

我国残疾人就业服务现状、困境与优化*

■ 徐 倩

【摘要】 残疾人是特殊的社会弱势群体，关心残疾人、为残疾人提供就业服务、解决关乎残疾人切身利益的就业问题、提供和增进残疾人福利，不仅是全社会的责任，也是社会文明进步的标志。我国残疾人就业服务在取得一定成就的同时，也面临着就业服务专业队伍和能力不足、就业服务缺乏有效性和针对性、就业服务缺乏考核评估、就业服务理念落后、就业服务形式重于内容、就业服务效能偏低、残疾人就业服务资源分配不均衡等困境。鉴于此，残疾人就业服务的优化应遵循“集中与分散相结合、优惠政策与扶持保护相结合”原则，落实和完善“政府为主导、社区为平台、企事业单位为补充、个人与家庭积极参与”的多元合作联动体系，进一步明晰各主体的责任边界与联动范围，大力促进残疾人就业并逐步提升其就业质量。

【关键词】 残疾人；就业服务；就业促进；平等权利

Status Quo, Difficulties and Solutions on China's Employment Services for the Disabled

XU Qian

【Abstract】 The disabled people are social vulnerable groups. It's not only a matter of the public responsibility, but also as a sign of the social civilization to take care of them, providing employment services for them, solving problems about their vital interests, offering and promoting their welfare. Disability Employment Service has made certain achievements, but also confronted with a series of disadvantages, such as non-professional teams, ineffectiveness, unevenly distributed and non-targeted service, lacking of examination and evaluation, backward minds, etc. Therefore, employment services for disabled persons need follow the combining principle, implement and improve the "government-leading, community-basing, enterprises and institutions-supporting, individuals and families-participating" plural cooperation system, and further clarify the responsibility border, and vigorously promote the employment of disabled people and gradually improve their quality of employment.

【Key words】 Disabled persons; Employment service; Employment promotion; Equal right

[中图分类号] C913.69 [文献标识码] A [文章编号] 2095-0810(2015)19-0028-05

1 问题提出：顶层设计着重强调残疾人就业服务

残疾群体是处在社会底层的特殊弱势群体，其生存及发展能力远低于健全人，因而无法依靠自身力量摆脱经济上的低收入性、生活上的贫困性和心理上的脆弱性，而社会弱势群体基本需要的满足程度、能力的发展程度恰是衡量一个社会是否平等、公平与正义的重要尺度。改革开放30多年来，我国残疾人事业取得了卓有成效的发展，残疾群体生存和发展状况得到了明显改善。从残疾人事业的顶层设计路径出发，我国残疾人事业发展的落脚点逐渐由生活保障向能力建设转变，由消极救助向积极服务转变，由保障安置向就业创业转变，这些转变的实现离不开各级政府的兜底保障，健康有序地提供残疾人

就业服务无疑具有发展性、可持续性以及社会包容性的深远意义。残疾人就业服务是残疾人就业保护、就业促进和就业服务的三大机制之一，就业服务是当前我国残疾人就业的薄弱环节，残疾人就业率低、就业能力不足、受教育程度低和社会排斥严重等问题十分突出。随着工业化进程的推进和人口预期寿命延长相伴的伤残期延长，我国将进入残疾人口快速增长时期，而绝大部分残疾人是具有劳动能力或具有一定劳动能力的，这就对作为残疾人社会服务系统重要内容的就业服务提出了新的要求。因此，必须优化残疾人就业服务供给，全面系统推进残疾人就业服务与社会福利，以提高残疾人的生活水平，改善其生活质量。鉴于此，本文就残疾人就业服务

