

# 残疾证挂靠行为的逻辑、危害与治理路径研究

赵李一帆

东北林业大学 文法学院, 黑龙江 哈尔滨 150040

DOI:10.61369/SE.2026020003

**摘 要：**我国 1995 年建立残保金制度以保障残疾人就业，却衍生出“残疾证挂靠”的灰色现象，残疾人挂证不劳动、仅获少量费用，形成企业、中介、残疾人参与的产业链。本文基于该行为的生成逻辑、危害与治理路径展开研究。探索企业为规避残保金的高额成本选择挂靠，中介借政策与技术套利抽成等众多原因，且这一行为在 2025 年制度改革后迅速发展，带来了包括剥夺残疾人劳动权、制造就业虚假繁荣、导致残保金流失等全方位的危害，且因其隐蔽性强、利益体稳固，治理难度大。提出以下治理措施，一方面完善法规，运用数字技术强化监管；另一方面优化政策激励企业真实雇佣，加强残疾人培训并开发数字就业岗位等解决路径，力求推动体系回归促进“实质就业”目标。

**关 键 词：**残疾证挂靠；残疾人就业保障金；虚假就业；治理路径

## Research on the Logic, Hazards, and Governance Paths of the Practice of Registering Disability Certificates under False Pretenses

Zhao Liyifan

College of Humanities and Law, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040

**Abstract：** China established the Disability Employment Security Fund (DESF) system in 1995 to safeguard employment opportunities for individuals with disabilities. However, this has given rise to the gray practice of "registering disability certificates under false pretenses," where individuals with disabilities register their certificates without actually working, receiving only a small fee, thereby forming an industrial chain involving enterprises, intermediaries, and individuals with disabilities. This paper conducts research based on the generating logic, hazards, and governance paths of this practice. It explores the reasons why enterprises choose to register disability certificates under false pretenses to avoid the high costs associated with the DESF, and how intermediaries exploit policy and technological loopholes to extract commissions. This practice has rapidly developed following the system reform in 2025, bringing about comprehensive hazards, including depriving individuals with disabilities of their right to work, creating a false sense of employment prosperity, and causing a loss of DESF funds. Given its strong concealment and the stability of the interest groups involved, it poses significant governance challenges. The paper proposes the following governance measures: on the one hand, improve regulations and use digital technology to strengthen supervision; on the other hand, optimize policies to incentivize enterprises to genuinely hire individuals with disabilities, strengthen training for individuals with disabilities, and develop digital employment opportunities, aiming to steer the system back towards promoting the goal of "substantive employment."

**Keywords：** registering disability certificates under false pretenses; Disability Employment Security Fund; false employment; governance paths

### 一、残疾证挂靠行为概述

#### （一）残疾证挂靠行为的背景与定义

为进一步保障残疾人就业权益，1995 年 10 月 14 日，财政部发布《残疾人就业保障金管理暂行规定》，正式建立了残疾人就业保障金（以下简称“残保金”）制度。残保金是由未按规定安排残疾人就业的用人单位缴纳的资金，主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活。这一政策的核心目的是通过经济调节促进残疾人就业、保障其就业权益。

但该制度在实施过程中出现诸多问题。有学者指出残保金的征收存在认识不到位、政策法规不完善、管理不精细等问题，导

致了残保金制度的落实困难。<sup>[1]</sup>更有学者在长期的实务观察中发现残疾人就业保障金申报缴纳中存在填报口径与期限不对应、新政策与宣传辅导不畅通以及逻辑关系与数据不匹配等问题，使当地残保金数据出现异常增长。<sup>[2]</sup>实践中还衍生出一种被称为“残疾证挂靠”或“虚假雇佣”的灰色实践现象：残疾人将其证件“挂靠”在用人单位，签订劳动合同并享受最低标准的社保，但本人不实际提供劳动，仅按月领取远低于正常工资的“挂靠费”。《人民日报》2024 年调查报道明确指出，“部分企业为逃避缴纳残保金，采取‘虚假用工’方式，如挂靠残疾人证等，不仅导致残疾人就业率低，政策效果不佳，还扰乱了市场秩序。”<sup>[3]</sup>这种行为背离了残保金制度“促进残疾人真实就业”的核心目标，更衍生出

