



## 紐西蘭福利改革：變遷與挑戰

周海娟

### 壹、前言

紐西蘭「從搖籃到墳墓」的福利體系，主要是由稅收支撐福利服務的支出，從一開始就特別強調由中央政府提供福利服務。這也反映出紐西蘭人期望政府提供公民安全保障，藉以對抗因物理空間之隔離與依賴出口經濟之衝擊所可能帶來的雙重影響（周海娟，1993：104；1996：86）。它花了近 28 年的時間發展其福利國家的架構，大體而言，它主要的特色是：嚴格的資格權限制與低津貼給付，同時透過資產調查、居住條件與類別資格標準的方式，輸送福利服務給多數的需求者。

紐西蘭的福服務體系可視為過去一百年來政策發展的結果，它最主要的特徵是：實用主義的、全面

性的，以及相對保守的取向。早期來自英國的移民，靠著互助與非正式的地方社區力量，協助生活上有困難的個人或家庭。早期紐西蘭福利國家的出現，可視為是經歷私有市場社會福利供給失敗後的產物（Easton, 1979）。某些批評者指出，紐西蘭社會福利服務體系集中化的現象，或多或少反映出紐西蘭社會的傳統人道主義、平等主義、實用取向和社區責任的意識型態。事實上，紐西蘭從初期的殖民時期起，就缺乏一個可以捐助醫療保健、窮人或教育所需經費的富裕階級。在 1846 年的法令中，政府即明確指出社會福利是擴大家庭的主要功能之一，同時也明定「近親」對窮困親屬的援助責任（Knutson, 1998: 11）。

大約在 1990 年代之後，「福利

改革」(welfare reform)一詞幾乎成了各國在「風險」之外討論的熱門話題。事實上，自福利國家發展至今，福利國家在經濟富裕的年代，往往是不斷擴張，一旦遇到國家財政危機時，則苦思如何撤退。兩者背後的基本假設其實是大不同的，前者強調的是：一旦各種津貼擴及到社會上不同群體時，這代表政府信用的宣誓；後者注重的是：避免責難，因為當福利緊縮時，各項福利的領取資格權將逐步提高。

在紐西蘭，福利改革成為九〇年代後期最重要的社會議題之一，政府同時也宣布了許多重大的變革。然而，福利改革並不是一個單獨存在的概念或事件，它是存在一個低死亡率、人口老化、單親家庭持續增加、經濟環境改善、勞動力市場改變與工作本質改變的社會脈絡中。因此，本文先簡要說明紐西蘭福利服務的發展與危機，再談有那些因素促進了福利改革，以及自八〇年代開始的福利改革方向。

## 貳、紐西蘭福利服務的發展與危機

任何有關紐西蘭社會福利發展或社會政策建構的研究，都必須從更廣泛的福利輸送歷史脈絡來檢證。同時，福利服務的品質與水準

往往與外在的總體政治、經濟、社會與文化變遷息息相關相關(林萬億，1994；莫家豪、古允文，2000)。

就地理上而言，紐西蘭是地處偏遠的小國，它是在一個小規模、依賴的半殖民地經濟中發展其資本累積的歷史條件。早期，紐西蘭的經濟基礎是植基在有利的自然資源出口上，從最初的淘金熱、林業、礦產與農產品的發展，直到1890年代冰箱發明之前，羊毛一直是紐西蘭最重要的出口產品。之後，隨著冰箱時代的來臨，肉品與乳製品逐漸成為紐西蘭經濟的重要命脈。自19世紀成為英國的殖民地以來，農牧經濟發展帶來的高所得不僅助長了移民潮，也促進了更進一步發展所需的資本流入。

歷經1860年代的淘金熱與1870年代大規模的國家基礎建設後，紐西蘭進入了經濟緊縮期。在1879至1890年間，紐西蘭面臨嚴重的經濟衰退，最典型的代表之一是基督城失業工人請願的例子：在1880年，基督城有一群失業勞工寫了一封請願信給美國總統，請求他能協助他們移民到美國。同時，紐西蘭國內大量的失業者也對政府提出「要工作，不要救濟」(work not soup)的

