

澳洲福利國家：社會「福利住宅」政策

葉肅科

導論

一九四二年，貝佛里吉（W. H. Beveridge）在《社會保險與聯合服務》（Social Insurance And Allied Services）中，精彩地描述了如何透過收入安全、醫療保健、教育、住宅和完全就業以永久消除貧困（Want）、疾病（Disease）、無知（Ignorance）、污穢（Squalor）與怠惰（Idleness）等五個「巨魔」（giant evils）。事實上，他的目的就是在「維持國民生活的最低限度」（a national minimum）。

和其他西方社會一樣的，澳洲自第二次世界大戰以來，社會福利政策即普遍被當成國家為確保公民福祉所做的社會干預。這種相當程度增加政府對經濟與社會運作的公共干預，即形成一般所謂的「福利國家」（The Welfare State）。在國家社會政策中，住宅有其特殊地位。它不僅是個人終其一生的最大投資，也是競爭社會中的一種成功標誌，更是所有人類活動三分之二以上的集中點。

對所有現代社會而言，住宅仍然是持續性問題。即使在目前似乎已解決住宅短缺問題的社會，對於住宅成本的日益增加、新住宅的不平等分配和老住宅

的保存等困難，都好像永無止境。目前負擔能力是主要論題，那是社會與消費者能夠或可能想要消費住宅數量與種類的能力。無論時機好壞，住宅一直是社會普遍關注的論題，也是政府政策的焦點。此外，它也總是吸收龐大比率的國家財富，對社會成員來說，它的分配就意味著財富分配（Bourne and Hitchcock, 1978: 1）。

本文主要探討澳洲住宅體系與住宅政策的變遷，關注焦點則擺在從「公共住宅」（Public housing）到「福利住宅」（Welfare housing）的轉變。我們認為，住宅政策的發展不僅要關心「誰需要」（Who needs）住宅，也要注意「誰」從住宅市場上「獲利」（Who Profits from）。因此，我們首先闡明澳洲福利國家與社會福利政策的關連。其次，我們檢證澳洲住宅體系，這涉及住宅市場、住宅需求、住宅供給力、住宅問題、住宅所有權、住宅階級和住宅正義等相關論題。接著，本文探討住宅政策的轉變。最後，我們藉著這些論題的反省，進一步凸顯住宅政策的某些矛盾，並指出未來住宅政策的可能挑戰。

澳洲福利國家與社會福利政策

「社會政策」一詞，通常是指與社會發展有關的政策，它是有別於經濟發

展與物質發展等不同政策。簡言之，社會政策意指透過政府決定之福利國家價值與原則的應用（Graycar and Tamrozik, 1993: 8）。而在社會政策中，凡具有特殊社會福利目的者，則可視為「社會福利政策」（Brown, 1989: 45）。在許多與社會發展有關的政策論題中，往往涉及住宅與社區服務等社會福利基礎結構之建立，這些均有賴社會福利政策的制定。

然而，社會福利政策本身是一相當複雜的概念，它不僅是大社會體系中的一環，也和政治、經濟體系有互動關係。因此，社會福利政策不僅要反映社會變遷，也要考慮各種社會問題的需要。如何使社會福利政策的制定處於政治、經濟與社會的平衡點？可說是一項藝術、科學，更是達成社會正義或緩和社會不平等的重要手段。

過去二十多年來，澳洲福利國家經歷了社會福利支出的空前成長，而這些成長又是相應於人口變遷、經濟環境變遷與政策變遷的結果（Graycar and Tamrozik, 1993: 3）。

人口變遷源於出生率的持續下降和人口的日漸老化。對澳洲而言，這並不是明顯的構成要素。再過三十年，澳洲的老年人人口將相當於目前多數歐洲國家的比率。家庭結構和離婚率的變遷，導致相當多的單親家庭，這是澳洲人口變遷的重要特徵。

經濟環境的變遷是顯而易見的。由於一九七四—七五，一九八二—八三和一九八〇迄今的三次經濟不景氣與勞動市場結構變遷的影響（Commonwealth of Australia, 1992），均持續破壞了就業體系。

