

新管理主義、社區照顧與社會工作

黃源協

壹、前言

一九七〇年代中期經濟危機所衍生的福利國家危機，使得福

利先進國家開始對政府作為福利服務供給者的角色進行反省。特別是受到新右派思潮影響而興起的新管理主義 (new managerialism)，其強調效率、彈性、市場以及消費者導向的信念，使得社會福利與社會工作的實務，掀起了巨大的轉變。這股浪潮正方興未艾，一九八〇年代，英美兩國在柴契爾 (Margaret Thatcher) 夫人與雷根 (Ronald Reagan) 總統執政下之社會政策的改革，正是這股趨勢的展現，這使得英美兩國的社會福利，面臨自第二次世界大戰以來最大的變革。台灣的社會福利以及社會工作，也漸受到這股潮流的影響，九〇年代興起之社會福利的「公辦民營」以及福利服務社區化或社區照顧的倡導與推動，也是因這股潮流的波及所致，且其影響層面正不斷地擴散中。本文旨在分析新管理主義興起背景的意思涵，並分析它對當代福利服務輸送（特別是社區照顧）與社會工

作的影響。

貳、新右派與新管理主義

一九九〇年代之前，公共部門管理的新模式已出現於多數先進國家，這種新模式被冠以不同的號稱，如管理主義 (managerialism)、新公共管理 (new public management)、以市場為基礎的公共管理 (market-based public management)、後科層典範 (post-bureaucratic paradigm) 或企業型政府 (entrepreneurial government) (Hughes, 1998, p.2) 以及新管理主義 (new managerialism) (Zifcak, 1994; Clarke & Newman, 1997)。在本文中，這些名詞將被交互使用，特別是新公共管理或新管理主義。一九八〇年代間，美國雷根總統、英國柴契爾首相、歐洲一些右派人士以及紐西蘭的工黨，代表著一種新的政治，其所持的觀點有時被稱之為「新右派」(the New Right)。一九七〇年代中期石油危機所導致的經濟蕭條，使得二次世界大戰後社會各界對國家

的角色、福利服務和個人責任所持的共識破滅。新的環境造就出一組新的右翼政治家，他們對先前的經濟、勞動市場以及福利國家的政策持保留態度。經濟政策的重心不再是充分就業的維持，而是藉由去規制及勞動市場的自由以刺激利潤。無論是藉由法令或工會的勞工保護應減少，以讓其工資能迎合經濟的層次以及管理人員的經營 (Flynn, 1997, p.34)。

在新右派政治人物主導的環境下，開始對一九六〇年代期間公福利支出的快速擴張產生質疑。儘管新右派並不全然反對國家在福利中的角色，但是他們對福利國家的理念所持的一般態度卻是懷疑和焦慮。新右派視福利國家的政策已危及到政府的權威，它認為福利國家的政策導致政府的角色和責任持續的擴張，而其所提供的服務是無效率和無效益的。若無競爭，則便無創新和追求較高的效率。它同時也對科層制和專業提出強烈的批判，認為他們對政策的執行並非是公正無私的，而是具有相當的利益和極端強勢的關係者 (George & Wilding, 1994)。

因而，公部門的角色遭受到新右派強烈的挑戰，其所受到的攻擊包括三部分：(1)公部門規模過大，消耗太多稀少的資源，為回應這種質疑作法，主要在於透過刪減政府的預算，以減少對公部門的使用；(2)政府涉入的範圍過多，即政府讓自己涉入太多的活動，為回應這項質疑，許多政府的正式活動被轉回到民間部門，民營化即是其中的一例；(3)政府的方法，即科層制已成爲相當不受歡迎的社會組織形式，以科層方式所做的供給，已被視爲是一種二流和無效率的保證，因此，若要讓一些措施停留在公部門，則必需要建立科

層制之外的其它組織方式 (Hughes, 1998, p.9)。

爲了回應這股趨勢，公共部門和其管理有很大的改變，最主要包括兩個互有關聯的轉變；第一種是朝向公共部門「市場化」(marketisation) 的趨勢，將公部門的活動轉移至民間部門，其運作的方式即是各種形式的私有化，包括契約外的活動；第二種轉變即是讓公部門跳脫出科層制，當作是一種組織的原則。這些管理的作爲正是新右派意識理念的實現 (Hughes, 1998, p.19)。Pollitt 即指出：

「管理主義是新右派思想關於國家之『可接受的面向 (acceptable face)』，它是可能獲取超越新右派本身所支持的所面向的一環。對較廣泛的顧客而言，『較佳的管理 (better management)』感覺上是較穩當、中立，且如其本身價值一樣之不可對立的。最近公部門擴張的歷史，生產力邏輯本身有一種權力，可獨立地支持新右派的政治方案。然而，同樣地，對新右派的信奉者而言，較佳的管理提供一種信念，即私部門的原理可被用於公部門，政治的控制可被強化，預算被調整、專業自主性被減低、公共服務的工會被削弱、以及一個準競爭架構被設立來去除科層制之原本就存在的無效率 (1993, p.49)。」

