



# 社會救助新契約

## ——英國福利改革經驗與省思

許雅惠



### 壹、前言

在過去十年來，一些成熟發展的福利國家，在社會政策上均面臨了極大的挑戰與改變；或許這是所謂的「第三條路」、「新中間路線」和「新右派」意識型態的興起與其所不得不然的結果。然而，此一政治意識型態的再復興，加上全球化經濟競爭的影響，著實衝擊了過去福利國家對全體公民無條件式的照顧承諾，更具體顯現在許多社會安全制度的修正上。幾個稍具規模的福利國，不僅大刀闊斧地進行改革計劃，更毫不羞赧地宣稱其改革的目的，是爲了導正福利依賴文化、精簡政府預算、增強人民就業動機、以提昇國家在全

球市場中的經濟競爭力。這樣一個堂而皇之的宣稱，以動人的政治語彙，加上豐富的媒體包裝，在燈光柔美的舞台上，背景再灑上一點家庭價值與工作倫理的亮片——誰說我們能抗拒那個回到過去純真年代、美好家庭的夢想？因此，福利改革不僅具正當性，張張選票更合法性的最佳保障。然而，在這波幾近席捲全球的福利改革浪潮中，我們應該注意什麼？能學習什麼？本文之目的在於，透過「工作福利」(workfare) 的概念發展與脈絡分析，解讀在這波福利改革中，英國社會救助制度所產生的變化。本文也期待，藉由理解這個概念的本質，幫助台灣去思考，工作福利與社會政策之間，現存與應存的關係。

### 貳、從「福利」(Welfare) 到「工利」(Workfare)

從消極到積極——全球性的發展

傳統有關福利國家的討論，不論是政治上或學術上，都從一個國家的整體社會支出水準出發：社會支出越高，福利辦的越好。這當然是個粗略的假設，且現今的社會政策分析者多半能指出其謬誤之所在。因此，到了一九八〇年代末期，有關社會福利的爭論焦點，已大幅移轉到社會福利的效益問題，也就是討論福利給付之可欲性 (desirability) 和有用性的問題。政治開始關心福利，學術也認真思考，到底福利對社會、對人們帶來什麼？產生了什

麼影響？當時美國民主與共和兩黨幾乎一致達成「終結福利」(ending welfare as we know it)的共識，並普遍認為福利的現金給付是一種令人無法自足、獨立的失敗設計。因此，美國在一九九六年把行之有年的、對家庭與婦女極為重要的、美國最主要的社會救助制度——「失依兒童家庭補助」(AFDC)給取消，替之以「貧困家庭暫時補助」(TANF)和「個人責任與工作機會調和法案」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)，強迫各州對福利依賴者提出工作義務的要求，也要求各州積極活絡福利受益者持續、再度就業。因此，威斯康辛、加州和紐約等地陸續推出許多對福利申請者的資格限制與附帶要求，以及鼓勵單親家長、貧窮者、失業者積極就業的方案 (Wiesman, 2001)。

提出「A-titak programme」；荷蘭一九九二年的青年就業法 (YEA programme)、一九九八又提出「求職者就業法」(Jobseeker's Employment Act, JEA)；英國一九九五年的「求職者法案」(Jobseeker's Act)，是一個針對無業者的短期強制性方案；一九九八更陸續推出一系列的「新協定計畫」(New Deals)，針對特定人口群，年輕人、單親、殘障、和失業者，積極推銷以工作為焦點的各類方案(New Deal for Young People, New Deal for Lone Parents, New Deal for Disabled People, New Deal for Partners)(詳見表四)。法國則於一九九七提出「青年就業法案」(Jobs for Youth Act, Emploi Jeunes)，一九九八提出「反排除法案」(Anti-Exclusion Act, Trajet d'accès à l'emploi, TRACE)；丹麥於一九九八提出「積極社會政策法」(Active Social Policy Act)，希望能將社會政策中的消極、被動的因子，轉換成積極、主動、活躍的特色。

如同我們在表一中可以看見，透過修正或取消某些傳統或舊有的福利制度、增加或新創某些福利方案，許多國家的社會安全制度產生了基礎性的質變。不論是舊瓶裝新酒，還是新酒入舊瓶，這些國家的福利政策，都走了味。綜觀這些林林總總的福利措施，我們不難看出，其最大的特色在於，把就業的觀念與工作的義務強有力地連結到福利的領受資格中，尤其是針對那些有工作能力，但卻找不到工作的失業者或那些所謂的，缺乏工作動機的人。這種「以工作換取福利」(work-for benefit)，統稱為「工利」的意識型態，往往環繞著許多議題而展開：高比例的失業問題、勞動市場中高比例的邊緣人口、昂貴的福利現金給付、還有許多被認為已經失去了，希望能尋找回來的公民美德，尤其是公民對社會參與、義務、和社會凝聚的共識 (Hyinden, 1999; Standing, 1990)。

更具體的說，工作福利的意識型態建立在兩大脈絡上，第一是「社會排除與無業者」的議題，第二是「福利依賴與無業者」的關係。也由於它強烈地與經濟、勞動、失業、貧窮、文化，甚至是性別等議

表一 過去五十年間各國有關工利的主要方案

丹麥	98	<b>ACTIVE SOCIAL POLICY ACT</b> – Activation policy
法國		<b>ANTI-EXCLUSION ACT</b> – TRACE programme
荷蘭		<b>JOBSEEKER'S EMPLOYMENT ACT</b> – JEA programme
英國		New Deal for Young People (and New Deals for others)
法國	97	<b>JOBS FOR YOUTH ACT</b>
美國	96	<b>PERSONAL RESPONSIBILITY AND WORK OPPORTUNITY RECONCILIATION ACT</b> – increased state latitude in work obligation enforcement and raise caseload activation requirements Project Work
英國	95	<b>JOBSEEKER' ACT</b> – compulsory short programmes for jobseekers
挪威	93	A-tiltak programme
荷蘭	92	<b>YOUTH EMPLOYMENT ACT</b> – YEA programme
挪威	91	<b>SOCIAL SERVICE ACT</b> – Local authority workfare schemes
法國	89	<b>SOLIDARITY JOB CONTRACT ACT</b> – CES programme <b>MINIMUM INCOME AND INSERTION ACT</b> – Insertion contracts
美國	88	<b>FAMILY SUPPORT ACT</b> – State requirements for caseload activation
法國	84	<b>COLLECTIVE UTILITY WORKS ACT</b> – TUC programme
美國	81	<b>OMNIBUS BUDGET RECONCILIATION ACT</b> – allows CWEP programmes for AFDC recipients
丹麥	78	<b>LOCAL AUTHORITY EMPLOYMENT SCHEME ACT</b> – Employment projects
西德	61	<b>SOCIAL ASSISTANCE ACT (BSHG)</b> – HZA schemes

