

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期中進度報告

資產累積福利理論之評估研究：以台北市家庭發展帳戶方案 為例(1/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2412-H-002-008-SSS

執行期間：92 年 08 月 01 日至 93 年 07 月 31 日

執行單位：國立臺灣大學社會工作學系

計畫主持人：鄭麗珍

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 5 月 27 日

題目：資產累積福利理論之評估研究：以台北市家庭發展帳戶方案為例

一、研究背景

在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」的實驗方案，提供一百名低收入戶相對配合存款基金帳戶，鼓勵他們進行定期儲蓄，參與理財課程教育，同時並要求他們參與理財課程及規劃存款使用目的，透過制度式的機制運作，協助他們累積財產，並規劃未來有關創業、教育及購屋等投資計畫，以期縮短其接受社會救助的時間，協助其最終得以脫離貧窮、打破貧窮的惡性循環。從規劃之始，「台北市家庭發展帳戶」實驗方案的建構就是以 Sherraden (1991) 在其專書從規劃之始，「台北市家庭發展帳戶」實驗方案的建構就是以 Sherraden (1991) 在其專書 *the Assets and the Poor* 中所提出的以「資產」為基礎的福利理論 (assets-based welfare theory) 之思考架構，運用相對存款配合的儲蓄誘因機制鼓勵台北市地區的低收入戶累積金融性資產，並提供相關理財教育課程以協助其進行有目的的社會性投資，增進其抗貧的能力，終於走向經濟自立。

傳統的社會救助政策設計原則上是以「所得」(income) 為基礎的補貼方式來協助老弱殘疾者，主要的目的在維持其基本生活所需的所得水準。但隨著有工作能力的低收入戶人口增加，社會救助的設計在維持所得的策略以外加入了提昇人力資本 (human capital promotion) 的元素。人力資本理論觀點認為個人之所以會貧窮，是因為個人所擁有的人力資本不足，可能是教育程度過低、缺乏工作技巧、或是就業經驗不足，因而削弱了個人在勞動力市場的競爭力，造成其工作報酬偏低、收入補足，最後只好求助社會救助體系 (Becker, 1993)。具體來說，依循上述觀點的邏輯，各國的社會救助機制多以生活扶助金來補充其收入所得的不足，以提昇個人人力資本的福利服務來增進其工作所得收入，例如以工代賑、就業訓練、職業介紹等福利服務。根據 Sherraden (1991) 的說法，這種以「所得」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來維持低收入戶的最低生活所需 (income maintenance)，其所形成的福利效果僅能在短期內提昇被投資的低收入戶之消費水準，但在長期的福利效果上卻無法積極協助他們脫離貧窮，走向長期性的經濟自立。

一般來說，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、投資等資產，一旦形成夠多後可以在工作所得以外進一步衍生更多的所得收入。在 Sherraden (1991) 的觀點中，所謂的「資產」(assets) 通常可分為有形及無形的資產兩種。有形資產 (tangible assets) 指的是個人可以具體擁有或持有 (owned or possessed) 的財物，例如金融性資產 (financial assets) 及實質性資產 (physical assets)。這些有形的資產本身就具有市場交易的價格，可以直接換取現金或消費，也可繼續持有而衍生更多的投資報酬。而無形資產 (intangible assets) 指的是個人不能具體持有的物品，而是個人所擁有而具有價值的特殊品質，例如信用

額度、人力資本、社會支持網絡、文化資本、政治資本等。無形的資產在概念上較難以具體的市場價格描述清楚，但個人若擁有此類資產，不但可以在未來衍生更多的資產，還可以提供一個家庭生活的有尊嚴。同時，這種資產本身雖然不具有市場直接交易的價格，但在長期的累積與投資下仍可以產生具有市場交易形式的實質價值。

Sherraden (1991) 認為家庭所累積的資產有些是來自世代親人的移轉、有些來自家人的投資、有些來自家人的工作所得，是需要一段時間的累積，而不論資產的多寡，都是家庭遭遇危機或困境時發揮緩衝及救急效應的主要支柱，有助於家庭長期的經濟穩定性。基於此思考，他因而提出以「資產」(assets) 為基礎的福利理論，強調透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入可以協助低收入戶累積資產，而所累積的資產不但可以維持其短期性的生活消費水準，還可以提高其長期性的消費水準，最終可以協助其獲得長期性的經濟自立。

