

從英美兩國制訂兒童資產累積政策談起

(論文初稿)

報告人：鄭麗珍

單位：台灣大學社會工作學系

通訊處：台北市大安區羅斯福路4段1號社會工作系辦公室

電話：02-23630231轉3563

傳真：02-23648759

E-mail：lccheng@ntu.edu.tw

中華民國九十三年九月二十四日

本論文初稿僅用於台灣大學社會工作學系主辦的「台灣的社會福利發展：全球化 vs.在地化」學術與實務研討會，請勿引用。

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

論文摘要

美國學者 Michael Sherraden 在 1991 年提出「資產累積福利理論」後，引起許多福利學者、實務工作者與政策決策者探討或實驗其在解決貧窮問題上的可行性。如今，英國新工黨政府在 2003 年 10 月 28 日宣布該政府將於 2005 年的 4 月實施「兒童信託基金」（Child Trust Fund，簡稱 CTF）政策，一方面由政府為兒童 18 歲以前提撥存款開戶的基金，另一方面運用免稅策略鼓勵兒童親友提撥相對儲蓄基金，共同協助兒童累積金融性資產，一方面作為其成年期開始的資產累積基礎，另一方面降低兒童未來的貧窮風險。而美國六位參眾兩院議員（共和黨與民主黨皆有）也在 2004 年 7 月 22 日宣布將同時向各自所屬的國會提出 America Saving for Personal Investment, Retirement, and Education Act（簡稱 the ASPIRE Act），建議美國政府設立 Kids Investment and Development Savings Account（簡稱 KIDS Account），仿效英國 CTF 協助兒童設立金融性資產的制度，投資兒童的未來。本論文將引介這兩項政策的發展背景與政策內容，進一步探討兒童資產累積政策在台灣社會現況發展的可行性。

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

一、問題背景

從 1965 年開始，靠著旺盛的出口工業成長，台灣迅速的由農業社會成功的轉型為亞洲重要的工業化社會，直到 1997 年的亞洲金融風暴發生以前，臺灣每年的經濟成長率都維持在 6.7% 和 8.0% 之間，成為全球性經濟成長奇蹟的典範，並因此名列「亞洲四小龍」之一（主計處，2002）。如此傲人的經濟發展成果不但提高臺灣社會大部分人的所得收入，提高其生活水準，還增加了整個社會的財富累積總額，更進一步提昇台灣經濟發展的資本基礎（Kerongkaew，2002；Lau，1990）。然而，這樣的經濟成果在社會缺乏積極的再分配機制下，財富的累積逐漸偏向集中在少數人口的手中，反而造成台灣社會日益惡化的貧富不均問題，形成經濟兩極化的人口建構（劉玉蘭、林至美，1995）。如今，面對亞洲金融風暴的衝擊，台灣的經濟成長開始出現停滯不前的現象，甚至於在 2001 年出現負成長數字，過去的高度就業人口比例的榮景已不再，且短期內未見改善，而受此經濟不景氣之影響，整體社會的消費水準及財富價值縮水，社會中的經濟弱勢人口受創最直接、也最深刻。

台灣目前的兒童人口大約佔了總人口的四分之一，在 2003 年 18 歲以下的人口數為 5,379,532 人（內政部民政司，2004）。由於有關貧窮的定義與測量不同，國內有關兒童貧窮人口的推估不無統一的數字。例如 Bradbury 和 Jantti(2001)運用 Luxembourg Income Study 的家戶收入資料，採用傳統的相對貧窮線的取向來估算台灣兒童的「貧窮率」，他們以相對於家戶收入百分之五十中位數的收入作為貧窮測量工具，推估出台灣兒童生活在在中位數收入以下的比例為 6.3%；如果用家庭中有兒童的家戶收入之百分之五十中位數的收入為貧窮線基準，則台灣有兒童家庭的貧窮比例為 4.1%，比其他受訪的國家比例還低，例如美國（18.6%）與英國（11.0%）。在國內，林美伶和王德睦（2000）運用行政院主計處 1995 到 1997 年的家庭收支調查資料，採用官方「低收入戶」的經濟水準作為比較指標，所謂的貧戶率推估出未滿 18 歲以下的兒童之低收入戶比例為 1.5%。王永慈（2002）運用行政院主計處 1998 年家庭收支調查資料，也同樣採用我國官方所訂定的貧窮線來推估，即有十八歲以下家庭成員的家戶之每人每月消費支出的百分之六

