

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.06.014

■ 政治管理

嵌入性视角下残疾人就业支持的制度困境^①

许巧仙

(南京特殊教育师范学院 管理学院,江苏 南京 210038)

摘要:我国努力制定和实施特殊的就业支持政策以提升残疾人就业水平,但政策效果并不显著。从经济社会学的嵌入性视角入手分析残疾人就业支持政策制定和执行面临的制度困境,重点探讨与政策运行具有关联性的制度环境因素。研究发现,国家较低水平的残疾人福利价值取向、相对孤立于广阔制度背景的残疾人就业支持政策工具以及政治导向型政策工具和离散性政策共同体是影响政策运行的重要变量,支持残疾人就业还需政府进一步提升残疾人福利水平,在顶层制度设计中注意残疾人特惠制度与普惠制度之间的互动和协同,凝聚各方力量激励政策共同体中不同主体的责任和担当。

关键词:残疾人就业;制度困境;嵌入性;政策工具;政策共同体

中图分类号:D601 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2014)06-0074-06

On Institutional Plights of Employment Support for the Disabled from the Perspective of Embedability

XU Qiao-xian

(School of Management, Nanjing Normal University of Special Education, Nanjing 210038, China)

Abstract: China has made great efforts to enact and implement the special employment support policy to improve the employment of the disabled, but it does not achieve remarkable effects. The research analyzes the institutional plights when the employment support policy of the disabled is formulated and implemented in light of embedability of the economic sociology; it mainly discusses the institutional factors related to policy working. The research finds that the significant variables affecting policy working are the welfare value orientation of the disabled at the lower level of the nation, and the employment support policy tool of the disabled are relatively isolated from the broad system background, politics-oriented policy tools and discrete policy community. To support the employment of the disabled, the government is required to further enhance the welfare of the disabled, pay attention to the interaction and cooperation between the preferential system and the generalized system of preferences of the disabled when designing the top-level system, so as to gather the strength of all the parties to stimulate the responsibilities and the duties of diverse subjects in policy community.

Key words: the employment of the disabled; the institutional plight; embedability; policy tools; policy community

① 收稿日期:2014-07-08

基金项目:2014年国家社会科学基金项目(14BSH096);2012年江苏省高校首批中青年教师境外研修项目;2013年江苏省第四期“333”高层次人才工程;2014年江苏省高校“青蓝工程”;江苏省社科基金项目(14SHB007)

作者简介:许巧仙(1973-),女,江苏苏州人,博士,教授,主要从事残疾人社会学、残疾人政策与法规研究。

一 导入

由于残疾人生理和心理存在不同类别、不同程度的功能障碍,多数有劳动能力的残疾人仅仅依靠自身努力很难获取稳定和合适的工作岗位,因此,保障和促进残疾人就业是一个世界性的议题。我国作为全世界拥有残疾人口数最多的国家,基于残疾人就业的特殊困难,自20世纪80年代以来,一直将支持残疾人就业作为保障和改善残疾人民生的头等大事。基于“权利”理念,我国制定和实施了以《宪法》为核心,《就业促进法》和《劳动法》为基础,《残疾人保障法》为主体,《残疾人就业条例》、《无障碍环境建设条例》、《福利企业资格认定办法》、《按比例安排残疾人就业办法》等法规和规章为补充的残疾人就业支持政策体系。从政策支持的内容结构看,已经形成了市场性就业政策、保护性就业政策和辅助性就业政策三个方面较完整的支持结构^[1]。不可否认,目前我国对残疾人就业支持的政策体系基本完备,并已经实现了由制度层面到政策实施的全过渡。从应然角度出发,我国残疾人就业状况应该有明显好转,但现实情况却是残疾人就业率低、就业岗位层次不高、就业风险大、地区之间就业差异明显等问题没有根本改变^[2],城乡残疾人就业人数、就业形式和就业能力客观上还远远落后于社会平均就业状况,无论是市场性就业政策、保护性就业政策还是辅助性就业政策在运行中都存在一定困境,到底是什么样的因素在影响我国残疾人就业支持政策的正常运行并发挥其应有的作用呢?

