

工作场所无障碍环境、融合就业与残障者就业政策

——三类用人单位的比较研究

廖慧卿 岳经纶*

【摘要】工作场所条件的无障碍程度是如何影响残障者走出家门走向竞争性就业的？社会政策在该议题上扮演了怎样的角色？通过对三类企业组织的跨个案比较分析，文章揭示无障碍环境的缺乏拦阻了有竞争性就业需要和就业能力的残障者进入公开劳动力市场，“有障碍”的工作场所则降低了在业残障者的就业质量和社会融合；必须对残障者就业保障政策的目标进行反思，重新界定政策问题，加强对无障碍环境的支持，促进残障者融合就业。

【关键词】残障者/残疾人 工作场所 无障碍环境 融合就业 社会政策

【中图分类号】D669

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2015)04-0078-20

一、问题的提出：工作场所无障碍环境与残障者融合就业

近年来随着残障权利运动的发展，国际社会与欧美各国政府在残障者福利与就业政策上倡导和强调融合就业的导向（Kiernan et al., 1997），即通过改变社会环境，特别是工作场所环境促进就业的残障者的社会融合和独立生活。社会政策倡导的转向是因为欧美国家在政策理念上由个体模式转向社会模式，承认社会环境在公共设施、交通、培训等方面未能关注残障者的需求而影响其参

* 廖慧卿，华南农业大学公共管理学院社会工作系，讲师；岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：2014年国家社科基金青年项目“基于‘灵活保障’的残疾人支持性就业模式研究”（14CSH052）、广东省哲学社会科学“十二五”规划2013年度学科共建项目“残疾人保护性就业与社会企业发展研究”（GD13XSH06）、广东省残疾人联合会2014年度广东省残疾人事业理论与实践研究课题“残疾人充分就业的组织创新与政策支持研究”（2014&GC006）。

与劳动力市场的可及性 (Barnes, 1991)。超越工具理性和功利主义,从社会属性和制度主义角度理解,就业关乎残障者的贫困消除、个体尊严、社会参与、社会流动、社会融合与其他社会权利的实现 (Kelly, 2000; 王国羽等, 2012; Jenkins, 1991)。

融合就业意味着各国政府除了要鼓励有劳动能力的残障者进入公开劳动力市场,还应采取一系列积极保障与援助的社会政策保障残障者的工作内权利,其中无障碍环境的营造与支持是其重要内容。在社会层面,直接影响残障者能否融合就业的决定性因素之一是工作场所无障碍环境,包括硬件设施和各种支援服务,它是残障者参与社会生产和社会生活的基本条件。来自美国的定量研究表明,工作场所无障碍条件是影响残障者工作机会获得和就业质量的基本前提和关键因素之一,并直接影响了残障者的社会联系和社会身份 (洛普雷斯蒂、马格, 2013)。联合国《残疾人权利公约》提出各国政府除了要推行工作岗位供给这一传统就业社会政策外,还必须确保残障者在工作场所能够获得必要的环境设施与社会服务:①就业服务;②提供工作场所的合适的辅助设施;③推行各类型的职业康复计划。在联合国颁布的《残疾人机会均等标准规则》中,规则7涉及就业的条款中提到各国政府应鼓励企业雇主为安排残障者就业对工作场所做出合理的调整,其中的行动方案包括无障碍设施、生产辅助器材、工具和设备等,以及一系列的工作场所社会服务。

目前我国残障者的就业状况距离融合就业甚远。除了就业率低下 (唐鑑, 2008; 赖德胜、赵筱媛, 2007) 外^①,残障者就业质量差是另一个重要而尚未引起人们足够重视的社会问题。已就业的残障者大多从事的是工作环境差、技术含量低、工资水平低的次级工作岗位 (蔡禾、周林刚, 2008; 杨立雄、兰花, 2011; 许琳, 2010; 蔡禾等, 2008; 赖德胜、赵筱媛, 2007; 马玉娥, 2007; 张秀梅, 2004)。残障者工作内权利的弱势状况不仅影响了他们的家庭收入和生活质量,还影响到他们的社会评价和声望,从而影响到他们的心理和人格健康。

我国社会政策对残障者就业问题的界定并未纳入对融合就业和无障碍环境的考量。有文献表明相关政策在价值观念上仍停留在个体模式阶段,政策内容强调就业率过于工作的可进入性 (Accessibility) (廖慧卿、罗观翠, 2012);以社会模式 (Goering, 2002; Olive, 2004) 为基础的融合就业并未成为残疾人就业政策的价值观念和政策内容。即便是在那些更具政府保护色彩的就业领域,

① 第二次全国残疾人抽样调查数据表明,在我国8296万多残疾人中,已经实现就业2266万人,尚有858万有劳动能力、达到就业年龄的残疾人没有实现就业,而且我国今后每年还将新增残疾人劳动力30万人左右。当前残疾人的就业率只是非残疾人的一半左右。

残障者多无法获得必要且足够的无障碍设施、辅助器具；工作场所支援服务更是匮乏（廖慧卿，2014），早有社会福利从业者指出，国家福利企业就业的政策应该加入支持无障碍环境建设的要素，从而使残障者的劳动能力得到发挥（丁启文，2001）。随着残障社会模式在国内的传播，政府部门显然逐步意识到了这个问题，于2012年颁布实施了《无障碍环境建设条例》，2015年住房城乡建设部等部门发布了《关于加强村镇无障碍环境建设的指导意见》；但与联合国《残疾人权利公约》对工作场所无障碍环境规定不同的是，国内尚未有任何法律、行政法规明确界定工作场所无障碍环境的政府责任和企业责任，也未有任何相关政策对此进行支持。《无障碍环境建设条例》《残疾人就业条例》等对工作场所无障碍环境都无任何着墨。融合就业和工作场所无障碍环境事实上并未进入公共政策议程。

