

「2007 儲蓄發展帳戶脫貧策略之實施、成效與挑戰」研討會

專題演講論文

## 推動儲蓄發展帳戶策略的回顧

報告人：鄭麗珍 教授  
台灣大學社會工作學系

主辦：台北富邦銀行基金會、台灣社會福利學會  
地點：國立中正大學社大禮堂國際會議廳

2007.11.9

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

## 一、前言

在 2000 年 7 月 17 日，台北市政府社會局宣布推出一個三年期的「台北市家庭發展帳戶」的脫貧實驗方案，提供一百戶低收入家庭相對配合存款基金，鼓勵台北市地區的低收入戶有計畫的累積金融性資產，並提供相關理財教育課程以協助其進行有目的的投資，增進其家庭的抗貧能力。不同於傳統的社會救助強調「所得維持」（income maintenance）的脫貧策略，「台北市家庭發展帳戶」是台灣第一個社會救助方案強調「資產累積」（assets accumulation）的機制設計，期待協助低收入家庭累積資產以提升其未來消費能力，逐步地走向經濟自立。

自從台北市政府推出「台北市家庭發展帳戶」的脫貧方案後，引起許多的迴響和討論，爾後更在「台北富邦銀行公益慈善基金會」的贊助下，台北市政府、高雄市和台北縣兩個縣市政府也陸續推出類似的資產累積脫貧方案，而「自立脫貧」這個名詞更成為公私部門在協助經濟弱勢案主行動中會思考納入的元素，這不僅打破過去有關低收入戶福利依賴問題的污名印象，也引起賦予從事濟貧工作者有關「資產累積」脫貧策略的熱烈對話。時值「台北富邦銀行公益慈善基金會」和「台灣社會福利學會」舉辦這個會議，希望能夠探討「儲蓄發展帳戶脫貧策略的實施、成效與挑戰」，我個人因此藉這個機會說明我對於資產理論福利理論的信念、摘錄有關「台北市家庭發展帳戶」的構成歷史、分享我對於儲蓄發展帳戶脫貧策略實施的觀察，以及提出我個人有關這個脫貧策略的未來挑戰。

## 二、我和資產累積福利理論的相遇

我從台灣大學的社會學系社會工作組畢業後，就到當時的基督教兒童福利基金會下面所屬的「台北家庭扶助中心」擔任社會工作人員，我所服務的對象都是居住在台北市地區的有經濟困難的家庭（非必然是官方列冊的低收入戶），大多是帶著未成年孩子的女性單親家庭。在我十一年的社工生涯中，我自認為非常認真的協助這些家庭，我的主要工作方法是透過家庭訪視和面對面會談評估他們的需要，再向外尋找合適的社會資源以補足他們生活的不足，我有時也會舉辦親職教育團體或家庭生活管理團體來提升他們的親職知能。大致來說，我和我所服務的案主保持相當有建設性的專業關係，而大多數的個案家庭也都相當感激家扶中心和我在他們人生最辛苦的一段時間一路相伴，我自己也從這

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

些溫馨的互動關係中肯定自我的價值。但是，工作多年後，我不再滿足於我的工作只是「一路相伴」而已，耐心地等待這些經濟弱勢家庭中的孩子長大，找到工作，然後脫離貧「救助」，實在太消極了！

在一個因緣際會的思考架構下，我突然決定出國進修，完成我在大學畢業時代未完成的夢想，也因著這個決定，我有幸的遇到一位啟發我濟貧思考的經師，那就是當時任教於 Washington University 社會工作學院的社會福利學者，Michael Sherraden 教授，他當時（1990 年代）正好發表有關「資產累積」福利理論的論述，詳細的理論思考請詳見他的專書「The Assets and The Poor: A New American Welfare Policy」。當我第一次聽到這個理論的時候，還沒有特別的感覺，只是把它當作「一個理論」來理解而已，直到我有一天把這本書從頭念到尾時，我的腦海立即浮起一個記憶印象，那是多年前我所服務的一個單親媽媽拿著一個開檳榔攤的預算計畫給我，問我可不可以協助他尋找開業的資金？她當時是第一款的「低收入戶」，她的先生是在工作中受傷致死，帶著三個孩子共同生活，其中有一個還是身心障礙的孩子，以致她無法外出工作。他觀察到家門前的大馬路是大卡車進出台北市的重要道，許多卡車司機經常停車購買檳榔藉以提神，她因此向鄰近的一位檳榔老闆學習作檳榔，並詢問經營所需資金額度與買賣技巧，她當時的自立精神和生意計畫深深打動了我，我就為她找尋到一筆 5,000 元的捐款作為開業的資金，也為了擔心這項投資的成敗而經常前往探視，發現生意進行相當順利，家中收入增加，允許她購買醫療輔具在家照顧身心障礙孩子，不必再奔波於住家和醫院之間。

