

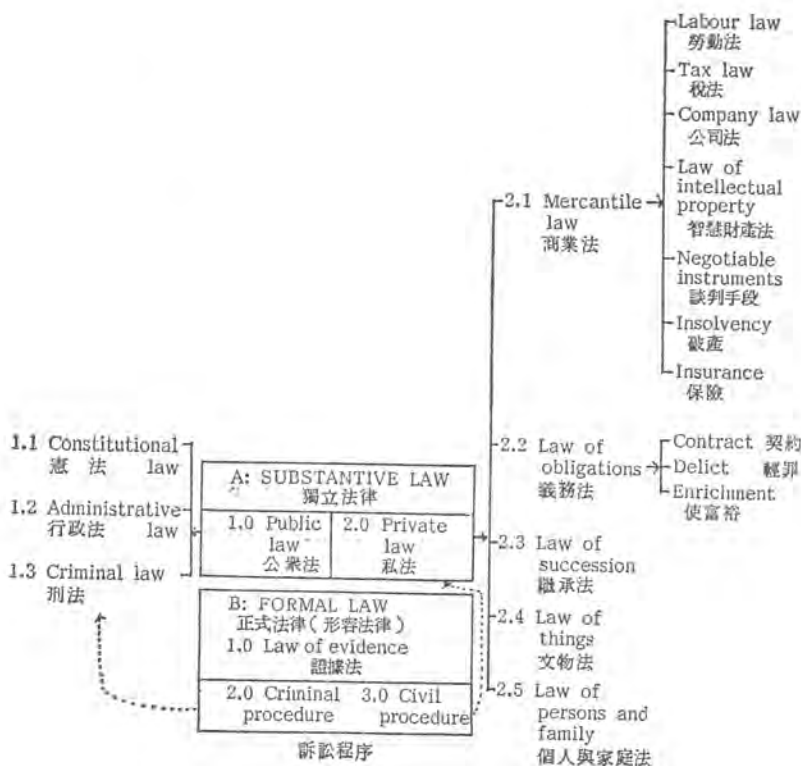
# 南非種族隔離政策與社會福利法案

李貴榮

## 一、前言

美國白人與黑人間之衝突，印度之階級制度，澳洲的白澳政策，甚至本省居民對待山地同胞，過去都存在有種族或少數民族歧視的觀念，然而隨著時代的改變，藉由立法的保護、普及教育、各種社會福利措施的加強等，如今已無所謂的種族問題。目前世界上仍採行「種族隔離政策」的國家，唯獨南非共和國。如「住宅區分法案」，分成了白人社區與黑人社區（或有色人種社區）；「工作保留法案」，牽涉到就業機會之均等，白人的工作性質都屬行政、決策、商業領導者的角色，黑人及有色人種則屬勞動、勞力、環境整理者的角色；「混種婚姻不道德法案」，則禁止各類人種互通婚姻。尤於南非實施種族隔離政策，近年來遭到歐美等先進國家的強烈抵制、航空方面也因為澳洲的響應抵制行為而使得兩國斷航。今年（一九八八年）國際奧會年會也特別通過一項議案，決議只要此一種族歧視政策存在的一天，全世界的各國國際單項總會及國家奧會都不得與南非進行體育交流，否則將受到國際奧會的制裁。南非總統波塔，已連續兩年宣布國家緊急處分令，防止各地不斷的示威遊行及動亂的救平，以維護國家安全、社會的安定。本文擬介紹南非種族隔離政策、社會福利法案、社會福利制度結構與資源並比較各種族間福利服務之不同，為論說之重點。

