

紐.西.蘭.社.會.福.利.行.政.體.系：

經驗與啟示

周海娟

壹、前言

紐西蘭的社會福利服務體系從早期的社會安全部、1972 年更名為社會福利部 (Ministry of Social Welfare)、1999 年改為社會政策部 (Ministry of Social Policy)、至 2001 年成立社會發展部 (Ministry of Social Development)，其間各相關部會的調併、整合或創新，無非是為了更有效地管理、利用、分配和輸送福利服務與資源。從紐西蘭的體系來看，政策制定與實際福利服務輸送，從過去多部會共治，到今天的一部專責、三部門分工，可說是在力求政府精簡且不減少服務輸送系統下，所發展的一個新取向。不僅有效率，而且可避免政策與實務脫節，或者各部會間缺乏橫向連繫的窘境。

在政府組織改造過程中，紐西蘭政府採行經濟與社會政策結合的社會發展取向，換言之，將就業與社會福利結合的目的之一，是為了解決社會福利服務支出與經濟發展的困境，有助於促進全民福祉。期望透過就業，使人們得以擺脫福利受領

者的身份。因此，社會發展的目標放在建立終生工作技能與知識、協助個人有責任感且獨立、增加人們完全參與社會與經濟生活的機會，以及強化個人、社區、企業與政府機構的連結關係。

從歷史上來看，紐西蘭早在第 2 次世界大戰以前就開始發展福利國家。工黨於 1935 年首次取得執政權時，即展開全面性的福利國家發展。當時，工黨政府一上台，立即採行失業救濟金、增加年金、給予酪農保證價格、確立最低限基本工資，並進行一連串道路水電等公共工程，以處理當時的經濟與社會危機。1938 年通過的社會安全法案 (the Social Security Act)，則為建立一個全面性的現代福利國家提供了政策架構。當然，政府在國家經濟所扮演的積極角色，亦確保了紐西蘭得以負擔龐大社會與健康服務支出的能力。(Knutson, 1998)

然而，自 20 世紀下半葉至 20 世紀末，紐西蘭的經濟表現一直不佳。自 1960 年起，紐西蘭實質的 GDP 增加了二倍半，相較於 OECD 的平均水準(四倍半)，

顯然落後許多。(參見 <http://www.schnauer.co.nz/political/economic.htm>) 同時，伴隨著福利國家的持續擴張，不僅「製造」了一個龐大的公共部門，也「生產」了不斷啃蝕稅收大餅的各類福利服務。尤其，隨著戰後充分就業的黃金時期結束，經濟不振使得政府福利支出日益窘迫，同時，也促使政府意識到公共社會政策支出不僅不利經濟成長，而且也有礙市場發展。

事實上，自 1950 年代以來，許多替代「往內看」(inward looking) 及干預主義架構的思潮引導著一系列的經濟改革過程，也許看來有點保守或者說它是右派，但這些改革實際上一直是關心分配的問題與重要的社會議題。尤其，工黨將經濟改革視為一種工具性手段，它至少可以創造並改善社會安全網和社會服務所需的資源。之後接任的國家黨，甚至打算對福利國家的成本採行更嚴厲的措施。雖然，福利國家的範圍和設計仍然是紐西蘭政治辯論的主題，但最終的討論結果，似乎不可能影響已經在其他方面執行的改革腳步。

我們生活的台灣社會，數十年來歷經快速的變遷，人們生活的各個層面也比過去遭遇更多的挑戰、充滿更多的不確定性。民眾對福利服務的殷切需求、家庭與人口結構的轉變，不僅凸顯人們社會生活的脆弱性，也標示了政府福利服務供給角色重新定位的必要性。因此，提昇社政機關的位階或是設立專責福利部門，成了這個轉變過程中持續討論的重要議題之一。然而，近年來，政府倡言「政府組織改造」，預定精簡三分之一的行政院部會，以建立「具全球競爭力的活力政府」。同時，預定整合國家現有衛生醫療與社會福利相關業

務，成立一個名為「衛生與社會安全部」的新部門，相關的工作正由衛生署與內政部共同負責規劃中。在這樣的期待下，我們未來的政府組織體制，是否意味著原有的「署」、「司」或「委員會」予以合併或提昇為「部」就可竟其功？本文主要的目的即透過探討紐西蘭社會福利行政體系的改革與變遷，做為我國政府組織改造過程中，一個可資參考的方向。

貳、紐西蘭福利服務體系

在政府體制上，紐西蘭和許多西方國家一樣，它採取行政、立法、司法三權分立。在社會福利部分，除立法部門負責相關法案制定外，在福利服務輸送和政策擬定方面，均屬行政部門的權責。行政上與福利服務有關的部會相當多，例如，教育部、健康部、住宅部、移民部、勞工部、毛利事務部、太平洋島民事務部、社會服務與就業部、退伍軍人事務部、婦女事務部、青年事務部等。

紐西蘭政府的行政層級是中央與地方二級制。在中央政府方面，一般而言，內閣官員並沒有直接負責某個特定部門的行政業務，例如，在內閣成員中的社會服務與就業部長(Minister of Social Services and Employment)，其實概括了兒童、青年與家庭服務部(Department of Child, Youth and Family Services)和社會發展部(Ministry of Social Development)兩個部門，而這兩個部門各有其所屬的行政業務與負責該業務的執行長(Acting Chief Executive)。在地方的層次，則由地區行政委員會負責相關的福利服務，但就整體而言，中央仍扮演著較吃重的角色。

