

# 澳洲社會救助政策： 住宅需求與供給

葉肅科

## 壹、前言

在所有人類需求當中，「住宅」(housing) 或「住宿」(accommodation) 可說是最基本，也是相當重要的需求之一，因為它可給人一種源自「家」(home) 的那份結合或羈絆的安全感。滿意的住宅不僅幫助個人發展，也有助於人們形成根源：一種個人認同地方、鄰里與家庭的融合。成立自己所屬的家可以賦予一種責任感與成就感，而人們在住宅的經濟投資也代表著他們的重要目標。這些都未必是自私或利己主義的行為，畢竟，還有許多人希望將自己的財產轉移給他們的後代。

只要我們瞭解住宅在個人、社會或經濟發展上所具有的深遠意義，我們就不致於訝異的發現：在此領域，政府政策往往

受到許多的論辯與批判。倘若政府行動能持續滿足人們的住宅渴望，當可獲得相當多的政治酬勞與選票支持。然而，如果政府有任何威脅人民住宅的舉動，或是使他們沒有能力取得住宅，也可能使政府立即陷入困難重重之境界。

雖然住宅是非常重要的生活需求，但是，直到一九九〇年代，澳洲政府的住宅市場均未投入類似的政府干預，或住宅條件的平等要求。一九九四年，住宅部長 Brian Howe 指出：「澳洲政府創造了醫療保險，也確保了最佳品質醫療保健。現在，我們有很好的機會進行改革，這將確保所有的澳洲人都有購買得起的、安全的與適當的住宅，而無關乎其財務狀況。」(Howe, 1995: 11)

本文的主要目的在探討澳洲住宅救助政策的發展現況與主要特色，同時，我們也將針對澳洲住宅需求發展、住宅救助與服務，以及住宅救助政策目標加以論述與分析，期望能提供台灣社會救助政策或住宅救助發展的某些參考與省思。

## 貳、住宅需求與住宅政策

在探討澳洲住宅救助政策更廣泛問題之前，我們實有必要先對住宅需求與住宅政策的定義，以及住宅政策的重要性做一概括的瞭解與釐清。

### 一、住宅需求與住宅政策的定義

人們住在私人住處所經歷的「住宅需求」(housing need) 可概括成兩個層面：財政的與非財政的；前者指沒有能力支付住

宅價格之結果，後者則指居住在不適當的或不相稱的住宅之結果。這兩個層面均包含在底下的住宅需求定義裡：

如果人們沒有能力購買「相稱的或適當的」(appropriate and adequate)住宅，他們即有住宅需求，這裡所說的「相稱的或適當的」住宅是指：有足夠房間供家人居住而不會生活在擁擠的環境裡、可適度的修理、可由社區提供必要的基本設施、具有保有權的安全感，以及位於適當的地理位置。

如果家庭有中高收入水準，照理說即能購買適切住宅，但卻選擇居住在不適當的住所，或花費其收入的相當大比率於住宅上，則這類的家庭並不被認為具有住宅需求 (Kamel, 1995)。

這種住宅需求的定義取向是循著以下四種規範性的基準：

- (一) 只有低收入家庭可能經歷住宅需求，因此，收入低於此一水準的家庭即構成社會的「風險」(at risk) 人口群。
- (二) 低收入家庭的住宅價格不應該使它

們陷入貧窮或加重現有的貧窮。

(三) 當貧窮家庭的淨稅後收入從零增加到家庭淨收入的三〇%，相當於預定的低收入水準時，可合理預期的是：家庭收入比率花費在住宅上，而不會出現住宅需求的情形應該增加。

(四) 不同家庭間的住宅價格與一般生活費用有其差異，這得視它們的規模大小、組成與居住地等因素而定，當我們決定低收入水準時，這些因素也應該加以考慮。

這種住宅需求的定義取向顯示兩種需求範疇：「基本需求」(basic need) 和「與住宅相關的需求」(housing-related need)。淨收入低於韓德森 (Henderson) 住宅貧窮線以下的家庭被認為需要「基本需求」：沒有足夠的收入以維持最低限度或基本的生活水準，也沒有能力支付住宅費用。如果家庭的目前住宅價格高出它們所能承擔的，或者它們是擁擠的，無法提供一種適切規模的住宅，這樣的家庭即被認為有「與住宅相關的需求」。

至於「住宅政策」(housing policy)，則

指涉範圍廣泛的政府行動。它包含直接或間接影響住宅的任何政府行動、立法，或經濟政策，而不管它與住宅供給、住宅價格、影響購屋的稅收政策、住宅標準或「保有權」(tenure) 是否相關。這裡的「保有權」是指個人有權居住在某一住處的法律界定，例如租屋協定或住宅所有權。

就社會分工的角度來看，住宅政策可能有助於減輕或升高種族或族群的緊張，或者預防或激勵「底層階級」(underclass) 住宅資產的形成，在此的這些人是低收入者，而且高比率的失業也可能聚集在此。雖然這並不是說：單單住宅政策就可解決貧乏醫療、種族或族群衝突或社會剝奪的所有問題，但就社會政策的領域而言，似乎沒有任何其他領域會比住宅政策的決策具有直接的地方區域衝擊。顯然的，空間的不平等可以被減輕，也可能因此加重。

## 一、住宅政策的重要性

當然，住宅政策本身的定義並未指出「為何」住宅在社會政策上是特別重要的。

然而，住宅政策所以重要，可能有四個主要理由，是必須指出的（Blakemore, 1998: 143-144）：

（一）住宅是一種福利的領域：在此領域裡，「市場」（market）顯然是分配誰得到什麼？或需求如何滿足的最重要媒介或手段。儘管五大社會服務中的另外四種服務：醫療、社會安全、教育與個人社會服務正逐漸走向市場取向，但是，它們依然是基本的公共服務，許多人的醫療服務與社會安全等需求也依然透過公共經費來滿足，並非根據個人的承擔能力來決定，而住宅的情況則多半要看個人是否有購買能力。因此，住宅的關注無異提供了一種觀察市場如何滿足個人需求的重要檢驗。

（二）住宅是一種特殊利益的領域：因為它強調需求的複雜性，並且凸顯需求是如何被界定的。因此，「有片瓦之地」其實是相當簡單的描繪，尚不足以說明住宅需求的定義。若要適切界定住宅，我們就必須使用「品質」（quality）與「自主性」（autonomy）的概念來詮釋。因此，即使某

人有片瓦之地，但卻住在嚴重過度擁擠的住處裡而可能危及健康，我們也未必會認為他擁有適當的住宅。若就住宅品質的標準來看，處於這種情境的人其實可被界定為無家者。同樣的，有議論指出：在住所中實際上沒有獨立性或自主性的人也是無家者：譬如說，這樣的人可能連他要何時搬入或搬出住宅，或是他可以如何使用住處的空間或房間都無法置喙。居住在招待所、宿舍機構，或提供「床與早餐」住宿單位的人都可適用此一類型，而且可以被視為無家者。

