

信息化背景下残疾人就业模式 及政策支持路径分析*

■ 邓锁

【摘要】 信息技术的发展深刻影响残疾人的就业形态。文章首先对信息化背景下的残疾人就业概念进行了界定，进而基于我国残疾人就业现状和特点，将信息化背景下残疾人就业总结为岗位就业模式、外包就业模式和自主创业模式，这三种模式对于促进残疾人就业发展具有各自不同的优劣势。文章从发展型社会政策的视角指出促进信息化背景下残疾人就业的政策支持路径，包括进一步推动落实信息无障碍的立法和政策框架、创新信息化时代的积极社会保障政策、重视“工作平衡”取向的就业措施以及促进残疾人支持性就业服务体系的制度化和专业化等。

【关键词】 信息化背景下残疾人就业；岗位就业；外包就业；自主创业

ICT Employment Model for People with Disabilities and Policy Support Strategy Analysis

DENG Suo

【Abstract】 The development of information technology has had great impact on the employment of people with disabilities. This study first provides a clarified definition of ICT employment. Then, based on the description of employment situation of people with disabilities in China, this study summarizes three types of ICT employment models. These three models, namely mainstream employment model, outsourcing employment model and self-employed model, have their strengths and weaknesses respectively. From the developmental social policy perspective, this study finally proposes multiple policy and service delivery strategies in promoting ICT employment for people with disabilities, including improving legislation and policy-making in related to ICT accessibility, expanding social insurance coverage, implementing work-balance policies, professionalizing and institutionalizing supportive employment services for the disabled.

【Key words】 ICT employment; Mainstream employment; Outsourcing employment; Self-employed

[中图分类号] C913.69 [文献标识码] A [文章编号] 2095-0810(2016)21-0062-07

引言

信息技术革命深刻地影响到人类的社会生活，也为残疾人的社会参与和就业发展带来新的机遇。十八大以来，中国政府十分强调创业创新对于经济发展的带动作用，包括残疾人在内的网络创业和网络就业日益得到重视。国务院以及中国残联等部门多次提出要为残疾人网络就业创业创造更好的条件，如加快发展残疾人“互联网+残疾人就业服务”创业网络体系、建设一批小微企业残疾人就业创业基地以及降低残疾人创业门槛和成本等。近年来，依托信息化渠道实现就业的人数日益增加，信息技术相关的行业成为就业机会增长最为迅速的领域，残疾人也积极参与其中，网络就业创业被认为是残疾人就业具有潜力的发展方向。然而，毋庸置疑，由于技术的可及

性、残疾人自身条件限制及社会保障和服务等政策支持不足，信息化背景下残疾人就业仍然面临诸多挑战。当前我国残疾人的网络经济参与所占比重还很小，残疾人与主流人群相比仍然存在较大的“数字鸿沟”，许多残疾人的网络创业面临初始资金不足、物流环节障碍、竞争剧烈、收入不稳定等诸多障碍，也缺乏政策层面的专项支持。信息化时代残疾人的就业问题迫切需要政府的经济与社会政策干预，以最大可能地发挥信息技术的优势，实现残疾人更好的功能代偿。

1 信息化背景下残疾人就业的界定

信息技术 (Information and communication technology, ICT) 是信息技术

* 基金项目：2014～2015年度中国残疾人联合会招标课题

作者单位：北京大学社会学系 北京 100871

作者简介：邓锁 副教授 博士；研究方向：社会政策，社会工作

(Information technology, IT) 的延伸, 一般是指整合应用计算机科学和通讯技术, 包括电脑、软件、硬件、储存和声视系统等以管理和处理信息所采用的各种技术的总称。无障碍地使用信息通讯技术是残疾人融入现代社会的关键, 是能够便捷地获取各种公共服务、实现就业、沟通与社会融合必不可少的途径。

