

国家、市场与 残疾人工作权

GUOJIA SHICHANG YU
CANJIREN GONGZUOQUAN

— 广州市福利企业的个案研究

廖慧卿 著

中国社会科学出版社

国家、市场与 残疾人工作权

GUOJIA SHICHANG YU
CANJIREN GONGZUOQUAN

—— 广州市福利企业的个案研究

廖慧卿 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家、市场与残疾人工作权：广州市福利企业的个案研究 / 廖慧卿著。
—北京：中国社会科学出版社，2014.8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4626 - 2

I. ①国… II. ①廖… III. ①残疾人 - 劳动权 - 社会福利事业 - 研究 -
中国 IV. ①D669. 69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 178231 号

出版人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 王斐
责任印制 何艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 8 月第 1 版
印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.25
插 页 2
字 数 302 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 言 一

第一次听到作者廖慧卿博士介绍她的这项研究是在 2013 年 3 月的一个残障者权益保障研究国际工作坊。她作为八位发言者之一，较为详尽地介绍了这项研究的一部分内容。顾名思义，这个工作坊围绕着与残障者平等地享有融合教育和就业等方面权利的相关突出问题作了深入的交流和探讨。其中的发言和讨论主要侧重于导致残障者在社会的方方面面受到排斥、边缘化和隔离的根源这一关键问题。“融合和平等参与”是贯穿整个工作坊的主题。这样的讨论在残障权利保护逐步走入公众视野的大环境下是有一定代表性的，并非曲高和寡的特殊现象。在这样的氛围中，作者关于集中就业模式和就业权的实证研究和介绍，无疑给与会者带来很多的问题和思考。当集中就业被看作是目前解决中、重度和属特定残障类型的残障者就业问题的主要途径——而且似乎是一个在相当的一段时间合理存在的现象，甚至是很多属于这个群体中的残障者梦寐以求的稀缺机会时，在推进融合就业的前提下，作者对集中就业的问题研究具有什么样的说服力呢？

工作权是关乎生存的大事，这对每个人都是一样的，无论残障与否。它是涉及到社会融合、贫困消除、权利实现和其他事务的核心所在。工作提供一种途径和机会，使人们获得衣、食、住、行、教育、医疗等各项服务支持，获得参与社区文化、娱乐和社会生活的条件，以及满足自身需要和提高社会参与的机会。一个参与式的融合的工作环境最有利于消除阻碍社会融合的根深蒂固的偏见和歧视。这对每个人和整个社会都是有益的。

在有关杜绝对残障者的歧视，促进对残障者的权利保障的法律实

践中，纠结最深的一个问题就是如何消除决策者的固有偏见，防止他们将其自认为对残障者有益实质上有害的东西加入相关政策的制定和执行中。长期以来，残障总是和个体的“不正常”（相对于作为正常人的非残障者）、残缺或残次以及没能力捆绑在一起。残障者往往没有机会做关于自身的选择和决策，更谈不上参与社会的决策。人们理所当然地认为他们更多地需要的是慈善、爱心和与同类窝在一起的感受。这种观念影响的不仅仅是一种安置，而且是一个贯穿残障者的教育、就业、生涯发展以及社会参与等各方面的系统，最终导致一种伴随残障的恶性循环。

