

## 残疾青年就业支持政策的国际经验

许睿<sup>1\*</sup>, 孙山亦<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 辽宁大学中国经济研究院, 辽宁沈阳, 中国

<sup>2</sup> 青岛职业技术学院旅游学院, 山东青岛, 中国

\*通讯作者

**【摘要】** 残疾青年就业问题是残疾人参与社会的关键,也是全球普遍面临的社会挑战。残疾青年常面临就业歧视、工作条件不足、知识和技能缺乏等障碍。本文分析英国、美国、日本、德国的青年残疾人就业状况,探讨了这些国家在提升残疾青年就业率方面的做法和对中国的借鉴意义。各国的经验表明,消除残疾青年就业障碍既要依赖于法律体系的完善,还需要完善按比例就业、提供税收优惠与补贴、支持无障碍工作环境的建设等的政策工具,更需要完善公共就业服务体系,提供个案化咨询与职业生涯规划的前期干预。

**【关键词】** 残疾; 青年; 就业率; 就业歧视

根据世界卫生组织估计,人类中约有13亿严重残疾人士,约占全球总人口的六分之一。2008年,联合国《残疾人权利公约》正式生效。残疾被确认为是一个“演变中的概念”,“残疾是由伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果”。在此基础上,残疾人被定义为“包括肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人,这些损伤与各种障碍相互作用,可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会”。迄今为止,包括中国在内的186个国家已经批准《残疾人权利公约》,促进残疾人获得体面工作和可持续生计的权利是公约的重要内容。残疾青年作为社会的弱势群体,在就业过程中往往面临更多障碍,例如教育资源不平衡、就业歧视以及职业技能培训不足等问题。解决这一问题不仅是实现社会公平的体现,更是推动社会包容性发展的关键步骤。各国在解决残疾青年就业问题方面都有相关支持政策,但这些政策因国家的发展阶段、社会传统、文化背景以及公共政策体系的差异而有所不同。这些不同的经验和做法,值得深入研究和借鉴,以期各国在推动残疾青年就业问题上提供有益参考。

### 1. 英国

青年就业与残疾人权益,在英国国内均属于社会焦点议题。根据2010年出台的《平等法》(Equality Act 2010),残疾在英国的定义是指“具有身体或精神上的损伤,这些损伤对日常生活行动具有‘重大的’且‘长期的’负面影响”。此外,处于“艾滋病病毒感染、癌症或多发性硬化

症”等渐进性恶化状况的人口,也被归于残疾人。《平等法》施行后的十多年来,英国残疾人口数量增长很快。最新数据显示,有将近四分之一的劳动适龄人口被归为残疾人,其中慢性病、精神健康问题以及各类健康问题患者,数量持续增长。然而,残疾人中也有将近三分之一在次年不再被归为残疾人。与此同时,英国残疾人就业数量和就业率,出现明显增长。残疾就业差,即残疾人口与非残疾人口之间的就业率差距,逐步缩减。根据2023年第二季度统计数据,英国全国残疾就业人口数量为510万人,年增长规模为32万人,总数较2013年同期增长220万人。残疾人口就业率为53.6%,较2013年同期增长10个百分点。与非残疾人口82.5%的就业率相比,残疾就业差为28.9%,较2013年同期降低4.2%。残疾青年(16-24岁)就业率普遍低于25-49岁残疾人口就业率(51.6%-63.7%),但残疾就业差随年龄增长而不断扩大。其中,16-17岁残疾人口就业率从2013年的12.4%,增长至18.9%,残疾就业差在劳动适龄人口(16-45岁)中最小,从2013年的9.7%下降至7.6%;18-24岁残疾人口就业率,从2013年的37.6%增长至2013年的44%,与50-65岁残疾人口就业率接近(39.6%-48.4%),残疾就业差与2013年的21.6%一致,在所有年龄段中居第二,仅高于16-17岁年龄段。在教育程度上,英国残疾就业人口中拥有文凭及以上学历者不断增长,从2013年的68.6%增长至76.3,残疾就业差从2013年的17.8%下降至2023年的12.7%。在性别领域,英国残疾就业人口中男女性别差异逐步缩小,

