

我国残疾人就业：现状、问题及对策

梅晓红^{1,2}, 林雅婧^{1,2}, 王瑞寒¹

¹南京特殊教育师范学院管理学院, 江苏 南京

²江苏共享发展研究基地, 江苏 南京

Email: enidxmei@sina.com

收稿日期: 2020年9月4日; 录用日期: 2020年9月18日; 发布日期: 2020年9月25日

摘要

近年来受国家相关法律法规和政策的保障, 残疾人就业问题受重视程度显著提高, 但实际就业情况依然严峻, 就业渠道相对单一、就业质量不高、就业区域发展不平衡等问题依然存在。本文对我国残疾人就业现状和问题进行了梳理和归纳, 提出借助互联网技术创新就业模式、推行就业培训提升就业能力、创建信息服务平台实现信息共享等思路, 从而有助于推动“和谐社会”建设, 实现“残疾人一个也不能少”的目标。

关键词

残疾人就业, 就业模式, 就业质量

The Status, Problems and Countermeasures of Disabled Employment in China

Xiaohong Mei^{1,2}, Yaqiang Lin^{1,2}, Ruihan Wang¹

¹Management School, Nanjing Normal University of Special Education, Nanjing Jiangsu

²Jiangsu Sharing Development Research Base, Nanjing Jiangsu

Email: enidxmei@sina.com

Received: Sep. 4th, 2020; accepted: Sep. 18th, 2020; published: Sep. 25th, 2020

Abstract

In recent years, with the protection of relevant national laws, regulations and policies, the employment problem of the disabled has been paid more attention. However, the actual employment situation is still grim. The employment channels are relatively single, the employment quality is

not high, and the development of employment is unbalanced. This paper summarizes the current situation and problems of employment of the disabled in China, and puts forward some ideas, such as innovating employment mode with the help of internet technology, carrying out employment training to improve employment ability, creating information service platform to share information, which is helpful to the construction of "harmonious society" and the goal of "every disabled person is indispensable".

Keywords

Employment of the Disabled, Employment Pattern, Employment Quality

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

残疾人就业问题一直是我国残疾人事业中极为重要的一环,从国务院印发《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》至今,政府对残疾人群体的重视,各方社会力量的积极响应,使残疾人事业在各方面取得了很大的突破。仅2018年当年安排就业948万多人,与《国务院关于加强推进残疾人小康进程的意见》出台当年相比,增长了三十多倍。不过由于残疾人口的数量庞大,各区域发展的不平衡等问题,残疾人就业情况仍不容乐观。残疾人事业作为我国和谐社会建设不可分割的一部分,如何保障残疾人的利益,解决好残疾人的就业问题,使其有稳定的收入来源,是当前亟需考虑的问题。因此,着眼于我国残疾人就业存在的问题,依据实际情况提出对策建议,显得更为紧迫。

2. 残疾人就业现状描述

2.1. 残疾人就业受重视程度显著提高

1990年我国颁布了《残疾人保障法》,从法律层面对残疾人的就业权利进行保障;2007年颁布的《残疾人就业条例》,围绕残疾人就业涉及到的方方面面陆续出台了一系列的法律法规。2020年全面小康社会的建设目标,残疾人事业作为不可忽视的一部分,再次受到政府和社会的重视。因此,国务院于2016年印发了“十三五”纲要,此项举措释放了积极的政策信号,要求全社会各个层面都响应起来,以促进残疾群体就业。

2.2. 残疾人就业增量下降

据第六次人口普查推算,我国现有残疾人总人数约为8500多万人,2013年的中国残疾人监测报告显示,在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%,未就业的城镇残疾人占比高达60%以上,未就业的农村残疾人占比为50%以上。本文通过对2016~2019年残疾人就业数据进行梳理(见表1),对比发现我国残疾人就业增量整体处于下降趋势。