社会政策对融合就业和工作场所无障碍环境的欠关注反映出政策体系对残障者就业问题的界定存在偏颇。为了更清晰呈现该政策问题的实质，本文将研究问题聚焦于工作场所无障碍环境的现状是如何影响残障者实现融合就业，其后的政策要素是如何起作用的：即①残障者在工作场所中对无障碍环境的需要是否得到满足，他们得以克服障碍、获得并维系工作主要是因为雇主提供了无障碍环境还是因为残障者自身所作出的改变与适应？②工作场所无障碍环境的获得情况（可及性）是如何影响残障者实现融合就业的？本文将通过对三种不同就业形态、亦是当前政府主要运用的政策工具：分散按比例就业、福利企业就业和社会企业就业①的残障者对工作场所无障碍环境的需要和可及性现状来回答这一问题。考虑到非在业残障者可能并不确切知道他们需要怎么的无障碍环境，研究并未将之纳为观察对象。③文章还就如何建构一个促进残障者社会融合的就业保障体系进行探讨。文章将帮助人们理解工作场所条件的无障碍程度如何影响残障者走出家门走向竞争性就业的。研究揭示无障碍环境的缺乏拦阻了更多有竞争性就业需要和就业能力的残障者进入公开劳动力市场，“有障碍”的工作场所则降低了在业残障者的就业质量和社会融合；有必要对残障者就业保障政策进行反思，加强政策对无障碍环境的支持，促进残障者融合就业。

二、文献综述与分析框架

融合就业（Integrated Employment）一般被定义为残障者在公开劳动力市场

① 根据政策工具理论，这三种政策工具的市场化程度依次递减，政府干预程度依次递增（豪利特、拉米什，2006）。

从事竞争性的工作，并获得劳动力市场水平（或社会最低工资水平或以上）的工资。它是西方社会在20世纪70—80年代提出的针对“庇护工场”的替代式就业方式（Migliore et al., 2007）。在一个融合就业方式下，依据残障者伤残情况（残障类型与程度）的不同，他们通常可以获得政策性的在工作机会获得与维持上不同类型的支持和援助。融合就业的目标和社会结果是工作融合。目前的研究将工作融合（Work Integration）定义为：以补足普通劳动力市场和传统的就业促进政策没办法完全满足的需要为目标的行动，它是低水平就业能力的劳动者通过工作达致社会融合的行动与过程（OECD, 1999；Vidal & Claver, 2004）。直到20世纪70—80年代，西方社会通行的更多是一种主张残障者在机构中接受“保护”的隔离主义观点，但当今国际社会的主流观点却是提倡残障者（包括重度伤残、迁延性和进行性伤残等）^①应当尽可能在公开劳动力市场就业、且具备不同层面社会支持的融合型就业（Brown et al., 2006；Bond, 2004；Drake et al., 1999；Drake et al., 1996），与之相伴的是去机构化趋势的加剧（Hayden & Albery, 1994；Murphy et al., 2002）。竞争性就业的重要意义在于它往往意味着更高的就业质量，更多的生活机遇、更少的污名化标签；对社会而言，它比隔离式就业更节省纳税人的钱（Wehman et al., 2003）。

在就业质量上，融合就业包含了几个不同的层面：歧视的禁止、就业环境的支持、接纳及适应性调整，是一个多元、支持性的社会政策体系（吴秀照、陈美智，2012）。融合就业状态的评价方面，韦汉曼等（Wehman et al., 2003）从工作时间（周）、是否属于直接雇佣、融合水平、雇主支持、人际关系、满意度等维度对美国残障者从事竞争性就业的状况进行了评估，他指出一个支持性的就业体系应该包括通过立法确定的就业培训专家服务、信息服务、督导服务、技术支持服务等。工作场所无障碍环境被视作影响残障者就业质量的重要因素（洛普雷斯蒂、马格，2013），这种认识反映了随着对“残障（Disability）”理解的社会模式的发展，西方学者从关注残障者个体自身改变转而强调雇主应该作出工作场所条件的改变（Dali & Bound, 1996）。对工作场所无障碍环境的要求（接纳的态度、培训、人际支持、社区支持等）被纳入竞争性就业的核心价值观之一，或说融合就业同时也意味着对工作场所无障碍环境的需要；学者进一步指出，从功能上，一份融合型的受薪工作意味着：①与非残障者一道工作；②一系列受政府财政资助的支持性服务（Wehman et al., 2003）。作为一个质性

^① 并非所有残障者都能够实现竞争性就业，以美国智力障碍者为例，2000财政年度内，只有1/3原来在康复机构接受服务的智力障碍者实现了竞争性就业（Braddock et al., 2002）。

研究,本文拟将融合就业划分为一个“定序”变量:①获得工作机会、②工作融合(就业质量与工作场所人际关系)、③社会融合(与非残障者的交往和参与社会生活);前面①—③体现的是融合就业的程度。

无障碍环境指的是为残障者、老人、孕妇等特殊需求者提供通行安全和使用便利,在道路、公共和住宅建筑、居住区等建设工程中配套建设的服务设施和平等参与社会生活的人文环境(李炜冰,2010);它是公民的社会权利(丁启文,2001),也属于社会福利的一个部分。联合国《残疾人权利公约》从社会模式的角度予无障碍环境以广义界定,包括物质无障碍环境、信息与交流无障碍环境和社会文明无障碍环境三部分;特别是在第27条中对残障者工作场所无障碍环境相关的主要内容进行了详细的规定,它们包括工作环境安全、无障碍设施、职业培训、心理支持、生活照顾、(工作场所)康复服务、出行等。洛普雷斯蒂和马格(2013:99)在其研究中将工作场所无障碍环境分为四类:工作场所无障碍硬件设施、特殊工作安排、设备需求以及辅助。

本文主要尝试用工作场所无障碍环境解释残障者的就业融合状况,受上述文献启发,结合我国的实际情况,本研究将工作场所无障碍环境分为三个维度,它们包括:①无障碍硬件设施与合理便利,其中硬件设施包括坡道、扶手、电梯、卫生间、工作台、自动门和停车场等;合理便利需求主要指特殊办公用品、特殊照明、盲文阅读系统、声音合成器等设备。②特殊工作安排,主要指那些改变工作类型或时间安排的便利条件(洛普雷斯蒂、马格;2013),如工作岗位重构、灵活的工作时间安排、灵活的薪酬制度等。③辅助和支援服务,包括岗位指导、个人辅助、就业培训等工作场所在业服务。以上三个维度也代表了无障碍环境的三个层次:硬件—制度—社会服务;它们是从外在需要满足到内在需要满足的发展过程,需要满足的难度也从易到难。研究将考察残障员工对上述三个维度的需要情况和供给的可及性状态,探讨以上要素如何影响在业残障者的就业融合情况的,包括是否影响他们:①获得和保有与其能力相称的工作岗位;②薪酬不低于市场水平;③人际关系正常化——在工作与非工作时间都有与非残障者交往的机会,不隔绝与非残障者的日常社会活动;并从社会政策角度探讨其后的制度性因素。文章的分析逻辑是在福利多元(Evers,2005;彭华民,2006)的分析框架下分析和审视在无障碍环境的三个维度上国家、企业和个体的各自角色和责任承担,并对相关社会政策进行检视。

