

## 貧窮、儲蓄互助社與社會工作： 平民銀行計畫的省思

張英陣

### 壹、前言

貧窮對社會工作來說是個古老的議題，19 世紀末葉社會工作專業的興起也是來自於濟貧工作，可是貧窮議題在社會工作界似乎有被淡忘的趨勢。儲蓄互助社（Credit Unions）也同樣關心貧窮問題，19 世紀中葉儲蓄互助社在德國興起也是為了解決窮困農民的痛苦，早期的儲蓄互助社甚至聲稱是「窮人的銀行」，可是關心窮人似乎在儲蓄互助社運動中逐漸被遺忘。起源於 19 世紀的儲蓄互助社與社會工作專業都和貧窮問題有關，到了 21 世紀兩者卻也都慢慢喪失關心貧窮的初衷。難道是在儲蓄互助社運動與社會工作專業的努力下，已讓貧窮成為歷史的灰燼？顯然不是，雖然物質文明進步，多數人的物質生活比以往好很多，但是當今的貧窮問題不僅沒有終結，甚至有更惡化的趨勢。假如社會工作與儲蓄互助社逐漸失去對貧窮問題的關心，是不是也意味著當前的窮人不需要社會工作與儲蓄互助社呢？

社會工作與儲蓄互助社和貧窮問題都分別有密切的關係，一個是解決貧窮問題的專業，一個則是解決貧窮問題的社會運動與制度。可是臺灣的社會工作與儲蓄互助社像是兩條平行線，長期以來沒有太多交集。雖然儲蓄互助社在地方政府的主管機關絕大多數是直轄市與縣（市）政府的社會局（處），可是多數的社會行政人員與社會工作者對儲蓄互助社的認識相當有限。反觀，儲蓄互助社曾號稱是「窮人的銀行」，50 年前在臺灣發展的初期，社員多數是經濟弱勢者。但隨著臺灣的經濟發展，目前的社員中屬於經濟弱勢的窮人之比例偏低，也缺乏與社會工作界合作服務窮人的方案。直到民國 98 年，中華民國儲蓄互助協會開始推動「儲蓄互助結合非營利組織推動脫貧策略實驗計畫」，接著民國 101 年臺中市政府的「自立家庭築夢踏實試辦計畫」有 20 人在儲蓄互助社開立發展帳戶，以及民國 101 年內政部的「儲蓄互助培力：平民銀行試行計畫」（簡稱「平民銀行計畫」），開啓了儲蓄互助社與社會工

作協力解決貧窮問題的第一步。但是幾年下來，由於雙方的認識不足而且互信也不夠，社會工作與儲蓄互助社運動的關係仍是若即若離。

社會工作與儲蓄互助社運動的歷史發展歷程中都與貧窮問題有密切關係，而當代的貧窮問題也日益惡化。假如解決當代的貧窮問題仍舊需要社會工作與儲蓄互助社，那麼雙方有合作的可能性嗎？本文想從臺灣所實施的「平民銀行計畫」，以及國外運用儲蓄互助社脫貧的經驗，來反思社會工作與儲蓄互助社如何共同解決當今的貧窮問題。

## 貳、貧窮與社會工作

社會工作專業起源 19 世紀末葉，專業發展之初就是為了解決貧窮問題。可是從專業的發展之始，對於解決貧窮問題就存在著不同見解與策略。慈善組織會社的典範認為致貧原因在於個人與家庭因素，即使 Mary Richmond 認為社會性因素也具有影響力，但仍是著重個人與家庭的處遇。而睦鄰運動的傳統，特別是 Jane Addams 在美國芝加哥赫爾館所樹立的典範，對於解決貧窮問題則著重於社區與結構性因素的改變。所以社會工作對於貧窮問題可從微觀面幫助個人與家庭培養較佳的問題解決策略，也可從宏觀面的處遇策略藉由社會福利政策的改變促進社會變遷（Monnickendam, Katz and Monnickendam, 2010）。