（三）住宅是一種社會政策的重要領域：它與許多其他福利論題，例如健康，是息息相關的。根據公共衛生歷史學者 McKewen (1979) 的說法，十九世紀與二十世紀初期，對於改善健康與生命預期，住宅政策，與其他環境的改善，例如有效的公共衛生設備之採行，要比醫學或健康服務所達成的任何成果還大。然而，貧乏的住宅條件依然與我們同在，潮濕、不良的通風設備，或是差勁的加熱系統之住家

造成健康的影響也依舊可見。

（四）住宅是變遷特別明顯的與戲劇性的領域：有三個相關聯的因素有助於解釋為何住宅會有如此大的變遷：第一，二十世紀的居住模式與家庭結構經歷了重大變遷。人口成長解說了住宅需求迅速增加的某些原因，但是，更重要的是走向較小型家戶與家庭親屬的趨勢。較諸過去，有更多人獨居，或與伴侶同住，而每個新家庭也創造出各別住宅的特別需求。第二，在身分意識的社會裡，住宅也變成一項非常重要的象徵，一種個人在階級體系中身分地位標誌與可能上升的方式。第三，二十世紀下半葉，政府政策傾向於以稅收救助的形式給予戶長寬裕的誘因還清抵押借款來酬賞住宅所有權的發展趨勢。結果，住宅市場不僅變成一種賺錢的方式，甚至住宅也變成更貴重的商品。

## 參、澳洲住宅需求

對於住宅救助的供給而言，人口成長與家庭結構變遷具有重要的意涵。雖然住

宅救助的有效性可以提升，經濟條件可能獲得改善，但可預期的是：人口成長會造成住宅需求人數的增加。再者，由於家庭類型與家戶形成過程的多樣化，因此，住宅救助的供給也相對需要更大的彈性。透過對家庭結構變遷的回應，澳洲政府可以提供更好的或更準確的找到標的，並且提供更適切的救助給那些需要者。在這一節裡，我們的關注焦點將擺在澳洲人口的晚近變遷上，同時也討論這些變遷對住宅救助供給的重要性。

## 一、人口成長

就住宅需求與住宅救助而言，基本的決定因素之一就是人口成長。澳洲的人口從一九七〇年代初期的一千三百萬左右增加到一九九〇年代的一千八百多萬，平均年成長率為一·三%。過去二十多年來，北領地 (the Northern Territory) 與澳洲首都領地 (the Australian Capital Territory) 出現了最高的年平均人口成長率 (分別為三·四%與三·三%)，而昆士蘭與西澳也有相當程度的增加 (分別為二·四%與二·二%)。

%)。

值得注意的是：澳洲的原住民人口有非常高比率的住宅需求。一九九〇年代初期，約有三十八%的原住民家庭有住宅需求，其中，又有將近二十%是基本需求。在原住民家庭的住宅需求中，過度擁擠的情形也是普遍的；原住民家庭與非原住民家庭之比是十二%對二%。其實，自一九七〇年代初期以來，澳洲原住民與托勒斯海峽島民的人口成長即已相當程度超過所有非原住民澳洲族群。一九七〇年代至一九九〇年代，澳洲總人口增加的年平均比率為一·四%，而原住民人口成長的年平均比率則為四·二%。然而，澳洲原住民與托勒斯海峽島民是一種「自我確認的」(self-identifying) 人口，因此，在某種程度上，確認傾向的改變可能也助長了這種增加趨勢。

## 二、家庭結構變遷

整體而言，影響澳洲住宅需求與住宅救助變遷的家庭結構因素主要有三：

(一) 家庭人數的增加：人口成長只是影

響住宅需求與住宅救助的一個因素，家戶形式模式的改變即意味著：澳洲的家庭人數增加速率較人口成長快。澳洲的全國調查資料顯示：一九七〇年代初期，澳洲有三百七十個家戶，到了一九九〇年代，則增加到五百九十萬個家戶；這代表年平均成長率是二·三%，家戶成長率比總人口增加約多出一%。與整體人口成長一樣，過去二十多年來，原住民與托勒斯海峽島民的家戶較所有澳洲的家戶以更快的速度在增加。原住民家戶從一九七〇年代初期的三萬四千五百戶增加到一九九〇年代的五萬八千多戶；這代表著二·六%的年平均成長率。

(二) 家戶規模的改變：家戶形成超過人口成長速度的影響之一是：轉向較小型的家戶。一九七〇年代初期，每戶平均人數是三·三，而到了一九九〇年代，平均家戶規模為二·八。家戶規模的下降主要是單身家戶人數增加的結果，一九七〇年代初期，它佔所有家戶的十四%，而到了一九九〇年代則為二〇%。相反的，六人以



上居住者的家戶比率下降將近三分之二，亦即從一九七〇年代初期的十一％下降到一九九〇年代的四％。與家戶規模大不相同的是：澳洲的住宅規模有增加的趨勢，尤其是獨立房屋或透天厝持續的佔大多數。過去二十多年來，雖然三房式住宅持續佔有所有住宅中的一半以上，但兩房以下的住宅比率卻從三十六％下降為二十九％，而四房以上的比率則從十三％上升到二〇％。顯然的，單人房數目從一九七〇年代初期下降到一九九〇年代的十二％，較大型住宅有最大的增加比率，四房式住宅的增加超過一三〇％，而五房以上的住宅則增加兩倍。就住宅救助的供給而言，家戶與住宅規模的對比趨勢有兩個明顯的影響：第一，雖然過度擁擠不是用來衡量住宅計畫方案的唯一資格判斷，但是，如果其他因素保持不變，至少過度擁擠的住宅需求應該會減少，而它也可能使住宅救助的需求降低。第二，如果住宅救助能以有效的方式提供，那麼，公共住宅的型態就應該反映出朝向較小型家戶的趨勢。

(三)家庭結構的變遷：在澳洲，當年輕人離開原生家庭組成自己的生殖家庭時，往往偏愛一種住宅的保有權，以及一種能使自己更具彈性、流動性與相對廉價的住宅類型(Burke et al., 1984: 9)。住宅需求不僅因個人生命週期而有差異，就是某些家戶類型的住宅救助需求也較其他類型為高。因此，未來的住宅救助需求可預期的是以澳洲家戶結構的變遷為基礎，而救助也可能更適切的以那些有住宅需求的特殊類型家庭為標的。就住宅救助的供給而言，年輕人獨居、單親與六十五歲以上獨居老人家戶數的迅速變遷是相當重要的發展趨勢。其中，獨居的年輕人與單親家庭有非常高比率的住宅需求。過去二十多年來，有些重要的變遷趨勢是明顯的，澳洲家庭結構最明顯的變遷之一是單親家庭的增加，這主要是婚姻崩解率增加的結果，以及婚外出生率的增加(McDonald, 1995: 25)。增加最具戲劇性的是一九七六年至一九八一年，這至少有部分是因為一九七五年家庭法案(the Family Law Act 1975)的

