

紐西蘭社會救助政策： 強化家庭與住宅救助

周海娟

壹、前言

在所有的社會制度裡，家庭可說是最基本、最普遍、最早、最親密、持續最久、人數最少、影響最深，以及最有韌性與適應性的社會團體，因此，也具有最無可取代的特殊性與重要性。（葉肅科，2000：11）對大多數人而言，家庭是生命孕育的來源，如果家庭在面臨危機或困境時，沒有適當的人或機構對家庭伸出援手，這個家庭不僅有瀕臨破裂的可能，而且家庭成員，尤其是兒童，恐怕都將遭遇莫大的困境。在邁入二十一世紀的今天，老牌福利國家紐西蘭提出從社會福利到社會發展這樣的概念：其關注焦點從個人轉向個人所在的家庭及其社區；服務輸送則從集中化轉為地區夥伴關係，以及個人化、量身訂做的援助；服務的目的，也從減緩貧窮的收入援助，成為在緩和貧窮中發展參與技能等層面。

（Ministry of Social Services and Employment, 2001）

因此，援助家庭自然成為紐西蘭社會救助政策的重要項目之一。「家庭出發」（Family Start）或「強化家庭」（Strengthening Families）是紐西蘭政府新近施行的家庭救助政策，旨在對經歷多重社會問題的家庭，提供適時且適切的援助，以降低製造不利境遇世代循環的風險。誠如社會服務部長Roger Sowry所說，「家庭出發」不僅幫助我們指認出面臨風險的孩子，也避免他們陷入日後難以突破的不利情境之循環；早期介入被政府列為最優先順位，因為它是創造紐西蘭人想要其後代子孫在何種社會類型中成長的最佳方式。（New Zealand Government, 1999）其次，家庭得以生根落腳的地方當然就是住宅，「住宅」（housing）是人類最基本，也是相當重要的生活需求之一，因為它不僅讓人有一種「家」的感覺，形成

認同地方與鄰里的根源，也是個人經濟成就與身份地位的象徵，更是國家社會政策的體現。和許多國家類似，紐西蘭住宅方面的社會救助政策是以收入為主要參考指標。就社會政策的領域而言，住宅政策的主要理由是：它是基本的公共服務領域，是政府滿足個人需求的重要檢證指標；是一種特殊利益的領域，強調需求的複雜性與如何被界定的問題；是一種社會政策的重要領域，與其他許多福利論題密切相關；是變遷明顯且戲劇性的領域，人口成長與家戶規模的較小型趨勢發展解說了住宅需求迅速增加的某些原因。（Betgood, 1980; Shannon, 1991）

由於紐西蘭社會救助包含的層面很廣，囿於篇幅，本文不擬全面性探討紐西蘭的社會救助政策，而是將關注焦點擺在「強化家庭」與「住宅救助」的社會救助政策之介紹與探討。

貳、社會救助：強化家庭政策

「家庭出發」（Family Start）是紐西蘭政府更廣泛「強化家庭」（Strengthening Families）計畫方案的一個好範例，它是由基督城的名義逐漸發展David Fergusson教授以「早期出發」（Early Start）的名義逐漸發展而成。「家庭出發」與「早期出發」均在確認從一出生就有可能成

為面臨風險的兒童，並且，由政府部門與社區機構提供父母親額外的協助，如果有需要的話，在孩子五歲前可從政府部門與社區機構取得必要的協助。

紐西蘭政府意圖透過與社區共同合作的方式，發展地方解決問題的能力，給予社區居民開創計畫方案的設計，以及支持社區居民輸送服務措施。其實，建構社區必然是現代社會福利政策的核心，而紐西蘭的「家庭出發」計畫方案政策即是透過「參與」（participation）的概念來推動。紐西蘭政府要提供給紐西蘭人同時參與其社區就業與生活的新機會，而這種機會的推動又是藉由政府與社區團體間的夥伴關係來達成。

一、強化家庭：共同合作的措施

「強化家庭」（Strengthening Families）是一項共同合作的措施，它使政府與非政府部門一起為改善家庭福祉而努力。措施的產生則源自對某些問題家庭的關懷，這些家庭所經歷的多重社會問題，不僅製造不利境遇世代循環的風險，而且它們多半長期依賴社會救助。現今，「強化家庭」的實施範圍已遍及紐西蘭全國，在此政策下所資助的政府部門與機構，已有二十個之多。在許多地區，地方政府當局與救助服務供給團體也都參與其中。為了監督主要服

務供給機構與其他機構，共同合作提供有風險家庭完善的服務，至二〇〇〇年六月止，整個紐西蘭共計成立了六十九個「強化家庭地方管理團體」(Strengthening Families Local Management Groups)。(Ministry of Social Policy, 2001)

社會服務與就業部部長Hon Steve Maharey在一次「家庭出發」的揭幕式中特別提到，每一次「家庭出發」計畫方案的實施，服務供給者及其支持者的精神都使社區的計畫方案工作給人留下深刻的印象。他指出，(Maharey, 2000) 顯然的，「家庭出發」計畫方案是一整體的計畫方案，而且被視為是關係重大的一個機會。因為當紐西蘭人情緒沸騰的同時，「家庭出發」計畫方案其實只是一種支持社區以支持危困家庭的方式。當然，家庭需求未必只由單一的教育、醫療或福利部門就能獲得適切的滿足，而「家庭出發」計畫方案即認知到這一點，並使家庭有創造的自由，以及尋求解決家庭在真實世界中可能面臨的難題。這也就是為何計畫方案不只是受一個政府機構的資助，而是三個部門的共同支持。在社區中，這種計畫方案的提供無異於建立了教育、醫療與福利部門的連結，也建構了它們彼此間的橋樑。

