

## 資產脫貧方案、參與意願、可能阻礙因素以及相關的一些省察——以某縣低收入經濟戶長為例

王篤強

從倡議「福利改革（welfare reform）」以來，與低收入戶有關的社會救助政策與措施一直是備受各界關注的焦點。自 1990 年代中期開始，「強制工作（workfare）」與「資產形成（asset-building policy）」兩項政策方針，大抵成為了當前美國社會救助工作的思想主流（王篤強，1998、2001）。在經濟全球化以及強調國家競爭力的時代裡，以「資產形成」作為改革福利政策的新包裝，期望在根本上一改過往以所得（income）、以消費作為福利界定的政策思考，嘗試透過儲蓄、資產累聚，進而產生自立的正向福利效果的作法（王篤強，2001），更是主流中的新流。

反觀國內，儘管台灣低收入戶未必具有與美國相似的福利依賴現

象，但在上述福利思潮轉變的影響之下，政府當前社會救助思潮也有從消極濟貧理念轉向以投資人力資本、鼓勵自立為主等積極脫貧措施的傾向。這些傾向，在方案上可以台北市的「台北市家庭發展帳戶專案」、「出人頭地發展帳戶專案」與「樂透圓夢創業計劃」以及高雄市「低收入戶第二代希望工程方案」為代表。期間，內政部社會司還召集學者撰寫「自立脫貧方案操作手冊」（林萬億、孫健忠、鄭麗珍與王永慈，2005），通過相關脫貧理論的闡明和具體方案操作的示例，鼓勵各地方政府發揮創意、因地制宜，擇要試辦。

至於，在政策上，除了 2004 年行政院社會福利政策綱領本著「社會救助不當只是解決低收入民眾經

濟上的困境，更要讓其能夠脫離貧窮，擺脫貧窮的惡性循環」的政策精神，揭櫫了「投資積極福利代替消極救濟」的政策原則之外，於 2006 年間，行政院進一步提出了「大溫暖社會福利套案」。該案第一階段三年衝刺期中，政院以縮小城鄉貧富差距為規劃方向，針對弱勢家庭脫困、促進弱勢者就業、提升弱勢人力資源、提升社會福利資源運用效能等四大重點提出計畫，並準備在 2007 至 2009 三年間投入總數高達 762.28 億的經費，來推動相關措施。當然，隨著政局轉變，政策決心是否能夠貫徹，變數仍多；即便貫徹之後，成效是否如同預期，尚未可知。但一葉知秋，國內社會救助政策的福利思想已經開始轉向，從消極的濟貧轉為鼓勵自立、培養脫貧能力、提高弱勢者人力資本的積極脫貧。

然而，在推動資產脫貧相關方案之前，筆者以為蒐集當前低收入戶參與方案的意願，對日後規劃方案而言當有重要意義。因此，在本調查研究中，我們將以國內某一縣的低收入戶經濟戶長為例，調查他們對於參與家庭發展帳戶、子女教育投資、以及就業自立三大資產脫貧典型的意願，以及阻礙他們參與

的可能因素。希望透過這樣子的調查可以作為來日思索資產脫貧方案的具體依據。

## 壹、資產脫貧方案的種類與型式

脫貧方案發展至今，其內容雖因地置宜、項目有別，但大抵不脫 Sherraden（1991）「個人發展帳戶（Individual Development Accounts，簡稱 IDAs）」的啟發。其主要意圖在鼓勵個人負責自立、避免福利依賴、減除貧窮循環，並且透過公私協力、重新設計給付方式等作法，促進受助者參與、並進一步地變化其人格。以上這些觀點深深影響作為福利後進的台灣。至於在具體方案上，我們參酌相關資料以及內政部自立脫貧手冊（2005）的整理，大體從方案種類與操作型式兩大部分進行說明。

### 一、方案種類

首先關於資產脫貧方案的種類，可以分成教育投資、就業自立、以及資產形成三種：

#### （一）教育投資類：

所謂教育投資主要著眼以教育打破貧窮循環，人力資本理論（Human Capital Theory）是其主要論據。在這派觀點中，受教育的過

程就是個人資本、知識積累、提昇自己的生產力與競爭力，並進而創造更高附加價值的過程。而人之所以落入貧窮就是缺乏人力資本所致，因此提高人力資本將有助脫離貧窮。

此類方案在國外有美國迎頭趕上方案（HEAD START）、美國提升學歷方案（Learnfare）、加拿大NB Works（Learnfare）方案。在國內則有為低收入戶第二代的兒童或青少年所提供的下列類型：

1.課後輔導或暑期營隊（如高雄市二代心希望工程、台北縣經濟弱勢家庭兒童輔導方案「小太陽生活成長營」、彰化縣「陽光寶貝」課後學習輔導計劃、南投縣「支點雙贏～弱勢戶家庭學童生活重建輔導」計畫、高雄縣低收入戶新生代希望工程－脫貧計畫、宜蘭縣低收入戶子女脫貧試辦計畫、新竹市低收入戶二代願景計畫、台南市低收入戶第二代希望工程～豐羽專案）。

2.數位能力提升（如桃園縣低收入戶兒童數位能力提升服務計畫、高雄縣低收入戶新生代希望工程～脫貧計畫、宜蘭縣低收入戶子女脫貧試辦計畫、新竹市低收入戶二代願景計畫）。

3.獎助學金或就學設備補貼（如高雄市二代心希望工程、高雄縣低收入戶新生代希望工程－脫貧計畫、屏東縣低收入或經濟弱勢邊緣戶「陽光家庭」脫貧送愛活動）。

4.脫貧教育課程（台北市出人頭地發展帳戶專案、苗栗夢想起飛彩虹再現計劃）。

## （二）就業自立類：

就業自立著眼積極勞動市場政策（Active Labor Market Policy）和社會排除（social exclusion）兩個論點。前者強調避免福利依賴，因此積極鼓勵受助者參與各式與勞動能力提升有關的激活方案，在提升就業或社會技能之中，一方面強化工作動機、提高自我效能與自信，再方面則有助達到權利與義務的平衡。至於後者，則看重防止受助者因缺乏就業而受孤立。因此使其投入經濟活動參與勞動，則是此類型關注的重點。

相關作法在國外如法國社會救助中的就業政策（RMI）、美國加州工作方案（CalWORKs）就一例。至於國內則有：

1.婦女就業與創業服務協助（如台灣經濟弱勢婦女就業服務、台南市彩繪女性職涯的豔陽天－鳳

凰專案)。

2.就學學生工讀機會媒介(如桃園縣第二代能力自主經濟提升計畫——工讀脫貧方案、彰化縣寒假清寒大專生社區工讀計畫、南投縣「支點雙贏——弱勢戶家庭學童生活重建輔導」計畫、高雄縣低收入戶新生代希望工程——脫貧計畫、金門縣弱勢家庭子女導航計畫)。

3.技能訓練或就業媒合(如高雄市低收入戶工作福利方案、苗栗夢想起飛彩虹再現計畫、屏東縣低收入或經濟弱勢邊緣戶「陽光家庭」脫貧送愛活動、台中市迎曦計畫~人力派遣方案)。

4.創業經費無息貸款(如台北縣搶救貧窮大作戰樂透圓夢創業計畫、台北市樂透圓夢創業計畫)。

### (三)資產累積類：

資產累積類方案作法參酌 Sherraden「資產累積福利理論」。此論大體主張過去消費導向下的所得維持策略除了造成福依賴之外，更無助受助者脫貧。因此，政府須改絃更張，透過誘因機制的設立，改行帶有儲蓄、投資與動態意味的資產累積政策。如此可以在社會、經濟、心理層面上協助低收入戶回歸主流，並成為具有生產力的公民。

此類方案在國外如美國夢實驗計畫(American Dream Demonstrations，簡稱ADD)。在國內則有：

1.鼓勵定期儲蓄(如台北市出人頭地發展帳戶專案、高雄市二代心希望工程、台北縣政府「旭日生涯發展帳戶專案」實施計畫、苗栗夢想起飛彩虹再現計畫)。

2.理財規劃資訊提供(如高雄縣低收入戶新生代希望工程—脫貧計畫)。

3.其他(如台北市樂透圓夢創業計畫)。

## 二、方案操作型式

針對上述三大類型，我們進一步查看方案如何設計的話可以發現，它們大致上不出目的、內容、參加期間、以及相關規定等類目。根據這幾個類目，我們參酌前述，設計出家庭發展帳戶、就業自立、子女教育投資三個方案的基本型。然後再透過問卷面訪的方式，請日後可能的使用者針對上述基本型表示參與意見。而三大基本型的具體內容如下：

### (一)家庭發展帳戶方案：

1.目的：協助累積有形資產。

2.內容：

(1)儲蓄：每個月自由儲蓄最少

1,000 元，最多 4,000 元。

(2)相對提撥：依照每個月儲蓄金額，以 1：1 方式，存入帳戶（例：你每個月存 2,000 元，將會再存入 2,000 元給你，那麼你一個月就有 4,000 元的存款）。

(3)課程參與的期間，會提供孩子的托育服務。

3.參加期間：3 年為一期。

4.相關規定：

(1)參加未滿 3 年中途退出者，僅退回個人儲蓄金額，相對提撥款將會收回。

(2)用途限制：儲蓄金額只可用在投資子女高等教育（大學、研究所或海外留學）、買房子的頭期款或小本創業上。

(3)每年需參加共計 78 小時的訓練課程（約每 2 週 1 次，每次 3.5 個小時），不可以缺席。缺席又未依規定補課者，相對提撥款將會被收回。

(4)參加限制：家中要有一人以上穩定就業才可參加。

**(二)就業自立方案：**

1.目的：獲得就業技能，提高就業能力。

2.內容：

(1)免費職業技術訓練課程。

(2)生活津貼補助：每人每月補

助 9,504 元。

(3)訓練完成，提供就業資訊與工作媒合。

(4)課程參與的期間，會提供孩子的托育服務。

3.參加期間：2 個月為一期。

4.相關規定：

(1)每週 4 天，每天日間上課 4 小時以上，每個月共計 100 小時以上。不可以缺席。缺席又未依規定補課者，將會被收回生活津貼補助。

(2)依照法令規定，若您為具有工作能力之失業者，不得拒絕參加此方案。拒絕者將取消低收入戶資格。

**(三)子女教育投資方案：**

1.目的：經由教育資源投入，增加第二代子女社會競爭力，以脫離貧窮。

2.對象：高中職及大專學生。

3.內容：

(1)提供獎學金：每半年申請 1 次，1 次一萬元。

(2)補助設備：每半年申請 1 次，可申請項目如桌上型電腦、電子詞典、數位相機等。

(3)輔導學生自行尋找工讀機會或直接提供工讀機會。

(4)儲蓄與相對提撥：訓練學生

每月固定儲蓄 1,000 元，一年為期，並以 1：1 方式提撥相對款存進子女的帳戶（即一年期滿可儲蓄達 24,000 元）。

#### 4. 相關規定：

(1) 獎學金與就學設備申請，需達學業平均成績 70 分以上，方可擇一申請補助。

(2) 每人必須參與志願服務 100 小時，另外還需擔任國中、小課業輔導志工 20～40 小時。

(3) 存款用途：以學生本身的就學相關花費為主，需提出使用報告。

(4) 參加限制：參與此方案者，必須要有固定且持續的打工，且儲蓄費用應由個人的工讀費支出。

## 貳、資產脫貧方案參與意願與阻礙的調查設計

### 一、調查目的

本調查定位在初步探索的層次，經由方案基本型的提出，希望可以藉此蒐集(一)低收入戶成員參與脫貧方案的意願；(二)阻礙他們參與的可能原因；以及(三)日後脫貧方案可能操作策略。

### 二、調查對象及數量

本次調查以 2005 年 5 月 31 日

為調查標準日，該縣低收入戶之經濟戶長為調查對象。經分層隨機抽樣後，我們共抽出 300 份樣本，由受過訪員訓練之縣府社會工作人員進行調查。

### 三、調查方法

情境分析法是本次調查的原始設計構想。有鑑直接詢問受訪者參與脫貧方案的意願，常使受訪者無從回答。因此，參考文獻之後，形成前述提及的三大脫貧方案的基本型，然後再以此要求受訪者，設身處地回答其參與意願與阻礙。為此我們設計了「低收入戶成員參與脫貧方案之意願調查表」作為調查工具，並在 2005 年 7 到 8 月之間，以訪員親訪方式完成 300 份樣本的資料蒐集工作。

## 參、資產脫貧方案參與意願與阻礙的調查結果

在這個部分，我們根據回收的 300 份樣本進行分析。在這 300 份樣本中，受訪者性別以女性為多（占 74.3%）。平均年齡約為 41 歲（其中 35 歲至 44 歲年齡組占 51.0%、45 歲以上年齡組占 32.0%）。在教育程度上，以國中教育程度者最多（占 39.2%）、高中以上次之（占

38.2%)。有近九成受訪者信仰一般民間宗教與佛、道教。他們的婚姻狀況中有偶、喪偶、離婚者大約各占三成(32.3%、32.0%、28.7%)。其中單親家庭是最主要的家戶型態(59.0%)，核心家庭次之(占25.3%)。而戶中總人口以四人(36.%)者最多，五人(25.3%)者居次。大部分人(96.7%)都有在學子女，其年齡分別集中在國高中(47.7%)、以及小學和學齡前階段(37.6%)。約有八成七的受訪者有工作能力，同時目前也有工作。七成七(76.7%)的受訪人沒有重大傷病或身心障礙，而二者有其一者占14.3%，二者兼具者占9.0%。如果進一步細分屬於身心障礙者其障別以輕度肢體障礙與精神障礙為多。

接下來我們分就家庭發展帳戶、就業自立、還有子女教育投資三個方案基本型，從受訪者的參與意願、表示不會參與者所持的理由、吸引受訪者參與方案的原因、受訪者表示方案需要調整的地方、受訪者希望如何使用這筆存款、以及參與之後對低收入戶資格造成影響的意見表達等六個方向說明調查的結果(請見附表一)。

### 一、家庭發展帳戶專案

#### (一)受訪者的參與意願：

在這個部分中，根據低收入戶經濟戶長問卷統計分析結果發現，有62.0%的受訪者表示「會參加」這個方案；38.0%的受訪者表示「不會參加」。

#### (二)表示不會參與者所持的理由：

選擇不會參加此一方案者(即占總受訪者38.0%的那群人)所提出的種種原因當中，「無法解決眼前困難」、「三年存款期間太長」、「課程參加時間太長」分占前三名。而這三項理由的比例，依序是45.6%、15.8%、和11.4%。

#### (三)整體上，吸引受訪者參與方案的原因：

在所有的300位回答者中，認為方案之所以吸引其參與理由的前三項依序是「養成儲蓄的習慣」、「政府相對提撥的存款金額補助」、「存款用途明確，有努力的目標」(它們的比例是26.7%、23.0%、18.0%)。不過，也有17.3%的受訪者認為「這個方案對其沒有任何幫助」。

#### (四)整體上，受訪者表示方案需要調整的地方：

有36.7%的問卷受訪者認為這項方案沒有需要調整的地方。而其他認為需要調整之處，按比例分別

是「課程時數要求」（24.7%）、「存款的期間」（13.3%）、和「需要穩定就業的限制」（9.0%）。

（五）整體上，受訪者希望如何使用這筆存款：

在這個部分，我們以複選方式，瞭解受訪者希望將參與家庭發展帳戶所得的存款用往何處。結果發現，子女教育、購屋、以及存起來是這些低收入戶經濟戶長們前三種最主要的使用方式。

（六）參與之後對低收入戶資格造成影響的意見表達：

在這個部分，主要想瞭解如果參與方案之後，收入或存款超過一定的金額，低收入戶的資格將會被取消時，是不是會影響低收入戶者參與方案的意願。結果，仍有57.7%的受訪者表示「會參加」；27.7%的問卷受訪者表示「不會參加方案」；另外還有14.7%的問卷受訪者表示「看情況」。其中，看情況的原因中，以等方案詳細內容出來才能決定為最主要的原因（29.5%），次要原因是視家庭收支平衡的狀況而定（占25.0%），再次要則為視子女的就業狀況（占16.0%）。

不過，如果我們再進一步將這個變項與原始方案參與意願交叉分

析後可以發現，原本有意願參加本方案者，他們的參與意願似乎並不受低收入戶資格喪失與否這項假設的影響。在186位回答願意參與此一方案的受訪者中僅有16位（占願意參加方案者的8.6%）會因此選擇不參加；有22位（占願意參加方案者的11.8%）因此轉而表示觀望。而將這個部分加總之後，大概約有將近兩成左右、原本有意願加入家庭發展帳戶的受訪者，其參與意願會有所變化。至於，原本就不願參與本方案的受訪者，在低收入戶資格有可能因此喪失的假設下，則有近六成的經濟戶長選擇不參與（見附表二之一）。

## 二、就業自立方案

### （一）受訪者的參與意願：

在就業自立方案部分，不願參加的人數（55.7%）多於願意參加的人數（44.3%）。先說願意參加者所複選出的參訓項目，其中「餐飲服務」、「創業經營」、「保母、居家、病患服務」、「電腦資訊」、「手工藝品製作」、「美容美髮」、「家事服務」是最多人期待的類型。至於基本變項和參與意願的關係上，性別、家庭型態等變項的差異會影響方案參與的意願。女



性、單親家庭比較願意參與這項方案。

**(二)表示不會參與者所持的理由：**

而不願意參加這項方案者，儘管在受訪時表示職業訓練對他們來講相當重要，但是他們憂心職訓期間所給付的生活津貼低於目前所得、以及結訓之後是否可以找到預期工作等問題，所以寧可保有現在工作，放棄參訓機會。因此，在調查結果中出現以「無法解決眼前困難」（21.6%）、「不想轉業」（15.6%）、以及「時間不允許」（13.2%）等理由作為不參加就業自立方案的原因。

**(三)整體上，吸引受訪者參與方案的原因：**

就業自立方案最吸引受訪者參加的原因，有 36.0%的受訪者認為「可以培養自己專長」是最吸引他參加的理由；而「活動結束後可以自力救濟」（15.3%）、「訓練期間的生活津貼可以減低家庭負擔」（12.0%）二項說法則分居二、三。但即使如此仍有 30.0%的受訪者覺得「這個方案對其沒有任何幫助」。

**(四)整體上，受訪者表示方案需要調整的地方：**

不意外的，認為「這項方案沒

有需要調整的地方」的看法最多（45.7%）。但覺得方案要調整的部分，有 22.7%的人認為要調整「津貼補助金額」；其次，有 13.0%受訪者認為要修改「必須強制參與的要求」；最後，有 9.4%的受訪者指出「訓練時間」是要被調整的項目。

**(五)參與本方案之後，對低收入戶資格造成影響的看法：**

如果參與本案之後會影響是否保有低收入戶資格的話，選擇依然參與者有 41.3%，就此退出者有 46.7%。此外，有 12.0%的人表示要看情況而定。而所視情況為工作是否穩定、方案詳細內容、津貼是否能夠與視家庭收支平衡三者為最主要的原因，它們分別占了 16.7%的比例。

如果我們再進一步與原來的方案參與意願交叉分析後可以得知，原本 133 名要參加就業自立方案的人口中，因低收入資格有可能喪失而轉而表達不願意再參加本方案、以及看情況再參加等意見者，分別有 8 名（占這個部分的 6.0%）、與 19 名（占這個部分的 14.3%），二者合計大概在二成左右。相對的，原本就不願意參加這個方案者，有近八成表示不會及看情況參加（見

附表二之二)。

### 三、子女教育投資方案

#### (一)受訪者的參與意願：

面對子女教育投資方案的部分，有高達 78.7%的受訪者表示「會參加」這項方案；只有 21.3%的受訪者表示「不會參加」。而我們進一步分析發現，性別、重大傷病與身心狀況兩項，對參與意願有影響。其中，女性、沒有患有重大傷病與身心障礙者方案參與意願較高。

#### (二)表示不會參與者所持的理由：

其中不會參加這項方案的原因裡，有 34.4%的受訪者認為它「無法解決眼前困難」；有 20.3%的人認為他的「孩子成績達不到要求」；最後有 17.2%的受訪者認為「計畫內容無法符合孩子需求」。

#### (三)整體上，吸引受訪者參與方案的原因：

「減低家庭對孩子教育費用的負擔」、「可以增加孩子的工作經驗」、以及「可以提高孩子讀書的意願」三項是子女教育投資方案最吸引低收入戶經濟戶長表示願意參與的前三項原因，他們的比例分別是 24.0%、20.7%、19.3%。在這個部分之中，只有不到一成的人表示

方案對他們子女沒有任何幫助，所以不吸引他們(9.3%)。

#### (四)整體上，受訪者表示方案需要調整的地方：

在資料蒐集過程中發現，有 21.3%低收入戶經濟戶長認為本方案中的「成績的要求」是最應該被改進的地方。他們指出多數低收入戶家庭子女的成績表現並不好，因此如果成績要求過高，意味將現有人員子女排斥在外。其次，「志願服務的時數」(14.7%)、「必須固定打工」(11.0%)等限制，則是受訪者所提出的第二、三項必須調整的部分。

#### (五)參與本方案之後，對保有低收入戶資格造成影響時的看法：

有 68.7%的受訪者不受資格喪失與否的影響，會繼續參加子女教育投資方案。相反的，另有 17.3%的受訪者表示「不會參加」這個方案。在兩個意見之間的，則有 14.0%的受訪者表示要看情況而定。所謂看情況，他們最主要考慮的是子女就學狀況、家庭經濟狀況、和方案詳細內容才做出決定。

當然我們深究原本 236 名會參與本方案的人員，其中有 14 名(占 236 人的 5.9%)會因為低收入戶資格受到取消而表示不願再參加此方

案，有 32 名（占 236 人的 13.6%）表示要看狀況再決定。而原本就不選擇參加此方案者，有近七成五表示會考慮這因素（見附表二之三）。

#### 肆、資產脫貧方案參與意願與阻礙調查結果的討論

方案的規劃不能脫離實際的服務使用者，因此在進行討論之前，我們綜合他們的基本資料與前述的調查結果（見附表一），試著為這次調查對象的整體形象進行側寫（profile）。從這次調查中，我們可以想像，我們所面對的是一群大概在 41 歲上下、具有中學（國高中）教育程度的女性。他們是一般民間宗教或是佛道教的信仰者，可能因喪偶或離婚而成爲帶著二、三個中小學年紀的子女所組成單親家庭。他們的健康情形大體還好，有工作能力，同時也正在工作。

他們對三大脫貧方案中的子女教育投資方案最感興趣，幾乎快要有八成的人想要參加。而面對自立就業方案時，他們參與意願最低，只有四成多。至於，家庭發展帳戶則差不多有六成多一點的人有加入意願。以上這個情形該怎麼解釋？

他們爲什麼特別對子女教育投資有著高度的偏好？爲什麼不愛就業自立方案？而家庭發展帳戶又居於中間序位呢？

從方案表面看，偏好子女教育投資或許可以反應華人父母、再苦不能苦孩子、以及把自己未來的希望寄託在子女身上等心理狀態。而這是符合社會規範的信念。有了子女教育投資方案的介入，他們的子女是方案實施並且介入的標的，同時自己一方面似乎沒有損失，再方面自己教育的重擔似乎可以稍稍得到疏解。當然，子女會不會負荷太多來自善意的期待，這是後話，值得我們進一步思考。不過，這是一個可以選擇參加的方案。

相反的，就業自立方案的介入對象直接作用在他們自身，在參加職訓後其投入（如參訓約束如時間等）與產出（如受訓津貼數目、結訓後找到工作可能性、工作所得、工作持續性等）考量之後有著高度的不確定性，因此這項方案所提供的誘因引不出他們參與的興趣但損失卻又最大，也因此參與意願最低。至於，家庭發展帳戶儘管介入標的也在自身，但相關規定所帶來的不確定性比就業自立方案要小，所以它的參與意願序位居中。

以上，我們從方案表面觀察，可以暫時這麼說，誰要付出努力以及付出努力之後的收益是脫貧方案要能吸引這群人員參與的最基本設計原則。看起來，「要求自己努力不如要求子女努力」、「未來收益不如目前保證馬上得利」來得容易推動。

針對上述，如果我們再進一步從內在心理機制來看，他們到底是怎麼樣的一群人呢？「生計風險的策略性管理人」是我們暫時的結論。這個結論主要根據吸引他們參加脫貧方案、以及參加之後如果喪失低收入戶資格時是不是繼續參加的反應而來。比較三大脫貧方案後發現，有實質上（金錢）的好處（如養成儲蓄習慣、培養專長、減輕負擔……等）是參加的理由，不過一旦參與之後如果影響其低收入戶資格的取得，三者都呈顯出意願下降的趨勢。其中子女教育投資方案下降幅度最大，大概 10 個百分點左右的人們會受影響；另外，家庭發展戶和就業自立方案二者降幅差不多，約在 3 個到 4 個百分點之間。此外，我們固定原來就表達願意參與這三大方案的受訪者這項變項之後，再觀察他們是不是因為有可能喪失低收入戶資格而改變參與

意向。結果我們發現，直接表示就此不願參加者，在家庭發展帳戶部分有 8.6%、就業自立方案部分有 6.0%、子女教育投資有 5.9%；對此態度遊移，表示要再看情況者分別是 11.8%、14.3%、13.6%。合計這些數據，即因此態度有所變化者分別有 20.4%、20.3%、19.5%，平均約有二成人口受到影響。

或許我們可以這麼猜測，這個情形意味著，低收入戶資格作為取得公私部門福利憑證的重要性。低收入戶資格一旦成為福利給付的門檻，他所得到的不只是緊緊盯住「低於舒適（less eligibility）」原則、來自公部門的社會救助給付，還包含紛雜、很難被算出、深受民俗節慶影響的、來自民間慈善以及互助的部分。因此，多方損益權衡之下，原來再苦不能苦孩子的子女教育投資先被犧牲。這可能不是父母不關心子女教育的緣故，有可能是它與生存沒有立即關係、或另有其他取得管道、或者方案設計中子女課業的成績要求根本達不到等理由造成。但這些理由還待進一步研究。

然而，這也意味著，試圖形成誘因結構來影響服務使用者行為的脫貧方案，它要能夠成功的原則在

於必須要能夠建立起一套清查盤點、登錄監控所有可能資源的跨部門整合系統，透過這個資源整合系統才能有效避免誘因與反誘因彼此相互抵消作用。當然，建立這套監控資源走向的系統成本是不是遠高於目前現有社會救助成本，目前並不曉得。但關鍵還在我們所關心的問題嚴重度以及價值取向是什麼。另外，對於「好處」的狹窄理解（金錢），也是值得一提的部分。雖然，我們很清楚它不是資產一詞的原意，但在操作時它卻是目前驅動服務使用者行動改變的最直接誘因。長此以往，以利趨使所帶來的問題，則是目前資產脫貧設計所要預防的。

最後，如果我們再綜合不參與以及要求調整脫貧方案的項目等三個方面來觀察，可以發現「不想被管、立即見效」是這些生計風險的策略性管理人的行動特色。根據受訪者不願參與、和要求調整修改的內容，從中我們可以發現大致可以分成兩類，其中一類是憂心無法立即解決困境；另外一類是目前沒有辦法符合方案的要求（如方案操作期間、以及到課、成績、和從事志願服務等要求）。在這二類整理中所共通表現出來的特色是不想被管

太多、或說約束太多；以及急於見到速效。

關於前者，不想被人管，無論低收入戶或是一般人都如此，它是人情之常。但不喜歡被人管，不代表不想被人理（尊重、關懷）。我們從實務來說，當我們從事方案設計時，除了讓方案執行與管理時所提供的正向誘因大過於被規定束縛的不悅之外，在技巧上還要能夠透過個別化，因人、因事、因時、因地制宜，對服務使用者表達出適切的支持與尊重才是關鍵，而這一點還需要社會工作者的實務技巧和自由裁量空間配合才行。不過，太過個別化的結果除了將提高行政成本之外，因此帶來的不公平問題也需納入考慮。另外再從理論上來說，不想被人管與社會工作本身所帶有的社會控制性格相衝突，也和資產脫貧極力避免重蹈過去福利政策只享權利不盡義務的覆轍，希望要求服務使用者權利與義務能夠對當的主張相違背。所以，如果我們接受權利義務必須平衡這項觀點作為共識的話，領取社會福利給付時接受最低限度的、或說適度的管理，將是不可避免的部分。因為，基於 *accountability* 原則，不管它譯為「責信」或是「問責」，如果政府

要接受納稅人的問責的話，使用納稅人稅收的低收入戶沒有道理不接受納稅人公開責信的要求。而公民責任的概念、以及它所含涉意義的厚薄、範圍等，在此處又是一個可以爭論的地方。

關於後者，要求立即見到速效的部分，其實也不意外。這群受訪者和我們一樣，之所以採取要求立見效果的短期策略，是因應結構環境的情況所做出符合其求存目標的合理行為。因為平日缺乏資產儲備，所以所做所為必需能夠馬上應急，也因此缺乏長遠打算。這是資產政策特別留意並且據以立論的地方。也因此，福利依賴等行為不是個人天生愛好依賴、不願自立所導致；恰恰相反的，它是精明、卻受限資源匱乏，在結構壓迫下所不得不發展出來的有效的行動。而這些再次印證低收入戶作為風險策略性管理人的說法。當然，這也意味著調整結構誘因制度的設計，會是解決所謂福利依賴問題的關鍵。

## 伍、代結論

資產脫貧方案（以就業自立為例）的內容調整、執行方式的建議、以及有關脫貧工作的一些省察

總結前述，從這份調查結果及闡釋中得知，我們所面對的是一群生活風險的策略性管理者。當他們考慮是否參加三大脫貧典型方案時，並不是直覺反應。其中隱含了對於他們周遭生活風險的判別與損益計算。這些判別與計算直接影響他們生存方式的選擇。因此，他們參與脫貧與否的決策，在行為上主要依據他預期公私部門中的別人有甚麼行為，而且透過預測別人將做什麼以及瞭解自己知道什麼才做出決定。這是一種標準的策略性思考以及策略性的行為。

一、在這樣的行為取向底下，他們面對三大資產脫貧方案基本型的參與意願調查時，表示出：

(一)對子女教育投資參與意願最高，幾乎快到八成；對就業自立方案參與意願最到，約有四成三；至於家庭發展帳戶居中，參與意願是六成二。

(二)如果因為參與脫貧方案而喪失低收入戶資格是否還會繼續參與的意願調查上，子女教育投資方案參與意願下降的最大，有一成左右的人選擇放棄。

(三)整體上來說，吸引受訪人參加資產脫貧方案的理由：

1.在家庭發展帳戶部分，依序

是可以養成儲蓄習慣、可以取得相對補助款、有努力目標。

2.在就業自立投資部分，依序是可以培養專長、可以自立、津貼可以減減負擔。

3.在子女教育投資部分，依序是有助減輕負擔、可以增加子女工作經驗、可以獎勵子女讀書意願。

(四)整體上來說，受訪者不願參加資產脫貧方案的理由：

1.在家庭發展帳戶部分，依序是無法立即解決困境、執行三年為期太長、訓練課期安排太多。

2.在就業自立投資部分，依序是無法立即解決困境、不想轉業、時間不許參加。

3.在子女教育投資部分，依序是無法立即解決困境、子女成績不符規定、計劃內容不符合需要。

(五)整體上來說，受訪者希望資產脫貧方案調整的內容：

1.在家庭發展帳戶部分，依序是課程時數的要求、三年存款時間的要求、必需穩定就業的要求。

2.在就業自立投資部分，依序是就業期間給付津貼的數目、參訓期間各項強制的規定、每週上課日時數等訓練時間的要求。

3.在子女教育投資部分，依序是對子女成績的規定、志願服務 100

小時的規定、需要子女固定持續打工的規定。

(六)綜合以上，受訪者具有不想受到約束，以及生活馬上得到改善的願望。

## 二、對資產脫貧方案內容的調整與執行方式的建議

面對上述，對於我們設計資產脫貧方案又有什麼意涵呢？在這裡我們就以本次調查中最缺乏參與意願的就業自立方案要如何修訂與操作作為示例。因為服務使用者是生計風險的策略性管理人，他們很清楚參加一個不確定比目前生活更好的就業訓練計劃可以得到那些、又損失了那些。因此，缺乏參與就業自立方案意願的調查結果清楚的告訴我們，脫貧方案的問題既出在內容，誘因不足；又出在方案形成與執行的過程，缺乏參與。而針對前者加以修改，我們認為只是治標之道；唯有針對後者，才是治本之道。

### (一)方案內容的調整：

在治標的部分，給予就業自立方案使用者穩定工作以及穩定所得的保證將是最具吸引力的誘因。在這個誘因底下，目前津貼金額不夠、無法解決立即的困境、不想轉

業、時間不允許參訓等強制的規定都將因為未來可預期的收益而變得能夠忍受。此外，根據前文曾經提及低收入戶經濟戶長們「未來收益不如馬上得利」的特性，變更目前「訓用分離」的做法，改行「用訓合一」的模式也另個可以治標的方法。透過「用訓合一」的設計，先行安置，缺什麼、訓什麼（王篤強，2007）。參與者所學的東西馬上可以派上用場，參與意願將有可能因為成就感的取得而獲得提升。然而，以上僅僅是治標的方法，因為誘因的給予只能加大各種非出於自願接受的各種規定的忍受力而已。服務使用者之所以配合方案的要求終究不是發自內在，而這對參訓過程中的自學、樂學、好學乃至創新而言並沒有太大幫助。因此，透過邀請參與的治本之道，我們覺得是除了修改方案內容之外，更形重要的部分。

## （二）方案形成和執行方式的建議：

所謂治本之道，指的是參與脫貧的行動者們自發自為，自助互助主動涉入就業脫貧的過程，而社會工作者必須在其中扮演從旁協助的角色。它的步驟如下：

### 1. 形成互助團體，找出優勢資產：

首先，社會工作人員是方案的管

理人，對參與者進行優勢評量，並協助具有共同興趣或意願者，形成互助團體。在這個部分，社會工作者要協助形塑彼此對於就業自立的新願景，並且澄清彼此對於要做什麼、做完成果為何，涉及那些知識、技能等問題。此外，社工員還要確認、激勵、維持參與者降低無力感、建立互助意識、改善處境的動機。並且從中發掘培養出團體的領導人。

### 2. 確認目標，集思廣益，進行規劃：

團體成員共同確認、並且承諾投身其中，是目標的構成的二項要件。社工員一方面要協助成員們確認目標，再方面還要幫忙成員對目標進行微分（*partializing*），也就是詳細分析目標以及達成目標的先決步驟。通常透過實地走訪、親身經驗、或邀請分享等方法可以讓這個部分比較容易進行。而經由這樣子的體驗後，將可以縮短想像與實際的差距，讓規劃、統整相關所須資源更順利。至於規劃部分，對於目標可行性、目標市場利基、可能風險等項也須考量在內。另外，由於目標確認、著手計劃等過程相當煩瑣，適時給予資訊、提供正向鼓勵等維繫團體凝聚力的技巧，是社工



必須留意之處。

3.訂定契約，釐清利害，明定權責，相互合作：

契約是行動者與行動者之間、行動者與社會工作者之間要往什麼方向努力的保證書，它是一種意志以及日後努力的承諾。當然，中國人擔心立約，害怕承諾。有很大部分關鍵在彼此利害考量，因此找出適合的中介團體作為中保，透過契約，明定資金錢財、權利義務等相關事宜，將有利日後順利合作可能性的提高。

4.內外聯結，動員資源，邊修邊做，邊做邊學，分享成功，相互支持：

這個部分，脫離了紙上作業的部分，實地進入場域操作。相關資源、計劃、行動都在這個部分組合。社工員可以在進行之前就分析可能面臨的阻礙，讓脫貧行動者們預想處理方法；至於在執行過程中則鼓勵不斷摸索、找尋盟友，聯結資源、相互修正、邊做邊學，對小小成功便給予讚賞，然後在不斷累積小成功之後，樹立典範，分享成功，取得更大成功，從而讓脫貧行動者們能力增成。當然，實際執行過程中未必如同想像般順利，溝通、決策、管理、以及處理團體糾

紛、增強被期待的行為等技巧也必須熟稔。

以上的步驟我們認為是脫貧行動實務操作的可行策略。在精神上，它強調增權，在方法上它著眼優勢，同時也看重正向誘因設計。它可以因地制宜應用在各個方面。例如，在都會地區成立家事服務勞動合作社、在鄉村地區成立農忙協作生產隊、或者各種小本創業等。透過成立上述生產組織，運用互助團體的相互支持的力量，透過生活圈中各式社區資源的引入，學習各種工作技能、理財、理債、管理知識，從實踐中學習成長，如此將可以激發脫貧行動者們自身的正面能量。當然，透過如此原本調查中所透露的不想被管、需要被支持、想見速效等問題將在這樣的操作中解決。也因此我們說它是治本之道。

### 三、對於資產脫貧方案的一些省察

行文至此，本文對於以資產形成策略為基礎所建構的家庭發展帳戶、就業自立、子女教育投資等三大自立脫貧方案，其參與意願和阻礙因素，做出了簡要的討論。也以就業自立示例，指出日後在操作時，可能的注意方向。不過在全文結束之前，對於我們所面對、所要

服務的到底是什麼樣子的人；以及資產脫貧的範疇到底要不要包括自立就業這項目起來似乎不受歡迎的項目等兩個可能的問題，筆者以為很可以納入本文的結尾做番省察，也盼望藉此可以拋磚引玉，請教專家。

首先，我們脫貧方案所要服務的人的假設部分，在本文中我們假設我們所面臨的低收入戶是位生計風險的策略性管理人。的確這是理性人預設的延伸。面對理性人預設，我們常常很快的將它導引到 C. Murray 的論點：由於窮人是理性人，所以他們在理性判斷之下，很容易誤用理性，錯用福利而且有意地成為福利的依賴者，因此解決之道就是刪減福利。再要不然就倒向 L. Mead 的說法：承認這批人是失怙的窮人，需要國家針對其種種錯用理性的行為，運用國家作為父權的代理人，施予紀律、給予教化。不過，理性人預設並不一定必然的導向刪減福利或是引入國家父權。我們所面對的到底是那種人這個問題，它是一個事實問題，也是一個假設問題。在事實問題上，英美資產脫貧的對象，大體針對可工作的窮人（able body），如單親媽媽、失業青年等。而我國低收入戶根據

張清富（1993）、2004 年台閩地區生活調查報告等調查中得知，有工作能力的低收入戶大抵在一半以上都已就業，他們並非不願工作，他們是工作中的窮人（working poor）。前者是不願或是自陷福利陷阱不去就業；後者不願而是不能、或是即便就業也難脫離貧窮。不過不論是前者或是後者，除開極度嚴重的無法表意的身心障礙者之外，在生態理論的指引下，這群和環境互動的人，有能力發展出一套有利於他們求生存的種種因應行為。因此，在這個意義底下，我們說他們是理性的、熟知生計風險的策略性管理人。他們有著自主性、不會人云亦云、他們會替自己精打細算、清楚的知道什麼措施對自己有利或是有害、他們有可能為了生活使些小奸小壞有點狡獪……，但是都無法推翻他們是理性的人。此外，透過理性人的假設，也意味著他們具有能力，只待社會工作者陪同發掘出優勢，提供相關誘因，生活就有可能自我改善。而這一點與社會工作專業尊重人、為人增強權能、助人自助的觀點是一致的。因此，從事實上，從理論假設上，理性人是可以接受的論點。不過，理性人並不等於必然導向 Murray 與

Mead 式的刪減福利或加強管制的福利對策。理性的預設，也可以導出提供資源、給予正向誘因，培養引導出合乎社會文化相關規範的適應性行為。而資產形成式脫貧政策的根本意旨也正在此處。不過，值得一提的是，我們台灣低收入戶不是不願工作而是即便工作也無力離開低收入戶行列的問題。這個現象一方面提醒台灣資產脫貧政策的人口群不在低收入戶本身，它應該囊括近貧人口（中低收入戶）或是新貧人口（失業青年、單親媽媽等高風險人口）人口，甚至這群人才是政策作用的主力對象；再方面它還揭示，整體經濟景氣、產業結構才是改善問題的關鍵。而這個部分再次提醒，面對貧困問題時，社會福利政策的邊緣性位置，要真正改善貧困問題還需要其他諸如經濟產業部門的配合。

