

全球化與社會福利： 澳洲經驗與啟示

葉肅科



壹、前言

澳洲社會學者沃特斯（Waters, 2001）在其《全球化》第二版著作的第一章中開宗明義的指出：「現代社會的變遷一日千里...，就目前來說，正如後現代主義（postmodernism）是 1980 年代的主流概念一樣，全球化(globalization)可能是 1990 年代的主流概念，此一重要概念會將人類社會帶往第三個千禧年。」其實，全球化不僅提升資本的流動性，也讓資方擁有更多的選擇性。相對的，它卻削弱國家對企業的控制力，並降低工會組織與資本家議價的權力。由此觀之，資本全球化可說是一種「勞、資、政」三方權力結構關係的重整過程。當資本高度流動時，資本家即可任意將企業組織不健全與經濟不穩定（instability）的風險轉嫁至勞工身上，使勞工承擔失業風險（the risk of unemployment）之責任，造成勞工失業情況的日益嚴重。

此外，全球化對生態環境的破壞也容

忽視。就某種程度上來說，經濟發展是置基於對自然資源的使用，但資源（resources）是有限的，人類需求卻是無窮的。為了避免本國自然資源的過度開發，工業先進國家乃轉而對其它國家資源進行開採。於是，資本主義國家對第三世界的生態環境之剝削關係因而形成。從社會交換論的角度來看，資本全球化係置基於第三世界國家提供勞力與自然資源，已開發國家回饋經濟成長與社會繁榮。然而，事實不然。

晚近，許多社會福利政策的研究都不約而同的探討經濟重建與經濟全球化對福利國家內部所得分配與生活品質的影響與衝擊（Castells, 1989; Sassen, 1991; Macus, 1996; Walks, 2001）。自 1970 年代中期以來，先進工業國家的失業率均較先前 20 年為高。同時，政府也企圖透過抑制公部門支出與健全稅收政策來維持或提升國家的競爭力（葉肅科，2003：72）。本文的目的主要在探討澳洲全球化趨勢下的社會福利發展，亦即澳洲福利改革政策與經濟重

建間的辯論關係。據此，我們的關注焦點將擺在全球化的意義、過程與面向之釐清；全球化的社會福利衝擊：國際趨勢；以及全球化與社會福利：澳洲經驗，臺灣啟示等三個議題上。最後，在結語部分，我們則針對澳洲全球化與社會福利發展間的變遷與挑戰提出綜合性看法。

貳、全球化時代的來臨

從發展的視野來看，全球化現象可說是一種過程，一種在最近才發生的現象。然而，此種現象的效果卻持續不斷的累積與快速擴展。換言之，全球化是全球各地逐漸納入單一互動架構之過程或世界各單元從原本有明顯區隔日益轉變成彼此高度互賴體系之過程。在本節裡，我們實有必要先釐清全球化的意義、過程與面向：

一、全球化的意義

對於全球化（globalization）議題，最早進行有系統研究的學者是羅伯森（Robertson, 1992）。他指出：全球化是全球普及性與在地獨特性的對立與統整（universal/global vs particular/local）。德國社會學家貝克（Beck, 1999）認為：全球化是「距離的消失」，意即我們被捲入往往是非人所願、未被理解的生活方式。紀登斯（Giddens, 1994: 4-5）則強調：全球化是指空間與時間概念的轉變，它是一種「對遠距離的行動」。其實，此一過程已造成地理、時間與世俗活動的壓縮，進而造成社會發展的轉變（周海娟，2003: 87）。由於

全球通訊與大眾交通系統的發達，也直接或間接強化此種「遠距行動」。顯然的，「距離消失」與「遠距行動」皆意味著「疆界崩壞」。

不管在本質、原因或結果上，全球化都並非完全經濟的。要言之，「全球化」意指全球經濟、政治與文化型態已超越地理與國際疆界。因此，如果將此一概念限縮於全球市場，將會犯了很大的謬誤。誠如紀登斯（Giddens）所說：「全球化同時是社會的、政治的與文化的。無論在哪一個層次上，它都是一組高度不平的過程，以一種片斷的、不穩定的方式前進。雖然全球化仍然由工業化國家所主導，但它並不能簡單的等同於西化（Westernization），因為世界各國都同時受到全球化過程的影響。」（許家豪譯，2002：58）

沃特斯（Waters, 2001）認為：全球化似乎正當化了西方文化與資本主義社會之擴散，因為有一股遠非人類可控制的力量正在改變世界。因此，他將全球化界定為：「一種社會過程，其中，地理對社會與文化安排的束縛降低，而人們也逐漸意識到此種束縛正在降低。」（徐偉傑譯，2000：4）重要的是：地域性將會逐漸消失。未來，將會是個既無空間分界也無國界劃分的社會。在全球化的世界裡，我們已無法根據地理位置來預測社會偏好與慣例，但可預期的是：身處兩地與置身同地的人際關係之形成是一樣的容易。

二、全球化的過程

在此過程中，全球化現象是與現代化

和資本主義發展同步，並在最近的 20 年中快速累積與形成。羅伯森 (Robertson, 1992: 58-60) 認為，全球化至少可區分成五個階段 (徐偉傑譯, 2000: 68-70)：

(一) 萌芽期 (1400-1750)

