西北大学学报(哲学社会科学版)
2019 年 7 月,第 49 卷第 4 期,Jul. ,2019,Vol. 49,No. 4
Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)
JNWU

【社会保障研究】

城镇残疾人就业:“问题”的转移与政策隐喻

杨立雄,郝玉玲

(中国人民大学 劳动人事学院,北京 100872)

摘 要:长期以来,“就业难”一直是城镇残疾人面临的焦点问题,也是残疾人事业的工作重点,缓解这一问题的基本思路是促进需求侧的增长,并由此形成具有中国特色的残疾人庇护性就业保护模式。随着残疾人口年龄结构和经济社会形势的变化,残疾人就业问题从“就业难”转向“就业难”和“招工难”并存的结构性矛盾。针对城镇残疾人就业问题的转移,本文提出转变就业保护模式、改革劳动力需求侧和供给侧的建议。

关键词:残疾人就业;就业难;招工难;人口结构

中图分类号:C913.69 文献标识码:A DOI:10.16152/j.cnki.xdxbsk.2019-04-008

就业是残疾人及其家庭获得收入的主要来源,也是残疾人融入社会的主要渠道。自 20 世纪 80 年代开始,残疾人就业开始受到我国学术界关注,逐步成为理论研究的热点话题,产生了大量研究成果。从已有文献来看,多数研究基于“问题-对策”思路,分析了残疾人就业问题,探讨形成问题的原因,提出了解决的对策。而对于“问题”的分析,学术界和实践部门似乎达成共识,即“就业难”[1-6]是城镇残疾人面临的最大问题。基于这一问题,学术界提出了社会排斥、人力资本劣势、服务体系缺乏等成因[7-10],并提出了提升人力资本、促进社会融合、禁止就业歧视、完善社会支持政策、促进残疾人就业模式转型等政策建议[9,11-15]。这些研究不仅丰富了一般劳动力市场理论,还促进了残疾人就业的实践水平,形成具有中国特色的残疾人就业支持体系,在一定程度上缓解了城镇残疾人就业难。

经过多年的经济高速增长、大规模的城市化运动、户籍制度的放松和劳动力市场的完善,自 21 世纪开始,我国劳动力市场出现新的现象,尤其是人口结构的变化[16]和“人口红利”的逐渐消失,导致劳动力市场出现所谓“刘易斯拐点”[17-19],劳动力市场的主要问题从“就业难”转向“就业难”和“招工难”并存[20-23]。城镇残疾人劳动力市场是我国劳动力市场的组成部分,一般劳动力市场问题的变化必然对残疾人劳动力市场产生影响,同时随着残疾人预防体系的建立和完善,残疾人的年龄结构发生显著改变,也会对残疾人劳动力市场的供给产生影响。那么,中国城镇残疾人就业问题是否发生变化?如果发生变化,它对城镇残疾人就业政策又意味着什么?这是本文要研究的两个主要问题。在研究这两个问题之前,本文对城镇残疾人就业问题的历史发展进行梳理。

收稿日期:2019-01-20

作者简介:杨立雄,男,湖南洞口人,教授,博士生导师,从事残疾人事业理论和政策研究。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

一、城镇残疾人就业问题与解决思路

(一) 城镇残疾人就业问题的发展

长期以来,中国劳动力市场的问题主要集中于"就业难"和劳动力富余[24-29],对于残疾人群来说,这一问题尤为严重[3,30]。从历史和文化传统看,尽管在几千年前就有各种不同类别残疾人"各以其器食之"的记载①,但是从总体上看,残疾等同于残废的思想根深蒂固,绝大多数残疾人难以实现就业。新中国成立后,累积了大量因战争而致残的军人和平民。同时,百废待兴,生产力水平较低,就业岗位有限,政府首要解决的是失业问题和安置城镇新增长的劳动力就业,残疾人就业未得到应有的重视。而且我国在城镇实施统招统分的充分就业制度,所有企业在招用劳动力时均须向劳动部门申请,由劳动部门设立的劳动力服务机构推荐用工,残疾人个体就业和传统就业形式(如算命、街头卖艺、按摩等)被堵死。20 世纪 50 年代以后,中国人口进入高速增长时期。1953 年第一次全国人口普查数据表明,全国总人口数为 60 194 万人,年龄中位数为 21.7 岁;到第四次全国人口普查时,全国总人口数达到 11 600 万人,年龄中位数为 25.3 岁。这种前所未有的人口增长速度和较为年轻的人口结构给就业带来严峻的挑战,导致中国在较长时间内存在就业难的问题,残疾人就业问题未能纳入主流问题之中,残疾人的生活面临极大困难。

改革开放以后,我国经济快速增长,就业人数快速增加。1980—1988 年,全国就业总量从 4.24 亿人增加至 5.43 亿人,年均增加 1 480 万人[31]。但是这一时期仍然面临着较为严峻的就业压力:大规模上山下乡返城青年长期待业,大量乡村人口转移到城镇就业,城市经济体制改革造成了大量下岗失业,城镇经济组织人员冗余问题严重。相对城镇其他人群而言,残疾人仍然是一个不受关注的小问题,残疾人就业促进政策不完善,支持力度相对较小,城镇残疾人就业难仍然是残疾人面临的主要问题。1987 年第一次全国残疾人抽样调查表明,全国 16~59 岁就业年龄的残疾人为 2 219 万人,城镇就业和农村参加生产劳动的有 1 290 万人,总在业率为 58.13%,其中城镇就业率为 50.19%。

社会主义市场经济体制建立之后,我国经济迎来第二波高速增长期,对就业岗位的需求大幅增长。但是 20 世纪 60-70 年代生育高峰的人口大量进入劳动力市场,劳动力供大于求的情况较为严重,同时国有企业长期累积的问题在市场经济中更加凸显,尤其是企业富余人员成为迫切需要解决的问题。据劳动部门统计,1995 年底,国有企业富余人员为 657 万人[32]。为了确保国有企业改革成功,自 20 世纪 90 年代中期以来,中国开始实施经济结构调整,由此造成了大量企业员工下岗失业。研究表明,1998—2003 年,全国累计有国有企业下岗职工近 2 880 万人,国有企业从业人员已从 1995 年的 7 540 万减少到 2003 年的 3 067 万[33](P62)。而建立在 2000 年人口普查数据基础上的中国劳动力人口增长趋势的预测表明,从 2005—2016 年,劳动年龄人口(15~64 岁人口)从 9.4 亿增加到 10.1 亿[33](P62),也就是说,在较长时间内中国都将面临就业难的问题。这一时期,残疾人就业难的问题仍然存在,尤其是市场经济建立之后,福利企业逐年减少,大量残疾人下岗失业[34],就业难仍然是城镇残疾人劳动力市场的主要问题。

(二) 城镇残疾人就业需求侧改革

为解决残疾人就业难的问题,政府和残联采取刺激需求的就业促进思路,通过增加就业岗位缓解城镇残疾人就业难的问题。

20 世纪 50 年代,一些地方政府本着"生产自救"的方针组织烈军属和贫民参加手工业或小型工业

① 《礼记·王制》记载"瘖聋、跛躄、断者、侏儒、百工 各以其器食之。"《周礼·春官》记载"大师,下大夫二人。小师:上士四人。瞽蒙,上瞽四十人,中瞽百人,下瞽百有六十人。"这表明,当时根据残疾类别发挥其特长,各得其位。而《周礼·秋官·掌戮》记载则更为明确,即"墨者使守门""劓者使守关""宫者使守内""刖者使守圃"。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

生产。尽管这种生产大多是季节性和临时性的,参加生产的对象以失业人员和无业贫民为主,但是它为解决残疾人的就业问题提供了新的思路[35](P291),即:对劳动力需求侧进行改革达到缓解就业难的目标,这种改革的主要措施是创造适合残疾人就业的岗位(称之为"增量"改革),并逐步形成独立于一般劳动力市场之外的城镇残疾人劳动力市场。到 1958 年,这类生产单位发展到 28 万多个,参加生产的人员有数百万之多[36],但是安置城镇残疾人就业的人数仍然较少。后来在民政部门的安排下,部分自救性生产单位改变为专门安置残疾人的企业[35](P291),被正式划为社会保障性的福利生产单位,成为真正意义上的社会福利企业,城镇残疾人就业人数得到较快增长。随后,因三年经济困难以及"文化大革命"的影响,福利企业数量逐年下降。到 1977 年,全国县以上福利企业减少到 766 家[37],大批盲、聋、哑、残人员长期得不到安置[35](P306),残疾人就业难的问题显得更加严重。

