



### 一、社会政策与社会工作的关系

#### 1. 社会工作与社会政策的多种联系

社会工作是以某种专业方法由政府、社会组织向有需要的人群，特别是贫弱人群提供服务的活动，它是一种社会福利服务，是向贫弱群体传输福利和帮助的服务活动。从西方社会工作发展的历史来看，它发生于民间，是中产阶级出于慈善目的而开展的救助性服务。另一方面，社会服务也与政府的某些活动有关，比如美国政府曾聘用受薪的社会服务人员（徐震、林万亿，1990）。这就是说，社会服务可能以其发生的主体方面的差异而与政府活动有不同的关系，民间社会服务与官方组织的服务在与政府政策的关系上有不同。在现代社会中，专业社会服务即社会工作与社会政策有着更加直接的联系，特别是随着国家社会福利政策的发展，社会工作作为社会分工的组成部分而在服务贫弱群体、解决社会问题、维持社会秩序方面发挥着重要作用。虽然20世纪80年代以来，“全球结社革命”导致了非营利组织的快速发展（萨拉蒙，2002），一些有能力的非营利组织基于自己的宗旨自主地提供某些服务，但是，对大多数社会服务机构来说，从政府获得财政支持还是其主要的经费来源（王绍光，1999）。这样，专业社会服务（社会工作）就同政府的社会政策发生了更加直接和紧密的联系。

社会工作与社会政策的联系是多层面的。首先，有组织的社会服务一般是在政府的社会政策框架内进行的。政府的社会政策框架以国家法律、法规等形式为从事相关服务的活动提供了某种正当性说明，它指出按照政府的社会政策开展的社会福利服务是符合社会要求的，与社会服务相关的某些筹集资源的活动也具有某种合法性。第二，社会福利服务活动是社会政策的实施过程。虽然社会政策的实施或贯彻落实并不局限于社会工作，但是社会工作无疑是现代国家实施社会政策的重要组成部分。社会服务机构、社会工作者以其为社会服务的价值观和专业方法对社会政策的实施发挥着不可替代的作用。在这一进程中，无论个案工作、小组工作、社区工作还是社会行政，都为社会政策的实施发挥着作用。第三，社会工作在一定程度上成为社会政策的“验证器”。社会工作是最具体、最直接地为受助对象服务的活动，社会工作过程因此也成为社会福利政策与服务对象之间的中介。这样，社会工作的一端与社会政策相连，另一端则与服务对象互动。于是社会政策的适切性，它的实现与问题都会在具体的福利传输过程中得到反映。同时，社会工作的效果有可能会反过来成为推动社会政策改进的力量。

在当代社会，第三部门的发展为社会政策的实施提供了新的动力。虽然第三部门在组织结构上没有建立起社会工作与社会政策的直接关系，但是，第三部门或非营利组织的伙伴关系与压力团体的角色，使得它的活动与社会政策有了密切联系。反过来，政府（这里泛指权力机关及政策的推行系统）作为政策制定部门和实施的责任部门，也希望通过有效的实施过程来满足社会的需求。尽管政府部门内有处理社会服务事务的部门，但是，在发达国家和地区，社会政策在一定程

度上要依靠社会工作去实现。

## 2. 社会政策实施、社会政策行动与社会行政

由政策制定（包括政策文本）走向其落实的过程是一个复杂的社会过程。在历史上，这一过程在社会工作领域被称为社会行政和具体的社会工作，这是一个将社会政策变为社会福利服务的过程。社会行政在整个社会政策的过程链条中占有重要的作用，无论在早期的公共行政学科的建立过程中，还是在英国的福利国家的实践中，这一点表现得都十分明显。在英国，社会行政曾经是一个重要的实务与学术领域。后来，由于种种原因，社会行政被并入社会政策的概念体系来讨论。

在现在的社会政策研究中，学者们使用了社会政策行动的概念，社会政策行动被看成是一个“资金供应-服务传递”的过程（关信平，2004），在这里，社会政策行动与社会行政的概念十分相近。

本文使用了社会政策实施的概念，所谓社会政策实施指的是一项社会政策是怎样变为社会现实的，即它在实际上发生了什么样的社会过程。在某种意义上，社会政策实施是一个行动与过程的概念，它指的是社会政策在指向目标的过程中发生的社会行动与过程。社会政策实施与社会政策的执行既有联系，也有区别。执行是指按照已有的设计去做，它主要表现为执行社会政策人员的非能动性行为，在社会政策的制定面前，执行者是按着既定规则 and 标准行动的人。在一定意义上，狭义的社会行政即是执行社会政策，在这里，科层化的政策执行体系发挥着实际的作用。社会政策实施则不然，它包含了社会政策执行者、社会政策对象及政策实施环境中的诸多要素之间的相互影响及其结果。当然，这一概念所要说明的是，社会政策在其从被指定到发挥作用的过程中发生了什么，这些发生的事情对社会政策目标意味着什么。所以，与社会行政、社会政策执行的过强的目的性、预先设定的程序性不同，社会政策实施更强调复杂的事实。

社会政策实施与社会政策的制定、政策实现的组织体系、社会政策变为具体的社会服务的方法，以及在这一过程中参与各方的互动有直接关系。在社会工作比较发达的国家和地区，社会政策实施与社会工作、社会行政有着密切的联系。

## 3. 中国社会工作的特点

中国有没有社会工作，有什么样的社会工作是一个众说纷纭的问题。为了说明现代中国社会解决社会问题的实践，笔者曾经指出中国的社会工作是行政化、半专业化的社会工作。这种社会工作与国际上发达的由专业社会工作作为支撑的体制不同，它基本上是由政府系统实施的、带有较强行政性或政治性的助人工作（王思斌，1995）。这是本土的社会工作，它与我国近50年来我国的经济体制、政治体制是连在一起的。我国以往的体制是经济体制、政治体制和社会福利体制统一的整体。在这种体制之下，社会福利、社会政策采取了政治的形式去实现。正是因此，我国的社会政策不发达，同样社会工作也不发达。

