

# 美國社會服務的私有化

Kenneth Weddel 著  
孫 健 忠 譯

本文譯自：Social Policy and Administration, 20(1), 1986, pp. 14-27.

英文標題為 "Privatizing Social Services in the U. S. A."，作者為奧克拉荷馬大學社會工作學院院長。

## 摘要

在美國，政府及私人部門 (Private sector) 的社會福利機構歷久以來即在社會服務的提供與遞送 (Provision delivery) 方面分擔著重要的角色。然而在過去的五十年間，公共部門 (Public sector) 已經顯著的擴張與成長，特別是以聯邦基金補助的方式來推展社會服務方案。由於目前社會服務方案的經費面臨聯邦基金的削減而減少，於是許多擁護社會服務私有化的人們展開了對公共部門佔優勢角色的挑戰。本文的分析是探討與私有化相關的各種策略——負荷轉出 (Load Shedding)、政府最少干預 (limited-government arrange-

ments)、費用收取 (fee charging) 與相互競爭 (Competition)，它們的發展潛能與問題所在。惟由社會服務提供與遞送整體的正視層面而言，這些私有化策略所引發的問題將多於對問題的解決。一個較樂觀的看法是希望私有化能導致公共及私人社會福利機構彼此經由增強的合作而達到一個更有意義的均衡。

## 私有化在美國的展望與觀點

在美國，私人及公共部門機構在混合經濟體下 (mixed economy) 對個人與家庭所需要的服務共同負擔責任。對於政策制定者而言，長久以來所關切的是如何在公共及私人機構之間尋求一個適當的組合以及各部門所應扮演的角色為何。然而政府角色擴大的趨勢 (尤其是聯邦政府)，已經使得公共部門的參與成為非常明顯的現象。批評政府在社會服務中擴張角色的人們認為公共部門的官僚機構太龐大了，也太昂貴了，限制了個人的責任，同時在服務的提供上也是沒有效率的。對於這些問題的

解決方法應該是經由努力轉移聯邦政府對社會服務的主要責任到州及地方政府，同時進一步透過社會服務私有化的策略來減輕對公共部門的依賴。

企圖澄清公共及私人服務之間適當關係所顯示出的問題可以說是社會福利制度多元化的本質。在早期，區分公共與私人提供的服務可能較為容易，然而目前兩者的區別已逐漸的模糊。除了公共機構提供經費以及直接遞送社會服務到達合格的案主外，也興起了一種混合形態的機構，稱之為類似但非官方的機構 (quasigovernmental organization)。這些機構具有官方的功能，它們利用政府的經費從事服務的遞送，但是在組織結構及主權上是獨立的。同時在理論上，它們可以自行決定本身的方案以及如何適當的實施。(註一) 此外，私人部門包括：傳統無宗教傾向及與教會相關的非營利性社會機構；以營利為取向的私人社會機構；私人公司、企業及工會所舉辦的與職業相關的方案；以及自然幫助網絡 (natural helping networks) 如家庭等；這些都是服務的提供者。

造成私人與公共部門社會服務機構之間區分模糊的一個重要原因是因為公共機構可以立法的方式

由政府提供經費支持私人志願部門機構來從事社會服務的遞送。此外，若將私人志願服務機構所有的經費來源及作業規定均考慮時，則更顯示出其複雜的一面。試想，一個與教會相關的社會機構，它雖然合乎傳統志願非營利性社會福利機構的定義，但是其經費的來源可能是多方面的。它可以經由購買服務合約 (Purchase of service Contract) 的方式遞送指定的服務至目標案主而接受政府的經費；也可以經由其所屬的教會組織提供經費及資本；若其為聯合募捐會 (United Way) 的會員也可接受該會的經費；尚可接受個人及公司的捐款；此外亦可舉辦經費募捐活動，這不但具有公共關係的功能亦可增加機構的收入；最後尚可對有能力的案主收取服務的費用。(註二) 上述的情形顯示出若將機構所有經費的來源均考慮時，則欲對公共及私人社會服務機構作一明顯的區分是相當困難的。基於這些概念上的限制以及公共部門不可能自社會服務領域內消失，因此接下來的討論就是探討社會服務「相對轉移」(relative shift) 趨何私有化的展望及其啓示。

