
课题报告

深圳市心智障碍者就业状况与支持 政策研究报告摘要

撰写人：廖慧卿

承接单位：华南农业大学

委托方：深圳市守望心智障碍者家庭关爱协会
深圳市自闭症研究会

2019.08

深圳市心智障碍者就业状况与支持政策研究 报告摘要

一、绪论

（一）研究背景与研究问题

劳动就业是宪法赋予每个公民的基本权利，心智障碍者也不例外。虽然近年来我国残障人士的就业状况大有改善，但心智障碍者依然被严重排斥出公开劳动力市场。中国有超过 1200 万的智力和发展障碍者，他们的平均就业率仅有 7.5%，还远低于全国第二次残疾人口普查中障碍人士近四成的就业率。

深圳市在残疾人事业上取得长足发展，但在就业领域依然有极大的提升空间。深圳市家庭户的各类残疾人总数为 13.47 万人，其中智力残疾 0.63 万人，占深圳家庭户的各类残疾人总数的 4.68%；精神残疾 0.76 万人，占 5.65%；**心智障碍者加起来的人数在深圳残障人士中的比例约为 10.24%，这只是一个保守数字，如果加上这些障别中没有报告的隐蔽群体数量，实际的数值和比例会更高。**根据深圳市残联的数据，2018 年深圳市持证残疾人就业人数为 7277 人，其中按比例就业 5339 人，集中就业 221 人，个体就业 335 人，公益性岗位就业 265 人，辅助性就业 186 人，灵活就业（含社区、居家就业）770 人，从事农业种养加 40 人。辅助性就业人数只占深圳市残障人士就业人数的 2.56%。

心智障碍者在就业方面面临的主要挑战和问题有（1）公开就业难，现实中实现公开就业的心智障碍者数量甚至比公开发布的数据比例还小（“挂靠”是主因之一）；（2）辅助性就业进入难，缺乏适切的支持和足够的服务；（3）就业服务机构数量少，性质单一，服务的专业性不足；（4）不同服务模式缺乏必要的衔接，缺乏全职业生涯的个案管理服务；（5）缺乏就业与培训之间必要的转衔等。

本课题的主要研究问题是深圳市心智障碍者的就业状况如何？用人单位的态度和行为，以及政策支持是如何影响心智障碍者的就业情况的？如何改进相关支持政策以促进深圳心智障碍者的就业融合？

（二）研究意义

1. 有利于为政府提供科学合理的政策建议，帮助心智障碍者成功就业，满足就业需求，提升其就业权利保障，促进就业融合。

2. 有利于探析深圳残疾人辅助性就业的发展现状和瓶颈。

3. 有利于探索辅助性就业的组织创新的可能性和可行性，其中包括如何拓展辅助性就业的不同组织形式，如何鼓励民间资本参与到辅助性就业服务中来。

4. 帮助政策制定者理解如何在政策上支持和创新辅助性就业政策，给予就业辅助机构心智障碍者更个性化、更立体多面的支持。

5. 有利于探索全职业生涯个案管理在心智障碍者就业中的运用，促进心智障碍者的就业转衔，促进他们在不同的就业模式中自由流动。

（三）研究内容

本项目的研究问题是：深圳市心智障碍者的就业状况如何？有哪些就业支持政策影响了深圳市心智障碍者的就业状况？应如何调适相关的支持政策以提升心智障碍者的就业率和就业质量，达至融合就业的目标？研究大致包括如下内容：

1. 深圳市心智障碍者的就业和就业安置现状

通过对心智障碍者就业状况、就业安置（职业康复）现状、就业意愿与就业需要进行深入调查，分析深圳市心智障碍者的就业状况和获得就业服务的现状，分析其存在的问题与挑战，为心智障碍者就业支持政策提供实证支撑。

2. 深圳市心智障碍者就业支持状况

分析深圳市政府部门、残联、社会服务组织（包括家长组织）、企业等不同的主体对心智障碍者的就业支持，系统调查现行残疾人就业保障政策的实施情况（特别是集中就业模式），找出需要满足差距；并对实践中已经存在的就业支持政策（包括职业康复机构、残疾人集中就业单位、就业导向的社会企业）等的社会效益评价。

3. 深圳残疾人辅助性就业的政策支持状况

对深圳残疾人辅助性就业的政策支持和政策创新进行研究，探索制订适用于深圳的相关政策。包括（1）国际上残障人士辅助性就业的状况和组织形式创新探

讨；（2）辅助性就业在深圳的实践状况和发展瓶颈研究；（3）辅助性就业的发展模式和组织创新探讨；（4）辅助性就业的政策创新和政策发展探讨。

4. 探讨心智障碍者支持性就业的政策发展路径

从市场—政府—公民社会—家庭的不同面向，从财税福利、就业服务与支持、岗位提供、工作场所服务与支持、生活支持、经济收入维持等内容探讨支持性就业的筹资机制、组织机制、激励机制、支持服务机制和监督机制。

5. 不同就业模式的衔接和就业转衔路径

探讨如何把个案管理的思想运用到心智障碍者的就业中去，为其提供全职业生涯的托底服务保障，保证心智障碍者可以根据自身情况和需要的变化在不同的就业模式中畅顺流动，并有制度化的就业—培训的转衔机制。

（四）研究方法

本研究是以多案例为主的质性研究，结合量化的问卷调查法，并一定程度运用了政策内容分析法。具体乃是围绕研究框架确定的变量进行。资料收集方法主要有文献法、问卷法、访谈法、观察法和座谈会法。

个案研究选择方面，全面调查深圳市不同类型的职康站、庇护工场、企业和其他残疾人辅助性就业服务机构，同时还深度访谈了 30 多个心智障碍者的就业个案，了解深圳心智障碍者在其中工作或接受就业安置、职业康复的服务状况，分析深圳心智障碍者就业的相关政策对就业和就业服务的支持状况，归纳深圳心智障碍者就业和就业安置存在的挑战和困难，分析其发展瓶颈和政策创新实践。

具体资料收集方法包括：文献法、关键人士访谈、非参与式观察、问卷法、座谈会法。

其中问卷针对三种不同的就业状况进行设计，分别为①已公开就业或曾公开就业的心智障碍者和家长 ②正在接受就业安置和职业康复的心智障碍者和家长 ③未曾公开就业也未接受就业安置和职业康复的心智障碍者和家长。