至今，我国的社会政策与社会服务实践都带有浓厚的计划经济时期的特点，其原因是社会体制的改变并不是一朝一夕的事情。我国的社会政策研究和社会工作都不发达。当然，从十几年来社会工作教育发展的实践来看，社会工作在走向专业化、职业化的过程中已取得了一些进展。但是，与实际存在的、强有力的、自上而下的社会政策实施体系相比，中国的专业社会工作又是相当弱的。在这种情况下，社会工作的发展和实际上更好地发挥作用，就必须考虑到政策因素。毫

无疑问，在当今中国情况下，注重社会政策的发展与研究，对于发展社会工作的促进作用是必然的。

## 二、社会政策实施研究的兴起

### 1. 公共行政：政治与行政的分野

社会政策作为后来兴起的学科，最初它是在公共政策的概念下发展的。公共政策作为政府活动的主要领域，也经历了复杂的形成过程。从政府活动的角度来看，公共政策与社会政策、公共行政与社会行政是前者对后者的包含关系。

公共行政作为一门学科，其产生有漫长的历史。不过，学者们一般认为1887年威尔逊的《行政学之研究》是现代公共行政学的开始。威尔逊认为，执行宪法比制定一部宪法更重要、更困难（斯蒂尔曼，1987）。这样，如何建立宪法和政策的执行系统的问题就提上了议事日程。后来，一些学者确定了公共行政学的基本领域，这门学科得到了初步确立。联系到马克斯·韦伯所倡导的官僚制理论，可以发现，19世纪末-20世纪初是公共行政走向科学的时代。在这一时期，社会行政包含于公共行政之中，其发展方向是追求政策、法规执行的效率。由于比较强调行政效率（这是十分必要的），所以出现了制定政策与执行政策之间的相对分离，即政治与行政的相对分离。制定政策被认为是属于议会中政党之间的政治行为，而行政则是政府执行由议会争吵所确定的法规和政策的的行为。在这里，政府执行政策的行为好像是“价值中立”的、只追求效率的活动。

### 2. 社会政策对社会行政的统合

将制定政策和执行政策严格分别开来显然是有弊病的，这不但是因为二者实际上并不是截然分开的，而且将政府的职责只定位于政策执行，实际上是降低了政府的责任，它可能使政府只成为一种工具而失却了对目标的关怀。在制定政策和执行政策之间，尽管执行政策是相当重要的，但是实际上制定政策更加基本，因为它直接涉及到利益在不同集团之间的分配。在这种情况下，强调制定政策的重要性，关注不同利益集团在利益分配格局形成中的权力关系，就成为政治学研究的核心问题。这样，与权力的直接运用相关的政治、政策问题的研究成为学术界关心的基本问题。在政策领域，公共政策和社会政策的制定过程及立法就成为学术界和政治家们普遍关注的问题。

在重视社会政策制定的情况下，社会政策的执行或社会行政的地位却相对地低落下来。这表现为用社会政策去统合社会行政，表现为社会行政作为社会政策的实施过程而被纳入社会政策概念之中，社会行政只成为社会政策行动中的一个片断。按照某些学者的说法，社会行政之被“冷落”由以下原因所造成：第一，社会行政只注意到了政府提供的福利，而缺乏对福利的多元视角；第二，社会行政缺乏对社会问题及其结构性成因的分析；第三，社会行政缺乏理论建构，认为社会政策是价值中立的（王卓祺、获加，1998）。无论如何，在与社会政策相关的领域，当今学者们更多地谈论社会政策而较少讨论社会行政，似乎社会行政作为一个概念已被尘封了。

### 3. 对社会政策实施或社会行政的再关注

实际上，任何国家和政府都不会忽略政策的实施，因为狭义政府的基本职能就是要贯彻和落实政策，任何政策只有得以有效实施才有意义。20世纪60年代之

后，西方国家的政界和学术界在高度关注社会政策问题时，也在关注社会政策的实施。在美国，60年代实施的“伟大社会”项目效果不佳直接引起政府对政策执行过程的关注。另外，学术界对社会工作未能有效地影响社会福利政策的反思也加大了通过社会工作过程（包括社会行政）来促使社会政策改进的努力（徐震、林万亿，1990）。英国社会照顾政策的出台是其社会福利政策的重要转变，其中不乏经济学者、社会学者和政治学者的推进。然而，对社区照顾实施情况的分析及评价则涉及社会政策的执行问题。在这里，有许多问题值得研究（K. Jones，1987；苏珊·特斯特，2002）。

另外，60年代后期开始倡导，80年代以来大行其道的新公共管理理论、管理主义思潮、新公共行政理论在克服以往公共行政弊端的基础上，亮出了新的旗帜，使公共行政成为新的讨论热点，并引发了许多国家政府新的行政管理行为（休斯，2002）。在这一过程中，社会福利政策的改革在许多方面以直接的社会政策实施、社会福利行政的形式表现出来。不管是社会福利私营化，还是加强福利资源投入的成本核算，都直接与社会福利项目的运行即社会福利行政密切相关。这样，社会政策实施（或社会行政）就得到了新的关注，虽然它是在新的形势下，由于新的缘由而被重视的。它被纳入社会政策概念之中，以另一种话语形式反映着政策实施和社会行政方面的问题。在这里，社会行政不是指狭义的机构内行政，而是指将社会政策变为服务的全部过程。

