



福利與經濟的辯論：

澳洲經濟

葉肅科

壹、前言

晚近，有許多研究不約而同的探討經濟重建與經濟全球化對先進國家內部所得分配與生活品質的衝擊（Castells, 1989; Sassen, 1991; Mingione, 1993; Marcus, 1996; Walks, 2001）。美國學者 Sassen（1991）即指出：經濟全球化的過程造成產業從製造業到服務業的轉變、惡劣服務工作的擴大，以及非正式就業的增加。這種模式的發展是世界普遍趨勢，尤其造成先進工業國家經濟體制中的製造業勞動率下降，工業再配置或轉移至低薪資成本國家，而經濟體制中的其他部門，特

別是服務業，則呈現成長趨勢。自一九七〇年代中期以來，失業率較先前二十年還高。同時，政府也試圖透過公部門支出的降低與稅收政策來維持或提升國家經濟競爭力。

然而，單是全球化並不能視為決定日益不平等模式的唯一因素。反之，無論在加深或減少經濟全球化的衝擊上，政府政策及其決策過程均扮演一種重要的中介角色（Hamnett, 1996: 1423-1424）。雖然先進工業國家的經濟變遷方式可能有很大的不同，但是，它們的確可介入並決定用怎樣的經濟重建方式來影響國民生活。在檢證澳洲社會福利與經濟發展辯論上，全球「福利國家」與經濟重建間的關聯，為我們提供了一種重要起點。與其他先進國家經濟體制一樣的，過

去二十年來，澳洲也受到全球重建，亦即經濟、科技與社會轉變叢結的深遠影響。然而，澳洲情境是受到澳洲特殊經濟全球化特性、特殊福利改革體制，以及全球經濟重建對澳洲經濟體制之特殊衝擊等因素之形塑。

本文的主要目的在探討澳洲社會福利與經濟發展間的辯論關係，論述焦點則擺在澳洲處於國際脈絡下的全球化衝擊、福利改革的推動、福利與經濟發展的辯論，以及澳洲福利與經濟辯論經驗對於台灣社會福利與經濟發展所具有的政策意涵之啟示與省思（Commonwealth of Australia, 2001）。

貳、全球化：澳洲的衝擊

所謂「全球化」(globalization)，隱含著將全世界當作一種分析單位的想法，並且強調其間的普同性大於差異性(葉啟政等，一九九四：二一九)。就此名詞的原意來說，主要指涉經濟領域的全球化。換言之，這是二十世紀六〇年代以來世界經濟發展所產生的資本、商品、技術與服務業於世界性生產、消費與投資等領域之擴展，不僅突破國家界限，也邁向全球化的大變革。就全球化歷程的特徵來看，大致可分成三個階段：第一階段，從十五世紀全球化緣起至十九世紀中葉，以英國為代表的歐洲國家在世界各地大規模殖民，並將西方制度與文化強置於落後國家；隨著帝國主義的侵略與擴張，世界市場乃在全球範圍內形成。第二階段，從一八八〇年至一九七二年美元本位終止，由歐洲中心轉變為美國中心，在美國霸權維持和平的情況下，全球化過程有很大的進展，以跨國公司為代表的經濟力量推動世界市場的整合；另一方面，科技的創新發明，使物質與資訊活動跨越空間障礙。第三個階段，從一九七〇年代迄今，美國霸權相當幅度滑

落，其政治與文化影響在美國國內與全球各地均受到批判與挑戰；全球化過程的參與者呈現多樣性格局，並且形成多元共存的重要趨勢。

一、全球經濟的變遷

經濟全球化促使各國經濟緊密聯繫的同時，也增進它們日益頻繁的政治互動關係。特別是面對現代化所帶來的生態與環保問題時，政府間的合作更顯必要。在經濟與政治全球化背景下，文化也出現明顯的全球化趨勢。「文化全球化」係指各國突破過去閉關自守的態度，轉而在文化領域上頻繁地彼此交流與合作，促使共同文化樣式逐漸普遍地推廣為全球通行的標準。隨著交通發達與通訊科技日新月異之發展，國際觀光、旅遊與貿易業得以大幅度拓展，世界經濟全球化的步伐也迅速加快。各種觀念在全球相互碰撞中重新整合，「地球村」(global village)的生活方式也成為可能。譬如說，跨國公司與世界連鎖店經營方式的大規模發展，即帶

動人們的生活方式日益地趨同或聚合。

最近，加拿大學者 Ramesh Mishra(1999)在其著作《全球化與福利國家》(Globalisation and the Welfare State)一書中即例證：全球化對許多先進工業國家造成壓力，而它們也試圖以美式資本主義取代社會市場政策。在他看來，無論歐洲、日本或澳洲，沒有一個社會保障體系可完全免除這些壓力。換言之，由於新自由主義意識形態與相關的特殊利益之考量，因此，所有福利體系均致力於提升國際化的國家經濟體制。根據 Mishra 的分析，全球化邏輯有七個引起激烈辯論的主張：