資料來源：Lødemel and Trickey (2001) 頁 33。

題相扣，對於整個福利體制的建構與走向，實有牽一髮，動全身的關鍵影響。本文以下即簡單介紹「工作福利」此一概念。

工利 (workfare) 一定義與要素  
由於「工利」的概念是在不同的時間

和不同國家脈絡下發展出來的，因此到目前為止，要提出一個清楚的單一定義似乎還有些困難 (Peck, 1998)。第一個原因當然是因為這個名詞一直都是個帶有政治性論示的詞彙 (politically charged term)。既為政治詞彙，就必須從公共大眾對這個詞彙的認知來界定它。許多公共意見調查顯示，人們普遍認為，

「工利係用以替代原本無條件式的福利，旨在要求實質福利的領受者必須以工作來交換福利」(Lodemel and Trickey, 2001:3)。換言之，這個概念主要的爭議重點在於，什麼樣的人具有何種的福利領取資格 (entitlement or eligibility)。舉例來說，在挪威，大多數的受訪者都支持，要求年輕的福利領受者用工作來換取福利的概念。(Lodemel and Flaas, 1993, cited by Lodemel and Trickey, 2001)。事實上，這個概念早在一九六九年的美國尼克森總統時代就被提出過，當時所倡導的觀念，就是用以工作為基礎的方案來替代消極性的社會救助，可惜並沒有真正在政策上落實。而當時「工利」一詞之所以沒有在國際間引起廣泛注意，緣於在歐洲的政策傳統中，大多數仍支持以「權利」為基礎，反對以工作要求為前提的救助觀念。

第二個很難對「工利」提出清楚定義的原因在於，工利的概念往往同時涉及不同的「政策目的」和不同的「標的人口群」。這個問題著實困擾著學術界：究竟應

該從「政策目的」(aims-based) 還是「政策形式」(form-based) 的角度來討論工利呢？很顯然的，如果工利的定義是以政策目的為主，那麼整個工利的議題就會擴大到經濟與市場的領域上；工利的定義就包含了「以促進就業為主要目的」的各種社會與勞動政策。進而就會討論到如 Jessop (1993) 所提出的「熊彼得式的工利國」(Schumpeterian Welfare State) 的新自由主義經濟體制，以及福利國家如何從凱因斯式的社會政策轉變到後福特主義 (post-Fordist) 強調供給面的社會政策。後來也的確有許多研究從這個定義上出發 (Grover and Stewart, 1999; Peck, 1998; Torfing, 1999) - 試圖釐清工作福利的內涵。

另有一些研究以不同國家或不同的政策目的，進行比較研究，並試著凸顯工利的不同面貌。Nathan (1993, cited by Lodemel and Trickey, 2001) 指出，美國在一九七〇—一九八〇前後所提倡的工利基本上是一種「舊式的工利」(old-style)，其目的是在打擊依賴文化，是帶有懲罰性和

規制性觀點的；而九〇年代以來的「新式的工利」(new-style)，其所指的一連串促進、協助進入就業市場的策略。二者之間的差異在於，新式工利比舊式工利提供更多的的工作種類和工作訓練方案。後者才是能夠真正幫助福利案主融入正規勞動市場中的做法。Morel (1998) 對工利的看法則是從比較法國的社會救助和美國的社會救助政策得來的。她認為法國在社會救助中所強調的是「嵌入式」(insertion approach) 的方案。其目的是為了解決社會排除 (social exclusion) 的問題，確實不同於美國用以打擊依賴文化的動機 (cited by Lodemel and Trickey, 2001)。同樣的，Enjolras, Laville, Fraisse and Trickey (2001:41) 也開門見山的說，「工利在法國的政策辯論裡，並不是一個正面的詞彙」。它總是被用來形容某類「政策制定者想逃避」的政策。

另一種對工利的定義，則是建立在對「政策形式」的觀察。持此觀點的研究者認為，以政策目的來界定工利並不適當。一

方面是它不適合跨國比較研究的特質，因為跨國研究必須在不同的意識型態與政策過程中，尋找特定的現象；另一方面，則可能犯了過於簡化的毛病，忽略了政策目的可以是多元的，以及那些潛藏在長期、短期、隱性、顯性等不同目的下之衝突與矛盾。因此，最好的方式就是直接以政策分析的技術，直接了當地去檢驗政策的各種形式：哪些以工作換取福利的政策、如何、為何被用來處理那些無業者的問題，以及在不同的政策脈絡下，如何和因產生政策上的差異 (Lodemel and Trickey, 2001)。這樣的觀點，也是本文作者比較認同的，一種較為嚴謹而務實的政策分析方法。如是，本文在此對於工利的定義即為：要求人們以工作來換取社會救助福利的政策、方案或計畫。

所謂工利的「強制性」係指一個社會福利方案具有「不順應工作要求者，將面對失去福利或福利被減少的風險」之特質；而這類強制性的特色，不必然地會出現在方案的明白規範中。換句話說，有些

方案是以「提議」(offer)的態度來要求福利案主接受對工作與就業的安排；除非是這個提議不被接受，才進一步出現帶有強制性的措施。然而，很多人認為，這並不是一個真正善意的提議或「邀請」。尤其是身為弱勢者的福利案主基於經濟現實的考量，而根本無法拒絕任何提議時，這個邀請根本就像在說，不要「敬酒不吃吃罰酒」(throtter) 喔，這根本就是「一個同時含有邀請與威脅意味的套餐」(Steiner, 1994; Schmidtz and Goodin, 1998; cited by Lodemel and Trickey, 2001:7)。

