

“政策 - 实践 - 效果”：中国农村残疾人 就业支持服务体系有效性研究*

涂 斌 陈 思

[摘 要] 本文旨在系统探究中国农村残疾人就业支持服务体系的有效性，构建并运用“政策 - 实践 - 效果”三维分析框架。通过系统剖析全国范围内农村残疾人就业政策文本并结合政策实施效果的评估发现，现有政策体系在顶层设计上虽日趋完善，但在执行过程中，政策法律权威性有待提高、相关细则不健全以及主体间协同能力不足等问题日益凸显；在提升就业率和改善基本生活等方面取得一定成效，但在就业结构优化、就业支持资源供给水平、就业吸纳能力、就业技能提升适配性方面仍有较大提升空间。为此，今后要持续优化政策工具结构，破解农村残疾人就业支持效能瓶颈、强化农村残疾人能力塑造体系，从而提升中国农村残疾人就业支持服务体系的整体有效性。

[关键词] 农村残疾人 就业支持体系 “政策 - 实践 - 效果”

[中图分类号] C913 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1009-8461(2025)08-100-15

引言

中国农村残疾人口规模庞大，大多数生活居住在农村地区。中国残疾人联合会统计数据表明，2024年我国超过3779万申领残疾人证的残疾人中，高达78.94%生活在农村地区。^①生活居住在农村的残疾人口普遍面临高失业率、就业不足和被歧视等困境，从而对残疾人口的个体生存、家庭发展、社区秩序等构成重要挑战。随着乡村全面乡村振兴战略持续推进，提升农村残疾人就业水平和改善农村残疾人口生活质量成为乡村治理和民生建设的重要任务。当前，围绕残疾人就业支持和服务体系，国内外从理论与实践进行了深入探讨。从就业支持来看，主要聚焦个体需求与岗位适配的支持性就业，通过推行辅助性就业模式，支持智力、精神和重度肢体残疾群体的底

* 作者简介：涂斌，广东外语外贸大学教授；陈思，广东外语外贸大学硕士研究生。

①中国残疾人联合会：《全国持证残疾人人口基础库主要数据》，<https://www.cdpc.org.cn/zwgk/zccx/ndsjsj/zh/sjtj/2023zh/316116161eda40358e9422d4926e9d95.htm>，访问日期：2025年6月2日。

护性就业(梁建等,2024;姚进忠等,2024),借助市场化力量发展好社会企业模式(王三秀和刘丹霞,2017;宋喜灵,2022)。我国残疾人就业扶持体系的实践运作,以集中就业、按比例分散就业及个体自主创业为主要支撑构成“三支柱”模式(梁土坤,2016;汤夺先和杨秀飞,2022;郭俊华等,2022;郑妙珠,2024),而对社会企业等市场化路径的探索尚显不足。从就业政策来看,当前政策体系虽以残疾人保障法和《残疾人就业条例》作为制度基石(张万洪和丁鹏,2021;徐宁等,2023),但在执行层面面临三重困境:一是主体协同低效,社会组织与社区参与不足,进而造成就业资源整合低效(张微,2014;葛忠明等,2023);二是政策工具协调性不足,过度依赖行政手段而忽视市场激励与社会动员,残疾人就业保障金的征收和使用效率不高,尚未充分实现向就业服务资源的有效转化(梁土坤,2016);三是区域适配性不足,东部沿海地区虽尝试多元化路径,但中西部地区仍多依赖扶贫车间等传统模式,政策创新与地方产业转型需求存在脱节(刘霄场和邵祥东,2025)。更为关键的是,政策支持的效果评估体系不尽如人意,政策执行过程中的偏差与效果评估体系的缺陷共同构成了制约体系效能的关键瓶颈,如就业考核往往“重量轻质”,过度关注就业率指标而忽视就业稳定性与满意度(张元和魏范青,2019;许小玲,2020;李迎生和陈春芳,2024);评价指标设置不合理,在纵向比较上有所欠缺,未能充分反映就业质量(如收入水平、职业发展空间等)的真实状况(陈思彤,2024)。可见,现有研究对农村残疾人就业问题及其相关政策虽进行了多角度探讨,但还存在一定局限性,如多数研究或聚焦于政策链条的某一环节,或局限于特定区域的实践经验,而缺乏对农村残疾人就业支持服务体系从国家政策制定、地方实践调适到最终效果呈现这一完整传导链条的系统性审视与贯通式考察。鉴于此,本研究致力于回答以下核心问题:我国农村残疾人就业支持服务体系的整体有效性如何?其内部“政策制定—实践运行—效果达成”的传导机制呈现何种特征?

