

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

社会研究编号：

32/2022

出版日期：

27/04/2022

《黑人、亚裔和少数族裔服务使用者和护理人员 的期望和体验》

对《2014年（威尔士）社会服务和福利法》的评估

《黑人、亚裔和少数族裔服务使用者和护理人员的期望和体验》

Mark Llewellyn（马克·卢埃林）¹

Llewellyn M.（2022）《黑人、亚裔和少数族裔服务使用者和护理人员的期望和体验》。卡迪夫。威尔士政府，GSR报告号码32/2022。在线查询：<https://gov.wales/expectations-and-experiences-black-asian-minority-ethnic-service-users-carers>

本报告中表达的观点仅为研究人员的观点，未必是威尔士政府的观点。

欲了解更多信息，请联系：

Social Services and Integration

Welsh Government, Cathays Park, Cardiff, CF10 3NQ
E-mail: research.healthandsocialservices@gov.wales

¹ 威尔士卫生与社会护理研究所，南威尔士大学：<https://wihsc.southwales.ac.uk/team-members/wihsc-staff/>

目录

1. 导言和背景	4
对黑人、亚裔和少数族裔背景的服务用户和护理人员进行的研究	5
2. 讨论中出现的 key 问题	7
对社会服务的总体失望感	8
“多年以来我就需要（服务），但是我自己想办法解决了，对我来说，它（我所需要的支持服务）并不存在。”	8
“我们只有在真正需要他们的时候才会与他们联系，但当我们最需要他们的时候，他们在哪里？”	9
在护理系统内缺乏护理的时间	9
“系统中没有足够的力量或资源来表达同情心”	9
“对这么简单的请求他们都置若罔闻”。	9
人们的声音得不到倾听，他们无能为力。	10
“我需要斗争才能让我的声音被听到，但尽管如此也不行，我无能为力。”	10
“我变得非常失望、悲伤和冷漠，因为没有人听我诉说。”	10
“谁会为最弱势的人群挺身而出？”	10
“我们不得不假装开心，以确保社会服务的持续支持。”	11
种族问题上的成见对护理和支持工作的影响	11
“来自种族方面的成见一直是我能够感觉到的。”	11
“不应该对黑人、亚裔和少数族裔家庭做出的假设”	12
3. 不是结论的结论	14

1. 引言和背景

1.1 《2014年（威尔士）社会服务和福利法》提出了一个愿景，即在威尔士各地的社会服务公共政策、法规和落实事宜的安排方面产生“变革性变化”。

该法案由11个部分组成，以五项原则为依据，这些原则提出了在公共政策、法规和服务方面产生变革性变化的愿景。与其相一致的是结构、流程和行为守则。

1.2 2018年秋季，威尔士政府委托威尔士四所大学的学者和专家顾问合作，对该法案进行了评估。

独立的国家评估（亦被称为IMPACT研究）通过其五项原则对该法案的实施和结果进行了审查：福利、预防和早期干预、共同制作、多机构工作以及意见和控制。

为了达到这一目的，该研究考虑了该法案的原则在哪些方面与一些个人或机构有所交集，而这些个人和机构将会受到法案的影响——

主要是对于需要照顾和支持的人员、他们的护理人员 and 家庭成员以及他们所居住的社区。

1.3 作为总体评价的一部分，研究人员与服务使用者和护理人员就他们对该法案的期望和经验进行了广泛的研究。

这份标题为《*期望与体验：服务使用者和护理人员对<2014年（威尔士）社会服务和福利法>的看法*》的报告（基于与威尔士各地的服务用户和护理人员进行的广泛研究而写成）一旦公布可在网站上查询[Evaluation of the Social Services and Well-being \(Wales\) Act 2014: expectations and experiences](https://www.eyst.org.uk/assets/holding-on-to-the-(Wales) Act 2014: expectations and experiences)

1.4 这是一份报告摘要，基于所收集数据的一个子集：一个由黑人、亚裔和少数族裔老年人以及老年人护理人员组成的焦点小组。²

² 不言而喻，少数民族群体是异质的，在群体内部和群体之间均存在着差异，正如Saltus（2020）所说，对这些人口进行分类的尝试一直并将永远不是件易事（参见：<https://www.eyst.org.uk/assets/holding-on-to-the->

