

澳洲政府與非政府部門社會福利事業

葉肅科

本文譯自Adam Graycar 與Adam Jamrozik 兩人合著的《澳洲人如何生活：社會政策理論與實務》(How Australians Live Social Policy in Theory and Practice)。原著一九八九年初版，一九九三年再版時已有相當幅度修改，所有與社會政策有關的事件、變遷和統計資料均多數更新至一九九一年。

原著共十一章，但本文尤其關注澳洲政府與非政府部門社會福利事業，故只節譯其中相關的四章。必須說明的是，第二章非政府部門社會福利是參照原著初版與再版合譯而成，因為，在初版中，許多有關政府如何獎助非政府福利部門，以及政府部門與非政府部門在社區服務活動中的人事、經費與會計責任之互助，有相當幅度被刪除，但這卻是我們最需要者。因此，除第二章外，其餘均譯自一九九三年的最新版本。

導論：澳洲社會福利事業

澳洲福利脈絡

人們如何生活和他們應該如何生活，是福利事業規畫者與執行者關注的中心論題。有關人們如何生活的衡量有許多判準，對於人們「應該(ought to)如何生活的論題，也涉及無數的價值、態度與偏見。因此，社會行政所考慮的是生活水準之提昇，特別是對弱勢團體的社會干預之目標與結果，有關人們如何生活和他們應該如何生活的討論，就構成了社會福利研究領域的實際與理論基礎。

有關政府是否應該介入市場活動或社會福利的爭論已屬過時。目前，有關市場經濟中政府角色的持續爭論是：政府應介入市場的那些福利目標？是否全部？政府應以何種形式和其他部門合作？政府對社區福利應給予何種程度的財政支持？

顯然的，市場並無法確保每人均可獲得適當收入。在工業社會裡，只有政府才能滿足非勞動市場的收入維生需求。一九九一年，澳洲全國一千七百萬入，十六歲以上接受政府移轉性支付作為收入主要來源者二、九一一、〇二二人或二一·九%。一九九〇—一九九一年社會安全與福利約佔國民生產毛額（GDP）八·一%和聯邦政府預算支出三一·八%。一九九一年，每一百個就業者中有三八人接受社會安全收入維生（不含他們的扶養親屬）。這和一九六六年的情形有很大的差別：當時，十六歲以上依靠移轉性支付者佔一〇·八%社會安全與福利佔國民生產毛額四·四%和聯邦政府預算支出一七·八%，每一百個就業者中只有一七·九人是社會安全受益人。

過去二十多年來所發生的這些變遷，可說是澳洲福利國家首次經歷的空前成長，因此，也就有慎重限制支出或至少限制支出成長率的企圖。這些限制公共部門支出的企圖始於一九七〇年代中期，此後，不同時期的限制支出也產生不同的結果。總之，福利支出成長是相應於三種情況：人口變遷、經濟環境變遷和政策變遷。

首先，人口變遷源自出生率的持續下降和人口的日漸老化。但對澳洲過去二十多年來說，這並不是明顯的構成要素，和多數歐洲國家不一樣的是，它只有相當小比率的老人口（比率雖然緩慢增加，但六十五歲以上的老人口佔一一·四%）。人口組成的一個要素是，家庭結構和離婚率的變遷導致相當多的單親家庭。

第二種情況：經濟環境的變遷是顯而易見的一九七〇年代晚期、一九八〇年代初期和一九八九年以來再度嚴重的經濟不景氣與勞動市場結構變遷之影響

，均持續破壞就業體系，且無任何明顯挽救成果。

但是，和澳洲支出成長最明顯關連的情況的則是政策變遷。過去二十多年來，有關福利援助資格、家計調查方式，以及最重要的是，對待收入維生受益人的態度，均有所改變。這些變遷是政治壓力和政治權宜所造成。因為，在任何多元利益體系下，權利要求多半針對體系的部分，甚少以整體作考量。這就造成某些分析者所稱的「需求過度負荷」（overload of demand）：意即國家的權利要求增加且經常衝突，但這卻又不是政府所能滿足的。

福利國家的組織，並非僅由政府構成。「有效的服務」（effective services）是由市場和非政府福利部門（non-government welfare organizations；簡稱NGWOs）共同援助。在社會民主體系國家，雖然政府在福利提供上扮演較廣泛的角色，非政府福利部門就顯得較不重要，但在自由民主國家，它則是福利國家的重要組成。根據十年前的一項全國調查研究發現，澳洲有三七、〇〇〇，以上的非政府福利部門（Milligan, Hardwick and Graycar, 一九八四）。非政府福利部門執行許多功能。有些提供個人服務，有些提供貨品作為國家福利的補充，有些扮演國家福利的代理人。其他則把自己視為有別於國家的部門，有些又試著調和兩者並扮演壓力團體的角色，企圖使國家提供更多、更好或更不同的資源。

非政府福利部門是處於壓力下，因為，它們的工作一再地被重新界定，它們的財政基礎總是相當不穩定，而且它們的成員結構也從不能被視為理所當然。然而，對政府而言，非政府福利部門是重要的，因為，它們可作為執行公共政策的重要媒介；作為資訊網絡；作為調和社會論題導入「適當管道」（proper channels）的工具；以及作為較政府本身或市場經濟且有彈性的不同門徑。在政府與非政府福利部門間，存有和諧和不一致的關係。因此，服務活動與服務經費的策略和行政研究，可說是社會政策的一個重要領域。

在多數工業社會裡，我們面對的是照護需求的爆炸，而且也可以看到，傳

統的照護組織均面臨各種不同壓力。假如我們把政府、非政府福利部門和家庭想像成位於某種位階，我們可以說，意願和能力成反比關係，當其中一個往下移動位階，執行者就面臨問題，而且愈來愈不能轉移或拒絕要求。藉著它的資格條件要求，政府可能相當沈著的把它不能滿足的要求轉給非政府福利部門和家庭。同樣的，非政府福利部門也可能畫清界限，再把它們不能掌握的部分丟給家庭。家庭既是最先也是最後的提供者。正如許多研究顯示，它們是意願多，但經常能力缺。

假如家庭有意願但無能力提供必要的照護與援助，而且假如有許多照護的提供是經由家庭而來，那麼，決策者就必須謹慎的瞭解能力範圍和確保不切實際的期望不會變成常態。

社會服務是福利體系的重要組成，非政府福利部門在其援助中又扮演重要角色。然而，此類服務從來就不能被視為現金或社會投資的替代品，對國家福利難題而言，提供這些服務的非政府福利部門，是相當重要的關鍵。基於上述理由，非政府福利部門正面臨認同與會計責任的危機，但有些則可透過社會政策來解決。

在一九九〇年代，假如社會政策要能成功的成為相關的、可靠的和人性的活動，它必須為社會干預提供理論與經驗基礎，干預者的活動也須和三件事配合：一種有助於資源平等再分配和提供人力資本、公共財貨與服務等實際投資的社會與經濟設計；一種公正的收入援助體系；以及一套對所有需要者均可使用的個人社會服務。

未來，隨著更多人到達富裕新高點，同時，也愈來愈多人被排除於現代工業生活的主流外，因此，我們所看到的，將可能是更不平等的社會。有關福利國家目前與未來工作的議論，就是對該體系之社會、政治與經濟及其合法性等有關要求權的議論。隨著經濟剩餘的減少、更大的資源競爭、高失業率、科技變遷和不確定的工作未來，在可預見的將來，澳洲可能仍有要求權危機。除非

社會能形成改變情境的政治意志，否則，隨著富人不願支付社會成本，「需求過度負荷」仍然不會停止。

本文內容

原著再版概略循一九八九年初版所採社會政策論題的順序。自一九八九年後，與社會政策有關的事件與變遷都適當加以摘要，所有統計資料也多數更新至一九九一年。

原著共十一章，每章相互關聯，但每章也可自成一體閱讀。本書只節譯其中四章。導論：澳洲社會福利事業的目的，在提供論題概觀；而這些論題在整本書中有更詳細的檢證。

第一、二兩章，可說是本文的實體。第一章我們關注政府部門社會福利，這包括由聯邦、州政府與地方政府所提供的福利事業。第二章檢證非政府部門社會福利，但也擴及一般社區服務較廣泛領域的分析，我們尤其關注社區服務中的人力資源使用，以及政府部門與非政府部門在這些服務活動中的互動。最後一章則是總結性的觀察與分析，意在指出澳洲福利國家與社會政策的未來。

第一章 政府部門社會福利

聯邦體制

聯邦體制政策明文規定社區福祉的責任，過去，這種中央與地方間的控制和決策平衡，已有所轉變。當公共財政論題被轉化為人力服務提供時，從任何觀點看，它們都和需求、權利與分享等相關意識型態論題一樣重要。一般而言，政府的支出是和社區與行政區域的需求密切相關。

澳洲憲法起草之初，唯一的社會福利條款就是第五一條，該條文規定，聯邦國會可對「殘廢撫卹金與老人養老金」等有關事務立法。此後，聯邦涉入與

社會福利津貼和支出都戲劇性增加，因此，到了一九九二—一九九三年，聯邦政府對社會安全與福利的分配是340億4千萬美元，佔預算總支出三三·九%。此外，在其他社會服務，如：醫療、教育、住宅與社區建設、文化與娛樂等方面也有支出，這些社會服務均有益於社會福祉，連同社會安全支出在內，共佔聯邦支出的580億9千萬或五八%。

自一九六六—六七以來，這些支出已實質增加，無論在聯邦預算支出或國民生產毛額（GDP）中，均佔有相當比率。一九九一—一九九二，聯邦支出間接給付州和地方政府費用增加一四·六%，這筆支出陸續被用來資助廣義的社會服務（醫療、住宅、福利、教育、社區服務等），同時，州政府預算也約有一半用在這些項目。但各州地方政府在這些項目的支出，也有很大的差別。

除三個政府層次外，福利服務也由商業組織提供，在某種意義上來說，我們可以概略的把它視為非政府福利部門（有時是指志願或社區部門）。這在第二章將有詳細討論。

那一個層次的政府應扮演計畫和援助的角色？聯邦應做多少？該留給州和地方政府多少發揮和創新的空間？什麼是各層次政府的內在能力？他們有或應有那些資源？集中化的行政結構如何能察覺地方問題？有關不同層次政府的預期功能，都是意識型態與實際運作的問題，而這些主要又由政府福利角色的價值立場來緩和。

過去二十多年來，澳洲聯邦體制的特色，已有相當戲劇性的轉變。一九七〇年代中期以前，經歷了較集中化的嘗試，一九七〇年代末和一九八〇年代初，則信誓旦旦地強調要更限制聯邦角色（儘管後來是雷聲大雨點小）。一九八〇年代中期以後，已少有浮華言辭，多半付諸行動，企圖將責任從聯邦轉移至其他層次的政府。這些行動與其說是意識型態的考量，毋寧說是節省經費的一環。

一九九〇年代初，「新聯邦體制」（new federalism）成為政治議程上爭

論最多的議題。一九九〇和一九九一年，在州與聯邦政府的權力與職責平衡問題的冗長協商後，在一九九二上半年，季亨總理（Prime Minister Keating）取代了霍克總理（Prime Minister Hawke），顯現強烈中央主導的架構，企圖使聯邦擁有更大權力和降低聯邦給州的經費成長率。從歷史過程來說，過去十年來，聯邦的支配力一直很強，而且從聯邦和州的動態與未解決的處境關係來看，這只不過是一種常態。

有關聯邦體制的起源、本質和結果，是政治學家爭論的焦點。Hugh Emy（1974: 38）將聯邦體制視為藉由分配而控制權力的例子。各州所以共同組成澳大利亞聯邦（the Commonwealth of Australia），是因為各州認為，它們有足夠的共同點，若組成一個較密切的聯盟和某些共同政府機構，便可獲得足夠的利益；然而，它們也不希望因此失去自己的認同與權力。

解決之道是，在中央與地方尋求一個令人滿意的權力分配，這樣，只要尊重各州利益，新聯邦組織可獲得發展。澳洲憲法起草之初，由於交通與科技不發達，因此，賦予各州相當權力而非集中於遙遠的中央，就顯得相當有意義。這也和絕大多數憲法制定者的保守傾向相關連。

