

2005 春季國際論壇·21 世紀社會政策新理念

中國社會科學院主辦
January 22-26, 2005
北京，中國

「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效

聯絡人：鄭麗珍 副教授
台灣大學社會工作學系

聯絡地址：台北市羅斯福路 4 段 1 號社會工作學系

E-mail：lccheng@ntu.edu.tw

Phone #：886-2-33661256

Fax #：886-2-23648759

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

中文摘要

在 2000 年 7 月 17 日，台北市政府宣布推出「台北市家庭發展帳戶」方案，這是一個為期三年的實驗脫貧方案，其理念架構主要是依循著 Sherraden 博士所提出的資產累積福利模式，透過相對配合存款的誘因設計，鼓勵一百戶的低收入家庭定期、持續的儲蓄，最後走向經濟自立。本論文首先將呈現發展這項方案的發展背景，接著說明方案的設計結構對參與人儲蓄行為的影響。

中文關鍵字：資產累積福利理論、貧窮、儲蓄行為

Abstract

In July 17, 2000, the Taipei City Government launched an anti-poverty program, Taipei Family Development Accounts, which drew heavily on Sherraden's asset-based welfare theory. The Taipei Family Development Accounts was to provide matched savings accounts for low-income families in the City. The paper presents the background of the program development and how the participants save in terms of incentives, financial education and saving behaviors. The implications of the idea were included.

Key words: asset-based welfare theory, poverty, saving behaviors.

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

一、前言

在 2000 年 7 月 17 日，台北市馬英九市長宣布台北市政府社會局正式推出一個三年期的「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的帳戶。在規劃之始，「台北市家庭發展帳戶」就是建構在 Michael Sherraden 博士（1991）所提出的以「資產」為基礎的福利理論（assets-based welfare theory）之思考架構，運用相對存款配合的儲蓄誘因機制之設計，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社會性投資，增進其抗貧的能力。不同於傳統的社會救助強調「所得維持」（income maintenance）的策略，「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來脫離貧窮，逐步地走向經濟自立。

在台北市政府推出「台北市家庭發展帳戶」方案後，參與的貧戶積極回應該方案的鼓勵誘因努力地進行金融性資產的儲蓄，有計畫地進行使用目的的投資，不僅打破一般民眾有關貧戶的福利依賴污名，並引起脫貧福利政策的熱烈對話。為了還原「台北市家庭發展方案」的發展背景，本論文一方面介紹該方案發展的背景，另一方面羅列參與該方案的貧戶之儲蓄行為，最後本論文將分享目前有關該方案實施成果所帶來的政策啟示。

二、「台北市家庭發展帳戶」方案的發展背景

從西元四 0 年代以來，台灣的經濟發展以平均每年 7.9% 的成長率穩定的往前邁進，國民生產毛額（gross national product）也在 2004 年達到 13,995 美元，每年皆有增加（行政院主計處，2004）。如此傲人的經濟發展成果的確提高了大部分人的所得收入，整個社會的財富累積總額也非常亮麗，奠下了台灣經濟發展所需的資本根基。然而，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。

貧窮不只是經濟層面的匱乏困窘，對於那些生活在貧困中的大人和小孩們，貧窮不僅帶給他們身心發展上的不良影響，他們未來的教育及就業機會也將受到剝奪而發展有限，最後形成代代貧窮傳承之現象；而在一些貧窮人口聚居的社區內，因為集中效果的影響，逐漸形成「貧窮文化」，成為犯罪與失業

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

的溫床（蔡勇美，1985）。所以，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，台灣有關救助貧窮的行動規劃，主要是以濟貧為目的的社會救助法的規範為主軸，由公部門依法制定與實施相關的生活補助（in-cash）與福利方案（in-kind）以補充（supplement）業經查核列冊「低收入戶」的不足所得，發揮社會救助法的濟貧照顧功能。然而，相較於普及式的社會福利概念，台灣的社會救助政策在本質上是一種選擇性（selective）、殘補式（residual）的福利措施，由政府透過行政制度的設計與服務對象的審查，據以區辨貧窮與非貧窮的申請對象，來管控列冊「低收入戶」的數量及行為（孫健忠，1999）。根據行政院主計處（2004）的資料顯示，2004年9月底台灣地區列冊低收入戶¹共有81,461戶，計有200,771人，占總戶口數的1.14%，占總人口數的0.89%。其中，台北市政府的列冊低收入戶戶數在2004年11月有9,723戶，計有22,656人，占台閩地區的12%強，高居第一位，市政福利財政負擔沉重。同時，過去的社會救助系統所補助的濟貧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已逐漸由中壯年者、高中職教育程度以上者、有工作戶長、單親家庭等所取代，挑戰著傳統以「所得維持」為策略的社會救助的濟貧效果（陳建甫，1996）。

