

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2013.02.001

探索街居工疗站社会工作服务与管理新机制新方法

——以广州为例*

谢建社

(广州大学 公共管理学院,广州 510006)

摘 要:残疾人的特殊困难和需求,迫切需要社会工作者的介入。残疾人社会工作将围绕残疾人及残疾人家庭、群体以及相关的社会组织和社区开展的专业性助人活动。残疾人社会工作就是要通过处理残疾人心理、社会方面的问题,帮助残疾人克服在康复、教育、就业、婚姻家庭生活、社会、文化生活和环境方面遇到的障碍。于是,建构街居工疗站社工服务与管理新机制新方法也就成为当务之急。本文通过广州市残疾人工疗站的调查发现,残疾人生存与发展状况不容乐观,通过深度分析,剖析问题,提出街居工疗站引进社会工作方法和专业技巧,建构街居工疗站社会工作服务与创新机制。

关键词:残疾人社会工作;平等参与;需求共享;工疗站机制创新

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2013)02-0001-07

街居工疗站是指街道、居委会设置的为精神病患者和智力残疾人提供以职业康复训练为主要形式的康复及辅助性就业的残疾人社会福利服务机构。广州市现有街道、居委会工疗站 160 多家,近 5 000 名残疾人入站进行工疗康复和辅助性就业,解决了 500 多个社区就业岗位,同时也拓展了 200 多个社工岗位,并为残疾人提供康复、训练和就业服务,保障他们顺利回归社会起到了重要作用。

一、设置工疗站社工岗位的重大意义

社会工作者是工疗站残疾人进行康复服务、社会心理指导和社会就业不可或缺的重要工作人员,社工有能力充分调动各类社会资源运用专业方法为残疾人服务。

(一)提升工疗站服务质量

随着经济社会的发展,工疗站工作职能相应转变,工疗站服务职能相应提升,这就要求工疗站工作必须专业化、制度化、规范化。残疾人的康复与就业问题是一个综合性和复杂性的工作,社会工作介入残疾人工疗站有利于服务质量的提升。社会工作是以利他主义为导向,以“助人自助”为宗旨,综合运用各种专业知识、科学方法进行助人活动和公益服务的职业工作。

(二)提升工疗站工作理论水平

工疗站迫切需要专业的社会工作理论作为指导,如人道主义理论、以人为本、增能理论、正常化理论都从不同角度论述了残疾人事业发展的理论内涵。社会工作介入,就是将社会工作的理论、方

* [收稿日期]2012-11-08

[作者简介]谢建社(1959—),男,江西九江人;教授,社会学博士,广州大学公共管理学院副院长兼社会学系主任,主要从事社会建设与社区工作研究、社会转型与社会问题研究。

法和技巧运用到工疗站中,为残疾人提供更好的发展环境,通过理论指导与服务而取得的社会认同。

(三)提升工疗站解决问题的能力

在服务过程中,社会工作者与残疾人之间的交流互动,通过支持和鼓励缓解其生活压力,并有利于残疾人自我价值的实现。社会工作者协助残疾人解决生理、生活、医疗、社会、经济、心理和自我价值的实现等问题,改善残疾人的生理、心理卫生保健,社会、经济状况和生活环境,使其有尊严

地、有体面地、有价值地生活。

二、广州街居工疗站残疾人工作现状

根据抽样调查数据显示,广州市残疾人为52.12万多人,其中,视力残疾有60927人、听力残疾有112839人、言语残疾有10529人、肢体残疾有121074人、智力残疾有25592人、精神残疾有70675人、多重残疾有119564人(见图1)。他们的生存与发展关系到整个社会的稳定与和谐。

