

残疾形象建构对公共政策设计的影响

——基于美国和德国残疾人福利政策的多案例研究

郝玉玲

[摘要] 我国已通过政策“兜底”全面消除了残疾人的绝对贫困，让残疾人群体迈入全面小康社会。但是，要促进残疾人共同富裕取得实质性进展，必然要提高残疾人进入中等收入群体的机会。针对社会偏见仍然是造成我国残疾人劣势处境的主要原因，本文以公共政策领域的目标群体社会建构与政策设计理论为分析框架，对美国和德国两个福利国家约两百年的残疾人福利政策发展历史进行解读，总结残疾形象建构与公共政策设计之间的逻辑关系，为我国促进残疾人共同富裕的政策选择提供部分理论思路和历史经验。基于研究发现，本文提出在人口老龄化背景下，国家可考虑从“人力资源开发”角度赋予残疾人新的社会形象和公共价值，促进残疾人通过高质量就业来进入中等收入群体行列。

[关键词] 残疾形象建构；公共政策设计；残疾人福利政策

一、前言

（一）研究背景

世界工业史表明，残疾人一定程度的社会边缘化是工业化阶段出现的普遍现象，也是市场经济面临的共同挑战。改革开放以来，我国市场化改革驱动工业化快速推进，“中国仅用几十年时间就走完了发达国家几百年走过的工业化历程”。^①在此过程中，利用市场机制把丰富的劳动力资源转化为制造业的比较优势和国际竞争力，支撑了我国经济长达几十年的高速增长，也让人力资本在快速拉大居民收入差距中的作用越来越大，^②进而残疾人在市场竞争中的弱势性就更为突出，残疾人成为国家反贫困政策的重点对象。尤其是党的十八大以来，由于贫困残疾人是贫困人口中贫困程度深、脱贫难度最大、返贫率最高的特殊困难群体，国家专门将其列为精准扶贫精准脱贫的重点人群，^③不断加大政策支持力度。近几年，全国残疾人家庭年均收入约有一半以上来

[作者简介] 郝玉玲，厦门大学台湾研究院政治学博士后。主要研究方向：残疾人事业理论与政策。

[基金项目] 福建省社会科学基金一般项目“福建省残疾人按比例就业政策执行研究”（FJ2021B061）。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm，2021年11月16日。

② 李实：《中国特色社会主义收入分配问题》，《政治经济学评论》2020年第1期。

③ 中国残联等：《关于印发〈贫困残疾人脱贫攻坚行动计划（2016—2020年）〉的通知》，国务院新闻办公室：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/44687/47481/xgzc47487/Document/1716736/1716736.htm>，2017年2月10日。

自政府转移支付。^①2021年,全面建成小康社会历史性地解决了残疾人的绝对贫困问题。作为世界上残疾人口最多的国家,我国残疾人全面脱贫也为世界残疾人减贫事业做出了杰出贡献。

但是,也应该看到,在残疾人生存问题已通过政策“兜底”得以解决的同时,其生计和发展所面临的挑战依然非常突出。与国际社会类似,社会偏见仍然是造成我国残疾人劣势处境的重要原因。^②党的十九届五中全会提出了“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标,习近平总书记在2020年也明确指出要“促进残疾人全面发展和共同富裕”。^③因此,如何对当前以“兜底”为主的政策内容做出适当调整,通过公共政策来改变社会对残疾人的价值和形象的偏见,让残疾人共同富裕取得实质性进展,是亟需深入探讨的理论和实践议题。在美国和德国,应对残疾风险的福利政策不仅是福利国家的起源,而且对世界残疾人福利政策设计都产生了深远影响。本文以公共政策领域的目标群体社会建构与政策设计理论为分析框架,对两个国家约两百年的职业型残疾人福利(伤残退伍军人福利、工伤保险和残疾保险)和非职业型居民残疾人福利的发展历史进行解读,力图探寻残疾人福利政策设计的基本逻辑,为我国促进残疾人共同富裕的政策选择提供部分理论思路和历史经验。

(二) 理论基础与分析框架

由美国学者施耐德和英格拉姆提出的目标群体社会建构与政策设计理论是20世纪西方公共政策领域的主流理论之一,该理论认为特定政策划定的目标群体的“形象建构”会对政策过程产生影响,具体表现为社会建构的目标群体正面或负面形象与该群体的政治影响力相结合会形成优势者、竞争者、依赖者和越轨者四种目标群体理想分类,如表1所示。政策设计者会针对四类目标群体选择不同的政策依据,进而采用差异化的政策工具为他们分配相应的政策利益和负担(见表2)。目标群体社会建构与政策设计的理论贡献之一是肯定了观念、价值、形象等在政策过程中的作用,表明政策目标群体不仅会为自己争取政治影响力,也会为塑造正面的社会形象而努力。^④

表1 社会建构与政治影响力:目标群体的基本分类

		社会建构的形象	
		正面	负面
政治影响力	强	优势者 (advantaged)	竞争者 (contenders)
	弱	依赖者 (dependents)	越轨者 (deviants)

资料来源: Anne Schneider, Helen Ingram, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, 1993, 87(2).

① 厉才茂等:《2019年全国残疾人家庭收入状况调查报告》,《残疾人研究》2020年第2期。

② 国务院新闻办公室:《平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障70年》,新华网: http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/25/c_1124797039.htm, 2019年7月25日。

③ 《习近平讲故事:促进残疾人全面发展和共同富裕》,中国共产党新闻网: <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0806/c64094-31812000.html>, 2020年8月6日。

④ Anne Schneider, et al., "Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations," in Paul Sabatier, Christopher Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 2014.

