

## 以能力建構為歷程的脫貧策略： 台灣的實務工作經驗

蕭琮琦

古允文

暨南國際大學社會政策與  
社會工作學系博士候選人

台灣大學社會工作學系教授

### 摘 要

貧窮現象存在於人類社會由來已久。貧窮，為個人、家庭帶來生活的不便利，甚至成為家庭生活痛苦的主要原因。在經濟富裕的地區，因資源分配不均所導致的貧窮的問題，造成經濟安全制度設計的困難，也為社會帶來不安的影響。近代的台灣，快速的社會轉型為台灣人民帶來文明的福祉，也因社會發展過程中，政策與制度的擬定未能跟上腳步，造成台灣的社會內涵上的失衡現象，大量的貧窮家戶與貧窮人口，仍然存在於這個堪稱富庶的社會。政府提出各種抗貧的對策，幫助弱勢家庭走出貧窮，不過，也有為數不少的家庭暫時脫離貧窮又再度落入貧窮，甚至脫貧時間僅只一年。

脫貧的政策應該如何制訂，脫貧的服務應該怎樣設計，才能幫助貧窮家庭真正脫離貧窮？近年來台灣的公私部門脫貧服務設計多以 Michael Sherraden 的「資產累積」福利理論為參考藍圖，政府部門分別有台北市政府從 2000 年 7 月開始執行的「台北市家庭發展帳戶方案」、高雄市政府從 2001 年開始推展的「第二代心希望工程」、台北縣政府於 2005 年 8 月到 2007 年 8 月執行的「旭日生涯發展帳戶專案」；民間單位則以台灣兒童暨家庭扶助基金會從 2005 年開始推展的「三大脫貧方案」較具特色。透過政府部門與民間非營利組織共同努力的資產累積脫貧模式，已經在台灣的福利服務輸送累積了本土的實務經驗。

本文檢視台灣的脫貧方案的實踐過程，並試圖提出以「能力建構」為歷程的脫貧策略，作為脫貧服務的設計參考，期盼能幫助曾經落入貧窮的人們遠離惡夢。

**關鍵詞：**脫貧 (anti-poverty)、資產累積 (assets accumulation)、能力建構 (capacity building)、社會排除 (social exclusion)、台灣 (Taiwan)

# The Anti-poverty Strategy of Capacity Building: Practical Experience in Taiwan

Tsrong-Chi Shiao

Ph.D. Candidate, Department of Social Policy & Social Work, National Chi Nan University

Yeun-Wen Ku

Professor and Department Head, Department of Social Work, National Taiwan University

## Abstract

The poverty phenomenon has a long history in the human society. Poverty brings inconvenience, even pain, to the life of individuals and family. In affluent areas, in consequence of inequality of resource allocation, poverty and the difficulty of institutional arrangement for economic security have brought about uneasy influence. Taiwan's rapid economic growth has changed the society remarkably with civilized benefits. However, due to lag of social policy and institution drafting, it causes unbalance on social cohesion in the meanwhile. There are considerable poor families and populations on this populous island. Though the government has put forwards various anti-poverty strategies, families slipped out and into poverty again, even in just one year.

What is the effective anti-poverty policy? How to deliver the anti-poverty services? How to help the poor families escape from poverty for good? There were some anti-poverty programs, based on the assets accumulation theory proposed by Michael Sherraden, initiated in Taiwan. For example, the Taipei City Government implemented 'The Family Development Accounts Program' from the year of 2000 to 2003. The Kaohsiung City Government launched 'The Hope for the Second Generation Program' from 2001. The Taipei County Government carried out 'The Career Development Account Program' from 2005 to 2007. The Taiwan Fund for Children and Families (CCF) started its three anti-poverty programs from 2005. Through the endeavors of the local governments and the NPO come into existence of some Taiwanese experiences of assets accumulative anti-poverty strategies.

The authors will review the practices of these anti-poverty programs, attempting to propose 'the Strategy of Capacity Building' as the main theme of anti-poverty policy in Taiwan.

**Keywords : anti-poverty, assets accumulation, social exclusion, capacity building, Taiwan**

## 壹、前言

貧窮現象存在於人類社會由來已久。貧窮，為個人、家庭帶來生活的不便利，甚至成為家庭生活痛苦的主要原因。在經濟富裕的地區，因資源分配不均所導致的貧窮的問題，造成經濟安全制度設計的困難，也為社會帶來不安的影響。歐美福利先進國家中，貧窮問題的解決早已成為高度政治意涵的發展；而在台灣，僅半個世紀的時間，便從農業社會演化到後工業社會，快速的社會轉型雖然為台灣人民帶來文明的福祉，卻因社會發展過程中，政策與制度的擬定未能跟上腳步，也造成台灣的社會內涵上的失衡現象。近代的台灣，缺乏國家機制強力與誠意的政治帶領，甚至在政治民主的進步中，有意無意的將關乎民生大計的福利政策作為政治競爭與鬥爭的籌碼，其中有關如何有效解決當代貧窮問題的規劃，雖然提出政策的努力，大量的貧窮家戶與人口，仍然存在於這個堪稱富庶的社會。