从2013年的2.9%降低至2023年的0.6%，于2022年曾一度持平。女性人口中的残疾就业差从2013年的28.8%下降至2023年的25%。

英国残疾青年就业率的增长，可归因于《平等法》与英国青年政策共同构成的框架体系。根据《平等法》所确立的单一人权视角，包括残疾有关在内的一切歧视被禁止。英国是少数没有实行残疾人按比例就业的欧洲国家之一，但雇主有“义务”为残疾雇员做出“合理的调整安排”。英国政府平等办公室(Government Equalities Office)为此发布了一份详细的指引。根据“青年机会”(Youth Offer)政策，英国政府面向领取通用福利金的16-24岁青年群体，专门提供了详细的就业指引。其中包括为期13周的“青年就业计划”(Youth Employment Programme)、“英国就业与养老金部青年中心”(DWP Youth Hub)与“青年就业能力教练”(Youth Employability Coaches)提供的支持服务等。目前，英国不存在全国性的残疾人登记制度。各地方政府实行残疾人自愿登记方式，其目的主要是为提升当地的公共服务。英国国民在成为残疾人之后，可以在英国政府的官方网站上找到相关指引，了解不同的残疾人福利项目，以及健康与社会关怀评估服务等，之后根据自身所处状况，分别提出申请。

促进青年残疾人接受适应的教育是促进英国残疾人就业的重要渠道。与健全人一样，残疾青年可以参与英国“学徒制”职业发展体系。英国职业引导体系所提供的信息与培训，全面覆盖中小学、学院、大学、学徒期以及工作不同阶段，规定学校有义务为7-13岁学生提供独立且中立的职业咨询，大学有义务为19-25岁的青年提供类似的引导。此外，英国还设有国家职业服务中心(National Careers Service Centre)，13岁以上人士可以通过书面、电话或网络方式进行咨询，19岁以上则可以预约会面对咨询服务。英国这种提供个案化咨询及早期干预的青少年职业引导体系，为《平等法》下英国残疾青年就业权益的充分落实，提供了程序和实践层面的有力支撑。残疾人自治组织“英国残疾人权益”(Disability Rights UK)发起成立了“残疾人学徒网络”(The Disabled Apprentices Network, DAN)，每月召开一小时的网络会议，讨论学徒制中存在的障碍、需要的支持与合理调整、信息获取，以及与雇主和培训者之间的沟通，该网络负责每年向“全国学徒周”提交一份报告。“英国残疾人权益组织”现每年修订发布一份名为《进入学徒制》(Into

Apprenticeships)的小册子，内容包括：学徒制的介绍、参与学徒制的益处、如何申请、如何告知残疾、可以获得哪些支持，以及怎样动手开始，并附有成功案例。小册子最后部分还提供了一系列有帮助的资源介绍，包括网络、出版物和社会组织。根据这一小册子的指引，“几乎所有类型的学徒机会都可以实现参与并获得支持”。

## 2.美国

美国残疾人就业状况有系统的统计数据。从2008年6月劳工统计局在月度当前人口调查(Current Population Survey, CPS)中增加了六个关于残疾状况的问题以识别16岁以上的非机构化人口中的残疾人，并于2009年2月开始发布残疾人的月度劳动数据。这六个问题分别为：是否是聋的或者有严重的听力困难；是否是盲的或即使戴眼镜也有严重的视力困难；因为身体、精神或者情绪状况，是否在集中注意力、记忆或者做决定方面有严重困难；是否在行走或爬楼梯时有严重困难；是否在穿衣或洗澡时有困难；因为身体、精神或者情绪状况，是否在独自外出，如：看医生或者购物，有困难。如果对上述任何一个问题回答为“是”，则会被认定为残疾人。

根据美国劳工统计局发布的2023年残疾人就业统计数据，16-64岁残疾人口的劳动参与率为40.3%，就业率为37.2%，远低于同期非残疾人口的劳动参与率(77.7%)和就业率(75%)。残疾人口的失业率为7.7%，是非残疾人口失业率(3.5%)的两倍多。尽管不同族裔间的劳动参与率和失业率在非残疾人口中也存在差异，但这些差异在残疾人口中更加显著。残疾白人的劳动参与率和就业率最高，分别为42.7%和39.8%，但仍低于非残疾白人的79.4%和77.2%。其次是西班牙裔、其他种族和亚裔，残疾人口的劳动参与率分别为39.6%、37.5%和37.1%，就业率分别为35.9%、34.4%和34.3%。在非白人残疾人口中，失业率最低的是亚裔(7.5%)，其次是其他族裔(8.4%)和西班牙裔(9.4%)。相比之下，黑人残疾人口的劳动参与率(32.6%)、就业率(29.3%)和失业率(10.2%)都与其他族裔间存在显著差距。此外，残疾就业人口比非残疾工人更有可能从事兼职工作(29% vs 16%)和自雇(8.4% vs 5.9%)。残疾工人更有可能受雇于联邦政府(3.2% vs 2%)，而受雇于州和地方政府的比例在残疾状态上基本相同。相比之下，残疾人口受雇于私人企业和工资雇员的比例较低(77.5%

