

【社会现象与社会问题研究】

# 从“制度阻滞”看促进残疾人社会参与的制度创新<sup>\*</sup>

陈成文 黄利平

**摘要:**促进残疾人社会参与,是全面推进共同富裕战略的重要目标。残疾人的社会参与是指残疾人为了提高获取社会资源的能力,采取特定的手段和方式参与社会的经济、政治、文化生活的一种社会行为。目前,残疾人社会参与存在空间有限、机会缺失、渠道单一、能力不足的问题。究其原因,主要是“制度阻滞”。“制度阻滞”是指残疾人社会参与在制度安排上的缺失、冲突问题以及在制度执行上的曲行问题。当前残疾人社会参与的“制度阻滞”主要表现为“制度缺失”“制度冲突”与“制度曲行”三个方面。因此,要消除“制度阻滞”,促进新时代残疾人的社会参与,使之共享发展成果,实现共同富裕,就必须牢牢抓住制度这一关键环节,进行制度创新,优化制度环境,畅通残疾人社会参与的制度路径。这就要求增强制度的完备性,填补残疾人社会参与的“制度缺失”;提升制度的协调性,化解残疾人社会参与的“制度冲突”;提高制度的执行力,纠正残疾人社会参与的“制度曲行”。

**关键词:**残疾人;社会参与;制度阻滞;制度创新

中图分类号:C913.69

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)11-0078-07

促进残疾人社会参与,是全面推进共同富裕战略的重要目标。长期以来,残疾人由于生理上或心理上的缺陷而在社会活动中一直处于弱势地位,成为我国社会一个典型的弱势群体。统计数据显示,截至2020年12月,全国有持证残疾人3780.7万人。<sup>①</sup>党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央十分重视残疾人事业的发展,并站在国家发展全局的高度,明确提出了“全面建成小康社会,残疾人一个也不能少”的要求。2014年3月21日,习近平总书记在致信中国残疾人福利基金会时指出:“残疾人是一个特殊困难的群体,需要格外关心、格外关注。让广大残疾人安居乐业、衣食无忧,过上幸福美好的生活,是我们党全心全意为人民服务宗旨的重要体现,是我国社会主义制度的必然要求。”2016年7月28日,他在河北省唐山市考察时又强调:“中国有几千万残疾人,2020年全面建成小康社会,残疾人一个也不能少。为残疾人事业做更多事情,也是

全面建成小康社会的一个重要方面。”2020年10月29日,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调,要“扩大公益性岗位安置,帮扶残疾人、零就业家庭成员就业”。可见,促进残疾人社会参与,已经提上了党和政府的重要议事日程。

## 一、研究背景

残疾人的社会参与是指残疾人为了提高获取社会资源能力,采取特定的手段和方式参与社会的经济、政治、文化生活的一种社会行为。改革开放以来,随着社会主义计划经济向社会主义市场经济的转型,原有的带有“普惠制”色彩的国家全面包揽型残疾人社会福利制度已经被彻底废除,新型的将国家、市场、社会、个人融为一体的福利供给机制正逐渐形成。<sup>②</sup>在这种历史背景下,残疾人的社会参与

收稿日期:2021-09-14

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金重点项目“社会组织参与社会治理共同体建设的‘制度阻滞’及对策研究”(21ASH015)。

作者简介:陈成文,男,江西财经大学江西新时代社会治理研究中心主任、教授、博士生导师(南昌 330013)。

黄利平,男,江西财经大学江西新时代社会治理研究中心博士生(南昌 330013)。

问题已经引起了学术界的广泛关注。经过梳理发现,已有的研究成果主要集中在经济参与、政治参与、文化参与等方面。

在残疾人的经济参与方面,已有研究主要聚焦于残疾人的劳动参与。有学者认为残疾人劳动参与程度体现了他们的社会融合度。<sup>③</sup>就业是残疾人劳动参与的主要途径。因此,学者们大都通过探究残疾人的就业状况来研究残疾人的劳动参与状况。对于影响残疾人就业的因素,国内学术界形成了两大学说:一是制度决定说。支持这一学说的学者认为,户籍制度、社会保障制度、就业政策、税收政策等国家制度和政策是残疾人就业的决定因素。<sup>④</sup>二是能力决定说。持这一观点的学者认为,残疾等级、残疾类型、受教育程度、专业技能是影响残疾人就业的主要因素。<sup>⑤</sup>在科学分析残疾人就业的影响因素的基础上,制度决定说的拥护者从优化和完善社会保障制度、就业政策、税收政策等方面提出了促进残疾人就业的政策建议;而能力决定说的支持者则从提升学历、加强职业技能培训等方面提出了提高残疾人人力资本的相关举措。