在一個靠「拼經濟」以擠身於富有國家之列的台灣，長久以來有關社會福利與經濟安全制度的建構一向採取相當有限的介入，大幅壓低政府社會福利支出到國內生產毛額（gross domestic product）的5%比例左右，遠遠的低於歐美已發展國家的福利支出，任由家庭與鄰里網絡支持系統承擔大部分的福利照顧

¹ 列冊「低收入戶」的資格的範定是根據「社會救助法」第四條之規定，該條文為：「本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低收活費標準以下者。前項所稱最低收活標準，由省（市）政府參照中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十訂定，並報中央機關備查。」除了家戶收入的計算外，低收入戶的「財力調查」同時包括申請家戶人口數與資產價值的推估。在家戶收支的統計上，官方定義「家庭支出」為平均每戶全年的經常性支出（元／戶）。而「經常性支出」包括非消費性支出及消費性支出。消費性支出包括食品費、飲料費、菸草費、衣著類、房租及水費、燃料及燈光費、家具及家庭設備支出、家事管理費、保健及醫療費、運輸交通及通訊費、娛樂消遣及教育文化支出、雜項消費。

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

功能（Haggard，2001；Hort and Kuhnle，2000）。因此。台北市政府所推行的社會救助工作一直位於市政整個社會福利體系的邊陲地位，消極的提供列冊低收入戶最低生活所需，對於協助低收入戶脫離經濟匱乏並不積極。在1996年時，聯合國提出「國際拒絕貧窮年」，台北市政府社會局主責社會救助業務的第二科也推動「首都掃貧計畫」以呼應聯合國此項行動，宣示台北市政府在掃除貧窮的目標上將扮演更積極的角色。當時，「首都掃貧計畫」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」能耐，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掃貧的主軸，並無突破。

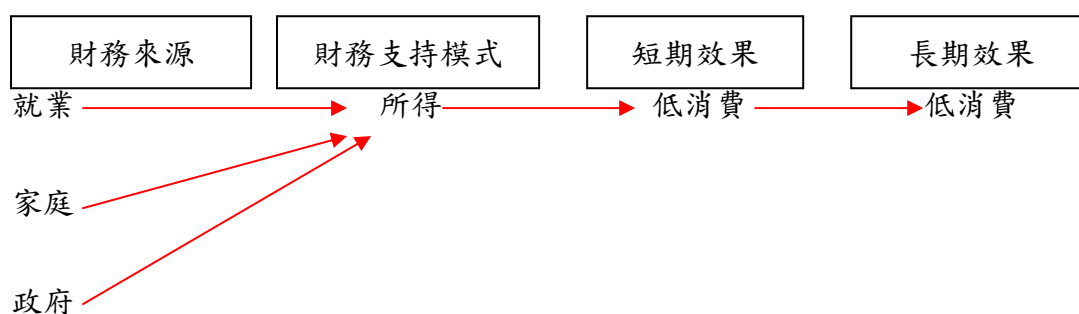
在1998年時，民選的馬英九市長入主台北市政府，就依據其當時競選時所提出的「福利白皮書」之主張責成台北市政府社會局社會救助業務科，就「儲蓄互助社」或「個人發展帳戶」的社會救助策略進行評估，提出改革台北市政府社會救助制度的方案。基於「儲蓄互助社」的法令限制與濟貧成效考量，台北市政府社會局決定採行 Sherraden 博士所倡議的「個人發展帳戶」概念，作為改革台北市政府的社會救助制度之參考，強調協助有「脫貧」潛力的「低收入戶」作有目的、有計畫的累積財產及投資運用，促其縮短接受社會救助的時間，並得以真正脫離貧窮或打破貧窮的惡性循環（謝宜容，2002）。