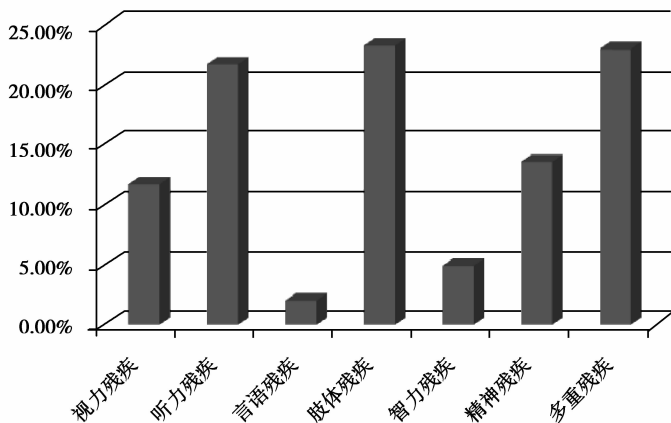


图1 广州市残疾人分布情况

本课题组成员于2010年6-9月,先后在广州市天河区、白云区、荔湾区、越秀区和番禺区10余家工疗站进行抽样调查;2012年3-6月,再次就广州市残疾人事业发展状况进行调查,通过实地观察、个案访谈和问卷分析,发现广州的残疾人事业发展很快,突出体现在工疗站在城乡全覆盖,残疾人对政府的服务总体上满意。但从发展的高要求看,工疗站残疾人社会工作还存在一些问题。

(一)资金严重缺乏

按照规定,根据实际入站的工疗人员人数,每个工疗站都有康复训练经费,但是工疗站需要支出的地方很多,开销很大,政府的补贴除了交场地租金和其他开支外,所剩无几,很多活动经费都难以支撑,严重制约了工疗站的发展。由于资金缺乏,很难租到一块合适或标准场地,难以请到好的师资,难以购买一些康复治疗设备等,导致服务水平难以提高。

广州街居工疗站在创建时,政府相关职能部

门给予了一定的启动资金,并对工疗站进行规范管理。如聘请工疗站管理人员,让街道福利企业与工疗站联手,为工疗站提供劳动技能训练。然而,随着工疗站事业的发展,工疗站人员的需求提高,因此,工疗站的场地、服务技能、服务方式都有待进一步解决,这些都需要经费的保障。目前,工疗站比较突出的问题是经费紧张。

(二)场地难以达标

有关文件规定,社区工疗站场地由所在街道无偿提供,工疗站面积不少于60平方米。在调查中,工作人员都普遍反映工疗站的面积不达标,场地需要高额租金。于是,工疗站只能将精神、智力残疾人员放在一个狭小的空间里进行康复治疗或者是分批进行治疗。由于受到空间规模限制,工疗站接收能力已趋于饱和,很多精神、智力残疾人在外排队几年进不了工疗站。荔湾区昌华街康园工疗站由于场地很小,为了让更多的学员加入进来,他们把学员分成两批,上午一批,下午一批。

据 2008 年广州某区残联的“区残疾人‘人人享受康复服务’”调查显示,该区需要精神康复服务的残疾人有 1 723 人,但全区的 17 个镇街中,接收的工疗人员一共仅有 184 人,多数工疗站因规模所限接收能力已趋于饱和。工疗站的接收能力远远不能满足对残疾人康复服务的需求。当然,广州市工疗站处于这样的一种状况:在老城区,学员好找,场地难求;在新城区,场地好求,学员难找。

调查发现,工疗站学员一般是三年一轮换,但一些学员不愿离开,因此工疗站的接收能力远远不能满足社会的需要。现有的工疗站数量与场地都是一个问题,很多中心城区的工疗站面积一般比较小,有些工疗站根本没有达到政府文件规定。

调查数据显示,总体来说,残疾人对各种扶助服务的需求比例高于接受过服务的比例。受访残疾人表示需要的比例排前四位的需求是:贫困救助与扶持、医疗服务与救助、就业安置、社会服务,被选比例分别为 38.7%、36.7%、25.8%。

(三) 工作人员不稳

2006 年 4 月 6 日,广州市政府办公厅转发市

残联等部门关于加强康园工疗机构建设工作方案的通知(穗府办〔2006〕12 号)要求,工疗站配置专职工作人员 4~6 人,其中至少 1 人为社工(康复)专业人员。从当下的情况来看,街居工疗站专职工作人员多是 1~3 人,一般由外聘人员组成,为了节省开支,聘用退休人员,这些人员很不稳定,流失量加大,流动速度加快,有的工作不到 1 个月就离岗,使工疗站的业务水平和康复质量长期处于低水平状态。

