年，美国国会修订了《99-457公法》，并颁布了《残疾个体教育法》。《残疾个体教育法》规定早期干预计划的服务对象是0~3岁的残疾婴幼儿。一旦某个3岁以下婴幼儿被确定需要接受早期干预，专家小组就要在家长的参与下为该婴幼儿制订一份书面的个别化家

庭服务计划，然后根据计划提供相应的服务。“残疾婴儿和学步儿早期干预计划”一个免费性计划，使其受益人数也持续增长。1993年时全国15.4万婴幼儿接受了该计划的早期干预，1997年上升到了19.73万，2006年达到了30.45万。^[9]

第二，学前教育服务。1975年美国国会通过了《全体残疾儿童教育法》，在这一法案中有关3~5岁残疾幼儿学前教育的法律条款被称为“学前资金计划”（the Preschool Grants Program）。1986年，国会又通过了《99-457公法》，对1975年的“残疾幼儿学前资金计划”进行修正，将3~5岁残疾幼儿的免费教育上升为强制性的。该修正案颁布后至1992年，所有州都开始全面实施3~5岁残疾幼儿的学前教育。^[10]“学前资金计划”的主要目标包括四个方面：（1）确保残疾儿童能够获得特殊教育和相关服务。（2）确保残疾儿童及其父母的权利得到保护。（3）帮助各州和地方政府为所有残疾儿童提供教育服务。（4）评估和确保残疾儿童教育的效果。美国3~5岁残疾幼儿学前教育计划不仅具有强制性而且完全免费。计划所需经费绝大部分是由州和学区承担，联邦拨款主要是起着积极引导的作用。^[11]如果地方学区或地方学校没有为残疾幼儿提供教育或没有为他们提供适当的教育，家长可以提起诉讼。

第三，高等教育服务。美国高校残疾人服务已经形成了一个十分完善的服务体系，涵盖了残疾大学生生活、教育、康复和就业等方面。美国大多数四年制学院和大学以及社区学院都接受联邦政府的资金支持，并且都依法设置统筹协调为残疾学生提供服务的机构。这些机构通常称为残疾人服务办公室（Disability Services Office）或者能力差异服务办公室（Office of Differing Ability Services）等。除了学校和学院级的残疾人服务办公室主要负责残疾学

生事务外,各高校残疾人服务部门一般会针对残疾学生能力水平,提供适合他们能力的服务。被录取的残疾学生必须先向残疾人服务办公室申请合适的项目支持,并提交能够证明自己残疾类型与水平的官方评估文件以及个别化教育计划,残疾人服务办公室依据学生的能力水平及研究兴趣,为学生提供个性化的服务。以康奈尔大学为例,2011年残疾人服务办公室为残疾学生提供的指南中要求注意力缺陷及多动障碍、学习障碍、肢体或感觉障碍以及患精神疾病的四类学生,依据残疾的不同在申请时分别提交不同的文件,并进行不同方式和内容的评估,在此基础上采取个性化措施满足每位学生的独特教育需求,包括为学生联系合适的导师、鼓励学生与导师沟通、为导师的教学提供指导和咨询服务、依据学生的兴趣和要求安排适宜的课程等。^[12]在学术方面提供的特别服务包括延长考试时间、录制成磁带的考试试题、提供阅读者和抄写员服务、对考试问题的解释、提供有放大字体和图片的课程教材以及盲文教材等。接受高等教育的残疾学生有权向所在大学报告或不报告自己的残疾。学生如果申明自己的残疾身份后,学校必须根据每个学生的特殊需求为他们提供合理的相应服务,保证他们平等参与的机会。

(三) 残疾人职业康复服务

美国残疾人康复服务以各种法律法规为基础。1973年,联邦政府颁布了《康复法案》,要求州职业康复部门制定各州残疾人职业康复计划并提供职业康复服务。在此后的10~15年中,美国还相继出台了《残疾人教育法案》《职业教育修正法案》《职业教育奖励法案》《职业教育法案》和《身心障碍者受教育法案》等法案,都涉及到残疾康复和就业支持。《康复法》是残疾人职业康复最重要的法律,该法规定的职业