為解決貧窮問題，東西方福利國家都提出各種對策，試圖有效處理當代的貧窮所帶來的種種挑戰，台灣政府當然也不例外，不過，貧窮的問題仍然存在著，尤有甚者，有一些調查與研究發現，許多脫離貧窮的家庭後來仍有為數不少再度落入貧窮，甚至脫貧僅只一年(王仕圖、王德睦、蔡勇美，2003；家扶基金會，2006)。作者長年從事兒童福利工作，在歷經不同年代的濟貧與脫貧服務過程中，陪伴許多的貧窮兒童與家庭走過刻苦的歲月，也目睹許多長大就業的「自立青年」，其實艱辛的過著他們的新生活，他們還算是「窮人」嗎？由於已經脫離貧窮扶助系統不再接受福利補助，定義上不算是窮人，在現實的生活中，在弱勢家庭中長大的青年，其生活的艱辛與窮人沒有明顯的差別。「脫貧」是一個結果，還是一個過程？如果脫貧是結果，離開貧窮的人不應該會再落入貧窮；如果脫貧是過程，脫貧的服務應該怎樣設計，才能幫助窮過的人不再落入貧窮。為此，本文作者檢視台灣的脫貧方案的實踐過程，並試圖提出以「能力建構」為歷程的脫貧策略，期盼能幫助曾經落入貧窮的人們遠離經濟困乏的惡夢。

## 貳、台灣的貧窮相關研究

台灣的社會從 1950 年代以來，社會經濟快速轉型，依據行政院主計處 2004 年公布的「中華民國社會指標統計，民國九十二年」分析，台灣從事工業人口比例於 1976 年超過農業人口，台灣社會開始進入工業時代。從 1988 年開始，台灣勞動力從事服務業的人口比例首度越工業人口，到了 1995 年，從事服務業的勞動人口超過一半，表示台灣已經進入後工業經濟時代。到了 2003 年為止，更有

將近六成的勞動力投入於服務業中，而從業身份有 72.1% 為受雇者。台灣的社會經濟發展趨勢，顯示台灣是處在一個不折不扣的資本主義環境中，失業將是一個存在的問題，在台灣超過七成的勞動人口，隨時都可能面臨失業。而失業則是致貧的重要因素之一。

台灣學者古允文、詹宜璋以社會排除現象的動態觀點探討貧窮成因時認為：貧窮問題不只是相對的，而且是會累積的，其根源可能因上一代無法累積足夠的資源來支持與協助其下一代的地位維持；即使現在這一代人已經有足夠的資源，可是也有可能隨著社會經濟環境的變動而逐漸耗空，特別是那些比較缺乏經濟機會與社會參與的人口群，其受到社會排除的效果也較明顯。在一個連有正常工作能力都不易找到工作的社會裡，低生產能力或不具備完全工作能力的弱勢族群必然更加困難，進而影響到其經濟與社會參與的機會，漸漸被排除到社會主流之外，而且這樣的後果會往其下一代延伸，成為「低下階層」(underclass)形成的部分原因(古允文、詹宜璋，1998)。

王永慈(2004)檢視台灣兩次失業潮對失業家庭生活影響的研究中發現，第一次(1982至1986年)與第二次(1996年至今)失業潮，對家庭經濟影響的面向雖為類似，不過，第二次失業潮的影響更為巨大，因為第二次失業潮發生時，台灣的社會經濟環境已經進入後工業社會，服務業已取代之工業成為經濟結構的主要部分，知識與資訊取代勞動力成為生產力的主要源頭。短期內無法轉型的勞力密集產業，逐漸產業外移至東南亞及中國大陸，因之造成失業率的增加。對於低下階層，因其缺乏教育訓練的機會，無法提升其生產技術，成為這波產業結構調整影響較大的一群。加上這波失業潮中，中高齡失業的風險較大，而中高齡者身為家中經濟戶長的可能性也較高，造成戶長失業家庭較大的衝擊(王永慈，2004)。

台灣的貧窮研究議題中，貧窮動態是很受重視的議題，很多的研究致力於貧窮持續時段的長短及影響相關因素的探索。由於台灣目前尚缺乏長期追蹤的貧窮資料庫，在地的研究者大都以一個地區為研究的場域，所觀察的研究對象有所不同，研究所歸納的貧窮時段長短與致貧脫貧因素也有些差異。

