

澳洲福利國家：選擇性的社會服務

葉肅科

導論

自第二次世界大戰以來，「福利國家」(Welfare State)已逐漸變成一種對抗當前社會問題的「特別的時尚」(ad hoc fashion)。許多西方先進國家更明文規定，政府應為人民提供收入安全、醫療保健、教育、住宅和許多其他社會服務。然而，晚近幾年，福利國家已普遍出現危機，無論是理論與實際均受到挑戰。因此，許多福利國家均相繼採取「防護」(defending)或「建構」(Building)的因應措施。

本文的主要目的，是從澳洲福利國家發展脈絡中，試圖檢證澳洲社會服務的取向，究竟採普遍性或選擇性？其次，我們把焦點擺在澳洲福利國家危機及其對個人社會服務的影響。最後，我們也對澳洲福利國家社會服務的未來提出某些看法。

澳洲福利國家的興起

雖然篇幅有限，不容我們對澳洲福利國家歷史作徹底分析，但為瞭解當代

福利體系的特性，實有必要對澳洲福利國家的歷史發展作某些觀察。

當代澳洲福利國家史，很容易讓人把它聯想成歐洲殖民史的一部份。十八世紀末和十九世紀初，歐洲殖民者在澳洲沿海地帶設置了許多監禁地，這或可視為「福利國家」的前身，因為，當時的殖民行政官得負責殖民生活的所有事務，這包括確保所有殖民者（無論罪犯或自由人）適切的飲食、衣服、住宅與保健。然而，這種傳統只限於殖民時代初期，隨著拓荒精神、土地開發和淘金熱潮的出現，所有的人均投入了經濟發展，整個十九世紀，個人進取心和個人成就變成了最高的價值。不足為奇的是，此時的福利服務之提供，大多來自私人慈善機構，首任的英國殖民政府和後來的自治殖民地議會均只扮演了次要角色。這種情況要到十九世紀結束前才有所改變，因為，隨著勞工運動的崛起和一八九〇年代的經濟蕭條，當時的政府才在福利服務與收入安全上採取某些重要的措施。此時，以及二十世紀初年，澳洲因而被視為福利國家發展的先驅。具體的說，隨著澳洲聯邦體制的出現，社會福利政策的方向也有點改變。一九〇一——一九一四年期間，澳洲採行了養老金和病弱者津貼，這意味著，國家應該提供需要者普遍可利用的福祉或資源 (Mendelson, 1979)。就這點來說，

這兩項措施或可視為資本主義和個人主義在澳洲社會受到挑戰時的產物。當然，普遍主義的概念不應被詮釋得太過火。許多社會政策仍然非常高度的選擇性，特別是以家計調查方式杜絕非極貧者成為任何可利用經費或服務的受益者。此外，政府對一般社會福利政策所做的事務也仍然不多。具體的說，國家的角色只是在為社會基層結構（像教育體系、失業救濟工作等）提供所需，以便維持現有社會結構和貨物與服務之生產模式，並使人民獲得適當的滿足而已（Jones, 1980）。

自第一次世界大戰以來，這種趨勢已有所改變，特別是隨著一九三〇年代重大的經濟不景氣，以及隨著澳洲由福利創新者的地位滑落成福利落後者之一，澳洲社會政策逐漸染上謹慎的保守主義色彩。

戰後澳洲，大多由保守黨執政。一九四九——一九八三年間，工黨只執政三年（一九七二——一九七五年，由惠特蘭（Gough Whitlam）擔任總理），任期雖然很短，但在整個澳洲福利國家的發展與現代化上，惠特蘭政府確實做了許多事，而且它的計畫執行也給人很深的印象。對於社會福利體系，惠特蘭政府曾有重要擴展與改革計畫，這些包括養老金和其他所得扶養計畫的廢除和國民退休金計畫的發展。再者，它也制定了「國民醫療保健計畫」（Medibank）和「澳洲援助計畫」（the Australian Assistance Plan，簡稱AAP，這是聯邦支助地方發展社會服務的計畫）。這在在顯示，惠特蘭政府會試圖扭轉此一趨勢。可惜由於時間有限，再加上繼任的法拉瑟（Fraser）保守黨政府執政八年內（一九七五——一九八三），「國民醫療保健計畫」和「澳洲援助計畫」逐一被架空（Mishra, 1990:79; Graycar et al, 1989:290），終究無法實現和統合其許多已計畫的改革。澳洲聯邦體制與福利國家。

