

紐西蘭福利與經濟的辯論： 全球化、風險社會與第三條路

周海娟

壹、前言

「全球化」(globalization)是國際社會關係的強化過程，它把遙遠地區與地方事件關聯起來，據此，地方事件受到遙遠地區的形塑，而遙遠事件又回過頭來形塑地方事件。譬如說，個人的飲食習慣可能是由居住在地球另一端的食品供應商所決定。其實，這種過程已造成地理、時間與世俗活動的壓縮，進而造成社會發展的轉變。誠如英國社會理論家季登斯(Anthony Giddens)指出：全球化是一種範圍廣泛的進程，它受到政治與經濟影響力的聯合推動。換言之，國家、商業團體與其他組織均積極地促進了其發展。就國家權力轉變的意義來說，全球化正從民族國家中「脫離」出來，而且也在「向

下滲透」；它不僅創造了新需求，也創造出重建地方認同的新可能性(鄭武國譯，一九九九：三三二—三三九)。

近年來，各國經濟與福利辯論的產生，而全球福利改革的需要也成為第三條路(third way)政治哲學重要部分的主要原因有三：一、現存福利結構已和世界經濟與社會變遷脫軌：譬如說，形成社會不平等的動力與處理社會風險的方法和過去不同、婦女勞動參與率增加、單親家庭更多、工作與家庭生活關係的改變，以及平均壽命與醫學進步改變醫療保健體系，並帶來許多新問題。二、在某些方面或某些國家，「福利國家」已變得難以維持：福利體系的根基逐漸遭到毀損，已無法符合一般人期望製造更強社會連帶的可能性。國家負債高舉、稅收短缺不足與福利支出縮減不僅顯示出政府財政緊張的窘態，也引爆納稅人反抗、世代間鴻溝與富裕者和窮人間的衝突等新社會衝突。三、「福利國家」的限制與矛盾需要直接處理：

全球福利改革或體系再造，可視為直接處理的行動。此外，對抗社會排除就是在更廣的陣線上對抗社會不平等。因此，為了增進或保護其他人的生命條件，避免短期的社會剝奪變成永久的剝削，將權利與責任聯繫在一起的新社會契約也必須整合到福利改革體系中（許家豪，二〇〇二：八八—九七）。

本文的主要目的在探討紐西蘭洲社會福利與經濟發展間的辯論關係，並述及紐西蘭經驗對於臺灣社會福利政策的可能啟示。首先，論述焦點擺在紐西蘭社會如何面對國際脈絡的全球化衝擊，以及它所造成經濟重建與福利改革的影響。其次，我們探討福利與經濟發展所產生的全球化、風險社會（*risk society*）與第三條路等議題之辯論。最後，我們則試圖提出紐西蘭福利與經濟辯論經驗對臺灣社會福利與經濟發展所具有的政策意涵與省思。

貳、全球化：紐西蘭的衝擊

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（林萬億，一九九四；莫家豪、古允文，二〇〇〇）。自上個世紀下半葉起，襲捲各國的全球化浪潮被認為是一種現代性的結果，它造成全球一體的日益認知，以及社會思想與行動從國家界限轉向國際與全

球領域的再調整。資訊與通信科技的成長與進步是全球化的主要推動力，這些科技創新使資訊更自由與更迅速的流動，而真正的全球化觀點也可能迅速的浮現。

全球化具有政治、經濟與文化的層面。現代國家不僅可以其經濟基礎，而且也可以根據它是民族國家的事實來界定。民族國家的角色、政治地位及其演變均受到全球化的挑戰或質疑。全球化所創造出來的思潮與跨國關係的調整，不僅影響到民族國家間的彼此互動，也改變了認同動力、國家關係與全球事務。全球社會（*global society*）是世界人的社會，但是，它的發展出自經濟、科技與文化的混合。儘管國家、家庭與工作等社會制度和以前一樣的出現，而且外表框架依然存在，但是，內部則可能全然不同。為了適切的適應全球年代的環境，我們可能需要重新建構現有的社會制度，或是創造符合未來的新制度或新機制。