贊成強制性工利方案者認為，不論未就業的原因是因為福利案主的自願性福利依賴，亦或是因為他們離開勞動市場太久而無法再進入，工利的方案絕對都是有用的。Mead (1997) 就認為，強制性的工利

方案可以很有效地把失業者和無業者再度整合進入勞動市場。而他用以合理化這種強制性的理由則是，這是一種「新式的家長政治」(new paternalism)，也就是一種仁慈的專制。

反對強制性工利的觀點則認為，社會救助本身已經是福利安全網的最底層，許多殘補式安全網的功能必須經由這個無條件式的福利機制來落實。如果社會救助的領取條件是有附帶要求的，那就破壞了國家對於最低生活水準的保障和社會公民權的承諾 (Schmidtz and Goodin, 1998)。同時，強制性的工利將產生一種反效果，它將破壞福利消費者的回饋系統，因為強制性方案並不容許案主拒絕一些品質不好的方案。Grimes (1997) 以在英國Glasgow所進行的自願性就業方案，和強迫性方案進行比較後主張，就整合福利案主進入正式的就業市場而言，自願性的方案在促進工作動機和工作成果上都有比較好的效果。此外，Jordan (1996:208) 也認為，強制性和品質差的方案合併在一起容易助長所謂

的「抗拒文化」(culture of resistance)，方案參與者很可能會以「弱勢者的武器」來消極抵制；包括裝病以逃避職責、曠工、怠工、粗劣的工作技藝、甚至是一些故意的破壞行動等。

## 二、工利首要攸關的就是工作

第二個工利的組成要素就是，工利關心的是「工作」本身，而不是工作所需的教育、訓練、或其他形式的活化就業等服務。換言之，強調以「工作換取福利」的方案本身，通常只在意人們是否用能工作來換取國家經濟上的救助，而忽略了這個「工作」是一個把案主融入「正規就業市場」的「正規工作」，還是只是一個「公共工作」的執行者。就如國內的「以工代賑」制度，方案執行者通常只重視案主是否有一個工作，好進一步宣告成功地脫離福利；而較少關心案主是否真的獲得就業的技術與條件，是否能夠被整合進入正規的就業市場，是否擁有較高級、長程的競爭能力等。因此，Shragge (1997) 用了一個比較廣義的定義來討論工利，將與福利連結的

「工作」和「其他必要的活動」都包括進來，並將之視為「底層階級的新意識型態」。Jordan (1996) 則以「訓練福利」(traifare) 搭配強制性的工利，以突顯讓案主活躍於社會、融入勞動市場的重要性。

總之，要求福利案主去工作和提供案主適當的工作訓練之間是有很大差異的。而如何判斷一個「以工作換取福利」(work-for-benefit) 的方案是好還是不好，就要看這個方案能提供案主多少種替代選擇而定

### 三、工利是領取社會救助的必要條件

#### 之一

第三個構成工利的要素，是它與維持最低公共所得，亦即社會救助系統之間的條件關係。一般而言，社會救助是維持人類最低生活水準的安全網，因此大部分討論工利的研究者，都從這個以現金給付、經過資產調查而決定福利資格的最低社會安全標準談起，以獲得最大交集。然而，也有些研究者將討論擴大至社會保險與社會救助層面，認為所有影響福利領取的工

作要求或規定，都是工利的定義範圍。因此，在不同的定義下，是很有可能出現兩種不同的方案形式的：第一類方案是「以工作替代救助」，例如美國的TANF方案和英國、法國要求年輕人以工作換取救助的做法。第二類則是要求「以工作回饋救助」型的(Lodemel and Trickey, 2001:10)。例如丹麥的Activation方案，對象擴及一般的失業保險者；德國的Help Towards Work方案也包括一些失業保險的對象(Trickey, 2001)。

限於篇幅，本文以下重點將以英國的社會救助方案為例，探討工作福利在社會救助契約改變上所扮演的角色，以及二者之間的關係。

## 參、英國新工黨的福利改革 ——工作要求與社會救助

在英國的社會安全制度中，與所得維持有關者，大致以社會安全法案(Social Security Contributions and Benefits Act 1992)、求職者法案(Jobseekers Act

1995)、庇護與移民法(Asylum and Immigration Act 1996)、兒童支持法案(Child Support Act 1991、1995)等為主。在社會安全法案中，明列有下列五大與所得相關的福利給付系統(Income-Related Benefits: The Legislation, 1999 Edition)：社會救助(Income Support)、家庭貼補(Family Credit)、殘障工作津貼(Disability Working Allowance)、住宅給付(Housing Benefit)、和地方稅給付(Council Tax Benefit)等。而從一九九九至今，IS已經出現很多附帶條件、家庭貼補政策也有了新的版本，殘障工作津貼也做了修正，以下將就最主要的社會救助為例說明。

### 社會救助——條件與給付標準

根據英國社會救助現制規定，凡是單親家長、殘障或疾病患者、年滿六十歲以上者、已登記的視障者，或是家庭照顧者，其收入低於法定貧窮線者，均可請領社會救助(Income Support)(DSS, 2001)。

然而，低收入者申請所得救助，除了要符合上述條件外，還有存款上的限制。

也就是除了收入的計算外，資產調查也包括調查你的資產與財富狀況，與台灣的社會救助法規定類似。對於未滿六十歲之申請者及其配偶（同居人視同配偶），其存款不得高於八千英鎊；而年滿六十歲及以上者，存款額可提高至一萬兩千英鎊。如果超過這個限制，通常無法獲得救助。事實上，只要存款在三千英鎊以上，通常就會影響你所獲得的救助金額多寡（其他福利給付亦有類似門檻規定）。另一項重要規定是你必須先到居住地的工作服務中心去登記，否則無法請領救助。尤其是單親家長，還必須先通過一位「個別指導者」(personal adviser) 的審核與評估。通常請領社會救助者必須年滿十六歲（因為十六歲以下者還是兒童，適用於兒童津貼 (Child Support) 的相關規定），且每週工作平均時數不超過十六個小時，或配偶工作平均時數不超過二十四小時者（包括親職假的申請者）(DWP, 2001)。

