

政策价值理念与政策工具错配了吗?^{*}

——基于1978-2018年中国残障人士 就业政策文本的实证分析

晏子 章晓懿

(上海交通大学 国际与公共事务学院 上海 200030)

摘要: 新中国成立以来,国家为促进残障人士就业作出了诸多努力,通过多元福利供给构筑了一套多层次、宽渠道的残障人士就业政策体系,然而,残障人士就业层次低、就业稳定性差的总体形势并没有改变。从政策“价值理念-工具”匹配的视角出发,基于“政策演进阶段-残障概念模型-政策工具理论”三维分析框架,首次通过 Python 对 1978 年以来中央和地方出台的 917 份残障人士就业政策文本进行了文献计量和内容分析,图谱化系统分析不同政策阶段,促进残障人士就业的三大类 18 种政策工具的类型与特征,深入剖析政策工具承载的价值理念和福利思想。研究发现,当前中国残障人士就业政策侧重使用供给侧和环境侧工具,“价值理念-工具”错配制约了福利责任主体服务供给的有效性。结合质性访谈,探讨了与残障理论概念相吻合的政策工具及未来政府政策工具创新的路径。

关键词: 残障人士就业;政策工具;残障概念模型;多元福利供给;Python 文本挖掘

中图分类号: C913.69 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-1668(2020)04-0086-15

Is the Policy Value Concept Mismatched with the Policy Tool?^{*}

—An Empirical Analysis Based on the Employment Policy of Disabled People in China during 1978-2018

YAN Zi ZHANG Xiao-yi

(International and Public Affairs, Shanghai JiaoTong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, the state has made many efforts to promote the employment of disabled people. Through a multiple welfare supply strategy, China has built a multi-level and wide-disciplinary employment policy system for the disabled. However, the overall situation of low-employment and poor employment stability among disabled people has not changed. From the perspective of the compatibility of policy value and

收稿日期:2019-07-16; 修订日期:2019-08-28

基金项目: 国家留学基金委派奖学金资助(201706230194); 上海市残疾人小康进程监测报告(2017)。

* 本文曾在“第十一届海峡论坛·2019两岸残障人士交流嘉年华”上宣读,曾获第五届“城市治理·全国博士生论坛”二等奖,特别感谢李耘、黄欣卓、谢岳老师的修改建议。感谢匿名审稿人的宝贵意见和修改建议。

作者简介: 晏子(1991—),女,云南曲靖人,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生、日本早稻田大学联合培养博士,研究方向:社会保障;章晓懿(1963—),女,上海人,上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师,研究方向:社会保障。

policy tools ,this paper aims to systematically map the different stages ,the various types and characteristics of the different policy tools by conducting bibliometrics and content analysis of the employment policy texts for the disabled by the central and local governments initiated since 1978. Meanwhile ,based on the three - dimensional analysis framework of “policy evolution stage - disability conceptual model policy tool theory” ,this paper also analyzes the policy value and social welfare thoughts carried within the policy instruments. We find that the current employment policy for disabled people in China focuses mainly on the use of supply - side and environmental - side tools. There is a mismatch between policy value and policy tools in the employment policies for disabled which restricted the effectiveness of service provision for welfare - responsible entities. Finally ,combined with qualitative interviews ,the paper discusses the policy tools that are consistent with the concept of disability conceptual model and the path of future government policy tool innovation.

Key words: Employment of the Disabled; Policy Tools; Disability Conceptual Model; Multiple Welfare Supply; Python Text - mining

1 引言

就业是提升残障人士社会经济地位、实现自我价值、融入社会的重要途径,也是现代国家公民权的重要组成部分。长期以来残障人士始终在劳动力市场处于弱势地位,如何通过政策组合让多元福利有效运转起来,不仅是各国政府高度关注的问题,亦是残障人士社会保障研究的焦点。新中国成立以来,我国中央和地方政府为促进残障人士就业作出了诸多努力。计划经济时代,我国各级政府通过各类福利企业、工疗机构集中安排残障人士就业,形成了转型时期颇具中国特色的就业形式——集中就业。改革开放后,随着我国经济社会的快速发展和福利企业的日渐式微,国家又通过税收优惠激励企业承担社会责任,形成了与国际社会接轨的按比例分散就业。20世纪90年代以来,我国逐步形成了一套多层次、多渠道的残障人士就业政策体系,包括集中就业、按比例分散就业和个人自谋职业、公益性岗位、辅助性就业、支持性就业等多种就业形式。不同的就业模式,对应不同的政策工具,也体现了不同的政府责任模式。虽然近年来残障人士就业规模保持稳定,但就业层次较低、就业稳定性差的总体形势没有根本改变。

从提供“居养型”生存保障到强化权利保障为诉求的“赋能型”就业政策(董才生,接家东,2017)。残障人士就业政策的制定、执行和评估,政策工具的使用和福利效能构成了政府和社会行为模式的实践样态。残障人士就业政策的不断演进,不但体现了我国社会福利政策演进史,更刻画了我国治理体系的现代化进程。特别是就业政策制度安排上,行动主体由单一政府统揽到政社多元合作的转变,更是纵向深刻勾勒出了我国建国以来的国家-社会-市场关系。廖慧卿是国内首位结合残障概念模型和政策工具理论,通过文本和访谈法对残障人士就业政策工具进行了深入剖析的学者,但她的研究主要侧重于对集中就业政策的讨论(廖慧卿,杨罗观翠,2011)。

本文试图在深化和发展“残障概念模型-政策工具理论”的基础上,进一步拓展对我国残障人士就业政策的分析,通过对标志性政策的文本挖掘,图谱化系统分析自1978年以来,不同政策阶段,残障人士就业政策工具的类型与特征,深入剖析政策工具承载的价值理念和福利思想;探讨与残障理论概念相吻合的政策工具,及其对企业、社会组织、残障人士的作用机制;进而探索科学、合理地运用政策工具进行宏观调控和政策工具创新的路径。

2 理论基础与分析框架

2.1 政策工具理论与就业创业政策

作为当代公共管理学和政策科学研究的焦点,政策工具理论强大的解释力使其在产业政策、财政金融、环境保护等诸多领域得到广泛应用(韦彩玲,杨臣,2012)。但就业政策领域仅有少量研究涉及政策工具的

范例研究。通过对我国就业创业政策领域政策工具研究的系统性分析,本文发现:从政策工具模型看,罗斯威尔和沃尔特(Rothwell Roy & Walter Zegveld)模型使用频率最高。从研究方法看,呈现定性定量相结合,概念性向操作性、实用性的转变,定量研究普遍使用社会网络分析、共词分析、聚类分析、回归分析等方法,定性研究采用扎根理论、问卷调查和访谈法进行政策评估。从分析工具看,大量研究者开始使用 ROSTCM 文本挖掘软件、NVIVO 质性分析软件、UCINET 软件,以及 R、Python 语言编程等统计软件辅助分析。从分析维度看,政策评估的框架和指标逐渐从一维走向了多维。从研究对象看,学界更为关注大学生群体、海归人才,仅有少量研究关注弱势群体(黄红华 2009;孙萍,刘梦 2017;黄婉玲 2004;高秀娟,彭春燕 2019;程华,娄夕冉 2019;葛蕾蕾等 2018;王苗苗等 2018;白彬,张再生 2016;丁刚,郭瑶瑶 2018)(详见表 1)。

