

# 我国残疾人就业政策的历史演变与创新路径

——基于人的发展视角

申仁洪<sup>1</sup> 邓鹏<sup>2</sup>

(1. 重庆师范大学 重庆市课程与教学研究基地, 重庆 401331; 2. 成都市和平街小学, 四川 成都 610017)

**摘要:**为残障人士提供优质职业教育和就业保障是我国残疾人事业发展治理体系和治理能力现代化的重要一环。基于人的发展视角,新中国以来的残疾人就业政策分为四个阶段:解除个体的生存困境、营造安全的生存环境、保障平等的发展权利和培育个体的发展能力。结合现状,未来可从建立残疾人康复服务制度体系、完善残疾人教育融合取向发展机制、优化残疾人职业教育实施制度、健全残疾人职业能力提升机制、打造残疾人支持性就业制度框架、构建残疾人就业生态化支持系统等进行政策创新变革,以促进残障人士平等就业、融入社会与全面发展。

**关键词:**残疾人就业政策;人的发展;社会融合;全面发展

**中图分类号:**G76

**文献标识码:**A

**文章编号:**1673-0429(2023)05-0046-09

**doi:**10.19742/j.cnki.50-1164/C.230505

就业作为民生之本,能直接提供收入来源及间接缩小财富差距,是推进新时代共同富裕的必要路径<sup>[1]</sup>。平等就业是残障人士的基本需求,也是我国现代化发展的重要指标。我国残疾人总数已超8500万<sup>[2]</sup>,但残疾人就业总人数在2020年只有862万<sup>[3]</sup>,这意味着我国还有数以千万计的适龄残障人士没有就业。因此,为残障人士提供优质职业教育和就业保障是我国残疾人事业发展治理体系和治理能力现代化的重要一环。平等就业贯穿残疾人的生存、生活、发展等过程,关系其收入获得、生活提质、价值实现等方面。完备有效的公共政策体系为实现残疾人平等就业和保障残疾人社会权利提供必要的政策环境。

## 一、残疾人就业政策中人的发展视角

党的二十大报告明确指出,人民性是马克思主义的本质属性,马克思主义中国化必须坚持人民至上,全面建设社会主义现代化国家的伟大事业必须坚持以人民为中心的发展思想,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。为此,要求增进民生福祉,提高人民生活品质。我国的民生始终存在“社会保障”与“促进就业”两大主题<sup>[4]</sup>,二者交互影响,共同构成了一个不可分割的整体。无论是社会保障还是促进就业最终都要促进人的高质量生活。而人的高质量生活包括生存和发展两个层面。人的生存构成

**收稿日期:**2023-08-13

**作者简介:**申仁洪(1970—),男,四川人,教育学博士,重庆师范大学教授。研究方向:特殊儿童发展与教育。

邓鹏(1997—),男,重庆人,教育学硕士,四川省成都市和平街小学(锦江区特殊教育学校)教师。研究方向:残疾人职业教育与就业保障。

**基金项目:**国家社会科学研究基金一般项目“中国残障人士职业教育与支持性就业保障机制研究”(20BSH034)。

人发展的基石,人的发展是人生存的目的,人的高质量生存离不开人的全面发展。由此,人的生存与发展也就成为社会保障与促进就业有机融合协同推进的出发点、链接点、粘合剂与最终归属。

人的发展意味着首先需要在保障人的基本生存基础上,获得高质量的生存状态;然后在此基础上保障人的发展权利,提升人的发展能力。相对而言,残疾人或存在生理器质的缺陷,或存在身心功能性障碍,以及基于这些缺陷和障碍的制度、心理和文化等方面的限制性环境。由此,从人的发展视角出发,处于相对不利处境的残疾人存在“生存困境”“生存环境”“发展权利”“发展能力”四个基本主题。这既是社会保障的四个着力点<sup>[5]</sup>,同时也是就业支持的关注焦点。从人的发展角度,就业是最基本的民生。一方面,人的发展为就业提供了强大的价值支撑,离开了人的发展这一基础和核心目标,就业也就失去了意义和灵魂。另一方面没有高质量的充分就业,社会保障也就失去了底层的支撑体系,从而使得人的发展成为无本之木、无源之水。因此,党的二十大报告提出,“消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视,使人人都有通过勤奋劳动实现自身发展的机会”,将促进人的发展置于就业优先政策的核心地位。