蘇淑貞(1996)的研究顯示，家戶落入貧窮的持續歷程並不長，有一半家戶僅貧窮二年以下，但有近 16% 的家戶持續七年以上。貧窮程度越嚴重的家戶，貧窮持續時間越長，隨著持續時間的增長，脫貧的機率呈現降低。致貧與脫貧最關鍵的影響因素是家戶的總體人力資源。台灣的少子化現象直接影響家戶的人力資源結構，當代人口結構的脆弱化發展，令人不禁為台灣的貧窮現象非常的擔憂。

近年來學者與實務工作者(王仕圖、王德睦與蔡勇美，2003；王仕圖，2001；蔡晴晴，2001；林政達，2004；鄭淑文，2005)運用低收入戶資料、民間機構扶

助資料與健康保險局承保資料，進行多項貧窮動態研究。在貧窮持續時間的觀察上雖有不同的結論，但在致貧因素的歸納上，皆與失業、家戶所得降低（家庭成員死亡或收入減少）有極大相關；另，女性單親與身心障礙則也是重要的致貧因素。脫貧因素的結論方面，就業（家長再就業或子女長大就業）、所得增加（家庭成員收入增加）都是最關鍵因素。

弱勢的家庭生活也為兒童造成多面向的社會排除現象。李易駿、蕭琮琦(2008)以台灣中部地區 18 個弱勢家庭的兒童為研究對象，進行生活經驗與社會排除的研究，從弱勢家庭的生活面貌、弱勢兒童生活實況；弱勢家戶中的父母親職角色與功能；經濟的匱乏、限制、剝奪與排除；弱勢環境與家庭事件的動態累積等角度觀察，發現弱勢兒童有朝向接近邊緣化與排除歷程，也就是一連串的家庭事件的累積，弱勢兒童的生活環境逐漸被瓦解及失去功能，原本就較為脆弱的人際網絡斷裂而出現邊緣化的危機。貧窮兒童的現實生活面貌中，貧窮不再只是造成家庭困境而已，弱勢的生活內容更包括了物質生活條件的低落、生活照顧的缺乏、低度的社會支持、教育機會的排擠、社會接觸的逃避等多面向社會排除，進而限制兒童的發展。社會排除現象漸漸出現於貧窮家庭中，導致貧窮兒童暴露於多面向、累加性的社會排除過程中。

綜合上述台灣的貧窮研究結果，就業與家戶中的人力資源結構，是台灣現階段影響脆弱家戶落入與脫離貧窮的主要影響因素，對抗貧窮的策略要朝增加就業及強化人力資源兩方面著手。在全球經濟不景氣的衝擊之下，台灣的整體經濟結構面也與其他國家一樣，正面臨著嚴苛的失業問題。此種經濟與社會環境，對於原本就居處於脆弱條件的家戶，是極大的威脅，落入貧窮的危機隨時會發生。源自全球大環境經濟不景氣所造就的失業問題無可避免，另一造成貧窮的危險因素：脆弱的人力資源結構，則是在此階段尚可努力的方向。強化弱勢家庭的因應能力，從親代、子代及青年世代三方面同時著力，提供能力建構的機會，以預防因弱勢累積而造成世代貧窮。

### 叁、脫貧能力建構之理論來源

在全球化現象的影響之下，經濟結構面的失衡發展不斷衝擊較為脆弱的國家或地區。為挽救全球經濟不景氣對社會安全結構的打擊，催生了一些革命性的福利觀與福利措施。其中美國的 Michael Sherraden 教授所提出的「資產累積福利理論」頗受重視，美國政府藉以推出「美國之夢(American Dream)」，除在美國蔚為一股新的福利風氣，影響所及也已及於亞洲及部分的非洲國家與地區。這項嶄新的福利觀點主要立基於「資產累積」的概念，本節討論相關之資產論述，並探討

Michael Sherraden 之資產累積福利理論。

## 一、關於資產的相關論述

關於「資產」的意義與分類各家說法皆不相同，本文引用 Michael Sherraden、Pablo Farias and Melvin Oliver 和 Search Institute（美國研究協會）等三種對於資產的論述如下：

### （一）Pablo Farias and Melvin Oliver

Farias 與 Oliver（2004）認為的資產內涵包括：經濟資產、社會資產、人力資本、自然資源。經濟資產被認定為財產，動產及不動產；社會資產認定為社會慈善組織、公益組織、社區志願服務團體或是規畫良善的政策制度；人力資本是個人能力或技術、自我認知；自然資源則為土地、水、森林資源、風力。

Farias 與 Oliver（2004）認為資產不僅指涉財富，也同時涵蓋了主導財富或資源分配的機制及規則。其亦主張讓貧窮或資源缺乏的人獲得、保有、控制、運用、累積資產，才能讓貧窮及資源缺乏的社區獲得生活品質長久的改善。

