



EMPLOYMENT AND SECURITY FOR THE DISABLED

■ 张琪 吴江 等著

中国残疾人就业 与保障问题研究



 中国劳动社会保障出版社

作者简介

张琪, 1987年获经济学硕士学位, 1997年在荷兰研修劳动力市场和人力资源管理, 现任首都经济贸易大学劳动经济学院副院长、教授, 兼任中国劳动经济教学研究会常务理事、副秘书长。主要研究方向为劳动和社会保障政策、劳动就业、人力资源管理与开发等领域。出版专著《中国医疗保障理论、制度与运行》《职业女性的困惑与希望》等, 主编《社会保障制度改革》《劳动经济学》等教材, 在相关报刊发表论文数十篇, 2001年获北京市人民政府教育教学成果二等奖, 多项课题获国家级、北京市级奖励。

吴江, 1987年7月毕业于北京经济学院, 现任首都经济贸易大学劳动经济学院副教授, 硕士生导师。主要研究领域: 职业技能开发、员工培训、劳动就业等。主要研究成果: 主编《职业技能开发理论与实务》《职业生涯规划》等教材; 在《经济与管理研究》《中国人力资源开发》等杂志发表专业论文20余篇; 参与多项重要科研课题, 如国家社科基金项目《中国妇女就业问题研究》、劳动和社会保障部《中国劳动力市场建设》等。

责任编辑 / 刁翠萍
责任校对 / 王建清
封面制作 / 丁海涛
版式设计 / 朱 姝

ISBN 7-5045-4899-5



9 787504 548993 >

ISBN 7-5045-4899-5

定价: 28.00元

中国残疾人就业与保障问题研究

张琪 吴江 等著

中国劳动社会保障出版社

资源库
PDG

图书在版编目(CIP)数据

中国残疾人就业与保障问题研究/张琪等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

ISBN 7-5045-4899-5

I. 中… II. 张… III. ①残疾人-就业-研究-中国 ②残疾人-社会保障-研究-中国 IV. D669.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 139072 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

北京印刷集团有限责任公司印刷二厂印刷 河北三佳集团装订厂装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.25 印张 240 千字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

目 录

总报告 促进残疾人就业与保障的 22 条观点和建议	(1)
第一章 残疾人就业与保障的理论分析	(22)
第一节 残疾人就业与保障问题的提出	(22)
第二节 就业、培训与保障对残疾人的重要性	(28)
第三节 残疾人劳动权利实现的法律依据	(33)
第二章 中国残疾人就业与保障制度变迁及评价	(38)
第一节 中国残疾人就业与保障制度的历史变迁	(38)
第二节 中国残疾人就业与保障的现状描述	(42)
第三节 中国残疾人就业与保障制度评价	(47)
第三章 残疾人就业模式与体制比较分析	(51)
第一节 残疾人就业模式的国际比较	(51)
第二节 中国残疾人集中就业形式分析	(55)
第三节 中国残疾人分散按比例就业形式分析	(59)
第四节 残疾人就业体制与健全人就业体制比较分析	(63)
第四章 中国残疾人就业与失业全过程实证研究	(71)
第一节 残疾人就业影响因素分析	(71)
第二节 残疾人就业与失业过程的微观环节分析	(80)
第三节 残疾人就业与失业效果分析	(91)
第五章 中国残疾人教育与培训模式分析	(98)
第一节 残疾人特殊教育模式的国际比较	(98)
第二节 残疾人职业培训过程实证分析	(104)
第三节 残疾人职业教育培训模式构建	(113)

► 目 录

第六章 中国残疾人社会保障模式分析	(120)
第一节 残疾人保障的框架.....	(120)
第二节 就业保障是残疾人社会保障的关键.....	(124)
第三节 生活保障是残疾人社会保障的基础.....	(127)
第四节 康复保障功能和障碍分析.....	(129)
第七章 残疾人就业与保障的社会支持体系	(135)
第一节 残疾人组织管理体系梳理.....	(135)
第二节 残疾人就业与保障的宏观支持体系.....	(141)
第三节 残疾人就业与保障的社会服务机构.....	(148)
第八章 中国残疾人就业与保障问题的政策取向	(158)
第一节 促进残疾人就业的政策取向探讨.....	(158)
第二节 残疾人教育培训政策取向探讨.....	(165)
第三节 残疾人保障政策取向探讨.....	(172)
第九章 中国残疾人就业与保障问题的配套措施研究	(176)
第一节 树立健康进取的新观念.....	(176)
第二节 构建残疾人就业与保障的有效平台.....	(179)
第三节 信息建设是残疾人工作的“指路牌”.....	(185)
参考书目	(189)

