

政策工具视角下残疾人就业政策研究

——基于 31 份国务院政策文本的分析

袁小平 郭斌

【摘要】就业是民生之本,也是残疾人全面发展、融入社会、迈向共同富裕最为直接的路径。残疾人就业政策是促进和推动残疾人事业发展的制度依据。通过内容分析方法,构建政策工具和政策目标两个分析维度,使用 Nvivo12plus 质性分析软件对 31 份国务院发布的残疾人就业政策样本进行分析,探讨残疾人就业政策体系的内部逻辑、政策工具分布以及政策工具模糊性的问题。研究发现,残疾人就业政策表现出路径依赖、政策高模糊性和政府主导型的特点。因此,在中国式现代化的语境之下,提出调整政策工具结构、促进政策精细化和落实社会责任三项建议。

【关键词】残疾人就业政策;政策工具;政策目标;政策清晰度

【作者简介】袁小平,南昌大学公共政策与管理学院教授,博士生导师,主要从事社会政策的理论与应用研究;郭斌,南昌大学公共政策与管理学院(南昌 330031)。

【原文出处】《曲靖师范学院学报》,2024.1.113~122

【基金项目】2023 年江西省研究生创新项目“残疾人就业政策如何促进就业——基于组态视角的定性比较分析”(YC2023-S109)。

一、文献回顾与问题提出

党的二十大报告指出中国式现代化是推进中华民族伟大复兴的必由之路,而实现全体人民共同富裕是其基本特征。共同富裕是“全民共富”,在“共同富裕路上,一个也不能掉队”^①。残疾人作为社会主要弱势群体,在充分就业上更为艰难,因而成为我国实现共同富裕道路中的薄弱环节,必须高度重视^②。然而,残疾人就业发展,不可回避的一个事实是残疾群体规模巨大。据残疾人联合会统计,我国持证残疾人人数共计 3804 万人,持证在业的残疾人 905 万人,与非残疾人相比,残疾人就业形势依旧十分严峻。此外,残疾人就业状况在城乡、地区、不同残疾类型以及性别之间都存在着较大的差异^③。这些现实意味着开展残疾人就业帮扶工作的体量大、难度高、压力大。党和政府历来高度重视残疾人就业事业的发展,为保障其劳动就业权利,先后出台《残疾人就业条例》《残疾人就业三年行动方案(2022-2024)》《残疾人教育条例》等专项法规和政策文件,推动残疾人就业形式多元化发展。

学界高度重视残疾人就业政策方面的研究,形成了一系列丰厚的成果。郑功成认为要更新残疾人保障属于家庭责任的旧观念,代之以国家、社会与家庭的共同责任观念,走以一般性保障制度安排为基础、以残疾人福利为核心、以就业保障及其他措施为补充的官民结合的社会化道路^④。许琳提出政府在残疾人就业促进中具有主导作用,若没有政府的有效保护和扶助要保障残疾人平等就业的机会和权利将是无法实现的^⑤。残疾人公共服务的供给模式比较单一,政府、市场和社会三者之间没有形成合理供给格局,市场力量和社会力量过于薄弱,亟待激活^⑥。廖娟以中国家庭收入调查进行实证研究,发现残疾人就业和收入在《残疾人就业条例》出台前后并无显著变化,原因是条例实施后福利企业的税收优惠幅度减少,残疾人个体就业的政策门槛较高、申请程序复杂等^⑦。廖慧卿在理论上区分出现实中残障人士工作权实现的三种情形:交换、福利和挤占,并提出残障人士的就业安全政策体系停留在消极福利供给模式阶段,国家责任在其中严重缺位^⑧。由此可见,

政府在残疾人就业事业是居于主导地位,市场力量、社会组织力量等非政府力量的作用还没有充分地得到制度性和专业性认可,产生了一些政策执行偏差和政策落地效果不佳的问题。

针对残疾人就业政策目标和工具的研究有两类。一类从政策目标出发,主要对残疾人就业政策的演进、变迁历程和分类进行系统性的回顾^⑨,以及分析政策目标包含的价值取向和福利思想^⑩,对残疾人就业政策目标偏差的现象和内涵进行解释^{⑪⑫}。这类研究对不同的残疾人就业类型进行细化分析,梳理出了残疾人就业政策目标定位、价值分析及目标偏离的问题。另一类从政策工具出发,分析政策工具的结构、类型与扩展^⑬,寻找影响政策运行的政策工具变量^⑭,深入剖析政策工具承载的价值观和福利思想^⑮。这类研究选择相关的政策工具分类框架,探索政策工具作为自变量对政策运行的影响,分析政策工具所代表的政策价值。