vs 80.6%)。在行业分布方面, 2023 年残疾人口比非残疾人口更有可能从事服务业。但残疾人口从事管理、专业和相关职业的可能性远低于非残疾人口。

表1 2023年美国残疾人与非残疾人分行业就业状况

行业类别	残疾人口比例	非残疾人口比例
服务业	19.4%	16.1%
生产、运输和物料搬运业	14.5%	12.3%
销售和文员	20.4%	18.7%
管理、专业和相关职业	37.4%	43.9%

数据来源: BLS, PERSONS WITH A DISABILITY: LABOR FORCE CHARACTERISTICS—2023

2023 年, 有 55% 的 16-24 岁的青年人就业, 劳动参与率为 60.2%。在青年群体中, 残疾青年的劳动参与率和就业率远低于非残疾青年, 而失业率则较高。在 16-19 岁的人群中, 残疾青年的劳动参与率比非残疾青年低 10 个百分点, 失业率高 7 个百分点。在 20-24 岁的人群中, 残疾青年的劳动参与率比非残疾青年低 20.7 个百分点, 失业率高 5.4 个百分点。

表2 2023年美国青年残疾人与非残疾人就业状况

年龄段	劳动参与率 (残疾青年)	劳动参与率 (非残疾青年)	失业率 (残疾青年)	失业率 (非残疾青年)
16-24岁	24.6%	68.1%	7.3%	3.5%
16-19岁	27%	37.5%	18%	11%
20-24岁	51.8%	72.5%	11.8%	6.4%

数据来源: BLS, EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT AMONG YOUTH—SUMMER 2023, USDL-23-1792

美国有一系列保障残疾人权益的法律。1990 年的《美国残疾人法案》(Americans with Disabilities Act) 是一部全面地保护残疾人权利的立法, 其条款包括禁止招聘歧视、保证提供接受教育与进入公共设施的平等机会, 2008 年进行了修订。1999 年的《工作票和工作激励改进法》(Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act of 1999) 授权实施了“工作票计划 (the Ticket to Work Program)”, 该计划旨在帮助 18 至 64 岁之间领取社会保障残疾保险或补充保障收入福利的人找到并保持就业。2014 年的《劳动力创新与机会法案》(Workforce Innovation and Opportunity Act, WIOA) 旨在帮助那些传统上面临就业障碍的人群包括残疾人、辍学和高风险青年等克服障碍, WIOA 对州职业康复机构进行了多项改进, 包括要求至少将 15% 的资金用于为残疾青年提供过渡服务, 还加强了职业康复的雇主参与, 为严重残疾人士找到竞争性综合就业, 即达到最低工资标准, 工资和福利与从事相同工作的非残疾人相似, 并与非残疾同事一起工作的就业。2017 年平等就业机会委员会 (EEOC) 发布了《康复法案》1973 年版第 501 条相关法规的最终修订规则, 该规则对联邦机构雇员的多样性、公平

性、包容性和无障碍性 (DEIA) 做出了要求, 明确残疾人比例要达到为 12%, 特定的残疾人达到 2%。

为了保障《美国残疾人法案》及相关法案的落实, 美国也建立了一系列的机构。美国劳工部 (DOL) 劳工部下属的两个机构——联邦合同合规办公室 (OFCCP) 和民权中心 (CRC) 负责执行《美国残疾人法案》的相关规定。此外, 劳工部还负责与教育部和卫生与公共服务部合作推动《劳动力创新和机会法案》(WIOA) 的实施。美国平等就业机会委员会 (EEOC) 主要负责 ADA 第一章的执行, 该章节禁止在求职、招聘、解雇和职业培训中对符合条件的残疾人进行歧视。EEOC 的管辖范围涵盖大多数雇员人数不少于 15 的雇主、大多数工会和就业机构。除了劳工部和美国平等就业机会委员会外, 美国交通部、联邦通讯委员会、司法部、教育部、公共卫生部建筑和交通障碍合规委员会以及其他许多联邦机构在执行或调查涉及《美国残疾人法案》(ADA) 的申诉方面发挥重要作用。与此同时, 美国劳工部、教育部和卫生与公共服务部正在共同努力支持 WIOA 的实施。