(一) 它逐漸侵蝕各國政府透過控制通貨膨脹政策追求充分就業與經濟成長目標的能力。

(二) 它透過更大的勞動市場彈性、分殊化的「後福特主義」(post-Fordist)勞動力與分權化的集體協議，而造成薪資與工作條件的日益不平等。

(三) 它藉由財政赤字與國債縮減的優先順序，以及降低稅收作為國家政策的重要

目標，而對社會保障體系與社會支出施展一種向下流動的壓力。

（四）它藉由逐漸侵蝕國家連帶的根基與合法化報酬的不平等，而弱化了社會保障的意識形態支撐基礎，特別是國家最低限保障的基礎。

（五）它藉由勞動、國家與資本間的平衡轉向資本一方的改變，削弱了社會夥伴關係與三邊關係的基礎。

（六）它藉由中間偏左取向的實際排除，限制各國的政策選擇。因此，就福利國家政策而言，它在這方面具有「意識形態的終結」（end of ideology）的意義。

（七）全球化邏輯與國家和民主政治環境「邏輯」（logic）間出現衝突。在全球資本主義與民主政治國家間，社會政策變成論戰的一項重要主題。

目前為止，Mishra 的這本書可說是探討最全面的，而且是證據導向的著作之一，他也強調：金融全球化是基進的新自由主義模型散播整個世界的主要方式，而它對於社會安全也有不利的衝擊。他試圖指出：現在，

它的威力即使在萊茵經濟模式（the Rhine economies）這類大型的、組織良好的經濟中也無法有效地抗拒或反擊。

二、澳洲的全球化衝擊

一九九九年七月六日，澳洲總理霍德華（Howard, 1999）於東京的一場午餐會上，向一群日本商業界代表暢談有關全球化議題。他指出：「經濟體制如果想要成長，並提供更多、更好的工作與較佳的生活水準，就必須在全球脈絡中變得更具彈性與競爭力。」這意味著他認定的唯一選擇就是：澳洲「沒有退出全球經濟的選擇」，而且這是澳洲官方的全球化政策。然而，澳洲總理霍德華也承認：全球化也製造出深切的社會痛楚與政治代價，因為不少敏感的或易生動搖的部門開放外來競爭，並且經歷困難的調整階段。這是澳洲政府對全球化批評者所做的讓步說法，但是，這顯然是在特殊場合下承認日本關心其保護企業的一種讓步。

霍德華認為：人為介入的代價是有害

的，政府有責任協助人們通過此一過程。他強調：要求企業保護是可理解的，但是，這些做法將是弄巧成拙的。正如過去的一貫說法一樣，澳洲總理堅稱：這要看政府與企業界如何傳播此一真理，也要端視我們怎樣維持區域與世界貿易自由化的動力而定。在澳洲的國家政策上，全球化主要標誌出一種自由市場與自由貿易的古典經濟理論。在一〇〇〇年九月十一日的墨爾本「世界經濟論壇」（the World Economic Forum）上，澳洲總理重申：「全球化其實是一種趨勢的擴展，亦即整個人類歷史邁向日益專門化與貿易的趨勢。」（Howard, 2000）

參、福利改革的推動

就國際脈絡的角度觀之，儘管世界各國的福利體系發展可能有不同的歷史背景與獨特性。但是，晚近，許多 OECD 國家均清楚地認知到福利改革的需要或福利體系再造的必要性。對於澳洲而言，福利改革是需要的，

但是，福利體系的再造也勢必帶來某些挑戰。以下，我們先概述全球福利改革的浪潮與趨勢，以及「福利國家」與社會政策的關係，然後，再仔細論述澳洲福利改革的推動與社會風險管理的策略（葉肅科，二〇〇一、二〇〇二a、二〇〇二b）：

一、全球福利改革浪潮

儘管各國間的福利改革動力或有不同，但是，促使全球，特別是OECD國家間社會福利體系改革的主要動力則來自類似議題的共同關注。這些包括：

（一）勞動市場的改變：面對全球化的發展與衝擊，各國為了提升國際競爭力，產業結構均作了必要的改革與調整，也導致國內產業結構與工作機會的明顯轉變。

（二）持續與長期失業的產生：一九七〇年代中期石油危機以來，世界各國在經濟不景氣的循環下，雖然仍有經濟成長，但是，後來的持續失業與長期失業，也成為許多國家的社會與經濟發展事實。

（三）家庭形成的變遷：不僅家庭規模變小、子女人數減少，也包括家庭類型的多樣化。尤其是單親家庭數目的增加，更受到各國政府的關注。

（四）貧富家庭兩極化：收入不平等與持續貧窮日益擴大，家庭也逐漸趨向貧窮與富裕兩極化。現在，雖然有越來越多的家庭是成年人未取得任何有給職工作的無收入家庭，但也有越來越多家庭是夫妻兩人皆有職業之雙薪家庭。

（五）工作動機的缺乏：對於工作的經濟誘因或動機相對缺乏，特別是那些有子女者與已婚者間更是如此。

（六）福利依賴人口增加：隨著工作年齡人口的福利依賴人口增加與世代間的福利依賴發展，單親家庭與身心障礙者的福利給付已越來越受到緊縮，但也出現某些矛盾現象。

（七）抑制福利支出的需要：過去三十多年來，許多西方國家的福利支出不斷增加。因此，減少社會福利支出的需要往往是為了回應緊迫的財務合併需要與經濟危機。

整體而言，現代保守主義的福利取向強調三種主要目的或方針：提供安全網：當人們有真正的需要時，能適切地給予協助；

避免依賴：盡可能的阻止人們變成福利依賴者；擺脫依賴：若是已依賴福利，也要盡快的協助人們擺脫依賴的情境。然而，必須強調的是：如果未重視第二與第三種目的或方針，社會安全體制也可能助長福利依賴的增加。雖然滿足立即的需求可以革除短期貧窮的弊害，但是，它並沒有辦法協助人們脫離收入維持的依賴，轉向自給自足。在某些方面，這種體系依然製造出工作與儲蓄的障礙因素。許多收入維持給付仍然關注的是工作的沒能力與障礙，而非強調人們的能力與潛能。要言之，它還是較少關注防治與阻止福利依賴的方法。

