

基于史密斯模型的东川区残疾人就业政策研究

宋 月

昆明市东川区残疾人联合会 云南 昆明 654100

摘要: 解决残疾人就业问题可以促进残疾人生活质量的提升、缓解残疾人家庭的生活负担,实现残疾人的幸福生活。本文对东川区残疾人就业政策的研究,使用史密斯模型分析东川区残疾人就业在执行过程中存在的问题,并从政策内容、执行主体、目标群体和政策环境四个方面提出解决对策。

关键词: 残疾人就业、就业政策

Employment Policy in Dongchuan District Based on Smith Model

Song Yue

Kunming Dongchuan District Disabled Persons' Federation Kunming, Yunnan 654100

Abstract: Solving the employment problem of the disabled can promote the improvement of the quality of life, alleviate the living burden of their families, and realize the happy life of the disabled. This paper studies the employment policy of the disabled in Dongchuan District, analyzes the problems existing using the Smith model, and proposes solutions from four aspects: policy content, implementation subject, target group and policy environment.

Key words: the disabled person employment, employment policy

引言

为贯彻落实习近平总书记关于残疾人事业的重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署,进一步保障残疾人民生、促进残疾人发展,“十三五”时期,残疾人事业取得重大成就,“全面建成小康社会,残疾人一个也不能少”的目标如期实现,710万农村建档立卡贫困残疾人脱贫,城乡新增180.8万残疾人就业,1076.8万困难残疾人被纳入最低生活保障范围。“十四五”时期,要继续加快发展残疾人事业,团结带领残疾人和全国人民一道,积极投身全面建设社会主义现代化国家的伟大实践,共建共享更加幸福美好的生活。

一、东川区残疾人就业政策的主要内容

截止2022年2月,东川区认真贯彻落实国务院下发的《“十四五”残疾人保障和发展规划》、《云南省“十四五”残疾人保障和发展规划》和《东川区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》精神,东川区7173名农村建档立卡贫困残疾人全部如期脱贫,2016年残疾人“两项补贴”制度全面实施以来,累计发放残疾人“两项补贴”2855.54万元,平

均每年度惠及残疾人5994万人次。有需求的残疾人基本康复服务覆盖率每年均达90%以上,提供残疾儿童康复救助130人次。残疾儿童少年义务教育入学率超过95%,累计补助义务教育阶段残疾儿童1163人次,发放助学补助93.04万元。

健全残疾人就业服务体系,完善覆盖城乡的残疾人就业服务网络,加强东川区残疾人就业服务机构规范化建设,明确机构性质、保障条件、专业人员配备等要求。持续做好高校残疾人毕业生就业服务,扶持残疾人及其家属就业创业,确保零就业残疾人家庭至少有1人实现就业。利用信息化手段全面准确掌握残疾人就业及培训状况。

二、东川区残疾人就业情况

截至2021年10月底,全区共有持证残疾人16506人,占全区总人口的6.35%,按残疾程度划分,重度一二级残疾人5916人,三四级残疾人10590人;按户口划分,残疾农村残疾人为13928人,居民残疾人为2578人。

其中按比例就业327人。依据1家省级就业示范基地和5家市级扶贫基地实现残疾人集中就业54人,个体就业78人。公益性岗位18人,辅助性就业51人;灵活就

业23人。从事农业“种养加”（种植业、养殖业、农产品加工业）212人。

三、东川区残疾人就业效果欠佳的原因

（一）政策内容

当前，涉及残疾人就业的法律有《中华人民共和国残疾人保障法》和《中华人民共和国就业促进法》，但是更为细致的保障残疾人就业利益的法律法规却很少。目前与残疾人就业相关的文件主要是各个部委的通知为主，在法律上效力不太高，政策的执行相对较弱，效果不理想。

现实中残疾人就业存在较大困难，就比如云南省行政区域内的机关、团体、企业事业单位、城乡集体经济组织残疾人在职工的比例不得低于本单位在职职工总数的1.5%，刚刚符合国家划线，远低于发达国家。

这个标准的设置对于大多数企业而言是不合理的，“一刀切”的安置比例忽视了公共部门和民营企业承担社会责任的不同，另外，也忽视了残疾人每个人的情况不一样，有的残疾人并不适合或者无法从事某些行业或者某些特殊岗位。在东川区调查残疾人就业情况中也发现部分企业对政策有一定的看法，当地公共部门也在积极的加以解决。