1.5 本文件的目的是关注他们的生活体验，以确保他们的声音在整个研究中得到倾听。

对黑人、亚裔和少数族裔背景的服务用户和护理人员进行的研究

1.6 可从报告全文中获得详细资料，了解为了获得服务使用者和护理人员对该法案的期望和体验使用了什么具体定性研究方法。

该研究使用了有目的的抽样，这是一种技术，涉及识别和选择对研究的现象有深入了解和/或经验的个人或人群体（Creswell和Plano

Clark, 2018），参与者是通过一系列守门人组织招募的（Singh和Wassenaar, 2016）。

这些守门人组织在数据收集过程中发挥了关键作用，确保了接受护理和支持的人员的声音得到倾听。

1.7 在该调研中，我们与“少数族裔和青年支持团队”组织（EYST

Wales (<http://eyst.org.uk/>)（以下简称EYST：译者注）进行了密切的合作。

该组织是威尔士的主要慈善机构，支持居住在威尔士并为威尔士社会做出贡献、参与并成为威尔士社会的重要成员的黑人、亚裔和少数族裔的年轻人、家庭、个人和社区团体。

为实现这一目标，EYST组织提供了一系列服务，包括一对一支持、家庭支持、面对难民、寻求庇护者和欧盟移民的建议和支持、志愿服务机会、就业支持和能力建设。

[gains151220.pdf](#)）。同样，威尔士政府发布的《种族平等行动计划草案》指出：“用于描述一个非常多样化但几乎没有共同点（除了遭遇的歧视之外）的群体的术语长期以来一直是一个有争议的问题。”有关部门就本《行动计划》中应使用的术语进行了几次辩论。但对于最合适的术语应该是什么，基本上没有达成一致意见。因此，为了与EYST的用法保持一致并遵守威尔士政府的计划草案，在本摘要中我们使用了“黑人、亚裔和少数族裔”一词（用于描述人们、人口和群体）。EYST指出：“我们认识到这是一个有争议的术语，有些人更喜欢使用“黑人与少数族裔”、“黑人”或“少数民族/少数族裔”或“有色人种”等。我们将持续讨论并审查在我们的工作中使用的首选术语，同时我们也注意到，EYST团队成员、与会人员和合作伙伴之间也可能无法对他们首选的术语达成共识。

该组织还挑战并克服了关于种族多样性的负面成见，并提高了对生活在威尔士的多样化社区的认识和理解。

1.8 EYST召集了一个由10名黑人、亚裔和少数族裔老年人以及老年人的护理人员组成的在线焦点小组并召开了会议。

研究人员从这些关键的接受采访的人员那里获得了有关护理和支持体验的证据，这些证据在整理之后便显示出关键的特征模式。

需要提醒大家的是，数据的收集是在2021年9月新冠疫情期间进行的。

与会人员畅所欲言，讨论进行得非常顺利，会议围绕以下三个关键问题展开，当然也不限于这些主题：

- 您是否能告诉我们您获得的护理和支持/您所照顾的人获得的护理和支持？
- 您是否能告诉我们，在过去的12个月里，您接受的护理和支持/您所照顾的人所接受的护理和支持是否发生了变化？
- 这些变化（如果有的话）对您作为个人/护理人员/家庭成员有什么影响？

1.9 我们原希望了解受访人员一段时间以来的体验，并试图了解该法案的实施（从2016年4月起）是否对人们的福祉产生了实质性影响。

公平地说，我们未能在本次小组讨论期间对这些问题进行了解。

这主要是因为与会者仍然非常明确地关注他们最近在护理和支持系统中的遭遇和体验。

1.10 本报告围绕焦点小组会议期间出现的主要主题的讨论进行描述。

这些关键主题得到了与会者评论的支持，但在叙述期间隐藏了参与者的身份。

需要提醒大家的是，这些是参与讨论的人员的观点，对于他们是否以在任何程度上“代表”其他人，我们不予断言。

这些意见（并且应该如实地得到理解）是护理人员和服务使用者的生活体验，描述了他们与系统的互动，以及他们对该系统的反应。

2. 讨论中出现的 key 问题

2.1 此部分辨认出作为讨论部分的四个关键问题。

每个关键问题下都有一系列子主题，我们使用了与会人员的声音和词语，详细介绍了他们的体验以及他们与社会护理系统的互动。³这一部分专门关注参与者个人的言语，我们没有对此进行过多的解读或分析，以便让他们的声音产生共鸣。