表 1 国内有关就业创业政策工具的研究

作者	研究对象	政策工具模型	政策工具分类框架	分析维度
黄红华	浙江省湖州市统筹城乡就业政策	豪利特和拉米什 (Hewlett & Ramesh) 模型	自愿型、强制型、混合型	政策工具单维
廖慧卿、杨罗观翠	1999 - 2009 年中央出台有关残疾人就业的政策文件			残障概念模型、政策工具
孙萍、刘梦	1978 - 2015 年间出台的 234 份我国城镇弱势群体就业政策	陈恒钧和黄婉玲“政府参与直接性程度”模型	直接型、间接型、基础型和倡导型	政策工具单维
高秀娟、彭春燕	2013 - 2018 年中央和地方各部委的 137 项创业政策			高频词特征、关键词网络、中心性和小团体特征、政策工具挖掘
程华、娄夕冉	1996 - 2017 年浙江省“九五”至“十三五”期间颁布的 80 条海外人才政策			政策工具 - 创新创业过程维度
葛蕾蕾、方诗禹、杨帆	1950 - 2017 年之间我国高校毕业生就业相关的 58 项中央政策	罗斯威尔和沃尔特 (Rothwell Roy & Walter Zegveld) 模型	供给型、环境型、需求型	政策工具 - 人力资源管理维度
王苗苗、李华、王方	全国人大、国务院以及工信部、人社部、农业部等部委发布的 61 份政策文件			政策工具、创新创业周期和政策层级三维
白彬、张再生	2008 - 2015 年 33 个创业拉动就业的政策文本			政策工具、创业周期、政策客体三维
丁刚、郭瑶瑶	2015 - 2016 年的“双创”政策文件			社会网络分析

资料来源:作者自制

现有关于残障人士就业政策支持的研究囿于学科视野(廖娟 2015;冯敏良,高扬 2016;董才生,接家东,2017;高圆圆,范绍丰 2017)往往无法有效透过制度运行的本质分析就业支持政策背后的根源。新制度主义认为,制度的运转必须嵌入更广阔的制度、结构和文化因素中。就业政策的运行也并非仅仅依赖具体执行的行政体系,而是嵌入由政治、经济、文化及历史多重因素型构的社会脉络之中,因此,本文认为,应该从“价值观念 - 工具”匹配的视角系统分析我国残障人士就业政策,找寻影响政策运行的关键性因素,不仅可以弥补当前研究的不足,还可以为完善制度设计和政策执行提供思路。

2.2 理论基础与分析框架

2.2.1 X 维度:政策演进阶段

中国残障人士就业政策的演进史,不仅刻画了中国残障人士事业的发展进程,更纵向勾勒了中国特色社会主义福利事业的生动实践。从历史逻辑来看,中国的残障人士就业政策每个阶段都有着不同的政策意蕴

和价值诉求,因此,本文将政策演进阶段作为重要的分析维度。在回顾和梳理了新中国成立以来,我国残障人士就业政策的发展历程和关键事件后,借鉴已有研究成果(冯敏良,高扬,2016;董才生,接家东,2017;厉才茂,2018),本文将残障人士就业促进政策演进阶段划分为:1949-1978年政策建立阶段、1978-1988年政策发展阶段、1988-2008年政策巩固阶段、2008-2018年政策转型阶段。基于政策文本的可得性,在实际分析中,主要以1978-2018年为主要分析对象。

2.2.2 Y 维度 - 价值理念: 残障概念模型

社会政策理念会影响社会政策选择,进而导致不同的社会福利制度安排(李迎生,2019)。作为一种重要的社会现象,对残疾的隐喻不简单是病理学或医学上的,更是文化与历史的产物,对残障和残障人士的认识和态度很大程度上决定了一个国家残障人士社会保障制度模式的选择(高萍,2016)。作为文化价值理念、社会话语体系、福利资源分配和政府政策设计的重要依据,国家和社会对残障概念的理解会直接或间接地影响该政策领域的政策工具的使用和效果。

作为一门成熟的学科,残障研究目前已经具备成熟的范式,并且提出了范式内各个变量及相互间的关系(巴尼特,2013)。残障模式(Disability Model)作为残障研究的理论范式,指一个国家或社会对残障人士价值观念、产生原因、社会角色、社会地位的整体性看法,是残障人士社会福利公共政策分析的基本范式,对政策制定和福利供给具有决定性作用(王磊,张一舟,2018)。从残障模式的发展历程来看,残障概念模型包括个体模型(individual model)、社会模式(social model)、整合模式(integrated model)。其中个体模型将残疾界定为残障人士的个人问题,障碍作为个体必须承认的自身残障,不得不接受援助,成为依靠他者看护、被动生存的对象,分为身心分离模式、道德模式和医学模式三大派系(Oliver,1996)。社会模式将残疾界定为社会的失败,是制度、环境、社会态度综合建构成造成的系统化障碍,强调通过政策创造社会融合和文化包容的外部环境以减少对残障人士的社会排斥(Oliver,2013)。整合模式兼容了个体模型和社会模式,强调权利与义务的平衡和个体与社会的融合(林淑玟,2007)。结合已有研究成果,本文将残障概念模型作为残障人士就业政策分析框架的Y维度,具体操作化为政策文本如何对政策对象——残障人士进行表述和界定(详见表2)。

表2 Y 维度 - 残障概念模型

	残障概念模型		
	个体模型	社会模式	整合模式
福利思想	人道主义思想、自由主义思想、剩余福利思想	自由主义→社会民主主义→新自由主义→第三条道路	第三条道路、积极福利思想
残障归因	个体的伤残与障碍	社会排斥、社会压迫	个体因素与社会因素并存
残障定义	功能的丧失	残疾问题是社会的失败,是系统化的障碍	因伤残状况恶化,或社会环境障碍所造成的任何内在、外在或交互限制
政策特征	被动性、临时性、补缺性、单一性,职业康复、集中就业	积极的社会干预、多元供给	整合、网络化、兼顾个体复建、增权与社会干预
政策后果	污名化、标签化、个体化、社会隔离、社会排斥	忽略个体伤残会造成新的社会剥削	个体与社会的融合、权利与义务的平衡
政策缺陷	残障“个人化”,掩盖了有障碍的社会环境的影响	绝对区分个体伤残与社会伤残	尚待探索
政策对象表述	残废、残废人、残废军人	残疾、残疾人	残障、残障人、身心障碍、残障人士

资料来源:作者自制

2.2.3 Z 维度 - 政策工具: 罗斯维尔和泽哥菲尔德政策工具模型

政策工具是将政策意图与政策价值理念通过具体行为转变为政策现实的手段。既有研究从不同角度对政策工具进行了分类。罗斯维尔和泽哥菲尔德(Rothwell & Zegveld)对政策工具的划分在同类研究中得到了

广泛的应用和推广,次级政策工具的划分操作明确,且从我国福利政策责任主体的转向来看,也验证了其应用于残障人士就业政策研究的可行性。借鉴已有研究成果及专家打分,根据“详尽互斥”的原则,本文将供给型、需求型和环境型三类政策工具作为残障人士就业政策分析的Z维度,并对每一类政策工具进行了详细的划分(详见表3)。

表3 Z维度-政策工具

工具类型	工具名称	工具含义
供给型	资金投入	为促进残障人士就业创业直接给予资金补贴 为促进残障人士就业创业设立专项资金
	创新就业方式	发展诸如:公共企业、按比例分散就业、居家就业、自主创业/个人自谋职业、公益性岗位、辅助性就业、支持性就业、电子商务、互联网+就业创业等多种就业形式
	设施投入	政府特许经营,免费或优惠提供自谋职业所需的场地、摊位、设施;督促企业安置残障人士上岗工作基本设施等
	科技信息服务	通过收集整理残障人士就业信息,通过建立残障人士数据库、就业创业网络服务平台,通过科技支持和信息服务,为残障人士提供就业创业所必需的科技支出和信息服务
	人才培养	为残障人士提供职业教育和技能培训
	示范工程	建立各类残障人士就业政策试点
需求型	政府采购	优先或定向采购残障人士集中就业单位或残障人士创业、就业的产品和服务目录
	服务外包	通过社会化合作、将就业服务外包给企业或民间社会组织
	市场塑造	通过社会管制和奖励惩罚等机制,开展残障人士实名制信息管理和按比例分散就业的管理,营造公平就业市场,消除社会排斥
环境型	目标规划	为促进残障人士就业,对达成目标及远景做总体描述和勾画
	金融支持	为促进残障人士就业提供贷款、担保
	税收优惠	政府给予福利企业、按比例分散安排残障人士就业的企业、自主创业的残障人士赋税上的减免
	法规管制	通过制定一系列法规、制度等规范市场行为,为残障人士就业营造一个公平、有序的工作环境
	健全配套制度	完善就业服务体系
	标准设计	制度和完善残障人士就业各类服务、评估、建设标准
	策略性措施	政府为鼓励残障人士就业、创业,通过创新就业方式在残障人士就业各个阶段所采取的政策,如建立创客空间、文化创意产业基地、非物质文化遗产传承项目,设立专场招聘会、就业援助月和进行本地化建设、个性化服务

