

研究紀要

# 從臺北市家庭發展帳戶方案探析女性 戶長單親戶脫貧的可能

黃明玉

東海大學社會工作學系博士生

吳惠如

靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系助理教授

郭俊巖\*

靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系教授

## 中文摘要

在當今後工業時代，隨著社會經濟結構快速變遷和價值觀念的改變，婚姻及家庭結構也產生極大的變化，其中最引人關注的是，單親家戶大幅增加，而單親家戶首要面臨的問題即是經濟安全和貧窮風險，這當中，女性戶長單親戶的貧窮風險明顯高於其它家庭類型。而我國扶助貧窮的女性戶長單親戶的福利措施，雖已從消極的現金救助轉向側重教育、訓練和人力資本培育的資產累積政策，但政府現行的資產累積政策，如臺北市家庭發展帳戶的脫貧方案似乎僅停留在鼓勵受助者努力賺錢儲蓄，以獲致政府相對撥款補助，這類脫貧方案並未顧及女性戶長單親戶陷入貧窮的多重困境，包含人力資本不足、職場競爭力低、資源網絡缺乏、家戶資源匱乏及依賴人口照顧等問題。由是，女性戶長單親戶想藉此方案達至穩定就業或自立生活亦相當困難。因此，若要縮短女性戶長單親戶陷入貧窮的歷程，政府的福利服務措施理應從女性戶長單親戶的角度考量其整體性與多面性的困境。依此，本文從意識觀念、支持體系、實務工作、策略規劃、以及脫貧措施等面向提出政策建議方針。

**關鍵字：**女性戶長單親戶、臺北市家庭發展帳戶、脫貧方案、社會工作、資產累積

# **Study on Possibility of Poverty Alleviation of Single-Mother Families through Taipei Family Development Accounts**

**Ming-Yu Huang**

Ph.D. student, Social work Department of Tunghai University

**H. Norene Wu**

Assistant Professor, Dept. of Social Work & Child Welfare Providence  
University

**Chun-Yen Kuo**

Professor, Dept. of Social Work & Child Welfare Providence University

## **Abstract**

In the post-industrial era, with rapid change of social and economic structures and values, marital and family structures have met unprecedented changes. Noticeably, single-parent families have increased significantly. The foremost problem encountered by single-parent families is economic security and poverty risk. The poverty risk for single-mother families is significantly higher than other types of family. In Taiwan, welfare measures to aid single-mother families in poverty have evolved from passive cash support to assets accumulation policy upon education, training and human capital cultivation. However, current governmental assets accumulation policy, such as poverty alleviation plan of Taipei family development accounts, only encourages the subjects to work hard to make and save money in order to acquire governmental subsidies. Those plans do not take into consideration of the difficulties that led single-mother families into poverty, such as lack of human capital, low competitive advantage in workplace, lack of resource network, lack of household resources, and reliance on caretaking. It is difficult for single-mother families to have stable or independent life by the plan. Therefore, in order to

alleviate the poverty situations encountered by single-mother families, governmental welfare measures should be based on perspective of single-mother families for their total and multi-dimensional obstacles. Therefore, this study proposes policy suggestions regarding ideology, support system, practical work, strategic planning , and anti-poverty measures.

**Keywords: Single-mother families, Taipei family development accounts, Poverty alleviation plan, Social work, Assets accumulation**

## 壹、前言

在當代後工業社會，不論是歐美國家或臺灣社會，單親家戶是社會變遷中成長最快速的家庭類型。早年的單親家戶多為配偶死亡，其次才是離婚、分居、失蹤、未婚生子等型態，但臺灣社會在近十年間，家庭結構有極大的改變，其中最大的轉變來自於離婚率的大幅增加，2003年臺灣有929,196人離婚，相較於2012年1,496,101人離婚，其離婚成長率將近1.7倍，離婚率的增加使得單親家戶數快速的成長，女性戶長單親戶也呈現逐年攀升的趨勢(行政院主計處，2013)。根據內政部2010年單親家庭狀況調查統計結果摘要分析顯示，單親的型態以離婚者占82.45%最多，其次為喪偶者占14.58%，未婚者占2.96%，其中女性戶長單親戶就占56.68%高於男性43.32%(內政部統計處，2011)。國內相關研究均顯示，女性戶長單親戶處在性別和經濟的不利處境，相較於雙親家庭及男性戶長單親戶的經濟狀況來得差，落入貧窮的比率明顯高於男性戶長單親戶，近幾年貧窮女性戶長單親戶不斷增加，使得貧窮女性化的現象備受關注(郭靜晃、吳幸玲，2003；王德睦、何華欽，2006；彭淑華，2006；謝美娥，2006；馬淑蓉、吳惠如、郭俊巖、賴秦瑩、巫成宗，2013)。由於長期處於貧窮的家庭，其生活歷程不僅是物質的缺乏，在非物質方面也會遭受不同程度的剝奪，且容易形成一種習慣性的生活型態，而其所累積的貧窮效應，透過社會化的過程代代相傳，形成世代陷入貧困的生活之中而不易脫離貧窮厄境(Guo & Harris, 2000; Feldman & Steptoe, 2004；古允文，2008)。

