

重庆地区残疾人就业实践理路：现状与展望

邓 鹏^{1,2}

¹重庆师范大学教育科学学院，重庆

²重庆市特殊儿童心理诊断与教育技术重点实验室，重庆

收稿日期：2022年2月10日；录用日期：2022年2月28日；发布日期：2022年3月7日

摘 要

目的：残疾人就业助力残障人士实现个体人生价值与社会共同富裕目标。透过区域政策文本可探究区域就业实践理路。重庆作为国家西部大开发战略、“一带一路”倡议、长江经济带发展、成渝地区双城经济圈建设的重要区域，一直高度重视并大力支持残疾人事业的发展。方法：政策分析。结果：发现近十年来在残疾人的致富扶持、社会保障、就业支持、职业教育等方面取得阶段性成果。结论：未来，需增加经费投入并鼓励行业互助，逐步推进共同富裕工作；深化体制机制改革，合力解决基本医疗保障难题；重视残疾人就业平台建设和持续跟进，增强残疾人就业多样性和稳定性；稳步发展残疾人高等教育，为双城经济圈提供人才支持。

关键词

残疾人就业，政策分析，双城经济圈

The Employment Practice of Handicapped Persons in Chongqing: Status and Prospects

Peng Deng^{1,2}

¹College of Educational Sciences, Chongqing Normal University, Chongqing

²Chongqing Key Laboratory of Psychological Diagnosis and Educational Technology for Special Children, Chongqing

Received: Feb. 10th, 2022; accepted: Feb. 28th, 2022; published: Mar. 7th, 2022

Abstract

Employment of handicapped persons helps them realize their individual life value and the goal of common prosperity of society. Regional employment practice can be explored through regional

文章引用：邓鹏. 重庆地区残疾人就业实践理路：现状与展望[J]. 社会科学前沿, 2022, 11(3): 635-640.

DOI: 10.12677/ass.2022.113092

policy text. Chongqing, as an important region in China's western development strategy, the Belt and Road Initiative, the Development of the Yangtze River Economic Belt and the construction of Chengdu-Chongqing twin-city economic circle, has always attached great importance to and strongly supported the development of handicapped persons. The policy analysis shows that the government has achieved phased results in rich-getting support, social security, employment support and vocational education for handicapped persons in the past decade. In the future, it is necessary to increase funds and encourage mutual assistance between industries to gradually promote the work of common prosperity, to deepen institutional reform and work together to solve the problem of basic medical care, to attach importance to the development of employment platforms for handicapped persons and continue to follow them up to enhance the diversity and stability of employment for handicapped persons, and to steadily develop higher education for handicapped persons and provide talent support for the twin-city economic circle.

Keywords

Employment of Handicapped Persons, Policy Analysis, Twin-City Economic Circle

Copyright © 2022 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

新时代,在习近平总书记多次强调“促进残疾人全面发展和共同富裕”的大背景下,残疾人的就业问题日益受到关注。目前我国整体就业形势严峻,而残疾人本身在就业条件上又存在劣势,因此残疾人就业难成为我国政府亟待解决的一个重要问题[1]。发展残疾人事业,解决他们的就业问题,不仅能增强残疾人的独立性,还有利于推动我国经济发展,实现全面就业。构建和谐社会,也需要更多的残疾人参与到劳动力市场中来,实现自己的价值[2]。在2021的后扶贫时代的背景下,为了更好地巩固扶贫成果,只要在思想上积极重视残疾人的就业工作,在政策上解决残疾人的就业问题,最终必将在成果上促进残疾人自身的价值实现、促进社会的繁荣稳定以及为2035年基本实现社会主义现代化奠定社会基础。透过残疾人就业政策文本可探究就业实践理路,为了更好地实现“从脱贫攻坚到共同富裕”,需要进一步优化宏观层面的政策设计,因而十分有必要对残疾人的就业政策进行研究。

