

私有化與社會服務：執行面的理念探討*

孫健忠**

福利國家的興起，使得政府在滿足國民基本需求方面擔負著主要的責任。惟自一九七〇年代後，福利國家受到批評與質疑，使得私有化成為政策的導向，以減少政府的介入。本文的目的在就社會服務私有化的執行面作理念探討，包括執行的對象、執行的策略與執行的評估。綜合而言，社會服務私有化的執行尚有許多問題需要解答。我國目前社會服務雖亦有部份私有化的作法，但是鑒於我國社會福利的發展仍在起步階段，因此必須相當慎重，尤其不應淪為政府放棄責任的藉口。

- 一、前言
- 二、社會服務私有化的發生
- 三、私有化執行的對象
- 四、私有化執行的策略
- 五、私有化執行的評估
- 六、結論

一、前言

人類生活在世界上，有其食、衣、住、行、育、樂等方面的需求有待滿足，對於這些基本的需求，社會亦相對的有回應的安排。(Johnson & Schwartz, 1988: 3-16)回顧社會服務¹的歷史發展，家庭、鄰里、教會、慈善組織與職業行會等私有部門(private sector)或稱民間部門，扮演著主要的角色。(Friedlander & Apte, 1980: 9-14)在此時期，政府所扮演的為消極的功能，僅係對赤貧者提供救助，同時濟貧的措施亦是基於懲

* 本文初稿承二位審查委員及台灣大學余漢儀副教授提供修正意見，謹此致謝。

** 國立中興大學社會學系講師

罰性與抑制性的理念。此階段所呈現的為福利的「殘補模式」(residual model)觀點,(Wilensky & Lebeaux,1965:138-140; Titmuss, 1974:30-31)亦即所謂「私有福利」(private welfare)的型態。(Papadakis & Taylor-Gooby, 1987:2)

惟由於工業革命後所帶來的衝擊,原有的社會支持網絡已無法發揮功能,同時新的社會問題亦逐漸萌生,政府才逐漸積極介入社會福利的提供。(Wilensky & Lebeaux, 1965:230)一九三〇年代經濟大恐慌後,歐美諸國由於環境的演變,國民對政府角色的態度更有所不同。簡言之,「由原先信仰個人責任、自由放任、地方分權與有限的政府轉變為信仰社會責任、中央集權與強有力的政府」;(Friedman & Friedman,1979:83;呂志翔等譯,1981:111)此種趨勢意涵著國民認同政府功能的擴張與積極的介入。據此,政府在滿足國民基本需求方面,逐漸成為福利的主要供給者。社會服務所涵蓋的對象不僅擴大,供給的項目漸次的增加,同時給付的水準也逐步提高,邁向福利的「制度模式」(institutional model)(Wilensky & Lebeaux, 1965:138-140)抑或「制度再分配模式」(institutional redistributive model)。(Titmuss, 1974:31)政府以追求「福利國家」(Welfare State)為目標。此時期由於政府介入的擴張,自然使得民間部門所參與的空間為之縮減,亦即成為「政府福利」(state welfare)的型態。(Papadakis & Taylor-Gooby, 1987:5)

此種政府角色的轉換,不僅在社會服務方面如此,在其他的公共服務領域亦是如此。惟此種政府角色的定位到了一九七〇年代末期又受到挑戰。此時期有「私有化」(privatization)²的呼聲,特別是以公營事業的民營化為核心。(陳朝威, 1990:51)民營化的理念是認為自由市場的價格機能與利潤機能是最有效率的,可以避免政府供給的弊端。換言之,民營化(或私有化)的目的是在達成較佳的政府與較少的政府

。 (Walker, 1987 :185-186; Pack, 1987:523; 顏良恭, 1990:5) 此理念影響所及,蔚為世界潮流,對於公共服務領域起了相當大的衝擊。(區國強, 1989:223-248) 林忠正先生等即指出:「八十年代民營化的趨勢,已遍及歐、亞、美、非、澳等世界各大洲的已發展及發展中國家,甚至包括最僵硬集權的共產黨國家;所開放的範圍,也含蓋了農、礦、工、服務等行業,就連國防工業、公共事務與社會福利業務,亦多轉由民間經營。」(1990:7)

本文的目的係就執行面來探討私有化對社會服務所產生的影響,並著重在理念的分析。首先對社會服務私有化產生的背景作一說明,其次就私有化執行的對象予以討論,再就私有化執行的策略分別探討,後就私有化執行的經驗作評估,最後則對社會服務私有化的執行作一綜結,並試探其對我國社會服務實施所帶來的政策啓示。

二、社會服務私有化的發生

私有化的倡議,有其背後的動力。根據 Savas 的觀點,私有化係立基於四個動力:(1)實用主義壓力(pragmatic pressure):其目的為達到一個較好的政府。換言之,鑒於政府缺乏效率的概念,其過多的介入會造成浪費;私有化較能符合成本效能的準則;(2)意識型態壓力(ideological pressure):其目的為達成一個較少的政府。換言之,政府過度的龐大與強勢,會妨礙到國民的自由,甚或侵犯到民主政治;私有化可以減少政府的介入;(3)商業行為壓力(commercial pressure):其目的在於要求更多的商業發展空間。換言之,政府的支出係整體經濟的一部份,若轉由私人部門負責,當更能充分運用;(4)民粹主義壓力(populist pressure):其目的為賦予國民更多的選擇。換言之,人民在公共服務方面應該有更多的抉擇,並應有權自行定義及呈現需求。(1987:4-10)

此種私有化的理念，正與目前環境的需求相配合，因而得到重視。首先，經濟的危機是主要的考量。福利國家政府的支出佔國民生產毛額的比例甚高，其中又以社會支出佔最大的比例。由於經濟的不景氣，使得福利國家經濟成長的速度無法與公共支出增加的幅度相當，因而導致政府財政的困難³。面臨此種困境，政府的對策即為減少公共支出，特別是對社會支出的刪減以為因應。

其次，雖然福利國家的成就有目共睹，但是批評的浪潮亦逐漸湧現。正如周永新先生所指出：「經濟危機的出現，迫使決策者對實行已久的福利制度重新評估，福利制度本身存在的矛盾，也因經濟危機的衝擊而浮現。」(1990:49) Friedman 夫婦即認為福利國家的實施已經產生了社會階級的對立、家庭制度的破壞、科層體制的浪費、福利依賴的形成、以及選擇自由的喪失等症候羣的出現。(1979:118; 呂志翔等譯, 1981:149)換言之，福利國家不但未能達成社會整合的功能，反而引發了社會整合的危機。(古允文, 1990:50)