我国残疾人的就业政策,一直以来都坚持聚焦收入保障和社会融合两个目标的实现<sup>[6]</sup>。在这两大目标之中,收入保障是前提,社会融合是目的;收入保障是基础,社会融合是提升。“收入保障”是帮助残疾人解除生存困境、享有安全环境的前提与基础,因而成为残疾人就业政策需要达到的首位目标。现实中,残疾人已有的弱项使该群体在同健全人竞争岗位时容易陷入被动状态和不利处境。在就业实践中,这种被动状态和不利处境常常表现为残疾人在就业机会、劳动报酬等方面的限制与歧视。这就需要建立保护性和支持性的残疾人就业政策,通过特殊支持措施以确保其平等就业权利的实现,获得均衡的就业机会,并取得合理的劳动报酬,为其奉献社会、成为社会有用之人和促进自身发展奠定坚实的物质基础和收入支撑。

“社会融合”是残疾人在获得收入保障后对融入社会的迫切愿望与必然追求,因而成为残疾人就业政策所隐含的另一个目标。自我适应、社会适应和职业适应既是特殊基础教育的三大目标,同时也是特殊职业教育和残疾人就业支持服务的目标。推动社会融合,就是努力消除各方面障碍,帮助残疾人融入社会、平等参与<sup>[7]</sup>。对残疾人就业而言,社会融合是以职业为基本载体,通过进入社会、适应社会、参与社会、融入社会,最终奉献社会,从而提升个人生活质量,增进家庭福祉,成为国家和社会的有用之人,进而最大程度实现自我的成长和发展。相较于收入保障,实现社会融合无疑面临更大的挑战,需要残疾人就业政策给予残疾人必要的庇护与特殊的支持。政策的必要庇护和特殊支持是社会主义公平正义的基本要求和价值追求,是对就业权利平等的彰显、对发展性权利的保障,从而满足残疾人融入社会、全面发展的愿景诉求。

## 二、我国残疾人就业政策的历史演进

残疾人就业政策首先是公共政策。“公共政策”或“政策”是“与政府、政党等有关的行为准则或政治行动,即一系列谋略、法律、法令、措施、办法、方法、条例等的总称”<sup>[8]</sup><sup>9</sup>。新中国成立以来,我国残疾人就业政策在不断的完善与发展进程中,已形成了以《宪法》为核心,以《中华人民共和国劳动法》和《就业促进法》为基础,以《残疾人保障法》和《残疾人就业条例》为主体,以国务院、人社部及残联相关条例和规章为补充的“一核心”“二基础”“二主体”“多补充”的政策体系。关于残疾人就业政策历史演变的研究,人们从不同视角出发,进行了不同探讨,得出了不同的研究结论。如“基于仁政的居养模式”“基于人道主义的自立模式”“基于社会权利的发展性模式”等残疾人社会政策(1949-2014年)在不同发展阶段的模式<sup>[9]</sup>、“居养”“庇护”“明权”“赋能”等残疾人就业政策(1949-2017年)在不同演变阶段的类

型<sup>[10]</sup>。借鉴已有划分维度,立足人的发展视角,我国残疾人就业政策大致经历以下历史演进阶段。

### (一)“基础性保障”残疾人就业政策阶段(1949-1988)

针对残疾人就业的基础性保障以收入保障为问题取向,注重解除个体的生存困境和营造安全的生存环境,其政策阶段也据此有如下划分。

#### 1. 居养为主、就业为辅的生存困境解除(1949-1978)

新中国成立不久,为了应对百废待兴的发展困局,毛泽东在党的七届三中全会上提出需要在“土地改革”“工商业调整”“政府经费节减”等方面投入精力,以促进国家财经状况从初步好转到根本好转。在此过程中,面对残障群体,政府出台以“就业”为核心主题的一系列救助政策。

在政策理念上,基于“巩固社会主义改造成果、彰显社会主义制度优越性”的指导,残疾人就业政策在“解除个体的生存困境”阶段,着眼于残疾人吃、穿、住等最迫切的基础性生存需求,通过社会救济、政府规制等方式,实施居养、就业等安置,从而解除其在生存上的困境。

