

# 【破解貧窮循環魔咒】

脫貧自立行動

論壇活動

主辦單位：臺北市政府社會局

財團法人臺北市白陳惜慈善基金會

國立台灣大學社會工作系

活動時間：中華民國九十三年五月十、十一日

活動地點：國立台灣大學凝態科學暨物理學館國際會議廳

# 目 次

目 次.....	1
活動主旨.....	2
活動議程.....	4
專題報告.....	8
論壇一.....	18
企業化思考下的脫貧公司.....	19
從台北銀行公益慈善基金會贊助「台北市出人頭地發展帳戶」專案談企業贊助脫貧方案之原因及扮演角色.....	27
脫貧計畫是「產、官、學」三界實體溝通與運作.....	30
從企業面向探討脫貧方案.....	31
「破解貧窮循環魔咒」脫貧企業觀.....	32
論壇二.....	36
策面向探討脫貧方案.....	37
從政策面向探討脫貧方案.....	41
臺北市社會局脫貧導向的公共扶助政策.....	42
「破解貧窮循環魔咒」脫貧自立行動論壇.....	73
論壇三.....	76
「臺北市家庭發展帳戶專案」之行政執行報告.....	77
再 創 生 機--失業婦女重生方案.....	96
貧困家庭自立脫貧計畫-「居家清潔服務」生涯成長團體.....	101
第四次團體活動紀錄.....	101
論壇四.....	104
「儲蓄、創業、自助、人助」是我堅持的力量.....	105
同病相憐、彼此幫忙.....	107
專案讓我的生活圈變大.....	108
努力不一定成功，但成功卻需要不斷的努力加油.....	109
論壇五.....	111
「從就業（創業）面向探討脫貧方案」引言文.....	112
就業媒合、職業訓練、創業加盟.....	116
陽信銀行「從就業（創業）面向探討脫貧方案」論壇.....	117
臺北市政府推展飛鳳計畫具體措施及執行情形.....	120
從就業（創業）面向探討脫貧方案.....	123
與會人員名單.....	128

## 活動主旨

臺北市政府的社會救助政策已邁向一個新的里程碑，由原來消極的收入維持，透過生活扶助的現金給付及相關的福利服務已保障臺北市低收入戶市民的基本生存權，前進到積極工作福利的提倡，由公部門提供社區服務或以工代賑的措施提昇低收入戶市民的人力資本。在民國八十九年七月一日，馬英九市長更進一步提出「臺北市家庭發展帳戶」的脫貧自立方案，積極的結合企業財力資源，提供配合存款以協助低收入戶市民為特定用途形成財產，或小本創業、或首次購屋、或接受高等教育，終究得以脫貧自立、融入主流社會。臺北市政府在社會救助政策的發展過程中，每一個前進的步調都宣示著，更積極協助暫居下風的低所得弱勢市民在基本的安全網上，逐步的跳脫貧窮成為主流社會的一員，而「臺北市家庭發展帳戶」方案就是整合了公部門的專業人力、企業的財力資源，透過社會救助措施的創新改造，重新詮釋公部門的濟貧福利政策，嘗試破解過去消極的貧窮魔咒。

三年來，六十九位參與「臺北市家庭發展帳戶」方案的低收入戶不再只是手掌向上的接受社會救助，更積極的定期到銀行定額存款、完成兩百小時的理財課程、規劃一份可行的投資計畫，就像社會中的一般市民努力工作、提昇自己、預存未來。在公部門與企業界的合作下，社會救助工程回歸最動人的人本關懷與社會互助精神，六十九位參與人也將從受助人變成自立人，未來社會更將多出六十九位生產者，而非福利依賴者。

為了回顧過去、瞻望未來，臺北市政府社會局、財團法人臺北市白陳惜慈善基金會與國立台灣大學社會工作系特別舉辦這個論壇活動，以圓桌論壇形式，從產、官、學三面向與論已實施三年之全國首創之「臺北市家庭發展帳戶專案」之經驗與成果，俾使臺北市政府及全國未來的社會救助政策規劃更臻於完善。

## 活動目的

(一) 分享全國首創之「家庭發展帳戶」脫貧專案三年實驗成果與經驗。

- (二) 從產官學三面向研討脫貧之經驗與發現，以提供未來設計適切之脫貧模式。
- (三) 編印【破解貧窮循環魔咒】脫貧自立行動論壇彙編專輯，供社會工作實務界等使用。

## 活動議程

五月十日（星期一）	
時間	內容
09：00--9：30	報到
9：30--10：00	<p><b>開幕式</b></p> <p>市長致詞、祝福、反貧窮決心儀式</p> <p>主持人：馬市長英九</p> <p>財團法人臺北市白陳惜慈善基金會魏明春董事</p> <p>國立台灣大學社會工作系</p>
10：00--12：00	<p><b>專題報告</b></p> <p>臺北市家庭發展帳戶專案第一階段評估報告</p> <p>主持人：白秀雄副市長</p> <p>報告人：臺北市政府社會局第二科王玉珊科長</p>
12：00--13：20	餐敘
13：20—15：20	<p><b>論壇（一）</b></p> <p><b>從企業面向探討脫貧方案</b></p> <p>主持人：臺北市政府社會局顧局長燕翎</p> <p>引言人：寶來證券集團公益執行長戴招元</p> <p>與談人：台北銀行企劃處朱瑞驍協理</p> <p>商脈有限公司高錦男總經理</p> <p>信義房屋企劃部不動產企劃研究室張欣民協理</p> <p>中國山角股份有限公司葉啟賢經理</p>
15：20--15：40	茶敘

15：40--17：40	<p><b>論壇（二）</b></p> <p><b>從政策面向探討脫貧方案</b></p> <p>主持人：內政部社會司邱汝娜司長</p> <p>引言人：國立台灣大學社會工作系鄭麗珍教授</p> <p>與談人：國立台北大學社會工作系孫健忠教授</p> <p>                  臺北市府社會局顧燕翎局長</p> <p>                  高雄市政府社會局洪局長富峰</p>
17：40--	<p><b>明日再見</b></p>

五月十一日（星期二）	
時間	內容
09：00--10：30	<p><b>論壇（三）</b></p> <p><b>從行政面向探討脫貧方案</b></p> <p>主持人：國立台灣大學社會工作系楊培珊教授</p> <p>報告人：臺北市政府社會局第二科杜慈容股長</p> <p>與談人：家扶基金會台北縣家庭扶助中心尤清梅主任</p>
10：30--11：00	<b>茶敘</b>
11：00--12：30	<p><b>論壇（四）</b></p> <p><b>脫貧方案參與者之經驗分享</b></p> <p>主持人：國立台灣大學社會工作系陳毓文教授</p> <p>引言人：脫貧方案參與者吳女士</p> <p>與談人：脫貧方案參與者紀女士</p> <p style="padding-left: 40px;">脫貧方案參與者周女士</p> <p style="padding-left: 40px;">脫貧方案參與者曾女士</p>
12：30—13：30	<b>餐敘</b>
13：30—15：30	<p><b>論壇（五）</b></p> <p><b>從就業（創業）面向探討脫貧方案</b></p> <p>主持人：臺北市政府勞工局嚴祥鸞局長</p> <p>引言人：私立東吳大學社會系盧政春教授</p> <p>與談人：1111 人力銀行王孝慈總經理</p> <p style="padding-left: 40px;">陽信銀行楊繼鳴總經理</p> <p style="padding-left: 40px;">臺北市政府社會局第五科江幸慧科長</p> <p style="padding-left: 40px;">臺北市勞工局第三科吳祥嫩股長</p>

15：30—15：55	<b>綜合論壇</b> 主持人：臺北市政府社會局顧燕翎局長
15：55—16：05	<b>閉幕式</b> 主持人：臺北市政府社會局顧燕翎局長 寶來證券集團公益執行長戴招元 國立台灣大學社會工作系

## 專題報告

### 臺北市家庭發展帳戶專案第一階段評估報告

臺北市政府社會局第二科王玉珊科長

# 臺北市家庭發展帳戶專案

臺北市政府社會局第二科王玉珊科長

第一階段評估報告摘要  
(八十九年七月至九十二年六月)

## 第一章 緒論

### 第一節 研究緣起與問題

本研究將針對以「財產形成權」保障所規劃及執行之全國性首創的「臺北市家庭發展帳戶」實驗性專案，進行方案第一階段評估（八十九年至九十二年六月），期待透過本研究能夠對「財產形成」理念運用於社會救助制度中，提供實務面的操作經驗與見解，並檢視及形成未來社會救助政策脫貧方案規劃之參考。

### 第二節 研究目的

- 一、提供本市社會救助之發展與內涵，用以瞭解本市脫貧政策的時代背景、發展脈絡與構思。
- 二、提供「家庭發展帳戶」實驗性專案之內涵及與執行情形。
- 三、評析「家庭發展帳戶」實驗性專案之效益，及其對社會救助制度產生之意義。
- 四、試擬「財產形成」運用於社會救助制度中未來辦理之修正方向。
- 五、提供其他縣（市）政府未來欲辦理相關脫貧方案之建議。

### 第三節 研究方法

- 一、方案的行政評估
  - (一) 方案的條件
  - (二) 方案特色
  - (三) 行政程序
  - (四) 資源來源
- 二、方案的過程評估
  - (一) 方案描述
  - (二) 方案監督

(三) 品質保證

(四) 財產累積

(五) 財產運用

### 三、結果評估

(一) 低收入戶之儲蓄行為評估

(二) 財產形成的福利效果

## 第四節 研究限制

本研究希望透過方案內容分析與實證訪談的結合與互補，以較客觀的方式進行臺北市家庭發展帳戶實驗性專案之第一階段評估，然由於實驗性專案參與者達成專案使用用途之目標期間為九十六年六月三十日，故在研究過程中尚無法呈現整體之專案效益結果，此為本研究之限制。

## 第二章 臺北市社會救助脫貧政策的發展與構思

### 第一節 社會救助的發展

一、1980 年之前 (民國 69 年)：傳統消極地從安貧層面給予救助

二、1980 年 (民國 69 年)：社會救助法之訂定，使社會救助合法化，成為社會安全制度重要的一環。

三、1996 年 (民國 85 年)：反省思考及倡導階段

四、1997-1998 年 (民國 86-87 年)：首都掃貧運動階段

五、1999 年 (民國 88 年)：脫貧行動階段

六、21 世紀 (200 年迄今)：延續低所得者之脫貧方案之發展脈絡 進行實施。

### 第二節 臺北市低收入戶的新形貌

壹、年齡

貳、教育程度

參、婚姻狀況

肆、工作貧窮

### 第三節 脫貧政策的制定與構思

壹、工作福利

- 貳、第二代的教育投資
- 參、財產形成

### 第三章 臺北市家庭發展帳戶專案之規畫

#### 第一節 方案的規畫理念

財產形成最重要的意義乃在於工作倫理原則下，提供資產累積的配套協助，防止其再度落入貧窮，以快速有效達致經濟自立。「家庭發展帳戶專案」目標在於協助「工作貧窮」之低所得者脫貧自立，而脫貧則定位為「脫離公共扶助依賴，自立謀生」，同時亦將脫貧視為一種過程，而專案中的帳戶用途目的，則設定在高等教育、小本創業及首度購屋三個項目中，並突顯「自立謀生」之發展性意義。

#### 第二節 方案的內容與特色

內容

- 壹、專案目標
- 貳、專案實施對象
- 參、專案執行策略
- 肆、專案實施期間
- 伍、專案申請日期及辦理方式
- 陸、專案其他相關規定
- 柒、專案審查方式
- 捌、專案運作流程
- 玖、脫貧教育之相關課程

特色

- 一、專案認為貧窮的問題不能單就收入來評量。
- 二、另強調福利使用者的權利義務及個人責任。
- 三、專案的經費來自民間。

#### 第三節 小結

參考美國的經驗，對照台灣目前的社會救助實施效果的限制與影響，協助低收入戶脫離貧窮應是一個積極而及統整的工作。具體而言，為了鞏固國家

未來經濟發展的基石-人力資源，社會救助政策的設計，應以「積極扶助」代替「消極救助」取向，以「權利義務」代替「福利依賴」，以「彈性扶助」彌補「法令嚴苛」之不足，協助低收入戶脫離貧窮，累積財產，才有可能使社會底層之低收入戶市民永遠跳脫貧窮線，從公共扶助中畢業。

## 第四章 臺北市家庭發展帳戶專案之執行

### 第一節 方案執行與管理

#### 壹、經費來源

##### 一、相對配合款部分

##### 二、人事成本

##### 三、行政支出（不含郵電、辦公室設備支出）

以此次臺北市家庭發展帳戶專案八十九年七月一日至九十二年六月三十日止，辦理 200 人規模之實驗性方案，三年所需經費（相對配合款、人事費用、行政支出）共計 12,068,694 元。平均一年所需之經費為 4,022,898 元。

#### 貳、方案執行人員

#### 參、方案施作

##### 一、穩定就業

##### 二、定期儲蓄

##### 三、教育訓練

##### 四、專案參與者使用用途

##### 五、專案帳戶使用年限

##### 六、專案帳戶提撥方式

##### 七、個人諮商

##### 八、團體座談

##### 九、資訊轉介

##### 十、建構互助網絡

##### 十一、其他相關規定

#### 肆、國際交流

#### 伍、社會倡導及媒體運用

### 第二節 專案參與者相關資料分析

#### 壹、三年專案之實施過程中相關人數之統計

貳、選擇離開及取消專案資格者之統計資料

參、持續參與專案三年之六十九位參與者資料分析

一、性別

二、年齡

三、教育程度

四、婚姻狀況

五、職業種類

六、每月薪資收入

七、參與者原參與專案時之低收入戶等級

八、參與者歷經總清查後調整之低收入戶等級狀況

九、已不具低收入戶資格之原因

十、參與者家中人口數、工作人口數及身心障礙人口數

### 第三節 資源開發與結合

壹、辦理經費之資源開發與結合

貳、教育訓練之資源開發與結合

參、工作機會之資源開發與結合

肆、優惠事項及諮詢資源之開發與結合

### 第四節 小結

專案辦理期間由於參與者長期依賴政府，且視為理所當然，所以在專案強調「自助人助」的精神下，有時難免有所衝突，而此時則需透過社工員多次進行諮商與輔導才能夠強化參與者之脫貧動機，故工作方法除方案管理外，個案管理亦為其重點工作之一。整體而言，「財產累積」協助貧窮者脫貧，只是社會救助制度中之一種工作理念與方法，其仍需透過教育、就業、醫療等層面之協助才有機會使得受助者改善困境，脫離貧窮。

## 第五章 臺北市家庭發展帳戶專案之執行

### 第一節 行政評估

壹、方案條件：

一、方案的行政支持程度

二、方案執行人員的理念使命及知能

三、方案規畫之縝密程度

四、方案與其他機構的關係狀況

五、方案執行人員的訓練

六、工作人員離職率

貳、方案特色：

一、方案的目標與參與者的目標是否一致

二、參與管道是否清晰易懂

三、方案的規定是否簡明扼

四、方案的誘因是否適當

五、參與者存款是否定期而穩定

六、參與者存款的規定和罰責是否合理

參、行政程序

一、參與者是否瞭解方案內容及相關規定

二、存款及相對配合款之可近性

三、脫貧教育的安排

（一）課程執行情形：

（二）講師部分

（三）參與者之回饋及吸收

四、方案設計是否具有可修正性

肆、資源來源：

一、方案經費來源之穩定性

二、發展新資源之潛力高

## 第二節 過程評估

壹、方案描述

貳、方案監督

參、品質保證

肆、財產累積

伍、財產運用

### 第三節 結果評估

壹、低收入戶的儲蓄行為評估

貳、附帶效果評估

一、經濟效果

二、個人效果

三、家庭效果

四、社會關係

五、兩代效果

### 第四節 小結

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，相對於傳統的思考，的確非常充滿跳躍性、試驗性及挑戰性。但是，政策的討論與辯證畢竟只是紙上談兵，倒不如以小型的試驗性方案，經過良好的評估設計來呈現說明的福利效果，將更有說服力。為了辨識與確定此試驗性方案的福利效果，評估工作必須同步進行，有助方案的修改及政策的規劃。

## 第六章 結論

### 第一節 綜合分析

一、環境(氣候)部分

二、組織部分

三、服務對象部分

四、引進民間力量部分

五、法規修訂部分

### 第二節 政策建議

壹、經費來源

貳、參加資格

參、方案規模

肆、使用目標

伍、相對配合款之比率

陸、電腦資料管理系統

柒、人事聘用

捌、評估設計



## 論壇一

### 從企業面向探討脫貧方案

主持人：臺北市政府社會局顧燕翎局長

## 企業化思考下的脫貧公司

寶來證券集團 戴招元公益執行長

### 一、前言

「企業化」和「商業化」是迥然不同的，卻常被魚目混珠地假「企業化」之名，而行「商業化」之實。企業家和奸商二者的迥然不同，亦正取間於其胸懷「企業化」的抱負執著，抑或「商業化」的野心貪婪。

「商業化」只是一種唯利是圖的賺錢或搶錢機制，且以此為目的；在法律的邊緣，甚或不惜逾越法律地謀取最大的獲利。

「企業化」也是一種賺錢的機制，但卻不是以此為目的，更不會唯利是圖地淪為搶錢一族；所以，賺錢只是「企業化」維持生存的必要過程或手段，如何來更充分地達成各該企業對人類的使命或社會的責任，才是「企業化」之目的。

「企業管理學」這套「企業化」的學問，絕非商人的專利，各行各業都有企業化思考的空間；以助人脫貧為使命的「脫貧產業」，若想更充分地來達成其使命或責任，也是要有一番企業化的思考和運作。

「企業管理學」的原始鼻祖，乃是源自於「軍事學」中的量化推算，艾森豪將軍最後選擇在六月六日從諾曼地海灘登陸，就是從好幾個可以登陸的海灘上德軍所佈屬的兵力及海象潮汐等等資訊，經過一番量化計算評比後的最佳選擇。

「企業化」思考下的醫院管理，會兼顧「懸壺濟世」、「視病猶親」等醫護產業的使命；「商業化」思考下的醫院管理，則是一幢幢冷酷無情的醫療大廈，甚而是些草菅人命而罔顧醫德的賺錢機器。

### 二、脫貧公司的人事管理之企業化思考（薪資政策部份）

在這個假「企業化」之名，而行「商業化」之實的功利社會，再加上當今走火入魔成金權政治下政府的許多「應作為」而「不作為」和「不應作為」而「作為」，造成「富者愈富」及「貧者愈貧」的懸殊落差大環境下，要使貧者跳脫出「貧者愈貧」的貧窮循環魔咒，實在是一樁相當不容易的希望工程；所以，得有一流且有使命感的高桿工程師的參與奉獻，才會有較佳的成效。

高薪政策所能網羅的高桿工程師，很可能只是一流卻使命感不足的人，在司馬光的《資治通鑑》中，將這種「有才無德」之人歸類為皇帝萬萬不可任用的「小人」，也就是時下假「企業化」之名而行「商業化」之實的文化下所盛行之「魔鬼訓練」的「優良產品」。

低薪政策所能網羅的高桿工程師，只會是寥寥不足的少數有犧牲情操或宗教情操之人，而且，其中不乏會有懷持過多宗教或自戀固執，甚而是宗教或自戀盲點的難以合作之人，也就是一本文學名著所詮釋的「傲慢與偏見」。

底薪和獎金各半左右的合理薪資政策，並輔以人性化的合理福利保障，才是孕育有使命感的一流人才搖籃。這種「有才也有德」者，是司馬光籲請君王最為優先任用的「聖人」，其次則是「有德無才」的「賢人」，再等而次之的是「無才也無德」的「愚人」；萬萬不能重用「有才而無德」的「小人」啊！否則，「小人當道」乃社會之亂源，有道是「聖人不死，大盜不止」中所反諷的「聖人」，正是這些恃才而自以為是「聖人」的「小人」啊！

欠缺相當程度獎金制度的公務人員薪資政策，不太容易網羅到太多能以「企業化」的「智慧經濟」來克服「商業化」的「知識經濟」之高手，很可能會徒然虛耗了可貴的助人脫貧資源，而創造不出較高水準的脫貧績效。

過多過當的獎金空間，也會誘發人性弱點中的貪婪與奢華，會日漸地將「聖人」腐化成「小人」，將「賢人」腐化成「愚人」。所以，獎金的核計，應該遵循「邊際效應遞減」的準則。

要捨得用合理的底薪、獎金、福利保障來聘用幾位有使命感的一流人才，來擔任「脫貧公司」的決策工作人員，否則，會在「錯誤的決策比貪瀆還可怕」的定律下，無啥效率地鬼混虛耗許多可貴的慈善資源。為了省下三、五萬元的人事福利支出，卻會虛耗三、五十萬元，甚而是三、五百萬元的公益果效，真是因小失大的不智。

### 三、脫貧公司的生產管理之企業化思考

脫貧公司的唯一產品，就是協助在貧窮線下掙扎，且已經擁有，或是在短期內有可能陶成出正確脫貧心態和能力的弱勢朋友，給予必要的扶助和育成，使之早日遠離貧窮。

脫貧公司唯一產品所面對的生產原料，是一個個活生生的「自然人」，而非一般生產線上那些沒有生命尊嚴的「原物料」；所以，面對這些有生命

尊嚴的生產原料，脫貧公司的員工必須謹守人道尊嚴的平等及尊重之心態，不得傲慢，也無需過卑地矯情。也就是說，在行銷管理中對顧客的「以客為尊」準則，也要一體適用於生產管理中對待等候加工育成的生產原料（脫貧學員）上。

脫貧公司唯一產品所要組裝或加工的流程，是一套育成及陪伴弱勢朋友跳脫貧窮的漫漫長路，是一條必需以「年」為計算單位的生產線，而非以「秒」或「分」為計算單位的生產線；所以，面對這條數以「年」計的漫漫組裝流程，脫貧公司的第一線員工必須在使命感之外，還得懷持更多的愛心和耐心。

綜上所述，脫貧公司所要生產的產品，是一樁相當高難度的類似高科技精密產業般的服務，而不同於急難救助、清寒獎學金、冬令救濟……等較易於生產的類似傳統產業般的服務。所以，脫貧公司在生產管理上的平均成本，自然會是較高的。

然而，在「一分錢一分貨」的準則之下，脫貧公司的產品價值，自然也會是較高的；就好比高科技精密產品的一台手提電腦，其成本和價值要比傳統產業所組裝的一把雨傘高出甚多，甚而還會達成「一分錢二分貨」的更佳之投資報酬率。

一個五、六年後脫貧成功的人，不但會減少日後更多年的社會依賴負擔，還有可能成為回饋社會的納稅人或捐款人，長年累月地結算之下，其投資報酬率會遠遠大於1的；且其間所創造出的尊嚴感、成就感、價值感、充實感……等利多，更是那有形的投資報酬率所難以計量的。

只是，面對如此高平均成本的產品，除非需要脫貧的人數非常少，或是公、私部門能投資的社會資源是無限的；否則，痛苦而無奈的篩選機制，乃是必要的。

當公、私部門所肯投入的社會資源只夠百分之一的貧者脫貧，就只能先百中取一地篩選出較能有正確脫貧心態和能力的弱勢朋友，以確保產品的脫貧成功率能較高；也才能後續地以此良好之績效激發出更多公、私部門的社會資源之投入，也才能循序漸進地幫助更多的弱勢朋友來脫貧。

在社會資源有限的無奈下，除了嚴謹的篩選之外，在漫漫的脫貧生產線上，也是要臨淵薄冰地隨時做好品管機制，嚴謹地淘汰掉有瑕疵的半成品（沒能符合教育訓練流程中所應有的成長之脫貧學員），以確保脫貧公司所推上

市場的產品（通過教育訓練流程的脫貧學員）日後能有較高的脫貧成功率。

從 2000 年 6 月開始執行到 2003 年 6 月的臺北市「首都脫貧專案」的教育訓練流程中，因著上生產線之前所設定的三個篩選門檻的自我篩選機制，從 8656 戶低收入戶中，只接到了 200 戶的報名，其初步篩選率為篩除了 97.7% ( $1 - 200 \div 8656 = 0.977$ )，約為每 43 戶之中篩選出 1 戶。再經過初步的審核之後，剔除了 16 戶年齡超過 65 歲而無工作能力者，總篩除率為 97.9% ( $1 - 184 \div 8656 = 0.979$ )；再由 184 戶公開地自行或代為抽定 184 個序號。

頭半年緩衝期中的教育課程，側重於輔導就業與「脫貧計劃書」的撰寫，由台灣大學社工系的鄭麗珍教授及其研究助理吳雅惠同學、和泰聯合會計師事務所的楊進財會計師、臺北市政府社會局第二科本專案的謝宜容承辦人等四人，共同來面對面地協助「脫貧學員」撰寫出詳盡的「脫貧計劃書」。為期半年的緩衝期中，自行退出或被淘汰了 51 人，所以，當初抽中 151 號之前的低收入戶，都有機會參與這次只有 100 個名額的脫貧機緣，只有 33 位手氣不佳者無緣參加（詳附表一：三年專案之實施過程中相關人數之統計）。

附表一：三年專案之實施過程中相關人數之統計

內容	第一組： 每月家庭工作人口平均薪資未超過二萬元者	第二組： 每月家庭工作人口平均薪資二萬元以上者	年齡超過 65 歲且無工作能力	合計
申請報名者	112	72	16	200
通過審查者	112	72	-	184
未通過審查者	-	-	16	16
正取者	50	50	-	100
備取者	62	22	-	84
通知備取者	31	20	-	51
截至 89 年 12 月底備取期限止，仍未通知備取者	31	2	-	33
持續參與三年專案結業者	33	36	-	69

（資料來源：臺北市家庭發展帳戶專案第一階段評估報告，臺北市政府社會局。）

在臺北市政府社會局二科謝宜容承辦人溫柔又嚴格的長期陪同之下，151 位有幸陸續參與的脫貧學員中，只有 69 人通過這漫漫三年的粹練和成長，率多得以擁有自己三年來辛苦又節儉地蓄存下的 15 萬元左右本息，以及寶來證券集團那 1,440 萬元中相對扶助脫貧而致贈的 15 萬元左右本息。

本專案的粗結業率為 69% ( $69 \div 100 = 0.69$ )，總結業率為 45.7% ( $69 \div 151 = 0.457$ )；無法結業的 82 人 ( $151 - 69 = 82$ )，其退出原因詳見附表二：選擇離開及取消專案資格者之統計資料。

附表二：選擇離開及取消專案資格者之統計資料

退 出 原 因	第 一 組	第 二 組	合 計
無法參加脫貧教育課程	7	6	13
沒有在期限內開戶	1	1	2
瞭解帳戶不得任意提領規定後，自願放棄		1	1
經瞭解專案內容後無意參加	21	16	37
為候補者，未於期限內完成報到，取消資格	4		4
存款半年不及最低額度 12,000 元，多次聯絡不到，取消資格	2		2
教育課程缺課超過 10 堂課，取消資格	4	1	5
家庭近期內無法達成使用用途，自願放棄	4	3	7
因病無法工作儲蓄，自願放棄		2	2
參與者本身因病死亡，戶內人口（未成年），無意願參加	1		1
戶內人口生病及死亡，無力再參與，自願放棄	1	1	2
急需帳戶存款（繳納相關費用及借貸之還款等），自願放棄	2	3	5
專案參與者帳戶因先前債務關係，遭法院強制執行，無力參加	1		1
合 計	48	34	82