三、研究方法 with 个案背景

本研究的研究问题是要对“工作场所无障碍环境的现状是如何影响残障者

实现融合就业，其后的政策要素是如何起作用的”进行纵深描述和解释，加上目前国内残障者公开劳动力市场就业主要有几种不同的政策与组织模式，故研究采取了质性的跨个案研究法——嵌入式的多案例研究法（殷，2014a）。

根据西方的实践经验，越是市场化的就业形式，残障者越可能接近融合就业（Migliore et al.，2007；吴秀照、陈美智，2012），那么，这种经验在我国是否也适用呢？进一步的，代表不同政策工具形态的就业形式当中蕴含的制度与政策因素的差异是否导致了无障碍环境的差异从而导致了残障者工作融合程度的不同？考虑政策工具、政策内容和其他社会支持的差异，本研究分别在目前国内三种不同的残障者公开劳动力市场就业形态中：分散按比例就业、福利企业（下文也简称“福企”）就业和社会企业（下文也简称“社企”）就业抽取典型个案，以考察政策因素是如何通过影响工作场所无障碍环境以最终影响残障者融合就业的。以上三类就业形式中调查的企业共9家：①按比例分散就业——用偶遇抽样法和滚雪球抽样法调查了有残障者按比例分散就业的4家普通企业（S市）；②集中就业——分类抽样调查了S市的4家福利企业及残障员工，其中2家是国有（集体）企业，2家是私营福利企业①；

表1 三种不同类型用人单位政策工具属性和政策支持一览表

类别	就业形式	企业代码	政策工具性质	组织目标的社会 责任程度②（三 类别间比较）	政府政策	其他社会支持
1	按比例 分散就业	A、B、 C、D	市场	低	以惩戒性政策为主，对企业自身的激励为辅	无
2	福利企业	E、F、 G、H	加强规制 的市场	中	以支持企业的赢利目标为主	残联、公益慈善类社会组织
3	社会企业	CY	强社会目标的 商业型组织	高	暂无	公益慈善类社会组织

注：表中E、F企业是国有福利企业，G、H是私营福利企业。

资料来源：作者自制。

① 按比例分散就业和集中就业的企业都选择了制造业企业，因为根据D省残疾人劳动服务中心提供的信息，这两种就业方式的残障者在制造业中是最多的。

② 在赢利策略和商业手段上，福利企业和社会企业与一般企业是相同的，他们都要通过商业手段在公开竞争的市场中实现赢利。

③社会企业^①——S市缺乏典型的就业型社会企业，基于研究目的，以目标抽样法调查了相邻同类型同层次城市——Z市一家以雇佣残障者而著名的社会企业CY。

这三种不同的就业形式亦是当前政府主要运用的政策工具，根据政策工具理论，它们的市场化程度依次递减，政府干预程度依次递增（豪利特、拉米什，2006），它们在经济理性（社会责任）、政策支持及其他社会支持等方面存在显著差异：①在政策支持层面，国家对按比例分散就业主要在雇佣残障者数量问题上采取惩戒性政策，雇佣残障者达不到法定比例的用人单位需要缴纳残疾人就业保障金；②国家对获得认证的福利企业主要采取包括税收优惠、优先采购等在内的多种政策支持其赢利目标的实现，福利企业相比其他类型的就业方式更能够获得残联的支持，它和社会企业都比较能够获得社会公益慈善团体的关注和支持；③社会企业尚未获得政策上的承认和支持，我国尚未对社会企业进行立法，也缺乏相关政策，但现存的就业导向型社会企业往往有独立的基金会对其社会目标进行约束，实质上受到了来自其治理结构和外在社会环境的强约束。

收集案例资料的方法主要是访谈和过程观察。首先使用半开放式访谈提纲对按比例分散就业、福利企业就业和在社会企业中就业的残障员工进行了关于工作状况与无障碍环境需要状况的调查，并辅以过程观察。接着就访谈中发现的阻碍残障者融合就业的因素针对企业经营管理者和相关公共部门政策主体（主要是残联和民政部门）进行了深度访谈。这些调查主要是在2013—2014年进行的。受调查单位共计16家，其中政府机构（公共机构）包括D省民政厅、省残联、S市民政局福利企业管理办公室、市残联、Z区残联等。对以上机构的调查访问次数共计21次。以上机构中，共有67人接受了深度访谈。其中政府机构或公共机构12人，企业管理者14人，福利企业残障员工23人，社会企业残障员工10人，按比例分散就业残障者8人。

访谈对象的选择上，按比例分散就业因为每个企业的残障员工人数少，采用了目标抽样法；福利企业和社会企业则通过企业管理方提供的名单进行随机抽样。

① 社会企业比福利企业更具社会属性，组织结构也与传统企业不同，故本研究将之作为一种独特的组织形式加以研究。

四、研究发现：不同就业形态的无障碍环境与就业融合

（一）按比例分散就业：个体调适为主

在研究问题上，被调查的四家普通企业的情况是相互复现与补充的，呈现一种逐项复制的情况（殷，2014b）^①。研究发现工作场所无障碍环境缺失是一般企业的普遍问题，现时我国一般企业的工作场所往往是按一般“健常者”的“正常（Norm）”标准设计，未必合适残障者使用。几乎没有随机访谈的残障者认为自己求职过或工作着（过）的企业有充足的无障碍设施满足其需要，他们需要依靠个体调适以获得与保持工作，无法从企业、政府和政策中获得任何支持。