目标群体社会建构与政策设计理论提出之后,美国学者以本国退伍军人、老年人、移民等群体的公共政策为案例,考察目标群体的社会形象与公共政策之间的双向互动关系。^①其他国家的学者也以社会福利、卫生、教育和环境等领域的公共政策为例,讨论公共政策设计过程中的社会建构效应。^②近几年,我国也有学者就这一理论框架对中国公共政策设计的适用性进行了探讨,^③并以传染病、^④网约车、^⑤住房^⑥等为例分析了目标群体的社会建构如何推动了公共政策的变迁。本文继续利用目标群体社会建构与政策设计理论框架,分析社会建构的残疾人形象如何影响了残疾人福利的政策设计,据此总结残疾人福利政策设计的基本逻辑。

表2 目标群体社会建构类型与政策设计特征

	优势者	竞争者	依赖者	越轨者
政策依据	以国防、经济等国家重大公共利益为依据进行政策分配	若政策分配的合理性引发争议,便强调其国防、经济等公共价值	基于正义(公平、平等和权利等)原则进行政策分配	以维护公共利益或人道主义保护为依据进行政策分配
政策分配	分配高水平的利益;分配少量负担	分配高水平的隐性利益;分配的负担规定严格,但执行宽松	分配低水平的利益,且会根据财政状况的好坏弹性增加或削减	一般只能分配到惩罚性政策
政策工具	能力建设型;资格型待遇;提供免费信息、培训和技术支持	通过复杂的立法和程序来隐藏实际利益,让政策更具隐蔽性和复杂性	提供标签和污名性质的补贴;使用威权手段,目标群体几乎没有机会参与政策制定	更具强制性,重至监禁或处死,轻至控制自组织发展等

资料来源: Anne Schneider, Helen Ingram, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, 1993, 87(2).

(三) 研究方法

基于美国和德国这两个福利国家均起源于残疾人福利政策,且这些政策至今在国际上仍具有代表性,本文根据典型案例原则选取这两个国家的残疾人福利政策为案例样本,具体案例选择依据如下所述。在伤残退伍军人福利的案例选择上,美国伤残退伍军人福利是美国福利国家的起源,迄今是全世界项目最全与保障水平最高的伤残退伍军人福利;对于德国伤残退伍军人福利,因其与德国居民残疾人福利的发展密切相关,本文在居民残疾人福利的发展过程中做了

① 施耐德和英格拉姆编辑出版《值得与赋予: 社会建构与公共政策》一书,汇编了该理论在具体公共政策案例研究中的应用。参见 Anne Schneider, Helen Ingram, *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, SUNY Press, 2005.

② 2014年,皮尔斯等研究者发表了《社会建构与政策设计: 已有应用的回顾》一文,对1993—2013年间发表的该理论的应用性论文进行了系统梳理。参见 Jonathan J. Pierce, et al., "Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications," *Policy Studies Journal*, 2014, 42(1).

③ 李文钊:《民主的政策设计理论: 探究政策过程中的社会建构效应》,《学海》2019年第1期;朱亚鹏、李斯旸:《目标群体社会建构与政策设计框架: 发展与述评》,《中山大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

④ 李斯旸、朱亚鹏:《目标群体社会建构的转型与政策变迁——基于两种传染病的比较研究》,《公共管理与政策评论》2021年第6期。

⑤ 李毅:《社会建构类型转换与公共政策变迁——以中国网约车监管政策演变为例》,《公共管理与政策评论》2019年第5期。

⑥ 丁淑娟:《目标群体的社会建构与中国住房政策设计研究》,《公共行政评论》2019年第1期。

较多介绍,故此处未作为专门案例进行分析。在工伤保险的案例选择上,德国工伤保险既是德国福利国家的起源,也是世界上第一个应对残疾风险的社会保险制度,开创了工伤保险的制度模式;美国工伤保险在建立之初,就由各州以商业保险形式提供,只有几个特殊职业人群的工伤保险由联邦政府管理,所以未对其进行专门讨论。在残疾保险的案例选择上,美国和德国的残疾保险通过对残疾的定义塑造了劳动者截然不同的形象,所以两国的残疾保险都作为案例进行分析。在居民残疾人福利的案例选择上,美国和德国的居民残疾人政策都经历了从分配惩罚性政策到基于社会正义的福利政策,再发展至当前强调就业关联型福利的转变过程,所以把两个国家的居民残疾人福利都作为具体分析案例。

二、职业型残疾人福利政策的案例分析

(一) 美国伤残退伍军人福利: 残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

美国伤残退伍军人福利从建立到成型,残疾形象建构的转变与相应的政策设计经过以下四个阶段。

第一阶段: 独立战争后的依赖者目标群体。独立战争(1776年)之后,美国财政盈余在1816年达到建国以来最高水平。与此同时,媒体把为新国家做出贡献的伤残退伍军人宣传为以乞讨为生的“国家英雄”。为回应公众舆论,联邦政府在1818年以同情和怜悯为依据,建立独立战争伤残抚恤金(The Revolutionary War Pension)。1819年发生经济危机,共和党被迫坚持以“社会公正”为依据才让制度未被废止,但在抚恤金中引入家计调查,抚恤金变为“半济贫法”性质。^①

第二阶段: 内战后的竞争者目标群体。随着内战(1861—1865)时期伤残退伍军人抚恤金的过度膨胀,新闻媒体用“伪证、欺诈、赏金猎人、侵蚀美国精神”等词来形容这一时期的伤残退伍军人,认为他们是美国自立文化下的“特权阶层”。^②此时,伤残退伍军人的政治影响力也开始壮大,该群体组成的同盟军联盟(G. A. P)是世界历史上第一个白人男性政治利益集团。^③1890年《残疾人抚恤金法案》就是“共和党和民主党共同为争取45万国民军联盟(G. A. P)成员及其他退伍军人选票所做的政治投资。”^④为给政策寻求合法性,决策者不断放宽对残疾的定义,到1907年直接把“老年”(61岁)等同为“残疾”,由此构建了当时世界上覆盖人口最多且待遇水平最高的社会保障项目——内战时期伤残退伍军人抚恤金制度(Civil War

① John P. Resch, "Politics and Public Culture: The Revolutionary War Pension Act of 1818," *Journal of the Early Republic*, 1988, 8(2).

② A Serpent of Temptation, *Chicago Tribune*, Feb. 12, 1887.

③ Theda Skocpol, "America's First Security System: The Expansion of Benefits for Civil War veterans," *The Academic of Political Science*, 1993, 108(1).

④ William H. Glasson, *Federal Military Pensions in the United States*, Oxford University Press, 1918, p. 238.