在 1994 年，我決定運用資產累積福利理論作為我的博士論文之思考架構，當時我運用了美國的一個家庭資料庫來檢視女性單親家長的資產累積經驗和福利救助經驗對其經濟自立的影響，發現資產累積確實發揮了緩衝的效果，大大的降低了女性單親家長落入貧窮的風險。同時，Sherraden 教授在 Washington University 成立一個研究中心，稱之為 Center for Social Development，開始在芝加哥和聖路易兩個城市進行小型的實驗計畫，檢視提供相對配合存款基金給低收入戶的「個人發展帳戶」在累積金融性資產上的成效，並提供他們相關的理財教育課程以協助其訂定個人的投資計畫，進行有目的的金融性資產累積，增進其未來的抗貧能力。我有幸參與了這個試驗計畫的初步規劃，成為該中心的研究助理之一，協助教授進行方案的設計與評估的規劃，這個助理的工作在

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

我決定於 1995 年返回台灣任教時終止。在 1999 年，Sherraden 教授更進一步和 Corporation for Enterprise Development（簡稱 CFED，一個非營利組織）合作，獲得數個基金會的大筆經費挹注，得以在美國 12 個州內貧民聚居的社區設立了 13 個「美國之夢」的示範方案（American Dream Demonstration，簡稱 ADD），檢視 Sherraden 教授的資產累積理論之成效。當時我已回國，無緣參與這項大計劃的進行，但我卻一直希望能再有機會針對一個我所認同的福利理念進行行動式的實驗研究，檢視經濟弱勢的家庭回應這個福利理念的實際情形，作為訂定一個更有效協助他們脫貧的社會政策之參考。很幸運地，參與台北市政府有關發展帳戶脫貧策略的規劃小組，我得以有機會針對這個社會福利理論的實踐作近距離的觀察，並參與方案結構的設計和評估，對於這個理論有更進一步的理解。

### 三、「台北市家庭發展帳戶」方案的構成歷程和福利理念

#### （一）方案的構成理念—市長競選的「社會福利白皮書」

在 1994 年時，台北市辦理首屆市長選舉，經民意洗禮而入主台北市政府的陳水扁市長提出「市民主義」的概念，加上他個人出身貧困，協助貧民的社會救助議題開始受到重視（謝宜容，2002）。在 1996 年時，聯合國提出「國際消除貧窮年」，台北市政府社會局主責社會救助業務的第二科乃在 1996 年 2 月 16 日宣布推動「首都掃貧計畫」以呼應聯合國此項行動，宣示台北市政府在消除貧窮的目標上將扮演更積極的角色。當時，這項掃貧計畫的構想是以台北市現有的社會救助福利體系為基礎，依據扶助「低收入戶」不同的需求層次與家戶資源建構出「安貧、抗貧、脫貧」三層次的政策目標，由保障台北市經濟弱勢者的基本生活水準「安貧」，進而提昇其人力資本增進其「抗貧」能力，最後提供其所需的生活機會得以「脫貧」，但在本質上這項計畫仍是以提昇「低收入戶」的人力資本為主軸，例如以訓代賑方案、資源回收試辦方案、提供身心障礙者就業機會方案等（謝宜容，2002）。

台北市在 1997 年舉辦第二屆市長競選時，馬英九先生接受當時東吳大學社會工作學系的張英陣教授之建議，承諾研擬規劃「儲蓄互助社」或「家庭發展帳戶」的策略來改革台北市政府目前社會救助制度的方案（台北市政府社會局，2000）。在 1998 年時，馬英九市長入主台北市政府，就依據其當時競選時所提出的「社會福利白皮書」之主張責成台北市政府社會局社會救助業務科，針對

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

這兩個社會救助策略進行評估，協助「低收入戶」有效累積資產，縮短其社會救助的期間。隨後，社會局第二科黃春長科長立即組成脫貧規劃小組，包括盧振春、蔡宏昭、筆者三位學者及局內工作人員，定期開會研討，但當時獻策這項社會福利白皮書提議的張英陣教授因故並未加入。後來，基於「儲蓄互助社」的法令限制濟貧成效考量，台北市政府社會局終於定調於「家庭發展帳戶」方案的規劃，立基於 Sherraden 教授資產累積的福利理論（張英陣教授的理論背景）採取相對配合存款基金的提供來鼓勵「低收入戶」累積資產（謝宜容，2002）。一個新的濟貧福利理念最好能夠經過一番的討論與辯證，才能取得共識與支持，但討論與辯證畢竟只是紙上談兵，仍然需要有實際的運作才能知道此方案可能產生的濟貧效果。