要求。當然，在經濟日漸惡化的脈絡下，人們也逐漸改變對貧窮個人化的歸因方式。（Knutson, 1998: 11）

在 19 世紀結束前，自由黨政府通過了「老人養老金法案」（the Old Age Pension Act, 1898）。雖然，這個法案爲了確保僅有來自歐洲的移民得以領取養老金，因而有非常嚴苛的資格權限制，但它仍然可視爲紐西蘭老人福利的重要里程碑，這也是全球僅次於德國和丹麥，第 3 個建立獨立老人福利計劃的國家。自此，許多不同的收入援助計畫逐漸擴及其他「值得幫助者」的群體。（Knutson, 1998: 13）

1930 年代的全球經濟大蕭條再次重創了紐西蘭，世界商品價格崩盤，以及國際資金持續流向非依賴型經濟體時，紐西蘭就已埋下了它未來走向沒落的種籽（Atkinson, 1997）。當然，這不僅給紐西蘭政府帶來空前的壓力，也改變了紐西蘭的政治與知識思潮，並宣告了國家在經濟管理上一個不同於以往的角色。尤其，當紐西蘭的海外市場逐漸消失，民眾要求政府回應的聲浪日益高漲時，政府不得不尋求因應之道。

1938 年，首次執政的工黨政府

實施了社會安全法案（the Social Security Act, 1938），雖然仍保有資產調查的要件，但已全面擴大福利給付與津貼的涵蓋範圍，例如疾病、失業、孤兒與緊急事件救助等，均包含在社會福利服務的大傘下，此後六十年，紐西蘭的社會福利大致在這樣一個架構下展開。直到 1960 年，紐西蘭的每人平均所得緊迫在美國和瑞士之後，是位居全球第 3 位的富國。從時間上來看，自第二次世界大戰至 1960 年代末，當時的紐西蘭人被稱爲經濟奇蹟的世代，失業率幾乎是零，靠薪水過活是真實的生活寫照，甚至在官方紀錄中，1950 年全國只有 12 個人領取失業給付。（Knutson, 1998: 19）

然而，好景不常，1970 年代初的紐西蘭經濟再度受到重創。一是英國於 1973 年加入歐洲經濟聯盟（European Economic Union），這使得紐西蘭立即面臨失去農產品最大的海外出口市場的危機，一是石油輸出國家組織（the organization of Petroleum Exporting Countries）決定減產，直接衝擊到全球石油價格的飆漲。這兩個事件可說是紐西蘭經濟史上一個重要的分水嶺（de Bruin, 1999）

然而，從貿易崩潰的角度來

看，石油危機固然對全球經濟市場產生相當重大的影響，但它對紐西蘭的影響遠不如英國加入歐洲經濟聯盟的影響來得大。此時，紐西蘭採取的共同農業政策（the Common Agricultural Policy）增加了紐西蘭取得原有主要輸出市場的限制，顯示其低估了它失去原有英國出口市場可能造成的衝擊，同時它也低估了石油價格上漲 3 倍帶來的影響。對此，紐西蘭的回應則是抗拒調整，而且強化現行的一些不利趨勢。預算政策也愈來愈不穩定，通貨膨脹愈見明顯，失業率持續攀升，由於投資決策的政治取向所造成的浪費也隨處可見，並強化對勞動與金融市場更細部的控制，紐西蘭政府也因而轉向國際資本市場求援，冀望能經援其預算和經常帳的赤字。

自 1980 年代以來，昔日「南太平洋的瑞士」稱號早已成為過去式，它已然落入 OECD 國家的窮國之列。在 1980 年代中期，經濟合作暨發展組織（the Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）國家曾針對紐西蘭進行一項經濟調查，該調查報告指出：自第一次石油危機以來，紐西蘭此階段的經濟表現是較其他 OECD 國家差的時期，不僅輸出成

長降低，通貨膨脹增加，並且形成嚴重的經濟不平衡。而造成整體經濟水準下降的助長因素之一，則是 1970 至 1980 年代期間政府支出（特別是福利國家支出）迅速擴張的結果，例如，國家黨政府在 1975 年實施全國性的年金方案，針對 60 歲以上的國民給付養老金，這個方案的經費來源全數來自稅收。就政治上而言，這個選舉的承諾普受選民歡迎，但就國家長遠的經濟來看，當未來老人人口不斷成長時，這無疑將造成長期的經濟問題。（Knutson, 1998: 16）

