

残疾人就业保障政策：内地与新加坡比较

徐伟林

北京建筑大学人文与社会科学学院，北京 102627

DOI: 10.61369/SE.2025020036

摘 要： 本研究针对中国内地残疾人就业率偏低的现实问题，通过比较分析法探究两地政策差异。聚焦残疾人就业保障政策与服务体系，梳理两国政策文件与统计数据显示：我国残疾人整体就业率仅 10%，显著低于新加坡 32.7% 的水平。研究发现差距源于：①政策侧重行政绩效目标，82% 的集中就业岗位为生存导向，缺乏职业发展空间；②职业教育与就业市场脱节，仅有 26% 残疾人接受过职业培训；③新兴灵活就业市场存在规范空白，互联网就业形态缺乏政策支持。相比之下，新加坡构建了政府主导的四方联动体系：通过 SG Enable 实现职业评估 – 培训 – 岗位匹配全流程服务，且工作信贷补贴直接惠及残障人士。借鉴新加坡经验，建议政府角色由执行主体转向政策赋能者，培育社会组织桥梁功能；建立教育部牵头的“特殊教育 – 就业”衔接机制；出台灵活就业指导意见，2027 年前完成网络就业服务平台建设。研究为优化残疾人就业政策提供了跨文化参考。

关 键 词： 残疾人就业；就业安置政策；就业服务政策；内地与新加坡

Employment Ensuring Policies for the Disabled: A Comparison Between the Chinese Mainland and Singapore

Xu Weilin

School of Humanities and Social Science, Beijing University of Civil Engineering and Architecture, Beijing 102627

Abstract： This study aims to explore the policy differences between the low employment rate of disabled people in mainland China through comparative analysis. Focusing on the employment security policies and service systems for people with disabilities, a review of policy documents and statistical data from both countries shows that China's overall employment rate for people with disabilities is only 10%, significantly lower than Singapore's 32.7% level. Research has found that the gap is due to: ① policies that focus on administrative performance goals, with 82% of concentrated employment positions being survival oriented and lacking career development space; ② Vocational education is disconnected from the job market, with only 26% of people with disabilities receiving vocational training. There are regulatory gaps in the emerging flexible employment market, and the Internet employment pattern lacks policy support. In contrast, Singapore has established a government led four party linkage system: through SG Enable, the full process service of vocational assessment, training, and job matching is achieved, and work credit subsidies directly benefit people with disabilities. Drawing on the experience of Singapore, it is suggested that the role of the government shift from an executing entity to a policy enabler, and cultivate the bridging function of social organizations; Establish a "special education employment" linkage mechanism led by the Ministry of Education; Introduce guidance on flexible employment and complete the construction of online employment service platforms by 2027. The research provides cross-cultural references for optimizing employment policies for people with disabilities.

Keywords： employment of people with disabilities; employment placement policy; employment service policies; mainland China and Singapore

引言

（一）研究背景

全球范围内，残疾人就业率普遍低于非残疾群体 16 ~ 20 个百分点^[1]，显著制约社会公平与经济发展。中国内地持证残疾人就业率仅 10%（2023）^[2,3]，较新加坡 32.7% 存在显著差距。这一差异映射出政策设计与实施效能的结构性矛盾：发达国家多采用赋能导向政策

体系，而我国仍以行政命令驱动就业安置。研究表明，我国残疾人就业困境源于三大系统失灵——职业教育与市场需求错配（仅26%接受职业培训）、灵活就业制度缺位、社会保障分割^[4]。基于此，通过制度比较研究挖掘新加坡人力资本激活机制，可为我国政策转型提供关键路径。

（二）问题与方法

本研究聚焦两维度：纵向效能差距：新加坡 SG Enable 职业衔接体系如何通过“评估－培训－适配”全流程优化残障群体就业质量？横向制度差异：我国“安置－补贴”型政策与新加坡“赋能－参与”模式的核心分歧何在？通过对两地的残疾人就业公共政策、支持机构网络和就业帮扶行动并探讨两地政策的异同之处。从而了解两地制度的优点和不足，为相关政策提供参考。

一、残疾人就业公共政策比较

（一）我国残疾人就业政策

我国政策历经三阶段演进：1949-1988年基础保障阶段→1988-2008年政府主导阶段→2008年后发展赋权阶段。以《残疾人保障法》修订和《残疾人权利公约》生效为界，形成就业安置与服务并重的框架体系^[5]。近年来，我国相继颁布了《“十四五”残疾人保障和发展规划》以及《促进残疾人就业三年行动方案（2022—2024年）》等政策文件。