二、「福利國家」與社會政策

在全球化的辯論上，「澳洲福利國家」（the Australian welfare state）及其社會政策抱持多少有點弔詭的論點。一方面，標誌現

代福利國家的社會政策被認為是奢侈的，因為在激烈競爭的全球化經濟市場裡，它們不再是澳洲所能承擔的政策。另一方面，這些完全相同的福利政策又被要求作為政府協助人們適應經濟變遷過程的主要媒介。和其他已開發國家的經濟體制一樣的，在全球的經濟脈絡裡，有關澳洲福利國家角色的辯論是在這兩種立場間搖擺不定的（Mitchell, 2001）。

過去十年來，不少澳洲的社會政策文獻指出：全球化帶來了經濟條件的變遷，但是，它們並未明確陳述任何策略性的政策回應。這種缺乏策略關注的部分理由可能是對澳洲進入全球經濟衝擊的真正特質的不確定性。這還有部分要歸因於澳洲國內社會政策議程緊盯著內部的社會與人口變遷，而它們又挑戰到現有政策結構，也需要更立即的關注。最後，誠如福利國家分析學者 Mishra（1999: 6）所指出：「這不是有關全球化的經濟事實，而是它們的政治意涵問題」，它們可能阻止了全球化代價，以及為了平順轉變至全球經濟體制而需要社會政策適應的明確政策辯論議題。

題。

二、澳洲福利改革與社會風險管理

（一）福利體系為何改革？

一九〇〇年代初期，澳洲首先透過老年與病弱年金之採行而創設了社會安全體制。隨著時間的演變，該體系乃發展成我們現在所知道的、提供許多不同需求範疇，而且總是與減少勞動參與有關的收入維持支付體系。這些收入維持給付是以公共住宅、兒童照護、就業服務與身心障礙者服務等來補充。從許多指標來看，澳洲的福利體系是較其他國家良好。它的適用範圍不僅有效的包含標的對象，也有效的緩和貧窮的痛苦。然而，在許多方面，澳洲的福利體系依然根基於過去。它的有關工作結構、家庭結構與性別角色等假設看來是越來越過時的。再者，它也無法趕上晚近經濟、社會與人口變遷的速度。

過去數十年來，經濟體制與勞動市場已

戲劇性的變遷。現在，有工作者的比率越來越不適用於永久專職的，而且經常終身制的舊規範。兼職、臨時與合約工作均有增加的趨勢。現在，在有給職勞動市場上的大多數工作媽媽，至少是兼職性質者居多。四十五歲至六十四歲的有給工作者比以前還多，中高齡婦女的就業明顯的增加，而中高齡男性的就業則下降。再者，澳洲的人口也逐漸老化，提早退休（無論自願或非自願）是普遍的現象。這增加了老年低收入的風險，而且也造成社會安全體制的額外負擔。申領身心障礙維持年金者的人數持續增加，這與失業和人口老化有關。

（二）福利體系檢討的目的

面對二十一世紀，澳洲需要的是一種降低福利依賴的現代化取向的福利體制。這樣的體制等於為家庭與社區生活建構了一種穩健的社會基礎，而且也為那些需要者提供了一種適當的安全網。如此的措施未必要降低任何年金，或是救助的津貼比率。過去二十年來的經驗顯示：澳洲不能只是依賴經濟成長來解決失業與福利依賴的問題。該體系必

須做的工作是更鼓勵自賴，對於處於弱勢情境者應提供更多的支持，使他們可以避開福利依賴的陷阱，並且能公平的分享社區的經濟成果。

澳洲福利體系檢討的目的是要凸顯兩個主要論題：福利體制的設計方式可協助防治人們一開始就需要援助的問題產生；知道如何以最佳的方式來協助福利領受者增進其自賴能力，並促使他們更迅速地擺脫福利依賴的狀態。

（三）福利改革的六個原則

若是仔細探究澳洲的福利改革將會發現，支撐其福利體系改革基礎的有六個重要原則（FaCS, 1999: 9-10）：

維持公平、簡化、透明度與維持性：類似情境中的個人應該以相同的方式對待，而不是以各種不同的給付類型來混淆其資格權與條件。這使他們可以較簡單的、更透明的與較容易的瞭解體系，而體系也必須是有效地以標的對象為主，如此才能讓體系是可供給的且能維持的。

為獲取社會安全給付者確立更佳誘

因，使工作、教育與訓練受到獎勵：為了使個人能變得更自賴，並且降低其福利依賴，有給工作，以及因為教育與訓練而帶來有給工作是相當重要的。政府政策必須提供適切誘因與機會，如此才會吸引或鼓勵人們尋找與維持工作，而非被動的依賴收入維持過活。

為人們創造更多機會以增加自賴與能力培養，而非提供被動的安全網：其實，只提供給付給適合某一特殊類型的人，並未理解到：人們的不同能力與潛能必須有助於其未來的發展。澳洲的福利體系強調提供人們資訊與技能，如此才能使他們變得更自賴。就此而言，澳洲福利體系可說是一個自賴的門道，而非沒有將來的體系。

透過增加社會與經濟參與反映相互責任，期望依賴收入維持者能自助，並對社會做出貢獻：收入維持體系需要重新關注參與問題，強調相互責任原則，認知所有的人都可能對社會做出貢獻。一個現代體系無法否認個人潛能的說法，因此，也應該促進個人責任以自我支持，或以其他方式貢獻社區。對於可以貢獻社區的人，我們應該給予