1. 缺乏无障碍硬件直接剥夺了残障者的工作机会

研究发现，缺乏无障碍硬件直接剥夺了有就业能力和就业意愿残障者的就业机会。在本研究设立的工作场所无障碍环境的三个维度中，无障碍硬件设施是一般企业相对有所供给的唯一维度，但也多限于较大型、经济效益较好的企业，其供给不完全，一般包括坡道、扶手、电梯、自动门和停车场等，但像无障碍卫生间、工作台特殊设置这些内容基本空缺。因为缺乏规制、政策指引和支持，大多数企业在无障碍硬件设施方面都是能免则免，正是这一项把很多有就业能力的残障者挡在了按比例分散就业的门外。

方先生双下肢高位截肢，需要使用轮椅。大学本科毕业后，找过好些工作，其中有些工作单位没有电梯，面试的时候发现没法上楼，只能放弃。他说无障碍设施是他选择工作时首先会考虑的。

受访者（方先生）：我是学计算机的，找过很多工作，看招聘条件都觉得自己很合适，但是去到那里一看，在三楼、四楼……没有电梯，压根就上不去。很多企业没有无障碍（设施）。找工作更多会考虑这点，无障碍环境绝对是一个很大的影响。（访谈记录：H201309）

2. 工作场所中依靠自我调适

残障者一旦进入工作场所，就难以获得社会支持以适应工作环境，近乎完

^① 逐项复制指挑选出来的案例产生相同的结果（殷，2014b）。

全依靠个体的自我调适能力。无障碍环境的其他维度——工作设备的合理便利需求、特殊工作安排以及辅助与支援服务在一般企业中基本缺位，残障者也没有主动要求其提供的权利意识，他们多认为需要自己做出调适以克服困难。

受访者（秀，下肢障碍）：之前我打过几份工，私人老板的工厂，没有什么照顾，什么都跟普通工人一样的，都管得比较严格一点，时间，工序，各样的事情。我感觉太快了，也很累，很有压力。中午吃饭食堂人多，下班拥挤，这些都没有办法的，靠自己克服。（访谈记录：J201304）

3. 个体调适与社会排斥

调研发现，残障者在工作场所遭遇的困难不都单靠他们的个人调适可以克服，特别是在工作场所的心理疏导与人际关系方面。一家食品公司雇佣了两位听力障碍者，其负责人抱怨他们过于“敏感”，与同事难以相处。访谈发现，这主要是沟通方式的差异和缺乏辅导造成的。这两位残障者分别在不同的部门工作，他们与非残障同事的沟通方式主要是通过笔谈：

受访者（M，听力障碍）：他们有时候会不理我，有些信息也不告诉我，有时候会有种被边缘化的感觉，即使是有工作也有那种比较歧视的（感觉）。（访谈记录：K201304）

受访者（T，M的同事）：我感觉她挺好的啊，跟她一起工作没有问题啊，交流嘛，写给她咯，我又不会手语。写字……倒不是觉得浪费时间……有时会有点麻烦，都是挑重要的写啦。（访谈记录：K201307）

经过多方验证，研究者发现，工作场所的人际排斥客观上多有发生。企业方和残障者双方的不满并非源自主观上的“排斥”，而是因为缺乏辅导和指引，不懂与残障者相处的技巧造成的。无障碍环境缺失导致的后果是社会隔离在客观与主观两个层面的发生：①客观上，残障者被隔离于工作机会或晋升机会之外；②主观上，他们产生了强烈的被社会或者所在组织排斥的感受。

总体而言，在分散按比例就业的典型个案中，残障者的就业停留在工作机会获得层面，难以实现工作场所的融合和社会融合，其中的制约因素主要是无障碍设施的缺乏，残障者难以从社会政策上获得支持和个体化的服务援助。

（二）福利企业：冰火两重天

研究表明，两类福利企业：国有福企和获得残联支持的私营福利企业在工

作场所无障碍环境上存在较大差别，两类案例呈现出差别复制的态势（殷，2014b）^①。在福利企业中，残障员工的数量比例达到总体员工的25%，有的甚至在75%以上，客观上，它们应该比普通企业具备更充足的无障碍环境，研究发现事实并非如此，相当的国有福利企业缺乏足够的无障碍环境，而一些新兴的私营福利企业能够获得残联及其他社会组织支持，其工作场所无障碍环境供应较为充足。这种差异主要是由国有福利企业和私营福利企业所获得社会支持的不同造成的：许多国有福利企业与民政部门的关系密切，残联不便“插足”，故残联会挑选私营福利企业进行支持。由于在残障社会服务领域残联比民政部门更专业也更专注，故获得残联支持的私营福利企业的工作场所无障碍条件更为完备，而那些无法获得残联支持的私营福利企业则呈现出与国有福利企业相类似的特征。

1. 失衡的无障碍硬件设施供给

一方面，福利企业总体上比普通企业拥有更完备的无障碍设施。无障碍硬件设施较为完善是福利企业相较普通企业能够吸纳更多残障者就业的前提之一，福利企业有一定的无障碍硬件设施建设，企业基本上会保证工作区域的无障碍硬件的可及性和便利性，如基本上会考虑重新设置工作台、椅，便利残障员工使用；在工作区域铺设无障碍通道；安排专用车辆接送残障员工等。

但另一方面，更重要的是，国有福企与私营福企之间的无障碍设施供给存在显著差距，受到残联资助的私营福利企业，其无障碍设施供给要比国有福利企业完备。抽样调查的两家国有福利企业都存在无障碍硬件设施不完善的情况，它们在供给数量和质量上仍不充足：企业车间地面凹凸不平，车间内没有无障碍通道和无障碍座位，也没有无障碍的员工厕所。主管称车间内的下肢残障者都是老员工，适应了环境，不会有大问题。抽样调查的两家私营福利企业是残联的集中就业基地，能够享受残联给予的无障碍设施建设资金补贴，其工作区域的无障碍设施远比国有福利企业完善，除了无障碍通道、停车位等外，它们普遍建有无障碍厕所、无障碍电梯等。

2. 传统的组织安排与弹性工作制度

研究表明，雇主能否在工作场所对残障者实行弹性的工作制度安排显著影响到残障员工的工作权利的实现程度、工作的参与能力和社会融合程度。在特殊工作制度安排方面，私营福利企业比传统国有福利企业更为积极。调查的两