尽管相关研究已比较丰富,但仍存在进一步拓展和细化的空间。一方面,残疾人就业政策研究内容过于单一。目前学界对残疾人就业政策的研究主要集中于政策执行过程和政策执行结果两个方面,而缺乏对残疾人就业政策制定和残疾人就业政策原始文本的分析,难以分析出残疾人就业政策的总体方向和原始逻辑。另一方面,残疾人就业分析维度较为单调。分析残疾人就业政策可以从多个维度入手,例如政策工具维度、政策目标维度、政策清晰度维度以及组合配置维度等。但是目前研究主要是“一维”的分析视角,无法对残疾人就业政策进行全面性、系统性的分析。

在前人研究的基础上,要研究的问题是:在国家层面,残疾人就业政策体系全貌和逻辑是怎样?残疾人就业政策的工具使用类型、数量差异及布局结构如何?对残疾人自身而言,现有的就业政策存在哪些不足?在中国式现代化背景之下,残疾人就业政策如何去改进?

二、政策工具选择与分析框架

政策工具是政府将实质目标转化为具体执行的路径和机制,是实现政策目标的基本途径^⑯。政策工具在政策制定、传递和实施环节都起着至关重要的作用,政策工具和政策目标的组合配置决定着政策能否有效发挥作用。对于政策工具的分类,罗斯威尔和赛格费尔德^⑰、施耐德和英格拉姆^⑱以及豪利特

和拉米什^⑲都提出了自己的观点,为分析社会政策提供了坚实的理论基础和分析框架。

(一) 残疾人就业政策的工具选择

1. X 维度。政策工具可以体现出政府在相关政策的价值和福利思想。依据罗斯威尔和泽格维尔德的政策工具分类思想,把政策工具分为环境型、需求型、供给型三类。三类政策工具之间既有联系也有各自的差异。供给型工具从政府的自主性出发,侧重增量目标,对应人才培养、就业资金补贴和奖励与就业机会提供,发挥推动的作用;需求型工具从政策服务对象的需求出发,将政策资源提供给政策对象,向残疾人提供个性化、多样化的就业服务,起着拉动的作用;环境型工具从第三方出发,侧重通过法制、行业标准、政策优惠以及相关补充服务影响残疾人就业,发挥规制、监督和纠偏的作用。

2. Y 维度。严格来说,残疾人就业政策有其内在的特性和规律,这是在制定残疾人就业政策过程中需要考虑的重要因素。因此,要系统、全面地分析残疾人就业政策,就必须融入政策目标维度。基于残疾人的特点,以及国外残疾人就业政策的变迁^⑳,将残疾人就业目标分为就业保护、就业融合和就业发展三种类型维度。保护、融合和变迁既是残疾人就业政策服务的三种基本类型,也是政策所追求的目标。

3. 政策清晰度。马特兰德的政策模糊冲突模型指出模糊性是政策固有的一种属性^㉑。模糊性高的政策没有对政策执行者做出具体性的行动说明和衡量指标,是一种“宏大叙事”,给执行者让渡出了一定的“自主空间”,从而可能导致政策执行产生偏差。如果政府部门对残疾人就业的计划和预期效果越明确,则越可能通过一些清晰和量化的话语来传达政策思想。借鉴已有学者对政策清晰度的定义、分类和赋值方法,将残疾人就业政策分为低、中、高三种清晰程度(见表1),并分别赋值为1、3、5^㉒,计算出每个政策工具的清晰得分和清晰度。

(二) 残疾人就业政策分析框架

根据三类政策工具分类方法,结合残疾人就业政策的目标,形成了残疾人就业政策文本的政策工具(X轴)—政策目标(Y轴)二维分析框架图(见图1)。在此基础上,为深入了解残疾人就业政策的特性,加入了政策清晰度这一考察指标。