2019 年 7 月间，研究团队综合运用目标抽样法、和滚雪球法发放了 330 份问卷，回收有效问卷 320 份。在 320 份有效问卷中，正在职康站接受服务的问卷 230 份；已正式就业 23 份；未就业未接受职康服务的 67 份。样本的抽取主要采用了随机抽样的方式，在深圳各大社会服务机构和各类残障人士就业服务机构中随机

抽取；同时配合目标抽样法抽取已正式就业或有过相关经历的心智障碍者，抽样方法和样本数都最大限度保障了样本的代表性。在 320 个有效样本中，230 个在职康站或其他庇护性就业场所接受服务的样本分布于深圳各区。

二、深圳市心智障碍者的就业现状

（一）样本的背景状况

1. 以心智障碍为主，同时调查了其他障别

在 320 位接受问卷调查的受访者中，94 位是智力障碍者，3 位脑瘫伴有智力障碍，97 位精神障碍者，74 位肢体障碍者，8 位视力障碍者，29 位听力障碍者，12 位语言障碍者，3 位多重障碍者。其中心智障碍者共有 211 位，占样本的 65.9%。

2. 样本的残障程度分布较为均衡，大部分具备完全的生活自理能力

320 份有效样本中，残疾证上认定是残障一级的有 80 人，占样本的 25%；残障二级的有 73 人，占比 22.8%；残障三级 113 人，占比 35.3%；残障四级 54 人，占比 16.9%。

在心智障碍者的样本中，残障程度是一级的有 43 人，占该群体的 20.4%，占总样本的 13.4%；二级 61 人，占该群体的 28.9%，占总样本的 19.1%；三级 81 人，占该群体的 38.4%，占总样本的 25.3%；四级 26 人，占该群体的 12.3%，占总样本的 8.1%。

3. 样本的性别男性略高于女性，年龄处于就业年龄段

性别方面，在 320 份有效样本中，男性 188 人，占比 58.8%；女性 132 人，占比 41.3%。男性受访者略多于女性。年龄方面，320 份有效样本主要集中在 16-50 岁之间，其中 16-40 岁的占比最大，这是由于深圳的年龄结构比较年轻，残障人士的年龄结构也相对年轻；此外因为是就业议题，故样本的年龄绝大部分都处于就业年龄段，有少量 60 岁和以上的样本是因为他们还在职康站接受服务。

4. 样本的监护人以父母为主。在 320 份有效样本中，父母作为监护人的有 201 人，占比 62.8%；父母对心智障碍者就业的态度会深刻影响后者的就业状况。

5. 受教育程度集中在中小学阶段，少部分人接受过职业教育或高等教育；

受教育场所以普通学校普通班为主。

6. 被报告的家庭收入普遍偏低；来源以家人收入为主，依靠残障者自身就业所得的比例极低。

受访者报告的家庭人均收入普遍低于深圳当代居民的最低生活保障的标准，即接受问卷调查的残障人士家庭人均收入处于深圳社会的中低阶层。在 320 份有效样本中，报告家庭月人均收入在 1070 元（这是上一年度深圳的低保标准）和以下的样本有 126 份，占比 39.4%；报告家庭人均月收入介于深圳低保标准 1070 元和深圳低收入标准 1606 元的有 27 人，占比 8.4%；报告家庭人均月收入介于深圳低收入标准到深圳最低工资标准（2200 元）之间的样本有 72 份，占比 22.5%；报告家庭人均月收入高于深圳最低工资标准，且介于深圳上一年度城镇职工人均月工资标准（7248 元）之间的有 82 人，占比 25.6%；报告家庭人均月收入高于上一年度深圳城镇职工人均月工资标准（7248 元）的有 13 人，占比 4.1%。

在家庭收入来源方面，家人的收入还是主要来源。在 320 份有效问卷中，仅有 20 人报告依靠自身就业收入。由此可见，深圳残障人士，特别是心智障碍人士难以依靠自身的劳动力价值获得生活所需，难以实现独立生活的目标。

（二）样本的就业和就业安置状况

1. 样本中正式就业的比例极低，反映了深圳心智障碍者的正式就业率非常低

在 211 位心智障碍的问卷被访者中，仅有 23 人是已正式就业或有过正式就业经历的心智障碍者，仅占心智障碍样本的 10.9%，而在这 23 个样本中，目前仍旧在正式就业的仅有 15 人。

2. 正式就业的心智障碍者薪酬多数在深圳最低工资水平左右或略高于最低工资水平

正式就业或曾正式就业的心智障碍者中，30.4%的受访者报告自己的薪酬水平位于 2200 左右，39.1%的受访者报告自身的薪酬水平高于 2200 元，没有受访者报告自己的薪酬水平高于深圳市去年的城镇职工平均工资水平的 7248 元。

3. 正式就业的心智障碍者多在企业工作，社会组织是接受他们就业的潜在有利场所

23 个已正式就业和有过正式就业经历的受访者中目前尚在就业的仅有 15 人。

他们中在公司、企业上班的有 5 人，占正在就业人数（15 人）的 33.33%；个体经营的有 2 人，占比 13.33%；在民非企工作的 2 人，占比 13.33%；在接受支持性就业服务的 3 人，占比 20%；其他情况 3 人，占比 20%。从数据可见，助残类的社会组织在推动深圳心智障碍者就业议题上正在发挥越来越重要的作用，它们本身就是接受心智障碍者就业的有利场所，且对社会消除对心智障碍者的就业歧视具有示范作用。

4. 正式就业的心智的障碍者工作环境较为公平，但合理便利的提供不尽如人意

大部分心智障碍者认同用人单位能够一视同仁对待他们，在工作岗位安排、薪酬待遇、培训等方面能够公平对待他们。通过问卷量表的形式询问了已就业或曾经正式就业的心智障碍者用人单位有特别为残障员工改善周围设施、布置和其他环境，以使心智障碍的员工更能适应工作，有 43.4%的受访者表示同意，有 56.5% 的受访者表示中度认同或不认同。这显示用人单位在为心智障碍员工提供合理便利方便尚有进一步提升的空间。

