

# 美国视力障碍者的社会保障及残疾预防政策\*

周云

**【摘要】**2010年美国人口普查结果显示有810万自报的视力障碍者。在美国,政府一方面采取积极干预措施,降低视力障碍的发生率及减轻致残程度;另一方面给予视力障碍者一系列的社会保障政策,既有面向所有美国人的社会保障,也有面向所有残障者的专项保障政策,以及面向视力障碍者的优惠保障政策,这三层保障政策很大程度上满足了视力障碍者的基本生活需要,使他们有机会更好地融入社会。

**【关键词】**视力障碍者;社会保障;残疾预防;美国

**【中图分类号】**C913.69 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-0810(2017)25-0093-04

## Social Security and Disability Prevention Policies for Visual Impaired Americans

ZHOU Yun

**【Abstract】** Visual impairment is one type of handicaps which may occur at any age and anywhere in the world. According to the census of 2010, there were 8.1 million self-reported visual impaired Americans. To the population, the government is having different measures to minimize the size of the handicapped population to the lowest level and to prevent more population with visual impairment to come. Special social policies are available for the visual impaired American. They are 1) social security for general population, 2) social security policies for the handicapped, and 3) special social security policies for the visual impaired. These different policies have met basic needs of the visual impaired as well as supported and encouraged them to be part of the society.

**【Keywords】** Visual impairment, Social security, Disability prevention; U.S.A.

视力障碍是常见的残疾类型,完善的医疗保健及社会保障政策可显著提高视力障碍者的生活质量。美国视力障碍者的社会保障比较完备,本文利用美国国家公布的政策、散在的资料和以往的研究成果,将各类政策归类分析,力图多方面地讨论美国视力障碍者的生活政策保障以及国家为减少视力障碍人数采取的各种措施。

### 1. 视力障碍人口现状

#### 1.1 不同调查口径的视力障碍者人数

在缺少全国性视力障碍者调查的大背景下,

部分抽样调查因其调查目的不同而常采用自定的视力障碍标准,不同机构在进行各类调查研究时多采用简单但可行的标准收集数据。例如,美国“全国健康访问抽样调查”(National Health Interview Survey)判断视力障碍的问题有两个:①“你是否即使戴眼镜或隐形眼镜也难以看清?”②“你是盲人或完全看不见吗?”这一调查所得出的有关视力障碍者数据完全取决于个人对这两个问题的回答。“难以看清”或“是盲人”的回答者都归类于视力障碍人群,因此其调查结果的基础是自报。美国人口普查局也定期收集残障人群的信息,

\*基金项目:自然科学基金重大项目“健康老龄化”课题(项目批准号71490732),自然科学基金国际合作项目“健康老龄化发展趋势和影响因素研究”(项目批准号:71110107025)

作者单位:北京大学社会学系,北京100871

作者简介:教授 博士生导师;研究方向:文化人类学、人口与文化

最近一次调查在 2010 年。在其调查中视力障碍者的定义为“盲,或看东西有困难”。如果回答是“盲”,其残障程度定为“严重”;若回答“哪怕戴眼镜阅读普通报纸文字也有困难”,虽仍属残障类,但等级属于“不严重”<sup>[1]</sup>。

依据不同调查口径,所得视力障碍人口的比例有所不同,数据之间常难以进行横向或纵向比较。但相关数据在一定程度上给出美国人口中视力障碍者的大概比例,这些数据也为服务视力障碍者、预防视力障碍提供了基本依据。例如,美国 2000 年人口普查结果显示,40 岁以上美国人失明的比例为 0.78% (93.7 万),另有 240 万美国人属于低视力人群<sup>[2]</sup>。2002 年“全国健康走访抽样调查”的结果显示,18 岁以上、非机构居住的美国人中自报视力障碍者有 9.3% (1910 万),其中 70 万为失明者<sup>[3]</sup>。2010 年“全国健康走访抽样调查”结果再次显示,美国 18 岁以上成年人中 9% 有视力障碍问题<sup>[4]</sup>,也就是个人自报“难以看见”或已是“盲人”。而 2010 年美国人口普查局的调查结果显示<sup>[1]</sup>,2010 年 15 岁以上、非机构居住的美国居民中 3.3% (约 810 万) 有视力残障,其中 200 万人属视力障碍严重类型,也就是达到了“盲”的程度。65 岁以上老年人中视力障碍比例为 9.8% (380 万),占 15 岁以上视力障碍者的 46.9%。在 380 万老年视力障碍者中,2.7% 属“盲”类,其余 7.1% 属于“不严重”类别。