為了轉化資產累積理論為可以操作的「家庭發展帳戶」方案，筆者與黃春長科長、兩位社會局同仁於 1999 年 8 月前往美國實地瞭解「美國之夢」示範計畫（ADD）的實施狀況，在 Sherraden 教授的引介下，我們得以參訪三個示範計畫，分別為加州「東灣區亞裔社區發展中心」（East Bay Asian Local Development Corporation）、堪薩斯市的「美國家庭服務之心」（Heart of America Family Services）、芝加哥市的「南灣睦鄰部門」（Shorebank Neighborhood Institute）的「個人發展帳戶」計劃。基本上，「個人發展帳戶」的設立是依據貧民的個人意願及能力抽出非必需的所得收入，每月固定存入銀行帳戶，再由方案贊助者（即 CFED 和地方政府）提撥固定比例的配合存款機制，以協助他們快速累積財產；存款人一旦開始存款，除了指定的用途（就讀大學、購屋、創業、投資、保險等）外，不可以任意提領該帳戶內存款作非指定用途使用，以符合長期累積的福利效果。在方案進行期間，針對存款人所設定的指定用途，方案執行者（接受方案委託的單位）設計與安排各項適合存款人程度的投資理財課程，並由方案的個案管理員進行一對一的諮詢與協助，朝向存款人原來設定的指定用途之目標前進。這次的參訪經驗有助於規劃小組進行方案結構的設計，這也可以看出後來設計出來的「台北市家庭發展帳戶」方案結構和美國 ADD「個人發展帳戶」的相似性。

就在社會局第二科積極研發規劃「家庭發展帳戶」的方案細節，台灣卻於 1999 年的 9 月 21 日經歷強大的 921 大地震災害，全國參與救災，規劃工作暫時停止，直到年底。接著，為了瞭解台北市相關人員對「家庭發展帳戶」方案實

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

施的認知與態度，筆者受邀針對台北市政府的專家學者、社會局同仁、潛在申請參加者等，在 1999 年 12 月和 2000 年元月間進行 6 次的焦點團體和座談會，針對規劃小組擬定的初步方案結構，以瞭解相關人員對這項方案推動的共識性和方案結構的意見。雖然，「家庭發展帳戶」方案是馬英九市長的福利白皮書主張，但參與座談的資料顯示，相關的學者專家及有興趣參加方案的「低收入戶」表達相當積極的支持態度，市政府內部決策人員卻存在悲觀的聲音，以俗諺「生吃都沒有，還想要曬成乾」來質疑「低收入戶」有儲蓄能力和可能性，甚至繼續主張輔導「低收入戶」就業才是根本之策。這樣的辯證與討論顯示，相對於「所得維持」的社會救助理念，以資產累積為基礎的福利理念在當時的確充滿跳躍性、試驗性、甚至顛覆性，政策共識的凝聚在短時間內尚難達成。基於此，「家庭發展帳戶」的方案結構規劃雖然已經日趨完善，但相對配合存款的基金仍無著落，似乎無法推動。在 2000 年 5 月間，寶來證券集團及其相關的財團法人白陳惜慈善基金會突然接觸台北市政府社會局，表達願意捐贈一千四百四十萬元作為方案中的相對配合存款基金，提供一百名「低收入戶」開戶，「台北市家庭發展帳戶」終於得以開動。

根據 2000 年 5 月 19 日的協調會記錄，本方案正式定名為「台北市家庭發展帳戶」，相對配合款為期三年。在帳戶的存提業務方面，會議決定由當時的台北銀行（現在為台北富邦銀行）來辦理，為了讓存戶只能儲存不可提撥的功能，該銀行採用定期存款的商品規格設定本方案的儲蓄帳戶。在相對存款的配合方面，本方案一開始就設定參與人的相對配合存款金額為 NT\$2,000、NT\$3,000 和 NT\$4,000 三個額度，即每位參與人在進入方案時就決定相對配合存款的額度，並在往後的三年內持續每個月或每半年存入相當的儲蓄金額，如果半年內的存款金額不足，就必需解約。另外，方案參與人在三年內必須定期參與教育理財課程 135 小時，缺席不得超過十分之一的時數。根據參與人所填寫的報名單調查，參與人期望存款最後的使用目的為首度購屋、高等教育、小本創業等三個目的，本方案因此也訂定這三個目的為本方案的指定用途，詳見表一。終於，台北市政府逾 2000 年 7 月 17 日正式宣佈三年期「台北市家庭發展帳戶」的實施。

表一：「台北市家庭發展帳戶」的方案結構

特色	狀況描述
----	------

計畫起迄期間	2000年7月至2003年7月
方案參與資格	列冊低收入戶，至少就業三個月，參與是自願的
執行單位	台北市政府社會局經濟救助科
方案贊助人	寶來集團與白陳惜慈善基金會
存款銀行	台北銀行
存款配合比	1:1
存款額度	NT\$2,000, NT\$3,000, 和 NT\$4,000 三個額度
教育理財課程	方案參與人必須定期參與教育理財課程 135 小時，缺席不得超過十分之一。
使用目的	首度購屋、高等教育、小本創業