但是，和澳洲支出成長最明顯關連的要素則是政策變遷。過去二十多年來，有關福利援助資格和家計調查方式均有所改變。這些變遷顯然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，權利的要求多半以體系的部份為反應，甚少以整體為考量。在面對這些接踵而至的要求時，政府將扮演著重要角色。如果，它要能權威運作，它必須有萃取、調節和分配能力，且在公

共，有效的基礎上運作。

誠如貝佛里吉所說，福利國家機器要調和的是持續兩個世紀以來的不平等。對於社會政策而言，最困難也是從未順利達成的工作就是匡正市場經濟的不平等。

目前，有關政府在市場經濟中所扮演角色的持續爭論是：政府應介入市場中的那些目標？是否全部？政府應以何種形式和其他部門合夥？政府應對社區福利給予何種程度的財務支持？

事實上，福利國家的分配與再分配功能是相當重要的。因為，市場本身並無法維持一個公平的分配標準，透過國家再分配的功能，是藉著分配正義調和交換正義，這將使個人與社會同時蒙利。

一九四一年，澳洲由非工黨聯合政府設立了一個和貝佛里吉委員會（Beveridge Committee）類似的「社會安全聯合國會議員會」（A Joint Parliamentary Committee on Social Security）。該會一直持續到一九四六年工黨政府執政期間，後因執政黨與反對黨對該會角色的看法分歧（例如，提倡權力集中化），遂使該會趨於瓦解。雖然，它並未提出最後報告，但中期報告已包含重建計畫、社會安全、醫療保健、住宅與失業等不同主題。

在澳洲社會上，住宅是特別重要的。一八六〇—一八九〇年間，當澳洲還是世界個人所得最高的國家時，其平均工人住宅水準相當高，許多工人階級家戶都擁有自己的住宅，這是歐洲社會前所未聞的，然而，這種早期富裕所創的高度住宅可能性，似乎已無法再現於經濟不穩定與緩慢經濟成長的年代（Jones, 1983: 248）。

整體而言，自一九四五年首創「聯邦與州住宅協定」（The Commonwealth-State Housing Agreement，簡稱CSHA）以來，澳洲政府的政治理念都特別關注住宅政策。它的目的是在鼓勵住宅自有，也試圖為某種理由無法變成自宅自住者提供公共住宅。

澳洲住宅體系與住宅環境

住宅體系與住宅環境的變遷是複雜的。多數澳洲人（不管自宅自住者或私人房客）是透過住宅市場滿足其住宅需求，然而，有些人的需求卻無法以此方式獲得適當滿足。顯然的，許多複雜因素影響住宅需求、住宅提供、供給回應和政府在那過程的角色。從澳洲環境的過去趨勢來看，多數澳洲家戶住宅，可說相當新穎且有良好品質。但在另一方面，我們也確認某些影響住宅的顯著因素：相對快速的家戶形成、移民的重要性（自第二次世界大戰以來，它直接或間接促成約六十%的人口總成長），人口成長的區域變化和老人人口的增加。伴隨這些趨勢而來的晚近趨勢是：年輕人住在家的時間較長、結婚與頭胎小孩出生平均時間增長、平均家庭規模變小、實際平均週薪減少但家戶實收薪金增加等。此外，更重要的是，某些人口群也愈來愈難踏進住宅所有權的大門，自宅自住的「大澳洲夢」（The Great Australian Dream）顯得遙不可及且近乎幻滅。更普遍的是：較低收入人口群（特別是私人租屋者）的住宅壓力增加；澳洲特殊人口群也有不同住宅需求問題，但因低收入結果，可能使他們在住宅市場上受到嚴重傷害（National Housing Strategy, 1992: 3-5）。

住宅市場的商品化

事實上，住宅與福利政策間的日益關連，主要反應日益成長的家戶住宅需求之提高。然而，對住宅與福利間之關連的任何檢證，都必須質疑：「住宅價格來自何處？」基本上，由於它們以私人商品形式出現，且可交易買賣，故而住宅有其價格。

