

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2026.01.003

# “十五五”时期残疾人全链条服务体系的 内在逻辑与优化策略

林闽钢<sup>1</sup>, 宋 昊<sup>2</sup>

(1.南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210023;  
2.山东师范大学 公共管理学院, 山东 济南 250014)

[摘 要]“十五五”时期,我国残疾人公共服务已进入“从有到优”的转型升级阶段,应坚持数字赋能,全面提升残疾人公共服务的质量和水平,将整体性治理作为残疾人公共服务的优化路径,推动构建残疾人全链条服务体系。作为残疾人全链条服务体系的内在逻辑,数据链、智慧链、发展链、协同链分别承载着精准识别服务需求、提升管理效率与服务响应速度、促进残疾人能力建设与社会参与、推动跨部门资源统筹与制度协作的重要功能。在优化策略上,残疾人全链条服务体系应以需求为导向,强化数字赋能,实现精准反馈与供需匹配;建立多部门政策协同、资源整合机制,形成闭环式服务管理;强化社会保障与关爱服务的关联性与耦合性,形成综合发展效应;聚焦残疾人家庭赋能,建立健全多层次关爱服务项目,强化多链条的支持效应。

[关键词]“十五五”时期;残疾人;数智赋能;全链条服务体系

[中图分类号]D632.1 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2026)01-0020-08

为保障残疾人基本权益,世界各国都在不断加强残疾人公共服务体系建设。从“十二五”到“十四五”,完善残疾人服务体系逐步成为我国残疾人公共服务建设的重点目标和主要内容。当前,我国残疾人服务体系已实现从“覆盖部分”到“覆盖全部”、从“临时性救助”到“制度化保障”、从“个别化帮扶”到“常态化服务”的重大转变<sup>[1]</sup>,以政府主导、社会参与、公办与民办并举为特征的残疾人公共服务供给体系基本形成<sup>[2]</sup>,为残疾人提供了系统化、规范化的制度性保护,全国八千五百多万残疾人的生活水平得到显著提升。2025 年 10 月 23 日,中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,明确提出要完善“残疾人等群体服

务保障体系”<sup>[3]</sup>。这表明,在即将迈进“十五五”的关键时期,我国残疾人服务体系已实现“从无到有”的跨越式发展。面向“十五五”,我国残疾人服务体系要完成“从有到优”的转型升级,就必须立足中国式现代化伟大进程,厘清我国残疾人服务体系发展的内在逻辑,完善制度设计、优化资源配置、抓好服务协同,打造残疾人全链条服务体系。

## 一、残疾人公共服务的 数智赋能与整体性优化

“十四五”时期,残疾人事业信息化已成为残疾人服务体系和服务能力现代化的重要内容和必然要求。迈进“十五五”,我国残疾人公共服务体系应

[基金项目]国家社科基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(编号:22&ZD060)。

[收稿日期]2025-12-01

[作者简介]林闽钢,男,南京大学政府管理学院教授,博士生导师;  
宋昊,男,山东师范大学公共管理学院讲师,博士。

坚持数字赋能,全面提升残疾人公共服务的质量和水平,将整体性治理作为残疾人公共服务的优化路径,构建残疾人全链条服务体系,持续提升广大残疾人的获得感、幸福感、安全感,扎实推进残疾人共同富裕。

#### (一)数智赋能:残疾人公共服务的发展趋势

随着信息技术的快速发展,我国公共服务展现出由“数字驱动”向“数智赋能”转型的趋势。<sup>[4]</sup>数智技术的广泛应用既为解决复杂多变的社会经济问题提供了重要基础,也为公共服务实现个性化、精准化供给创造了有利条件。公共服务部门能够动态获取与服务对象相关的多维信息,在应对社会问题的过程中不再单纯依赖经验判断,而是转向以数智技术为支撑的科学决策。在此背景下,作为国家公共服务的重要组成部分,我国残疾人公共服务的重点逐渐从处理单一事项转向对服务过程、服务结果、服务协同的整体性把握,其管理模式正朝着系统化、整体化方向演进。近年来,我国的经济组织和公共部门不断加快数字技术的应用步伐,相比之下,残疾人公共服务的数字技术应用水平仍有很大的提升空间。“十四五”时期,各地基层残联普遍面临机构设置不完善、人员配置不足、专业能力有限、薪酬待遇偏低、事务性工作繁重等实际问题,直接削弱了各级残联的协同联动能力和资源整合能力。有调查显示,80.83%的县级残联认为,有必要通过建立残疾人综合服务平台,促进服务需求与服务资源之间的有效衔接<sup>[5]</sup>,这反映出基层服务人员对于科技赋能残疾人公共服务的现实期待,以数字化整合服务资源、以数智赋能提升响应速度和服务水平已成为残疾人公共服务的发展趋势。