在政策设计上,从新中国成立以来到改革开放期间,由于社会主义探索中的一些曲折事件制约我国残疾人事业发展,导致残疾人就业政策出台数量较少,且集中在20世纪50年代初期。1950年,中国人民救济总会成立,《中国人民救济总会章程》得以通过。从此,政府开始进行以残疾人为主的社会救济,开展生活困难残疾人的救济工作,保障其基本生存与生活。政府根据身心残疾程度的不同采取了区隔化的居养安置与就业安置:一方面,对于无就业能力的孤残人士(极重度残障者、精神病人和麻风病人,居无定所的小孩、老人等),政府修建荣军院、精神病院、儿童福利院、敬老院等安置场所进行居养安置;针对有劳动能力但待业在家的残疾人(听力残疾、肢体残疾、轻中度智力残疾等),政府在全国各地兴办许多社会福利企业,以集中就业的方式进行就业安置。另一方面,面对新中国之初百废待兴的局面,针对残疾人的就业保障只能循序渐进,先从工人、职员保障入手。《劳动保险条例》(1951)规定“因工负伤确定为残废”的职工可享受的抚恤费、补助费、救济费等伤残补偿细则,在一定程度上保障处于就业安置环境中残疾人的基本生活与就业权益;《劳动保险条例实施细则修正草案》(1953)针对实践过程中上述条例所产生的“适用条件不明”“权责主体不清”“数额付给不细”等问题进行解释说明,促进该条例的有效实施,增强对残废职员基本权益的保障。然而,20世纪50年代至改革开放前的近30年间,残疾人就业政策发展受到严重制约,残疾人事业发展也逐步停滞。

在政策成效上,党和国家排除万难,为残疾人提供了最基本的生活保障,这实质性地改善了解放前穷困者、流离失所者和残障者岌岌可危的生存困境。据统计,截至1978年,我国已设立共920家福利企业,已安置共3.5万残疾人<sup>[11]565</sup>。但由于政策设计中缺少对劳动权利的支持,残疾人实际上没有得到劳动力市场的接纳。值得注意的是,改革开放前残疾人就业政策的重点在于解除残疾人的基本生存困境,而鲜有对其劳动技能的培训与指导。

#### 2. 福利定位、庇护就业的生存环境营造(1978-1988)

改革开放以后,伴随经济政策的转型,残疾人就业政策也有相应的调适,逐步探索在社会主义市场经济体制下的残疾人就业路径。

在政策理念上,基于“开创中国特色社会主义、发展社会主义市场经济”的指导,残疾人就业政策在“营造安全的生存环境”阶段着眼于残疾人对就业与生活质量提高的需求。通过以公私合作模式(PPP模式)为主的政企合作模式,增加福利企业数量和规模,从而助力残疾人获得更多的就业机会,增强其抵御社会风险的能力,为其营造安全的生存环境。

在政策设计上,这十年间的残疾人就业政策以“鼓励残疾人自主创业,做大做强福利企业,增强提质就业供给”为发展走向,以“税收优惠”为主要内容,通过税费减免鼓励福利生产单位多吸纳残疾人和

残疾人自主创业,从而保障残疾人就业安置。基于“积极福利”的思想主张,通过注重投资,发展人力资源,来调节社会福利的供给关系<sup>[12]107</sup>。随着对社会主义市场经济规律认识的深化、对传统“慈悲”“施善”等观念的超越,政府愈发认真地思考经济建设的多维增长点,具体体现在相关政策分别对福利企业与残障个体进行一定程度上的人力资本投资。针对企业,《关于民政部门举办的福利生产单位缴纳所得税问题的通知》(1980)规定,只要福利企业等福利生产单位中残疾人数量达到一定比例,就可以给予减免税照顾,这为福利企业吸纳残疾人就业缓解了资金压力,促使福利生产单位更积极地接纳更多残障者;针对个体,《关于对残疾人员个体开业给予免征营业税照顾的通知》(1984)规定,对从事某些类型劳动(劳务、修理、服务性业务)的残障者免征营业税,对从事商业经营的残障者给予定期减免税照顾,这为残障个体的就业减轻了资金负担,激励了更多残疾人参与劳动或自主创业。

在政策成效上,相关政策突破“固定安置”的思维框架,以“人力资源”为出发点应对残疾人的生存困境与就业问题,既促进福利企业的发展,也促成就业人数的增加。据统计,在1978年到1988年这十年内,福利企业在全国共27800余家,增加超30倍(相比1978年统计的920家);同时,接受就业安置的残疾人数量每年平均增加31.6%<sup>[13]608</sup>。根据改革开放前后福利企业数量变化的巨大差异,可以看出福利企业的发展态势十分乐观,残疾人相比以前获得更多就业机会,其基本生存得到一定保障,能抵抗一定意外风险。然而,以福利企业为主要安置场所的庇护性就业政策有其内在的弊端。残疾人在缺乏充分竞争的福利企业工作,一定程度上缺少跟健全人一起工作的机会,由此缺乏足够的就业竞争力。长期来看,残疾人在庇护性就业中抵御风险能力有限,其生存环境具有一定的不稳定性。

