

关于残疾人托养服务工作的思考

——以残疾人托养服务模式为视角

范莉莉 张浅浅

摘要：开展残疾人托养服务工作，不仅是实现残疾人生命健康权的有效载体，也是提高残疾人生存质量的客观要求。残疾人托养服务模式是残疾人托养服务工作的重要组成部分，文中以此为研究视角，主要从服务对象、内容、人员和运作方式这四个层面阐述了居家托养服务、日间照料、寄宿托养、庇护就业这四个主要的托养服务模式。在此基础上，对四种模式进行了比较分析，提出建立“四位一体”的残疾人托养服务体系，全面做好残疾人托养服务工作。

关键词：残疾人；托养；服务模式

残疾人是一个数量众多、特性突出、特别需要帮助的社会群体。有关统计数据显示，目前我国残疾人数量已超过在九千万人，其中重度残疾超过三千万人，分布在两千多万个家庭中，涉及两亿多人的工作和生活。开展残疾人托养服务工作是提高残疾人生存质量的客观要求，更是政府构建和谐、落实科学发展观的具体体现。

一、残疾人托养服务的现状

残疾人托养服务具有专业性、特殊性、福利性，是残疾人的重要需求，亦是残疾人服务体系的重要构成。目前，我国的残疾人托养服务工作经过近几年的努力，取得了明显成效。2007年以来，中国残联在全国范围内积极推进残疾人托养服务工作，托养残疾人数量从2007年的2.8万增加到2010年的12万人。居家托养服务广泛实施，日间照料机构得到较快发展，建设了一批残联主办、公办民营、民办公助等多种运作模式的全日制托养服务机构。2010年3月，国务院办公厅转发中国残联等部门和单位《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见》在该意见中，提出按照《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》（中发〔2008〕7号）的要求，需要进一步加强残疾人服务体系的建设，健全残疾人托养服务体系，为精神、智力残疾人和其他各类重度残疾人提供生活照料、职业康复、辅助性就业和工疗、农疗、文化体育、心理疏导、娱乐等服务。[1]近三年来，中央财政已投入6亿元专项资金，实施残疾人托养服务“阳光家园计划”项目，并带动各地投入20多亿元支持该项工作的开展，完善的残疾人托养服务体系正在逐步形成。[2]残疾人托养工作的实施和开展，使得被托养的残疾人家庭，实现了从以前的“照看一个人，拖累一群人”向现在的“托养一个人，解放一家人”的有效转变，获得了广大残疾人家属的积极拥护和肯定，在全社会产生了良好的影响。但我国仍有一部分城乡残疾人生活在最低生活保障线以下，不同残疾类型、不同残疾程度、不同年龄段的残疾人享有的保障与服务水平并不均衡。[3]这种不均衡，不仅仅源于各地区在经济文化发展方面的不同，亦与各地区在残疾人托养服务模式方面的实践和探索息息相关。

二、残疾人托养服务模式的分析

随着残疾人社会保障和服务体系建设的推进，残疾人托养服务工作也在开展之中，各地区都坚持以残疾人需求为导向，针对残疾人特殊性、多样性、类别化的服务需求；坚持政府主导、社

作者简介

范莉莉 女，江苏盐城人，南京特殊教育职业技术学院公共管理系讲师、硕士。研究方向：残疾人事业管理。

张浅浅 女，江苏盐城人，南京特殊教育职业技术学院公共管理系学生。

中图分类号：C913.69

文献标识码：A

文章编号：1009-7724

(2012)03-0035-04

收稿日期：2012年2月9日

项目资助：本研究得到2010-2011年度中国残疾人事业理论与实践课题“基于共生理论的我国残疾人服务模式研究”和2010年南京特殊教育职业技术学院重点项目“江苏省残疾人服务体系研究”，2011年江苏省高等学校大学生实践创新项目“江苏省残疾人养护服务现状的调查研究”的资助。

会参与、政策扶持、分类指导的工作思路，结合当地的实际情况，开展了不同的托养服务模式的探索，大体总结为居家托养服务模式、日间照料托养服务模式、寄宿托养服务模式和庇护就业托养服务模式。