萌芽於歐洲，主要特徵是：「民主共同體」之成長，人權觀念與陽曆的傳播與使用，屬於邁向「時間全球化」的階段。

(二) 肇始期 (1750-1875)

變遷發展也以歐洲為主，重要特徵為：民族國家的鞏固與國際關係之開展。譬如說，國際間的正式外交、公民權與護照、國際法律協定，以及國際主義與普遍主義概念等的首次出現。

(三) 起飛期 (1875-1925)

在此階段，興起於歐洲的民族國家也被認為適用於全球各地。此時，「世界時間」開始運作，全球通訊的數量與速度以反全球性競爭 (例如奧林匹克運動會) 的方式快速增加與成長。

(四) 霸權鬥爭期 (1925-1969)

此時，美蘇霸權國家開始競爭支配方向，致使全球化趨勢與其國家意識形態趨於一致。

(五) 不穩定期 (1960 年代末期迄今)

此時，國際間各種單元的交流活動顯得空前頻繁。隨著全球通訊的增加與全球性媒體之建立，「全球意識」也持續升高。

然而，從生態環境惡化或其他社會風險來看，人類前景充滿未知的危險。此外，西方霸權國家的地位及其傳統的性別與族群論述等均引發各種質疑。

全球化的確發生了，並在其發生處影響著人類行爲。這說明全球化的長期普遍進程是：經濟傾向自由化，亦即它從命令、限制與地位和階級壟斷中解放出來；政治趨於民主化，亦即權力不再集中於中央，而是分散至地方；文化則邁向普遍化，抽象價值與標準達到相當高的普遍性，也讓文化有極度分殊化的可能。針對全球化已發生於經濟、政治與文化三大領域的說法，沃特斯 (Waters, 2001) 進一步將全球化區分成三個進程 (徐偉傑譯, 2000: 252-255)：

(一) 初現代期 (16-19 世紀)

主要發展特徵是：資本主義的出現；它是一組物質交換，不僅非常有效的瓦解中世紀社會的各種傳統主義之連結，也滲透並支配政治與經濟領域。由於此類交換已授權給資本家，所以，它嚴重弱化君主政體。同時，文化也被意識形態所區隔與滲入。在此情況下，藉由貿易、探險與軍事冒險所形成的全球連結雖已開始，卻後繼無力建構全球整合。

(二) 工業資本主義期 (19-20 世紀)

與經濟實踐和文化體現一樣的，資本主義在霸權的支助下被攜載至世界各地。而且，它也往往會與法西斯主義和國家社會主義之意識型態對手產生衝突。國家擔

負經濟與文化的掌舵角色，而經濟在工人、經理人與政府科層制間的政治關係範圍內被法人化且受到管轄。至於文化，則透過民族傳統與附屬於少數民族團體的發展而為國家服務。

(三) 生活型態消費主義期 (21 世紀)

20 世紀末，人們普遍認知到：國家無力讓經濟持續成長、無法滿足人民要求、無法提供貨幣透明度 (transparency) 與價值，也無法確保人民擁有確定的未來。當人民不願意將個人自主權交給國家時，它已涉及行使新的政治象徵與接續而來的文化功效之復興。因此，不管是從職業經驗的多樣化視野或從消費取代生產成為核心經濟活動的角度來看，經濟正逐漸的被消費者的生活型態所選擇與支配。同時，它也日益的以符號或象徵作為中介，不僅具有反身性與認同感，也與個人所處的空間或地理位置分離。

三、全球化的面向

英國社會政策學者威爾定(1997: 412) 強調：全球化一詞的用法是一種簡稱，主要在描繪政治、經濟、社會與文化的發展趨勢。該名詞也代表這些發展趨勢的詮釋，亦即全球化是此種趨勢的動力。當然，全球化也可被看作一種意識形態，一組關於現今世界與未來世界應該與適當發展方向的信念。這也代表生產、資本流動與市場國際化，跨國家與超國家機構的出現，以及文化國際化的一種簡稱。顯然的，這些轉變包含政治、經濟與社會面向，它們

既是客觀的，也是主觀的。大體而言，全球化的討論範圍可分成四個面向 (Beck, 1999; Giddens, 1994; Waters, 2001)：

(一) 政治全球化 (political globalization)

對生活的大問題來說，民族國家的角度變得微小，但對生活的小問題而言，卻又變得太大，致使民族國家正日益被空洞化 (hollowing out) (Waters, 2001; Wilding, 1997)。具體來說，政治全球化有兩個重要意涵：

1. 區域與跨國組織，甚至超國家 (supernation) 取代部分國家角色與職能：譬如說，某些經貿事務的跨國組織已為國家預先決策與統治；二次大戰後，以美蘇為首而結盟的對抗局面崩解，第三世界各國有不同的經濟發展與政治民主化；地球村發展使若干社會問題並非民族國家可獨立解決，雙邊與區域性組織的運作益形重要。

2. 文化全球化效應促使社區意識興起與社區行動發展，已取代部分文化與認同功能，甚至國家的若干權限：體現為民主政治的地方參與、國民自主性的社區行動，以及福利國家政治與社會結構變遷。

(二) 科技全球化 (technological globalization)

主要是指微電腦與通訊科技，尤其是全球衛星通訊設備之發展，已使即時新聞傳輸與大量數位化資訊的傳送成為可能。譬如說，若非電視的影響，1989 年的東歐劇變就不可能發生；如果不是電腦科技，