^① 差别复制指挑选出来的案例产生的研究结果并不相同（殷，2014b）。

家国有福利企业分别从事电器零件和丧葬用品的生产，它们在工作时间安排、薪酬制度、工作岗位重组等工作制度上对残障员工并没有做出特殊安排，而是让他们与非残障员工“同台竞争”，是完全市场化的做法。但两家私营福利企业通过链接残联和其他社会组织的资源，在工作场所推行服务于残障员工的特殊工作安排制度和辅助支援服务：

(1) 工作重组拓展了残障者的劳动参与能力。G 企业（私营）的人力资源工作分析人员经过仔细的工作分析与评估，从原来多种生产工序中挑选出那些适合残障者手工作业的、也是相对简单与安全的工序，配置与改造出合适的生产设施，统一让残障员工在福利车间内进行生产。这些工序是完全适合残障者从事的，对体能的要求较低。此外，G 企业还为残障员工配置了“辅工”，协助残障员工的工作，帮他们搬运、传递较重的物料与生产工具。

(2) 弹性工作时间缓解了个体伤残带给残障者的不便与工作压力。G、H 两家私营福利企业都为残障员工设置了弹性工作时间制度，残障员工每日的工作时间与非残障员工一样，都是 8 小时，但不同的是：①残障员工的上下班时间要比非残障员工晚一个小时，方便厂车接送、错峰吃饭和其他生活安排。②残障员工工作中的休息时间较为弹性，也较长，使残障员工感觉压力没有那么大。

(3) 弹性、一定福利化程度的薪酬制度激励残障者的工作意愿。G、H 两家私营福利企业都对残障员工发放残障津贴（约 300—400/月），其中 G 企业还同时提供计时工资制度和计件工资制度给残障员工自行选择，残障员工只需在一个月开始前确定该月自己的薪酬制度就好。这种做法既可以保障劳动能力较低的残障员工赚取最低工资，又激励了生产能力强的残障员工；此外还满足了残障员工根据自身的健康变化情况调节劳动强度的需要。

弹性的工作制度安排是新兴私营福利企业的重要制度创新，对保障残障员工体面劳动的权利起到积极作用。

3. 人际关系：自然调适抑或积极介入

研究表明，对残障员工在工作场所人际关系的社会支持程度直接影响到他们的就业融合。相当多的传统福利企业像按比例分散就业的一般企业一样，没能为残障者在工作场所提供社会服务，残障员工的人际关系完全靠个体进行调适。相当部分残障员工认为自己更适应福利企业的人际环境，但几乎都出现了“人以群分”的现象，这一定程度导致了残障者与非残障者人际关系的紧张。越是市场化的环境（如私营福利企业相较于国有福利企业），越容易出现残障员工与非残障员工、特别是与非残障的管理人员之间的人际冲突。如 G 企业曾发生过占员工 25% 的残障员工抵制非残障管理者指挥、并将后者赶出车间的事件。

受到残联支持的私营福利企业（G、H）意识到人际关系辅助与支援服务方面的重要性，也尝试积极介入。但因为缺乏残障社会工作的知识和人才，介入方式多停留在传统的政治思想工作或一般的企业文化建设上，效果有限。一些企业干脆将残障员工与非残障员工分开，让残障员工自我管理。以“残障”为标准的“群分”无疑不利于残障员工的社会融合。

我国并没有任何法律法规和政策对雇主雇佣残障者时采用弹性的职业福利制度、提供适应性服务等内容进行规定、鼓励和支持；目前只有极少数的福利企业可以从残联处获得一定的指引和支持，这些企业在弹性用工制度和支援服务方面做出较好的垂范作用。

总体上，一些私营福利企业的无障碍硬件设施和用工制度的弹性保障帮助残障者实现了一定程度的工作融合，这主要是因为这些福利企业获得残联支持的缘故。

（三）社会企业：相对融合与相对“隔离”

在社会企业，呈现的更多是残障者自身在工作场所的“融合”，但残障员工与非残障者、社会的融合依然存在障碍，相关政策主体并不认为该问题是政策问题。

1. 完备的无障碍设施拓展了工作机会的可及性

与前面两种就业方式不同的一点是，在以雇佣残障者为目的的社会企业中，伤残类型与程度并不成为雇佣的障碍，因为这些社会企业在无障碍环境最直观的层面——硬件设施方面普遍做得相当完善。如在社会企业CY^①，整个企业都实现了无障碍化：工作台、地板、椅子、道路、通道、电梯、厕所、浴室等采用了通用设计标准，精心做到完全无障碍，使残障员工可以方便、安全地使用企业的任何设施。CY还雇佣了盲人工程师，并为他们提供全方位的合理便利。

受访者（L先生，CY经理）：我们这里是真正的完全无障碍，很简单，这里工作的有视力障碍者、坐轮椅的、拄拐杖的，我们验收的程序（之一）是残疾人在大厦走一圈，如果觉得不好，不给签字，到了那个时候，工程方会追着你把无障碍设施改好。（访谈记录：2014CY01）

① CY具备一间社会企业的基本特征：以雇佣残障者为主要社会目的，员工100%都是残障者；财务结构上成立了私募基金会，企业所有的盈利都进入基金会，用于扩大生产和发展社会服务，上层管理者并不分红。

此外，CY 企业为残障员工提供工作、生活各种合理便利，如提供餐饮、住宿、免费洗衣服和其他生活服务项目。

2. 市场化的工作制度与专业社会服务并存

CY 对残障员工的人力资源管理制度完全是市场化的，企业领导者的观念是“企业要做企业的事”，这里没有福利企业的工作重组，亦不为残障者设立特殊的薪酬、工作时间制度，一切都向市场看齐；他们在强调平等对待残障员工的同时却不特殊化对待他们，也不主张低于能力的雇用。

受访者（L 先生，总经理）：正常企业运营过程中，你看不到任何非企业的东西。不可能有人推着你进洗手间……拿不到东西帮你拿，这样的话就相当于那个人不能创造全面价值。工作时间上，不会因为你是残疾人就对你有照顾，例如说在企业里头因迟到扣出勤，他不会觉得为什么要扣我工资，我是一个残疾人哎，他会觉得我迟到了，别人要扣我也要扣，是平等的。（访谈记录：2014CY02）