广义的信息化时代残疾人就业是指在信息技术部门或者首要利用信息技术所实现的就业类别。一般来说, 依据就业中所运用的知识和能力层次将信息化就业区分为五个维度: (1) 信息技术的使用者, 即使用计算机、计算机操作系统、通讯系统或者电子通讯工具、互联网软件等进行分析、开发、组织、信息处理等工作, 包括利用信息技术所实现的办公和经营等活动。(2) 信息技术的协助者, 指基于对信息技术的使用系统和解决方法的知识和管理来处理与技术支持与协助性的工作类型。(3) 信息技术的促进者, 指运用、监测、管理和支持信息技术的基础结构和系统来为企业或经济发展的部门提供支持, 需要更加深入的信息技术知识、特定领域的知识和管理能力等。(4) 信息技术的扩散者, 指推广、销售或宣导信息技术的产品和服务, 需要更加专门的信息技术知识以及沟通和组织能力。(5) 信息技术的创新者, 运用更加高级的数学、工程与科学知识, 研究开发新的技术和技术应用途径^[1]。信息化背景下残疾人就业可以在广义的信息技术就业领域的任何类别, 但由于残疾人所面临更大的信息技术障碍, 使得较大比例的残疾人就业局限在较低的技术层次和就业类型中。

近年来, 由于信息技术在商业领域中的广泛使用, 我们也常常用网络创业或网络就业两个概念来概括信息化时代残疾人的新型就业形态。不过在本文中, 我们认为信息化就业和网络创业的概念是有区别的, 后者特指基于互联网技术和环境, 利用各种物质、人力与技术资源, 发现机会、承担风险、创造价值的过程。当前中国较大比例的网络创业是指利用互联网电子商务平台所提供的技术服务支持所进行的网店开设与经营活动, 如淘宝网店、京东网店等。而残疾人的信息化就业是一个较为广义的范畴, 它既包括了残疾人的网络就业创业, 也包括了利用互联网等在内的信息通讯技术所实现的多元就业形态, 如远程办公、电信呼叫员等。网络创业或网络就业应该说是广义的信息化就业的一部分。此外, 信息化就业概念侧重于残疾人利用信息技术所实现的就业方式差异, 与一般的残疾人就业形态分类是不同

的。尽管现实中信息化时代残疾人的就业较多体现为灵活就业形态, 但残疾人也同样可以通过集中就业、按比例就业等实现信息化就业。基于现有的文献梳理以及笔者的调研, 本文试图对当前信息化背景下残疾人就业的现状和模式进行总结, 特别是结合我国残疾人就业政策讨论不同类型就业模式的特征, 探讨促进信息化背景下残疾人就业的政策支持路径, 为相关政策的制定和实施提供参考。

2 信息化背景下残疾人就业的特点与模式探析

信息化背景下我国残疾人就业情况与世界其他国家和地区类似, 都面临着信息化浪潮对于人类社会生产和生活方式的广泛影响。中国互联网络信息中心的数据显示, 截止到 2015 年 6 月, 中国网民总数已达到 6.68 亿人, 比 2014 年底增加了 1890 万, 互联网的普及率为 48.8%, 其中通过移动设备访问互联网的总人数达到 5.94 亿人, 网民中使用手机上网的人群占比由 2014 年 12 月的 85.8% 上升到 88.9%^[2]。互联网对包括从信息获取、娱乐沟通到医疗、教育、交通等公共服务相关的领域产生广泛而深刻的影响, 互联网推动了农业、现代制造业和生产服务业等的转型升级, 也改变了传统的消费和商业模式。电子商务近年来成为发展最为迅速和蓬勃的产业经济。统计显示, 我国网络购物用户的规模已经达到 3.74 亿人, 其中淘宝和京东等大型互联网企业成为电子商务模式的标杆。互联网经济逐渐成为拉动中国经济增长的新引擎, 受到政府的高度重视。

信息化背景下我国残疾人就业方兴未艾。十八大以来, 依托互联网等信息技术来拓展残疾人的就业渠道、实现就业创业获得政府和残联的高度重视。一方面, 越来越多的残疾人进入到包括互联网在内的信息化部门实现就业, 如网络技术开发、电信呼叫、网络传媒等, 信息技术相关的行业日益成为残疾人就业机会增长十分迅速的领域。另一方面, 通过电子商务平台实现网络就业创业被认为是残疾人就业具有潜力的发展方向。据统计, 全国网络就业的总人数已经达到 1000 万人, 残疾人也积极地参与其中。来自中残联的数据显示, 截止到 2015 年 7 月, 残疾人网络卖家共有 31.5 万人, 2014 年共销售 107.7 亿元, 残疾人买家共有 269.2 万人, 2014 年共消费 132.6 亿元^[3]。中国就业促进会联合阿里巴巴集团 2014 年发布《网络创业就业统计和社保研究项目报告》, 指出全国仅网络创业带动的直接就业规模接近 1000 万, 网络创业网店中九成以上为个人, 其中残疾人近 10