要求公共部門服務私有化的呼聲並不是新的。在十餘年前，Peter Drucker 即認為政府的目的與適當的角色乃是作決策（如何治理）而非「執行」必要的工作。社會上非政府的機構應該被依賴來從事工作的執行。(註三) 近來，私有化的擁護者認為轉移許多公共服務到私人部門可以使成本顯著的減少與改善服務的過程。其中最被廣泛支持的私有化策略為：負荷轉出、政府最少干預、費用收取

與相互競爭。(註四) 在探討公共部門服務私有化的課題時——此處指的是社會服務，這些類別可以提供一個討論的架構。

## 負荷轉出

負荷轉出指的是將目前由政府機構所提供的服務轉回到市場或由志願機構來提供。社會服務目前被界定為集體與共同的財貨 (服務)，其實施使得政府的支出顯著的增加，而這些服務目前也可以也能夠由志願或私人的方法來提供。更明確的說，這些服務的替代方法是可以被加強的。然而贊成負荷轉出或由公共部門轉移負荷的論點中對於何種服務應經由策略的方式轉移到私人部門則尚未確定。讓我們先假定負荷轉出係將現行服務方案轉移至私人部門，則有一些課題需要探討。

私人部門中私人社會服務若由以利潤為取向的機構來提供，則個別的专业執行人員就如同販賣者般。私人社會服務及衛生機構的例子顯示出此種型態逐漸的盛行，特別是日間照顧以及關於兒童、情緒問題的短期治療與長期對於生理及心理殘障者照顧的服務。社會工作私人執業在最近幾年也增加。根據最近一次對於屬於全國社會工作員協會的社會工作員所作的調查結果，百分之十的回答者指出私人執業（自行開業或與人合夥）是他們的主要工作所在及功能發揮的地方。(註五) 預估尚有二一%的社會工作員除了在專職機構服務外，也以兼職的方式從事私人執業的工作。(註六) 僱主對於受僱

者全面的醫療保險計畫以及福利方案的內容均包括了社會服務（通常冠以諮商或心理治療的名稱），同時各州的立法也允許社會工作員及其他助人專業者可以接受第三者的服務費，這更增加了社會工作員企業式生涯的選擇。由這些服務的貢獻來看，負荷轉出的策略是沒有什麼可質疑的。然而如果此策略的結果導致剝奪了對人口中少部份及低收入者的服務，則就值得嚴重的關切。目前此種私人執業的觀點雖有增進，然而只佔社會服務中的小部份。對一些市民而言，大部份轉移至私人社會服務會產生危險，如同 Robert Morris 所形容的服務的雙元制度 (dual systems of service)。那些接受較好服務提供的是經濟情況較富裕者及受僱於較具規模企業的人們，對於其餘的人而言，服務的提供則是較不充份的，甚至淪為次級服務的安排。(註七)

私人志願部門社會機構的經費來源是多方面的，如同先前所述隸屬於教會的社會機構的例子。愈來愈多的補助是由政府的方案而來，或以贈款的方式，或以購買服務合約的經費收入。大略的估計，政府對私人部門社會機構的補助可能到達這些機構預算的四〇%至六〇%。然而由於聯邦政府對社會服務經費的刪減，此種現象可能會很快的改變。最近都市研究所 (Urban Institute) 對聯邦基金刪減所產生影響的分析中指出在社會福利領域內（含社會服務），自一九八一年到一九八四年間經費的刪減高達三七%。(註八) 同時也沒有證據顯示其他可利用的資源會很快的補足聯邦基金所造成的損失。雖然慈善的企業捐獻或私人基金可以也確實

能幫助私人志願機構，但是根據目前經費的水準來看，這些來源不能完全替補聯邦基金的損失，僅能為損失中小部份的補助。一九八二年美國人對慈善機構共捐獻了六億美元。但是是經由物價的調整，很不幸地它比一九六〇年所捐獻的水準尚低。甚且其中一半的金額是贈與宗教機構，只有一〇・五%（即六千三百三十萬美元）的捐獻是用在社會服務方。（註九）經由公共部門負荷轉移到私人部門的私有化措施，志願機構或可改變基金籌募的方法，但是根據目前既有的證據已經顯示出私人志願機構的財政能力能否維持目前服務水準的質疑。

