

多层面推进广东省残疾人服务体系建设问题初探

杨英, 谢豫川, 秦浩明

(暨南大学经济学院, 广州 510632)

摘要: 该文从公共经济学的视角出发, 运用公共品的相关理论, 将残疾人服务分为残疾人基本公共服务、残疾人准基本公共服务和残疾人私人服务, 并根据三种服务的特点提出残疾人服务体系建设的思路, 即“政府力量主导、社会力量充实、市场力量提升”。同时针对广东省残疾人服务体系的现状和问题进行了分析, 并用以上思路提出政策建议。

关键词: 广东省; 残疾人; 服务体系

中图分类号: C913.69 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)57-0048-06

1 引言

残疾人作为一个社会的弱势群体, 其保障水平的高低折射着一个国家社会发展水平和文明程度。改革开放以来, 随着中国经济的高速增长, 各项社会事业也取得了长足的进步。其中, 残疾人事业的发展, 更是取得了可喜的成绩。虽然, 这使广大的残疾人的生活质量得到了大幅度的提升, 但时至今日, 中国残疾人服务体系建设的整体水平还是相当有限的, 其与残疾人的服务需求还有相当大的差距。多层面推进残疾人服务体系的建设, 可以在较短的时间内有效地构建起一个较为完善且具较高效率的残疾人服务体系。本文将综合运用经济学、公共管理学等相关理论基本工具, 通过剖析残疾人服务的多层次性及不同层面残疾人服务的特点, 探索广东省多层面推进残疾人服务体系建设的有关问题, 为促进广东省残疾人服务探寻可行有效的途径。

2 多层面推进是广东残疾人服务体系建设的根本定向

残疾人服务是涉及公共服务及私人服务等多个领域的服务体系。其中, 每种不同类型的服务都有其自身的运营特点和供给模式。为此, 确定广东省建设残疾人服务体系的基本方向, 必须以全面系统地把握不同类型的残疾人服务的基本特性为基点。

2.1 相关理论基础阐述

根据公共经济学的有关理论, 可以根据是否存在竞争性及排他性的特征, 将市场上的产品和服务分成公共品和私人品。公共服务具有公共品的一般特征, 属于公共品的范畴, 根据其非竞争性和非排他性的大小, 又可以分为基本公共服务和准基本公共服务。而私人服务属于私人品的范畴, 具有极强的排他性和竞争性, 可以也应该遵循市场机制来供给。

基本公共服务是指在一定经济社会条件下, 为了保障每个公民最基本的生存、发展、尊严以及健康等基本权利而提供的公共服务。由于其具极强的竞争性及排他性特征, 建设时需遵循全体公民公平、平等、普遍享有原则, 所以, 基本公共服务呈无差别、均等化的特点。某一项基本公共服务的对象应该是需要享受此项公共服务的所有人, 这种普惠性的特征要求基本公共服务不能通过设置排他机制排除任何一个应该享受此项服务的个体, 有极强的非排他性, 具备明显的纯公共品的特征。强烈的非排他性导致了私人部门在供给基本公共服务的时候无法克服“搭便车”的行为, 会面临成本远大于收益的情况, 理性的提供者就会减少供给从而导致供给不足, 造成公共服务供给的“市场失灵”。为此, 在基本公共服务的供给上, 政府理应承担起责任。政府可以凭借其自身的组织优势, 通过税收等手段解决公共服务的“收费”问题, 弥补公共服务的成本, 在一定程度上克服“搭便车”的行为, 提高公共服务的供给效率, 所以政府是公共服务最基本的供给主体。

较之于基本公共服务, 在一定的社会经济发展状态下, 准基本公共服务并不是消费者维持基本生

收稿日期: 2013-05-16

作者简介: 杨英, 教授, 主要从事区域经济与投资经济等方面的研究; 谢豫川、秦浩明, 在读硕士研究生, 主要从事国民经济学等方面的研究。E-mail: tyangy@jnu.edu.cn