## 二、南非法律簡易表（圖表一）



獨立法律與正式法律是南非法律兩項主要範圍，前者包括公眾法和私法，包含法律各項規則及明文規定權利和義務。後者亦稱為形容法律 (adjective law)，審判過程強調證據。公眾法律分成憲法、行政法及刑法。私法則分成商業法、義務法、繼承法、文物法、及個人與家庭法。南非福利法律沒有明確的範疇，事實上福利法律是從許多地方的法律簡化合成的法律規則，上述「地方」是指對社會工作者有特別意義的事。南非於一九七八年通過國家福利法案 (National Welfare Act 1978)，規範福利服務組織，同年亦通過社會聯合工作者法案 (Social and Associated Worker Act, 1978)，確立社會工作的範圍，對於兒童、老人、家庭、酗酒者、精神病患提供完善的服務，另外尚有社區、矯正及社會救助等服務。依據國家福利法案成立南非人民福利委員會，設委員二十一人，任期三年並得連任，委員們都是專家、學者或對社會問題解決有經驗的人。作為人民的顧問、指導福利組織，提供資訊作為政府施政的參考。

### 三、福利服務結構與資源

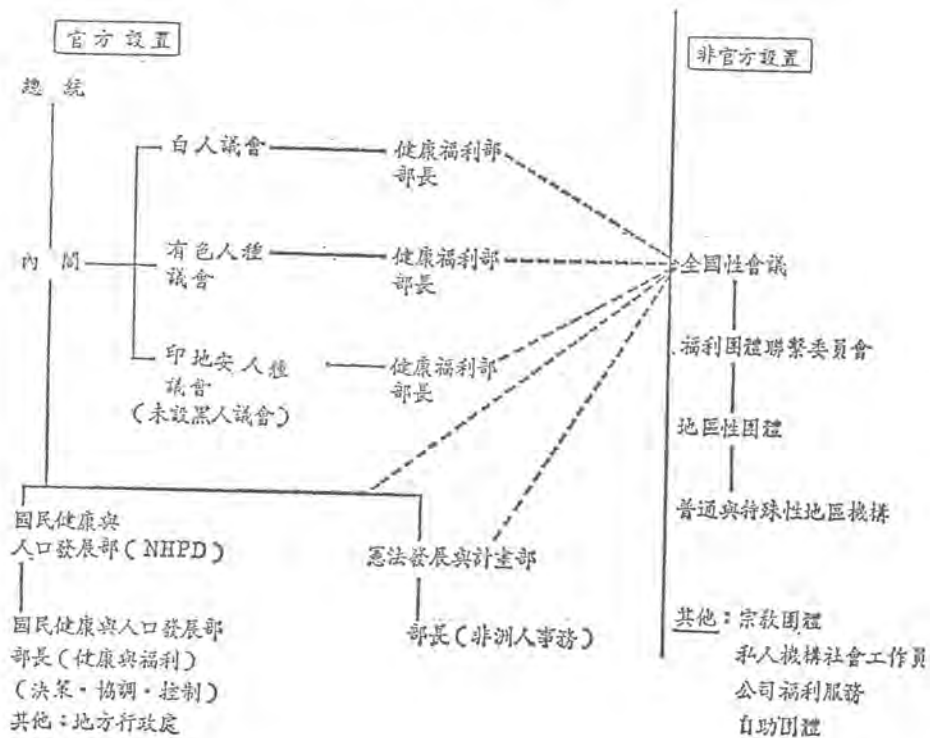
福利結構的主要成分是：

- (一) 福利組織：志願者、官方的、服務收費項目。
  - (二) 社會及協會工作人員。
  - (三) 政策制定結構：官方的和非官方的。
  - (四) 訓練和研究機構。
- 為便於說明，請先參閱南非福利服務：結構、功能、種類圖表二及福利政策與結構體系圖表三。

南非福利服務：結構、功能、種類 (圖表二)