资料来源:作者自制

供给型政策工具是指政府通过创新就业方式、增加资金、设施投入、人才培养等方式,扩大劳动力供给,改善供给要素状况,对残障人士就业具有直接作用。需求型政策工具则主要着力于劳动力市场,通过市场塑造、服务外包和政府采购,降低残障人士进入劳动力市场的阻力,进而拉动人才市场。环境型政策工具则致力于通过顶层设计构建一个有利于残障人士就业的市场环境,在这种环境下,政策通过规范政策主体行为,借助金融、税收和策略性措施为残障人士提供有力的就业环境。简而言之,供给型和需求型政策工具对残障人士就业具有直接的推动作用,环境型政策工具为间接的影响作用。

基于上述X、Y、Z三个维度的内容构成,我国残障人士就业政策的三维分析框架如图1所示。

3 样本来源及研究方法

3.1 样本来源

本文所选取的中央和地方层面出台的与残障人士就业促进相关的政策文本均来源于公开的数据资料,包括对国务院、国家各部委、中国残疾人联合会及各地方政府各部门、各地方残疾人联合等门户网站的全文检索,并辅以北大法律信息网作为补充。包含了党中央、国务院关于残障人士事业的重要文件(国家总体规划、事业发展规划、公共服务规划、其他专项规划或计划、残疾人扶贫攻坚计划、残疾人就业促进专项规划

等) 残疾人事业重要法律法规, 残疾人事业发展规划, 地方政府颁布的相关政策文件等。在政策文本进行整理和遴选的基础上, 作者对民政、残联及残疾人就业促进工作领域的专家进行了访谈, 根据其意见对政策文本收集结果进行了调整和完善, 最终梳理得到有效政策文本 917 份。

3.2 研究方法及步骤

3.2.1 主题词构造

本文首先需要对遴选出的 917 件政策文本进行政策工具主题词和残障概念模型主题词的补充标注, 以更好地反映政策文本的内容。在国务院公文主题词表、民政部公文主题词表及汉语主题词表三个基础性文本的基础上, 结合党中央、国务院关于残障人士事业的重要文件、重要法律法规及历年来国家有关残障人士事业发展规划等 49 份基础型政策文本, 初步形成两类主题词表, 由于部分关键词存在争议, 作者邀请专家进行了三轮编码, 以保证关键词信度效度^①。最终确定由 18 类 192 个名词组成的残障人士就业政策工具主题词表和 3 类 9 个名词构成的残障概念模型主题词表。

3.2.2 主题词提取

根据主题词表通过 Python 对 917 份政策文本进行政策工具主题词和残障概念主题词的检索和著录。一份政策文本可能同时出现多个政策工具关键词, 当文本中的关键词属于同一政策工具维度时, 只对该政策文本进行一次政策工具计数; 当文本中的关键词属于不同政策工具维度时, 则进行多次计数。最终共有 901 份有效政策文本^②, 占总样本数的 98.26%。这 901 份政策文本, 每份均有 1-5 个反映其政策工具内容的主题词和 1-3 个反映其政策价值理念(残障概念)的主题词。

3.2.3 政策文本计量及内容分析

接下来, 对各类政策工具的政策文本进行: (1) 分类计量——发文主体计量、政策工具高频词计量、分阶段高频词计量; (2) 内容分析——从“残障概念模型-政策工具-政策演进阶段”三个维度进行内容分析。在整理出的 901 份有效政策文本中, 发文时间主要集中在 1978-2018 年。其中 1978-1988 年共有 81 份, 1988-2008 共有 399 份, 2008-2018 共有 421 份。从政策文本的颁发部门来看, 901 份政策文本涉及 12 个颁发部门。其中颁布政策文本最多的 5 个部门是残障人士联合会、民政部、财政部、税务局和人民政府办公厅。同时, 本文还将结合对民政、残联和助残社会组织的质性访谈数据, 对量化分析的结果互为印证。

具体的研究思路及技术路线如图 2 所示。

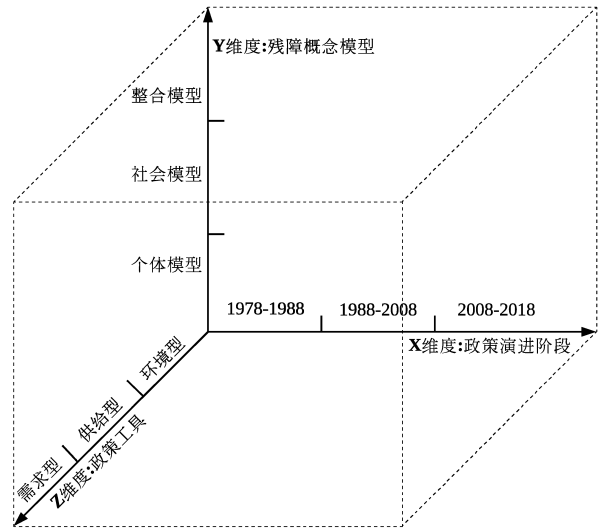


图 1 中国残障人士就业政策三维分析框架

资料来源: 作者自制

^①为了评估政策工具的分类信度和效度, 作者分别请来自民政系统、残联、助残社会组织、上海交通大学残障人士研究方向的 5 位专家学者进行三轮编码, 对政策工具及关键词进行内容信度、效度检验, 专家对政策工具的分类设置与作者完全一致, 信度系数达到 1, 判断者间的一致性系数也较高, 基本工具维度达到 1, 价值链维度为 0.94, 均符合信度要求。分类效度及残障人士就业政策分析框架的整体效度打分分别为 4.735 和 4.16, 在本文设定的效度分值区间内, 表明本文所确定的分析类和框架能有效地测评政策体系。

^②其中 16 份政策文本失效、发布时间缺失或不包含有效政策工具主题词。

4 实证量化研究与分析

4.1 政策工具 - 政策演进阶段二维描述

整体而言,我国的残障人士就业政策涵盖了供给侧、需求侧和环境侧在内的16种政策工具,并且对促进残障人士就业的各个环节都进行了全程化干预。但结构分布不均,工具间协调不足,更偏向于对供给型(46.57%)和环境型(37.22%)政策工具的运用,需求型政策(15.21%)工具的运用没有得到足够的重视(详见图

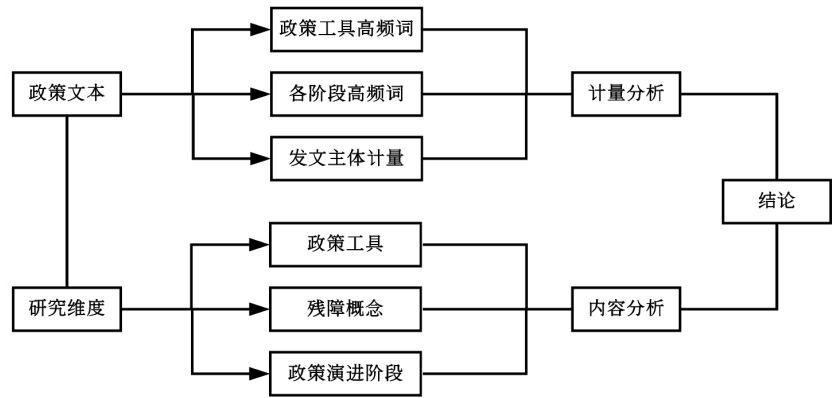


图2 研究思路及技术路线
资料来源:作者自制

3)。创新就业方式(17.08%)、资金投入(15.01%)、市场塑造(11.84%)、税收优惠(11.25%)、人才培养(8.80%)、标准设计(7.88%)、法规管制(7.85%),这七类政策工具的使用一直都比较稳健。设施投入(3.52%)、金融支持(2.34%)、服务外包(1.84%)、健全配套制度(1.62%)、科技信息服务(1.33%)以及策略性措施(0.99%)等政策工具尽管使用的频率不及前七类政策工具,但1988年以后,这些政策工具一直处于上升趋势,得到越来越多的运用和推广(详见图4)。

