

推動儲蓄發展帳戶策略的回顧

鄭麗珍

台灣大學社會工作學系教授

2007.11.9.

前言

- 2000年7月17日，台北市政府推出三年期的「台北市家庭發展帳戶」的脫貧實驗方案。
- 台北富邦銀行公益慈善基金會贊助高雄市和台北縣政府…迄今公私部門相繼推出方案。

自立脫貧成爲社會救助行動新元素

- 打破過去福利依賴的污名印象
- 賦予濟貧工作者脫貧策略的熱烈對話

我的分享內容



- 我對於資產理論福利理論的信念
- 「台北市家庭發展帳戶」的構成歷史
- 我對於儲蓄發展帳戶脫貧策略實施的觀察
- 脫貧策略的啟示

我和資產累積福利理論的相遇

- 我的第一份工作
- 我決定出國進修
- The Assets and The Poor
- Center for Social Development

我和資產累積福利理論的相遇

- 我的第一份工作：在基督教兒童福利基金會所屬「台北家庭扶助中心」擔任社會工作人員
- 服務對象：帶著未成年孩子的女性單親家庭
- 我的工作只是「一路相伴」，耐心地等待這些經濟弱勢家庭中的孩子長大，找到工作，然後脫離貧窮「救助」…
- 1990年我決定出國進修

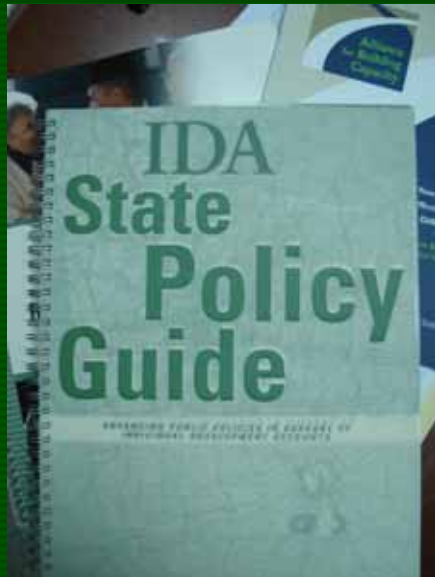


我和資產累積福利理論的相遇



- Washington University社會工作學院
- Michael Sherraden教授發表：「The Assets and The Poor：A New American Welfare Policy」
- 讀後感：一位單親媽媽和她的檳榔攤的故事

我和資產累積福利理論的相遇



- Center for Social Development (CSD)
- 1994年，參與在芝加哥和聖路易進行小型的IDA實驗計畫
- 1995年返台

「台北市家庭發展帳戶」方案的 構成歷程和福利理念

- 市長競選的「社會福利白皮書」
- 資產累積福利理論

市長競選的「社會福利白皮書」

- 1994年，台北市首屆市長選舉，協助貧民的社會救助議題受到陳水扁先生重視；
- 1996年，聯合國「國際消除貧窮年」，台北市政府社會局第二科宣布推動「首都掃貧計畫」，以提昇低收入戶的人力資本為主軸；
- 1997年，台北市第二屆市長競選，張英陣教授建議馬英九先生在競選的「社會福利白皮書」研擬「儲蓄互助社」或「家庭發展帳戶」的策略；

市長競選的「社會福利白皮書」

- 1998年，馬英九市長當選，責成台北市政府社會局組成脫貧規劃小組，針對這兩個策略進行評估。
- 社會局第二科黃春長科長成立脫貧規劃小組，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，最後定調於「家庭發展帳戶」。



借鏡美國ADD設計

- 1999年CSD與Corporation for Enterprise Development (CFED) 合作，在美國12個州內貧民聚居社區設立了13個「美國之夢」的示範方案 (American Dream Demonstration, 簡稱ADD)
- 1999年8月，台北市政府組團前往美國實地瞭解「美國之夢」(ADD)的實施狀況：
- 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