美国劳工部 (DOL) 下属的残疾人就业政策办公室 (ODEP) 不负责执行《美国残疾人法案》(ADA), 但该办公室提供出版物和技术援助, 为雇主提供关于招聘和留用合格残疾人的有效策略建议, 同时向联邦机构及其承包商和分包商普及平权行动和非歧视义务, 确保他们在招聘过程中履行相关职责。为了支持这一使命, ODEP 赞助了五大政策制定和技术援助资源的机构, 包括就业与无障碍技术合作伙伴关系 (PEAT)、工作调整网络 (JAN)、残疾人包容雇主援助与资源网络 (EARN)、全国残疾人就业和经济进步领导力中心 (LEAD Center) 和促进青年就业政策中心 (Center for Advancing Policy on Employment for Youth, CAPE-Youth)。ODEP 的一个重要政策重点是帮助青年从学校过渡到成年和工作世界, 开展了包括包容性学徒模式 (Apprenticeship Inclusion Models (AIM) Demonstration Project) 等倡议。此外, ODEP 还为青年、政策制定者、青年服务专业人员和家庭提供额外资源。

### 3.日本

根据 2011 年最新修订的《残疾人基本法》的定义, 日本的残疾人是指“身体障碍、智力障碍、精神障碍 (包括发育障碍) 及其他身心功能障碍者, 因障碍及社会障碍而持续受到日常

生活或社会生活相当的限制。”这一定义强调了社会模式下的残疾，并将社会壁垒定义为“对残疾人在日常生活或社会生活中形成障碍的社会中的事物、制度、惯例、观念等一切事物”。根据日本政府官方数据，2023年日本国民每千人中，有身体残疾人34人，智力障碍者9人，精神障碍者49人。包括多重障碍者在内，总共约有9.2%的国民患有某种障碍。

日本实行的是残疾人按比例就业政策。2019年，有2.2万残疾人从福利就业支援机构进入一般企业就职，是2003年的17倍。日本民营企业残疾人雇佣人数已连续20年刷新历史最高纪录。2023年民营企业残疾人实际雇佣率首次超过法定雇佣率（2.3%）。在国家机关和地方政府机关任职的残疾人比例，分别达到2.92%和2.96%，均超过法定雇佣率2.6%。日本政府对残疾人就业的数据统计，是以残疾人按比例就业中的实际雇佣率是否达到法定为尺度，缺少年龄与性别视角。

日本残疾大学生就业率，是观察日本残疾青年就业的重要指标。日本残疾人与健全人之间，同样也存在明显的残疾就业差。根据2019年的数据，日本大学生的升学率为11.4%，就业率为78.0%。残疾大学生的升学率为12.11%，就业率为56.06%。升学率的接近与明显的残疾就业差，表明日本残疾青年在从校园到就业的“社会转移”过程中，仍然没有机会平等的结果。从最新日本大学、短期大学及高等专门学校的残疾毕业生数据来看，2020年有5980人毕业，其中684人升学，占比约11.4%，2983就业，占比约49.9%。2021年有6929人毕业，其中升学808人，占比约11.7%，就业3860人，占比约55.7%。2022年有8007人毕业，其中升学868人，占比约10.8%，就业4714人，占比约58.9%。由此可见，2020年至2022三年间日本残疾大学生就业率增长了九个百分点，恢复并开始超出疫情前的水平。日本大学对残疾大学生中存在就业困难的群体，设置特别支援小组提供就业支持。日本特别支援学校，即日本特殊教育学校毕业生的就业率，也反映了日本残疾青年就业状况。2020年毕业生中，直接进入一般企业就职的约有32%，进入福利就业支援机构的约有31.4%。对于接受一般职业训练有困难的重度残疾人，日本还设有残疾人职业能力开发学校。截至2024年4月1日，日本全国共有19所，其中国立13所，府县立6所。2022年度就业率达到70.1%，提前实现2027年度70%的目标。

