

福利國家的經驗與借鏡

周海娟

——紐西蘭的社會行政

導論

紐西蘭早在十九世紀末即邁出福利國家體系的第一步，當時，有些公共或私人的機構提供福利給應受幫助的窮人。真正有系統的国家福利服務，例如：醫療保健、收入維生、社會工作與服務等，則是二十世紀初的產物。隨著社會和科技的變遷，社會服務的本質也有所轉變，福利服務需求的滿足已由量的提供逐漸轉變為質的改善，相關服務供給的成長也帶動某些專業化機構的擴張與制度的形成。伴隨著紐西蘭福利國家的興起，形成與轉變，社會行政的過去與未來也有明顯的變遷及其不同的取向。

本文的目的即藉由紐西蘭福利國家的發展，探討紐西蘭社會行政的過去與未來展望。首先，闡明福利國家發展與社會行政的關係

。第二部分，回顧紐西蘭自本世紀初迄一九八〇年代的福利國家發展與社會行政的變遷。第三部分，展望九〇年代紐西蘭福利國家與社會行政的趨勢與可能面臨的挑戰。最後，總結近百年來紐西蘭福利國家與社會行政兩者互賴關係的得失與衍生的相關論題。

福利國家與社會行政

多尼森(Donnison, 1973:35)在「社會行政的發展」一文中即扼要指出社會行政與社會福利的密切關係：社會行政是一個未明確界定，但卻可分辨的領域，它是有關提昇社會福利的集體行動之發展。社會行政的發展並非是理性或技術的過程，而是整合既有資源以達到最終共識目標的事務。具體而言，社會行政是一種政治過程，它涉及到不同利益團體相互競爭與互動所帶來的功能變遷。

福利服務的提供與安排有賴於成功的社會行政，在既有的社會制度裡，促進相關組織的整合並減少彼此的疏離。從一個較廣泛的交換角度來看，這不僅可以解釋目標（社會政策的目的）與手段（特殊公共和志願組織的發展與行政）的關係，同時，也使得兩者趨向一致化。(Tilmuss, 1976)因此，一旦社會照護與服務的責任開始擴大，不正義也愈來愈不能為人們所容忍時，以滿足個人需求為主的新福利服務就應運而生。為了使這些複雜的服務網絡能順利運作，政府機構自然要發展出一套相應的行政規則：根據個別服務的情況與需求，並配合行政結構本身的運作原則，制定一系列繁複的資格權和津貼規定。這樣的結果也反映在行政科層體制的運作上，即固定職務的一群人在一定的範圍內執行固定的任務。許多相關的專業工作者（如：社工員），也因而成爲執行社會行政工作的尖兵。(Tilmuss, 1973)

紐西蘭的福利體系主要由社會福利部統籌，其他如教育、保健、內政、勞工、毛利人(Maori，係紐西蘭原住民)事務和司法等各部會，也涉及一些相關的社會行政任務。這個福利體系的目的，在確保每個依賴個人的平均生活水準(Burman, 1988:252)

社會服務與國家支持的社會福利，一直都是以回應不斷變遷的社會需求爲努力方向，而且也體認到社會對不幸與弱勢的成員應負較多的責任。整體而言，紐西蘭的社會福利體系是依地方經驗的差異，設法滿足地方的需求爲主，較少受到社會或政治理論的影響。即使一九三八年的社會安全法案(Social Security Act)被視爲是紐

西蘭社會福利史的重要里程碑，它也從未涉及到全面性的理論變遷。換言之，整體的福利理念只是陸續有局部的變革或擴大，而非急進的全盤革新。

從許多角度來看，紐西蘭都堪稱是福利國家發展的前鋒。從一開始，它就強調由中央政府提供福利服務，這同時也反映出人們期望政府提供公民安全保障，以對抗因物理空間的隔離和仰賴出口經濟所帶來的雙重影響。和其他福利國家比較，紐西蘭的社會安全體系是相當特殊的，它的財源完全仰賴一般稅賦的支持，亦即均一費率，而非納費支付的方式。此一福利體系主要在提供其公民獲取物質資源，例如：收入、住宅、醫療保健與教育。這些福利服務基本上是由不同的部門共同供給，以往政府部門是最大的供給者，但隨著政府支出的日益緊縮，以及檢討諸多福利給付是否恰當的聲浪高漲，晚近志願部門和營利性組織(市場)也逐漸佔有一席之地。

