

SICHUANSHENG
CANJIREN FUWU MOSHI CHUANGXIN YANJIU



四川省

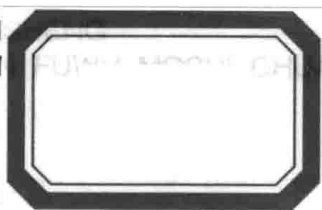
残疾人服务模式创新研究

杨立雄 著



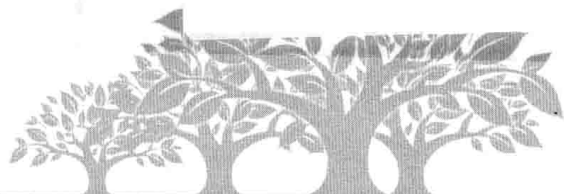
人民出版社

SICHUAN
CANJIREI



NGXIN YANJIU

四川省



残疾人服务模式创新研究

杨立雄 著



人民教育出版社

责任编辑:夏 青

图书在版编目(CIP)数据

四川省残疾人服务模式创新研究/杨立雄 著.

-北京:人民出版社,2013.3

ISBN 978-7-01-011718-8

I. ①四… II. ①杨… III. ①残疾人-社会-服务模式-研究-四川省 IV. ①D669.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 025224 号

四川省残疾人服务模式创新研究

SICHUANSHENG CANJIREN FUWU MOSHI CHUANGXIN YANJIU

杨立雄 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.75

字数:250 千字 印数:0,001-4,000 册

ISBN 978-7-01-011718-8 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

由于身体机能缺失,残疾人在生活、工作中面临着诸多困难,更需要政府和社会提供完善的公共服务。建立和完善残疾人公共服务体系,不仅有助于提升残疾人独立生活能力,还有利于残疾人平等参与社会,实现残疾人的社会回归。

近些年来,党和政府加大对残疾人事业的关注力度。中共中央、国务院发布了《关于促进残疾人事业发展的意见》,中国残联等部门和单位联合发布《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设指导意见》,国家“十二五”规划将残疾人社会保障体系和服务体系建设纳入其中。地方政府也加大了残疾人事业投入力度,兴建了一批残疾人基础设施,建立了残疾人社会保障制度;在服务体系方面,各地勇于探索,积极创新,形成各具特色的残疾人服务模式。

四川地处西南,经济发展与东部沿海省市有一定差距;四川又是一个人口大省,残疾人数量占全国残疾人总数的十三分之一。面对这种形势,如何建立健全残疾人服务体系,让每个残疾人享受到平等的公共服务,是四川省残联面临的严峻考验。经过多年的探索和实践,四川省最终决定在全省推行“量体裁衣”个性化服务模式。

“量体裁衣”个性化服务是一种以残疾人需求为导向的服务模式。这一模式要求基层残联工作者走入残疾人家庭,收集和了解每个残疾人的需求,制定解决方案,匹配相关资源,满足残疾人

需求。更重要的是,这一模式还要求基层工作者每年及时更新残疾人的需求,真正做到了“综合服务,终身服务”。

“量体裁衣”个性化服务模式与新公共服务中的顾客导向和需求导向的理念完全吻合。通过入户调查,不仅掌握了残疾人的基本情况和个性化需求,使政府在制定政策时有据可依,提高了政策的针对性和科学性;更重要的是,它拉近了政府、残联组织与残疾人的距离,也促进了残联职能从“管理”向“服务、代表”的转向,残疾人的服务满意度大幅度提高。

在探索“量体裁衣”个性化服务模式的过程中,为使服务工作落到实处,四川省残联实施目标管理,加强检查,督促落实,并将各地“量体裁衣”工作进展情况通报给地方政府,促使地方政府更加关注残疾人事实。事实上,自开展“量体裁衣”个性化服务工作以来,四川各州、地、市竞相投入资金,健全制度,组建基层服务队伍,迅速提高了残疾人服务的便利性和可及性。

“量体裁衣”个性化服务需求收集每个残疾人的基本情况和服务需求情况,并为每个残疾人制定发展方案,最终还要记录落实情况。这些数据由基层服务人员汇总,层层上报,最终到达省残联,形成海量数据。依靠传统的手工操作来处理数据是不可想象的。为此,四川省重点打造了“量体裁衣”个性化服务信息平台,基层服务人员登录信息平台录入数据,各级残联组织便能实时掌握残疾人的总体需求情况和落实情况,极大地提高了工作效率。