存、发展、尊严和健康所必需的服务类型,而是超过其基本需求之上的稍高层级的服务需求。这类公共服务可以通过一些排他性机制,特别是价格机制将一部分人排除在消费人群之外,即通过价格机制调节需求,改变公共服务供给时所造成的成本大于收益的情况,吸引私人部门参与到公共服务的供给活动中,为公共品的私人供给提供了条件,使之成为可能。虽然政府提供公共品有效地提高了公共服务的供给效率,但是长期以来的事实证明,在供给公共服务时,时有出现“政府失灵”的情况。公共选择学派揭示了政府的自利性,尼斯坎南的官僚预算最大化模型说明官僚机构具有自我扩张的倾向,导致了政府组织臃肿,行政效率低下。公共支出中存在的“瓦格纳法则”指出,当国民收入增长时,财政支出会以更大比例增长,社会越发展,人均收入水平越高,公共服务的需求量也就越大,给政府造成的财政压力也就越大,单一的依靠政府财政,限制了公共服务资金的来源,资金不足可能会造成公共服务提供的低质量或者短缺。同时,政府部门公共服务存在供给单一化与需求多样化的矛盾,政府部门作为提供者所提供的公共服务通常较为单一,不可能根据不同种类的需求进行细分,政府部门所提供的公共服务往往是低层次的。对于超过基本公共服务需求的更高层次的需求者来说,他们可能无法从政府部门提供的公共服务中实现自身的效用。对此,新公共管理理论和多中心理论认为,公共品的提供应当设计成一种由各级政府和各种社会组织共同参与的供给制度,把集中的或者说是垄断的公共品供给权利分散在多个主体之中,以激励各方面的积极性提高公共品的供给数量和供给质量。也即是说,政府应该更多地让公民参与政府对公共服务的提供。所以在公共服务的供给中,应该引入政府之外的其他主体共同参与,以提高公共服务供给的规模和效率。

市场上的服务类型产品除了公共服务之外,还有私人服务。私人服务属于私人品的范畴,具有极强的排他性和竞争性,其供给完全是由市场进行调节,私人服务虽然不像公共服务一样有公益性质,但是其仍然是社会服务体系的一个重要部分。私人服务通过提供一些公共服务体系无法提供的高质量的服务,满足一部分更高层次人群的需求,使得整个社会服务体系趋于完善。作为私人服务供给者的企业,完全按照市场供求关系供给服务,企业生产服务

的目的在于获取利润,而根据斯密的“看不见的手”的理论,当私人在追求自身利益最大化的时候,同样可以实现社会福利的最大化,所以私人企业以营利为目的供给服务同样可以增加社会福利。

2.2 多层面推进是广东残疾人服务体系建设的基本定向

通过上面相关理论基础的阐述得知,处于不同层面的服务领域的运营特点和供给模式相差甚远。多层面地推进某一领域的服务业的建设,可以更为有效地调动及整合全社会的相关资源,投入到该服务领域之中以切实高效地系统地促进其健康发展。基于如此的考虑,可以认为,对广东的残疾人服务体系建设可作如下的基本定位:调动及整合全社会相关资源,同时从基本公共服务、准基本公共服务和商业性服务等多层面系统推进残疾人服务体系建设。这一定位具体包括如下三个方面的内容:一是对作为纯公共品的残疾人基本公共服务,因存在着非排他性和非竞争性特征,让政府在这一残疾人服务领域发挥支撑作用,在政府力所能及的情况下通过大力发展残疾人公办服务体系,并运用切实可行的财政手段支持非营利性组织和慈善机构投身残疾人基本公共服务体系建设;二是充分发挥社会企业以及其它社会资源,构建残疾人准基本公共服务体系,以满足残疾人在基本生存之上的更高层次的服务需求;三是通过系统优化运营环境,调动市场资源以企业为供给主体,采用市场化的运作模式发展残疾人高端私人服务。