三、「台北市家庭發展帳戶」方案的理論基礎與方案結構

「台北市家庭發展帳戶」這個實驗方案主要是依據 Sherraden（1991）在其專書「the Assets and the Poor」中有關「個人發展帳戶」的論述，主張協助低收入戶「資產累積」將提昇個人的生活福祉與抗貧能力，進一步並可以緩衝貧戶家庭下一代子女的貧窮風險。根據 Sherraden（1991）的說法，傳統的社會救助政策設計原則上是以「所得」（income）為基礎的補貼方式來協助老弱殘疾的貧戶，主要的目的在透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的現金所得來維持貧戶家庭的最低生活所需，其所形成的福利效果僅能在短期內提昇貧戶家庭的消費水準達基本生活所需，但在長期的福利效果上卻無法繼續提昇其消費水準以協助他們脫離貧窮，逐漸走向長期性的經濟自立，參閱圖一（Sherraden，

1991)。

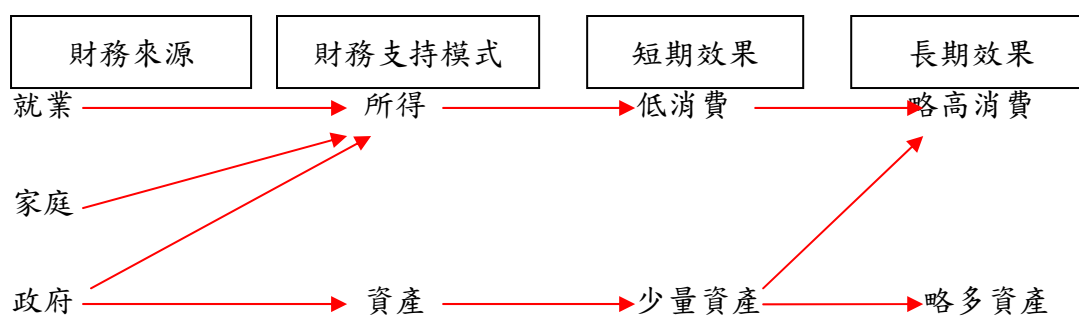
圖一 以所得為基礎的福利模式



(資料來源：Sherraden,1991：179)

Sherraden (1991) 則指出一個家庭的經濟所得來源相當多元，所得收入只是其中的一種，指的是現金資源的流動，家庭尚有其他資產累積，例如房地產、有價證券、存款、投資等資產，一旦累積足夠多後可以進一步衍生更多的所得收入。他認為個人之所以會貧窮而接受社會救助，是因為美國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。他主張一個家庭所累積的財產，有些來自世代親人的傳遞、有些來自家人的投資、有些來自家人的工作所得，這些長期所累積的資產，在家庭遭遇危機或困境時，常能發揮緩衝及救急的效應，對家庭長期的經濟穩定性相當重要。他因此倡議以「資產」為基礎的社會救助機制則強調透過政府、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，其所形成的福利效果在短期內不但可以提昇貧戶家庭的基本消費水準，在長期的福利效果上還可以藉由累積的資產衍生更多的所得收入繼續提昇其消費水準或累積更多的資產，參考圖二。

圖二 以資產為基礎的福利模式



(資料來源：Sherraden,1991：180)

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

在 1998 年時，當台北市政府社會局社會救助業務科決定採行「個人發展帳戶」的脫貧策略後，台北市政府社會局在 1998 年 1 月成立一個規劃小組進行設計，這個小組包括了經濟扶助科的科長黃春長先生、該科的幾位科員，並引進三位社會福利學者參與這個方案結構的規劃，分別是東吳大學的盧正春教授（社會學家）、文化大學的蔡宏招教授（經濟學家）與作者本人（社會工作學家）。首先，規劃小組在構思這個脫貧方案時就捨棄 Sherraden 博士所使用的「個人發展帳戶」名稱，改選「台北市家庭發展帳戶」來稱呼這項方案，其主要的目的是在彰顯華人社會重視家庭資源共同分享的文化價值，有利於社會大眾接納這項方案的推動。接著，規劃小組一方面蒐集及閱讀 Sherraden 博士所著的專書「the Assets and the Poor」及相關著作報告，並組成訪問團前往美國參觀三個地區的「美國之夢實驗計畫」（American Dream Demonstration，簡稱 ADD），分別為 San Francisco, Kansas, and Chicago 等三城市，以瞭解方案實際操作的狀況及方案結構的設計，並擷取各個方案適用於台灣社會的情境。例如位於 Chicago 市的南灣銀行（Shorebank）基金會的人表示他們之所以願意參與 ADD 實驗計畫，是基於下列的信念：中高收入家戶的儲蓄帳戶之開發已達飽和狀態，而低收入戶的帳戶卻仍有開發的空間，南灣銀行正好可以藉著 ADD 方案的儲蓄計畫協助低收入戶開發儲蓄帳戶，有可以增進其銀行的業務，何樂而不為？

