

## 美国残疾人就业政策的变迁

杨伟国、陈玉杰

〔内容提要〕美国近百年的残疾人就业政策经历了以治疗残疾为特征的生存保障阶段,以强化职业康复和建设基础设施为特征的社会融合阶段、以消除就业歧视和完善工作场所为特征的权利扩展阶段以及以扩展自由和发挥潜能的潜能发展阶段。美国残疾人就业政策的变迁过程反映了不同时代总体物质生活条件和社会观念的内在关系及其对残疾人就业政策的影响。本文通过对美国残疾人各个阶段就业政策及效果的评述,结合新世纪美国社会经济发展形势对美国未来就业政策进行了展望。在新世纪,进一步扩展残疾人的就业权利,创造更好的无障碍社会生活环境与工作场所环境,充分有效地挖掘残疾人人力资源的创造潜力。将是美国政府未来的残疾人就业政策的发展趋势。

关键词: 美国社会 残疾人 就业政策 影响因素 政策效果

残疾人是人类社会的平等成员,保障其平等参与社会生活是现代社会的标志之一,而残疾人就业又是这个标志的核心内容。但是,对残疾人这一特殊群体权益的关注程度与一个国家的经济发展水平、历史文化传统以及政府实施的政策密切相关,针对残疾人的政策法规在许多方面反映了不同时代的总体物质生活条件和社会政策。作为一个立法体系完备的国家,美国残疾人就业政策变迁过程向人们展示了残疾人就业政策与历史背景的内在关系。本文依据美国残疾人在劳动力市场链条中的定位,将其就业政策划分为四个阶段:即生存保障阶段、社会融合阶段、权利扩展阶段和潜能发展阶段,借以梳理美国近百年残疾人就业政策的变迁过程,分析其变迁原因。

### 一、生存保障阶段(20世纪初~70年代)

20世纪70年代前,美国的残疾人政策导向旨在保护和治愈残疾人,强调为因残不能工作者提供现金、福利及医疗帮助,并不鼓励残疾人进入就业行列。按照苏珊·伯奇和伊恩·萨瑟兰的概括:残疾是一种缺陷或损害,需要医疗介入来治愈它或通过专业的康复服务来消除它,这种模式简单地认为,如果“残疾”人得到康复,那么与之相关的所有问题都解决了。【注释】 Susan Burch and Ian Sutherland, “Who’s Not Yet Here? American Disability History,” *Radical History Review*, Issue 94 (Winter 2006), pp.127~147. 【注尾】这一阶段的政策有四个特征:第一,政策服务范围比较狭窄,对象多限于伤残军人,其他残疾人受益程度很低。第二,资金规模较小,服务项目有限,康复项目参加者的残疾状况大多比较轻微。第三,没有形成持续运行体制,对就业持续积极的影响较小。第四,对残疾人进入和重返就业市场激励作用并不明显。

历史上,美国劳工伤病方面的保障主要依靠私人部门提供,照顾各类残疾人的责任由家庭承担,社会安全网非常狭窄,政府亦无提供健康保护义务。直到19世纪后半期,为无力或拒绝抚养残疾人家庭提供援助的公共体系开始建立。【注释】 Brodsky and Melvin, “Employment Programs for Disabled Youth: an International View,” *Monthly Labor Review* (Dec.



1990), p.113.【注尾】 20 世纪初期,美国进入工业社会,生产装配线大量出现,因各类事故致残的劳工日益增加,要求企业加强劳工安全保护,为伤残者提供康复训练与再就业服务的要求日益强烈。【注释】Thomas B. Love,“The Government’s Responsibility for Disabled Industrial Workers,”in“War Labor Policies and Reconstruction,” Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York, Vol.8, No.2 (Feb. 1919), pp.152~156.【注尾】此外,第一次世界大战导致数万名参战的美国军人因伤致残,为帮助他们恢复独立生活能力,【注释】Elizabeth Cosgrove,“The Disabled Veteran in the Federal Government,”in“*The Disabled Veteran*,”Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.239 (May 1945), pp.115~121.【注尾】美国国会 1917 年通过了《职业教育法案》(Smith-Hughes Act of 1917)。法案规定,为帮助残疾劳工和退伍军人设立康复与培训计划的资金由私人部门承担,联邦政府承担管理和监督费用。1918 年颁布的《士兵康复法案》(Soldier’s Rehabilitation Act),规定由联邦职业教育委员会主管伤残退伍军人的职业康复计划。【注释】Charles A. Prosser, “A Federal Program for the Vocational Rehabilitation of Disabled Soldiers and Sailors,”in“Rehabilitation of the Wounded,”Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.80 (Nov. 1918), pp.117~122.【注尾】此外,联邦政府为保障伤残退伍军人重新就业和独立生活还采取了一系列措施,例如,1920 年 6 月 20 日颁布的《职业康复法案》(Civilian Vocational Rehabilitation Act of 1920, 也称 Smith-Hughes Act)规定,为伤残军人提供职业指导、培训和技能开发服务,由联邦政府出资 50%。此时,职业与康复计划并不固定,需要国会定期授权,虽然这些康复计划主要局限于肢体康复,但该法案从此成为联邦政府向残疾人提供社会服务的主要法律依据。【注释】“World Wide Web Review Guide for the CRC Examination: Legislative History of the American State-Federal Vocational Rehabilitation Program,” <http://luna.cas.usf.edu/~rasch/leg.html>.【注尾】