而各國政府在面對貧窮問題的處理，傳統的福利措施大多以提供保障基本經濟安全的社會救助為主，實施方式多採取殘補式津貼發放性質，消極的提供現金補助(in-cash)以補充家戶所得的不足。問題是，這類的現金救助，實施結果不僅難以讓受助者達至脫貧效果，況且還會削弱人們的工作動機、產生福

利依賴 (welfare dependency) 現象和社會排除 (social exclusion) 問題，於是西方國家開始積極建構轉變以往直接現金救助的積極福利政策 (Giddens, 1998, 2000; Esping-Andersen, 1999, 2009; Taylor-Gooby, 2004; Handler, 2004; Handler & Hasenfeld, 2007; 郭俊巖, 2006; 郭俊巖、王德睦, 2008; 孫建忠, 2009)，其中工作福利 (workfare) 及資產累積 (assets accumulation) 政策被視為實現脫貧的最佳政策處方 (Gilbert & Terrell, 2002; 林萬億、孫健忠、鄭麗珍、王永慈, 2005)，這兩項新型福利措施的策略雖然不同，但大致都側重教育、訓練、人力資本培育和強調工作的重要性。然而，本文將僅就資產累積政策進行討論。

就國內狀況來說，王仕圖 (2000) 曾針對1990年至1998年嘉義縣的低收入戶進行追蹤，瞭解貧窮時間的分佈時就發現，僅有一半的貧窮家戶在四年之內可以脫離貧窮，但有四分之一的家戶持續貧窮長達八年以上。顯示社會救助的津貼發放機制設計並無法有效改善貧窮問題。然則，我國政府也在2000年開始推展結合就業訓練及教育培育的模式，如臺北市的「家庭發展帳戶專案共同基金」方案，運用儲蓄、投資等資產累積的理念，來提高低收入戶的收入來源，以協助貧窮家戶能早日脫離貧窮。雖然臺北市為社會救助設計率先注入新的作法，不再是單純的給予經濟補助，然而方案的操作型態仍是以補救式策略為主，脫貧方案執行至今，能否真正為貧窮者有效脫貧達到自立，實值得探討。

因此，本文期待藉由文獻資料的蒐集與分析，以臺北市「家庭發展帳戶」脫貧方案為例，探討此一福利方案的執行是否能滿足貧窮女性戶長單親戶的需求，並建構一個更為貼近女性戶長單親戶的福利制度。

## 貳、女性戶長單親戶貧窮化的現象

本文的女性戶長單親戶偏向狹義的定義，主要以福利政策所關心的女性單

親家戶爲主，指因未婚、離婚、喪偶的單一母親和 18 歲以下必須經濟依賴的未婚子女所組成的家戶。探究女性戶長單親戶形成經濟弱勢的原因，許多文獻資料均從人力資本及社會結構進行分析，如果從貧窮的人力資本論的觀點來看，女性單親戶長自身的低教育程度、缺乏工作經驗、以及從事非技術性工作等因素均與其在勞動市場中無法獲得較好的工作表現，以及領取較低的薪資有關。再從雙元勞動市場（dual labor market）而論，女性單親戶長大都處於次級勞動市場（secondary labor market）的工作，屬於臨時或兼職的不穩定工作性質，是造成薪資待遇及工作條件不佳的主要原因（蔡晴晴，2002；王永慈，2005；李淑蓉，2006）。就國內狀況，許多女性單親戶長投入勞動市場，礙於職場職業隔離現象，容易被侷限於特定產業或職類，例如：美容美髮、瘦身美體、服務業等。其中又以服務業及售貨人員最高，占 31.97%，非技術工及體力工者占 19.04% 次之，所以，有 45% 的女性單親戶長每月的工作收入在 2 萬 5 千元以下（行政院勞工委員會，2011；楊泳華，2004）。

