

# 臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究

## ---財產形成方案篇

### 期末報告

委託單位：台北市政府社會局

執行單位：國立台灣大學社會學系

研究主持人：鄭麗珍副教授

民國 89 年 7 月 16 日

## 一、前言

近年來，台灣的經濟發展以平均每年 7.6% 的經濟成長率穩定的往前邁進，而國民生產毛額也在民國 88 年達到 13,016 美元，平均每年增幅約 14%（行政院主計處，1999）。如此富裕而傲人的經濟發展成果，卻仍無法保障全體國民經濟安全的基本需求，反而隨著日益惡化的貧富差距形成經濟兩極化的現象（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。

貧窮會帶來許多不良的後果，特別是對於那些生活在貧困中的人們。貧窮不僅帶給他們身心發展上的不良影響，他們的教育及就業的機會也因此受到限制，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，逐漸形成「貧窮文化」，成為犯罪及失業的溫床（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。

台灣在制定與實施有關救助貧窮的政策和措施時，主要是依據憲法和社會救助法兩項法源。例如根據憲法第十五條「人民之生存權、工作權、財產權應予保障」，以及第一五五條「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老、弱、殘、廢、無力生活及受非常災患者，國家應予適當之扶助與救濟」。憲法明定政府對陷入貧窮的人民有保障其基本經濟安全的責任，而人民有合法的公民權利要求政府提供必要的協助與救濟。根據此精神，立法院乃訂定社會救助法作為規範行政部門實施反貧窮政策與服務的指導與依據，而該法開宗明義即指出：「為照顧低收入及救助受急難或災患者，並協助其自立，特制定本法」。社會救助法的訂定不但宣示了政府保障國民基本生存權與經濟安全的決心，並明確指出社會救助的目的（「自立」）及「低收入戶」的身分資格，行政部門應依法規劃相關的生活補助(in-cash)與福利方案(in-kind)以補充(supplement)這些列冊「低收入戶」的所得不足，發揮社會照顧貧困家戶的功能。

為了明確查核的「低收入戶」資格與生活補助類級，目前的社會救助法也規範與制訂一套所謂的「財力調查」(means tested)機制，依據各地方縣市的生活水準，來審查有關申請家戶的資源與需要之資格要件。以台北市為例，根據此法案，台北市居民因家庭困境申請「低收入戶」的各項補助時，由審查人員調查申請戶全戶（包括三代）的家庭資產與工作能力，確定有工作能力人口的收入低於台北

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

市的最低生活水準，且資產擁有沒有超過規定限額(房地產價值不可超過五百萬元，金融性財產每人不可超過十五萬元或每戶不得超過六十萬元)，才得以列冊為「低收入戶」。針對列冊的「低收入戶」協助，目前國內所實施的社會救助措施是以現金(in-cash)和實物(in-kind)給付的福利項目，例如生活扶助、學費補助、就業服務等福利項目，一方面補足這些列冊「低收入戶」的所得不足差額，進一步期望他們能走向經濟獨立。在我國的社會保險及其他福利制度並不完善的情況下，社會救助體系成為人民經濟安全網（safety net）的最後一道防線（江亮演，1989；林萬億，1994；萬育維，1992）。

根據行政院主計處（1998）的資料顯示，87年9月底台灣地區列冊低收入戶共有52,194戶，計有120,109人，占總人口數的0.82%。根據台北市歷年來的貧戶調查資料顯示，台北市目前列冊的「低收入戶」有6,047戶，占台閩地區的12%強（台北市政府社會局，1998），人數眾多。其實，主計處的這些比例數字和其他已開發國家的貧戶人口比例相比較，特別是福利制度較台灣良好的英、美、日、瑞典等國，則遠遠瞠乎其後，（林萬億，1994；萬育維，1994）。

基於經濟貧困者的社會弱勢地位，根據台灣省低收入戶家庭經濟調查報告（1994）顯示，台灣社會救助政策採取壓低貧窮線的策略，主要在避免過多的人口符合社會救助的資格，鼓勵不勞而獲的社會病態，降低勤奮工作的誘因（朱育慧，1996；姚惠美，1995）。因此，社會救助法雖然在本質上是為照顧社會上經濟弱勢者而制定的，但考量可能有不值得幫助的窮人（the undeserving poor）佔用社會福利資源，因而採用殘補式的服務供給設計，藉由社會救助法的「財力調查」的過濾機制進行社會控制之實，以規制(regulate)接受政府公共救助的「低收入戶」之行為表現符合社會主流價值體系的規範(孫健忠，1999；Dolgoﬀ and Feldstein，1984；Piven and Cloward，1970)。

根據實證的研究結果指出，大部份在美國的低收入戶留在社會救助系統內的時間很短，約2年以下，僅一小部份人（約20%以下的福利使用者）會成為長期的福利依賴者（Blank，1989；Duncan，1984；Fitzgerald，1991；Rein & Rainwater，1978）。但廖偉君（1992）分析台北市有工作的貧窮雙親家戶，發現留在社會救助體系兩年以下的現任貧戶，約佔40%，5年以上者有35.2%，顯見台北市的低收入戶留在社會救助體系的時間較美國的低收入戶偏長。而一些實證資料也指出，留在社會救助系統愈久，則低收入戶走向經濟自立的可能性更低，並逐漸視依賴

鄭麗珍(2000)。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

社會救助的補助為一種生活方式，徒增政府相關社會福利經費的編列與負擔(Bane & Ellwood, 1983; Blank, 1989; O'Neill, Bassi & Wolf, 1987; Rank, 1985)。另外，隨著台灣就業市場與勞力需求結構的改變，有工作能力者，特別是從事勞力工作的藍領階級者，也不能保證其生活不落入貧窮的境況(陳建甫, 1996; 廖偉君, 1992)。而近年來女性單親家庭的增加，也造成低收入戶人口組合的「貧窮女性化」(the feminization of poverty)趨勢(林萬億, 1992; 王麗容, 1995; 呂朝賢, 1995; 張清富, 1992, 1995)。由此看來，傳統以收入維持(income maintenance)和就業訓練為主軸的社會救助設計，似乎有待商榷，應進一步的探討更有效的策略來協助這些有工作能力的「低收入戶」在短期內脫離貧窮，走向經濟自立之路。

長久以來，台北市政府的社會救助工作一直位於整個社會福利體系的邊陲地位，消極的保障列冊「低收入戶」的最低生活所需。一九九六年聯合國提出「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，在掃除貧窮的目標上開始扮演更積極的角色。根據聯合國的「世界人權宣言」(1948)，一個政府應保障其人民具有獲得基本生存與經濟安全的社會權(social right)，這和我國憲法明示的「生存權」保障陳義相同。基於此，「首都掃貧計畫」乃在其現有的社會救助福利體系之上建構「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」，成為社會建設與發展的中堅分子。一九九八年，馬英九市長入主台北市，在其競選的福利白皮書中，明確提出台北市政府的社會救助政策將於現有的福利基礎上研擬規劃「財務形成方案」，積極協助「低收入戶」累積財產，作有目的、有計畫的運用與投資，縮短其接受社會救助的時間，終於真正脫離貧窮或打破貧窮的惡性循環。

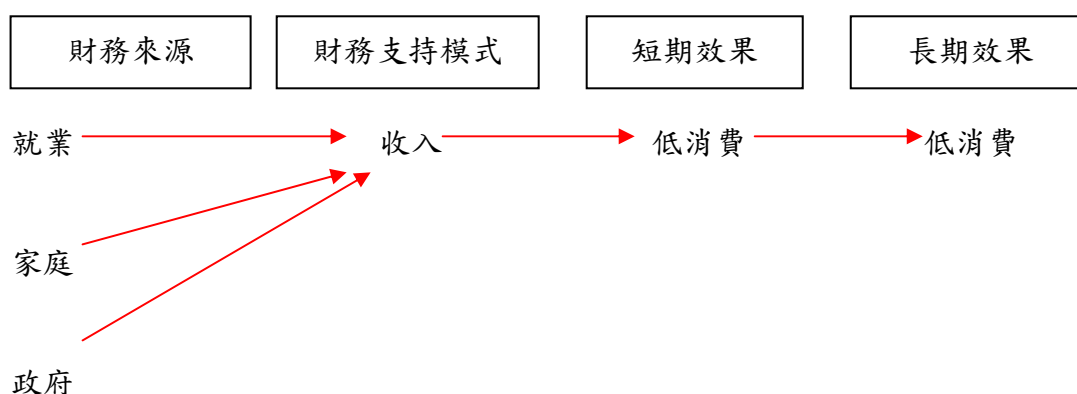
由於財產形成方案在國內是一項相當新的嘗試，究竟其實施的可行性條件如何？以及「低收入戶」的參與意願及期待又如何呢？本研究即以一個探索式的評估取向，一方面搜集檢視目前有關「財產形成方案」的國外經驗累積，一方面探究國內專家學者、未來潛在使用者、民間福利機構對有關推展「財產形成方案」的看法與意見，作為未來台北市政府實施與規劃此方案的依據與參考。

二、以「所得」為基礎的福利模式或以「財產」為基礎的福利模式

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

傳統的社會救助政策設計主要是以「所得」補貼的方式來協助老弱殘疾者，維持其基本生活所需。但隨著有工作能力的低收入戶人口增加，社會救助策略主要是以人力資本理論（human capital theory）的思考為架構（Becker，1993）。此觀點認為個人之所以會貧窮而接受救助是因為人力資本不足，即教育程度低，工作能力差，就業經驗不足，會削弱個人在勞動力市場的競爭力，造成其工作報酬偏低，最後只好求助社會救助體系。依循人力資本理論的邏輯，傳統社會救助政策，以貼補不足的所得（fill up gap），增進個人的人力資本衍生所得，來滿足列冊低收入戶的最低生活消費。這種以「所得」（income）為基礎的社會救助政策，是透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入，維持低收入戶的最低生活所需（income maintenance），僅能在短期內提昇被投資者的生活消費水準，但在長期的福利效果上，卻無法積極的協助他們脫離貧窮，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



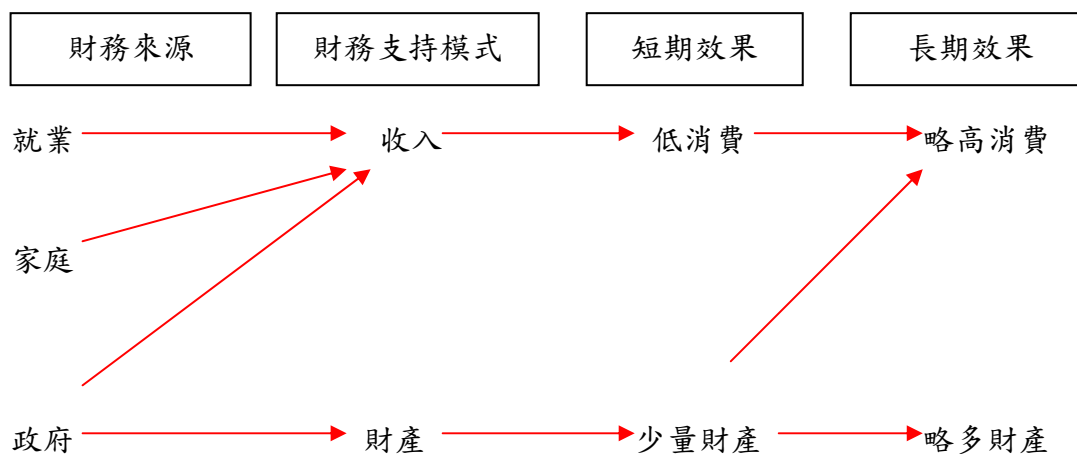
（資料來源：Sherraden,1991：179）

其實，一個家庭的經濟所得來源相當多元化，工作的所得收入只是其中的一種，尚有其他非工作的所得，例如房地產、有價證券、存款、投資等財產形成後可以衍生的所得收入。Sherraden(1991)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），使貧困家庭的經濟狀況雪上加霜，減少其跳脫貧窮的機會。他認為家庭所累積的財產，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。這些長期所累積的財產，在家庭遭遇危機或困境時，常能發揮緩衝及救急的效應，

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

對家庭長期的經濟穩定性相當重要，他因此提出以「財產累積」（assets accumulation）為基礎的福利理論。他強調透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入，協助低收入戶累積財產，不但可以維持其短期的生活消費水準，還可以提高其長期的消費水準，最終獲得長期性的經濟自立，參閱圖二（Sherraden，1991）。

圖二 以財產為基礎的福利模式



（資料來源：Sherraden,1991：180）

Sherraden（1991）指出，所謂的財產（assets）通常分為有形及無形財產兩種。有形財產（tangible assets）指的是個人可以具體擁有或持有（owned or possessed）的財物，例如金融性資產（financial assets）：儲蓄存款、公共債券、有價證券、保險金等，以及實質性資產（physical assets）：房地產、企業資本、汽機車、生產設備等。這些有形的財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。而無形財產（intangible assets）指的個人不能非具體持有的物品，卻是個人所擁有並具有價值的特殊品質（qualities），例如信用資產（access to credits）、人力資本（human capital）、社會支持網絡（social support networks）、文化資本（cultural capital）、政治資本（political capital）等。無形的財產在概念上較為模糊，較難以具體的市場價格描述清楚，但個人若擁有此類財產，不但可以在未來衍生更多的財產，還可以提供一個家庭生活的尊嚴。同時，這種財產本身並不具有市場直接交易的價格，但在長期的累積與投資下，可以產生市場交易形式的實質價值。以教育投資為例，

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

根據人力資本理論的假設，較高的教育程度可以在勞動力市場交換較佳的工作職位，因而衍生較高的工作報酬；但教育的投資需要依靠長期累積的效應，個人今日的高教育成就最早始於兒時家人的重視與持續的投資行動，才能逐漸的開花結果，這和人力資本理論的短期性消費觀點思考，並不盡然相似。

Sherraden(1991)認為美國的社會福利制度的設計是一種兩階層(two-tiered)的設計，中上收入者可以藉著保守的累進稅制運作留住大部份的所得，並得以進行投資及財產累積與轉移壘更多的財富；而低收入者則繳交其所得收入較高比例的所得稅，其財產累積效果更形匱乏，造成社會日益的不均現象。這可由目前美國日益明顯的財富不均現象得以明證，例如排名在最高百分之二十收入的美國家庭擁有全美43%的總收入所得，並擁有全美68%的財產總淨值，財富顯然過於集中在少數人的手中(Thurow, 1987)。Olive和Shapiro(1995)表示，大家都知道美國有收入不均的問題，但卻不知道財富不均的嚴重程度，他們指出幾乎每三個美國人中就有一位擁有零或負的財富，大概只有一半的美國人擁有1,000元可投資額度的財產。Sherraden(1991)也提到，以脫貧為目的的社會救助制度，卻以資產調查(means-tested)的方式禁止貧窮家戶擁有及形成財產，使貧困家庭一無所有，減少其跳脫貧窮的機會，而深限於福利補助的囹圄之中(trapped)。