4.1.1 供给型政策工具重就业方式创新和资金投入

供给侧政策工具,应用比例将近一半,说明国家更倾向于通过直接扩大供给和间接影响的策略促进残障人士就业。其中供给型政策工具——创新就业方式、资金投入和人才培养是各个阶段使用频率都最高的政策工具。

作为使用频率最高的政策工具,就业方式的创新主要体现对残障人士就业内容、形式、渠道和层次的拓展和深化。特别是2008年后,福利企业、工疗站、福利性单位和按比例分散就业均有所收缩,而公益性岗位就业、辅助性就业、支持性就业、互联网就业等多种就业形式均不断得到拓展,地方政府还通过建立创客空间、文化产业基地等方式,扶持残障人士自主创业和灵活就业。近年来,随着我国互联网行业的飞速发展,“互联网+残障人士居家就业”更是为残障人士就业创业“补短”赋能提供了现实的技术手段(详见图5)。

资金投入作为典型的特惠型福利政策,是供给型政策工具中使用最为频繁的工具之一。从直接给予资金补贴(4.26%)和设立专项资金(10.85%)的占比来看,国家尤其重视为残障人士就业创业设立专项资金,先后

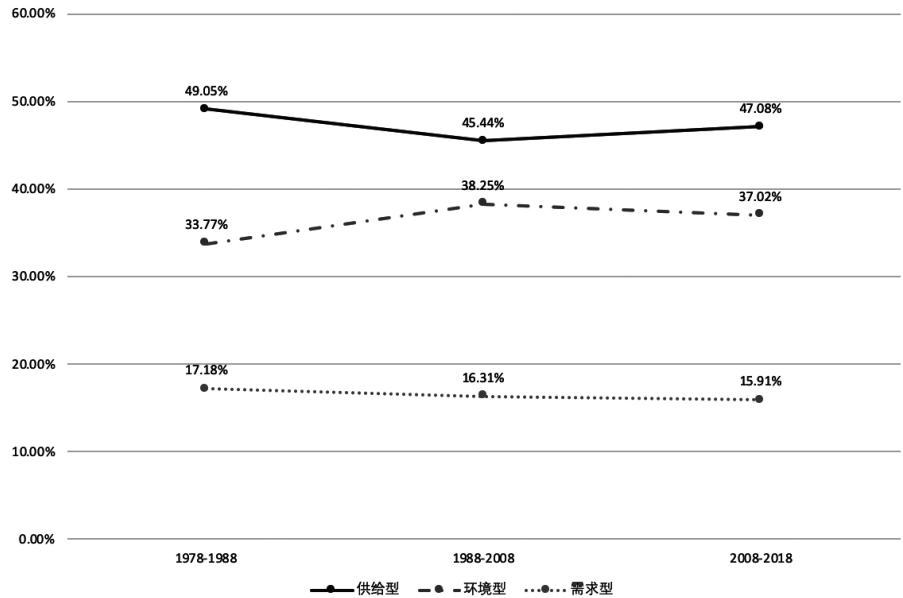


图3 政策工具 - 政策演进阶段变化趋势图
资料来源:作者自制

资金投入作为典型的特惠型福利政策,是供给型政策工具中使用最为频繁的工具之一。从直接给予资金补贴(4.26%)和设立专项资金(10.85%)的占比来看,国家尤其重视为残障人士就业创业设立专项资金,先后

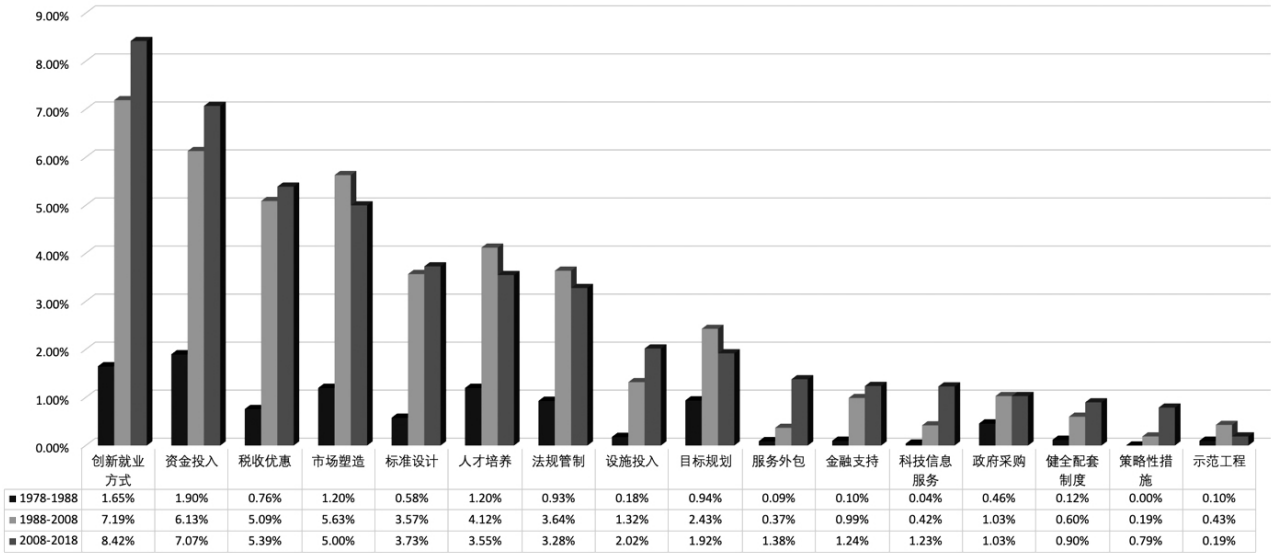


图4 政策工具二级指标 - 政策演进阶段变化趋势图

资料来源: 作者自制

通过就业保障金、福利彩票资金、就业专项资金、定向扶贫资金等多种形式为残障人士就业创业“保驾护航”。

人才培养作为重要的供给型政策工具, 从其使用的频率(8.80%)可以看出, 国家对残障人士人力资本开发的重视。希望通过残障人士力资源的培育, 尽力避免残障人士对兜底保障的依赖。将人才培养工具进一步细分为职业教育(2.47%)和技能培