2021年7月,国务院印发的《“十四五”残疾人保障和发展规划》提出,应“坚持传统服务方式与智能化服务创新并行,建立线上线下相结合的残疾人服务体系,推动数字化服务在助残中的普惠应用”<sup>[6]</sup>。同年9月,中国残疾人联合会印发《“十四五”残疾人事业信息化发展实施方案》,明确要“推动数据赋能精准施策”,“提升残疾人精准化、精细化服务水平”。<sup>[7]</sup>2024年12月,中国残疾人联合会、国家发展和改革委员会、教育部等9部门联合印发《关于推进科技助残的指导意见》,进一步强调“把加强助残科技研发应用作为残疾人事业高质量发展的战略支撑、作为实现高水平科技自立自强的重要任务”,“提升残疾人工作标准化、数智化、科学化水平”。<sup>[8]</sup>相关政策的密集出台彰显了数字赋能

残疾人公共服务的必要性,推动残疾人服务系统化、现代化发展的紧迫性。迈进“十五五”,应以数智赋能强化残疾人服务的需求识别、过程监测、成效评估等关键环节,聚焦数据资源的整合与共享,为改进资源配置方式、提高服务供给能力、提升科学决策水平提供战略支撑。

#### (二)整体性治理:残疾人公共服务的优化路径

残疾人公共服务涉及康复、教育、就业、社会保障、托养照护、无障碍环境建设等多个政策领域,具有服务主体多元、服务内容多样、长周期服务等特点,单一部门或单项政策难以独立回应残疾人群体的综合性需求。主管部门如不能有效统筹多元主体,势必出现服务供给割裂、政策执行脱节等问题,这将直接影响残疾人公共服务的整体效能。整体性治理理论以服务对象需求为导向,以构建合作网络、强化资源整合、协调权责关系为核心机制,强调公共服务从阶段性、分散化供给向集成化、链条化、全周期供给的转型,为提升公共服务效率、保障公共服务的协同性与公平性提供了理论支撑,为解决机构职能重叠、任务冲突、资源分散等传统治理难题提供了解决方案。<sup>[9]</sup>残疾人公共服务与政府治理密切相关,整体性治理理论为破解服务碎片化、主体协同不足等残疾人公共服务领域长期存在的难题提供了全新的理论视角。

从服务主体看,我国残疾人公共服务形成了“政府—残疾人联合会—残疾人民间组织”这一具有中国特色的框架体系,呈现多元主体协同参与的良好格局。<sup>[10]</sup>上述结构能够有效拓展残疾人服务的供给主体,但也对公共服务体系的统筹协调能力和组织运行机制提出了更高要求。如何推动多元主体形成职责明晰、资源整合、服务协同的治理网络,成为当前残疾人公共服务领域必须解决的关键问题。在整体性治理视角下,应围绕服务对象的现实需求,强化治理主体的跨部门、跨主体协同,整合原本分散于不同主体、不同环节的残疾人公共服务项目。在数智社会高速发展的背景下,残疾人公共服务应通过数字化、智能化、信息化手段实现多主体的组织协同、职能整合、信息共享,以责任机制和绩效评估体系确保治理的有效性,加强对服务需求、服务过程、服务成效的动态管理<sup>[11]</sup>,有效提升残疾人公共服务的连续性与可及性,合理应对传统公共管理中存在的资源分散、部门割裂、信息孤岛等结构性问题,防止出现多头管理和断裂等现象。从服务供给方式看,整体性治理能够推动残疾

人公共服务由单一性、阶段性供给向集成化、链条化、全周期供给转型。在“政府—残疾人联合会—社会组织”的分工协作框架下,政策制度衔接与服务流程整合将康复、教育、就业、社会保障等关键环节串联起来,不仅能够有效减少残疾人在不同服务阶段的“重复入场”现象,还可以推动残疾人公共服务结构实现从分散供给向系统化、全链条供给转型。从地方实践看,全国各地都在积极开展实践探索,持续优化残疾人公共服务体系。近年来,江苏省<sup>①</sup>、安徽省宿州市<sup>②</sup>、湖南省益阳市<sup>③</sup>、江西省吉安市吉州区<sup>④</sup>等地“先行先试”,在残疾人公共服务实践中积极推广“全链条”服务模式,围绕残疾预防和残疾人康复、就业、社会融入等服务需求,系统整合现有服务内容和运行机制,全力强化服务供给的连续性、资源配置的协同性、政策执行的整体性。上述地区的主要创建内容包括:纵向上,聚焦残疾人全生命周期服务需求,强化早期干预、康复支持、能力提升等服务项目之间的衔接,减少服务断点;横向上,整合分散于多个部门或领域的服务资源,协同推进教育、就业、社会保障等社会政策,逐步形成覆盖残疾人发展全过程的服务支持体系;在实践中,通过链条化设计与整体化推进初步构建起从早期干预到能力发展再到社会参与的系统支持框架,为我国残疾人公共服务体系的优化发展提供了可复制、可推广的经验。