Pension), 该制度支出连续多年占到联邦财政预算的 42% 左右。^①

第三阶段：一战后的优势者目标群体。一战期间，进步主义者认为军人参战事实上是在承担男性公民的传统角色。战争、失业、疾病和工伤都是现代工业的生产风险，故要采用“战争保险”的形式为伤亡军人及其家属提供相应保护。^②这一时期军人被建构为传统男性公民的正面形象，他们又对当时的经济发展和战争都具有重要价值，所以其政治价值突出，这一时期的伤残退伍军人具有优势者目标群体性质。1918 年《战争风险保险法》符合优势者目标群体的政策设计特征，政策依据是恢复男性公民承担责任的劳动能力。在政策分配上，该时期联邦政府对伤残军人的财政投入与内战时期的抚恤金支出相当。与内战形成鲜明对比的是，这一时期改为能力建设型政策工具，规定强制医疗和康复服务，财政资金大部分都用于医疗和康复基础设施。截至 1920 年，已有数百万联邦财政资金被用于建设 58 个军用医院，美国最著名的沃尔特·里德全国军事医疗中心就建于这一时期。^③《战争风险保险法》还是 1920 年联邦政府通过的《平民职业康复法案》的基石。^④

第四阶段：二战时期的优势者目标群体。二战时期，美国约有 40% 的 20—30 岁男性公民奔赴战场。^⑤受自由主义福利传统阻挠，罗斯福无法继续实施早已草拟好的《保障、工作与救济政策》（又称“美国贝弗里奇报告”），此时恰逢约占国家十分之一人口的参战者要从战场返回，他们的失业问题极有可能引发政治动荡。在这一背景下，罗斯福乘机呼吁把即将从战场归来的伤残军人视为优等公民，并为他们制定相应的福利政策。具有强大政治影响力的美国退伍军人协会（The American Legion）^⑥也借着罗斯福的意图，仅在两个月内便以《保障、工作与救济政策》为框架，完成《退伍军人权利法案》（The Servicemen's Readjustment Act）草拟工作，并发挥出美国历史上前所未有的团体性游说能力，让国会迅速通过该法，这也被认为是“罗斯福新政”的延续。这一时期包括伤残退伍军人在内的美国退伍军人可被明显定性为优势者目标群体。1944 年《退伍军人权利法案》符合优势者目标群体的政策设计特征，罗斯福指出政策依据是“补充可以进行战后重建的公民，以维护全民公共利益”，^⑦进而为他们分配极为慷慨的利益，包括低利率贷款、四年大学本科教育和培训资助、康复和培训、失业补贴和其他福利待遇。政策工具体现出非常明显的能力建设型特点，尤其是对退伍军人的大学本科教育补贴“标志着

① Maris A. Vinovskis, "Have Social Historians Lost the Civil War? Some Preliminary Demographic Speculations," *The Journal of American History*, 1989, 76 (1).

② Karl Walter Hickel, "War, Region, and Social Welfare: Federal Aid to Servicemen's Dependents in the South, 1917-1921," *Journal of American History*, 2001, 87(4).

③ Karl Walter Hickel, *Entitling Citizen: World War I, Progressivism, and the Origins of the American Welfare State 1917-1918*, Dissertation of Columbia University, 1999, p. 126.

④ Beth Linker, *War's Waste: Rehabilitation in World War I America*, The University of Chicago Press, 2011, p. 166.

⑤ Suzanne Mettler, *Soldiers to Citizens: The G.I. Bill and the Making of the Greatest Generation*, Oxford University Press, 2005, p. 10.

⑥ 该协会是由美国第一次世界大战时期退伍军人于 1919 年成立。

⑦ Samuel I. Rosenman, "The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt," *The Tide Turns: Compiled with Special Material and Explanatory Notes*, 1943.

美国向知识社会的转变”，该政策让美国经济达到历史上的繁荣顶峰，并改变了整个国家的面貌。^①美国伤残退伍军人不同历史时期残疾形象建构转变与政策设计变迁过程见表3。

（二）德国工伤保险：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

德国工伤保险制度迄今仍延续1884年《工伤保险法》的政策设计框架，所以只对工伤保险建立时的历史予以解读。1884年德国正值工业化时期，^②频发的工业事故造成大量人员伤亡，这不仅造成劳动力严重流失，还可能引发社会动荡。此时，社会科学和技术的发展已经允许对劳动力（Labor Power）进行投入和产出的量化评估，并成为德国雇佣关系的基础。雇佣被定义为“对工人劳动力的定时占有与工人活动的特定安排”，工人身体被视为承载“劳动力”的机器。^③

表3 美国伤残退伍军人福利：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

	目标群体社会建构理想分类			政策设计		
	社会建构	政治影响力		政策依据	政策分配	政策工具
独立战争时期： 1818年“独立战争伤残抚恤金”	国家英雄	弱	依赖者目标群体	正义原则	半济贫待遇	家计调查式抚恤金
		被同情和怜悯的对象				
内战时期：1890年《残疾人抚恤金法案》	特权阶层	强	竞争者目标群体	操作残疾定义和认定标准来寻找合法性	不断放宽残疾定义，扩大覆盖人数	抚恤金
		国民同盟军联盟，美国最早的利益集团				
一战时期：1917年《战争风险保险法》	男性公民	强	优势者目标群体	工具性目标（国防和经济意义）	弱化现金补偿，重视康复投入；为美国残疾人医疗和职业康复发展奠定了基础	能力建设型（强制性医疗和康复服务）
		回归工作，履行纳税义务；个人保险缴费；政治选票				
二战时期：1944年《退伍军人权利法案》	优等公民	强	优势者目标群体	补充战后重建所需公民，以维护全民公共利益	为战后新的“罗斯福新政”赋予了合法性；退伍军人福利促进了美国经济，改变了美国社会的面貌	能力建设型（失业保险、房屋贷款、康复和培训、四年免费高等教育）
		大规模失业会引发社会动荡；罗斯福重塑国内社会政策的机会；美国退伍军人协会的说				

资料来源：作者根据内容自绘。

这一时期，德国已经用现代人文社会科学和技术来讨论健康、病痛、工作和社会义务等价值观念。尤其是临床医学不仅能够判断疾病现状，还可以预期未来康复的可能性，由此为工伤

① Peter F. Drucker, *Post-capitalist Society*, Harper Business, 1993, p. 3.

② Ralf Dahrendorf, *Society and Democracy in Germany*, Doubleday, 1969, pp. 36-37.

③ Richard Biernacki, *The Fabrication of Labor: Germany and Britain, 1640-1914*, University of California Press, 1995, p. 12.