### 參、福利改革的動力

第二次世界大戰後，紐西蘭的經濟已是高度國家干預的形態，不僅經常訴諸對勞動、產品與金融市場的控制，許多工業與商業活動的實際運作和財務支持也往往依賴國家。但是，紐西蘭政府並沒有為這樣的經濟形態提供一個美麗的願景，也缺乏有利的政策基礎，對研發部門的支持也是少得可憐（Atkinson, 1997; McDonald, 2000）。

自 1960 年起，紐西蘭實質的 GDP 增加了 2 倍半，相較於 OECD 的平均水準（4 倍半），顯然落後許多（參見 <http://www.schnauer.co.nz/pol>

itical/economic.htm)。1970 年代的經濟變遷也離往日充分就業的好光景愈來愈遠，隨著 1987 年 10 月紐西蘭股市崩盤，失業似乎變成家常便飯。自 1972 至 1992 年的二十年間，「失業」從一個不起眼的社會議題，一躍成為舉國注目的焦點話題。同時，伴隨著福利國家的持續擴張，不僅「製造」了一個龐大的公共部門，也「生產」了不斷啃蝕稅收大餅的各類福利服務。尤其隨著戰後充分就業的黃金時期結束，經濟不振使得政府福利支出日益窘迫，也促使政府意識到公共社會政策支出不僅不利經濟成長，而且也有礙市場發展。

減少政府所有權或經營權的自由市場政策也因而普遍受到歡迎，這樣的理念不但助長了私有化的風潮，也是驅使紐西蘭在八〇和九〇年代前後進行兩次革命性經濟改革的基本哲學，誠如新聞周刊（News Weekly, 2000）引述英國經濟學家 John Kay 的描述：紐西蘭進行的實驗指出，政府乃經濟沉痾的來源，解決之道就是政府撤離這樣一個宣稱的測驗。當然，紐西蘭歷經這場巨大的改革，成效究竟如何，有正反兩方的看法，支持者認為：在帳面數字上，紐西蘭有明顯不同於以

的優良表現（Atkinson, 1997）；反對者則認為，「紐西蘭是一個嘗試經濟自由主義的錯誤地點」（News Weekly, 2000）。

從長期發展來看，紐西蘭政府在經濟上的大力改革有兩個較明顯的時期，一是 1984~1988 年的財政部長道格拉斯（Roger Douglas），另一個則是 1990~1993 年的瑞奇森（Ruth Richardson）兩人所進行的改革措施。前者強調，改革必須是快速、全面且整體式的進行至完成為止，如此一來，任何利益團體將來不及反應或反對。由於紐西蘭的大量外債是造成國內經濟壓力的來源之一，因此，也接受國際貨幣基金會（International Monetary Fund）的建議，進行國內金融市場的改革。去除保護性的本地製造業／進口限制、貨幣限制，以及管理式的經濟，以有助於開放市場的模式。雖然經濟上已經鬆綁，但在勞動市場和福利國家方面並沒有太大的改變。後者除跟著前的改革腳步外，在勞動市場和福利國家方面也予以自由化（The Economic Council of the Danish Labour Movement, 2001）。

特別值一提的是：紐西蘭自 1930 年代至 1980 年代的社會政策取向，一直都是環繞在與就業有關的

福利，而非只是由國家直接提供的援助供給（Kuntson, 1998）。爲了解決社會福利服務支出與經濟發展的困境，以及促進全民福祉，紐西蘭政府採取經濟與社會策略結合的社會發展取向。社會發展主要包括 3 個面向：(一)創造就業：透過創造就業成長機會的政策，促進經濟成長；(二)提升能力，善用機會：藉由激發人們成長與發展的能力，使人們可以善用因社會變遷所帶來的機會；(三)強調歸屬感：增加人們對其家庭和社區的歸屬感，使其在現在與未來能更有安全感。社會發展的具體目標包括：建立終生工作技能與知識、協助個人有責任感且獨立、增加人們完全參與社會與經濟生活的機會，以及強化個人、社區、企業與政府機構的連結關係。