5. 支持性就业在深圳已有一定实践，彰显出其作用

此外，支持性就业在深圳已有一定的实践，也开始在促进心智障碍者进入公开劳动力市场发挥出具实质意义的作用。

6. 正式就业不稳定，存在从正式就业转入就业安置和挂靠的情况

研究发现，心智障碍者的就业并不稳定，即便他们已经正式就业，但依旧存在失业或不适应工作环境而重返职康站或转向挂靠的情况。

7. 1/4 的样本表示从未寻找过工作，3/4 的样本找工作的途径较为多元，残联和熟人介绍是两大途径，但整体上获取就业信息的渠道不足

在 320 个有效样本中，有 82 个样本表示从未寻找过工作，剩余有寻找过工作经历的 238 个样本中，寻找工作的途径用得最多的是通过残联组织的招聘会、工作介绍会，27.8%的受访者使用过这一方式。熟人介绍，通过家人和亲友帮忙也是另一主要途径，占比 20.9%。此外，残障人士自己去劳动力市场找过工作的比例是 14.7%。而通过主动投简历、企业举行的招聘会、服务机构、学校推荐等途径寻找工作的心智障碍者也有数量。虽然受访者获取就业信息的渠道较为多元，但整体上他们获取信息的途径并不充足。在被问到是否有足够途径获得就业信息

如招聘信息等时，在有寻找工作需求的 67 个心智障碍者的样本中，61.2%的样本的回答是否定的，仅有 12%的样本表示同意。

8. 大部分心智障碍者以辅助性就业安置和挂靠为主，收入高于低保标准甚至高于正式就业者，挂靠成为排挤正式就业的制度性原因

在 320 个有效样本中，有 230 人正在职康站接受服务，其中 70.4%的残障者月补贴高于深圳最低生活保障水平；51.3%的残障者月补贴接近于或高于深圳市最低工资标准。事实上它反映的是深圳一个突出的现象——挂靠。挂靠的企业通常给予残障人士最低工资标准水平的待遇（包含社保），故挂靠的残障人士通常每个月都可以领到高于低保标准的“补贴”。在 320 份有效样本中，有挂靠企业的残障者占样本的 70.94%。这一定程度上反映了深圳挂靠现象相当普遍。

9. 缺乏合适、公平的工作机会和职业人格不足是心智障碍者未能正式就业的另两大主因

对于未能正式就业原因的探讨，在 230 个在职康站或其他庇护性就业场所接受服务的有效样本中，35.9%的受访者表示是因为一直未能有合适的工作机会，19.4%的受访者表示担心在工作中受到不公平的待遇。问卷通过五分量表询问受访者是否有足够的就业机会，在 320 份有效样本中，55%的样本表示并不认同。可见缺乏合适、公平工作机会是约束心智障碍者正式就业的主要外部原因。此外，心智障碍者大多缺乏健全的职业人格则是一大妨碍他们进入正式劳动力市场的内部原因。通过问卷数据显示，担心劳动强度过大、担心无法照顾自己、担心交通不便、担心被嘲笑等心理和日常行为因素都体现了心智障碍者职业人格的缺乏。

（三）就业服务获取状况

1. 服务的可获得性相对较低

研究者把就业服务分解为工作介绍服务和职业培训服务。320 个有效样本中，对于市、区各级残联提供的工作介绍服务，60.3%的心智障碍者表示没有获得过相关服务，而对于市、区各级残联提供的职业培训服务方面，62.5%的受访者表示没有获得过相关服务。对于社会组织和爱心企业的就业服务提供情况，136 个受访者表示曾经获得过相关服务，占比 45.8%；161 位受访者表示不曾获得过相关服务，占比 54.2%。

2. 心智障碍者与家人对就业支持和服务政策的知晓度相对较高

关于支持性就业，虽然深圳尚未出台相关支持政策，但在 320 个不同就业和就业安置情况的样本对此的知晓程度却是较高的，50%的受访者表示知晓支持性就业政策，30%的样本表示知晓程度一般，仅有 20%的样本表示不曾听说。

3. 服务可及程度中等

在被问到多大程度上容易获得各级残联提供的工作介绍服务时，50%的受访者认为不容易获得相关服务。而在残联提供的职业培训服务方面，表示容易获得的样本是 27.5%；可获得程度一般的样本占比 33.1%；39.4%的受访者表示难以获得该服务。在政府服务方面，问卷进一步询问了辅助性就业和公开就业过程中的服务可获得情况，研究发现职康站的服务可获得程度较高，公开就业的心智障碍者较容易在工作过程中获得需要的且来自残联的支持和帮助。在社会组织，包括家长组织的就业服务可获得方面，研究发现受访者在遇到困难时较容易获得来自上述社会部门的帮助，但不容易获得更为积极的就业服务，如工作介绍、职业培训等，受访者的反映较为负面。研究进一步探讨了用人单位的就业服务的可获得情况，受访者企业在工作过程中的帮助的可获得性的评价则较为中庸。

4. 辅助性就业服务的充足程度中等：工作人员的服务得到认同，但普遍认为服务机构同时服务的学员过多以至于他们无法获得足够的关注和服务

在有就业康复需要的 297 个样本中，在被问到深圳市残联、职康站是否为心智障碍者提供了足够的就业服务时，34.1%的受访者表示足够，38.7%的样本表示一般，27.3%的样本表示不足够。受访者较为认同职康站服务的充足程度，他们大多认同职康站的工作人员充足、态度良好；但相当部分受访者认为职康站学员太多以至于自己没有能够得到足够的关注和服务。

5. 就业服务有效性：无论是对残联的服务还是对社会组织的服务，整体评价中等；对辅助性就业服务的就业效果评价负面，但对其康复效果评价较积极

通过问卷分别询问市、区残联提供的工作介绍和职业培训是否对就业有帮助时，在接受过服务的样本中，占多数受访者表示认同，仅有少部分受访者表示不认同。在辅助性就业方面，询问了正在接受职业康复的受访者在职康站接受的服务对其正式就业、身心康复、融入社会这三个方面是否有帮助，在 230 个有效样本中，46.1%的受访者表示对正式就业有帮助，高达 70.9%的受访者表示对身心康