改革开放以后,中国劳动力市场政策有所松动,所有制开始多样化。这一时期缓解残疾人就业难的问题仍然以需求侧改革为主,但是方式有所改变:一方面,残疾人劳动力市场得到进一步发展。为了增加残疾人就业岗位,国家制定了发展福利企业的税收优惠政策,调动了各级政府和社会力量兴办福利企业的积极性,福利企业获得快速发展。"七五"(1986—1990)时期,福利企业年平均增速达到 24.5%,"八五"(1991—1995)时期,年平均增速为 7.7%。1995 年,中国福利企业达到其历史顶峰,福利企业个数达到 60 237 个,安置残疾职工就业达到 93.9 万人,与 1978 年相比,企业数增长 65.5 倍,残疾职工人数增长 26.8 倍①。另一方面,残疾人劳动力市场逐步融入一般人群劳动力市场。自 20 世纪 80 年代开始,国家放开个体经济和私营经济的管制,并出台一系列政策支持个人自主创业。在这种背景下,相关部门加强了对残疾人自主择业的支持力度,规定对自谋职业的残疾人,工商部门优先发给营业执照,公安及城市管理部门优先划给经营场地并免收管理费;对残疾人员个人从事劳务、修理、服务性业务取得的收入,免征营业税;对残疾人员个人从事商业经营的,如营业额较小,纳税后生活有困难的,可由省、自治区、直辖市税务局给予定期减免税收照顾。在政策的鼓励下,越来越多的残疾人实现了个体就业。1992 年,党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标,个体私营经济又迎来一波发展高峰,残疾人个体经济的发展步伐与市场改革同步,并成为城镇个体经济的组成部分。根据民政部发布的《民政事业发展统计报告》数据显示,1987—1996 年期间,我国残疾人个体经营的数量从 2.5 万人增长到 13.4 万人,虽然相比于个体经营总人数只占很小的比例,但是相比于其他残疾人就业方式,它容纳的就业人数最多。

但是,"增量"方式的就业促进政策仍然难以缓解城镇残疾人就业难的问题。根据 1987 年全国残疾人抽样调查数据推算,城镇不在业人员达到 218 万,其中就业要求比较强烈的大约 90 万人[38]。在这种背景下,学术界对残疾人就业难的探讨开始转向社会因素(如:社会排斥和歧视②;企业对残疾人就业政策理解不深、对残疾人员就业问题重视不够[39]),并进而提出了由社会力量解决残疾人就业难的建议,即强制要求机关、团体、企事业单位分散安置残疾人就业[40]。1988 年中国残联成立后,实施了《中国残疾人事业五年工作纲要》,一些地区开始探索按比例安置残疾人就业的试点工作,这一工作得到国家认可,1990 年颁布的《中华人民共和国残疾人保障法》第三十条首次明确规定了国家机关、团体、企业

① 根据《中国社会统计年鉴》的数据计算而得。

② 1987 年全国残疾人抽样调查完成后,调查机构撰写的报告中专门分析了残疾人就业难的问题。在此报告中,分析了 5 个案例,均把原因指向了用人单位对残疾人的歧视,其中第一个案例最为典型。盲人李×,1984 年 7 月毕业于山西盲人按摩中等专业学校,分配到阳泉×××医院当按摩医生,医院拒收,甚至说"如果瞎子也能当医生,我们不都成了睁眼瞎了?"经多方工作,医院勉强答应"工资照发,回家休息"。李×哀求说"我需要的不仅是钱,请给我为人民服务的机会。"院方仍不同意。同年 11 月 29 日,李×因受刺激身亡。参见:1987 年全国残疾人抽样调查研究资料-残疾人面临的问题与困难。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

事业组织、城乡集体经济组织按比例安排残疾人就业的责任。2007 年,国务院颁布的《残疾人就业条例》对用人单位安排残疾人就业的比例作了明确具体的规定,2008 年新修订的《中华人民共和国残疾人保障法》对安置残疾人就业达不到规定比例的用人单位,明确要求缴纳残疾人就业保障金。按比例分散就业仍然是劳动力需求侧的改革措施,但是与福利企业就业、个体就业存在显著差别: 首先,福利企业就业或个体就业是一种"增量"方式(增加就业岗位) ,强调福利企业的责任; 而按比例就业是一种"存量"方式(调整就业岗位) ,强调一般企业的责任; 其次,福利企业就业是独立于一般劳动力市场之外的残疾人劳动力市场,残疾人个体就业政策虽然融入到一般个体就业政策之中,但是残疾人仍然难以融入到社会之中,而按比例就业则将残疾人劳动力市场与一般劳动力市场有机地结合起来,残疾人融入到社会之中。

进入 21 世纪后,各地又相继探索了公益性岗位就业和辅助性就业,并鼓励残疾人居家就业和创业,至今形成了以个体就业、集中就业和按比例分散就业为主要就业形式,以公益性岗位和辅助性就业为补充的多渠道就业形式。

二、城镇残疾人就业问题的新变化

(一) 城镇残疾人就业发展新趋势

应该说,长期以来,政府和学界对残疾人就业难的判断是准确的,采取的需求侧改革措施在生产力落后、就业岗位缺乏的情形下也产生了较好的效果。到 2000 年,全国按比例就业人数 97 万人、集中就业 96 万人、个体就业 138 万人①,全国城镇残疾人就业总量达到 331 万人,相较于 1990 年残疾人就业总人数增加 238. 1 万人[4]。但是,分析城镇残疾人就业比例,发现残疾人就业问题似乎并未得到缓解。1987 年和 2006 年全国残疾人抽样调查结果显示,城镇不在业的残疾人比例达到三分之二左右。而且自"十一五"开始,城镇残疾人就业人数增长的态势发生转变,事实上"十一五"期末城镇残疾人就业总数比"十五"期末净减少 22. 4 万人。再看最近三年城镇残疾人就业情况与发展趋势,发现城镇残疾人就业比例与两次全国残疾人抽样调查数据基本几乎保持一致②,或者说,经过 30 年的发展,城镇残疾人就业比例几乎没有取得任何进展(表 1) 。相较于总就业人群,残疾人就业比例均低于非残疾人,尤其是青壮年阶段的残疾人与非残疾人差距最大[5]。

表 1 城镇残疾人就业比例发展趋势(%)

就业状况	全国残疾人抽样调查		全国残疾人动态数据更新		
	1987	2006	2016	2017	2018
已就业	35. 66	34. 9	35. 07	35. 7	36. 4
未就业	64. 34	65. 1	64. 93	64. 3	63. 6
合计	100	100	100	100	100

数据来源: 1987 年全国残疾人抽样调查,2006 年全国残疾人抽样调查; 2016—2018 年全国残疾人动态数据更新。

进一步考察残疾人就业人数的发展趋势,发现残疾人就业问题似乎变得更加严峻。首先,城镇新增残疾人就业数呈现下降趋势。"九五"至"十一五"期间,新增城镇残疾人就业人数呈现稳步增加的趋势(从"九五"期间的 110. 1 万人增加到至"十五"的 167. 3 万人再到"十一五"的 179. 8 万人) ,但自"十二五"期间开始,城镇新增残疾人就业总人数开始发生逆转(从"十一五"期间的 179. 8 万人下降到"十二

① 中国残疾人联合会,中国残疾人事业"九五"计划纲要执行情况汇总表——就业,http: //www. cdpf. org. cn/tjsj/ndsj/9-5/indexch. htm

② 应该说明的是,全国残疾人抽样调查数据与全国残疾人动态更新数据不可比较,前者是抽样调查,后面是对持证残疾人的普查。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