项目信息：东北林业大学校级大学生创新训练项目资助“数字经济公平性视角下残疾证挂靠行为的治理路径研究”（项目资助号：202510225526）。

作者简介：赵李一帆（2005.7-），女，汉族，湖北省襄阳市人，法学本科在读，东北林业大学文法学院。

由用人单位、劳务公司、中介、残疾人组成的灰色产业链。

二、挂靠行为的生成逻辑

（一）核心驱动：企业与中介的制度套利空间

1. 用人单位的残保金成本规避动机

用人单位可通过雇佣残疾人或缴纳残保金两种方式承担社会责任，根据《残疾人就业保障金征收使用管理办法》的相关规定，真实雇佣通常需承担支付不低于当地最低工资标准的工资并足额缴纳社保；残保金则按未达到规定比例的差额人数和本单位在职职工年平均工资之积计算。2015年残保金制度改革后，企业缴纳金额大幅提高，新政前的残保金只有新政后的60%。以一个1000人规模、平均年薪为20万元的企业为例，新政前残保金最高为每年180万元，新政后增至最高每年300万元。

| 企业雇佣残疾人套利收益模型 |                                     |                 |                 | 单位：万元/年                  |
|---------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|
| 成本项           | 真实雇佣0人                              | 真实雇佣所需全部员工      | 虚假雇佣            | 政策依据                     |
| 应缴残保金         | 应缴残保金=（企业职工总数×1.5%-实际雇佣残疾人数）×社会平均工资 | 0               | 0               | 《黑龙江省残疾人就业保障金征收使用管理实施办法》 |
| 工资支出          | 0                                   | 按2024年最低工资标准计工资 | 挂靠残疾人工资+中介机构提成  | 《黑龙江省最低工资规定》             |
| 社保缴纳          | 0                                   | 按实际工资全额缴纳       | 按理论应发放实际工资全额缴纳  | 《黑龙江省社会保险费征收方法》          |
| 企业套利收益        | 0                                   | 0               | 应交全额残保金-工资支出-社保 |                          |
| 总成本           | 全额残保金                               | 工资+社保           | 工资支出+社保         |                          |

（图1 以黑龙江省残保金政策为基础构建的套利收益模型）

从模型推算看，缴纳残保金相较于真实雇佣和“虚假雇佣”往往承担更高成本。当真实雇佣的管理成本、适应成本或被视为低于生产效率时，企业便倾向于寻求更低成本的合规路径。挂靠行为恰好提供了这一路径：企业通过支付少量“挂靠费”和为残疾人缴纳最低基数社保，即可满足“安排残疾人就业”的形式要求，从而全额免除或大幅降低残保金缴纳。

2. 劳务公司及中介的组织化盈利模式

挂靠行为的规模化与隐蔽化，离不开劳务公司与中介的关键作用。近年来，这些组织关于企业虚假雇佣残疾人的服务模式日趋成熟。首先，他们熟悉残疾人就业政策，抓住“跨地区招用残疾人可计入安排比例”以及“特定重度残疾人就业按两人计算”等政策要点，大量安排外省及一二级残疾人进行挂靠。其次，互联网发展为其提供了技术支持，大部分劳务机构运用数字化系统开展残疾人用工管理，能提供工资发放、社保缴纳记录的完整资料，通过加密通信工具联络交易以及平台自动生成虚假工作记录等，使挂靠行为更加隐蔽。第三，劳务公司还通过真假混杂的方式增加监管难度，在确实安排一些有劳动能力的残疾人真实就业的情况下，以真实的残疾人就业掩盖虚假用工。<sup>[4]</sup>