重庆作为《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(2021)在布局、实施与落实上的主力军,国家西部大开发战略、“一带一路”倡议、长江经济带发展、成渝地区双城经济圈建设的重要区域,对于我国国民经济发展和繁荣进步具有不可替代的价值,在西南地区城市发展、经济布局与政策谋划中具有一定的典型性。据第二次全国残疾人抽样调查数据推算,全国各类残疾人总数为8296万人,占全国总人口的6.34%,而重庆残疾人数为169.4万人,占全市总人口的6.1% [3]。从数据上看,重庆残疾人的比重要虽略低于全国残疾人的比重,但基数较大的问题却不可被忽略,其就业困境亟需得到改善。因此,在残疾人就业政策研究上无论是城市代表性还是发展必要性上,重庆地区都是值得重点关注与深入探索的场域。

2. 数据来源

以“残疾人”“残障人士”“就业”“保障”等为主题词,采集近十年区域层面(重庆)残疾人就业政策文本(以下简称文本)。为更全面、更科学地提取与分析文本,筛选、汇总与整理的原则如下:一是权威

性。发文单位必须是政府官方及其下属部门，具有规范作用。二是公开性。文本公开可查且面向公众。三是关联性。文本与“残疾人就业”有联系，包含直接相关与实际内容相关的政策；四是有效性。剔除失效、被废止或被翻新、起临时作用的文本。五是互证性。基于政策间的继承、引用与发展的关系进行追溯和印证，确保文本可信度高。最后，需要说明的是，鉴于2020年初新冠疫情的影响，政府部门的工作进展受到阻碍，相应政策出台的数量有所减少、时间有所推迟，因而研究数据大多是2020年及其之前的政策文本。这是本研究的一个不足，但本意是希图透过区域政策文本来探究区域就业实践理路。

3. 重庆残疾人就业政策现状及阶段性成果

3.1. 加大残疾人致富扶持力度，推进残疾人精准扶助工作

“因残致贫”和“因残扶贫脱贫”将是一个十分庞杂、需要精准再精准的复杂过程，甚至更“是一个浩繁的社会系统工程”[4]。重庆市一直在尽力攻克这一难题。2011年11月25日，市人大常委会会议通过了《重庆市残疾人保障条例》，关注了最能让残疾人获得安全感的一个方面——住房，在第三十四条规定：“区县(自治县)人民政府应当将农村贫困残疾人家庭优先纳入住房补助和农村危房改造范围；国土房屋主管部门和乡镇人民政府应当优先为符合申请条件的农村残疾人家庭办理宅基地审批手续”。

自《条例》颁布后，为了完成农村贫困残疾人共同富裕任务，按照党中央、国务院和市委、市政府的要求，市残联每年专门制定了工作方案，包括《关于印发重庆市农村贫困残疾人实用技术培训项目实施方案(2016~2020年)的通知》、《重庆市农村贫困残疾人危房改造阳光安居工程项目实施方案(2016~2020年)》和《农村残疾人脱贫攻坚行动计划(2016~2020年)》，并逐步落实，让扶持力度进一步加大，扶助工作进一步精准。在多年的不懈努力下，重庆取得的效果颇丰。市残疾人事业发展统计报告2011~2020年的统计数据表明，扶持工作主要取得了在“实用技术培训”“残疾人就业”“危房改造”这三个方面的成就。在“实用技术培训”上，每年接受此项扶持的农村残疾人都达到了上万人次；在“残疾人就业”上，就业基地在多数年份都达到上百个，每年安置上千名残疾人就业，扶持带动上千户残疾人及其家庭增收；在“危房改造”方面，五年来投入的资金量较大(最少近五千万元，最多超一亿元)，每年完成3000户以上的农村贫困残疾人家庭危房改造。

3.2. 加大残疾人社会保障力度，做到关注全面且突出重点

根据《重庆市残疾人保障条例》的规定，市、区县(自治县)人民政府应当加强公益性残疾人托养机构建设，推动托养服务规范化健康发展。协调有关部门做好残疾人最低生活保障、城乡居民社会养老保险和医疗保险工作，推进成年重度无业残疾人纳入最低生活保障的全覆盖。另外，用人单位招用残疾人时，“应当按照有关规定为其缴纳社会保险，并按照国家和本市规定享受岗位补贴和社会保险费补贴”。