复有帮助, 64.8%的受访者表示对融入社会有帮助, 仅有少部分认为效果一般或帮助不大。在被问社会组织和爱心企业的就业服务对心智障碍者的就业是否有帮助时, 在接受过相关服务的 171 个有效样本中, 57.4%的受访者回答正面, 32.7%的受访者表示效果一般, 15.8%的受访者回答负面。

(四) 心智障碍者的就业认知、意愿与需要

1. 就业意愿与期待: 有正式就业的期望, 但挂靠的意愿也高, 满足于职业康复与就业安置

就业意愿主要是从以下三个方面来探讨: 公开就业的意愿、就业安置的意愿、是否挂靠的意愿, 并进一步考察他们是否有寻找工作的行为。研究发现他们正式就业的意愿较高, 家人对此的支持也较积极。

(1) 有一定的正式就业的期望。问及是否希望去做正式的工作(有劳动合同、劳动报酬、五险一金, 到岗上班), 在 320 个有效样本中, 72.5%的受访者回答正面, 而在问到其家人是否支持他们正式就业, 高达 70.9%的受访者表示支持。但有期望并不代表心智障碍者意愿行动, 问卷询问受访者对“我更愿意呆在家里领福利津贴而非出去工作”这一问题的同意程度, 在 320 个有效样本中, 仍有 28.4%的受访者表示赞成。

(2) 相比进入公开劳动力市场上岗就业, 对挂靠的兴趣更高。受访的心智障碍者和家长对挂靠的态度较为暧昧, 在被问到更愿意挂靠企业而非上岗就业这一问题时, 也有 46.9%的受访者表示同意, 20%受访者表示同意程度一般, 33.1%的受访者表示不赞同。

(3) 智力障碍者的家属对孩子实现公开就业的意愿不高。研究发现在智力障碍者的家长中普遍存在不愿意自己的孩子出去公开就业的心理, 他们更愿意孩子呆在职业康复机构或呆在家里打发时间, 无论孩子是否具备就业的意愿和能力。主要的原因在于家长对就业的认知存在偏差, 认为孩子出去就业会不适应社会。此外, 担心自己的面子受损的心理也一定程度存在。

(4) 满足于呆在职业康复机构。在被问到是否更愿意去职康站接受劳动康复时, 在320个有效样本中, 52.8%的受访者表示愿意, 26.9%的受访者表示一般, 20.4%的受访者表示不愿意。

2. 期待的就业方式与薪酬：体面的工作和薪酬

研究发现深圳心智障碍者更青睐主要劳动力市场的工作岗位，这种期望与次级劳动力市场的工作现实存在较大差距。他们对薪酬的期望高于深圳的最低工资水平，期待体面的薪酬，但这种期望也并不会太高于深圳职工薪酬的平均水平，相对现实。

3. 对就业障碍的认知：处于个体模式下的整体社会环境

(1) 大部分受访者认为身心的伤残是自己难以就业的重要原因。在 320 个有效样本中，高达 74.7%的受访者表示因为残疾自己难以找到工作；对这一问题赞成程度一般的比例是 13.8%；不同意的有 11.6%的样本。

(2) 大部分受访者认同用人单位的负面态度是妨碍他们就业的原因之一。在 320 个有效样本中，高达 74.4%比例的受访者认同因为工作单位不愿意接受残疾人，他们很难找到工作；仅有 10%的受访者不认同这一观点。

(3) 几乎一半的受访者认同交通与无障碍设施的不完善是阻碍其公开就业的原因之一。在 320 个有效样本中，46.8%的受访者认同因为交通不便、不方便搭乘交通工具或缺乏无障碍设施，他们很难出去公开就业；25%的样本对此表示中度认同；28.1%的样本不认同这一观点。

4. 对融合就业环境的需要强烈

研究发现深圳的心智障碍者期待在一个更融合的环境中工作，在其中他们可以自由的与社会接触，可以得到公平的待遇。

(1) 受访的残障人士并不希望在一个完全是残障人士的空间工作。在有就业需要的 253 个有效样本中，52.5%的受访者表示愿意和残障人士一道工作，但同时也有 57.3%的受访者表示更愿意与非残障人士一道工作。

(2) 对公开就业环境的需要：更公平、全面、多元、弹性的支持。在 220 个正在职康站接受就业安置并回答了该问题的残障人士样本中，70.9%的受访者表示认同用人单位应该在工资待遇、岗位安排上公平的对待残疾员工；23.6%的受访者对此问题的认同程度一般；仅有 5.5%的样本对该问题表示不认同。

5. 强烈的对工作场所支持的需要

除了对公平性的要求，研究发现大部分受访者对公开就业中工作场所支持有强烈的需求。(1) 基本支持方面，在 230 个正在职康站接受就业安置的残障人士

样本中，73.9%的受访者认同用人单位应该对残疾员工进行培训，帮助残疾员工去胜任工作；（2）受访的心智障碍者和家长表达了对更积极的工作场所支持的需要，在 230 个正在职康站接受就业安置的样本中，73%的样本认同用人单位应特别为残疾员工去改变周围的设施和布置或其他环境，使残疾员工更能胜任工作。

6. 对支持性就业服务的需要强烈

在 320 个有效样本中，67.5%的受访者表示希望有专业人员为我提供个性化的就业指导，包括工作介绍、陪同面试、在岗培训等；87%的样本表示希望在工作岗位上可以接受就业服务，如在岗培训、心理辅导与人际关系处理辅导等。

7. 对就业支持政策的需要多元

研究发现深圳心智障碍者和家长对残障人士就业支持政策的需要是多元的，而且指向在正式就业前后和过程中提供更多元、更弹性的支持服务。按照 320 个有效样本选择的比例排序，受访者对政策支持的需要程度由高往低排序分别是（1）补贴、奖励招聘残疾人的企业，鼓励企业多招残疾人；（2）帮忙安排工作；（3）建立就业平台，提供更多就业信息；（4）政府帮忙买社保医保；（5）建立更多庇护工场、职康站；（6）政府向企业补贴残疾人职工的工资。

8. 更注重就业服务人员和就业辅导员的职业伦理和职业道德

在 320 个有效样本在，51.6%的受访者认为就业服务人员和就业辅导员要有爱心、责任心和耐心；32.5%的受访者选择提高就业服务人员（含就业辅导员）的工资待遇；举办培训提升其工作技能、服务手法和内容多元化两个选项被选择的比例都高于 20%。就业服务人员（含就业辅导员）的学历和社会工作手法的运用最不受心智障碍者和家长的重视。