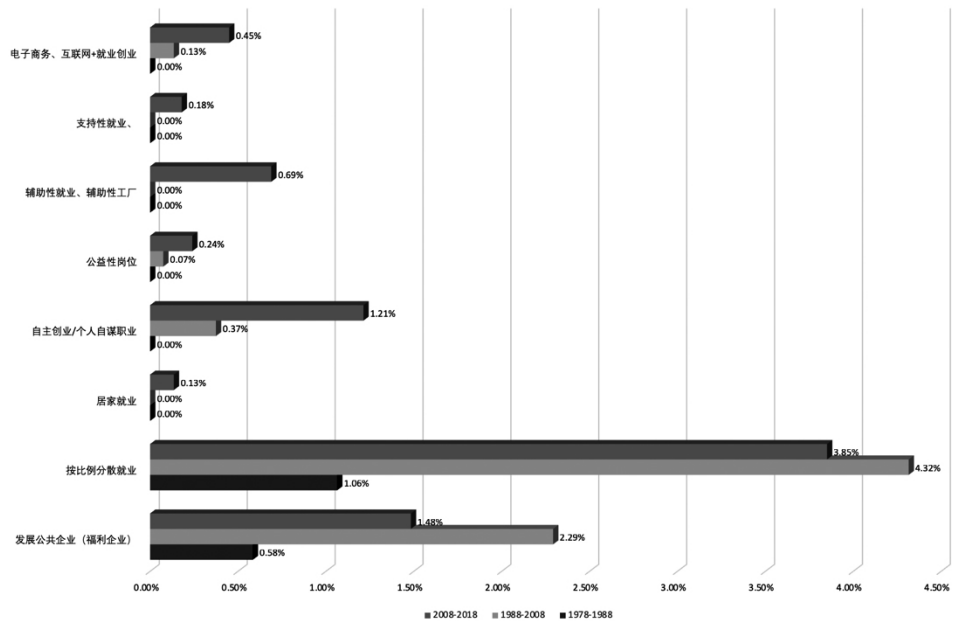


图5 就业方式变化趋势图

资料来源: 作者自制

国家更偏重于通过技能培训推动残障人士向“能人型”人力资本的转变, 对职业教育重视不足。

示范工程工具的使用率一直较低, 仅有49份政策文本涉及, 平均占比0.73%。在政策收缩阶段使用较多(从0.10%增长到了0.43%), 进入政策转型阶段, 使用率显著下降(0.19%)。设施投入和科技信息服务占比一直较小, 但近年来呈现攀升的态势。

4.1.2 环境型政策工具税收激励过剩, 管制规划不足

环境型政策工具整体结构分布不均, 策略性措施运用缺失显著。其中, 税收优惠是环境型政策工具中使用最为频繁的政策工具。法规管制(7.85%)和标准设计(7.88%)两类政策工具的使用频率较为接近。法

规管制是最为简单有效的政策工具,通过行政力量对市场进行直接干预,能够为残障人士的健康缺失做出弥补性制度安排。但建立健全社会法律体系是一项长期、系统的工作,不可能一蹴而就,因此,2008年后法规管制类政策工具的使用相较之前有所下降,作为衔接和补充的标准设计和相关配套制度一直稳步增长。

一共有353份政策文本涉及目标规划工具,占比5.29%。其中包括了残障人士事业的6个五年计划纲要、农村残疾人扶贫开发计划、残疾人职业技能提升计划、就业促进方案等多项专项规划及指导意见性文件。但整体而言目标规划工具与发达国家相比有一定差距。策略性措施具有积极意义,但我国保障残障人士就业的策略性政策工具运用却相对欠缺。

4.1.3 需求型政策工具运用不足,难以发挥政策合力

需求型政策工具通过市场塑造、服务外包和政府采购等手段减少残障人士就业市场的不确定性,从而为残障人士提供一个公平的就业环境。在残障人士就业服务中,政府在就业政策制定和就业环境营造等方面具有绝对优势,社会组织在就业创业培训辅导等方面具有显著的专业优势。服务外包和政府采购有助于构筑“多元化”福利供给机制,以满足残障人士的发展性需求,通过公私合力、互补互助,对不同类型残障人士就业的政策支持内容和行动方略进行了细致的规划。

但整体来看,目前仅市场塑造(11.84%)得到了少量使用,服务外包和政府采购加起来仅占有所有政策工具的4.37%。

4.2 残障概念模型 - 政策演进阶段二维描述

现有研究指出,残障人士事业是当代中国现代化的重要组成部分,其中的核心和关键便是观念的现代化。经济发展、社会转型和家庭结构的变化,让越来越多的人意识到关爱残障人士的社会责任。现代科技的发展,亦在逐渐消解残障人士与健全人之间的差距,使残障人士凸显出蕴含的无限潜能。我国有关残障人士事业的政策文本,如今

“残废、残废人”的概念已经完全被“残疾”所取代,近年来,“残障、障碍人士”等说法也越来越得到社会的普遍认识。

图6展示了随时间演进,三个不同的政策阶段,我国残障概念模型的演化趋势:1988年后,我国政策文本中便不再使用“残废、残废人”等表述。1988-2008年间是我国残障社会模式的重要过渡期,有关社会模式的表述增长迅速(增长了30.05个百分点),2008年后增长开始变得平稳(仅增长了2.08个百分点)。2008-2018年间是残障概念模式由社会模式向整合模式转型的关键时期,有关“残障、残障人士、身心障碍”等表述从1988-2008年间的0.28%增长到了2008-2018年间的10.78%。与此同时,残障人士的全纳教育、政治参与、社会融合和精神文化需求也开始得到越来越多的关注。这些都是我国残障概念模型由社会模

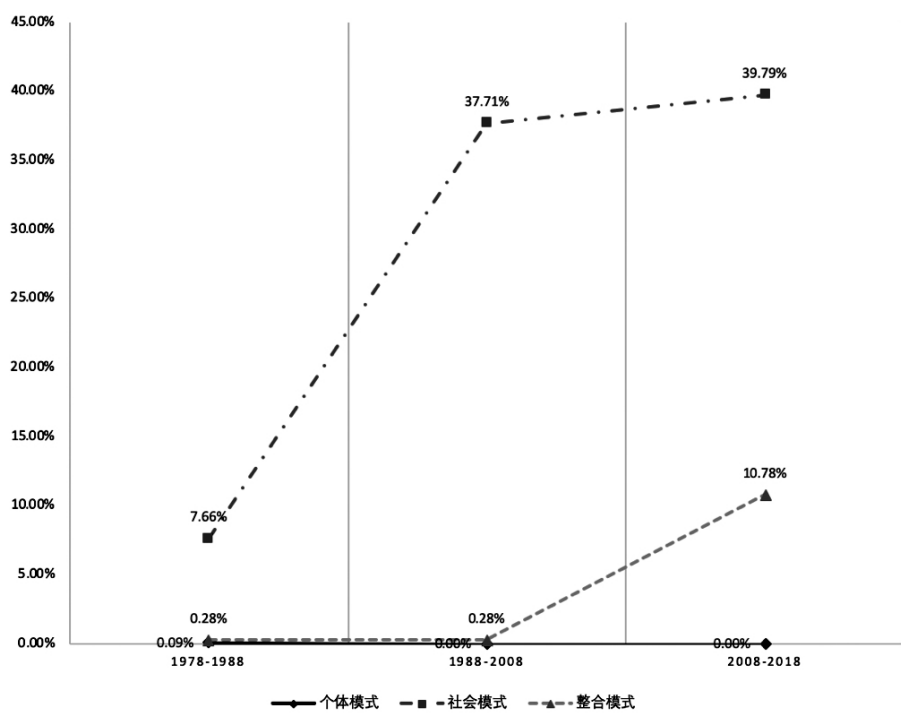


图6 残障概念模型 - 政策阶段演进趋势

资料来源:作者自制

式向整合模式转变的积极信号。因此,从价值理念看,我国的残障概念模型已由最初的“居养型”个人模式、“庇护型”社会模式,过渡到“明权型”社会模式,并逐步迈向了“赋能型”整合模式。

4.3 政策工具—残障概念模型—政策演进阶段三维分析

具体来看,残障人士就业政策不同时期的政策工具配比和动态调整,其实是深刻嵌入在我国的国家福利责任模式、残障价值理念和国家—社会—市场关系之中的。三个重要的历史发展时期,对应的残障概念模式呈现递进融合特征,具体可概括为:(1)1978—2008年“居养型个人模式”与“庇护型社会模式”共融互促;(2)2008—2018年“明权型”社会模式与“赋能型”整合模式兼容并蓄。