紐西蘭福利國家與社會行政的回顧

早在十九世紀末的自由黨政府(the Liberal Government)時期，紐西蘭就已粗具福利國家的雛型。當時，不僅通過許多勞工立法，規定工作條件、婦女與兒童工作時數，而且也根據一八九四年工業協調與仲裁法案(the Industrial Conciliation and Arbitration Act 1894)提供勞資雙方必要的協調與仲裁。其間，最主要的社會立

法是一八九八年的老年人金法案(the Old Age Pension Act 1898)，該法案為六十五歲以上老人確立了一個嚴苛家計調查的年金制。(Rudd, 1993)

至二十世紀初，紐西蘭在福利服務方面少有創新。雖然一九一一年寡婦年金(家計調查)、一九一五年礦工救濟金(普遍方式)和一九二六年家庭津貼(家計調查)均屬新增的福利，但大體而言，主要的福利服務仍維持原有的格局，真正全面性福利國家的發展則始於一九三五年的首任工黨政府，自此至一九七〇年代，紐西蘭逐步邁向「從搖籃到墳墓」的福利體系，認為提供全體公民福利服務是一種公共責任(Shannon, 1991)。工黨政府一上台，便立即採取措施處理紐西蘭當時的經濟與社會危機。例如：失業救濟金、增加年金、確立最低限基本工資、給予酪農保證價格、以及進行道路、鐵路和電力發電等一連串的公共工程。單從政府公共工程經費的名義支出來看，一九三五至一九三八年間，已增加三倍多，至一九三九年，支出已變成四年前的五倍。

隨著福利國家的不斷擴張(尤其是在二次大戰期間)，更多實質的公共經費與廣泛的福利服務供給，均「製造」了一個龐大的公共部門來處理這些服務供給的問題，並設法增加國家的資源來支持這些福利服務。中央政府組織掌握整個福利體系的運作，地方政府通常扮演極小的福利角色。雖然有些地方政府也提供住宅、兒童照護設施和就業計畫，並僱用社區工作者，但基本上，紐西蘭並沒有由地方政府提供社會福利服務的傳統。在這樣的情況下，中央政府

主管福利服務的社會福利部僱用了五千六百人，每年的預算在四十億紐幣以上(佔總政府收入的百分之二十八)。該部也發展出一套地區辦事處的行政體系，晚近則致力於設立深入各鄉里的社區服務網絡，以利於更有效地處理相關行政工作。(Uttley, 1989)

由於戰後充分就業黃金時期的結束，福利國家的發展不僅陷於停滯，而且產生了不小的轉變。經濟不振使得政府福利支出日益窘迫，同時，對維持龐大公共部門的信心也日漸受到壓力。政府意識到公共社會政策支出不但有礙經濟成長，也不利於市場的發展。這就反映在國家財政赤字以及與福利國家息息相關的「財政危機」問題：無效的稅賦收入導致福利支出的刪減，以及對福利國家本身信心的喪失。

工黨在贏得一九八四年大選之後，即展現不同於它一九三〇年代大力推展福利國家的風貌，工黨政府開始一連串迅速且大幅度調整的福利服務新方向。曾被視為「社會主義實驗室」的紐西蘭在短短五年內被轉化為「自由市場資本主義的實驗室」。同時，工黨政府也大力重整密集的福利服務網絡，並控制和管理公共資源。市場自由主義是支持這項改革的基本哲學，這意味著偏好私人企業、個人主義、國家的有限角色，以及依賴市場競爭以滿足個人需求的新服務方式。

紐西蘭福利國家與社會行政的 現況與展望

如前所述，紐西蘭的福利服務是由政府、志願部門和市場三者共同承擔，一旦政府部門開始縮減它的服務供給，志願部門和市場提供的福利服務也就相對增加。傳統上，教會在社會服務（尤其是個人社會服務）的發展扮演著重要角色。其他志願團體或非營利組織在個人社會服務方面，同樣也扮演重要角色，但由於各類團體或組織的多樣性，使得在分類上頗為困難。這些較具規模的志願團體一方面提供社會服務，一方面也接受政府撥款補助。除這少數的大型志願團體外，也有為數不少的小型、地方性的自助團體對有特殊需求者提供必要的服務。近年來，紐西蘭政府大力支持這些提供福利服務的志願團體，促進混合經濟式的社會服務供給方式。社會福利部也逐漸將它的責任轉移至地區和鄉鎮政府的手上。同時，地方社區也較以往涉入更多的社會福利供給，在全國的層次上，社會福利委員會負責社區福利事務，在地方的層次則由地區行政委員會負責。此外，取得社會服務及提供服務的文化適當性問題，也導致更多樣化和更廣泛的福利供給來源。（Government of New Zealand 1995: 1617）