澳洲憲法賦予聯邦的此一有限功能，主要列舉在第五一條。然而，這些都是合作的權力（在法律上，州與聯邦可共同執行，但實際上，主要是由聯邦執行）。憲法中未列舉的權力，仍然保留給州。一九〇一年，像政治活動的主要領域就仍留給各州很大的空間，亦即：公共事業；水電；農業與工業；鐵路、土地與都市事務；教育；社會服務；警察功能；民法與刑法；勞動條件和賦稅。

然而，第二次世界大戰期間，州把課徵所得稅的權力交給聯邦。戰後，聯邦並未把該權力還給各州，州也未提出要求。因此，對聯邦來說，憲法所賦予的財政與職責規定形同虛設，目前，聯邦是在財政優勢與職責弱勢的情境下運作。至今，交通改善，例如：長途電話、交換電報、電視、傳真設備、通訊衛

星、電腦連線設備與噴射客機等，均使聯邦能直接從坎培拉運作。

聯邦政府徵收全澳課稅歲入的八〇%。根據合理計算方法與政治實用主義的複雜公式處理後，約有四分之一的聯邦歲入分配給各州。雖然聯邦和州的課稅基礎是集權化的，但州仍透過各種稅收和收費來增加歲入，晚近，州的歲入已愈顯拮据。

聯邦政府

聯邦政府的社會福利支出可分為下列三項：

1. 憲法明文規定的直接支出。經費不經過各州，而是直接付給憲法和相關法令所指定的個人。
2. 經過各州的支出，包括財政援助補助（financial assistance grants，簡稱FAGs）和指定目的補助。它們的分配是根據憲法第九六條，國會對任何符合該名目和認為適合該條件的州，即給予財政援助。
3. 不在憲法明確規定內的直接支出。亦即經過各州的直接支出（不是給個人的支出），例如：對州政府、社區團體和非法定福利機構等的給付。除這三項直接支出外，透過課稅減免，聯邦政府也負擔許多支出。這些支出大多是商業減免和職業福利，包括：投資課稅減免、貶值與某些薪資階級者的非工資津貼。其中最重要的，就是對雇主付給雇員的退休金減免。

在法庭與政治舞台上，澳洲聯邦史滿載著有關支出權力與實際界限的辯論。雖然，最初，憲法只提供殘廢撫卹金和老人養老金，但聯邦國會仍於一九一二年通過立法，授權提供產婦津貼。產婦津貼是否違反憲法第八一條，仍然存疑，因第八一條賦予國會專款專用的權力，「在某種意義上，聯邦的目的須經憲法賦予的職責與義務」來決定。激烈的辯論就在於產婦津貼的給付，是否合乎「聯邦的目的……」。雖然給付的執行從未違憲，但聯邦福利權力的論題仍未完全解決。一九四〇年代，工黨政府的社會福利創新，再次面臨同樣的問題

。一九四五年的藥物津貼個案（The Pharmaceutical Benefits Case 一九四五）就與聯邦醫療角色的權限有關，這在第八一條仍有爭議。

一九四六年的憲法修正案，是企圖克服對聯邦福利目的的質疑。該修正案賦予聯邦11項補助、津貼與養老（撫卹）金的立法權力，明定聯邦是主要收入安全提供者，並賦予提供福利津貼的能力；這是以前被認為超出聯邦權限的某些服務。

目前，聯邦握有的社會政策權力與責任，是源自聯邦制（Federation）形成之初，且歷經不同發展階段。當我們根據過去二十多年的澳洲社會變遷來描述現狀時，實有必要扼要檢視一九〇〇—一九七〇年代初期及其後來的發展。

澳洲社會政策：一九〇〇—一九二一

從一九〇〇年的聯邦制時代至一九七二年，澳洲社會政策史可分為三個不同階段：一九〇〇—一九二一年的社會創新期；一九二一—一九三九年的努力期而非成就期；一九四〇—一九七二年的逐漸但零碎進步期（Kewley 一九七二）。這些區分是根據各階段聯邦政府制定社會立法的程度（嚴格地說，是社會安全立法程度）而定。

正如Kewley所說，一九〇〇—一九二一年，「澳洲因其社會立法而備受矚目」（1973: 3）。新南威爾斯和維多利亞均於本世紀初的前十年制定老人養老金法令，後來，它們由聯邦的老人養老金計畫所取代，並於一九〇九年正式實施。一九〇八年，制定殘廢撫卹金法令且於一九一〇年實施，產婦津貼也於一九一二年立法，這是聯邦在此階段的最後一項立法。

在工業舞台上，一九〇七年的希金斯法官（Justice Higgins）所做的收穫者判決（Harvester Judgement）奠定了最低或基本工資的決定原則。協調與仲裁委員會（Conciliation and Arbitration Commission）在隨後的工資決定上，雖有些變異，但直到一九六〇年代，仍遵從該原則。希金斯法官認為，基

本工資的決定，必須考慮工人及其家人足以養家糊口（frugal comfort）的適當收入水準。

在一九一二至一九三九年的努力期而非成就期，社會立法採行了許多修正案，和執行許多過去未曾實現的聯邦建議，如兒童基金、國民保險與失業保險。在州的層次上，新南威爾斯制定了兩項重要社會立法：一九二六年的寡婦撫卹金和一九二七年的兒童捐贈基金。在社會立法的其他領域，州的活動是微不足道的。例如，雖然各州在經濟不景氣時得提供失業援助，但一般而言，他們的慈善援助體系仍停留在和十九世紀一樣的形式」（Kewley 1973: 4）

從一九四〇—一九七二年的第三階段，聯邦開始實現它的許多承諾。一九一四年，制定兒童捐贈基金立法（由薪水單直接扣稅）；一九四二年，制定寡婦撫卹金。隨後，創始國民福利基金，進一步的立法也在往後幾年通過：一九四五年的藥物、醫院與結核病津貼、失業與疾病津貼，一九四八年的領養老金者醫療服務。該階段是聯邦負起社會政策責任後的角色擴張期。最初，它是受戰爭影響，並發現，在經濟不景氣時，自由市場的力量無法確保所有公民福祉與收入安全的實際經驗所致。同時，它也受凱因斯學派經濟理論的影響，該理論認為，國家得基於社會和經濟原因，而增加公共支出。無疑地，戰後幾年的政策，對加速澳洲經濟復甦作了很大的貢獻。開始於一九四七年的大量移民計畫，也是該政策的一部分。

戰後的國家重建期，是一個朝向創造現代福利國家的年代，它的目的是在確保整個社區資源與機會的公平分配。然而，由於各種利益團體在最高法院中對立法的成功挑戰和一九四九年的工黨大選失敗，許多允諾並未實現。

一九五〇—一九七二年的社會立法，只是片斷的進步，立法的制定與其說是要創造一個更平等、更公正的社會，毋寧說是必要的政治權宜之計。此一階段共同特色是：沒有立法干預收入與財富的分配，既得利益者的地位與權力也未受到威脅。相反地，更大的不平等開始出現。而且也因缺乏消弭這種趨勢

的社會立法，隨著一九六〇年代的經濟持續變遷，社會的緊張也日益增加。這種情形也造成社會政策論辯的日漸升高，和一九七二年政府的改變。

澳洲社會政策：一九七二至一九九〇年代早期

一九七二年十二月的工黨政府選舉，標示了一個急進的起點：從選擇性社會政策走向與社會民主哲學更一致的普遍性原則。該政策的特徵，旨在強調促進較廣泛的參與和取得教育、醫療服務、娛樂及文化的支出。換言之，該政策的目的是在刺激並促進「社會消費」（Social Consumption）。

社會計畫與社區發展的原則運作，很明顯地表現在社會福利委員會（the Social Welfare Commission）及其澳洲援助計畫（Australian Assistance Plan）的建立，和都市與區域發展部（the Department of Urban and Regional Development）的創設。後來，藉著醫療保健制度（Medibank）的立法也提供普遍可利用的醫療服務。這項立法面臨很大的阻力，它是在聯邦國會兩次解散與隨後眾議院及參議院聯合會議後才通過。

社會政策的普遍主義時期，隨工黨政府在一九七五年的大選挫敗而猝然結束。新任的自由—鄉村黨聯合政府的社會政策之明顯特徵就是：選擇性（Selectivity），和在某些層面的殘餘性（Residualism）。社會政策的選擇性取向，是基於養老金與津貼現金移轉的維持和普遍集體提供的支出之減少。政府社會支出不是受到限制，就是儘可能被削減，並賦予志願的非政府福利部門更重要的角色。

這種朝向選擇性的轉變，明顯的表現在政府立法與行政變遷，和內閣施政報告中。這種意圖主要是透過削減公共支出，以恢復國家經濟；透過課稅減免與工資控制，以獎勵私人部門投資。新政府的首要行動，是在取消前任政府那種提供普遍主義福利服務或增進社會發展的組織與計畫；這些包括：社會福利委員會、都市與區域發展部、（臨時）兒童委員會（Children's Commission

(和澳洲援助計畫。在新政府看來，這些計畫是浪費的，而且是經濟不景氣時所負擔不起的。

儘管政策的意圖如此，但在聯合政府執政的七年間，聯邦政府的支出，實質上並未減少；因為，它在國民生產毛額所佔的比率，僅減少一·四%。雖然社會支出減少得較多（達二·一%），但並未比一九七二年工黨政府選舉前的一般水低。事實上，支出的轉變是：醫療、教育、住宅及社區建設的支出減少，但社會安全與福利的支出增加。這種變遷的發生，主要是因失業與援助雙親津貼的增加。為了滿足社會提供的成本，尤其是醫療服務，遂將某些責任轉給各州：醫療保健制度（Medibank）的逐漸廢除，是降低成本的另一項要因。

然而，社會支出佔國民生產毛額比率，僅有少許的下降，其佔聯邦預算總支出比率，從一九七五—七六年的五〇·八%降到一九八二—八三年的四六·二%。

一九八三年工黨政府再度執政，並宣示了明確的政策：提供健全、適當的經濟管理，亦即刺激投資、創造工作，以確保持續的經濟成長。它的方法是藉著共識政策的協合體制結構之發展，簡言之，資本與勞動的利益可以並存。早期，這種政策獲得了某種程度的成功，尤其是根據一九八三年的協定，獲得工會的合作與約束。至於公司業者的合作則較少，後來幾年，政府政策日益受到業者的攻擊，尤其是一九九〇年代初的經濟變壞，情況更是如此。

在社會政策方面，實質的主要改革是：普遍性醫療計畫（現行醫療保健制度：Medicare）的再引進、稅制變遷、退休收入政策的整體重建與養老金資產調查的採行。由於養老金資產調查的影響，領養老金的人數，從一九八三至一九九一年，減少了四二、〇〇〇多人，然而，同時期可領養老金的人數已成長至五四五、〇〇〇人。這逆轉領養老金人數不斷上升的長期趨勢。

儘管，這些創新並非意識型態驅使的收入再分配，但聯邦在現行醫療保健制度、退休金。較高教育經費及重建老人照護體系上，也有明顯成就。

然而，政府所從事的某些改革，例如：對一次付清的退休金課稅、養老金

資產調查與額外福利（Fringe benefits）課稅，顯然是在減少較高收入者享有不當的利益。

一九八〇年代的工黨政府，是將經濟的有效管理，視為社會政策的必要先決條件。執行頭兩年，工黨政府似乎在下列幾方面很成功：公司開始出現前所未有的盈餘、就業情況改善和失業減少。一九八〇年代中、末期，經濟過熱後，澳洲在國際市場漸處不利地位，終導致政府採取限制公共支出的政策，並嚴格控制、監督和評估收入援助受益人，特別是領失業救濟金和單親給付者的資格。

一九八六年，由於社會安全部長任命的「社會安全檢討」（The Social Security Review），根據澳洲現有貧窮與不平等資料出版了一些書，並建議一些即使無法解決，或許能緩和某些問題的方法。該檢討的目的是在檢證社會安全的安排，但最重要的改變是，不必對依賴人口提供這麼多的收入援助，更重要的是，也為資源與服務的提供了結構性安排，這可促進人們在市場經濟的社會機能。但是，這些論題均已超出檢討範圍。

聯邦政府的福利活動

除提供支援、持久經濟環境和適當基礎結構外，聯邦政府的主要社會政策活動就是提供收入援助。取代或補助收入的津貼，是給付給母親（家庭生活津貼）、老人、殘障、生病或失業者、退伍軍人、寡婦或單親。另有不同形式的特別援助：補助津貼、喪葬津貼、殘障兒童津貼及孤兒撫卹金等；這些津貼全是由聯邦直接給付給受益人。此外，聯邦援助計畫通常也與各州聯合提供經費，包括移民福利、家庭計畫、居家照護、收入來源控制、收容所、無家可歸者及婦女避難所與殘障收容所。同時，也有關於休閒、青少年活動、兒童服務及其他社區計畫；還有透過稅制減免，寬減額可適用於依賴配偶、扶養子女、醫療支出及保險支出等措施。