為了取得共識，規劃小組也在 2000 年時舉辦「台北市家庭發展帳戶」的可行性評估研究，分別召開學者專家、議會代表、有參加可能的低收入戶等進行焦點團體，共計有六次。大致來說，與會座談的人大多不反對這項新興的福利模式，但學者認為資產累積的概念過於創新而顛覆了過去社會救助的觀點，大多建議執行時應該先有周全而完善的規劃，並納入就業的元素。議會代表則認為個人之所以會貧窮主要是貧病年老，只需維持舊有「生活維持」的安貧策略即可，不宜採用新興的社會福利模式。在低收入戶的意見方面，支領社會福利補助月短期者（五年以內）都贊成這項鼓勵儲蓄與投資的方案，認為相對存款的提撥基金具有吸引力，都希望自己能在開辦時報名參加。因此，「台北市家庭發展帳戶」有關相對配合存款結構的設計，規劃小組原來是希望能籌募 1:1:1 的配比，一份來自政府、一份來自民間、一份來自參與人，但在無法取得台北市議會的認同下改採 1:1 的相對配合款架構，直接從民間慈善團體取得這項相對配合款的補助。最後，促成這個方案得以正式的實踐，則是歸功於「寶來集

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

團」與「白陳惜慈善基金會」在 2000 年 2 月突然主動聯繫台北市政府，表達同意聯合贊助該方案的相對配合存款共計 100 個儲蓄帳戶，每個月每個帳戶最高配合的存款金額為 NT \$ 4,000 (US \$ 1=NT \$ 33)，為期三年（36 個月），總金額 NT\$14,400,000 元，這也是台灣社會救助史上政府第一次與企業基金會合作一起協助貧民的伙伴工作模式。

終於，在 2000 年 7 月 17 日，台北市政府社會局正式宣布進行三年期的「台北市家庭發展帳戶」實驗方案，提供低收入戶一百個相對配合存款帳戶，鼓勵台北市政府列冊的低收入戶進行定期儲蓄，參與理財課程教育，有計畫的使用存款於創業、教育及購屋等指定目的，協助他們累積財產，增進其長期的抗貧能力，期待他們最終得以脫離貧窮。表一羅列的就是有關「台北市家庭發展帳戶」的方案結構，該方案的實施期間為 2000 年 7 月到 2003 年 7 月，參與方案的資格必須市政府列冊的低收入戶，參與人在最近的三個月內有就業經驗（需提出工作證明），在參與方案期間失業不得超過三個月等三個條件。在台灣，經濟匱乏的家戶必須向地方政府提出其全家的所得收入及資產資料，要成為官方列冊的低收入戶，則其家戶平均所得收入不得超過當地家戶平均消費性支出的 60%，隨逐年消費水準而修正，同時其資產（房地產、存款、紅利等）價值不得超過當地政府所設定的標準。當方案參與人不幸在方案進行過程中失業，他們必須接受個案輔導員的就業諮詢與資源轉介，只要失業不超過三個月，仍能取得相對配合存款。在本方案進行的三年中，總計有八位參與人曾經有失業的經驗，但他們都在三個月內找到工作，沒有退出方案。另外，本方案中也有兩位參與人曾經換工作，薪水略有增加；有十位參與人表示增加另一個兼職工作，增加家庭收入。

在方案的執行面，主辦單位是台北市政府社會局的經濟扶助科，負責方案管理與個案諮詢工作的原來有配置兩位社工人員來輔導 100 戶的參與家庭，半年後這兩個社工員離職，經濟扶助科改指定一位社工人員同時負責方案管理與個案輔導的工作。「台北市家庭發展帳戶」方案的相對配合款則是由寶來集團與白陳惜慈善基金會所贊助，總計金額為 NT\$14,400,000 元，提供參與的低收入戶 100 個相對配合存款帳戶。有關本方案的帳戶存提業務則由台北銀行來辦理，為了讓存戶只能儲存不可提撥的功能，該銀行是以定期存款的方式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