可以认为，随着新公共管理理论、管理主义和新公共行政思潮的兴起和影响，对社会政策实施和社会行政的研究再次引起了政界和学术界的关注。这也会对我国学术界产生一定影响。

### 三、社会政策实施（社会行政）研究的焦点

#### 1. 社会政策实施的理念

近20年以来，社会福利政策领域发生的重大变化是保守主义或新自由主义经济学和管理主义对福利政策的影响。在全球化背景下，英国保守党率先反思福利国家带来的消极后果，并且进行社会福利政策改革，包括削减福利开支，提高福利支出的效率。削减政府的公共行政（包括社会福利）开支，提高公共开支的效率是新公共管理理论的最核心的内容。新公共管理理论对社会福利的影响是深刻的：原来那些特别关注人的价值、关心人们生活质量的改善、关心弱势群体权益的社会福利活动，必须拿到成本-效率的标准下来进行衡量。在这种情况下，对人的关怀，社会工作所强调的专业化的、细致的服务必须服从于效率标准。一些用于企业和私营部门的管理方法被用于社会福利服务机构和项目，社会福利的价值追求受到经济核算的强力制约。于是，社会福利政策向何处去，社会政策的实施者如何在价值和效率之间寻求平衡，换句话说，那些深受社会工作价值影响的社会政策实施者如何确定自己的工作目标也成为难以选择的问题。

#### 2. 社会政策实施的过程

在公共行政领域，政府都习惯于用科层化或官僚化体制自上而下地去执行政策。在这种情况下，行政的假设是理性主义的，即政策的制定是合理的和完备的。这种假设以为，行政部门只要认真执行政策就会使政策获得成功。西蒙对这种理性主义假设提出了批评，他认为，并非任何政策和决策都是被完全理性地、严格和科学地制定出来的（西蒙，1988）。西蒙的有限理性决策和后来的渐进主义决策模型也都适用于社会政策的讨论。

实际上，涉及面较大的社会政策很多都是不完备的，因为即使政策后面还有相应的“规定”或“细则”，也不会完全指出所有的政策情境。于是，几乎所有政策都会留有“根据实际情况处理”之类的说明，这实际上是给政策实施者留下了决策的空间。不但如此，实际上在“执行”和“贯彻”政策的过程中，行政人员或政策实施者会遇到诸多并不协调的状况，甚至会遇到未曾预料的利益冲突，有的时候行政人员或政策实施者也会陷入这种利益冲突。于是，在社会政策的实施过程中就会出现政策的再选择问题。在社会政策领域，这种政策的再选择基本上是在局部标准和规则上发生的，但是毫无疑问，它对既定政策来说是一种变异或某种程度的偏离。例如，中国城市最低生活保障制度实施过程中具体贫困户的确定，农村扶贫活动中对象户的确定都有这类情况发生。这种政策的自上而下推行模式中的“变异”是值得分析的。因为在自上而下的政策执行体系和过程中加进了不可忽视的自下的行为。而且，政策实施的实际效果也是值得研究的。

### 3. 政策执行人员的自由裁量权问题

在传统的自上而下的政策执行模式和在此过程中自下的“决策”中，一个值得认真分析的是政策执行人员或政策实施者的角色问题。在自上而下模式中行政人员是机械的，他们扮演的是工具型角色，这也是社会政策的理性模型认为最可以称道的地方。自上而下模式中的自下“决策”是指政策执行人员或实施者的能动性作用。这种在理论模型中不存在，但在政策实践中广泛存在的东西是政策执行人员或实施者的“自由裁量权”问题（K. Jones, 1987；黑尧，2004）。

自由裁量权在法律研究中较早被注意到，它指的是在法律执行的有关规定中，对那些难以预先指明的问题，在一定范围上给实际执法者以自主决断的权力。自由裁量情境的复杂性使自由裁量权成为法律领域的一个重要问题，因为它涉及到法律的严肃性、自由裁量权行使的合法性、自由裁量与已有法律程序的一致或偏离，以及自由裁量的公正性和社会后果等问题。在现实中，我们也可以发现执法者的自由裁量带来的社会后果。

在社会政策实施过程中也有自由裁量权问题，这表现为政策执行人员或实施者依照自己的判断甚至是偏好去选定或舍弃某些对象，提高或压低福利政策的规定标准。这种自由裁量发生的制度性原因、文化原因和个人能力及道德原因是什么？它对社会政策的实际影响何在？这些都是很值得研究的问题。

### 4. 社会政策实施中的利益共同体

按照理性主义的政策设计，每个政策参与者都有基于自己角色的活动，他们的角色是清楚的，利益也是相对独立的。但是如果把政策实施看作是一个复杂的利益分配过程，那么，政策实施中的利益群体就凸显出来。阿尔蒙德把政策过程视为政治过程，从而分析政策过程中的利益群体的作用，深化了对政策及政策过程实质的分析（阿尔蒙德，1987）。在社会政策研究中，利益共同体理论对政策过程给予了深刻解释。利益共同体不等于利益集团。利益集团指的是具有共同兴趣和利益的人们组成的群体，群体内部具有很高的同质性。利益共同体则超越了这一指涉，它指的是具有共同利益的不同个体或群体的结合体。利益共同体内部的成员在特定问题是利益一致的，但是在争取共同利益的过程中，各个体、群体又可能是互相合作或相互利用的，而不似利益群体所表达的具有较高的一致性。随着情况的变化，利益共同体内部的关系也可能发生变化，利益共同体也可

能会形成新的组合。这样，利益共同体的存在就会使政策过程表现出高度复杂性，分析利益共同体及其结构对于深刻认识政策过程包括政策实施过程无疑具有重要的意义。

利益共同体具有明显的动态性。在政策实施的过程中，随着政策过程的发展，有可能利益共同体发生新的组合，并对政策进程发生重要影响。比如在城市最低生活保障制度确定各方责任和政策对象规模、救助对象的确定和实施救助的过程中，都有利益共同体存在和它发挥作用的影子。特别是政策实施过程中的下层行政人员，他们在社会政策利益共同体方面的归属是值得分析和研究的，因为这在一定程度上决定着政策的实际走向。