理論家將這種跨部門的取向稱為「加入政府」(joined up

government)，社區供給者與社區居民或可將它稱為好的常識。為何工作要跨部門？為何要共同合作？答案也是好的常識的問題。因為如果家庭需求與論題無法獲得適切的處理，那麼，解決家庭所面臨的困難也就不太可能。譬如說，當一位母親所面臨的最迫切需求的问题是屋頂漏水與電源被切斷，我們就少有立場去試圖說服她從事親職的工作。「家庭出發」計畫方案首先為家庭提出迫切需求的一種機會，然後又與家庭共同建構一個更健康的、更燦爛的未來。因此，我們不能期望單由家庭自己努力，社區夥伴關係的建立共同合作似乎是必要的。具體而言，我們希望被救助的家庭能有取得醫療保健、免疫、兒童早期教育、親職教育與訓練，以及來自同儕與社區的支持和教養等資源的機會。

若要取得這些資源的機會能夠實現，就需要「家庭出發」計畫方案設法與社區本身，以及社區中其他服務供給者建立強固的結合。其實，「家庭出發」計畫方案的服務輸送也給與家庭一種和兒童、青少年與家庭部(the Department of Child, Youth and Family)建立新關係的機會。自從工黨／聯合政府掌握政權以來，兒童、青少年與家庭部即簽署了一份與主要服務供給者形成夥伴關係的契約書。顯然的，紐西蘭政府的目的是希望締結更多這類的協定。雖然

夥伴關係的契約書類型間有極實際的差異，但是，政府部門與社區的契約協議也必然遵循先前政府範定的方針。

夥伴關係不僅只是一種服務契約的取向，因為夥伴關係已撤離過去那種狹隘的、風險導向關注焦點的模型。反之，它尋求建立的是一種置基於相互尊重與共同目標的信任導向、長期共同工作的夥伴關係。為了建構屬於自己的社區，適切資助社區導向的社會服務供給者的實際可能性如何？社區居民或許較熟悉自己所屬社區居民的特殊需求，但是，透過資助與支持家庭出發工作，政府可以協助這些家庭培養出一種讓自己的家園茁壯成長的能力。雖然先前政府簽訂的社會服務輸送契約彷彿是在購買碗豆或戰鬥機一般，但是，當前的重要差異則是積極的夥伴關係，這也是紐西蘭政府意圖採行的重點。換言之，紐西蘭政府要協議的並不是價錢，也不是每會計年度結束經過審計後所買的一項產品，而是要建構社區的能力，藉以形成地方解決其挑戰或問題的能力。（Maharey, 2000）

二、家庭出發：早期介入的服務

「家庭出發」作為「強化家庭」的一環，它是一早期介入的服務，目的則在協助紐西蘭許多風險中的家庭。它是建立在已由紐西蘭許多機構所從事的工作基礎上，其用意不在取代既有計畫方案，

而是藉由確認與給予具有最大需求的家庭特別的協助與支持，並作為它們的補充。

「家庭出發」的原型首先在Whangarei、Rangitikei與Rotorua成立，目的則在協助八百五十個風險中的家庭能帶來較好的結果。新的家庭出發計畫方案服務的內容主要是：在分娩、自願轉介，以及家庭工作者提供援助時，確認高風險家庭。家庭工作者不僅從事詳盡需求的評估，也提供家庭支持、教導親職技能，以及將家庭和必要的服務連結起來，據此，它們可以發展它們所需要的技能，好讓它們可以擔負協助自己及其家人的責任。在所有個案中，家庭投入是自願的，而被確認為最需要救助的家庭也會從計畫方案中獲得最多的服務。（New Zealand Government, 2001）

服務輸送開始於一九九八年十二月，並由Whangarei、Rangitikei與Rotorua這些地方的組織共同提供。二〇〇〇年時，十三個家庭出發計畫方案更進一步的制定，並且展開服務輸送的工作。這些計畫方案分別位於Invercargill、Dunedin、Masterion、Hamilton、Kaitiaki、Gisborne、Hastings、Whakatane、Kawerau、Wanganui、Horowhenua與Porirua East，而且計畫方案的有效性也會加以評估。「家庭出發」作為紐西蘭政府的早期介入計畫方案顯然

擴展了服務範圍，而這十三個城市的家庭出發計畫方案之運作，可使二千七百個左右的家庭之生活產生很大的改變。(New Zealand Government, 1999)

三、家庭救助：個案管理的範例

本質上，個案管理模型的關注焦點是擺在一起輸送總體社會服務以解決風險中家庭問題的那些機構上。以下所選的五個範例係基於某些生活情境的分析，同時，我們也將論證強化家庭的個案管理模型如何使風險中的家庭變得有明顯的差異。(the Communication Unit of the Ministry of Social Policy, 1999)

(一) 範例一：誰來照顧莎拉？

情境的產生有時可能是意想不到的，有些家庭可能發現它們必須克服困難的情境，這即意味著它們需要社會服務機構迅速的協助。尤其是在強化家庭個案管理模型的效率與效力要求下，這是非常顯而易見的。的確，正如底下的案例所示，透過共同合作與協調努力，政府與社區機構可以提供迅速有效的解決方法。

莎拉是一位現年二十來歲的女孩，她原是自閉的且有嚴重的智障困擾。在她的母親過世後，父親變成莎拉生活上的主要照顧者。

最後，照顧莎拉的緊張使他負出很大的代價，父親因罹患與緊張有關的疾病而住院治療。於是，莎拉的親友乃通報社區社工人員，提出莎拉所需要的緊急照顧。儘管他們可以從家庭成員中找到提供莎拉臨時照顧的人，但是，他們確實無法克服長期照顧莎拉的難題，也沒有提供給莎拉所需密集照顧的經驗。