「台北市家庭發展帳戶」實驗方案是在民國八十九年七月開辦，預計在民國九十二年六月完成定期存款的資產累積，參與人被期待在方案結束後依據其個別的投資計畫於一至一年半間完成投資。本研究的目的就是要針對該方案的實驗計畫進行評估研究，一方面檢視「台北市家庭發展帳戶」方案的產出成效 (output)，另一方面評估累積的金融性資產可能發生的福利效果 (welfare effects)，以期瞭解以「資產」為基礎的社會福利理論在台灣本土實施的可能性，作為未來規劃社會救助策略與訂定相關福利政策的參考。本研究計畫以兩年時間分階段進行，第一年的評估重點在方案的行政評估與方案的過程評估，也就是一般所謂的產出 (output) 評估，第二年的評估重點將著重該方案對儲蓄行為的養成與資產累積的福利效果，亦即所謂的成果 (outcome) 評估。因此，本報告的重點將著重在計畫進行的描述及初步計畫成果。

二、研究初步發現

(一)「台北市家庭發展帳戶」方案描述

在 1998 年時，馬英九市長入主台北市政府，就依據其當時競選所提出的福利白皮書責成台北市政府社會局社會救助業務科，就「儲蓄互助社」或「個人發展帳戶」的社會救助策略進行評估，提出台北市政府社會救助制度的改革方向。歷經數場公聽會、座談會、深度訪談與諮詢規劃會議，社會救助業務科最後確立在現有的社會救助系統基礎上採用「個人發展帳戶」的取向，研擬規劃低收入戶的「財產形成」方案 (謝宜容，2002)。基於有關「儲蓄互助社」的法律限制及扶助成效考量，台北市政府社會局選擇「個人發展帳戶」形式的策略來規劃脫貧的機制。

為了規劃「台北市家庭發展帳戶」的設計細節，台北市政府社會局成立一個規劃小組，除了經濟扶助科的科長與幾位科員以外，並引進三個社會福利學者，進行方案結構的規劃。其中四位規劃小組成員並組成訪問團，前往美國拜訪

三個「美國之夢」(American Dream Demonstration) 的計畫區，調查有關「個人發展帳戶」的實驗情形與方案困境，分別為：The Bay Area IDA Collaborative at San Francisco, The Heart of America Family Services at Kansas, The Shorebank at Chicago。在訪問同時，透過 Kansas 的 ADD 介紹，規劃小組順便訪問了位於 Kansas 市的 The Local Investment Comissions (簡稱 LINC)，對於該協會引進企業體參與社會福利事業的精神相當認同，認為可以建議台北市政府採行相似的組合，這是後來台北市政府成立「社會福利聯合國」的緣起，對於後來推動「台北市家庭發展帳戶」有其重要的影響。最後，規劃小組提出「台北市家庭發展帳戶」的方案結構之設計草案，並付諸不同利益團體的焦點討論。

在規劃過程中，經濟扶助科舉辦三個焦點團體，分別針對市議員、社會福利學者專家與低收入戶案主，探討實施「台北市家庭帳戶」方案的可行性，支持者與反對者各自提出其看法與意見。反對者表示方案不宜立即實施原因：過於創新需要進一步檢視實施、低收入戶的脫貧管道應仍以就業輔導為佳、低收入戶沒錢怎能夠有餘錢儲蓄、儲蓄金額有限怎足以購屋、方案結構細節應更清晰一些。支持者的看法是：方案的實施應以實驗性質處理、同意相對貧窮原因來自資產而非只是所得、低收入戶表達強烈支持該方案的聲音、成功購買房屋的低收入戶現身說法等。根據這些規劃的意見，規劃小組構思該方案的主要元素時，有兩個議題待解決，就是參與對象與相對配合款。根據規劃小組的想法，為了養成低收入戶的儲蓄習慣，方案參與對象應以工作貧窮者 (working poor) 為焦點，以免影響低收入戶的必需生活費用；為了未來儲蓄足夠規模的儲蓄總額，相對配合款最好設定為 1：1：1，分別來自政府、民間與個人。最後，由於議會不支持此項方案的實施，相對配合款只剩下 1：1 的對比。

表一羅列的就是有關「台北市家庭發展帳戶」的方案結構。首先，該方案的實施期間為民國 89 年七月到民國 92 年七月，參與人必需在最近的三個月內有就業經驗並提出工作證明，在參與方案期間失業不超過三個月。在方案的執行面，執行單位為台北市政府社會局經濟扶助科，除了規劃小組外，經濟扶助科一開始配置兩位社工人員來管理該方案，半年後這兩個社工員離職，改由一位社工人員替代從事個案管理工作；相對配合款則由寶來集團與白陳惜慈善基金會所贊助，同意提撥 NT\$1,444,000 元，100 個帳戶給參與的低收入戶儲蓄；協助處理帳戶的存提業務則由當實例屬台北市政府的台北銀行主辦。參與人的儲蓄額度定為 NT\$2,000, NT\$3,000, 和 NT\$4,000 三個額度，每位參與人在進入方案時就要決定存款額度，並持續三年每個月存入此金額。另外，方案參與人在三年內必須定期參與教育理財課程 135 小時，缺席不得超過十分之一。根據事前的調查，參與人期望存款最後的使用目的為首度購屋、高等教育、小本創業，這三個目的也能為該方案規列的使用目的。

