华南农业大学学报(社会科学版)
2008年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2008
(第7卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 7)

残疾人失业问题现状及对策建议

陈方正, 王 玮

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

摘 要: 以我国"十五"期间残疾人就业的数据为基础,结合残疾人失业现状及其自身的特点,分析我国残疾人失业形成的原因。通过完善特殊法规、合理使用就业保障金、加强自身素质和劳动能力等措施保证其就业权的实现, 保障残疾人平等充分参与社会生活。

关键词: 残疾人;失业;再就业

中图分类号: C913.69 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2008)01-0103-05

就业是民生之本,安国之策。在我国构建社会主义和谐社会的形势下,保障和促进残疾人就业已经成为全社会面临的一个重大且不容回避的现实问题。根据《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:"发扬人道主义精神,发展残疾人事业,保障残疾人合法权益。"解决好残疾人失业问题已经成为构建社会主义和谐社会的重要组成部分。

一、残疾人失业现状

残疾人失业是指在法定年龄内,有劳动能力(或部分劳动能力)并有劳动意愿却未能参与社会劳动、取得报酬或收入的人。全国各类残疾人总数为8296万人,占全国总人口的6.34%,各类残疾人的人数及各占残疾人总人数的比重分别是:视力残疾1233万人,占14.86%;听力残疾2004万人,占24.16%;言语残疾127万人,占1.53%;肢体残疾2412万人,占29.07%;智力残疾554万人,占6.68%;精神残疾614万人,占7.40%;多重残疾1352万人,占16.30%[1]。截止到"十五"末,已实现就业的2267万人,全国有463.6万城镇残疾人实现就业,农村残疾人就业人数累计达到1803.4万[2]。但是,仍然有858万有劳动能力就业或达到就业年龄的残疾人没有实现就业,失业率约为15%,并且残疾人新增劳动力以每年30万的速度增长。

表1 我国"十五"期间残疾人城镇与农村就业情况表 **单位:万人**

年份	城镇当年就业	城镇未就业	农村累计就业	农村未就业	总体就业率
2001	27.5	101.2	1579.5	379.8	82.3%
2002	30.2	103.2	1717.8	337.3	83.8%
2003	32.7	100.4	1685.2	370.2	83.9%
2004	37.8	119.4	1763.2	330.9	84.1%
2005	39.1	115.9	1803.4	337.6	85.1%

资料来源:2006年《中国统计年鉴》, 中国国家统计局。

残疾人失业情况同社会经济发展和整体失业状况出现同构性。首先,是地区差异,由于经济发展的程度不同,中西部地区的失业率比京、沪等发达城市的失业率高出近20%左右;其次,是城

收稿日期:2007-10-26

作者简介:陈方正(1946—),男,浙江宁波人,同济大学经济与管理学院教授,主要研究方向为社会保障.

乡差异,由于城镇与农村就业体制和福利待遇的不同,农村残疾人的失业率比城镇的失业率高出近5%左右,可以从表1中看到,农村残疾人的累积就业与持续增长的城镇残疾人新安排就业相比体现出不稳定状况。而且农村残疾人大部分尚未脱贫,与城镇残疾人生活水平和整体状况有很大的差距。最后,虽然城镇新安排就业人数呈比例增长,但是由于我国经济体制的改革,出现了很多残疾人下岗与待业的现象,就业增长的同时失业也在增长。

二、残疾人失业情况分析

(一)社会就业环境

首先,在我国经济体制改革和加入全球竞争的大环境下,劳动力市场体现出供大于求的现实状况,残疾人在就业竞争中一直处于劣势,成为失业的主体。其次,残疾人失业严重最主要的问题就是歧视和不平等待遇。虽然我国大力弘扬社会主义人道精神,制定了保护残疾人的法律,规定了残疾人在教育、就业、生活、平等参与社会领域同其他公民有平等的权利。但是受传统观念影响,社会上对残疾人歧视仍然普遍存在,特别在就业方面,歧视不仅来自招聘企业,还来自企业员工和客户;并且即使在同等条件下,残疾人也受到诸多不平等待遇。

