

# 論澳洲社會福利政策之演變

謝水養譯

有福利國之稱的澳洲在一九六六至一九八六年間可以說是個重要的年代。這段期間，開始是緩慢地在擴張福利供應，接着一九七〇年代就快速改變，然後就是緊縮，再在一九八三又有重大的改變。民間之福利機構也有很大的成長。

## 聯邦政府：

聯邦政府在社會福利政策上最有變化而活躍的是在兩任的勞工黨政府時期。最沒有變化的年代是一九七五至一九八三年間保守聯盟黨政府執政的時期，這段期間，很多前人的創例都被撤銷，因此一九八三年勞工黨再贏得執政，社會福利政策方面重組福利國的型態，但不是擴張，某些重要緊縮政策上仍然繼續進行。

當時聯邦政府的某些改變，影響到大部分的人口；以及其他對於有障礙或特別困難而須提供救濟金的特殊羣體。整體的影響，變成靠救濟金支持，特別是低教育及新就業者數目增加。

自從一九六〇年期以後，提供救濟金及服務項目很多；聯邦政府的責任將社會福利政策擴大到新的領域。有些救濟金被修改，但很多仍被沿用。例如，一九六七年，聯邦政府變成要負責原住民的福利，立法權及經費權由人民投票決定。保障殘障人就業津貼也在同年誕生。

對於兒童服務的協助，在一九七二年兒童看護法案立法通過。此後聯邦政府經費就有相當大的增加。

聯邦政府負責第三級（大學）教育，一九七三年廢除第三級學生的學費。同時聯邦政府獎學金由第三級教育協助計畫案（Tertiary Education Assistance Scheme-TEAS）所取代，後來到一九八三年勞工黨執政以後又改變成 AUSTUDY。一九七三年聯邦政府對於初級及第二級公立學校也提供某些協助。

家庭政策方面，一九七三年提供幫助母親的救濟金，後來到一九七七年延伸為幫助雙親的救濟金。一九七五年開始有殘障兒童津貼。一九八三年開始有家庭所得補助（Family Income Supplement-FIS），到一九八七又改變成家庭津貼補助（Family Allowance Supplement-FAS）。一九八三年開始有配偶／看護者贍養金。

保健福利方面，一九七五年開辦一種平民保健計畫（Universal Health Scheme），又稱醫療銀行（Medibank）。後來，在一九八三年廢除，重新介紹一種叫醫療照護（Medicare）。

企業方面，一九七〇年後實施女性同工同酬政策；一九七七年邁向發展多重文化社會運動，授權委託審查後到移民計畫案，並對移民提供服務。

這些社會政策的改變，不是單一方向，而是針對福利國服務活

動的擴張。可是一九七二年至一九七五年，勞工黨執政的三年期間，所採行的許多計畫後來却被縮減或完全廢除。最不幸的是平民健康計畫在保守黨執政期逐漸被廢除，到一九八三年勞工黨贏得執政才又重新被採行。

經過了一九六六到一九八六這段期間，最大爭論與關心的社會福利政策都是環繞着領取贍養金與救濟金的人數成長問題。這種成長遠超過人口的成長，主要原因是人口老化、經濟條件起變化、以及單親家庭數目增加的結果。然而，每一政黨執政的每一段期間，人口成長、就業人數、領受贍養金與救濟金的人的比較，成為他們建議改變社會福利政策的主要因素。

一九六六年到一九七二年，保守黨政府期間，就業人口增加，與十六歲以上人口成長相等（十六歲年齡有權利申領各類的贍養金、救濟金），但領受贍養金及救濟金的人數成長速率幾乎是二倍之多（三一·五%比一六·三%）。過了下一個三年勞工黨政府時，領受贍養金救濟金的人數成長率更大於人口成長率的十一·五倍，大於就業人口的十一倍。下一個八年期間保守黨執政，人口成長率超過就業成長率二·四倍，領受贍養金救濟金的人數成長率超過人口成長率的三·三倍，超過就業人口成長率的七·八倍。

一九八三年以後勞工黨執政的前三年顯示與以前的趨勢却有戲劇性逆轉現象，就業人口數的成長為人口成長率的二倍，領受贍養金的人數成長降到人口成長率的一半，而僅為就業人口成長率的四分之一。

