



澳洲社會福利行政體系新趨勢： 變遷與挑戰

葉肅科

壹、前言

就國際觀點來看，世界各國社會福利體系發展都有其歷史背景與獨特性。晚近，許多 OECD 國家均清楚認知到政府組織調整的需要或社會福利體系再造的必要性。儘管世界各國的福利改革動力或有不同，但促使 OECD 國家間社會福利體系再造的動力主要來自類似議題的共同關注。這些包括：勞動市場的改變、持續失業的產生、家庭形成的變遷、貧富家庭兩極化、工作動機的缺乏、福利依賴的增加，以及抑制福利支出的需要。其次，雖然各國福利體系與收入維持制度存有某些差異，但社會福利行政機關分合調整的國際取向也有共同特色。這些包括：福利體系的發展已有一段時間、福利體系通常有長期的時間表、福利改革需社會大眾廣泛支持、福利體系再造牽動政策變遷、福利改革反映國家的主要需求、視工作為擺脫貧窮的最佳途徑，以及低失業非福利依賴的充分條件。

迄今，英國、美國、澳洲與紐西蘭等

國經驗可說為這種取向提供了實際範例。對於政府決策單位而言，他國經驗在福利政策制訂上或許具有政策意涵的參考價值。對於社會福利團體來說，他國經驗在福利改革上也可提供行動方針的重要依據。本文將探討澳洲社會福利行政體系新趨勢，論述焦點則擺在澳洲社會福利組織轉型的動力、福利行政的組織架構與變遷、福利體系轉型後的效率與效能、福利再造的現有問題與未來發展趨勢，以及澳洲福利體系再造經驗對我國政府再造下的社會福利行政機構分合調整之省思與啓示。

貳、社會福利組織轉型的因素

在澳洲，福利改革的基本動力是：福利依賴與福利支出增加。目前，約有 260 萬（五分之一）工作年齡的人依賴收入支持給付。父母無業的比率高過經濟合作暨發展組織國家之父母兩人、單親與跨世代福利依賴的平均值。1994 年，在 16 個經濟合作暨發展組織國家中，澳洲兒童成長於無工作家庭的比率位居第一。近 30 年

來，澳洲與許多經濟合作暨發展組織國家一樣，福利支出均有增加。在此期間，澳洲福利給付支出從占總國民生產毛額的 3% 增加到占總國民生產毛額的 7%。然而，經濟合作暨發展組織國家的晚近資料顯示：澳洲社會安全支出約占經濟合作暨發展組織國家平均值的 64%。根據澳洲福利改革考察小組的說法，澳洲福利改革的動力源自三種基本需要（Reference Group on Welfare Reform, 2000:2-3）：

一、趨勢發展的需要

從社會發展角度來看，澳洲過去經歷一重要的經濟與社會轉型。面對這種轉變的影響，澳洲確實需要重新思考與再建構一種符合時代需要的社會福利體系。遺憾的是：過去的社會福利體系可能已無法發揮它當初規劃的助人目標。福利改革之前，雖然澳洲有八年強勢的經濟成長，但無業、低度就業與依賴收入支持的人數卻依然出奇的高。其實，澳洲的四種趨勢發展使澳洲社會福利體系需要明顯的改變：

互作富人與互作窮人家庭間的日益明顯：在某些地區，雖然有強勢的就業成長，但在許多區域與地方，卻持續有高無業比率。再者，也有許多兒童生長在父母無有給工作的家庭裡。

勞動市場趨勢帶來互作間的平衡之改變：在永久專職工作、兼職與臨時工作間、男性與女性就業間，以及製造業與初級工業的工作與服務業的工作間，均有明顯的變遷。許多新兼職工作是由已在職場就業的家庭所獲取，這也助長工作分配落差的擴大。

過去 30 年來更多人獲得收入支持

援助：從工作年齡人口獲得收入支持與其他公共援助供給的比率來看，過去 30 年來的確呈現穩定向上的趨勢。值得注意的是：依賴收入支持作為其收入主要來源的人口比率仍高。

互作機會因技能與產業的不同而有差異：對於需要較少技能的工作者而言，工作機會似乎變少或變壞，而科技變遷與工商業全球化則增加高技能工作者的需要。無疑的，這也與薪資分配的日益擴大有關。

二、社會與經濟弱勢的衝擊

如果再不採取適切的必要行動，那麼，澳洲將有許多人變成世代相傳的無業者。在經濟合作暨發展組織國家中，澳洲已成為家有子女但父母無業的最高比率國家之一。1999 年 6 月，澳洲約有 86 萬名兒童生長於無業家庭裡。對於個人、家庭與社區而言，長期的社會與經濟弱勢具有負面影響。在主要工作年齡裡，無法有給就業，以及其後依賴收入支持，均會減少當前與未來的生活收入。對於個人來說，參與有給工作是自尊的一種主要來源。若是失去自尊，人們可能無法與職場、家庭和社區網路建立關係，甚或斷絕關係。這可能導致生理與心理不健康，也降低父母及其子女的生活機會。