和汽車、衣服、食物與書籍等其他商品作比較，住宅所以會很快為特殊商品，這是因為住宅：是都市社會中滿足生活水準的基本要素；不同於其他必需

品，因為，它的價格是平均家戶每年儲蓄水準的許多倍；是多數家戶透過住宅貸款體系才能購買的；同時是資產也是消費品，換言之，它是所有權人的投資，且可對居住者提供許多服務；在某種程度上，可提供投資與消費兩種屬性，作為出租住宅的房東時享有投資屬性，作為房客時則體驗消費屬性；在某種程度上，可同時提供投資與消費服務之屬性，在自宅自住者的情況下，他同時是住宅服務的投資者與消費者（Dalton, 1991: 110）。住宅營利的機會，即由這些特徵中直接產生。

遠較其他多數西方國家為甚的是，澳洲允許私人市場主導住宅市場。結果，私人市場就為某些有住宅需求者提供必需品。

住宅類型

根據澳洲一九八六年普查和一九八八年的資料顯示（見表一），澳洲住宅類型以自宅自住者為主流，且是獨立家屋。大多數住宅是一樓平房，自一九七〇年以來，約八十%是磚造建築（Paris, 1985），但州與州之間仍存在有實質差異。一般而言，住宅類型在各州也互有不同，其中，又以低密度的生活形式為多，只有新南威爾斯（New South Wales）州的中密度生活形式（以連棟式家屋和公寓為主）佔住宅成品二〇%。有趣的是，在北領地（The Northern Territory）、昆士蘭（Queensland）和西澳（Western Australia），仍有相當多人住在篷車或拖車中（Walmsley and Sorensen, 1993: 163-164）。

住宅所有權：「大澳洲夢」？

澳洲聯邦與州政府政治信念，均在貫徹住宅所有權政策。戰後，澳洲住宅政策創造了極高的住宅所有權比率：一九八〇年為七一·九%，這比一九四七年的五三·四%高很多。許多證據顯示，一九八〇年代的住宅所有權之取得成本已實質上升。抵押能力指標之評估也顯示，一九七〇年代至一九八〇年代，

表一 澳洲住宅類型(%)

	1988年 所有權與租賃			
	自宅自住	公共租賃	私人租賃	其他
新南威爾斯	68.4	5.1	21.9	4.6
維多利亞	74.6	3.2	17.8	4.4
昆士蘭	65.8	2.9	24.8	6.5
南澳	69.3	10.8	14.9	5.0
西澳	68.4	6.3	18.0	7.3
塔斯馬尼亞	71.6	9.1	15.1	4.2
北領地	34.3	18.1	16.0	31.6
澳洲首都直轄區	59.2	13.1	21.1	6.6
澳洲	69.3	5.2	20.1	5.4

	1986年 住宅類型						
	獨立 家 屋	雙 併 式 家 屋	連 棟 式 家 屋	其 他 中 密 度 家 屋	三 層 以 上 公 寓	蓬 車 或 拖 車	其 他 ， 不 固 定 的
新南威爾斯	73.8	2.1	1.5	15.4	3.2	1.2	2.8
維多利亞	79.7	2.1	1.2	12.2	1.5	0.7	2.6
昆士蘭	81.0	0.7	0.2	10.9	1.5	3.2	2.5
南澳	77.2	6.9	0.7	12.1	0.4	0.7	2.0
西澳	78.3	2.1	0.6	13.1	1.5	2.3	2.1
塔斯馬尼亞	85.2	1.4	0.6	9.2	0.5	0.4	2.7
北領地	61.9	1.1	1.1	16.6	1.2	8.1	10.0
澳洲首都直轄區	82.0	2.5	0.7	12.1	1.0	0.5	1.2
澳洲	77.5	2.3	1.0	13.1	2.0	1.5	2.6

資料來源: Walmsley and Sorensen, 1993:163

的策略後，這種情形尤其明顯 (Australian Bureau of Statistics, 1992)。

一般而言，澳洲政府對住宅所有權人的援助，是使用直接與間接援助兩種。此類援助並非澳洲僅有，因為，多數「經濟合作與發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD) 國家均有援助住宅所有權的稅收政策。事實上，儘管許多 OECD 國家的稅法，要較澳洲更強烈支持住宅所有權，但澳洲在 OECD 國家中，仍屬住宅所有權最高者之一 (Gruen and Grattan, 1993: 183)。根據一九八六年的澳洲人口普查資料顯示，當時，塔斯馬尼亞家戶已買或正在購買自宅者佔七十一%，相較之下，英國住宅所有權佔六十三%，紐西蘭佔七十三%，而瑞典則僅佔五十二% (Australian Bureau of Statistics, 1992)。