從歷史的發展來看，尤其是 20 世紀的二次世界大戰期間，紐西蘭福利國家開始擴張，政府投入當多的公共經費和廣泛的福利服務供給，不但「促成」、也「製造」了一個龐大的公部門來處理這些服務供給的問題，同時，設法增加國家資源來支持這些福利服務。長期以來，紐西蘭的福利體系主要由社會福利部為核心，統籌相關的服務輸送與政策規劃，而整個福利體系的目的，在確保每依賴個人的平均生活水準。(Buurman, 1988: 252) 事實上，紐西蘭政府對福利的看法，主導著整個福利服務的發展取向，在 20 世紀末最重大的改革與轉變，當推從社會福利轉向福利社會，強調的重點放在「社會福祉」(social wellbeing)。社會發展部指出，所謂社會福祉包括了個人幸福、生活品質、社區、環境與經濟功能等攸關個人福利的重要面向。(Ministry of Social Development, 2004)

換言之，社會福利服務與國家支持的社會福利或現今倡導的福利社會，一直都是回應不斷變遷的社會需求的反映，同時，多數紐西蘭人也認為，社會應對不幸與弱勢的個人或團體負較多的責任，以及提供更多的機會。在福利服務方面，主要由稅收支撐「從搖籃到墳墓」的福利體系，也是從一開始就特別強調由中央政府提供福利服務。雖然有些地方政府也提供住宅、兒童照護設施和就業計劃，也會雇用一些社區工作者提供服務，但在本質上，紐西蘭並沒有由地方政府提供社會福利服務的傳統。更具體地說，紐西蘭從福利國家建立之初，就強調由中央政府提供福利服務。這種取向反映了紐西蘭人希望政府提供公民安全保障，以對抗因物理空間隔

離和仰賴出口經濟所帶來的雙重影響。(周海娟, 1993b: 104; 1996: 86~87)

從歷史上來看，紐西蘭的經濟一直是農產品出口導向，遲至 1960 年代初，羊毛、肉品、奶油和乳酪製品仍占出口總值的 80% 以上，僅英國市場就購買其出口產品的 40%。然而，紐西蘭在如此高度仰賴英國市場的情況下，並沒有警覺到一旦失去英國這個最大的海外市場時，該如何自處。因此，在 1973 年，由於英國加入歐盟，紐西蘭因而失去英國的出口市場，同時，石油輸出國家組織 (the Organization of Petroleum Exporting Countries) 減產與油價大幅上漲，兩者不僅重創了紐西蘭的經濟，也導致充分就業與普遍性福利國家開始產生鬆動。於是，大量向海外舉債以挹注新的能源計劃，以及維持國內龐大福利服務的支出，均促使得紐西蘭不得不面對日益困難的財政問題。(Knutson, 1998)

曾任職於紐西蘭經濟研究中心 (the NZ Institute of Economic Research) 的 Kerry McDonald 更明確地以紐西蘭近四十年的長期經濟發展數據，以及世界主要經濟體，如 OECD、美國及其兄弟之邦澳洲做比較，他指出，自 1960 年代起，紐西蘭整體的經濟表現 (例如，平均國民生產毛額、出口產值的成長等) 可說是落後許多。這種整體經濟力的下降，部分地解釋了何以目前公私部門的消費能力與服務供給都沒有達到一個可接受的水準，甚至，自 90 年代起，在醫療與教育的支出已遠超過其經濟成長。因此，很明顯地，紐西蘭社區負擔貨物與服務的能力、在食衣住行育樂等私人消費能力、在醫療、教育、福利、司法、國防、自然生態保護等公部門

的服務供給能力均相對降低 (McDonald, 2000)。

儘管前述的英國加入歐盟與石油危機問題重創紐西蘭經濟，但是，在同年國會仍通過實施家庭目的給付 (Domestic Purposes Benefit)，這是紐西蘭社會福利發展中最重要的一項法案之一。這項法案的通過，可視為是戰後充分就業經濟支撐下的一種政策創新。在這項法案通過前，寡婦與就業的單親媽媽均由政府提供財務援助，以補充其所得的不足，並維持其家庭生活水準。自家庭目的給付通過後，紐西蘭政府將給付的水準定的相當高，它使得單親媽媽可以留在家中照顧未成年子女，毋需進入就業市場，亦可生活無虞。更明確地說，家庭目的給付的受領者不會因為未就業而被排除，相反地，她們可以因此與其他全職就業者一樣完全參與社會生活。(Knutson, 1998)

大體而言，自 1970 年代起的 20 年間，紐西蘭政府大力擴大社會福利服務，國家總體福利支出占 GDP 的比例，由 1970~1971 年的 15.4%，上升到 1990~1991 年的 27.3%，如果從政府總支出來看，則是從 56.3% 增加到 62.5%。(Rudd, 1992) 此期間，最令人注意的除家庭目的給付外，還有 1974 年的意外賠償方案 (Accident Compensation Scheme) 與 1977 年的國民年金方案 (National Superannuation Scheme)。其中，國民年金方案屬非資產調查，由中央政府針對全國 60 歲以上國民所實施的方案。至 1991 年，國民年金已是紐西蘭政府年度最大單項支出。(Rudd, 1993)

以下，我們就紐西蘭社會福利行政體

系的沿革，做一簡要的說明：

(一)1972 年：社會福利部 (Department of Social Welfare)

1972 年，社會安全部 (Social Security Department) 與教育部的兒童福利司 (the Child Welfare Division of the Department of Education) 合併為社會福利部，該部是政府負責社會福利服務的主要部門。除社會福利部外，健康部 (Department of Health)、教育部 (Department of Education)、司法部 (Department of Justice)、勞工部 (Department of Labour)、毛利事務部 (Department of Maori Affairs)、內政部 (Department of Internal Affairs) 等部門，均有部分業務與社會福利服務有關。(Department of Statistics, 1985: 191)

社會福利部的主要職掌，除與福利服務直接相關的業務外 (例如，提供福利服務和制定社會福利政策、提供政府與志願組織參與社會福利服務人員的相關訓練、提供各相關委員會或組織等的行政服務)，也扮演協調者和促進者的角色。它鼓勵參與社會福利服務的組織和個人彼此合作，並與之保持密切聯繫。此外，社會福利部也執行並促進社會福利的相關研究。