另外一個課題是私人志願部門接受了由公共部門轉移的工作量後其運作方案的能力如何。私人志願機構的一個特性是由於在規模及範疇上較小，因此較公共機構具有彈性、實驗性與創造性。由於缺乏經濟的規模以維持目前社會服務的方案，大部份工作量的轉移會造成私人部門的壓力。這是自從一九三〇年代經濟蕭條後私人志願部門所未經歷過的。Robert Morris 對切的指出我們無法確定是否志願機構的支持者與領導者有興趣管理大規模式的官僚機構？進一步而言，經過負荷轉移後所提供的服務是否與意欲取代的那些機構原提供的服務如出一轍呢？（註十）

工作場所 (Work Place) 在滿足人們的需要上扮演了漸增的角色，也代表著在提供社會服務上一個興起的領域。Richard Titmuss 就曾指出工作場所為一個資源網絡的重要性，以稱之為第三個制度，以與公共及志願部門併列。（註十一）美國

一些較大勞工工會的會員們多年來均由相當完備的社會服務方案中受惠。公司及企業擴大了受僱者的扶助方案以及經由人事福利提供某些社會服務。社會工作人員、心理學家、諮商者以及其他助人專業者都被僱用在工作場所參與下列的事務：經由諮商對有困擾的員工或工會會員（及其家屬）建立或執行直接社會服務的方案；訓練第一線的管理者如店長、領班及督導，使得他們能指認及轉介有困擾的員工；與社區提供社會服務的機構建立連繫；以及在人力政策的管理方面貢獻意見。（註十二）在美國由於此方面專業領域的實施有增強的展望，有一些專業社會工作如計畫中已經包括了工業社會工作 (industrial social work) 為課程中的專門領域。

工作場所社會服務的提供第一眼感覺起來可能會達到人口中的大部份。Paul Kuzman 及 Sheila Akabas 指出在美國將近有一億的勞工，如運同他們的家屬所形成的目標人口就佔了相當大的比例。（註十三）然而工作場所為負荷轉出的策略仍有一些嚴重的問題需考慮。企業及公司在經濟不確定的困難時期會覺得有必要刪減機構的支出，而以利潤追求為優先。社會服務成本效益的比率雖然顯示對於怠工等問題的減少有成效以及可以增進員工的表現，然而當利潤降低時，這些服務就被刪減。同時也只有那些較有歷史、穩固及大規模的機構方有可能建立完整的社會服務。Robert Morris 就曾指出許多新創造的就業機會都是在較小的組織單位，同時僅有相當少的受僱者。這些組織並非有能

力發展社會服務方案成為業務活動的一部份。（註十四）此外，這些新創造的工作機會大都吸引了那些先前經歷過失業、低收入、家庭破碎等壓力的人們，因此對於這些需要者而言可能會產生服務的錯誤配置。最後一個複雜的問題是當工業社會服務擴張之際可能會帶來不好的影響。目前社區聯合募捐會為私人志願部門勸募的基金中百分之六十是由企業員工薪資中扣除而來。如果此項捐款會因工作場所提供社會服務而降低，則此種負荷的轉移將是由私人志願部門而來，而非從公共社會服務的轉移而來。

自然的幫助網絡由於為社會服務的來源之一，近來受到普遍的重視。這個觀點包括人們基於共同的關懷與問題而互相幫助。在自然的幫助網絡中，最重要的就是家庭。家庭是滿足其成員教育、健康照顧與社會需要等主要社會服務的提供者。理想上而言，家庭是對問題解決、心理健康諮詢以及在壓力與危機時尋求建議與幫助的一個主要來源。（註十五）家庭對其成員社會服務的潛能是相當的大，而大多數的人也可能同意這個人類基本的制度應該被使用及予以支持。問題是我們希望家庭負擔多少由公共部門轉出的部份？

關於有多少美國人可以從此方面得到幫助，目前家庭的統計資料顯示了一些嚴重的問題。第一個是流動 (mobility) 的問題，特別是關於延長家庭的概念。當國家是以農業社會為主時，一個延長家庭的網絡在一個封閉的地域是相當普遍的。但是今天這種地理上的接近都是相當例外的。雖然現代