3 广东多层面推进残疾人服务体系建设的基本思路

多层面系统推进残疾人服务体系建设,要求各参与其中的社会主体在这个体系中要明确分工、相互配合、互为补充,以确保广东残疾人服务体系能够有效地、高质量地为残疾人群体提供服务,增加他们的福利水平。结合中国的特殊国情和广东省的实际情况,可以认为,广东多层面推进残疾人服务体系建设应以“政府力量主导、社会力量补充、市场力量提升”的基本思路。

3.1 政府力量主导

政府力量主导,就是要求各级政府在建设广东残疾人服务体系中起主导作用。确立以政府来主导残疾人服务体系建设,有以下几个方面的原因:首

先,政府是最重要的社会主体及社会管理的核心,也是残疾人基本公共服务的最主要提供者,在改进残疾人群体的福利水平、提高残疾人群体的生活质量方面有着不可推卸的责任和不可替代的作用。而残疾人基本公共服务在整个残疾人服务体系中处于基础性地位,是建立完善的残疾人服务体系的前提。其次,由于身体功能的不完善,残疾人的经济状况普遍较差。据统计数据显示,2005年,广东省城镇残疾人家庭年人均收入为仅5 262元,是广东省城镇居民年人均收入为14 770元的35.63%;广东省农村残疾人家庭年人均收入仅为2 669元,是广东省农村居民年人均收入为4 691元的56.90%。由此可以看出,大部分残疾人的生活情况远较全社会的平均状况为差。他们除了能够维持基本的生存之外,多数无法支付其任何收费性质的服务,而只能通过残疾人的公共服务体系才能够享受到基本的残疾人服务,这就要求政府必须做好基本公共服务的提供。最后,政府所建立的公办服务机构,可以成为民间组织和私人企业的榜样,对第二部门和第三部门起到示范作用,推动残疾人服务体系良性发展。广东省民间组织的发展相对不足,在技术、规模、人员、经费等方面十分欠缺,质量也参差不齐,通过政府的示范作用,树立起行业标准,带动这些非政府组织和企业朝着更高层次迈进,推动整个残疾人服务体系的良性发展。

政府力量主导,主要应该以如下几个方面为着力点:一是系统规划及定位全社会残疾人服务体系发展的基本路向,并制定与广东发展实际相适应的残疾人服务标准,有效引导及规范多层面残疾人服务体系的建设。二是发挥其在人力、财力、物力和组织上的优势,加大力度推进残疾人基本服务体系建设,并促使其能随社会经济发展水平的提升不断地扩面增质。三是根据广东现有的资源状况,出台相应的鼓励政策并实质性地投入残疾人服务体系建设所需的相应的土地、资金、培训等资源,有效地扶持社会投入相应的资源参与发展广东多层面残疾人服务体系的建设。四是发展一批高水平的公办残疾人服务机构,并将其建设成为行业的“标杆”,通过其辐射及引导作用带动全省各层面残疾人服务行业的健康发展。

3.2 社会力量充实

所谓社会力量充实,是指充分利用社会资源补

充残疾人基本公共服务和拓展残疾人准基本公共服务,做实残疾人基本公共服务,扩大其覆盖面。为规避“政府失灵”的影响,以提高运营效率,政府在供给公共品时可以采用政府购买的形式向社会机构购买残疾人基本服务。同时,政府也会对一些对残疾人康复意义较大,但由于受政府资源有限性的约束而暂时未能列为残疾人基本服务范畴的服务项目——即残疾人准基本公共服务项目,鼓励社会力量参与建设并向残疾人提供非营利性的相关服务。而广东毗邻港澳,深受其较前沿的社会服务意识的影响,出现了很多致力于社会服务的非营利组织和慈善机构,自然也使运用“社会力量充实”这一手段来促进残疾人服务体系的建设有着良好的社会基础。

