

【残疾人问题研究专题】

# 福利治理视阈下残疾人辅助性就业政策目标定位研究\*

——基于M市辅助性就业的地方实践

许小玲

**摘要:**如何有效提升残疾人就业能力是新时代残疾人福利制度建设的重要议题。基于福利治理视角,M市近三年残疾人辅助性就业政策执行效果并不理想,反映出该政策目标定位中的偏差。关系型的福利治理理念、基层社会稳定的治理目标、单维度的福利治理关系和形式化监督的福利治理过程是形塑偏差的重要力量。为此,应通过营造平等福利关系、构建专业考评机制等,提升福利供给精度,提高福利治理效能。

**关键词:**福利治理;残疾人辅助性就业政策;目标定位;偏差

中图分类号:C913.69

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)09-0088-07

2015年6月,中国残疾人联合会等八部门联合发布《关于发展残疾人辅助性就业的意见》,要求到2017年所有市辖区、到2020年所有县(市、旗)应至少建一所残疾人辅助性就业机构,基本满足具有一定劳动能力的智力、精神和重度肢体残疾人的就业需求。由此,辅助性就业进入“遍地开花”阶段。对于残疾人研究,我国学者大多集中在属于舶来品的庇护性就业和支持性就业方面,主要涉及智障人支持性就业机制<sup>①</sup>、破解支持性就业难题的路径<sup>②</sup>、国外支持性就业模式的启发<sup>③</sup>等方面,对辅助性就业这一本土化概念的研究相对较少,相关研究多停留在概念辨析上<sup>④</sup>,缺少深度探索,较少涉及辅助性就业政策在实际执行过程中出现的不符合规定而偏离目标设定的情况。对于基层政府而言,辅助性就业是一个新事物,如何提升辅助性就业质量、提高福利治理水平是一个新命题。因此,本文以残疾人辅助性就业政策为研究对象,运用经验研究,以福利治理为分析框架,对A省M市近三年辅助性就业的实践进行剖析,探讨辅助性就业政策目标定位在实践中

受到基层环境的影响及原因,以期为该政策未来路径设计和治理机制优化提供参考。

## 一、文献述评、理论框架与研究设计

### 1. 辅助性就业相关概念之辨析

在中国,与辅助性就业相近的概念包括支持性就业、庇护性就业、社区化就业、融合性就业等。目前针对心智障碍和残疾人的就业形式主要有庇护性就业、支持性就业和辅助性就业。庇护性就业是舶来品,早期属传统医学模式。现代庇护性就业在理念上承认就业权是残疾人的基本权利,指为了帮助残疾人身心康复、提高其就业能力而设立专门就业场所并制定保护性政策的集中就业形式。<sup>⑤</sup>它具有保护性、临时性、间歇性等特点,执行方式是“先训练后安置”。20世纪70年代,受西方融合教育的影响,残疾人支持性就业模式出现。它指利用一切活动,包括长期督导、训练和交通协助来帮助残疾人维持有薪水的工作。<sup>⑥</sup>其做法是“先安置后训练”。2014年,支持性就业首次纳入我国残疾人事业统计

收稿日期:2020-03-27

\* 基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目“城市困境儿童发展型救助中社会组织服务传递机制研究”(17YJC840048)。

作者简介:许小玲,女,合肥工业大学马克思主义学院社会与民生工程研究所所长,副教授,社会学博士(合肥 230009)。

公报,我国的福利企业是支持性就业的重要载体。辅助性就业作为中国本土化概念,起步较晚。<sup>⑦</sup>它是指组织就业年龄段内有就业意愿但难以进入竞争性劳动力市场的智力、精神和重度肢体残疾人从事生产劳动的一种集中就业形式,在劳动时间和强度、劳动报酬及劳动协议签订方面相对普通劳动者较为灵活。<sup>⑧</sup>因为辅助性就业和支持性就业均以残疾人融入社会为最终目标,所以统称为融合就业。

比较来看,区别庇护性就业、支持性就业、辅助性就业,主要体现在以下两个方面:一是就业环境是否具有竞争性。支持性就业是把残疾人安排在有竞争性的就业环境中。二是政策目标定位不同。在庇护性就业和辅助性就业中,残疾人均通过就业达到康复并融入社区;在支持性就业中,残疾人则通过就业实现社会融合。残疾人的就业保障与一定的社会体制、生活水平相关,所以三种就业方式的服务对象在不同国家可能会有一定的差异。