所得救助之申請通常與其他福利有互斥情況，亦即，如果你已經享有其他福利

保障，可能就無法符合救助的領受資格。舉例來說，請領有國家年金保險 (National Insurance) 之疾病給付 (Statutory Sick Pay) 者（最多可領有二十八週由雇主給付的），將無法再獲得所得救助。但是，一旦疾病給付終止，殘障津貼 (Incapacity Benefit)

和所得救助是可以同時請領的。通常在學生無法為自己單獨請領救助，必須由其父母代為申請。除非這個學生本身是單親家長、失業者或孤兒，或是因嚴重殘障而無法工作者。除此之外，所得救助也針對新購屋者提供額外的幫助。以及針對高齡

表二 英國所得救助 (Income Support) 之每週給付金額  
單位：英鎊；時間：2001年4月 資料來源：http://www.dss.gov.uk

<b>單身者之個人津貼</b>	
16-17 歲	£31.95
或依據個別情況而定	£42.00
18-24 歲	£42.00
25 歲以上	£53.05
<b>已婚者之個人津貼</b>	
二個人都在 18 歲以上	£83.25
夫妻之一方低於 18 歲，其個人津貼視其情況而定	
<b>單親家長之個人津貼</b>	
16-17 歲	£31.95
或視其情況而定	£42.00
18 歲以上	£53.05
<b>兒童之個人津貼</b>	
從出生到 16 歲生日後的九月為止	£31.45
從 16 歲生日後的九月到 19 歲生日當天為止	£32.25
<b>額外津貼</b>	
家庭	£14.50
家庭（一單親家長）	£15.90
殘障兒童	£30.00
照顧者	£24.40
重度殘障者（以個人計）	£41.55
年金者（男 65 歲，女 60 歲）	£39.10（個人）£57.30（夫妻）
高齡年金者（75-79 歲）	£39.10（個人）£57.30（夫妻）
更高齡年金者	£39.10（個人）£57.30（夫妻）
殘障者	£22.60（個人）£32.25（夫妻）

表三 殘障給付之每週給付金額  
單位：英鎊

<b>未滿國家年金法定年齡（男 65 歲，女 60 歲）</b>	
Short-term lower rate	£52.60
Short-term higher rate	£62.20
Long-term basic rate	£69.75
<b>超過國家年金法定年齡（男 65 歲，女 60 歲）</b>	
Short-term lower rate	£66.90
Short-term higher rate	£69.75
<b>殘障老人額外津貼</b>	
Lower rate	£7.35
Higher rate	£14.65

年金者與重度殘障者發放耶誕節禮金。表二與表三則分別列舉出今年英國社會救助與殘障給付之每週給付標準。

### 救助契約的改變—JSA的再出發

一般而言，英國社會救助的對象，集中在失業者、單親、殘障、病疾者這幾個主要人口群。在資格認定上，則以資產調查 (means-test) 為主要原則，工作調查 (work-test rule) 為副。通常有工作能力的失業者可領取短期的失業給付，而失業給付制度也期待其領受者為真正有意願的、待業中、願意接受合理工作安排的求職者。有時候政府為了掩飾失業的真相，會提出一些工作方案、提早退休方案等來降低失業人口的登記數。而單親、殘障、疾病者往往因為照顧責任和缺乏工作能力，被認為就業可能性較低，故較少適用工作調查原則；一直到近幾年，這些原則開始有所轉變。然而，英國在社會救助機制與政策意涵上，產生如此重大的轉折，實有其受全球福利思潮影響之脈絡可尋。「工利」與工作調查原則的出現，雖然是九〇

年代的產物，實可上推至八〇年代後期，與福利依賴理論之盛行有關。

一九八〇年代期間，當時的社會安全

部長John Moore把「福利依賴」的概念引進

英國，令「福利」一詞開始出現負面意涵。而在八〇年代後期到九〇年代中期以前，也就是工黨執政以前，英國社會福利面臨緊縮、領受資格大量出現條件式的要求。以工作換取福利資格，就是其中一個重要的條件。而首當其衝的，就是前述那幾個主要的社會救助對象。由於貧窮人口

不斷增加，請領救助者成為政府的燙手山芋，而這群人又成為福利依賴的等同詞，是以，要求修正福利給付制度的呼聲不斷。就以當時嚴重的青年失業與貧窮問題為例，一九八二的青年職訓法 (Youth Training Scheme) 及其後的青年訓練方案 (一九九〇)，都以提供青年較高職業技術訓練、配合工作經驗，促進青年就業為主旨。可惜這些方案被評為價值不高，無法提供真正有品質的訓練，出現被雇主濫用等缺失 (Trickey and Walker, 2001)。一九八

八年的社會安全法，則將工作的條件要求進一步擴大到殘障者身上。其做法是，降低原來的福利給付水準、加強原有的職訓與就業方案，並由政府補助更多訓練性工作方案，使案主不得不接受那些訓練性質的工作，以補充所得之不足。由於領取殘疾救助 (Invalidity or Sickness Benefit) 的人數實在太多了，英國政府只好在一九九五年四月將之改為「Invalidity Benefit」，條件定義得更嚴苛，更緊縮，以應付供不應求的窘境。

可想而知的，對那些長期失業者，英國政府也必須提出對策。一九九六年頒布的一項重要方案，名為Project Work。這個方案以強制性的工作和福利資格相連結，要求所有的失業者必須接受十三週的密集職訓，然後再接受十三週的社區製造業工作。這項強制性的措施等於是「工作福利」的新出發，只不過換了個不同的名稱而已。一九九六同時頒布的「求職者津貼」(JSA, Jobseeker's Allowance)，其目的雖為單一化給付機制，使之更形統整，但是其