保险提供了恢复劳动力的途径。^① 德国政治决策者利用社会科学和技术把工业事故造成的社会问题转化为技术问题，转化工具就是把工人塑造为承载“劳动力”的正面形象。此时，工伤工人在政治和经济方面的双重价值决定其具有很高的政治影响力。政治决策者不仅利用社会保险来换取工人的政治忠诚度，而且国家正在集中力量发展工业，劳动力对整个国家经济发展都至关重要。^② 1884年《工伤保险法》的政策设计也符合优势者目标群体的政策特点。在政策依据上，1884年《工伤保险法》把残疾定义为“收入能力受损”（Inability to Earn a Living），工伤保险的目的是恢复伤残工人失去的收入能力。因此，工伤保险制度具有促进经济发展的公共价值。为恢复劳动者的劳动能力，工伤保险待遇由预防、补偿和康复三部分构成，坚持预防优先、康复先于补偿的基本原则，显然是具有能力建设特征的政策工具。在政策分配上，工伤保险让个人的待遇资格与其劳动力相联系，劳动力是国家和公民建立社会契约关系的纽带。德国现代工伤保险制度最大贡献不是为劳动者提供物质保障，而是将疾病世俗化。对于符合条件的工伤待遇对象，意味着官方认可其疾病和伤痛，享受待遇是需要被尊敬的劳动者和公民。德国工伤保险中残疾形象建构与政策设计的关系见表4。

表4 德国工伤保险：残疾形象建构与政策设计特征

目标群体社会建构理想分类			政策设计		
社会建构	政治影响力	优势者目标群体	政策依据	政策分配	政策工具
收入能力受损	强 社会问题转化为技术问题，换取工人政治忠诚度，具有政治价值；工业化需要劳动力，具有经济价值		工具性目标（维持和促进工业化发展）	强调预防优先、康复先于补偿等基本原则；开创了世界工伤保险模式	能力建设型（工伤预防、工伤补偿和工伤康复）

资料来源：作者根据内容自绘。

（三）德国和美国残疾保险：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

1. 德国残疾保险

德国于1889年通过《老年和残疾保险法》，与工伤保险相同，政策对象同样被社会建构为承载“劳动力”的机器，残疾人是“收入能力受损”的正面形象。残疾人被定义为“任何因身心健康问题造成无法正常从事过去工作……也无法利用自身优势、能力以及现有工作机会获得高于最低残疾年金标准的收入者。”^③ 这一定义包含了今天德国残疾保险对残疾定义的所有要素。

一是收入能力丧失程度。个人只有工资低于社会最低收入水平时才被认定为残疾，残疾年

① Greg Eghigian, *Making Security Social: Disability, Insurance, and the Birth of the Social Entitlement State in Germany*, University of Michigan, 2000, pp. 58-64.

② 参见 William Dawson, *Social Insurance in Germany, 1883-1911: Its History, Operation, Results, and a Comparison with the National Insurance Act, 1911*, Forgotten Books, 2018.

③ Florian Tennstedt, *Berufsunfähigkeit im Sozialrecht*, Europäische Verlagsanstalt, 1972, p. 25.

金的目的是为了保障生活水平,而是为了补偿丧失的收入能力。^①德国有国家为人民承担社会福利的父爱主义传统,福利制度是创造政治忠诚度的工具,换取政治忠诚度远高于财政支出的价值,所以当个人收入水平低于社会最低收入水平时便可认定为残疾。

二是调整工作的范围。残疾被定义为无法从事过去工作时需要调整工作岗位,但替换的工作不能让个人存在“社会地位的明显下降”,如一位教授不可能因为残疾变成工人。若无法满足这一条件,就被认定为残疾并提前退休,开始领取残疾年金,残疾定义具有稳定社会分层的工具性价值。^②在政治影响力方面,老年与残疾保险同工伤保险产生于相同的社会背景,两者的政策对象均具有重要的政治价值和经济价值。与其“收入能力受损”的正面形象结合,可被划定为优势者目标群体。

考察《老年与残疾保险》政策设计,也体现了这一群体政策设计的特点。在政策依据上,残疾保险的目的在于恢复劳动力,并用残疾年金补偿劳动者丧失的收入能力,具有促进国家经济生产的工具目标。在政策分配上,残疾保险重在防止个人“社会地位的明显下降”,是保护个人社会地位的工具。在政策工具上,同工伤保险一样,残疾待遇也包括残疾预防、收入补偿和医疗康复三项,是典型的能力建设型政策工具。^③

2. 美国残疾保险

美国残疾保险(SSDI)把残疾定义为完全无劳动能力,属于“应得的”(Deserving)正面形象。1934年,《社会保障法》起草者明确美国要建立以社会保险为主体的福利体系,^④当时因无法对残疾做出明确定义,故未将残疾保险纳入其中。^⑤1941年,《残疾保险草案》把残疾定义为“个人无法工作造成的经济损失”,但反对者以残疾的定义不能只考虑劳动力市场,还要兼顾个人特征、宏观经济和社会环境等因素为由予以否决。^⑥

1948年,社会保障署给残疾定义增加了“医学”要素,建议把残疾定义为“医学上认为个人损伤会造成其在相当长时期内,无法从事任何实质性的收入活动”,^⑦试图利用医学的客观性来掩盖残疾的社会建构性质,但仍未通过。1954年,国会将“残疾豁免”(Disability Freeze)写入《社会保障法》修正案,这是社会保障署为建立残疾保险采取的让步性策略,^⑧并

① Michael Stolleis, *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Springer, 2013, p. 74.

② Florian Tennstedt, *Berufsunfähigkeit im Sozialrecht*, Frankfurt, Europäische Verlagsanstalt, 1972, p. 68.

③ 1895—1913年的残疾待遇支出可参见 Greg Eghigian, *Making Security Social: Disability, Insurance, and the Birth of the Social Entitlement State in Germany*, University of Michigan Press, 2000.

④ Martha Derthick, *Policymaking for Social Security*, Brookings Institution Press, 1979, pp. 17-37.

⑤ 参见 Edwin E. Witte, *The Development of the Social Security Act*, University of Wisconsin Press, 1962.

⑥ Edward D. Berkowitz, *Disability Policy: America's Program for the Handicapped: A Twentieth Century Fund Report*, Cambridge University Press, 1987, p. 45.

⑦ *Permanent and Total Disability Insurance, A Report to Senate Committee on Finance from Advisory Council on Social Security*, 80th Cong., 2d Sess., 1948, S. Doc. 1621, p. 6.

⑧ 基本内容是个人如果在就业年龄期间被认定为残疾则可退出劳动力市场,并豁免其退休前(65岁)的所有社会保障缴费,在达到退休年龄时开始正常领取养老金。参见 Social Security Act Amendments of 1954, *Public Law No. 83-761, §106(a)*, 68 Stat., p. 1052, pp. 1079-1080.

