

序

社會福利工作源自民間志願性或宗教慈善組織，當時工作的項目雖侷限於傳統「飢有食、寒有衣、病有藥、死有葬」的消極層面，但至少已為饑饉流離者提供了暫時棲息安身之處所。

二次大戰以還，「福利國家」之說蔚為風潮，政府乃大力介入，民間志願服務遂有一時之停滯。此種「最好政府，最多服務」的想法，係基於財富再分配的理念，認為經濟發展愈成長，福利措施應不斷擴張。但人間每多事與願違，七〇年代之後，兩次石油危機引發了經濟衰退，導致各國財政收入驟減，兼之福利措施因日月增多而福利倫理卻未隨之俱退，於是有了浮濫與浪費，政府對日益膨脹的支出，有負荷不勝之苦，於是又有福利太好會拖垮國家財政的警語，部份國家遂又有重新為民間志願性福利機構定位的考量。以美國政府為例，自一九八〇年雷根總統主政以來，已從重視聯邦的福利角色，轉而強調州政府與地方政府的自我權責，並以獎助方式扶植民間機構服務功能的發揮，期以「分權化」「私營化」的併肩原則，降低政府的福利負荷，解決日益龐大的福利支出，並從而達成相互匡助的社會教育功能。

我國現今福利工作的推展，其意境、內涵、層次、作法較之歐美國家，仍有距離，所幸台灣地區經濟快速成長，民間資源隨著社會財富的累積而日增，在政府經費有限，民間力量無窮的趨勢下，如何結合民間與政府的力量，已成為當前福利工作者必需加以重視的課題。而鑑之歐美國家在結合民間

資源上，有其悠久歷史與借鏡之處，茲值政府強調「鼓勵民間參與，開創福利新境」之時，本中心乃邀請現任職於美國紐約市政府社會福利局之李保悅博士，爲文撰介「美國聯邦政府對民間福利機構獎助之研究」一書，全書係由「美國民間志願社會福利機構介紹」、「美國獎助民間福利機構的特色」、「社會安全法第廿條研析」、「紐約州社會服務行政區獎助民間福利機構的規則與辦法」四篇彙訂而成，各篇內容體例間可分可合，評析得失，可供參採建議接納之處甚多，針對需要，坦誠建言，具見愛國情深，至盼讀者於研閱本書之際，可由鉅視至微觀，由概念至細節，如能融滙貫通，瞭然於心，自可收「他山之石」有助改進之效。

是書之成同仁賴兩陽先生、甯雲鵬先生襄助甚多，特此申謝。

中華民國社區發展研究訓練中心
執行長 蔡漢賢謹識

七十七、九、十五

美國聯邦政府對民間福利機構獎助之研究

序

目錄

第一章	美國民間志願社會福利機構介紹	一
第二章	美國獎助民間福利機構的特色	二一
第三章	美國聯邦社會安全法第廿條研析 ——對各州社會服務之整數撥款	三六
第四章	紐約州社會服務行政區獎助民間福利機構的規則與辦法	四三
社會福利標誌		五一

第一章 美國民間志願社會福利機構的特色

壹、前言

民間志願社會福利機構一向都是社會工作實施的中心。它們有營利性及非營利性兩種；在某種程度上，它們都會被運用來提供社會服務。有數項影響這領域的問題值得被提及。它們是：

- 一、不同型式的志願機構的顯現，包括各式各樣的自助團體及工作網在內。
- 二、這些機構對何種組織或公眾負責缺乏澄清。
- 三、公家、私人、及其他非營利性社會服務機構之間的區別相當曖昧。
- 四、嚴重的經費縮減阻止了服務的遞送。
- 五、民間機構的新財源支持的出現，特別是從服務取費中所得之入息。
- 六、社會服務私業化的增加。

貳、定義

那種傳統性由一位執行秘書及一群志願服務人員所組成的志願機構的觀點已過時。聯邦政府稅捐處在一九八四年的統計表中列出共計廿七萬五千各式各樣的組織。我們在此不妨問一個問題：「什麼是志願機構呢？」許多年以前，凡是運用志願服務人員的機構都被稱為志願機構。今天，雖然許多志願人員的鐘點與貢獻在支撐志願機構的作業，但這領域已漸漸變成官僚及專業化了。名詞如「非營利及非政府性的社會服務機構」比「志願」名詞更能代表這些組織的本質：一種針對幫助別人獲取較高素質的生活及提供資源與服務以處理日常生活危機的組織。雖然如此的組織在某種意識中不像替股票持有人賺錢一樣，但有些人認為非營利性的機構將其利潤隱藏在工作人員的高薪水中。從這一觀點看來，非營利組織可被定義為「一個提供社會服務以換取合理薪金或給付而非被以投資為目的的股票持有人所擁有的組織」（某些營利性的組織如醫院及療養院也可被包括在此定義中）。

再者，志願機構傾向於社區導向，因其董事會的成員是從一般社區中抽調出來的。如此組織的董事會對其機構的目標及任務擔當「托管」的角色。所提供服務的品質與程度，而非財政上的獲益，是他們的主要責任。

與它們的「替受助人服務的取向」一致（最少的費用、最大的彈性），這些機構將「志願者」的觀念延伸到其本身的工作人員身上。那是說，工作人員一部分時間被「捐獻」出來，因為他們接受較低的薪水以及因為機構對其志願者所貢獻的時間與金錢繼續依賴之故。

要注意的事是志願機構已在增進工作人員的薪俸與福利上獲得進展。但是，一種看法認為對薪金

的關懷是不適合於以提供人類服務為宗旨的機構工作人員。另一不同的看法是工作人員的升遷是人類服務組織的一個主要目的，而工作人員受職業前途及承諾關懷所推動。

雖然志願機構不是政府機關，但它們具有「公共」及「志願」兩種取向性質在內。雖然它們包含政府及營利組織的因素在內，但它們並不傾向於以上任何一種型態。因此，它們屬於除了以上所提兩種型態的第三領域。

叁、志願機構的型式

它們一般可被歸納為以下六種類別：

- 一、以幫助其本身會員為主要功能的機構，如各種專業協會及社交俱樂部。
- 二、教堂、猶太教堂、回教寺院、及其他神聖的宗教組織。
- 三、各種撥款組織，包括各種基金會、「聯合之道」(United Way)、各種宗教性聯合總會如天主教慈善機構及猶太教聯合會、及那些提供慈善或教育服務以幫助包括其本身成員的組織。

四、以公共服務為宗旨的非營利性機構，包括醫院及教育組織在內。

五、以服務為目的的各種自助組織，如匿名戒酒、戒毒、戒煙或戒賭會等。

六、提供社會服務的私人性及獨立性的供應者，如自行開業的臨床工作人員或心理精神治療師等。雖然有這麼廣博的類別，但到目前為止還未有一種為大家所共同接受的人類服務機構的分類之存

在，而這種有關定義性的問題不可能在短期內很快的獲得解決。

因此，爲了本篇文章的目的，我們不妨將「志願機構」定義爲「那些尋求直接或間接助人的非營利性，不屬於政府的社會服務機構」。這個定義可包括提供經費給直接服務機構的組織、積極維護與社區增進組織、直接服務機構、取向於改變社會政策的組織、及自助團體在內。它也可包括其他非營利組織的分機構在內，如天主與基督教堂，猶太教堂或回教與佛教的寺院，假如它們的目標是提供社會服務者。

肆、歷史展望

美國社會在開始時是一種以個人及小團體爲組成分子的守望相助的社區社會。它缺乏象徵歐洲國家社會特質的教堂與國家的較充分發展的結構，而這些結構可能是在這些國家中製造「福利國家」的公共照顧機構的重要力量。相對的，美國社會主要製造出私人性的機構。它在文化層面及組織層面上都反對國家滿足社會需求的角色，包括社會服務需求在內。當然，美國具有私人性及公家性兩種人類服務。但公家與私人間，政府與非政府機構間之衝突一直都很明顯。這種衝突特別與志願社會服務機構的歷史有關。但此種衝突也引起其他的關懷事項，譬如說，「公家」常意指「中央政府」與「大型」，而私人常意味到「地方性」與「小型」。因此，公家—私人兩半也引起大小單位之間的區別以及誰應該管理誰的問題——中央抑或地方單位？

雖然冒着簡化的危險，我們可以將志願機構的歷史分成五個主要的時期：(一)社區期，(二)志願期，(三)混合期，(四)衝突期，及(五)合夥期。

1. 社區期 (The Communal Period)

這期間包括美國被歐洲國家殖民的時代到內戰開始前的二百五十年間。在此期間，助人模式以「非正式」與「特別的」而非以「正式」與「結構化」的方式為準繩；無論政府或私人機構都以「地方責任」為基本型態。無論如何，在整個期間，對貧窮人口的幫助逐漸被正式化起來。聯邦政府之抗拒介入此種過程是相當的明顯；皮爾斯總統 (Pierce) 在一八五四年之否決一個提供聯邦援助給貧窮精神病患者的議案即是一個明顯的例子。