劳务公司与中介在这一过程中充当着风险缓冲层角色，他们一方面垄断残疾人证资源，通过线上社群、线下关系网络持续招募挂靠人员；另一方面为企业提供一站式挂靠服务。在此过程中，企业发放的工资约70%被中介抽成，这种暴利驱动无数劳务公司与中介从事这一黑灰地带，构建了跨区域的完整产业链。他们的介入极大地降低了企业与残疾人之间的搜寻成本与交易风险，使挂靠行为得以高效、隐蔽地进行，导致传统监管手段失效。

（二）关键症结：政策结构缺陷与监管效能滞后

残保金政策在配套实施措施以及监管方面存在一定欠缺。

第一，残疾人就业的认定标准单一。现行办法通常以“签订劳动合同”和“缴纳社会保险”作为认定残疾人就业的核心形式要件，却不关注残疾人是否在岗、是否具有劳动能力、是否享受低保等具体信息，对劳动合同具体内容的审查力度也较轻。这种“重形式、轻实质”的认定标准，为挂靠行为提供了制度上的生存空间。

第二，后续监管查处机制不到位。目前残联、税务、人社、医保等部门之间尚未建立信息联网系统，数据不能互联互通，缺乏有效沟通协调，导致残保金征收底数不清。<sup>[5]</sup>随着新就业形态的兴起，传统监管手段具有明显滞后性。企业虚假雇佣残疾人具有更加隐蔽的包装方式，如客服、主播等岗位，有的居家就可就业，加大了就业真实性认定的监管难度。以材料审核、定期抽查为主的传统监管方式难以穿透形式层面核实劳动真实性。

第三，行政法律责任规定不明、力度不足。现有立法对此类规避行为对应的行政责任缺乏针对性规定。根据《财政部、国家税务总局关于促进残疾人就业增值税优惠政策的通知》<sup>[6]</sup>的规定，用人单位在被税务机关查处后仅需缴回已享受的退税全额，36个月内停止享受该增值税优惠政策，并无直接规定的惩罚性内容，这种法律责任设置的威慑力度明显不足。

三、挂靠行为的多维危害与治理困境

（一）多重危害分析

1. 对残疾人个体权益的侵害

挂靠行为最直接的危害是对残疾人劳动权益的侵犯。首先，它削弱了残疾人就业的合法性和公平性。真正需要工作的残疾人面临更大竞争，因为虚假挂靠使得企业倾向于规避残保金，而不愿雇佣真正的残疾员工。其次，残疾人被异化为换取政策优惠的工具，其劳动权和发展权被悬置。据新京报记者调查，中介大多上接劳务公司，下接残疾人，许多中介甚至会伙同劳务公司对残疾人工资进行抽成，使残疾人不仅承担风险，还被二次剥削。<sup>[7]</sup>最后，长期脱离真实劳动环境，会导致其职业技能退化、社会交往能力萎缩，陷入“低保障依赖—就业能力下降—更依赖挂靠”的恶性循环。

2. 对劳动力市场与公共利益的损害

目前残疾证挂靠业务的几家头部公司，每家统筹的残疾证在10000张左右，规模最大的甚至可达约16000个残疾人的安置规模。近几年，随着“做这个业务的公司越来越多”，挂靠规模也持续扩大。<sup>[8]</sup>

如此庞大的挂靠规模带来严重社会危害。首先，挂靠行为制造了残疾人高就业率的虚假繁荣，掩盖了残疾人的真实就业需求，可能误导政策制定。其次，大量虚假岗位挤占了本应属于真实残疾求职者的就业机会，形成“劣币驱逐良币”的负面效应。最后，这种行为直接导致国家残保金收入流失，使本应用于支持残疾人职业培训和就业服务的公共资金被非法套取。

（二）现实治理困境

1. 发现难与认定难

残疾证挂靠行为产业链发展态势日益成熟，隐蔽性越来越高，数字技术成果被充分利用：一方面，利用VPN伪造办公IP地址、使用软件模拟打卡生成虚假考勤记录等，使“在职不在