20 世纪 30 年代,罗斯福新政开创了美国社会福利政策的先河。1935 年颁布的《社会保障法案》开始为残疾人提供福利,残疾人康复计划亦成为联邦与州政府的日常管理内容。1943 年《巴登—拉佛列特法案》进一步将职业重建服务涵盖范围扩大到精神障碍者及智障者,并成为第一个联邦与州政府为盲人职业重建服务的法案。

第二次世界大战结束后,大批士兵回国,战争时期的高投入已经停止,为防止出现严重失业,国会于 1946 年颁布《就业法》。但该法案并未考虑到残疾人就业问题。【注释】U.S. Congress, Senate Committee on Education and Labor, “Employment Act of 1946: House Report,” [http://en.wikipedia.org/wiki/Employment\\_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Employment_Act).【注尾】与此同时,因第二次世界大战和朝鲜战争退伍军人的增加,康复服务范围得到扩大。【注释】Helen Baker, “Industry’s Plans for Absorbing the Disabled Veteran,”in “*The Disabled Veteran*,” Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.239 (May 1945), pp.128~134.【注尾】1954 年颁布的《职业技术康复法案》将联邦与州政府的出资比例由 1920 年法案规定的 1:1 上升到 3:2,对各州职业康复服务经费数额的确定改为以州人口和平均收入为依据,对精神障碍与智障者服务的补助也大幅增加,并规定了资金的用途、使用方式和范围。例如,对残疾人康复计划费用支付范围的界定是:(1)在参加技术培训期间,政府提供职业工具、设备、服装和交通费用;(2)受训期间,在必要的情况下可以接受适当治疗,费用由联邦政府承担。在需要的情况下可以设立奖学金,鼓励残疾人自立,从而最大限度地为残疾人就业创造条件。此外,该法案对伤残退伍军人和伤残劳工一视同仁,进一步扩大了法案的适用范围。【注释】U.S. Congress, “Vocational Rehabilitation Amendments of 1954,”in U.S. Code, Congressional and Administrative News, vol.1 (St. Paul: West Publishing Co., 1954), pp.753~761.【注尾】



20 世纪 60 年代后，联邦政府建立就业政策体系进程加快，残疾劳工被相继纳入各项法案的服务范围之内。1965 年职业康复法案的修正案将联邦和州政府的出资比例调整为 3:1，并建立了判断严重残疾者是否从康复法案中受益的评估制度（评估期为 18 个月）。同时，对行为紊乱者的救助也纳入该修正案。【注释】“World Wide Web Review Guide for the CRC Examination: Legislative History of the American State Federal Vocational Rehabilitation Program,” <http://luna.cas.usf.edu/~rasch/leg.html>。【注尾】到 1968 年，新的职业康复法案修正案将联邦政府的出资比例再次调整为 80%。

综上所述，美国早期残疾人就业立法的盲目应急意味明显系统性差。将残疾人定位在劳动力市场的最上游，即维持一个残疾人的生存以及更大程度地减轻残疾程度是其全部政策的突出特点。这些政策具有浓厚的“前市场”特征。海伦·贝克认为使残疾人成功地从事某项工作是职业康复项目的最终目标，虽然短期效果不明显，但通过长期实施将会向残疾人提供足够的就业机会迈进。【注释】Helen Baker, “Industry’s Plans for Absorbing the Disabled Veteran,” in “The Disabled Veteran,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.239 (May 1945), pp.128~134。【注尾】萨尔·A. 莱维坦和罗伯特·塔格特的研究发现，这些康复政策并没有起到很好的作用，“那些被选中参加康复计划的（残疾人）残疾程度都比较轻”。【注释】Sar A. Levitan and Robert Taggart III, *Social Experimentation and Manpower Policy* (The Lewin Group, Inc., Berkeley Policy Associates, Cornell University, September 2001), pp.10~11。【注尾】即康复难度大的残疾人被排斥在计划外，由于缺乏完善的后续服务，残疾人在劳动力市场上工作时间不长，即从劳动力市场上退出继续依赖政府救济。政府政策对促进残疾人进入劳动力市场刺激不强，甚至起到反作用。尽管如此，该阶段的法案启动了美国联邦政府大规模介入残疾人康复与就业的过程，成为美国残疾人就业政策的酝酿准备阶段。

## 二、社会融合阶段（20 世纪 70~80 年代）

社会融合阶段，美国残疾人就业政策的主要目标，是在生存保障阶段基础上进一步为残疾人创造进入社会、进入劳动力市场的基本条件。包括提高残疾人“康复”水平，满足其职业的需要，提供更好的基础设施条件，以满足其融入社会的需要，达到残疾人向社会融合的最终目的。该目的与相关历史背景密切相连，20 世纪 60~70 年代，由于社会保障法案的改革，享受社会福利的人数和对残疾人的福利支出激增，福利政策变成了“福利陷阱”，【注释】U.S Department of Health and Human Services, “Research on Employment Supports for People with Disabilities: Summary of the Focus Group Findings,” <http://aspe.hhs.gov/daltcp/reports/fgfind.htm#chapI.C>。【注尾】享受残疾人福利的人群日益庞大引发了人们的焦虑。同时，60 年代黑人民权运动和妇女解放运动感染了残疾人。从 1970 年开始，残疾人发起了“残疾人民权运动”，推动了联邦政府颁布法律，帮助残疾人独立参与社会生活的进程。【注释】Richard K. Scotch, “Politics and Policy in the History of the Disability Rights Movement,” in “Disability Policy: Restoring Socioeconomic Independence,” *The Milbank Quarterly*, Vol.67 Supplement 2, Part 2 (1989), pp.380~400。【注尾】在上述双重冲击下，“残疾”概念开始变化，人们普遍认为残疾人有权利和能力掌管他们自己的生活，主张公共政策的正确目标应为残疾人创造便利的条件帮助他们行使自己的权利。进入劳动市场就业既是残疾人的权利也是政府责任，残疾人有权利参与工作的观念开始逐步被人接受。