晚近幾年，澳洲就業工作機會的不平等分配也讓我們看到：相對於低就業與低平均收入的鄰里，高就業與高收入水準的鄰里明顯改善其地位。與無業家庭一樣的，工作機會缺乏的社區，其面臨的問題可能是自我強化的結果。最弱勢的地區不僅有較差的教育、社會與交通基礎建設，

就業機會也降到最低。姑且不論整體經濟體制的就業機會如何，若是沒有政府措施的介入，那麼，弱勢地區的就業下降循環現象可能持續下去。

三、現有體制調整的需要

福利改革之前，澳洲的社會福利體系有其歷史淵源。基本上，它有不同的社會與經濟環境脈絡。當時，失業偏低、屬短期失業、最普遍的家庭類型是夫妻與子女組成的核心家庭，而主要養家糊口者是男性。然而，隨著失業增加、單親趨勢上升，以及人口老化，均使收入支持變成一種極少例外的情境。整體而言，福利改革前的澳洲社會福利體系有四個主要缺點：

服務輸送體制很零散：服務輸送體系顯得片斷零碎，並未適切關注所有工作年齡人口的參與目標。

極複雜且嚴格的類型：對於所有工作年齡人口的年金與津貼類型，具有非常複雜且嚴格的分類標準。

無適當獎勵工作措施：對於某些參與形式，沒有適當的獎勵措施，而對於某些工作形式，卻有不適當的報酬方式。

未提供應有參與認可：對於社會參與，社會福利體系並未提供應有的認可。

參、福利體系轉型後的效率與效能

根據澳洲聯邦憲法的規定：社會安全或社會福利事務是由聯邦與州政府共同負責。1947年，隨著「1947年社會服務合併方案」(the Social Services Consolidation Act 1947)的通過，所有提供社會服務給付的法案概稱為「1947年社會安全法案」(the Social Security Act 1947)。1991年，

隨著「1991年社會安全法案」(the Social Security Act 1991)的正式實施，先前的法案遂被廢止與取代。1998年以前，澳洲職掌福利事務的政府機構是社會安全部。社會安全部時期，澳洲社會安全體系的兩大主要內容為：現金給付與保健給付。前者是根據社會福利事業服務法之規定辦理，而後者則依循國民健康保健法與復健法之規定辦理。在此期間，澳洲聯邦政府對於社會安全事務的處理有逐年增加的趨勢，所辦理的業務多屬社會安全項目的給付，而州政府辦理的業務多屬聯邦不辦的各項特殊需要之個案，或協助聯邦辦理的各項給付(葉肅科，2002；Commonwealth of Australia, 2005)。

一、福利體系的轉變

1998年10月，「家庭與社區服務部」(the Department of Family and Community Services)創立，這是晚近澳洲福利體系再造後負責社會福利行政的主要部門。當前的澳洲家庭與社區服務「部會」(the portfolio)主要是由「家庭與社區服務部」、「聯合服務中心」(Centrelink)與「澳洲家庭研究中心」(the Australian Institute of Family Studies)所組成。該部會有兩位部長，一位是家庭與社區服務部長(the Minister for Family and Community Services)，另一位則是兒童與青年事務部長(the Minister for Children Youth Affairs)。在家庭與社區服務「部會」裡，家庭與社區服務部是政策制訂與建議的主要機構。其福利服務尤其透過聯合服務中心辦公室、兒童支持機構(Child Support Agency)與職業康復機構來輸送。社會安

全上訴審判庭 (the Social Security Appeals Tribunal) 是家庭與社區服務部會內的一個大型機構，但具有獨立的再審權。

澳洲福利體系的服務輸送往往牽涉許多聯邦政府部門，並試圖以政府分權化方式達到去中心化的目的。譬如說，澳洲聯邦政府牽涉到勞動市場政策與就業服務的主要機構有：就業、職場關係與小型企業部、家庭與社區服務部，以及聯合服務中心。此外，教育、訓練與青年事務部也透過它對職業教育與訓練、高等教育的責任，以及它對識字與數字訓練計畫、新學徒身分中心，以及其他計畫援助從學校至工作轉變的監督，而與就業市場相關聯。當前的體制是 1998 年以來才設立的，但它也帶來先前就業、職場關係與小型企業部與先前就業、教育、訓練與青年事務部的就業領域之結合。這種政府部門的再造也顯示當前澳洲政府尤其關注就業機會與勞動管理關係的連結關係。