表 1 政策清晰度的定义与赋值

清晰程度	赋值	定义	示例
低	1	体现了政府对残疾人就业态度上的重视和支持,但没有明确的目标、指标、主体等,使用“鼓励”“积极”“加大”等倡导性表述。	鼓励用人单位吸纳残疾人进行就业。
中	3	指出待实施的方案或政策执行的先后次序或重点,使用“实施”“完善”“重点”“开展”“健全”等表述。	健全残疾人就业服务体系,充分发挥残疾人就业服务机构和各类公共就业服务平台、人力资源服务机构、社会组织作用,为残疾人和用人单位提供全链条、专业化、精准化服务。
高	5	有量化的指标,明确的产出和效果,以及给予政策执行者清晰的执行目标,使用“至少”“必须”“应”等具有确切政策意图的表述。	加大培训力度,培训盲人按摩人员 3.5 万名,其中 6000 名达到医疗按摩水平。

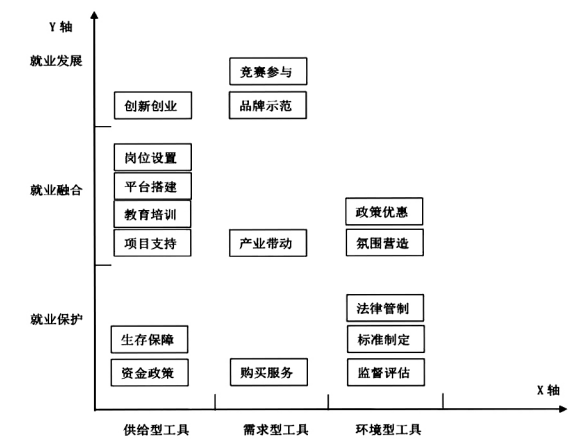


图 1 残疾人就业政策二维分析框架

三、数据来源与分析方法

(一) 数据来源

在很长一段时间内,我国残疾人就业政策主要是以附属于其他社会政策的形式而出台的。该政策的关注重心不在于残疾人就业,而是将残疾人就业作为补充内容和附属内容,作为该政策生态系统的一小块拼图。与此同时,为了更有针对性地促进残疾人就业,我国也出台了一些专门聚焦于残疾人就业的政策。该政策的对象是残疾人,服务主要方向为就业,该政策最明显体现于政策标题上。例如《残疾人就业条例》,该政策全文都是围绕促进残疾人积极就业进行描述。对于研究样本数据库的构建,采取如下三个步骤。

第一步,构造以“残疾人”“就业”为并列逻辑关系的关键词检索式,在国务院政府门户网站和北大法宝搜索页面进行检索。第二步,明确纳入标准,选择在文本内容上使用“残疾人”“就业”或相近词汇

的政策文件,剔除批复、通告、公告等公务文书体裁,选择命令(令)、决定、通知、意见、函为体裁的政策。最后,再次使用“残疾人”作为关键词进行二次检索,检查是否遗漏相近的政策文本。在完成上述步骤后,经过人工对比和筛选,最终确定残疾人就业政策文本 31 份(见表 2)。

(二) 分析方法

借助 Nvivo12plus 软件,按照“政策文本编号—政策工具—政策子工具”三级编码方式进行编码,采用内容分析法将残疾人就业政策文本话语内容转化为可量化的分析单元。首先,对 31 份政策文本进行序列编码,并逐句进行开放式编码,得到若干不同的节点;然后,将所有节点归类统计到分析框架内的 16 个政策子工具类型中,得到该政策子工具的节点数,节点数越多则表明该政策工具使用越频繁。同时,按照政策清晰度的定义与赋值方法进行赋值。其中,政策子工具内所有节点清晰度分值相加即为该政策子工具的清晰度得分,清晰度得分与该政策子工具清晰度总分的比值即为该政策子工具的清晰度。表 3 为编码、赋值和清晰度计算后所得的结果,括号中的数值分别表示:该政策子工具的结点数、该政策子工具的清晰得分以及该政策节点的清晰度。

四、分析结果

(一) 残疾人就业政策的 X 维度分析

由表 3 可知,三类政策工具的使用存在明显的差异性和异质性。一方面,不同政策工具类型使用数量存在明显差异。其中,供给型工具使用最高,参考节点为 147 个,占比 61.0%;环境型工具参考节点 68 个,占比 28.2%;需求型工具参考节点 26 个,占比