### 5. 社会政策对象的非主体性

在结构功能主义的社会政策话语中，社会政策是帮助缺乏能力的贫弱群体的政策性安排，福利及服务的传递是对贫弱者的帮助。在这里，社会政策实施对象的非主体性特征或对象特征十分明显。长期以来，各国对社会政策对象的贫弱性的认识和角色赋予都带有非正常化色彩。对贫弱者的这种认定既是基于客观现实的，也充满着价值和意识形态。这种认识使得在社会政策过程中，社会政策对象被置于边缘化地位，他们在政策实施过程中是被动的、是来自他人的福利的接受者。

在社会政策的现代研究中，公民权理论赋予公民享受福利以合法化和权利的意义，这在意识形态上避免了福利接受者的污名化（Titmuss, 1991），从而使他们从非正常化向正常化回归。但是，公民权理论没有涉及福利接受者在政策执行和实施过程中的地位问题。例如，雅诺斯基指出，马歇尔的公民权理论缺乏对参与权的分析，而参与权利是公民权的重要内容，是文明社会中公民的基本权利（雅诺斯基，2002）。

在社会政策及实施领域，福利服务接受者的参与具有更重要的意义。按照社会工作的理解，社会福利传输的效果不但是结果性的，也是过程性的。结果性目标或效果是指福利服务接受者获得的物质的或服务性的帮助，是政策设计中规定的、作为政策达成标识的东西，比如提供/接受最低生活保障金，提供/接受福利服务等。过程性目标或效果是指在提供上述福利或帮助过程中所产生的、福利服务接受者的积极的改变。社会工作认为，任何福利提供过程同时也是社会过程，其中充满了福利提供或传递者与接受者之间的互动。这种互动所发生的影响不只是福利传递（达至结果）的副产品，有时也是主产品。正是因此，社会工作在实施社会政策的过程中特别注重互动过程，而这在以往的社会政策研究中是比较缺乏的。

在社会政策实施过程中，将福利接受者看作客体、无能力的对象，还是看作能动的主体，这对社会政策实施的理解和实现方式是有差异的。建构论认为，任何互动的双方都具有主体特征。具体到社会政策领域，社会福利的传输和社会政策的实施过程也是建构的。这样，就把福利接受者置于同提供者平等的地位，而平等的互动有利于社会政策目标的达成。在我国的社会政策实践中，对社会政策实施的理解基本上是传统的。如何引入社会工作的理解对于更有效地实施政策具有重要意义。

### 6. 社会政策实施结果研究

新公共管理理论和管理主义对社会政策带来的重大影响是福利服务也需要做

社会交待，即要说明福利提供活动的有效性。对于社会政策和社会福利服务来说这就意味着对社会福利项目进行“科学的”评估。一般认为，社会福利服务是与经济项目有重大区别的活动领域。社会福利服务是对有需要群体，特别是贫弱群体的支持和服务，其目的是改善他们的不良的生活条件，改善他们的生活。社会工作认为，对人们的生存状态的改善包括诸多客观因素和主观因素，而难以用“科学”的指标来衡量。这样，用一般的科学方法，从成本-效益角度去评价社会政策和社会福利服务本身就可能存在问题。在管理主义思潮的统制下，社会政策实施和社会福利服务不得不接受评估，但这种评估有可能会影响社会政策的实施和社会福利服务更有效的提供。

在社会政策实施结果的研究方面，预期目标是否达到或者它是否偏离了预期目标是研究者关心的问题。甚至对社会政策实施偏离目标的研究可能会反过来改变既定政策，例如英国学者关于机构照顾的研究（K. Jones, 1987），美国社会学家戈夫曼关于庇护所的研究（布鲁姆等，1991）等等。在社会政策领域，目标偏离是很有可能出现的。在政策实施和福利提供的过程中，追求经济上的效率与人文关怀的矛盾，有权利和资源的政策实施者与缺乏资源和能力的福利接受者之间的不平衡关系，有可能会造成目标偏离，并造成不良的社会后果。于是，对社会政策的预期目标和实际达成目标的比较分析，研究目标偏离产生的原因，对于修正社会政策是十分重要的。

#### 四、开展社会政策实施研究推动社会工作发展

##### 1. 我国社会政策的转型与社会工作的发展

随着社会转型的加快和社会进步，我国的社会政策也将出现转型。计划经济时期我国是一个整体性社会（孙立平等，1994），政府集经济功能、政治功能、社会福利功能于一身，社会政策没有明显分化出来。实际上，社会政策是以政治功能为目标的，社会政策的实施也以行政化的单位体制为依托。在计划经济条件下，社会政策的实施（或称本土社会工作）具有行政性、非专业化特征，即社会政策的实施或社会福利的提供是行政性的和政治性的，而其方法则是非专业的。20年来，特别是近几年来，我国的社会政策有所改善，即它开始由主要强调政治性向注重政治性-民生性转变，但总体来说这种改变尚不显著。我国社会政策的执行仍然有一些不容忽视的缺陷：非规范化、非专业化以及与之相联的本土官僚化。所谓非规范化是指社会政策在实施过程中科学规范不足，随意性大；非专业化是指社会政策实施和福利传输系统缺乏专业人才；在这种背景下，社会政策实施和福利传输就成为政府系统内部一般的政策行为，在这一过程中政府体系中的层级权力、部门利益和经验成为政策运行的重要动力，从而表现出本土化了的官僚（科层）体制的特征。

中国经济的快速发展和社会的急剧转型必将带来社会政策的较快发展，中国将迎来自己的社会政策时代（王思斌，2004）。在这种情况下，社会政策的转型和社会工作的发展就是必然的。与之相适应，社会政策实施和社会工作也将走向科学化和专业化，并将得到实质性发展。