經由社工人員向地方強化家庭協調者的交涉，莎拉需要救助的事實獲得關注。強化家庭的會議因此召開，且由公共衛生護士，以及來自身心障礙支持性服務、健康供給者與兒童、青少年與家庭部的代表參加。莎拉立即被安置與她的祖父母同住，並配以來自公共衛生護士每日的支持與身心障礙支持性服務，而身心障礙服務與兒童、青少年與家庭部則負責替她尋找適當的長期住宿。

兩次進一步強化家庭的會議再次召開，而在第一次會議後，莎拉搬入一個可獲得身心障礙服務及其家人給予充分、持續支持的照顧住宅裡。現今，她正享有其獨立性，並與同輩有更多的社會接觸。同時，莎拉也花費更多、更有品質的時間與她的父親相處，父親在外科手術後也恢復良好，並有了更好的克服能力，專職照顧其女兒的緊張已消除。透過強化家庭個案管理模型的使用，可能的困難情境迅速的被解決。

(二) 範例二：單親媽媽左安娜

難以相信的是：一次會議可以找到一個解決諸如左安娜（一位帶有許多子女的單親媽媽）所經歷問題的方法，但是，透過強化家庭策略個案管理模型的使用，改善風險中的兒童情境卻是真實的結果。強化家庭個案管理模型的工作哲學是：所有的社區與政府機構共同在一個主要機構引導下來協助風險中的家庭。藉由協調或統合它們的方式，而非各自獨立的工作，這些機構可以適切的透過集體計畫而迅速的為家庭提供解決之道。

在一位公共衛生護士訪問左安娜的子女之後，左安娜的困難才首次被揭露出來。令人驚訝的是：所有的孩子都有健康上的問題，公共衛生護士訪問的那一天，竟有兩名子女因呼吸道感染疾病而已住院一週。這個家庭所住的房子是私人出租的房子，不僅潮濕且無柵欄，而且緊靠著鐵路線的後面。他們是處在一種絕無的情境，櫃檯上沒有食物，身上穿的是破舊的衣服。於是，護士通報兒童、青少年與家庭部，並與地方的「強化家庭協調者」（Strengthening Families Co-ordinator）進行交涉。協調者要求召開一次緊急的強化家庭會議，參加人員包括兒童、青少年與家庭部、住宅部、紐西蘭工作與收入部、衛生部，以及其他文化社會服務機構的代表。當然，左安娜也出席會議。家庭的需求被優先考慮，而財政與住宅論

題也列為重點。

會議期間，由於左安娜未能提供紐西蘭工作與收入部有關子女的充分資訊，因此，她並沒有資格可獲得完全的津貼。然而，為了提供她一筆緊急收入，她也立即的增加一筆三個月的特殊給付。在住宅紐西蘭與紐西蘭工作與收入部的通力合作下，左安娜及其家人才能搬入一處更適合居住的國家住宅裡。衛生部提供她有關健康服務的資訊，她也被賦與資格權，並且同意定期的讓子女身體檢查。文化社會服務機構也提供左安娜預算意見，並且同意定期訪視家庭以確保凡事都進行順利。就在那次會議之後，左安娜的家人已過著更健康的、更安全的與更確實的生活。

(三) 範例三：病魔纏身的潔西。

強化家庭策略個案管理模型是用來改善家庭社會服務的輸送方式，確保他們所獲得的所有服務都是他們所需要的。然而，在某些情況下，雖然取得品質的服務並不是問題，但事實上，事情可能與事實相反。以潔西的個案來說，這位患有呼吸疾病的十來歲女孩，卻有數不清的醫事服務，這造成她與她的父母莫大的苦惱。

為了治療她的疾病，她必須每年去看一位地方醫院的專門醫師；每三個月去看一位城鎮的專門醫師；每個星期去看一位一般醫師；每天要看學校的護士。此外，她也必須定期的去看物理治療

師與公共衛生護士。這些醫療從業人員都是各自獨立工作的，因此，他們之間並沒有共同的資訊。

公共衛生護士瞭解到：潔西及其父母親爲了這些看病的往返路程幾乎弄得筋疲力竭，而且潔西所獲得的醫療其實有些是重複的。護士通報地方醫療機構：若是沒有某種工作方式，也要找出誰應該參與，所有醫療供給者間因此召開了強化家庭會議。

那次會議之後，潔西減少了她必須看醫生的次數，剩下只有三分之一。再者，當她的進步資訊變成共有時，醫療品質也得到改善。潔西的個案凸顯重要需求促使不同支持機構間的溝通與合作，因此，他們可以共享評估資訊，也可削減家庭爲取得協助所要求的工作量。重要的是：它也凸顯強化家庭策略帶來不同團體間的夥伴關係之建立，以及提出計畫以滿足各別家庭需求的有效性。

(四)範例四：遭到疏忽的艾倫

令人驚訝的是：在「強化家庭」介入之前的很長一段時間，有些家庭竟要獨自的克服困難。就舉艾倫的例子來說，這個小男孩所以受到兒童、青少年與家庭部的注意，主要是他的老師逐漸注意到：他總是穿著骯髒、破舊的衣服到學校來，而且沒有午餐。由於擔心愛倫是遭到疏忽的兒童，兒童、青少年與家庭部乃針對此一個

案進行調查，並且發現：艾倫的母親靠著自己的力量扶養三名子女，其中兩位還是身心障礙者。照顧小孩的工作佔去了她的大部分時間與精力，這使她無法出外工作，而且要支付家庭所住的私人租房費用也顯得困難重重。其實，他們所住的房子是完全不適合身心障礙子女居住的環境。因爲那裡既無洗衣機，也沒有放置食物的小櫥櫃。