一、全球經濟的變遷

如前所述，全球化是一股真實的、動態的，且一般認為是正面的力量，它不僅減少國際間與市場間的障礙，而且在許多市場也導向更大程度的開放、整合與效能。就此而言，全球化不啻為一件好事，特別是對像紐西蘭這種小型、依賴貿易維生的經濟體，更是如此。因為它不但有助於市場的取得，也有利於取得用以投資的資本。就個別的經濟體而言，則強化了各國在經濟政策上更有紀律、更透

明且更有效的動機。

事實上，自一九七〇年代以降，全球許多國家都出現經濟成長趨緩，以及高度通貨膨脹的問題，尤其通貨膨脹更是各國最感頭痛的問題，也因此更突顯金融貨幣政策的重要性。在此同時，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，是政府乃經濟沉痾的來源，解決之道就是政府的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往的優良表現（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）。

一、紐西蘭的全球化衝擊

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。紐西蘭的經濟基礎是植基在有利的自然資源出口上，諸如羊毛、肉品、奶製品、林業、漁業、礦產等農產品，其主要的出口國是英國。由於自十九世紀成為英國的殖民地以來，農業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。甚至直到一九

六〇年，紐西蘭的每人平均所得緊追在美國和瑞士之後，是居全球第三位的富國。

一九七三年，英國進入歐洲共同體和第一次石油危機，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中的影響，但它對紐西蘭的影響遠不如英國加入歐洲共同體的影響來得大，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三倍帶來的影響。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，寄望能金援其預算和經常帳的赤字。

自一九八〇年代以來，昔日「南太平洋的瑞士」之稱號早已成為過去式，它已然落入OECD國家的窮國之列。其實，早在一九三〇年代，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）。三〇年代的蕭條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更大的角色，同時，也鼓勵朝向更自賴，甚至獨裁的努力。因此，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）。經濟活動相當依賴初級部門的產品和觀光業，因此，如何在經濟發展上避開缺點，善用優點，並與相鄰的澳洲發展貿易聯盟，已是紐西蘭在全球化經濟變遷中面臨的重大挑戰。

在一九八〇年代中期，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，則是一九七〇年代至八〇年代期間政府支出（特別是福利國家支出）迅速擴張的結果，這也造成一九八二至八四年國內生產毛額約百分之九的財政赤字。

其實，在福利服務方面，主要由稅收支撐的「從搖籃到墳墓」的福利體系，也是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，一九九三 b：一〇四；一九九六：八六）。在這個過程中，紐西蘭也逐漸了解它並沒有能力壟斷其主要出口商品市場，相反地，價格與利潤反而可能因為激烈的競爭而受到影響。依此脈絡，在研發

上的投資和更優越的表現才是獲得更佳利潤的途徑。

曾任職於紐西蘭經濟研究中心（the NZ Institute of Economic Research）的 Kerry McDonald 更明確地以紐西蘭近四十年的長期經濟發展數據，與世界主要經濟體，如 OECD、美國及其兄弟之邦澳洲做比較，他指出，自一九六〇年代起，紐西蘭整體的經濟表現（例如，平均國民生產毛額、出口產值的成長等）可說是落後許多。這種整體經濟力的下降，部分地解釋了何以目前公私部門的消費能力與服務供給都沒有達到一個可接受的水準，甚至，自九〇年代起，在醫療與教育的支出已遠超過其經濟成長。因此，很明顯地，紐西蘭社區負擔貨物與服務的能力、在食衣住行育樂等私人消費能力、在醫療、教育、福利、司法、國防、自然生態保護等公部門的服務供給能力均相對降低（McDonald, 2000）。

表一 平均每人支出（紐幣）

| | 二〇〇〇年的支出 | 潛力（註） |
|---------|----------|-------|
| 醫療 | 1794 | 2586 |
| 教育 | 1647 | 2374 |
| 社會安全與福利 | 3366 | 4581 |
| 法律與秩序 | 400 | 576 |

註：係指如果紐西蘭的成長率與澳洲相當的話，平均每人支出

應有的水準。要特別說明的是：澳洲的成長率低於 OECD 國家的平均水準。

資料來源：McDonald, 2000: 6.