五”期间的 143. 3 万人) ①。从具体年份看,2006 年城镇新增残疾人就业人数出现下降,2007 年有所增长,并达到历史最高峰,但此后便持续下降,尤其是到 2013 年后出现急剧下滑。考察不同就业渠道的发展趋势, 1996—2005 年,城镇集中就业和按比例就业两种就业形式每年新增人数呈现较快速的增长,但自 2005 年后开始下降,2007 年有所恢复并达到顶点,但是下降趋势未得到扭转,尤其是 2013 年实施就业实名制后,这种下降趋势更为明显。其次,城镇残疾人就业总量出现下降趋势。2005 年,城镇集中就业、按比例就业和个体就业三种就业形式的总人数达到历史最高点,超过 463 万人,自此以后便呈现每年小幅下降的趋势,虽然 2008 年有所反弹,但是此后便迈入稳步下降的通道之中。至 2015 年,城镇总就业人数为 420 万人,与最高年份相比,净减少 43 万人。从就业形式看,集中就业和按比例就业均在 2005 年达到历史最高点,个体就业则在 2009 年达到最高点(表 2) 。

表 2 城镇残疾人就业发展趋势(1996—2015) (单位: 千人)

年份	总计		集中就业		按比例就业		个体就业	
	在业	新增	在业	新增	在业	新增	在业	新增
1996	162. 00	N/A	52. 00	N/A	25. 00	N/A	85. 00	N/A
1997	160. 00	N/A	43. 00	N/A	46. 00	N/A	71. 00	N/A
1998	247. 00	N/A	63. 00	N/A	52. 00	N/A	132. 00	N/A
1999	259. 00	N/A	62. 00	N/A	58. 00	N/A	139. 00	N/A
2000	331. 31	26. 90	96. 18	7. 10	97. 02	7. 20	138. 10	12. 60
2001	352. 35	27. 60	96. 62	7. 50	110. 96	6. 60	144. 77	13. 40
2002	373. 54	30. 30	101. 28	8. 50	113. 77	7. 10	158. 49	14. 60
2003	403. 10	32. 60	109. 15	9. 80	123. 61	8. 40	170. 35	14. 50
2004	430. 43	37. 80	113. 74	10. 90	130. 03	8. 80	186. 66	18. 10
2005	463. 59	39. 00	124. 07	11. 40	140. 27	11. 00	199. 22	16. 70
2006	435. 54	36. 20	116. 03	10. 30	127. 24	9. 90	192. 27	16. 00
2007	433. 67	39. 30	116. 67	12. 00	127. 63	11. 50	189. 38	15. 90
2008	451. 29	36. 80	118. 93	11. 30	128. 72	9. 90	203. 64	15. 60
2009	443. 40	35. 00	112. 57	10. 50	116. 54	8. 90	214. 28	15. 60
2010	441. 16	32. 40	112. 28	10. 20	116. 11	8. 60	212. 78	13. 70
2011	440. 48	31. 80	117. 42	9. 70	118. 43	7. 50	204. 63	12. 50
2012	444. 78	33. 00	120. 55	10. 20	119. 15	8. 00	193. 72	12. 30
2013	445. 58	36. 80	120. 05	10. 70	118. 32	8. 70	197. 89	14. 60
2014	435. 95	27. 80	112. 45	7. 60	116. 30	7. 00	197. 36	10. 70
2015	430. 19	26. 20	105. 32	6. 80	116. 37	6. 60	198. 24	10. 30

说明: N/A 表示数据未能获得。

数据来源: 中国残疾人联合会,《中国残疾人事业发展统计公报》(历年) 。

(二) 城镇残疾人就业问题正在转移吗?

那么,上述结果是否意味着城镇残疾人就业难的问题在恶化,还是预示着城镇残疾人就业出现新问题?

① 数据来源 “九五”至“十一五”期间数据来源于: 中国残疾人联合会,五年计划执行情况,http: //www. cdpf. org. cn/sjzx/sjcx/wnjhzxqk/。 “十二五”期间数据来源于: 中国残疾人联合会,《中国残疾人事业发展统计公报》(2011—2015 年) 。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

人口结构是决定劳动力供给的关键因素,随着人口结构的变化,劳动力市场的供给和存量均会发生变化。对中国的研究表明,在生育率下降和人口老龄化的推动下,中国劳动力市场已进入"刘易斯拐点",新增劳动年龄人口数量正经历着急剧的下降[42],劳动力供给持续减少[43],劳动力长期短缺[44]或出现"招工难"[16]。张车伟等人的研究表明,经济的高速增长极大地刺激了就业需求,与此同时,随着人口结构转变的快速完成,人口老龄化速度不断加快,虽然劳动年龄人口仍在继续增长,但每年的增量正在减少[45],而这与残疾人就业增量的发展趋势不谋而合。

那么,残疾人劳动力出现的问题是否主要由人口结构变化而引起的?

首先,比较两次全国残疾人抽样调查数据①,发现年龄结构发生显著改变。第一次全国残疾人抽样调查结果显示,0 – 14 岁残疾儿童、15 – 59 岁残疾人和 60 岁及以上残疾人占残疾人总数的比例分别为 15. 8%、44. 48% 和 39. 72%,第二次全国残疾人抽样调查数据显示,上述三个年龄段的残疾人分别占残疾人总数的 4. 66%、42. 10% 和 53. 24%。两次全国残疾人抽样调查数据显示残疾人口的年龄结构发生变化: 残疾儿童占比大幅降低,劳动年龄段残疾人占比小幅下降,老年残疾人占比大幅度上升。这预示着残疾人口呈现快速"老化"的现象,对劳动力的供给产生影响。事实上,1987 年全国抽样调查的残疾人口 14 岁以下三个年龄段的残疾儿童分布呈现倒金字塔结构就已预示未来进入劳动力市场的人数将会逐步减少。

其次,比较两次全国残疾人抽样调查数据,发现残疾人口金字塔发生显著改变。第一次全国残疾人抽样调查的人口金字塔呈现哑铃状,第二次全国残疾人抽样调查的人口结构已变成一个倒金字塔形状(图 1、图 2),尤其是 25 – 29 岁年龄相比于 30 – 34 岁年龄段、20 – 24 岁年龄段相比于 25 – 29 岁年龄段出现急剧收窄的现象。而 2006 年全国残疾人抽样调查中的 30 – 34 岁年龄段、25 – 29 岁年龄段又分别对应于 1987 年全国残疾人抽样调查中的 10 – 14 岁年龄段和 5 – 9 岁年龄段(当时这两个年龄段占比较高)。这表明,自这两个较高的波峰发生后,残疾人进入劳动力市场的人数便进入快速下降的通道。2006 年全国抽样调查的数据显示,15 – 19 岁年龄段的残疾人所占比例仍然处于下降中,即进入劳动力市场的人数逐年下降; 而且数据显示,相较于 1987 年全国残疾人抽样调查,14 岁以下年龄段残疾儿童所占比例更低。这表明,自 2006 年后的 10 – 15 年,进入劳动力市场的残疾人数会逐年减少,而退出劳动力市场的人数在逐步增加,这必然会导致未来残疾人就业存量的快速下降。

最后,残疾人"老化"速度远超过总体人群的老龄化速度。比较两次全国残疾人抽样调查数据,总样本和残疾人样本的人口结构存在较大的差异。1987 年总样本的人口年龄结构呈现金字塔形状,而残疾人年龄结构呈现不规则的哑铃形状; 2006 年总样本的人口年龄结构呈现纺锤形状,而残疾人年龄结构则呈现明显的倒金字塔结构。这表明,无论总体人口还是残疾人口,均呈现"老化"②现象,但是残疾人口的"老化"现象表现得更为明显。再比较 2006 年全国 1% 抽样人口数据和第二次全国残疾人抽样调查数据,其人口金字塔呈现显著差异,三个年龄段人口比重差距大(表 3),残疾人口的人口结构比总体人群更加"老化",对劳动力市场的供给产生的影响更为显著。大量的研究表明,人口老龄化是导致我国劳动力市场局部出现短缺甚至"招工难"的主要原因[46 – 50],而残疾人的"老化"速度远高于总人口的老龄化速度,因而对残疾人劳动力市场的影响更深。

① 由于没有区别城乡的残疾人年龄结构,故以下分析所采用的数据是全体残疾人口的数据而非城镇残疾人口的数据。但是根据相关数据表明,城镇残疾人口的老龄化比农村更为严重,残疾发生率要低于农村。因此,采用这一数据完全可以看出城镇残疾人口的变化。