二 研究问题和视角

从已有关于残疾人就业支持的研究来看,多数研究发现,导致残疾人就业问题的主要原因在于残疾人就业支持政策的不完善,政策执行不到位等,部分研究基于国外发达国家残疾人就业支持政策的成功经验,提出我国应该怎样借鉴经验,进一步完善我国的残疾人就业支持政策,并通过加强执法监督,推进残疾人就业等。仅仅是通过制定更多的政策是否能有效地解决残疾人就业问题?除了政策本身存在缺陷是否有政策外部因素在影响其发挥相应的功能?国外的先进经验是否适合我国的具体情况?而已有的相关研究囿于学科视野,在一定程度上存在头痛医头、脚痛医脚的局限性,并没有对这些问题进行充分、系统的讨论和分析,并没有能够透视制度运行的本质,发现影响当前残疾人就业支持政策发挥成效的制度背景因素。事实上,残疾人就业支持政策的出台和实施都有着深刻的制度背景,这些制度背景既决定着残疾人就业支持政策在制度设计上是否存在先天缺陷,也影响到政策执行。当代新制度主义揭示,任何制度的正常运转都必须嵌入在更广阔的制度、结构甚至文化因素之中。如果对制度嵌入性缺乏深入细致的研究,单纯就残疾人就业政策本身寻找影响因素,我们是很难对政府该如何适当干预提供学理上指导的。

马克·格兰诺维特是美国新经济社会学的重要代表人物,他在继承卡尔·波兰尼“经济是社会的一部分”“经济行为是嵌入社会行为中”^{[3]372-408}的思想基础上,提出了经济活动与社会领域之间的不可分割性。马克·格兰诺维特与理查德·斯威德伯格一同为新经济社会学提出了三个命题:第一,经济行动是社会行动的一种形式;第二,经济生活依赖于社会网络而运行;第三,经济制度是一种社会建构^{[4]161}。新经济社会学的嵌入性理论对中国社会学界产生了巨大的影响,很多研究者将“嵌入性”作为分析工具研究嵌入性问题。有学者明确指出,公共政策的运行嵌入于由政治、经济、文化及历史等多重因素所型构的社会脉络之中,而并非仅仅依赖于具体执行的行政体系,更加不能简单地将其化约为对法律法规的遵循,现实的政策制定与执行需要从更宏观的组织内外部环境来进行动态化理解^[5]。制定和执行残疾人就业支持政策的目标在于提高残疾人就业水平,促进残疾人社会融合,以体现社会公平和正义。很显然这一政策目标得到了政府的认同,但为什么在政策运行过程中仍然面临各种困境?因此,从制度“嵌入性”和政策执行“嵌入性”视角来研究残疾人就业支持所面临的制度困境,寻找影响残疾人就业支持政策运行的外部关键性社会性因素,不仅可以弥补当前研究的不足,也可以为完善制度设计和推进政策执行提供思路。

