

地方残联购买服务的探索与思考

——基于上海市 W 区的调研

赵挺¹

(华东政法大学 201620)

【摘要】: 随着残疾人对社会服务需求的总体性增长,特别是各类残疾人个性化需求的提出,传统的社会服务体系已经不能满足残疾人的需求。在残疾人各类服务需求日益增加和专业服务人员严重缺乏的基本矛盾下,上海市 W 区残联突破体制局限进行改革创新,在区委区政府的全力支持下,在残疾人工作委员会成员单位的通力合作下,区残联购买社会组织服务的实践探索成果显著,产生较大的社会影响力。

【关键词】: 地方残联 购买社会服务 机制创新

【中图分类号】: C913.69.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2019)01-0112-005

新时代群团组织的社会化改革已进入政策议程。为了解决群团组织脱离群众的现象,全国各地的群团组织都在积极探索,而购买服务逐渐成为解决该问题的有益探索。上海 W 区残联早在 2010 年开始改革现行的社会服务体系,通过培育和引入社会组织的方式来推行购买服务。通过对该区的调研,本文详细探讨推动改革的背景、购买服务实践的经验、运作机制,以及目前所取得的初步成效,最后对改革有效性的影响因素进行探讨。

一、地方残联推行购买服务改革的背景

传统助残社会服务体系已难以满足残疾人对社会服务的需求。当前,残疾人对社会服务的需求不断增加,既包括对社会服务和社会福利总量上的需求,也包括对个性化和专业化服务的需求。残联自身既缺乏为残疾人直接提供服务的人力,又缺乏为残疾人提供服务的专业技能。与上海其他区残联编制情况相比较,W 区残联正式编制较少。截至 2015 年 1 月,该区残联有 22 名员工,其中 18 人具有公务员和事业单位的正式编制,另外 4 人属于合同制外聘人员,而全区共有持证残疾人 17198 名,为数量众多的残疾人提供服务对于区残联无疑是一个巨大的挑战。

这一挑战为助残社会服务体系的创新提供了契机。2010 年,W 区残联的改革正式启动,这与残联新上任领导创新的战略眼光和改革魄力有关。残联顾名思义是联合多方面的力量,除了五大专门协会,还需要社会主体的广泛参与。残联只有改革创新,才能打开新局面,为有服务需求的残疾人群体提供更好的服务。购买社会组织服务是残联创新服务理念、转变服务方式和引导社会力量参与的一种尝试,与这个时代残疾人事业呼唤社会组织参与的发展方向密切相关。

由于 W 区委、区政府和残联系统的重视,区残疾人事业的发展一直走在全市前列。在社会管理创新和社会建设的大背景下,残疾人工作也在寻求突破点,得到区分管领导的支持。在实践过程中,残联购买服务的理念得到区财政局、民政局、社建委等残

¹基金项目:国家社科基金青年项目“地方政府培育社会组织的运作机制及改进策略研究”(17CZZ029)。

作者简介:赵挺,公共管理学博士,华东政法大学政治学与公共管理学院讲师。

疾人工作委员会成员单位的大力支持。

随着残疾人对社会服务需求的总体性增长,特别是各类残疾人个性化需求的提出,传统的社会服务体系已经不能适应残疾人的需求。在面临残疾人各类服务需求日益增加和专业服务人员严重缺乏的基本矛盾下,W区残联必须突破体制局限进行改革创新,其核心在于通过何种方式来提供服务。W区残联领导班子的换届为这些问题的解决带来了新的思路。在区委区政府的全力支持,以及残疾人工作委员会成员单位的通力合作下,区残联购买社会组织服务的实践探索成果显著,已产生较大的社会影响力。

