

儿童福利机构创新型人才队伍建设研究

——基于对浙江省儿童福利机构的调查

鄧玉玲, 邢彩丽

(浙江理工大学法政学院, 杭州 310018)

摘 要: 儿童福利机构的人才队伍建设关系到孤残儿童福利保障事业的健康发展。从现有的人力资源、工作人员的专业相关性、机构对人力资本的投资、对工作人员的奖惩制度、福利机构的义工和机构内外的沟通协调程度及机构的信息化水平来分析浙江省儿童福利机构人才队伍建设现状,认为存在着工作人员专业素养和综合素质需要增强,稳定的资金来源缺乏,奖惩激励机制不完善,绩效考核机制失效等问题。对此,应该着手构建学习型机构,增强机构凝聚力,同时扩充资金来源途径,健全绩效考核机制,实施人性化管理。

关键词: 孤残儿童; 人才队伍建设; 人力资源; 奖惩制度; 绩效考核机制

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

0 引言

胡锦涛同志曾指出“孤残儿童是社会上最弱小、最困难的群体,他们最需要呵护,最需要关爱”。孤残儿童不同于一般的健康且有父母抚养的儿童,他们的处境尤其不佳。关爱孤残儿童,是构建社会主义和谐社会的必然要求。

儿童福利机构作为保障孤残儿童生存和发展的重要部门,肩负着孤残儿童养育、医疗、教育和康复等重要责任。儿童福利机构的建设直接关系到一大批孤残儿童是否能顺利、健康地成长成才。分析儿童福利机构的人才队伍建设状况,对于更好地推动孤残儿童福利保障事业的发展具有重要的意义。

1 儿童福利机构人才队伍建设现状分析

狭义上讲,儿童福利机构就是养育孤儿的机构。广义上的儿童福利机构分为三类:收养型、康复型和教育型儿童社会福利机构。在笔者的调查中,儿童福利机构须符合下列条件之一:a) 编办、批文里规

定有收养弃婴职责的;b) 设科、挂牌的儿童部门;c) 独立场所、独立账号、独立法人;d) 敬老院、光荣院、儿童福利院三个牌子,实际上是一套班子。根据资料统计,浙江省现有64个符合上述条件之一的儿童福利机构。2009年2月至6月,笔者对这些机构发放调查问卷并进行了实地走访,《浙江省孤残儿童福利体系研究》课题组有效回收了38份问卷。通过对调查问卷的处理和走访记录的整合,笔者对浙江省儿童福利机构人才队伍建设的情况予以分析。

1.1 现有人力资源分析

根据人力资源管理理论,人力资源管理包括工作人员的聘用、培训、激励和维护等。根据回收的38份调查问卷,这38家儿童福利机构共有工作人员929名,平均每家儿童福利机构有24名工作人员。不同的福利机构工作人员的数量差距很大,如杭州市儿童福利院为全省最多,达到175人,而龙泉市、上虞市、浦江市和临海市等仅有3~6名工作人员。儿童福利机构大多是事业单位,其工作人员有的被借用到主管单位民政局工作,而有的民政局工

作人员也会到儿童福利机构挂职锻炼。因此,儿童福利机构的工作人员可分为在编在岗、在编不在岗、在岗不在编(挂职锻炼)及外聘人员、服务外包人员等。当在调查问卷中问到儿童福利机构“现有人力是否能应付目前项目”时,回答“完全能”的占2.6%，“能”的有15.8%，“一般”的占42.1%，“不能”的占31.6%，“完全不能”的占7.9%。

儿童福利机构的工作人员一般分为管理人员、专业人员和后勤人员,根据笔者的调查统计,平均浙江省每家儿童福利机构的管理人员、专业人员和后勤人员分别是4名、6名和5名。从笔者的实地走访情况来看,部分儿童福利机构的院长是由在儿童福利机构工作多年,且工作经验丰富的专业技术人员担任的,他们曾都是教师、医生、护士等。如杭州市儿童福利院、丽水市莲都区儿童福利院、绍兴市儿童福利院、湖州市社会福利院的院长都是实务经验丰富的专业人员,他们能很好地发挥“领头羊”的作用。拥有一支工作经验丰富、专业技术水平较强的职业化儿童福利机构管理人才队伍,是保证儿童福利事业平稳、健康、协调发展的关键。各类专业人才,如护士、医生、学前教育教师、特殊教育教师及社会工作专业人员,是儿童福利机构正常运转的基石。后勤人员是儿童福利机构发展的保障。

