



澳洲新社會政策：全球脈絡與再出發點

葉肅科

壹、前言

過去三十年來，在後工業先進資本主義福利國家的政策中，有逐漸轉向採行「新右派」（new right）意識形態的趨勢。儘管福利國家的概念係源於資本主義結構沒有能力滿足低社會階級者之需求的事實，但現在，此概念已明顯的再概念化成包含有關福利領受者對國家責任的論述。換言之，它關注的是福利領受者的社會責任要能證明他們是值得幫助或應得的福利受益者（Eardley, 1997: 4; Moss, 2000: 1）。自 1980 年代至 1990 年代，經濟論題一直支配澳洲與西方福利國家的政治議程。爲了取得全球經濟競爭力，社會福利支出乃被建構多少與穩定經濟管理不一致的情況。過去，西方福利國家被說成

「危機」（crisis）。現在，澳洲則進入一個新社會政策時期。儘管經濟全球化的快速流動，但國家社會政策適應卻採取各種不同形式。這也提醒我們：社會政策依然是重要論題。

無論在澳洲或其他多數西方福利國家，我們也見到社會支出的日益增加，而非逐漸減少。目前，社會支出開始被建構成較少經濟消費的成本，而較被當作一種經濟與社會投資。本文的主要目的在探討澳洲新社會政策的發展趨勢，關注焦點則擺在 3 個論述重點上：全球脈絡或福利全球化對澳洲福利國家與新社會政策的影響、澳洲福利國家的轉變：新家長式作風與相互責任之出現，以及澳洲新社會政策的再出發點：社會與經濟政策整合、社

會排除與社會融合、社會資本與能力培養，以及風險社會與社會政策。因此，在我們探討澳洲福利國家的轉變與提出澳洲新社會政策的再出發點之前，先審視澳洲社會政策的新全球脈絡。

貳、全球脈絡：福利全球化

1990 年代初期，澳洲社會政策脈絡因受到經濟理性主義與「澳洲之路」(Australian Way) 的傳統建國價值之衝突而黯然失色。其實，這種衝突是被詮釋出來的。經濟理性主義讓位給「全球化」(globalization)，轉而變成較少政府介入經濟與社會的理論基礎。英國前首相柴契爾夫人常說的一句口號是：「沒有另類選擇」(there is no alternative)，為較少社會福利主張增添不少政治修辭的色彩。許多人認為：稅收減免、福利刪減、薪資縮減與充分就業終結均是經濟生存所必須 (Held & McGrew, 2000)。現在，雖然這看起來似乎是較迷思而非事實，但無疑的，社會決策的全球脈絡已改變，而且在當前與未來政策內涵的思想裡都必須加以考慮 (Castles, 2004)。

這並不是說全球脈絡在 1990 年代才變得重要，其實，它向來都是

重要的。較諸現在，澳洲聯邦體制建立時的全球經濟體制似乎是較「開放的」。當前澳洲的全球社會政策轉變之關鍵在於 1970 年代的國際經濟管制規則的崩解，而它們又是二次大戰後建立的規則。戰後，世界經濟體制是透過戰爭結束後的各種協定與機構設立來管理。譬如說，1947 年的關稅貿易協定。這些機構包括：國際貨幣基金會、世界銀行與世界貿易組織等均相當程度的促進全球經濟體制之國家自主性。然而，這是一種相對的自主性，民族國家也不是獨立於國際經濟交換之外的獨裁政權或專制政治。

雖然自由貿易被當作長期目標，但它也讓人瞭解到：對於受戰爭蹂躪的歐洲國家而言，這具有相當實質的意義。尤其是戰後重建時期，它們可利用關稅保護其經濟，直到它們能穩健進行自由貿易；這也適用於開發中國家的後殖民亞、非經濟體制。同樣的，各國政府也可管理其貨幣與投資流動。1950～1960 年代，國際經濟秩序在相當程度上是靠美國經濟體制的力量來維持。到了 1980 年代，美國貨幣已相當走弱，這種戰後國際秩序已讓位給多國取向的全球去管制化，亦即

所謂「全球化」(globalisation) (Bell, 1997)。雖然國際貨幣基金會、世界銀行與世界貿易組織圍繞自由市場理念的「華盛頓共識」(Washington consensus)而進行自我改革，積極促進自由貿易、小政府與經濟去管制化，但隨著經濟體制的日益跨國界，各國政府也發現：愈來愈難管理國家經濟體制。