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

十為基準，推估出有兒童的家庭中約有 2.1% 的家庭收入在官方貧窮線以下。不過，上述兩份貧窮調查的結果大致上是以官方貧窮線為主要思考，嚴格來說應該是貧戶率，而非貧窮率，以致於比 Bradbury 和 Jantt 的推估方式還低。薛承泰（2004）採用相對貧窮的測量取向，「以平均可支配所得中位數的一半」為門檻，再按戶內的人口組成加以調整而成的貧窮線，運用主計處的「家庭收支調查資料」分析，發現兒童的貧窮率從 1991 年的 8.1% 逐漸降到 1999 年 5.3%，但在 2000 年又回升到 6.7%，到 2003 年更升高到 7.6%，和台灣近年來經歷的金融風暴似乎又有關連。

其實，兒童的貧窮並非源於本身的經濟匱乏，和家長能力的高低與家庭資源的多寡是密不可分的，直接反映了家戶的經濟活動力。但若從相對的觀點來看，根據主計處的電子資料（2003）顯示，台灣家戶收入所得不均指數（最高 20% 所得組和最低 20% 所得組的比率）已由 1980 年的最低點 4.17 倍逐漸擴大到 1990 年的 5.18 倍，2000 年的不均指數已達 5.55 倍，而 2003 年更擴增到 6.07 倍，看不出有減緩的趨勢。其實，台灣這樣的所得不均指數，和歐美工業化國家相比較仍不是太高。根據 Gotschalk 和 Smeeding（1997）的研究顯示，台灣的普遍性三代同住之家庭型態，因為共同分享所共有的經濟資源因而降低分配不均的指數，而 Jacobs（1998）也同意台灣家戶人口較多的家戶因其共有經濟資源較多而處在經濟資源較多的一端。Kwon（1997）則指出東亞地區普遍的代間經濟資源之相互贈與移轉，使得家戶內的依賴人口（例如老人與小孩）得到照顧，減少照顧經費的支出。但近年來台灣社會面臨快速的家庭結構變遷，家庭組成人數因為核心化不但逐漸的縮小（齊力，1990；Thornton and Lin，1994）、單親家庭家庭結構也出現且逐漸增長（張清富，1995），家庭的互助功能縮小，兩代間的相互贈與移轉減少，台灣家戶間的收入或資產不均的落差開始拉大，經濟兩極化開始明朗化（Jacobs，1998；Kwon，1997）。

然而，除了收入的所得分配外，如果加入家戶其他的資產持有或資產所衍生的收入所得納入計算，則家戶之間的所得不均指數落差就更劇烈了。根據 1991 年的首次進行的國富調查資料顯示，台灣家戶中的家庭資產淨額在最高 20% 所得組的收入總額是最低

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

20%所得組收入的 16.8 倍，遠遠超過家戶收入所得的不均指數（宋欽增，1993）。其中以金融性資產與房地產自有的不均指數最高，落差最大，亦即排名最高百分之二十家庭資產戶擁有的金融資產淨額平均為 382 萬元，為排名最低百分之二十家庭資產戶所擁有的 19.7 萬，達 19.4 倍，而最高百分之二十的家庭資產戶擁有住宅的比率高達 98.7%，平均現值達 786.9 萬元，而排名最低百分之二十的家庭資產戶則房屋自有率僅有 33.7%，平均現值僅為 33 萬元，不均指數高達 23.9 倍，差距相當大。而根據主計處的電子資料（2003）顯示，每個家戶的平均儲蓄金額之不均比率在 1980 年時是 14.69 倍，到了 1990 年時已達 25.58 倍，到 2000 年時已達 44.38 倍，到了 2003 年儲蓄金額的不均更高達 428.18 倍，落差更是驚人！基於勤儉治家的古訓，台灣家戶的儲蓄率相當的高，一向令人刮目相看，但在面對自 2000 年以來的亞洲金融風暴之衝擊，家戶儲蓄的不均指數快速擴大，明顯的指向較低收入家戶多以消耗殆盡原有的儲蓄來因應金融風暴所帶來的高失業率後的經濟不穩定，而較高收入的家戶反而趁著全球化的無國界投資機會運用其豐沛的金融性資本累積更多的財富（Haggard，2001）。

如果一個家庭因為經濟資源的不足、家長的因應能力受到限制，導致生活於其間的兒童經歷較高的貧窮風險，而長期生活於經濟匱乏的情況下對兒童的身心發展或多或少會有不利的影響，甚至限制其未來的生活機會（Brooks-Gunn, Duncan and Maritato, 1997），這絕對不是一個重視經濟快速成長的社會所能忽視的問題。

二、資產累積福利理論的發展與理念

在 1950 和 1960 年代的全球經濟繁榮時期，由政府主導再分配機制的「福利國家」（welfare state）思潮似乎獲得自由與保守主義者的共識，賦予政府主導的角色去提供低收入戶與特殊需求人群所需的生活扶助與福利服務，並成為各國政府建立或發展福利制度的濫觴與參考（Hort and Kuhnle，2000）。但在經濟發展逐漸遲滯、大規模失業人口及政府財政發生危機等情況下，政府介入社會資源再分配的合法地位（legitimacy）遭到了許多質疑（Mishra，1984）。在探討英美兩國於 1980 年代出現的激進右派（radical right）或新右派（new right）福利思潮時，Stoesz 和 Midgley（1991）就指出，「福利國家」