在研究中笔者发现,从儿童福利机构负责人的角度看,认为机构人员的流动性“非常大”和“大”的占8%，“小”和“非常小”的占60%(见表1)。

表1 儿童福利机构工作人员流动状况 %

非常大	大	一般	小	非常小
3	5	32	34	26

由此可见,平均而言,浙江省儿童福利机构工作人员的流动性相对较小。人员流动大不利于行业和机构工作的顺利开展及经验积累,影响服务的有效发展。影响儿童福利机构人员流动的因素包括外部环境和自身因素等,如工作环境、薪酬高低、个人发展机会等。总体而言,儿童福利机构工作人员的收入相比较于社会其他行业,实属一般,晋升机会也较少,且他们的直接工作对象是孤残儿童(如有些儿童患有残疾、不知名的传染病等),从这点来看,儿童福利机构是一个特殊高危行业。

笔者在走访中发现,在这样的状况下,许多儿童福利机构的工作人员仍然是几十年如一日坚守在岗位上,他们自己的人生也从青年走向了中年,有的甚

至是到了离退休年龄,实在是难能可贵。尤其是许多女性工作人员,当她们十月怀胎、初为人母时,面对众多的孤残儿童,需要很强的心理承受能力及心理调适能力,才可能避免投射效应的产生。笔者强烈呼吁,对处于孕期、产期、哺乳期及更年轻的女性工作人员进行工作保护,必要时采取轮岗(职务、职称保持不变)等保护性措施。

1.2 工作人员专业状况分析

工作人员的文化程度和专业相关性是衡量儿童福利机构水平的重要标志。整体而言,浙江省儿童福利机构工作人员的文化程度集中在大专和本科两个层次,其中大专文凭的大约占了总人数的70%,本科的占30%。浙江省福利机构对管理人员和专业人员的文化程度和专业相关性要求都比较高。福利机构工作人员的专业一般要求为护理、学前教育、特殊教育、社会工作和中文等。从笔者的调查数据来看,浙江省专业型人才的比重较为合理(如表2)。护理专业一般在专业人才总数中占30%,学前教育专业占30%,特殊教育专业占20%,他们主要负责孤残儿童的日常生活、健康和教育等事项。中文专业的占10%,主要负责办公室文字工作。社会工作专业占10%,主要负责福利机构与外界的沟通、交流。

表2 儿童福利机构工作人员专业构成 %

护理专业	学前教育专业	特殊教育专业	社会工作专业	中文专业
30	30	20	10	10

1.3 对人力资本的投资分析

人力资本也称人力投资,就是人的能力,包括人的知识、技能及体力等的总和。在现代制度中,知识和技能主要是通过教育投资获得的(贝克尔,1987);在经济学中,投资是以预期的收益为目的,人力资本投资的直接目的就是人力资本投资的收益,一般包括货币收益、社会收益和心理收益等^[1]。

通过调查发现,浙江省儿童福利机构较为重视工作人员的人力资本投资,63.2%的儿童福利机构会进行新入职人员培训和年度人员培训。就浙江省而言,年度培训费用最高的是杭州市儿童福利院,年均费用为121 892元,人均634元。除此之外,宁波市恩美儿童福利院、嘉兴市儿童福利院、海宁福利院、温州市儿童福利院等工作人员的年度培训费用都较高,全部超过了12 000元。只有16名工作人

员的海宁福利院,人均培训费用为全省最高,达到 972 元。龙游市综合福利院有 18 名工作人员,但年度培训费用仅为 200 元,人均约 11 元。

培训内容包括社会工作者、心理健康、育婴师、护理员、康复保健师、消防等。对工作人员的培训是提升其专业素质的重要途径,同时也有利于提高儿童福利机构的工作效率和服务水平,对个人、机构、社会来说,都是一项多赢的举措。

1.4 儿童福利机构工作人员的奖惩制度分析

奖惩制度是人力资源管理的重点内容之一,是管理的指挥功能中的激励、动机要素。奖励的办法可以是加薪、奖金、表彰、提供晋升机会、提供旅游机会等。惩罚的办法也是多元化的。建立有效奖惩制度的儿童福利机构,其人力资源管理水平才会得到一定程度的提升,组织运行效率也会相应得到提高。根据笔者的调查统计结果,浙江省儿童福利机构中,94.7%机构有奖惩制度,86.8%机构在过去一年正式表彰过其工作人员。建立正式的奖惩制度,改变管理态度和管理方法,从而提高机构的社会实效性。