任何對澳洲福利國家和個人社會服務的分析，都必須對澳洲聯邦體制有所瞭解。因為，澳洲聯邦體制可說是反應澳洲政治、經濟和社會變遷與形塑澳洲政策特質的主要動力。前面提到，歐洲人的澳洲殖民，主要先從沿海一帶建立許多獨立的殖民地。這些就變成後來的六個英國殖民地，而且每個殖民地都有自己的首府都市（Capital City）。十九世紀期間，這六個殖民地變成自治的議會政府，直到十九世紀的最後幾年，它們才同意採行聯邦體制。一九〇一年，

澳洲由六個政府構成了一個聯邦國家。同時，澳洲憲法也界定了州與聯邦政府的權力。據此，聯邦政府在規定範圍內便可決定社會政策，這對澳洲福利國家產生了重要影響；但是，這並不能單純的認為是單一國家政府控制和引導下的福利國家，毋寧說是聯邦政府、六個州政府和北領地（Northern Territory）政府間複雜互動的結果（北領地並不完全等於州地位，但透過它自己所選的議會，也有有限的自治權）。有關澳洲聯邦體制的這種互動關係，Burmester（1989: 211）作了很好的例證：

從很多例子都可證明，澳洲聯邦體制在政治上是強而有力的，聯邦不用宣稱自己無庸置疑的權力，但它卻有賴各州的合作以行使立法，或自願限制其貿易與投資政策或採取其他特別行動。然而，假如有涉及國家利益之事，聯邦就會表態並出面干預。世界遺跡會議（the World Heritage Convention）的結果，同時阻止了塔斯馬尼亞水壩的興建，以及晚近開始對塔斯馬尼亞林業問題進行調查，這在在顯示，聯邦政府所能決定的程度，要視它對外在事務的權力而定。然而，這些是特例，我們也可舉許多聯邦政府順從州事務或州感受，以及只有和州聯合行動或同意各州的例子。

根據澳洲憲法第51條規定，社會政策是非常重要的州權利論題，因此，我們會發現，各州所採行的政策範圍與性質均有明顯差異。這種聯邦體制的影響之一是：聯邦政府無法在短時間內促成社會政策導向的重大變遷。聯邦政府必須和州政府磋商，但州政府則極力維護其自治權，有時甚至被不同政黨所控制。除了應付州政府外，聯邦政府也經常必須處理來自上議院的反對意見，因為，上議院有權杯葛聯邦政府的法案計畫。這種對聯邦政府的牽制，主要是在預防某些極端、突然或重大變遷的社會政策之採行。然而，不可避免的，多年來，這種強制作為也導致了福利國家發展的嚴謹與保守（Ilg, 1988:84-85）。

一般而言，聯邦和州政府的關係是：前者負責增加稅收與提供經費，而後則負責提供服務；多數稅收（包括所得稅在內）是聯邦政府徵收，再將經費以個別撥款形式作為各州之用，而州政府則用它來提供服務。當然，州政府也徵收許多間接稅，這可補充經費的不足。此外，聯邦政府也透過專案撥款形式，提供各州特殊目的之用，像「聯邦州住宅協定」（Commonwealth States House-

ing Agreement)就是公共住宅的主要資金來源。

聯邦政府所提供的收入安全計畫，主要是在為老人、殘障、失業者、暫時不能工作者和單親等團體提供生活津貼與給付。教育、醫療保健、住宅、個人社會服務與矯治服務，大多由州政府提供。當然，在這些領域上，聯邦政府也會以專案基金形式定期予以資助，這包括退伍軍人事務和殘障復健服務等。由於聯邦與州政府間的各別責任未清楚界定，這種服務的雙重體系已引起某些問題；若非導致譁眾取寵就是推卸責任的兩極化，兩個政府或自稱這些服務是它們的功勞，或試圖規避這種看來昂貴但對選舉無益的責任。有關推卸責任，我們可舉家庭緊急救濟金的發放為例，從一九七〇年代經濟不景氣以來，民眾對緊急救濟金的需求日殷，但聯邦與州政府均企圖規避提供更多緊急救濟金的責任，雙方甚且試圖迫使對方承擔這個額外責任。這種爭論主要並不是意識型態問題，它還涉及地方與聯邦層次的保守黨與工黨政府。這顯然是一種經濟與政治利害關係的爭論，也是聯邦政府體系的直接結果。再者，這也造成許多實際需要緊急救濟金的家庭遭到拒絕的命運 (Ife, 1989:85-86)。