採行，當時，帶有依賴子女的單親家庭數增加了四十五％。這代表了七・七％的年平均成長率，比帶有依賴子女的雙親家庭〇・九％的成長記錄高出許多。由於澳洲原住民與托勒斯海峽島民處於相對弱勢的境遇，因此，值得注意的是：單親家庭佔了原住民家庭的二十七％，但非原住民家庭則只有十三％。此外，六十五歲以上的獨居家戶之盛行是晚近家庭結構變遷的一個重要特性，主要是因為人口老化，以及妻子較丈夫長壽的趨勢使然。一九九〇年代，澳洲的六十五歲以上獨居家戶已約有四十六萬戶。

### 三、住宅需求的評估

根據澳洲醫療與福利中心的模型估計，一九九〇年代時，約有四十萬家戶是非常低收入，而且有基本需求的家庭，另外有五十萬左右的家戶具有與住宅相關的需求。總計有九十萬左右的家戶，約佔十七％所有澳洲家戶或二百六十萬人需要某種層次的住宅需求(AIHW, 1993)。將近

二%的家戶是過度擁擠的，而且有住宅需求。雖然另外有四%的家戶經歷過度擁擠情形，但卻被認為是自我選擇而非必然的，因為他們並非低收入家庭。

一九九〇年代時，住宅需求的情形在澳洲各州與領地間並無太大差異，譬如說，估計幅度在維多利亞州是十五%，而在新南威爾斯州則為十八%。雖然在大多數的地方，過度擁擠現象並不是一個大問題，但是，值得注意的是：原住民居住較多的北領地卻有將近五%的家戶是過度擁擠的，而且是有住宅需求的對象，這是澳洲全國平均的兩倍以上。

顯然的，住宅需求的情形因家庭類型的不同而有很大的差異。譬如說，一九九〇年代時，單親家庭有最高比率的住宅需求（約四十四%），而有三分之一以上（三十五%）的年輕單身家庭屬於有住宅需求的對象。有相當大比率的這兩種家庭類型（約十八%）是收入低於住宅貧窮線以下的對象，因此，被認為是有基本需求的對象。

雖然雙親家庭有相對低程度的住宅需求（四%），但是，就絕對的角度來看，它們構成一九九〇年代需求的最大團體；譬如說，在九十萬多家戶中，將近三十萬戶有需求的家戶是雙親家庭。儘管單親家庭只構成相當小比率的人口群，但它們卻是第二大需求團體，約二十萬個家戶。二十五至六十四歲的單身家戶具有中度的住宅需求，約佔所有需求家戶中的十二萬八千戶。

在這些住宅需求的家戶中，過度擁擠是單親家庭與雙親家庭類型的一個特殊問題：前者中有六%，而後者中有八%是過度擁擠的，相對於所有家戶，有迫切住宅需求的家戶約二%。至於澳洲原住民與托勒斯海峽島民的家戶，也出現非常高的住宅需求。一九九〇年代時，約有三十八%的原住民家戶是迫切需要住宅的，尤其是有二十%的家戶生活在基本需求中。在原住民家戶的住宅需求中，過度擁擠的情形也非常普遍，原住民與非原住民家戶的比率是十二%與二%。

## 肆、澳洲住宅救助服務

澳洲政府以各種形式提供住宅救助與服務給有住宅需求者，這些住宅救助主要包括三種形式：提供公共住宅、藉由現金移轉或直接補助給租屋者與購屋者，以及稅收支出（與住宅相關收入的優惠稅收方式，例如自用住宅所有權人的資金取得）。救助供給是在滿足人們的住宅需求，包括住所的基本人類必需品，以及與住宅相關的設備和基礎建設。由於住宅需求的差異性，政府也提供許多不同的住宅救助計畫方案以爲回應。自一九四五年以來，聯邦政府與州政府即以聯合協定名義對全國家庭與個人提供長期的住宅救助。一九五八年，社會安全部（the Department of Social Security, DSS）開始以特別收入支付援助租屋民衆。一九八五年，澳洲聯邦政府與州政府制定計畫方案以提供救助給處於危機情境中有緊急住宿需求者。在提供住宅救助與服務上，特別是支持性住宿服務領域裡，非政府部門也扮演重要的角色。

澳洲的住宅救助與服務主要透過三個重要法案或協定來提供，亦即澳洲聯邦政府與州政府係依照「一九八九年住宅救助法案」(the Housing Assistance Act 1989)、相關的「聯邦—州住宅協定」(Commonwealth-State Housing Agreement, CSHA)、以及作為「支持性住宿救助計畫方案」(the Supported Accommodation Assistance Program, SAAP)基礎的「一九九四年支持性住宿服務法案」(the Supported Accommodation Assistance Act 1994)提供住宅救助。一九八九年住宅救助法案的第一條即明白揭示：在「聯邦—州住宅協定」名義下，聯邦、州與領地政府提供經費的主要目的在確保「澳洲的每一個人都可在其能力範圍內支付住宅價格以取得安全、適當與相稱住宅的機會。」在大多數的州與領地，聯邦—州住宅協定是由住宅部門負責管理。聯邦政府與州和領地政府也共同資助支持性住宿救助計畫方案，而根據「一九九四年支持性住宿服務法案」的說法，該計畫方案的目的在提

供「過渡期支持性住宿服務與相關的支持性服務以幫助無家可歸者達到自賴與獨立的最大可能性。」雖然該計畫方案的執行是州級的，但也是由社區服務部門所支配的(葉肅科，一九九三a，一九九三b)。

除了關注「聯邦—州住宅協定」與「支持性住宿救助計畫方案」之外，本文也將探討由社會安全部與退伍軍人事務部(the Department of Veterans' Affairs, DVA)所提供的租屋救助，以及由原住民與托勒斯海峽島民委員會(the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, ATSIC)提供給原住民與托勒斯海峽島民的租屋與購屋救助。自一九五八年委員會設立以來，租屋救助已逐漸變成提供住宅救助的重要媒介。一九九〇年代時，租屋救助的支出每年已超出十四億澳元。對於遭遇嚴重住宅弱勢的澳洲原住民團體來說，由原住民與托勒斯海峽島民委員會管理的住宅計畫方案在直接救助方面也扮演著重要的角色。