表 2

政策样本

序号	年份	政策名称
1	2008	残疾人就业条例
2	2008	国务院关于印发 2005 年工作要点的通知
3	2008	国务院办公厅印发关于做好国务院 2006 年立法工作的意见和国务院 2006 年立法工作计划的通知
4	2008	国务院办公厅转发民政部等部门关于进一步加强扶助贫困残疾人工作意见的通知
5	2008	国务院办公厅印发关于做好国务院 2007 年立法工作的意见和国务院 2007 年立法工作计划的通知
6	2008	国务院批转中国残疾人事业“十一五”发展纲要的通知
7	2009	国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步加快特殊教育事业发展的意见的通知
8	2010	国务院办公厅转发中国残联等部门和单位关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设指导意见的通知
9	2010	国务院办公厅关于印发民政部职能配置内设机构和人员编制方案的通知
10	2011	国务院关于进一步做好普通高等学校毕业生就业工作的通知
11	2012	国务院办公厅关于印发农村残疾人扶贫开发纲要(2011-2020 年)的通知
12	2012	国务院关于批转促进就业规划(2011-2015 年)的通知
13	2012	国务院关于印发国家人口发展“十二五”规划的通知
14	2012	国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知
15	2014	国务院办公厅关于转发教育部等部门特殊教育提升计划(2014-2016 年)的通知
16	2014	国务院关于扶持小微企业健康发展的意见
17	2014	残疾人保障和发展规划的通知
18	2015	国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见
19	2015	国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见
20	2015	国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见
21	2016	国务院办公厅印发关于做好国务院 2005 年立法工作的意见和国务院 2005 年立法工作计划的通知
22	2016	国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知
23	2016	国务院批转中国残疾人事业“十五”计划纲要的通知
24	2016	国务院办公厅转发教育部等部门关于“十五”期间进一步推进特殊教育改革和发展意见的通知
25	2016	国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知
26	2017	国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知
27	2017	残疾人教育条例
28	2017	国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知
29	2017	国务院关于落实《政府工作报告》重点工作部门分工的意见
30	2021	国务院关于印发“十四五”残疾人保障和发展规划的通知
31	2022	国务院办公厅关于印发促进残疾人就业三年行动方案(2022-2024)的通知

表 3 政策工具的数量分布

	供给型	需求型	环境型
就业保护	生存保障 (17,43,50.1%)	购买服务 (5,7,28%)	法律管制 (16,36,45%)
	资金支持 (25,55,44%)		标准制定 (11,29,52.7%)
			监督评估 (17,45,52.9%)
就业融合	岗位设置 (21,65,61.9%)	产业带动 (10,20,40%)	政策优惠 (18,46,51.9%)
	平台搭建 (22,56,50.9%)		氛围营造 (6,14,46.7%)
	教育培训 (44,106,48.2%)		
	项目支持 (8,14,35%)		
就业发展	创新创业 (10,24,48%)	竞赛参与 (6,20,66.7%)	
		品牌示范 (5,15,60%)	

注:政策子工具(节点数,清晰度得分,清晰度)。

10.8%。供给型工具作为最频繁使用的工具,表明了政府向残疾人就业的供给侧投入了更多的政策注意力,也体现出了政府在残疾人就业中扮演着主导者的角色。另一方面,各政策工具间存在显著的异质性。在供给型工具中,教育培训参考节点 44 个,占比 18.3%;资金支持参考节点 25 个,占比 10.4%;平台搭建参考节点 22 个,占比 9.1%。说明教育培训和资金支持是供给型工具中的重点,而对残疾人创新创业的重视程度仍然不足,这也符合当前发展阶段的现实。我国残疾人基数巨大,为了解决残疾人的就业难题,大量资金投入是不可避免的。对残疾人开展技能培训和职业教育可以推进残疾人就业的职业化、制度化和品牌化,帮助残疾人参与到分散就业、集中就业、特长就业等多类型的就业形式中去。需求工具中,就业带动占比 4.1%,竞赛参与占比 2.5%,品牌示范和购买服务占比都为 2.1%。表明当前政策在需求端更多是通过辐射作用来拉动残疾人就业,例如盲人按摩、农村合作社等。然而政府购买服务和品牌示范所占比不超过 5%,说

明政策工具中很少使用该类型。环境型工具中,政策优惠、监督评估和法律管制位列前三,所占比例分别为 7.5%、7.1% 和 6.6%。说明政府希望通过诸如减免税收、免收残疾人保障金和资金奖励等形式给企业一定的政策优惠,以吸纳更多的残疾人到工厂中就业。

