

推进残疾人事务治理 现代化的实践与研究

—— 基于四川“量体裁衣”式残疾人服务的
思考总结

毛大付 著

学习出版社

推进残疾人事务治理现代化的实践与研究

—— 基于四川“量体裁衣”式残疾人服务的思考总结

毛大付 著

学习出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推进残疾人事务治理现代化的实践与研究：基于四川
“量体裁衣”式残疾人服务的思考总结 / 毛大付著

· 一北京：学习出版社，2014.7

ISBN 978-7-5147-0486-0

I. ①推… II. ①毛… III. ①残疾人—社会服务—服务模式—调查报告—四川省 IV. ①D669.69

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第140856号

推进残疾人事务治理现代化的实践与研究

TUIJIN CANJIREN SHIWUZHILI XIANDAIHUA DE SHIJIAN YU YANJIU

——基于四川“量体裁衣”式残疾人服务的思考总结

毛大付 著

责任编辑：樊文春

技术编辑：周媛卿

出版发行：学习出版社

北京市崇外大街11号新成文化大厦B座11层 (100062)

010-66063020 010-66061634 010-66061646

网 址：<http://www.xuexiph.cn>

经 销：新华书店

印 刷：北京联兴盛业印刷股份有限公司

开 本：889毫米×1194毫米 1/32

印 张：4.625

字 数：100千字

版次印次：2014年7月第1版 2014年8月第2次印刷

书 号：ISBN 978-7-5147-0486-0

定 价：10.00元

如有印装错误请与本社联系调换

卷首语

大付理事长好！

认真拜读了您关于残疾人事务治理现代化的研究报告，很有收获，也很受教育。你们的“量服”理念和实践不仅对残疾人事业、对各行各业都有价值，而且对我们党的长期执政也很有启示，市场经济条件下，仅仅只有为人民服务的态度是不够的，还要有能力，这突出表现为个性化服务人民群众的能力，服务后让人民群众发自内心拥护我们。这是中国社会治理现代化必须解决的大问题。四川残联的探索实践是超前的担当。谢谢大作，多联系！

中央党校 张志明

2014年6月24日

这是一份有理论探索的研究报告，从治理的视角阐释残疾人服务的宗旨、特质，寻找残疾人服务的价值坐标。

这也是一份有实践创新的研究报告，“量体”在于明确残疾人需要什么？“裁衣”在于我们能为他们做什么？“量体裁衣”的衔接，摒弃了传统服务的“爱你没商量”，实现了“需求导向”的个性化服务。这是一种建立在多元协同、流程规范、质量控制、资源共享基础上的公共服务模式创新。

这更是一份蕴含着仁心责任的研究报告，十年的坚持，需要对残疾人事业的不了情缘，更需要对这份事业的责任担当。字里行间，记载着作者追寻成就事业的不懈努力，凝聚着作者关爱残疾人权益的仁者之心。

四川大学公共管理学院院长、

博士生导师 姜晓萍教授

2014年7月2日

前言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，把推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。为实现这一总目标，习近平总书记强调“必须适应国家现代化总进程，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，提高国家机构履职能力，提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”。^①

各项事务治理，当然包括残疾人事务治理。中国有8500万残疾人，涉及两亿多家庭人口。无论是从全面建成小康社会，还是从实现中华民族伟大复兴的中国梦的角度来看，都必须大力推进残疾人事务治理现代化。

为了不断改善残疾人状况，促进残疾人的全面发展，党和国

^① 习近平在中央党校省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上的讲话，2014年2月17日。



家历来十分关心残疾人和残疾人事业。

1953年3月，在毛泽东的直接关心下，中国第一个残疾人福利组织——中国盲人福利会成立时，毛泽东的亲家张文秋对他担任盲人福利会总干事想不通，毛泽东劝他说：“盲人是最痛苦的人，你既然是为被压迫的人谋解放才出来革命的，为什么不去解放这些最痛苦的人呢？我劝你去，你要为他们解决困难，谋福利。”毛泽东的这一重要论述既是对张文秋的劝说，也为我国残疾人事业的发展指明了方向。