鼓勵。

提供個人與家庭更多選擇與救助，以更適合某種目的與需要的、個別化的援助強調防治與早期介入的重要：福利體系必須從「四海皆準」(one size fits all)的取向轉變為提供更適合某種目的與需要的和個人化的援助。由於收入維持領受者間存有差異性，因此，他們的需求、能力與參與機會也會有相當的多樣性。對於人們所從事的社會與經濟類型，政府也應該提供選擇。然而，這些選擇應該是透過專家意見與指導的選擇，並且注意到避免人們的福利依賴。

維持澳洲政府對於財務政策的規訓取向：穩健的財務政策之維持，為澳洲的經濟體制提供了支撐，也為所有澳洲人的持續就業成長與經濟安全提供了基礎。要言之，良好的經濟政策就是良好的福利政策。

當然，對於真正需要幫助的人，澳洲政府也透過年金與津貼的支付方式，持續的提供強勢的社會安全網。過去幾年來，澳洲已花費每年約五百億澳元的資金在福利支付與福利上。此外，澳洲政府特別強調的是：透

過福利依賴的降低，獲得更好的個人與社區發展成果。

（四）福利改革的五個特色

在福利改革的期中報告裡，它即勾勒出提議報告書的五個主要特色。這些特色均是澳洲「參與支持體系」(Participation Support System)的一環，而且是彼此相互增強的。為了使其改革的洞察能被實踐，將需要在這些各別的領域裡逐步的推展。這五個參與支持的主要特色是 (FaCS, 2000: 6)：

個別化服務輸送 (individualised service delivery)：收入維持與相關服務將活活化、提升和支持社會與經濟參與，而且符合個人能力與情境。服務輸送關注的是滿足個人需求，以及協助他們確認與達成參與目標。這包括更進一步的強調防治與早期介入，藉以改善人們在生命歷程中的自賴能力。

更簡化的收入維持結構 (a simpler income support structure)：更敏銳的回應個人的需求、情境與渴望。澳洲政府假定一種動態關係與整體性的體系將可適切的回應個人生命歷程中的變遷情境，而且是在其家庭

與社區脈絡的內部中運作。

誘因與財政援助 (incentives and financial assistance)：主要在鼓勵與促進人們的參與。社會支持結構將確保有給職的公平報酬、維持人們在不情境的相對性，以及考慮參與的特殊費用或成本。

相互責任 (mutual obligations)：此一概念是受到的社會責任 (social obligations) 概念的支撐。政府、企業、社區與個人都有各自的角色。譬如說，政府負責持續的投資重要的資源以支持參與，雇主與社區負責提供機會與支持，而收入維持領受者則負責把握政府、企業與社區所提供的機會，並且符合社區價值與個人能力。

社會夥伴關係 (social partnerships)：它們是培養社區能力以增進社會與經濟參與機會的重要策略。透過社會夥伴關係的四種過程，社會夥伴可以增進社區能力，這四個過程是：社區經濟發展、個人與企業關係的增進、社區企業夥伴關係的形成，以及社會企業關係的建立。

（五）社會風險管理

從科技發展的角度來看，科技的主要功能之一是：消除與控制自然災害，並且利用知識改變人與自然的關係。然而，科技的負面影響或非預期結果逐漸凸顯，「現代風險」所造成的不確定性與焦慮感可能比「傳統風險」更嚴重。根據貝克的理論之說法，現代社會可說是一個「風險社會」(risk society)，而這些源自科技應用所產生的現代風險具有三個主要特徵 (Beck, 1992)：具有日常性，而且潛伏在日常生活中所使用的能源、機械、交通工具與生活環境中，隨時可能失控；較難以認知與計算其後果，有時，就連專家也束手無策；與我們選擇的生活方式息息相關，我們透過決策引進科技產品，也增加我們對於科技的依賴 (葉啟政等，一九九四：二二四—二二五)。

有關個人、市場與國家間的不同風險之責任分擔，主要是一種政治事務。然而，透過澳洲一連串蘿蔔與棍棒的稅收與福利政策審視後可以看出：政府作為風險管理者的主要目標似乎是在卸除主要社會計畫方案成本的公共責任。但是，事實不必然如此。相反

的，更強勢的風險管理角色可以帶來社會政策與計畫方案的採行。其次，社會風險管理需考慮到不同的風險策略：預防風險：在風險尚未形成前，即展開預防；緩和風險：一旦風險發生後，要設法緩和風險事件所造成的可能影響，特別是可預期的風險（例如老年與生病）；以及處置風險：對於無法預期的風險或是預防或緩和失敗的案例，應該以特別的策略來處置風險。

在戰後的許多OECD福利國家裡，政府所制定的政策通常包含這三個策略，但是，每個策略所強調的重點是各不相同的。傳統上，澳洲「薪資工作者的福利國家」(the wage-earner's welfare state)是透過集權化的固定薪資，以及較低程度上的積極勞動市場政策(active labour market policies)而非常強調預防風險(Castles, 1985)。對於那些無法參與勞動市場者，該策略兼具收入調查的社會安全給付之殘補式的處置風險策略。緩和風險策略則透過社會保險，但是，直到一九八〇年代中期，都尚未積極的貫徹。

肆、社會福利與經濟發展的辯論

晚近，在澳洲學術圈與政治界裡，福利與經濟的辯論不僅成為社會的熱門話題，也變成政治改革的議程。這些福利改革與經濟重建的議題往往牽涉到經濟全球化、福利國家與社會政策，以及風險社會管理等議題。在此，我們只選擇澳洲福利改革與經濟重建中經常被提及的幾個重要議題：