聯邦體制的另一個負面結果是：行政分歧與缺乏協調。這主要是因為聯邦政府與州政府各在不同的法律下運作，以不同的方式組織政府部門，會計決算與統計實務可能不同，而且也利用不同的分類方式界定服務和服務受益者。在州的層面上，這也是一個例子，像昆士蘭、西澳和塔斯馬尼亞等被認為偏遠的地區，州政府所以會採取不合作立場來對抗聯邦，主要就是希望能從中獲得政治利益，因此，這也被看成是小州想要「和老大哥平起平坐」(Stand up to big brother)的權利維護，但這也進一步的妨礙了協調性計畫與政策發展的企圖 (Ife, 1989:86)。

社會政策與個人社會服務

在此，姑且不論聯邦體制如何？事實上，由澳洲州政府所提供的服務是相當高度集中化的。在社會服務方面，分散化並未被貫徹成一種策略，因此，服務的提供大多控制在首府都市的大型政府部門手裡。作為澳洲三級政府的地方自治政府，並不特別關心社會服務。通常，地方政府當局是把它們的精力和有

限經費用在道路、垃圾處理、地方計畫的批准和市民的休閒設施等事項上。

各州社會服務集中化的產生，源自最初的殖民地模式。姑且不論都市的規模大小，澳洲可說是世界上最都市化的國家之一，以澳洲本土五個州首府（雪梨、墨爾本、布里斯本、珀斯和阿德雷得）來說，就已大約佔了澳洲人口的六〇%。這些都市的優勢，造成了一般政府機構（特別是社會服務行政部門）的高度集中化。儘管，澳洲也曾有分散政府行政部門的企圖，但成效顯然相當有限。這和英、美兩國地方政府機構在個人社會服務組織與援助上扮演較重要角色的情況是大大不同的。

在澳洲福利國家的運作下，許多個人社會服務的功能就由州政府部門來執行，如社區福利部 (Department for Community Welfare)、社區服務部 (Department for Community Services) 和青年與社區服務部 (Department of Youth and Community Services) 等，視各州情況而定。這些法定的行政機構，就負責處理兒童福利與照護、兒童凌辱、危機照顧、家庭服務、少年罪犯與一般社區福利等相關事宜。對於這些部門來說，由於結構、功能與法令要求的不同，各州之間自然也就有所差別。

對於個人社會服務，其他政府部門也負有某些責任。例如，州與聯邦的衛生部為老人提供住家與社區保健服務，而且也透過醫院社工部門、社區保健中心和精神醫療與診所提供社會工作服務。各州的矯治服務機構則對成人罪犯及其家人提供社會工作服務。若有需要，聯邦社區服務部 (the Federal Department for Community Services) 也提供社會安全和殘障復健等有關的個人服務。退伍軍人則可從聯邦退伍軍人事務部 (the Federal Department for Veterans' Affairs) 獲得社會工作服務，此外，透過家庭法庭也可得到婚姻諮詢服務 (Ife, 1989:88)。至於澳洲地方政府，雖然在社會服務上的表現並不是很突出，有些還利用聯邦的特別資助計畫來提供個人社會服務（特別是老人服務），但它也提供資訊與介紹服務、托兒計畫與社區發展。整體而言，地方政府的社會服務發展是相當不均衡的，有些扮演著相當廣泛的角色，其他則選擇性的把活動局限在傳統的三R：道路 (roads)、地方稅 (rates)、和垃圾 (rubbish)。

社會服務是福利體系的一環，而非政府部門福利事業在其援助中又扮演著

重要的角色 (Graycar et al, 1989:5)。澳洲政府於社會服務支出相對低層次的影響之一就是：非政府的私人福利部門擔負了重要責任。根據 Milligan、Hardwick 和 Graycar (1984) 二人的估計，澳洲非政府部門福利組織約在二六、〇〇〇至四九、〇〇〇之間，種類從大的、制定良好的國民組織到小的、地方導向的自助團體。非政府部門的活動遍佈個人社會服務的所有層面和某些個案（如托兒所），多數服務的提供均以此為基礎。非政府部門所以會有如此的強勢作為，主要是受州與聯邦的支持，而澳洲政府所以願意支持，又因為非政府部門較容易回應社區需求，而且它的服務成本也較政府部門為低（大量使用義工從事行政工作與服務提供，並付給職員相對較低的薪資是主因）。