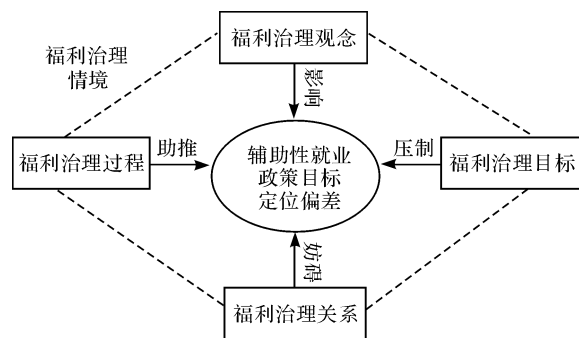
#### 2. 社会政策目标定位的理论建构与实践演练

在社会政策研究中,政策出现偏差属于目标定位的范围。目标定位是社会福利支出过程中目标指向的方式,有广义和狭义之分。<sup>⑨</sup>前者指所有福利相关接受者如何确定;后者是指以需求为判断依据,把有限福利资源分配给最需要人群的过程。<sup>⑩</sup>目前,学者们主要从技术、利益、体制和环境视角来解释偏差出现的原因。技术视角认为,目标定位操作技术比如门槛线设定及定位方法不恰当有可能导致偏差。<sup>⑪</sup>也就是说,社会政策目标定位出现偏差的根本原因在于政策设计上的漏洞。利益视角认为,政策执行过程中不同主体利益倾向不同,各主体为获取自身利益最大化就会与其他主体展开互动,导致政策执行过程中出现截留、敷衍、附加以及替代等偏差。<sup>⑫</sup>体制视角从科层制探究偏差出现的原因,形成两种解释路径:自上而下的路径重点分析科层组织的结构形态对政策执行效度的影响。<sup>⑬</sup>自下而上的路径重点关注基层政策执行者对政策执行的影响<sup>⑭</sup>,他们手中裁量权的大小、使用裁量权的不当都会影响政策执行<sup>⑮</sup>。环境视角关注政策执行的情境。当政策规定与政策执行的情境不一致时,政策执行主体就会采取各种变通措施。<sup>⑯</sup>综合来看,上述四种视角对政策目标定位出现偏差的原因均进行了深入分析,也存在一些不足。体制和利益视角虽能找到目标定位偏差的原因,但忽略了行动主体与环

境间的互构性。环境视角在一定程度上弥补了其他视角的不足。因此,本文从环境视角出发,依据福利治理理论建立分析框架,探讨辅助性就业政策目标定位在基层福利治理环境下出现的偏差及原因。

#### 3. 福利治理的分析框架

福利治理是西方国家应对福利国家危机提出的概念<sup>⑰</sup>,在实践中有两种意涵:一是对福利进行治理,福利成为治理的内容和对象。它指通过不同行动主体的介入、权力调整等达到福利目标的实践<sup>⑱</sup>,是对传统国家范式下福利发展模式的反思和优化<sup>⑲</sup>。二是通过福利进行治理,指政府或其他主体借助福利政策等进行社会治理的过程。<sup>⑳</sup>近年来,各地大力推进以民生为重点的社会建设,社会福利已成为政府推进社会治理的工具。学者们除对治理意涵进行剖析外,还从主体、关系、过程等维度对治理进行了细致研究。有学者认为社会治理是一种“多元、互动、参与、透明、法治”的治理方式。<sup>㉑</sup>也有学者认为社会治理具有强调过程、倡导调和、兼顾多元、注重互动四个典型特征。<sup>㉒</sup>治理内涵包括治理理念、治理目标、治理关系及治理过程四个维度,共同揭示福利治理的本质和机制。<sup>㉓</sup>因此,采用福利治理视角,从这四个维度出发,可以更好地揭示残疾人辅助性就业政策在执行中出现偏差的成因(如图1)。



#### 4. 研究设计

本文以福利治理为分析框架,采用定性研究法,探究辅助性就业政策目标定位在基层治理情境中出现的偏差及成因。在具体方法上,笔者采用参与式观察、半结构式访谈及文献法,选取了 A 省 M 市三个区(B 区的 ZA 阳光家园、S 区的 SL 家园、L 区的 NY 辅助工坊)和一个县(F 县的 TD 制品公司)的辅助就业机构作为研究个案。参与式观察主要用于了解三区一县辅助性就业机构软硬件设施建设情况。半结构式访谈对象有三类:一是 M 市残联及三区一