康复服务具体包括:(1)由专业技术人员对职业康复需求进行评估,开展资格鉴定。(2)咨询和引导服务,包括帮助残疾人进行职业选择,提供必要的信息支持等。(3)如果当地职业康复部门不能满足残疾人康复服务的需要,提供转介和其他服务以确保残疾人能够获得其他部门的服务。(4)与工作相关的服务,包括寻找工作和工作场所服务、工作维持服务、后续服务和跟进服务等。(5)职业和其他培训服务,包括提供职业调整服务,提供相关书籍、工具以及其他培训材料等。(6)对身体和精神损失残疾人进行诊断和治疗的费用进行资金支持。(7)补偿因为参加就业资格鉴定、职业康复评估所支付的额外费用。(8)补偿使用适当的公共交通工具和系统的培训费用。(9)提供在职或其他个性化辅助服务。(10)由合格的翻译人员为符合条件的听障人士提供翻译服务,对盲人提供阅读方面的服务。(11)为盲人提供康复教学和行走定向服务。(12)职业许可证、工具、设备、初始存货(initial stocks)供给。(13)为符合资格条件的残疾人自谋职业提供市场分析、制定商业计划、提供技术援助和咨询服务等;(14)康复技术,包括电子通讯、感应器以及其他技术辅助设备。(15)为残疾学生提供过渡性服务,以促进他们按个人计划就业。(16)就业支持服务。(17)帮助残疾人就业的家庭服务。(18)帮助残疾人维持就业、职业进步所需要的在业服务。^[13]总体看来,这些残疾人职业康复服务可以分为五类,包括就业前的康复需求评估和咨询、在业支持康复服务、职业康复费用支持、职业康复的设备和技术支持及家庭服务。

辅助技术对于残疾人康复和自立非常重要。1998年颁布的美国《辅助技术法》为残疾人充分使用辅助技术参

与各种社会活动提供了各方面保障,具体包括辅助技术资金来源、辅助技术和服务人员专业化、辅助技术及时性、最佳辅助技术选择、评估系统等。美国残疾人辅助技术服务现已形成了庞大的专业系统,并且通过资格考核的方式对参与服务的工作人员进行了规范化的管理。北美康复工程和辅助技术协会(the Rehabilitation Engineering and Assistive Technology Society of North America)是帮助残疾人在家庭、学校以及工作环境中发挥最大功能方面寻求辅助技术支持的最高领导组织,其组成人员包括研究人员、临床医生、辅具供给商、辅具制造商以及辅具的消费者。该社团对符合要求的个人颁发辅助技术服务专业人员的资格证书(ATP)。要获得辅助技术人员的认证非常严格,必须通过200项实践中的能力考试。^[14]

(四) 就业服务

美国《康复法》规定的就业服务包括三种类型:第一,就业支持服务。包括以单独或混合的方式提供用以帮助残疾人获得竞争性职业的服务,基于满足残疾人的个人就业计划需求的服务等。第二,过渡性服务(transition service)。“过渡性服务”是指为残疾学生提供的离开学校后的服务。包括完成中等教育后的教育(postsecondary education)、职业训练、融入性就业、继续教育和成人教育、成人服务、独立生活或社区参与等。第三,康复服务。^[15]这些就业服务对于残疾人实现自立和融入社会具有重要意义。

在残疾人工作场所适应和改造方面主要可以分为两个部分:第一,在工作场所硬环境方面,雇主应当根据残疾雇员完成其工作职责的实际需要,调整办公设施、场地、照明、声响设备、空气过滤装置、餐厅、卫生间、停车场、培训室等硬件设施。第二,在软环境方

面,雇主应当对自身规则、休假政策及工作岗位等方面进行调整。如雇主可能需要对其有关工作方式,茶歇、用餐等方面的规则做出例外规定。此外,雇主还应为残疾雇员提供合理的迁就,具体包括寻求医疗服务、接受康复治疗、维护自用无障碍设备、避免工作场所暂时性的环境不适、训练辅助性动物、接受盲文或手语培训的休假等。^[16]这些在工作场所的迁就和照顾措施对于残疾人就业十分重要,很多残疾人往往是工作环境而不是工作能力的问题阻碍了他们的就业。

三、美国残疾人福利服务制度的重要特征

美国残疾人服务制度经过长期的发展已经形成了比较完善的体系,在保障残疾人权利和平等社会参与方面发挥着重要作用。总体看来,美国残疾人福利服务制度具有以下几个方面的

重要特征:

第一,完善的法律保障。美国是一个法制国家,为了保障残疾人的

权利和自由制定了各个层次和领域的法律。这些法律形成了一个较为完整的体系,对于防止残疾人歧视、保护残疾人的合法权益发挥了重要作用。美国公民(尤其是残疾人及其相关组织)发现对残疾人的歧视和排斥,就会拿起法律武器维护自身的权益。同时,各种类型残疾人组织通过各种方式积极参与残疾人法律和政策的制定和实施。