在英國，部分的計畫是要讓在一九四〇年代的國營化企業，再回到私人部門，國營化的環境已不存在，且不再受到國家的支持。這群政治家也有類似的傾向要讓福利國家的體制回到民間部門，甚或放棄，當然這將比銷售國營企業要來得困難。因而，早期的政策則限於試圖直接或藉由管理以提昇效率的方式來控制預算。新右派

政策之國家退出福利的活動的執行上，唯有在年金和國宅的私有化盡了力，而在其它方面則是著重於體系的管理，其解決方法包括內部市場（internal market）、公私部門的競爭、績效的測量和管理、分散化操作面的管理以及修正支付體系。因而，這些作為是一種體系的改革而非放棄（Flynn, 1997, pp. 34-36）。

一九八〇年代和九〇年代間，新右派改變公共服務的標的，而漸朝向新管理主義對組織轉型的主張發展。一九八〇年代期間，保守黨對改變的處理方式，傾向以一種相對上是企業管理的一般概念，作為公共服務組織的模式。這個概念強調公共組織需要成為「師法企業」（businesslike），且其主要參照點是財務和績效的管理。然而，其所重視的僅限於由政治人物提出明確的政策，再由官員們辦理之。管理被視為是組織的力量，藉由這種力量，嚴格財務控制和增加產量的目標便可達成，這種狹隘的管理概念，Pollitt視之為「新泰勒主義」（neo-Taylorism）——即將公共部門的組織附屬於健全財務管理原則之下，財務管理所扮演的角色也因而漸受到重視，包括中央政府的立法及地方政府有關財務的計算和原則，而後者也成為主導地方政府或其它部門的遊戲規則（rules of game）（Pollitt, 1993, p.59; Clarke & Newman, 1997, p.58）。

在這股趨勢下，管理具有價值的三Es漸受到重視——經濟（economy）、效率（efficiency）以及效益（effectiveness）（註：經濟為方案投入的極小化、效率為投入與產出的比率、效益為方案的结果是否符合最初的目标）。然而，這三Es並不會經常一起出現，例如，較好的經濟可能會危及效益或效率，同樣地，效率的追

求也可能會犧牲掉效益。在「新泰勒主義」模式的管理實務，對經濟和效率的重視甚於效益（Pollitt, 1993, p.59）。換言之，八〇年代初期的管理可能會因追求經濟和效率，而犧牲了結果。

因而，Pollitt（1993, p.56）認為英國改變的初期階段，著重於新泰勒主義所支持的成本抑制和分散化管理。而後期的改革是一種對「新泰勒主義」的再評估，它引進準市場、更強調分散化、持續著重於品質改善的必要性、以及注意到是否符合個別使用者的期望，這即是所謂的「新管理主義」。由於市場機制的應用成為改革的主脈，管理主義做為一種商業技術的集合，被視為提供了開創「公共企業」（public entrepreneurship）的可能性，Pollitt將後期的發展稱之為「新公共管理」（New Public Management），以相對於老的公共行政（public administration）（Clarke & Newman, 1997, pp.20-21）。Dunleavy和Hood（1994, p.9）將其特性歸納為：

1. 以簡明的會計用語修訂預算，將成本歸因於產出而非投入，而產出須以量化的績效指標測量之。
2. 視組織為一串低成本的資本和代理人（principal/agent）關係，而非受託人——受益關係，誘因與績效連結的契約網絡。
3. 將可分開的功能分解成準契約或準市場的形式，特別是以買方與賣方的區分，以取代以往單一功能性的計畫與供給結構。
4. 開放供給者的角色，使其在機構間或公共部門、公司或非營利單位間的競爭。
5. 將供給的角色分散化至最小可行規模的機構，允許使用者更

多在供給者之間的轉換空間，而非依賴選擇的聲音，去影響公共服務供給對他們的衝擊。

新管理主義可說是出現於這種改變社會組成之經濟重組過程的脈絡裡，它源自於範圍廣泛的社會和經濟轉變，它希望中的管理是要能預備利用變遷中的組織內外環境，準備讓組織的內在動力能跟得上外在環境改變的步伐，它對管理型態和策略強調動力論(dynamism)、彈性(flexibility)和創新(innovation) (Clarke & Newman, 1997, p. 58)。新管理主義抱持著一種相互承諾的合作文化，以越過組織的價值和任務，它的任務即是要去創造一種同質和共享的文化，以使得所有工作者負有追求共同目標的義務。新管理主義相當強調放棄傳統附著的作法，而尋求藉由文化管理(目標和意義的創造)與績效管理結合，以彌補動機的差距；它強調減少督導的控制，以達成促進整合，以及由「順從」(compliance)轉向「許諾」(commitment)，其目標是要去創造一個開明的組織，其成員皆負有達成共同目標的責任及追求組織目標的雄心。Rose (1989)即指出，團隊工作、品質意識、彈性和品質圈的新詞彙，將員工的自主性熱忱與共同文化之集體企業主義相配合 (Clarke & Newman, 1997, p. 62)。Hood (1991)即認為，新公共管理有幾項重要的信條：