綜合前述，經濟弱勢的女性單親戶長之人口特質又與低收及中低收入者的人口特質類似，2012 年我國低收及中低收入者中以 35 歲至未滿 45 歲的女性單親戶長佔多數，教育程度以國、高中職者爲主，占 76.5%，平均戶內同住的人數以 3 至 4 人最高，家戶內共同生活者的年齡以 60 歲以上者占 48.53% 居多，其撫養的子女年齡大都爲 6 歲至 11 歲及 15 歲至 17 歲者，84.86% 的子女皆在學中（內政部統計年報，2013）。許雅惠（2002）的研究指出，不論是從個人的所得調查或家戶的收支調查，女性戶長單親戶的收入都比一般家庭收入及男性戶長單親戶的收入低。以致在家庭生計方面必須依靠政府的福利補助或家人及親友的資助才得以維持（張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，1998），由此也顯示，女性戶長單親戶是最容易淪爲工作貧窮（working poor）的族群。

依 Bergh, Cooper & Brandwein 等人的研究也指出（引自王麗容，1995），

貧窮女性化的形成因素，女性戶長單親戶逐年增加是主要原因之一，其次是男女薪資所得在職場分配的公平性不足，不利於女性和其小孩，再者為兒童監護和離婚先生的經濟支持沒有落實強制的機制，最後則是人口老化，女性寡居期長，而年輕時經濟保障又不足，以致易落入貧窮線之下。呂朝賢（1996）的研究亦發現，女性常被視為是家務的主要負擔者，必須照顧小孩、老人與處理家務，因而減低女性累積人力資本與培養經濟自主的能力與機會。一旦女性遭逢離婚、喪偶或未婚生子等缺少婚姻保障的情事時，都可能使女性戶長單親戶因家庭結構的缺失、戶長多重角色的壓力、有限的經濟資源和失利的人力資本的情況下，呈現更為弱勢的處境，很難真正脫貧走向經濟自立（王珮玲，2005）。

由於我國低收入及中低收入的女性戶長單親戶所撫養的子女以6歲至17歲居多，正值就學年齡及身心發展階段（內政部統計年報，2013）。有些孩子無法調適父母離婚後的生活轉變，可能會以不服從管教的方式來抗拒成為單親的事實，所以，單親家戶對子女教養最感到困擾的問題包括子女照顧、管教、學業、以及健康等（內政部統計處，2011）。呂民璿、莊耀嘉（1992）的研究也指出父母離婚的單親家戶子女會比父母死亡的單親家戶子女較容易出現偏差行為或產生兒童青少年的問題。所以，許多女性單親戶長為了扮演好照顧者的角色通常會選擇可以兼顧家庭的工作，或是從事收入較低的兼職行業，或是完全放棄職業選擇留在家中照顧孩子（劉珠利，2004）。因此，由前述可知，女性單親戶長在面對「母兼父職」以及經濟壓力與工作負荷的多重阻礙時，承受了相當大的親職壓力。且礙於時間和角色上的負擔，女性單親戶長往往選擇放棄參與社會團體活動的機會（林萬億、秦文力，1992）。



## 參、臺北市家庭發展帳戶方案

在舊有殘補性的社會救助模式無法有效協助貧窮者脫貧自立，以及經濟全球化下工作窮人及女性戶長單親戶的新貧人口群大量攀升的情形下，我國於 2000 年由臺北市率先引用國外的脫貧政策，開始融入積極性脫貧方案的社會救助理念，而針對女性戶長單親戶的脫貧服務方案，主要以 Sherraden 所主張的「資產累積」為福利理論基礎，強調透過各種誘因制度與提升自我效能的方法設計，鼓勵貧窮女性戶長單親戶累積金融性的資產、發展人力資本、參與具有生產性的就業活動，使其可以早日脫貧及自立（Sherraden, 1991; Midgley, 1999）。方案的政策目標在於使貧窮的女性戶長單親戶可以藉由志願、長期、且具有特殊目的個人帳戶的優厚津貼，累積財產及再學習的長期計劃，完成個人家戶生活目標及改善現有的問題外，另一方面也可藉此累積國家資本，提升整體經濟的競爭力，所以，方案的理論觀點相當強調能力取向、個人的自我實現、以及增強權能與優勢（林萬億、孫健忠、鄭麗珍、王永慈，2005；王篤強，2007）。

以「資產累積福利理論」為主的方案操作原則，Sherraden（1991）特別強調，必須立基於補充所得為基礎的福利政策，其次是方案的提供應具有普遍性、特殊目的，僅針對窮人提供最大的誘因及可近性的服務，並鼓勵窮人志願性的主動參與方案服務；再者，不將窮人界定為福利依賴者，要提供窮人有選擇投資、經濟資訊與訓練的機會；最後，則是要讓窮人具有責任分擔的概念，並逐漸培養累積資產的能力，以促進個人的發展。為此，整個家庭發展帳戶脫貧方案的操作重點在於規範及引導方案參與者必須盡到個人應該負起的權利義務，包括每月依規定儲蓄、穩定的就業、以及完成相關的課程時數等，以符合 Sherraden 的方案操作原則之設計初衷。