（二）执行机构

残疾人就业政策涉及的主体较多，本文主要选择执行机构包括负责残保金征收的残疾人联合会及税务部门和负责安置残疾人就业的用人单位。

在残疾人就业调查中发现企业执行残疾人就业政策自觉性相对较差，落实不到位，缴纳残保金数额不足等现象。如表2所示，调研中的26家企业有61.54%选择“挂靠”的形式，有26.92%的企业足额缴纳残保金，有11.54%的企业没有按照残疾人就业也没有缴纳残保金，甚至其中还有小部分企业宁愿缴纳残保金，也不愿意安置残疾人就业，这些情形均导致政策执行偏差。

（三）目标群体

政策效果的执行是否较好，主要看残疾人是否解决了就业带来的生存问题，也就是残疾人的就业人数和就业率就是目标考核的最佳指标，但是由于残疾人自身因素多样，导致政策执行效果不佳。

在东川区调研残疾人就业情况时发现残疾人未能实现就业的原因（如表3所示）主要自身残疾限制，占比最大，为52.94%，没有信心融入社会的人数占比18.38%，缺乏职业技能的人数占比24.26%，其他情况占

比4.41%

从中发现影响残疾人就业主要的影响因素是自身残疾限制，导致他们无法从事企业的很多工作岗位。另外，也发现残疾人受教育程度相对要比正常人低，导致缺乏职业技能，使得他们更难融入社会寻找一份合适的工作。

（四）政策环境

目前的政策更多通过直接扩大供给与营造良好的就业环境促进残疾人就业。但是在东川区残疾人就业调查中发现，社会对残疾人或多或少还是带有一定的歧视，这样也导致残疾人融入社会生活的难度增加，形成了较为严重的障碍环境。这样既挫伤了残疾人的就业热情和生活热情，也使得残疾人就业政策难以落到实处。东川区残联积极的对残疾人进行心理辅导，同时在社会上也积极宣传“平等、互助、有爱”，尽力破除这种障碍环境。

另外，在东川区调研中也发现残疾人对生活环境的适应程度不太理想，对于大多数残疾人而言工作地点并不适合离家较远。比如是否为听力有障碍的残疾人配备与人沟通的设备、是否为视力有问题的残疾人设置盲道，在工作单位是否配备相应的无障碍设置以及通勤等等，都直接影响残疾人就业。

四、东川区残疾人就业优化

一般来说，残疾人就业的实现主要体现在：第一，残疾人具有一定的就业能力与就业意愿，且持有残疾人证；第二，用人单位与残疾人的区域分布应大致相当，以实现供给与需求的区域性平衡。下面将从政策内容、执行主体、目标群体和政策环境四个方面对残疾人就业进行优化。

（一）政策内容

1. 不断完善和保护残疾人就业的政策体系

不断完善残疾人按比例就业、自主就业创业以及残疾人税收优惠等相关促进政策，同时各级各部门切实履行职责，确保政策进一步落地落实。如中共中央组织部、中央编办、人力资源和社会保障部、国务院国资委和中国残联五部门共同印发了《机关、事业单位、国有企业带头安排残疾人就业办法》落实。

2. 完善残疾人就业执行情况

在考核残疾人就业执行情况的时候，可以参考国外欧美国家采用记点法进行人数计算，而不是直接采用就业人数来考核。也就是根据残疾人的残疾类型与等级计

算点数，然后用相应的点数考核就业执行情况。比如具体操作如下：

首先，对残疾人的残疾类型进行区分。例如，听力残疾计1分，视力残疾计2分，依次计分。其次，对残疾人的残疾等级进行区分。可以根据我国各种类型的残疾的四个等级进行计分，残疾一级计1分，残疾二级计2分，残疾一级计3分，残疾一级计4分。再次，对残疾人就业时间长短进行区分。可以根据残疾人签订合同的时间长短进行计分，如一年期的计1分，两年期的计2分，依次计分。最后，设置额外加分条件。

显然，记点法充分考虑残疾人就业和企业雇佣残疾人的难度，对企业和残疾人的权益都有保障，对完善残疾人就业有非常重要的意义。

（二）执行主体

东川区残联牵头积极建设残疾人就业基地，依托农民专业合作社等新型农业经营主体、集中安置残疾人就业的企业，扶持一批辐射带动能力强、经营管理规范、具有一定规模的残疾人就业扶持基地，带动残疾人稳定就业、生产增收。