在此形势下，联邦政府开始重新审视残疾人就业政策。1973年颁布的《职业康复法案》，规定要“运用最先进的解决康复问题的医疗技术、科技成果、心理学及社会学知识，研究设计出具有创造性的向残疾人提供康复服务的项目。”为此，法案分层次进行了全面考虑。法案规定，重度障碍者享有优先权益，个别化康复计划则更进一步强调身心障碍者的参与，鼓励残疾人自己设计需要的康复计划，并将独立生活训练纳入了康复方案之中。在短期目标上，为了避免州政府利用“自主选择”搞短期行为，法案要求首先帮助最需要帮助的人，即残疾严重的个人，其次才是其他类型的残疾人。同时，在长期目标上，法案要求致力于为残疾人提供持续的服务，满足其进入就业市场的需求。属于轻度残疾，可以直接申请联邦政府资助的公共就业计划、退伍军人计划、社会保障计划和联邦与地方联合资助的其他计划。【注释】Rehabilitation Act of 1973, Public Law 93-112 93rd Congress, H. R. 8070 (September 26 1973), <http://www.dotcr.ost.dot.gov/Documents/ycr/REHABACT.HTM>. 【注尾】此后，1974年、1976年和1978年的修正案加强了1973年康复法案帮助重度障碍者康复的服务内容。例如，1978年修正案规定，政府单独补助独立生活训练服务方案。另外，《1973年康复法案》中还写入了禁止歧视残疾人的内容。但仅限于政府、与政府合作的承包商以及接受联邦政府资助的部门，范围仍然比较狭窄。【注释】The Rehabilitation Act of 1973 Sections 501 and 505, <http://www.eeoc.gov/policy/rehab.html>. 【注尾】

在这一阶段，联邦政府还颁布一系列的其他法律，在设置无障碍交通设施、为残疾儿童提供义务教育等各个方面，为增强残疾人能力，增加残疾人就业机会创造有利环境。早在1968年国会颁布了《建筑无障碍法案》，规定凡与联邦政府签订合同的建筑企业，应在符合建筑法典技术标准的前提下，履行使设计和建筑规格便于残疾人使用的义务。【注释】“History Context of the American with Disabilities Act,” [http://www.adata.org/whatsada\\_history.html](http://www.adata.org/whatsada_history.html). 【注尾】1970年颁布的《城市公共交通法》（The Urban Mass Transportation Act）要求凡接受联邦政府资助发展公共交通的各州做到在公共交通方面为残疾人提供特殊照顾。1973年《高速公路建设法案》要求接受联邦政府资助的高速公路，在设计、建造、经营时要考虑残疾人使用的方便。1975年通过的《救助发展中的残疾人法及人权法》要求接受政府援助的受益人承担雇用和扶持残疾人的义务。同年，还制定了对全体残疾儿童实行教育的法案，以保证所有残疾儿童享有免费的、适当的公共教育的权利。同年，《国家住房法》修正案，要求排除残疾人在享受由联邦政府资助的住房项目福利中的障碍。1986年通过的《职业康复法》修正案设立了一系列由政府提供资金支持残疾人就业的服务项目，残疾人获得了一些与就业相关的服务，范围也较以前得到扩大。1988年《听觉辅助法》为重听者提供电话服务。同年的《远程通讯无障碍增强法》也为耳聋失聪者提供了电话服务。

理论上，通过实施上述政策，残疾人的就业率会得到提高，实际上，残疾人就业率与健全者差距仍然很大。主要原因是，第一，残疾人学历较低，择业范围小。《1973年康复法》的主要规制对象仅涉及公共部门，即联邦部门、与联邦政府签订采购合同的承包商以及接受联邦资助的机构，并未包括普通雇主，适用范围较窄。第二，残疾人就业面临“无法克服的、有意识或无意识的，阻止他们进入主流社会的歧视”。【注释】Donnie P. Stucker, “The ADA and Deaf Culture: Contrasting Precepts, Conflicting Result,” *The Annals of American of Political and Social Science*, vol.549 (January 1997), p.25. 【注尾】第三，这一时期产业结构变化和技术发展引起了劳动市场需求的变化，残疾人就业的形势更加严峻。【注释】Edward H. Yelin, “The Employment of People with and without Disabilities in an Age of Insecurity,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (January 1997), pp.123~124. 【注尾】



