

个案管理:多元福利背景下的服务整合与发送

北京大学社会学系 邓锁 (100871)

内容摘要: 作为社会工作专业的重要组成部分,个案管理在西方许多国家的社会服务领域得到广泛应用。从西方多元化福利变迁的背景出发,本文回顾了个案管理兴起和发展的历史过程及其实践中的多元面向。同时,结合中国的社会福利环境,本文也探讨了个案管理在当前中国社会服务发送体系中的应用可能性及其与本土制度环境之间的互构关系,论文最后简要讨论了个案管理发展的政策与专业支持。

关键词: 个案管理 多元福利 社会服务技术

一、 引言

改革以来的社会发展和变迁对社会福利和服务的发送方式提出更高的要求,以往单一部门内行政化的福利分配及发送体系越来越不适应日益多元化和个体化的服务需求,社会服务领域内的组织合作、资源整合以及服务方法的革新成为近年来社会政策及社会工作研究者十分关注的问题。作为社会政策实施的重要承担者,社会工作者致力于连接政策项目与案主的具体需求,充分地参与到政策、组织及个体等不同系统层面上的服务发送实践中,整合的社会工作模式被认为是社会工作发展的一个必然选择(Agranoff & Pattakos, 1979)。在西方社会服务和社会工作实践中,个案管理是整合社会工作模式的主要体现,它通过一系列的服务发送环节如需求评定、服务计划与安排、服务监测、服务评估等,着重于连接和整合服务系统内的各种资源来满足案主的各种服务需求(Austin, 1993; Weil et al., 1985)。社会工作者在个案管理过程中同时发挥着管理者、协调者、干预者、倡导者、评估者等多重角色和功能,以促进社会服务发送的效果和效率(Weil et al., 1985)。从1970年代开始,个案管理在诸如老年照顾、精神健康、残疾人康复、医疗救助、儿童福利等几乎所有的社会服务领域和服务组织中都获得广泛应用。个案管理也因此被视为社会工作实践的核心技术以及服务整合的核心策略(O'Connor, 1988)。

随着中国社会工作专业的快速发展,个案管理在近年来引起国内社会工作研究者的重

视,在社区照顾及社区矫正等领域的应用获得一定的讨论(仝利民,2005;周湘斌,2006)。但总的来说,目前学术界对个案管理的内涵、历史发展及实践意义等缺乏较为系统的评述;现有对个案管理的介绍较多地停留在方法本身,缺乏对其内在运行机制以及制度约束等的更深入探讨。从西方个案管理的历史发展来看,个案管理不仅仅是一种服务方法的创新,也是一种适应福利转型及公共组织变革的机制创新,社会福利和社会政策发展的历史背景对个案管理的兴起具有重要的影响。同样,个案管理在中国的应用和发展也必须考虑到社会转型期制度环境的约束性或激励性等特点。包括个案管理与目前的社会福利体制是否契合、它的实践方式的特殊性以及背后所体现的专业化和本土化争论等等问题都值得我们进一步去讨论。鉴于此,本文从社会福利发展的宏观背景出发,试图较为系统地介绍社会工作实践中个案管理的兴起与发展过程及其多元化的实践取向。同时,结合中国社会政策和福利体制的转型,本文也尝试探讨个案管理在中国社会服务实践中的应用可能。

二、 个案管理的兴起与发展

多数研究者认为,个案管理是从1970年代在美国社会服务领域中首先获得采用,并从1980年代以后扩展到欧洲、澳大利亚等其它地区和国家(Gursansky et al., 2003; Rose, 1992)¹。个案管理的起源和发展一方面体现了美国及其它西方国家的多元化社会福利的制度传统及变革方向;另一方面也与社会工作的专业及实践发展具有紧密的联系。它经历了从个体化的慈善实践到组织化、制度化安排的演变历程。

(一) 个案管理的早期实践

最早的个案管理实践可以追溯到1863年,美国马萨诸塞州成立第一个州立慈善理事会,试图以此协调公共服务以及节省用于对贫困者和病人的公共开支(Weil et al., 1985)。随后的睦邻安置社运动则是第一次在社会工作实践中运用较为初略但有效的个案管理式方法。睦邻安置社采用了许多保存服务对象和相关问题记录的方法,比如索引卡片、培训小组等等,目的在于较为全面地了解所服务社区和移民的各种问题(Weil et al., 1985)。19世纪后期开始建立的慈善组织协会则侧重于各种慈善机构之间的连接与合作,通过采用保存服务记录以及交叉监测等方法以避免不同组织的重复性服务发送,其目的在于更有效地利用慈善资源,

