

# 澳洲社會投資與福利改革

葉肅科

## 壹、前言

1980年代至1990年代，大多數已開發和開發中國家均採取新自由主義的市場導向政策改革以回應全球經濟危機，也對戰後凱因斯主義的再分配福利國家的保守主義之批評作出回應。藉由福利支出刪減、福利國家限縮，以及公共服務民營化或私有化，新自由主義的改革成功的將公共服務負擔卸下，並轉向私人部門與社區。在許多亞洲與拉丁美洲的開發中國家裡，新自由主義的市場導向政策改革也有條件的、被調整成來自國際組織，例如：國際貨幣基金會（IMF, International Monetary Fund）與世界銀行（World Bank）財政援助或援助的一環。儘管這些改革確實有效的解決政府財政困難的某些問題，但是，它們卻也製造出新的社會問題，例如：貧窮人數增加、社會與經濟不平等，以及人際的不安全感等（Peng, 2011）。

晚近，社會福利學者已將歐洲福利國家的發展劃分成三個階段：第一階段：二次大戰後至1970年代的傳統福利國家發展；第二階段：1980年代至1990年代中期的新自由主義重組階段；以及第三階段：1990年代中期以來發展迄今的社會投資階段（Taylor-Gooby, 2006）。同時，社會投資取向也被界定成一種浮現的政策典範，它的興起又與凱因斯學派和新自由主義典範同屬於一層級。在此種全球政策脈絡發展下，社會投資觀點乃顯露於1990年代晚期，並且成為新自由主義政策架構對宰制1970年代之後公共政策思維的再測定指標或判準（林閩鋼，2008；葉肅科，2017；Hemerijck, 2012; Morel et al., 2012）。

社會投資型國家（social investment state）的理念不僅已成為新自由主義者批判的相對模型，也是探討「福利國家限縮」（welfare state retrenchment）之可能

性的依據。事實顯示：從去商品化福利國家轉變成社會投資型國家已變成西方國家策略回應低成本經濟體制競爭性與絕對必要性之一環。誠如季登斯（Giddens, 1998）所說：「全球秩序的變遷可藉由社會連帶與繁榮創造予以處理或管控」。本文有三個主要研究目的：首先，試圖概要的探討晚近社會投資取向之理念與政策，而它又必須從作為社會投資取向指引的紀登斯之「第三條路」理念談起；其次，我們檢視澳洲社會投資與福利改革過程中所可能遭遇的挑戰與變遷，其直接關聯即是向澳洲政府提出福利改革建議的「麥克可如里評論」；最後，本文將針對澳洲社會投資取向經驗在福利政策應用上的可能性與限制性提出某些批判性的檢視與省思，期使對臺灣社會福利政策發展有所啟示與助益。

## 貳、社會投資取向：理念與政策

近年來，作為瞭解與規劃福利國家變遷之架構，「社會投資」（SI, social investment）理念已獲得特別明顯的成果。社會投資觀點強調：儘管社會支出絕非單純的成本因素與隨之而來的經濟競爭之負擔，而可能增加經濟效力，但它也可能促進族群平等與社會融合。倘若要達成此目標，則社會政策需要特別用心的致力於社會風險之預防。其中，支持人力資本

形成與勞動市場活化的政策均可預防教育中輟、長期失業與提早退出勞動市場等情事之發生。由此觀之，這些政策的實施即意味著社會投資。透過福利服務的提升與給付依賴之避免，它們在中長期過程中即可滋生某些利益。當然，如果要確認並排出方案與政策之優先順位，即需瞭解到：早期介入在政策取向上扮演著重要角色，同時，依循生命歷程而來的社會風險也往往是互賴的（葉肅科，2017；Giddens, 2006; Leoni, 2016）。

一般而言，社會投資觀點至少包含三個核心理念：（一）社會與經濟政策的再整合；（二）從再分配國家轉變成促進或提供協助國家；以及（三）透過人力資本投資達到經濟活化之目的。首先，藉由自由市場解決之道之限制的承認，以及透過社會與經濟政策再整合之企圖的努力，社會投資觀點試圖改善1980年代與1990年代初期的新自由主義政策取向之失策。其次，透過社會政策議程，例如：兒童、家庭、教育與健康等之投資，而與經濟政策關心之事務，例如：全球經濟競爭、企業結構轉型，以及工作與財富等之創造的結合或納入，社會投資觀點再次的肯定了公共政策在匡正市場失敗與達成積極經濟收益之目的的重要性（Giddens, 2006; Leoni, 2016; Peng, 2011; Taylor-Gooby, 2006; 2008）。