全天候的全球資金市場也無法運作；2005年，倘若不是24小時的全球媒體報導，就不會匯集全球各國之力以援助南亞海嘯所造成數十萬人死傷的災難事件。目前，網際網路的廣泛使用要歸諸電子科技之發展，也帶來全球化的重大影響。

(三) 經濟全球化 (economic globalization)

它係指：全球資本流動、投資活動、勞力與技術人員之移動，以及全球商品的流動與商業分工。在比較利益的原則下，不同國家間會進行農工商品、原料、半成品與零組件等型態的全球貿易與流通。目前，不僅工業先進國家間會進行貿易，發展中國家與工業先進國家間的貿易更大幅增加。譬如說，全球資金與國際勞動力均在全球市場中大量的流通與運動。

(四) 文化全球化 (culture globalization)

它指涉：在文化交流與商業流通下，全球文化所出現的統一性與分散性。過去，在全球化與大量資訊流通下，有些人不免擔心會有全球文化統一的危險。現今，此種現象則被認為不致於出現 (Beck, 1999; Giddens, 1994)。理由之一是：在大量資訊流通與交換下，資訊不僅會從優勢文化向弱勢地區單向侵略，也有雙向流動的可能性。沃特斯 (Waters, 2001) 認為：相同文化偏好的人口不受空間與國家等界限之劃分和限制，而可形成社群、進行交流、引發流行，甚至產生文化統一性與多樣性。

參、全球化的社會福利衝擊：國際趨勢

在經濟全球化的衝擊下，雖然某些群體的社會風險可能增加、社會不平等的現象會擴大，但為了保障個人、家庭、團體與社區在國際競爭下免於被剝奪的命運，社會福利體系的建構反而更加需要。當然，全球化未必能看作決定日益社會不平等的唯一因素。反之，不管在加深或減少經濟全球化的衝擊上，政府政策與決策過程均扮演重要角色。雖然西方先進工業國家或福利國家的經濟變遷方式可能有明顯差異，但它們確實可介入並決定用何種經濟重建方式或社會福利政策來影響國民的日常生活 (古允文, 1997; 葉肅科, 2003: 72-74; 賴兩陽, 2003: 55-56)：

一、全球化的影響

顯然的，資本全球化帶來的經濟不穩定會影響到整體社會秩序的穩定性 (the stability of social order)。回過頭來，這些社會不穩定要素又可能挑戰民主福利國家的危機處理能力與政府政權的合法性 (legitimacy)。其實，資本全球化所形成的社會不平等 (social inequalities) 已不再是單一國家所面對的問題。在全球資本重整的過程中，不僅加深國際間的互賴關係，也將階級對立關係擴展為國際剝削關係。因此，若要解決此一問題，只有國家介入方能達成國際正義 (international justice) 之目標。不管我們是否處於空前繁盛

或熱絡無比的全球化過程裡，全球化的歷史經驗都告訴我們：它已帶來若干問題，並造成社會生活的某些衝擊或影響（法正，2011: 43-45；陳月娥，2011: 91-92）：

（一）缺乏全球治理的國際公義

對許多國家而言，國內市場機制多半會隨著法治環境之建立而趨於成熟。當國際市場化並非在法治環境下運作時，自然就沒有「成熟」可言。倘若缺乏世界政府與國際公義，要談國際市場法治化根本不可能。當立法、司法與行政均歸於一家時，公平即成為理想主義者的奢侈品。同時，只有最有能力從不公平中獲益的國家，才有資格談論國際秩序的公平性。倘若沒有全球法治政府，「全球治理」（global governance）就不可能成為體現國際公義的治理。

（二）無法預知國家獲益或損失

在全球化之下，無論強國、弱國、大國或小國都可能獲益或損失。譬如說，大英帝國從全球化中崛起，也從全球化中衰弱；傳統中國曾被全球化擊敗，也從全球化中快速崛起。其實，資本全球化並未創造雙贏局面，反而造成更不對稱的依賴關係。誠如華勒斯坦（Wallerstein, 2000）所說：「資源耗損」與「生態破壞」是第三世界國家在全球化過程中付出的最慘痛代價。

（三）激勵追求差異的時代特徵

全球化不僅造成世界各國表面的「趨

同」，也導致全球各地深刻的「逐異」。現今，追求差異與認同已成為全球化或社會轉型年代最深刻的特徵。資本全球化不僅帶動各國的社會變遷，也激發各式各樣的意識形態。當然，它也必伴隨不同社會集團、意識形態與民族國家間的衝突發生。歷史經驗告訴我們：全球化不僅帶來進步與繁榮，也帶來革命與戰爭。

（四）促進民族主義與國家疆界

顯然的，近代以來的國際主義均源於全球化。然而，全球化也帶來更強大的民族主義、護照與海關、人員交往的阻隔、「神聖不可侵犯的」國家疆界。在過去的全球化過程中，獲勝的並非國際主義，而是國家主義，尤其是民族主義。現今，「歐盟」的出現、歐洲貨幣的使用、歐洲海關的建立，乃至歐洲防衛的統一，儼然成為一種新「西歐民族主義」的延伸或變形。當民族國家已將保衛疆界安全的戰場延伸至外太空時，誰還能說全球化消滅了國家疆界？