② 随着老龄化和高龄化社会的到来,越来越多的老年人失能而变成残疾,从而导致残疾人口"老化"而非残疾人口老龄化,故此用"老化",而不用"老龄化"。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

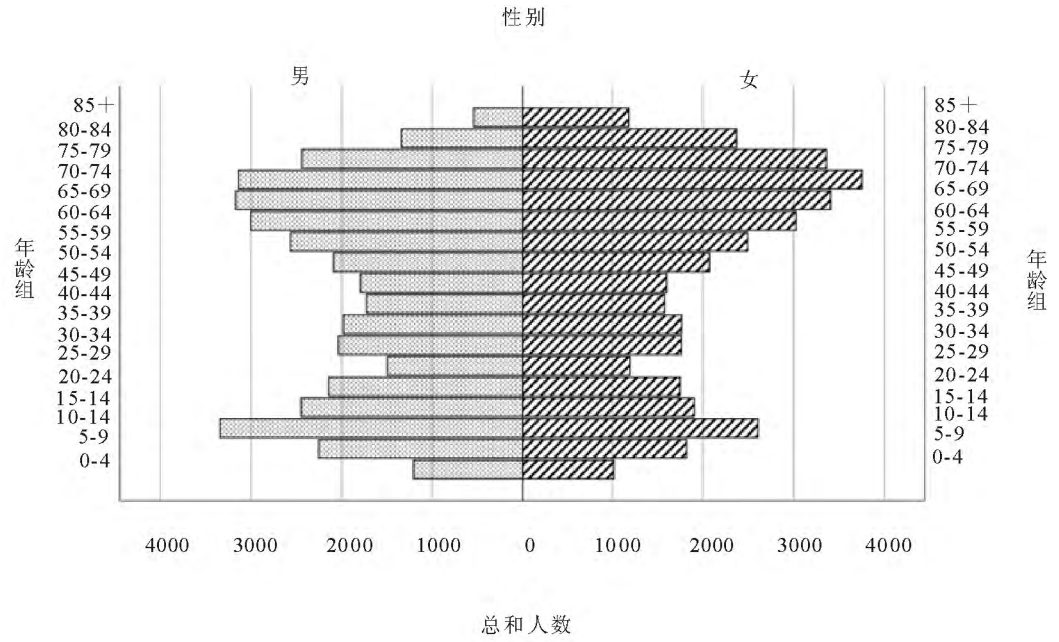

图 1　1987 年第一次全国残疾人抽样调查残疾人口金字塔

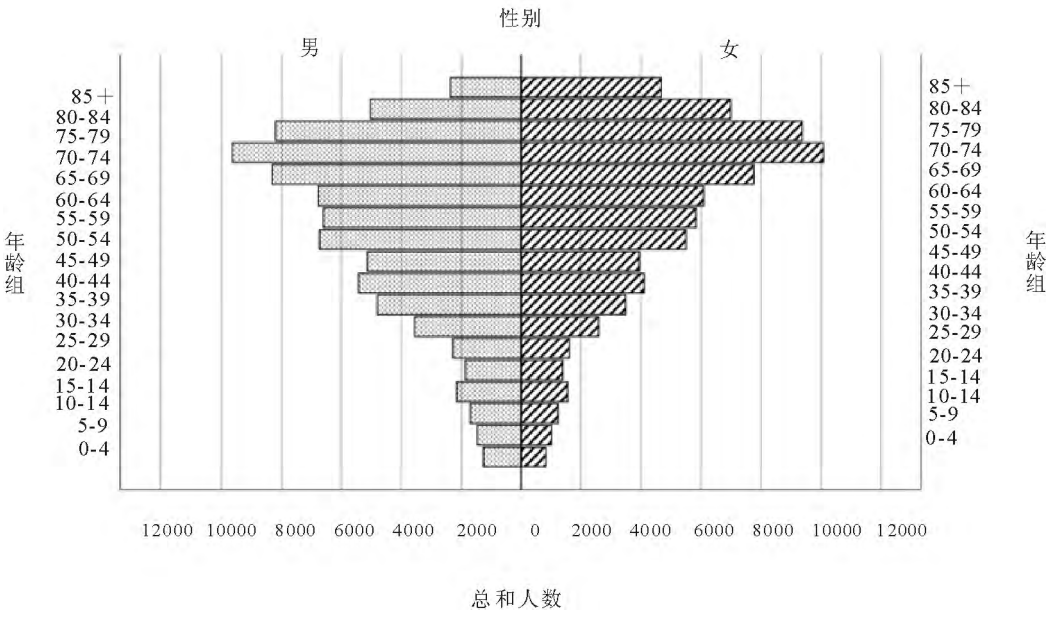

图 2　2006 年第二次全国残疾人抽样调查残疾人口金字塔

表 3　总体人口和残疾人口的年龄结构比较

年龄段	2006 年 1% 人口抽样调查	2006 年第二次残疾人抽样调查
0 – 14 岁人口	19. 75%	4. 69%
15 – 64 岁人口	72. 32%	50. 48%
65 岁及以上人口	7. 93%	44. 84%
总计	100%	100%

与此同时，全国城镇总就业人数和新增就业人数随着经济增长而增长。2000 年，城镇就业人数 2. 32 亿人，到 2017 年增长到 4. 25 亿人①，增加 1. 93 亿人。即使在新增就业人数中有 70% 实施按比例

① 数据来源: 中国历年按城乡分就业人员统计(1978—2017) (年底数 ，《中国统计摘要 2018 》。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

就业(20 人以下企业不需要安置残疾人就业),新增的城镇残疾人就业岗位达到 202.77 万个。但是事实上,2000—2017 年,按比例安置残疾人的总数不超过 150 万人①,也就是说,还有就业岗位空缺。为了促进企业雇用残疾职工,自 2015 年起,政府相关部门修改了残疾人就业保障金的计算公式②。采用新的计算公式: 本单位应缴纳年度残疾人就业保障金 = (上年度从业人员总数 × 当地残疾人安置比例 - 本单位已安排从业残疾人员总数) × 上年度用人单位在职职工年平均工资,旨在刺激对残疾劳动力的需求。计算公式的改变,对高收入单位产生明显影响,未安置残疾人就业应缴纳的就业保障金成倍增加,其雇用残疾人的愿意显著增强,部分企业出现"招工难"的局面。

那么,这是否意味着残疾人就业从供大于求(或者说就业难)转向求大于供(或者说招工难)? 或者说,残疾人劳动力市场的"刘易斯拐点"已经出现?

首先,城镇残疾人就业难的问题并未消解,甚至可以说,就业难的问题仍然普遍存在。2017 年动态更新数据表明,城镇就业年龄段的残疾人就业比例最高为听力残疾,达到 50.12%,但是最低的精神残疾就业比例只有 16.31%; 从残疾程度看,城镇重度残疾人的就业比例只有 20% 左右,四级残疾也只有 50.01%; 分地区看,只有四川省的城镇残疾人就业比例超过 60%,其余均在 50% 以下,其中西藏、海南、辽宁、黑龙江、吉林和天津的残疾人就业比例低于 30%。如果考察 30 年残疾人就业发展,就会发现城镇残疾人就业比例并未出现显著变化,残疾人未就业比例长期维持在三分之二左右。

其次,部分企业确实存在招残疾职工难的问题,但是这种招工难是结构性的。随着我国经济的快速发展,我国产业结构也在发生变化,国民经济总量增长从主要由第一、二产业带动转为主要由第二、三产业带动。尤其是进入新世纪后,我国高新技术产业发展迅猛,产业产值不断提升,从业人员快速增加。研究表明,高新技术产业人员由 2007 年的 843 万人增加至 2013 年的 1 294 万人[51]。但是由于受教育水平整体偏低(表 4),这些产业对残疾人就业的吸纳十分有限。2015 年,残疾人就业保障金计算公式改变之后,高收入行业对残疾人用工需求激增,而残疾人受教育水平和综合素质的限制很难符合这些企业的用工要求,从而加剧了残疾人就业的结构性矛盾。

表 4 残疾人受教育水平发展趋势

	不识字或未上学	小学	初中	高中	大学及以上
1987 年	66.22%	25.15%	6.38%	1.73%	0.53%
2006 年	45.09%	32.15%	15.87%	5.45%	1.44%
2017 年	12.23%	22.48%	38.76%	19.26%	7.27%