表一：「台北市家庭發展帳戶」的方案結構

特色	狀況描述
----	------

計畫起迄期間	民國 89 年 7 月至民國 92 年七月
方案參與人	列冊低收入戶，至少就業三個月，參與是自願的
執行單位	台北市政府社會局經濟救助科
方案贊助人	寶來集團與白陳惜慈善基金會
存款銀行	台北銀行
存款配合比	1:1
存款額度	NT\$2,000, NT\$3,000, 和 NT\$4,000 三個額度
教育理財課程	方案參與人必須定期參與教育理財課程 135 小時，缺席不得超過十分之一。
使用目的	首度購屋、高等教育、小本創業

（二）「台北市家庭發展帳戶」的參與人初步成果

根據參與人自填問卷資料顯示，民國 89 年七月報名參與該方案的人共有 184 位登記，台北市政府承辦單位以樂透方式隨機抽得其中一百名參與方案，並開戶儲蓄。在最初登記的 184 人中，有 46 位參與登記後又表示放棄參加的「不參加者」（non-participants），有 66 位是正選參與人或被通知候補人但並未參與的「放棄者」（drop-outs），因此到了民國 90 年六月份總共有 75 位參與人持續定期儲蓄，但到了民國 91 年的六月又有 3 位因家庭發生危機退出，屆時共有 72 位參與人持續儲蓄。最後，到了民國 92 年六月又有 4 位參與人因故退出，共計有 69 位完成三年的儲蓄計畫與理財教育。從逐年「放棄者」的狀況來看，第一年的方案執行變動最大，從一百人的帳戶名額留到剩 75 位參與人持續參加，由深度訪談的資料顯示，「放棄者」主述的原因大致與方案結構過於條件過多、目的取向有關，參與人認為這個方案所配合的相對配合款（1:1）相當的吸引人，但對於存款只進不出、特定使用目的有所猶疑，加上上課時間上不方便配合下退出，只想要有相對配合款，但不願意付出相對的學習時間或結構要求，可見對於該方案的資產累積概念認識不足。根據後續幾年的追蹤訪談顯示，兩年後又退出七位參與人，其大致的理由都和家庭臨時發生危機有關，較屬於合理的推出理由。

根據表二的資料顯示，持續完成「台北市家庭發展帳戶」的 69 位參與人中以女性居多（88.4%），年齡集中在 41-50 歲之間（65%），教育程度以國高中的人居多（64%）。而參與人的婚姻狀況以單親家庭居多，其中離婚（35%）與鰥寡（33%）居多。這些參與人的人口資料與新興的工作貧窮人口非常接近，例如女性、單親與中等教育程度者，和過去傳統的老弱婦孺不進相同。就他們決定使用存款於特定目的來看，選擇「高等教育」做為他們存款的目的的參與人佔了 44.9% 是最多的一組人，其次是選擇「小本創業」做為存款使用目的者佔了 36.2%，最少一組的人數則是選擇以「首購房屋」作為使用目的者，佔了 18.8%。值得注意的是，剛開始參與該方案的人多以「首購房屋」作為其使用目的，佔了 52%，但隨著理財課程的進修，這些參與人逐漸變得比較務實，選擇比較容易達成的資產累積形式作為其第一次的投資規劃。從 69 位持續參加人的使用目的變

動來看，29 位曾經變更使用目的者有 20 位是由「首度購屋」的目的轉為其他的使用目的者，佔了 69%。由此可見，在台北地區地價高漲的情況下，「台北市家庭發展帳戶」的成員體認這個事實，選擇「高等教育」與「小本創業」兩個比較容易達成的目的，作為自己一生中最有規劃的資產累積計畫，相信對其後來目標的完成是有助益的。