與非政府部門福利事業有關的問題很多，但最重要的莫過於經費問題。經費來源的多樣性與複雜性（或政府或私人，或聯邦或州政府）就意味著，非政府部門的主要精力與其說是擺在社會服務的提供，毋寧說是放在經費來源的增加。因此，這也讓非政府部門覺得，它們只能以短期方式進行計畫，而且也甚難有效發揮其角色。和美國和加拿大不同的是，澳洲並未發展出以聯合方式訴諸聯合經費的中心組織化傳統。儘管，澳洲每年都會透過廣播為慈善團體的捐款呼籲，但是，這和北美的聯合呼籲相比（無論就複雜計劃或聯合組織的分配機能來說），簡直是小巫見大巫。因此，若要非政府部門滿足因政府條款缺失所產生的需求，不僅是不恰當的，而且也有它的困難。

澳洲非政府部門的另一個重要問題是：會計責任與協調問題。想要讓私人組織對公共經費的支出和服務品質的提供開誠佈公，顯然是有困難的。而要把許多非政府部門福利事業融入某些全盤性計畫與協調性策略中，也有它的實質困難 (He, 1989:89)。因此，誠如 Walmsley 和 Sorensen (1993:155) 所說的：

非政府部門福利事業是澳洲福利援助體系非常重要的部份。嚴格的說，福利援助「體系」(system) 是錯誤的講法，因為，那意味著所提供的服務是一種一致且協調的整體。事實上，情況並非如此。澳洲福利服務是一種反應社會問題的片斷形式。因此，與其把福利服務描繪成「體系」，毋寧把它看成「湊合物」或「補綴品」(Patchwork) 會更恰當些。

在澳洲，對於這種協調的努力大多都失敗了。作為聯邦與州之協調機構的

社會服務議會 (Councils of Social Service)，就是為履行此一功能而設立的。然而，若從是否帶來更有效的協調角度看，這些議會並不算成功，但在結合非政府部門對共同論題的關注上，是扮演了重要角色，至於在聯邦與州的層次上，它們也是有力的遊說團體。在澳洲的社會政策發展上，澳洲社會服務議會是相當重要的，同時，它也盡了激勵福利論題公開論辯的責任。目前，社會服務議會已能擔負起政策發展的角色和代表大眾，對於政府來說，它們或可廣泛的稱為福利遊說團體。社會服務議會的成員，不僅包括非政府部門，也包括社區團體、案主團體、專業團體、學術界、學生、熱心人士和政府機構的工作者 (He, 1989:90)。雖然，它們擔任此一角色的合法性源自它們代表非政府部門的地位，但是，由於它們也經常代表較多數的選民，因此，有時不免會因疏忽協調非政府福利活動目標而遭非難，這可說是相當吃力不討好的工作。

澳洲的非政府福利部門，大多是非營利性與自願性的公共團體。在澳洲社會服務事業中，除私人療養院外，建立在私人市場模式與營利為目的之企業活動的非政府福利類型並不多見。然而，隨著私人醫療保健組織轉向醫院服務領域，某些私人醫療執業者已愈來愈趨向企業化經營，少數社員工員也開始經營私人業務。

澳洲福利國家危機及其影響

從以上的討論，我們可以清楚看出，澳洲福利國家，尤其是福利國家體系內的個人社會服務存有某些嚴重的問題。總之，該體系可說是未成熟的、複雜的、反應性的、缺乏計畫的、混亂的和無效率的。以政府層面來說，它顯然也缺乏財政的保證、協調的策略和明確的福利國家哲學之承諾 (He, 1989:91)。

晚近幾年，有關「福利國家危機」(the Crisis of the Welfare State) 的著作很多，Mishra (1984) 的「危機中的福利國家」(The Welfare State in Crisis) 一書，或許是最著名的一本。然而，在檢證福利國家危機對澳洲個人社會服務的影響之前，我們必須先確定澳洲是否有這種危機？在討論歐洲福利國家危機時，學者多少會把它描繪成一種合法性危機 (Mishra, 1984; George et al., 1984)。他們認為，這是因為戰後受費邊思想強烈影響的福利國家目標之共識的