(二)就业政策与就业形式

国家实行集中与分散相结合的方针,采取按比例安排就业和减免税优惠政策及各种扶持保护措施,通过多渠道、多层次、多种形式,安排残疾人劳动就业。“十五”期间,城镇新增就业残疾人167.3万人。其中,集中就业48万人,按比例就业42万人,个体就业77.3万人,累计就业达到463.6万人[3]。虽然从表2可以看到,三种就业形式的新增就业人数一直呈现上升趋势,但是其中也存在问题:

表2 我国“十五”期间残疾人就业情况表 单位:万人

年份	集中就业	按比例就业	个体就业	未安排就业
2001	7.5	6.6	13.3	101.2
2002	8.5	7.1	14.6	103.2
2003	9.8	8.4	14.5	100.4
2004	10.9	8.8	18.1	119.4
2005	11.3	11.0	16.7	115.9

资料来源:2006年《中国统计年鉴》,中国国家统计局。

1. 集中就业

残疾人在民政部门、企事业单位、社会团体、街道、乡镇、村举办的福利企业、工疗机构和盲人按摩医疗等单位劳动就业。其中,各类福利企业是集中安排残疾人就业的具有福利性质的特殊生产单位,是残疾人集体就业的主要渠道。中国福利企业的主要标准为:安排残疾人在生产人员中所占比例超过35%以上。根据企业安排残疾人员比例的不同(10%到35%为一标准,35%到50%为一标准,50%以上为一标准),分别享受不同幅度的税收减免优惠。

现存的问题:首先,市场竞争非常激烈,福利企业一般都是劳动密集型企业,又因为就业者都是技能不高并且生产能力有限的残疾人,使得大多数福利企业竞争力很弱,基本都是依靠国家税收优惠政策来运营与维持,但是根据1994年国家税务局《关于民政福利企业征收流转税的通知》“只有民政、乡镇、街道举办的福利企业才认定为福利企业,才能享受税收优惠”,并且,福利企业在进行股份改革后,也无法继续享受税收优惠,这无疑加大了新办福利企业的难度,在可以从表3看出,福利企业数量从2001年的37980到2005年的31211呈明显下降趋势。

表 3　我国“十五”期间社会福利企业基本情况

年份	国有和集体			其他		
	单位(个)	职工(人)	残疾职工(人)	单位(个)	职工(人)	残疾职工(人)
2001	31445	1379008	603447	6535	218626	95203
2002	29730	1319581	591930	6028	203602	90910
2003	27505	1261877	567916	6471	242983	110917
2004	25321	1181020	533726	7089	343837	125837
2005	23042	1107304	486646	8169	335429	150570

资料来源:2006 年《中国统计年鉴》，中国国家统计局。

其次，国家对福利企业进入经营性、服务性领域的限制，使得福利企业的发展和改革受到了限制。近年来，由于处于竞争劣势，很多福利企业因为无法适应市场需求而关闭或裁员，作为主要支柱的国有集体福利企业正在大幅度减少，使得残疾人面临的失业和下岗问题日益严重。全国福利企业残疾人职工已从 2001 年的近 70 万人减少到 2005 年的近 64 万人。

2. 按比例就业

依据《中华人民共和国残疾人保障法》的有关规定，“机关、团体、企业事业组织、城乡集体经济组织，应当按照一定比例安排残疾人就业，并为其选择适当的工种和岗位。”在“十五”期间，城镇新增按比例就业 42 万人，但在实施中存在不少问题：

首先，法律执行力度不足，根据《残疾人就业条例》规定“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% 。具体由省、自治区、直辖市人民政府根据本地区的实际情况规定。”但是很多企业，出于对残疾人的偏见和不增加企业负担，宁愿提交“残疾人就业保障金”也不愿招聘残疾人；有些地方为了保护投资环境，不要求外资企业和私营企业履行义务；并且，由于缺乏强制措施和处罚办法，一些企业既不接受残疾人就业，也不缴纳保障金。因此使得残疾人按比例就业远没有达到法定比例，仍有一定比例的残疾人失业在家，难以就业。