在全球化經濟市場的衝擊下，現今紐西蘭如果沒有考慮實際的經濟成長狀況，就要追求社會與環境的新發展目標，將會是相當冒險的舉動，因為這不只可能進一步破壞其經濟，而且會使社會與環境政策受挫，同時，也將使整體社區變得更糟。

參、經濟重建：過程、衝擊與影響

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，一是一九八四—一九八八的財政部長道格拉斯（Roger Douglas），另一個則是一九九〇—一九九三的瑞奇森（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，他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。後者除跟著前者的改革腳步外，在勞動市場和福利國家方面也予以自由化。

在此，要特別說明一點，雖然一九八四年上臺的工黨政府開始大力進行經濟改革，但並不表示在此之前沒有進行任何的經濟改

革，例如，與澳洲簽訂的較近經濟關係協定（the Closer Economic Relationship agreement）即是打開大門，進入國際市場的重要指標。然而，這些改變其實也是在面對即將來臨的大選，執政黨深感危機的情況下，不得不採行的策略。事實上，工黨政府上臺後，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。甚至到一九九〇年贏得大選的國家黨（the National Party）都維持且強化了這些改革，直到一九九六年執政的聯合政府似乎也沒有採取任何重大逆轉的取向，這就是我們何以要特別強調上述兩個經濟改革階段的重要原因。

一九三五年首次執政的工黨政府，在紐西蘭展開真正全面性的福利國家發展，當時，工黨政府一上臺，立即採行失業救濟金、增加年金、給予酪農保證價格、確立最低限基本工資，並進行一連串道路水電等公共工程，以處理當時的經濟與社會危機。

至一九五〇年，以每人平均所得而言，紐西蘭仍是全球第三富有的國家，然而，此後的四十年，紐西蘭的經濟表現一直不佳。自一九六〇年起，紐西蘭實質的 GDP 增加了一倍半，相較於 OECD 的平均水準（四倍半），顯然落後許多。（參見 <http://www.schnauer.co.nz/political-/economic.htm>）同時，伴隨著福利國家的不斷擴張，不僅「製造」了一個龐大的公共部門，這個部門和它所提供的服務也不斷啃蝕著稅收的大餅。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，同時，政府也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。一九五〇年代以

來，許多替代「往內看」(inward looking)及干預主義架構的思潮引導著這一系列的經濟改革過程，也許看來有點保守或者說它是右派，但這些改革實際上一直是關心分配的問題與社會議題。尤其是工黨，將經濟改革視為一種工具性手段，它至少可以創造並改善社會安全網和社會服務所需的資源。之後接任的國家黨，甚至打算對福利國家的成本採行更嚴厲的措施。雖然，福利國家的範圍和設計仍然是紐西蘭政治辯論的主題，但最終的討論結果，似乎不可能影響已經在其他方面執行的改革。

工黨政府在一九八四年當選後，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，目的都是為了降低國家管制與直接供給的程度(周海娟，一九九六)。

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，其中有一個重要步驟，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，一九八五年三月，甚至放任匯率膨脹，政府沒有把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實信。赤字責任法案(HHE 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)。

經濟重建的另一重要面向是解除公部門科層制的束縛，走向私有化的發展趨勢。以往政府經營的商業和貿易活動多半公司化，且其中不少已私有化，這股私有化的風潮，可能是一九八八年以來，在已發展國家中進行最密集者。在主要政府部門方面，則蓄意改革預算、管理與會計，力求更好的管理與更精確地評估成效，尤其是會計方面，革除以往簡單的現金考量，改採一般私人企業的會計原則(de Bruin, 1999)。

Atkinson(1997)在「紐西蘭的激進改革」一文中指出，自工黨政府上臺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；政府的負債也從一九九一年超過GDP百分之五十的水準，下降到一九九八年的百分之二十左右；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，它也從一九七〇年代的百分之十一二十，下降到八〇年代的百分之二左右；電信公司在一九八七至九五年間，人員縮編為原先的三分

之二，但產能卻提高了百分之八十五，以往，申請電話要等六個月，現只需一天。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。