（資料來源：臺北市家庭發展帳戶專案第一階段評估報告，臺北市政府社會局。）

這全臺北市八千多戶低收入戶中的百分之二左右中的 45.7% 的 69 戶優良脫貧產品，在第一階段三年教育篩選上市之後，繼續邁向自立脫貧的後續三、五年內，能否達成 80% 以上的脫貧成功率？是值得我們拭目以待及繼續追縱服務的。

#### 四、脫貧公司的行銷管理之企業化思考

脫貧公司的行銷對象，也就是脫貧公司員工所賴以為衣食父母的「顧客」，正是前述肯於投入資源的公、私部門的贊助者、補助者或計劃委託者，以及肯於捐資的善心人士。

前述脫貧公司產品那較高的平均成本，是其行銷運作上的一大瓶頸。另外，因為脫貧公司是一種近似百年樹人般的服務業，所以其初期的人事及管銷費用，會佔私部門捐款的 30% 左右，也是其行銷運作上的另一瓶頸；不過，如果能放眼未來地將後續的總脫貧效益都加總起來運算，則其人事及管銷費用所佔的比率，可能就會連 5% 都不到。

為求克服前述的行銷瓶頸，來獲取較多的社會資源，俾便協助更多需求者來脫貧自立，除了要嚴謹地做好生產管理的篩選、育成及品管，來建立良好的口碑商譽之外，在財務管理上也要力求儉樸及透明，脫貧公司沒有任何不可告人的商業機密，也願意像發明倉頡輸入法的朱邦復先生一樣，將所有智慧財產的 Know how 公諸大眾無償使用。

另外，也要尋求報章雜誌及廣播電視等媒體的協助或合作，報導或深度記錄一些能感動人心的脫貧自立實例，甚而是將之編製成能膾炙人口的電視影集，或是製成如日本電視所拍攝的「搶救貧窮大作戰」之類的記實報導。以上這些免費的寫實記錄，其效果會比行銷策略上的廣告效果要大上百倍。

也可以考慮如捐血中心般的，將善心人士對脫貧公司的捐款作儲蓄式地登錄，使之成為一種「投資性的捐款」，並訂定一套妥善的善有善報回饋機制，俟日後有少數善心人士遭遇不幸而淪為需求脫貧的對象時，飲水思源地優先予以專案協助脫貧。如此有回饋可能的投資性行銷策略，不僅能達成更高的行銷業績，也才是合乎天理善報的公允機制。

當然，鼓勵脫貧成功的學員日後能對「母校」有所回饋捐資，也是脫貧

公司或脫貧學校可以行銷的通路之一。

民間資源固然是相當的「無限」，然而，政府如果能減少一些無謂的軍購及非必要的綁樁工程預算浪費，並且能大大地杜絕許多弊案的虛耗及官場排場的浪費，則公部門的資源才更是可觀而豐沛，也更是脫貧公司要來積極予以行銷的最大客戶；況且，這樁需耗遠比「救急不救窮」要多的「救窮脫貧」工程，實非民間資源所足以獨力竟功的。

## 五、脫貧公司的財務管理之企業化思考

「脫貧公司」只是一個較有新聞賣點的幽默名稱，這個以助人脫貧為業的非營利機構之適法名稱，應該是「某某某助人脫貧基金會」或「脫貧協進會」之類的。

這個非營利慈善機構的財務營收，最基本的來源是私部門的贊助和善心人士的奉獻；面對這種珍貴而高貴的愛心善款，從業人員亦當秉持同樣廉能而高貴的情操，妥善使用每一分一毫。不但不能有一分一毫的貪瀆，且要透過一番巧妙的企業化營運，使之發揮出三倍、五倍，甚而是十倍、百倍的慈善功能或後續效益。

譬如，原本要花上 200 萬元善款買一台挖土機送給 921 震災重建區的原鄉部落，來重整農田復耕脫貧；如此單純而毫無企業化運作的脫貧方式，是否會使挖土機淪為少數權貴菁英份子錦上添花或自肥貪瀆的工具？會不會因為得不到專人專心地操作維護而早早報廢？是否能達成多少真正的脫貧成效都是值得懷疑的。

若能找到兩、三位已經懂得操作或願意學習操作挖土機的原住民朋友，讓他們每人出個十幾二十萬元，湊出 40 萬元組成公司或合夥事業，再代為向善心人士或金融機構告貸 120 萬元，則只需動用 40 萬元善款的補助或借貸，就能讓那個原鄉部落擁有一台能「企業化」營運的挖土機，而且，還會有兩、三位與挖土機有命運共同體的專人來悉心操作維護。至於沒錢付整地費、種苗費、肥料費……的待脫貧者，則應另有一番從「部落共同廚房」、「部落共同農場」到「部落個人農場」的篩選育成機制來協助之。

如此企業化的運作之下，只需 40 萬元善款就能替代原本要花 200 萬元善款的功能，發揮了五倍的增值效益；即便加計上 10 萬元左右企業化運作過程的人事及管銷成本，也還發揮了四倍左右（ $200 \div (40 + 10) = 4$ ）；倘若

日後還能收回 40 萬元善款的借貸本息，則其發揮的增值倍數就高達二十倍了（ $200 \div 10 = 20$ ）。且其五年、十年後所積累的總脫貧效益，即便其間還要再投入百萬元左右企業化運作的人事及管銷成本，亦有可能會達到百倍左右的後續效益。

即便這 110 萬元左右的脫貧善款在十年後能積累出百倍的總脫貧效益，脫貧公司也不會直接從中多賺一文錢（會間接地賺得些許因被肯定而贊助的人事及管銷費用的捐資）；因為，脫貧公司的企業化使命，是協助他人賺錢來脫貧，他人所賺的錢就是脫貧公司的「業積」；也就是說，脫貧公司不以「為自己賺錢」為企業化的目的，而是以「協助他人賺錢」為目的。

王永慶先生可以用 1 億元的資本額，創造出每年 20 億元左右的營業額；五年下來，就會積累出資本額百倍左右的 100 億元營業額。如何使 1 塊錢的善款，能發揮出三倍、五倍，甚而是十倍，百倍的慈善效益，正是拙著《愛心，用企業化來經營》所要詮釋的主要重點，也是以慈善工作為志業者所應該加以企業化思考之課題。

另外，對各項費用做合理的節樽控管，更無需講求虛浮排場的浪費等等，也都是脫貧公司在財務控管上應有的企業化思考。

## 六、結語

當此相當程度走火入魔成「商業化」的惡性競爭社會，脫貧公司及其首要服務的生產原料（需求脫貧者），固然無需隨波逐流地汲汲於「商業化」的「唯錢是問」或「以利為尊」，但卻要虛懷地來習練一些「企業化」的思維和技能，方能在這「商業化」的滾滾洪流中，挺住一方脫貧養息的砥石。

不肯花一些心思來習練少許應有的「企業化」思維和技能的人，是很難在「商業化」的滾滾洪流中，以創業的方式來脫貧的，只能另尋上班族的就業方式來脫貧了。

## 從台北銀行公益慈善基金會贊助「台北市出人頭地發展帳戶」 專案談企業贊助脫貧方案之原因及扮演角色

台北銀行企劃處朱瑞驍協理

### 一、企業的社會責任

對一個企業來說，除了追求企業的成長及獲利外，對社會責任的挑肩更是責無旁貸。台北銀行長久以來一直默默關懷社會公益慈善的需要，也是首先針對社會弱勢族群推出愛心儲蓄存款的銀行，在向財政部爭取公益彩券發行權時，對社會公益事業的贊助規劃使我們能獲得青睞，脫穎而出；除了規劃整體彩券盈餘分配至地方政府社福工作、國民年金、健保等公益用途外，更希望以成立基金會的方式，直接參與社會公益的工作。去（92）年三月，經主管機關獲准後，台北銀行一守當初爭取彩券發行權時的承諾，正式成立「台北銀行公益慈善基金會」，每年將提撥本行彩券業務稅後盈餘的百分之三十，注入基金會來從事社會公益慈善工作，落實關懷社會的行動。

### 二、贊助意義與角色

#### 結合企業本業專長

在社會大眾的印象裡，「銀行」幾乎和「金錢」劃上等號，在「台北市出人頭地發展帳戶」專案裡，北銀基金會所扮演的第一個角色就是「資金的贊助者」，提供一比一的相對補助，協助這群低收入戶第二代的子女們快速有效累積資產，這個角色結合了銀行本業的特色「金流的提供」及社會公益的慈善性質，以銀行本身商品—存款，以台北銀行的穩健信譽，在實際操作及控管之作業面也可節省多餘的溝通與行政手續，是一個對外有公信力，操作上安全、有效率之贊助合作模式；另外這也是台北銀行成立基金會後的第一個贊助案，因此從專案本身或銀行的角色來看，這樣的脫貧專案別具意義。

### 消極與積極的角色

如同企業經營創造最大利潤，從企業的角度出發進行企業公益時，如何以有限的資源，投入公益慈善活動，結合相關資源與優勢，有效進行分工是我們進行贊助案的基本精神。再者，因著社會貧富差距愈來愈大的兩極化趨勢，使得解決「貧窮」議題不再只是公部門的責任或是單純的社會問題。在這個專案中，很重要的不僅僅是「救貧」，更重要的是要協助「脫貧」，所設計的配套措施如相關教育課程、工讀計畫及公共服務時數等，更是一個幫助低收入戶第二代人格成長及健全其自我認知、進而引發自立行動的重要過程。我們十分認同這個理念，因此，基金會除了扮演第一個「金主」的角色，全額贊助此方案三年期的專案經費，在方案進行的過程中，我們亦扮演了「活動協辦」的角色，以企業集團的優勢，並且有地緣之便（皆位於台北地區），提供並轉介許多資源，例如富邦集團內的工讀機會、台北銀行提供理財講座、富邦藝術基金會及本基金會提供的藝文表演欣賞票券等機會，也在消極性的提供資金外，主動積極參與以民間企業資更多豐富此公部門專案。結合我們扮演「資金贊助」與「活動協辦」的兩個角色，以企業的角度，不僅能提供實質經濟上的支援，更希望孩子能累積如自信、人際關係的處理、專業學識等無形的寶貴資產，在自我形象的認知上「脫離貧窮」，因著這理念，從單純的經費贊助，我們也以實際行動投入專案。

### 三、企業公益形象

在企業從事公益活動時，公益形象之塑造與行銷是很重要的考量，但卻要避免在這過程中迷失方向，真正能以創造雙贏甚至多贏的方向來從事社會公益活動，並且公益活動的成效常是非立即性且不易以數字來衡量，企業需要跳脫短期獲利的迷思，任何公益形象的建立及承諾的兌現，都需要長期不斷經營與投入，在此專案中，藉著多次活動的露出，及為期三年的長期性專案的支持與

參與，不僅對台北銀行的公益形象有正向加分的效果，也考驗著企業在扮演社會公民的角色上的堅持與決心。

望能以此拋磚引玉，呼籲社會上各企業也能提供相關工讀機會及教育資源，一起來幫助這些孩子有更多的機會。

## 脫貧計畫是「產、官、學」三界實體溝通與運作

商脈有限公司高錦男總經理

長期在外商公司工作，講求效率和實事求是，已經變成自己人格特質的一部份。然而在過去幾年中，長期參與台北市社會局所推行的「脫貧計畫」，從社會救助的被動角色進而轉換為積極的協助脫貧；在台灣的社會服務運動寫下另一個新的里程碑。

因個人的工作關係，協助社會局安排 Mr. Bert Berkley, the founder of LINC & the Chairman of Tension Envelope Group, 先後數次與市府官員、社會學者、公益團體和社會菁英舉行雙向溝通座談會，也扮演了脫貧計畫的催化劑。大家都應該還記得「脫貧計畫」的初期並未受到市議會諸公的青睞，但是社會局仍排除萬難集合社會廣大的資源，最後將計畫付諸實現。

用企業的術語來說「品質是設計出來的，而生產製造只是過程」。一百位脫貧計畫的參與者先經過6個月的心靈改造、工藝加強，讓所有的參與者先意識到「如果你自己願意先學習站起來，別人更願意伸出他的雙手扶你一把。而當你可以站起來之後，你會發現原來明天的希望，離你已經不是那麼的遙遠」，脫貧計畫的制度設計中，所有的參與者必須在6個月的訓練課程中出席2/3，而且從第一個月就必須學習存款「\$2,000~\$4,000」，相對的，唯有如此才能保持參與者資格，並且脫貧基金會相對提撥「2,000~\$4,000」。

永遠都記得其中幾位參與者所談的話「我是一位單親媽媽，在參加了脫貧計畫後，我內心的小馬達重新開動了」，另一位母親也說了「我的女兒從來沒有想過可以受高等教育，現在她願意多兼一份工作，多存一份錢，為了她的夢想而努力」，每當和企業界朋友分享這些小故事時，大家總是多了一份感動之餘，皆在詢問如何能奉獻他們的一份心力給這社會。

但是大家別忘了，這些企業朋友能被感動說服主要的是「他們很清楚知道，整個計畫案的案由和人事物，而且能和整個個案有很深刻的互動，跳脫了簡易的捐獻行為」。今天脫貧計畫成功除了「白陳惜基金會，戴執行長的全程參與，社會局歷任局長的支持，謝宜容小姐無私無悔的付出，和很多很多社會學者，如東吳大學盧政春教授，台大的鄭麗珍教授等人，毫無保留的奉獻，其餘應歸功最原始的脫貧計畫是「產、官、學」三界實體溝通、運作。真正落實脫貧計畫的中心精神，堪稱為一成功典範。

## 從企業面向探討脫貧方案

信義房屋企劃部協理張欣民

均富是國父民生主義的理想，但在現實層面，一個社會要達到均富的目標是不可能的，只是一個社會如果出現嚴重的貧富懸殊現象，那這樣的一個社會恐怕也無法維持一個穩定、公平的發展環境，隨時有可能出現動亂或是不安的景象，不僅不利於國家經濟的發展，更可影響整個國家的國際形象。

企業乃社會國家的一份子，國家社會安定，企業才有穩定發展的空間與機會，所以企業投入或參與脫貧之工作，不只是幫助社會上經濟力較弱的民眾而已，讓他們可以自食其力，實際上也是在幫助整體企業界創造更美好的營運環境，是一個企業、社會、個人多贏的局面。

當然企業參與脫貧之工作，可以有不同程度的參與：

### ◎消極面

1. 提供物品給需要幫忙的經濟弱勢者
2. 提供資金給需要幫忙的經濟弱勢者
3. 贊助民間慈善機構
4. 贊助政府社福機關或是就業輔導機構

### ◎積極面

1. 改善企業營運績效，提供更多就業機會
2. 協助經濟弱勢者要效率的儲蓄
3. 直接輔導經濟弱勢者回到職場
4. 提供建教合作的機會
5. 提供企業資源幫忙創業
6. 整合更多企業之力量成立民間專責之輔導機構

## 「破解貧窮循環魔咒」脫貧企業觀

中國山角股份有限公司葉啟賢經理

### 壹、小康之路並不難—有形財富困頓與無形知識的貧乏

貧困略分為有形與無形兩個領域，當然‘有形’部分較易實質認定，而‘無形’部分則很難區分（如同麵包與愛情），甚至‘無形’的困頓比重更大於‘有形’的貧窮，且多由無形困頓轉至有形貧乏，然而也有很多的有形貧窮者並不感到無形的困頓，因為這些人清楚明白知識的定義與價值。

此次能夠參與臺北市脫貧專案擔任講師工作深感榮幸，這次承辦人員的用心企劃鋪造出最佳的小康之路，借助大企業的‘有形’資源與小企業‘無形’配合，已協助近 70 個家庭完成脫貧專案邁向小康之路。這 70 個家庭的辛勞投入是有值得的是有回報的。

### 貳、捕魚去—思索給魚吃不如教育如何捕魚

社會救助型態中有很多種類一般人較傾向資助方式，給的人因為直接且省事，受助者有現成的魚兒何必花費一番功夫又不一定補得到魚兒，且企業們一向要面臨社會無情淘汰，無貧戶之分，真實社會中企業只有無情和冷酷，何來資助之說，一旦脫貧轉入自立社會就無法享受社會福利的照料，所以大多數受助者選擇繼續留在直接資助方式。

受救助者是善良的，只是他們一時失去捕魚的技巧，或一時迷時在一片汪洋大海中，他們期盼重新學習，再次看清楚魚場，等待重新再撒出漁網。更何況是多的硬是省吃檢用也不願接受救助的人，可見人性本善，受救助是不得已的，所以社會大眾更需盡全力協助“真脫貧”。

然社會救助並非無限制供給，所以要多方下藥。除給魚吃解決短暫需求，最終亦須教其捕魚，所以要受救助者認清現實社會的資源有限，先要有心理準備，不可一味依賴社會救助，再來教他們學捕魚去。

參與這次專案計畫課程也參與了創業組學員創業後之輔導工作，我因能付出小我而感到非常高興。也在這一個過程中引發心中一些想法，如何將‘有形’的貧窮化解？

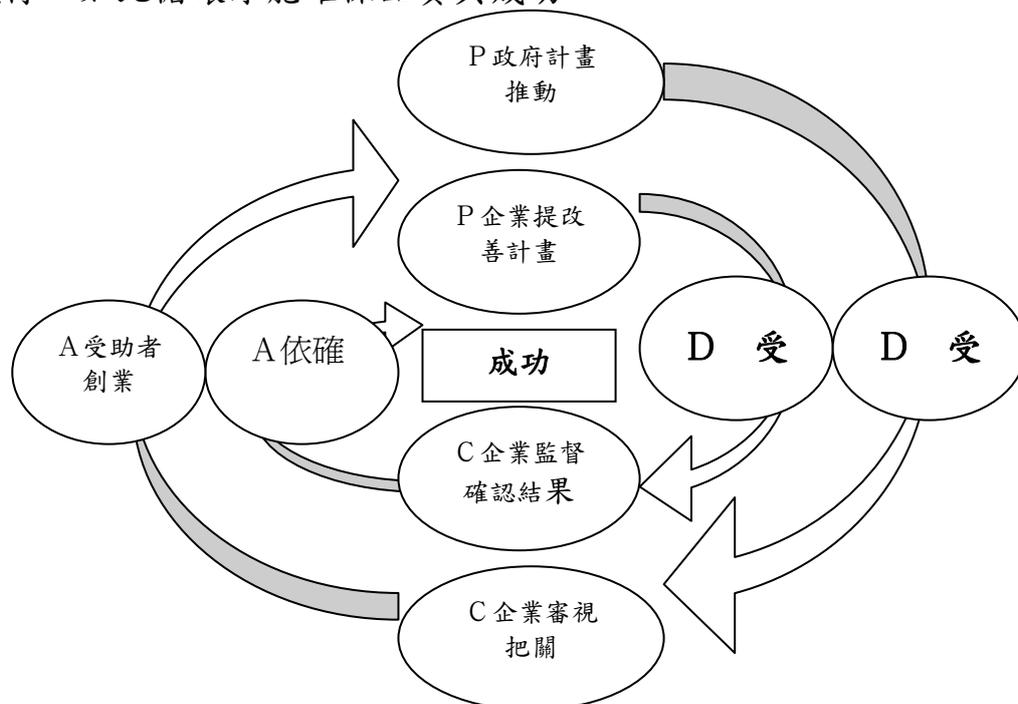
### 參、希望工程一起來—大企業出錢小企業出力

臺北市社會局謝小姐精心規劃的企劃案，有大企業有形的金錢資助加上的各講師的教育訓練，這股背後龐大支持著台北市社會局的力量，正是各民間企業秉持公益，無怨無悔的付出，而完成這些使命的社工們更是令人感到可敬。

邁向小康之路是無形知識根基的建設工程，我是學工程技術的所以會以較技術面推論。文啟時已談到‘無形’的困頓比重更大於‘有形’的貧窮，且多由‘無形’困頓轉至‘有形’貧乏，此工程應有一部分比重，應以相當高的教育工作為根基—由政府單位企劃，再有一嚴謹的訓練（類似日本的搶救貧窮大作戰）—由民間企業實質訓練，加上大企業的金援（如實質裝修地點選定等）—提供相對性的報酬與資助。

政府可廣泛吸納社會各界有賢之人（各行各業中小企業體），再尋找大企業資助，而形成政府企劃主導，大企業出錢小企業出力，脫貧學員依興趣類學習技藝，時間限制內學習技藝，再經由企業審視可否投入市場，再由小企業輔導與監督，如此可確保創業品質也保障較高的成功機會。

如此更符合PDCA精神，P（Plan）政府企劃，D（Do）脫貧學員依興趣類學習技藝，C（Check）經由企業審視可否投入市場再由小企業輔導與監督，A（Active）脫貧學員執行創業成果，再P小企業監督與擬改善計畫，D脫貧學員執行改善工程，C小企業監督輔導確認執行結果，A脫貧學員依確認結果執行。如此循環才能確保品質與成功。



## 成功程式 PDCA 執行計畫

### 肆、品質是生存之道—企業重視結果品質

在維持經濟弱勢者生存需求的同時，也積極的促成其自我發展的可能性，這是值得思考的，只讓學員有限度的自主，會不會更能使學員成功發達，這個技術面應是我們省思的部分。

就技術面而言，有限度的自主正是管理品質的重要課題，我們希望學員成功脫離貧困，而是不是要去管這些成果的品質呢？為免結果與期盼有太大出入，工程總需要控制，技術正是一門知識及亟需之事項，但技術是需要控管的，所以筆者畢不贊成學員無限制的完成理想。養成無形的技能需要透過有規劃的學習與參與，其更重要的是部份的限制用以控制品質。

品質是企業生命，如果每一個人是自主控制很強的，那企業應拋棄 I S O / Q S 等等品質系統，正因為品質需要有控制，企業才能生存，企業才需要重視品質管理系統。

現在脫貧應注重技巧與成果的保持，也就是要去看看創業過程的品質，更要去關心與監督創業結果的品質，而此是為了是生存。

### 伍、歡喜相隨成功長伴—辛苦的路程再回憶起時總是甘甜

談到限制就有很多人是不願配合，有很多人家境未必富裕，但也能飛黃騰達，而這並不是好運而已，當運氣來臨前已練就一身功夫是相當重要的，學技術就是預備練就一身好功夫，時代進步，雖非一定要花上三年四個月（古時沒有花三年四個月無法出師），但也得拜拜師學學藝，受正統教育（類似日本的搶救貧窮大作戰正是一很好範例）。

如此脫貧之路的希望工程較易完成，戲幕中的四個角色分別是一為政府—負責組織企劃，二為大企業—負責出資，三為小企業—負責教育付出，四為參與學員—負責完成任務。四個角色缺一不可，政府有責任消除貧窮，更以積極的領導拒絕貧窮的行為，帶著貧窮朋友協助朝向脫貧的目標來努力，企業正須負起社會公益的角色，大企業有錢出錢小企業有力出力，脫貧學員更責無旁貸努力向上不可，且為免辜負這麼多人的期盼完成目標。

雖然成功之路雖未必坎坷但也非不勞而獲，辛苦的路程再回憶起時，總是甘甜，過程艱辛但學員一路走來也算有代價，政府單位也藉此專案得到一次新方

向的指標。這次臺北市政府辦的「臺北市家庭發展帳戶」專案，正是教育參與者捕魚的一個好典範。雖仍有許多改善空間，但也樹立一美好的開始，希望藉由此論壇在廣邀社會大眾參與，集納各業精英，形成教捕魚的一個好團隊。

## 論壇二

### 從政策面向探討脫貧方案

主持人：內政部社會司邱汝娜司長

## 策面向探討脫貧方案

國立台灣大學社會工作系 鄭麗珍

從有人類以來，貧窮問題在眾多的社會問題清單中就從不缺席，而有關消除這個問題的社會論述與福利政策辯論也從未冷場過，但在化約成為的政府作為的實踐操作上卻經常強調社會控制的功能較多於積極脫貧的機制。在民國八十九年七月十七日，台北市政府推出「台北市家庭發展帳戶」的三年期實驗方案，立基於原有的社會救助體系上發展一個資產形成的機制，透過相對配合款提供的誘因鼓勵低收入戶形成金融性資產，同時並提供理財教育課程以增進其理財知能、有計畫的規劃及運用其累積的資產於指定的用途上，快速的累積有形的資產，期待終於得以改善經濟匱乏的窘境逐步走向經濟自立。大致來說，該方案的設計主要是參考「美國之夢示範計畫」(American Dream Demonstration, 簡稱 ADD) 的精神，以「工作貧窮」的低收入戶為對象進行福利投資，參與人必須定期定額儲蓄以取得相對配合款不得提撥，必須在三年內完成 135 小時理財課程，必須依據朝向欲先設定的使用目的完成一份可行的投資計畫，必須在方案結束後開始使用總額存款進行特定目的投資。

從政策的觀點來看，這種強調資產形成、理財教育與自由參與的脫貧機制設計不只是提供一個有關脫貧策略的另類思考，更細緻的牽涉到參與人對該方案形成資產的機制設計、個性的理財教育、密集的個案管理與持續參與的回應軌跡，更牽涉到資產形成機制融入政府未來規劃濟貧政策的可能性意涵。由於我個人有幸參與「台北市家庭發展帳戶」的籌畫、進行與結束的歷程，提出下列幾項該方案經驗所可能引發的政策意涵：

### 一、提出一個積極性的社會福利觀點

過去，台灣在建構社會福利與經濟安全的投資上一向採取相當有限介入的策略，即所謂的「所得維持」(income maintenance) 策略，對於因故無法就業或收入不足以維持個人或家戶基本生活所需者提供現金補助(in-cash)與福利服務方案(in-kind)以補充其收入所得的差額(fill in the gap)(孫健忠, 1995)。但為了避免鼓勵不勞而獲的社會病態、降低工作勤奮的誘因，社會救助制度之設計就採取壓低貧窮線的策略、財力調查(means-tested)的守門人機制以嚴格管制

與篩選符合社會救助資格的低收入戶人口，結果反而延長低收入戶留在社會救助體系的時間。相對之下，「台北市家庭發展帳戶」方案則在現有的社會救助體系上額外增加（add up）一個資產形成的機制，透過相對配合款的誘因、個性的理財教育、密集的個案管理、自由參與的空間，鼓勵低收入戶積極累積資產、進行合理的投資，期待協助參與人在短期內累積少量的資產、長期更形成略多的資產、提昇略高的消費（Sherraden, 1991）。根據 Midgley（1995）的社會發展觀點（social development perspective），社會福利政策的建制最好能夠同時調和經濟成長與社會干預之間的平衡發展，也就是說在照顧低收入家戶與特殊需要人群的福利需求時，也能夠同時協助他們發展人力資本、建構社會資本與參與具有生產性的就業活動，最終成為整體社會生產性經濟活動中的成員，而非長期依賴福利、不事生產的人口。