1.5 儿童福利机构的义工

义工即志愿者,分为注册的志愿者和没有注册的志愿者。根据笔者调查,92.1%的儿童福利机构在过去一年有义工来机构进行服务。在走访中,笔者了解了绍兴儿童福利院甄选志愿者的办法。首先,是对申请者的健康状况、学历、职业等进行审核;然后,是符合条件义工的服务试用环节,如给残疾儿童洗澡。服务试用环节是选拔志愿者的重要步骤,有些志愿者服务一次后不再来了,还有的数十年如一日坚持来儿童福利院做义工。

1.6 儿童福利机构内外的沟通、协调程度分析

笔者在问卷中设计了有关儿童福利机构工作人员内部和外部沟通、协调的几个问题。

1.6.1 内部沟通、协调度分析

计划、组织、控制、协调是管理的四大主要环节。有效的沟通和协调能确保一个组织的顺利运行。“全员参与”是现代优质管理的主要原则,而全体性的会议是“全员参与”的有效载体,同时也是机构内部沟通的重要形式。通过统计结果,笔者分析了机构每年召开全体会议的密度,“每月开一次会”的机构占 55.3%，“每三个月一次”的占 23.7%，“半年一次”的占 10.5%，“一年一次”的占 2.6%。(见表 3)

表 3 儿童福利机构全体性会议密度 %

每月一次	三个月一次	半年一次	一年一次
55.3	23.7	10.5	2.6

从全体会议的密度统计可以看出,浙江省近一半的儿童福利机构“全员参与”的特征较为明显。机构内部工作人员的沟通和交流对于组织的协调性、工作的流畅度都有很大的帮助。

1.6.2 与外界沟通、协调度分析

从机构外部沟通情况看,“与其他社会福利机构作了沟通合作”的有 23.7%；“过去一年中与其他儿童福利机构的同行作过交流”的有 86.8%。同行间的相互沟通,可以交流信息,互相学习,对于掌握先进技术和管理经验及取得,快速进步有很好的促进作用。浙江省儿童福利机构工作人员相互间沟通程度较大,这对于机构间的调剂余缺和取长补短都是很有帮助的。但是目前没有居中协调机构,笔者认为浙江省社会福利协会最好能承担起此项职责。

社区是人们进行社会活动和社会交往的重要空间地域,是社会人际间互动的综合体,也是人们在日常生活中相互联系和相互依赖的社会网络体^[2]。儿童福利机构不是孤立于现代社会主要生活场所之外的,而是位于一个个具体社区中的,在调查的过程中,7.9%的机构认为与所在社区联系“非常多”,26.3%的机构认为联系“较多”,47.4%的认为“一般”,10.5%的认为联系“较少”,7.9%机构认为“不联系”(见表 4)。丽水市莲都区儿童福利院可以看做是和所在社区有良好互动关系的典范,社区内的小学定期去儿童福利院组织各类活动,而儿童福利院中健康状况良好的儿童也到小学交流。与健康儿童的沟通、交流,对于儿童福利机构中孤残儿童健全人格的培养有着很好的帮助;对于健康的孩子而言,也会激发他们的爱心和社会责任感。

表 4 儿童福利机构与所在社区的联系 %

非常多	较多	一般	较少	不联系
7.9	26.3	47.4	10.5	7.9

1.7 儿童福利机构的信息化水平分析

21 世纪是一个信息化和网络化的时代,各种信息通过网络传播,可以突破时空界限,也可以实现传者和受众的即时互动和直接沟通。李一教授认为,互联网络发展产生的社会影响中,最突出的表现就是“虚拟的”网络化生存形态的出现,这是一种有别于以往的、全新的生存方式。互联网发

展产生的社会影响的实质性内容,大致可以归结为两个方面,一是个人、机构和作为整体的社会都获得了一种全新的存在形态;二是个人、机构和社会在交往互动方式(或运行形态)上,也都在发生较大的改变^[3]。

从调查数据中可以看到,目前浙江省 92.1%的儿童福利机构办公室配备了电脑,71.1%的办公室可用互联网检索资料,以及进行日常文字处理、档案处理、信息传达、讲座培训、资讯查询等。由此可见,浙江省儿童福利机构的信息化水平较高。特别值得一提的是,10.5%的福利机构有自己的网站,网站的建立、网页的及时更新有利于推广服务,以及塑造良好的机构形象(见表5)。

表5 儿童福利机构的信息化 %

配备电脑	连接互联网	建立网站
92.1	71.1	10.5

2 儿童福利机构人才队伍建设存在的问题及原因分析

通过上文分析可以看出,浙江省作为全国经济发展优势地区,在儿童福利保障事业方面已经取得了一定的成绩,儿童福利机构人才队伍建设也取得了重大进展。但是,在调查和走访的过程中,笔者明显感觉到儿童福利事业还没有达到令人非常满意的状况,而福利人才队伍的建设也亟待加强。笔者认为,浙江省儿童福利人才队伍建设存在着以下几个方面的不足。