¹个案管理在英国等欧洲国家被称为照顾管理(care management),侧重于社区照顾等的服务实践(Sheppard, 1995)。由于个案管理在美国产生且得到最为广泛的应用,本文的论述主要基于个案管理在美国的发展状况。

这一传统 1920 年代以后许多地区兴起的综合社区服务机构的实践中得到继承 (Weil et al., 1985)。而作为社会工作的奠基人之一,芮蒙德可以说开创了案主取向的个案管理实践。1901 年,芮蒙德在一个慈善会议上强调了机构和慈善工作者协同工作的重要性,同时,她还总结了不同层面服务力量在个案合作的模式,对个案管理的早期概念化做出了贡献 (Dill, 2001; Weil et al., 1985)。芮蒙德的观念和理论对社会工作的专业化方向起到直接的推动作用,以心理诊断等的个案社会工作在 20 世纪早期伴随社会工作的发展而日益得到推广。个案管理的实践更多地侧重于与心理学家、精神健康学家等的合作,通过案主会议、综合评估等方法来较为系统地收集个案信息以及发送服务 (Gursansky et al., 2003; Weil et al., 1985)。

19 世纪末到 20 世纪初的早期个案管理实践是在美国自由主义传统下的一种自发的协调和整合服务资源的努力,但这种实践仍然是非正式的,更多地作为其它服务的一部分而非单独的服务体系,也较少受到广泛的关注 (Dill, 2001)。值得注意的是,早期的个案管理实践已经初步体现出宏观和微观两种取向差异,并对后来个案管理的发展产生较大影响。一方面,受到个人主义哲学、心理学、尤其是芮蒙德的社会诊断的取向影响,早期许多个案管理实践偏向于案主个体本身,侧重于与案主及其家庭相关的服务。而另一方面,在慈善组织运动中,服务发送的中心在于协调不同组织的慈善资源,社会工作者充当资源“守门人”的角色。20 世纪中期后,伴随着大量政府福利项目的出台,社会工作者的这一角色变得尤其重要。

(二) 新联邦主义与个案管理的兴起

二战以后,西方政府干预主义兴起,许多国家相继出台了诸多与社会政策相关的福利项目,如美国从 1960 年代初期推出“伟大社会”和“向贫困开战”的国家福利计划,大量的福利服务资金和专门化的服务项目由联邦政府负责发放、推动及实施。然而,初期的福利服务发送过程产生了许多问题。由于政府大多数项目通过类别划分为基础来运作,项目的管理和运行隶属于特定的联邦及州政府组织体系,但它们彼此之间缺乏有效的连接和整合 (Dill, 2001)。而与此相对的是,服务对象的需求常常是多元化的。比如医疗问题可能涉及到贫困、失业、教育、社会救助、种族以及家庭冲突等多方面的问题,较独立的服务发送和项目运作体系无法满足现实中复杂的福利和服务需要 (Agranoff, 1991)。此外,分散化以及主要依赖于机构化的服务发送体系还导致服务成本无法得到控制,福利资源浪费严重,1970 年代后的石油危机更加剧了政府财政的负担,社会服务的发送体系迫切需要变革和创新。

新自由主义为基础的多元福利观念从 1970 年代中期开始占据主导地位。受到保守福利观的影响,政府福利项目的运行被要求降低成本,提高效率,同时,政府以外的社区、非营

利组织以及家庭和个人需要在福利服务中承担更多的责任。多元化的福利思想主要体现在以“新联邦主义”为特点的政策制定和实施中,其中突出表现在分权化的福利拨款政策(block grants),即财政拨款不再直接面向专门化的服务提供者,而是面向各个州及地方政府,地方政府根据服务需求的状况分配资金和其它福利资源(Dill, 2001:13)。个案管理在“新联邦主义”政策实践中被当作是促进地方社会服务整合和控制福利成本的重要策略,得到政府及社会服务工作者的共同推动。首先,政府通过立法和政策制定将个案管理纳入到各种社会政策法规案中,作为强制性的服务发送机制。1970年,个案管理首次被列入“发展能力障碍法案”(P.L. 91-517)中作为其服务发送的核心组成部分。随后,个案管理又陆续被纳入到社区老年人照顾、残疾儿童照顾、社区支持及医疗补助等许多社会福利法案和项目中(Austin, 1993; Dill, 2001),极大程度地促进了个案管理的应用。其次,在“新联邦主义”背景下,“去机构化”的服务发送方式得到积极推动,个案管理作为整合社区正式资源与非正式资源的主要机制而得到广泛采纳。如在精神健康和老年人长期照顾领域,出于降低医疗成本的需要,病人的住院时间大大缩短,护理和照顾转向病人所在社区及家庭环境,而个案管理服务可以跨越不同的服务领域,保证服务发送的整合性和持续性(O'Connor, 1988; Rothman, 1991)。个案管理也越来越成为社会服务发送体系中的一个必要构成(Lourie, 1978)。