「著重管理、績效評鑑以及效率，而非政策；公共科層分散為處理一種基於使用者付費的機構；運用準市場 (quasi-markets) 和契約外 (contracting out) 以扶植競爭；預算刪減、以及一種強調輸出目標 (output targets)、限定項目的契約 (limited-term

contracts)、財務誘因以及經營自由的管理型態(Hood, 1991, p. 1)。」

此外，新管理主義並非僅是吹捧較佳管理的價值，它同時也代表著一種意識型態，所有實務的方法，其範圍是配合管理而非專業的結構和實務。例如，在社會服務方面，「案主」(client)這專業用語被「消費者」(consumer)所取代；評估 (assessment) 和審查 (review) 為照顧管理 (care management) 所取代。換句話說，管理成為界定早期以不同意義所架構之全面性活動的「超座標」(superordinate) 術語 (Sheppard, 1995, p. 62)。

參、從「科層—專業」管理到 新管理主義

儘管與「新管理主義」類似之諸多的名詞可能反應不同的觀點，但它們皆有些共同的特點：(1)它們皆代表著一種傳統公共行政的轉變，朝向更加著重結果的展現以及管理者個人的責任；(2)它欲意展現出跳脫古典的科層管理，而使得組織、人事和僱用的限制和條件更富彈性；(3)組織和個人目標的設定更加明確，以使得其成就透過績效的指標做測量，同樣地，也會有較系統化的方案評估，這些作法的動力主要是來自於具有價值的三Es：經濟、效率和效益；(4)政治上，高級官員較可能接受當時的政府，甚於非黨派或中立的；(5)政府的功能更可能面臨市場考驗，政府的介入不必然總是意味著透過科層方式的提供，例如福利服務買賣的分離；(6)同時也會有以

一種透過民營化或他種市場的考驗和契約，而朝向降低政府功能的趨勢。所有這些要點是相連結的，一旦焦點由過程轉向結果，每一個接續的步驟似乎都是必要的 (Hughes, 1998, pp.52-53)。

「管理」不同於「行政」(administration)，Aucoin (1988) 即指出：管理主義不同於傳統的行政科層理想，它在公部門的發展是因為它具有某些出現於私部門的特性，包括對「結果」、「績效」以及「成果」的關注。因而，它給予人員、資源和方案的管理

較高的優先性，以相對於行政之於活動、程序和規範 (Pollitt, 1993, p.49)。從公共行政到公共管理是當代各國福利服務輸送的一項重大轉變 (Lane, 1995, p.188)。前述的分析已告訴我們，這種轉變起源於福利國家的危機，其最主要的目的在於提昇公共服務部門的效率。八〇年代起的福利服務市場化改革，「市場」或「準市場」已為當代福利服務輸送研究的一項重要議題。八〇年代首波的改革，所關注的是在既存的「規劃」(planning) 架構內，藉由克服科層模式的缺失，包括公共服務之預算轉移和管理的引進，以改善公共服務的效率。而後期則是以市場為基礎的改革階段，包括直接的民營化、契約外特定服務項目以及付費制的引進；近年來，更發展一系列公私部門的合作，而使得公私部門間的界線趨於模糊。

在新公共管理的評估裡，公共行政傳統傾向於強調其優缺點，而其它則設計公共服務輸送的改變。一項最近福利變遷的研究指出，一項基於公共行政的實務和價值之體系，已被另一套新的價值和實務之體系所取代，這套新新體系強調效率、善用資源 (value for money)、競爭、市場、消費主義和消費者照顧的福利輸送的用詞

(Butcher, 1995, p.161)。公共服務之新管理主義的興起，顯然是與將市場原理引進公共部門的經營有密切的關係，然而，公共管理並非意味著民營化，它是公共部門內的改革，而民營化則意味著將一些功能由公共部門分離出。公共管理呼籲取代公共行政的觀點，但卻保留大部分的公共部門。公共部門與市場觀點的差異與趨勢，可由 Lane (1995, p.191) 對公共部門的功能與市場觀點之比較窺出：

表一 市場觀點和公共部門

公共部門的功能	市場觀點
公共資源的配置	管理
公共企業	民營化
所得分配方案	誘因的調和
公共規範	去規範
巨視經濟的決策	新古典經濟學
歲收的運用	付費/代用券

資源來源：Lane, 1995, p.191

市場的哲學質疑所有的公共規範，在經濟上最佳的解決方法唯有能藉由競爭的方式取得。在一個原本即是獨佔的領域裡，公共規範的方案將往往會導致不會引人注意的次級解決方法。然而，在此，我們並不認為市場價值的驅使是一項固定不變的哲理，對公共部門的管理並不必然非朝向民營化不可，事實上，公共管理與民營化是不同的，公共管理是要由公部門的內部改革做起，反之，民營化意味著其功能將由公部門分離出。公共管理主張替代公共行政的觀點，但卻仍保留大型的公共部門；同樣地，它意味著公共企業將被

轉換成股份公司，但卻仍為國家所擁有。因而，公共管理的觀點偏愛內部市場（internal market），而民營化則認為外部市場較具有效率（Lane, 1995, P.191）。