澳洲聯邦的家庭與社區服務「部會」擔負的職責是一系列有關影響澳洲社會、家庭、社區與個人生活水準的社會政策議題。就福利領域而言，家庭與社區服務「部會」之主要職責包括：收入維持、住宅政策、社區支持、身心障礙服務、兒童照護服務與家庭議題（包括家庭給付、兒童支持與家庭關係）。根據家庭與社區服務部的「服務憲章」(Service Charter) 之說法，家庭與社區服務部的目的「是要將社會政策成果輸送給所有澳洲的家庭、社區與個人。」它的願景在於「協助建立一個公平與團結的澳洲社會，其目標是加強個人與家庭的能力，使他們在生活的各方面都可因為更多參與而有所貢獻，並獲得利益。」

因此，其主要職責是負責制訂社會政策，並確保透過和其他政府與非政府組織建立夥伴關係而有效執行這些政策。具體的說，家庭與社區服務部有五個主要職責：(一)根據社會政策與服務而研發、執行與提供意見給政府；(二)直接或透過契約服務供給組織提供一系列的社會服務，例如為個人、家庭與社區提供收入維持與其他協助；(三)與大學和其他研究機構合作進行研究，幫助發展優質的社會政策；(四)管理聯邦／州政府的社會政策項目之經費；以及(五)提供發展援助給澳洲或海外的其他組織。

二、核心論題：效率與校能

評估一個國家的社會福利體系之效率與效能，必須根據它幫助公民社會與經濟參與的能力，以及它的收入支持體制的適當性來衡量。澳洲社會福利體系所能發揮的效率與效能，應不僅止於提供適當水準的收入支持而已。它也必須確保其公民能積極參與社會與經濟活動，以降低個人及其家庭長期處於社會與經濟弱勢的風險。在生命歷程的不同時間點上，許多人或許需要他人支持的援助，有些人甚至可能需要更長時期的支持援助。不管個人的處境如何，社會福利體系應尋求幫助人們更完善的發揮與施展社會與經濟參與的能力。總的來說，社會福利體系的目標是要盡可能減少社會與經濟排除，進而達到公民社會融合的目的。

據此，澳洲福利改革的成功或效率與效能的評估，將端視三個重要成果而定：(一)失業個人與無業家庭的人數和比率有明顯的下降；(二)工作年齡人口非常需要依賴

收入支持的比率有明顯的減少；建構出更強的社區，能為居民創造出更多社會與經濟參與的機會。當然，在幫助澳洲達成福利改革或發揮社會福利體系效率與效能的目標上，某些社會政策規劃與評估也是重要的因素。這些包括支持經濟成長、就業成長，以及避免經濟不景氣的政策規劃與評估。

伴隨澳洲福利改革而來的是：晚近幾年，政府、企業與社區已共同建構出許多應做的配套措施與試驗性的研究。然而，徹底執行將牽涉到根本變遷，而它們又引發三個重要的核心論題：

福利改革的方向：當前的社會福利體系應如何改革，才能更有效率與效能的鼓勵公民社會與經濟參與？要實際處理此一論題，可能涉及服務輸送、收入支持、改善福利誘因與財務援助等相關問題的調整。

國家與公民社會的責任：政府、企業、社區與個人間的責任或義務為何？此一論題的處理，牽涉到相互責任或共同義務的強調。

社會與經濟參與機會的創造：對於接受收入支持者，尤其是生活在弱勢地區的居民，要如何為他們創造出更多的社會與經濟參與機會？此一論題的處理，牽涉到相互責任的強調與社會夥伴關係的建立。

三、參與支持體系的五個特色

澳洲政府認為：一個全方位的福利策略是必要的，而且它的構成要素應盡可能包括：長期防治策略、早期介入處理、行政組織與計畫，以及與社區和企業形成夥

伴關係。國際證據與澳洲經驗均顯示：為了促進社會參與和降低收入維持依賴，全面性取向是平衡援助、責任與動機的關鍵。因此，澳洲政府強烈的支持五個福利改革主要領域之行動建議是：個別化服務輸送、精簡與能回應的收入維持結構、改善福利誘因與財務援助、相互責任概念的強調，以及社會夥伴關係的建立。

個別化服務輸送

收入支持與相關服務將活動、提升與支持社會和經濟參與，而且有利於個人能力與情境。服務輸送的效能將展現在個人需求的滿足，以及幫助他們確認與達成其參與目標。為改善人們在其生命歷程中的自賴能力，這也包括更進一步的強調防治與早期介入的措施。

更精簡的收入支持結構

所謂更精簡的收入支持結構，是指福利體系對於個人的需求、處境與企求，能藉由收入支持結構應更迅速與敏銳的加以回應。如果福利改革的體系是動態關係與整體考量的體系，那麼，它將可識別並回應民眾的生命歷程、家庭關係，以及社區脈絡的情境變遷。