促进残疾人就业与保障的 22 条观点和建议

残疾人就业，是指达到法定年龄，具有一定劳动能力、有求职要求的残疾人获得劳动岗位，并取得劳动报酬或经营收入。每个残疾人都希望自己 and 健全人一样，有平等的机会和待遇，以平等的姿态走入社会、参与社会，而劳动就业是重要标志之一。对于残疾人来说，就业更有其特殊意义，它是残疾人全面参与社会生活的基础；是实现自身权利和人生价值的必要条件；是提高自身素质，参与社会活动，分享社会进步成果的途径。残疾人劳动权利的实现是国家和社会的责任，对于稳定社会秩序，促进社会发展有着重要意义。但残疾人的特殊性为其就业设置了一定的障碍，使得残疾人在劳动力市场中处于弱势地位，他们缺乏资源（就业信息、社会关系等），身处不利环境（经济、社会、政治），是就业弱势群体。本文将以北京市残疾人就业状况为依托^①，探讨残疾人培训、就业与保障等相关问题，期望对残疾人就业政策研究和改进有所贡献。

一、残疾人就业与保障问题的提出

国际劳工组织将残疾人定义为，经正式承认的身体或者精神损伤在适当职业的获取、保持和提升方面的前景大受影响的个人。我国《残疾人保障法》中规定，残疾人是指生理功能、解剖结构、心理和精神状态异常，或者部分或全部丧失以正常方式从事正常范围活动的的能力，在社会生活的某些领域处于不利于发挥

^① 为详细了解北京市残疾人的就业状况，首都经济贸易大学劳动经济学院与北京市残疾人职业介绍服务中心联合，对东城区东华门街道、海淀区紫竹院街道和崇文区的残疾人进行了个人问卷调查。本次调查从2002年7月5日开始到7月20日结束，共发放问卷829份，采用入户调查的方式，回收问卷829份，其中有效问卷780份，有效率94.09%。

正常作用的人。

在研究残疾人就业问题之前,首先需要澄清的问题是:残疾人是否具有劳动能力,能否作为劳动力与生产资料相结合?从理论上讲,劳动者是指具有一定劳动技能和生产经验,使用生产工具,从事社会物质生产的人。劳动者的本质是体力和智力的总和,这种以体力与智力表现出来的劳动能力又称为劳动力。一般来说,劳动者是以一定的健康水平为条件的,残疾人虽然因生理功能、心理状态的异常或丧失,使得其体力或智力功能的发挥受到了一定的障碍,无法像健全人那样从事完全正常的劳动,因此残疾人的劳动能力与健全人是有所不同的,但残疾人仍然具有部分劳动能力,并且许多残疾人还有一种与残俱来的功能代偿。根据国际社会流行的“对于残疾人不能着眼于他不能干什么,而要着眼于他能干什么”的观点,只要我们找到残疾人的特长,残疾人就能成为劳动者。

当然,劳动者拥有劳动能力还不够,还必须为其创造条件,使其参加各种形式的社会劳动,并生产出某种使用价值,这样劳动者的劳动活动才得以实现。根据以上分析,具有体力和智力的残疾人也具有其本身的劳动能力,如果创造条件使其与生产资料相结合,也能生产出各种使用价值,并被社会承认,那么残疾人就能真正成为社会劳动者的一部分。否则,拥有劳动能力的残疾人无法与生产资料相结合,不仅造成其劳动能力的浪费,残疾人为社会创造的剩余产品为零,而且残疾人的生活保障只有依靠其家庭或亲友的负担,或者靠国家与社会的救助,对全社会剩余产品的总量分配造成影响。可见,残疾人与生产资料相结合创造的社会总产品更多,并且有利于提高全社会的劳动生产率。

有关调查数据也证实了残疾人具有劳动能力。1987年全国残疾人抽样调查显示,在15岁以上的残疾人中,有劳动能力的占27.4%,有部分劳动能力的占43%,二者合计为70.4%,丧失劳动能力的占29.6%,其中87%为60岁以上的残疾人。^①入户调查15~59岁的青壮年残疾人34382名,其中有劳动能力和有部分劳动能力的残疾人共31916名,占92.8%,因病丧失劳动能力的2466名,占7.2%。^②2002年作者在北京市三个城区残疾人就业状况调查涉及的780名残疾人中,均属于劳动年龄人口,只有110人从未就业,占14.1%,从未就业的原因除了丧失劳动能力外,可能还包含其他因素,由此我们可以得出至少有85.9%的残疾人具有劳动能力或部分劳动能力的结论。