今天，社區主義的許多方面在鄉村地區可能仍然盛行，這是基於一種交流的傳統之仍然存在，以及人們因長期居住在一起後，有足夠的時間在交流網上投資及從它那兒獲益之故。

11. 志願期 (The Voluntary Period)

這期間大約從內戰開始起至一九三五年的社會安全法通過時為止。私人性的社會工作機構是在這期間發展出來的。同時，「慈善組織會社」(Charity Organization Society) 也是在這時被建立起來的；「友善訪問者」(Friendly Visitors) 也在此時開始他們的工作；「聯合之道」組織 (United Way) 的前身，所謂「戰爭之金庫」(War Chests)，也在這時正式成立。再者，「全國慈善與矯正會議」(The National Conference of Charities and Correction) 也在此期

間產生；它後來改名爲「全國社會福利會議」(National Conference of Social Welfare)。這時期可被稱爲是正式私人慈善事業的全盛時期。儘管有皮爾斯總統的反對，公家機關的介入社會服務及福利事業也漸漸發展。在內戰尾期，退休金領取資格已擴張了三次之多；其結果是差不多一半的北部美國人都有如此的退休金，而它是當時除了國家債務利息之外的最大經費支出。

三、混合期 (The Mixed Period)

這時期包括從一九三五年社會安全法通過時開始至一九六〇年「總統的青少年違法與犯罪特別委員會」——「反貧計劃」的前身——成立時爲止。在這段時期，一種政府對社會福利負責任的意識經過社會安全法的各種不同的計劃節目而實際的實現了。公家及私人機構的經費支出開始上升，而且公家及私人機構兩者都似乎享有受尊敬的地位。但是，有些角色呈現改變的傾向。在這期間之前，公家與私人機構雙方都共同對貧戶負財政上的責任，但在這混合期，公家機關開始供應基本的支援及服務，而讓私人機構負責創新的服務及新的服務領域。不過私人機構的模式具相當大的影響力。政府之將社會服務要素加在「家庭兒童救濟」節目上而未將該要素加在「失業補償」方案或「社會安全金」方案上就是該影響力的原因之一。社會安全法中的兒童福利措施也深受此種影響力的影響。

四、衝突期 (The Conflict Period)

本期間從「總統的青少年違法與犯罪特別委員會」成立時（一九六〇年代早期）起至「反貧計劃方案」終止時爲止。「反貧計劃方案」是深受「福特基金會」(Ford Foundation)的所謂「灰色

區域計劃」的影響而產生：「灰色區域計劃」企圖在大城市中製造「社區能力」(Community Competence)，而希望經過「社區組織處理法」(Community Organization Approach)以阻止青少年犯罪。各種受政府支持的「新」機構(多半是採用社區組織處理法的機構)都對「老」的私人機構具懷疑眼光。一般人當時推測過去有足夠的時間去解決貧窮與犯罪問題，但那些較老及較個別化的技術(無論公家或私人機關)全部失敗了。基於這種推測的結果，以社區為基地的處理法被大量需要，因而大批公家及私人組織像雨後春筍般的被樹立起來以達這些目的。儘管有公家與私人機構混合的努力，但社會的一般觀念是再度強調公家財富應對貧窮人口負責。在某一觀點來說，雖然私人機構被用來實施部分公家方案，但它們被派定去擔當邊緣性的角色而已。以上的那種觀點在當時是相當的瀟灑，但最近的研究報告指出在那段時期內的私人機構領域是相當的龐大及廣濶，並非一般人想像的「擔當邊緣角色」。

五、合夥期 (Partnership Period)

當反貧方案終止之時，一般社會大眾漸漸對政府的各種計劃方案失去信心。一九七〇年代是政府與私人機構增強「合作」的時期，而在此期中，政府充分運用私人志願機構去達成各種計劃方案的目的。各種契約手續 (Contracting Procedures) 被大量擴張而政府金錢變成許多私人機構預算中的重要部分。尼克森 (Nixon) 總統的「新聯邦主義」(New Federalism) 與「稅收分擔政策」(Revenue Sharing) 將政策決定權轉回到州及社區層面。不過，在這時期，州及地方比過去較願

採取行動；而其中一種利便行動的媒介，是私人非營利機構。

如此的政府與私人機構的合夥——雙方共同努力以減輕社會緊張可能也是未來的型態。無論如何，私人志願服務陣容將會在「合夥」中扮演一個很重要的角色。在某種程度下，人們對志願服務組織在人類服務中所擔當角色的看法能決定「合夥」的實現。因此，讓我們現在討論一下「觀念化」的問題。

伍、社會功能

從社會學的觀點看來，志願機構履行數項功能。第一項功能是它們能充當城市中人際世界的「解毒劑」。當都市化情形增長時，鄉村區域的那種較具固定型態的相互幫助本質大為下降。在這種情況下，某些提供援助的方式是必須的，而志願機構即是此種方式之一。

第二項功能是志願機構是表達「捐贈者」的價值的一種途徑。它們是一種讓個人與團體意見獲得表達及達到結果的方式。它們是形成美國團體協會傳統的一部分。將限制加諸於政府的一個可能原因是「價值多元化」(Values Pluralism)。

第三項功能是志願機構能補救以「民主」與「市場」為滿足社會需要的媒介之缺陷。當志願機構變得更詳盡的反映社會中整體的少數意見與興趣時，它們因而向政府的調停功能加以壓力。

第四項功能是它們能提供社會控制以代替強迫性的控制。蓋志願機構能協助「價值多元化」的表

達，因而能鬆弛一些針對各階層政府及其常有的矛盾政策目標之緊張狀態。

第五項功能是志願機構可作為調配社會盈餘與社會需求兩者的理想機械。因此，志願機構從事比供與人類服務更多的事務。從社會結構的觀點觀之，它們是表達社會需要的一種方式，能減低社會的緊張狀態，可充當一種社會控制的機械，及替不很顯著的價值如「平等」與「合作」提供一個被公開實現的機會。再者，它們能提供各種需要的調配——可被稱為「互惠的利他主義」，而這種功能非政府或市場任何一方所能履行的。

陸、財政資源

一、數量與範圍

在社會服務領域中的志願服務機構之數量是相當的龐大，而它佔全國經濟的一個很大的幅面。根據一九八四年的統計，志願機構的數量大約在卅萬左右，由此可想像到其經費支出的龐大性。

二、經費開支

經費開支逐年都有增加，根據統計資料，經費開支從一九六〇年的一百八十億美金增加至一九八四年的一千八百一十億美金。

三、經費來源

私人非營利領域的經費來源從傳統的慈善組織的基礎轉移至政府的撥款及契約、志願機構從會員

會費、服務取費及拍賣動產或不動產所獲的款項，及近年來從其附屬營利性的機構所賺的入息。一般而言之，私人性的捐款雖然仍是志願機構重要財源之一部分，但以其佔每年總經費的比率看來，它毫無疑問的有下降的趨勢。

近數年來，聯邦政府對有關政府與私人機構「合夥」的財政支持及其強調私人機構的「主動性」所改變的哲學與政策替私人機構在財政上製造了很嚴重的問題，以致引起經費來源的變更及服務的減少。私人機構對政府經費銳減的反應是增加慈善機構及基金會的贈款，增加賺取的入息，增加志願服務人員所貢獻的時間與勞力，及減少服務的質量與數量。

柒、趨勢

志願組織的「未來」是什麼？什麼樣的壓力與力量在推動它？雖然對「未來」作預測及預報是件很冒險的事，但在本文前言段中所注意到的趨勢將可決定志願服務的「未來」。我們不妨以全國性的趨勢及特殊性的趨勢加以敘述於下：

一、全國性趨勢

第一個趨勢是從「中央集權」轉變到「地方分權」。很明顯的，志願機構已經正在應付一部分公共社會福利功能分權化（減少聯邦階層的決定權而增加地方階層的決定權）的衝擊力。假如這種趨勢繼續下去，它可能變更志願機構的基本結構。一些機構可能被迫而增加「分權化」的情況。某些機構

的分機構或附屬機構將會要求更多的獨立與自主（像美國癌症社團）。有些分權的情形在社區內也正在發生，像「男童俱樂部」（Boys Club）之在都市區域發展其分部即為例子之一。

第二個趨勢是從「集中照顧」（Institutional Care）轉至「自我幫助」（Self-help）。為了要應付集中照顧降低化的趨勢，志願機構已開始其有關在社區內的各項活動。自助團體的數目及種類已經有全國性的衝擊力，而差不多每一種問題都有自助團體的存在。志願機構可能協助這類團體的活動以代替過去那種提供直接服務的方式。

