

---

# 互联网时代残疾人创业就业 保障机制研究

课题组<sup>1</sup>

（上海市发展和改革委员会 200003）

**【摘要】：**促进残疾人就业是构建社会主义和谐社会的重要内容和社会主义文明进步的重要标志。本文系统梳理了上海市残疾人创业就业面临的现状和问题，结合案例分析互联网背景下残疾人创业就业面临的机遇、困境和难点，并借鉴学习国内外经验。在此基础上，提出在互联网时代建立健全残疾人创业就业保障机制的对策思路。

**【关键词】：**互联网 残疾人创业就业 上海

## 一、总体情况

阿里巴巴在纽交所上市的宣传片中，巧妙地引用了一名残疾人开淘宝店实现创业梦想的传奇故事。通过这种充满人文关怀的方式，阿里巴巴适时地向世人传达了其对财富的认识：一个社会的文明程度，不取决于给予权力和金钱多少目光或给予成功者多少聚光灯；而是取决于给予弱势群体多少发自内心的认同和关怀，提供多少真正有效的帮助，以及平等参与社会的尊严。

上海的创新驱动发展、经济转型升级已经到了关键阶段，围绕建成国际化大都市目标，深入研究上海如何加强社会管理、提升国际化大都市治理能力现代化水平，成为一个迫切需要破解的课题。本文拟通过解剖“残疾人在互联网时代创业就业保障机制”这个小麻雀，深入研究促进上海市社会管理体制创新的课题。

### （一）上海市残疾人的构成情况

截止到 2013 年底，上海市持证残疾人的总数为 38.53 万。从残疾类别上看，肢体残疾占 43.63%、视力残疾占 18.52%、智力残疾占 14.56%、精神残疾占 11.67%、听力残疾占 9.49%，多重残疾和言语残疾分别占 1.09%和 1.04%。从残疾程度来看，残疾等级为一、二级的重度残疾人有 12.15 万人，占 31.52%；残疾等级为三、四级的中度和轻度残疾人有 26.38 万人，占 68.48%。从年龄结构上看，上海市残疾人呈现老龄化特点，60 岁以上的持证残疾人有近 17 万人，占持证残疾人总数的 41%，远远高出上海市户籍人口中 60 岁以上老年人的比例（27%）。

### （二）上海市残疾人的就业情况

---

<sup>1</sup>**作者简介：**课题组顾问：翁华建，上海市长宁区副区长；郑学宏，上海市发展改革委社会处副调研员。课题牵头人：陈晓英，上海市发展改革委分保处。课题组成员：孔媛，上海市发展改革委机关党委；贺满林，上海市发展改革委分保处；阮一锋，上海市发展改革委社会处；蔡大勃，上海市发展改革委机关党委；凌云，上海市发展改革委环资处；范斌，上海市发展改革委监察室；葛寅，上海市发展改革委地区处；张灿亭，上海市杨浦区发改委产业处；练进纹，上海市残疾人就业服务中心；柳涅惊，上海市就业促进中心创业指导处。

上海市 38.5 万名持证残疾人中，处于就业年龄段（男 16-59 岁，女 16-49 岁）的约有 17.1 万人：其中已就业人员 9.5 万人，无业失业人员约 7.6 万人。

1、就业格局呈现多元化

在上海市委、市政府的高度重视下，上海市残疾人就业事业发展较快，初步形成了多元化的残疾人就业格局：即以分散按比例就业和集中就业为主，非正规就业和自主创业为辅,多种就业形式并存的格局（详见表 1）。

目前，按比例就业和集中就业仍然是残疾人就业的两大主渠道，合计占到就业总人数的 74%；自主创业、个体从业和灵活就业发展迅速，公益性岗位成为残疾人就业新的增长点，精神、智力和重度肢体残疾人通过职业康复实现辅助性就业进入探索实践阶段，部分农村残疾人实现转移就业，依托网络服务的灵活就业方式也在悄然兴起。

表 1 2013 年上海市残疾人就业格局情况

| 就业人员      | 人数（万） | 占比   |
|-----------|-------|------|
| 劳动年龄段内人数  | 17.1  | 100% |
| 就业人数合计    | 9.5   | 55%  |
| 其中：集中就业人数 | 3     | 31%  |
| 按比例就业人数   | 4     | 43%  |
| 非正规就业人数   | 1     | 11%  |
| 自主创业人数    | 0.1   | 2%   |
| 其他形式就业人数  | 0.7   | 7%   |
| 务农人数      | 0.7   | 6%   |

数据来源：上海市残联。

2、就业岗位技术含量较低

尽管残疾人能得到政府相关政策的扶持，但在就业市场上仍处于十分不利的地位。残疾劳动者大多处于次级劳动力市场，主要分布在一些操作简单、收入低微的行业。杨浦区的问卷调查显示，残疾人就业排在前列的岗位依次是机械车工、企业文职和手工编织等，岗位技术含量较低（详见表 2）。