（一）居家托养服务模式

1.居家托养服务对象。主要针对无自理能力、长期需要专人照料、家庭有照料条件、适合在家庭托养的智力、精神和重度残疾人。

2.居家托养服务内容。生活照料方面，主要是为残疾人提供日间生活照料服务如为残疾人清扫住所卫生、换洗衣服、理发洗澡、为残疾人代购物等。康复服务方面，主要是帮助残疾人开展相应的康复训练和生活能力训练。探视精神慰藉方面，主要是丰富残疾人的精神文化生活，与其沟通交流，进行心里疏导，扶助进行户外活动。

3.居家托养服务人员。与残疾人共同生活的现有监护人或血缘关系人可以通过申请称为居家托养护理员；也可以由社区（村）选聘有爱心和责任心、能满足残疾人服务需求的人员为托养护理员；或者通过通过招投标方式选择有资质的家政服务公司等专业服务机构或其他组织，建立专业服务队伍，为残疾人提供居家托养服务。

4.居家托养运作方式。主要采取政府购买服务的方式，大都是以街道办事处为单位，以社区为依托，由各地区财政筹措资金，通过发放“残疾人居家托养服务代金券”的形式，组织托养服务人员定期上门或针对服务等途径，为居家残疾人提供服务。通常以街道或社区为单位，与托养护理员一年签订一次托养服务协议，明确服务内容，并做好监督考核工作，为残疾人提供规范服务。同时通过建立托养残疾人和护理员数据库、培训服务人员、签订服务协议等方式，实行动态服务管理。

（二）日间照料托养服务模式

1.日间照料服务对象。一般为日间家庭无人照料的中、轻度智力残疾人、精神(病情稳定)残疾人。

2.日间照料服务内容。主要是将日间照料、娱乐康复和工作疗法融为一体，具体为生活照料、康复训练、文化娱乐、体育健身、职业技能培训、心理辅导等公益性、综合性服务，旨在让残疾人享受日间照料的同时，帮助其身体康复治疗，促进恢复其机体功能，提升其职业技能，逐步回归社会。

3.日间照料服务人员。通常是从残疾人“一专两员（专职干事、就业服务员、康复服务员）”中选拔，或者是由日间照料机构根据实际需求招聘专职工作人员。各地在人员政策上都会做相应的规定，具体如江苏省《2010 - 2012年江苏省残疾人托养机构建设实施方案》中提出：每服务10名残疾人，至少有服务人员3名，且医疗、教育专业人士不少于1名。同时各乡镇不少于15人，并按照不低于4：1的比例配备服务和工作人员。

4.日间照料运作方式。主要是由政府主导，部门配合，各区县残联组织兴办；依托街道（乡镇）、社区（村）或者特殊教育学校建立的日间照料托养机构；还有社会力量和个人兴办的不以营利为目的的日间照料机构。根据创办主体、资金来源、机构性质等情况，日间照料机构有由残联进行运营管理，有由街道（乡镇）和社区（村）组织机构运营管理，也有由公办民营机构、专业性公司和社会组织合作承担运营管理。所有日间照料机构都要按有关规定与其所服务的智力、精神和重度残疾人或监护人签订托养服务协议，明确双方责任、权利和义务。

（三）寄宿托养服务模式

1.寄宿托养服务对象。一般为日常饮食起居需要专人护理而家庭护理有困难的智力、精神和重度残疾，主要是依老养残家庭中无自理能力的重度残疾人，抚养人或监护人年老体弱无力照料的残疾子女，或子女因严重病、残，无力照料的60周岁以下的残疾父母。

2.寄宿托养服务内容。提供全天候的生活照料包括饮食起居等日常生活所需，并根据情况，提供必要的护理服务、康复和基本的医疗服务。

3.寄宿托养服务人员。寄宿型托养机构工作人员一般是托养机构按照机构运营的实际需求按比例配备，工作人员录用实行公开招聘，合同管理的方式。

4.寄宿托养运作方式。主要是依托各地区残联或是社会组织和个人，建立残疾人托养服务中心来开展寄宿托养服务，或者是依托现有机构如正在运营的医院、养（敬）老院、特殊教育学校、福利机构等社会资源来开展相关工作，主要采取社会化的管理方式。

（四）庇护就业托养服务模式

1.庇护就业服务对象。病情稳定的精神残疾人和具有一定劳动能力的智力残疾人。

2.庇护就业服务内容。侧重提供简单的劳动技能培训，如手工、绘画、编织、刺绣、缝纫等训练项目。同时，协助残疾人在工作中建立规律性的生活及学习习惯，并学习适应一般的工作要求，发展其社交技巧和人际关系。