二、全球化對社會福利的影響

威爾定（Wilding, 1997）認為，全球化對社會福利有五個重要影響：（一）私人資本的力量增加與流動；（二）生產與市場全球化；（三）全球化產生新問題並加重舊問題；（四）全球化與自由主義形成共生關係；（五）國際主義形成影響。對於全球化問題，密雪拉（Mishra, 1999）提出兩個最核心議題：當國家經濟愈開放而侵蝕到社會政策時，會對社會保障體系造成何種影

響？爲了取得國際市場的優勢，全球化是否會開啓國家社會保障的逆向競爭？基於這兩個核心議題，密雪拉（Mishra, 1999）進一步指出全球化運作可能改變社會福利脈絡內涵的七種影響（葉肅科，2003: 73-74；賴兩陽，2003: 55-56；Mishra, 1999；Wilding, 1997）：

（一）侵蝕國家調控政策的能力

有關國家追求充分就業與經濟成長目標之能力，可能因爲全球化而使其效果與可及性均遭到挑戰。

（二）擴大薪資與工作條件的不平等

全球市場競爭與資本流動不僅帶來社會價值、勞動條件與薪資的向下競爭，也擴大薪資與工作條件的日益不平等。

（三）社會保障與社會支出向下縮減

全球化促使國家以減少赤字、負債與減稅等政策作爲目標，但也讓社會保障與社會支出出現向下縮減的壓力。

（四）削弱最低生活與所得標準之堅持

透過侵蝕國家連帶之根基與合法化薪資報酬的不平等，明顯弱化社會保障意識形態的支撐基礎，尤其是國家最低限保障之基礎。

（五）改變勞、資、政三方權力平衡關係

將原有勞動、資本與國家間的權力平衡關係轉向資本一方之改變，弱化社會夥伴關係與三邊關係之基礎。

（六）限制國家政策選擇的可能性

藉由「中間偏左」取向的實際排除，限制各國政策選擇的可能性。因此，對福利國家政策來說，確實具有「意識形態的終結」（end of ideology）之意義。

（七）全球化邏輯與國族社群和民主政治邏輯衝突

在此情況下，社會政策勢將成爲民主政治國家與全球資本主義間之論戰與衝突的核心議題。

三、全球化對福利國家的衝擊

戰後資本主義被稱爲所謂的「黃金時代」，主要在它將原先矛盾的兩個目標：經濟成長與所得分配、經濟效率與社會公平有效的結合。因此，它可說是對資本家與勞工均有利的「階級妥協」架構。換言之，藉由勞動市場組合主義的安排與福利國家架構的架搭，一種跨階級的階級凝聚才能形成。從管制理論的角度來看，戰後資本主義的發展是鑲嵌（embedded）於凱因斯式福利國家制度架構下的有效運作機制。簡言之，福利國家採取的兩種回應策略是：

1. 解除管制與放任低薪勞動市場形成，以增加勞動力的僱用需求；
2. 政府有避免社會不平等之責任，可採取積極干預之方式。

然而，干預手段與政策目標不同，政府還可採取兩種策略：減少勞動力策略與社會投資策略。對福利國家來說，全球化的最大衝擊是：要在競爭情勢下形成一種新優先秩序。郭夫（Gough, 1996）強調：

爲了提高全球競爭力，世界各國都要限制追求其他目標。其實，在經濟尚未全球化、競爭力還並非如此重要的年代，勞工權利與非薪資階級的勞工成本並不會影響國家競爭力。然而，當經濟全球化與國際互賴關係形成後，經濟與社會政策即需建立一種新關係，福利國家也可能被「競爭國家」所取代（林萬億、周淑美譯，2004: 68-75；賴兩陽，2003: 55-56）。

全球化對福利國家的另一個大衝擊是：經濟成長與福利發展需藉由勞動市場面向來展開。因爲全球化使原先的勞動市場管制需鬆綁，而低技術勞工則是此一政策下的最大受害者。對福利國家來說，失業人數增加會形成龐大的財政負擔。因爲原本有繳費能力的勞動者減少，要求福利給付者則增加。弔詭的是：當國家財務能力在經濟全球化的環境下又受到限制（稅收減少與舉債空間受限）時，會使問題更趨錯綜複雜（李瑞金等，2006: 415-416）。

在此情況下，問題核心乃指向：在經濟全球化「創造性的毀壞」過程中，應怎樣妥善面對低技術勞工與該如何幫助他們重回就業市場？針對勞動市場的變遷，歐洲與美國所採取的回應策略不盡相同。基本上，美國與其後的英國均鼓勵部分工時工作。諷刺的是：儘管美國藉由彈性工時政策而創造出低失業率的成就，但社會不平等與貧窮率卻較高。反之，歐洲則擁有較低的社會不平等與貧窮率，但失業率卻偏高。

四、福利資本主義回應全球化的策略

關於全球化趨勢所帶來的低技術勞工失業問題，工業民主國家都嘗試提出若干解決辦法。然而，由於政策工具或回應策略受到限制，致使其成效也相對有限。底下，我們可用伊斯平·安德森（Esping-Andersen）所提出的三個福利資本主義類型加以說明（古允文譯，1999: 45-55）：

（一）新自由主義模式

爲了尋求國家財政平衡而採取預算控制與降低失業率，需容忍工資多寡須由勞動市場的需求面來決定。這意味著：在某種程度上，所得不平等會增加，而這又是自由主義福利體制的美國在「新自由主義轉向」下所採取的策略。