## （二）方案的福利理念—資產累積福利理論

過去四十年以來，台灣的經濟發展非常亮麗，與新加坡、香港和韓國並列「亞洲四小龍」。如此傲人的經濟發展成果的確提高了大部分人的經濟水準，但如此富裕的經濟發展成果在社會缺乏積極的再分配機制下，財富的累積逐漸偏向集中在少數人口的手中，反而造成台灣社會日益惡化的貧富不均問題，形成經濟兩極化的人口組成（劉玉蘭、林至美，1995），使得社會中有一部份的人生活在社會的底層，過著經濟貧困的生活，這很符合 1970 年代美國學者 Will and Vatte 所提出的「富裕中的貧窮」之矛盾。然而，貧窮不只是人道主義或社會正義的問題，貧窮是國家經濟發展的漏洞，是人力資源的浪費，是我們未來經濟發展所經不起的損失。目前，政府部門有關救助貧窮的行動規劃主要是以「社會救助法」的範定為主軸，依法提供業經查核列冊的「低收入戶」所需的生活補助（in-cash）與福利服務（in-kind）以補充其所得的不足。由於社會救助的經費來自稅收，「低收入戶」的資格審查圍繞在工作意願與福利依賴的議題上，避免申請者成為不值得幫助的窮人（the undeserving poor），違反工作倫理（work ethics）的社會主流價值（孫健忠，1991）。因此，政府透過嚴苛的資產調查程序來區辨貧窮與非貧窮的申請對象，藉以管控列冊「低收入戶」的數量及行為，本質上是一種殘補式（residual）和處罰性的濟貧措施（孫健忠，1999）。

過去，社會救助系統所補助的對象大多為老邁年幼、疾病纏身、身心障礙等無工作能力者，但近年來新貧的人口組成以逐漸由中壯年者、高中職程度者、有工作戶長、單親家庭等所取代，挑戰著所得維持策略的濟貧效果（陳建甫，1996）。但最直接的觀察是，台灣的高度經濟發展在社會缺乏積極的再分配機

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

制下，財富的累積逐漸偏向集中在少數人口的手中，造成日益惡化的貧富不均問題。例如台灣家戶的收入所得不均指數由 1980 年的最低點 4.17 倍逐漸擴大到 1990 年的 5.18 倍，而 2003 年更擴增到 6.07 倍（行政院主計處電子資料，2004）。然而，直接有關資產的不均則可以觀察 1991 年的首次進行的國富調查資料顯示，台灣家戶中的家庭資產淨額在最高 20% 所得組的收入總額是最低 20% 所得組收入的 16.8 倍（宋欽增，1993），遠遠超過家戶收入所得的不均指數；其中金融性資產淨額的不均指數高達 19.4 倍，房地產自有淨額的不均指數更高達 23.9 倍，落差更是驚人。基於勤儉治家的古訓，台灣家戶的儲蓄率一向令人刮目相看，但根據行政院主計處的電子資料（2004）顯示，每個家戶的平均儲蓄金額之不均比率在 1980 年時是 14.69 倍，到了 1990 年時已達 25.58 倍，到 2000 年時已達 44.38 倍，到了 2003 年儲蓄金額的不均更高達 428.18 倍。這項變動的期間正好是台灣經歷 1999 年的亞洲金融風暴之際，較低收入家戶可能以消耗原有的儲蓄來因應失業後的經濟不穩定，而較高收入的家戶反而趁著熱絡投資機會運用其豐沛的金融性資本累積更多的財富，政府實在有必要採取積極的公共政策干預才得以矯正這種資產不均擴大的趨勢。

在方案規劃之初，基於張英陣教授參與市長「社會福利白皮書」的獻策和方案細節的規劃參考美國之夢示範計畫之方案結構，「台北市家庭發展帳戶」的參考架構其實是建構在 Sherraden 所提議的資產累積福利理論之「個人發展帳戶」脈絡上。他指出「資產累積福利理論」不是一個解釋貧窮發生的因果理論，而是一個推動濟貧策略所依據的思考架構，他建議政府在協助低收入家戶累積資產的努力上應該扮演主要的「制度性」角色，運用相對存款配合的儲蓄誘因機制之設計協助「低收入戶」累積金融性資產，朝向指定的使用目的進行有計畫的投資，此舉不但有助於低收入家戶受惠於資產累積的社會性、心理性及經濟性之福利效果，更進一步可以整合低收入家戶回歸主流社會成為具有生產力的公民。根據 Sherraden（1991）的說法，一個家庭的經濟所得來源相當多元，現金所得只是其中一種收入，家庭尚其他的資產累積可以衍生更多的現金所得收入，例如房地產、有價證券、存款、投資等資產。他認為個人之所以會貧窮而接受社會救助，是因為社會中潛存某種公共制度的機制（institutional mechanism），有意無意的阻礙低收入家庭累積財產，剝奪這些家庭的生活機會（life chances），反而使貧困家庭的經濟狀況雪上加霜，減少其跳脫貧窮的機會。



鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

他因而主張透過政府、家庭及就業三項經濟來源來鼓勵貧戶家庭累積金融性的資產，並提昇其理財知能。

古典的生命週期觀點（life cycle hypothesis）主張，個人的儲蓄與消費行為與年齡變項息息相關，成一個倒 U 字型的分配，即年輕時消費高（教育、買房子、其他花費）則儲蓄低，中年時儲蓄增加以備退休之用，老年時無收入則儲蓄下降。Beverly 和 Sherraden（1999）則認為個人的儲蓄行為其實是受到制度機制所形塑，而非依據個人的理性原則運作，他們相信只要有適度的誘因和選擇的儲蓄制度設計，就會促成其儲蓄的決定和行動，他們歸納出四項對低收入戶儲蓄行為具有影響力的因素，包括可近性（access）、理財資訊（information）、誘因（incentives）及促成契約（facilitation）。他們主張儲蓄機制是先提供儲蓄活動的可近性，引起存款人的注意及考量；再透過理財的教育課程，使個人或家戶充分理解資產累積的過程與好處，增強其儲蓄的意願；加上具有吸引力的誘因設計，形塑個人或家戶的儲蓄動機；最後，提供儲蓄的技術性支援與實際的前儲蓄約定（pre-commitment constraints），直接影響低收入戶的儲蓄比率與行為。這也是「個人發展帳戶」設立背後的信念，相信有計畫的儲蓄機制是可以協助低收入戶積極儲蓄的。

#### 四、儲蓄發展帳戶脫貧策略實施的直接觀察

到目前為止，我個人非常有幸的得以密集的參與「台北市家庭發展帳戶」和「出人頭地」青年資產累積方案，作近距離的觀察和評估。「台北市家庭發展帳戶」的相對配合儲蓄計畫已於 2003 年的 7 月結束，方案的各項投資計畫也應該在今年執行完畢，後續的成效仍有待追蹤。接著，在「台北富邦銀行公益慈善基金會」的贊助下，台北市政府社會局在 2003 年的 7 月仿照「台北市家庭發展帳戶」的架構推出為期三年的「出人頭地」青年資產累積方案，協助列冊低收入戶的第二代年輕人累積資產，方案的結構類似，但對象更年輕了一些。以下僅就這兩個方案的直接觀察經驗，提出幾項值得一提的發現，說明如下：

##### （一）兩個儲蓄發展帳戶的儲蓄行為

在 2000 年 7 月時，有 184 位列冊「低收入戶」報名參與「台北市家庭發展帳戶」，為了公平起見，台北市政府以樂透的方式隨機抽得其中的一百名參與者，但到了 2003 年 6 月時，總計有 69 位參加人完成三年的儲蓄計畫與理財教育。本方案的參與人以女性居多（88.4%），年齡集中在 41-50 歲之間（65%），

鄭麗珍(2007)。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

教育程度以國高中的人居多(64%)，婚姻狀況中以單親家庭居多，其中離婚(35%)與繆寡者(33%)居多，非常近似於近年來申請低收入戶的經濟弱勢族群。在2003年7月時，有109位列冊「低收入戶」16-22歲的青少年報名參與「出人頭地」青年資產累積方案，經過審核通過107位的帳戶申請，但到了2006年6月時，總計有70位青少年完成三年的儲蓄計畫與理財教育。本方案的初始參加人以高中職學生居多，佔了半數以上；但到了方案結束時，除了14位參加人開始就業外，47位(67%)的參加人成為大學生，有8位參加人甚至考上研究所。

在討論「台北市家庭發展帳戶」的方案結構時，許多專業人員都質疑「低收入戶」的儲蓄動機和能力，提出俗諺：「生吃都沒有，還想要曬成乾」，但根據儲蓄銀行所提供的存款資料來看，69位「台北市家庭發展帳戶」參與人在過去三年來的整體存款金額超過九百九十萬多元左右，並引進寶來集團的相對配合款九百八千多萬元，兩者的總數高達一千九百七十多萬元，對於一向被視為福利依賴的低收入戶而言，這個儲蓄總額誠屬難能可貴。同樣地，70位「出人頭地」青年資產累積方案的參與人在過去三年來的整體存款金額為九百五十九萬元左右，並獲得「台北市富邦銀行公益慈善基金會」的相對配合款九百三十萬元左右，兩者的總數高達一千八百九十萬多元，對於尚就學的青少年而言，這個儲蓄總額令人印象深刻。

表二呈現的是「台北市家庭發展帳戶」和「出人頭地」青年資產累積方案三年來的存款額度變動狀況。根據「台北市家庭發展帳戶」方案的原始設計，參與人在參加方案時就要決定一個存款額度作為儲蓄的開始，且不能改變；但在參加六個月後，許多參與人表示存款額度應該要有彈性，請求台北市政府社會局讓參與人每半年可以自行調整一次額度。當這項方案結構的規定鬆綁後，許多方案參與人在後來的兩年半中(總計五期存款)得以在NT\$2,000、NT\$3,000和NT\$4,000三個存款額度中浮動。由表二的資料可以看出，「台北市家庭發展帳戶」第一年的75位參與人中有21位選擇NT\$2,000元作為每個月的存款額度，47位則選擇NT\$4,000元開始儲蓄，但到了2003年6月時，69位的參與人中就有62位參與人選擇NT\$4,000元作為儲蓄額度，顯示參與人的儲蓄誘因隨著存款額度的鬆綁有增加存款額度的現象。在「出人頭地」青年資產累積方案中，一開始的97位方案參與人有56位選擇NT\$4,000元作為儲蓄額度，到