二、地方残联购买服务实践的基本经验

在改革之初,区残联面临三大问题,分别是助残社会组织数量少、专业服务能力弱、公益项目设计无现成的模式可参考。区残联利用既有的资源,积极探索,逐渐解决这些问题。

(一)如何面对助残社会组织数量少的问题

助残社会组织数量少是一个客观的社会现象,而能承接公益项目的社会组织更是凤毛麟角。区残联充分利用已有的组织资源,通过扶持成立和引进社会组织来解决。首先,对全区12家街镇残疾人服务社进行改革。该区原来12家街镇的残疾人服务社中有11家是由街镇的民政科科长兼任法人,组织内部没有专职人员,组织名不符实。2010年6月,区残联下发了《关于加强残疾人服务社的指导意见》,要求街镇残疾人服务社的法人变更为社会人,起草残疾人服务社章程,设立理事会。其次,扶持成立助残领域的社工事务所。2010年1月,该区专门成立第一家为残疾人提供服务的专业社工事务所。同年,区残联将下属的康复培训中心进行改制,充实专业人才。再次,残联逐渐从外区引进具有专业性和影响力的社会组织,为本区社会组织的发展提供示范。

(二)如何解决社会组织服务能力弱的问题

针对社会组织专业服务能力弱的问题,W区残联在高校专家和专业社会工作机构的支持下,将社会工作的理念和技术应用到助残社会服务中去。2011年6月,W区残联成立了全市第一个助残社会组织孵化园,残联从外区先后引进社会工作机构入驻孵化园,专门由其对社会组织进行能力支持的项目。2012年,上海市残联与上海大学建立的“上海市助残社会化实验基地”落户W区,基地聘请社会工作专家团队进行实地调研和专业指导。社会工作介入的方式,包括培养助理社工督导和一线社工。社会工作介入助残事业,是为了提高社会服务递送的专业化和个性化,从根本上挖掘残疾人潜能,关注残疾人的人生观、价值观、个人能力的改变。

(三)怎样满足各类残疾人多元需求的问题

针对各类残疾人群体的多元需求,W区残联逐年设立了多个公益项目,项目内容涉及医疗康复、教育培训、劳动就业、文化体育、无障碍建设、权益维护等方面。如“康复服务”推出“中途之家”项目,为脊髓损伤者搭建一个相互交流、自助康复的平台。“生活服务”推出“阳光居家养护”项目,为1000多名重度瘫痪在床及肢体一级、二级残疾的对象提供每天一小时的家政、生活护理及精神慰藉等服务。“就业服务”推出“阳光工坊”项目,把传承国家非物质文化遗产竹刻、黄草编织等同残疾人技能培训有机结合,3年内共培训学员147名,销售额达53.5万元,促进残疾人技能提升和家庭收入提高。文化生活上先后推出“点亮光明”等项目,为250名有需求的一级盲人提供读报、陪医、购物、陪同参与社区活动、心理疏导等服务,同时组织旅游、观看无障碍电影、开展各类科普讲座和文化交流活动。“阳光相伴”项目为长期照顾残疾人而无法外出的家属提供交流减压的平台,不断实现服务多元与需求多元的有效对接。“聋人之友”项目为400名听障朋友搭建了相互交流、参政议政的平台。“情暖冻人”项目为渐冻人提供每周4小时一对一的志愿者服务,组织外出,开展家属护理培训服务。“情牵四叶草”项目为失独残疾人家庭提供家属照料、辅具指导、心理疏导等服务。

三、地方残联购买服务的运作机制

在地方残联购买服务改革过程中,W 区残联逐渐探索出一套精细化的运作机制。围绕助残公益服务项目运作过程中的设计、执行和评估等环节,进行制度设计,包括:如何调研民意,如何进行服务购买,如何评估公益项目,如何培育社会组织等。

(一)需求调研是助残公益服务项目设计的基本前提

需求调研是设计公益项目的首要环节。购买服务的项目应该是针对某类残疾人群体的需求和遇到的问题而设立的,出发点是为了缓解或解决相应的社会问题,而不应该停留在一般性的活动。区残联专门建立了民情调研制度来保证民意收集,包括每 2~3 年全区大规模的需求普查、一年两次的组团调研和每周的家庭走访。除了这种自上而下地获取残疾人及其家属需求的方式外,残联还开放地接受和吸取自下而上的各种诉求和建议。“阳光议事厅”是针对残疾人及其家属参政议政的一个公益项目,通过这个项目,社会组织将各类残疾人的需求整合并报请残联。从公益项目的类型看,除一般性的公益招投标项目外,还增加了公益创投的项目。如果说前者是基于残联自上而下对需求的了解而设立的话,那么后者则更多是一种自下而上地获取需求并设立项目的方式。