## 一、《第三條路》：社會投資取向指引

1994年，作為英國工黨領袖布萊爾首相精神導師（Blair's Guru）的紀登斯出版《超越左與右：激進政治的未來》（*Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*）一書。在書中，他特別提出六點新思路以作為英國工黨政治綱領之核心（李惠斌、楊雪冬譯，2003）：

- （一）重構個人生活與集體生活之關係，修復已遭破壞的社會關係與家庭關係；
- （二）從左派與自由主義的解放政治中轉進「生活政治」，關注焦點擺在人類怎樣在開放與全球化的世界中生活；
- （三）結合反身性（reflective）社會之出現，推廣並建立積極的信任關係，以解決貧窮與社會排除問題；
- （四）在全球化與反身性的社會秩序中，克服自由民主制度之缺陷，並建構一種民主對話之機制；
- （五）為建立一個積極與反身性福利國家做好準備，並將其與解決全球貧困之議題連結；
- （六）透過對話，解決價值衝突、性暴力與戰爭等暴力問題（許家豪譯，2002；葉肅科，2017）。

1998年，紀登斯出版了《第三條道路：社會民主更新》（*The Third Way: The Renewal of Social Democracy*）一書，進一步從理論上完善且闡明工黨之新思路。紀登斯認為：無論是社會民主主義或新自由主義，都帶給人類損害。所以，他

要設法彌補、完善與整合這兩大思想，並修復其所帶來的破壞。易言之，他要用社會民主更新：「第三條路」的理念來超越傳統的、老舊的社會民主主義與新自由主義（林閩鋼，2008）。據此，第三條路的福利觀點也凸顯出七個核心價值：（一）平等；（二）保護弱勢族群；（三）自主性之自由；（四）以責任為基礎的權利；（五）以民主為基礎之權威；（六）世界多元文化；以及（七）哲學保守主義。其中，有四項與福利制度最密切相關的理念是：新形混合經濟、融合性平等（inclusive equality）、積極福利，以及社會投資型國家（呂建德，2013；陳月娥，2014；鄭戈譯，2000；Giddens, 2006; Leoni, 2016; Peng, 2011; Taylor-Gooby, 2006; 2008）。

誠如紀登斯在《第三條道路：社會民主更新》一書中所指出：透過人力資本之投資，社會投資型國家可以維持社區與社會之社會與經濟福祉。在英國新工黨政府的執政之下，社會投資被理解成超越傳統的、被動的福利國家所關注的所得維持，轉向藉由人力資本之標的投資所創造出來的可能機會與未來展望。其實，有關英國新工黨的社會投資之概念架構不僅在英語系國家，也在亞洲，包括日本與南韓等地，均被採行與遵循。譬如說，在南韓，自1990年代晚期以來，金大中政府即在其「生產性福利」（productive welfare）的

議程中，明確的採行英國新工黨政府的社會投資架構與語言（Peng, 2011）。

## 二、社會投資理念

在澳洲，有關社會投資取向之理念，也在1990年代晚期開始浮現。在聯邦的層級上，有關家庭的政策取向開始轉變，從緊縮家庭津貼的資格權（例如：1992年的基本家庭支付）與支持留在家中的媽媽以照顧其子女（亦即1994年的居家兒童照護津貼、1995年的親職津貼）到增加對家庭的兒童照護之支持，以及將兒童照護從社會福利的視野轉變成經濟主流的理念。同時，澳洲聯邦政府也認為：對於私人部門而言，這是它們擴展到兒童照護市場的大好機會。過去，這樣的市場多半是被公共與非營利部門的供給者所支配（Peng, 2011）。

1996年至2007年，在澳洲聯邦聯合政府執政期間，雖然政府給予父母的兒童照護費補助金迅速擴展，但在此同時，政府依次的拆除營利兒童照護供給者之營運關卡或障礙，也形同幫助了非營利兒童照護和公共與非營利兒童照護部門之擴大。澳洲聯邦政府的各州，例如：維多利亞州，也採取諸多措施或創制以執行社會投資政策。譬如說，在維多利亞州長布雷克斯政府（Bracks government）執政時，州政府對教育、健康與其他社會和社區服務之支持有了明顯的擴張；在整個2000年代初