邓小平同志深情嘱咐，中国需要改进对残疾人的服务。

江泽民同志强调，关心帮助残疾人是社会文明进步的标志。

胡锦涛同志指出，加快残疾人事业发展，让关爱的阳光照亮每一个残疾人的心灵。

2014年5月16日，习近平总书记在接见第五届全国自强模范暨助残先进代表时强调，中国梦是民族梦、国家梦，是每一个中国人的梦，也是每一个残疾人朋友的梦。

如何通过推进残疾人事业治理现代化，不断改善残疾人状况，使广大残疾人过上幸福美好的生活，实现全面发展？这既需要国家、省、市、县等处于不同顶层的顶层设计，也需要省、市、县、乡、村等处于不同底层的底层探索。

由于作者从事残疾人事务多年，又在政府部门工作过，还在科研单位从事过较长时间的自动控制研究，自己又是残疾人，所以希望在这方面作些思考和研究。

作者在先后担任成都市残联理事长和四川省残联理事长的十多年时间里，提出、组织试点、全面推广和深入推进“量体裁衣”

式残疾人服务模式，取得了实实在在并经受了较长时间考验的成果。中国残联多次通过在川召开现场会或安排大会交流等方式向全国推广，联合国亚太经济社会理事会专门召集亚太各国从事残疾人事务的官员来川交流分享四川经验。2014年，“开展‘量体裁衣’的个性化服务”写进了《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的决定》。今年1月11日，由北京大学俞可平和中央党校王长江领衔的中国地方政府创新奖组委会经过多轮评审，授予四川“量体裁衣”式残疾人服务模式为“第七届中国地方政府创新奖”优胜奖（最高奖）。中央编译局从历届中国地方政府创新奖获奖创新项目中挑选了少数项目推荐参加今年8月在新加坡举行的“亚洲公共政策创新节”，最后中国应邀参加的有三个项目，其中一个就是四川“量体裁衣”式残疾人服务。

作者在中央党校第62期中国特色社会主义理论体系地厅班进修学习中，比较系统地学习了马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列重要讲话，深切体会到四川“量体裁衣”式残疾人服务在很多方面都能从上述理论中找到理论依据。所以作者希望运用马列主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系，也包括借鉴现代化公共管理和公共服务方面的理论，以推进残疾人事务治理现代化为着眼点，对“量体裁衣”式残疾人服务进行深入的总结、分析和研究，探讨这一模式在残疾人事务治理方面的创新价值，对全省残联系统十年埋头苦干的实践做一些理论分析，以便进一步完善提升。

作者认为，四川“量体裁衣”式残疾人服务的服务理念和模



式与国家治理现代化的基本要求是一致的。其常态的制度性入户调研、“一人一策”的以需求为导向的多元服务机制、信息化管理方式、实据、量化决策机制、新型全民监督机制以及打造过硬队伍所提供的一整套方法和十年磨一剑的发展定力等，应能对推进残疾人事务治理现代化有重要作用，也可对相关领域的治理现代化提供可资借鉴之处。

目 录

前 言	/ 1
第一章 “量服”的产生与发展	/ 1
第二章 “量服”以制度性入户调研建立起 常态的密切联系群众的长效机制	/ 9
第三章 “一人一策”的以需求为导向的 多元服务机制	/ 17
第四章 以管理信息化推进残疾人 事务治理现代化	/ 38
第五章 以实据、量化决策机制推进 残疾人事务治理现代化	/ 53
第六章 以新型全民监督机制推进 残疾人事务治理现代化	/ 61

第七章	推进治理现代化关键在人	/ 72
-----	-------------	------

第八章	以十年磨一剑的发展定力推进 残疾人事务治理现代化	/ 83
-----	-----------------------------	------

结 语		/ 88
-----	--	------

附 录

附录一	四川省残疾人联合会关于印发《关于 在全省推行为残疾人提供“量体裁衣” 式个性化服务的实施方案》的通知 (川残发〔2011〕1号)	/ 95
-----	---	------

附录二	关于印发《关于在全省深入开展 为残疾人提供“量体裁衣”式 个性化服务的实施方案》的通知 (川残工委〔2013〕7号)	/ 105
-----	---	-------