四川省“量体裁衣”个性化服务改革是一项探索性的工作,无经验可借鉴,在实践中还有一些做法需要改进,一些经验需要总结,一些理论问题需要探讨。在今后的工作中,应重点完善制度,形成稳定的运行机制,使这一模式逐步定型。

四川省“量体裁衣”个性化服务模式值得进一步总结和推广,让更多的残疾人享受到平等的服务,促进社会的和谐发展。

目 录

前 言	1
第一章 新公共服务的理论与实践	1
一、从新公共管理到新公共服务	1
(一) 从有限政府到福利国家	1
(二) 新公共管理理论的兴起	4
(三) 新公共服务理论	9
二、中国服务型政府实践	13
(一) 服务型政府的缘起	13
(二) 中国服务型政府的发轫	17
(三) 各地服务型政府的实践	20
第二章 残疾人服务发展趋势及挑战	23
一、国外残疾人服务模式	23
(一) 个性化服务	23
(二) 英国的全方位服务	25
(三) 日本的“小而专”服务	27
(四) 纽约市的多样化康复服务	29
二、我国残疾人服务需求发展趋势	30
(一) 服务需求多层次并存	30
(二) 服务需求向高层次转型	31

(三) 服务需求多样化	34
(四) 服务模式面临转型	35
三、我国传统残疾人服务模式特征	37
(一) 居养模式	37
(二) 行政向导	42
第三章 成都市残疾人服务模式创新	47
一、成都市残疾人服务模式创新过程	47
(一) 残疾人服务面临挑战	47
(二) 成都服务型政府改革	50
(三) “量体裁衣”个性化服务实践	53
二、“量体裁衣”个性化服务改革措施	55
(一) 健全组织体系, 责任重新划分	55
(二) 改进服务流程	58
(三) 实行目标管理	59
(四) 提升人员素质, 改进工作手段	61
三、成都市“量体裁衣”改革评价	62
(一) 促进残疾人服务理念的转变	62
(二) 残疾人工作得到全面提升	64
(三) 需要改进的方面	67
第四章 “量体裁衣”在四川省的推广	70
一、“量体裁衣”个性化服务推广的背景	70
(一) 建设“两个体系”	70
(二) 残疾人服务需求增长快, 但差异大	72
二、各地的探索和四川的选择	74
(一) 以设施促服务	74
(二) 以个性化促均等化	78
(三) 改革措施	82

三、四川省“量体裁衣”个性化服务进展	83
(一)取得的成效	83
(二)完善推广路径	87
(三)取得的经验	90
第五章 “量体裁衣”与服务导向	94
一、新公共服务与服务至上	94
(一)服务型政府	94
(二)服务于全民	96
(三)服务导向对我国的启示	99
二、“量体裁衣”的服务导向改革	101
(一)“量体裁衣”对传统行政模式的扬弃	101
(二)“量体裁衣”的效率创新	103
(三)“量体裁衣”的价值创新	105
三、“量体裁衣”与需求导向	106
(一)“量体裁衣”的需求导向实践	106
(二)供给模式与残疾人权利保障	110
(三)需求导向与决策的科学性	114
第六章 “量体裁衣”与组织变革	117
一、服务导向下的组织变革	117
(一)管理与服务分离	117
(二)组织权威:适度分权	118
(三)组织形态:扁平化	119
(四)服务供给:网格化	120
(五)我国公共服务组织体制改革	122
二、“量体裁衣”与组织变革制度设计	123
(一)传统残疾人管理组织形态	123
(二)基层服务组织变革	124

(三)“管办分离”和组织职能转变	127
三、组织形态变革的效果	129
(一)形成网格化的残疾人服务体系	129
(二)基层服务走向专业化	133
(三)残疾人服务质量得到提升	136
第七章 “量体裁衣”与绩效管理	142
一、新公共服务理论与绩效管理改革	142
(一)结果导向	142
(二)目标管理	145
(三)公众参与的绩效评估过程	146
(四)我国绩效管理改革及存在的问题	147
二、“量体裁衣”与绩效管理制度设计	149
(一)设定目标	149
(二)考核标准和考核方式	151
(三)考核反馈机制	157
三、“量体裁衣”与绩效管理创新	162
(一)“结果导向+权力下放”	162
(二)建立社会问责机制	164
第八章 “量体裁衣”与信息化	169
一、“量体裁衣”与信息化制度建设	169
(一)公共管理中的信息化发展趋势	169
(二)信息化建设的理念	171
二、“量体裁衣”与软硬件升级	172
(一)硬件设施的完善	172
(二)系统集成和升级	174
三、打造“量体裁衣”信息平台	176
(一)成都市残疾人信息管理系统	176