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

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。

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

四、「台北市家庭發展帳戶」參與人的儲蓄行為

本節將描述評估資料的蒐集方法、方案結構安排的特色及有關參與人儲蓄行為的初步發現，但本論文的資料分析將不包括未參與者。

（一）資料蒐集方法

從「台北市家庭發展帳戶」在 2000 年 7 月開始時，本方案的規劃小組就同步進行一項三年的追蹤評估計畫，聚焦於方案的儲蓄機制對參與人的儲蓄行為之影響。首先，每位參與人每年都需填寫一份結構式的訪問問卷，蒐集的資料內容包括參加人與其家人的基本資料、參與方案的經驗、家庭生活事件陳述、就業狀況、投資計畫、使用目的達成情形等。在存款資料方面，台北市銀行每半年都會提供方案參與人的存款金額，以便追蹤參與人的儲蓄進度。在 2001 年 10 月間，規劃小組並深度訪談方案參與人以深入瞭解他們的方案經驗，其中包括每個使用目的組的參與人各兩位及中途退出方案者兩位，總計八位。至於有

鄭麗珍(2005)。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

關理財教育方面的資料，則根據台北市政府方案管理人的上課出席記錄、團體討論的資料，來理解方案參與人的上課經驗。

(二)「台北市家庭發展帳戶」參與人的基本資料

表二是根據參與人的自填問卷資料，呈現的是「台北市家庭發展帳戶」三年來的參與人之基本資料。在2000年7月，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，並協助他們到台北銀行辦理開戶手續。方案在開始後的第一個半年，本方案接受任何退出的參加人皆由候補人遞補其儲蓄帳戶，直到2000年12月為止，而最初登記的184人中，有68位參加人隨後放棄參加，最後僅剩89位參加人。到了2001年的6月，總計有75位參與人持續儲蓄一年，到了2002年的6月又有3位因家庭發生危機在2001年6月時而退出，只剩72位參與人持續儲蓄兩年。在2003年6月時，又有3位參與人因故退出，最後總計有69位完成三年的儲蓄計畫與理財教育。

從逐年「放棄者」的狀況來看，第一年的方案執行變動最大，從一百人的帳戶名額留到剩75位參與人持續參加，根據深度訪談這些「放棄者」的資料顯示，他們雖然認為這個方案所提供的相對配合款(1:1)相當的吸引人，但仍不願意繼續參加，理由大致如下：「台北市家庭發展帳戶」方案的參與資格條件過於嚴格、存款只進不出、規定使用目的、上課時間不方便等，大多是和方案的結構有關，可見「放棄者」並不深入理解資產累積的概念。在方案執行後兩年退出的參與人，根據後續的深度訪談顯示，這七位參與人之所以會退出，大多都和家庭臨時發生危機有關，例如家人死亡、孩子未婚生子、家人生病等不得已的理由。

根據表二的資料，在2003年6月止，歷年來參與「台北市家庭發展帳戶」的參與人，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%)。而參與人的婚姻狀況以單親家庭居多，其中離婚(35%)與鰥寡(33%)居多。

表二：「台北市家庭發展帳戶」方案參與人基本資料

變項	變項值	2000.9.30	2001.6.30.	2002.6.30.	2003.6.30.
性別	男	18(18%)	8(11%)	8(11%)	8(11.6%)
	女	82(82%)	67(89%)	64(89%)	61(88.4%)

年齡	30 以下	7(7%)	2(3%)	2(3%)	2(4%)
	31- 40	29(29%)	18(24%)	15(21%)	14(19%)
	41-50	49(49%)	46(61%)	46(64%)	45(65%)
	50 以上	15(15%)	9(12%)	9(12%)	8(12%)
教育程度	小學以下	19(19%)	12(16%)	12(17%)	12(17%)
	國中畢	25(25%)	18(24%)	18(25%)	16(23%)
	高中職	46(46%)	31(41%)	29(40%)	28(41%)
	專校以上	10(10%)	14(19%)	13(18%)	13(19%)
婚姻狀況	單身	8(8%)	6(8%)	4(6%)	3(4%)
	已婚	30(30%)	18(24%)	17(24%)	16(23%)
	離婚	39(39%)	23(31%)	24(33%)	24(35%)
	寡居	19(19%)	24(32%)	24(33%)	23(33%)
	分居	4(4%)	4(5%)	3(4%)	3(4%)
參加總數		100	75	72	69