那么这样的一种恶性循环是如何在就业中体现的呢？按照政策，为残障者提供的主要就业形式有三种：按比例分散式就业、集中就业和个人自主创业。在这里，我着重论述前两种相对的形式。首先是按比例就业。这里不可回避的有两个突出问题：第一是逐年升高的就业保证金征收数额；第二是有招收意愿的业主或单位招不到合适的残障员工。第一个问题从相当的层面说明用人单位没有招收残障员工的情况是很严重的。虽然雇主直截了当地拒绝雇用残障者的情形仍大量存在，但随着时代的发展，就业歧视越来越趋向于隐性或者说间接。这些间接性歧视能打法律的擦边球，其中有些甚至受法律的保护。在这里，我们暂且不对这一类问题做进一步讨论。我们来说说第二个问题。有那么多的残障者需要就业机会，至少在理论上有明确的沟通渠道，为什么会产生招收不到合适的残障员工的情况呢？社会对残障者的接纳程度如何？教育是符合个体的发展特点和需要还是一刀切地把所有人套进同一个教育模式中？职业教育和专业设置能否突破落后观念和偏见的误导和桎梏？社会环境的建设是否能友善地让残障者走出家门？通过对以上诸多问题的反思，我们对第二个问题便不难理解。但可悲的是，当这些一连串的问题直接和持续影响残障者就业机会的时候，多数问题都会被想当然地归咎于残障本身，而企事业单位如何行使其的社会责任和法律义务的问题则被弱化了。

集中就业产生和存在的合理性与上面提到的恶性循环是如何纠缠

不清的呢？关乎集中就业的投入和举措，即使被认为是替代或者过渡性的解决办法，还是需要谨慎对待。维持融合和集中的双轨制的就业支持在体制内资源投入上始终是一个博弈，很有可能是一种消耗，不仅影响着集中就业的效率和可持续性，同时也拖延融合就业的发展。融合就业的发展不能一蹴而就，需要认真执着的努力。这里面有一些问题值得我们思考。比如，透过集中就业现状和其合理性的背后，是什么样的观念和态度在主导着这样一种安置？是什么样的大环境使得很多残障者不得不徘徊在集中就业的孤岛上？为什么涉及到残障者的就业和工作问题时总是有“爱心”的纠结？其中企业和国家各自的责任是什么？这些责任通过什么样的体制来保障？在教育和专业技能的开发、培养和提升方面，和非残障者相比，残障者处于什么境地？社会和就业环境的营造和改善，多大程度地考虑到残障者的需要？对这种需要的考虑，背后有什么样的观念支持？残障者就业，到底仅仅是残障者自身的事情还是整个社会的事情？

有关研究的角度和层次问题，作者从集中就业入手可谓切合实际，抓住了问题的要害。她通过深入的实证调研对几种集中就业形式一一作了展示，并运用大量的一手资料，向读者呈现了残障者在就业方面不容忽视的艰难困境。从这项研究中我们可以认识到制约残障者工作权利发展的各种障碍尤其是体制障碍，了解这些障碍背后的问题所在和相关人员对这些问题的认识程度。慧卿博士的研究无疑是一次很好的尝试，不断地通过各种方式引起读者的很多反思。更为重要的是，我们从研究中听到大量来自于残障员工本人的声音，这些声音使我们真实地感受到他们的困惑、无奈、担忧、麻木、喜悦、满足、感激等各种复杂情感。关乎他们的事务，我们需要倾听他们的声音。

另外，本研究对相关学术领域的贡献也是很突出的一点。因为在有关残障者就业和工作权利的研究中，融合就业的权利一直是研究和推动的主题。残障者集中就业的问题十分突出，学界对这一问题的看法很多，但深入研究的并不多。作者的研究弥补了这方面的不足。

慧卿博士严谨的治学态度，熟练地把握研究的客观性和学术的生命力之间的有机平衡，作为一个年轻学者来说，是非常值得赞赏和敬佩的。一部好的书，不仅能给人带来知识，更应该促成社会改变。这是我从这本书中可以期待的。



2014年8月25日于哈佛大学法学院

* 崔凤鸣，美国波士顿大学教育学院博士，现任哈佛大学法学院研究员、哈佛大学法学院残障事业发展项目中国项目主任。崔凤鸣博士立足国际领域，致力于促进残障者权利的研究与实践。他所从事的研究与实践涉及就业、教育、家庭、社区等方面融合和平等参与。研究方向和成果具体包括比较特殊教育法、全纳教育、家庭支持、残障 NGO 的发展、残障者就业权利、残障与社会发展等。