(二)四川省残疾人信息平台改进	176
(三)四川省残疾人信息平台结构	180
四、“量体裁衣”信息化的作用	183
(一)提升“量体裁衣”服务质量和效率	183
(二)促进残联职能的转变	184
第九章 “量体裁衣”个性化服务改革动向	187
一、从数量考核到质量考核	187
(一)绩效考核有效性问题	187
(二)改进绩效评估指标	189
(三)优化绩效评价组织过程	191
(四)合理设计专家评估机制	192
二、从信息收集向信息共享发展	193
(一)完善需求调查表	193
(二)改进服务卡	197
(三)残疾人需求信息与社会资源的衔接	198
三、从信息收集者向资源建构者转变	201
(一)基层工作人员的角色转变	201
(二)服务人员的专业化	203
四、从科层结构向扁平化组织发展	206
(一)改革残疾人事业管理体制	206
(二)赋予残联基层组织酌情处置权	207
(三)减少残联组织机构中间层次	209
五、从个性到个案	211
(一)社会工作者在残疾人服务中的介入	211
(二)优化介入目标	213
(三)动态支持残疾人发展	214
(四)实施差异化服务	215

第十章 “量体裁衣”个性化服务的哲学思考	217
一、标准化与差异化	217
(一) 残疾人服务标准化发展趋势	217
(二) 残疾人服务的差异化发展趋势	219
(三) 标准化和差异化的统一	222
(四) 统一性的改进	224
二、共性与个性	227
(一) 残疾人需求的共性	227
(二) 残疾人需求的个性	228
(三) 共性与个性的统一	231
附录一 参与社会管理 创新管理方式全面推行为残疾人 提供“量体裁衣”式个性化服务	237
附录二 关于在全省全面推行为残疾人提供“量体裁衣”式 个性化服务的实施方案	254
附录三 为残疾人提供“量体裁衣”式个性化服务“两表 一卡”	264
参考文献	268
后 记	274

第一章 新公共服务的理论与实践

一、从新公共管理到新公共服务

(一) 从有限政府到福利国家

对于政府的职能,西方历来存在两种对立的思想,即自由主义和国家主义。自由主义者洛克认为,个人自由、生命和私有财产神圣不可侵,政府并不是天赋的,它只是人们为了私有财产保护和依求仲裁而自愿让渡权利并订立契约的结果,政府的权力和行为应受到契约的限制。^①著名经济学家亚当·斯密进一步限制了政府的作用,在他的论述里,政府的职能是充当可怜的“守夜人”。具体来说,政府只有三个职能:第一,保护社会,使其不受其他社会的侵犯;第二,保护个人,使其不受其他人的侵害或压迫;第三,建设并维持某些公共事业或某些公共设施。

相反,在国家主义者看来,国家应该发挥无所不能的“超人”作用,或者至少应该干预市场,国家与个人的关系建立在义务之上,与生俱来,并成为统一实体。国家主义思潮主要产生于德国,黑格尔、李斯特、尼采是这种思想的生产者,而俾斯麦、希特勒等人

^① 参见洛克:《政府论》(下篇),叶启芳、瞿菊农译,上海商务印书馆1964年版,第59—63页。

则是这种思想的实践者。但是在 20 世纪以前,自由主义一直占据着主导地位,形成所谓的“保护型政府职能模式”^①。

在 20 世纪 20 年代以前,西方多数国家的政府基本上采用这一模式,以“管得最少的政府是最好的政府”为指导原则,放任市场经济发展,完成了工业革命。但是,好景不长,20 世纪 30 年代的经济大萧条打破了自由放任主义的神话,建立于斯密自由放任之上的保护型政府职能模式逐步被建立于凯恩斯主义之上的干预型政府职能模式所取代。

在美国,面对经济大萧条,胡佛总统仍然坚持其“个人主义、自愿主义和联邦不干预市场”的教条主义理念,而罗斯福则针锋相对地提出国家干预主义经济政策主张,美国人民选择了罗斯福。罗斯福上台后,国会通过了近几十项法律,用国家干预的办法调整和救济农业;对失业者提供紧急援助;举办公共工程;通过《社会保障法案》,等等。罗斯福的经济政策产生了立竿见影的作用,美国经济走出困境,也避免了政治和社会的巨大动荡。同时,罗斯福新政也对西方政府理论的转变产生了重要影响,政府干预对资本主义生产体系的调整不仅没有危害,反而还创新了资本主义,即创造了一种有控制的资本主义。^② 在凯恩斯主义的指导下,第二次世界大战前后,美国政府职能的扩张达到新高,政府雇员和财政支出迅速增加,但是行政效率却并没有提高。