一、研究框架

政策工具作为政策主体在特定情境下实现目标、影响客体的关键手段,在政策研究中占据核心地位。该工具不仅是策略选择,更是作用于社会问题与目标群体的多元路径组合。本研究借鉴Rothwell和Zegveld的理论框架,将残疾人就业政策划分为需求驱动、供给引导及环境塑造三大维度。政策工具的有效性高度依赖于对目标群体特性与需求的精准对接,因此,政策设计需充分整合政策客体的多元属性及迫切诉求,以实现最优的政策干预效果。政策客体作为政策系统的关键组成部分,其多样性特征显著决定了政策工具的匹配性及实施有效性,进而对政策目标达成产生重要影响或阻碍作用。为了准确评估政策实施效果,本研究针对我国农村残疾人就业的实际挑战,从就业结构优化、就业支持资源供给水平、就业吸纳能力及就业技能提升水平四个方面进行分析。为此,本文提出了三维分析模型,通过整合政策工具选择、政策客体特征和政策效果评估三个核心维度,构建“政策—实践—效果”评估框架。具体分析中,X轴对应政策工具类别与属性特征,Y轴体现政策客体层面的群体分类与个体特征差异,而Z轴则反映政策效果的具体量化评估水平(具体展示见图1)。

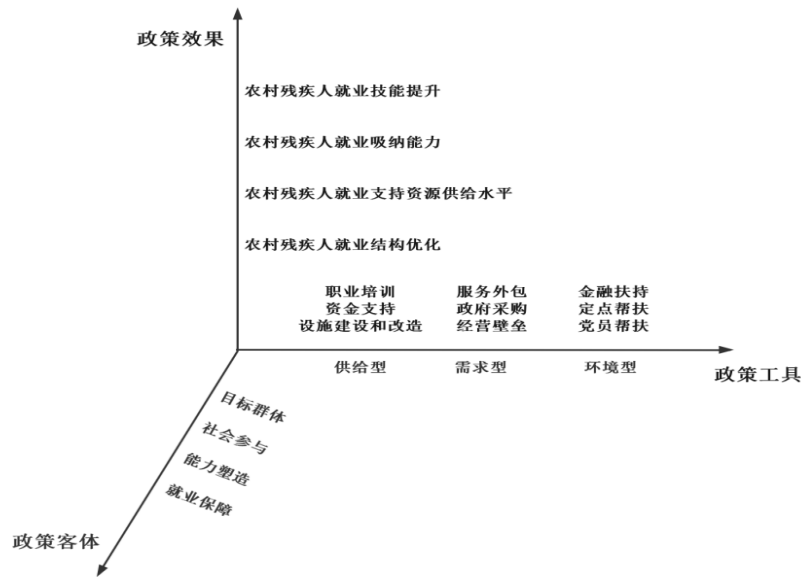


图1 农村残疾人就业政策三维分析框架

（一）理论框架

在“政策 - 实践 - 效果”分析体系下，三个维度要素并非独立存在，而是呈现出相互作用、彼此影响的动态关系。政策工具的选择和运用需要以政策客体的需求为导向，以实现政策目标为最终目的；政策客体的合理设定为政策工具的有效实施提供了基础和条件，同时也为政策效果的评估提供了标准和依据；政策效果的评估则为政策工具的调整和完善提供了反馈信息，有助于进一步优化政策客体的设定，从而推动政策目标的更好实现。

X 维度：政策工具。政策工具的选择和设计是政策制定的核心，这些工具是政策制定阶段的具体化和操作化。从结构维度而言，政策工具可被解构成供给型、需求型及环境型三大框架。在此体系中，供给型政策工具的核心在于政府为促进农村残疾人就业而提供的各类要素支持，具体包括经济援助、专业教育及无障碍环境创设，这些措施能够直接强化残疾人的职业参与能力。按照资源形态的差异，供给型工具可进一步划分为三个子模块：一是职业能力培养，通过教育培训强化残疾人的职业素养与实践技能；二是财政性投入，涵盖专项补贴、低息贷款等政策，降低残疾人创业的经济门槛；三是公共设施升级，重点在于消除物理性障碍，构建包容性的就业空间。需求型政策工具则强调政府的持续性资源介入与市场机制引导，通过创造就业条件提升残疾人就业意愿。这类工具的应用方式多样，包括政府委托专业社会组织与个体经营承接公共服务项目，利用政府采购为残疾人提供轮椅等辅助设备，简化个体经营者准入程序等，这些政策设计旨在优化市场对接，减少就业制度性障碍。具体而言，需求型政策工具可细分为服务外包、政府采购及经营壁垒调整三类。而环境型政策工具侧重于构建适宜残疾人就业的外部环境，如金融扶持、定点帮扶和党员帮扶等。

Y 维度：政策客体。政策客体作为公共政策实施的核心指向与效应传导的关键领域，不仅涵

盖了亟待缓解的社会性问题，亦清晰界定了政策所要重点服务的特定目标群体。本研究通过系统性的分析框架，对政策客体进行多层次、多维度的剖析，并依据其内在特质与功能差异，将其解构为四个相互独立的子维度，分别为就业保障、能力塑造、社会参与及目标群体。在上述构成要素中，能力塑造与职业培训的理论分野构成了理解政策客体维度结构的核心逻辑。职业培训主要侧重于传授那些与具体岗位要求高度匹配的专业“硬技能”及操作规程；相较之下，能力塑造则是一项综合性更强的培育体系，其核心在于全面增进残疾人的综合素质与内在发展潜力，具体表现为职业价值观的优化引导、心理韧性的系统强化、人际沟通与团队协作能力的精细化训练，以及应对挑战与复杂问题能力的显著提升等“软实力”提升路径。