根據憲法第96條（特別補助，*“tied grants”*），聯邦可提供贈予和補助給家庭照護服務、兒童照護、養老院、醫療保健服務及其他計畫。目前，聯邦是根據第96條對州、地方政府或直接對非政府部門與社區團體提供贈予及補助。贈予是經由聯邦各部門來給付。

一九九〇年代初期，特別補助的性質與規模是論辯的焦點。各州通常希望能從聯邦援助補助獲得經費，但聯邦卻希望許多計畫能持續有「直接」的聯邦資助（並由中央計畫，以確保一整套的國家計畫）。如果聯邦接管某些計畫（視基金性質而定），特別補助不僅不會到州手上，聯邦也將可能縮減聯邦支援補助。

如表1.1所示，自一九八七年以來，聯邦行政系統的一七個部會中，不少於一三個涉及社會支出的分配。

除給付養老金和津貼外，聯邦直接提供給受益人的服務極少。一般而言，聯邦和州的責任分工是：聯邦負責提供收入援助，州負責非物質的個人服務提供。換言之，聯邦提供生存的手段，而州則提供促進人們社會機能的服務。

州政府

在較小的州，收入約有三分之二（新南威爾斯和維多利亞約有六十%）來自聯邦補助的形式，同時，也約有四分之一來自稅收（新南威爾斯和維多利亞約有四十%）。

州稅的三個主要來源是：薪資稅、印花稅和汽機車稅；這三項約佔州收入的三分之二；薪資收入與聯邦補助佔州歲入的四分之三。對於經濟不景氣壓力或聯邦經濟或工業政策，州稅是極端敏感的，因而也提高州對聯邦的依賴。

基於這些情況，聯邦給州的經費，總是時有改變。例如，一九八〇年代初期，和其他各州比較，南澳（*South Australia*）獲得最高比率的聯邦特殊目的補助；至一九八〇年代中期，在各州中，它所獲得的聯邦特殊目的補助則是

表1.1 1991—92年依職責分配的估計社會支出

職責/部門	聯邦預算估計（百萬元）					
	總社會支出	教育	醫療	社會安全與福利	住宅與社區建設	文化與娛樂
行政服務	27	-	-	-	-	27
藝術、運動、環境、觀光與區域	526	16	21	-	49	440
首席檢察官	20	-	1	18	-	1
國防	2	-	-	-	-	2
就業、教育與訓練	8,782	8,143	-	638	-	1
醫療、住宅與社區服務	15,096	-	12,403	1,633	1,060	-
退伍軍人事務	5,332	5	1,258	3,918	129	22
移民、地方政府與民族事務	149	98	-	48	2	1
工業、科技與商業	17	-	-	17	-	-
一級產業與能源	22	-	1	1	20	-
總理與內閣	17	-	-	4	7	6
社會安全	28,087	-	-	28,087	-	-
交通與通訊	739	-	-	4	-	735
財政	42	-	-	42	-	-
總社會支出	58,858	8,262	13,684	34,410	1,267	1,235
佔總社會支出百分比	100.0	14.0	23.2	58.5	2.2	2.1
佔總支出百分比	58.0	8.1	13.5	33.9	1.2	1.2

資料來源：Commonwealth Government Budget Papers 1991—92，Budget Paper No. 1

最低者。然而，較高的一般補助，就承擔較重的責任，尤其是對人的服務方面。

在福利方面，州政府提供了許多服務：兒童福利、家庭援助服務、教育、公共住宅、醫院與護理服務等。並且提供非政府福利部門經費或援助，以從事個人社會服務、個案工作、家庭援助服務，並對緊急情況者給予現金救濟。各州或領地均有關於兒童、家庭與社區福利的部門，名稱隨州而異，但功能大致相同。

州政府機構，冠以家庭與社區服務部 (Department for Family and Community Services)、社區服務部 (Department of Community Services)、兒童服務部 (Department of Children's Services) 及青少年與社區服務部 (Department of Youth and Community Services) 等名稱者，均在處理有關兒童福利、青少年犯、兒童替代照護、收養、緊急財務援助、緊急避難所許多其他重要論題的立法。

州政府也負責核准扶養父母及私人兒童之家。處理收養事宜、提供預算建議、家庭諮商、租賃援助、緊急財務援助和協助諸多社區援助服務。六個州的這計畫安排相當繁雜，而且也常有改變。

一九七〇年代，雖然各州的福利服務已擴及社區服務，但州的福利服務主要是兒童與家庭福利。這被視為重大的變遷，因為，過去兒童與家庭福利的特徵是穩定而非變動。過去十年，重點又逐漸轉移到兒童保護，尤其是虐待和疏於照顧方面。

一九六〇年代以來的兒童與家庭福利變遷

在澳洲的歷史上，兒童與家庭福利一直是州的責任，這被視為兒童福利或兒童保護的主要來源，不論是缺乏家庭照護或家庭無力或不願照護的兒童，都以社區能接受的方式予以照護。

事實上，兒童福利服務是有關貧窮家庭的兒童福利，基本上，州福利當局的活動是為工人階級家庭或其他低地位家庭（例如，原住民家庭）的兒童提供服務，因為，這些家被認為沒有養育兒童的正確態度，或沒有提供兒童良好的條件與環境，例如：合適的住宅、適當的引導、清潔及醫療等。因此，兒童福利服務有「國家對抗家庭」(the state versus the family) 的爭論，典型上，將兒童帶離他們的出生家庭，他們就可能在另一個地方再社會化。如此一來，兒童長大後將投入勞動力（工人階級），而非依賴國家。

整體而言，直到一九六〇年代，兒童福利的這種態度實際上並未改變。此後，才開始改變；主要是較關注兒童的出生家庭，並將焦點從「兒童保護」(child Protection) 轉移到「預防」(Prevention) (Carter, 1983; Janrozik, Drury and Sweeney, 1986)。

各州的家庭與兒童福利都發生改變，而且多數州在服務提供、立法、行政與服務援助等各層面都有變遷。這些變遷之一，就是多數州均廣泛探究服務提供的體系。

自一九六〇年代以來，州政府在下列領域做了特殊的調查：(1)立法變遷：多數州通過國會新法案，擴大部門的活動範圍；(2)行政變遷：分散化、區域化與專業化；(3)名稱變遷：從兒童福利到社區福利，到家庭與社區服務，逐漸不用「福利」這個字眼；(4)實務與運作方法變遷：拓展服務新領域，更依賴國家經費援助的非政府福利部門；(5)增加各層次專業化：包括政策、行政與服務援助；(6)政策與目的取向的急速變遷：從「兒童福利」到「家庭福利」、「社區福利」，再回到家庭與兒童保護。

一九七〇年代，這些變遷的兩項特徵變得特別明顯：一個明顯且實際的轉變是，從對兒童關注的兒童福利，到家庭福利或社區福利；另一個是「促進」(Promoting) 福利的概念（首次出現在一九六五年南澳社區福利法案 (the south Australian Community Welfare Act 1965) 的概念）。後來，於一

一九七二年南澳社區福利法案 (the South Australian Community Welfare Act 1972) 中，更企圖藉陳述該法案的目的與對象，定義社區福利的概念。此後，其他州也表達相同或類似的承諾，並訴諸立法。

社區福利的提供是受「家庭福利是社區福利基礎」之信念的支持，同時，也在家庭援助的名義下，增加許多服務。兒童福利的概念，因而被擴大為家庭福利與社區福利。這在不同社區組織或自助團體的成長，變得很明顯，但又以地方、州和國家層次的非政府福利部門之成長為最。

聯邦政府後來所採行的措施，更進一步把服務範圍擴展至特殊需求領域，如：殘障兒童、無家可歸的成人與青少年、婦女避難所及一九七八年的實驗性先驅計畫——「家庭援助服務計畫」(family Support Services Scheme)。在收入援助方面，一九七四年開始援助母親的津貼，後來在一九七八年又擴大為援助父母津貼，且把責任從州轉移到聯邦；但這個過程早在一九六八年州補助(棄妻) (the States Grants (Deserted Wives) Act) 就已開始，據此，聯邦開始補償州在單親媽媽和棄妻給付的部分支出。

目前，許多州福利部的計畫，都使聯邦政府的涉入成為必要。最顯著也是最有名的例子就是兒童服務計畫 (Children's Services Scheme)、殘障兒童計畫 (Handicapped Children's Program) 等均屬之。另一個聯合活動的領域則是住宅與社區照顧 (Home and Community Care) 計畫，該計畫的目的則在幫助未受制度化照顧的老人與青少年。

邁入一九九〇年代的州「福利」部

目前，州政府福利部將自己視為「促進社區一般福祉，鼓勵以家庭福利做為社區福利的基礎，促進不同機構的合作與服務之協調，提倡社區福利的研究、教育與訓練。」(南澳，一九九二年社區福利法案)。透過區域辦公室的網路，提供青少年、老人和家庭個人援助服務。許多福利部的工作是有關兒童的

照顧與監護，同時，也經營兒童之家、為青少年犯設立矯治中心及非居住設施。

二十多年來，各州都發展出他們活動的類似哲學、目標及對象，這在他們的年報中都有清楚的說明。某些州將這些原則訴諸立法，以監督福利部的功能與活動。例如：一九八七年南澳社區服務部 (Department of Community Services) 就根據社區服務法案，列出該部的功能：(1) 促進社區中個別家庭福利；(2) 防止社區中家庭與個人福利的中斷，並緩和任何中斷的影響；(3) 協調、援助並鼓勵社區的社會福利服務提供；(4) 引導、促進並鼓勵對社區福利問題，以及提昇社區弱勢團體和特殊個人之福利的訓練或復健計畫之研究；(5) 引導、促進並援助社區中的窮人或弱勢團體，提供並發展新的或額外福利服務；(6) 適當提供並管理設備，包括土地、建築物及特殊器材；(7) 鼓勵地方層次之服務與行政的最大可能發展，並強調預先調查的價值。

塔斯馬尼亞社區福利部 (Tasmanian Department for Community Welfare) 的主要目標，是要使需要幫助的個人或家庭，在社會上能發揮其最大的能力。該部認為，個人福利是塔斯馬尼亞社區福利的基礎，而後才能擴及整個社會。財務困難、社會壓力、婚姻衝突、受驚擾兒童及其他壓力，都會損害個人與家庭的功能，州政府有責任(直接與間接)增加個人的效用與自尊、援助家庭單元的保存、強化或重建，以及減輕家庭破裂的影響。

簡言之，州福利部門為家庭、兒童、青少年、殘障及老人提供或協調服務，對依賴兒童與成人的照顧與監護、青少年犯的矯治、兒童收養、移民兒童照顧、兒童就業、幼兒服務、緊急援助及社區團體提供服務的支援等，負有特別的責任。

父母或其他監護人申請兒童交付照顧；或根據兒童法庭的命令，兒童交付監護或訓練所；或根據特別條款，有關智能障礙者交付照顧時，社區服務部長(或類似名稱者)是該兒童的監護人。等待收養的棄兒和無人照顧的兒童移

，均由州監護。

交付部長照護的兒童，一般都安置於接待之家，該處有專人評估他們的醫療、教育及情緒需求，並決定他們的最佳住所。通常，有關部門都有自己的社區照護設施，因此，兒童可被安置在最適合他們的地方（通常是在他們自己的社區）。

由州監護的兒童，是被安置在認可的養父母處，過正常的家庭生活，並給付津貼給養父母，至於醫療、牙齒、就學等其他特別費用，則由該部支付。

未安置於養父母處的兒童，則安置於該部管理的兒童之家，或宗教及其他團體經營的類似機構。

研究者指出，立法變遷有三項相關目標：從社會控制機構到社區福利機構，改變該部門的角色與公共意向；擴大活動新領域，例如：兒童照護、家庭援助、老人照護；藉由行政重組、職員專業化、更多的非政府福利部門與社區團體參與，以改善服務提供的效率。

