

英国的残疾人就业政策及对我国残疾人事业的启示

许洁明, 刘苏荣

一、当代英国残疾人就业政策

英国是世界上第一个提出按比例安排残疾人就业政策的国家。此后, 该政策被认为是促进残疾人就业的合理措施而被世界各国所广泛接受。1944年为解决残疾人就业问题, 英国出台了首个《残疾人就业法案》, 规定雇用20名员工以上的雇主必须至少使用3%的残疾人。1948年英国政府在综合性的《就业及职业训练法》中规定: 国家及地方政府负有对残疾人进行康复和职业训练的责任, 并对有生活需求的残疾人给予经济上的帮助。中央政府就业部、劳工部培训司和伤残人员司等部门负责为残疾人提供就业安排和指导, 地方政府则设立残疾人训练所、康复中心以提供相应的职业培训。1970年的《慢性病和残疾人法案》进一步规定, 地方政府通过向残疾人提供适当服务, 使之在社区中获得更多生存机会, 并明确了确残疾人与正常人拥有同等的社会权利。

20世纪90年代以来, 英国残疾人就业政策进入到高速发展时期: 1995年《反残疾歧视法案》规定, 雇主因残疾而歧视雇员或求职者属违法行为, 而违法歧视行为广泛涉及求职申请表、面试安排、技能测试、聘用条件; 晋升机会、与工作相关的福利、解雇或裁员等。法案还规定雇主应在工作场所为残疾雇员做出合理调整, 以确保他们不会置身于不利于健康的工作环境中。而被定义为非法的雇主行为包括: 雇主对待残疾人不像对非残疾人那样友善, 且不能证明其行为的合法性; 二是雇主不能合理调整残疾人的工作环境。但是, 因为该法案可操作性不强, 英国学者古丁提出了尖锐批评: “1995年《反残疾歧视法案》实际上是一部混乱、扭曲和无法令人满意的法案。它没有建立平等对待的原则, 而这个原则本应是法案的核心, 更重要的是该法案缺乏有效的执行机制和解决问题的诚意。”^①布莱尔1997年成为英国首相后, 率领工党政府在改善工作条件和提高就业水平方面做了大量工作, 专门实施了解决残疾人、单身家长和长期失业者就业问题的新政。1997~2001年间英国人就业和工资水平总体上渐趋向公平, 但解决残疾人就业难题非一日之

功, 尤其是在残疾员工与其他员工之间的工资待遇方面仍然存在着差异。

2005年通过的《反残疾歧视新法案》是对1995年《歧视法案》的修订和发展, 它要求公共机构为残疾人建立平等就业的平台, 并拓展了“残疾人”的定义, 使其覆盖范围扩大到了艾滋病、癌症和多发性硬化症患者。在今天, 英国残疾求职者和雇员可从各种组织获得帮助, 其中最重要的是成立于2002年的“特别就业中心”。中心设有能够针对残疾人具体情况而提供就业帮助的顾问。如为肢体残障者提供的咨询服务一般都致力于帮助其重获在实践、情感以及社会方面的控制权。这样做非常必要, 因为残疾人在与医疗和其他行业人员的交涉、与家人或社会的交往中, 都有过困难和痛苦的经历; 当他们不得不依赖“专业人员”或者家人替自己做出决定时, 会因为失去控制权而丧失自尊和自信。^②在与求职者面谈的过程中, 如果其残疾状况需要额外的就业支援, 特别就业中心顾问可以提供进一步的专业咨询服务, 这种一对一的具体帮助非常人性化, 因为就业顾问将根据求职者的能力和经验, 协助判断适合的工作工种, 并一起制定帮助其求职或接受培训的行动计划。

此外, 英国政府为促进残疾人就业实施了许多具体的行动计划和方案, 其中比较有代表性的有: 1. 工作阶梯计划 (Work Step)。它是向因残疾而在求职和继续工作中遇到困难的人提供帮助和支持的计划。该计划向残疾求职者提供在不同机构从事不同种类工作的机会, 并使残疾雇员能够获得与从事同一工作的非残疾雇员等同待遇。2. 获得工作计划 (Access to Work)。它旨在帮助即将开始带薪工作 (包括自雇) 或者已经在工作的残疾人, 如果他们感觉自己从事的工作受到健康状况影响且这种影响可能持续一年, 可以联系当地特别就业中心的残疾人就业顾问, 以帮助联系最近的获得工作计划中心, 而获得工作计划中心又可以提供多种类型的帮助。3. 残疾符号计划 (The Two Ticks Disability Symbol)。残疾符号以两个钩并附有“支持残疾人”字样为标志。它通常出现

*作者简介: 许洁明, 云南大学人文学院教授、博士生导师; 刘苏荣, 云南大学人文学院博士研究生 (云南昆明, 650091)。

① Gooding C., *Blackstone's Guide to the Disability Discrimination Act 1995*, London: Blackstone Press, 1996, p. 1.

② Oliver J., "Counselling Disabled People: A Counsellor's Perspective", *Disability and Society*, 1995, vol. 10, no. 3, p. 275.