就业保障是指通过国家政策来保障残疾人就业的基本权益等。能力塑造着重于依托残疾人就业政策的持续优化，针对残疾人个体以及雇佣残疾人的企事业单位开展专项培训，旨在提升残疾人掌握关键职业技能的水平，从而增强其在就业市场上的竞争地位。此外，此举旨在促使企业革新服务理念，积极营造兼具融合与包容特性的职业氛围，进而汇聚社会各界的协同力量，推动残疾人就业。就社会参与而言，其核心是广泛调动全社会资源，联合推进残疾人事业的全面进步。这既涉及到人力、物质与经济资源的多样化支持，又强调整合各类支持要素，建立覆盖广泛、多方共治的帮扶网络。政策的目标受众具有高度多样性，不仅包含各类残疾程度不同的残疾人士，如听力障碍者、智力障碍者、视力障碍者和肢体残疾人，也包括用人单位、福利企业等组织，这些主体共同构成政策有效执行的关键组成部分。

政策执行和落地过程即为实践，本研究中的“实践”维度主要通过政策文本所设定的“政策工具（X轴）—政策客体（Y轴）”互动关系来体现，即基于政策文本中对工具应用场景、客体需求匹配的描述，分析政策设计意图中的实践逻辑。这一分析路径区别于基于实地调研的执行过程追踪，属于对“政策意图中的实践”的文本解读。实践的实际效果很大程度上取决于政策工具与政策主体之间的匹配度，以及特定情境的互动影响。

Z维度：政策效果。“效果”是政策实施的成果，包括农村残疾人就业结构优化、就业支持资源供给水平、就业吸纳能力及就业技能提升。这些效果是在政策工具作用于政策客体之后逐步显现的。首先，农村残疾人就业结构优化，表明政策有效推动了农村残疾人就业从传统农业向多元化就业形态转变，反映了政策在提升就业质量、拓宽就业渠道方面的成效。其次，就业支持资源供给水平的提升体现在服务设施完善、培训资源丰富等方面。政策应保障农村残疾人服务设施的建设与更新，提高设施的覆盖率和服务质量；同时，丰富和优化培训资源，使其更具针对性和实效性，满足农村残疾人的多样化需求。再次，就业吸纳能力的增强是政策效果的重要体现。政策应通过激励企业、合作社等用人单位吸纳农村残疾人就业，提高残疾人就业吸纳率，并通过建立长效机制，稳定农村残疾人的就业岗位，提升其就业稳定性。最后，就业技能提升是政策效果的关键指标。政策应引导培训内容紧密贴合市场需求和农村残疾人实际，通过系统的培训，使农村残疾人掌握实用的专业技能，增强其就业竞争力，为其在就业市场中立足提供有力支撑。通过以上多个维度的综合考量，可以全面、客观地评估政策在促进农村残疾人就业方面的实际效果，为政策的进一步完善和优化提供依据。

（二）研究方法

本研究采用政策文本分析法，通过对专业数据库（如中国知网、万方）进行系统检索，并辅以国家部委官方网站（包含国务院、民政部、人社部、中国残联）及特定微信公众号公开的政策文档收集，实现了与“农村残疾人”及“就业”议题的对接。研究过程中，重点筛选了包含“农村残疾人”与“就业”组合关键词或仅含“农村残疾人就业”单一关键词的政策文本，以此确保所搜集资料在深度与范围上的充分性。为保障样本具有较高准确性与代表性，本研究制定了严谨的筛选标准准则。从政策层级视角看，本研究严格聚焦于由中央颁布的全国性政策法规，并排除所有地方性文件；在主题相关性方面，本研究仅选取直接涉及残疾人就业或农村残疾人就业的文本，忽略所有非特定内容；文件类型方面，则集中于法律法规、发展规划、指导意见、实施方案、操作细则、条例及工作通知等规范性文件，因为这些类别文件能够全面展现政府关于残疾人就业和农村残疾人就业的政策方向及具体实践。此外，重复、失效、已修订的文件及领导人讲话、信函等非正式文件均被排除在外，以此确保样本的权威性与有效性。考虑到政策的阶段性特征，特别是2020年以来国家在残疾人事业发展及党的二十大对残疾人社会保障和关爱服务体系提出的新要求，本研究将政策搜集的时间节点聚焦于2020年1月1日至2024年12月31日，旨在考察此期间中央层面农村残疾人就业支持政策的演变、实践与成效，以保障研究的时效性与针对性。经整理筛选并咨询相关领域专家意见后，最终以《关于扩岗提技能优环境积极帮扶残疾人就业的通知》等30份政策文本为分析样本。

在内容分析阶段，本研究以单份政策文本中的具体条款为基本分析对象，系统性解析其条款要素，精准识别内嵌的政策干预手段，并按照“政策编号 - 条款细则”的编码规则进行规范化标记。编码过程严格遵循预先构建的三维分析体系，该体系包含三大核心构成部分：首先是政策工具分类，将其划分为供给型措施、环境型支持和需求型激励三类；其次是政策客体，明确涵盖对目标群体实施精准帮扶、促进社会力量的广泛参与、推进系统性能力培养以及提供全面就业保障；最后是政策效能评估，重点衡量是否实现了农村残疾人就业结构的科学优化、就业支持资源的显著提升、就业市场吸纳能力的增强以及就业技能水平的持续提高。政策收集时间节点为2020—2024年，政策效果分析中涉及的2019年数据作为政策实施前的基线对比，用于评估政策干预后的变化趋势。

