

# 澳洲社會行政的轉變

葉肅科

## 前言

在西方先進工業國家裡，社會行政最初關注的是，它在社工人員訓練中的角色與地位。換言之，它是社會服務中社工人員必須知道以瞭解自我角色和協助案主的事務。有時，這就不免會造成社會服務本身，以及社會服務與社會工作間的混淆。二次大戰後，隨著社會服務在西方社會的不斷發展，社會行政也和社會政策密切相關。然而，某些混淆可能因此產生，社會服務的研究有時竟被等同於社會政策而不是一環。

事實上，社會行政是有關福利體系，特別是

別是由國家提供之社會服務的研究。它所關

懷的是社會需求與資源，並非資本主義市場經濟的「供給與需求」(Forster, 1974:11)。由政府部門或志願團體提供社會工作或社會服務是所有先進工業社會的特徵。然而，許多人性或社會需求並非單靠自助、非正式援助、志願團體、市場購買方式或其他政府部門之力就能適切滿足個人需要。這些社會服務的提供正反映不同的人性或社會需求。

戰後，澳洲社會行政歷經不同階段的轉變。一九七〇年代，社會行政以民主國家理念為主導，強調由下而上的公民參與。一九八〇年代，社會行政受管理國家理念的影響，著重理性與控制。一九九〇年代，社會行政以減少干預的國家為理念，主張市場解決

途徑(Dalton et. al, 1996:92)。本文的目在探討戰後澳洲社會行政的轉變。它的關注焦點則擺在澳洲福利體系發展與社會行政轉變的歷史脈絡。過去二十年，澳洲福利體系不斷擴展，福利給付也較大方。但到了一九九〇年代後，情況有了明顯的轉變。未來，澳洲福利體系的變遷與挑戰，將進一步帶動社會行政的轉變。

## 澳洲社會行政

澳洲福利體系是以行政作為考量，這使它具有某些明顯特徵。這些包括：

一、福利體系強調現金而非現物給付；住宅、食物和醫療照護給付是多數西方國家

作為提供窮人的重要福利服務。但在澳洲，並沒有採行美國模式的食物卷計畫，住宅提供只是最低限的公共住宅供給方式。窮人雖有較諸許多國家更多的主要照護選擇，但醫療照護供給仍是一種補貼性給付。

二、標的的、均一費率的和家計調查的澳洲福利體系是去政治化的福利行政體系：標的的福利體系靠的是精確的貧窮測量法，但過時的一九六六年韓德森貧窮線（Henderson Poverty Line）依然是澳洲社會行政的主要知識基礎。目前，此一方法因有重大缺失頗受研究者批評。澳洲窮人大多享有最低限公共服務水準，這是整體生活水準的主要保障。均一費率的給付體系即意味著：澳洲窮人知道他們將獲得和中產階級一樣平等福利給付。較富裕的和活躍的政治團體並未取得福利給付資格，這使得他們只能從體系外尋求解決。這意味著澳洲老人和其他福利團體對社會政策少有影響力。在高齡化社會裡，儘管老人和準老人的人數增加，但

他們得接受強制的、嚴格的家計調查（Jones, 1996: 4）。

三、透過薪資管制的社會援助與選擇性的社會政策已變成澳洲社會行政的傳統：在澳洲，經濟政策的領域是主要重頭戲。國會議員、學術界和大眾媒體經常圍繞著經濟政策的話題打轉。社會政策則被視為枝節的、行政的事務，其所處理的大抵是社會災難問題。因此，儘管有公共支出受限的強大壓力和福利依賴人口的持續擴大，社會政策的挑戰即在維持現有的社會援助水準。澳洲公共支出受限後的主要轉變是：更強調收入維生移轉的標的對象，採取的策略則和傳統社會政策體系所強調的選擇性給付相符。一九八三年，聯邦政府對七〇歲以上老人再度採行所得調查，一九八五年，又採行資產調查。結果，接受福利給付的老人比例由一九八三年的八六％下降到一九九一年的七六％（Castles and Shirley, 1996: 96）。

四、強調齊一性的福利行政體制使澳洲

福利依賴團體間少有明顯差別：由於澳洲福利體系以行政為考量，決策者因此很少注意家計調查體系對工作、儲蓄和婚姻之誘因的影響。基本上，一位工作和納稅四、五十年的老人所取得的福利給付，可能和一位不會工作或納稅的未婚媽媽或失業者是一樣的。再者，澳洲的單親父母和失業者可保有相當長時間的福利給付也是它獨特的地方。