序 言 二

中国 13 亿多人口中，有超过 8 千万残障者。他们是社会共同体的平等成员，也是推动中国特色社会主义事业发展的重要力量；但是，他们在社会资源分配中却是一个特别容易被忽略、被边缘化的群体。进入新世纪以来，随着社会经济的发展，我国的残疾人事业有了很大的发展。尽管如此，我国残疾人事业基础还比较薄弱，仍然滞后于经济社会发展。作为一个群体，残障者总体生活状况与社会平均水平仍然存在较大差距，在基本生活、医疗、康复、教育、就业、社会参与等方面存在许多困难，常常遭遇因歧视而来的社会排斥，其正当权益受侵的现象并不少见。如何通过社会政策的规划和实施来保障残障者的权利，增进其福祉，让他们更公平地分享经济社会发展的成果，已经成为我国社会政策发展和社会改革的一个重大课题。

就业是民生之本，对于具有就业能力和就业意愿的残障者来说，工作既是他们的基本需要，也是他们的基本社会权利。既有研究表明，就业是影响社会分层和社会流动的重要变量。现代文明社会，特别是发达市场经济社会，都建立起了一整套社会政策体系，对不同伤残状况的残障者提供多层次的就业保障。在我国，残障者就业政策一直是残障者社会政策体系和制度安排的重要内容。在计划经济年代，我国各级政府通过各类福利企业（包括工厂和农场）集中安排残障者就业。自 1990 年代以来，在原来单一的福利企业就业模式的基础上，我国逐步形成了一套多层次的残障者就业政策体系，包括按比例分散就业、集中就业和个人自谋职业三种形式。集中就业是颇具中国特色的残障者就业形式，也是在转型期国家采

取的社会保障措施中运用最为频繁的残障者就业方式，但当前它却变成最受诟病的就业方式，甚至被指责为“隔离式”的就业方式。而更本质的问题似乎不受重视：在市场导向的大规模社会经济转型过程中，这种最具保障色彩的集中就业模式到底是如何运行的？它能为残障者的就业和工作权提供何种程度的保障？它在多大程度上实质性地增进了残障者的福祉，维护了他们的尊严？它是促进了社会融合还是增加了社会排斥？这些问题直接关乎到我国残障者社会政策，特别是就业政策的成效，也直接影响到残障者的福祉和尊严。对于这些问题，需要有植根于坚实理论基础和鲜活经验现实的系统回答。而回答这些问题，正是青年社会政策学者廖慧卿博士这部专著的使命。

本书在社会政策学视野下，通过深入的案例研究方法，以系统的理论思维和丰富的实证经验资料，审视了我国市场转型背景下残障者集中就业政策的实施过程及其成效，揭示了残障者工作权的实现状况（包括他们的工作机会获得和就业质量情况），并揭示了这一状况背后的社会政策及其相关制度因素。

本书具有两个鲜明的特色。

首先，它具有鲜明的社会政策学特征。作者首先运用社会政策学的概念和理论来建构残障者就业问题，把残障者就业需要视为残障者个体的社会权利——工作权，进而运用福利混合（welfare mix）的分析框架探讨残障者工作权实现的政策和制度安排，揭示出残障者工作权实现过程中的国家、市场和社会的关系。作者发现，我国的残障者就业社会政策呈现出一种市场主导的福利混合模式，充斥着福利市场化的政策思维和市场竞争的效率观念，缺乏公民权的哲学立场，更缺乏残障权利的社会模式视角，因而导致政府和市场主体不愿承担更多的社会责任，不愿为残障者提供积极的工作保障与福利，也没有为社会组织参与残障者就业服务提供更多的政策空间。

其次，它具有鲜明的批判性。作者从历史的纵向对我国残障者就业政策进行了批判性梳理，指出：近二十年来，我国残障者就业政策的发展趋势是市场化色彩越来越浓厚，政策的保护性越来越弱，政府

