

基于霍恩 - 米特模型的残疾人就业政策执行研究 ——以X市为例

肖秋容

西南大学国家治理学院, 重庆
Email: 1770874644@qq.com

收稿日期: 2021年4月20日; 录用日期: 2021年5月17日; 发布日期: 2021年5月24日

摘 要

每个残疾人都享有法律赋予地选择职业、取得劳动报酬或收入、接受职业技能培训的权利。劳动就业有利于残疾人实现自我价值, 更好地融入社会。为了促进残疾人的就业, 国家和地方颁发了一系列残疾人就业政策、法律及法规。基于这样两个大的背景, 本文以文献研究法和系统分析法相结合, 通过对霍恩 - 米特模型中关键要素的互动分析, 研究了残疾人就业创业相关政策执行问题, 为促进残疾人就业创业政策的完善提供理论指导, 同时, 为更好地促进残疾人就业创业政策实施提供实践指导, 具有较为深刻的理论意义和现实价值。

关键词

残疾人, 就业政策, 霍恩 - 米特模型

Research on the Implementation of Employment Policy for the Disabled Based on Mitt Horn Model

—Take X City as an Example

Qiurong Xiao

School of National Governance, Southwestern University, Chongqing
Email: 1770874644@qq.com

Received: Apr. 20th, 2021; accepted: May 17th, 2021; published: May 24th, 2021

Abstract

Every disabled person has the right to choose a profession, obtain labor remuneration or in-

come, and receive vocational skills training given by the law. Employment is conducive to the realization of self-worth for persons with disabilities and better integration into society. In order to promote the employment of persons with disabilities, the state and local governments have issued a series of employment policies, laws and regulations for persons with disabilities. Based on these two backgrounds, this article combines the literature research method and the system analysis method, and through the interactive analysis of the key elements in the Horn-Mitter model, studies the implementation of policies related to the employment and entrepreneurship of persons with disabilities, in order to promote the employment of persons with disabilities. The improvement of entrepreneurial policies provides theoretical guidance, and at the same time, it provides practical guidance for better promoting the implementation of employment and entrepreneurship policies for persons with disabilities, which has profound theoretical significance and practical value.

Keywords

Disabled, Employment Policy, Horn-Mitter Model

Copyright © 2021 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. 问题的提出

残疾人是社会的重点关注群体，随着社会发展水平的提升，残疾人自力更生需求越发强烈，如何为残疾人就业创业提供更好的政策支持和保障是需要考虑的现实问题。2019年10月，国务院总理李克强在第六届全国残疾人职业技能大赛暨第三届全国残疾人展能节上就提升残疾人职业技能促进残疾人就业创业工作做出重要批示，指出各地区、各有关部门要全面落实残疾人就业法规政策，针对残疾人实际创新方式、丰富内容，加强职业教育和职业培训，做好就业创业指导帮扶，着力消除残疾人就业创业障碍，推动农村贫困残疾人精准脱贫，帮助更多残疾人用勤劳和智慧实现就业创业梦想和人生价值[1]。2020年7月，中国残联召开全国残疾人就业工作视频会议，党组书记、理事长周奎出席并讲话，指出就业是“六稳”、“六保”之首，残疾人就业直接影响残疾人及残疾人家庭的幸福感、获得感，直接影响残疾人全面小康的成色，必须给予高度重视；帮助更多的残疾人稳定就业，从根本上改善生活状况，是当前和今后一个时期各级残联重中之重的一项工作[2]。立足于新的时代背景，如何经受住本次疫情的考验，保障残疾人的就业机会和水平、提升残疾人的自立能力和获得感将成为一个重要命题。树立系统性、整体性思维，充分调动各类政策资源，高效推进各级政府、各部门相关政策的实施将是达成这一目标的关键。