交通的進步可以減低此方面的影響，但是以前延長家庭可以立即成為服務支持的來源卻改變了。第二個問題可以由對家庭的傳統定義中看出——家庭通常是指結婚的夫婦與其子女。但是根據上述的定義，美國的家戶中此比例不超過五〇%或六〇%以上。不符合傳統家庭定義的家庭雖然仍具有潛能成為幫助網絡，然而一些實際的限制卻是存在的。例如老年人在其家中沒有其餘的家人可以照顧他。最後一個問題是單親工作母親以及家庭中兩個或以上的成員參與勞動力的趨勢。雖然家庭的工作成員仍可以在某些社會服務上相互支持，但是對於家庭中需要扶助的成員而言仍是限制的，因為無法對他們提供照顧與服務。無可否認的，家庭仍持續為一個價值的助人網絡，其策略性地介於個人與整個社會之間，因此家庭必須協商以滿足其成員的需要。(註十六)有多少的負荷可以經由社會服務轉移到家庭而同時不會對家庭的能力造成過度的負擔則是一個尚待回答的問題。事實上，在一九六〇年代早期「強化家庭生活」(strengthening family life)即是社會安全法案中要擴大公共社會服務措施的一個理論基礎。

## 政府最少干預

政府最少干預的論點是強調如果政府必須要參與服務的提供，則它必須是最小的介入。當服務的成本決定要由全體負擔時，政府經由補助或合約的方式遠較政府直接提供服務為佳。此種觀點是促進

更多方法的使用以使得政府在服務的遞送上扮演著更有利的角色。政府最少干預的過程在社會服務方面已有很好的基礎，同時在理論及實務上也累積了相當多的經驗。在此環境下，Robert Morris指出由於人們的需要逐漸地被確認，導致服務功能專業化的增進與專業者的增加。由於僱用更多的人員，施以良好的訓練，以及專家們所組成的各種小組，使得社會服務的成本顯著的增加。此種社會服務成本的增加對於私人志願服務機構也是相當的困擾。志願服務部門欲維持適當及特殊服務功能的能力都被嚴重地限制。(註十七)由於政府對私人志願社會服務方案支持的增加，使得政府最少干預也就是私人志願部門的使用得以擴大實施。

就社會福利而言，政府及私人部門合夥的關係(partnership arrangements)已有很長的歷史，甚可追溯到殖民時期。許多年來，在不同的程度上，州及地方政府均利用聯邦政府的補助給予私人部門來加強公共社會服務(特別是對兒童與貧窮者的照顧)。在一些情況下，推動的因素可能是基於私人服務機構的參與會有更人性的處理方式；而在另一些情況之下，可能完全是經濟的原因，也就是說此種服務的成本較低。歷史的文件及研究中顯示自一八〇〇年代到二十世紀的初期，此種私人／公共機構的關係相當的普遍。然而一直到一九六〇年代服務以合約委託的方式方在政府有限角色之下被廣泛的採用。大社會(Great Society)中的一些社會方案如經濟機會方案與模範城市等都對此合約方式廣泛運用來提供服務，甚至排除由主管機構直

接提供此種服務。地方的一些舊方案如職業復健、心理健康與公共扶助等社會服務，立法也已制定以允許行政官員在運用購買服務合約的方式上有較大的彈性。

運用合約來購買社會服務的一個里程碑發生在社會安全法的修正上，特別是一九六二年與一九六七年的修正。這項立法授權獲得聯邦相對基金的州及地方的公共福利機構可自非營利機構或其他公共機構購買服務。(註十八)在一九七〇年代早期的二、三年間開放式的聯邦相對基金顯著的增加以使此種合約的實施。此外，社會安全法第二十款(Fide XX)更進一步的規定私人捐獻的基金可以轉至非營利機構來從事服務的遞送。今日各州在社會服務合約的使用上仍有相當大的差異，有些時甚至完全以此方式來從事公共社會服務項目的遞送。

在美國主要的公共社會服務方案中，傳統成本取向的合約(Cost-oriented Contracts)目前被廣泛的應用於遞送服務，例如與公共救助相關的服務、心理衛生、職業復健、兒童服務及老年服務等等。公共服務機構與可能的承約者商討提供定額的服務對象、服務的範圍或其他服務的單位，而根據事先同意的全額或人頭成本的方式有一固定或一組的價格。如果服務的品質能適切的獲得保證，則所有的成本均可償付或者商議部份的償付。藉由此種方式，公共的服務已經顯著的由非營利機構或私人服務機構來提供。