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

任由政府介入社會救助體系在 1980 年代遭到許多保守主義思潮的福利學者大力抨擊，他們嚴厲的指責濟貧的福利機制不但背離了「福利國家」互助互惠的大同理想，並因而培養了一群缺乏工作動機的福利依賴人口，嘉惠了一群缺乏工作效率的福利服務人員，更嚴重的是社會福利經費的支出消耗了國家有限的經濟資源，阻礙了具有生產性的經濟成長活動。面對 1980 年代經濟發展遲滯、傳統家庭結構解組的情形下，主張改革現有福利制度的政治領袖紛紛贏得各國政治選戰，取得決策領導的地位，並積極著手修改傳統性、補救性與消費性取向的社會福利制度，強調「政府最少介入」的社會福利理念。直到 1990 年全球性經濟競賽的社會經濟後果出現，國與國之間、地區與地區之間、家戶與家戶之間的經濟落差逐漸加劇，人們才又重新檢討這種「無政府」福利思潮可能產生的問題（Midgley，1999）。

但是，激進右派與左派福利學者對傳統社會救助制度的激烈批判固然後來受到了反擊，但其所採取的維持性、消費性的策略仍然有過於消極的問題，不適用於快速變遷的全球性社會變遷，而新的社會福利思潮則建議未來的社會福利計畫應朝向調和經濟與社會的同時發展，一方面提昇人們生活水準的同時，另一方面也要能夠衍生回饋的系統以回報社會的支出，並參與與繁榮社會的經濟發展（Midgley，1999； Sherraden，1991）。根據 Midgley（1995）的社會發展觀點（social development perspective），社會福利政策的建制最好能夠同時調和經濟成長與社會干預之間的平衡發展，也就是說在照顧低收入家戶與特殊需要人群的福利需求時，也能夠同時協助他們發展人力資本、建構社會資本與參與具有生產性的就業活動，最終成為整體社會生產性經濟活動中的成員，而非長期依賴福利、不事生產的人口。Midgley（1999）認為 Sherraden 所倡導的「累積資產」社會福利策略，積極投資低收入戶，不但可以避免他們長期依賴福利而增加公共救助的公共支出，還可以協助他們建構人力資本與社區資本，增強其抗貧性、參與經濟性活動，最後融入整體社會。英國主張公民主義的學者 White（2001）也認為隱含著均等主義（egalitarianism）的「累積資產」福利理論，具有歐陸社會共和的福利傳統思潮，特別適用於英國的福利國家系統，他指出實施該社福利策略實際上可以發揮下列幾個具有意

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

義的福利功能：預防性而非治療性、符合資本主義的功績制度（meritocratic gain）、彰顯社會福利制度的公平性、增進個人的獨立性與自主性的培養、改善效率與公平之間的落差。

Sherraden(1991)認為一個家庭的經濟所得來源相當多元化，工作的「所得」(income)只是其中的一種，其他的非工作所得，例如房地產、有價證券、存款、投資等資產 (assets)，一旦形成夠多後更可以在工作所得以外進一步衍生更多的所得收入。他進一步指出，美國的社會福利制度潛著存造成資產不均的制度性機制 (institutional mechanism)，依循一種以收入水準為原則的雙軌制 (two-tiered) 運作，亦即中上收入者可以憑藉美國消極性的累進稅制留住大部份的收入所得，並藉以進行投資及財產累積與轉移，形成更多的財富；而低收入者不但需要繳交其所得收入較高比例的所得稅，還因為資產調查 (means-tested) 的資格審查機制之故，不能擁有及形成過多的資產，不但降低其跳脫貧窮的機會，還加深其身陷在福利囹圄中的期間 (trapped)。長久以來，這種制度性的機制逐步營造出美國當今社會嚴重的貧富不均問題，特別是資產總值累積的巨幅落差。他也批評目前以「所得」為基礎的社會救助政策，即透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入來維持低收入戶的最低生活所需 (income maintenance)，其所形成的福利效果僅能在短期內提昇被投資的低收入戶之消費水準，但在長期的福利效果上卻無法積極協助他們走向長期性的經濟自立。立基於此思考脈絡，他因而提出以「資產」為基礎的福利理論 (assets-based welfare theory)，強調透過政府、家庭及就業三項經濟來源所衍生的收入可以協助低收入戶累積資產，而所累積的資產不但可以維持其短期性的生活消費水準，還可以提高其長期性的消費水準，最終可以協助其獲得長期性的經濟自立。