## 二、残疾人全链条服务体系的内在逻辑

要构建残疾人全链条服务体系,就要以残疾人在不同发展阶段的多样化需求为核心导向,以数据驱动、技术赋能、能力提升、多主体协同为支撑,实现从预防、筛查、康复、教育、就业到社会融入、长期支持的全过程介入。该体系不是若干分散服务模块的简单叠加,而是通过对数据链、智慧链、发展链、协同链的系统性整合而形成的具有连续性、整体性、动态性的综合服务网络。其实质就是按照系统原则整合资源、以全生命周期视角配置服务,从而构建跨部门联动、跨领域贯通、跨阶段衔接的公共服务共同体,为促进残疾人能力提升与社会参与提供稳定且可持续的制度化保障。

### (一)数据链:基于需求识别的管理闭环逻辑

数据链是残疾人全链条服务体系的基础环节,其核心在于利用系统化数据处理,实现服务需求的科学识别、精准分析、优化配置。DIKW模型揭示

了数据、信息、知识、智慧之间的层级递进关系,为数据链中的数据加工、转化提供了理论基础。<sup>[12]</sup>该模型可简化表达为原始数据经整理后形成结构化信息,在进一步分析后生成可被理解、可被判断、可用于决策的知识,最终通过智慧转化形成更优的行动方案。<sup>[13]</sup>在全链条服务体系中,推动数据完成从“被动记录”到“主动赋能”的转变、决策知识实现从需求识别到决策优化再到行动反馈的完整循环。数据链已成为需求识别、资源整合与决策优化的认知基础。在全链条服务体系中,数据链的具体作用主要体现在三个方面。首先,为需求识别提供结构化依据。通过对残疾人的个体特征、功能状况、社会支持水平、生命周期阶段等多维数据进行系统性整合,揭示不同群体的需求差异、潜在风险及服务空白,为服务的精准供给提供依据。其次,为系统性分析与预测提供核心动力。数据向信息和知识的转化,能够确保管理者识别供需结构中的关键变量、潜在关联和系统瓶颈,推动纵向全生命周期和横向多主体协同中的数据应用,为服务体系的优化和动态迭代提供支持。再次,通过反馈机制构建管理闭环,为智慧决策提供长期支持。经信息化处理后的数据能够转化为可操作知识,并在实践中不断得到修正和完善,使服务体系在动态环境中始终保持逻辑的一致性,不断增强自身的适应能力。总体而言,数据链对需求识别、服务供给、政策决策的有效连接,使全链条服务体系具备极强的连续性、整体性、动态性。数据链贯穿于各服务环节的不同阶段,为不同主体提供共享信息与决策参考,实现了服务体系的逻辑衔接与功能耦合。

一直以来,我国对残疾人的调查统计工作为数据链的构建提供了重要基础。1987年,全国首次残疾人抽样调查正式启动,系统性地收集了我国残

① 参见王晓慧《聚焦幸福:江苏残联“十四五”深耕残疾人服务全链条结硕果|格外关爱·非凡五年》, <https://www.chinatimes.net.cn/article/146935.html>, 2025年8月11日, 2025年10月18日。

② 参见曾庆芳《“预防+康复+就业”全链条创新——解码“全国先进”背后的助残服务“三重奏”》, <https://www.ahsz.gov.cn/zwx/xqyq/195674221.html>, 2025年6月16日, 2025年10月18日。

③ 参见周妹《聚焦从“校园”到“社会”的全链条支持 益阳市特校与残疾人托养中心共绘残障群体美好未来》, <https://m.voc.com.cn/portal/news/show?id=28082597>, 2025年3月7日, 2025年10月19日。