Farias 等（2004）指出，以資產累積為基礎的服務模式，可以激發每個人內在發展自我的技術及能力，也激發出每個人想過更好生活的渴望。Farias 與 Oliver 對於資產累積的看法，可以為資產累積方案規畫出概念的大藍圖，至於如何落實資產累積，兩位學者則未有積極的論述。

### （二）Search institute（美國研究協會）

美國研究協會（Search Institute）是一個以促進兒童與青少年福祉為目標的非營利機構，該機構的核心工作是協助青少年能健康地成長，並強調社區、團體以及個人在兒童成長過程中所扮演的角色，並提供個人、家庭、學校或社區所需的資源，以協助兒童及青年的正向發展。

美國研究協會提出青少年生涯發展相關的「40 項發展資產計畫」（40 Developmental Assets），此 40 項資產涵蓋了：正向的經驗、人際關係、機會與個人特質等，此架構創始於 1990 年，是立基於全美超過 200 萬 6 到 12 年級學生的調查，這項研究顯示：當青少年擁有愈多項的發展資產，就愈能避開高危險的行為，並做出對自身發展有益的選擇，進而成長為一位能關懷他人又具備責任感的成人。而該組織所建構的 40 項發展資產，已在全美被廣泛地運用於協助青少年的發展。

美國研究協會的發展資產分為外部資產及內部資產兩類，外部與內部資產各分四個類別，共八類，而外部與內部資產各有 20 項發展資產，總計共 40 項發展資產。外部資產意指人由外界接收的正向經驗，包括：支持、增強權能、規範及

期望，與善用時間，而家庭、學校、社區、鄰居及組織，皆能協助兒童及青少年累積其外部資產。內部資產意指影響個人成長的個性、特質、行為，包括：正向的價值觀、自我肯定、社會能力、學習力、技術、自我認知、關係、資源、機會與個性等，而人際關係則是確立這些「發展資產」的關鍵所在。美國研究協會依照年齡區間來說明其 40 項發展資產，整體而言，各年齡區間的 40 項發展資產相似度高，惟內容定義有所差異，40 項發展資產參閱表 1。

表 1 美國研究協會的 40 項發展資產

外部資產			內部資產		
類別	資產名稱		類別	資產名稱	
支持	1	家庭的支持	學習的投入	21	成就動機的鼓勵
	2	正向的家庭溝通		22	學校的鼓勵
	3	建立與其他成人的關係		23	家庭作業
	4	友愛的鄰里		24	與學校的聯結
	5	友愛的學習環境		25	閱讀嗜好
	6	父母參與學校活動		26	關懷他人
增強權能	7	社區重視青少年的價值	正向價值觀	27	社會公平正義觀
	8	視青少年為資源		29	誠信
	9	青少年提供對他人的服務		29	誠實
	10	使青少年有安全感		30	責任感
規範及期望	11	建立家庭規範	社交能力	31	自律
	12	建立學校規範		32	規劃及決策的能力
	13	建立鄰里規範		33	人際關係的能力
	14	成人的角色楷模		34	瞭解與尊重不同文化的能力
	15	正向的同儕影響		35	對抗負面壓力與危險的能力
	16	高的期望值		36	處理衝突的能力
善用時間	17	富創造力的活動	自我肯定	37	個人對自我的能力
	18	青少年的活動		38	高自尊
	19	有宗教或心靈引領的社區		39	具有人生目標
	20	家人共聚的時間		40	對未來感到樂觀

資料來源：美國研究協會官方網站 <http://www.search-institute.org/>

美國研究協會提出之 40 項發展資產，皆是正面的經驗或特性因素，可透過個人、家庭、學校或社區的相互合作與共識，協助兒童及青少年避免高風險行為，並健全地成長與發展。

### (三)Michael Sherraden 的資產累積福利理論

根據 Sherraden(1991)的說法，所謂的資產 (assets) 可分為有形資產與無形資產兩種。

1.有形資產 (tangible assets) 指的是個人可以具體擁有或持有的財物，又可分為：

(1)金融性資產 (financial assets)：現金存款、有價證券、公共債券、保險金等。

(2)實質性資產 (physical assets)：房地產、珠寶、企業資本、汽機車、生產設備 (機械和設備)、家庭中可增加效率的工具 (洗衣機、電鍋和冰箱)。

2.無形資產 (intangible assets) 指的是個人不能具體持有的物品，卻是個人擁有並具有價值的特殊品質 (quality)，無形資產可分成：

(1)信用資產(access to credits)：享有信貸，有使用信貸所得的收入，而貨幣借貸意謂信用的產生，某種程度借貸者必須也具備有其信用，其信用的來源與借貸者的財產有其相關性。