	國 家	自 願 工 作	地方 政府	宗教 團體	自助 團體	私人 機構
財 務	稅 收	補 助 金 款	地方 稅收 補助 金	捐 獻	社 區 自 籌	服 務 收 費
限 制	額 外 報 酬 模 式	額 外 報 酬 模 式 依 賴 國 家	都 市 地 區	宗 派 的		追 求 利 益
結 構	1 個 (一般 事務 部門) 3 個 (自己的 事務 部門) 10 個 (班 圖 部門)	民 主 方 式 管 理 專 業 人 員	限 白 人	團 體 基 礎	社 區 支 持	獨 自 或 團 體 練 習
功 能	1. 政策 決定 和 計畫 2. 控制、協 調 3. 經費 補助	個 案、團 體、社 區 工 作 的 實 行 與 服 務	預 防 工 作 社 區 工 作 保 健	精 神 與 物 質 幫 助	培 養 自 我 信 賴 和 尊 嚴	資 本 家
服 務 範 圍	專 業 性： 1. 緩 刑。 2. 法 庭 事 務。 3. 精 神 支 持。 4. 安 全 保 障。 非 專 業 性： 發 放 養 老 金 和 補 助 金。	一 般 性 和 特 殊 性 服 務	社 區 社 會 工 作	教 友 提 供 救 助	自 願 人 員	個 別 的 案 主

南非福利政策與服務結構體系 (圖表三)



三、(一) 福利服務的內涵，官方的包括專業性和非專業性的服務，及志願者福利組織提供服務。地方當局社區社會工作人員，從事預防工作、社區保健事項。宗教團體致力救濟工作。南非志願工作者起初先募集金錢、物質，基礎奠定穩固後，則加入大地區及全國的機構，聘請受過訓練的社會工作人員，當社會工作人員展開服務後，志願工作者於是轉向管理和建立基金的機構繼續服務。目前全國有十種特殊性的志願福利服務組織，在全國各層面上運作：

1. 兒童及家庭服務組織。
2. 婚姻指導。
3. 照顧老年人。
4. 照顧盲人。
5. 照顧聾人。
6. 照顧殘障人。
7. 防範犯罪及受刑人重建。
8. 精神治療。
9. 戒酒及戒毒機構。
10. 癲癇症患者同盟。

除了以上十個特殊性的輔助機構外，尚有二十三個登記有案的全國性及省級協調團體。地方上的組織特別具有地理上和管轄區域，他們有自己的管理委員、專業人員，提供免費的服務，分別隸屬於各別的全國性機構。「全國性的會議」(參閱表三)是非官方的志願組織，協調其分會之工作，發展一些指導與行動做為國家和機構之間的溝通管道，主要在處理補助金的發給以及政策的指導。南非福利服務組織一九六二年有二一〇〇個，至一九七六年有三九四二個組織。兒童及家庭福利運動在南非是歷史最久，服務網路最廣的運動。兒童福利協會的任務為提供有關贈款、養老金、物質問題、房屋及醫療、肉體及精神虐待等服務事項。有些政府機構之工作(如：少年法庭之處犯少年及保護管束之工作輔導)亦轉介給協會。協會依種族不同，計有二十四個白人的協會，三十七個有色人種協會，二十個印地安人種協會，三十五個黑人的協會，另外還有五十四個混合人種協會(服務對象不分人種)，請參閱圖表四：

南非兒童福利服務—1985/86 (圖表四)

人數和比率 (%)

人種別	人口數	已加入團體數	核准團體	會議	社會工作人員	津貼
黑人	15,162,840 (65%)	36	74	8	784(4)	R34,752 (7%)
白人	4,568,739 (20%)	24	143	14	4,068(7)	R132,246 (28%)
有色人	2,832,705 (12%)	37	146	7	573(10)	R212,654 (44%)
印地安人	621,361 (3%)	20	145	5	274(5)	R100,650 (21%)
混種團體	—	54	—	—	—	—
共計	23,385,645	171	508	34	5,699	R460,312

除了印地安人種福利組織是由他們的社區居民管理外，有色人種及黑人協會都受白人管轄。

三、(一) 1929年以前，南非福利事務是由省政府處理，發放非捐助性的養老金，發放對象是年滿六十五歲以上之男性及六十歲以上女性。人種包括白人及有色人種。一九四四年此項福利推展到合於規定的黑人及印地安人。其分配「贈款」與「養老金基金」，主要係以種族為分配之基礎，贈款與養老金依白人↓印地安人種↓有色人種及黑人的次序，以三：二：一的比例發放（請參閱圖表五）。