残疾人拥有劳动能力就应当享有就业的权利,而就业又需要一定的劳动能力,同时也离不开相应的保障措施。因此,研究残疾人培训、就业与保障问题十分重要。

①② 卢连才编著. 残疾人就业论. 北京: 华夏出版社, 1993. 12, 48

二、残疾人就业与保障问题的特殊性

由于残疾人在身体、精神方面存在一定的障碍,以及受到历史和社会发展水平的制约,也决定了残疾人在劳动就业和保障上的特殊性。

1. 由于残疾的影响,残疾人适合的、可以选择的工作类型可能会受到其残疾的约束,以及受到残疾类型和残疾程度的影响。无论是肢体残疾、听力语言残疾、精神残疾或者多重残疾,对于残疾人的工作能力有着不同的作用效果,比如视力残疾的人就不能从事那些对视力有要求的工作;而残疾的程度和独立生活能力也对残疾人工作的能力有决定性的影响。

2. 残疾人的文化水平较低,劳动技能较为单一,往往缺少社会承认的技术,或掌握的不是劳动力市场中真正需要的技术,大多只能从事很一般的、单调的、低水平的、不稳定的、没有前途的工作,且适应的行业或工作范围较狭窄,就业结构单一。例如,盲人所从事的职业主要局限于盲人保健按摩,而且劳动力市场中某一行业或工作所容纳的劳动力有限,这都极大地限制了残疾人的就业面,不利于广大残疾人在更为广泛的领域展示自己的才干,严重影响了残疾人在就业上的灵活性和可选择性。

3. 残疾人就业受到外部环境的影响较多。例如对残疾人和残疾人就业持有消极歧视性态度;接受教育和培训的机会不平等;公共设施缺少残障设备;就业信息不灵;与就业相关的交通不便利;缺少残疾人用品用具及辅助服务等,这些都给残疾人就业造成了一定程度上的障碍,影响到残疾人的职业活动。

4. 经济发展及劳动力市场的变化会对残疾人就业造成一定影响。我国在劳动力总量上供大于求,而且随着市场经济和高新技术的快速发展,以及企业之间竞争的日益激烈,导致就业结构的调整,劳动密集型工作逐渐消失,要求就业者有较强的适应能力和掌握多层次的技能,劳动力市场的竞争也变得更激烈,这都使本身劳动能力不强的残疾人群体在就业上处于更为不利的地位。

5. 残疾人就业常常要求企业在精神和物质上给予更多的照顾,支出更多的资金,对残疾人的就业安全给予保障。例如,企业要支付各种保险;为残疾人提供无障碍环境;为残疾人提供特殊的工作用具和交通工具,如使用轮椅的人要频繁乘坐专门的交通工具上下班,或由企业安排班车,而不能使用廉价的大众交通工具。

6. 残疾人是在身心活动上有不同程度困难的群体,这是由于残疾的存在和影响所造成的,应该给予特殊的关心和照顾,以利于克服这些困难的影响,为他们能力的充分发挥创造必要的条件。

残疾人上述的特殊性,为其在就业与保障问题上设置了一定的障碍,使得残疾人在劳动力市场中处于弱势地位。他们缺乏资源,包括就业信息、社会关系等资源,身处经济、社会、政治等方面的不利环境,是就业弱势群体。这种弱势既

是经济意义上的，也是社会意义上的，更是政治意义上的。在经济意义上，残疾人就业的弱势体现为就业市场竞争力低，收入低，就业和收入不稳定；在社会意义上，其弱势体现为被歧视，合法权益被侵犯；在政治意义上，其弱势则体现为无法参与、影响政策的制定，有时还会成为某些政策的受害者。

三、北京市残疾人就业率透析

就业是民生之本。北京市委、市政府一向重视残疾人事业，并通过制定相关的法规政策，有力地推动了残疾人就业工作。目前北京市公布的残疾人就业率已经从“八五”期间的78%提高到现在的85%以上，取得了很大进步。但从本次调查情况看，780份有效问卷中，有98.36%的人处于劳动年龄段（18~60岁之间），其中有稳定职业的残疾人比重只占45.4%。这一结果与政府公布的数据之间相差很大，虽然由于调查方法以及调查样本量的关系，我们的调查结果不能准确反映北京市残疾人的就业状况，但巨大的差距仍然令我们感到震惊，需要对残疾人就业与失业状况做进一步分析。