一、福利依賴與改革議程

與大多數OECD國家一樣的，支撐「澳洲福利國家」(the Australian Welfare State)基礎的戰後共識有四個主要特徵：(一)共識包含總體經濟政策，而它們又牽涉到透過保護經濟而來的整體保護與整體繁榮；(二)它包含積極勞動市場政策，確保男性維持家計者的全年與專職工作；(三)它有一個強勢的集中化固定薪資體系以確保最低限薪資，也有嚴格的相對薪資規定作為裁定薪資的一部

分，以及根據功績而來的優惠資深措施；(四)它靠著許多無給的家庭婦女勞動力提供兒童、老人與身心障礙者照護(Mitchell, 2001)。

然而，當前，澳洲政治改革議程的主要論題是福利體系的改革。自一九六六年至一九九八年期間，領有社會安全收入維持的成年人口(十五歲以上)比率從十一%增加到二七%。這段期間，收入維持領受者的總人數從九十萬增加至四百八十萬人(ABS, 2000)。許多人認為：此一數據代表一種極高的福利依賴，有必要增加措施以減少這些人數，特別是失業給付領域的人數。然而，這種「依賴」究竟是不穩定勞動市場造成的經濟結果，或是因為投機取巧心理依賴福利體系，造成體系因而變遷之衝擊，並沒有一致的看法。

一般的解釋是：問題出在人們日益怠墮、缺乏技能、缺乏工作動機、個人偏好自己已是受害者，彷彿澳洲人已逐漸喪失工作倫理，而且也改變他們半個世紀以來的特徵。然而，另一種看法則認為：事實是相反的。在澳洲歷史上，從未有過如此多的人就業或

想要工作。數十年來，雖然沒有工作的勞動年齡人口比率下降了，但是，就業或找工作的勞動力比率卻增加的。一九六六年，澳洲的勞動力人口只有六八%，但至二〇〇二年，此一數據增加為七六%。因此，此派學者強調：過去數十年來，福利依賴的急增與個人問題少有關連，倒是和許多重大議題，例如：政府政策、離婚、專職工作減少、兼職工作增加，以及低技術「男性」工作的消失等大有關係。其實，社會安全體系並未造成澳洲的弱化。在面對重大經濟與社會變遷，以及不足的專職工作時，社會安全體系救助了數十萬人免於貧窮困境，這也不是不好的結果。

一、相互責任與公民資格

與其他西方國家一樣的，在澳洲，「相互責任」(mutual obligation)概念正逐漸變成社會政策發展上不可或缺的元素。它不僅當成就業取向策略的哲學基礎，也進一步作為促進各級政府與個人、家庭、社會團體與

社區間的權力、責任與機會取得平衡的手段或策略。在西方工業國家裡，當前福利改革辯論的價值在於：它讓我們重新思考社會福利理念的基本原則是什麼？我們應該如何理解「個人化公民資格」(individualised citizenship)的特性，即是一種辯論。「個人化公民資格」意味著一種政府的主體對象之概念，它包括所有的人，都能作為自主行動的個人、受到他人尊重，並承認他在所有處理事務上均可作為個別行為者。對於個人化公民資格的挑戰，「相互責任」(mutual obligation)是一個特殊的與當前的主要回應之重要字眼。另一方面，它也是一個一般道德原理：社會對我們有助益，我們也應該回過頭來貢獻社會。

然而，有關相互責任的這種論點也被認為迷思或謬誤的理由是：(一)它意味著有德行的納稅人並未取得各種公共補助；(二)它維持了一種迷思，以為透過就業或生產性投資所獲得的收入等於貢獻；(三)它為納稅作為一種義務有助於國庫經費做了辯解；以及(四)它可能合理的要求所有領受公共支持

(包括現金、服務或減稅)的人擔負責任，以貢獻公共或市民社區。但是，就最後一點而言，利用政府權威要求所有依賴公共收入維持不同類型的個人遵循相同的一套科層制規則，似乎是不合理的(Yeatman, 2000)。

二、個別化服務輸送：脈絡與挑戰

若說我們要提供每個人參與社會和經濟所需的援助，並能充分發揮其能力，那麼，針對每個人的特殊需求與能力而提供符合某種目的或需要的服務則是必要的。然而，這需要兩個條件的配合：(一)福利服務供給者與其案主間要有相當的吻合度；(二)每個案主所獲得的援助均是一種獨特的協助配套措施。為了確保所有澳洲人都能發揮其所能的參與社會和經濟，我們還需瞭解到(Lyons, 2000: 1-7)：

(一)個別化服務輸送的目標尚有一段距離：自一九八〇年代中期以來，澳洲已邁向更積極勞動市場與收入維持體系，但是，

要創造一種可以達成個別化服務輸送之目標的體系，則尚有一段遙遠的路途。

(二) 需要提供給遭到社會排除者更多資源：倘若澳洲需要更多當前遭到社會排除者參與社會與經濟活動，那麼，澳洲政府就應該確保能夠提供給他們更多充分參與活動的資源。

(三) 效率可透過需求與援助評估等來達成：效率可透過需求與適當援助供給之早期評估、每個人在設定目標的過程中指出自己所需的支持，以及個人化的支持能確實滿足個人的需要與能力。

對於澳洲政府而言，這樣的模型可能會遭遇到許多挑戰。其中，最明顯且必須重視的兩個挑戰是：

(一) 福利體系改革的責任與資格權基本假設受到質疑：目前，收入維持體系將需要援助者劃分不同類型，而且在特定的類型下，也對所有的人創造出不同的責任與資格權。然而，不論責任或資格權的設計都無法幫助任何人達成經濟與社會參與的目標。其實，福利改革的基礎是植基於一種懷疑的假