县的残联主席(理事长)或就业办主任、残联直接负责残疾人辅助性就业工作的工作人员,共 5 人;二是各区县承接残疾人辅助性就业的机构负责人或工作人员,共 8 人;三是相关客体,包括辅助性就业对象及家属,共 5 人。文献法主要用来收集学术资料及有关残疾人辅助性就业的政策文件。2018 年 10 月—2019 年 2 月,笔者进行了初次调查;2019 年 4 月—8 月,笔者对原材料进行了补充完善。

## 二、执行中的变通:辅助性就业政策目标定位实践中的偏差

继中国残联发布《关于发展残疾人辅助性就业的意见》后,各地根据新时代残疾人事业发展部署,扎实推进残疾人辅助性就业工作。A 省残联等九部门、M 市残联分别印发了一系列意见和通知<sup>②4</sup>,推动残疾人辅助性就业政策的实施。参照低保政策的目标定位操作规范,辅助性就业目标定位涉及定位主体、定位方式、定位程序、结果评估和动态监督调整等规范。如果严格按照以上规范执行,政策最初设定的目标就能基本实现,即保障智力、精神和重度肢体残疾人的劳动就业权利,提高其劳动技能和生活能力。然而,在自上而下的下达和自下而上的执行中,辅助性就业政策目标定位出现了诸多偏差,现实情况并不理想。这从 M 市的情况中可见一斑。

### 1. M 市辅助性就业模式概况

M 市经过近三年的探索,构建了残疾人辅助性就业灵活多元模式。从主建方和运营方关系来看,主要有三种模式:政府主建第三方运营模式,政府主建政府运营模式,企业嫁接运营模式。其中,S 区 SL 家园、L 区的 NY 辅助工坊属于第一种模式。该模式由区残联建设,以招投标方式委托第三方进行运营,区残联和就业机构所在街道作为指导和监管单位,主要面向辖区内 16—55 岁、有就业意愿且智力、精神和重度肢体残疾人,其工作以手工、编织为主,残疾人不仅得到康复锻炼,还能获得不低于当地最低工资标准的收入。<sup>②5</sup>B 区包括 ZA 阳光家园在内的 3 家机构主要采取第二种模式,即政府主建政府运营模式。这类机构运营模式表现出浓厚的政府主导、自主运营的特点,辅助性就业机构由 B 区残联利用既有场地投资兴建,运营管理也由各街道残联或区残联直接负责。M 市按照此模式运营的机构较少。F 县主要采取第三种模式即企业嫁接运营模

式,TD 制品公司即为此类模式。该企业以“农疗”为主,吸纳残疾人从事灵芝、菌类等相关农业生产。<sup>②6</sup>上述三种模式虽然运营方式不同,但机构目标定位是一致的,即是集残疾人的康复治疗、技能培训和生产劳动等多重功能于一体的保护性就业机构。

### 2. 辅助性就业政策目标定位偏差的表现

辅助性就业政策的落实和推进涉及市、区、街道(乡镇)残联以及社区各个层级。在执行过程中,基层“街头官僚”在政策执行中往往扮演至关重要的角色,他们拥有的裁量权直接影响政策目标定位的实现。不可否认,基于各地实际情况的复杂性,为了实现政策落地,适当的变通是必要的。但是,有些变通并不合理,与政策最初的目标定位相去甚远。

第一,目标定位主体存在模糊性。笔者通过对 M 市三区一县辅助性就业的深入探访发现,该市辅助性就业群体中有 70% 左右的残疾人为政策目标人群<sup>②7</sup>,还有近 30% 的受益人是政策的非目标群体。政策目标定位主体出现这种偏差主要有两种情况:一是明显符合条件却因各种附加的苛刻条件无法享受政策福利;二是明显不符合条件却被纳入辅助性就业范围。B 区残疾人家庭的 L 女士就属于第一种情况。<sup>②8</sup>她说:“当初知道这个政策还很高兴,毕竟能让孩子走出家门。但去残联了解才知道,像我家这种智力和精神残疾的孩子在机构工作必须要家人全程陪同。我们还要签一份安全协议,孩子在路上及在机构的安全都归我们自己负责。我还要挣钱养家。让孩子奶奶去,机构不同意,怕他奶奶年龄大搞不了他。”对于附加这样看似苛刻的规定,机构也有自己的苦衷。<sup>②9</sup>而那些不符合规定的非目标人群享受政策主要基于两种原因:一是其和街道或区残联政策执行者有某种私人关系。如 B 区有多位残疾人因私人关系得以进入辅助就业机构工作。<sup>③0</sup>该区辅助就业机构不与残疾人签订正式劳动合同,来机构工作相当于在低保之外获得了一份额外收入。二是一些残疾人或残疾人家属采取了“闹事”“挑事”等个人极端行为。B 区残联负责人说:“肯定得按政策办事,但有时候情况也很复杂。这里面的 D 青年,属于二级智力残疾,其实什么都做不了,但他妈妈知道这个政策后,天天来闹,天天来找。社区、街道都找了个遍。你去哪里她就跟去哪。最后,我们和街道商量就让她儿子来吧。”