附录三	四川省残疾人联合会关于印发 《“量体裁衣”式残疾人服务 实施方案(修订)》的通知 (川残发〔2014〕2号)	/ 113
-----	---	-------

参考文献		/ 134
------	--	-------

第一章

“量服”的产生与发展

为残疾人提供“量体裁衣”式服务（以下简称“量服”），就是要求广大基层残疾人工作者逐户走进残疾人家庭，在全面了解掌握每户残疾人基本情况的基础上，为每个残疾人量身定做“一人一策”的发展和帮扶方案，通过帮助残疾人充分挖掘自身潜能、将各级各部门提供的各项保障和服务与残疾人实现充分对接、整合社会各界的帮扶资源等多种渠道，使“一人一策”方案得到落实，并应用互联网技术进行科学管理，从而实现“残疾人自己能做什么”、“残疾人需要我们做什么”和“我们能为残疾人做什么”三者之间有机结合。

其实施步骤主要包括入户调研、制订方案、组织实施和督促检查四个主要环节。

“量服”是怎么产生和发展的呢？

一、源起：从100到10000的蜕变引发的改革探索

2003年，成都市残联好不容易筹集了一点资金，准备开展一个“111”项目，即为残疾人免费配发100台轮椅、100台助听器和100根盲杖。万万没想到的是，有70多万残疾人的偌大成都市，竟然发不下去这300件辅助器具。不少县（市、区）都说没那么多需要。是什么原因呢？是真的没有残疾人需要这些产品和服务吗？显然不是。其实是残联找不到哪些残疾人有这样的需求，因而就“想不起”服务对象，“找不到”服务对象，“联系不上”服务对象，自然服务也就落实不到具体对象。一个小项目尚且如此，其他更大的项目就可想而知了。严酷的现实，“逼”得我们不得不去作深层次的研究。

与此同时，我们还发现除了“想不起”“找不到”“联系不上”而外，还有很多个“不清楚”，即国家、省、市、县各级一系列普惠政策，是不是每个残疾人都享受到了，无法说清楚；下拨给残疾人的各项专项资金，到底是哪些残疾人享受到了，无法说清楚；实施的一系列服务残疾人的项目，到底效果怎么样，无法说清楚；广大残疾人到底还有哪些具体困难，我们现阶段能帮助解决哪些困难，哪些是以后要努力想办法解决的等等，几乎都说不清道不明。

要破解这些问题，必须找到一套办法，实现以下基本目标：第一，每个残疾人的情况特别是他们的需求一定要弄清楚；第二，要建立一套机制，以确保各项政策、各项制度、各个项目、各笔资金都能真正落实到该享受的每个残疾人；第三，每个残疾人的

情况都不一样，要为他们提供有针对性的服务，以提高服务的实效性；第四，帮助把每个残疾人的自身潜能最大限度挖掘发挥出来，使他们能自我发展；第五，必须要引入现代信息管理技术，才能管得好管得了。

恰好有一次，我们去成都市崇州一户农村残疾人家庭调研，发现这个家庭的女主人是一个重度肢体残疾人，她下肢完全失去了行动能力，但上肢健好，成天靠挪动一个小木凳艰难行动。当我们坐在她家门口的坝子里聊天时，发现这个坝子周围是她家里的一片竹林，竹林旁边还有几十棵多年未挂果的橘子树。当时，大家商议：如果相关部门能帮她买些鸡苗鸭苗，再帮她补助点资金买饲料，让她依托这片竹林养些鸡鸭，这样就能使这个家庭生活得到改善。如果再请农技员帮她把橘子树进行改良，不是又可以通过卖橘子增加收入吗？正是受到这样的实例的启发，“量体裁衣”式服务的思路逐步形成。

推行“量服”后，我们再开展“111”项目时，虽然已将3个100调整为了3个10000，结果还是不能满足残疾人的需要。

二、主要做法

一是入户调研。乡镇（街道）、村（社区）残疾人工作者，每年逐户深入辖区的每户残疾人家庭，详细了解残疾人家庭的基本状况和需求情况，填写一人一份的《四川省残疾人基本状况调查表》和《四川省残疾人需求情况调查表》，并录入依托互联网建立的全省联网的“量体裁衣”式服务信息平台。