崩潰，以及對集體主義福利目標不再有近乎普遍的保證。對此，Taylor-Gooby (1986) 表示質疑，在他看來，福利國家的危機主要是一種理論的危機，在英國，對福利國家的支持仍存有普遍的共識。然而，誠如 Ite (1986) 所說的，澳洲的這種共識從未存在過。因為，當福利國家理念從未受廣泛的政治與社會支持，而它的合法性也經常受人質疑時，我們實在很難說它又經歷了新的合法性危機。由於目前社會、政治與經濟的趨勢，有關澳洲福利國家的未來取向，仍有許多值得深思與爭論之處，但是，這不應該被理解成一種新「危機」(Crisis)，畢竟，在歐洲社會環境下所使用的這個字眼是有別於澳洲的。

然而，既使「福利國家危機」一辭並不適用於澳洲，但實際上，澳洲也和其他國家一樣，未來的社會服務也正面臨許多相同的問題。從一九七〇年代中期以來，澳洲即受到經濟不景氣的影響，而隨著資源的衰竭（與政府的無能和新權力的高漲有關），聯邦與州層次的政策制定者和行政人員均倍受新壓力。根據 Ite (1986:34-37) 的看法，這些影響至少有五：

(一) 重新主張理性模式

一九七〇年代，對於社會服務的提供，澳洲採取了更理性的和更有計畫的發展。在一九七二——一九七五年的惠特蘭政府時期，社會福利委員會 (Social Welfare Commission) 試圖為社會福利提供完整的政策計畫架構。一九七九年，參議院社會福利常設委員會 (Senate Social Welfare Standing Committee) 在對澳洲醫療保健與福利服務的評估報告中就極力主張，對需求與服務的評估須仔細且有系統的建立檔案。認知福利國家危機的一個自然結果就是：試圖修訂計畫與評估技能，使稀少資源更有效的被利用。基本上，這是一種技術專家政治的解決之道。晚近幾年，澳洲的許多社會政策研究即採此種觀點，這從政府與學術單位出版品，以及社會政策會議計畫中，都可得到印證。

(二) 行政重組

一九八〇年代，澳洲社會福利的一個有趣現象就是不斷的行政重組。基本上，行政重組的目的是想在科層制體系內建構更直接的、更分散的和更多消費者投入的組織結構。特殊單位和共同計畫。然而，重組中的這些行動，可能外表更重於實質。除少數從科層制被解雇的「代罪羔羊」(Scapegoats) 外，即使

職銜不同，這些由同一批人所組成的部門，基本上仍做著同樣的工作。因此，就各部門的傳統法定責任或有關的社會角色來說，重組很少能達成實質的目的。再者，決策者也往往忽略了，社區服務部門的問題須從更廣泛的福利國家與先進資本主義工業社會的矛盾脈絡中去瞭解。同樣的，個人社會服務的問題與矛盾，也是這些更廣泛的矛盾之反映。

(三) 協合體制 (Corporatism)

在澳洲，政府與非政府部門間的差別愈來愈模糊不清。由於非政府部門對政府經費的依賴，以及公共會計責任的必然要求，自然也就具有政府部門的某些特徵；它們運作也很少可以完全獨立於政府。隨著政府與非政府部門的差別日趨模糊，這種趨勢還會持續下去。這明顯的表現在一九八三年來的霍克 (Bob Hawke) 工黨政府任內。在一九八〇年代的政治與經濟環境下，對於經濟的管理，一般是透過共識與協調，以及透過工會、雇主與國家間的三邊「協定」(the Accord) 來達成，這似乎成了霍克政府的主要特色，再者，三邊協定似乎也是勞工運動企圖調和經濟成長與社會正義雙重目標所採用的主要策略之一 (Mishra, 1990:80)。對於政府與非政府部門的逐漸結合，是否可視為危機的結果還很難說。在某種程度上來說，這代表了個人社會服務的協合體制，也是澳洲個人社會服務適應危機的一種方式。

(四) 需求導向的福利

對於福利國家危機的反應，社會輿論愈來愈強調需求導向的福利。譬如，報紙社論的共同話題是：社會服務應只提供給真正需要者，它的言下之意是說，這將減少浪費和增加效率。然而，本質上，這是一種保守的反應；它並不允許福利支出可能或應該增加的可能性。這種需求導向的福利正好和權利導向的福利相反，因為，它所支持的是一種選擇性而非普遍性的社會服務，這也難怪，在一九八〇年代的澳洲，福利的普遍主義並非盛行的理念。