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

了 2006 年 6 月方案結束時，70 為的參與人中有 60 位屬於 NT\$ 4,000 元的儲蓄額度組，再次顯示參與人回應儲蓄的結構，隨著方案參與的時間越久，對於方案的信任度增加而提升其儲蓄的額度。

表二：儲蓄帳戶三年的存款額度變動

儲蓄額度	台北市家庭發展帳戶		台北市出人頭地青年帳戶	
	12.31.2000	6.30.2003	12.31.2003	6.30.2006
NT\$2,000	21	4	12	6
NT\$3,000	7	3	29	4
NT\$4,000	47	62	56	60
參加人數	75	69	97	70

## （二）兩個儲蓄發展帳戶參與人的投資計畫

在兩個方案的進行中，方案參與人必須在三個指定的使用目的中選擇一個存款目的進行投資的規劃，他們不但要在方案進行到一年半時提出一個使用存款的書面計畫，還要在三年的方案進行中選擇相關的理財課程進修，表三呈現的就是三年來參與人的存款使用目的變動狀況。

「台北市家庭發展帳戶」的參與人最初在選擇使用目的時，「購買房屋」目的者高達 52%，但隨著方案進程，這些「購買房屋」者的比例下降到 18%；相對之下，在選擇「高等教育」這組中的參與人，從最出參與時的 33%就一直維持 40%以上的比例，佔的比例是最高的。而選擇「小本創業」的存款使用目的者最初的參與人人數並不高，僅佔 15%，後來維持在 36%以上。從 69 位持續參加人的使用目的變動來看，29 位曾經變更使用目的，其中 20 位是由「首度購屋」的目的轉為其他的使用目的者，可見台北地區地價高漲的情況下，「台北市家庭發展帳戶」的成員體認這個事實，盡可能選擇「高等教育」與「小本創業」兩個比較容易達成的目的，作為自己一生中最有規劃的資產累積計畫，相信對其後來目標的完成是有助益的。

在「出人頭地」青年資產累積方案中，最初有 84 位（87%）的方案參與人選擇「高等教育」作為存款的使用目的，其中不乏當時仍是高中職的學生，他們所花費的項目大多是購買電腦、書籍、摩托車、繳交補習費等。到了方案結束時，仍有 56 位的方案參與人選擇「高等教育」作為使用目的，他們大多正在

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

大專院校中就讀。為了準備就業，「出人頭地」參與人中有 14 位目前正在就業或準備就業，存款大多用於創業資本、技能訓練和檢定、考試報名費用等。

表三：存款使用目的之改變

類別	6.30.2001	6.30.2003	TYDAs Goals	6.30.2001	6.30.2003
高等教育	32(43%)	31(45%)	高等教育	84(87%)	56(80%)
小本創業	28(37%)	25(36%)	就業準備	13(13%)	14(20%)
購買房屋	15(20%)	13(19%)			
參與人數	72	69		97	70

### (三)「兩個儲蓄發展帳戶參與人的主觀評估

在瞭解「台北市家庭發展帳戶」69 位方案參與人的主觀評估，採用深度訪談方式詢問他們有關持續參加的理由、儲蓄的策略與理財教育的感受。首先，在詢問方案參與人會持續留在方案中的理由，幾乎所有的受訪者都提及一比一的相對配合存款是一個主要的誘因，能夠快速儲蓄一筆存款，用於他們想要達成的願望是一件很好的事情。在詢問他們的儲蓄策略時，每位受訪者都各有策略，例如重新管控家中的消費項目、減少不必要的花費、另外找個兼任工作、青少年子女提供部分打工收入等，幾乎全家總動員，這種積極性在消極的社會救助歷程中較難看到。表四呈現的是方案參與人參與教育課程的主觀經驗，他們覺得已經很久沒有上課了，能夠重新在上課學習的感覺很好。他們從特定的課程中學到和自己使用目的相關的學習，覺得很有幫助，例如「購買房屋」組的受訪者就提到購屋課程的內容非常實際，教導他們上網找資料、各種貸款資訊、實地勘查房屋的注意事項、不同屋齡或種類房屋的議價、購買契約注意事項等。在三年的上課期間，這些同學在相互分享彼此的生命故事、相互學習的過程中發展相互支持的網絡，例如分享失業的參與人工作機會、相約一起上學、資訊分享等，感覺不再孤獨。由於本方案的課程中安排了一個投資計畫書寫的活動，為了完成這項任務，家人必須相互討論有關計畫執行的步驟與期程，受訪者提及家人一起合作完成作業有住感情的凝聚，例如「小本創業」組的參與人表示全家匯聚在一起討論籌資、地點、值班等事項。最後，受訪者也提到自己在參與的課程中更能談論自己的生命經驗，特別是參與人中有不少單親家長，受訪者表示經由相互分享而發現自己並不孤獨。