在實證上，英國學者 Whyley 和 Kempson 運用一個獨特的金融調查資料 (Financial Research Survey)，進行有關儲蓄行為的分析。他們發現有 56% 的低收入個人儲蓄金額很低，但其中有四分之一的人定期儲蓄，有三分之一的人甚至還進行投資 (Whyley & Kempson, 1999)。加上深度訪談的質化資料補充，他們發現不管收入的多寡，一般人

鄭麗珍 (2004)。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

或多或少在其一生中都會有儲蓄行為發生，不儲蓄的人幾乎很少，而儲蓄的行為越早開始越好，規律性的存款人都是在小時候養成的習慣；有存款的人似乎對於金錢使用相當小心，也相當覺察到投資管道與資訊 (Whyley & Kempson, 2000)。他們還將存款人的形態區分為五種類型，雨天撐傘型 (rainy-day saver)、長期儲蓄型 (long-term saver)、被動儲蓄型 (passive saver)、工具儲蓄型 (instrumental saver) 與完全不儲蓄型 (non-saver)，他們指出長期儲蓄型和雨天撐傘型的人有較長的儲蓄習慣，花費上較有節制、有計畫。他們的結論是，鼓勵人們儲蓄是很重要的，因為在遇到危險或緊急需要時，有儲蓄的人較易度過危機，而長期儲蓄的人也較會注意投資的機會與行動。而 Bynner (2001) 運用英國的 National Child Development Study 的長期資料發現，在 23 歲以前就有儲蓄或投資等金融性資產累積經驗與成果的個人，在穩定就業、家庭關係、身心健康、公民試務參與、工作倫理等方面有正向的關連，對於英國政府採取資產累積政策有相當大的鼓舞。

在 1996 年，美國的一個非營利組織，「企業發展協會」(Cooperation for Enterprise Development, 簡稱 CFED) 接受 Sherraden 所主張的以「資產」為基礎的社會福利理念，在全美 12 個州的低收入家戶聚居社區設立的 13 個「美國之夢示範計畫」(American Dream Demonstrations, 簡稱 ADD)，以實驗「資產累積」的福利效果。到 2001 年，「美國之夢示範計畫」共已有 2,364 人參與，56% 的參與人至少有美金 100 元以上的存款 (配合基金不計入)，其他則為低度存款人，平均每月的儲蓄金額為美金 19.07 元，家戶收入似乎和存款金額或習慣無關，收入很低的人也會參與存款；28% 的存款人計畫用於購買房子，23% 的人想投資小生意，21% 的人用於高等教育，而 18% 的人則用於房屋修繕；59% 的參與人表示參與計畫後較會持續就業，41% 的人工作時數增加，60% 的人表示參加後比較會計畫孩子的高等教育，59% 的人會為自己計畫高等教育，93% 的人表示參加後對未來較有信心，84% 的人感覺到更高的經濟安全感，85% 的人認為自己更有能力 (Center for Social Development, 2001)。這些來自實驗計畫的成果報告在在都顯示，有目的與有計畫的資產累積方案設計的確可以協助低收入戶增進與培養定期的儲蓄行為，而透過金融性資產的主動累積可以達到一些心理性、社會性與經

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

濟性的福利效果。

由此可見，在以「資產」為主的社會福利理念中，只要有適當的儲蓄誘因機制是會激勵低收入戶會參與儲蓄活動的，而儲蓄行為的培養加上理財資訊的提供更進一步的對低收入戶增加個人資產或擺脫金融性無知有相當大的助益。

三、英美兩國制訂的兒童資產累積政策

受到「美國之夢示範計畫」的成功經驗影響，以「資產」為主的社會福利理念在近十年內似乎受到國際社會福利學者的矚目，認同資產累積可能產生的福利效果既可以回饋整體社會的經濟發展，又可以突破來自激烈右派或新右派福利思潮對福利依賴問題之抨擊，而其直接訴求社會日增的資產分配不均問題也再度肯定「福利國家」有關政府介入社會資源再分配的合法地位。英國政府在 2001 年提出「兒童信託基金」與美國政府也於 2003 年由國會議員主動提出兒童儲蓄基金，認真提議融入以「資產」為主的社會福利理念於政策之中，致力於提供兒童適當的儲蓄誘因機制，以協助兒童提早參與儲蓄活動與理財教育，累積個人的資產、擺脫金融性無知。以下僅就該兩個政策說明如下：