(2)人力資本(human capital)：智力、教育背景、工作經驗、知識、技能和健康也可能包括精力、眼光、期待和想像力。

(3)社會支持網絡(social support networks)：表現形式有家庭、朋友、關係和聯繫，收益形式包括有形支持、情感支持、訊息和易於得到就業、信貸、住房或其他類型的資產。

(4)文化資本(cultural capital)：知曉和執行主流群體價值和行為的能力。如有關重要文化主體與暗示的知識、應付社會情境與正式官僚的能力，其中包含字彙、腔調、衣著、嗜好，及一切為宰制集體可接受並藉此得到報酬的相關活動，也就是是否符合主流文化的價值與標準。

(5)政治資本(political capital)：表現形式為參與、權利和影響，如透過政治的參與爭取自己的權益。

有形資產本身具有市場交易的價格，可直接換取現金或消費，也可以繼續持有而衍生更多的投資報酬；無形資產雖不具市場交易的價格，但在長期的累積與投資下，可以產生市場交易形式的實質價值 (鄭麗珍，2000)。

Sherraden(1991)認為資產類型會隨著時間而有所變化，因為不同的資產類型會相互流動。然而，即使 Sherraden(1991)列出的資產類型極多，但他表示在考量到資產形成政策理論設定須與傳統經濟學相容，且社會行政實務亦須具備可行



性，因此，他把資產界定為有形的，並且主要是指現金存款、金融證券等金融性的資產。

綜上所述，資產之類型與定義，可從主導資源分配的機制及規則之角度、協助兒童及青少年發展之角度，以及具體擁有與否之角度而提出，無論由何種角度界定資產，皆能激發相關資產累積方案對於資產類型之思考。

## 肆、資產累積福利理論在台灣的實踐

### 一、台北市家庭發展帳戶專案

台灣以「資產累積」為理論基礎的脫貧方案始於台北市政府 2000 年 7 月宣佈推出的「台北市家庭發展帳戶」實驗方案，該項方案的對象為台北市低收入戶中具工作能力的工作貧窮者，為期三年的方案過程中，參與者選擇首度購屋、小本創業或參與高等教育作為脫貧的目標，參加方案者可獲得政府每月儲蓄金額 1:1 的相對提撥，並全程參與 234 小時的脫貧教育課程。

台北市家庭發展帳戶專案於 2003 年完成，隨後台北市政府以資產累積的概念，繼續於 2003-2006 年推出以協助低收入第二代青年子女教育與就業準備為目標的「台北市出人頭地發展帳戶專案」。2007 年推出「台北市青蘋果發展帳戶專案」，以低收入家庭第二代高中職在學子女為對象，目標為協助教育與就業準備。2008 年又推出為期五年的「伴我童行-兒童希望發展帳戶專案」，以低收入戶兒童為對象，仍然以 1:1 的儲蓄金額提撥，做為低收入家庭兒童的培育基金。

### 二、台北縣「旭日生涯發展帳戶」

台北縣政府於 2005 年實施「旭日生涯發展帳戶」，服務對象為設籍於台北縣的低收入家庭的高中職及大專在學學生。方案目標為養成青年的儲蓄習慣，政府以 1:1 的儲蓄金額提撥，作為教育與就業準備之用。

台北縣的旭日專案原有 99 人符合資格參加，參加者持續每月定額儲蓄，並全程參加成長課程與服務學習的僅 60 人，其中 17 人因家戶中的工作人力增加，或其本身畢業就業，而脫離低收入身分，另外的 43 人於專案結束時，仍未脫離貧窮。

### 三、高雄市政府「第二代心希望工程」

高雄市政府有鑑於傳統的濟貧措施多採消極的經濟補助，無助於貧窮家戶脫離貧窮困境，於 2001 年提出積極脫貧理念，推出「低收入戶第二代希望工程」計畫，於 2004 年更名為「二代心希望工程」。專案對象為高雄市低收入戶，以 1:1 的儲蓄金額提撥比例，鼓勵將資金運用於高等教育投資、就業技能提升、購屋置產，以保障低收入家庭就學、就業及經濟安全。2004-2007 年又持續推出「希望起飛築夢帳戶計畫」，目標仍為就學就業準備。2009 年高雄市政府已經宣布將再推出定名為「資產累積暨就業自立方案」。