澳洲政府資助社區組織以提供服務來

滿足無家可歸者的目標，主要是透過「危機住宿計畫方案」(the Crisis Accommodation Program, CAP)與「支持性住宿救助計畫方案」來實踐。在「聯邦—州住宅協定」的名義下，救助供給是在滿足較長期的住宅需求，最明顯的方式是承租公共住宅，以及針對中低收入薪資尋求購屋者給予購屋救助。社會安全部與退伍軍人事務部提供現金支付(租屋救助)給低收入租屋戶，而原住民與托勒斯海峽島民委員會所管理的住宅計畫方案目的則在緩和原住民與托勒斯海峽島民的住宅需求壓力。在以下這節裡，我們將進一步探討這些住宅救助的形式與經費資助的情形。

### 一、無家可歸者的支持性住宿服務

一九九四年，透過「支持性住宿救助計畫方案」提供無家可歸者的服務被當作五年期評估的一環而加以檢討，計畫方案的法律基礎也重新起草。結果，「一九九四年支持性住宿服務法案」為聯邦政府與

州和領地政府提供了資助未來五年服務的新基礎。在此新立法下，計畫方案的目標是在提供過渡期的支持性住宿服務，藉以幫助無家可歸者、面臨危機者，或處於緊急無家可歸風險者，達到自賴與獨立最高可能性的目的。除了「一九八九年支持性住宿服務法案」(the Supported Accommodation Assistance Act 1989，所確定的既有標的團體：年輕人、無家可歸與逃離家庭暴力的婦女(與兒童)、家庭、單身男性與單身女性之外，新法案也針對澳洲原住民與非英語系背景的移民提供服務，以滿足其特殊需求。

一九九四年十二月份的全國支持性住宿救助計畫方案主一夜調查顯示：每晚提供無家可歸者住宿服務在六千八百位以上，而伴隨的子女也超過三千二百人。除了住宿之外，支持性服務的提供尚包括：餐飲、資訊介紹與倡議、輔導、交通援助、物質與財政救助、娛樂活動與計畫、個人照護與延伸服務。由聯邦(經州住宅當局)透過「危機住宿計畫方案」提供的

住宅資本資助是用來收容無家可歸者，或處於危機境遇者。譬如說，一九九四至一九九五年，聯邦即提供四千二百二十萬元給各州以處理危機住宿與過渡期住宿的問題。

與提供住宅和支援給無家可歸者和處於危機境遇者相關的薪資與其他運作費用的定期資助，主要是透過「支持性住宿救助計畫方案」來分配。一九八五年，在「支持性住宿救助計畫方案」採行之初，州與聯邦對於無家可歸者的所有現存計畫之資助即被用作決定各自分擔基本費用金額的比率。一九九四至一九九五年，聯邦與州分配給該計畫方案的總金額是一億八千六百六十萬澳元。自「支持性住宿救助計畫方案」採行以來，聯邦即提供將近六〇%的經費(AIHW, 1993: 79)。晚近幾年，計畫方案經費有實際的增加。譬如說，一九八九至一九九〇年與一九九三至一九九四年之間，聯邦與州政府的支出增加了三十二%。深入探討與剖析，我們會發現：「支持性住宿救助計畫方案」經費的增加主

要是用於服務逃離家庭暴力的婦女與年輕人。譬如說，一九九三至一九九四年，超過四千八百二十萬澳元分派為年輕人服務之用，而四千三百三十萬澳元則作為逃離家庭暴力婦女之用，超過可用經費總額的一半以上。

## 二、聯邦—州住宅協定與長期住宅救助

許多住宅救助計畫方案都可歸入聯邦—州住宅協定的類目裡，它們包括：對購屋者以貸款和抵押補助方式的救助，以及透過承租公共住宅供給的援助租屋者之計畫方案。在現有聯邦—州住宅協定的名義下，聯邦經費是作為聯合(特殊目的)專款與非聯合補助金方式被提供。各州都需要配合聯邦政府的聯合救助款項，以及資助抵押與租屋救助計畫方案的經費。聯邦—州住宅協定並不需要各州配合聯邦經費提供其他特殊目的住宅救助計畫方案。

自一九八九年聯邦—州住宅協定採行以來，聯邦經費即完全以專款(而非專款



與貸款)的形式提供,而且任何一州的配合款必須至少一半以專款形式提供。雖然協定准許各州利用房屋貸款的預付價來支付其餘配合款的要求,但是,各州執行房屋貸款方案能力的下降必然進一步的改變配合款的要求。這些改變包括一九九四年三月針對一九八九年住宅救助法案的修正案,這使聯邦住宅部長可以書面規定:各州有提供配合款的履行義務。在聯邦—州住宅協定的名義下,一九九三至一九九六年各計畫方案經費的變動也在一九九四年開始採行。一九九二至一九九三年,以聯邦—州住宅協定名義所提供的住宅救助總經費為二十八億八千七百九十萬澳元。雖然聯邦的專款補助是按人為基礎,但由於內部與私人部門經費實質水準的結果,昆士蘭的總經費甚至比人口更稠密的州還多。

在一九八三—八四年至一九九二—九三年的十年期間,澳洲住宅救助的實際總經費從十六億四千三百六十萬元增加到二十六億五千九百二十萬元,平均增加為六

十二%。然而,證據顯示:隨著經費的逐漸增加,一九八八至一九八九年私人部門經費的大幅匯集,一九九一—九二年至一九九二—九三年時,聯邦—州住宅協定所提供的住宅救助總經費則下降。一九九二至一九九三年時,可用經費的下降是特別明顯的:聯邦經費比前年減少七%,而州與內部經費分別下降了九%與十九%。若是檢證各州與領地的經費趨勢,也會發現一些有趣的現象:在這十年期間,雖然某些州與領地只是一九八九年協定後終止聯邦貸款的結果,但差異卻是明顯的。自一九八三—八四年以來,昆士蘭與西澳兩州可用的總經費增加了三倍。雖然來自各州的財政分擔金也有明顯的增加,但是,此一增加主要是私人部門特別經費的結果,聯邦經費只有些微的增加。在南澳,聯邦經費實際上下降了三分之二,而在塔斯馬尼亞州與北領地,這十年期間,來自各方的經費均明顯的下降。

(一)聯邦—州住宅協定購屋救助  
就購屋救助而言,自一九八三—八四

年以來,聯邦—州住宅協定經費的組成也有相當大的變遷。顯然的,一九八三—八四年,聯邦經費的實際價格計算是一億九千五百四十萬澳元,但是,到了一九九二至一九九三年時,一千一百萬元。晚近幾年,私人部門貸款顯然是購屋救助的最大來源,約佔一九九二至一九九三年經費的六十七%,內部累積的經費約佔二十九%,而聯邦與州的專款則資助其餘經費的五%。購屋救助總經費在一九九〇—九一年時達到高峰,隨後兩年則下降。一九九一—九二年與一九九二—九三年間,經費下降了三十五%,主要是因為與聯邦—州住宅協定總經費有關的低房屋貸款方案的縮減或停止。