第三個趨勢是從「階層組織」（Hierarchies）轉變至「工作網組織」（Net-Working）。某個機構在面對問題時與其他機構接觸，以獲得處理該問題的有關消息，及其尋找適當服務資源的情形將會大為增加。因此，供應消息及轉介服務會變得較重要，而志願機構將會花時間在收集、貯藏、及傳遞消息上。各種服務方案可能與公共圖書館發生密切關係，而且會強調電腦為基礎的消息交換技術。

第四個趨勢是其於美國社會人口之衰老因而志願服務機構強調其對老人問題的處理，無論問題是老人本身俱有者或與其家庭成員有關者。今日，美國社會很顯然的從年輕的社會移轉到具有多代家庭及較多老人的社會。「多代調適處理法」（Multigenerational intervention approaches）變得更流行，因為社會工作人員覺察到處理親子問題，無論父母或子女的年齡如何，是件非常重要的事。

最後一個趨勢是對貧窮人口的反對傾向的復活。美國正在從「福利國家」(Welfare State)轉變到較否定的所謂「貧利國家」(Poorfare State)。的確的，「貧利國家」的這種心態一直在美國人眼中存在。在最近數十年來，雖然各種有關社會福利的建議都比較肯定，但社會大眾對那些助貧的各項公共方案所持的否定主義及敵意有復活的現象。這也許是受經濟蕭條壓力的結果。雖然志願機構對那些動亂及敵對的環境並不感到陌生，但它們在未來的日子裡更有需要去應付它。

二、特殊趨勢

在一般情形下，何種趨勢能特別描述志願機構領域呢？以下所提的趨勢可足夠反映志願機構領域。

(一)「不同性」的增加 (Increasing Diversity)

我們已在前指出，志願領域有很大幅面的機構及供應經費的基地。公家與私人機構之間及營利與非營利機構之間的老傳統區別已漸漸消失。再者，許多新的組織正不斷的發展，而將近百分之六十八的新組織都是在1960年以後創立的。這些新機構的種類是相當的繁複。

(二)私業化 (Privatization)

「私業化」一詞充當許多影響志願機構的相關趨勢的一種口號。某些人可能提出一個疑問，即這些志願機構如何能變成「私業化」因為它們原來就是私人性的？答案是它們可從三種方式下變成私業化。首先，像我們在前面曾提過，對政府支持的依賴（經過撥款或收費的方式）已經下降。這象徵回

歸到較私人性的取向。第二，強調「收費」，無論從政府或非政府的來源，對本身來說是很重要的。這可能象徵慈善「商業化」或一種較新及更富生意性的風氣來管理人類服務幫助的供應之開始。伴隨「收費」之強調而出現的連鎖要素是私人事務所或診所及營利性組織的增加。第三，無論其結果的實際形式為何，一種以「收費」為方向的趨勢能形成運用社會服務供應作生計以代替「利他」傾向的一種取向。

(三) 志願服務人員的重要性被提高

在早的時候，志願人員的努力是非常的重要。但在過去廿五年左右，尤其是在美國，公共領域對人類需求所負責任之迅速膨脹雖然對志願機構仍然有重要價值，但它毫無疑問的降低了志願服務的精神。

今日，一部分基於聯邦政府的經費縮減，志願服務者再度成為志願服務機構操作的中心。因此，對志願服務人員的訓練已大幅增加。「全美志願行動中心」(Center for Voluntary Action)就是一個明顯的例子。再者，聯邦政府也創造了一個名叫「行動」(Action)的新機構以便激發志願人員主義。總括言之，志願服務主義已正在上升而志願服務機構將會發現志願服務主義增加的重要性。但現在的志願服務者也許比早期「慷慨淑女」(Lady Bountiful)時代的志願服務者更具新式及不同的模式。當更多的女士們有其正常的工作時，他們從事志願服務角色的「時間」被重新規劃以便允許承擔較明確的角色及任務。志願服務者被機構大為重視，因而有更多的工作要求加在他們身上

。志願服務工作性質的詳細說明也被正式的發展出來，志願服務者的角色從董事會成員至方案活動提供者不等。這些「新」的志願服務者將會有更詳盡及更謹慎發展的計劃；他們將會在工作上被評鑑，及擔當機構活動的中心角色。

（四）新角色及新團體

逐漸的，人類服務領域的優先事項將會在當地社區內被決定。因此，影響力在那個層面會產生作用，特別是關連到政府的各項方案及鄰里與社區團體。社區團體必須擔當新的及較有影響力的角色以便監督政府方案的履行，分析及調適政府的程序，及發展和加強利便公民參與的結構與方法。

一種參與的模式——自助團體——已達成熟的階段。如此的團體正在很迅速的發展中；它們已差不多攬括每一種型的問題。這些團體的上升與美國文化的「自助」觀點及對大機構的缺乏信心成正比例。

捌、特別問題

前面所提的社會與機構趨勢製造了數個重要問題。這些問題現在正在志願服務領域中被考慮及討論。

一、組織的目的

我們可向志願機構提出一個問話，即「你們究竟從事何種營業？」這個問題使得那些經濟來源不

清、動機不明顯、及照顧的潛在商業化的情況感到不快。與以上問話有關的另一問話是「誰是志願服務領域的對象？」傳統言之，服務對象一直是低收入的人們——「貧戶」，但現在中等階級正變成重要的顧客。雖然嚴重的問題可能集中在較貧窮的團體上，但他們決不是唯一的服務對象。基於問題像家庭關係、離婚或分居、殘障兒童、吸毒酗酒、對兒童與配偶的虐待等出現在社會各階層中，我們可問志願機構是否可同時替中等階級及貧窮階級服務呢？假如對這個問題的回答是肯定的，那麼志願服務機構對那些有經濟能力支付的人是否取費呢？假如機構要收費，那麼它們對那些無法支付費用的人怎麼處理呢？再者，當有供應經費的第三者——特別是保險公司——介入時，這些第三者的政策是否對志願機構的「自主」有損壞的影響力。

「志願機構從事何種營業」的問題現在正在被討論及考慮。壓力可能並不完全由志願機構本身出發的。當人們「給予」的時候，他們可能期待一些回報，甚至這種回報可能是在需要時獲得一些服務。假如各個機構不讓它們所提供的服務利便潛在的幫助者，這些幫助者可能停止慈善性的支持。

二、機構間的關係

志願機構在垂直及平行的層面與其他機構發生關係。垂直層面常涉及其與上級控制機構（多半是全國性的總機構）的關係，而平行的層面常涉及它們與在服務網內與其發生交流的其他機關的關係。由這些垂直及平行關係中所產生的「緊張」是一個很大的問題。

一般說來，「緊張」在聯盟性的籌款領域中最為明顯，因為那些具獨立潛力的機構如衛生機構、

「救世軍」、「美國紅十字會」等都與「聯合之道」商訂有「特別的安排」（同意書或契約）。獨立與合作的價值有特別重要性。

三、文化衝突

志願機構並不比其他類別的機構能避免衝突。公家與私人取向之間的衝突已在前被詳細的說明。但其他類型的衝突也值得被提及。衝突如「公平」對「適當」、「獨立」對「相互依賴」、「服務對象選擇化」對「服務對象公開化」、「運用特殊技術人員」對「運用一般技術人員」等都是這類型價值衝突的例子。如何策劃機構的任務與角色以容納這些及其他衝突性的承諾是志願領域必須面對的一個重要問題。這種問題之在志願領域更爲敏銳的原因不僅僅是工作人員的特別助人取向，而且是志願機構將目標指向社會上的貧窮及較不幸之人口。

四、管理與經營 (Management)

一般說來，志願機構必須增進其「管理」與「經營」，以便滿足經費供應機關的各項規定、社區壓力、及負責任的要求。在美國及加拿大的經費供應機構像「聯合之道」提供有關管理與經營的訓練課程以達此種目的。從歷史觀點來看，對「行政」(Administration)作爲社會工作的一種方法所發生的興趣是近來之事；甚至到今天，有關社會福利行政方面的訓練課程仍然不足。在一個傳統性的個案工作機構中，從一種臨床工作的角色轉換到行政管理角色的對工作人員來說是件頗困難之事，而且不一定對機構有利。各種商業學校及其他具訓練方案的大學（如耶魯大學）(Yale)都正積極的

替志願機構的經理人員在擔當其角色上作準備，但這些經理人員對人類服務機構的行政工作的承諾並不夠理想。許多專業人員也強調增進行政管理技術的需要，特別是在這些機構內的電腦運用及消息處理系統的發展。

五、負責任的證明 (Accountability)