期，州政府在這些領域的公共支出之戲劇性增加即是明證。在澳洲，維多利亞州的置基於社會投資理念之兒童照護政策改革也變成全國積極擁護社會投資策略的一個典範（Brennan, 2007; Peng, 2011; Perkins, et al., 2004）。

## 三、社會投資政策

迄今，將社會政策與經濟政策再整合之觀點依然遭到新自由主義取向的拒絕。話雖如此，但這並不意味著凱因斯學派福利國家模型的回歸。反之，社會投資取向是將關注焦點擺在福利與市場、公共與私人間的功能補充或滿足上。因此，國家乃被視為轉移並超越其再分配的角色。逐漸的，國家要採取的是促進的或提供協助的角色以提升個人能力與機會。透過社會投資語言或措辭，例如：培力（capacity building）、降低福利牆（lowering the welfare wall），以及創造有效力的經濟圈（creating virtuous circle）之使用，往往也被用來描繪國家嶄新的、積極的角色在於協助與促進個人潛能，並將他們與勞動市場作連結（Peng, 2011）。

其實，社會政策研究者早已意識到這一點。2008年，英國學者泰勒·古拜（Peter Taylor-Gooby）即指出：西方福利國家正在經歷一種新階段，而且相當不同於過去的經驗。最新階段的主要特徵是：社會支出的持續成長，以及將關注焦點擺

在如何利用社會支出以促進經濟成長？他稱這種福利國家為「社會投資型國家」，亦即它牽涉到一種觀點之轉變：在一個日益國際化的市場中，政府的角色是在促進國家競爭力，而非將被動的國家供給轉向一個尋求提升有給工作公民間之自我活動、責任與動員的國家。據此，國家的社會政策也勢將從社會供給轉向社會投資（Hayward, 2015; Taylor-Gooby, 2008）。

為了達成此一目的，社會投資政策乃將關注焦點擺在人力與社會資本發展之投資上。其實，早期兒童教育與照護（ECEC, the early child education and care）就是用來達成社會投資目標的一種常見的政策措施。當然，為了促進經濟成長與發展，其他政策措施，例如：透過公私夥伴關係與志願部門發展而來的終身教育、技能訓練、工作創造與勞動市場活化等，也被不同時期的聯邦政府所採行。要言之，社會投資取向的政策措施並非透過福利而被動的支持個人與家庭，國家的新角色已變成主動的將個人與勞動市場作連結，並且協助與促進個人從領取福利的情境裡轉變為投入工作的生活中（Peng, 2011）。

## 參、澳洲社會投資與福利改革：挑戰與變遷

2013年12月，澳洲政府委任一個獨立考察團進行一項澳洲福利體系的檢視與

評論。該考察團屬於顧問團與諮詢會之性質，其組成成員包含三人：麥克可如里主席（Mr. Patrick McClure, Chair）、辛可麗兒小姐（Ms. Sally Sinclair）和艾爾德先生（Mr. Wesley Aird）。有關福利改革的期末報告書，即由他們三人所撰寫。當澳洲公民無法支持他們自己時，澳洲政府即會以一系列的支付提供給個人與家庭支持，甚或幫助支付某些費用，例如：撫養子女的費用。底下，我們就針對澳洲社會投資與福利改革之發展歷程與轉變重點進行探究，其中，尤其涉及三個重要議題之討論：麥克可如里評論（the McClure review）、福利優先投資取向，以及福利支付體系之轉變（Burgess, 2019; Department of Social Services, Australian Government, 2015; 2020; Don, 2016）：

### 一、福利改革：麥克可如里評論

為了福利改革，麥克可如里評論深入考察澳洲的福利體系是置基於一個廣泛的共識上，那就是澳洲福利體系：（一）太錯綜複雜，致使案主難有取得機會，而官方也難以施展福利行政；（二）由於福利體系不一致或不連貫，因此，處於類似情境的人卻可能獲得不同的待遇或處置；（三）未提供清楚的工作獎勵或酬金；（四）未支持自賴和確認長期陷入福利依賴風險的群體；以及（五）福利體制並未做很好的配置以對抗或迎接未來社會或經