高雄市的脫貧專案的設計以「公私協力」、「參與式政策制訂」、「權利義務對等」為理念，政府編列預算，並結合民間社會資源，鼓勵成員參與活動規劃及研擬相關政策，並強調參與者雙向的福利獲得與付出的義務。專案的實施策略設計則以「教育策略」：投注教育資源、「理財策略」：培育理財知能、「支持策略」：拓展外部支持網絡、及「參與策略」：強化內在心靈權能，作為脫貧四項主要策略。根據高雄市政府 2007 年的統計，全程參與脫貧計畫的 78 戶中，有 40 戶未再列冊為低收入戶，脫貧率達 51.2%。

#### 四、宜蘭縣「弱勢家庭資產累積發展帳戶」

宜蘭縣政府於 2008 年起實施「弱勢家庭資產累積發展帳戶」方案，服務對象為設籍宜蘭縣的中低收入家庭及近貧家庭，方案分成三部分：個人發展帳戶、個案(團體)輔導及志願服務。方案目標為促進人際互動增進人力資本，以及養成儲蓄習慣。宜蘭縣政府的資產累積方案較之其他縣市所推行發展帳戶不同之處為：政府以 1:2 的儲蓄金額提撥，每戶參與的年限為七年，參與的家庭於方案結束時，儲蓄及政府相對提撥金總計可達二十五萬元，依據方案的規定可作為家戶就醫及子女教育與就業準備之資金。

宜蘭縣政府的脫貧計畫由於推出時間較為晚近，目前尚未公布實施成效。

#### 五、台灣兒童暨家庭扶助基金會脫貧方案

除了政府部門參考資產累積福利理論試行脫貧方案，民間機構推展此項脫貧計畫較具規模者則為台灣兒童暨家庭扶助基金會（簡稱家扶基金會或 CCF）。家扶基金會是台灣頗具歷史的社會福利組織，成立於 1950 年，以單親貧窮兒童及其家庭為服務對象，長期以來運用其首創的認養制度扶助單親貧困兒童。家扶基金會從 2005 年開始以「資產累積」理念推動脫貧系列方案，服務對象以其扶助

之弱勢家庭為主，針對不同人口共設計了三項脫貧服務：包括以 4-6 歲幼兒及其家長為對象的「幼兒啟蒙方案」、以大專青年為對象的「青年自立釣竿計畫」、以及以女性單親戶長為主要對象的「家長生活發展帳戶」。整體方案的目標以減少學齡前兒童因貧窮而致相對剝奪，影響其學習及發展；幫助大專青年藉由理財規劃、經濟管理知識的累積，保障畢業後順利脫離貧窮；降低婦女因年齡限制及照顧子女的羈絆，造成失業或低度就業之情況，藉由研習與課程學習，促進其對於就業環境之認識、提昇其就業技能、開發就業機會、擴大家庭成員之人際關係網絡，以建立家庭之社會互助支持網。三項脫貧方案自 2005 年開始實施至今五年，已有不錯的成效，方案內容如下：

### (一)幼兒啟蒙方案

幼兒啟蒙方案的目標是藉由現金補助提高學齡前兒童受教育之機會，協助受助之幼兒在身體、認知、語言、自我照顧及社會情緒等面向之發展，能達致平均水準。透過幼兒生活適應課程，提升幼兒能力及自信心。協助受助家庭之家長獲得幼兒發展知識及並增強其親職技能。

方案的執行上以提供托育津貼補助、提供幼兒生活適應課程訓練、協助家長與學校互動、提供家長支持性團體課程、及進行幼兒評估並建立幼兒學習發展檔案。啟蒙方案執行評估發現：1、兒童發展正常比例提升；2、中班年齡幼童成員進步程度優於大班年齡幼童，顯示及早介入成效較佳；3、家長壓力明顯降低。針對參加方案成員在離開方案 1-2 年後進行家庭關係滿意度調查，發現其家庭關係滿意度仍呈現持續提升。

### (二)青年自立釣竿計畫

青年自立釣竿計畫是希望藉由「增權」與「資產累積」的觀點，藉由課程的參與及返鄉回饋服務的投入，加上生涯發展帳戶的管理，發展貧困家庭大專青年社會生活的技巧與知能，協助完成就業準備，提升未來在就業市場之競爭力。方案的終極目標是要增強大專青年「脫離貧窮的機會和能力」。

參與自立釣竿計畫的青年可獲得基金會等比儲蓄提撥補助，經由社工員的輔導，提出生涯發展帳戶存款計畫書，運用於高等教育投資、技能學習及就業準備。方案過程學員需參加至少五十小時的訓練，課程有座談和成長團體，課程內容包括：生涯規劃、理財規劃、人際關係、自我成長等。學員亦需返鄉服務，在家扶中心參與行政、營隊、課輔等至少一百小時的志願服務。

### (三)家庭生活發展帳戶

家庭生活發展帳戶的計畫重點為，貧窮家戶定期穩定的儲蓄。參與這項服務的單親母親需定期定額儲蓄，家扶基金會提供等比的補助提撥，做為家庭創業與就業準備的資金。除儲蓄帳戶的輔導與規劃外，方案過程中，基金會結合金融專