万人, 约占 0.9%^[4]。中国残联就业服务指导中心于 2013 年 6 月对全国进行了一次网络创业的问卷调查, 残疾人网店店主较多分布在中东部发达地区, 西部地区只占到 4.8%。网店店主以肢体残疾人为多数, 占到 79.9%, 其次为听力言语残疾占 10.4%, 智力和多重残疾人分别占到 1.4% 和 1.5%^[5]。

尽管以互联网为主的信息技术为残疾人就业带来积极的推动作用, 但信息化背景下残疾人就业仍然面临着诸多挑战。首先, 包括残疾人在内的边缘地区和人群与主流人群相比存在着巨大的“数字鸿沟”, 这很大程度上阻碍其就业参与的渠道。如中国互联网络信息中心的报告显示, 2015 年我国城镇地区与农村地区的互联网普及率分别为 64.2% 和 30.1%, 相差了 34.1 个百分点^[2]。2013 年全国残疾人小康状况监测报告发现, 城乡残疾人使用电脑的比例分别只有 30.2% 和 20%。每百户残疾人家庭拥有电脑只有 12.4 台, 比全国居民家庭平均水平少 43.5 台, 残疾人使用电脑以及上网的比例都大大低于全国平均水平^[6]。其次, 信息化背景下我国残疾人就业还缺乏有效的政策支持。目前我国许多扶持政策对象是实体经济, 信息化时代残疾人就业基本未被纳入到各类创业扶持优惠政策体系中, 一些国家政策也落实到位。一些网络自主创业者还常常面临着养老、医疗等社会保障制度安排的缺失。第三, 地区经济发展的不平衡也带来信息化背景下残疾人就业发展的差异。东部发达省份和地区、大城市等有更好的条件来获得包括网络就业和创业在内的就业的机会和支持, 而西部地区、贫困地区等信息化发展较为滞后, 相关的就业岗位、培训、政策和经费支持还十分匮乏。

近些年来, 信息化背景下残疾人就业逐渐呈现出多样化的形态, 基于对当前各地的残疾人就业发展经验的总结, 可以将信息化背景下残疾人就业归纳为三种模式: 岗位就业模式、外包就业模式和自主创业模式, 每一种模式对于残疾人的就业促进有其各自的优劣势。我们分别对这几种模式的具体特点进行分析。

2.1 岗位就业模式

岗位就业主要是以企事业单位直接聘用、集中就业或以按比例就业等途径雇用掌握一定信息技术的残疾人实现就业。这种模式对残疾员工的教育程度和技能要求较高, 也需要企事业单位对与残疾人相关的人力资源管理、无障碍环境和服务等有一定的投入。深圳的残友公司便是一个很好的例子。残友公司 1999 年由本身是肢体残疾的郑卫宁创办, 他的

意图是“希望普通残疾人以及受到大学教育的残疾人都可以在信息化条件下实现就业”, 残友的就业岗位十分多元, 涵盖了软件开发、动漫文化、科技研发、电子商务、管理咨询和呼叫中心等, 其中动漫、软件和电子商务是其最重要的三大支柱。残友雇佣大量的残疾员工, 也提供许多适合残疾人特点的企业服务, 包括无障碍出行服务中心、残友社会工作服务站等^[7]。

信息化岗位就业是最为广泛和通用的就业方式, 也是较少标签化的就业途径。但是, 这种就业途径也使得残疾求职者需要在劳动力市场上与一般人群进行竞争, 由于残疾人往往在信息技术的知识掌握上处于劣势, 所以这种主流的就业通道对于残疾人来说便面临很大阻碍。在我国当前残疾人就业政策体系里, 集中就业的方式日渐式微, 现有的一些福利企业局限在劳动方式相对简单的加工业或手工业。由于缺乏政策优惠吸引, 这些企业技术更新的动力不强, 因此对于信息化技术岗位的需求较弱。当前我国对于福利企业的发展是向辅助性就业、庇护性工场转型, 2015 年 7 月中国政府出台《关于发展残疾人辅助性就业的意见》, 主要针对“就业年龄阶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”。当然, 即使在辅助性就业领域中, 基本的信息化技术培训或者环境改造也是十分必要的, 但是以目前的条件来看, 集中就业对于信息化岗位的吸纳能力有限。