更多的是依赖于市场来解决残障者的劳动就业问题。相关政策不但保障不了残障者的工作权，实质上是在损害着残障者的工作权。作者的这一发现，揭示了政府责任缺失的新自由主义思潮对我国残障者社会政策发展的影响，显示出即使是残障者就业政策这样的保护性社会政策领域也未能幸免于新自由主义的侵蚀。

作者以广州为研究现场，通过解剖三种不同的残障者集中就业组织形式，对残障者工作权的实现状况进行了全面分析，力图呈现出福利市场化过程中残障者工作权实现的制度和文化图景。作者发现，在残障者的劳动就业政策体系中，最具保护性和社会福利色彩的政策领域也充斥着对残障员工的就业歧视与社会排斥。他们工作机会的可获得性是受限的，工作权实现的充分程度不尽如人意，其福利化程度也不高。多数残障员工从事的是次级劳动力市场的工作岗位，工作环境危险而恶劣，缺乏必要的无障碍设施，更多福利层次的生活管理、康复服务、情绪与心理支持等社会服务未能发展起来。福利企业在残障员工的聘用方面充满了经济理性和利益计算，而政府在当中是严重缺位的。换言之，作者以实证材料揭示了令人遗憾的结论：社会政策在帮助作为商业企业的福利企业克服自身的经济理性、保障残障者工作权的充分实现方面，基本上是失败的。

本书是廖慧卿博士在自己博士论文的基础上整理和修订而成的。廖博士毕业于中山大学政治与公共事务管理学院社会保障专业。读博期间，她就潜心钻研残障者社会政策，特别是残障者就业政策，并卓有成效。在读期间，已公开发表多篇关于残障者就业政策研究的论文，也因研究成果突出多次获得学校奖学金。在其攻读博士学位期间，我有幸成为其导师组成员，对她在学术上的坚持和执着有深刻体认，也深为她的勤勉和不懈努力所感动。她毕业后到华南农业大学公共管理学院任教，很快就展现了自己的学术潜力。在任职后的第一年，就在《社会学研究》发表论文，并取得国家哲学社会科学基金课题项目。

在本书出版之际，廖慧卿博士嘱我作序，我欣然应允，并借此机

会祝愿她在学术上不断进步，为我国残疾人事业的发展和我国社会政策学科的成长做出更大贡献。

是为序。



2014年仲夏于中山大学

* 岳经纶，香港城市大学博士，中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师、副院长。教育部人文社会科学重点研究基地中国公共管理研究中心副主任，广东省高等学校珠江学者特聘教授。岳经纶教授的主要研究方向和旨趣是中国社会政策、社会保障、劳工政策等，著有《中国劳动政策：全球化与市场化的视野》、*Social Policy in China: Development and Wellbeing*、《转型期的中国劳动问题与劳动政策》等多部著作及译著，承担了多项国家社会科学重要科研课题，并在国内外重要学术期刊上发表中、英文论文60多篇。

序 言 三

我是在很匆忙的状态下，被邀请撰写这本书的出版序言的。在极短的时间内，我大概地了解了作者的研究重点与结论。在此针对廖慧卿博士的研究与发现，我就不再赘述，我将序言内容放在“障碍研究”这个论述架构下，讨论这本书。

在这个序言中，我用“障碍者”一词，而非中国大陆使用的残疾人。理由可以散见我曾经在各种会议与期刊文章及书籍中的立场，我也就不多叙述了。要理解这本书的理论与抽象论述，必须将其放回西方国家的资本主义发展的历史背景中，如此才能看清为何“障碍者就业”会是当代国家政府必须处理的社会问题。在中西方的历史脉络中，都没有具体的文献描述障碍者在社会中的生活与工作图景，直到资本主义市场的出现，这一群体才逐渐被理解。过去几百年的资本主义市场发展过程中，障碍者被视为生产过程中，无法套进生产模式的工作群体，就维护工作权与基本生活权利来说，需要国家介入力量与提供服务。这个生产逻辑下，障碍者成为所谓的“不同的生产者”。当然，深入的障碍研究论述与各种模型对障碍者就业的讨论，都非常的丰富多彩，这是这本书未来可以深入的地方。目前放在福利多元与混合的角度，虽有其必要性，但是在障碍研究的视野下，仍有许多可以讨论的地方。

