

罗格斯大学社会工作学院华民研究中心
北京师范大学中国公益研究院
华民公益手册系列-8
2013年2月

私有化社会人群服务

——美国经验的启示

威廉·瓦尔德曼



华民慈善基金会
HUAMIN CHARITY FOUNDATION

RUTGERS
School of Social Work



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

简介

- ◆ 这本手册反映了当前美国社会人群服务私有化相关的政策和实务。
- ◆ 在私有化的各个层面中，我们将考察基本政策问题、内在机遇和制约因素、策略、方法、以及保护公共利益和服务对象利益的保障与控制措施。
- ◆ 我们希望，通过检视与反思美国的经验与教训，能够对其它国家考虑公共服务的私有化有所帮助。
- ◆ 作者曾经通过关闭一些州立机构和向私人组织提供财政支持以开展社区护理，领导新泽西州进行针对某些最严重及持久性精神病患者及发育性障碍患者的护理服务私有化，
- ◆ 在作者担任新泽西州人群服务部门行政总监的时期中，约50万医疗补助计划受助者参与了私立营利性医疗项目；同时，服务于几百名儿童的22个儿童日托中心的主办方也由新泽西州青年及家庭服务部转变为各个非营利性社团。

政府在人群服务中的作用——公共政策选择

对于人群服务，政府保持着一系列广泛选择。在最基本层面上，政府必须决定将要提供哪些具体服务、服务的形式或性质、服务的开展方式、哪些人群有资格成为服务对象、服务持续时间、哪个组织能够提供最佳服务、以及应如何向其提供资金等。



美国采用三种基本结构提供人群服务：

公共部门——包括联邦政府、州政府及地方政府各部门

非营利部门——非政府组织

私有部门 ——营利性企业

开展健康和人群服务的组织支持：美国架构

美国联邦政府是构成其公民安全网的一系列广泛性健康和人群服务的最主要财政支持者。

收入保险为退休人员和成为
残疾者提供福利。

收入补贴为低收入家庭、老
年人、盲人和残疾人提供现
金补助。

儿童福利主要针对儿童安全
与福祉。

健康照护服务面向老年人、
残疾人、以及低收入个人和
家庭。

各类不同服务提供给有特殊需求的个人
和家庭，如涉及精神疾病、药物成瘾、
发育性障碍、以及其它医疗诊断的人。

开展健康和人群服务的组织支持：美国架构

宗教或信仰组织在公共资金的接收和使用上都有限制。美国宪法要求教会与政府分离，一般来说，公共资金不会用于向个人传教的某具体信仰或宗教组织、或者在开展指定服务的过程中，仅仅服务或雇佣具有某种信仰的个人。

另一种选择是委任某私有性或营利性组织开展特定的服务，这些组织的特征是为产权人或投资者提供财政性回报为目的，不具有免税资格，有权向产权人或投资者维持或分发通过提供指定服务获得的利润，由董事会、总裁、或产权人实行自我管理，在参与政治活动或政治游说上没有类似于非营利组织的限制；但在其活动的其它一些层面上，这些组织仍受政府规定。



美国支持开展人群服务的历史与趋势

在私人慈善捐赠、非营利和宗教团体组织并开展人群服务方面，美国具有悠久的历史与文化。二十世纪30年代，随着社会保障法案的通过，美国社会产生一个重大改变。在随后几十年中，该法案经过不断修正，其重点转移为公共或政府在组织、资助、和开展一系列广泛的健康和人群服务中的领导力。

如今，社会保障法案仍是美国人民社会福利安全网的支柱、法律依据和财务工具，其内容涉及医疗保险计划、医疗补助计划、补充性保障收入、强制性儿童抚养、儿童福利及其它重要服务和福利计划。

尽管联邦政府仍直接运行一些其它重要项目，但大部分项目的责任和权力都已下放或移交至州政府。随后，州政府又将运行一些主要项目和服务的责任委派给私有部门，其中既包括非营利组织，也包括营利性组织。