1. 失业人员中因企业经济效益低下、结构调整而失去工作的比重较大

造成残疾人失业（这里指目前无稳定的职业状况）最主要的原因是经济体制改革和经济结构调整。我国自改革开放确立市场经济以来，经济增长目标逐步取代充分就业目标成为政府的首选，政府希望通过促进经济增长创造新的就业机会。与此同时，我国经济结构实施的战略性调整，摧毁旧工作岗位的规模和速度远远超过创造新工作岗位的规模和速度，引发了大规模、突发性的“下岗洪水”“失业洪水”，成为我们为提高经济效率和效益而必须付出的代价。这一系列巨大的变化对残疾人就业状况的影响也是相当大的，在我们的调查统计中显示，失业人员中有单位提供基本生活费的人员比重占调查残疾人总数的20.6%。从失业之前所在单位性质也可以证明这一点，94.0%的残疾人失业前是在国有企业和集体企业工作，这表明单位经济效益低下、结构调整是残疾人失去工作的主要原因。

2. 领取残障金的人员也占有一定比重

在对失业人员的进一步分析中，我们发现领取残障金的人员占被调查残疾人总数的13.9%。这一做法可以看作是残疾人就业的供养制度。

根据以上分析，造成调查就业率（45.1%）与北京市政府公布的残疾人就业率（85%）差距的主要原因是：存在着大量不纳入我国失业统计但确实与劳动岗位相脱离的人员，以及通过被动保障方式满足基本生活需要代替主动就业的人员。如果我们将调查就业率（45.1%）与领取基本生活费（20.6%）以及领取残障金（13.9%）的三类人员的比重相加，则比例变为79.9%，与政府公布的数字比较接近。

四、残疾人就业模式分析与评价

就业模式是对主要就业形式的抽象概括。从世界范围看,残疾人就业模式可以分为供养制度、保护雇用制度、按比例就业制度、平等就业制度等几种模式。

供养制度是指发给残疾人残疾金,由政府把残疾人养起来。保护雇用制度是根据残疾的类型和劳动能力情况,为残疾人建立相应的保护性就业场所,并给予一定的经济补助或提供职业康复服务,在税收等方面给予必要的优惠,同时重视努力由保护性就业向一般雇用过渡。按比例就业制度是用法律与行政措施要求用人单位按一定的比例雇用残疾职工,一般与雇用缴纳金措施或雇用奖励措施相结合。其特点为以法律的形式规定各用人单位按一定比例雇用残疾职工;确定执行的保障措施,并根据执行情况给予奖励或处罚。平等就业制度是指推进以职业自立为目的的职业康复措施,强调用人机构平等对待残疾人,并在就业雇用政策上制定一系列优待措施;在无特殊法律规定的情况下,以与健全人相同的政策使残疾人在各领域受到平等的待遇,促进残疾人就业。

从保障的角度分析,这四种模式对保障残疾人权益各自发挥了一定的作用;从社会进步的角度看,这四种制度可以说是一个从低到高逐步发展变化的过程,其中平等就业强调用人机构无歧视地对待残疾人,是目前较理想的模式。

我国残疾人就业模式主要经历了下列变迁:改革开放前,我国残疾人就业主要以政府办福利企业集中就业为主,福利企业为解决残疾人就业做出了很大的贡献。但从宏观来看,我国是一个残疾人众多的国家,单靠办福利企业是难以从根本上解决数量庞大的残疾人的就业问题的。而且,由于残疾人集中就业存在的问题及社会、经济的发展,人们意识到安置残疾人就业必须动员和依靠全社会的力量,多渠道、多层次、多形式地解决残疾人就业问题。自 1992 年,我国开始了残疾人多渠道就业的探索。这一阶段,我国在巩固残疾人集中就业的同时,开始推广实施按比例就业,并大力扶持残疾人个体就业和自愿组织起来就业。因此,现阶段我国残疾人就业模式的特点是多渠道、多层次、多形式的,主要有集中就业、分散就业(按比例就业)及个体自愿组织起来就业三种形式。目前,碍于就业压力以及人们观念的制约,短时间内推进平等就业制度仍存在一定的困难。强化和落实按比例就业和保护雇用制度是残疾人就业工作的重点。

五、残疾人按比例就业方法的改进

按比例就业是残疾人事业处于平等参与阶段的较高级就业形式,其实质在于动员全社会,把残疾人就业的任务或义务由国家负担转变为社会责任。依靠社会力量按比例分散安排残疾人就业,是我国克服单一依靠举办福利企业集中安置残疾人就业的局限性、适应市场经济的要求、按照国际惯例解决残疾人就业问题所采取的一项战略性措施。我国的按比例就业主要是以安置残疾人的人数为单位,来衡量用人单位安排残疾人就业的情况。例如,北京市现有的政策是市行政区域