另一個合約的方式提供了在政府最少干預之下進一步擴大市場觀點的採用。這個方式稱為成效或



激勵合約 (performance or incentive contracting)。在服務的遞送上，成效合約是「結果取向」(results oriented) 與傳統成本取向的「努力取向」(effort orientation) 是不同的。成效合約有一些變異的情形存在：每一種型式，主管機構或承約者或多或少均有風險，對承約者而言，費用的減少與風險的減少是一致的。成效合約的原則就是費用的支付是在服務進行中或服務遞送之後根據可測量的屬性而定。對於承約者的支付是根據事先的約定以測量結果的成效而有差異。高的成果水準伴隨著高的報酬給承約者以爲成果增進的激勵。因此，成效合約對於效果 (effectiveness) 給予增加的利益以爲激勵（也就是說成效在一定的效率或成本水準內）。成效合約如果要實施良好，目標必須要相當的周延且是可以測量的。

成效合約爲公共部門的一個替代選擇，符合了私有化的希望與期望。然而當此概念在實際測試後就面臨了擔憂。(註十九) 在政府干預下，對於成效合約的可行性作任何判斷之前，必須在社會服務中作類似的測試與實驗。然而可以認定的是大眾的價值判斷會反對社會服務的過程利潤取向。可惜實質的採行成效合約卻可能會導致利潤取向，縱然那些利潤會再投資於方案的發展。

## 費用收取

對於政府服務措施的使用者或消費者使其負擔費用代表了贊成公共部門私有化的另一個策略。雖

然費用收取被認爲是公共服務經費的一個來源，但是此種策略隱含的價值卻更具有象徵性的意義。費用收取可以顯示出服務的真正價值或成本，因此可以與其他替代性符合需要的方案作比較。根據 E. Savas 的觀點，經由納稅而提供的服務作比較。當所有的成本轉嫁到使用者，如果使用者對此項服務覺得不值得此代價，就會尋求其他的替代服務。(註二十)

在一些社會服務中，費用收取已經相當地普遍。例如社區精神衛生中心(私人的及公共的)都是典型的採取費用收取的醫療模式。私人的社會服務大部份都依賴費用收取。私人志願家庭服務機構也同樣的廣泛使用費用收取的規定。有些社會服務之所以沒有採行費用收取的安排是因為不太適合，如對於公共救助的案主以及對一些如殘障者團體所提供的特殊服務。在一些領域內，如兒童虐待與忽視，這是很困難的明確指出誰是消費者應該付費，同時這些方案大家也一致同意是爲了整個社區的利益。社區本身就是消費者。最後，費用收取的理念是向案主保證有一個明顯的價值可以與服務相連結。社會服務中採行費用收取可以有下列的方式：

(1) 根據一個與標準預算相關的分級量表來收取費用，考慮到家庭/個別的收入，家庭的大小以及使用多少服務；(2) 一致費率，可以考慮或不考慮服務的成本與家庭/個人負擔能力的關係；(3) 公平的成本負擔——即與服務的成本相當。(註二一) 作爲公共服務私有化的一個策略，公平的成本負擔可以說是最適宜的。然而費用收取的限制也是很明顯的。

許多公共社會服務的消費者的負擔能力都是較低的或是面臨不平常或未期待的費用。基於這些限制，分級量表的方式可以說是公共社會服務上要採行費用收取時最實際的途徑。

## 相互競爭

市場競爭是私有部門經濟的標誌。經由競爭，許多不同的供應者尋求去吸引潛在的服務消費者。對潛在的服務消費者而言，此策略所帶來的好處是可以提供服務的選擇機會，以及免於被一個極少數的服務提供者所剝削或由消費者處獲益。在競爭爲公共部門私有化的策略上，E. Savas 認爲公共服務的選擇提供了一種保險的方式；當一個服務機構無法或服務的措施令人不滿意時，大眾有超過一個以上的機構去尋求服務。(註二二) 公共社會服務的競爭代表了一個對獨佔官僚機構的替代。除了私人服務提供者之外，整個體系中另有二個主要的方法可以引用在公共社會服務的競爭上，即服務合約的購買(前已討論)與使用證券(Vouchers)的方法。