(三) 公共管理变革与个案管理的发展

20世纪80年代以后的公共行政变革或“新公共管理运动”也深刻影响到个案管理的发展及其实践模式。在社会福利领域,新公共管理运动的兴起为社会福利的管理和发送提供了新的机制,社会服务的私有化、竞争及效率越来越被强调。由于存在“政府失灵”的问题,大量的社会福利和服务通过购买合同让渡给非营利组织、企业或社区等多元化的社会组织行动者,政府在大多数情况下只提供资金和评估服务。在这一背景下,个案管理不仅承担“整合服务”的功能,更重要的是要发挥“管理”的功能(Dill, 2001; Wolk et al., 1994),服务的“成本-效能”成为重要的评价指标。

伴随着公共管理变革,社会服务领域内的新的组织类型和运行方式越来越具有影响力,个案管理服务的资金来源以及服务提供者也相应地发生变化。如在医疗服务领域,“管理照顾”(managed care)的兴起改变了医疗服务人员的偿付机制,从以往的病人服务收费(fee-for-service)转变为第三方保险公司根据病人数量提前拨付(prepayment)、签订服务合约,而服务提供人员则被要求通过个案管理合理运用资源、控制成本(Dill, 2001:15; Woodside & McClam, 1998)。另外,私有化的服务提供者也大量出现。多数服务机构是由社

会工作者来运行的,但传统的商业化公司也可能参与到社会服务发送中,提供包括精神残疾、药物滥用、抑郁、老年人照顾、就业等服务(Dill, 2001:17)。在这里,个案管理的目标和运作更多依照市场机制的要求来进行,依据“成本-收益”的原则来实现案主个体化需求的满足。

管理技术的创新也很大程度上促进了个案管理实践的发展。如信息技术等在管理上的运用使个案管理工作者在案主信息记录、服务跟踪监测以及转介等方面极大地提高了工作效率。在管理主义的要求下,个案管理实践突破了传统的工作范畴,除了直接提供案主的社会服务,很多个案管理工作涉及到行政、财务或人力资源等层面的内容,管理主义和专业自治之间的矛盾也越来越多地引起讨论(Gursansky et al., 2003; Weil, 1985)。

三、 个案管理的多元面向

个案管理在实践过程中常常涉及到各种不同的目标人群、服务领域、组织环境或专业,这也在某种程度上导致其概念、内涵及实践标准呈现出模糊性。如在个案管理的概念界定上,有的学者强调以案主为中心的服务发送过程(Weil et al., 1985);有的学者强调其连接和整合服务发送网络的功能(Rothman, 1991);有的学者则强调其记录信息、服务管理以及评估的技术等等(White, 1987)。总的来说,个案管理在内涵和实践方式上大致呈现出以下不同取向之间的差异。

(一) 系统取向与案主取向

系统取向和案主取向之间的张力在个案管理的概念界定和实践过程中是最为突出的,它也反映了与其相关的社会工作等专业领域长期以来存在的宏观和微观视角上的对立。

对于系统取向的研究者和实践者来说,个案管理应当主要被看作一个连接和协调服务发送体系中的各种分散要素的机制。其主要功能包括整合服务和促进服务的连续性,前者体现在跨部门和服务领域的合作;后者体现在应对服务需求的变化提供持续性的协助(Rothman, 1991)。在系统取向看来,个案管理的核心功能是服务整合,而案主的治疗或倡导等较为个体化的服务应当包含于个案管理的系统化过程(Weil et al., 1985),组织连接、行政管理、服务规划、服务监督和评估等内容在其中占据重要的地位。系统取向的个案管理目的在于控制,通过协作、管理等控制手段降低不必要的资源重复(Moxley, 1997)。然而,与其相对的是,案主取向的个案管理更加重视在案主层面而非系统层面的服务干预,在个案管理中,