（二）保守主義模式

爲了追求控制國家預算穩定與所得平等的兩大目標，就業成長目標往往無法有效達成。其實，這主要源於勞動市場的「圈內人」與「圈外人」問題。因爲社會安全體系加諸雇主的負擔會使雇主提供工作機會的動機受到影響，這是當前德法等歐陸國家組合主義福利體制所面臨的難題。

（三）社會民主模式

強調爲了追求就業成長與所得平等兩大目標，必須犧牲維持預算平衡的目標。這是因爲政府會藉由擴大公共部門，主動提供就業機會，維持與私部門不大的工資差距以確保所得平等的目標。同時，政府也需增加稅收或發行公債來承擔因採取此

一政策所需的龐大支出。典型的代表是：瑞典、挪威與丹麥等北歐所謂的社會民主福利體制國家。

要言之，為了解決去工業化下的大量非技術勞工失業問題，先見工業民主國家乃採取對應的策略。基本上，這些策略希望同時達成三個目標：控制政府支出、充分就業與所得平均分配。然而，遺憾的是：通常，國家僅能控制其中兩個目標，卻不利於另一個目標。

在歐洲，因為傳統工會的勢力強大與傾向社會福利政策的政黨執政，致使政府政策對勞動條件的保障與勞工家庭的保護較全面且周延，整體社會對薪資間的差距也傾向拉近差距已達到盡可能的平等。然而，在產業結構變遷的衝擊下，大量從傳統製造業中釋放出來的低技術勞工使該目標的實現遭受重大挑戰。美國模式走的是解除管制，放任這群勞工在就業市場上載浮載沉，逐漸逼近貧窮線，最後走向工作窮困的社會不平等。相對的，歐陸做法則仍堅持高標準的勞動保護與福利政策。

自由派經濟學者在評論歐洲高失業率時，傾向將問題歸諸歐洲過高的勞動保護與社會福利標準。他們認為：儘管保住社會平等目標，卻需以高失業率作為代價。這是因為產業轉型過程中，服務業的薪資水準因受限於單位生產力提高之限制不升反降。在面對此結構難題時，美國採取放任勞動市場決定，歐洲則採取「僵固」勞動市場政策，因此，當雇主的勞動成本增加，聘僱的意願自然下降。

在面對未來經濟全球化趨勢時，伊斯

平·安德森指出：北歐社會民主福利體制可採取兩個策略：家庭政策與勞動市場政策，並以社會投資策略來結合這兩大面向。自由主義福利體制強調：國家解除勞動市場管制可讓勞動市場更彈性化。然而，這也意味著：國家需解除最低工資限制，解雇條件更寬鬆，雇主的勞動附加成本也需降低。據此，雇主聘僱意願才會增強，低薪資的就業市場才能形成，去工業化後的龐大失業問題方能獲得解決。從英國、美國、加拿大、紐西蘭與澳洲的福利改革中，我們均可見到此種新自由主義的改革理念。

肆、全球化與社會福利：澳洲經驗，臺灣啟示

澳洲福利改革考察團認為：未來，澳洲的收入支持系統之改革是需要的。澳洲福利國家改革的四大支柱將關注焦點擺在就業成果上，以作為改革的優先順位，並受到已改善的社會成果之支持。這四大支柱是：更簡單與可永續的收入支持系統、強化個人與家庭的能力、與雇主交戰（對話），以及社區培力或社會資本建構（Commonwealth of Australia, 2014）。

福利改革是一種轉變過程，亦即從被動的福利依賴轉向實際經濟體制的保證或約定。在澳洲，這包括：保障個人參與勞動市場（有實際工作）與私有財產（住宅所有權），以及限制聯邦、州與地方政府提供民眾生活服務的角色。過去，澳洲原住民的酗酒總被認為是福利依賴所致。然

而，現在，它則被視為多因素所產生。長期福利依賴不僅會逐漸削弱人們的就業動機，也會腐蝕個人責任與個人能力。被動的福利也意味著：因為留在社區的誘因，例如：社區發展就業方案與免費住宅措施，已被強化而讓人們少有流動機會，甚至減損了個人能力。

一、全球化衝擊下的澳洲福利改革

用意良好的政府福利服務之採行多半是為對抗或反轉社會衰微，但它們卻往往加重個人的被動性，並且因為它們為個人提供原本個人應做的事而又進一步腐蝕個人責任。一直以來，它已變成常態與期待：服務供給者將會履行某些任務或職責，而非個人或家庭會盡到履行它們的責任。因此，個人能力又進一步被削弱。澳洲福利改革的前提是：為了讓個人參與實際經濟體制並將它當作社區的社會發展目標，必須執行四項重要工作（Australian Government, Department of Social Services, 2012; Commonwealth of Australia, 2014）：

（一）重新建構規範

社會規範必須重新建構，尤其是事關兒童福祉的事宜。基本上，它可從三方面來進行：

1. 獎勵措施與法律必須支持兒童福祉：必須釋放清楚的訊息讓政府與老人都瞭解到：舉凡與兒童福祉相反的個人行為都是不能接受的。重要的是：法律與財政獎勵措施也必須強化此一訊息。