1998 年 7 月以前，社會福利部是由「法人處」(the Corporate Office)、「社會政策處」(the Social Policy Agency)、「紐西蘭社區經援處」(the New Zealand Community Funding Agency)、「兒童、青年及其家庭服務」(the Children, Young Persons and their Families Services)，以及「收入援助」(Income Support) 等單位所組成，它是一個人力眾多，相當龐大的政府部門。社會

福利部在 2000 年最後一次年度報告書中清楚地指出，紐西蘭政府福利服務組織結構在 1998~1999 年間的重大轉變，這個轉變的最直接影響是社會福利部規模的急速縮小，它由原先的 6 千 5 百名職員，減少至不到兩百名員工。(Department of Social Welfare, 2000)

「收入與援助」與勞工部(Department of Labour)的「就業服務」(Employment Service)在 1998 年 10 月 1 日整合為新的工作與收入部(Department of Work and Income)。這個新的部門旨在提供屬勞動人口的福利受領者整合性服務，目的在於增強自賴和就業的能力。

社會福利部本身也進行內部的組織調整，「紐西蘭社區經援處」與「兒童、青年及其家庭服務」於 1998 年 12 月合併成爲「兒童、青年及其家庭服務處」(the Children, Young Persons and their Families Agency)，至 1999 年 10 月 1 日，該處進一步升格爲「兒童、青年與家庭服務部」(Department of Child, Youth and Family Services)。

住宅部(Ministry of Housing)的住宅政策處在 1998 年 12 月納入社會政策處的編制，這意味著政府更積極地介入住宅問題。「法人處」和「社會政策處」則在 1999 年 10 月 1 日整合爲社會政策部(Ministry of Social Policy)，這個新部會的主要功能在對政府提供政策與建議。

(二)社會政策部 (Ministry of Social Policy)

長久以來負責紐西蘭社會福利服務的社會福利部，在經由前述的組織結構調整後，於 1999 年 10 月 1 日正式轉型爲社會

政策部。社會政策部有 4 個重要功能：(Ministry of Social Policy, 2001)

1. 提供政府相關部門間的策略性社會政策建議。

2. 提供社會救助、兒童與家庭服務、退休收入與積極性老年、社區，以及志願部門的政策建議。

3. 對政府提供服務購買與監督的建議，以確保工作與收入部、兒童、青年與家庭服務部及相關委員會能有具成本效益的服務輸送。

4. 維持工作與收入部、兒童、青年與家庭服務部，以及社會政策部等內部的資訊科技。

除上述四個主要功能外，社會政策部也進一步發展其知識管理的角色，重點在於創造可用的資訊和資料，以支持證據導向的政策，同時，協助社會服務部門相關資訊的出版，不僅有助於社會大眾對社會政策的了解，也可以做爲公共論辯的依據。從社會政策部的主要功能與重點工作項目，我們可以看出該部對整個社會福利服務的取向，已經從過去社會福利部著重在實物與現金的福利供給，轉向更積極的策略取向。換言之，紐西蘭政府企圖透過各種積極的政策或策略，促進人們的生活與就業技能、減少人們在教育、就業、健康、住宅等各方面所遭受的不平等問題，進而營造一個使全體國民受益的包含性、創新的經濟。

在組織管理結構上，社會政策部設有執行長一人，其下分爲策略性政策組(Strategic Policy Group)、部門政策(Sector Policy)、服務購買與監督組(Purchase and Monitoring Group)、事務支

援組 (Business Support Group)、知識管理組 (Knowledge Management Group)、公關組 (Communications Unit)、資訊系統協調組 (Information Systems Co-ordination Unit)、國際政策與協定 (International Policy and Agreements) 等 8 個組。

(三)社會發展部 (Ministry of Social Development)

社會發展部成立於 2001 年 10 月 1 日，它合併原有的工作與收入部 (Department of Work and Income) 和社會政策部 (Ministry of Social Policy)，成為紐西蘭政府最大的服務部門。該部在 2001/2002 年的總預算是 6 億 7 千 3 百萬紐幣 (作者按：紐幣對台幣的匯率，近年來約在 1：21~22 之間)，經管大約 120 億的移轉性給付。至 2004/2005 年度，該部的總預算已達 7 億 6 千 2 百萬紐幣，並負責經手約 173 億的各項福利給付，其中包括 61 億的紐西蘭年金 (New Zealand Superannua-

tion)、59 億的社會安全給付 (social security benefits)，以及 13 億的助學貸款、學生津貼與相關給付。(Ministry of Social Development, 2006)

在組織架構上，社會發展部的總辦公室設在威靈頓 (Wellington)，另設有 11 個地區辦事處，藉以掌管分散在各地方社區的 153 個全時與 42 個部分工時服務中心。這些辦事處和服務中心透過津貼、補助、貸款、給付與年金等方式，提供超過一百萬紐西蘭人各類的社會救助、就業與其他社會服務 (參閱表一)。在行政上，社會發展部須向青年發展 (the ministry of youth Development)、社區與志願部門 (the Office for the Community and Voluntary Sector)、年長公民 (the Office for Senior Citizens)、身心障礙論題 (the Office for Disability Issues) 等 4 位內閣首長負責。(Ministry of Social Development, 2002; 2004b)