工作者重视与案主较为密切、直接的接触和互动,了解案主的个人、家庭等环境因素,并制定相应的干预计划。案主的问题解决、倡导以及增权被放在工作的首位,组织合作和福利资源的运用主要是为了满足案主个体化和多元化的需求(Austin, 1993; Greene, 1992)。案主取向的个案管理基于支持,案主也是消费者,支持和满足案主的需求是服务发送的主要驱动力(Moxley, 1997)。

在实际个案管理实践中,许多研究发现,工作者更偏重于案主层面的任务和责任,而忽略其在系统层面的角色(Austin, 1993)。不过,这也与工作者缺乏足够的权威、资源和影响力来改变既存的制度和组织安排有关系,他们在系统层面上的功能发挥常常受到外部环境的诸多限制(Austin, 1993; Weil, 1985)。而更多的研究指出,系统和案主两个层面实际上是相互促进和影响的关系,个案管理应当被看作是一个以系统取向和案主取向为两端的连续谱,根据个案管理实践的目标人群、组织情境以及制度环境的不同,其对系统或案主的强调程度也会有所不同(Austin, 1993)。如精神健康的服务中,案主的照顾、治疗等个体层面的需求常常更加突出,而在社区老年人照顾中,组织化的资源整合以及服务持续性则被放在更重要地位(Gursansky et al., 2003; Moore, 1990)。

(二) 服务效果与服务的成本-效率

个案管理实践中还常常存在着服务效果和服务的成本-效率之间的矛盾。对服务效果的强调首先来自于社会服务发送和实践的特殊性。社会服务技术是关于“人的服务”(human processing)过程,与其他科学技术不同,它致力于通过特定的服务方式运用改变人的生理、心理、社会或者文化特性,使之从一种给定的地位属性转变成另一种新的地位属性(Hasenfeld, 1983)。跟一般技术所强调的效率相比,人类服务技术更多强调的是效果问题,“利他”是服务技术的一个核心,如研究者指出,社会工作技术可以看作是一种利他主义的理性行为(王思斌, 1998)。此外,服务效果的重要性也与20世纪中期以后开始兴起的消费主义和权利运动有密切关系(Weil et al., 1985)。受此影响,服务对象不再是传统意义上被动的福利接受者,而开始积极参与到福利服务发送的过程中,根据自身的需要来选择及评估服务。在个案管理实践中,对服务效果的强调体现在通过特定的需求评估、服务计划以及服务监测等方法来实现服务发送的目标,服务的连续性以及案主需求的满足是重要的评价指标。然而,随着公共服务领域的管理变革,服务效率越来越成为个案管理实践中的关键问题。由于政府采购成为公共服务发送的主要运行机制,各种类型的服务组织为了获得拨款的竞争优势,必须要同时控制服务成本和增加服务产出,重视服务的成本-效率(Gursansky et al.,

2003)。在具体的实践方式上,对服务成本-效率的强调要求个案管理工作遵循管理主义的准则,如设立标准化的服务过程及评估指标、“筛选”符合效率要求的案主以及削减不具有成本-效率性的服务类别等。

服务效果和服务成本-效率的对立反映出个案管理实践所受到专业和组织环境的双重束缚,这是多元化福利体制下个案管理工作不可避免的问题,只不过在不同的服务领域两者之间的关系可能表现出不同的形态。而许多研究者也认为,在个案管理的服务实践中应当同时考虑到效果和成本-效率这两个方面(Moxley, 1997; Weil et al., 1985)。

(三) 专业取向与综合取向

个案管理实践中的另一个常见的矛盾是专业取向还是综合取向,它与个案管理应当实现的专业化程度问题相关,其中既包括知识层面的专业化,也包括个案管理工作者的专业化。

坚持专业取向的研究者认为,个案管理实践应当基于特定的专业理论、方法以及伦理准则,具有比较核心的技术特征和专业化工作程序。其中社会工作专业与个案管理被认为具有最为密切的关系,个案管理的实践与社会工作一直坚持的“人在环境中”(person-in-environment)的系统模式和生态模式具有一致性,被认为是社会工作专业的一个重要组成部分(Leukefeld, 1990)。在美国社会工作实践中,个案管理也是社会工作者进入最多且从业最广泛的服务领域(Gursansky et al., 2003; Moore, 1990)。美国社会工作者协会专门发布了社会工作个案管理标准,对个案管理员的角色做出了具体的规定,同时包括了个案管理实施和评价的标准(Moore, 1990)。不过,随着管理照顾(managed care)的推行,护理、心理学、精神病学等专业服务领域也大量地推广和运用个案管理方法,不同的专业协会也相应地发布各自的个案管理指导原则,许多研究者由此倡导多学科和专业在个案管理上的综合运用,在实际服务发送过程则推广多元化的个案管理模式,如家庭中心模式,优势视角模式,整合模式,临床治疗模式,团队模式,社区中心模式,支持照顾模式,志愿者模式等等(Brun & Rapp, 2001; Fiene & Taylor, 1991; Weil et al., 1985)。服务提供者可能包括了医生、护士、社会工作者、心理学家等专业人员或者行政、服务协调或志愿者等泛专业或非专业的人员等等(Netting, 1992)。