改善福利誘因與財務援助

這些誘因與援助不僅在鼓勵公民參與，也要使他們有能力參與。社會支持結構將確保有給工作的公平報酬，也維持不同情境者間的公平相對性，並考量參與的特有成本。

相互責任概念的強調

相互責任或共同義務的基礎，是藉由社會責任的概念來支撐。政府、企業、社

區與個人均有其角色。政府的職責在持續投注重要資源，以支持公民的社會與經濟參與。企業雇主與社區的責任在於：提供機會與支持。社會福利領受者的責任在於：掌握政府、企業與社區所提供的機會。這不僅符合社會期望或社區價值，也能發揮他們的能力或施展其潛能。

社會夥伴關係的建立

要培養社區能力並促進公民社會與經濟參與的機會，社會夥伴關係的建立是一重要策略。社會夥伴關係的建立需要透過社區經濟發展、小型企業促進、社區企業夥伴關係形成，以及社會企業家栽培等四種過程的運作。藉由這四種過程的積極運作，政府、企業、社區與個人的社會夥伴關係因而建立，社區能力培養的層次得以提升，社會資本建構的目標也才能達成。

肆、現階段福利體系面臨的問題

現今，一般人普遍認為：戰後的充分（男性）就業與穩定家庭結構所創造的福利安全網已不適用於全球資本主義的年代。福利改革的動力不僅跨越政治意識形態與政黨的界線，也形成一種信念認為：福利體系已變成一種問題來源，而非解決方法的一部分。與其他國家一樣的，澳洲開始將活動與參與新主題作為福利與社會政策討論的重點是在 1980 年代晚期。約 10 年後，這兩個主題乃成為澳洲福利改革方向的新共識。目前，澳洲社會福利行政體系所面臨的問題主要有四個大問題（Commonwealth of Australia, 2002；Kelaher et al., 2002；Shaver, 2001）：

一、社會政策的公民與國家關係轉向

其實，當前澳洲福利體系改革的首要問題是：社會政策中的公民與國家關係之名稱的改寫。從歷史發展角度來看，這些名稱的轉變正反映出澳洲不同階段的起伏變化，也是針對資本主義就業的社會與經濟風險、生命歷程的偶發事件，以及個人人生浮沈所提供的社會保障。儘管這種保障總是有限的，但它的確在確保所有身處逆境者的最低限福祉標準。然而，自 1996 年霍華德聯合政府（the Howard Coalition government）執政之後，活動與參與的評價發出了負面聲音，例如：「被動福利」（passive welfare）將「福利依賴」（welfare dependency）與各種社會病態相關聯。這些名詞的批判亦標誌著：它從經濟理性主義的新自由主義語彙轉向暗含人格與文化語彙的新保守主義分析。這種討論的明顯主題是福利體系的脆弱性，這些包括：福利會因虛假申請而被濫用、福利會削弱經濟獨立性，以及長期的福利依賴會產生「依賴文化」（culture of dependency）（Saunders, 2000）。儘管其意義與有效性受到激烈的爭論，但現在，這些主題卻支配著公眾討論。這種散漫轉變的效應之一是：把工作（特別是有給就業）界定為公民權的主要責任。相互責任的理念提供了許多可接受的另類選擇，但所有措施均把有給工作當作它們的重要參考點。

誠如澳洲福利改革考察團（Reference Group on Welfare Reform, 2000）報告書所指出：福利的角色是作為個人使能、充權與實踐社會或經濟參與的方法，藉以對抗社會排除的可能風險；相互責任作為社會責任更一般期待的特例不僅可應用在福利

申請人，也適用於每一個人，甚至包括政府、企業與非營利組織。然而，報告書卻甚少提及這種生命共同體觀點的較黑暗面是：在家長式作風的監控與強制性社區裡，它也犧牲了個人權利與自由。澳洲福利改革的結果是：從福利作為有限的社會公民權轉向將福利當作一種有條件支持的形式，也從把支持作為現金給付的供給變成結合現金與個人服務的支持。基本上，這些轉變顯現公民與國家關係間的轉變。由此觀之，這無疑是從主權轉向監控。福利改革含有新的與明確的意涵：政策的適切角色是改變福利領受者的行為表現，而要達成此一目標，公民與國家間的家長式作風之溫和干預關係又被認為是必要的且合理的。

二、無業弱勢群體的社會參與障礙

在參與福利改革計畫上，許多無業者，特別是老年無業者、長期失業者與無工作家庭三個弱勢群體常會面臨類似的社會參與障礙。總的來說，這些障礙包括（Commonwealth of Australia, 2002）：

缺乏技能與教育：老年無業者缺乏適當工作技能與教育資格評定，因此，老年求職者會有相當比率出自較少技能的職業和極少教育的資格評定。長期失業者面對的主要障礙是：缺乏教育資格評定和只具過時的或無用的技能。澳洲的調查顯示：男性配偶的正式教育水準與其就業的支持程度具有明顯關聯，對於無工作家庭的男性而言，失業仍然與較低教育程度有關。