表 2 残疾人就业岗位分布情况

| 序号 | 就业岗位                 | 百分比 (%) |
|----|----------------------|---------|
| 1  | 机械车工等技术工人            | 30.00   |
| 2  | 会计、收银员、文员等企业文职       | 25.83   |
| 3  | 其他                   | 15.00   |
| 4  | 手工编织等手工劳动            | 14.17   |
| 5  | 需要较高专业技能的 IT 等高新技术岗位 | 5.83    |
| 6  | 搬运、装卸等体力劳动           | 4.17    |
| 7  | 艺术设计类                | 2.50    |
| 8  | 从事耕种、收割等农业活动         | 1.67    |
| 9  | 依托网络、电话的销售客服岗位       | 0.83    |

数据来源：杨浦区调查问卷。

### 3、就业稳定性欠佳

总体来看，残疾人就业质量不高，稳定性较差。在就业人员中，存在相当一部分“在职不在岗”现象。一些企业通过这种方式，既可完成按比例安排残疾人就业指标，又避免了缴纳残疾人就业保障金（以下简称残保金）。残疾人就业难成为社会共识，杨浦区的问卷调查显示，39%的企业认为“目前为残疾人提供的岗位过少，只有少数残疾人能获得适合的工作”；38%的企业认为“绝大多数残疾人都难以找到工作”；认为“多数残疾人能通过自己的努力获得让自己满意的工作”的企业占比不到 21%。

#### （三）促进创业就业相关政策

残疾人是一个特殊的弱势社会群体，比起健全人，残疾人在就业过程中面临着更多的不利因素。为保障残疾人劳动就业权益，支持和促进残疾人创业就业，国家和上海市相继出台了一系列优惠政策和办法。包括：一是按比例吸纳就业。上海市规定，国家机关、社会团体、企业、事业单位均须按本单位上一年度在职职工平均人数 1.6%的比例安排残疾人就业（一名盲人按两名残疾人计算）。二是税收优惠政策。为鼓励单位安置残疾人就业和扶持残疾人个人自谋职业，国家在税收政策上予以扶持，包括对单位安置残疾人的税收优惠政策和针对残疾人个人的税收优惠政策两大类。三是管理费减免政策。残疾人从事手工业、商业、服务业、修理业等，可以享受减免部分管理费的优惠政策。四是进一步完善残疾人就业保障政策。2014 年上海市新增和调整了部分残疾人促进就业和社会保障政策，主要包括：新增单位分散安排残疾人就业岗位补贴、全日制普通高等院校残疾人毕业生就业扶持、福利企业残疾职工社会保险补贴等政策；调整残疾人个体工商户业主开办费补贴、阳光职业康复援助基地相关补贴、残疾人职业技能培训补贴、“阳光之家”相关经费补贴、超比例安排残疾人就业单位奖励标准等政策。五是机关事业单位定向招录残疾人。为贯彻落实好国家七部委《关于促进残疾人按比例就业的意见》精神，2013 年 12 月上海市部分市级机关和市属

事业单位拿出适宜残疾人士的相关岗位在全市范围征集，400 多名残疾人报考了有关职位。2014 年 6 月，共有 18 名残疾人通过公开招考走上公务员、事业单位岗位。

## 二、影响残疾人创业就业的主要因素

残疾人就业难，既有其自身生理条件的限制，也与整个社会的就业环境、文化观念和助残氛围息息相关。

### （一）残疾人自身因素

#### 1、身体缺陷使就业受限

身体状况是影响残疾人就业的第一主观原因。由于身体方面的缺陷，大多数残疾人对工作环境、残障设施、交通出行等要求较高，不易远离家门工作。很多残疾人因身体条件不能适应规律性的生产节奏，就业工种和岗位受到局限。

#### 2、择业观念较滞后

由于身体的缺陷和外界因素的影响，一方面不少残疾人在心理上存在一定的自卑感和压抑感，自信心不足，另一方面有的残疾人对就业待遇和条件要求较高，缺乏吃苦耐劳精神；还有的残疾人不去找市场，而是找政府，存在“等、靠、要”的依赖心理。

#### 3、受教育水平偏低

由于身体状况的影响，残疾人整体受教育水平较低。2006 年第二次全国残疾人抽样调查结果显示，上海市残疾人中具有大学（大专及以上）文化程度的只占 5%；受过初、高中及中专等中等教育的残疾人近 40%；而只有小学文化程度及不识字或识字不多的残疾人比例则高达 55%。受教育水平偏低影响了残疾人的就业层次，致使大部分残疾人只能从事一些简单的体力劳动，且很难实现稳定就业。