### 1.2 视力障碍致残原因

视力障碍者的规模对各类专项政策的制定有重要指导意义,个体致盲原因以及视力障碍群体特征的信息则提供更加详细的信息,可用于人群敏感性政策或眼部健康度提高的指导。根据 2002 年“全国健康走访抽样调查”,美国 18 岁以上人口中有眼疾人群的比例分别为白内障 (8.6%)、青光眼 (2.0%)、黄斑变性 (1.1%)、糖尿病视网膜病变 (0.7%)<sup>[5]</sup>,显示出眼部疾病类别集中、后果严重的特点。

### 1.3 视力障碍者人口学特征

视力障碍人群显示有种族差异。例如美国印

第安人发生视力障碍的比例最高,亚裔人群的比例最低。女性视力障碍发生比例高于男性,与年龄相关,与收入和教育程度则为负相关关系。年龄越大、来自贫穷家庭、65 岁以下依靠“政府医疗保险”(Medicaid)、住在大都市统计区之外地区的人更可能有视力障碍问题<sup>[4]</sup>。在各种与视力障碍相关的因素中,年龄因素给老龄化社会带来更多的挑战。尽管社会有能力降低年轻人中的视力障碍发生率,进而降低老年人口中视力障碍人群比例,但难以消除老年人口中导致视力障碍的生理因素,难以降低患病率和致盲率。由于白内障、青光眼和黄斑变性更是老年人群易患疾病,庞大的老年人口成比例地增加了致盲性眼部疾病的患病人数,从而导致视力障碍人口的增加。因此,老年人口的增加在一定程度上必然增加视力障碍老年人口,如同其他类别残疾老年人口数量的增加。这是人口老龄化给社会应对视力障碍问题所带来的挑战。

## 2. 视力障碍者的社会保障

国家社会保障制度的基本原则和理念、视力障碍者的特殊需求促使美国社会有多种保障和提升视力障碍者生活水平的政策。这些保障政策可分成三大类:一是全民皆可享受的“社会保障项目”(Social Security);二是适用于残疾人的“社会保障残疾保险”(Social Security Disability Insurance);三是特别包括盲人在内的“生活补助金”(Supplemental Security Income)。这三大类政策主要由社会保障局制定、执行与管理,其中有关视力障碍者的内容可概括如下。

在“社会保障项目”中,视力障碍者与其他人不同的部分体现在养老金的计算方面。社会保障局有一个特殊的概念或词语来形容和解释这一政策——“保险的残疾豁免政策”(disability freeze)。根据这一政策,个体晚年领取养老金的水平与其过去工作年间的年均收入直接相关。工作年间年薪高,退休后领取的养老金也多。如果视力障碍者在工作期间因不够条件或自愿没有领

取“残疾保险”提供的残疾补助，同时工资因其视力障碍问题水平低，在计算养老金时政府将不会计算这些低收入者的年数，仅用略高年收入作为计算养老金的基准。这种方法可以帮助视力障碍者在晚年领到更多养老金。除个人的养老金外，与个人收入相关但不由社保局管理的优惠还包括收入减免税，减免税由美国国内税务局制定，盲人甚至其配偶可享受更高的收入减免税标准<sup>[5]</sup>。