健康問題與身心障礙：對於老年無業者而言，不健康或身心障礙是他們離職

的主因。研究發現：低收入與長期失業和自殺率增加、家庭崩解、藥物濫用，以及高度不健康之間具有關聯。有關無工作家庭的研究顯示：財務緊張與失業有關，因為它增加了失業者及其配偶的憂鬱症狀。

老年歧視：對老年無業者來說，年齡常被認為是最明顯的參與障礙。對長期失業者而言，老年是遭到雇主歧視的參與障礙。同樣的，無工作家庭的老年成員亦會面臨與年齡相關的參與障礙。

與勞動市場脫節：由於缺乏實際接觸勞動市場的機會，可能造成無工作者的參與障礙。若是失業期間過長，易致使與勞動市場脫節。研究也發現：與勞動市場脫節的結果對老年無業者、長期失業者與無工作家庭等三個弱勢群體均有影響。

地方與交通論題：倘若地方缺乏工作機會，再加上缺乏可取得或可支付的交通條件，勢將形成老年求職者的參與障礙。無工作家庭常聚居於低社經地位的地區，尤其是製造業工作者習慣居住的地區。對於長期失業者而言，居住地區障礙也是一大問題，因為它與交通的取得與成本皆相關聯。

照護責任與性別角色：雖然老年失業者與長期失業者可能有照護其他家庭成員的責任，但研究顯示：對於無工作家庭來說，照護責任可能也構成社會參與的主要障礙。因為無工作家庭可能沒有能力或配偶之一方（通常是男性）不願意承擔家庭責任，和照護其他家庭成員（通常為女性）的責任，以促進婦女的勞動參與。

三、政府抗拒「照護社會化」的發展

在福利國家裡，婦女通常會提供大多

數的社會照護服務。在澳洲，儘管聯邦政府也希望贏得婦女選票而提供有限的兒童照護與產婦給付，但因婦女平等並非澳洲福利國家的目標，是故，只能留待市場決定。一方面，因為澳洲政府擔心高成本療養院會造成財政負擔，所以，體弱老人往往需要安置在自己家中。另一方面，由於政府偏好非正式家庭照護，因此，婦女的就業生涯發展也相對的被犧牲。這些事實顯示：澳洲聯邦政府抗拒「照護社會化」(Socialization of Caring)的發展，因為澳洲福利體系從未採行全面的社會照護方式。未來，可預期的是：當政府的醫療保健與社區服務援助經費受限制時，家庭(特別是作為照護者的婦女)的照護責任也將面臨更大的壓力(葉肅科，2002，125)。

四、婦女角色是福利改革的重要挑戰

與大多數西方國家一樣的，澳洲福利改革的過程亦在抑制成本增加。澳洲福利改革強調相互責任，主要在預防公民利用福利體系的好處，並避免長期的福利依賴。不同的是：在美國，有年幼子女的母親會成為服務標的對象，但澳洲福利改革並未賦與婦女作為工作者勝過其作為照護提供者的特別權利。對於家有16歲以上最年幼子女的母親，澳洲政府才採行工作責任制，而對提供年幼子女與身心障礙者照護的婦女，財務獎勵則有實際的增加。研究顯示：福利改革對婦女健康的影響將端視婦女作為照護提供者或工作者間的平衡而定(Kelagher et al., 2002:49)。

由於工作與家庭事務會影響婦女不同生命歷程的不同生活，因此，就業對婦女的正面影響明顯受到其社經地位、夥伴關

係、工作類型與其子女年齡的影響。澳洲資料顯示：低度就業與過度就業的婦女比一般就業婦女有更差的健康狀況。儘管依賴福利的婦女比不依賴福利的婦女有較差的健康狀況，但我們並不能肯定的說：婦女的投入勞動市場將降低此種不一致性。就業的好處是與收入、婦女角色與其子女的年齡相關聯。就業對婦女與兒童的健康影響可能和婦女是否滿意其角色有關，亦即減少婦女的選擇本身可能具有負面的健康影響。對於澳洲福利改革而言，要在福利依賴與貧窮間找到平衡點，並使婦女能照顧他人，可說是主要的挑戰。

伍、未來可能的組織型態

根據澳洲家庭與社區服務部 2004~2005 年度報告書的說法(Commonwealth of Australia, 2005)，現今的家庭與社區服務部是一個非常不同於 1998 年福利改革以來的部門。隨著 2004 年 10 月澳洲大選的結果，政府組織機構的變遷也賦與家庭與社區服務部新的角色與職責。因此，新政府面臨的首要挑戰是：調整其行政體系與功能以適應基本變遷。澳洲整體政府對於社會福利、國內論題與家庭支持的關注即意味著：家庭與社區服務部必須與各部門，例如就業與職場關係部(the Department of Employment and Workplace Relations)、人力服務部(the Department of Human Services)、教育、科學與訓練部(the Department of Education, Science and Training)，以及檢察總長部(the Attorney-General's Department)建構強勢且有效的關係，並與其他機構維持密切的關聯(Commonwealth of Australia, 2005)。