④ 参见黄建平、张建明《吉州打造残疾人全链条就业支持体系》, 载《井冈山报》2025年5月6日第2版。

疾人的数量、结构、地区分布、致残原因、生活状况等信息。2006年,第二次全国残疾人抽样调查全面展开,重点补充、更新了第一次全国残疾人抽样调查取得的各项数据。2007年至2013年,中国残疾人联合会、国家统计局、民政部等部门联合开展了全国残疾人状况监测工作,对残疾人的生存、发展状况及其所处环境展开系统性追踪,动态监测内容涵盖生活、康复、教育、就业、社区服务、无障碍环境建设、法律服务等多个维度。自2015年起,中国残联每年组织开展全国残疾人基本服务状况和需求专项调查,此项调查以持证残疾人为调查对象,通过实名调查形成基础数据,在年度数据更新中动态反映服务与需求的变化。2017年,经国家统计局批准,中国残联开始对全国残疾人家庭开展收支状况和社会保障情况的抽样调查,为社会保障精准政策干预提供了量化依据。在不断加强残疾人调查统计工作的同时,我国建立起较为系统的统计支撑体系,包括残疾人人口基础数据库以及残疾人事业统计年报、快报、台账制度。此外,我国通过专项业务统计在康复、教育、就业、社会保障、文化体育、权利维护、组织建设、服务设施建设等领域对残疾人的发展状况进行系统性监测。近年来,我国的人口结构与社会环境持续变化,评残标准逐步调整,医学技术突飞猛进,传统的调查统计数据已严重滞后于残疾人服务需求。我国的残疾人调查与统计工作对于数据的整合力度尚不充足,数据质量有待提高,数据开发相对滞后,这使得残疾人服务体系总体上缺乏数字化支撑,残疾人服务的精准化、精细化水平提升缓慢,服务的便捷性明显不足。“十五五”时期,要“促进残疾人事业全面发展”<sup>[14]</sup>,就要进一步完善残疾人人口、残疾人工作者、涉残机构的相关数据,系统性地整合分散于不同领域、层级、部门的涉残数据,建成全国残疾人基本服务状况和需求信息数据库,建设统一的残疾人数据采集平台,实现残疾人服务需求的主动识别与动态数据的实时更新,为残疾人事业高质量发展提供更加详实、更为可靠的数据支撑。

## (二)智慧链:基于数智技术的响应逻辑

智慧链,即在残疾人服务领域广泛运用自动化、可视化、智能化等数字手段,优化服务经办流程、统筹调配社会资源、整合信息流与资金流,以技术驱动提升服务部门的管理效率与响应速度,实现服务供给与残疾人需求的动态平衡。当前,我国已有超过3000家与残疾人、老年人生活密切相关的

网站、移动应用完成了无障碍适老化改造<sup>[15]</sup>,为智慧链的高效运行营造了良好的外部环境。与传统的线性管理模式相比,智慧链更加注重资金、信息、技术等服务资源的社会性流动,能够即时捕捉残疾人需求变化、监测服务执行状态,对资源配置与经办流程进行智能优化,能够显著提升全链条服务的连续性、整体性与灵活性。

智慧链是残疾人全链条服务体系的中心环节,是残疾人服务实现动态可控、实时可视、快速响应的重要保障,其运行机制包括四个环节。一是需求的触发与接入环节。智慧链运用数字接口、传感机制、信息共享通道等数字技术,实时捕捉、初步筛选、主动识别残疾人的服务需求,确保残疾人服务体系能够在需求发生之初即获得认知基础,体现了智慧链的前置感知能力。二是需求分析与服务匹配环节。智慧链借助数据挖掘、数据分析、算法模型等智能工具,对残疾人需求进行系统分类、智能解析、优先级排序,将数字信息转化为可操作提示,并以此为基础动态匹配可调配资源。这一环节揭示了残疾人需求与服务资源之间的潜在关联,有效推进了服务的精准化、个性化供给。三是服务的执行与交付环节。在智能调度与远程监控系统的支持下,智慧链能够实时优化资源配置、简化操作流程、完善服务安排,从而显著提升残疾人服务的时效性和可靠性,确保每一位残疾人的服务需求都能够获得及时、有效的响应。四是服务的闭环与优化环节。智慧链将残疾人服务的全过程纳入数据反馈机制,通过提示生成、模型更新、预测分析进一步优化决策方案,实现从数据采集到智慧应用的闭环管理。该环节强化了服务体系的自我调节能力和持续改进逻辑,使智慧链能够在复杂、多变的社会环境下保持自身的结构稳定、操作可控和响应敏捷。以浙江省杭州市的残疾人服务体系为例,智慧链的广泛应用有效提升了残疾人服务的精细化水平。在残疾人康复训练服务中,智慧服务系统能够自动采集服务对象的相关信息,并根据个体需求自动生成个性化服务方案。在残疾人辅具配置服务中,智慧服务系统能够即时评估残疾人的身体机能,并以此为基础选购相关辅助器具、安排配送服务。截至目前,上述服务已累计处理工单近3万件,完成率超过90%。在信息管理与政策服务领域,智慧服务系统建立了统一的数据接口,包括残疾人档案管理、活动信息整合、政策查询等数据业务,实现了信息的快速获取和智能推送。目前,该

项服务已覆盖服务对象超过 13 万人。此外,系统还整合了各地特色服务,如居家康复指导和签约随访服务,康复签约率达到 95% 以上,年均上门指导频次超过 12 次。<sup>①</sup>

