

从庇护性就业到支持性就业

——对广东省残疾人工作整合型社会企业的多个案研究

朱健刚 严国威

【摘要】为适应经济社会的转型发展和残疾人多层次的就业与康复需求,我国残疾人就业模式日益多元化。作为一种新兴的残疾人就业模式,工作整合型社会企业旨在为残疾人提供支持性就业,以促进残疾人的社会融合。作为一种新兴的组织类型,工作整合型社会企业兼具市场、社会与政府三重维度的混合价值取向,致力于运用市场机制解决残疾人所面临的社会问题。工作整合型社会企业在创新残疾人就业模式、促进残疾人社会融合、增加残疾人经济收入、提升残疾人康复服务等方面有着积极作用,但其发展仍处于初级阶段,在专业人员培养、商业运营能力、目标人群覆盖面、政策扶持及法律保障等方面面临不少挑战。整体而言,工作整合型社会企业及其倡导的支持性就业与“重康复、轻就业”的庇护性就业模式并非全然排斥,而是一种相辅相成、前后相继的共融关系,共同塑造我国残疾人就业的多元格局。

【关键词】工作整合型社会企业;庇护性就业;支持性就业;混合价值取向

【作者简介】朱健刚,南开大学周恩来政府管理学院教授,研究方向:公益慈善、非营利组织管理、社区研究(天津 300071);严国威,中山大学残疾人事业发展研究中心助理研究员,研究方向:助残社会组织、残疾人社会政策(广州 510275)。

【原文出处】《残疾人研究》(京),2019.1.48~57

【基金项目】广东省残疾人联合会2016年度资助项目“广东省残疾人基本公共服务状况和需求年度报告(2015)”(1608002)。

前言

促进残疾人就业兼具经济、社会和政策三重效益,既是残疾人增加经济收入、保障基本生活的重要途径,也是残疾人实现全面康复的核心内容。随着社会主义市场经济的不断完善,我国残疾人就业模式日益多元——集中就业、按比例就业、自主创业和个体就业等多种模式共存,并逐步从政府主导向市场主导过渡,在现阶段呈现出政府主导、市场配置、社会参与的特征。不同于传统的商业组织和非营利组织,促进残疾人就业的各类机构在“去行政化”的过程中表现出摇摆于社会和市场之间的态势,具有多维混合的价值取向。未来的发展方向是依赖政府、进军市场抑或回归社会,成为它们无法回避的现

实问题。作为我国残疾人集中就业的主流模式,传统的社会福利企业、工疗站和庇护工场大多面临着商业效益不足、持续运营能力较差、对政府部门依赖性较大等困境。更重要的是,它们所推行的庇护性就业在本质上倾向于“重康复、轻就业”,在封闭环境下的集中安置割裂了残疾人与社会的交往。与此相比,由社会力量或商业力量主导的工作整合型社会企业致力于为残疾人提供支持性就业,运营模式具备更好的独立性和自主性,社会效益、经济效益、政策效益的配置也更加合理,为残疾人的就业增收和社会融合提供了新的选择。本文通过对广东省残疾人工作整合型社会企业的多个案研究,探讨现阶段如何创新残疾人就业模式、实现残疾人社会融合。

1. 文献回顾:残疾人就业与社会企业

1.1 残疾人就业的多元格局:从庇护性就业到支持性就业

目前我国残疾人就业主要有三种模式:集中就业、按比例就业和个体灵活就业,它们分别契合我国经济社会发展的不同历史阶段。集中就业是指残疾人在各类福利企业、工疗站和盲人按摩医疗等单位劳动就业,它是计划经济时期解决残疾人就业的重要形式。按比例就业是指机关、团体、企业事业组织、城乡集体经济组织按照一定比例安排残疾人就业,并为其选择适当的工种和岗位,它是出现于市场经济时期、解决残疾人就业的重要形式。个体灵活就业是指残疾人因地制宜、因人而异、机动灵活地自愿组织起来就业,包括个体就业及社区就业。随着我国对残疾人自主择业及创业在税收、经营场地、小额贷款等方面实行政策照顾,实现个体灵活就业的残疾人的数量正在迅速增加,互联网时代“电商”“微商”的出现则加速了这种趋势。

国际社会对残疾人的认知观念经历了慈善模式、医疗模式、社会模式和权利模式四个阶段的发展,越来越视残疾人为权利的享有者、社会的建设者。《残疾人权利公约》颁布后,世界上大多数国家都有保障残疾人就业的专门法律。有学者将20世纪以来世界各国的残疾人就业政策分为两种,即以反歧视法为基础的“机会平等法”和以就业配额制度为基础的“就业配额法”^[1]。有学者则将残疾人就业政策分为法规管制型、平衡型和替代型三种:法规管制型政策是以法律规定来强制要求雇主雇佣残疾人,如按比例就业和反歧视法等;平衡型政策是通过增加职业培训和工作适配投入来提升残疾人在劳动力市场中的竞争力,如工资补贴、职业康复和支持性就业等;替代型政策假定残疾人不能完全参与开放性劳动力市场,如庇护性就业或公益性就业^[2]。整体而言,我国残疾人就业模式正逐步从国家主导向市场主导过渡。廖娟、赖德胜认为,我国残疾人就业政策已从单一集中就业转变为以按比例就业为主、多种就业为辅,实现了从分割到融合的过渡^[2]。廖慧卿、罗观翠也认为,集中就业模式的主导地位已让位于按比例就业模式,从国家主导进入市场主导是我国残疾人集中就业政策的基本特征^[3]。