因此，整體而言，澳洲自一九六一年以來

抵押能力急劇下降 (Troy, 1991: 45)。以澳洲購屋者來說，住宅支出比率則由一九八二年的二五·二%增加到一九八八年的一八·六%。相對的，自宅自住者(包括正在購屋者)從一九八一年的七一·一%下降到一九八八年的六九·三%。

在晚近幾年，住宅所有權已被描繪成「大澳洲夢」，這種信念的意義也被證明。晚近所經歷的這種高住宅貸款利率，已使住宅所有權之取得機會變小。結果，住宅供給力成了政治論題，而在利率被用作減緩消費性支出和通貨膨脹

，家戶擁有住宅比率(不論有無負債)約七〇%(自一九七六年以來，住宅所有權有某些增加跡象)。由於住宅所有權之取得成本實質增加，家戶住宅所有權比率的任何增加(即使只是少數)都令人訝異。這種住宅期望與預期的失靈，可說跌破專家眼鏡。這似乎有三個理由：1. 雙收入家庭比率的成長；2. 事實證明，過去三十年來的住宅所有權投資，是最有利可圖的投資；3. 正如 Neutze 和 Kending (一九九一) 所指出，早期幾年的住宅所有權之取得，受供給力的限制較少，但受銀行和金融機構之信用貸款額度之限制較多。

住宅問題與住宅壓力

住宅問題從未終止過。家戶的形成是不固定的，它和收入與人口成長密切相關。一九六一—七一年間，澳洲八八八、〇〇〇新家戶的組成是：五七%的人口成長、三二%的戶長率改變（老人與年輕人開始另立家戶），以及十%的婚姻狀況改變（分居與離婚率增加）。戰後，住宅市場巧妙地克服一九三〇和一九四〇年代以來的需求蓄積，住宅需求的新類型也由快速增加的收入所帶動。一九九〇至一九三〇年，澳洲經濟的軟弱表現，穩住了多數人的住宅熱望。但戰後幾年，住宅熱望快速高漲，人們是拿平均標準而非過去水準來衡量住宅狀況。因此，和其他多數貨物與服務一樣的，大眾住宅熱望已超過可利用資源。

許多人認為，澳洲在一九八〇年代面臨了住宅危機。但是，Jones(1983: 250-252)卻認為，一九八〇年代的住宅問題和一九四五年的住宅問題大不相同；一九四五年，澳洲面臨了非常實際的住宅問題，因為，經濟蕭條和戰爭均降低了住宅興建量。戰後，出生率與結婚率增加，又進一步造成住宅壓力。所有證據均顯示，自一九四五年以來，澳洲興建相當數量的住宅。儘管，「跡象顯示，一九八〇年代已見到這種模式的變遷，但我們卻很難說，無法建造足夠的住宅是目前澳洲住宅「危機」的來源」(Jones, 1983: 252)。

然而，事實也證明，一九八〇年代的住宅所有權雖然增加，但住宅成本的提高也使許多人陷入住宅困境。根據國家住宅策略(The National Housing Strategy)主任Edwards(1990: 13)的說法，目前，全澳約有三八〇、〇〇〇個收入個人(或七%以上)處於「住宅壓力」(housing stress)中。Edwards所說的住宅壓力，是指位於收入個入底部四十%以上，當其收入用於住宅超過三〇%以上時所受的痛苦。此外，約有三分之二私人租屋房客，以及二

二·五%正在購屋者也有住宅壓力。

根據「國家住宅策略」的研究結果顯示，澳洲政府的最終希望是要設定住宅負擔能力的基準點，舉凡收入用於房租超過二〇%者，均將獲得政府援助。在一九九二—九三年的預算中，就編列了房租援助額外費用（它的標的人口是以單身領養老金者和單親(Sole Parents)為主）。