活動領域的擴大，也導致部門專業化職員的增加；早期的職員主要是兒童福利工作者，但現在有兒童照護顧問、兒童保護工作者、社工員、家庭顧問、預算顧問、危機中心工作者、心理學家、家庭治療學家及其他諸多專業人員。然而，無法避免的，在廣泛領域的服務中，專業化是必要的，但也有些結果顯示，這並不一定改善服務的有效性。因為，州福利部主要提供非物質的個人服務，因此，專業化領域的成長，會因人們對需求與問題的認知及詮釋而有不同，可能也會產生界限衝突、增加程序與科層化的複雜性。

研究者也指出，各州兒童與家庭福利領域，和聯邦社會福利政策有直接關連，資料分析顯示，兩者的標的人口大致相同，且是社經地位較低的個人及家庭。

一九八〇年代末期以來，由於經濟狀況日形惡化，州福利部門的社區服務與發展工作的承諾已名實不符。它們的活動再次窄化到人口的「依賴」團體：

因失業遭遇困境的家庭、失業且無家可歸的青少年及單親家庭。同時，由於持續的財政援助非政府福利部門與社區組織的政策運作，服務提供的責任，也隨之轉移給非政府部門。

地方政府

全澳六州和北領地，均有自己的地方政府系統。各州雖有些差異，但近900個地方議會的權力與功能都大致相同，包括道路提供與養護、醫療與安全原則的實施、經由法定計畫，負有土地使用管理的某些職責等。所有議會可能提供某些地方娛樂區域、福利或文化服務。一九八六年，地方政府的總經常性支出約35億，約佔州政府總支出的十分之一。

地方政府體系是由州議會所建立，也向州議會負責，它的角色、功能、結構及增加歲入的權力，都由州立法界定。因此，澳洲地方政府並非自治層次的政府。

地方政府不僅只是政府的另一隻行政手臂，其權威是來自選舉的特徵，因此，對其選民與居民有直接的會計責任。在有限的範圍裡，議會決定社區需要什麼、服務的優先性及服務如何執行。

先前的「澳洲地方政府關係議會」(Australian Council for Inter-Government Relations) 界定地方政府的四項功能：(1)在發展社區福祉及其資源上，作為熟悉訊息且能負責的決策者；(2)在地方層次上，作為負責且有效率率的公共的服務提供者與協調者；(3)作為地方力量的催化劑、機智的開創者與協調者；(4)代表地方社區和其他政府及較大社會接觸。事實上，地方政府並不提供廣泛的醫療、福利或教育服務，但卻長期涉入娛樂與圖書館提供。傳統上，議會也給許多提供不同人力服務的志願團體經費或其他援助。

目前，多數議會均提供老人服務，在青少年、兒童、弱勢家庭、殘障者及其他團體的服務方面，也有顯著的增加。雖然，服務援助仍屬零星片斷，但範

圍卻相當廣泛。

這種成長主要和聯邦或州補助有直接關係，但也和一般大眾對地方政府角色看法的急速變遷有關。儘管，有些地方政府仍以爲，物理和資產的服務（如道路、排水）才是的主要任務，地方政府深刻體認到，對轄區內居民的全部要求，負有更大的責任。

雖然，地方政府最明顯的擴張活動是：居家與社區照護計畫（Home and Community Care Programme）及兒童服務計畫（Children's Services Programme），但這是混合聯邦、州與地方政府的經費共同發展。

型態與策略

除直接服務提供外，議會的人力服務活動可歸成四類：(1)促進者：提供許多功能，使其其他機構，尤其是地方社區與志願團體能提供服務。這些功能包括：土地、房屋、財務或行政援助；(2)觸媒：透過社會計畫的運作，從廣泛社區中獲得動員回應與資源，並協助建立社區計畫；(3)發展援助：持續援助社區團體，尤其是透過議會雇用專業社區服務員提供援助；(4)提倡者：提高社區關懷，尤其是對州與聯邦政府而言。在許多人力服務的報告書裡，這些角色已受到廣泛認可，而且多數把焦點擺在地方政府計畫與協調的功能。

議會的人力服務員包括：社工員、老人照護官、社區服務/發展官、社區資訊/公共關係及娛樂官、托兒中心指導員、托兒中心護士、托兒中心工作者、殘障兒童工作者等。他們的活動標的可分爲：老人、兒童、青少年、移民、殘障者、失業者、家庭及婦女。

人力服務員的工作有：社區諮商、社區圖書館服務、住宿/住宅、經濟發展/工作、娛樂與訓練等；也可能涵括社會計畫（如研究、區域計畫）、老人援助、社區交通、青少年援助、資訊、家庭援助、特殊娛樂（如老人游泳池）、社區組織、社區照護/機構援助、2 社區醫療、社區藝術、移民援助及兒童

服務等。

如果經費援助的基礎是適當且安全的，地方政府認爲，地方服務要能完善送達，就需：(1)地緣基礎，尤其是鄰里基礎；(2)回應區域不斷變化的需求；(3)社區發展取向；(4)案主可取得地方資源的機會；(4)社區在計畫與政策發展的涉入程度；(5)良好的行政與財政系統；(6)強有力的地方計畫取向；(7)取得社區聯繫與資源；(8)更普遍性的服務。

隨著分散化和社區服務提供的持續趨勢，對地方導向的社區服務之期望也愈來愈高，地方政府在福利服務中的角色似乎也增多。因此，社會政策的論題，將是爲這些服務尋求經費來源。因爲，地方政府可利用的主要（且幾乎唯一）歲入來源，就是財產稅，額外的經費來源則必須來自聯邦與州政府。特別是聯邦政府。

第二章 非政府部門社會福利

背景

社區服務的領域是人類活動的一個廣泛領域，它是發生在一般所謂社區組織或社區服務組織等大小不同組織裡的活動。這些組織所提供的某些重要服務，包括教育、醫療、文化與娛樂、個人照護與物質援助，是任何社會（特別是工業化社會）運作的基礎（Jourzink, 一九九二）。

從服務的廣泛結構來看，這些組織是介於公共行政組織（如政府科層制）和私人部門經濟組織（像工廠、商店、銀行與其他商業組織）之間。然而，提供社區服務的組織，並無法截然畫分成公共或私人部門。像醫院、學校或大學這種組織，可能是「公共」（Public）部門，但它也常由代表廣大群眾或較狹隘地方利益與私人利益的個人或董事會與委員會來管理和控制，這些利益可能

圖2.1社區服務的人力資源使用類型

		人力資源使用		
物質資源		個人	團體	法人
	非直接介入	<ul style="list-style-type: none"> · 諮詢 · 社會的 · 心理的 · 建議的 · 治療的 · 強制的 · 諮詢 · 醫療的 · 金融的 · 技術的 · 其他 · 著作研究 	<ul style="list-style-type: none"> · 團體 · 娛樂的 · 教育的 · 文化的 · 治療的 · 宗教的 · 福利的 · 政治的 · 著作研究 	<ul style="list-style-type: none"> · 政策建議 · 政策制定 · 政策執行 · 管理 · 組織 · 政治的 · 教育的 · 利益/遊說 · 其他 · 研究
直接介入	<ul style="list-style-type: none"> · 醫院 · 教學 · 調查 · 緊急 · 居家 · 機構 · 研究 	<ul style="list-style-type: none"> · 教學 (團體) · 會議 · 學校 · 專業 · 研究 · 露營 · 「收容所」 	<ul style="list-style-type: none"> · 管理 · 公園 · 機構 (如教育) · 收入 · 研究 · 出版 	

資料來源: Jamrozik, A. and Boland, C. (1992) Use of Human Resources in Community Services, Kensington, University of New South Wales.

未必清楚明言，但它們卻藉著對組織管理的影響與壓力，達到保護或追求的目的。

另一方面，「社區導向」(Community based)的組織，可能相當程度，甚至完全依賴政府經費。許多此類組織，雖由私人管理與控制，但實際上，它們是作為政府政策的媒介來履行政府贊助或與政府有關的功能。其他可能追求某些社區團體的利益目標與功能，這些團體包括運動組織、文化團體、自助組織(從社會重要性和運作、目標與資格規模而言，或許是最重要的)，以及教會、與教會有關或由教會資助的學校、醫院、退休村和慈善福利機構等宗教組織。

此類社區組織有兩種共同特徵：「非營利」(non-profit)特徵和人力資源的高度、不同使用。第一個性質通常並不明顯，因為，「營利」(Profit)與「非營利」組織間的區分，通常並非截然畫分。事實上，「非營利」組織可以是以為其成員、董事會與雇員提供高收入和其他重要資源的絕佳媒介，以及累積更多共同財富的機構。

此類組織的另一性質是種比任何其他組織類型更高、更不同的人力資源使用。社區服務組織的人力資源，是使用於不同層次的功能與組織應用。雖然，在社會政策研究、政策建議或政策制定上，它們扮演著重要角色，但對公眾而言，透過它們來進行的這些活動與功能，有些通常不是顯而易見的。這些人力資源使用的類型見圖 2.1。如圖所示，活動的種類既廣且多，而活動又以不同程度的實質資源來進行。然而，人力資源的投入，可說是社區服務的第一要務。

圖 2.1 的類型顯示，目的在確認並論證社區服務的許多活動。它也顯示，它們的使用可能性與選擇範圍，和實質資源的不同程度有關。譬如，它們可能在小型社區導向的家庭照護中心與多功能服務的集中點，或在老人居家照護與老人個人在宅照護間作一選擇。

圖 2.1 的類型，主要關注勞動市場或某種結構與管理形式之運作的服務與組織。然而，在某種程度上，多數這些服務的運作，會有不同程度的非正式成員。多數正式社區服務組織，雇用志願無給者從事工作，許多組織還幾乎完全仰賴義工。除正式組織結構外，許多社區服務也由某些在鬆散和彈性組織安排下共事的個人或各種自助團體、特殊利益團體、鄰居或親屬等非正式團體提供。

本章檢證廣泛的正式與非正式社區服務領域，它們共同構成所謂非政府部門福利事業，或從廣泛角度來說，是非政府部門社區服務。

社區服務的正式組織

根據澳洲統計局的社區服務業分類，社區服務部門包括四個活動領域：醫療服務；教育、博物館與圖書館；福利與宗教組織；和其他包括政策、某些地方政府活動與類似服務的社區服務。自功能角度看，正式社區服務的社會履行，概念上可能會被視為透過醫療與照護、教育和援助服務等不同形式之提供「管理」(manages) 人力資源的事業。

在執行這些功能上，社區服務和其他兩個事業部門：管理與支配公共經濟部門之人力與物質資源的公共行政部門，以及主要管理與支配私人部門物質資源的金融、資產與商業服務部門有某些相似性與共同特徵。據此，這三個部門就是「管理事業」(management industries)。

管理事業的共同特色是量與質的高度勞力密集。自一九六〇年代中期以來，管理事業部門是成長最快速的事業之一，以就業

表2-1 1991年澳洲管理業從業人員與教育程度(人數：千)

事業團體	有在職進修資格					
	整體就業者 ^a	所有在職進修 ^b	具有學位	商業資格	證書或憑文	無在職進修資格 ^c
整體事業						
人數	7,651.8	3,752.2	875.0	1,242.2	1,604.1	3,758.9
%	100.0	49.0	11.4	16.2	21.0	49.1
管理業						
人數	2,593.3	1,608.4	612.8	157.6	827.6	976.8
佔團體百分比	100.0	62.0	23.6	6.1	31.9	37.7
佔整體就業者百分比	33.9	42.9	70.0	12.7	51.6	26.0
金融、資產與商業服務						
人數	879.3	467.1	184.0	50.8	228.0	407.6
佔部門百分比	100.0	53.1	20.9	5.8	25.9	46.4
佔整體就業者百分比	11.5	12.4	21.0	4.1	14.2	10.8
公共行政						
人數	364.2	194.0	78.0	35.0	78.7	169.9
佔部門百分比	100.0	53.3	21.4	9.6	21.6	46.6
佔整體就業者百分比	4.8	5.2	8.9	2.8	4.9	4.5
社區服務						
人數	1,349.8	947.3	350.8	71.8	520.9	399.3
佔部門百分比	100.0	70.2	26.0	5.3	38.6	29.6
佔整體就業者百分比	17.6	25.2	40.1	5.8	32.5	10.6

a 包括仍在學者。

b 包括有其他(未說明的)資格者。

c 包括未入學者和中學程度以下者。

物質生產：農業與其他農林業；礦業；製造業；電力，瓦斯，水力；營造。

分配服務：批發與零售商；交通與儲藏；通訊。

管理業：金融、資產與商業服務；公共行政與國防；社區服務。

娛樂與個人服務：娛樂、餐廳、旅館、個人服務、家庭服務等。

資料來源：ABS(1991) Labour Force Status and Educational Attainment, Australia, February, Cat. No. 6235.0