國際社會工作人員協會的倫理原則中

特別強調人權與社會正義的原則，在實踐社會正義時，除了要消除負面的歧視與尊重多元性之外，也應積極促成社會資源公平分配、挑戰不公義的政策和實務工作、以及挑戰造成社會排除和烙印的社會條件（International Federation of Social Workers, 2004）。我國社會工作的倫理原則與倫理守則都有宣示社會正義的原則，但沒有像國際社會工作人員協會一樣對實踐社會正義加以闡述。若依據社會正義的原則，社會工作者對於貧窮問題應該是要積極投入於政策實務，促成社會資源的重分配。可是在貧窮議題的實務工作中，社會工作的使命與實務卻有很大的落差，很少人實際參與社會救助政策的改革。甚至社會工作界很少人願意從事社會救助工作以服務窮人，而且社會工作對貧窮與不平等的影響缺乏關注，使得社會工作越來越遠離貧窮的論述（Garrett, 2002; Monnickendam, Katz and Monnickendam, 2010; Reisch, 2013）。

雖然社會工作宣稱解決貧窮問題需要兼顧微觀與宏觀面，但事實上歐美國家的社會工作採取宏觀面的途徑是一條乏人問津的道路（the road not taken），以微觀面針對個人與家庭為主的處遇模式才是社會工作解決貧窮問題的主流，這種趨勢在 1990 年之後更加的明顯。1989 年柏林圍牆倒塌，代表了資本主義的理念取得絕對優勢的地位，透過經濟全球化的過程，將影響當今全球資本主義的新自由主義觀點擴散到每個國家，而且新自由主義也在每個國家藉由新管理主義，將個人與家庭責任、自由競爭以及尊重市場機制的理念，

從商業部門滲透到政府與第三部門。套用法國經濟學家 S. Amin (2004) 的觀點，自由主義的病毒 (liberal virus) 可能已經散播在全球每國角落以及在許多人的身上。難道多數的社會工作者也都染上了自由主義的病毒？

社會工作的核心價值是透過集體力量，與弱勢者共事追求社會正義，這樣的理念與新自由主義的觀點有很大的衝突。可是 1990 年代之後，在社會工作教育商品化、社會工作機構管理化、以及社會服務輸送購買契約化之後，社會工作界似乎也瀰漫了新自由主義的氛圍。全球的福利改革 (welfare reform) 是建立在個人與家庭必須承擔起個人福祉的責任，若是政府介入就會造成福利依賴。福利改革的理念是建立在新自由主義強調個人主義而反對政府積極介入的福利國家，是典型的右派意識形態。

在 20 年前，我們若詢問社工員的福利意識形態是偏左還是偏右？多數的社工員會認同偏左的想法。可是今天再度詢問社工員的福利意識形態，多數人是回答中間偏右。若問案主是否有福利依賴的現象，絕大多數的社工員會認為福利依賴是個普遍的現象。或許有些社工員不清楚甚麼是新自由主義，但是在社會化的過程中，不論是學校教育、社會價值觀、或社會工作實務中無形吸收了新自由主義的理念，難免就接受福利依賴這種右派的福利意識形態，在社會工作處遇上就可能採取任務中心取向或認知行為治療法，著重個人與家庭當前問題或錯誤認知的解決。

長期以來，社會工作的服務對象以經濟弱勢為主。雖然物質文明普遍提升，但社會工作的服務對象除了低收入戶之外，像是高風險家庭、保護性服務、老人、身心、新移民、人口販運受害者等都還是與貧窮密切相關，甚至我們可以說多數的社會工作服務使用者是窮人 (Dowling, 1999; Garrett, 2002)。既是如此，我們有必要再來省思當今的社會工作如何看待貧窮問題，社會工作要採取何種途徑解決貧窮問題。當代社會最弔詭的是「在富裕社會中有人身陷貧窮 (deep poverty)」，而且在新自由主義經濟體系中，貧富懸殊擴大，貧窮的生活更加困苦。法國經濟學 Thomas Piketty (2014) 之《21 世紀資本論》分析了從工業革命以來到近代，全球社會共通的問題，就是分配不公平的問題，他也呼籲各國政府應該共同來解決貧富懸殊的問題。諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 在《不公平的代價》一書中，也分析了不公平帶來許多社會問題，甚至影響到民主政治的發展，本來民主政治應該是平等的「一人一票」，但貧富懸殊的經濟不公平也直接影響到政治不公平，使得社會變成「一元一票」，誰擁有財富越多誰就掌握更多的權力 (羅耀宗譯，2013)。英國知名的病理學家 Richard Wilkinson and Kate Pickett (2009) 在《水平儀：為何公平使社會健全》一書中運用許多國家的統計資料分析經濟發展與國民健康和生活品質的關係。他們發現在經濟發展相對落後的國家，一個國家的經濟發展確實可提升國民的健康與和生活品質。但是先進國家的經濟發展