背後以工作換取福利的意圖卻益顯鮮明。根據Novak (1997)、Bottomley (1997)的分析指出，這個新的求職者津貼在政策上透露了幾個重要的轉變：

1. 它將原本失業者可以領取的兩種福利，Income Support和Unemployment Benefit，簡化為單一津貼，混淆了繳費式的保險機制與非繳費式的救助機制。雖然SSA也保留繳費式的失業津貼給付，但是只有六個月的期間，比原來的一年期短少一半。是以，絕大多數的求職津貼領取者都必須通過資產調查，方能獲得救助。

2. 求職者津貼帶有「契約式」(contract)的意涵，因為所有領取福利者都被要求簽署一張「求職備忘錄」，上面標明了許多提醒，要求福利領受者必須以積極主動的態度，接受就業輔導。

3. 強調「條件式」(conditionality)的福利：求職者必須主動表明、提出其以就業為目標所做的努力、「進步」的證明報告。

4. 福利局 (Benefit Agency) 和就業服

務人員一同入駐地方就業服務中心 (Job Centre)，親自面試每一個失業者，於失業滿六個月後，執行所謂「再出發」方案，以確保失業者沒有偷懶。

福利改革三部曲——新工黨的政策主軸

英國工黨於一九九七年五月贏得國會大選，工黨黨魁Tony Blair入主唐寧街十號之首相官邸後，延續其選舉期間的政治口號，「新工黨，新英國」，開始了他大刀闊斧的改革計劃——希望能「模塑」英國，使更能面對一個不同世界的新挑戰。在社會福利方面，他成立了福利改革小組，希望能提出更有效解決福利依賴的問題。他任命Frank Field為福利改革小組召集人，並發表了福利改革綠皮書 (Green Paper)。(本文作者於一九九八年間旅英期間，曾經多次參與該福利小組所舉辦的問題討論會，親見Frank Field率領該福利改革小組成員，在許多地區進行說明、宣導、備詢，甚至辯論的工作。不論是在學術研討會上、校園中或地方市政中心，其表現出來的改革誠意和政治口號，在良好的溝通技

巧與傳媒包裝下，的確化解了不少反彈與阻力。無怪乎有些批評者認為「中間路線」和新工黨善於運用美國人開發出來傳媒技術的現象，是一種傳媒導向型政治，並認為它正在創造一種「設計者的社會主義」。

其善於運用媒體包裝與惠而不實的政治口號，使得「個人形象、象徵性的舞台、聲音的感染力、視覺效果」所吸引的注意力和引起的作用，遠遠大於「爭論中的問題、辯證方式、施政綱領及對競選承諾的評估」(Meyer, 1998:259。引自Giddens, 1998)。此是後話)。在工黨的福利改革綠皮書中 (DSS, 1998) 指出，當時的社會福利制度有三大問題：

1. 加重不平等和社會排除 (social exclusion) 的現象，尤其是對年金者和兒童的影響最深；

2. 降低就業動機；

3. 出現許多「假」的福利掠奪者，侵奪了真正有需要者的資源；

因此，針對福利弊端，改革方案提出了三大政策主軸，分別是「工作福利」

〔WELFARE-TO WORK〕：「工作買單」〔MAKING WORK PAY〕：「就業安全」〔SECURITY FOR THOSE WHO CAN NOT WORK〕。

#### 一、工作福利 (Welfare to Work)

工作福利可說是福利改革中的關鍵部分，其主要標的人口群是那些目前沒有工作的未就業者，包括失業者；以一系列的「新協定計畫」(new deals)、以工作為導向的法案所組成。這套方案明白標示出三個前所未有的「新」意涵：第一，將所有工作年齡人口全部納入強制性的工利行動，包括青年、二十五歲以上的長期失業者，都有其專屬的新協定計畫，這是個創舉。第二，新協定計畫的對象擴展至一些以前被認為「不太可能就業」的族群，例如單親、殘障者和失業者配偶等，因此，是個新的嚐試。第三，不管是在政治上或是在經濟上，新協定計畫都可說是個前所未有的大型投資。根據HM Treasury (2000a) 資料指出，新協定計畫的財源一部分來自公營事業民營化後的「超額營利稅」，這筆稅

收大約可有五十二億英鎊，其中約有二十六億英鎊將用在青年身上。另一部分財源則將由政府編列預算，以支應往後的持續性計畫。

在行政組織上，英國政府於二〇〇〇年三月宣佈籌設一個「THE ONE」計畫，希望把原本的福利局 (Benefit Agency) 和就業服務合併為單一窗口，專門服務所有工作年齡群 (HM Treasury, 2000b)。其設計乃以荷蘭與澳洲先前的做法為參考。今年(二〇〇一)六月，英國果真就福利改革之內容，進行行政組織改組。過去為大家所熟悉，行之有年的社會安全部 (Department of Social Security) 已被裁撤，其原有的主要業務，例如福利局 (Benefit Agency)、兒童扶助 (Child Support Agency) 和申請服務、諮詢督導等都移轉至新成立的「工作與年金部」(Department of Work and Pension)。此外，有關就業政策和全套的就業服務，也自原本的教育與就業部 (Department for Education and Employment) 分割出來，納為新部門的一部分，保留原

本的教育，並加強就業技術的訓練。因此，不僅是原先的社會安全部自歷史中消失，之前的「教育與就業部」也因此改名為「教育與技術部」(Department for Education and Skills) (DWP, 2001)。英國政府並計劃於十月成立一個新的單位，名為「就業服務中心」(Jobcentre Plus)，其服務點將廣泛分布於全國各地。就業服務中心的主要功能在於整合所有與就業相關的服務措施，尤其是針對就業年齡人口(係指十六至六十五歲之男性與十六至六十歲之女性)所提供的促進就業之服務。其服務重點包括，提供就業資訊、就業諮詢與建議、職業介紹與配對、以及提供無法就業者必要的經濟支持。在此一就業服務中心規劃的「願景」中，除了「整合存於不同人口群中的福利差異」外，另一個重要的功能在於「打造一個全新的文化」，正好回應本文之前所指出的，英國政府對於福利依賴的疑懼。