### 三、权利扩展阶段（20 世纪 90 年代）

社会融合阶段的政策一方面继续了生存保障阶段“治愈残疾人并提供生存保障”的政策主旨，另一方面，进一步为残疾人提供了进入社会的公共设施条件。这一阶段美国残疾人就业政策的主旨是使残疾人更适合于工作岗位，更容易进入工作场所，而不是使工作场所更适合残疾人工作。【注释】Ruth O'Brien, *Crippled Justice: The History of Modern Disability Policy in the Workplace* (Chicago: University of Chicago Press, 2001. xiv), p.288. 【注尾】随着社会发展与观念进步，人们对“残疾”的理解发生了变化。人们认识到，“残疾”不仅仅是个人身体上的某种缺陷和限制，也是社会环境的缺陷和限制，环境因素和组织特征都会影响到残疾人。【注释】Dianna L. Stone and Adrienne Colella, “A Model of Factors Affecting the Treatment of Disabled Individuals in Organizations,” *The Academy of Management Review*, Vol.21, No.2 (Apr. 1996), pp.352~401. 【注尾】诺拉·埃伦·格罗斯指出，残疾人生活经常受主流社会观念与文化的限制，这种限制要比残疾人因身体、精神、心理和智力损害所受到的限制更大。【注释】Nora Ellen Groce, “Disability in Cross cultural Perspective: Rethinking Disability,” a PhD Section: p.756, Vol.354 No.9180 ISSN: 0140-6736. 【注尾】保证残疾人享有同等的尊严和权利需要个人的努力，更需要全社会尽到应尽的义务，政府应对此发挥积极的作用。当时，需要重点解决的问题是，与遭受种族、性别歧视不同，残疾人在一些关键的领域如就业、教育、交通、通信、娱乐、医疗保健、选举等方面面临的歧视无正规的法律救济途径。【注释】The Civil Rights Act of 1991, <http://www.eeoc.gov/policy/rehab.html>. 【注尾】

理念与现实的差异，促使 20 世纪 70 年代盛行一时的残疾人民权运动再次兴起。在这场运动中，残疾人民权运动在强调自立的同时，更加强调自由。即残疾人作为美国公民，应当享有与正常人相同的尊严和权利。【注释】“Historical Context of the Americans with Disabilities Act,” [http://www.adata.org/whatsada\\_history.html](http://www.adata.org/whatsada_history.html). 【注尾】代表残疾人利益的各种组织纷纷采取行动，要求联邦政府关心残疾人的人权事业。其中，美国残疾人委员会在 1986 年发表了致政府和人民的宣言，其核心思想是强调残疾人走向独立，要求联邦政府颁布一项保护残疾人的法律，帮助其自力更生地生活。这一时期，美国的残疾人政策制定开始增加了残疾人的权利的视角。

经过社会各界努力，美国国会于 1990 年 6 月正式通过了《1990 年美国残疾人法》（American with Disabilities Act of 1990，简称 ADA），为残疾人提供了一系列保护措施，保证了残疾人在就业、公共交通、电讯服务等领域享有同健全人平等的权利。理查德·V.伯克哈瑟和玛丽·C.戴利指出，《1990 年美国残疾人法》以文化压力促使残疾人融入社会，使美国的残疾人政策更加具有就业导向。【注释】Richard V. Burkhauser and Mary C. Daly, “Policy Watch: U.S. Disability Policy in a Changing Environment,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.16, No.1 (Winter 2002), pp.213~224. 【注尾】

《1990 年美国残疾人法》比以往的法律覆盖范围更广。【注释】Nancy R. Mudrick, “Employment Discrimination Laws for Disability: Utilization and Outcome,” in “The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (Jan. 1997), pp.53~70. 【注尾】该法将“残疾人”定义为：生理或心理上存在异常而影响其一项或多项主要的活动能力；有过这些障碍的记录或被认为有这方面障碍的人。【注释】Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA), Pub.L. 101~336, 104, Stat.327, enacted July 26, 1990,



[http://en.wikipedia.org/wiki/Americans\\_with\\_Disabilities\\_Act\\_of\\_1990](http://en.wikipedia.org/wiki/Americans_with_Disabilities_Act_of_1990)。【注尾】与1973年康复法不同的是,《1990年美国残疾人法》认为残疾人获得工作和接受教育的能力不仅受其伤害和疾病的直接影响,在很大程度上还受到他人的歧视和社会构建的限制。【注释】David C. Stapleton, Richard V. Burkhauser and Andrew J. Houtenville, “Has the Employment Rate of People with Disabilities Declined? Policy Brief,” Employment and Disability Institute Collection, Cornell University, 2004。【注尾】而1973年前的政策认为残疾人在就业方面所面临的障碍是由于其伤残和疾病的限制造成的,如果这些限制因素被消除或通过其他方式得到补偿,残疾人的就业及其他问题就可以解决。所以,除了一些很少的例外,1973年前的政策注重对残疾人进行收入损失和健康成本方面的补偿以及减少他们在行动方面的障碍。【注释】William G. Johnson, “The Future of Disability Policy: Benefit Payments or Civil Rights?” in “The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?” Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.549 (Jan. 1997), pp.160~172。【注尾】而1990年法则注重为残疾人创造无障碍的生活环境,关于残疾人权利的五项条款中的每一款,都直接或间接地影响着残疾人的就业机会和就业条件。

例如,以反对就业歧视为内容的第一款规定:“自法案实施两年后开始,禁止任何雇主、雇佣机构、劳动组织或联合劳动管理委员会,在工作申请手续、雇佣、晋升、培训、赔偿和解雇雇员方面,对一个符合标准的残疾人的歧视行为;或者在就业条件和特殊教育方面的歧视行为。”为保证有工作能力的残疾人能够就业,该法案还要求自1994年7月26日后,15个人以上的企业,必须执行第一款的规定,雇主不得以非正当理由把残疾人拒之门外。