尽管个案管理越来越表现出多元化和综合化的趋势,许多研究者也指出,它仍然具有某些核心的特点和工作程序(Austin, 2002; Moxley, 1997)。但在很多情况下,个案管理的专业化程度实际上根据不同的服务对象和服务领域而有不同的要求,如社区精神健康照顾便常常需要更多具有专业训练的个案管理员(Kanter, 1987)。不同的服务层级对专业化的要求也不

同,如有研究者指出,个案管理的工作者包括了五个层级,分别是个案协助员/志愿者、社会服务工作者、个案工作人员、督导员以及行政管理员,每个层级的相应专业技能要求都不相同(O'Connor, 1988)。

四、 中国社会福利的制度环境与个案管理

(一) 服务发送体系的变迁与个案管理的功能

个案管理的核心目标是通过整合服务来满足社会成员的福利及服务需求,如果从功能视角出发可以发现,中国以政府为主导的社会服务发送方式也在某种程度上体现了个案管理的实践形态,它主要表现在计划体制传统下对社会服务的行政化连接、整合与发送体系,这种形态在改革以前表现的尤为明显。例如,单位体制便是一种通过单位来整合社会服务的组织形态,医疗、住房、教育、养老等各种社会服务以单位成员身份为基础来提供或分配。农村社会的各种社会福利服务与城市相比相对缺乏,但合作医疗、民政救助等福利服务的发送建立在集体经济的管理体制之上,对相关福利和服务的整合起到积极的作用。不过,总的来说,计划体制传统下的社会服务发送模式基于自上而下的行政命令,社会服务和保障更多地带有社会控制的政治性功能而非服务功能。具体的工作方法乃是行政化和半专业化的(王思斌, 2001),这种方法在某些服务领域、服务对象上比较有效,但它较少考虑到案主层面的个体化和多元化的需求,服务的专业性、整合性和持续性都存在许多问题,与西方国家的制度化与专业化的个案管理相比存在很大差异。

伴随着市场经济改革和社会变迁,传统的社会服务发送体系受到冲击,福利服务资源的获得、运用以及连接方式都相应地发生变化,服务资源和发送体系的分化、分散成为一个突出的问题。首先,城市单位制在建立现代企业制度的改革过程中逐渐趋于解体,以往以单位为整合基础的社会福利服务过渡到社区或更大的社会范围。而与人口流动及日益增长的多样化需求相比较,社区为主的福利和服务资源整合还存在较大差距。其次,从集体经济到家庭经济的转型使农村的集体社会保障功能大大减弱,大量的农村居民或从农村到城市的流动人口缺乏基本的社会保障和服务。第三,社会福利和服务的发送在总体上受制于政府部门之间的体制分割,虽然部门之内的行政动员能力较强,但部门之间的合作则受到体制差异、利益冲突以及人员编制等限制无法深入,对服务发送的整合构成了很大的阻碍。此外,民间组织也在过去一段时期得到快速发展,许多民间组织介入到社会服务发送中,成为政府服务的有益补充。然而,政府和非营利组织之间的信任、合作仍有待增强,各个非营利组织之间也没

有建立起良好的合作伙伴关系。而在具体的服务发送层面,许多社会服务工作者缺乏必要的培训和整合运用资源的能力,行政化的服务发送模式依然占据主导地位,更多地强调自上而下的行政管理而非自下而上的个体化服务满足。近年来,社会工作在国内获得了快速发展,为社会服务工作者的专业化能力提升提供了重要支持,但社会工作者的实践受到体制约束、组织环境及专业训练不足等的影响,在运用社会福利资源的方法和能力方面存在一定的局限。