第二,服务供给的公共性。美国政府在残疾人服务问题上坚持残疾人的平等参与权利,并主张利用公共资源保障残疾人的合法权利。例如,无论是残疾婴幼儿的早期干预、残疾儿童的学前教育

和义务教育都是免费,充分体现了美国残疾人教育方的国家责任。在医疗和康复服务方面,政府不仅为残疾人康

复提供资助,而且为各级各类残疾人康复机构提供资金支持,帮助其开展残疾人康复活动。在残疾人无障碍建设方面,政府不仅对公共交通和信息通信系统投入大量资金,而且为企业工作环境和个

人居住环境的无障碍改造提供资助。

第三,服务提供组织和部门间密切协作。残疾人服务包含教育、医疗康

复、就业、无障碍建设等方面的内容,涉及到联邦、州和地方各级政府的许多部门。美国在残疾人服务部门协作很有特点。例如,无障碍委员会是一个联邦层面的协调机构,统一协调各联邦机构在无障碍环境建设方面的行动。美国的残疾人的就业和职业康复也已经发展为一个组织较为严密、多部门协调合作的完整体系。

第四,服务提供的专业化。美国残疾人服务的专业化水平非常高,并涉及到残疾人服务的各个环节。例如,在残疾儿童的早期干预方面,《残疾个体教育法》规定,一旦确定某个3岁以下婴幼儿需要接受早期干预,就要组成一个专家小组,并在家长的参与下为该婴幼儿制订一份书面的个别化家庭服务计划,然后根据个别化家庭服务计划提供相应的服务。在残疾学生的康复和就业服务方面,学校一般都会指派一位职业康复咨询员负责残疾学生的转介服务。

参考文献

- 1 Walter.I. Trattner. From poor law to Welfare State—A History of Social Welfare in America [M], 3th edition, New York: the Free Press, 1984, pp.270-271.
- 2 Samuel R, Bagenstos. The Future of Disability Law[J]. The Yale Law Journal, 2004, (114).
- 3 Richard V. Burkhauser and Mary C. Daly. U.S. Disability Policy in a Changing Environment [J], Journal of Economic Perspectives, 2002, (16).
- 4 牟瀛. 美国残疾人法的实施问题. 社会福利, 1995, (3).
- 5 U.S. Access Board: About the U.S. Access Board [EB/OL]. <http://www.access-board.gov/>, 2012-3-5.
- 6 Department of Health and Human Services. Department of Health and Human Services HHS Policy for Section 508 Electronic and Information Technology (EIT) [EB/OL]. http://www.hhs.gov/od/508policy/508_policy.html#21SummaryofSection508Requirements, 2012-2-9.
- 7 National Library Service for the Blind and Physically Handicapped (NLS). Functions and Responsibilities [EB/OL]. <http://www.loc.gov/nls/functions.html#fun>, 2013-1-20.
- 8 U.S. Congress. Individuals with disabilities education act amendments of 1997 [R]. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1997, p.5.
- 9 U.S. Department of Education. 30th Annual Report to Congress on the Implementation of the Individuals with Disabilities Education Act[R]. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2008, p.3.
- 10 U.S. Department of Education. Twenty-fourth Annual Report to Congress on the Implementation of the Individuals with Disabilities Education Act [R], Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 2002, p.9.
- 11 U.S. Department of Education. 30th annual report to congress on the implementation of the individuals with disabilities education act[R]. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2008, pp. 24-25.
- 12 Cornell University Student Disability Services. Access Guide 2011 [EB/OL]. available at: <http://sds.cornell.edu/>, 2012-1-22.
- 13 U.S. Department of Education. The Rehabilitation Act [EB/OL]. <http://www2.ed.gov/policy/speced/reg/narrative.html>, 2012-2-10.
- 14 The Assistive Technology Blog. RESNA Announces Certification For Professionals Who Serve Those with Disabilities [EB/OL]. <http://www.assistivetech.vcu.edu/2008/11/03/resna-announces-certification/>, 2012-1-22.
- 15 U.S. Department of Education. The Rehabilitation Act [EB/OL]. <http://www2.ed.gov/policy/speced/reg/narrative.html>, 2012-2-10.
- 16 李成. 美国禁止残疾职业歧视法律制度研究. 四川师范大学学报(社会科学版), 2011, (2): 36-43.