非盈利部门的角色：

- 作为与政府的互补性伙伴关系而出现。
- 这一角色决定了非营利组织需满足政府未提供的公民医疗和人群服务需求，以及作为独立发展的实体传递政府服务。
- 由于公共部门员工加入工会的比率远远高于其它部门，而通过工会交涉提高的薪水和补贴导致了由非营利部门提供服务和福利项目能够节省相当可观的成本。因此，经济和劳动力发展趋势也推动了这种格局。

美国支持开展人群服务的历史与趋势

美国的政治思想和价值观：

- 侧重于创造“一个规模更小、更聪明的政府”，推动扩展公共服务的私有化。
- 认为政府的角色应为是“掌舵国家之船”，而“行驶船”（实际上开展健康和人群服务）的角色则应交予私有部门。
- 成功推动了信仰服务的拓展，使更多的宗教性组织得以在较少的限制条件下接受基础性政府资助服务的委任。
- 该实践被称为“慈善选择”，并要求如果政府运用该类组织提供特定服务，他们也应为其他非宗教信仰公民提供同等的服务选择。这些服务包括药物和酒精使用的咨询和治疗、住房条件发展、就业安置，等等。

联盟募款：

一些组织直接向私人募集资金，通过志愿性的规划和配置系统向非营利组织分配资金，以满足其所在地区居民的持续性和发展性的需求。例如：美国联合劝募会、美国健康慈善会联盟。

基金会：

非营利组织的另一种形式，并作为医疗和人群服务的资助者日益显现其重要性。主要捐赠者通过成立该类组织、向非营利组织提供资金，以实现捐赠者的社会福利目标；同时，捐赠者亦享有很大程度的税收优惠。



决定服务开展支持的战略考虑

1.

回顾相关研究文献。如今，有越来越多的研究涉及特定类型医疗和人群服务的有效性，以及影响服务的成功实施、准入条件和服务质量的因素。分析是否实行私有化也为我们提供了根据研究结果改善服务内容和开展方式的机会。

2.

决定政府在特殊管辖领域内的核心竞争力。

3.

私有部门参与开展特定服务有哪些具体优势？在当前的经济条件下，单位效用成本通常成为主要的考虑因素。衡量私有化某特定服务的成本相对差应考虑其现在和将来所有相关的成本。

4.

未来成本。很多司法管辖领域经验显示，私人组织可能通过最初提出或接受相当低的回报率来吸引政府签订协议以进行某项服务的私有化。



决定服务开展支持的战略考虑

5.

一个关键的战略考虑是该有待私有化的服务是否具有健全的、竞争性的私有市场。许多符合条件的、合适的服务供应商间的竞争有助于控制成本、为政府提供选择余地、并更有力地控制合同管理和谈判。

6.

对于有待实行私有化的服务，政府必须考虑提供该类服务的企业的兼并与收购、以及其它可能减少竞争的市场因素的现状与未来发展。服务供应商的兼并可能会削弱市场竞争，并限制政府在私人供应商操作过程中的控制权。政府也可以通过使用其它管辖权限以控制由某单一服务供应商所导致的过度合并和市场控制。

7.

国家成功实施和管理某特定服务私有化的能力。其中，私有化管理的成功实现需要战略规划、评估、和商业技巧。例如：

- 在服务供应商中创造和管理竞争过程，从而促成私有化服务的竞争性和高服务质量的能力。
- 能够建立和成功一份谈判合法的绑定合约协议，要求供应商提供符合规定质量和全面性的服务。
- 有效监管服务供应商绩效的能力，确保项目问责并要求必要和适当的矫正措施。
- 批判性分析合同成果，并将所得经验教训纳入与服务供应商的后继合同，以改善未来服务和成果的能力。