2. 文献回顾与分析框架

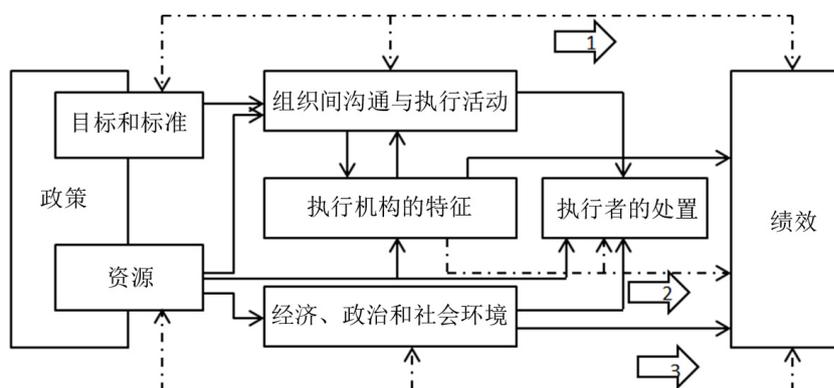
2.1. 研究综述

目前学界对残疾人就业政策的关注主要集中在以下几个方面：一是有关残疾人政策的转型与创新。华兴夏、黄璐娅、侯雨彤(2020)以供给侧结构性改革为背景，提出完善残疾人劳动力的供给政策、优化各类就业形式的相应政策、强化残疾人劳动力供需的匹配政策、加强无障碍环境建设是创新残疾人政策的可行之路[3]。董才生、接家东(2017)基于诉求变迁的视角，提出新中国成立以来的残疾人就业政策经历

了“居养型”“庇护型”“明权型”和“赋能型”四种演变模式[4]。冯敏良、高扬(2017)从积极福利视角展开,提出从扩大就业空间、加大能力开发和培育社会组织等政策实践为残疾人增能赋权[5]。二是对残疾人就业政策的评估研究。廖娟(2015)采用中国家庭收入数据调查(CHIP)数据研究了《残疾人就业条例》对我国城镇地区残疾人就业和收入变化的影响[6]。廖慧卿、罗观翠(2012)将残障概念模式置于社会政策分析框架下,采用政策内容分析法,分析了当代残疾人就业政策的政策目标与价值导向[7]。三是对残疾人政策的跨国对比研究。代懋(2014)指出大多数 OECD 国家经过长期探索,对残疾人就业政策进行了从保障到融合的转型,主要包括需求和供给两方面的政策[8]。许洁明,刘苏荣(2012)对英国残疾人就业政策进行了分析,并总结出我国可以借鉴的相关举措[9]。杨伟国,陈玉杰(2008)指出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[10]。

2.2. 分析框架

霍恩-米特政策执行系统模型由美国学者 Donald S. Van. Meter 和 Carl E. Van. Horn 首次提出(Donald S. Van Meter, Carl E. Van Horn, 1975) [11]。在此之前,也有学者对公共政策的执行做了零散的讨论,Easton (1965)将政策和政策绩效这两个概念分开,重点分析环境因素对政策执行的影响[12]。Sharkansky 和 Meter (1975)进一步提出了“政策传递模型(The Policy Delivery System)”,将“需求和资源”“转换过程”等要素加入其中,并就“外部环境”和“绩效反馈”对政策执行过程中各个要素的影响进行论述[13]。此后 Meter 和 Horn 产生了研究共鸣,在政策和绩效之间做进一步划分,更加关注政策执行中各阶段目标的实现,揭示了从政策到绩效的全貌。这一模型提出以后,在公共政策学界引发了关注,部分国内学者将这一模型引入中国,并就中国各领域的实际政策执行过程进行分析。目前的研究已经在民贸民品优惠政策[14]、家庭医生签约[15]、社会治理[16]、农村危房改造[17]等领域产生了较多的研究成果。本文将该模型作为基本参考,尝试建立残疾人就业政策执行的基本分析框架(如图 1 所示)。从框架中可以看出,本文突破了已有模型中各要素之间的相对孤立状态及对整个过程的静态描述,根据要素之间的相互影响、相互制约关系刻画了 3 条基本路径,在途中用虚线连接各路径中所包含的要素,并用特别标记进行区分。第 1 条路径是通过政策目标和标准影响组织间的沟通和执行活动进而影响政策绩效的综合作用过程。第 2 条路径是执行机构决定执行者的行动作用于政策绩效的过程。第 3 条路径是政策资源和政策环境的相互影响进而型塑政策绩效的过程。



资料来源:根据霍恩-米特政策执行模型绘制。

Figure 1. Horn-Mitter policy implementation framework

图 1. 霍恩-米特政策执行框架

3. 基于 X 市残疾人就业政策执行的案例讨论

3.1. 相关政策梳理

近年来,从党中央到各级地方政府都高度重视残疾人的生存和发展问题,对残疾人群体的关注是实现全民小康的必然要求。通过查阅相关的政府网站、电子数据库,对有关部分残疾人就业创业的政策文件进行系统梳理(如表 1、表 2 所示),把握政策的基本价值取向和重要内涵,为政策执行研究提供基本遵循。通过对整个政策演变过程的再现,可以概括出以下一些特征。一是政策内容的宽泛性、复杂性。无论是中央层面出台的政策还是 X 市级层面的有关政策都涵盖了针对残疾人就业的资金扶持及管理、就业服务网络、就业培训、就业保障制度等各个要素,这一方面彰显了政策的全面性,同时也暴露出政策的针对性不足等问题。二是前后政策的连贯性。在新政策的文本表述中总能找到先前政策的影子,部分后续政策的出台更是为了较好达成早期政策的目标。三是政策具有一定的时效性。从各个政策的发表年份来看,各年度之间较为均衡,面对新环境、新要求,有关部门及时发力,做出合理规划和行动方案。