(四) 学员文化程度偏低

很多工疗站的学员年龄结构差距比较大,从 18 岁到 60 多岁不等,文化程度也是参差不齐,从小学到大学不等(见图 2);学员中有些是智障人士,有些是精神病人。因此,工疗站如何做到因人而异、分类施教,这些都是一个挑战。

调查数据显示^①,在受访残疾人中,多数受教育程度为中学,其中初中和高中学历各占三成左右;拥有大专学历的有 6.1%,本科及以上学历的有 2.0%;只有小学文化程度的占 17.1%,另有 8.1% 没有上过学(见图 2)。

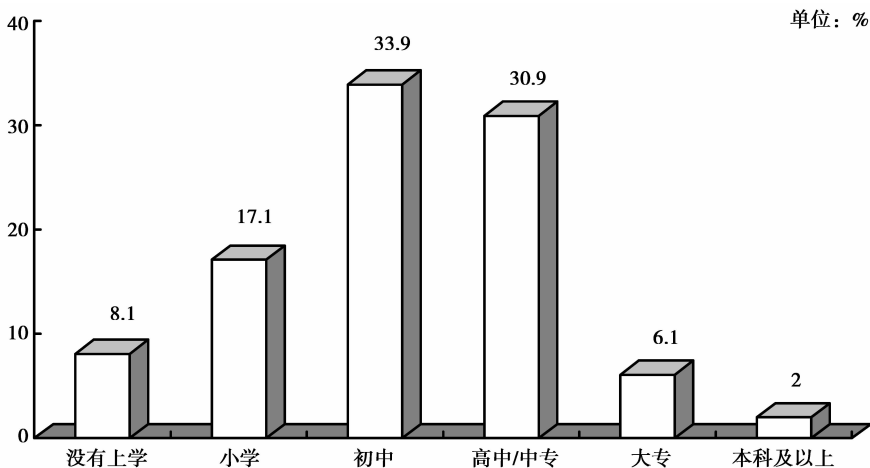


图 2 受访残疾人的受教育状况

没受过正式教育的残疾人中,在问及没有上学的原因时,五成四的人表示是由于“身体状况不方便”,26.4%的人认为是“没有适合的学校”,

12.5%的人说“上课和考试有障碍”,11.1%的人是由于“经济不允许”,另有近两成的人出于其他原因(见图 3)。

① 广州市社情民意中心:《广州市残疾人抽样调查》,2009 年 5 月。

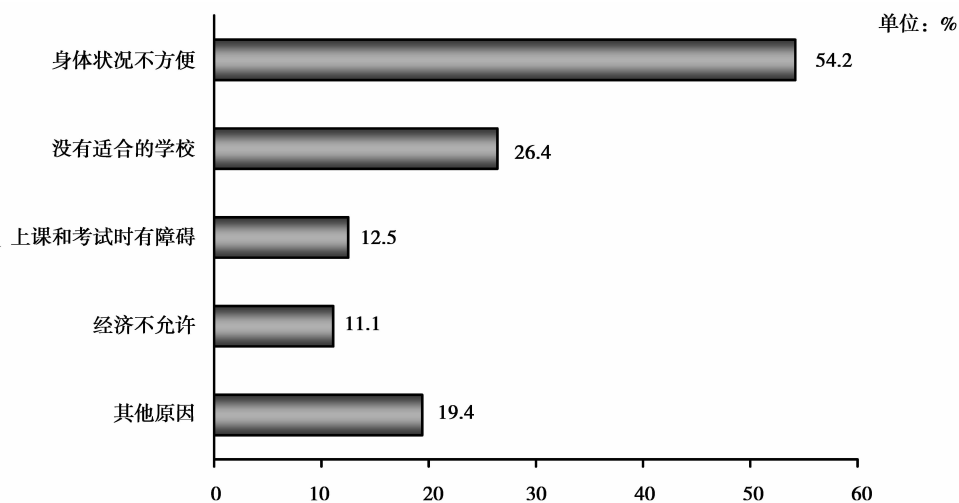


图3 受访残疾人没有上学的原因

(五) 师资结构不合理

康园工疗站的工作人员少且结构不合理。第一,工作人员与服务对象严重不匹配,师资知识结构极不合理,工疗站普遍缺乏营养、医疗、心理、社工方面的老师。管理人员少,特别是社工专职人员不到1%。专职人员不到位、不稳定,严重妨碍了服务水平的提升。按要求,康复中心应当配备康复治疗师和职业指导师,但是由于资金所限和受编制的制约,这些人员都很缺乏。第二,文化程度不高,多数老师是没有正规学历或专业职称,更没有经过严格的专业培训。