基於以上兩種觀點的對比，Sherraden批評以「所得」為基礎的社會救助政策應無法助人脫貧，他因此倡導「財產累積」的社會福利政策，強調透過以「財產」為基礎的公共機制設計，不但可以避免低收入戶因為長期的依賴而花費更高的公共救助，還可以協助他們累積其有形和無形財產，增強其抗貧性，真正走向經濟自立。

### 三、研究方法及進行步驟

隨著政府事務或功能的擴張及龐雜化，政策與計畫的評估無疑成為政府決策與施政工作的重要一環。傳統的評估方法，運用施政科學的研究方法或技術，來評估方案的實施架構、資源的分配、優先順序的設定、方案的實施品質等工作流程。但這種以方法為導向評估，是將計畫評估的重心置於計畫輸入面(input)和產出面(output)之觀察與分析，幫助計畫決策者、管理者與方案受益人瞭解到計畫是否產生預期的結果與影響，以及瞭解到計畫的效率與效能性問題，但對於方案實施過程間的轉換過程資訊，則幾乎不談，常有「知其然，但不知所以然」的缺憾(施能傑, 1993)。

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

根據Chen和Rossi（1992）的看法，評估者重視計畫的「所以然」，強調評估應該立基於計畫理論的指導，使計畫評估更具完整性，也較有助於評估結果的可用性。因此，他們提出理論導向的計畫評估方法（theory driven valuation），定義為：「對計畫若欲達成其希冀的目標所必須採取的措施行動，計畫上有那些可以預期的重要影響，以及前述計畫目標和影響是怎樣產生的闡明。」

理論導向的評估方法包括兩次級理論，一為診斷性或規範性理論，一為描述性或因果性理論。在計畫評估的分類上，本研究屬於事前評估，目的在評估計畫的可行性、其預期的效益、以及計畫實施的依據（萬育維，1993）。因此，本評估研究的目的較符合Chen和Rossi(1992)所謂的診斷性或規範性理論的評估取向。規範性理論重視應然性問題，以及強調評估者應該從一些未經檢驗的前提、假定、慣常想法與先前的知識與理論，經由邏輯思考整合後，指陳出某項計畫的追求目標應該是什麼（所以不限於官方所宣示之目標）？要怎樣設計計畫的對策（可能是許多對策）才能達成計畫目標？計畫的對策又需要怎樣去執行才能發揮其本來的效果？（Chen & Rossi，1992）。

為探究目前有關財產形成的經驗累積與該方案實踐過程可能需要考量的建構因素，作為台北市政府未來該方案實施或修改的依據與參考，本研究以「財產累積」的福利理論作為基礎架構，運用一個探索式的取向從下列三個角度切入，進行資料的蒐集與分析，以評估財產形成方案的可行性：

1. 國外相關經驗的檢視：由於目前以低收入戶為對象的財產形成方案並未見之於台灣，實在有必要從國外的經驗中尋求靈感與雛形的想像空間。目前，美國一個非營利機構企業發展協會(Cooperation for Enterprise Development，簡稱CFED)在全美13個地方正在進行有關財產形成「美國之夢」的示範計畫(American Dream Demonstration，簡稱ADD)，是以低收入戶為主要對象，協助其儲蓄與規劃，較為符合台北市政府業務科規劃此方案的主要對象，所以本研究就以「美國之夢」的方案（ADD）作為首要的檢視對象。目前美國之夢示範計畫（ADD）雖由企業發展協會（CFED）在推動與執行，但設在美國Washington University（St. Louis, Missouri）的社會發展研究中心（Center for Social Development，簡稱CSD）則主導整個示範計畫的評估與諮詢工作。為了能夠近距離觀察美國之夢示範計畫（ADD）的實施狀況，本研究主持人乃安排社會局相關的執行人員與本人，前往美國較具規模或較有經驗的示範計



鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

畫中心進行實地參觀訪問，蒐集該方案的實施經驗。

2. 「財產形成」相關資料檢索：為了解目前有關財產形成方案的研究及文獻資料，本研究運用圖書館及網路的設備進行資料檢索工作，找尋有關財產形成方案或計畫的研究及文獻資料，並整理該方案的構見、假設及成果，以備未來方案實施之參考。
3. 可行性評估：方案設計與實施的可行性評估，有賴參與此方案的各方面參與人（stake holders）表達參與的意願與實施的意見。因此，本研究組成六個焦點團體，分別針對關的專家學者（89年1月28日）、未來有潛力的參與人（88年12月18日、88年12月28日、89年1月15日、89年1月21日）、民間福利團體和相關科室工作人員（89年1月31日）等進行團體討論，並深度訪談兩位前任低收入戶家長購買住宅的過程及想法。本研究人也密集參與業務科內有關規劃財產形成方案的工作會議，以了解規劃的考量及障礙。這些評估行動主要在探討未來該方案實施後，案主的需求性及方案的可行性，以契合使用者未來的參與與需求。

在資料分析的策略上，依據上述三種不同來源的資料特質，本研究將運用不同的資料呈現方式。例如國外相關經驗的檢視可以呈現目前美國實施財產形成方案的現況與展望，而相關文獻資料的蒐集有助於釐清實施財產形成方案的理由。最重要的是，針對來自國內的專家學者、未來有潛力的參與者、民間福利團體和相關科室工作人員等，對推動財產形成方案的意願和意見，透過焦點團體的討論與表達，以內容分析方式呈現。整體而言，本研究運用三種類型資料分析的目的，在回答台北市政府推動財產形成方案的理由和意見？以及未來方案實施時可能遭遇的障礙及優勢（strengths）何在？提供未來實施該方案之參考。

#### **四、財產形成方案的可行性的評估(feasibility assessment)**

根據三個資料蒐集的來源，將有關財產形成方案的各項資料彙整為下面三個主題，說明如下：

##### **(一)美國民間版的「個人發展帳戶」示範計畫的簡述**

美國在1996年通過「個人責任及工作機會法案」(Personal Responsibility and Work Opportunities Act)，為多年「福利改革」(welfare reform)的辯論，譜下暫時的休止符。根據此法案，聯邦政府撥款給州政府進行各種福利實驗方案，增進

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

家庭經濟所得，以縮短低收入戶接受社會救助的期限，並徹底消除貧窮和福利依賴，而「個人發展帳戶」（Individual Development Accounts, 簡稱IDAs）是其中一項相當引人注目的反貧窮方案。Sherraden在其所主持的社會發展研究中心(CSD)工作報告資料中（1999）指出，美國目前有25個州的州政府已在他們的「貧困家庭暫時性補助」社會救助方案（Temporary Assistance for Needy Families）中，加進所謂的「個人發展帳戶」（IDAs）的財產累積設計，讓有意願參加方案的低收入戶透過相對配合基金(matching fund)的機制開始存款累積財產。另外，具有相當知名度的非營利組織企業發展協會(CFED)非常認同「個人發展帳戶」（IDAs）福利理念，因此對外籌募大筆經費，在12個州內的貧窮聚居社區或低收入家戶之間，設立13個「美國之夢」的示範方案（ADD），以協助低收入戶存款，訂定個人的投資計畫，朝向經濟自立之路。有鑑於民間財產形成方案初步成效令人鼓舞，美國聯邦政府也在1999年公布徵求個人發展帳戶的示範計畫，透過聯邦政府的經費贊助，由各州政府或民間單位進行個人發展帳戶的試驗方案，協助低收入戶脫貧，並於同時要求進行評估行動以確立該方案的脫貧效果，做為未來形成相關社會福利政策之依據。雖然，這些方案內容的細節不一，但他們的作法原則大致都以Sherraden所建議的以「財產」為基礎的福利精神為依歸。

基本上，「個人發展帳戶」（IDAs）的設立是一種免納所得稅的金融帳戶，且不受到低收入戶的「資產調查」限制。低收入戶中的個人依個人意願及能力抽出非必需的所得收入，每個月固定存入銀行帳戶，再由方案贊助者（企業發展協會或政府）提撥固定比例的配合存款機制，以協助他們快速累積財產。「個人發展帳戶」（IDAs）的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，以符合財產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。這種善意的強制性儲蓄機制設計，一方面可以加速累積低收入戶的儲蓄財產，另一方面可以協助低收入戶有目的的利用「個人發展帳戶」（IDAs）所累積的財產，進行各種縝密計畫的投資及購買，以衍生更多的財富，提高其消費能力，最終的目的在長期改善及穩定低收入戶的經濟生活，藉以擺脫貧窮困境與福利依賴，走向經濟自立。

為了瞭解美國之夢示範計畫（ADD）的實際實施狀況，在Sherraden博士的引介下，研究主持人與相關業務科人員先於民國88年8月實地前往美國參觀三個美國之夢示範計畫（詳見附錄三）。由於美國聯邦政府的方案尚未開始實施，因此本報告的美國經驗將集中說明民間版的個人發展帳戶的運作狀況。美國之夢示範方案是一個全國性的個人發展帳戶計畫，是由企業發展協會(CFED)所發起與贊助的。企業發展協會由全國數十個基金會，表示將推動與評估個人發展帳戶的示範計畫，並因此籌募上百億美元的實施經費。接著，該協會向全美民間機構或團體徵募優良且具創意的實施計畫，進行1997~2001年為期四年的試驗性方案。該協會最後遴選十三個具有執行能力民間或非營利機構所提出具有創意的計畫設計，給予補助該13個機構的開辦經費與帳戶配合相對提撥款。企業發展協會並委託華盛頓大學社會發展研究中心（CSD）進行多中心、多元方法的方案績效評估，自1997年始持續六年，以確立ADD的實施經驗對下列問題有所回應：

1. 個人發展帳戶是否有效解決貧窮問題？
2. 個人發展帳戶最佳設計與運作模式為何？
3. 是否可以提供州或聯邦層次個人發展帳戶方案設計時之重要參考？
4. 是否可以證實有關資產累積理論所隱含的因果假設？

社會發展研究中心依照評估的進度在1998年7月完成所預定方案執行一年後的評估報告。根據該報告資料顯示，13個ADD承辦單位依其組織的性質、籌募的資源及服務案主的狀況（詳見附錄一，二），具有下列特色：

1. 不同類型的承辦組織：5個屬社區發展性質的組織、3個屬社會服務性質的組織、2個為金融性質的組織、2個為夥伴會社性質的組織、1個為與住宅計畫有關的組織。
2. 多用途帳戶設計：購屋、小本創業、高等教育與職業訓練。
3. 相對提撥基金比率：1:1至7:1，通常愈是貧窮的服務案主群及地區，其相對提撥基金比率愈高，提供較高比例的相對提撥存款補助。但其中較常見相對提撥比率仍是2:1，因為在方案行銷上較為簡單。
4. 基於管理上的方便，各承辦組織的設計，大多將相對提撥基金另設獨立帳戶存放，與存款人的個人發展帳戶存款分開。
5. 相對提撥基金的財源多元化：除了CFED的經費補助外，各承辦組織也

向當地的基金會募款，多為非營利基金會為主，以增加相對提撥基金的財源，使得有些機構的提撥基金比率高達 7：1。

6. 方案行銷：為了推動 ADD 方案，各承辦組織皆運用市場行銷的策略來推動方案。他們的行銷工作一方面用在招募 IDAs 的存款人，一方面用在社區宣傳與宣導，建立社區資源網絡，協助存款人各項需要。
7. 執行人員：各承辦組織視方案參與人數的多寡，大約平均設置有 1 至 3 名專職承辦人員來執行與推動方案相關業務。執行人員的背景除了有關專業的訓練或背景外，也不乏財務管理及經濟發展的相關知識背景。

根據報告資料顯示，在 1998 年 7 月 30 日為止，13 個 ADD 總計招募到 533 個方案參與者，有 453 個帳戶建立，440 個方案參與者已進行一次以上指定用途的存款提撥。其中，有 51% 帳戶是預備作購屋用途，有 13% 為小本創業，12% 為高等教育用，其他帳戶尚未決定。每位存款人的存款中位數約為每個月 80 元美金，加上提撥配合款每位存款人的存款中位數 224 元美金。另外，社會發展中心也針對承辦組織執行人員的特點進行評估觀察，他們發現 ADD 方案在開辦初期能有較成功的招募和方案進行最好，具有下列特點：

- (1) 創新的方案設計。
- (2) 方案施行前便具有一些成熟條件（例如：機構可以籌募的基金來源相當多元，機構非常熟悉所服務的案主群，機構過去具有豐富的反貧窮工作經驗等）。
- (3) 堅實的社區夥伴關係（機構藉由與社區相關機構建立合作的夥伴關係，有助於 IDAs 方案的推行，特別是參與存款人隨時可能發生的生活危機之協助）。

另外，該報告也指出，這 13 個 ADD 方案在推行計畫的初期也遭遇了下列的困難：

- (1) 有些機構在當地的資金募集並不順利或豐富，加上其他資源的動員問題。
- (2) IDAs 設計的明確性經常耗時費力，因為方案設計必須經常隨方案進行隨時調整，以適合參與人的需要。
- (3) 由於機構間的合作關係對於推動方案的成敗往往具決定性影響，但是要與社區夥伴機構建立及維持良好關係並不容易。

同時，在報告中13個ADD方案的工作人員也表達他們對於推動IDAs方案的經驗，他們認為承辦人員應具有下列的條件：

- (1) 承辦人員多半對方案的脫貧效果抱持審慎樂觀的態度，而且熱切的相信所形成的財產會改善低收入戶的生活，有利方案執行機構的壯大發展，帶動社區與政策層次的改變。
- (2) 承辦人員多半能務實的看待方案可能面臨的各種挑戰，迎向方案進行中可能產生的各項執行問題，以發展最佳的方案設計為目標。
- (3) 承辦人員多半能夠先體認經濟發展與社會服務的均衡發展的重要性，才能有效的來推動財產形成方案。
- (4) 承辦人員應該隨時注意相關公共政策的訊息，以利方案的開展。
- (5) 承辦人員應該隨時配合評估工作的進行，提供相關的資料，以利方案的績效呈現。

根據初步評估資料，社會發展中心也發現承辦組織推動財產形成方案上軌道的機構與方案特色為：

- (1) 推動方案的承辦組織多為大型、財務健全、有長期從事反貧窮工作的經驗、以籌募相當的地方捐款從事財產形成工作。
- (2) 承辦組織所規劃的 IDAs 方案多屬規劃完善、簡單易行的方案設計(簡單的相對提撥基金的結構設計，例如 2:1；不同用途但單一帳戶設計，易於行政管理)、有二至三名專職承辦人員安置(人事要非常穩定)。
- (3) 方案的結構設計最好包括：個人提撥與理財課程同時進行、彈性的參與條件、提供參與者一對一的個案管理服務。