來說，它所雇用的職員，從一九六六年低於整體就業者五分之一，增加到一九九一年的三分之一強。從職員的人力資源素質來看，一九九二年二月，該部門具有在職進修資格者佔六二%。相較之下，有學位資格者佔整體就業勞動力的二·四%，佔管理業團體三三·六%。結果，管理業就業者佔整體就業勞動力三三·九%，而該部門具有在職進修資格者佔整體就業者四二·九%，具有學位者則佔整體就業7%（表2.1）。

表2.1的資料顯示這三個管理業部門各別教育資格的程度與水準。如表所示，金融、資產與商業服務和公共行政的此種資格水準大致相當，但卻高於整體就業勞動力的平均，特別是在學位水準上，它們所佔比率約為整體就業勞動力的兩倍。相較之下，社區服務除了是三個部門中雇用最多職員者外，它也是這些部門中有最高比率在職進修資格（七〇·二%）和最高比率學位資格者（二六%），其佔部門比率為整體就業勞動力的兩倍多。如果社區服務的就業不算，其餘兩部門有學位的就業者比率佔整體事業的八·三%，小於社區服務比率的三分之一。當社區服務部門與整體事業關連時，這些差異的重要性就清楚顯示，一九九一年三月，該部門佔整體就業一七·六%，但在有職進修資格者佔整體就業者二五·五%，有學位者則佔整體就業者四〇·一%。因此，在管理業，特別在社區服務業，人力資源或人力資本的投資是很高的。對澳洲人的福祉來說，這些事業所做的貢獻，是社會政策上高度相關的問題。

公共與私人服務

在一般人看來，社區服務是經濟公共部門而非私人部門。然而，在就業結構中，它們之間的界限並非截然畫分，在資源分配的許多領域，特別在社區服務上，部門之間也有許多重疊之處。根據澳洲統計局的資料顯示，以管理、控制和責任判準來看，一九九一年五月，所有公共部門的雇員佔整體薪資工作者二九·二%，私人部門佔七〇·八%。比率幾乎相反的是，在社區服務中，公共

部門的雇員為六一%，私人部門則佔三九%。若社區服務不算在整體就業中，則會有很大差異，因為，公共部門就業只佔其餘事業一九·八%（表2.2）。

資料也顯示，在社區服務的不同領域裡，公共與私人間的區分有相當差別，公共部門的最高比率是教育與相關服務（七六%），最低為福利與宗教機構（二二·八%）。然而，這只根據組織贊助作區分，並未考慮政府對私人社區服務組織的補助。譬如，許多私人福利機構的職員薪資和經費支出，常是政府補助。此外，私人社區服務也從各級政

表2·2a 1991年5月澳洲薪資工作者：整體事業和社區服務

類別	整體事業		除社區服務的 整體事業		社區服務	
	人數(千)	%	人數(千)	%	人數(千)	%
整體薪資工作者	5,930.3	100.0	4,576.7	100.0	1,353.6	100.0
男	3,239.1	54.6	2,772.1	60.6	467.0	34.5
女	2,691.2	45.4	1,804.6	39.4	886.6	65.5
所有私人部門	4,198.9	70.8	3,671.0	80.2	527.9	39.0
所有公共部門	1,731.4	29.2	905.7	19.8	825.7	61.0
聯邦政府	410.3	6.9	366.9	8.0	43.4	3.2
州政府	1,160.2	19.6	379.4	8.3	780.8	57.7
地方政府	160.9	2.7	159.4	3.5	1.5	0.1

表2·2b 1991年5月澳洲社區服務之公共與私人部門的薪資工作者

部門	人		男		女	
	人數(千)	%	人數(千)	%	人數(千)	%
整體社區服務	1,353.6	100.0	467.0	100.0	886.6	100.0
私人部門	527.9	39.0	139.9	30.0	388.0	43.8
公共部門	825.7	61.0	327.1	70.0	498.6	56.2
醫療服務	541.2	(40.0)	119.5	(25.6)	421.7	(47.6)
私人部門	243.7	45.0	40.2	33.6	203.4	48.2
公共部門	297.6	55.0	79.3	66.4	218.3	51.8
教育、博物館、圖書館	513.9	(38.0)	191.1	(40.9)	322.5	(36.4)
私人部門	123.5	24.0	36.2	18.9	87.3	27.0
公共部門	390.4	76.0	154.9	81.1	235.5	73.0
福利與宗教組織	119.2	(8.8)	34.6	(7.4)	84.6	(9.5)
私人部門	92.0	77.2	25.8	74.6	66.3	78.4
公共部門	27.2	22.8	8.8	25.4	18.4	21.7
其他社區服務	179.2	(13.2)	121.8	(26.1)	57.5	(6.5)
私人部門	68.7	38.3	37.7	31.0	31.0	53.9
公共部門	110.5	61.7	84.1	69.0	26.4	45.9

註：括弧內的百分比是指各項的總人數比。

資料來源：ABS (1992) Employed Wage and Salary Eainers, Australia, June Quarter 1991, Cat. No. 6248.0

圖2·2 社區服務的人力與物質資源形構之範例

		人力資源的使用		
		公共部門	私人/國家補助	私人部門
物質資源的使用	公共部門	公立學校教師 公立醫院醫生 公立圖書館館員 大學教師	公立醫院醫生 由法律基金援助聘任之辯護律師	在法庭工作的辯護律師 公共組織的顧問 公共部門的約聘工作者
	私人/國家補助	公共補助私人機構的職員	非政府福利組織 私立醫院醫生 工作導向的兒童照護 私立學校	國家補助組織中的私人工作者 課稅減免的社區組織 宗教組織(教會、宗教、教團)
	私人部門	租用私人產權的公共組織	私人執業醫生	無國家補助的私立大學 私人社區組織

資料來源：Jamrozik, A. and Boland, C. (1992) Use of Human Resources in Community Services, Kensington, University of New South Wales.

府的課稅減免、公司稅、營業稅和地方稅的減免中，獲得「潛藏」(Concealed)的補助。

公共部門在福利服務與宗教組織這種低層次的直接參與顯示，福利服務之提供的歷史取向仍佔優勢，亦即州與聯邦可能提供福利服務經費，但服務往往仍由典型的志願團體或非營利社區服務部門等私人部門控制。無疑的，私人部門的福利機構之目的，是要儘可能提供最佳服務，但卻又受到經費水準及其意識型態或宗教導向的限制，這種處理法維繫著政府對福利服務之一間接責任」(indirect responsibility)的意向，而且有助於維持這些服務的慈善與選擇性特質。

在社區服務的實際安排與運作上，公共與私人間的區分甚至更複雜。譬如，經費與責任可能在公共部門，但活動則常在各種公、私互動中進行(圖 2.2)。於是，私人執業醫生在公立醫院執行其技能，律師在公共法庭和公共法律體系的架構中執業。公共部門(特別是公共服務與法律規定的基層結構)和政府經費，為社區服務的專業人員提供賺取收入、追求事業，甚至促進其政治目的與階級利益的工具。

在許多這種互動中，社區服務和管理業其他兩部門有高度相似性。事實上，這三個部門執行許多共同領域的活動與功能。譬如，私人執業醫生有時可能在公立醫院執業，他們的多數收入來自對病人服務的收費，但給付則由國庫透過現行醫療保健制度來支付，因此，他們被認為是在社區服務的私人部門。另一方面，在醫療部門工作的公務員，則被認為屬公共行政部門。同樣的，金融、資產與商業服務部門和管理業其他兩部門也有互動。聯邦、州和地方政府控制並支配各種資產，某些非政府社區組織，特

表 2.3 1991年澳洲就業的職業與兩性組成：整體事業與社區服務 (人數：千)

事業/職業	(1) 整體就業者		(2) 男		(3) 女		佔(1)%
	人數	%	人數	%	人數	%	
除社區服務外整體事業							
整體就業者	6,204.2	100.0	3,933.3	100.0	2,270.9	100.0	36.6
管理與專業	1,495.4	24.1	1,139.2	29.0	356.1	15.7	23.8
管理者與行政人員	807.4	13.0	607.9	15.5	199.4	8.8	24.7
專業人員	497.1	8.0	370.3	9.4	126.8	5.6	25.6
高級專業人員	190.9	3.1	161.0	4.1	29.9	1.3	15.7
店員、推銷員與個人服務	2,130.2	34.3	683.8	17.4	1,446.4	63.7	67.9
店員	1,092.4	17.6	280.2	7.1	812.2	35.8	74.3
推銷員與個人服務	1,037.8	16.7	403.6	10.3	634.2	27.9	61.1
商人、農人與司機	1,641.1	26.5	1,448.1	36.8	193.0	8.5	11.8
商人	1,100.8	17.7	996.8	15.3	104.0	4.6	9.4
農人與司機	540.3	8.7	451.3	11.5	89.0	3.9	16.5
工人	937.6	15.1	662.3	16.8	275.3	12.1	29.4
社區服務							
整體就業者	1,465.0	100.0	510.4	100.0	954.6	100.0	65.2
管理與專業	865.9	59.1	363.0	71.1	502.9	52.7	58.1
管理者與行政人員	41.7	2.8	25.6	5.0	16.1	1.7	38.6
專業人員	536.9	36.6	238.5	46.7	298.4	31.3	55.6
高級專業人員	287.3	19.6	98.9	19.4	188.4	19.7	65.6
店員、推銷員與個人服務	355.6	24.3	35.9	7.0	319.7	33.5	89.9
店員	237.9	16.2	26.1	5.1	211.8	22.2	89.0
推銷員與個人服務	117.7	8.0	9.8	1.9	107.9	11.3	91.7
商人、農人與司機	69.7	4.8	54.0	10.6	15.8	1.7	22.7
商人	44.7	3.1	31.9	6.3	12.9	1.4	28.9
農人與司機	25.0	1.7	22.1	4.3	2.9	0.3	11.6
工人	173.7	11.9	57.5	11.3	116.2	12.2	66.9

資料來源：ABS (1991) The Labour Force, Australia, August 1991, Cat. No.6203.0

別是國教及其醫療、教育與福利服務等分支機構，則是不動產的最大所有人。人力資源與物質資源經常共同管理，公共與私人間的差別變成無法區分，或充其量是模糊不清。

社區服務的專業人員

社區服務中最普遍和主要的職業團體，就是各種專業與高級專業人員團體，亦即一般所謂「協同性專業人員」(Helping Professions)：醫生、護士、物理治療師、社工員、福利工作者、律師、教師、大學教授與講師，和許多其他專業工作者、輔導員和臨床醫學家。這種專業優勢性與多樣性，就表現在社區服務業職員在職進修教育資格，特別是學位水準的高普及。

表 2.3 是社區服務和其他事業部門的專業與高級專業之比較。如表所示，一九九一年八月，社區服務的專業與高級專業人員，佔該業整體就業者五六·二%，這比其他事業部門一一·一%高出五倍多。結果，社區服務這種專業人員的集中化，就佔該月整體就業者一九·一%，佔整體專業與高級專業人員的五四·五%(男性三八·八%，女性七五·五%)。因此，社區服務除了是兩性就業的重要領域外，對廣泛專業來說，也是特別重要的。

在正式社區服務結構中，公共與私人領域間有類似的密切互動和重疊，在社區服務公共或私人部門工作的專業人員，也和管理業其他部門的專業人員有許多共同點。最重要的是，他們的教育和以教育為基礎的專業資格。這些資格是通過社會認可和法定學習機構的研究課程而取得。因此，他們的專業地位受社會承認，且從就業組織中獲得某種自主權，他們可以合法聲稱，他們不僅對雇主，更對他們的案主和整個社區負有專業職責。他們的專業資格也賦予他們界定其處理的論題與問題、企圖達成的目標和達成這目標的方法等性質之權威。

和其他事業部門一樣的，社區服務的提供者通常並未擁有生產工具；像學校、醫院、法庭或高等機構是由國家供給。然而，他們支配生產工具和控制其

運作與產出性質。他們的收入主要仰賴國家直接或間接的資源分配；有些是它的雇員；其他是自由業者。有些也變成企業家，他們發現，服務可作為資本投資來源(如私人醫院、診所或諮商機構或老人之家)。其他加入法人組織的商業冒險事業，利益來自國家給法人組織的主要經費之實質移轉。像私立學校、醫院和福利機構等教會導向或與教會有關的法人組織是最明顯的。