二、基于三维分析框架的农村残疾人就业政策量化分析

对2020—2024年间与农村残疾人就业相关的政策文本进行梳理发现：通知类文件的占比最为显著，总计达到15份，占总样本量的50%，凸显了此类文件在政策宣导和工作安排中的核心作用；意见类文件紧随其后，数量为8份，占比26.67%，主要承担着深度分析问题、构建解决方案的功能；法律及条例、方案类文件均有2份，分别占比6.67%，集中体现了对特定领域规则的确立与刚性监管；办法、决定、公告应用型文件各1份，均占比3.33%，在权威性指令发布及公开信息传播中扮演关键角色（详见表1）。从政策实施效果来看，通知常用于政策传达和公文批转，意见则侧重于系统性问题的研讨与对策设计，在法律效力层级上相对有限，在实际执行中

易面临推进困难与执行阻力；相较之下，法律类文件由最高国家权力机构审议通过，具备超越部门局限的普遍适用性。然而针对农村残疾人就业这一细分领域，现行专项配套法规数量仍显稀缺、覆盖维度亦不充分，亟须系统补充与优化完善。

表1 中国农村残疾人就业政策文本类型及数量

指标	通知	意见	法律及条例	办法	决定	方案	公告	总计
数量	15	8	2	1	1	2	1	30
占比(%)	50.00	26.67	6.67	3.33	3.33	6.67	3.33	100

关于农村残疾人就业政策的发文主体，主要包括中国残联、民政部、国家发改委、人社部、财政部及国家税务总局。在政策文本的发布形式上，联合发文占据主导地位，其中以中国残联为主导的联合发布占比最大，达到50%，凸显其在政策协作中的核心作用；单一部门独立发布的政策亦占有一定比例，为30%；中国残联单独或牵头发布的政策计有3份，占比10%；其他政府部门发布的政策同样为3份，占比与前者持平（具体数据见表2）。中国残联作为推动农村残疾人就业工作的关键力量，其行政资源的局限性促使该机构主动与国家发改委、民政部、国家税务总局等具备不同职能的行政主体开展紧密合作，通过跨部门协同机制，有效整合行政权限与资源，形成了政策合力，共同致力于优化农村残疾人就业环境。这种合作模式不仅提升了政策执行效率，也为其他部门提供了借鉴。

表2 中国农村残疾人就业政策发布主体与方式的结构分布统计

发布方式	发布数量(份)	占比(%)
单一发布	9	30
中国残联单一+牵头发布	3	10
中国残联联合发布	15	50
中国残联以外的其他部门发布	3	10

（一）政策工具维度(X 维度)分析

1. 政策工具以“供给”和“环境”为主，但存在内部不均衡

表3数据显示，我国在促进农村残疾人就业时，主要依赖供给型和环境型两大类政策工具，二者应用频率相当（各占39.34%），形成了扩大供给与优化环境并重的双轮驱动格局。然而，深入分析各类工具的内部构成，可以发现一些结构性的短板。供给型政策工具方面，重“入口”培训，轻在岗支持。供给型工具以职业培训（54%）和资金支持（33%）为核心，但培训内容偏重岗前指导，缺乏对就业后稳定发展的持续性支持，这可能影响政策的长期效果。同时，作为就业保障基础的无障碍设施建设（13%），其投入力度仍有提升空间。环境型政策工具方面，帮扶

模式单一，社会合力未充分形成。环境型工具高度依赖于定点帮扶（占 83%），模式较为集中；相比之下，金融扶持（13%）等市场化手段应用较少，而能够广泛链接社会资源的党员帮扶机制（4%）稍显不足。这反映出政策在调动多元社会力量、构建全面支持网络方面尚有不足。

2. 需求型政策工具运用不足

一方面过度依赖降门槛，在所有需求侧工具中，与放宽经营限制、降低准入门槛相关的政策占比畸高，达到 85%。这种方式虽然重要，但本质上仍是为残疾人自主就业扫清障碍，而非主动创造需求。另一方面，直接需求创造力度薄弱，政府采购作为直接为残疾人企业或福利性单位创造订单的有效手段，其应用比例仅为 15%，而服务外包等更具活力的市场化工具则几乎处于空白状态；这种结构导致政策有效撬动市场力量不足，为农村残疾人开辟出更加多元和稳定的就业渠道不够。如表 3 所示。

表3 样本政策文本中基本政策工具分布

	政策工具	数量（条）	占比	总占比（%）
供给型	职业培训	13	54%	39.34%
	资金支持	8	33%	
	设施建设和改造	3	13%	
需求型	服务外包	0	0%	21.31%
	政府采购	2	15%	
环境型	经营壁垒	11	85%	39.34%
	金融扶持	3	13%	
	定点帮扶	20	83%	
	党员帮扶	1	4%	
合计	-	61	100%	100%

（二）政策客体维度（Y 维度）分析

政策客体包括四个核心维度：就业保障、能力塑造、社会参与及目标群体。通过系统性地梳理并深度剖析残疾人就业政策文本内容，可以发现（见表 4），我国残疾人就业政策的重心高度集中于目标群体的界定与服务（54.10%）和就业权益的直接保障（22.95%）两大维度；相比之下，旨在激发社会合力的社会参与维度占 14.75%，而关乎残疾人内生动力的能力塑造维度则占比最低，仅为 8.20%。这一数据结构揭示了一个深层问题：尽管政策提供了广泛的职业培训，但在更全面的能力塑造上投入不足，职业培训更侧重于传授满足特定岗位需求的“硬技能”与知识。能力塑造是一个更系统化的工程，它旨在全面提升残疾人的综合素质，涵盖就业观念的引导、心理素质的强化、沟通协作与问题解决等“软实力”的培养。一个完善的能力塑造体系，能

帮助残疾人树立积极的就业观，增强其自信心、独立性与岗位适应能力，从而更好实现从被动接受保障到主动融入社会的转变。因此，为实现残疾人就业质量的根本性提升，未来的政策着力点可从技能为主的培训，转向将职业培训与能力塑造有机结合的综合性服务体系，以此全面增强残疾人在就业市场中的核心竞争力与长远发展潜力。

表4 政策客体维度上样本政策工具频数

政策客体	供给型政策工具 (条)	环境型政策工具 (条)	需求型政策工具 (条)	总数量 (条)	占比
就业保障	5	6	3	14	22.95%
能力塑造	4	0	1	5	8.20%
社会参与	2	5	2	9	14.75%
目标群体	14	12	7	33	54.10%
合计	25	23	13	61	100%

(三) 政策效果维度(Z 维度)分析

政策效果可以划分为四个细分维度，分别为农村残疾人就业结构优化、就业支持资源供给水平、就业吸纳能力及就业技能提升。

1. 城乡残疾人就业差异明显，呈现出城市灵活就业、农村农业生产的二元格局。从残疾人口与就业规模来看，农村是主体，截至2023年年末，我国持证残疾人中近八成(78.89%)生活在农村，总数为2984万人；与此对应，近年来的残疾人新增就业也主要在农村，2022至2024年间，农村新增残疾人就业人数占全国新增总数的70%以上，较2019年(68.8%)、2020年(65.4%)及2021年(67.6%)有了明显提升(如图2所示)。^①然而，尽管就业方面取得一定成绩，但整体形势依然严峻，全国仍有超过940万持证残疾人尚未实现就业，^②民生保障压力持续存在。

^① 数据来源：《中国残疾人事业发展统计年鉴》(2021—2024)。

^② 数据来源：通过对《中国残疾人事业发展统计年鉴》(2024)相关数据计算所得。



图2 2021—2024年全国农村新增残疾人就业人数及农村残疾人新增就业占比

注：数据来源于《中国残疾人事业发展统计公报》(2019—2024)。

从就业存量结构来看，城乡就业形态差异明显。2023年全国约906万人的就业残疾人中，就业形态高度集中于两类：一类是以城市为主的灵活就业（含社区、居家就业），占比30%；另一类是占据近半的农村“种养加”等农业相关就业，占比高达46%。^①相比之下，按比例就业（10%）、个体就业（7%）等传统就业形式占比较低，而集中就业、公益性岗位和辅助性就业等政策性安置渠道合计占比仅为7%。相较于2019年全国约855万人的就业残疾人中灵活就业占比从27%提升至30%及从事农业“种养加”占比从50%下降至46%，反映出就业结构正在逐步优化。^②可见，当前我国残疾人的主要就业形态呈现出城市灵活就业、农村农业生产的格局。

2. 残疾人口获得就业支持资源供给持续性不足，帮扶基地数量减少，助残网络服务能力不够强。从基地总量看，全国残疾人就业帮扶基地数量呈现持续减少趋势，由2019年的4662个，逐年下降至2023年的3219个，五年间下降幅度高达31%。^③帮扶基地数量的下降（效果Z），既与政策工具中“资金支持”（33%）和“职业培训”（54%）的高占比形成对比，即工具选择更侧重短期技能输入，而非“设施建设”（13%）等长效载体支撑（X轴），也与政策客体中“能力塑造”（8.2%）投入不足相关，缺乏对基地运营所需管理能力、残疾人岗位适应能力的系统培养（Y轴）。这种“重技能、轻载体”的政策设计，可能导致地方执行政策中因设施投入不足、运

① 数据来源：《中国残疾人事业发展统计年鉴》（2024）。

② 数据来源：《中国残疾人事业发展统计年鉴》（2020）。

③ 数据来源：《中国残疾人事业发展统计年鉴》（2020—2024）。

营能力欠缺而出现基地数量萎缩，反映出政策意图与实践效果间的一致性不够。与此同时，全国持证残疾人数量在 2019—2021 年间有小幅增长（从约 3681 万人增至约 3805 万人），2022—2023 年略有回落（至约 3779 万人），整体波动幅度相对较小（约 3.4%）。^① 这两项指标的反向变动，直接导致了每万名持证残疾人拥有的就业帮扶基地数量（覆盖密度）的显著下滑，从 2019 年的 1.27 个/万人，连续下降至 2023 年的 0.85 个/万人^②（如表 5 所示），五年间降幅达到 33%。

表5 全国残疾人就业帮扶基地数量及每万人拥有残疾人就业帮扶基地数量

年份	全国已办理残疾证数量 (人)	全国残疾人就业帮扶基地数量 (个)	每万人拥有残疾人就业帮 扶基地数量(个)
2019	36817205	4662	1.27
2020	37806899	4581	1.21
2021	38049193	4362	1.15
2022	37681660	3508	0.93
2023	37793799	3219	0.85

注：数据来源于《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024）。

村残联覆盖率在提升，而实体服务能力在减弱。村级残疾人协会组织网络实现了 103.9% 的高覆盖（较 2019 年提升 15.2%）^③，这体现了政策在组织建设层面的强大执行力，为解决农村残疾人服务“最后一公里”问题奠定了组织基础。然而，这种覆盖率的提升并未充分实现实体服务能力的同步改善，呈现“高覆盖、弱服务”的不对称格局：一是基础设施供给严重滞后，全国仅有 36.02% 的村级残联配备了必要的活动室^④（如图 3、图 4 所示），使得依赖实体空间的农村残疾人就业培训等核心服务缺乏基础支撑；二是核心就业载体萎缩，在残联覆盖率突破 100% 的同时，作为直接促进就业抓手的就业帮扶基地数量却逆向减少了 31%，导致出现“平均 159 个残联共享 1 个基地”的资源困境。^⑤ 组织覆盖与实体服务能力的脱节，使得政策目标（促进农村残疾人就业）与政策实际效果之间出现了反差：完善的组织服务网络，理论上能覆盖全部残疾人，但活动室的不足使技能培训等基础服务无法充分落地，帮扶基地的锐减则直接削弱了创造和提供就业

① 数据来源：《中国残疾人事业发展统计年鉴》（2020—2024）。

② 数据来源：《中国残疾人事业发展统计年鉴》（2020—2024），每万人拥有残疾人就业帮扶基地数量通过“全国残疾人就业帮扶基地数量/全国已办理残疾证数量”计算所得。

③ 数据来源：《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024），村残联覆盖率通过“村已建残联数量/全国行政村总数”计算所得。

④ 数据来源：《中国残疾人事业统计年鉴》（2024），村残联活动室配备率通过“村已建残疾人活动室数量/村已建残联数量”计算所得。

⑤ 数据来源：《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024），通过“村已建残联数量/全国残疾人就业帮扶基地数量”计算所得。

岗位的核心能力，其结果必然导致宝贵的组织资源因缺乏配套的功能性支撑而难以充分转化为满足残疾人实际就业需求的有效服务。

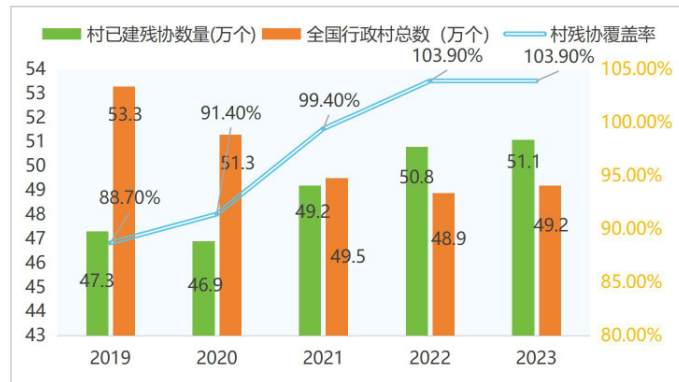


图3 我国农村已建残联数量及覆盖率

注：数据来源于《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024）。

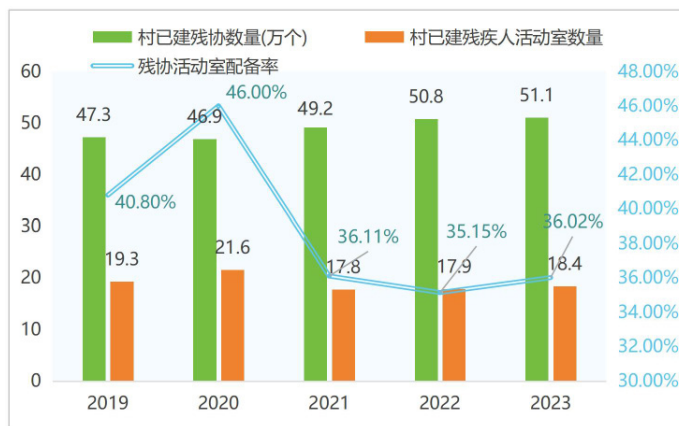


图4 我国农村已建残疾人活动室数量及配备率

注：数据来源于《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024）。

3. 农村残疾人就业政策吸纳能力呈现双重萎缩趋势（见图5）。2019年至2023年间，农村残疾人就业帮扶基地在就业吸纳的绝对规模与相对效能上均呈现系统性下滑。一是绝对规模萎缩，帮扶基地直接安置农村残疾人就业人数从2019年的6.2万人显著下降35.5%至2023年的4万人，其辐射带动的残疾人户数亦从10万户减少26.0%至7.4万户。^①尽管政策意图在于扩大就业机会，但帮扶基地实际吸纳残疾人的能力未能提升反而收缩，反映出政策工具（基地建设与支持）在应对经济环境变化、产业调整或自身运营压力等方面存在效能不足。二是安置率持续走

^① 数据来源：《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024）。

低，从2019年的0.0213%逐年下滑至2023年的0.0134%。^①这意味着绝对安置人数的减少，也揭示出在农村持证残疾人总量（分母）可能增长或保持稳定的背景下，政策覆盖能力（分子）的实质性弱化。较低的安置率（2023年仅0.0134%）意味着帮扶基地这一核心政策抓手，仅能覆盖不多的农村残疾人就业需求，未能充分体现政策的普惠性和广泛性。

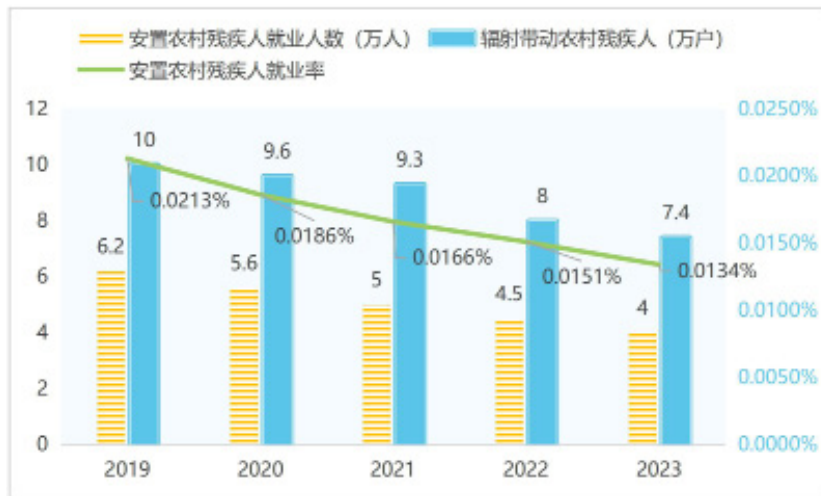


图5 我国农村残疾人就业帮扶基地安置农村残疾人就业人数、就业率及辐射带动农村残疾人户数

注：数据来源于《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024）。

4. 农村残疾人就业技能培训的结构性错配较为突出。农村残疾人实用技术培训人数的显著减少，凸显了传统培训模式与新时代农村残疾人多元需求之间的结构性错配，迫切需要通过政策精准性与系统性革新破局。《中国残疾人事业统计年鉴》表明（见图6），农村困难残疾人实用技术培训人数从50.9万人逐步下降至25.9万人，降幅达49.1%，对应的农村培训率也从1.75%降至0.87%，下降了50.3%。^②主要在于培训需求与资源匹配存在偏差，原有的传统种植、养殖等实用技术培训课程，不能契合农村困难残疾人的就业创业需求，新的、更具针对性和市场竞争力的培训资源未能及时开发和整合；其次在于培训效果与后续支持不足，不仅会冲击参训残疾人的积极性，还会影响其他残疾人参与培训的信心和意愿，致使培训人数呈不可持续。当然，农村残疾人培训率下降，更是政策工具与政策客体错配的结果。政策工具中“职业培训”虽占供给型工具的54%，但内容以传统种养技术为主（X轴），与政策客体中“能力塑造”维度缺失（仅8.2%）形成叠加效应。这种错配既没有根据农村产业转型开发电商、家政等新技能课程，也缺乏就业观念引导、心理支持等软实力培养（Y轴），导致培训内容与残疾人实际就业需求脱节，

^① 数据来源：《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024），安置率通过“安置农村残疾人就业人数 / 农村持证残疾人总数”计算所得。

^② 数据来源：《中国残疾人事业统计年鉴》（2020—2024），农村困难残疾人实用技术培训率通过“农村困难残疾人实用技术培训人数 / 农村持证残疾人总数”计算所得。

进而引发参与率下滑。



图6 我国农村困难残疾人实用技术培训人数及培训率

注：数据来源于《中国残疾人事业统计年鉴》(2020—2024)。

三、结论与讨论

在我国，助力农村残疾人就业是脱贫攻坚的关键举措。从发展性社会政策角度分析，就业不仅是残疾人实现劳动创造价值，更是其全面融入社会生活、发挥主体作用、达成个人价值实现的根本途径。研究发现，当前我国供给型与环境型政策工具存在内部协同不足等内在缺陷，可能削弱了体系应对外部冲击的能力，同时社会力量参与不足，未能形成社会支持合力，从而在一定程度上加剧了农村残疾人就业稳定性不足这一负面趋势的演进。这就需要在政府主导下，通过优化供给型工具结构，强化全周期就业支持，拓展环境型工具维度，激活社会力量参与，从而建立政策工具动态调整机制，实现残疾人稳定就业和就业稳定。此外，农村残疾人能力塑造投入不足，政策重心存在一定失衡，现有政策虽提供职业培训，但局限于种植养殖、电商等“硬技能”传授，对就业观念引导、心理调适、沟通协作等“软实力”培养还不够。未来要强化农村残疾人能力塑造体系，破解就业内生动力不足困境。

本研究主要基于政策文本分析，未来需要开展长期的实地追踪研究，进而清晰掌握农村残疾人在就业稳定性、职业发展路径以及生活质量等方面的长期变化，为政策优化提供坚实依据；同时建立政策组合理念，通过对比不同政策工具组合的成效，识别出更有利于促进农村残疾人就业服务均等化的政策方案；更关键的是要探究数字技术在农村就业服务体系中的应用潜力，发挥数字技术对农村残疾人就业服务的支持作用。

参考文献

- 薄赢、丁金宏, 2017:《农村残疾人就业意愿和就业困境研究——基于上海市金山区农村残疾人调查的实证分析》,《西北人口》第 3 期。
- 陈思彤, 2024:《“互联网+”背景下残疾人就业困境分析及对策建议》,《就业与保障》第 8 期。
- 葛忠明、王磊、付鹏伟, 2023:《基本意涵、主要内容和研究立场:面向残疾人事业全面发展的残障研究》,《残疾人研究》第 1 期。
- 郭俊华、刘琼、丁依霞, 2022:《我国残疾人集中就业政策变迁历程、逻辑与展望》,《中国行政管理》第 1 期。
- 姜丽, 2016:《东北农村残疾人就业保障供需矛盾研究》,《兰州学刊》第 2 期。
- 焦若水、李国权, 2021:《近十年来残疾人就业研究的热点、前沿与展望》,《江汉学术》第 5 期。
- 康丽、张新月, 2022:《基于政策工具视角的残疾人就业政策研究》,《人口与社会》第 2 期。
- 李静, 2020:《精准就业:可行能力视角下农村弱势群体的扶贫方略》,《中国行政管理》第 1 期。
- 李迎生、陈春芳, 2024:《何以“没用”:农民工职业培训供需失衡的生成机制》,《江海学刊》第 3 期。
- 梁建、张驰、王涛, 2024:《跨部门合作促进残疾人就业的制度困境:基于一家公益性中介组织的案例研究》,《中国人力资源开发》第 12 期。
- 梁土坤, 2016:《残疾人就业保障金政策的制度创新、现实困境及其发展方向》,《理论月刊》第 5 期。
- 刘婧娇、宋宝安, 2014:《农村残疾人就业保障问题研究——以东北为例》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第 2 期。
- 刘霄瑒、邵祥东, 2025:《新质生产力背景下元宇宙技术赋能残疾人康复服务的挑战与对策研究》,《社会福利》第 3 期。
- 宋喜灵, 2022:《农村残疾人就业能力构建与就业援助困境应对》,《现代企业文化》第 16 期。
- 汤夺先、杨秀飞, 2022:《我国残疾人就业政策扩散研究:时间特征、空间布局与扩散机理》,《北京联合大学学报(自然科学版)》第 3 期。
- 王三秀、刘丹霞, 2017:《农村残疾人就业能力构建与就业援助困境应对》,《青海社会科学》第 1 期。
- 谢雨红、刘兆旭、王逊妮、江传曾, 2024:《农村残疾人就业服务链的构建与运行机制研究——基于湖北省农机助残就业帮扶项目》,《残疾人研究》第 6 期。
- 徐宁、李艳、李长安, 2023:《我国残疾人灵活就业:现状、挑战与政策建议》,《残疾人研究》第 1 期。
- 许小玲, 2020:《福利治理视阈下残疾人辅助性就业政策目标定位研究——基于 M 市辅助性就业的地方实践》,《中州学刊》第 9 期。
- 姚进忠、杨春红、甘域、韦东勤, 2024:《生态增能:残疾人高质量就业支持机制建构研究》,《残疾人研究》第 6 期。
- 张万洪、丁鹏, 2021:《中国残疾人事业法治建设三十年之回眸与前瞻》,《残疾人研究》第 1 期。
- 张徽, 2014:《农村残疾人就业社会支持体系研究——基于武汉城市圈 13 县区市的调查》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》第 5 期。

张元、魏范青, 2019 :《新时代中国残疾人教育与就业保障绩效评估体系建构研究》,《社科纵横》第2期。

郑妙珠, 2024 :《精神康复者职业康复模式的国外经验与本土建构》,《佛山科学技术学院学报(社会科学版)》第1期。

ROY R, and WALTER Z., 1985, *Reindustrialization and Technology*, London: Longman Group Limited, 83-104.

“Policy-Practice-Effect” : Research on the Effectiveness of the Employment Support Service System for Rural Disabled in China

TU Bin CHEN Si

Abstract : The purpose of this paper is to systematically explore the effectiveness of China's rural employment support service system for people with disabilities, and to construct and apply the three-dimensional analysis framework of “policy-practice-effect”. Through the systematic analysis of rural disabled people's employment policy texts nationwide and the evaluation of policy implementation effects, it is found that the existing policy system is getting better and better in the top-level design, but in the process of implementation, the problems of low legal authority of the policy, shortage of relevant rules, and insufficient synergy between subjects are becoming more and more prominent. Although some achievements have been made in improving the employment rate and improving the basic life, there is still much room for improvement in the optimization of employment structure, the supply level of employment support resources, the ability to absorb employment, and the adaptability of employment skills. In this regard, it is necessary to continue to optimize the structure of policy tools, break the bottlenecks in the effectiveness of employment support for the rural disabled, and strengthen the capacity building system for the rural disabled, so as to enhance the overall effectiveness of China's employment support service system for the rural disabled.

Keywords : Rural Disabled; Employment Support System; “Policy-Practice-Effect”

【责任编辑：李超海】