与此同时，CY 却推行一套自主性和独立性的社会服务介入，对残障员工进行支持。CY 设立了专门社工机构为残障员工提供专业社会服务，与一般企业社工不同的是，CY 的社工部门不从属于企业，而是独立于企业，与企业同属于基金会领导，CY 领导层称之为“三位一体”的结构，这也是 CY 作为社会企业区别于一般商业企业的基本特征之一。

受访者（L，总经理）：你必须有一套独立于企业之外的体系。CY 的社工都是独立于企业之外的，服务社是独立法人，它与企业不是自上而下的法律关系，而是联盟关系、资源协调关系。社工遵循保密原则，40 多位在岗的认证社工，为员工提供全方位、无缝对接的社会服务。我们的服务是根据不同残疾人需求，在企业内部群体中有极高覆盖性，例如出行无障碍巴士、读写障碍援助、就餐、康复服务、宿舍的服务等。（访谈记录：2014CY02）

多方访谈发现，社工服务社独立的组织结构保证了服务的独立性，社工为残障员工争取正当工作权利的过程不会受到企业干预，能够及时有效为残障员工提供多方支持。

受访者(S, 社工): 根据我们国家劳动法规定, 怀孕只能请三个半月产假。但是有些残疾朋友本来行动就不便, 可能刚发现怀孕就不能上班了。按劳动法, 企业肯定不能给你钱。但是残障朋友家庭条件可能又不是很好, 又没有多的积蓄, 我们社工就会将其作为一个个案来追踪。我们会在基金会设立一个项目, 在她怀孕期间, 我们会根据她家庭条件 and 需求, 给她一个专门贫困女性的补贴。(访谈记录: 2014CY05)

3. 将非残障者排除出工作场所——相对隔离

CY 存在的一个问题是它们并没有采取特别的措施促进残障者与非残障者在工作场所的融合, 却是反其道而行之把非残障者排除出了工作场所, CY 的雇用理念是 100% 招聘残障者, 以体现对残障者就业的支持。研究发现, 对于是否喜欢/愿意只跟残障者一道工作, 因应个体伤残情况、教育背景、思想观念等的不同, 不同的残障员工持不同的看法。CY 多数残障员工认同 CY 的管理与运作模式, 觉得只有在这样的一个群体中自己才能被接纳与尊重。但也有少数残障员工担心长期以往会削弱他们的竞争力和剥夺发展机会, 他们认为这种就业方式本身是不公平社会的无奈应对——尽管他们在一个看似公平的小环境工作。

受访者(F 先生, CY 员工): 在这边, 大家都是残疾人, 你怎么说出去跟这个社会的人公平地在一起生活呢? 一年多待在这里, 感觉这个地方有点脱离外部、脱离社会, 跟健全人一道工作, 学到的东西和竞争力是不一样的吧。(访谈记录: CY201408)

一个问题是长期在一个高比例残障者的环境工作, 会导致新的社会隔离吗? 领导层对这点是否认的。

受访者(L 先生, 总经理): 他本身没有被隔离, 他只是工作在这里, 他面对的客户是主流市场客户, 家人、平时生活中的朋友是健全人, 周末去看电影什么的和其他人没什么区别。(访谈记录: 2014CY02)

CY 的管理层认为, CY 的企业工作地点都在市区, 而非偏僻的郊区, 员工下班后能够自由地与普通人打交道, 过普通人的生活, 不存在社会隔离问题。另企业社工服务的核心工作就是环境设计, 目的是为残障员工能够主动地融入社会。

无障碍环境除了包括硬件设施，还包括软环境，真正的无障碍应不排除残障者与非残障者的交往，基于就业是一种重要的人类社会活动，这种互动在工作场所更是具备更本质的社会融合内涵与功能。显然，CY 的雇佣制度客观上制造了新的社会隔离。但目前国内没有任何的政策对福利企业、社会企业这类保护性就业组织雇佣残障者最高比例做出任何规定或指引，受访的残联工作人员也认为这类组织雇佣的残障员工越多越好。

五、结论与讨论：就业融合的工作场所无障碍环境与社会政策

通过三类就业单位的比较分析可得出如下结论：①雇主越能满足无障碍环境的需要（无障碍硬件设施与合理便利、特殊工作安排、辅助和支援服务），残障雇员的融合就业层次就越高，不但能够获得工作机会、还能实现工作融合、乃至实现独立生活和社会融合；②另一方面，企业越能获得无障碍环境建设或改造的政策或社会支持，其无障碍条件越好；③政府规制或政策支持越强的就业类型，残障者的工作融合程度越高。上述结论可用一个三维坐标系表示。

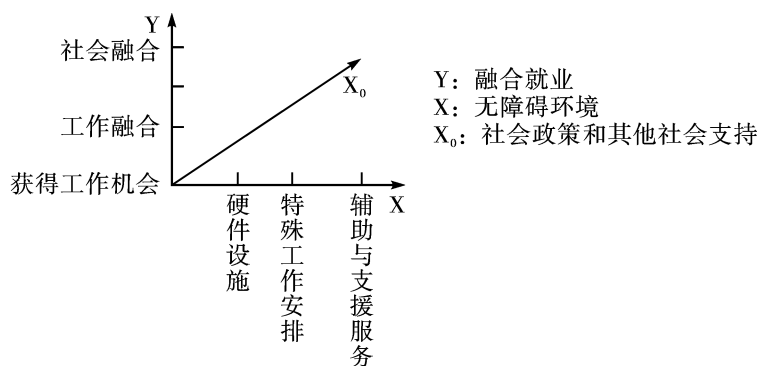


图1 融合就业、无障碍环境和社会政策关系图

资料来源：作者自制。

西方的实践经验认为：越是市场化的就业形式，残障者越可能接近融合就业（Migliore et al., 2007；吴秀照、陈美智，2012）。这一论点显然在我国并不适用。主要的原因是欧美国家的残障政策已从个体模式走向社会模式，这些国家的公共空间，包括工作场所都有完备的无障碍设施，融合就业在这些国家的主要矛盾在于残障者与非残障者的融合，以及残障者独立生活、参与社会生活的机遇。而我国的公共空间，包括工作场所的无障碍设施极不完备，残障者处