如何使志願機構對其操作負責任在今日是一個很顯著的題目，這個題目是相當錯綜複雜。在一方面，機構的各種方案部門漸漸被那些供應這些方案部門經費的機構所指責（如政府財政部門或「聯合之道」等等）。在另一方面，對「收費」之強調引起如何對顧客、案主或病人負責的問題。這個問題進一步又提議另一更大的問題：「人類服務機構的「負責」究竟是什麼？」究竟係指良好的財政管理呢？抑或案主對服務的滿意呢？抑或其他東西如高閉案率呢？像這樣的問題可繼續不斷的出現。當它們的範圍與涵義變得較為清楚及它們的服務延展到中產階級時，社會大眾對志願機構的興趣大為增加。僅是「為善」(do good)已不再足夠了；服務人員必須將服務做得完善有效。服務人員不僅僅將事情做對，他們必須要做對的事情。人類服務組織將在未來數年被這些問題所包圍。

玖、全國性的組織

志願機構有全國性及地方性的兩種幅面。全國性的組織像當地社區內的機構一樣の種類繁多及廣泛。

全國性的機構包括各類專業組織如「全美社會工作協會」(National Association of Social Workers)；各種宗教性組織如「全美教會會議」(National Council of Churches)、「全美天主教慈善組織會議」(National Conference of Catholic Charities)；及各式各樣的全國性基督教會組織；協調及經費供應組織如「聯合之道」(The United Way of America)及「猶太教聯盟與福利基金會議」(Council of Jewish Federations and Welfare Funds)；服務組織如男青年會、女青年會、男童俱樂部、女童俱樂部、「美國家庭服務組織」(Family Services of America)、「美國兒童福利聯盟」(Child Welfare League of America)；及其他與健康有關的組織。

全國性組織的目的與性質各有不同。有些全國性組織主要在橫的層面增進各種全國性組織間努力的合作與協調。其餘全國性機構在縱的層面經過不同型式的關係與其所屬地方性的機構發生操作上的關連。茲將這些關係分敘於下：

一、協調地方機構的各種努力，就像美國「聯合之道」全國性組織協調其所屬兩千餘地方機構的各項努力與結果。

二、支機構或分機構的操作。地方機構由全國性機構特許而其政策也由後者設立。如此地方機構係全國性機構的製造物，它們包括「美國紅十字會」、「美國癌症社會」、及「十字軍」等。

三、全國性組織的附屬機構（譬如說「男女青年會」、「男童俱樂部」、及「男女童子軍」）。

爲了要變成該組織的一份子及採用其名義，這些附屬機構必須遵守全國性組織的某些目標與政策。在這種關係中，地方機構比前所提的支或分機構在操作上較有控制與方向。

四、常提供類似服務的機構所組成的各種協會（Associations）（或會員團體）。全國性機構在這種關係中是地方機構的產物。地方機構必須遵守某些標準以便夠資格成爲協會的會員。「美國家庭服務組織」、「美國兒童福利聯盟」、「全美老人會議」（National Council on Aging）等都是這類型機構的例子。

雖然全國性組織能增進人類福利的瞭解與支持，能促進協調，能訂立標準，及能影響公共福利政策，但社會大眾對志願領域逐漸產生懷疑、不信任、及誤解而這些否定態度從兩方面反映出來，即對私人基礎的政治性挑戰及對慈善事業免稅的衝突。美國國會及總統辦公室都對聯邦政府的支持發生某種程度的疑問。不過這並不表示志願領域有下降的趨勢。

拾、結語

雖然社會大眾對志願機構有些誤解，但今天志願機構仍很活躍及良好。也許問題的根源是觀念性的。第一，這個領域從未被認爲是一個整體。相反的，它被認爲是許多部分，而這些部分與政府機構比較起來被認爲很小。第二，這些志願機構未適合歷史傳統性的「兩半」的思想，即營利機構與政府機構兩者。因爲「生意」組織與政府機構一向被認爲是美國的「主要」事業機構，而其他不屬於以上

兩種的組織必須在其範圍及重要性上加以限制。再者，當政府建立人類需求的最低限度的基礎及發展滿足這些需求的機械時，私人性人類服務機構被期待變成「剩餘」及「老古董」的。

沒有任何東西比真象更正確。不但志願機構的數目是相當龐大，而且它們能滿足很大範圍的需要。它們僱用相當數目的工作人員而它們的財政活動也佔全國總生產毛額的一個重要比率。某些這類型的機構係傳統性與社會工作有關的老式社會機構，但有些是新的機構。當然，它們不是完全沒有問題之存在。問題像目的，負責任的證明，對價值衝突的處理、及私業化等都有存在。但它們的奮鬥是一種迎接挑戰的信號，而非走下坡的信號。

第二章 美國獎助民間福利機構的特色

壹、前言

今日的美國，州縣市各級政府，在面臨有限資源而必須應付主要社會福利責任的情況下，運用「契約方式」(Contracting) 獎助民間社會服務已漸漸變成較普通的選擇。運用契約方式獎助不同性質的民間機構提供各式各樣的社會服務已被公認為係福利國家的中心要務。

在全美國，每年超過十億美元價值的服務是向民間以契約方式購買者，而民間非營利性機構經費中的很大部分都是由政府機關補助的。

貳、背景及趨勢

雖然美國政府機關以契約方式向民間機構買某些社會福利活動，尤其是兒童服務領域，有長遠的歷史，但政府機關必須要負責建立政策及供應經費，而且要執行這些政策。爲了向公眾維持威信、責任、及有效性，傳統性的作法是由政府機關自行執行其服務方案 (Program) 運用其本身的工作人員及設備。但在一九六〇年代開始，基於聯邦社會福利立法開始允許社區醫院、民間志願服務機構及私人學校與大學參與各種服務計劃與方案操作時，這種以公家機關執行公共政策的傳統原則即受到空前

的挑戰。今日，契約方式已成爲基本階層服務的行政之一種主要特徵。聯邦政府的最大社會服務計劃與方案，即所謂的「社會服務整數撥款」(Social Services Block Grant)，主要是由接受契約的民間機構執行者；而且其他有關社會服務的立法很少不規定至少一部分要依賴民間機構去實現福利方案者。

在美國，社會服務契約方式是在社會服務經費支出的快速成長，及公家機關之無法應付增加方案的責任情形下因應而生的。特別是要提之事是契約方式代表社會政策環境的兩種改變。第一，在一九六〇年及一九七〇年代，政策製造者的基本信念與態度改變到以便利契約選擇爲主的幅度。無論強森(Johnson)總統的成就如何，他的所謂「偉大社會」(Great Society)計劃並未達到原期待的社會進步，在這以後的一段被懷疑時期，分析家、評論家、及政策製造者常主張以民間私人機構替代政府控制經濟權的政策。在這種方式下，政府機關被假定能在不建立新單位或人員編制的情況下實現其責任。在「私營化」及「賦權化」的旗幟下，這種取向替反對捐稅及「大政府」的反座力提供了一種主要的理論支持。第二，契約方式也代表在過去廿餘年來四種主要政策主題的符合。

1、社會目標化(Social Targeting)

社會目標化，或「選擇化」，係指將服務集中在選擇出來的人口團體上以便確保那些最需要及最應得到服務的人口獲得服務。譬如說，「聯邦社區反貧行動方案」(The Community Action Program Of the War on Poverty)在全美國建立以鄰里爲基地的新機構以從事策劃及執行新服務

，並代表窮苦之人爭取各項福利。被「社區反貧行動方案」資助的機構被稱爲「代表」機構。許多這類型的機構係民間私營者。它們提供一種包括健康、工作訓練與輔導工作的綜合性服務。聯邦政府在一九六六年所頒布的「模範城市法」(Model Cities Act)即是由市政府組織起來而當運用民間機構去實施其方案的「示範」機關。社區心理衛生方面的立法也常選擇病患率較高的社區作焦點，並常依靠設置於社區內的民間機構服務該社區範圍內的居民。

社會目標化因確認將各項服務切合不同的種族、文化背景及殘障人口的重要性而給與契約方式一個很大的衝擊力。契約方式久許以「多元」服務系統滿足特殊的興趣與需要，以代替政府之以混合人口爲對象維持服務的宗旨。在這種方式下，契約方式融合了政府機關的一般化服務，及民間機構的特殊化服務的兩種不同成分，以增加服務遞送的彈性及服務項目的易得性。

二、權力分散化 (Decentralization)

聯邦政府的經費在「權力分散化」的原則下被分配的過程利便了契約的締結。在一九六〇年代，某些像「模範城市」的方案將權力與責任移交給少數民族(非白人)居住的鄰里及社區機構，如教會、自助團體、及積極爲居民爭取福利的組織，以鼓勵用契約方式提供服務方案。雖然一九七〇年代及一九八〇年代的美國社會福利立法主題與早年代的主題不同，但尼克森、福特、及雷根三總統的所謂「新聯邦主義」(New Federalism)給與契約服務很大的衝擊力。「綜合性就業與訓練法」(Comprehensive Employment and Training Act)鼓勵運用以社區爲基地的民間組織替黑人