借鏡美國ADD設計

美國ADD「個人發展帳戶」的特色

- 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；
- 方案贊助者提撥固定比例的配合存款機制，以協助他們快速累積財產；
- 存款指定用途：就讀大學、購屋、創業、投資、保險等
- 投資理財課程：針對存款人所設定的指定用途，方案執行者設計與安排各項適合存款人的課程；
- 個案管理：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。

萬事俱備只欠東風

- 1999年921大地震災害，規劃工作暫停。
- 1999年12月和2000年元月間，我受邀進行焦點團體和座談會。相關的學者專家及有興趣的低收入戶表達支持態度，市政府內部決策人員卻存在悲觀的聲音：

「生吃都沒有，還想要曬成乾？」

- 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表達願意捐贈1400萬元作為相對配合存款基金，提供100名低收入戶開戶。
- 2000年5月19日正式定名。
- 2000年7月17日正式宣佈實施。

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

方案的福利理念—資產累積福利理論

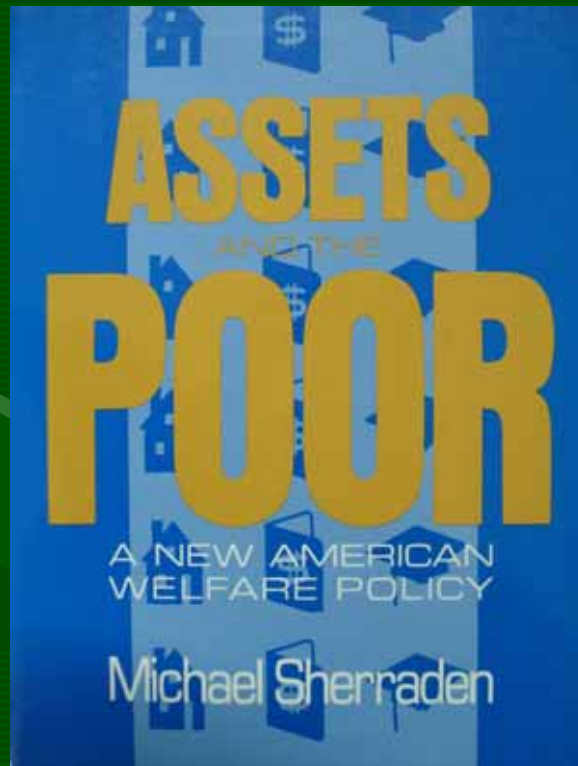
- 台灣社會「富裕中的貧窮」
- WORKING POOR
- 資產不均 > 所得不均

- 殘補式的社會救助
- 未達到濟貧效果
- 福利依賴

方案的福利理念—資產累積福利理論

M. Sherraden :

- 現金**所得**只是家庭的經濟所得來源的一種，其他的**資產**累積可以衍生更多的現金所得收入；
- 社會中潛存某種**公共制度**的機制，有意無意的阻礙低收入家庭累積財產，剝奪生活機會。
- 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。



方案的福利理念—資產累積福利理論

M. Sherraden：「**資產累積福利理論**」

- 一個推動濟貧策略所依據的思考架構，而不是解釋貧窮發生的原因；
- 與其阻礙低收入家戶累積資產，政府扮演「制度性」的協助角色；
- 個人儲蓄帳戶作為工具：相對存款配合的儲蓄誘因機制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投資

儲蓄發展帳戶脫貧策略 實施的直接觀察

- 台北市家庭發展帳戶
- 出人頭地青年資產累積方案

觀察：參與人特質

台北市家庭發展帳戶

- 2000年7月有184位列冊「低收入戶」報名參與，台北市政府以樂透的方式隨機抽得其中的一百名參與者；
- 2003年6月時，總計有69位參加人完成。
- 參與人以女性居多（88.4%）
- 年齡集中在41-50歲之間（65%）
- 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%）與鰥寡者（33%）居多，非常近似於近年來申請低收入戶的經濟弱勢族群。