* 基金项目：国家社科基金一般项目：积极福利视角下残疾人就业问题研究（14BSH104）

作者单位：南京大学政府管理学院 南京 210046

作者简介：徐倩 博士研究生；研究方向：社会服务与社会治理

及其相关内容展开讨论。

2 残疾人就业服务效能及其发展

残疾人就业服务是为满足残疾人生存和发展以及自我实现所需而提供的以信息、技术或劳务等服务形式表现出来的一种特殊的专门提供就业帮助的公共产品^[1]。残疾人拥有与健全人平等的公民权利,同样享有法律赋予的平等就业和职业选择、取得劳动报酬、获得劳动安全卫生保护、接受职业技能培训、享受社会保险等权利,但由于各种障碍因素,他们往往无法同健全人一样实现权利诉求,因而对于残疾人来说,建构和完善包括残疾人在内的全民社会服务体系,特别是残疾人就业服务就显得极其重要。我国残疾人劳动就业实行的是集中与分散相结合方针,采取优惠政策与扶持保护相结合措施,通过多渠道、多层次、多形式的就业服务,使残疾人劳动就业逐步趋于普及、稳定、合理。

2.1 残疾人就业服务效能的宏观规划

就优惠政策宏观规划而言,残疾人就业服务配套政策涉及实体管理机构建设、虚拟网络资源共享、无障碍设施改造指导、职业康复训练与培训四个层面。实体管理机构建设通过加强各级残联就业部门及就业服务中心建设,免费为残疾人各种形式的就业提供职业能力评定、职业介绍与指导培训等服务项目,以培养残疾人就业能力、提高残疾人就业率和提升残疾人就业质量。虚拟网络资源共享通过建立统一的多功能残疾人就业信息交流与共享平台,全面、及时、准确地掌握残疾人劳动力资源情况,利用平台优势将残疾人人力资源与用人单位劳动力需求相匹配,在解决残疾人就业问题的同时,也为用人单位提供快捷、方便的服务,实现双赢。无障碍设施改造为残疾人就业提供便利的物质条件和就业环境,最大限度的减弱与避免环境、设施障碍对残疾人就业造成的排斥。职业康复训练与培训通过专业医疗康复与社会职业康复相结合的方式,帮助残疾人实现功能恢复或功能补偿,为其顺利就业提供可能性。

2.2 残疾人就业服务发展的具体措施

残疾人就业服务主要依托各级政府部门与残联组织体系运作,已基本建成了覆盖城乡的残疾人就业服务组织体系,残疾人就业服务机构也配备了专职与兼职工作人员,各地积极探索建立残疾人就业服务与社会公共服务体系的协调机制,初步形成了以“政府为主导、社区为平台、企事业单位协同参与”的残疾人就业服务联动系统。

就扶持保护具体措施而言,我国残疾人就业服务的提供方式主要有三种:集中就业、按比例就业以及灵活就业(即自谋职业和个体就业),灵活就业也可以根据具体就业形式合并列入集中就业或按比例就业,这些就业服务形式在促进残疾人融入主流社会、实现残疾人平等就业权利方面起到了积极作用。国家为就业的残疾人提供了税收优惠、优先采购、低息信贷等扶持性服务,2011年各级政府与各级残联组织开始为有劳动能力的残疾人提供公益性岗位就业与辅助性就业。残疾人公益性岗位和辅助性就业具有公益性、庇护性以及非营利性等特点,更加符合残疾人就业的社会价值,一方面,残疾人就业是改善其生活状况和融入主流社会的基础,也是实现其人生价值和权利的关键。另一方面,残疾人就业有利于社会经济和谐繁荣,是通过发挥残疾人主观能动性、提升能力以及减轻社会负担的发展型战略。

如表1所示,2006~2014年,我国残疾人就业总体规模与结构基本趋于稳定,城镇每年新增残疾就业人口30~36万人,城镇残疾就业人口总数430~440万,农村残疾就业人口总数1690~1720万。截至2013年底,劳动年龄段生活能够自理的城镇残疾人就业比例为37.3%,农村为47.3%^[2],城镇残疾人的主要就业形式按照人数多少依次为灵活就业、集中就业、按比例就业、公益性岗位就业与辅助性就业,农村残疾人就业以农业生产为主。