个案管理致力于通过专业化的服务方法,整合多元福利体系中的可用资源,发展出较为系统的服务发送与案主干预计划,以满足案主持续性、多元化的服务需求,对于解决目前中国社会服务发送所面临的问题应该说具有十分积极的意义,它具体表现在网络、服务与技术几个层面。在网络层面,个案管理可以建立不同服务组织或部门之间具有常规化的连接关系,发展出有效的服务转介网络,协调服务网络中的可用资源,以及整合正式和非正式的社会支持系统等。在服务层面,个案管理可以促进案主与可用服务资源之间的连接,为案主提供充分且多样化的服务信息及选择,增进案主的决策能力。同时,个案管理还可以监督服务的有效性、追踪服务的发送过程。在技术层面,个案管理已经发展出许多比较有效的服务方法或技能,如信息的保存和记录、服务监测和评估、服务转介、案主培训、咨询和治疗等。个案管理的技术也包括从案主识别、案主选择、需求和风险评估、照顾/干预计划、照顾/干预实施再到服务监测和服务再评估的服务程序等(Austin, 2002; Gursansky et al., 2003)。中国改革以来的福利变迁基本上是朝着福利多元化的方向,它导致计划体制下的服务整合机制不再有效,以及福利体系和服务资源的分化,而个案管理在网络、服务和技术三个层面上的实践模式有助于弥合多元福利变迁下的这种福利分化状态。当然,个案管理西方国家的实践中也面临着很多的挑战,比如过分强调管理主义导致服务价值的损害、个案管理效果评估的模糊性以及如何提高个案工作者的价值投入及专业技能等等(Dill, 2001; Moxley, 1997)。一些研究者也指出,尽管个案管理对分散化的服务发送系统具有积极的功能,但这种功能的发挥在很大程度上受制于更高层次上行政结构整合程度与资源的可用性程度,它有赖于个案管理与制度环境之间的良性互动关系(Moore, 1992)。

(二) 个案管理技术与制度环境的互构

从美国等西方国家的个案管理发展过程可以看出,个案管理与西方多元福利背景下的制度环境是一种互相影响的关系,新自由主义为主导的福利转型以及相应的制度安排是个案管理兴起和发展的驱动力,并随着制度的变革不断地影响和改变着个案管理的形态和运作方式

(Dill, 2001), 而个案管理在实践过程中则促进了不同服务组织在福利资源配置上的进一步整合, 可以满足福利参与者对服务成本、效率及效果的多重要求。此外, 社会工作、护理等学科的发展也为个案管理实践提供了专业化的发展基础和规范指导。这种服务实践与制度环境之间的相互配合是个案管理得以快速发展的重要条件。总的来说, 个案管理已经嵌入在西方许多国家社会服务体系中, 成为其不可缺少的构成要素。如果我们把个案管理视为一种特定的社会服务技术的话, 那么可以说它既具有比较客观化和标准化的技术特点, 又在其具体的服务实践过程不断地被制度环境所建构, 这是技术作为社会构成产物的特性。

在社会工作发展过程中, 我们常常面临着来自西方的专业知识和技术如何运用到解决中国本土的社会问题的讨论, 而很多观点隐含着社会服务技术的同质性、不变性或客观性的假设, 没有看到技术与其应用环境之间的社会建构关系。从技术研究的发展来看, 传统的观点将技术的设计阶段与运用阶段看作是时间和空间上的割裂, 技术一旦被产生就成为一种客观于人类认知的力量。但后来的许多研究指出, 这种观点忽略了技术与社会环境之间的复杂关系。如奥林科夫斯基指出, 技术乃是由社会环境中的行动者所设计和构造, 从技术的构造到运用是一个连续的过程, 包含了双重的制度和行动、技术物质性和社会性结构之间的相互作用, 技术也因此具有开放性和可变性的特点, 是社会构成性的 (Orlikowski, 1992)。对于个案管理等社会服务技术来说, 它们尤其体现了这种社会构成特性。社会服务技术不仅基于科学的知识体系, 也基于经验、伦理及信仰系统 (Hasenfeld, 1983)。社会服务技术在应用过程中常常面临着诸多的模糊性和不确定性, 受到特定社会意识形态、制度情境以及服务工作者的自由裁量权等的深刻影响。对于在中国社会服务发送体系中引入个案管理, 研究者和实践者都应当重视服务技术的这种社会构成特点。个案管理的实践受到特定制度、组织环境以及行动者选择的型塑, 但它也在应用的过程中持续地建构及重构着与其相关联的社会服务体系, 技术和社会结构的这种“互构”的效应在许多研究中得到验证, 并日益受到社会工作研究者的重视 (Barley, 1986; 王思斌, 2008; 邱泽奇, 2005)。“互构”是一个动态和连续的过程, 它可以是有意识的行动选择, 产生预期的结果, 又可能正好相反; 互构也是多层面的, 既表现在社会服务方法在互构中的改变与革新, 也表现在与具体方法相关联的组织和制度安排的革新。社会工作发展中的“互构”效应需要我们详细了解专业知识和本土制度环境的各自特点, 并在实践过程不断地反思两者之间可能产生契合或冲突的方面。比如计划体制所延续的服务整合或管理的实践哪些是有效的, 哪些又是不符合社会发展、不能满足人们的多元化服务需求、又或者是无效率的; 来自西方的个案管理方法或机制在哪些方面可以补充或替代传统的服务发送方式, 哪些方面又是需要改造或舍弃的, 以及对制度和组织结构有什么样的影