岗”难以被察觉；另一方面，劳务公司和企业配合采用真假混杂就业的手段，提供网络客服、主播等岗位供部分残疾人真实就业，导致难以区分真实就业情况。挂靠行为本身的高度隐蔽性和技术伪装性，使监管部门难以主动发现案源。

即便发现疑点，在法律层面准确界定虚假劳动关系也极为困难。劳动关系与实际劳动的分离，使得执法实践中面临取证难、认定标准不统一的挑战。用人单位与残疾人之间可能存在多种情况：签订劳动合同但不实际安排用工；签订“阴阳合同”；甚至不签订劳动合同，仅就“租用”残疾人证达成合意。<sup>[9]</sup> 个案情况各有不同，为认定增添许多困难。

## 2. 根除难：稳固的利益共生体

残疾人经常经历“数字排斥”，在访问信息、通信技术时遇到困难。据全球移动通信系统协会（GSMA）称，残疾人在手机所有权和使用方面存在着显著的差距。<sup>[10]</sup> 残疾人相对较弱的对外社交能力使其无法切实享受数字经济发展红利，工作能力也被持续低估。

根据模型推算，用人单位真实雇佣残疾劳动者所需成本与挂靠相差不大，甚至有时更低。但用人单位依然选择挂靠路径，大多是由于缺乏无障碍工作环境及培训能力，同时社会观念存在偏见，担心工伤风险及残疾人胜任问题。

从新京报的调查中可知，残疾人证挂靠行为已然形成了由企业、中介、劳务公司和部分残疾人构成的稳固利益链条。大部分中介与劳务公司联系密切，运作过程成熟。这一“共生”体系使挂靠行为具有顽固生命力，需要系统性治理方案。

# 四、从“形式合规”到“实质就业”的治理路径

## （一）“堵后门”：强化法治与技术赋能，实现穿透式监管

针对发现难与认定难的问题，可采取以下解决措施：

第一，加强法治化程度。在充分调研的基础上修订和完善残疾人就业条例、残保金征收使用管理办法等法规，制订配套政策。首先，进一步明确“虚假雇佣”的法律定义、构成要件和罚则。其次，明确就业认定标准，打通部门间信息壁垒，避免“一证多用”。最后，强化行政法律责任，提高违法成本，将挂靠行为与企业诚信体系挂钩，追究中介及劳务组织的连带责任，对参与挂靠的残疾人也加以处罚。

第二，充分利用技术化手段提高监管穿透力。积极响应国务院关于加强残疾人服务大数据建设的政策号召，税收、财政等部

门可探索利用数字技术实现纵向监管。如构建“在岗可信度”评估模型，对已就业残疾人进行动态监测，综合分析远程办公软件使用记录、线上会议参与频率等行为数据，进行智能评估与风险预警。同时可试点应用区块链技术，将电子劳动合同、成果交付与薪酬支付等关键环节全程存证，为监管执法提供可信证据。

## （二）“开前门”：优化政策与服务，引导真实就业

第一，进行政策疏导与精准激励。增加对企业自主建设无障碍设施等行为的激励措施，加强政策宣传增强社会责任感。同时优化残保金制度设计，加大对真实、稳定雇佣残疾人企业的激励力度，如提高税收减免幅度、给予额外岗位补贴等，将政策支持重心从“是否雇佣”转向“雇佣的质量与稳定性”。

第二，对就业残疾人开展职业能力培训和评估。就业需要以相应的能力和意愿为前提。残疾人职工应接受培训具有岗位匹配能力，用人单位应开展岗位绩效管理。例如，聘用残疾人作为正常员工却缺失日常工作打卡记录等异常情形，可能具有虚假用工嫌疑。残疾人就业服务机构可针对此类残疾人职工开展职业能力评估和重点监管。