因而，臺北市的家庭發展帳戶方案的規劃主要是運用一比一相對存款儲蓄誘因制度，鼓勵方案的參與者有計畫的累積資產，逐步邁向經濟自立，而其相對配合存款來源係由民間團體的「寶來集團」與「白陳惜慈善基金會」所贊助，此為臺北市政府首次以公私部門協力合作的方式進行，整個方案實施為期三年，原本有184位低收入戶報名參加，但在篩選階段前即有68位報名者主動放棄，最後從剩餘之報名者中隨機抽樣100位低收入戶參與，分析這些方案參與者的人口特質，以女性成員居多約佔88.4%，年齡在41歲至50歲者佔65%，教育程度以國、高中為主佔64%，婚姻狀況則是離婚35%與鰥寡33%的單親家戶型態居多數。方案規定參與者必須於三年內定期完成135小時的理財教育課程，一年內提出存款使用計畫書（計畫書限定存款只能使用於創業、教育及購屋之指定目的），且每個月必須定期提撥儲蓄存款，每月儲蓄存款金額分為2,000元，3,000元，4,000元三種額度，參與者可視個人能力擇一儲蓄額度做為定期存款之金額，方案執行期間參與者不得動用帳戶存款，因此，三年下來個人總儲蓄存款最高上限可達144,000元，若方案參與者遵照存款使用計畫書運用總儲蓄存款，政府則會相對提撥總儲蓄存款金額予方案參與者。而此脫貧方案的目的是在於使參與者能夠培養定期儲蓄的行為；其次為學習如何理財；再者為有計畫的運用存款於創業、教育及購屋之指定用途，以培養其累積財產並提升抗貧的能力；最終可達到脫貧自立（鄭麗珍，2005）。

臺北市家庭發展帳戶方案從2000年7月正式實施，於2003年6月結束方案配合存款後，總計有69名參與者順利完成3年的儲蓄計畫與理財教育，每位參與者的存款帳戶（含提撥的相對配合存款）從最低的144,000元到最高的286,091元，而31位放棄方案的參與者，其理由大都為篩選方案的參與資格條件過於嚴格、存款只進不出、限定使用目的、無法配合課程時間、家庭突然發生變故等，在存款使用計畫書方面，參與者以選擇購屋的比率最高約52%，選擇接受高等教

育者約35%，僅15%的參與者選擇小本創業，然方案執行到後期有近半數的參與者因感到無法實現存款用途而變更了存款計畫的使用目的。至於執行方案的工作人力部份，有2位社工員於方案執行途中流失，最後由1位社工員同時負責方案管理與個案輔導的工作。方案結束後的成果效益是有69位參與者順利達成方案計畫及儲蓄存款的目標，打破一般人對低收入戶福利依賴的刻板印象，且參與者在三年期間擴展了人際網絡，許多參與者自認為相對配合存款與理財課程對提昇個人的儲蓄行為和心理能力有一些幫助。

#### 肆、對臺北市家庭發展帳戶方案的評析

臺北市家庭發展帳戶方案的形成係參考自美國的資產累積脫貧政策，而資產累積政策的思維背景主要立基於美國資本主義福利社會的現有架構下，因此，方案的意識型態非常強調以財產做為福利的界定、以財產測量階級的結構概念、以資格的篩選做為現有資源的分配、以及從經濟面向做為主要的思考等，此皆與資本主義的特色：個人擁有資本財產、重視私有財產制，將財富與自由放任視為首要不謀而合。整個脫貧政策的理念及立論其實有相當濃厚的資本主義生產邏輯及脫貧致富的資本主義精神（王篤強，2007）。

臺北市家庭發展帳戶方案從 2000 年開始實施以來，雖然讓社會救助的目的能夠突破過去消極性的保障窮人基本所得，提升至積極協助受助者追求資產累積為目標，但方案操作的思維模式、服務結構、執行過程與服務成效上，確也面臨一些挑戰而引發不少研究進行評論，本文茲將臺北市家庭發展帳戶方案之相關評論整理如下（林萬億、孫健忠、鄭麗珍、王永慈，2005；王篤強，2007；游帝慶，2009；王順民、賴宏昇，2011）：