在现阶段,庇护性就业(也称为辅助性就业)依然是我国残疾人集中就业的主流模式。关于庇护性就业在康复和就业方面的定性,学界尚存争议。何燕、江琴娣认为庇护性就业是一种过渡性就业,其最终目的是促进残疾人融入竞争性就业的环境中^[4]。吕明晓也认为庇护性就业介于残疾人托养照料和正规就业之间,具有保护性、间歇性、临时性、过渡性等特点^[5]。依据残疾人实际劳动过程为非正式工作、与福利机构为非雇佣关系、所得报酬为非工资性质等特征,符大伟否定庇护性就业具有就业性质^[6]。颜海娜、潘晓静则指出,现阶段由政府主导的庇护性就业模式未能充分发挥出社会和残疾人参与的主动性,市场也未真正参与到政府与社会的互动中^[7]。由此可见,庇护性就业在本质上倾向于“重康复、轻就业”,社会和市场的参与程度较为有限。庇护性就业最大的问题是工作场所与社会隔离,这导致残疾人被排除在常态的社会生活之外。正是在反思以传统的庇护工场、社会福利企业为代表的残疾人庇护性就业模式的基础上,更加强调残疾人的社会融合和全面康复的支持性就业,逐渐被学界与实务界所关注和实践。

支持性就业是一种更接近市场环境的开放式就业模式,它不同于庇护性就业所推行的“训练—安置”模式,具有“先安置后训练”的特征:由就业辅导员在竞争性工作场所为残疾人持续提供训练,以增进他们的工作能力及与同事的互动,当残疾人的表现符合工作场所的要求后,就业辅导员逐渐退出工作现场,改为以追踪的方式提供服务^[8]。这里的“竞争性工作场所”一般是指残疾人和非残疾人共同工作,其生产的产品或提供的服务需要参与市场竞争来实现经济效益,这既包括传统的企事业单位,也包括新兴的创新型就业场所。首次提出支持性就业思路的是戈尔德(Marc Gold),他假设:“如果接受积极的辅助性支持,所有的人都能够学会完成非常复杂的工作任务。”^[9]韦曼(Wehman P.)总结了支持性就业的四项基本特征:支付工作薪酬、非庇护性的整合型工作环境、持续性协助、以重度残疾人为主要对象^[10]。最早将支持性就业理念引入国内并开展实践的是重庆师范大学的许家成教授,但其于2000年前后在重庆和北京开展的支持性就业实验并未形成规模。国

际劳工组织和中国残联就业指导中心、中国智力残疾人及亲友协会等单位在2012年合作推广支持性就业模式,初具规模并产生了较好的社会影响。

1.2 残疾人就业的创新模式:社会企业及其混合价值取向

作为一类新兴的组织类型,社会企业的界定充满着争议。最早提出社会企业概念的经济合作与发展组织(简称经合组织)将其定义为“任何为公共利益而进行的私人活动。它依据的是企业战略,但其目的不是利润最大化,而是实现一定的经济目标和社会目标,而且它具有一种为社会排挤和失业问题带来创新性解决办法的能力”。依据这个定义,企业战略、社会目标、创新方法成为欧洲界定社会企业的重要因素,例如英国社会企业联盟就将社会企业精炼地描述为:“运用商业手段,实现社会目的。”但美国的社会企业定义更强调社会创新,尤其是运用了“市场化手段”的创新。正因为如此,美国的社会企业并不强调企业利润是否可以分红^[11]。社会企业由此出现分化:强调社会目的的社会企业,其利润不分红,同时主张政府的政策补贴;强调市场机制的社会企业,其利润分红,同时反对政府的政策补贴。

社会企业的这些争议源于其发展摇摆于追逐盈利的市场端和提倡非营利的社会端之间,埃莫森(Emerson)的“混合价值理论”可以让我们更好地理解

社会企业的这一基本特性。混合价值理论认为:一个组织或者一种行为并非在单一价值理念的指导下存在,任何一种行为都不可能脱离社会、经济和生态这三大领域,而是有着共同的价值取向,即社会、经济和生态目标的糅合^[12]。狄兹(Gregory Dees)认为社会企业是处于纯慈善非营利组织与纯营利私人企业之间的一种连续体^[13],特洛则在此基础上发展出更详尽的“可持续性发展光谱图”(见图1),并认为,为了实现可持续性发展战略,传统非营利组织与传统营利企业最终将向处于中间状态的“社会企业”或“社会负责型企业”靠拢^[14]。