三、深圳市心智障碍者的就业支持政策状况

深圳市残疾人就业模式与国家层面的政策划分是一致的，也是主要分为按比例就业、集中就业、以及灵活就业（即自谋职业和个体就业）。具体地，根据政府、企业和社会组织在残疾人就业中的角色和发挥作用的不同，深圳残疾人劳动就业可以有按比例分散就业、集中（公开）就业、支持性就业、辅助性就业安置、个体经营、自主创业、灵活就业等多种形式。

（一） 深圳市心智障碍者相关的就业支持政策内容分析

1. 按比例就业政策

（1）符合条件的用人单位分散安排残障人士就业的比例为 0.5%，低于全国平均水平

（2）对分散按比例就业在岗职工的认定要求深圳户籍

（3）残疾人就业保障金的征收标准较省标准低

在广东省 2018 年全面实施新的残疾人就业保障金征收使用管理办法，征收标准由原来的本地区上一年度职工平均工资的八成，统一调整为本单位上一年平均工资。而深圳市保障金的征收标准仍为深圳市统计部门公布的上一年度在岗职工平均工资的 60%¹。

（4）残保金专款专用，但收支的社会监督和透明度有提升的空间

2. 集中就业政策

（1）集中安置残疾人就业单位的认定：正式就业的残疾人应超过 25%（含 25%），且人数不少于 10 人（含 10 人）

（2）集中安置残疾人就业单位的优惠政策：①税收（退税）优惠。②其他补贴政策支持。对集中安排残疾人就业的单位在资金、信贷、场地、生产、经营等方面给予该类单位扶持²。给予残疾人集中就业单位就业环境改造、就业设施设备费用扶持补贴³。③优先采购残疾人集中就业单位的产品和服务。④各级残疾人联合会应当扶持开办残疾人集中就业基地，承接由政府及其有关部门确定的适合残疾人生产、经营的产品、项目⁴。⑤支持盲人按摩业的发展。

3. 辅助性就业政策

辅助性就业所针对的为残疾程度较重、适应能力较弱、难以通过一般方式和途径实现就业的中重度智力、精神残疾人和重度肢体残疾人⁵。在一定程度上，这体现了对智力、精神和重度肢体残疾人的倾斜支持

（1）辅助性就业的服务对象：不能正常融入劳动力市场的残障人士

¹ 《深圳市残疾人就业保障金征收使用管理办法》（深残联发〔2018〕3号）

² 《深圳市人民政府关于促进残疾人事业发展的意见》（深发〔2009〕6号）

³ 《深圳市扶持残疾人就业办法》（深残联发〔2011〕8号）

⁴ 《深圳市扶持残疾人就业办法》（深残联发〔2011〕8号）

⁵ 《深圳市残疾人辅助性就业服务办法》（深残发〔2013〕63号）

(2) 辅助性就业的功能定位：兼具职业康复和日间照料的功能

(3) 辅助性就业机构的定位：专业的职业康复服务和进行庇护性生产劳动的公益机构

(4) 鼓励、扶持社会力量兴办残疾人辅助性就业服务机构，通过政府购买社会服务的形式支持辅助性就业服务机构的运作

(5) 对参与辅助性就业的残疾人发放辅助性就业津贴，并购买意外保险

4. 支持性就业政策：在社会组织中有一定实践

近年来一些心智障碍者的社会服务机构，包括家长组织不断地探索支持性就业实践，如深圳市民爱残如疾人综合服务中心、深圳市自闭症研究会等。但支持性就业在深圳仍未有相应的政策支持，停留着社会组织自行探索阶段，民间组织提供支持性就业服务目前还是以自筹经费、自我运作为主。

5. 心智障碍者自主创业支持政策

深圳为残障人士自主创业提供多方面的优惠及扶持。

6. 就业培训与其他服务支持

(1) 多途径提供就业培训，鼓励残障人士考取职业资格证书

(2) 就业服务：①就业培训，推进残疾人职业培训社会化，强化操作技能训练和职业素养培养，鼓励有条件的残疾人参与高层次、高水平职业培训。②组织开展残疾人职业技能竞赛和岗位能手、创业之星评选活动。③完善残疾人职业能力评估体系，开展个性化的职业评估和职业指导服务。④完善高校残疾毕业生就业转衔服务机制，建立高校残疾人毕业生数据库，提供“一对一”就业帮扶服务。⑤各级残疾人劳动就业服务中心（所、站）提供的就业指导、职业介绍等。⑥对失业残疾人的就业服务。⑦就业信息服务和资源链接。

7. 其他残疾人就业支持

(1) 对就业残疾人购买社会保险进行补贴。①对分散按比例就业、集中安置就业、自主创业、灵活就业等在岗的残疾人给予养老保险和医疗保险补贴。②对失业残疾人给予社会保险补贴。③帮助被评定为一级伤残、未就业且未享受本市最低生活保障金的残疾人参加社会保险。④对领取低保的其他残疾人给予医疗保险。

(2) 对就业困难残疾人的支持政策：①给予就业困难的残疾人以岗位补贴

和保险补贴。②给予用人单位社保补贴和招用奖励。

（二）深圳心智障碍者的就业政策存在的不足与挑战

1. 分散按比例就业政策中用人单位雇佣残障人士的比例过低 用人单位不履行雇佣义务的成本过低

深圳分散按比例就业政策中关于用人单位雇佣残障人士的比例过低，加上残保金的计算标准在广东省乃至全国都是偏低的，用人单位即便不雇佣残疾人就业所要缴纳的残保金也并不高，用人单位不履行雇佣义务的成本过低，削弱了它们招聘残疾人正式就业的意愿和动机。