從這樣的發展趨勢，我們不難看出，紐西蘭政府不僅對長久以來福利斲喪經濟的論辯做出積極回應，更進一步透過福利分散化的做法，努力結合地方與社區資源，企圖在經濟與福利雙向並進，營造出紐西蘭社會福利體系的新風貌。

## 肆、邁向工作導向的福利改革

### 一、八〇年代的改革

工黨政府在 1984 年當選後，即展現它不同於以往的改革方式。採行市場自由主義的理念，開始快速且大幅地調整福利服務方向，一方面大力重整密集的福利服務網絡，另一方面控制和管理公共資源，並明顯指向私人企業、有限的國家角色，以及以市場競爭滿足個人需求等方式的福利服務供給，目的都是爲了降低國家管制與直接供給的程度（周海娟，1996）。

在此過程中，幾乎沒有那一個經濟部門可以逃過改革的法眼，其中有二個重要步驟，第一，金融市場快速自由化、所有對利率、借貸活動與外匯交易的控制完全解除，1985 年 3 月，甚至放任匯率膨脹，政府沒有挹注資金干預外匯市場交易。第二，鑒於日益高漲的預算支出，對農業的補貼與其他援助均予取消，從 OECD 對生產者補貼的水準來看，現今紐西蘭與其他已發展國家一樣，都迫使其農人不得不完全適應全球市場的變化。

其次，則修正總體經濟政策，準備銀行法案（the Reserve Bank Act）的通過，一則穩定了貨幣的價格，再者將例行的操作決策責任由財政部長轉移到準備銀行的總裁，同時，建立契約架構以確保責信。

赤字責任法案 (the Fiscal Responsibility Act) 則建立了責任赤字管理原則，並且要求執政者要對任何背離，以及如何回歸這些原則的做法提出詳盡的解釋 (Atkinson, 1997; de Bruin, 1999)。

進入八〇年代，以社區為導向的福利服務供給已獲得廣大的支持，同時紐西蘭計畫委員會 (New Zealand Planning Council) 也力倡由非政府部門負起社會計畫的責任，並大力鼓吹社區參與、更好的協調、社會福利服務輸送的預防取向、政府責任的轉移、分散化、援助自助團體與社區創新。該委員會出版的「福利國家」(The Welfare State) 一書中明白指出，如果福利國家要在八〇年代找到新方向的話，真正要做的是國家少做一點，協助人們為自己多做一點。而這所指的正是一個福利供給方向的轉變，從原先的「由上而下」(top down) 轉變為「由下而上」，強調全體公民共同負起滿足自身福利需求的責任 (New Zealand Planning Council, 1979)。其目的無非是想透過政府部門的經援與資源協助，使社區導向的福利服務可望擴大滿足社區居民的福利需求 (周海娟，2001)。

Atkinson (1997) 在「紐西蘭的激進改革」一文中指出，自工黨政府上台以來所進行的各項改革，不論從「問題是否獲得解決」或是「改革後的表現」檢視紐西蘭的經濟，十餘年來歷經工黨和國家黨的大力改革，成效是相當顯著的。例如，紐西蘭的國際評等二度被評在僅次於最高的 AAA；國內的預算赤字也獲得大幅地改善；政府的負債也從 1991 年超過 GDP 50% 的水準，下降到 1998 年的 20% 左右；八〇年代末，紐西蘭是國際資本市場最大的借款人，十年後，它清償了它的淨外匯債；在通貨膨脹部分，它也從 1970 年代的 10%~20%，下降到 1980 年代的 2% 左右；電信公司在 1987 至 1995 年間，人員縮編為原先的三分之二，但產能卻提高了 85%，以往申請電話要等 6 個月，現只需 1 天。從這些數據，我們可以很清楚地看到，從九〇年代初開始，紐西蘭的經濟表現相當優秀，高成長、就業率增加、物價穩定，同時，當年拉丁美洲式的經濟危機和人口減少的威脅，似乎都已是過去式。