在残疾人的政治参与方面,已有研究主要聚焦于残疾人的权利保护。政治参与是《中华人民共和国宪法》赋予残疾人的权利。然而,由于社会经济地位低、信息资源短缺、自身素质较差、法律未予以适当的特殊保护、社会的落后观念等原因,我国残疾人政治参与度较低,政治参与权利的行使不够充分。<sup>⑥</sup>谢非非在探讨残疾人政治权利的法律保护时发现,我国相关法律虽然规定了残疾人同其他公民平等参与国家政治生活的权利,但是没有明确侵犯残疾人政治权利的法律后果。<sup>⑦</sup>周彩姣等则认为制度是影响残疾人政治参与的根本原因,制度缺失、制度冲突和制度曲行严重影响了残疾人政治参与的机会与质量。<sup>⑧</sup>周林刚从底层视角出发,认为社会经济地位、社会资本和社会权利是影响残疾人政治参与的主要因素。<sup>⑨</sup>吴军民的研究表明,残疾人基本公共服务均等化和公共参与之间具有因果关系,基本公共服务均等化程度越高,残疾人政治参与度越高。<sup>⑩</sup>在充分研究残疾人政治参与的影响因素的基础上,学者们对促进残疾人的政治参与提出了诸多建设性的改善方案。

在残疾人的文化参与方面,已有研究主要聚焦于残疾人的体育和教育参与。研究者认为残疾人体

育问题是一个社会问题,是残疾人社会适应的重要方面,而不仅仅是残疾人参与运动的体育问题。<sup>⑪</sup>然而,由于存在诸如制度排斥、经济排斥、教育排斥、资源排斥和认知排斥等社会排斥问题,残疾人体育发展滞后,致使残疾人无法融入全民健身运动。<sup>⑫</sup>此外,残疾人公共体育服务供给资金缺乏、主体单一、区域发展失衡等问题,也是阻碍残疾人体育参与的重要原因。针对这些问题,学者们通过对国外残疾人体育发展的研究,提出了支持社会组织参与、发展残疾人群众体育、扶持和培育残疾人体育组织<sup>⑬</sup>、培养残疾人体育管理人才等解决方案。教育是残疾人文化参与的基础。只有提升了残疾人的文化素养,残疾人才能更好地参与文化生活。对于残疾人的特殊教育,彭华民等认为,它由特殊教育政策、接受人群、特殊教育学校三个基本要素构成。<sup>⑭</sup>目前,我国残疾人特殊教育虽然得到了较快的发展,但是残疾人平均受教育程度仍然远低于全国人口平均水平。<sup>⑮</sup>因此,要提高残疾人的文化素养,就必须完善残疾人基础教育体系<sup>⑯</sup>,大力发展残疾人高等教育<sup>⑰</sup>,帮助残疾人不断增强综合素质。

综上所述,我国学者在残疾人经济参与、政治参与、文化参与等方面进行了较多的研究。这些研究对于我们研究残疾人的参与问题具有较大的启迪意义。然而,已有研究大多只是探讨了促进残疾人社会参与的一般路径,忽视了残疾人社会参与机会缺失的制度性根源,即“制度阻滞”问题。众所周知,制度因素是影响残疾人社会参与机会的根本性因素。因此,科学分析影响残疾人社会参与机会的“制度阻滞”问题,乃是促进新时代残疾人社会参与实践中亟待解决的一个重大现实课题。

## 二、“制度阻滞”:残疾人社会参与的制度困境

根据新制度经济学家道格拉斯·C.诺思的观点,制度既包括政治规则、经济规则等正式制度,也包含习俗、传统、惯例、道德及伦理等非正式制度,人们的行为受到正式制度与非正式制度的共同制约。<sup>⑱</sup>作为规范社会成员行为和关系的准则,制度不仅为残疾人社会参与搭建了通道,而且为残疾人社会参与提供了基本保障。然而,在实际中,残疾人社会参与存在空间有限、机会缺失、渠道单一、能力不足的问题。究其原因,主要是“制度阻滞”。所谓“制度阻滞”,是指残疾人社会参与在制度安排上的