面對此種時代背景與國際潮流，澳洲政府也於 1983 年開始將財政體系去管制化，逐漸去除關稅保護、勞動市場朝向去管制化。這可能較少是因國內政治環境引發的論題，更多是由於世界民族國家日益空洞化的徵候 (Jessop, 2003)。根據學者的說法，在這種無國家經濟疆界的世界裡 (Ohmae, 1991)，公民愈來愈不會將自己視為「相同 (國家) 經濟船隻」[same (national) economic boat] 上的占有者，而可明顯的擴展與控制經濟所有權 (Reich, 1992)。這些觀點的基礎主要源於先進經濟體制的日常生活經驗，以及知識經濟的興起。當公民間的經濟結合被解除，其社會與政治連帶還剩下什麼？在此情況下，國家為了給予個人至少在「全球競賽跑道」(global race track) 上的選擇機會，教育與訓練投資乃成爲少數有意義的社會政

策角色之一 (Latham, 1998; Wiseman, 1998)。

然而，有些學者卻指出：其實，是愈來愈少全球化，而愈來愈趨國際化 (Hirst and Thompson, 1999)。他們強調：較諸 1870 年至 1914 年，1990 年代的國際經濟是更不開放的；真正跨國公司極少，大多仍然是國家取向的企業、外國直接投資依舊集中於工業化國家，一般投資也還是集中在歐盟、日本與北美三個區塊。他們認爲：理論上，儘管國際化可能變成全球化，但事實上，並無證據顯示這些體制的歷史是必然的。顯然的，全球化並未導致福利國家滅亡。當論及社會支出層次時，我們會發現：不同國家有不同的重大重建方式，但它們也反映出其社會政策發展的歷史「路徑依賴」(path dependency)。無疑的，澳洲具有全球千變萬化的景緻，而無底部聚合的現象，但卻持續出現社會政策多樣性的趨勢 (Weiss, 2003)。

面對這種社會政策的多樣性，我們不應驟然推論：全球化無關緊要。其實，社會政策的全球制度脈絡總是形成影響。再者，使國家必須適應全球化趨勢的進一步因素是國際政治制度，這些包括：經濟合

作暨發展組織（the Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）與聯合國（the United Nation, UN）。在民族國家選擇回應全球化的情況下，社會政策於發展中常扮演重要的角色。由於這些國際組織的思潮與角色具有如此的變動性，因此，若要掌握它們對民族國家內部決策的影響，就應更加關注它們（Deacon et al., 1997）。

參、澳洲福利國家：新家長式作風與相互責任之出現

在福利辯論中，新自由主義與保守主義論述出現的背後解釋是源於 1970 年代晚期的福利國家危機。在澳洲，這種轉變也引發福利依賴的辯論。新自由主義者強調：在理念上，雖然福利概念的用意在預防貧窮，但事實上，卻阻礙工作發展（Fenna, 1998: 293）。誠如澳洲學者所指出：

對於新自由主義者而言，福利國家是自由的一種威脅，是無效能與無效率的，也是政治、經濟與社會的損害。它扭曲家庭責任、造成家庭不安定，也製造福利依賴。（Williams, 2000: 249）

回過頭來，新自由主義者的目標是在對抗此一趨勢。他們聲稱：

對於所有願意努力工作與遵守規則者：值得幫助的窮人，都應該有生活機遇與成功機會。因此，新自由主義者極力倡議國家福利應朝向更大程度的市場化、民營化、私有化與社會福利服務的緊縮。近年來，雖然澳洲福利國家因面臨新自由主義的批判而變遷，但其支持市場投資勝過社會福利支出的基本教義仍然在政治上位居要角。同時，它也助長澳洲社會政策朝向新家長式作風與相互責任之契約式「工作福利」（workwelfare）意識形態的發展（Green, 2002: 15-32; Saunders, 2000）。

一、澳洲福利國家

澳洲常被描繪成「薪資者福利國家」（wage earners' welfare state），該詞意在描繪澳洲政府如何透過福利供給以提供公民有給勞動參與的回報（Thomson, 2000: 19）。澳洲福利國家發展的另一個重要面向是：受其獨特殖民歷史的影響。在澳洲移民社會迅速發展的特殊歷史情境下，由於缺乏歐洲先前存在的社會與經濟基礎建設，因此，國家被要求扮演較積極介入者的角色，成為經濟發展的促進者與直接管理者。澳洲聯邦體制創建後不久，福