根據社會發展中心的資料顯示，13ADD 方案的實際參與者人口特徵描述如下：

1. 在性別分佈上：女性占 75% ，男性則為 25% 。
2. 在年齡分佈上：二十歲年齡組占 42% ，三十歲年齡組占 26% ，青少年組占 20% ，四十歲以上年齡組占 9% 。
3. 在種族分佈上：白種人占 46% ，非洲裔占 37% ，拉丁裔占 11% ，其他占 6% 。
4. 在區位分佈上：城市與郊區占 81% ，鄉鎮占 19% 。
5. 在婚姻分配上：單身佔 42% ，已婚組與離婚、分居或鰥寡組各佔 29% 。
6. 在子女數分佈上：1 個子女佔 27% ，2 個子女佔 24% ，沒有子女佔 22% ，3

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

個子女佔 16% ，4 個子女以上佔 11% 。

7. 在教育程度分佈上：高中程度佔 61% ，大學程度佔 18% ，高中程度以下佔 14% 。

8. 在就業狀況分配上：從事全時性工作者佔 60% ，從事半時性工作者佔 24% 。

有關的所得資產與負債情形如下：

1. 參與者中位所得為每月 \$ 1,241 美元。

2. 在所得來源分配上：僅一個來源者佔 61% ，兩個來源佔 29% ，三個以上來源佔 8% ，沒有來源佔 2% 。

3. 在資產型式分配上：器械佔 69% ，支票帳戶佔 67% ，存款帳戶佔 47% ，住宅佔 21% 。

4. 資產總值：中位值為 \$ 1,000 美元，平均值為 \$ 12,740 美元。

5. 扣除住宅與汽車之資產淨值：中位值為 \$ 50 美元，平均值為 \$ 1,903 美元。

6. 負債型式分配有：房屋帳單佔 22% ，汽車貸款佔 20% ，信用卡帳單佔 17% ，對家人與朋友欠債佔 16% ，房屋抵押佔 11% ，企業與財產貸款佔 3% 。

7. 負債總值：中位值為 \$ 0 美元，平均值為 \$ 7,331 美元。

8. 扣除住宅與汽車之負債淨值：中位值為 \$ 0 美元，平均值為 \$ 1,412 美元。

## (二)台灣推動低收入戶財產形成方案的理由

由文獻資料的整理來看，台灣的確有推動低收入戶財產形成方案的理由，整理如下：

### 1、財產不均超過收入不均

為了制定適當的社會救助政策，每個國家都會訂定一條官方的貧窮線，以使區分低收入戶與非低收入戶人口的分佈情形。一般而言，界定貧窮線大致會採取兩種取向，一為絕對取向，一為相對取向（Schiller，1989；Thoms Koric-Devey，1988）。絕對取向是以個人或家庭所需的商品與服務數量為基準，採取最低基本需求（minimum basic needs）原則來計算其市價而訂定的。此種取向所定義的貧窮線較易受到主觀判斷的批評，亦即由誰來決定個人或家庭的基本需求？抑或以誰的基本需求為準？（Schiller，1989）。相對取向則以個人或家庭的收入低於平均收入以下，就可列冊為低收入戶，提供所需福利補助與服務。採用此種取向所定義的貧窮，不但可以避免絕對貧窮取向的過於主觀性，更能反映一個國家收入

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

分佈的「不均」程度（Schiller，1989）。根據社會救助法（民國八十六年版）的規範，台灣貧窮線的界定似乎採取所謂的相對取向，即依據中央主計機關所公佈當地區最近一年平均每人消費性支出百分之六十訂定（第四條）。來反映其在整體人口相對的經濟弱勢。若以歷年來主計機關家庭收支調查資料為例，依據此標準所訂定的貧窮線約為該年經常性收入的35%，亦即每個人的收入「相對」於全國平均經常性收入的三分之一以下，即可成為社會救助法的對象。然而，此貧窮線所界定的收入標準和美、日、歐洲等國家以平均收入為基準的貧窮線界定，恐怕無法真正反映台灣經濟弱勢的嚴重程度。但本研究針對官方貧窮線訂定的合理性，不再贅述。

既然貧窮是一種相對不均的現象，本研究因此根據台灣家戶所得不均指數（最高20%所得組和最低20%所得組的比率）的分析，探討台灣家戶所得不均的現況與根源。根據行政院主計處的資料（1998）顯示，台灣的所得不均指數已由民國七十年的4.21倍逐漸擴大到民國八十六年的5.41倍。如果，這個所得不均指數加入家戶其他財產持有或所衍生的收入計算，則家戶之間的所得不均指數增加到16.8倍（宋欽增，1993），詳見表一。根據民國八十年首次進行的國富調查資料（宋欽增，1993）顯示，擁有排名最高百分之二十家庭資產戶的年平均為101.5萬元，是排名最低百分之二十家庭資產所得的3.1倍，但在金融性資產與房地產自有的不均指數方面，卻有非常明顯的差距。例如排名最高百分之二十家庭資產戶擁有的金融資產淨額平均為382萬元，為排名最低百分之二十家庭資產戶的19.4倍。至於房地產方面則差距更為明顯，排名最高百分之二十的家庭資產戶的住宅自有率高達98.7%，其平均現值達786.9萬元，而排名最低百分之二十的家庭資產戶則僅有房屋自有率33.7%，平均現值僅為33萬元，率高達23.9倍。由此可見，台灣低收入戶的經濟不足問題，不只是所得收入的相對差異，主要是來自於家戶之間所累積與投資財產總值的相對差距。而目前社會救助政策過分強調補充低收入戶的所得不足，忽略家庭具有長期形成財產的功能，不但不周延，也無法提出有效的脫貧策略。

表一、各等分家庭資產與儲蓄及住宅自有率比較表

	家庭資產淨額 (萬元)	年所得 (萬元)	儲蓄率 (%)	金融資產淨額 (萬元)	住宅自有率 (%)	平均房地產現值 (萬元)	平均家庭生活設備 (萬元)
--	----------------	-------------	------------	----------------	--------------	-----------------	------------------

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

總平均	525.5	61.2	29.60	138.7	80.0	309.0	44.9
第一等分位	77.6	33.3	18.22	19.7	33.7	33.0	21.9
第二等分位	235.8	45.2	22.31	45.8	79.0	142.5	32.9
第三等分位	394.6	56.8	26.18	92.3	92.6	228.1	41.4
第四等分位	613.4	69.4	30.48	153.6	95.9	354.4	51.0
第五等分位	1306.1	101.5	37.94	382.0	98.7	786.9	77.3
第五等分位 為第一等分 位之倍數	16.8	3.1	-	19.4	-	23.9	3.5
第四等分位 為第二等分 位之倍數	2.6	1.5	-	3.4	-	2.5	1.6

註：1.各等分位家庭資產由繼承而來所占比率均為相當。

2.第一等分位家庭之儲蓄率、住宅自有率均為最低。

中華民國八十年六月底

另外，Sherraden（1991）所提的兩階層（two-tiered）公共制度機制現象，似乎也在台灣的稅制和勞工福利制度中隱約可見。在台灣政府為了鼓勵個人對企業投資，在個人的稅制中，設定福利性資產衍生收入的免稅額，例如政府在稅制的設計上提供購屋貸款利率優惠及利息免稅額，協助一般收入的家戶累積財產。這些措施嘉惠的對象大多為中高收入以上的家庭，鼓勵他們累積金融性及房地產的財產。而台灣的社會救助制度，同樣的也是以財力調查的過濾方式禁止貧窮家戶擁有及形成財產，有意無意的使他們身陷（trapped）福利依賴的囹圄之中，減少其跳脫貧窮的機會。

## 2、台北市低收入戶的新形貌

過去，台北市社會救助所實施的濟貧對象，主要為老邁年幼、疾病纏身、身心障礙等無工作能力者，而社會救助的濟貧設計因此以生活扶助、醫療補助、學費補助等福利項目，來補充這些家戶的所得不足。然而，近幾年來台北市的列冊的低收入戶人口組合，似乎有了新的形貌。根據台北市歷年低收入戶的總清查資料，針對其人口的年齡教育程度及婚姻狀況呈現如下：

### （1）年齡

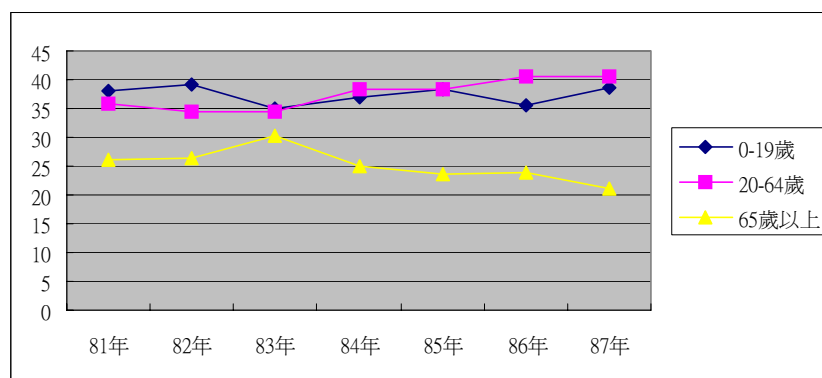
由台北市低收入戶人口的年齡組成來看（詳見圖一），發現0-19歲的兒童及少年的人口比例歷年來大約維持在35%到39%之間，而65歲以上的老人人口則



鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

由 26.1% 逐漸減少到 23.9%。但令人關心的是，20-64 歲的成人人口比例歷年來都略有增加，由 35.9% 到 40.6%。由於缺乏更細部的資料，無法得知這些增加的成人人口特質，但猜測可能是具有工作能力的低收入戶人口稍有增加。陳建甫（1996）運用行政院主計處所調查的「台灣地區個人所得分配」資料分析貧窮人口的發展趨勢，貧窮發現家戶人口中有高中（職）教育程度，有工作能力的戶長，也不能保證其生活的不虞匱乏，特別是農民或藍領的勞力工作者的貧窮比例，逐年提高。同時，內政部（1995）的資料也顯示，民國 86 年台閩地區第一類（款、生活照顧戶）的戶數比例比民國 77 年的戶數，降幅 16%；而第二類（款、生活輔導戶）和第三類（款、臨時輔導戶）的戶數比例則都上升了。其中第一款為全家人口均無工作能力的老弱殘疾者，第二款為全家人口有三分之一有工作能力者，第三款則為全家收入未超過人每月最低生活費用的總和者（社會救助法規範）。由此可見，家戶中包括有較多工作能力者比例的第三類低收入戶（the working poor）人口上昇了 14.53%，已取代了部份傳統的老弱殘疾低收入戶人口。

臺北市歷年低收入戶人口的年齡組成（%）



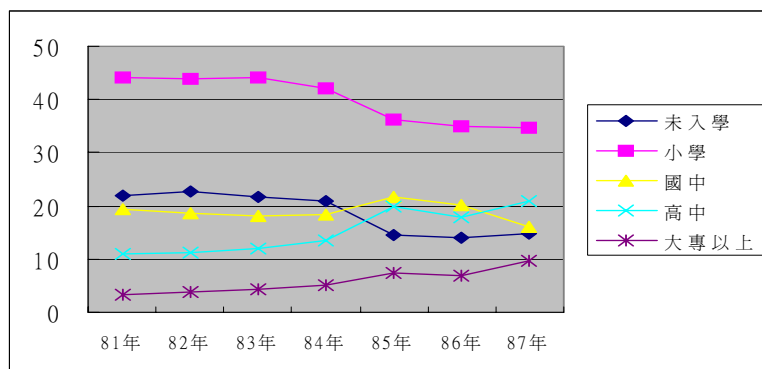
	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年
0-19歲	38	39.1	35.05	36.9	38.2	35.5	38.5
20-64歲	35.9	34.4	34.58	38.2	38.2	40.6	40.5
65歲以上	26.1	26.5	30.37	24.9	23.6	23.9	21

## （2）教育程度

圖二顯示台北市歷年低收入戶中 6 歲以上的人口教育程度。可以發現國中以下的低教育程度人口佔較高的比例。值得注意，高中程度以上（包括大學以上程度）的低收入戶人口，自民國 81 年以來有逐年增加的趨勢。這種高教育程度貧窮現象，和陳建甫在民國 85 年所做的台灣區長期貧窮分析的結果相當類似。也就是說，在現今的勞動市場結構下，即使有高中以上教育程度的個人或家戶，並無法

保證不落入貧窮的可能性。

臺北市歷年低收入戶人口的教育程度組成（%）

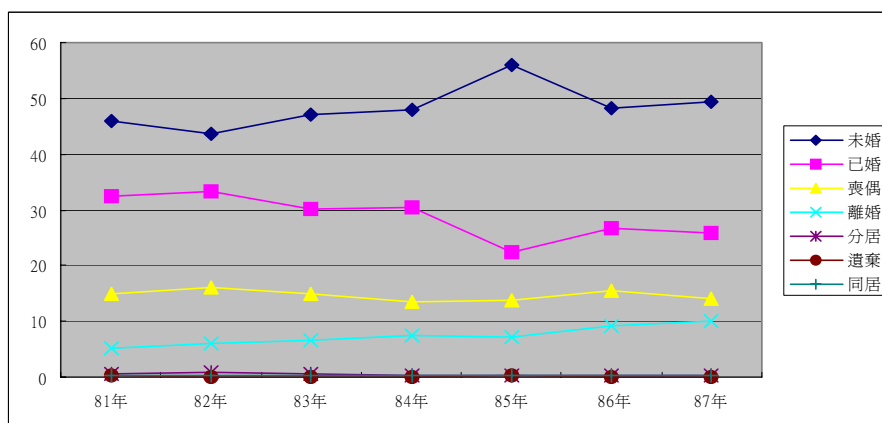


	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年
未入學	22	22.6	21.6	20.9	14.5	13.99	14.8
小學	44.2	44	44.21	42.2	36.2	35.06	34.8
國中	19.5	18.5	18.04	18.3	21.66	20.18	16
高中	10.9	11.3	11.9	13.4	19.99	17.84	20.8
大專以上	3.4	3.7	4.21	5.2	7.41	6.97	9.7