2016年3月，市残疾人联合会召开教就工作会议。重庆市将从此全面实施《重庆市贫困残疾人生活补贴实施办法》《重庆市重度残疾人护理补贴实施办法》，并要求有条件的区县可以适当提标扩面，应当对生活困难的残疾人提供基本生活保障。之后，市财政局、市地税局联合出台了《重庆市残疾人就业保障金征收使用管理实施办法》，对于就业保障金的“使用管理”，在“社会保障”方面，主要规定了两条，包括“对从事公益性岗位就业、辅助性就业、灵活就业，收入达不到当地最低工资标准、生活确有困难的残疾人的救济补助”和“经地方人民政府及其财政部门批准用于促进残疾人就业和保障困难残疾人、重度残疾人生活等其他支出”。

近几年来，残疾人社会保障“兜底”力度不断加强。根据市残疾人事业发展统计报告2011~2020年的统计数据，残疾居民参加城乡社会养老保险人数和相应的参保率逐年增加，截至2020年底，已超过

68 万名参保残疾人得到了实惠。另外，残疾人托养服务工作也是每年稳步推进，在“机构托养”“居家托养”“服务补贴”等方面，每年都有上千名托养服务管理和服务人员接受了各级各类专业培训，为切实做好托养服务工作做好专业上的保障。

3.3. 加大残疾人就业支持力度，促进残疾人多种形式就业

为了保障和促进残疾人就业，全国人大常委会和国务院先后制定了《中华人民共和国残疾人保障法》《残疾人就业条例》等法律文件，有效对残疾人就业扶持提供了法律意见和指导，但是这些指导绝大部分停留在理论层面，一旦落实到具体操作就显得捉襟见肘[5]。为了应对上述现状，重庆因地制宜地颁布了一些地方政策，如《重庆市残疾人就业保障金征收使用管理实施办法》对于就业保障金的“使用管理”，通过规定“残疾人从事个体经营、自主创业、灵活就业的经营场所租赁、启动资金、设施设备购置补贴和小额贷款贴息”，激励、扶持、帮助残疾人自主创业，自食其力；通过规定“各种形式就业残疾人的社会保险缴费补贴和用人单位岗位补贴。奖励超比例安排残疾人就业的用人单位，以及为安排残疾人就业做出显著成绩的单位或个人”，鼓励、支持、引导各大中小企业扩增残疾人就业岗位，给残疾人更多谋生的机会，努力实现“以岗适人”。

自《办法》实施以来到 2020 年底，重庆市各个区县(自治县)人民政府推动各级政府残工委成员单位带头按比例安排残疾人就业，举办国有企业招聘残疾人专场会。探索建立残疾人创业孵化机制，帮扶残疾人实现网络就业创业，推进残疾人辅助性就业。统计数据显示，从 2011 年到 2020 年，主要有两方面的成果。一是残疾人就业得到大力推进，促成残疾人按比例就业、集中就业、个体就业、公益岗位就业、灵活就业、居家就业、辅助性就业等多种形式齐头并进、蓬勃发展，并大力促进残疾人就业增收；二是盲人按摩事业稳定发展，按摩机构迅速增长，经行业规范化管理数量后虽有所减少，但专业化程度明显提高。

3.4. 加大残疾人职业教育力度，丰富残疾人就业技能知识

2010 年 7 月，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)》，提出八项发展任务。其中，为了更好地发展“特殊教育”，该《纲要》提出要“全面提高残疾儿童少年义务教育普及水平，加快发展残疾人高中阶段教育，大力推进残疾人职业教育，重视发展残疾人高等教育”。

为了积极响应中央的号召，2011 年 2 月，市政府办公厅发布了《转发国务院办公厅关于印发国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020 年)任务分工通知的通知》，要求各区县(自治县)人民政府，市政府各部门“按照该通知的任务分工，认真贯彻落实”。2011 年 11 月通过的《重庆市残疾人保障条例》规定，在义务教育上，“市、区县(自治县)人民政府应当……，安排专项资金发展残疾人教育，普及残疾儿童和少年九年义务教育，保障残疾人享有平等接受教育的权利”；在高等教育上，“贫困残疾人接受高等职业教育，政府应当给予补助”，以更好地开展贫困残疾人大学生入学和生活救助工作。2016 年 2 月，为了做好《特殊教育提升计划(2014~2016 年)》收官工作，推动发展以职业教育为重点的残疾人高中阶段教育，以进一步提升特殊教育质量，市教委、市残联联合发布《关于进一步加快推进落实重庆市特殊教育提升计划实施方案的意见》，从发展残疾人职业教育的角度，要求“探索建构以培养就业能力为导向的职业教育新模式，为残疾学生提供就业指导和政策保障”。