按比例就业方式应该说是吸纳信息化岗位残疾人的重要通道。按比例就业是我国政府过去二十多年来对于促进残疾人就业的主要政策趋势, 它保障了残疾人就业的基本权利, 用政策的方式有意图地弥补残疾人在劳动市场上的竞争劣势。然而, 按比例就业政策在实际执行过程中面临许多的挑战, 其中主要的障碍来自于用人单位不愿意聘用残疾人、不知道如何发挥残疾员工能力以及缺乏配套的无障碍环境等等。信息化技术的广泛应用在一定程度上克服了物理场所和残疾员工身体功能等的限制, 应该说有助于按比例就业的推进。但实际上, 由于许多企业的信息化发展程度有限, 信息技术的这种优势未能很好体现出来, 加上劳动市场竞争加剧以及企业单位为雇佣残疾人所付出的额外成本等问题, 信息化岗位的残疾人雇佣率并未能明显提升。西方发达国家为促进残疾人的信息化就业, 纷纷出台一系列政策配套措施, 如英国的“工作可及性”项目、美国的“新自由促进项目”以及新加坡的雇主基金等, 用来资助和指导雇主创造信息无障碍的工作环境, 为充分发挥雇

主雇佣信息化岗位残疾人的积极性提供更好的动力。这种以“工作平衡”为取向的残疾人就业政策重在强调政策的落实和服务形式,对于我国当前进一步促进按比例就业政策的发展,特别是信息化时代按比例就业政策的改进具有积极的启示。

2.2 外包就业模式

外包岗位就业模式主要是通过残联、民政等政府或类政府部门与企业建立合作关系,以业务外包的方式创造信息化就业岗位,促进残疾人实现灵活就业。这种模式需要政府或各级残联与企业特别是信息技术企业建立较为稳定和互信的合作关系,并且推动残疾人的职业培训、上岗以及工作可持续性跟踪等。如阿里巴巴公司与各级残联所合作的淘宝客服外包工作岗位。地方残联与阿里巴巴公司合作,开展“云客服”培训,完成培训的残疾人可以进行淘宝客服工作。除了网络客服外,残疾人也通过外包的方式进行数据录入和开发等工作,如上海市残联适应经济结构优化对于残疾人就业岗位的挑战,与欧洲500强的高科技公司建立数据外包合作关系。2008年开始在全市若干个职业康复援助基地成立工作站,将企业的市场调研数据录入外包给工作站,残疾人则在残联的组织推荐下完成录入工作并获得报酬^[8]。哈尔滨残联则依托大型企业,通过互联网承接企业的服务外包业务,让残疾人通过打字进行数据信息录入,并依照字数计件获得报酬。哈尔滨在全市九区全面推动残疾人网络培训,截止到2015年,已有1015名残疾人通过这一服务外包的方式实现了就业^[9]。通过外包的方式实现就业并不仅限于高科技的公司,一些社会服务性的行业和岗位也可以利用信息通讯技术实现外包,解决残疾人的就业。如广东省中山市残联与中山市公共信息服务有限公司合作,用便捷通讯的方式为老人提供紧急救援、心理慰藉、生活咨询、精神关爱等居家养老服务,这个被称为“颐老一键通”的项目聘请了27名重度残疾人担任话务员,其中有15名重度肢体残疾人实现居家就业^[10]。

外包就业是当前信息化时代许多高科技公司常用的一种企业运作方式。外包能够大大节约信息化科技公司的运行成本,同时信息技术的广泛运用使得远程居家工作成为可能,也使得外包可以克服交通、工作场所、员工生理功能等的限制,成为跨地域甚至全球化信息时代发展最为迅速的企业运行和工作方式。但同样,信息科技公司对员工的技术能力、知识程度有一定要求,尽管许多较为常规的信息技术工作如数据录入、电话访问等并不存在较高的技

术进入障碍,但仍然需要额外成本来对残疾员工进行相关的技术培训。现实中一些高科技公司即使有意愿雇佣残疾人,但与残疾求职者之间存在信息不对称,缺乏对残疾人需求的了解。因此,政府或相关机构对于雇主和残疾人之间的链接显得尤为重要。一方面,政府相关部门要与雇主建立稳定的、可信任的合作关系,充分了解掌握雇主的需求;另一方面,还需要努力提升残疾人的知识技术能力,对残疾人进行相应的培训,这其中协助雇主进行培训是比较适合的方式。目前,上海、北京等大城市已经开始尝试引入外包模式,而实际上,随着信息技术的推广,外包就业完全可以突破地域限制,可以向内陆甚至农村地区延伸,形成“中心—半边缘—外围”的信息化就业格局,吸纳更多的残疾人实现就业。

