

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

社會研究編號：

32/2022

發佈日期：

27/04/2022

《黑人、亞裔和少數族裔服務使用者和護理人員的期望和體驗》

對《2014年（威爾士）社會服務和福利法》的評估

《黑人、亞裔和少數族裔服務使用者和護理人員的期望和體驗》

Mark Llewellyn（馬克.盧埃林）¹

Llewellyn M. (2022) 《黑人、亞裔和少數族裔服務使用者和護理人員的期望和體驗》。卡迪夫。威爾士政府，GSR報告號碼 32/2022。線上查詢：<https://gov.wales/expectations-and-experiences-black-asian-minority-ethnic-service-users-carers>

本報告中表達的觀點僅為研究人員的觀點，未必是威爾士政府的觀點。

欲瞭解更多資訊，請聯絡：

Social Services and Integration

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

¹ 威爾士衛生與社會護理研究所，南威爾士大學：<https://wihsc.southwales.ac.uk/team-members/wihsc-staff/>

目錄

1. 導言和背景	4
對黑人、亞裔和少數族裔背景的服務用戶和護理人員進行的研究	5
2. 討論中出現的關鍵問題	7
對社會服務的總體失望感	7
“多年以來我就需要（服務），但是我自己想辦法解決了，對我來說，它（我所需要的支援服務）並不存在。”	7
“我們只有在真正需要他們的時候才會與他們聯絡，但當我們最需要他們的時候，他們在哪裡？”	8
在護理系統內缺乏護理的時間	8
“系統中沒有足夠的能力或資源來表達同情心”	8
“對這麼簡單的請求他們都置若罔聞”。	8
人們的聲音得不到傾聽，他們無能為力。	8
“我需要鬥爭才能讓我的聲音被聽到，但儘管如此也不行，我無能為力。”	9
“我變得非常失望、悲傷和冷漠，因為沒有人聽我訴說。”	9
“誰會為最弱勢的人群挺身而出？”	9
“我們不得不假裝開心，以確保社會服務的持續支援。”	9
種族問題上的成見對護理和支持工作的影響	10
“來自種族方面的成見一直是我能夠感覺到的。”	10
“不應該對黑人、亞裔和少數族裔家庭做出假設”	11
3. 不是結論的結論	12

1. 導言和背景

1.1 《2014年（威爾士）社會服務和福利法》提出了一個願景，即在威爾士各地的社會服務公共政策、法規和落實事宜的安排方面產生“變革性變化”。

該法案由11個部分組成，以五項原則為依據，這些原則提出了在公共政策、法規和服務方面產生變革性變化的願景。與其相一致的是結構、流程和行為守則。

1.2 2018年秋季，威爾士政府委託威爾士四所大學的學者和專家顧問合作，對該法案進行了評估。

獨立的國家評估（亦被稱為IMPACT研究）透過其五項原則對該法案的實施和結果進行了審查：福利、預防和早期干預、共同製作、多機構工作以及意見和控制。

為了達到這一目的，該研究考慮了該法案的原則在哪些方面與一些個人或機構有所交集，而這些個人或機構將會受到法案的影響——

主要是對於需要護理和支援的人員、他們的護理者和家庭成員以及他們所居住的社區。

1.3 作為總體評估的一部分，研究人員與服務使用者和護理人員就他們對該法案的期望和體驗進行了廣泛的研究。

這份標題為《*期望與體驗：服務使用者和護理人員對<2014年（威爾士）社會服務和福利法>的看法*》的報告（基於與威爾士各地的服務使用者和護理人員進行的廣泛研究而寫成）一旦公佈可在網站上查詢[Evaluation of the Social Services and Well-being \(Wales\) Act 2014: expectations and experiences](https://www.eyst.org.uk/assets/holding-on-to-the-gains151220.pdf)