2. 支持性自助服務應提供給個人以滿

足其親職責任與正常行為期待：基本上，這些服務提供並非在僭越一般個人或家庭可擔負的責任。除非有緊急的需要，否則，現有服務中有此情形者都應該被細查與去除。

3. 需要鼓勵志願部門扮演更重要的典型角色與建構「社會資本」：在健康的社區中，像媽媽團體、運動團隊與教會團體等志願團體都是建構社區的重要支柱，它們讓年輕人學習他人、發展信賴關係，以及清楚的表達社會期望。同樣重要的是：聯邦、州與地方政府樂意讓志願部門以鼓勵個人參與方式而趨於繁盛，並願意將它們自己從典型上為志願部門所佔有的領域中逐漸撤離出來。

（二）改革就業動機

為了鼓勵並促進個人參與實際經濟體制、減少被動性，就業動機應該確實被建立。不論在社區中或其他地方，所有健全者都應受雇以從事實際工作或參與教育或訓練。這是一種可讓個人維持其生計的公平機會，而它又支撐著個人技能、榮耀、生活目的、成就感與自我實現、尊嚴與希望。在澳洲，姑且不論全國勞動力短缺的事實存在，有高達七成以上的健全成人是依賴福利支付。目前，澳洲所處的情境是：許多年輕人渴望參與的是社區發展就業方案，而非獲得實際工作或尋求進一步的受教育。顯然的，個人參與實際經濟體制需要注意三件事：

1. 社區發展就業方案改革會使社區發展就業方案變成沒有吸引力或無法利用的

目標；

2.讓社區有更多友善的企業以促進社區的經濟發展；

3.有流動方案的規劃以促進社區之外的就業或教育之進行。

(三)住宅常態化

住宅應該透過適切的租賃協定與住宅所有權機會之促進讓它常態化，因為這是澳洲福利國家福利支出之外的最大項目。正因為福利支付支配了偏遠社區的個人與家庭收入，所以，由政府提供的極低廉（甚或免費）住宅已是偏遠社區居民的規範。據此，公共或社區住宅已變成澳洲福利國家在偏遠原住民社區的一種核心要素。過去30年來，像其他被動福利形式一樣的，原住民社區的公共住宅已去除了家庭責任，並造成了依賴性與被動性。目前，澳洲福利國家應該做的是：設法從當前僅限於公共住宅供給體系轉向置基於住宅所有權的體系，而公共住宅是爲了符合少數人而非大多數的需要。

(四)政府責任常態化

爲了鼓勵個人責任，聯邦、州與地方政府的管轄範圍應常態化，亦即從個人責任領域中撤離。在主流的澳洲社會裡，雖然私人、公共與志願部門均扮演重要角色，但在原住民社區自我管理的年代裡，社區議會也扮演了主要角色。福利改革的目的在：讓偏遠原住民社區的私人與志願部門成長，它要限制的是公部門在主流社區中所佔有的典型角色。譬如說，議會不

應介入典型上個人或私人團體可從事的活動。在可預見的未來，議會活動在原住民社區的管轄範圍可能要比它在主流社區中更寬廣。然而，其關注焦點應該擺在核心的地方自治功能，例如：道路維修與城鎮規劃。同樣的，州與地方政府需確保它們並未「排擠」(crowd out)個人或私人活動。如果政府在主流社區的管轄範圍要超出其範圍，那麼，政府就必須提出一個足以讓人信服的正當化理由。

二、澳洲經驗，臺灣啓示

針對伊斯平·安德森（Esping-Andersen）所提出的三個福利資本主義類型（古允文譯，1999: 45-55），有些學者（Jones, 1993）指出：東亞地區（包含臺灣）的福利體系屬於「儒家模式」，社會福利發展受到傳統文化、儒家思想與擴散家庭之影響，具備「家戶經濟」之特徵；另一位學者（Holliday, 2000）認爲：東亞各國政府採取生產導向，讓它們成爲「生產型福利國家」，不僅相關政策具有偏重工業與經濟之特色，社會政策也成爲促進經濟成長的一種重要工具；部分研究以東亞的南韓與臺灣爲例，指陳這兩個國家因爲經濟與政治結構之轉變而使其社會政策朝向再分配效果更好且全面性的福利政策發展，因而稱之爲超越「發展型福利體制」或「後生產主義式」福利體制；有些研究則指出：東亞國家較傾向保守主義與自由主義之結合（黃源協、蕭文高，2012: 104-105）。

當代福利改革的新環境明顯受到三方面的影響：新自由主義思想的引導、經濟

全球化外部因素的衝擊，以及國家內部環境的改變。其中，國民福利需求之提升與政府治理能力之衰退又是引發福利改革的重要關鍵。過去，臺灣因「經濟奇蹟」而取得國際能見度，但全球化的挑戰也造成福利發展的阻力。目前，臺灣社會變遷已帶來社會基礎之改變，而全球化形成的社會新興議題也激發健全社會福利體制的助力。在此兩股全球化的衝擊與拉扯下，似乎讓臺灣社會福利發展陷入兩難的困境。雖然本文並不主張臺灣應採取類似澳洲的新自由主義模式，因為東亞福利體制有其特殊的歷史發展脈絡，但我們相信：澳洲福利改革經驗的討論將可指引我們進一步的認識與審視臺灣當前與未來經濟發展與福利政策之方向。對於臺灣社會來說，全球化衝擊下的澳洲福利改革經驗，究竟可提供我們那些啟示呢？底下重要議題的省思，或可作為我國社會福利與經濟發展取得均衡的某些參考與借鏡（法正，2011: 46-47；葉肅科，2003: 82-85；蔡漢賢、李明政，2004；Mitchell, 2000, 2001；Yeatman, 2000）：