肆、紐西蘭福利改革

早在一九七〇年代初，紐西蘭皇家社會安全委員會（the Royal Commission on Social Security）就宣示，國家需確保人們生活水準的概念，它指的是：「參與且屬於社區」（Participation in and belonging to the community）（Royal Commission on Social Security, 1972: 65）。然而，八〇年代中期以後福利津貼的刪減與福利體系的改革，標示了終結舊式福利國家為了「參與且屬於社區」，而確保收入適當性的價值。

九〇年代起，在一連串的經濟改革中，雖然國家黨政府較少全面提到有關社會政策的部分，但有關收入援助的改革一直持續進行，只不過在方案部分，尚未見大幅轉變。在住宅政策上，則以折價卷或現金補助低收入戶，藉以取代原先補助租金或房貸的住宅援助。在健康照護上，則採行類似英國的契約體系（Atkinson, 1997）。

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，二〇〇一）。

紐西蘭福利改革與全球社會風險

福利體系的改革

一九七〇年代間，紐西蘭面臨了一連串的財政危機，包括兩次重大石油危機、海外貿易逐漸失去平衡，以及失業日益增加。到了一九八〇年代初期，財政部的經濟顧問也愈趨支持強調「市場」（market place）與個人責任的金融經濟政策。金融主義的影響清楚的顯現在第四任工黨政府的政策上，其所反映的是一種脫離凱因斯學派經濟學的重大轉變（周海娟，二〇〇一）。

一九八〇年代中期，種族問題、急遽上升的失業率、家庭功能

的衰退以及家庭暴力問題等，均使得社會福利部的社工員處於高度的工作壓力下。因此，鼓勵社區團體與志願團體彼此協調合作，共同分擔日益增多的社區問題，自然成為福利服務供給與社會福利改革中的重要議題。事實上，志願團體在福利服務供給者的角色扮演上，有二個非常突出的特點，一是它較能恰如其分地回應社區的福利需求，另一個則是它服務的成本效益較划算。

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四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，而成為紐西蘭社會政策的特徵。這些發展對紐西蘭「福利國家」形成了挑戰，使得一九八〇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。雖然這四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）。

紐西蘭在一九九〇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 引用社會福利部一九九六年的統計資料指出，從一九八五到一九九六年，依賴福利津貼的工作年齡人口比例從百分之八上升到百分之二十一，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，也從一九七三年的一萬人增加到一九九六年的十一萬人（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。

福利體系轉變的目的與改革特色

在超越依賴的會議中，很清楚地把領取福利視為依賴，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，同時，它也成為一九九六年討論「減稅與社會政策議案」（Tax Reduction and Social Policy Bill）的重要基礎，此議案的一個

主要目的是希望能在工作動機與鼓勵人們自立上有正面的效果。

為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。社會發展主要包括三個面向：創造就業：透過創造就業成長機會的政策，促進經濟成長；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；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斷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。

伍、社會福利與經濟發展的辯論

為什麼我們在福利與經濟發展的辯論中要指出「第三條路」的可能性？也許 Giddens（許家豪譯，二〇〇二）的三個理由是最好的註解：第一，現有的福利結構與變遷中的世界經濟和社會現實脫軌；第二，在某些國家和某些方面，福利國家體制已遭受損壞，其

維持已出現窘境；第三，福利國家存在需要直接加以處理的限制與矛盾。因此，底下我們將針對風險社會中的新議題，以及何以要走第三條路的理由進行討論。

一、風險社會

「反身性現代化」(reflexive modernisation) 意味著它是隨著現代秩序的限制與矛盾而到來，現有社會秩序或結構變成它自身力量的客體。這種反身性是現代社會情境所製造出來的，在此資訊持續不斷更新、流動與建構社會的同時，它又回過頭來修正或改變社會的現代性。這種轉變就是所謂「反身性現代化」過程，而它也隨著「風險社會」(risk society) 與全球化的出現而升高。