统计数据显示，从 2011 年到 2020 年，残疾人教育不断加强，残疾人接受教育水平不断得到提高。各级残联多渠道争取资金支持，从 2013 年开始实施残疾人事业专项彩票公益金助学项目。而且，在每年，全市有一些特殊教育普通高中班(部)和残疾人中等职业学校(班)作为提供特殊教育的场所，培养残疾人直至其被普通高等院校录取或进入特殊教育学院学习。

4. 展望重庆残疾人就业政策的未来发展及完善措施

4.1. 增加经费投入并鼓励行业互助，逐步推进共同富裕工作

“实现‘一个都不能少’的目标，对残疾人要格外关心、格外关注”是习近平总书记对加快推进残疾人就业工作的亲切嘱托[6]。因此，在市残联发布《重庆市残疾人联合会关于做好贫困残疾人家庭“两不愁三保障”工作的通知》，要求做到准确摸清“两不愁三保障”底数、紧盯突出问题聚焦聚力，并着重强调要“强化责任担当”“聚焦精准帮扶”“加强协调联动”。

从2020年初至今，克服疫情对实现共同富裕的阻碍不小，工作层面短板弱项仍然存在。为了保证继续在“实用技术培训”“残疾人就业”“危房改造”这三方面落实相关要求，政府一方面必须加大对相关部门的经费投入，比如市残联、重庆市残疾人福利基金会，另一方面也要加强与各行业协会、慈善组织和工青妇科等社会团体的联合，鼓励和动员更多企业事业单位、社会组织和爱心人士参与到残疾人“共同富裕”工作中来。

4.2. 深化体制机制改革，合力解决基本医疗保障难题

为深入贯彻落实习近平总书记视察重庆重要讲话和在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的重要讲话精神，2019年10月，重庆市残联发布的《重庆市残疾人联合会关于做好贫困残疾人家庭“两不愁三保障”工作的通知》要求“稳定实现贫困人口‘两不愁三保障’，即不愁吃不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全及饮水安全有保障”。

近年来，“基本医疗保障”依然是社会保障中亟需解决的难题。政策在制定和执行环节应该更加注重科学性、合理性和公平性，使政策在公平的社会环境创建过程中充分发挥其引导和保障作用[7]。但目前，重庆市政府及相关部门的政策制定重心还在“救济”“补贴”“保险”等金钱性质的帮助上，而忽视了对残疾人特别是重度残疾人更细致的医疗保障。诚然，越来越多符合条件的残疾人参加了医疗保险制度，也享受了参加医保缴费补贴政策，但昂贵的医疗费用以及一些不在医保范围内的进口药，依然让一些残疾人在得了大病、重病后，陷入了基本生活得不到保障的困境。《第二期特殊教育提升计划(2017~2020年)》明确指出，要“建立健全多部门协调联动的特殊教育推进机制，明确教育、发展改革、民政、财政、人力资源社会保障、卫生计生、残联等部门的任务，形成工作合力”。医疗问题的解决其实是一个长期的系统工程，就需要政府进行牵头，联合各个部门，从各个方面深化体制机制改革，从源头上攻克“基本医疗保障”的难关。

4.3. 重视残疾人就业平台建设和持续跟进，增强残疾人就业多样性和稳定性

2019年12月，国家发改委、财政部等六部门和机构联合印发了《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》，要求“健全服务，提升残疾人就业质量”，并提出了共七条需要努力的工作方向。其中，在“支持就业服务平台发展”“建立残疾人就业信息跟踪反馈机制”两方面，是重庆市在有效有力促进残疾人就业的道路上，需要引起重视并加大投入力度的方向。当前，重庆市残疾人就业政策主要关注就业相关的两个主体——个体和企业，而对主体之间的平台建设不够重视。另外，就市残联发布的统计数据来看，未体现残联和社区对“持续跟进了解残疾人就业情况”的落实，这不利于及时协调解决残疾人就业后面临的困难，不利于提高残疾人就业稳定性和就业质量。