利國家的某些重要基礎也為之奠立。當時，收獲判決（the Harvester Judgment, 1907）和病弱者與老人年金法案（the Invalid and Old-Age Pension Act, 1908）已確立（Fenna, 1988: 285）。在遭遇廣泛經濟不景氣、普遍失業與少到幾乎無政府介入的一次與二次大戰間之後，澳洲社會福利政策於柯亭與屈胡里政府（the Curtin and Chifley governments）主政下的1941~1945年間，確實出現明顯的擴展。其中採行的計劃方案包括失業與生病給付、產婦津貼，以及健康給付方案。此一時期的另一個重要特色是：1945年的《澳洲充分就業白皮書》（Full Employment in Australia White Paper）。它反映出「薪資者福利國家」充分就業的基本主張，也象徵著對凱因斯政策的承諾。

在柯亭政府社會擴展的轉變中，雖然持續承諾往凱因斯福利國家方向發展，但曼里斯總理及其繼任者則將澳洲帶往減少福利支出與朝向適應市場政策的趨勢發展。其實，這些政策往往嘉惠中產階級家庭，而非最需要會貧窮的社會成員。無疑的，澳洲福利國家的最大擴展期出現在1972~1975年間的惠特蘭政府（the government of Gough Whitlam）主政時期。儘管其廣泛社

會支出因出現在經濟生產減少時期而遭批評，但惠特蘭時期確實為澳洲公民福利提供相當的利益。這些包括：老人年金與大學學費的家計調查之廢除、醫療銀行的創辦、媽媽給付的支持，以及兒童照護服務經費的增加（Fenna, 1998: 289-190）。

1970年代開始，澳洲福利國家再度出現類似西方福利國家的「危機」窘境。社會福利（醫療保健）支出開始持續攀升，責任開始從政府轉向個人。1975年，在法拉瑟總理（Prime Minister Malcolm Fraser）主政下，醫療保健經費被削減，惠特蘭政府的許多計畫方案都遭到拆解（Stiwell, 2000: 30）。其後，雖然霍克政府（the Howard government）因再採行醫療保健（Medicare）而賦與澳洲福利體系非常需求取向的動力，但在此同時，它也因提升私人醫療方案，而削減普遍醫療涵蓋範圍的意涵。現在，私人醫療方案則已成為霍華德政府（the Howard government）的基石。霍克政府也採行家計調查式的家庭津貼補充（Family Allowance Supplement, FAS），作為較普遍的家庭收入補充（Family Income Supplement）之替代方案（Fenna, 1998: 293）。霍克政府執行的其他計畫方案尚包

括：資助單親工作準備的工作、就業與訓練（Job, Employment and Training），以及需要親職維持支付的兒童支持方案（Child Support Scheme）。基本上，這兩個方案均與「薪資者福利國家」的發展方向一致。或許，最意味深長的要算是季亨政府（the Keating government）於 1994 年所採行的《工作國家：就業與成長白皮書》。該書強調：透過經濟成長作為形成新且相配工作的最佳方式，以凸顯澳洲長期失業的憂慮（Eardley, 1997: 8; Stilwell, 2000: 31; Thomson, 2000: 86）。雖然白皮書已認知到重要勞動市場的轉變與工作貧窮者增加的結構性因素，但似乎仍然脫離不了責備失業者命運的說詞。

在當前霍華德政府主政下，「薪資者福利國家」似乎持續受到新自由主義與家長式作風的威脅。充分就業政策已被廢除、勞動市場的成長日益不安全、民營化趨勢擴展至整個州政府與聯邦政府，澳洲福利國家也經歷相當程度的縮減（Eardley, 1997: 1; Stilwell, 2000: 36）。此外，全球化漸增的壓力也造成經濟理性主義在福利經濟上扮演更重要的角色。為了對抗失業問題，並從工作國家制定的再進入勞動市場方案的小進步中撤離，經濟

成長乃被當作最佳方法。1997 年，霍華德政府通過「以工代賑法案」（the Work-for-the-Dole），試圖強化新家長式作風的主要原則：相互責任的概念（Stilwell, 2000: 31; Williams, 2000: 251）。「以工代賑法案」要求：年輕失業者必須證明自己值得幫助。就此意義而言，它擴大了古典自由主義模型；不僅提供窮人，也期望中產階級能自我供給。現在，它同時期望這兩個團體均能利用勞動市場。

然而，批評者認為：它並未提供訓練，主要缺點之一是難以提供合法就業管道。因為「以工代賑」要求：所有接受再出發津貼（Newstart Allowance）的早年中輟學生與失業年輕人都必須在 6 個月期間每週工作 12~15 小時（ACOSS, 1999: 2）。最初，儘管「以工代賑」規劃只包括年輕人，但後來，政府意圖明顯在與其他失業者建立類似的契約關係。在澳洲，雖然「以工代賑」只影響相當有限的一群人，但它對於失業原因的解釋也做出某些影響深遠的假設。因為「以工代賑」方案等於把責任強加於年輕人身上，並預先假定：是個人特質而非一般勞動市場不均衡造成持續的失業問題（Stilwell, 2000:

24)。

二、社會福利新方向

國外社會福利學者將新家長式作風界定為：對貧窮者的密切監督（Mead, 1997: 1），並介於福利國家與新自由主義間的中間位置。它除了接受新自由主義的正統說法外，也希望再次透過訓誡與介入貧窮者和偏差者之生活的混合方式修補社會（MacGregor, 1999: 93）。作為「福利依賴」（welfare dependence）的一種相對概念，新家長式作風倡議行為模式之控制，而非單純的幫助貧窮者（Yateman, 2000: 160）。新家長式作風者支持「工作福利」（workfare）計畫方案、監督服務供給者，也更加強調方案管理與效率，以及社會價值的落實。

相互責任（mutual obligation）可視為新家長式作風的修辭副產品，因為有責任或義務對社會做出積極貢獻的說法，正表明反對所謂被動福利依賴（Yateman, 2000: 156）。援引福利改革考察團期末報告書（the Final Report of the Reference Group on Welfare Reform, the McClure report）的說法，霍華德政府把相互責任界定成一種有彈性與支持性社會的建構，其所憑藉的是

個人、家庭、社區、企業與政府間的支持關係網絡。相互責任的基礎有賴社會責任的概念來支撐，而政府、企業、社區與個人均有其職責或角色。政府職責在持續投注重要資源，以支持公民的社會與經濟參與。企業雇主與社區責任在於：提供機會與支持。社會福利領受者的責任則在於：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，也可發揮其能力或施展其潛能（葉肅科，2006：118～119）。相互責任的支持者認為：它是一種「積極公民權」（active citizenship）的條件，失業者並不完全具有政府救助的資格權（Moss, 2000: 1）。然而，批評者則指出：從社會正義與公民權角度來看，由於新右派意識形態的混合形式是將新自由主義市場依賴與相互責任之新家長式作風混合，因此，它們不僅是不義的，也是不切實際的（Green, 2002: 23-24）。

三、福利國家新批判

雖然澳洲的特殊情境的確吸引左派針對某些特殊論題提出批評，但抱持社會正義與公民權取向的批評者則普遍認為相互責任的 4 個主要缺點是（Green, 2002: 24-29）：

(一)個人責任歸罪的錯誤

失業與低薪資就業的增加並非個人未能履行個人責任的錯誤，它們大多是就業模式全球化，以及其他結構轉變的結果。面對當前全球勞動市場的變化，「以工代賑」的批評者大多反對將相互責任概念當作一種有效的行政命令。其實，某些學者即認為：全球化不僅是市場變化的問題，也是下一波新自由主義的到來，其根源固著於西方資本主義裡（Mishra, 1999: 7, Williams, 2000: 250）。

(二)人權濫用帶來污名化

強制的福利方案可能被建構成人權的濫用，這可能對於福利領受者或方案參與者造成污名化效應。批評者強調：在傳統上，強制社區服務的政策只屬於刑法體系的範疇。因此，若將它們擴展到社會中的年輕失業成員，則不僅意味著：公民沒有能力自我決定，而且也根本違反其人權（ACOSS, 1999: 7）。

(三)「以工代賑」的悲慘境遇

在澳洲的計劃方案中，往往因為缺乏職業創造、技術訓練與適應就業給付而出現悲慘情境。第 3 個針對新家長式作風與相互責任立法而提出的主要批判是：這些指導策略因缺乏職業創造、技術訓練與適

應就業給付而造成長期失業計畫方案的最終失敗。由於未能相對提供兒童照護、醫療保健、交通與教育等基本配套措施，因此，政府不僅無法支撐相互責任的目標，也幾乎可確定的：先前福利領受者並未比他們先前過得更好（ACOSS, 1999: 7）。

(四)服務緊縮帶來責信喪失

批評者對於「以工代賑」方案的批判，也凸顯出澳洲福利國家的責信問題。當來自聯邦與州政府、公共與私人供給者的相互責任方案與其他福利服務出現緊縮時，相對的也帶來責信喪失的可能性。「以工代賑」的批評者指出：在澳洲歷史傳統上，福利服務是公部門的職責與角色，但現在，則被契約化成私人供給者的工作。

肆、新社會政策再出發點

從國際觀點來看，社會政策已進入一種較諸過去二十年來更樂觀或復甦的階段。然而，在澳洲，這可能是較不明顯的事；因為澳洲的公共辯論顯示：在新自由主義者對「福利習性」（welfare habit）的攻擊（Saunders, 2005）與「舊左派」（old left）對早期再分配取得的辯護間形成一種意識形態相持不下的