晚近幾年,購屋救助可使用經費的下降也明顯的表現在住宅當局所核准的貸款數目之減少。一九八九—九〇年,核准了約三萬七千四百筆貸款,而一九九二—九三年,數目則減少了一半以上變為一萬八千二百筆。貸款下降主要是由於某些州的購屋協定有問題,而且私人部門的貸款在

低利環境中也具有更大的吸引力。除了低價位的方案之外，住宅當局也透過各種方案提供貸款。譬如說，貸款可以透過租屋與購屋協定取得；享有公平的方案；以及住家的改善或修護。

### (二)聯邦—州住宅協定租屋救助

就實際金錢的角度來看，一九八三—八四年至一九九二—九三年的十年期間，租屋總經費在十二億元與十五億元間波動。一九八六—八七年，金額在到達十三億零五百萬元之後，聯邦資助款數於一九九二—九三年又回到十年前的稍早水準。明顯的，一九八六—八七年至一九九二—九三年間，聯邦經費下降了約四億元。相反的，在這十年當中，來自州政府的分擔金則增加了一億八千九百九十萬元，實際增加了八十一%。若以一九八九年的幣值為固定價，則州政府的租屋救助經費從一九八六年的八千一百萬元上升到一九九二年的高峰四億六千六百九十萬元，然後降至一九九三年的四億二千四百四十萬元，至於私人部門的經費仍然是微乎其微的。

聯邦—州住宅協定是透過公共住宅（州住宅當局所擁有與管理的住宅）之取得，以及房租的寬減，作為提供租屋救助的主要方式。過去十年來，公共住宅的總數增加了四十五%，亦即從二十六萬戶左右增加到三十七萬七千戶。一九八六—八七年，每年公共住宅的總增加數攀高為一萬五千八百八十九戶。然而，晚近幾年，總增加數已低於該數目的一半。一九九二—九三年，依聯邦—州住宅協定所增加的住宅只有七千二百四十四戶。

### (三)特殊目的計畫方案

除了承租公共住宅與購屋貸款之外，聯邦—州住宅協定也透過特殊目的或「聯合計畫方案」(joint program)來提供住宅救助與服務。對於有財政困難的購屋者，「抵押與租屋救助計畫方案」(the Mortgage and Rent Assistance Program)以各種方式提供救助，包括貸款以償還抵押未付款（時常是免利息貸款）；透過政府抵押補助款減少房屋貸款償還；以及以專款形式的公積金救助援助想要購屋者。在不同的州與

領地，救助也受到不同適用判準的影響。在計畫方案的名義下，私人租屋者將所獲得的財政救助當作租屋補助，或是當作保證金與再配置的救助經費。再者，適用判準也依救助形式與州住宅當局的政策而有不同。

在社區租賃名義下，「抵押與租屋救助計畫方案」經費也被用來提供住宅資訊服務，並且為低收入房客租屋取得私人的住宅。一九九二—九三年，聯邦鄭重與州和領地政府對該計畫方案所分配的經費總額是六千一百二十萬元。「社區住宅計畫方案」(the Community Housing Program)的目標在鼓勵社區管理的租屋供給。在此計畫方案下，經費所以提供給社區組織與地方政府的目的是協助租屋供給給低收入房客。不同的管理模式，包括產業合作社與住宅協會，是這種租屋方式所採用的。一九九二—九三年，有一百五十五個計畫被核准，價值總計三千二百六十萬元。

在聯邦—州住宅協定的名義下，還有兩個特別的聯合計畫方案：「年金受領者

租屋計畫方案」(the Pensioner Rental Housing Program)與「危機住宿計畫方案」(the Crisis Accommodation Program)。應該指出的是：雖然聯合經費也用作這種目的的，但前一個計畫方案是對老人年金受領者與支持父母受領人的租屋而給予經費。至於危機住宿計畫方案，則是提供住處以收容無家可歸者。

#### (四)租屋救助

一九五八年，租屋救助的採行是作為單身年金受領者一種補充性支付。此後，適用範圍擴大到包括所有年金受領者、受益人，以及支付私人租屋市場房租超過某門檻的特別家庭支付受領者。租屋救助也可用於用地費用，或可再配置的住處，如篷車、交通工具或船舶等之出租。住在療養院與退休村的居民也有資格申請租屋救助，而支付是由社會安全部與退伍軍人事務部管理與執行。

一九九三年二月起，聯邦政府根據「一九九二年社會安全修正案」(the Social Security Amendment Act 1992)採行了許多

新措施。這些措施將面臨住宅供給問題的低收入家庭當作租屋救助的標的，每週二十五澳元租屋門檻的固定標準也被視家庭規模與組成而定的許多門檻所取代。一九九三年的立法修正案也增加了租屋的補充率，亦即從五十%增加到七十五%門檻之上的租屋支付。換言之，每花一元租屋超過門檻，合格的受領者即可獲得七角五分的最上限租屋救助金額。自一九九一年以來，根據消費者指數的變動，租屋救助門檻與最大上限已每年增加兩次。

過去十多年來，社會安全部在租屋救助的名義支出增加了六倍以上，亦即從一九八四～八五年的二億二千五百萬元增加到一九九三～九四年的十四億零一百萬元。就實際費用來看（一九八九～九〇年固定價），這代表在這九年期間增加了三〇%以上，而支出的增加水準也反映出較高的支付水準與擴大的受領者適用範圍。

### 二、原住民與托勒斯海峽島民住宅計畫方案

(一)聯邦—州住宅協定

聯邦—州住宅協定的聯合計畫方案之一是「原住民與托勒斯海峽島民租屋計畫方案」(the Aboriginal and Torres Strait Islander Rental Housing Program)。計畫方案的經費主要是用以建造並獲得州住宅當局所擁有的、管理的與出租給原住民的住宅。然而，晚近幾年，經費也用來建造並獲得社區導向的原住民住宅組織所擁有的與管理的住宅。根據澳洲統計局的調查估計：一九九四年，住在州住宅當局住所中的原住民家庭有二萬五千四百四十二戶 (ABS, 1995: 32)。

然而，住宅與區域發展部則估計：至一九九三年六月，透過此一計畫方案獲得的住宅約一萬七千戶，其中的一萬一千三百戶仍然歸屬州住宅當局的所有權與管理。住宅與區域發展部指出：後面這個數據代表公共住宅總數的三%，但事實上，卻是原住民或托勒斯海峽島民家戶所住公共住宅的四·五% (DHRD, 1994: 26)。這反映出的事實是：澳洲原住民也是公共住宅的符合資格者，但並未受到這個聯合計