缺失、冲突问题以及在制度执行上的曲行问题。因此,残疾人社会参与的“制度阻滞”主要表现为“制度缺失”“制度冲突”与“制度曲行”。<sup>①</sup>其中,“制度缺失”与“制度曲行”主要是正式制度的缺失与执行曲行;“制度冲突”则既包含正式制度之间的冲突,又包含正式制度与非正式制度之间的冲突。

### 1.“制度缺失”与残疾人社会参与

“制度缺失”是指残疾人社会参与在制度完备性上的缺乏或者不充分现象,主要表现为经济参与制度、政治参与制度和参与文化参与制度等方面的缺失或不健全。其中,经济参与制度主要是指促进残疾人就业的制度安排;政治参与制度主要是指保障残疾人参与国家治理权利的制度安排;文化参与制度主要是指保障残疾人文化权利的制度安排。根据新制度主义理论的观点,制度供给与制度需求的非均衡是制度变迁的原动力。残疾人社会参与“制度缺失”产生的根源在于制度供给的不足,即现有制度的数量和质量无法满足残疾人社会参与的实际需要。随着社会经济的快速发展,残疾人对社会参与的内容和形式提出了更高的要求,而残疾人新的社会参与需求的出现与新制度的供给并非处于均衡状态,新制度的供给在实践中往往滞后于残疾人新的社会参与需求,这便导致了残疾人社会参与制度供给的不足,即制度“迟滞”。

一般而言,在缺乏政府和社会干预的前提下,残疾人基本无法依靠自身能力改变经济贫困、政治缺位、文化弱势的状况,进而难以充分融入社会。因此,政府必须要通过一系列的制度安排,来消除残疾人社会参与的障碍,帮助他们广泛而深刻地融入经济、政治、文化生活。目前,我国在经济参与层面,建立了残疾人就业制度和残疾人创业扶持制度;在政治参与层面,建立了民主选举制度、民主监督制度、民主决策制度等;在文化参与层面,建立了残疾人体育赛事制度、残疾人特殊教育制度、残疾人公共文化服务制度等,为残疾人社会参与提供了一定的制度保障。然而,我国残疾人社会参与的机会缺乏法律保障,现有制度的不健全也限制了残疾人社会参与的广度和深度,残疾人社会参与仍面临着“制度缺失”的问题。以政治参与为例,我国对残疾人政治参与权利的保障仅限于宪法、选举法中有关全体公民政治权利的相关规定,没有充分考虑到残疾人因其特殊性而无法主动参与政治生活和行使政治权利

的问题。因此,在现实中,残疾人往往在政治生活中处于“被参与”的状态。即使在《中华人民共和国残疾人保障法》中,国家也仅仅在残疾人康复、劳动就业、教育、文化生活、社会保障、无障碍环境和法律责任等方面制定了一些总体性规则,而未对保障残疾人经济参与、政治参与和文化参与的权利做出机构、程序、具体措施上的规定。在“法无禁止即可为”的情境下,这必然会导致残疾人社会参与陷入“制度缺失”的困境。

