發佈：2022-10-19, 週三 15:22
點擊數：8035

前言

美國社會福利與社會工作主要由民間組織或企業「私有化」方式推動，該情況與歐洲或台灣以政府主導的運作方式迥異 (Marwell, 2004; R e i s c h, 2009)，例如，聯邦政府與州政府使用契約外包方式，把福利服務與社會工作交由非營利組織與私人企業去經營，包括領取福利給付的資格門檻審查、個案管理、處罰違規情事等。在此社會福利民營化過程中，企業與非營利組織既扮演著贊助者，也為服務輸送者之角色(M i d g l e y, 1997; R e i s c h, 2009; Young, 1999)。本文透過社會福利民營化背景與外包項目、五間社會福利民間企業(MAXIMUS, Inc、 Affiliated Computer Services, Inc、Curtis and Associates、Policy Studies, Inc、 America Works)、三間社會福利非營利組織(Goodwill Industries、CatholicCharities、AFL-CIO)的介紹，來分析美國社會福利民營化的推動方式與過程，並勾勒出美國社會福利民營化的多元形貌。

社會福利民營化發展背景

從殖民時期以來，美國政府將 許多福利服務與社會工作事項交由給民間企業管理與經營，例如政府贊助私人教會或民間宗教機構經費，使其可幫助弱勢群體(Henderson, 2001; Patterson, 2000)。1996年，柯林頓總統「個人責任與工作機會調節法案」執行後，明定社會福利制度可透過契約，由慈善機關、宗教團體 或私人機構進行管理推動(Congress,1996)，該法案確立申請救助津貼的財力調查可由私部門審查，使得社會福利給付與輸送民營化內容與項目更加擴大；再者，其設定「工作福利」(work fare)的資格門檻，領取福利給付補助者必須接受就業媒合、職訓與就業安置等，以降低「福利依賴」(welfare dependency)的產生，因此，大量的個案管理與資產調查中心、職訓中心、就業媒合、人力資源轉介、職業教練等各式各樣與勞動力市場相關的社會福利工作均外包給民間單位進行(Sanger, 2001; Winston et al.,2002)。

2001年，布希總統就職後，將他之前在擔任德州州長所進行的州政府部門業務私有化應用於聯邦政府。當年4月3日美國行政管理和預算局副局長Sean O'Keefe下令進行確認「本質是政府(inherently governmental)」的工作項目清單，而非本質為政府的事務則透過契約外包以私有化運作。

其實從二戰之後，聯邦政府即逐漸縮小權利，僅有文官系統維持運作，然而州政府與地方政府單位職權卻穩定擴大，特別是針對二十五歲以下青少年、六十五歲以上老人之社會安全行政事務上大量需要政府的服務，舉凡聯邦醫療保險(Medicare)、醫療補助保險計劃(Medicaid)、社會福利、教育、健康照護、與人口相關法律變革等業務。由於聯邦政府將社會安全與社會福利的權責交由州政府運作，因此，在州政府比在聯邦政府私有化社會福利的程度成長得更快(Godard,2003; Stevenson, 2006)。

Phoca PDF

發佈：2022-10-19, 週三 15:22
點擊數：8035

社會福利民營化的外包項目

美國社會福利私有化方式十分多元，包括政府將某項活動權力下放交由私部門進行；抑或政府在某一地點將特定政府部門全交由民營組織管理與營運；又或者，政府與民間組織合作進行特定政策的執行，而民間組織承擔政策執行效能與績效責任；亦有政府透過契約外包，委託民間團體完成特定業務等(Stevenson, 2006)。

社會工作項目由民間單位負責執行的內容甚廣，包括私人監獄、健康保險制度、教育券、社會住宅、
孩童福利服務、子女扶養法、「有需求家庭之暫時性救助」計劃推動等 (Winston et al., 2002)。儘管美國政府將許多福利服務與社會工作事項以民營化方式進行，但是行政裁量與事務決定權仍為聯邦政府與州政府所掌握，民營化組織僅依據契約行事。而
且民營化公司涉入的社會工作與福利服務之程度不一，有些工作是民營化組織同時管理與經營行政事務與福利輸送，有些工作只有外包福利輸送的部分可由民營化組織負責，而行政事務仍由政府進行，其中分述如下 (Morgan & Campbell, 2011)。

（一）由民營化組織執行與經營政府行政部門的社會福利業務包括如下：

1.聯邦醫療保險的B部分醫療（門診）保險與D部分自行管理處方藥

2.醫療補助保險計劃健康維護組織（HMOs）

3.「有需求家庭之暫時性救助」計劃所負責領取福利服務之前與領取後的業務

4.聯邦醫療保險優勢計畫(Medicare Advantage)