1.4 這是一份報告摘要，基於所收集資料的一個子集：一個由黑人、亞裔和少數族裔老年人以及老年人護理人員組成的焦點小組。²

1.5 本文檔的目的是關注他們的生活體驗，以確保他們的聲音在整個研究中得到傾聽。

² 不言而喻，少數族群體是異質的，在群體內部和群體之間均存在著差異，正如Saltus（2020）所說，對這些人口進行分類的嘗試一直並將永遠不是件易事（參見：<https://www.eyst.org.uk/assets/holding-on-to-the-gains151220.pdf>）。同樣，威爾士政府發佈的《種族平等行動計畫草案》指出：“用於描述一個非常多樣化但幾乎沒有共同點（除了遭遇的歧視之外）的群體的術語長期以來一直是一個有爭議的問題。”有關部門就本《行動計畫》中應使用的術語進行了幾次辯論。但對於最合適的術語應該是什麼，基本上沒有達成一致意見。因此，為了與EYST的用法保持一致並遵守威爾士政府的計畫草案，在本摘要中我們使用了“黑人、亞裔和少數族裔”一詞（用於描述人們、人口和群體）。EYST指出：“我們認識到這是一個有爭議的術語，有些人更喜歡使用“黑人與少數族裔”、“黑人”或“少數民族/少數族裔”或“有色人種”等。我們將持續討論並審查在我們的工作中使用的首選術語，同時我們也注意到，EYST團隊成員、與會人員和合作夥伴之間也可能無法對他們首選的術語達成共識。

對黑人、亞裔和少數族裔背景的服務用戶和護理人員進行的研究

1.6 可從報告全文中獲得詳細資料，了解為了獲得服務使用者和護理人員對該法案的期望和體驗使用了什麼樣的具體定性研究方法。

該研究使用了有目的的抽樣，這是一種技術，涉及識別和選擇對研究的現象有深入瞭解和/或體驗的個人或個人群體（Creswell和Plano Clark, 2018），參與者是透過一系列守門人組織招募的（Singh和Wassenaar, 2016）。

這些守門人組織在資料收集過程中發揮了關鍵作用，確保了接受護理和支援的人員的聲音得到傾聽。

1.7 在該調研中，我們與“少數族裔和青年支援團隊”組織（EYST Wales (<http://eyst.org.uk/>)）（以下簡稱EYST：譯者注）進行了密切的合作。

該組織是威爾士的主要慈善機構，支持居住在威爾士並為威爾士社會做出貢獻、參與並成為威爾士社會的重要成員的黑人、亞裔和少數族裔的年輕人、家庭、個人和社區團體。

為實現這一目標，EYST組織提供了一系列服務，包括一對一支援、家庭支援、面對難民、尋求庇護者和歐盟移民的建議和支援、志願服務機會、就業支援和能力建設。該組織還挑戰並克服了關於種族多樣性的負面成見，並提高了對生活在威爾士的多樣化社區的認識和理解。

1.8 EYST召集了一個由10名黑人、亞裔和少數族裔老年人以及老年人的護理人員組成的線上焦點小組並召開了會議。

研究人員從這些關鍵的接受採訪的人員那裡獲得了有關護理和支持體驗的證據，這些證據在整理之後便顯示出關鍵的特徵模式。

需要提醒大家的是，資料的收集是在2021年9月新冠疫情期間進行的。

與會人員暢所欲言，討論進行得非常順利，會議圍繞以下三個關鍵問題展開，當然也不限於這些主題：

- 您是否能告訴我們您獲得的護理和支援/您所照顧的人獲得的護理和支持？
- 您是否能告訴我們，在過去的12個月裡，您接受的護理和支持/您所照顧的人所接受的護理和支持是否發生了變化？
- 這些變化（如果有的話）對您作為個人/護理人員/家庭成員有什麼影響？

1.9 我們原希望瞭解受訪人員一段時間以來的體驗，並試圖瞭解該法案的實施（從2016年4月起）是否對人們的福祉產生了實質性影響。

公平地說，我們未能在本次小組討論期間對這些問題進行瞭解。

這主要是因為與會者仍然非常明確地關注他們最近在護理和支援系統中的遭遇和經歷。

1.10 本報告圍繞焦點小組會議期間出現的主要主題的討論進行描述。

這些關鍵主題得到了與會者評論的支持，但在敘述期間隱藏了參與者的身份。

需要提醒大家的是，這些是參與討論的人員的觀點，對於他們是否以在任何程度上“代表”其他人，我們不予斷言。

這些意見（並且應該如實地得到理解）是護理人員和服務使用者的生活經歷，描述了他們與系統的互動，以及他們對該系統的反應。

2. 討論中出現的關鍵問題

2.1 此部分辨認出作為討論部分的四個關鍵問題。

每個關鍵問題下都有一系列子主題，我們使用了與會人員的聲音和詞語，詳細介紹了他們的經歷以及他們與社會護理系統的互動。³這一部分專門關注參與者個人的言語，我們沒有對此進行過多的解讀或分析，以便讓他們的聲音產生共鳴。