## 二、直接訴求資產形成的福利效果

近年來，台灣受到全球化經濟競爭的風險影響，家戶分配不均的指數日漸拉大，即台灣社會過去的高度經濟發展造成財富集中在最高收入的家戶手中，而最低收入的家戶則逐漸被排除在亮麗的經濟成果外，貧富差距越來越大，特別是資產的分配不均遠遠超過所得分配不均的比率。根據 Sherraden（1991）的說法，社會福利制度潛著存某種制度性的機制（institutional mechanism），依循不同收入水準的雙軌制（two-tiered）原則而運作，亦即中上收入者可以憑藉美國消極性的累進稅制留住大部份的收入所得，並藉以進行投資及財產累積與轉移，形成更多的財富；而低收入者不但需要繳交其所得收入較高比例的所得稅，還因為資產調查（means-tested）的資格審查機制之故，不能擁有及形成過多的資產，不但降低其跳脫貧窮的機會，還加深其身陷在福利囹圄中的期間（trapped）。「台北市家庭發展帳戶」方案就是根據 Sherraden（1991）所提出的以「資產為基礎的福利模式」精神，直接訴求協助低收入戶像一般中產階級一樣有機會累積資產、投資資產。

## 三、「台北市家庭發展帳戶」方案的初步成果

從「台北市家庭發展帳戶」方案於民國八十九年七月設立、在民國九十一年七月份結束，執行至今，共計有六十九位低收入戶在三年內堅持不懈的完成

該方案所規定的各項活動，包括定期定額儲蓄、出席理財課程、書寫投資計畫、並依據其指定用途進行投資。整體來說，這 69 位參與人在過去三年中總共累積了超過一千五百萬元的金融資本，並引進企業相對配合款一千四百四十萬元，總數高達三千萬元，對於一向被視為福利依賴的低收入戶而言誠屬難能可貴，甚至是令人刮目相看。從使用目的來看，13 戶計畫購買房子的參與人中有 10 戶已經自有房屋，31 位計畫投資教育者已有 26 戶投資孩子的高等教育（出國留學、念研究所或大專院校），而 25 位計畫小本創業的使用目的者也有 21 戶開始開張做生意。在方案持續進行過程中，這 69 位參與人不曾有一位失業超過三個月以上（喪失參與資格），有 28 位參與的家戶之低收入戶資格還遭註銷，更有許多參與人表示與其他參與人發展支持性的社會網絡。雖然，該方案的長期福利效果仍有待觀察。但該方案所預期的資產形成與投資進行等的短期效果卻是值得肯定的。

#### 四、「台北市家庭發展帳戶」方案的參與障礙

不同於過去「社會救助」體系的資格審查機制，「台北市家庭發展帳戶」方案的設計強調自願性參加的意願激勵特色，有興趣參與該方案的低收入戶可以依據個人或家戶的自由心證決定參加或退出與否。根據該方案的參與資料顯示，在開始的第一年裡有近 50 位報名有意參加該方案的低收入戶並未如期的持續參與，其中除了 18 位因公文通知未遇的行政失誤外，大多數的放棄者表達事先預見了該方案的嚴格結構（教育課程不得缺席十分之一以上、指定使用目的、不得提存的封閉式設計等）、存款規模不如理想（最高存款總額未達三十萬不足以購屋或做生意）、家庭經濟規劃無法配合（擔心無法持續儲蓄規定金額）、政府政策經常改變的憂鬱等遲疑參與該方案的心理障礙。有趣的是，在台灣房地產值高得離譜的情況、缺乏平價的社會住宅供應，拜過去幾年房地產不景氣、房貸利多的政策之賜，該方案計畫買房子的參與人反而相當高比例的順利達成購屋目標，這倒是當時因此緣故退出者所始料未及的錯估了。另外，有 15 位參與人在留在方案一段時間後卻於第二、三年後因故退出，深度訪談的結果顯示除了 5 位真的是因教育課程缺席次數過高而必須依規定予以退訓外，大部分的中途退出家戶（dropouts）表示，家庭成員臨時發生危機（親人死亡、疾病突發等）而必須重新思考家庭經濟的規劃。

## 五、發展政府與企業伙伴關係的創新例子

當台北市政府社會局在民國八十七和八十八年間規劃「台北市家庭發展帳戶」方案時，曾針對市議會的議員、社會福利的專家學者、低收入戶、市府相關單位員工等對象召開數次的公聽會，溝通這項強調資產形成的另類福利觀點，卻遭到相當大的質疑，也未獲得太大的支持。同一時間，台北市政府社會局正好在推動所謂的「社會福利聯合國」發展建立工商企業與志願組織的伙伴關係以拓展台北市政府的社會福利資源。當時，寶來企業（Polaris Securities Group）所支持的企業型基金會—臺北市白陳惜慈善基金會執行長戴招元先生非常認同「台北市家庭發展帳戶」方案的投資精神，並向寶來企業的董事長與總經理報告，發起寶來企業所有員工的定期捐款活動，並將該款項贊助「台北市家庭發展帳戶」方案的相對配合款部分，讓該方案得以在民國八十九年七月順利啟動。這是台北市政府第一次與企業發展伙伴關係一齊推動濟貧的社會福利方案，這種合作的政策意涵一方面凸顯政府從事濟貧工作的經費來源之多元性，另一方面更招示政府與企業聯手關懷弱勢族群，強調積極福利投資的社會包容特性（social inclusion）。也得以擺脫社會控制的社會救助慈善色彩。

孫健忠（1995）台灣地區社會救助政策發展之研究，台北：巨流圖書公司。

Midgley, J. (1995) *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

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

## 從政策面向探討脫貧方案

國立台北大學社會工作學系孫健忠教授

1990年代是社會福利新思潮的成熟期，其中 Michael Sherraden 在其所著「資產與貧窮者」(Asset and the Poor)一書中對社會福利政策提出了新的思維，他認為以往對貧窮者福利政策的主導意識型態必須改變，也就是由僅以「所得」為主的福利模式轉為「所得」加「資產」為主的福利模式。這個論點的提出使得財產形成 (asset building) 成為福利政策的新焦點。

基於 Sherraden 的論點，台北市政府於民國 89 年 7 月正式實施「台北市家庭發展帳戶專案」的三年實驗計畫，並於 92 年 6 月完成。這項專案透過相對配合款提供誘因，並搭配穩定就業、教育訓練及個人諮商等服務，以協助參與者達到完成接受高等教育、小本創業及首次購屋等三個目標。

該實驗計畫是一個創舉，其執行的經驗經由分享、討論，定能帶動觀念的更新，進而有更多創新的作法。資產形成所代表的不僅是一個具體的策略，也是一個政策的論述。個人將試就四個政策面向對該實驗計畫提出初步的思考：(一) 政策形成的環境；(二) 政策邏輯的解析；(三) 政策效果的評估；及(四) 政策經驗的啟示。

本報告未出版前，請勿引用

## 臺北市社會局脫貧導向的公共扶助政策

臺北市政府社會局顧燕翎局長

臺北市政府社會局第二科王玉珊科長

臺北市政府社會局第二科謝宜容社工員

### 摘 要

隨著市民主義時代的來臨，社會權漸為社會生活的關注焦點，政治民主化與經濟自由化使得公民終能成為群際關係的主體，但不論是公民權或政治權均需藉由社會權（生存權、健康權、受教權、工作權、住宅權、財產形成權）的實現作為基礎。長年來臺北市政府在面對都市的貧窮問題，以一連串極具實驗性的社會方案取代過去殘補式的傳統社會救助措施，企圖結合既有的社會救助政策以保障經濟弱勢市民的社會權。該計畫除了摒除單向式的資源分配模式，強化經濟弱勢者的社會參與；且在維持經濟弱勢者生存需求的同時，更積極的促成其自我發展的可能性，使其自立自足，跳脫貧窮的泥沼，為當代抗貧政策的轉型勾勒出初步的圖像。

基於近年來由學術分析及實務工作經驗獲致的結果顯示，低所得者人口組成呈現動態改變，在不同客觀條件下，亦呈現不同脫貧時間及途徑。其中尤以高教育程度、單親中年女性，且家中無依賴人口者較具就業需求與動機，而大部分的脫貧途徑為依賴人口不再需要照顧，因而能就業，掙脫貧窮困境。以上述女性貧窮化現象為例，必須在女性親職及工作的衝突角色間，提供足夠支持體系，協助依賴人口照顧問題，以釋放其照顧角色，進入勞動市場就業。

既有的基本社會安全網，將無法提供足夠的誘因結構促使具脫貧契機者經濟自立。本市之脫貧政策是針對工作潛力人口特質，用以界定問題解決的目標人口群，並且建立福利服務的網絡。以「工作福利」方案進行積極就業創業輔導，轉介具工作能力者工作，有效個案管理，提供相關資源協助穩定就業，並以「家庭發展帳戶」方案，鼓勵低所得者將工作所得儲蓄，同時政府集合民間資源提供等比例之相對提撥，加速有效財產形成，以具體協助低所得家庭首度購屋、小本創業以及高等教育，另與其他既有之社會權相關方案配套，用以達成制度性社會再分配效果。

同時，本市脫貧政策的另一項重要意義在於，透過與民間組織的結合，除為低所得者拓展工作創業機會，並爭取方案實施相關資源外，社會福利經濟安全政策將展開與其他領域的對話。企業、金融業與非營利組織的結盟與合作，使社會福利政策真正具有科際整合的宏觀視野，並突破低所得者過去被設限於公共社會福利服務體系，而處於社會邊緣的困境，另透過社會市場、商業市場的合作，低所得者將能進入主流市場就業，並且在資產累積過程中學習社會主流的資本運作模式，脫去其經濟、社會、文化面的貧窮。

---

關鍵詞：工作福利、財產形成、多元主義、混合福利市場

## 政策目標

長久以來，社會救助一直是位於邊陲的角色，而貧窮朋友也總是在缺乏其代言的團體或組織而成為各種法令制度上的沉默者，甚至犧牲者。身處在台北這樣一個國際都市中，至少仍舊有 1.02% 的貧窮朋友就在我們的身邊，在我們的社區中需要我們的關心。貧窮的指標也不再僅單指經濟層面的匱乏，事實上在生存上所面臨種種不安全感之恐懼等精神上的威脅，都是貧窮多元面貌的呈現。並且相關的研究也顯示，貧窮與年老、疾病、殘障、天然災害及意外事件等的關聯性，特別是有愈來愈高比例的單親家庭因支持系統的不足所引發的貧窮問題，這些也更讓我們省思到致貧的原因，並不單單是個人不努力的結果，它也存在著家庭的和其他結構性的因素，是每個人都應該瞭解及關心的議題。

雖然貧窮難以在短期內消除，但臺北市願意以積極的拒絕貧窮行動，朝著協助貧窮朋友脫貧的目標而努力。

一九九六年適逢「國際拒絕貧窮年」，臺北市政府希望藉由這個時機，讓社會大眾重新認識貧窮、關心貧窮，更讓貧窮朋友能有共同參與決策的機會。因此在第一階段即規劃了「臺北市拒絕貧窮年系列活動—拒絕貧窮、咫尺天涯；認識他們，關心他們」，試圖藉由溫和的社會運動方式（例如：貧窮體驗營、平民論壇、社會救助法修法倡導遊行及簽署活動），希望透過多元形式的宣導提供

貧窮朋友在行動上和生活上更多的資源和組織力量來爭取自身的福利；同時地方政府本身也主動擔負起社會倡導的責任，透過不同形式的方案與活動，呼籲提醒我們的社會大眾重新認識貧窮的不同面向，並喚起社會對貧窮者的尊重與關懷，此外，透過跨文化的經驗交流暨提供市民參與社會扶助政策方案規劃之機會，市府希望落實「以民為主的」市民主義之社會權保障。

隨著拒貧年系列活動的進行，提醒了市府，作為一個公部門的角色其實可以更為積極主動，服務的設計與提供可以更具彈性、更符合受助對象的實際需求，以創造有利於他們安貧、抗貧、脫貧的機會與環境。因為，社會救助工作不只在消極方面對生活遭遇困難者予以適當的救助，以維持其最低標準的生活，在積極方面要更進一步協助其恢復工作潛能，參加生產，服務社會。然而，傳統以來，對貧窮者提供比較多的仍是在現金給付的部份，申請的補助亦過於零散，無法提供整體的協助，亦無法解決貧窮的問題。

因此臺北市政府試圖由不同的思考方向來反省社會扶助政策未來的走向，除了法令的修改之外，在一九九六年底，在一場「城市貧窮—跨文化經驗交流國際研討會」上，初步確立了「首都掃貧計畫」的政策方向，期許在市民主義的時代裡，在資源有限的情況下，仍能本著人性化及全方位的社會權保障理念，以助其自助、助其互助與共同成長的扶助與合作精神，來接近貧窮，瞭解其需要，且針對不同受助者類型，提供必要扶助方案，建構一個以貧窮朋友為主體的社會扶助政策。一九九七年、一九九八年持續進行的「首都掃貧及脫貧運動」，建構以生存權、健康權、住宅權、受教權、工作權以及財產形成權為全方位社會權保障政策，以提供低所得者必要的扶助，而達到「安貧、抗貧、脫貧」之目的。一九九九年，「脫貧行動」階段展開，運用脫貧相關措施與輔導，將部分資源投注於中短期內具有脫貧可能性的低所得家庭，使其脫離公共扶助的狀態。21世紀，臺北市經濟安全政策，將延續低所得者的政策發展脈絡，組成跨科際工作團隊，以積極建構制度性低所得者的社會福利政策。

### 臺北市低收入戶的新形貌

過去，臺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，近幾年來臺北市的

列冊的低收入戶人口組合，似乎有了新的形貌。根據臺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：

### 一、年齡

由臺北市低收入戶人口的年齡組成來看（詳見表 1），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 44% 之間，而 65 歲以上的老人人口則由 26.1% 逐漸減少到 10.61%。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 44.9%。其中具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，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(2002)的資料也顯示，民國 90 年台閩地區第一類（款、生活照顧戶）的戶數（4,132 戶）比例比民國 81 年的戶數（12,216 戶），下降為 8,084 戶，降幅為 66.18%；而第二類（款、生活輔導戶）（90 年 22,461 戶、81 年 14,598 戶，成長率為 53.86%）和第三類（款、臨時輔導戶）（90 年 40,598 戶、81 年 16,966 戶，成長率為 139.29%）的戶數比例則都上升了。大體上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每人每月最低生活費用的總和者（社會救助法規範）。而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（90 年 108,062 人、81 年 52,665 人）增加率為 105.18%，已取代了部份傳統的老弱殘疾低收入戶人口。

表 1 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	88年	89年	90年
0-19歲	38.0	39.1	35.05	36.9	38.2	35.5	38.5	35.8	39.28	44.50
20-64歲	35.9	34.4	34.58	38.2	38.2	40.6	40.5	45.1	45.54	44.9
65歲以上	26.1	26.5	30.37	24.9	23.6	23.9	21.0	19.2	15.17	10.61

### 二、教育程度

表 2 顯示臺北市歷年低收入戶中 6 歲以上的人口教育程度。其可發現國中以下的低教育程度人口佔較高的比例。值得注意的是高中程度以上（包括大專以上程度）的低收入戶人口，自民國 81 年以來有逐年增加的趨勢，如 90 年大專

以上教育程度已為 28.31%。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。

表 2 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	88年	89年	90年
未入學	22.0	22.6	21.6	20.9	14.5	13.99	14.8	16.5	10.44	9.77
小學	44.2	44.0	44.21	42.2	36.2	35.06	34.8	42.8	10.44	11.32
國中	19.5	18.5	18.04	18.3	21.66	20.18	16.0	30.9	32.88	31.20
高中	10.9	11.3	11.9	13.4	19.99	17.84	20.8	6.20	19.65	19.41
大專以上	3.40	3.70	4.21	5.20	7.41	6.97	9.70	3.20	19.72	28.31

### 三、婚姻狀況

若分析臺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。由表 3 可見，臺北市低收入戶中的已婚人口比例已有逐年下降的趨勢，而喪偶、離婚、分居及遺棄人口比例佔有 16.26%，則維持一定之比例。這似乎表示單親人口在低收入戶人口結構中的成長及維持一定之比例，這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。而臺北市低收入戶中單親比例自 88 年起亦維持近 20% 之比例。

表 3 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	88年	89年	90年
未婚	46.0	43.5	47.22	47.9	56.0	48.1	49.3	47.1	61.42	61.76
已婚	32.5	33.3	30.2	30.3	22.4	26.7	25.8	29.4	21.04	21.87
喪偶	15.0	16.0	15.05	13.6	13.8	15.4	14.2	12.3	8.42	7.15
離婚	5.30	6.00	6.67	7.40	7.10	9.30	10.1	10.6	8.79	8.97
分居	0.70	0.80	0.51	0.40	0.30	0.30	0.20	0.30	0.15	0.10

遺棄	0.20	0.10	0.10	0.10	0.20	0.10	0.10	0.10	0.05	0.04
同居	0.20	0.20	0.25	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.14	0.11

#### 四、「低薪的貧窮工作人口」(working poor)

對於勞動的弱勢者，一般的焦點常集中在失業問題，但是勞動市場的弱勢群體並不止於失業者，工作貧窮亦屬於弱勢群體。工作貧窮者雖然有工作，但是因為低薪或工作不穩定，使得她們的弱勢處境不容被忽視。由於勞動市場是一個動態的場域，失業者與工作貧窮者分別為勞動市場的圈外人及底層圈內人，在勞動市場下，兩者經常處於競爭的狀態，且兩者的處境可能亦會相互影響。在多項勞動研究中發現，工作貧窮的現象與社會政策及勞動結構有密切的關係，例如社會政策的寬嚴，會影響弱勢勞動者進出福利體系，而勞動市場的良窳，則會連動勞動者的勞動收入，兩者的互動將左右著工作貧窮的經濟處境。

在對於工作者何以會落入工作貧窮的處境，在微視面有人力資本論，而鉅視面則有雙元經濟結構論、勞動市場分隔理論、區位產業結構變遷論，及介於鉅視與微視層面的技術配誤論。而這也顯示了工作貧窮是一個多層面、複合的現象。

另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%不再接受救助 (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，以協助有工作能力的低收入戶人口找到工作或參與職業訓練，最後終至脫離貧窮。

若分析臺北市歷年低收入戶家戶工作人口數，低收入戶中以全家均無工作人口的比例最高，計有 5,928 戶 (佔 58.31%) 的低收入戶全家均無工作能力。而其餘的將近 41.69%的家戶是屬於有工作仍陷於貧窮的情況。也就是說，臺北市低收入戶中有將近四成的家戶是屬於「低薪的貧窮工作人口」(working poor)。(李淑容, 2000)

低收入就業人口中以女性居多，佔 69.2%，男性佔 30.8%。因此王永慈(2000)認為在討論有工作能力的低收入戶的就業議題時，也主要是在討論女性就業議題。其教育程度雖以國小及以下居多 (42.9%)，但是高中 (職) 以上的也佔不少 (33.6%)；婚姻狀況以單親者居多；此外，這群就業人口的平均年齡是 38.5 歲，屬於青壯年，家中的依賴人口 (老人或學齡前兒童) 並不多，平均不到 0.5 人，但十二歲以下或十八歲以下兒童平均約 1-2 人，顯示其家中兒童的年齡較長。他們的工作主要是雇工、代工、零工等；政府的以工代賑；店員、職員、作業員；流動攤販、運輸司機、保母等。(王永慈, 2000)

李淑容(2000)亦發現台北市低收入單親家庭中有相當高的「低薪的貧窮工作人口」(working poor) 的比例，有超過四分之三 (76.6%) 的女性低收入單親及超過半數 (54.4%) 的男性低收入單親都有工作卻仍淪於貧窮。這些低收入單親，處於青壯年時期 (35-49 歲)，身體較為健康 (有四分之三身體健康)，教育程度也較整體低收入戶為高，他們是整體低收入戶中較具有人力資源發展潛力的，也是最有機會脫離貧窮的一群，他們有相當高的比例在工作，卻仍然淪為貧窮，可能與低工作技能、市場區隔、工作時數不足、以及有較高的子女負擔等有關。他們最希望政府提供的協助，除生活補助外，其次為與工作相關的協助，如以工代賑、職業訓練。

綜合上述，可以看出「低薪的貧窮工作人口」(working poor) 家庭主要以次級勞力市場或非正式部門的工作居多，該等工作不但薪水低且有相當的不穩定性。使「低薪的貧窮工作人口」(working poor) 即使有工作也容易陷入貧窮。此外，影響「低薪的貧窮工作人口」(working poor) 的主要因素，包括有性別、工

作時數、勞力市場結構、以及家庭人口數等因素。女性低收入戶單親家庭脫貧的機率比低收入雙親家庭、及老人單身家戶都要來得高。而影響低收入戶是否能脫離貧窮的主要因素則包括戶長年齡以及家戶結構，特別是戶內的工作人口、戶內依賴人口、及整個戶內人口的健康狀況，對於低收入戶脫離貧窮的效果均達一定的顯著水準。其也顯示在輔導低收入戶家戶脫貧的議題上，有關「低薪的貧窮工作人口」(working poor) 的需求與協助，是必須被考慮的。

### 脫貧時間和途徑相關研究

陳金峰(1998)的碩士論文中提出，貧窮持續一年後，僅有約8%的家戶脫貧，而在貧窮的時間超過4年後，才有超過1/4的家戶脫離貧窮，但較嚴重的情形是有超過半數的家戶，其貧窮持續時間至少要大於9年。

另外，在低所得者的脫貧時間方面，因為「主要家計負擔者死亡」而落入貧窮的家戶，其貧窮的年數較短且脫貧的速度較快，在貧窮9年之後，有超過60%的家戶可以脫離貧窮。而因為「家計負擔者殘障或疾病」以及因為「年紀老邁」而落入貧窮的低所得者，貧窮的持續年數遠超過前者，僅有不到40%的家戶能夠掙脫貧窮的困境。如果以家戶型態為主要來看，則發現女性單親家戶貧窮持續時間較短，超過70%的家戶在9年內便可脫離貧窮，雙親家戶亦有半數的家戶可在9年觀察期間脫貧成功，其中單身老人家戶的脫貧機率最低。

此篇論文並提出低所得者的脫貧途徑研究，指出超過半數(52%)的貧窮歷程，是以「子女長大」方式而脫貧，亦有為數不少的家戶(約30%)是因為資產增加、法規審理或其他不明原因而脫離貧窮。

在孫康華(1998)的碩士論文中，則提出家戶期待公共扶助之期望時間為5.81年、中位長度為4.17年；低所得者的脫貧機率以第一年最高(21.1%)，其餘年份的脫離機率則呈不穩定的起伏狀態。就低所得者脫貧的決定因素方面，隨著低收入戶戶內子女年齡增加，其脫貧機率愈高，而在戶長教育程度變項上，發現不識字家戶相較與國中以上家戶脫離貧窮機率較低。

### 經濟安全與勞動政策

Seebohm Powntree 提出貧窮的最低生活水準，是為了以經驗性的研究使中產

階級相信，數以百萬計的貧窮人口所遭受的剝奪，並非是基於個人的缺失所造成，而是他們的薪資所得並不足以維持生理正常基本之所需。而最低生活水準，也就是貧窮線的設定，目的是在於吸引大眾的注意力與行動最迫切的問題，並立即採取行動。然而，貧窮線現今卻成為階級屬性的有形區隔。

在既有之公共扶助法規標準，以及長期以來低收入戶者以年老、原來貧窮、身心障礙、久病不癒的弱勢人口結構限制下，貧窮族群的議題始終處於邊緣，台灣社會亦未能有足夠的條件組織低收入者的壓力團體，針對低收入戶的政策發言顯得極為有限，尤其更是極度缺乏來自低收入者集體的發聲。這些現象，對於體制內工作者尤其應當是一個提醒，因此，我們自許在公部門中成為低所得者的倡導者及發言人，並積極發展政策方案，協助低所得者獲致最適照顧，並協助具脫貧可能者脫離貧窮，進入主流社會。

福利國家結構事實上為有系統地與勞動市場結果連結在一起。在不同的福利國家型態中，有些福利國家具有將勞力供給擴到極大的傾向，年紀較大的男性退出勞動市場的比率相當有限，而且婦女的勞動參與率非常高，最主要的例子是挪威與瑞典。相對地，也有些福利國家強烈鼓勵退出勞動市場以降低勞力供給，例如德國、荷蘭、義大利與法國。最後還有在鼓勵退出勞動市場或女性勞動參與率方面都沒有明顯角色的美國與加拿大。透過福利國家的政策機制，例如提早退休、失業、或積極的人力政策，雇主的勞工雇用受到影響；而勞工對於是否要退出、退休、或改變工作的決定也將受到引導。婦女的就業與否則不論從服務的輸送、轉移體系（選擇運用彈性工時的能力）、稅賦體系、乃至其勞力需要（社會福利工作機會）等因素均受影響，甚至更緊密地受到福利國家的模塑。

在台灣，貧窮議題受限於政治經濟體制的侷限而未能成為國家的社會政策重要目標，國家的合法化維繫在不斷擴張的國民生產毛額上。為了在較短的時間內有效促成工業現代化，國家非常積極介入經濟生產，維護出口部門的資本累積和利益，並排除工人分享經濟成長所累積的利益。而在勞動政策上，台灣在經濟生產體系的調整是將缺乏技術的勞工置於一個開放性的勞力市場中，1991年後，又與外籍勞工開放政策引進的勞工進行工資競爭，結果對下層階級的實質經濟所得產生嚴重的壓抑效果。在經濟調整和勞力市場政策下，對減低貧窮人口非但沒有明顯幫助，甚至可能增加了下層階級勞工陷入貧窮的可能性。在台灣的政治環境下，經濟的產出和成長率成為資本家和菁英的唯一目標，

而台灣社會一般民眾的經濟認知取向，構成的特殊「社區態度」，使得貧窮隱藏在整體性的分配指標中。

低所得者的就業服務在我國的社會救助政策中一向未受到重視，原因是基於過去對低收入者的協助著重於補充家庭收入的不足，而不是積極開發低收入者的人力資源。1997年修訂社會救助法第十五條規定：低收入戶中有工作能力者，省（市）、縣（市）主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑方式輔助其自立；不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予扶助。此條文反應出該政策背後的精神是：強化工作倫理，有工作能力者有就業之責任，同時政府對低收入者也有提供就業服務的責任。

為因應受補助者薪資增加後隨之而來的福利給付銳減，必須設計出過渡性的福利給付以協助其逐步經濟獨立，另外，受助者的薪資水準往往只能減少其所領的政府補助，而難以使其脫離貧窮，所以創新的福利制度、薪資水準較高的工作機會需要再開發出來，並且，相關福利機構、學校、就業服務等組織間的合作必須加強。因此我們將結合勞動市場與社會福利制度，以預防性的政策觀點及視野回應WTO的勞動結構改變所帶來的貧窮人口結構改變。