于难以走出家门、难以在社会公共场所露面的“融合前”阶段，故就出现了文章呈现的，政府规制和政策支持越强的就业形式，因其一定程度具备无障碍环境，残障者越有可能在当中实现工作融合。在工作场所无障碍设施和融合就业议题上，显然我国的社会政策需要进行反思和检讨：

（一）就业融合：残障者的需要与政策目标识别的差距

研究表明，残障员工企盼和需要的就业融合并不仅仅局限于工作场所，就业的目的恰恰是要通过工作场所的努力达致在社会上独立生活，包括获得经济独立、自由出行、情感连接、建立家庭等在内的各种生活机遇。从社会融合的角度进行理解，残障者就业问题变得立体而多维，他们需要的无障碍环境不仅仅局限于工作场所内的硬件设施、合理便利和工作制度的调适，还包括影响他们工作机会与就业质量的社会服务，以及各种无障碍环境从家—工作场所—社会的延伸。

但正如文章前面所阐释的，我国与残障者就业相关的政策的目标识别只是停留在就业率阶段，融合就业并未成为政策目标和进入政策议程，这也造成了相关政策支持的缺乏，制约了残障者就业权利的发展。我国残障者就业政策在政策目标上较为忽略赋能和工作内权利的保障，补偿性、支持性介入措施不足，这也导致了融合就业尚未被政策目标和政策问题所识别。而欧美国家在保障残障者工作权的劳动政策的目标设置上一般包括消除歧视、扩大就业机会、增强就业能力与适应和保障工作权益与促进社会参与（吴秀照、陈美智，2012）。

（二）无障碍环境通过作用于就业机会可及性和自主性而影响融合就业

研究表明，无障碍环境于残障者而言，意味着工作机会的可及性和机遇的自主性。一条无障碍通道或者一部无障碍电梯的缺失对残障者可能意味着一辈子无法企及的工作机会。而进入工作场所之后，无障碍环境的完备程度显著影响到残障员工的工作成效、工作时间的充足程度、薪酬水平、晋升机会乃至其他的生活机遇。无障碍环境——从硬件设施、到工作制度、再到社会服务——越完善，残障员工的生活自主性越强，越有可能在社会上独立生活，社会融合的程度亦越高。

无障碍环境的满足不是社会对残障者的恩赐，而是残障者可以主张的基本社会权利。但是，目前的现实却是多数有就业需要的残障者还处于工作场所硬件设施都无法获得满足的阶段，必须依靠自我调适去克服充满障碍的社会环境。政府与政策似乎尚无意主动在该议题上有系统的设计与规划。

（三）工作场所无障碍环境的政府责任与社会政策

融合就业应当成为残障者就业政策的目标。而政府推动融合就业，其中一个根本的举措就是无障碍环境的营造和支持。政府在该议题上的责任是毋庸置疑的，虽然政府的责任需要负到何种程度、政府与企业的界限如何是一个需要进一步探讨的问题。研究表明，越是市场化的就业形式（政策工具），如按比例分散就业，政府越需要设置规制；越具社会属性的就业形式（政策工具），如福利企业、社会企业，政府的支持越重要。但研究表明，我国的实际情况却是政府的责任在工作场所无障碍环境议题上是缺失的：①缺乏对工作场所无障碍环境的规制和监督，目前还没有任何的法律法规和政策对工作场所无障碍环境建设标准、具体要求进行规范。②缺乏对工作场所无障碍环境的积极支持。我国没有政府资助企业进行无障碍改造的政策，2012年颁布实施的《无障碍环境建设条例》规定无障碍设施改造由所有权人或者管理人负责，换言之，企业必须为雇佣残障者而需要进行的无障碍建设和改造负全责。

这种让企业自行负责提供无障碍环境的政策导向并不合理：首先无障碍环境具公共物品属性，供给上具有非竞争性和非排他性（李炜冰，2010），若单靠企业雇主提供，出于自利性考虑，企业会倾向于不雇佣或少雇佣残障者，宁交就业保障金也不进行无障碍环境建设或改造。此外，工作场所无障碍环境牵涉的不单是雇主自身，还涉及多方社会主体，让企业完全负担也是不合理的。

政府需要通过更精细化的政策设计给予工作场所的残障者多维且积极的社会支持与保护。欧美国家在保障残障者工作权的政策工具上除了强制性、补偿性措施，还采取支持性的介入手段（吴秀照、陈美智，2012）。如瑞典政府对企业的无障碍改造进行补贴，对残障者就业实行工资性补贴就业，提供一系列的特别就业服务，包括扭转非残障员工歧视和认知的措施、工作场所就业服务等。

1. 政府应该在工作场所无障碍硬件支持方面采取“普惠型”政策，不仅局限于支持少数福利企业，而无论是对分散按比例就业机构、福利企业抑或社会企业，都需加大无障碍环境的投入，包括资金筹措、标准设定、监督等。

2. 政府对于积极保障的就业形式，如福利企业和社会企业，则应给予更多维而积极的无障碍环境支持，要把残障人士的就业政策和保障制度跟个性化社会服务结合起来，通过政策衔接和制度安排落实和扩展残障人士就业福利的可达性。

3. 鼓励就业单位对残障员工实行弹性的工作时间和生产组织制度、推行灵活的薪酬制度（如同时提供计件、计时等不同薪酬制度供自由选择）和其他人

力资源制度,并通过财政支出转移一定程度补贴就业单位使用残障员工的用工成本。

4. 购买残障者工作场所支援服务。针对在工作场所残障者的康复、情绪管理、生活照料需要、通勤协助等需要,在当下社会工作蓬勃发展的背景下,政府可以采取服务购买的形式,向社会组织甚至残联购买服务,为残障员工提供个性化的工作场所援助服务。

综上所述,在社会政策层面,残障者就业问题需要重新界定,需要把融合就业纳入残障者就业政策的目标和价值观念,把无障碍环境建设和改造纳入政策议程,这也将是一个将整个政策范式从个体模式向社会模式扭转的过程(Oliver, 2004; 王国羽等, 2012)。