畫方案的資助。

## (二)原住民與托勒斯海峽島民委員會

### 計畫方案

原住民與托勒斯海峽島民委員會直接管理兩個計畫方案，並與「原住民招待所有限公司」(Aboriginal Hostels Limited)所職掌的第二個計畫方案有實質的關聯。其中，最大的計畫方案是原住民與托勒斯海峽島民委員會的「社區住宅與基礎設計計畫方案」(Community Housing and

Infrastructure Program)，它主要提供經費給原住民與托勒斯海峽島民社區組織所擁有與管理的住宅建造與取得，以及其他政府機構未適切服務的原住民社區之基礎建設。計畫方案的住宅目標是要促進原住民與托勒斯海峽島民的更好生活品質，而實踐方法則是：

1. 使原住民與托勒斯海峽島民在合理的價格情況下，有取得安全、適當與相稱住宅的機會。

2. 盡量增加原住民與托勒斯海峽島民的住宅所有權與控制力，並且認知到：

州、領地與地方政府負有提供其原住民與托勒斯海峽島民住宅與基礎建設的主要責任(ATSIC, 1995: 30)。

一九九三～九四年，社區住宅與基礎

設計計畫方案的住宅經費是八千一百萬元。透過三百五十個原住民住宅組織所進行的計畫，它提供了七百五十個新住宅的取得或建造，以及其他五百四十個住宅的翻新或修護。

在社區住宅與基礎設計計畫方案的名

義下，住宅的建造或所有權的取得轉移給原住民住宅組織。然而，原住民與托勒斯海峽島民委員會依然決定其持續進行的管理方針。計畫方案的大部分經費是爲了住宅取得的目的，但某些定期經費也是可使用的。全國原住民與托勒斯海峽島民調查資料顯示：一九九四年，計有一萬兩千五百個「社區出租的」住宅。在住宅所有權計畫方案下，原住民與托勒斯海峽島民委員會也提供低利貸款給原住民與托勒斯海峽島民購屋者。該計畫方案的目的在減少澳洲原住民與非原住民住宅所有權比率

間的不相稱現象，並且救助那些可能因爲意外財政困難而被迫出售其住宅的原住民與托勒斯海峽島民住宅擁有者(ATSIC, 1995: 127)。

### (三)原住民招待所有限公司

第三個住宅計畫方案是由「原住民招待所有限公司」(Aboriginal Hostels Limited)所管理，它在澳洲原住民與托勒斯海峽島民生活中扮演著重要的角色。這個成立於一九七三年的公營公司，是一個資助與提供低費用臨時住宿給因爲各種理由而無法取得適當住所的原住民與托勒斯海峽島民之公司。原住民招待所有限公司不僅自己經營招待所，也支持社區組織經營招待所。換言之，該公司是透過它的許多招待所來提供需求服務。一九九五年，原住民招待所有限公司資助一百七十個左右的招待所，其中，將近五十個招待所爲公司直接擁有與經營，其餘是社區組織所擁有與經營，這些招待所共計提供了三千五百床位住宿。現今，它已建立一個跨國的招待所網絡，並自己經營四十八個自己的招待



所，而資助八十三個社區招待所。

每晚，在以下八種類型中可使用的住宿床位超過三千床：(一)暫時寄寓處；(二)醫療暫時寄寓處；(三)無家可歸；(四)實質虐待復健；(五)監獄釋放與轉換；(六)高等教育；(七)中等教育；以及(八)老人照護。過去幾年，原住民招待所有限公司也積極的回應緊急需要，並且建立許多不同於暫時寄宿的地方，期能對學生、老人、接受醫療照護者，以及接受各種復健者提供更特殊的住宿。

原住民招待所有限公司有一套原住民與托勒斯海峽島民招募與照護者發展政策，這就反映在它的勞動力上。目前，原住民與托勒斯海峽島民的雇員佔了所有公司職員的八十四%，這也使它在澳洲成為原住民與托勒斯海峽島民的最大雇主之一。其實，原住民招待所有限公司雇用原住民的政策是促成其成功的關鍵。原住民招待所有限公司的政策目標即在提供改善原住民與托勒斯海峽島民生活的機會。藉由公司所提供的適當招待所環境，可以幫

助原住民取得醫院與學校這類服務的機會。

這些機會的取得即意味著：原住民可以在更廣泛的社區範圍內改善其生活，並達成公平的目的。誠如原住民招待所有限公司的法人組織之見解所示的：是要確保「住宿是在一種鼓勵原住民與托勒斯海峽島民在澳洲社群中達成個人目標與獲得尊嚴和公平的環境中提供。」這些招待所給予居民一個可以認同的環境，一個像家的地方。在這些招待所裡，居民們可以輕易的認同原住民與托勒斯海峽島民的職員，也在這友善的與親切的環境中獲益良多。

### 伍、澳洲住宅救助政策分析

過去十年來，澳洲的住宅政策已變得更加條理分明的；住宅津貼補充更標的的公共住宅以救助特殊依賴團體，而住宅政策也從廣泛且無計畫的補助轉變成為整合入「福利國家」中。澳洲聯邦政策試圖改造私有化的低密度都市發展模式，並且鼓勵更

具歐洲風格的中密度住宅以迎合較小型家庭的需要。然而，私有化住宅體系抗拒管制，而且住宅所有權人的政治支持也使標的的補助變得困難重重。

#### 一、住宅救助供給的意涵

對於多數人而言，住宅的擁有通常是最大的資產。住宅救助也被視為政府可以標的救助兒童與婦女的一種方式。聯合住宅補助不能花費在非必需品的事務上，因此，政府可能較願意提供改善環境的住宅補助，而非特別的現金救助。住宅需求的增加經常與子女的生出相關聯，也與婦女賺錢能力的下降相符 (Jones, 1996: 174)。

依上所述，澳洲住宅救助供給具有四個重要的意涵：

(一)救助需求的某種潛在性增加可能因住宅需求的減少而抵消：如果單親家庭與原住民與托勒斯海峽島民家庭以目前的速率持續成長，那麼，澳洲家庭戶間的住宅需求程度，以及住宅救助的需求就可能增加。值得一提的是：一九九一年時，有近二十萬個單親家庭有住宅需求，佔所有

需求家庭的二十二%。然而，救助需求的某種潛在性增加可能因為住宅需求的減少而抵消，而這又是較少過度擁擠與較少年輕單身家戶的結果。

(二)較小型家戶的轉變：這顯示公共住宅的配置應該改變，未來公共住宅的取得尤其應該反映此一趨勢。目前，公共住宅的規模與需求者要求的住宅規模其實是不相配的。

(三)人口與家庭結構的變遷：住宅救助的第三個意涵源自澳洲人口與家庭結構在相對短時間內的變遷；理想的情況是：住宅救助計畫方案能適切回應這些變遷。譬如說，年輕單身家戶的迅速消長即強烈顯示：計畫方案必須更具彈性。