及西班牙語系的人口發展訓練與教育性的方案。該法令的其他分類條款提供經費，以製造在政府機關或民間機構內的公共服務工作職位。

一九七五年所頒布的聯邦社會安全法第廿條 (Social Security Act, Title XX) 就鼓勵政府機關運用契約方式向民間機構購買服務，以代替傳統性由前者直接提供服務的方式。在雷根總統領導下，「新聯邦主義」的附加措施賦與州縣市政府在重要決策方面，如福利層次、資格標準、及服務形式方面，較廣大的權力。這種富彈性的措施的一個重要結果是維持及擴大契約方式購買服務的目標。

三、集中照顧降低化 (Deinstitutionalization)

減低集體住宿或療養的情形是對契約方式服務的第三大衝擊力，因它深深的影響心理衛生、智能遲鈍、兒童福利及青少年違法方面的行政工作的發展。在這些及其他的領域，社會照顧由政府主辦的集體住宿場所轉移到由社區供應的設備上去。在很大的程度上，州縣市政府運用契約方式獎助社區內的民間機構提供必需的方案以便製造「再統合」(Reintegration) 過程——房屋，心理衛生治療、多元性的輔導或諮商服務，家事支持服務等。

四、市場選擇化 (Market Options)

對民間市場運用之增加係第四個主要政策主題，尤其是在保健領域中。一般醫藥保險及老年醫藥保險資助私人性的診所、醫院或機構向老年人或貧戶提供廣大的醫療服務。基於財政資源的確定（政

府資助），各種非營利及營利性的私人機構對提供托兒所或成人日間托護所、家事服務、長期住宿照顧、洗腎服務、兒童青少年的集體療養住所及小型團體之家等，大感興趣。

叁、服務範圍

一般運用民間機構執行社會政策很明顯的包括全國、州、縣市各層面的方案。只有很少數聯邦資助的方案是限於由政府提供者；許多方案都是被建議或被明示由社區民間機構執行者。各州法規及縣市政策與辦法都特別顯示社區民間機構提供服務的可行性。契約方式購買服務因不同的方案及不同的管理轄權而有差異。茲將主要節目領域的性質、數量及契約締結的立法理由等分敘於后：

一、老人服務

雖然美國「聯邦老人法案」(Old Americans Act)是一九六五年頒布的，但直到一九七三年的該法案數項修正條款被採用後，各州政府才被規定必須建立老人服務機構以便計劃、協調、積極維護、督導、評鑑、及運用該社區的資源去製造多元性的區域服務系統。聯邦政府規則一般都對區域性機構的提供消息及作轉介方面的工作加以限制。除此之外，每個社區老人服務機構可決定服務需要並從民間非營利及營利機構中尋求適當的服務供應者。作為這種過程的一部分，聯邦規則規定老人必須成為方案的顧問，不但要變成董事會成員的一份子，同時要成為方案監督及評鑑者。雖我們不確定資助民間機構提供服務的經費佔老人服務總經費之確實比率，但一般相信在百分之五十以上。負責計劃

的政府機關一般都與民間機構訂立契約，有些甚至與營利性的民間機構及其他公家的組織，如房屋局、公園與休閒活動局、衛生局等，共同安排服務節目。民間機構也被運用來提供集體食物與營養節目、法律服務、伴護旅行或提供交通工具服務、家事服務等。

二、心理衛生

在一九六〇年代之前，心理衛生政策多半在集體住宿的場所或療養院中執行者。一般無法負擔私營性療養護理的病患者都被安置於大型州政府主持的療養院中。這些療養院因過分擁擠及缺乏人手而僅能提供一般生活照顧而非治療性的護理。

基於精神藥物治療的發展及較人道性哲學的萌芽，各種立法漸漸將治療焦點從醫院護理轉移到社區性的照顧。一九六三年的聯邦「社區心理衛生中心法」(Community Mental Health Centers Act) 提供經費以便各社區能供應多元性的服務。其結果是大量居住於州立醫院或療養院的病人被移送到社區去。因大量病人回歸社區，各式各樣心理衛生服務節目都在社區中建立起以便應付這些病患者；而多數州政府都明文規定提供服務，如門診護理、緊急情況服務、社區心理衛生教育、兒童、老人及吸毒酗酒病人的特別服務、出院後之護理、日間護理活動、及社區生活方案等。雖然因各縣市情況不同以致公家與私人機構兩者提供服務的平衡率有異，但契約方式是遞送這些服務的主要方法。有些州縣市差不多完全依賴民間機構所提供的服務與照顧；但有些州縣市則維持公家機構提供服務的原則。

三、公共衛生服務

公共衛生責任一般都被認為是公家機關的適當活動，而公共衛生的觀念早在一九三〇年代及一九六〇年代所具有的福利國家觀念意識前即已存在。傳染病的控制、餐廳或其他公共設備的規律、人類生死記錄的保存、及清潔垃圾等一向是而現在仍然是當地政府機關及其工作人員的職責。但在某些方面，民間機構能被運用來實施公共衛生的目的。當疾病預防觀點擴張後，公共衛生教育及社區團體的特別能力的重要性漸被公認。某些具高度危險性的團體中的個人與家庭只有被那些對其關懷及需要有深刻瞭解的組織所能觸及。雖然在政府服務的護士、教育者，及社會工作人員許多年來對提供服務有相當程度的成功，但民間種族及鄰里組織對這些人口所享有的「接近性」對方案活動的實現有特殊的重
要性。

「家庭計劃」是州縣市政府衛生部門最常資助民間機構實施的一種方案。主要的立法特別針對家庭計劃而作。一九七〇年聯邦「家庭計劃服務及人口研究法」(Family Planning Services and Population Research Act)授權聯邦政府資助各州縣市政府及民間機構向那些需要服務的人，尤其是窮人，提供多元性的自願家庭計劃服務。

除家庭計劃之外，政府衛生部門常以契約方式資助民間機構從事組織及進送酗酒吸毒的預防治療方案。政府機關也常資助由同性戀團體主持的機構以提供有關「愛滋病」(AIDS)的消息及教育服務。不收費用的診所也常接受當地政府機關的衛生經費的資助。雖然以契約方式資助民間機構提供服

務所用的經費僅佔全美公共衛生服務經費百分之十以下，各州縣市少數民族聚居的社區相當依賴非營利性民間機構所提供的服務。

四、社會服務

一九六〇年代初期，聯邦政府，根據社會安全法的規定，向州政府提供百分之七十五的經費（其他百分之廿五由州縣市政府分擔）而由州政府供應輔導、工作訓練及其他類型的服務以便減低經濟上的依賴性及增強家庭生活。在一九六二年，州縣市政府各階層的社會福利機關被授權向其他公家機關購買其本身缺乏的服務方案。一九六七年，向民間機構購買服務開始實施。

當聯邦「社會安全法」第廿條（Social Security Act, Title XX）在一九七五被頒佈作為統合及理性化聯邦服務撥款時，過去數十年所發展出的「以契約購買服務」的原則被正式批准及肯定。一九八一年的有關方案變更的各項聯邦立法繼續肯定民間非營利機構提供服務的主要角色，但賦與州政府依照其所喜愛的社會服務遞送方式作計劃及執行服務的權力。為了依照聯邦「整數撥款」（Block Grant）立法的特質，聯邦社會安全法第廿條准許各州政府在五個明定的目標下（參看筆者所譯聯邦安全法第廿條）自由制定其服務方案。其本問題如是否運用契約向民間機構購買服務方案、購買何項方案、及用什麼方式等皆由州政府自行決定。

各州縣市級政府的社會服務機關也提供各類型的兒童福利及家庭支持服務以便切合近年來全國性立法的「永久計劃」目標。在這方面，政府服務人員常擔當個案案件的經理者（Manager），從事

評鑑問題，發展適當的服務，及向民間機構購買必需的服務以達成服務目標。除了向民間機構購買個案服務的項目如輔導工作、心理或精神治療、或家事服務等外，公家機關也會向外購買較廣泛的服務方案。再者，在一九七四年所頒布的聯邦「兒童逃家及無家可歸的兒童法」(Runaway and Homeless Youth Act)規定下，當地政府也資助民間機構提供暫時性的住宿場所、食物方案、及輔導服務等。