## (二)“发展性支持”残疾人就业政策阶段(1988年至今)

针对残疾人就业的发展性支持以社会融合为价值取向,注重保障平等的发展权利和培育个体的发展能力。

### 1. 政府担责、多方协同的平等就业权利保障(1988-2008)

1988年,中国残疾人联合会正式成立,意味着针对残疾人事业发展首次有了国家认可、法律确认的社会组织。同年出台了《中国残疾人事业五年工作纲要(1988年-1992年)》,这是我国首次针对残疾人事业发展所颁布的纲要,从此残疾人就业政策开始有了跨越性的发展。

在政策理念上,基于“保障残障个体发展,维护社会公平正义”的指导,残疾人就业政策在“保障平等的发展权利”阶段,着眼于保障残疾人的劳动就业权利与公平就业机会,通过形成多元就业格局,多形式拓展残疾人就业渠道,多维度提升残疾人劳动能力,从而为其提供发展权利的保障。

在政策设计上,基于《宪法》《残疾人保障法》对残疾人劳动就业权等权利的法律保障,此后近二十年的相关政策较以往的类型更多样且内容更聚焦。具体而言,《宪法》(1982)首次提出,盲、聋、哑等各类残疾公民的劳动由国家和社会安排;《残疾人保障法》(1990)进一步明确,残疾人劳动的权利由国家保障且就业的渠道主要由集中安排就业、按比例安排就业及自主择业和创业构成。以此为依据,《分散按比例安排残疾人就业办法》(1995)、《残疾人就业信息网建设发展规划》(2000)、《残疾人就业条例》(2007)、《就业促进法》(2007)等政策相继出台,对残障者在就业方面的各项权利和权益、政府与用人单位各自的职责都有了进一步的明晰,也对残疾职工招收的条件、比例、规程、税费减免等有了细致规定。其中,《残疾人就业条例》是首项专门聚焦残疾人就业权利保障和就业权益保护的国家级政策,从“明确政府职责”“强化用人单位责任”“加强就业保障与促进措施”“完善就业服务体系”等不同维度,聚焦对残疾人平等就业权利的保障,促进其在平等、无歧视、无障碍的就业环境中实现发展权利的全面实现和个人权利的全面发展。

在政策成效上,城镇与农村的残疾人就业情况都得到了显著改善。到2007年底,城乡已就业的残

残疾人总数分别有 433.7 万和 1 696.6 万。仅 2007 年当年,城镇新增就业安置残疾人数 39.2 万,中国城镇每年新增就业安置残疾人数 30 万<sup>[14]</sup>。这意味着,残疾人的劳动就业权等权利已获得实质性的保障,体现在残疾人不仅可以自主选择就业岗位,还可以从事个体经营。因此,平等的发展权利保障本质上已突破收入保障的问题取向范畴,开始转向社会融合的价值取向范畴,为残疾人参与社会交往、融入健全群体、获得全面发展夯筑牢固基石。

## 2. 支持导向、赋权增能的个体发展能力培育(2008 年至今)

21 世纪以后,我国加快推进中国特色社会主义事业,推动残疾人事业全方位提升。2008 年为残疾人就业政策发展的新起点:《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》发布,《残疾人保障法》修订通过,《残疾人权利公约》在中国正式生效。从此,残疾人就业政策在发展中开始步入全新阶段:重新确认残疾人的主体性,高度关注其发展能力,开始向增强个体就业能力与培育个体发展能力方向演进。

在政策理念上,基于“赋权增能个体发展,促进个体全面发展”的指导,残疾人就业政策在“培育个体的发展能力”阶段着眼于残障个体能力的发展,通过营造“社会融合”“和谐发展”等氛围,扩充残疾人就业服务政策,以培养残障个体的就业能力及发展能力,从而促进其在就业、发展中逐步融入社会,以实现“人的自由而全面的发展”这一马克思主义的重要价值追求<sup>[15]</sup>。

在政策设计上,《中共中央、国务院关于促进残疾人事业发展的意见》是残疾人事业发展的行动指南。其的发布意味着党和国家第一次对发展残疾人事业进行重大部署<sup>[16]</sup>,其政策价值取向促使后续相关政策定位以“配套性”“支持性”为主。具体而言,该意见以保障残疾人的生存权、发展权为保障重点,对残疾人的康复、教育、文化体育事业、服务体系、就业等发展进行全面规划。据此,《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》(2011)、《关于发展残疾人辅助性就业的意见》(2015)以及《促进残疾人就业三年行动方案(2022-2024 年)》(2022)等政策先后出台,在稳固残疾人总体就业格局的基础上,增加辅助性就业(以各类重度残疾人为主的集中就业)与公益性就业(符合条件的国有企业、机关、事业单位等为残疾人提供公益性岗位)两种具有本土特色的残疾人就业形式;基于对残疾人生活提质、能力提升、就业促进的支持与保障,对不同类型残疾人就业政策的支持内容和行动方略进行细致规划,最终聚焦残障个体的赋权增能与全面发展。

在政策成效上,通过以培育个体发展能力为核心的就业服务的开展,我国残疾人就业总体的规模逐渐稳定。2008 年以来,就业的城乡残疾人总数每年增加在 30 万至 40 万不等。国外经验表明,就业融合政策优势包括“政策模式从残疾人被动参与项目发展为主动满足其需求”“残疾人的社会参与度更广并获得更好的发展机会”“社会公平、正义、人权等价值观得到更好体现”<sup>[17]</sup>。目前国内残疾人的就业及个体发展情况也逐渐体现出融合性就业政策的优势。正如我国连续四期的《国家人权行动计划》都要求保障残疾人“平等参与、社会融合,共享社会发展成果”,其预示着实现残疾人融入社会与全面发展已为期不远。

## 三、残疾人就业政策的创新路径探索

“加快发展残疾人事业,推动残疾人全面发展与共同富裕,更要扎实推动共同富裕”,是习近平总书记对于进一步明晰我国残疾人就业发展目标的重要指示。在“‘十四五’国民经济和社会发展”时代背景下,残疾人就业发展创新越发彰显其独特价值。“基于个体差异的补偿正义”“超越缺陷中心的潜能开发”“拒斥隔离发展的融合取向”“超越职业适应的整合性支持”正成为残疾人就业研究的基本趋势。在我国开启全面建成社会主义现代化强国新征程之际,残疾人就业正处于新一轮关键的发展阶段,其政

策的持续完善意味着对残障群体生存与发展价值追求的不断提升,及对残障个体全面发展的不懈追求。

回首历年来国内外关于残障人士职业教育与就业保障问题的学术研究,整体而言,各项研究紧跟国家残疾人教育政策、职业教育制度、职业教育发展规划和纲要、残疾人职业教育课程与教学的探索与革新等前沿,既回应现实问题,也顺应方向指引,在持续深入探索的过程中积累了丰硕的教育研究与教学改革成果,在全面推动中国式职业教育现代化高质量发展的进程中创造了关键价值。然而,观诸实践,目前我国残疾人就业问题依旧突出,最重要的问题是残疾人就业质量不高。参照国际劳工组织所提出的“体面工作(decent work)”相关指标,我国残疾人就业质量不高具体体现在就业的收入低、路径窄、类型少、稳定性差、机会不足等。究其原因,主要有三个层面:一是在社会层面上,社会上依然存在“问题”“弱势”“劣势”等观念,也存在歧视残疾人的言语和行为;二是在个体层面上,残疾人缺少接受职业教育的机会,同时其职业能力的不足让其难以胜任或维持某种工作;三是在生态层面上,残疾人在就业过程中所获得的政府、企业、社区、家庭等利益相关者的支持不足,同时这些利益相关者之间的协作不够。为回应这些问题,我国残疾人就业政策也在持续调整。虽然不断会有新的政策关注残疾人就业,但多数文本内容较为笼统,以呼吁式的口号为主,重点不突出,可操作性不强,导致政策落实困难,政策成效不足。

因此,党的二十大报告确立了“实施就业优先战略”“强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业”“健全就业公共服务体系,完善重点群体就业支持体系,加强困难群体就业兜底帮扶”。为针对性地解决好当前我国残疾人就业问题,同时也有效弥补相关政策的不足,未来残疾人就业政策创新的路径探索需要继续以“社会融合”为价值取向,以“权利”“融合”“发展”等为出发点,将“残疾人全面发展与共同富裕”视作一项长期、系统的建设工程。基于人的发展视角,结合我国残疾人现实就业困境,建议从以下三方面进行就业政策创新路径的探索。