表一 社會發展部提供的各類福利給付與服務

社 會 救 助	家庭目的給付 (Domestic Purposes Benefit) 獨立青年給付 (Independent Youth Benefit) 體弱給付 (Invalid's Benefit) 紐西蘭年金 (New Zealand Superannuation) 孤兒給付與無依兒童給付 (Orphan's Benefit and Unsupported Child's Benefit) 移轉性退休給付 (Transition Retirement Benefit) 失業給付 (Unemployment Benefit)
就 業 相 關 服 務	托兒補助 (Childcare Subsidy) (OSCAR Subsidy) 職訓津貼 (Training Incentive Allowance) 開始就業補助 (Work Start Grant) 季節性工作援助 (Seasonal Work Assistance) 藝術與文化性就業指引 (Pathways to Arts and Cultural Employment) 新就業轉移性補助 (New Employment Transition Grant)

其 他 援 助 服 務	住宿補助 (Accommodation Supplement) 離家津貼 (Away From Home Allowance) 社區服務卡 (Community Services Card) 身心障礙津貼與兒童身心障礙津貼 (Disability Allowance and Child Disability Allowance) 家庭援助 (Family Support) 喪葬補助 (Funeral Grant) 內地服務 (Heartland Services) 特殊給付 (Special Benefit) 特別需求補助 (Special Needs Grant, Advance Payments) 助學貸款與學生津貼 (StudyLink student allowances and loans) 戰爭與退伍軍人年金 (War and Veterans' Pensions)
----------------------------	--

資料來源：Ministry of Social Development, 2004: 3

社會發展部成立之初的主要任務是：提供政府策略性的社會政策建議，部會間有關收入援助、兒童、青年與家庭、社區政策等方面的建議，以及相關部會間的立法管理；此外，輸送收入援助 (income support) 和就業服務也是該部提供的服務項目。在政策建議方面，它涵括的範圍相當大，包括兒童、青年與家庭、退休與積極的老年政策 (Positive Ageing Policy)、社會救助政策、青年司法審判、公平與人口政策、社區政策等。在收入援助和就業服務方面，是由工作與收入處 (Work and Income) 負責執行。該處的最主要目的在使所有符合資格者，均能透過收入援助或協助就業，以有效參與就業、教育、訓練或社區生活。工作與收入處在全國各地設有 143 個稱為「工作與收入」的服務處，這些服務處提供一百多萬紐西蘭人直接的收入與就業援助 (包括求職服務和在職服務)。工作與收入處在社會發展部占有非常重要的地位，它影響至少三分之一紐西蘭

人的生活。除收入與就業服務外，主要的服務項目包括：學生津貼與貸款、紐西蘭年金、退伍軍人與戰爭養老金、社區服務卡 (Community Services Card)、長期照護補助的資產調查等業務。在收入與就業援助方面的服務內容如下：

1. **服務方式**：可直接到各地服務處洽詢，或以電話詢問。

2. **收入援助**：旨在提供需要暫時援助者或額外補充其收入者。

3. **求職援助**：旨在協助求職者順利就業，援助的供給形式包括職訓、與工作相關的活動或專題講座、協尋適當的工作機會等。

4. **在職援助**：協助就業者解決問題，如托兒問題、財務管理、與雇主聯繫、上班接送等。

5. **對雇主的服務**：透過工作經驗與工資補助，在尋求、訓練和援助職員時，雇主也可以取得一定範圍的服務與補助。

目前，社會發展部提出一個很明確的

願景，那就是：在一個融合的紐西蘭社會裡，全體國民都能參與他／她們社區的社會與經濟生活。為達成此目標，社會發展部的組織架構調整為 3 個部門，每個部門之下，再分為 2 至 3 個次部門，目前，雇用約 6 千 4 百名員工：(Ministry of Social Development, 2004a)

1. 政策部門 (Policy Cluster) :

- (1) 社會發展政策與知識 (Social Development Policy and Knowledge) : 實施社會部門的政策、研究與評估；包括：策略性社會政策 (跨部會間的社會政策建議，以及長期議題的討論)、區域性社會政策、社會融合與參與 (包括：年長公民局、身心障礙議題局、社區與志願部門局)，以及社會研究與評估中心。
- (2) 社會服務政策 (Social Services Policy) : 青年事務部、勞動年齡層政策、兒童、家庭與社區政策、老人政策。

2. 服務輸送部門 (Service Delivery Cluster) :

- (1) 工作與收入 (Work and Income) : 包括 11 個地區辦事處，約 143 個服務中心，7 個諮詢處。
- (2) 專業服務 (Specialist Services) : 就學服務、社區服務卡、國際服務、戰爭養老金服務、津貼管制、負債管理。
- (3) 家庭與社區服務 (Family and Community Services) : 4 個地區辦事處。

3. 共同治理與風險部門 (Corporate Governance and Risk Cluster) :

- (1) 人、能力與資源 (People, Capability and Resources) : 人力資源、財務、資訊

科技。

- (2) 共同治理 (Corporate and Governance) : 計劃購買與治理、溝通、法律、部會與行政服務。
- (3) 風險與保險 (Risk and Assurance)

參、全球化的衝擊與影響

一、全球化的意義與影響

全球化 (globalization) 是一種範圍廣泛的進程，也是國際社會關係的強化過程，它把遙遠地區與地方事件關聯起來，據此，地方事件受到遙遠地區的形塑，而遙遠事件又回過頭來形塑地方事件。

(Anthony Giddens 鄭武國譯，1999: 32~39) 因此，它是一股真實的、動態的，且一般認為是正面的力量，它不僅減少國際間與市場間的障礙，而且在許多市場也導向更大程度的開放、整合與效能。

自上個世紀下半葉起，襲捲各國的全球化浪潮被認為是一種現代性的結果，它造成全球一體的日益認知，以及社會思想與行動從國家界限轉向國際與全球領域的再調整。資訊與通信科技的成長與進步是全球化的主要推動力，這些科技創新使資訊更自由與更迅速的流動，而真正的全球化觀點也可能迅速的浮現。