由医学专家制定了评定残疾的“医学指南”（损伤表），以此证明残疾具有客观性。1956年，残疾保险被正式写入《社会保障法》修正案。残疾被定义为“个人因医学上认为会不间断持续相当长时间或直至死亡的身体和精神损伤，无法从事任何实质性的收入活动”。^① 残疾保险建立之后，立法者又修法回归了残疾的社会建构性质，将职业要素引入残疾定义和认定标准。1967年，国会将残疾定义为“个人因医学上认为至少存在12个月及以上的损伤，无法在全国经济范围内找到任何具有实质性收入的工作”。最重要的是，在原有“医学指南”中加入“职业”维度，构成“损伤—职业”矩阵评估指南，证明个人确实因无法就业才退出劳动力市场，没有违背美国以市场为基础的分配原则。残疾保险的政策对象以工资缴税为基础，具备丰富的政治权力，正如总统罗斯福所言：“我们采用工资缴税，旨在让基于贡献来领取养老金变成合法的、道德的和政治上的权利……因为有税收为前提，没有任何心存不轨的政客可以废除我们的社会保障计划”。^②

根据以上分析，残疾劳动者属于优势者目标群体，1956年残疾保险的政策设计也体现了该群体的特点。在政策依据上，劳动者已履行纳税义务，残疾又被定义为无劳动能力，提前退休不违背市场分配原则。在政策分配方面，社会保险型福利不是政府施舍，而是投资。待遇领取者不是慈善对象，而是受人尊敬的公民。在政策工具上，残疾保险待遇属于资格型待遇，待遇水平与过去的工资和通货膨胀挂钩，不会受到经济波动的影响。

德国和美国残疾保险中残疾形象建构转变与政策设计变迁的过程见表5。

表5 德国和美国残疾保险：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

	目标群体社会建构理想分类			政策设计		
	社会建构	政治影响力		政策依据	政策分配	政策工具
德国残疾保险（1889年《老年和残疾保险法》）	劳动收入能力受损	强	优势者目标群体	维持和促进工业化发展	残疾定义是保护个人社会地位的工具	能力建设型（残疾预防、残疾补偿和残疾康复）
		社会问题转化为技术问题，换取工人政治忠诚度，具有政治价值；工业化需要劳动力，具有经济价值				
美国残疾保险（1956年《社会保障法修正案》）	无劳动收入能力	强	优势者目标群体	有缴费记录，退出劳动力市场不会对市场造成威胁	社会保险型待遇是一种投资，而非政府施舍；待遇与过去的工资和通货膨胀挂钩，不会受到经济波动的影响	资格型待遇
		工资缴税让养老金变成合法的政治权利				

资料来源：作者根据内容自绘。

① "Social Security Act Amendments of 1956," *Public Law No. 84-880, Sec. 103, 70 State*, pp. 807-815.

② Arthur M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal (1933-1935)*, Mariner Books, 1958, pp. 308-309.

三、非职业型居民残疾人福利政策的案例分析

(一) 美国居民残疾人福利：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

建国之初，美国基于政治意识形态把身心健全的白人男性认定为“好公民”（Good Citizen），并赋予其“完全公民”（Full Citizen）资格。残疾人被划定为“坏公民”（Bad Citizen），并剥夺其公民资格。^①按照目标群体社会建构分类，他们属于越轨者目标群体。此时，政策设计也符合越轨者目标群体的特征。政策依据是投票的公民只有身心健康，才能确保民主质量。政策分配极具惩罚性，体现在残疾人的机构化管理、^②禁止参与选举^③和禁止自由迁徙^④等政策工具。

从战后重建到1935年，公民身份资格范围不断扩展，但工业化、城镇化、优生学等要素又将残疾人建构为“不良公民”（Undesirable Citizen），他们仍是越轨者目标群体，此时的政策设计比建国初期更具惩罚性。《丑陋法案》的依据是残疾人会占用城市有限的公共空间，^⑤《绝育法案》和《移民法案》的目的在于控制美国公民身体退化，以确保公民质量。^⑥这一时期，性别、阶层、种族、性取向和民族均与残疾概念相互交织，形成判断公民质量的评价标准。

1935年《社会保障法》把盲人以及残疾儿童纳入社会救助范围。直到1972年，才以“负所得税”为建制理念，在联邦层面正式建立补充收入保障计划（SSI），为贫困居民残疾人提供最低收入保障。残疾同样被定义为完全丧失收入能力，以此表明不违背市场分配原则。该政策理念是基于社会正义，残疾人属于依赖者目标群体。^⑦在政策依据上，“负所得税”理念的目的在于切断贫困与道德的纽带，消除传统公共救助的污名性质，将补充收入保障计划上升至法定社会权利。但实践中，SSI的待遇接受者仍然需要经过收入调查，且在残疾认定上，损伤、就业以及损伤和就业之间的评定环节均极具自由裁量性，这种让“社会权利”必须通过自由裁量的过程，也让政策对象必须与“依赖者”概念共存。^⑧20世纪80年代，受残疾的社会建构主义影响，美国掀起了残疾人权利运动，首当冲击的便是以残疾人能力不足为依据建立的福利制度。社会建构主义从能力视角来建构残疾人形象，认为是社会造成身体损伤者无法平等参与主流社会。1990年，美国通过《残疾人权利法案》，这也是世界上第一个专门用以禁止残疾歧视的立法。后经过多次修订，从就业、教育、无障碍环境等多个方面对禁止歧视残疾人做出具体

① Kim E. Nielsen, *A Disability History of the United States*, Beacon Press, 2012, pp. 50-52.

② 参见 David J. Rothman, *Discovery of the Asylum: Social Order and Disorder in the New Republic*, Brown, 1971.

③ Kay Schriener, Lisa A. Ochs, "Creating the Disabled Citizen: How Massachusetts Disenfranchised People under Guardianship," *Ohio State Law Journal*, 2001, 62.

④ Robert J. Steinfeld, "Subjectship, Citizenship, and the Long History of Immigration Regulation," *Law and History Review*, 2001, 19(3).

⑤ Susan M. Schweik, *The Ugly Laws: Disability in Public*, New York University Press, 2009, pp. 291-293.

⑥ Harry Laughlin, *Eugenical Sterilization in the United States*, Psychopathic Laboratory of the Municipal Court of Chicago, 1922, pp. 451-452.