局面。早期批評者已指出：雖然第三條路（Third Way）的社會政策修辭是新說辭，但其實卻難以和經濟理性主義做區分（Hamilton, 2003; Jayasuria, 2000）。1980～1990年代，在自由市場與經濟成長之名下，舊社會政策架構已遭到相當程度的拆解。尤其隨著澳洲與美國的更加整合，這種路徑的發展將是可能的。現在，澳洲已從「使能國家」（enabling state）轉向「使安全國家」（ensuring state），也從「自由」（free）市場轉向「深入」（embedded）市場，重新強調公領域的重要性（Giddens, 2003）。在此，我們提出 4 種社會政策思想的概念或要素，可作為澳洲新社會政策議程的起點（Smyth, 2006: 133-141）：

一、社會與經濟政策整合

對於澳洲新社會政策而言，如何將社會與經濟政策間的連結加以概念化是相當重要的事。社會政策在經濟體制關係中所扮演的角色常因時而不同：聯邦創建時，它扮演的是社會投資國家（social investment state）；二次大戰後，它扮演的是凱因斯式經濟國家（Keynesian economic state）；自 1980 年代晚期起，亦即所

謂經濟理性主義者的「反國家」（anti-state），對於透過經濟政策以追求社會目標，可說很少留下寬闊的空間。現在，社會政策與經濟思想間存有新整合的徵候，這留下 1990 年代的基進新自由主義，而非歸返 1950～1960 年代所實行的凱因斯主義（Jessop, 2003）。

重新思考社會政策與經濟體制關係的另類方式是：從社會投資國家的角度來審視。這種取向早在英國社會正義委員會（the British Commission on Social Justice, 1994）的報告書中即被提出，並且強調應從「投資者的」（investors）英國變成「去管制者」（deregulators）與「平等主義者」（levellers）的英國。這裡所強調的是：如何在社會正義之下取得經濟機會？透過投資與機會再分配，而非只是收入而已，經濟繁榮與社會安全的達成是可以彼此關聯的。這種取向受到「第三條路」的繼承者之支持，而新漸進主義也由英國社會學者季登斯（Giddens, 2003）及其同事加以解說；在美國，有關社會投資國家的討論，則有 Midgley（1999）與 Sherraden（2003）所寫的類似著作。

事實上，「社會投資」（social

investment) 取向並未形成某種單一名稱或它可附屬的經濟理論學派。在論及「深入市場」(embedded market) 時，季登斯援引經濟社會學者 Granvetter 的著作指出：市場是以深入文化、法律與信任機制的方式存在。就政策角度來看，社會投資取向強調社會與人力資本於成長過程中的角色，但並非沒有爭議。其實，政府行動可透過教育、研究與科技發展促進以發展人力與社會資本。誠如諾貝爾經濟學獎得主 Stiglitz (2002) 所說，從來沒有一種成功的國家經濟發展，不需要國家扮演重要角色。

此種理論架構的優點是：它再給予人們許多權利或資格以獲取穩定經濟的社會權與社會理由。在經濟與社會政策間的調和上，幼年時期與終身學習的投資可說是這種新調和的例證。儘管有些批評者批判「社會投資國家」取向較關注機會平等而非結果平等，但無疑的，它確實超越「第三條路」，試圖將社會民主的社會政策與新自由主義的社會政策結合。有關社會與經濟能力的培養，新成長理論相對的忽視了正面的政府行動。更中肯與公平的說法是：它太關注社會支出（工作者公民）的經濟正當性，而忽略

其他相當重要的社會層面，例如照護與老年論題 (Lister, 2004)。

二、社會排除與社會融合

到了 1990 年代，社會福利已變成並非投資問題，而是消費論題。福利是有關收入水準的維持，並足以支持社會認定的最低限生活水準。有關領取年金與給付之人數的重要辯論是：他們真的都是貧窮嗎？新自由主義者指責：官方貧窮線定得太高；而福利國家辯護者共同防衛的是：具有過得去的生活之最低限權利。對於雙方而言，社會福利支出是從消費維持而非生產投資的角度來思考。近年來，這些辯論正逐漸轉變成我們現在所瞭解的：如何透過社會融合促進與居民能力培養的角度再組織或再編制弱勢團體。在此，社會支出概念作為一種生產投資再加入整個架構。