综上所述,随着残疾人口结构的快速"老化",残疾人劳动力市场的主要问题从"就业难"开始转向结构性矛盾,即: 残疾人"就业难"与企业"招工难"并存,而且可以预见,这一结构性矛盾在未来很长一段时间内将成为残疾人劳动力市场的主要问题。

三、城镇残疾人就业改革新思路

上述分析表明,城镇残疾人就业问题已从"就业难"向"就业难"和"招工难"并存的局面转向,造成这种转向的根源在于残疾人口结构的快速"老化"、企业用工意愿的增强和残疾人人力资本难以匹配。城镇残疾人就业问题的变化要求残疾人就业支持政策也要发生相应的变化。

① 数据来源: 中国残疾人联合会,中国残疾人事业发展统计公报(历年)。

② 2007 年国务院发布的《残疾人就业条例》则明确规定了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%。对于不按规定安置残疾人就业的单位征收残疾人就业保障金。残疾人就业保障金的计算公式如下: 本单位应缴纳年度残疾人就业保障金 = (上年度从业人员总数 × 当地残疾人安置比例 - 本单位已安排从业残疾人员总数) × 上年度当地社会平均工资。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(一) 残疾人就业模式改革

我国残疾人就业模式是一种庇护性就业模式,其理念是把残疾人看成是有别于正常人群的弱势群体,是竞争性就业市场的最困难群体,是政府和社会需要特别关心和特别关注的群体,为此,政府建立了具有庇护性质的就业支持政策和就业服务体系。这种庇护性就业模式具有以下几个方面的特征: ①在劳动力供给方面,强调残疾人的弱势,看到的是他们"不能做什么",而不是"能做什么"; 强调就业保护,忽视人力资源的深度开发; 强调就业结果,忽视就业服务; 强调社会帮扶责任,忽视发挥残疾人主动性。②在劳动力需求方面,强调企业安置残疾人就业的社会责任,忽视对企业的就业服务支持; 注重运用惩罚性手段提升企业雇用残疾人的意愿,忽视建立政府与企业的伙伴关系。③在市场融合方面,强调残疾人的特殊性,逐步建立起独立于一般劳动力市场之外的次级劳动力市场,残疾人社会融合度较差。庇护性社会政策模式在短期内促进了残疾人就业,但是,庇护性就业模式不注重消除阻碍残疾人融入社会的因素,造成的一个后果是,残疾人往往依赖于政府的保护,而不注重自我能力的培养,残疾人也缺少主动融入社会的意愿。以"庇护"为重点,强调给予残疾人的就业保障,但是并没有把这种就业看成是残疾人回归社会的途径,而是解决其生存的一种方式,因而忽视残疾人主观能动性,忽略对残疾人生活环境的关注,忽视造成残疾人就业困难的社会因素,也并不强调残疾人就业能力的提高,从而造成残疾人就业难的局面长期存在。

未来要适当地从庇护性劳动力市场模式转向竞争性劳动力市场模式。竞争性劳动力市场模式具有以下几个方面的特征: ①将残疾人劳动力市场融入一般劳动力市场之中,将残疾人置于与一般劳动力同等的竞争平台,逐步减少配额,要求企业开发和改造适合残疾人就业的岗位,从而将残疾人真正融入到社会之中。②强调竞争过程的就业保护,也就是说,在强调市场主体遵循市场规律具有用人自主权的同时,对残疾人提供积极的且有限度的保护,且保护的主要目的在于提升残疾人在劳动力市场中的就业能力,而非对就业结果的干预。③强调机会均等而非结果平等。要使残疾人具有与一般人群均等的就业机会,重点在于消除就业歧视。分析美国残疾人法案(The Americans with Disabilities Act, Amendments Act 2008,简称 ADAAA) (2008 年修正法案) ,其理念是禁止基于残疾的就业歧视,或者说,美国也把残疾人就业看成一个问题,但是"问题"的形成在于社会对残疾人就业的歧视,所以 ADAAA 明确要求"任何涵盖的个体均不得在工作申请过程、聘用、升迁、解聘、员工报酬、工作培训以及其他条款、条件及优惠方面因残疾而歧视符合规定的个人",但是 ADAAA 并不要求雇主聘用一定数量的残疾人(即按比例安置残疾人就业) 。

庇护性就业模式与竞争性就业模式的根本区别在于: 前者强调残疾人的就业劣势,更强调结果平等,后者强调残疾就业优势,更强调过程公平; 前者强调社会对残疾人就业的照顾和支持,后者强调残疾人消除残疾人的就业歧视,开发残疾人人力资本; 前者往往建立起独立于一般劳动力市场之外的次级劳动力市场,后者则将残疾人置于一般劳动力市场之中。转向竞争性就业模式,不仅有利于发挥残疾人就业的主观能动性,也有利于减少政府对市场的过度干预,提升企业的用工自主权。但是,转向竞争性市场模式需要以下前提条件为保障。

一是大力提升残疾人人力资源。舒尔茨(Thodore W. Schults) [52] 和贝克尔(Gary S. Becker) [53] 创立的人力资本理论表明,教育与就业存在直接的相关性[54-57],对中国的研究表明,人力资本不仅增加就业机会,还提高了劳动生产率[58-59],个人教育年限的提高将使贫困发生的机会比率下降[60]。造成中国城镇残疾人就业难的一个重要原因在于残疾人受教育程度总体偏低。研究表明,大量低素质劳动力群体的存在构成了"低素质屏障效应"[61],阻碍了残疾人外出就业,使其陷入长期贫困,并形成加尔布雷斯(J · K · Galbrath) 所说的"对贫困的顺应" (accommodation to poverty) [62]。因此,加强残疾人的人力资源开发是提升残疾人就业能力的关键步骤。为提高残疾人的就业水平,美国政府还颁布了《劳动力投资

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

法》(Workforce Investment Act) ,将对残疾人的工作培训、成人教育、职业康复计划等转变为一个协调且综合性的一站式服务体系。21 世纪初美国政府又成立残疾人就业政策办公室(Office of Disability Employment Policy) ,加强对残疾就业培训和就业服务的支持。我国残疾人人力资源开发应努力实现以下战略目标: 到 2020 年,完全建立一个以特殊教育、康复服务、就业培训与服务为主要内容的残疾人人力资源开发体系,同时发挥政府、家庭和社会的综合功能为残疾人人力资源开发提供有力的社会支持。对 6 岁前的残疾儿童给予抢救性康复和学前的特殊教育,为残疾儿童提供康复和教育的机会; 对残疾儿童青少年给予义务教育阶段的融合教育或者特殊教育,保障他们在学校锻炼生活自理能力,学习基本文化知识和技能,使其身心都得到健康发展; 对一般劳动者应采取职业工伤预防制度,减少工作中的意外所导致的身体损伤。对已经遭遇残疾的后天残疾人提供职业康复训练,并提供工作环境无障碍改造,提供职业技术培训学习新的知识和技能,以便重新上岗。