住宅階級：贏家與輸家

澳洲住宅市場上有許多住宅階級，最重要的便是房東與房客間的差異。房東有許多不同類型，包括共同投資者、臨時房東、個人投資者，以及租屋市場上因不同投資層次與不同理由而投資之房地產經紀人(Paris, 1984)。住宅一直是私人投資的一種有利形式，房東或住宅所有者不僅是消費者也是投機者，但這是民主的投機：除真極貧者外，每個人都是玩家。

就所有權人而言，住宅商品為許多玩家帶來利潤。這些玩家包括金融機構、自宅自住者，房地產經紀人和律師等交易專家，每年增建約二%以上住宅商品的營造商與建築工人，以及擁有終究會興建新住宅之地的地主與開發者(Dalton, 1991: 110)。

有關房東及其在市場商品上的利益，我們得到兩點看法：許多房東的住宅投資是為賺錢；房東的投資往往是投資在租屋市場上最有利可圖的部門。在此，必須瞭解的是，房客和房東一樣是異質性的。儘管，許多社會政策爭論的焦點是放在私人租屋市場的低收入房客，但必須認清的是，房客也有中、高收入之分。根據資料顯示，在租屋市場上，房東似乎是愈來愈傾向尋求未來房客。譬如，在墨爾本市，較廉價出租住宅之供給已減少，較昂貴出租住宅則增加(Housing Analysis Group, 1989)。

另一方面，過去二十年來，「與住宅有關的貧窮」(housing-related Poverty)水準已擴大。一九七二—七三年，與住宅有關的貧窮家戶率是七%

，到一九八一—八二年，指數增加到接近十一%。必須注意的是：第一，它因住宅所有權的不同而異。約二〇%家戶是向私人租屋市場租屋，且處於與住宅有關的貧窮之最高層次。第二，與住宅有關的貧窮也因家戶類型的不同而異。一九八一—八二年，單親團體是處於最高層次者，在支付住宅費用後，仍有四〇%處於貧窮。最可能受影響的是私人出租住宅房客：在私人租屋市場，六一%的單親家戶處於與住宅有關的貧窮中。一九八一—八二年，其他所有家戶類型均遭遇與住宅有關的貧窮，但是，單身與有小孩之夫婦則是典型的代表（Daltou, 1991: 107）。

住宅正義

儘管，澳洲有廣泛的政府住宅計畫，但住宅市場仍存有嚴重的不正義。根據一九八六—八七年主要政府住宅計畫資料顯示，住宅援助是一項主要的政府支出，其中，有四〇.七%是用於住宅所有權計畫。這並不包括對住宅所有權人的賦稅減免（Jones, 1990: 195）。

自一九八〇年代初期以來，澳洲即有一項重要企圖：確保公共住宅計畫更能服務窮人，在公共住宅中，已改善其經濟地位的較富裕房客，則適向市場租屋。這些較富裕的房客，並非被迫搬離公共住宅，而是因為，公共住宅的房租較高和社會受益人日益集中化。

一九八九年的聯邦預算明定放鬆貸款、增加房租津貼和增加公共住宅支出。窮人將受到援助，但一般收入者也必須面對市場壓力和空前利率。可以想像的是，澳洲住宅市場的嚴密階級體系，可能會持續製造出澳洲利益主義另一個犧牲者。

澳洲住宅政策的轉變

聯邦與州住宅協定

一九四五年，首次「聯邦與州住宅協定」被許多人視為現代澳洲住宅政策的起源。在此之前，住宅提供的根據主要是來自各州。聯邦只透過「戰爭服務住宅」（The War Service Homes）計畫直接涉及，有些是防護需要的建築，「聯邦住宅法案」（The Commonwealth Housing Act）則與住宅貸款有關。

當然，首次「聯邦與州住宅協定」把不同單位、機構、計畫與政策結合在一起。最初，公共住宅租金是強調的重點。一九五六年的協定允許公共住宅的出售，後來幾年則提供住宅所有權計畫的額外援助。直至一九七〇年代初期，公共住宅的提供、管理與分配仍然由州政府負責，聯邦政府甚少涉入（Paris et al, 1985: 108-109）。

