



个案管理作为服务整全性供给 和智慧化管理机制的试点研究

(2021 年 1 月)

课题负责人：黄裔 深圳大学残障与公益研究院

委托方：深圳市守望心智障碍者家庭关爱协会

目录

一、绪论	1
二、个案管理理论综述	5
1. 个案管理的起源及发展	5
2. 个案管理的定义、特征及工作流程	6
3. 个案管理的服务焦点	8
4. 个案管理的工作原则	10
5. 小结	11
三、国内相关法律、法规梳理	13
四、质性研究设计	16
五、质性研究发现及分析	22
1. 三种不同语境中的个案管理	22
2. 个案管理应当回应的需求	28
(一) 获取有效资讯的需求	28
(二) 对客观且具有全人、生涯视角的评估的需求	38
(三) 对服务衔接的需求	40
3. 个案管理实务中的重点难点	42
(一) 工作流程和服务流程的感知差异	43
(二) 发现问题、明确需求并形成一个个案管理服务计划	44
(三) 整合个人与家庭需求	45
(四) 协同基层行政力量	48
4. 个案管理系统建设的必要性及难点	51
5. 小结	53
六、个案管理在其他地区的制度与实践	56
1. 制度	56
2. 实践	59
(一) 个案管理工作的组织结构	59
(二) 专业人员投入及服务比例	60
(三) 经费给付	60
(四) 个案管理与生涯转衔的结合	62
(五) 整合的资源信息数据库	63
(六) 个案管理分级支持系统	64
(七) 对服务使用者自主选择的保障措施	65

七、总结及建议：确立制度支持个案管理的系统化建设	66
1. 报告内容总结	66
2. 建议：确立制度支持个案管理的系统化建设	67
3. 在社会治理和公共服务的框架内支持个案管理的发展	71

心智障碍者¹个案管理服务需求及试点情况

分析、讨论与发展建议

一、绪论

1. 研究背景及问题

(一) 研究背景：公共服务的“条块分割”与对整全性服务供给的需求

公共服务是一个跨界公共问题。因此，理想的服务模式应当是由政府、市场和社会发挥各自优势，协同供给。但是，我国城市公共服务供给仍由政府部门主导。政府部门存在纵向层级分工和横向专业分工的结构特征，针对不同群体和不同类型的公共服务分属不同的政府部门管辖。² 这种“条块分割”的供给体制和运行机制的优势在于局部效率高，³ 但存在资源与权力的“碎片化”缺陷。

以深圳市对身心障碍群体的公共服务为例，相关的公共服务分属残疾人联合会、教育局、民政局等多个部门管辖。根据深圳市残疾人联合会、民政局和教育局 2019 年的决算报告，这三个部门专门用于身心障碍者相关公共服务的支出情况如图表 1 - 1 所示。

图表 1-1 对身心障碍者公共服务的财政拨款支出

部门	科目 / 项目	支出 (万元)
深圳市教育局	特殊教育	21387.98

¹ 用词说明：本文所称“心智障碍者”主要包括自闭症、脑瘫、智力发育迟缓和唐氏综合征四类人群；本文使用“身心障碍者”一词，与“残疾人”、“残障人士”等表述同义。在涉及法律和服务中使用“残疾人”这一表述的，遵循原表述。

² 卢素冬,王宁泊.整体性治理视角下政府公共服务供给碎片化改革路径[J].现代农村科技,2016(15):7-9.

³ 任博.从分工到整合:城市公共服务有效供给的内生逻辑与治理路径[J].天津社会科学,2019(05):99-104.

	特殊学校教育	1261.21
深圳市民政局	语言障碍儿童训练项目	19.79
	特殊儿童教育培训项目	9.73
深圳市残疾人联合会	残疾人康复	6208.27
	残疾人就业和扶贫	4465.96
	残疾人体育	131.13
	残疾人辅具适配	1127.95

(资料来源：研究者根据政府部门决算报告整理)

同一部门管辖范围内的公共服务又可按服务对象、区域、资金来源、服务事项等分为不同的类别。市教育局的特殊教育支出覆盖了全市 8 所特殊教育学校，1462 名在校学生。⁴市残联仅残疾人康复一项就覆盖了全市近 400 家不同性质的康复服务机构、619 各社区内的 881 个康复服务设施以及 7485 名持证身心障碍者。⁵

由此可见，公共服务供给不仅需要政府各部门之间的协调配合，也需要对参与公共服务供给的各类社会主体的统筹和整合。但目前的实践中，公共服务供给仍在很大程度上呈碎片化，缺乏整体有机衔接和全方位有机配套。纵向视角，同一性质的公共服务由市、区两级政府从纵向分级供给，容易造成权责边界模糊、重复供给或供给缺位的现象。横向视角，同一性质的公共服务由多个主体供给，加深了公共服务的碎片化，导致职能重叠、重复供给、浪费社会资源等问题。