業人員，提供實用的理財及現金流的專業規劃課程，教導單親母親做好理財規劃及小額投資。此外也提供就業資訊，媒合就業機會，協助單親婦女重新加入勞動市場。課程訓練方面包括：居家照顧、管家清潔、餐飲等課程。

根據方案結束後之評估，單親家庭的存款增加，自覺家庭經濟狀況有明顯改善。單親婦女無論是全職或兼職工作的時間都增加，工作也較穩定，自信心因而提昇。此外，由於親職課程的參與，家庭成員感覺親子互動品質改善，親子關係比參加方案前更加緊密，生活滿意度提高。

## 伍、脫貧服務的能力建構歷程

資產累積模式的脫貧方案設計，自 2000 年開始在台灣進行實驗性推行，地方政府以豐沛的行政資源及經費資源，帶動台灣嘗試性的實踐學習。雖然依據官方的統計，部分參與脫貧方案的家戶已經成功脫離貧窮境遇，不過，就如同許多貧窮動態研究的結果所示，未來這些脫離貧窮的家戶，是否真的遠離貧窮？貧窮家戶的第二代成年後會不會又重回貧窮的行列？

當設計對抗貧窮的服務策略時，「給他魚，不如給他釣竿」是一重要的原則，當下社會的現況卻是：給他釣竿，可是沒有魚可釣。貧窮家戶等孩子長大可脫貧，孩子長大了卻找不到工作，因為能力不足，或家庭所擁有的社會資本不足以協助。青年是在生命歷程中可能陷入貧窮的高危險群，所以需要強化弱勢青年的能力，尤其失業率高居不下的當代社會。脫貧方案是否真的有效？台灣的脫貧方案尚未進行全面性的成效調查，加上實施期間尚短，無法準確的評估脫貧效果，尚未有定論。

家扶基金會於 2009 年進行一項「抗貧模式之建構與檢視」研究案，研究方法採質性研究，研究對象包括：服務方案規劃者、服務執行者及方案參與者（服務對象），以焦點團體及半結構式深度訪談收集資料，受訪者共計 111 人，焦點團體及深度訪談逐字稿整理出大量質性資料，除過錄分析過程評估研究結果，研究分析也呈現方案服務輸送期間具有脫貧能力建構效果。

幼兒啟蒙方案的服務設計為提供親職知識與技巧、壓力自我紓解及同儕互動分享，參與方案的家長評估服務在無形資產的建構上有四項主要面向，分別為(1)學到正確的管教方法與兒童發展概念，(2)自我負向態度的轉化，(3)內在自信心的提升，(4)基會網絡的連結。有形資產的建構則主要有：(1)教育費用支出減少，(2)生活獲得改善。

青年釣竿服務參與者為接受經濟扶助家庭中的大專青年，每位參與者分別接受為期一年的儲蓄帳戶、體驗與理財教育、返鄉服務等方案課程。服務參與者評

估自己參與方案的收穫與轉變時，認為外在資產的建構有：(1)獲得理財投資的概念，(2)建構財務規劃的能力，(3)儲蓄有助於有形資產的獲得。在內在資產的建構方面，參與者評價接受服務的過程，獲得的能力建構有(1)就業能力的增強，(2)獲得團隊合作的經驗，(3) 拓展人際網絡的建構，(4)因同儕的支持獲得自信心的展現。

家庭生活發展帳戶方案以弱勢家長為服務對象，方案的設計內容主要以鼓勵儲蓄、理財課程提供、及財務管理為主要內容。此一方案為嶄新的服務模式，參與者於獲知訊息之初，大都存有疑惑。經過社工員的說明與篩選招募，弱勢家庭之家長開始為期一年的方案參與，其能力建構的自我評估，在有形資產方面有：(1)帳戶定期儲蓄，改善家庭經濟，(2)理財、投資與保險實際運用於生活，(3)獲得兒女教育投資的可能，(4)添購家庭必需品及修繕住屋。無形資產的建構方面有：(1)工作投資，間接累積資產，(2)增強全能的感受，(3)工作之能再學習，增加工作穩定性，(4)有助於建構就業網絡，(5)擴大生活圈，(6)對生命相同境遇的自我療癒，(7)自信心的再出發。