##### 2. 加强社会政策实施研究推动社会工作教育与实践的发展

近几年来，我国的社会工作教育在数量上有了较大发展，但是质的方面的发展却相对滞后，这种现象与非均衡的制度背景有直接关系（王思斌，2004）。然

而无论如何，作为一种务实的专业，社会工作要面对现实，并为增进人民的福利而努力。如上所述，当前我国社会福利的传输与社会政策实施有直接关系，并仍带有明显的行政性特点。社会工作的发展应该客观地看到这一点，并以自己的专业素养去与这种行政性的社会工作进行良性互动。看到这一点，那么，认识当前我国社会政策实施和社会福利提供的特点就是必要的。除了参与社会服务的实际活动之外，加强社会政策实施研究对认识社会工作的制度和政策背景具有重要意义。社会工作教育者会通过社会政策实施和社会福利提供的研究加强对国情的理解，丰富自己，并推动我国社会福利事业和社会工作实践的发展。

#### 参考文献

- 关信平，2004，社会政策概论，北京：社会科学文献出版社
- 加布里埃尔. A. 阿尔蒙德等，1987，比较政治学，上海：上海译文出版社
- 莱斯特. M. 萨拉蒙，2002，全球公民社会，北京：社会科学文献出版社
- 米切尔. 黑尧，2004，现代国家的政策过程，北京：中国青年出版社
- 欧文. E. 休斯，2002，公共管理导论，北京：中国人民大学出版社
- 王绍光，1999，多元与统一，杭州：浙江人民出版社
- 王思斌，1995，“中国社会工作的经验与发展”，中国社会科学，第2期
- 王思斌，2004，“社会政策时代与政府社会政策能力建设”，中国社会科学，第6期
- 王思斌，2004，“非协调转型背景下中国社会工作教育的发展”，北京科技大学学报，第1期
- 王卓祺、雅伦. 获加，1998，“西方社会政策概念的转变及对中国福利制度发展的启示”，社会学研究，第5期
- 苏珊. 特斯特，2002，老年人社区照顾的跨国比较，北京：中国社会出版社
- 孙立平等，1994，“改革以来我国社会结构的变迁”，中国社会科学，第3期
- 托马斯. 雅诺斯基，2002，公民与文明社会，沈阳：辽宁教育出版社
- 西蒙，1988，管理行为，北京：北京经济学院出版社
- 徐震、林万亿，1990，当代社会工作，台北：五南图书出版公司
- K. Jones等，1987，社会政策要论，台北：巨流图书公司
- L. 布鲁姆等，1991，社会学，成都：四川人民出版社
- R. J. 斯蒂尔曼，1987，公共行政学，北京：中国社会科学出版社
- R. M. Titmuss，1991，社会政策10讲，香港：商务印书馆

## 新公共行政主義與公共服務外判/民營化：概念 與實踐

梁祖彬

(香港大學社會工作及社會行政學系)

### 摘要

新公共管理思想 (New Public Management) 或管理主義 (Managerialism) 已成為各國政府改革的指導方向。透過一些國際組織如世界銀行及經濟合作發展組織的推動，政府部門都引進了商業組織的價值觀和運作方式，以市場的運作模式提高公共服務的問責性、質量、反應、和成本效益。

在有關的改革模式和工具之中，外判 (contracting out/ out-sourcing) 或購買

(purchase of service) 已成為政府服務的主流。政府為了避開資助者 (funder) 和提供者 (provider) 的角色矛盾, 其在提供服務的角色要有所改變。在“小政府”的思維下, 政府的角色是“導航”(steering), 而不是“划船”(rowing)。因此, 政府可以透過撥款向營利性和非營利性的組織購買服務 (私營化或民營化), 讓一些傳統由政府提供的公共服務轉由民營。而在購買服務的過程中, 政府亦會普遍使用投標 (competitive bidding) 方式來選擇服務提供者。

在外判和合約文化的推動下, 這個服務模式出現不少爭議。本文討論外判服務的成效及需要關注的地方。

## 1. 公共服務改革

世界各政府都普遍地面對經濟增長放慢, 人口/家庭/工作制度變化對服務要求和期望上升, 所帶來的新社會風險 (Taylor-Gooby, 2004)。而另上一方面, 政府的限制增加, 包括開支增長快, 服務投訴增加, 質量下降, 官僚化制度, 反應慢, 管理效率低的挑戰。一般市民對政府的信任下降, 更要求政府問責, 提供更多的決策透明度, 參與, 選擇和影響。很多人都相信, 傳統由政府管治方式都會面對很大的衝擊和危機。

公共管理改革大多採用“新公共管理”或“管理主義”(New Public Management or Managerialism) 方向, 變成一個國際化或全球化的改革新模式和潮流 (internationalization and global model/ paradigm) (McCourt and Minogue 2001)。政府改革普遍方向包括市場化, 外判服務, 官商民伙伴合作, 增值服務, 服務券 (錢跟人走), 服務重組, 合并, 裁員, 戰略計劃, 權力下放, 顧客主義, 服務收費, 服務表現指標和評審等。但與私有化 (privatization) 不同, 新公共管理要求引入政府體制市場運作, 而不是出售政府資產。

然而, 新公共管理並非是一套原整的改革思想和模式, 每一個政府的改革方式和重點都各有不同。但整個改革重點是需要重新評估的基本問題: 什麼是需要的服務? 有沒有其他提供方法? 政府的責任和角色是什麼? 正如世界銀行指出:

在全球化經濟的廣泛發展之下, 我們要重新再探討一些有關政府的基本問題: 它的角色應該是什麼? 它可以和不可以做什麼? 和怎樣做法是最好? (World Bank, 1997)

## 2. 基本假設

傳統公共服務不是以滿足顧客為目標, 更不用者支付費用。大部份的開支依靠政府撥款, 即稅收。因此, 公共服務發展計劃比較短線, 不重視市場/ 產品研究及推廣, 更沒有節約動機。新公共管理概念改革以引入商業運作概念與手法 – 市場與競爭為主。基本上承認商業管理概念和手法比傳統公共服務管理優勝, 因此公共服務管理需要引入商業管理運作方式。新公共管理概以經濟理性化 (Economic rationalism) 為本, 要求公共政策及服務要有清楚目標, 戰略, 表現指標和量度, 需求及顧客帶導 (demand-led)。