### (三)发展链:基于服务增能的自我发展逻辑

发展链是残疾人全链条服务体系的关键维度。在残疾人全链条服务体系中,发展链以能力提升为核心,重点关注残疾人的能力建设与潜力培养,体现了以服务对象为中心的增能逻辑,是促进残疾人融入社会、长期发展的内在机制。2023 年,全国 76.4% 的残疾人家庭获得社会救济和政策性生活补贴<sup>[16]</sup>;1000 多万残疾人被纳入最低生活保障范围,120 多万残疾人被纳入特困供养范围,1191 万困难残疾人获得生活补贴,1607.4 万重度残疾人获得护理补贴。<sup>[2][17]</sup> 残疾人参与城乡居民基本养老保险、医疗保险的比例分别达到 90%、95%,全国各地普遍建立起辅助器具适配补贴制度,为残疾人的生活、学习和工作提供了制度性保障。<sup>[2]</sup> 这表明,我国残疾人的基本生活需求已在制度层面得到满足。残疾人的主要需求已从基本物质保障转向高质量、多元化公共服务,残疾人群体对平等参与社会生活、共享经济社会发展成果、丰富精神文化生活更加期待。残疾人公共服务要超越传统理念,促进全体残疾人的全面发展,实现从生活保障到个体增能的目标转型。从增强可行能力的视角出发,发展链是提高残疾人自我发展能力的“助跳板”,其目的是通过能力建设和潜力培养等公共服务,帮助残疾人及其家庭在保障基础上实现能力累积、潜能释放并高质量融入社会,全面激发残疾人的发展潜能,自立自强地走出发展困境。在发展链的支持下,残疾人公共服务不仅要关注“给什么”,更要强调“能不能用”“能用来做什么”,通过个性化、发展型、赋权型服务将服务资源转化为实际能力。例如,职业技能培训与就业支持不仅提供岗位信息,还围绕残疾人的身体条件、兴趣爱好和社会环境,形成持续的能力提升路径;教育与康复服务也不局限于功能恢复,而是服务于长期自主生活和社会融入的目标。在这一转向过程中,公共服务的价值取向发生根本性变化:从“风险防范”到“能力投资”,从“被动补偿”到“主动赋能”。公共服务不仅要弥补残疾带来的不利影响,更要通过制度设计扩大残疾人选择生活方式和实现人生目标的自由度。

### (四)协同链:基于多方协同的资源整合逻辑

在残疾人全链条服务体系中,协同链是保障多

主体协作的重要环节,通过制度化、常态化、动态化管理机制汇聚多方合力,进而创造跨部门、跨领域、跨环节有机联动的良好格局。不同于侧重需求识别的数据链、关注供给响应的智慧链、强调个体增能的发展链,协同链重点关注从制度和实践层面维护残疾人全链条服务体系的协同性。协同的实质在于通过子系统的开放,以顶层设计的目标和创新引领来实现高效,即改善系统结构、加强各子系统之间的联系与交互、优化新性能,使整个集成体表现出更高的整体性。<sup>[18]</sup> 就残疾人全链条服务体系而言,协同链不仅提高了其资源配置效率,强化了其应对复杂需求的适应能力,还为其长期可持续发展提供了重要的制度性、结构性保障。在残疾人公共服务供给领域,政府负责顶层设计、政策制定和资金投入,各级残疾人联合会承担服务协调、专业指导和制度执行,社会组织及社区力量在康复、教育、就业和能力提升等环节提供具体服务,多元主体共同为残疾人提供服务,形成协同供给的服务状态。目前,残疾人及其家庭的需求呈现梯度化、多维化特征,既包括基本生活保障、健康管理和康复服务等生存性需求,也包括教育与技能培训、心理支持、社会参与及能力发展等发展性需求。<sup>[19]</sup> 在整合服务资源的过程中,协同链推动服务供给端系统性响应残疾人家庭的整体功能需求,形成“供给—需求”的互动闭环,从而有效支持残疾人家庭实现全面增能与长期社会融入。基于此,残疾人公共服务不再是孤立的政策措施或单项服务,而是通过多元主体协作与资源整合形成的供给系统。

## 三、残疾人全链条服务体系的优化策略

残疾人是一个广泛的概念,涵盖了多种存在不同类型残障情况的人群,在心理需求上呈现出明显的差异化特征。因此,残疾人公共服务应构建全链条服务体系,从体制机制上进一步满足残疾人及其家庭复杂化、多维度、动态变化的公共服务需求。