Table 1. List of policies related to the employment and entrepreneurship of the disabled

表 1. 中央出台的残疾人就业创业相关政策一览表

时间	发布主体	政策名称	关键词
1995.02	财政部	《残疾人就业保障金管理暂行规定》	资金管理;分散按比例就业
1996.03	残联,国家税务总局,民政部	《残疾人就业“九五”实施方案》	完善残疾人就业服务网络; 残疾人就业率达到 80%
2006.08	民政部、财政部、残联	《残疾人就业和社会保障工作“十一五”实施方案》	残疾人就业服务机构;残疾人就业的政策体系
2007.02	国务院	《残疾人就业条例》	拓宽残疾人就业渠道; 开发适合残疾人就业的公益性岗位
2008.12	残联	《关于贯彻落实胡锦涛总书记近日关于残疾人就业工作重要指示的通知》	稳定残疾人就业; 为残疾人就业再就业创造更为有利的条件
2009.12	残联	《2010 年就业援助月残疾人就业援助活动实施方案》	就业援助进家入户;解决就业困难
2010.06	残联	《残疾人就业服务机构建设规范(试行)》	设立残疾人就业服务机构; 建立省级残疾人就业信息监测中心
2011.04	残联	《关于 2011 年基层残疾人就业指导员远程培训报名的通知》	残疾人就业指导员
2015.07	残联	《关于“讲好残疾人就业创业故事”微电影大赛获奖情况的通报》	《珍珠果》;《听说》
2018.01	残联	《关于做好中国残疾人就业创业网络服务平台推广应用工作的通知》	残疾人就业创业服务信息化建设; 建立残疾人就业大数据
2020.03	残联	《关于贯彻落实<关于完善残保金制度更好促进残疾人就业的总体方案>的实施意见》	完善残疾人就业支持、就业保护、 就业服务等各项制度
2020.03	残联	《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》	服务对象全覆盖;打造一站式就业服务; 提供精准高效就业服务

资料来源:根据相关网站、数据库资料整理。

Table 2. List of policies related to employment and entrepreneurship of persons with disabilities promulgated by City X
表 2. X 市出台的残疾人就业创业相关政策一览表

时间	发布主体	政策名称	关键词
2008.10	市委办公厅	《关于促进残疾人事业发展的意见》	残疾人事业发展
2010.10	市残联, 市公安局等多部门	《关于印发 X 市盲人保健按摩行业管理暂行办法的通知》	技能培训及鉴定; 从业、开业与经营
2011.11	市人大常委会常务委员会	《X 市残疾人保障条例》	劳动就业
2013.02	市残联, 市人社局等多部门	《X 市加强残疾人职业培训 促进就业工作实施方案》	开展残疾人就业技能培训; 推进残疾人创业培训; 落实资金保障
2014.02	市残联	《关于减免下肢残疾人车辆路桥通行费的通知》	减免路桥通行费
2014.04	市残联	《2013 年度 X 残疾人事业发展统计分析报告》	残疾人就业工作
2015.09	X 市人民政府	关于《加快推进残疾人小康进程的实施意见》	保障残疾人平等就业权利; 提升残疾人公共服务水平
2016.01	市财政局, 市税务局等多部门	《X 市残疾人就业保障金征收使用管理实施办法》	征收缴库; 使用管理
2020.08	市残联	《X 市扶持残疾人自主就业创业的实施意见》	“互联网+”