### 2.“制度冲突”与残疾人社会参与

“制度冲突”是指残疾人社会参与在制度的具体要求上的不一致现象,主要表现为纵向垂直部门制度之间的冲突、横向职能部门制度之间的冲突、正式制度与非正式制度之间的冲突。在我国行政体系中,中央政府提出总体性要求和制定指导性文件,地方政府和各职能部门制定具体方案和政策并负责实施。在这一过程中,由于地方利益和部门利益的存在,基于各自利益的考量,地方政府和职能部门制定的具体政策方案与中央政府的文件精神和要求将出现一定的偏差,这便是地方政府和职能部门与中央政府之间的利益博弈。同样的,横向职能部门之间也存在着利益博弈。正是利益的博弈,导致了残疾人社会参与的纵向垂直部门间制度的冲突和横向职能部门间制度的冲突。以就业政策为例,《中华人民共和国残疾人保障法》第三条指出:“残疾人在政治、经济、文化、社会和家庭生活等方面享有同其他公民平等的权利。”然而,一些地方教育部门制定的教师体检标准把“两上肢或两下肢不能运用”“两下肢不等长超过 5 厘米”等规定为不合格,这明显与作为上位法的《中华人民共和国残疾人保障法》相冲突。其中,“两下肢不等长超过 5 厘米”属于轻度三级残疾情况,这类残疾人基本生活能够自理。2017 年 8 月 9 日,《北京青年报》刊发的一篇题为《歧视残疾人的教师体检标准从何而来》的报道引起了社会的关注。该篇报道的主人公林传华从宁德师范学院毕业,具备初级中学教师资格,且在教师岗位应聘考试中总成绩排名第一,却因右手掌缺失(肢体二级残疾)导致体检不合格而不被录用。<sup>②</sup>可见,纵向垂直部门制度之间的冲突、横向职能部门制度之间的冲突,为残疾人就业歧视行为制造了空间,致使残疾人丧失了公平参与竞争就业的机会。

由于正式与非正式制度的形成与演进方式存在

差异,且这种差异性在路径依赖的作用下得到进一步强化,因此在制度变迁过程中理性设计的正式制度与感性自发的非正式制度间便会产生一种紧张、对立的关系。<sup>①</sup>一方面,正式制度的形成存在自上而下和自下而上两条路径。其中,自上而下的路径体现了“政府—社会”指向,是一种强制性变迁;自下而上的路径体现了“社会—政府”指向,是一种诱致性变迁。另一方面,非正式制度是人们在长期社会交往过程中形成的,具有极高的稳定性和持续性,与正式制度并不同步变迁。也就是说,当正式制度发生变化时,具有极高稳定性和持续性的非正式制度不会立即对此产生相应的反应,这就导致了变化的正式制度与存续的非正式制度之间的冲突。在残疾人社会参与场域中,正式制度与非正式制度之间的冲突主要体现在政府帮扶制度与歧视性文化传统之间的对抗。无论是国家权力机关通过的相关法律,还是政府部门制定的相关规章,都把公平正义作为基本准则,以保障残疾人享有同其他公民平等的权利,反对任何个人、单位和组织以任何形式歧视残疾人。然而,在中国传统文化中,“残”与“废”经常被等同起来,残疾人被贴上了“无能”的标签。因此,残疾人被排斥在社会中心之外,成为社会的边缘群体。总之,“制度冲突”问题是影响残疾人社会参与的重要因素,不管是纵向垂直部门制度之间的冲突、横向职能部门制度之间的冲突,还是正式制度与非正式制度之间的冲突,都给残疾人的经济参与、政治参与和文化参与制造了巨大的阻力。

### 3.“制度曲行”与残疾人社会参与

“制度曲行”是指制度执行上的偏差现象,即制定出来的制度没有得到切实执行或执行偏离了方向,主要表现为制度执行乏力、制度执行偏向。制度的生命力在于贯彻执行,有效的执行是制度发挥效用的前提。<sup>②</sup>新中国成立以来,党领导政府和人民制定了覆盖经济、政治、文化、社会、生态等全方位的制度体系,对我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设起到了重大的推动作用。然而,由于“制度曲行”,我国在高速发展过程中产生了诸如垄断、假冒伪劣、贪污腐败、价值观扭曲、社会不公和环境污染等一系列问题。可以说,我国并不缺乏好的制度,而是缺乏好的执行。