发挥社会力量提供残疾人服务应依托两类组织,一类是非营利组织和慈善机构,一类是社会企业。政府可以用购买服务的方式支持其发展。社会力量充实,主要应该以如下几个方面为着力点:一是鉴于政府购买残疾人基本公共服务,必须坚持公益性原则以保证残疾人享有服务的公平性,应采用全额购买的方式。二是优化社会机构发展残疾人基本公共服务及准基本公共服务的运营环境,以激励更多的社会力量进入提供残疾人服务的领域。三是考虑到“准基本公共服务”具有一定程度排他性因而具有一定的营利性的特点,主要可引入社会企业参与经营。社会企业是一种兼有企业导向和社会目标的特殊企业,它通过商业模式进行运作,盈利的目的不是追求股东或业主利益最大化,而是通过再投资不断发展自身以实现某种社会价值为组织目标。广东市场经济较为成熟、民营经济相对活跃,同时又有着良好的商业氛围,发展以商业模式运作的社会企业有良好的土壤,各级政府应该充分利用这一优势,出台相关的政策性金融、财税、土地等政策,扶持社会企业的发展,同时适当引入市场机制,引导社会企业良性竞争,进一步扩大残疾人服务源,提高残疾人服务质量。四是鼓励社会机构根据自身条件,不断探索残疾人服务的新方法,把握残疾人服务的变化,适应残疾人服务发展的新需要,同时也一定程度上促进公办服务体系的发展。

3.3 市场力量提升

所谓市场力量提升,是指在满足残疾人基本公共服务及准基本公共服务的基础上,利用市场机制

引导各类市场资源发展,满足残疾人更高层次且多元化的个性需求的服务,以提升全社会残疾人服务整体水平及完善整个残疾人服务体系。从经济学看,部分残疾人经济状况良好,他们对服务的需求并不局限于基本公共服务和准公共服务这两个层面上,而是有更加高层次的需求,是在满足生存和发展基础之上的提升。这类服务已经超出了公益性的范围,属于私人消费品,这个领域服务的特点,决定了其应该由私人企业来运营。此时,企业提供服务的目的与一般的企业无异,是为了实现利润最大化,整个行业完全按照市场化机制运行。

市场力量提升,主要应该以如下几个方面为着力点:一是为残疾人提供服务的私人企业虽然是完全市场机制运作,但是考虑到其服务的对象是处于弱势地位的残疾人,他们的合法权益容易受到侵害且维权比较困难,所以为了有效地保护残疾人的合法权益,各级政府应该对提供残疾人服务的私人企业进行特别管理,制定严格的行业准入标准,做到在进入时审查资质;在运行时实时监管,在出现侵权行为时切实维护好残疾人的合法权益。二是为了鼓励这类私人企业的发展,政府应当给予一定的土地、税收及财政补贴等优惠政策的支持,以帮助一批有市场前景的企业迅速发展,为行业发展奠定基础。三是鼓励提供残疾人高端服务的私人企业的创新活动,以不断满足高消费残疾人的需求的同时,也为广东整个残疾人服务体系的发展探索新技术及相应的服务方式。

4 广东省残疾人服务体系的现状分析

经过努力,广东省的残疾人事业取得了长足的进步,在全国范围内也走在前列。但是与发达国家残疾人群体享有的服务相比,全省的残疾人服务体系建设还相当滞后,存在很多的不足。

4.1 公办残疾人服务体系薄弱

无论从发展规模还是从运营质量上看,广东目前的公办残疾服务体系还显得相当之薄弱。其主要表现:一是残疾人基本公共服务体系还无法对整个残疾人群体做到全覆盖。广东省残疾人数量大,残疾人服务的供给存在相对短缺的情况。数据显示,广东省残疾人总数已经超过540万,占广东省总人口达5%以上,庞大的残疾人规模对残疾人服务有着巨大的需求,残疾人服务存在巨大缺口。以广东