正因社會認為服務的提供者是必須的，因此，社區服務的專業人員就擁有相當權力，這有許多來源：專業化和免於被僱取之知識與技能的權力；界定其活動、目的與運作方式的權力；以及界定其服務需求的程度，均影響滿足如此界定需求的資源分配。

社區服務也在學生、病人或福利案主等被界定為需要者的專有市場運作。由於社區服務的專業人員能確認自己和受益人的利益，因此，他們的聲稱就獲得支持。然而，此類聲稱可能會被詮釋為對人們福祉或一般公共利益的真正關懷，或被詮釋為利己主義的行動。在此情況下，公共與私利未必不相容，但須注意的是，專業人員的成功聲稱須確保公共服務經費的分配，這才能確保他們自己的就業、相符的收入和其他從就業中所獲得的利益。

非政府福利部門

在社會政策的爭論上，那些提供與服務應優先考慮，應由誰提供等資源分配的優先考量論題，仍然是重要的。在傳統英國福利模式的國家裡，適當提供基層社會服務的角色是由國家負責，至於對特殊正式服務結構的危機干預和緊急救濟等提供援助的角色，有時雖有法定基礎，但卻常由慈善或志願團體負責。這些團體的設立有時是由政府援助，主要是由教會或由企求透過志願工作以處理社會問題的熱心市民小團體所組成，而最近，則常由專業與非專業工作者組成。

非政府福利部門是志願的，但從澳洲殖民時代初期以來，該部門在不同程

度上就依賴公共經費。自一八〇〇年金恩總統 (Governor King) 在雪梨創設澳洲第一個福利機構：女性孤兒學校 (the Female Orphan School) 以來，社會福利部門已數以萬計的成長，並且也提供許多政策、計畫與服務。早期，慈善活動是由非政府部門支配。此後，有關政府部門和/或非政府部門應介個人與社會情境以影響福祉和生活水準的程度，則持續有不同的看法。

殖民時代初期，貧民服務是由許多慈善機構負責。南澳是唯一有公共經費者。其他各殖民地的慈善事業則是私人活動，但有政府援助的推動，標的人口特別局限於「生病的窮人」(sick poor)、「缺乏照護的」(neglected) 兒童，以及貧民、「失身」(fallen) 懷孕和被遺棄的婦女等各種團體，這些就是一般所謂「可憐的人」(the poor)。歷史學者追溯了早期的慈善救助，在他們的著作中，進一步闡釋了有關早期非政府部門的看法 (參見 Dickey, 一九八〇, Kewley, 一九六九; Mendelsohn, 一九七九; Kennedy, 一九八二; Horsburgh, 一九八〇; Tiorney, 一九七〇。這些著作未必詳細分析非政府福利部門，但卻解說了早期非政府部門社會福利的某些狀況)。

從一開始，非政府福利部門就有實質的政府資助。譬如，Kewley (1965: 8) 指出，由馬凱利總督 (Governor Macquarie) 所創的「雪梨慈善協會」(the Sydney Benevolent Society) 就有自己的收容所，總督也從公共經費中支付雇員與保姆薪資。對於某些收容者，政府也給予配給 (後來改為現金補助)。早在一八二〇年，當時最大的志願機構：「慈善協會」就無法從志願捐贈中支付其經常費用，故而尋求並接受不同形式和數量的政府補助。和現在一樣，當時的共同爭論是：政府的提供經費是否適當？一般認為，這不僅降低了增加資金的誘因，也使政府落入干預志願主義倫理的處境。

然而，國家支出確實增加，慈善事業和國家間的關係，也愈來愈成為關注的論題。由於公共經費變成非政府福利部門的重要一環，因此，時常令人擔心的是，那些被援助者是否不值得援助或並非真正需要援助者？或許，操縱福利

體系者就是這些「騙取者」(Scroungers)。

一八九〇年，新南威爾斯慈善事業督察長就慨嘆說：「政府對志願團體的捐贈非常不相稱」(引自 Mendelsohn, 1979: 122)。事實上，在一八七三年至一八九〇年間，新南威爾斯和維多利亞政府設立了五個獨立調查志願福利部門運作委員會 (Jones, 1980: 12)。一八九七年，新南威爾斯政府收到三冊皇家委員會公共慈善事業報告書 (Report of the Royal Commission on Public Charities)。這些報告書指出，所有志願部門的活動均不如人意。

一八九〇年的維多利亞皇家委員會 (the Victorian Royal Commission) 發現，志願機構有圖利自己之嫌，對於機構的補助分配，似乎也較著重政治偏好而非需求。新南威爾斯皇家委員會 (the New South Wales Royal Commission) 也發現浪費、重疊和缺乏管理的證據，因而建議在十四個被調查的組織中，應取消其中七個組織的經費 (Jones, 1980: 11-12)。誠如 Jones 所說，這些委員會的主要興趣是對公共經費的適當說明，因此，其關注焦點是擺在管理實務而非機構案主的需求。

然而，澳洲和其他地方的社區也依賴類似慈善協會、救世軍 (the Salvation Army) 和紅十字 (Red Cross) 等非政府福利部門對特殊案主團體提供特殊服務 (如醫院照護、無家可歸者收容所、窮人免費餐廳、緊急救助)，顯然的，在經濟困難時，非政府福利部門無法提供預期的救濟程度。Jones (1980: 12) 指出，在一八六〇至一八九〇年經濟成長的年代，志願機構扮演著良好的角色，但隨著一八九〇年代的經濟蕭條，它們則完全無法處理緊急的社會問題。一九三〇年經濟蕭條初期，類似救世軍的組織均與致勃勃的投入慈善行動，但當經濟持續惡化時，就變得無能為力，而且「經濟蕭條也徹底改變了救濟主要來源的志願團體」(Mendelsohn, 1979: 125)。

這並不是說非政府福利部門不是當代福利結構的重要部分。除作為服務提供者外，它們也是不容忽視的遊說團體，一種適當介於直接服務提供者和位高

任重類群間的團體。

晚近幾年，澳洲的非政府福利部門快速成長。一九八一年，一項大規模的全國調查 (Milligan, Hardwick and Graycar, 一九八四) 發現，在所有非政府福利部門中，有一半是在一九七〇年代初期成立，四分之一是在一九七六年後成立。十九世紀末期的沈重慈善恥辱，隨著機構的貧乏意向一起消失，非政府福利部門在社會需求、服務提供、社區發展與積極的社會行動等相當廣泛的活動層面上運作。重要的是，非政府福利部門是根據「需求」(need) 提供服務，而政府則根據「權利」(right) 基礎來提供。藉著需求的決定，非政府福利部門對受益人的生活起了很大的影響。

有關非政府福利部門執行這些功能的表現和適當性，並不是在此考慮的論題，要注意的是，非政府福利部門扮演著重要的意識型態服務角色。規模龐大且創設已久的機構有它們的歷史記載，最著名的有澳洲紅十字、救世軍、史密斯家族 (the Smith Family)、傳承 (Legacy)、聖勞倫斯公會 (the Brotherhood of St. Lawrence) 和新南威爾斯慈善協會等，但這些機構只是非政府福利部門的一部分。

除了這些著名的組織外，也有很多較小型的社區服務團體，多數是小規模經營，不僅有薪職員甚少且無資產。較小型的社區組織有不同的對象，它們和它們的案主與政府也有不同的互動，並扮演不同的社區角色。它們的目的可能是為新市郊有交通問題、缺乏兒童照護或兒童地方娛樂設施等特別困難者，提供服務或援助。這些組織有些以自助團體出現，後來則擴大其活動，它們常見於許多民族社區裡，不僅對成員提供援助，也在它們的社區中維繫了文化傳承。

非政府福利部門的分類

由於非政府福利部門所從事的活動很多，因此，有關這些組織及其活動的

分類是複雜且困難的。非政府福利部門所做的事，包括：(1) 提供個人服務；(2) 提供物質援助；(3) 涉及社會行動；(4) 擴大國家服務；(5) 作為國家對手；(6) 提供國家服務的替代品；(7) 基於某些原因或利益而作為遊說團體等。

如前所述，澳洲唯一的非政府福利部門全國調查，是在一九八一年由新南威爾斯大學社會福利 (現改稱社會政策) 中心所進行。以下的資料是來自該調查的報告書 (Milligan, Hardwick and Graycar, 一九八四)。

從五七一個組織的嚴密分層抽樣中，研究者估計，當時澳洲的非政府福利部門約有二五、四〇〇至四八、五〇〇個，點估計約為三七、〇〇〇個。調查資料的分析也確認十三種廣泛功能類別和四十五個特殊類別。表^{2.4}所示即為這些功能的簡表。

每個廣泛功能類別，代表類似導向或活動領域之特殊功能的邏輯分類。例如，收入援助組織的直接功能就是提供貨物、現金或服務，或其中某些結合之維生收入補助等。住宿組織提供許多與居住有關的形式。教育組織的主要角色是教學，但在正式教育體系外運作。就業組織關注與工作有關的服務，且以不同於商業市場的方式提供工作，如：受保護的工作場所或工人合作社，或訓練失業者等。

個人照護組織是涉及一般個人福祉與發展的部門。治療照護組織是由殘障者、精神或情緒有問題者之諮商與復健導向來區分。醫療照護組織的提供，與其說是主要醫療服務、毋寧說是諮商、援助、教育與預防計畫。

在社會發展的領域裡，非政府福利部門所關注的是為其案主提供社會、文化與娛樂需求。社區行動組織的活動，一般是比较前面這些組織為廣。服務援助組織主要在援助該部門的其他類別。然而，在某種程度上，所有組織可能涉及研究、資金累積、義工訓練、協調與計畫、服務援助組織主要就提供這套功能。

資訊組織是為一般民衆或部分團體提供各種與福利有關的資訊與介紹服務

表2.4 非政府福利部門的功能分類

廣泛功能類別	特殊功能類別
住宿 (14.5%)	緊急避難所；特殊目的住宿；療養院；社區住宅
社區行動 (13.2%)	公眾教育或提倡特殊團體權利； 地理導向的社會/環境改善組織； 團體需求的自助提供
社會發展 (13.2%)	宗教/精神發展；社會或娛樂活動
個人照護 (11.4%)	托兒；居家照護；居家服務；扶養照護；收養服務；援助與 意見
治療照護 (11.0%)	殘障復健；精神復健；諮詢服務；社區導向的服務
服務援助 (8.4%)	經費提供；研究與評估；其他非政府部門福利事業的協調、 計畫與援助；義工管理與/或訓練
教育 (7.2%)	學前；玩具圖書館；成人教育；特殊教育
醫療 (6.5%)	家庭計畫/墮胎；懷孕援助；急救/救援服務；疾病援助；醫 療教育；一般醫療服務
就業 (5.1%)	受保護的工作場所；創業計畫；工作倫理與/或技能的維持/ 或服務
資訊 (3.9%)	社區資訊；金融諮詢服務；法律建議/介紹服務
收入援助 (3.0%)	緊急現金援助；緊急貨物與/或服務
多功能 (1.2%)	無特殊種類
保護 (0.9%)	免於虐待的保護；危機干預；災害救助；道路安全

註：括弧內的百分比是指該功能類別佔總體非政府福利部門的比例。

人事

。保護組織的目的則在預防和矯治人們生活的崩潰與危機。最後，多功能組織則是同時做許多事的組織，我們很難以一、兩項主要活動來描繪它。

調查顯示，近四分之三的組織執行一種以上的功能。整個澳洲非政府福利部門的性質、規模及其活動，也有顯著差異。

澳洲的非政府福利部門雇用許多人。一般認為，成為志願部門的一環，非政府福利部門主要以義工為主，但這可能與事實不符。澳洲非政府部門固然有許多義工，但支薪職員總數可能高達六〇萬人。然而，在另一方面，義工的人數是要比支薪職員多很多。調查發現，八四%的組織雇用義工，每個組織的義工平均數是三五人，義工每週平均工作三·九小時。六一%的非政府福利部門

有支薪職員，每個組織平均支薪職員數是二六人，但中數則是六人，這顯示多數支薪職員是由較少數的大型組織所雇用。組織的支薪職員數常因組織接受政府補助的比率而異。

住宿、就業與多功能的組織是支薪職員最多的部門。然而，四分之一以上的住宿組織有五十個以上的職員，在住宿組織裡，支薪職員的平均數是五三人，中數是一六人，這和非政府福利部門的其他功能類別形成強烈對比。在功能類別上，支薪職員不超過二十人，且有三分之二是義工者為社區行動組織。它的支薪職員平均數是六人，中數為五人。其他功能類別，包括社會發展、服務援助和資訊等支薪職員數較低。因此，社區改善和援助活動為導向的組織，要比提供個人服務的組織雇用更少的職員。