### （3）婚姻狀況

若分析台北市歷年來低收入戶 15 歲以上人口的婚姻狀況，也顯示人口結構的變遷訊息。由圖 3 可見，台北市低收入戶中的已婚人口比例已有逐年下降的趨勢，而離婚人口比例則有逐年上升之勢，喪偶人口則維持固定比例。這似乎表示單親人口在低收入戶人口結構中的成長，是未來脫貧策略制定時值得注意的人口發展趨勢。而根據張清富（1995）的調查，台灣的低收入戶人口中有 23.5% 為單親家庭，其中女性單親家庭數是男性單親家庭的八倍，這更顯示低收入戶人口中的新人口群為單親，且為女性單親人口。

臺北市歷年低收入戶人口的婚姻狀況組成（%）



	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年
未婚	46	43.5	47.22	47.9	56	48.1	49.3
已婚	32.5	33.3	30.2	30.3	22.4	26.7	25.8
喪偶	15	16	15.05	13.6	13.8	15.4	14.2
離婚	5.3	6	6.67	7.4	7.1	9.3	10.1
分居	0.7	0.8	0.51	0.4	0.3	0.3	0.2
遺棄	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
同居	0.2	0.2	0.25	0.2	0.2	0.2	0.2

### 3、工作福利的脫貧效果

隨著全球經濟與市場結構的變遷，有工作能力者在低收入戶的人口比例中漸增的趨勢，各國皆然。因此，每個國家開始提出各種相關的福利辯論（welfare debates），期待進行福利改革以有效解決有工作能力者的貧窮問題。立基於保守主義思潮的社會福利學者，認為目前以所得為基礎的福利補助設計不但不能消滅貧窮，反而助長「家庭解組」、「工作意願低」、「福利依賴」等非預期的社會效應，因而製造更多的社會問題（Kaus，1986；Mead，1986；Murray，1984）。他們認為低收入戶不工作或很少工作是出自於福利受助者個人的精打細算，選擇依賴福利成為一種生活方式，沒有意願去工作，且依賴福利一段很長的時間。然而，另一群社會福利學者以嚴謹的實證資料分析，證明社會救助的補助只降低了低收入戶平均每週約5.6的工作時數，但卻並不會影響到他們的工作動機（Danziger，Haweman & Plotnick，1981；Thomaskovic-Devery，1988；Ellwood & Summers，1986），並以此資料來駁斥保守派福利學者的指控。另外，也有學者指出，其實低收入戶領取社會救助補助的時間並不長，有50%的家庭接受社會救助不超過兩年，八年內有85%不再接救助（Bane & Ellwood，1983），且大部份的低收入戶都表達強烈的工作意願（Goodwon，1983；Tienda & Stier，1991）。基於這些發現，許多社會福利學者因此提議政府推動各種「工作福利」（welfare to work）方案，以協助有工作的低收入戶找到工作或參與職業訓練，最後終至脫離貧窮。

然而，根據實證資料顯示，強調工作福利為核心的脫貧計畫，似乎並未發揮其原來預設的福利效果，協助低收入戶脫離貧窮。例如三個美國地方政府工作福利示範計畫，Minority Female Single Parent (MFSP)，Supported work Demonstration (SWD)，Home Health Aide (HHA)，就是由政府提供低收入戶的有工作能力家長各項就業訓練，基礎教育、支持性服務（兒童托育、交通補貼等），期望這些

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

家長得以正常就業或增加收入。研究的結果顯示，接受該計畫的低收入戶中僅部份家戶得以增加平均收入，但增加的額度仍不足以協助他們脫離貧窮（US Department of Labor, 1995）。另外，兩個美國歷史悠久的工作福利計畫，Work Incentive Program（WIN）及JOBS，都採用強制性原則規定低收入戶參加計畫，並提供各項所需的支持性服務（Mueller and Schwartz, 1998）。評估的結果顯示，參與此計畫的成員之家庭收入是增加了，但增加的原因不是因為時薪（hourly salary）增加所致，而是因為工作時間增加所換來的，同時其工作職位或技巧層次也未提昇（US Department of Labor, 1995）。紐約洲的Cooperative Home Care Associates（CHCA）是一個新的工作福利計畫，強調提昇就業訓練的層級是增加家庭收入的不二法門，此計畫會與社區中的機構、公司行號連線，轉介受訓過的低收入戶優質工作（quality job）的機會（Mueller and Schwartz, 1998）。然而，該計畫所創造的優質工作其實數量不大，且計畫的執行經費相當昂貴，和其所欲達成的效果不成比例（US Department of Labor, 1995）。而此可知，工作福利計畫對於低收入戶所得增加卻有助益，但要真正協助他們脫離貧窮似乎仍有不足之處。

#### 4. 財產累積的福利效果

事實上，有一些實證的結果發現，家庭累積的財產不但可以緩衝家庭危機所導致的貧窮困境，也可進一步打破長期福利依賴的惡性循環。例如 Schiller（1989）以失業家庭因應收入銳減的經濟危機之策略為例，說明遭遇失業問題的個人及家戶達 5 至 25 週的，有 49.1% 的人靠原有的家庭渡過困境，而失業達 26 週以上的個人及家庭也有 39.9% 的人得以靠著家庭存款渡過經濟危機，詳見表四。其餘的只好藉由親友的借貸和朋友的濟助等方式，來延緩一個家庭最後必須依賴社會救助的時間，詳見表四。根據 Cheng（1995）的分析，發現財產形成的有無對於兩代貧窮的家庭具有抗貧的緩衝作用，而且比人力資本的變項更能解釋脫貧的效應。另外，Olive 和 Shapiro（1995）也發現家庭財產的累積對於黑人家庭的下一代（不論男女）跳脫種族不平等的經濟窘困，具有明確的影響，使得美國社會的黑白人口走向更平等的社經地位。這些研究不論是量化或質化，皆顯示家庭內的財產累積，不論是一代或兩代間，皆有助家庭因應緊急危機情境，或減少下一代可能淪入貧窮的惡性循環。

表四：家庭在戶長失業期間的各種因應策略

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

因應對策	失業期間	
	5-25 週	26 週以上
家庭存款	49.1	39.9
親友借貸	23.7	18.8
搬遷至租金低的房子	8.8	12.0
朋友的資助	18.0	22.5
社會救助	14.7	31.9

資料來源：Schiller,1989

（單位：％）

企業發展協會（CFED）的執行報告（1999）中指出，美國所推動的個人發展帳戶方案可提供低收入戶購屋、教育及創業等有目的的儲蓄，在社區裡無形中會促進社區資產價值的增值，扮演建構社區的重要角色；而擁有自住屋的低收入戶他們可促進穩定性的居住習性，建構社區鄰里互動關係；所增加家戶財務的投資與維持，促進社會及政治之參與。同時，他們也指出財產形成方案對家庭也有正向的影響，例如擁有財產可減少婚姻的不穩定問題，改善家庭成員物質上及心理上的福祉，促進家庭經濟的穩定性，增加家戶的儲蓄與投資行為。而 IDAs 對兒童的影響更為深遠，例如家戶的儲蓄與投資未來可投資家庭中兒童的教育，減少世代貧窮之惡性循環。

在討論「財務形成方案」的建構時，貧窮家戶有儲蓄能力和可能性常遭到質疑，認為要求或協助低收入戶存錢好似俗諺所云的「生吃都沒有，還想要曬成乾，根本不可能」。然而張英陣（1993）在一個深度訪談調查中，發現台灣的女性單親家庭，不論貧富，皆或多或少有存款在銀行（為免社會救助的調查員發現而遭到資格撤銷，常藉用親戚人頭），或以民間跟會的方式，來應付家庭各項緊急事故，如小孩生病、學費繳交、收入不足等時刻。由此可見，家庭中財產累積的有無對於單親家庭因應各種貧困的窘境，的確發揮關鍵的救火功能。另外，根據 Jencks 和 Edin (1990) 的深度訪談貧窮家戶的財務活動資料顯示，他們為因應生活中各種不備之需，會隱瞞來自工作與社會救助以外的收入，約佔其總收入的三分之一，以免被社會救助的調查員發現而遭到撤銷資格。而最有力的證據，莫過於目前在美國已經開辦的「個人發展帳戶」之成果的評估分析，13 個開辦不到一年的「財產形成方案」就已有 440 位低收入戶參加當地「個人發展帳戶」的方案開戶存款，總金額高達 56,349 美元，相當可觀，且仍在持續增加中。意即，只要政府或機構建立具有支持性與鼓勵性的儲蓄機制，並提供

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

具未來觀的消費和投資計畫，低收入戶會為自己作最好的選擇與打算。另外，在盧政春（1997）所引介的新加坡公積金制度，也顯示政府透過國家立法的方式，責成事業僱主提撥相對薪資比率，協助其受雇成員累積財產，對該國勞工及老人的經濟安全提昇，效果卓著。這些以「財產」為基礎的福利政策效果，都是在台灣推動此方案值得嘗試的具體理由。

### （三）、財產形成方案的可行性討論

為了瞭解台北市相關人員對財產形成方案實施的認知與態度，本研究乃針對專家學者、執行單位、潛在申請參加者等進行六次焦點團體和座談會，並深度訪談已購置房屋的前任低收入戶的兩位家長，茲將其資料彙整如下：

#### 1. 專家學者方面的意見與看法

在一項相關的座談會中，接受邀請與會的學者有三位 A、B、C，皆為社會救助福利有關的專家。從他們在座談會的發言方面顯示，他們三位大致表示支持將「財產形成」的機制與社會救助制度連結的設計，也同意協助一些有工作能力的低收入戶盡快脫貧，避免成為長期的福利依賴者。他們所表達的主要意見如下：

學者 A：「基本上財產形成是一種自立的手段與機制，可發展潛能，是值得多方面探討與支持。」

學者 B：「基本上個人贊成本方案，以歐洲德國為例，二次世界大戰德意志聯邦成立之後，財產形成行之多年，尤其是勞工財產形成，其福利效果更是顯著。」

學者 C：「本人對於財產形成方案原基於經濟學觀點是堅決反對，因為財產的形成是要求政府不作為，而相對於社會權的保障是要求政府須有積極之作為，這兩者是矛盾的，實在不知為什麼會把這兩者放在一起，另低收入戶家庭財產形成權違反了經濟自由原則，然後，在參與社會局多次工作方案的討論後，漸瞭解協助低收入戶家庭財產形成之重要，本人在心理歷程上已屬完全贊成。」

不過，三位學者們對財產形成的概念及其實施的細節，仍提出數個方面有待釐清的重點，例如：

學者 A：「財產形成的定義是狹義的脫貧，還是廣義的縮短貧富之間的差距，需要更清楚的被界定。一種新的概念所衍生的是一種新的

思考，其代表的是一種顛覆傳統，但一種概念要到運作的階段，其實還有一段路要走，如美國學者 Sherraden（1991）所說，財產形成只是一個開始。」

「想請教的是，現在美國運作的情形如何，有什麼疑義，其面臨的質疑及爭辯又是什麼？」

「美國配套措施又是什麼？如先前（A 學者）所說，財產是補充所得之機制，工作是主軸，現有我國之制度有哪些是可以修正以達到個人發展帳戶及財產形成之教育、創業及購屋之目的，而個人發展帳戶或家庭發展帳戶只是一種參考的方式。」

「另對於美國新的概念移置台灣本土是否適宜問題，需被考量及討論。」

學者 B：「財產形成方案基本上屬於跳躍式的述求，是一種重點錯置，易受輿論及社會大眾所質疑。本報告將財產形成視為目的，但其未將手段與目的的關係清楚表示，實難看出具體之成效。」

「其手段為就業促進，通常貧戶大多為就業失敗者，其需要的是內心重建工作，所以必須仰賴建立家庭發展諮商之機制提供心理諮商。」

學者 C：「有關財產形成方案有幾個議題仍需再釐清，如問題之分析、方案設計及方案影響程度。另針對整個方案希望能夠再加強以下幾個部份：政策目標、經營方式、適用對象、契約、金額之限制、提領方式、財源、租稅優惠、配合措施、罰則。」

A、B、C 三位學者對於財產形成方案實際運作的細節、配套的措施、社會大眾的接納度、與原來社會救助機制的搭配、以及工作主軸的福利思考都建議有必要加以小心規劃與思考。

## 2. 台北市議員的意見與看法

在台北市議會中有兩位議員相當關心此方案的政策意涵，但在座談會中無法親自出席，只有兩位議員的助理代理出席，表達各自所代表議員對社會局推動財產形成方案的反對意見，呈現如下：

議員助理 A：「我們對於低收入戶來說，財產形成是屬最不重要之一環，低收入戶最重要的是健康，有財產反而害了他，如資格之限制，其真正需要的是工作，在這個方案裡最值得爭議的是，為什麼

無所得的人不包含在裡面，我們議員覺得，以台灣目前的社會來說，尚有死角，環境還無法向美國那樣可以實施這樣的方案。」

議員助理 B：「我們非常關心低收入戶之議題，低收入戶致貧原因最高的莫過於年老、原來貧窮及久病，所以許議員質疑這樣的方案的成果可以幫助多少人，另有多少人可以獲益，這中間樣本又是如何選擇，是否符合公平正義之原則？」

兩位議員的反對立場主要是立基於傳統社會救助的思考，認為年老及久病仍是貧窮主因，工作仍是最好的反貧窮的主要策略，不宜創新再設計一套新的反貧窮方案。由於財產形成方案的推動，如果將由業務科（第二科）來執行，勢必要送議會審查，議員的意見與支持態度將對方案通過與否具影響力。

### 3. 社會局相關執行單位的主管與人員的看法與意見

方案的執行目前是由台北市政府社會局業務科室的人員主責規劃，因此他們的意見與態度也會影響此方案的成形與推動。不同科室的相關人員在座談會中社會對於財產形成方案的實施與否似乎存有不同的聲音，有的是立基於「所得」基礎的社會救助觀點，提出反對財產形成方案設立的必要性，認為仍應以工作為主軸的反貧窮策略，例如主管 A（非業務科室主管）的看法：

「全球性的發展必然形成競爭及資源集中之趨向，所以需要透過社會政策進行修飾，對於貧窮這個階級來說，生活維持是所得的問題，就應該運用人力資本理論，協助就業，處理就業阻礙，而非是累積財產。」

「在台灣儲蓄不是問題，力爭上游也不是問題，有問題的是就業手段。」「有些低收入戶隱匿財產不報，這種非法性的問題處理，不是讓它賦予合法，如財產形成，當然在處理這樣的議題上政府一直出現兩難的局面，不過政府基於資源分配者的角色，必須去考量資源的有限性及公平性的問題。」

「財產形成方案雖是馬市長之社會福利白皮書之內容，但其政策內容只是研擬，所以是不是要執行，其實還需再考量。」

而主責社會救助業務的主管科工作人員則從積極反貧窮的發展性觀點出發，支持財產形成方案的實施，例如 B 主管的看法：

「以資本主義而論，其大約都是主張菁英主義，這對於缺乏機會的人來說，是一種限制，而這又符合公平嗎？貧窮的人是國民所得百分之二十中的百分之零點八二的族群，超時的工作仍然無法改善貧窮情形，所以需要透過