### （二）市场因素

#### 1、传统福利企业不断萎缩

在政府实行扶持保护政策的前提下，福利企业曾经在安置残疾人就业方面起了很大作用，一度是安置残疾人就业的主渠道。近年来，随着产业结构调整，传统的劳动密集型产业进行梯度转移，福利企业不断萎缩。尤其市中心地区，福利企业由于规模小，效益差，成本不断提高，被迫关闭或外迁。截至 2013 年底，上海福利企业仅剩 1158 家，比 2000 年减少 68%，残疾人职工 2.9 万人，比 2000 年减少 63%（详见表 3）。

表 3 上海市福利企业发展现状

| 年份     | 企业总数（家） | 职工总数（人） | 残疾职工数（人） | 利润总额（万元）  |
|--------|---------|---------|----------|-----------|
| 2000 年 | 3581    | 181285  | 77446    | 224223.11 |

|        |      |        |       |           |
|--------|------|--------|-------|-----------|
| 2005 年 | 2324 | 112880 | 48244 | 294254.94 |
| 2010 年 | 1455 | 108473 | 36559 | 188185.11 |
| 2013 年 | 1158 | 87112  | 28727 | 134839.68 |

数据来源：上海市民政局。

## 2、分散就业发展不平衡

分散就业逐渐成为残疾人就业的主导形式，对帮助残疾人回归社会、融入社会具有积极意义。但总体而言，分散就业还处在拓展阶段，仍有很多困难和问题。

一是社会对残疾人的就业歧视和偏见依然存在，残疾人的就业需求没有得到足够重视。一些用人单位对残疾人有歧视，有些单位宁可交纳残保金也不肯录用残疾职工，怕招惹不必要的麻烦。杨浦区完成问卷调查的 522 家企业中，只有 84 家企业表示目前雇佣残疾人，占比仅 16%。未雇佣残疾人的企业中，71%的企业认为“本企业工作不适合残疾人”，另有 6%的企业认为“雇佣残疾人会比较麻烦”（详见表 4）。

表 4 企业未雇佣残疾人的原因

| 序号 | 企业未雇用残疾人的原因            | 百分比（%） |
|----|------------------------|--------|
| 1  | 本企业工作不适合残疾人            | 71     |
| 2  | 缺乏合适的途径，招不到残疾人         | 18     |
| 3  | 有途径招到残疾人，但觉得雇佣残疾人会比较麻烦 | 6      |
| 4  | 其他原因                   | 5      |

数据来源：杨浦区调查问卷。

二是中小企业吸纳残疾人就业作用薄弱。中小企业吸纳面上就业是主力军，但在吸纳残疾人就业方面的作用却相对较弱。从调研数据来看，企业规模类型与其雇佣残疾人的意愿之间存在较强关联：大企业相对中小企业更倾向于招聘和雇佣残疾人（详见表 5），国有企业、集体企业、外资企业相对于私营企业雇佣的残疾人更多（详见表 6）。

表 5 从企业规模角度

| 企业规模       | 企业数量（个） | 其中：雇佣残疾人的企业 |       |
|------------|---------|-------------|-------|
|            |         | 数量（个）       | 比例（%） |
| 10 人以下     | 223     | 11          | 4.93  |
| 10 到 50 人  | 180     | 32          | 17.78 |
| 50 到 100 人 | 58      | 24          | 41.38 |
| 100 人以上    | 61      | 17          | 27.87 |
| 合计         | 522     | 84          | 16.10 |

数据来源：杨浦区调查问卷。

表 6 从企业类型角度

| 企业类型   | 企业数量（个） | 其中：雇佣残疾人的企业 |       |
|--------|---------|-------------|-------|
|        |         | 数量（个）       | 比例（%） |
| 国有企业   | 13      | 8           | 61.54 |
| 集体企业   | 16      | 6           | 37.50 |
| 私营企业   | 301     | 47          | 15.61 |
| 有限责任公司 | 172     | 18          | 10.47 |
| 股份有限公司 | 6       | 1           | 16.67 |
| 外资企业   | 7       | 4           | 57.14 |
| 其他     | 7       | 0           | 0     |
| 合计     | 522     | 84          | 16.09 |

数据来源：杨浦区调查问卷。

### 3、就业信息和渠道不通畅

残疾人就业状况、职业能力评估、求职意向等各种数据的信息量越来越大，而残疾人就业信息化建设相对滞后。企、事业单位用人需求信息和残疾人求职信息不能有效对接，一方面残疾人获取就业信息的渠道较为狭窄，找不到合适的工作，另一方面企业也经常反映招不到合适的残疾人。

#### （三）政策因素

##### 1、按比例就业政策落实效果欠佳

超比例安置残疾人奖励等政策的吸引力不强，各类用人单位吸纳残疾人就业的积极性不高，多数企业宁可选择通过缴纳残保金替代安置残疾人。实际操作中，还普遍存在一些企业对残疾人雇而不用现象。此外，按比例安置残疾人政策缺乏监督约束机制，行政执法主体不明确，对欠缴少缴残保金的企业缺乏相应的处罚处理机制。

##### 2、残疾人创业保障体系不够完善

目前，以非正规就业、个体工商户自主创业等形式就业的残疾人约有 1.4 万人。从总体上看，残疾人从事个体经营有更多困难，在银行贷款、经营场地、创业服务方面都存在比健全人更多的障碍和瓶颈，专门针对残疾人的促进创业政策较为缺乏。

##### 3、残疾人就业培训体系尚不健全

近年来，上海市高度重视残疾人就业培训工作，取得了较为显著的成绩。但是，目前以政府为主导组织专门为残疾人举办的专业性职业培训机构较少，培训内容较为单一，培训项目很少根据残疾人分类特点加以区分。民间私营培训机构缺乏正确引导、鼓励与扶持，难以保证培训质量。针对残疾人创业技能培训整体较少，也导致自主创业的成功率较低。

## 三、互联网发展带来的机遇和需要面对的问题

互联网在全球范围内掀起的信息化浪潮，使残疾人的就业形势发生空前的变化。从短期看，信息化进程的推进可能造成对劳动力需求的减少，对残疾人就业产生一定的负面影响；但从长期来看，信息技术的发展会促进产业结构和就业结构的调整，推动社会经济的不断发展并创造新的就业机会，为残疾人搭建更加公平公正的就业平台。同时，政府可以充分利用互联网与现代科技的优势，为残疾人创造更加融合的就业环境。

#### （一）互联网发展为残疾人创业和就业带来机遇

互联网时代，是知识、信息和创意的比拼。互联网催生的新领域，消解了空间距离形成的物理障碍，使残疾人基本能够和健全人一样参与虚拟网络社会的各种经济活动，为残疾人实现劳动就业提供了较为理想的支持条件和技术保障，为他们弥补缺陷、发挥特长，适应就业形势创造了更好的机遇。

##### 1、互联网催生更多适残岗位

随着互联网的快速发展，残疾人就业形式也日趋多样化，就业领域和岗位更为丰富。传统观念中，最适合视力残疾者从事的工作是按摩推拿，信息化发展使不少盲人轻松地从事起计算机软件开发、网络营销推广、在线客服等工作。

## 2、促进残疾人实现更加灵活的自主就业

互联网更好地保障了残疾人朋友的自主择业权，有利于提升残疾人的自信心和尊严感。网上开店、网站编辑等工作形态较为灵活，没有地域的划分，突破了时空限制，有利于促进残疾人劳动要素分工的合理分配，使残疾人更容易按照自己的意愿控制工作量和工作时间，适应残疾人身体状况欠佳、出行不便等特点。

## 3、改善残疾人家庭的经济状况

由于就业困难，残疾人家庭经济收入普遍偏低。通过互联网帮助残疾人实现就业是提高残疾人家庭收入的有效途径。根据阿里研究院提供的 2013 年残疾人网络创业就业情况调研数据，在淘宝开店的上海残疾人卖家中，近 20%的店铺年交易额在 3 万元以上（详见表 7），按淘宝店通常 20%-30%的利润率算，意味着这部分残疾卖家的年收益有 6 千元以上，对残疾家庭来说也是一笔较为可观的收入。又如淘宝网 2011 年启动的淘宝“云客服”公益项目，招募残疾人担任居家客服，经培训上岗后的残疾人能获得每月 1000-2000 元的工资收入。

表 7 2013 年度上海残疾人淘宝卖家开店交易额

| 年交易额（元） | 占上海残疾人卖家的比例（%） |
|---------|----------------|
| 15 万以上  | 7              |
| 10-15 万 | 2.6            |
| 5-10 万  | 5.5            |
| 3-5 万   | 4.7            |
| 小计      | 19.8           |

## 4、促进农村地区残疾人就业

相对而言，农村地区就业机会较少，交通和无障碍设施没有城市地区方便，残疾人更难找到合适的工作，而长途跋涉到市区工作对残疾人又十分困难。互联网的发展使农村地区的残疾人足不出户就能实现网上办公甚至开店当老板，成为帮助农村地区残疾人实现高科技就业、体面就业的一个新渠道。

## 5、搭建为残疾人职业培训的平台

互联网为残疾人职业培训搭建了人人可参与的平台，使残疾人足不出户就能参加内容丰富、形式多样的职业技能培训。利用信息化手段，可以根据残疾人的特点和企业的需求开发更有针对性的课程，使培训和就业更好地衔接，大大提高培训质量和培训后的就业率。

### （二）面临的主要问题

---

面对互联网的迅速发展为残疾人创业就业带来的机遇，我们更要高度重视目前存在的问题和不足，找出利用互联网解决残疾人创业就业问题的突破口。从对相关部门和企业的调研分析来看，目前主要存在以下问题：

#### 1、政府扶持不够，缺乏专项扶持政策

一是残疾人事业在技术和信息化等软件建设服务方面发展相对滞后，残疾人公共信息资源的应用相对较为薄弱；二是由于缺乏相应的统计标准和统计规范，对残疾人创业就业情况的统计、监测等方面基础工作相对滞后，政府也难以掌握残疾人基于互联网创业就业的整体情况；三是全力支持残疾人网络创业就业的系统 and 政策尚未成形，缺乏残疾人依托互联网就业的配套政策，残疾人网络创业也基本未被纳入到创业扶持优惠政策体系中，在资金、场地、政策等方面缺乏相应的专项扶持政策。

#### 2、职业培训滞后，缺乏有针对性的实训

调研显示，大部分残疾人认为现有的职业培训形式和内容亟待改进。学校提供的教育普遍缺乏就业针对性，离开学校后也很少有机会获得实现成功就业所需的职业技能定向培训，很多残疾学生毕业后就面临着放弃专业。此外，“依托企业、定岗定向”的“订单式”培训还比较缺乏，企业用工需求和残疾人求职者之间往往难以匹配。

#### 3、创业技能不足，管理经营水平较低

开网店可能是较为适合残疾人的一种创业模式，但残疾人开网店主要以个体零售为主，技术含量普遍较低，产品利润不高。很多残疾人对互联网新兴设施和工具的认识、了解和应用还处于起步阶段，管理经营能力较弱，网店发展缺乏可持续性。残疾人肢体不便、社会活动相对较少，如何找到合适的货源，特别是适销对路的产品，也是非常大的难点。此外，取货送货不方便，亦成为制约残疾人网络创业的重要问题。

### 四、国内外扶持残疾人创业就业的有关做法

#### （一）国外扶持残疾人创业就业的主要做法和经验

1982 年联合国大会第 37 届会议通过的《关于残疾人的世界行动纲领》提出：会员国要通过各种措施，扶持残疾人参加劳动，诸如受保护的车间、场地，由残疾人建立和为残疾人建立的合作企业，给予奖励的保障名额和保留、指派的职业，采用按比例雇用残疾人的办法；给残疾人企业和雇用残疾人的企业减税、独家合同、优先生产权、合同优待和其他技术、财政援助。遵循《关于残疾人的世界行动纲领》的精神，国外扶持残疾人创业就业的做法普遍呈现以下特点：为残疾人提供平等的就业机会，采取集中与分散的多种形式安排残疾人就业，给残疾人企业和雇用残疾人的企业减税、独家合同、优先生产权、合同优待和其他技术、财政援助。

#### 1、按比例雇佣残疾人并建立奖惩制度

2006 年联合国通过的《残疾人权利公约》指出：“应在各国立法中采用按比例雇用残疾人的办法。”目前，全球已有 132 个国家和地区制定了有关扶助残疾人就业的法律，明确规定用人单位必须按比例雇用残疾人，许多国家还制定了相关的奖惩制度。美国残疾人法案要求各企业必须按 3% 的比例安排残疾人就业，15 个人以上的企业招工时，雇主不能仅以身体的理由把残疾人拒之门外。德国法律规定，16 人以上的企业必须雇用 6% 比例的残疾人，如果企业不按这一比例，必须为此缴纳就业补偿金。日本政府规定，拥有 50 名职工以上的企业义务雇用残疾人比例为全体职工的 2% 以上，没达成指标的公司会被罚款，每少雇用一人，就要每月向日本政府缴纳 5 万日元。

---

## 2、集中安置残疾人就业

通过优惠政策集中安置残疾人就业，也是许多市场经济国家采用的主要方式。日本法律规定，在一般单位就业确有困难的重残人员，由庇护工场予以安置，并为其提供适宜的劳动岗位、劳动条件和环境。目前，日本已有 400 多个庇护工场，安置重残人员 2 万多人。瑞典为安置更多残疾人就业和提供在岗职业培训，根据残疾人的需求和适应能力专门设立了一家国有福利企业 Samhall。目前，Samhall 在瑞典 200 多个地方设有分支机构，共有员工 3 万人左右，其中残疾人占 90%左右。

## 3、保护残疾员工的劳动权益

一是防止企业随意解雇残疾职工。在德国，残疾人的就业合同受到法律的自动保护，除非国家机构同意，否则不允许解雇。美国则立法规定，残疾人在 12 周病假期间，雇主不得予以解雇。二是实行工资保护和补贴政策。法国立法规定，在一般情况下就业的残疾工人，其工资收入应与在同企业同岗位的健全工人相同；在福利工厂及家庭中工作的残疾工人，应保证其收入达到法定最低工资的 90%；在劳动援助保护中心工作的残疾工人，其收入应保证达到法定最低工资的 70%。当实际工资低于法定标准时，应发给报酬补充金弥补差额。

## 4、扶持残疾人个体经营和自主就业

日本法律规定，国家及地方政府对自谋职业的残疾人提供贷款担保和税种减免政策，为肢残者提供电动轮椅和汽车等，并在开业、就业方面给予资金援助。瑞典规定，残疾人自谋职业的，可以领取职业安置津贴（政府的企业补贴）和贷款支持，失业残疾人也可领取失业津贴。美国设立了“特殊项目基金”，对残疾人创业提供特殊资助。

## 5、开展就业导向型培训

在法国，残疾人受教育程度普遍偏低，80%的残疾人不具备大专毕业文凭，且缺乏就业资格方面的培训。为克服这一困难，银行、保险、航空等企业着手为残疾人就业提供帮助，制定了专门针对残疾人的较为灵活的培训计划。如，法国八家银行合作成立了“残疾人银行业务培训中心”，对有志于进入银行业、但学历技能不够的残疾人进行专门培训。2008 年，兴业银行从培训中心招聘到 8 名员工。澳大利亚残疾事务网络建立了 steppinginto 实习项目，为残疾毕业学生开展从学校过渡到工作场所的服务。

## 6、为残疾人网络创业就业提供便利

德国拜耳公司为更好地适应残疾员工的需要，其材料科技部门主动评估其企业网站，将其设计成对残疾员工友好的网站，并在行走体验的基础上对所有员工进行了残疾体验的培训。2010 年，美国联邦盲人联合会 (NFB) 与 eBay 达成合作，通过为盲人社群提供额外的工具与支持，让盲人们得以在 eBay 上收获成功。这些支持包括，提供种子基金给有潜力的盲人创业者，雇佣盲人社区成员成为 eBay 的培训专家，来教导其他的盲人如何在 eBay 上卖东西，以及在 eBay 的平台上建立一个 NFB 电子商务仓库。除以上内容外，还有许多促进残疾人就业的措施，如政府为残疾人购买岗位、给予残疾人社会保险补贴、缩短残疾人每周工作时间、提前残疾人退休年龄、保留工作岗位等，这些做法被不同的国家吸收到立法当中。

## （二）外省市的相关做法和经验

### 1、建立残疾人创业园区

一些地方政府为更好地整合政府和行业企业资源，建立起残疾人创业园区。如杭州市为加快培育残疾人文化创意人才，建

---

立了残疾人文化创意实训基地和创业园，提供免费培训、租金减免等扶持政策。杭州西湖区政府鼓励镇街建立残疾人创业园，为创业残疾人提供房租减免措施，支持残疾人自主创业。广东省 2012 年建立起残疾人信息产业园，其中广东省残疾人呼叫中心是全国首个省级为残疾人和残疾人事业提供各种综合信息服务的呼叫中心，规划安排上千名残疾人话务员，目前已有近百名残疾人员在园区工作和生活，开创了残疾人在信息领域就业的新模式。

## 2、打造残疾人电商平台

帮扶残疾人网上开店成为各地正在普遍尝试的模式。深圳市残联指导建立“民爱商城”，作为残疾人创业、就业平台和残疾人作品、产品展示平台。河北省残联支持创办“河北爱帮商城”，专售残疾人手工艺品，为残疾人提供创业机会。甘肃省残联打造兰州市城关区残疾人网络创业服务平台，截至 2014 年 11 月底，短短一个月时间已有 43 名残疾人完成了电子商务就业培训，35 人在官网商城上注册了网店。这些由政府支撑的电商平台的共同点是：政府集中组织残疾人进行电商就业培训，并使残疾人零门槛、零收费进入电商平台，实现居家自主创业。

## 3、创新残疾人互助模式

由于残疾人更加了解残疾人本身，残疾人携手互助、优势互补、资源共享也在解决就业方面取得良好效果。深圳市残友集团是一个由 3700 多名残疾员工组成的高科技 IT 集团公司，也是国际上唯一一家完全由一群残障人士自我管理的团队通过国际软件顶级资质 CMMI5 级认证的企业。残友集团于 20 世纪末由身患重症血友病的郑卫宁先生创立，15 年来以社会企业的模式，依托电脑互联网，从 5 个残疾人一台电脑的小作坊，发展成为以深圳为总部、全国 33 家社会企业 3700 多名残疾人就业的集团化高科技企业，实现了“残疾人借助高科技强势就业”的梦想，对公益界做出了卓越贡献。

# 五、政策建议与思考

## （一）总体目标

残疾人就业的首要目标是：实现“稳定集中就业，扩大分散就业，强化自主创业”；深层次目标是：“使残疾人能够完全融入社会生活，实现回归社会主流”。具体而言，在依法推动残疾人按比例分散就业和集中就业的同时，要充分利用好互联网带来的契机和信息化手段，大力发展残疾人辅助性就业，多渠道多层次促进城乡残疾人就业创业，让更多有就业愿望和能力的残疾人拥有稳定的工作和收入，使残疾人生活得更自信、更有尊严。

## （二）对策思路

2014 年国际残疾人日的主题是“可持续发展：让技术为我所用”。技术改变了世界，使知识伸手可及，还扩大了各种机会的范围，残疾人可以大大受益于互联网技术。我们要充分利用好信息化和大数据等技术手段，加大对残疾人创业就业的支持力度，促进就业方式的多样化和融合化，提高各类残疾人的就业数量、水平和质量。

## 1、依托互联网技术，营造残疾人就业的良好环境

（1）加强宣传力度，形成残疾人就业良好的社会环境。一是利用互联网开展形式多样的宣传教育，努力增强社会各阶层，特别是用人单位促进残疾人就业的法律意识和社会责任意识。二是大力宣传残疾人就业取得的成就和事迹，增进社会对残疾人的理解，广泛开展助残帮扶活动，营造关爱他人、扶助弱者的良好社会环境。三是通过典型人物成功事迹的宣传和引导，激励残疾人增强就业意识和创业意愿，树立自强不息的精神，努力成为社会财富的创造者。四是积极发展残疾人服务产业，形成政府、市场、社会协同推进的格局，调动更多的社会资源投入残疾人事业。

(2) 推进落实法律法规，完善残疾人就业的政策环境。一是利用大数据进一步加强残疾人劳动就业的信息化管理，做好残疾人的分类和残疾人状况监测评估，建设残疾人人口综合数据管理系统。二是适应社会发展，及时完善与残疾人有关的法律法规，尽快制定残疾人康复条例、无障碍建设条例等相关法规，进一步加强对残疾人就业工作的统筹协调力度，深入贯彻相关法律法规。三是认真落实残疾人按比例就业的政策，建立用人单位按比例安排残疾人就业公示制度，对超比例安排的用人单位给予宣传表彰和奖励。四是加大监察执法力度，依法维护残疾人合法权益，规范用人单位的用工行为，改善残疾人劳动条件。五是加强对残疾人就业保障政策的后评估，进一步管理和使用好残疾人就业保障金，更好地维护残疾人的合法权益。

(3) 加强无障碍建设，营造残疾人就业的无障碍环境。一是全面推进城乡无障碍环境建设，积极利用各种手段和设施配套，营造完善的城市无障碍环境，实现农村无障碍环境全渗透。二是将信息无障碍纳入信息化相关规划，更加关注残疾人享受信息化成果、参与信息化建设进程。三是针对残疾人的无障碍需求，制定信息无障碍技术标准，推进互联网和手机、电脑等通用产品的研发和推广。如建立方便各类残疾人的公共信息导向系统；研究完善残疾人无障碍金融服务制度，满足残疾人的无障碍金融服务需求。四是切实加强无障碍设施的管理和维护，建立健全无障碍环境建设长效工作机制。

## 2、适应互联网时代的需求，完善残疾人职业技能培训

(1) 重视培训对象的差异性。一是针对残疾人在残疾类别、受教育程度等方面的差异，对培训课程按需进行设计和规划，针对不同残疾人组织开展层次丰富、形式多样的技能培训，满足各类残疾人不同的培训需求。如为听力言语残疾人提供技工方面的职业培训；对盲人可进行调音调律、心理咨询方面的培训；对肢残人士可进行在线客服、软件开发、网页设计等方面的培训；对智力和精神残疾人可推进职业康复劳动项目，促进辅助性就业。二是对残疾学员进行科学的分析评估，筛选符合一定条件的残疾人进行有针对性的培训。如网络开店，其实并不适用于所有残疾人，且个人掌握的电子商务技术水平也有较大差异，建议对残疾学员进行适应性评估和双向选择，使培训取得更好的效果。

(2) 提高培训的就业针对性。一是借鉴小笼包聋人协力事务所对聋人学生开展“实战”培训的模式，鼓励企业和社会组织参与到残疾人的职业技能培训中来，通过供需匹配相互促进的方式，增进残疾人和用人单位的相互了解和信息沟通。二是根据用人单位的需求，对残疾人进行“订单式培训”。鼓励各级各类特殊教育学校、职业学校及其他教育培训机构与上海市一些软件园、工业园区合作，举办针对就业岗位的职前培训，提高残疾人培训后就业率。三是依托机关、企事业单位，建立和扶持一批残疾人就业培训基地，扩大高层次就业见习实习基地。四是建立残疾人职业培训补贴与培训质量、一次性就业率相衔接的机制。