五、澳洲政府抗拒「照護社會化」（Socialization of Caring）：婦女在福利國家中有她們一定的利益，因為她們提供了多數社會照護服務。在澳洲，由於政府渴望贏得婦女選票而提供有限的兒童照護與產婦給付。然而，因為平等並非標的福利國家的目標，所以婦女平等大抵留待市場去決定。標的的、現金給付的澳洲福利體系從未採行全面的社會照護方式。由於政府擔心昂貴的療養院會造成財政負擔，體弱老人往往得安置在他們自己家中。由於政府偏愛非正式的家庭照護，婦女的就業生涯也相對被犧牲。可以預知

的，當政府的醫療照護和社區服務的援助經費受到限制時，家庭（尤其是婦女）所扮演的照護責任將面臨更大的壓力(Dalton et al., 1996:32)。

## 變遷與挑戰

澳洲的許多福利計畫大抵依循一九〇一年老人年金的選擇性與家計調查原則。當多數福利依賴者是老人和多數家庭靠薪資維持時，這種福利給付方式可以很順暢的運作。但自一九七〇年代開始，澳洲的依賴人口開始不斷增加。失業者、有小孩的家庭和殘障者變成新的福利依賴人口。至一九九三年，約有二七％的澳洲人是完全靠社會福利給付過活。理想上，澳洲決策者應以一套新體系來處理一九七〇年以來迅速變遷的福利依賴人口問題。但事實不然，該體系自一九〇〇年發展以來並沒有太多詳細論辯以擴大處理應運而生的新問題。決策者甚至得意的認為，過去二十年的「改革」已達成「社會正義

」。但批評者卻認為，澳洲這種補綴品式的體系包含了內部矛盾和體系瑕疵，這使它很難作為處理貧窮、不平等或達成「社會正義」的長期策略。

事實上，澳洲人並不熱衷於以大規模的社會運動來創造一個更正義的社會；現有的福利給付安排是以澳洲社會底層四分之一的「窮人」為標的對象。選民似乎傾向向支持援助「窮人」的慈善工作，但政治人物卻不願因有系統處理不平等問題而影響社會中的其他四分之三人口。儘管澳洲窮人團體所獲得的援助已達空前水準，但澳洲的「社會正義」依然侷限於家計調查的濟貧法傳統。

許多有關社會政策目標的重要論辯均反映此一基本假設：公民權的特性和優先性應考慮個人自主性與社會互賴關係。然而，有關社會目標的論辯也逐漸受到宗教、哲學與文化價值的分殊化，以及澳洲經濟的去管制化與國際化之衝擊的影響。因此，這些文化分殊化與經濟全球化的過程，又和許多福利

國家和個人與社會關係的長期假設受到挑戰有關(Dalton et al. 1996: xiv)。「福利」國家已被「發展」(developmental)國家取代成西方政治經濟學上的偏愛模式。

過去，澳洲福利體系長期以老人為主導，但現在，它必須同時管理家庭、失業者與殘障者間的更複雜社會依賴人口問題。和許多西方國家一樣的，澳洲社會政策的論題主要圍繞在人口下降和人口老化上。人們擔憂的是：這將造成下個世紀的財政與政治危機。隨著婦女勞動參與率的增加和家庭體系的式微，低出生率似乎已成為許多福利國家的特色，而且沒有簡單的解決方法。儘管政治人物暢談「家庭政策」，但福利計畫本身的矛盾誘因卻可能在無意間再度削弱家庭。

決策者擔憂的是：大規模的、長期的失業人口將形成持續依賴福利給付的下層階級。目前，他們已意識到：就業是減少社會依賴人口的主要關鍵。但由於薪資管制體系的存在，澳洲社會政策必須強調教育與訓練。

積極勞動力計畫是針對勞動力短缺的經濟而設計，它未必可以處理嚴重的社會問題。某些批評者因此認為，這只是把不同領域的失業者進行一場轉換而已。但支持者則認為，該計畫可說是對過去政策的一大突破，至少，它再度肯定工作的價值。