(三)「台北市家庭發展帳戶」參與人的存款型態

根據台北銀行所提供的存款資料，表三呈現的是三年來方案參與人的存款額度變動狀況。根據方案的原始設計，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，請求讓參與人每半年可以自行調整一次額度，經過個案輔導員帶領兩位參與人前往參與台北市政府社會局的局務會議，倡導這項方案結構規定的鬆綁。基於存款額度的鬆綁可以增進參與人的儲蓄誘因與儲蓄額度，台北市政府社會局陳皎梅局長立即通過更改此項規定，允許方案參與人可以半年調整一次存款而度。根據這個規則的變更，許多的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。由表三的資料可以看出，第一個半年的 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 元開始該半年的儲蓄，但到了 2001 年 6 月時，有 60 位參與人選擇 NT \$ 4,000 元作為半年儲蓄的額度，明顯提高存款額度，到了第三年更增加至 62 位選擇 NT \$ 4,000 的存款額度，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。

表三：「台北市家庭發展帳戶」方案的參與人歷年來儲蓄金額的變動

半年儲蓄金額	2000.12.31	2001.6.30	2002.6.30	2003.6.30
NT\$2,000	21	8	6	4

鄭麗珍 (2005)。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

NT\$3,000	7	7	2	3
NT\$4,000	47	60	64	62
參加人數	75	75	72	69

(四)「台北市家庭發展帳戶」參與人的存款累積

表四呈現了 69 位「台北市家庭發展帳戶」參與人的整體存款金額。過去三年來，他們總共累積了超過九百九十多萬元左右的金融資本，並引進寶來集團的相對配合款九千八百多萬元，兩者的總數更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，甚至是令人刮目相看。根據台北銀行所提供的帳戶資料顯示，69 位存款人根據每個月所設定的存款目標存入相當的存款，每位的平均淨存款額從最低的 NT \$ 72,000 到最高的 NT \$ 244,610 之間（有些儲戶有多存現象），最後每位平均獲得的相對配合存款從最低的 NT \$ 72,000 到最高的 NT \$ 144,000 之間，每個帳戶的平均存款為 NT \$ 286,019。由於但因過去三年台灣正好經歷銀行的低利率時代，他們只得到外加利息總數 NT \$ 300,163 元，而寶來集團透過基金投資的概念將相對配合存款的紅利足足外加了 NT \$ 603,026 元，對於參與人的存款總額不無小補。

表五：台北市家庭發展帳戶的總體儲蓄狀況

	淨存款額	利息總額	總存款額	配合款額	配合紅利	總配合款	最後總額
最低	72,100	2,008	74,108	72,000	4,705	76,705	150,813
最高	244,610	7,488	251,629	144,000	9,410	153,410	405,039
平均數	139,204	4,350	143,540	133,739	8,740	142,479	286,019
總金額	9,605,104	300,163	9,904,285	9,222,800	603,026	9,831,026	19,735,311
比例	48.7	1.5	50.2	46.7	3.1	49.8	100

(五)「台北市家庭發展帳戶」參與人的投資計畫

在整個方案的進行中，他們在參與時必須在三個指定的使用目的中決定一個存款目的作為加入的要件，在方案進行至一年半時，他們必須提出一個確定的存款目的，並提出使用存款的書面計畫，表六呈現的就是三年來參與人的存款目的變遷狀況。就參與人所決定的使用目的來看，最初參與方案時選擇「購買房屋」目的者的高達 52%，但隨著理財課程的進修，這些參與人對其使用目

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

的逐漸變得比較務實，「購買房屋」的比例後來下降到 18%。相對之下，在選擇「高等教育」這組中的參與人，從最初參與時的 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，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。

表四：存款使用目的之改變

類別	2000.9.30	2001.6.30.	2002.6.30.	2003.6.30
高等教育	33(33%)	32(43%)	31(43%)	31(45%)
小本創業	15(15%)	28(37%)	26(37%)	25(36%)
購買房屋	52(52%)	15(20%)	15(20%)	13(18%)
參與人數	100	75	72	69