表四：參與教育課程經驗的質化深度訪問結果

1. 自己已經很久沒有上課，能夠重新上課學習的感覺很正向。
2. 依據使用目的的課程學習，可以逐漸調整目標達成的務實程度。
3. 與上課的同學發展支持性的社會網絡，例如找工作、情感支持、資訊分享。
4. 家庭關係的課程內容與投資計畫的作業設計，有助於家庭關係的增進。
5. 覺得自己比以前更有自信，比較能夠對外說出自己的生命故事。

在「出人頭地」青年資產累積方案中，方案參與人協助填寫了一份結構性的問卷調查，內容包含四個態度量表和參與方案的經驗，這四個量表分別詢問參與的青少年有關他們的「自我尊重」（self-esteem）、「生涯決策效能」（career-decision making efficacy）、「親子關係」（parent-child relationship）和「學業表現」（academic performance）。根據第一年和第二年的問卷資料比較分析，方案參與人在「生涯決策效能」（ $t = 3.58, p < 0.001$ ）和「親子關係」（ $t=2.05, p<0.05$ ）的改善程度有統計上的顯著差異，但在另兩個量表方面的表現上則無差異。為了持續參加這個儲蓄方案，大約有三分之二的受訪者表示他們會以打工來增加收入以進行儲蓄，其他還有採取減少支出的方式來儲蓄。至於參與教育課程的經驗來看，大約有 481% 的參與青少年表示這些課程非常有幫助，其中更有 52% 的人表示相關的理財課程安排對他們特別的有用處。

### 五、儲蓄發展帳戶脫貧策略的啟示

我原本是一個平凡的濟貧工作人員，因為不滿實務干預的成效而走上出國深造的生涯，到了一個學校有巧遇倡議資產累積福利理論的 Sherraden 教授，過去服務案主曾經有過的資產累積經驗卻被適時的喚醒，得以深入這個理論的精髓和骨架。更幸運地，我返回國門任教時，卻適逢台北市政府推動「首都掃貧計畫」、「台北市家庭發展帳戶」的規劃，得以近距離的觀察資產累積福利理論的實踐和成效。這麼多年以來，儲蓄發展帳戶形式的脫貧方案已如雨後春筍般的到處發展，我感到非常的榮幸曾經是這些濟貧行動中的一份子。在本報告的最後，我就提出一些我從這些方案的參與經驗所獲得的啟示和挑戰，希望引發更多的討論和辯證。首先，一些對我個人的啟示如下：

#### （一）儲蓄發展帳戶的策略實踐對於參與人本身是有直接的效益的

根據這次的儲蓄發展帳戶的實驗經驗來看，方案所吸引的參與人口組成非常相似於近年來申請低收入戶的經濟弱勢族群，即中高齡者、單親家庭者、國

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

高中教育程度者，而一比一的相對配合存款這個誘因，的確吸引列冊的「低收入戶」有意願運用各種存款策略努力儲蓄，甚至不敢失業超過三個月、不敢缺課太多時數，以維持方案參與的身份。為了完成存款的使用目的，這兩個方案的參與人都能夠善用理財課程中的知識務實的調整自己所預定的使用目的，並在方案的架構下有目的、有計畫的進行投資規劃。特別值得一提的是，方案參與人在持續三年的上課中與其他參與人發展支持性的社會網絡，不但擴展其原來較為稀疏的人際網絡，更實質的建立信任的朋友關係，相互勉勵，感受到被增權（empowered）的經驗。整體來說，方案參與人主觀上感受到這個方案對其生活影響是正面的，而相對配合存款與理財教育的提供相得益彰的提昇個人的儲蓄行為和心理能力。

## （二）儲蓄發展帳戶的策略實踐挑戰了現有的社會救助框架

在濟貧策略的意涵上，台北市政府社會局所推動的儲蓄發展帳戶策略突破了過去社會救助消極的保障貧民基本所得水準的努力，進而協助他們積極追求資產累積的目標，以「積極福利」代替「消極救助」的取向，對於未來制訂與規劃相關政策提供了具體而有指導性的參考價值。在低收入戶的儲蓄行為方面，這些儲蓄發展帳戶方案的推動促成方案參與人累積高達一千八百萬以上的儲蓄存款，挑戰了一般人認為「低收入戶是福利依賴的」、「低收入戶不可能儲蓄」的印象，直接突破貧窮文化的刻板印象。在社會融合方面，這些儲蓄發展帳戶策略的實施符合社會重視「自立自強」的主流價值，並強調協助低收入家庭累積資產的社會包容性設計，經過媒體的包裝報導廣受社會大眾的矚目，引發台灣社會有關社會救助制度的改革之聲。

## （三）儲蓄發展帳戶的策略實踐提供一個機會檢視資產累積理論的合適性

在方案結構的設計上，儲蓄發展帳戶方案的策略緣起於資產累積的社會福利理論觀點，透過社會福利學者與濟貧工作人員的共同合作，進行理論轉話語方案結構的設計以形塑「低收入戶」積極累積資產的誘因和吸引力。就社會福利理論的建構而言，這兩個方案提供了實際案例的行動研究機會，允許學者和實務人員敞得以直接觀察低收入戶的資產累積行為和預期的福利效果，對社會福利理論的建構有直接的回饋作用。在社會工作實務運作面上，台灣的社會工作發展在政府低度重視社會福利的情況下，社會工作的干預活動大多集中在邊緣性、補救性、消極性的助人活動上，較難從事發展性、投資性的積極性行動