對於國民的健康與生活品質沒有邊際效用，真正影響的因素是該國的分配是否公平。在斯堪地那維亞國家與日本的分配較公平，所以國民較健康，生活品質較佳。相對地，新自由主義盛行的美國、英國、澳洲和紐西蘭等國，因分配不公平，國民健康與生活品質相對較差。

從以上的論述中，我們更需要體會到當今的貧窮問題不像是新自由主義所主張的那樣，認為貧窮是窮人個人認知與行為的問題。事實上，貧窮問題是資源分配不公的結構性問題。而且貧窮問題也不只是個別國家資源分配不公所造成，同時也是國際間資源分配不公所形成的全球性貧窮問題(global poverty)(Kirk, 2012; Midgley, 2007)。面對此一結構性所造成的貧窮問題，社會工作似乎已經無法只是運用社會個案工作、連結資源、經濟補助等微觀面的方法來解決貧窮問題(Dowling, 1999)。甚至只是以連結資源提供經濟補助的事也不需要社會工作者，社會工作應該思考直接面對造成貧窮的原因。

新自由主義不僅造成當今的財富與權力集中化，使得貧窮問題更加惡化，而且運用語言字彙污名化窮人，像是福利依賴、低下階層、危險人物等。這種現象在臺灣也存在，以住宅為例，臺灣應該是世界各國中住宅供給最依賴市場的國家，政府提供的公共住宅比例相當低。最近這幾年，好不容易開始關注社會住宅的議題，可是我們似乎連「社會住宅」這個名稱都不敢用，因為社會住宅似乎是給經濟弱勢的窮人居住場所，而這些窮人就像是危險

人物，民眾害怕與社會住宅為鄰會「很不安全」。媒體上報導案主攻擊社會工作人員的事件，不僅讓社工員惶恐，也加深了這些服務使用者是危險分子的印象。

事實上，是甚麼因素造成臺灣的房價高得不合理，讓許多民眾無法滿足基本的住宅需求，社會工作應具有洞察力來解析這些問題。Reisch (2013) 認為當前社會工作的主流論述仍持續強調個別化的社會問題，而忽略了結構性的原因。而社會工作研究的主題也偏向處遇成效，而忽略了探究造成社會問題的結構性原因。使得社會工作成為保守的專業、去政治化的專業或「心理專業」(psy profession)。如果社會工作再不站出來揭露貧窮的事實，社會大眾對貧窮議題會變得更無知(Garrett, 2002)。社會工作若仍堅持社會正義的使命，我們似乎也應該從宏觀面的角度認識貧窮，並挑戰貧富不均的問題。

## 參、儲蓄互助社與貧窮

儲蓄互助社起源於 19 世紀中葉德國的貧窮農村，當時的德國正是工業發展初期，社會貧富差距甚大，農民與低收入者生活非常艱苦，且受高利貸的壓榨，Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) 即構思該如何幫助窮困的農民，他希望透過互助合作的集體力量協助窮人解決經濟上的困境。這樣的合作運動精神逐漸從歐洲傳到北美洲，慢慢擴及南美洲、亞洲與非洲，直到 2013 年全球約有 103 個國家成立儲蓄互助社，總計有 56,904 個儲蓄互助

社，全球社員有 207,935,920 人（World Council of Credit Unions, 2015）。臺灣的儲蓄互助社運動是由天主教于斌樞機主教於民國 53 年引進，截至 103 年底臺灣共有 339 間儲蓄互助社，社員人數計有 215,373 人，資產總額約新臺幣 248 億元。從臺灣儲蓄互助社的設立區域與社員居住分布來看，均約有 63% 是在鄉村地區，而且有 33% 的儲蓄互助社是設立在偏遠的原住民族部落（中華民國儲蓄互助協會，2015）。