不必感到驚訝的是：艾倫的母親並沒有克服這些困難。於是，兒童、青少年與家庭部乃要求召開「強化家庭」會議，並且邀請包括公共衛生護士、社區社工人員與住宅部、紐西蘭工作與收入(Work and Income New Zealand, WINZ)部代表，以及兩名教育服務人員等在內的對象參加會議。會議決定的首要工作是爲這個家庭找出一個其他可替代的住宿。住宅部與紐西蘭工作與收入部一起負責調查，並且確定艾倫的母親有資格獲得較現在更多的收入，因爲她有身心障礙子女需要扶養，這也使它們可以爲這個家庭安排搬入一個更適當的住家。

另一方面，公共衛生護士替艾倫及其家人找到了衣物、洗衣機與其他用品項目。特殊教育服務單位爲艾倫的兩個弟妹安排參加特殊教學計畫，以符合他們的身心障礙需要。它們也安排定期的緩衝

照顧給艾倫的母親，這使她可以獲得喘息的機會。強化家庭會議的結果之一是：追加的財政救助與支持網絡獲得適度的發揮，現在，艾倫的母親更能妥善的處理問題。爲了確保強化家庭的目標不致變卦，這些相關機構依然持續的監督著家庭的進步情形。

(五)範例五：賽門是個小男孩

賽西門是個十來歲的男孩，但卻有小小幼兒的心智年紀。他來自一個大家庭，並進入一所特殊教育學校。當賽門十來歲時，他的家庭與學校發現越來越難以應付他。由於他表現出來的是困難與不當的行爲，因此，他的母親尤其要處理他那高過家庭其他成員的需求。

這樣的家庭引起了紐西蘭兒童、青少年與家庭部的關注，並且認知到：這個家庭正陷於危機之中，需要迅速的協助。於是，兒童、青少年與家庭部以主要機構的立場召開「強化家庭」會議。會議中，兒童、青少年與家庭部安排每位涉及照顧西門的人都出席此一會議，這些成員包括兩個社區機構、賽門的學校與身心障礙資源中心的代表。

最重要也最迫切需要的，是設法減輕這個家庭所遭遇的某些緊張現象。兒童、青少年與家庭部因此同意籌備特別經費給其中一個

社區供給者，藉以照顧賽門一個月，讓他與他的家人都能得到喘息機會。同時，也爲賽門的母親安排了輔導，因爲當賽門的需求與其他家人的需求都得兼顧時，她即日益緊張的要平衡與處理賽門的需求問題。

接著，便是找出較長期的解決之道以解決賽門在家庭與學校所遭遇的問題。社區供給者與身心障礙資源中心共同提出一項持續性計畫，這可幫助賽門的家庭與學校處理他的問題。該計畫包括特殊教育救助與學校支持性服務、對於賽門的母親的持續援助，以及對於賽門假日與課後的照顧救助。這項持續的支持與緊急（必要）的協助即是出自「強化家庭」會議的計畫結果，也使這個陷入非常困苦與緊張境遇的家庭獲得立即的改善。

參、社會救助：住宅政策

一、住宅救助服務：功能與組織

紐西蘭的「住宅部」(the Ministry of Housing) 是根據「一九八八年紐西蘭國家部門法案」(the New Zealand State Sector Act 1988) 第二十七條第二款規定，並以議會行政命令設立的政府部門。一九九二年七月一日，它以作爲紐西蘭住宅改革的名義開始運作，並且

接管「一九八六年住宅租賃法案」(the Residential Tenancies Act 1986)。一般而言，住宅部有四個主要功能：

(一)接受與管理來自住宅租賃的契約保證金，並在合法期限內償還。

(二)提供資訊、意見與服務解決房東與房客間的爭議。

(三)對國家住宅申訴局提供行政援助。

(四)從二〇〇一年七月一日起，負責監督「住宅紐西蘭公司」(Housing New Zealand Corporation)的執行成效。

為了足敷它的各種功能所需，住宅部二〇〇〇～二〇〇一年的總預算金額是一千三百三十七萬五千元。目前，住宅部有一百三十六位職員，分佈在整個紐西蘭的二十二個服務地點。(The Ministry of Housing, 2000)

除了住宅部之外，直接或間接影響紐西蘭住宅救助服務的其他住宅組織尚包括：

(一)住宅紐西蘭有限公司

「住宅紐西蘭有限公司」(Housing New Zealand Limited)是國營的事業體，它是依據住宅重建法案名義成立於一九九二年七月一日的公司。它不僅提供有住宅需求而需要救助的低收入紐西蘭人的

住宿，而且也持有與管理國家的租屋地產。

(二)紐西蘭住宅公司

「紐西蘭住宅公司」(Housing Corporation of New Zealand)是依據一九九四年住宅公司法案所成立的公司。從一九七四年至一九九二年中，「紐西蘭住宅公司」所擔負的責任是出租房屋服務、住家出租、住宅政策意見，以及住宅租賃法案名義下的某些功能。一九九二年七月，「紐西蘭住宅公司」改造成住宅改革的一環，它的許多功能也轉移給新成立的「住宅紐西蘭」(Housing New Zealand)與「住宅部」(Ministry of Housing)。

對於無法從私人部門取得財源的家庭，只要他們能符合「紐西蘭住宅公司」所規定的出借標準，「紐西蘭住宅公司」即會提供必要的住宅資金。公司的借貸係根據市場的利息收費，而對於符合資格的抵押權人，政府救助也透過「住宿補充」(Accommodation Supplement)提供給他們。在紐西蘭的北島鄉村地區，「紐西蘭住宅公司」是特別積極的，它更藉由特殊協助與低保證金的結合而提供一種住宅所有權的教育計畫方案。(Housing New Zealand, 2000)