在招聘广告或求职登记表上,这是由特别就业中心向积极雇用残疾人并就残疾人雇用、留用、规划职业生涯等做出积极承诺的雇主颁发的。^①

二、英国残疾人就业政策对我国的启示

2006年12月,联合国通过了《残疾人权利公约》,确立了“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由,并促进对残疾人固有尊严的尊重”的宗旨。在当今世界,能否帮助残疾人充分发挥其社会作用已经成为评定一个国家文明进步水平的重要标志。^② 残疾是一种由社会条件造成的现象,要应对这种现象必须遵从三个原则:一是在诸如提高残疾人收入、实施助残行动和提供公共设施等非单一部门能够解决的问题上,政府和各种社会团体要协调共管;二是残疾人应当在他人帮助下,担负起管理自己生活的责任;三是专业人员、专家等他人的帮助应有利于促进残疾人增进自主能力。^③ 残疾人由于生理残缺、文化知识不足等客观原因,导致其就业竞争能力不强、心理自卑,疏于接触他人,在就业观念和就业实践上也容易被边缘化。为有工作能力的残疾人提供更多就业机会,无疑是使其更好融入社会生活的最佳途径。

通过对英国残疾人就业政策的考察,给我 国残疾人事业留下了诸多的启示:

首先,社会需要转变对待残疾人群体的态度。传统观念认为残疾是一种缺陷,残疾人是病态和低能的群体,无法对社会有所贡献,个人应该对残疾负责,应该通过自己的努力来适应社会。^④ 根据此观点,残疾人问题只是个单纯的医疗问题,社会为残疾人提供福利的主要途径是医疗康复,即通过治疗和生活照顾使其生活状况得到改善。在现代社会,残疾人渴望社会给予他们应有的尊重与认可,而不是被单纯地看作救济对象。从人权发展的角度看,他们越来越坚持:自己应当被当作独立个体看待,而不是一种特殊类别;应当得到服务而不是受到管理;在培训和工作不应与无残疾同事相隔离;潜力和发展应得到雇主和公众的认可。^⑤ 众所周知,社会福利制度主要通过三条途径来满足人们的需要:帮助减少困难;增强克服困难的能力;提供所需资源。^⑥ 我国的残疾人福利事业在相当一段时间里主要着眼于帮助残疾人解决生活困难和提供所需资源,在一定程度上不够重视“增强人们克服困难的能力”这一途径,目前是到了进行积极改进的时候。

其次,在残疾人福利的实施过程中要以增

强残疾人的自我发展能力为指导思想。目前,全世界在残疾人福利的实施方式上,可分为康复型、自立型和扶助型三种类型。康复型以治疗为主,社会和政府为医疗康复创造条件和提供器具,促进残疾人生理和心理的功能恢复,美国的“访问护士制度”和德国的“住宅护理制度”就属于此。自立型立足于创造条件、通过促进就业等手段,使残疾人融入正常社会以促进其生存权利的发展,英国可谓自立型残疾人福利政策的先行者。扶助型以法国和日本为代表,主要在于减少残疾人生活中的困难,为残疾人提供更多方便等。显然,英国的残疾人就业政策是其中最为积极和最具长远意义者。对于我国各级地方政府来说,积极鼓励有工作能力的残疾人实现就业,既可增强残疾人的自立能力,又可切实减轻政府和社会的负担,可谓一举两得。

再次,各级政府要严格贯彻实施相关的法律法规。通过考察当前的英国残疾人就业政策,我们不难得出如下结论:残疾人就业问题的解决固然依赖于完善的残疾人就业政策,但更依赖于这些政策的贯彻实施。我国在1991年颁布了《中华人民共和国残疾人保障法》,加上中央及地方性的相关法律法规,在残疾人就业的法律保障方面是比较完善的。但是,目前我国在残疾人就业问题上主要存在着部分地方政府不够重视、执法力度不强等问题,使得残疾人就业政策的实施效果大打折扣。因此,我国应该把工作重点放在按比例安排残疾人就业、对残疾人参与就业竞争的中间过程提供特殊保护措施等方面,使各项政策法规真正惠及广大残疾人群体。

最后,企业在聘用残疾人员工问题上的态度直接决定着残疾人就业政策的发展前景。企业是残疾人福利事业的重要推力,企业能否以新的理念和积极的态度对待残疾人就业问题,将直接关系到残疾人福利事业的发展。在英国,很多知名企业出于自身形象的考虑,已经确立以一定比例的经费,聘请专业人士或机构帮助解读残疾人就业政策。可以说,正是英国企业较强的社会责任感确保了残疾人就业政策的实施效果。其实,企业承担社会责任也是一种投资,这与其经济利润最大化的目标并不矛盾。为此,我国各级地方政府在这方面要加强舆论引导,以确保残疾人就业政策达到较好的实施效果。

(责任编辑 何斯强)

①郑永强 《英国社会工作》,北京:中国社会科学出版社,2010年,第101页。

②Doyal L. and Gough I., *A Theory of Social Need*, Basingstoke: Macmillan, 1991, p. 94.

③UPIAS: *Fundamental Principles of Disability*, London: Union of Physically Impaired Against Segregation, 1976, p. 3.

④陈新民 《残疾人权益保障——国际立法与实践》,北京:华夏出版社,2003年,第156页。

⑤Employment Department Group: *Employment and Training for People with Disabilities*, London: Employment Department Group, 1990, p. 4.

⑥[美]威廉姆·H.怀特科 《当今世界的社会福利》,解俊杰译,北京:法律出版社,2003年,第82页。