但是2020年的疫情迫使重庆市不得不尽早更加重视对残疾人的就业渠道和质量保障，特别是在2020年5月发布的《关于扎实做好疫情防控常态化背景下残疾人基本民生保障工作的指导意见》强调了“千方百计稳定残疾人就业”“加大对农村贫困残疾人帮扶力度”后。2020年7月，交通运输部办公厅发布

了《关于进一步开发“四好农村路”就业岗位着力稳定和扩大就业的通知》，创新性地提出“在农村公路建设、管理、养护、运营等领域开发就业岗位”，并且要求“优先招收受疫情影响失业人员、残疾人员、建档立卡贫困劳动力”。这可以为更好地完成党和国家下发的“促进残疾人多种形式就业”提供一些思路。另外，借鉴西藏的做法，重庆可以鼓励本地残疾人根据地方特色进行创业，比如，从事特色食品、住宿、旅游服务等行业的工作，寻找更多的就业出路[8]。

4.4. 稳步发展残疾人高等教育，为双城经济圈提供人才支持

《第二期特殊教育提升计划(2017~2020年)》将“加快发展以职业教育为主的残疾人高中阶段教育，稳步发展残疾人高等教育”作为完善特殊教育体系的重点任务。2018年7月，《教育部等四部门关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》基于“办好特殊教育，加快发展残疾人职业教育，加快推进残疾人小康进程”的目的，也提到了“加快发展残疾人高等职业教育”，并对符合相关资格条件的残疾人，“鼓励职业院校与现有独立设置的特殊教育机构合作办学，联合招生、学分互认、课程互选，共同培养残疾学生”。

然而，从市残联每年发布的统计公报来看，重庆虽一直在政策和资金上支持发展残疾人中等职业教育，但暂未足够注重发展残疾人的高等职业教育，也暂未修建专门的教育场所。在未来，随着四川、重庆共同推进成渝地区双城经济圈建设，不断唱好“双城记”、建好经济圈，重庆的经济发展需要越来越多的、各行各业的人才。人才的不断涌现源于师资建设的大力发展。应考虑进一步完善残疾人高等职业教育师资队伍的建设机制，促进队伍成长的专业化。比如，建立健全残疾人高等职业教育师资的准入机制，制定相应的师资考核标准，同时在政策上依法保障专业师资的合法权益，提高教师的相关待遇和社会地位，以稳定师资队伍[9]。

参考文献

- [1] 徐丽芬, 彭泽平. 改革开放以来特殊教育发展: 历程、经验与展望——以重庆为中心的考察与例证[J]. 重庆第二师范学院学报, 2020, 33(4): 107-111.
- [2] 廖娟. 残疾人就业政策: 国际经验及对我国的启示[J]. 人口与经济, 2008(6): 32-37+31.
- [3] 第二次残疾人抽样调查办公室. 第二次全国残疾人抽样调查主要数据手册[M]. 北京: 华夏出版社, 2007: 10.
- [4] 程凯. 坚持精准扶贫精准脱贫基本方略着力解决因残致贫问题[J]. 行政管理改革, 2018(7): 18-23.
- [5] 王峥愉. 上海农村残疾人就业保障政策实施研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海师范大学, 2017.
- [6] 金佳绪. 这个特殊群体, 习近平格外关心[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-05/19/c_1124513261.htm, 2019-05-19.
- [7] 林志聪. 广州市残疾人就业政策研究——基于广州市与其他城市的对比分析[J]. 广东开放大学学报, 2018, 27(3): 32-35+65.
- [8] 闫晓瑞. 西藏残疾人就业政策研究[D]: [硕士学位论文]. 拉萨: 西藏大学, 2018.
- [9] 方仪, 朱岩岳. 残疾人职业教育体系: 现状与挑战——基于残疾人高等职业教育的视角[J]. 教育理论与实践, 2016, 36(27): 27-29.