从功能上看，主要有以下两个方面：即就业安置和就业服务。从内容上由五部分组成：

1. 残疾人就业保障政策：规定了就业工资、社会保险等待遇保障，主要针对集中、辅助性和公益性就业。旨在提供工作匹配，保障就业机会。《残疾人就业条例》明确了政府和用人单位的责任，强调提供包括劳动合同等就业保障措施。

2. 雇主支持政策：旨在为福利企业，即达到一定的残疾人员雇佣比例的用人单位，提供政策扶持，我国在2008年先后推出了《福利企业资格认定办法》和《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见》促成了我国福利企业体系的落成。《所得税法》规定了安置残疾人企业可获得税收支持，《残疾人保障法》规定了生产、经营、技术、资金、物质、场地等方面的政策扶持。

3. 残疾人职业教育政策：为特殊教育学校等单位提供行政性支持，旨在保障残疾人接受平等接受教育权利。进行了教育规划、义务教育、教育资助、教育机构和教育环境五个方面的规划^[3]。

4. 残疾人就业支持政策：针对残疾人创业支持政策涵盖了初创资金扶持、场地租赁费用减免、残疾人个体劳务免征营业税等多项促进政策。

5. 残疾人就业环境支持政策：提供信息传递、短期培训和无障碍设施等多方面的综合支持。包括：（1）发布就业信息；（2）组织职业培训；（3）提供职业心理咨询、职业适应评估、职业康复训练以及求职指导等服务；（4）在自主择业过程中给予必要帮助；（5）入职流程培训。

（二）新加坡残障人士就业政策

总体历程上，在2007-2011年间，新加坡就制定了第一代残障人士⁵扶持总体规划^[6]，其政策发展的最新阶段始于2012年11

月签署了《联合国残障人士权利公约》，在2013年8月生效。为履行公约，新加坡制定了《2012-2016年扶持总体规划》，以改善残障人士的生活^[7]。

1. 执行机构-SG Enable

SG Enable 于2013年由社会和家庭发展部成立，是一家注册慈善机构和公共机构。SGE 的建成新加坡第二代残障人士总体规划开始运行的标志。作为新加坡残障人士的第一站和联络机构，SG Enable 是新加坡的残疾和包容协调机构，使残障人士能够在一个包容的社会中生活、学习、工作和娱乐。

2. 新加坡残障人士就业政策分类

新加坡当前阶段残障人士就业政策仍沿用《2012-2016年扶持总体规划》为主导，新加坡的残障人士就业安置政策主要通过：门户开放项目 (ODP)、启用信贷就业 (EEC)、特殊就业信贷 (SEC)^[7] 和劳动报酬补贴 (WIS) 实现。就业服务政策以《赋能指南》为最终成果，该手册以全生命历程为特点，汇集各类可用的就业信息。并通过公共服务职业安置 (PSCP) 计划工作技能支持 (WSS) 计划和学校到工作 (S2W) 过渡计划等就业服务政策为残障人士提供了全面保障。

（1）残障人士就业保障政策：主要以就业法和劳动报酬补贴 (WIS) 计划为主，在收入保障和反歧视立法的角度保障了残障人士的就业机会。WIS 由新加坡公积金局负责运行。通过现金支付和公积金缴款来补充符合条件的工人的收入和退休储蓄。残障人士工作津贴涉及公积金和工资两部分，WIS 计划覆盖全年龄新加坡残障人士（公民或常住、官方认定残障范畴）。独立生活障碍的残障人士在接受护理干预的同时，仍可享受优惠的 WIS 补贴。此外，设有残障儿童庇护工作坊。

（2）雇主支持政策：新加坡的就业安置政策更倾向于 ODP 为新加坡公司提供资金和支持，鼓励雇佣、培训和融入残障人士社会。SEC 则通过激励措施向福利公司提供高达员工工资16%的信贷^[7]。这些计划由新加坡劳动力和发展局、社会和家庭发展部支持和资助，并由新加坡社会和家庭发展局管理，并交由 SGE 执行。启用就业信贷 (EEC) 计划则为福利企业提供近10%的工资减免，但招募范围限于半年以上没有工作的残障人士。

（3）残障人士就业支持政策：新加坡政府主导为残障人员提供丰富的就业服务支持，并引导有意愿就业的残障人士主动寻求服务。公共服务职业安置 (PSCP) 计划由新加坡社会和家庭发展部监督，SGE 负责运行。为有意愿进入公共部门的残障人士提供

直接的公共部门职务的职务匹配，并提供相应的公共支持。除直接的就业机会外，残障人士可以向 SGE 寻求就业能力援助。SG 合作机构将通过职业治疗师、心理学家和就业教练等对就业准备进行评估。