3. 庇护就业服务人员。通常是配备了了解残疾人心理、熟悉残疾人行为特点、具有一定的劳动专长的工作人员，主要是通过社会招聘来实现。

4. 庇护就业运作方式。庇护性就业是一种准备式职业教育模式，接受比较固定的职业训练，残疾人就业以后会在一种相对保护的条件下维持职业。主要是由相关企业，特别是福利企业和农村残疾人扶贫基地来开展，专门设立庇护车间、工场或农业基地，开设适应残疾人工作的环境和工种为残疾人提供工疗或农疗托养。在采取企业化管理同时，需要为残疾人提供较多的协助和一定程度的保护。[4]

三、残疾人托养服务模式的思考

（一）残疾人托养模式的相似点

第一，发展目标以及政府和残联的主导作用相同。这四种模式都是坚持：以“人为本，着力改善残疾人生活状况”为发展目标；以“坚持政府投入为主、鼓励引导社会力量参与”为原则；以“充分利用社会资源，注重融入，资源共享，因地制宜地开展残疾人托养服务工作”为思路。

第二，服务内容和服务人员队伍结构相似。四种模式所提供的服务内容，都是以残疾人的现实服务需求设定的，涉及残疾人基本的生活需求、康复需求、医疗需求和发展需求；因而提供服务人员的队伍也具有相似性，对年龄、专业、经验方面的要求比较一致，基本都属于公益岗位。

第三，因地制宜、因人制宜的服务模式都初显成效，取得了较为广泛的肯定。各种服务模式都是根据残疾人的实际需求进行设计的，可以满足残疾人多样化的需求。如残疾人居家托养模式改变了以往对残疾人直接给予经济救济的方式，既满足了社区残疾人多样化的社会服务需求，又能使有限的资金及时用在残疾人亟需解决的问题上，实现为残疾人服务效率的最大化。

（二）残疾人托养模式的不同点

第一，政府和残联的责任分工程度和参与度不同。如在残疾人居家托养模式中，政府是购买服务的主体，完全承担了购买服务资金的筹措、划拨以及使用等责任；而在残疾人寄宿托养服务模式中，公办民营机构往往都是由个人或者社会组织合作承担运营管理等相关责任，政府主要起指导和监督的作用。

第二，服务地点不同，服务方式不同。服务模式的不同，决定了服务地点和方式的不一样，如日间照料模式和寄宿托养服务模式往往都依托于相关的残疾人托养机构，需要监护人将残疾人送至相关机构提供托养服务；而居家托养服务模式则由工作人员提供上门服务。

第三，专业人员参与度不同，发展水平不同。如居家安养服务模式中，专业人员所提供的服务属于基本的生活照料服务，对服务人员无过高的专业要求；但在庇护就业托养服务模式中，要求服务人员不仅了解残疾人的生理、心理和行为特征，还要求掌握一定的沟通技巧，具备相应的工作技能，以便能更好地帮助残疾人实现庇护性就业。

（三）残疾人托养模式的展望

四种残疾人托养模式在实践中，取得了一系列成果的同时，我们必须清醒地看到，残疾人托养服务工作与残疾人的需求、残疾人及其亲属的期待、残疾人两个体系建设的要求，仍存在一定的差距。我们为残疾人提供托养服务的能力还不能满足日益增长的残疾人需求，而进一步加强残疾人托养模式的构建，需要考虑残疾人托养模式发展所需要的支持与保障：

第一，投入机制长效化。残疾人托养服务模式的持续稳定发展，必须有持续稳定的投入机制作为保障。首先，托养服务作为基本公共服务，政府必须承担更多的责任，财政资金应是主渠道。无论是机构建设，还是运行保障、服务补贴都要依靠各级财政的投入，用于残疾人托养服务的经费需实现政府托底保障。其次，由于残疾人托养服务涵盖的内容较广，既有教育的服务，也有康复的功能，还承担着辅助性劳动就业等任务，也可以在这些领域建立相对稳定的资金支持渠道。最后，在争取政府投入的同时，也要努力吸引社会力量和各种慈善资金的支持、鼓励各类民间组织、企业、个人和社会资本参与发展残疾人托养服务业，在资金、场地、人才等方面予以扶持。