如表2所示,2010~2013年度,全国残疾人就业主要途径是熟人介绍与残疾人就业服务机构,其中残疾人就业服务机构在就业中的重要性逐年凸显,这一趋势在城镇表现尤其突出。2013年城镇残疾人就业服务机构所占比重已达到了61.19。这意味着超过六成的城镇在业残疾人通过就业服务机构获得了职业帮助,也意味着我国残疾人就业服务基本走上正轨,向规模化、系统化、规范化方向发展。

3 残疾人就业服务发展困境

毋庸置疑,我国残疾人就业取得了显著成效,残疾人就业服务在残疾人就业过程中起到了举足轻重的作用。然而,残疾人就业水平与经济社会发展成果之间仍然存在很大的差距,残疾人就业现状与广大残疾人的社会预期相比依然存在巨大的鸿沟。由于自身就业能力缺乏与各种环境障碍的双重作用,残疾人就业方面的特殊弱势性在整个社会就业并不乐观的宏观背景之下显得尤为突出。比如对残疾人的社会排斥比比皆是,用人单位缺乏履行扶助残疾人就业义务的主观

自觉性与客观激励；残疾类别和残疾程度严重制约着残疾群体的就业能力与就业积极性；无障碍环境和安全生产环境的不健全将残疾人很大程度上排除在现行健全人的就业体制之外；我国劳动力市场供需矛盾突出，高端岗位对就业能力要求高，低端岗位劳动力供给远多于需求，残疾人在就业市场中劣势极为明显，无法实现平等就业。

简言之，残疾人就业服务在取得一定成就的同时，也面临着就业服务专业队伍和能力缺失，缺乏有效性和针对性，缺乏考核评估，理念落后，形式重于内容，效能偏低，资源分配不均衡等困境。

3.1 残疾人就业服务专业队伍能力低下、缺乏有效性和针对性

残疾人就业服务专业队伍能力低下、缺乏有效性和针对性。残疾人就业服务专业人力资源呈现出重“快餐式培训”轻“服务能力提升”的显著特征，且综合素质普遍低下，绝大多数只接受过基础就业知识培训，主要靠实际服务经验来获得能力提升，其针对性与专

业性明显不足。虽然各级政府相关部门、残联会不定期地组织相关就业服务人员培训，但这种培训往往是长则数月短则数周“治标不治本”的“快餐式培训”，对就业服务人员综合服务能力的提升作用不大。“快餐式培训”短期来看可以快速地解决最棘手的问题，但其可持续性与发展性却值得商榷。

3.2 就业服务专业人员流动性大、人才队伍稳定性差、服务效能偏低

因激励机制缺乏和晋升通道受阻，导致就业服务专业人员流动性大、人才队伍稳定性差、服务效能偏低。残疾人就业服务专业人员的工资待遇普遍低于其预期收入，月收入约 2000 元，欠发达地区甚至更低，收入增长速度远低于社会经济发展速度及居民消费价格指数 (consumer price index, CPI) 上涨速度。残疾人就业服务专业人员收入基本不与其绩效挂钩，而刺激其提高服务水平和效率的激励机制几乎不存在。他们认为即使获得升职或者进修机会也不会给自己的职业生涯乃至待遇水平、生活水平带来实质性

表1 2006~2014年全国残疾人就业情况(万人)

年度	城镇就业						农村就业		
	城镇新增就业	集中就业	按比例就业	灵活就业	公益性岗位	辅助性就业	总数	生产劳动	总数
2006	36.2	10.3	9.9	16.0				1696.5	
2007	39.2	11.9	11.5	15.8				1698.5	
2008	36.8	11.3	9.9	15.6				1717.1	
2009	35.0	10.5	8.9	15.6			443.4	1355.5	1757.0
2010	32.4	10.2	8.6	13.7			441.2	1347.3	1749.7
2011	31.8	9.7	7.5	12.5	2.1		440.5	1367.7	1748.8
2012	32.9	10.2	8.0	12.3	1.8	0.7	444.8	1389.9	1770.3
2013	36.9	10.7	8.7	14.6	1.5	1.3	445.6	1385.4	1757.2
2014	27.8	7.6	7.0	10.7	1.2	1.3	436.0	1360.4	1723.6