1. 英國的兒童信託基金（Child Trust Fund）

英國的新工黨（New Labour）在 1997 年上台執政，有感於日益懸殊的資產分配不均困境會排除問題，提出「資產累積」的福利政策成為其社會福利的第四大支柱，即社會救助、就業訓練與個人福利服務等三項以外，但當時的政策作為主要在消極的排除人民儲蓄障礙與積極鼓勵儲蓄習慣。到了 2001 年，新工黨再次贏得主政權，就在其競選的白皮書內列入設置「兒童信託基金」的主張，並宣布將在 2005 年 4 月確定實施。「兒童信託基金」是一個普及性的兒童儲蓄帳戶，每位英國的新生兒各在其出生時及 7 歲的兩個時間點，由政府提供基金贈予（endowment）存入帳戶，積極協助每位英國兒童在其成人時有一些金融性的資產可以開啟其人生的發展。這個政策不但保證每位英國兒童都會從政府得到此筆基金的贈予，而低收入家庭的兒童將得到更高額的基金贈予，同時兼具有累進式（progressive）的所得再分配效果。

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

「兒童信託基金」的理念固然是源於 Sherraden（1991）的資產累積的福利理論，但幾個有關資產分配與影響的實證研究結果更具有鼓舞性。例如一項研究指出，英國有半數人的金融性存款少於 750 英鎊，十分之一人口根本沒有任何存款，而四分之一左右的家戶沒有銀行帳戶，週薪 200 鎊以下的家戶則有 40% 沒有銀行帳戶（Banks and Tanner, 1997）。Whyley 和 Kempson（1999）的儲蓄行為研究顯示，有 56% 的低收入個人儲蓄金額很低，但其中有四分之一的人定期儲蓄，有三分之一的人甚至還進行投資，而深度訪談的質化資料顯示，不管收入多寡，一般人在其一生中或多或少都會有儲蓄行為發生，而儲蓄的行為越早開始越好，規律性的存款人都是在小時候養成的習慣。而 Bynner（2001）的長期研究資料發現，個人在 23 歲以前就有儲蓄或投資等金融性資產累積經驗與成果，與其穩定就業、家庭關係、身心健康、公民事務的參與、工作倫理等有正向的關連。這些研究成果，都有助於英國政府採取資產累積政策的依據。

「兒童信託基金」的目的有三：保障成年的經濟安全、開闊年輕人的生活機會、培養自我決策的責任。為了增進存款總額，「兒童信託基金」帳戶特別設計許多誘因機制，包括免稅的利息所得、七歲存款給付及金融理財教育。根據「兒童信託基金」帳戶的設置，即使的來自政府的帳戶存款贈予要從 2005 年的四月份才開始，凡是在 2002 年 9 月 1 日以後出生的英國兒童皆可申請開設「兒童信託基金」帳戶，該基金帳戶的存款來源大致來自兩個來源，政府的存款贈予與私人的自願贈予，說明如下：

- (1) 開戶存款贈予 (initial endowment)：每位兒童在出生時，只要完成兒童津貼的申請時（該項津貼的申請率高達 96%），政府的 Inland Revenue 就會同時寄發一張價值 250 英鎊的儲蓄券 (saving voucher) 給兒童的家長或法定監護人，作為「兒童信託基金」的開戶存款。
- (2) 額外存款贈予 (additional endowment)：若兒童的家庭收入水準符合兒童優惠退稅 (Child Tax Credit) 的門檻或領有退稅（目前大約是 13,230 英鎊）時，政府會額外提供一筆存款贈予轉撥基金的帳戶內，以提高其儲蓄的立足點。
- (3) 七歲存款贈予 (age-related payments)：為了增加帳戶的存款總額、提醒兒童有關

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

帳戶的存在、鼓勵家長與親友趁此機會加碼贈予等原因，政府將在兒童存戶的七歲生日時額外撥入另一筆存款贈予到帳戶內，目前存款金額尚未確定。同樣地，若兒童家庭收入低於兒童優惠退稅的門檻或領有退稅時，政府也會另外提供一筆額外的存款贈予轉撥入該基金帳戶內。

(4) 私人的自願性贈予：「兒童信託基金」的帳戶也接受來自任何私人性及自願性的贈予，例如家長、親友或兒童自己，這項贈予存款可以享受免稅的優惠處遇。為了避免有人藉這個優惠的存款帳戶避稅，這項私人的自願性贈予來源每年以不超過 1,200 英鎊的額度為限。

為了因應「兒童信託基金」帳戶受到通貨膨脹之影響，政府的各項贈予及私人的贈予上限額都將隨著通貨膨脹率作定期調整。

有關基金帳戶的管理方面，在孩子 18 歲以前，家長或法定監護人就是「兒童信託基金」帳戶的管理人，有義務協助孩子申請開設「兒童信託基金」帳戶、選擇適當的基金投資類型、教導孩子有關帳戶的金融性意義等。根據精算，以每年 7% 的平均回收率與 2.5% 的通貨膨脹率為準，每個月如果固定儲蓄 15 英鎊的家戶，到了孩子十八歲時，該帳戶將累積至少 5,684 英鎊，而加上額外存款贈予（低收入家戶），總存款額將達 6,140 英鎊。