2.1 工作人员的专业素养和综合素质仍需提高

2.1.1 高水平人才较为缺乏

浙江省儿童福利机构工作人员的专业分布相对合理,但从文化程度上看,70%是专科,本科及以上文凭的高层次人员较少。工作人员的专业技能需要提升,很多专业人员虽符合福利机构要求的相关专业,但其专业素质明显不高。很多青年工作者,从高校毕业时间不长,工作经验不足,技术不够娴熟;更有一些连在校期间的理论知识掌握得也不是很透彻,就更无法把知识融会贯通到工作中。年龄较长的工作人员经过多年的岗位实训,实践经验丰富,但却存在理论知识不够系统,凭经验办事的习惯,同时他们还存在着已有知识结构老化、对新知识和新事物接受速度较慢等问题。

2.1.2 工作人员流动性较小

过大的人员流动对工作经验的积累不利。但流

动性过小,也不利于工作人员综合素质的提高。长期固定在一个岗位上,会导致工作人员守旧、封闭,知识面和眼界狭窄,不利于综合素质的全面提高,人员流动可以促进交流和学习,提高工作效率。从统计结果看,浙江省儿童福利机构工作人员的流动性较小。适当的人员流动也是工作人员提高综合素质的一個渠道。

2.1.3 培训经费投入较少

岗前培训和年度培训是提高专业素质的重要途径。总体而言,浙江省各级儿童福利机构在培训费用方面资金投入较少,且差异巨大。

2.1.4 爱心和社会责任感有待加强

孤残儿童由于自身的缺陷,心理更加脆弱和敏感,较之于健康儿童,心理承受能力更低,因此,福利院的工作是非常需要爱心和社会责任感的。福利机构工作人员是孤残儿童接触最频繁的人,工作人员的言行举止都会直接影响到他们的成长。富有爱心是社会责任感的表现,爱心和社会责任感也应是工作人员综合素质的必要组成部分。在实际中,部分工作人员把这份工作仅仅当作“混饭碗”的差事,对待孤残儿童态度冷淡,在教育过程中不够耐心,甚至在言行上表现出对孤残儿童的歧视,这些行为对儿童、福利事业和社会的影响都是消极的。

2.2 缺少稳定的经费来源

目前,儿童福利机构的资金大多来自政府财政拨款及少量的社会捐助。政府财政拨款采用零基预算方法,每年年初需要向市、县(区)财政申请。由于各地政府的财政收入不同,因此各个福利院的资金收入差距也较大^[4]。实际上,近年来随着物质生活水平的提高、物价的上涨,生活成本在不断提升,福利机构儿童的生活消费支出费用也明显上涨,而现有的资助标准过低,满足不了儿童的基本生活需要。由于资金困难,福利机构工作人员培训的水平 and 强度都跟不上,新知识和技能就不能及时掌握。在信息化的时代,信息化办公的投入也较低。

社会上流入儿童福利事业资金过少。对孤残儿童的社会捐助资金较少,社会关注和社会救助参与不足,关爱孤残儿童的社会舆论和社会氛围缺乏。

2.3 奖惩激励机制不完善,绩效考核机制失效

同所有的事业单位一样,福利机构在奖惩机制、绩效考核等方面存在着诸多难题。考核结果直接关系到工作人员的薪金和发展机会,由于现实的复杂

性和制度的不完善,考核结果有时并不符合客观、公正的原则^[5]。如有些单位对于“优秀”和“先进”等名额实行“轮流坐庄”和“平均主义”的做法,结果是干多干少、干好干坏一个样。奖惩机制和绩效考核流于形式,失去了实际作用。在现实中还会经常遇到的情况是,有些工作人员平时的工作并不努力,但其在单位会做一个老好人,同任何人一团和气,甚至是为了“评优”和“考核”的目的,故意笼络人心、拉帮结派。结果在投票的过程中,往往是那些平时默默无闻埋头工作、原则性较强的人落选。

3 构建高水平儿童福利人才队伍的社会政策建议

3.1 构建学习型机构,增强机构凝聚力

笔者认为,要增强工作人员的专业技能和综合素质,首先要使单位成为一个学习型单位,并在单位中培养团结互助的团队合作精神。在儿童福利机构,经验丰富、年纪较大的工作人员和朝气蓬勃的年轻工作者,应该进行优势互补、相互学习,共同进步。古语说,人心齐,泰山移,一个有着团结互助、能给工作人员带来温暖和感动的机构,就能留得住人才。在这样的单位工作,身心愉快,工作效率自然就高。对有困难的工作人员,如处于孕期、哺乳期以及更年期等阶段的女性给与特殊照顾,设身处地为他们实际需要着想。对于那些长期坚持在工作岗位上的表现突出者,给与较为丰厚的物质奖励和荣誉表彰。在一个团结、互助的机构中,工作人员体会到了被尊重和自我价值的实现,就会激发出更大的工作热情。在良好的氛围和舆论引导下,工作者才有更多的爱心给予他们的工作对象——孤残儿童。