资料来源：根据 2006~2014 年《中国残疾人事业统计公报》整理得出

表2 2010~2013年全国残疾人就业途径(%)

	全国				城镇				农村			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
网络就业信息	2.0	4.8	6.9	9.1	3.3	6.4	8.5	16.0	0.9	3.3	5.4	4.2
公共就业服务机构	12.2	12.4	12.4	14.1	19.4	17.7	16.4	23.7	5.6	7.5	8.6	7.4
残疾人就业服务机构	38.1	35.7	40.8	45.6	42.2	40.0	48.6	61.1	34.3	31.7	33.3	34.9
招聘会	11.3	11.5	17.1	16.3	19.0	17.7	25.4	30.5	4.3	5.8	9.1	6.3
熟人介绍	61.7	59.1	64.2	71.9	62.6	65.9	61.6	66.4	60.9	52.9	66.7	75.7
自主创业或灵活就业	16.9	26.3	25.3	19.4	23.7	20.1	23.7	17.6	10.7	32.1	26.9	20.6
其他	33.3	29.4	24.2	31.9	19.4	25.9	22.6	21.4	45.9	32.5	25.8	39.2

资料来源：根据《2014年度残疾人小康进程监测报告》整理得出

改变。最根本的是，残疾人就业服务机构几乎没有为专业服务人员设置正式编制。这样的人才队伍构成必然不具有可持续性，一系列缺乏人性化、理性化的制度影响了残疾人就业服务人力资源的配置。

3.3 残疾人就业服务理念落后

无论是政府层面还是用人单位层面都存在残疾人就业服务理念落后的问题。就政府而言，虽然我国已经进入全面深化改革的关键时期，增强治理能力与治理体系现代化也被提上了重要议程，残疾人事业作为社会事业的重要组成部分也进入了蓬勃发展时期。然而，由于我国长期以来在高度集权话语体系下形成的“政府中心主义”的公共行政传统在短期内无法彻底改变，“唯政绩量化指标马首是瞻”风气在短期内无法彻底纠正，残疾人就业服务理念短期内难以更新，兼具价值理性与工具理性的衡量指标体系尚未形成，这就造成残疾人就业服务这类无形公共物品的提供缺乏动力和激励，导致了对残疾人就业服务重视程度普遍不足的现象。就企业用工来说，部分单位以种种借口拒绝或钻政策空子，导致实际安排残疾人就业人数远低于法定比例，许多用人单位深受狭隘残疾人就业观影响，将残疾人视为单位的负担，人为设置歧视条款，提高残疾人的就业准入门槛。一些用人单位宁愿缴纳残疾人就业保障金，也不愿为残疾人提供岗位，甚至明确拒绝接收残疾人，这不仅剥夺了残疾人就业的权利而且强化了残疾人社会排斥现象。就社会环境而言，有利于残疾人生活和工作的社会氛围较差，社会环境障碍多。就残疾人自身而言，自身功能缺陷、社会人为歧视与客观环境障碍相互加强，严重阻碍了残疾人的就业与社会融入。

3.4 残疾人就业服务形式重于内容，就业服务效能偏低

残疾人就业服务效能以量化指标为标准甚至是唯一标准，比如安置就业残疾人口数、新增就业人口数、就业残疾人比例等，但是这些量化指标难以全面反映残疾人就业服务效能的真实状况。比如，有些单位出于逃避缴纳残疾人就业保障金的目的而按比例招录残疾人，又出于经济利益的考虑并不给残疾人安排实际就业岗位，这就造成残疾人在统计指标上“名义就业”而实际“就业不在岗”的怪象。即便是拥有工作岗位的残疾人，其获得的劳动报酬与职业福利也被大打折扣，这类“边缘性就业”处于极不稳定的状态，失业的概率极高，无形之中剥夺了残疾人的平等就业权利。再比如，随着经济市场化日趋成熟，市场主体之间的竞争日趋激烈，一些为集中解决残疾人就业问题而专