针对公共服务供给的现状和问题，相关研究领域内提出了“协同供给”、⁶“网格机制”⁷等理论和概念并展开相应的讨论。其中，共性的关注点是如何打破各自为政的部门、单位和组织之间的壁垒；通过各政府部门及各类社会主体之间的协调、沟通、合作，推动公共服务资源的统筹、调度和协同共享，实现完整、无

⁴ 来源：市教育局统计信息：<http://szeb.sz.gov.cn/home/xxgk/flzy/tjsj/index.html>

⁵ 来源：2019 年深圳市残疾人事业统计公报：
http://cjr.org.cn/info/statistics/202004/t20200427_19193205.htm

⁶ 田玉麒.公共服务协同供给:基本内涵、社会效用与影响因素[J].云南社会科学,2015(03):7-13.

⁷ 白秀银,祝小宁.公共服务供给的网格机制及其效能研究[J].求索,2016(01):41-45.

接缝的公共服务供给并提升公共资源使用效率。

实现整全性服务供给并不只是城市治理、公共政策和社会发展层面的需求，也是个人权益保障层面的需求。每一个人在不同的生命阶段中都在接受由不同政府部门或社会主体提供的公共服务。这些服务是否彼此协调，能否全方位、可持续地回应个人需求都直接影响到个人的权益保障和社会参与。

心智障碍者群体(主要包括自闭症、智力发育迟缓、脑瘫和唐氏综合征四类)与他人一样需要完整、持续的公共服务。当前的社会结构中对心智障碍仍存在诸多不了解、偏见、资源缺位和不平等。在这种社会结构的影响下，心智障碍群体对整全性服务供给的需求更为显著。对于心智障碍者及其家庭而言，如果同一时间接受的公共服务是重复或不协调的，则可能意味着更多的经济开支和照顾责任，或者浪费了本该用于更有效的康复的宝贵时间；如果因为服务缺位或缺乏可持续性而导致不同的生命阶段之间无法顺利过渡或衔接，则可能意味着心智障碍者的个人发展和社会融入面临退化，已经投入的各种资源的成效被贬抑。

对于实现整全性服务供给已有诸多探索，将个案管理引入服务供给是路径之一。个案管理是医疗照护和社会工作领域中发展出的一种工作模式，具有跨越不同的服务领域、整合正式资源和非正式资源的重要功能。⁸ 在身心障碍相关的服务领域，部分国家和地区已经有相关的实践——以个案管理为架构，整合医疗、卫生、民政、教育、劳动等资源，满足身心障碍者及家庭应的多元需求，提供整全性服务，并且已经取得了一定的成效。

(二) 研究问题

在上述研究背景下，本项目的核心研究问题是：个案管理可以在何种程度上、以何种方式应用于心智障碍群体，通过推动心智障碍领域的整全性服务供给，回应心智障碍者及家庭的多元需求。

⁸ 邓锁. 个案管理：多元福利背景下的服务整合与发送 [J] 中国社会工作研究(2010) 7

2. 深圳市自闭症研究会个案管理试点

为让更多心智障碍者在面临各个生涯阶段的需求时可有适当的资源介入，获得整合性的服务，深圳市自闭症研究会自 2018 年起引入个案管理工作模式，建立资源中心，开展个案管理试点。透过评定服务对象需求、整合各项资源、寻找个别化服务解决方案的工作方式，维持或改善家庭功能，通过制定生涯转衔服务，协助其在不同生涯阶段连结所需要的教育、康复、医疗、心理、就业、居住、家庭支持等多样资源，从而实现不同职能部门与服务机构之间信息共享，实现资源分配有效性，提高受益者服务效果。

个案管理试点项目在 2018-2019 年共有 100 个个案作了个案管理服务的登记，其中有 31 个个案被推荐给本研究。本项目以个案管理试点项目中的个案为主要研究对象展开研究。

3. 报告结构

本篇报告共分为七个部分。以下第二章首先对个案管理的相关理论展开回顾，形成个案管理的基本理论框架，作为后续分析和讨论的基线。第三章简要梳理目前国内与个案管理相关的法律、法规。第四章介绍质性研究设计及数据来源。第五章呈现并讨论质性研究的发现。第六章梳理并分析心智障碍者个案管理在美国和我国台湾地区的制度及实践。在前述内容的基础上，第七章对本项研究进行总结并对心智障碍者个案管理在下一阶段的发展提出建议。