(二) 残疾人就业政策的 Y 维度分析

残疾人就业政策的目标分布并不均衡。具体来说,就业融合节点 129 个,占比 53.5%;就业保障节点 91 个,占比 37.8%;就业发展节点 21 个,占比 8.7%。其中,就业融合节点所占的比率最大,超过二分之一。总的来说,我国残疾人就业政策采取的是“融合为主、保障为辅、发展次之”的模式。第一阶段的残疾人就业政策主要以保护为主,通过保障残疾人的基本生活和帮助残疾人进行健康康复,以打通残疾人就业的“接入鸿沟”。第二阶段的残疾人就业政策以就业融合为重点,通过提升残疾人的人力资本和提供相应的就业配套政策,疏通残疾人就业的“参与鸿沟”。第三阶段残疾人就业政策以残疾人自身的发展为侧重点,与社会组织、企业等进行联动,让残疾人可以跟健全人一样参与到就业活动中,弥合残疾人就业的“发展鸿沟”。现阶段,我国残疾人就业政策正处于第二阶段。能力提升和配套设施完善是这一阶段的主要策略。教育培训可以提高残疾人的就业素养,平台搭建、岗位设置和政策优惠完善了残疾人就业的相关配套措施。同时,残疾人的创新和创业是残疾人就业政策的应有之义,也是残疾人实现自由发展和体现自身价值的关键性问题,应该加大支持残疾人创新创业的力度。

(三) 残疾人就业政策的二维综合分析

为探究残疾人就业政策的内部逻辑,对政策工具和政策目标进行二维综合分析。就供给型工具而言,政策子工具展现出明显的集聚效应。政策子工具大部分聚集于就业融合,占该政策子工具总数的 64.6%;生存保障和资金支持服务于就业保护,占比 28.6%;创新创业服务于就业发展,占比 6.8%。说明供给型工具重点侧重于残疾人就业融合方面,为残疾人提供诸如教育、信息、岗位和项目等支持。其次,在需求型工具方面,子工具分布没有呈现出显著的差异。政策子工具主要分布于就业发展和就业融合方面,竞赛参与和品牌示范对应就业发展,产业带动面向就业融和,两者之间的节点数相差无几。相比于前两个层面,就业保护只有购买服务这一个子

工具,且节点数只有5个。最后,环境型子工具呈现出一定的集聚效应,也出现了工具缺位的现象。法律管制、标准设定和监督评估对应就业保障,节点数为44个,占比64.7%;政策优惠和氛围营造回应就业融合。节点数有24个,占比35.3%。与此同时,在环境型工具与就业发展的交叉处出现了政策工具缺位的现象,说明环境型工具的使用重点是为了回应残疾人就业保护的问题。总的来说,残疾人就业工具和政策目标之间有其独特的组合配置,就业保护和环境型工具相搭配,就业融合和供给型工具组合,就业发展依靠需求型工具的使用得以实现。

(四) 残疾人就业政策的清晰度分析

政策清晰度可以直观地反映政府在某些方面的重视程度。岗位设置是供给型工具中清晰度最高的政策子工具,政策清晰度高达61.9%。《促进残疾人就业三年行动方案(2022-2024年)》中提道:确保“十四五”期间编制50人(含)以上的省级、地市级机关和编制67人(含)以上的事业单位(中小学、幼儿园除外),安排残疾人就业未达到规定比例的,至少安排1名残疾人就业。岗位设置是政府消化残疾人就业存量的一大措施,也保障了残疾人的就业权力。在需求型工具中,竞赛参与和品牌示范是政策清晰度较高的政策子工具,分别为66.7%和60%。说明政府强调通过交流参与和品牌辐射来拉动残疾人的就业,而盲人按摩又是其中一个典型的抓手。环境型工具中,监督评估、标准制定和政策优惠三者的政策清晰度不相上下。体现了政府对残疾人就业的行业标准、制度监督和企业补贴的重视。就残疾人就业政策的目标而言,一个目标有一个主要的切入点,就业保障主要体现在监督评估方面,就业融合依赖于岗位设置,就业发展表现在竞赛参与。