对社会服务的总体失望感

2.2 有一种普遍的人们对社会服务感到失望的感觉，因为人们经常试图避免需要使用社会服务，这种感觉尤其令人感到强烈。

从下面的引文中可以明显看出这种失望证明了人们期望得到的支持与他们实际得到的支持之间是有差距的。

“多年以来我就需要（服务），但是我自己想办法解决了，对我来说，它（我所需要的支持服务）并不存在。”

“我说‘我从来没有要求你们在护理方面给我什么支持，但现在我需要了’，因为她[妈妈]四个月前臀部骨折，一个月前手臂又骨折，她坐下和躺下时需要帮助。

我一直在帮助她，但现在我自己的背也开始痛了。

所以我打电话给他们，我说我需要24小时的帮助，但他们却说很抱歉，我们目前无法帮助你，不过我们会把她的名字写下来，从那以后我们就一直挂在等待名单上。”

“我们有时与人交谈，但对方是不是我们要找的人，我们并不知道。

多年来，我一直都有能力做护理，但现在情况发生了变化，我需要支持，我寻求社会工作者的帮助，但我却得不到我需要的支持。

他们以为，家庭成员可以不停地提供支持，但我已经做不到了，不可能永远有这个能力。”

“当我提出这些担忧时，社会服务部门说我们无能为力，等一等再说吧。”

³ 这些子主题的标题引自与会人员的发言，以粗体和斜体陈述表示。

“我们只有在真正需要他们的时候才会与他们联系，但当我们最需要他们的时候，他们在哪里？”

“这是另外一件可悲的事情，我也不知道该怎样说，一件令人感到无奈和可悲的事情。我自己是残疾人，由我的小儿子照顾，但他做护理却得不到工资。

当他（有病）住院时，我跟社会服务部门联系，结果社会服务部门无视我的帮助请求。

他们还拒绝了其他专业人士的要求，即我在家里需要额外的帮助，因为他们意识到我的儿子因为住院已经无法照顾我了。到最终他们也没有联系我。”

在护理系统内缺乏护理的时间

2.3 人们承认，社会服务系统承受着巨大的压力，没有足够的工作人员是各处的挑战。

其实，最让参与者难以理解和接受的是他们所体验的缺乏同情心和同理心，而这个系统实际上是为了支持和照顾有需要的人而设计的。

他们没有把矛头对准具体的服务人员，因为他们知道这些人员“欠缺时间”，但确实希望从没有表现出关心他们的护理系统那里得到更好的回应。

“系统中没有足够的能力或资源来表达同情心”

“我们之间的关系不是平等的。

我们在亲人的生命中最脆弱的时刻照顾他们，我有时觉得（那些人）没有同理心，因为社会工作者只是说他们资源不足，他们的资金问题没有得到解决，他们的人员不够用，但你在照顾亲人的同时也需要有人表现出同情心，表现出同理心，给你时间让你理解这个过程，但你得不到这些东西，根本就没有。”

“对这么简单的请求他们都置若罔闻”。

“哪怕连最简单的请求都需要几个月的时间才能得到回复，才能看到行动。”

“尽管我们家中有熟悉社会护理系统的专业人员，但我们在需要时还是很难通过这个系统得到帮助。”

人们的声音得不到倾听，他们无能为力。

2.4 人们提出，他们感到他们在系统中没有“声音”这一事实令人担心，并且他们没有以任何有意义的方式得到倾听。

人们已经注意到这种做法的一些后果：这种缺乏反应导致人们感到必须“斗争”才能让自己的声音得到倾听的；有人担心提出投诉也无济于事，或者会导致对亲人的护理和支持变得更糟；而且人们对他们的家人在接下来的处境感到失望。

“我需要斗争才能让我的声音被听到，但尽管如此也不行，我无能为力。”

“我们勉强应付，我们实在没有办法了，她让我帮助，但为什么会是这样，为什么只有专业人士给他们发电子邮件他们才能采取行动？

她不停地央求他们，足足有一年半的时间，但最终她还是完全放弃了，因为没有人听。”

“这就像一场战斗，一场从社会服务中获得支持的战斗。”

“我变得非常失望、悲伤和冷漠，因为没有人听我诉说。”