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

建構，這兩個方案強調參與人的自願性、計畫性、教育性的特色，正好提供一個機會來檢視社會工作人員扮演發展性角色的功能的內涵。

#### （四）儲蓄發展帳戶的策略實踐提供一個機會倡導社會救助制度的改革

儲蓄發展帳戶的行動實踐具有更鉅視的社會政策意涵，例如在中央政府的層級，為了鼓勵各縣市政府推動積極性或創意性的脫貧方案，政府在 2005 年 1 月 19 日公布「社會救助法」的修訂，特別在其第十五條的條文加入了第二款：「直轄市、縣（市）主管機關為協助低收入戶自立脫貧，得擬訂方案運用民間資源或自行辦理，並報中央主管機關備查。」其目的在鼓勵各縣市政府以「積極福利」代替「消極救助」的取向進行濟貧工作。為了引導各縣市政府積極為低收入戶家庭發展具有地方特色的脫貧方案，行政院內政部社會司也在 2005 年 12 月出版「自立脫貧方案操作手冊」，詳細介紹不同的脫貧理論和國外案例，並彙整相關部會或地方政府辦理的脫貧方案，期待藉此引導各地方政府認識脫貧方案的本質，發展因地制宜的脫貧方案。在地方政府的層級，許多縣市政府也就其地方特色紛紛思考積極性的脫貧方案，一方面回應中央政府的年度社會福利績效考評的加分機制，另一方面深入瞭解地方低收入戶的福利需要和貧窮文化以規劃更積極的社會救助機制。例如高雄市政府在 2004 年 4 月推出為期兩年的「希望起飛築夢計畫」，台北縣政府在 2005 年 9 月推動開動為期兩年的「旭日生涯發展帳戶」，而在私部門，台灣兒童暨家庭扶助基金會和陽光基金會兩個民間組織也針對其所服務的特定對象推動儲蓄發展帳戶的濟貧策略。雖然，這些方案的福利成效都有賴進一步的觀察，但具有積極性和投資性的各種脫貧方案紛紛出籠、方興未艾，對於台灣社會救助制度的改革有一定程度的意涵。

#### （五）儲蓄發展帳戶是否為唯一的脫貧策略或思考架構嗎？

不盡然是，其實相對配合款的儲蓄機制與金融性資產累積只是資產累積模式的一種形式，並非唯一的設計元素。根據 Sherraden（1991）的說法，所謂的「資產」可分為有形及無形的資產兩種。有形資產（tangible assets）指的是個人可以具體擁有或持有的財物，例如金融性資產：儲蓄存款、公共債券、有價證券、保險金等，以及實質性資產：房地產、企業資本、汽機車、生產設備等。這些有形的資產本身就具有市場交易的價格，可以直接換取現金或消費，也可繼續持有而衍生更多的投資報酬。而無形資產指的是個人不能具體持有的物品，而是個人所擁有而具有價值的特殊品質（qualities），例如信用額度、人力

鄭麗珍（2007）。推動儲蓄發展帳戶策略的回顧。

資本、社會支持網絡、文化資本、政治資本等。無形的資產在概念上較難以具體的市場價格描述清楚，但個人若擁有此類資產，不但可以在未來衍生更多的資產，還可以提供一個家庭生活的有尊嚴。上述的資產類型各有其累積的成效，端視這類型資產對方案潛在的參與人是否具有吸引力，也端視這些資產所可能產生的效果。然而，除了資產累積模式的儲蓄機制，根據行政院內政部所出版的「自立脫貧方案操作手冊」，還有教育投資模式（孫健忠教授所撰的）和就業自立模式（王永慈與林萬億教授合撰的），也是值得參考的脫貧模式，有意者皆可嘗試參考與規劃。

### 參考書目

行政院主計處（2004）取自 <http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/bs4/econdexa.xls>

台北市政府社會局（2000）社會救助政策脫貧方案業務報告。

宋欽增（1993）從國富調查衡量家庭財富分配，主計月報，75(3)：6-14。

孫健忠（1991）工作與福利---社會政策分析，社會工作學刊，P33-39。

孫健忠（1999）社會價值與社會控制：以社會救助為例，台大社會工作學刊，1，77-109。

陳建甫（1996）台灣相對貧窮家戶的現況與遷，社區發展季刊，75，95-116。

劉玉蘭、林至美（1995）社會福利政策之經濟背景分析，社區發展季刊，70，33-45。

謝宜容（2002）台北市社會救助政策脫貧方案之研究，台北：台北大學社會工作系碩士論文。

Beverly, S. G. and Sherraden, M. (1999) Institutional determinants of saving: Implications for low-income households and public policy, *Journal of Socio-Economics*, 28 (4): 457-473.

Sherraden, Michael W. (1991) *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. New York, NY: M. E. Sharpe.