五、结论与建议

(一) 结论

1. 政策子工具扎堆,形成明显的路径依赖。推进残疾人就业事业的建设,离不开各种政策工具的使用,要必须注重政策工具的协调性和关联性,确保残疾人就业稳中有进。统计分析发现,政策工具出现扎堆现象,供给型工具占比61%,就业融合占比53.5%,残疾人就业政策构成一种“供给—融合”的模式。而需求型工具与就业保障和就业融合交叉处子工具明显不足,在环境型工具与就业发展交汇处出现了政策子工具频次为0的现象。在政策实施的惯性作用之下,如此巨大的政策工具分布差异会演

化成政策工具的分配与发展差异,即重供给轻需求、重政府责任轻社会责任的现状,进而影响残疾人政策的健康发展。不仅如此,政策工具内部也出现了明显的分布差异。在就业融合中,教育培训节点数最多,尽管教育培训是残疾人就业的重点,但将更多的政策资源集中于教育培训,忽视企业的政策优惠和包容性社会氛围的建构,也难以改变残疾人在就业层面遭受到社会排斥的局面。

2. 残疾人就业政策的高模糊性。模糊性是政策文本的一种特性,但绝不是福利递送、政策效果等的应有之义。通过对残疾人就业政策的量化和分析,可以将残疾人就业政策划分为高模糊性的一类政策。具体来说,残疾人就业政策的高模糊性能从下列三个方面得到佐证:第一,政策文本的模糊。政策文本的清晰程度,可以直观地反映政策对残疾人就业实际的重视程度。16个政策子工具中,政策清晰度在60%以上的有3个,占比18.8%;政策清晰度大于50%的有8个,占比50%,还有一半的政策工具是一种含糊其词的表述。第二,政策对象的模糊。对于残疾人而言,影响其就业的因素不仅是身体的障碍,还包括性别、地区、年龄等,这些因素交叉使得残疾人团体内部会产生不同的弱势体验即多样性。而目前的残疾人就业政策是一种“泛化”的政策,针对的对象是残疾人这个大群体,无法聚焦于残疾人群体中的小群体。由此,会造成可及性不足的问题,例如残疾人就业政策中农村女性残疾人就业的空白。三,政策监管的模糊。完善的监管制度是残疾人就业的保障。《残疾人就业条例》残疾人就业领域的纲领性文件,涵盖总则、用人单位的责任、保障措施、就业服务和法律责任五个层面共二十八条,其中关于残疾人就业的法律监管只有四条。社会排斥也是影响残疾人就业的关键因素,但却没有相关的法律条文,处于缺位的状态。文本、对象和法律条文上的高度模糊,给执行过程留下了一片操作空间,政府的目标、残疾人的需求、执行机构的自主性、企业的逐利等在此博弈构成一片混沌的场景,最终使残疾人就业政策效果不尽人意。

3. 政府主导下的残疾人就业政策。在所有的政策工具中,大部分工具是由政府完全主导的,如岗位设置、资金支持、生存保障、教育培训、标准制定等,而在产业带动、购买服务和政策优惠中也展现了社会组织和企业的作用,但只是凤毛麟角。政府主导强调的是国家责任,但是由于资源和精力的有限性,

会产生质量不高、路径依赖、共谋等问题,形成了政府实质在场、模糊在场和缺位组合的局面。另一方面,从残疾人就业政策的发展历史来看,也能从侧面体现政府的主导性。残疾人就业事业的发展是嵌入到我国主要战略中去的,具有鲜明的时代特性。脱贫攻坚政策和残疾人就业政策两者的政策重点不同,但是也有政策交叉的部分。在脱贫攻坚大政策下,残疾人就业政策的政府方向也要与大政策的方向一致,《国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知》《国务院关于印发加快推进残疾人小康进程的意见》和《国务院办公厅关于印发农村残疾人扶贫开发纲要(2011-2020年)的通知》等政策的颁布反映了残疾人就业政策的时代特性。在此渊源下,政府投入大量的资源通过公益性岗位、扶贫车间等来吸纳农村残疾人进行就业,完成“不让任何一个人掉队”的目标。从投入的资源、政策工具的分布以及残疾人就业的时代特性来看,残疾人就业政策是典型的政府主导型政策,体现了残疾人就业政策推力有余、拉力不足的问题。