政府追求提高效率, 控制開支, 及管治能力為提高國家比較優勢 (competitive advantages) 的關鍵因素 (OECD, 1995, 1996; World Bank 1997)。而有效的管治才可以推動經濟及社會改革 (UNDP, 1995, 1998)。OECD 要求一個新的, 有成本效益的公共管理思維 (new paradigm – “work better and cost less”)。英國政府承諾要現代化政府管理 (modernization), 而提出追求服務的最佳價值 (best value)。最佳

價值需要有挑戰 (challenge), 競爭 (competition), 比較 (comparison) 和諮詢 (consult) (Martin, 2002)。而UNDP, 世界銀行與IMF對援助的國家都要求一定程度的政府改革, 包括私有化一些政府服務 (Liou, 2001)。每個政府都需要評估服務是否需要? 不需要便要取消。政府是否有責任? 如果沒有便私有化。政府是否需要直接提供服務? 如沒有便要外判; 如要提供服務, 便需要下放到非部門單位負責。

因此, 新公共管理概念要求政府重新安排 (redefine and realign) 政府與私人市場及公民社會的定位及責任。政府的運作更要加進商業管理的動力和公民社會對社會的投入和熱情。而新公共管理是要求界別之間的界限消除, 跨界別的合作 (cross-sector partnership) 已成為公共管理手法的新共識。

新公共管理概念的理論來自自由經濟 (neo-liberalism) 和公共選擇理論 (public choice theory)。其起源與八十年代的新右派主義 (New Right), 反對政府作干預有關 (Pollitt, 1993; Culter and Waine 1994)。其後, 新公共管理亦為不少政治思維較左的政府所接受, 如英國的工黨和紐西蘭政府。

### 3. 創業政府 **Entrepreneurial government/ Reinventing government**

傳統政府管治模式是以官僚化, 權威化, 工作統一標準化和由上而下的推動工作。多年來, 服務對市民需求反應慢 (unresponsive), 過份監管 (invasive), 過份擴張 (over-extended), 及效率低。新公共管理追求一個創業政府及創業文化 (Osborne and Gaebler 1992):

■ 創業政府鼓勵服務提供者互相競爭。他們讓市民增權 (empower), 把控制權力下放到社區。他們量度機構表現, 以結果 (outcome) 為主不單是輸入/ 開支 (input)。他們工作由目標, 使命, 帶動 (mission), 而不是以跟從規條為主。他們稱服務使用者為顧客, 給他們選擇 – 學校, 培訓項目, 房屋等。他們預防問題出現, 而不單是提供補救服務。他們集中精力增加收入, 而不單是用錢。他們下放權力, 支持參與管理。他們重視市場機制, 而不是官僚機制。他們不單提供服務, 更鼓吹 (catalyzing) 其他界別 (商界及第三部門) 參與解決問題。

■ 過去的50年, 美國的政治爭議集中在目標的問題上: 政府應做什麼及為誰服務。現在我們相信這些爭議都是次要, 我們根本沒有方法去達到這些目標。現在政府的最失敗的地方是缺乏方法, 而不是目標。

創業政府是有三個要點: (Jreisat, 2001)

- a) 刪除一切不需要, 非核心的公共開支
- b) 減少依靠傳統政府架構提供服務
- c) 公共服務運作要減少依賴稅收支持 (如多用收費)

### 4. 第三者政府 **Third Party Government (Salamon 2002)**

在“大社會, 小政府”或“少政府, 多市場”和多元化政府 (plural state) (Pollitt and Bouckaert 2000) 的方向下, 政府角色有所轉變。政府只提供“核心服務” (core business), 加強依賴第三者 (Third Party), 即非政府組織和商業組織提供服務。政府功能和角色轉由直接管理服務, 變為直接管理提供服務組織, 而這些組織亦變為“第三者政府”。在提供公共服務的過程中, 政府需要發動和協調一個廣大的組織“網絡”。普遍依靠第三者政府分担公共服務功能的國家有美國, 荷蘭, 愛爾蘭, 比利時, 澳洲和英國。比較少的為東歐國家, 南美國家和日本。因此, 政府的新角色為

領導方向和監管，“不划船，而是掌舵” “steering not rowing”，是協助性的政府 **Enabling state**，而不需要直接提供服務。在改革速度上，英國是比較漸進，而紐西蘭則是激進改革的例子。

### 5. 政府工具 (**Tools of government**) **Salamon (2002)**

與傳統政府的管治方式不同，新的管治會多用其它手法，以推動其它社會界別的參與。手法包括：

- 提供直接服務
- 資助, 借款, 收費
- 外判, 購買服務
- 監管, 立法
- 稅務
- 服務券 (voucher)

### 6. 新公共管理的特點 (**Hood, 1991; Dunleavy & Hood 1994; Flynn 1997**)

新公共管理的特點包括：

- 重示問責 (accountability) 和表現 (performance) (輸出, 影響及結果 – output, outcome and impact) 而不是人力物力的使用 (輸入 – input); 表現管理及結果指標是必要的部份
- 單位與組織之間之合作以合約作規範 (以短期合約為主); 不是依靠非正規的信任關係;
- 把購買服務與提供服務角色分開, 把決策/政治 (politics) 與管理/執行 (management and implementation) 工作分開 (角色矛盾)
- 把大組織分成獨立單位, 以互相競爭以提供用者選擇與退出服務;
- 財政及人事權力下放與低層管理人員, 各单位有執行自主權, 及變成財政獨立計算, 自負盈虧的中心 (cost center)。
- 全民統一平等服務標準 – 針對性服務 (targeting), 個人責任。