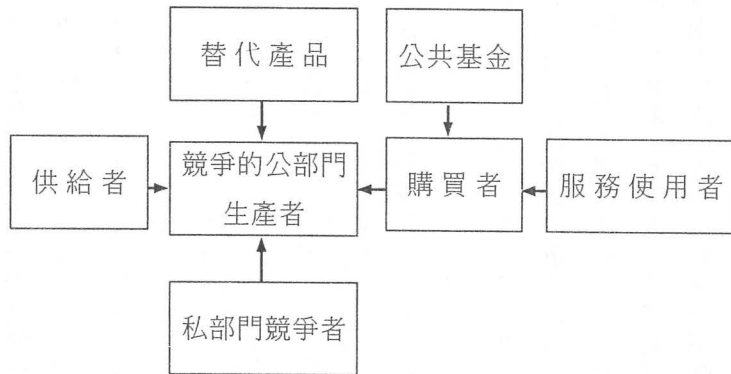


圖 1. 內部市場管理模式(Flynn, 1993; 引自Lane, 1995, p.192)

圖 1. 為公部門轉型為內部市場的新架構，在這體系裡，除了公部門的買賣分離外，私部門的提供者亦可加入供給的競爭行列，因而，公共經理的權力和裁決權將大增，供給者和購買者的雙方經理，將藉由競標和短期契約的方式從事交易。因而傳統韋伯式科層模式

之由一位供給者所取得的長期契約，將由許多供給者間的競爭所取代。這種以競標方式取代傳統供給之公部門的新理念，將鬆解或窄化它與公共行政觀點的關聯性（Lane, 1995, p.192）。

Pollitt (1993) 指出，管理主義的中心理念在於必須給予經理「有權管理」(the right to manage)——即能自由地決定如何使用組織的資源，以獲致所欲的目標。這既是一種意識上的需求，也是一種組織權力的實務議題。經理管理的「權力」(right)和「自由」(freedom)，必然會將他們捲入組織資源、決策、勞動過程等的權力衝突。因而，「有權管理」的效果和範圍在歷史上和文化上是易變的 (Clarke & Newman, 1997, p.56)。

在科層—專業的領域裡，它將授權給經理當作是組織直接的經紀人，因為經理「做對事情」(do the right thing)，即他們知道組織的效率 and 績效。而新管理主義則引據自其它協調和控制社會福利失敗的明顯事實，表二即顯示出新管理主義與傳統「科層—專業」管理的不同。

表二「科層—專業」管理與新管理主義的比較

不穩定的	武斷的	政治家是	自我管理的	神秘主義的	專業主觀的	冷酷的	內部的	規則限制的	科層制的
策略的	使能的	務實的	市場的	透視的	顧客為主的	動態的	外部的	創新的	管理是

資料來源：Clarke & Newman (1997, p.65)

基本上，新管理主義是基於它以較透明的方式，經理的決策權與移轉和分散化是相關連的，它顯示出誰應為決策負責。它同時也以績效測量、審核和評估體系，將經理置於一個應上為決策者以及下為消費者或使用者負責的位置，管理者要為消費者負責，並承諾給予消費者最佳的服務，並透過消費者的滿意度和績效表來加以考驗。「科層—專業」管理的政治責任則是制度化的，透過階層結構而上達最高決策者或政治家（Clarke & Newman, 1997, p.66）。

科層—專業主義提出公共利益（public good）的追求，這種公共利益是以專家權力方式的使用為基礎，對有特定項目的需求和干預有其實質的知識類型。相對地，新管理主義則以使用計算權力為基礎，以待能善用公共資源。管理主義的知識是一種「普遍主義的」（universalist），它適用於所有組織，而非僅是特定的組織，它以一種超越服務或部門間差異的理性呈現（Clarke & Newman, 1997, p.66）。

管理主義的理性主義，提供了一種非黨派的（non-partisan）以及去政治的架構，在此架構內選擇是可行的。它是超乎特定或地區團體的，管理代表著組織最佳的利益。管理主義的計算技術，提供了實施分配、目標設定和優先次序設定之新邏輯的基礎；它的量化和評估的技術，形成了簽約、審核和規範之新角色的基礎，他們對科學技術的使用，將經理置於一個中性和非私人性的位置。經理是可被信賴的，他們並不涉入不同政治或職業間的戰爭（Clarke & Newman, 1997, p.66）。

因而，這種管理知識的理性特質，可解決兩種不同的「渾沌

」（chaos），一種是舊式組織的渾沌，即未能被控制之「街道層次的官僚」（street-level bureaucrats）的決策；另一種是當代世界中之複雜和不穩定的新式渾沌（chaos of the new），即透過策略管理以及快速輸送之準科學技術，來達成改變和創新（Clarke & Newman, 1997, p.67）。顯然，管理主義的運作是欲超越科層管理的鈍性及當代世界的複雜和不穩定性，以期在理性的架構內組織非理性的現象。

肆、新管理主義與社區照顧

七〇年代，新管理主義的興起，將「管理」的用語帶進福利服務與社會工作的領域（Harris, 1998, p.1）。這股強調彈性、效率與市場導向的服務，也使得戰後福利服務與社會工作的發展，在七〇年代中期至八〇年代後期，掀起了一系列巨大的變化，早期視專業社會工作教育為重要規範過程的信心，似乎漸已淡化，而管理主義成為矚目的焦點（Jones, 1999, p.37）。受到這股潮流的影響，在福利服務供給上，強調福利多元主義的供給模式逐漸抬頭，福利服務分散化及民營化、公辦民營、內部市場、社區照顧等，已成為當今福利服務的主流模式，且正方興未艾。