全球化具有政治、經濟與文化的層面。現代國家不僅可以其經濟基礎，而且也可以根據它是民族國家的事實來界定。民族國家的角色、政治地位及其演變均受到全球化的挑戰或質疑。全球化所創造出來的思潮與跨國關係的調整，不僅影響到民族國家間的彼此互動，也改變了認同動力、國家關係與全球事務。全球社會 (global

society) 是世界人的社會，但是，它的發展出自經濟、科技與文化的混合。儘管國家、家庭與工作等社會制度和以前一樣的出現，而且外表框架依然存在，但是，內部則可能全然不同。爲了適切的因應全球化的環境，我們可能需要重新建構現有的社會制度，或是創造符合未來的新制度或新機制。

就此而言，全球化不啻爲一件好事，特別是對像紐西蘭這種小型、依賴貿易維生的經濟體，更是如此。因爲它不但有助於市場的取得，也有利於取得用以投資的資本。就個別的經濟體而言，則強化了各國在經濟政策上更有紀律、更透明且更有效的動機。政治與經濟影響力是全球化過程中的兩個主要動力，爲了使紐西蘭能在現代全球經濟市場中仍能占有一席之地，進入 90 年代之後，取代工黨獲得執政權的國家黨不僅持續了這些既有的經濟改革措施，而且也改變了工業關係的法定架構、重整醫療保健部門（將經費援助從醫療保健服務的供給中區分開來），以及對公醫體系實施直接部分負擔，而將醫療補助對象直接定位在低收入戶。（Knutson, 1998）是故，任何有關紐西蘭社會福利發展或社會政策建構的研究，不僅必須從更廣泛的福利輸送歷史脈絡，也必須放在全球化衝擊的影響下進行檢證。同時，福利服務的品質與水準，往往與外在的總體政治、經濟、社會與文化變遷息息相關（林萬億 1994；莫家豪、古允文 2000）。

二、全球化對紐西蘭的衝擊

就地理上而言，紐西蘭是地處偏遠的小國，它是在一個小規模、依賴的半殖民

地經濟中發展其資本累積的歷史條件。紐西蘭的經濟基礎是植基在有利的自然資源出口上，諸如羊毛、肉品、奶製品、林業、漁業、礦產等農產品，其主要的出口國是英國。由於自 19 世紀成爲英國的殖民地以來，農業經濟發展帶來的高所得不僅助長了移民潮，也促進了更進一步發展所需的資本流入。甚至直到 1960 年，紐西蘭的每人平均所得緊追在美國和瑞士之後，是位居全球第 3 位的富國。從時間上來看，自二次大戰至 1960 年代末，失業率幾乎是零，甚至在官方紀錄中，1950 年全國只有 12 個人領取失業給付。（Knutson, 1998: 19）

然而，自 1980 年代以來，昔日「南太平洋的瑞士」稱號早已成爲過去式，它已然落入 OECD 國家的窮國之列。在 1980 年代中期，經濟合作暨發展組織（the Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）國家曾針對紐西蘭進行一項經濟調查，該調查報告指出：自第一次石油危機以來，紐西蘭此階段的經濟表現是較其他 OECD 國家差的時期，不僅輸出成長降低，通貨膨脹增加，並且形成嚴重的經濟不平衡。而造成整體經濟水準下降的助長因素之一，則是 1970 年代至 80 年代期間政府支出（特別是福利國家支出）迅速擴張的結果，這也造成 1983～1984 年國內生產毛額約 9% 的財政赤字。

其實，早在 1930 年代，世界商品價格崩盤，以及國際資金持續流向非依賴型經濟體時，紐西蘭就已埋下了它未來走向沒落的種籽（Atkinson, 1997）。30 年代的蕭條改變了紐西蘭的政治與知識思潮，並宣告了國家在經濟管理上一個更大的角色，

同時，也鼓勵朝向更自賴，甚至獨裁的努力。因此，第二次世界大戰後，紐西蘭的經濟已是高度國家干預的形態，不僅經常訴諸對勞動、產品與金融市場的控制，許多工業與商業活動的實際運作和財務支持也往往依賴國家。但是，紐西蘭政府並沒有為這樣的經濟形態提供一個美麗的願景，也缺乏有利的政策基礎，對研發部門的支持也是少得可憐，(Atkinson, 1997; McDonald, 2000)。經濟活動相當依賴初級部門的產品和觀光業，因此，如何在經濟發展上避開缺點，善用優點，並與相鄰的澳洲發展貿易聯盟，已是紐西蘭在全球化經濟變遷中面臨的重大挑戰。

在社會福利方面，紐西蘭的社會福利體系很難用單一的理論加以解釋，因為它的服務體系是依地方差異，設法滿足地方需求為主，較少受到社會或政治理論的影響。例如，在某些方面，紐西蘭的社會福利體制像社區保險的形式，但它無論在財政上、經費援助上或行政上，都不是植基於保險的方式。社會福利財政的來源是一般稅收，但一個人可以享有的福利給付多寡，卻與其納稅的高低無關。即使是被視為紐西蘭社會福利史重要里程碑的 1938 年社會安全法案，也都沒有顯現出全面性的理論變遷。更明確地說，從過去到現在，整體的福利理念多半是採取局部的變革或擴大，而不使用激進的全面改革。(周海娟, 1996; Department of Statistics, 1985)

事實上，早期紐西蘭福利國家的出現，可視為是經歷私有市場社會福利供給失敗後的產物。(Easton, 1979) 某些批評者指出，紐西蘭社會福利服務體系集中化的現象，或多或少反映出紐西蘭社會的傳

統的人道主義、平等主義、實用取向和社區責任的意識型態。在 1980 年代中期出版的紐西蘭年鑑很具體指出當時社會福利體系的主要特徵：(Department of Statistics, 1985)