是否澳洲福利國成長已呈停頓狀態？成長趨勢是否有其他可以說明逆轉的現象？毫無疑問的，改善就業狀況是當前最重要的課題，領受贍養金的人數成長也因為社會福利政策的改變而減緩下來。

這些改變，採行二種方式；將領受贍養救濟金的目標訂到最大需要的人的身上，嚴格審查申請的手段，以防範或降低因詐欺或不適當的要求而濫用此種制度。

訂定領受贍養救濟金目標的政策透過一系列的方法去執行：老年贍養金要申報財產檢查、家庭津貼則申報所得檢查；廢止十六歲至十七歲失業救濟金（以求職津貼取代，較低金額支付）；十八至二十歲離開學校擬申請失業救濟金之前有十三週之等待期。

趨向訂定贍養救濟金目標的方式成為一九八六社會安全審查的特色，而且在審查報告時甚受注視。在一九八七年已被採行，特別為的要降低年輕失業者的數量，申請失業救濟金及救濟金支付須要嚴格的監督管理，而且須經努力尋找過工作的充分證據。

聯邦政府也想出對申請有定期性或規則性的檢查，特別對失業及幫助父母救濟金的人。這種檢查由各州機動檢查隊去執行。一九八六至八七年，有六二七、〇〇〇領受贍養救濟的人被檢查（二八%在家檢查；其他用郵寄或在社會安全部（DSS）辦公室裏檢查）；結果有一七%領失業救濟金及一一%領幫助父母救濟金被中止。

社會安全部長（the Minister for Social Security）評論首次檢查隊工作成果說：

「至目前，結果顯示檢查隊所謂訂定目標方法（team's targeting methods）非常有效。此種隊伍有相當嚇阻效果，遠超過統計的記錄。很多有較大被捉的機會的人就不敢再申請失業救濟金。」

「事實上〔部長的評論〕，這個政府在這個國家，曾經發起的最成功的而且反福利的欺騙運動。」  
很難決定濫用此種制度有多廣。的確，總會有欺騙申請的案子

，有些被法院告發。一九八六至八七年，有二、〇九七件根據犯罪法 (Crime Act) 及社會安全法 (Social Security Act) 而受告發；二八三人被判處徒刑。有些因行為良好停止服刑；僅有二十三件免訴。涉及申請的金額一百三十萬元。

顯然地，政府成功地靠刺激就業成長及報酬引誘的政策以及防堵申請所得贊助的方法來減緩申請所得贊助的成長率。但是真正需要接受贊助的人，儘管是嚴格的審查，也是有權利接受贊助。

政府聲稱訂定福利救濟金目標的政策對那些最需要的人是項大革新，但它和早期澳洲政府社會福利傳統方式相當類似。除了短時期之外，如一九四〇年代晚期及一九七二至七五年勞工黨執政的三年，承續聯邦政府的社會政策皆有選擇性的模式。這些政策具有一種貧民救濟的性質 (residualist character)，就是說，它們的目的不是重分配資源，而是為那些不能透過市場運作機能獲得所得的人提高一些最起碼的安全 (Security)。

大體言之，國家成爲一個勉強服務的提供者，是從十九世紀英國及其殖民地的救貧法哲學思想 (Poor Law philosophy) 遺留下來的一種態度，形成歷史的包袱。那種固有的哲學思想，相信國家直接救助，特別是現金的救濟金，無形當中破壞了自我依賴及個人一部分的自發性，也鼓勵了貧民 (pauperism) 的不良心態。這種現象，好像感染到天花一樣，應該避免。

過了數年之後，這些態度逐漸改變，比較好的社會政策，是對現代工業社會的經濟運作作考量。同時，舊有的思想態度經常浮現於大眾的辯論之上，特別是在一九七〇年代中期，經濟衰退的時候，政府立法的辯論。