二是消除残疾人就业中的歧视。目前我国残疾人就业面临各种歧视: 企业或公共机构不愿雇用残疾人,不愿为残疾人适当调整工作岗位或改善工作条件; 以低于正常工人的工资水平雇用残疾人; 不为残疾人提供培训机会,不给残疾人提升机会; 等等。解决残疾人就业的根本出路在于消除歧视。对于这点,国际社会早在 20 世纪 60 年代就取得了共识,国际社会普遍承认的《残疾人权利宣言》《关于残疾人行动的世界纲领》《残疾人职业康复和就业公约》等均对残疾人的就业歧视做出明确禁止。发达国家很早就制定了相关反歧视法,如日本制定了《残疾人就业促进法》,美国颁布了《美国残疾人法》,瑞典出台了《就业领域中禁止歧视残疾人法》。目前,我国也制定了禁止就业歧视的相关立法。《中华人民共和国就业促进法》第二十九条规定"国家保障残疾人的劳动权利。各级人民政府应当对残疾人就业统筹规划,为残疾人创造就业条件。用人单位招用人员,不得歧视残疾人。"2008 年修订的《中华人民共和国残疾人保障法》第三十条规定"国家保障残疾人劳动的权利"。第三十八条规定"在职工的招用、转正、晋级、职称评定、劳动报酬、生活福利、休息休假、社会保险等方面,不得歧视残疾人。"上述规定以原则性规定为多,而规则性成分较少,缺乏可操作性。如规定不得歧视残疾人,但没有规定什么样的行为才属于歧视残疾人。在现实中,残疾人就业经常遭遇各种显性和隐性歧视,降低了法律效力,甚至政府部门在招考公务员时,必须以"身体健康"为前提条件,排除残疾人就业的权利。要达到残疾人的平等就业,首要的任务是建立和完善反就业歧视法律,树立就业平等的观念,设置具体的法律责任与司法救济途径,设立专门的反歧视法执行机构,以确保法律的实施。在短期内,修订《就业促进法》,将反就业歧视的内容进一步具体化、明确化; 成立促进平等就业的专门机构,负责组织、协调、指导全国的反就业歧视工作; 在长期内,应制定《反就业歧视法》,对"就业歧视"重新定义,要明确认定程序,使其具有可操作性。同时根据"有权利就有救济"的基本法理,完善残疾人法律救济制度,切实保障其权利的行使。

(二) 残疾人劳动力需求侧改革

一是改革残疾人就业保障金制度。按比例分散就业的就业质量最高,也有利于残疾人的社会融入,应成为残疾人就业的主要方式。从现有的工作进展看,按比例就业还有较大的上升空间。2015 年度国家统计局的数据显示,城镇就业人员 40 410 万人,其中 7 800 万为个体就业人员,假设所有城镇单位(包括机关、团体、企业、事业单位和民办非企业单位,不包括个体户) 均按 1. 5% 的比例计算,则可以安置近 490 万残疾人就业。即使将特殊行业、微型企业不纳入按比例分散安置范围,可以安置的残疾人数量也在 300 万人以上。2015 年,城镇新增就业人数达到 1 312 万人,按 1. 5% 的比例计算,按比例安置残疾人就业的人数应达到近 20 万人。为进一步促进残疾人按比例就业,应对残疾人就业保障金制度进行改革。2007 年国务院发布的《残疾人就业条例》则明确规定了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% ,对于不按规定安置残疾人就业的单位按上一年度当地社会平均工资征收残疾人就业保障金。2005 年,残疾人就业保障金按上一年度本企业平均工资征收残疾人就业保障

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

金,计算公式的改变对高收入单位产生明显影响,未安置残疾人就业应缴纳的就业保障金成倍增加,从而提升企业雇用残疾人的意愿。但是这一目标并没有达到,事实上,2016—2017 年新增按比例就业人数仍然呈现下降趋势,在加剧企业负担的同时,也进一步扭曲了劳动力市场的供需平衡。为什么对劳动力需求的刺激并不会导致残疾人就业人数的增加? 因为残疾人口结构已发生了根本性改变,残疾人就业问题已从就业难转向了招工难,或者转向了结构性问题(即劳动力与就业岗位的不匹配) 。针对这种变化,残疾人就业保障金应做以下改革: ①降低安置比例并实行差别安置比例。国家机关、全额拨款的事业单位、国有企业残疾人安置比例为 2%; 其他事业单位、企业、社会组织等机构残疾人安置比例为 1% ,30 人以下单位实行自愿安置,安置残疾人给予减税或补贴。②引入激励因子。改革残疾人就业保障金计算方法,在现行计算公式的基础上引入激励因子,即: 应缴残疾人就业保障金 = (用人单位上年度从业人员总数 × 安置比例 - 已安置残疾职工数) × 上年度本单位平均工资 × 激励因子。激励因子的计算方法如下: 激励因子 = 1 + 未安置职工数/应安置职工。激励因子的原理来自于累进税,即: 安置残疾人越少,则人均缴纳残疾人就业保障金的数量就越高。引入激励因子的目的在于促进企业雇用残疾人,而不是缴纳残疾人就业保障金。③取消福利企业优惠政策,对于超比例安置的企业,均可以享受同等税收优惠政策。即每多安置一位残疾人,按人数退还增值税或减征营业税(现行规定最低工资标准的 6 倍确定,但最高不得超过每人每年 3. 5 万元) 。

二是建立政府和雇主的伙伴关系。支持残疾人就业是雇主应负的责任,这种责任既有一种强制性的法律责任,也是一种道义性的社会责任。我国在多部法律条例和政府文件中对用工单位雇用残疾人做了明确规定,并对未能按要求安置残疾人就业的用工单位征收残疾人就业保障金。在上述法律法规中,政府、用工单位和残疾人的权利和义务是比较清晰的,但是在实践中,残疾人就业工作仍然存在较大困难,部分用工单位拒不履行安置残疾人就业的责任,也不缴纳残疾人就业保障金; 更多的用工单位则宁愿缴纳残疾人就业保障金,也不愿意安置残疾人就业。这表明,单纯依靠处罚方式难以达到解决残疾人就业的目标。从国际的发展趋势看,残疾人就业越来越强调政府和用工单位的平等和伙伴关系,强调给予残疾人和雇用残疾人单位的支持。这种支持是多方面的,不仅是对用人单位的税收优惠,还包括了对企业的持续服务。如美国的支持性就业包括了竞争性工作(competitive employment) 、融合性工作环境(integrated work setting) 与提供持续的支持(the provision of ongoing support services) 。目前,政府对企业安置残疾人就业的政策主要包括对用工单位的税收优惠政策和对未按规定安置就业的惩罚措施,而缺乏对有意愿雇用残疾人企业的前置性支持性服务和对已雇用残疾人的企业提供的后续支持性服务。为此需要加强对企业的服务支持,不仅包括对用人单位的税收优惠、残疾人工资补贴、灵活弹性的合同安排、工作环境改造、产品优先采购等,还包括对企业雇用的残疾人进行的工作支持,如对工作环境的评估和改进、对工作职位分析和改进、针对残疾人的工作设计和工作场所之外的支持; 加强对企业岗位分析,帮助改造就业岗位,改造工作环境,使其适合残疾人就业; 加强对就业残疾人的跟踪服务,对其进行评估和再培训,使其尽快适应就业岗位。

(三) 残疾人劳动力市场供给侧改革

一是适当平衡劳动与福利的关系。就业与福利是公民的两大权利,它们之间既是相互促进的关系(就业附带了更多福利) ,也是相互取代的关系(过高的福利可能导致就业愿意的下降) 。自西方普遍建立福利国家之后,从总体上看,就业政策与福利制度之间的关系并没有成为一个社会问题,但是随着福利制度的完善以及经济的衰退,对劳动力市场政策的反思也越来越多,部分福利国家开始实施积极的福利政策,其主要措施之一便是加强劳动与福利的联系,增加就业的吸引力。20 世纪 50 年代,中国在城镇实行劳动福利政策,这一模式的特点是充分就业和有限福利,即公民需要通过就业保障生存,福利与就业挂钩,未就业公民通过救济获得生存保障。这一模式符合当时中国的生产力发展水平,不仅解决了

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

城镇大多数人的就业问题,而且国家以较高的积累快速发展。中国残联成立后,确立了劳动福利型的发展模式,成为中国特色残疾人事业的一部分①。劳动福利型的内涵是以劳动做为残疾人生存和发展的基本手段,通过"激励残疾人自尊、自信、自强、自立",克服"心理障碍",实现"自我完善",勇敢地追求自己的崇高权利,即劳动的权利、奉献的权利[63]。从本质上讲,这是一种积极的残疾人福利政策,符合当时的经济社会发展水平,有助于提升残疾人就业。但是有些地方在建立福利制度时未考虑到对就业产生的影响,过高过快地实施普惠性的保障措施,降低了就业意愿。这些政策可以做以下改进[11]:①将部分普惠性福利项目降低为社会救助。如针对所有残疾人实施的生活补贴变为家计调查项目,但是可以扩展到低收入家庭或将残疾人单独立户给予保障; 对所有残疾人实施的参保补贴变为对重度残疾人以及贫困残疾人的补贴,对于有能力缴纳社会保险费的残疾人应让他们履行缴费义务; 而对于商业性保险不宜纳入财政补助范围。②要求凡在劳动年龄段且有一定劳动能力的残疾人均应参加相关职业技能培训,凡参加培训者均可享受相应的福利待遇。对于就业的残疾人,在其就业的一段时间内保留其未就业时享受的部分待遇,逐步削减其福利待遇。对就业的残疾人实施个人所得税优惠或实施工作津贴制度。