定，特別是對於失業者的不信任。當然，會有欺瞞詐騙的人，但他們畢竟是少數。當棘手的案例造成不良的法律時，其他並非欺瞞詐騙的人，也會因為非故意的違反某些規定而觸法與遭到处罰。這樣的體系原本是要用來幫助人們，但是，回過頭來它卻遭到許多需要幫助者的質疑與敵視。

(二) 政府需要摒除其優越感及其對非營利組織的剝削：此一問題可透過體系的基本層次之審視來論證，在某些方面，澳洲目前體系的通路層次已明顯的轉向。就通路角色而言，我們認為：聯合服務中心(Centrelink)是最佳的組織。最重要的是：為了個別化服務輸送的有效通路，聯合服務中心已採取了許多必要的變遷，例如：親切的顧客辦公室、一對一服務、強調顧客而非規則，以及採取生命事件模型作為決定資格權的基礎。然而，有效通路的運作，聯合服務中心尚需經歷一種特殊的文化變遷，特別是專業職員的資訊科技使用。

整體而言，為了達成並維繫社會凝聚的目的，這需要政府創造與維持一個植基於信

任而非敵視與競爭的體系。當然，要達到這樣的目的並非易事。它需要組織間的關係之重大轉變，亦即從懷疑、不信任與衝突轉變為信任與合作。目前，這種轉變的主要障礙來自政府；對於政府而言，衝突與短視不僅是特有的，懷疑與不信任也往往是政府與非政府部門間的關係特徵。若就治理的新模型而言，我們需要的是工作改革，政府不僅需要花費某些時間從事那些工作，也要有能力來促進、鼓勵與從事合作的行動，並且建構可讓許多自主性組織有效運作的體系。

四、社會夥伴關係與社區能力培養

雖然澳洲聯邦政府承認它有責任提供完善條件，以促使經濟成長與維持國民就業，但是，仍然有許多弱勢或處於不利境遇者聚集在某些區域，這包括主要的大都市與原住民居住的叢林地。為了改造這些弱勢或處於不利境遇者的社區，並培養其能力，社會夥伴關係的建立就顯得非常重要。這種夥

伴關係的建立不僅為企業、各級政府與社區組織提供了共同處理迫切問題的機會，也是它們展現相互責任的一種方式。對於社區的改造或重建，四個相關的過程或取向是特別重要的：（一）社區能力培養：培養弱勢或處於不利境遇之社區居民能力，進而自動自發、重建社會資本、減少被動性或受害者心態；（二）社區經濟發展：特別是透過非營利組織的社會與經濟目標之創造，促進地方經濟發展；（三）促進小型企業成長：瞭解到鼓勵小型營利組織成長的重要性，因為它們的成功將有重要且正面的社會影響；（四）建立社會夥伴關係：透過創新措施的推展、跨部門的運作與挑戰理所當然的假設，來改造與重建社區（Lyons, 2000: 7-13）。

當然，對於許多不同組織或個人而言，重建弱勢或處於不利境遇之社區，以及培養或再培養社區能力會遭遇許多激烈辯論與挑戰。首先，它會挑戰到這些社區成員是否能真正理解到：他們可採取集體行動再培養其能力，重新掌握自己的幸福或命運？而在任何社區裡，總是有兩三個人會有這樣的理

念，但他們也往往受他人影響而變得躊躇或退卻。其次，它會挑戰到想要幫助社區者、鼓勵社會夥伴關係建立的人才，對於根深蒂固思想與行為方式的改變，以及採取更彈性的、更無掩飾的風險管理取向來說，這的確是一種挑戰。最後，為了促進有效的、有活力的社區組織，也將挑戰到政府的傳統運作方式。公務人員必須與其他團體一起工作，也必須傾聽、學習、合作與協助他人學習，包括知識、專業與技能等。更重要的是：聯邦政府可能需要鼓勵或確保：在全國各地的弱勢或處於不利境遇之社區，可以有效的學習，並進一步自我創新。

五、人口辯論問題與身心障礙嚴懲背後的謬誤

根據澳洲聯邦移民與多元文化事務部（the Federal Department of Immigration and Multicultural Affairs, DIMA）推估：若是當前的政策與人口趨勢持續，那麼，至二十一世紀中期，澳洲人口將穩定的維持在兩千三

百萬至二千五百萬之間。然而，不同的人對於未來人口的擔憂卻有不同的理由。一方面，許多著名的政治人物、企業家與媒體評論人總希望：到了二〇五〇年，澳洲所採取的人口政策能讓它達到四千萬至五千萬人口的目標。另一方面，基於環境理由的人則認為：澳洲人口已超過最佳狀況，因此，目標應該迅速人口穩定化，甚至減少到目前一千九百萬人的水準（Teece, 2002）。

其實，人口辯論牽涉到許多因素，這包括：澳洲環境、經濟未來、移民與種族政策、家庭與性別關係。遺憾的是：有關澳洲長期未來的重要辯論大多流於簡單化與單向度的論述。基本上，經濟利益分享大多數人口的幼稚想法是與澳洲的人口「積載量」之膚淺理論相關聯，而且人口辯論似乎只是人口數或食物量的最佳條件問題，而非考慮到民主社會中的人們所具有的多樣文化、生活方式、利益與願望等（<http://www.onlineopinion.com.au/002/Maro2/Norton.htm>）。

伍、澳洲經驗，臺灣啟示

對於台灣社會而言，澳洲福利與經濟辯論的經驗，究竟可提供我們那些啟示呢？底下的重要議題之省思，或可作為我國社會福利與經濟發展取得均衡的某些參考與借鏡（葉肅科，二〇〇一、二〇〇二a、二〇〇二b）：