薪資津貼及撫養津貼也依人種而區分待遇，撫養津貼發放比例為100：36：3：26.8。（請參閱圖表六）

三、(二) 登記有案的社工人員和協會工作人員，運用高度的專業技巧，在社區階層運作，並且參與法律的修正工作。社會工作人員訓練是以大學社會工作科系之課程為基礎，主要是針對額外福利模式內市區之需要而設。南非有一項額外的福利制度，是建立在政府和志願團體的合作關係上，政府的責任是在其種族歧視的哲學理論下發展福利政策，採補助金的方式來分配財政。在一九五九年「分離大學法案」乃依據種族的不同而分化第三級教育（高等教育），國家福利政策的原則，就是和國家的政策配合，以協助一些無法自助的人，及額外福利制度的形成。

#### 四、種族隔離掛帥的社會——從國家安全到社會安全

在實行種族隔離的社會裏，其福利制度的形式，由下列三項因素來決定：

1. 新社會的社會政策和經濟政策。
2. 資源重新分配制度。
3. 壓抑的福利需求。

新政府的社會政策和經濟政策可反應出它的哲學價值和政治價值，要建立全民安全和舒適社會，需要先建立全民化的福利制度，以福利之花費擴大之比例，工人及鄉村偏遠的社區應列為第一優先，並將福利資源的分配形態及消耗（費）形態從都市的精華區移轉出來，而此必須藉中央強有力的政治行動，也須要優良的組織架構。

資源的重新分配，是最緊急的需求，自費服務和為了利益的服務都不太可能盛行。在一九八四和一九八五年中，南非編列了十四億蘭德作為「社會福利基金」，幾乎相當於國防經費的兩倍。（請參閱圖表七——財政資源分配表）

因此改變現行的財政制度的預算分配，福利基金將更充裕。另一個資源分配方法是將它連結在經濟的生產力上而不是在國家的歲收上。當生產力增加時

### 南非各人種養老金 (圖表五)

(1980至1985及1987年) (以月計算)

現金給付養老金 (蘭德, Rands)

日 期	白色人種	有色人種 印地安人種	黑色人種	黑人：白人
1/10/80	109	62	33	30.3%
1/4/81	122	71	40	32.8%
1/10/82	138	83	49	35.5%
1/10/83	152	93	57	37.5%
1/10/84	166	103	65	39.2%
1/10/85	180	117	79	43%
1/6/87	198	147	97	49%
增 加 率	82%	137%	194%	

種族隔離政策下，被壓抑者之福利需求，是急需解決的，成千上萬的年青人從學校及家庭脫離了，為數不少工人因裁員而失業，超過三萬人之不同期限收容，他們亟需精神與物質上的需要，以供應其養生需求，調整其挫折。除了

，福利的支援也會增加，藉此方法，可以減少依賴。如激勵工人可增加生產力

難民、災民及被遣散的人，需要特別的計劃案來安頓他們外，「壓制者」也需要重新定向，以適應正在出現的民主政體。

### 五、額外福利制度的束縛

#### 社會養老金1980年

接 受 者 與 住 處	每年最高社會養老金	比 率
白色人種 (都市與鄉村)	276	100
有色人種 (城市)	138	60
有色人種 (非城市)	114	41.3
印地安人種 (城市)	115	41.7
印地安人種 (非城市)	101	36.7
黑色人種 (城市)	40.50	14.7
黑色人種 (市鎮)	34.50	12.5
黑色人種 (鄉村)	28.50	10.4

撫養津貼 (從1980年10月起) 圖表六

	每月比率 (蘭德)		
	白 人	有色人和 印地安人	黑 人
(a)雙親和單身津貼	119	67	30.75
比率	(100%)	(56.3%)	(26.8%)
(b)兒童津貼	28,50	15,25	7,15
比率	(100%)	(53.5%)	(25%)
①每一學齡兒童	9	0	0
②資格符合兒童	無限制	4	4