二是加强对就业者的个性化服务和就业全过程支持。残疾人是就业困难群体,不仅需要政府在就业政策方面给予优待和支持,更需要政府和社会提供专业的就业指导和细致的就业服务。目前,政府通过政府购买服务的方式,引入专业化的社会组织和市场组织,为残疾人提供职业心理咨询、职业适应评估、职业康复训练、求职定向指导、职业介绍等服务。同时,政府进一步加强了残疾人就业公共服务,国务院印发《国家基本公共服务体系"十二五"规划的通知》,提出"加大残疾人就业促进和保护力度,开展多层次残疾人职业技能培训,为农村残疾人提供实用技术培训,落实残疾人按比例就业、安置残疾人单位税收优惠、残疾人个体就业扶持等政策。公共就业服务机构和残疾人就业服务机构免费为残疾人提供有针对性的职业介绍、职业指导等就业服务。"《"十三五"推进基本公共服务均等化规划》,提出的目标则更为具体,包括: 加强残疾人就业服务,为城镇 100 万残疾人免费提供职业技能培训,着力提高就业能力,实现城镇新增残疾人就业 50 万人。上述政策和措施在促进残疾人就业方面确实起到较大作用,但是这种指向残疾人的就业支持政策存在不足,即: 针对残疾人就业开展的就业培训、就业信息免费提供、职业咨询等服务多在残疾人就业后终止,形成"培训 - 就业"(train-place)的支持模式。事实上,残疾人就业支持不仅在就业前的服务,更多的服务则发生在就业后的工作维持上,力求实现就业前、就业中和就业后的全过程服务,要求从"培训 - 就业"模式转向"就业 - 培训 - 维持"(place-train-maintain)模式。对残疾人的服务涵盖评估、工作搜寻、工作分析、工作匹配、工作设计、工作准备、在工作现场外的支持以及后续支持等全过程[64]。尤其是加强对残疾人的职业能力开发和职业规划,找准优势,避开劣势,做到扬长避短,人尽其才。

四、结 论

受残疾文化、经济发展和人口结构等因素的影响,城镇残疾人就业难一直是残疾人面临的焦点问题,解决这一问题的基本思路是促进需求侧的增长,即通过建立福利企业、残疾人个体就业等形式创造更多的残疾人就业岗位,促进残疾人就业,这种方式是一种"增量"改革; 到了 20 世纪 90 年代后,政府建立了按比例分散安置残疾人就业,对增加的岗位进行调整,留出一定比例的岗位给予残疾人,因而是一种"存量"调整方式。经过多年的发展,中国城镇残疾人开辟了残疾人集中就业、按比例分散就业、灵

① 1984 年,邓朴方提出残疾人"劳动福利型"的概念,并由此成为中国特色残疾人事业的三个组成之一(其他两个是: 一是企业养事业,二是建立基层服务网络)。参见: 邓朴方著,人道主义的呼唤选编,华夏出版社,2016. 07,第 278 页。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

活就业、辅助性就业和公益性就业等多种形式,形成了残疾人就业支持政策体系,每年新增的城镇残疾人就业人数和城镇残疾人就业总量都呈现稳定增加的趋势。

但是,自 2005 年以来,城镇残疾人新增就业人数和就业总人数出现下降的趋势,出现这种变化的根本原因在于残疾人年龄结构发生变化。而且随着残疾人受教育水平的提升,城镇残疾人进入劳动力市场的年龄逐步延后; 随着普惠性社会保障体系和特惠性社会保障体系的逐步完善,劳动与福利正在分离,残疾人的劳动意愿也出现一定程度的下降。而与此同时,随着残疾人就业保障金制度的改革,高收入行业雇用残疾人的意愿正在上升。但是因受教育水平普遍偏低,残疾人难以匹配相应的岗位,从而出现结构性矛盾,即一方面普遍存在就业难,但是另一方面又出现招工难。

城镇残疾人就业问题的转移,意味着残疾人就业支持政策也要进行相应的转变,未来中国城镇残疾人就业政策目标应该从以下几个方面着力。

一是从"创造就业岗位"转向提升就业质量转向,从庇护性就业向竞争性就业转向,从封闭性劳动力市场向融入性劳动力市场转向。提升残疾人就业质量,不仅可以提高残疾人的经济收入,而且有利于实现自我价值。这需要改变过去低质量的庇护性和封闭性就业形式,让残疾人在公开劳动力市场中获得就业机会。为提升残疾人劳动力市场的竞争力,国家和政府需要采取有限干预措施,其主要职责是消除就业歧视。利用《中华人民共和国残疾人保障法》《劳动合同法》《就业促进法》等对残疾人的职业选择、劳动报酬、劳动安全保护、职业技能培训、休息和休假等权利予以保障,为残疾人参与市场竞争扫除外部障碍,同时这样也可激发残疾人的劳动潜能,参与竞争性工作,取得同等报酬。

二是大力开发残疾人人力资本,适当平衡福利与劳动的关系,提升残疾人就业竞争能力。研究表明,相对于受过大专教育的残疾人来说,小学及以下受教育程度的残疾人中,有高于 23. 2% 的概率生活在低收入贫困线以下,而生活在绝对贫困标准以下的概率更要高出 19. 4%。受教育程度为小学以上大专以下的残疾人比受过大专教育的残疾人,陷入低收入贫困的概率高 21. 3%,陷入绝对贫困标准的概率高 7. 6%。并且都在 1% 的水平上显著[65]。此外,尽管当前我国还缺乏对福利制度对残疾人就业所产生的替代作用的具体研究,但国外大量研究表明长期的残疾人福利对于残疾人外出就业产生阻碍作用,因为过高的福利保障导致他们对过低的劳动就业失去兴趣,而且外出就业还可能导致福利资格的丧失和不安全感的增加。尤其是在高福利国家,这种现象更加明显,并导致残疾人福利支出的居高不下,如荷兰、挪威和瑞典的残疾福利支出占 GDP 的比重甚至达到 4% ~5%。为此,一些国家采取积极的劳动力市场计划,如: 将残疾福利与就业收入脱钩,对外出就业给予补偿,对残疾福利限制时间,实施工作税收抵免。我国当前应该一方面以提高残疾人教育为主来提升残疾人人力资本,另一方面通过适当平衡福利与劳动的关系来提高残疾人的劳动意愿。通过双管齐下来提升残疾人的就业能力。

三是改革就业保障金制度,提升残疾人的就业质量,提升对雇用残疾人用人单位的服务支持。当前残疾人就业保障实行均一费率,这种规定不能体现单位在安排残疾人就业中的不同责任。建议在残疾人就业保障金的征缴中实行差别费率。通过修改残疾人就业保障金的征缴额度鼓励残疾人招用残疾人就业,同时还需要增加对用人单位的服务支持,包括无障碍改造、残疾人在岗实习等。

参考文献

[1] 张潘仕. 残疾青年的社会问题[J]. 青年研究,1986,(2):43-47.

[2] 俞立飏. 残疾人就业困境成因分析[J]. 就业与保障,2018,(7):19-20.

[3] 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,2010,40(1):116-120.

[4] 许琳,张晖. 从西部残疾人就业现状透视政府在弱势群体扶助中的责任[J]. 河南师范大学学报: 哲学社会科学版,2007,(6):89-92.