资料来源: 根据相关网站、数据库资料整理。

3.2. 案例简介

近年来, X 市经济社会发展水平取得了较好成效, 在推进高质量发展和高品质生活的进程中兼顾各方利益, 保障发展效益, 成为西部地区的典范。在经济发展提质增效的同时, 对社会事业的建设和民生热点的关注也投入了更多的精力。在市委、市政府的领导下, 以及全社会的支持下, 残疾人就业创业的相关政策有序实施, 170 万名残疾人自强不息, 取得丰硕成果, 跟上了全市全面建成小康社会的进程。在残疾人组织建设方面, 残疾人工作队伍规模不断扩大。截至 2019 年底, 全市共有市、区县、乡镇(街道)残联 1070 个, 村(社区)残协 11,050 个; 市、区县、乡镇(街道)、村(社区)共有残疾人工作者 12,665 名, 残疾人组织网络基本形成。在扶助残疾人就业方面, 落实《关于发展残疾人辅助性就业实施意见》《X 市扶持残疾人自主就业创业的实施意见》等; 累计审核用人单位 22,182 家, 按比例安排残疾人就业 59,501 人(次); 扶持建起 48 家残疾人辅助性就业机构, 完成了 26 个区县残疾人就业服务机构规范化建设; 组织开展盲人按摩、电脑、烹饪、烘焙、插花、茶艺、电工、家政服务、编织、电商等职业技能培训, 惠及残疾人 3.8 万余人(次); 持续开展“就业援助月”活动和残疾人专场招聘, 组织市级招聘会 45 场(次); 建立 2 家区域性残疾人职业能力适应性测评物理评估室[18]。在取得较好成效的同时, 仍然要看到部分政策形同虚设、政策资源紧张、执行机构建设不完善、社会参与热情和能力不足等潜在问题。

3.3. 案例分析

通过前文对政策的系统梳理和论述以及对 X 市残疾人就业创业开展情况的实际考察, 可以较好地把握有关促进残疾人就业创业的政策发展脉络和政策实施成效, 以便对政策的执行做出合理的评价和分析。

3.3.1. 政策标准和目标 - 组织间的沟通与执行 - 政策绩效

政策目标通常是指一项政策所要求实现的最终结果, 是构成一项政策的基础和政策执行的前提条件, 是评定政策结果的主要依据。政策目标设立的明确程度、可理解、可达成程度直接影响到组织间的沟通协调结果。从中央和市级层面出台的残疾人就业创业的政策中, 可以发现其总体目标是要提高残疾人就

业能力以及残疾人就业服务能力，增设残疾人就业渠道，多方式促进残疾人就业，助推残疾人更好融入社会，共建共享经济社会发展成果，提升残疾人获得感、参与感、幸福感。由此观之，关于残疾人就业创业的政策目标具有较好的科学性、清晰性、切实性，对组织之间的沟通和执行活动开展具有正向的促进作用，同时，借助于组织之间切实有效的交流对话可以对政策目标做进一步的修正和调适，以此来保障政策的顺利开展。在这两个要素的良性互动过程中，为政策绩效的圆满达成打下基础。

3.3.2. 执行机构 - 执行者偏好 - 政策绩效

执行机构的特征是组织制度建设、机构人员构成、组织资源配置等一系列因素的综合反映，代表了执行机构的潜在政策执行能力，执行机构的特征会直接影响到执行者的选择偏好。一方面，涉及到对政策执行方式的选择。执行方式是指相关政策要素之间采取的一种互动方式，涉及到沟通、协调与强制，鉴于目前我国社会组织发育不成熟、社会资本较为缺乏以及传统以来形成的官僚制层级结构，致使在政策的执行过程中具有明显的上传下达特征，元政策由高层次政府制定，各级政府依据其所拥有的权限逐级制定政策落实方案，开展行动，由于上一层级的政府往往具有对下级政府的监督考核权力，对下级政府主要领导的升迁和行政资源分配具有决定作用，因此这一至上而下的过程表现出明显的权威性、正式性和强制性等特征，缺乏对非正式渠道的探索。从助推残疾人就业创业的政策实施机构来看，主要涉及到中央层面的国务院、国家发改委、人社部、民政部、中国残联等多部门，相应的落实到地方层面也由同类的政府组成部门进行具体工作的开展。通过上级政府的责任下放机制，可以促进政策绩效的实现。

3.3.3. 政策资源 - 政策环境 - 政策绩效

政策资源就是能够支撑政策从文本到实践的一切要素的总和。从当前的社会发展趋势中可以看见，除了常规的基本要素之外，信息资源和权威资源被摆在了突出的位置。一方面，基于传统的官僚制体制特性，自上而下的政策推广和执行本身就具有较高的权威性，下级的行政权力获得主要是依靠上级赋予，下级执行政策所需要的人员编制配置、财政经费投入等都来自上级，上级对下级进行任务考核。另一方面，随着信息化、网络化时代的到来，对信息的及时搜集、处理和深度挖掘成为政策有效推行的重要因素，建立良好的信息沟通机制是政府内部各部门之间以及政府与社会都需要关注的事项。在对政策资源进行论述的同时，也应该认识到，一切的政策资源都是存在于一定的政策环境之中的，政策环境包括政治制度、当前的政治体制，国家经济发展水平，社会事业建设情况，普通群众的社会意识。政策环境的好坏将直接决定政策资源的调动水平以及利用情况，同样地，政策资源也对政策环境具有较强的塑造作用。因此，在实施残疾人就业政策的过程中，必须正确把握政策资源和政策环境之间的互动过程才能更好地推进政策绩效的提升。