⑦ Anne Schneider, Helen Ingram, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review*, 1993, 87(2).

⑧ Nancy Fraser, "A Denealogy of Dependency: Tracing A Keyword of the U.S. Welfare State," *Signs Journals of Women in Culture and Society*, 1994, 19(2).

规定来促进残疾人的平等参与，美国成为残疾人“权利模式”政策体系的发源地，^①标志着残疾人政策开始向优势者目标群体的政策设计发展。残疾人被建构为具有能力的群体形象，并以民事权利形式保障其平等参与，尤其是通过促进就业，让残疾人享受基于贡献原则的社会权利。美国居民残疾人福利发展历程中有关残疾形象建构转变与政策设计变迁的过程见表 6。

（二）德国居民残疾人福利：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

德国自 1871 年建立之后，居民残疾人福利政策主要依靠慈善组织，直至魏玛共和国时期联邦政府才开始干预。1919 年魏玛共和国成立，通货膨胀、^②一战造成的大量伤残军人、^③人口短缺^④以及康复服务的发展^⑤等因素把残疾人建构为“可再生劳动力”的正面形象。战争和工业化均需要大量劳动力，人力资源成为德国主要的国民财富。^⑥残疾人在国家重建中极具价值，可被界定为优势者目标群体，1920 年出台的《重度残疾人法案》也满足优势者目标群体的政策设计。在政策依据上，战争和经济发展亟需人力资源，康复目标便是“创造纳税人，而不是慈善救助对象！”。^⑦在政策工具上，医学治疗和康复服务均属于能力建设型政策工具。在政策分配上，医疗和康复服务扩展到全民，居民残疾人获得了享受现代康复的权利。

纳粹政府执政后推行“种族共同体”的政治意识形态^⑧，优生学掌握话语体系^⑨，社会强烈批评社会保险待遇造成的“年金神经病”^⑩，残疾人被建构为“种族退化者”形象，并采取臭名昭著的种族进化政策，残疾人可被归为越轨者目标群体。考察政策设计，突出体现了越轨者目标群体的政策特点，政策依据是保证种族质量。在政策分配和工具选择上，绝育和屠杀等极端惩罚性的实施，共造成 40 万人被强制绝育，至少 26.7 万残疾人被执行“安乐死”。^⑪工伤人员和伤残军人却被赋予极高地位，1934 年《绝育法案》规定不适用于战争和工伤致残者。伤残军人被尊称为“战争受伤者”（War Injured），属于德意志一等公民。^⑫希特勒认为工伤人员是在“劳动中跌倒”，并尊称为“工作受害者”（Work Injured）。^⑬

① Lisa Waddington, "Legislating to Employ People with Disabilities: The European and the American Way," *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1994, 1(4).

② Bernd Widdig, *Culture and Inflation in Weimar Germany*, University of California Press, 2001, p. 37.

③ 参见 Jürgen Kocka, *Facing Total War: German Society, 1914-1918*, Berg Publisher, 1984.

④ 19 世纪 70 年代，德国处于高生育率时期。但自 19 世纪 80 年代生育率开始下降，到 20 世纪 30 年代初期生育率下降到最低点。具体可参见 John Knodel, *The Decline of Fertility in Germany 1872-1939*, Princeton University Press, 1975, pp. 38-87.

⑤ Carol Poore, *Disability in Twentieth Century German Culture*, The University of Michigan Press, 2007, p. 8.

⑥ Heather R. Perry, *Recycling the Disabled: Army, Medicine, and Modernity in WWI Germany*, Manchester University Press, 2014, p. 93.

⑦ Carol Poore, *Disability in Twentieth Century German Culture*, The University of Michigan Press, 2007, p. 89.

⑧ Patricia Heberer, "Targeting the 'Unfit' and Radical Public Health Strategies in Nazi Germany," in Donna Rayan, John Schuchman (eds.), *Deaf People in Hitler's Europe*, Gallaudet University Press, 2002, p. 52.

⑨ 参见 Paul Weindling, *Health, Race, and German Politics between National Unification and Nazism, 1870-1945*, Cambridge University Press, 1989.

⑩ 参见 Erwin Liek, *Der Arzt und seine Sendung*, Munich: J.F. Lehmann, 1927.

⑪ Carol Poore, *Disability in Twentieth Century German Culture*, The University of Michigan Press, 2007, p. 89.

⑫ James Diehl, *The Thanks of the Fatherland: German Veterans after the Second War*, University of North Carolina Press, 1993, p. 37.

⑬ Walter Schuhmann, Ludwig Brucker, *Sozialpolitik im neuen Staat*, Willy Rink and Berhard Krause, 1934, p. 345.

表6 美国居民残疾人福利：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

	目标群体社会建构理想分类			政策设计		
	社会建构	政治影响力		政策依据	政策分配	政策工具
建国至内战时期（1776—1865年）	坏公民	无	越轨者目标群体	身心健全的白人男性公民才能投票，以确保持民主质量	惩罚性政策	剥夺投票权、禁止自由迁徙和机构化管理
		剥夺投票权、机构化管理、禁止自由迁徙				
战后重建至福利国家建立之前（1866—1935年）	不良公民	政治影响力匮乏	越轨者目标群体	控制美国公民身体退化，以保障公民质量	惩罚性政策	丑陋法案、绝育法案、移民法案、机构化
		丑陋法案、绝育法案、移民法案、机构化				
社会救助时期（1935—1990年）	无劳动收入能力	弱	依赖者目标群体	正义原则	维持最低生活水平	家计调查式收入支持
		基于公民地位获得满足最低生活水平的社会权利				
就业促进时期（1990年以来）	具有可行能力	强	优势者目标群体	缴税（费）者	就业关联	资格型待遇
		法律保障平等参与权益				

资料来源：作者根据内容自绘。

二战后，德国19%的家庭中至少有1人残疾。^①为复苏经济，1953年联邦政府通过《战争和工伤重度残疾人补偿法》。适用对象仅限于伤残军人和工伤人员，他们被称为“真正的”（Genuinely）残疾人，以区别于先天残疾等其他原因致残者。^②直至1961年，《联邦社会救助法》才将普通残疾人纳入救助范围。受全球福利国家扩张的影响，德国逐步以公民地位为依据大幅构建居民残疾人福利制度。1974年，联邦政府通过《重度残疾人法》，不再区分残疾成因，将所有重度残疾人纳入按比例就业保护范围。1975年，基于社会权利的残疾人融合性福利被纳入《社会法典》，德国成为世界上残疾人“福利模式”政策体系的发源地，^③表现出鲜明的依赖者群体政策特征。在政策设计上，基于公民资格赋予社会权利，在政策分配上通过慷慨的社会保障让残疾人享有舒适的生活。在政策选择上，是造成隔离和排斥的福利体系。