又以社會安全制度而言，其目的原為國民提供所得保障，但是國民已逐漸對其失去信心，特別是關於老年給付。由於其財務運作係基於「隨收隨付」(pay-as-you-go)的方式，現今繳保費工作者所期待的老年年金給付僅是一個「道德債權」(moral credit)，其能否支付必須靠下一代的承諾與能力而定。(Rosa, 1982: 1-8)換言之，免於匱乏的自由亦受到挑戰。

基於上述的情況，學者指出福利國家由於面臨財政、經濟與科層等危機，已併合導致「合法性危機」(legitimation crisis)。(O'Connor, 1973; Habermas, 1976; OECD, 1981; Mishra, 1984; 詹火生, 1988; 龐建國與劉錦常, 1990; 古允文, 1990)。換言之，福利國家的共識基礎已經受到質疑和浸蝕。據此，政府角色應如何的定位又成為省思的議題。

就在此時期,新保守主義(Neo-Conservatism)或是新右派(New Right)的理念得到復興,其觀點為強調自立自助的價值、重視自由市場的機能與政府最少介入的原則。(Bosanquet, 1983:5-25; Mishra, 1984:26-64)此理念在英、美兩國得到選民的認同,此可由保守黨奈契爾首相與共和黨雷根總統的連續執政得到證明。此種情勢自然使得私有化的理念得到宣揚。就社會服務而言,面對福利國家實施的困境與批評,私有化不啻提供了一個出路,甚或是一個替代方案。因此,成為社會服務學者討論的重心。(Le Grand & Robinson, 1984; Kamerman & Kahn, 1989; 孫健忠, 1988; 謝美娥, 1991)然而,在社會服務的領域內,私有化的意涵並不僅是將政府的活動轉移至民間經營而已,更包括了由民間部門擴大參與社會服務,以及將市場的原則運用到社會服務的供給。此將在後文中予以討論。

三、私有化執行的對象

私有化並不是新的現象,事實上,早期的社會福利就具有私有主義(privatism)的型態。(Walker, 1987:185)然而,由於時代背景的不同,私有化被賦予新的意義。在執行時,首先要考慮的內涵為:「誰轉移什麼給誰?」,此構成了私有化執行的對象,茲分別說明如下:

1. 由誰轉移?

Savas認為私有化是:「在活動或財產的所有方面,減少政府角色的行動,或是增加民間部門角色的行動」;(1987:3) Abramovitz指出:「私有化是將公共的工作轉到民間的手上」;(1986:257) Smith與Stone亦指出:「私有化是將公共部門的功能轉移到民間部門」。(1988:233)經由這些定義,很明顯的可以看出私有化所指的是由政府轉移至民間的改變與過程。換言之,其與國有化(nationalization)或社會化(socialization)

由民間轉至政府的方向是相對的。

2. 轉移什麼？

Le Grand與Robinson認為要瞭解政府轉移什麼之前，首先要瞭解政府的活動型態。基本上，政府的社會與經濟活動，可以區分為三種不同的型態：供給(provision)、補助(subsidy)與管制(regulation)。供給係由政府本身透過主管機構與人員來直接提供服務；補助則指服務所設定的價格非常的低，甚至是免費的提供；至於政府的管制活動，所指的是對於服務的供給，包括品質、數量以及價格等方面所設定的標準。(1984:3-6)

以福利國家的社會服務而言，政府的活動就包括上述三種活動的應用。在經濟安全方面，政府本身是社會保險與公共扶助的供給者，以使得國民的收入得到保障；公共扶助完全是政府免費的提供，至於社會保險方面，政府對於特定對象亦有補助；此外，透過資格與給付的規定，政府予以實施管制。在醫療保健方面，採行國民健康服務型態的國家，明顯的是由政府扮演直接供給者，且近乎完全免費的提供，並經由管制來規範家庭醫師的品質與數量。在個人社會服務方面，政府直接設置收容機構與社會工作人員來提供服務，同時亦由政府補助經費，政府並以對社會工作人員資格的審核與監督來管制服務的品質。此外，在教育服務、住宅服務以及就業服務方面，政府亦採取相同的介入活動。

根據上述政府活動的說明，私有化的作為即可有三個取向：政府供給的減少、政府補助的減少與政府管制的減少。政府供給的減少，表示政府不再介入直接的提供，亦即政府生產(production)的減少。(Pack, 1987: 524; Lundqvist, 1988:14)政府補助的減少，所代表的意義為政府不再成爲主要的付費者。由於政府財務的介入或是補助、或是免費、或是贈與，因此以經費(financing)來代替補助一詞較爲合宜。

(Lundqvist, 1988:14) 至於政府管制的減少,其意義並不僅是減少服務供給質、量與價格的管制,而是包括對所有生產者限制的解除,亦即「解除管制」(deregulation)。(Pack, 1987:525)

Lundqvist 根據此種分析,將私有化的活動作了一個初步的分類,如下圖所示。圖中責任定位的最左邊是所有的活動均在政府的部門內;而最右邊則是所有的活動均在民間的部門內。在兩者之間就有六種可能的私有化型態,亦可說是六種不同的福利混合經濟(mixed economy of welfare)模式,此可作為私有化轉移活動時的參考架構。

圖一:私有化活動的初步分類

活 動	責 任 定 位							
	政 府				民 間			
管 制	政 府				民 間			
經 費	政 府		民 間		政 府		民 間	
生 產	政 府	民 間	政 府	民 間	政 府	民 間	政 府	民 間

資料來源：Lundqvist, 1988, p.15, Figure 3.

3. 轉移給誰？

Titmuss 指出福利的社會分工基本上有社會福利(social welfare)、財稅福利(fiscal welfare)與職業福利(occupational welfare)等三種型態。(1976:42) 前二者係由政府來提供,後者則由僱主或工會等來提供。

然而，此種分類卻過於狹窄，其忽略了家庭部門、志願部門與商業部門的貢獻。(Gilbert, 1984:63; Stoesz, 1986:245; Spicker, 1988:84)換言之，除了政府部門外，民間部門的內涵應包括有家庭部門、志願部門、職業部門與商業部門，這些部門均為承接政府部門活動的對象。由於經費與管制的活動必須由政府部門來做，因此民間部門所能承接的為供給(生產)層面的活動。在社會服務的主要內容，諸如經濟安全、醫療保健與個人社會服務，上述的民間部門均有參與的空間。茲分別說明如下：(孫健忠, 1989:263-269)

(1) 家庭部門：家庭是社會最古老的制度，為福利供給的最基本單位，也是社會支持網絡最重要的一環。家庭福利係成員之間基於血親或姻親而產生的資源家內轉移(intrafamilial transfer)，有別於政府介入所產生的世代轉移(intergenerational transfer)。在經濟安全方面，子女年幼時由父母扶養，而父母年長時由子女奉養；在醫療保健方面，成員間除了提供就醫的費用外，亦提供罹病時的照顧；至於在個人社會服務方面，家庭則提供了情感、諮詢與休閒娛樂等功能。

