

從以工代賑到公共服務擴大就業方案

吳明宜/職能治療學系

近日來最火紅的事件之一就是前美國第一夫人，現任的紐約州參議員希拉蕊拉丹柯林頓出版了她的第三本著作「活出歷史(Living History)」，描述她至白宮生涯結束的前半生。雖然各界毀譽參半地評論希拉蕊這本自傳，我個人倒是很高興地拜讀了這位或許是世界上最可能出人頭地的中產階級女性知識份子的觀點。一方面是因為我在美國學習的大半時光正好是柯林頓夫婦當權的時期，書中的許多事件可與我當時之所見所聞相互映證。另一方面也是因為希拉蕊和陳文茜是我這個年代女知青的榜樣，雖然未必認同他們的每一個觀點，但對他們的風範與貢獻是佩服的。

在整本自傳中我最感興趣之處有二：一是柯林頓政府推行健保改革方案之失敗始末，另一個則是其推動以工代賑等的福利改革方案成功而使得美國政府弭平赤字預算的傳奇。後者尤其與我的所學息息相關，對我而言是一個靈活使用社會資源、展現社會正義、不僅造福弱勢族群、也讓全體國民普遍受益的真實教材。

我在1991年春季進入美國威斯康辛大學史考特分校就讀職業復健學，主攻職業輔導評量。該校是美國第一個成立職業復健專業課程的學校，以臨床實務教育見長，與我後來的母

校威斯康辛大學麥迪遜分校互為此專業的臨床與學術龍頭。當時我就有一個體悟，就是雖然美國這個國家在身心障礙福利方面是領先全球，但不要妄想將它的制度全盤搬回臺灣，因為我們是不可能和一個以佔全球百分之九的人口但用掉百分之三十六全球資源的國家相提並論的。更何況當時全美的社福預算透支已累積到了六億美元，導致共和黨團一直呼籲要消滅社福寄生蟲。

而對以協助社會弱勢族群為業的專業人員（如社工、復健諮商師、職業評估師、職能治療師等）而言，老布希政府的政策一味地刪減社福預算，並無助於解決弱勢族群的問題，反而使得他們失去接收服務的機會，而更沒有翻身的餘地。

因此打著新美國夢口號的柯林頓十分受到這些專業人員與其個案的支持，也是我首次看到一個單位可以如此一致地為某一候選人嗆聲。

「Republican, bad; Democrats, good.」我實習時的個案以如此簡單明瞭的言詞告訴我這位外國人為何他要投票給柯林頓，而布希的競選文宣根本就別想放在該單位的明顯之處。

雖然柯林頓政府就任後一直風風雨雨，但他在1996年所通過的社福改革

從以工代賑到公共服務擴大就業方案

方案的确是影響深遠，尤其是對於單親媽媽的職業復健有著顯著的效能。美國的單親媽媽多是未婚生育的少女，其中不乏身心障礙者。以往單親媽媽們因為無能力支付其年幼子女的托育費用，而無法接受職訓、或外出就業。即使願意參予勞動行列，又因其無一技之長而所得受限，工作辛苦卻仍無法支付生活所需，甚至所得比依賴社福津貼者更低。導致這些婦女以一再生育來賺取兒童養育補助金，形成永久的福利階級。而這些家庭出生的兒童又常因缺乏良好成人模範，成長路上難免崎嶇，甚至形成祖孫數代無法脫離貧困，永遠依賴社福津貼。

1996年修定的社福法案增加對福利依賴者在就業前過渡期的財務援助、提供托育服務所需經費、並擔保聯邦政府會提供糧票和醫療補助。換句話說，現在這些單親媽媽們可以選擇參與就業服務系統，接受職業訓練、或是進入職場工作，而他們的子女可以安置在接受政府補助之托育中心。而想在家帶孩子的單親媽媽則可到這些托育中心擔任助手，為其他進入勞動力的姊妹們盡一份心力；並同時接受幼保員的訓練，藉機養成一技之長。此為社福界津津樂道的以工代賑方案。

這個方案的成功有目共睹。依據希拉蕊的描述，此方案實施四年之後，美國政府的福利支出由一千四百一十萬美元驟減為五百八十萬美元，領導數百萬人力投入勞動市場，不再依賴社福體系。也因如此，柯林頓政府方能在1998年平衡了政府赤字，創造了不朽的傳奇。

我國政府一向喜歡套用國外的成功模式，可惜的是常跑短線，只看表層因果，而未去明瞭其潛在背景因子。因此，永遠是口號先於政策，政策先於法令，法令執行困難後再來擬定配套措施。這個缺點其實各級政務官知悉更勝於學界，可以想見他們啞巴吃黃蓮的痛苦。過去一年來所謂的五百億（後來增為七百億）公共服務擴大就業方案即是其中一例。

所謂公共服務擴大就業方案是敦請各級政府將公部門的某些業務以臨時約僱方式僱用失業勞工或社會弱勢族群。其立意本善，是仿效美國羅斯福總統的新政和蔣經國總統時代之十大建設模式，以投入公共建設來振興景氣。可惜的是老毛病又犯了，未經仔細評估公部門的需求，並訂定好配套措施以結合社、勞、衛、教等部門的資源，就貿然公佈施行，結果反而便宜了事。雖然施行未滿一年，許多缺失已漸漸浮出檯面。如：許多工作

從以工代賑到公共服務擴大就業方案

未經規劃，工作時程也常不穩定；釋放出來的工作多屬於非技術性體力工，對工作者之職業生涯規劃毫無助益；又這些工作雖是強調訓用合一，卻擺明了至多只僱用一年，這群工作者接下來的就業安置問題將是就服單位的一大挑戰。與以工代賑方案相對照，令人不禁長嘆，再好的方案也會因做事方式的順序不同而事倍功半。

在閱讀了希拉蕊的自傳後，我對以工代賑法案形成的來龍去脈有了更盡一步的了解，益發覺得一個政策需要幕後許多配套措施方有成功的機

會。這與我回國以來一直積極參與國內職業重建系統之建構所累積的體悟不謀而合；僅有專業能力只能紙上談兵，唯有領導、溝通、協商、與合作才有希望將夢想從口號化作現實。可惜的是，所謂大學通才教育在這些方面的課程實在不普遍，導致我們的畢業生進入職場後少有能突破現有錮制，勇於開創新路者。在此呼應一下林其和副院長，強調通識人文課程對於大學生職場生涯發展和公民社會福利推動的重要性。