省2010年学龄三类(盲、聋、弱智)残疾儿童入学情况为例,广东省残疾人联合会统计数据显示,2010年全省学龄三类残疾儿童总人数为47436人,而在校接受特教的学生总人数为39696人,有7740名学龄三类残疾儿童无法入学接受教育。二是公办残疾人服务体系各地发展不平衡。这既反映在城乡发展不平衡方面,城市的公办残疾人服务机构相对较多,服务质量相对好,而农村地区残疾人服务机构少,特别是一些偏远的农村地区,连公办的残疾人服务机构都没有,很多农村的残疾人根本无法享受到服务;也反映在不同地区之间的发展不平衡方面,地方财政实力强,当地的基层残疾人服务就比较好,地方财政实力弱,当地的残疾人就无法享受到好的服务。三是公办残疾人服务体系资金有限。据有关资料显示,2006-2008年,省级财政对残疾人事业的经费投入合计4.64亿元,仅相当于2008年一年省级财政总收入1913.51亿元的0.24%;残联的一般性预算经费安排了0.50亿元,还不到2008年一年省级财政总收入1913.51亿元的0.03%。而且在调研中了解到,当前广东省一个残疾人一个月的康复费用大概为2500-3000元,而中央财政对每个残疾人的补贴仅为1200元,并规定中央补贴后不允许省里进行二次补贴。这使得很多公办残疾人服务捉襟见肘,无法扩大规模,也难以提高质量,不利于公办残疾人服务体系在整个残疾人服务体系中发挥基础性作用。

4.2 社会组织力量不够强大

政府对社会残疾人服务机构的管理目前尚呈无序化状态。这主要表现在,社会办残疾人服务机构,有约54%在民政部门登记,25%在工商部门登记,7%在人事部门登记,14%没有进行登记,业务主管部门挂靠残联的占28.6%,挂靠教育部门的占25.0%,挂靠民政部门的占14.3%,挂靠人保部门的占7.1%,挂靠其他部门占10.7%,以上数据显示,对这些机构的管理权分散在各种政府部门之中,缺乏统一的部门进行协调,难以对这些部门实施有效的管理;而且民办服务机构身份认定模糊,没有一个统一的辨别标准,而在民政部门登记的机构中,86.7%为民办非企业单位,13.3%为社会团体,这些机构大多以“民办非企业单位”的性质登记,但以公司(企业)性质进行登记的也不少。这自然导致广东省与残疾人服务相关的民间社会机构发育不足,

良莠不齐,目前主要存在问题有成立时间短,个体规模小,资金、技术、人员的匮乏等。在广东省众多的社会残疾人服务机投中,成立时间在5年以下的占到了总数的50%,初始投资额在10万元以下的占到了总数的85%左右;服务机构从业人员文化水平普遍不高,人手不足,其中大学本科及以上学历的只占总人数的16%,有71%的机构员工要身兼数职。这些情况都严重影响了服务机构的专业化水平和服务质量。

4.3 市场力量遭到忽视

企业所提供的私人残疾人服务没有被纳入残疾人服务体系建设的范围。现阶段广东省的残疾人服务体系建设主要集中在残疾人的公共服务体系建设,私人提供的高层次服务通常不被认为是残疾人服务体系的组成部分。当然这与残疾人公共服务体系建设的现状相关。目前广东的残疾人公共服务体系的建设尚未完成,私人服务自然不在人们的视野之内。但是这可能忽视一些经济状况良好的残疾人的高层次需求,造成他们无法享受到一些健全人才能享受到的服务,不利于提高残疾人的幸福指数。

5 推动多层面建设广东残疾人服务体系的政策建议

本着“政府力量主导、社会力量补充、市场力量提升”的基本思路,以政府为龙头,加强公办残疾人服务体系建设;以政府购买为手段,充分发挥民间力量,调动社会资源,做强包括残疾人基本公共服务和准基本公共服务在内的残疾人公共服务体系;鼓励从事残疾人私人服务的企业的发展,以便有效地推动广东省建设多层面残疾人服务体系,可采取如下政策措施:

5.1 从全局角度制定总体战略,做好残疾人服务体系建设的顶层设计

所谓“不谋万世者不足谋一时,不谋全局者不足谋一域”,残疾人服务体系建设是一项系统性的工程,要推动这项工程的顺利进行,要有全局意识和长远眼光。广东各级政府应该对残疾人服务体系的建设做好系统性的规划,准确地把握残疾人服务体系的整体框架和各构成部分之间的关系,准确区分残疾人服务的不同层次,明确残疾人服务体系的各个构成主体在整个体系中的地位。以发展的眼光制定规划,根据残疾人事业的发展状况,适时做出调

整,使残疾人服务体系能够适应残疾人的实际需求。

5.2 集中力量做强公办残疾人服务体系

公办残疾人服务体系在整个残疾人服务体系中处于基础性地位,广东省应该重视公办残疾人服务体系的发展,加强公办残疾人服务体系的建设,将公办残疾人服务机构打造成为整个残疾人服务体系的示范性机构,以辐射、带动民办机构的发展。努力拓展公办残疾人服务体系,加大基层残疾人服务机构的建设力度,将公办残疾人服务体系的服务范围渗透到每一个村,每一个社区,实现公办残疾人服务体系的全覆盖;通过大幅度提高财政转移支付力度,合理调配资源,平衡公办残疾人服务体系城乡发展、发达地区与落后地区发展,保证残疾人基本公共服务及准基本公共服务能逐步在全社会实现公平性;各级财政应该加大对公办残疾人服务体系的投入力度,集中现有可用资源,做强公办残疾人服务体系。

5.3 大力扶持社会机构参与发展残疾人服务

政府应该为举办残疾人服务的社会机构创造条件。针对广东省民办残疾人服务机构在数量上虽然有一定规模,但是仍存在力量分散、规模小、人员少、实力弱等突出问题,政府应充分整合社会力量,通过创新社会团体登记及管理、采取规范的政府购买服务的方式,积极扶持社会举办的残疾人机构的发展。同时,政府还应该运用相关的鼓励政策激励社会贤达利用其社会资源、经济资源举办残疾人服务社会企业。

5.4 重视市场力量,将私人服务纳入残疾人服务体系之中

政府应该制定严格的行业准入标准,做到在进入时审查资质,在运行时实时监管,在出现侵权行为时切实维护好残疾人的合法权益的同时,加大鼓励残疾人私人服务企业发展的政策的力度,以促使广东省残疾人服务体系的不断完善,使残疾人也能享受到高标准、高层次的服务。

参考文献

- [1] 威廉姆·A·尼斯坎南. 官僚制与公共经济学[M]. 中国青年出版社,2004.
- [2] 吴凯. 浅谈沃格纳法则在中国的适用性[J]. 财经论丛,2006(3).
- [3] 刘蕾. 公共品多元供给主体及相互关系国内研究述评[J]. 山东工商学院学报,2010(4).

- [4] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 上海译文出版社,2012.
- [5] 广东省残疾人联合会. 广东省2010年统计年报汇总数据,2011.
- [6] 舒博. 社会企业的崛起及其在中国的发展[M]. 天津人民出版社,2010.
- [7] 唐钧,李敬. 广东省残疾人社会服务体系研究[M]. 研究出版社,2010.

The Discussion on Promoting the Service System for the Disabled People in Guangdong Province in Multiple Levels

Yang Ying, Xie Yuchuan, Qin Haoming

(School of Economics, Jinan University, Guangzhou Guangdong Province 510632, China)

Abstract: From the perspective of public economics, we hold the opinion that the service for the disabled people can be divided into three categories: basic public service, quasi basic public service and private service. According to the characteristics of the three categories, we put forward the idea of the service system construction for the disabled, which is "led by the government, enriched by the society and promoted by the market. Meanwhile, we analyze the current situation and the problems of the service system for the disabled in Guangdong province and raise the relevant proposals.

Key words: Guangdong province; the disabled; service system