然而，家庭部門在承擔責任方面，有其限制存在。家庭成員的存在與否、扶助意願的有無，以及資源能力的多寡均是影響的因素。此外，現今社會由於人口結構的改變，這包括家庭成員的減少、人口的老化；以及社會經濟的變化，此包括婦女就業的增加與家庭型態的變異，這些均是在考量家庭承接能力時不可忽視的因素。

(2) 志願部門：其所指的是由志願工作者與志願機構所提供的服務。基本上，此部門為非營利性(not-for-profit)的提供，是人道主義與慈善關懷的表現。在經濟安全方面，志願部門可以提供現金扶助或給與實物扶助；在醫療保健方面，協助就醫的費用負擔，或是直接提供免費診療；在個人社會服務方面，則設置了收容機構以及提供各種專業的社

會工作服務。

志願部門有自主性與創新性，具有多重功能。但是，志願部門本身亦有限制存在，此包括志工的參與不足、責任的歸屬不明、以及財源的取得不易，而尤以後者為重要。志願部門的經費必須自行籌募，由於非以營利為目的，使用者的付費不足以維持，民衆的捐贈則會受到經濟不景氣的影響，因此最後必須依賴政府的經費補助。此不僅影響到志願部門的獨立自主功能，亦使得政府的介入逐漸增加，這些均是值得考慮的問題。

(3) 僱主部門：職業福利的主要提供者為僱主，因此本文中以僱主為代表。僱主之所以對員工提供福利，可能係基於家長式道德的責任、或是為了換取受僱者的忠誠，抑或是鑒於行業間人才的競爭。在經濟安全方面，僱主可以幫員工購買年金保險，或是提供退休年金，或是設置其他的經濟補助方案；在醫療保健方面，僱主可以自行設置診所提供治療，抑或是幫員工購買健康保險；在個人社會服務方面，由於工業社會工作(industrial social work)的興起，亦可見其重要性。

然而，僱主部門亦有限制存在，此主要是受到企業的規模與經濟的變動兩大因素影響。在現實社會中可以發現，大企業的僱主方有建立此方面的制度，而一般小企業的僱主並沒有此等福利的提供。此外，由於僱主的提供有其自主性，因此各階級之間存在相當差異性。再者，企業面臨經濟不景氣時，福利方案通常是被刪減的主要對象，若係歇業或倒閉，則員工的福利更無法獲得保障，這些均是要考慮的因素。

(4) 商業部門：其在福利的供給已有相當的歷史與經驗。在經濟安全方面私人保險公司與投資公司，提供各種不同的年金保險方案與投資理財管道；在醫療保健方面，私立的醫療院所直接提供服務；在個人社會服務方面，諸如餐食服務、在宅服務、日間照顧中心、安養機構

與諮商服務等，商業部門均有參與，並成為福利服務供給的新興方式。

市場式的福利服務，對於消費者的需求較具有彈性、多元性與回應性。但是，商業部門的服務係以利潤為取向，而並非以案主的需求為基準。因此，排除對弱勢者提供服務的可能性。再者，由於其以營利為目標，在福利服務的供給過程中，會導致自我利益的追求多於對案主福祉的關切，這些均是要考慮的問題。

對於上述承接對象的探討，我們可以下表顯示。綜結而言，民間部門的各承接者均有其能力，但是亦有限制的因素，這些是我們在考慮轉移前必須要有的認識。

表一：民間部門的內涵

供給來源	基礎	功能			限制
		經濟安全	醫療保健	個人社會服務	
家庭部門	血親及姻親	扶養責任 現金提供 實物給與	提供就醫費用 疾病照顧扶持	情感支持 諮詢服務 休閒娛樂	家庭成員的因素 人口結構的改變 社會經濟的變化
志願部門	慈善情操	現金扶助 實物扶助	協助就醫費用 直接提供診療	諮商服務 收容照顧 在宅服務	志工參與的不足 責任歸屬的不明 財源取得的不易
僱主部門	僱傭關係	退休年金 經濟補助	設置醫療診所 購買健康保險	諮商服務 托兒照顧 休閒娛樂	涵蓋範圍的有限 給付分配的不均 安全保障的不足
商業部門	營利取向	年金保險 投資理財	健康保險 醫療院所	諮商服務 安養機構 在宅服務 日間照顧	弱勢對象的排除 自我利益的追求