貧窮線批評者凸顯的主要論題係源於：它其實是一種相對貧窮的測量。1973 年，委員會評估：澳洲有八分之一的人屬於貧窮。1998～1999 年的相同測量也發現：接近五分之一的澳洲人屬於貧窮。雖然相對貧窮的人數有實質的增加，但批評者強調：現在由於經濟大餅變得較大，因此目前位於底層的貧窮者

其實是比過去過得更為富有或更加幸福。當時，即使物價上漲，但貧窮線已上升三分之一；這意味著：1990年代末的貧窮者要比20世紀其他時期的貧窮者過得更為富有或更加幸福。有關貧窮測量的激烈爭論其實也凸顯出事實：貧窮不可化約成相對的概念，在我們測量弱勢或不利境遇時，它需要一種道德共識，這才可能再獲得政治收益（Bessant et al., 2005）。

其實，這種特殊辯論戲碼早在十年前的英國即已告一段落。在相當程度上，這也顯示：澳洲社會政策已進入一種時間扭曲的狀態（Alock, 1997）。當我們審視現在的英國、紐西蘭，以及整個歐盟的情形時，則可發現：反貧窮的再生力量正在形成，最終，它也必然為澳洲社會政策所採行。較諸貧窮的舊論述，弱勢或不利境遇的新語言也證明更能徵集許多支持性的選民團體。在此，我們關注的兩個重要概念是：社會融合促進與居民能力培養。誠如 Sen（2001）的「發展作為自由」（development as freedom）之理念所示：在幫助打造發展政策的後華盛頓共識上，它們具有相當的影響力。

三、社會資本與能力培養

英國社會排除研究中心最著名的社會排除定義是：當個人或地區遭遇失業、貧窮技能、低收入、住宅不良、高犯罪環境、不健康與家庭崩解等相關聯問題時，即可能產生一種速記的標誌。首先，這種取向強調貧窮的多面向特性。其次，該探究取向關注影響特定問題人口群的特殊動態過去，並凸顯弱勢或不利境遇的空間層面。最後，正如該名詞「社會的」（social）意涵所示：這個探究取向強調關係的重要性，並在相當程度上，也與巴特南（Robert Putnam）相關聯的「社會資本」（social capital）概念具有某種類似性。無疑的，它暗含強勢網絡與市民參與（Jones and Smyth, 1999）。

在英國，社會排除取向所提出的貧窮與弱勢或不利境遇之論題其實已棄置政治議程。學者分析這些與社會排除相關的論述包括：1.再分配論述（the Redistributionist Discourse, RED）：一種為終結貧窮而提出相當傳統之再分配的強調；2.道德墊底階級論述（the Moral Underclass Discourse, MUD）：對貧窮者先入為主的存有道德與行為失敗的

看法；3.社會整合論述（the Social Integrationist Discourse, SID）：具有一種強調工作福利的特徵。在這方面，社會融合的語彙並非唯一的。其實，論及貧窮就不可能避開倫理層面（Bessant et al., 2005）。較諸英國，澳洲對社會排除論題的關注與探討是較緩慢的。

諾貝爾經濟學獎得主 Sen（2001）主張：貧窮需要更複雜的測量，貧窮與缺乏收入較不具關係，卻與人們缺乏能力以變成其想要達成的目標更有關聯。在他看來，爲了達成這些目標或發揮其機能，人們需要某些「能力」（capabilities），因爲它們是許多參與機會與資格權利授與的基礎。顯然的，這種強調政府需要積極投資於居民能力培養的想法，也使 Sen 非常接近社會自由主義的傳統（Hall & Midgley, 2004）。針對 Sen 著作中的論題，Nussbaum（2000）又更精確的加以釐清：發展前提需要人類能力的興盛或繁榮（flourishing）。

然而，Sen 與社會融合學者所提發展方向間的差異也將貧窮問題凸顯出來。由於其歐洲的起源，社會融合學者更強調社會關係的價值，而 Sen 則更強調個人能力的重要。他們的相似點也在強調：需要更複

雜的弱勢或不利境遇，而非僅是收入的指標。兩者的探究取向都可能包括：健康、住宅、教育、就業、收入與資產、社會／市民參與、休閒娛樂、個人安全與交通等指標。隨著收入貧窮線論戰的終結，有關社會融合或人力繁榮的實際障礙，以及它們應該如何克服的問題，也可能變成新的論辯議題。澳洲與西方福利國家社會支出的成長也讓我們瞭解到：愈來愈少被動的消費，而愈來愈多穩健的經濟與社會投資。這些研究的共同趨勢是：探討已開發與開發中國家的經濟體制，並指出：在 21 世紀裡，將會有更多全球取向的貧窮研究。