(三)社區住宅有限公司

一九九六年，「社區住宅有限公司」(Community Housing

Limited) 以作為「紐西蘭住宅公司」的子公司名義成立。它提供三種主要服務：1. 社區團體服務：提供出租住宿給社區團體；2. 身心障礙者變更服務：提供一種協調或統合服務，使適切修改或變更的住宅與長期身心障礙者相結合；3. 顧問服務：提供自立的意見，促進適當住宅與給付資格權之取得機會來協助有住宅問題者，並且呈報成果給政府機構。當前，新的服務主要集中在奧克蘭地區，晚近，則有意促進全國性的服務發展。

(四) 社會政策部

「社會政策部」(Ministry of Social Policy) 提供許多有關特殊社會政策領域，例如：住宅、養老金與積極老化、強化家庭、福利給付、志願與社區部門、兒童與家庭論題，以及青少年犯罪等意見。

(Department of Statistics, 2000)

(五) 兒童、青少年與家庭服務部

隨著「社區資助機構」(the Community Funding Agency) 與「兒童、青少年與家庭服務」(Child, Youth and Family Services, 先前稱為兒童、青少年及其家庭機構) 的整合，目前，「兒童、青少年與家庭服務部」(the Department of Child, Youth and Family Services) 包括一些縮減的社區導向服務單位。(Department of Statistics, 2000)

(六) 工作與收入部

「工作與收入部」(Department of Work and Income) 負責管理「住宿補充」，它提供低收入家庭住宅費用的救助。(Department of Statistics, 2000)

(七) 國家住宅申訴局

「國家住宅申訴局」(State Housing Appeals Authority) 是由住宅部負責執行，也是作為紐西蘭政府的住宅改革之一環而設立的。這些改革包括透過「住宅紐西蘭」提供給低收入國家住宅租屋者與收入相關的房租之採行，以及根據需求而做國家住宅分配的新體系之建構。(Department of Statistics, 2000)

二、紐西蘭住宅近況：法案與立法

根據一九九六年全國調查資料顯示，目前的紐西蘭住宅情況是：(Department of Statistics, 1998)

(一) 整體而言，紐西蘭人都有良好的居住環境，住宅所有權比率之高也是世界級標準。自有住宅與租屋的品質都算高水準，其他像暖氣系統、用水、電力，以及污水處理等基礎建設也幾乎是普遍的。

(二) 一九九六年三月，紐西蘭的總人口是三百六十八萬人。從一

九九一年以來，經常居住的人口增加了七·二％。

(三)屬於私人住家的住宅數為一百二十八萬，若從一九九一年計算，計增加九千九百戶住宅，成長率為八·四％。每一住宅的平均人數是二·八，相當於一九九一年的平均數。在所有的家庭裡，單親家庭佔了將近二〇％。而每個房間中住了三人以上的住宅，也約有二千四百個家庭。

(四)在一九九六年的全國調查裡，有七千三百三十八個（一％）私人住宅被劃分為臨時住宅（例如篷車或流動住家）。然而，要確認那些臨時住宅者究竟是出於自我選擇或生活必需的確不太可能。

(五)雖然以國際的標準來看，無家可歸感並不是紐西蘭的主要問題，但是，就字義上而言，它是相當難以測量的。一九九六年三月，申報自己是「無固定住處」（No Fixed Abode）的人數為九百六十四人。就此而言，紐西蘭的確有無家可歸感的人，但它卻往往與精神障礙或疾病相關聯，而且在本質上，是暫時的。

(六)一九九六年，紐西蘭的住宅所有權比率為七十一％，這反映出紐西蘭住宅所有權的一般擔憂能力，住宅所有權的利益通常高過租屋，而且這種保有權的形式也是紐西蘭人的歷史偏好。

(七)在毛利人與太平洋島民間，住宅所有權比率相對較低；前者為五十三％，後者為四十四％。比較之下，七十五％的非玻里尼西

亞人的（non-Polynesian）家庭（佔總人口的八十一％）是擁有住宅者。再者，住宅所有權比率也有隨著年齡增長的趨勢。

(八)在自有住宅當中，約有一半（五十三％）的住宅是透過抵押擁有。四十九％的歐洲人自有住宅是抵押擁有的住宅，相較之下，毛利人與太平洋島民家庭分別為六十九％與七十六％。

(九)根據詳加記載的房東資料顯示：七十二％的出租地產是私人所有。中央與地方政府機構分別提供了二十二％與五％的出租住宅。一九九一年，中央政府提供了三〇％的出租住宿（處），而地方政府則提供了六％。

「二〇〇〇年住宅重建（與收入相關的房租）修正案」（Housing Restructuring (Income-Related Rents) Amendment Act 2000）是由紐西蘭住宅部（the Ministry of Housing）負責執行，執行的工作是政府有關低收入承租國家住宅者的房租政策，而房租設定又以他們的收入和住宅紐西蘭的住宅配置為基礎。（Ministry of Social Policy, 2001）

其實，在紐西蘭「二〇〇〇年住宅重建（與收入相關的房租）修正案」實施之前，至少還有十多個與住宅相關的法案與條例影響著紐西蘭的住宅政策。過去，紐西蘭的住宅與相關政策即是透過以

下的法案與條例來施行：

(一) 一九五二年地產法案 (Property Law Act 1952)：這個法案包括有關管理抵押人地產出售的條款，而且是由司法部負責執行。

(二) 一九九五年住宅法案 (Housing Act 1955)：這個法案使住宅部長得以基於國家住宅目的的授權土地之取得與發展，並且決定任何其他有關國家住宅政策之事務。此一法案是由住宅公司 (the Housing Corporation) 負責執行。