一九七三年的協定，在聯邦與州關係上標示了一個重要轉捩點。Jones（一九七二）的研究和後來的「澳洲貧窮調查委員會」（The Commission of Inquiry into Poverty in Australia）均發現，公共住宅甚少對窮人提供援助。為了扭轉此一過程，在一九七三年的協定中，聯邦政府堅決主張以家計調查作為住進公共住宅的標準，凡主要維持家計者之收入低於平均週薪八五%的家庭，即認定為合格公共住宅戶。為強調此點，雖也在協定中增訂許多條款，至於它的效率則不無疑問（Carter, 1980: 109）。

到一九七〇年代中期，許多州已開始轉向市場出租房屋，此一過程在一九七八年協定後正式形成。州政府必須考慮的是與自由市場房租率有關的一般房租政策。雖然，各州持續有自己的計畫，但聯邦的家計調查也同時被取消。對於無力負擔新房租的房客，也有統一和標準化的房租寬減。

一九八一年的協定之目的，是想從先前住宅投資中獲取最大社會利潤，但

它也強調，為使房客有能力負擔房租，政府將提供適當住宅給社區中需要政府援助者。因此，一九八一年協定標誌了突破過去十年所採行之合算房租的最後階段。顯然的，協定企圖把援助導向最需幫助者，但因缺乏特殊機構從事此事，所以就將該任務交給各州。總之，在法拉瑟政府（The Fraser Government）時代，各州必須審慎界定其考慮重點，由於受聯邦政府公共支出下降的影響，各州均須重新思考公共住宅計畫的某些特徵。隨著住宅供給的下降和房租標準的增加，州住宅當局面臨了嚴重的行政壓力和日增的住宅等待名單。

自一九八三年二月起，霍克工黨政府（The Hawke ALP government）即把住宅列為共同政策與經濟復甦的重點，並制定「首次購屋者計畫」（First Home Owners Scheme: FHOS）。這對首次購屋者有實質幫助，但該計畫似乎只鼓勵人們趁年輕買房子，有關資格的判準也仍以經濟為考量，並未真正長期幫助較貧家戶。再加上過去幾年的經費縮減，終使該計畫在一九九〇年因此中斷（在某種程度上，它是由擴展的州計畫所取代）。

從「公共住宅」到「福利住宅」

「公共住宅」（Public housing）和「福利住宅」（Welfare housing）這兩個名詞經常被交替使用。有關於此一主題的論辯是漫長且複雜的。然而，不同名詞就反映不同住宅政策哲學。對我們來說，公共住宅的概念意指基於「一般」（general）使用目的，而由或為政府機構所建之住宅。此類住宅的目的，是在確保最低水準的住宅整體供應。它並非基於營利的考量，毋寧說是要收回成本，累積足夠資本作進一步投資。根據Paris（一九八五）的說法，戰後，澳洲公共住宅的設計是要發揮：為不能或選擇不要變成自宅自住者提供住宅和為新進移民提供住宅等兩種功能。

至於福利住宅，則指為「真正需要」（in need）之特殊團體所提供的國家住宅。此一政策哲學認為，多數家戶並不需國家援助其住宅，但人口中，因

有相當比率之特殊團體不能「安身立命」或無「立錫之地」（Stand on its own feet），因此需要幫忙。這種父權式處理法，必然帶來高度科層制的分配形式與資格調查。此類住宅之建造常較公共住宅水準低，因為，該哲學也常認定，窮人實際上無法照料高尚住宅。再者，福利住宅通常會為房客及其家人貼上社會失敗者的標籤。不足為奇的，這也會造成申請人的心理障礙，因為，在他們看來，此類住宅有違心願，只有別無選擇者才會接受它。

過去，澳洲是處於公共住宅和福利住宅哲學間之緊張狀態。澳洲公共住宅當局的角色所以複雜，主要是因為它們同時扮演屋主與發展者的角色使然。此外，州與州、政黨與政黨和過去不同時間，均有重大差異。然而，保守理念的優勢和國家對住宅所有權的系統性支持，正意味著公共住宅觀點甚少成為主流。特別是在一九七五年以來，福利住宅成了聯邦政府的主要政策哲學。總之，公共住宅有傳統的鬆動絕非最近的事，在一九七〇年代期間，傳統保守福利觀點已有強化的跡象。因此，任何政策變遷的考量，都必須注意澳洲經驗與實際，而非歸因於過去黃金時期某些不存在的事實。

