

残疾人就业支持问题及对策研究

胡康宁, 邵志民*

复旦大学公共卫生学院, 上海 200032

DOI: 10.61369/SSSD.2026090032

摘 要 : 实现共同富裕背景下, 促进残疾人就业具有重要意义。当前我国已形成以《残疾人保障法》和《残疾人就业条例》为核心的多层次就业支持体系, 就业规模持续扩大。然而, 残疾人就业仍面临培训与市场需求错配、社会包容度低等问题。为此, 应从推动融合就业、提升残疾人培训精准性等方面综合改进, 推动残疾人从被动就业保障向主动参与转变, 构建更加公平、包容、可持续的残疾人就业支环境。

关 键 词 : 残疾人就业; 就业支持; 对策建议

Research on Employment Support Issues and Countermeasures for People with Disabilities

Hu Kangning, Shao Zhimin*

School of Public Health, Fudan University, Shanghai 200032

Abstract : Under the background of achieving common prosperity, promoting employment for people with disabilities is of great significance. Currently, China has established a multi-tiered employment support system centered around the "Law on the Protection of Persons with Disabilities" and the "Regulations on the Employment of Persons with Disabilities," with the employment scale continuously expanding. However, employment for people with disabilities still faces challenges such as mismatches between training and market demands and low social inclusiveness. To address these issues, comprehensive improvements should be made, including promoting integrated employment and enhancing the precision of training for people with disabilities. This will facilitate a shift from passive employment protection to active participation, creating a more equitable, inclusive, and sustainable employment support environment for people with disabilities.

Keywords : employment of people with disabilities; employment support; countermeasures and suggestions

引言

实现共同富裕是中国式现代化的核心目标之一。残疾人作为社会的重要群体, 其能否共享经济社会发展成果, 是衡量共同富裕实现的一个关键维度。就业不仅是残疾人获取劳动性收入的主要渠道, 更是其融入社会、实现自我价值的重要途径, 直接关系到残疾人权益的保障水平。根据国家统计局的调查数据, 截至2023年, 全国残疾人总人数达8591.4万, 占总人口的6.34%^[1], 在此背景下, 拓宽残疾人就业创业渠道, 优化就业结构, 从而保障残疾人就业权益尤为关键^[2]。基于此, 深入探讨当前残疾人就业支持面临的问题, 具有十分重要的现实意义。

一、残疾人就业支持的现状概述

近年来, 我国持续完善残疾人就业支持, 多渠道促进残疾人就业。以1990年颁布的《中华人民共和国残疾人保障法》为基础、2007年颁布的《残疾人就业条例》为专项法规, 确立了集中与分散相结合的就业方针, 按比例就业制度不断健全, 为残疾人进入企事业单位就业提供了制度保障^[3], 并通过2021年颁布的《机关、事业单位、国有企业带头安排残疾人就业办法》明确要求省级地市级机关和一定规模事业单位到2025年至少安排1名残

人。针对智力、精神及重度肢体残疾人等就业困难群体, 2015年出台《关于发展残疾人辅助性就业的意见》明确了机构认定标准和扶持政策, 为智力、精神及重度肢体残疾人等就业困难群体参与社会劳动、获得劳动报酬提供了重要通道^[4]; 同时2018年发布的《关于扶持残疾人自主就业创业的意见》从税收、信贷、场地、补贴等多维度支持自主创业和灵活就业。在财税激励方面, 2015年《残疾人就业保障金征收使用管理办法》规范了保障金征缴与使用, 2016年《关于促进残疾人就业增值税优惠政策的通知》实行按人数限额即征即退增值税, 2019年《关于完善残

人就业保障金制度更好促进残疾人就业的总体方案》进一步优化分档征收、暂免小微企业残保金等制度。在提升就业能力方面，2022年发布的《“十四五”残疾人职业技能提升计划》将残疾人劳动者纳入职业培训补贴范围，重点支持在岗、灵活就业及自主创业人员；2021年发布的《“十四五”农村困难残疾人实用技术培训项目实施方案》帮助农村残疾人掌握种植养殖、手工加工等实用技能，各地依托就业帮扶基地扩大就业机会。国务院办公厅先后印发《促进残疾人就业三年行动方案（2022—2024年）》和（2025—2027年），提出新增就业百万人的具体目标，从机关企事业单位带头、企业助力、自主创业、辅助性就业、残疾人大学生帮扶、农村残疾人就业、盲人就业、就业服务提升、职业能力提升、权益保障等十个方面部署措施。总体来看，我国已构建起法律保障、财税支持、就业服务、技能培训、专项帮扶相结合的残疾人就业政策，正向实现残疾人较为充分较高质量就业的目标稳步迈进。国家层面残疾人就业支持相关政策见表1。