就業服務中心現在所整合、包辦的福利給付項目則包括：

\* 求職者津貼 Jobseeker's Allowance

\* 社會救助 Income Support

\* 殘障津貼 Incapacity Benefit

\* 重度殘障津貼 Severe Disablement

Allowance

\* 母職津貼 Maternity Allowance

\* 喪偶（寡婦或鰥夫）給付

Bereavement benefits

\* 工作傷害殘疾給付 Industrial Injuries

Disablement Benefit

\* 照顧者津貼 Invalid Care Allowance

\* 其他社會基金救助項目

換言之，以往根據不同需求、分別設置的福利申請、給付機制即將走入歷史，取而代之的是一個已於多處試辦、並即將於全英各區廣泛運作「就業服務中心」(Jobcentre Plus)。就業服務中心將會成為就業年齡者尋找工作、接受訓練、申請各種福利的第一接觸點。作爲一個單一窗口，就業服務站的地點大多位於城鎮的主要大街上 (high street)，而且隨時有人等著與待業者協談，提供以就業爲導向的建議與支

持。因此，不管你要找工作或是申請福利給付，都必須先到就業服務中心去接受面試，通過門檻，方能讓政府相信，你是經過適當的評估、確實值得幫助的窮人 (DWP, 2001)。

二、工作買單 (Making Work Pay)

促進就業，獲得一份工作，並不保證個人或家庭的經濟困境能真正獲得改善，更別說脫離長期的貧窮」。Jane Millar 等人在一份研究報告中指出，進入就業市場和脫離貧窮、脫離福利依賴，常常是兩回事 (Millar, Webb and Kemp, 1997)。因爲，如果沒有最低薪資的保障、沒有排除家庭責任的負擔、沒有避免再度失業的陷阱，找到工作並不見得能長期保有它；而在福利減少的情形下，工作賺取的薪資是否真能滿足最低生活水準的要求，恐怕是個疑問。因此，福利改革提出了第二個政策主軸，讓工作來付錢，讓工作真的能爲你買單。

其具體措施包括，一九九九年十月頒布的新家庭貼補政策，「Working Families

Tax Credit」(以下簡稱 WFTC)。WFTC 某種程度地係參考美國的「Earned Income Tax Credit」(EITC) 而來，並取代之前英國用以鼓勵低收入者工作之家庭就業補助 (Family Credit)。其基本精神是爲鼓勵低收入家庭就業而發給的額外貼補。透過將福利給付併入薪資袋中計算，避免福利受益者被標籤化。根據規定，凡是扶養十六歲以下或十九歲以下全職學生之家庭，不論是單親或夫妻之一方，每週平均工作十六個小時以上者，皆可申請此項貼補。當然，這是必須經過存款調查的（八千英鎊以上者不可申請），且福利給付水準可能隨著工作時數增加而增加。

第二項具體措施是，以最低工資保障政策（一九九九年四月）配合國家照顧政策 (National Childcare Strategy)，來增加誘因，排除就業的障礙 (DfEE/DSS, 2001)。第三項讓工作買單的做法則是爲鼓勵殘障者就業而提出的「Disabled Person's Tax Credit」(DPTC)，這項措施的目的在於鼓勵殘障者就業，使其在增加工作時數或收

入的同時，無須擔心原本的福利給付會被取消或減少。第四項措施是，計畫於今年實施的「Children's Tax Credit」。這項新措施預計會被用來替代「Married Person's Tax Credit」，並在未來發展成一個資產調查式的、單一機制的兒童福利給付，與現存的普遍式兒童津貼並行（Trickey and Walker, 2001）。但是到目前為止，似乎還未見執行。

由上述四項措施可以看出，許多原本針對低收入者所提供的所得維持，屬於社會救助性質的福利給付，雖然在執行上仍然保有其資產調查的程序，但是在外貌上與精神上，已經與救助的精神大不相同。我們可以看到，單純的、無條件式社會救助已經愈來愈少，愈來愈難申請到。取而代之的是，混淆了繳費式失業津貼與非繳費式福利設計的「求職者津貼」（JSA）、要求人們用工作來換取的所得救助（IS）、以及以薪資所得稅補貼形式來進行家庭、兒童、殘障者額外補助（WTPC、DPTC）等，都在明白宣示著，福利與工作之間，

逐漸模糊的界限，日益黏密的關係。

### 三、就業安全（Security for Those Who Can Not Work）

所謂提供安全保障給那些無法就業的人，被列為一九九八綠皮書中福利改革的第三大主軸。然而，扣除掉新協定計畫中，所有被鎖定的人口群，不難想像，剩下的不能工作者就只有退休者、兒童和一些因精神疾病或重大殘疾而無工作能力者。這個數目當然比工作年齡人口少很多，尤其是以往被認為無法工作的單親家長、殘障者、失業者配偶已經被列為邀請就業對象，因此這項改革工程能做的實在不多。Deacon（1998）就諷刺的說，九八年的綠皮書中當然沒有指明，這些無法工作者，是因為根本沒有工作可做。因此，在這個主軸下大部分的政策都在做整合性的工作，希望讓政府各部門的運作能夠更順暢，關係可以更緊密（Trickey and Walker, 2001）。

於了解英國工黨政府的福利改革重點之後，本文接下來將更仔細地介紹真正把

工作福利精神落實到社會救助政策上的「新協定計畫」（New Deal）。

### 新協定計畫（New Deal）

#### — 救助新契約

根據英國政府新設之「工作與年金部」指出，新協定計畫是政府的工作福利策略（Welfare to Work）中的關鍵組成部分。政府已承諾在四年的時間內，提出高達三十億英鎊的款項，透過就業服務，與廣泛的各種公司組織間的合作，由雇主提供人們一個表現才能的機會；對工商企業而言，這也是個利用開發新勞動力中能量與天資的機會。目前已有七千五百多家公司簽訂的新的協定的雇主協議書，該部樂觀地預期，新協定計畫的成功機率相當高（DWP, 2001）。

然而，新協定的內容究竟是什麼？其重點的服務對象、方案為何？在具體策略上有多大程度符合之前討論的工作福利的要素和內容？本文將目前英國主要的以就業為中心的相關工利方案整理，摘譯如表四，並進一步說明如下。