觀察：參與人特質

出人頭地青年資產累積

- 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方案，經過審核通過107位的帳戶申請；
- 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；
- 方案結束時，除了14位參加人開始就業外，47位（67%）的參加人成爲大學生，有8位考上研究所。

觀察：儲蓄行爲

生吃都沒有，還想要曬成乾？！

- 台北市家庭發展帳戶

69位參與人三年存款金額超過**990多萬元**，
+寶來集團的相對配合款**980多萬元**，
=**1970萬元**

- 出人頭地青年資產累積方案

70位參與人三年來存款金額爲**959萬元**左右，
+台北市富邦銀行公益慈善基金會相對配合款約 **930萬元**，
=**1890萬元**

觀察：儲蓄行爲

- 家庭的儲蓄誘因隨著存款額度的鬆綁有增加存款額度的現象。
- 青年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

觀察：投資計畫

- 家庭「購買房屋」的比例下降
- 青年多持續選擇「高等教育」作為目的

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

觀察：參與人主觀評估

持續留在方案中的理由

- 一比一的相對配合存款是主要的誘因

儲蓄策略

- 幾乎全家總動員，積極性在消極的社會救助歷程中較難看到。
- 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。

觀察：參與人主觀評估

參與教育課程的主觀經驗

- 重新再上課**學習**的感覺很好
- 有助達到預定的儲蓄使用目的。
- 相互分享生命故事的過程中發展**支持網絡**。



觀察：參與人主觀評估

問卷與量表測量

- 生涯決策效能顯著改善 ($t = 3.58$, $p < 0.001$)
- 親子關係顯著改善 ($t = 2.05$, $p < 0.05$)
- 自我尊重的表現則無差異
- 學業表現的表現無差異

儲蓄發展帳戶脫貧策略的啟示

- 對於參與人本身有直接的效益
- 挑戰了現有的社會救助框架
- 檢視資產累積理論合適性
- 倡導社會救助制度的改革

對於參與人本身有直接的效益

- 有效的誘因
- 促使參與人善用理財課程中的知識務實地調整使用目的，並在方案的架構下有目的、有計畫的進行投資規劃。
- 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。

挑戰了社會救助框架

- 以「**積極福利**」代替「消極救助」的取向
- 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。
- 符合社會重視「自立自強」的主流價值，經過媒體的包裝報導廣受社會大眾的矚目，引發社會救助制度改革之聲。

提供檢視理論合適性的機會

- 就社會福利理論的建構而言，提供了行動研究機會，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，方案強調參與人的自願性、計畫性、教育性的特色，提供一個機會來檢視**社會工作人員扮演發展性角色**的功能內涵。



倡導社會救助制度的改革

- **社會救助法**：2005年1月19日修訂，**第十五條加入了第二款**：「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。」
- **行政院內政部社會司**
在2005年12月出版「自立脫貧方案操作手冊」，期待引導各地方政府發展因地制宜的脫貧方案。
- **地方政府**
高雄市政府2004年4月「希望起飛築夢計畫」，
台北縣政府2005年9月「旭日生涯發展帳戶」；
- **私部門**：台灣兒童暨家庭扶助基金會和陽光基金會

思考(一)

儲蓄發展帳戶

是否為唯一的脫貧策略或思考架構？

- 有形資產（tangible assets）是個人可以具體擁有或持有的財物，例如金融性資產。
- 無形資產是個人所擁有而具有價值的特殊品質（qualities）。
- 模式：
儲蓄機制／教育投資模式
／就業自立模式



思考(二)

- 如果有足夠的誘因>>
- 低收入戶會願意延後即時的消費>>
- 願意為未來而儲蓄.
- “零存·整付”的儲蓄可以發揮更大經濟效益

Lump-sum



*MY BELIEF,
SOME EFFECTS,
MORE CHALLENGE...*

推動儲蓄發展帳戶策略的回顧