一是全国持证残疾人就业总数先增后降,2016年到2018年全国持证残疾人就业年均增长率为2.9%,但到2019年全国持证残疾人就业总数较上一年出现了负增长,为-9.8%。二是2019年城乡持证残疾人新增就业人数虽稳步增长,年均增长率为7.8%,但2018年较上一年增幅明显收窄。三是城镇新安排残疾人就业增幅波动较大,从2017年的40.9%降至2018年的-9.9%,到2019年就业增长率为3.4%,虽然上

升了 13.3%，但相较于整体仍是大幅下降了 37.5%。四是农村新安排残疾人就业增长率先升后降，从 2017 年的 2.3% 上升到 2018 年的 11.2%，2019 年的农村新安排残疾人就业增长率为 8.0%。可以看出，我国残疾人就业增量整体处于下降趋势，并且增长极不稳定。

Table 1. Statistics of employment of the disabled in China: 2016-2019
表 1. 2016~2019 我国残疾人就业整体情况统计(单位：万人)

	2019	2018	2017	2016
全国城乡持证残疾人就业人数	855.2	948.4	942.1	896.1
城乡持证残疾人新增就业	39.1	36.7	35.5	31.2
城镇新增就业	12.2	11.8	13.1	9.3
农村新增就业	26.9	24.9	22.4	21.9

数据来源：《2016~2019 年中国残疾人事业发展统计公报》。

2.3. 残疾人多种就业形态并存

目前我国残疾人就业已形成了多种就业形态并存的格局。国家相关政策提出的加强实用技术培训、依法大力推进残疾人按比例就业、稳定发展残疾人集中就业、发展残疾人辅助性就业等号召，形成了多种就业形态，但不同就业形态所覆盖的残疾人数量差别较大。其中城市残疾人以灵活就业为主，农村残疾人的主要就业形态还是以从事农业种养植为主。城乡新增培训残疾人数从 2016 年的 60.5 万下降至 2019 年的 40.7 万，相比较来说残疾人实用技术培训总数也从 2016 年的 72.7 万下降至 2019 年的 59.0 万(见表 2)。

Table 2. Statistics of employment patterns of the disabled in China: 2016-2019
表 2. 2016~2019 我国残疾人不同就业形态情况统计(单位：万人)

	2019	2018	2017	2016
城乡新增培训残疾人数	40.7	19.4	62.5	60.5
残疾人实用技术培训	59.0	70.6	75.6	72.7
按比例就业	74.9	81.3	72.7	66.9
集中就业	29.1	33.1	30.2	29.3
个体就业	64.2	71.4	70.6	63.9
公益性岗位就业	14.4	13.1	9.0	7.9
辅助性就业	14.3	14.8	14.4	13.9
灵活就业	228.2	254.6	272.7	262.9
从事农业种养植	430.1	480.1	472.5	451.3

数据来源：《2016~2019 年中国残疾人事业发展统计公报》。

2.4. 残疾人就业渠道相对单一

残疾人找工作的主要途径是熟人介绍和残疾人就业服务机构，较少利用网络信息等现代常用的就业方式，就业渠道较为单一。此外，城乡残疾人找工作时使用的途径也不尽相同(见表 3)，农村残疾人以熟人介绍为主，2013 年这一数据占比达 75.7%，城镇残疾人则以残疾人就业服务机构和熟人介绍为主，2013 年占比分别达 61.1%和 66.4%。

Table 3. Statistics of employment routes of the disabled in China: 2011-2013
表 3. 我国残疾人就业路径统计(单位: %)

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

数据来源:《2011~2013 年度中国残疾人状况及小康进程监测报告》(说明:出于数据的可得性和数据搜集的难度,文中只统计了 2011~2013 年的相关数据)。

2.5. 残疾人就业质量低

我国对于残疾人就业的支持力度和资源投入随着市场经济的发展以及具体国情的要求,都有显著提高。但由于我国残疾人就业仍主要集中于次级劳动力市场,多从事技术要求低、薪资水平差的行业;另外,受到自身受教育程度和能力水平的限制,残疾人在寻求就业机会时往往居于劣势,就业选择面有限,且大多被圈定在特定范围内,就业同质性较高。