## 一、對貧窮者人性假設

臺北市家庭發展帳戶方案推展過程中，參與的女性單親戶長在三年之中共流失 31% 以上（不含方案執行過程中流失遞補又流失的數據），最後能實際達成方案計畫者僅剩 69% 的參與者，而這些參與者一開始的理財計畫都是購屋；慢慢的才又回歸實際，調整為小本經營的創業計畫。分析其原因，在於參與者本身之主觀意見較難擺脫舊有之觀念及框架，又政府長久以來濟貧、安貧的政策也框住了參與者的思想，另外，教育的不足使參與者缺乏現實感且不善於運用資源。因此，金錢儲蓄的誘因往往是參與者加入此方案的主要因素；其次是參與者長期處於貧窮循環的困境之中，一方面期待跳脫貧窮的困境，一方面又擔憂參與脫貧方案後恐將從此喪失政府的固定補助款，因此，常在脫貧與繼續接受補助之間拉扯，此不安的心態也是許多參與者無法完成方案全程的主要原因。

## 二、對單親貧窮者的生活圖像

資產累積的脫貧思維主張個人應為自己負起最大的責任，要擺脫貧窮就必須就業，才能累積財產，然而方案參與者多數為女性戶長單親戶，須擔負起照顧子女的家庭責任，方案僅是鼓勵參與者要穩定工作，卻從未關注其在家庭照顧的難處，將可能迫使女性單親戶長在就業與家庭照顧之間形成兩難及雙重壓力的困境；其次是女性戶長單親戶會列冊低收入戶接受社會福利的補助，不論在動產、不動產或是薪資所得部分，幾乎都在最低生活費的標準以下，在難以支應家戶的基本生活開銷下，又要符合資產累積方案長期固定存款的要件，不免令人質疑其持續儲蓄的能力與動力；再者為貧窮女性戶長單親戶內的成員經

常是缺乏工作能力而無穩定的經濟來源，因此，即使戶長有動機謀生，仍然潛藏著就業能力的限制，使收入的來源受到抑制，在家庭及工作皆難以掌控的情形下，要完成為期三年的定期存款配合是相當困難的，此外，每年的理財教育時數常讓參與者無法同時兼顧子女及工作，亦是影響參與者改變動機的障礙因素。

### 三、政策目標

脫貧方案政策僅以現金存款之有形財產來定義福祉，以追逐利益做為思考的政策誘因，其格局顯得過於狹隘且有輕忽其它福利之界定；其次，貧窮的女性戶長單親戶即使可以藉由財產累積政策的實施脫離絕對貧窮，但非窮人的財產累積還是比較快速，社會上財產分配不均的情形仍舊存在，欲改善貧窮女性戶長單親戶的相對貧窮現象仍有限制；再者，深究脫貧方案設計的最終目標在於使參與者有計畫的運用存款於創業、教育及購屋之指定用途，使其有累積財產及提升抗貧的能力，然就現實面來看，三年下來參與方案的女性戶長單親戶個人的總儲蓄存款及政府的相對補助款，二者合計最高總額為 288,000 元，方案存款運用於創業初期尚稱可行，然創業要持續是需要不斷累積創意、行銷、經營等專業知識，掌握顧客市場與社會的脈動等，否則有可能於創業後一年內就面臨經營不善，資金耗盡必須歇業的命運，因此，創業不論對低收入者或非低收入者的能力應變皆是一大挑戰。若運用於購屋一途，就目前居高不下的房價，則恐怕連買房的頭期款均無法承擔，更遑論要購屋置產。最後是運用教育學習用途，由於這些方案的參與者以列冊低收入戶的女性戶長單親戶佔多數，高達九成，其人口特性皆為中高齡、國高中之教育程度，雖然方案欲透過理財教育的灌輸，以及再接受教育來改善人力資本問題，但囿於年齡之因素，欲改

善其就業競爭力及職場適應力仍是有所限制。

#### 四、行政方式

政府從消極的濟貧、安貧，給予救助金等補助，轉化為積極的輔導貧窮女性戶長單親戶資產累積脫貧方案，新制度的執行，在人力沒有增加的條件下，社工員必須在原有的工作量以外，再耗費許多時間安排方案的理財課程，以及處理存款計畫等各項行政工作，因而間接縮減其他個案輔導的工作時間，另外，社工員也因為業務量和壓力的增加下而不斷的流失與異動，造成方案執行之穩定度及預期計劃目標受到影響。

#### 五、輔導及服務的配套

臺北市家庭發展帳戶方案在存款的設計上採取一比一相對補助款模式，著重於引導貧窮的女性戶長單親戶運用社會力學習累積財產、再接受教育以增強權能。其方案成本較為昂貴的情形下，政府必須結合民間慈善團體始能促成方案的推動，但政府與民間團體的合作關係，目前仍停留在捐款之層次，若要使這些民間團體基於社會公民之責，長期提供工作機會、資訊交流等資源，具備為貧窮的女性戶長單親戶注入人力資源培育之概念，公私部門齊心為脫貧政策而努力，則有待公私部門之間後續的關係發展。其次是社工員本身也缺乏資源整合的權力，在執行方案的過程中經常無法針對參與者的問題給予適時的協助，如子女沒人照顧、交通不便無法準時參加等，致使參與者不得不中斷方案服務。