廖博士的研究掌握这个主轴，就广州市的障碍者集体就业模式做收集资料与分析研究。虽然在许多国家，这种集体就业（集中住宿）的方式，已经逐渐式微，但是在她的研究中，似乎认为这是当前在中国发展阶段中，不可避免的一种协助障碍者就业的模式。她也认为如果将国家政府的角色拿掉，那么企业更不可能提供就业机会给障碍

者。因为外部规范的约束力要强于企业主为获得更高利润而拒绝雇用障碍者的诱惑力，进而引导企业主愿意提供工作机会给障碍者。因此，她的研究在这个基础下，有其此时此刻的贡献。就长远的发展与改变来说，可以更大胆地强化或要求政府角色的积极介入。

就台湾的障碍者就业方式与推动经验来说，目前台湾的劳动部门，透过就业安定基金，提供各式促进障碍者就业的措施；同时也通过过去将近二十年的努力，发挥创意，设计各种障碍者可以工作的职业种类，让障碍者融入社会与劳动力市场之中。现在障碍者的就业不再是企业主的施舍，而是权利。这些创意的工作机会，例如个人工作室，举例飞鹰工作团队，重度脊髓损伤者在家中，透过各式辅具，运用电脑知识与能力，开创自己的工作机会。他们不用走出家中，仍可以获得工作。这样的改变，虽然不是十全十美，但是我们向目标迈进中。

两岸三地的社会，有隔阂也有交流，经由廖博士的研究，我看到她的热忱与努力。这本书将由中国社会科学出版社出版，可见她的学术贡献与扎实的研究获得了肯定。在这么短的时间内，我能贡献的只是点出未来继续研究时，可以深入论述的地方及可以将研究转译政策的方向。出版在即，谨以此序，鼓励廖博士。



2014年8月于台湾国立中正大学

* 王国羽，美国布兰岱斯大学（Brandeis University）社会福利政策博士，台湾国立中正大学社会福利系教授，台湾国立中正大学社会科学院院长。王国羽教授是台湾障碍研究与实务的著名学者，已发表障碍研究的论文数十篇，对台湾障碍者权利保障立法与社会政策推动、身心障碍社会工作与障碍研究有深远影响。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一 永玲的故事：他们喜欢招“偏向健全的残疾人”	(1)
二 残障者集中就业模式与残障者工作权	(4)
三 市场导向的保护性就业政策下残障者工作权实现 状况	(6)
第二节 研究问题	(8)
一 研究问题的界定	(8)
二 研究目的	(9)
三 研究视角的选择	(9)
第三节 本书写作结构	(11)
第二章 文献综述	(13)
第一节 工作权与残障者的工作权	(13)
一 工作权的定义及内容	(13)
二 残障者的工作权	(14)
三 残障者工作权实现状况的测量	(17)
第二节 残障者工作权实现的制度排斥与社会政策失当	(19)
一 残障者的工作权实现与就业社会排斥	(19)
二 残障者就业制度排斥与社会政策失当	(20)
三 优势视角与残障者就业社会政策	(21)
四 国内学者对影响残障者工作权实现因素的归因	(22)
第三节 现有研究尚未深入研究的议题	(24)
第三章 研究框架与研究方法	(26)
第一节 基本概念	(26)