(3) 探索培训方式的多样性。一是充分利用互联网工具，开展易于让残疾人接受的网络教学、远程教学等信息化培训。二是充分利用残疾人职业技能培训基地等场所，努力为残疾人提供更多的教育和职业培训机会。三是开发残疾人互联网创业就业技能培训课程，全面提升残疾人在电子商务、网站编辑等方面的技能。四是让残疾人创业成功者参与到残疾人就业培训工作中，通过经验交流、创业技术传授等，激发残疾人创业热情。五是举办残疾人职业技能比赛，在竞赛项目设置上紧贴社会和就业市场需求，“以竞赛促培训，以培训促就业”。

## 3、顺应互联网发展趋势，优化传统的残疾人就业渠道

(1) 探索福利企业发展新模式。一是加大对福利企业的投入，在技术改造项目资助、贷款贴息、场地使用、人才引进等方面给予优先扶持，降低福利企业经营成本，增强企业竞争力。二是积极调整和完善福利企业所有制结构，鼓励各类社会法人、自然人乃至外资兴办多种所有制性质的福利企业。三是充分利用互联网发展的机遇，拓展福利企业的经营范围，调整就业结构。四是选择一些适宜残疾人从业的业态领域，探索福利企业“专产专营”政策，编制政府优先采购产品与服务目录。同时，加大对现有福利企业的监督监管，坚决杜绝借福利企业名义生财的现象。

(2) 完善按比例就业政策。一是进一步做好分散按比例安排残疾人就业工作，督促单位和企业按比例安排残疾人就业，将

---

是否履行按比例安置残疾人就业或缴纳残疾人就业保障金纳入公共信用信息系统，作为用人单位参加招标、政府采购、政府补贴等诚信评优考核指标。二是加强对中小企业吸纳残疾人的激励，通过落实就业补贴、政府贴息等政策，鼓励中小企业雇佣残疾人。三是充分发挥政府的桥梁纽带作用，优化残疾人就业信息网，充分发挥人才招聘网站等市场资源的作用，通过建立助残专区等方式，搭建企业招聘方与残疾人求职者沟通的平台，着力解决就业信息不对称的问题。四是加大公益性助残岗位的购置力度，拓展残疾人社会就业渠道，逐步建立残疾人按比例就业岗位预留制度。五是充分发掘互联网、APP 等新媒介、新渠道在招聘信息传播中的作用，畅通残疾人与用人单位之间的信息对接，进一步提高残疾人就业成功率。

#### 4、借助互联网平台，推动残疾人在互联网领域就业

（1）完善残疾人网络创业就业服务体系。一是对现有就业体系进行充实完善，对新型的残疾人就业形式如网络就业、远程就业等进行认定，将现行残疾人实体经济创业就业的扶持政策进一步向网络创业就业领域延伸。二是设立残疾人网络创业专项扶持资金，为残疾人提供创业补贴或贷款贴息。如针对残疾人经营淘宝网店需要缴纳消费者保证金，为其提供无息贷款。三是完善残疾人网络创业监测分析系统，建立统一、高效、有序的网络创业服务体系。

（2）制定更为灵活的残疾人就业保障政策。一是参照扶持失业青年就业的“启航计划”，搭建志愿者帮扶平台，建立“一对一导师”机制，对残疾人开展网络创业跟踪、技术帮扶，想方设法为残疾人解决自主创业中的困难。二是细化低保补助制度，对就业年龄段的重残人员实现稳定就业的，按重残无业人员生活补助的一定比例给予就业奖励。三是借助第三方平台，对残疾人就业形态开展评估和鉴定，对符合条件的网络灵活就业人员，给予提供部分社会保险缴费补贴，鼓励和推动其以积极就业参保。

（3）拓展残疾人电子商务领域创业。一是与大型电商合作，开辟残疾人网上专卖平台。与淘宝网、京东网等大型电子商务平台建立战略合作关系，通过政府提供担保、对残疾人进行资格认证、企业让利等方式，在大型电子商务平台上开辟专属残疾人卖家的、网络无障碍的电子商务频道。同时，为残疾人提供额外的营销推广工具与支持，使残疾人网上开店更为便捷。二是建立集培训、实践、就业创业为一体的“残疾人电子商务创业孵化基地”，培养残疾人独立创业的技能。政府发挥推动作用，整合社会捐赠物品、企业产品等资源，为参加“残疾人电子商务创业孵化基地”创业实践的残疾人提供部分稳定有质量的货源。同时，借助平台为残疾人网络创业者提供信息服务、技术支持，在货物的提取、发送、拣货、验货等环节提供帮助，引导他们拓宽销售渠道，提高网店运营效益。