雖然，公共住宅約佔戰後住宅營造的十%，但目前，它大概只佔總住宅成品的五%。這是因為，戰後有一半公共住宅已賣給房客。表面上，公共住宅的目的是要為窮人著想（且由州政府住宅當局以家計和資格調查來分配），但事實上，貧窮家庭住在公共住宅者只佔二六%（Commission of Inquiry into Poverty, 1975）。這有部分是因公共住宅等待名單很多，經濟不景氣時，等待名單也隨之增多。因此，對公共住宅當局而言，要迅速滿足可能因失業而處於貧窮狀態的家庭需求實非易事。

過去二十年來，由於與住宅有關的貧窮水準之擴大，政府政策遂把關注焦點擺在住宅市場的受害家戶身上。這促成許多新計畫的產生、津貼的增加和支出的適當增加。隨著這些創新，不僅與住宅有關的貧窮津貼為之增加，屬於公共住宅的實際收入安全津貼，尤其成為政府關注的重點。

目前，在公共住宅房客的組成中，此種處理法的結果是顯而易見的。公共住宅房客接受房租寬減的比率，由一九八一—八二年的五二%增加到一九八七—八八年的七二%。目前，約九〇%新房客享有房租寬減。換言之，目前以極緩速率擴展的公共住宅成品，正逐漸被用來處理與住宅有關的貧窮問題。

然而，在另一方面，由於福利住宅政策並未考慮到住宅體系的特徵，它們製造與住宅有關的貧窮，也把許多利益給了不需援助的住宅消費者與投資者。這主要是因為政策只關注只注意現有條件的受害者（Dalton, 1991: 105-106）。

住宅政策的反省與未來

在此，有關澳洲公共住宅角色，我們深思此一議論：為何公共住宅失敗而住宅所有權成功？典型的說法是：(1) 因為公共住宅：並非幫助社會中的最貧窮者；(2) 費用龐大；(3) 所提供的補助並未流向最需要者；(4) 並非缺乏或有需要的；市場可能有更適當的解決問題。反之，有些人認為，大多數人都想成為自宅自住者，一旦變成住宅擁有者就少有住宅問題。

這類議論不僅忽視住宅所有權的問題（像住宅成本、住宅維修困難、區域價格差異及其對流動的衝擊、通貨膨脹對所有權和市場住宅貸款與一般貸款間之互動關係），也忽視公共住宅的利益可能妨礙藉由管理改革和房客參與等，使公共住宅變得更好的相關問題之討論（Prais et al, 1985: 115）。

許多分析者指出，公共住宅的問題是缺乏住宅成品的問題，因為，即使把所有公共住宅成品分配給低收入家戶，問題還是存在，許多低收入者仍會被排擠在公共住宅門外。現在，許多家戶或因太老、太窮或又老又窮而買不起房子，租屋成了唯一的選擇，而向私人租屋經常是他們所能做到的。然而，極差的住宅標準，將使個人和政府付出實質代價。

從未來可能影響住宅環境的評估中，澳洲國家住宅策略的研究（1992: 7）提出三個重要且和住宅政策有關的挑戰：如何改善澳洲的經濟表現？如何增加較低收入者之住宅供給力？如何按照人口統計與社會結論之變遷，更適當的建造住宅與規畫都市環境？

經濟與住宅是密切關連的，未來，澳洲所面臨的挑戰可能是個體經濟改革的成就。儘可能有效利用現有和新資源以幫助最大需求之標的人口，將是住宅援助的新趨勢。

結論

和其他社會服務一樣，甚至有過之而無不及的是，福利住宅說明了社會福利政策制定與服務提供的兩難與困境。一方面，它明顯受經濟、利率和稅制等非住宅政策的影響。另一方面，它也必須視聯邦與州關係之運作而定。它要提供公共福利服務給最需要者，也要防止公共津貼流向地主、房東和中收入購屋者等非計畫性需要者。