(一)以需求为导向强化数字赋能,实现精准反馈与供需匹配

以部门职能为主导的传统服务供给模式难以

<sup>①</sup> 参见浙江省残疾人联合会《中国残联发文推广浙江 10 项典型经验|⑥推进全生命周期“数智助残”服务体系建设》, [https://mp.weixin.qq.com/s/Gf\\_6f56JezBdnliX196aKg](https://mp.weixin.qq.com/s/Gf_6f56JezBdnliX196aKg), 2024 年 11 月 29 日,2025 年 10 月 19 日。

全面回应残疾人个性化与动态变化的服务需求。从本质上讲,以需求为导向强化数字赋能的服务指向,就是以技术手段重塑服务运行逻辑、将分散的信息资源整合为可持续运作的数据库的过程,是提升公共服务精准性、协同性与回应性的必要手段。一是以精准画像为基础,夯实需求识别的制度根基。以数字技术赋能残疾人服务供给体系,既不能脱离数字政府单独建设,又不能仅依据具体的服务事项孤立地设计应用场景,要统筹协调公共服务建设,防止出现资源分散、重复建设、低效运行的现象。因此,应以现有数字公共服务平台为依托,系统整合与残疾人生活保障、医疗康复、教育培训、就业支持、社会参与密切相关的信息资源,构建多维度、可更新的残疾人家庭画像体系。要统一相关数据的标准与口径,加强对残疾人家庭的动态监测,确保残疾人个体的服务需求从静态描述转变为持续可追踪的信息结构,为服务配置、资源调度和风险防控提供稳定依据,有效减少数据的重复采集现象,化解信息碎片化问题,切实提升需求识别的准确性和前瞻性。二是以服务清单为着力点,持续优化残疾人的需求表达与供需匹配机制。系统梳理残疾人服务需求的共性与差异性,并以此为基础制订规范化服务需求清单与服务项目清单,确保残疾人需求由隐性、零散表述转化为显性、结构化表达。数字平台要对服务需求清单与服务项目清单进行动态管理,确保两者的协同运行,推动服务供给从“事后补救”向“事前匹配”转变,增强公共服务配置的针对性和可操作性,降低供需错位造成的制度成本。三是以服务链整合为目标,全面提升服务体系运行的系统性和连续性。要紧紧围绕残疾人及其家庭的整体性功能需求,推动需求识别、服务配置、评估优化等服务环节的系统衔接,再造残疾人服务流程。通过流程整合、信息共享,切实减少部门分割、服务断点等情况的发生,增强残疾人服务在时间和功能维度上的连续性。这种以服务链为核心的数字赋能策略,有助于提升公共服务体系的整体协调水平,是促进残疾人服务实现精准化、精细化、便捷化的有力支撑。

(二)建立多部门的政策协同、资源整合机制,形成闭环式服务管理

残疾人服务是一个全面而复杂的系统,涉及筛查诊断、康复干预、教育支持、就业帮扶、制度保障、社会关爱等多个环节,需要多个公共部门协同配合。为有效提升服务质量,必须建立以服务闭环为

核心的多部门协同与资源整合机制,确保各服务环节在职责明确、信息互通、资源优化配置的基础上形成连续且可控的服务链条。一是要强化关键节点的部门协作与政策集成。残疾人全链条服务需要多个公共部门协同合作,防止出现职责不清、服务脱节、政策执行偏差等实际问题。相关部门应进一步明确自身在服务链条中的具体职责,建立信息共享与工作协调机制,健全跨部门工作流程、信息操作规范、联席会议制度,在制度层面强化业务管理,防止出现职责不清、信息不畅、资源分散等问题。同时,相关部门应建立服务反馈机制,定期评估政策执行状况,要针对服务链条运行中出现的问题及时调整策略,切实提升部门协作效率,强化政策集成效果,确保残疾人在各服务环节获得连续性、系统性支持。二是要建立统一的信息管理与动态监测机制。一直以来,数据壁垒都是制约残疾人服务精准化发展的关键问题。在信息管理上,许多业务部门存在的信息孤岛现象是造成需求识别不准确、政策支持不及时、资源调配不科学等问题的重要原因。例如,康复中心如果不能及时分享残疾人的康复信息,就业部门就难以规划就业服务,进而可能延迟包括技能培训、就业安置、创业孵化在内的一系列服务安排。应建设统一的残疾人数字服务平台,系统整合残疾人基础资料、服务需求、过程反馈等数据信息,实现服务部门之间的数据共享与互联互通。数字服务平台应以数智技术为依托,持续优化残疾人信息的分层分类管理,以残障类型、能力水平、需求特征为依据,建立动态监测和按需推送机制,确保向残疾人提供精准、高效的公共服务。在不断提高服务响应速度的同时,数字服务平台还要全面激发数据活力,整合开发残疾人全要素、全生命周期的数据资源,为相关部门的科学决策提供重要支撑,打造多部门协同治理的良好格局。三是要推进资源统筹与闭环式服务管理。资源分散、调配不均是影响服务效率、制约服务连续性的关键因素。我国大部分职业康复服务资源和残疾人就业岗位集中在城市,农村及偏远地区相对匮乏,这是服务链条断裂的重要原因。为有效缓解残疾人服务资源的分布不均问题,应建立闭环式服务管理模式,建设跨部门资源整合平台,对公共服务、资金、技术、专业人员进行统一调度,实现“任务分配—执行跟踪—反馈记录”的完整闭环。统筹管理不仅能够有效提高服务资源的使用效率,还能够显著增强服务部门之间的协作粘性,使全流程残疾