一九八三年以來，勞工黨政府的政策，是一種支持自由的或非干預的市場經濟，國家少給予干涉。同時，政府誓言要實行社會改

革，創造一個更公平的社會。是否兩種目標能共存，仍有辯解的餘地。是否自由市場經濟可實現一個更公平的社會？如果一個人人平等的社會不能實現，那自由市場經濟就不能和社會民主的價值思想相共存。

一九八八年，勞工黨執政五年後，無法證明邁向一個較公平的社會有任何進步，只有一些社會安全措施提供之贍養救濟金額的增而已。對於貧民救濟金訂定目標之政策，可以減輕某些貧窮，但也促成一個兩層級的社會 (two-tier Society)。一種是富裕的多數人；另一種是因爲貧窮關係被排斥於社會經濟生活圈外的少數人。

其他領域的社會服務幾乎沒有改變。公共基金仍舊分配給教育及保健服務的私人機構。現在優先給予就業父母兒童看護服務，但對失業父母的孩子，卻忽略了促進他們發展的一種重要服務。簡言之，窮人僅收到生活所得之支持，而社會報償的一些重要利益主要落入了較富裕的中等階層人民。

### 州政府：

澳洲聯邦與州政府之間社會安全福利的責任劃分，大體上，聯邦是透過贍養金及救濟金的方式提供所得支持；而州政府提供非物質性的個人服務，有些案件，提供緊急救濟協助。州政府的這些功能靠非政府福利機構的支持。大多數聯邦贍養救濟金的提供是依照一定的權利標準 (須經所得或財產的檢查)，被視爲一種權利 (right)。反之，州政府及非政府福利機構 (NSWos) 所提供的福利服務是屬自由裁量的、隨意的性質。服務提供者要評估需要，並對接受服務者有某種的社會控制。

過去的二十年，州政府福利部擬努力避免傳統模式的社會控制功能。他們擴大服務活動範圍，介紹新的立法，以取代這種防堵的

觀念以及保護控制孩子及依賴性家庭的社區發展。可是聯邦及州政府之間的責任劃分，強迫州政府（及 NSWOS）去執行支持這些依賴人口的剩餘功能（residual function）。例如，我們知道，大多數領受聯邦救濟金的人都存入州政府福利部與 NGWOS 檔案裏。失業及單親家庭的人以及他們的孩子在這些救濟服務機構之間都佔有名份。

責任劃分的代表作，是英國學者雷恩（Rein）一九八三年「從政策到實行」（From Policy to Practice）書裏分為上層個案（upper case）及下層個案（lower case）服務。所謂上層個案服務，如保健、教育、居住等，屬於一般的權利或一般的要求。下層個案服務是具有選擇性的亦或有自由裁量的、隨意性的。上層個案服務，通常是幫助人們調整以適合他們的社會及經濟環境。依我們對社會報償（Social Wage）及三層福利干預（3-level welfare intervention）的觀念，雷恩的上層個案服務在促進發揮福利國的功能，而下層個案服務則維持福利國的功能，對領受服務者具有一種社會控制的成分。

### 社會福利政策與經濟條件：

自從一九七〇年中期以來，許多意見表示福利國可以達到它的界限，再擴大它的服務活動，其公共支出就會使經濟功能面臨危險。事實上，從此以後，社會福利政策顯示和市場有更大的整合作用，可以當作一種刺激。特別是使用公共支出經費可刺激市場及社會方面的消費，例如教育、保健、娛樂、旅遊、以及其他形式的閑暇活動。福利國可能是經濟的重擔，但也是使市場發生功能的工具。

然而福利國在執行協助經濟市場發生功能的角度越大，越成為維持或增進市場上產生不平等的工具，並非減輕或抵銷這種不平等

。例如，證明顯出，縱使增加社會福利服務及維持所得供應的分配，所得與財富分配不平等並未因而減少。相反地，近幾年來，不平等的現象增加。有幾種理由說明這種趨勢，勞動市場結構改變，職業結構也隨着改變，特別是專科教育資格的職業成長，以及手工職業類方面的職業消失，很明顯，這樣的變化導致中產階級二份所得家庭增加、高所得水準；以及單一所得家庭、失業家庭低所得水準的現象。

澳洲公共社會供應支出的費用，在西方工業化國家裏不是排在最高；但仍算很充實。再則，經費支出還在繼續增加，特別是用在維持所得及支持所得之供應（income support provisions）。