(四)家庭結構變遷需要不同類型的救助：澳洲晚近的家庭結構變遷具有明顯的救助類型之意涵，譬如說，獨居老人人數的增加勢將需要提供支持性服務以補充住宅救助(Howe, 1992)。

## 二、既有政策目標的分析

若是深入剖析澳洲的住宅政策，我們

不難發現，澳洲政府的住宅政策具有龐雜的、模糊的，而且經常衝突的政策目標。整體而言，這些主要目標包括(Jones, 1996: 174)：

(一)確保住宅營造與都市發展事業的穩定與有效生產，並且有效管理重大的擴張與縮減，據此，住宅供給可適切的回應變遷的需要。政策目標也應該避免住宅成本的激烈通貨膨脹，或是住宅價格與租屋明顯的下跌，因為這會為租屋者與出租機構製造不少的問題。

(二)管理正式與非正式公共補助款以達成高比例的住宅所有權，並且消除「住宅緊張」(housing stress)等社會目標，於是，不少家庭因購屋而花費過多比率的收入，或是住在品質貧乏的屋子裡。其實，除非與明顯的社會目標一致，否則，政策就不應該偏好住宅所有權勝過房租收益。

(三)協調與統合住宅補助款，據此，住宅救助才能有系統的與澳洲「福利國家」的其他計畫方案銜接。

(四)透過管理補助款的方式，使低收入

團體不致於製造一大堆社會問題，或是將被救助家庭聚集在不適當公共與私人設施的「烙印化」(stigmatised)地區裡。政策應該避免較富裕者住在較具吸引力的、較佳都市地點的過度「上流階層化」(gentrification)，以及貧窮者住在弱勢的、少數民族聚集區的社會隔離現象(Stowell, 1993)。

(五)提供誘因使住宅營造能有效且公平的利用，並且維持在一適切的標準之上。住宅營造應該加以分配，如此，具有較高空間需求者才不會被拒之於外，因為大型住宅往往是被年老的、單身的家庭所佔去。

(六)確保私人租屋部門是有效的、回應的、非歧視的，而且能夠與經濟體制的其他產業展開投資競爭，然而，卻不能藉由過高的房租來獲取暴利或過分的收益。

(七)藉由管理補助款的方式，避免歧視弱勢的社會團體，例如帶有子女的單親、精神疾病者，以及少數民族或族群等。

(八)對於住宅與都市發展事業提供成長

管理，並且提供一種經濟上雖然昂貴的公共與私人物質基礎建設，但卻是有吸引力的與成本效益的都市結構。

(九)所提供的政策要能鼓勵高成長地區的勞動力流動與適切住宅供給。

(十)所提供的住宅在美學上是吸引人的，在環境上是保護的，並且確保再發展對現有的土地利用是易感知的。

### 三、未來住宅救助政策的發展

無家可歸或沒有適當的住宿不僅是個人住宅需求無法滿足的問題，也是一種影響廣泛國家政策，包括就業、住宅與收入維持等的論題。澳洲聯邦政府針對無家可歸所提出的國家政策架構即在確保：在最低限度裡，無家可歸者不會因為聯邦政策變得更糟，而是可以透過統合或調整聯邦的研究、主流與特殊服務輸送，以及政策與計畫方案發展來改善其境遇。

針對無家可歸問題，澳洲政府已列出全國回應的六個重要優先順位領域：

(一)保留並改善「支持性住宿救助計畫方案」以確保無家可歸者的支持性服務與

住宿需求能獲得滿足。

(二)發展一個「全國性的可供給住宅策略」(National Affordable Housing Strategy)，藉以增加低收入薪資者，特別是

無家可歸者與有無家可歸風險之虞者之住宅選擇的人數、種類、公平與擔負能力。

(三)對於無家可歸者與有無家可歸風險之虞者提供就業救助，並且認知：就業是擺脫無家可歸境遇的重要通路。

(四)對於無家可歸者與有無家可歸風險之虞者提供適當的收入維持。

(五)透過「健康促進策略與健康服務」(Health Promotion Strategies and Health Services)滿足無家可歸者之需求。

(六)標的性的策略認知到無家可歸者，包括家庭、年輕人、老人、原住民與托勒斯海峽島民，以及其他有無家可歸風險之虞者的不同需求，並且幫助他們改善其生活技能與建立社會資本。

整體而言，這六個重要優先順位領域主要關注焦點是在針對無家可歸問題而發展一種防治的／早期介入的取向。「支持

性住宿救助計畫方案」是對澳洲無家可歸問題的主要回應，然而，它一旦介入，個人即變成無家可歸者。有能力擔負的住宅與安全的就業是擺脫無家可歸的兩個主要方法，也是有效的防治措施。收入維持、達到較佳健康結果，以及提供支持性住宿都是有幸的介入方式，它們可以改善無家可歸者的情境。澳洲政府關注特殊標的團體與特別論題即意味著：這些特別社會邊緣化者的需求應該獲得保障。

據此，「澳洲無家可歸者議會」(Council for Homeless Persons Australia, CHPA)在它的「一九九一—二〇〇〇年預算報告書中針對澳洲未來的住宅救助政策發展提出了幾點重要建議：

(一)根據「支持性住宿救助計畫方案」第三次評估報告結果，以國家策略計畫名義提供定期成長經費以配合改革措施的成本費用。

(二)過去二年期的二十項全國性服務的資助，凸顯了家庭與單身成人服務體系內的現有落差。根據估計：這可使「支持性

住宿救助計畫方案」在未來三年裡提供另外一萬二千個支持性服務。進一步的建議是：這些新服務的二十%是要提供早期介入及其防治工作。

(三)透過整體的政府工作力來發展「全國性無家可歸者策略」，而較佳的整合型計畫是要結合聯邦與州、領地政府層次的發展，藉以凸顯不同人口群的複雜支持性服務與住宅需求。

(四)透過「支持性住宿救助計畫方案」，建立無家可歸者支持模型的目的，是要讓他們遷入公共住宅裡，而在現有標的性公共住宅照顧「最需求者」的方針下，人數也將增加。

(五)對於無家可歸者問題，政府政策鼓勵州／領地諮詢委員會採取整體的政府取向，而較高層次的政策發展也包括來自無家可歸者的最高機構與相關部門的投入，以及諮詢或評議。

(六)為無家可歸者發展出全國性的權利論述，作為聯邦、州與地方政府制定立法與法令的基礎，並且形成倫理架構以保障

無家可歸者免於受到媒體與其他機構剝削的權利。同時，也以維多利亞州模型為基礎，在每一州發展「支持性住宿救助計畫方案」使用者權利服務，以滿足無家可歸者之需求。

(七)聯邦政府制定與履行「全國性的可供給住宅策略」的目的是要改善聯邦與州住宅救助政策與計畫方案，尤其是回應無家可歸者之住宅需求；激勵針對低收入者投資的公共與私人住宅，促進有能力擔負的與適當的住宅之供給；探查不同住宅類型的需求與執行表現指標，確保最低水準的市場供給能滿足需求；確保單親、大家庭與身心障礙者等有取得私人租屋市場的機會；以及增加住宅的數目、種類與品質，協助無家可歸者脫離危機與過渡期的臨時住宿情況。