2. 分散按比例就业和集中公开就业中的“挂靠”现象普遍 缺乏惩处机制 排挤了心智障碍者公开就业的意愿

挂靠本质上是一种虚假用工的形式，用人单位通过这种行为规避罚金，甚至获得政策给予雇佣残障人士单位的一系列“好处”。“挂靠”并不是深圳独有的现象，在全国范围内都相当普遍。但在深圳，挂靠曾经制度化的存在过，根深蒂固，如若没有强有力的配套措施，这一“毒瘤”难以消除。调查发现，甚至曾有一种实质上是“挂靠”的残疾人就业形式——委托安置就业。委托安置就业其实与残疾人挂靠企业就业的形式十分相似，但不同的是它是由街道、居委会等组织甚至进行管理的被默认的残疾人“就业”形式，深圳市的残疾人委托安置就业形式十分普遍。无论是挂靠还是委托安置，带来的后果都是挤压了心智障碍者的就业意愿。挂靠本质上是企业回避自身义务并规避残保金的违法行为，客观上造成了对有就业能力残障人士实现公开就业的排挤。

3. 辅助性就业服务机构（职康站）发生了功能偏差，更多是履行了日间照护的功能，就业安置的功能偏弱

深圳的职康站大多数停留着照护与娱乐的层面，职业训练和教导的功能偏弱，庇护性生产的功能更是不明显。学员能力评估体系欠缺，不利于个体差异化培养。

4. 职康站的服务内容和方式都较为单一，缺乏社会工作的专业视角，缺乏应对危机事件的能力，缺乏服务自闭症人士的能力

心智障碍者在职康站接受的服务大多较为单一，大多数都是做做手工，或者做做操，看看电视。职康站内的工作人员干预的手法缺乏灵活性，也缺乏社会工

作的专业视角，导致难以为学员设计出个性化的、增权赋能型的、以及具有社会模式视角的服务方式。此外，因为专业背景的限制，大部分的职康站工作人员对心智障碍的医学知识缺乏了解，也导致她们较缺乏应对危机事件的能力。

社区（街道）社会福利资源的碎片化，服务机构之间缺乏协同合作，缺乏信息共享的恒常机制也造成了职康站工作人员在应对服务对象疾病发作和其他危机事件上处于被动。服务提供方面，深圳很多职康站都缺乏对自闭症知识的了解，也缺乏服务自闭症人士的知识和技能，特别是在为其提供就业服务方面。

5. 深圳市各街道的职康中心普遍缺少专业技术人员和管理人员，缺乏专业督导；总体工作人员数量也不足，工作人员性别失衡严重

深圳市各街道的职康中心很多工作人员缺乏职业康复和社会工作的专业背景，加上薪酬缺乏吸引力，存在人员队伍不稳定或业务水平不高的情况，导致职业训练的专业化程度不高、规范性不强等问题。而且中心内的庇护工场普遍存在加工资源不足或不稳定，配送费用偏高等问题，限制了残疾人职业训练工作的规模化和职业化进程。此外，研究发现深圳的职康站人员配比不足，工作人员与学员的比例过低。职康机构普遍存在工作人员性别结构失衡的问题，工作人员普遍是女性，对服务的质量和危机事件处理也是不利的。主要原因还在于薪酬过低，缺乏职业发展的通道。

6. 辅助性就业服务机构能够获得的政府资源和政策支持不足

- （1）运作经费有限，场地难以满足服务需求，特别是在民办职康机构。
- （2）工作人员薪酬过低，缺少晋升通道。
- （3）相当部分工作人士来自政府进行岗位购买的社工机构，薪酬偏低，同工不同酬，流动性大。
- （4）缺乏心理支持，也需要情绪疏导。

7. 支持性就业缺乏政策支持

大部分职康站的工作人员对心智障碍者的就业能力持较为乐观的态度，他们认为支持性就业可以帮助心智障碍者实现公开就业，但要有政策支持，包括对支持性就业服务项目运作的支持、对就业辅导员的支持、对残障人士和家长的 support 和对用人单位的支持等。

8. 政府资助的职业培训情况：受助面有待提高，需要精细化

受访的就业服务人员、残障人士和家长表示政府举办或资助的培训对其提升专业技能和就业能力帮助有限，缺乏针对性，受助面也有限，提示相关的职业培训应该根据心智障碍者和其他类型残障人士的特点，进一步精细化。

9. 服务和福利的碎片化，不同政府部门之间的资源是割裂的

就业的体系需要其他社会福利体系的支持，包括社会救助、社会保险、医疗、住房等，但残联系统的就业服务人员对民政部门和其他政府部门的相关政策知晓度低，导致难以综合运用各种政策的知识和资源帮助服务对象。

四、国内外先进地区心智障碍者就业支持政策与经验启示

（一）反就业歧视的法律安排、配额制和积极的就业服务

对包括心智障碍者在内的残障人士就业权利的保障，在欧美国家，最为主要的制度安排之一就是通过反就业歧视的法律安排保障残障人士获得平等的就业权利，不受因为残障的歧视。进入 21 世纪，欧盟将灵活保障的理念引入关于残障人士就业保障的制度安排。下面小结了相关经验：

1. 公共部门带头雇用残障人士
2. 禁止所有的用人单位在雇用全过程中基于残障的歧视，否则将受到法律的严惩
3. 推行按比例雇佣残障人士制度，对不履行依法雇佣残障人士义务的雇主征收罚金或收取残疾人就业保障金；公共部门的法定雇佣比例往往高于企业
4. 对于超过比例雇佣残障人士的用人单位颁发奖金，进行正面激励
5. 广泛推行用人单位需提供合理便利的制度
6. 在解雇残障人士问题上，推行更为复杂、严格的法定程序
7. 对心智障碍者和其他重度残障人士，有从劳动康复进入公开劳动力市场的转衔机制
8. 政府积极提供各种职业培训和其他就业服务，提升残障人士的就业能力

（二）将灵活保障的制度安排引入残障人士就业领域

灵活保障认为一个人可以在一定的社会支持措施下在劳动力市场就业，这可以帮助每个人在人生的不同阶段都能够留在劳动力市场，而无需担心因为就业而陷于比呆在家里领低保更贫苦的状态（European Commission, 2007: 9）。欧盟认为灵活保障包括四个含义：（1）通过当代的劳动立法、集中安排和工作组织，实现建立在可靠协约基础上的对工作弹性的安排；（2）终身综合性学习；（3）为帮助人们应对社会快速的变迁，减少失业和简单适应新工作的难度而采纳一系列有效的劳动力市场政策；（4）帮助人们获得充足收入，鼓励就业，保障劳动力市场流动的现代社会保障体系（Cowi, 2012: 36）。