“我确实想表达我的悲伤，社会服务部门对我说他们会打电话过来，但最后还是懒得给我打这个电话，你知道这多让人伤心。

说实话，这很累人，因为没有什么改变，自从几年前我做出反馈以来，没有任何改善，你知道我已经看不到这样做有什么意义，我真的看不到。”

“但正如我所说，没有什么能让我感到惊讶了，我现在也懒得联系他们了。

我现在已经不想努力了，因为我知道这是在浪费我的精力，我有限的精力和我有限的时间。”

“谁会为最弱势的人群挺身而出？”

“当你处于最脆弱的时候，你的投诉得不到支持，这会很难接受，让你感到无助。这些影响波及整个家庭。没有专业人士做后盾，就没有办法进行独立投诉。

在这种情况下，没有人为最弱势的人群挺身而出。谁是我们的代言人？

我的话给谁听？谁能听到我的声音？谁来保护弱势群体？

在人的的一生当中，每个人都会体验充满挑战的时期，但对于来自少数民族社区的弱势群体来说，这种情况就更加严重。”

“这让我感到做这些努力是没有意义的。没有人听你诉说。

如果你表现得强势一点，他们就会把你视为麻烦的制造者。”

“我们不得不假装开心，以确保社会服务的持续支持。”

“我不得不维护我的权威，即使我不觉得我有任何权威，因为如果你过于强势，社会工作者就不会出现，他们不会再来，如果你过于强势，他们就不会与你接触，你必须以某种方式淡化这一点，几乎变得像一个机器人，不表现出情感以便让他们提供支持。”

“你最脆弱的时候需要专业人士的支持，然后他们告诉你说你必须通过投诉程序，但最终还是没人听你讲，没有采取行动，这是最让人崩溃的。

我一生中大部分时间都在做护理，但我的妈妈知道她是多么自豪，当没有人听一个弱势的人说的话时，这种影响就会波及整个家庭，不仅对我的妈妈，而且对我的孩子，孙子孙女也是如此。

现在的情况好像是，没有地方可以抱怨，没有地方去诉说这些担忧，看不到有什么行动，似乎只有这样别人才会跟你站在一起，事情就是这样。你能做的就是发几句牢骚，没什么用处。”

种族问题上的成见对护理和支持工作的影响

2.5 上述许多主题影响人们的观点，同时也受许多与会人员面临的种族化结果的影响。

与会者诉说了他们所遭受的更令人不安的经历，这些经历使他们对关于他们、他们的种族和文化背景的一些假设提出了质疑。

人们真正担心的是，在太多的情况下，他们的肤色是他们与该系统相互作用时被人考量的因素。

“来自种族方面的成见一直是我能够感觉到的。”

“我相信我们确实经常被某些组织疏远，因为他们总是根据你的长相、你的肤色以及你的语言表达能力来判断你。

他们关心的从来就不是实际问题，因为我的感觉是，当我们去找这些组织时，应该是你可以从他们那里得到何种帮助，而不是你是谁，你来自哪里，你的宗教信仰是什么，诸如此类的问题。

种族主义无处不在，但在机关部门中，这种情况就尤其明显，其他人可以得到更多的支持和帮助，他们可以从这些服务中受益，而有些人却被排除在外，类似被抛在一边的感觉，他们有能力的时候，有时间的时候，会理会我们，当轮到我们的时候，他们总能找到借口，当然，这只是我自己的看法，每个人的情况都不一样。”

“有一天，我真的问我的社工，我受到的待遇是否与我的肤色有关，社工只是对我说‘没有啊，你为什么会这么想？’

我有时能得到需要的帮助，有时得不到，我儿子也得不到需要的帮助，我们甚至向上级部门投诉，但投诉的渠道也只有一个，就连那些经理们也不回你的电话。

所以看起来就像整个体系，没有一个工作人员在做我认为社会服需要做的事情。我确实认为这可能是因为我的名字和我的肤色。”

“我觉得他们看到你的一瞬间对你的成见就形成了。

人们无法从我的名字或我妈妈的名字中认出我，但当社工来到我妈妈的家里时，脸上马上就像会露出一种恐惧。

当你一生都生活在种族主义的环境中时，你可以从他们看你的细微的眼神中感觉到（那种歧视）。

从说话的语气、问你的方式、问你的问题，你就能感觉出来，因为你已经习惯了。”

“不应该对黑人、亚裔和少数族裔家庭做出的假设”