对于《1990年美国残疾人法》政策实施效果,评论众说纷纭。有学者认为,美国残疾人由依赖别人生活开始走向独立生活,该法在促进残疾人就业率提高方面起到了积极作用,残疾人可以在不需要政府干预的情况下做任何事情。但也有人认为该法没有很好地起到增加残疾人就业的作用。【注释】Marjorie L. Baldwin, “Can the ADA Achieve Its Employment Goals? The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?” Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.549 (Jan. 1997), pp.37~52。【注尾】爱德华·H.耶林指出,《1990年美国残疾人法》对残疾人的就业并没有太大的积极影响,总体上,健全者就业率的增长掩盖了残疾人就业率的下降,只有4%的残疾人进入了劳动力市场。【注释】Edward H. Yellin, “The Recent History and Immediate Future of Employment among Persons with Disabilities,” in “The Americans with Disabilities Act: From Policy to Practice.” The Milbank Quarterly, Vol.69 Supplements 1/2 (1991), pp.129~149。【注尾】达龙·埃斯摩格和乔舒亚·D.安格里斯特研究了对残疾人雇佣保护的效用。指出《1990年美国残疾人法》颁布后,各个年龄段的残疾人就业率呈下降趋势,但残疾人因法案的实施更容易融入社会。【注释】Daron Acemogle and Joshua D. Angrist, “Consequences of Employment Protection? The Case of American Disabilities Act,” The Journal of Political Economy, Vol.109, No.5 (Oct. 2001), pp.915~957。【注尾】在玛乔丽·L.鲍德温和威廉·G.约翰逊以20世纪90年代残疾人工资歧视情况的变化和残疾人就业率的变化作为衡量《1990年美国残疾人法》效果指标的研究中,两位学者指出,与工资歧视相比,低就业率是一个更严重的问题。戴维·C.斯特普尔顿、理查德·V.伯克哈瑟和安德鲁·J.霍滕维尔对采用的数据进行研究后发现,残疾男性的就业率在1989~2000年间下降了22%,而健全男性只下降了1%。20世纪90年代残疾女性和健全女性的就业率差距在逐步拉大。他们认为,尽管对残疾人生活支出的增长率超过经济的增长率,处于工作年龄的残疾人并没有享受到经济繁荣的成果。【注释】David C. Stapleton, Richard V. Burkhauser and Andrew J. Houtenville, “Has the Employment Rate of People with Disabilities



Declined?Policy Brief,” Employment and Disability Institute, Cornell University, Year 2004.【注尾】

尽管各学者看法不一，但《1990年美国残疾人法》的实施总体上对残疾人的就业产生了深远的影响。美国的残疾人政策实现了由最初提供福利和现金为主向在日常生活、经济和社会等各个方面为残疾人创造与健全人享有同等机会条件为主的转变，为美国残疾人创造了真正的无障碍社会。但是，戴维·C.鲍德里奇和约翰·F.维戈认为，《1990年美国残疾人法》所提供的支持服务并未真正满足残疾人的需求。【注释】David C. Baldrige and John F. Veiga, “Toward a Greater Understanding of the Willingness to Request an Accommodation: Can Requesters Beliefs Disable the Americans with Disabilities Act?” *The Academy of Management Review*, Vol.26, No.1 (Jan. 2001), pp.85~99.【注尾】杰弗里·O.库珀也指出，从企业的角度看《1990年美国残疾人法》并不是解决残疾人就业困境的完美方案，这个法案是残疾人最大限度就业能力的发挥与雇主挑选具有生产能力雇员愿望之间的妥协产物。它要求扩大对残疾人的保护力度，却没有要求残疾人自身要不遗余力地投入到劳动力市场中去，因而对雇主造成了极大的负担。【注释】Jeffrey O. Cooper, “Overcoming Barriers to Employment: The Meaning of Reasonable Accommodation and Undue Hardship in the Americans with Disabilities Act,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.139, No.5 (May 1991), pp.1423 ~1468.【注尾】

玛乔丽·L.鲍德温认为，美国残疾人法案简单地认为雇主歧视是造成残疾人在劳动力市场处于劣势的主要原因。但这种歧视只是造成残疾人劣势地位的一个主要原因却不是唯一原因。一些其他因素，如信息缺失、生产率的不同以及社会各界的看法都造成了残疾人与健全人在就业及工资上的差距。【注释】Marjorie L. Baldwin, “Can the ADA Achieve Its Employment Goals? The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.549 (Jan.1997), pp.37~52.【注尾】保罗·G.赫恩指出，通过一个法案达到提高残疾人就业率的目的，需要培训、保障、工作场所、服务设施、对雇主的技术支持等各方面措施的配套实施。【注释】Paul G. Hearne, “Employment Strategies for People with Disabilities: A Prescription for Change,” in “The Americans with Disabilities Act: From Policy to Practice,” *The Milbank Quarterly*, Vol.69 Supplements 1/2 (1991), pp.111~128.【注尾】作为弥补，美国政府随后也采取了一些税收优惠政策，以鼓励雇主雇用包括残疾人在内的低收入群体劳动者，为残疾员工提供便利的工作场所和设施。【注释】“Training and Employment Guidance Letter”No.16-04, in “Self Employment Training for Workforce Investment Act Clients,” [http://workforcesecurity.doleta.gov/dmstree/tegl/tegl2k4/tegl\\_16-04.htm](http://workforcesecurity.doleta.gov/dmstree/tegl/tegl2k4/tegl_16-04.htm).【注尾】例如，2002年颁布的《创造就业机会与帮助工人法》（Job Creation and Worker Assistance Act）规定了降低中小企业税收的内容。【注释】Job Creation and Worker Assistance Act of 2002, Public law 107-147-MAR. 9, 2002. 116 Stat. 21, [http://www.ncwd-youth.info/resources\\_&\\_Publications/disability\\_Legislation/jcwa.shtml](http://www.ncwd-youth.info/resources_&_Publications/disability_Legislation/jcwa.shtml).【注尾】