二是制定“一人一策”的服务方案。基层残疾人工作者根据残疾人及其家庭状况和实际需求，结合各级各部门的保障和服务以及社会的帮扶项目，从残疾人最现实、最迫切、最直接的利益出发谋划思路、制订方案，从而为每个残疾人量身定做最适合残疾人实际且切实可行的“一人一策”的发展方案和帮扶方案。

三是组织实施。乡镇（街道）和村（社区）根据制订的个性化方案，充分挖掘残疾人及其家庭潜能，坚持政府主导、部门负责、社会参与、残联协调、乡镇（街道）和村（社区）承办的分级实施和部门联动原则，用足用够各级党和政府、各部门的政策和各种社会资源，指导、帮助落实服务方案，将落实的具体内容填写到一人一卡的为残疾人提供“量体裁衣”式服务卡（以下简称“量服”卡）上，并录入到“量服”信息平台对应的栏目中。

四是依托“量服”信息平台进行管理和监督。由于每个残疾人的基本情况、需求情况和得到的各项服务的情况都录入到了“量



图1-1 “量服”的实施步骤

服”信息平台，就能实现依托互联网技术和大量数据对所有服务的全过程和全结果进行高效管理和监督。

三、主要成果及各方评价

自2011年年初以来，省残联在全省全面推行了“量服”工作。正是按照这套办法，经过十年的坚持和发展，仅2013年，全省就通过入户调研准确掌握了285万余名残疾人的8587.1707万条基础信息，掌握他们的需求信息2047.6977万条，为他们制订了“一人一策”的个性化服务方案达1962.6312万项次，落实的服务达1910.0335万项次，真正实现了把残疾人工作做到了每家每户，实现了对每个残疾人的基本情况和需求情况清清楚楚，实现了把各项政策、制度、资金和项目实实在在落实到有名有姓的具体的残疾人身上，最大限度地发挥了各级党和政府的主导作用，最大限度地帮助残疾人挖掘自身潜能和整合社会资源，最大限度地促进了残疾人民生改善和残疾人全面发展。

十年的探索与实践，吸引了诸多专家学者的关注和研究。全国人大常委会、中国社会保障研究中心主任、中国人民大学校务委员、教授郑功成在研究四川“量服”后说道：“四川‘量体裁衣’式服务，具有普适性，如果其他领域都能像四川个性化服务一样，都能落实到基层，都能根据每个人的客观需求，进行‘量体裁衣’式服务，那就不光是残疾人的福音，也是我们整个社会文明进步的一个标志。”

人民出版社出版了中国人民大学中国社会保障研究中心副主

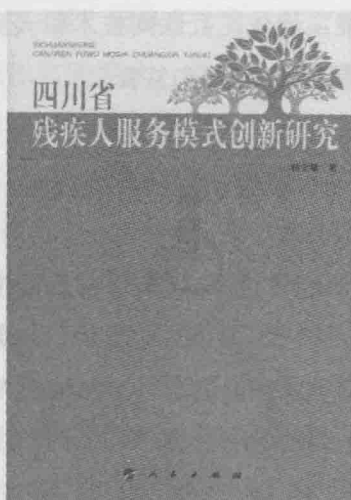


图1-2 杨立雄副教授的专著《四川省残疾人服务模式创新研究》

任杨立雄副教授的专著《四川省残疾人服务模式创新研究》，书中指出：“量体裁衣”不仅是残疾人服务模式的实践，还是残疾人事业的理论创新；它不仅包含具体的政策和法规以及行动步骤，同时也蕴涵了深刻的哲学思想。四川大学党委常务副书记罗中枢教授深入研究后指出：四川的“量体裁衣”式服务，有五个方面的创新价值，一是残疾人社会保障体系和服务体系的创新，二是贯彻以人为本思想的创新，三是残疾人工作机制的创新，四是社会管理模式的创新，五是密切联系群众实现方式的创新。罗教授还特别评价“这是由传统的管理向现代的治理转变”。四川大学公共管理学院院长、四川省突出贡献专家、学术带头人姜晓萍教授深入系统研究后指出：“四川‘量服’，系统体现了以人为本的服务理念，以需求为导向的服务模式，全程追踪的服务流程，多元协