「風險社會」是用來描繪現代社會的一個名辭，它指涉傳統的崩解，而且是科學進步而非自然宰制或支配了我們的日常生活。人類行動對於社會生活的許多領域造成的環境污染與全球警戒影響，已帶來新的風險與不確定性來源。Giddens（鄭武國譯，一九九九：六八—六九）以英國的狂牛病為例，說明「新的風險情境特徵是：專家互不同意對方的看法。」這些因素凸顯的風險牽涉到日常生活的決策，而風險社會的一個主要弔詭現象就是：這些風險是因為現代化過程中試圖控制它們時所產生的風險。在風險社會中，傳統的安全與確定性可能不再獲得擔保。科學知識的增進帶來一種更臨時或偶發的社會之出現，而這些預期事件所造成的風險也影響到現今

的決策。或者，我們也可以這麼說，個人自主性與科學的技術變遷所帶來的影響，因為新的風險出現而產生了連結。

一般而言，風險可以區分成兩種：外在風險（external risk）與製造風險（manufactured risk）。外在風險來自經常明顯可預期的事件，它所經歷的事務多少是源於傳統或自然的原因，例如人類早期歷史的歉收、洪水或傳染病，從歷史的長期趨勢可以呈現出一種規律或推測各種可能發生的風險。製造風險則是人類發展進程，特別是科學與科技所創造出來的風險。這是一個未知數，因為並沒有歷史變數可資參考，而且也使風險管理更顯困難。沒有人可以依賴科學的回答，因為專家所提供的風險界定也出現衝突。因此，在面對製造風險時，我們並不具有可以做為行動方針的既有經驗，而且，在科學證據不充足的狀況下，各種專家所下的結論可能是模糊的，解釋可能是爭議性的，政府所做的決策也可能「有如在黑暗跳躍」（鄭武國譯，一九九九：七〇）。

當然，這樣的發展與傳統「鑒古知今」的預測方式有著相當大的差異，以往被視為「天經地義」的反應，如今也不再適用，似乎在全球化浪潮的衝擊下，風險的承擔與應變都變得愈來愈不可測。事實上，人們對待風險的方式並不全然是被動地「經歷」而已，也可以是主動地尋求機會、改革體制與創新發展。尤其是在面對「製造風險」時，積極的參與風險管理，已然是社會與經濟動員的一個必要條件，資訊科技的發達，更加速社會將其各個不同的部分（例如，福利國家改革、參與世界經濟市場、生態問題等）連結起來，

重新評估如何對抗風險，一則希望將某些可能帶來弊端的風險降到最低，一則對那些可能帶來利益的風險，以一種具生產性的方式來面對它。

一一、第三條路

當我們以原有的方式去面對新的風險社會時，很快就會發現那是一個無法為生活帶來保障的做法，在這個不確定的年代，如何協助公民在變遷中找到方向？也許「第三條路」（the third way）是一個可考慮的方式，也許它未必是一條康莊大道，但至少有機會把我們帶向「柳暗花明又一村」。「第三條路」與其他政治路有何區別？第三條路政治尋求的是個人與社群間的一種新關係，一種權利與責任的再界定。它不僅避開了過去左右劃分的問題，對權利與義務的問題也提出重新討論，同時，也給予社會正義問題高度的關注。

以福利國家的改革為例，傳統的社會民主主義者多半認為，公民的權利幾乎是不必有任何附帶條件或要求，在個人主義不斷擴張的同時，個人義務的部分似乎有必要納入討論，例如，在福利國家備受爭議的失業津貼，失業者固然「有權利」領取，但也應該負有主動積極求職的「義務」，而國家的責任，則是在政治上設計一套不會妨礙「人們」主動找工作的制度（要強調的是：不只是失業者，而是所有人的工作意願）。紐西蘭「從福利到福祉」策略的提出，可說是此一取向的典範之一，執政黨的目的之一是希望能透過此一改

革，鼓勵人們的工作動機，並達成其自立的目標。其中的一個方法即是擴大薪資與福利給付／津貼的差距，例如，一個有一名依賴子女的母親，她所領的家庭目的津貼（Domestic Purposes Benefit）比工作的薪資所得足足少了一百三十四元（紐幣），期待藉此鼓勵並增強人們工作的意願（Kingfisher, 1999）。