表1 国家层面残疾人就业支持相关政策

序号	政策名称	发文时间	发文字号
1	《中华人民共和国残疾人保障法》	1990年12月28日通过，2008年4月24日修订，2018年10月26日修正	主席令第三号
2	《残疾人就业条例》	2007年2月25日	国务院令488号
3	《关于发展残疾人辅助性就业的意见》	2015年6月29日	残联发〔2015〕27号
4	《残疾人就业保障金征收使用管理办法》	2015年9月9日	财税〔2015〕72号
5	《关于促进残疾人就业增值税优惠政策的通知》	2016年5月5日	财税〔2016〕52号
6	《促进残疾人就业增值税优惠政策管理办法》	2016年5月27日	国家税务总局公告2016年第33号
7	《关于扶持残疾人自主就业创业的意见》	2018年1月12日	残联发〔2018〕6号
8	《关于完善残疾人就业保障金制度更好促进残疾人就业的总体方案》	2019年12月27日	发改价格规〔2019〕2015号
9	《“十四五”残疾人保障和发展规划》	2021年7月8日	国发〔2021〕10号
10	《机关、事业单位、国有企业带头安排残疾人就业办法》	2021年10月12日	残联发〔2021〕51号
11	《“十四五”农村困难残疾人实用技术培训项目实施方案》	2021年	残联厅函〔2021〕290号
12	《“十四五”残疾人职业技能提升计划》	2022年2月15日	（未单独编制文号）
13	《促进残疾人就业三年行动方案（2022—2024年）》	2022年3月25日	国办发〔2022〕6号
14	《促进残疾人就业三年行动方案（2025—2027年）》	2025年6月30日	国办发〔2025〕23号

二、残疾人就业面临的问题

（一）职业技能培训针对性不强，与市场需求存在结构性错配

职业技能培训是提升残疾人就业竞争力的关键环节，但当前培训工作在质量和精准性上仍存在明显不足。从基础设施来看，绝大多数地区尚未建立起专门面向残疾人的职业培训基地，现有的培训资源主要依托于特殊教育学校附带开展的就业技能培训。然而，这类培训在师资力量、专业设置等方面存在明显局限，一方面专业教师数量不足，难以满足多样化教学需求，另一方面培训专业面较为狭窄，往往集中在少数传统领域，难以覆盖不同残疾类型、不同就业方向的实际需要。与此同时，针对残疾人特点设计的职业教育体系和技能资格考试认证制度也相对滞后，缺乏与不同残疾类别、不同能力水平相匹配的分类分级标准。上述因素共同作用，导致能够真正参与系统化职业技能培训的残疾人比例长期处于较低水平。涂斌^[5]等研究发现，农村困难残疾人实用技术培训人数从50.9万人下降至25.9万人，降幅达49.1%，培训内容以传统种植养殖技术为主，与电商、数字农业等新兴就业形态需求严重脱节，折射出政策工具选择与残疾人实际就业需求之间的错配。

（二）用人单位顾虑较多，社会包容度有待提升

用人单位的态度直接影响残疾人就业的实现。具体而言，用人单位安排残疾人就业需要额外付出成本，包括特殊培训、岗位适配性改造、便利设施安装及专人照顾等。不仅如此，由于全社会无障碍设施建设和助残服务尚不完善，许多问题仅靠用人单位一己之力往往难以在短期内解决，这使得部分企业宁愿缴纳残疾人就业保障金，也不愿安排残疾人就业。龚燕^[7]对雇主的调查显示，有76%的雇主认为对残疾人的工作条件需要高度负责，直观认为雇佣残疾人会增加成本。这种成本顾虑与社会偏见相互叠加，使残疾人进入主流劳动力市场面临双重障碍。此外，部分用人单位对残疾人的劳动能力仍存在较为普遍的刻板印象，认为其工作效率偏低、日常管理难度较大，甚至担心接纳残疾人就业会影响团队的整体形象与工作氛围。这种认知偏差的形成，与当前社会层面关于残疾人就业成功案例的宣传力度不足密切相关。由于缺乏足够多的正面典型和可借鉴经验，企业之间也难以形成有效的示范带动效应，使得许多用人单位在吸纳残疾人就业问题上长期处于观望状态。上述因素相互叠加，共同导致残疾人在求职过程中面临就业机会受限、所能获得的岗位层次偏低等困境。