(二)购买平台和购买程序的规范化是项目执行的起点

公益项目设立后,由残联理事会审议,然后报区财政局进行项目事前评估、财务核算和审批,最后确认每年度的项目及资金。目前,残联的招投标平台已由原来自行组织到现在由区政府采购中心和第三方招投标代理公司组织。根据《政府采购法》《W 区政府采购集中采购目录和限额标准》《W 区助残公益服务项目招投标的实施意见》的规定,纳入集中采购目录的项目,区残联配合区政府采购中心做好招标文件的编制,区政府采购中心负责具体组织实施。纳入政府采购限额标准内的项目(分散采购项目),由区残联委托招标代理人实行招投标。专家评审委员会对项目投标书进行专业评审,评审过程中还特邀区审计局、监察局、政府采购办和部分区人大代表、政协委员参与全程监督,确保招投标流程公开、公正、透明。为了防止采购过程中的不当行为出现,残联在 2004 年出台《W 区助残社会组织廉洁服务协议》,要求双方在履约过程中应做到廉洁自律,不得以任何形式妨碍公平竞标。

(三)绩效评估和财务审计是公益项目质量管理的关键

公益项目的评估经历了体制内评估到第三方评估的转变。第一年开启改革之时,公益项目的评估主要是由残联内部科室的人员进行,后来部分执行项目的社会组织参与公益项目评估。为了使项目执行方和评估方的角色分离,残联正式引入独立的第三方评估。专业评估机构通过召开服务对象座谈会、听取项目负责人工作汇报、开展服务对象满意度测评等多种方式,对助残公益项目作出科学客观的评估。在与专业评估机构长期合作的过程中,残联逐渐探索陪伴式的评估方式,关注评估结果的同时,还关注社会组织专业化服务能力是否有提升、评估指标体系是否有改善以及服务对象是否真正发生变化。除了第三方的专业评估外,残联还聘请会计师事务所每年对所有助残公益服务项目资金运作进行全面审查,推动项目健康运行。

四、地方残联购买服务的初步成效

(一)服务对象逐渐从他助向自助与助他的转变

社会工作方式在助残领域的运用,一方面使残疾人享受到专业化和个性化服务,另一方面使残疾人提升了自信心,不少接受服务的残疾人逐渐实现从他助向自助和助他转变。“阳光工坊”项目一名服务对象接受记者采访时谈了自己内心的感受:从受助者成为自助者再成为指导老师,体会到快乐和自身价值的实现。一位盲人朋友说:我们是世界上最孤独的群体,曾经默守孤独的我们认为自己是社会和家庭的累赘,参加项目后,改变了自我,使自己积极参与各种活动,活得也精彩。所以,残疾人不仅仅渴望生活上得到帮助,更需要潜能的挖掘和自我价值的实现。

(二) 残联的公共服务职能得到更好发挥

残联具有代表、服务和管理残疾人的职责。在采取购买服务的方式之前,残联更多地发挥管理职能,服务和代表的职能较弱。在购买服务后,残联的服务能力和代表能力得以很大的提升,残联角色也发生两次转变:其一,从运动员到教练员的转变。在传统的助残社会服务体系中,是由包括残联在内的组织载体在具体提供服务。当社会组织开始直接参与助残社会服务的递送,但囿于社会组织的数量有限,符合资质条件和具有专业能力社会组织更是稀缺,残联不得不发挥教练员的角色,重点抓社会组织的能力建设。其二,从教练员到裁判员的转变。当残联成为教练员后,发现社会组织的培育并非易事,尤其是提升社会组织的专业服务能力。在这个过程中,残联调整角色,又从教练员向裁判员的转变,成为社会服务的政策制定者和监督者。当然,这并不意味着残联完全不再提供具体服务。而是说随着改革的进一步推进,其角色正在从运动员和教练员中退出来,逐渐成为裁判员。从短期来看,因为助残社会组织的能力问题,残联角色的变化似乎没有带来显著的效果,残联团队也没有因为购买服务变得工作轻松,但从长远来看,随着社会组织的健康成长,残联角色的这种转变会带来更多的红利。