濟之挑戰。

這份麥克可如里評論文件，是有關福利改革考察團對於改變澳洲福利體系的理念。澳洲福利體系要走的取向是：當澳洲公民無法支持他們自己時，澳洲政府能支持他們。這些人包括：求職者、身心障礙者、家庭與年輕人，以及退休老人。福利體系也提供服務以幫助人們，例如：幫助它們找工作。有時，福利支付也被稱為收入支持。這份期末報告書摘要出考察團成員對澳洲福利體系的看法和如何改善的建議。在澳洲政府做出任何福利體系的變遷之前，他們將需要花時間去思考考察團所提出的建議（Department of Social Services, Australian Government, 2015; 2020）。

關於澳洲福利體系的運作，福利改革考察團被要求要對澳洲政府提出建議，亦即確認它能發揮五種主要功能：（一）對於那些有能力工作者，提供他們去工作的誘因；（二）對於那些真正沒有能力工作者，提供適當的支持；（三）透過個人與家庭培力之措施，支持其社會與經濟參與；（四）無論是現在與未來，都是可承擔的、永續發展的和跨越經濟循環的；（五）是容易取得與瞭解的，也能有效率的和有效的被輸送。麥克可如里的評論之目的在於：確認如何讓澳洲的福利體系更公平、更有效的、凝聚的與連貫的，以及鼓勵人們投入工作。福利改革考察團強調：大家應該一起努力，讓福

利體系更好。因此，在期末報告書中，福利改革考察團針對澳洲的福利體系提出四大改革重點：（一）讓福利體系變得更簡單且更容易的使用；（二）強化個人與家庭的技巧與能力；（三）吸引雇主的注重與雇用；（四）以社區培力或充權（empowerment）支持社區，讓它們變成有活力的和適合生活的幸福之地（Department of Social Services, Australian Government; 2020）。

福利改革考察團認為：澳洲福利體系應該持續的給予人們社會支持，並只要他們能夠，也要盡可能鼓勵他們投入工作。在當前的福利體系裡，要人們投入工作和變成自賴的支持是不夠的。其實，要變成自賴的人就是能夠用你自己的錢為你自己做某事。對於處於風險中並長久依賴收入支持的人來說，當前福利體系所提供的協助是不夠的。因此，福利改革考察團強調：應該將關注焦點擺在早期介入上。在此，所謂的早期介入，是指當有支持配置以幫助人們脫離早期階段時，即可避免他們在後來所碰到的問題。當然，如果他們願意從收入支持轉變為投入工作時，福利體系也應該幫助人們。據此，麥克可如里的評論建議：早期的人力投資可以預防終身的不利境遇。透過底下兩項福利改革的措施：福利優先投資取向與福利支付體系之轉變，不僅讓澳洲的福利體系變成一種更適合某種目的或需要的取向，也可幫助

人們掌握複雜體系之脈動，不至於於讓自己多給報酬或背負一筆債務（Department of Social Services, Australian Government, 2015; 2020）。

## 二、福利優先投資取向

對於澳洲政府而言，福利優先投資取向是有關政府使用可利用資源以確保澳洲脆弱族群（主要包括：單親、求職者、照顧者、學生，以及身心障礙者等五大族群）會有更美好未來之證據。換言之，澳洲福利體系在於確保最脆弱族群未來總是能獲得協助。透過優先投資取向與早期介入之措施，澳洲政府將能給予那些脆弱族群能力，並藉由工作，也讓他們有發展技能和參與社會與經濟活動之機會。澳洲福利體系評論建議：澳洲採取投資取向以幫助確保資金是以最大未來終身費用被投資於那些脆弱族群，並培力他們使其走向自立。在2015-2016年的預算中，投資取向被認定為國家預算之一環。資金總計2,070萬澳元，經費項目包括：保險精算服務、資訊與通訊科技（ICT, Information and Communication Technology）資本、保險精算模型與各部門資源之確認。進一步的1,310萬澳元經費也被用來維持4個縱向的長期研究，而這些研究又將形成支持該取向的證據基礎之一環。關於澳洲福利優先投資取向，常被提及的有五大問題，它們也可視為福利改革措施的五大特色

（Australian Institute of Health and Welfare, 2011; Department of Social Services, Australian Government, 2015; 2020）：