五、青少年犯罪及觀護服務

在美國，有關青少年犯罪及一般刑事犯罪的司法系統大多數由州法律而非聯邦法律所管轄。在許多州中，縣市政府有關司法部門都被指定擔當成人及青少年犯罪的拘留及矯正的责任。這些活動多數由司法機關的觀護部門所執行，而觀護部門的職權包括管理監督青少年集體住宿的場所、感化性的工作農場及營地、及監獄；督導被假釋的犯人；及在非處罰性的環境中提供教育性及復健性的社會服務。從一九六〇年開始，重點漸漸移到以社區為基地的各種措施以替代監禁。因為這種趨勢的轉變，民間機構向問題或犯罪青少年所提供的服務大幅增加以適應潮流。這些服務方案包括供應短期食宿與社會服務的小團體之家 (Group Homes)、方便剛假釋出來的青少年所設的半途宿舍 (Halfway Houses)、替離家出走需要暫時食宿及輔導的青少年而設的方案、為居住在家青少年所設的提供娛樂、教育、及輔導的夜間報到中心、及替那些被警察、學校與法院轉介而來的青少年所設非食宿性但能提供多項服務的青少年服務局。在多數州中，這些方案是由司法系統的契約方式支持供應者。相似

的，許多因在酗酒或吸毒情況下駕車被捕的成人或青少年，法院在觀護部門的推薦下判決他們接受社區民間機構的服務以替代監禁。

六、其他服務領域

以契約方式購買民間機構的服務，在其他各種服務性的領域中，也是執行政策的一種有利工具。譬如說，職業與訓練方面的服務遞送一向是多元化的。在「綜合職業及訓練法」(Comprehensive Employment and Training Act)頒佈之前，聯邦政府直接支持非常廣泛的各式各樣的公家機關、非營利性的民間機構及商業性的人力資源組織。但「綜合職業及訓練法」贊助者則很依賴民間機構及以社區為基地的組織供應訓練及支持性的社會服務。今日，雖然民間社區機構在「職業訓練合夥法」(Job Training Partnership Act)的影響下扮演較低的角色，但各個社區繼續運用非營利性及營利性的民間機構實現這些方案。

契約方式在社區發展領域內也是很重要的一環。雖然多數社區發展整數撥款 (Community Development Block Grant) 的經費多用在增進社區的物質方面的情況，但社區服務方面也同樣受到支持。譬如說，在一九七七年，三分之二接受到該撥款的社區民間機構都多多少少也花費一部分經費 (大約佔總經費百分之六) 作社會服務之用。

雖然社會福利契約一般都與非營利性的民間機構有關，但政府機關也向營利性的民間機關購買服務。事實上，營利性的民間機構已打入多數具傳統性的社會工作領域，如兒童福利方面。譬如說，許

多提供治療的集體食宿場所 (Residential treatment facilities)、小團體之家 (Group homes)，及其他集體居住的地方、托兒所、日間治療護理中心等都是由這些營利性的民間機構運用政府補助的經費而操作的。

聯邦立法也鼓勵運用契約方式向發展性殘障的人提供必要服務，包括身體重建、在職訓練、家事護理、職業輔導等。

肆、資助民間機構的優點與缺點

資助民間機構提供服務有優點及缺點。其優點一般可分為四項：即富彈性、低成本、特殊性的能力、及易觸及被服務對象。並將以上四項優點分敘於下：

一、富彈性 (Flexibility)

契約方式能提供超越嚴板的行政管理與經費支出的一種富彈性的方法，因民間機構對人員的僱用、薪俸增加的凍結、及對工會的控制都較易處理。再者，建立新的契約服務比增加政府人員編制較易獲得經費。對公務員不太適合的那些易引起異議、邊緣性、或商度特殊化的服務也可以契約方式向外購買。再者，在契約終止時停止續約較比取消已存在的政府方案容易。

二、低成本 (Low Cost)

用契約方式購買服務一般被認為比由公務員提供服務較便宜。運用民間機構，政府可在不必投資

太多經費的原則下供應多式多樣的服務。除了可節省新方案的起始開辦費外，民間機構的一般操作開支比政府相類似方案的操作開支較低。再者，民間機構的一般經費開支都較政府機關為少，這是因為私人機構工作人員的各項工作福利及薪俸較少之故。

三、特別的能力 (Specialized Competence)

政府機關通常運用民間機構的特殊化的方案向被服務對象提供必需的服務。這種情形尤其是在傳統性由民間機構壟斷的服務方案上更為顯著；服務方案像成人日間護理中心、集體食宿的場所、為智能障礙及情緒失常人所設的具庇護性的進習會所、及替家庭暴力受害人所設的暫時居住地方等就是顯明的例子。

四、易觸及被服務對象 (Reaching Clientele)

民間機構常有特殊機會吸引那些所謂「很難觸及」的 (hard-to-reach) 的被服務對象。譬如說，很大一部分不願自動接受精神治療或輔導的前精神病人顯示出其不願與政府所設各種服務機關相接觸的傾向。因為政府服務方案往往不能滿足這批「拒絕接受治療」的人及低收入少數民族人口的需要與情況，政策製作者因而常很依賴民間機構的服務。利用鄰里機構的聲望及地理上的方便，政府機關常能有效的遞送其服務。

除了以上所提的優點外，其缺點亦可分為四項，即缺乏衡量責任的工具、不充分的經營、社區壓力、及抗拒規定。茲將這四項缺點分敘於后：

一、缺乏衡量責任的工具 (Lack of Accountability)

契約常涉及有關經費及方案標準的負責任問題。譬如說，接受契約的民間機構之典型散亂目標及目的常使決定方案的有效性很困難。民間機構之強調「保密」義務常阻礙政府機關獲得必要作評鑑的資料。雖然政府機關常欣賞民間機構服務的好處，但它也要確保方案之充分經營及經費之妥善運用。

二、不充分的經營 (Inadequate Management)

接受契約的民間機構往往有經營不妥，及缺乏適當方案消息與經費開支的控制系統的情形。雖然不清楚究竟這些及其他經營方面的缺陷是基於無知、無能抑或蓄意拒絕遵守規定，但政府官員常報告民間機構的預算錯誤，不恰當的將經費從一方案轉到另一方案上去，不充分的訓練及督導、僱用缺少資格的親友、不良的人事制度、缺少主要方案要素的資料等。

三、社區壓力 (Community Pressures)

政府官員也常抱怨接受到從服務供應者、被服務人及積極鼓吹服務的人士那兒來的不適當政治壓力；他們也抱怨民間機構之選擇往往受到代表某團體利益的「遊說客」的影響而忽略了真正的功績以致公眾利益受損。

四、抗拒規定

政府官員往往對民間機構之不遵守契約義務的企圖表示不滿。抗拒遵守規則的情形在民間機構操作的各階段都相當彌漫，從接案到評鑑、從預算到人員的僱用。民間機構可能拒絕無限制的接受所有

受助人，而僅接受某些適合政府資格標準的人。民間機構可能不願清晰的指明治療目標，不願意僱用某些型態的工作人員，或不願遵守規定去考核受助人的資格。

伍、結語

無論現時社會福利的減少開支結果如何，一件明顯的事實是契約方式實際上改變了政府機關與民間機構的關係。政府機關與民間機構的經費與功能之逐漸混合反映出各式各樣小型、特別化、福利提供的民間機構組織與不同的當地政府單位及機關兩者之間的相互依賴性。就像政策製作與行政管理被認為係無法分開者，政府機關與私人機構在政策形成及應用上也是息息相關的。

這些演變出來的相互關係究竟對政府及私人機關的政策製作者及經理者要求些什麼？首先，很清楚的事是政府服務不再能僅僅與公共行政相等，就好像私人性的服務不再是全部由私人財政支持一樣。當政府增加其對外來服務的依賴時，它必須增加其對外邊機構的控制及管理的能力。雖然多數政府機關已經發展出各種規則手續以招攬申請契約者，以投標方式選擇契約申請者，以及策劃及監督契約的執行，但人類服務的契約技術與其他公共行政的領域比較起來仍然停留在原始階段。

民間私人機構，就其本身而論，必須將其操作的手續切合政府的合法規定以達到公正及有效的目的。契約方式使得私人機構的基本行政能力增加，但公共的支持仍要繼續依賴各種文書工作，如作業報告，對服務對象之限制，人員任用解僱的抑制，財政紀錄之保存、內部組織、計劃，及公民之參與

等。

契約購買服務僅僅一部分代表政府機關的公共優先事項、私人機構的負責證明、及理性的責任分配。一般說來，契約是將公家及私人機構、其工作人員，及前景塑造成政策製造與服務遞送的新形式的一種社會、經濟、及政治過程。雖然對契約的各種要素作評鑑是件困難之事，尤其是它對服務的配置與數質上的衝擊力，但這種「混合經濟」顯現出不僅在美國，而且也在多數高度經濟發展社會中的演進的福利狀況。