一、未來的重要挑戰

未來幾年，澳洲將面臨許多不同挑戰。這些包括：

確保家庭與社區服務部會內的有效職責分工：行政組織架構的規劃與設計是要達成整體政府分工處理各種論題的目標，這尤其與從福利到工作，以及固有領域相關。未來，必須確定的是：家庭與社區服務部能與其他部會分工合作，並有效的扮演其職責與發揮其效能。

確實執行從福利到工作的福利改革基本理念：家庭與社區服務部必須確定的是：可以履行其職責，特別是兒童照護工作，有助於整體政府取向的政策執行。

協助政府積極回應家庭的兒童支持特定方案：對於兒童支持方案改革（reforming the Child Support Scheme）報告書所提的意見，家庭與社區服務部可協調聯邦政府回應其檢討建議。對於部長的工作職責報告，家庭與社區服務部扮演的重要角色是提供部長服務，協助政府考量報告書內容，並規劃其回應的策略。

藉由政府一體考量提供當地社區必要的援助：澳洲聯邦政府的當地社區政府一體考量的取向賦與家庭與社區服務部擔負社區住宅與基礎建設，以及處理家庭暴力的計畫方案之職責。未來，作為新職責的一部分，家庭與社區服務部尚需歡迎並整合當地協調中心（new Coordination Centres）的新職員。

網羅學者專家提供政府確實可靠的研究建議：未來，家庭與社區服務部仍需網羅學者專家以提供政府確實可靠的研究建議。對於研究機構與大專院校，它將持續的與它們維持密切聯繫，並進一步建置

家庭與兒童的重要趨勢資料。

提供政府意見如何適切的回應人口老化問題：面對日益高齡化的人口，家庭與社區服務部的重要挑戰之一是：提供聯邦政府建議，如何最敏銳且有效的回應未來人口老化問題。

強調早期介入以幫助家庭度過關係危機時期：在支持家庭與家庭關係的領域上，家庭與社區服務部和檢察總長部是共同合作的兩個部門。未來，在家庭轉變或危機時，基於達成父母與子女最佳利益的考量，家庭與社區服務部將非常重視早期介入，以幫助家庭度過家庭關係轉變或危機時期。

二、未來可能的組織型態

當然，調整後的政府組織也必須檢討與再界定社會福利政策的主題與優先性，是否符合部會與政府政策的優先性。對於新的家庭與社區服務部來說，為滿足人口老化的挑戰和建構強勢的家庭與社區，政府創制措施是不可或缺的關鍵。尤其明顯的是：福利改革的用意是在增加勞動參與率。為提供家庭平衡其工作安排與兒童照護的實際選擇，使父母得以再投入勞動市場，新的從福利到工作（the new Welfare to Work）配套措施乃賦與家庭與社區服務部重要的職責。過去一年來，家庭與社區服務部持續努力的是：確保其社會政策建議仍然與現在的澳洲家庭、社區與個人處境相關聯。

2004年10月澳洲聯邦大選之後，隨著新政府行政部署命令（the new Administrative Arrangement Orders）的發布，家庭與社區服務部與聯合服務中心

(Centrelink) 的職責從家庭與社區服務部會轉移至財政部會的人力服務部。至於家庭與社區服務部及其部會的其他重要變遷包括：

婦女論題變成職責：2004 年 10 月大選後，婦女論題變成家庭與社區服務部的職責。先前的婦女地位辦事處(the Office for the Status of Women) 從總理與內閣部(the Department of Prime Minister and Cabinet) 移至家庭與社區服務部，改稱為婦女辦事處(the Office of Women)。

勞動參與事務移出：過去，家庭與社區服務部所負責的工作年齡者的多數收入支持給付，以及許多促進勞動參與的計畫方案與服務措施均外移至就業與職場關係部。

學生事務轉向他部：許多有關學生工作年齡給付與計畫方案也轉向教育、科學與訓練部。

隨著 2004 年聯邦大選後的新政府行政部署命令之發布，家庭與社區服務部有了重大的變遷。這些變遷把家庭與社區服務部重新界定為提供社會政策建議，尤其成為兒童照顧、家庭與婦女支持等日益重要領域的領導者。家庭與社區服務部的角色與目的已有相當的改變，但部門仍然負責幫助社會中的某些最弱勢團體。在這些實質的變遷背後，我們的確也看到是在回應更廣泛的政府政策方向。因此，家庭與社區服務部的既定變遷與未來方向的確立均使它迫切的需要再界定該部門的策略方向、服務視野與組織結構。