内的机关、团体、企业（福利企业除外）、事业单位都应当按照不少于本单位在职职工总数 1.7% 的比例安排残疾人就业。应当安排残疾人就业的比例人数在 0.5~0.9 人之间的，按安排 1 名残疾人就业来计算。

在现实中，录用轻度残疾与重度残疾的人员，对单位安置就业以及整个社会来说差别较大。因此，为了完成规定的录用残疾人的比例，用人单位会倾向于优先选择录用轻度残疾人员来达到任务指标。这样，就引发我们思考，按比例录用残疾人员是否还需要完善，有没有其他的办法可以改进，记点法的设想就基于此。

记点法的目的，是在实施残疾人分散就业的过程中，考虑根据残疾人残疾程度的不同而计算不同的点数，对录用重度残疾者的计算点数与录用轻度残疾人的点数实行差别对待，之后根据单位录用残疾人点数的多少，判断是否符合国家法律的要求。例如，一般程度的残疾可以定位为 1，严重程度的残疾则大于 1，甚至可以根据不同群体残疾人就业的困难程度，约定一定的加分点数，如录用年龄大于 50 岁的老年残疾人和初次就业的残疾人的残疾点数，可以在残疾程度基础上加上一定的点值。这种根据残疾程度以及就业困难程度计算点数的做法，实际上是考虑残疾程度对就业影响和单位安置的困难程度而得出的，应该比单纯按照人数更加科学合理。例如，我国现有的按比例就业政策中规定，安排 1 名视力残疾人就业的按安排 2 名残疾人就业计算，这一规定初步体现了记点的思想，但由于视力残疾人在分散就业中比较困难，效果并不佳。

六、残疾人雇用可能性分析与职业评定

提出这一话题的原因在于，我们一直在问：残疾等级与残疾人在劳动力市场上被雇用的可能性是不是一回事？应当说，我国现有的残疾级别鉴定与残疾人被雇用的可能性，二者有一定的关联，但并不能完全对应，即在伤残鉴定中较轻程度的伤残人在劳动力市场上不一定被雇用的可能性就大。残疾人被雇用的可能性除了与残疾等级有关，还与就业能力、就业意愿、求职技巧等有关，因此有必要通过职业评定，运用科学系统的理论和方法对残疾人的雇用能力进行分析和鉴定，让残疾人了解自身的潜在能力，帮助其确定合理的职业方向，从而为残疾人职业选择、职业培训、职业发展等提供科学的依据。

我们可以通过职业能力评定，对残疾人参与职业活动的行为进行预测，判断残疾人的基本活动能力，能从事何种职业，对工作环境的要求和适应性如何，以及我们通过训练能开发何种作业潜能。在此基础上，我们还可以通过职业评定，通过对残疾人在训练和实际操作活动的分析，确定其身体状况、心理社会适应性与生产劳动效应，科学确定残疾人职业活动目标和职业发展目标。

当代残疾人职业评定发展的特点是：由部分的功能评定转变为整体的评定；由纸笔书面检查转变为操作、岗位具体评定；由身体机能的评定转向精神机能评

定；由短期职业评定转向同时提供职业康复服务的长期职业评定等。具体评定内容包括身体机能的评定、心理评定和职业技能、职业适应性与作业能力的评定。

我们还可以借鉴瑞典促进残疾人就业的雇用可能性评定中心（AMI）的做法。在瑞典全国有 90 个 AMI，其中 24 个称 AMI-S，专门为残疾人提供服务。AMI-S 提供的服务之一就是按残疾的不同类别进行特别训练（如视觉残疾者进行视觉训练，学习盲文及步行训练；肢体残疾者进行改进技能的训练、日常生活动作训练）。我们也可以在安排残疾人就业之前，先对残疾人的雇用能力，包括其文化素质、身体素质、心理素质、职业适应性等方面进行评价，进而有针对性地开展就业指导 and 职业介绍，使残疾人就业的促进更有针对性。

更为重要的是，应该将职业评定与其他相关工作紧密联系起来，即在对残疾人的雇用能力进行评定后，进而与就业指导部门合作，开展职业介绍和就业指导，并按残疾人就业能力的等级进行特别训练，把提高残疾人就业质量的工作落到实处，做到细处。