响等等。个案管理实践即处于两者之间这种持续性的“互构”过程中,其效用的发挥有赖于“互构”的特征、方向和结果。

五、 结语

本文简要回顾了个案管理发展的历史背景、多元面向以及与中国社会福利体系之间的关系。最后,对于个案管理在中国的引入和发展来说,来自于政策层面和专业层面的支持也十分重要,其中既包括正式的制度设计和组织安排,也包括专业化的规范性支持。

在西方许多国家中,个案管理通过法律和社会政策被规定为社会服务发送的核心机制,这是个案管理在政策层面的制度设计。不过,个案管理的制度化过程并非是短期形成的,不同的政策和服务项目对个案管理的采纳乃是一个渐进的扩散过程。同样,个案管理在中国的发展也需要一个学习的过程,由于政府仍然在社会服务发送中占据主导地位,个案管理的应用在很大程度上依赖于政府在社会政策制定及实施中对个案管理的认知和采纳的方式。除了政策制定的支持外,组织间网络的合作与开放性对个案管理的实践运行也十分重要。在具体的服务发送过程中,个案管理工作常常需要处理不同组织之间复杂的政治经济关系(Weil, 1985)。其中最突出的问题是个案管理项目或工作者的权威与参与个案管理的各个组织本身的自治性之间的冲突(Weil, 1985)。目前中国社会管理体制中的“条块分割”的问题依然比较严重,不同的社会服务领域归属于不同的政府部门如劳动、卫生、民政以及工会、妇联、残联等,部门利益关系对社会服务资源的整合形成较大的阻碍。由于个案管理实践需要跨越组织的边界,动员、协调或干预到各个组织的资源运用方式以满足案主的需要,它可能影响到组织本身的自主性及控制权力。尽管个案管理的实践与组织网络之间的结构关系是一个相互作用的过程,但更高层次上的行政结构整合是个案管理的功能得以发挥的重要前提(Agranoff & Pattakos, 1979; Moore, 1992)。

个案管理的第二个制度性支持来自于专业的规范力量。个案管理日益发展成为多学科和多专业的介入领域,但不可否认,社会工作仍然是其发展的重要专业基础。对于从事个案管理的大部分工作者来说,从接案到结案、从宏观政策到微观的案主需要等的每一个环节都需要比较专门化的知识和训练,社会政策、社会行政、社区工作、小组和个案工作等社会工作专业课程构成个案管理的专业知识基础。此外,社会工作者还需要学习有关于具体服务领域和服务对象的专业知识和技能,致力于发展有利于个案管理实践的专业准则,促进相关实习的督导和评估。个案管理的专业化要抛弃宏观和微观的传统社会工作方法论对立,致力于发

展整合性的社会工作模式。总之,个案管理的应用和发展是在特定制度和专业环境下的不断实践、学习及反思的过程,而我们显然需要更多的经验研究来发现实践中可能存在的各种问题。