## 伍、結論

臺北市家庭發展帳戶方案雖是國內首次辦理之脫貧實驗性方案，然方案證實了透過制度性的機制設計，仍是可以激發貧窮女性戶長單親戶完成存款計畫的潛能，使其感受到被充權的經驗。另方案也引發我國對政策及實務的重視，並於 2005 年展開社會救助法的修正工作，明文規定地方政府應規劃辦理自立脫貧方案，以逐漸取代「消極救助」為主的濟貧工作。不過，由於女性戶長單親戶陷入貧窮的因素相當多元，包含缺少人力資本、就業競爭力不足、勞動所得減損、依賴人口組成、家庭功能變動、資源網絡缺乏、以及家戶內部資源匱乏等，所涉及之層面與社會制度，與個人及家庭所處的脈絡息息相關，因此，要縮短女性戶長單親戶的貧窮歷程，所提供的福利服務應從女性戶長單親戶的角度考量其整體性與多面性的困境。據此，本文茲從意識觀念、支持體系、策略規劃、實務工作、以及脫貧措施五個面向分別提出建議如下：

### 一、意識觀念

爲了改變參與方案的女性戶長單親戶的固有觀念，以及長期處於貧窮困境下的不安全感而影響方案參與的動力及脫貧的決心，方案計畫除了理財教育的資產累積概念外，也應有加強女性戶長單親戶在自立脫貧的心理建設與輔導，透過持續及漸進式的調整其意識觀念的作法，才有可能使女性戶長單親戶願意爲脫貧而努力。此外，社工員也是方案成功與否的關鍵因素之一，社工員是否願意接受社會救助角色的轉型，由消極性到發展性、由生活照顧到協助自立、由審查者轉變爲充權者等，這些服務的價值信念與意識型態均會主導整個方案的走向，爰此，如何讓社工員能夠真正的瞭解及認同方案的理念、目標、操作

策略等並進而落實方案的執行，是值得關注的。

## 二、支持體系

資產累積政策雖然側重教育、訓練、人力資本培育和強調工作的重要性。但卻忽略了大多數的女性戶長單親戶必須身兼家庭照顧與社會就業之雙重角色的壓力困境是降低其參與方案動機的要素。因此，要提高女性戶長單親戶對脫貧方案的參與度，可透過正式或非正式支持體系的建構，如免費提供臨時托育服務、聯結社區資源協助關懷、或給予僱用機會等，使女性戶長單親戶在家庭照顧、工作與教養方面都可以獲得平衡，而前述皆是推動脫貧方案所必要考量的配套服務措施（蔡晴晴，2002；王永慈，2005；林萬億、孫健忠、鄭麗珍、王永慈，2005；謝美娥，2006）。

## 三、策略規劃

臺北市家庭發展帳戶方案的目標人口群均以列冊低收入戶且原本就具有脫貧潛力的女性單親戶長為主，雖然已排除沒有工作能力的安貧低收入戶人口群，卻仍有高達 31% 以上的方案參與者選擇退出，實值得再深入的探究，以找出真正的原因做為方案調整之參酌，另 69% 的參與者雖然完成方案計畫與存款目標，但為期三年的方案結束後究竟有多少位參與者能夠脫離低收入戶的身份，真正達到自立脫貧，以及整個方案對參與者日後在生活、工作、以及人際互動有那些影響及改變，都有待再進一步的瞭解，才能釐清整個方案的實質效益，以俾做為後續在策略規劃的參考依據。另外，方案的存款用途僅限定在購屋、教育以及小本創業三個主要目的，似乎過於缺乏彈性，除了無法切合每位



參與者的實際需求外，存款金額與使用用途之間的關聯性亦少了現實層面的考量，致使不少參與者最後不得不修正存款使用計畫，因此，未來在整個方案結構的設計上應將參與者的能量、社會現實層面一併納入考量，同時亦須融入方案參與者、方案執行者、政策制定者、以及組織的目標，才能使方案設計可以更為周全。

#### 四、實務工作

臺北市的脫貧案例不僅開啓我國走向積極性的社會救助福利，也提供一個可以檢視社工員在發展性助人角色功能之機會。不過，新制度的實施對方案參與者和社工員而言都會造成一些壓力與挑戰，雖然方案規劃期間臺北市政府曾經組成推動小組前往國外取經，但由於國情及文化的差異，方案執行過程中面臨了相當多的挫折與困難，因而造成社工員不斷的流失，也影響方案計畫的推展及成效，是故，在方案執行前應該要有更周全及完善的準備，尤其是專職社工人力的配置、社工實務經驗的篩選、以及組織對穩定人力的相關策略等，皆是影響方案實施成效的重要關鍵。