七、残疾类型与职业匹配度分析与认识

残疾人就业往往遇到很大的困难，主要的原因在于无论是社会还是残疾人自身，都缺乏对残疾人生理和心理特点的认识，更缺乏将残疾人的特点与其适合从事的职业或行业的特点相联系的思想。其实，残疾人因其残疾类别的不同，对于职业的适应性也就不同，因此应充分了解残疾人的特点和职业或行业对就业者素质的要求，并将二者紧密的结合，提高残疾人就业的适应性。它告诉我们，要充分认清残疾人自身素质的长处和短处，以便扬长避短，选择最能发挥残疾人才能的工作岗位或为残疾人找到这样的职业进行知识、技术准备。反之，不了解不同职业对就业者素质的要求，就不能有的放矢地学习和掌握相关的职业技能，或者所选择的职业不适宜残疾人自身的兴趣、身体等条件，将会导致或加重残疾人在就业竞争中的被动地位。

此外，残疾人在选择职业时考虑的因素也是影响残疾人就业可能性的重要方面。本次调查显示，残疾人在选择职业时考虑的因素比较少，而且集中，他们认为职业是否适合、收入的高低是选择职业时最为重要的因素，劳动强度和离家远近也比较重要，这主要是由于他们的自身特点导致其在选择职业时会受到多于健全人的限制。只有了解残疾人对职业的真正需要，才能为其选择适合的就业模式和职业领域，促进残疾人就业工作的开展。

因此，如何根据残疾人的分类特点及自身需要开发和探索适合的职业或行业，是促进残疾人就业中值得研究的问题。残疾人工作者可以尝试根据残疾类别，列出适应于每一类别适合的职业或行业清单，也可以根据实际情况，建议某类企业的某类职位适合雇用的残疾人类别，为残疾人就业和培训提供科学的依据。

八、收取残疾人保障金与“挂名就业”问题分析

残疾人按比例就业政策规定,安排残疾人就业达不到规定比例的单位应按照差额人数向残疾人劳动就业服务机构缴纳残疾人就业保障金,缴费基数为市统计局公布的上年度本市职工年平均工资。但在实际执行过程中,出现了一些问题。

第一,经常出现职工收入低于上年度本市职工年平均工资水平的用人单位以有违公平为由拒绝缴纳保障金,而职工收入高于社会平均工资水平的用人单位却更愿意用缴纳保障金的方式来代替安置残疾人,这使得按比例安排残疾人就业的难度加大,无法实现通过就业达到残疾人“平等参与社会生活”的政策设计目的。而且北京市现行的就业保障金计收标准每年都有较大的增幅,但全市不少企事业单位受到经济发展大环境的影响,普遍不景气,许多单位反映缴纳残疾人就业保障金数额大,难以承受。这就造成按比例就业执法中有的单位讨价还价,有的单位干脆抗缴,形成执法不严肃。

第二,法规中规定,残疾人就业保障金,机关、团体和事业单位在单位预算经费包干结余或收支结余中列支,企业和城乡集体经济组织在管理费用中列支。在实际中,有的用人单位的经济状况不佳,结余经费极为有限,付不起残疾人就业保障金;有的用人单位则往往以没有结余经费为由拒付残疾人就业保障金,使残疾人就业保障金的收缴遇到困难。

在调查中还发现,残疾人中存在“挂靠式”就业现象,即有的用人单位每月只发给残疾人几百元的“悬空上班”工资,残疾人不用工作,也有钱可拿。这样,企业既完成了按比例安排残疾人就业的任务,还不用缴纳残疾人就业保障金,节约了大笔开支。虽然这种方式也使残疾人得到了一定的实惠——有了比较稳定的收入,但由于这部分残疾人尚未真正就业,他们的就业和生活问题没有得到实质性解决,也影响了残疾人按比例就业工作的质量,无法达到按比例就业政策的预期目标。

以上分析反映的问题在于,应该依据什么标准收取残疾人就业保障金,在现实中又如何避免用人单位对残疾人就业缺少正确的认识而引发的问题。因此,在今后的工作中,应该将残疾人就业保障金收取标准的研究作为重点,并加强对残疾人按比例就业工作落实的监察工作,由残联和劳动部门一起配合,对企业中残疾劳动者工作的真实情况进行检查,使残疾人真正有工作可做,确保残疾人按比例就业政策踏踏实实的开展。

九、福利企业优惠政策从税收减免向保证利润的转向分析

长期以来,我国福利企业的福利性主要体现在国家对福利企业的税收减免上,在计划经济年代,其生产、经营活动也都纳入国家的计划范围内,基本可以稳定解决一部分残疾人的劳动就业问题,但随着我国社会主义市场经济的确立,这一政策的诸多弊端开始暴露出来,福利企业的发展遇到了前所未有的困难。从