受美国残疾人权利运动的深远影响，德国亦于20世纪90年代掀起了批判残疾人“福利模式”政策体系的高潮，要求从能力角度出发，出台禁止歧视立法，通过保障其民事权利来促进就业和社会参与。德国残疾人开始争取优势者目标群体的政策设计，并推动立法机构做出了一系列的立法调整。1994年，禁止基于残疾的歧视被写入宪法。2002年通过《残疾人平等法》，标志着在传统残疾人“福利模式”政策体系中引入“权利模式”。2017年，德国正式实施《联邦参与法》，将残疾人的社会融入纳入现代参与法律框架，残疾人政策开始从“福

① Alice Förster, Birgit Beck, "Post-traumatic Stress Disorder and World War II: Can A Psychiatric Concept Help Us Understand Postwar Society?" in Ricard Bessel, Dirk Schumann (eds.), *Life after Death: Approaches to a Cultural and Social History of Europe during the 1940s and 1950s*, German Historical Institute, 2003, pp. 19-31.

② 参见 Walter Fandrey, *Cribs, Idiots, and Crazies: A Social History of People with Disabilities in Germany*, Silberburg, 1990.

③ Lisa Waddington, "Legislating to Employ People with Disabilities: The European and the American Way," *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1994, 1(4).

利模式”转向“权利模式”。德国居民残疾人福利发展历程中残疾形象建构转变与政策设计变迁的过程见表7。

表7 德国居民残疾人福利：残疾形象建构的转变与政策设计的变迁

	目标群体社会建构理想分类			政策设计		
	社会建构	政治影响力		政策依据	政策分配	政策工具
魏玛共和国时期： (1919—1932年)	可再生劳动力	强 人力资源是首要国民财富	优势者目标群体	工具性目标 (满足战争和工业化)	创造纳税人，不是慈善救助对象	能力建设型(医疗和康复扩展到全民)
纳粹时期： (1933—1945年)	种族退化者	无任何价值	越轨者目标群体	保证种族质量	惩罚性政策	绝育、“安乐死”；1934年《绝育法案》规定该法不适用于战争和工伤致残者
二战后： (1945—2002年)	无劳动收入能力	弱 基于公民地位获得满足最低生活水平 的社会权利	依赖者目标群体	正义原则	德国成为世界上残疾人“福利模式”政策体系的发源地	隔离与排斥性质的福利
就业促进时期： (2002年以来)	具有可行能力	强 法律保障平等参与权益	优势者目标群体	缴税(费)者	就业关联	资格型待遇

资料来源：作者根据内容自绘。

四、 结论与讨论

本文的目的在于运用目标群体社会建构与政策设计分析框架，考察美国和德国残疾人福利政策中残疾形象建构的转变与政策设计变迁的历史过程，总结残疾人的社会形象与残疾人福利政策设计之间的逻辑关系，为我国当下破除社会对残疾人的形象和价值的某些偏见，促进残疾人共同富裕取得实质性进展的政策选择提供理论思路和历史经验。基于案例研究，本文发现社会建构的残疾形象与残疾人福利政策设计之间至少存在以下逻辑关系。

第一，目标群体社会建构和政策设计框架适用于对残疾人福利政策的解释。美国和德国残疾人福利政策的发展史表明，残疾不是一个纯粹的医学问题，而是社会建构的产物，残疾这一概念在不同的社会情境中被赋予了丰富多样的社会涵义，这也符合当前国际社会对残疾本质的主流认识。政策设计者若要改变残疾人福利的政策依据、政策分配和政策工具，可以从改变残疾人的社会形象入手，进而达到相应的政策目的。

第二，残疾人的正面形象并不必然改变他们的相对弱势地位。从历史经验来看，美国独立战争之后，作为开国英雄的伤残退伍军人，虽然得到1818年“独立战争伤残抚恤金”的保障，但在美国遭遇财政危机时就改为“半济贫”性质才让待遇得以保留。二战之后，西方纷纷建立

福利国家。居民残疾人被普遍视为缺乏劳动能力的社会群体，他们是国家再收入分配机制中“应得者”的福利群体。尽管福利水平在不同福利体系的国家有所差异，但总体而言各国残疾人福利都有显著提高，表现出相对慷慨的基本特征。然而，实践表明，这些福利不仅未能减轻残疾人的社会排斥程度，反而让国家财政不堪重负。基于此，自20世纪90年代以来，福利国家又纷纷调整其残疾人政策结构，从过去的福利导向转变为就业导向，让残疾人尽量获得就业关联型的福利保障。^①

第三，残疾人群体的公共价值是改变残疾人福利政策设计的决定性因素。美国和德国的历史经验表明，残疾人福利政策设计的决定因素不是政策对象的职业，而是残疾人的正面形象以及他们所具有的国防、政治、经济等公共价值相互作用的结果。依据优势者目标群体构建的政策不仅会改变残疾人群体的福利水平和社会地位，而且对国家的经济社会发展也会产生积极效果。例如，德国在魏玛共和国时期，为满足战争和工业化需要，居民残疾人被建构为“可再生劳动力”的正面形象，该群体由此被纳入国家人力资源整体规划，成为国家首要财富。据此，政策制定者采用以康复为主的能力建设型工具，为国家创造了大量的纳税人，而不是依赖者。同样，在二战时期，美国从战场上返回的大量伤残退伍军人可能成为威胁政治稳定的失业者，但罗斯福将其形象建构为战后国家重建者，加之这一时期退伍军人协会具有强大的政治影响力，依据优势者目标群体设计的1944年《退伍军人权利法案》不仅改变了这些军人的个人状况，创造了美国历史上“最伟大的一代”，更让美国经济达到繁荣顶峰，改变了整个国家的面貌。