除了政府作为外包就业的中间渠道外,社会组织力量也可以参与进来。国际上如柬埔寨、老挝、新加坡等国家通过社会企业的模式来实现培训、能力提升和信息化就业外包三者结合。政府也可以运用购买服务的形式,鼓励企业或者非营利组织进行信息化就业岗位开发以及开展具有雇主针对性的岗位培训。

2.3 自主创业模式

自主创业模式主要指残疾人利用包括互联网在内的信息技术实现自主网络创业,如开设网店、创办网站等,其中也包括依托社区残疾人信息化就业创业平台,通过获得启动资金、技术等的支持而实现的网络创业。这种模式鼓励残疾人自主进行网络创业,一些地方残联提供一定的资金和技术支持,一些地方甚至由残联等直接牵头建立创业孵化基地,残疾人可以在其中获得技术和创业指导并最终实现创业。如哈尔滨市残联在2013年5月引入信息网络就业创业平台,创办了超过500平方米的哈尔滨市残疾人网络培训就业基地。基地配置有高科技的现代化设施,集技能培训、岗位实训和就业安置为一体,成为残疾人网络就业的“孵化器”,也被中国残联就业中心确定为“全国率先实现残疾人网络就业试点项目”^[9]。浙江省绍兴市残联则创建了一个大型网上创业示范基地,对有网上创业意向的残疾人开展职业技能培训,其中一名残疾人于2012年达到490多万元的网上销售额,另一名残疾人所创办的网店营业额更突破了1000万元^[10]。一些残疾人也利用互联网创办互助机构,除了解决自己的就业问题也带动更多的残疾人实现就业。如武汉市武昌区残疾人袁永海创办了“互帮网”,为残疾人发布网络工作职位信息,进行远程公益培训,使残疾人在家就能学习到

各种网络工作技能,提供集培训、就业、公益捐助于一体的就业服务等^[11]。

自主创业模式具有自主性、灵活性等特点,比较适合较为广泛的非正式残疾就业人群或者较为重度的残疾人人群。不过如前文所指出,残疾人自主网络创业也面临着许多挑战。对一些网店创业者来说,这种自主性其实并不高。他们必须依托淘宝网或京东商城等大型的电子商务平台,在网店装修、货源等选择方面面临平台公司的规则限制,如果不了解、不熟悉这些平台的运作特点和规定,也会导致许多残疾人网店创业者的失败。同时,对于创业者来说,还面临社会保障政策支持不足。网络创业目前还未能得到认定,他们在享受“五险一金”方面还缺乏政策突破,这都增加了网络创业者的风险。对于教育和经济能力本来处于弱势的残疾人来说,对风险的缓冲和弥补能力还需要来自政策的扶持。

3 信息化背景下残疾人就业的政策支持路径

促进残疾人的就业受到西方发展型社会政策理念的很大影响。上个世纪90年代以来,西方国家的社会政策理念经历了范式的转型,社会政策从再分配和消费取向转向投资和发展取向,以米奇利、安德森等为代表的发展型社会政策研究者试图突破社会福利与经济发展的二元对立,强调社会政策必须是预防性的而非补救性的,既是经济性的也是社会性的,认为最有效的社会政策也是一种成功的经济政策^[12]。

残疾人社会政策在社会发展的视角下获得新的认识,社会政策不再仅仅满足于对于残疾人的福利补偿,而是积极促进残疾人的能力发挥,促进残疾人的经济和社会参与,致力于消除对残疾人的社会排斥。英国、美国等西方福利国家残疾人政策变迁突出表现在两个方面,一是减少残疾人福利政策的污名化,受到残疾人权利运动的影响,许多国家认为残疾人的就业困难在很大程度上是雇主以及更大范围社会制度环境的歧视所导致的。上个世纪90年代起美国和英国等先后出台了残疾人反歧视法案,从法律上对雇主对残疾人的就业歧视行为进行惩罚,其中特别规定雇主有义务对残疾人的就业提供“合理的便利(reasonable accommodation)”,保障残疾人的就业权益^[13]。第二是“工作福利”或积极福利观的影响。对于残疾人来说,工作福利政策力图激发残疾人的工作动机,将福利资格与劳动力市场的参与结合起来,通过各种途径促进残疾人的就业。当然,积极的福利观也面临着如何区分残疾人的福利需要与工作能力