在財政危機、法定／志願平衡論戰、社會工作與服務，以及雙重文化主義等 4 種歷史發展的共同影

響下，促成了改變紐西蘭福利國家供給的動力，而成為紐西蘭未來社會政策發展的特徵。這些發展對紐西蘭「福利國家」形成了挑戰，使得 1980 年代社會服務輸送的「福利國家」模型不再是可支撐的或令人滿意的。雖然這 4 種歷史發展有相當不同的理由改變「福利國家」供給，但它們挑戰到「福利國家」政策則是事實。然而，正是這些在經濟、政治、社會與文化領域發展的聚合力量，共同型塑了紐西蘭的社會服務輸送由福利國家轉向福利社會的模型（Barretta-Herman, 1994），這也是何以曾經是「福祉」（well-being）同義詞的福利，如今卻被視為「病態」（ill-being）的原因（de Bruin, 1999）。

## 二、九〇年代的轉變

1990 年，右翼的國家黨政府上台，在執政的三年間，它採取了下列幾項主要改革：（the Economic Council of the Danish Labour Movement, 2001: 10）

（一）除養老金外，所有的津貼減少 5%至 27%。

（二）緊縮領取社會福利的資格權限制。

（三）所有的津貼形式更緊密地與

收入結合在一起。

（四）在教育、醫療、托兒與老人照護等社會服務，開始引入使用者付費的體系。

（五）在教育與醫療方面，引入各種不同形式的「自由選擇」模式。

（六）住宅市場自由化。

（七）廢除工會的法定特權。

（八）自 1991 至 1999 年，限制受雇者自由結社的權力，限制的程度已違反聯合國規定的工人權力最低要求。

（九）幾乎所有的國營企業改為私有化。

批評者認為，上述許多的改革都直接衝擊到窮人的利益，尤其政府將窮人區分為值得幫助者與不值得幫助者，例如，對值得幫助者，政府給與減稅的優惠。這種對窮人的二分法，在 21 世紀初受到更進一步的檢視，Sharples（2006）指出，將窮人區分為值得幫助者與不值得幫助者這種二分式的假定，將使改革排除（exclude）最需要幫助的紐西蘭人，除非主動參與勞動市場，否則，有許多社會安全體系的津貼，他們將失去領取的資格權。這對紐西蘭福利國家建立的初衷而言，無疑是一個社會安全理念的大轉變。



紐西蘭在 1990 年代中期舉辦了一個名為「超越依賴」的會議（Beyond Dependency Conference），會議的關注焦點是如何使個人脫離對國家的依賴，轉而行使其在市場自由選擇的權利。在這個會議中，很明顯地把「依賴」視為一種「帶有高度人性與經濟成本的成長、長期且循環的問題」，而且對於「依賴是一個問題」也有普遍的共識。Bedgood 引用社會福利部 1996 年的統計資料指出，從 1985 到 1996 年，依賴福利津貼的工作年齡人口比例從 8% 上升到 21%，這個比例快速上升主要是失業率上升所致，然而，領取家庭目的津貼的單親人數，也從 1973 年的 1 萬人增加到 1996 年的 11 萬人（Bedgood, 1999）。雖然，在紐西蘭許多人對津貼受領者的成本和人數上升之多之快有普遍的共識，但是對此「問題」的「成因」，以及是否要透過工作福利（workfare）的方式「加以解決」，卻仍未有一致性的看法。

### 三、二〇〇〇年後的新方向

2001 年 6 月，紐西蘭聯合政府出版了「到機會之路」（Pathways to Opportunity），這份有關福利改革的報告指出，紐西蘭社會安全體

系的改革重點包括六大領域：更簡單的福利體系、工作維生與人力投資、援助家庭與兒童、相互責任、建立夥伴關係、解決貧窮與社會排除。這份報告清楚地指出，紐西蘭邁向工作導向與強調家庭、社區責任的福利改革。在具體的方案部分包括：2002 年「家庭目的與寡婦津貼」（the Domestic Purposes and Widow's Benefit）的改革、2003 年的「工作大驚奇計劃」（Jobs Jolt package）、2004 年的「傷病津貼策略」（Sickness and Invalid's Benefit Strategy），以及 2004／2005 年的「為家庭工作」計畫（Working for Families）。

在一連串的經濟與福利改革後，紐西蘭目前的失業率已是 OECD 國家中最低者，然而，仍有 13% 的家戶（不包括全家都是 18 歲以下、65 歲以上的非勞動力人口家戶）沒有任何一個人在就業。（Statistics New Zealand, 2005）至 2006 年 1 月底，在工作年齡的人口，有 29 萬 9,829 人領取需資產調查的津貼。