4.3.1 1978—2008年“居养型”个人模式与“庇护型”社会模式共融互促

1978—1988年间,受社会主义思想的影响,无论是资金的筹集还是服务的提供,国家均承担直接保障责任,是福利责任的主体。国家通过社会救助和社会保险提供普惠的社会福利,以“彰显社会主义制度优越性”为前提,强调以福利企业、工疗站为代表的“专门养护”。后期,在资金投入、税收优惠等政策工具的推动下,国家开始推动企业承担辅助责任。

因此,这一时期,供给型和环境型政策工具的使用增长迅速,需求型政策工具增长缓慢——斜率显著小于供给型和环境型政策工具(详见图7)。国家更多地通过直接提供物质激励的方式进行供给侧改革。尤其是对供给型资金投入政策工具的使用,从1978—1988年间的1.14%增长到了1988—2008年间的4.60%。对发展福利性工厂、工疗站等政策工具的使用从1978—1988年间的0.58%增长到了1988—2008年间的2.29%,按比例分散就业政策工具的使用从1978—1988年间的1.06%增长到了1988—2008年间的4.32%(详见图5)。

1988—2008年间,受福利多元主义思想的影响,国家的社会保障建设开始朝着社会化、私营化和市场化的方向发展,寻求所谓的第二条道路,尝试在自由放任主义和政府管制之间寻找实现社会公平、完善社会保障的道路,探索建立市场经济体制下的残障人士就业之路。特别是1988年中国残疾人联合会的成立,对中国残障人士事业具有里程碑意义。随着残疾人联合会的成立,国家开始尝试在督促企业承担社会责任的同时,推动枢纽型社会组织成为社会保障经办机构。具有“政府管理”和“社会自治”双重属性的枢纽型社会组织—残疾人联合会成立,标志着国家开始尝试转变职能“以社管社”。这不仅意味着国家对残障人士就业工作从起初的统包统揽开始逐步脱离,更意味着国家开始通过服务外包和政府采购等政策工具与非政府组织建立委托代理关系,进而提高国家的社会保障能力。因此,这一时期政府采购和服务外包工具的使用也分别由1978—1998年的0.10%和0.46%增长到了0.43%和1.03%。

1988年后,环境型政策工具中法规管制(3.64%)和目标规划(2.43%)政策工具得到了空前重视,1988—2008年达到了三个阶段最高的使用频率:国家先后颁布了大量保障残障人士就业权利的法律法规,如《中华人民共和国残疾人保障法》、《社会福利企业招用残疾人职工的暂行规定》(1989)、《分散按比例安排残疾人就业办法》(1995)、《残疾人就业保障金管理暂行规定》(1995)、《残疾人就业信息网建设发展规划》(2000)和《残疾人就业条例》(2007)等,对政府和企业招收残障员工的流程、比例进行了详细的阐释。为残障人士事业法制化发展提供了立法保障。需求型政策工具的使用虽然也在增长,但增长趋势远远不及另外两类工具。

这一时期的残障概念模型逐渐剥离了个人模式的居养型特征,开始趋向于社会模式,但呈现明显的庇护型特征,政策工具的使用呈现明显的供给型偏好,保障形式主要还是以物质帮扶为主。因此,整体上呈现“居养型”个人模式与“庇护型”社会模式共融互促的阶段特征。

4.3.2 2008—2018年“明权型”社会模式与“赋能型”整合模式兼容并蓄

2008—2018年间,受“第三条道路”思想的影响,国家开始尝试通过多元化福利供给,以能力开发为政策目标,在社会救助和社会保险的基础上,通过发展社会服务,实现个体赋能和社会融合,为残障人士提供差异化和个性化的服务。保障形式也由过去的“以物质帮助为主”转变为“以服务为主”。同时,在“积极福利政

策(activation welfare policy)”的影响下,国家开始尝试从社会保障责任的间接承担者向相对承担者转变,建立多层次的就业市场机制,确保残障人士的就业权益,对不同类型残障人士就业的政策支持内容和行动方略进行了细致的规划,因此,可以看到这一时期三类政策工具使用差异小于2008年前的各个阶段——三类政策工具斜率差异显著小于前一阶段(详见图7)。

政府只是就业促进政策推动者和监督者,具体表现在三个层面:(1)对无自我保障能力的残障人士提供直接的援助,如福利企业就业、辅助性就业、工疗机构等;(2)对有自我保障能力但能力尚且不足的残障人士提供间接鼓励和激励政策,如按比例分散就业,设施投入(如特许经营、免费或优惠提供自谋职业所需的场地等)、政府采购(如优先或定向采购残障人士就业创业的产品)、资金投入(如设立就业专项资金、定向扶贫资金、社会公益资金和直接给予自己补贴);(3)对有自我保障能力且具有发展潜力的残障人士鼓励他们通过科技信息服务(如互联网创业就业)、策略性措施(如建立创客空间、文化创意产业基地、创业孵化、职业技能竞赛)、人才培养(如互联网创业培训、电商培训课程)、政府采购、服务外包等政策工具,推动市场,最大限度地动员社会资源对增强残障人士就业能力,以就业机会替代救济性福利保障,增强国家、社会和残障人士的主动性和责任感,消除社会排斥,建立更加包容融合的合作性社会关系。

这一时期的残障概念模型开始逐渐展现出整合模式的赋能型特征,残疾被定义为障碍,残障人士被认为是能力开发不足而造成的能力缺失,是身体功能和社会环境互动的结果。特别是2014年后,随着我国互联网信息技术的飞速发展,以信息化、网络化和供应链为代表的后工业化生产方式,推动国家开始尝试通过科技信息服务、策略性措施、设施投入、服务外包和金融支持等多种政策工具,全方位服务残障人士的就业创业工作。

同时,这一时期的政策还展现出了社会模式的“明权型”特征,具体表现在两个方面:(1)对残障人士就业权和劳动义务的强调;(2)对多元福利供给主体社会责任的强调;如,需求型市场塑造工具中强调“开展残障人士实名制信息管理”、环境型法规管制工具对营造“公平、有序工作环境”的重视,都是双向明权的具体体现。2008年后,随着政府与民间社会组织合作关系的日趋稳定,需求型服务外包工具的运用愈发突显,在一些地区,地方政府将大力扶持和培育专业助残社会组织放在了极其重要的位置,通过跨界合作建立健全多元主体助残扶持政策体系。因此,这一阶段,就业政策体系兼容并蓄了社会模式的“明权型”特征,同时与国际社会接轨,呈现出整合模式的“赋能型”特质。

5 研究结论及政策建议

纵观改革开放40年来的中国残障人士就业促进政策文本,不仅有助于鸟瞰市场体制改革不断深化与社会保障制度不断升级相辅相成的关系,更有助于透视我国建国以来的国家-市场-社会关系。从福利责任主体看,中国的福利供给主体从曾经的一元走向了多元,从国家走向了社会,从曾经全能主义计划经济时期的专门养护,走向了市场经济时期的按比例分散就业,再到今天的多层次、宽领域、多主体就业体系,残障人士就业促进政策正逐渐形成一个多元主体良性互动的格局(如图8所示):通过市场塑造、税收优惠政策激励企业承担社会责任,营造公平的就业环境;通过政府采购、服务外包、策略性措施,协同具有中国特色的枢纽型社会组织——残联与民间社会组织监督制衡,与企业和市场共赢协作。通过资金投入、设施投入、科技信息服务、金融支持和人才培养政策工具,改变了传统的以现金给付为主的福利供给模式,构筑了一套注重福利享受对象能力建设的政策体系。基于当前政策工具的组合及特点,本文针对性地提出以下政策建议,以期对未来就业政策工具的创新提供新的路径:

(1) 政策工具结构分布不均,工具协调不足,应加强需求型政策工具实施力度

社会政策实施的过程中,不仅需要考虑即将采纳工具的特性,还需考虑已实行政策工具的特性;不仅需要考虑单一工具的特性,还需要考虑辅助工具的特性。就目前的政策工具组合来看,需求型政策工具严重缺失,政策发展的三个阶段占比均不足20%。需求型政策中政府采购和服务外包工具的短缺,不但会弱化市场塑造的功效,同时也不能有效拉动政策供给,将会阻碍其与环境型政策工具形成均衡性配套。残障人士生

理上的脆弱性决定了其保障需求的复杂性,刚性政策往往无法满足服务对象的个性化需求。而社会组织不仅能为残障人士就业能力培养提供个性化的扶助,亦能帮助残障人士链接更多的就业资源和政策支持。如何精细地因地制宜设计和实施“残障人士就业支持项目”,如何通过服务外包和政府购买等政策工具,分类别、有意识地重点培育一部分服务于残障事业的枢纽型民间组织,助其发展壮大成为“连锁店”,不仅能够提升民间组织的服务质量,更有助于重塑国家福利责任,走向善治。

因此,合理的工具组合中应适度降低供给型政策工具的使用频率,加强需求型和环境型政策工具的使用,以更好地发挥政策合力。特别应当重视对政策采购和服务外包工具的设计和规划,具体完善和落实政策工具的实施细则。现有的配套制度尽管已经很大程度上覆盖了助残服务过程中的各个环节,但仍旧缺乏细致的管理规范和标准,如助残公益项目采购招标流程缺乏规范,助残项目预算缺乏递增机制等。此外,服务外包工具的运用形式过于单一,残障人士就业支持服务不同于其他公共物品的供给(这类项目的结束并不意味着服务的终止),往往需要更长的供给周期和服务投入,“短平快”的项目制供给容易造成政策对象的“原地滞留”^①。

(2) 残障价值理念整体滞后于政策工具体系设计,阻碍政策工具形成良性匹配

政策工具的“错配”严重制约福利责任主体服务供给的有效性,结果往往造成顶层设计与具体执行的双重尴尬。从政策文本内容分析的结果来看,目前我

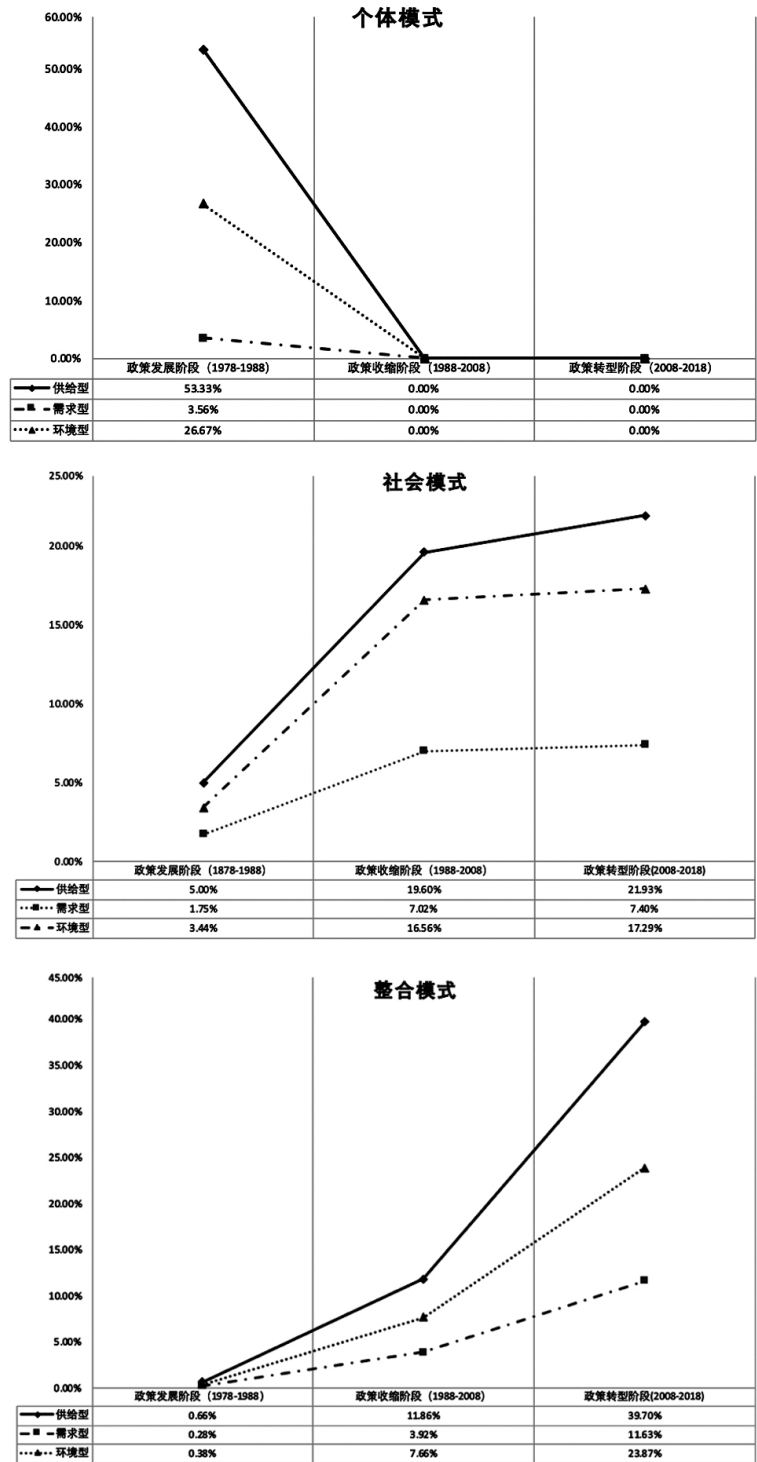


图7 政策发展阶段 - 个体模式 - 政策工具使用
资料来源: 作者自制

^①实地调研中发现,由于大量就业服务项目周期为一年,一年期项目周期结束,社会组织基于经济理性考虑,撤出项目后,残障人士往往失去督导,无法继续就业创业。

国的残障模式已经有明显的社会模式特征和整合模式的雏形，但模式的递进和演化整体滞后于政策工具体系的设计。同时，现实中媒介、法律、教育、技术和政策等整体性福利价值取向中个人模式的剩余性特征带来的冲击仍旧很大。低水平的残障价值取向导致实践中未能有效协调不同政策主体的利益诉求。

企业以“效率-利润”为目标，是社会政策的补充主体，提供的是索取性的福利服务，在残障人士就业促进政策中，它既是就业岗位提供者，也是营利性福利服务的输送者，更是职业福利的提供者，为残障人士自我实现、创造机制提供增能培育的场域。

供给型按比例分散就业政策工具与环境型税收优惠政策工具，作为与国际接轨的配额制就业政策（quotas）组合，旨在刺激企业承担社会责任，为残障人士提供公平的就业环境。但实践中，部分用人单位为了减轻照顾残障人士的责任和包袱，宁愿缴纳残疾人就业保障金，也不愿意招收残障人士就业，亦或是通过“只挂证，不工作”来“假用工”，实则悖于政策设计的初衷。

政府虽以“公平-保障”为公民权理念，但实地调研发现中，由于公益助残项目视觉识别度低、维护成本高、难以创造“增量政绩”，“发包方”政府往往治理“脱嵌”，资源配置低效，经常基于短期利益“主动撤离”。此外，许多政策从出台到实施展现的多是国家行政力量，满足政绩需要，指标设计往往“闭门造车”，缺少调研机制，项目设计者很少倾听来自社会组织和残障人士的真实诉求，福利输送常常出现导向性偏差。

残障人士作为政策内在主体，既是社会政策享受者，更是自身福利的创造者；家庭和社区以“血缘、地缘、共有价值为纽带”，是传统的供给主体，提供非正规的福利互惠式服务，但现实中，部分残障人士及残障家庭受制于“污名化”标签，安于享受政府与企业带来的“挂靠”福利，具备劳动能力却不愿就业，甚至职业培训也不积极参加，与社会组织无法形成良好互动，与市场也无法进行资源交换。