第二,目标定位方式和程序简单化。辅助性就

业政策将三类残疾人群作为目标群体。但是,对于由谁、通过何种方式来判定进入目标群体的准入资格,各区县几乎没有制定详细的规则,由此导致政策在具体落实中定位方法简单粗暴,目标定位出现一定偏差。调查中,当问及“如何判定申请者是否有一定就业能力”时,基层的做法大体一致,均是通过简单谈话或凭工作生活经验加以判断。S 区 SL 家园负责人说:“他来申请,说明有就业意愿,至于是否有一定的就业能力,一是看他的残疾证,二就是和他谈一谈。你和他谈半个小时,通过经验大概就能判断他有没有就业能力,毕竟我们做残疾人工作这么多年了。”F 县残联就业中心工作人员说:“我们没啥量表来测量,也没专业的人懂。他先在街道申请,街道和申请者见个面,初步判断能不能去工作。最后的决定权在就业机构,街道层面只是负责推荐,企业会让申请者试用一周,达到要求就留下,达不到就走人。”从操作角度看,定位方法是否恰当和科学直接影响着目标定位是否会出现偏差。<sup>④</sup>实践中目标对象残疾的复杂程度也要求目标定位方式通过技术手段实现简约化和标准化,以适应现实需要。各种针对残疾人职业能力、生活能力的测评量表成为复杂环境中解决问题的有效手段。然而,从 M 市的实际情况看,经验性判断仍是目标定位的主要方式,只有极少数机构使用标准职业量表<sup>⑤</sup>。除定位方式简单化外,辅助性就业政策在目标定位程序上也呈现无序化。各区及县在落实 M 市关于辅助性就业政策过程中,对于申请所需材料及其递交、材料真实性的核实等整个流程均无细化规定。

第三,考核评估表面化。A 省以及 M 市关于辅助性就业政策均强调,要加强对残疾人辅助性就业机构的监督。加强监督和考核是保证政策有效执行的重要环节。然而,调查中发现,考核评估呈现表面化、形式化倾向。M 市残联就业中心负责人说:“我们 2017 年开始推辅助性就业,2017 年和 2018 年在做量,前两年我们都在培育和支持更多的辅助性就业机构发展。因为每年要拨付建设补贴,所以年终评估都是邀请第三方来做,主要就是评估钱,看钱是不是花在该花的地方。平时我们也联合区、街道残联去现场检查,主要了解用工是否规范。”可见,只要钱不出问题,其他都不是问题。按照 SL 家园工作人员所说:“差不多就行了,街道好不容易培育一个辅助性就业机构,也是它工作的亮点,不会轻易否

定。”可以说,考核评估的象征意义远大于其实质意义,考核成为最大限度满足一些地方或个人利益的形式。另外,由于运营模式不同,各区日常管理的差别也较大,大部分机构都建立了相对规范的日常管理机制,包括工作时间、奖惩制度等。但是,无论是哪一种运营模式,其机构的自我评估和上级评估均很少涉及帮助残疾人改善身体状况、提高劳动技能和生活能力等方面的内容。

### 三、基层福利治理:辅助性就业政策目标定位偏差的原因

针对残疾人辅助性就业政策在执行中出现的目标定位偏差,可以从福利治理理念、治理目标、治理关系以及治理过程四个方面探究基层治理场域对残疾人辅助性就业政策目标定位的深层影响。