### 建立財產形成機制

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、投資等財產形成後所衍生的所得收入。根據家戶所得不均指數（最高20%所得組和最低20%所得組的比率）的分析，顯示臺灣的所得不均已1981年的4.21倍擴大到2002年的6.16倍（行政院主計處，2002），呈增加趨勢。但是，這個不均指數如果加上家戶其他財產持有或收入計算，則家戶之間所得的不均指數增加到16.83倍（行政院主計處，2002）。可見，臺灣的貧窮問題主要來自於家戶累積財產的相對差距，而不只是所得收入的相對差異。因此，僅依據人力資本條件來解釋家庭的致貧因素，而忽略家庭具有長期形成財產（assets）的功能，不但不周延，也無法提出有效的掃貧策略。

根據實證的研究結果指出，大部份在美國的福利使用者，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）會成為長期福利依賴者（Blank，1989；Duncan，1984；Fitzgerald，1991）。但廖偉君（1992）分析臺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%，五年以上者有35.2%。顯見臺北市的福利使用者留在社會救助體系的時間較美國的福利使用者比例偏高。也有研究指出，我國貧窮家庭的經濟改善，部份是靠子女長大加入工作行列所致（徐良熙 張英陣，1987；林萬億，1994），經濟自立需要等待更長的時間。一些實證資料指出，留在福利系統愈久，則貧戶走向經濟自立的可能性更低，徒增政府社會福利經費的編列（Bane & Ellwood，1983；Blank，1989；O'Neill，Bassi&Wolf，1987；Rank，1985）。這和上述陳金峰（1998）有關嘉義縣低收入戶的研究發現，相當一致。

根據Sherraden（1991）的說法，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，對家庭長期的經濟穩定性相當重要。事實上，有一些實證的結果也發現，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）以失業家庭因應沒有收入的經濟危機之策略為例，說明一個家庭可以藉由自己的存款、親友的借貸、和朋友的濟助，來延緩家庭依賴社會救助的時間。

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，平時皆有存款或跟會，以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，發揮關鍵的救火功能。而鄭麗珍（1995）探究財產累積對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。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。

傳統的掃貧福利政策，依循人力資本理論的邏輯，以貼補不足的所得（fill up gap），和增進個人的人力資本，來滿足列冊低收入戶的最低生活消費。這種以「所得」（income）為基礎的掃貧福利政策，是透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入，以支持低所得者的最低生活所需（minimum income standard）。此脫貧福利取向固然不錯，在短期內也可以提昇低收入家戶某種程度的消費水準，但過份強調維持家戶最低生活所需，而無法積極的協助他們脫

離貧窮，走向長期性的經濟自立。人力資本理論的所得收入基本上是一種消費取向的策略，能在短期內提昇被投資者的消費水準，但過於強調維持家戶最低生活所需，而無法積極的協助他們脫離貧窮，走向長期性的經濟自立。

### 臺北市現行的公共扶助政策

面對低所得者社會生活的困境，臺北市依低收入戶之不同需求給於不同之回應與協助，例如於能量較弱、較無發揮空間之家戶，提供生活扶助及服務，以照顧其基本生活；而於家戶中有工作人口，惟該工作人口尚無法立即回到就業職場者，提供其生活扶助外，並予輔導，提供以工代賑及諮詢服務，並依其量協助其接受職訓，以為就業準備；而對於戶內人口有工作能力，依賴人口較少，有脫貧可能者，除低收入戶之協助外，以積極輔導其穩定就業、累積資產為目標。而以此「分類扶助」為原則之規畫，即為「安貧、抗貧、脫貧」之福利服務措施，以下為「安貧、抗貧、脫貧」各措施及方案之說明。

#### 一、安貧

##### 1. 對象

- (1) 為本局低收入戶第 0 類及第 1 類之家戶（全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元；大多為獨居老人及身心障礙者居多，其戶數約佔低收入戶總戶數之 17.7%）
- (2) 戶內無具有工作能力人口之家戶
- (3) 單身且長期住院、進住安療養護機構及收容教養者

##### 2. 措施

###### (1) 現金給付部分：

核發生活扶助（以不超過基本工資 15,840 元為限）

醫療補助

假牙補助

健保費補助

###### (2) 福利服務部分：

提供安療養機構及收容教養相關福利服務（失能個案評估與管理）  
長期照護  
緊急救援網絡

- (3) 社工輔導：  
關懷訪視  
電話問安  
長春懇談專線

### 3.成效

協助第 0 類低收入戶 1392 戶，1462 人及第一類低收入戶 827 戶，992 人維持家庭基本生活（以九十三年三月資料），適度適時提供低收入家庭經濟之補助，不僅解決經濟貧困的問題，更能消弱經濟條件不足而衍生之其他相關如：子女教養等問題。

### 4.問題

福利事項，易放難收，且長期單獨增加經濟補助而無相關之配套措施，極易使受助者變成福利的依賴者。

## 二、抗貧

### 1.對象

- (1) 為本局低收入戶第 2 類之家戶（全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元；有近 6 成之家戶戶長為單親）
- (2) 戶內至少有一位具有工作能力人口之家戶

### 2.措施

- (1) 現金給付部分

房租補助

子女學雜費補助

核發生活扶助

特殊境遇婦女家庭扶助（已放寬為審查兩代之財稅資料）

## (2) 福利服務部分

提供托育、托老相關福利服務

提供安療養機構及收容教養相關福利服務

## (3) 社工輔導

提供高層次之職業訓練（如投資理財）

待業輔導

社會與心理諮商

就業資訊服務

## 3.成效

協助第 2 類低收入戶 3283 戶，8780 人得維持家庭基本生活（以九十三年三月資料）；另亦提供戶內尚可工作之人力 926 人以工代賑工作或供職訓機會，以協助其自立。

## 4.問題

低收入戶中之工作人口如有工作所得，將列入隔年總清查時計算，對該戶之低收入戶資格將造成影響，進而影響低收入戶中工作人口之工作意願。

## 三、脫貧

### 1.對象

(1) 為本局低收入戶第 2 類、第 3 類或第 4 類之家戶（全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 13,797 元；亦有近 6 成之家戶戶長為單親、女性且為中高年齡。）

(2) 戶內至少有二位具有工作能力人口之家戶

(3) 戶內人口至少有一位即將邁入工作職場

### 2.措施

(1) 現金給付部分：

房租補助

子女學雜費補助

核發生活扶助

(2) 福利服務部分

提供托育、托老相關福利服務

提供安療養機構及收容教養相關福利服務

以工代賑

(3) 社工輔導

職業訓練

就業媒合

僱用獎助

創業諮商

技術養成

就業諮商

法令取得 (創業貸款等)

設備取得

立案協助

經營輔導

法規與資訊服務

脫貧方案之相關訊息

### 3. 實驗方案

#### A、家庭發展帳戶專案 (低收入家戶中第一代父母)

##### a. 方案目的：

結合民間資源以「存一元變二元，逆境中也可以有希望」、「打造家庭夢想」、「給他魚吃，不如教他釣魚」、「凝聚家庭共識，邁向脫貧」之理念辦理第二梯次之家庭發展帳戶專案，用以增進經濟弱勢家庭自我發展及社會參與之能力。鼓勵低所得者快速有效累積資產，進而累積家庭脫貧之實力。

**b.執行方式：**

針對低薪工作人口，實施「家庭發展帳戶」方案，鼓勵參與者穩定就業、定期儲蓄、接受教育課程，並提撥相對基金以 1：1 的比例提撥三年。為達到形成資產的目的，低所得者於實施期程內（三年）不得動用帳戶內儲蓄，實施期程內將舉辦教育訓練，訓練內容包括理財規劃等，並依據受助者之個人意願，協助規劃所累積財產之發展性運用，包括購屋、創業、教育等個人、家庭生涯發展規劃。

為鼓勵參與者脫離貧窮，且不至於脫貧後再次陷入貧窮，參與者若無違反專案相關規定，且戶籍仍於本市，參與者雖在實施期間已不具低收入戶資格，仍可繼續參與本方案。

**c.成果及檢討：**

- (1) 計有 69 名參與者全程參與三年之計畫。
- (2) 至專案結束止，69 名參加者共儲蓄 9,831,026 元(尚不包括相對配合款)。
- (3) 已購屋者 10 人、已創業者 21 人、子女已進入高等教育者計 26 人，整體使用用途達成率為 82.61%，預計 95 年將達九成以上（小本創業組、首度購屋組 93 年 6 月 30 日前使用完畢，高等教育 96 年 6 月 30 日前使用完畢）。
- (4) 至專案結束止，69 名參與者共完成個人 120 小時之教育課程。
- (5) 截至 93 年 4 月止已有 19 人已非低收入戶，佔全部參與者之 27.54%。
- (6) 預計本年度將進行方案調整後，再開辦第二梯次。

**B.出人頭地發展帳戶專案（低收入家戶中第二代青年學子）**

**a.方案目的：**

為協助本市低收入戶第二代青年學子脫離貧窮，以及累積個人人力資本，特結合台北銀行公益慈善基金會於九十二年七月一日開辦為期三年之「臺北市出人頭地發展帳戶」專案，鼓勵有動機向學之低收入戶第二代子女藉由工讀所得定期儲蓄，並運用於教育及就業準備之用途上，於「助人自助」的精神下，協助快速有效累積資產並進行自我教育投資。

b.執行方式：

- (1) 進行參與者之個案管理。
- (2) 協助參與者於「高等教育」、「就業準備」之使用用途上，撰寫及規劃專案帳戶之使用計畫。
- (3) 鼓勵參與者定期儲蓄。
- (4) 辦理教育訓練課程，提供參與者相關知能資訊以完成方案高等教育、就業準備。
- (5) 提供參與者寒暑假之工讀學習機會。
- (6) 參與者每年需提供 72 小時之公共服務，以回饋社會。

c.目前執行成果：

- (1) 專案參與者：共計 93 名（至九十三年四月三十日止）。
- (2) 教育課程：自九十二年七月起至九十三年四月止，已辦理六堂（十一場次）之教育課程，內容為脫貧政策說明、Y 世代投資理財觀（一）、（二）、御風而上—嚴長壽談視野與溝通、基金及股票之理財工具篇、認識自我與生涯規畫。
- (3) 參與者儲蓄情形：至九十三年四月止，九十三名參與者在專戶的存款約計三百一十七萬元（尚不包括配合款）。
- (4) 參與者轉介至企業工讀之情形：九十二年七月至八月共轉介二十七人至富邦集團金控公司六家子公司進行工讀，九十三年一至二月寒假提供三十二名參加同學於公部門進行工讀。
- (5) 台北銀行公益慈善基金會提供富邦講堂之音樂票券、魔戒三部曲—王者再臨電影票券、前進非洲—原始藝術特展欣賞票券，讓參與者有機會接受人文藝術之浸潤。
- (6) 轉介相關公共服務之訊息予參與者。
- (7) 前往高雄參加內政部主辦之全國社政主管會報之專案分享報告以及前往台中參加財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會辦理之貧困家庭自立脫貧方案與實務研討會進行經驗分享。
- (8) 由台大社工系鄭麗珍副教授代為前往瑞士分享專案經驗。

(9) 目前參與者正積極撰寫本局所選定之相關讀書報告(失業英雄——一〇四人力銀行董事長之自傳)，九十二年度參與者則完成(總裁獅子心、御風而上——亞都麗緻飯店嚴長壽總裁之自傳)之讀書心得報告。

(10) 目前正辦理參與者一對一之電訪及諮商面談。

### C.縮短數位落差

#### a. 計畫目的：

隨著資訊及網路時代的來臨，資訊的技能與運用程度將造成每個民眾在生活和工作上相當大的差異，而決定貧富強弱的重要因子之一就是「知識」，因此，在網路普及後衍生的「資訊貧富」問題，也逐漸受到重視。依據行政院主計處九十年度家庭收支報告顯示，台灣所得最高組(前五分之一)的家用電腦普及率為82%，是最低所得組(後五分之一)家用電腦普及率13%的6.3倍。上網率更是70%與8%幾近九倍的差距！

為協助經濟弱勢家庭在訊息萬變及資訊電腦化的時代中，提昇人力資本及競爭力，行政院國家資訊通信發展推動(NICI)小組於九十二年六月研提「縮減數位落差推動方案(草案)」。而臺北市政府在戮力推動電子化政府、網路新都之際，本府資訊中心更早在九十年五月訂定『臺北市政府推動縮短數位落差執行計畫』，分由各局處落實執行。本局為配合政策並為協助本市低收入戶能透過網際網路取得資訊，進而提升競爭力，於九十年八月擬定「社會局縮短數位落差方案實施計畫」。並依財政局九十年五月三十日函訂定臺北市市有財產報廢處理規定第二點規定，函請本府各單位提供已達使用年限而辦理報廢，但仍堪使用之電腦，提供給低收入戶家庭使用，期待協助低收入戶家庭藉由資訊管道之取得，累積知識，加速脫貧的可能性。

九十年開辦時本局是轉贈二手電腦，把市府各單位因達使用年限而辦理報廢，但仍堪用之電腦轉贈本市經濟弱勢市民，也結合民

間企業，鼓勵熱心市民捐贈舊電腦，經軟硬體整備後，再送給經濟弱勢的家庭使用。但合乎規格之汰舊電腦募集不易，再經整備後可堪使用率更低，供給遠小於需求，更無法達到每年 500 台之預期目標。耗費大量人力，亦需投入財力添購設備，不符成本效益。且忽略低收入戶特質，後續使用能力、維修問題無解。而獲贈「汰舊」的負面標籤，民眾滿意度低。

再者是本局所投入人力成本，但仍無法解決供需失衡及後續維修、低收入戶使用能力提升問題，且仍須投入不少經費支出。另需令人反思的是，低收入戶家庭就一定得使用「汰舊」電腦嗎？其標籤化所帶來的社會階層差異亦是執行政策時要小心考量的因素。再者，隨著電腦設備價格逐漸下降，補助低收入戶購買新電腦是否更符合社會趨勢？於是自 92 年度起和臺北市電腦商業同業公會合作，推動購置電腦活動，並提供電腦教育訓練課程及企業人才技能需求認證，用以縮短經濟弱勢家庭之數位落差。93 年度則再結合免費寬頻之優惠事項，讓網路世界更能協助低所得者家庭掌握「知識」之機會，進而創造任何改善環境之可能。

b.計畫目標：

- (1) 協助本市經濟弱勢市民取得電腦及相關設備，學習電腦認用技能，藉以取得所需資訊，提昇競爭力，縮短數位落差。
- (2) 期藉邀請民間資訊企業共同參與方式，結合企業經濟、軟硬體資源，共創政府與民間攜手關懷社會的良好典範。

c.目前執行成果：

- (1) 本次活動社會局共補助三百萬元，申請通過之低收入戶每戶自行負擔五千元，餘則由民間資訊企業贊助提供。
- (2) 民間資訊企業贊助提供項目：由臺北市電腦商業同業公會媒合 Acer 贊助提供電腦硬體設備 350 臺；Microsoft、Trend 贊助提供軟體 350 套；大亞電腦提供電腦教育訓練課程；CSF 提供電腦證照認定；並提供低收入戶 ADSL+HiNeT 免費寬頻上網優惠事項。

## D.非自願性失業輔導

### a. 計畫緣起：

依社會救助法及相關規定，低收入戶係指全家總收入平均分配全家人口每人每月在最低生活費（平均消費支出百分之六十）以下者。全家總收入指工作收入、資產之收益及其他非屬社會救助之收入。而工作收入之計算係以有無工作能力認定，如有工作能力而無工作收入者，於審核資格時將設算初任人員平均薪資為其工作收入。

惟近幾年，在國際經濟分工的全球化趨勢下，臺灣產業結構劇變、產業外移情形普遍，再加上經濟景氣低迷，造成嚴重的失業問題，他們通常是家庭經濟的主要負擔者，然而，在現行相關規定下，他們具工作能力，審核時設算工作收入，致部分因失業而生活困難家庭無法取得低收入戶資格及生活補助，將造成更嚴重的社會問題，因此需要適當的輔導，以協助他們穩定就業，改善家庭經濟狀況。

### b. 執行方式

#### 實施對象：

非自願性失業並符合下列規定者：

- (1) 持有三個月內經公立就業服務機構依就業保險法規定開具之失業（再）認定證明（即失業認定收執）。
- (2) 有工作能力與工作意願而無法就業。
- (3) 切結願意配合計畫進行輔導工作。
- (4) 符合本市低收入戶資格。

#### 輔導措施：

對於非自願性失業且符合低收入戶標準者，先核予低收入戶資格，惟於六個月內併以社工輔導及轉介就業服務中心提供就業輔導，協助其回歸勞動市

場，改善家庭經濟狀況。

輔導流程：

- (1) 申請人填具相關表格（同意書、轉介表、個案管理同意書、求職登記表）由區公所或社會局以工作收入為 0 元審核全戶低收入戶資格，如符合規定，核予最多六個月低收入戶資格，並副知本局各區社會福利服務中心，提供必要之協助。
- (2) 本局將輔導個案發文轉介勞工局就業服務中心，由個案管理員開案輔導，並按月將輔導情形回復社會局，期間如不配合輔導工作，則不予扶助，並依社會救助法及相關規定重新審核全戶低收入戶資格，並追回溢領之補助款。
- (3) 如遇特殊個案，就業服務中心或社會福利服務中心可互相聯繫，或由本局邀集就業服務中心及社會福利服務中心召開個案研討會，共同研擬解決方案。

輔導期間：最多輔導六個月。

### c. 預期成效

預計每月可以照顧 450 戶經濟弱勢家庭。

### E. 特殊對象之協助與輔導

#### a. 特殊境遇婦女家庭扶助：

為協助特殊境遇婦女，於遭逢喪偶、夫失蹤、入獄．．等生活變故，紓減其面臨獨自撫育子女之生活、經濟壓力，本局於九十年五月開辦特殊境遇婦女家庭扶助，提供婦女本身及其未滿十八歲子女配套性經濟扶助措施，包含緊急生活扶助、兒童優先進入公立托教機構、兒童托育津貼、傷病醫療補助、子女教育補助、創業貸款等，以協助其生活自主自立。特殊境遇婦女之家庭，其對象如下：

- 一、設籍臺北市十五歲以上，六十五歲以下之女性，具有下列第一款至第六款情形之一，且其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過臺灣地區平均每人每月消費支出一·五倍者，或具有下列第

七款至第九款情形之一，其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過本市每人每月消費支出百分之八十者，得申請家庭扶助：

- (一) 夫死亡或失蹤者。
- (二) 因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待經判決離婚確定者。
- (三) 因家庭暴力、性侵害或其他犯罪受害，而無力負擔醫療費用或訴訟費用者。
- (四) 因被強制性交、誘姦受孕之未婚婦女，懷胎三個月以上至分娩兩個月內者。
- (五) 單親無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或為照顧子女未能就業者。
- (六) 夫處一年以上之徒刑且在執行中者。
- (七) 在本市從事色情行業擬轉業者。
- (八) 未婚懷孕，且經社會局評估經濟、生活困難確需救助者。
- (九) 其他三個月內生活發生重大變故且非因個人責任、債務、非因自願性失業等事由，經社會局評估經濟、生活困難確需救助者。

二、符合第一項第(一)至第(六)款情形之一，以發生於「特殊境遇婦女家庭扶助條例」生效日八十九年五月二十六日以後者為限。

三、與本市市民辦理結婚登記之大陸配偶及外籍配偶，符合第一項第(一)至第(六)款情形之一者，於尚未取得本國國籍前，經本局評估確有扶助必要者，緊急生活扶助乙項資格，得不受設籍第一項本市之限制。

四、符合第一項第(三)款之家庭暴力、性侵害受害婦女，如實際居住本市，經社會局評估確有人身安全危機及扶助必要時，得不受第一項設籍本市及年齡之限制。

五、第一項各款扶助對象，其定義如下：

- (一) 第(一)款所稱夫失蹤，指向警察機關報案滿六個月，並取得失蹤證明者〔即警察局受(處)理查尋人口案件登記表之收執聯者〕。
- (二) 第五款所稱單親，係指獨立扶養十八歲以下子女，並具有下列情形之一者：

1. 離婚或夫死亡者。

2. 未婚所生子女未經生父認領者。
  3. 夫失蹤經向警察機關報案滿六個月者。
  4. 夫受有期徒刑一年以上之判決確定，尚在執行中者。
- (三) 第五款所稱單親無工作能力者，指有下列情形之一：
1. 現為在學學生。但不包括大學校院博士班、空中大學及空中專科進修補習學校以外之（日校或日間部）在學學生（應檢具在學證明）。
  2. 懷胎六個月以上至分娩後二個月內者（應檢具公立醫療機構或經中央衛生主管機關評鑑合格之醫院診斷書）。
  3. 身心障礙致不能工作者（應檢具身心障礙手冊）。
  4. 第五款所稱單親雖有工作能力，因遭遇重大傷病或為照顧子女未能就業者，指有下列情形之一：
    - (1) 重大傷病致不能工作，且必須三個月以上之治療或療養者（應檢具近三個月公立醫療機構或經中央衛生主管機關評鑑合格之醫院診斷書）。
    - (2) 因照顧罹患重大傷病需要三個月以上治療或療養之共同生活或受扶養親屬，致不能工作者（應檢具近三個月公立醫療機構或經中央衛生主管機關評鑑合格之醫院診斷書）。
    - (3) 獨自扶養十二歲以下之子女致不能工作者。

#### 六、家庭總收入審核標準：

- (一) 家庭總收入應計算人口範圍為申請人及其扶養、共同生活之未婚子女。
- (二) 申請法律訴訟補助，除所得外，另併計全家人口存款本金、股票及其他投資，平均分配每個人不超過新臺幣十五萬元。
- (三) 申請子女生活津貼，除所得外，另併計全家人口存款本金、股票及其他投資，平均分配每個人不超過新臺幣十五萬元，及全家人口之土地及房屋價值合計不超過新臺幣五百萬元（土地價值以公告現值計算，房屋價值以評定現值計算）。

- 七、申請扶助者，如情況特殊確有取得證明文件困難時，社會局得派請社工員訪視，並依社工員實際訪視該家庭經濟、親屬支持、家庭狀

況等資料進行審查，如確有扶助必要經社會局核准者，得不受社會救助法第五條家庭總收入應計算人口範圍之限制。

八、符合第（一）項第一至第六款情形之一者，得依「特殊境遇婦女家庭扶助條例」所訂家庭扶助項目申請之，不以單一項目為限；已依其他法令規定取得安置、給付或扶助者，僅得從優擇一辦理，如其他生活扶助或給付低於本計畫扶助標準者，得補助其差額。

另自九十三年起新增辦理特殊境遇婦女子女生活津貼，補助特殊境遇其未滿十五歲之子女，每人每月一、五八四元，每人補助為期一年。並因應單親家庭特殊經濟型態並放寬其家庭總收入人口計算範圍，由原計算三代，改僅計二代，以落實條例扶助特殊境遇婦女之美意。

#### b. 遊民輔導系統

依「臺北市遊民輔導辦法」第二條所謂遊民：係於街頭或公共場所棲宿、行乞者及疑似罹患精神疾病、身心障礙兒遊蕩無人照顧者而言。遊民問題成因複雜，諸如個人因素、社會結構、家庭關係或景氣循環，都是造成遊民問題的成因，遊民的存在是開發國家必須面對的事實問題。

本市針對遊民之輔導乃分為安貧與脫貧部分，以下分述之。

##### 1. 安貧：

- (1) 遊民收容照顧：本局兩處遊民中途之家（遊民收容所、「平安居」），最高可收容 110 人。92 年遊民收容所平均每日收容 53 人，平安居平均每日收容 25 人。
- (2) 推動街頭遊民外展服務：對於拒絕進住遊民中途之家的街頭遊民，設置三名專責遊民外展社工員，主動提供街頭遊民醫療、返家、就業、安置及關懷訪視等各種福利服務。
- (3) 遊民醫療保障：進住遊民中途之家之遊民，均由本局免費為其辦理健保（福保），並結合市立療養院每週定期赴收容所開設門診業務。另街頭遊民目前計 91 名經協助加入健保。
- (4) 加強夜間遊民訪視：不定期執行夜間遊民訪視外，另配（結）

合本府警察局各外勤單位實施遊民輔導管理勤務專案，本局全力配合收容庇護。

- (5) 結合民間團體提供熱食及個案訪視，提供諮詢服務防止遭受犯罪集團利用：為補充本局遊民輔導人力之不足，及照顧街頭遊民所需，本局自九十一年十一月起結合基督教救世軍，協助街頭遊民個案訪視，並在每週三、四於台北車站發放便當，並提供相關諮詢服務，防止遭受不法者利用；並於每周五舉行聚會，提心靈、經驗分享場所，讓遊民感受溫暖並提昇自我自信，以回歸正常社會生活。
- (6) 每年三節辦理遊民義診義剪活動：本局自八十七年起於每年春節、端午節及中秋節前夕，與慈濟基金會、慢性病防治院共同辦理遊民義診、義剪活動（迄今已辦理十八次），提供街頭遊民免費身體檢查、剪髮及盥洗服務。對於篩檢出有傳染病個案，除立即送醫治療，並持續追蹤治療結果。

## 2. 就業與脫貧

- (1) 遊民工作暨生活重建方案：本年度計提供 40 個輔導名額。遊民收容所分配 10 個名額，補助以配合收容所內醫療照顧、環境清潔等工作為主；街頭遊民分配 30 個名額，提供就業、交通津貼、生活扶助等，協助具自理能力者儘早恢復社會生活。
- (2) 推動遊民成長團體：鑒於許多遊民因心理障礙影響輔導成效，本年度繼續結合佛教慈濟基金會及世新大學等大專院校，每週於遊民收容所及「平安居」舉辦心靈成長團體，協助遊民心理重建。
- (3) 遊民就業轉介服務：本局與勞工局積極建立就業轉介管道，勞工局目前成立「街友工作站」主動協助提供就業輔導。

## c. 社工輔導

為了輸送社會福利服務，臺北市政府社會局在臺北市各行政區、不固定地點設置各種社會福利服務中心來推動各項社會福利服務方案。在社工

輔導的理念上強調效率、互助、回應性、全人化以及服務整合，尤其是以「支持家庭」、「社區發展」，提供全人化福利服務為主軸，且以積極性回應市民福利需求，並有效的實踐社會福利的重責大任。

由於貧窮是所有人類問題的淵藪，也是政府無可旁代的責任，本市社工輔導是以積極發展降低貧窮風險的方案為輔導策略，特別是「脫貧方案」之社工輔導，用以協助經濟弱勢家庭在「自助人助」的精神下，強化脫貧動機，並予以改善環境，進而脫離貧窮。而「近貧家戶」(the near poor)是未來社工輔導之重要軸線，一方面可以強化「近貧家戶」之功能，並且適時提供協助，另一方面是降低弱勢家庭進入公共扶助之機會，用以降低社會福利支出之成本。