### （一）福利投資取向是麥克可如里評論之重要建議

明確的說，福利投資取向是麥克可如里評論之一項重要建議，而評論也建議：保險精算分析應被用來檢視並確認長期福利依賴的高風險族群或團體。這樣的分析將可提供投資的一種證據基礎，不僅可改善人們的生活機會，也可讓能夠工作者投入勞動市場工作。澳洲福利體系確保澳洲最脆弱族群總是可以獲得幫助，並且藉由早期介入，澳洲政府將可給予那些人培力，讓他們有更好的機會找到工作。就業可帶來重要的健康與社會利益，擁有一份工作也可幫助個人達到財政獨立與降低福利支出之目的。優先投資取向允許澳洲人展望未來，並且知道政府將他們帶往何方？早期介入的投資將可避免人們陷入福利體系的陷阱中。

### （二）優先投資取向受到保險精算估價之支持

誠如麥克可如里評論所建議的：優先投資取向是受到每年保險精算估價之支持。換言之，優先投資取向之採行的基礎係置基於每年的保險精算估價之結果。對於澳洲人口與在其內部的團體來說，評價

在於估計福利支出的未來終身費用。較諸保險公司的估計其未來費用，此種方法採取的是類似的方式。對於以額外援助即能工作的人（包括即使現在不能工作，但未來透過培力即能工作者）來說，這些評價與伴隨而來的分析將有助於澳洲政府修訂出適合某種目的之投資政策，均可匡正或克服就業上所可能形成的關卡或障礙。

### （三）優先投資取向採取未來終身費用估價

在優先投資取向評價中，澳洲政府採取三種不同的未來終身費用估價方式：1.未來終身費用的總金額是總量的評估，亦即澳洲政府被期待要在評價的日期裡以福利花費照顧到澳洲居民的生活；2.對於人口群，例如：當前接受照顧者津貼之領受者，未來終身費用是一種總量的估計，亦即澳洲政府在評價的日期裡將以所有福利支出的花費照顧到該族群生活的其他面向；3.對於福利支付範疇，例如：就學支出類型，未來終身費用是一種總量的估計，亦即澳洲政府在評價的日期裡將以該範疇的支出花費照顧到澳洲居民的生活。

### （四）政府在保險精算評價中扮演重要角色

保險精算評價的發現將有助於更清楚的瞭解特殊族群，以及他們的轉入與透過福利體系請領福利給付之方式或管道。這

使適合某種目的或需要的回應之發展能改善人們的生活機會，並且幫助他們在找工作時所需要的技能與經驗之增強或培訓。對於不能工作的人，澳洲政府將會刪減其支持以減少其未來終生費用嗎？其實，澳洲福利體系是用來支持那些最有需求者。同時，它也應該鼓勵需要找工作的人增強其技能、知識與經驗，並且藉此減少世代間的福利依賴之風險。關於有能力工作和可從福利體系獲得額外協助的人，澳洲政府正用優先投資取向來確認長期陷入福利依賴的族群。對於這些人，正確的政策支持是要在適切的時機能夠增加其找到工作的機會。

### （五）從社會服務部取得的資料受到優先投資取向支持

基本上，從社會服務部取得的社會安全行政資料是受到優先投資取向保險精算評價之支持。此一資料是由其他資料來源，例如：澳洲統計局（Australian Bureau of Statistics）的人口資料，以及澳洲家戶、收入與勞動動力調查（the Household, Income and Labour Dynamics in Australia Survey）資料之補充。保險精算評價所使用的資料會定期的公佈，而為了有助於促進創新理念，源自統計分析的洞察與透視將同時為政府與非政府的專家所共享。此外，考量到透過兩個資料取得計畫的使用者需求與經驗的不同層次，澳洲政府也發

佈優先投資取向資料庫的個別檔案附加檔。資料涵蓋一系列的每季時間點，資料時間則從2001年7月至2015年6月。

### 三、福利支付體系之轉變

澳洲福利支付下層結構之轉變（WPIT, Welfare Payment Infrastructure Transformation）的計畫方案已進行了數年，而為了更好的滿足政府部門與社區發展之演進需求，澳洲政府也將朝向福利改革與現代化福利體系之路徑轉變。在澳洲福利支付下層結構轉變的過程中，居於主導位置的是澳洲政府社會服務部。它們將與執行該計畫方案之福利服務輸送的重要企業夥伴與其他政府機構共同合作，也一起努力（Department of Social Services, Australian Government, 2015; 2020）。