一九八〇年代，柴契爾之「削弱國家」（rolling back the state）方案遭遇到相當大的實務問題以及政治上的反對，以致於放棄福利和公共服務的全部民營化，而朝向較務實的改革。例如，在健康照護方面，引進供給者競爭的內部市場，保留由公共負擔財務以及國家擁有，但公共服務必須回應消費者的需求，不再是壟斷

的供給。這種準市場的特性，在於供給機構表面上是非營利的、是稅收支付的，且使用者無需為其服務而支付現金，供給者的收入則有賴消費者的需求，而非科層的配置 (Flynn, 1999, p.29)。顯然，這是一種購買者與供給者分離的供給模式，其用意在於增加消費者的選擇權以及能善用資源，而供給者在競爭的情況下，將會促進效率和品質的提昇。

在福利服務的供給方面，強調民營化與分散化的政策，在社區照顧的推展上最為顯著。在英國，一九八〇年代，社區照顧政策經歷了重大的轉變，即地方機構社會服務部門原為社區照顧主要供給者的角色，逐漸朝向殘餘式角色發展。換言之，社區照顧政策的主要目標，在於作為社會服務直接供給者的地方機構之角色的式微，非正式部門、志願部門和商業部門，在一種促進「福利混合經濟」(the mixed economy of welfare) 的託詞下受到鼓舞，而於一九九〇年國民保健服務和社區照顧法案 (NHS and Community Act) 通過時達到最高點。

為實現「福利混合經濟」社區照顧的理想，政府採取雙重的策略，即促進私人部門的成長和殘餘化社會服務。為促進私人部門的成長，一方面降低地方機構可使用的資源，以減少地方和社會服務機構在照護供給上的角色，並鼓勵將住宿照顧的供給由公共部門轉移至私人部門。另一方面，衛生及社會安全部對接受所得維持者，住在私人住宿或護理之家的費用，將全額予以補助；許多地方機構因而將需要照顧者安置於私人部門，而促使了私人部門大量的成長 (Hill, 1997, p.146; Walker, 1997, pp.199-202)。

顯然，這種政策轉折的目的，是期望由私人 and 志願部門擔負主要供給者。這種殘餘化社會服務的發展可歸納為三個主要面向 (Walker, 1997, pp.206-8)：

1. 供給分散化：即鼓勵較便宜的非正式和準正式照顧 (quasi-formal care)，以抑制地方機構在服務輸送上上的獨佔角色，這種現象有百花齊放的效果。

2. 市場化：公共部門受到財政的抑制而緊縮，私人部門則因受到鼓舞而成長，特別是受到「契約外」(contracting out) 的服務購買，而使得民間「居家照顧」(domiciliary care) 的提供有顯著的增加。這種現象可說是買賣分離與福利多元主義的擴展，政府的功能則由服務供給的角色，漸轉趨於扮演規範性的角色。

3. 追求雙軌制的政策 (twin-track policy)：即政府一方面對資源集中控制，另一方面也進行行政和實務的分散化，以提供更多使用者參與的機會。

在服務輸送方面，一九八九年問世的白皮書 (Caring for People) 指出，政府的方案有六項重要的目標 (DoH, 1989, p.5)：

1. 加強居家、日間和暫托服務的發展，以使得需要被照顧的人，儘量在家中生活。

2. 確保服務提供者給予照顧者優先的實質支援。
3. 進行適當的需求評估和完善的個案管理，以提昇服務的品質。
4. 除了高品質的公共服務外，亦要促進民間部門的發展。
5. 釐清機構的責任，以促使它們為自己的表現負責。
6. 設立社會照顧新的資助架構，以使納稅人的錢能有效地被運

用。

爲了達成上述的目標，政府在社區照顧的輸送和資助方面，有幾項重大的轉變（DoH 1989, pp.5-6）：

1. 在評估個人的需求、設計照護的管理和確保服務的輸送上，地方應負主要責任。

2. 地方機構須制定和公佈明確的社區照顧服務發展計畫。

3. 地方機構須盡量運用民間機構，政府將確保它們有可接受的計畫以達此目標。

4. 自一九九一年四月起，對尋求居宿或護理之家照護者，將有一套新的資助體系。對住在私人或志願機構所設置之照護之家，地方政府將負起超過一般社會安全給付的費用。但並不追溯到一九九一年四月之前住進者。

5. 不管是住在自己家裡或民間的居宿或護理之家的申請者，若缺乏資源者將賦予與所得維持和住宅津貼相同水準的補助。

6. 地方機構在其服務經營範圍內，將被要求設立檢查和登記的單位，以負責檢查自己辦理的和民間辦理的照護之家。

7. 爲促進對嚴重精神疾病患者之社會照顧的發展，將有一套新的補助制度。

白皮書的問世與社區照顧法案的制定，爲社區照顧的發展帶來重要的影響。爲達成社區照顧改革的目標，在實務層次上，主要的運作方式有二：「照顧管理」（care management）和「購買者與供給者的分離」（purchaser/provider split）。地方機構的社會服務部門，被賦予擔負社區照顧計畫的主要角色；然而，在案主層