#### d. 照顧大陸及外籍配偶

##### 1. 建構外籍新娘服務體系

- (1) 公部門由社福中心提供相關服務；為擴大未來服務能量，針對民間非營利組織，本局訂定「台北市政府社會局九十二年度補助民間團體辦理外籍及大陸新娘支持性服務計畫」，希結合民間資源辦理個案管理、關懷訪視、團體輔導、生活適應講座、通譯人才培訓及倡導性文宣品。其中，個案管理是提供危機家庭相關福利服務；團體輔導部分，則希望 empower 外籍新娘，並產生彼此支持的力量，強化其社會支持。
- (2) 定期召開直接服務聯繫會報，以解決服務相關問題，強化服務體系。
- (3) 補助民間團體辦理個案研討會及專業督導，藉此提昇服務品質。
- (4) 舉辦社工員在職訓練，增強社工員專業知能，提昇服務品質。

##### 2. 建立多語宣傳管道，增強社會正式支持網絡

語言不通所衍生資訊封閉，直接造成外籍新娘適應之困難，因而製作多語宣傳品，發送與外籍新娘，強化其求助管道，並增強其社會網絡。

##### 3. 強化受暴外籍與大陸配偶之服務

持續配合內政部要求辦理外籍配偶保護專線方案(此專線目前提供英語、越南語、印尼語、柬埔寨語、泰國語等五國語言，服務時間為週一至週五上班時間)，提供語言不通之外籍新娘二十四小時人身安全維護之求助管道。該專線接獲外籍配偶因家庭暴力或性侵害案件時，轉介至社會局家庭暴力暨性侵害防治中心提供後續輔導。

另為為關懷這群新移民女性，解決其面臨之社會支持網絡薄弱、語言不通、生活適應相關等問題，本局率全國之先，補助民間團體辦理外籍與大陸新娘支持性服務，透過民間團體，發展多元性服務方案；包括法律諮詢、經濟扶助、早期療育、生活適應講座、外籍配偶通譯人才培訓、外籍媽媽親職講座、支持團體等。

## 結論

整體而言，社會福利政策制定的意義有兩個層面，在消極層面上，政策或方案制定的目的是因應社會發展而產生的諸多問題，並針對社會危機而所做之修補工程；另一個積極層面上，社會福利政策制定將不再只是一種社會服務，及協助社會中的家庭和個人適應社會價值規範，或是僅僅維持社會既有的主流運作模式而已，這應該是能夠更為積極性地進行社會工程，間接地影響經濟、文化、政治及社會各層面。

脫貧著重及強調之處應為過程，而非結果。在過程中參與者雖然仍會在福利的既得利益，及靠自己的力量自立中間拉扯，但過程中漸進式的改變了自己的觀念，也試著與主流社會接軌，其才是脫貧方案所產生之效果，而這個過程比離開社會扶助範疇更具有意義。因為當參與者已知如何運用自身及周圍的資源，甚至與主流市場接軌時，其離開社會扶助範疇就指日可待了。

低所得者經濟政策中的重要目的之一，在於防止公共福利受助者因為制度性不利因素而成為長期福利依賴者。因此，針對具脫貧可能性者，投注資源建立其工作技能之訓練，並發展受僱轉介系統，協助其快速有效累積財產，發展生涯規劃，促其自立外，對於不具工作技能者，提供最適切之國家照顧，避免其遭受剝奪。

脫貧政策的意義為何？經本市一系列推動之實驗性脫貧方案與計畫積極性的實作方式，讓接受扶助者有機會透過政府及民間的協助，同時也靠自己的力

量改善困境，進而脫離貧窮。對於未來有關脫貧導向之公共扶助政策，本市建請應將脫貧機制設計於社會救助法規中，例如資產耗盡 vs. 鼓勵累積資產之吊詭，以及增加貧窮緩衝期之設計。另為擴大脫貧導向之公共扶助效益，中央應積極將此政策納入國家之公共政策，並編列穩定之預算協助推動，再者引進民間力量部分，藉其專業協助用以品質管理之成效進行社會工作輔導之管理，最後是社政與勞政之合作與分工的平臺應被強化與賦予符合時代潮流之分工模式。

## 參考資料

### 中文部分

王永慈

1996 臺北市八十五年低收入戶總清查報告，台北市政府社會局。

台北市政府社會局

1997 臺北市社會局低收入戶住宅政策暨平價住宅改建說帖。

黃春長

1997a 社區福利服務網絡的建構—福利郵局模式，社會福利社區化研討會，pp49-69。

1997b 我國現階段社會救助法制的探討，月旦法學雜誌 28:46-51。

1991 臺北市社區發展服務，社區照顧與華人社區研討會，pp310-316。

黃春長、賈裕昌、黃珮芬

1995 傳統到現代—談「市民主義」時代的台北都會區的貧窮社會工作展望，城市貧窮—跨文化經驗交流研討會，pp107-135。

張四明、孫健忠

1998 台北市低收入戶假牙補助試辦計畫之執行評估，台北市政府社會局。

張英陣

1997 低收入戶的財產形成方案，福利社會雙月刊，62:8-13。

詹火生

1988 社會福利理論研究。台北：巨流。

陳正鋒

1998 貧窮的落入、持續、與脫離---以嘉義縣低收入戶為例，中正大學社會福利研究所碩士論文。

臺北市政府社會局

2001 臺北市九十年度低收入戶總清查報告。

行政院主計處

1998 中華民國社會指標統計，中華民國台灣地區個人所得分配調查報告。

蘇淑貞

1997 貧窮的歷程---以嘉義縣低收入戶為例，中正大學社會福利研究所碩士論文。

林萬億

1994 福利國家：歷史比較的分析，台北：巨流圖書公司。

徐良熙、張英陣

1987 台灣的單親家庭：問題與展望，中國社會學刊，11：121-153。

廖偉君

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。

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。

陳皎眉、王玉珊、謝宜容

2001 臺北市社會救助之新思考方向，社區發展季刊，95：26-33。

謝宜容

2002 臺北市社會救助政策脫貧方案之研究，國立台北大學社會工作系碩士論文。

行政院主計處

2002 中華民國台灣地區家庭收支調查報告，行政院主計處。

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.

Bane, Mary Jo. 1986 “Household Composition and Poverty,” In Fighting Poverty: What Works and What Doesn't, Eds. Sheldon H. Danziger and Daniel H. Weinberg, Cambridge, MA: University Press.

Bassi, Laurie J., and Orley Ashenfelter

1986 “The Effects of Direct Job Creation and Training Program on Low Skilled Workers,” In Fighting Poverty: What Works and What Doesn't, Eds. Sheldon H.

Danziger and Daniel H. Weinberg, Cambridge, MA: University 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.

Chang, Ying-Chen

1993 Asset Accumulation Among Low-Income Household in Taiwan, Dissertation, Mandel

School of Applied Social Sciences, Case Western Reserve University, Cleveland, Ohio.

Cheng, Li-Chen

1995 The Intergenerational Effects of Poverty Vulnerability among Female Headed Families,

doctoral dissertation, St. Louis, MO: Washington University.

Duncan, Greg J. (ed.)

1984 Years of Poverty, Years of Plenty, Ann Arbor: MI: University of Michigan Press.

Fitzgerald, John

1991 “Welfare Durations and the Marriage Market: Evidence from the Survey of Income and

Program Participation,” Journal of Human Resources, 26:545-561.

- 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.
- Seebom Powntree  
1899 England York Survey
- 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.

## 「破解貧窮循環魔咒」脫貧自立行動論壇

高雄市政府社會局洪局長富峰

### 「低收入戶第二代希望工程」—高雄市之積極脫貧自立方案

貧窮是自古既存的社會問題，從伊麗莎白濟貧法以來，各國政府制定社會救助政策，以保障低收入者之基本經濟安全為主要目的。當前政策走向係以人力的投資、教育與職業訓練、就業的服務的加強為主軸

高雄市低收入戶約六千戶，一萬五千人，佔總人口數約百分之一，低收入戶救助每年編列預算六至七億元，佔社會福利預算二成左右；本市社會救助業務除法定應辦事項依規定開辦外，另辦理平價住宅借住、免費乘車船補助、住院看護費補助、教育補助等服務。

為打破貧窮文化及其惡性循環，改變傳統單向經濟補助的社會救助模式，高雄市政府社會局自九十年起推動「低收入戶第二代希望工程」專案，以「公私協力」、「權利與義務對等」、「參與式政策制定」三個積極的理念出發，以低收入戶家庭為單位，第二代子女為核心，推動「教育」、「就業」、「身心」、「環境」、「夢想」、「思想」、「理財」七項脫貧策略，以積極協助低收入戶家庭脫離貧窮，執行至今已有 385 家戶，556 人參與本專案。

### 專案特色一：以充權觀點為基礎的理念

本專案強調以”充權”觀點為基礎理念，結合民間資源，共同累積低收入戶青少年之脫貧能量，三大理念包括「公私協力」—與民間單位結盟，以策略聯盟方式建構和第三部門合作模式，如港都聯合助學金、社區愛心課輔站均為本市首創之公私部門協力合作方案；另本案運用專責志工每月定期訪視家戶，傳遞關懷及社會局活動、就業資訊。「權利與義務對等」—改變過去受益者單純接受福利服務的方式，強調以責任為基礎之權利概念，凡獲得獎助學金或設備資源的成員，均需以相對社區服務方式回饋社會，引導其重建自尊自信，更落實自助互助之精神。「參與式政策制定」—改變傳統由上而下的救濟模式，轉為參與式、討論式、自主式的積極救助，包括協助低收入戶第二代子女成立「希望工程團」之自治組織，選出幹部群分工合作參與本專案各項方案及活動之策劃，一改過去僅由公部門自行制定政策並執行方式，鼓勵受助者參與政策方案之擬定與規劃。

## 專案特色二：積極人力與社會資本投注

人力資本投資缺乏係低收入戶持續貧窮原因之一，為能增強低收入戶青少年社會競爭力，本專案結合更多社會及教育等資源投入，包括開辦免費課業輔導，結合怡富關懷成長基金會提供教育信託基金、獎助學金、就學必需教材設備等，以提升其人力資本及競爭力、協助其掙脫貧窮循環；另因身處於家庭經濟困境下的低收入戶青少年，其身心發展可能受到資源不足的影響，而不利於生活適應，專案不定期辦理小團體輔導，並強化希望工程團團員之互動聯繫，希透過團體的動力及同儕的支持力量，增強團員心靈力量，協助其加深自我認識及提高自我價值感，同時鼓勵成員相互支持，共同度過貧窮的關卡；最後專案以「與名人對談」—邀請走過貧窮的名人與之互動，期激發角色認同並仿效學習，及「夢想之旅」—藉由參觀探索之機會，增廣並擴展成員視野，協助其完成初步夢想並提供接觸社會資源機會。

## 專案特點三：統整化之個案管理系統

低收入戶家庭之需求非僅止於經濟之補助，原有多元零散之社會救助，常使低收入戶成員不知如何善用資源，本專案有二名專責社工員，及二十九名志工，進行個案管理服務，志工每月定期訪視家戶，除傳遞關懷與訊息外，並及時反應家戶需求，如遇緊急情況，則進一步協調社工員結合資源提供立即性協助。本專案亦逐步整合政府與志願部門及社區、中央與地方之各項福利項目及服務人力，面對低收入戶的多重問題時，能迅速評估資源與障礙，發展確認服務計畫，進行服務協調控管等步驟，以協助獲得最適當的資源，也同時增強其運用資源網絡之能力，提供家戶整體性的積極綜融性社會福利服務，建構統整化制度化之福利輸送網絡。

## 專案成果與效益

歷經三年執行，七大脫貧策略在「教育」脫貧方面，提供獎助學金約 500 萬元，免費課業輔導 400 位低收入戶子女；「環境」脫貧方面，每年約提供 20 位團員就學所需教材設備，如電腦、數位相機等，亦結合民間贊助課桌椅文具等；「就業」脫貧方面，媒合二百位成員順利工讀或就業成功；「身心」及「夢

想」脫貧方面，舉辦與市長有約、菊島之旅、花東之旅及各式小團體輔導活動，約有一千人次參與；「思想」脫貧方面，則有本專案志工二十九位，針對家戶每月固定關懷訪視及傳達專案求才快報等訊息；「理財」脫貧方面，辦理「我把錢變大了」理財系列講座、創業理財研習營，現正針對有意創業之焦點家戶，結合慈善單位作深入了解與創業分析，建立完善之輔導小本創業流程。

在需長時間發展的充權過程中，專案效益已見雛型，特別在成員個人價值感及權能之提升充權效益更是顯著，制度面層面建立起團隊運作模式，更可看到引發鄰近縣市參照，對南台灣以充權觀點建立社會救助制度更有倡導效益。

另曾與東海大學、屏東科技大學、高雄醫學大學進行專案過程及績效評估研究，參與就業及教育脫貧方案改善成員家庭經濟壓力；就業脫貧方案擴大其社會網絡，提供其多方面學習與個人成長機會；思想、夢想及身心脫貧方案提供青少年同儕支持與經驗分享之機會，而成員所反映之正向回饋，包括「感覺自己受到關懷與重視」、「對自己比較有信心」、「順利完成學業」、「獲得角色楷模的學習與認同對象」等收穫，也發現參與此專案，整體成員態度更傾向不被貧窮標籤所影響，對經濟與居住環境資源有所瞭解與具規劃能力，也更傾向對物質慾望能加以控制並增加持續工作的能力，而與其家庭更傾向有自尊有自信且能行動以脫離貧窮。

### 省思與希望

本專案係透過專案小組與成員參與過程，不斷修正的積極救助，有鑒於執行以來多為心靈層面之增強，亦為鼓勵參加者累積財富，本局九十三年結合台北銀行公益慈善基金會，運用公益彩券盈餘，在低收入戶第二代希望工程專案運作基礎下，以儲蓄保險之方式，開辦「希望起飛築夢帳戶」計畫，提供一百位參加者一比一優惠利率定期存款及保險，搭配各項配套措施，以增進其權能，並保障其就學、就業及經濟安全。此外，本局於九十三年度更創立「低收入戶特殊家庭關懷服務」及「工作福利」等方案，在以增強低收入戶家庭權能為原則，並順應全球化之潮流下，建立兼具濟貧與脫貧之本土性社會救助模式。

## 論壇三

### 從行政面向探討脫貧方案

主持人：國立台灣大學社會工作系楊培珊教授

此報告為脫貧方案評估報告內容，版權所有，未出版前請勿引用

## 「臺北市家庭發展帳戶專案」之行政執行報告

臺北市政府社會局第二科王玉珊科長

臺北市政府社會局第二科杜慈容股長

臺北市政府社會局第二科謝宜容社工員

### 前言

臺北市家庭發展帳戶專案為三年期之實驗性專案，且為全國之首創，其兼負著社會救助制度另一種作為之可能性與方向，過程中亦以掌握原專案規劃之大方向及精神的原則下，保持適當之彈性，以「邊走邊修正」之方式調整其施作方式，讓實驗性方案更有機會推動。本報告將就方案執行與管理、個案管理及資源開發與結合之內容分述專案執行狀況及調整內容。

### 方案執行與管理

「財產形成」的概念背後有三個理念：一為貧窮的問題不能單就收入來評量，財產的不均造成貧窮不易脫離；二為就扶助效果來看，「財產形成」可避免長期福利依賴，及減少社會成本之支出；三為「財產形成」不是取代社會救助系統之扶助，而是提供另一種新的工作方法之選擇。

臺北市的「家庭發展帳戶」專案為創新之實驗性方案，其強調福利使用者的權利義務及個人責任，透過「助人自助」的做法，協助經濟弱勢者脫離貧窮（離開社會扶助範疇）。專案實際操作的元素有三，一為配合款；二為教育訓練課程；三為個人諮商。因有教育訓練課程及個人諮商兩個元素，故扶助效果不同於以往之協助。

而專案早期規劃時所設定之專案規定及方案管理方向，因施作時不易達成，且透過參與者回饋機制及專家學家之修正建議，適時在專案推動過程中，進行方案之調整，以下就幾個面向說明專案之執行情形與調整內容。

#### 壹、經費來源

方案設計中經費及預算是重要的構成要素，且一個穩定之經費來源及預算結構有助於方案之推動及穩定性，以下就專案相關之經費進行說明。

### 一、相對配合款部分

家庭發展帳戶專案之財源是由「寶來證券集團」員工共同捐助一千四百四十萬元，成立「臺北市家庭發展帳戶專案共同基金」所辦理，且透過購買「債券型基金」方式進行投資。「寶來證券集團」並保證投資所得之紅利亦將捐助予專案參與者，且若投資失利時將補齊原擬捐助之一千四百四十萬元，本局於確保參與者之權利下，亦改以往捐款所採之定存方式，嘗試不同之受贈方式。

家庭發展帳戶專案規劃期間，因屬創新之實驗性方案，且政府財源吃緊，較不易以新編列預算方式取得民意機關之同意得以編列相關預算。再者，公務機關之行政程序較為繁複，以國外經驗（美國之夢），此類以「財產形成」概念為規劃之小型方案，辦理單位大多為非營利機關，而經費來源為州政府之補助，其操作有利於方案用款之彈性及縮短申請用款時之時間。因此，透過專案理念之倡導，及向所輔導之立案慈善基金會（財團法人臺北市白陳惜慈善基金會）所屬之寶來證券集團進行勸募，並獲得該集團之認同。該集團表示，往年該集團皆透過所屬之慈善基金會定期提供低收入戶之急難救助及一些獎助學金，但捐助及協助的效益未具顯著，而此專案對人之中長期的投資較符合該集團財經背景及強調投資之效益，故該集團選擇以此專案投資低收入家庭之未來。

另此次寶來證券集團共捐贈一千五百三十四萬九百八十九元（相對配合款一千四百四十萬元、獲利九十四萬九百八十九元）。專案捐款以投資債券型方式（獲利率 4.35%）比定存方式（三年期定存利率 1.425%，205,200 元\*3 年=615,600 元）多獲利（2.925%、325,389 元）。因現金融體系已邁向零利率的時代，活期儲蓄利率偏低，其顯示當初選擇之策略正確且有前瞻性。而此次專案相對配合款及紅利共分出 9,831,026 元，剩餘款為 5,509,963 元，此將作為下一梯次開辦之經費預算之一。

表 1 專案相對配合款及紅利使用情形表

時間	收入（元）		支出（元）	小計（元）	備註
	捐款	投資所獲之紅利			
92.6	14400,000	940,989		15,340,989	總計捐款金額
92.7			9,831,026		此次撥付之相對配合款及紅利，

					共計 69 名。
合計				5,509,963	下梯次開辦之經費預算之一。

## 二、人事成本

專案在執行層面是以一個人力之方式推動之，另接受國立台灣大學及國立臺北大學等學校之實習生進行實習，藉此亦補充部分庶務性工作之人力需求。以公務機關社工員（約聘社工員）之職等（俸點），三年所計之人事成本如下：

（薪資） $40,272 \text{ 元} \times 13.5 \text{ 個月} \times 3 \text{ 年} = 1,631,016 \text{ 元}$

（加班費） $181 \text{ 元} \times 20 \text{ 小時} \times 12 \text{ 個月} \times 3 \text{ 年} = 130,320 \text{ 元}$

共計 1,761,336 元，平均一年人事費為 587,112 元。

## 三、行政支出

家庭發展帳戶專案有關行政支出內容，包括辦理教育訓練課程講師鐘點費、審查小組委員出席費及辦理相關活動、攝影及活動雜支費等（不包括郵電、辦公室設備及成本），三年行政支出共計 476,332 元，其經費來源為公益彩券盈餘分配基金及民間捐款。

以此次臺北市家庭發展帳戶專案八十九年七月一日至九十二年六月三十日止，辦理 200 人規模之實驗性方案，三年所需經費（相對配合款、人事費用、行政支出）共計 12,068,694 元。平均一年所需之經費為 4,022,898 元。

## 貳、方案執行人員

臺北市家庭發展帳戶專案三年歷經三位工作人員推動及執行此方案。第一位專案工作人員之工作時間為八十九年七月至九十年一月止，第二位專案工作人員之工作時間為八十九年七月至九十年二月，第三位專案工作人員之工作時間為九十年二月至今，各工作時間如下表。

表 2 專案工作人員工作時間紀錄表

工作人員	工作期間	推動專案之工作時間	備註
第一位	89.7-90.1	7 個月	以此工作人員為主，離職原因為調任戶籍地之

			地方政府。 相關基本資料：教育程度為碩士，工作年資為一年，未婚。
第二位	89.7-90.2	8 個月	此為輔，另搭配第一位工作人員推動專案，離職原因為調任中央單位。 相關基本資料：教育程度為碩士，工作年資二年，已婚。
第三位	90.2-至今	3 年 3 個月(截至 93 年 4 月止)	此為約聘社工員，曾參與專案前期之規劃，並曾於 1999 年前往美國進行美國之夢方案之觀摩。 相關基本資料：教育程度為碩士，工作年資為八年多，已婚。

因本方案為創新方案，開辦之初係以任務指派方式調動二人辦理，惟其後因人員流動，且科內業務吃重，後即由科內精選社工員一名專責辦理。

另因本方案較諸本市其他救助措施，係屬較優渥之方案，且本方案亦著重於自我責任之練習，故於開辦初始時，係以先向參與者闡明遊戲規則，並於方案中之每一措施，方案承辦人只再三說明規定，及未符合規定之後果，而由參與者自行決定、選擇其是退出或勉力遵守規定而留在方案中之方式辦理；惟方案進行一段時間後發現，除了一般方案中棒子與胡蘿蔔的角色外，本方案的參與者在某部分需要更多的關懷，較諸一般求職者，更需要指導與幫忙。

故在工作者之配置上，精選一位有經驗社工員專責辦理，八個月後迄今，該名社工員與參與者除了建立相互信任的工作關係，也因本方案的工作方法是以全家為對象，及社工員的認真投入，社工員也成了這些參與者的家庭顧問，自然結合成了一個有向上提升力量的一個團體，參與者們相互扶持、協助的情誼，

在現今的社會裡，尤其可貴。

回顧本方案各階段之努力與成效，一名對助人有興趣、工作有方法、有耐心、有熱忱、有經驗的社工員，是本方案成功的重要關鍵之一。

### 參、方案施作

一個方案除經費及人事外，最重要的莫過於方案實際操作之要素，以下就「臺北市家庭發展帳戶專案」規劃階段所設定之要素，及三年執行及調整之內容說明之。

#### 一、穩定就業

專案精神之一強調「自助人助」，另為確保參與者存款來源為工作收入而非借貸等，專案要求參與者在專案參加期間，若失業需於三個月內找到工作並出具就業證明，違反者將取消參與之資格。

截至九十二年六月止專案結束階段，持續參與三年專案內容的六十九位參與者中，共計二十三位參與者曾經失業或換過工作，但其皆於三個月內完成再者就業。另為增加儲蓄能力，計有二十位參與者有二份（含）以上之臨時性工作。

#### 二、定期儲蓄

家庭發展帳戶專案參與者須於臺北銀行開設儲蓄帳戶，參與者「儲蓄帳戶」儲蓄上下限為：半年內儲蓄額為一萬二千元以上，二萬四千元以下。三年後以一比一的比例提撥相對配合款予專案參與者。原專案申請報名時即由欲申請者填寫專案參加期間每月可存之額度（二千、三千、四千），且三年皆需按此額度進行儲蓄計畫。但於九十年五月份，專案參與者反映及回饋，基於每半年工作收入及實際可儲蓄的能力不同，建議每半年可調整儲蓄額度。基於鼓勵儲蓄，及方案可行性，以及時間及家庭風險考量，本局於九十年六月一日召開專案會議，會議中亦有參與者代表出席說明期望調整之原因，該會議經討論決定參與者每個半年之存款額度，由原來參與者一開始就決定三年中所有每半年的額度且不可更改之規定，放寬為隨參與者於專案參與期間每半年之存款能力，可進行修改其存款額度，故放寬後參與者除可隨自己每半年之存款能力的不同，逕行調整每半年之存款額度，經統計資料呈現，參與者大多為了爭取 1 比 1 之配合款，大多將額度存到最高額度（每月存款 4,000 元），其放寬規定後有增強儲

蓄之效果(表3),換言之,每半年存款額度皆儘可能達成最高額度二萬四千元。另可透過專案參與者是否按月儲存,亦是每半年才進行之儲蓄行為得知專案參與者之儲蓄習慣(表4),再者,由於專案存款帳戶參與者只能存款,若需提款時需向社會局提出申請且經審查小組通過才可動用,多數專案參與者則透過此「只能進,不能出」的儲蓄規定,強迫自己儲蓄,而儲蓄力亦可透過表5專案參與者存款總金額呈現之。截至九十二年六月三十日止,持續參與三年專案之六十九位參與者,共計存款金額為近千萬元(9,831,026元),平均一年儲存三百萬二十七萬元(3,277,009元),且超過專案三年最高儲蓄額度十四萬四千元者共計有四十八位。參與者個人最高儲蓄金額為二十五萬元,此儲蓄力亦不可忽視。

表3 專案參與者每半年儲蓄額度紀錄表

每月存款額度	第1個半年 (89.7-12)	第2個半年 (90.1-6)	第3個半年 (90.7-12)	第4個半年 (91.1-6)	第5個半年 (91.7-12)	第6個半年 (92.1-6)
2,000元	20人	7人	8人	5人	4人	4人
3,000元	6人	6人	2人	1人	3人	3人
4,000元	43人	56人	59人	63人	62人	62人
合計	69人	69人	69人	69人	69人	69人

表4 專案參與者儲蓄習慣紀錄表

儲蓄習慣	人數
每月儲蓄者	14
半年儲蓄者	55
合計	69

表5 專案參與者存款總金額紀錄表

存款金額	人數	百分比
70,001元-80,000元	1	1.43%
80,001元-90,000元	0	0.00%
90,001元-100,000元	2	2.90%
100,001元-110,000元	1	1.43%

110,001 元-120,000 元	4	5.80%
120,001 元-130,000 元	5	7.25%
130,001 元-140,000 元	7	10.14%
140,001 元-150,000 元	36	52.22%
150,001 元-160,000 元	4	5.80%
160,001 元-170,000 元	5	7.25%
170,001 元-180,000 元	3	4.35%
180,001 元以上	1	1.43%
合計	69	100.00%

### 三、教育訓練

專案最大的要素即是三年的脫貧課程，原規劃之課程內涵共計一百零二個學分（102 小時），可斟酌增加，詳細內容如下：

#### （一）共同必修課程：48 學分（48 小時）

主題包括：1. 理財教育 15 學分（人生理財規劃、介紹理財工具，如銀行、壽險、股票、基金）。

2. 心靈成長與環境適應 15 學分（變遷中的台灣社會與世界經濟潮流、信心激勵潛能開發、心靈啟發與脫貧見證、就業準備等）。

3. 方案指導 18 學分（初期專案說明、中期撰寫計畫書、晚期專案指導等）。

#### （二）核心選修課程：每主題各 18 學分（18 小時）

主題包括：1. 創業：為「臺北市家庭發展帳戶」創業學員必修課程（創業前的準備、創業貸款資源、創業經驗座談）。

2. 教育：為「臺北市家庭發展帳戶」教育學員必修課程（學子生涯規劃、高等教育升學管道介紹，如大學、四技二專、助學貸款、親職教育、大學博覽會）。

3. 購屋：為「臺北市家庭發展帳戶」購屋學員必修課程（不動產概論、如何購屋、大台北地區房地產之市場概況、購買成屋之應注意事項與預防、購買預售屋之應注意事項與預防、房屋仲介服務介紹與選擇實應注意事項、權狀與登