5.私人監獄

6.學校教育券計劃

（二）由民營化組織主導社會福利輸送工作包括如下：

1.美國勞工部就業培訓局與勞力雇用服務計劃(JOBS)有關的職缺轉介與媒合、職涯教練、就業安置與輔導等

2.子女撫養法執行：包括付費流程、陪產、手續建立、協尋父母、支付贍養費與拖欠款項、行政命令、和解協定、同意令、子女相關判決與法令，或未履行之父母責任通知等事務

3.第8類房屋補助計劃(Section 8 housing vouchers)：聯邦政府房屋及城市發展部(H

Phoca PDF

U D)協助弱勢族群與家庭參與(1)自選房屋補助券計劃 (Housing Choice Voucher Program)及(2)指定房屋補助計劃(Project Based Program)等業務

4.聯邦醫療保險的B部分醫療（門診）保險與D部分自行管理處方藥

5.醫療補助保險計劃健康維護組織

6.「有需求家庭之暫時性救助」計劃所負責領取福利服務之前與領取後的業務

7.聯邦醫療保險優勢計畫

8.私人監獄

9.學校教育券計劃

社會福利企業的介紹

（一）MAXIMUS, Inc
The McLean, Virginia-based Maximus
In成立於1975年，為美國最早從事社會福利工作的企業，在1988 - 1993
年間為洛杉磯縣進行多項 社會工作的推展，在1997年該公司與政府進行合作，當時所執行的福利服務項目有數十億美元，契約運 作長達四到五年期限(Owitz, 2001; Winston et al., 2002)。Maximus市值飛 快 成 長 ， 從1995年五千萬美元，
1996年一億六千五百萬元，1999年三億一千九百五十萬美元，到2018年已創下七十億一千萬的資本額。其承攬的社會工作項目包括「子女撫養法執行」方案、生命線營運，各項協助官方建立降低成本的諮詢、監獄設計與營運，「病患保護及平價醫療 法案」(The Patient Protection and. Affordable Care
Act，ACA)(即歐巴馬健保)、「醫療補助保險計劃」(Ｍｅｄｉｃａｉｄ)、「兒童健康保險計劃」(The Children's Health Insurance Program, CHIP)各項健保事務與健保資格審查；更也包辦其他國家政府、世界組織之行政事務、職業訓練、 就業媒合等管理與經營等(Ｄｅｒｎｂａｃｈ,2019; McMillan, 2018)。

（二）Affiliated Computer Services, Inc

Affiliated Computer Services, Inc（簡稱A C
S）成立於1988年，該公司於2001年以八億兩千五百萬併購Lockheed
Martin公司旗下的IMS Corp部門，ACS主要從事資訊科技業，而IMS部門長期與聯邦政府及州政府以契約外包方式進行合作，其負責「貧困家庭暫時補助方案」（Tomporary
Assistance for Needy Families Program，簡稱TANF）中小孩與家
庭照護之社會福利事務，具體包括兒童扶養與照護、福利電子化傳送服 務、電子高

Phoca PDF

速公路收費、電子停車收費等服務項目，IMS最早在1996年與德州的達拉斯縣進行契約外包的社會福利工作推動，其後在佛羅里達州棕櫚灘縣 (Palm Beach County)的社會福利部門負責所有「貧困家庭暫時補助方案」的社會福利服務項目(Owitz,2001; Winstonetal., 2002)；另外，除了負責佛羅里達州政府的社會福利振興方案推動外，也管理了許多德州的福利政策運作，包括人力資源部門、職訓與職缺轉介、工作與獲得經濟自足(Work and Gain EconomicSelf-Sufficiency）方案，其下轄「貧困家庭暫時補助方案」社會福利服務項目約達一億八百萬美元的市值 (Sanger, 2001)。

（三）Curtis and Associates

Curtis and Associates於1985年成立，當時承接內布拉斯加州衛生及公共服務部的人力資源管理 服務(Owitz, 2001; Winston et al.,2002)，在2000年時，與AFSA DataCorp 的財務公司Benova, Inc併購，除了個案評估與管理、職業訓練、職缺介紹與轉介(Office of the Comptroller of the Currency Multinational Banking, 2000)以外，也從事健康保險、壽險、所有權轉移、智慧財產權管理、國際商業經營等項目，2021年更開始跨足能源產業(Curtis & Associates, 2022)。