三、未來組織的工作目標

2005 年起，執行新策略架構是家庭與

社區服務部的一個重要優先職責。家庭與社區服務部提出的工作規劃是：先成立一小型團隊，藉以確保重大變遷的執行係以一致性和系統性方式進行，並為未來的改進或組織調整提供政策綱領。再者，在資源、優先性與責信上，這些變遷也提供一種更好的整頓，也讓家庭與社區服務部能適切回應政府政策的優先順序。未來，家庭與社區服務部依然要積極擔負的重要職責或工作目標是(Commonwealth of Australia, 2005)：

建構整合的社會福利體系

一個有前瞻性的、整合的社會福利體系不僅能提供服務與援助，而且是置基於穩健的社會政策、有效的社會聯盟與夥伴關係之建立。更重要的是：它能幫助個人、家庭與社區培養其能力與維護其福祉。

重視自賴生活與相互責任

對於服務與援助需求者，政府透過相互責任、實際支持與住宅援助，強調自賴生活與參與活動的重要性。要言之，家庭與社區服務部不僅支持當地家庭與社區，也協助無家可歸者與低收入戶能取得有力承擔與適當的住宅。

援助弱勢團體的社區參與

支持、認可與鼓勵老人、青少年、身心障礙者、照顧者與婦女參與社區活動。服務與援助之目的在於幫助他們積極參與社區與經濟生活，並有取得敏銳回應與足可支撐的安全網和發展其能力的機會。

促進健康兒童與家庭關係

服務與援助之目的在於幫助兒童擁有最可能的生活起點、促進健全的家庭關

係、幫助家庭適應經濟與社會環境的變遷，以及積極參與社區生活。

營造出強勢與活力的社區

服務與援助之目的在於幫助社區夥伴關係的建立，並鼓勵個人、家庭、企業與政府參與地方社區。雖然這些重要工作已初步反映在家庭與社區服務部的業務上，但未來，營造強勢與活力的社區依然是企業、社區與政府必須共同努力的目標。

陸、澳洲經驗，臺灣啟示

一、關於臺灣組織再造的啟示

對於我國而言，澳洲社會福利體系再造的經驗，或可提供臺灣社會福利行政組織調整或體系再造的某些借鏡或啟示（葉肅科，2003，165~166）：

挑戰與擺脫福利依賴情境：目前，包括澳洲與歐美各國政府在內的西方先進工業國家，均積極的與民間團體建立夥伴關係，並企圖把「從福利到工作」的基本理念納入政府的政策議程。

強調與應用相互責任概念：相互責任概念的廣泛應用包括超越個人事業與工會之外的事務，以及跨越整個社區的社會義務或相互責任之要求。換言之，社會義務或相互責任的範圍應擴展到所有工作年齡層的人口。

著重個別化服務輸送原則：個別化服務輸送需要釐清中央與地方政府的角色與權限，避免重複或三不管地帶。對於不同案主的個別需求則應進行瞭解、評估與尊重。

建立並提升社會夥伴關係：晚近的社會行政趨勢是社會夥伴關係的建立。特

別是在社會弱勢的領域或地區，社區能力培養更顯得重要。這也意味著：企業界、地方政府與非營利組織之間應更有效的協調與合作，盡可能增加個人經濟與社會參與機會。

整合與再造精簡援助結構：對於所有相關的福利給付，我們應盡可能將它們精簡成整合性支付。過去看似有意義的給付區分，可能因時過境遷而變得難以維持。倘若援助結構過於龐大與複雜而無法有效運作與發揮功能，社會行政架構或社會福利體系的整合、再造與精簡即有其必要性。

從澳洲社會福利體系再造的經驗來看，我國福利行政組織的名稱該如何決定似乎不是最重要的事，重要的是它的組成原則與型態。若基於政府再造精簡原則，並建立具有高效能、負責任與應變力的政府，名稱當可包含勞工、社福、醫療與公衛等業務，而適當名稱可以是「衛生、福利與勞動部」，或是「衛福暨人力服務部」。

二、對於組織轉型之參考原則

另外，對於我國現有的政府再造，我們也提出「五要」與「五不」對等思考作為政府再造下社會福利行政組織分合調整之參考原則（葉肅科，2003：166~167）：

要專業主義，不要本位主義：政府再造過程中應避免被裁拼部會的本位主義之保護心態，而是要致力於政府官員之優秀、廉潔、誠實、公平與責信等專業主義之素養展現。

要以民眾利益優先，不要官員自肥酬庸：政府再造的理念之一是「顧客導向」，即是以民眾利益為服務優先重點，決

不容許有政府官員藉此營謀私利以自肥。

要實事求是，不要形式主義：「行政院組織調整方案」將原有 36 個部會改造後仍保留三十多個之多，較之世界主要國家的十多個部會的確過多，即使爾後開公聽會恐怕也是徒具形式而欠缺實質內容。

要使部門獨立中有統合，不要多頭馬車而各行其是：政府再造的最大難題是如何使業務部門能獨立運作，發揮真正的效能。然而，各部會之間該如何統合與協調，又是政府再造中最需克服的問題。