澳洲的社會政策似乎變得更關懷「貧窮工作者」(working poor)。對於許多沒有適當收入以撫養子女的家庭，政府傾向以補貼給付名義來援助他們。就此意義而言，澳洲是試圖以一種人性的方式來處理經濟重建的影響。英國、美國和紐西蘭已開始削減失業者和單親父母的福利給付，拉大福利與薪資間的差距。儘管澳洲也試圖減少福利依賴人口，但它目前的福利給付水準仍在寬裕的貧窮線之上。這樣的策略需要新的社會行政體系來配合。但是，許多集中化的、專業化的和以坎培拉為中心的政府部門根本缺乏福利案主與地方勞動市場就業機會的資訊，這使政府決策很難發揮效用。

事實上，澳洲必須更關注它的社會政策。目前，社會福利支出佔澳洲公共支出的相當大比例，而且勢必會繼續擴大。因為政治人物不能說服選民應繳納更多的稅以提供社會福利和公共投資的必要資金，人力資本和物質建設的公共投資不免受到限制。當人口中有四分之一是靠社會安全網標準過活時，任何將經濟與社會政策分開談論的說法都顯得曖昧難明。當社會計畫變得愈來愈普遍，並且影響個人工作、儲蓄、休閒、婚姻與生育之決定時，有關經濟成長與穩定的傳統假設就變得較不相干。隨著國際自由貿易風氣的形成，社會與經濟政策的整合就顯得更加迫切需要。

未來，澳洲社會政策的成功有賴於迅速的經濟成長，而提供就業機會給那些依靠福利給付的剩餘人口又是必要的。目前，殘障者、單親父母和失業者已變成主要福利依賴團體。這三個團體是潛在的勞動力，因此，家計調查的給付和必要的社會援助策略乃變

成未來澳洲社會政策的重要論題。

然而，在澳洲聯邦政治生態和社會行政主導下的「福利國家」，實在很難創造出或轉變成「發展國家」。這有三個可能原因：(一)對於以低價原產品與礦產為主的澳洲經濟來說，要改變工業的基本特性並非易事；澳洲很難模倣先進高價出口國的經濟。(二)其他國家有比澳洲更一致的工業政策，以及較澳洲走過更開放、更競爭經濟體的歷史路程。(三)包括澳洲在內的所有西方國家，大規模移民目前已成問題。過去，關稅保護的工廠需要移民充當勞動力，但現在，許多這類移民已愈來愈難找到長期工作。移民在面臨困難的社會裡，經常成了替罪的羔羊。

## 結 論

迅速的經濟與社會變遷已對未來澳洲經濟發展與福利體系的社會合理性投下變數。澳洲福利國家的矛盾在未來數十年內將顯露出來，而且可能造成危機並迫使決策者重新

思考福利計畫的根本原則，自一九七〇年代以來，社會安全的改革和經濟的變遷均使家計調查方式的福利體系產生某些問題。因為這種社會行政方式可能只適用於具有嚴謹薪資管制體系的高保護經濟時代。

目前，有愈來愈多的人普遍認為：澳洲和許多歐洲先進工業國家皆面臨同樣的社會問題。這些問題只能透過經濟與社會行政體系的重要結構變遷來解決。爲了處理這些問題，澳洲已試圖透過各種方式來改革它的社會政策。

澳洲福利體系的改革並沒有簡單的模式可循。過去，澳洲自由地且理智地從紐西蘭、英國和瑞典採借了許多福利國家理念。但目前，變遷似乎更難，因爲，世上並沒有可以複製且適合澳洲的模式。其他西方福利國家也正陷於危機中，不斷爲控制公共支出與解決福利誘因問題而奮鬥。在澳洲歷史上，這可能是它頭一回必須認真面對的社會行政難題。因爲澳洲福利國家不再是只限於一小

撮人的慈善活動。目前，它已是澳洲社會、政治與經濟生活中不可或缺的一環。新的福利發展方向不僅不能帶來無法控制的成本惡性循環，更要能對社會風險提供廣泛的、有效的處理，並在平衡社會正義與社會需求的同時也能兼顧國際競爭。

（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

- Castles, F. G. and Shirley, I. F. (1996). Labour and Social Policy : Gravediggers or Refurbishers of the Welfare State. In F. G. Castles, R. Gerritsen & J. Vowles (eds.), The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand (pp. 88-106). St Leonards, NSW: Allen & Unwin.
- Dalton, T., Draper, M., Weeks, W. & Wiseman, J. (1996). Making Social Policy in Australia: An Intro-

duction. St Leonards, NSW: Allen & Unwin.

Forster, A. (1974). Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis. London: Routledge & Kegan Paul.

Jones, M. A. (1996). The Australian Welfare State: Evaluating Social Policy (4th ed.). St. Leonards, NSW : Allen & Unwin.