(三) 社会组织的专业化水平得到提升

街镇残疾人服务社是提供助残服务的主力军,购买服务促进了这些机构的专业化水平,包括内部治理能力和专业服务能力。当街镇残疾人服务社通过改制,自我管理、自我服务能力得到发挥,组织内部的治理结构和机制趋于完善。随着公益项目的推行,专业社工人才的配备成为承接项目的必要条件,一线社工人才和助理督导人才的培养为机构专业化发展奠定了基础,机构的专业服务能力也在实践中不断提升。在社会工作理念的影响下,公益项目产生了很多组织,“阳光工坊”项目和残疾人照顾者项目专门成立家属委员会,定期组织活动。睦邻点公益项目本身就是按照“活动自行设计、人员自行组合和负责人自行推荐”的形式运作的。在社区层面,250个原生态助残群众团队在丰富残疾人精神文化生活、开展心理慰藉、化解残疾人矛盾方面发挥着积极作用。

五、地方残联购买服务改革的思考

上海W区残联购买社会组织服务的探索实践已经产生较大的社会影响力,全国各地的残联组织不断前来参观学习。地方残联购买服务这项改革无疑是有效的。这项改革为什么能够取得成效?对于残联系统和其他人民团体的改革具有怎样的借鉴意义?这些值得进一步思考。

(一) 残联团队的学习、试验和创新能力推进了改革

早在2010年残联购买服务还是新生事物,没有现成的制度设计可以参照。在这样的背景下,残联工作创新意味着各种风险。在区委区政府和残工委成员单位的支持下,残联团队积极探索、善于学习和试验,初步形成了一套体制机制。主要表现为三方面:首先,残联理事长去荷兰、美国和加拿大的考察和学习经历,使她对社会组织在公共服务提供和社会问题解决中的作用有了基本认识,所以借助社会组织来改革既有的助残服务体系,实行购买服务成为一种比较自然的选择。其次,在学习借鉴和自我探索过程,先后制定出台了《W区助残公益服务项目招投标实施意见》《W区助残公益服务项目评估标准》和《W区助残社会组织廉洁服务协议》等文件。再次,残联团队自身的学习也带动了社会组织的学习,在公益项目的运作过程中,社会组织逐渐与残联形成了比较一致的目标。

(二) 社会治理理念指引下的合作伙伴关系建构

当时改革的基本思路是动员社会力量参与助残社会服务体系。社会组织的参与,动员了大量志愿者的参与,激发了社区活力。随着公益项目影响力的扩大,企业的社会捐赠开始增加。残联和其他残工委成员单位的密切沟通,使部门间的合作变得更为默契。在这个过程中,残联践行社会治理的基本理念,将外在主体视为合作伙伴,共同来对重大问题决策,切实推动了购买服务。残

联每年度就公益项目的启动、中期评估和总结均召开沟通会,社会组织能够参与并建言献策。“阳光议事厅”项目由社会组织承接,这是一个各方讨论和协商的平台,目标是促进残疾人和助残社会组织的参政议政。同时,社会组织的参与不仅仅停留在承接公益项目,部分专业能力比较强的社会组织还参与评估标准制定、服务标准制定等。在社会治理的理念指引下,残联和其他社会组织建立起了合作伙伴关系,这种关系在实践中不断磨合和改进,成为一种新常态。

(三)助残社会服务市场的不断培育

社会服务市场的缺陷具有普遍性,这是影响购买服务的重要因素。如何增加符合资质条件的供应商,如何提升供应商的服务能力,成为克服社会服务市场缺陷和推进购买服务的关键。在改革之初,面临社会组织数量有限的问题,残联并没有将社会服务的市场完全向全市开放,而是以发展本地的社会组织为主,同时有选择地引进一些具有专业性和影响力的外区社会组织,这保障了改革的可持续性。在购买服务的推进过程中,实际上存在着服务类社会组织和支持类社会组织,前者以街镇残疾人服务社为主,后者是指比较专业的社工机构,以外区引进的机构为主。支持类社会组织的主要功能是从培育的角度为服务类社会组织提供各种支持,包括一线社工人才和助理督导人才的培养、公益项目设计和执行的培训、服务标准和项目评估标准的制订等。目前,残疾人事业发展中心正在筹建当中,这将是残联和其他社会组织之间的枢纽型组织。

注释:

1 笔者于 2014 年 7 月-2015 年 1 月在上海 W 区调研,本文相关数据一般截至 2015 年 1 月。