次上，它們的角色漸被侷限於需求的評估，並藉由指派「照顧管理者」以經紀員（broker）的角色，對案主需求做評估，並設計一套最符合需求的包裹式服務，且爲其安排提供基金（DoH, 1990, ch3; Morgan 1996, pp.111-116）。此外，政府並不鼓勵地方機構本身直接提供照護服務，而是由一種基於民間和志願部門之「混合經濟」提供服務。地方機構透過基金的安排而漸成爲「使能者」及購買者而非供給的角色（Hoyes & Means, 1997, p.293; Hudson, 1994, p.14）。因而，這是一種朝向買方與賣方分開的服務提供型態，地方機構的服務供給角色減少，而朝向發展爲購買者之角色。

顯然，爲追求福利服務輸送的經濟、效率與效益，社區照顧強調服務的分散化與市場化，其照顧管理者的體系，在於強調市場導向及顧客爲主的理念；而供給者與購買者的分離，則在於期望能藉由競爭的機制，以去除傳統科層模式的供給所可能產生的惰性，並接受市場的考驗。這些社區照顧的新面向，可說是新管理主義理念的具體化。

伍、新管理主義與社會工作

新管理主義對社會工作實務的影響，可由兩方面觀之，一方面是對社會工作才能（social work competence）的強調；另一方面是照顧管理（care management）的倡導與運用。這兩方面皆與福利服務輸送的發展息息相關，特別是它們對社區照顧實施的成敗，有關鍵性的影響。

一九七九年保守黨重掌政權，其反福利的計畫、持續增加的貧

窮及個人社會服務預算的限制，已引起了社會工作是什麼及誰需要社會工作等問題之討論，這事實帶給社會工作相當大的衝擊（Davis, 1990, p. 86）。此外，柴契爾首相曾視福利國家、專業人員和其經營者，是缺乏進取心且無才能（Incompetence），她認為高等教育體系，特別是社會工作的教育與訓練，支持著這種無才能，因而，就整體的策略而言，積極加強新的、高度競爭和具進取心的工作場所對培育教育和福利專業人員之學術單位的影響，被視為是一項主要的策略（O'Hagan, 1996, p. 7）。

為回應社會工作所面臨的危機，一九八〇年政府指派了巴克力（Barclay）為首的工作小組進行調查。一九八二年該小組報告指出，社會對社工員有太多不切實際的期待，且隨著立法的增加，其工作範圍和複雜度亦隨之擴充，這已對她們產生了極大的壓力。該報告建議採取希柏報告書和新右派主張的折衷方式解決這項危機，即一方面要保留希柏主張之符合所有需求的原則，另一方面亦要成全新右派之減輕政府角色的理念。因而，該報告提出所謂「社區社會工作」（Community Social Work）之概念，即欲將社會工作導向協助非正式的照顧者，以期減低對正式照顧的需求。

巴克力報告認為，社工員需要去發展非正式照顧者（包括自助團體）、法定服務和志願性機構間的合作，這種合作的本質即是社區工作，這同時也意味著較大服務的去集中化，而將其授權給地方的官員，進而再給社工員本身。這種發展方向的優點在於：(1)可減少財政負擔，(2)使得社會服務更符合社區的需求，(3)使得社會服務的發展更適合於社區的政治或管理。

八〇年代所積極推展之去機構化和市場化的社區照顧，對社會工作角色的轉變亦有重大的影響，特別是照顧管理制度的推展。個案管理起源於美國，主要在於為個別案主之長期照護服務輸送做統合。其發展的社會脈絡，受到幾項歷史因素的影響：服務輸送分散、安全且負擔得起的住宅以及持續健康照護之維持生命資源的缺乏、維持人們由機構照顧轉向社區照顧之適當資源的不足、無力抑制上揚的健康和心理衛生照護成本、以及資助機構正常運作實際上的限制等。Moxley (1989) 曾提出，個案管理發展立基於六項基礎：去機構化（deinstitutionalisation）、社區服務的去集權化特性、多重居家服務需求的案主人數增加、照顧服務的分散化、對社會支持的重要性和照顧者需求之認知增加、以及成本抑制的需要（Challis, et al., 1995, p. 19）顯然，這種起源背景與福利國家的發展和新管理主義的主張息息相關。

在英國，一九九〇年的社區照顧政策指導方針，以照顧管理取代個案管理，成為英國一致的用詞，這種用詞的更改，主要是強調服務之資源與供給的管理（Orme & Glastonbury, 1993, p. 3）。新社區照顧方案實施後，許多機構的社會工作人員被重新賦予「照顧管理者」的頭銜，藉以展現出他們的工作重心不再是為案主提供服務，而是在於資源的配置與看守。這種轉變使得英國社會工作的焦點彰顯出一種基礎面的改變，即機構的需要（need）和需求（demand）是考慮的重心，而非案主。因而在當代的福利體系，政府的社會工作機構並不重視高教育或專精研究的社會工作人員的僱用，所需的卻是對機構的忠誠，有能力執行指示、適時地完成程序和評