(五) 服務的縮減

截至一九八〇年代中期止，澳洲福利國家危機並未受到應有的注意，對於個人社會服務也未產生重大改變。基本上，服務結構、組織與提供都未出現大規模變遷。然而，由於經費的刪減，某些計畫因而取消，其他服務範圍也被縮

小，社會行政人員想要推展的某些特殊領域之服務也窒礙難行。對於社工員來說，這些限制或許是一種障礙，但以一九八〇年代中期而言，它們還都稱不上到達危機程度。事實上，在某些方面（如老人照顧）仍有適度的服務擴展。

其他層面的個人社會服務

由於篇幅有限，我們無法詳細討論澳洲個人社會服務的所有層面，但有許多是特別值得注意的：

(一) 多文化論題與原住民

自二次大戰以來，隨著非英語系國家移民的增多，澳洲社會也經歷了文化多樣性的變遷。然而，個人社會服務對這些變遷的反應是緩慢的，各社會工作院校開始授予相當多非盎格魯撒克遜背景學生學位，並將多文化研究納入教材，也是一九七〇年代晚期和一九八〇年代之後的事。同時，我們也看到了某些組織（如移民資源中心）的成立，以及為滿足特殊民族與文化團體之個人需求而成立的政府經援機構。

另一方面，以衛生、住宅、就業、收入、教育和監禁等社會指標的角度來看，澳洲原住民是特別處於弱勢的。個人社會服務所以被看成壓迫的一環，主要是因為它們一貫否定原住民文化規範的正當性，且由白種人的觀點來評估原住民。實際的一個例子就是，在一九五〇年代之前仍相當普遍的，原住民兒童經常被白人帶離他們的親生家庭，理由是因為他們可以更合適的被安置在白人收養家庭、慈善機構或福利機構中。這就造成對原住民的不當幫助，並且強化其壓迫感，甚至以他們的文化遺產為恥。最近，澳洲已意識到有必要使社工員更瞭解原住民的文化規範，而且有必要雇用帶有原住民血統的社工員與福利行政人員。雖然，目前已有些原住民具此資格，但人數仍然極少，若想扭轉此一趨勢，還需假以時日。

(二) 老人與兒童照顧

一九八〇年代，老人照顧已成爲澳洲社會政策分析上的重要主題。就政府服務而言，澳洲的老人照顧是低度發展的，多數的服務提供是由非政府部門以療養院的名義負責。老人的住家照顧服務，各州互有不同，而且要到一九八〇年代才普遍受到關注，目前，它已被列入優先考慮的社會政策，在不久的將

來，它也可能變得更受注目。

托兒服務是澳洲服務發展落後於其他西方國家的另一實例。這項服務大多由非政府部門負責，政府部門的支助相當有限。一九七二年，澳洲爲援助幼兒服務制定了兒童照顧法案 (Child Care Act)，自此，聯邦對幼兒服務的支出才明顯增加 (Garey et al, 1989:280)。這種任務導向而非需求導向的作法，不免造成服務提供的失衡和整體托兒機構使用的失當。對於兒童照顧，政府雖然把責任局限在較傳統的兒童保護的角色上，但是，在澳洲，以預防性和普遍性原則爲基礎的整體兒童照顧，也是嚴重缺乏的。

(三) 失業與貧窮

一九七〇年代之前，澳洲仍享有完全就業 (full employment)。一九六〇—一九六七年期間，平均失業率爲一·九%，一九六八—一九七三年期間，平均失業率爲二·〇%，但是在在一九七四—一九七九年期間，則增到五·〇%，一九八〇—一九八六年期間，平均失業率爲七·六%，至一九九一—一九九二年，平均失業率已爬到一〇·三%。一九八三年，由於經濟不景氣與長期匱乏的結果，失業率直逼兩位數 (九·九%)。一九八二—一九八三年期間，通貨膨脹已超過一〇%，經濟也持續惡化，成長率接近零。一九八四年，由於霍克工黨政府採行了擴大財政與金融政策，經濟成長直跳至六·七%，當時，以協定爲基礎的價格與收入政策使通貨膨脹下降到三·九%，然而，失業率只下降一個百分點。後來，經濟成長一直維持著，但工黨既沒有大量減少失業，也沒有恢復完全就業。