一 “残疾人”的概念及外延界定	(26)
二 集中就业	(28)
三 福利企业	(29)
四 残障者工作权	(30)
第二节 研究框架	(31)
一 具体研究问题	(31)
二 研究对象	(34)
三 研究框架	(35)
第三节 概念的操作化	(40)
一 福利企业就业残障者工作权的实现状况的质性评价体系	(40)
二 集中就业残障者工作权实现的福利制度影响因素	(48)
第四节 研究方法	(54)
一 研究方法	(54)
二 案例选择	(56)
三 数据收集	(59)
第四章 走向市场化的残障者集中就业政策	(60)
第一节 从国家到市场：残障者集中就业政策的历史沿革	(60)
一 初步发展阶段（1949—1979年）	(61)
二 集中就业模式的发展与福利企业的繁荣阶段（1980—1993年）	(64)
三 集中就业模式的调整与福利企业的式微阶段（1994年至今）	(67)
第二节 中国目前的残障者就业保障体系与集中就业模式	(70)
一 中国残障者就业社会政策体系	(70)
二 集中就业模式的组织形式与福利企业	(73)
第三节 目前中国残障者福利企业就业政策：内容与效果评析	(76)
一 税收优惠政策	(77)
二 公共采购优惠	(80)

三 培训资助	(81)
四 残联提供的就业服务	(82)
五 现行政策的弊端	(82)
第五章 福利企业政策在广州市的执行情况与残障者工作权 ...	(86)
第一节 广州市残障者福利企业就业的政策	(86)
第二节 广州市福利企业的整体状况与残障者工作权	(87)
一 总体规模与残障者就业机会	(87)
二 福利企业自身特征与残障者工作权	(90)
第六章 国有福利企业与残障者工作权	(93)
第一节 广州市纸包装制品厂概况	(93)
第二节 习惯性忽略：残障员工的工作权实现情况	(95)
一 工作机会获得	(95)
二 工作内权利的实现	(98)
三 残障员工对其工作权实现情况的主观评价	(113)
第三节 放任抑或遗忘：工作权实现的社会福利制度分析	(117)
一 国家：政策与其他政府支持	(117)
二 企业环境对残障员工工作权实现的影响	(133)
第四节 本章研究结论	(140)
一 残障员工工作权实现状况	(140)
二 残障员工工作权低水平实现的福利制度因素	(142)
第七章 私营福利企业与残障者工作权	(145)
第一节 日新灯饰厂概况	(145)
第二节 选择性忽略：残障员工工作权实现情况	(147)
一 工作机会获得	(147)
二 工作内权利的实现	(150)
三 残障员工对其工作权实现情况的主观评价	(167)
第三节 慈善与经济理性：工作权实现的社会福利制度 分析	(171)
一 国家的维度：政策与公共部门的支持	(171)
二 日新的企业环境与残障员工工作权实现	(181)

第四节 本章研究结论.....	(190)
一 较好的残障员工工作权实现情况	(190)
二 残障员工工作权较高水平实现的福利制度因素	(191)
第八章 残联介入的产业园模式下的残障员工工作权	(194)
第一节 行政干预下的残障者就业产业园模式	(195)
第二节 无奈的忽略：残障员工工作权实现状况	(197)
一 工作机会获得	(197)
二 工作内权利的实现.....	(200)
三 残障员工对工作权实现的主观感受	(216)
第三节 社会建构与经济理性：工作权实现的社会福利制度 分析	(222)
一 国家的维度：政策与公共部门的支持	(222)
二 广州残友的组织环境与残障员工工作权	(231)
三 微弱的社会支持.....	(242)
第四节 本章研究结论.....	(243)
一 残障员工工作权实现状况	(243)
二 影响广州残友残障员工工作权实现的福利制度因素	(244)
第九章 结论与讨论	(249)
第一节 研究发现综述	(249)
一 工作权实现情况	(249)
二 社会福利制度影响因素比较分析	(256)
第二节 对研究结果的解读	(261)
一 残障者集中就业的福利混合模式	(261)
二 残障者就业的制度排斥	(263)
第三节 讨论	(269)
一 残障者工作权实现的国家责任	(269)
二 整合地理解残障与优势视角的政策安排	(271)
三 整合地理解残障者工作与福利	(273)
第四节 研究局限	(274)