- 除緊急事件外，資格權是以居住時間的長短論定，而非納稅額的多寡。
- 除家庭、礦工、國民年金和醫療給付外，福利給付是需經過資產調查，一旦收入超過一定水準，所領取的給付會減少。緊急給付和補助性給付的領取，需同時接受收入與不動產調查。
- 在家庭給付和國民年金的領取不需經過資產調查是因為：這個體系假定，不論其實際的財務需求或資源條件如何，每一個 60 歲以上的人（註三），以及有未成年子女的家庭，給予社區財務的收入補助是有必要的。在礦工的部分，其假設是：若是礦工因為開礦導致傷殘，需要給予收入的補助，以維持生活，因此，礦工給付不必經過資產調查。
- 社會福利的財源仰賴累進的所得稅制，給付的領取則是與所得稅無關的均一費率制。
- 現金與醫療給付給予在滿足人們全面性的需求。
- 給予福利受領者自助和工作的動機。從一開始，福利受領者所領取的給付額是低於低所得組的平均工資，同時，在評估個人優點時，小額收入是略過不計的。相反地，60 歲以上的人領取國民年金、寡婦、有未成年子女的家庭目的給付、或

超過一定年齡者，在體制上是認同這些人有權利不必工作。

- 在違反社區利益時，個人不得受領公共福利。
- 社會安全委員會 (the Social Security Commission) 有給予、掌握或減少給付的自由裁量權。衛生福利部長 (Ministers of Health and Social Welfare) 則有福利導向的一般權力。
- 除少數例外，沒有人可以在紐西蘭境內或境外重複領取兩種或兩種以上類似的福利給付。

1973 年，英國進入歐盟和第一次石油危機，可說是紐西蘭經濟史上一個重要的分水嶺 (de Bruin, 1999)。從貿易崩潰的角度來看，石油危機固然對全球經濟市場產生相當中的影響，但它對紐西蘭的影響遠不如英國加入歐盟的影響來得大。此時，紐西蘭採取的共同農業政策 (the Common Agricultural Policy) 增加了紐西蘭取得原有主要輸出市場的限制，顯示其低估了它失去原有英國出口市場可能造成的衝擊，同時它也低估了石油價格上漲 3 倍帶來的影響。歷經失去英國市場與石油危機的衝擊後，紐西蘭開始面臨一連串的貿易惡化、給付失衡、通貨膨脹問題、失業上升，以及經濟負成長。當時執政的國家黨政府企圖採取嚴峻的措施，例如，降低支出、解除利率管制、貨幣貶值，以及向海外舉債，以因應為解決石油危機而產生的能源部門大量興建計劃。然而，這些與能源有關的外債，卻使得社會福利所仰賴的紐西蘭經濟元氣大傷。(Knutson, 1998) 之後，國家黨政府的預算政策也愈來愈不穩定，

通貨膨脹愈見明顯，失業率持續攀升，由於投資決策的政治取向所造成的浪費也隨處可見，並強化對勞動與金融市場更細部的控制，並轉向國際資本市場求援，寄望能金援其預算和經常帳的赤字。然而，這不但對現況沒有任何改善，反而將紐西蘭陷入經濟危機的邊緣。

因此，1984 年工黨政府勝選之後，立即面臨能對現況有所改變的期待。其中，最重大的改變是政府角色的定位，在過去六十年，政府一直扮演著主動干預者的角色，充分就業與經濟發展即是典型的代表。工黨政府最重要的措施即是採行小政府的做法，也就是由以往的干預者經濟政策轉為高度依賴自由市場經濟的角色。這個轉變其實是有歷史脈絡可循的，自第二次世界大戰後，紐西蘭政府逐漸因經濟不振而使得福利支出日益困窘，也因而感受到維持龐大公部門的巨大壓力。尤其，福利國家財政危機的問題，更對社會福利支出產生了相當的衝擊。因此，除經濟改革外，工黨政府開始大規模調整社會福利服務的方針，並大力重整密集的福利服務網絡，對公共資源進行控管。市場自由主義就是支持這項改革的基本哲學，這意味著偏好私人企業、個人主義、有限的國家角色與依賴市場競爭以滿足個人需求的新服務方式。其次，工黨政府也進行了對整體經濟產生重大影響的激進經濟改革，例如：

1. 貨幣貶值 20%。
2. 逐步廢止政府對紐西蘭產品的補貼。
3. 解除對金融部門的管制。
4. 將固定匯率改為浮動匯率。

自 1970 年代以降，全球許多國家都出現經濟成長趨緩，以及高度通貨膨脹的問

題，尤其通貨膨脹更是各國最感頭痛的問題，也因此更突顯金融貨幣政策的重要性。在此同時，減少政府所有權或經營權的自由市場政策也因而普遍受到歡迎，這樣的理念不但助長了私有化的風潮，也是驅使紐西蘭在 80 和 90 年代前後進行兩次革命性經濟改革的基本哲學，誠如新聞周刊 (News Weekly, 2000) 引述英國經濟學家 John Kay 的描述：紐西蘭進行的實驗，是政府經濟沉痾的來源，解決之道就是政府的撤離這樣一個宣稱的測驗。當然，紐西蘭歷經這場巨大的改革，成效究竟如何，有正反兩方的看法，支持者認為，在帳面數字上，紐西蘭有明顯不同於以的優良表現 (Atkinson, 1997)；反對者則認為，「紐西蘭是一個嘗試經濟自由主義的錯誤地點」(News Weekly, 2000)。

肆、改革的經驗與成果

從長期發展來看，紐西蘭政府在經濟上的大力改革有兩個較明顯的時期，一是 1984~1988 年的財政部長道格拉斯 (Roger Douglas)，另一個則是 1990~1993 年的瑞奇森 (Ruth Richardson) 兩人所進行的改革措施。前者強調，改革必須是快速、全面且整體式的進行至完成為止，如此一來，任何利益團體將來不及反應或反對。由於紐西蘭的大量外債是造成國內經濟壓力的來源之一，因此，也接受國際貨幣基金會 (International Monetary Fund) 的建議，進行國內金融市場的改革。他去除保護性的本地製造業／進口限制、貨幣限制，以及管理式的經濟，以有助於開放市場的模式。雖然經濟上已經鬆綁，但在勞動市場和福利國家方面並沒有太大的改