（四）Policy Studies, Inc

Policy Studies, Inc於1984年成立，簡稱PSI，1991年開始，成為美國第一間負責社會福利方案的子女撫養法執行機構(Office of Child Support Enforcement, OCSE)運作的公司(PSI, 2003)，2000年時，已經管理16個州政府中的43個兒童撫養法執行機構 。並推動州政府的兒童健康保險計畫(Children's Health Insurance Program，CHIP)(Owitz,2001; Winston et al., 2002)。具體而言，PSI聚焦於處理州政府在社會工作的兒童健康照護相關項目，如公共政策研究、公共教育宣導、策略規劃、兒童撫養法與兒童健康保險計畫註冊、個案諮商、健保理賠流程、費用與補償的收支、個案數目管理、顧客服務中心、資料分析與管理等等(PSI,2003)。

（五）America Works

America Works於1984年Peter Cove成立營利公司，開始從事社會工作的事業，為窮人找工作，協助無業遊民復歸社會。1996年代，柯林頓總統簽署的「個人責任與工作機會調節法案」(Personal Responsibility and Work Opportunity Act，PRWORA)，強調領取福利者需接受就業服務的安排與職業訓練，且福利給付的資格審查可由民間企 業進行(Owitz, 2001; Winston et al.,2002)，America Works加入柯林頓總統福利改革，提供工作職缺轉介、職涯教練、就業安置、評估，在2000年成立The Manhattan Institute，推動更多社會工作與福利服務(America Works, 2022)。

Phoca PDF

（六）Goodwill Industries

Goodwill Industries於1902年成立，是目前美國進行社會福利與社會工作最大的一間非營利組織，其 以社區為基礎的網絡(Owitz, 2001; W inston etal., 2002)。Goodwill Industries在美國有158個分支，2012年職業訓練約五百萬民眾。自從1996年柯林頓總統推動「貧困家庭暫時補助方案」開始運作起至2013年， Goodwill Industries協助一百五十萬名領取「貧困家庭暫時補助方案」者進行職訓、工作媒合、就業安置等相關業務(Gibbons, 2013)。Goodwill Industries工作項目包括執行 「勞動力投資法」 (the Workforce Investment Act of 1998,WIA)中職業訓練、就業安置、短期與長期的工作福利（welfare to work）計劃等。另外，針對沒有資 格領取「貧困家庭暫時補助方案」福利補助者，該公司亦會給予協助。更者，Goodwill Industries透過雇用退伍軍人、沒有工作經驗或找不到的民眾來經營為數眾多的二手商點，以此推動社會工作與福利服務(Gibbons,2013)。

（七）Catholic Charities

美國天主教慈善會(Catholic Charities)於1910年成立，每年服務幾百萬低收入民眾，包括推動「婦嬰幼兒特殊營養補充計畫」(ＷＩC)、「補助營養援助計劃」(Supplemental Nutrition Association Program)（又稱「食物券」(Food Stamp)、「貧困家庭暫時補助方案」等，其堪稱為美國民間最強而有力的社會安全網(Chatholic Charities, 2003)，除了致力消除貧窮以外，目前目標則是朝向降低無家可歸的遊民數量，讓窮人也能有負擔得起的住居(CatholicCharities, 2022)。在新冠病毒肆虐期間，該會提供弱勢群體許多費用的減免，舉凡水電瓦斯費、房屋租金、醫療支出（遠距醫療與藥物費用等）、食物與超市消費、交通與燃料費、孩童照顧費用等(Chatholic Charities,2022)。

（八）AFL-CIO

美國勞工聯合會和產業工會聯合會(ＡＦL-CＩO)，於1955年成立，是美國最大的工會組織，其主要承接美國勞工部就業培訓局(Employment and Training Administration，簡稱ＥＴA)案件，讓領取「貧困家庭暫時補助方案」福利補助者，在參與補助之前與之後接受「工作機會與基本技巧方案」(the Job Opportunities and Basic Skills, JOBS)輔導，協助失業者在領取福利補助，同時也接受其職訓、工作媒合、就業安置、就業能力提升等(Department of Labor, 1990; Winston et al., 2002)。

結語與建議

Phoca PDF

美國社會福利與社會工作等福利服務從未曾以政府為中心運作，而是透過民間團體私有化方式推動(Reisch,2009)。其中「從窮人身上賺錢」的企業代表MAXIMUS公司業績長紅，不僅在1997年上市上櫃(Dernbach,
2019; Winston et al., 2002)，名列《Fortune》雜誌最受歡迎企業之一 (M i l e s, 2017)，2022年該公司 有35800名員工，市值與收入均超過 四十億美元(Fortune, 2022)，目前事業拓展到世界銀行、中南美洲、
非洲、澳洲、歐洲等國家(McMillan,2018)。