一、注意全球化可能帶來倒退面

全球化未必會帶來普遍的經濟成長，成長緩慢、不平等增加、南北半球間的貧富差距擴大似乎變成世界經濟的特色。未來，全球化可能帶來倒退衝擊，必須嚴肅面對的問題包括：

（一）失業率可能上升：若包含隱藏的失業、低估的失業，以及兼職工與臨時工在內，實際失業率可能會高出官方統計的許多倍。未來，年輕人的失業率，在某些地區會較高，即使是鄉村地區，失業情形也會陷於

蕭條水準。

（二）兼職工作的轉變：與澳洲和其他西方國家一樣的，由於兼職工作的增加，台灣也可能會經歷勞動力的根本變遷。兼職工作所以吸引雇主，主要是因為薪資比率低、成本費用低，而且彈性增加。但是，對於大多數人來說，這是專職工作被取代的一種不幸。

（三）貧富差距的擴大：在澳洲，勞動人口的根本變遷一直持續著。資料顯示：上層經濟地位者約有三分之一獲得改善，底層的百分之二十稍微的改善（由於福利支持的增加），而中產階級的生活水準則明顯的下降。同樣的，台灣社會也日益面臨貧富差距擴大的窘困。

（四）農業與製造業衰退：一九八八年至一九九六年間，澳洲的農民人數下降百分之十五，亦即從十六萬八千人減少到十四萬七千人。現在，除了希臘之外，澳洲是所有經濟合作暨發展組織國家中製造業部門相對最小的國家。近二十年來，台灣產業結構發生重大改變，三級產業比率增加，一級與二

級產業明顯減少，加上農業不斷萎縮，製造業紛紛移往東南亞與中國大陸，未來面臨的將是另一種就業市場結構轉變，服務業一枝獨秀，但農業與產業卻持續衰退，失業人數勢必再創歷史新高。

一、強調社會融合並肯定弱勢行動

澳洲福利與經濟辯論間出現的一個重要議題是：強調社會融合而非社會排除。社會融合的基本理念與過程包括（葉肅科，二〇〇二b）：（一）凝聚全國共識：設法提供弱勢族群或少數民族平等的生存機會；（二）透過立法與決策過程實踐：在立法與決策過程中，藉由政府、企業與社區夥伴關係的建立支持弱勢族群平等參與社會與經濟生活之機會；（三）取得行政管道的配合：在行政層面上，除考慮到支持性意識外，專業人員的訓練與教育都要配合弱勢族群的需求；（四）建立社區居民參與的重要意識：不僅要學習接納弱勢族群，也得參與各項相關的工作；

(五) 建立生命共同體的社會規範：所有的社會制度或系統均應考慮到融合意識，使之成為必要的社會規範。

其次，單是擺脫福利依賴還是不夠的，根本的改革還應進一步採取「肯定弱勢行動」(affirmative action)。譬如說，當原住民與身心障礙者在就業、住宅、教育與健康等社會與經濟生活各領域遭受歧視時，他們的特殊需求與特殊要求也應受到重視。對於原住民與身心障礙者等弱勢族群而言，為了克服過去與目前的歧視影響，採取肯定弱勢行動是必要的。換言之，為了克服過去的歧視問題，教育、醫療服務、公共住宅、就業與職業訓練應優先處理。同樣的，對於原住民社區而言，亦應賦與其權力以控制自身事務。這就是說，民選的原住民社區議會必須充分控制政府經費而來的組織與服務分配，藉以對抗貧窮、疾病、失業與法律濫用。除了上述的措施之外，解決所謂福利依賴之問題應該包含適當政府經費的提供，使原住民社區能充分的使用其土地以增進其自身的經濟與社會福祉。

二、形成新社會風險管理的架構

在動員政治支持以達到「澳洲福利國家」重大轉變的目標與目的上，我們似乎可以在兩派不同學者的辯論中找到共同線索。其中一派認為：應以策略來處理全球化衝擊，另一派則主張：應該更重視國內的特殊問題。儘管兩派對於造成社會政策變遷的壓力來源各有不同看法，但是，雙方均同意：不同的社會風險已對澳洲大多數人口造成實質的影響。因此，這個共同線索可看作社會政策目標再協議的有用起點。

明確討論社會風險的首要個理由是：無論社會風險的來源為何，至少，它的討論已在歐洲有關福利國家辯論中變成重要主題，並且提供一種有別於北美論辯中新家長式作風的觀點。貝克(Ulrich Beck)著作中有關「風險社會」論點的探討顯示：新風險源自日益全球化與複雜化的社會。當前福利國家顯然無法處理這些風險，而且經常要牽強附會的適應這些環境。就此看來，貝克的陳述

是相當適用於澳洲社會脈絡。社會風險討論的第二個理由是要凸顯：有關「新政」(new deal)的任何再協議均出自需要明確地描繪出政府的權責，特別是面對全球經濟體制中的決策，以及其他決定可能造成許多新風險的出現(譬如說，未能做教育投資)，甚至於先前福利國家活動的非預期影響(例如工作年齡者的被動收入維持)。

對於台灣社會來說，澳洲新社會風險管理經驗的啟示是：政府的主要角色是社會風險管理。「管理」的強調並非意味著：國家將自動地擔負集體風險的承載者，或是所有福利服務、財貨與給付的供給者。政府作為社會風險的管理者，其主要任務即是協議那些風險應該由個人或市場承擔，那些風險應該由國家承擔？充分考慮不同風險的特性，可讓我們有更公平的立場來協議不同風險該由誰承擔的問題。這似乎比澳洲福利改革考察團所提的「相互責任」契約更合理，因為考察團的作法主要是將責任強制性的歸屬於個人。