（4）残障人士职业教育政策：新加坡完整的特殊教育注重与就业的衔接，学校到工作过渡（S2W）计划由无国界医生组织、教育部和 SGE 联合推出。在特殊教育学校学生毕业前最后一年，提供具体的职业培训途径，包括了专项训练、实习、礼仪课程等多项辅助措施，旨在实现具备工作潜力的特殊教育学生获得适合的就业岗位。

（5）残障人士就业赋能政策：包括了就业赋能和求职赋能两个方面。就业赋能以工作技能支援（WSS）计划为代表，主要培训新加坡低工资残疾工人，实现更有影响力的就业成果。合格者可获得培训津贴和现金奖励。求职赋能主要包括了就业培训方案、谷歌职业证书奖学金计划、资金支持和技能未来学分计划来获得多方面的学习和保障资源。

（6）残障人士就业环境支持政策：主要包括了信息平台搭建、工作咨询、儿童早期介入。其中最具特色的是儿童早期介入政策，根据残障状况评估，尽早介入进行增能与社会化训练，并通过特殊教育和 S2W 计划实现就业。为全生命周期的赋能目标，搭建了完整的支持环境。并且，为后天残障人士制定了“医院到工作”计划，利用康复和适应性训练，促进可持续就业。

二、结果与问题

我国就业安置政策缺乏可操作性，多以指标、比例等形式下达，再由用人单位和地方政府以接收行政命令的方式进行比例调配和实现，从名义效果上十分显著，但实际就业质量较低，尤其是残障人士权益保护缺乏成长性，仍以生存性为基本导向^[8]。

新加坡则强调发挥市场作用，尤其是通过 ODP^[9] 和 SEC^[9] 所形成的雇主与组织间的良好合作关系，政府通过补贴与税费减免实现了市场与组织端口的良好衔接，形成了稳定的工作匹配机制。同时，在市场竞争的作用与政策工具引导的双重作用下，福利企业将积极寻求与 SGE 合作，维持企业的法定配额，从而在雇主高度参与的情况下实现了较为良好的工作匹配。同时，新加坡就业安置政策中的相应税费减免以公积金等形式使得残障人士直接受惠，加强了就业安置政策的公共福利属性，更好实现了残障人士通过就业获得保障。新加坡的就业服务政策具备更高度的灵活性、可操作性和发展性。其灵活性体现在与家庭直接接触并提供评估、咨询和直接帮助等多种方式，不仅帮助残障人士获得工作机会，还为他们构建了友善的社会环境，使他们在能力和精神上进一步实现社会融入。而可操作性则源于互联网信息平台方面建立了较为完善的系统，以便民、便捷且广泛传播政策宣讲。此外，SGE 通过多项服务政策与残障人士联系起来，培养出残障人士主动寻求组织帮助以获取就业机会或提升就业水平的习惯。从发展角度看，在就业机会、保障、培训、职业赋能、安置和灵活就业等方面，新加坡实现了全方位、全生命周期和全社会构建残

障人士社会融入导向型就业政策体系。

总体而言，新加坡政府作为就业政策的发起者成功通过就业安置政策激活了市场对残障人士劳动力的需求，赋予了残障家庭更体面、多样的就业待遇。另一方面，通过设置 SGE 等组织和配套的就业服务政策，利用组织实现了政策的下沉，直接掌握了残障人士的就业评估、就业培训、权利诉讼等全环节的支持，并通过职业培训与求职衔接等措施使得组织中的残障人士具备良好的适应能力、社会融入水平和从业素质，因此市场将积极与组织开展合作，形成了政府主导，政策调控，各方紧密合作的包容性就业体系。

对比发现当前我国残障人士就业安置政策与服务政策存在以下问题：

（1）政府未充分扮演好主导角色。我国残障人士就业政策仍处于行政绩效阶段，通过行政命令与目标使得地方企业和地方政府配合，并未能通过就业帮助残障人士及家庭实现赋能，缺乏对组织福利行为的行政性肯定和法律文件承诺；

（2）就业政策的可操作性差。我国残障人士就业安置保障主要针对福利企业，而非残障人士，其待遇并不能通过减免与补贴获得保证；

（3）特殊教育与就业上缺乏衔接政策补充。其造成了特殊教育缺乏就业机会和成年残障人士缺乏职业教育两方面问题，扩大了待就业与待帮扶的残障人口，并加大了当前“两项补贴”的财政压力，另一方面加深了残障人士难以自立的社会形象，持续以“弱势”“劣势”等方式污名化，削减其社会融入机会与意愿；

（4）就业环境构建存在空白，缺乏就业短期培训等方面的政策指导。尤其是针对近年来的互联网灵活就业，缺乏相关规范和正常培训途径^[10]。导致残障人士频繁受骗等现象的发生。特别是近几年自媒体兴起引发的诈骗事件，捏造无端残疾并设法博取同情，在社会舆论中遭到广泛谴责，严重削弱了社会对残障人士的包容度与信任度。