之间的关系,许多研究者指出,发展型的社会政策不仅仅着眼于促进福利对象劳动力市场的参与,而更应该通过政策和服务提供致力于提升残疾人的“可行能力”(capability),使得他们拥有进一步参与社会发展的条件,如健康、教育和良好的社会支持系统等。

发展型社会政策视角对信息化时代促进我国残疾人就业具有积极的启示。残疾人是我国劳动力市场的重要构成部分,提升残疾人的人力资本以及通过就业带动残疾人的生活保障、消除贫困是我国新阶段残疾人工作的重要方向。当前信息化时代为残疾人就业提供了更好的机遇,但同时需要我国相关的残疾人就业促进政策进行调整和创新,让残疾人获得发展的基础条件与“可行能力”。从发展型的社会政策角度,我们提出促进信息化背景下残疾人就业的以下几个方面的政策路径。

3.1 完善信息无障碍的立法和政策框架

信息无障碍是残疾人信息化时代实现就业的重要条件。信息技术之所以对于残疾人产生排斥有两个最主要原因:第一是贫困,它导致残疾人无法获得基本的信息技术设备和工具,或者无法支付相关的学习和技能训练等费用。贫困和残疾往往是相互交织在一起,是导致残疾人产生社会排斥、技术排斥的一个重要因素。无论从统计数据还是我们的实际调研都可以发现,中国残疾人拥有电脑、手机等的比例都相当低,缺乏这种基本的接入通道,更难以谈及是否提升残疾人的信息化能力。第二个原因是环境,一个具有排斥性的社会环境和信息技术环境是残疾人无法实现能力提升的重要障碍。残疾人的社会模式表明,并非残疾人的个人缺陷导致障碍,而更多地是外部环境包括社会环境和技术环境产生的排斥性力量,它使得残疾人无法平等、有效地获取本应该享受的信息权利。在信息化时代,政府应当通过立法或政策制定保障残疾人的这种信息权利。

消除残疾人的信息化障碍已经得到立法的重视。2012年国务院特别颁布了《无障碍环境建设条例》,无障碍环境建设也纳入到了《国家新型城镇化规划》中。工业与信息化部积极推动无障碍政策的落实,包括推进信息无障碍标准体系建设,推动政府各职能部门的政务信息无障碍等。但我国包括信息无障碍在内的无障碍设施建设与国外发达国家相比还有很大差距,包括信息无障碍标准体系的提升,如残疾人移动终端、应用软件的标准建设等,此外,无障碍技术的开发还应该紧跟技术发展的新趋势,使残

疾人较快、全面地融入到信息社会。此外,还需要加强对于已有政策、标准、法规的宣传、培训和落实,提升无障碍设施的功能和质量等。

3.2 完善信息化背景下残疾人就业的积极社会保障政策

目前阻碍信息化背景下残疾人就业发展的一个重要因素是相关社会保障政策的不完善。信息化就业者较多属于自主灵活就业形式,特别是利用电子商务平台进行网络创业的残疾人,他们目前尚无法享受到一些针对自主经营残疾人的相关就业优惠政策。我国从1990年代以来,对残疾人自主择业提供如税收优惠、经营场地、小额贷款、减征个人所得税等多种优惠政策,但当前针对自主择业的扶持政策存在扶持范围狭窄、准入条件较高、程序较为繁琐等问题^[14]。更重要的是,许多自主创业者无法享受到以雇主单位为主要渠道的各类社会保险政策,如工伤保险、养老保险、失业保险、生育保险等。当前的社会保险制度还存在碎片化问题,地区分割、体制分割以及手续繁琐等严重阻碍了参保的积极性,网络创业者更面临参加社保的认证阻碍,无法参加社保直接影响到网络创业者对相关国家政策如贷款、创业补助、社保补贴等的享受。