社會福利系統以民營化方式運 作有利亦有弊，好處是該運作不僅能達到節省官僚系統繁文縟節與人事成本，更能提升專業人力資源管理的品質、提高行政的彈性。更者，民營化運作確保了社會福利體系在實施上的競爭力；也因著有追求利潤的動機(Stevenson, 2006)，經營者會將個案管理資訊透明化與即時更新，憑藉著法定契約的依據，從接案與個案需求設計講究績效評估、加上企業與政府福利輸送管道整合、進而提升各官方與民間組織之間資源分配與供應鏈管理的效能(Winston et al., 2002)。

然而，社會工作的麥當勞化使 得巨型社會福利公司賺取政府資金與民眾的稅金，政治力與企業合作壟斷社會福利事業，在輸送福利服務過程產生貪污腐敗、偏袒不公、裙帶關係等弊端，也造成許多弱勢底層無法獲取社會福利資源，使得許多美國社會福利企業惡名昭彰，顯見美國社會福利私有化運作目前尚存在許多阻礙，仍迫切亟待改善(Dernbach, 2019; Owitz, 2001; Pressprogress, 2021; Thorne, 2003)。

作者 黃芳誼為佛羅里達大學社會學博士

參考書目

※Americ a Works . (2 0 2 2) . About
— A m e r i c a W o r k s . h t t p : / /
americaworks.com/
※Catholic Charities. (2022). Affordable Housing. Ca tholic Charities U SA.
https://www.catholiccharitiesusa. or g / our - vision - and - minis tr y / affordable-housing /
※Chatholic Charities. (2003). Letter to U.S. House of R epr esentativ es on the P er sonal R esponsibility, Work, and Family Pr omotion Ac t and Reauthorization of Temporar y A ssis t anc e f or Needy F amilies Pr ogr am (T ANF) , F ebruar y 1 1 ,2003 | U S C C B. h t t p s://w w w .usc cb . or g / r esour c es / le t t er - us -house-r epr esenta tiv es-per sonal-responsibility - w ork- and - family -promotion-act-and
※ C h a t h o l i c C h a r i t i e s . (2 0 2 2) . E l i g i b i l i t y / E l i g i b l e u s e s .Chatholic Charities Help. https://catholiccharitieshelp.org /eligibility-eligible-uses/
※ C o n g r e s s. (1996). H.R.3734—104t h C o n g r e s s (1995-1996):Personal Responsibility and WorkOpportunity Reconciliation Act of 1 9 9 6 | Congr ess . g o v | Libr ar y of Congr ess.
https://www.congr ess.g o v/ bi ll / 1 0 4 t h - c ong r es s / ho us e -bill/3734
※Curtis & Associates. (2022, November11). Ser vices | Curtis & A ssociates.https : / /
curtisassocia t es . c om /services/

Phoca PDF

※Department of Labor. (1990). Labor Press Service: News from the United States Department of Labor. Office of Information and Public Affairs.
※Dernbach, B. Z. (2019). This is what happens when you let a for-profit company run public benefits. Mother Jones. https://www.motherjones. com/politics/2019/12/this-is-what- happens-when-you-let-a-for-profit- company-run-public-benefits/
※F o r t u n e. (2022). M a x i m u s | 2022
Fortune 5 0 0 . F ortune . ht tps : / /fortune.com/comp any/maximus/fortune500/
※Gibbons , J . (2 0 1 3) . He aring on Waiving Work Requirements in the Temporar y A ssistance f or Needy Families (TANF) Program. https:// gop - w aysandme ans . house . g o v/ Uplo adedFiles /Jim _ Gibbons . _ Goodwill_Industries_International._ HR_022813.pdf
※Godard, J. (2003). Labour Unions, Workplac e Right s and Canadian Public P olic y. Canadian Public P olic y / Analyse de P olitiques ,
29(4), 449–467. h t t p s://d i.org /10.2307/3552181
※Henderson, A. S. (2001). The Price of Citizenship: Redefining the American Welfare State. Histor y: Re vie ws of New Books, 30(1), 5–5. https://doi. org /10.1080/03612759.2001.1052590 7

※ Marwell , N . P . (2 0 0 4) .Priv a tizing the Welf ar e S t a t e :Nonpr ofit Community - BasedOrganizations as Political Actor s.Americ an Sociologic al R e vie w,69(2), 265–291. h t t p s:// d o i.org /10.1177/000312240406900206