根據澳洲政府社會服務部的說法，澳洲福利支付下層結構之轉變的目的在於：讓福利受領者更容易且方便的取得福利支付與服務。澳洲政府強調：福利改革與社會投資取向的提出，意在透過福利服務輸送的再規劃或再設計盡最大的努力去做事，並且改善澳洲的福利體系。要言之，澳洲社會投資取向與福利改革的目標是：讓澳洲當前的福利服務輸送體系更具有彈性、現代性與永續發展性。澳洲福利支付下層結構之轉變是一種重要的長期投資，它可讓澳洲政府有能力去迎接福利服務輸送所帶來的可能挑戰。據此，它可極大化

福利領受者的數位能力的之好處，也讓它更容易的讓他們在線上即有取得政府福利支出與服務的機會。在此情況下，澳洲福利體系之轉變將使它變得更快速的，也更容易操作的。這將可大幅改善福利受領者取得數位的、面對面的與電話或視訊的服務之機會。目前，澳洲福利支付下層結構之轉變的工作計畫方案已從第5年進入第7年。因此，儘管澳洲福利體系之轉變已獲得某些成果，但是，未來，還要投入更多的努力（Department of Social Services, Australian Government, 2015; 2020）。

### 肆、他山之石：澳洲經驗，臺灣啓示

直到近年來，澳洲的社會部門才開始將自己視為一重要的經濟推手。然而，當澳洲政府從社會供給的角色愈來愈轉向社會投資的角色時，我們可以提問的是；政府是否能且仍然應該更廣泛的、國際性的角度思考，甚至應考慮到如何將它自己與民營化或私有化的世界級企業余口企業（the Sercos）相融合？余口企業開始於1920年代，當時，它是美國廣播公司（Radio Corporation of America）在英國的子公司。正是過去30年以來的晚近，澳洲所獲取的工作已在形塑其未來的方向。對於英國飛行峽谷皇家空軍基地的彈道飛彈早期警報系統而言（the UK Ballistic

Missile Early Warning System at the Royal Air Force base at Fylingdales），由於維修契約之簽訂，也讓澳洲將企業擴展到其技術設備設施之經營。對於大多數澳洲人而言，社會部門將是其未來就業之職場或事業。他們將在一個快速成長的企業中工作，並開始與終結其生活；他們透過協助許多不同類型的案主與組織（其中的某些組織可能是公立的，但大多數的組織將是私人的或非營利企業體），以追求專業生涯發展（Hayward, 2015）。

當這樣的部門日益變成澳洲經濟體制的重要成分或組成時，它就需要從更廣泛的與國際的角度來思考。事實上，這將需要從海外的國際經驗來思考，因為經歷社會部門擴展的並不限於西方社會。現在，許多亞洲國家也正針對它們自己的福利國家之基礎置入適當的改革要素。據此，它們將援引其自身豐富的歷史與文化，並且尋求其他專家意見或專門知識與技術，以協助它們較諸過去更能圖示或解釋某些事物之能力。他山之石可以攻錯，澳洲社會投資取向與福利改革的經驗，對臺灣會有何啟示呢？底下，正是我們試圖歸納的論點（Hayward, 2015; Peng, 2011）：

### 一、福利投資取向強化公共服務之擴大

社會投資型國家的轉向也隨著公共服務日益的大型化、全球化與私有化的供給者之出現而漸次反映與強化。1987

年，澳洲在買下美國廣播公司（Radio Corporation of America）在英國的子公司經營權後，更名為余口有限公司（Serco Limited）。1988年，Serco在倫敦證卷交易所（the London Stock Exchange）正式上市。同時，為了維持與改善公共服務，澳洲政府也在世界各國的已開發國家中採行計畫或方案的競爭策略。現在，澳洲已轉向國內政府、運輸、商業與企業的市場，並在亞太與北美（Asia Pacific and North America）地區建立經營權。未來，隨著澳洲社會支出的持續成長，也隨著高齡化社會的到來，以及全國身心障礙保險計畫首次展示變成重要的動力，這種日益朝向大型化、全球化與私人供給者進入市場的趨勢可能持續下去，傳統社會服務體系，特別是非營利社會服務供給者勢將引發重要的問題。在先前的數十年裡，社會服務將是經濟成長與就業的最重要貢獻者之一。晚近的勞動市場規劃使此種趨勢變得相當明顯，而醫療衛生與社會服務的就業則可能引導其他企業部門之走向。