記簿謄本介紹、認識代書流程、銀行貸款流程與各類優惠房貸概況、房地產交易各項稅費解說、買賣合約書與易生交易危險狀況概述)。

(三) 團體座談：每三個月一次，每次三小時，三年共 36 學分 (36 小時)。參與者 100 人共分 4 組，每組一名工作人員帶領。目的是針對專案之特定議題進行討論，如為什麼要參加家庭發展帳戶專案、家庭理財規劃、家庭發展帳戶使用用途及計畫、課程之心得分享、如何按照使用計畫使用帳戶款項等。

修業學分數至少需 100 學分 (100 小時)，參與者自行在外修課可認證之學分，需先告知工作人員，否則不予認可。

八十九年七月至九十二年六月止，家庭發展帳戶專案在掌握原規劃之教育課程方向上，為參與者辦理了六十二堂課 (120 場次)，計 120 小時之教育課程。課程詳細內容如表 6。其比原規劃之內容多上 18 學分 (18 小時)。

表 6 家庭發展帳戶專案教育訓練課程辦理情形統計表

	時間	主題
第 1 堂	89/8/7、89/8/12	脫貧政策
第 2 堂	89/8/31、89/9/2	變遷中的台灣社會與世界經濟潮流
第 3 堂	89/9/14、89/9/16	團體座談
第 4 堂	89/9/28、89/9/30	信心激勵潛能開發
第 5 堂	89/10/19、89/10/21	生涯規劃與理財策略-基金篇
第 6 堂	89/11/16、89/11/18	投資有智慧、理財就不累-股票篇
第 7 堂	89/12/14、89/12/16	理財生活家-實務篇
第 8 堂	89/12/15、89/12/18	團體座談暨簽約
第 9 堂	90/1/4	理財音樂會-享受篇
第 10 堂	90/2/1	不動產概論
第 11 堂	90/2/15、90/2/17	有效運用理財工具-我愛電腦篇
第 12 堂	90/2/15、90/2/17	升學管道介紹
第 13 堂	90/3/15、90/3/17	如何購屋
第 14 堂	90/3/22、90/3/24	團體座談

第 15 堂	90/3/29、90/3/31	創業前的準備
第 16 堂	90/4/12、90/4/14	認識房屋市場
第 17 堂	90/4/19、90/4/21	升學管道實務篇
第 18 堂	90/4/26、90/4/28	撰寫計畫書（一）
第 19 堂	90/5/24、90/5/26	撰寫計畫書（二）
第 20 堂	90/5/31、90/6/2	撰寫計畫書（三）
第 21 堂	90/6/7、90/6/9	撰寫計畫書（四）
第 22 堂	90/6/14、90/6/16	撰寫計畫書（五）
第 23 堂	90/7/7、90/7/12	撰寫計畫書（六）
第 24 堂	90/8/16、90/8/18	身心壓力調適
第 25 堂	90/9/6、90/9/8	如何準備研究所、二技、二專及插大考試
第 26 堂	90/9/27、90/9/29	權狀及登記簿謄本介紹
第 27 堂	90/10/4、90/10/6	小本創業之經驗分享
第 28 堂	90/10/25、90/10/27	認識代書流程
第 29 堂	90/11/8、90/11/10	留學前之準備
第 30 堂	90/11/22、90/11/24	銀行貸款流程
第 31 堂	90/12/6、90/12/8	小本創業之經驗交流（二）
第 32 堂	91/1/24、91/1/26	團體座談
第 33 堂	91/2/23	如何辦理助學貸款
第 34 堂	91/3/7、91/3/9	房地產交易稅費解說
第 35 堂	91/3/21、91/3/23	蚵仔麵線製作
第 36 堂	91/4/11、91/4/13	親職教育
第 37 堂	91/4/18、91/4/19	牛肉麵製作課程
第 38 堂	91/5/30、91/6/1	溝通能力之培養與增進
第 39 堂	91/6/13、91/6/22	其實我懂你的心-與孩子談生涯選擇
第 40 堂	91/6/27、91/6/29	專案參與者使用用途進度說明
第 41 堂	91/7/19、91/7/26	午茶西點（一）奶油蛋糕及泡芙製作
第 42 堂	91/8/15、91/8/16	如何製作滷味
第 43 堂	91/9/19、91/9/28	購屋時買賣合約書與交易危機狀況

		概述
第 44 堂	91/10/3、91/10/5	如何協助孩子準備公職考試
第 45 堂	91/10/12	團體座談
第 46 堂	91/10/17、91/10/18	如何製作魷魚羹
第 47 堂	91/11/7、91/11/9	小本創業者合資需注意事項之經驗分享
第 48 堂	91/12/5、91/12/7	如何協助喜歡上網而荒廢學業的孩子
第 49 堂	91/12/19、91/12/21	小本創業者的心態與觀念
第 50 堂	92/1/23、92/1/25	首度購屋組專業諮詢指導
第 51 堂	92/2/8、92/2/13	高等教育組專業諮詢指導
第 52 堂	92/2/20、92/2/22	小本創業組校外教學（夜市觀察與紀錄）
第 53 堂	92/3/6、92/3/8	小本創業組校外教學分析
第 54 堂	92/3/20、92/3/22	大台北地區房地產之市場概況
第 55 堂	92/3/29、92/4/3	自我整合—身心安頓
第 56 堂	92/4/10、92/4/12	購買成屋之應注意事項與預防
第 57 堂	92/4/24、92/4/26	父母效能訓練
第 58 堂	92/5/8、92/5/10	小本創業的經營理念與管理
第 59 堂	92/5/22、92/5/24	探索自我的秘密花園
第 60 堂	92/6/5、92/6/7	從「輸人不輸陣」的真意來看幸福人生
第 61 堂	92/6/12、92/6/14	購買法拍、銀拍及金拍屋應注意事項 銀行貸款流程與各優惠房貸概況
第 62 堂	92/6/19、92/6/28	家庭、事業與人際關係

再者，專案原規劃時規定，參與者於三年參加期間，缺課次數不得超過三次，否則將取消其參與資格。但由於參與者達成目標甚難，本局經方案管理之回饋機制，於九十年六月一日召開專案會議時，修正為參與者於專案參與三年期間，缺課次數不得超過十次，以利專案之推動。

經整理臺北市社會局家庭發展帳戶專案之教育課程之相關資料顯示，曾有 13 人表示無法配合教育課程而自願放棄專案參加資格，而 5 人因上課缺課十次

而遭取消資格。六十九位持續參與三年專案計畫者缺課記錄 9 堂課者為 9 人，缺課 8 堂課者為 3 人，缺課 7 堂課者為 3 人，缺課 6 堂課者為 8 人，缺課 5 堂課者為 14 人，缺課 4 堂課者為 9 人，缺課 3 堂課者為 8 人，2 堂課者為 5 人，缺課 1 堂課者為 4 人，無缺課者為 6 人，如表 7。另參與者旁聽其他非自己使用用途之課程者共計 38 人，最高旁聽次數為 14 堂課。

表 7 專案參與者教育訓練課程缺課情形分析表

缺課堂數	人數
0	6
1	4
2	5
3	8
4	9
5	14
6	8
7	3
8	3
9	9
合計	69

#### 四、專案參與者使用用途

專案於申請報名時，即請申請報名者先填寫專案欲參加之使用用途，然在參與專案一年後則需提出使用計畫書，計畫用途限於小本創業、高等教育及首度購屋，違反者將取消專案參與資格。

經整理專案參與者相關資料發現，專案申請報名者有近五成的報名者選擇首度購屋組，但經教育課程及多次個別諮商與協助參與者家庭評估下，參與者較能以自我之資源網絡評估之，並調整使用用途，以符合家庭實際優先次序之需求。全程參與三年專案的參與者中，原選擇首度購屋組者共計三十人（佔三年全數參與者之百分之四十三點四八），而現首度購屋組人數為十五人，調整使用用途之比率為百分之五十，高等教育組三十一人，小本創業組二十三人。有關全程參與三年計畫之六十九位參與者原使用用途及確認（調整）後之使用用途

情形紀錄表如表 8。另並於九十年六月一日專案會議中決議於三個使用用途之大原則下，將依個案之特殊情形交由公正團體人士所組成之審查小組依參加之家庭特殊性進行審查與通過。經查首度購屋組尚有未違反地方政府相關建管法規之下之房屋修繕之用途，高等教育組更放寬至有助於升學之各項使用用途，如住宿費、交通費、補習費及購置相關有助於就學之器具與設備。

表 8 六十九位參與者原使用用途及確認（調整）後之使用用途紀錄表

	確認（調整）後之使用用途（新）				
	各組	首度購屋	高等教育	小本創業	合計
原選 擇之 使用 用途	首度購屋	10	7	12	29
	高等教育	3	24	3	30
	小本創業	0	1	9	10
	合計	13	32	24	69

另截至九十三年四月三十日止，參與者使用用途達成率分別如下：小本創業組 24 人已有 21 人創業，達成率為 87.50%；首度購屋組 13 人中已有 10 人購屋，達成率為 76.92%；高等教育組 32 人已有 26 人之子女已進入高等教育之林，達成率為 81.25%。整體使用用途達成率為 82.61%。

表 9 截至九十三年四月三十日止，參與者使用用途達成率之表

各使用用途		小本創業		首度購屋		高等教育	
人數	達成率	21 人	21.74%	10 人	76.92%	26 人	81.25%
合計		57 人				82.61%	

### 五、專案帳戶使用年限

專案參與者帳戶於儲蓄三年後之半年內需提出符合使用計畫之用途使用情形說明，必要時得延長三個月，未依計畫使用者不予相對提撥款。換言之，專案三年執行完後之九個月內需使用完畢之帳戶款項。但於九十年六月一日專案會議中決議，因考量參與者帳戶之使用時間，以及回應參與者之需求，將延長參與者帳戶使用期限，其分別如下表。

表 10 各使用用途之帳戶使用期限

各組	原使用期限	更新後之使用期限	變更之依據
首度購屋	9 個月	1 年 (92. 7. 1-93. 6. 30)	參考勞工及各項優惠房屋貸款之購屋期限
高等教育		1 年 (92. 7. 1-93. 6. 30)	參考中小型及各項創業貸款之期限
小本創業		4 年 (92. 7. 1-96. 6. 30)	參考技職教育 (二專、二技) 及大學修業年限修正之

換言之，家庭發展帳戶專案參與者使用帳戶之最後期限為九十六年六月三十日，其時間點亦將可進行成果評估之。

#### 六、專案帳戶提撥方式

為達成帳戶使用計畫，參與專案一年半後，經審查小組核可，可依規定額度於「儲蓄帳戶」提存帳戶金額，並用於計畫使用用途範圍（首度購屋、高等教育及小本創業）。提用額度如下，另提存金額經審查小組核可後，直接由台北銀行撥付給相關單位，參與者個人不得自行提領。

一年半：可提存「儲蓄帳戶」金額之 50%。

二年：可提存「儲蓄帳戶」金額之 60%。

二年半：可提存「儲蓄帳戶」金額之 70%。

三年：可提存「儲蓄帳戶」金額之 80%。

由於先行提領之額度將無法逕得相對配合款，參與者為爭取較多之相對配合款，皆未提出申請動用。經查在專案參與期間，有參與者於專案期間即購屋、創業等，其大多經由專案工作人員之諮商後，整合自己原有之資源先進行使用用途之達成。而專案之儲蓄款項則預定進行後續有關銀行貸款之還款以及設備等之擴充。

## 七、個人諮商

專案三年期間，有關個人諮商部分，分為定期與不定期之個人諮商，方式包括一對一會談及電話諮詢與訪談。定期諮商為每年至少一次，不定期諮商為參與者主動表示希望約定時間進行之，或透過電話方式，參與者或專案工作人員主動進行諮商。內容包括專案參與者家庭現況資料之諮詢、工作及收入狀況之瞭解、專案使用用途之進度瞭解、親子關係、人際溝通與異性交往、危機與問題解決之諮商等。

## 八、團體座談

團體座談則是三年共計三十六小時。採取分組方式運用團體動力及團體中具領導特質之參與者以主題之方式進行之。內容包括專案參與之心情分享與建議、情緒照顧、親子溝通等。

## 九、資訊轉介

透過教育訓練課程、團體座談與工作人員主動以電話方式告知，專案期間參與者透過充權的過程，學習資訊的取得與分享其他參與者及工作人員，進而協助家庭脫離貧窮。例如兼職工作機會之轉介（大賣場試吃、本府研考會電訪員、教會、家庭式及補習班清潔人員等）、免費受訓機會轉介、小孩教養資訊之轉介、公職考試（本市環保局招考清潔隊員及已考上在從事該工作之考試經驗分享）等。其中特別值得一提的是，參與者會主動提供相關購屋、創業及教育之資訊予工作人員，以充實專案教育課程之內容。

## 九、建構互助網絡

由於專案為穩定性之中期方案，且為封閉式之團體，透過三年的教育課程、團體座談，同一使用用途之參與者經工作人員之促媒及活動設計（小天使與小主人之遊戲），建構了彼此的互助系統，其中包括資訊交流與情感支持與互助。

## 十、其他相關規定

專案參與者於專案參與期間，低收入戶因經濟因素（即所得及資產增加）而被取消低收入戶資格者，若無違專案其他相關規定，則可繼續參與專案；若因戶籍遷出等非經濟性因素喪失低收入戶資格者，則專案參與資格亦將取消。經

查專案三年工作紀錄，參與者未因戶籍遷出等非經濟性因素喪失專案參與資格。截至九十三年四月三十日止共計有十九個參與家庭已為非低收入戶。

#### 肆、國際交流

家庭發展帳戶專案於規劃期雖借鏡美國之夢經驗，但因國情之不同，專案目的、架構及實施單位的屬性（非營利機構、公部門）等不同，也發展了本土化之特色，透過台灣大學社工系鄭麗珍副教授之學術地位，與國際單位進行實驗性方案之交流與分享。且於九十一年四月份由鄭副教授陪同一位專案參與者（單親媽媽）前往加拿大Windsor分享台北經驗。另亦透過鄭副教授關係將家庭發展帳戶專案（Taipei Family Development Accounts）辦理經驗，於英國、中國大陸及瑞士等地區進行經驗交流與分享，讓台北經驗有機會從單純的本土化，同時邁向國際化。

#### 伍、社會倡導及媒體運用

社會工作除進行服務方案之設計、管理、資源的連結，以及評估與督考外，社工的行銷與理念的推廣，更是社會工作之新趨勢，以及需面臨到的衝擊。由於專案推動期間適逢全球化及世界性經濟之蕭條，台灣社群對於貧富懸殊、新貧議題有許多的關注與討論，此大環境的氣候也形塑了專案理念之倡導與行銷。且亦符合社會大眾「期待」中的公平正義及「自助人助」之精神。以政策或方案設計而言，在時代背景下，更具有其正當性。

家庭發展帳戶專案透過每年辦理成果展之活動，分享專案經驗，並進行專案理念之行銷。另為引起媒體之重視與社會大眾之回應，更以邀請市府首長（市長、副市長）主持該活動的方式進行之。再者，在尊重社工專業倫理及參與者自決之原則下，分享參與者力爭上游及脫貧歷程。專案與企業體、非營利組織、其他地方政府、社群以及媒體等的互動，更是建立在分享與互惠的關係下，推廣專案精神與理念。

#### 資源開發與結合

資源開發與結合一向是社會工作領域於協助服務對象過程中之重要工作，「家庭發展帳戶專案」在實施的三年過程中，資源開發與結合，更是貫穿整個專案之動脈，透過專案工作紀錄，從以下幾個面向進行探討之。

#### 壹、辦理經費之資源開發與結合

「家庭發展帳戶」專案的重要經費無非即是參與者的1比1之相對配合款項，以及行政支出之教育訓練課程。在經費之資源開發與結合上，透過專案行銷及理念倡導之策略，以捐款單位屬性之文化與企業理念、語言進行勸募，內容包括其是對人進行「投資」之觀念，而非單純只是「慈善」的給予。另由於專案仍肩負捐款單位之「責信問題」，故臺北市政府社會局透過課程進度紀錄、每年成果記者會，讓捐款單位得以瞭解專案執行內容與進度，再者以多次媒體報導給予該企業體之正向加分之公益效應及回饋捐贈之基礎，此策略有助於達成參與者、專案、捐款單位及市府雙贏及多贏之局面。

在教育訓練之行政經費上，則是透過向公益彩券盈餘分配基金，以及民意機關進行提案與說帖，於八十九年起每年均編列相關辦理經費，以協助專案之推動。

在經費開發與結合上特別強調對捐助單位以及社會大眾之責信，再者在不違背社工專業倫理之原則下，善用專案行銷策略，讓捐助單位以及社會大眾得以瞭解專案之理念與進度。另捐助單位需給予參與及瞭解專案之角色，例如提供專案審查小組委員一職，以及參與有關投資理財之教育課程的設計與講授之機會，讓捐助單位不單單只是出錢而已，更重要的是還有出力及參與的機會。

#### 貳、教育訓練之資源開發與結合

教育訓練課程是專案實際操作的三項重要元素之一（配合款、教育訓練課程、個人諮商），在原規劃之課程架構下，臺北市政府社會局透過於八十八年開辦之另一創新方案（福利聯合國）之資源，結合信義房屋辦理「首度購屋組」的課程設計與講師的提供。在其不動產之專業支援下，讓首度購屋組的教育訓練課程得以紮實，及貼近市場之條件。

有關「高等教育組」、「小本創業組」以及共同之課程，臺北市政府社會局乃透過相關科室、其他局處、非營利機構以及民間企業（團體）之資源結合辦理之，如青少年福利科、勞工局、建設局、張老師、觀新心理成長諮商中心、補

習業者、小本創業者、民間小吃傳授中心等。其中專案工作人員透過外展之工作策略，橫向聯繫與結合，另同時進行專案之理念倡導，才得以順利結合資源。

在工作方法上，透過結合組織原既有之資源外，運用人際網絡及滾雪球方式，尋找及結合引進適當之資源推動教育訓練課程。其中專案工作人員更透過團體座談，將教育訓練課程講師及內容之議題與專案參與者共同討論，而專案參與者亦提供其資源協助推動之，此工作策略讓專案參與者有機會貢獻心力及參與自身課程之設計，同時也與工作人員成為夥伴關係。

#### 參、工作機會之資源開發與結合

家庭發展帳戶專案對於參與者而言，定期儲蓄、穩定工作以及接受教育訓練課程是其必要條件。在工作機會之資源上，則透過媒體報導專案相關活動時，爭取及結合社會資源（民間企業與團體）提供予團體參與者。另參與者大多會藉由專案之教育訓練課程以及團體座談等活動，主動提供予其他參與者工作或打工之機會。而專案承辦人亦會主動透過網路及行政資源提供之。

有關工作機會的提供，亦可觀察專案參與者之互助網絡，其大多是因為自己所從事之打工（工作）機會出缺或需人力，而將此資訊在團體中傳遞，並將所需工作之參與者強力推薦於工作單位，工作性質如大賣場試吃人員、本府研考會電訪人員、家庭式及補習班清潔人員、本府環保局招考清潔隊員等。

#### 肆、優惠事項及諮詢資源之開發與結合

教育訓練課程是專案需參與者配合之重要規定，透過教育訓練課程的規劃及聯絡講師的過程中，向所屬之單位說明專案之精神與意義，努力爭取其可能可以提供予經濟弱勢家庭之協助是專案承辦人重要之工作項目。而所結合之優惠及可以諮詢之資源包括補習班願意提供予低收入戶家庭在學學生報名費三折之折扣、全民英檢報名費之折扣、電腦補習班提供免費課程、民間房屋仲介公司仲介費折扣，以及教育訓練課程後參與者可電話主動諮詢等。

#### 小結

以「財產」為基礎的福利政策是 Sherraden 於一九九一年所提出的社會福利理論，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，打破兩代貧窮的惡性循環。

根據 Sherraden 的理念，同時也參考美國之夢示範方案的經驗，臺北市政府社會局於八十九年七月所進行以「財產累積」為基礎，三年期的「家庭發展帳戶專案」，可說是提供了社會救助除了現金補助外的另一種協助脫貧的政策選擇。

三年期的專案在相對配合款及行政支出上，共計成本為 11,592,362 元，平均一年經費為 3,864,121 元。而專案六十九位參與者三年每人共需專案支應 168,005 元，換言之，每年每人則需專案支應 56,002 元協助之。另透過專案只存暫不能提領的強迫儲蓄規定，六十九位專案參與者三年共儲蓄近千萬元（9,831,026 元），此儲蓄力將不可忽視。

另專案參與者雖帳戶用款期限至九十六年六月三十日為止，但截至九十三年四月三十日止，參與者使用用途達成率已達 82.61%。

再者，專案透過方案管理、個案管理、網絡概念，以及社會行銷等工作方法，進行資訊轉介、建構互助網絡以及社會倡導等之推動。

三年專案的實施過程中共計有 200 戶家庭提出參加之申請，參加專案之人數為 151 人，而持續參與三年專案者共計為 69 人，退出專案之原因以經瞭解專案內容後無意參加者為最多。其次為無法參加脫貧教育訓練課程之原因。

專案參加者以 46 歲-50 歲單親女性居多，其教育程度大多為高中（職），所從事的工作以公部門的臨時工居多，其次是受僱於私人公司固定月薪之人員次之。每月薪資收入以基本工資以下為最多，但每月薪資在二萬元以上者佔 43.48%。參與者家中人口數以 4 人家庭型態最多，佔 31.88。而家中有 2 人以上之工作人口佔 53.62%。截至九十三年四月止低收入戶資格為第二類者有 9 人，第三類者有 26 人，第四類者為 15 人，而已非低收入戶者共計 19 人，佔全部參與者之 27.54%，而後續仍需透過貫性之長時間進行追蹤，以瞭解參與者自立及回流社會救助體系之情形。

再者透過參與者自述發現，參與者因專案設計上有穩定就業之要求，所以參與者穩定就業之動機較一般未參與專案之低收入戶者強。而人際網絡及支持系統亦透過專案而有所擴充。

專案辦理期間由於參與者長期依賴政府，且視為理所當然，所以在專案強調「自助人助」的精神下，有時難免有所衝突，而此時則需透過社工員多次進行諮商與輔導才能夠強化參與者之脫貧動機，故工作方法除方案管理外，個案管理亦為其重點工作之一。整體而言，「財產累積」協助貧窮者脫貧，只是社會

救助制度中之一種工作理念與方法，其仍需透過教育、就業、醫療等層面之協助才有機會使得受助者改善困境，脫離貧窮。

## 再 創 生 機--失業婦女重生方案

財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會

台北縣分事務所尤清梅主任

### 一、計劃緣起：

根據相關研究指出，女性在就業市場中及職場處境上，較男性處於不利的地位，近十五年來，女性的勞動力參與率一直維持在 45%左右（徐佳青，2002），依據行政院主計處調查台灣地區人力資源運用，台灣就業人口狀況，九一年女性就業者占 43%，顯示女性走入就業市場有逐年增加的趨勢，然因近年來經濟負成長，失業率攀升，根據行政院主計處統計，92 年三月份之失業率仍達 5.08%，面臨失業率高，所衝擊到的不只是家庭工作收入之減少，更影響到婦女求職之辛苦，尤其是身為單親母親、受暴婦女，及須擔負生計之二度就業婦女，可能已在教育程度、年齡，能力及選擇等個人之條件均未較男性優渥，再加上受到家庭因素的牽制，使得要在原本工作稀少之環境下競爭，更顯現其弱勢。

為協助這些失業婦女走出目前經濟之困頓，在不景氣的工作環境中尋求一線生機，自立更生，最好的方法就是給予她們學習成長的機會，讓她們認識現在就業市場，並藉由研習及課程學習，增進婦女之生涯選擇及發展，且因應社會環境需求，協助婦女們迅速解決目前的問題，早日改善家庭生活，使失業婦女能夠有更多的自信和勇氣面對挑戰，再創事業高峰，迎向光明的人生。

### 二、目標：

1. 因應社會快速變遷，培養婦女生涯知能與生涯態度，儲備工作變動及轉換職場的應變能力。
2. 藉由餐飲技藝、餐飲環境規劃設計，清潔技巧及居家服務等之課程，習得一技之長。
3. 搭配企業通路行銷及管理方式，教授學員學習顧客心理及活動企劃等相關課程，建立經營管理之觀念。
4. 協助婦女建構並提昇創業經營之能力，透過新觀念、新技能，激發每個學員的潛能，並開創自己的第二專長。

三、指導單位：行政院勞工委員會職業訓練局  
(負擔方案經費 28 萬元)

四、辦理單位：財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會台北縣分事務所

五、參加對象：面臨失業處境之婦女包括：單親母親，受暴婦女，須負擔生計之二度就業婦女等共計二十三名及工作人員二名。

六、辦理時間：

九十二年九月二十七日起至十二月七日止

週六及週日上午八點三十分至下午五點三十分，共計 12 次，每次 8 小時，

七、辦理地點及課程內容：

(一)辦理地點：

1. 餐飲技藝課程、居家服務課程：

(1)台北縣板橋市光明街 138 號四樓集會廳

(2)輔仁大學餐旅系烹飪教室

2. 機構參觀：宏亞食品股份有限公司、可口可樂股份有限公司

(二)課程內容：

課程內容	課程項目	
餐飲技藝課程 (43 小時)	食物性質的認識與儲存 食物製作與準備 廚房的衛生安全與法規 攤位設置要點 中式餐點烹飪課程	品質成本與控制 產品組合與定價策略 中餐烹調丙級技能檢定課程 丙級證照考試要點介紹 點心烹調技術課程
居家服務課程 (34 小時)	清潔用品介紹與使用技巧 家事管理員與僱主溝通技巧 現行職業流行趨勢與脈動	清掃技巧要點 廚具清潔技巧 清掃督導課程

小團體課程 (11 小時)	團體維持，分享與凝聚 團體轉換，討論與工作 團體結束之處理
機構參觀 (8 小時)	可口可樂股份有限公司 宏亞食品股份有限公司經營管理模式及工作內容
共 計	96 小時

#### 八、預期效益：

1. 辦理「餐飲及居家服務專業課程」，提昇學員對餐飲及居家工作之專業知能及技巧能。
2. 藉由課程引導，協助學員學習行銷通路、顧客心理及促銷活動之理念，促使學員擁有經營管理之概念。
3. 辦理「烹調技術課程」，讓學員學習餐飲技藝，藉由食材製作及創意設計，增進學員餐飲製作技術及能力。
4. 辦理「機構參觀活動」，從相關企業經營理念及管理方式，認知目前就業市場狀況，全面提昇學員對於職場的知識及環境發展趨勢。
5. 輔導學員考取證照，增進學員在就業市場之競爭力，並協助學員再就業率達百分之八十。