门开办的福利企业往往在产品、技术、人才、管理等方面均处于劣势，虽然政府出台了定点采购、税收优惠等一系列优惠政策扶持残疾人福利工厂，福利企业仍然无法与一般企业抗衡，进而被市场竞争所淘汰，造成了残疾人的失业。此外，造成残疾人就业服务效能偏低还有就业服务形式的原因及服务供给主体单一的原因。目前，我国残疾人就业服务涉及民政、财政、卫生、教育、劳动人事等多个政府职能部门，行政化的管理风格和单一的公共服务主体容易使残疾人公共服务事业缺乏活力和效率。我国社会组织近年来虽然发展势头迅猛，但是在残疾人就业服务领域所发挥的作用仍然非常有限。

3.5 残疾人就业服务资源分配有失均衡

残疾人就业服务资源分配不均衡，主要表现在城乡差别、地区差别。我国 8502 万残疾人中有 6225 万人生活在农村，占残疾人总数的 75.04%^[3]，受城乡分割、二元社会格局和经济社会发展水平制约，农村残疾人的就业服务水平严重落后于城市，城乡残疾人就业服务的发展水平严重失衡。部分城镇残疾人就业服务开始向满足残疾人个性化需求推进，而农村残疾人就业服务基本处于空白状态，欠发达农村地区就业形式单一，农村残疾人多从事简单的农业生产，无论是就业服务理念与服务资源都是极其匮乏的，“因残致贫、因残返贫”的现象比较普遍。用于改善和提高残疾人就业服务的无障碍设施与福利安排大多围绕城镇残疾人展开，农村残疾人参与较少，尤其是在中西部欠发达地区，农村残疾人主要依靠家庭帮扶和个人努力来解决就业问题，面向残疾人的就业指导、就业培训等就业服务非常少^[4]。

4 残疾人就业服务优化路径

就我国国情而言，就业是残疾人最大的保障^[5]，残疾人平等就业不仅能够减轻家庭负担、降低福利依赖性、改善生活状况、提升生存质量，而且能够增强自我生存和发展的能力，从而融入社会、分享社会进步成果、促进社会人力资源的合理配置。残疾人与健全人就业既有共同点亦有其特殊性：全体社会成员都享有法律赋予的平等就业和职业选择、取得劳动报酬或收入、获得劳动安全卫生保护、接受职业技能培训、享受社会保险等基本劳动就业服务的权利^[6]；残疾人就业的特殊性主要表现在自身功能缺陷引起的就业能力不足、环境障碍、社会排斥等。政府、企业以及社会力量有责任和义务关心帮助作为社会平等成员的残疾人。因此，优化残疾人就业服务应继续遵循集

中与分散相结合、优惠政策与扶持保护相结合原则，落实和完善政府为主导、社区为平台、企事业单位为补充、个人与家庭积极参与多元合作联动体系，进一步明确各主体的责任边界与联动范围，大力促进残疾人就业并逐步提升其就业质量。