聯邦及州政府政策，對於社會福利供應的公共支出的態度已經改變，聯邦政府直到一九七〇年早期經費支出低但逐漸膨脹，接着是勞工黨執政短時期內的快速擴張，再接着緊縮。一九八三年，政黨權力轉移，國家邁入了新紀元。在現今的經濟領域裏，樂觀企盼恢復景氣，雖然勞動市場不能吸收剩餘的勞動力，失業率雖然自一九八三年後有減少，但仍很高。

生產技術改變，工業的職業結構也改變，雖然淘汰了其他人，但同時也提供某些人的新就業機會。勞動市場某一部分的人口變化，提供了好的職業、好的收入所得、以及好的生活機會；但另一部分正常而全時工作就業的人，却在新的經濟領域裏的社會生活喪失掉其傳統的立足地。最近顯示，接近四分之一的人口依賴政府的贍養救濟金為他們主要的所得來源。結果，所得與財富分配不平等的現象升高，導致在私人及社會市場上有明顯的不同社會生活、以及不同的貨品與服務的消費模式。兩層級的福利國可能變成澳洲的特色。在接觸使用勞動市場的途徑，以及不同的物質與社會消費，特別是在社會報償供應（Social Wage Provisions）方面如教育與早

期兒童的服務的確有了這些跡象。

## 澳洲未來的福利國：

澳洲未來的福利國須仰賴很多因素，任何一種預測都是臆測。過去幾十年來所觀察的路線可給我們對未來發展的暗示。

澳洲所走的路線與其他著名的工業化國家很類似，但是很明顯澳洲自從本世紀早期以來已經衰退，生活水準在經濟合作發展組織(OECD)的國家的名單裏落到中下地位。這種衰退在過去幾十年更快更明顯，澳洲貨幣已失去價值，外債升高。當然，這不意味這個國家貧窮，但意指不再是首要的聯盟強國。

澳洲要重建經濟，已顯得有點晚，但如政府有足夠政治意志力，能向選民說明問題的性質，還是可以成功。關係到未來福利國最重要問題，是否能恢復到什麼樣的水準，現在所經歷的不平等趨勢應該可以控制或逆轉。但不可以期望緩慢而細流的進行。也不能期望投資者、企業家、金融市場操縱者、接受緊縮政策、變成利他主義者、提供他們的財富分配。

這是我們所要檢討的福利國未來及現在情況。如果福利國在市場經濟能充份地擴大，能腳踏實地而不侷限於反應一些已建立之傳統神話的一種狹窄的意念架構，福利國的生存能力便可以得到保證。

福利國及其在市場經濟管理的角色有許多種概念與解釋，然而，須要承認的是福利國的觀念即是國家的社會民主理論。可是一九八一年馬歇爾學派觀察到，西方所有的各個政府都採行全球性資本主義制度，認為社會民主福利國的觀念只是一種理想，實務上，最好，且可實現的是一種民主福利資本主義 (democratic-welfare-capitalism) 的模式。

資本主義之支配現已達到新高點，西方世界沒有一個國家可以孤立，在此全球性市場壓力下，福利國的保存很困難，必須依賴國家經濟的生存能力，以及政府的政治意志與選民的支持。

考慮澳洲福利國的未來生存能力，必須承認福利國的原理與資本主義意識形態及其經營系統，基本上不能相容共存。福利國的社會民主觀念與資本主義意識形態的福利二者之間主要的不同是，前者福利概念建立於一個好的社會的憧憬，而後者却認為是種不幸的需要 (Unfortunate Necessity)。社會民主的觀念，福利國使人感覺是種整合的力量；而資本主義意識形態的觀念，福利意謂是種分開的社會，窮人或弱勢者只在某種條件下有他的生存環境；他們只能維持一定的生活水準，受到社會控制及監視 (Surveillance)，脫離經濟與社會生活主流，必要時，強制鼓勵自我幫助 (Self-help)。有一件可以預測的，擬瞻望未來福利國的成長是不可能的，比較有可能的是種公共供應的約束或緊縮，並尋求另一種替代方式。經濟的原因顯現這種預測。一九七〇年即提供一項課程，福利國的執行主角們發現難予學習，也就是社會供應要靠經濟行為重分配資源。現在接受許多經濟性的辯論，接受這種觀念逐漸成長，只是在政策及執行上還不是很明顯，因為經濟恢復的成本是靠社區的不平等來承擔。