表二：「台北市家庭發展帳戶」方案參與人基本資料

變項	變項值	89.9.30	90.6.30.	91.6.30.	92.6.30.
性別	男 女	18(18%) 82(82%)	8(11%) 67(89%)	8(11%) 64(89%)	8(11.6%) 61(88.4%)
年齡	30 以下 31- 40 41-50 50 以上	7(7%) 29(29%) 49(49%) 15(15%)	2(3%) 18(24%) 46(61%) 9(12%)	2(3%) 15(21%) 46(64%) 9(12%)	2(4%) 14(19%) 45(65%) 8(12%)
教育程度	小學以下 國中畢 高中職 專校以上	19(19%) 25(25%) 46(46%) 10(10%)	12(16%) 18(24%) 31(41%) 14(19%)	12(17%) 18(25%) 29(40%) 13(18%)	12(17%) 16(23%) 28(41%) 13(19%)
婚姻狀況	單身 已婚 離婚 寡居 分居	8(8%) 30(30%) 39(39%) 19(19%) 4(4%)	6(8%) 18(24%) 23(31%) 24(32%) 4(5%)	4(6%) 17(24%) 24(33%) 24(33%) 3(4%)	3(4%) 16(23%) 24(35%) 23(33%) 3(4%)
使用目的	高等教育 小本創業 首購房屋	33(33%) 15(15%) 52(52%)	32(43%) 28(37%) 15(20%)	31(43%) 26(37%) 15(20%)	31(44.9%) 25(36.2%) 13(18.8%)
參加總數		100	75	72	69

表三呈現的是三年來各個參與人存款額度的變動。根據方案的原始設計，參與人在參加方案時就要決定一個存款額度作為儲蓄的開始，且不能改變。但在參加六個月後，許多參與人表示存款額度應該要彈性，讓參與人每半年可以自行調整一次額度，經過個案管理人帶領兩位參與人前往社會局的局務會議倡導這項方案結構規定的鬆綁。基於存款額度的鬆綁可以增進參與人的儲蓄誘因與儲蓄額度，局務會議立即通過更改此項規定。根據這個規則的變更，許多的參與人在後來的兩年半中（五期存款）因此在 NT\$2,000 or NT\$3,000 to NT\$4,000 三個額度中浮動，詳見表三。由表三，第一個半年的 75 位參與人中有 21 位選擇 NT \$ 2,000 元作為每個月的存款額度，47 位則選擇 NT \$ 4,000 元開始該半年的儲蓄，但到了 90 年六月時，有 60 位參與人選擇 NT \$ 4,000 元作為半年儲蓄的額度，明顯提高存款額度，到了第三年更增加至 62 位選擇 NT \$ 4,000 的存款額度，顯示參與人的儲蓄誘因隨著存款額度的鬆綁有額度增加的現象。

表二：「台北市家庭發展帳戶」方案的參與人歷年來儲蓄金額的變動

半年儲蓄金額	89.12.31	90.6.30	91.6.30	92.6.30
NT\$2,000	21	8	6	4
NT\$3,000	7	7	2	3
NT\$4,000	47	60	64	62
參加人數	75	75	72	69

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。從使用目的來看，到了民國 93 年 4 月 30 日，已有 13 位計畫購買房子的參與人中有 10 位已經擁有自有房屋，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。

整體來說，這 69 位參與人在過去三年中總共累積了超過九百九十多萬元左右的金融資本，並引進寶來集團的相對配合款九千八百多萬元，兩者的總數更高達一千九百七十多萬元，對於一向被視為福利依賴的低收入戶而言誠屬難能可貴，甚至是令人刮目相看。根據台北銀行所提供的資料顯示，69 位存款人淨存款額為 9,605,104 元，但因過去三年的低利率時代，他們只得到外加息 300,163 元，而寶來集團所配合相對配合款為 9,222,800 元，其透過基金投資的概念卻足足外加了紅利 603,026 元，對於參與人的配合款有加分的作用。

表三：總體儲蓄狀況

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

從個人的角度來看，每半年的存款都金都有總額 140 萬元到 170 萬元之間，每個人的平均半年存款都有兩萬元到兩萬五千元左右，相當平穩的儲蓄額度，顯示這些參與人的儲蓄堅持度。而這三年來，這 69 位存款人共同儲蓄的存款總額也都介於一百四十多萬元至一百八十多萬元左右，對於低收入戶而言是相當的不簡單。

表四：「台北市家庭發展帳戶」方案的參與人儲蓄狀況

半年存款	I 半年	II 半年	III 半年	IV 半年	V 半年	VI 半年
最低存額	0	0	0	0	0	0
最高存額	110,100	50,000	70,000	59,000	50,000	49,200
平均存款	22,826	23,442	20,702	24,725	25,563	21,943
存款總額	1,575,155	1,617,500	1,428,500	1,706,010	1,763,851	1,514,088
平均利息	168	672	925	878	887	820
利息總額	11,622	46,359	63,855	60,611	61,169	56,547
平均總額	22,997	24,114	21,628	25,603	26,4580	22,763
總存款額	1,586,777	1,663,859	1,492,355	1,766,621	1,825,020	1,570,635

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。

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。

三、研究仍在進行中

參考書目：

- 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.