混合价值理论同样影响了国内学者关于社会企业的研究,例如王名和朱晓红将社会企业界定为一种介于公益与营利之间的企业形态,是社会公益与市场经济有机结合的产物。依据市场实践、公益创新、政策支持和理想价值四个层次,他们将社会企业划分为四种类型,即市场实践型社会企业、公益创新型社会企业、政策支持型社会企业、理想价值型社会企业^[15]。与此类似,徐永光则将社会企业划分为四种类型,即在民政部门登记注册的以民办非企业运作的NPO慈善型、在工商部门商业登记但不分配收入和利润的NPO企业型、兼具NPO投资和市场投资的混合投资型,以及纯粹地来源于私人投资但以解决社会问题为目标的私人投资型^[16]。这类分析主要

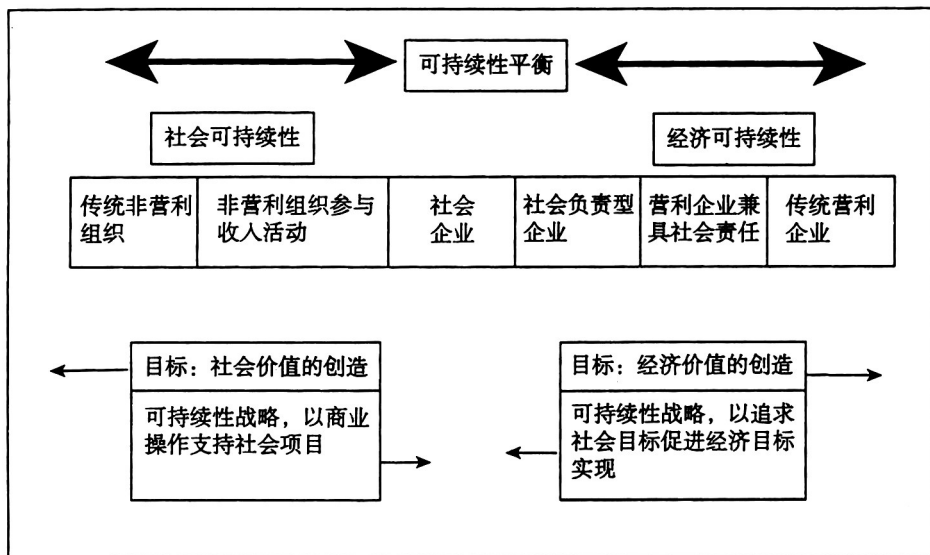


图1 可持续性发展光谱图

基于法律界定,但是法律本身的不完善使得这一分类也难以理解社会企业本身的特质^[17]。

社会企业镶嵌于其所处的特定的环境脉络之中,不同国家及地区的社会企业的发展为不同的政治、经济、社会与文化环境所形塑^[18]。作为一项探索性研究,本文参考本土实践而采用一个较宽泛的概念来界定社会企业:以社会使命为中心,并且通过商业手段获得可持续性收入,实现自负盈亏的新型组织,以及有意向这类模式发展的传统的营利或非营利组织。其中,“工作整合型社会企业”则是向劳动力市场中处于不利地位的社会群体(例如残疾人、农村妇女、老年人等)提供工作机会,以促进社会平等为目标的一类社会企业,其主要目标是创造工作机会和促进社会融合。在西欧国家,社会企业的核心功能就是创造工作机会和促进社会融合,因而工作整合型社会企业在学术界中较常使用。受其影响,我国港台地区的许多学者也用工作整合型社会企业的概念来研究本地区的旨在促进残疾人(多为智力或精神障碍人士)就业的社会企业^[19,20],深圳残友集团则成为国内外学者研究大陆工作整合社会企业最为集中的案例^[21,22]。

与普通的“劳动就业”相比,“工作整合”更能体现这类社会企业在推动残疾人就业、促进残疾人社会融合方面的整合功能,因而本文引入工作整合型社会企业的概念来描述广东省旨在促进残疾人在开放性场所甚或竞争性场所实现就业和社会融合的一类社会企业。具体而言,本文所研究的工作整合型社会企业是指致力于为残疾人提供支持性就业的一类社会企业,其具有社会目标、经济目标和社会政策目标三重属性。社会目标是为残疾人提供就业机会并实现工作整合;经济目标是持续地提供特定服务与产品,并达成财政上的永续性,具备中长期的竞争优势;社会政策目标是提倡新型的残疾人就业模式,推动残疾人就业政策的创新。这类社会企业多为非营利组织的商业化转型和社会创新企业,与传统的政府主导的残疾人集中就业模式相比,它们往往具有更高的独立性、自主性和市场化程度。

目前,学界较少对残疾人工作整合型社会企业进行经验研究,关于残疾人就业模式的研究也集中于理念或国外经验的探讨层面,对残疾人就业模式

创新的本土实践缺乏足够的关注。本文基于质性研究方法,对广东省四家残疾人工作整合型社会企业进行个案研究,试图描绘出其在促进残疾人就业、实现残疾人社会融合过程中的真实面貌。