三 低水平残疾人福利价值取向的困境:残疾人就业支持的制度环境及其运作

对残疾人就业进行保护与支持是保障社会弱势群体生存和发展权利,是全民共享国家发展成果、构建和谐社会的应有之义。基于“权利”理念,我国政府在借鉴发达国家立法经验基础上建构了保护和支持残疾人就业的政策体系。那么我国是否已经具备了发达国家实施相关政策的外部支持条件或者说发达国家诸多先进的政策支持措施是否适合我国的政治、经济、文化制度背景呢?研究发现,由于客观上经济发展水平不高,在残疾人福利价值取向方面,我国整体上还处于较低水平,政府在更广阔的制度建设中,并没有将残疾人享有平等就业权理念贯彻到其他制度建设中,很多制度设计,其目标对象本应该面向全体公民,也就是说不管是残疾人还是健全人,只要符合条件都应该有机会参加竞争,而实际上制度内容却往往有意无意地忽略了残疾人的存在,将残疾人群体排斥在外,与现有残疾人就业支持政策内容不一致。以市场性就业政策为例,《残疾人保障法》明确规定残疾人享有与其他公民平等的权利,禁止歧视残疾人;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^{[6][109]}。殊不知这样的规定并不能与我国其他就业领域的制度相匹配,甚至有矛盾的地方,也就是说这样的政策并不具备执行的制度环境。如我国教师资格考试制度明确规定,师范类大学毕业生须在学期期末考试中通过学校开设的教育学和教育心理学课程考试,并且要在全省统一组织的普通话考试中成绩达到二级乙等(中文专业为二级甲等)以上,方可在毕业时领取教师资格证。非师范类和其他社会人员需要在社会上参加认证考试包括普通话测试等一系列测试后才能申请教师资格证。这就意味着,听力残疾人因为不能通过普通话考试,就没有机会被师范专业录取,也没有机会参加教师资格考试从而拥有教师资格证书,成为一名正式编制教师。教师资格考试制度对听力残疾人的歧视与残疾人就业支持制度中要求反残疾歧视并存,导致我国聋校的教师几乎都是健全人,即使有优秀的听力残疾人在聋校实际上承担教师的工作,但因为无法拥有教师资格证而不能成为一名有编制的教师。

在政策执行层面上,残疾人就业支持政策同样面临着较低水平残疾人福利价值取向的影响。由于人们长期坚持残疾人“问题视角”,并以之指导我国残疾人工作,使得在很长一段时期内,仅仅是以“实现基本保障”这一较低水平的价值目标来统领我国残疾人工作,注重生活救助,忽视就业支持^[7]。

就市场性就业政策而言,部分用人单位录用残疾人是不得已而为之,许多企事业单位宁愿缴纳残疾人就业保障金,也不录用残疾人^[8],还有相当多的政府部门和社会事业单位,既不录用残疾人,也不缴纳残疾人就业保障金,理由是交不交残疾人就业保障金没有本质区别,不过是政府的钱从一个口袋换到另一个口袋而已。调查发现,受较低水平残疾人福利的价值目标以及传统残疾人观的影响,有些用人单位人力资源部门负责人甚至认为残疾人就不应该进入国家机关、事业单位,因为残疾形象会有损于政府形象和事业单位形象,既然残疾,就应该在家接受救济,能够解决温饱就行了,如果确实有劳动能力且有劳动愿望,就应该去福利企业就业;还有些用人单位人力资源部门负责人认为,安排残疾人就业的责任应该全由政府负责,政府制定和实施按比例安排残疾人就业政策实际上体现的是政府在向社会转嫁残疾人就业责任。因此,在一定程度上,当前要求企事业单位范围按比例录用残疾人这一市场性就业支持政策在执行过程中并不具备相匹配的外部环境条件。

就残疾人保护性就业政策的执行而言,存在相似的困境。福利企业数量不仅没有增长,反而有萎缩趋势,而福利企业退税制度是影响福利企业发展的直接原因^[9]。国家规定对安置残疾人就业的单位在增值税(或营业税)方面,实行由税务机关按单位实际安置残疾人数,限额即征即退增值税或减征营业税办法。每位残疾人每年可退还增值税或减征营业税具体限额,按单位所在区县适用的最低工资标准的6倍确定,但最高不得超过每人每年3.5万元^[10]。调查发现,这样的退税制度对企业录用残疾人并没有激励作用。以江苏省一类地区为例,一名职工最低工资标准为1480元,加上保险和福利,一名残疾职工企业一年共支付29000元左右,按最高退税35000元标准,企业交税后退税,扣除20%退税额,企业可享受最高标准退税为28000元,低于残疾人职工年付出的工资和福利。此外,企业必须有利润交了税以后才能退税,如果企业效益不好,没有交税,即使录用残疾人也不会有退税,因此,企业并不愿意多录用残疾人以享受福利企业的待遇。