第二，服务标准规范化。残疾人托养服务的关键是要制定科学合理的管理规范和服务标准，坚持用规范性管理促进持续发展，坚持用科学标准提高服务水平。建议从残疾人托养各模式的特点和需求出发，借鉴国外残疾人托养服务经验和方法，兼顾需要与可能。针对居家托养服务、日间照料托养服务、寄宿托养服务和庇护就业托养服务的特点，建立起一套科学管理规范和服务标准，按照行业管理的专业要求，促进残疾人托养工作发展。

第三，人才队伍专业化。一方面，需要切实提高从业人员的福利待遇；另一方面，建立机构从业人员的从业标准

理与健康促进工作。

(三) 提高老年人自我健康管理意识与能力

健康管理即收集个人健康信息、进行健康及疾病风险性评估和健康干预。自我健康管理是一种对个人健康危险因素进行全面管理的过程。

1. 老年人应科学认知自我健康

科学的认知是自我健康管理的基础,老年人应该通过正规渠道,深入了解老年人生理和心理特点,以及自身身体状况,对自己的健康状况有一个科学、实事求是的评价,并知晓自身在速度、力量、强度、时间等指标上的耐受程度,以及潜在病症的注意事项;同时,老年人应对自我健康管理的认识,提高到新的高度。

2. 老年人应将自我健康管理运动处方化

老年人自我健康管理应积极发挥体育运动增进健康的良好效果,将具有不同健康促进功能的体育运动纳入自己的健康管理计划,深入了解体育运动的内容、方法、形式和注意事项,有效控制运动时间、强度和频率,有针对性的借鉴运动处方的有关知识,科学进行自我健康管理。

3. 老年人应将科学合理的自我健康管理过程生活化

“年轻时人找病,年老时病找人”,老年人应将自我健康管理作为生活中一项必备任务进行下去,根据自身状况和现实条件,制定并有效完成健康保持或促进计划,选择灵活多样、趣味性浓和针对性强的健康活动或项目,督促自己保质保量,按要求完成。将健康管理与生活紧密联系,以生活常识的形式,进行健康管理,不但简单易行、效果良好,还能节省时间、提高效率。

4. 老年人应将科学合理的自我健康管理过程规模化

老年人应经常进行健康管理相关内容的交流和讨论,并有效形成身体状况相似、健康需求类同的老年人集体,统一执行自我健康管理过程,不断进行阶段性的感受交流与总结碰撞,互相帮助,互通有无,既有助于形成实用范围较广、实用程序完整的老年人自我管理方案,也可以提高老年人自我健康管理的长效性。

赵蕙芬.福州市鼓山镇老年人自我健康管理状况研究[D].福建:福建医科大学,2009,(03).

上接37页

和职称评介体制,逐步把残疾人托养服务岗位纳入标准职种范围,实施残疾人托养服务从业人员持证上岗制度,让从业人员看到希望和从业出路,能吸引人才、留住人才。同时,对现有从事托养服务人员进行专业知识和职业技能培训,不断优化人员队伍结构,提高人员队伍专业化水平。

纵观四种残疾人托养模式:残疾人居家托养服务模式是重残人最看重的托养模式;日间照料托养服务模式,为残疾人提供了一种介于机构与家庭之间的康复服务模式,是目前主要的托养模式;庇护就业托养服务模式是需要大力发展的,实现残疾人自身价值的有效模式。因此我们需要坚持以“政府主导、社会参与、示范先行、因地制宜”为原则,充分利用政府资源、公共资源、社会资源,大力发展以残疾人居家服务模式为重点、日间照料托养服务模式为辅助、寄宿托养服务模式为托底、庇护性就业托养模式为尝试的“四位一体”残疾人的托养服务体系,提高残疾人托养服务工作的水平。

参考文献:

- [1] 关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设指导意见的通知[J].中国残疾人,2010,(4):5.
- [2] 王新宪.我国将建立起完善的残疾人托养服务体系[J].时事资料手册,2011,(2):6.
- [3] 王新宪.我国将建立起完善的残疾人托养服务体系[J].时事资料手册,2011,(2):6.
- [4] 任悦.津发展多样化托养服务体系,重残人士有人上门管[OE/OL].<http://news.cntv.cn/20110523/109932.shtml>, 2011-5-23.