#### 1. 关系理念影响辅助性就业政策目标定位的公正性

国家以残疾、贫困程度为标尺的公平福利治理理念进入基层场域时,被基层场域中传统的关系观念重塑。其体现在两方面:一是作为资源的私人关系在辅助性就业机构资质认定中发挥重要作用;二是残疾人就业资格的认定也并非完全按照标准执行,基层场域中关系的亲疏远近成为获得这一资格的重要变量。S 区 SL 家园负责人说:“当时都是以委托形式进行的,因为本地能做残疾人就业服务的机构不多,还达不到招投标要求的数量。而且给那些不熟悉的机构领导也不放心。”F 县 TD 制品公司董事长说:“2017 年年底,县残联找到我,问我能不能承接这项服务,因为他们知道我们之前就是省残疾人职业培训基地、市县残疾人就业扶贫基地,就让我们报一个。当时要求每个县必须有一个辅助性就业基地,他们很着急。直接找我来承接,他们会比较放心,因为他们对我比较熟悉。”

辅助性就业承接机构在目标定位时,虽说是按照程序公平、合法化招标方式进行的,但还达不到真正的程序公平。一些人将竞标过程视为“走过场”,因为重点不在于项目购买以招标还是委托形式进行,而在于购买前的彼此熟悉。模糊发包的治理机制促使地方政府努力把政策执行控制在行政技术层面,凸显出技术治理的特征。<sup>⑥</sup>购买前的熟悉和信任不仅可以降低日后合作的风险,也便于监督管理。此外,辅助性就业准入资格认定中,基层场域中的人

情、关系也发挥着一定作用。这种情况并非仅存在于 B 区 ZA 家园的个案中, F 县、S 区都有类似情况。F 县残联就业中心工作人员说:“都是残疾人向街道提出申请, 街道大致考核一下, 然后推荐给我们, 有时候个别不太符合规定的, 碍于面子还是安排了, 谁也不想因为一点小事伤了感情。”

可见, 基层社会福利治理理念某种程度上还受到“差序格局”的影响, 政策执行者受“情”与“理”左右并设法保持二者的平衡。处在这种情境中的人并不直接追求物质利益最大化, 更多追求建立在关系、面子之上的非理性因素利益最大化。<sup>⑭</sup> 基层社会构建的人情式福利治理理念吸纳着辅助性就业政策的公平性, 使其在目标定位上产生偏差。

### 2. 基层的稳定治理目标压制了辅助性就业的支持性目标

维护社会稳定在地方总体性治理目标中是一项硬指标。基层政策执行者在面对治理目标不一致的情况时, 最根本的就是服从最重要的治理目标。<sup>⑮</sup> 他们会按照自己的权重对治理目标进行排序。当基层秩序性目标与辅助性就业支持性目标不一致时, 基层往往把维持稳定的目标摆到最重要的位置, 辅助性就业的支持性目标让位于维持社会稳定的目标。对于残疾人的过激行为, 部分基层政府往往觉得麻烦, 会通过一些变通手段认定其符合就业资格, “以福利换稳定”。在“息事宁人”的过程中, 一些福利资源成为双方的“交换工具”。<sup>⑯</sup> L 区残联负责人说: “你在工作中总能碰到一些‘刺头’, 他们精得很, 很会示弱, 到处找领导诉苦, 也不是我们怕什么, 但总归闹事往上反映对领导来说面子上不好看, 领导就会说下面怎么没把事情处理好。领导肯定是希望稳定, 最后还是督促基层妥善解决。”在前述案例中, D 青年及其母亲正是抓住街道、区上级部门怕残疾人“闹事”或“告状”的心理, 通过极端行为获得了就业资格。

### 3. 单维度的治理关系妨碍了福利治理主客体间的平等互动

从关系角度看, 社会治理更多强调多方参与和协商合作。<sup>⑰</sup> 依据福利治理理论, 平等的互动关系是福利政策目标定位的内在要求。具体到残疾人辅助性就业政策, 就是在目标定位主体与目标定位对象之间形成平等的关系。在 M 市辅助性就业政策实施中, 双方平等沟通的福利实践更多的是一种理想。

B 区残联负责人指出: “其实这个政策说白了, 就是给那些重度残疾人提供一个聚会的场所, 让他们走出家门, 给他们增加点收入, 你还指望他们通过就业培养什么就业技能? 根本不可能。”B 区残疾人 G 家属说: “到底符不符合政策最终还是社区和街道说了算, 你去找他们, 他们就让你去申请, 至于怎么申请、递交到哪里、多久能知道结果, 他们也没给一个明确的说法。他们不通知你去申请, 你根本不知道有这个政策。我是一个 L 区的朋友和我说我们区也有这个, 我自己去街道问的。”