Giddens（鄭武國譯，一九九九）提出底下幾項做為第三條路的綱領：激進的中間型、新型民主國家（沒有敵人的國家）、積極的市民社會、民主的家庭、新型的混合經濟、包容性的平等、積極的福利政策、社會投資的國家、世界性的國家、世界性的民主。如果，我們將紐西蘭近二十年來的政治、經濟與福利改革放在這個架構看，八〇年代中期開始的經濟改革，不僅撤除了以往保護主義的色彩，而且大膽地將紐西蘭推向世界市場，重新展示政府在面對新市場秩序的效能。

在 Giddens 看來，沒有敵人的國家，其正當性乃取決於風險管理的能力，政府必須負起規劃與對抗風險的責任。同樣地，紐西蘭的經濟改革與九〇年代以後（尤其是一九九八年以後的政府體制改造），很清楚地將行政效率、行政透明化列為重要項目，在發展政府與非政府部門、中央與地方伙伴關係的同時，似乎也意味著一種權力平衡與共享的新秩序。尤其是當政府逐漸釋放出對福利的直接干預時，它的既有資源對接管行動／活動的接管者而言，仍是重要且不可或缺的重要資源。例如，八〇年代之後，紐西蘭以社區為導向的福利服務供給已獲得廣大的支持，政府一方面透過資源供給，一

方面力倡由非政府部門負起社會計畫的責任，大力鼓吹社區參與、政府責任的轉移、分散化、援助自助團體與社區創新，以社區導向的福利服務滿足社區居民的福利需求。

第三條路的福利論述中，Giddens（鄭武國，一九九九：一二六）非常簡要的點出其問題所在：

第三條路政治應當接受右派對福利國家提出的某些批評。現在這種從上往下分配福利的制度顯然是很不民主的。它的主要動機是保護和照顧，但是它沒有給個人自由留下足夠的空間。某些類型的福利機構是官僚化的、脫離群眾的以及沒有效率的，而且，福利救濟有可能產生違反福利制度設計之初衷的不合理結果。但是，第三條路政治不把這些問題看成是拆除福利國家的信號，而把它們視為重建福利國家的理由。

因此，福利改革的問題不但涉及直接的經濟面向（例如，財政危機），也涉及前面所提到的風險管理問題。有效利用風險的積極面，有助於為個人和大社會創造更多的福祉，積極的福利政策也在這樣一個邏輯下應運而生。所謂積極的福利政策是指福利供給來源的多元化，以及福利供給能有助於財富的再創造。在某種意義上，福利社會可視為一種積極的福利政策，紐西蘭的福利社會模型部分是透過服務供給上與志願機構和社區建立的夥伴關係來達成，未來，它們也有完全自外於法定部門獨自運作的可能性，以及因此提供預算縮減與降低國家責任的可能性。國家的角色一方面應負責制定服務供給的最低標準，另一方面則在制定政策目標，例如收入分

配體系、收入維持的安全網等。換言之，甚至連福利服務的費用亦需由國家、社區和使用者共同分擔。這就意味著，中央政府不僅不需要再提供所有的福利服務，也不必再全額負擔其他機構所提供的服務，而是擴大福利資源的來源，例如各級政府、志願部門、地方社區、商業部門、家庭、家戶或個人等。

陸、結語：紐西蘭經驗，臺灣啟示

儘管有很多證據指出，「依賴」本身是外在經濟與社會環境的影響所致，但是不能忽視的是：長期或數代的（*multigenerational*）依賴會增加人們生活的壓力，以及惡化社會問題，例如兒童虐待、家庭暴力、青少年犯罪、健康等問題。如果，一直持續存在高水準的依賴可能會造成社會最底層人數的增加、產生社會衝突、污名化，以及大眾失去對福利體系的信心。

近年來，社會福利服務討論的重要關注焦點之一是權力分散化的論辯，尤其是從中央到地方的福利責任分散化已是不可避免的趨勢。以往由中央政府統籌規劃的福利服務不但受到不少質疑，同時，各地方政府與社區也不斷要求參與福利供給。

事實上，就現實環境考量，紐西蘭政府不得不朝向更多元化的方向前進，這個趨勢很清楚地顯現在社會發展部的年度報告中，（*Ministry of Social Development, 2002:5*）該報告指出，「社會發展