## 陸、結語

資產累積模式的脫貧方案設計，自 2000 年開始在台灣進行實驗性推行，地方政府以豐沛的行政資源及經費資源，帶動台灣嘗試性的實踐學習。雖然依據官方的統計，部分參與脫貧方案的家戶已經成功脫離貧窮境遇，不過，就如同許多貧窮動態研究的結果所示，未來這些脫離貧窮的家戶，是否真的遠離貧窮？貧窮家戶的第二代成年後會不會又重回貧窮的行列？在家扶基金會五年的財產累積脫貧方案實施過程中，除了經濟面向的補助與儲蓄提撥外，更著重對參與者的能力建構歷程，已有服務成效可視為趨向成功的實證。

在當代風險社會的現象下，落入貧窮的危機，除了傳統致貧因素，失業、經濟蕭條等造成新貧的危機存在，令落入貧窮的威脅難以預防，為此，對抗貧窮的能力建構似乎已成當代福利服務模式的要務之一。惟，福利服務的輸送，對象以弱勢族群為目標，福利內容大都以補其不足為主要考量。資產累積福利服務模式實施的方法，跳脫補不足的窠臼，雖屬創見，實際的運作過程中，為維繫持續的儲蓄，或為獲得相對提撥補助，部分參與者可能以借貸確保參與資格；完成方案參與後，是否全體參與者皆完全善用儲蓄及提撥金，作為妥善的運用等等，都是此一模式實施的道德風險，是設計與實施資產累積模式福利服務必須檢視的課題。

## 參考書目

### 【中文書目】

王仕圖 (2001)。貧窮持續時間與再進入的動態分析：以 1990-1998 年之嘉義縣低收入戶為例。中正大學社會福利研究所博士論文。

王仕圖、王德睦、蔡勇美 (2003)。嘉義縣低收入戶脫貧與再進入貧窮之分析：1990—1998 年。台灣鄉村研究，創刊號，73-108。

王永慈 (2004)。失業家庭的經濟生活分析：以台灣兩次失業潮為例。社會政策與社會工作學刊，8(2)，159-192。

古允文、詹宜璋 (1998)。台灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探。人文及社會科學集刊，10(2)，191-225。

台灣家庭扶助基金會 (2006)。九十四年度年報。台中：家扶基金會。

行政院主計處 (2004)。中華民國社會指標統計 民國九十二年。台北：行政院主計處。

呂朝賢 (2007)。貧窮動態及其成因—從生命週期到生命歷程。臺大社工學刊，14，167-210。

李易駿、蕭琮琦 (2008)。弱勢兒童的生活經驗與社會排除。發表於：兒童及少年權益：行動與挑戰學術研討會。台中縣：靜宜大學。

汪浩譯 (2004)。風險社會—通往另一個現代的路上 (Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne)。Ulrich Beck (1986) 原著。臺北：巨流。

林正達 (2004)。貧窮動態—以嘉義家庭扶助中心扶助個案為例。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。

黃淑惠、許憶真 (2008)。夢想 SHOW TIME—臺北縣「旭日生涯發展帳戶專案」，發表於「儲蓄發展帳戶脫貧策略之實施、成效與挑戰研討會」論文彙編。臺北：臺灣社會福利學會。

蔡晴晴 (2001)。單親家庭貧窮歷程之研究—以台中縣家扶中心受扶助家庭為例。暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。

鄭淑文 (2005)。從家庭生命歷程分析貧窮動態—以嘉義家庭扶助中心經濟扶助個案為例。國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

鄭麗珍 (2001)。財產形成與社會救助政策對話。社區發展季刊，95，122-132。

鄭麗珍 (2005)。脫貧相關理論及案例介紹：資產累積模式。自立脫貧方案操作手冊，林萬億主編。內政部。

## 【英文書目】

Bane, Mary Jo and David T. Ellwood (1986). Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells. *Journal of Human Resources*, 21, 1 -23.

Nam, Y., & Han, C.-K. (2009). A new approach to promote economic independence among at-risk children: Child Development Accounts (CDAs) in Korea (CSD Working Paper 09-02). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.

Nam, Y., Sherraden, M., Zou, L., Lee, E., & Kim, Y. (2009). Asset-based policy in South Korea (CSD Policy Brief 09-08). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.

Oliver, M & Farias, P (2004). Integrating ABD in an International Development Program, Asset Building for Sustainable Livelihoods. Washington, DC.

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

Sung-suk Song (2009, October). Performance of SFDAs (Seoul Family Development Accounts) Project and Its Future Plan. Li-Chen Cheng (Chair). International Conference on Innovation Perspectives of Anti-poverty in East Asian Welfare Regions. Taiwan, Taipei.

Vernon Loke & Michael Sherraden (2007). *Building Children's Assets in Singapore: The Post-Secondary Education Account Policy* (CSD PUBLICATION No.07-36 ). Washington University, Center for Social Development.

( 投稿日期：99 年 10 月 2 日；採用日期：99 年 11 月 8 日 )

以能力建構為歷程的脫貧策略：台灣的實務工作經驗