以購買服務而言，競爭的策略可在不同的階段使用。當服務決定要提供後(理想上是根據需要評估的方法)，就考慮服務是由公共主管機構直接提供或採用合約委託的方式。在此時可根據競爭的標準而決定。誰遞送的服務品質最好？最有效遞送這些服務的方法爲何？服務的消費者較喜歡由誰提供？選擇私人部門承約所產生的風險較直接由政府遞

送高多少？當服務可由一羣承約者中購買時，由競爭的觀點而言是較好的。合約的理論中明確的指出一些步驟過程。首先是在限定的時間內決定服務的遞送。當服務準備以合約委託的方式實施時，則準備邀請計畫書（requests for proposals），書內說明服務的標準，然後分送給可能的承約者。當承約者提出他們的報告後，就透過競爭的審核過程來選擇最有能力符合特定服務遞送標準的承約者。在合約期間一直維持著競爭的氣氛，服務被評估，同時視需要而修正，最後決定是否續約或另外再重新開始尋找承約者。競爭的意識更被引進在成效合約方面，它提供了為了達到較高成就層次的激勵就必須爭取更好的結果。如便係獨家合約的情形，雖然此種合約可經由商議而達到某些程度競爭的氣息，但是引進競爭意識的程度較少，因為公共機構依賴唯一的承約者來提供服務。

要求證券制度的立論係基於行政體制可以簡化，消費者選擇得以擴大，以及經由競爭促成更適當的服務提供。它假定市場競爭的效益，但是仍受到傳統市場假設的限制。Gary Bridge 綜結下列行證券制度的理想條件如下：

1. 人們對服務的喜好有廣大的差異，同時此種差異被確認及為大眾所接受為合法的；
2. 個人有強烈的動機來採購服務；
3. 個人充分瞭解市場狀況的訊息，包括服務的成本與品質以及何處去取得；
4. 有許多服務的競爭供應者，或開始時成本是低的，但若有需求，其他的供應者可隨時加入市場

## 5. 服務的品質是容易測量的；

6. 服務相對而言是不貴的，同時係經常性的購買，因此使用者可以由經驗而學習。（註二二三）

若將這些條件視為成功證券制度的標準，則這是不會感到驚訝的，證券制度在公共社會服務中較少被使用，雖然在低收入家庭以及個人住宅及食物券方面的使用是成功的。大都市中兒童照顧設施可以成為使用證券制度的另一個領域。然綜觀而言，Bridge 所指出的這些條件通常在社會服務的領域中並沒有同時的並存。

## 結 論

對於社會服務而言，朝向私有化的轉移提供了一些充滿希望的可能。私人社會服務在社會福利的企業中已經發現了一個適當的位置，同時也逐漸廣泛的被接受是目前政府機構直接提供及遞送服務的一個替代方式。私有化在此方面可以達到人口中特別部份（特別是中產階級），而此種支持服務可以減輕個人的不幸及防止家庭的解組。然而對於志願非營利機構會產生一個新的挑戰角色，即趨向私有化的努力能否幫助減輕目前基金的問題，而同時能保持此種機構在彈性、實驗性以及能針對案主的需要作反應的價值取向。工作場所的提供擴大了個人解決問題的機會。在這些場所，國家中大多數的成年人均花費大部份白天的時間。最後，私有化是一個支持家庭以及其他自然幫助網絡的方法，可以加

強這些基本制度，這是許多美國人在困擾時第一個求助的對象。

若將社會服務的工作量由公共部門轉移視為一個巨視層次的策略，則私有化的前提立基於一些未經驗證的假設及方案的困境中。私人資源可以補足政府基金短缺的論調在證據上並不是很令人鼓舞的。同是短期而言，私有化的結果可能會嚴重削弱私人志願部門與公共部門的努力，而造成對於極需要的人——如低收入及弱勢案主服務提供的減少。工作場所的社會服務對於社會工作專業人員提出了一個尚未解決的困境——以歷史而言，他們的專業係對案主的福利及社會變遷認同，而不是對私人企業追求利潤及擴張的認同。（註二二四）社會工作員為了利潤而私人執業更遮掩了一個專業應在社會服務的遞送上扮演分配正義角色的價值取向。證據顯示出當社會工作員由社會服務機構轉到私人機構，則他們案主的社經地位會提高。（註二二五）自然幫助網絡，特別是家庭，很少接受任何的訓練或準備來處理一些較大的社會問題。此外，這些服務也沒有在質及適當與否方面被評估。家庭在處理其份子嚴重精神疾病以及藥物濫用等問題的記錄使人不感到滿意。對於家庭另一個困境是它們能擔負多少責任。大部份殘障的老年人目前由家庭份子所照顧，但當人口逐漸老化及家庭逐漸變小時就會產生嚴重的調適問題。同時愈來愈多的婦女離開家庭出外工作，產生了家庭是否能被依賴來維持目前服務的水準。除了上述的討論之外，尚有一些關於私有化方案的課題將進一步對社會服務私有化為巨視層次「大方