部透過有效率及有效能的社會援助服務輸送給有需要的人，且給求職者就業服務。該部對地方的問題尋求地方來解決，與社區、其他組織和雇主一起努力，鼓勵創造就業機會，發展案主的能力與技能」。現今，紐西蘭的社會福利服務供給已然是多元化和分散化的供給方式。

紐西蘭的整個改革過程可視為是走向第三條路，它明顯地表現下列三個面向：第一，公部門朝向私有化和法人化的改革；第二，社會福利與稅制的改革伴隨著勞動市場的去管制化；第三，開放經濟自由競爭。尤其政府部門福利角色的轉變轉向另一個福利混合方式的模型，它不同於既往的政府主導，也不同於另一極端的市場取向。其中值得一提的是：過去被視為集體財（*collective goods*）的教育、醫療與住宅，已被重新修正為個人財（*individual goods*），藉此合法化取得這些服務時，個人所需付出的成本。

在面對福利與經濟發展可能產生的衝突，紐西蘭採取創造就業、提升能力，善用機會、強調歸屬感這樣的方式，將全球化過程中可能帶來的風險化為積極的冒險，期望能由福利創造財富，從依賴的福利轉為獨立的助力。反觀臺灣這幾年來，福利成為各政黨的主要角力場域，不斷增加的公共福利供給創造了政府財政負擔的沉重包袱，加上受全球經濟與本國經濟轉型的影響，福利與經濟發展的拉鋸戰不言可喻。然而，我們在檢視了他國的福利與經濟論辯後，是否仍然要走別人已經走過的路，是值得競逐政權者深思的議題。而第三條路的政治走向，其實也是讓我們重新思索在充滿風險

與變遷的全球化環境中，人們將如何生活，以及政府將使人們如何生活的問題。以務實的態度應付變遷所帶來的影響，對過去和歷史保持了解與尊重，但不拘泥於傳統的形式，能勇於採行必要的手段，以解決現實面的衝擊與問題，也許正是第三條路何以能成為帶領我們「如何生活」的方針。

（本文作者現任政戰學校社會工作學系助理教授）

◎ 參考書目：

- 周海娟 一九九三 a 澳洲個人社會服務：婦女援助與服務，社區發展季刊，六二：一〇三—一〇九。一九九三 b （紐西蘭婦女福利政策及其相關論題），《社區發展季刊》，六三：九七—一〇五。
- 一九九六 福利國家的經驗與借鏡：紐西蘭的社會行政，社區發展季刊，七五：八五—八九。一九九八 紐西蘭兒童福利服務新趨勢，社區發展季刊，八一：二五〇—二五八。二〇〇一 紐西蘭志願服務的發展與特色，社區發展季刊，九三：二七—二八。
- 一。二〇〇二 紐西蘭社會福利體系再造，社區發展季刊，九八：一三五—一四四。
- 許家豪譯，Anthony Giddens 著，二〇〇二 第三條路及其批評，臺北：聯經出版事業公司。
- 葉肅科 二〇〇一 澳洲與紐西蘭福利發展：歷史結構分析，東吳社會學報，第一〇期，頁一五五—一九九。

鄭武國譯，Anthony Giddens 著，一九九九 第三條路：社會民主的更新，臺北：聯經出版事業公司。

Atkinson, P. E., 1997, "New Zealand's Radical Reforms", The OECD Observer, 205: 43-47.

Beck, U., 1992, Risk Society. London: Sage.

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.

Kingfisher, C. P., 1999, "Rhetoric of (Female) Savagery: Welfare Reform in the United and Aotearoa/ New Zealand", NWSA Journal, 11(1): 1-18.

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.

Ministry of Social Development, 2002, Departmental Forecast Report, 2002-2003. Auckland: Ministry of Social Development.

- Mishra, R. 1999, *Globalisation and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Newman, M. 2003, “Welfare Debate Finally Opening Up”, <http://www.scoop.co.nz/stories>.
- News Weekly, 2000, “New Zealand: From Basket Case to ‘case study’... and Back to Basket Case”, News Weekly, 23.
- Royal Commission on Social Security, 1972, *Social Security in New Zealand*, Wellington: Government Printer.