2. 从隔离到融合:工作整合型社会企业的多个案例研究

自20世纪90年代以来,社会企业逐渐成为国内外公益慈善事业关注的新热点,在公共管理和社会工作等多个领域都引起了广泛的关注。作为改革开放的前沿阵地,广东省公益慈善事业和残疾人事业发展迅速,社会企业发展方兴未艾。我们可以看到,一方面,借助于商业运营模式,本地区残疾人工作整合型社会企业的发展如火如荼,同类机构或品牌项目大量涌现,社会影响力逐渐扩大。例如,从事高科技软件研发和销售的深圳市残友软件有限公司(下称“残友软件”)在2015年成为中国首家成功挂牌上市的社会企业,其75%以上的员工为残疾人;致力于为智力与精神残疾人提供在开放性工作环境中集中就业机会的深圳“喜憨儿”洗车中心(下称“喜憨儿洗车”),最高峰时每日洗车数量可达75辆,运营模式已成功复制推广至近十个地市。但另一方面,这类组织的发展在整体上仍处于初级阶段,在专业人员培养、商业运营能力、目标人群覆盖面、政策扶持与法律保障等方面面临着诸多挑战。

2.1 广东省残疾人工作整合型社会企业的典型案例

在广东省乃至全国范围内,为残疾人提供支持性就业的社会企业的数量非常有限。除了上文提到的“残友软件”和“喜憨儿洗车”,广州市康智乐务中心和广州市麦子烘焙食品有限公司也都是社会关注较多的广东省残疾人工作整合型社会企业。它们秉持社会模式及权利模式视角下的残疾人观,提倡、推动残疾人在竞争性或开放性的工作环境中实现就业,以促进残疾人的社会融合。

2.1.1 康智乐务中心

广州市康智乐务中心(下称“康智乐务”)是成立于2007年,由广州市残联主管的一家民办非企业单位,已在2009年获得“广东省集中安置残疾人机构证书”,成为广州市社会福利机构的单位成员^[23]。“康智乐务”正在逐步从传统的提供庇护性就业(辅助性就

业)的社会福利机构转向工作整合型社会企业,致力于为具有广州市户籍的成年轻、中度智力残疾人提供就业服务,即开放性工作环境中的保洁岗位。在营利模式方面,“康智乐务”类似于家政公司,它从接受残疾人保洁服务的普通企事业单位那里获得相应的订单收入,再按工作量支付给残疾人相应报酬。结合智力残疾人的工作特点,“康智乐务”为他们免费提供岗前培训、岗位实训、辅助就业一条龙服务。在职业康复训练期间,智力残疾学员每天可获得8元津贴,已实现辅助就业的智力残疾学员则可获得每月700—800元不等的津贴。由社工担任的辅导老师负责免费为智力残疾学员提供岗位培训,并辅以社交康乐训练、生活技能训练、心理辅导等培训。一般情况下,辅导老师与智力残疾学员的比例为1:6。“康智乐务”由此形成短期与中长期相结合、逐层递进的就业康复模式:适应期(1个月)——岗前培训期(半年)——岗位实训期(半年)——辅助就业期(具体时间视阶段评估而定)。与此同时,“康智乐务”还积极推行“三三三”制养老保险计划,即由智力残疾学员、家属、“康智乐务”各出资三分之一为智力残疾学员购买养老保险,以减轻智力残疾学员的家庭负担。

2.1.2 “喜憨儿洗车”

如同“盲人按摩”一样,“喜憨儿洗车”正逐渐成为一个社会认可的残疾人职业品牌。2015年在深圳福田成立的“喜憨儿洗车”是一家由10位心智障碍孩子的家长联合成立的社会企业,致力于为自闭症患者、唐氏综合征患者、脑瘫患者等心智障碍者提供就业机会。“喜憨儿洗车”将洗车工作拆分为10多个分项模块,根据心智障碍员工的个人情况安排岗位。在接受一段时间的分项模块训练之后,心智障碍员工大多可以实现组队为顾客提供洗车服务。除了配备3名洗车师傅为心智障碍员工提供岗位辅导之外,“喜憨儿洗车”还专门安排2名特殊教育老师为心智障碍员工提供文体康复类的训练。在最高峰时,“喜憨儿洗车”每天洗车数量可达75辆,平时的营业额在40辆左右。2016年,“喜憨儿洗车”还与“深商车宝”微信服务平台合作开展爱心认捐洗车服务,引发了社会广泛关注。不同于庇护工场,“喜憨儿洗车”需要与普通洗车企业市场上同等竞争,这种竞争性工作环境中的洗车工作,使原本与社会隔离的心智障碍者在

实现就业增收的同时也收获了外界的肯定和尊重。近两年来,“喜憨儿洗车”这个品牌迅速从深圳拓展到西宁、北京、长春等城市,拥有了近十家分店。

2.1.3 “麦子烘焙”