新公共管理要求政府不斷創新, 減少規條限制, 要求官員問責, 及滿足服務使用者 (稱為顧客), 透過培訓加強員工的辦事能力, 重組架構以提升效率 (efficiency savings)。

### 7. 外判服務 (**contracting out, out-sourcing, purchase of service**)

外判服務廣泛為商界採用, 商業公司並不需要或可能自己生產所有產品的部分。而新公共管理要求建立獨立財政單位, 自負盈虧; 建立對內和對外的市場 (internal and external markets)。政府單位, 非政府組織及私營商業組織參與互相提供收費服務 (internal charges)。在同一系統內的組織, 沒有免費互相提供服務的安排, 以反映服務的真正成本。

外判服務是要把購買服務者與服務提供者的角色分開, 已避免角色上的衝突。這個安排可以讓決策者更客觀地評估服務的需要和監管服務的執行。政府外判服務需要建立有效的合約, 以監管購買服務者和提供服務者的關係和責任。廣泛使用外判服務之後, 政府變成一個“合約國家” (contracting state) (Lane 2000), 而政府角色集中為指導方向及監管合約進度。

外判服務通常會透過一個公開有競爭性的投標制度, 以決定向誰購買服務。而

不少政府都有法例要求在購買服務的時候需要作強制性的投標安排 (compulsive competitive bidding)。由實在的清潔服務到專業服務 (顧問, 研究, 法律), 投標和外判服務已普遍為政府採用, 目的為提高效率, 減低成本。外判服務已成為政府的管治工具之一。政府與私營組織 (商業/ 非政府組織) 作安排 – 政府提供所需資源而私營組織代替政府提供服務或產品 (Kelman 2002)。

在投標過程安排之中, 首先政府要決定自己提供服務或向外購買 (make or buy)。在決定向外購買服務之後, 便要作商業性安排, 準備競投文件, 包括製定價錢, 採用方法, 標準, 結果指標 (定價, 質量, 個案數字), 成功準則。然後公開邀請投標和挑選提供服務者, 及向失敗者作解釋 (debriefing)。最後便是監管服務執行及處理合約失當 (contract failure)。

## 8. 外判服務的評價

外判服務的好處包括節省開支, 行政效率, 容易開辦及結束, 靈活性, 減少官僚架構, 提高專業, 人事制度彈性, 與私營結伙伴, 創新, 減少政府角色及編制, 市民選擇。而缺點則有可能出現失控, 貪污, 合約管理, 質量下降, 選擇性提供服務, 監察代價高, 政府損失專門人材; 行政工作多; 專業權力轉移到管理階層 (Gibelman 1998)。

整體上看上, 外判服務的效果未有明確結論; 工資下調, 互相補貼, 準備建議書成本, 非政府組織自主權下降, 商界競爭及威脅, 政府與NGO 關係改變。

有关成功因素包括:

- 需要有設計, 管理和監管合約經驗人材
- 需要提供服務者的互相競爭 (有足夠的投標者) 與能力建設
- 有公開, 平等及公平的安排
- 充足資訊

有关困難方面包括:

- 弱勢社群的工作表現複雜, 難作指標化
- 服務是人力密集工作, 開支以工資為主, 難控制開支
- 監察行政代價高 (transaction cost)
- 需要鼓勵合作非競爭文化

在小政府, 大社會的方向下, 政府角色轉變, 但不是減少或削弱, 其領導的角色使政府維持是一個強勢政府。管治權和領導方向責任不可外判 (不是自由市場)。外判服務使非政府組織的財政出現不穩定, 需要變成商業化 (business like), 以增加收入 (Salamon 2002b, 2004)。而商業組織亦承擔企業社會責任 (corporate social responsibility)。三方面的關係變為更密切。

## 9. 香港的經驗

以一些通用的指標來向, 如政府開支佔GDP比例 (20%)和公務員比例, 香港並不是大政府。但香港政府在1997年回歸之後面對多方面的挑戰。公共服務開支增長迅速, 教育, 醫療, 福利和房屋已佔了政府開支的60%。在經濟衰退和維持低稅率之下, 公共服務改革是刻不容緩的。

公共改革包括外判服務, 公司化, 私營/有化 (Leung 2002)。不少公共服務是透過成立半官方機構提供及管理公共服務, 如機場, 地鐵, 鐵路, 隧道, 醫院和公共房屋。半官方機構在融資, 成本控制, 人力資源運用比較靈活。一些機構已成為或籌備成為上市公司, 以加強資金的運用。福利和教育以資助非政府組織提供為主

NGO為主 (80%)。提供福利服務的非政府機構有364間, 服務單位 3400個, 而辦學團體383間, 有1604間學校。

前財政司曾蔭權提出推動商界參與政府工作: “引入成本概念和市場文化使提供服務者在政府架構之外有更大的運作彈性”。前財政司梁錦松亦指出政府角色為“積極主動的市場協助者”(Pro-active market enabler)。公共改革包括部門重組, 合并, 裁員, 自願退休, 工作表現獎勵, 紀律處分, 削減工資和撥款 (資源增值), 合約制用工。公共房屋管理已由私營管理公司, 透過投標負責執行。但監管外判機構的質量是一個關注點。在社會服務方面, 面對開支的不斷增長, 政府以增加收費 (學費, 住院費) 和入息審查 (means test) 以鼓勵有能力者使用私營服務。政府認為公共服務不應與私營公司在服務市場上作競爭, 其角色需要重新定位。

在福利服務方面, 香港前社會福利署署長提出創業社會福利服務:

- 政府有責任確保有需要服務的供, 但政府不需要是服務提供者;
- 政府是有推動非政府財政的對服務的資助;
- 發展社區擁有的福利服務, 增加其能力而非直接服務他們;
- 在服務提供加進競爭: 不是政府對非政府, 而是專利與競爭;
- 從以規範運作到使會引導的服務機構;
- 從輸入控制到以結果為本的運作
- 滿足用者需要, 不是機構需要
- 解決問題, 非提供服務; 預防比補救工作重要
- 權力下放: 參與與團隊工作
- 以市場帶動改革, 以市場為解決方案