这一时期的立法还关注了在校残疾学童的后续就业问题。1994年的《残疾人教育法》（Individual with Disabilities Education Act of 1994）为残疾人提供了在校支持。该法要求州政府为初级和中级学校的残疾学生提供免费的、合适的公共教育。该法案为学校实施特殊教育，评估所有残疾儿童特殊教育的需求及与此相关的服务项目提供了资金支持。接受《残疾人教育法》的学生还可以享受个人教育计划，该计划为其提供针对个人特制的支持服务，包



括一些开发残疾学生职业和生活技能，提高他们成人后成功水平的“过渡性的”服务。该法还要求残疾学生应在限制较少的环境内接受教育，并为其接受这种教育提供合适的设施。【注释】“What is the Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)?” [http://www.helium.com/items/524516\\_individual\\_disabilities\\_education\\_differ](http://www.helium.com/items/524516_individual_disabilities_education_differ)。【注尾】1994年《从学校到工作机会法》(School to Work Opportunities Act of 1994)为各州建立使学生顺利实现从学校到工作场所转变做准备的服务体系提供了资金。这些培训体系培养学生美国市场上所需要的技能，为他们获得高工资、高技能的第一份工作和增加他们进一步接受教育的机会打下基础。该法案还要求每一个地方性的计划必须建立一个以工作为基础的学习组织，包括工作经验、工作场所转换以及各个行业所需要的通用技能等等。【注释】School to Work Opportunities Act of 1994, Public Law 103~239, 108 Stat 568 May 4, 1994, <http://www.ncrel.org/sdrs/areas/issues/envrnmnt/stw/sw3swopp.htm>。【注尾】

1998年，美国政府颁布的《劳动力投资法》(Workforce Investment Act)把以前分散的联邦培训计划如工作培训、成人教育、职业康复计划等，转变为一个协调的、综合性、一站式的服务体系。建立了全美范围内的劳动力参与和就业体系(即美国劳动力网络)以满足企业、就业者和希望拓展职业生涯者的需要。美国劳动力网络可以帮助雇主找到合适的员工，帮助人们设计和管理好自己的职业，通过“one stop”职业中心体系可以获得一系列的工作培训、教育和就业服务。而且雇主可以通过该中心发布他们现在和未来几年需要的工作技能。【注释】Work Force Investment Act of 1998, Public Law 105~220~Aug. 7, 1998, 112 Stat. 936, <http://www.dol.gov/dol/topic/disability/laws.htm>。【注尾】

1998年《辅助科技法》(Assistive Technology Act of 1998)要求为各个年龄的残疾人提供与科技相关的服务支持，增加公共机构和私人部门提供、购买科技型设施以及提高为残疾个体提供科技型服务的能力，并对提供这些服务的州给予资金支持。【注释】Assistive Technology Act of 1998, Public Law 105~394 105th Congress, <http://www.nifl.gov/lincs/collections/policy/ata.txt>。【注尾】这里的辅助性科技包括辅助性科技设备和辅助性科技服务。辅助性科技设备是指可以提升、维持或增强身心障碍者功能的任何设备或部件。辅助性科技服务则是指任何用以直接或间接协助残疾者选择、获得和使用辅助性科技设备的服务。另外，该法提出，任何设施都应该采用“通用设计”，以保证残疾人使用的无障碍。“通用设计”是指设计和提供能够在最大范围内为不同能力的人们所通用的产品与服务的一种观念或哲学，包括可直接使用(不必借助辅助科技设备)的产品与服务，以及与辅助科技并用的产品与服务，以保证使用的公平性、使用方法的简单性和弹性、省力原则和包含易觉察的指导性信息。为刺激对残疾人就业工作的创新，1998年克林顿总统建立了总统成年残疾人就业小组(Presidential Task Force on the Employment of Adults with Disabilities)，对联邦现行政策在消除残疾人就业障碍方面的改革创新进行设计与评估。

另外，约翰·邦德和蒂莫西·维德曼通过对纵向时间序列数据和各个州数据的搜集发现，整个20世纪90年代获得残疾人社会保险(Social Security Disability Insurance)的人数大大增加，而就业率却在下降，【注释】John Bound and Timothy Waidmann, “Accounting for Recent Declines in Employment Rates among Working Aged Men and Women with Disabilities,” *The Journal of Human Resources*, Vol.37, No.2 (Spring 2002), pp.231~250。【注尾】残疾人社会保障项目成本大幅上涨。【注释】Paul N. Van de Water, “Disability Insurance,” in *Papers and Proceedings of the Ninety First Annual Meeting of the American Economic Association*, *The American Economic Review*, Vol.69, No.2 (May 1979), pp.275~278,