而在欧洲,随着第二次世界大战的结束,政治格局也在发生变化,右翼势力受到严重打击,左翼力量得到壮大,挪威、英国、荷兰的工党,瑞典、法国、比利时、奥地利、芬兰、德国等国家的社民党或

① 参见张康之、郑家昊:《论政府职能模式》,《阅江学刊》2010 年第 3 期。

② 参见[法]安德烈·莫鲁瓦:《美国史:从威尔逊到肯尼迪》,上海人民出版社 1977 年版,第 214 页。

相继上台,或参加联合政府,使欧洲整体向“左”转。^① 在社会权利逐步深入人心的社会背景下,欧洲国家相继转向福利国家。这一转向首先在英国完成,在《贝弗里奇报告》的指导下,英国工党制定了充分就业、住房、社会保障、国民医疗服务体系、教育等的社会政策方案,并在1945年郑重承诺实施国有化,建立起包括住房、教育、医疗服务、家庭津贴、社会保险等在内的福利国家体系。工党执政后,先后通过一系列的法律法规,兑现其竞选承诺。1948年,艾德礼首相正式宣布英国建立了“从摇篮到坟墓”的福利国家制度。福利国家在欧洲风靡一时,甚至美国这种自由主义占绝对统治地位的国家在20世纪50—70年代也经历了一场“福利爆炸”。

福利国家制度的建立,改变了自由主义思潮占据主导地位的状况,大大强化了政府的社会职能,福利国家正是国家机器在20世纪干预社会并且为此又干预经济、计划经济、强化行政、管理社会而形成的一种国家形态。^② 资本主义国家的职能从“守夜人”转向“全能政府”,即不仅是市场经济的保护者,还是社会财富的直接分配者,同时还是政治利益的平衡者。这种无所不包的职能给政府带来沉重的包袱,社会转移支付成为财政的主要支出:从国家社会转移支付占国民生产总值的比例来看这些差别,那么这一比例在盎格鲁—撒克逊国家是34%,在欧洲大陆福利国家占到44%,瑞典和丹麦甚至占到了53%。^③ 随着经济全球化的发展,老龄化社会的到来,福利国家面临何去何从的问题。

① 参见唐纳德·萨松:《欧洲社会主义百年史》,社会科学文献出版社2008年版,第157页。

② 参见周弘:《福利国家向何处去》,《中国社会科学》2011年第3期,第93—112页。

③ 参见周弘:《福利国家向何处去》,《中国社会科学》2011年第3期,第93—112页。

（二）新公共管理理论的兴起

新公共管理理论正是在福利国家面临危机时出现的。由于市场条件和经济结构的变化以及 20 世纪 70 年代经济危机的来临,西方国家实行多年的管制手段开始失灵,放松管制成为发展趋势,首先在美国,随后是英国、日本等国家相继放宽市场。由此,新公共管理运动开始在西方兴起,其核心要素就是引入市场竞争机制,放松管制,目的是改善企业效率,提供高质量和多元化的服务,使费率结构更加合理以及促进技术创新等。^①

其实早在福利国家快速扩展的 20 世纪 60 年代,新公共管理理论就已出现。瓦尔多(Waldo)等学者在《迈向新公共行政:明诺布鲁克的视角》一书中,对行政价值中的社会公平、代表性、参与和社会责任感等问题进行了认真探讨。^② 这些学者认为,社会公平应是一系列组织机构设计和管理网络的优先权取向。^③ 到了 20 世纪 70 年代末 80 年代初,“再造政府”成为新公共管理改革运动的主要内容。改革措施包括:专业机构,引入竞争,签约外包,私有化顾客导向等。但是这次改革并没有减轻社会问题,反而使政府部门各机构之间的分离更加严重。为此,创建政策政府成为新公共管理运动的目标,即在公共部门的主要功能与服务领域之间进行协同与整合,以解决跨界性公共问题的思想与行动。^④ 进入 21 世纪后,存在纵向权力的分化带来的公共事务管理的“碎片化”问题,同时存