四、私有化執行的策略

瞭解了私有化的執行對象後，接下來的問題為如何的實施，以使得私有化能夠落實。本節即在探討私有化的實際運作，先以概念架構說明，次就各個具體的策略予以探討。

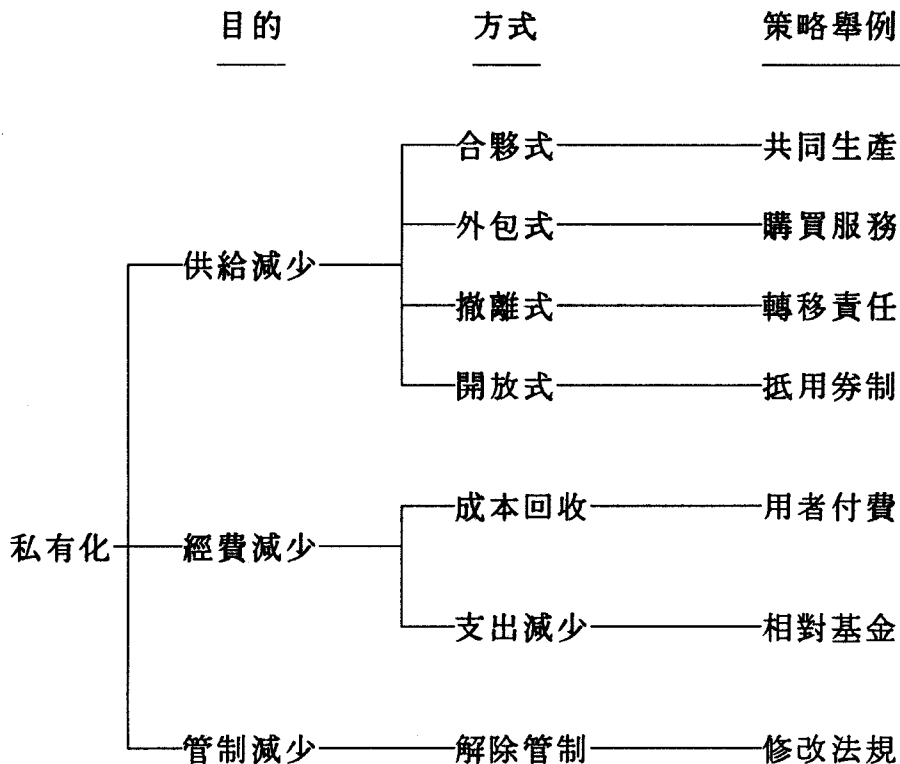
1. 概念架構

爲了有一個完整的概念架構，我們仍可以前述三個私有化的活動爲基礎，以建立執行策略的模式。

首先，在供給層面，可以說是私有化的重心。(Starr, 1989:21) 欲減少政府供給的角色，基本上有四個思考的方向：(1) 尋找夥伴共同提供，亦即強調政府與民間的合作關係，即所謂合夥式，具體的策略爲共同生產(co-production)；(2) 委託民間部門參與執行工作，亦即政府與民間部門的責任分工，政府負責經費，而民間則負責執行，即所謂外包式，具體的策略爲購買服務(purchase of service)；(3) 政府放棄本身的責任，亦即透過立法的方式轉移至民間部門提供，即所謂撤離式，具體的策略爲轉移責任(load shedding)；(4) 政府僅成爲衆多供給者之一，亦即政府允讓其他民間部門共同參與，而其本身並不成爲獨佔的供給者，即所謂開放式，具體的策略爲抵用券制(voucher system)的採行。

其次，在經費方面，私有化所代表的意義爲政府經費支出的減少，此可以透過二個方式達成：(1) 成本回收法，具體的策略爲實施用者付費(fee-charging)；(2) 支出減少法，具體的策略爲相對基金(matching-grants)的採行。至於在管制層面，私有化代表著政府管制的減少，因此基本的作法爲解除管制，亦即政府增修訂法規，解除對民間部門參與福利供給的限制。根據上述的說明，關於私有化執行策略的概念架構，可以下圖表示：

圖二：私有化執行策略的概念架構



2. 策略舉例

前述為執行策略的概念架構，接著將分別就策略舉例說明，包括這些策略的作法以及應注意的事項。

(1) 共同生產：所謂共同生產是政府與民間的合夥關係，其主要目的是將原來由政府供給的責任，轉由與民間共同承擔。此種策略的運用，可有不同的方式。首先，在社會服務的供給層面，其出現的型式為由政府與民間共同參與供給的所謂「聯合開發」，具體的實例為政府對於

老年者僅提供基本的年金給付，而以立法方式責成僱主另行負擔額外的年金給付，以使得老年人在退休後能維持適當的生活水準，換言之，老年年金係由政府與僱主共同負擔；此外，政府亦可以補助的方式鼓勵民間部門增加供給，具體的實例為政府提供薪資補助給僱用殘障者的企業，使得政府並非成為殘障者惟一的僱主。(Bendick, 1984:163-165) 其次，可由政府部門提供硬體建設，而由民間部門負責軟體管理的所謂「公設民營」；甚且可由民間部門提供硬體建設，而由政府部門負責軟體管理的所謂「民設公營」等方式。

共同生產在運作時，可以包括家庭部門、志願部門、僱主部門與商業部門，其優點為組合了政府與民間的優點，因此可以增進效率；又由於政府部門仍有控制權，因此較可確保公共利益的達成。(OECD, 1987:50) 惟要注意的是兩者之間的合作關係能否趨於穩定，如果此策略成功，則政府與民間均可受惠，但若是兩者之間呈現「不穩定的合夥關係」(uneasy partnership)，則服務的對象將會蒙受損失與風險。(Reddin, 1983)

(2) 購買服務：亦有稱為購買服務契約(purchase of service contract)。此在社會服務中，可以說是最有效的供給轉移方式，同時也是目前最常被使用的策略。不同於共同生產，政府雖然仍有控制權，但並不直接負責服務的供給。

所謂購買服務，即是外包(contracting-out)，係政府機構與其他機構的一個契約關係，由政府機構提供經費，而由其他機構對於政府機構所要求服務的項目或目標團體提供服務。(Bendick, 1984:154; 林萬億, 1987: 62) 該策略將經費與供給分開，亦即政府為經費的提供者，而其他機構為服務的供給者。(Hartley & Huby, 1986:284) 此其他機構可能為政府的、志願的或商業的機構，但是就私有化而言，當然是指的由後

二者來承包。

購買服務要有效實施，必須有三個條件的配合：(1) 環境的條件 (environmental conditions)：主要是強調服務環境與行政程序的競爭。競爭是外包制度中必要的條件，因此首先必須要有二個或二個以上負責任且可信賴的投標者參與，如此才構成競爭的基礎；(2) 行為的條件 (behavioral conditions)：主要是強調行政官員必須理性的選擇成本較低且服務品質較好的投標者，而不是基於利益團體的壓力或其他關說陳情等非理性的決定；(3) 組織的條件 (organizational conditions)：主要是強調政府機構監督的運作。政府機關與行政人員必須持續的檢視承約者的服務活動，以確保其忠實地履行契約中的規定。(DeHoog, 1985:427-454) 此種監測與評估的重要性為許多學者所強調，以避免假公濟私情事的發生。(Beck, 1971 :228-229; Kettner & Martin, 1985:80)

至於在社會服務的方案中，究竟那些服務適宜採用購買服務的策略也是探討的議題。一般而言，此種服務應是非獨佔性質的、是新興的項目、不會引起現有工作人員的抵制，以及服務是需要專門技巧的。(OECD, 1987 :51-52; Rehfuss, 1989:43-60)

鑒於社會服務原先即由民間部門提供，因此購買服務策略實有相當大的發展空間。(Judge & Smith, 1983:215-216; 王麗容, 1988:69-71) 但是，反對的論點也指出購買服務會導致受委託者以較少的專業人員及較低的僱用薪資以節省服務成本，因而導致服務品質的低落。此外，若受委託者因破產或勞資爭議等事件而發生服務中斷時，政府應有能力儘速有效的銜接。針對這些問題，均值得採行時加以考量。

(3) 轉移責任：此主要的作法為政府將供給的責任轉至民間部門，其本身僅扮演規範者的角色。一般而言，轉移的對象有二方向，其一為工作場所，亦即僱主；其二為自然支持網絡，亦即家庭。(Weddel,

1986:16-19)

就前者而言，係政府藉由立法的方式轉移責任至僱主。以英國為例，國民保險方案(National Insurance scheme)中的傷病給付(sickness benefit)，原等待期為三日，三日之後始由保險方案支付；但是政府後來立法規定八個星期內的傷病給付改由僱主自行負擔，其後才由保險方案支付，此即是政府撤離了它的部份責任。(O'Higgins, 1981:151-171; O'Higgins, 1989 :170-173)