（三）残疾人自身能力制约，就业动力不足

全国8500万残疾人中，15岁及以上残疾人文盲人口达3591万人，文盲率为43.29%；小学毕业人数占比31.07%，高中以上学历的残疾人占比不足5%。低学历导致职业技能匮乏，进而使残疾人可选择的工作岗位范围极为狭窄。冯杰等^[6]指出，人力资本的严重不足使残疾人在劳动力市场竞争中长期处于不利地位。与此同时，部分残疾人存在“等、靠、要”的依赖思想，没有形成积极的就业观念^[7]。这种观念的形成有多重原因：一方面，家庭与社会长期以来对残疾人往往采取过度保护的态度，出发点虽是善意，却在客观上削弱了残疾人独立参与社会劳动的意识与能力，

使部分残疾人习惯于依赖外部支持而非主动争取就业机会。另一方面，残疾人获取就业信息的渠道相对有限，加之身边缺乏可参照的成功榜样，也在很大程度上削弱了其主动求职的内在动力。除此之外，现有的职业技能培训与劳动力市场的实际需求之间存在明显脱节，许多残疾人参加培训后仍然难以实现有效就业，这种培训与就业之间的断裂进一步打击了他们提升技能的积极性。综合来看，残疾人不仅面临客观的能力短板，更在主观上受到就业意愿不足、就业信心缺乏等内在因素的制约。因此，要真正推动残疾人就业，既要提升其技能水平，也需要从观念引导和心理支持入手，激发其主动参与就业的动力。

三、完善残疾人就业支持的对策建议

（一）提升职业技能培训的精准性

残疾人职业培训的发展应该向精准、更具个性化的服务模式。这意味着培训不能采取一刀切的方式，而是需要针对不同残疾类型、不同能力水平的特点，设计出各有侧重的培养方案。具体而言，培训内容既要帮助残疾人掌握岗位所需的硬技能，如设备操作、软件使用等，也要注重培养其正确的就业观念、沟通能力和团队协作意识等软实力。只有将硬技能与软实力有机结合，培训的实际效果才能得到保障。

与此同时，职业培训还需要紧跟数字经济的发展趋势。当前大量工作岗位可以通过网络远程完成，这为残疾人就业创造了新的机会。应当积极开发适合残疾人参与的数字化培训项目，例如电商运营、在线客服、数据标注等，帮助他们跨越数字门槛，真正享受到信息化发展所带来的就业红利。数字化培训不仅降低了残疾人参与工作的物理障碍，也拓宽了其职业选择的空间。

此外，补贴政策的落实同样至关重要。无论残疾人在户籍地、常住地还是求职地参加培训，都应当平等享受相应的培训补贴。灵活就业和自主创业的残疾人群体，也应被纳入补贴覆盖范围。只有通过完善补贴机制，鼓励更多残疾人主动参加培训、真正学有所获，从而提高培训成果向实际就业的转化效率，使职业培训真正成为推动残疾人就业的有力支撑。

（二）营造包容就业文化

要进一步落实好面向用人单位的税收优惠、社保减免和岗位补贴。政府可以针对企业为安置残疾人进行的无障碍改造、专项培训等实际支出，给予针对性的补助，帮助企业降低雇用残疾人的综合成本。让雇用残疾人成为企业主动愿意做的选择，而不是觉得是一种负担。同时建立专业的雇主支持体系。残联和社会组织可以为用人单位提供招聘对接、工作场所改造咨询等服务，帮助企业解决最初雇用残疾人时的实际顾虑，让企业知道该怎么做、从哪里入手。在企业/机构的就业观念上，加强面向全社会的宣传倡导。通过报道真实、鲜活的成功案例，开展企业社会责任评选等活动，逐步营造一个理解、尊重、支持残疾人就业的社会氛围。要传递一个核心理念：促进残疾人就业，不仅仅是企业应尽的义务，更是全社会共同的职责。只有当制度保障、专业服务与社会观念形成合力，才能真正消除雇佣偏见，推动形成更加包容