“我是我们家十个孩子中的一个……所以社工做出的第一个假设就是我们自己就能想办法解决，因为社工说，‘你看，你有一个大家庭，所以你们会有办法的’。

我说不是这样的，护理只有我自己，我一个人，只有我才主动来护理，而且也没有报酬。”

“我认为种族在这里边是一个重要的因素，因为我经常认为，当涉及到大一点的家庭、有种族特点的家庭时，人们就会认为这些家庭是可以做到自给自足的，他们不需要帮助，他们可以做任何事情，他们完全可以满足当事人在文化社会方面的需求。

他们总以为有了人力就有了做护理的人手，我觉得这会对有色人种产生负面的影响。我们虽说生在一个大的家庭，但是，如果实际工作的只有三四个人，他们要养活一大家子，也就是说，多一个人就会打破我们原来保持的那种十分脆弱的平衡。”

3. 不是结论的结论

3.1 这份报告摘要包含了对人们在社会护理系统中所体验的一些非常有冲击力并具有挑战性的反思。

根据这些体验得出一般性结论是不可能的，也是不明智的，但重要的是要认识到（与会人员）所提供观点的真实性。讨论的重点围绕了四大主题：

1. 人们对社会服务感到失望的感觉是普遍的，鉴于人们经常试图避免需要使用社会服务，不得不说这种感觉尤其强烈。
2. 人们承认，社会服务系统承受着巨大的压力，没有足够的工作人员是各处的挑战。
其实，最让参与者难以理解和接受的是他们所体验的缺乏同情心和同理心，而这个系统实际上是为了支持和照顾有需要的人而设计的。
3. 人们感到他们在系统中没有“声音”这一事实，以及他们没有以任何有意义的方式得到倾听提出了许多担忧；而且
4. 参与者反思了他们所遭到的令人不安的经历，这些经历使他们对就他们自己、他们的种族和文化背景的一些假设提出了质疑。

3.2 我们认识到，这些只反映了我们所听到的这些个人的观点。

不过，我们在这里放大了这些声音，因为它们提供了重要的视觉，帮助我们理解该系统面临的可能是最大的挑战：考虑文化因素并以适当的方式做出回应。

3.3 我们应该认识到本报告摘要（以及更为详细的报告全文）与探索服务用户和护理人员观点之间的共鸣、一致以及差异。

以下是对报告（全文）以及在此重新提出的要点的结论，以表明本文件中提出的许多问题与报告全文是一致的：

- 服务的使用者和护理人员认为，在充分实现该法案的愿望之前，还有很长的路要走；
- 我们应该认识到，直接听取他人生活体验的价值是改进服务的关键基础之一，这也是该法案的核心所在；
- 全面执行该法的“旅程”尚未完成，该体系显然需要更有效的工作，以充分实现所有原则协调工作的潜力；
- 对于有些人来说，疫情期间，这些原则与他们在社会服务方面的日常体验相去甚远。

让这些原则更接近人们将是困难的，但力求做到这一点从来没有比现在更重要；而且

- 一些服务使用者和护理人员对（服务的）改善已经变得越来越没有耐心。现在，认识和重视这一点是实施该法案并恪守其原则的关键。

3.4 然而，必须指出的是，黑人、亚裔人和少数族裔服务使用者和护理人员在一个明显的方面是不同的，他们通过自己的体验所报告的种族成见和偏见都是他们自己独有的。

3.5 最后，我们想以一位与会者的想法结束本报告。

在讨论接近尾声时，谈话转向了接下来会如何处理他们提供的信息这一话题。

一位与会者特别担心他们所讲述的情况是否会被公布出来。

他们最初担心别人可能会从他们的叙述中把他们识别出来，并对此感到担忧。

然而，在下一刻，他们开始认识到，为了给其他人带来完全不同的体验，他们的故事必须被讲述，他们的声音必须被倾听。正是本着这种精神，本报告的结论是：

“实际上我愿意让你们引用我的话，用吧。”

（我的话）可以使用，原因是，社会服务部门对我不好。

（我的话）可以使用... ..他们的服务需要改变。

对不起，我一边说话一边在思考，我觉得这不是我希望发生的，我不想暴露我的身份，但是如果我的话有助于他们改善服务的话，那就没有关系，我的遭遇和言语尽管用。我认为这是有意义的，我认为这是正确的做法.....”