随着法律的完善，日本残疾人的权利主体地位不断上升。2004年修订的《残疾人基本法》，以进一步促进残疾人的自立和社会参与为宗旨，确立了不能以残疾人为理由进行歧视的基本理念。日本在2011年修改《残疾人基本法》时，将联合国《残疾人权利公约》宗旨作为该法的基本原则，规定禁止对残疾人的歧视。在充分平等与尊重的基础上，提出建立共生社会。在《残疾人基本法》的基础上，日本不断完善残疾人的相关法律。2005年出台《残疾人自立支援法》，提出建立“以用户为中心的服务体系”，通过残疾人居住地的政府部门，实现“服务提供主体的一元化”。2008年至2022年间，日本对《残疾人雇用促进法》进行了四次修订，在雇主责任部分追加了合理雇用残疾人和开发提升管理职业能力的职责，并从提高雇佣质量出发，对由雇主共同出资的残疾人雇佣缴纳金制度进行了修订。鼓励雇主使用残疾人雇佣缴纳金补助金来进行职场环境设施和能力开发的提升，并设立残疾人雇佣咨询援助业务。2012年出台了《残疾人日常生活与社会生活综合支援法》（简称为《残疾人综合支援法》），在强调推动残疾人社会保障的同时，鼓励积极推动残疾人士参与社会生产，创造“残疾人可以从事劳动生产的社会”。2013年，日本开始实施《残疾人优先采购推进法》。根据该法律，日本所有省厅制定了采购方针，在采购国家和地方公共团体的公共机关的物品和服务时，优先采购残疾人就业场所的产品。为保障残疾人就业机会和提高收入，同时应对地区农业劳动力不足，日本政府自2019年起至今，在全国范围大力推进“农福合作”。日本农林水产省出台一系列措施，以促进残疾人在农业领域的雇佣和就业。厚生劳动省作为残疾人就业支持部门，为残疾人提供农业技术和专家的支持，2023年度以在46道府县进行了实施。对农福联合的优秀事例，日本相关省厅进行联合大力宣传，以推动农业和福利的联合，实现残疾人收入的增加。另一方面，意识到残疾人的雇佣中普及远程办公的重要性。日本在2024年为引进残疾人远程办公雇佣的企业提供说明研讨会和个别咨询支援。

日本遍布全国的公共就业服务机构也为青年残疾人提供了就业支持。日本厚生劳动省在全国不同地区设有“公共职业安定所”（Hello Work），为求职者提供职业咨询、职业介绍和职业培训信息咨询等。日本政府通过Hello Work体系向应届及毕业三年内的毕业生提供帮扶，

为此设有“青年 Hello Work”、“青年支援角”和“青年支援窗口”,实施就业辅导员责任制。Hello Work 也设有专门面向残疾人的就业支持,并在官方网站上提供了详细的使用指引。除全国性的 Hello Work 体系之外,还有地区性残疾人就业提供支持体系,包括:(1)“地区残疾人职业中心”。目前日本 47 个道府县设有该中心,由“高龄与残疾人雇佣支援机构”负责运营。中心根据每一位残疾人的需要,实施职业评价、职业指导、职业准备训练以及职场适应援助等各种职业康复训练,同时对雇主分析雇佣管理上的课题,实施雇佣管理方面的专业建议和其他支援。(2)“残疾人就业与生活支援中心”。这类中心是为当地残疾人提供生活与就业一体化服务的机构。中心人员通过窗口咨询,家庭及工作单位拜访的形式,向残疾人提供就业咨询支援,并负责相关部门的协调联络等。截止 2024 年 4 月,全国各地共有这样的中心 337 家。此外,全国各地还有数以千计做为残疾人福利就业支援机构的企事业单位,为不同职业周期和职业能力的残疾人提供“就业移行支援”、“就业继续支援”或“就业固定支援”。日本各地的残疾人职业能力开发学校、特别支援学校,也是残疾人就业支持体系的一部分。与残疾人相关的福利、教育、医疗机构,共同参与推动残疾人就业,如举办企业参访交流活动,加深残疾人对企业就业的理解,推进残疾人的职场实习。