第三，利用数字经济开发新业态岗位与赋能残疾人。国务院《“十四五”残疾人保障和发展规划》明确将“残疾人新就业形态扶持项目”列入“残疾人就业服务重点项目”<sup>[11]</sup>，鼓励帮助残疾人参与网络零售、云客服、直播带货等新就业形态。同时号召各部门“加强残疾人就业劳动监察，坚决防范和打击侵害残疾人就业权益的行为”，<sup>[12]</sup> 体现了对可能出现的虚假就业等行为的监管意图。政府应联合平台企业，开发更多低门槛、灵活性的远程工作岗位，加强数字技能培训，推动残疾人从被动“政策工具”向主动“数字劳动主体”转型。

# 五、总结

残疾证挂靠行为是残疾人就业保障体系在特定发展阶段出现的政策执行偏差。其根源在于残保金制度的激励结构与监管机制未能有效衔接，导致这一产业链产生。该行为不仅虚化了国家政策的善意，更对残疾人个体发展和社会公平正义造成长远伤害。治理之道，关键在于推动体系从追求“形式合规”向实现“实质就业”的根本性转变。通过加强法治化水平与技术监管严厉“堵漏”，切断灰色利益链；同时通过强化宣传与抓住数字经济优势积极“疏导”，开辟真实就业空间。唯有多措并举，才能让残疾人就业保障体系真正回归促进残疾人全面发展、实现社会融合的崇高价值本位。

# 参考文献

[1] 郝景萍：《残疾人就业保障金征收使用管理存在的问题及对策研究》，载《山西财税》2021年第505期，第44-46页。  
[2] 高猛、高咏仪：《残疾人就业保障金申报缴纳的问题及建议》，载《湖南税务高等专科学校学报》2021年第2期，第54-57页。  
[3] 《残疾人证“出租”成生意？》，载《中国城市报》2024年4月22日，[http://www.csceec.com.cn/2024-04/22/content\\_63904.html](http://www.csceec.com.cn/2024-04/22/content_63904.html)，2025年12月5日访问。  
[4] 吕明晓：《治理虚假雇佣残疾人乱象刻不容缓》，载《群言堂》2024年第2卷，第31-35页。  
[5] 郝景萍：《残疾人就业保障金征收使用管理存在的问题及对策研究》，载《山西财税》2021年第505期，第44-46页。  
[6] 参见《财政部、国家税务总局关于促进残疾人就业增值税优惠政策的通知》第9条：税务机关发现已享受本通知增值税优惠政策的纳税人，存在不符合本通知第二条、第三条规定条件，或者采用伪造或重复使用残疾人证、残疾军人证等手段骗取本通知规定的增值税优惠的，应将纳税人发生上述违法违规行为的纳税期内按本通知已享受到的退税全额追缴入库，并自发现当月起36个月内停止其享受本通知规定的各项税收优惠。  
[7] 何勇：《“租用”残疾人证逃税：善政岂能被钻空子》，载新华网2024年12月17日，<https://www.news.cn/comments/20241217/281c26b01c224685966f61b43a32acd2/c.html>，2025年12月7日访问。  
[8] 隋坤：《被“出租”的残疾证》，载《剥洋葱 people》2023年11月7日，<https://mp.weixin.qq.com/s/K8Aha6sLK2txC2MU7Yb8Yg>，2025年12月2日访问。  
[9] 李世刚，王峥：《用人单位虚假雇佣残疾人的法律关系性质辨析——裁判视野下的观察》，载《学术探索》2017年第11期，第72-82页。  
[10] 寇文涛：《数字经济环境下残疾人就业的机遇、挑战及应对》，载《长沙民政职业技术学院学报》2023年第30卷第3期，第23-28页。  
[11] 国务院：《“十四五”残疾人保障和发展规划》，2021年7月。  
[12] 郭琦，刘婧娇：《数字时代残疾人就业困境与破解策略》，载《中国人力资源社会保障》2025年第1期，第31-33页。