估，緩和和安撫案主的需求，管理不足的預算，以及不會向大眾暴露機構的窘境 (Jones, 1999, p. 47)。

這種轉向照顧管理者的角色發展，使得社會工作的角色在福利服務市場裡，所扮演的不再僅是傳統的社會工作，而是在兼具市場化色彩的社會服務供給脈絡裡，社會工作須具有管理和財務的才能，以及規劃、執行、調查和評估的專業技巧。以社會工作的才能為主要的教育和訓練，便在此趨勢中發展出。

所謂「社會工作才能」是指，社工員的能力或才幹的表現在於工作上可看得到的成就，而非僅是取得學術或專業的成就。因而，社工員是否具有才能有賴於其專業的表現，及將學術上所獲得的「知識」(knowledge)運用於實務。就此而言，「社會工作才能」包括兩個主要的概念：(一)工作人員的工作表現須達到所要求的標準，即工作人員須習得中央社會工作教育訓練局 (Central Council for Education and Training in Social Work, CCETSW) 所認可的「知識」、「價值」(values)和「技巧」(skills)，並將之運用於實務。因而，在這種架構內，工作人員漸將其注意力轉移至可明確陳述且可明白展現並達成的目標，而非抽象的。(二)用於完成特定工作的所有技巧，應可被分類為可確認的要素，且可為觀察者所認知的，以便能作為成就的評估 (Braye & Preston-Shoot, 1995, pp. 63-64)。就此而言，「社會工作才能」所強調的是要社工員能勵行其所習得的知識、價值和技能。而這些才能也正是社區照顧理想達到所必需具備的。

社工員不再是七〇或八〇年代初期的「綜融性的社會工作者

」(generic social worker)。社工員在社區照顧中的角色已轉趨於特殊化，即社工員可能是一位福利服務市場的「個案管理者」、「照顧管理者」、福利服務的督導員、評估員或購買者。除了需要具備很強的團隊工作技巧及跨專業間的工作能力，隨著預算的授權，第一線的經理人員或個別工作人員也被要求須具有一套技能，包括預算內的運作、與供給者的交涉、設定標準以及服務輸送品質的管理 (Taylor & Vigers, 1993, p. 10)。因而，一九七〇年代希柏報告書所主張且已付諸實施的那種普及性、全面性的社會工作服務已被宣告結束。而新的發展趨勢即是社會工作再度的朝向局部化的方向轉變 (Langan, 1993a, pp. 62-63)。而這種發展取向與社工員所必備的才能，以及照顧管理者角色的扮演，正是履現新管理主義下之社區照顧目標達成不可或缺的元素。

陸、新管理主義與台灣的福利服務

近些年來，台灣的福利服務顯然已受到這股新管理主義潮流的影響。民國八十三年「社會福利政策綱領」的提出，使得福利服務的社區化與民營化，成為台灣福利服務輸送的重要議題。其具體的影響包括內政部於民國八十五年核定通過的「推動社會福利社區化實施要點」，以及八十六年元月三十一日通過之「推動社會福利民營化實施要點」。此外，在相關的立法方面，民國八十六年，許多相關的社會福利法規相繼修訂，特別是身心障礙者保護法（前身為殘障福利法）、老人福利法及社會救助法的條文中，亦不難發現與社區照顧相關的內容。這些著重於福利服務分散化與民營化的相關

規定，可說是這股新管理主義潮流發展下的產物。

然而，相對於英國，這種發展在國內仍處於初期階段，許多相關的實務在進行過程中，仍面臨著轉型期的困擾，例如，公辦民營的推廣不易或經驗的不足。社區照顧之欠缺明確具體政策，以及相關措施的不足與凌亂。此外，福利服務之「照護混合經濟」模式，雖已或多或少出現，但所佔比例不高且競爭不足，方案的執行更未能受到有效的監督（黃源協，一九九八）。因而，強調彈性、效率、創新、市場與消費者導向的新管理主義理念，在台灣福利服務輸送的發展，仍處於萌芽階段中。

社區照顧中的照顧經理，對政策目標的達成實具有關鍵性的影響，且其重要性已漸獲國內研究者的強調（謝美娥，一九九七；呂寶靜，一九九八；黃源協，一九九八）。然而，在實務上卻鮮少獲得重視或準備予以落實。即便在台北市雖有委託民間機構從事個案管理的方案，然而，其性質卻與強調買賣分離下的社區照顧之作法有很大的不同。此外，社會工作界的教育，似乎仍缺乏準備因應這股潮流所需的人才。這與逐漸強調以社區照顧作為福利服務輸送的政策，似乎很難有交集。

從台灣最近的福利服務政策、立法以及相關方案觀之，顯然已受到新管理主義之脈絡的影響，儘管這並不表示台灣非朝向類似英國的模式發展不可，然而，若我們的政府與民間部門接受其理念且有心加以經營的取向，則應及早為其實施做有系統的規劃，特別是這套管理文化的經營，而非放任其自由發展。