四、風險社會與社會政策

基本上，國家社會政策歷史是透過一系列歷史妥協方案凸顯的結果。有些學者指出：當前澳洲正在尋找一種新社會契約（Howe and Howe, 2005）。較諸 1970 年代福利國家製造者所面臨的情形，澳洲工作與家庭生活世界，以及人口統計是非常不同的。就任何新社會契約的內容而言，它還是處於早期年代。但是，隨著貧窮指標的運作，某些初期有發展性的理念也已形成。其中，有些理念源於社會學者

對社會政策所提出的再約定，但更普遍的是：它出自某些新社會契約名詞應包含那些要素而逐漸浮現的共識。

社會學者貝克（Beck, 1992）與季登斯（Giddens, 1999）即認為：我們已進入一種新類型的社會：「風險社會」（the Risk Society），它需要一種不同形式的社會政策以回應工業年代的創造或發明。貝克、季登斯與包曼（Baumann, 2001）均將現今世界看作一種鑲嵌新風險的後現代世界。由於這是一種具有「工業化」（individualisation）新階段之特徵的世界，因此，社會政策需要新規劃原則；它需要從針對舊有的、熟悉的社會風險加以保障的共同標準之理念中退位，轉向投資個人的概念。如上所述，他們的看法顯然也對「社會投資國家」與居民「能力培養」（capacity building）做出反響或回應。再者，他們也暗示：社會學將持續的與新社會政策發展關聯，也可能日益的相契合。

伍、結語：風險挑戰與策略變遷

大多數學者都同意：在西方後工業先進的資本主義國家裡，福利國家危機主要源於重大的社會結構與經濟轉變，這些包括：戰後經濟

景氣終結、婦女勞動參與增加、金融市場去管制化、就業模式變遷，以及全球化趨勢（Mishra, 1999: 20）。然而，如果探究澳洲福利改革的起源，則可發現：匡正此種危機的政策取而代之的是關注福利領受者本身的責任或個人的失敗。如上所述，福利權利的倡議者與左派學者所抨擊的正是新家長式作風與相互責任政策所孕含的假設。雖然新家長式作風已被描繪成凱因斯式福利國家的理想與新自由主義政策間的一種修辭的妥協方案，但這似乎不是真實情況。

新家長式作風與相互責任的支持者所討論的貧窮問題是圍繞著個人選擇，而非結構原因的辯論。就此意義而言，新福利意識形態與其說它們背離新自由主義的基調，毋寧說它們是其新面貌或新圖層的展現。雖然大多數福利權利倡議者與學者都同意：造成某些工作阻礙的舊體系需要加以修正，但遺憾的是：新家長式作風與相互責任的反對者也很少提出福利供給的替代模型。除非主張福利供給社會正義模型的倡議者所確保的公民權多少能動搖全球化新自由主義趨勢的轉變，否則，在未來政策裡，「以工代賑」背後的市場取向意識形態恐

怕還是會持續的再複製。

社會政策通常是論戰的舞台，而這種情形顯然違背新自由主義的熱望。因為在澳洲，最低限政府管制的世界依然是強勢的想法。其實，澳洲社會政策可能持續的在底層顛簸行進，除了想讓民眾取得工作福利之外，似乎少有其他目標。另一方面，隨著國際趨勢的日益發展，似乎也愈來愈強調社會投資與

能力培養。當新社會指標使新經濟體制中的風險狀況更加明顯時，我們似乎可想像到的：轉變的勞動市場之架構將日益指引新社會政策架構的思想。回過頭來，它也將使公民得以越過「風險社會」所需要的工作與福利新混合的障礙或困境。

（本文作者葉肅科現為東吳大學社會學系副教授）

📖 參考文獻

- 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，台北：中華社會行政學會出版。
- 葉肅科（2006）澳洲社會福利行政體系新趨勢，社區發展季刊（113），114～126。
- Alock, P. (1997) *Understanding Poverty*. Basingstoke: Macmillan.
- Australian Council of Social Service, (1999) *Work for the Dole- Briefing Paper*. Sydney: ACCOSS.
- Baumann, Z. (2001) *The Individualized Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Toward a New Modernity*. London: Sage.
- Bell, S. (1997) *Ungoverning the Economy: The Political Economy of Australian Economic Policy*. Melbourne: Oxford University Press.
- Bessant, J., Dalton, T., Watts, R. and Smyth, P. (2005) *Talking Policy: Australian Social Policy*. Sydney: Allen & Unwin.
- British Commission on Social Justice, (1994) *Social Justice: Strategies for National Renewal*. London: Vintage.
- Castles, F. (2004) *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. London: Routledge.