從儲蓄互助社所設立的地點主要在於鄉村與原住民族部落就可知，儲蓄互助社主要的目的就是要服務經濟弱勢者。在臺灣儲蓄互助社發展的初期，向來強調儲蓄互助社是「窮人的銀行」，因為許多窮人缺乏正式的融資管道，而高利貸反而逼得窮人家破人亡，標會制度又因社會信任式微而逐漸崩解。儲蓄互助社成為經濟弱勢者唯一的非營利性基層金融組織，在許多窮人告貸無門之際，有了一個應付經濟危機的緩衝器，也成為經濟弱勢者改善生活的正式機制。

隨著臺灣的經濟發展，民眾的物質生活水準也普遍提升，原來儲蓄互助社的多數社員也擺脫貧窮的生活，目前的社員也已經中產階級化，「窮人的銀行」在臺灣的儲蓄互助社運動中似乎也逐漸淡化，甚至有些儲蓄互助社的工作人員也受到新自由主義的影響，認為窮人加入儲蓄互助社更可能造成逾期貸款，而對經濟弱勢者有更多的戒心。早在 20 幾年前，作者就曾倡議運用儲蓄互助社協助窮人脫離貧窮（張英陣，1992），但是當時政府部門負責社會救

助的社會行政人員對儲蓄互助社的了解與信任都相當有限，而儲蓄互助社的工作人員對經濟弱勢者與脫貧計畫亦有頗多疑慮。之後，中華民國儲蓄互助協會曾運用研討會、論壇與遊說政府官員和儲蓄互助社幹部等方式，不斷倡議以儲蓄互助社協助經濟弱勢者脫貧。直到民國 98 年，經過兩次的民間組織、政府與學者的協商會議，中華民國儲蓄互助協會研擬了「儲蓄互助社結合非營利組織推動脫貧策略實驗計畫」。這個實驗計畫由協會自行編列預算執行了 3 年，由社會福利機構推薦 18 人參與此方案，其中有 17 位是單親家長，參與者絕大多數是女性，總計累積資產 819,077 元，貸款計有 23 筆，貸款金額達 1,971,500 元。民國 101 年至 102 年，臺中市政府自立家庭築夢踏實試辦計畫，有 10 戶家庭 20 人在儲蓄互助社開立發展帳戶。民國 101 年 6 月主管儲蓄互助社業務的內政部社會司擬定「內政部儲蓄互助培力：平民銀行試行計畫」，隨即展開內政部與中華民國儲蓄互助協會攜手合作，並結合臺中、彰化與南投縣市地方政府與非營利組織執行為期一年半的弱勢家庭資產累積實驗方案。總計有 56 戶經濟弱勢家庭參與，參與者也是以女性居多，資產累積超過 160 萬元（李美潤，2013）。民國 103 年內政部又延續平民銀行的試行計畫為中期實驗計畫，並考慮將方案實施範圍從原來的臺中市、彰化縣與南投縣，擴展至桃園市、嘉義縣、臺南市與屏東縣。從協會自辦的推動脫貧策略實驗計畫，到協助臺中市的自立家庭築夢踏實試辦計畫，至與內政部合

作的平民銀行計畫，正式開啓我國儲蓄互助社推動以資產為基礎的脫貧計畫。

平民銀行計畫的目標是想藉由儲蓄互助社協助經濟弱勢家庭投資財力資本、人力資本與社會資本。該計畫也採用個人發展帳戶的原則，以同額補貼鼓勵經濟弱勢家庭儲蓄，原則上每人每月同額補貼儲蓄額之上限是 1,000 元，藉此累積財力資本。此計畫亦期待每名參與者每年至少參與 24 小時的教育訓練課程，課程內容包含理財規劃、行銷管理、親子關係、情緒管理等以滿足參與者的多元需求，以此投資參與者的人力資本。參與者也需要完成每年至少 30 小時的公益服務，透過服務學習的精神強化人力資本與社會資本。在執行這三項投資計畫的過程中，平民銀行計畫一直都保持適度的彈性，因為經濟弱勢者資源相對缺乏，並非所有參與者都能每月定期儲蓄或如期完成教育訓練與公益服務時數，但平民銀行的彈性對經濟弱勢者是非常需要的。其實這三項資本的累積與多數的資產脫貧方案所關注的重點一樣，只是儲蓄互助社在投資財力資本的策略中增加了貸款的財務服務，並且由內政部補貼 3% 的利息，以減輕參與者的經濟負擔，更重要的是讓參與者有能力應付緊急的需要以免被債務或急需逼得走投無路。