促进残疾人自主创业、个体就业和庇护性就业的政策在执行过程中也面临一定困难。受长期低水平残疾人福利价值取向的影响,我国绝大部分残疾人并没有脱离经济贫困和文化贫困。创业不仅需要资金支持,更需要知识和能力支撑,而城乡残疾人在这两个方面都存在具体困难。一是虽然当前残疾人创业享有创业补贴和有小额贷款等支持政策,但是对于大量贫困的残疾人来说,前期资金准备和使用仍然是不可逾越的障碍;二是由于残疾人生理和心理客观存在的弱势状态,在日益激烈的市场竞争中,他们的知识和能力储备不足,缺乏足够竞争能力,不能实现创业可持续发展。虽然盲人庇护性就业稳定推进,但主要为中重度肢体残疾和智力残疾人实现庇护性就业的庇护性工厂、托养机构的建设还处于起步阶段,由于缺乏足够的经费和专业人员,多数托养机构以日间生活照料为主,离实现庇护性就业的目标较远。

四 残疾人就业停滞不前的政策执行困境:政治导向型政策工具与离散性政策共同体

如前文所述,我国在很短时间内基本建立了残疾人就业支持的政策体系,并采取各种措施包括专门成立残疾人就业服务机构、提供专门的残疾人就业服务努力推进政策执行。但研究发现,经过多年的努力,我国残疾人就业难、就业层次低的困境并没有得到改善,残疾人就业停滞不前。

2009~2013年残疾人事业发展统计公报显示,虽然近5年里每年新安排城镇残疾人就业人数达30多万,但近5年城镇残疾人在业人数并没有明显增长。分析数据发现,由于2009~2010年城镇新增残疾人集中就业、按比例就业、自主创业和个体就业三种形式就业人数下降,从35万下降到32.4万,2011年政府开始通过购买公益性岗位就业形式安置残疾人就业,2012年开始探索辅助性就业形式促进残疾人就业,城镇新安排残疾人就业人数有所回升,从2011年的31.8万上升到2013年的36.9万(见表1),5年总计新安排城镇残疾人就业人数达169万。进一步分析数据发现,近5年城镇残疾人实际在业人数却没有显著变化,我国城镇残疾人在业人数2009年为443.4万人,2010年为441.2万人,2011年为440.5万人,2012年为444.8万人,2013年为445.6万人(见表2),5年一共只增加了2.2万人。

表1 2009~2013年全国城镇新安排残疾人多种形式就业人数^[11] (单位:万人)

年份	2009	2010	2011	2012	2013
集中就业	10.5	10.2	9.7	10.2	10.7
按比例就业	8.9	8.6	7.5	8.0	8.7
自主创业和个体就业	15.6	13.7	12.5	12.3	14.6
公益性岗位就业			2.1	1.8	1.5
辅助性就业				0.7	1.3
城镇新安排残疾人就业人数	35.0	32.4	31.8	32.9	36.9

农村残疾人就业状况出现了类似的困境,绝大部分农村残疾人仍然从事农业生产,就业层次并没有提升。尽管政府通过建立残疾人劳动力资源输出地和输入地就业信息沟通机制、对农村残疾人免费进行职业培训、提供小额免费贷款等提升农村劳动力素质、劳动结构的政策措施,期望更多农村残疾人能够从事第二、三产业以提升他们就业层次,但政策并没有成效。相关统计数据告诉我们,在农村残疾人就业人数基本不变的情况下,如2009年为1757万人,2013年为1757.2万人,从事农业生产劳动的残疾人数却从2009年的1355.5万上升到2013年的1385.4万,增加了29.9万(见表2)。

表2 2009~2013年我国城乡残疾人就业人数^[11] (单位:万人)