(六) 缺乏分类工疗

很多工疗站因为各种原因,未根据性别、年龄、患病轻重程度、文化程度等对残疾人进行分类,进行有针对性的康复治疗,而是不管什么样的工疗人员都做同样的康复治疗,这就使得一些有能力回归社会的人员没有被发掘出来,治疗效果打折扣,服务质量很难上水平。

(七) 服务效率不高

目前工疗站尚处于“护残所”“托残院”状态,不能满足残疾人的根本需要,更难体现服务效率。特别是在经济物质条件还有困难的时期,工疗站残疾人服务如何发挥真正作用,迫切需要社会工作的介入。因为社会工作方法与技巧的运用,可以使现有资源最大化地发挥作用。

(八) 相关政策滞后

相关政策滞后主要表现在两个方面,即:残疾

人工疗站事业滞后于地方经济社会发展水平;残疾人工疗站政策又滞后于地方社会发展要求。这说明残疾人工疗站事业的任务还很艰巨。由于政策的滞后,使得工疗站工作缺乏实质性的支持,因此工疗站工作的效率有待于进一步提高。

广州街居各级政府及有关部门虽然高度重视工疗站的建设和管理,但大多停留在口号上,经济投入不足,有关精神没有得到有效落实,缺乏实质性的支持。第一,行政协调不力,主管部门和相关单位的职责不明确是政府的支持不够的重要表现。第二,资金投入不到位。第三,工疗站的市场准入机制不健全,导致很多不符合条件,没有资质的“工疗站”大量出现,一方面,影响了精神、智力残疾人的康复,另一方面导致政府的有限资金分散化,真正需要资金扶持的工疗站却没有得到资助,制约了康复治疗水平的提高。只有政府真正重视工疗站的工作,把各项工作落到实处,工疗站才能走上良性发展的轨道。

三、建构街居工疗站社工服务与管理新机制新方法

基于广州市残疾人政策结构的视角,我们建议政府与社会应从资金供给支持政策、需求支持政策和匹配支持政策三个方面对残疾人事业发展给予政策支持,建构残疾人工疗站社会工作服务支持体系,即残疾人社会工作支持体系、残疾人社会政策支持体系、残疾人社会发展支持体系(见图4)。

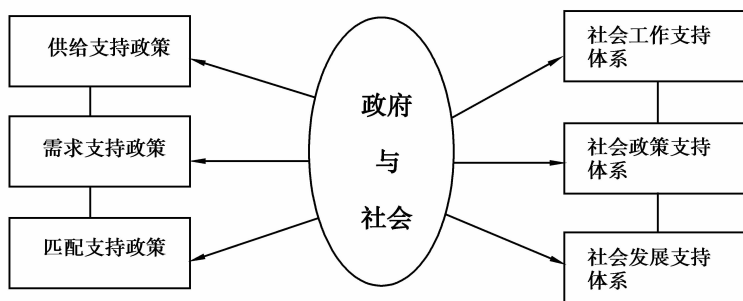


图4 建构残疾支持政策与支持体系

针对目前工疗站专业社工不足的现实,必须大力推进社会工作职业化进程。“建设宏大的社会工作人才队伍”,建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障,确定残疾人社会工作职业规范和从业标准,加强专业培训,提高残疾人社会工作人员职业素质和专业水平。

与此同时,还必须提高社会对残疾人社会工作专业及职业的认同度,健全残疾人社会工作职业制度体系,明确残疾人社会工作者(人才)的岗位设置,让更多的专职社工进入工疗站为残疾人服务。

(一)街居工疗站社工岗位实施原则

选择工疗站较为集中、残疾人较多、问题较突出、人力物力资源较丰富的工疗站作为设置社工岗位的试点单位,分步实施街居工疗站社会工作介入计划,环境、条件和时机成熟后推广。