#### 五、脫貧措施

在篩選方案人口群方面，只限定於具有脫貧潛力的低收入戶人口群，除了對服務的貧窮人口群有失其公平性外，也無法全然彰顯方案的功能及效益，未來，脫貧方案的參與對象宜擴大至新貧、近貧、社會排除人口之各種弱勢族群的服務，才能達到全面的預防貧窮，而在方案設計上，似乎過於偏重貧窮女性戶長單親戶在金融資產累積的目標，此恐無法真正產生累積脫貧能力的內在動

能。據此，建構脫貧措施時應同時著重財力資本、人力資本、以及社會資本等綜合性資產累積的生涯帳戶（career account），亦即需同時具備金融帳戶、培力帳戶與發展帳戶的能量，讓女性戶長單親戶能夠透過儲蓄來累積資產，以教育學習充權個人知能，藉由鼓勵參加各種提升勞動能力有關的方案以累積生涯發展所需的就業競爭力及職場適應力（王順民、賴宏昇，2011）。此外，亦可參考國外的各種相關脫貧服務，例如：英國的社會企業The Big Issue，專為街友建立一套販售街頭雜誌的銷售通路，透過招募、訓練的機制設計，提供街友與弱勢族群（包含精神疾病患者、長期失業者、身理或心理殘障者、藥物或酒精成癮者等）工作的機會，使其可以有尊嚴的賺取收入、重新找回生活的自主權與信心，除此，The Big Issue還鼓勵這些弱勢族群接受技能培訓以及語言課程，辦理體育型態的街頭足球活動，讓他們可以定期的聚會，分享經驗，獲得朋友的支持（楊雯婷，2014）。許多國內外已具成效的服務方案，都可以提供我們運用選擇與創新來設計適合本土化的多元脫貧服務方案。

綜合前述，臺北市家庭發展帳戶方案證明了鼓勵誘因的機制設計其實是有助於增進女性戶長單親戶在經濟能力的動力，以及發展支持性的人際網絡。此方案除了可為生活帶來正面的影響外，亦可驗證資產累積與福利服務之間的關係，對日後在擬訂脫貧相關政策時有其參考之意義。然而，由於方案過於強調個人歸因的結果，反而可能忽略社會結構因素對窮人的影響力，此外，以資產累積的家庭發展帳戶方案從2000年臺北市首開先例辦理後，各縣市政府及民間單位亦紛紛仿效實施，至今應累積不少豐富的案例資料可作為更多的實證研究，未來，亦期待後續的研究結果能有較多的數據資料可以支持方案與自立脫貧之間的關聯性。

## 參考文獻

- 王仕圖(2000)。《貧窮持續時間與再進入的動態分析：以1990年-1998年嘉義縣低收入戶為例》。嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。
- 王永慈(2005)。〈臺灣的貧窮問題：相關研究的檢視〉。載於瞿海源、張芷雲(主編)，《臺灣的社會問題》，176-211。臺北：巨流。
- 王佩玲(2005)。〈家庭問題〉。載於瞿海源、張芷雲(主編)，《臺灣的社會問題》，100-129。臺北：巨流。
- 王順民、賴宏昇(2011)。《從濟助紓困、資產累積到脫貧自立！？：關於低收入戶二代脫貧服務方案的延伸性思考》。取自財團法人國家政策研究基金會全球網站網址 <http://tw.myblog.yahoo.com/sunnyswa2010/article?mid=120>
- 王篤強(2007)。《貧窮·文化與社會工作：脫貧行動的理論與實務》。臺北：洪葉。
- 王德睦、何華欽(2006)。〈台灣貧窮女性化的再檢視〉。《人口學刊》，33，103-131。
- 王麗容(1995)。《婦女與社會政策》。臺北：巨流。
- 內政部統計處(2011)。《99年單親家庭狀況調查統計結果摘要分析》。取自內政部統計處網址 <http://www.moi.gov.tw/stat/survey.aspx>
- 內政部統計年報(2013)。取自內政部統計處網址 <http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx>
- 古允文(2008)。〈台灣貧窮問題的本質〉。載於古允文等(合著)，《臺灣大未來—社福：回到根本重構臺灣的基本生還安全網》，45-71。台北：財團法人厚生基金會。
- 行政院主計處(2013)。《臺閩地區婚姻狀況統計》。取自內政部主計處  
網 址