在澳洲，援助低收入者的住宅政策，主要是透過「聯邦與州住宅協定」，例如，由聯邦以低利預支各州興建公共住宅，貸款給購屋者和降低公共住宅租金等方式。然而，由於住宅體系資源分配的不平等，以及政策與計畫忽略了住宅不平等的結構性原因，遂使服務低收入者的這些措施，變成嘉惠中收入購屋者的「福利」。

任何從「福利主義者」（Welfarist）住宅政策的撤離，都預先假定政策的重要轉變，這包括公共住宅供給的增加和如何有效增加低收入家戶的住宅需求之考量，由於住宅體系具有與住宅有關的貧窮、利潤和補助等特徵，所以也就變成許多玩家的競技場，不僅人人有份，而且各顯神通。目前，住宅政策的任何轉變，均是權力、影響與鬥爭的問題。

- Beveridge, W. H., 1942, *Social Insurance and Allied Services*, Parliament Command Papers 6404, 6405, HMSO, London.
- Bourne, L. S. and Hitchcock, J. R. (eds.), 1978, *Urban Housing Markets : Recent directions in Research and Policy*, University of Toronto Press, Toronto.
- Brown, R. G., 1989, [Social Security and Welfare], in K. Hancock (ed.), *Australian Society*, Cambridge University Press, Melbourne.
- Carter, R. A., 1980, [Housing Policy in the 1970's] in R. B. Scott and H. Ferber (eds.), *Public Expenditure and Social Policy in Australia*, Vol. II, The First Fraser Years, Longman Cheshire, Melbourne.
- Commission of Inquiry into Poverty, 1975, *Poverty in Australia*, First Main Report, Vol. I, AGPS, Canberra.
- Commonwealth of Australia, 1992, *National Housing Strategy : Summary of Papers*, Australian Government Publishing Services, Canberra.
- Commonwealth of Australia, 1992, *Immigrants and the Australian Labour Market: The Experience of Three Recessions*, Australian Government Publishing Services, Canberra.
- Commonwealth of Australia, 1992, *Tasmanian Yearbook 1992*, The Tasmanian Office of the Australian Bureau of Statistics, Hobart.
- Daiton, T., 1991, [Moving Away from Welfareist Housing Policy?] in R. Batten, W. Weeks and J. Wilson (eds.), 1991, *Issues Facing Australian Families: Human Services Respond*, Longman Cheshire, Melbourne.
- Graycar, A. and A. Jamrozik, 1993, *How Australians Live: Social Policy in Theory and Practice*, Macmillan, Melbourne.

- Gruen, F. and Michelle Grattan, 1993, *Managing Government: Labor's Achievements and Failures*, Longman Cheshire, Melbourne.
- Hageman, R. P., B. Jones and R. B. Montador, 1987, [Tax Reform in OECD Countries : Economic Rationale and Consequences], Dept. of Economics and Statistics Working Paper no. 40 (August) OECD Publications, Paris.
- Housing Analysis Group, 1989, *Investor Activity in the Victorian Housing Market*, Ministry of Housing and Construction, Melbourne.
- Jones, M. A., 1972, *Housing and Poverty*, Melbourne University Press, Melbourne.
- Jones, M. A., 1983, *The Australian Welfare State: Growth, Crisis and Change*, George Allen & Unwin, Sydney.
- Jones, M. A., 1990, *The Australian Welfare State : Origins, Control and Choices*, Allen and Unwin, Sydney.
- Neutze, M. and H. Kending, 1991, [Achievement of Home Ownership Among Post-War Cohorts], *Housing Studies*, 6(1), pp. 3-14.
- Paris, C., 1984, [Private Rental Housing in Australia], *Environment and Planning A* 16(8), pp. 1079-1098.
- Paris, C. et al, 1985, [From Public Housing to Welfare Housing], *Australia Journal of Social Issues* 20(2), pp. 105-117.
- Troy, P., 1991, [The Benefits of Owner Occupation], Working Paper No. 29. Urban Research Program, Australian National University, December.
- Walmsley, D. J. and A. D. Sorensen, 1993, *Contemporary Australia : Explorations in Economy, Society and Geography*, Longman Cheshire, Melbourne.