第三章 美國聯邦社會安全法第廿條研析

——對各州社會服務之整數撥款

法條內容目錄

第二〇〇一段 法條目的、撥款權力

第二〇〇二段 對各州支付之款項

第二〇〇三段 經費之分配

第二〇〇四段 州政府之行政管理

第二〇〇五段 撥款運用之限制

第二〇〇六段 報告與核査

壹、法條目的、撥款權力

第二〇〇一段

爲了將聯邦對各州社會服務的多項撥款合併成單一撥款形式，增加各州運用撥款之彈性，及鼓勵

各州儘量依據該州的實際條件提供服務，以達成以下的目標——

- (1) 獲取及維持經濟自助以便防止、減低及消除依賴性。
 - (2) 獲取及維持自足，包括減低或預防依賴性。
 - (3) 預防或矯正疏忽、虐待或利用無能保護自己利益的兒童或成年人，或維護、重建或再結合家庭。
 - (4) 提供以社區為基地，以家庭為基地或其他較不密集形式的照顧，以防止或減低不恰當的集中住宿性的照顧。
 - (5) 當其他社會服務不適合時，作轉介或獲取集中住宿性的照顧的允許，或向居住在集中住宿場所的人提供社會服務。
- 在每一會計年度，必要數量的款項應被分配以便實現本條款的目標。

貳、對各州支付之款項

第二〇〇二段

(a) (1) 在本條款規定下，各州在每一會計年度都應獲得相等於該州在該會計年度分配到的款項，而該款項應被該州依據本條款第二〇〇一段所列的目標及本條款的各項規定加以運用以提供服務。

(2) 爲了以上(1)的目的——

(A)與第二〇〇一段所設目標相符的服務包括，但不限於兒童照顧服務、兒童與成人的保護性服務、寄居於寄養家庭中的兒童與成人服務、有關管理及維護家庭的服務、成人日間活動服務、提供或協助交通的服務、家庭計畫服務、訓練或有關訓練的服務、職業服務、提供消息、轉介及輔導服務、食物的準備及遞送服務、滿足兒童、老年人、智能遲鈍之人、盲人、情緒失常之人、身體殘障之人、及酗酒吸毒之人的需要的各種健康支持服務及適合性的服務。

(B)以上各類服務的開支可包括以下列舉項目的開支在內——

(1)行政管理（包括計畫與評鑑）

(2)與那些服務有關的工作人員的訓練與再訓練（以資助教育機構本身或直接資助在教育機構攻讀的學生之方式從事長期或短期性的訓練）

(3)各種討論會或進習會、及訓練或再訓練（以資助非營利性的民間機構或有社會服務專能的個人，或直接資助那些參加這些討論會、進習會、訓練或再訓練的人的方式實施）。本項之規定可運用到所有與遞送服務有關的人員上。

(b)聯邦健康與人類服務部的部長可根據聯邦法令第三十一條、第六五〇三段的規定，將從每州所分配的款項中支付給該州作本法條所規定的服務之用。

(c)從任何一會計年度撥款中所支付給各州的款項必須在該會計年度或以後的會計年度加以花費。

(d)在任何一會計年度中，一個州可將本法條第二〇〇三段所分配到的款項中抽出百分之十以移轉

到其他聯邦給付整數款項的法令中作健康支持服務、健康增進及疾病預防活動、或低收入家庭能源幫助之用。從另外聯邦法令規定款項中移作從事本法令所規定目標的經費應被認為係本法令款項之一部份，但此種移轉不影響州政府在本法令總撥款的計算。州政府必須通知聯邦健康及人類服務部部長關於經費移轉之事。

(e) 假如州政府決定某種技術性幫助是發展、實現及管理由本法令支持的節目所必需者，州政府可將在本段(a)項規定的經費之一部份用作購買如此的技術性幫助。

叁、經費之分配

第二〇〇三段

(a) 每一會計年度聯邦政府撥給美國屬地波多黎各、關島、處女島，及北馬里安那島的經費數目必須與本段(c)項所規定的數目成比例。本段(c)項所規定的數目係一九八一年會計年度根據本法令第二〇〇二(a)(2)(c)段所分配給這些特殊屬地的款項，而其數目係美金二、九〇〇、〇〇〇、〇〇〇。

(b) 聯邦政府撥給除了以上各屬地以外的州的款項數目應與以下規定的數目成相同比例——

- (1) 由本段(c)項所特別規定數目，減去
- (2) 由本段(a)項在該會計年度所獲得的總款項。

聯邦健康與人類服務部部長根據聯邦商業部所提供在每會計年度的三月一日所頒布的最近人口統

計資料，決定該州的人口與其他州人口的比例。

(c) 爲了本段(a)與(b)項所規定的數目係——

- (1) 一九八二年會計年度是美金二、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇。
- (2) 一九八三年會計年度是美金二、四五〇、〇〇〇、〇〇〇。
- (3) 一九八四年會計年度及往後會計年度是美金二、七〇〇、〇〇〇、〇〇〇。

肆、州政府之行政管理

第二〇〇四段

州政府在任何會計年度，根據本法令第二〇〇二段所獲的撥款在支出之前必須報告其運用款項的計畫，包括活動的型態，及被服務對象的類別與特質。報告必須呈送給聯邦健康與人類服務部部長並同時在州內加以公佈，以便容許任何人（包括聯邦及其他政府機關在內）在該報告發展或完成期間作評論。報告在全會計年度中，應不斷的做必要的修改，以便反映各種節目活動的實際變更，而任何修改必須要遵守本段前句的規定。

伍、撥款運用之限制

第二〇〇五段

(a)除了在本段(b)項規定者外，由本法令所獲得的款項不得由州政府或州政府的任何個人從事以下之目的之用——

(1)購買或改良土地，或購買、建造或永久性改良（輕微的修養不在此限）任何建築物或其他的設備。

(2)運用現金購買日常用品或作食宿之用（但在重建期間購買日常用品、供應短期間的食宿作為全盤社會服務計畫之一部份，或供應暫時的緊急住宿場所作為保護服務者不在此限）。

(3)作為一項社會服務而付給某提供者薪金（本身領救濟金從事托兒所工作的受助人的薪金給付不在此限）。

(4)作為一般醫療費用，除非該醫療照顧係本法令規定下的社會服務之一部分（家庭計畫服務、重建服務、或酗酒吸毒者的起始戒酒戒毒不在此限）。

(5)由醫院、療養院、半途宿舍、監獄的工作人員向居住在該場所的個人提供社會服務。

(6)任何能由州政府不需花費金錢及不管個人入息情況而向大眾開放的教育服務。

(7)任何兒童托兒所服務，除非該服務能滿足州及地方法律的應用標準。

(8)將現金支付當作社會服務（除了本段明文規定者外）。

(b)聯邦健康與人類服務部部長，在接到州政府擱置限制的申請書時，可以按照規定擱置本段(a)(1)及(4)項中規定的限制，假如他發覺該申請能證明某種非凡的情況對擱置限制的行動確當及證明批准擱

置限制之要求對該州實現本法令的目標有助。

陸、報告與核查

第二〇〇六段

(a) 每一州政府必須要準備有關運用由本法令所獲得的撥款（或轉移之款），實現各種活動的報告。報告必須要以如此的形式、包含如此的消息、以及如此的頻率（不少於每兩年一次）以便州政府能提供如此活動的正確描述，獲得運用經費達成目的之完整報告，及決定到何種程度，經費的支出能與本法令第二〇〇四段規定的報告相符。州政府必須將本段所規定的報告在州內公諸於衆，以便大眾查詢並呈遞一份給聯邦健康及人類服務部部長收存。州政府也應在任何有關公共機構要求下供應該報告副本，而該要求機關可向國會提供其對該報告的意見。

(b) 每一州政府，在不少於每兩年一次的頻率中，應核查由本法令所獲款項支出的情形（或作轉移用途）。如此的州政府核查必須由一與執行撥款無關的獨立機構，依照一般接受的核查原則，加以處理。在每一核查工作完成三十日之內，州政府必須呈送一份核查報告給州的立法機關及聯邦健康與人類服務部部長。每一州政府應向聯邦償還那些未遵照本法令規定而執行的項目的款項支付，或聯邦健康與人類服務部部長可在州政府在本法令中夠資格得到或變成夠資格得到的款項中扣出。

(c) 其他需要各州政府對聯邦撥款負責任的規定，可參閱聯邦法令第三十一條，第六五〇三段。

第四章 紐約州社會服務行政區獎助民間福利機構的規則與辦法

第四〇五·一段 管理購買服務的政策

1. 社會服務行政區爲了合格的申請人僅能向當地公家機關及非營利性的私人機構或組織購買各項服務與寄養維持照顧。該行政區根據州教育法第八十九條規定，對殘障兒童的服務可向營利性的私人機構購買。當本州兒童被安置在與本州有州際安置協約的外州寄養家庭中時，寄養維持照顧可向在該州合法經營的營利性私人機構或組織購買。所有如此的購買須遵照以下的條件：