人服务形成协调、高效、可持续的闭环体系。各部门应以服务平台信息为主要依据,采取制定资源调度标准、建立优先分配机制、定期评估资源利用率等手段动态调整资源配置,确保残疾人服务的高效、连续、可控运转。

(三)强化社会保障与关爱服务的关联性、耦合性,形成更综合的发展效应

我国的残疾人社会保障通常以现金作为给付手段,为残疾人提供基本生活保障,满足其日常需求,呈现典型的生存型保障特点。<sup>[19]</sup>然而,单纯依赖生存型保障是不足以支撑残疾人保障体系长效发展的,仅靠现金给付手段难以满足残疾人群体的多维发展需求。残疾人关爱服务涵盖教育支持、职业培训、就业促进、康复指导、精神文化关怀等内容,以多样化服务为载体直接作用于残疾人的能力建设。残疾人关爱服务通过提供系统化的服务支持,提高残疾人的自我效能感和社会归属感,增强残疾人参与社会活动的意愿与能力,全面激活残疾人的发展潜能,呈现显著的发展型保障特点。在制度层面,发展型保障与生存型保障相互作用。生存型保障是保证残疾人基本生活、维护残疾人人格尊严的重要基础,是广大残疾人参与教育、康复、就业活动的必要前提。发展型保障在促进残疾人融入社会、扶持残疾人职业发展、提升残疾人公共参与意愿等方面发挥着更为重要的作用,有效弥补了现金给付式保障的不足。为促进残疾人社会保障模式从生存型向发展型转变,应将现金给付与关爱服务有机组合,形成制度上的耦合机制。生存型保障以现金支付的形式为残疾人提供经济安全基础;在生存需求得到完全满足的条件下,残疾人自立自强,在更高层次上努力实现自我效能感的提升;发展型保障向残疾人提供系统化关爱服务,持续提升残疾人的自我发展能力和社会参与热情,有效减少残疾人对生存型保障的依赖。两者在发展目标、政策设计、资源配置、实施机制上构成逻辑闭环,既能有效保障残疾人的基本生活,又促进了残疾人的能力建设和社会融入。在残疾人康复过程中,以现金支付的形式维护残疾人及其家庭生活的稳定性,以关爱服务的形式为残疾人提供康复指导,帮助残疾人突破心理困境,鼓励残疾人积极参与社区活动,加大对残疾人就业、创业的扶持力度。在“现金+服务”的供给模式下,残疾人服务呈现出“生活保障—能力建设—社会参与”的政策路径,不仅有利于发挥政策的互补性和协同性,还可以优化服务资

源的配置效率,有效避免政策工具分割运行带来的服务低效问题,充分展现出综合发展的多维效应。

(四)聚焦残疾人家庭赋能,建立健全多层次关爱服务项目,形成多链条支持效应

建立健全以家庭赋能为导向的多层次关爱服务体系是加强残疾人能力建设、鼓励残疾人融入社会的重要策略。目前,残疾人及其家庭对于康复照料、心理支持、能力建设的需求呈现梯度化特征,残疾人公共服务应构建与之相适应的多层次、多类型的关爱服务体系,整合服务链条,为全面提升残疾人家庭的可持续发展能力提供系统性支撑。普惠服务是指公共服务部门为所有家庭提供的基础性支持,是残疾人家庭与普遍家庭都能平等享有的社会福利。惠残服务聚焦残疾人及其家庭的特殊需求,为其提供个性化、定制化服务,旨在为其解决生活、健康、就业等方面的急难愁盼问题,帮助其更好地融入社会、实现自立自强。“普惠+惠残”相结合的关爱服务能够更加全面、精准地满足残疾人及其家庭的多样化需求。生活照料与基础支持服务是残疾人基本生活质量的保障,涵盖日常生活照料、紧急援助等基本保障服务。只有残疾人群体的基本生活得到保障,才能消除残疾人对社会生活的排斥。提升残疾人健康水平是帮助其融入社会的基础,因此健康管理与康复支持服务对于提高残疾人的信心和能力至关重要。心理关怀与社会融入服务包括心理支持、社交活动和无障碍设施建设等,主要关注残疾人的心理健康与社会适应能力,是缓解残疾人群体心理压力、促进其情感交流的重要渠道。技能提升与自立支持服务着力提升残疾人的社会适应能力、工作技能水平与自我生活能力,服务内容包括职业培训、技能提升和就业支持等,帮助残疾人在社会中获得更广阔的发展空间。