(二) 建议

1. 调整政策工具结构。国务院办公厅《关于印发促进残疾人就业三年行动方案(2022-2024年)的通知》提出要促进残疾人实现较为充分较高质量的就业,共建共享经济社会发展,逐步实现共同富裕。其中,“较为充分较高质量的就业”是未来很长一段时间残疾人就业政策的主攻方向。研究表明,残疾人就业三种政策工具分布差异明显,供给型工具呈现明显的溢出效应,挤占了需求型工具和环境型工具的使用空间。因此要达到残疾人“较为充分较高质量的就业”的目标,需要优化政策工具结构,扩大需求型工具和环境型工具的使用空间。首先,转变政策理念,构建“以残疾人为本”的政策生态体系。以往,残疾人就业政策的制定和执行是基于残疾人生理上的残缺,忽略了残疾人本身的个性化需求和能力,是一种“补缺”型或“错位”型的社会政策,更多强调政府的责任。对此,残疾人就业政策制定要借鉴赋能理论、优势视角、资产建设等的理念和观点,政策着力点由关注残缺到关注能力、由注重供给到注重需求以满足残疾人在就业层面的多元化需求。在制度设计层面,残疾人就业政策要扩大政府购买服务的规模,引入社会组织、社会工作者、就业辅导员等专业力量介入,培养残疾人的就业能力、激发残疾人的潜能。其次,优化残疾人就业环境。对

于残疾人而言,包容性、友好性的就业环境至关重要。政府要充当管制者和促进者的角色。一方面,要继续完善残疾人就业的法律法规和行业标准,将现行的就业条例上升到法律的层面,保障残疾人的就业权力。另一方面,大力促进残疾人创业。对残疾人而言,创业是一种有效且可行的路径且具有很强的集群和带动效应,但是目前残疾人创业面临着资金短缺、能力限制等困境。对此,残疾人就业政策要加大对残疾人创业的支持,如设立创业贷款、提供创业补贴、开展创业培训和相关技能大赛等,为残疾人创业提供保障。

2. 促进政策精细化。政策模糊会弱化政策执行力度,导致不尽人意的政策效果,而差强人意的政策效果也会负作用于政策,进而形成恶性循环。因此,以政策模糊处作为切入点,打破政策执行中的怪圈便成为当务之急。政策文本可以直观反映出政策的清晰度,对清晰度较低的政策要做进一步的细化,确定实施的主体、资源、规定和预期的效果。另一方面,在发挥指导意见的同时,也要指导和督察其下属机构如民政局、残疾人联合会等机构出台政策具体实施细则,将政策目标与政策精神落实到实处。残疾人群体内部同样具有异质性,性别、户籍、年龄等特性会给残疾人带来多重劣势和累加劣势。而现有残疾人就业政策并没有考虑到残疾人之间的差异性,提供的是形式上的平等就业机会,对残疾人而言是一种非正义的做法。因此,提高残疾人就业政策的政策对象清晰度刻不容缓。首先,残疾人就业政策制定应该改变以往“大”政策思想,对残疾人进行充分的调研,理清影响残疾人就业的就业困难系数,逐渐转变为“精”或“细”政策思维。由此,残疾人就业政策在制定时需要充分考虑政策对象的异质性,即针对不同残障类型、不同性别、不同年龄等残疾人需要制定专门的就业政策条款。例如,针对不同年龄的残疾人而言,对低年龄段的残疾人提供就业康复和就业教育,对处于就业黄金期的残疾人提供就业培训、就业补贴、创业引导等,对于老年残疾人提供就业保障、按比例就业、公益性岗位就业等。其次,制定“大”与“细”相结合的残疾人就业政策。“大”是指该政策涵盖残疾人就业的同质性需求,“细”是指该政策同时能兼顾残疾人群体内部不同分层的专门性需求,如女性残疾人、农村残疾人、重度残疾人等的就业需求。残疾人就业政策的政策对象细分代表的是一种多样性与平等机会政策^②,是由单