在全澳各州也有顯著差異，六〇·六%的澳洲非政府福利部門雇用支薪職員，而昆士蘭和西澳所雇用的支薪職員則不及一半（各為四七·四%和四三·九%）。支薪職員超過五〇人者，只佔整體非政府福利部門的七%，在南澳是一一·八%，西澳則為一四·六%。和其他各州不一樣的是，西澳有相當大比例的組織雇用無薪職員（佔五六·一%，而全澳平均是三九·四%），而且也有相當大比例的組織雇用五〇人以上的支薪職員（佔一四·六%，全澳平均為七%）。西澳也有非政府福利部門最高的支薪職員平均數與中數（Milligan, Gardwick and Graycar, 1984: 148）。

若以州來檢證組織的義工數，昆士蘭是最顯著的，因為，它有四分之一的非政府福利部門沒有義工，相較之下，塔斯馬尼亞和西澳約一〇%的非政府福利部門沒有義工，而南澳則有一三%。以各組織的義工數來看，南澳則有最高平均數（四七）和中數（二〇）的義工數（同上：一四八）。

一般而言，支薪職員有一半時間花在直接服務提供，四分之一花在行政，其餘則花在其他不同活動。相較之下，義工花在各種活動的時間較平均，他們有三分之一以上時間用在直接服務。不同組織活動的支薪職員，花費的時間

表2.5 非政府福利部門收入來源：總收入平均比例（依功能分）

功能	收入來源的平均比例						合計
	合併政府	合併外在來源	合併內在來源	其他	合計		
	%	%	%	%	組織數	%	
住宿	39.5	11.3	41.3	7.9	100.0	80	15.5
社區行動	30.0	3.4	58.6	8.0	100.0	69	13.3
社會發展	7.2	4.2	84.0	4.5	100.0	65	12.6
個人照護	38.1	16.8	43.9	1.1	100.0	57	11.0
治療照護	49.0	16.3	31.5	3.2	100.0	57	11.0
服務援助	31.3	2.2	65.0	1.5	100.0	42	8.1
教育	45.1	11.3	39.1	4.5	100.0	37	7.2
醫療	38.9	8.8	48.1	4.2	100.0	37	7.2
就業	59.2	1.9	22.8	16.1	100.0	27	5.2
資訊	64.9	7.9	26.2	1.1	100.0	19	3.7
收入援助	27.9	11.6	52.5	8.0	100.0	17	3.3
多功能	48.1	16.4	30.0	5.4	100.0	7	1.4
保護	75.7	-	24.3	-	100.0	3	0.6
合計	36.7	9.0	49.1	5.3	100.0	517	100.0

註：本表更詳細的內容參見 Milligan, Hardwick and Graycar 1984:131.

數有很大的差異，這依組織的功能而定。在住宿、多功能、保護或教育功能的組織裡，支薪職員花在直接服務的時間較平均為高，花在行政的時間則較平均為低，反之，在社區行動、服務援助或收入援助功能的組織裡，支薪職員花在直接服務的時間較平均為低，花在行政的時間則較平均為高（同上：一五二）。

經費

從一九八一年的調查粗略估計顯示，當時澳洲非政府福利部門的合併收入在三〇億到六〇億之間（以一九八一年的價格計算），而且收入規模大小不一。多數集中在低收入區間，有三分之一以上（三五·一%）的組織，年收入低於五千元；有四分之一（二五·九%）的組織收入介於五千至五萬元；超過五分之一（二二·三%）的組織收入在五萬至二五萬元；其餘收入從二五萬至一〇〇萬元以上者佔一七%。定期預算在五千元以下的低收入組織，被歸入特殊功能類別。一〇〇萬元以上高收入組織主要在住宿和就業功能類別。

非政府福利部門的經費有許多來源。一九八一年的調查顯示，近三分之二（六二·九%）的非政府福利部門從聯邦政府、州政府或地方政府獲得某些收入。在這廣泛的範疇裡，聯邦和州政府是最重要的來源。有相當大比率的組織（八四·五%），是從它們自己的內在來源（投資、籌措資金與捐款、會員與服務費）獲得某些收入。在這種組織裡，籌措資金與捐款是主要的收入來源，根據調查顯示，約有六三%是由這種來源獲得某些收入。由外在來源（母組織或母公司，私人公司，其他組織）獲得收入者較少，約佔所有組織二六·七%。近四分之一（二四·八%）的組織是由其他來源獲得某些收入。

調查資料顯示，多數組織是從政府和內在來源獲得收入，表2.5所列，即是非政府福利部門在這些範疇（政府、外在來源、內在來源）的收入比率。收入出自內在來源者約有半數，來自政府者約三分之一強。在某些州，政府提供非

政府福利部門的經費要較其他州多許多，譬如，維多利亞州的非政府福利部門，就從州政府獲得了二六%的收入，但昆士蘭州的非政府福利部門，則只獲得二·四%的收入。

會計責任

由於多數非政府福利部門接受政府經費，因此，可以想見的假設是：機構的自主性會受到嚴格的限制。但是，一項小型的澳洲研究（Graycar and Silver, 一九八二）發現，事實並非如此，由Kramer（一九八一）所作的此類組織之四國研究，也獲得相同結論。

澳洲經驗似乎顯示，經費通常是以「你們籌畫，我們配合」為基礎。根據某大型多功能機構的說法，一旦有經費補助來源，這就意味著必須遵守會計和審計程序，並且要提供統計資訊，但是，從未有提供任何提供經費的單位會要求逐日監督機構在做些什麼？非政府福利部門的初步階段通常是尋找經費，而政府除了提供經費外，甚少會有任何反應。然而，經費來源多少是不可預期的和無系統的。聯邦經費是經過嚴格的立法指導方針而來，州經費則幾乎是特定問題或事務之考量而來，而且少有會計責任程序的要求。

主要依靠政府經費，可能帶來自治權與會計責任的衝突。本質上，這是一種交易或協定：因為，要機構對其活動的解說愈多，要它完全自主運作的可能就愈少。然而，這並不是說自治權與會計責任的衡量是不可能。要調和這兩者，須對會計責任有不同的瞭解。機構常有財政的會計責任，但他們的服務或他們對待其案主的方式則不在此限。

但是，它們的關係也存有和諧和不一致。長久以來，政府經費大多流向「機構」（agencies）而非「服務」（Services）。這反映了歷史觀點和既有機構的主要力量。一般而言，政府所以提供經費給機構，甚少因為機構有特殊計畫目標或作了評估程序，較可能的是，因為機構有很好的聲望基礎。

一九八〇年代中期，聯邦政府的強調重點，從機構經費變成計畫與服務經費，並且試圖對給予經費的服務，建立一套成果標準。

對政府而言，獎助非政府福利部門的理由很多。經費的補助可能因為執政黨有社會眼光，或因為它沒有眼光但卻樂於回應建議，或因政府認為由非政府福利部門提供服務較經濟。經費提供是為援助服務或一般活動。有時，它是政策與優先考慮的結果，有時，它又是權宜的辦法。

非政府福利部門可分成兩種類型：一種屬於社會主要權力結構的一部分，另一種是實質上無權力者。前者從事其活動已有很長時間，而且因為它們有社會政治地位，故有強烈期望和持續經費；它們甚少受到限制。但對社區導向的非政府福利部門，特別是從反對立場以及自助、消費主義、資訊與提倡有關的工作部門來說，它們是另一種獲取經費的不同模式。

要確認連結政府與非政府福利部門的關鍵是容易的，但它們的連結強度和編織或組成方式則需要更進一步研究。因為，正如走繩索的表演者一樣，不同張力是和福利活動的規模、資源、範圍、會計責任、效率、職責、品質與依賴有關。

對澳洲非政府福利部門的任何分析，都會引發許多令人困惑的政策問題及許多銳利的政治問題：質疑組織數量為何這麼多？質疑會計責任、政黨取向，以及福利國家的內部關係。同時也質疑效率、成本效益，以及透過政府的非政府福利部門之使用是否是較經濟的？

澳洲的福利未來，是和公共提供的論題之協定與調和方式密切關連。從過去的經驗與事實來看，單靠非政府福利部門並不能妥善處理澳洲人的許多福利需求，而且政府也無法滿足所有的需求。然而，情況是，實質公共資源被轉移至私人手上。會計責任微不足道，而且依賴模式既已形成，為了生存，機構需要持續的經費，因此，政府也被鎖定在提供最大型機構的經費。以往的經費創造了公私糾纏和難分難解的情境。這是兩個並存的體系，偶而合作但也少有競

爭或衝突。這場賭注下得很大，但兩個體系界限不分地一起運作，也常會有出乎意料的結果。

第三章 澳洲福利國家與社會政策的未來

澳洲福利國家與社會政策的未來，取決於許多因素，任何大膽的預測，都可能變成高度推理的預測。然而，對過去二十多年，特別是晚近十年來的趨勢觀察，則可提供未來發展的某些指標。

澳洲過去的發展趨勢，多少和其他工業國家的情況相似，但也有一項重要差別：相對而言，澳洲自本世紀初以來，即已逐漸喪失經濟與社會發展地位，就生活水平來說，目前它也約略處於經濟合作與發展組織（the Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱OECD）國家後半段。晚近十年，這種衰退變得相當明顯，像澳幣的貶值和外債的增加都是明證。當然，這並非意味澳洲是窮國，但它卻顯示，澳洲已不再是首富之列。

目前，澳洲持續進行的經濟重建已有很長時間，如果政府有足夠的政治決心與能力向選民解說問題的本質，它就有可能成功。和福利國家與社會政策未來有關的最重要問題是：在經濟復甦的那一階段，目前所經歷的這種愈來愈不平等趨勢可被遏止或消弭？我們既不能期待以「細水長流效應」（trickle-down effect）來達成，也不能指望投資者、企業家和金融市場操作者會自動接受自由的限制，更不用說是利他的和自願的把他們的財富拿來分配。這些愈來愈不平等的現象，大多無法以盛行於一九八〇年代的經濟理性論意識型態與政策的應用來遏止。

澳洲福利國家與社會政策的未來，必須在這種脈絡下被檢證。假如國家在市場經濟上所扮演的角色能被充分理解，它就可以代表實體，而非局限於反映既有傳統神話的狹隘概念架構，福利國家概念與政策的生命力也可獲得確保。

有關福利國家及其市場經濟的管理角色，有許多不同認知與詮釋。然而，必須承認的，這種國家概念和國家社會民主理論，不僅是密切相關，且有共同根源。同時，必須承認的是，西方政府的所有形式，均在全球資本主義體系內運作，因此，社會民主福利國家的概念仍只是一種理想；事實上，誠如Marshall（一九八一）所說的，在此脈絡下，最多只能達成民主福利資本主義（democratic-welfare-capitalism）的形式。

現在，資本主義的優勢已達到新高點，西方世界或前蘇聯社會主義體系的任何國家，都不可能置身世外。在全球市場壓力下，福利國家概念與政策的延續將發生困難，而且得視國家經濟發展能力、政府政治決心和選民支持程度而定。

從澳洲福利國家與社會政策的未來發展來看，福利國家原則與資本主義意識形態和運作體系的根本矛盾，是必須被承認的。福利國家的社會民主概念與資本主義意識形態的「福利」間之基本差異是：在前者的概念中，福利是基於「良好社會」（good society）的看法，而在後者，它則被看成一種「不幸的必要」（unfortunate necessity）。結果，社會民主的福利國家就被認為是一種整合力，而資本主義意識形態的「福利」，則意指著一種窮人或弱勢團體只能在某些條件下才有容身之處的分配社會；因為，人為的「貧窮線」（poverty line）、社會控制、監督和必要時的強迫自助，導致他們只能維持最低生活水準，且被排除在經濟社會生活的主流之外。

可預期的是，不久的將來，福利國家政策不太可能成長；較可能的是公共提供的縮減和尋求其他可行之道。對於這種預測，理由可能很多，但經濟理由顯然是最重要者之一。因此，福利國家政策的未來，將視政府經濟復甦與減少失業的成果而定。