對社會服務的總體失望感

2.2 有一種普遍的人們對社會服務感到失望的感覺，因為人們經常試圖避免需要使用社會服務，這種感覺尤其令人感到強烈。

從下面的引文中可以明顯看出的這種失望證明了人們期望得到的支持與他們實際得到的支持之間是有差距的。

“多年以來我就需要（服務），但是我自己想辦法解決了，對我來說，它（我所需要的支援服務）並不存在。”

“我說我從來沒有要求你們在護理方面給我什麼支援，但現在我需要了，因為她[媽媽]四個月前臀部骨折，一個月前手臂又骨折，她坐下和躺下時需要幫助。我一直在幫助她，但現在我自己的背也開始痛了。

所以我打電話給他們，我說我需要24小時的幫助，但他們卻說很抱歉，我們目前無法幫助你，不過我們會把她的名字寫下來，從那以後我們就一直掛在等待名單上。”

“我們有時與人交談，但對方是不是我們要找的人，我們並不知道。多年來，我一直都有能力做護理，但現在情況發生了變化，我需要支援，我尋求社會工作者的幫助，但我卻得不到我需要的支援。他們以為，家庭成員可以不停地提供支援，但我已經做不到了，不可能永遠有這個能力。”

“當我提出這些擔憂時，社會服務部門說我們無能為力，等一等再說吧。”

³ 這些子主題的標題引自與會人員的發言，以粗體和斜體陳述表示。

“我們只有在真正需要他們的時候才會與他們聯絡，但當我們最需要他們的時候，他們在哪裡？”

“這是另外一件可悲的事情，我也不知道該怎樣說，一件令人感到無奈和可悲的事情。我自己是殘疾人，由我的小兒子照顧，但他做護理卻得不到工資。當他（有病）住院時，我跟社會服務部門聯絡，結果社會服務部門無視我的幫助請求。

他們還拒絕了其他專業人士的要求，即我在家裡需要額外幫助，因為他們意識到我的兒子因為住院已經無法照顧我了。到最終他們也沒有聯絡我。”

在護理系統內缺乏護理的時間

- 2.3 人們承認，社會服務系統承受著巨大的壓力，沒有足夠的工作人員是各處的挑戰。其實，最讓參與者難以理解和接受的是他們所遭受的缺乏同情心和同理心，而這個系統實際上是為了支援和照顧有需要的人而設計的。他們沒有把矛頭對準具體的服務人員，因為他們知道這些人員“欠缺時間”，但確實希望從沒有表現出關心他們的護理系統那裡得到更好的回應。

“系統中沒有足夠的能力或資源來表達同情心”

“我們之間的關係不是平等的。

我們在親人的生命中最脆弱的時刻照顧他們，我有時覺得（那些人）沒有同理心，因為社會工作者只是說他們資源不足，他們的資金問題沒有得到解決，他們的人員不夠用，但你在照顧親人的同時也需要有人表現出同情心，表現出同理心，給你時間讓你理解這個過程，但你得不到這些東西，根本就沒有。”

“對這麼簡單的請求他們都置若罔聞”。

“哪怕連最簡單的請求都需要幾個月的時間才能得到回復，才能看到行動。”

“儘管我們家中有熟悉社會護理系統的專業人員，但我們在需要時還是很難透過這個系統得到幫助。”

人們的聲音得不到傾聽，他們無能為力。

- 2.4 人們提出，他們感到他們在系統中沒有“聲音”這一事實令人擔憂，並且他們沒有以任何有意義的方式得到傾聽。

人們已經注意到這種做法的一些後果：這種缺乏反應導致人們感到必須“鬥爭”才能讓

自己的聲音得到傾聽；有人擔心提出投訴也無濟於事，或者會導致對親人的護理和支持變得更糟；而且人們對他們的家人在接下來的處境感到失望。

“我需要鬥爭才能讓我的聲音被聽到，但儘管如此也不行，我無能為力。”

“我們自己勉強應付，我們實在沒有辦法了，她讓我幫助，但為什麼會是這樣，為什麼只有專業人士給他們發電子郵件他們才能採取行動？她不停地央求他們，足足有一年半的時間，但最終她還是完全放棄了，因為沒有人聽。”

“這就像一場戰鬥，一場從社會服務中獲得支援的戰鬥。”

“我變得非常失望、悲傷和冷漠，因為沒有人聽我訴說。”

“我確實想表達我的悲傷，社會服務部門對我說他們會打電話過來，但最後還是懶得給我打這個電話，你知道這多讓人傷心。

說實話，這很累人，因為沒有什麼改變，自從幾年前我做出反饋後，沒有任何改善，你知道我已經看不到這樣做有什麼意義，我真的看不到。”