- <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15408&CtNode=4594&mp=1>
- 行政院勞工委員會 (2011)。《性別勞動統計》。取自行政院勞工委員會  
網址<http://statdb.cla.gov.tw/html/woman/01womanmenu.htm>
- 呂民璿、莊耀嘉 (1992)。〈單親家庭與青少年違規犯罪行爲〉。《東海學報》，  
33，247-284。
- 呂朝賢 (1996)。〈貧窮女性化與貧窮程度的性別差異〉。《人文及社會科學  
集刊》，8，221-256。
- 李淑容 (2006)。〈貧窮女性化之研究：兼論家庭收支調察資料庫之使用〉。《國  
立政治大學社會學報》，38，57-87。
- 林萬億、孫健忠、鄭麗珍、王永慈 (2005)。《自立脫貧方案操作手冊》。台北：  
內政部。
- 林萬億、秦文力 (1992)。《臺北市市單親家庭問題及因應策略之研究》。臺北：  
臺北市政府發展考核委員會委託研究。
- 孫健忠 (2009)。〈「工作」與「福利」連結的試析：從「勞役所試煉」、「工作福  
利」到「工有酬」〉。《台灣社會福利學刊》，8 (1)，119-147。
- 馬淑蓉、吳惠如、郭俊巖、賴秦瑩、巫承宗 (2013)。〈單親婦女的生活困境與  
福利需求：以非營利機構受助者為例〉。《社會發展研究學刊》，13，72-108。
- 郭俊巖 (2006)。〈新右派復興傳統家庭價值的迷思：從 Anthony Giddens 觀點  
的探討〉。《台灣社會福利學刊》，5 (1)，93-125。
- 郭俊巖、王德睦 (2008)。〈全球化下脫貧策略的政治經濟背景研究：從 Anthony  
Giddens 觀點的探討〉。《東吳社會工作學報》，18，105-134。
- 郭靜晃、吳幸玲 (2003)。〈臺灣社會變遷下之單親家庭困境〉。《社區發展季刊》，  
102，144-157。
- 彭淑華 (2006)。〈台灣女性單親家庭生活處境之研究〉。《東吳社會工作學

- 報》，14，25-62。
- 許雅惠（2002）。〈性別、依賴、就業力—臺灣婦女的經濟弱勢與保障〉。《臺大社會工作學刊》，6，123-173。
- 張英陣、彭淑華、鄭麗珍（譯），C. Zastrow（原著）（1998）。《社會福利與社會工作》。臺北：洪葉。
- 游帝慶（2009）。《宜蘭縣「弱勢家庭累積發展帳戶：脫貧方案」之研究：公私協力觀點》。宜蘭：佛光大學公共事務學系研究所碩士論文。
- 楊泳華（2004）。《從兩性平權觀念探討婦女人權之實際：以兩性工作平等法為例》。臺北：國立師範大學政治學研究所在職進修碩士班碩士論文。
- 楊雯婷（2014）。《社會企業之組織運作型態探討—以The Big Issue 為例》。臺北：國立中央大學法律與政府研究所碩士論文。
- 鄭麗珍（2005）。〈「臺北市家庭發展帳戶」方案發展與儲蓄成效〉。載於《2005春季國際論壇21世紀社會政策新理念》，頁22-26。中國北京：中國社會科學院。
- 蔡晴晴（2002）。《單親家庭貧窮歷程之研究：以臺中縣家扶中心受扶助家庭為例》。南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 劉珠利（2004）。〈社區照顧與女性照顧者〉。《社區發展季刊》，106，79-88。
- 謝美娥（2006）。〈從政策面探討美國女性單親家長的工作與福利〉。《社區發展季刊》，114，43-60。
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Feldman, P., & Steptoe, A. (2004). How neighbourhoods and physical functioning

are related: the roles of neighbourhood socioeconomic status, perceived neighbourhood strain and individual health risk factors. *Annals of Behavioural Medicine*, 27(2), 91-113.

Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (2000). *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (2009). *Sociology* (6<sup>th</sup> ed). Cambridge: Polity Press.

Gilbert, N. & Terrell, P. (2002). *Dimensions of Social Welfare Policy* 5<sup>th</sup> . ed. Boston: Allyn and Bacon.

Guo, G. & Harris, K. M. (2000). The mechanisms mediating the effects of poverty on children's intellectual development. *Demography*, 37(4), 431-447.

Handler, J.(2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Uk.: Cambridge University Press.

Handler, J. F. & Hasenfeld, Y.(2007). *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*. New York: Cambridge University Press.

Midgley, J. (1999). Growth, redistribution and welfare: Toward social investment. *Social Service Review*, 73(1), 3-21.

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

Taylor-Gooby, P. (Ed). (2004). *New Risk New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.