年份	2009	2010	2011	2012	2013
城镇残疾人就业人数	443.4	441.2	440.5	444.8	445.6
农村残疾人就业人数	1757.0	1749.7	1748.8	1770.3	1757.2
从事农业生产农村残疾人数	1355.5	1347.3	1367.7	1389.9	1385.4
城乡残疾人就业总数	2200.4	2190.9	2189.3	2215.1	2202.8

发扬人道主义精神,发展残疾人事业,体现我国执政党和政府执政为民、全心全意为人民服务的政治理念。制定和实施包括残疾人就业支持在内的一系列发展残疾人事业的具体政策措施不仅是我国向国际社会承诺保障我国公民基本人权的重要载体,也是体现中国特色社会主义制度优越性的一个重要方面。包括中央政府在内的各级政府都将关心残疾人事业作为实施民生幸福工程以及和谐社会建设的重要内容之一,在支持残疾人就业政策设计和政策执行方面展现出了非常积极的态势,各级地方政府想方设法寻找并利用有限的行政资源推动就业支持政策的执行。因此,残疾人就业支持政策工具从出台到实施展现的是国家行政力量,更多的是为了满足各级政府政治和政绩的需要,具有明显的政治导向功能。

与政策制定遵循从社会到政府的路径不同,政策执行遵循的是从政府到社会的路径,行政资源在政策执行过程中的作用固然重要,但政策执行是否有效还受特定社会文化背景和社会传统影响下政策共同体中执行者和目标群体的行为倾向、积极性和责任感等人的因素影响。此外,政府通过行政力量推动残疾人就业政策执行,其过程中政策主体间的利益冲突、价值冲突、权力冲突会加剧政策执行的不确定性以及困难程度^[12],很多公共政策难以取得令人满意的执行效果是因为忽视了政策执行是一个社会建构的过程。从嵌入性的角度看,政策执行嵌入于其所处的社会脉络之中,政策执行所依赖的政策工具,受到政策共同体及其更为广阔的社会脉络的影响和形塑,从而使执行过程呈现出不同的特征,最终导致政策执行取得不同的效果^[13]。从残疾人就业支持政策的具体实施情况来看,政策执行过程受到了政治导向型政策工具嵌入离散性政策共同体类型的影响。

不可否认,市场性就业政策执行过程中,作为劳动力市场主体的用人单位并没有接受、同意、遵从政府要求其按一定比例录用残疾人的意图。由于国家对支持残疾人按比例就业的财政投入低,政策执行存在一定的困境。按比例录用残疾人的用人单位无法得到政府经费支持用于无障碍环境改造,提供信息交流无障碍等合理便利。相当多用人单位录用残疾人后并没有给残疾人职工提供合适的工作环境和条件,由于缺乏无障碍工作场所和洗手间或者缺少手语翻译等沟通支持,残疾人职工不得不离开这些就业岗位。这就导致残疾人在职时间短,没有能够实现稳定性就业,出现用人单位录用残疾人就业人数和残疾人离职人数相当的困境。

作为残疾人就业支持政策目标群体也应该是受益者的残疾人群体,也没有完全接受、同意、遵从政府的政策意图。有些具有劳动能力的轻度或者中度残疾人,当看到因为自己残疾可以享受国家最低生活保障的收入和残疾各项补贴的时候,权衡一下,发现自己即使克服各种生理和心理障碍实现就业,但由于就业层次低、收入低,交了各项保险以后实际收入并不比享受国家最低生活保障收入高多少的时候,就主动放弃就业,甚至对政府举办的各项提升其就业能力的职业培训也不积极参加。

残疾人就业支持政策工具嵌入的政策共同体主要由政策执行主体政府、用人单位以及目标群体残疾人组成。各级政府在残疾人就业政策制定和实施过程中展现的“热情”,与政策共同体内录用残疾人就业的企事业单位、社会组织等“冷淡”地接招,以及理应积极响应政府政策的受益残疾人群体也表现出的“消极”就业情绪形成了鲜明的对比。政府、用人单位和残疾人群体作为残疾人就业支持政策运行过程中的共同体,他们表现出来的离散性特点,使政策执行不能形成合力,导致残疾人就业支持政策的执行不能够取得显著的成效。