其他的方式給予協助。」

「以目前低收入戶已篩選出來之資料為例，有一千多戶的家庭具有工作能力，換句話是工作人口，局裡除了一方面維持現有的制度給予生活水準之保障外，另一方面焦點於發展性。台北市經濟弱勢者是透過社會權給予全方位的保障，所以財產形成是有條件的。」

由社會局兩位主管的看法顯示，局內主管對於貧窮的形成原因及反貧窮的手段存在兩極化的看法，這將是未來發展財產方案非常基本的內部障礙。如果業務科決定執行此方案，未來與社會局內部工作人員的溝通與共識應在方案規劃中納入考量，建立積極的溝通管道與觀念分享。

#### 4. 民間團體與基金會的看法與意見

為瞭解民間相關團體與基金會對實施財產形成方案的意見與看法，社會局也舉辦一次機構座談會，試探民間團體與機構承接此方案的可行性。當時與會的單位有台北銀行、華僑銀行所屬之基金會、信義房屋、有訊資訊公司所屬之基金會等。由於當天的座談會未錄音，因此僅大略摘要當時發言的大概。由座談會的發言內容來看，民間團體和基金會對於財產形成方案的理由與目的似乎顯得相當模糊，較多與會人員仍然界定自己的機構或組織是出錢出力的單位，對於主責此種方案抱持猶疑的態度。但他們也提及配合社會局處的規劃與提議的方案之合作的可能性則抱持積極而樂觀的態度。其中台北銀行因隸屬台北市政府，表達可以全力配合此方案實施所需的各項銀行業務的設置及推行，爭議不大，但其他民間單位則意願不明。

#### 5. 低收入戶的意見與看法

當此方案的主要焦點對象為列冊低收入戶，且具有經濟自立潛力的家戶。瞭解可能參與本方案的低收入戶本身對財產形成方案的看法，本研究共舉行四次焦點團體，邀請低收入戶參與會談，其中三次與會成員為低收入戶家長，一次為低收入戶的大專生組成。與會的低收入戶參與者首先表達他們的儲蓄方式及用途，以及目前沒有儲蓄的障礙所在。在三個家長焦點團體的十七位成員中，有六位表示會儲蓄，應是抽取自己部份的工作所得來進行各種形式的儲蓄。例如：

B君：「強迫自己一天存一百塊，幫小孩子買XX人壽的教育壽險。每天省自己吃飯的錢來存，保險是每三年領一萬元，領到二十歲年滿，保

險已繳了三年。一天存一百元，聽起來不多，但存久了就多了，另外錢存了，就不給它出來。」

C 君：「我跟老公都有一份工作，我對錢沒有概念，都是老公在管錢。我和老公都有保險（健康、人壽保險），半年兩個人繳四萬多元，保險以防意外。」

L 君：「我先生是榮民，每個月都有榮民院外就養金，大約一萬二千元左右，再來是先生每個月的老人津貼補助三千元，二個小孩都還在念高中，我現在在幫我妹妹帶小孩，一個月一萬元，我是有存錢，因為曾經存在自己的帳戶被查到，現在我都存在別人那，其實我們的錢也不是很多，比起那些有錢的人，我們這些都不算什麼，我存這些錢是為了以後如果家裡發生了什麼事，可以用。」

P 君：「我是有買壽險，大約已經一年了，月繳約二、三千元，另外我還幫小孩買郵局的保險，二十年，月繳六百多元，每個月強迫自己存款繳保險。」

M 君：「我現在是把市政府的房租補助每個月一千五百元買郵局的保險。」

O 君：「我是幫小孩子買保險。」

Q 君：「我先生在鐵路局工作十六年了，薪水三萬多，我們每個月跟會一萬元。」

在低收入戶大專生的焦點團體中，在六位與會者中有四位表達自己有儲蓄，儲蓄情形大致如下：

X 君：「我現在在打工，每個月薪水大約二萬元左右，固定每個月存一萬元，如果三年後順利畢業的話，拿這筆錢做事業。」

W 君：「我現在的錢是社會局每月的補助再加上自己家教打工，大約是七千元左右，我是用郵局五年拿回十萬元的保險方式存錢，每個月大約從帳戶裡扣一千五百五十四元，算是一種保險吧！」

U 君：「我是有存錢，不過都存很少，我媽媽不會跟我拿錢，我也不用拿錢回家，我存錢是有計畫的，而且有計畫的花掉。」

T 君：「我是有儲蓄，我的錢都存在銀行，要用時再提出來，之前還沒考上二技之前，白天賺錢，晚上補習，那時候每個月薪水二萬六千元，存了十幾萬元吧！不過都花在補習費，所以都沒錢了，現在我都不跟家裡拿錢，在宜蘭唸書所花的錢都是靠我自己打工賺的，一

個月我花所有假日的時間家教，大約一個月可以賺一萬多元，不過因為向舅媽借錢買電腦，所以現在存款都是在還錢。」

由以上六位成人及四位大專生低收入戶的報告中，可以看出他們都有意願儲蓄，且自己已有規律化的存錢策略與方法，例如買保險、銀行存款、跟會等，而他們的儲蓄也並非沒有目的，皆指向有連帶的目的性，例如保障自己及孩子未來的經濟安全生活，應急之用，創業基金，購買電腦等目的，相當有規劃。

至於與會的低收入戶中沒有儲蓄的人，是些什麼樣的障礙阻礙了他們呢？許多與會的家長提及自己工作收入不足支應養孩子的花費及生活開銷，如下：

D君：「錢存不下來，左手進，右手出，小孩子念美工，買材料都要花錢。」

A君：「想存錢，但是入不敷出，每個月雖然有工作的收入，但每個月都要開銷，兩個小孩子念國中，參考書一直買，而且加上之前負債，每個月要還一萬塊的死會，所以根本沒有錢可以存。」

G君：「我們是單親家庭，帶著孩子半打工，現在孩子大了，仍需要花錢。」

E君：「每個月都透支，都不夠用，沒有存錢。」

F君：「錢都不夠用，怎麼可能存錢。」

也有幾位低收入戶家庭表示家中依賴人口多，特別是生病殘疾的殘弱者，食指浩繁，入不敷出，如下：

K君：「先前因為媽媽生病，欠人家不少錢，這幾年終於把錢還清了，現在我爸爸八十幾歲現在生病，癌症，為了照顧他，我現在無法工作，所以根本沒有錢存款。」

I君：「我有二個女兒都是智障，而且還都不到三歲，太太身體也不好，所以我一個人要照顧三個人，全家只有我在賺錢，但是為了照顧她們，我只能者一些臨時的工作做，現在父親車禍生病，母親也中風，定期要上台北看病及做復建，當他們上台北時，我就無法工作，說到存錢，根本不可能，我現在因為父親生病還向別人借錢，所以我現在還要還債，是很想存錢，不過，實在不可能。」

H君：「我有二個兒子，現在都在服役，太太是精神分裂，我本身是水泥工，現在因為年紀大了，而且還曾經受傷過，最重要的是現在水泥工大多請外勞，所以就是打打臨工這樣。說到存錢，吃都不夠了，怎麼可能存錢。」

J 君：「我有四個小孩，先生生病無法工作，婆婆又跌倒受傷五年了，我現在是臨時工，掃馬路，就如剛剛前面幾位所說，怎麼可能存錢。」

E 君：「每個月都透支，都不夠用，沒有存錢。」

由這些與會者的報告中可以看到，家中較多身心障礙或疾病纏身的依賴家屬人口者，所得就已不敷支出，自然無力儲蓄。值得注意的是，這幾位焦點團體參與者較多為長期福利使用者（K、I、H、E 君皆為扶助達三年以上），不知道是否因為家庭中的依賴人口過多使其無法儲蓄？抑或是長期福利依賴的經驗而沒有儲蓄的概念所致？因此，他們在團體中的較多談話集中於儲蓄的障礙，以及表示較無興趣參與財產形成方案。

接著，研究主持人簡介說明財產形成方案的初步設計及進行方式，並詢問與會者參與財產形成方案的可能性，累積財產的用途，以及可能儲蓄的額度。有關參與的可能性，在與會的 22 人中只有 3 人表示不考慮參加，其原因如下：

K 君：「我現在因為爸爸生病的關係，所以不太可能參加。」

L 君：「天下那有這麼好的事，我太相信，我上次存款被查出來，低收入戶被取消，後來申覆好久才成功，所以我不太相信。」

J 君：「存款是會影響資格的，雖然你們剛剛說到方案在設計時，會將這些錢不列入計算，不過我是不相信的，社會局說常常說變就變，一下子說不算，一下子又說要算，就像是換市長或者是換了社工員，我們有經驗了，如果真的被取消資格，那我們不是會更慘。」

有興趣參與財產形成的與會者，都肯定相對存款的提撥基金的設計，非常具有吸引力，有助其儲蓄的快速累積。與會者也表示將來財產形成方案所存的款項之用途中，以買房子的佔大宗，其次是投資自己孩子的教育經費助其繼續升學，也有人要用來投資、做小生意。在大專生的焦點團體中，希望運用此方案儲蓄的存款於自己的教育投資計畫者最多，特別是用來繼續升大學或研究所之用，其中有一位想幫家裡買房子，另一位則當作開保全公司的創業基金。當詢問有關興趣參與財產形成的與會人士其可能存錢的額度時，引起熱烈的討論。他們終於體會到有計畫、有目的、「持續」的存款並不容易。如果依個人能力及想要提撥的款額，較為積極者提出一日存款上限二百至五百元的範圍，但務實的人提出一個月上限一仟至二仟元。另外，在焦點團體中，也詢及對有關財產形成方案所安排的投資

理財課程，幾乎所有有興趣參與此方案的人皆表示正向的支持，認為有助財產形成與運用。

最後，焦點團體的討論集中在參與財產形成方案後可能有的疑慮與困難如下：

A 君：「想買房子，但二十萬怎麼買房子，連自備款都不夠，我想買基金及股票，因為跟會不安全，我寧願買好一點（績優）的股票不動（擺在那裡）。想買房子，但是二十萬連一坪都買不到，如果買在偏僻的地方，工作、交通怎麼辦？郊外可以，但偏僻的地方就不行。」

G 君：「想做小生意，但二十萬還是不夠，租個店面六七萬，裝潢也要幾十萬，還有生財設備等。二十萬做生意都不夠，不用說買房子。擺攤子要跑警察，我覺得做個小生意大約要五十萬才夠。」

V 君：「其實我們低收入戶很想有一個屬於自己的房子，如果我們想買好一點的房子，就不可以買在自己的名下，因為如果買房子，低收入戶資格就會被取消，這個資格限制是很矛盾的，另外房子買在親戚的名下，對我們來說是很沒有保障的。」

X 君：「買了房子，經濟負擔還是很重，如果這時候取消了低收入戶資格，生活一定更慘。」

A、G 兩位團體成員其實目前並沒有存款，以其目前狀況（依賴人口多）也無法儲蓄，因在詢問參與方案的疑慮時質疑較多，例如他們就很質疑財產形成方案所存的錢不夠買房子或做生意，強調先確定方案可以帶來多少結果，而不是很積極想參與方案。另外，V、X 君是低收入戶的第二代，具有存款及投資概念，但擔心參與方案後因存款增加會被取消收入戶，影響到他們目前的打工機會和學費補助部份，這是在規劃方案實應列入考量的項目。

## 6. 深度訪談低收入戶購買住宅的個別經驗

在焦點團體的資料中顯示，購屋是有意參與本方案低收入戶的普遍心願，但台北市的房價非常高，因此有必要了解低收入戶的購屋經驗，以便未來列入方案規劃的考量。經由業務科的引介，本研究得以深度訪談兩位曾是低收入戶的經濟自立者，訪談他們的購屋經驗。

個案 A 為離婚的單親媽媽，有三個子女，目前皆已成年。在剛成為單親時，個案 A 除了白天在通運公司擔任會計外，晚上從事繡學號的臨時

工，非常勤勞，當時的收入約三萬元，並在民國七十五年列冊成為台北市的低收入戶。民國八十八年，個案 A 的家戶因為依賴人口逐漸減少，娘家父親的公教退休金被列入計算超過規定而遭查到，低收入戶資格因而被註銷。個案 A 目前仍以繡學號為生，因為打出口碑生意不錯，每月收入大約 30000 多元。個案 A 的購屋過程大致如下：

「我是最近這幾年才有這樣的想法，現在年紀慢慢老了，小孩子也慢慢長大了，本想為自己買一個小小的套房，小孩子可以自己獨立謀生。我要為自己未來想一想，總不能到老流浪在街頭。因為低收入戶有存款的限制，所以我的錢大多是跟會，不過曾經被倒會，很慘，全家連爸爸、媽媽、妹妹和我都被倒，後來才把錢存到銀行，不知道低收入戶資格取消是不是也是這個原因」

「我是在於今年初（八十九年）購屋，原房子為其弟無償借住，現因其弟經濟困境，於年初以五百五十萬元購得，頭期款為一百五十萬元，向銀行貸款三十年四百萬元，現每個月需繳貸款二萬多元。」

個案 B 為喪偶的單親家庭，有三個子女，目前皆已成年。個案 B 原來擔任看護工作，收入約兩萬多元，因為收入不足在民國七十三年列冊成為低收入戶。民國八十三年個案 B 因家中工作人口增加，收入增加而遭註銷低收入戶資格。在民國八十六年因其中一個孩子就學，又再度符合低收入戶資格而回流低收入戶身分。民國八十八年再度因家中工作人口增加，遭到註銷低收入戶資格。個案 B 的購屋過程大致如下：

「我先生七十三年過世，我就申請低收入戶，並且於七十三年借住平宅，當時小孩還很小，生活真的很苦，買一條魚，煮鹹一點，全家四口吃三頓，小孩子都沒有怨言，有時候都只是吃饅頭而已。每天省吃儉用，強迫自己每天一定要存錢借放在妹妹的戶頭下，我從住進平宅第一天就想要買房子。」

「八十三年平宅對面有房子要賣，原是透過仲介賣的，後來沒賣成，之後我自己去跟屋主談，所以少了幾十萬，最後已六百二十萬元成交，我頭期款付了二百二十萬元，跟銀行貸款二十年四百萬元，現在每個月要繳近三萬元的房貸，負擔很重，頭期款除了自己存的一百多萬之外，還向妹妹借了一些錢，我現在工作約二萬元，現在就靠孩子幫忙付貸款，當初買房子是為了全家著想，中國人總覺得要有自己的房子，因為這樣比較安定，有