變。後者除跟著前者的改革腳步外，在勞動市場和福利國家方面也予以自由化。

(The Economic Council of the Danish labour Movement, 2001) 此外，特別值一提的是：紐西蘭自 1930 年代至 1980 年代的社會政策取向，一直都是環繞在與就業有關的福利，而非只是由國家直接提供的援助供給。(Kuntson, 1998)

在此，要特別說明一點，雖然 1984 年上台的工黨政府開始大力進行經濟改革，但並不表示在此之前沒有進行任何的經濟改革，例如，與澳洲簽訂的較密切經濟關係協定 (the Closer Economic Relationship agreement) 即是打開大門，進入國際市場的重要指標。然而，這些改變其實也是在面對即將來臨的大選，執政黨深感危機的情況下，不得不採行的策略。事實上，工黨政府上台後，即在此基礎上，進行一連串大刀闊斧的改革，影響所及可謂包含了紐西蘭經濟的各個層面。甚至到 1990 年贏得大選的國家黨 (the National Party) 都維持且強化了這些改革，直到 1996 年執政的聯合政府似乎也沒有採取任何重大的逆轉措施，這就是我們何以要特別強調上述兩個經濟改革階段的重要原因。

工黨政府在 1984 年當選後，即展現它不同於以往的改革方式。採行市場自由主義的理念，開始快速且大幅地調整福利服務方向，一方面大力重整密集的福利服務網絡，另一方面控制和管理公共資源，並明顯指向私人企業、有限的國家角色，以及以市場競爭滿足個人需求等方式的福利服務供給，目的都是為了降低國家管制與直接供給的程度 (周海娟, 1996)。

在此過程中，幾乎沒有那一個經濟部門可以逃過改革的法眼，其中有二個重要步驟，第一，金融市場快速自由化、所有對利率、借貸活動與外匯交易的控制完全解除，1985年3月，甚至放任匯率膨脹，政府沒有挹注資金干預外匯市場交易。第二，鑒於日益高漲的預算支出、對農業的補貼與其他援助均予取消，從OECD對生產者補貼的水準來看，現今紐西蘭與其他已發展國家一樣，都迫使其農人不得不完全適應全球市場的變化。

其次，則修正總體經濟政策，準備銀行法案（the Reserve Bank Act）的通過一則穩定了貨幣的價格，再者將例行的操作決策責任由財政部長轉移到準備銀行的總裁，同時，建立契約架構以確保責信。赤字責任法案（the Fiscal Responsibility Act）則建立了責任赤字管理原則，並且要求執政者要對任何背離，以及如何回歸這些原則的做法提出詳盡的解釋（Atkinson, 1997; de Bruin, 1999）。

經濟重建的另一重要面向是解除公部門科層制的束縛，走向私有化的發展趨勢。以往政府經營的商業和貿易活動多半公司化，且其中不少已私有化，這股私有化的風潮，可能是1988年以來，在已發展國家中進行最密集者。在主要政府部門方面，則蓄意改革預算、管理與會計，力求更好的管理與更精確地評估成效，尤其是會計方面，革除以往簡單的現金考量，改採一般私人企業的會計原則（de Bruin, 1999）。

Atkinson（1997）在「紐西蘭的激進改革」一文中指出，自工黨政府上台以來所進行的各項改革，不論從「問題是否獲得解決」或是「改革後的表現」檢視紐西

蘭的經濟，十餘年來歷經工黨和國家黨的大力改革，成效是相當顯著的。例如，紐西蘭的國際評等二度被評在僅次於最高的AAA；國內的預算赤字也獲得大幅地改善；政府的負債也從1991年超過GDP 50%的水準，下降到1998年的20%左右；80年代末，紐西蘭是國際資本市場最大的借款人，10年後，它清償了它的淨外匯債；在通貨膨脹部分，它也從1970年代的10%~20%，下降到80年代的2%左右；電信公司在1987至1995年間，人員縮編為原先的三分之二，但產能卻提高了85%，以往，申請電話要等6個月，現只需1天。從這些數據，我們可以很清楚地看到，從90年代初開始，紐西蘭的經濟表現相當優秀，高成長、就業率增加、物價穩定，同時，當年拉丁美洲式的經濟危機和人口減少的威脅，似乎都已是過去式。

當然，不可否認的，紐西蘭自1980年代中至1990年代初的改革，在相當程度上，是受到同為英語系國家——英國的佘契爾（Thatcher）和美國雷根（Reagan）對經濟自由主義看法的影響，尤其是財政部長道格拉斯更是強烈地擁抱此一經濟取向。儘管，此期間經濟改革是全面且快速的，但在勞動市和福利政策方面，並沒有大幅度的變遷。直到1990年國家黨贏得政權後，才開始大力整頓福利服務體系，主要有下列幾項：（The Economic Council of the Danish Labour Movement, 2001: 10）

- 1.除國家年金外，所有的給付均減少5%至27%。
- 2.緊縮福利領取資格權的標準。
- 3.所有給付的形式更密切與收入相連結。

4.在教育、醫療、托兒與老人照護等社會服務，開始實施使用者付費系統。

5.在教育與醫療方面，實施不同形式的「自由選擇」模式。

進入 21 世紀，社會發展部在其年度報告書中，明確指出該部在促進就業的努力與成就：2004 年 12 月的資料顯示，失業率呈現 16 年來的低水準（3.6%），至 2005 年 6 月，仍能維持在 3.7%，這是 OECD 國家中失業率最低者。（Ministry of Social Development, 2006）這項成就除整體經濟成長表現佳之外，促進就業政策的推行亦是重要推手。例如，在 2004 年的預算中，編列了「為家庭工作」（Working for Families）的計劃項目，透過這個計劃，給予紐西蘭人脫離領取給付、投入就業市場的動機，到目前為止，已有 20 萬個家庭受益。