其次，就业缺乏保障，根据《残疾人就业条例》“用人单位招用残疾人职工，应当依法与其签订劳动合同或者服务协议。不得在晋职、晋级、评定职称、报酬、社会保险、生活福利等方面歧视残疾人职工。”但是很多接受残疾人就业的企业除了在收入和企业福利政策上对残疾人采取不平等的对待，不为残疾人交纳各种社会保险金，也不与残疾人签定正式的劳动合同，使得这些残疾人得不到与健康人一样的就业待遇，生活水平得不到保障。

3. 个体就业

残疾人从事独立的生产、经营活动，取得劳动报酬或经营收入。政府根据残疾人保障法和有关税收法律、法规的规定给予优先和照顾。从表 2 中看到，在“十五”期间，城镇新增个体就业 77.3 万人，发展最快，就业人数最多，也是今后就业发展的主要方向，但也面临不少困难：

首先，根据《残疾人就业条例》规定“对残疾人从事个体经营的，应当依法给予税收优惠，有关部门应当在经营场地等方面给予照顾，并按照规定免收管理类、登记类和证照类的行政事业性收费。”“在一定期限内给予小额信贷等扶持。”但是税收、信贷、场地等方面的优惠措施缺乏刚性，施行的随意性大，落实有难度。同时，也缺乏对残疾人自主创业的相关奖励和补偿机制。

其次，残疾人自主创业的资金筹集、个人技术、管理水平和员工参与社会保险等方面都存在一定困难。并且经营项目比较单一，市场竞争能力弱，经营收益低，使得残疾人自主创业的可持续性问题突出。

(三) 残疾人自身限制

主观上,由于残疾人一直被动的接受社会救助,致使其不能适应新型的劳动福利型社会保障制度、也不能适应市场竞争,等、靠、要意识还比较普遍,缺乏自我保障意识和社会适应能力。

客观上,由于残疾人普遍受教育机会小,文化水平较低,造成残疾人自身综合素质、就业能力达不到劳动力市场要求,市场竞争能力弱,难以就业。而残疾人康复情况,因为资金缺乏和社会关注不足,使残疾人就业能力无法恢复或增强,加剧失业情况。

三、残疾人失业的对策建议

(一)加强就业政策的完善和实施

首先,完善就业政策。《残疾人就业条例》已经2007年2月14日国务院第169次常务会议通过,自2007年5月1日起施行。中国残疾人联合会、劳动和社会保障部也颁布了《关于积极扶持残疾人个人或自愿组织起来从事个体经营的通知》、《关于进一步做好残疾人劳动就业工作若干意见的通知》等文件。但是残疾人参与就业的困难和障碍并未从根本上予以消除,在保护福利企业和支持自主就业等方面,还应该加大政策保护力度,并且在实施细节上制定更明确的强制措施。

其次,加强就业政策的实施力度。虽然,近期出台了许多针对残疾人就业的法律保护政策,但是实行情况却令人担忧(如"残疾人就业保障金"的收缴)。政府应该更密切的结合司法部门,贯彻实施国家法律法规,坚决制止"有法不依,执法不严"的现象。执法检查的功能需要进一步强化,对于侵害残疾人就业权利的行为,要采取法制宣传普及深化和严厉打击处罚相结合的方式,切实保护残疾人利益。

(二)完善就业培训和求职信息网络

鉴于失业对残疾人在心理上和经济上的巨大的冲击,建立完善的再就业体系,有助于残疾人解决因失去收入而对日常生活的影响,有助于残疾人更好的投入再就业。

首先,完善符合现代劳动力市场要求,以就业需求、岗位需求、创业需求为核心的就业培训体系,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。并且加强残疾人对法律法规的了解,加强自我保护意识,在法律服务方面的意识。同时,在心理上,使残疾人重树自尊、自信、自强、自立的观念,顺应新形势和新需求,增强竞争意识和合作能力,加强职业道德教育,更快就业。