※M c M i l l a n, T. (2018). H o w O n e Comp any Is Making Millions Off T rump ' s W ar on the P oo r. T ype Inv es tig a tions . ht tps : / / www . typeinv es tig a tions . or g / investigation/2018/12/17/maximus- making-millions -off-w ar-on-the - poor/
※Midgle y, J. (1997). Social Welfar e in Glob al Cont e x t . ht tps : / /doi . org /10.4135/9781483327945
※Miles, L. (2017). MAXIMUS Included on Fortune's Annual World's Most Admired Companies List. Maximus, Inc . ht tps : / / inv es t o r. maximus . com/ne ws-e v ents/press-releases/ detail/138/maximus-included-on- fortunes-annual-worlds-most
※M o r g a n, K. J., & C a m p b e l l, A. L. (2 0 1 1) . The Del e g a t ed Wel f ar e S t a t e : Medic ar e , Mark e t s , and the Go v ernance of Social Polic y. O xf or d Univ er sity Pr ess. ht tps:// d o i . o r g / 1 0 . 1 0 9 3 / a c p r o f : o so/9780199730346.001.0001
※Offic e of the Comp tr oller of the C urr enc y Multina tional Banking. (2000). Interpretations and Actions. The Comptroller.

※O w i t z, B. B. (2001). P r o s p e c t i n g A m o n g t h e P o o r : W e l f a r e Privatization—In the Public Interest. Applied Research Cente r. https:// inthepublicinterest.org /prospecting- a m o n g - t h e - p o o r - w e l f a r e - privatization/
※Patte rs o n, J. T. (2000). A m e r i ca's S truggle Ag ains t P o v erty in the Twentieth Century.
※Pressprogress. (2021). Doug Ford is Privatizing Low-Income Employment Ser vices. An American Firm Linked t o Trump's Welf ar e C ut s W ant s t h e C o n t r a c t . P r e s s P r o g r e s s . ht tps : / / pr esspr ogr ess . c a /doug - f or d - is - priv a tizing - lo w - inc ome - employment-services-an-american- firm-linked-to-trumps-welfare-cuts- wants-the-contract/
※PS I. (2003). Po l i c y St u d i e s, I n c. — Comp any His t or y. ht tps : / / www. c omp any - his t ories . c om / P olic y - Studies-Inc-Company-History.html
※R e i s c h, M. (2009). U n i t e d S t a t e s: S o c i a l W e l f a r e P o l i c y a n d Priv a tiz a tion in P os t- indus trial S o ci e ty . I n J . H e nd r ic k s & J . Powell (Eds.), The Welfare State in Post-

Phoca PDF

Industrial Socie ty: A Glob al Perspective (pp. 253–270). Springer. https://doi.org /10.1007/978-1-4419-
0066-1_14

※S a n g e r, M . B . (2 0 0 1) . W h e n t h e Private Sector Competes: Providing Services to the Poor in the Wake of Welfare Reform. Brookings. https:// www. br ookings . edu / r ese ar ch / when-the-private-sector-competes- providing-ser vices-to-the-poor-in- the-wake-of-welfare-reform/
※Stevenson, D. D. (2006). Privatization of Welfare Ser vices: Delegation by Commercial Contract. Undefined. https://www.semanticscholar.org / p aper/ Priv a tiz a tion - of- Welf ar e - Services%3A-Delegation-by-Stevens on/3588894bb285d7ff51d82559ce4c cb9bdae3d886
※ T h o r n e, A. (2003). M a x i m u s: Maximising Profits at the Expense of the Poor. Freedom Socialist Party. https://socialism.com/f sb-article/maximus-maximising-profits-at-the-expense-of-the-poor/
※Winston, P., Burwick, A., McConnell, S . , & R o p e r , R . W . (2 0 0 2) . Privatization of Welfare Ser vices: A Review of the Literature. Undefined. ht tps : / / www. semanticschola r. or g /p aper/Priva tiza tion-and-the- P oor % 3 A - E xploring - Pa t t erns - in - Butz/de2d10b8ec44384b6efb4cb220 e29ee89a426ae0
※Young, D. (1999). Complementar y, supplement ar y, or adv er sarial ? A the or e ti c al and his t oric al e x a m i n a t i o n o f n o n p r o f i t - government relations in the United S t a t es . W ashingt on , DC : Urb an Institute Pr ess, In E. Boris and E.Steuerle , (E ds .) , Nonpr ofit s and government : Collabor a tion and conflict.

Phoca PDF