在残疾人社会参与方面,我国虽然建立了包含残疾人社会保障制度和福利制度在内的一系列制度

来保障残疾人的经济参与、政治参与和文化参与权利,但是这些制度在执行过程中存在执行乏力、执行偏向的现象,致使制度目标与制度结果之间出现偏差。究其原因,主要有以下三个方面:第一,制度执行部门思想认识不到位。促进残疾人社会参与是解决残疾人贫困问题,使残疾人共享发展成果的基本途径。残疾人只有充分参与到经济、政治、文化生活之中,才能获取足够的物质资源和精神食粮,才能与全体人民一道实现共同富裕。但是,一些制度执行部门对促进残疾人社会参与与实现共同富裕战略目标之间的关系缺乏清晰认知,不能深刻领会党和国家积极促进残疾人社会参与的战略意义。因此,在实践中,一些制度执行部门把工作重心放在保障残疾人的基本生活上,对于促进残疾人的社会参与则缺乏主动性与积极性。第二,制度执行部门治理理念滞后。在传统的政府管理思想中,政府是社会管理的唯一主体,对各种社会事务大包大揽。受路径依赖的影响,一些制度执行部门没有从根本上转变传统的政府管理观念,在残疾人事务治理中“孤军奋战”,不能充分动员和利用社会力量来促进残疾人更加广泛地参与经济、政治、文化生活,导致制度执行力量薄弱,执行效果不佳。第三,非正式制度的制约。正式制度与非正式制度是相互影响、相互制约的。由于正式制度与非正式制度并不总是相互兼容的,两者之间存在一定的冲突,因此正式制度的执行会受到非正式制度的影响和制约。<sup>③</sup>在社会情境中,残疾人社会参与制度的执行受到社会文化、社会观念的制约。Mark Jukes 等提出,体障歧视是建立在对残疾“污名化”的基础之上的。<sup>④</sup>这种歧视根植于社会文化之中,使残疾人与“无能”“低能”“贫苦”等消极形象画上了等号。<sup>⑤</sup>在这一传统文化和社会观念的影响下,一些社会成员戴上“有色眼镜”看待残疾人,他们潜意识地认为其能力无法匹配社会生产的需要,进而产生与残疾人社会参与制度相悖的排斥和抵触行为。例如,在实施促进残疾人就业政策后,一些企业为了享受更多的政府税收优惠和补贴政策而临时雇佣残疾人,当取得税收优惠和补贴后,便立即解雇残疾人。

### 三、促进新时代残疾人社会参与的制度创新

上述分析表明,制度因素对残疾人社会参与有着深刻影响,而“制度阻滞”是残疾人社会参与的根

本性障碍。在“制度缺失”“制度冲突”和“制度曲行”的制度环境中,残疾人被排斥在经济、政治和文化生活之外,社会融入困难重重,边缘状况难以有效改善。因此,要消除“制度阻滞”,促进新时代残疾人的社会参与,使之共享发展成果,实现共同富裕,就必须牢牢抓住制度这一关键环节,进行制度创新,优化制度环境,以畅通残疾人社会参与的制度路径。

1. 增强制度的完备性,填补残疾人社会参与的“制度缺失”

制度的完备性是残疾人社会参与的基本保障。“制度缺失”从根本上限制了残疾人社会参与的空间和机会,因此要加快建立残疾人社会参与支持体系,健全残疾人社会参与制度,填补制度空白,提升制度的完备性。首先,要健全残疾人立法。从立法上明确残疾人社会参与的各项权利,清晰划分各职能部门在保障和促进残疾人社会参与上的职能和责任,严厉惩罚侵犯残疾人社会参与权利的行为。目前,我国制定了《中华人民共和国残疾人保障法》来维护残疾人的合法权益,但是该法仅对康复、教育、劳动就业、文化生活、社会保障等经济参与和文化参与的部分具体权利进行了规定,而关于政治参与权利的内容只有一些宽泛的陈述,缺乏与法律责任相匹配的强制性条款,倡导性条款居多。因此,要以《中华人民共和国残疾人保障法》为基础,明确规定残疾人经济参与、政治参与和文化参与的具体权利,提升法律条款的可操作性和刚性,从而弥补侵犯残疾人社会参与权利的法律缺陷。其次,要健全残疾人的经济参与制度。由于残疾人的经济参与方式以劳动供给的就业形式为主,因此健全残疾人的经济参与制度必须要健全残疾人就业制度和残疾人创业扶持制度。在健全残疾人就业制度方面,要坚决打击就业市场中歧视残疾人的现象,在实行按比例安排残疾人就业、集中就业和分散就业制度的基础上,充分考虑大数据、人工智能、互联网等技术的发展对残疾人就业产生的影响,创新残疾人就业模式,不断拓宽残疾人的就业空间和就业渠道。在健全残疾人创业扶持制度方面,要完善创业服务政策,为残疾人提供创业信息、创业咨询、创业策划、创业培训和金融服务等。再次,要健全残疾人的政治参与制度。其具体思路如下:一是明确残疾人参与政治活动的程序、地位及相关主体的责任和义务,推动无障碍环境建设,确保残疾人能够充分、顺畅地参与民主选