(六)「台北市家庭發展帳戶」參與人的主觀評估

由於完成方案的人數僅 69 位，不宜以量化資料呈現理財教育課程的效果，僅以深度訪談的資料呈現，詳見表六。在 2001 年 10 月時，規劃小組曾經訪問八位方案參與人和兩位放棄參加人，詢問其吸引他們持續參加的理由、儲蓄策略與理財教育的感受，以及放棄參加的理由。有關方案參與人持續留在方案中，幾乎所有的受訪者都提及一比一的相對配合存款是最吸引他們留在方案內的主要誘因，能夠儲蓄一筆錢對他們而言都是一件很好的事情。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。

根據深度訪談資料，表六呈現的是方案參與人參與教育課程的主觀經驗。受訪者表示本方案的教育課程包括了共同科目外，尚有為特定使用目的所設計的課程、情緒管理與潛能開發課程，總計有 135 小時。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

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

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。

表六：參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。

五、「台北市家庭發展帳戶」方案的啟示

根據這次的「台北市家庭發展帳戶」方案的實驗成果顯示，方案參與人的基本資料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，的確吸引了台北市這 69 位列冊的低收入戶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。為了完成存款的使用目的，這 69 位方案參與人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。最重要的是，他們自己總共累積了超過九百九十多萬元左右的金融資本，

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

並引進寶來集團的相對配合款九千八百多萬元，兩者的資產累積總數高達一千九百七十多萬元，突破一般人認為低收入戶的福利依賴形象，低收入戶不可能儲蓄的印象。

總而言之，「台北市家庭發展帳戶」的推動在有關濟貧的社會政策上具有相當多的意涵。首先，在理論建構的層次上，「台北市家庭發展帳戶」方案的建構起緣於以「資產」為基礎的社會福利理論觀點，方案結構的設計強調儲蓄機制與理財教育機制來協助低收入戶累積金融性資產以提昇其消費力、抗貧力，就理論的建構而言，「台北市家庭發展帳戶」方案提供了一個相當好的實際案例可以檢測資產累積與其福利效果間的因果關係。在政策目標的追求上，「台北市家庭發展帳戶」在社會救助的目標上突破過去消極的保障貧民的基本所得水準，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，「台北市家庭發展帳戶」方案的設立正可以驗證「資產累積」的抗貧策略之效果與運作，對於未來制訂與規劃相關政策時提供了具體而有指導性的參考價值。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建構，「台北市家庭發展帳戶」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。

「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，但方案的投資計畫之執行則尚在進行，後續的成效仍有待進一步的追蹤。然而，由台北市政府社會局所推動的「台北市家庭發展帳戶」方案，強調透過制度設計來增強低收入家庭的「自立自強」、「累積資產」之福利成效，經過媒體的報導已廣受社會大眾的矚目，已引發台灣社會有關社會救助制度的改革與實驗。例如在政策層面，台灣在2005年1月19日剛公布「社會救助法」的修訂，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。而台北市政府社會局更在2003年的10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，有計畫的進行就學和就業兩項使用目的之投資規劃。

鄭麗珍 (2005)。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

這個方案獲得「台北銀行慈善基金會」每年提供 NT \$ 4,800,000 作為相對配合存款的基金，協助 107 位低收入戶的青少年定期儲蓄。同時，高雄市政府與台北縣政府也向「台北銀行慈善基金會」提出相似結構的資產累積方案計畫申請，協助該縣市內的低收入戶累積資產，目前都已獲得補助。其中，高雄市的「希望起飛築夢計畫」已於 2004 年 4 月開始，台北縣的「旭日生涯發展帳戶」也將於 2005 年的 9 月開動。這些以「資產」為基礎的社會福利方案如雨後春筍般的出現，顯示「台北市家庭發展帳戶」的實驗成果的確帶動了台灣地區的資產累積福利模式的廣為傳播。

參考書目

一、中文部分：

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

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。

蔡勇美 (1985) 美國的貧窮問題，蔡文輝和蕭新煌主編，*台灣與美國社會問題*，25-34，台北：東大圖書公司。

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。

二、英文部分：

Haggard, S. (2001) Institutions and globalization: The aftermath of the Asian financial crisis, *American Asian Review*, 19 (2), 71-98.

Hort, S. E. O. and Kuhnle, S. (2000) The coming of East and South-East Asian welfare States, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 162-184.

Sherraden, Michael W. (1991) *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*.

鄭麗珍（2005）。「台北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效。

New York, NY: M. E. Sharpe.