Jonathan Gruber, “Disability Insurance Benefits and Labor Supply,” *The Journal of Political Economy*, Vol.108, No.6 (Dec. 2000), pp.1162~1183.【注尾】为解决这一问题, 1999 年联邦政府颁布了《工作凭证和改善工作刺激法》(Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act)。【注释】Ticket To Work and Work Incentives Improvement Act of 1999, 113 Stat. 1860 Public Law 106~170, Dec. 17, 1999.【注尾】该法目的在于增加已接受康复和职业服务计划的残疾人的福利选择, 确保每个有就业愿望的残疾人都有进入劳动力市场机会。首先,给残疾人提供一种类似于资格证书的“凭证”, 允许他们选择自己喜欢的支持服务计划包括职业教育和康复服务计划; 其次, 扩大残疾人社会保险的受益面使残疾人工作后仍能获得健康保险; 再次, 扩大健康保险的项目使得严重残疾的人在工作后仍能从该计划中受益, 从而减少残疾人对福利政策的依赖, 激励他们回到工作岗位上去, 以增加残疾人的就业机会。

整个 20 世纪 90 年代, 美国残疾人就业的立法过程, 是残疾人就业权利水平与结构扩展的过程。实际上, 前两个阶段的政策中隐含着对残疾人歧视——即残疾人是社会的负担需要社会照顾。直到 20 世纪 90 年代, 才为新的残疾人就业立法所修正。随着残疾人作为美国的公民应当享有与正常人相同的尊严和权利的观念被广泛接受, 这一阶段的立法更关注消除就业歧视, 创造无障碍的社会生活环境, 建设更合适的工作场所, 为残疾人在劳动力市场链条上的“权利扩展”提供了法律基础。

#### 四、潜能发展阶段 (21 世纪至今)

20 世纪末, 美国的残疾人就业政策已经非常成熟完备。但是进入 21 世纪后, 经济全球化、人口老龄化、关键技能的缺乏等因素都对美国保持经济竞争优势提出了严峻的挑战。这意味着必须挖掘现有的劳动力资源的潜能, 使所有美国公民都应投入到生产性活动中去。残疾人低下的就业率对公私部门都是一种人力资源浪费。【注释】Susanne M. Bruyere, William Erickson and Sara Vanlooy, “Comparative Study of Workplace Policy and Practices Contributing to Disability Nondiscrimination,” *Employment and Disability Institute Collection*, Cornell University, Year 2004.【注尾】随着美国经济重组, 工作岗位所需要的技能对身体条件的限制大大下降, 在一定程度上减少了残疾人就业障碍。【注释】Brodsky and Melvin, “Employment Programs for Disabled Youth: An International View,” *Monthly Labor Review* (Dec.1990), p.113.【注尾】新世纪的残疾人就业政策也因此进入一个崭新的阶段——潜能发展阶段。潜能发展进一步强化了残疾人在劳动力市场中的价值。2001 年, 美国劳工部成立了残疾人就业政策办公室 (Office of Disability Employment Policy) 成为体现这一重要政策的标志。残疾人就业政策办公室的主要目的是增加残疾人的就业机会, 它举办了各种促进残疾人就业、提供残疾人职业技能、拓展残疾人职业发展空间的项目。【注释】Office of Disability Employment Policy (ODEP) 是由美国劳工部成立的, 旨在通过制定或影响与残疾人就业相关的政策或实践来增加残疾人的就业, 资料源于 <http://www.dol.gov/odep/programs/program.htm>.【注尾】比如:

1. 商界领导网络 (BLN)。这是一个全国性的组织, 由乡镇、州长委员会或其他社区机构、公司、企业组成, 在全国范围内倡导并积极参与为有工作能力的残疾人提供就业机会;
2. 多重文化网络 (CDN)。残疾人就业政策办公室积极与各种少数民族组织合作, 如全国有色人种协进会 (NAACP)、国家城市联盟等, 为少数民族残疾青年创建新的高中或高科技教育培训计划, 增加他们的就业技能;



3. 残疾老兵就业论坛。这是 ODEP 与残疾老兵组织举行的地区性论坛，探讨并解决具体地区内残疾老兵所面临的就业问题；
4. 就业帮助推进网络 (EARN)。自 2001 年 3 月起，就业帮助推进网络通过全国免费电话和电子就业咨询系统，帮助雇主寻找合格的残疾雇员；
5. 国家成年残疾人劳动中心 (NCWE A)。为开拓成年残疾人就业市场以及其他与就业相关的服务提供技术支援，可通过电话和网络获取该中心的服务；
6. 人才招聘计划 (WRP)。该计划以残疾大学生为主要服务对象，在全国范围内为各行业的雇主提供暂时或永久性雇员 (残疾毕业生) 的信息。人才招聘计划的数据库包括 200 多所大学涉及各个专业的大学新生及即将毕业学生的求职者信息。