2001年, 政府推出整筆過撥款, 服務監察制度 (服務合約, 服務質素指標, 服務評審)。政府從此不再對非政府組織服務的開支全包, 非政府組織需要對服務開支自負盈虧。另外, 新的服務都經過公開競投以決定提供服務者, 政府以質量及價錢為審批投標的因素。經過投標過程, 一般服務成本下降了 1/3左右。競爭的出現, 非政府組織的表現差距擴大。非政府組織的管理和領導能力決定非政府組織的成功與失敗。小型的非政府組織, 因缺乏人力和財力資源的支持, 其持續發展能力受到威脅。非政府組織變為商業化, 多與商界合作, 轉向發展收費服務, 籌款及提供盈利性的服務。

雖然政府有意希望商界參與投標, 提供長者護理和就業服務, 而非政府組織對這個政府表示擔心, 怕增加競爭, 尤其一些大財團, 是容易成功投標 (非政府組織在人力資源政策方面比商業組織的限制為多)。但一直以來引進商界參與投標新服務卻不太成功, 反而政府一直都有向私營安老院購買宿位。

## 10. 結論

新公共管理並不是一套統一的思維和模式, 而其運作亦不斷地改變 (evolving concept)。其中心重點為效率和效果

公共服務改革打破以前鐵飯碗制度 -- 浪費資源, 不重視表現, 創新和效果, 更不重視市民參與和選擇。但其成果亦有爭議, 反對的人應為市場制度有缺點, 其提高效率的成果並不明確, 而盲目地引進商業運作方法是會面對很大的風險 (Pollitt, 1993, 2000; Lynn 1998; Clarke and Newman, 1997)。外判服務使成果風險增加, 亦提高監察和問責的困難。提倡部門單位財政獨立及市場競爭使機構之間的互信及合作減少, 推動伙伴關係並不容易。外判和改革服務使員工工作保障及條件受損,

裁員和表現管理更打擊公務員和專業人士的志氣，使僱主與員工關係緊張 (Exworthy and Hartford)。對公共改革反对最激烈的為公務員公會和專業組織。

此外，一些在發展中國家的研究指出，新公共服務改革並不容易在這些國家推行。這些國家的管治，市場和公民社會（非政府組織）的能力都未能有效地把政府的角色轉變，尤其是減少政府的干預 (McCourt and Minogue, 2001; Batley and Larbi, 2004)。能力包括府民望，市民信任，政策研究，法制效果，政治穩定和商業市場的成熟運作都會影響改革的成效。而不少發展中國家是實上是改革條件未成熟，不能過急地盲目地引進西方發達國家的改革。更重要的是要提升政府的管治能力，推動商業界與民間組織的共同承擔能力和責任，漸進式地推行改革。而更重要的是對商業價值和手法是要批判地學習，政府與非政府組織與商業組織的基本目的和價值觀是有所不同的。

#### 參考資料

Batley, R. and G. Larbi (2004), *The changing role of government – reform of public services in developing countries*, Palgrave Macmillan.

Christensen, T. and P. Laegried (2002) (eds.), *New Public Management: The Transformation of ideas and practice*, Ashgate.

Clarke, J. & J. Newman (1997), *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London: Sage.

Culter, T. and B. Waine (1994), *Managing the Welfare State: the politics of public sector management*, Oxford: Berg Publishers.

Dunleavy, P. and Hood, C. (1994), From old public administration to new public management, *Public Money and Management*, July- September.

Exworthy, M. and S. Hartford (1999), *Professionals and the New Managerialism in the Public sector*, Buckingham: Open University Press.

Farnham, D. and S. Horton (1996), *Managing the new public services*, Basingstoke: Macmillan.

Flynn, N. (1997), *Public sector management*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Gibelman, M. (1998), Theory, practice, and experience in the purchase of services, In M. Gilbelman and H. Demone (eds.), New York: Springer Publishing Co.

Hood, C. (1991), A public management for all seasons? *Public Administration*, 69.1: 3-19.

Jeisat, J. (2001), The new public management and reform, in Liou, K. T. (ed.), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, New York: Marcel Dekker.

Lane, J. E. (2000), *New public management*, London: Routledge.

Leung, J. (2002), The advent of managerialism in social welfare: the case of Hong Kong, *Hong Kong Journal of Social Work*, 36.1: 61-81.

Lynn, L. (1998), The new public management as an international phenomenon: a skeptical viewpoint, in L. Jones and K. Schedler (eds.), *International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich, JAI Press.

Martin, S. (2002), Best value, new public management or new direction, in McLaughlin, K., S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Prospects*, London: Routledge, pp.129-140.

OECD (1995), *Governance in transition; public management reforms in OECD countries*, Paris: OECD.

OECD (1996), *Performance auditing and the modernization of government*, Paris: OECD.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing Co.

Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: cult or cultural change in the 1990s?*, Oxford: Blackwell.

Pollitt, C. (2000), Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform, *Public Management*, 2.2, : 181-200.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Roberts, (1998)

Salamon, L. (2002a), *The tools of government – a guide to the new governance*, Oxford University Press.

Salamon, L. (2002b), *The resilient sector: the state of nonprofit America*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Salamon, L., S. W. Sokolowski and Associates (2004), *Global Civil Society – Dimensions of Nonprofit Sector, vol. 2*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Taylor-Gooby, P. (2004), *New Risks, New Welfare – the transformation of the European welfare state*, Oxford: Oxford University Press.

UNDP (1995), *Public sector management, governance, and sustainable human development*, New York: United Nation Development Programme.

UNDP (1998), *Governance for sustainable human development*, New York: United Nations Development Programme.

World Bank (1997), *The state in a changing world* (world development report), Oxford University press.

文档附件:

编辑: 文章来源:

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所  
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]