3.2 扩充资金来源途径

政府应重视儿童福利事业,加大资金扶持力度,增加财政拨款,这是保证儿童福利事业快速发展的根本。有了充裕的资金支持,才能提高工作人员的工作和福利待遇,吸引更多的优秀专业人才进入这一领域;才能对有工作能力、业务专长,且思想素质好的工作者,优先提供进修、培训、外出考察学习等机会^[6]。

重视社会力量是解决当前儿童福利保障事业资金缺乏的一大重要途径。发动社会力量,动员社会爱心,为孤残儿童保障事业募集更多资金,充实资金来源,以便更好地开展工作。社会力量的潜力非常巨大,开发社会资源,动员社会力量参与到救助孤残

儿童的行动中,不仅是大量需要帮助的儿童会得到及时、有效帮助,而且整个儿童福利保障事业也会呈现出另一番繁荣景象。可以向社会发出倡议,倡导人们为孤残儿童贡献自己的力量,如在公共场所张贴海报、图片,在人群密集的地方发放传单,在网络、电视和报纸上宣传以孤残儿童为主题的公益广告,让社会了解孤残儿童生活的不易,激发社会爱心。

另外,还可以向企业寻求资金帮助,福利机构可以为企业资助证明,作为企业对外形象的一个组成部分。当企业捐助达到一定程度,就可以享受一些优惠政策。

3.3 健全绩效考核机制,实施人性化管理

笔者认为,健全绩效考核机制,让奖惩制度落到实处,让考评制度发挥作用,重点在于建立科学的度量体系,要保证内容全面、合理,考评标准客观、准确,考评方法可操作、科学,考评过程透明、公开,考评结果公正、可信,这样才能激发人员的工作热情。

管理工作更加人性化,改变过去将工作人员视为“机器”、“工具”的观念,坚持“以人为本”;改变过去以“事”为中心的观念,坚持以“人”为中心^[7]。增强领导者和普通工作人员的相互尊重和双向沟通,领导者要注重引导单位人际关系协调,从而提高人员工作的主动性、积极性和创造性。在人事政策方面实现公开化、透明化的要求,创造一个公开、公平、择优的用人环境。

参考文献:

- [1] 陆根尧,李勇军. 人力资本增强产业集群创新的途径、机理及对策研究[J]. 浙江理工大学学报, 2009(2): 266-271.
- [2] 王思斌. 试论我国社会工作的本土化[J]. 浙江学刊, 2001(2): 56-61.
- [3] 李一. 网络行为失范[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 58-60.
- [4] 鄧玉玲. 基于社会保障理论的孤残儿童福利研究[J]. 人口与发展, 2011(1): 86-94.
- [5] 宋卫平. 事业单位绩效考核存在的问题及对策[J]. 人力资源开发, 2008(10): 55-56.
- [6] 吴斌,谢巍,贾淑艳. 科学发展观指导下人才队伍建设研究[J]. 科技创业月刊, 2011(1): 126-134.
- [7] 刘江. 完善事业单位人力资源管理的途径[J]. 领导科学, 2008(1): 46.

Research on Construction of Innovative Talent Team in Child Welfare Institution ——Based on Survey on Child Welfare Institutions in Zhejiang

ZHI Yu-ling, XING Cai-li

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The construction of talent team in child welfare institutions is related to the healthy development of orphaned and disabled children welfare guarantee career and vital interests of each orphaned and disabled child. This paper analyzes the status quo of construction of talent team in Zhejiang child welfare institutions in terms of current human resources, professional association of workers, investment of institutions in human capital, the system of rewards and penalties for workers, degree of communication and coordination between voluntary workers in welfare institutions and internal and external institutions, and informatization level of institutions, and considers that there are such problems as inadequate professional quality and comprehensive quality of workers, lack of stable capital source, incomplete system of rewards and penalties and failure of performance assessment mechanism. Therefore, it is required to establish learning institutions, strengthen their cohesion, meanwhile expand the way of capital source, improve performance assessment mechanism and implement personalized management.

Key words: orphaned and disabled children; construction of talent team; human resource; system of rewards and penalties; performance evaluation mechanism

(责任编辑: 马春晓)