正如 Michela (1990:84) 所說的，完全就業與一套普遍的社會服務是構成防禦貧窮的第一線。如果透過普遍的社會服務也無法適當滿足需求時，社會援助與其他特殊服務之提供就形成防禦的第二線（就是所謂的安全網）。目前，澳洲不僅遠遠落後於完全就業的水準，而且也缺乏福利國家的要素：普遍性收入維生計畫。家計調查收入支助計畫是既定的國家傳統，霍克和目前的季亨 (Paul Keating) 政府，以及工會運動均不斷強調減輕貧窮的重要性。但是，這些社會援助計畫有多適當？更重要的是，包括協定在內的政府政策，要有助於實現反貧窮的目標還有多遠？

結論：澳洲福利國家社會服務的未來

澳洲的社會服務史，可說是漸進而非激進的變遷史，謹慎的保守主義則是它的典型取向。短期內，我們很難看到任何發展方向或國家策略計畫的根本變遷。福利國家危機的影響已引起問題，並激發許多不同觀點的爭論。一方面，自由的和改革的評論家，如 Mendelsohn (1985) 已確認體系的缺點，並主張一種以更照護的、共享的、福利社會為基礎的觀點。另一方面，右派的評論家則要求體系應以支持個人的進取心為基礎，藉以增加對市場機能的依賴。但是，少有證據顯示，他們對目前的政策制定與執行有重大的影響，可以肯定的是，政策變遷可能是緩慢而漸進的。只要澳洲社會結構保持目前形式，澳洲福利國家與個人社會服務的基本結構，就可能相對不變。

假如我們同意，福利國家危機可透過資本主義國家內的社會與經濟政策之結合來控制，那麼，經濟成長就可被維持，但我們並不能保證澳洲個人社會服務將有任何重大改變。而從馬克思主義者或生態的觀點來看，福利國家的危機，只是西方社會較大和較根本的危機之一，因此，危機將不會消失，最多只能以笨拙修補的方式來延長體系的壽命。它只能以社會與經濟秩序的根本再建構來解決。

自一九八四年以來，澳洲的失業率節節高升，因此，更實質的政府干預可能是必要的。再者，由於既定的收入維生模式是建立在選擇性的基礎上，若要採行普遍性策略，則需要一個重大的社會政策革新。然而，若處於澳洲社會的根本保守主義。一九八〇年代中期的澳洲政府意識型態，以及澳洲聯邦體制的限制下，普遍性社會服務的採行似乎是不可能。

參考書目

1. Burnester, H. 1989, 'federalism, the states and international affairs: a legal perspective', in Brian G. (ed.), 1989, Australian Federalism.

Melbourne : Longman Cheshire.

2. George, V. and Wilding, P. 1984, *The Impact of Social Policy*. London: Routledge and Kegan Paul.

3. Graycar, A. and Jamrozik, A. 1989, *How Australians Live: Social Policy in Theory and Practice*. Melbourne : Macmillan.

4. Ite, J. 1989, 'Australia : a limited commitment to state social services?' in Brian M. (ed.), 1989, *The Crisis in Welfare : An International Perspective on Social Services and Social Work* New York : Harvester Wheatsheaf.

5. Jones, M. A., 1980, *The Australian Welfare State*. Sydney : Allen & Unwin.

6. Mendelsohn, R. 1979, *The Condition of the People : Social Welfare in Australia 1900-1975*. Sydney : Allen & Unwin.

7. Milligan, V., J. Hardwick and A. Graycar. 1984, *Non-government Welfare Organisations in Australia : A National Classification*, Social Welfare Research Centre, University of New South Wales, Report No.51.

8. Mishra, R. 1984, *The Welfare State in Crisis*. New York : Harvester Wheatsheaf.

9. Mishra, R. 1990, *The Welfare State in Capitalist Society : Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. New York : Harvester Wheatsheaf.

10. Tayloy-Gooby, P. 1985, *Public Opinion, Ideology and Welfare State*, London : Routledge and Kegan Paul.

11. Walmsley, D. J. and Sorensen, A. D. 1993, *Contemporary Australia : Exploration in Economy, Society and Geography*. Melbourne : Longman Cheshire.

12. Mendelsohn, r. 1985, 'Creating a fairer future', *australian Society*, 4, 11, pp.8-13.