柒、結語

從福利國家的危機、新右派思潮的崛起到新管理主義的出現，再到福利多元主義的興起、社區照顧的倡導、照顧管理實施與社會工作才能的強調，這些發展可說是一脈相承的。這種發展趨勢，主要是建立於整體政治與經濟的發展脈絡，以及對傳統科層—專業管理或公共行政的反省。包括台灣在內的許多國家之社會福利政策，普遍皆受到這股潮流的影響。在福利服務方面。社區照顧的實施與照顧管理的運用，欲藉由市場化、強制性競標以及供給者與購買者分離等經營方式，以達到服務的去機構化、創新、效率、彈性、需求導向、責信、品質等，這些可說是朝向新管理主義理想邁進的具體作為。而這些服務的目標，也使得傳統的社會工作教育與實務工作模式，必須修正以因應之。這些福利服務的新趨勢，也逐漸對台灣的發生影響。儘管台灣目前的情境僅處於發展的初期階段，然而，若政策的走向是如此，儘早籌謀建構所需的管理文化，將有助於日後政策目標的履現。

（本文作者現任國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授）

參考文獻

一、中文文獻：

1. 呂寶靜 我國推動福利社區化的省思：從英國社區照顧政策發展出發 台灣社會福利發展、過去、現在、未來學術研討會 台灣大學社會學系 一九九八

2. 黃源協 「照護混合經濟」下的社區照顧——英國的經驗 台灣的

借鏡 社會政策與社會工作學刊 第二卷第一期 一九九八 頁
三九一八五

3. 謝美娥 從失能老人社區照顧的需求初探服務網絡之建立 政大

社會學報 二七 一九九七 頁四七—八八

二、英文文獻

¹Brave, S. & Preston-Shoot, M. (1995). Empowering Practice
in Social Care, Buckingham: Open University Press.

²Butcher, T. (1995). Delivering Welfare Services, Buckingham,
Open University Press.

³Challis, D., Darton, R., Johnson, L., Stone, M. & Traske,
K. (1995) Care Management and Health Care of Older People

- The Darlington Community Care Project, Aldershot: Arena.

⁴Clarke, J. & Newman, J. (1997). The Managerial State, London:
SAGE.

⁵Davis, A. (1990). 'Hazardous lives - social work in the
1980s: a view from the left', In M. Loney et al (eds) The
State or the Market - Politics and Welfare in Contemporary
Britain, pp.83-93, London: SAGE.

⁶DoH (1989). Caring for People - Community Care in the Next
Decade and Beyond, London: HMSO.

⁷DoH (1990). Community Care in the Next Decade and Beyond
: Policy and Guidance, London: HMSO.

⁸Dunleavy, P. & Hood, C. (1984). 'From old public administration
to new public management', Public Money and Management, July
- September, pp.9-16.

⁹Flynn, N. (1997) Public Sector Management, 3rd, London: Prentice
Hall.

¹⁰George, V. & Wilding, P. (1994) Welfare and Ideology, London:
Harvester.

¹¹Harris, J. (1998). Managing State Social Work, Aldershot:
Ashgate.

¹²Hill, M. (1997). Understanding Social Policy, Oxford:
Blackwell.

¹³Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?',
Public Administration, 69 (1) :3-19.

¹⁴Hoyes, L. & Means, R. (1997). 'The impact of quasi-markets
on community care', In J. Bornat, C. Pereira, D. Pilgrim
& F. Williams (eds) Community Care: A Reader, pp.293-
303, London: Macmillan.

¹⁵Hudson, B. (1994). Making Sense of Markets in Health and
Social Care, Sunderland: Business Education Publishers.

¹⁶Hughes, O.E. (1998). Public Management & Administration,
2nd, New York: ST. Martin's Press.

- 11 Jones, C. (1999). 'Social Work: regulation and managerialism', In M. Exworthy & S. Halford (eds) *Professionals and New Managerialism in the Public Sector*, pp.37-49, Buckingham: Open University Press.
- 12 Lane, J-E. (1995) *The Public Sector – Concept, Models and Approaches*, London: SAGE.
- 13 Langan, M. (1993a). 'The Rise and Fall of Social Work', in J. Clarke (ed) *A Crisis in Care? – Challenges to Social Work*, pp.48-70, London: SAGE.
- 14 Langan, M. (1993b). 'New Directions in Social Work', in J. Clarke (ed) *A Crisis in Care? – Challenges to Social Work*, pp.150-63, London: SAGE.
- 15 Morgan, B. (1996) 'Community care and social work with adults', In A.A.Vass (ed) *Social Work Competence – Care Knowledge, Values and Skills*, London: SAGE.
- 16 O'Hagan, K. (1996) 'Social Work Competence', In K. O'Hagan (eds) *Competence in Social Work*, pp.1-24, London & Bristol: Jessica Kingsley.
- 17 Orme, J. & Glastonbury, B. (1993) *Care Management*, London: Macmillan.
- 18 Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services*, 3rd, Oxford: Blackwell.
- 19 Sheppard, M. (1995) *Care Management and Social Work*, Whiting & Birch, London.
- 20 Taylor, M. & Vugars, C. (1993). *Management and Delivery of Social Care*, London: Longman.
- 21 Walker, A. (1997) 'Community care policy: from consensus to conflict', In J. Bornat, C. Pereira, D. Pilgrim & F. Williams (eds) *Community Care: A Reader*, pp.196-220, London: Macmillan.
- 22 Zifcak, S. (1994). *New Managerialism – Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham: Open University Press.