举、民主监督、民主决策;二是充分发挥网络媒体的作用,帮助残疾人了解政治信息和时事动态,拓展残疾人利益和诉求的表达渠道,从而提升残疾人的决策影响力。最后,要健全残疾人文化参与制度。教育是促进残疾人文化参与的基础。因此,政府要完善残疾人教育制度,科学制定残疾人教育优惠政策,积极推动残疾人特殊教育,大力提升残疾人的文化参与能力。同时,还要完善残疾人公共文化服务制度,推动公共文化资源、公共文化设施与服务的无障碍化改造。

2. 提升制度的协调性,化解残疾人社会参与的“制度冲突”

提升制度的协调性是化解“制度冲突”的根本途径。根据制度关联理论和制度风险理论的相关观点,制度冲突产生的主要原因是制度之间的不协调,而整体性制度创新是提升制度协调性,化解制度冲突的最佳途径。因此,要促进残疾人社会参与,化解残疾人社会参与的“制度冲突”,就必须对残疾人社会参与制度进行整体性创新,保持正式制度之间、正式制度与非正式制度之间的协调一致性。在正式制度之间的冲突化解上,要加强残疾人社会参与制度整体性创新,就必须立足于以下两个基点:第一,强化残疾人社会参与制度设计的系统性与关联性。在残疾人社会参与制度的制定过程中,要全面、客观地认识制度之间的关联性和相互依赖关系,在明确各职能部门在残疾人事务上的职责和权力的基础上,对纵向垂直部门制度、横向职能部门制度进行系统性设计,保证它们在制度目标、制度执行、制度评估等方面的同一性,最大限度地实现正式制度之间的协调,进而从源头上化解制度冲突。第二,提升残疾人社会参与制度的利益均衡性。正式制度的制定过程也是一个利益博弈的过程。纵向垂直部门制度之间、横向职能部门制度之间的冲突,是各方利益博弈的结果。这也就意味着,要化解纵向垂直部门制度之间、横向职能部门制度之间的冲突,就必须实现各部门之间的利益均衡。在残疾人社会参与问题上,各纵向垂直部门、各横向职能部门在根本利益上是一致的,即通过相关的政策制度来促进残疾人的社会参与,使残疾人共享发展成果。然而,各纵向垂直部门、各横向职能部门在残疾人事务上权责、职能划分的不同,加上区域发展水平的差异,导致了它们资源投入和重视程度的分化,从而出现制度之间的冲

突。因此,必须在承认各纵向垂直部门、各横向职能部门利益差异的前提下,既要强调地方制度遵从中央制度、下级部门制度遵从上级部门制度,维护中央制度的权威性,又要加强中央财政的统筹水平,在中央与地方之间、地区之间、职能部门之间合理分配财政资金,确保财权与事权相匹配。

在正式制度与非正式制度之间的冲突化解上,要在充分认识正式制度与非正式制度之间互构性的基础上,积极引导非正式制度进行变革,以适应社会发展的需要。正式制度与非正式制度在基本取向和价值理念上的相悖,是正式制度与非正式制度产生冲突的根本原因。而正式制度虽然是人们行为和社会关系规范体系的基本构成,但是非正式制度具体约束了人们的大部分行为。这正如诺思所指出的那样:“即使在最发达的经济中,正式规则也只占决定人们选择的总约束中的一小部分(尽管是非常重要的部分),人们行为选择的大部分行为空间是由非正式制度来约束的。”<sup>②</sup>因此,要化解正式制度与非正式制度之间的冲突,促进残疾人的社会参与,就必须推动非正式制度的变迁,改变歧视性的文化传统和社会观念,从而建立有助于促进残疾人社会参与的非正式制度。基于此,政府要通过教育、制定文化政策、加强社会宣传等方式,改变社会成员关于残疾人的“污名化”认知和观念,调适传统文化中与残疾人社会参与制度相悖的基本取向与价值理念,培育有助于残疾人社会参与的现代文化和价值观念。