一焦点视角到多焦点视角的转变,能够让残疾人就业政策细致化和明朗化。

3. 强化社会责任。目前,残疾人就业政策的特点是政府主导型,没有凸显出社会层面的责任。而单一主体的社会政策是一种内耗型政策,为了扭转这样的境况需要将更多的社会主体纳入进来。对于政策服务主体,伊瓦思提出了福利三角范式,强调国家、市场和家庭的共同责任;福利多元主义主张社会福利来源的多元化,既不能完全依赖国家,也不能完全依赖市场,福利是社会的产物^⑤。现有社会力量参与残疾人就业是一种被动型的参与,例如残疾人保障金、残疾人优惠等是政府强制下的参与,没有体现社会力量的主动性。所以,如何借用多主体联动的理念和策略^⑥,调动社会力量参与到残疾人就业事业中就显得尤为重要。第一,加大政府购买服务的力度。政府购买服务是社会力量参与残疾人就业的一种方式,社会力量可以介入到残疾人就业康复、就业辅导和心理辅导等方面,满足残疾人多元的需求。政府应该加大购买残疾人就业服务的力度,从直接主导者的角色转变为幕后管理者的角色,给社会力量介入留下足够的空间。第二,完善相关体制机制。残疾人保障金和就业优惠政策并不能完全调动企业的社会责任,政府应该完善残疾人就业支持网络,充分发挥企业在产业带动、品牌示范、创新创业和标准制定方面的作用。第三,消除社会排斥。社会排斥在残疾人就业方面体现得更为明显,对此政府要严加管控,督促企业公平对待残疾人,树立残疾人自立自强的良好现象。

注释:

①张来明,李建伟. 促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施[J]. 改革,2021(9):16-33.

②付鹏伟,葛忠明. 残疾人共同富裕的三重逻辑[J]. 残疾人研究,2022(2):22-32.

③赖德胜,廖娟,刘伟. 我国残疾人就业及其影响因素分析[J]. 中国人民大学学报,2008(1):10-15.

④郑功成. 残疾人社会保障:现状及发展思路[J]. 中国人民大学学报,2008(1):2-9.

⑤许琳. 残疾人就业难与残疾人就业促进政策的完善[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2010(1):116-120.

⑥周林刚. 残疾人社会保障体系与公共服务体系建设研究[J]. 中国人口科学,2011(2):93-101+112.

⑦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.

⑧廖慧卿. 交换、福利抑或挤占——残障人士的保护性就业[J]. 社会学研究,2014(1):148-173+244-245.

⑨郭俊华,刘琼,丁依霞. 我国残疾人集中就业政策变迁历程、逻辑与展望[J]. 中国行政管理,2022(1):80-87.

⑩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(2):104-113.

⑪梁土坤. 残疾人就业保障金政策的制度创新、现实困境及其发展方向[J]. 理论月刊,2016(5):148-152.

⑫许小玲. 福利治理视阈下残疾人辅助性就业政策目标定位研究——基于 M 市辅助性就业的地方实践[J]. 中州学刊,2020(9):88-94.

⑬杨伟国,代懋. 中国残疾人就业政策的结构与扩展[J]. 学海,2007(4):48-55.

⑭廖慧卿,杨罗观翠. 残障概念模型与残疾人集中就业政策工具研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2011(5):87-94+160.

⑮许巧仙. 嵌入性视角下残疾人就业支持的制度困境[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2014(6):74-79.

⑯晏子,章晓懿. 政策价值理念与政策工具错配了吗?——基于 1978-2018 年中国残障人士就业政策文本的实证分析[J]. 人口与发展,2020(4):86-100.

⑰徐晨. 公共政策[M]. 北京:对外经济贸易大学出版社,2015:86.

⑱Rothwell. R, Zegveld. W, et al. Reindustrialization and technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985:83-104.

⑲Schneider, Ingram. Behavioral assumptions of policy tool[J]. The Journal of Politics, 1990(2):510-529.

⑳迈克尔·豪利特, M. 拉米什. 公共政策研究:政策循环与政策子系统[M]. 庞诗,等译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2006.

㉑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+4.

㉒Richard Ematland. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of Policy implementation[J]. Journal of public Administration Research and Theory, 1995(2):145-174.

㉓麦颖特. 老年社会工作政策的目标和政策工具研究——基于 58 份中央政策文本的分析[J]. 社会工作与管理, 2022(5):87-96.

㉔芭芭拉·巴基海尔. 解析平等机会与多样性:社会分化与交叉不平等[M]. 王春兰,译. 上海:格致出版社;上海人民出版社,2016:43-46.

㉕彭华民,黄叶青. 福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型[J]. 南开学报,2006(6):40-48.

㉖叶南客,陈金城. 我国“三社联动”的模式选择与策略研究[J]. 南京社会科学,2010(12):75-80+87.