三、比较研究建议与结论

党的二十大报告确立了“实施就业优先战略”的就业政策，将“残疾人全面发展和共同富裕”视作一项长期、系统的工程。释放出积极信号。因此，从建构包容性和可持续的残疾人就业政策体系出发，提出如下建议：

（1）转变政府角色，赋权社会组织：政府应通过立法明确社区组织和非政府组织（NGO）在残疾人就业服务中的角色和责任，确保这些组织在法律框架内有效运作。政府可以通过提供资金支持、技术指导和政策咨询等方式，帮助这些组织提升服务能力。同时，政府应建立与 NGO 的定期沟通机制，确保政策的有效实施和反馈。通过这种方式，NGO 可以在政府的支持下，更好地代表残疾人与企业进行沟通，促进残疾人的就业匹配度和社会融入程度。

（2）积极引导地方，形成独创办法：中央政府应通过设立专项资金，支持地方政府开展残疾人就业试点项目。这些项目应鼓

励地方政府结合本地产业特色和残疾人群体特点,创新就业模式 and 政策。同时,政府应加强对灵活就业的法律保护,确保残疾人在灵活就业中的权益得到保障,包括社会保险、工作时间和工资待遇等。通过迭代地方政策实践,制定多元化的地方管理办法与操作细则,并将经验汇总形成操作性指南。

(3) 补齐职业教育,加强双向就业;地方政府应与职业教育机构合作,开发针对残疾人需求的职业培训课程。这些课程应紧密结合市场需求,注重实践技能的培养。同时,政府应鼓励企业参与职业教育,通过提供实习机会、在职培训等方式,帮助残疾人更好地融入企业。此外,政府应支持企业根据残疾员工的特殊需求,提供个性化的职业发展路径。

(4) 重视包容立法,构建支持环境:政府应注重当前互联网灵活就业,完善残疾人就业的法律法规。这些法规应明确残疾

人在灵活就业中的权益,包括工作条件、收入保障和社会保险等。同时,政府应起草支持性的政策,包括提供税收优惠、创业支持、无障碍设施等,鼓励企业雇佣残疾人,减少残疾人就业困境。此外,政府应通过公共宣传和教育活动,提高社会对残疾人就业问题的认识,减少社会偏见,营造包容就业环境。

本文采用比较研究的方法,通过综合分析两国的政策文件、统计数据及相关文献,总结出新加坡通过就业安置与帮扶政策实现了政府主导下的四方联动的残障人士包容性就业体系。揭示了两地差距。本文提出需要政府通过政策赋能残疾人帮扶组织,通过中间环节实现残疾人与市场的链接。这些建议旨在增强残疾人的就业机会,促进其职业发展,有效提升残疾人的社会融合度和生活质量。

参考文献

- [1] 世界卫生组织残疾人报告 <https://www.who.int/zh/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>.
- [2] 李实. 共同富裕的目标和实现路径选择 [J]. 经济研究, 2021, 56(11): 4-13.
- [3] 中国残疾人联合会. 2022 年残疾人事业发展统计公报 [EB/OL]. (2023-04-06) [2023-10-02]. <https://www.cdpf.org.cn/zwgk/zccx/tjgb/4d0dbde4ece7414f95e5d-fa4873f3cb9.htm>.
- [4] 彭华民, 万国威. 残疾人社会福利制度: 内地与香港的三维比较 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2013(01): 29-39.
- [5] Zhuang, Kuansong. 2010b. "A Voice of Our Own: Rethinking the Disabled in the Historical Imagination."
- [6] First Enabling Masterplan (2007-2011): Chapter 1.
- [7] Enabling Masterplan 2012-2016. 2012. [Online]. Accessed 1 June 2014. [http://app.msf.gov.sg/Portals/0/Topic/Issues/EDGD/Enabling%20Masterplan%202012-2016%20Report%20\(8%20Mar\).pdf](http://app.msf.gov.sg/Portals/0/Topic/Issues/EDGD/Enabling%20Masterplan%202012-2016%20Report%20(8%20Mar).pdf).
- [8] Oliver, Mike. 1983. Social Work with Disabled People. London and Basingstoke: Macmillan.
- [9] Enabling Masterplan 2007-2011. 2007. [Online]. Accessed June 1 2014. <http://app.msf.gov.sg/ResearchRoom/Research-Statistics/Enabling-Masterplan>.
- [10] 申仁洪, 邓鹏. 我国残疾人就业政策的历史演变与创新路径——基于人的发展视角 [J]. 重庆师范大学学报 (社会科学版), 2023, 43(05): 46-54. DOI: 10.19742/j.cnki.50-1164/C.230505.