要讨论以上三点残疾人的形象建构与残疾人福利政策设计的逻辑关系对我国当下降低乃至消除社会对残疾人的固有偏见，促进残疾人共同富裕取得实质性进展的政策选择有何启发，首先要明确我国残疾人形象建构的主体。事实上，改革开放以来，塑造主流社会对残疾人的形象和价值认知的决定性力量始终都是国家。在市场经济改革前期，国家提出“让一部分先富起来”的发展战略，进而确立“效率优先、兼顾公平”的分配机制。在这一时期，国家不仅鼓励残疾人要发扬“四自”（自尊、自信、自强、自立）精神，而且树立张海迪等身残志坚的残疾楷模，鼓励全社会向他们学习通过自我奋斗来实现个人价值并奉献社会的积极态度。相应地，在计划经济时期建立起来的传统福利政策也逐步解体，代之以残疾人按比例就业和福利企业为主要内容的“劳动福利型”政策体系。新政策只能惠及到具有部分劳动能力的残疾人，而且他们的就业质量也普遍较低。进入新世纪，我国开始更加积极主动地参与和推动国际残疾人事务的发展，尤其是2008年北京残奥会的举办以及《联合国残疾人权利公约》对我国正式生效，极大地推动了国家对残疾人正面形象的宣传力度，确立了“平等、参与、共享”的新残疾人事业发展理念。与此同时，国家强调构建“以人为本”的和谐社会，分配机制相应地调整为效率与公平兼顾，再次分配更加注重公平。这一时期，残疾人在市场竞争中的弱势群体形象不断被突出，以促进残疾人共享经济社会发展成果为基本依据，不断强化

^① 参见 OECD, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*, 2010.

残疾人在国家再分配机制中“应得者”的正面形象，加大对该群体的财政转移支付力度。尤其是党的十九大以来，残疾人成为“弱有所扶”群体的主要构成，国家依托精准扶贫精准脱贫战略体系，通过多项政策为残疾人脱离绝对贫困提供“兜底”保障，让残疾人迈进全面小康社会。应该说，改革开放以来，我国残疾人福利政策总体上可归纳为依赖者目标群体的政策设计思路，残疾人被建构为市场竞争能力不足的社会弱势群体，其待遇水平也随着经济的不断发展而不断提高。

当前，促进残疾人共同富裕取得实质性进展已经成为残疾人福利政策的基本任务。2021年8月，中央财经委员会第十次会议已经明确指出“扩大中等收入群体比重，……是实现共同富裕的重要途径”。然而，根据目标群体社会建构理论的基本观点以及美国和德国残疾人福利政策的历史经验，依据依赖者目标群体进行的政策设计，虽然可以提高残疾人的绝对福利水平，却无法改变其相对弱势地位，并存在福利刚性让国家财政变得不堪重负的潜在风险。而且，从我国福利传统和福利发展水平来看，目前还不具备也不会走类似于北欧福利国家的道路，通过高税收来支撑再分配机制，让全社会成员达到相当于中产阶级的生活水平。

综合我国当前的基本形势，要让残疾人进入中等收入群体或促进残疾人共同富裕取得实质性进展，必然要求对残疾人群体的政策设计思路从依赖者目标群体转向优势者目标群体。在美国和德国，二战后依据依赖者目标群体构建的残疾人福利政策体系到20世纪80年代让两个福利国家的财政变得不堪重负。同时，残疾人权利运动的兴起也推动了残疾人形象向可行能力的转变，这与国家想减轻财政压力的需求不谋而合。国家依据优势者目标群体的政策设计思路为残疾人分配了平等参与的基本权利，并选择了禁止残疾人歧视立法为政策工具。目前，我国也已经通过国际和国内两个层面的立法初步形成了禁止残疾人歧视的权益保障体系。但是，禁止残疾人歧视的立法理念形成于西方国家，其产生条件与我国至少存在两点差异。一是西方国家强调个人主义，具有通过立法来维护个人权益的历史传统。在我国，在强调集体主义的文化中，若过度突出立法来维护个人权益必然会破坏个人社会网络，尤其是在就业领域必然会损害到和谐劳资关系。第二，西方发达国家禁止残疾人歧视的理念是产生于历经数百年的工业化过程之后，因而立法和司法部门、雇主和残疾人等利益相关群体对于采用立法来禁止残疾人歧视都经过了更为充分的发育过程。与此形成鲜明对比的是，我国市场经济才历经几十年的时间，即使借鉴西方国家经验，快速构建起禁止残疾人歧视的立法，也必然会在执行上面临诸多困难。

那么，要在短期内让残疾人共同富裕取得实质性进展，可以参考德国魏玛共和国时期塑造居民残疾人“可再生劳动力”的社会形象，以及美国二战时期构建伤残退伍军人“战后国家重建者”的社会形象，在国家主导下赋予残疾人新的公共价值。中国独特的制度体制也允许政府根据政策问题和国内外宏观情境的变化，主动推动弱势群体社会形象的转变。目前，积极应对人口老龄化已经上升到了国家战略高度。人口老龄化造成的主要后果之一就是劳动力人口的短缺，若以促进国家经济发展为政策依据，将残疾人人力资源开发纳入国家人力资源发展战略总

体规划当中，必然会让残疾人的“平等、参与、共享”权益更具可操作性，也有利于选择更加多样化和具体的能力建设型政策工具，为残疾人通过高质量就业进入中等收入群体创造更多的机会。而且，数字经济、无障碍环境建设、现代医学、新兴科技等领域的发展，已经极大地削弱了身体伤残所带来的功能障碍，残疾人教育水平的提高也为将残疾人建构为“国家人力资源”的社会形象提供了有利条件。

The Implications of Social Construction of Disability for Public Policy Design: Case Studies of Disability Welfare Policies in the US and Germany

Hao Yuling

(Graduate Institute for Taiwan Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Through the policies that guarantee a basic standard of living, China has eliminated the absolute poverty of people with disabilities and enabled them to live in a moderately prosperous society. Nonetheless, in order to make substantial progress in promoting the common prosperity for people with disabilities, it is necessary to increase their opportunities to join the middle-income group. Given that social prejudice is still the main reason for the disadvantaged situation of people with disabilities in China, using the social construction and policy design theory as the analytical framework, and by exploring the disability welfare policies which have been evolved over two hundred years in two welfare states – the US and Germany, this paper aims to explore the logical relationship between social construction of disability and public policy design, and provide a reference for formulating policies aimed at promoting common prosperity of people with disabilities in China. Finally, this paper proposes that in the context of population aging, it is advisable to reshape and improve the social image and public values of people with disabilities from the perspective of "human resource development", and promote people with disabilities to join middle-income groups through high-quality employment.

Key words: social construction of disability; public policy design; disability welfare policy

(责任编辑:李莹)