#### [参考文献]

- [1]程凯.在进一步全面深化改革中完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系[J].中国残疾人,2024,(8).
- [2]程凯.在中国式现代化进程中完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系[J].残疾人研究,2024,(4).
- [3]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议(二〇二五年十月二十三日中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议通过)[N].人民日报,2025-10-29.
- [4]谭海波,叶玮.数字技术赋能公共服务:内在机制与主要途径[J].行政论坛,2024,(2).
- [5]厉才茂,廖繁龙.县级残疾人服务能力建设情况调查报

- 告[J].残疾人研究,2017,(4).
- [6]国务院关于印发“十四五”残疾人保障和发展规划的通知 [EB/OL]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/21/content\\_\\_5626391.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/21/content__5626391.htm), 2021-07-21/2025-11-01.
- [7]中国残联关于印发“十四五”残疾人事业信息化发展实施方案的通知[EB/OL].[https://www.gov.cn/zhuan-ti/2021-09/04/content\\_5650100.htm](https://www.gov.cn/zhuan-ti/2021-09/04/content_5650100.htm),2021-09-04/2025-11-01.
- [8]关于推进科技助残的指导意见[EB/OL].<https://www.current.cdpf.org.cn/docs/2025-01/146ce46b10f3431981fd5af1d9de2cd0.pdf>,2024-12-31/2025-11-01.
- [9]竺乾威.从新公共管理到整体性治理[J].中国行政管理,2008,(10).
- [10]秦琴,曾德进.政府、残联和残疾人民间组织的关系研究[J].社会科学,2014,(4).
- [11]胡象明,唐波勇.整体性治理:公共管理的新范式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010,(1).
- [12]Ackoff R L. From Data to Wisdom[J]. Journal of Applied Systems Analysis, 1989,(16).
- [13]Rowley J E. The Wisdom Hierarchy: Representations of the DIKW Hierarchy[J]. Journal of Information Science,2007,(2).
- [14]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[EB/OL]. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm),2022-10-25/2022-11-01.
- [15]李东梅.推动构建包容和谐的无障碍网络环境[J].中国网信,2025,(5).
- [16]2024年全国残疾人家庭收入状况调查报告[J].残疾人研究,2025,(1).
- [17]程凯.做好桥梁纽带,把党的温暖和关怀送到残疾人身边[N].人民政协报,2024-09-27.
- [18]林闽钢.“系统集成、协同高效”的社会保障制度改革——以长三角社会保障一体化为例[J].社会保障评论,2022,(3).
- [19]林闽钢.我国残疾人社会保障与关爱服务的系统性优化研究——以需要为本的社会政策为视角[J].残疾人研究,2024,(1).

(责任编辑 曲锋)

## The Internal Logic and Optimization Strategies of a Full-chain Service System for Persons with Disabilities under the 15th Five-year Plan Period

LIN Min-gang, SONG Hao

(School of Government, Nanjing University, Nanjing Jiangsu 210023, China;  
School of Public Administration, Shandong Normal University, Jinan Shandong 250014, China)

**[Abstract]** During the 15th Five-year plan period, China's public services for persons with disabilities have entered a stage of transformative upgrading from basic availability to quality optimization. This transition calls for a sustained commitment to digital empowerment to comprehensively enhance the quality and effectiveness of disability-related public services. Adopting a holistic governance approach as the core optimization pathway, China should advance the development of a full-chain service system for persons with disabilities. As the internal logic of such a system, the data chain, intelligence chain, development chain, and coordination chain respectively perform critical functions, including the precise identification of service needs, the improvement of management efficiency and service responsiveness, the promotion of capacity building and social participation among persons with disabilities, and the facilitation of cross-departmental resource integration and institutional coordination. In terms of optimization strategies, the full-chain service system for persons with disabilities should be demand-oriented, strengthened through digital empowerment to enable accurate feedback mechanisms and effective matching between service supply and demand. It is also essential to establish interdepartmental policy coordination and resource integration mechanisms to form a closed-loop service management system. Furthermore, enhancing the linkage and coupling between social security and care services can generate synergistic development effects. Finally, greater emphasis should be placed on empowering families of persons with disabilities by developing and improving multi-tiered care service programs, thereby reinforcing the cumulative support effects across multiple service chains.

**[Key words]** The 15th Five-year Plan Period; Persons with Disabilities; Digital and Intelligent Empowerment; Full-chain Service System