就後者而言，西方國家目前所提出的「社區照顧」(community care)策略即是政府欲轉移責任至家庭的作法。社區照顧的理念係希望社區的居民(尤其是老年人)能夠在社區中生活，而不必進入或可以延遲進入收容機構，以減輕政府的負擔。然而，家庭是社區照顧中最主要的資源。因此，社區照顧實為家庭照顧，而家庭照顧又為婦女照顧，亦即由配偶、女兒以及媳婦等為主要的照顧者。(Walker, 1982:13-39)

當然，此種轉移責任的策略，必須要視承接對象的能力而定，否則是政府不負責任的作法。另外，政府必須要有相關措施的配合以為輔助，如對僱主提供租稅減免的優惠，對家庭提供心理及實質的支持等，這些都必須要一併的考慮。

(4) 抵用券制：所謂抵用券(voucher)，是一種帶有現金性質的兌換券(coupon)，有一定的購買金額來兌換實物或服務，但是卻不可以兌換為現金。抵用券的採行，基本上有二個理念，其一為賦與使用者選擇權，亦即彼等可以根據自己的需求抉擇服務的內涵與服務的供給者；其二為可以開放給民間部門共同參與供給，因而促成競爭，使得成本得以降低。(Bendick, 1984:159)此皆與私有化的理念相符合。

抵用券的使用亦早有歷史，如美國的食物抵用券(food stamps)即是最明顯的例子。早期食物抵用券的目的僅是為了穩定糧食價格，現

已成為一個改善低收入者健康營養生活的重要福利方案。(MacDonald, 1977:642- 658; 楊至雄, 1991:49-51)此外,教育抵用券(educational voucher)(Cohen & Farrar, 1977:72-97; Blaug, 1984:160-176)與住宅抵用券(housing voucher)(Bendick, 1982:362-377)是新近興起的作法,使得政府在教育與住宅方面並非成為惟一的供給者,而開放給民間部門共同參與。換言之,使用者可以在政府部門購買,亦可以至民間部門購買,此民間部門主要為志願部門與商業部門。

此策略在實施時有賴充分資訊的流通,消費者本身除了要有意願去選擇外,同時須知道如何作最佳的選擇;而政府則應減少供給者進入市場的障礙,以確保競爭的達成。

雖然抵用券的擁護者認為此策略可以增進效率、促進多元化以及符合消費者的需求;但是批評者亦指出,由於競爭的結果,可能會使得供給者過度的以廣告來吸引消費者,而不實的宣傳,將使得消費者蒙受損失。據此,此策略在使用時也必須慎重。

(5)用者付費:所謂用者付費,亦即費用負擔,是對使用社會服務的案主或消費者收取費用。根據Parker的見解,用者付費的實施主要有五個目的:增加收益(raising revenues)、減少需要(reducing demand)、轉移使用優先順序(shifting priorities)、防止濫用(checking abuse)以及象徵意義(as symbols)。(1976)然而,就私有化而言,用者付費的主要目的是在應用市場的價格機能,以使得支出成本得以回收的重要方法。此外,用者付費可以增進服務的效率與效果。就效率而言,由於將付費與服務相連結,市場機能的運作可以促使資源作更有效的配置;就效果而言,由於使用者必須要付費,因此會期待服務品質的提昇。Savas就指出:「當服務的費用由消費者負擔時,若消費者覺得此項服務不值得支付此代價,就會轉而尋求其他的服務途徑」。(1982:131-132)

商業化的社會服務機構主要是靠用者付費維持，志願服務機構現亦廣泛地採取此方式。(Weddel, 1986:21)至於政府部門，鑒於財務的考量，亦開始引進此種「用者付費」的措施，但是在執行時，是否會影響到服務的使用，又是否應考慮到弱勢者的負擔能力，而有免除的規定，這些均是在採行時必須要研究的問題。

(6) 相對基金：用者付費，主要是以成本回收的方式，以減少政府的支出；相對基金的策略，則在直接減少政府的支出為主。所謂相對基金的意義為政府雖然介入經費的提供，但並不承擔所有經費的責任，而係以配合款的方式，亦即民間部門須先自行籌措相當的金額後，政府再負擔若干比例以為配合。因此，相對基金亦可稱為配合款，其目的是使得政府不再是財源的惟一承擔者，藉以減少政府的支出。

在實施方面，通常政府係要求志願部門或僱主部門在提出服務計劃後，先行籌備部分款。但是，對於較弱勢的民間部門，如規模較小的慈善事業或僱主，其本身並沒有能力先行籌措此款項，因而使得服務無法提供。針對此種情況，是否應有救濟措施，是此策略所面臨的問題。

(7) 修改法規：政府欲解除對民間的管制，最有效的策略為透過修改法規的方式。換言之，對於原先限制家庭、志願、僱主與商業等部門參與福利供給的條款予以修正，俾賦與民間部門更寬廣的空間。

惟政府管制的解除，並非意謂著毫無管制，政府為了確保國民的福祉，仍應有規範性的規定方為允當。

綜結而言，若將上述實施策略與前述承接部門相配合，可以下表顯示相互關係，其中「x」號表示此策略可應用於該部門。

表二：私有化實施策略與承接部門的配合

實施策略	家庭部門	志願部門	僱主部門	商業部門
共同生產	x	x	x	x
購買服務		x		x
轉移責任	x		x	
抵用券制		x		x
用者付費				
相對基金		x	x	x
修改法規	x	x	x	x

五、私有化執行的評估

私有化兩個最重要的立論基礎為效率與效果。效率層面所指的是成本的減少，亦即民間部門的供給較公共部門為便宜；效果層面所指的是目標達成程度，特別是服務品質的提昇。關於私有化的執行評估，基本上亦可以從此兩層面考量。本節將先就執行的經驗作說明，次據此對執行評估作理念討論。

1. 執行經驗

就現今而言，公共服務的私有化已甚為盛行，並已累積了相當的經驗，可以作為社會服務私有化的參考。但是我們也必須留意到社會服務與一般公共服務雖有共通性存在，但亦有差異性。本節所引用的例子為社會服務方面，同時係以購買服務與抵用券制兩種供給減少的策略為主。由於僅是嚐試，且為單獨案例，只能作為參考，而不能據以推論至所有的情形。

(1) 購買服務案例：美國猶他州的居家服務係採取購買服務的方式

,並作了相關研究可供參考。一九七八年的第一次研究為選擇鹽湖郡(Salt Lake County),其居家服務是向民間購買;另一個為猶他郡(Utah County),其居家服務是由政府直接提供。在成本方面,鹽湖郡每一消費單位總成本為每個月272.76美元,而猶他郡為381.04美元,顯示購買服務確實可以減少成本。然而,一九七九年在相同地區的另一次研究發現,若比較每一案主每一小時的單位成本,其中購買服務的鹽湖郡為6.33美元,而直接提供的猶他郡為4.90美元,顯示購買服務的平均單位成本反而較高。(Willis, 1984:517-519)