“麦子烘焙”是2012年由广州市慧灵智障人士服务中心(简称“广州慧灵”)创建的一家社会企业,旨在为智力残疾人提供支持性就业机会,被视为广州市首家社会企业。在现阶段,“麦子烘焙”的主要业务为培训智力残疾人面包烘焙技能并负责销售,所得收益均被“广州慧灵”用于帮助其他更多的智力残疾人。“麦子烘焙”可被视为慧灵智障人士服务机构(简称“慧灵”)在心智障碍者服务领域的业务延伸。成立于1990年的“慧灵”专注于为智力残疾人服务,而实现就业是促进他们生活自理和融入社会的重要途径。不同地区的“慧灵”为智力残疾人提供不同的就业服务,主要包括两种类型:其一是提供庇护性就业,如为工厂开展代加工业务,以及缝纫、编织、绘画、陶制等手工艺品的销售或义卖;其二是提供支持性就业,即就业辅导员通过工作岗位开发、制定就业计划、陪同就业、薪酬谈判等服务模式为智力残疾人提供2至3个月的就业支持,让他们逐渐适应常规的工作环境,并提升工作技能。但是在实际工作中,包括“广州慧灵”在内的“慧灵”地方分支时常会遭遇智力残疾人因与其他员工合作不畅而被企业退回的情况。针对这一问题,“麦子烘焙”成为“广州慧灵”的最新尝试,即直接为智力残疾人提供竞争性工作环境中的就业岗位,而非转介给普通企业。“麦子烘焙”在建立后陆续得到芬兰Keymedia基金会、日内瓦环球基金会及社会各界人士的资助。

2.1.4 “残友软件”

“残友软件”成立于2007年,是深圳残友集团旗下成立最早的子公司之一,主要从事高科技软件研发和销售。“残友软件”75%以上的员工为残疾人,其中多数为肢体残疾人,2015年成为中国首家成功挂牌上市的社会企业。在运营模式方面,“残友软件”延续了母公司——深圳残友集团的发展理念。残友集团的前身是1999年9月工商注册的“深圳市福田区残友网社”,身患残疾的创始人郑卫宁先生最初的目标是希望通过自主创业来改变残疾群体的生存状况。发展至今,残友集团已经拥有1家慈善基金会、

11家非营利组织和34家企业,产业领域覆盖软件、动漫、文化设计、系统集成、电子商务等多个领域。残友集团在全国11个省市设立分公司,共有员工3700余名,其中95%为残疾人。残友集团先后成立了郑卫宁基金会、残友社工服务社、无障碍出行服务中心等多家非营利组织,逐渐形成“三位一体”的发展格局,并对残疾员工实行“员工退养制”。在利润分配方面,残友集团将1/3留作企业发展,1/3分配给股东,1/3作为员工工资。成功挂牌上市是“残友软件”最重要的经济效益,而依靠科技企业的优势为残疾人提供大量工作岗位,并为残疾人提供完善的无障碍工作环境和生活一体化服务,则是其社会效益的充分体现。由于残疾员工在生理和心理方面具有特殊需求,“残友软件”需要大幅调整公司的管理和生产流程,为残疾员工营造良好的工作和生活环境。

2.2 残疾人工作整合型社会企业的创新意义

作为残疾人就业新的一类选择方向,以上述四家机构为代表的工作整合型社会企业在创新残疾人就业模式、促进残疾人社会融合、增加残疾人经济收入、提升残疾人康复服务等方面有着积极作用。

2.2.1 创新残疾人就业模式,推动残疾人基本公共服务体系逐步完善

虽然工作整合型社会企业目前的规模和数量非常有限,但它可视为促进残疾人就业增收的一种创新模式。它能在一定程度上满足广大残疾人日益增长的多层次的就业需求和社会融合需求,从而推动我国残疾人基本公共服务体系的不断完善。对残疾人来说,实现就业并非只增加经济收入,更多的是实现生产、交往、归属等社会功能的康复。残疾人在庇护性就业中的劳动所得来源于政府财政的康复津贴

而非全职工资,他们与庇护工场之间更像委托关系而非雇佣关系。就此而言,庇护性就业中的残疾人虽实现了增收但并未实现就业。更重要的是,庇护性就业将残疾人集中安置在保护且隔离的环境中。与此不同,支持性就业则在竞争性工作场所为残疾人提供工作岗位和技能培训,引导他们适应开放性环境。残疾人工作整合型社会企业提倡、推动残疾人在竞争性工作环境中实现就业,与残疾人形成的是一种市场雇佣关系。除了上述四家机构之外,国内为智力残疾人提供支持性就业的同类社会企业还包括宁夏福娃汽车美容养护中心、长春市阿甘餐厅等。

2.2.2 促进残疾人社会融合,提升社会大众对残疾人群体的认可程度

工作整合型社会企业及其支持性就业能够有效解决智力、精神和重度残疾人等就业边缘人群的就业问题,促进他们的社会融合。这主要体现在四个方面:其一是在工作整合型社会企业所提供的支持性就业中,无论是保洁、洗车,还是面包烘焙及销售、软件开发,残疾人都是通过参与市场竞争来获取劳动报酬,而不再依靠政府及社会基于社会治理、道德良心或传统慈善来实现就业增收。在此过程中,残疾人成为创造社会经济价值的积极力量,搭建起与社会大众平等交往的平台。其二是工作整合型社会企业为残疾人所提供的支持性就业,能够促进社会大众在平等的市场交易中对残疾人有更多的接触和了解,在购买残疾人的产品或者接受残疾人的服务之后改变对残疾人的误解和偏见。其三是在竞争性环境中就业能够提升残疾人的自尊心和自信心,从而更积极地拓展人际关系。这是由于大多数残疾人及其家庭都渴望融入主流社会,同时支持性就业中