#### 「再創生機-失業婦女重生方案」活動成果報告

1. **學員參與率：**本次課程預計招收 23 名學員，中心針對板橋及中和地區共篩選出 43 戶家庭列為招生對象，此 43 戶家庭中有 15 戶之婦女工作並不連續，呈現不穩定的狀況，5 戶婦女則處於失業狀態，23 戶婦女雖有工作，然工作收入不高，除了對就業市場現況不熟悉外，也缺乏其他職業技能與專長，故中心於活動前兩個月先寄發簡章進行招生，並將 20 戶工作不穩定與失業之婦女列入積極輔導參加之對象，透過社工員多次家訪，電話會談等邀約並說明活動參與能帶來之成效，共計有 9 名婦女(含 3 名失業婦女及 6 名工作不穩定之婦女)是在鼓勵下報名參加，而有 16 名婦女(其中含 3 名工作不穩定之積極輔導之對象)則是主動報名參加，因此，其事前招生活動非常踴躍，報名參加人數亦比原訂計劃的招收對象多出 2 名，而每場次課程結束後社工員亦會主動關心與瞭解學員學習情形，並參酌其意見修正課程安排，

且適時給予學員鼓勵與肯定，激發其學習動力，加上術科課程材料之準備均採學員分組分工之方式進行，讓學員對課程有實際之參與感，故每次課程出席率幾乎高達百分之 90 以上，而其中有兩名學員因個人或家庭因素於課程中臨時退出，因此，報名人數 25 名，實際參加人數 23 人，有 21 名學員幾乎全程參與 12 次的課程並領取結業證書。

2. **課程安排：** 由於課程之職業訓練以婦女為對象，所以課程內容除了考量目前婦女之就業市場需求外，也融入婦女平日就具備之烹調與家事處理之訓練課程，讓學員在學習過程中由淺入深，更易進入學習狀況，故在本次課程中將其內容分為三大部分：餐飲技藝課程，居家服務課程，機構參訪(增強就業及學習動力)之課程，而在學員問卷統計中發現，全體學員認為最有幫助的課程為：餐飲技藝課程佔 35%，居家服務課程佔 35%，機構參訪佔 30%，而本次課程中最受學員喜愛之前六名課程依次為：食物性質的認識與儲存佔 86.21%，中式餐點烹飪課程佔 78.95%，清掃技巧要點~客廳、玻璃、地板、衛浴課程佔 78.95%，中餐烹調丙級技能檢定課程佔 73.68%，點心烹調技術課程佔 73.68%，清掃技巧要點~臥室、和室、冰箱、廚房課程佔 78.95%。

3. **學員反應與表現：** 課程研訓初期多數學員尚不敢表達自己的想法及發表意見，學員在活動中表現較為沉默，僅有兩位學員能主動舉手發言，但整體課程進行至第三次時學員漸熟悉，有百分之七十之學員能主動於課堂中詢問老師問題，其學習狀況整體表現良好，學員也從剛開始的被動化為主動學習，積極收集及提供丙級考照之資料與相關就業訊息，由於每次課程中皆安排小團體之課程分享與討論，其學員之凝聚力足以增強，在第五次課程以後學員亦主動組成讀書會以彼此分享學習成果與收穫，整個活動結束後中心透過問卷調查有 95% 之學員非常肯定此次課程研訓之意義，而有 89% 之學員亦期待中心明年度能再繼續辦理進階訓練課程。

4. **未來就業計劃：** 有 50% 之學員有意願報考丙級廚師證照考試，有 77% 的學員意願朝餐飲服務行業發展，包括從事小吃生意或擔任幼稚園及公私立機構之廚工人員等，而有 23% 之學員則有意願從事居家服務行業，而在課程訓練過程中亦有三名原本失業的學員陸續加入居家服務之就業市場中。

5. **場地安排：** 本次上課場地為本中心四樓大會議室及輔仁大學餐旅系烹飪教室，家扶中心大會議室可容納之人數為四十人，故對學員而言其活動空間充足，交通便利，而輔仁大學餐旅系之烹飪教室為歷年丙級廚師考照之場

地，此將有助於學員明年可更順利取得丙級廚師之證照。

**※活動成果總評估：**本次課程參與之學員中有三分之二的學員雖然有工作，但收入不佳，且缺乏其他技能與專長，而有三分之一的學員則處於失業狀態或偶爾打零工，生活大都靠政府及中心補助維生。事前由於社工員的鼓勵及說明，學員學習狀況漸入佳境，學員會針對丙級廚師證照考試主動蒐集資料，並至學員家中練習烹飪課程，且互相傳遞就業訓練訊息，因此，本次活動中不管在課程設計，講師安排，技能指導方面皆獲得學員一致好評，而透過本次課程培訓，學員對就業動力提昇不少，且自我充實其專業知識，更能因應未來就業市場之需求。

## 貧困家庭自立脫貧計畫-「居家清潔服務」生涯成長團體 第四次團體活動紀錄

- 一、團體活動日期：93年3月9日（二）
- 二、團體活動時間：晚上六點三十分至九點
- 三、團體活動地點：臺北市興隆路2段
- 四、團體帶領者：社工員林慈淑
- 五、技術指導者：邱經堯
- 六、出席成員：C1、C2、C3、C4、C5、C6、C7、C8
- 七、缺席人員：C9、C10、C11、C12

C9因居住地區較偏遠，而缺席；C10經考慮後自覺體力不佳，加上有頻尿狀況，自己評估恐無法勝任清潔工作，所以決定退出成長團體；C11表示頭暈騎機車到實習地點要40分鐘，恐怕體力不支，請假；C12今天有工作，請假。

- 八、團體活動目標：1、實地操作演練  
2、加強專業技巧(熟練度)

### 九、團體活動進行：

1. C7騎機車帶兩個孩子來上課，準時。C7兩個孩子都很乖巧，C7給孩子零用錢到外面買飲料，兩個孩子就在陽台陪C7工作。
2. C4負責客廳清潔，其一向話很多，常誇耀自己很有經驗，但真正上工時，社工員發現她沒有專業技巧，完全按照自己習慣的方式操作，沒有效率而且長期下來容易造成運動傷害
3. C2帶著較青澀的C6做臥室，除了清潔以外，櫃子裡的東西也要歸類擦拭，所有搬得動的家具都移動清掃，兩人花2個小時才完成。
4. C3做主臥室，主臥室有衛浴設備，因空間較隱密，不受干擾，不過在工作快結束時突然梳妝台的鏡子倒下來，摔成碎片。雇主吳小姐正好站在臥室門口清洗冰箱，可以證明非工作人員失誤造成物品受損。邱經理藉此機會幫大家上了一課，玻璃碎片用舊的大毛巾包著，用玻璃刮刀清掃一次防止碎片殘留，最後再用除塵紙拖一次地，並且告訴雇主老舊房子因經歷多次地震釘子會鬆動，所以掛在牆壁上的東西容易掉落，並且告訴學員燈具也不要拆下來清洗，若雇主要求，則應事先提醒會有破損情形發生，以減少不必要之糾紛。

5. C1 上過中心舉辦的居家清潔課程，是組長，學習帶領組員外出工做是他努力的目標；碰上陳年污垢不易清除，邱經理用刮刀示範，C1 則從工作袋拿出金融卡來刮除油污，因金融卡柔軟度較刮刀佳。
6. C5 遲到，所以一個人負責打掃一個房間，其動作敏捷，很快就完成自己的部分，其比較愛表現，所以一直跑到別組去提供工作經驗，因表達方式比較不恰當，慣用負面語氣，雖然熱心但得不到同伴的肯定和認同，C5 一度想放棄參加團體，但經社工員的鼓勵，後來她又捨不得這群朋友而改變主意歸隊。
7. C8 負責浴廁，她對自我要求甚高，一定要做到 100 分為止，所以用 2 小時洗一間浴廁。

#### 十、團體活動評估檢討：

- 1 對整體表現甚佳，深受雇主肯定，雇主自己覺得給的錢太少，問社工員要加多少錢，社工員表示只要多介紹工作給我們學員即可，此次出擊相當成功，可見得事先的訓練相當重要，雇主覺得我們是很專業的一群人，完全沒有發現這是我們的實習課。
2. 成員都很熟悉，彼此互相包容，事實上工作能力差異性甚大，有經驗的人願意釋放自己的工作經驗，沒有經驗的人經過這次的實習機會亦添增不少信心，縮短摸索時間，很快即可上陣工作。

#### 十一、預定處遇計畫：

- 1、初次服務一定由組長陪同，等到組員有信心可以獨當一面後再放其單飛。
- 2、部分學員操作時仍習慣使用傳統方式，技巧不夠專業，每次實習過後要安排一次檢討會。
- 3、為加強操作熟練度，請組長外出服務時可以帶組員在旁見習。
- 4、對於目前剛開始工作的成員每週安排一次個別督導。



## 論壇四

### 脫貧方案參與者之經驗分享

主持人：國立台灣大學社會工作系陳毓文教授

## 「儲蓄、創業、自助、人助」是我堅持的力量

家庭發展帳戶專案參與者吳女士

自從先生經商失敗後，我先生因右手截肢，自己則是顏面傷殘者，找份工作原本就很困難，三年前，全家均處於失業狀態中，二個已出嫁的女兒自顧不暇，一家人只得靠低收入戶津貼過日子。也因為是列冊低收入戶輔導對象，所以才資格報名參加臺北市推出的脫貧圓夢計畫，當時是以兒子名義報名參加社會局「臺北市家庭發展帳戶脫貧專案」，目的是希望開家小吃店，讓生活過得穩定些，且有一技之長傍身，常想若能開一家麵店就好了，最起碼孩子們不必餓肚子...

由於社會局規定，參加脫貧圓夢計畫的家庭，首先必須在六個月內找到工作且每月要存 2000 至 4000 元，贊助企業寶來證券捐出相對金額。過去三年來，為了要達成願望每月湊足 4000 元，學習省吃儉用及儲蓄的好習慣，最大的收穫是全家常因為這個專案需共同討論問題而無形中產生的家庭凝聚力使家庭更和諧融洽。

而三年下來專案的教育課程讓我重拾做學生的日子，自己是高職畢業，對於高職畢業後無法再繼續升學感到很遺憾，經過社會局這三年來所精心安排的一系列課程(如親子關係、人際關係、情緒管理、技術指導、企業經營等...)對我們的幫助很大，也讓我們獲得許多知識。印象最深的是老師所說的創業訣竅「見縫插針」的道理。

我們家在三個使用用途上是所選擇小本創業組，當初最簡單的想法是除了有一技之長傍身外，如果因此開創出自己一片天則是對家中生浩可以改善。

脫貧創業，三年有成，92年9月4日「神飲奇冰」集眾人之力讓我們家順利踏出小本創業的第一步，至今雖然尚未將成本回收，但我有信心要在這一個夏季打出亮麗的成績單來回饋大家對我們家的支持與鼓勵。

非常感謝社會局這三年來給了我們那麼多的資訊，更感謝社會局在我們創業之後當了我們家的精神支柱，除了常訂購飲料為我們打氣外，也常常在我們遇到沮喪及困難時不時地幫我們排解及安慰跟鼓勵。也感謝捐款單位的贊助使我們減輕負擔得以圓夢。

歷經了這半年多來的創業之路，有時覺得走得好無助也很吃力，在生意差強人意時曾經數度想放棄，但一想到當初是秉著「儲蓄、創業、自助、人助」的

精神創業的，於是放棄的念頭便煙消雲散，緊接著反倒是一股更大的力量在將我往前推——那就是社會責任。

## 同病相憐、彼此幫忙

家庭發展帳戶專案參與者紀女士

記得在四年前得知社會局針對低收入戶有個「家庭發展帳戶」的脫貧計劃專案，或許對一般人而言，它並無特殊意義，但對我們這些家境不好的人真是一件鼓舞又嚮往的大事，心想，三年的努力和學習，可能改善目前的困境，進而又能有自己的事業、工作，收入穩定，那是多美好的是啊！我滿懷希望的報名參加了。

在三年的專案課程裡，我們從上課中得到了許多應有的知識及訊息，也學到了謀生的技能，如做小吃等。大家同病相憐，彼此幫忙，有賺錢的機會互相通報，我就是專案上課的同學介紹我每個星期六下午到她們的教會整理清潔場地賺取外快，很巧我剛參加過清潔方面的職訓，工作起來不致太生疏，能兼職賺錢增加收入真是令人興奮。當然三年期間也有愈到不如意之事，像貸款中賴以維生的小發財車，因沒有多餘的錢租停車位而停在路邊停車格不幸被偷了，又未保險，損失不少，禍不單行，當時低收入戶又被取消，先生沒工作，只得打零工賺錢維持生計，房租車貸不能停繳，經濟陷入瓶頸，兩個女兒無力安親……。回想那時的情景，難過的日子，全家都痛苦的熬過來了，實在欣慰。

如今由於社會局的專案因素，我們也依照原來的計劃購得一部小貨車，目前靠行送貨，工作認真盡責，態度親切不計較，有些客人還特別喜歡喜歡先生送貨，也有因零星送貨而認識的朋友，成為長期的客戶等。

這一年多來，先生靠行送貨，雖然吃力，但會量力而為，收入已較穩定，回家要停車時都會特別留意停車地點以防被偷，而我除了臨時工作之外也兼職清潔的工作，暫時已不再每天為金錢愁苦。當然最要感謝的是社會局給我們這個機會，讓我們有所寄託而充滿信心，同時也感謝宜容小姐陪我們渡過那三年的時光，非常謝謝！祝大家身體健康、平安快樂。

## 專案讓我的生活圈變大

家庭發展帳戶專案參與者周女士

當初收到社會局寄的信很猶豫，不知道要不要參加，後來我媽媽鼓勵我說這個應該很好，去參加看看，如果不好再退出，而且我媽媽還幫我問關公，關公也叫我去參加，後來上三年的課真的很好。

專案三個使用用途的選擇，是因為想到「買房子」我們又沒有本事，「做生意」我們又沒有體力，而現在小孩子在唸書，也有這個需要，所以我就選了「教育」這組。專案三年下來，坦白說真的很好，但是我記憶力不好，常忘記上課的內容，上課時認識很多同學，謝小姐也很照顧，尤其是1比1的配合款，讓我有能力幫小孩買電腦、機車，減輕我很多的負擔。

三年來讓我印象最深刻的是，專案剛開始常忘記要上課，有一次忘記要上課，平常很省的我，連捷運都捨不得坐，都是坐公車的，那次還花錢坐計程車趕去上課，結果大家都下課回家，謝小姐正在關門，後來謝小姐一直鼓勵我，叫我要把上課的時間大大的畫在月曆上，請家人幫忙提醒，一直鼓勵我要加油，還陪我去坐公車，後來上課我就很少忘記。

本來我除了工作及家裡，很少跟人家來往，參加專案之後，認識一些好朋友，會電話聯絡關心，專案辦一些活動也會參加，生活圈有比較大一點，對未來比還沒有參加時要來得樂觀一點，每次我都很期待要上課，每次來上課都很高興。

我很感謝寶來證券的捐款單位幫助我們，給我們困難的家庭希望，讓孩子有機會圓夢，如果讓我再選擇一次，我一定會再參加，最後我要跟相同困難環境的家庭說的是，平安健康最好，還要給孩子一個快樂的環境，要有勇氣面臨困難，如有機會來參加這個專案，三年下來要認真走。

## 努力不一定成功，但成功卻需要不斷的努力加油

家庭發展帳戶專案參與者曾女士

很榮幸有這種機會參加這個活動，我是家庭發展帳戶專案成員之一，很高興能在此分享我的心得，當初會加入是因家庭人數太多住不下，所以想加蓋鐵皮屋，增加小孩的讀書空間，所以在報名時，我想以試一試的心態，因名額有限，但很幸運的入選參加「首度購屋」組了。

我們三年課程多元化有理財、親子溝通、紓解抗壓...。平時忙於工作無暇去多注意小孩，尤其都正處於叛逆期，常常出現磨擦，有時會感慨，現在的小孩不懂事，又難教，教育瓶頸無法突破，經過幾堂親子溝通的課程之後，有比較懂得如何解決親子的問題，家庭感覺更為融洽了，單親家庭問題多，有什麼比親子間的感情更可貴的呢！每天生活忙碌紓解抗壓，人際關係都是很受用的課程，理財讓我們知道如何去分散風險，怎樣去運用有限資金，認識股票、基金這兩大類有價證券，這三年收穫真不少。

三年來印象最深的莫過於寫計畫書了，大家努力為自己的計畫一步一步的前進，學習如何去安排，大家剛開始都不知道如何著手，我們的專案人員不辭辛勞的為我們一次又一次的解說，使我們有一份完整的計畫書，但也有一些面臨困難的同學，無法如期每月一定額度的存款，而半途離去，我覺得自己相當幸運，順利的畢業了。

一開始雖然不是要購屋，但上的課都和購屋有關，信義房屋非常清楚的講解現在購屋資訊，購屋最佳時機，低利率貸款、找銀行，如何避開風險、看屋時應該注意哪些方面、銀拍屋；法拍屋與金拍屋的不同及其風險等等。而我一心一意為自己加蓋房屋的事情努力，但因為與專案工作人員的討論及接受其建議，我開始詢問相關國家公園加蓋事宜（因為我們家是在陽明山國家公園裡面），在詢問後覺得可能性不高，我因此煩惱許久，之後再跟專案人員及家人討論，最後決定購屋，我沒想到之前所吸收到的上課知識，真的派上用場了，看房子時，記憶中不忘老師的叮嚀，也為自己多了一份保障，這讓我順利的一圓「購屋」夢想。

這幾年來為了小孩子讀書的空間問題爭執不休，現在總算可以給小孩子一個安靜的空間，我的努力小孩子看得見，小孩還算蠻乖的，在功課上很獨立，在家相處也很和諧，對未來期許很高，我希望他們以後比我好，記取飲水思源的

道理，我對現在生活很滿意也很知足。

非常感謝社會局給我機會參加，我的行動才會變的如此積極，有時有一點懷疑自己真的買房子了，像在做夢一樣，但我的夢實現了，真的非常謝謝寶來證券及社會局，沒有你們的構想，促使我們積少成多，積沙成塔的激勵，或許我辦不到，而還在茫茫然的無從著手，最後激勵和我一樣的朋友，勇敢的跨出你的第一步，這樣你才有機會達目的地，努力不一定會成功，但成功卻需要不斷的努力加油，謝謝大家！

## 論壇五

### 從就業（創業）面向探討脫貧方案

主持人：臺北市政府勞工局嚴祥鸞局長

## 「從就業（創業）面向探討脫貧方案」引言文

東吳大學社會系盧政春

台北市政府社會局所實施為期三年的第一期脫貧方案，將於近期劃下完美的句點。除一些先行脫貧者外，69個完全參與的案主家庭已陸續邁向脫貧的康莊大道。此一方案最大的意義在於基於社會投資理念進行人力素質轉化，使公共扶助資源的依賴者轉變為資源創造者與提供者，並因而縮短依賴公共扶助的時程。

而深入檢視該方案的整體施行方式，可察覺該方案具有如下的政策創新與模式特點：

- 1、以人本精神為基礎，認定低收入者亦具有追求自我實現，進而改變己身命運的內在積極動力。
- 2、以脫貧概念中心的「分類扶助」取代現行差額補助（所得維持）取向的「分級救助」，將中短期（三年內）有脫貧可能者納為脫貧方案的實施對象。然後，進行申請對象脫貧動機強度與優勢確認，作為篩選案主的依據。
- 3、以「就業」與「財產形成」（家庭發展帳戶，為期三年2千至4千的相對提撥）為脫貧推拉機制的雙主軸，其中「就業」為推，「財產形成」（誘因）為拉。在此，「財產形成」意謂快速形成有效財產，藉以達成所追求的特定目標（自我實現），諸如購屋（住宅保障）、小本創業（微型經濟體投資）、高等教育（人力資本投資）等。就此，案主為獲致財產形成效益所牽引出、勾勒出的願景與意像，構成激發就業意願（突破工作與救助理性抉擇迷失）、強化脫貧動機、維繫就業以及穩定就業之重要動因。
- 4、以120小時的「脫貧教育」為令上述推拉機制發揮積極功能之運作平台，提供方案參與者有關認識自我、心靈啟發、人際關係拓展、生涯規劃、就業準備、就業知能提昇、就業相關法規、認識金融體系以及理財等等在內之教育措施。就此，脫貧教育與自我理想的形塑、自我實現的強化以及就業策勵有了密切的連結。
- 5、提供方案期前施行對象理緒與規劃協助、期中問題解決以及期後案主履行財產形成目標的密集輔導與個案管理。
- 6、訴諸企業社會責任，以民間資源為政策經費之主體。

這些政策創新與模式特點在在皆為引領該方案成功之重要因素。然而，在整

個施行歷程中，由於欠缺勞政部門積極而有效的參與，使得許多案主在就業上始終必須依賴公部門所提供的臨時工作，而喪失整合入主流就業市場的機會，以致脫貧效果蒙受影響。

展望未來，如何在排除身心調養、家園重建、親屬照顧或照護義務與就業衝突者的強制就業下，基於工作權保障與廣義的就業安全理念，整合社政、勞政、民間企業、有關業者、學界及義工資源，積極協助高成本低績效的有工作能力低收入者透過他雇性與自雇性工作的主流市場順利就業、穩定就業，以破解貧窮魔咒，有待集思廣益。附表資料謹供參考。

◎ 就業安全之領域與內涵

就業安全	就業促進	僱者	1. 職業諮詢。 2. 就業諮商。 3. 就業媒合、就業推介媒合津貼。 4. 就業規劃與求職行動輔導。（亦適用於特定職域別自僱者） 5. 求職交通津貼。 6. 職訓與生活津貼。	7. 僱用獎助。 8. 提早就業獎助津貼。 9. 少數與弱勢群體就業機會保障。 10. 臨時工作安排。 11. 赴職搬遷津貼。
		僱者	1. 創業輔助： 創業諮詢與諮商。 技術養成（職訓與生活津貼）。 事業體創立輔助：創業規畫、資金取得、創業補助、設備取得等。	
			2. 經營輔助： 資金融通與信用保證。 互助合作：創業者結社與互助互利網絡之形成。 經營輔導：法律諮詢、企管實務、財稅、行銷、企業理財等輔導。	

全 制 度	在 職 保 障	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 受雇者僱用保護：凡涉及因員工解雇之企業合併、遷廠、關廠、歇業、休業、解散、破產、業務緊縮、生產技術調整等情況，其解雇應符合法規範，並以合理的權益補償及資遣費為前提。</li> <li>2. 勞動條件保障：包括勞動契約、薪資、工時、休假、加班、工作環境及母性等之保護或保障。</li> <li>3. 社會風險防備保障：年金保障、醫療保障及參與長期照護保險、職災保險與失業保險等權利。</li> <li>4. 勞工集體行動權保障：團結權、團體協商權、集體爭議權與決策參與權之保障。</li> <li>5. 職場性別、種族、階層、語言、身心狀況等社會歧視防護：使受雇者免於各種社會偏見與性騷擾之危害。其中，性別歧視，除性騷擾外，主要涉及招募、任用、訓練、敘薪（同工同酬、同質同酬）、升遷平等有關兩性工作平權議題。</li> </ol>
	待 業 保 障	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 資遣費：雇主遣退勞工致使其暴露於失業與生活困境風險所必須付出之代價。</li> <li>2. 失業保險：一種在職保險措施，主要保障發生失業事故且符合給付要件之待業者，維護其本人及依賴家屬之合理生活水準。</li> <li>3. 待業濟助：保障不符失業保險給付資格之非自願失業者及低度就業者，使之能獲得合理的生活水準。</li> <li>4. 待業扶助：保障特定待業者，例如因親職照顧義務、必要之身心調養、家園重建而必須推遲就業者，使之獲致基本的經濟安全。</li> </ol>

資料來源：整理自盧政春，2000，工作權保障與勞工福利建構，東吳社會學報第9期，頁154-158。



## 就業媒合、職業訓練、創業加盟

1111 人力銀行王孝慈總經理



### 1. 就業媒合

- a. 適才適所的重要性
- b. 提供平台促成就業媒合，讓對的人放在對的位置上
- c. 協助廠商找到適合的人才

### 2. 職業訓練

- a. 中高齡轉職，須進行第二專長輔導
- b. 身心障礙者之職業訓練
- c. 證照時代來臨，調查也發現外語能力的重要性，因此安排專業課程進修實有其必要

### 3. 創業加盟

- a. 加盟減少首次創業風險
- b. 1111 人力銀行推動聯合創業加盟說明會

## 陽信銀行「從就業（創業）面向探討脫貧方案」論壇

陽信銀行楊繼鳴總經理

### 一、為何要開辦女性創業貸款，其目的為何？

「在臺灣女性缺少的不是知識和能力，而是機會和肯定」，這句話透過本行廣告代言人 — 陽信文教基金執行長 薛凌 女士道出為何陽信銀行要開辦女性創業貸款，身為女性在環境上原來就有許多不平等的待遇，雖然近年來政府在兩性平權部分做了許多努力，我們肯定這些作為，但還是不足，而縱觀近幾年來的全球經濟的趨勢，男性不再是經濟的主導力量，在能力至上的新職場，女性正走出「賢妻良母」的刻板定義，同時我們也可以透過兩個方面明白女性在創業上的優勢，包括：

#### 1. 女性特質是創業的優勢

在知識經濟時代，女性經過專業學習，不管在職場或自行創業，和男性一樣具有競爭力，尤其女性擅長與人溝通和人際互動的特質，更成為女性創業及經營事業的優勢。包括傳播、教育、醫療、非營利組織以及一般服務業，我們不斷看到越來越多女性身影，在這些領域，女性所擅長的溝通與人際互動，男性都必須虛心向女性學習。而女性領導人的眼光精準，具有洞悉產業趨勢的能力，她們比男性更願意授權、懂得包容、實事求事、體諒差異，也較具理想性格，她們為社會注入柔性、人性化的企業價值。

#### 2. 能力比性別重要

女性經理人比例上升，婦女投入職場人數的增加，更意味女性對未來經濟影響力擴大。今日企業中的最佳領隊，不是「男人」、不是「女人」，而是有才幹的「能人」。知識經濟時代來臨，傳統農業及工業社會中的男性代名詞——戰士、農人、家長、商賈，不再是今日經濟戰場上的主角。今天的研究所學生當中，有50%是女性，經過專業學習來到職場上，她們和男性一樣具有競爭力。

### 二、申請人的資格/條件及產品特色為何？

1. 目前市面上無特別針對女性族群設計之創業貸款，而一般創業貸款利率普遍偏高，手續繁瑣，不易取得貸款，特別是女性朋友。本行此次針對女性所推出的創業貸款，強調給予有心創業的女性朋友較低的利息負擔，且可與其他相關優惠專案一起搭配；

此貸款除了給女性朋友較低的利率外，最高可貸 200 萬元且在 93 年 8 月底前來申貸利率一律以 6% 優惠，不但免擔保，本行也會針對個人財務或公司狀況給予最適合貸款戶的協助方案。