(三) 一九五六年衛生法案 (Health Act 1956)：此一法案處理與住宅規定和使用關連所可能產生的公害問題。在此法案管制下，一九四七年住宅改善條例 (the Housing Improvement Regulations 1947) 設定了住宅適當性的最低限標準，並且包括過度擁擠的控制。此一法案是由衛生部負責執行。

(四) 一九七四年住宅公司法案 (the Housing Corporation Act 1974)：根據此一法案設立住宅公司，而住宅公司的貸款是專門貸給以其他方式無法獲得抵押融資的對象。

(五) 一九八六年住宅租賃法案 (Residential Tenancies Act 1986)：此一法案界定房東與房客之權利與義務，並且確立一爭議解決服務 (包括一審判法庭) 以裁決彼此間的爭議。法案也提供仲裁人 (公務人員派任) 以調解租賃的爭議。在此法案下，租賃法庭

的租賃仲裁人是由總督根據司法部長的推薦名單加以派任，而司法部長也會對此諮詢住宅部長的意見。此一法案是由社會政策部負責執行。

(六) 一九八九年公共財政法案 (Public Finance Act 1989)：這個法案包括有關管理住宅紐西蘭、住宅公司與住宅部公報義務的規定。此一法案是由紐西蘭財政部負責執行。

(七) 一九九一年資源管理法案 (Resource Management Act 1991)：此一法案使地方當局得以控制土地使用的不利影響，包括住宅發展的影響。此一法案是由環境部負責執行。

(八) 一九九一年建築法案 (Building Act 1991)：這個法案為新的建築設定執行標準，也為現有建築設定安全與衛生標準。此一法案是由從屬於建築工業局法定權力的地方當局負責執行，而內政部長對此一法案與建築工業局的派認負有責任。

(九) 一九九二年住宅重建法案 (Housing Restructuring Act 1992)：此一法案概述擁有政府租屋產權的住宅紐西蘭之目標與責任，並且要求住宅紐西蘭以成功商業的方式經營，這可透過提供住宅與相關服務來協助滿足紐西蘭的社會目標。同時，它也賦與住宅紐西蘭的國家住宅土地，以及由住宅公司先前管理的租賃資產之歸

屬權。此一法案是由住宅部負責執行。

(+) 一九九三年住宅資產轉移法案 (Housing Assets Transfer Act 1993)：這個法案提供不同特定住宅資產所有權轉讓給住宅公司的依據，這些主要是在先前毛利發展部 (the Ministry of Maori Development) 主導下的轉讓抵押權。此一法案是由住宅公司負責執行。

(±) 一九九三年社會安全修正法案 (Social Security Amendment Act 1993)：此一法案確立「住宿補充」(the Accommodation Supplement) 的基礎，亦即透過住宅費用提供救助給低收入家庭。此一法案是由工作與收入部 (the Department of Work and Income) 負責執行。

三、住宅紐西蘭公司：改革與合併

自一九九一年以來，紐西蘭政府分配住宅救助的方式經歷了兩次主要變革。第一次改革於一九九一年提出，執行期間至一九九六年，牽涉的變革層面包括：

(一) 住宅救助輸送方式、水準與資格權的改變：改變住宅救助的輸送方式、救助的水準，以及決定救助資格權的方法。在這些改革提出前，住宅救助主要是透過住宅公司與 Iwi 過渡機構 (the Iwi

Transition Agency) 所提供的租屋補助與抵押利息補助來輸送。此外，社會福利部 (the Department of Social Welfare) 也提供「住宿給付」(Accommodation Benefit) 給符合資格權的租屋者與具有抵押權的受益人。

(二) 涉及住宅救助的政府組織之結構變遷：在這些改革之下，由「住宿給付」的現金給付取代先前以補助形式輸送的救助。為了持有與經營國家住宅的租屋市場，國有公司住宅紐西蘭有限公司因而設立。先前的政府部門住宅公司的政策意見與租賃規定功能轉移給住宅部，而住宅公司仍然管理借貸的業務。附帶一提的是：一九九八年十二月一日，政策意見功能又再次從住宅部轉移給社會政策機構 (the Social Policy Agency)，這是社會政策部底下的一個機構。

二〇〇〇年，第二波重大的改革展開。紐西蘭政府宣佈住宅救助與政府的住宅結構有三大改變：(Department of Statistics, 2001)

(一) 國宅房租基礎改變：從二〇〇〇年十二月一日起，由住宅紐西蘭提供國家住宅的租屋者支付的房租是以其收入的二十五%為基礎，藉由符合他們特定的收入與資產調查標準。「住宿給付」將持續的提供給低收入住宅擁有者，以及向私人租賃部門租房的租屋者。

(二)國宅申請基礎改變：從二〇〇〇年十二月一日起，由住宅紐西蘭提供國家住宅的申請者必須通過資格權的調查，這些調查的基礎項目包括居住地、收入、資產與需求程度；需求程度將根據與申請者目前和未來住宅相關的某些判準為基礎進行評估。

(三)提供租屋者申訴管道：授權國家住宅申訴局 (the State Housing Appeals Authority) 去傾聽租屋者不滿住宅紐西蘭根據與收入相關的房租所做的決定，以及國家住宅申請者不滿住宅紐西蘭依其資格權或住宅需求所做的決定之申訴。當然，為了提供租屋者順暢的申訴管道，紐西蘭住宅部也提供行政支援給申訴局。