其實在英國與美國都已經有運用儲蓄互助社協助窮人的脫貧方案之先例，以解決窮人遭受財務排除的問題。美國於 1994 年的〈社區發展銀行與金融機構法案〉同時對經濟弱勢社區與個人提供金融服務，該法案所指稱的「社區金融機構」包括銀

行、放貸基金、創投基金、儲蓄互助社與微型企業，其主要任務就是協助經濟弱勢的家庭，希望透過社區金融組織能提供各種財務服務給經濟弱勢家庭。美國的儲蓄互助社為了因應社區金融機構的發展因而建立了社區發展儲蓄互助社（Community Development Credit Union, CDCU），1990 年代社區發展儲蓄互助社蓬勃發展，它不同於一般的儲蓄互助社乃是在經濟弱勢社區不僅要服務社員，更重要的目的是要促進社區發展（Benjamin et al., 2004）。而美國儲蓄互助社的資產脫貧方案，主要就是透過社區發展儲蓄互助社設立經濟弱者的個人發展帳戶。美國在 1980 年末期，儲蓄互助社幾乎是在服務中產階級家庭，1990 年代的社區發展儲蓄互助再度服務經濟弱勢者，作為「窮人的銀行」之儲蓄互助社在美國又再度顯現。

1980 年代與 1990 年代的英國也開始感受到窮人缺乏財務服務，因而促成社區型儲蓄互助社的成立，以滿足窮人的財務需求。1986 年，英國只有 94 家儲蓄互助社，但是到了 2000 年已經超過 700 家儲蓄互助社，英國儲蓄互助社特別的地方是絕大多數的儲蓄互助社是設立在經濟弱勢的社區，有 83% 的儲蓄互助社接受地方政府的贊助，宣稱以對抗貧窮和服務經濟弱勢者為其宗旨（Jones, 2008）。

由於資本全球化所造成的不穩定，弱勢者是最大的受害者。為解決財務排除並促進窮人能獲得信用是 1997 年以來英國工黨的主要施政目標之一，而儲蓄互助在促進財務融合的政策中扮演著重要的角

色。威爾斯的儲蓄互助社之建立一直都是以社區為基礎的組織，具有濃厚的互助精神，主要提供儲蓄與放款的服務。為了因應時代潮流並呼應政府打擊財務排除的政策，而儲蓄互助社也為了增加社員與提高知名度，也嘗試採取服務多元化的策略。威爾斯的儲蓄互助社與脫貧政策的結合展現出五項特色：(Drakeford and Gregory, 2008a)

#### 1.債務償還與財務諮詢

協助積欠債務者解決債務問題，以免於傾家蕩產。其特色是幫助社會上最弱勢的人，其次是解決眼前短期的危機，進而提供長期的改善策略。

#### 2.快速放款

避免經濟弱勢者使用次級貸款或地下錢莊以防債臺高築。

#### 3.成長基金的挹注

英國勞動與年金部 (Department of Work and Pensions) 的成長基金 (Growth Fund) 提供資金，鼓勵包含儲蓄互助社的非營利的放款組織，以低利率貸款給低收入戶。

#### 4.兒童信託基金

兒童可在儲蓄互助社開立兒童信託基金帳戶，政府為 2002 年 9 月以後出生的每一個嬰兒存入 250 英鎊。家人為兒童每年存入 1,200 英鎊可免稅。威爾斯政府在兒童 6 歲與 13 歲時再為每個小孩存 50 英鎊，經濟弱勢家庭子女則是增加至 100 英鎊。