### 二、社會支出朝向國際聚合之趨勢

澳洲社會支出的長期趨勢是向上而非向下的，那樣的圖像似乎是並未受到執政的自由黨／國民黨聯合政府或工黨政府之影響。此種社會支出的向上趨勢並不是澳洲特有的，而是明顯的反映出其他西方國家一種類似的模式。在時間性與空間性

上，此種轉變是不均衡的。這有部分原因是它被福利輸送的新形式，包括：契約使用與私人輸送形式之增加所隱藏。並不是每一種類型的受益者都是贏家，因為中產階級在新形式的資格權取得上是更有斬獲的；面對取得就業機會最脆弱的族群，包括：失業者、單親、原住民與難民等，澳洲社會投資取向所採取的措施是特別嚴厲的。

### 三、「社會投資型國家」絕非一個安樂窩

顯然的，澳洲「社會投資型國家」絕不是一個安樂窩。反之，它應該被視為社會部門的擴展，伴隨而來的是：對於那些不能或不願工作的人，政府所採取的也是愈來愈嚴厲且威權的措施。對於所有澳洲人來說，這可能是它的罪惡，但是，它也提供一種絕佳的機會，來發展一種有品牌的、被我們視為珍貴的、充滿共同價值的新事業。其次，它也可以及時的對抗持續困擾私人部門那種粗俗的物質主義與有問題的倫理議題。要言之，那是一種令人興奮的可能性，也確實是一種好到讓人難以釋手的好機會。

### 四、改革將社會與經濟政策目標更緊密結合

如果我們檢視澳洲福利體系的社會投資理念，則可發現：自1990年代以來，澳洲已依循其他西方國家類似的政策軌跡，

而採行社會投資論述、語言與政策。晚近的澳洲福利改革與社會投資取向發展也顯示：即使它們沒有進一步的整合社會與經濟政策，但它們確實是將社會政策與經濟政策的目標更緊密的結合。事實上，澳洲已經歷一種轉變，亦即利用社會政策的措施或方法，以達到經濟發展之目的。譬如說，澳洲已確實強化其政策，並將重點擺在早期兒童教育與照護上。逐漸的，兒童照護被看作超越家庭責任之範圍，也更是較寬闊的早期兒童照護與教育體系之一環。同時，早期兒童教育與照護也日益的被視為一種凸顯兒童貧窮議題、符合全球經濟競爭性、改變國家經濟基礎的有效社會投資政策之工具。無疑的，早期兒童教育與照護的公共支出已有實質的增加，而且愈來愈明顯的趨勢是：早期兒童照護與早期兒童教育更密切的連結。

### 伍、結語：福利改革，投資未來

近年來，澳洲福利服務輸送改革之目標在於：在福利服務供給上採行一種更個人中心的取向。譬如說，2016年7月1日至2020年7月間，一項在全國層級上推展的全國身心障礙保險方案（the National Disability Insurance Scheme），即是此一取向在身心障礙部門被採行的一個範例。此外，在執掌社會政策的各級政府間所浮

現的另一個發展趨勢是：擬定嶄新的和創新的方式以資助和輸送福利服務。過去幾年來，許多國家愈來愈感興趣的是：如何以社會投資取向與福利改革方式來處理複雜的福利議題。當然，澳洲在此國際脈絡下，自然也不能例外。就其最廣泛的意義而言，為了提供更好的長期成果給某特定人口群，社會投資涉及達到某種標準的計畫方案經費之花用。

隨著社會投資的擴展，澳洲在仿效紐西蘭福利投資模型之後，也開始採行優先投資取向。雖然「社會投資」(social investment)與「福利投資」(welfare investment)這兩個名詞是愈來愈可交替的被使用，但是，在澳洲的社會脈絡裡，後者似乎是更狹隘的被關注著。在此，福利投資指涉特定的計畫方案，它們利用詳細的保險精算方式提供一種個人終身福利費用之底線估價。藉此，也在團體或個人

的層級上，成為引導福利服務配套措施的標的。澳洲福利投資模型的發展是麥克可如里評論深入考察澳洲福利體系的一項主要建議。它引證紐西蘭模型在澳洲社會脈絡裡，確實有實質的可能性。2015-2016年，澳洲政府宣布會資助以執行澳洲優先投資取向。當然，這也包括澳洲政府的社會安全體系之初期保險精算評價。總之，澳洲福利投資模型的目的在於：降低人口群對政府福利支付的依賴；在澳洲政府看來，只有透過福利改革與投資未來(invest in the future)，才能讓民眾等待美好明天的到來。