“社会保障残疾保险”对适用个体有基本要求，也就是过去工作时间足够长且缴纳过社会保障税。视力障碍者作为残疾人，有机会利用这一保障政策。但相比其他残疾人，考虑到视力障碍者的特殊身体条件或工作受限程度，这一保险政策对视力障碍者有特殊待遇，体现在收入规定门槛低。具体而言，利用这一保险的残疾人除有上述基本要求外，还有月收入上限的要求。如果个人月收入超出一定数额，则失去优惠享受资格。根据社会保障局2012年的规定，视力障碍者月收入不足1690美元就可以领取补助，这一水平高出其他残疾人标准（1010美元）680元。此外，受补助的视力障碍者的工作机构类别也不受限制。他们可以为他人工作，也可以是个体户，为自己的公司或机构工作。其他类别的残疾人若为自己公司工作则有更多的补助领取限制，补助金每年会略有增加<sup>[6]</sup>。

“生活补助金”的受惠对象明确规定为低收入者、没有收入的65岁以上老年人、盲人和残疾人。这一保障政策对潜在受惠者没有过去工作时长的要求，只有目前收入水平和资产水平的基本规定。收入或资产高出一定水平就不能领取补助金。全国标准不同，“生活补助金”对低收入和低资产的标准由各州自行订立和执行。

其他与视力障碍者生活相关的广义社会保障政策还包括在教育、交通等方面的方便政策，这些辅助性政策保障可促进改善视力障碍者的日常生活质量。例如在教育方面，国家补贴盲人出版物的出版社（The American Printing House for the Blind）印刷盲文资料，免费分发给在大学以下正式教育机构学习的盲人学生<sup>[7]</sup>。

### 3. 预防视力障碍目标

根据视力障碍人口规模、特征及治盲原因，美国政府制定了全民健康努力目标，也就是美国卫生与公共服务部倡导的“健康美国人”活动。这一活动始于1979年，当年提出了健康预防疾病的提议。此后又三次提出过具有相对具体努力的目标的倡议（1990年、2000年、2010年）<sup>[8]</sup>。2010年12月2日，政府开始了新十年改善国民健康的“健康美国人2020”计划。计划中列有多项具有挑战性但却能实现的健康目标，促使每个人行动起来预防疾病的发生而不是坐等疾病的到来。在各项目标中单列有关于视力的具体努力目标，全面开展视力残疾的预防、及早发现、及时治疗、进行康复<sup>[9]</sup>，包括：儿童视力检查，预防儿童和青少年视力损害、职业眼伤、视力损害，使用保护性眼镜，视觉康复以及由联邦资质医疗中心提供全面的视力医疗服务。

表1<sup>[10]</sup>列出了眼部健康努力目标的部分具体指标，显示了政府强调在年轻人群中开展预防，最大限度地控制整个人群眼部疾病的发生风险，开展眼部健康检查，及早发现和及时解决问题；同时在视力障碍者中提倡康复和适应性用具的使用，将已经发生的视力障碍者问题的影响降至最低点。表中列出的降低老年人群常见眼病的目标也说明预防老年人群眼疾发病的重要性和可行性，减少在老年人群中眼部疾病的发生可在一定程度上提高老年人的健康水平，促使其“积极”和“健康老龄化”。

### 结论

通过对上述资料的整理与分析，我们认识到，美国视力障碍者的人数虽然不多，但受到政府和社会的重视。作为残疾人中的一类，视力障碍者在现实生活中有其特殊的需求，这种特殊性促使社会有更多的群体敏感性社会保障政策。为保证绝大多数视力障碍者的基本生活，美国社会保障制度在鼓励视力障碍者经济独立、自立的前提下给予他们更多的经济优惠政策，这些政策可以将对视力障碍者的不利影响降至最低点。