### 3. 提高制度的执行力,纠正残疾人社会参与的“制度曲行”

制度执行是连接制度目标与制度结果的关键环节,制度执行的效果关系制度的成败。从实践情况来看,制度执行意愿与执行能力决定了制度执行力的高低。在残疾人社会参与制度执行场域中,制度执行部门思想认识不到位和治理理念滞后是导致“制度曲行”的首要原因。其中,思想认识不到位造成了执行意愿低,治理理念滞后导致了执行能力低。因此,要提高制度执行力,纠正残疾人社会参与的“制度曲行”,就必须从以下两个方面着手:一是加强思想政治教育,提高制度执行部门的思想认识。制度执行部门要深刻认识到残疾人社会参与的重要性,它是解决残疾人贫困问题,使残疾人共享发展成果、同全体人民一道实现共同富裕的基本途径。为此,要加强对制度执行部门人员的思想政治教育,把

马克思主义中国化最新成果作为理论教育的中心内容,用马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想武装他们的头脑、指导他们的工作,让执行部门人员真正树立为残疾人服务的思想意识,并转化为实际行动。二是树立协同治理理念,形成协同治理格局。协同治理理论认为,多元主体通过在处理社会公共事务过程中的协同合作,实现共同行动、耦合结构和资源共享,能够有效解决“政府失灵”“市场失灵”和“志愿失灵”的问题。在社会治理体系和治理能力现代化的语境中,制度执行部门必须转变传统的管理理念,通过治理理论的学习和实践,树立起协同治理理念,在党委的领导下,充分发挥群团组织、社会组织、经济组织和公民个人的作用,引导他们积极参与残疾人社会事务治理,从而实现多元主体的共同行动、结构耦合和资源共享,最终形成残疾人社会参与事务的协同治理格局。

有效的监督是提升制度执行力的重要保证。要解决残疾人社会参与的“制度曲行”问题,还需要完善残疾人社会参与制度执行的监督体系。其具体做法如下:第一,要建立残疾人社会参与制度执行的动态跟踪机制。残疾人社会参与制度的执行是一个动态过程。要监督制度的执行,就必须实时掌控这一制度的执行动态。为此,政府要建立下级实时上报和上级摸查的动态跟踪机制,并及时公布残疾人社会参与制度的执行动态,使政府监督部门和社会公众了解残疾人社会参与制度的执行情况。第二,要在坚持突出目标、结果导向,坚持全面、准确原则的基础上,建立残疾人社会参与制度执行的绩效评估机制,推动残疾人社会参与制度执行的绩效评估工作常态化、制度化。第三,要建立残疾人社会参与制度执行的社会监督机制,充分发挥网络媒体的舆论监督作用,保障残疾人在内的广大人民群众的知情权和监督权,积极引导人民群众对残疾人社会参与制度的执行过程进行监督。

#### 注释

①《2020年残疾人事业发展统计公报》,中国残疾人联合会网站, <https://www.cdpc.org.cn/zwgk/zcex/tjgb/d4baf2be2102461e96259fd13852841.htm>, 2021年4月9日。②姚进忠、陈蓉蓉:《中国残疾人社会福利70年:历史演进和逻辑理路》,《人文杂志》2019年第11期。③纪雯雯、赖德胜:《中国残疾人劳动参与决策分析》,《中国人口科学》2013年第5期。④张小燕、管越、李森:《户籍制度背景下我国残疾

人就业影响因素分析》,《人口与发展》2020 年第 2 期;陈静:《基于脆弱性视角的残疾人就业政策研究》,《残疾人研究》2017 年第 2 期;赖勤学、颜慧萍:《促进残疾人就业的税收政策探讨》,《税务研究》2015 年第 8 期;重庆市税务学会课题组:《安置残疾人就业税收优惠政策:存在问题与完善思路》,《税务研究》2017 年第 3 期;程凯:《加快建立重度残疾人专项社会保障制度的思考》,《红旗文稿》2012 年第 11 期。⑤周春平:《教育对提高残疾人就业机会及收入水平的影响——基于 CHIP2013 数据的实证研究》,《残疾人研究》2018 年第 1 期;高圆圆:《从扶持安置到能力开发:残疾人就业保障转型研究》,《西部论坛》2017 年第 3 期;邢芸、汪斯斯:《残疾人就业:教育、残疾程度和性别的影响》,《教育与经济》2016 年第 6 期。⑥秦玉彬:《残疾人政治参与权利研究》,《河北法学》2008 年第 7 期。⑦谢非非:《残疾人政治权利的法律保护》,《学术交流》2010 年第 9 期。⑧周彩姣、廖文:《制度困境与残疾人的政治参与:一项实证研究》,《湖南师范大学社会科学学报》2012 年第 2 期。⑨周林刚:《残疾人政治参与及制约因素分析——基于深圳、南昌和兰州的问卷调查》,《政治学研究》2013 年第 5 期。⑩吴军民:《基本公共服务均等化对残疾人公共参与影响研究——基于江西的调查》,《江西社会科学》2016 年第 3 期。⑪郭翔:《和谐视角下残疾人体育健身发展研究》,《体育文化导刊》2017 年第 2 期;王广虎、冉学东:《残疾人体育研究的问题意识与问题导向》,《成都体育学院学报》2020 年第 6 期。⑫黄晓晓、黄卓:《残疾人参与健身运动的社会排斥问题研究》,《体育文化导刊》2011 年第 8 期。⑬吴卅、黄亚玲:《美国残疾人体育自组织发展研究