四、積極建構策略與協調的焦點

在許多 OECD 國家裡，經濟全球化與社會結構的變遷的雙重衝擊已促使戰後實期社會契約的再協議。在某些國家，這種再協議是相當明確的，而其他國家則歷經更長的時間，卻還只有漸進式的改革。至今，澳洲的回應方式傾向於漸進式的類型，而且缺乏一種策略性與協調性的關注焦點。雖然澳洲福利改革考察團報告書的建議強調相互責任，因而反映出一種強烈的意識形態觀點，但是，報告書對於改革也提出一段長的過渡時期，目的在使社會大眾展開廣泛的政治辯論，最後形成國家的社會政策。

對於台灣而言，澳洲經驗的啟示是：賦與政府作為社會風險管理者角色是可能的，這樣的架構是要政府負責政策與計畫方案的規劃，設法達到預防風險、緩和風險與處置風險策略間之平衡關係的目的。再者，政府也應該確保個人、市場與國家間不風險責任的公平分配或分擔。

陸、結語，

新挑戰，新策略

面對未來福利與經濟的持續辯論，以及經濟全球化對於「福利國家」的可能衝擊與影響，澳洲社會的確需要一套全球風險社會的管理新策略。雖然澳洲工黨政府的「工作國家白皮書」(Working Nation White Paper)曾被批評為意圖走向勞動市場的去管制化，但是，至少，這是它的關注重點。當前，自由黨的霍德華政府之福利改革措施是要把民眾對失業率增加、低度就業與工時日益兩極化的注意力轉移。這樣的注意力轉移正重新導向個人投入或責任的問題上，而民眾也受到嚴格與不公平懲罰體系的影響。其實，政府應該將其關注焦點擺回勞動市場的穩定上，而不是為了節省福利支出，或因少數福利欺詐行為而懲罰福利領受者。總的來說，當前福利體系並未使澳洲社會變得更公平，也沒有進一步鼓勵福利依賴。任何體系變遷都應該慎重考慮到：福利可為勞動市場上無

法獲得收入者提供一種安全網的保障。再者，經濟福利依賴的議題需要凸顯的是：問題根源在於勞動市場內部。

另一方面，社會福利、經濟發展與民主政治（或人權）三個領域，是密切相關的。但是，全球化經常被認為對這些領域會有不幸或負面的影響。倘若澳洲「政府要幫助人們通過此一過程」，那麼，它也應意識到：現代福利國家提供服務的能力與實際福利政策規劃能否符合需要間，是有落差的。換言之，在激烈競爭的全球化脈絡中，現代福利國家可能不再像往昔般提供福利服務，而這些幾乎相同的福利政策是否確實為民眾所需要？這兩者間的矛盾該如何面對與克服，它們將是能否幫助人們通過此一過程的關鍵。本文強調：社會風險的危機處理或再協議可由個人、國家與市場來承擔，這不僅意味著對澳洲政府晚近進行的福利改革考察團報告書之批判，也反映出風險預防、緩和與處置策略三者間是可區分的。

（本文作者現任東吳大學社會學系助理教授）

◎ 參考書目：

葉啟政，顧忠華，黃瑞祺，蘇峰山與鄒川雄
編著 一九九四 社會科學概論，台北：
國立空中大學。

葉肅科 二〇〇一 澳洲與紐西蘭福利發
展：歷史結構分析，東京社會學報，第十
期，頁一五五—一九九：二〇〇二 a 澳
洲社會福利體系再造，社區發展季刊，第
八九期，頁二一
六一—三四：二
〇〇二 b 身心
障礙者福利與人
權保障，社區發
展季刊，第九九
期，頁三六三—
三七七。

ABS (Australian
Bureau of
Statistics), 2000,
“Year Book
Australia 2000: Income Support Payments
in Australia”, (<http://www.abs.gov.au/auststs>).
Australian Institute of Health and Welfare,

2001, Australia’s Welfare 2001: The Fifth
Biennial Welfare Report of the Australian
Institute of Health and Welfare. Canberra:
Australian Institute of Health and Welfare.
Beck, U. 1992, Risk Society. London: Sage.
Commonwealth of Australia; 2000, Year Book
Australia 2000. Canberra: Australian
Bureau of Statistics; 2001, Working
Towards a National Homelessness Strategy.
Canberra: Department of Family and
Community Services.
FaCS (Department of Family and Community
Services) , 1999, The Challenge of
Welfare Dependency in the 21st Century.

Canberra: FaCS; 2000, Participation
Support for a More Equitable Society: Final
Report of the Reference Group on Welfare
Reform . Canberra: FaCS.
Hamnett, C., 1996, “Social Polarisation,
Economic Restructuring and Welfare State
Regimes”, Urban Studies, 33(8):
1407-1430.
Howard, J., 1999, “Address by the Hon John
Howard MP at Lunch Hosted by Japanese
Business Organisations, Tokyo”, 6 July,
2000, “Address at the World Economic
Forum”, Melbourne, Victoria, 11
September.

- Lyons, M., 2000, "Service Delivery Issues and Social Partnerships", Welfare Reform Conference, Melbourne University, 9-10 November.
- Mishra, R., 1999, Globalisation and the Welfare State. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mitchell, D., 2001, "On Globalisation and Welfare", in C. Sheil (ed.), Globalisation: Australian Impacts. Sydney: University of New South Wales, Chapter 13.
- Teese, C., 2002, "Demography: Budget Ignores an Ageing Australia", News Weekly, Issue 1.
- Yeatman, 2000, "Mutual Obligations and the Ethics of Individualised Citizenship", the Welfare Reform Conference, University of Melbourne, 9-10 November.