至於在服務品質方面,一九七八年對案主的調查結果發現,由政府直接提供服務(猶他郡)的受訪者認為其所接受服務品質較好的比例比購買服務(鹽湖郡)的受訪者為高。在一九七九年的持續研究,仍是詢問受訪者對於接受服務品質的感覺,一共有十六個問題,結果有八個問題猶他郡的分數較高,有四個問題鹽湖郡的分數較高,另外四個問題分數是相同。(Willis, 1984:517-519)綜合此二次的研究結果,購買服務所提供的服務品質並不必然較政府直接提供為高,或許還較低。

(2) 抵用券制案例:美國在一九七〇年代進行「實驗住宅津貼方案」(Experimental Housing Allowance Program, 簡稱EHAP),研究項目之一為比較住宅抵用券與政府直接提供住宅之間的差異。以匹茲堡城為例,一九七四年一棟二個睡房的住宅單位,若是以國民住宅的方式由政府提供,其成本一年為4155美元;但是相同單位的住宅若是以住宅抵用券的方式由市場供給,其成本一年為1869美元,僅及政府成本的百分之四十五。(Bendick, 1989:109)因此,就本案例而言,抵用券的使用會導致成本的降低。

至於在方案效果方面,EHAP係以促進民間住屋品質改善以及促使居住整合(residential integration)為目標。雖然証據顯示貧窮者均有使

用抵用券的能力,因而不需要政府介入為代理人,但是在前述目標的達成上卻不盡令人滿意。依二個保有完整住屋修繕紀錄的城市資料顯示,雖有百分之三十二至三十八的民間住宅有從事整修,藉以符合政府所訂最低標準,但是這些整修都是極小的規模,平均的修繕費用為16美元。(Bendick, 1982:370)另外,雖然抵用券的使用賦予了貧窮者居住的自主權與選擇權,但是結果發現他們仍聚集在鄰近的區域,因而仍無法打破居住隔離(residential segregation)的現象。(Bendick, 1982:371-372)

2. 評估討論

經由前述二個案例,我們對於私有化的執行經驗稍有瞭解,接下來將據此對於私有化的執行評估作理念探討。

(1)效率層面:私有化最強而有力的論點為經由市場機能的競爭可以導致成本的降低。惟依鹽湖城居家服務的購買經驗顯示,此方面仍有相當的爭議性。雖然就每一單位的總成本而言,購買服務較便宜,但是以每一案主每一小時的平均成本而言,購買服務的成本反而較高。對於此差異的原因,Willis在文中並未說明。至於抵用券的使用,在EHAP的案例中,顯示出成本較政府提供為少,其結果確是令人鼓舞。

然而,在效率評估方面,有兩個議題必需要加以釐清與討論。首先,為競爭的達成程度。競爭為降低成本的基礎,其影響甚為深遠。但是就社會服務的實施結果,卻不盡理想。以英國而言,僅有百分之廿五,亦即四分之一的地方政府行政部門回答其有公開的競爭政策;(Hartley & Huby, 1986:291)而美國學者的研究亦指出競標過程並未如理想般能促成競爭水準的提昇。依麻州委託精神疾病照顧的案例,每次投標平均僅有1.7個競標者,三分之二的投標僅有一個競標者。(Schlesinger et al., 1986:252)據此,社會服務想要達成理想競爭狀態仍有待努力。基於此種競爭的缺乏,可能會導致購買者必需要感謝,甚至依賴承約者來

提供服務，因此就難以確保成本得以降低。

另外一個議題為若購買服務可以減低成本，則我們要探討的是到底節省成本的來源為何？是因為減少工作人員？是因為僱用較多的兼職人員取代全職人員？是因為減少僱主福利的支出？是因為使用較現代的設備？抑或是因為較好的管理與組織？對於這些原因，實有必要先確定。又此種成本的減少為短期現象？抑或可持續長期？因為承約者可能先以低於實際的價格承包，待取得合約後，由於公共部門的逐漸依賴，因而承約者再逐漸提高價格以彌補損失，並進而謀利。

(2) 效果層面：私有化的另一重要論點為競爭會促使服務品質增進；但是反對者指出為了要節省成本，民間部門會僱用較低專業水準的人員，甚或採取服務稀釋的作法，因此服務品質反而會低落。以前述居家服務為例，案主對購買方式的滿意程度並沒有較政府直接提供為高，甚至還較低。再就住宅抵用券的案例，其目的在增進住屋的品質以及達到居住整合的效果，但是結果卻未臻理想。民間市場僅是想到達最低的標準，並未想超越；而貧窮者仍聚居鄰近，據社會學的解釋，乃是因為居住在鄰近會使得他們比較感覺到滿意、安全及被歡迎。(Bendick, 1982:371-372) 因此，雖然抵用券的採行，賦予了貧窮者的選擇權，但是他們居住的選擇仍然受到限制。換言之，期望單獨以抵用券的策略是不可能達到居住整合的目標。

就效果評估而言，其過程原就充滿著限制。首先，對於品質本身即缺乏共識的定義與測量；再者，由於委託合約的不明確，以及缺乏良好的監測系統與處罰規定，皆可能造成評估的困難。此外，競爭環境的缺乏，使得公共部門逐漸依賴私人部門，並深恐過多的管制會減少服務的供給者，這也成了評估的限制。另外，政治的考量亦是原因。由於志願服務機構的董事會成員大都是社區知名的領袖，政府部門也較不會太

嚴格的管制。最後，政府過多的委託，會導致服務的分散，對於使用者而言亦會造成困擾，這也阻礙了服務品質的達成。

(3) 公平層面：就一般公共服務的私有化而言，效率與效果是最重要的兩個評估基準；但是，就社會服務而言，我們卻不可忽視「公平」的議題。換言之，私有化的實施有無造成階級之間「接近」(access)的差異，或擴大資源分配的不平等。當然，私有化的措施可以促進公平的達成，此乃因為民間部門較政府部門而言，可將服務輸送至一些特殊的案主。然而，亦有証據顯示有逆效果的產生，此乃因為貧窮者主要是由政府部門處接受服務，而中產階級以及較富有者則由購買服務處得到服務。(Judge, 1982:408)此種兩極化的現象將會因購買服務逐漸由非營利部門轉至營利部門而更形明顯。換言之，私有化的運作排除了對貧窮者的服務。

追究此種原因，有可能是因為私人服務要收取部份的費用，因而阻礙了貧窮者的使用；亦可能因為承約部門為了爭取績效，於是事先對案主進行所謂的「篩選」，亦即選擇那些僅需較少成本、較少努力以及較易對處置作有效回應的案主，因而導致弱勢團體被排除在外。針對此種現象，Abramovitz 就指出：「長期而言，由於自由市場所導致的不平等，社會成員對於私有化會逐漸產生抗拒，並進而訴求政府介入的擴大。」(1986:262)這個論點很值得在評估時加以考量。