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[5] 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.
[6] 纪雯雯,赖德胜. 中国残疾人劳动参与决策分析[J]. 中国人口科学,2013,(5):30-39+126.
[7] 胡仕勇,梅紫. 公共服务状况对残疾人就业影响研究[J]. 调研世界,2015,(4):20-25.
[8] 徐芳,张文亦. 生产性服务业的发展与残疾人就业促进[J]. 教学与研究,2008,(3):54-58.
[9] 白琳. 社会排斥理论视角下的中国残疾人就业问题[J]. 人口与经济,2008,(S1):22-23+34.
[10] 王豪. 积极福利视角下的残疾人就业问题研究[J]. 中州学刊,2016,(8):72-74.
[11] 杨立雄. 中国残疾人福利制度建构模式: 从慈善到社会权利[J]. 中国人民大学学报,2013,27(2):11-19.
[12] 杨伟国,代懋. 中国残疾人就业的政策支持[J]. 教学与研究,2008,(3):46-53.
[13] 高圆圆. 从扶持安置到能力开发: 残疾人就业保障转型研究[J]. 西部论坛,2017,27(3):88-95.
[14] 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.
[15] 廖娟,赖德胜. 残疾人就业服务体系的构建: 从分割到融合[J]. 人口与发展,2010,16(6):84-87+96.
[16] 张翼,刘影翔. 人口结构变化与中国的“招工难”——基于劳动力供给、教育分流及收入变化等问题的研究报告[J]. 中国特色社会主义研究,2011,(6):51-60.
[17] 蔡昉,都阳. 经济发展方式转变与节能减排内在动力[J]. 经济研究,2008,(6):4-36.
[18] 任志江,汤希. 我国劳动力市场迎来刘易斯拐点——基于新世纪以来两次“民工荒”的分析[J]. 长白学刊,2018,(2):106-112.
[19] 屈满学. 中国经济是否已经到达刘易斯拐点——基于边际生产力的实证检验[J]. 西北人口,2016,(2):35-39.
[20] 李丽清,陈东有,周小刚. 劳动力搜寻匹配视角下企业“招工难”和农民工“就业难”悖论解读[J]. 江西财经大学学报,2013,(5):94-100.
[21] 胡放之. “招工难、就业难”并存的原因及解决对策——基于湖北的调查[J]. 湖北社会科学,2012,(8):49-52.
[22] 周毕芬,阙春萍. 企业“招工难”和农民工“就业难”的矛盾分析与政策建议[J]. 农业现代化研究,2012,33(6):656-659.
[23] 郭华生. 我国“招工难”和“就业难”现象并存的原因探究[J]. 特区经济,2011,(11):293-296.
[24] 张东辉. 劳动力过剩经济中的体制转换与就业[J]. 东岳论丛,1998,(3):29-34.
[25] 康就升. 社会主义相对过剩人口的理论思考[J]. 人口学刊,1999,(1):4-10.
[26] 宋长青. 不充分就业——一个不容忽视的问题[J]. 中国统计,1995,(6):12-13.
[27] 赵兴武. 我国就业问题的突出矛盾[J]. 中国党政干部论坛,2002,(10):33.
[28] 李琳. 我国剩余劳动力的结构分析[J]. 统计与决策,1997,(9):43.
[29] 李翠玲. 国有企业劳动力冗员转移: 从契约角度的分析[J]. 经济问题,2001,(8):33-36.
[30] 孙晶华,艾民. 我国残障大学生就业难成因及政府责任[J]. 东疆学刊,2013,30(4):104-110.
[31] 刘社建. 更高质量就业研究[M]. 上海: 上海社会科学院出版社,2014: 18.
[32] 张明龙. 政治经济学教学研究[M]. 北京: 中国经济出版社,2011: 216.
[33] 张车伟. 劳动供求关系变化与就业政策[M]. 北京: 中国人口出版社,2006: 62.
[34] 杨立雄. 中国福利企业发展研究[J]. 中国经济问题,2009,(4):49-58.
[35] 崔乃夫. 当代中国的民政(下)[M]. 北京: 当代中国出版社,1994: 291.
[36] 孟昭华. 中国民政史稿[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社,1986: 298.
[37] 多吉才让. 新时期中国社会保障体制改革的理论与实践[M]. 北京: 中共中央党校出版社,1995: 205.
[38] 李荣时. 对我国残疾人就业总需求的初步探讨[J]. 人口与经济,1990,(4):22-25.
[39] 张潘仕,残疾青年的社会问题[J]. 青年研究,1986,(2):43-47.
[40] 张再平. 制定残疾人劳动保障条例刍议[J]. 政治与法律,1989,(6):36-37.
[41] 新华通讯社中国年鉴编辑部编辑. 中国年鉴 1991[M]. 北京: 中国年鉴社,437.
[42] 都阳. 人口转变、劳动力市场转折与经济发展[J]. 国际经济评论,2010,(6):136-148+6.
[43] 王欢,黄健元,王薇. 人口结构转变、产业及就业结构调整背景下劳动力供求关系分析[J]. 人口与经济,2014,(2):96-105.
[44] 蔡昉. 劳动短缺: 我们是否应该未雨绸缪[J]. 中国人口科学,2005,(6):11-16+95.

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[45] 张车伟,吴要武. 城镇劳动供求形势与趋势分析[J]. 中国人口科学,2005,(5):12-20+95.
[46] 童玉芬. 人口老龄化过程中我国劳动力供给变化特点及面临的挑战[J]. 人口研究,2014,38(2):52-60.
[47] 郭瑜. 人口老龄化对中国劳动力供给的影响[J]. 经济理论与经济管理,2013,(11):49-58.
[48] 周浩,刘平. 中国人口老龄化对劳动力供给和劳动生产率的影响研究[J]. 理论学刊,2016,(3):106-110.
[49] 原新,高瑗,李竞博. 人口红利概念及对中国人口红利的再认识——聚焦于人口机会的分析[J]. 中国人口科学,2017,(6):19-31+126.
[50] 张秋. 人口老龄化对劳动力供求的影响及对策——以广东省为例[J]. 社会科学家,2018,(1):85-90.
[51] 翟琼,宋正一,李畅. 中国高新技术产业发展的历史演进、问题及对策[J]. 科学管理研究,2015,33(4):46-49.
[52] 舒尔茨. 人力资本投资——教育和研究的作用[M]. 梁小民,译. 北京: 商务印书馆,1990:8.
[53] 贝克尔. 人力资本: 特别是关于教育的理论与经验分析[M]. 梁小民,译. 北京: 北京大学出版社,1987.
[54] MUGHAL W H. Human Capital Investment and Poverty Reduction Strategy in Pakistan[J]. Labour and Management in Development, 2007,(7):61-77.
[55] T·W·舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 吴珠华,译. 北京:北京经济学院出版社, 1990.
[56] TILAK, JANDHYALA B G. Post-elementary education, poverty and development in India[J]. International Journal of Educational Development ,2007,27(4):435-445.
[57] RUKMANI G, XING Zhong-wei. Impact of education and health on poverty reduction: Monetary and non-monetary evidence from Fiji[J]. Economic Modelling,2012,29(3): 787-794.
[58] 王云多. 教育对消除贫困的作用[J]. 湖北大学学报:哲学社会科学版,2013,(1):129-131.
[59] 王春萍,杨蜀康. 可行能力视角下教育与贫困关系的实证研究[J]. 山西财经大学学报,2007,(11):50-55.
[60] 杨俊,黄潇. 基于教育差距引致农村贫困的背景观察[J]. 改革,2010,(3):110-119.
[61] 杨连福. 发展现代农业的若干思考[M]. 北京:中国言实出版社, 2000:204.
[62] A·P·瑟尔瓦尔. 增长与发展[M]. 金碚,编译. 北京:中国人民大学出版社,1992.
[63] 邓朴方. 人道主义的呼唤选编[M]. 北京:华夏出版社,2016:60.
[64] 杜林, 李伦, 雷江华. 美国残疾人支持性就业的发展及对我国的启示[J]. 中国特殊教育, 2013,(9):16-22.
[65] 万海远, 李超. 倪鹏飞. 贫困残疾人的识别及贫困政策评价[J]. 中国人口科学,2011,(4):61-71;112.

责任编辑 陈 涕

Research on Employment of Persons with Disabilities in Urban Areas: Transform of Problems and Policy Implication

YANG Li-xiong, HAO Yu-ling

(School of Labour and Personnel, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Employment has always been an important issue both for persons with disabilities and the government. Governments used to focus on increasing the demand of labors with disabilities and gradually form the sheltered employment model with Chinese characteristics. With changes in demographic structure and society, there are difficulties both for employees with disabilities and employers, other than difficulties for employees with disabilities only. In this paper, it is suggested that the sheltered employment model need to change and reform in both demand-side and supply-side are needed.

Key words: employment; difficulties; recruiting; demographicstructure

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net