在「兒童信託基金」帳戶的管理投資方面，英國政府傾向採取市場機制來運作，選取經過 Financial Service Authority（簡稱 FSA）立案的金融性機構負責帳戶的開設與投資，家長或法定監護人在收到儲蓄券後必須前往這些推薦的提供機構去開戶，為兒童選擇一個獲利較高、風險較低的存戶帳戶產品（stakeholder CTF accounts），為了配備家長或法定監護人具有足夠的資訊、做出適當的投資決策，政府會聯合 FSA 製作開戶與帳戶管理的資料袋，供參考之用。最後，為了增進兒童及其法定監護人的理財知能，政府將委託 FSA 研議提昇家長與法定監護人的理財知能與帳戶管理技巧，而政府也將相關的理財知能、帳戶現況分析融入學校課程的教學，將有助於理財教育和訓練。

2. 美國的兒童儲蓄基金（KIDS Account Fund）

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

在 2003 年 7 月 22 日，參議員 Rick Santorum (R-PA) 和 Jon Corzine (D-NJ)，眾議員 Harold Ford, Jr. (D-TN)、Patrick Kennedy (D-RI)、Phil English (R-PA) 和 Thomas Petri (R-WI) 同時向參眾兩院提出 American Savings for Personal Investment, Retirement, and Education Act of 2004 (簡稱 ASPIRE Act of 2004)。本法案的目的是希望為每一位在 2005 年 12 月 31 日以後出生在美國的新生兒設立一個「兒童儲蓄帳戶」(KIDS Accounts)，根據國會山莊所發出的新聞稿顯示，這些參眾議員之所以要提出 ASPIRE Act of 2004 是體認到下列幾個事實：今天社會中個人的經濟安全福祉不能只靠「所得」(income) 多寡，還需要有累積各種「資產」(assets) 的能力；美國國內有四分之一的白人兒童、二分之一的黑人兒童生活在沒有存款或資源可以投資的家戶中，發展機會受限；一個富裕的國家應該提供各種機會給人民累積所得與資產，促使每一個人參與社會投資而成為大社會中的一份子。而根據 Federal Reserve 在 2001 年所做的 Survey of Consumer Finances 顯示，美國最高 10% 收入的家戶擁有全國收入的 44%，淨財富總值的 57%，而最低 60% 收入的人卻只有全國收入的 22%，淨財富總值的 17%，財富的不均遠比所得的不均還要嚴重。因此，ASPIRE Act of 2004 建議設立 KIDS Account，讓美國每位兒童及其家人對未來有所期待，讓他們從小就知道自己擁有一些金融性的資源，將來長大可以用來發展自己的資產與增加成功的機會，而帳戶所共同累積的基金也可以用來強化美國的經濟。

「兒童儲蓄帳戶」的設立目的有三：鼓勵養成儲蓄習慣、增進金融理財知能和增加年輕人的機會。在「兒童儲蓄帳戶」存款移轉方面，ASPIRE Act of 2004 建議每位在 2005 年 12 月 31 日以後出生的美國小孩皆可取得開戶資格，只要小孩在 18 歲以下成為美國公民或合法居留者（根據 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 中的 Section 431 之規定），皆可取得開戶資格及存款給付。根據 ASPIRE Act of 2004 的提議，「兒童儲蓄帳戶」之存款來源將包括政府給付（有三類給付）與私人存款兩部分，說明如下：

(1) 自動存款給付 (automatic contributions)：家長只要在新生兒申請到社會安全號碼

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

時就可以同時開戶，帳戶只要一開，美國財政部就會自動地轉帳美金 500 元於「兒童儲蓄帳戶」內。自動給付是普及性的，每位開戶的存戶都可以取的這筆存款給付。

- (2) 補充存款給付 (supplementary contributions)：如果兒童的家庭收入在中位數以下，則政府將會提供單次的補充存款給付到帳戶內，給付金額最高為美金 500 元。這項給付只給家庭收入在中位數（約美金 42,000 元）以下的家戶，凡在中位數的 50% 以下者可以獲得全額的給付，收入在中位數的 50% 到 100% 之間時，則依比率升高而遞減給付。
- (3) 配合存款給付 (matching contributions)：為了增加低收入家戶的儲蓄誘因，每位兒童存戶的家庭收入在中位數以下者，滿 18 歲以前每年所存入的私人存款就可以獲得 1：1 的配合存款給付，但最高給付不超過美金 500 元，也是依比率而定。
- (4) 私人贈予存款：「兒童儲蓄帳戶」的存款可以來自任何私人及自願性的贈予，例如家長、祖父母、朋友、僱主、非營利機構或兒童自己，這種私人性的贈予存款可以享受免稅的優惠，但為了避免有人藉此逃稅，私人存款金額每年以不超過 1,000 美元為限。