隨著「住宅公司修正草案」(the Housing Corporation Amendment Bill) 成為正式法令，紐西蘭政府正式成立了「住宅紐西蘭公司」(Housing New Zealand Corporation)，並且開始擔負過去由住宅紐西蘭(國家住宅)、住宅公司(借貸管理)與社區住宅有限公司(身心障礙者的社區住宅服務)所執行的功能。換言之，自二〇〇一年七月一日起，「住宅紐西蘭有限公司」(Housing New Zealand Limited)，「紐西蘭住宅公司」(Housing Corporation of New Zealand)，「社區住宅有限公司」(Community Housing Limited)，以及來自社會政策部 (the Ministry of Social Policy) 的住

宅政策團隊等四個單位合併成「住宅紐西蘭公司」一個機構。住宅紐西蘭公司所擔負的責任也包括提供住宅論題的政策意見給政府，而住宅部則負有監督住宅紐西蘭公司執行成效的責任。

新公司有兩種不同的角色：(一)輸送住宅救助給低收入紐西蘭人；(二)確保政府可獲得適當的住宅救助與政策意見。「住宅紐西蘭公司」的關注焦點是要明顯改善貧困紐西蘭人，以及他們所居住社區的住宅服務之統合與輸送。該組織也認知到：住宅是一種重要的社會與經濟福祉，而且展現社會、財政與環境的責任，以及決定社區的利益。「住宅紐西蘭公司」的目標是透過社會分配體系來提供取得良好品質、能擔負的、可維持的與安全的出租住宿之機會；與社區團體、地方政府與其他提供者建立夥伴關係，並且提供救助給中低收入家庭與可能的住宅所有權人。住宅紐西蘭的名稱或商標將持續作為新組織的稱號，可說大大的降低了重新打造名稱或商標的成本。

「住宅紐西蘭公司」的住宅服務負責所有迫切宅服務的輸送，並且提供有住宅需求者解決之道，而另一個重要功能則是管理國家住宅事務。一般而言，「住宅紐西蘭公司」所擔負住宅服務的特定領域包括：

(二)出租住家 (Rental Homes)：「從「社會配置」(Social Allocation)與「與收入相關的房租」(Income Related Rentals)兩方面來說明。和與收入相關的房租同時採行的是：配置國家住宅的新體系也在二〇〇〇年十二月開始運作。該體系的住宅配置是以有資格權的家庭需求為基礎，而資格權的決定又以居住區、收入、資產與住宅需求為判準。為了評估申請者的住宅需求，「住宅紐西蘭公司」會考察住宅配置的五大特性：承擔性、足夠性、適合性、可近性與維持性。社會配置體系的住宅配置也有四個主要步驟：1.初步調查：首先評估資格權；2.需求評估：這是與特殊訓練的職員進行面對面訪談以考察申請者的需求；3.賦與資格權：如果申請者是合格者，而且國家住宅供給也將解決他們的住宅問題，他們就會被列入等待名單中；4.配置：具有最高優先順位的申請者可獲得相配的住宅。

二〇〇〇年十二月一日，「與收入相關的房租」開始採行，這即意味著住宅紐西蘭的租屋者開始適用依其收入而非地產的市場價格來支付房租。在二〇〇〇年十二月三十一日時，有超過五萬人次受惠，約有八十五%的住宅紐西蘭租屋者支付的是「與收入相關的房租」。對於這些人而言，這即意味著平均每週可節省二十至八十元的費用。(Ministry of Social Services and Employment, 2001)

(二)社區團體住宅 (Community Group Housing)：若是一般人難以找到作為社區團體的適當住家，住宅紐西蘭公司可協助他較容易的取得。當然，使用社區服務的住家會有一些特別規則與規定，因此，住宅紐西蘭公司會和申請者的團體與資助者共同確定出租的住家是適合服務使用的住家。住宅紐西蘭公司也提供出租住宅給某些團體或組織，而它們通常是獲得政府經費以提供社區服務的機構。住宅紐西蘭公司所協助的這些團體大多與衛生部或兒童、青少年與家庭服務部簽有契約且受其資助的單位。若有團體需要經費，住宅紐西蘭公司可以介紹它與適當機構連繫。為了協助這些團體，它們必須是登記註冊的法人組織或慈善信託。此外，商業部的商業事務分部 (the Commercial Affairs Division of the Ministry of Commerce) 也可提供最適合於這些團體的有關法律結構的意見與資訊。與住宅紐西蘭公司共同工作的這些團體提供救助服務給三種對象：1.智能、心理與身體障礙者；2.需要避難所的婦女；以及3.需求緊急救助或取得適當住宅者。

(三)住宅救助服務 (Housing Assistance Service)：目前的服務範圍僅限奧克蘭地區，該服務是以提供免費電話諮詢和申訴的方式進行。

(四)適當住家 (Suitable Homes)：無論是有人因爲長期身體障礙而無法居住在目前的住家裡，或者想從目前的住家搬到一個能滿足其特殊需求（例如需要住宅變更或修改）的較獨立生活方式之住家，或許因爲家庭成員中有人遭遇意外事件，致使住家不再適合其居住，住宅紐西蘭公司的適當住家服務都可提供這項服務。住宅紐西蘭公司派有地方導向的個案管理員 (Case Managers) 與適當住家者共同處理問題，其他組織則確保申請者可取得滿足其需求的住家。一般而言，住宅紐西蘭公司的個案管理員可提供的協助包括：

1. 提供有關住宅變更或修改的資訊與意見；
2. 協助申請者尋找適當住家；
3. 爲申請者連繫可提供適當變更或修改住家的房東；
4. 安排轉介給醫療專業人員、需求評估機構與服務統合機構；
5. 若有需要，爲申請者連繫特殊障礙服務的供給者；
6. 整個變更或修改住家的過程均協助申請者；
7. 爲申請者連繫可協助其取得變更或修改住家經費的組織；
8. 提供設計意見或爲申請者連繫設計專家；
9. 爲申請者監督任何變更或修改住家的進度，並且協助處理任何可能遭遇的困難；
10. 提供申請者救助，並以申請者的立場解決其住宅需求的問題。