五 结 语

总的来说,残疾人就业所面临的制度困境一方面直接表现在现有先进的残疾人就业支持政策理念和政策要求与较低水平残疾人福利价值取向之间的不协调,另一方面也表现在残疾人就业支持政策执行过程中政策执行主体政府、用人单位与政策目标群体残疾人所表现出来的离散性特征削弱了政策执行的效果。从嵌入性视角来看,残疾人就业支持政策所面临的制度困境有些是与其密切关联的制度体系,有些是国家所选择的社会政策治理结构以及政策共同体长期所形成的关系模式。

增加政府对残疾人就业支持的财政投入,提升残疾人福利水平是残疾人就业支持政策实现长期可

持续发展的根本性问题,如可以考虑将用人单位录用残疾人产生的无障碍工作环境建设或者改造费用以及提供合理便利如提供手语翻译等费用由政府买单,为残疾人按比例就业政策的执行提供强有力的经费保障。此外,给予残疾人就业特别扶持不应该是孤立于普通就业体制之外的,还应当在就业相关领域制度建设中考虑残疾人的特殊困难,在“包容性治理”顶层制度设计中注意制度之间的互动和协同^[14];同时需要进一步改善残疾人就业政策共同体的关系结构,明确用人单位录用残疾人是社会责任,是一种担当,变消极录用残疾人为积极录用残疾人。作为政策目标群体的残疾人,只要具有劳动能力就应该积极主动地提升自己的就业能力,通过就业、创造劳动价值实现自我价值,而不是长期接受社会救助,增加社会负担而成为社会边缘群体。各级残疾人联合会可以通过加大对农村残疾人康复事业和教育事业的投入,将残疾人康复支持和教育支持的机会平等地惠及城乡所有残疾人,提升残疾人就业竞争能力。如果政府、用人单位和残疾人群体能够在就业方面形成一致的认同,共同努力形成合力,残疾人就业水平必然能得到稳步提高。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 许巧仙. 城镇残疾人就业问题研究综述[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2011(3):34-38.
- [3] 纪廉,科林斯. 新经济社会学:一门新兴学科的发展[M]. 姚伟,译,北京:社会科学文献出版社,2006.
- [4] Granovetter Mark, Swedberg Richard. The Sociology of Economic Life[M]. Boulder:Westview Press, 2001.
- [5] 刘晶. 论政策执行模式的对话性转向与官民互赖性合作关系[J]. 学海,2011(4):58-67.
- [6] 信春鹰. 中华人民共和国残疾人保障法释义[M]. 北京:法律出版社,2008.
- [7] 李静,龚莹. 我国残疾人就业福利政策重构与耦合的国际经验与现实考量[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2013(2):118-124.
- [8] 许巧仙. 社会包容视角下残疾人社会融入的困境与出路[J]. 学海,2012(6):61-65.
- [9] 江苏省政府研究室课题组. 江苏残疾人就业发展问题研究[J]. 唯实,2008(11):77-80.
- [10] 钟璨. 我国下半年实施新的促进残疾人就业税收优惠政策[J]. 中国残疾人,2007(7):7.
- [11] 2009-2013年中国残疾人事业发展统计公报[EB/OL]. (2010-04-01,2011-03-24,2012-03-29,2013-03-26,2014-03-31)[2014-06-21]. http://www.cdpf.org.cn/sytj/node_303997.htm.
- [12] 吴小建,王家峰. 政策执行的制度背景:规则嵌入与激励相容[J]. 学术界,2011(12):125-134.
- [13] 郑石明. 嵌入式政策执行研究:政策工具与政策共同体[J]. 南京社会科学,2009(7):63-68.
- [14] 刘述良. 中国“包容性治理”顶层政治制度设计:制度群的视角[J]. 学海,2013(1):29-39.

(责任校对 龙四清)