调研发现, 部分从事残疾人工作的基层人员并未把残疾人看作平等主体, 大部分残疾人仍处于弱势, 其诉求很难得到工作人员的及时回应。目标定位主体的基层政府部门与有需求的残疾人在政策执行中呈现单维度的治理关系。此外, 福利治理中信息资源在辅助性就业政策目标定位中发挥重要作用, 而治理关系直接影响着信息资源获取的渠道和效率。<sup>⑱</sup> 随着自媒体的发展, 网站、微信、公众号等日益成为公众表达诉求和政府了解社情民意的途径。但基层政府与民众的沟通很难做到真正平等。F 县以及 M 市各区的政府门户网站及残联网站上, 基本上找不到残疾人辅助性就业政策资格认定及申请程序等信息。基层诉求无法得到及时回应, 可能与编制压缩、基层工作人员身兼数职有关, 但是基层单维度、不平等的福利治理关系也在一定程度上阻碍了政策目标定位中信息资源的有效流通。

### 4. 形式化监督的治理过程导致辅助性就业目标定位无法精准

辅助性就业目标定位过程中, 采取何种福利治理机制对目标定位的精准性有重要影响。笔者在调查中发现, 目标定位程序文本中相对宽松的规定导致实际执行效果不理想。M 市在《做好残疾人辅助性就业工作的通知》中重点强调了督促检查, 但对督促检查涉及的具体内容、考核指标等并未做统一说明。M 市残联就业中心负责人说: “我们到机构主要就是检查相关规范是否达标、资金使用是不是规范等, 至于人员是否符合标准, 都是区和街道他们自己去考核, 我们没法规定得这么细。在对人员准入资格审核的监督方面, 群众还没有参与进来, 这个工作才开始。大部分承接机构都比较规范, 目前还没有考核不规范而取消承接资格的机构。”L 区 NY 辅助工坊负责人在访谈中说: “街道和区残联作为

购买方或业务主管单位经常来机构检查,主要就是看残疾人档案、日常管理记录,了解机构产品及销售情况,不涉及人员准入资质是否合适的问题。说真的,有的机构接这个项目就是为拿建设和运营补贴。为了成本和管理方便,他们专门挑肢体残疾的,像精神、智力残疾的非常少。”

可见,辅助性就业政策考核机制出现表面化、形式化倾向,一些制度在基层福利实践中沦为形式。作为购买方的政府为完成上级下达的任务,在辅助性就业目标定位程序上进行了模糊处理。一些承接方机构则采取投机策略,在选择服务对象时,利用自身信息优势,挑选那些服务成本相对较低的案主,以保证机构的成效。<sup>⑨</sup>也就是说,从服务成本考虑,部分承接机构优先选择重度肢体残疾人员,尽量降低智力和精神类残疾人员的比例。而监督的形式化也使机构有机会利用所谓的专业优势筛选服务对象,把部分真正有就业需要的残疾人排除在政策之外。

#### 四、结论与讨论

当前,辅助性就业政策执行效果不理想,目标定位出现偏差,主要是由关系型的福利治理理念、基层社会稳定的治理目标、单维度的福利治理关系和形式化监督的福利治理过程等共同造成的。要想通过该政策实现扩大重度残疾人就业规模、提升其劳动技能和生活能力的目标,还需在以下方面做出努力。

##### 1. 营造平等福利治理关系,提高福利供给精度

多元主体平等互动关系是福利政策目标定位的内在要求。在辅助性就业政策执行过程中,相关部门及政策执行者要树立合作共享的治理理念,为平等福利治理关系的营造奠定基础。同时,坚持以残疾人为本的理念,把满足残疾人就业需要、提升残疾人就业能力视为残疾人的一项权利而非一种馈赠或施舍,构建体现机会公平、规则公平和权利公平的治理机制,彰显政策接受者在治理中的主体地位,改变单向福利治理局面。此外,在政策执行环节上,需提高目标定位的准确性,保障福利供给的精度。由于导致残疾原因及残疾人困境表现的多样化,精准识别政策对象并非易事。因此,为了保障目标定位的精度,应在认定内容、认定方式及认定程序上尽量做到规范化和科学化。同时,引入残疾人专业服务组织,让专业力量更多参与残疾人就业实践,避免粗线条的经验性判断。