#### 5.多元服務

儲蓄互助社的社員在當地的商店消費

可以打折；參加健康休閒運動中心的會員打折；貸款給年輕人購買機車以方便就業；房屋修繕；處理喪葬事宜；提供轉帳服務給菲律賓籍的護士將錢匯回母國等。

雖然臺灣的平民銀行計畫規模尚小，但從民國 98 年的實驗計畫至今也已經幫助了一些經濟弱勢家庭累積了一點財富，讓參與者覺得有經濟的安全感，同時也透過貸款幫助了一些參與者解決經濟危機。而威爾斯的運用儲蓄互助社脫貧計畫也已經獲得許多經濟弱勢者對儲蓄互助社的信任，假如社會工作者想推動以資產為基礎的脫貧方案，Drakeford and Gregory (2008b) 認為已經有足夠的證據顯示，儲蓄互助社會是社會工作者的好幫手。

## 肆、社會工作與儲蓄互助社

因為儲蓄互助社本身缺乏社會工作人力，而經濟弱勢家庭的問題與需求，絕不僅是單純的經濟議題，可能還包含個人的自信心、就業能力、家庭關係、社會關係、就業機會、社會歧視等問題。為了滿足這些多元的需求，儲蓄互助社絕對無法獨力承擔，更需要與其他公、私部門合作，也需要連結社會工作專業人力的資源，特別是運用社會個案工作與社會團體工作的方法解決參與者的個人、家庭、人際與環境的問題。所以平民銀行計畫的參與者必須有一個社會福利機構做支持，特別需要有一位社工員來提供相關的服務。雖然儲蓄互助社是脫貧的好工具，而且其理念與運作機制都與社會工作的價值相符，但是以

往的儲蓄互助社過度於關注內部的發展，而缺乏與其他組織像是社會工作機構之間的聯繫（Drakeford and Gregory, 2008b），導致社會工作者少有機會認識儲蓄互助社並加以運用，這部分確實是儲蓄互助社仍須努力向社會工作界做社會行銷。

〈儲蓄互助社法〉於民國 86 年通過立法，當時的中央主管機關是內政部社會司合作事業科，在地方政府的主管機關絕大多數是社會局（處），所以〈儲蓄互助社法〉可謂是社政法規。雖然中央政府改組後成立衛生福利部，儲蓄互助社的中央主管業務仍保留在內政部，但地方政府主管機關仍都維持在社會局（處）。可是社政人員與社會工作者對儲蓄互助社的認識相當有限，更遑論運用儲蓄互助社幫助經濟弱勢家庭。很幸運地，在平民銀行計畫的執行過程中開始搭建社會工作與儲蓄互助社的橋樑。該計畫參與者主要經濟弱勢家庭，至於參與者是否符合經濟弱勢的資格要件，主要是由社會工作員認定，因為我們相信社會工作者有足夠的能力與專業倫理去判斷誰符合資格，同時也希望社工員陪伴參與者走過資產累積脫貧的過程。

貧窮固然有立即的經濟危機，有可能會帶來健康、家庭關係、人際關係、教育、就業等風險，而社工員也應協助窮人建構能力應付這些風險。社會工作同時具有治療、預防與發展的功能，在與經濟弱勢者共事的過程中，社會工作者對窮人的處遇同樣要兼具上述功能。事實上，解決貧窮問題，預防與發展仍重於治療。最直接的方式還是在弱勢社區建立信用與儲蓄的機

制。社工員可在其中扮演倡導的角色，協助組織信用與儲蓄的組織。如果說儲蓄互助社可以預防貧窮，那真是天真的說法。不過，儲蓄互助社確實可以預防長期的貧窮，並解決緊急的經濟危機。像是一時付不起家裡的各種帳單、或添購必要家電與家具時都可藉由儲蓄互助社的貸款應付危機（Drakeford and Gregory, 2008b）。有位參與平民銀行計畫的單親媽媽，因家暴而離婚時爭取到一間小套房，讓自己、長輩和子女有個容身之處，可是因尚未還清銀行的購屋貸款，一時繳不起房貸，房屋險遭拍賣。幸好平民銀行計畫給予融資保住了棲身的地方。也因為儲蓄互助社是個由在地人共同經營的非營利基層金融組織，社會工作員鼓勵經濟弱勢的案主參與儲蓄互助社，形同鼓勵案主與社區建立共融互助的關係，並幫助案主建立長期的社會參與關係（Drakeford and Gregory, 2008b; Mantle and Backwith, 2010）。社會工作者透過儲蓄互助社其實不僅是解決案主的經濟問題，同時也藉由充權過程促成案主的社會參與。