(八)在新的「支持性住宿救助計畫方案」名義下，應該設法建立類似「西澳特殊救助計畫方案」(the Australian Special Housing Assistance Program, SHAP)的那種橫跨各州與領地的資訊分享機制與住宅救助模

型。

(九)聯邦政府進行全國性租屋救助檢討的目的在於探討租屋市場變成低收入薪資者的主要住宿選擇之優點與問題，並且衡量租屋救助對改善其住宅成果的有效性。在「擴大危機住宿計畫方案」(Expanded Crisis Accommodation Program)名義下，傳統上沒有提供的特殊標的團體危機住宿將列為優先順位。

(十)建立「全國住宅救助顧問委員會」(National Housing Assistance Agreement)，作為政府處理相關事務的建議與諮詢。

## 陸、結論

澳洲政府與非政府部門透過許多不同的方式來提供住宅救助與服務，而全國性的住宅救助則藉由「聯邦—州住宅協定」、「支持性住宿救助計畫方案」、租屋救助，以及各種住宅計畫方案之提供，設法減輕澳洲原住民遭遇困難或弱勢的壓力。文章一開始，我們先釐清住宅需求與住宅政策的意義與重要性，繼而探討澳洲人口變遷



的特性，以及晚近人口趨勢對救助供給的重要意義。轉向較小型家戶，單親與原住民家庭的迅速成長是特別重要的。

救助的供給是爲了滿足住宅需求，因此，本文特別強調澳洲住宅需求的普及性。最近的調查資料顯示：約有七%的家庭有住宅需求，另外九%的家庭則有與住宅相關的需求。單親家庭（四十四%）、原住民與托勒斯海峽島民（三十八%）與年輕單身家庭（三十五%）有最高比率的住宅需求。澳洲政府回應住宅需求也帶來某些正面的結果，譬如說，極少無家可歸者申請支持性服務而無法透過支持性住宿救助計畫方案來滿足。此外，資料也顯示：公共住宅有極具標的性的：七十二%住在公共住宅的家庭其收入低於平均週薪的三分之一。同樣的，租屋救助也是相當標的性的，承租私人住宅者獲得救助的相對數據是九十%以上。至於承租政府住宅者，只有三%居住在過度擁擠的環境裡，而澳洲原住民的社區住宅成長在提供有能力承擔的脈絡中也扮演著重要的角色。過去幾

年來，州政府住宅當局提供救助的能力已有改善。自一九九〇年代初期以來，雖然租屋救助可使用的經費整體下降，但改善可能反映在獲得聯邦與州政府專款而非補助或商業貸款的經費利益。

然而，較負面的資料也顯示：有相對高比率（五十七%）無家可歸者的住宿申請是「支持性住宿救助計畫方案」無法滿足的。若以「聯邦—州住宅協定」名義提供的救助而言，無法滿足需求的程度也是不容忽視的，因爲平均每戶的住宿，即有兩戶以上的人申請救助。儘管獲得住宅救助，但有極高比率的公共與私人租屋者依然有住宅需求。此外，承租私人住宅且獲得租屋救助的單親或雙親家庭之住宅適當性也成問題，因爲這兩類型的家庭都有相對高比率的過度擁擠現象（分別爲十二%與十六%）。同樣的，原住民與托勒斯海峽島民對於社區住宅的適當性與相稱性也有高比率的不滿（三十八%）。

無家可歸是一嚴重的社會問題，而住宅救助政策更是一個複雜的社會政策論

題，它需要一個全國性的整合取向來提供有效的長期解決之道。「支持性住宿救助計畫方案」主要是一種反應性的計畫方案，它是透過介入來救助已屬無家可歸者，因此，具有一種防治無家可歸與改善無家可歸者情境的全國性視野是必要的。澳洲聯合政府已針對年輕無家可歸者給予整合取向的早期介入關注，然而，這種取向需要擴展到其他主要標的團體。先前的政府預算既未透過就業機會與勞動市場計畫，也沒有藉由相稱的與適當的住宅供給提供擺脫無家可歸之道。未來，爲了有效使用政府預算改善無家可歸者的情境，發展一種統合或調整策略以回應住宅需求和提供住宅救助似乎是不可避免的。

（本文作者現任東吳大學社會學系助理教授）

#### ◎參考文獻：

- 葉肅科 一九九三a 澳洲福利國家：社會「福利住宅」政策 社區發展季刊 第六十三期 頁八十八～九十六  
葉肅科譯 一九九三b 澳洲政府與非政

- Australian Bureau of Statistics (ABS) (1995). National Aboriginal and Torres Strait Islander Survey 1994: Detailed Findings. ABS Cat. No. 4190.0. Canberra: ABS.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW) (1993). Australia's Welfare 1993: Services and Assistance, Canberra: AGPS.
- Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) (1995). Annual Report 1993-1994, Canberra: AGPS.
- Blakemore, K. (1998). Social Policy: An Introduction, Buckingham: Open University Press.
- Burke, T. Hancock, L. and Newton, P. (1984). A Roof over Their Heads: Housing Issues and Families in Australia, Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Commonwealth of Australia, (1995). Australia's Welfare 1995: Services and Assistance, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Department of Housing and Regional Development (DHRD) (1994). Annual Report 1992-1993, Housing Assistance Act 1989, Canberra: AGPS.
- Gratcar, A. and Jamrozik, A. (1993). How Australians Live: Social Policy in Theory and Practice (2<sup>nd</sup> ed.), Melbourne: Macmillan Education Australia Pty Ltd.
- Howe, A. (1992). Housing for Older Australians: Affordability, Adjustments and Care, The National Housing Strategy, Background Paper No. 8. Canberra: AGPS.
- Howe, B. (1995). "Housing Policy Will Accommodate Change", The Australian, January 9, p.11.
- Jones, M. (1996). The Australian Welfare State: Evaluating Social Policy (4<sup>th</sup> ed.), St Leonards, NSW: Allen & Unwin, pp.173-190.
- Karmel, R. (1995). Measuring Financial Housing Stress, Welfare Division Working Paper No. 8, Canberra: AIHW.
- McDonald, P. (1995). Families in Australia: A Socio-Demographic Perspective, Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- McKeown, T. (1979). The Role of Medicine: Dream, Mirage or Nemesis? (2<sup>nd</sup> ed.), Oxford: Blackwell.
- Stilwell, F. (1993). Reshaping Australia: Urban Problems and Policies, Sydney: Pluto Press.