参考文献

- 蔡禾、周林刚(2008). 关注弱势,城市残疾人群体研究. 北京: 社会科学文献出版社.
- 丁启文(2001). 无障碍环境与劳动能力. 中国残疾人, 2: 13.
- 豪利特、拉米什(2006). 公共政策研究: 政策循环与政策子系统. 庞诗等译. 上海: 三联出版社.
- 马玉娥(2007). 就业残疾歧视研究报告. 载蔡定剑编《中国就业歧视现状及反歧视对策》. 北京: 中国社会科学出版社.
- 赖德胜、赵筱媛(2007). 中国残疾人就业与教育现状及发展研究. 华夏出版社.
- 李炜冰(2010). 无障碍环境建设中的政府责任. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2: 25 - 30.
- 联合国(2006). 残疾人权利公约.
- 联合国(1993). 残疾人机会均等标准规则.
- 廖慧卿、罗观翠(2012). 基于残障概念模式的残疾人就业政策目标评价. 华中科技大学学报, 2: 104 - 113.
- 廖慧卿(2014). 交换、福利抑或挤占: 残障人士的保护性就业. 社会学研究, 1: 148 - 173.
- 洛普雷斯蒂、马格(2013). 成年残疾人的求职和工作无障碍设施问题. 载奥尔特曼等编《利用调查数据研究残疾人问题——美国残疾人访问数据调查研究结果》. 郑晓琪等译. 北京: 北京大学出版社.
- 罗伯特·K. 殷(2004a). 案例研究方法的应用. 周海涛、夏欢欢译. 重庆: 重庆大学出版社.
- 罗伯特·K. 殷(2014b). 案例研究: 设计与方法. 周海涛、李永贤译. 重庆: 重庆大学出版社.
- 彭华民(2006). 福利三角: 一个社会政策分析的范式. 社会学研究, 4: 157 - 245.
- 唐镛(2008). 从就业能力角度探讨政府、企业和个人在残疾人就业中的作用. 教学与研究, 3: 59 - 64.

◆ 论文

- 王国羽、林昭吟、张恒豪(2012). 残障研究理论与政策应用. 台湾: 巨流出版社.
- 王海滨(2006). 对福利企业发展前景的经济学思考. 经济问题探索, 8: 120 - 124.
- 许琳(2010). 残疾人就业难与残疾人就业促进政策的完善. 西北大学学报(哲学社会科学版), 1: 106 - 120.
- 杨立雄、兰花(2011). 中国残疾人社会保障制度. 北京: 人民出版社.
- 张秀梅(2004). 福州城市社区残疾人就业状况调查. 社会, 2: 20 - 22.
- 吴秀照、陈美智(2012). 劳动与就业. 载王国羽等著《残障研究理论与政策应用》. 台湾: 巨流出版社.
- 第七届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议(2008). 中华人民共和国残疾人保障法. 1990 年的颁布, 2008 年修订.
- 国务院(2006). 中国残疾人事业“十一五”发展纲要.
- Barnes, C. (1991). Disabled People in Britain and Discrimination: A Case for Anti - discriminatory Legislation. London: Hurst & Co.
- Braddock, D. , Hemp, R. , Parish, S. & Rizzolo, M. (2002). *The State of the States in Developmental Disabilities: 2002 Study Summary*. Boulder: University of Colorado, Coleman Institute for Cognitive Disabilities and Department of Psychiatry.
- Brown, L. , Shiraga, B. & Kessler, K. (2006). The Quest for Ordinary Lives: The Integrated Post - school Vocational Functioning of 50 Workers with Significant Disabilities. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 31(2): 93 - 121.
- Bond, G. R. (2004). Supported Employment: Evidence for an Evidence - based Practice. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 27: 345 - 359.
- Dali, M. C. & Bound, J. (1996). Worker Adaption and Employer Accommodation Following the Onset of A Health Impairment. *Journal of Gerontology*, 51B: S54 - S60
- Dees, J. G. (1998). The Meaning of “Social Entrepreneurship”. Stanford University: Drefit Report for the Kauffman Center.
- Drake, R. E. , Becker, Dr. R. , Biesanz, J. C. , Wyzik, P. F. & Torrey, W. C. (1996). Day Treatment Versus Supported Employmentfor Persons with Severe Mental Illness: A Replication Study. *Psychiatric Services*, 47: 1125 - 1127.
- Drake, R. E. , McHugo, G. J. , Bebout, R. R. , Becker, D. R. , Harris, M. , Bond, G. R. , et al. (1999). A Randomized Clinical Trial of Supported Employment for Inner - city Patients with Severe Mental Illness. *Archives of General Psychiatry*, 56: 627 - 633.
- Evers, A. (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *International Journal of Public Administration*, 28: 737 - 748.
- Goering, S. (2002). Beyond the Medical Model? Disability and Employment: A Comparative Critique of UK Legislation. *International Journal of Human Resource Management*, 11(4): 807 - 821.
- Jenkins, R. (1991). Disability and Social Stratification. *British Journal of Sociology*, 42(4): 557 -

580.

- Kelly, G. M. (2000). Employment and Concepts of Work in the New Global Economy. *International Labour Review*, 139(1): 5 – 32
- Kiernan, W. E. , Gilmore, D. S. & Butterworth, J. (1997). *Integrated Employment: Evolution of National Practices*. In Kiernan W. E. & Schalock R. L. Eds. *Integrated Employment: Current Status and Future Directions*. Washington: American Association on Mental Retardation
- Migliore, A. , Mank, D. , Grossi, T. & Rogan, P. (2007). Integrated Employment or Sheltered Workshops: Preferences of Adults with Intellectual Disabilities, Their Families, and Staff. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 26(1): 5 – 19.
- OECD. (1999). *Social Enterprises*. Paris: OECD Publications
- Oliver, M. (2004). The Social Model in Action: If I Had a Hammer. In Swain, J. , French, S. , Barnes, C. & Thomas, C. Eds. *Disabling Barriers – enabling Environments*. Sage: London.
- Vidal, I. & Nuria, C. (2004). Work Integration Social Enterprises in Spain. Available from: http://www.emes.net/fileadmin/emesPDF_files/PERSE/PERSE_WP_04-05_SP.pdf
- Wehman, P. , Revell, W. G. & Brooke, V. (2003). Competitive Employment Has It Become the “First Choice” Yet?. *Journal of Disability Policy Studies*, 14(3): 163 – 173.

责任编辑：刘军强