#### 4.德国

##### (一) 该国残疾青年就业的基本情况

德国《社会法典》对残疾进行了定义。根据该法典,残疾是指由于异常状态而非年龄或暂时性疾病引起的身体或心理能力的非暂时性减弱。残疾在德国被定义为一种持续超过六个月的、身体、心理或精神能力的限制,这种限制妨碍个人过上与其年龄相符的正常生活。残疾不仅包括身体残疾或神经多样性(如学习困难),还包括慢性疾病(如风湿病、多发性硬化症、癌症)和精神疾病。残疾程度超过 50% 被分类为“重度残疾”。残疾程度在 30%-50% 之间的人可能通过相关部门的决定被视为重度残疾。如果他们未被当局认定为重度残疾,他们可能无法获得或保留适合其状况的工作。

在欧盟 2021 年 2 月发布的《2020-2021 年欧洲残疾平等国家档案-德国》报告中,根据欧盟关于收入和生活条件的统计数据(EU-SILC)显示,在 16-24 岁的人群中,残疾人的就业率为 38.5%,而非残疾人的就业率为 43.9%。EU-

SILC 数据显示,残疾人受到失业的影响明显大于非残疾人。2018 年,非残疾人的失业率仅为 3.7%,而残疾人的失业率高达 22.8%,是前者的六倍。在就业率方面,数据呈现出类似的结果:2018 年,81.4%的非残疾人有工作,而残疾人的就业率仅为 50%左右。因此,数据显示出约 31 个百分点的残疾人就业差距。德国残疾人的经济活动率为 64.7%,而其他人群的经济活动率为 84.6%。2017 年 Mikrozensus(德国微型人口普查)的结果显示了类似的趋势:在 15-65 岁年龄段的群体中,残疾人的就业率为 57.1%,而非残疾人的就业率为 81%。

新世纪以来,德国在促进残疾人就业方面出台了多项重要法律。首先,《社会法典第九章:残疾人的参与和康复》(2001 年)为残疾人的康复和参与提供了法律框架,标志着德国从传统的福利模式转向了平等参与的政策。这一法律整合了原有的立法,为残疾人提供康复服务和支持,促进其平等参与社会生活。其次,《重度残疾人职业培训和就业促进法》旨在提高残疾人的就业机会,特别是重度残疾人。该法提供职业培训补贴,要求融合服务和融合办公室紧密合作,以确保残疾人在职业发展中得到适当支持。此法律对于残疾人进入就业市场提供了有力保障。此外,2006 年出台的《一般平等法》将欧盟的反歧视指令纳入德国法律,明确规定残疾人不得在就业等领域受到歧视,并以欧洲指令中的“残疾”概念为基础,对残疾人的权利进行保护。这一立法进一步巩固了残疾人在德国社会中的法律地位。2009 年,德国加入了《残疾人权利国际公约》,旨在确保所有残疾人能够平等享有各项基本权利。

自 1920 年代以来,德国建立了一个多维度的职业保护和援助体系。尽管这一体系经历了多次更新和重新构想,其主要工具依然保持不变。核心措施是配额制度,要求所有拥有 20 名以上员工的私营企业和公共服务部门必须至少雇佣 5% 的重度残疾员工。如果雇主未能达到这一要求,他们必须缴纳补偿税,所收取的资金将用于资助无障碍工作场所的建设以及特殊就业和培训项目。此外,所有为残疾人提供工作或培训的雇主都可以获得公共资金、信息支持,以及由专门咨询机构——融合服务(Integrationsämter)提供的咨询服务。这些机构的职责是通过资助无障碍措施和技术改造、补贴工资以及提供工作场所个人援助等方式,帮助残疾人就业。