(1) 只有被闡定及包括在綜合年度性社會服務節目計畫中的各項服務及由本法第四二七部所規定的寄養維持照顧經授權後方可由社會服務行政區加以購買。

(2) 除非有本廳批准的例外情形外，所有各項服務及寄養維持照顧必須具有根據第四〇五·三段規定所訂定的書面契約。

(3) 除非獲得社會服務區的批准，一個服務供應者不得將各項服務及寄養維持照顧的供應轉契給次供應者，而且原供應者在轉契後對次供應者的履行行爲要負全權責任。

(4) 各項服務及寄養維持照顧只能在各該項服務與照顧無法在不花費經費的情形下獲得時被購買。

(5) 各項服務及寄養維持照顧的供應者必須具有合法執照而且要遵守州與聯邦政府的強制性標準。

(6) 依照契約或同意書所提供的各項服務及寄養照顧之數量與費用必須由文書證明。

(7) 社會服務行政區必須決定請求各項服務及寄養維持照顧的個人的資格，並批准將被提供的服務及照顧的形式與期限。

(8) 除了當支付率已由本廳決定者外，社會服務行政區爲了購買服務與寄養維持照顧必須與供應者商訂不超越能夠合理及確保服務與照顧品質的支付率，而且假如服務與照顧是向其他公家機關購買時，支付率也應與如此服務與照顧相當。社會服務行政區的首長決不能商訂一種比賣給私人消費者更高的支付率。

(9) 社會服務行政區必須以文書方式載明依照本段第(8)項用來建立及維持所商訂的支付率的方法，並將有關如此支付率的消息，記錄在一個格式上作爲州及聯邦政府官員核查之用。

(10) 社會服務行政區對依照本部規定所提供的各項服務與寄養維持照顧之費用應向供應者直接支付，但排除以下情形：

(一) 當支付被允許由受助人轉付給供應者時，社會服務行政區必須：

- ① 向受助人指明如此服務的形式、價格及供應者。
- ② 建立手續以確保服務適當的遞送給受助人及受助人實際支付給供應者。

(二)當本社會服務應特別批准補償受助人時，在這種情形下，以下的規定必須要遵守：

①受助人向社會服務行政區提出收條或帳單以證明費用已被支付或證明受助人因獲得在其個別計畫中所指定的服務或照顧後應付給供應者所指明的數目。

②該項接受到的服務或照顧必須在受助人購買之前被社會服務行政區所批准。

③該項服務或照顧必須在規定時間之內及在社會服務行政區所批准的價格內獲得。

(三)對購買各項服務及寄養維持照顧的一般計畫及對該各項服務及照顧的監督與評鑑工作應由社會服務行政區的本身工作人員擔任。

2. 假如各項服務是在對貧窮家庭及兒童的緊急援助情況下購買者，本段(1)、(2)、(5)、(8)及(9)項的規定可暫免遵守，但此種遵守規定的暫時免除僅限於處理緊急情況的必要程度及期間。

3. 所有被購買的各項服務及寄養維持照顧必須受本章各適用規定的限制。

第四〇五·二段 授權

1. 社會服務行政區必須運用 DSS-638 的表格或一種經本廳核准的社會服務行政區自製的相等表格，作授權購買服務之用，並要遵守本法條第四〇四·七段的所有適用的規定。

第四〇五·三段 契約規定

1. 每當州或聯邦經費被運用來購買除了本段 2. 及 3. 項所決定外的社會服務時，社會服務行政區首長應遵照本四〇五部的規定與每個將要提供服務的公家機關、私人機構或個人商訂一個購買服務的書面契約。除非在契約中特別說明外，供應者不得將契約中所規定服務的履行轉契給次供應者。所有被核准的轉契必須要遵守本段 7. 項的規定。原供應者對轉契的次供應者的履行契約行為要全權負責。只要所有的規定都包括在內，這些規定可用一種簡單印刷的契約格式完成。

2. 當各項服務是向未僱用直接服務人員或無轉契的次供應者的個別供應者購買，以及在那些情況中當社會服務行政區安置六個或六個以下的人在一寄養家庭中或當在一寄養家庭中所購買的寄養維持照顧係間歇性或偶然性時，一個書面的意向信可代替書面契約；但是，在小型團體之家、大型集體居住之地或療養院內的寄養照顧必須以書面契約行之。

3. 當社會服務行政區依照本部四〇五 1. (1) 段補償受助人所已支付的社會服務費用時或當受政府救濟金部分補助的工作之人購買日間家庭托兒照顧時，本段的各項規定不能適用。

4. 由本社會服務廳爲了購買服務而發展出的模範格式應被各當地社會服務行政區所採用。它們在必要時可被修改以便包括附加的細節或更詳細的反映有關各項服務支付的特殊細節與條件。這些格式必須要遵照本社會服務廳所頒布的指導辦法準備。

5. 期約期限

(1) 一個契約的有效時期不得超過十二個月。假如服務提供的性質很明顯期待較短的時期或假如較

短期的試驗期間被確定為合理時，契約可被商訂為少於十二個月的期限。

(2) 社會服務行政區必須在每六個月一次的頻率下核查各種契約以證明契約雙方遵守規定的情形。任何不適當履行的契約必須依照契約的條件被即刻終止。所有契約都應再被商訂以確保適時的續約。

6. 社會服務行政區必須保存所有契約及意向信的正副本以便隨時被聯邦及州官員作核查之用。

7. 書面契約必須：

(1) 攬括所有契約條件在一件文件中，註明日期及在其履行之前由所有當事人所授權的代表加以簽定。

(2) 有確定的起效日期及終止時效日期。

(3) 包含將被提供的服務及其提供方法的詳細描述，包括供應者之運用轉契方式實現契約義務在內。

(4) 指明任何委託的功能，如接受申請及傳達有關資格決定的消息，若有的話。

(5) 提供有關在某一特定費率下所能購買服務單位的數量或依據可接受的價格配置方法以決定特定的價格數目或費用。

(6) 向提供者指明支付的方法與來源，假如可適用，包括費用的收集及處理在內。

(7) 包括一個供應要者滿足州或聯邦政府可適用的標準的語句。

(8) 指明提供服務的設備的所在地。

(9) 通知受助人依據本社會服務廳所規定程序有提起公平申訴的權利。

(10) 指明供應者要遵守一九六四年的人權法及本法。第三五七部規定以維持保密的職責。

(11) 闡明任何經原契約允許的各種轉契必須要遵守本四〇五部各項規定，同時原供應者應對轉契次供應者的履行行為負責。

(12) 說明對財政與節目責任、帳單通知、記錄、控制、報告及監督手續的各項規定。

(13) 提供有關節目的財政及其他記錄給州及聯邦官員作核査之用。

第四〇五·四段 履行

本四〇五部所設的各項規定可適用到在本部生效日期當日生效或以後生效的各種購買服務的契約，但以下的情況例外：

1. 一個在一九七五年十月一日生效而在過渡時期未被終止的契約，無論它是否滿足本部的各項規定，可繼續生效至一九七六年三月三十一日，只要它所提供的服務是一九七五至七六年的綜合年度性社會服務節目計畫所闡定及批准者。

2. 一個在本部生效日期之前已生效而在過渡時期未被終止的契約，無論它是否滿足本部的各項規定，可從生效日期起至其十二月止或在其終止日止，無論何者先至，可繼續生效，只要它所提供的服務是現在生效的新綜合年度性社會服務節目計畫所闡定及批准者。

3. 如此合乎本段 1. 或 2. 項的預先具備條件的各種契約也必須遵守在其生效日期已存在的本社會服務廳的各項規定以便獲得繼續有效性。

第四〇五·五段 履行的手續

1. 社會服務行政區必須為購買服務的所有契約制定一種行政管理的手續。作為該手續之一部，社會服務行政區必須將責任分派與一個或一個以上的本身工作人員以便從事維持及監督購買服務的契約。

2. 各種契約的維持及監督包括以下最低限度的工作：

(1) 保持契約檔案及完成一種能有順序續約及止約的系統。

(2) 發展一種有效的系統以便能在每六個月一次的頻率下評鑑及檢查所有契約及其服務的品質。

3. 社會服務行政區必須要編纂及保持一個包括所有現存或新訂定的契約主要索引。如此的索引必須包括，但不限於，以下的各項記錄：

(1) 供應者的名字。

(2) 供應者的身份狀況，即公家機關、私人機關等等。

(3) 供應者的合法執照或批准狀的狀態，假如需要，任何由本社會服務廳所核准的例外條件的備忘錄。

- (4) 購買的各項服務。
- (5) 依照契約接受服務的受助人的數量。
- (6) 估計的契約費用數目。
- (7) 契約訂定的日期。
- (8) 終止契約的日期。



「社會福利標誌」圖意說明：

兩手交握，象徵全民同心，政府與民間協力共同致力於社會福利，四瓣心形酢漿草置於右手掌中象徵秉持愛心、信心、恒心、耐心，可產生源源不絕的動力與無窮的希望，而左邊三個圓圈則為社會工作個案，團體、社區三大工作方法，綜合而言，社會福利工作，應本信念與方法，並滙成愛心，溫馨社會。