近年来,一些省份和地区开始对网络就业的社会保险认定政策进行探索。如杭州市出台《关于网上创业就业认定和扶持有关问题的通知》,将符合一定条件的网络创业者纳入到社会保障体系,并享受就业政策的扶持。其中,杭州市对于网络创业的认定条件包括卖家信用积分达到1000分以上、好评率在98%以上、经营时间三个月以上以及月收入超过杭州市区最低月工资标准等,符合认定的店家可以参照有雇工的个体工商户形式办理就业登记手续,参照城镇个体劳动者参加基本养老、医疗保险两项或其中一项。另外,新疆人力资源与社会保障厅也于2015年7月发布对于网络创业认定的通知。与杭州市的政策相似,新疆提出申请网络创业认定须符合在电子商务平台实名认证、从事网络经营6个月以上、网络综合评价率95%以上、平均月营业额3000元以上等条件。符合网络创业认定的经营者可以享受自治区创业担保贷款和贴息、社会保险补贴、创业服务和指导、创业培训补贴、税费减免、场租补贴等各项就业扶持政策。不过,从现有各地区对于网络认定的政策来看,网络认定的条件还是比较严格,如许多残疾人创立的网店达不到月营业额的要求。我们认为,对于残疾人或其他弱势群体的网络创业来说,这些政策的优惠

应该成为其良好运行的前提和推动力,而不是结果。只有政府对于有志于进行网络创业的残疾人给予各种担保贷款、补贴以及创业指导等支持,才能够促进残疾人更顺利地实现创业。

3.3 推动工作平衡政策的立法和政策执行,设立“雇主工作环境改造津贴”

残疾人在就业中面临的工作场所障碍常常导致残疾人无法找到合适岗位或者无法保证工作的可持续性。由于缺乏一定的政策激励,雇主没有足够的动力来改造工作环境,以适合残疾人的就业需要。信息技术的无障碍如果落实,最重要的阻碍应该在于调动雇主的积极性。西方一些发达国家采取“胡萝卜加大棒”的政策,一方面通过法律管制要求雇主必须要提供“合理便利”,促进工作岗位和残疾人需求的匹配;另一方面,许多国家设立无障碍环境改造的政府津贴,雇主可以申请经费支持以及技术指导,以便为残疾员工提供符合其能力发挥的工作环境。

信息化时代我国残疾人就业促进政策也应当重视这种强调“工作平衡”的政策取向,通过增加各种平衡型的政策措施如工资补贴、职业康复以及合理便利的工作场所改造支持等,以增加残疾人的劳动能力,提升其人力资本。许多研究者也指出了我国当前残疾人就业促进政策中工作平衡型政策的缺乏^[15],它对于我国残疾人就业质量和就业可持续性带来消极的影响。考虑到充分激发雇主对于按比例就业政策的积极性,我们建议在残疾人就业政策中可以设立“雇主工作环境改造津贴”,可以根据雇佣单位的规模、性质、残疾人员的数量等施行分等级的经费补贴,同时对相关的无障碍环境改造提供一定的技术指导。这一津贴项目可以放在就业服务体系中,纳入就业保障金的经常性财政预算。

3.4 促进残疾人支持性就业服务体系的制度化和专业化

信息化时代残疾人的就业既需要有效的政策保障,更需要政策实施环节也即高质量的就业服务,这是建设更具发展性残疾人社会政策的重要构成。残疾人就业是其全面发展的一个部分,但我们还必须关注实现就业的各种个体心理、社会参与、家庭和社区功能等条件,通过就业实现残疾人更加全面的社会融合和发展才是残疾人就业促进工作更具价值理性的目标。在就业促进工作中,建设支持性的劳动就业体系对于残疾人信息化就业十分重要。这其中既包括了就业服务机构的能力建设,也包括就业服务提供人员的能力建设。在此笔者提出促进残疾

人就业服务能力建设的几个途径。

3.4.1 建设更加整合性的信息化职业培训网络，建立政府－企业合作的残疾人职业训练计划。信息化时代的就业培训应该打破地区或部门的边界限制，推动各个地区的资源共享，借鉴各个地区和部门的成功经验，利用信息通讯技术搭建地区化甚至全国化的信息化就业培训网络。在信息化职业培训中，要特别注意建立政府与雇主的合作，大力推动以雇主为核心的职业培训，加强培训的有效性和针对性。同时要注意，就业实现并非是培训工作的结束，信息化技术和知识日新月异，各地的就业服务机构应当建立就业能力跟踪监测体系，确保残疾人能够就业以及能够持续和体面就业，促进就业质量的提升，带动残疾人劳动技能和人力资本的提升。