另外，东川区残联结合村级产业发展规划，组织500名残疾人参与农村实用技术和职业技能培训。在省残联、省残疾人就业服务中心的关心下，云南省残疾人电子商务运维提升培训班在东川顺利举办，培训23名残疾人。分析残疾人技能特长和企业用工需求，采取“招聘+培训+就业”的模式定向招聘，提高残疾人就业成功率。依托5家市级残疾人扶贫示范基地和1家省级残疾人就业示范基地，实现54名残疾人就业。

另外，努力通过奖惩措施调动社会企业安置残疾人就业的积极性，要求企业必须按照法定比例来解决部分残疾人就业。比如德国就要求任何用人单位辞退残疾人都须通过政府劳资部门的批准，经批准同意之后才可以辞退，然后还必须将因为安置残疾人就业所享受到得各类补贴归还给政府。这种经同意后才可辞退的制度在很大程度上保障了残疾人群体的就业权益，确保他们不会被用人单位随意辞退。

（三）目标群体

提高残疾人自身素质是解决其就业生存问题的根本之策，这就需要政府为其提供具有针对性的教育，提高其参与社会生活的能力。

东川区特殊教育学校建设，持续改善特殊教育学校

办学条件。加强特殊教育学校规范化和师资队伍建设和加强特殊教育督导和质量检测评估。为残疾学生参加教育考试和部分职业考试提供合理便利服务。落实《第二期国家手语和盲文规范化行动计划（2021-2025年）》，加快推广国家通用手语和国家通用盲文。

同时，加强残疾儿童少年义务教育巩固提高，县（市、区）教育部门牵头规范设立残疾人教育专家委员会，对适龄残疾儿童少年入学需求进行排查和评估，给予科学安置。支持区级普通职业院校招收具有接受普通教育能力的残疾学生，支持特殊教育学校与职业院校联合开展残疾人职业教育，支持中高等职业教育学校为残疾学生实习实训提供保障和便利。

东川区在2021年为40名残疾青壮年文盲开展专题培训，为318名义务教育阶段残疾学生，92名高中阶段残疾学生和残疾人子女，85名高等教育残疾学生按标准发放助学补助，减轻残疾人家庭教育负担。

（四）政策环境

1.完善残疾人就业创业法规

修订实施《东川区残疾人就业规定》，建立残疾人就业资金稳定增长投入机制，保障残疾人就业培训、补贴奖励、就业服务等各项支出。制定完善促进残疾人稳定就业扶持政策，加强残疾人就业促进政策与社会保障政策的衔接。享受低保的已就业残疾人3年内所获得的就业收入，可不计入家庭收入，3年后其家庭成员人均收入超过当地低保标准的，给予1年的渐退期。建立残疾人就业奖励表彰制度，对残疾人就业先进个人和用人单位给予表彰。

依法开展残疾人就业保障执法行动，严厉打击侵害残疾人合法权益的行为。社会和用人单位应消除对残疾人就业歧视，创造更加包容、公平的就业环境，营造良好氛围。

2.完善残疾人就业补贴与奖励

加大残疾人就业财政资金投入。各级财政预算要加大对残疾人事业工作资金支持，避免发生基层残疾人就业保障金被占用情况，现东川区2021年收缴残疾人就业保障金202万元，但区级预算残疾人相关经费仅130万元。

落实对符合条件的自主创业残疾人及其亲属给予一次性创业补贴，对求职创业的应届高校残疾人毕业生给予补贴，对农村残疾人转移就业示范带头人给予补贴。

另外，对招录残疾人的用人单位进行补贴或者奖励，

落实对正式招录残疾人的用人单位给予社会保险补贴、税收减免等政策,鼓励社会单位招录残疾人,对于超比例安置残疾人的企业可在评精神文明等奖项时,给予优先考虑。

对公益性岗位安排残疾人就业的用人单位补贴与奖励,落实通过公益性岗位安排残疾人就业并缴纳社会保险费的用人单位给予公益性岗位补贴和社会保险补贴。

参考文献

- [1]肖日葵,郝玉玲.残疾人社会保障策略优化:弥合收入支持与就业融入的结构性张力[J].南京社会科学,2022(2)
- [2]张姝.我国残疾人就业政策执行问题与对策研究[D].北京:对外经济贸易大学,2017.
- [3]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).
- [4]康丽,张新月.基于政策工具视角的残疾人就业政策研究[J].人口与社会.2022(3)