工作導向的社會援助體系包含 3 個主要的部分：

（一）對正值工作年齡者收入援助的改革：使社會援助體系更積極，

強調結果的工作設計，包括對身體較弱或身心障者提供額外的協助。

(二)改變就業輔導的方式：增加彈性以回應勞動市場的變遷，以及多樣化的工作需求。

(三)改善服務輸送的方式：從一開始，就將服務輸送的焦點放在「工作」，取得就業服務的動力不在於津貼類別，而是個人的環境與獲得工作的動機。

為達成鼓勵工作、擺脫依賴的工作導向社會援助體系，2005 年 6 月，展開了一個新的服務模式：設立 12 個工作與收入服務中心，以及 2 個辦事處。此服務模式的主要功能在於提供求職者能取得就業所需的援助，以使其能儘快找到工作。至 2006 年 5 月底，工作與收入服務中心已擴增到 142 個，辦事處則增加到 5 個。

「為紐西蘭工作」計畫（Working for New Zealand）可視為在這一波福利改革中最重要的大型計畫之一，我們以其中的「為家庭工作」方案（Working for Families）為例，簡要說明紐西蘭政府如何透過強化就業，降低福利依賴。在 2004 年的預算中，工黨聯合政府宣布了援助家庭的「為家庭工作」方案，其標的團體是低收入與中收入家庭，一則

透過增加可利用家庭所得，再者對參與就業有困難的家庭提供財務援助，以克服那些阻礙就業的困境。

「為家庭工作」方案包含 4 種類型的支付，下列敘述中的支付金額，主要是指家有 13 歲以下的兒童，如果兒童年齡大於 13 歲，支付水準有可能再高一些（參見紐西蘭政府網頁資料，網址：[www.workingfamilies.govt.nz](http://www.workingfamilies.govt.nz)）。

1.家庭支付：不論是就業中或領取津貼的有子女家庭，只要家庭收入符合申請資格者，皆可能領取這項支付，其主要目的在協助他們維持家庭日常生活開銷。在 2005 年 4 月時，第一個孩子每週可領取 25 元紐幣（1 元紐幣約等於 24.8 元新台幣），第二個以後的孩子每人每週領取 15 元紐幣。從 2007 年 4 月 1 日起，這項支付每個孩子增加 10 元紐幣。這意味著不論是受薪家庭或領取福利津貼家庭，它們的可利用所得增加了。

2.工作支付：給付給有子女的工作家庭，有 3 個子女的家庭每週最高可領取 60 元紐幣的支付，第四個孩子（與以後的每一個孩子）則可額外再領 15 元紐幣的支付。這項支付的領取是建立在工作的基礎上，雙親家庭中，至少有一個家長

每週固定至少工作 30 個小時，單親家庭的家長至少每週固定工作 20 小時。但如果已領有任何一項經資產調查而取得的津貼或學生津貼者，則不具有領取此項支付的資格權。

3.最低家庭支付：至少要有一個家長擔任有給職工作，家庭稅前年收入在 2 萬 2,119 元紐幣以下的家庭可領取。這項支付確保家庭的稅後最低收入為每週 347 元紐幣。

4.家長支付：這是針對新生兒自出生日起 56 天所給的支付，主要在協助家有新生兒的家庭，使其能滿家庭所需的花費，視家庭收入而

有不同的支付水準，最高可領取 1,200 元紐幣。但要注意的是：這項支付的領取，可能會影響其他已領取津貼或支付的資格權審定。

對一個家庭而言，家長外出工作最擔心的是托兒問題。紐西蘭在原有的托兒補助（Childcare Subsidy）與課後照顧補助（Out of School Care and Recreation Subsidy）基礎上，放寬家庭收入的申請條件，即先前因收入超過標準而無法取得補助的家庭，現在有可能得到這項補助，補助金額參見表 1。

表 1 新的托兒補助與課後照顧補助費率表

子女數	家庭稅前週薪低於	每個孩子每小時可領取的補助金額
1	\$1,200	\$3.40
1	\$1,300	\$2.36
1	\$1,400	\$1.31
2	\$1,380	\$3.40
2	\$1,490	\$2.36
2	\$1,600	\$1.31
3 個以上	\$1,540	\$3.40
3 個以上	\$1,670	\$2.36
3 個以上	\$1,800	\$1.31