3. 残疾人就业存在的问题

3.1. 残疾人就业供给与劳动力市场需求有偏差

在我国的劳动力市场中,由于受自身多方面条件的限制,残疾人就业常处于弱势地位。一是残疾人的生理条件无法满足一些劳动力强度高的行业要求;二是由于残疾人普遍存在受教育水平不高、专业技术能力不足,同时受到家庭、外界环境的影响,对于一些要求技术性、专业性高的行业,出现了供给与需求的不匹配,导致残疾人的就业层次偏低,因此薪资不高、待遇差等问题比较普遍。

3.2. 残疾人就业区域差异显著

我国实行的城乡二元户籍制度,从一定程度上影响了城乡残疾人的就业。有学者发现,影响残疾人就业的因素在城镇和农村所起到的作用是不完全一致的。农村残疾人受教育程度越高越容易就业,城镇残疾人的受教育程度对于提高其就业机会没有农村明显;无障碍设施环境对于残疾人就业存在一定的抑制作用,生活的便捷使得残疾人就业意愿显著下降。而在城镇的残疾人由于城市压力较大不得不就业,无障碍设施的改善对于降低工作意愿程度影响较小^[1]。此外,我国城乡之间经济发展水平存在差异,对残疾人的各项扶持和社会保障水平也有不同,导致残疾人就业区域发展不平衡。

3.3. 残疾人就业扶持政策、法律法规作用效果不明显

为维护残疾人的合法就业权益,我国出台了《残疾人就业条例》和《残疾人就业保障金征收使用管理办法》,但由于执法主体不明确致使法规执行困难^[2]。在政策上为鼓励企业雇佣残疾人,出台了許多企业税务减免或优惠政策,但是较多企业迫于相关手续的繁琐,积极性不高,从企业选择缴纳残疾人保障金、不雇佣残疾人就可以很明显的发现,政策实施存在难度,效果不理想。此外,不同就业形态下的

残疾人享有的扶持政策不一样，彼此间很难融合，政策分割现象严重，如个体就业的残疾人选择创业，但不能享受灵活就业的扶持政策。

3.4. 残疾人就业保障体系不完善

目前我国残疾人就业保障机构中对相关部门的职责内容和管辖范围还没有明确，相关机构的责任问责机制未确认，以社会保险、生活救助、补贴等为主要内容的残疾人就业保障体系不完善，同时也缺少评估监测机制。用人单位、雇员、服务机构之间缺少三方协议，应有的雇主责任险、残疾人意外伤害保险等保障缺乏，无法为用人单位和残疾人提供更好的法律保障，不利于消除其安全顾虑。

4. 推动残疾人高质量就业的对策

4.1. 推行残疾人潜能开发计划，切实提供残疾人职业技能培训服务

残疾人群体根据自身的失能程度可以分成不同的类型，因此可以借助优势视角理论，在对劳动力市场环境进行充分调研，将残疾人进行系统的自身潜能评估，形成双方镶嵌互补的新形态。2019年5月，国务院办公厅印发《职业技能提升行动方案(2019~2021年)》，明确将残疾人等就业困难群体纳入国家职业技能提升行动重点推进。因此，考虑残疾人本身的潜能和就业需求，提供切实可行并具有针对性的培训。

4.2. 运用“互联网+技术”创新残疾人就业模式

从十二届全国人大提出的“互联网+”行动到“十三五”规划纲要，对残疾人就业进行了顶层设计，鼓励残疾人利用网络就业、创业。互联网本身具有的同时协作、可移动的特性是残疾人灵活就业的最大优势[3]。充分把握互联网经济时代的发展机遇，利用大数据、AI技术，如开展电商项目等，不断创新残疾人就业模式，从而拓宽残疾人的就业路径，提升残疾人的就业质量。

4.3. 构建多元主体协作的残疾人就业能力开发体系

由于残疾人处于一定的社会、家庭、组织中，不同的利益相关者彼此间都会相互影响，直接或间接的作用于残疾人本身，因此，需要各主体协同合作，目标明确。一方面，政府本身要加大残疾人就业能力开发力度，出台相关政策制度为社会组织介入残疾人就业能力开发提供支持，从而调动企业、公益组织的积极性；另一方面，残疾人社会组织则应提高自身残疾人技能培训、志愿者管理、就业服务的能力。此外，家庭作为残疾人活动的中心，良好的家庭环境对于残疾人康复以及自信心的建立有很大的帮助。

4.4. 加强残疾人就业创业信息化网络服务平台的建设

重视残疾人就业创业服务信息化建设，建立全国残疾人就业大数据，是信息社会发展的必然要求。中残联办公厅于2020年3月11日做出关于进一步加强中国残疾人就业创业网络服务平台使用推广工作的通知，并于4月15日印发了《全国残联信息化服务平台框架方案》。建立一个涉及供给方和需求方的服务信息档案，打造一站式就业服务，构建涵盖残疾人就业服务机构、残疾人就业辅导员和社会机构的残疾人就业服务网络，推动线下线上业务相结合[4]。用人单位、有就业需求的残疾人以及就业基地、培训基地等均可以通过平台实现信息共享，这将有助于残疾人就业空间的提升。

4.5. 落实残疾人保障金的征收办法及用途

近年来，残保金制度的实施在残疾人就业中产生了一系列问题，一方面用人单位反映“负担”重，虚假雇佣残疾人员以规避残保金的缴纳，另一方面将大量残保金用于其它项目的建设，形成巨大的浪

费。2019 年末多部门联合印发了《关于完善残疾人就业保障金制度更好促进残疾人就业的总体方案》，从制度层面激发企业招聘残疾人的积极性，鼓励企业多招工、少交钱，真正的雇佣残疾劳动力[5]。另外，需要明确残保金的使用，残保金必须优先用于保障残疾人就业和自主创业等方面，如进行残疾人职业培训等。

5. 结束语

随着残疾人就业问题受重视程度显著提高的同时，由于多元化就业形态的发展，一系列新的问题随之产生。通过对现有政策和就业数据统计分析可以发现，残疾人就业面临着与劳动市场需求、区域发展不平衡、残保金制度保障不完善等冲突。而借助信息社会发展带来的机遇，创新残疾人就业形态和提高就业能力是顺应时代发展的新思路，以此真正实现“残疾人一个也不能少”的目标。

基金项目

本论文得到江苏高校哲学社会科学研究项目(2017SJB0660, 2019SJA0547)、江苏高校哲学社会科学重点研究项目(2017ZDIXM117) 和江苏高校“青蓝工程”资助。

参考文献

- [1] 张小燕, 管越, 李森. 户籍制度背景下我国残疾人就业影响因素分析[J]. 人口与发展, 2020, 26(2): 116-123.
- [2] 中国残疾人联合会. 十三届全国人大二次会议第 5476 号建议及办理复文[EB/OL]. http://www.cdpf.org.cn/ywzz/wq_188/wqzt/2019lhtags/201911/t20191105_666403.shtml.
- [3] 焦若水, 李国权. 残疾人就业: 互联网时代的机遇与挑战[J]. 残疾人研究, 2019(4): 45-53.
- [4] 中国残疾人联合会. 中国残联办公厅关于进一步加强中国残疾人就业创业网络服务平台使用推广工作的通知[EB/OL]. http://www.cdpf.org.cn/zcwj/zxwj/202003/t20200320_674280.shtml.
- [5] 中国政府网. 发展改革委等部门有关负责人解读《关于完善残疾人就业保障金制度更好促进残疾人就业的总体方案》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/31/content_5465361.htm.