##### 2. 构建专业动态考评机制,提升福利治理效能

辅助性就业政策的实施是系统工程。要提升福利治理效能,除完善目标定位顶层设计和福利供给精度外,还需建立专业动态的考评机制。随着国家治理形态从“总体支配迈向技术治理”,政府将法治化、技术化、规范化、标准化作为行政监督的核心议题。<sup>⑩</sup>这种趋势导致很多政策在监督评估中重管理评估、轻服务评估。残疾人辅助性就业政策这类软性服务具有特殊性,服务效果显现需要的周期较长。因此,除单一就业人数和资金使用外,还应把服务成效作为考核的主要标准,把过程评估和结果评估结合起来,避免监督考核流于形式。此外,作为直接监督政策的执行方或者发包方的公共部门也要具备作为精明买家的能力。这要求监管部门对合同管理和成效考量心知肚明,从而制订适切的考评条款,保证有限的福利资源用到实处,提高福利治理效能。

总而言之,辅助性就业政策理想目标的实现还要经历漫长的路程。未来需要继续思考的问题是:如何保证辅助性就业的可持续性?若无政府建设和运营补贴,承接机构通过何种方式造血?对这些问题需要未雨绸缪,以避免机构无力维系时对已接受服务的残疾人造成二次伤害。辅助性就业的重点是“就业”而非“辅助性”。因此,在保障重度残疾人就业权利时,必须通过专业服务提升他们的就业能力,避免他们再度成为慈善模式的被动接受者。

#### 注释

① 龚燕:《我国残疾人支持性就业的发展现实及推进路径》,《广西社会科学》2018年第8期。② 吴忠良、肖非:《社会资源整合:推进残疾人支持性就业的关键》,《学术交流》2018年第5期。③ 申仁洪:《美国支持性就业服务:理念、模式和成效》,《重庆师范大学学报》(哲学社会科学版)2017年第4期。④⑤ 包学雄、肖静:《论我国残疾人辅助性就业》,《长春师范大学学报》2017年第7期。⑥ 宋颂:《国际残疾人支持性就业比较研究》,《残疾人研究》2015年第1期。⑦ 2011年6月,国务院批转的《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》指出“大力推进职业康复劳动项目,促进智力和精神残疾人辅助性就业”,首次提出辅助性就业的概念。2015年6月,中国残联等八部门共同印发《关于发展残疾人辅助性就业的意见》,对辅助性就业予以界定。⑧ 《国务院批转中国残疾人事业“十二五”发展纲要通知》,中央政府门户网站, [http://www.gov.cn/jrzq/2011-06/08/content\\_1879697.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-06/08/content_1879697.htm), 2011年6月8日。⑨ [美] 尼尔·吉尔伯特编:《社会福利的目标定位:全球发展趋势与展望》,郑秉文等译,中国劳动保障出版社,2004年,第3—4页。⑩ N. Gilbert (eds.) *Targeting Social Benefit: International Perspectives and Trends*. New York: Routledge, 2001, p.19. ⑪ Thi. T. Van Dinh, N. Houssou & M. Zeller. *Development*

of Absolute Expending Poverty Indicators in Northern Viet Nam. *Report for Tropentag*, 2009. ⑫周国雄:《地方政府政策执行主观偏差行为的博弈分析》,《社会科学》2007 年第 8 期;陶郁、侯麟科、刘明兴:《张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》,《社会》2016 年第 5 期。⑬John E. Garen. Executive Compensation and Principal-agent Theory. *Journal of Political Economy*, 1994, vol.102, No.7, pp.89-95. ⑭L. Tummers, V. Bekkers. Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Review*, 2016, vol.16, No.4, pp.149-161. ⑮Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 1999, vol.31, No.2, pp.167-186. ⑯G. Palanithurai. Good Governance at Grassroots. *The Indian Journal of Political Science*, 2005, vol.66, No. 2, pp. 79-93; M. S. Grindle. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 2017, pp.3-10. ⑰金永钟、高春兰:《韩国社会保障体系和福利治理》,《社会建设》2015 年第 2 期。⑱韩央迪:《从福利多元主义到福利治理:福利改革的路径演化》,《国外社会科学》2012 年第 2 期。⑲彭华民、黄叶青:《福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型》,《南开学报》(哲学社会科学版)2006 年第 6 期。⑳孙婧:《政策执行与村落应对:甘肃省 Z 镇的农村低保制度实践》,《宁夏社会科学》2016 年第 3 期。㉑李强:《怎样理解“创新社会治理体制”》,《毛泽东邓小平理论研究》2014 年第 7 期。㉒唐钧:《社会治理的四个特征》,《北京日报》2015 年 3 月 2 日。㉓M. Edwards, J. Halligan, B. Horrigan & G. Nicoll. *Public Sector Governance in Australia*. Canberra: ANU Press, 2013, p.83. ㉔这些通知包括 A 省《关于发展残疾人辅助性就业的实施意见》,M 市残联《关于做好残疾人辅助性就业工作的通知》。M 市于 2017 年开始将辅助性就业工作纳入市政府 20 件为民办实事项目。㉕按照辅助性就业政策规定,M 市符合条件且有意愿和能力参加就业的残疾人在市区可拿到每月 1550 元(社保+工资),县区为 1310 元(社保+工资)。其之前享受的低保待遇取消。㉖根据从事工作性质的不同,辅助性就业分为工疗(以工业生产为主)、农疗(以农业种植、家畜养殖为主)两大类。目前,全国以街道和社区为依托建立的辅助性就业机构多以手工生产为主,称为半工疗或娱疗。㉗按照 M 市《关于做好残疾人辅助性就业工作的通知》,辅助性就业工作对象