根據所提議的法案，「兒童儲蓄帳戶」內所領取各類政府給付及私人存款的上限額，都將隨著通貨膨脹率每五年調整一次。為了增加存款人的責任與回饋，每位「兒童儲蓄帳戶」存戶必須在 30 歲時償還「自動存款給付」的美金 500 元給基金。而在孩子 18 歲以前，家長或法定監護人就是「兒童儲蓄帳戶」的管理人，有義務幫孩子申請「兒童儲蓄帳戶」，恰當選擇基金的投資類型。而為了增進存款總額，「兒童儲蓄帳戶」特別設計許多誘因機制，包括免稅的利息所得、配和存款給付及金融理財教育。根據精算，以每年 7.6% 的平均回收率為準，每年固定儲蓄 300 元的家戶，到孩子十八歲時，該帳戶將累積至少美金 20,000 元。

在「兒童儲蓄帳戶」基金的管理投資方面，ASPIRE Act of 2004 提議將帳戶基金設置於美國財政部之下，可以仿照目前美國聯邦政府的公務員退休計畫 Thrift Savings Plan

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

（簡稱 TSP）的基金經營運作原則，設置一個 Board of Directors 來管理基金，該 Board 會指派一個主任來統籌管理「兒童儲蓄帳戶」的基金，例如監控基金的動用限定於投資目的、提撥使用及行政花費。而為了確保存戶的各項提撥是建設性、累積性的，「兒童儲蓄帳戶」內的存款在 18 歲以前是不可提撥的，除了支付高等教育之用，而存戶在 18 歲以後，可以自由提撥私人存款的部分，但政府給付部分的提撥是有限定用途的，例如的只准用於高等教育、首次購屋及退休準備的支出上，否則有罰則的處遇。最後，「兒童儲蓄帳戶」的存款將不會計入聯邦政府的福利給付之資格審查之內。為了增進兒童及其法定監護人的理財知能，ASPIRE Act of 2004 提議財政部與教育部必須聯合起來致力於理財教育和訓練，兒童知能增進部分將會融入學校課程的教學，法定監護人部分則透過開戶說明或宣傳小冊。

3. 英美兩國兒童資產累積政策之比較

近年來，英、美兩國不約而同的提出兒童資產累積的福利政策，其實都是參考 Sherraden（1991）所提議的以「資產」為基礎的社會福利理論觀點，但在政策設計的福利性質、達成目的與輸送結構上卻有些微的變異性。本文僅就將兩個政策放在一起來看，其獨特之處說明如下：

基金類型	兒童信託基金	兒童儲蓄基金
福利性質	普及性發放及累進性分配	普及性發放及累進性分配
福利理念	金融性資產的累積	金融性資產的累積
達成目的	安全、機會與責任	儲蓄習慣、理財知能與生活機會
開戶存款給付	有（所有帳戶）	有（所有帳戶）
補充存款給付	有（低收入戶，兩次給付）	有（低收入戶，單次給付）
配合存款給付	無	有（低收入戶，依收入水準而定）

私人存款免稅	有（1,200 英鎊上限）	有（1,000）美金上限
使用目的限制	無	有（教育、購屋與退休）
預估儲蓄總額	每月儲蓄 15 英鎊的低收入兒童到滿 18 歲時可以有 6,140 英鎊	每年儲蓄 300 美元的低收入兒童到滿 18 歲時可以有約 20,000 美元的總額存款
儲蓄帳戶管理	市場機制（金融機構提供）	公辦公營（財政部設置委員會）
理財教育訓練	成人：帳戶提供機構 兒童：融入學校課程	成人：兒童儲蓄基金委員會 兒童：融入學校課程

四、兒童資產累積政策在台灣社會現況發展的可行性

貧窮不只是社會正義的議題，貧窮是國家經濟發展的漏洞，是人力資源的浪費，是我們國家未來經濟發展所經不起的損失，而「兒童是國家未來的主人翁」，他們經歷貧窮風險可能形成的短期和長期之社會經濟成本，實在不容忽視。本論文擬從下列幾個社會經濟現況來論述台灣推動發展兒童資產累積政策的有其必要，說明如下：

1. 牽強的福利主義：社會福利學者 James Midgley 稱台灣政府的社會福利發展主軸是一種「牽強的福利主義」(reluctant welfarism)，因為台灣多年來為了「拼經濟」以擠身於富有國家之列，對於建構社會福利與經濟安全制度的投資一向採取相當有限的介入，而任由家庭與鄰里網絡支持系統承擔大部分的福利照顧功能，大幅壓低政府社會福利支出的比例。這可由主計處的電子資料（2002）看出，台灣的中央政府有關社會福利的支出多年來都約佔國內生產毛額（gross domestic product）的 5% 左右，遠遠的低於歐美已發展國家，也低於鄰近的日本，但略高於其他東亞與東南亞國家。在這樣的低度投資福利制度架構下，除非具有職業「身份」的要保人可以享受各種職業保險所規範的現金給付與福利服務外，例如勞保、公保、軍保等條例，而因故無法就業或收入不足維持基本生活水準的個人與家戶，比較難以保提供兒童足夠的經濟安全，進而影響其未來的生活機會。