表1 广东省四家工作整合型社会企业基本情况比较

	“康智乐务”	“喜憨儿洗车”	“麦子烘焙”	“残友软件”
成立时间	2007年	2015年	2012年	2007年
业务模式	为智力残疾人提供保洁岗位的就业,并推行职业康复训练与辅助就业一条龙服务	为心智障碍者提供洗车岗位的就业,并提供职业训练和文娱及康复服务	培训智力残疾人面包烘焙技能并面向市场销售	为残疾人提供软件研发的就业机会以及完善的无障碍工作环境和生活一体化服务
发展路径	政府社会福利企业的转型	基于社会创新的社群投资	传统非营利组织的转型	企业社会责任的业务延伸
经营状况	基本持平	持续盈利	连续亏损	持续盈利
发展困境	发展的独立性、自主性不足,商业运营能力薄弱	政策支持与法律保障不够,工作岗位数量有限	专业人才短缺,组织架构不合理,人力及原材料成本较高	组织与残疾员工对实现社会目标的理解和路径存在差异

的工作岗位基本上都是依据残疾人的偏好和能力来综合测评配置的,残疾人对工作的满意度相对更高。其四是在支持性就业中残疾人的工作稳定性和企业认同感会比其他雇员更强,更有利于企业文化的建设。工作整合型社会企业所提倡的支持性就业既能推动残疾人主动融入主流社会,也能拉动社会大众更深入地了解 and 接纳残疾人,共同建设一个融合型社会。

2.2.3 增加残疾人经济收入,降低保障残疾人就业的财政支出

工作整合型社会企业的商业属性不仅能使残疾人获得高于庇护性就业的经济收入,而且自主造血的运营模式也降低了政府在保障残疾人就业方面的经费投入,使政府能够以更低的财政投入解决残疾人就业增收和社会融合这两类社会问题,提高了相关财政资金的效益成本比。目前各类为残疾人提供庇护性就业的残疾人服务机构主要依靠政府和各级残联的财政支持来维系运营,资金来源单一、经济及社会效益有限,而那些由社会主导的助残社会组织往往也面临着自身造血不足的困境。与这两类机构不同的是,工作整合型社会企业具有社会、市场二重维度的混合价值取向,商业运作的色彩更浓。虽然庇护工场也参与市场交易,但其产品的销售往往缺乏良好的行销策略,大多依靠客户的同情心理,导致营运成本难以维持^[24]。在工作整合型社会企业中就业的残疾人的工资明显高于在庇护工场、工疗站“工作”的残疾人所领取的津贴,即使目前仍然低于市场平均水平。此外,许多在工作整合型社会企业中实现就业的残疾人都已参与职工社会保险,这为未来的生活提供了重要保障。

2.2.4 提升残疾人康复服务,推动残疾人实现全面康复和未来发展

在运营模式方面,工作整合型社会企业与企业的商业运作模式相接近,专注于市场竞争和成本控制;而在组织文化方面,工作整合型社会企业又与非营利组织的发展模式相类似,关注于组织建设的融合性和公益性。因此,与在普通企业中实现按比例就业的残疾人相比,在工作整合型社会企业实现就业的残疾人同样是置身于市场环境中,但在培训、就业、生活、心理及个人发展等方面往往能获得更为持

续而完善的康复服务。四家工作整合型社会企业的组织氛围较为开放,积极构建符合自身发展理念的组织文化。部分社会企业并未设置上班打卡制度和企业绩效考核机制,但是实行员工入股制度并且非常重视员工能力建设,甚至可以以此舍弃经济效益。例如:“麦子烘焙”的创始资金共300万元,其中员工培训的花费就超过100万元,而对残疾员工的培训投入明显高于普通员工。新员工在进入“残友软件”后是为期三个月的学员期,残疾学员在此期间可以自由选择学习领域,通过完成前辈布置的学习任务和参与公司项目运作来提升自己的技术能力。同时,“残友软件”还积极推进无障碍环境建设、配套的社工服务以及退养机制,并相应地调整工作流程和管理制度。

2.3 残疾人工作整合型社会企业面临的挑战

目前国内工作整合型社会企业的发展在整体上仍处于初级阶段,在专业人员培养、商业运营能力、目标人群覆盖面、政府政策扶持等方面还面临着不少挑战。

2.3.1 就业辅导员不足

在支持性就业模式中,就业辅导员(或者就业协作者)是残疾人支持性就业链条中至关重要的一环。他们负责在竞争性工作场所为残疾人提供训练,以增进残疾人的工作能力和社会交往能力,并在残疾人退出工作现场后提供后期追踪服务。为保障残疾人顺利实现支持性就业,就业辅导员往往需要较强的专业能力、心理素质以及较好的职业稳定性。在工作整合社会企业中,就业辅导员常常由员工或者志愿者担任,专业背景多为特殊教育、社会工作或者心理咨询等。在实际工作中,就业辅导员不仅需要服务待就业和就业中的残疾人及其家庭,同时也需要贯彻执行社会企业的发展战略,工作强度和专业难度相当大。但是目前就业辅导员在国内还不是一个正式的职业种类,企业缺乏系统的专业人才培养体系,在许多方面还是依靠个人经验的积累。更为重要的是,由于工作压力大、上升空间有限、薪酬待遇不高,就业辅导员的流动性相对较大,这无疑会给工作整合社会企业的持续运行带来挑战。