資料來源：www.workingfamilies.govt.nz/childcare-costs/

托兒補助的最高補助時數，若是因工作或就學需要，最高可達每週 50 小時，課後照顧補助在學期

中，最高可申請 20 小時，在學校放假時，每週最高 50 小時。如果家長既沒有工作也沒有就學，那麼只能

最多每週申請 9 小時的托兒補助。

## 伍、結論

1984 年工黨政府上台後，即在此基礎上，進行一連串大刀闊斧的改革，影響所及可謂包含了紐西蘭經濟的各個層面。甚至到 1990 年贏得大選的國家黨都維持且強化了這些改革，直到 1996 年執政的聯合政府似乎也沒有採取任何重大逆轉的取向。

在九〇年代中期舉行的「超越依賴」會議中，領取福利明顯被視為依賴，換言之，這個會議可以被視為聯合政府在「策略的方向」（Strategic Directions）這份文件中，所力倡的促進市場自由主義的一種宣示。儘管在九〇年代中期，經濟與就業均有起色，但聯合政府仍希望能終止因持續提高依賴國家福利以致財政枯竭的可能性。

此外，這種對依賴循環的看法，也解釋了一般對聯合政府「從福利到福祉」（From Welfare to

Well-Being）策略的批評。「福利」被等同為依賴，而「福祉」則被視為達成「物質上的適當、對未來美好的展望、良好的健康、良好的家庭關係、幸福、自尊，以及他人的尊重」（Department of Social Welfare, 1996: 7）事實上，這個策略的提出，無非也是反映執政黨致力於貫徹其「個人能在市場自由選擇」的具體做法。

因此，在進入 21 紀之後，積極地促進就業，輔以增加家庭可利用所得的政策，不僅有效降失業人口，同時強化了延續自上個世紀末的工作福利概念。本文由於篇幅所限，僅就一些政策上的議題進行討論，未能更進一步討論 Saunders（2007）有關稅與福利相融（tax-welfare churning）的影響，這個部分將是未來討論紐西蘭福利改革的另一個重要面向。

（本文作者周海娟現為國防大學社會工作研究所助理教授）

## 參考文獻

周海娟（1993）紐西蘭婦女福利政策及其相關論題，社區發展季刊（63），97～105。

- 周海娟（1996）福利國家的經驗與借鏡：紐西蘭的社會行政，社區發展季刊（75），85～89。
- 周海娟（2001）紐西蘭志願服務的發展與特色，社區發展季刊（93），272～281。
- Atkinson, P. E. (1997) "New Zealand's Radical Reforms", The OECD Observer, 205: 43-47.
- Bedgood, D. (1999) "Beyond Dependency or Beyond Capitalism? A Critique of New Zealand's Drive towards Workfare", Policy Studies, 20(2): 133-141.
- De Bruin, A. (1999) "Transformation of the Welfare State in New Zealand", Department of Commerce, Massey University, Auckland, Working Paper Series, No. 99.11.
- Department of Social Welfare (1996) Strategic Directions. Post-election Briefing Paper. Wellington: Department of Social Welfare.
- Knutson, D. (1998) Welfare Reform in New Zealand: Moving Toward a Work-based Welfare System. Wellington: the Axford Fellowships Office, New Zealand United States Educational Foundation.
- McDonald, K. (2000) "Slip Sliding Away: A Critical View of New Zealand Economic Policies and Long Term Performance", Address to the Institute of Economic Research Annual Meeting, Wellington, 20 September.
- News Weekly (2000) "New Zealand: From Basket Case to 'case study'... and Back to Basket Case", News Weekly, 23.
- Saunders, P. (2007) Reinventing New Zealand's Welfare State. NSW: the Centre for Independent Studies.
- Sharples, P. (2006) Commentary: First Reading of the Social Security Amendment Bill, Hansard, 12 December, Wellington: New Zealand Parliament.
- Statistics New Zealand (2005) Household Labour Force Survey.
- The Economic Council of the Danish Labour Movement, (2001) The Experiment in New Zealand: the Consequences and Experiences of the Reforms in New Zealand. Copenhagen: General Workers Union.