在创造无障碍就业机会方面，地方融合办公室（Integration Offices）是关键执行者，它们在为残疾人创造就业机会方面发挥着至关重要的作用。他们的目标是通过实施积极的促进措施，帮助那些因严重残疾而在找到常规就业方面面临特殊困难的人群。通常，社会立法规定所有雇主在职位空缺时必须考虑是否可以将该职位提供给重度残疾申请者（参见《社会法典》第九章，第二章，第71条；联邦司法部，2001年）。在解雇问题上，重度残疾员工享有特殊保护。私人企业和公共部门也有义务雇佣申诉专员，代表残疾员工和申请者的利益。此外，青年残疾人还受惠于一系列保障青年就业的政策。在德国，针对青年从学校到工作的过渡阶段，有一系列广泛的支持计划。所谓的青年就业机构（Jugendberufsagenturen）是地方合作伙伴关系，汇集了儿童和青年服务机构与就业服务机构的力量，专门支持在从学校到工作过渡过程中需要建议和帮助的年轻人。年轻人的创业技能在正规教育（教育和创业政策）以及非正规教育的背景下得以发展，通过各种公共计划和倡议，甚至私营部门的支持，培养他们的创业能力。

### 5. 启示

促进青年残疾人就业是推动社会包容性发展和实现社会公平的重要环节。中国也是联合国《残疾人权利公约》缔约国之一。各国在促进残疾青年就业方面的政策实践，为中国提供了诸多启示。

首先，健全与残疾人就业相关的法律体系，禁止残疾歧视。残疾人作为社会平等的一员，应当享有与其他群体同等的权利，特别是在就业领域。需要立法明确保护残疾人在就业中的平等机会和无障碍环境，确保他们能够在公平竞争的基础上参与劳动市场。国家和地方层面的立法应进一步细化残疾人就业保护的规定，明确用人单位的责任主体，确保残疾人能够享受到法律赋予的各项就业权益。在现有残疾人就业促进法的基础上，进一步完善与之相关的配套法律法规，确保每一条法律都具有可操作性，尤其是在就业歧视问题上，应制定更为详细的规定和可执行的惩罚措施，确保残疾人在工作场所能够享有应有的尊重和机会。

其次，不断完善政策措施，为残疾人创造更加公平和包容的就业环境。各国为促进残疾人就业采取了多种措施，包括按比例就业，特

别是公共部门的按比例就业；为提供残疾人就业岗位用人单位提供税收优惠与补贴；支持无障碍工作环境建设；对残疾人就业场所生产的产品倾斜采购；提供就业培训与支持等。我国的《残疾人就业条例》也明确规定“用人单位安排残疾人就业的比例不得低于本单位在职职工总数的1.5%”，但存在就业比例不高，而保障金的征收数额较高等问题，需要推动综合性的就业支持政策，特别是改善就业环境和提升青年残疾人及用人单位的能力。2023年《无障碍环境建设法》的施行，无疑也将为促进残疾人就业产生积极影响。此外，还应该加强残疾人的统计，以帮助政府和相关机构全面了解残疾人群体的实际情况，揭示残疾人面临的挑战和增强社会对残疾人权益保护的监督，提升公众参与度。

第三，提供个案化咨询与职业生涯规划早期干预。个案化咨询和职业生涯规划的早期干预对青年残疾人的职业发展至关重要。残疾人的就业需求和能力因人而异，需要个性化的职业咨询和规划服务来帮助他们最大限度地发挥潜力。在残疾人进入劳动市场之前，政府和相关社会组织应为其提供专业的就业指导、职业技能培训和心理支持，帮助他们更好地了解自身的职业定位，并通过早期的职业生涯规划干预，提高就业的稳定性和满意度。此外，随着职业发展进程的推进，残疾人还需要得到持续的个案跟踪和支持服务，帮助他们在职业生涯中应对各种挑战。通过系统性、持续性的个案咨询与规划，可以有效提升残疾人在劳动市场中的竞争力和就业质量。

### 参考文献

- [1]石井知章. 少子化时代日本青年就业的现状和问题[J]. 中国劳动关系学院学报, 2023, 37(01): 1-11+32.
- [2]廖娟. 残疾人按比例就业: 实践发展与政策完善[J]. 中国人力资源开发, 2024, 41(02): 8-20. DOI: 10.16471/j.cnki.11-2822/c.2024.2.001.
- [3]高嵩. 20世纪美国残疾人就业权利的缘起、制度化与困境[J]. 史学集刊, 2022, (02): 117-129.
- [4]苏晖阳. 残疾人发展权保障的理论体系与制度实践[J]. 人口与发展, 2022, 28(01): 90-102.
- [5]玛丽安娜·舒尔泽. 平权的法理——〈残疾人权利公约〉解读[M]. 谷盛开、张弦译, 华夏出版社, 2018.