及启示》,《北京体育大学学报》2015 年第 6 期。⑭彭华民、冯元:《中国残疾人特殊教育制度转型——福利政策体系化与福利提供优质化》,《南开学报》(哲学社会科学版)2015 年第 4 期。⑮许巧仙、詹鹏:《公平正义与弱有所扶:残疾人教育结构性困境及服务提升研究》,《中国行政管理》2018 年第 11 期。⑯张杨、张晓燕:《我国残疾人基础教育服务供给的历史演进与展望》,《中国特殊教育》2021 年第 2 期。⑰黄伟:《我国残疾人高等教育公平研究》,《中国特殊教育》2011 年第 4 期;张兴华、张玉龙、刘芳、王朝荣:《新时代残疾人高等教育的新使命》,《中国高等教育》2018 年第 20 期。⑱⑲[美]道格拉斯·C.诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社,2014 年,第 55—56、28 页。⑲陈成文、廖文:《制度困境与机会缺失:农民工共享社会发展成果问题研究》,《社会科学研究》2008 年第 5 期。⑳该篇报道刊发于《北京青年报》2017 年 8 月 9 日。㉑李文祥、赵紫薇:《老年社会工作发展的“制度冲突”与协调》,《河南社会科学》2021 年第 3 期。㉒虞崇胜、余扬:《制度变革与制度执行:中国“后半程”现代化的实现机制》,《江汉论坛》2017 年第 8 期。㉓莫勇波、张定安:《制度执行力:概念辨析及构建要素》,《中国行政管理》2011 年第 11 期。㉔Mark Jukes. Disablism: How to Tackle the Last Prejudice. *Learning Disability Practice*, 2004, Vol.7, No.10, p.26. ㉕陈响:《残疾文化胜任力:一个理论概念的嬗变研究》,《残疾人研究》2021 年第 1 期。

责任编辑:海 玉

## On the Institutional Innovation to Promote the Social Participation of the Disabled from the Perspective of "Institutional Blockages"

Chen Chengwen      Huang Liping

**Abstract:** Promoting the social participation of persons with disabilities is an important goal of comprehensively advancing the common prosperity strategy. The social participation of the disabled refers to a social behavior in which the disabled adopt specific means and ways to participate in the economic, political, and cultural life of the society in order to improve their ability to obtain social resources. At present, the social participation of the disabled has the problems of limited space, lack of opportunities, single channels, and insufficient ability. The main reason is "institutional blockages", which refers to the lack of institutional arrangements for social participation of the disabled, conflict and deviation in the implementation of the system. At present, the "institutional blockages" of the social participation of the disabled is mainly manifested in three aspects: "institutional lack", "institutional conflict" and "institutional meandering". Therefore, in order to eliminate "institutional blockages" and promote the social participation of the disabled in the new era, make them share the fruits of development and achieve common prosperity, we must firmly grasp the key link of the system, carry out institutional innovation, optimize the system environment and unblock the institutional path of the social participation of the disabled. This requires enhancing the completeness of the system and filling in the "institutional gaps" in the social participation of the disabled; improving the coordination of the system and resolve the "system conflicts" in the social participation of the disabled; improving the implementation of the system and correct the "system deviation" of the social participation of the disabled.

**Key words:** the disabled; social participation; institutional obstruction; institutional innovation