（一）全球化可能帶來負面影響

全球化所帶來的衝擊或影響可能是正面或負面的結果，所以，全球化未必會帶來普遍的經濟成長。反之，成長緩慢、不平等增加與南北半球的貧富差距擴大似乎已變成全球經濟的特色。未來，全球化可能帶來倒退的衝擊，是故，我們必須嚴肅的面對問題。它們包括：失業率可能上升、兼職工作的轉變、貧富差距的擴大，以及

農業與製造業衰退等。

（二）將相互責任連結公民資格

與其他先進工業國家一樣的，在澳洲，「相互責任」（mutual obligation）概念已逐漸變成社會政策發展上不可或缺的要素。它不僅被當成就業策略的哲學基礎，也被視為促進各級政府與個人、家庭、社會團體與社區間之權力、責任與機會取得平衡的手段。當前，西方福利國家改革辯論的價值在於：它讓我們重新思考社會福利理念的基本原則是什麼？我們該怎樣理解「個人化公民資格」（individualised citizenship）之特性？我們可將相互責任與公民權資格相結合嗎？顯然的，「個人化公民資格」即意味著：公民可被當作一種政府的主體對象，它也包括所有的人都能作為自主行動的個人、受到他人的尊重，並且肯定他在所有處理事務上都可作為個別的行爲者。在澳洲，「相互責任」是一個特殊且被政府當作主要回應的字眼。它不僅對個人化公民資格造成挑戰，也反映出一般的道德原理：社會對我們有助益，我們也應回饋或貢獻社會。

（三）建立夥伴關係與社區培力

在澳洲，為了改造弱勢族群或處於不利境遇者之社區，培養社區能力與建立社會夥伴關係就顯得相當重要。其實，此種夥伴關係的建立不僅可為企業、各級政府與社區組織提供相互處理迫切問題的機會，也是它們展現相互責任的一種方式。對於社區改造或重建來說，它涉及四個相

關的過程或取向：

1.社區能力培養：培養弱勢或處於不利境遇之社區居民能力，進而自動自發、重建社會資本、減少被動性或受害者心態；

2.社區經濟發展：可藉由非營利組織的社會與經濟目標之創造，促進地方經濟發展；

3.促進小型企業成長：瞭解與鼓勵小型營利組織的成長，因為它們的成功將有重要且正面的社會影響；

4.建立社會夥伴關係：透過創新措施的推展、跨部門的運作，以及挑戰理所當然的社區發展假設，來改造與重建社區。

(四)以積極福利緩解福利依賴

紀登斯 (Giddens, 1994) 認為：傳統的福利國家是階級妥協的歷史產物。未來，儘管福利國家也可能持續進行此種妥協，但它已不再侷限於階級之間。反之，它將續存於多元團體、性別、年齡、世代與職業之間。至於社會福利的內容，則應從過去的、傳統的、消極的、修補的與救濟的福利提升為積極的、創造的、機會的、責任的與社會投資的福利。澳洲福利改革的經驗告訴我們：政府不應只是消極的維持個人與家庭的收入，而是更積極的思考該如何保障並滿足人民的各種生活照顧需求。因此，一個強調社會融合 (social inclusion)、社會整合 (social integration) 或社會凝聚力 (social cohesion) 的福利國家或採行「積極性社會福利政策」(positive social welfare policy) 的政府都必須從兩個面向進行改革：其一，消除各種弱勢族群

參與經濟活動的可能障礙，促使他們成為主流社會經濟生產體系的一員；其二，提供優質的福利服務品質，形塑社會團結的生命共同體。

(五)擬定新社會風險管理策略

對於「澳洲福利國家」重大轉變的目標來說，我們似乎可在兩派不同學者的辯論中找到共同線索。其中一派認為：應以策略處理全球化衝擊，另一派則主張：應更重視國內的特殊問題。儘管兩派對造成社會政策變遷的壓力來源各有不同看法，但雙方都同意：不同的社會風險已對澳洲造成實質的影響。所以，這個共同線索可視為社會政策目標再協議的有用起點。對臺灣而言，澳洲經驗的啟示是：賦與政府作為社會風險管理者角色是可能的，這樣的架構是要政府負責政策與計畫方案的規劃，設法達到預防風險、緩和風險與處置風險策略間之平衡的目的。其次，政府也應確保個人、市場與國家間之風險責任的公平分擔。第三，政府扮演社會風險管理的主要角色。然而，「管理」的強調並非意味著：國家將自動的變成集體風險的承擔者或所有福利服務、財貨與給付的供給者。其實，其主要任務是協議那些風險該由個人或市場承擔，那些風險應由國家承擔？充分考慮不同風險的特性，可讓我們有更公平的立場來協議不同風險該由誰承擔的問題。

伍、結語：持續在全球化中進行福利改革

在檢證澳洲全球化發展與社會福利政策的辯論關係上，全球「福利國家」與經濟重建間的關聯的確為我們提供了一種重要起點。與其他先進國家經濟體制一樣的，過去 20 多年來，澳洲也受到全球重建，亦即經濟、科技與社會轉變叢結的深遠影響。然而，澳洲的社會福利發展情境是受到其特殊經濟全球化特性、特殊福利改革體制，以及全球經濟重建對澳洲經濟體制的特殊衝擊等因素之影響與形塑。