2002 年，美国国会提出“新自由倡议” (New Freedom Initiative)，该倡议认为美国的残疾人也有追求职业、加入劳动者队伍和作为完整的群体参与市场经济生活的自由。新自由主义倡导帮助残疾人排除就业障碍提高他们的参与能力。【注释】“Fulfilling America’s Promise to Americans with Disabilities”，<http://www.whitehouse.gov/news/freedominitiative/freedominitiative.html>。【注尾】其措施包括：第一，增加电子化工作。计算机技术和因特网极大地扩展了残疾人的生活范围，增强了他们生活的独立性。但由于高科技产品相对于残疾人非常昂贵，建议政府增加对电子化工作支出，由联邦政府出资向残疾人低息贷款，帮助他们购买必要的仪器设备；对为残疾人提供电脑和网络许可使其可以在家工作的公司给予免税奖励。第二，支持实施《1990 年美国残疾人法》，并为一些小企业提供技术援助。每年为小企业在执行《1990 年美国残疾人法》，招聘更多的残疾雇员和为残疾顾客服务等方面的努力提供技术援助。这项政策倡议表明，随着知识经济的发展，IT 技术在工作场所的主导地位加强，美国政府针对残疾人就业政策将更加注重发挥科技力量。康奈尔大学的布鲁耶、埃里克森和范鲁研究发现，随着美国进入老龄化社会残疾人不断增加，提供更合适的工作设施，特别是电脑和信息技术显得更为需要。【注释】Bruyère, Erickson & VanLooy (2003), “Accessible IT for People with Disabilities: HR Considerations,” Ithaca, NY, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations Extension Division, Program on Employment and Disability, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/edicollect/68>。【注尾】国会为此于 2004 年对 1998 年的辅助科技法进行了修正。2007 年对 1998 劳动力投资法做了修正。该修正案从市场需求拉动观点出发，强调要保持美国在 21 世纪的竞争优势，应增加利用和培养美国的智力资本。雇主必须通过非传统的途径挖掘新的劳动力。在知识经济社会残疾人是这种资源很好的选择。【注释】Strategic Two Year State Workforce Investment Plan for Title I of The Workforce Investment Act of 1998 (Workforce Investment Systems) and The Wagner Peysner Act State of Connecticut for the Period of July 1, 2007 to June 30, 2009, State of Connecticut Strategic Two Year State Workforce Investment Plan, July 1, 2007~June 30, 2009, <http://www.ctdol.state.ct.us/wia/2007WIAPlan.pdf>。【注尾】在一定程度上，这表明美国的残疾人就业政策正在完成从向社会提供残疾人劳动力到社会需求残疾人劳动力的转变。

2008 年 1 月，美国公平就业机会委员会发布“提高特定残疾人在联邦机构的参与率” (Improving the Participation Rate of People with Targeted Disabilities in the Federal Work Force) 报告，指出在联邦政府公共部门工作的残疾人比率下降了，2006 年下降到了 0.94%，



达到了近 20 年的最低点（特定的残疾是指：聋、盲、部分或全部瘫痪、精神病或者缺少胳膊或下肢的人等）。联邦政府必须在雇佣残疾人问题上采取积极行动。招聘、安置和开发合格的残疾雇员，通过一系列的肯定性行动增加残疾人的就业机会，使联邦政府成为雇佣残疾人的模范雇主。【注释】Improving the Participation Rate of People with Targeted Disabilities in the Federal Work Force, Office of Federal Operations, Washington, D.C. 2003.6, U.S. Equal Employment Opportunity Commission(Jan.2008),<http://www.eeoc.gov/federal/report/pwtd.html>.

【注尾】此外，随着人口老龄化，劳动力人口中残疾人的比例增加，美国联邦统计局指出 45~54 岁和 55~64 岁的人口在未来的十年内将分别增加近 4420 万人（17%）和 3500 万人（39%）。到 2010 年，这部分人口将占全部劳动年龄人口（20~64）的 44%，而且 50~65 岁之间残疾人的数量将增加几乎两倍。面对严峻的形势，2006 年，布鲁耶提出雇主要采取主动的措施实施“残疾管理”，挖掘企业内外的残疾人资源，扩大“残疾”的概念，不能只关注发生疾病或受到伤害工人的有效保留问题。【注释】Bruyère(2006), “Disability Management: Key Concepts and Techniques for an Aging Workforce,” International Journal of Disability Management Research, 1149~1158 <http://dx.doi.org/10.1375/jdmr.1.1.149>. 【注尾】美国残疾人就业政策在新世纪的变化也表明了政府对该项研究的实践回应。

总体而言，根据残疾人在劳动力市场链条中的定位，美国残疾人就业政策可划分为以治疗残疾为特征的生存保障阶段、以强化职业康复和建设基础设施为特征的社会融合阶段、以消除就业歧视和完善工作场所为特征的权利扩展阶段及以扩展自由和发挥潜能的潜能发展阶段。美国近百年残疾人就业政策的变迁过程体现了美国经济发展形势和社会状况的变化，体现了美国政府对生命价值的看法及社会公众价值观的变化。进入 21 世纪后，伴随着社会观念的变化、科学技术的发展、残疾人群体自身态度的调整以及劳动力市场的变化，美国政府的残疾人就业政策的定位必将延续新世纪的立法趋势，进一步扩展残疾人的就业权利，创造更好的无障碍社会生活环境与工作场所环境，从而充分有效地挖掘残疾人人力资源的创造潜力，为美国的经济发展贡献力量。

杨伟国：中国人民大学劳动人事学院院长助理、中国人民大学中国就业研究所副所长、劳动经济学教授

陈玉杰：中国人民大学中国就业研究所研究助理