表 1 “健康美国人” 2020 年眼部健康努力目标

项目	2020 年达标 比例	目标设定基础 (2008)
5 岁以下儿童视力检查比例	44.1%	40.1%
0-17 岁以下儿童失明和视力障碍者比例	25.4/ 千名儿童	28.2/ 千名儿童
成人过去 2 年内全面眼部检查 (含散瞳) 的比例	60.5%	55.0%
娱乐场所和家中危险情况下防护眼镜使用比例		
0-17 岁儿童	18.2%	16.5%
18 岁以上成人	43.7%	39.7%
提高视力障碍者利用视力康复服务的比例	33.1%	30.1%
提高视力障碍者使用辅助和适应性工具的比例	12.3%	11.2%
降低因以下原因造成的视力损害		
未矫正屈光不正 (12 岁以上人群)	122.5%	136.1%
糖尿病视网膜病变 (18 岁以上人群)	30.8%	34.2%
青光眼 (45 岁以上人群)	12.5%	13.9%
白内障 (65 岁以上人群)	99%	110%
黄斑变性 (45 岁以上人群)	14.0%	15.5%

美国改善视力障碍人口结构的努力目标以及视力障碍者经济保障的内容也与人口老龄化程度高有直接关系。这些举措对美国视力障碍老年人有两层作用。首先,通过预防个体年轻阶段眼部疾患来部分减少老年视力障碍人口,通过预防和治疗老年常见眼病同样也可以减少老年视力障碍人口。其次,老年本身就已经开始对个人有所挑战,老年视力障碍对个体有更大的挑战。因此,国家和地方针对视力障碍者的社会特殊政策在一定程度上可提升视力障碍老年人的经济水平。

因此,我们可以说视力障碍美国人(包括视力障碍老年人)的生活受到几层保障,层层保障政策虽不一定能完全满足视力障碍者的现实需求,毕竟实际需求有太大的个体差异,但这些政策至少保证了视力障碍者有较为正常的生活。本文有关视力障碍者的社会保障政策也是国家保护各类残疾人的例子之一。本研究不仅提供了美国针对视力障碍者的社会保障信息,也提醒我们,由不同类别人群(包括残疾人)组成的社会需要不同类别的社会保障政策。社会进步的表现之一是不断变化和改进的社会保障政策。我们有理由相信,每个国家(包括中国)的各类残疾人都会逐步受益于这类进步的社会保障政策。对中国而言,我们需要更为详细的视力障碍人口信息和他们对政

策优惠的需求信息,逐步完善各类残疾人相关的政策与服务。

参考文献:

[1] Brault, Matthew W., “Americans With Disabilities: 2010,” Current Population Reports, P70-131, U.S. Census Bureau, Washington, DC, 2012.

[2] The Eye Diseases Prevalence Research Group, “Causes and Prevalence of Visual Impairment Among Adults in The United States”, Arch Ophthalmol, 2004, 122: 477-485.

[3] Ryskulova, Asel (et al.), “Self-Reported Age-Related Eye Diseases and Visual Impairment in the United States: Results of the 2002 National Health Interview Survey” American Journal of Public Health, 2008, 98(3):454-61.

[4] Schiller, JS, Lucas JW, Ward BW, Peregoy JA, Summary Health Statistics for U.S. Adults: National Health Interview Survey. National Center for Health Statistics. Vital health Stat 2012, 10 (252).

[5] Standard Deduction, <https://www.irs.gov/publications/p17/ch20.html> (2016-5-20).

[6] Social Security Administration, 2012 If You Are Blind or Have Low Vision—How We Can Help, SSA Publication, No.05-10052 (<http://www.socialsecurity.gov/pubs/10052.pdf>).

[7] Special Institutions American Printing House for the Blind <http://www2.ed.gov/about/offices/list/osers/aphb.html> (2016-5-20).

[8] History & Development of Healthy People <https://www.healthypeople.gov/2020/about/History-and-Development-of-Healthy-People> (2016-8-20)

[9] Vision-overview <https://www.healthypeople.gov/2020/topics-objectives/topic/vision> (2016-8-20)

[10] Vision-objectives <https://www.healthypeople.gov/2020/topics-objectives/topic/vision/objectives> (2016-8-20).