綜合上述的討論，效率以「成本」、效果以「品質」、公平以「接近」等指標來衡量，私有化的執行仍有相當多的質疑需要澄清，而這就需要透過更多的實証研究來檢視。

六、結論

私有化的執行可以達到降低公共支出、提供服務多元選擇、以及

減少政府介入的功能。因此,在目前西方福利國家的政治經濟環境中,確實有角色可以扮演。然而,社會服務私有化本身並非一萬靈丹。正如前述的探討,私有化在執行的對象、執行的策略與執行的評估方面,尚有許多問題需要考量。Weddel就指出:「私有化的實施所引起的問題恐多於對問題的解決,一個樂觀的看法為私有化導致民間部門與公共部門合作的增加,以達到一個更有意義的均衡。」(1986:14)此無疑對私有化的執行作了審慎的註解。

至於私有化在社會服務中的運作,對我國社會福利實施的影響為何呢?此可以從下列三方面探討。首先,無論以社會福利的範圍、社會福利的支出,以及社會福利的受惠涵蓋等比較,我國均落後西方福利國家甚多。換言之,西方福利國家所呈現的是「過多」現象,而我們卻有「不足」問題。因此,我國目前並不適宜過度倡議私有化的政策,至少在社會服務的領域是如此。

其次,私有化執行的成功並非立基於政府將責任轉移至私人部門,而係賴於民間部門的承接能力(含意願)。就我國而言,除了家庭自古以來即擔任福利供給者外,志願部門、職業部門以及商業部門的承接經驗均不若西方福利國家的成熟。在西方國家志願服務機構歷久以來即係主要的供給者,而在我國則是新開展的事業。因此,民間部門的承接能力仍待培養與觀察。

最後,私有化的實施必須得到政府行政人員的配合與國民的支持,其間所涉及的問題為對政府角色與期望的定位。就我國歷代文化特質而言,均傾向「中央集權的體制」,政府的行政人員是否願意分權給民間;又社會福利歷代以來也被視為政府的責任,雖然政府實際作為並不多,但民衆已習慣將責任歸諸政府,此種觀念能否適當的轉換,亦影響到私有化的執行。

雖然如此，福利國家私有化的實施對我國仍有積極的啓示。由於私有化所蘊含的意義很多，並不僅是政府轉移責任至民間，亦包括政府與民間部門的相互配合。據此，我們仍可參酌西方福利國家私有化的經驗，使民間部門得以發揮功能，以彌補公共部門的不足。以台北市政府為例，即訂頒「台北市政府社會福利設施委託民間專業機構辦理實施要點」，以推展此項工作。（張雅麗，1986）在此方案之下，台北市政府社會局目前有多項社會福利措施係採取私有化的作法。寄養服務係委託中華兒童基金會辦理，（郭耀東，1986:1-2）其為購買服務的典型；博愛兒童發展中心係由社會局負責硬體設備，而由民間負責軟體經營，（張培士，1988:11-12）此為「公設民營」的作法。

在我國社會服務私有化的萌芽之際，我們除了必須參酌西方福利國家的實施經驗與檢視我國社會福利發展的階段外，亦應對現行私有化措施進行評估以累積經驗。總言之，私有化在我國現階段的議題應是如何同時強化政府和民間兩個部門的功能，並進而協調彼此的供給，以為全體國民謀取最大的福祉；私有化不應作為政府放棄責任，委諸民間的藉口。

註釋

- 1 社會服務有廣義與狹義之分。廣義相等於社會福利，狹義則指個人社會服務。本文中作廣義解，意指政府與民間部門為滿足國民基本需求、解決社會問題與提昇生活素質的有組織活動。一般而言，社會服務的範圍包括有社會安全服務、衛生醫療服務、個人社會服務、住宅服務與就業服務，而以前三者為核心內容。
- 2 關於“privatization”的中文譯名，除了私有化外，尚有民營化、私

營化與民間化等語。

- 3 依1960與1981的統計，社會支出佔政府總支出的比例，在法國為39.7%與48.8%，德國為57.7%與55.2%，美國為25.9%與42.6%，英國為31%與38.3%，瑞典為34.5%與41.6%；社會支出佔國內生產毛額的比例，上述國家分別為13.6%與23.7%，18.1%與26.4%，6.8%與15.3%，10.2%與17.8%，10.8%與26.7%。見OECD, *Social Expenditure: 1960-1990* (Paris:OECD, 1985)。至於經濟成長率，依1963-67與1978-82的統計，上述國家分別為5.3%與2.2%，3.6%與1.6%，4.8%與1.5%，3.3%與0.8%，4.3%與1.4%。見OECD, *Economic Outlook* (Paris: OECD, 1983)。

參考資料

王麗容

- 1988 「社會服務民間化取向之分析——以美國為例」，社區發展季刊42:69 - 77。

古允文

- 1990 「福利國家危機：本質與脈絡」，中山社會科學季刊5(3):45 - 56。

呂志翔等譯

- 1981 選擇的自由。台北：長河出版社。

林忠正等

- 1990 「台灣地區公營事業民營化的考量與檢討」，中國論壇357:7 - 15。

林萬億

1987 「購買社會服務契約的管理」,社區發展季刊39:62 - 69。

周永新

1990 社會福利的觀念和制度。香港:中華書局。

孫健忠

1988 「社會服務的私有化:理念與策略的探討」,公共政策學報
10:91 - 104。

1989 「福利基礎:供給來源的探討」,法商學報23:257 - 274。

區國強

1989 「公共服務民營化之研究」,經社法制論叢3:233 - 248。

陳朝威

1990 「公營事業民營化之問題與探討」,理論與政策5(1):50 - 62
。

郭耀東

1986 「從政府結合民間機構擴大社會服務——談寄養家庭服務」
,台北家扶簡訊2:1 - 2。

張培士

1988 「從博愛模式檢討政府與民間合作辦理社會福利工作之方向」
,福利社會12:11 - 12。

張雅麗

1986 社會福利機構如何委託民間辦理。台北:中華民國社區發展
研究訓練中心。

楊至雄

1991 「美國的食物券制度」,社區發展季刊53:49 - 51。

詹火生

1988 社會福利理論研究。台北:巨流圖書公司。

顏良恭

1990 「民營化與公共行政」,紀念張金鑑教授提升行政服務品質
研討會論文。台北:政大公企中心。

謝美娥

1991 「美國社會福利的私有化爭議」,國立政治大學學報62:137 -
153。

龐建國與劉錦常

1991 「福利國家的爭議」,中山社會科學季刊5(3):1 - 10。

Abramovitz, M.