- ties. Oxford: Oxford University Press.
- Deacon, B., Hulse, M. and Stubb, P. (1997) *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage.
- Eardley, T. (1997) *New Relations of Welfare in the Contracting State: The Marketisation of Services for the Unemployed in Australia* (<http://www.sprc.unsw.edu.au>).
- Fenna, A. (1998) *Introduction to Australian Public Policy*. Melbourne: Longman.
- Giddens, A. (1999) *Third Ways: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (ed.) (2003) *The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left*. Cambridge: Polity Press.
- Green, K. (2002) "Welfare Reform in Australia and the United States: Tracing the Emergence and Critiques of the New Paternalism and Mutual Obligation", *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 3(1): 15-32.
- Hall, A. and Midgley, J. (2004) *Social Policy for Development*. London: Sage.
- Hamilton, C. (2003) *Growth Fetish*. Sydney: Allen & Unwin.
- Held, D. and McGrew, A. (eds.) (2000) *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. and Thompson, G. (1999) *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Howe, B. and Howe, R. (2005) *Transitions in Australian Labour Markets: Initial Perspective*. CEDA Information Paper No. 82, Melbourne: Committee for Economic Development of Australia.
- Jayasuria, K. (2000) "Capability, Freedom and New Social Democracy", in A. Gamble and T. Wright (eds.) *The New Social Democracy, Supplement to the Political Quarterly*, 71(3): 282-299.
- Jessop, B. (2003) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jones, A. and Smyth, P. (1999) "Social Exclusion: A New Framework for Social Policy Analysis", *Just Policy*, 17: 11-20.
- Kelaher, M., Manderson, L. and Stellman, J. M. (2002) "Welfare Reforms in Aus-

- tralia: How Will They Affect Women's Health?" JAMWA, 57(1): 49-53.
- Latham, M. (1998) *Civilizing Global Capital: New Thinking for Australian Labor*. St. Leonards: Allen & Unwin.
- Lister, R. (2004) *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- MacGregor, S. (1999) "Welfare, Neo-liberalism and New Paternalism: Three Ways for Social Policy in the Late Capitalist Societies", *Capital & Class*, 22: 91-118.
- Mead, L. (1997) *The New Paternalism*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Midgley, J. (1999) "Growth Redistribution and Welfare: Towards Social Investment", *Social Service Review*, 73(1): 3-21.
- Mishra, R. (1999) *Globalisation and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Moss, J. (2000) "The Ethics and Politics of Mutual Obligation", *Australian Journal of Social Issues*, 21: 1-14.
- Ohmae, K. (1991) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlocked Economy*. New York: Harper Perennial.
- 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.
- Reich, R. (1992) *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*. New York: Vintage Books.
- Sandler, T. (2001) *Economic Concepts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saunders, P. (eds.) (2000) *Reforming the Australian Welfare State*. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Saunders, P. (2005) *Poverty Wars: Reconnecting Research with Reality*. Kensington, NSW: UNNSW Press.
- Sen, A. (2001) *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaver, S. (2001) "Australian Welfare Reform: From Sovereignty to Supervision",

- TASA 2001 Conference, the University of Sydney, 13-15 December.
- Sherraden, M. (2003) "From the Social Welfare State to the Social Investment State", Shelterforce Online Issue, 128, March/April, (<http://www.nhi.org/online/issues/128/socialinvest.html>) 4 June 2004.
- Smyth, P. (2006) "Changes and Challenges", in A. McClelland and P. Smyth eds., *Social Policy in Australia: Understanding for Action*, pp. 128-142, South Melbourne: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2002) *Globalization and Its Discontents*. London: Allen Lane.
- Stilwell, F. (2000) "Work, Wages, Welfare", in A. McMahon et al. (eds.), *Understanding the Australian Welfare State: Key Documents and Theme*, pp.23-38, Croydon: Tertiary Press.
- Thomson, L. (2000) "One Size fits All?: Gender and the Capitalist Welfare State in Australia", in A. McMahon et al. (eds.), *Understanding the Australian Welfare State: Key Documents and Theme*, pp.82-92, Croydon: Tertiary Press.
- Weiss, L. (2003) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, C. (2000) "'Reinventing' the Welfare State: Neo-liberalism and Beyond", in A. McMahon et al. (eds.), *Understanding the Australian Welfare State: Key Documents and Theme*, pp.248-262, Croydon: Tertiary Press.
- Wiseman, J. (1998) *Global Nation? Australia and the Politics of Globalization*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Yateman, A. (2000) "Mutual Obligation: What Kind of Contract Is This?" in P. Saunders (eds.), *Reforming the Australian Welfare State*. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.