主要是智力、精神和二级及以上重度肢体残疾人。各区对工作对象的准入标准没有更加明确细致的划分。㉘L 女士家的孩子 17 岁,是唐氏综合征患儿,智力残疾三级。㉙B 区残联副主席解释:“开始我们也考虑路上安全由监护人负责,到机构我们负责,但 ZA 阳光家园就一个管理员,怎能看住近 30 个残疾人? 文件要求 5 个残疾人配一个管理员且有康复资质,但有几个机构能达到这个要求? 管理人员的工资都是县区财政自己配套的。”㉚调查发现,ZA 家园中一位 21 岁的肢体残疾人是 B 区 C 街道副主任的亲戚,其肢体残疾四级;一位 43 岁的智力残疾人是 W 街道残联主席的亲戚,残疾等级是轻度四级。㉛N. Houssou, M. Zeller. Operational Models for Improving the Targeting Efficiency of Development Policies: A Systematic Comparison of Different Estimation Methods Using Out-of-sample Tests. *European Journal of Development Research*, 2012, vol.24, No.3, pp.76-85. ㉜L 区 LY 辅助工坊是其代表。该组织多年从事残疾人康复服务,积累了丰富的专业服务经验和人力资源。承接辅助性就业项目后,其配备了具有康复资质的管理人员和老师,资格认定以国际上通用的量表测评为依据,同时结合家庭走访,在完备的就业能力评估报告上制定职业能力提升方案。㉝黄晓春:《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》2015 年第 9 期。㉞翟学伟:《人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式》,《社会学研究》2004 年第 5 期。㉟N. M. Riccucci, K. Meyers, I. Lurie & J. S. Han. The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Manager in Front-Line Practices. *Public Administration Review*, 2004, vol. 64, No.4, pp.438-448. ㊱Minguan Li, Robert Walker. Targeting Social Assistance: Dilemma and Institutional Alienation in Rural China. *Social Policy and Administration*, 2018, vol. 52, No.3, pp.771-789. ㊲王思斌:《社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2014 年第 6 期。㊳王雨磊:《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》2016 年第 6 期。㊴许小玲:《生存压力与行动理性:民办社会工作机构策略行为研究》,《中州学刊》2016 年第 3 期。㊵渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009 年第 6 期。

责任编辑:海玉

## Research on the Goal Orientation of Supporting Employment Policy for the Disabled from the Perspective of Welfare Governance

— Local Practice of Supporting Employment Based on M City

Xu Xiaoling

**Abstract:** How to effectively improve the employment capacity of the disabled is an important issue in the construction of the welfare system for the disabled in the new era. Based on the welfare governance perspective, the implementation effect of supporting employment policy for the disabled in M city in recent three years is not ideal, which reflects deviations of the target orientation. The concept of relational welfare governance, the governance goal of social stability at the grassroots level, the one-dimensional welfare governance relationship and the welfare governance process in a formalized supervision way are the important forces to shape the deviations. Therefore, we should improve the precision of welfare supply and the efficiency of welfare governance through the establishment of equal welfare relationship and the construction of professional evaluation mechanism.

**Key words:** welfare governance; supporting employment policy for the disabled; goal orientation; deviation