4.1 政府规范服务实施

政府应当在优化残疾人就业服务中发挥源头制度设计、中游过程规制、末端兜底保障的重要作用。源头制度设计意味着政府负责制定就业政策与就业发展规划，包括国家残疾人就业的法律法规、政府的残疾人就业政策与就业行政调整和管理的规章制度、残疾人就业保障金的征用规则等。政府还应当通过各种宣传手段树立积极舆论导向，营造扶残助残的良好社会氛围，充分动员全体社会成员共同履行扶残助残的社会责任与义务。中游过程规制意味着政府要对就业服务的供给与配置过程起到规范与制约的作用，具体来说，政府要监督各用人单位对于残疾人就业法律法规的落实情况以及残保金的征用情况，对实际超比例安排残疾人就业的用人单位给予政策优惠奖励（补贴、税收优惠等）；对假冒安置残疾人、拒绝为残疾人提供就业岗位、不公正对待残疾从业人员的用人单位给予不同程度的惩罚；对违规征用残保金的用人单位给予惩罚，以保证残疾人在劳动力市场能够公平就业，为残疾人就业提供有力的法律保障。政府应当大力扶持作为残疾人集中就业主要阵地的福利企业，可以将其产品列入政府采购计划，在资金、税收、营业场地等方面的费用减免和优惠政策应真正落实到福利企业。末端兜底保障意味着政府需要完善残疾人社会保障服务机制，把就业能力确实薄弱、通过技能培训依然无法就业的残疾人全部纳入社会保障体系，以保障这部分残疾群体的基本生活。

4.2 用人单位履行服务责任

企事业单位在优化残疾人就业服务中需要承担起相应的社会责任，在创造就业岗位、足额缴纳并规范使用残保金、提供职业技能培训等方面起到积极作用。用人单位要积极创造适合残疾人工作的岗位，依照相关规定按比例安排残疾人就业，并为其提供适宜的就业岗位。用人单位要足额缴纳残疾人就业保障金并按照相关规定严格约束残保金的使用行为，残保金必须定向用于残疾人的就业支持与促进，如残疾员工的职业技能岗前培训、在岗培训和转岗培训等以降低用人单位雇佣成本。与此同时，用人单位必须为残疾职工提供与健全职工平等的劳动报酬与职业福利。

4.3 社区发挥平台服务作用

社区在优化残疾人就业服务中起到平台支持作用。社区是残疾人社会融入的第一环，社区需要营造残疾人就业的良好氛围，积极开展残疾人就业宣传与咨询服务，淡化残疾人与健全人之间的差别从而弱化直至消除社会排斥，建立和谐互助的人际关系，提升残疾人就业的信心。社区服务中心应开展职业技能培训与岗前实习，提供公益性就业岗位，建立多功能残疾人就业网络资源共享系统等，不断优化与拓宽残疾人就业的思路与渠道。

4.4 个人及家庭强化服务意识

残疾人及其家庭在残疾人就业服务中起到培养自强意识、增进自我能力、实现他助与互助相结合的作用。残疾人首先要培养自强不息的坚定意志，树立积极向上的就业观，通过参加各种素质培训与技能培训提升自身素质、职业技能和择业能力以适应用人单位的就业需求。残疾人家庭要为残疾人提供温馨的家庭环境，促进其身体和心理的健康发展，为残疾人就业提供最大程度的支持和帮助。此外，已经就业的残疾人可以利用业余时间暂时尚未就业的残疾人传授就业经验，在为其树立就业信心的同时帮助其提升就业能力，实现助人自助。

参考文献

- [1] 孙健, 邓彩霞. 我国残疾人公共服务体系: 问题与完善. 国家行政学院学报, 2011, 1: 99-103.
- [2] 陈功, 吕庆喆. 陈新民. 2013 年度残疾人小康进程监测报告. 残疾人研究, 2014, 2: 86-95.
- [3] 国家统计局. 2006 年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报. 2006-12-1.
- [4] 谈志林. 新公共服务理论与我国残疾人公共服务体系的构建. 残疾人社会保障与服务国际论坛暨第三届中国残疾人事业发展论坛论文集. <http://www.gddpf.org.cn/index.asp?bianhao=22437>.
- [5] 许琳. 残疾人就业难与残疾人就业促进政策的完善. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2010, 1: 116-120.
- [6] 杨宜勇, 谭永生. 构筑“一主多元”的残疾人就业服务网络. 中国人力资源开发, 2009, 4: 69-71.