#### (一)保障个体生存,健全残疾人职业教育的制度机制

健全残疾人职业教育的制度机制是保障个体生存的制度基础,这可以从优化残疾人职业教育的实施制度、健全残疾人职业能力的提升机制等方面入手。

首先,残疾人接受高质量职业教育是其优质就业及融入社会的关键教育环节。2022年4月20日修订通过的《职业教育法》明确强调,“职业教育质量评价应当突出就业导向,把‘就业质量’作为重要指标之一”;同时针对“残疾人职业教育”,在以往原则性指示的基础上进一步明确对办学主体的支持。这不仅意味着残疾人接受高质量职业教育与获得优质就业有了更坚实的法律保障,也为后续政策完善提供重要参考:一是坚持“就业本位”的发展定位。这不但需要后续各类相关政策从人才培养方案、学校设置标准、专业规划等方面加以明确;也需要相关政府部门在政策指引下扩大办学主体:充分发挥社会力量的作用,鼓励民办职业院校更多参与学历性职业教育及职业培训机构参与非学历性职业教育,通过多类型的职业教育,为残疾人提供更多择业选项与优质就业渠道。二是推进办学主体间的深度合作。现有残疾人职业教育办学主体以特殊教育学校为主,但在融合性职业教育发展的推动下,应加强特殊教育学校与更多职业学校和机构的合作,如明确从九年一贯制特殊教育学校到中等职业学校的升学途径,或搭建从特殊教育学校到民办特殊教育机构或职业教育机构的就业转衔服务体系。

其次,残疾人具有一定的职业能力,即与从事某一职业相关的综合能力,是其胜任相应岗位的必备条件。健全残疾人职业能力提升机制,需要基于生涯发展、终身学习和素质教育的理念,以知识学习为基础、以能力提升为导向,通过职业教育过程的教学、培训、实训、实习、考试等环节,聚焦到对残疾学生职业素养的培养与职业能力的提升。然而,由于目前针对残疾人的职业教育或高等教育存在“重形式与结果,轻实质与过程”的情况,导致许多残疾学生的职业能力达不到就业市场的要求,在毕业后依然面临着“人岗不匹配”“同工不同酬”等就业困境。这对后续政策设计提出新的要求:一是《就业促进法》

需要加强对残疾人教育与就业的重视,比如在“职业教育和培训”这一章增设“残疾人职业教育”“残疾人能力提升培训”相关法律条款,为“提升残疾人职业能力”提供法律依据。二是在《残疾人就业条例》的“保障措施”“就业服务”等章节中,细化对残疾人“职业能力提升”相关内容的规定,为学校、机构、企业等开展相关教育、教学、培训等活动提供政策指导。

## (二) 落实社会融合,创造残疾人融入主流的社会环境

创造残疾人融入主流的社会环境是落实社会融合的社会基础,并且残疾人有效融入主流社会是其获得就业的关键因素以及稳定就业的关键条件。基于新时代背景下“以人民为中心”的思想内涵,以及“新发展理念”的发展格局,结合“就业融合”的未来政策价值取向,创造残疾人融入主流的社会环境,既需要唤起健全群体的包容意识,也需要提升社会的包容水平,更需要加强无障碍环境建设,这对已有的残疾人就业政策提供了一些启发:一是探索将《无障碍环境建设条例》上升到法律层面。通过颁布《无障碍环境建设法》,在新闻媒体的宣传报道下,引起社会大众对无障碍环境建设与维护的重视,同时加强健全群体对残障群体的关注,从而实现在社会环境、职场环境下健全人对残疾人的理解与包容;二是加强对侵害残疾人合法权益行为的追责。《残疾人保障法》作为专项保障残疾人权利和权益的法律,专章规定了残疾人可以在哪些方面依法维护自身的合法权益。提升社会的包容水平,需要拒绝各种排斥或歧视残疾人的行为,而这些行为屡禁不止的原因主要在于执法未落实或落实力度不够。因此,有关部门和机关除了积极回应并尽快处理残疾人的合理维权诉求之外,也可以通过“公益诉讼”的方式监督无障碍环境的建设与维护情况;三是鼓励更多地方性无障碍环境建设政策的创新实践。实现残疾人融入主流社会是全社会的责任,因此无障碍环境建设理应在全国范围内开展。我国目前共有34个省级行政区,但只有20多个省市颁布了无障碍相关法规。深圳、北京在2021年先后出台无障碍城市(环境)建设相关法规,引领了国内地方性无障碍环境建设政策的创新实践。未来,更多省市应积极响应,以相关地方性立法为指导,开始新阶段无障碍环境建设的行动,以加快城市无障碍水平的提升。