福利改革的目的是在於確認改善可確保社會支持體系是永續的、有效的且有凝聚力的，並鼓勵人們以其能力投入工作。在澳洲，福利改革是一種轉變過程，亦即從被動的福利依賴轉向實際經濟體制的保證或約定。福利改革也是一種有關社會發展

的推動與落實，因為社會發展往往支撐著個人適切參與實際經濟體制與做出有意義選擇的能力。由此觀之，福利改革也可說是一種社會發展目標。為了讓個人參與實際經濟體制並將它當作社區的社會發展目標，澳洲福利改革的前提必須執行四項重要工作是：重新建構規範、改革就業動機、住宅常態化，以及政府從個人責任領域中撤離。然而，這四個改革支柱或要素代表著指引澳洲政策發展的基本原則，不應與其它實際政策和方案設計相混淆。

（本文作者為國立金門大學社會工作學系副教授兼系主任）

關鍵詞：全球化、福利改革、澳洲福利國家、福利資本主義、新自由主義模式

📖 參考文獻

- 古允文，(1997)，〈從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰〉，《社區發展季刊》，80 期，頁 70-78。
- 古允文譯，Gosta Esping-Andersen 原著，(1999)，《福利資本主義的三個世界》(The Three Worlds of Welfare Capitalism)，臺北：巨流圖書公司。
- 李瑞金、陳琇惠、郭俊巖、王秀燕、李明政，(2006)，《社會政策與社會立法》，臺北：松慧有限公司，頁 410-429。
- 周海娟，(2003)，〈紐西蘭福利與經濟的辯論：全球化、風險社會與第三條路〉，《社區發展季刊》，102 期，頁 87-99。
- 林萬億、周淑美譯，Vic George and Paul Wilding 合著，(2004)，《全球化與人類福利》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 法正，(2011)，《社會政策與社會立法》，臺北：高點文化事業有限公司。
- 徐偉傑譯，Malcolm Waters 原著，(2000)，《全球化》(Globalization)，臺北：弘智文化事業有限公司。
- 陳月娥，(2011)，《社會福利服務》，臺北：千華數位文化股份有限公司。

- 許家豪譯，Anthony Giddens 原著，(2002)，《第三條路及其批判》(The Third Way and Its Critics)，臺北：聯經出版事業公司。
- 黃源協、蕭文高，(2012)，《社會政策與社會立法》(修訂二版)，臺北：雙葉書廊有限公司。
- 葉肅科，(2003)，〈福利與經濟的辯論：澳洲經驗〉，《社區發展季刊》，102 期，頁 72-86。
- 蔡漢賢、李明政，(2004)，《社會福利新論》，臺北：松慧有限公司，頁 329-342。
- 賴兩陽，(2003)，〈經濟優先，社福更不能緩：全球化下社會政策的影響與出路〉，《社區發展季刊》，102 期，頁 45-62。
- Australian Government, Department of Social Services, (2012). “What is Welfare Reform?”
【Online】, Available:
<http://www.dss.gov.au/our-responsibilities/families-and-children/publications-articles/cape-york-welfare-reform-fact-sheets/what-is-welfare-reform> 【2014, October 8】.
- Beck, U. (1999). *What is Globalization?*, Cambridge: Polity Press.
- Castells, M. (1989). *The Information City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford: Basil Blackwell.
- Commonwealth of Australia, (2014). *A New System for Better Employment and Social Outcomes: Interim Report of the Reference Group on Welfare Reform to the Minister for Social Services*. Canberra: Department of Social Services.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right - the Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity.
- Gough, I. (1996). “Social Welfare and Competitiveness”, *New Political Economy*, 1(2): 209-232.
- Holliday, I. (2000). “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia”, *Political Studies*, 48(4): 706-723.
- Jones, C. (1993). “The Pacific Challenge-Confucian Welfare States”, in C. Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Marcus, N. (1996). *Restructuring the Korea Financial Sector for Greater Competitiveness*. Working Paper Series No. 96-14. Washington: Institute for International Economics.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Mitchell, D. (2000). “Globalization and Social Cohesion: Risks and Responsibilities”, the Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September.

- Mitchell, D., (2001). "On Globalisation and Welfare", in C. Sheil (ed.), *Globalisation: Australian Impacts*. Sydney: University of New South Wales, Chapter 13.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. New York: Sage Publications Ltd.
- Sassen, S. (1991). *The Global City*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Walks, A. (2001). "The Social Ecology of the Post-Fordist/Global City? Economic Restructuring and Socio-Spatial Polarisation in the Toronto Urban Region", *Urban Studies*, 38(3): 407-477.
- Wallerstein, I. (2000). "Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View on the Trajectory of the World-System", *International Sociology*, 15(2): 249-265.
- Waters, M (2001). *Globalization*, 2nd edn. London, Routledge.
- Wilding, P. (1997). "Globalization, Regionalism and Social Policy", *Social Policy & Administration*, 31(4): 410-428.
- Yeatman, 2000, "Mutual Obligations and the Ethics of Individualised Citizenship", the Welfare Reform Conference, University of Melbourne, 9-10 November.