“但正如我所說，沒有什麼能讓我感到驚訝了，我現在也懶得聯絡他們了。

我現在已經不想努力了，因為我知道這是在浪費我的精力，我有限的精力和我有限的時間。”

“誰會為最弱勢的人群挺身而出？”

“當你處於最脆弱的時候，你的投訴得不到支持，這會很難接受，讓你感到無助。這些影響波及整個家庭。沒有專業人士做後盾，就沒有辦法進行獨立投訴。在這種情況下，沒有人為最弱勢的人群挺身而出。誰是我們的代言人？

我的話是說給誰聽的？誰能聽到我的聲音？誰來保護弱勢群體？

在人的一生當中，每個人都會經歷充滿挑戰的時期，但對於來自少數民族社區的弱勢群體來說，這種情況就更加嚴重。”

“這讓我感到做這些努力是沒有意義的。沒有人聽。

如果你表現得強勢一點，他們就會把你視為麻煩的製造者。”

“我們不得不假裝開心，以確保社會服務的持續支援。”

“我不得不維護我的權威，即使我不覺得我有任何權威，因為如果你過於強勢，社會工作者就不會出現，他們不會再來，如果你過於強勢，他們就不會與你接觸，你必須以某種方式淡化這一點，幾乎變得像一個機器人，不表現出情感以便讓他們提供支持。”

“你最脆弱的時候需要專業人士的支援，然後他們告訴你說你必須透過投訴程式，但最終還是沒人聽你講，沒有採取行動，這是最讓人崩潰的。

我一生中大部分時間都在做護理，但我的媽媽知道她是多麼自豪，當沒有人聽一個弱勢的人說的話時，這種影響就會波及整個家庭，不僅對我的媽媽，而且對我的孩子，孫子孫女也是如此。

現在的情況好像是，沒有地方可以抱怨，沒有地方去訴說這些擔憂，看不到有什麼行動，似乎只有這樣別人才會跟你站在一起，事情就是這樣。你能做的就是發幾句牢騷，沒什麼用處。”

種族問題上的成見對護理和支持工作的影響

2.5 上述許多主題影響人們的觀點，同時也受許多與會人員面臨的種族化結果的影響。

與會者訴說了他們所遭到的更令人不安的經歷，這些經歷使他們對關於他們、他們的種族和文化背景的一些假設提出了質疑。

人們真正擔心的是，在太多的情況下，他們的膚色是他們與該系統相互作用時被人考量的因素。

“來自種族方面的成見一直是我能夠感覺到的。”

“我相信我們確實經常被某些組織疏遠，因為他們總是根據你的長相、你的膚色以及你的語言表達能力來判斷你。

他們關心的從來就不是實際問題，因為我的感覺是，當我們去找這些組織時，應該是你可以從他們那裡得到什麼幫助，而不是你是誰，你來自哪裡，你的宗教信仰是什麼，諸如此類的問題。

種族主義無處不在，但在機關部門中，這種情況就尤其明顯，其他人可以得到更多的支援和幫助，他們可以從這些服務中受益，而有些人卻被排除在外，類似被拋在一邊的感覺，他們有能力的時候，有時間的時候，會理會我們，當輪到我們的時候，他們總能找到藉口，當然，這只是我自己的看法，每個人的情況都不一樣。”

“有一天，我真的問我的社工，我受到的待遇是否與我的膚色有關，社工只是對我說‘沒有啊，你為什麼會這麼想？’我有時能得到需要的幫助，有時得不到，我兒子也得不到需要的幫助，我們甚至向上級部門投訴，但投訴的管道也只要一兩個，就連那些經理們也不回你的電話。

所以看起來就像整個體系、沒有一個工作人員在做我認為社會服需要做的事情。我確實認為這可能是因為我的名字和我的膚色。”

“我覺得他們看到你的一瞬間對你的成見就形成了。

人們無法從我的名字或我媽媽的名字中認出我，但當社工來到我媽媽的家裡時，臉上馬上就像會露出一種恐懼。

當你一生都生活在種族主義的環境中時，你可以從他們看你的細微的眼神中感覺到（那種歧視）。

從說話的語氣、問你的方式、問你的問題，你就能感覺出來，因為你已經習慣了。”

“不應該對黑人、亞裔和少數族裔家庭做出假設”