## (三) 追求美好生活,构建残疾人就业支持的框架系统

构建残疾人就业支持的框架系统是追求美好生活的物质基础,这可以从打造残疾人支持性就业制度框架、构建残疾人就业生态化支持系统等方面入手。

首先,残疾人得到长期而不间断的就业帮助与支持,有效确保其在融合性环境中赢得具有竞争力的工作 with 工资。“支持性就业(supported employment)”的最初实践始于20世纪80年代的美国,在不断的实践与完善中呈现出“权利”“融合”“竞争”“整合”“支持”等价值取向<sup>[18]</sup>。美国从“立法保障”“政府推动”“利益相关者协作”等不同层面发力,促使残疾人在支持性就业的帮助下顺利融入社会,收获竞争性就业结果<sup>[19]</sup>。我国在2000年左右引进“支持性就业”相关理念。在支持性就业实践的20来年,虽然相关试点项目至少在20个省市得到开展,且试点地区共积累成功案例上百例,但是“定位模糊”“体系不全”“政府缺位”“资金匮乏”依然是我国支持性就业发展中的现实困境<sup>[20]</sup>。参考国际经验,针对国内困境,可从以下几方面打造残疾人支持性就业制度框架:一是通过立法明确支持性就业的发展定位。发展支持性就业并不意味着对集中就业(庇护性就业)、按比例就业的否定,而是三者残疾人就业体系里各自占据重要生态位且需要相互协调与配合。我国需要出台相关法律法规,明确支持性就业在我国残疾人就业体系中的独立地位与发展路径,在逐步减少隔离环境(庇护工场)中残障者数量的同时,加大力度引导融合性就业安置。二是健全按比例就业制度。按比例就业作为残疾人就业体系中的重要内容,通过提供更多潜在雇主促使支持性就业有效、顺利开展,因而按比例就业制度是支持性就业发展的重要政策支撑。三是通过立法要求政府各部门各尽职责并协同参与。“多部门协作支持”是政策视角下本土化支持性就业发展中非常重要的支持力量。政府主导下的支持性就业实施需要以残联为核心,

以医疗、教育、人力资源、社会保障等相关部门为协作主体,要求各部门在支持性就业开展的各个环节里行使相应权利,也要承担具体职责。四是完善专项资金的筹集与使用制度。“政府主导、社会参与”指导下的支持性就业资金筹集不仅需要政府(财政预算、部门资金盈余、残疾人就业保障金等)的主导,也需要更多社会力量(公益组织和私有企业的捐助、个人捐赠等)的参与;同时,相关实施方案应规范专项资金的使用流程,严控经费去向,保证专款专用。

其次,残疾人实现自身就业融合与全面发展需要生态化支持系统提供长久稳固支撑。该支持系统的构建需要以国家和政府为主体、以社区为基础、以家庭为基地、以职业培训为技能支持<sup>[21]</sup>。具体需要从以下几方面开展:一是完善残疾人就业法律法规。比如通过探索人大立法的形式,将《残疾人就业条例》等法规上升到法律层面或者探索《残疾人社会融合法》的起草与出台;二是尽快出台《社区支持性就业服务办法》,为以社区为单位推进“群众观念改变”“康复服务实施”“就业信息系统建立”等提供政策支持。三是鼓励家庭成员成为专业人员的协作伙伴并积极参与、配合残疾人的职业咨询与规划、职业训练等。四是在《“十四五”残疾人职业技能提升计划》的基础上继续出台相关提升计划,加入“社会融合”相关理念,对对残疾人的技能培训转变为通过培训为残疾人与健全人提供一个交流、协作的平台:通过“点对点”的交流,进行“线连线”的协作,形成“面与面”的融合,从而实现群体的残健融合与个体的全面发展。