2.3.2 商业运营能力薄弱

财务状况是衡量社会企业经营能力的重要指

标,同时也能反映出社会企业目前所处的发展阶段。在不计政府财政支持以及第三方机构项目资助的情况下,上述四家工作整合型社会企业中有两家实现了持续盈利。我们在2015年针对全省42家社会企业开展的调查结果显示,本地区过半的社会企业在2014年度未能实现盈利。如果以财务状况来定位四家社会企业在可持续性发展中所处位置的话,我们将发现,“残友软件”“喜憨儿洗车”“麦子烘焙”“康智乐务”的商业运营能力依次减弱。“麦子烘焙”的发展理念具有强公益性、弱商业性,这导致其在激烈的市场竞争中遭遇各种困境,如专业商务人员短缺、人力及原材料成本较高、人员架构不合理等。近两年来,随着境外机构资助项目的结束,尚未形成成熟的商业运作模式的“麦子烘焙”遭遇了连年亏损,管理层也随之出现较大变动,未来将试图探索新的商业发展模式。

2.3.3 目标人群覆盖面有限

正是由于就业辅导员的不足,以及商业运营能力的薄弱,导致工作整合型社会企业所能提供的就业岗位十分有限。随着工作整合型社会企业逐渐被社会大众和残疾人及其家属所了解,有支持性就业需求的残疾人的数量不断增加,导致许多具有品牌效应的工作整合型社会企业在短时间内已不能满足残疾人的就业需求。“喜憨儿洗车”在2015年被《人民日报》等重要媒体持续报道之后,迅速成为社会各界关注的焦点。数月之间,全国各地报名应聘的智力残疾人数量达到近百人。但是“喜憨儿洗车”目前所能提供的工作岗位只有十余个,大部分报名应聘的残疾人只能做登记等候消息。更重要的是,随着部分工作整合型社会企业发展程度的逐步提升,其对应聘残疾人的能力要求也越来越高,甚至逐渐与支持性就业模式最初的设计初衷相背离。支持性就业的初衷是为重度、极重度残疾人服务,但在实际情况中,大多数工作整合型社会企业录用的都是残疾程度较轻的智力残疾人。就此而言,支持性就业并不能满足所有残疾人的就业需求,也不可能是单一有效的残疾人就业模式。它与庇护性就业的关系并非全然互斥,而是一种相辅相成、前后相继的共融关系,共同塑造我国残疾人就业的多元格局。

2.3.4 缺乏配套的政策扶持及法律保障

虽然都主张促进残疾人在竞争性工作环境中实现就业,但支持性就业和按比例就业的政策与法律保障体系的完善程度却差距明显。《中华人民共和国残疾人保障法》规定,“国家实行按比例安排残疾人就业制度”,2007年颁布的《残疾人就业条例》更明确指出,“用人单位安排残疾人就业的比例不得低于本单位在职职工总数的1.5%”,而达不到国家规定的残疾人就业比例的企业将依法缴纳就业保障金。但是在实际执行中,往往存在着就业保障金征缴的强制性不够、企业低薪雇佣残疾人挂名、企业招聘门槛较高等问题,大部分残疾人特别是智力残疾人很难通过按比例就业在竞争性工作环境中实现就业。相比之下,虽然中国残联2015年发布的《关于发展残疾人辅助性就业的意见》中明确提出“提供支持性就业服务”,但是由于组织类型界定模糊以及具有混合价值取向,导致工作整合型社会企业及其倡导的支持性就业在整体上缺乏配套的政策与法律的保障。特别是那些非政府主导的、注册身份为民办非企业单位或企业的工作整合型社会企业,普遍无法享受到房租、水电以及税收方面的政策扶持,由此导致的高额运营成本成为阻碍工作整合型社会企业持续发展的重要因素。

3. 结论与建议

为适应社会经济的转型发展,以及残疾人多层次的就业及康复需求,我国残疾人就业模式日益多元化,并且逐渐从国家主导向市场主导过渡。在现阶段,由政府主导的社会福利企业、工疗站和庇护工场依然是残疾人集中就业的主流模式。庇护性就业是这类机构最常见的就业模式,即在保护且封闭的环境中集中安置残疾人就业,其在本质上倾向于“重康复、轻就业”而非正规就业。与此不同,工作整合型社会企业及其倡导的支持性就业,不仅提倡、推动残疾人在竞争性工作环境中实现就业,而且日常运营为市场力量或社会力量所主导,自主性和商业性更高。基于对广东省四家残疾人工作整合型社会企业的个案研究,我们看到,作为一类新兴的残疾人就业模式,工作整合型社会企业为我国残疾人事业的发展注入了新的活力,在创新残疾人就业模式、促进残疾人社会融合、增加残疾人经济收入、提升残疾人康复服务等方面有着积极作用。