1986 “The Privatization of the Welfare State: A Review”, *Social
Work* 31(4):257-264.

Beck, B.M.

1971 “Governmental Contracts with Non-Profit Social Welfare Cor-
porations”, in B.L.R. Smith & D. C. Hague (eds), *The Dilemma
of Accountability in Modern Government*. London: Macmillan.

Bendick, Jr.M.

1982 “Vouchers versus Income versus Services”, *Journal of Social
Policy* 11(3):362-377.

1984 “Privatization of Public Services :Recent Experience”, in H.
Brooks et al., *Public-Private Partnership:New Opportunities
for Meeting Social Needs*. Cambridge, Massachusetts :Ballinger.

1989 “Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea
to be Taken Seriously”, in S.B. Kamerman & A.J. Kahn (eds.),

Privatization and the Welfare State. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Blug, M.

1984 “Educational Vouchers — It All Depends on What You Mean”, in J. Le Grand & R. Robinson (eds.), *Privatization and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.

Bosanquet, N.

1983 *After the New Right*. London: Heinemann.

Cohen, D.K. & E. Farrar

1977 “Power to the Parents? — the Story of Educational Vouchers”, *Public Interest* 48:72-97.

DeHoog, R.H.

1985 “Human Services Contracting”, *Administration and Society* 16(4): 427-454.

Friedlander, W.A. & R.Z. Apte

1980 *Introduction to Social Welfare*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Friedman, M. & R. Friedman

1979 *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Avon Books.

Gilbert, N.

1984 “Welfare for Profit: Moral, Empirical and Theoretical Perspectives”, *Journal of Social Policy* 13(1):63-74.

Habermas, J.

1986 *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.

Hartley, K. & M. Huby

1986 "Contracting-out Policy: Theory and Evidence", in J. Kay et al., *Privatization and Regulation: The UK Experience*. Oxford: Clarendon Press.

Johnson, L.C. & C.L. Schwartz

1988 *Social Welfare: A Response to Human Need*. Boston: Allyn & Bacon.

Judge, K.

1982 "The Public Purchase of Social Care: British Confirmation of the American Experience", *Policy and Politics* 10(4): 397-416.

Judge, K. & J. Smith

1983 "Purchase of Service in England", *Social Service Review* 57(2): 209-233

Kamerman, S.B. & A.J. Kahn (eds.)

1989 *Privatization and the Welfare State*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

Kettner, P.M. & L.L. Martin

1985 "Issues in the Development of Monitoring Systems for Purchase of Service Contracting", *Administration in Social Work* 9(3) :69-82.

Le Grand, J. & R. Robinson (eds.)

1984 *Privatization and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.

Lundqvist, L.J.

1988 "Privatization :Towards a Concept for Comparative Policy Analysis", *Journal of Public Policy* 8(1) :1-19.

MacDonald, M.

1977 "Food Stamps :An Analytical History", *Social Service Review* 51(4) :642-658.

Mishra, R.

1984 *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Sussex: Wheatsheaf Books.

O'Connor, J.

1973 *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.

OECD

1981 *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD.

1987 *Managing and Financing Urban Services*. Paris: OECD.

O'Higgins, M.

1981 "Income During Initial Sickness: An Analysis and Evaluation of a New Strategy for Social Security", *Policy and Politics* 9(2) :151-171.

1989 "Social Welfare and Privatization: The British Experience", in S.B. Kamerman & A.J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Pack, J.R.

1987 "Privatization of Public-Sector Services in Theory and Practice", *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4) :523-540.

Papadakis, E. & P. Taylor-Gooby

1987 *The Private Provision of Public Welfare: State, Market and Community*. Sussex :Wheatsheaf Books.

Parker, R.A.

1976 "Charging for the Social Services", *Journal of Social Policy* 5(4).

Reddin, M.

1983 "The Uneasy Partnership", unpublished paper.

Rehfuss, J.A.

1989 *Contracting Out in Government: A Guide to Working with Outside Contractors to Supply Public Services*. San Francisco: Jossey- Bass Publishers.

Rosa, J.-J.

1982 "Social Security and the Future", in J.-J. Rosa (ed.), *The World Crisis in Social Security*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

Savas, E.S.

1982 *Privatizing the Public Sector*. Chatham, N.J.: Chatham House.

1987 *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, N.J.: Chatham House.

Schlesinger, M. et al.

1986 "Competitive Bidding and States' Purchase of Service: The Case of Mental Health Care in Massachusetts", *Journal of Policy Analysis and Management* 5(2) :245-263.

Smith, S.R. & D.A. Stone

1988 "The Unexpected Consequences of Privatization", in M.K. Brown (ed.) *Remaking the Welfare State: Retrenchment and Social Policy in America and Europe*. Philadelphia: Temple Univer-

sity Press.

Spicker, P.

1988 *Principles of Social Welfare*. London: Routledge.

Starr, P.

1989 "The Meaning of Privatization", in S.B. Kamerman & A.J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Stoesz, D.

1986 "Corporate Welfare: The Third Stage of Welfare in the United States", *Social Work* 31(4) :245-249.

Titmuss, R.M.

1974 *Social Policy*. London: Allen & Unwin.

1976 "The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equality", in *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin, 3rd ed..

Walker, A.

1982 "The Meaning and Social Division of Community Care", in A. Walker (ed.), *Community Care: The Family, the State and Social Policy*. Oxford: Blackwell & Robertson.

1987 "The Future of the British Welfare State: Privatisation or Socialisation", in A. Evers et al., *The Changing Face of Welfare*. Hants: Gower.

Weddel, K.

1986 "Privatizing Social Services in the U.S.A.", *Social Policy and Administration* 20(1): 14-27.

Wilensky, H.L. & C.N. Lebeaux

1965 *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press.

Willis, D.C.

1984 "Purchase of Social Services: Another Look", *Social Work* 29(6): 516-519.

Privatization and Social Services: An Implementation Discussion

Chien-chung Sun

Abstract

Since the development of “welfare state ” after 1945, the state has been seen as a main provider in meeting various human needs. However, in the late 1970s the welfare state has been described as being in a “state of crisis ”. Under this circumstance, the policy of “privatization ” has been proclaimed for the purpose of reducing the scope of state intervention.

This paper aims to discuss the impact of privatization on social services from the implementation side. It starts with the explanation of privatization, i.e. who transfers what to whom? Then the strategies of privatization is discussed. The paper continues with an examination about the evaluation criteria of privatization. In short, there are still doubts and questions need to be answered in implementing privatization of social services. As concluded by the author, Taiwan, an underdeveloped welfare state, should be very cautious in this tide of privatization. Particularly, privatization should not become an excuse for the government to ignore her responsibilities in taking care of the people.