在市場方面，個人社會服務供給主要包括二大類：（一）老人安養照護，（二）學齡前兒童照護中心。兩者均透過補助的形式接受直接的公共經費援助。此外，由於老人的收入維生給付和兒童照護費用的課稅寬減額等間接援助的採行，也助長了這類私人部門福利服務供給的成長。

近十年來，有關福利服務供給的論辯焦點在於權力的分散化，

尤其是公共部門方面，中央政府似乎應該將福利的責任分散至各地方政府。然而，主張保留現行中央控制的福利體系者則提出反駁，他們認為，由中央政府集中管制並提供福利服務的方式是確保全國享有統一標準的保證。事實上，現今的紐西蘭福利服務供給已是多元化、分散化的供給方式。而且，中央計畫所提供的社會服務因忽視使用者的實際需要，以及漠視公共利益與參與而飽受責難。

某些批評者指出，集中化的論題反映出紐西蘭社會更根本的社會價值。服務的一致化象徵著傳統平等主義的意識型態，然而，這種強調中央管制的福利服務體系可能因限制選擇性、不鼓勵人們針對服務需求做出回應，使得很難達成有效的服務。因此，如毛利人事務部和地方的福利辦事處均積極爭取朝向分散化的福利供給模式。（Uttley, 1989）

結 論

戰後，紐西蘭一度是全球富國之一，富裕的社會和傳統平等主義的意識型均助長了紐西蘭福利國家的擴張，同時，也使得執行相關社會行政部門的日益膨脹。隨著整體經濟的衰退和對國家福利供給的全盤檢討，社會福利服務的供給方式開始有了明顯的轉變。雖然志願部門和市場也接受部分的公共經費援助，但國家福利角色的縮減確是一個明顯的趨勢。以往由中央政府統籌規劃所提供的福利服務不僅受到許多質疑，而且各地方政府和社區要求參與的聲浪不

斷，換言之，要求權力分散和決策參與成為福利供給和社會行政的新趨勢。固然，許多論辯仍圍繞著兩個主題：公共提供的福利服務是最好的方式？抑或由私人部門的志願團體或非正式（如：家庭）提供的服務才是較佳的選擇？學者的意見也眾說紛紜，但從紐西蘭社會福利體系的發展歷程來看，多元化的福利供給和分散化的行政組織結構將是未來紐西蘭福利國家與社會行政的新趨勢。這不僅有助於紓解國家面臨的財政困難，也能更有效地滿足不斷變遷的個人福利需求。

（本文作者就讀於澳洲塔斯馬尼亞大學社會學博士班）

參考書目

- Buurman, G. (1988), 'Social Welfare Benefits and Income Distribution in New Zealand', in S. Birks and S. Chatterjee (eds.), *The New Zealand Economy: Issues and Politics*. Palmerston North, New Zealand: Dunmore Press.
- Donnison, D.V. (1973) *The Development of Social Administration*, in W.D. Birrell, P.A.R. Hillyard, A.S. Murie and D.J.D. Roche (eds.) *Social Administration: Readings in Applied Social Science*. Ringwood, Victoria: Penguin Books.
- Government of New Zealand (1995). *New Zealand Official Yearbook 95*. Auckland: Statistics New Zealand.
- Rudd, C. (1993). *The New Zealand Welfare State: Origins, Development, and Crisis*, in B. Roper & C. Rudd (eds.),
- State and Economy in New Zealand (pp. 226-245). Auckland : Oxford University Press.
- Shannon, P. (1991) *Social policy: Critical Issues in New Zealand Society*. Auckland: Oxford university Press.
- Titmuss, R.M. (1973) *Social Administration in a Changing Society*, in W.D. Birrell, P.A.R. Hillyard, A.S. Murie and D.J.D. Roche (eds.) *Social Administration: Readings in Applied Social Science*. Ringwood, Victoria: Penguin Books
- Titmuss, R.M. (1976) *Commitment to Welfare* (2nd ed.) London : George Allen & Unwin.
- Uttley, S. (1989) *New Zealand In Dixon, J.E. & Scheurell, R.P. (eds.), Social Welfare in Developed Market Countries* (pp. 190-227. London: Routledge.