要遵循效能的政策取向，不要作選票的政治考量：政府再造的願景為「具全球競爭力的活力政府」，但基本的要件則是政府效能的政策取向發揮。若是政府組織再造以個人的隨興發表意見、選票的政治考量或過度的妥協方式定案，許多部會的設立都會有問題。

柒、結語：風險挑戰與策略變遷

在制定與促進有關影響澳洲社會、家庭、社區和個人生活水準的許多社會政策論題上，家庭與社區服務部扮演著重要角色。因此，其目的在於：幫助個人、家庭與社區能力和福祉之建立，以改善澳洲居民的生活。澳洲福利改革考察團的報告書曾指出：活動與參與的這種新評價是澳洲福利改革的新方向。它需要將關注焦點從單純滿足個人的立即財務需求，轉為幫助他們盡可能的更長期投入社會與經濟參與。因為社會與經濟參與可減少個人的社會排除風險，並且更公平的分享社會與經濟成長的利益。報告書從較擴大效應的角度來看待社會參與，並將它描繪成人們成長、發揮潛能與作為社會充分成員的要

件。再者，報告書強調：社會參與有助於促進強勢家庭與社區，並進一步建構社會資本。因此，澳洲政府也透過將「收入支持」(income support)重新命名為「參與支持」(participation support)，來彰顯這種參與的新關注焦點。

當代澳洲福利改革意識形態與政策發展的制度形式，至少源自 1980 年代晚期。目前，澳洲政府已瞭解到：社會福利體系必須從一個被動的、嚴格的但未能一致獎勵工作的結構，轉變成一種鼓勵公民主動參與社會和經濟活動的福利體系。無論發展是如何的零碎不全，但它們都代表澳洲福利體系的重大變遷，以及它們所展現的社會政策公民權。最基本的，福利改革是從福利作為社會權轉向福利作為有條件的支持。與福利支持的新限制相關的是：支持作為現金給付的供給又進一步轉變成現金結合服務的支持。這種轉變的意義反映在社會行政組織的重新命名與再造上，亦即從社會安全部更名為家庭與社區服務部。從社會安全給付的類型來看，現在的家庭與社區服務部透過分支部門或機構來整合給付與服務，並且基於服務標的對象或消費者團體來界定。有些分支負責與聯合服務中心相關的事務，並與非營利組織或非政府服務供給機構具有服務輸送的關係。「社會安全」一詞已從語彙中消失，取而代之的是較無承諾的「收入支持」。

在澳洲的福利改革辯論上，福利收入的適當性與福利減輕貧窮壓力的再分配角色似乎少有著墨。然而，澳洲福利改革考察小組卻把避免社會排除當作福利改革最有意義的平等形式。雖然報告書並未明確說明，但它卻意味著：強制與家長式作風

的要素是必需的，並受到這種社會排除預防的辯護。這種平等概念可能促政府加以回應，但充其量，我們可能會發現：它是極為薄弱的形式。家庭與社區服務部的策略目標包含：經濟與社會參與、強勢家庭與強勢社區的許多社會排除變數。其實，澳洲政府對於福利改革的說法是相當狹隘的視野。因為它把福利改革的目標描繪

成：幫助人們向上、促進自賴文化與幫助有需求者。在此，社會融合觀點被等同於參與日益去管制化的勞動市場。然而，在此脈絡裡，相互責任的強制與家長式的作風似乎是較難辯護的。

(本文作者現任東吳大學社會學系助理教授)

📖 參考書目

- 葉肅科 (2002) 澳洲社會福利體系再造，社區發展季刊，98，116~134。
- 葉肅科 (2003) 從澳洲社會福利體系再造看我國應有之名稱與型態，蔡漢賢、徐學陶主編，我國社會行政機關應有型態之建議論見彙編，162~167，臺北：中華社會行政學會出版。
- Commonwealth of Australia, (2002) Welfare Reform Pilots: Characteristics and Participation Patterns of Three Disadvantaged Groups, Occasional Paper No. 5. Canberra: Department of Family and Community Services.
- Commonwealth of Australia, (2005) FaCS Annual Report 2004-05. Canberra: Department of Family and Community Services.
- Kelaheer, M., Manderson, L. and Stellman, J. M. (2002) "Welfare Reforms in Australia: How Will They Affect Women's Health?" JAMWA, 57(1): 49-53.
- Reference Group on Welfare Reform (2000) Participation Support for a More Equitable Society: Final Report of the Reference Group on Welfare Reform. Canberra: Department of Family and Community Services.
- Saunders, P. (ed.) (2000) Reforming the Australian Welfare State. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Shaver, S. (2001) "Australian Welfare Reform: From Sovereignty to Supervision", TASA 2001 Conference, the University of Sydney, 13-15 December.