表四 英國針對未就業者，以工作為核心重點之主要措施

對象	1998年夏天之就業狀況 %	主要的工作福利方案	策略	工作福利要素
年齡 < 16	-	-	義務教育	-
年齡 16-17	就業率 48.1 失業率 20.6 6-12 個月 13.2	National Traineeship (NT), 31,700 個方案參與者(1998-99)  Modern Apprenticeship (MA), 135,700 個方案參與者(1998-99)	以更高教育為主，家有全職學生者可續領兒童津貼；部分地區現正試辦教育補助津貼  就業、訓練同時進行的二合一方案	直接提供學校教育補助；但無定額之求職者津貼和最低工資限制  中—高度：以工作取代福利  低—中度
年齡 18-24	就業率 48.1 失業率 20.6 6-12 個月 13.2 12-24 個月 18.4 >24 個月 8.3	求職者津貼  (六個月以後) 青年新協定計畫	高度要求案主之求職狀態，高度的工作調查原則。  提供就業、部分非就業之諮詢與協助。	低度：要求接受合理的工作、部分強制訓練  中—高度：強迫參與補助性工作、教育、訓練、和次級勞動市場的工作
年齡 25-50	就業率 <35 78.4 >35 80.9 失業率 5.1 >6 個月 15.6 >12 個月 34.0 >24 個月 22.2	求職者津貼  (18 個月以後) 25 歲以上者之新協定計畫	高度要求案主之求職狀態，高度的工作調查原則。  提供就業、部分非就業之諮詢與協助。	低度：要求接受合理的工作、部分強制訓練  中度：強迫參與補助性工作、教育、訓練。
年齡 50-60 (女) 50-65 (男)	就業率 65.8 失業率 4.5 >6 個月 12.9 >12 個月 52.2 >24 個月 35.6	求職者津貼  (6 個月後，自願性) 50 歲以上者之新協定計畫  (18 個月以後) 25 歲以上者之新協定計畫	政策意圖：高度要求案主之求職狀態，高度的工作調查原則。  適用於經濟活動停滯與失業者，提供個人化的就業相關服務，就業貼補政策讓福利領受者可接受低薪工作  同上 之後再換回求職者津貼	低度：要求案主必須處於求職狀態，高度的工作調查原則。  低度：高度要求案主之求職狀態，高度的工作調查原則。  中度
年齡 60+ (女) 65+ (男)	就業率 7.6 失業率 2.8	無	退休 政府年金+所得補助+其他私人年金	無
特殊族群	主要的工作福利方案	策略	工作福利要素	
單親	單親家長之新協定計畫	以工作為焦點之面談；所得補助與兒童津貼(1998 後凍結單親特殊補助)	非常低—強迫性的面談	
殘障者	殘障者之新協定計畫	以工作為焦點之面談；殘障者生活津貼	無	
失業者配偶	配偶之新協定計畫	同求職者方案；無個別福利給付	視家庭成員狀況而定	

資料來源：Trickey and Walker, 2001, pp.195-198, 作者摘譯整理。

從表四中我們可以看出，整個新協定計畫之服務對象以工作年齡人口為主，其中又以青年（十六—二十五歲）為主；其次才是以特殊需求群體為訴求對象，例如單親、失業者配偶、殘障者等。表四第二欄列出了一九九八年夏天，英國各人口群的就業狀況，第三欄列出主要的就業導向，以工作為核心的各式方案，第四欄則進一步說明其策略。最後一欄標明的是這個方案或策略，與「工利」的組成要素（如本文一開始所提出的三大要素）之間的連結關係。連結程度愈高，表示該方案包含愈多的強迫性、以工作要求替代福利救助的性質。中、低度連結則表示強迫性或替代性較少（Lodemel and Trickey, 2001:195-198）。

一般而言，失業者或無業者如果有求職的打算，可以先請領最長半年的求職者津貼（JSA），如本文之前提過，這是一個混淆了失業保險給付與失業救助津貼的新措施。其目的在於，讓失業者僅有半年的求職時間，並須在申請給付的過程中，積

極主動地完成找工作的任務。半年之後，如果還是沒有找到工作，就必須進入所謂的新協定計畫中。在求職者津貼的規定上，也因為年齡不同而有不同的待遇。舉例來說，十六—十七歲的青年不得領取求職者津貼，因為他們的主要任務是接受更高教育和職業訓練，因此是由政府直接提供學校教育補助，不可申領求職者津貼。但如果是參加就業、訓練同時進行的二合一方案，則會被強制要求以工作來替代福利，例如在一九九八—九九九年間的National Traineeship (NT) 計畫，就有三一七〇〇個青年參與。對於二五—五〇歲間的求職者而言，求職津貼的附帶工利條件較低，其工利要素大多要求津貼領取者，必須接受合理的工作提議，還有小部分強制性職業技巧訓練。而隨著年齡增大，五〇歲以上者，就只要求案主必須處於求職狀態，以符合工作調查原則。

進入新協定計畫之後，福利案主也會因求職時間的長短、年齡的高低而有不同的工作福利之要求。舉例來說，年紀愈

輕，工利的要求愈高，因為就業潛力愈高。因此新協定計畫者將被強制參與、擔任一些由政府出資貼補薪資的工作、強制接受教育、訓練、和次級勞動市場的工作。而針對年紀大者所設計的新協定計畫，其工利要素連結度就比較低。由於篇幅有限，本文無法一一深入介紹新協定計畫之內容。但就整體而言，我們可以觀察到，新協定計畫以工作替代福利的意涵與未來的趨勢。現階段對於工作年齡人口的強制性措施，將逐步地延伸到特定群體；而這些未就業的人口中有多少，是所謂不願意就業的「福利依賴」人口？又有多少是無法就業的——基於種種障礙與限制？這些都是值得仔細檢驗的問題。如果貿然地以工作替代福利，對這些無法順利就業、或根本沒有合適工作可做的族群來說，將會產生何種影響？若工作福利只是一味地強調工作義務，那它的正義在哪裡？此外，在什麼樣的工作，什麼樣的勞動條件，什麼樣的就業市場，才能真正提高人民所得、保障最低生活水準，都還存有疑