#### [参 考 文 献]

- [1] 李实. 共同富裕的目标和实现路径选择[J]. 经济研究, 2021(11): 4-13.
- [2] 中国残疾人联合会. 2010年末全国残疾人总数及各类、不同残疾等级人数[Z/OL]. <https://www.cdcpf.org.cn/zwgk/zccx/cjrgk/15e9ac67d7124f3fb4a23b7e2ac739aa.htm>. (2012-02-20)[2023-06-20].
- [3] 人力资源社会保障部. 2020年持证残疾人新增就业38万人,残疾人的就业规模达到862万人[Z/OL]. [http://can-jiren.china.com.cn/2021-09/26/content\\_41686118.html](http://can-jiren.china.com.cn/2021-09/26/content_41686118.html). (2021-09-26)[2023-06-20].
- [4] 郑功成. 中国民生的两大主题:社会保障与促进就业[J]. 理论探讨, 2004(5): 47-49.
- [5] 项益才. 社会保障的本质与功能新论:以人的生存与发展为视角[J]. 江西社会科学, 2011(10): 211-216.
- [6] 代懋. 国外残疾人就业政策转型:从保障到融合[J]. 中国劳动, 2014(12): 32-34.
- [7] 叶静漪, 苏晖阳. 新时代我国残疾人社会融合问题研究[J]. 人口与发展, 2021(1): 3-15+50.
- [8] 苏竣. 公共科技政策导论(第二版)[M]. 北京:科学出版社, 2021.
- [9] 杨立雄. 中国残疾人社会政策范式变迁[J]. 湖北社会科学, 2014(11): 42-47.
- [10] 董才生, 接家东. 残疾人就业政策的转型历程与创新路径:以诉求变迁为视角[J]. 残疾人研究, 2017(3): 43-48.
- [11] 中国残疾人联合会. 中国残疾人事业年鉴(1949-1993)[M]. 北京:华夏出版社, 1996.
- [12] 安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 北京大学出版社, 2000.
- [13] 王智钧, 中国残疾人联合会. 中国残疾人事业年鉴(1994-2000)[M]. 北京:华夏出版社, 2002.
- [14] 人力资源和社会保障部. 残疾人就业人数破2000万,六个亿投入特殊教育学校[Z/OL]. [http://cn.chinagate.cn/society/2008-09/09/content\\_16417921.htm](http://cn.chinagate.cn/society/2008-09/09/content_16417921.htm). (2008-09-09)[2023-06-20].
- [15] 张亲霞, 赵桐羽. 社会主义现代化基本实现:人的全面发展取得实质性进展[J]. 中学政治教学参考, 2021(36): 9-12.
- [16] 庞文, 张蜀缘. 中国残疾人社会保障制度的演进:1978-2017[J]. 残疾人研究, 2018(2): 3-13.
- [17] Migliore, Alberto, et al. Integrated employment or sheltered workshops: preferences of adults with intellectual disabilities, their families, and staff [J]. Journal of Vocational Rehabilitation, 2007(1): 5-19.
- [18] 申仁洪. 发展性障碍者支持性就业:融合发展视角的职业康复模式[J]. 现代特殊教育, 2016(18): 9-16.
- [19] 申仁洪. 美国支持性就业服务:理念、模式和成效[J]. 重庆师范大学学报(哲学社会科学版), 2017(4): 53-60.



[20] 龚燕. 我国残疾人支持性就业的发展现实及推进路径[J]. 广西社会科学, 2018(8):162-166.

[21] 闫加友, 申仁洪. 论残疾人就业生态化支持系统的建构[J]. 中国特殊教育, 2008(2):3-7.

## **The Evolution and Innovation of Employment Policy for Persons with Disabilities: In the Perspective of Individual Development**

Shen Renhong<sup>1</sup> Deng Peng<sup>2</sup>

(1. The Key Research Institute of Chongqing for Curriculum and Instruction, Chongqing 401331;

2. Chengdu Hepingjie Primary School, Chengdu Sichuan 610017, China)

**Abstract:** Providing high-quality vocational education and employment security for persons with disabilities is a vital part of China's modernization of governance system and capacity of the undertaking development for persons with disabilities. Based on the perspective of human survival and development, the employment policies for persons with disabilities after the founding of the People's Republic of China could be divided into four stages: relieving individual survival dilemma, creating a safe living environment, guaranteeing equal development rights, and cultivating individual development ability. Based on the status quo, the innovations of future employment policies are as follows: establishing the rehabilitation service institutional system for persons with disabilities, perfecting the integration-oriented education development mechanism for persons with disabilities, optimizing the vocational education implementation system for persons with disabilities, perfecting the mechanism of promoting vocational ability for persons with disabilities, creating supported employment system framework for persons with disabilities, building the employment-related ecological support system for persons with disabilities. In doing so, we will promote equal employment, social integration and all-round development for persons with disabilities.

**Keywords:** employment policy for persons with disabilities; individual development; social integration; all-round development

[责任编辑:刘力]