案」政策的理念產生質疑。

雖然在最近二十年來公共社會服務以及國家政策指示的不斷增加，但是對於社會服務制度的計畫者而言仍被一些持續的問題所困擾。這些問題是分裂 (fragmentation)、缺乏協調 (lack of coordination) 以及服務的重覆 (duplication of services)。在國家層次上可以發現已相當的努力以發展整合的服務體系，然而僅有極少數可以宣稱是成功的。當私有化開始，市場過程就開始運作，如此將可能會使這些問題更形嚴重，產生更分裂與競爭重覆所形成的浪費，以及服務差距——特別是對於低收入與弱勢的個人及家庭。私人機構嘗試的是選擇並集中努力在那些成功率較高的案主或消費團體，而忽視那些服務趨於較高成本的嚴重案件。當服務採用傳統成本取向的合約購買時，缺乏監督可能會導致成本的增加或者服務品質的妥協 (折扣)。F. Reamer 即會謹慎地指出經常使用的「單位比率」(Per diem rate) 制度可能會產生延長服務的誘因，然而同一費用的制度又可能促使服務的儘早結束。另外值得關切的課題是在競標時的「價格戰」會導致較差的服務，而規模較大的社會服務機構可以「壟斷市場」及操縱成本的膨脹。(註二六) 社會服務市場的模式係希望經由擴大資源的理性指引而達成服務的整合。(註二七) 但是若僅單獨根據私有化，這不管是在達成完全及適當的社會服務整合方面面臨一個不可避免的挑戰。

私有化一個較大的發揮潛能是顯示在服務遞送的微視層面。志願非營利機構有潛力持續的發展與

創新服務遞送的方法，同時對於需要特殊服務的社區作彈性反應。這些機構對於志願工作人員的募用不但在遞送服務上擴大了市民的參與，同時增加大眾對於社會服務對社區重要性的認知。甚且，在許多地區服務消費者會覺得更滿意如果他們可以去私人機構 (而不是政府福利機構) 求助。服務的購買包括了公共主管機構委託服務給私人及志願非營利機構，也使得私人及公共部門在服務的提供及遞送的相互合作上增添了商業化的氣息。成本合約取向係根據「服務的單位」(service units) 為基礎，加強了責任與效率的課題。而成效合約係根據質與量的標準，增進了對結果的測量。公共服務費用收取是收益的一個來源。工作場所的社會服務是對傳統社會服務機構的一個重要輔助，可以使得需要的人更易於接近社會服務。自然幫助網絡在未來仍將在社會服務上扮演一個重要的角色，應努力利用這些資源 (特別是家庭) 來成為服務的提供及遞送上一個重要的補助。最後，證券的使用可以增進公共機構運作的效率及增進消費者在社會服務方面個人的選擇。上述的討論並不是私有化所有優點，其所顯示最主要的潛能是在微視層面，亦即公共與私有部門繼續在社會服務的提供與遞送上混合。

社會服務的私有化可透過負荷轉出、政府最少干預、費用收取以及相互競爭等策略，在社會福利的企業上而言是一個新紀元。政府已在社會服務的計畫與政策制定上脫離了領導的角色，而趨向在經濟上的異質混合。實用主義會盛行成爲一個方法來決定公共及私人部門利益的均衡。N. Gilbert 倡

議設立一個機構可以在未來決策選擇的探索方面提供更進一步的實用指引。他建議設立「社會福利諮詢委員會」(Advisory Council on Social Welfare) 如同美國對於市場經濟所設置的經濟顧問委員會 (Council of Economic Advisors) 的性質以提供資料的蒐集、處理與解釋。(註二八) 重要的是如何測量以保證最需要社會服務的個人與家庭都能得到服務。盼望私人與公共部門之間密切的合夥關係可以導致服務可及性的增進，服務提供的改善與服務遞送品質的提高。爲了達到那個目標，此種朝向私有化的轉移對未來提供了一些美好的展望。

(本文作者中興大學社會學系講師)

註釋：

註一：Alan Pifer, *The Quasi Nongovernmental Organization: Annual Report* (New York: Carnegie Corporation, 1967): 4-5.