2. 文件備齊後，最多五個營業日，即可辦理簽約對保及撥款事宜。
3. 一般情況下，採按月平均攤還本息，借戶若有剩餘資金亦可隨時還款，並無提前還款需徵違約金問題。

市場其他商品：

### 青輔會創業貸款(利率約 4.2%)

#### 1. 申請人條件

- 年齡在 23~45 歲之中華民國國民
- 公司設立未滿一年之負責人或股東者
- 登記資本額不得低於新台幣 50 萬元

#### 2. 貸款限制

- 票信無不良者
- 夫妻不得同時提出申請，但可共用出資額
- 申請人其出資額須等於或大於公司資本額之一半

### 三、如何看待女性在職場的競爭力？

女性受教育的普及和新的經濟環境變化，不但消彌女性在職場的限制，女性先天特質更大大提升自我的競爭力，而女性在職場上的競爭力除了從女性特質方面來看外，女性更應該積極善用資源來幫助自己；因為女性的一些特質，如果有多一些資源能讓自己表現得更好，那更應該積極爭取及運用！

熱愛學習及勇於挑戰更能讓自己跨出去，在職場上更能發揮自己的色彩。不要因為是女性而不敢嘗試，反倒是更應該勇於嘗試，因為在職場上重要的是能力而不是性別。雖然台灣傳統的社會印象是男主外、女主內，女性似乎僅能扮演賢妻良母、照顧一家老小的天職，但是當前台灣社會的社群關係在變、產業結構在變、人力需求的特質在變，這樣的變化讓女性逐漸擁有平等的就職空間，當然女性更不應該在這個人力需求重分配的過程中缺席，更應該勇敢、積極的去爭取自己的定位。

#### 四、結論

我們知道一個事業要能成長、要能永續經營，靈活的資金調度常常是扮演臨門一腳的關鍵角色；資金的到位，消極的來說是適時提供紓困的功能，積極的來說確常是企業再度成長的關鍵，助攻大於防守。陽信銀行深知這個成長金律，認為機會是要靠自己去創造和經營得來，所以陽信銀行針對女性同胞所設計的女性創業貸款，意義亦即在此，這個社會要講求資源的公平，就不僅只是提供保護基本工作權的盾牌，更要給他攻擊的寶劍，讓身處兵戎交戰環境下的女性工作者可以自行選擇攻擊或防守。所以自推出以來引起社會熱烈迴響，陽信銀行希望讓有意創業的女性朋友們，皆能順利完成創業成功的願景。當然陽信銀行亦提供「帶來富」中小企業創業貸款和其他各種金融理財投資商品，可滿足女性及「女性的夥伴」等社會各族群之需要。

## 臺北市政府推展飛鳳計畫具體措施及執行情形

臺北市政府社會局第五科江幸慧科長

### 壹、前言：

截至九十三年四月底止，本市共有14,207戶低收入戶，其中是男性單親低收入戶共有1,279戶，佔全部戶數為9%；女性單親低收入戶共有3,063戶，佔全部戶數為21.5%，顯示女性落入貧窮的機會高於男性，容易產生「女性貧窮化」現象。為避免弱勢婦女因為貧窮，而需長期依賴政府救助，本府於九十二年推行「飛鳳計畫」，透過就業前的職業準備及訓練，增強婦女就業意願及能力後，媒合婦女就業，使弱勢婦女得以自立，早以脫離貧窮。

貳、辦理單位：臺北市政府社會局、勞工局、建設局、衛生局、自來水處

參、資料彙整起迄時間：中華民國九十二年一月起

### 肆、具體措施：

一、就業觀念宣導及就業準備(主責單位：勞工局；協辦單位：社會局)

1. 社工員辦理婦女就業支持活動，協助弱勢婦女就業前準備，讓婦女了解就業服務資源。並提供即時的婦女就業市場訊息、就業快訊、「空中就業服務站」傳遞即時職場資訊。
2. 建立弱勢婦女全方位發展暨生活互助資源系統：協助婦女透過「準備自己-學習-就業-回統互助」過程，學習技能，投入社區互助工作。
3. 開辦「大陸地區配偶就業研習班」，使大陸地區配偶了解就業市場現況並做好就業之準備。

二、加強婦女職業訓練(主責單位：勞工局；協辦單位：社會局)

1. 委託民間辦理婦女熱門職類，例如：開辦美容實務班、電腦基礎與應用班、丙級中餐廚師執照訓練班等。
2. 培訓外籍配偶從事服務翻譯：辦理外籍配偶及具外語能力者服務訓練，建置翻譯人才資料庫，並計畫將通譯人才施以法律等課程訓練，以投入家暴防治及法庭陪同。

### 三、加強婦女就業與就業安置(主責單位：勞工局；協辦單位：衛生局、社會局)

1. 照顧產業服務：提供居家照顧服務(例如：保母、身心障礙者、老人照顧、坐月子服務)、擴充居家照顧時數、開拓下午四時至下午八時之特殊時段家事服務、加強社區保母媒合與支持體系。
2. 配合勞委會公共服務擴大就業計畫，以提供弱勢婦女就業機會。
3. 衛生局試辦及培訓病房助理員工作，以協助照顧病患工作，提供就業機會。
4. 協助特殊行業婦女轉業、媒合社區婦女及藝術家資源，以研發製造及從事銷售工作。

### 四、婦女創業輔導(主責單位：勞工局、建設局)

開辦創業相關專題講座、微型企業經營管理研習會、微型企業創業貸款融資宣導說明會、創業經驗交流研討會，藉由創業育成研習課程協助欲創業或已創業婦女，獲取最新的創業新知。

### 五、推動社區互助方案：(主責單位：社會局；協辦單位：自來水處)

#### 1. 鼓勵社區投入互助產業：

- (1) 發展社區互助產業：結合社區內、外福利服務體系及資源，提供弱勢婦女就業，並將服務輸送予社區內其他弱勢民眾，建立社區福利服務網絡。例如：提供老人送餐服務、社區導覽工作等。
- (2) 社區抄表員：臺北市自來水處試辦以適當之特定弱勢對象，就近於居住地附近從事抄水表工作。

### 伍、重要成果：

92年1月至12月飛鳳計畫協助536名婦女就業，其中全職工作佔467人，佔87%，兼職人員69人，佔13%。

### 陸、結語：

社會局協助弱勢婦女進入就業市場前提供的服務包含協助婦女釐清就業意向、能力評估及就業障礙排除，並銜接就業訓練與輔導資源，使婦女擁有能力及技術，進入競爭就業職場，並支持或陪伴婦女至穩定就業而自立為止，

透過飛鳳計畫的實施，期望降低女性貧窮化現象，並使婦女在就業市場中獲得適切角色發揮的空間。

## 從就業（創業）面向探討脫貧方案

臺北市勞工局第三科吳祥嫩股長

### 壹、前言：

近年來全球景經濟景氣低迷、台灣產業結構劇變、產業外移現象普遍，因公司關廠、遷廠、休業、解散或破產宣告而被迫失業之勞工，家庭經濟陷入困境，進而衍生許多之社會問題。依就業服務法第二十四條之規定，其中「生活扶助戶中有工作能力者」即為公立就業服務機構明訂應服務之特定對象者，俾使「生活扶助戶有工作能力者」能自食其力並脫離貧困之境界。本局為協助該等人員儘速重返職場，訂定相關的就業服務及職業訓練措施，以藉由提昇其就業競爭能力，進而脫離貧困，早日自立。

### 貳、現行做法：

#### 一、就業服務方面：

##### （一）就業部分：

- 1 與社會局合作擬定「臺北市非自願性失業之低收入戶輔導計畫」：結合社工輔導及就業輔導措施，協助申請低收入戶者其屬非自願性失業勞工（領有公立就業服務機構依就業保險法規定開具之失業認定或再認定證明）者，除社會局將以工作收入為0元審核全戶收入資格外，社會局另轉介將輔導就業個案至本局就業服務中心，由個案管理員開案輔導就業，併按月將輔導情形回覆社會局，期間如不配合輔導工作，則社會局將不予扶助並重新審定全戶低收入戶資格，並追回溢領之補助款。如遇特殊個案，即召開個案研討會，共同研擬解決方案。
- 2 就業保險三合一業務：依據行政院勞工委員會職業訓練局訂頒之「強化公立就業服務中心就業諮詢功能計畫」，其服務的內容包括：求職登記、簡易就業諮詢、就業推介媒合、職業訓練諮詢、職業訓練推介、就（創）業研習、提供就業促進津貼、及辦理失業（再）認定等。
- 3 加強特定對象職業重建個案管理：為照顧就業弱勢的族群，針對「就業服務法」第二十四條的特定對象（中高齡、原住民、負擔家計婦女、生活扶助戶、身心障礙者）失業者，採取一對一個別化的「個案管理」的服務模式（如附流程），協助求職者適性就業，其服務的內容包括：需求評估、就業諮商、職業適性評量、檢核配對、創業輔導及生涯轉

銜等。

- 4 **積極推動事業單位人才招聘專案管理**：由於受到經濟不景氣加上產業外移的影響，求職人數不斷增加，而求才機會卻逐漸減少，為了有助於非自願性失業勞工及特定對象的就業安置，必須積極開發工作機會，因此研擬「台北市事業單位人才招聘專案管理實施計畫」及「台北市事業單位人才招聘專案管理作業」，其服務的內容包括：求才登記、人力需求評估(含工作環境及職務分析)、專案招募活動、僱用獎助及現場徵才活動等。
- 5 **加強推介參加就業促進研習活動**：針對求職者不同需求，規劃三種研習班別，分別為基礎班、進階班及團體輔導班，藉以提昇尋職技能，以有效促進職場供需媒合。
- 6 **配合中央提供短期就業服務**：配合執行行政院經濟建設委員會及行政院勞工委員會規劃之「公共服務擴大就業計畫」、「多元就業開發方案-民間團體擴展計畫」，安排失業者獲得短期工作，以確保及安定失業者失業期間的基本生活，並協助及激勵其迅速再就業。
- 7 **落實資遣通報制度，主動聯繫被資遣失業勞工給予支持協助**：針對被資遣通報人員主動提供必要之就業協助，包括推介就業、安排職訓、申領失業給付或就業促進津貼等配套措施，除使其得以儘速重返職場或暫時維持家計生活外，並積極彙整資料按月統計分析，據以探究非自願性失業者之類別與需求，做為擬訂失業對策之參考。
- 8 **掌握企業異常情報，有效危機處理雇主無預警資遣勞工案件**：成立「危機處理小組」，定期搜尋媒體產業資訊，主動出擊訪視無預警資遣勞工之事業單位，即時協助處理突發狀況以免事態擴大，並提供政府各項就業促進津貼及失業給付配套措施，除可暫時紓解失業勞工之家計問題，亦可減少失業所引發之社會問題。

## (二) 創業部分

- 1 **過去**：本局曾於民國七十六年至八十年間受理失業勞工小本創業貸款，總計有103名獲准貸款，後經台北銀行統計，貸款人創業者不及20%，未依約還款者佔35%（遠較一般貸款逾放比率0.38%高近百倍），目前仍持續催收及強制執行中。

## 2 現在：

(1) 九十一年間曾邀請財政局、台北銀行、中小企業輔導服務中心研商創業貸款之可行性，經分析討論，勞工創業失敗肇因於個人經營技巧不佳外，並受整體經濟景氣影響，如以今日景氣觀之，其風險將遠較十年前高，其一般逾放款為十年前之八倍，故可預期將造成本府財政負擔。會中討論根本問題是要輔導勞工成為老闆的這一階段專業輔導人力與資源機制，以免失業勞工在遭受創業失敗之挫折。故建議採行創業貸款利息補貼政策，另邀請專業人士籌組創業諮詢小組，提供有意創業之失業勞工個別化的創業資訊服務，增加其創業成功機會。

(2) 本局就業服務中心創業諮詢服務：

### a 提供相關創業輔導資訊：

不定期提供創業相關訊息及創業輔導手冊，歡迎民眾洽詢及索取。

### b 舉辦創業研習班：

只要有意創業之民眾皆可經各就業服務站簡易諮詢預約報名後參加，研習班之課程內容為邀請創業專業人士講授相關創業課程（如創業市場況分析、政府現行創業補助及各項創業貸款之說明、加盟創業之相關資訊等），讓民眾更加了解創業之相關領域及規定。

### c 創業顧問諮詢及創業適性評量：

針對有意創業之民眾提供一對一免費創業諮詢服務，並協助填寫「創業適性評量表」。創業者每人得申請創業諮詢服務三次，每次諮詢時間以二小時為原則。經創業輔導並創業者，可由創業顧問諮詢親至創業地點，進行一次創業後巡迴諮詢服務，每次諮詢時間以二小時為原則。

### d 協助申請政府創業貸款資源：

提供政府相關創業貸款資源之說明與分析，協助民眾申請「臺北市促進特定對象就業創業貸款利息補貼」。

3 九十三年三月辦理「婦女創業經驗交流座談會」：邀請創業成功及希望創業之婦女齊聚一堂，提振婦女自信心與經驗分享，提供如何在有限少許資金、人力及困厄工作環境等因素，闖出一片屬於自己的天空，並分析各種不同創業類型之利弊得失，活動在演說者與聽講者互動問答與

學習中，反應相當熱烈。

## 二、職業訓練方面：

- (一) 提供非自願離職被保險人及特定對象身分者（含生活扶助戶、負擔家計婦女、負擔家計中高齡、原住民、身心障礙者、更生保護人等）優先錄訓之機會，以提升其就業競爭力。
- (二) 採訓用合一模式，訓練職類開辦前先由訓練師與廠商接觸，積極開發工作機會，並依企業主所需專業技能開辦相對職類課程，培訓有準備的勞動力。
- (三) 與企業主合作辦理職業訓練，由本中心訓練師及業界從業人員共同擔任授課。依企業量身打造之技術人才訓練，考量訓練及就業之緊密結合，提升就業率。
- (四) 配合「選、訓、照、用」合一政策，採以精緻化措施，落實職業訓練，使失業勞工及早重回職場。
- (五) 辦理本市參訓期間托兒托老補助：為加強推動兩性工作平權，協助市民（中低收入者---設籍在台北市之市民，其家庭總收入最近一年按全家人口平均分配，每人每月未超過臺北市九十三年公佈最低生活費用標準二點五倍）於參加職業訓練期間，排除參訓障礙，免除其托兒托老之困擾，以提升勞工參訓意願，並於短期內習得一技之長，儘速投入就業市場，以促進婦女就業權益。

## 參、未來方向：

- (一) 結合社會局之「臺北市非自願性失業之低收入戶輔導計畫」，以個案管理模式提供個別化之就業服務模式，積極協助彼等人員迅速再就業。
- (二) 落實創業輔導機制，提供創業諮詢與研習，以期提高創業成功機率，降低因創業失利之風險。
- (三) 彈性開辦職業訓練班並提供非自願離職被保險人及特定對象優先錄訓之機會，並依據各局處提供之參訓名冊，陸續開辦各班別職業訓練。
- (四) 結合職業訓練中心、就業服務中心及勞工局身心障礙就業資源中心辦理聯合招募作業，藉由各單位業務合作，協助有工作意願但相對工作

能力不足的失業者優先參訓，期望減低受訓學員退訓率促使特定對象於景氣不振中達到適性就業與安定生活之目標。

- (五) 受訓學員就業機會開發：先開發工作機會，再依企業主所需專業技能開辦職類，培訓有準備的勞動力。
- (六) 擴大結合民間訓練資源整合運用：本局就業服務中心師資、機具設備等條件上較缺乏之職類，則以公開招標簽訂合約方式委託其他民間單位辦理，以擴大與民間職訓機構的結合、網絡的建構。
- (七) 具體提升職類開發調整之效益：職業訓練要發揮應有效能，訓練職類之研究開發調整扮演不可或缺的角色，必需有與時俱進之概念，方可永保不墜，因此在中央近年來大幅調整其所屬公訓機構之角色功能，縮減訓練規模，改採大量委外訓練態樣時，位居都會區型態的臺北市職業訓練中心，亦必需作相當程度之職類開發調整，以符現實勞動市場之需

## 與會人員名單

編號	姓名	單位	職稱
1	馬英九	臺北市政府(開幕式)	市長
2	董明春	財團法人臺北市白陳惜慈善基金會(開幕式)	董事
3	馮燕	國立台灣大學社會工作系(開幕式)	系主任
4	白秀雄	臺北市政府(專題報告)	副市長
5	顧燕翎	臺北市政府社會局(專題報告)	局長
6	戴招元	寶來證券集團(論壇一)	公益執行長
7	朱瑞驍	台北銀行企劃處(論壇一)	協理
8	高錦男	商脈有限公司(論壇一)	總經理
9	張欣民	信義房屋企劃部不動產企劃研究室(論壇一)	協理
10	葉啟賢	中國山角股份有限公司(論壇一)	經理
11	邱汝娜	內政部社會司(論壇二)	司長
12	鄭麗珍	國立台灣大學社會工作系(論壇二)	教授
13	孫健忠	國立台北大學社會工作系(論壇二)	教授
14	洪富峰	高雄市政府社會局(論壇二)	局長
15	楊培珊	國立台灣大學社會工作系(論壇三)	教授
16	王玉珊	臺北市政府社會局第二科(論壇三)	科長
17	尤清梅	財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會台北縣分事務所(論壇三)	主任
18	陳毓文	國立台灣大學社會工作系(論壇四)	教授
19	吳女士	臺北市家庭發展帳戶專案(論壇四)	參與者
20	紀女士	臺北市家庭發展帳戶專案(論壇四)	參與者
21	周女士	臺北市家庭發展帳戶專案(論壇四)	參與者
22	曾女士	臺北市家庭發展帳戶專案(論壇四)	參與者
23	嚴祥鸞	臺北市政府勞工局(論壇五)	局長
24	盧政春	私立東吳大學社會學系(論壇五)	教授
25	王孝慈	1111人力銀行(論壇五)	總經理
26	楊繼鳴	陽信銀行(論壇五)	總經理
27	江幸慧	臺北市政府社會局第五科	科長

編號	姓名	單位	職稱
28	吳祥嫩	臺北市政府勞工局(論壇五)	股長
29	蔡明砮	立法院法制局	研究員
30	李臨鳳	內政部社會司	科長
31	舒昌榮	內政部社會司	專員
32	李璧如	內政部社會司	專員
33	許佩玲	勞委會職訓局	業務佐理員
34	賈裕昌	行政院第一組	秘書
35	吳雅惠	行政院第一組	編審
36	陳淑敏	行政院原住民族委員會衛生福利處	專門委員
37	翁素英	福建省政府	組員
38	陳菁品	基隆市政府社會局	辦事員
39	林美珠	台北縣政府社會局	課員
40	林嘉雯	宜蘭縣政府社會局	社工員
41	簡玉純	宜蘭縣五結鄉公所	辦事員
42	劉茂蘭	宜蘭縣五結鄉公所	助理員
43	王玉英	蘇澳鎮公所	課員
44	張憶純	新竹市政府社會局	課長
45	梁嘉琪	新竹縣政府社會局	課員
46	葉姝君	桃園縣政府社會局	課長
47	黃梓松	苗栗縣政府社會局	課長
48	朱梅金	苗栗縣政府社會局	課員
49	宋泳儀	苗栗縣政府社會局	課長
50	劉芳妙	台中市政府社會局	課員
51	張代芳	台中市政府社會局	社工員
52	賴芝儀	台中市政府社會局	社工員
53	吳文楨	台中縣政府社會局	代理課長
54	施玉權	台中縣政府社會局	辦事員
55	黃荻	彰化縣政府社會局	社工員

編號	姓名	單位	職稱
56	陳素貞	彰化縣政府社會局	課員
57	李誌寬	南投縣政府社會局	視導
58	賴建仲	南投縣政府社會局	課員
59	吳永芬	嘉義縣政府	約聘人員
60	林慧娟	雲林縣政府社會局	社工員
61	丁美華	雲林縣政府社會局	社工員
62	陳怡君	雲林縣政府社會局	社工員
63	王錦慧	台南縣政府社會局	幹事
64	李珍吾	台南市政府社會局	社工員
65	葉玉如	高雄市政府社會局	主任
66	宋雅琪	高雄市政府社會局	社工員
67	巫明芳	高雄市政府社會局	社工員
68	陳美麗	高雄縣政府社會局	課員
69	曾秀貞	屏東縣政府	課長
70	林麗莉	屏東縣政府	課員
71	何瑞鳳	花蓮縣政府社會局	課員
72	陳大鵬	金門縣政府	課長
73	許秀瓊	金門縣政府	辦事員
74	盧春華	臺北市內湖區公所社會課	課員
75	許育紋	臺北市內湖區公所社會課	課員
76	吳爾敏	臺北市政府社會局	專門委員
77	陳雪真	臺北市政府社會局	專門委員
78	張美美	臺北市政府社會局社工室	主任
79	胡韶玲	臺北市政府社會局社工室	社工員
80	黃鈺倫	臺北市政府社會局社工室	社工員
81	李宜美	臺北市政府社會局社工室	科員
82	徐慧英	臺北市政府社會局社工室	督導
83	汪美雲	臺北市政府社會局大同社會福利服務中心	社工督導

編號	姓名	單位	職稱
84	陳怡君	臺北市政府社會局大同社會福利服務中心	社工員
85	蘇郁菁	臺北市政府社會局萬華社會福利服務中心	社工員
86	林秀樺	臺北市政府社會局萬華社會福利服務中心	社工員
87	溫雅蓮	臺北市政府社會局萬華社會福利服務中心	社工員
88	蔡秋芬	臺北市政府社會局松山社會福利服務中心	督導
89	林澤州	臺北市政府社會局松山社會福利服務中心	社工員
90	王琇琦	臺北市政府社會局松山社會福利服務中心	社工員
91	古耀文	臺北市政府福民平價住宅社工員辦公室	督導
92	張永烈	臺北市政府福民平價住宅社工員辦公室	社工員
93	巫仁懷	臺北市政府福民平價住宅社工員辦公室	辦事員
94	許嘉倪	臺北市政府社會局文山社會福利服務中心	督導
95	蔡明娟	臺北市政府社會局文山社會福利服務中心	社工員
96	林巧翊	臺北市政府社會局文山社會福利服務中心	社工員
97	張興中	臺北市政府社會局內湖社會福利服務中心	替代役
98	劉美惠	臺北市政府社會局南港社會福利服務中心	督導
99	黃婉貞	臺北市政府社會局南港社會福利服務中心	社工員
100	林靜莉	臺北市政府社會局南港社會福利服務中心	社工員
101	林婉如	臺北市政府社會局中山社會福利服務中心	社工員
102	王孝仙	臺北市政府社會局北投社會福利服務中心	督導
103	余淑媛	臺北市政府社會局信義社會福利服務中心	社工員
104	宋淑瓊	臺北市政府社會局信義社會福利服務中心	社工員
105	楊奉美	臺北市政府社會局信義社會福利服務中心	社工員
106	許珮如	臺北市政府社會局信義社會福利服務中心	社工員
107	湯玉翠	臺北市政府社會局士林社會福利服務中心	督導
108	李鈴姿	臺北市政府安康平價住宅社工員辦公室	社工員
109	吳琬如	臺北市政府安康平價住宅社工員辦公室	社工員
110	陳正元	臺北市政府社會局大安社會福利服務中心	社工員
111	劉珮琪	臺北市單親家庭服務中心	社工員

編號	姓名	單位	職稱
112	孫淑文	臺北市政府社會局第二科	股長
113	杜慈容	臺北市政府社會局第二科	股長
114	黃鈺雯	臺北市政府社會局第二科	特約組員
115	侯勝凱	臺北市政府社會局第二科	職代科員
116	陳雅萍	臺北市政府社會局第二科	科員
117	黃愛婷	臺北市政府社會局第二科	約聘組員
118	孫凡茹	臺北市政府社會局第二科	科員
119	黃哲上	臺北市政府社會局第二科	社工員
120	林維瑜	臺北市政府社會局第二科	社工員
121	黃靖智	臺北市政府社會局第二科	科員
122	謝宜容	臺北市政府社會局第二科	約聘社工員
123	莊彩鶯	臺北市政府社會局第二科	約聘輔導員
124	陳瑩真	臺北市政府社會局第二科	社工員
125	李怡潔	臺北市政府社會局第二科	特約組員
126	倪慧珍	臺北市政府社會局第二科	特約組員
127	宋冀寧	臺北市政府社會局第二科	社工員
128	林文媛	臺北市政府社會局第二科	約聘組員
129	徐德齡	臺北市政府社會局第二科	代理輔導員
130	溫燕晴	台北銀行公益慈善基金會	專員
131	黃盈泉	中華至善社會服務協會大安溪部落工作站	督導
132	陳明里	財團法人陽光社會福利基金會	主任
133	舒靜嫻	財團法人陽光社會福利基金會北區中心	主任
134	莊麗真	財團法人陽光社會福利基金會北區中心	督導
135	周慧香	財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會	主任
136	王之燕	財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會	專員
137	郭麗娜	財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會臺北市南區分事務所	督導
138	王育蓁	財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會臺北市	社工員

編號	姓名	單位	職稱
		南區分事務所	
139	吳宗銘	中華民國社會關懷協會	副執行長
140	張見宇	雲林縣復健青年協進會	經理
141	翁慧真	臺北市社會工作師公會	理事
142	林美珠	台北縣社會工作師公會	理事長
143	李玉華	佛教慈濟基金會	組長
144	黃玉琪	佛教慈濟基金會	社工員
145	魏伶娟	佛教慈濟基金會	社工員
146	支仲英	財團法人白茂榮社區教育基金會	專案經理
147	黃秋萍	財團法人臺北市白陳惜慈善基金會	脫貧專案經理
148	黃世森	宗南聯合佛教社會福利慈善事業基金會	董事長
149	張月嬌	宗南聯合佛教社會福利慈善事業基金會	執行秘書
150	葉雅芳	財團法人臺北市新光吳火獅先生救難急救基金會	社工員
151	蔡春娉	蘋果日報慈善基金會	總幹事
152	王世銓	財團法人臺北市崇善基金會	秘書
153	陳美麗	臺北市觀音線協會	社工組社工員
154	丁淑卿	臺北市觀音線協會	社工組社工員
155	陳美怡	臺北市觀音線協會	社工組社工員
156	黃淑瑛	國立台北大學社會工作系	學生
157	張涵榆	國立台北大學社會工作系	學生
158	黃巧妮	國立台北大學社會工作系碩士班	研究生
159	石玉麗	國立台北大學社會工作系碩士班	研究生
160	林祐誠	國立台北大學社會工作系碩士班	研究生

編號	姓名	單位	職稱
161	鄭景鐘	國立台北大學社會工作系碩士班	研究生
162	王慧琪	台南神學院宗教社會工作學系	助教
163	周佩潔	國立台灣大學社會工作系	助教
164	黃斯蘋	國立台灣大學社會工作系	學生
165	秦蘊樸	國立台灣大學社會工作系	學生
166	陳盈竹	國立台灣大學社會工作系	學生
167	林妙洋	國立台灣大學社會工作系	學生
168	范馨云	國立台灣大學社會工作系	學生
169	楊皓如	國立台灣大學社會工作系	學生
170	許瑋倫	國立台灣大學社會工作系	學生



# 備忘錄



# 備忘錄