可惜的是，多數的社會工作者對儲蓄互助社不熟悉也缺乏信任，或許在長官的要求下或平民銀行計畫的邀請下推薦個案參與平民銀行計畫。對多數社工員來說，推薦案主參與平民計畫是額外多出來的工作，儲蓄互助社頂多是為個案連結經濟資源當中的一項，況且似乎是「很不確定」的一項資源。有一次在平民銀行計畫的聯繫會報，與會人員討論到參與者是否真得一定要有社工陪伴，有人表示在之前的經



驗中，有社工陪伴的參與者反而退出計畫的比例較高，無主責社工的參與者反而比較積極參與。有人回應是因為有些參與者是社工為了案量「逼」出來的，參與意願不高，而社工員也不了解儲蓄互助社的運作機制無法與案主一起討論相關計畫內容。而與會的一位身心障礙的計畫參與者表示：「有些社工也只是按照程序辦事而已，我覺得社工要有熱忱，不能當成是一份工作。」

在另一次的聯繫會報中，會議中討論到參與者需要每年完成 30 小時的志願服務時數，那麼應該由誰來協助參與者投入志願服務呢？有一位非營利組織的社工員表示她們會協助參與者參與志願服務；但是也有社工員顯得相當消極被動，認為社工員只負責轉介案主參與平民銀行計畫，其他的事應該由儲蓄互助社負責。幾次會議中，我不斷地思考為什麼有些社工員是如此缺乏熱忱？沒有想要為案主多做點事？難道我們的社會工作專業倫理中只教我們的社工康德式的義務論倫理嗎？只是按照規定、程序與標準作業程序（SOP）做事？還是在充滿責備文化（blame culture）的現代社會裡，讓社工員學會規避風險而不是去冒險？所幸，在其中的一次會議中，某儲蓄互助社的社長表示，理監事們都歡迎所有平民銀行計畫的參與者，他表示「她們都已經是弱勢了，不要再擺個石頭在她們面前。我們的理事甚至考慮給她們的貸款不收利息。」讓我感受到還是有勇於冒險，真正從服務對象需求出發的社會服務工作者。

## 伍、結語

從社會工作專業發展之初直到至今日，社會工作主要的服務對象仍是以窮人為主，即使服務對象不是法定的低收入戶，也都與經濟弱勢有密切關係。1990 年代以後，新自由主義的意識形態居於主流地位，社會工作越來越遠離貧窮的論述，即使是仍舊服務窮人，也是運用新管理主義所產生的個案管理方法，協助窮人連結經濟資源，或以個案工作、認知行為治療改變窮人的認知與行為。這種微觀面的方法無法解決當今的貧窮問題，因為貧窮的產生是結構性不公平所產生。從不同領域的學者專家都已確認貧富懸殊是當今全球各國共通的社會問題，而且資源分配的不公平往往會影響到民眾的健康與生活品質。因此，社會工作者也應參與政策的改革，從宏觀面的途徑打擊貧窮。

儲蓄互助社雖然無法預防貧窮，至少可以幫助窮人應付緊急的經濟危機，也可促進窮人長期的社會參與。而且儲蓄互助社是一種社區型的非營利組織，它不僅是一個金融組織，更是一個社區發展組織。在美國與英國已經有運用儲蓄互助社促進弱勢社區發展的先例，況且也認為儲蓄互助社在累積個人財力資本、充權和促進社會參與等方面有所成效，是值得被社會工作所採用的工具。只是臺灣的儲蓄互助社在推展平民銀行計畫時，仍是著重經濟弱勢者的個人處遇，未能發揮整體社區發展的優勢。儲蓄互助社也和社會工作一樣面臨新自由主義的滲透，如何突破個人化的