公共服务私有化实施中的关键性问题

选择方法

政府首先必须决定组织和资助健康和人群服务私有化的方法，举例来说，美国政府主要运用四个方法：

1. 成本补偿
2. 单位成本
3. 管理式医疗制度
4. 绩效或成果支付

1. 成本补偿：政府和服务供应商根据供应商记录的对于开展服务必要且适当的成本所达成的补偿协议。

2. 单位成本：政府通过进行市场研究，针对某项特定服务制定标准化成本的协议。获批的服务供应商需有符合条件的受助者已受到了其某项服务的凭证，方可获得补偿。



公共服务私有化实施中的关键性问题

选择方法

3. 管理式医疗制度: 代表了私有化公共服务领域的一项最新发展，其基本概念包括组织诸如医疗等关键性服务领域，让管理式医疗组织

(MCOs) 通过该领域认定的、协调型或管理型的必要性框架向符合条件的受助者提供一系列全面的服务，从而实现理想的服务效果，并同时得以节省成本。

4. 绩效或成果支付: 当协定的成果实现时，政府才向私人承包商提供支付。



公共服务私有化实施中的关键性问题

保护需求最迫切的受助者利益

需求量最大、问题最迫切、所需服务可能最贵或最具劳动密集型、或为服务提供商带来其它困难的受助者，往往面临无法获得其所要求的服务、或无法获得服务供应商的约定协议所规定内容的巨大风险。

管理健康照护领域中，“规避不利风险”的做法是指主动劝止患有治疗费用昂贵的慢性疾病、符合条件的服务受助者参与某些特定的管理式医疗组织。

鉴于可能导致对更多费用昂贵服务的过度事先授权，接受服务的核准过程可能将设定的较为繁琐，从一定程度上也可以有效劝止服务受助者。

同样地，获得成本补偿的服务供应商可能也会拒绝这些符合条件的受助者，而以单位成本为计的服务供应商的回报率可能也不会根据提供服务所产生的额外费用进行调整。

公共服务私有化实施中的关键性问题

利率设置与私人组织的报酬

为了保护公共资金和公共服务受助者，政府必须向开展公共服务的私人供应商支付足够的资金以保证服务质量，该资金应基于市场研究，但不应支付过多而使私人组织获得过高的利润。

- ◆ 因此，市场研究对于确定合理的利率和报酬非常关键；为了达成目标，也有必要对利率和合同进行监管。
- ◆ 为防止管理式医疗组织赢取暴利，许多政府已采用**医疗损失率**的概念，限制管理式医疗组织将政府提供的资金用于获取利润或行政支出。
- ◆ 另一方面，一些政府在管理式医疗组织合同中加入了**止损条款**。一定条件下，当管理式医疗组织的经济超出预期水平时，政府将提供额外支付。这些契约性约束能够对利润和损失制定合理的范围，从而在财务风险环境下保护政府和私人服务供应商。

公共服务私有化实施中的关键性问题

实施有效的采购流程

政府致力于从高水平的服务提供组织中以最低成本获得最高质量的公共服务。为了实现该目标，政府必须实施一个有竞争力的、高效、有序的采购流程，其中包括：

1. 制订一份详细的文件，以服务受助者的名义针对需要达成的服务数量、质量、范围和持续时间征求提案。
2. 向潜在服务供应商分发和交流该文件的过程。
3. 设立服务供应商的准入标准。
4. 开展服务的标准和预期成果。
5. 由符合条件的供应商提交详细的计划，其中包括开展服务将采用的方式和手段，以及任何需要政府支付的支出。
6. 审查有效对比质量和成本的提案。
7. 选择服务供应商需依据各申请组织的能力、对政府所征求提案的响应能力、开展类似服务的历史、财政能力和偿还能力、以及其提出的开展服务所需的成本和报销幅度。
8. 制定保护措施，确保整个流程的公平开放，并防止政府人员在选择过程中的利益冲突。
9. 制定一份合约。

公共服务私有化实施中的关键性问题

制订合同内容与监督实施和表现

公共服务私有化的有效合约应包括以下几个方面：

- ◆ 对政府和私人组织责任部门、及双方指定负责人的正式证明。
- ◆ 关于协议持续时间或期限的明确声明。
- ◆ 关于将提供的服务内容、持续时间、范围、数量、及质量水平的详细描述。
- ◆ 任何其它绩效指标的认定证明。
- ◆ 包括支付报酬、补贴、支付方式和支付时间的详细预算。
- ◆ 修改协议条款和条件的过程。
- ◆ 证明均等就业机会的手续。
- ◆ 拟定关于项目和财务绩效报告的协议。
- ◆ 关于任何以合同资金购买的设备或不动产的所有权声明。
- ◆ 法律责任细则。
- ◆ 关于供应商任何绩效缺陷的明确通告。
- ◆ 对任何修正行动计划的公布、准备、批准及实施过程。
- ◆ 对违反合约条款可能产生的任何惩罚的类型、程度和数额的证明。
- ◆ 关于合约终止的明确程序。