理论上讲,对各种经营活动的扶持保护,必须是基于其经营,保证其产品在市场上占有一定的份额,使其能追求到最大的利润。而减免税收的政策并不是基于这一点,而是以降低企业成本、减轻企业负担为出发点,属于治“标”而非治“本”。实际上,没有良好经营,没有利润,税收减免的优惠也无从体现,对企业的作用也会减弱。反之,如果制定的政策和措施能使企业良性运转,保证企业的最大利润,即使取消对福利企业的税收减免优惠,也不会影响福利企业的发展,影响残疾人的就业。

因此,国家对福利企业的优惠政策调整到对企业利润的保证上来,逐渐减少企业对税收减免的依赖,将我国福利企业的“福利”性从税收转移到利润中,从根本上扭转福利企业的经营状况,这样既可以有利于残疾人就业,促进福利企业的发展,还可以减轻国家的负担,增加财政的收入。这一点,我们可以借鉴国外的一些庇护性工厂、残疾人就业基地的经验,从根本上体现市场经济中的保护就业,促进福利企业的发展,保障残疾人就业权利的实现。例如,瑞典政府为集中安置重残人就业,在上世纪 70 年代建立了萨姆豪尔集团公司。该公司现有 26 家子公司,在全国有 800 个生产厂家或服务网点,现有雇员 32 200 人,除领导层是健全人外,其余都是残疾人,每年大约有 1 000 名熟练残疾工人自愿流动到一般企业工作。目前该公司年收入约为 90 亿克朗,其中有 8 亿克朗是出口产品所得。但政府每年对该公司的资助仍占其总支出的 55%。^① 萨姆豪尔集团公司的集团化、规模化发展,以及通过对残疾员工劳动能力的培养、提升,提高其就业能力,进入一般企业工作,实现分散就业,这些都是我国的福利企业可以借鉴的。

十、培训是提高残疾人就业能力的关键

就业是残疾人融入社会生活的重要标志,是残疾人全面参与社会生活的基础。而与就业挂钩的有效教育培训措施是提高残疾人就业能力和就业竞争力的关键。残疾人由于自己身体条件的原因,普遍受教育程度不高,文化水平偏低,职业技能等级低下或缺,大大限制了他们的就业领域和就业机会。因此,残疾人员的就业、再就业和教育培训问题,进一步引起政府、社会、企业和公民的关注。

在激烈的就业竞争中,残疾人寻找带薪工作的机会远比健全人小,如果残疾人不能受到相关的教育和职业培训,不仅无能力参与市场竞争,而且还给家庭带来巨大的精神和生活负担,影响家庭生活。或者残疾人所受的教育与培训不足,残疾人就业只能从事最简单的劳动,不仅残疾人的劳动生产率低、创造的财富少,而且他们的潜在能力得不到充分发挥,只能勉强维持自己的生活,有时还需社会帮助。只有在残疾人获得充分有效的教育和职业训练,才能提高残疾人的文

① 何青. 职业康复概论. 北京: 华夏出版社, 1995

化水平和职业技能,成为直接或间接生产物质财富或精神财富的劳动者,残疾人作为平等的人的社会价值才能表现出来。总之,残疾人群体同样具有无限的潜能,只要为他们提供必要的培训机会与学习条件,他们就可成为具有相关知识和技能的人力资源。

因此,关注残疾人群体,开展有针对性的教育与培训活动,不仅是社会应当承担的责任,而且也是促进残疾人就业的重要方法。

十一、残疾人培训意愿与实现可能性分析

就业给残疾人带来经济上的收入、心理上的平衡、人格上的尊严。而掌握一技之长是劳动者就业的基础,更是残疾劳动者安身立命的根本。鉴于目前我国残疾人劳动技能普遍较低的情况,要促进残疾人就业就必须提高其职业技能。

此次调查显示,如果有机会接受职业培训,18.02%的人表示完全接受,46.21%的人表示接受但要考虑费用大小,即愿意考虑接受教育培训的人员占总人数的64.23%,35.77%的人表示不接受。总的来看,残疾人参与培训的态度总体上是积极的,大多数残疾人对参加职业培训持积极肯定态度,他们普遍深切地感到,文化水平和职业技能水平的高低,越来越成为影响就业和再就业的决定性因素。但现实中,残疾个人和家庭也确实遇到一些实际困难,妨碍他们参与培训。

首先,经费是影响培训实现可能性的最重要因素。经济支持是培训措施中最根本的措施,缺乏资金支持,残疾人的职业培训无法正常顺利开展;想参加培训的残疾人也将因“囊中羞涩”而失去机会,就形成残疾人接受培训少、职业技能低、就业更加困难的恶性循环。因此,在残疾人培训经费紧张的情况下,应该学会寻求各种经济支持。培训经费的主要来源包括政府部门、企业、民间团体或个人、海外资金等。当然,还需要有政策和法律的支持,并掌握寻求经济支持的技能、技巧。

其次,培训机构也是影响培训实现的因素之一。目前,残疾人员的职业培训主要由残联、街道等有关部门组织实施,政府组织为残疾人举办的专业性培训机构比较少,现有培训机构的社会普及面比较狭窄,而且办学力量不足,培训内容相对单调,因此灵活多样的社会培训有很大的市场需求。相反,民间私营机构及其他社会团体举办的各种形式的实用技能培训,多渠道地为残疾下岗职工的就业培训提供了方便,但由于缺乏有力的行政手段或制度化手段规范其办学行为,对其教育质量和效果,收费及考核发证等主要环节的监管力度不够,培训质量良莠不齐,因此出现了乱办班、乱收费、乱发证现象等不规范现象。如何规范现有培训市场,发展培训机构是提高残疾人培训实现的可能性的重要课题。

十二、残疾人培训需求与针对性分析

残疾人对培训的需求应被了解和重视,从而更有针对性地开展培训。但目

前, 社会对残疾人的培训状况重视不够, 缺乏根据残疾人自身状况开展的教育培训机构和计划。目前存在的主要问题是, 现有的培训机构未能根据社会或市场的实际需求, 根据残疾人员身体和心理特点, 以及他们的就业愿望开展培训, 存在很大的盲目性, 培训的效果也不尽如人意。而残疾人职业培训的特殊性就在于针对性要强, 即培训应该考虑残疾人自身条件, 在其有限劳动能力的前提下, 以市场需求为导向, 有针对性地开展培训。即培训应该考虑残疾人身体等自身的条件, 扬长避短, 使其在有限劳动能力的前提下, 以市场需求为导向, 有针对性地开展培训。因此, 有关部门应该加强对残疾人职业培训的需求调查, 一方面是研究残疾人对工作的需求种类, 尤其是分残疾类别的残疾人对职业的需求和适应性; 另一方面是加强对用人单位的需求调查, 摸清用人单位有什么需求岗位, 希望并适合接收身体状况和职业技能要求的残疾劳动者, 并将二者结合起来, 做到残疾人职业培训的有的放矢, 提高培训的针对性。还可以利用一些计算机分析软件, 对市场上未来一段时期对劳动者的需求状况进行分析和预测, 使残疾人培训准备工作具备一定的前瞻性。

此次调查显示, 残疾人员希望培训内容实用而且易学, 实用技术和专业知识是残疾人最希望参加的两项培训, 分别占 67.79% 和 26.97%。而且残疾人对培训的需求更加注重结果, 最关心的是培训与就业能否挂钩。对于那种管培训不管就业、管就业不管培训的“两张皮”式的培训, 他们不感兴趣。而目前针对残疾人的培训, 普遍技术含量低, 内容单一, 就业适应面较狭窄。因此, 要提高残疾人培训内容的“含金量”, 要在市场预测和对残疾学员的现有技能评估的基础上, 扬长避短, 着重培训实用技能, 让残疾人掌握一至两门甚至更多的实用技术, 增强就业竞争能力, 拓宽其就业选择。同时, 还可以进行商业意识和技能、道德、礼仪等培训。对个别残疾人具有创业意识的, 可采取就业培训和创业实践相结合, 提高其创业的成功率。

同时, 可以通过分类培训, 提高培训的针对性。在调查中发现, 年轻的残疾下岗职工更侧重于提高学历的正规成人教育, 而不仅仅满足于参加短期的应急培训, 但年岁偏大、文化程度偏低的残疾下岗职工, 接受新知识、新技能的难度比较大。有鉴于此, 培训应从实际出发, 做到区别对待、分类指导、突出重点。要根据劳动力市场的需求及残疾人的身体条件、年龄、文化基础、技能水平等, 给予必要的指导, 让残疾人员分别进入不同层次、不同类型的培训机构, 接受与其意愿和能力相符的培训。

十三、残疾人应加强求职技巧培训

求职是职业指导的重要内容和关键环节, 残疾人就业服务机构可以为残疾人在求职面试时的着装、知识技能展示和心理等方面应做的准备工作提供指导和介绍, 使心理素质较差的残疾人能够从容参加面试, 与用人单位交流自如, 充分展