（三）福利工厂（企业）集中就业

德、法两国存在跟我国福利企业相类似的享受政府财政补贴和一系列政策支持的企业。这两个国家的政府对福利企业的支持力度很大，支持政策较为全面，包括对企业的投资、税收免征优惠、产品扶持、财政补贴等，对于残障员工则有较高比例的补贴和其他福利支持。

（四）发展庇护性就业，使之更包容与多元

庇护工厂就是让残疾人在没有竞争的受保护的工作环境中工作。庇护工厂的性质有两种，即作为长期的就业安置场所和过渡性的场所，前者主要针对程度较重、就业能力水平较低的残疾人，后者则针对程度较轻、就业能力水平较高的残疾人。一般而言，部分残疾人在庇护工厂进行长期就业，另一部分通过庇护工厂的康复训练，转介到其他部门，甚至是进行公开就业。

庇护工厂经费的来源除本身的经营收入外，不足部分尚有来自政府辅助、慈善机构、基金会以及私人的帮助。庇护工厂兼具教育及经济双重目标，并需要国家相关财务辅助，其主要功能有复健陶冶、强化就业能力、提供庇护就业（包括安全型、留用型及过渡转介型）等。它最大的特色并非在于生产以求最多的利润，而是在提供良好工作环境和训练、复健服务的场所，以收容各类型残障者。

此外庇护工厂还需要辅助人力，这些人力主要用于对于工厂中障碍者的就业技术加以指导，观察生产者的情况并加以记录。通常这些人力具有身心障碍者教

育的证照与资格，或是具有就业促进政策领域相关证照与资格。

（五）发展支持性就业

台湾的支持性就业是比较成功的，有比较成熟的服务和社会保障体系，且有专业的就业辅导员队伍。相关经验小结：

1. 台湾支持性就业主要针对的对象是功能较低的重度身心障碍者，或社会适应能力较低如慢性精神病患者，或在学习上有类化及沟通困难的中、重度智能障碍等身心障碍者。

2. 台湾的支持性就业显著体现了政府责任，设置了由政府运作的职业重建服务中心履行个案管理的职责。个案管理是支持性就业成功的关键因素之一。

3. 台湾支持性就业成功的另一个关键因素是有一支职业化、专业化的就业辅导员队伍。

4. 台湾的就业辅导员参照公务员待遇，薪酬相当有保障，薪酬水平也高。

（六）鼓励就业导向型社会企业的发展

社会企业的目标是扶助弱势，给残障人士提供就业机会也是相当部分的社会企业的主要目标，即就业导向型社会企业。社会企业盈利但不牟利，也即它们是不分配利润的，所得的利润全部重投企业自身的发展和社会目的。就业导向的社会企业聘请了大量的残障人士，包括中重度残障人士、心智障碍者等。这类社会企业除了有完善的无障碍设施，还为残障人士进行特别的工作流程重组，提供工作过程中的各种合理便利，并为他们配备职业导师。

五、促进深圳心智障碍者就业的政策建议

（一）从权利的角度明确政策目标，促进残障人士的融合就业

就业政策不能只停留在保障温饱上，而是从权利的角度促进残障人士的融合就业。融合就业是指有劳动能力、有意愿就业的残疾人在平等的基础上充分参加社会就业，在包容、开放、无障碍的环境中与非残障人士（“正常人”）一起工作，获得与健全人同等的收入和保障条件。残障人士的就业政策应体现融合就业

的价值观，并以此作为政策目标。具体落实在政策内容上，在残障人士就业前和就业过程中提供全方位的长期就业支持，包括了对残障人士、雇主、其他雇员、家长、学校等多方力量的支持，而相关福利和服务提供的方式可以是多元的，由政府、企业、社会组织等多方力量进行合作，共同提供。

（二）引入灵活保障的政策理念，进一步完善按比例分散就业制度

1. 政府机关、公营单位预留岗位，并在比例计算上一定程度上向心智障碍者倾斜。

可以通过正向激励的方式鼓励政府机构、事业单位、国有企业多招心智障碍者，如设立奖励，名额替代等（如雇佣心智障碍者等同于雇佣重度残障者，雇佣1名相当于雇佣其他残障人士的2名等）。

2. 实施岗位补贴、税收减免和岗位复合计算，降低用人成本，增加残疾人融合就业岗位。

3. 鼓励采取弹性工时、灵活就业的方式，增加残疾人融合就业岗位。

弹性就业保障在我国是新鲜事物，深圳可以先试先行，认真吸取国外弹性工时和灵活就业的融合就业模式，为残疾人提供更可能多的就业岗位。

4. 一方面通过立法完善残疾人融合就业的政策制度，从根本上改变对残疾人就业的态度，消除对残疾人的就业歧视，以保障残疾人平等就业。另一方面使残疾人工作环境和安全得到保障，在工作环境和条件上做合理的调整，适应残疾人融合就业的需要，确保残疾人不受任何形式的强迫或强制劳动。

（三）明确辅助性就业安置机构的功能定位和角色，突出其就业过渡型角色，大力支持其“就业/劳动”方面的职能，促进辅助性就业的内涵式发展

1. 辅助性就业服务机构，如职康站、庇护工场等应回归其就业过渡型的角色，不仅仅停留着目前的日间照顾角色的状态。

2. 此外，政府部门应该给予辅助性就业机构更多空间和弹性及财政支持，应着重在职康站、庇护工场等作为特殊就业目的的就业场域方面，政府应提供相关

经营条件的辅助与支持，以创造更多辅助性就业的机会，更好的维护残障者的就业权益。

3. 同时辅助性就业服务机构应该学习与社会公益目标相结合的经济运作方式，提供另一种的照顾方式。

(1) 职康站、庇护工场等应重视和加强对学员职业素养、职业技能的训练，充分挖掘和发展学员潜力，训练、生产两不误。

(2) 完善学员能力评估体系，以有利于个体差异化培养。

(3) 促进辅助性就业政策的完善，对外宣传推广以提升职康站、庇护工场等的知名度。

(4) 鼓励职康站提升经济发展部分的功能，多与企业、社会企业、其他社会组织合作，创造更多的庇护性就业岗位。

(四) 逐步建立支持性就业支持体系，推动残障人士从辅助性就业场所进入公开劳动力市场，实现从“就业安置”到真正“就业”的衔接

1. 由政府承担主要的筹资责任，服务递送可采取政府购买社会服务的方式。

2. 建立由政府运作的职业重建中心，开展针对残障人士支持性就业方面的个案管理，发展政府社工。

3. 按心智障碍者和其他有支持性就业需要残障人士的人数比例配备就业辅导员。建议各区按照就业年龄段内智力残疾人、精神残疾人、有手语翻译需求的听力残疾人和经各级残疾人就业服务机构 3 次推荐就业未能就业的残疾人的人数的总数的 1%聘请就业辅导员提供支持性就业服务。