協助經濟弱勢者，更落實社區發展與民主治理，仍是儲蓄互助社運動當前的挑戰。

社會工作可稱為是一種關懷專業（caring profession），簡單地說關懷就是願意為案主額外（extra）多做一點。做為一名社會工作者，依法行政與遵守工作程序這種義務論的倫理原則，只是社會工作者的基本底線。社會工作者更應該具備德行的倫理，也就是要有「明智」（prudence）與「實踐智慧」（phronesis）的德行，將每一次的臨床診斷與處遇都視為是一種倫理抉擇，抉擇的判斷基準不在於法規與程序，而是在於為服務對象提供最佳的處

遇。美國詩人 Robert Frost（1874-1963）在〈人煙稀少的道路〉（The Road Not Taken）這首詩的最後兩句寫道：「我踏上乏人問津的那條路，也展開截然不同的人生。」面對貧窮問題，社會工作者若敢冒險選擇宏觀的取向與運用儲蓄互助社這條乏人問津的道路，應該會讓窮人的生活截然不同吧！

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授）

**關鍵詞：**貧窮、資產累積、社會工作、儲蓄互助社

## 參考文獻

中華民國儲蓄互助協會（2015）。臺灣儲蓄互助社發展現況。

<http://www.culroc.org.tw/touchcu/location2.html>, 2015 年 7 月 4 日下載。

李美潤（2013）。推動脫貧策略方案實驗計畫成果。《儲蓄互助社雜誌》，第 102 期，頁 11-13。

張英陣（1992）。儲蓄互助社與福利政策。《儲蓄互助社雜誌》，第 22 期，頁 11-13。

羅耀宗譯，J. E. Stiglitz 原著（2013）。不公平的代價：破解階級對立的金權結構。臺北：天下。

Amin, S. (2004). *The Liberal Virus: Permanent War and the Americanization of the World*. New York: Monthly Review Press.

Benjamin, L., J. S. Rubin and S. Zielenbach (2004). Community Development Financial Institutions: Current Issues and Future Prospects. *Journal of Urban Affairs*, 26(2): 177-195.

Dowling, M. (1999). Social Exclusion, Inequality and Social Work. *Social Policy & Administration*, 33(3): 245-261.

Drakeford, M. and L. Gregory (2008a). Avoiding Sub-prime Lenders: Credit Unions and Their Diversification in Wales. *Research, Policy and Planning*, 26(2): 123-134.

Drakeford, M. and L. Gregory (2008b). Anti-Poverty Practice and the Changing World of Credit Unions: New Tools for Social Workers. *Practice: Social Work in Action*, 20(3):

141-150.

- Garrett, P. M. (2002). Social Work and the Just Society: Diversity, Difference and the Sequestration of Poverty. *Journal of Social Work*, 2(2): 187-210.
- International Federation of Social Workers (2004). *Statement of Ethical Principles*. <http://ifsw.org/policies/statement-of-ethical-principles/>, 2015 年 7 月 3 日下載。
- Jones, P. A. (2008). From Tackling Poverty to Achieving Financial Inclusion: The Changing Role of British Credit Union in Low Income Communities. *The Journal of Socio-Economics*, 37: 2141-2154.
- Kirk, M. (2012). Beyond Charity: Helping NGOs Lead a Transformative New Public Discourse on Global Poverty and Social Justice. *Ethics & International Affairs*, 26(2): 245-263.
- Mantle, G. and D. Backwith (2010). Poverty and Social Work. *British Journal of Social Work*, 40: 2380-2397.
- Midgley, J. (2007). Global Inequality, Power and the Unipolar World: Implications for Social Work. *International Social Work*, 50(5): 613-626.
- Monnickendam, M., Ch. Katz and M. S. Monnickendam (2010). Social Workers Serving Poor Clients: Perceptions of Poverty and Service Policy. *British Journal of Social Work*, 40: 911-927.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reisch, M. (2013). What is the Future of Social Work? *Critical and Radical Social Work*, 1(1): 67-85.
- Wilkinson, R. and K. Pickett (2009). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press.
- World Council of Credit Unions (2015). *International Credit Union System*. <http://www.woccu.org/about/intlcusystem>, 2015 年 7 月 4 日下載。