其次,当今社会是网络化时代,建立健全残疾人就业的信息平台,随时发布企业招聘信息,并将残疾人个人信息公布在网络平台上,让供求双方双向选择,并与残联和街道联网,以便及时联系和更好的了解情况,形成纵横交错的残疾人就业服务网络系统。

(三)合理使用"残疾人就业保障金"

首先,依法对机关、团体、企业事业单位和城乡集体经济组织收取"保障金",做到收取范围全面和收取金额准确。规范和加强对"保障金"的管理,暂按预算外资金进行管理,按规定交存财政专户,按规定编制"保障金"年度使用计划,严格审批并按计划使用。

其次,合理有效使用。虽然,《残疾人就业保障金管理暂行规定》对"保障金"的使用采取严格的规定:补贴职业培训费用;奖励就业显著成绩的单位;有偿扶持残疾人集体从业、个体经营等用途;但在资金运营中,还可以投入对残疾学生的教育补助、和对康复设备的购买等方面。并且,要保证"保障金"必须按照上述规定用途使用,任何部门不得平调或挪作他用,确定"保障金"的受益者为广大残疾人。

最后,可以适当增加对"保障金"的征收额度,使用一种更具弹性又方便征收的残疾人就业保障金的方法,对抵制聘用残疾人的企业采取高征收率,促使企业为残疾人提供更多就业岗位,缓解

残疾人失业的危机。

(四)创建社会支持环境

政府保护残疾人就业，不仅要给予法律、政策支持和物质援助，还要运用各种途径，给残疾人就业以舆论和道德的支持。树立现代文明社会的新残疾人观，树立残疾人自强形象和助残典型，在全社会形成理解、关心、帮助残疾人就业的良好社会风尚。从维护社会公正和稳定的角度，保障残疾人的就业、生存、发展，为残疾人营造充满关爱的人文环境。

(五)帮助残疾人树立正确的就业观念

由于残疾人在社会上所处的弱势状态和边缘性地位，并且一直处于失业或社会救济的群体之中，使其不仅承受着巨大的生活压力和心理压力，而且生活水平低下、交际面狭窄、自我封闭，不愿意走近和融入社会。

所以政府和社会在加强残疾人的生活保障和就业安置的同时，要着力提高残疾人的综合素质，包括劳动技能培训和心理素质改善等。特别要注重引导残疾人转变就业观念，引导他们要善于学习，敢闯敢拼[4]。残疾人由于身体存在残障，所以更要在心理素质和个人品质上帮助其走出自卑和封闭的心理阴影，帮助其建立自我保障意识和社会适应能力，使广大残疾人可以在激烈的市场竞争中体现自身价值，提高生活水平。

参考文献：

[1] 薛　静. 第二次全国残疾人抽样调查数据公报[J]. 中国听力语言康复科学，2007，(1)：38.

[2] 国务院残疾人工作委员会. 残疾人就业和社会保障工作“十一五”实施方案[EB/OL]. (2006－06－04). http://www.cdpf.org.cn/.

[3] 国务院残疾人工作委员会. 中国残疾人事业“十五”计划纲要执行情况统计公报[EB/OL]. (2006－05－22). http://www.cdpf.org.cn/.

[4] 朝　迪. 要引导残疾人转变就业观念[J]. 中国残疾人，2006，(3)：45.

The Analysis and Proposal of Unemployment of Disabled People

CHEN fang-zheng, WANG wei

(*School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai* 200092, *China*)

Abstract: The employment of disabled people is an important problem about human rights; extending employment of disabled people is an important task of the social security. Guarantee the rights of disabled people to work within their ability not only can help them in a livelihood sense, but also remedy their physical misfortune by building up their dignity and self-esteem. Based on the data of the employment of disabled people during the 11th Five-Year Plan period and the special condition, this paper analyzes unemployment reasons. We should guarantee the rights by formulating the special law, using the employment security fund reasonably, enhancing disabled people's education and vocational ability.

Key Words: disabled people; unemployment; reemployment