4. 建立一支稳定的就业辅导员队伍，将其薪酬纳入政府财政运算，薪酬水平参考或高于当地社工的薪酬水平，将就业辅导员的薪酬与服务支出分开。

5. 建立就业辅导员职业发展的通道，给予其晋升的空间。

6. 为支持性就业辅导员提供专业培训和配置专业督导，设置合理的年培训和督导时数标准，并纳入其绩效考核要求。如每位就业辅导员的培训时间不少于 90 小时，每位就业辅导员的督导时间不少于 48 小时；培训与督导所需经费在区残疾人就业保障金中列支。

7. 在支持性就业发展的初期，对就业辅导员的绩效考核标准宜设置更为宽松

和弹性的指标。

8. 鼓励心智障碍者家长加入就业辅导员的队伍，通过培训、资格考试等给予其入行的通道。

9. 将家长服务和家庭支持纳入支持性就业的工作内容，使支持性就业的开展更为顺畅。

10. 搭建支持性就业的信息共享平台，民政、人社等政府部门向支持性就业的执行机构开放有关服务对象必要信息的数据，如社保记录、低保情况等，减少心智障碍者和其他残障人士申请支持性就业的程序，降低服务机构的信息获取成本。

（五）加强对残疾人就业服务人才队伍的建设，提高职康机构工作人员和服务对象的比例，合理配置人力资源，引入社工的力量，提升薪酬待遇

残障人士的就业服务需要不同类型的专门人才，如职业生活顾问、工作场所适应援助者、就业辅导员、残障人士雇佣帮助者等。建议根据服务对象的残障类型和残障等级合理调整工作人员的配比，心智障碍者多的职康站学员与工作人员的比例 1:6-1:8 比较适合。

社会工作的介入可以促进残疾人就业服务从不同层面获得发展：（1）管理个案。（2）设计专题训练。（3）帮助学员了解及运用现有社会资源，倡导新服务的产生。最后，应提升就业服务人员的薪酬待遇，以留着人才。

（六）建立残障人士就业服务的督导制度；特别是对职业康复机构，需按合理比例配置专业督导；督导时数列入绩效和考核指标；聘期督导的费用纳入政府财政预算

（七）设立残障人士就业的个案管理中心，设置政府直接管理的支持性就业管理机构，疏通盘活相关资源

个案管理中心负责支持性就业的转介、就业辅导员退出后的后期跟进和其他

疑难问题的处理。个案中心的运作有效弥补了社会服务机构运作的碎片化，起到体系衔接的作用。深圳可以先行先试，设立由政府主导、运作的残障人士、特别是心智障碍者的职业重建中心，提供综合的个案管理服务。

（八）对职康中心的运作模式进行改革，实现独立法人化

深圳目前大部分职康站并不具备独立法人身份，其运作受区残联和街道管理，限制很多。职康站在活动安排和资金支配上较其他类型的职康站限制较大。

（九）采取更为灵活、弹性的政府购买服务模式

政府购买服务模式存在一系列弊端，如它不适用于相关服务的提供尚未形成成熟市场的情况；它在实施过程中会导致服务提供缺乏连续性，如若没有个案管理中心的辅助，将大为削弱服务质量；此外，行政经费和人员经费不分离的购买模式将降低专业人员的薪酬待遇，加剧了人力资源的不稳定性。应改革目前的政府购买社会服务的方式，给予社会服务机构更多发展的空间，更弹性地提供相关服务，如给予优质的就业服务机构更长的服务周期，对口碑良好的服务机构试行非竞争式购买的方式等，使服务提供方式符合就业服务周期长、专业程度高，服务可转移程度低等特征。

（十）进一步完善残障人士的生活保障制度，逐步消除“挂靠”现象

要让用人单位、残障人士和家长、社会公众充分认识到挂靠是对残障者平等就业权利的损害，剥夺了他们就业融合的机会，企业“假用工”涉嫌违法。要加强对企业雇佣残障人士情况的年审，一方面要杜绝新的挂靠现象出现，不能再鼓励新的年轻残障人士进行挂靠；另一方面对往年已经挂靠的，也拟定稳妥的逐步清退方案。对于没有工作能力，甚至难以参与劳动康复的应完善相关的生活保障措施，给予充足的社会保障。美国对残障人士的社会保障措施值得参考，对于没有就业能力的残障人士，美国政府给予他们和退休人士职工同等的福利待遇。

（十一）对各利益相关方（心智障碍者与家长、用人单位、各就业服务机构等）进行社会教育，特别是对心智障碍者与家长开展生命教育与个案辅导，提升其就业意愿

1. 通过公益广告、媒体教育和引导、助残日活动、企业社会工作相关活动等多元途径，加强社会公众、用人单位保障残障人士就业权利的社会教育。

2. 通过绘本、生命教育、思想道德教育的形式将如何认识残障现象和与残障人士相处的知识纳入学前教育和义务教育的课堂中，让社会公众从小就建立对残障认知的社会模式的观念。

3. 对心智障碍者与家长开展生命教育与个案辅导，加强其对就业的认知，提升其就业意愿。

4. 在社会上开展对心智障碍者就业的优秀个案评选，鼓励用人单位、残障人士就业服务机构、心智障碍者和家长、其他社会工作机构参加，在社会多元主体中提升推动心智障碍者就业的热忱，搭建多元利益相关方交流的平台。

（十二）政府多做一些宣传，让社会、企业了解心智障碍者，使其不会害怕走出去

（十三）加强对不同就业形式的研究