“我是我們家十個孩子中的一個……所以社工做出的第一個假設就是我們自己就能想辦法解決，因為社工說，‘你看，你有一個大家庭，所以你們會有辦法的’。我說不是這樣的，護理只有我自己，我一個人做，只有我才主動來護理，而且也沒有報酬。”

“我認為種族在這裡邊是一個重要的因素，因為我經常認為，當涉及到大一點的家庭、有種族特點的家庭時，人們就會認為這些家庭是可以做到自給自足的，他們不需要幫助，他們可以做任何事情，他們完全可以滿足當事人在文化社會方面的需求。

他們總以為有了人力就有了做護理的人手，我覺得這會對有色人種產生負面的影響。我們雖說生在一個大的家庭，但是，如果實際工作的只有三四個人，他們要養活一大家子，也就是說，多一個人就會打破我們原來保持的那種十分脆弱的平衡。”

3. 不是結論的結論

3.1 這份報告摘要包含了對人們在社會護理系統中所經歷的一些非常有衝擊力並具有挑戰性的反思。

根據這些體驗得出一般性結論是不可能的，也是不明智的，但重要的是要認識到（與會人員）所提供觀點的真實性。討論的重點圍繞了四大主題：

1. 人們對社會服務感到失望的感覺是普遍的，鑒於人們經常試圖避免需要使用社會服務，不得不說這種感覺尤其強烈。
2. 人們承認，社會服務系統承受著巨大的壓力，沒有足夠的工作人員是各處的挑戰。
其實，最讓參與者難以理解和接受的是他們所經歷的缺乏同情心和同理心，而這個系統實際上是為了支援和照顧有需要的人而設計的。
3. 人們對於感到在系統中他們沒有“聲音”這一事實，以及他們沒有以任何有意義的方式得到傾聽提出了許多擔憂；而且
4. 參與者反思了他們遭到的令人不安的經歷，這些經歷使他們對關於就他們自己、他們的種族和文化背景的一些假設提出了質疑。

3.2 我們認識到，這些只反映了我們所聽到的這些個人的觀點。

不過，我們在這裡放大了這些聲音，因為它們提供了重要的視角，幫助我們理解該系統面臨的可能是最大的挑戰：考慮文化因素並以適當的方式做出回應。

3.3 我們應該認識到本報告摘要（以及更為詳細的報告全文）與探索服務使用者和護理人員觀點之間的共鳴、一致以及差異。

以下是對報告（全文）以及在此重新提出的要點的結論，以表明本文件中提出的許多問題與報告全文是一致的：

- 服務的使用者和護理人員認為，在充分實現該法案的願望之前，還有很長的路要走；
- 我們應該認識到，直接聽取他人生活經歷的價值是改進服務的關鍵基礎之一，這也是該法案的核心所在；

- 全面執行該法的“旅程”尚未完成，該體系顯然需要更有效的工作，以充分實現所有原則協調工作的潛力；
- 對於有些人來說，疫情期間，這些原則與他們在社會服務方面的日常體驗相去甚遠。
讓這些原則更接近人們將是困難的，但力求做到這一點從來沒有比現在更重要；而且
- 一些服務使用者和護理人員對（服務的）改善已經變得越來越沒有耐心。
現在，認識和重視這一點是實施該法案並恪守其原則的關鍵。

3.4 然而，必須指出的是，黑人、亞裔人和少數族裔服務使用者和護理人員在一個明顯的方面是不同的，他們透過自己的經歷所報告的種族成見和偏見都是他們自己獨有的。

3.5 最後，我們想以一位與會者的想法結束本報告。

在討論接近尾聲時，談話轉向了接下來會如何處理他們提供的資訊這一話題。

一位與會者特別擔心他們所講述的情況是否會被公佈出來。

他們最初擔心別人可能會從他們的敘述中把他們識別出來，並對此感到擔憂。

然而，在下一刻，他們開始認識到，為了給其他人帶來完全不同的體驗，他們的故事必須被講述，他們的聲音必須被傾聽。正是本著這種精神，本報告的結論是：

“實際上我願意讓你們引用我的話，用吧。

（我的話）可以使用，原因是，社會服務部門對我不好。

（我的話）可以使用... ..他們的服務需要改變。

對不起，我一邊說話一邊在思考，我覺得這不是我希望發生的，我不想暴露我的身份，但是如果我的話有助於他們改善服務的話，那就沒有關係，我的遭遇和言語儘管用。我認為這是有意義的，我認為這是正確的做法.....”