第一,政府购买原则。工疗站设岗主要是以政府购买服务的方式,由政府职能部门组织实施。

第二,街居配套原则。凡是以政府购买服务的岗位,街居基层政府要予以一定的人力、财力和物力的配套。

第三,财政分摊原则。残疾人社会工作者岗位所需费用,采取市、区、街三级按比例分摊。

第四,公平公正原则。残疾人是当今社会最大的弱势群体,他们是生存与发展能力极差的群体,他们能否享有公共服务均等权利,公平公正原则尤其重要。

第五,效果评估原则。残疾人社会工作通过社会服务机构招标方式,检验社会工作者服务的效率看残疾人需求满足程度如何,是通过评估来

检验、评判的。

(二)社会工作介入工疗站的有效机制

残疾人社会工作是围绕残疾人及残疾人家庭、群体以及相关的社会组织和社区开展的专业性助人活动,社会工作者除了运用个案工作、小组工作和社区工作方法外,还做个案管理、方案评估和研究工作。具体而言,残疾人社会工作就是要通过研究与分析残疾人心理、社会方面的问题,帮助残疾人克服在康复、教育、就业、婚姻家庭生活、社会文化生活和环境方面遇到的障碍。社会工作介入残疾人工作需要系列机制保障,从而进一步提高工疗站服务质量。

第一,购买机制。残疾人要有体面地劳动、有尊严地生活,需要政府提供更多的公共服务质量。针对目前工疗站的多元诉求,政府应大胆探索政府购买服务的运作模式,政府按服务项目,以购买服务的方式解决问题。即国家政府将社会保障的一部分功能、职责让渡给社会,由社会组织去承担。通过对有关残疾人社会服务的内容进行项目招标,把残疾人的社会工作委托给专业性的社团组织,由它进行社会化、专业化、职业化的运作,而政府进行协调、监督、评估,从而使残疾人获得专业、高效的社会服务。

第二,服务机制。扩宽工疗站社工服务渠道,工疗站可以与设置有社会工作专业的高校合作,让社工专业学生去工疗站实习,他们为“工疗站”的发展提供了相对专业的服务,也解决了工疗站专业人员的不足。在“工疗站”经费紧张的情况下,与高校的合作,可以降低“工疗站”的服务成本。

第三,激励机制。工疗站残疾人社会工作并

非完全是政府的事情,它是我们在整个经济和社会发展中的社会福利政策的一个体现。鼓励社会力量参与工疗站残疾人社会事业,引入社会资金,培育民间非营利机构,建构激励机构,为街居工疗站残疾人服务。

第四,就业机制。工疗站的服务除了必要的身体理疗、娱乐之外,还应该促进残疾人的就业服务,以职业重建为中心,让他们认识到自己的劳动价值。残疾人的职业重建要针对残疾人的个别状况,由工疗站的社会工作者协助拟定个别的就业服务计划,包括辅导残疾人参加职业能力测评、进行工作配对分析、协助参加职业锻炼,拟定职业重建计划、辅导安置就业、结合岗位再设计方案使他们适应工作环境与发挥工作能力等,为需要就业服务或职业方面的支持的残疾人提供服务。残疾人职业重建的服务内容包括向残疾人提高就业信心、就业能力以及适应能力等。具体包括:做好残疾人的就业准备,对于残疾人进行相关基础训练;协助残疾人就业调适、训练与进修,取得相关学校的相关职业的结业文凭;提供社会支持,协助残疾人维持或获得劳动岗位,让他们早日回归社会。

(三)社会工作介入工疗站的有效方法

工疗站残疾人社会工作介入新方法主要有:

(1)残疾人个案工作方法。深入探索个人和家庭的需求,量体裁衣拟定工作方案,并与残疾人一起实施方案,在实施过程中社工提供支持和帮助。

(2)残疾人小组工作方法。把有相同类别残疾人、相同残疾程度的人和相似需求的残疾人聚集在一起,组成一个小组,提供分类指导、分组活动、分层交往、分组学习、分区就业等。

(3)残疾人社区工作方法。注重从较为宏观的层面评估残疾人群体的需求,制订工作方案,解决并消除工疗站残疾人的各种问题,提供良好的康复和发展机会。

(四)社会工作介入工疗站的新任务

第一,调查分析工疗站残疾人问题。残疾人项目策划的实质步骤是从残疾人问题的调查分析开始的。残疾人社会政策和社会服务项目的一个重要流派是强调解决残疾人中存在的问题,通过