的就业环境。

（三）加强就业激励，激发残疾人的就业动力

在促进残疾人就业中，心理支持服务是不可或缺的环节。部分残疾人由于长期受外部环境及自身经历影响，容易形成自卑心理与自我设限，从而削弱其主动参与就业的意愿。因此，有必要将职业心理辅导系统纳入残疾人就业服务体系，协助具备就业能力的残疾人克服心理障碍，培育自立自强的就业意识。对于教育基础较为薄弱的群体，则需进一步加大残疾人教育投入，推动特殊教育与职业教育之间的有效转衔，从源头上提升残疾人的人力资本水平。此外，可探索建立残疾人就业奖励机制，对实现稳定就业的残疾人给予适当补贴或表彰，通过榜样示范效应激发更广泛残疾人群体的就业动力。针对部分残疾人中存在的等、靠、要等被动就业思想，应借助社区宣传、典型案例分享以及同伴教育等方式，逐步引导其转变就业观念，增强主动参与就业的内在动力。

（四）健全残疾人就业服务网络，推动供需精准对接

提高残疾人就业服务信息的触达，为残疾及相关用人单位提供有效的岗位信息和对接渠道十分关键。应当建立覆盖城乡、分层分类的残疾人就业服务网络。市级层面可依托公共服务机构设立残疾人就业服务专窗或专区，配备熟悉残疾人特点的专业人员；在县区 and 街道层面，应将就业服务延伸至社区残疾人联合会和基层服务站点。同时充分利用信息化手段，建设或整合残疾人就业信息平台，实现残疾人求职信息、技能水平、就业意向与用人单位岗位需求的智能匹配。平台可引入远程面试、岗位试用等功能，降低残疾人求职的交通和时间成本。此外，应加强就业服务与职业培训、心理辅导之间的衔接，为每一位有就业意愿的残疾人建立服务档案，提供从需求评估、培训推荐、岗位对接到入职跟踪的全流程服务。

（五）拓展农村残疾人就业渠道，推动特色化就业

农村残疾人占残疾人总数的大部分，且受制于交通不便、服务资源匮乏、产业发展滞后等因素，就业难度更大。当前农村残疾人实用技术培训仍以传统种植养殖为主，与现代农业、乡村旅游、电商等新业态融合不足。因此，应因地制宜拓展农村残疾人就业渠道。一方面，依托当地特色农业、手工业、农产品加工业，建立残疾人就业帮扶基地，为残疾人提供就近就便的就业岗位。另一方面，积极开发适合农村残疾人的公益性岗位，如图书管理、残疾人专职委员等，安排困难残疾人上岗。同时助农村残疾人掌握直播带货、农产品线上销售等技能，让农村残疾人在家门口实现稳定增收和体面就业。

四、小结

就业是残疾人融入社会、实现自身价值、共享发展成果的重要途径。当前，我国残疾人就业支持政策不断完善，就业人数也在持续增加，但仍然存在一些突出问题，比如就业质量整体偏低，很多人从事的是临时性、低收入的岗位，服务供给与实际需求之间也常有错位，培训内容与岗位要求脱节的情况并不少见。

要让残疾人就业从过去的庇护性保护转向真正的融合发展，关键是要帮助残疾人从被动接受保障走向主动参与社会。这需要政府、用人单位、社会组织以及残疾人自身等多方共同努力，在政策落实、岗位开发、服务对接和社会观念等方面持续推进，才能构建一个更加公平、包容、可持续的残疾人就业支持环境。

参考文献

[1] 中华人民共和国国家统计局，中国残疾人联合会．中国残疾人事业统计年鉴2023[M]．北京：中国统计出版社，2023．

[2] 国务院办公厅．国务院办公厅关于印发《促进残疾人就业三年行动方案（2025—2027年）》的通知：国办发〔2025〕23号[A/OL]．(2025-06-30)[2026-03-20]．https://www.gov.cn/zhengce/content/2025-06/30/content_5684090.htm．

[3] 聂慎海，包学雄．我国残疾人按比例就业制度的法律保护现状与对策[J]．现代特殊教育，2022，(06)：29-33．

[4] 梁士坤．残疾人就业保障金政策的制度创新、现实困境及其发展方向[J]．理论月刊，2016，(05)：148-152．

[5] 涂斌，陈思．政策一实践一效果”：中国农村残疾人就业支持服务体系有效性研究[J]．新经济，2025（8）：100-114．

[6] 冯杰，郭洪森．共同富裕视角下我国残疾人就业保障问题研究[J]．长沙民政职业技术学院学报，2022（2）：1-7．

[7] 党敏恺，龙梅．残疾人就业现状及对策建议[J]．新西部，2024（4）：168-170．