肆、結論

「家庭出發」計畫方案的制定是分布全國各地的，這使家庭可以根據它們的需求而有獲得許多醫療、教育與福利服務的機會。譬如說，以設立在Hastings的家庭出發計畫方案之四年運作來說，每年可直接救助一百八十個以上的家庭。根據紐西蘭社會服務與就業部長 (the Minister of Social Services and Employment) 的說法，這些計畫方案的意義在於：

(一)對於國家的未來而言，給予幼童健康的、快樂的生命出發是一種實際的投資。

(二)政府投資的計畫方案是被肯定與認同的工作，研究也顯示：密集的早期家庭導向之援助不僅可以協助父母、減少不健康的社會與情緒發展之機會，也可以藉此評估後續問題的嚴重程度。

(三)家庭出發提供社會服務給風險中的家庭是協調或統合良好的，是父母察覺且符合其責任的，也是風險中的家庭之兒童生命發展被確認與改善的。

(四)第一年，Hastings的計畫方案可救助八十一個家庭。到了第四年，將會上升到一百八十個以上的家庭。在這段期間，計畫方案將投入三〇一萬元。

(五)這項新服務可帶來Hastings社區風貌的實質改變，更可在兒

童生命的初期即給予實際的協助，而不是等到危機發生之後才想到設法解決。

今年，許多地方經營團體再次召開計畫會議，形成提升與推動二〇〇一年強化家庭的策略性計畫。支撐這些計畫的某些共同主題是：（Strengthening Families, 2001）

（一）讓適任者積極投入地方團體。

（二）確保個案管理範例的發生是地方性的，而且結果也受到監督。

（三）確定第一線工作者與更廣泛社區間對強化家庭有最大限度的察覺。

（四）發展出地方的防治措施。

（五）提供確認服務落差的論壇，並且倡議對提出的計畫採取必要的行動。

在住宅方面，自二〇〇〇年十二月一日起，紐西蘭政府提供以收入為判準的較低房租給低收入的國家住宅租屋者。對某些最低收入家庭，包括許多毛利人與太平洋島民家庭而言，此新政策不僅有助於緩和他們的財政壓力，而且將可改善其家庭的生活水準與社會機會。

隨著「住宅公司修正草案」（the Housing Corporation

Amendment Bill）成為正式法令，住在紐西蘭公司擔負輸送住宅救助給低收入戶，以及提供政府住宅救助與政策意見的雙重責任與角色。其目標是透過社會分配體系提供人們取得良好品質、能擔負的、可維持的與安全的出租住宿之機會；並與社區團體、地方政府與其他提供者建立夥伴關係，以提供救助給中低收入家庭與可能的住宅所有權人。住宅紐西蘭的名稱或商標將持續作為新組織的稱號，可說大大的降低了重新打造名稱或商標的成本。

當前台灣社會經常面臨這樣的問題：當問題發生時，若非多頭馬車無所適從，就是各部會互踢皮球，以致問題往往無法在最短的時間內獲得改善。從紐西蘭的強化家庭和住宅紐西蘭公司的發展與沿革中，不難看出組織重整與管理的重要性，其效益不僅只是在服務輸送和經濟成本的層面，更顯現在全體國民直接間接的生活水準提升和生活機會的改善。

（本文作者現任政戰學校社會工作學系助理教授）

◎參考書目：

葉肅科 二〇〇〇 一樣的婚姻，多樣的家庭 台北 學富文化事業有限公司

- Barretta-Herman, A.(1994) *Welfare State to Welfare Society: Restructuring New Zealand's Social Services*. New York: Garland Publishing, Inc..
- Bedgood, D.(1980) *Rich and Poor in New Zealand: A Critique of Class, Politics and Ideology*. Auckland: George Allen & Unwin.
- Department of Statistics (1998) *New Zealand Official Yearbook*. Wellington: Department of Statistics.(2000) *New Zealand Official Yearbook*. Wellington: Department of Statistics.(2001) *New Zealand Official Yearbook*. Wellington: Department of Statistics.
- Franklin, H.(1985) *Cul de Sac: The Question of New Zealand's Future*. Wellington: Unwin Paperbacks in association with Port Nicholson Press.
- Housing New Zealand, (2000) *Housing New Zealand*. Wellington: Housing New Zealand.
- Maharey, Hon S. (2000) *Investing in Families*. Address at the launch of Hastings family Start.
- Ministry of Housing (1999) *Housing Services*. Wellington: New Zealand Government.(2000) *Housing Services*. Wellington: New Zealand Government.
- Government.
- Ministry of Social Policy, (2001) *Strengthening Families*. Wellington: New Zealand Government.
- Ministry of Social Services and Employment, (2001) *Pathways to Opportunity, Nga ara whai oranga: from social welfare to social development..*. Auckland: Ministry of Social Services and Employment.
- New Zealand Government, (1999) *Family Start - Media Release*. Wellington: New Zealand Government.
- New Zealand Government, (2001) *Family Start - About*. Wellington: New Zealand Government.
- Shannon, P. (1991) *Social Policy: Critical Issues in New Zealand Society*. Auckland: Oxford University Press.
- Strengthening Families, (2001) *Strengthening Families*, Newsletter No. 14.
- The Communication Unit of the Ministry of Social Policy, (2001) *The Strengthening Families Case Management Model*. Wellington: the Communication Unit of the Ministry of Social Policy.