4. 研究结论与反思

本文基于霍恩 - 米特政策系统模型框架对 X 市残疾人就业政策执行过程进行探讨，尝试从政策执行的要素互动层面对这类政策执行效果进行解释。从理论层面来看，本文突破了原有的霍恩 - 米特政策执行模型对各个要素的孤立分析，忽视了要素之间的相互影响、相互作用关系，而是从政策要素之间的互动关系构建了“政策标准和目标 - 组织间的沟通与执行 - 政策绩效”、“执行机构 - 执行者偏好 - 政策绩效”、“政策资源 - 政策环境 - 政策绩效”等三条从政策到政策绩效的演化路径，对理论的整合应用具有一定的贡献。从实践层面来看，通过对研究案例的深入分析可以预见，未来在实施残疾人就业创业的过程中，还需要进一步明晰政策内容和标准、加强执行机构的组织建设、建立良好的有序沟通机制，调动各方资源投入到政策执行中，更加重视对政策执行环境的塑造。基于此，本文的研究成果对相关领域的研究具有一定的贡献，但同时也应该看见，由于缺乏实地的调研、个人理论水平有限、相关政策执

行具有一定的时效性等主客观条件的限制,致使本研究论证不够充分,解释力度不够。

参考文献

- [1] 中国政府网. 李克强就提升残疾人职业技能促进残疾人就业创业工作作出重要批示[EB/OL]. http://www.gov.cn/premier/2019-10/27/content_5445548.htm, 2019-10-27.
- [2] 凤凰网. 多措并举力促残疾人就业[EB/OL]. <https://finance.ifeng.com/c/7yCsZG5PqKN>, 2020-07-18.
- [3] 华兴夏, 黄璐娅, 侯雨彤. 供给侧结构性改革背景下残疾人就业政策的创新研究[J]. 职教通讯, 2020(11): 59-67.
- [4] 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.
- [5] 冯敏良, 高扬. 积极福利视角下残疾人就业政策的转向探析[J]. 残疾人研究, 2017(2): 49-54.
- [6] 廖娟. 残疾人就业政策效果评估——来自CHIP数据的经验证据[J]. 人口与经济, 2015(2): 68-77.
- [7] 廖慧卿, 罗观翠. 基于残障概念模式的残疾人就业政策目标评价[J]. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2012, 26(2): 104-113.
- [8] 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.
- [9] 许洁明, 刘苏荣. 英国的残疾人就业政策及对我国残疾人事业的启示[J]. 思想战线, 2012(1): 129-130.
- [10] 杨伟国, 陈玉杰. 美国残疾人就业政策的变迁[J]. 美国研究, 2008(2): 63-76.
- [11] Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. (1975) The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6, 11-18. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- [12] Easton (1965) A Framework for Political Analysis. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- [13] Ira, S. and Van Meter, D.S. (1975) Policy and Politics in American Governments. McGraw-Hill, New York.
- [14] 罗树杰, 黄麟铭. 霍恩 - 米特系统模型视角下民贸民品优惠政策执行研究——基于广西柳州市的实证分析[J]. 广西社会主义学院学报, 2020, 31(6): 43-49.
- [15] 赵春文, 李子鑫, 柳松艺, 于倩倩, 尹文强, 陈钟鸣, 马东平, 黄冬梅, 孙葵, 郭洪伟. 基于霍恩 - 米特模型的家庭医生签约服务政策执行障碍因素分析[J]. 中国卫生事业管理, 2020, 37(12): 884-887.
- [16] 王法硕, 陈冷. 社会治理智能化创新政策为何执行难?——基于米特 - 霍恩模型的个案研究[J]. 电子政务, 2020(5): 49-57.
- [17] 颜海娜. 农村危房改造政策执行的影响因素分析——基于米特 - 霍恩模型的一个解释[J]. 学术研究, 2017(6): 56-62.
- [18] 重庆市残疾人联合会. 数说重庆残疾人事业[EB/OL]. <http://www.cqdpf.org.cn/article.html?a=10165>, 2020-11-30.