3.4.2 促进基层社区就业服务体系的健全，建设社区为本的信息化就业服务平台，特别是以社区为基础，搭建政府、雇主、残疾人三方参与的信息化就业创业平台。当前各地已经有了一些较为成功的信息化就业创业基地，但这些基地的经验还未能有效地总结推广。基层残疾人信息化就业服务体系十分重要，因为社区是残疾人实现信息化可及性与提升信息化能力最为便捷的区域，残疾人的身体功能等限制使得社区就业岗位的开发尤为关键。利用信息化的契机，各地残联应当充分动员社区加强信息化设施的建设包括社区上网点、社区残疾人网络学校等，也可以建立社区信息化就业的示范点，使得残疾人获得信息化就业的实训机会，有条件的地区可以设立信息化就业创业的孵化基地，促进残疾人通过社会企业、外包等方式实现居家或社区就业。

3.4.3 在残疾人就业服务体系中引入专业社会工作，培养一批专业的残疾人就业社会工作人才队伍，通过培训和引进的方式，加强当前残联的就业服务人员能力建设。政府可根据需要推动购买社会组织服务，将其纳入到就业保障金的财政预算中。残疾人就业服务是发展型社会政策体系下残疾人社会工作的重要内容，应当加强残疾人社会工作中关于就业辅导、职业康复、社会康复等的训练。残疾人就业促进相关的政策可以对就业能力的测评环节进行强制性规定，比如接受就业安置的残疾人需要接受由残疾人社会工作者的定期就业能力测评，社会工作者可以通过个案管理的方式跟踪监测残疾员工的工作状况、收入状况、家庭和社会功能状况等。引入社会工作可以更好地改进和创新残疾人就业服务体系，是新的历史时期推进残疾人就业大发展的重要途径，

应当得到政策制定者的重视。

结语

信息技术的勃兴为残疾人的社会交往、信息获取和就业等提供了前所未有的机遇。然而，世界各国和地区的发展表明，残疾人充分地利用信息化带来的就业便利还面临很多挑战，其背后反映了更深层的地区、政策、社会制度等环境因素的制约，需要我们对政策设计、执行以及其他的环境因素做更深入的研究。残疾人就业支持政策与服务体系的完善对信息化时代残疾人就业机会和可行能力的提升具有十分重要的意义。

参考文献

- [1] The Mid-Pacific ICT Center (MPICT). ICT Employment. http://www.mpict.org/ict_employment_section.html, 2015.
- [2] 中国互联网信息中心 (CNNIC). CNNIC 第 36 次中国互联网络统计报告. <http://tech.sina.com.cn/z/CNNIC36/>, 2015.
- [3] 王少华. 中国残联牵手阿里巴巴等企业共同推动残疾人网络就业创业. 中国企业报. 2015.7.28.
- [4] 中国就业促进会. 网络创业就业统计和社保研究项目报告. http://www.chinajob.gov.cn/InnovateAndServices/content/2015-07/28/content_1086215.htm, 2014.
- [5] 廉串德, 罗秋月, 徐桂花. 残疾人网络创业就业现状、问题及建议. 中国市场, 2014, 12: 71-73.
- [6] 中国残联. 2013 全国残疾人状况与小康监测报告. http://www.cdpc.org.cn/zcwj1/zxwj/201411/t20141126_422110.shtml, 2013.
- [7] 朱汐. 残疾人创业实验. 中国企业家, 2014, 1: 120-125.
- [8] 汤潇. 经济转型与残疾人就业的社会援助: 以上海市为例. 残疾人研究, 2012, 3: 55-58.
- [9] 曲磊, 王碧玉, 徐冲. 在新兴产业中诠释价值: 对哈尔滨市实现千名残疾人网络就业的思考. 奋斗, 2015, 1: 42-43.
- [10] 中国残联. 拓展残疾人就业新渠道, 促进残疾人多元化就业. http://www.cdpc.org.cn/ywzz/jyjb/jy_229/jyfw/yjyj/201501/t20150129_438587.shtml, 2015.
- [11] 袁永海. 武汉市武昌区互帮助残中心: “互帮网”——助残疾人就业的网络平台. 中国社会组织. 2014, 24: 20.
- [12] 詹姆斯·米奇利, 苗正民译. 社会发展: 社会福利视角下的发展观. 上海: 格致出版社, 2009.
- [13] 廖娟. 残疾人就业政策: 国际经验及对我国的启示. 人口与经济, 2008, 6: 32-37.
- [14] 廖娟. 残疾人就业政策效果评估. 人口与经济, 2015, 2: 68-77.
- [15] 廖娟, 赖德胜. 残疾人就业服务体系的构建: 从分割到融合. 人口与发展, 2010, 6: 84-87.