問的情形下，我們應如何看待這波福利發展的新趨勢？這些課題都尙待我們深思。

## 肆、結語

本文透過討論「工利」(workfare)這個概念，並以全球性的角度看到在不同福利體制下，許多國家紛紛向之靠攏的聚合現象；從英國福利改革的經驗中，見證了社會救助在新契約的成形，也從新協定計畫中看到了，不同人口群於福利與工作之間掙扎求存。暫且不去爭論這些林林總總的修正措施是否真的能夠減少福利依賴並促進就業動機；光是以減少福利來提昇國家經濟競爭力的假設前提，就夠讓社會政策學者和經濟學者打成一團了。正如古允文(民八九)所駁斥的，「如果將問題過度簡化到『減少社會福利，經濟自然成長』如此簡單的思考：那麼非洲國家應該是全世界經濟成長最蓬勃的地方，也是各國應致力學習的對象」。而經濟發展與社會福利

之間具相容性，並非完全的零合關係，也會在許多福利水準甚高的歐美國家經驗中獲得證實。這裡要強調的是，任何以工作換取福利的方案必然地會衝擊到福利制度，以及個人權利和責任之間的平衡。但是工作福利方案的引介，並不必然地會降低福利救助的品質或數量。一個工利方案是給得更多，還是給得較少，端視其之前的社會供給狀況而定；再者，給多或給少，也多少含有個人的主觀認定。因此，工作福利往往不能觀察單一方案改變的影響，而必須是同時觀照積極就業政策、勞動市場條件、社會照顧供給、底層階級文化與福利意識型態等多面向議題的整合性制度。

可以肯定的是，工作福利在某種程度上，撼動了社會救助的本質。也就是說，它在本質上，動搖了原本福利國家以公民權利為福利基礎的結構，改變了社會救助契約中的供(國家)給(公民)雙方的權

利與義務、認知與文化。台灣目前就這部分的相關論述尙十分有限，本文僅為引玉之用。然可以確定的是，工作福利已經不再只是抽象層次上的假設或意識型態，它已經具體落實為福利政策與方案，而且每天都在增加它的影響範圍。在全球化什麼都來的情形下，台灣已經無法視而不見。(本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授)

### ◎參考書目：

- 古允文 民八九 社會福利是經濟發展殺手嗎？中國時報時論廣場 八十九年二十日
- Bottomley, D.; McKay, S.; Gore, T. and Herrington, A. (1997) The Real Level of Unemployment, Sheffield: Centre for Economic and Social Research.
- Deacon, A. (1998) The Green Paper on Welfare Reform: A Case for Enlightened

- Self Interest, *Political Quarterly*, 63(3): 306-11.
- Polity Press.
- Grimes, A. (1997) *Would Workfare Work?* (1999) Edition
- DSS (Department of Social Security) (1998) *Green Paper: New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*, London: DSS, Welfare Reform Focus.
- DSS(previous DWP)(2001) <http://www.dss.gov.uk>
- DWP (Department for Work and Pensions) (2001) <http://www.dwp.gov.uk/>
- Enjolras, B.; Laville, J. L.; Fraisse, L. and Trickey, H. (2001) Between Subsidiarity and Social Assistance-The French Republican route to Activation, in Lodemel and Trickey (eds.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, London: Polity Press.
- Grimes, A. (1997) *Would Workfare Work?* An Alternative Approach for the UK, in Deacon, A. (ed.) *From Welfare to Work: Lessons from America*, London: Institute of Economic Affairs.
- Grover, C. and Stewart, J. (1999) *Market Welfare: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s*, *Journal of Social Policy*, 28(1): 73-96.
- HM Treasury (2000a) *Spending Review 2000*, London: the Stationary Office.
- HM Treasury (2000b) *Budget Report*, London: the Stationary Office.
- Hvinden, B. (1999) *Activation: A Nordic Perspective*, in Heikkila, M. (ed.) *Linking Welfare and Work*, Dublin: European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Income-Related Benefits: The Legislation, (1999) Edition
- Jessop, B. (1993) *Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, *Studies in Political Economy*, 40:7-39.
- Jordan, B. (1996) *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge: Polity Press.
- Lodemel, I. and Flaas, J. (1993) *Social Puls*, Fafo report no 156, Oslo:Fafo.
- Lodemel, I. and Trickey, H. (2001) *A New Contract for Social Assistance*, in Lodemel and Trickey (eds.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Mead, L. (1997) (ed.) *The New Paternalism: Supervisory Approaches to welfare*, Washington, DC: the Brookings Institute

- Meyer, T. (1998) Basic Values, *Critical Social Policy*, 17(50): 99-109. (eds.) An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective, UK: the Policy Press.
- Communication and Party Organisation, in *European Social Democracy: Transformation in Progress*. Amsterdam: Friedrich Ebert Stiftung.
- Millar, J.; Webb, S. and Kemp, M. (1997) *Combining Work and Welfare*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Morel, S. (1998) American Workfare versus French Insertion Policies: an Application of Common's theoretical Framework, Paper presented at Annual Research Conference of Association for Public Policy and Management, 29-31, October, New York.
- Nathan, R. P. (1993) Turing Promise into Performance: The Management Challenge of implementing Workfare, NY: Columbia University Press.
- Novak, T. (1997) *Hounding Delinquents*, Peck (1998) *Workfare: a Geopolitical etymology, Environment and Planning D: Society and Space*, 16:133-160.
- Schmidtz, D. and Goodin, R. (1998) *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Standing, G. (1990) *The Road to Workfare Alternative to Welfare or Threat to Occupation*, International Labour Review, 129(6): 677-91.
- Steiner, H. (1994) *Essays on Right*, Oxford: Blackwell.
- Torring, J. (1999) *Workfare with Welfare: Recent Reforms in the Danish Welfare State*, Journal of European Social Policy, 11:5-28.
- Trickey, H. and Walker, R. (2001) *Steps to Compulsion within British Labour Market Policies*, in Lodemel and Trickey (eds.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.
- Wiesman, M. (2001) *Making Work for Welfare in the United States*, in Lodemel and Trickey (eds.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, UK: the Policy Press.