在关于该私有化服务的协议或合约生效后，政府部门必须授予明确的责任和权力，并由特定的政府人员负责监督该私人组织的服务实施过程与绩效。

概括与结论

关于哪些公共服务由公共或私人组织运行最佳并无普遍规律，针对每个案例，应根据服务内容、公共及私人组织开展服务的能力和历史、相关公共及私人组织开展服务的相对成本，以及政府部门人员的文化、传统和价值观，进行战略分析和分别决定。

经验表明，在管理公共和私人健康与人群服务中引入市场竞争、应用依法制约的市场规律，能够提高服务质量，并有助于控制成本。

有效的私有化涉及相对复杂的战略和商业规划活动；另外，政府必须提高商业管理能力，从而有效实施私有化，确保服务质量和成本控制。

健康与人群服务的成功私有化能够促进以低成本产生高质量服务，增进公共和私有部门的传统伙伴关系，并巩固公民社会的发展。

参考文献

- Collins-Camargo, C., McBeath, B. & Ensign, K. (2011). "Privatization and Performance-Based Contracting in Child Welfare: Recent Trends and Implications for Social Service Administrators". *Administration in Social Work*, 35 (5). P. 494-516.
- Edwards, L. & Yankee, J. (2006). *Effectively Managing Nonprofit Organizations*. Washington, DC: NASW Press.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2013). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Eighth Edition. Boston: Allyn & Bacon. P.153- 182.
- Golensky, M. (2011). *Strategic Leadership and Management in Nonprofit Organizations*. Chicago: Lyceum. Chapter 1: pp:1-23
- Lynch—Cerullo, K. & Cooney, K. (2011). "Moving From Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Services Nonprofit Sector." *Administration in Social Work*,35 (4). P. 364-388.
- Martin, I. (2005). "Performance Based Contracting for the Human Services: Does It Work?" *Administration in Social Work*, 29 (1). P. 63-77.
- Meezan, W. & McBeath, B. (2011). "Moving Toward Performance Based, Managed Care Contracting in Child Welfare: Perspectives on Staffing, Financial Management and Information Technology." *Administration in Social Work*, 35 (2). P. 180-206.
- Mordock, J. (2002). *Managing for Outcomes: A Basic Guide to the Evaluation of Best Practices in Human Services*. Washington, DC: CWLA Press. Chapter 1, pp. 1-34
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley Publications.
- Poertner, J., Moore, T. & McDonald, T. (2008). "Managing for Outcomes: The Selection of Sets of Outcome Measures". *Administration in Social Work*, 32 (4): P. 5-22.
- The Urban Institute (2010). "The 2010 National Survey of Nonprofit Government Contracting and Grants" available electronically at: <http://www.urban.org/nonprofitcontracting.cfm>
- Trentacosta, J. (2010). "Restructuring Contracts in Stressful Times: Strategies for Successful Contract Negotiation". *Nonprofit World*. 28, (3). P. 22.
- Zullo, R. (2005). "Is Social Service Contracting Coercive, Competitive, or Collaborative? Evidence from Case Allocation Patterns of Child Protection Services. *Administration in Social Work*, 30 (3). P. 25- 42.

私有化社会人群服务

——美国经验的启示

威廉·瓦尔德曼

华民公益手册系列 - 8

罗格斯大学社会工作学院华民研究中心

美国新泽西州新布朗士维克，乔治街390号503室，邮编：08901

北京师范大学中国公益研究院

北京市海淀区新街口外大街19号，京师大厦1003A，邮编：100875



华民慈善基金会
HUAMIN CHARITY FOUNDATION

RUTGERS
School of Social Work



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute