

東亞生產性福利體制下的 兒少發展帳戶方案 ——新加坡、韓國及香港的借鏡

賴紅汝

壹、前言

自1990年起，對於福利國家和社會福利的相關討論開始有所轉變。許多學者紛紛指出單純的社會福利發放再也無法因應後工業化時代的社會變遷和社會問題，例如單親家庭、工作和家庭平衡，以及低技術所造成的失業和貧窮等。為因應這些問題，社會福利措施應該傾向「預備」（to prepare），而不是一直處在「修復」（to repair）狀態；政府應多投入資源在幫助國民如何順利投入勞動市場、培育人力資本和維持最低社會保障（Hemerijck, 2013; Morel & Palier, 2011），這也是「社會投資」（Social Investment）政策取向最初形成的背景脈絡。同一時期，源自Sherreden（1991）對於貧窮問題的新看見——在消費社會裡，所得增加不一定能減低貧窮，但資產累積（Assets

Accumulation or Assets Building）卻較有可能。當有資產時，就有較大機會能長期對人力資本投入，並確保個人和家戶都能有未來導向的發展；在遇到危機或風險時，更能提供緩衝作用，使經濟狀況不至於陷入無法恢復的地步。

在處理貧窮新風險的脈絡下，自美國而來的資產累積的概念和以歐陸（特別是北歐）為主的社會投資開始建立起相當的對話。例如Midgley（1999）基於社會發展（Social development）概念，認為要打破貧窮，就必須邁向社會投資，為未來資本累積和能力發展鋪路。OECD（2003）針對Sherraden的論述，認為資產累積運用在處理貧窮問題，在於將消費轉移到對未來的投資，實已是一種社會投資。Jenson（2010）則提及社會投資具有多義（polysemic）性質，可以與各類型政策結合。Lennartz與Ronald（2017）也進一步分

別近期福利發展的兩個新方向：一個是積極性的「社會投資」策略，以處理勞動市場的就業問題；另一則是強調以資產為基礎的一系列策略（Asset-based Policies），以私人資產累積來增進其福祉。兩種方向乍似不同，一方強調福利國家的存續、面對新風險，另一方則嘗試從個人資產累積做起，穩固個人來處理舊風險，但兩者同時存在有其必要，以建立起更具積極性和生產性意義的福利資本主義效能。

至2005年左右，至少在英國及美加地區都有資產累積實際政策執行相關概念（Loke & Sherraden, 2006）。但相對於美國的個人發展帳戶（IDA, Individual Developmental Account），以及加拿大的教育儲蓄方案（ESP, Education Saving Programmes），英國的兒少發展基金（Children Developmental Funds）走的是不一樣的政策發展脈絡，特別是英國的案例是在服膺當時新工黨在「第三條路」（the Third Way）上的選擇和調整（White, 2004）。且資產累積而脫貧的論述並不是沒有遇到挑戰，在Sherraden（2005）對於美國資產為主的政策的各項回顧來看，他認為美國當時的稅制分配和整體論述在方案執行上並不具融合性（Inclusion），無法真正協助需要脫貧的民眾。目前英國的兒少發展基金也因為政黨輪替而於2011年以「青少年個人儲蓄帳戶」（Junior ISA, Junior Individual Savings Account）所替代。

2008年後，新加坡、韓國及香港等屬於東亞福利體制之處也開始試行兒少相關的資產累積策略。東亞國家的福利體制長久以來被認為是具生產性、家族性，並無太高社會福利投入（Holliday, 2000; Kwon, 2009; 李易駿、古允文，2003）。但為因應更新的風險和社會問題，例如少子化和高齡化社會所帶來的挑戰，這樣的福利體制是否能順利運作，也開始有研究持續討論（Kwon, 2009; Wilding, 2000）。而是否能成功轉型至社會投資的福利國家即是其中近期被持續檢視的命題之一（呂建德，2013；葉崇揚，2018；葉崇揚、古允文，2017）。而福利體制的不同，在運用社會投資或資產累積的積極性社會政策，是否能產生相同效益仍不得而知。如上討論，本文欲從處理貧窮問題的角度，整理十年來三處東亞國家（地區）如何從培育兒少人力資本的方向出發來執行相關政策及概念、相關成效；並比較臺灣目前現行兒少發展帳戶與其之差異；最後並嘗試提出在東亞背景下，這類政策與社會投資可建立起的對話，期望供相關規劃及執行單位參考。

貳、東亞福利體制下的兒少發展帳戶

Beverly與Sherraden（2001）提出兒少發展帳戶制度上有七項特徵：是否方

便儲蓄、財務教育的資訊度、政府一同儲蓄或免稅等誘因、自動開戶、對提前取款的限制、以及儲蓄目標的確認，以及對於儲蓄的安全感。另根據Zou與Sherraden（2010）的討論，兒少發展帳戶制度最具影響力的三項設計為：對象涵蓋範圍、財務誘因和取款限制，對方案的對象也多加著墨。Han（2013）則整理以上指標，使用Sherraden對於兒少發展帳戶的融合性的四項指標—普及程度（universal）、進步性（progressive）、終身性（lifelong）和適切性（adequate），來比較韓國、新加坡及臺灣資產累積政策的特性差異。本節即依照上述討論範疇來觀察韓國、新加坡、香港及臺灣等地的兒少教育與發展帳戶之政策目的、對象與時間、財務誘因，以及其他政策配套，並在下節表列比較四地差異與討論。

一、韓國之兒少發展帳戶經驗

韓國政府於2007年推出兒少發展帳戶政策，對象是有接受社福體系協助的18歲以下的兒童少年（所謂接受社福體系協助，亦即安置於機構、寄養家庭等兒少）。政府與銀行合作，為這些兒少自動開戶，若兒少存款，政府以1：1方式協助兒少，每月最高存入30,000韓圓，開戶所得利息也比其他銀行的類似帳戶都還高。兒少則能夠於年滿18歲時提領出金額，因基金只能用於兒少發展帳戶設立目的範圍

所界定的用途中，在提領出前都有專業諮詢來與兒少討論相關用途。於2009年，首爾市也推出專門為教育費用儲蓄的發展帳戶，稱作「希望·夢計畫」，對象擴及設籍於首爾市低收入戶內0-6歲之兒少，且所存費用只能用於兒少教育支出。

韓國兒少帳戶的制度規劃有相當的特色，根據Nam與Han（2010）對於韓國兒少發展帳戶的分析，包括贊助者、銀行和地方政府等資源的納入和合作，對於兒少發展帳戶的延續有相當大的幫助。首先，「贊助者」（Sponsorship）制度在兒少社會福利體系中早已存在，由韓國兒童福利聯盟（Korean Federation of Child Welfare）所連結，當兒少無法做存款時，贊助者即可協助存款。另外，韓國兒童福利聯盟也針對後續財務教育有課程的安排與設計，以增進兒少儲蓄及理財觀念。開戶則由新韓銀行（ShinHan Bank）負責，其所設計的帳戶分為儲蓄帳戶和基金帳戶，前者由弱勢兒少及贊助者存入，後者則由政府協助存入；為響應此項政策，其甚至也號召約4,000名員工成為贊助人。而身為最貼近地方社會福利體系的地方政府，也在所熟悉業務範疇內針對地方兒少進行資源連結。將既有服務結合新創政策，並與民間單位密切合作，算為韓國特有的兒少發展帳戶模式。

而韓國兒少發展帳戶的政策發展背景也相當值得探究，其中不乏政治論述因

素。兒少發展帳戶的概念早在2005年即出現，但遇到包括財務和經濟部門對於經費是否足夠的質疑。Nam與Han（2010）指出，韓國的政策背景脈絡遵循著東亞社會福利體制的特性—「社會福利乃在協助經濟成長」的相關原則，對於持續投入資源至社會福利有相當大的疑慮。而轉折點則在2006年，由當時健康與社會福利首長Simin Rhyu提出以社會投資為社會福利發展之主要論述，以處理東亞社會逐漸出現的社會變遷問題。這樣的政策方向最終獲得財務及經濟相關部門的認同，也才有2007年兒少發展帳戶的執行。

在執行10年後，目前韓國兒少發展帳戶參與對象以擴大至12歲及13歲之低收入戶之兒少，且於2017年將1：1存入金額上限增至40,000韓圓，於2017年有90,597名兒少在方案當中，存款率平均86.3%，每月存入30,000韓圓以上的兒少也有54.3%（CDASC, Child Development Account Supporting Committee, 2017）。此外，韓國的兒少發展帳戶開始多元發展，不僅有更多地方政府發展相似方案，也擴及不同對象（甚至成人，但仍以工作貧窮為主）或增加使用目的（Han, 2019; Weon & Rothwell, 2015），實是嘗試在政府經費可負擔狀況之下往提升涵蓋率上發展。在近年的成效回顧中，Han（2019）運用兒少參與者對於參與兒少發展帳戶的心得文章作質性分析，也發現兒少認為發

展帳戶有諸多正向協助，包含降低其對未來的焦慮、提升未來教育機會和思考職涯的可能性，對於兒少的儲蓄及理財行為也有相當幫助。但是對於方案執行成效或與弱勢家庭的服務配套極少定期回顧，也無弱勢少年自立後情形追蹤，此將是未來作為發展普及式政策過程中評估的重點。

二、新加坡之兒少發展帳戶經驗

新加坡政府對於資產累積的相關政策特別熟悉，Loke與Sherraden（2006）比較新加坡與他國資產累積帳戶時即指出，其政府對於社會福利政策的設計大都為普及式、終身式之儲蓄帳戶式設計，目的在讓每個國民都能為自己未來的教育資源或生涯做準備。而政府推行相關的兒少儲蓄帳戶政策也幾乎是世界最早的，其於1993年時即推出6-16歲兒少所需要的「教育儲蓄帳戶」（ES, Edusave account），在16歲後所餘金額可轉至「高等教育儲蓄帳戶」（PSEA, Post-secondary Education account）儲蓄至20歲，以鼓勵家庭為兒少未來教育做準備（Ministry of Education Singapore, 2019）。從教育儲蓄帳戶，兒少就學的十年內可接到約3,000新幣之基金以供教育之用，家長不用存款；在高等教育儲蓄帳戶，家長可以存款，每年視家庭狀況可接到約200至400新幣之政府補助款；兩者並有針對優秀學生提供獎助學金機制。

除以上這兩種儲蓄帳戶，於2001年，新加坡政府再為0-6歲兒少設計「嬰幼兒紅利儲蓄帳戶」（BBS, Baby Bonus Scheme），也被稱為「兒少發展帳戶」（CDA, Child Development Account）。其目的最主要是為了刺激生育率，以及幫助青年穩定成家。根據新加坡社會及家庭發展部（MSF, Ministry of Social and Family Development）（2020）的介紹，嬰幼兒紅利儲蓄帳戶除了生產時給予至少4,000新幣的現金禮（Cash gift）之外，也依據胎數另外將不同金額存進兒少發展帳戶，胎數越多存進越多。在2012年及2016年的修定後，兩者金額皆有向上調整。

以上三者的使用，前兩者只能做教育使用，嬰幼兒儲蓄帳戶則可運用在學前教育和照顧。三者兒少未使用完成的時候，都可以直接存到下一個階段，甚至在高等教育儲蓄帳戶之後，又可轉入公積金儲蓄帳戶已做後續包括退休、健保或購屋所需（Loke, 2007; Zou & Sherraden, 2010）。有趣的是，其制度設計在初期，是以有18歲以下兒少的雙親家庭為主，單親家長皆被排除在外，顯示其政策對於傳統家庭價值的擁護，直到近期才有少部分開放（Poh, 2018）。

另一方面，雖是普及式帳戶的設計，但極少有研究關心新加坡低收入戶兒少使用相關帳戶的狀況，Han與Chia（2012）於10年即後對嬰幼兒紅利儲蓄帳戶及兒少

發展帳戶之使用做初步成效研究。研究發現，家長對於制度的熟悉度和認同度有助於儲蓄；在對整體制度設計的感受方面，家長對於自動開戶和自動扣薪儲蓄的制度若為正向，也有助於後續儲蓄。但總體來看，知道的低收入戶家庭不多，知道了但開戶率不高，開戶了存款率也見低。其他例如利率或隨孩子數增加投入並不具有差異。由此可見，新加坡的普及式政策在對於扶助弱勢兒少方面尚有可討論之處。

三、香港之兒少發展帳戶經驗

香港政府於2008年成立兒童發展基金（Children Development Fund），Chan與Ho（2013）特別探討當時主導的扶貧委員會（CoP, Commission of Poverty）的論述，其認為個人因素例如不當的態度或缺乏復原力及能量，是兒少無法脫離貧窮循環的原因，因而也特別期待運用資產累積相關政策，以更積極的方式來幫助經濟弱勢者正視自己的未來，並為自己的未來努力。除了一般資產累積的概念—增進弱勢兒少人力及教育資本，當時的勞動和福利局秘書長Cheung Kin-chung也更期待此方案能帶進社區資源以培力兒少，因此也規劃了包含個人、家庭、政府、非政府組織及私部門能協助投入的方案，以期能穩定陪伴兒少成長（Zou, 2015）。推動至2013年，約有97%的兒少皆能每月存入約

200港幣（香港立法會，2018）；至2019年政府已投入共6億港元，並在基金下已推出7批非政府機構營辦的計畫和5批校本計畫，逾17,000名兒少受惠（香港勞工及福利局，2020）。

香港兒童發展基金方案特色大致有三（香港勞工及福利局，2020）：首先是，引入外界資源的目標儲蓄，其鼓勵每位參與學員訂下每月儲蓄港幣200元的目標。計畫的營辦機構或學校會引入企業及私人捐助，為每名成功完成儲蓄的學員提供1：1的配對捐款，再加上政府所提供的1：1配對獎勵，讓儲蓄的總額最多可達港幣14,400元（個人：私人／企業：政府=1：1：1）。方案為期兩年，學員可於計畫的第三年使用該筆儲蓄來實踐個人發展計畫除了以政府協助。1：1：1存款之外，香港兒少發展基金的特殊處，在於友師方案（Mentorship program）所提供的陪伴，以及個人發展規劃的討論，前者以方案的運作配合友師（mentor）的經驗分享，而在陪伴過程，兒少都可以與其諮詢者討論未來學業、職業規劃，並基金的相關運用。

根據Chan等人（2013），這樣的方式並不是沒有挑戰，畢竟有些諮詢者的訓練和支持不足，而家長的財務識字率並不一定足夠，都會降低兒少發展基金的效益。Chan與Ho（2013）針對方案社工作服務成效訪談，也提及友師的流失率不

低、方案初期無法辨識有足夠動力的兒少，以及家長忙於工作無法更積極參與方案等問題，且最重要的是，受訪社工人員都認為方案最期待的效果—脫貧，不能在短短三年內看出來，但因累積儲蓄習慣、翻轉態度後，才會較有機會脫貧。也因此，定期追蹤方案成效實為了解其長遠脫貧效果的重點。根據陳高凌等人（2017）於2016年針對方案成效所提之研究報告，訪問約902名兒少，其中包含計畫參與者與非計畫參與者。研究發現參與計畫的兒少對比於並無參與計畫的兒少，在學業上期待有較高的成就、且較有機會得到來自於親友的網絡支持、並有較為穩定的儲蓄行為；2020年的最新報告也針對工作薪資、考取證照、是否需領取社會補助等與非計畫參與者做比較，顯示出目前香港兒少發展帳戶的政策設計和安排有正向影響（陳高凌等，2020）。

四、臺灣之兒少發展帳戶經驗

根據Zou等人（2013）的回顧，臺北市政府首先採用資產累積概念設立「臺北市家庭發展帳戶」方案，其為針對臺北市低收入戶所設計的為期三年的方案，鼓勵自願參與的100戶低收入戶家庭每月存入約臺幣2,000至4,000元的金額，市政府也連結民間資源會每月存入1：1的款項至由臺北銀行（現富邦銀行）開戶的帳戶。Cheng（2004）針對方案做評估研究後，

顯示相當正向的結果，包含三年後家庭持續儲蓄和就業的意願，以及對理財相關知識和未來個人職涯發展，都有具體的成果，因而至2005年，臺灣在脫貧政策上已有幾項做法和目標定調。例如於2004年，社會救助法第15條即加入「福利緩衝期」概念，在尋職後增加的收入或資產，最長可以有三年的時間（或得延長一年）不計入資產調查；且根據林萬億等人（2005）所編撰之「自立脫貧方案操作手冊」，開始建立起教育投資、就業自立、資產累積等三大目標。在此之後，臺北市更將方案類型轉為多元化，對象納入青少年及青年，目標更專注在教育投入；更有相當多的縣市地方政府，甚至是民間單位（例如家扶基金會），開始發展類似方案以協助兒少發展其資產和能力，鼓勵其脫離經濟弱勢的處境（Cheng, 2007; Zou et al., 2013）。

於2016年，蔡英文總統候選人召集專家學者討論脫貧政策建議，兒少發展帳戶此項資產累積政策被競選團隊所接受，並在蔡總統當選後於2017年執行。李美珍等人（2019）整理指出，政策主要目的在於針對經濟弱勢兒少做教育及人力資本投資，以降低貧窮對其的影響，增加未來發展機會；再者經濟弱勢兒少若能繼續升學，恐需透過學貸來繳交學費，兒少發展帳戶的存款則可在兒少想要持續就學時繳交學費。對象為2016年1月1日後出生的

低收入戶兒少，政府將以1：1比例每年存入最多新臺幣15,000元的款項，每月則有500元、1,000元、1,250元的金額可供選擇存入，開戶後更有開戶金約新臺幣10,000元以鼓勵儲蓄（行政院，2018）。在配套措施上，則有財務教育、以工代賑及社工輔導等多項扶助，期望能夠從各個面向支持帳戶參與者能持續儲蓄，在18歲時得到人生的第一桶金。

執行三年多來，曾被質疑於開戶率低落、各項配套不足以鼓勵低收入戶存款，以及社工財務教育知識不足等等問題（陳亭蓉，2018），直到近期改善許多配套措施，例如改為申請制而不是契約制、繳款方式更為便利，以及嘗試補足社工人力等等（李美珍等人，2019），在進步性上多有著力。於2019年11月30日開戶率已來到49%（11,292人），且存款率上升至82%。目前存款以每月新臺幣1,250元為最多，占66%，帳戶平均金額已來到新臺幣30,943元，總金額約新臺幣三億元（林惠琴，2019；衛生福利部社會救助及社工司，2020）。

參、四地區兒少發展帳戶的經驗與社會投資的對話

根據以上四地對於兒少資產累積政策的相關討論，作者將方案特色整理如下表1：

表 1 四地兒少發展帳戶各項特徵比較

	新加坡 (1991)	南韓 (2007)	香港 (2008)	臺灣 (2017)
對象	全國兒少	在機構或寄養體系之弱勢兒少；2011年後擴及12歲低收入兒少；2016年擴及13歲低收入兒少 首爾：低收入家庭兒少	低收入戶弱勢兒少	2016年1月1日後出生於低收入戶之兒少 另，各縣市各有不同脫貧方案做增強扶助
年齡	BBS：出生至6歲 ES：6至16歲 PSEA：7至20歲	出生至18歲 首爾：出生至6歲	10至16歲	出生至18歲
目的	提升生育率，鼓勵家庭教育投資	降低不平等和幫助弱勢兒少脫離代間貧窮	創造發展機會、養成儲蓄習慣、累積資產	人力和教育投資為主，再加上學貸負擔龐大
可運用範圍	兒童照顧、學前（特殊）教育和健康照顧；未來教育費用	高等教育費用、購屋和創業；2008年後可用於醫療或婚姻用途	與個人生涯發展相關之計畫	高等教育費用、不繼續升學者的職涯訓練和創業
財務誘因	BBS：生育立即給付S\$4,000（第一或第二胎）或S\$6,000（第三或第四胎） 政府針對第二胎後1:1投入 最高投入：S\$6,000（第二胎）S\$12,000（第三或四胎）S\$18,000（第五胎之後） ES：十年間最高獲得S\$4,000 PSEA：每人每年S\$200-S\$400	政府／贊助者1:1投入，最高投入每月KW 30,000	贊助人分別於政府，投入比例1:1:1；完成儲蓄，政府另給HK\$3,000	政府先存入開戶金TWD10,000 政府1:1投入，上限每年TWD15,000 存金利息收入，免納所得稅 帳戶內的存款，不列計「家庭財產」，不會影響參加者的福利身分
領取限制	無提早領取限制	18歲以前不能使用 首爾：可提早使用（包含利息），但不可領取政府投入	首兩年不能領取	18歲以前不能使用，但可退出並領取自存款

資料來源：Zou與Sherraden（2010）；Han與Chia（2012）；Han（2019）；香港勞工及福利局（2020）；衛生福利部（2020）。

一、兒少發展帳戶在東亞福利體制： 進步性和普及性仍漸進發展中

由表中可知，在兒少發展帳戶中心理念中，政府協助兒少儲蓄即是重點。四地區對於兒少發展帳戶皆採1：1配對儲蓄方案，新加坡結合生育政策有立即的生育給付金；臺灣則有開戶金，且依循社救法濫觴，三年內不計入方案資產累積至資產調查中。而韓國和香港一開始就考慮使用贊助者機制，以穩定兒少家庭的儲蓄；臺灣政府則到2018年才頒布接受捐贈的分配辦法。但在新加坡的案例中，Han（2013）有特別提及新加坡的案例並評論，雖是一個屬於全體兒少的方案設計，甚至儲蓄的金額都可以留做未來就學、就業、健康需求和退休基金使用，屬於終身性質，但是在是否考慮經濟弱勢的家庭方面卻有所疑慮，因為有許多跡象都顯示經濟弱勢家庭非但未開戶頭，開了也非常難達成儲蓄目標，反而影響到新加坡兒少發展帳戶的融合程度。香港立法會（2018）也指出未來香港政府也需思考納入所有低收入戶兒少至兒少發展基金的可能性（而不是只有10-16歲者），甚至增加累積金額，以提升此政策的進步性和普及度。

在與其他單位合作方面，雖香港與韓國皆帶入相當程度的民間組織與私人／企業的合作，以延續方案，但香港的兒少

發展帳戶更彰顯出帶入社會網絡資源的概念，在政策目的上帶有社會網絡資本投入的意味更加清楚：臺灣雖有政府社工輔導的機制，但仍屬公部門的資源，似乎也只有地方政府方案會特別設計更細膩的社工陪伴和與兒少的生涯討論。因而在輔導方案中考慮建置更長久的「友師」體系，對於兒少生涯發展給予更多建議，應是可參考的方向。

另外，對政策熟悉度、認同度對開戶率和存款率大有關係，影響著配套的設計。在Han與Chia（2012）對於新加坡制度的評析中發現，受訪家長對於自動開戶是否有感，與未來儲蓄有正向相關，因而自動開戶與否成為一項重要的議題。而就實際情形而言，家長對於可以馬上收到的現金禮有較大的誘因，但卻需要過層層申請與填表過程的開戶卻較無行動力，因而有開戶率不高的情形。再加上政府近期有「兒少發展額度」（Children Development Credit）的政策設計以補助家庭照顧、教育和健康等相關支出，Han與Chia（2012）建議政府可整合各項措施至兒少發展帳戶內，以增加其開戶率。而在臺灣，2020年衛福部也增加有利於申請與繳費的行政措施，希望有助於提高開戶率（衛生福利部，2020）。

二、四處兒少發展帳戶與社會投資的 對話：投資的適切性、與衍伸出的 交換性

綜合以上所述，可以發現在東亞的社會福利體制脈絡中，教育與人力投資的發展及論述對政府有相當的吸引力，偏左和偏右的立場都大致能接受。以韓國為例，兒少發展帳戶在於投資未來人力資本，對經濟或財政部門來說，也符合有利於未來經濟成長的目標（Nam & Han, 2010）。Cheng（2019）所整理臺灣兒少發展帳戶之推行過程，就提到政府對於未來經濟弱勢兒少所需學貸恐也是未來財政負擔，能以「存第一桶金」的方式來處理這樣的問題相當有助於兒少發展帳戶的推行，也符合兒少發展帳戶的適切性。而如此背後的意味即是，讓這些弱勢年輕人有能力自行從勞動市場機制中自立，減少未來社會福利的支出，相當符合社會投資政策的期望。

在香港或臺灣的兒少發展政策雖較無明顯提出社會投資策略的聲明，但因為服膺東亞福利體制的「較低福利支出，且支出皆以未來發展為優先」的原則，與韓國相同，服務皆始於弱勢兒少為服務對象；甚至在臺灣，方案的試驗皆從較有資源的地方政府先做起以了解方案的效用，最後才帶來學習效應擴展至全國（Zou et al., 2013）。另外，四地的政策目的規劃和金

額運用，大致都限縮在教育，其他則也包含未來創業、購屋等項目；在新加坡因為政策與鼓勵生育連結，也開放給新人於婚禮中使用。針對經濟弱勢兒少的方案中，韓國、香港及臺灣的政策設計皆有財務教育或是需參與服務或與未來生涯與就業發展有關的訓練課程的要求，且領取限制也較為嚴格，有些許的控制和交換意味，可見東亞福利體制在處理兒少發展帳戶時有其殘補的背景脈絡。因此，在東亞福利體制當中，很有可能為經濟弱勢者帶入人力資本教育投資才是真正被關心的議題，相當耗費稅收成本的社會投資模式的運用仍尚待觀察。

肆、結語

本文以東亞福利體制下四地區，為處理貧窮問題所提出之兒少發展帳戶政策為分析標的，來初步理解其可能的社會投資論述。在社會投資的論述中所強調的生產性特性，例如培育兒少人力資本、投資教育等，以上這些東亞福利體制在執行兒少發展帳戶時樂意採用，但在脫貧政策底下仍有其條件交換特性所在，包含必須為自身負責、1：1投入、參與財務教育或社會服務等。而兒少資產累積方案雖在概念上與社會投資有許多相似之處，但發展脈絡較為不同，制度設計上也較專注在是否能鼓勵參與者儲蓄以及運用在有關未來人力

資源發展範疇的問題，不如社會投資概念來的廣泛，但卻也是意欲發展社會投資概念國家的重要政策工具。最後，目前各地方方案執行整體成效尚不明確，雖有研究發現正向回應，但卻也有無法真正解決經濟最弱勢者不能固定儲蓄的現象發生。因此本文認為，這樣的作法是否能帶領東亞社會福利體制下賦予經濟弱勢兒少足夠的發

展，並體制成功的融合轉變，仍需我們持續觀察。

（本文作者為靜宜大學人文暨社會科學院助理教授）

關鍵詞：東亞福利體制、社會投資、兒少發展帳戶

📖 參考文獻

- 行政院（2018）。〈重要政策：推動兒童及少年未來教育與發展帳戶——協助弱勢孩童自立脫貧〉，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/52d1abd9-87f2-4863-b745-7ab2510b6d67>。2020/5/18作者讀取。
- 呂建德（2013）。〈「邁向社會投資國家？東亞與歐洲經驗的對話」研討會〉，《人文與社會科學簡訊》15（1）。頁136-142。
- 李易駿、古允文（2003）。〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《臺灣社會學刊》31。頁189-241。
- 李美珍、李璧如、吳婉華（2019）。〈打造經濟弱勢孩童的夢想撲滿——兒童及少年未來教育與發展帳戶內涵暨執行狀況初探〉，《社區發展季刊》165。頁258-269。
- 林惠琴（2019）。〈衛福部推兒少脫貧帳戶 已破萬人開戶金額近3億〉，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2948974>，《自由時報》10/17。2020/5/18作者讀取。
- 林萬億、孫建忠、鄭麗珍、王永慈（2005）。《自立脫貧方案操作手冊》。臺北：內政部。
- 香港立法會（2018）。《選定地方的兒童儲蓄計畫》。香港：香港立法會秘書處資料研究組。
- 香港勞工及福利局（2020）。〈兒童發展基金——關於基金〉，<https://www.cdf.gov.hk/tc/index.html>。2020/5/18作者讀取。
- 陳亭蓉（2018）。〈【54萬沒望了】兒少帳戶成效不到3成、陳時中：弱勢家庭能力不足是主因〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=36771，《上報》3/12。2020/5/18作者讀取。
- 陳高凌（2017）。《「兒童發展基金」計劃參加者的較長遠發展研究》。香港：香港大學社會工作及社會行政學系和政策二十一有限公司。
- 陳高凌（2020）。《「兒童發展基金」計劃參加者的長遠發展跟進研究》。香港：香港理工大學應用社會科學系。

- 葉崇揚 (2018)。《轉型中的東亞福利體制》。香港：香港城市大學出版社。
- 葉崇揚、古允文 (2017)。〈從生產性福利體制到社會投資福利國家：臺灣與韓國的比較〉，
《社會政策與社會工作學刊》21 (1)。頁97-147。
- 衛生福利部 (2020)。〈我國脫貧政策措施發展歷程與展望〉，「108年兒童及少年未來教育與
發展帳戶：脫離貧窮措施成果發表會」。2020/2/20-2/21。
- 衛生福利部社會救助及社工司 (2020)。〈兒少教育發展帳戶申請開戶年度統計〉，<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-3841-50678-103.html>。2020/5/18作者讀取。
- Chan, C. C., Lai, M., Ng, E. C., & Lau, W. S. (2013). A Review of Features and Outcomes of the Hong Kong Child Development Fund. *China Journal of Social Work*, 6(2), 127-148.
- Chan, R. K., & Ho, W. C. (2013). From Passive Assistance to Capacity Building: Assessing the Child Development Fund in Hong Kong. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 23(2), 134-142.
- Cheng, L. C. (2004). *Developing Family Development Accounts in Taipei: Policy Innovation from Income to Assets*. LSE STICERD Research Paper No. CASE083.
- Cheng, L. C. (2007). Asset-based Policy in Taiwan: Demonstrations and Policy Progress. *Policy Brief*. CSD Publication No. 07-33.
- Han, C. K. (2013). A Comparative Study of Asset-based Policy in Asia: Korea, Singapore, and Taiwan. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(1), 54-67.
- Han, C. K. (2019). A Qualitative Study on Participants Perceptions of Child Development Accounts in Korea. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 29(1), 70-81.
- Han, C. K. (2019). CDA in Korea: Progress and Evolution. Presented at the The Conference of Innovation and Evaluation for Anti-Poverty Initiatives, Taipei: National Taiwan University.
- Han, C. K., & Chia, A. (2012). A Preliminary Study on Parents Saving in the Child Development Account in Singapore. *Children and Youth Services Review*, 34(9), 1583-1589.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare State*. Oxford University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4), 706-723.
- Jenson, J. (2010). Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 59-84.
- Kwon, H. J. (2009). The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia. *International Journal of Social Welfare*, 18, S12-S21.
- Lennartz, C., & Ronald, R. (2017). Asset-based Welfare and Social Investment: Competing, Compatible, or Complementary Social Policy Strategies for the New Welfare State? *Housing, Theory and Society*, 34(2), 201-220.

- Loke, V. (2007). Building Children's Assets in Singapore: The Post-Secondary Education Account Policy. Policy Brief. CSD Publication No. 07-36.
- Loke, V., & Sherraden, M. (2006). Working Papers Building Assets from Birth: A Comparison of the Policies and Proposals on Children Savings Accounts in Singapore, the United Kingdom, Canada, Korea, and the United States. Centre for Social Development, Washington University. Retrieved 18 May 2020, from <https://pdfs.semanticscholar.org/fb78/a762c00ce0e5dd373c50b40b93dab9f9adb8.pdf>.
- Midgley, J. (1999). Growth, Redistribution, and Welfare: Toward Social Investment. *Social Service Review*, 73(1), 3-21.
- Ministry of Education Singapore (2019). The Education Endowment and Saving Scheme: Annual Report for Financial Year 2018/2019 (No. S. 466). Singapore: Ministry of Education. Retrieved 18 May 2020, from <https://www.moe.gov.sg/docs/default-source/document/initiatives/edusave/files/edusave-report-2018-2019.pdf>.
- Morel, N., & Palier, B. (2011). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Policy Press.
- Nam, Y., & Han, C. K. (2010). A New Approach to Promote Economic Independence among At-risk Children: Child Development Accounts (CDAs) in Korea. *Children and Youth Services Review*, 32(11), 1548-1554.
- OECD (2003). *Asset building and the Escape from Poverty: A New Welfare Policy Debate*. OECD Publishing.
- Poh, J. (2018). Single Parent in Singapore - Guide to Grants, Subsidies and Financial Assistance. MoneySmart. Retrieved 18 May 2020, from <https://blog.moneysmart.sg/family/single-parent-singapore-guide-financial-assistance/>.
- Sherraden, M. W. eds. (2005). *Inclusion in the American Dream: Assets, Poverty, and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Weon, S. & Rothwell, D. (2015). The Impact of the Hope Growing Account Program on Participants Household Earned Income in South Korea. *On the Radar*, 1(4).
- White, S. (2004). 2 Welfare Philosophy and the Third Way. In *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press. Retrieved from <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199266727.001.0001/acprof-9780199266722-chapter-2>
- Wilding, P. (2000). Exploring the East Asian Model: Review of Roger Goodman, Gordon White and Huck-Ju Kwon eds.. The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State. *Public Administration and Policy*, 9(2), 273-278.
- Zou, L., & Sherraden, M. (2010). Assets for Children: Experiences in Asia and Implications for China. *Online Submission*, 7(8), 87-94.
- Zou, L., Cheng, L. C., Lee, E., Teyra, C., Chen, C., & Song, S. S. (2013). A Comparative Study on Asset-building Policy Diffusion in Korea and Taiwan. *China Journal of Social Work*, 6(2), 149-162.