社会政策和社会服务项目来解决残疾人群体面临的共同问题。

第二,界定工疗站残疾人需求和目标。寻求到残疾人的问题之后是分析残疾人群体的需求和计划要达到的目标。界定残疾人群体的需求包括两个部分:一是残疾人群体的条件,谁具有什么样的条件是该服务的群体;二是残疾人群体的需求,根据布雷德肖(J. Bradshaw)的划分,需求分规定性需求(由专家或社会所确定的需求)、自觉性需求(自己觉察的需求)、要求性需求(透过行动去表达的需求)、比较性需求(与某一标准比较时出现的差距所表达的需求)。当然,在残疾人服务项目中,关键是界定清楚残疾人群体需求的性质、满足手段和数量等。界定了残疾人群体的需求,然后是分析服务方案要实现的目标,通常表现为在多大程度上,通过什么手段去满足残疾人群体的需求,解决他们的问题。

第三,摸清工疗站社工可动员的资源。摸清工疗站所拥有的和可以动员的资源,使之充分有效地运用到工疗站残疾人服务项目上。一个机构会有很多服务项目,为了新的服务项目需要多少资源,已经有多少资源,有几种资源筹集方式,可以筹集到多少资源等。这都是社会工作者必备的素质和能力。

第四,优选工疗站服务方案。工疗站每一项活动的开展,社会工作者都要根据不同的情境,预设几个服务方案,包括各个方案的资源投入、产出形式和产出数量以及受环境因素的波动概率等,通过与站管理人员和督导共同商讨,然后进行成本收益分析、风险敏感分析,选择一个成效高、风险敏感度低的方案。

第五,测试和调整工疗站方案。在选择出工疗站优秀方案后,还要有一个小规模、小范围的测试,评价方案的实际运行情况,作出调整,才能正式推行。

第六,执行工疗站优选方案。根据工疗站预定的计划,社会工作者组织实施方案,通常包括工作的指挥布置、人事的激励、工作进度的监测、工

作质量的控制和服务对象的意见调查等任务。

第七,完善工疗站服务方案。方案的反馈、调整也可以说是方案执行过程中的一个程序,是社会工作者把工疗站对工作进度、工作质量和服务对象的意见调查,及时反馈给决策部门,调整、完善服务方案,保证服务成效最佳。

第八,评估工疗站服务方案。在工疗站服务方案执行阶段或结束时,对工疗站服务方案进行评估,以评价工作成效、资源消耗、相关的社会影响,对相关工作人员进行激励。评估分工疗站工作投入评估、工作产出评估、工作成效评估等。

[参考文献]

- [1] 谢建社. 用机制保障残疾人的尊严[J]. 残疾人研究, 2010(2).
- [2] 谢建社. 社会工作嵌入残疾人妇女工作的路径[J]. 残疾人研究, 2011(4).
- [3] 贾西津. 谁能决定工疗站的命运[J]. 社区, 2005(19).
- [4] 李伟梁. 社区资源整合略论[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2010(4):125.

(责任编辑:杨 睿)

Exploration on Social Work Service and New Management Mechanism for Street and Inhabitant Committees to Care for Mental Patients and Feeble-minded People ——Taking Guangzhou as an Example

XIE Jian-she

(School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The special difficulty and demand of the handicapped urgently need the carefulness of social workers and the social work for the handicapped will include specific aiding-activities launched by social organizations and communities to help the handicapped and their families and their groups. The social work for the handicapped aims to help the handicapped overcome the difficulties in such fields as rehabilitation, education, employment, marriage, family life, society, cultural life and environment by dealing with their problems in psychological and social aspects, as a result, the construction of new method for social work service and management mechanism of street and inhabitant committees for mental patients and feeble-minded people is urgently needed. This paper finds that the living and developing status of the handicapped is not optimistic through the survey by Guangzhou Working and Caring Station for the Handicapped and points out that social work method and specific skills should be introduced to construct innovative mechanism for social work service of street and inhabitant committees to care for the mental patients and feeble-minded people by deep analysis and problem solution.

Key words: social work for the handicapped; fair participation; demand and co-enjoyment; mechanism innovation for social work station to care for the handicapped