参考文献

- 邱泽奇 (2005): “技术与组织的互构: 以信息技术在制造企业的应用为例”, 《社会学研究》, 第2期。
- 全利民 (2008): “个案管理: 基于社区照顾的专业社会工作方法”, 《华东理工大学学报(社会科学版)》, 第2期。
- 王思斌 (1998): “社会工作: 利他主义的社会互动”, 《中国社会工作》, 第4期。
- 王思斌 (2001): “试论我国社会工作的本土化”, 《浙江学刊》, 第2期。
- 王思斌 (2008): “中国社会工作发展的新机遇和新取向”, 《社会工作》, 第9期上。
- 周湘斌 (2006): “个案管理服务: 适合于社区矫正的社会服务方式”, 《北京政法职业学院学报》, 第3期。
- Agranoff, R. (1991). Human service integration: Past and present challenges in public administration. *Public Administration Review*, 51(6), 533-542.
- Agranoff, R., & Pattakos, A. N. (1979). *Dimensions of Services Integration: Service Delivery, Program Linkages, Policy Management, Organizational Structure*. Washington, D. C.: U.S. Department of Health, Education and Welfare, Project Share.
- Austin, C. D. (1993). Case management: A systems perspective. *Families in Society*, 74(8), 451-459.
- Austin, C. D. (2002). Case management: Who needs it? Does it work? *Case Management Journals*, 3(4), 178-184.
- Barley, S. R. (1986). Technology as an occasion for structuring: Observations on CT scanners and the social order of radiology departments. *Administrative Science Quarterly*, 31, 78-108.
- Brun, C., & Rapp, R. C. (2001). Strengths-based case management: Individuals' perspectives on strengths and the case manager relationship. *Social Work*, 46(3), 278-288.
- Dill, A. E. P. (2001). *Managing to Care: Case Management and Service System Reform*. New York: Aldine De Gruyter.
- Fiene, J. I., & Taylor, P. A. (1991). Serving rural families of developmentally disabled children: A case management model. *Social Work*, 36(4), 323-327.
- Greene, R. R. (1992). Case management: An arena for social work practice. In B. S. Vourlekis & R. R.

- Greene (Eds.), *Social Work Case Management* (pp. 11-25). New York: Aldine De Gruyter.
- Gursansky, D., Harvey, J., & Kennedy, R. (2003). *Case Management: Policy, Practice and Professional Business*. New York: Columbia University Press.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Kanter, J. S. (1987). Mental health care management: A professional domain? *Social Work*, 32(5), 461-462.
- Leukefeld, C. G. (1990). Case management: A social work tradition. *Health & Social Work*, 15(3), 175-179.
- Lourie, N. (1978). Case management. In J. Talbott (Ed.), *The Chronic Mental Patient* (pp. 159-164). Washington, DC: American Psychiatric Association.
- Moore, S. (1990). A social work practice model of case management: The case management grid. *Soical Work*, 35, 444-448.
- Moore, S. (1992). Case management and the integration of services: How service delivery systems shape case management. *Social Work*, 37(5), 418-422.
- Moxley, D. P. (1997). *Case Management by Design: Reflections on Principles and Practices*. Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Netting, F. E. (1992). Case management: Service or symptom? *Social Work*, 37(2), 160-164.
- O'Connor, G. (1988). Case management: System and practice. *Soical Casework*, 69, 97-106.
- Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. *Organization Science*, 3, 398-427.
- Rose, S. M. (1992). Introduction: Case management and social work practice. In S. M. Rose (Ed.), *Case Management and Social Work Practice* (pp. V-X). New York: Longman.
- Rothman, J. (1991). A model of case management: Toward empirically based practice. *Social Work*, 36(6), 520-528.
- Sheppard, M. (1995). *Care Management and the New Social Work: A Critical Analysis*. London: Whiting and Birch.
- Weil, M. (1985). Professional and educational issues in case management practice. In M. Weil, J. M. Karls & Associates (Eds.), *Case Management in Human Service Practice* (pp. 357-390). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Weil, M., Karls, J. M., & Associates (Eds.). (1985). *Case Management in Human Service Practice*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- White, M. (1987). Case Management, *The encyclopedia of aging*. New York: Springer Publications.
- Wolk, J. L., Sullivan, W. P., & Hartmann, D. J. (1994). The managerial nature of case management. *Social*

Work, 39(2), 152-159.

Woodside, M., & McClam, T. (1998). *Generalist Case Management: A Method of Human Service Delivery*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

Case Management: The Way of Integrating and Delivering Services within the Context of Mixed Welfare System

DENG, Suo

Abstract: As one of core technologies of social work profession, case management has been widely accepted and applied in most of social service fields and human service organizations in Western countries. This article reviews the historical development of case management as well as its multiple perspectives in practicing, taking into consideration of the welfare system transformation in last three decades in the West. The importation of case management into China's particular social context is discussed through examining the effect of mutual-construction between human service technologies and institutional environment. The author summarizes the article by briefly discussing the potential policy and professional support of case management in China.

Key words: case management mixed welfare system human service technology