了房子，全家有共同的目標，動機就比較強，當然，這過程還是很辛苦。」

個案 A 和 B 皆為單親媽媽，非常勤勞工作，因孩子多、負擔重而成為低收入戶。個案 A 和 B 雖然成為低收入戶，接受政府的補助，仍然一心一意希望擁有自己的房子，不論是養老或遮風避雨，心意皆相當堅決。在其存款購屋的過程中，可以看到低收入戶存款限制的規定，使他們必須採行高風險的跟會方式存錢，或必須存放在親人的戶頭下以避開審查。如此迂迴與困難的儲蓄行動，個案 A 和 B 仍然努力存款，最後終於購得房屋，走出福利依賴。然而，購屋後相當高的房屋貸款，仍然是這兩個家戶的重大負擔，好在孩子已經長大可以有所幫助，全家也有共同奮鬥的目標，也就不以為苦了。

## 五、綜合結論與建議

台灣在過去三十年來的經濟發展獲得「亞洲四小龍」之一的美稱，而居住在台灣的人們的生活水準也因而提高許多。然而，如此傲人的經濟奇蹟並非人人平均享有，仍有一些人生活在經濟社會的底層，無法滿足其家庭成員的生活需要與發展機會，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。而台北市的經濟發展與社會福利向居台灣地區的首善地區，但基於擔心低收入戶的福利依賴與工作意願低，成為不值得幫助的窮人(the undeserving poor)之主流社會價值觀點，在其濟貧工作的實施上向來處於其社會福利體系的邊緣地位，並不積極的重視。直到 1996 年推出「首都掃貧計畫」，台北市政府社會局的社會救助業務科開始扮演積極掃貧工作的角色。在該計畫中，台北市政府社會局建構「安貧、抗貧、脫貧」三項社會救助的政策目標，一方面以「安貧」的策略保障老弱殘疾者經濟安全，另一方面以「抗貧、脫貧」策略提昇低收入戶人口的人力資本，協助他們脫離貧窮，走向經濟自立。傳統上，社會救助的工作主要是以生活補助、學費補助、就學服務等以「所得」為基礎的福利制度設計，目的在維持低收入戶基本的生活需要，並無積極的反貧窮行動。但隨著有工作能力者和單親家庭在低收入戶人口的組成中的成長和發展，傳統消極的社會救助設計面臨進一步的討論和修正，才能有效而短期的協助這些有工作能力者儘快脫離貧窮，成為社會上的主流人力資本。在一九九八年馬英九市長在其競選福利白皮書內提出研擬「財產形成方案」，以突顯其建構以「財產」為基礎的福利制度設計方向，期待更積極掃除首都的貧窮。

以「財產」為基礎的福利政策是 Sherraden 於 1991 年所提出的社會福利理

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

論，他指出美國社會潛存某種公共制度的機制，有意無意阻礙了低收入戶累積財產，使他們位處於全國所得與財產分配的末端，而社會救助體系又以資產調查的程序禁止他們累積財產，使其身陷福利依賴的囹圄之中，不易跳脫貧窮。基與此，Sherraden 提出以「財產」為基礎的福利政策，期望透過建立「個人發展帳戶」的方式，以政府、家庭及就業三項經濟來源協助低收入戶快速累積財富，脫離貧窮，打破兩代貧家的惡性循環。根據他的理念，企業發展協會（CFED）乃在 1997 年開始在全美 13 個地區推動為期四年的美國之夢示範方案（ADD），協助當地經濟弱勢的個人和社區累積財產。目前初步的報告顯示，參與的低收入戶不但存錢，而且累積的財富正在加速積聚中，也有存款人已開始其第一次有目的的提撥存款，投資於其人生目標設定的計畫。雖然，該計畫的長期影響效果尚未評估完成，但其初步報告中所呈現的存款人參與率、存款率、提撥率的逐漸提高，初步的效果令人印象深刻。

本研究以一個探索式的評估取向，由國外經驗的累積、文獻資料的檢索、相關人士的需求評估等三種方式，蒐集相關的專家學者、社會局的工作人員、台北市議員代表、低收入戶等有關台北市推動「財產形成方案」的意見及看法，做為台北市規劃此方案的可行性分析。根據所蒐集資料的分析，社會局業務科科室的工作人員、相關的專家學者、及有潛力參加的低收入戶對此方案顯示相當高的興趣和意願，在方案的受益人和執行人層面，此方案的可行性相當高，但未來方案的執行及推動上，並非沒有疑慮和障礙的。整體而言，未來在方案的規劃上，有以下幾個層面的議題應列入考量：政策共識、方案實施的可行性、方案結構的設計等議題，說明如下。

### （一）政策共識

「財產形成方案」雖然是馬英九市長福利白皮書的主張之一，但政策得以落實與實施則有待市議會方面的認同與經費同意、市政府決策人員的共識、執行方案的要件齊備、社區人士或民間機構團體的支持等條件，才能順利的推動與執行。以本研究所蒐集的資料呈現，雖然相關的學者專家及有興趣參加的低收入戶表達相當積極的支持態度，但市政府內部決策人員因為對於貧窮原因的認定不同而對推動財產形成方案存在不同的聲音，而議員代表對於方案的目標及服務案主的需要性也存在相當程度的質疑而傾向不支持，顯示將來推動財產形成方案的工作人員對於政策共識的凝聚有待努力。長久以來，台灣的社會救助工作一直在以「所得」為基礎福利理念架構之下思考，一個以「財產」為基礎的福利理念，相



鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

對於傳統的思考，的確充滿跳躍性、試驗性、甚至顛覆性，在短時間內並不容易被接受，更遑論政策共識的凝聚性。正如學者 A 在座談會上表示：「整個財產形成算是一向新的觀念，以美國為例，Sherraden 在 1991 年才進行規劃，最近兩、三年才進行實驗性方案。……一個新的方案應該有更多的研究討論及辯證，如此才會更完善。」由此看來，台北市政府社會局未來如果要推動以「財產」為基礎的社會救助政策，面對議會及自己局處相關的工作人員的確需要許多的溝通與行銷來形成政策的共識。

雖然，一個新的福利政策的設計，最好能夠經過一番的討論與辯證，但討論與辯證畢竟只是紙上談兵，仍然無從知道此方案可能的反貧窮效果。如果以美國的經驗來說，民間的組織如企業發展協會（FED）就認為美國的貧窮問題對人力資本的浪費是不容延宕及等待的，只有展開反貧窮行動才能真正知道財產形成方案是否真的能夠協助貧困的人們跳脫貧窮，走向經濟自立？仿效此精神，台北市政府社會局其實也可以先從匯聚民間的資源，以指導和支援的角色進行小型的試驗性方案，再經過良好的評估設計，最後將方案的實施成果呈現，未來才能具體的決定反貧窮政策中是否列入財產形成方案的元素。因此，本研究建議台北市政府規劃此項業務的主責單位可以參考兩種策略來推動此方案，一是繼續與相關的人士和單位，例如議會、市政府內決策人士、民間組織等進行多方面的溝通和辯論，逐步形成政策的共識；另一方面，同步進行試驗性方案與縝密的評估工作，一旦有試辦成功的結果出現，未來在政策的共識方面將更加具體而明確。

## （二）方案實施的可行性

根據企業發展協會（CFED）的資料（1999）建議，財產形成方案之實施的可行性應由參與者與執行組織兩方面同步來考量。分述如下：

### 1. 參與者方面

在推動一個方案時，參與者的意願及參與方案的能力是應該予以首要考量的。因此，在參與者方面，財產形成方案想要問的是：所要服務的案主群是誰？他們的意願為何？他們儲蓄的能力為何？由焦點團體的資料顯示，大部分的低收入戶家長及大專生本身都或多或少有儲蓄的行為和使用目的，儲蓄的方式不外乎是買保險、金融體系或跟會等。其中，有不少的團體參與人表示有興趣參與財產形成方案，他們表示該方案有關相對提撥基金的設計非常具有吸引力，也表達很有意願參加；他們也提出，自己每個月可以提出一千到三千的存款額度。至於，方案設計中要求他們參與理財與投資課程，接受財務諮詢，也表達高度的參加意

鄭麗珍(2000)。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

願。由此可見，一旦台北市政府未來推出財產形成方案，有意願參加的人並不在少數，招募來源應無問題。而對於方案設計的指定用途及理財課程的義務責任，他們也表示認同且可以接受。

由焦點團體資料顯示，對於那些沒有意願參與方案的人，指向家庭中依賴人口或殘疾者較多者(K、I、H、J君)較不可能在收入中擠出存款，而扶助時間超過五年以上(K、L、J君)的長期低收入戶，對於參加財產形成方案質疑方案所可能累積的存款太少，也擔心低收入戶資格可能會被註銷而無意願參與。在未來方案設計上應將參與者的特質加以考量，對於那些家中負擔很重、或有眾多依賴及殘疾人口，仍應以「安貧」的策略予以照料，不鼓勵參與此方案。另外，對於那些超過五年低收入戶經驗的人，因為長期福利依賴的經驗較難體會財產形成方案背後的經濟自立假設，不易成為本方案的主要參與者。

## 2. 執行組織方面

以美國的經驗為例，財產形成方案的執行單位多由民間的非營利機構團體來規劃和執行，例如企業發展協會(CFED)所贊助的13個ADD承辦組織，皆為非營利的機構，性質相當多元化且不限於社會福利型的組織。台灣的「福利民營化」運動始於民國七十年代，並在政府大力的引導與補助下才在民國八十年代逐漸的萌芽茁壯發展，很少機構具有上述美國執行單位的特色。由相關機構的座談會資料顯示，不少民間單位對財產形成方案的理念相當陌生外，對於方案委託的主動性仍明顯不足。基本上，財產形成方案的精神兼具社會支持與經濟發展功能的性質，不似傳統慈善性的社會服務工作方式，執行單位要有長期與貧民工作的經驗，而且能夠具有尋求多元化社區性資源的能力來執行此方案。在美國的經驗中也指出，企業型或金融型的民間機構與團體最適合來推動具經濟發展特色的財產形成方案，詳見附錄三。但此兩類型的民間組織在台灣的發展歷史很短，慈善色彩濃厚，恐怕方案設計的主導性仍不足，這可由參與座談會中的相關民間機構和團體表達對於承接財產形成方案的遲疑與被動，可以窺見推動此方案要完全依賴民間機構來主導與執行財產形成方案將存在障礙。因此，本研究建議，如果未來財產形成方案的試驗性原則確立，可先由台北市政府社會局主導規劃與執行，但可與承辦組織建立類似舊金山灣區的合作模式(collaborative)，亦步亦趨的進行經驗累積與傳承，將來才得以推展到其他的地區或民間機構。

### (三) 方案結構的設計

根據企業發展協會(1999)的資料顯示，財產形式方案的計畫結構(program

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

structure)包括存款帳戶使用目的的設定、相對提撥基金比率、存款帳戶開戶方式、電腦資料管理系統、人事聘用、評估設計、法律契約等。由於本研究主要的焦點在處理財產形成方案的可行性評估，在方案的細節上只能參考國外的經驗和規劃小組的工作會議內容，提出描述性的建議。【根據規劃小組的工作會議記錄顯示，未來的財產形成方案會與工作福利方案成為台北市政府經濟自立方案的兩大支柱，以試驗性的方式進行。其中，各有三十名低收入戶單獨參加財產形成方案和工作福利方案，另外三十名則同時參加兩個方案，共計六十名。】參考企業發展協會的經驗及焦點團體的資料，建議未來方案結構的設計如下：

1. 參與財產形成方案的資格
  - a. 具有意願者。
  - b. 參與就業創業輔導方案，經評估適合參與者。
  - c. 具工作能力，其工作所得佔整體所得一定比例。
  - d. 最近三年開始接受扶助之低收入戶。
2. 財產形成方案的規模：目前社會局規劃的小組將「財產形成方案」和「工作福利方案」共同整合於協助經濟弱勢者的「經濟自立方案」進行試驗性的嘗試。其中之參與「財產形成方案」的個案總計為一百名，其中五十名單獨參加「財產形成方案」，五十名則同時參加「財產形成方案」與「工作福利方案」。在試辦階段結束後，進行兩方案之比較及相關性研究與評估。
3. 財產形成方案財產使用目標：根據六次焦點團體與座談會的資料顯示，財產形成方案的目標依序為買房子、教育投資及創業。
4. 相對提撥基金比率：目前的規劃大約為存款的上限額度訂為 1,000~2,000 元，相對提撥比率為 1：1 或 2：1。但執行組織可以依據其募款及服務案主的需要調高提撥比率，以加速低收入戶的財產形成。
5. 存款帳戶開戶方式：由企業發展協會的資料顯示，方案的存款帳戶開戶方式有聯合戶名和分開戶名兩種（指的是存款人與提撥基金的戶名）。由 13 個 ADD 的經驗中指出，分開戶名較有助於行政與目標的管理，詳見附錄四。
6. 電腦資料管理系統：詳見附錄五。
7. 人事聘用：由 13 個 ADD 的初步評估報告（Sherraden, 1999）中顯示，每個計畫約聘用 2-3 名個案管理師（視方案人數的多寡）。在方案的初期得以順利開辦的 ADD 計畫中也發現，個案管理師必須能夠認同以財產為基礎的社會福利理念，體認經濟發展與社會服務均衡發展的重要性，對公共政策與經濟議題保持

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

高度興趣，能夠務實與積極的面對執行方案的挑戰，以及配合評估工作的進展。

8.評估設計：參考附錄七。

## 六、結語

民國八十九年七月十七日，台北市政府社會局正式推出三年期的「台北市家庭發展帳戶」方案，由民間的寶來證券的員工及其相關財團法人白陳惜慈善基金會捐贈一千四百四十萬元作為方案中的相對配合基金，以提供一百名的低收入戶開始存錢，並參與理財課程及規劃存款使用目的。在社會福利政策的意義上，這是台北市「首都掃貧行動」的一大步，突破過去以「所得」為基礎的社會救助政策，走向以投資、發展及財產形成的社會救助策略。而在政策實作（policy practice）的層面上，這種由民間營利團體與非營利社會福利基金的合作試驗模式，加上由政府公部門的指導與協助模式，或可建立未來新政策試驗的典範，使得台灣的社會福利政策減少意識型態主導的色彩，走向理性規劃與評估的路線，還給政策規劃的合理性空間。

隨著「台北市家庭發展帳戶」試驗方案的實施，方案的評估與政策假設的檢定也應隨著方案的進行，亦步亦趨的紀錄與觀察，畢竟這項福利方案從未在台灣地區實施過，本方案的推動應期許建立此方案的台灣經驗，以及檢視其福利效果。因此，本研究報告期許此方案在寶來證券的經費贊助下得以實施，但也在方案正式實施過程中，期許嚴謹的評估與改進，使得此方案的實施得以如理論的設計及假設進行，真正協助經濟弱勢跳脫貧窮，走向經濟自立。

鄭麗珍 (2000)。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

## 參考書目

### 一、中文部分

內政部

1995

台北市政府社會局

1998 台北市八十六年度低收入戶總清查報告。

行政院主計處

1998 中華民國台灣地區八十七年家庭收支調查報告。

朱育慧

1996 反貧窮政策中的工作倫理：從美國經濟論台灣的反貧窮政策的發展，台大社研所碩士論文。

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。

林萬億

1994 福利國家：歷史比較的分析，台北：巨流圖書公司。

1992 台北市單親家庭問題及其因應策略之研究。台北市政府研考會委託專案研究。

姚惠美

1991 工作倫理與社會正義的取捨：論我國的所得維持政策，台大社研所碩士論文。

施能傑

1993 計畫評估的兩個發展，行政績效評估專論選輯（一），頁 183-194，行政院研究發展考核委員會編印。

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。

張清富

1995 單親家庭現況及其因應對策之探討，行政院研究發展委員會。

萬育維

1994 社會救助福利需求，社區發展季刊，67：250-261。

1993 社會福利機構績效評估，行政績效評估專論選輯（一），頁 77-95，行政院研究發展考核委員會編印。

1992 貧窮問題與社會救助之間的關係探討，輔仁學誌，26：107-156。

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。

廖偉君

鄭麗珍 (2000)。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

1992 有工作的貧窮雙親家庭之研究，東吳大學社會工作研究所碩士論文。  
盧政春

1997 國民年金與公積金制度之模式探討，東吳社會學報，6：199-258。

## 二、英文部分

Bane, Mary Jo, & David T. Ellwood

1983 The Dynamics of Dependence: The Routes to Self-Sufficiency, Report for U.S. Department of Health and Human Services.