(3) 政策工具缺乏对残障人士职业教育、家庭和社区的关注

现行的政策设计中，缺乏对残障人士职业教育的重视和强调，917份政策文本中，对职业教育的强调仅占2.47%，对文本的系统性分析发现，残疾人职业教育尚未完全纳入国家和地方职业教育发展大局，缺乏整体规划和布局。同时，多元福利供给主体缺乏对“家庭和社区”的足够关注，对政策主体在各阶段频次的分布显示，对家庭和社区的强调仅占3.98%和4.44%，如图8虚线部分所示，政策工具也极少对家庭和社区这两个主体进行有效供给（详见图8）。

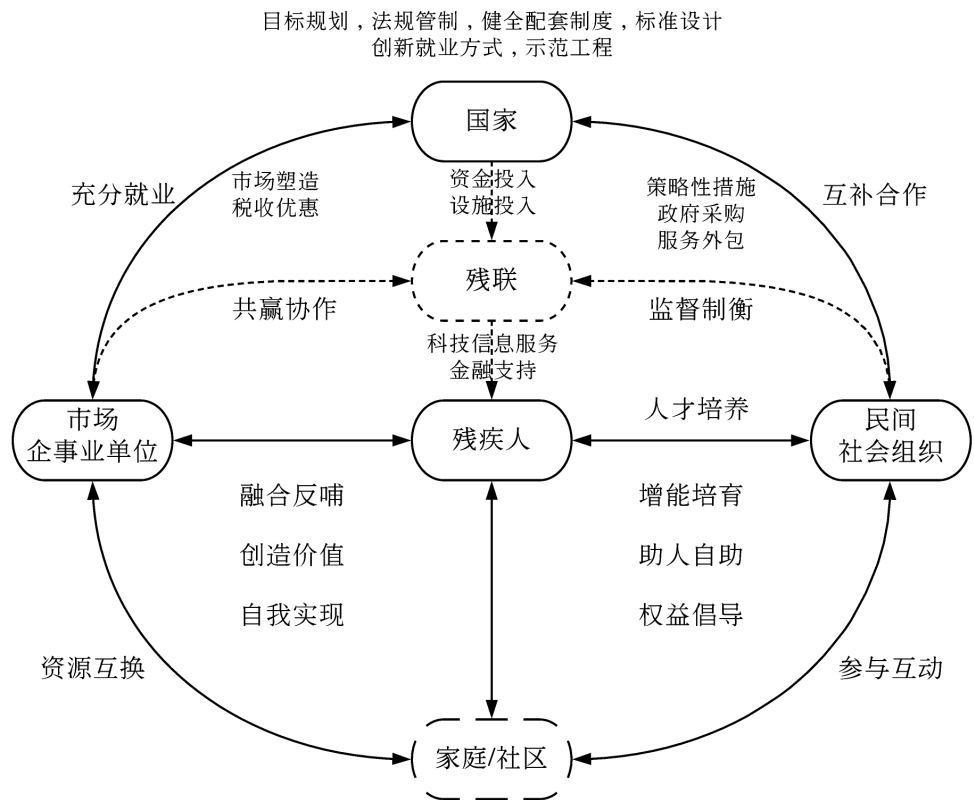


图8 残障人士就业促进政策多元主体互动模型

资料来源: 作者自制

人力资本是防止贫困代际传递,实现残障人士高质量就业的重要途径。研究表明,教育投资不仅具有较高的经济收益,还有显著的非经济收益,有助于促进社会福利事业的发展(汪斯斯,2016)。中国残障人士庞大的人口总量如果不能转化为“特殊人力资本”(special human capital)(Walker,2010),不仅会影响物质资本投入的成效,还会造成巨大的福利负担。因此,今后的政策设计中,应适当增加对职业教育的重视,尝试运用现代教育技术,通过互联网、多媒体为残疾人士提供超越生理局限、按需学习、因材施教的可能。如上海市残联通过与上海开放大学、徐汇业余大学的合作,一定程度上实现了专业与职业的协同与并进。

社区作为行政部门的延伸,是残障人士的第二活动维度,最贴近社会生活,最了解居民家庭状况,是最为理想的公共服务组织。由社区工作人员兼任就业援助员,承担就业援助、职业推介,不仅有助于就业工作落到实处,更有助于整合资源,搭建平台。家庭是残障个体依赖的核心生态和传统支撑,是残障人士除就业单位、助残社会组织以外个体活动最多的场域。家庭作为残障人士社会保障和服务体系建设的核心载体,家庭能力发展直接影响残障人士的福祉水平。针对助残就业服务机构的大量访谈显示,家庭成员价值观和对待残障人士的态度直接影响残障人士的人生观和价值观,家庭正确且积极的引导往往有助于残障人士端正就业心态,正确面对个人在就业规划、职场挫折、人际交往方面的压力,相反,负向的引导却会导致残障人士在就业中举步维艰。社会福利实施中缺少了对残障家庭这个核心生态普遍而形式多样的支持,一定程度上会人为地造成残障人士的生态断裂,影响了残障人士社会福利供给的质量与效果(姚进忠,2018)。如何在制度设计的过程中“找回家庭”,通过动员残障家庭配合和支持,或许是残障人士就业促进政策的突破口之一。如上海市在促进残障人士互联网创业就业政策的实施中通过将“家庭共同增收”作为项目目标,动员家庭成员共同参与残障人士就业创业项目,就取得了较好的项目成效。

作为探索性研究,本文还有很多不足:首先,对于政策文本的收集,尽管进行了全方面、多渠道检索,并与多位相关领域的专家交流探讨,但不可避免地存在政策遗漏及政策工具关键词不够全面等问题;其次,受制于公开政策文本的可得性,研究样本仅包含1978年以来的政策文本,想要系统分析中国残障人士就业政策,未来研究应当将1978年以前的政策文本纳入分析,从而更加全面科学地反映我国残障人士就业政策的全貌。笔者也希望本文能够抛砖引玉,通过学术同仁的共同努力来推动残障领域的研究不断发展。

参考文献:

- 董才生, 接家东. 残疾人就业政策的转型历程与创新路径——以诉求变迁为视角[J]. 残疾人研究, 2017 (3): 43-48.
- 廖慧卿, 杨罗观翠. 残障概念模型与残障人士集中就业政策工具研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2011 (5): 87-94 + 160.
- 韦彩玲, 杨臣. 政策工具理论的研究状况及其在我国的应用前景——以国内外文献为研究对象[J]. 江西社会科学, 2012 (8): 230-235.
- 廖娟. 残疾人就业政策效果评估——来自CHIP数据的经验证据[J]. 人口与经济, 2015 (2): 68-77.
- 高圆圆, 范绍丰. 我国残疾人集中就业扶持政策的演变与优化路径——基于政策文本分析方法[J]. 残疾人研究, 2017 (3): 49-56.
- 朱健刚, 严国威. 从庇护性就业到支持性就业——对广东省残疾人工作整合型社会企业的多个案研究[J]. 残疾人研究, 2019 (1): 48-57.
- 黄红华. 统筹城乡就业中的政策工具——以浙江省湖州市为例[J]. 中国行政管理, 2009 (2): 117-122.
- [美]迈克尔·豪里特、M. 拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统(庞诗等译) [M]. 上海: 三联书店, 2006.
- 孙萍, 刘梦. 我国城镇弱势群体就业政策工具选择——基于政策文本的分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2017, 19(6): 595-601 + 615.
- 黄婉玲. 台湾半导体产业政策之研究: 政策工具研究途径[D]. 台北: 台湾淡江大学公共行政学系, 2004.
- 高秀娟, 彭春燕. 我国创业政策的内部结构与政策工具挖掘——基于2013—2018年中央和部委政策文本的分析[J]. 青岛科技大学学报(社会科学版), 2019, 35(1): 12-16 + 34.
- Rothwell, R. O. Y., & Zegveld, W. (1988). An assessment of government innovation policies [A]. In Government Innovation Policy