福利國的未來於是有賴政府能成功地振興經濟並減少失業。勞工黨政府在這方面發展的相當成功，針對以前政府施政狀況及全球市場不利的條件考量。至少，失業會降低，提供投資及外貿誘導措施。貿易聯盟的領導人士表現更成熟而有社會責任。不為雇主說要尋求政府對於工資有較大的控制，聯盟為自己的行為也要求更多的自由。

廢除管制經濟有正的一面，也有負的一面。金融市場自由化，



會繼續帶給政府相當大的問題，而會導致失敗；當市場任由股票交換投機者處置時，很難管制經濟。

政府對就業與社會經費使用政策對未來福利國影響很重要。很清楚的是，政府知道需要減縮社會經費。問題是什麼樣經費要減縮，誰會是這些決策的贏家或輸家。

另一個重要議題是社區人民對福利國的態度，特別是新的中產階級已成爲主要的最大受益人，他們的態度如何？目前，證據顯出，這一階層的人已有相當大的能力成功地要求到福利國的報償，不會再反對那些有更大需要的弱勢者所作的要求。很明顯地，福利國提供的某些救濟金是給較低層的社會經濟階級的人，這些救濟金主要在維持生活或供殘存者這一類的人。比較上，救濟金或服務的功能，越簡便容易，受惠者越可能是中產階級的個人及家庭。

事實上，要爭論的是，新的中產階級的人數及其擔任供應服務的角色都在成長增加，操控着福利國未來生存能力。其在福利國資源分配具有強勢地位，由於他們是福利的消費者及供應者的雙重角色；以及得自於在政治決策上自己成員的人的影響力，例如是政府形成政策及選民的顧問。

新的中產階級的影響力，在政治上逐漸明顯有勢力。一些作者觀察，他們對社會不平等的態度及政治忠誠是矛盾的，時常在改變。作者恩瑟(Enzel)注意到澳洲：改變階層結構，就改變政治性格，現在的政治是中產階級主導的性格。他用中產階級的擴張及階級意識的性格轉變，然後反應在選舉投票樣式來說明這種性格。

過去幾十年的投票結果證明，新的中產階級，受教育，在政治上也有了關連，會依照自身利益的感受而非傳統的意念去投票。縱使人民會有各種不同的理由爲了某一政黨或其他而投票，投票樣式最能預測顯示的是選民的社會經濟性格。某一政黨會認爲某一選舉

區是安全的，新的中產階級會主導那些邊緣的游離選票；最近澳洲選舉顯示城市內及郊區的上流社會人士最吸引各政黨的注意。

現在各競爭政黨的選舉舞臺都是以訴求中產階級利益的方式；圍繞着稅收、家庭津貼、利率等問題上作辯論。威廉斯基(Wilenski)在其著作「未來澳洲的社會民主制度」(the future of social democracy in Australia)作最好的說明：

「的確，選舉的進行，逼迫澳洲勞工黨去爲中間立場的人作競爭；但是中間份子所處的地位，部分是過去政治衝突及活動的結果：於是乎如果澳洲勞工黨想很成功地向民主社會制度前進，必須奉獻許多時間、精力、及資源去改變中間人士的立場。」

澳洲勞工黨確能掌握到新中產階級的選票，但得犧牲掉傳統工作階級選民的很大損失才能達成。但不能再冒一九八七年贏得的全國大選的風險，因爲大的安全選票圍繞在工人階級的區域裏，工人區域支持的選票繼續腐蝕掉，以致後來國會補選以及一九八八年新南威爾斯州的選舉產生戲劇性的挫敗結果。