需要經濟產業部門配合，除了一方面打造經濟的榮景之外，透過社會投資提升人力的資本也是重要的關鍵。所以，在面對貧困問題時，無論是 Midgley 發展型的社會

政策或是 Giddens 社會投資型國家也好，都看重人力資本。也因此，自立就業方案，儘管它並不新，但根據這個理由使它成為資產脫貧的內容之一。它憑借的是對於人力這項資本的看重。當然，目前我們台灣的作法，在職訓類型上，雖然已經配合社會需求有了相當的改善，但是在範圍上在內容上還可以繼續加強。

總之，生計風險的策略性管理人之中的理性人預設，以及自立就業方案中看重發展的人力資本投資對資產脫貧來說，無論在理論上或是在實踐上，都有著豐厚的意涵。或許日後可以另文仔細的深入討論。當然，資產形成式脫貧政策其實在骨子裡反應的還是資本主義的生產邏輯、以及我們對於什麼是好社會有沒有有別於上述生產邏輯的想像這項提問，會是今天我們從事資產脫貧工作致命性的一擊。而這些，也可以是日後有興趣的朋友深入研究的方向。

（本文作者王篤強現為東海大學社會工作學系助理教授）

## 參考文獻

王篤強（2007）貧窮、文化與社會工作，台北：洪葉。

王篤強（2001）「強制工作」與「財產累聚」——兩種貧窮對策觀點，社區發展季刊（95），85～95。

王篤強（1998）美國八〇年代 *underclass* 問題的省思：問題的預設與解方反省，經社法制論叢（21），45～69。

林萬億、孫健忠、鄭麗珍、與王永慈（2005）自立脫貧操作手冊，台北：內政部社會司。

張清富（1993）台灣省貧窮趨勢與致貧因素研究，台北：豪峰。

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

附表一、資產脫貧方案參與意願與阻礙調查結果 (n=300)

	家庭發展帳戶專案		就業自立專案		子女教育投資專案	
參與意願 願意／不願意	62.0%	38.0%	44.3%	55.7%	78.7%	21.3%
影響低收資格 願意／不願意	57.7%	27.7%	46.7%	41.3%	68.7%	17.3%
看情況而定 (前三名)	14.7% (有待方案詳細內容、 家計收支、子女就業狀 況)		12.0% (工作穩定度、有待方 案詳細內容、津貼是否 足以補充家計)		14.0% (子女就學狀況、家庭經濟 狀況、有待方案詳細內容)	
不願參加的理由 (前三名)*	1.無法立解困境 45.6% 2.三年為期太長 15.8% 3.課程為期太長 11.4%		1.無法立解困境 21.6% 2.不想轉業 15.6% 3.時間不允許 13.2%		1.無法立解困境 34.4% 2.子女成績不符規定 20.3% 3.計畫內容不符合需要 17.2%	
吸引參加的理由 (前三名)	1.養成儲蓄習慣 26.7% 2.提供相對款 23.0% 3.具有努力目標 18.0%		1.培養專長 36.0% 2.可茲自立 15.3% 3.津貼可減負擔 12.0%		1.減輕負擔 24.0% 2.增加工作經驗 20.7% 3.獎勵讀書意願 19.3%	
需要調整的項目 (前三名)	1.課程時數要求 24.7% 2.三年存款期間 13.3% 3.要求穩定就業 9.0%		1.津貼數目 22.7% 2.強制規定 13.0% 3.訓練時間 9.4%		1.成績要求 21.3% 2.志服時數 14.7% 3.須固定打工收入 11.0%	

\* 不願參加脫貧方案理由，係僅針對表示不願參與者，進一步追問取得。

附表二之一、家庭發展帳戶方案參與意願與影響低收入戶資格假設的交叉分析

		影響低收資格後之意願							
		不參加		仍參加		看情形			
原始方案參與意願	不願參與	67	58.8	25	21.9	22	19.3	114	100.0
			80.7		14.5		50.0		38.0
			22.3		8.3		7.3		38.0
	願意參與	16	8.6	148	79.6	22	11.8	186	100.0
			19.3		85.5		50.0		62.0
			5.3		49.3		7.3		62.0
		83	27.7	173	57.7	44	14.7	300	100.0
			100.0		100.0		100.0		100.0
			27.7		57.7		14.7		100.0

表二之二、就業自立專案參與意願與影響低收入戶資格假設的交叉分析影響低收資格後之意願

		影響低收資格後之意願							
		不參加		仍參加		看情形			
原始方案參與意願	不願參與	115	68.9	34	20.4	18	10.8	167	100.0
			93.5		24.3		48.6		55.7
			38.3		11.3		6.0		55.7
	願意參與	8	6.0	106	79.9	19	14.3	133	100.0
			6.5		75.7		51.4		44.3
			2.7		35.3		6.3		44.3
		123	41.0	140	46.7	37	12.3	300	100.0
			100.0		100.0		100.0		100.0
			41.0		46.7		12.3		100.0

表二之三、子女教育投資專案參與意願與影響低收入戶資格假設的交叉分析

		影響低收資格後之意願							
		不參加		仍參加		看情形			
原始方案參與意願	不願參與	38	59.4	16	25.0	10	15.6	64	100.0
			73.1		7.8		23.8		21.3
			12.7		5.3		3.3		21.3
	願意參與	14	5.9	190	80.5	32	13.6	236	100.0
			26.9		92.2		76.2		78.7
			4.7		63.3		10.7		78.7
		52	17.3	206	68.7	42	14.0	300	100.0
			100.0		100.0		100.0		100.0
			17.3		68.7		14.0		100.0