伍、結 論

紐西蘭整個社會福利服務的取向，已經從過去社會福利部著重在實物與現金的福利供給，轉向更積極的鼓勵就業策略取向，它企圖透過各種積極的政策或策略，營造一個使全體國民受益的包含性、創新的經濟。為了解決社會福利服務支出與經濟發展的困境，紐西蘭政府採行社會發展的取向，這是將經濟與社會政策結合，以促進全民福祉的積極做法。因此，社會發展的目標在強調建立終生工作技能與知識、協助個人有責任感且獨立、增加人們完全參與社會與經濟生活的機會，以及強化個人、社區、企業與政府機構的連結關係，其主要面向包括：(一)透過創造就業成長機會的政策，促進經濟成長；(二)藉由提供人們成長與發展的能力，使人們可以善

用因社會變遷所帶來的機會；(三)增加人們對其家庭和社區的歸屬感，使其在現在與未來能更有安全感。從這樣的發展趨勢，我們不難看出，紐西蘭政府不僅對長久以來福利斷喪經濟的論辯做出積極回應，並企圖在經濟與福利雙向並進，營造出紐西蘭社會福利體系的新風貌。

在我國行政院組織架構調整的初步結論中，有關社會福利部分，主要的部會應是被歸為「業務機關」的「衛生及社會安全部」，這是否意味著政府再造之後，只是名稱改變與層級提昇，而實際的運作方式還有待觀察？是否可能重蹈不同部會間缺乏連繫的覆轍？此外，與福利受領關係密切的就業問題，在紐西蘭巧妙地結合在同一個部會裡；反觀我國，就業被歸入「勞動與人力資源部」，未來一旦新的組織架構上路，兩者間的行政程序與制度設計是否會糾結不清或銜接不良？其次，就我國的體制而言，就業之所以不宜與福利服務脫節的重要理由是：現行健保、各類福利給付或服務有許多都和就業者身份有關，如果就業獨立於社會福利主要部會之外，很可能會使得行政效率大打折扣，以及服務供給的紊亂。

因此，我們認為，「衛生及社會安全部」與「勞動與人力資源部」可考慮合併為「就業、衛生及社會安全部」，餘下的「人力資源」部分，可做為隸屬於該部底下的政策統合組織，對內，掌管政策的規劃與制定，對外，負責相關單位的聯繫與溝通。期望在有限的組織架構裡，發揮最大的組織效能。

（本文作者現任政治作戰學校社工系助理教授）

📖 參考文獻

- 周海娟 (1993) 紐西蘭婦女福利政策及其相關論題, 社區發展季刊, 63, 97~105。
- 周海娟 (1996) 福利國家的經驗與借鏡：紐西蘭的社會行政, 社區發展季刊, 75, 85~89。
- 鄭武國譯, Anthony Giddens 著 (1999) 第三條路：社會民主的更新, 台北：聯經出版事業公司。
- Atkinson, P. E. (1997) "New Zealand's Radical Reforms", *The OECD Observer*, 205: 43~47.
- Buurman, G. (1988) "Social Welfare Benefits and Income Distribution in New Zealand", in S. Birks and S. Chatterjee (eds.), *The New Zealand Economy: Issues and Politics*. Palmerston North, N.Z.: Dunmore Press.
- De Bruin, A. (1999) "Transformation of the Welfare State in New Zealand", Department of Commerce, Massey University, Auckland, Working Paper Series, No. 99.11.
- Department of Social Welfare (2000) Annual Report for the Year Ending 1999. Auckland: Ministry of Social Policy
- Department of Statistics (1985) *New Zealand Official Yearbook 1985*. Wellington: Department of Statistics.
- Knutson, D. (1998), *Welfare Reform in New Zealand: Moving Toward a Work-Based Welfare System*. Wellington: Ian Axford New Zealand Fellowship in Public Policy.
- Ministry of Social Development (2004a) *Statement of Intent 2004*, Wellington: Ministry of Social Development.
- Ministry of Social Development (2004b) *Introduction to the Center for Social Research and Evaluation 2004*, Wellington: Ministry of Social Development.
- News Weekly (2000) "New Zealand: From Basket Case to 'case study'... and Back to Basket Case", *News Weekly*, 23.
- Rudd, C. (1992) "Controlling and Restructuring Public Expenditure", in J. Boston and P. Dalziel (eds.), *The Decent Society?* Auckland, N.Z.: Oxford University Press.
- Rudd, C. (1993) "The New Zealand Welfare State: Origins, Development, and Crisis", in B. Roper and C. Rudd (eds.), *State and Economy in New Zealand*. Auckland, N.Z.: Oxford University Press.
- McDonald, K. (2000) "Slip Sliding Away: A Critical View of New Zealand Economic Policies and Long Term Performance", Address to the Institute of Economic Research Annual Meeting, Wellington, 20 September.
- Ministry of Social Development (2002) *Departmental Forecast Report, 2002~2003*. Auckland:

Ministry of Social Development.

Ministry of Social Development (2006) Leading Social Development, Annual Report 2004/05, Wellington: Ministry of Social Development.

Ministry of Social Policy (2001) Annual Report 2000~2001. Auckland: Ministry of Social Policy.

The Economic Council of the Danish Labour Movement (2001) The Experiment in New Zealand: the Consequences and Experiences of the Reforms in New Zealand, Copenhagen: General Workers Union in Denmark. Annual Report 2000~2001. Auckland: Ministry of Social Policy.