註二：關於教會社會服務機構經費來源的討論，見 F. Ellen Netting, "Secular and Religious Funding of Church-Related Agencies", *Social Service Review* 56 (December 1982): 586-604.

註三：Peter F. Drucker, "The Sickness of Government", *The Public Interest*, no. 14 (Winter 1969): 17.

註四：此處所使用的私有化架構引自 E. S. Savas *Privatizing the Public Sector* (Chatham, New Jersey: Chatham House, 1982), 同時請參見 James T. Bennett & Manuel

- H. Johnson, *Better Government of Half the Price* (Ottawa, Illinois: Caroline House, 1981) 或 Robert W. Poolle, Jr., *Cutting Back City Hall* (New York: Universe Books, 1980).
- 註四〇· 呂維志譯著 200 “Membership Survey Shows Practice Shifts”, NASW News, 28 (November 1983): 7.
- 註四一· Wayne A. Chess, Julia M. Norlin & Srinika Jayaratne, “On the Privatization of Social Work: Results of a National Survey” (Unpublished Paper, Norman Ok: Center for Social Work Research, School of Social Work, University of Oklahoma, 1982)
- 註四二· Robert Morris, “Government and Voluntary Agency Relationships”, *Social Service Review* 56 (September 1982): 333-345.
- 註四三· Lester Solomon & Alan Abramson, “The Impact of Federal Government on Philanthropy and Voluntary Organizations” (Washington, D. C.: The Urban Institute, May 1981).
- 註四四· American Association of Fund Raising Council, *Giving U. S. A.* (New York: The Association, 1982).
- 註四五· Morris: 339-340.
- 註四六· Richard M. Timmuss, *Commitment to Welfare* (New York: Pantheon Books, 1968): 192.
- 註四七· Paul A. Kurzman & Sheila H. Akabas, “Industrial Social Work as an Arena for Practice”, *Social Work* 26 (January 1981): 52-60.
- 註四八· 同註四七。
- 註四九· Morris: 341.
- 註五〇· Ann Hartman, “The Family: A Central Focus for Practice”, *Social Work* 26 (January 1981): 7-13.
- 註五一· Ibid: 8.
- 註五二· Morris: 334.
- 註五三· Kenneth R. Weddel, “Government Contracting for Purchase of Service” *Social Work* 21 (March 1976): 101.
- 註五四· Edward M. Gramlich & Patricia D. Koshel, *Educational Performance Contracting* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1975) 或 Lawrence J. Mc Conville, “Evolution of Performance Contracting”, *The Educational Forum* 37 (May 1973): 443-452.
- 註五五· Savas: 131-132.
- 註五六· Nathaniel Goodman, “Fee Charging”, in *Encyclopedia of Social Work*, 16th ed. (New York: NASW, 1971), 1, PP. 414-415.
- 註五七· Savas: 135.
- 註五八· Gary Bridge, “Citizen Choice in Public Services: Voucher Systems”, in *Alternatives for Delivering Public Services*, ed. E. S. Savas (Boulder, Colorado: Westview Press, 1977).
- 註五九· Mimi Abramovitz & Irwin Epstein “The Politics of Privatization: Industrial Social Work and Private Enterprise”, *The Urban and Social Change Review* 16 (Winter 1983): 13-19
- 註六〇· Marquis Earl Wallace, “Private Practice: A Nationwide Study”, *Social Work* 27 (May 1982): 262-267 或 Herman Borenzweig, “Agency VS. Private Practice: Similarities and Differences”, *Social Work* 26 (May 1981): 239-244.
- 註六一· Frederic G. Reamer, “Social Services in a Conservative Era”, *Social Casework* 64 (October 1983): 451-458.
- 註六二· Kenneth R. Weddel & David A. Hardcastle, “Alternatives to Monolithic Public Social Services”, *Midwest Review of Public Administration* 12 (September 1978): 177-188.
- 註六三· Neil Gilbert, *Capitalism and the Welfare State* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1983): 183-184.