政府的就業與社會支出政策，是關係福利國家未來相當重要的課題。顯然，數年來，政府一直把刪減社會支出視為必然，但是，目前，對此論題似乎

有某些不同的想法。重要的問題是：未來，那些領域的支出將被刪除、減少或增加？在這些決策中，誰又將是下一個贏家與輸家？

另一個重要論題是：社區對福利國家政策的態度，尤其是同時作為福利提供者與消費者的新中產階級這些福利國家重要受益人的態度。目前，證據顯示，這些階級成員已有相當能力，可以成功的向國家提出要求，而且也不會反對弱勢團體所做更大需求的要求。事實上，相當明顯的，由福利國家直接提供給較低社經階層者的某些津貼，主要是「維生」（maintenance）或「生存」（Survival）的範疇。相較之下，津貼或服務愈是「促進」（facilitative）的功能，它的受益人就愈可能是中產階級個人與家庭。

的確，由於新中產階級的日漸成長，以及它在服務提供角色的益形重要，使它對福利國家政策的未來起了決定性的影響。在福利國家的資源分配下，它的優勢地位是源自其成員作為福利提供者與消費者的雙重角色，以及源自其成員作為政府顧問與投票公民的政治決策影響。

新中產階級的政治影響已愈來愈明顯。許多作者指出，新中產階級對社會不平等的態度和成員的政治忠誠是愛恨交加且經常改變的。Encel（一九七八，一九八三）認為，在澳洲，變遷的階級結構改變了政治特質，而且目前的政治論題也以「中產階級為主要考量」（Predominantly middle class in character）。對此，他藉著中產階級的擴展和反映於選舉投票模式上與「階級意識轉變特質」（Shifting nature of class-consciousness）的相符事實，解說了這種現象。

從過去二十多年的投票模式證據顯示，受過教育且能清楚表達政治思想的新中產階級，似乎是根據私利認知而非傳統忠誠去投票。儘管，有人會因不同理由而投票支持不同政黨，但投票模式的最明顯預測指標仍是選民社經特徵。對不同政黨而言，選區的「安全」（Safe）是以此面向為考量，對當選「邊緣」（marginal）或「游離」（Swinging）席位者而言，新中產階級也是相

當有影響力的。因此，對所有政黨來說，市郊「中產階級居住區」(the gentrified) 是最有吸引力的地方，晚近的澳洲選舉都證明了這個事實。

目前，選戰中的政黨政見，即以中產階級利益為訴求；有關稅制、家庭津貼、利率，以及和「一般中產階級家庭」(Ordinary middle class family) 有關的議論均清楚顯示，新中產階級是「待價而沽」(up for Sale) 的新貴。Wilenski 對澳洲社會民主未來的描寫，可說是最好的例證：

在選舉過程中，澳洲工黨當然是搏力爭取中產階級基礎，但「中產」(middle) 階級基礎只是過去政治衝突與活動的部分結果……。因此，假如澳洲工黨要徹底成功的導向民主社會主義政府，它就必須投注更多的時間、精力與資源來轉變中產階級基礎。(Wilenski, 1984: 18)

當然，在一九八〇年代，澳洲工黨是巧妙的掌握了新中產階級票源，但這也付出了傳統工人階級票源鬆動的代價。儘管，由於工人階級選區的安全限度選票，並未危及它在一九八七和一九九〇年的國家大選，但工人階級選區的支持基礎確已持續鬆動，這對後來補選和一九八八年的新南威爾斯州選舉，均產生戲劇性的結果。

澳洲晚近的選舉經驗清楚顯示，社會民主政黨不能把工人階級的忠誠視為理所當然。人們或許願意暫時承受經濟重建的重擔，但如果他們知道，只有他們必須這樣做，他們就可能轉而支持任何允諾給他們更好政策的政黨，哪怕這些允諾可能是偽造的或不切實際的，但允諾的魅力畢竟是吸引人的。這確實發生過多次，而且從澳洲晚近的選舉中，多少可以看出未來的這種可能跡象。因此，社會民主政黨的任務，就是在不喪失傳統支持者的忠誠下，能取得並保有中產階級的支持（衆所周知的，這是艱難的任務）。

任何政治體系的生命力，有相當程度是依賴經濟的生命力。在當代開放的全球市場體系中，多數國家的經濟生命力得視內在與外在因素而定，特別是依賴國際貿易的小國更容易受到外在壓力的傷害。

除經濟問題外，社會問題也和它們有相當程度的關連，福利國家所面臨的最大挑戰，主要來自所謂「新右派」(New Right) 的意識型態，它們常以相當簡化的術語展現，但這又是某些人認為似乎合理且有相當吸引力的。由於這些意識型態獲得某些經濟與社會理論家的支持，因此，也獲得「科學的」(Scientific) 尊重。從「新右派」和經濟理性論者的觀點來看，福利國家以「大政府」(big government) 的姿態出現，不僅造成經濟的沈重負擔，而且也危及個別公民的自由。因此，解決之道是允許較小的政府、更低的稅收、可在市場上獲得的服務選擇，以及「窮人與弱勢團體的特殊提供」(Special provisions for the poor and the disadvantaged)。

「新」意識型態與相關經濟理論的衝擊，相當明顯的表現在市場運作和政府對目前仍由公共部門執行的某些活動之私有化的承認。這些政策是否能達到預期結果，仍是未知數。然而，像醫療服務、教育和有關服務，當然是邁向社會提供私有化的趨勢。必須慎重考慮的是，在這些服務私有化已實施一段時間的國家，不可避免的是，服務的取得機會愈來愈不平等，進而形成「雙軌的福利國家」(two-tier welfare state) (Gilbert, 一九八六)。

福利服務的提供雖可增進受益人的社會機能，但卻也是福利國家的問題領域之一。因為，對受益人而言，這些服務可能很有價值，而且也構成人力資源的一種重要投資形式和有助於經濟成長，然而，它們也變成一種社會不平等的來源。對於市場經濟的不平等，福利服務決不會變成一種制衡力，反之，它們是在許多方面強化了不平等。未來，當這些服務變得愈來愈重要時，在相當程度上，福利國家的生命力，將取決於社會民主政府如何確保服務能如期發揮功能的能力而定。

然而，這項工作可能是艱難的，服務的私有化並不是當然的答案。如果持續邁向私有化，它們將產生長期的影響。晚近，Peter Saunders 對社區服務的日增需求和私有化趨勢作了如下的評論：

……除非公共部門能應付這些日增的需求，否則，私人提供的角色將會擴大，如此一來，公共體系的生命力將逐漸受損，而且變成只服務弱勢團體，並非針對有能力在其他地方獲取需求者。這種體系不僅無法達成與公平、團結和社區等相關的重要社會目標，最後，它也將證明，這並不是財政可以支撐的。(Saunders, 1987: 34)

在總結澳洲社會政策與澳洲福利國家未來可能發展的檢證時，我們實有必要重申：社會政策所關心的是影響（即使不是完全決定）人們如何生活和他們應該如何生活的事務。因此，社會政策就是和經濟管理、社會價值與社會生活品質有關的論題。

在本書的概念架構中，我們會指出，福利國家的社會政策目標，可被看成是確保人們維持最低生活水準和促進他們在市場經濟之社會機能的適當方法。維生的方法是透過給付與津貼等收入援助來提供，雖然它們的角色事實上是在提供一種確保最低生活水準的「安全網」(Safety net)，但它們也被視為構成福利體系的核心。在福利國家，社會政策的核心是在提供促進人們社會機能的服務，並且確保這些提供的取得是公平的分配。除了就業以外，像醫療、教育和相關服務等社區服務這種提昇人們社會機能的重要服務，也是必須考慮的主要福利提供。社區服務的公共支出並非社會安全體系的替代品，而是它整體中的一環，因此，社區服務必須留在公共領域裡，而且也必須確保取得的機會是普遍可利用的，這樣，它們才不會助長社會不平等。

參考腳註

- Australian Bureau of Statistics (1991) *Labour Force Status and Educational Attainment, Australia, February*, Cat. No. 6235.0.
- Australian Bureau of Statistics (1991) *The Labour Force, Australia, August 1991*, Cat. No. 6203.0.

Australian Bureau of Statistics (1992) *Employed Wage and Salary Earners, Australia, June Quarter 1991*, Cat. No. 6248.0.

Carter, J. (1983) *Protection or Prevention: Child Welfare Policies*, Kensington, University of NSW, SWRC, Reports and Proceedings.

Coleman, M. (1986) 「Government--Accountant or Advocate?」, *Australian Child and Family Welfare* 1(3): 41-43.

Commonwealth Government Budget Papers 1991-92, Budget Paper No. 1.

Dean, E., Boland, C. and Jamrozik, A. (1988) *Neighbourhood House in Tasmania: A Study in Community Development and Self-Help*, Kensington: University of New South Wales, SWRC Reports and Proceedings, No. 74.

Department for Community Welfare (South Australia), *Annual Reports*, Adelaide: Government Printer.

Department for Family and Community Services (South Australia) (1990) *Strategies for 1990-1991*, Adelaide: Department for Family and Community Services.

Dickey, B. (1980) *No Charity There: A Short History of Social Welfare in Australia*, Melbourne: Nelson.

Encel, S. (1978) 「Capitalism, the Middle Classes and the Welfare State」, in E. L. Wheelwright and K. Buckley (ed.), *Essays in the Political Economy of Australian Capitalism*, Vol. 2, Sydney: Australian and New Zealand Book Company: 1, 468.

Encel, S. (1983) 「Capital, Classes and Occupations」 in J. McLaren (ed.), *A Nation Apart*, Melbourne: Longman Chehine: 101-11.

Emy, H. V. (1974) *The Politics of Australian Democracy*, Melbourne:

- Macmillan.
- Gilbert, N. (1986) [The Welfare State Adrift], *Social Work*, 31(4): 251-56.
- Horsburgh, M. (1980) [Relationship between Government and Voluntary Organisations in Social Welfare], in F. Pavlin *et al.* (eds.), *Perspectives in Australian Social Work*, Bundoora, Victoria: PIT Press: 17-34.
- Jamrozik, A. and Boland, C. (1992) *Use of Human Resources in Community Services*, Kensington, University of New South Wales.
- Jamrozik, A. Drury, S. and Sweeney, T. (1986) *Innovation and Change in the Child and Family Welfare System*, Kensington, University of NSW, SWRC Reports and Proceedings, No. 15.
- Jones, M. A. (1980) *The Australian welfare state*, Sydney: Allen and Unwin.
- Kennedy, H. (1982) [Charity and Ideology in Colonial Victoria] in R. Kennedy (ed.), *Australian Welfare History: Critical Essays*, Melbourne: Macmillan.
- Kewley, T. H. (1969) *Australia's Welfare State*, Melbourne: Macmillan.
- Kewley, T. H. (1973) *Social Security in Australia 1900-72*, Sydney: Sydney University Press.
- Kramer, R. M. (1981) *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley: University of California Press.
- Marshall, T. H. (1981) *The Right to Social Welfare and Other Essays*, London: Heinemann.
- Mendlesohn, R. (1979) *The Condition of the People*, Sydney: Allen and Unwin.
- Milligan, V., Hardwick, J., and Graycar, A. (1984) *Non-government Welfare organisations in Australia: A National Classification*, Kensington: University of NSW, SWRC Reports and Proceedings, No. 51.
- Saunders, P. (1987) [An Economic Perspective on the Finance and Provision of Community Services], in P. Saunders and A. Jamrozik (eds.) (1987), *Community Services in a Changing Economic and Social Environment*, Kensington: University of NSW, SWRC Reports and Proceedings, No. 70.
- Tierney, L. (1970) [Social Policy] in A. F. Davis and S. Encel (eds.), *Australian Society: A Sociological Introduction*, Melbourne: Cheshire: 200-23.
- Young, D. and Jamrozik, A. (1982) *Community Groups in Action for Change*, Kensington: Social Welfare Research Centre, University of NSW.
- Young, L., Baker, J. and Monnone, T. (1989) *Poverty and Child Abuse in the Sydney Metropolitan Area*, Child Abuse and Neglect Program, Paper No. 6, Sydney: Department of Family and Children's Services.

(附註，本文終於譯成，首先，我得感謝指導教授Peter Gunn 博士所提供的寶貴資料與意見，內人周海娟仔細研讀過通篇譯稿，並糾正其中若干錯誤，若仍有疏漏，當由我負全責。最後，但也是最重要的，本文須感謝社區發展雜誌社的大力支持。)