(本文作者為國立金門大學社會工作學系副教授兼系主任)

**關鍵詞：**社會投資、社會投資型國家、福利改革、優先投資取向、福利支付體系

## 📖 參考文獻

- Anthony Giddens原著，許家豪譯(2002)。《第三條道路及其批判》。臺北：聯經。
- Anthony Giddens原著，鄭戈譯(2000)。《第三條道路：社會民主主義的復興》。北京：北京大學。
- Anthony Giddens原著，鄭武國譯(1999)。《第三條道路：社會民主更新》，臺北：聯經。
- 呂建德(2013)。〈「邁向社會投資型國家？東亞與歐洲經驗的對話」研討會〉，《人文與社會科學簡訊》15(1)。頁136-412。
- 李惠斌、楊雪冬譯，Anthony Giddens原著(2003)。《超越左與右：激進政治的未來》。北京：社會科學文獻出版社。
- 林閩綱(2008)。〈從福利國家到社會投資〉，《二十一世紀雙月刊》108。頁27-35。

- 陳月娥 (2014)。《社會福利服務》，臺北：千華。
- 葉肅科 (2017)。〈社會經濟與社會福利：社會投資觀點的檢視與省思〉，《社區發展季刊》160。頁95-110。
- Australian Institute of Health and Welfare (2011). “1.3 Understanding Welfare”, Australia’s Welfare 2017, Australia’s Welfare Series No. 13. AUS 214., pp.1-13. Canberra: AIHW. 5(1), 41-53.
- Brennan, D. (2007). The ABC of child care politics, *Australian Journal of Social Issues*, 42(2), 213-225.
- Burgess, K. (2019). Changing Australia will require shift in welfare system, *The Canberra Times*, SEPTEMBER 11 2019. Retrieved November 06, 2019, from <https://www.canberratimes.com.au/story/6376733/changing-australia-will-require-shift-in-welfare-system/>.
- Department of Social Services, Australian Government (2015). A New System for Better Employment and Social Outcomes: A Easy to Read Summary of the Final Report from the Reference Group on Welfare Reform to the Minister for Social Services. Retrieved February 22, 2020, from <https://www.dss.gov.au/review-of-australias-welfare-system/a-new-system-for-better-employment-and-social-outcomes-easy-english-version-of-the-executive-summary-of-the-final-report>.
- Department of Social Services, Australian Government (2020). Review of Australia’s Welfare System, Welfare Reform .Retrieved February 17, 2020, from <https://www.dss.gov.au/review-of-australias-welfare-system/welfare-reform>.
- Don, A. (2016). “Welfare Reform and Social Investment”, Parliament of Australia. Retrieved February 12, 2020, from [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/FlagPost/2016/September/Welfare\\_reform\\_and\\_social\\_investment](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2016/September/Welfare_reform_and_social_investment).
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000). *The Third Way and its critics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2006). *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Hayward, D. (2015). Shifting from Social Provision to Social Investment, *Insight*, 13, 8-11.
- Hemerijck, A. (2012). Two or Three Waves of Welfare State Transformation? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. pp. 191-205. Bristol: The Policy Press.
- Leoni, T. (2016). Social Investment as a Perspective on Welfare State Transformation in Europe, *Intereconomics*, 4, 194-200.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. eds. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Peng, I. (2011). Social Investment Policies in Canada, Australia, Japan, and South Korea, *International Journal of Child Care and Education*, 5(1), 41-53.

- Perkins, D., Nelms, L., & Smyth, P. (2004). *Beyond neo-liberalism: The social investment state?* (Social Policy Working Paper No. 3). Melbourne, Australia: Brotherhood of St-Laurence and the Centre for Public Policy.
- Sipilä, J. (2008). Social Investment State: Something Real or Just a New Discourse? Paper prepared for presentation at the 2nd Annual RECOWE Integration Week, Oslo, 10-14 June.
- Taylor-Gooby, P. (2006). European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State. Paper presented at the EWC/KDI Conference, Honolulu on July 20-21.
- Taylor-Gooby, P. (2008). The New Welfare State Settlement in Europe, *European Societies*, 10(1), 3-24.
- White, S. (1999). Rights and Responsibilities: A Social Democratic Perspective. In A. Gamble & T. Wright eds.. *The New Social Democracy*. pp.166-179. Oxford: Blackwell.