Becker, Gary S.

1993 Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education, Chicago: U. of Chicago Press.

Blank, Rebecca M.

1989 “Analyzing the Length of Welfare Spells,” Journal of Public Economics, 39:245-273.

Blank, Rebecca M.

1989 “Analyzing the Length of Welfare Spells,” Journal of Public Economics, 39:245-273.

Chen, Huey-Tsyh & Rossi, Peter H. (eds.)

1992 Using Theory to Improve Program and Policy Evaluations, Policy Studies Organization, CT: Westport.

Cheng, Li-Chen

1995 The Intergenerational Effects of Poverty Vulnerability among Female Headed Families, doctoral dissertation, St. Louis, MO: Washington University.

Edin, Kathryn, & Jencks, Christopher,

1991 “Reforming Welfare.” In Jencks (eds) Rethinking Social Policy: Race, Poverty, and the Underclass, p. 204-35, Cambridge, Mass: Harvard university Press.

Ellwood, T David & Summers, H Lawrence

1992 “Poverty in American : Is Welfare the Answer or the Problem.”, in Danziger & Weinborg(ed.), Fighting Poverty : Havard Press.

Goodwin, Leonard

1983 “Causes and Cures of Welfare. Lexington, Mass: Lexington.

Kaus, Mickey,

1991 “The Work Ethic State.” New Republic 7:22-23.

Mead, Lawrence M.,

1986 Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship, New York: Basic.

Muelier, Elizabeth, J., & Schwartz, Alex.

1998 “Leaving poverty through work:A review of current development strategies,” Economic Development Quarterly, 12(2):166-180.

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

Murray , Charles

1984 Losing Ground : American Social Policy , 1950-1980. New York : Basic Book.

O'Neill, Jane A, Bassi, Laurice J, & Wolg Douglas A..

1987 “The Duration of Welfare Spells,” the Review of Economics and Statistics, 69:241-249.

Oliver, Melvin L., & Shapiro, Thomas M..

1995 Black Wealth/White Wealth: A New Perspective on Racial Inequality. New York: Routledge.

Rank, Mark R.

1985 “Exitinf from Welfare: A Life-Table Analysis,” Social Service Review, 59:358-376.

Schiller, Bradley R.

1989 The Economics of Poverty and Discrimination, Englewood Cliffs, CA: Prentice-Hall.

Sherraden, Michael W.

1991 Assets and the Poor: A New American Welfare Policy, Mew York: M. E. Sharpe.

Sherraden, Michael W., Page-Adams Deborah & Johnson Lissa

1999 Downpayments on the American Dream Policy Demonstration, Washington in St. Louis:Center for Social Development.

Tomaskovic-Devey , Donald ed.

1991 Poverty and Social Welfare in the United States , Boulder and London : Westview Press.

Walker, Gary

1989 “Comment on Employment,” In Welfare Policy for the 1990s, Eds. Phoebe H. Cottingham and David T. Ellwood, Cambridge, MA: Harvard University Press.

U.S. Development of labor, Office of the Chief Economist

1995 “What works and what doesn’t:A summary of research on the economic impacts of employment and training program. Washington. DC:Author.

附錄

附錄一、十三個 ADD 承辦組織及其方案簡介

承辦組織	地點	服務社區類型	組織類型	參與者/目標團體	先前是否已有開辦 IDAs 方案經驗
ADVOCAP	Fond du Lac, 威斯康辛州	小城市與鄉鎮地區	社區行動組織	以往 AFDC 與現在 TANF 接受者, 及工作貧窮	有
Alternatives Federal Credit Union (儲蓄互助社)	Ithaca, 紐約州	小城市與鄉鎮地區	社區發展儲蓄互助社	單親與青年	無
Bay Area IDA Collaborative	舊金山, 加州	都市	十一個社區機構聯合組織	亞裔, 非洲裔, 拉丁裔美國人	無
John H. Boner Center/NECF Credit Union	印地安那那波里斯, 印地安那州	都市	社會服務機構/社區發展儲蓄互助社 (是由兩志願機構聯合組織)	當地居民, 青年	有
CAAB Corporation	華盛頓特區	都市	七個社區機構聯合組織	TANF 接受者, 青年, 亞裔、非裔、拉丁裔美國人	無
Central Texas Mutual Housing Association	奧斯丁, 德州	都市	非營利住宅組織	當地租屋者, 青年	無
Central Vermont Community Action Council	Barre, 摩蒙特州	小城市與鄉鎮地區	社區行動組織與社區發展組織	TANF 接受者, 青年	無
Community Action Project of Tulsa County	Tulsa, 奧克蘭州	都市	以社區為基礎反貧窮組織	有依賴兒童工作貧窮家庭	無
Heart of America Family	堪薩斯城, 密蘇里州	都市	以社區為基礎家庭服務	非裔、拉丁裔美國人	無



鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

Service			組織		
Human Solution	波特蘭,奧勒岡州	都市	非營利住宅組織	當地租屋者	無
MACED	Berea,肯塔基州	小城市與鄉鎮地區	社區發展組織協會	低所得者,青年與非裔美國人	無
Shorebank Corporation	芝加哥,伊利諾州	都市	社區發展銀行及非營利聯盟	當地租屋者,銀行顧客	無
Women's Self-Employment Project	芝加哥,伊利諾州	都市	創業發展組織	低所得且自雇婦女,社會住宅居民	有

### 附錄二、十三個 ADD 承辦組織的帳戶設計特色

承辦組織	有關個人定期最低提撥規定	個人提撥上限	相對提撥比 (其他:個人)	帳戶基金累積之預估金額	帳戶允許用途	相關罰則
ADVOCA P	每月 \$ 20 美金	每月不超過 \$ 200 美金 兩年不超過 \$ 1000 美金	2 : 1	兩年可累積 \$ 3000 美金	教育、職訓、小本創業、購屋、房屋修繕。	若未參與事前約定理財課程,個人提撥將無法獲得相對提撥補助。
Alternative's Federal Credit Union (儲蓄互助社)	成人每月 \$ 20 美金; 青少年每月 \$ 10 美金	每月不超過 \$ 41.67 美金 每年不超過 \$ 500 美金	3 : 1	一年後可累積 \$ 2000 美金, 四年後可累積 \$ 8000 美金	購屋、房屋修繕、小本創業、高等教育。	未按期提撥,處以 \$ 2 美金罰鍰; 若未經許可提領,則喪失繼續參與方案資格。
Bay Area IDA Collaborative	金額常有變動,但有個人定期最低提撥規	金額常有變動	3 : 1	金額仍有所變動	購屋、小本創業、高等教育	無

承辦組織	有關個人定期最低提撥規定	個人提撥上限	相對提撥比 (其他:個人)	帳戶基金累積之預估金額	帳戶允許用途	相關罰則
John H. Boner Center/NE CF Credit Union	成人每月 \$20 美金；青少年每月 \$15 美金	州政府補助方案前三年，每年每年以不超過 \$900 美金為限；私人補助方案則以不超過 \$1500 美金為限	3 : 1	私人補助個人發展帳戶基金可累積上限為 \$2000 美金；州政府補助個人發展帳戶基金三年可累積上限為 \$3420 美金。	購屋、小本創業、教育、職訓	未按時提撥可能喪失繼續參與方案資格
CAAB Corporation	每月規定介於 \$10~\$75 美元間	依狀況而定	介於 2 : 1 至 7 : 1 間	依狀況而定	購屋、小本創業、教育、職訓	依狀況而定
Central Texas Mutual Housing Association	每季規定介於 \$60~\$120 美元間	每年不超過 \$500 美金	2 : 1	一年後可累積 \$1500 美金	購屋、小本創業、教育、職訓	未經許可提領，個人提撥將無法獲得相對提撥補助
Central Vermont Community Action Council	每月規定介於 \$25~\$41.66 美元間 每年最低提撥為 \$300 美金 每年最高提撥為 \$500 美金	每年不超過 \$500 美金	1 : 1	三年後可累積 \$3000 美金	購屋、房屋修繕、小本創業、教育、職訓	兩次未按時提撥或兩次未依規定參與理財課程，便取消其繼續參與方案資格

承辦組織	有關個人定期最低提撥規定	個人提撥上限	相對提撥比 (其他:個人)	帳戶基金累積之預估金額	帳戶允許用途	相關罰則
Community Action Project of Tulsa County	每月規定介於 \$ 10~ \$ 62.50 美元間	每年不超過 \$ 750 美金	針對住宅 IDA 為 2:1 其他住宅 IDA 為 1:1	一年後可累積 \$ 2250 美金, 四年後可累積 \$ 9000 美金	購屋、房屋修繕、小本創業、教育、職訓、退休	由承辦人員自我裁量任何違反規定行為是否嚴重到要取消資格問題
Heart of America Family Service	每月規定介於 \$ 10~ \$ 30 美元間, 另每年規定仍須額外提撥 \$ 45 美金	每年不超過 \$ 405 美金	2:1	一年後可累積 \$ 1215 美金, 四年後可累積 \$ 4860 美金	購屋、小本創業、教育、退休	若未參與事前約定理財課程, 個人提撥將無法獲得相對提撥補助 另三次未按時提撥, 便取消其繼續參與方案資格
Human Solution	每月規定介於 \$ 20~ \$ 41.66 美元間 (或每年至少提撥 \$ 240 美元)	每年不超過 \$ 500 美金	1:1 (未來朝 2:1 設計)	一年後可累積 \$ 1000 美金	購屋、小本創業、教育、職訓	必須參與事前約定理財課程, 才能獲得相對提撥補助, 且所獲相對補助若不滿 \$ 240 美金, 將取消其繼續參與方案資格
MACED	每月 \$ 15 美元	每年不超過 \$ 180 美金	6:1	一年後可累積 \$ 1260 美金, 兩年後可累積 \$ 2520 美金	購屋、房屋修繕、小本創業、教育	三次未參與理財課程, 且無正當理由時, 便取消其繼續參與方案資格
Shorebank Corporation	每月規定介於 \$ 20~ \$ 100 美元間	每年不超過 \$ 600 美金	2:1	三年後可累積 \$ 1800 美金	購屋、房屋修繕、小本創業、教育、職訓	未按時提撥超過三個月時, 便取消其繼續參與方案資格 另必須參與理財課程, 才可進行帳戶提領

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

承辦組織	有關個人定期最低提撥規定	個人提撥上限	相對提撥比 (其他:個人)	帳戶基金累積之預估金額	帳戶允許用途	相關罰則
Women's Self-Employment Project	每月規定介於 \$ 10~ \$ 30 美元間	每年不超過 \$ 360 美金	1 : 1	一年後可累積 \$ 720 美金	購屋、房屋修繕、小本創業、教育、退休	連續未參與理財課程,可能被取消方案參與資格

### 附錄三

#### 灣區個人發展帳戶組織會社（Bay Area IDA Collaborative）簡介

##### 一、東灣區亞裔社區發展中心

東灣區亞裔社區發展中心（East Bay Asian Local Development Corporation，簡稱EBALDC）成立於1975年，位於美國舊金山的Oakland市，是舊金山低收入戶人口比例最高的地區，其中以亞裔、墨裔及黑人為主。該中心為一個以社區發展為目的的非營利機構，提供該地區中低收入居民平價住宅興建計劃、理財管理服務、首次購屋申請及社區經濟發展。該中心目前在Oakland市住都局的贊助下，從事社區平價住宅更新計劃，其中包括一個商業中心的重建（Swan's Marketplace）及數個的平價住宅翻新重建計劃。該中心目前聯合灣區其他11個伙伴非營利機構（partners），組成灣區個人發展帳戶組織會社（Bay Area IDA Collaborative），接受來自企業發展組織（the Corporate of Enterprise Development）的贊助，於1997年開始在Oakland市推出個人發展帳戶的計劃。

##### 二、灣區組織會社的個人發展帳戶計劃

灣區的個人發展帳戶計劃，是由EBALDC規劃與執行。其設計結構如下：

- 1.對象：舊金山灣區收入中位數60%的社區居民或會社所服務的案主、街友等。
- 2.開戶：參與者可前往三家銀行的任一分行開戶，分別為Sumitomo Bank of California，CalFed，BayView Bank。戶名為參與者獨立戶名，配合款則由EBALDC統籌處理，依計劃執行階段提撥。
- 3.存款使用目的：購屋、經營生意、教育或就業訓練。
- 4.配合款提撥比率：2：1，每存1元，得到2元的配合款。
- 5.提撥的存款上限：存款的目的若為購屋，則提撥上限為1920美元，若存款的目的為創業及教育，則提撥上限存款為600美元。
- 6.提撥存款年限：2年。
- 7.經濟課程：參與者要先完成一至二週的投資理財（Master Your Money）初級課程，再參加5週（每週一次）的進階課程，包括儲蓄、投資、信用、債權、預算、計劃、消費等。兩年期間，EBALDC的個案管理員並進行一對一經濟諮商輔導，並配合夥伴機構提供必要的協助給IDA參與者。