額外福利政策的缺失，乃該福利政策連結在種族隔離的哲學基礎與實踐上，並且不容易改變政策。行政、福利服務和制定政策的結構大多數是由白人來指揮，為白人提供最周詳的服務。一九八五年憲法發展與計畫部提議修正福利政策，仍強調分化（新種族隔離政策）與私人化（對白人的個別性服務）。赫

薪資津貼 1978

人 種 和 性 別	蘭 德 (Rand)	比 率
白人 (男性與女性)	3,813	100
有色人和印地安人 (男性與女性)	3,117	81.7
黑人 (男性)	2,496	65.5
黑人 (女性)	2,376	61.5

爾 (Hare) 和麻肯瑞克 (Makendrick) 在他們一篇論文「南非：種族分離的社會服務」中提到：絕大部分的社會福利服務，尤其具有都市風格的建設都是為白人準備的，他們也分析了在一九七二年，約翰尼斯堡主要的贊助的心理健康服務，發現雖然黑人病人數超過白人許多，但是裏頭就診的人百分之八

財政資源分配表 (億/蘭德) 圖表七

(1986/87預算)

項 目	1985/86 支 出	1986/87 預 算
教 育	R5,09	R6,06
健康與福利	R4,29	R4,73
人民養老金	R0,85	R1,24
交 通	R1,62	R1,72
國 防	R4,4	R5,25
警政與監獄	R1,59	R1,81
憲法發展與計畫	R2,32	R2,91
國 外 事 務	R0,19	R0,24
其 他	R9,38	R9,67
共 計	R29,73	R33,53

十五是白人，而且其中有百分之七十五是接受服務處人員到家服務的。

## 六、結語與感想

南非是南非洲最大的國家，西南方的納比亞 (Namibia) 記管地扣除，本土面積有一百二十二萬一千多平方公里，為臺灣的三十四倍大，人口不到三千萬人，主政的白人，僅占全國人口的六分之一，黑人最多，其次為有色人種，印地安人種和少數亞洲的黃種人。是一個美麗暨富有的國家，為何要實行種族隔離政策，這實在是頗耐人尋味的課題。如以南非白人的生活水準至少稱得

上是已開發的國家。而有有色人種、黑人、印地安人種，因為受到就學、就業、參政、居住環境；等機會之限制，其生活水準則屬於未開發或開發中國家。除白人外，其他人種心態上仍自居於第三世界的民族。南非政府鑒於世界輿論的撻伐，國內黑人的反抗聲浪，若干措施已稍為開放。如少數大學已容許黑人就讀、擔任行政人員，搭車及醫療方面的優待。如搭乘同一列車，前三節車箱是限白人乘坐，後五節車箱是其他人種乘坐，車內設備完全一樣，但黑人的票價僅需白人票價的五分之一，醫療方面依所得來繳費，所得愈高繳費愈高，反之所得愈低繳的愈低，甚至免費醫療。有幾項是我國自嘆不如的，例如飲用生水計畫，做到絕對衛生，交通運輸之發達以及電視與電臺的同步發音，給人民多了選擇的空間。南非選擇種族隔離政策，訂定多項有利於白人的法案，考其原因是繼續維護政權的穩定，如開放選舉、或增設黑人議會，白人政權是必易主；另外保守派人士亦極力支持種族隔離政策，所以南非政府唯有採取漸進與緩慢的方式，逐步實施人民應有的權利，加強社會福利服務，尤其是黑人社區的開發與建設，實乃亟需協助解決的問題。

[本文作者任職於內政部社會司]

### 參考書目

1. "The Law Relating to the Organization of Welfare Services" by D Van der Merwe P662-668.
2. "The Court System and Procedure" by T Beckerling, JJ Joubert and SE Vd Merwe.
3. Annual report S. A. 1986.
4. The Institute of Social Studies Seminar. Amsterdam. Dec 1986.
5. "The South African Social Pensioner." by Anthony Pringle. 1984.
6. "The Political Economy of State Welfare Provision in S. A. by H. Hamre (1986) (1987).
7. "State Pensions Grants and Welfare., by H Pollack (1986).
8. Council for Social and Associated Workers (oct 1985).