最近澳洲選舉的經驗，很清楚地指出社會民主黨不能取得工人階級的忠心。人民或許願意暫時承擔經濟重組的責任，但是如果他們發現他們單獨地必須這麼做，會感到失望，或抗議地表示，他們可能會支持承諾他們更好的交易的其他政黨，可是這種承諾或許是假的，不真實。這種情況的確發生在許多的場合，最近澳洲的選舉表示在未來有這種可能性。所以社會民主黨的工作要贏得並維繫中間人士的支持，不喪失掉他們傳統固有支持者的忠心，是項很艱巨的工作。

任何政治制度的生存能力主要有賴於它的經濟生存能力。在現代的全球開放市場世界，許多國家的經濟生存能力端賴內外因素，一些小國家則賴外貿，特別受到外來壓力的影響。

除了經濟的問題，涉及最大的是，福利國面臨所謂新權利（New Right）的意識形態的最大挑戰，「新權利」很簡單名詞，常常被提出來，某些人發現似可信的而且令人心動的。這些觀念受到一些經濟及社會理論學者的支持，因此獲得科學的尊敬地位。新權利的看法；福利國被視為偉大的政府，它不僅會變成經濟上無法忍受的重擔，而且還要冒個體公民自由的風險。主張解決的答案（solution）是小政府（less government）、低稅額（lower taxes）、可從市場購置的選擇性服務（choice of services），以及為窮人及弱勢者之特別照顧。

這種新觀念及相關經濟理論，對於市場操作與政府（州、國家與國際間）接受退出現在公共部門所執行的一些活動之影響很大。是否這些政策會達成所預期的成果，是個公開的問題（open question）。然而最受關切的是提供服務邁向私營化（privatisation）的傾向如保健服務、教育、及有關的服務。私營化已走了一段路程的國度裏，必定會有一清醒的思想，使用這些服務的結果，不可避免的造成更大的不平等，導致一種兩層級的福利國（a two tier welfare state）。

增進領受者社會功能的福利服務供應成為福利國的一種疑問。因為當這些服務能成為領受者很重要價值時，對經濟成長也有貢獻，也形成人力資源的一種重要投資方式，也會變成社會不平等的一種來源。不會成為市場經濟產生不平等的一種抵銷力量，他們有很多方法在加強。將來這些服務可能變成很重要，福利國的生存能力，將會非常依賴社會民主政府去保證這些服務執行他們想要的功能。然而這項工作很困難，服務私營化的確不是答案。走向私營化（privatisation），如果繼續下去，會有嚴重的後果。對於評論社區服務需求的增加以及邁向私營化，比德桑得（Peter Saunders）最

近陳述：「……除非公共部門能反應這些逐漸增加的需求，否則私人供應的角色將會擴大。這樣會破壞公共制度的生存能力，弱勢者不能得到所需要的服務，那些足以能在其他地方承付關稅的人不受影響。這種的制度不僅不能完成平等團結的社會目標，而且也證明私營財政條件無法持續。」

檢視澳洲社會福利政策及澳洲福利國未來可能的生存能力，最恰當的要重述社會福利政策所關心的是去影響，人民怎樣生活，應該怎麼生活。所以社會福利政策關心的課題是經濟管理與社會價值。

本文所使用的觀念架構，福利國社會政策的目的，在保證人民可接受的生活水準下能生存的方法或手段，以及促進市場經濟的社會效用。生存的方法要透過社會安全提供贍養救濟金的所得支持，由這些供應品組成福利制度的核心。一九八八年最注意是經由社會安全審查，使制度更有效更平等，不管審查結果如何？如未注意這些服務供應是社會工資的主要成分，服務為增進人民的社會效用，否則就喪失這項工作的價值。

在此不談就業，就業必須考慮基本之福利供應，增進人民社會效用最重要的服務是社區服務，即保健、教育、與相關服務。充足、有效、以及平等的服務供應對於市場經濟發生效用是最基本而重要的，但是也要靠增進人民社會效用以降低支持所得付款的需求。社區服務的公共支出經費不是社會安全制度的替代品，它是該制度整合的一部分。因為這個理由，所以社區服務必須保留在公營的領域裏，使用社區服務供應一定是一般性，才不會助長社會的不平等現象。

譯自：How Australians Live, Adam Graycar & Adam Jamrozik, 1990.