鄭麗珍 (2000)。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

## 堪薩斯 (Kansas)「美國家庭服務之心」(Heart of America Family Services) 簡介

### 一、美國之心家庭服務的設立背景

美國之心家庭服務 (HAFS) 是一個歷史悠久的非營利的社會服務機構。在大堪薩斯城服務人數超過六萬人，其使命為透過資訊、教育及協商增權個人能力及支持家庭需要。美國家庭服務之心共設有十一個相關的分支機構，其中位於堪薩斯城西邊的家庭焦點中心主導規劃與推動當地財產形成方案，另財產形成方案於 1997 年推出家庭財產形成計畫 (Family Asset Building program, 簡稱 FAB)。

### 二、美國家庭服務之心的財產形成方案

堪薩斯城的家庭財產形成方案是由 HAFS 規劃與執行，其設計結構如下：

- 1.對象：堪薩斯市西區居民收入在貧窮線百分之一百五十者，其大多為拉丁美洲裔居民。
- 2.開戶：參與者可前往堪薩斯市的儲蓄互助社開戶，為獨立戶，配合款是由 HAFS 統籌處理，依參與者的計畫執行提撥。
- 3.存款使用目的：購買或修理房舍、教育或就業訓練、創業。
- 4.配合款提撥比率：2：1，每存 1 元得到 2 元的配合款。
- 5.提撥的存款上限：不論何種目的，最高上限為 4860 美元。
- 6.提撥存款年限：4 年。
- 7.經濟訓練課程：參與者必須參加經濟訓練課程，內容在協助參與者瞭解購屋、創業、教育等的實施過程。除了上課外，機構並提供具有優勢特點及問題解決設計的個案管理服務給予參與者，排除其財產形成過程中的障礙。

## 芝加哥市南灣銀行 (Shorebank) 的「個人發展帳戶」計劃簡介

### 1、南灣銀行的設立背景

南灣銀行成立於 1972 年，位於芝加哥市南邊一個經濟失利的社區。當時，銀行的設立者看到芝加哥南區因為工商業的遷移逐漸凋零，社區生活品質日漸下降，基於創造經濟失利地區商業契機的使命任務，進駐該區設立社區銀行。他們深信中低收入戶的儲蓄潛力尚待開發，他們也相信要振興地區的商業契機要先改善當地的房地產業。所以，該銀行設立後就藉由社區投資與發展房地產的方向，

鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究。

鼓勵居民儲蓄，並介入當地房地產的買賣，投資興建或修復平價的住宅(affordable houses)，再經由低利借貸的方式提供居民購置或修理房舍，逐步繁榮芝加哥的南區地方。南灣銀行成功的促成芝加哥南灣社區的發展，景氣當地的房地產業，並創造中低收入戶的高儲蓄率，在美國銀行界享有盛名。該銀行於 1997 年接受企業發展組織 (the Corporation for Enterprise Development, 簡稱 CFED) 的贊助，發展該地區的「個人發展帳戶」計劃。

## 二、南灣銀行的「個人發展帳戶」計劃

南灣銀行共分成三個部份，一為銀行儲蓄部門、房地產發展部門和南灣睦鄰部門 (Shorebank Neighborhood Institute, 簡稱 SNI)。SNI 是一個非營利組織，負責規劃與執行個人發展帳戶計劃。其設計結構如下：

- 1.對象：社區居民、和銀行有關人員（銀行員工、貸款人、儲蓄戶），收入在該地區中位數 60% 以下的低收入戶和有工作能力的貧困人士。
- 2.開戶：參與者在南灣銀行開戶，戶名為存戶和 SNI 聯名的活期儲蓄戶頭。
- 3.存款使用目的：購買或修理房舍、教育或就業訓練、創業。
- 4.配合款提撥比率：2：1，每存 1 元得到 2 元的配合款。
- 5.提撥的存款上限：凡以購屋為存款目的者上限為 1200 美元，以創業及教育為目的者上限每年為 600 美元。
- 6.提撥存款年限：3 年。
- 7.經濟訓練課程：參與者於開戶同時參加經濟訓練課程。SNI 與伊利諾大學推廣班合作，依照各存戶不同的儲蓄目的，安排五單元的投資理財課程，包括計劃目標發展、預算估量與編列、成本會計掌握、金融體系運作系。之後，SNI 的個案管理員對參與者進行一對一的經濟諮商活動，並視情況安排其他課程。

附錄四、比較帳戶結構之優缺點

帳戶結構	內容	優點	缺點
聯合戶名	參與成員與公部門共同列名，若需提款，需雙方同意方可。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.由於結清帳戶行為必須經過公部門之同意，使得公部門有機會再協助案主澄清，避免退出。</li> <li>2.公部門同時有帳戶之擁有權，較容易取的金融單位之所有資訊。</li> <li>3.參與成員無法自行提款，其較可進行存款用途之管理。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.因為共同列名，若帳戶有任何法律問題或糾紛需共同承擔。</li> <li>2.參與成員中途退出方案，後續結束帳戶之行政程序及法律問題較繁複。 【如：需參與者同意才可共同結清帳戶。】</li> <li>3.參與者將較少機會檢測自我財務管理之能力。</li> </ol>
分開戶名	參與成員自行於金融單位開戶，公部門亦於金融單位開立專戶，每月補貼之金額列入參與成員之帳面清單	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.參與成員對於帳戶使用權擁有較大自由，且給予參與成員建立自律性財務規劃之機會。</li> <li>2.公部門可避免對參與成員可能發生的財務詐欺問題負責。</li> <li>3.以參與者心理論之，可以掌控個人帳戶，其心理較舒服。</li> <li>4.參與成員與公部門的權責較能區分，另責任歸屬亦明確。</li> </ol>	參與成員對於個人帳戶擁有掌控權，易導致自行動支帳戶之金額，方案預期效益較低。



### 附錄五、資訊管理系統建構

資料是提供訊息與分析的材料，對於公共政策的擬定深具意義，且建構資訊管理系統（MIS）可以提升實務的價值，在家庭發展帳戶方案中資訊管理系統的建構可提供以下三個功能：

1. 資料保存：在家庭發展帳戶方案中參與者參與過程資料的保存對參與者及方案執行者皆深具重要性，其資料保存之重要內容包括
  - a. 參與者背景資料（如：家戶人口資料、資源和負債情形）
  - b. 參與者財務資料。
  - c. 參與者草擬使用計畫的規劃標準
  - d. 使用計畫基金的來源
  - e. 使用計畫所需之經費
2. 資料之監控：蒐集和評估資料是方案成功的重要依據，這不僅僅可以作為家庭發展帳戶內部員工管控資料之機制，對於基金來源、研究者和政策規劃者皆可學習到影響方案成功之因素。在方案監控之重要內容如下：
  - a. 參與者資訊：人口統計的改變軌跡、財產的網絡、經濟教育的涉入及個人發展帳戶的參與狀況。
  - b. 帳戶管理：儲蓄方式的監控。
  - c. 方案計畫：覆查所有的資訊可以提供個人發展帳戶方案計畫的發展。
  - d. 方案經費：在個人發展帳戶方案投入的經費攸關執行方案的花費及效益。
  - e. 方案管理：強調參與者及方案行動報告的重要性。
3. 資料管理：資料保存及整理是必要性工作，其提供了監控之功能。管理資料最有效率的方法是於一套單一系統進行資料的保存及彙整。一套資訊管理系統就如同是協助使用者的溝通工具，連結了使用者與資料之間的關係。一套資訊管理系統必須是：
  - a. 容易被操作。
  - b. 資料種類需被員工標準化。
  - c. 提供政策指引的最佳實踐。
  - d. 提供有意義的報告。
  - e. 提供記錄的連結、保存及監控之功能。

一個個人發展帳戶 MIS 運用，包括了四項部份：

#### 1. 方案資料：

- (1) 一個個人發展帳戶針對方案在資料蒐集上有兩個目的，一為協助組織依據資料所呈現的數據結果重新建構方案之架構，另提供數據使評估者了

解方案之效益。當方案設計改變時，資訊管理系統必須定期更新以顯示改變程度及其對目標群產生之影響。重要的設計指標包括：

- a.組織和基金合作組織對方案之提供及擔任溝通之媒介。
  - b.參與者帳戶結構。
  - c.配套方式及相對補貼 (Match) 率。
  - d.可允許資產使用之用途。
  - e.對於參與者帳戶時間及金錢之限制。
  - d.建構課程安排的財務技巧。
- (2) 有關方案經費部份，強調任何方案皆需將經費用於管理及評估上。個人發展帳戶方案在執行上必須記載方案花費及投入方案規劃及執行的員工支出部份 (如薪水、沒有報酬之付出及協同工作的時間等)。其包括
- a.基金籌募。
  - b.配套性基金使用。

## 2.參與者之資料

- (1) 人口資料：對於方案管理及評估者而言，蒐集、保存及監控參與者之資料，尤其是家戶人口資料，可以針對特殊參與者族群提供另項有意義之方案規劃與評估。
- (2) 財務網路：參與個人發展帳戶方案可增加目標群案主之資產，為了改善參與者過去的財務網路，個人發展帳戶電腦資訊管理系統必須蒐集案主的所得、資產及和其本身之勞動力情形，以提供最適之個案管理及方案設計。
- (3) 建立金融技術：一個個人發展帳戶包括財務、經濟教育及儲蓄補貼率，為了瞭解參與者上財務課程的情況，電腦管理系統必須提供個案的備忘錄，其內涵包括個案上課之時數、課程之型態與內容、個別性計畫、與其他參與者之連結及準備擁有資產之行動情形。
- (4) 帳戶資訊：個人發展帳戶方案中最複雜的部份，就屬參與者帳戶之資訊管理，其亦屬儲蓄成功與否之最重要的基礎評估指標。帳戶資料包括：帳戶的結構、定期的帳戶之財務報告書、購買資產後之帳戶結清情形。一個個人發展帳戶電腦資訊管理系統必須必須允許或接受每一個帳戶在一年最大量儲蓄或小額儲蓄之獨特性帳戶結構及資產的使用，另針對貼補率協商每一位基金合作夥伴。
- (5) 每月帳戶情形：參與個人發展帳戶的財務結構必須被掌握，其目的是為了讓這些帳戶結構能夠做最適切的用途，所以帳戶財務情形的資料保存有其必要性。個人發展帳戶電腦管理系統必須允許建構新的參與者資料，另透過電子轉換過程呈現整體性及全年度貼補率之財務情形，以進

行方案財務管理。

(6) 合格退出：當參與者購買資產時，個人發展帳戶方案必須繼續追蹤及瞭解帳戶財務支出情形並且取消基金補貼率，妥善運用電腦管理系統可有效管控參與者於方案中參予的情形與基金補貼率配搭之情形。

(7) 目標群案主退出方案之原因：對於管理者及評估者而言，知道個人發展帳戶退出知情形式重要的，個人發展帳戶電腦管理系統必須提供退出之理由與種類，如案主使用財務的阻礙、遷離該地區或疾病等。

### 3.有關報告

針對各種不同的分析目的，個人發展帳戶電腦資訊管理系統應該需提供以下之報告：

- (1) 累加性報告：包括目標群案主帳戶狀況及退出情形。
  - (2) 目標群案主資訊報告：其包括提供案主群靜態資料報告，包括背景資料、住址、帳戶情形、相對補貼率、財產使用以及退出方案之理由等。
  - (3) 每期案主資訊報告：包括案主帳戶狀況、個人儲蓄金額的差異比較，以及帳戶結清的情形。
  - (4) 方案資訊報告：包括方案設計差異、基金合作組織的資料以及目標群案主人口資料之相關統計。
- 4.資料的行政管理：一個好的電腦管理系統必須同時是容易被操作及被管理的，另可做每天資料之更新。

總結，使用個人發展帳戶電腦管理系統五項優點為

- 1.可作為參與者監督之機制。
- 2.可掌控方案之花費與進行過程。
- 3.可熟練管理制度。
- 4.在參與者角度，可增加對方案之正當性及真實性。
- 5.可作為評估之資料來源。

## 附錄六、財產形成方案的人事

### 1. 個管員的具備條件與招考

在雇用個管員時，必須考量原設計每一位個管員職務之責任是什麼？藉由這樣的過程可以評估投入方案之人力及可以雇用的個管員的人數，另適宜地分配職務。因為個人發展帳戶方案必須關注案主的生活情形，另當方案增加新的參與者時，在其開始接觸及參加方案的開始階段，個管員之任務將會要求對案主投以更多的注意，如此協助及陪同案主共同針對參與個人發展帳戶方案之使用計畫、財務課程安排、經濟教育等，需要花費個管員更多之時間來進行方案之執行，此為整體個人發展帳戶方案之必要過程。

### 2. 個管員的任務內容(準備與執行階段)

- (1) 吸收新成員及面談參與者：行銷個人發展帳戶方案是為了吸收新成員，所以需要個管員投資較多的時間，例如介紹組織的網絡、介紹方案、瞭解參與者意願等。
- (2) 經濟讀寫的訓練
- (3) 保留方案財務記錄
- (4) 社區和參與者關係
- (5) 政策發展及公共關係

### 3. 個管員的督導與管理制度

### 附錄七、評估設計

在執行方案或政策時，評估的運用有助問題的解決、服務的規劃、政策的發展與修正。就評估的目的而言，評估大致可分為總結性的評估（summation evaluation）和形成性的評估（formative evaluation）（趙碧華和朱美珍譯，1995）。總結性的評估主要是對方案或政策的有效性及其成果做一全面性的評斷，以證實方案或政策背後所依循的理念或思潮確實發生效果（簡春安和鄒平儀，1998）。財產形成方案是一項新的嘗試，跳脫過去以所得為中心的實施，以確定此一方案途徑的有效性與適當性。

依照美國目前 CFED 的實施經驗，方案的評估設計應與方案的實施同步進行，甚至在方案預定期間結束，仍應持續追蹤至少二年，以確立該方案的效果（Center for Social Development, 1999）。同時，根據美國 1998 年通過的 Assets for Independence Act 的規定，示範型的財產形成方案，應編列最多達百分之二的方案總經費進行評估的設計與執行，另外百分之七點五作為行政費用。未來的評估焦點主要在財產形成方案的預期成效，方案實施的助力與阻力，方案參與者的存款累積與自信心建立。至於評估的設計及資料收集方法，可以採用下列多元的方式進行，如下：

1. 實驗設計
2. 深度個案訪談
3. 電腦資料管理與監控
4. 成本效益分析