工作整合型社会企业在现阶段并非一个独立的组织类型,而是兼具市场、社会与政府三重维度的混合价值取向。工作整合型社会企业致力于运用市场机制来解决残疾人所面临的社会问题,但同时也对政府及相关社会政策有着较高的期待。与此同时,工作整合型社会企业的发展在整体上仍处于初级阶段。从广东省乃至全国范围内来看,工作整合型社会企业的数量和规模相当有限,并且在专业人员培养、商业运营能力、目标人群覆盖面、政府政策扶持等方面遭遇诸多挑战。整体而言,工作整合型社会企业及其倡导的支持性就业模式与庇护性就业模式并非全然相斥,而是一种相辅相成、前后相继的共融关系,共同塑造我国残疾人就业的多元格局。

为解决上述发展困境,需要社会企业与政府、市场、社会开展更多的协同合作:其一是社会企业通过调整人力资源结构、完善内部决策机制、强化商业运作理念等方式提升自身的商业运营能力;其二是通过加强职业教育体系和资质认证体系的建设,完善就业辅导员培养体系,并适当提升就业辅导员的工资待遇和发展空间;其三是建立多元的社会企业支持平台,满足社会企业在运营资金、能力培训、财务支持、市场营销等方面的需求;其四是健全公益创投、社会影响力投资等社会企业资助创新模式,并对初创社会企业适当倾斜;其五是完善社会企业及支持性就业相关的政策与法律保障体系,给予工作整合型社会企业在税收、经营场地、水电等方面的政策扶持。工作整合型社会企业的未来发展任重而道远。

参考文献:

- [1]廖娟.残疾人按比例就业制度研究.公共管理与政策评论,2013,03:62-67.
- [2]廖娟,赖德胜.残疾人就业服务体系的构建:从分割到融合.人口与发展,2010,06:84-96.
- [3]廖慧卿,罗观翠.从国家到市场——中国大陆残疾人集中就业政策变迁(1949-2007).学习与实践,2010,10:94-100.
- [4]何燕,江琴娣.庇护式工场:残疾人福音.社会福利,2010(8):34-35.
- [5]吕明晓.以庇护性就业为突破点创多元就业模式.社会福利,2013,05:34-35.
- [6]符大伟.关于智力残疾人特殊就业的探讨.残疾人研究,2011,02:56-58.

[7]颜海娜,潘晓静.残疾人庇护性就业模式发展的困境——以广州市番禺区康园工疗站为例.广州公共管理评论,2015,03:245-266.

[8]张宝林.成年智障人士支持性就业在中国.中国残疾人,2016,09:34-35.

[9]宋颂.国际残疾人支持性就业比较研究.残疾人研究,2015,01:66-69.

[10]Wehman, P. & Kregel J. "Toward a national agenda for supported employment", Journal of Vocational Rehabilitation, 2003, 04, pp. 231-242.

[11]Janelle A. Kerlin. "Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences", Voluntas, vol. 17(September 2006), pp. 247-263.

[12]Emerson, J. & F. Twersky. New Social Entrepreneurs: The Success, Challenge and Lessons of Non-profit Enterprise Creation, San Francisco: The Roberts Foundation. 1996, pp. 32-33.

[13]Dees, J. Gregory. The Social Enterprise Spectrum: Philanthropy to Commerce, Boston: Harvard Business School, Publishing Division, 1996, 9-393-343.

[14]Kim Alter, "Social Enterprise Typology", Retrieved from <http://rinovations.edublogs.org/files/2008/07/setypology.pdf>, 2008, pp. 14.

[15]王名,朱晓红.社会企业论纲.中国非营利评论,2010,02:1-31.

[16]徐永光.社会企业是公益通向新常态的桥梁.中国慈善家,2015,04:2-8.

[17]朱健刚.社会企业在当代中国的阶段定位与价值取向.社会科学辑刊,2018,02:69-77.

[18]雅克·迪夫尼.从第三部门到社会企业概念与方法.经济社会体制比较,2009,04:112-120.

[19]官有垣.社会企业组织在经营管理的挑战:以喜憨儿社会福利基金会为案例.儿童及少年福利期刊,2008(14):63-84.

[20]王仕官,官有垣,林家伟,张翠予.工作整合型社会企业的角色与功能——台湾与香港的比较分析.人文社会科学研究,2010,04:106-130.

[21]陈定铭,翁仪君.工作整合型社会企业之合法性分析:以中国大陆残友集团为例.中国非营利评论,2017,02:32-35.

[22]苏航.工作整合型社会企业的社会资本应用研究——以深圳残友集团为例.中国非营利评论,2017,06:132-136.

[23]徐凤菊,徐颖,邹颖源.智障人士职业康复训练和辅助就业相结合的服务模式初探——以广州市康智乐务中心为例.改革与战略,2013,09:119-124.

[24]熊文娟,李伦,雷江华.我国庇护工场的发展历程、优势及挑战.绥化学院学报,2014,04:10-14.