① 参见霍秀红:《新公共管理背景下政府管制的经济学学理分析》,《生产力研究》2012 年第 4 期。

② 参见[英]马克·霍哲:《新公共行政:寻求社会公平与民主价值》,《中国行政管理》2001 年第 2 期。

③ 参见邢传:《民主行政——一个兴起的研究题域》,《理论与改革》2003 年第 2 期。

④ 参见曾维和:《论后新公共管理时代的跨部门协同——评希克斯的整体政府理》,《社会科学》2012 年第 5 期。

在公共服务质量难以控制和政府职能削弱等问题,导致社会公平性问题。在这种背景下,学术界提出“后新公共管理”概念。^① 后新公共管理的理念强调政府的统筹和管理能力,希望通过建立整体政府和协作政府,达到政府、公共组织和个人间的协同合作。

由于学术界对“新公共管理”并没有达成一致意见,对这一词语也没有进行过严格界定,因此对新公共管理的基本主张存在不同看法,对新公共管理的基本特征的概括也各不相同。如胡德(Christopher Hood)对新公共管理特征的总结为:公共领域的专业化管理;明确的目标与绩效测量标准;强化产出控制;公共部门的分散化;引入竞争机制;对私营部门管理方式的重视;强调对资源的有效利用和开发。^② 罗德斯(R. Rhodes)认为新公共管理的核心观点是:注重管理而非政策;注重业绩评估和效率;把官僚组织分化为基于使用者付费关系上的各个代理机构;以准市场和合同外包形式培育竞争;削减支出成本;强调产出目标、限期合同、货币刺激和管理自由度的风格。^③ 博斯顿认为新公共管理“强调的是管理而不是政策;从利用投入控制转向依靠可量化的产出测量和绩效目标;伴随着新的报告机制、监控机制和责任机制的发展而下放管理控制权;将庞大的官僚机制分解为准自治机构,特别是把商业功能与非商业功能分离开……优先选择私人所有,对外承包以及公共服务供给的可竞争性;仿效某些私营部门的管理……”。^④

① 参见叶林:《找回政府:“后新公共管理”视阈下的区域治理探索》,《学术研究》2012年第5期。

② 参见赵有声:《克里斯托弗·胡德公共管理思想评议:主题、贡献及启示》,《国外社会科学》2012年第4期。

③ 参见王定云、王世雄:《西方国家新公共管理理论:综述与实物分析》,上海三联书店2008年版,第36—42页。

④ 参见王定云、王世雄:《西方国家新公共管理理论:综述与实物分析》,上海三联书店2008年版,第11页。

美国学者奥斯本与盖布勒于1992年出版的《重塑政府》一书,全面提炼了新公共管理理论的理念,提出了建立十大“政府”的目标。包括:起催化作用的政府:掌舵而不是划桨;社区拥有的政府:授权而不是服务;竞争性政府:把竞争机制注入到服务中;有使命感的政府:改变照章办事的组织;讲究效果的政府:按效果而不是按投入拨款;受顾客驱使的政府:满足顾客的需要,不是官僚政治的需要;有事业心的政府:有收益而不是浪费;有预见的政府:预防而不是治疗;分权的政府:从等级制到参与和协作;以市场为导向的政府:通过市场力量进行变革。^① 世界经济合作与发展组织认为,新公共管理的基本元素包括三个方面,即:在公共管理中应用企业管理技术;强化服务及顾客导向;在公共行政体系内引入市场机制及竞争功能。

新公共管理理论的发展促进了新公共管理的实践,西方发达国家开始探索新公共管理改革并形成了不同的模式。开创新公共管理实践先河的国家是英国。^② 为了减少政府支出,节约财政资源,1979年,英国撒切尔夫人内阁开始对政府政策、行政活动和行政效果进行评估。通过评估,节约近2亿英镑的经费。在此基础上,英国于1982年推行“政府财政管理项目”,推行绩效目标测量和成本核算制度。同时,为了克服官僚制度的低效率,撒切尔夫人内阁还引进了私人部门的管理技术,并开始实施私有化战略,减少了政府规模和活动范围,提高了政府效率,改变了政府形象。1988年,英国政府又提交一个新的报告,确定了政府职能改革的主要方向。在这一报告中,英国将公共服务划分为两部分,一部分是制定

① 参见[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公共部门》,译文出版社1996年版。

② 参见张钢:《英国的新公共管理运动与公共部门研究的范式转换》,《自然辩证法通讯》2003年第1期。