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

2. 有限的經濟安全網：傳統的社會救助制度之設立是以照顧經濟匱乏的國民為主，採取「所得維持」的消極性掃除貧窮策略，提供現金補助(in-cash)與福利服務方案(in-kind)以補充(supplement)其收入所得的不足(孫健忠，1995)，發揮所謂的「安全網」(safety net)作用。但為了避免鼓勵不勞而獲的社會病態、降低工作勤奮的誘因，作為經濟安全網的社會救助制度之設計一方面採取壓低貧窮線的策略，以財力調查(means-tested)的守門人機制(gatekeeper)嚴格管制與篩選符合社會救助資格的低收入戶人口(朱育慧，1996；姚惠美，1995)，在這種有限制的經濟安全網機制下，台灣的低收入戶人口數比例因此一直維持在 0.55% 左右，家戶數比例維持在 0.80% 左右，經濟安全的保障其實是相當的有限。
3. 貧窮家戶形貌的改變：相對於 2000 年以來的高失業率時期，台灣的低收入戶人口數也在 2000 年時調升至 0.70%，而家戶數比例則調升至 0.99%，和過去接受社會救助人口的低度成長趨勢相較，增加的趨勢相當明顯。根據內政部的電子資料(2002)推算，台閩地區社會救助戶人口組成的變遷顯示，第一類(款)(生活照顧戶，指全家人口均無工作能力的老弱殘疾家戶)的戶數比例自 1996 年的 15.9% 下降到 2000 年的 6.1%，而第二類(款)(生活輔導戶，指全家人口有三分之一有工作能力者)的戶數比例自 1996 年的 36.2% 下降到 2000 年的 33.4%，而第三類(款)(臨時輔導戶，指全家收入未超過人每月最低生活費用的總和者)的戶數比例則自 1996 年的 47.8% 增加到 2000 年的 60.5%，顯見新加入社會救助的低收入家戶主要是由有較多工作能力成員的第三類家戶，取代了部份傳統的老弱殘疾低收入戶人口，形成所謂的工作貧窮人口(the working poor)。為了因應突然增加的工作貧窮人口，各國政府無不積極思考有效的福利策略，以積極協助他們融入主流社會，避免經濟人力的浪費。
4. 人口結構的變遷：過去二、三十年來，台灣地區的家庭組成起了很大的變化，受到出生率與死亡率的雙向下降，老年人口的比例在 1993 年時已經超過 7%，進入「老人國」的行列，總生育率在 1985 年突破每對夫妻出生不到 2 人的比例，家庭趨向「少子化」的發展趨勢。人口結構的轉型與家庭的變遷是互為因果的，家庭的變動牽動了台灣人

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

口組成的變動，例如在本世紀初的人口組成呈現幼年多於老年人口之金字塔結構（上窄下寬），隨著出生率下降，金字塔的底部逐漸縮少、頂部卻相對擴大，變成上寬下寬的水桶形狀。工業化國家的社會福利機制立基於生產人口與依賴人口間的互惠契約而得以運作，因此鉅視的人口結構轉型必然衝擊相互支持的社會福利設計，例如受惠人數的增加與給付金額的管控。相對於老年人口增加的不可逆趨勢，政府有必要提出有效的福利措施逆轉日益明顯的少子化發展趨勢。

5. 教育及文化性消費性支出的增加：台灣的經濟發展也帶動家庭消費支出類型的變動，過去家戶的支出高比例的用在食品、飲料與煙草必需支出，這幾年則比較明顯的增加比例則在有關「娛樂教育及文化服務」的消費支出。例如在 1970 年，家戶的消費性支出在「娛樂教育及文化服務」類上佔了 2.66%，到了 1980 年代，增加到 8.18%，1990 年更到達 13.34%，2000 年是 13.51，而同時間的食品支出從 1970 年的 52.46% 降到 2000 年的 24.21%，非常明顯的相對變動。如果進一步的觀察不同所得程度的家戶之消費性型態，根據主計處（2003）的資料顯示，最高 20% 可支配所得的家戶的消費支出平均為 6.075 倍，其中用在「娛樂教育及文化服務」的花費，最高可支配所得家戶的消費支出是最低家戶的是 7.814 倍，若單獨計算「教育與研究費」細項，則倍數擴增到 9.789 倍。

6. 降低社會排除程度：有一份雜誌—商業週刊在其第 800 期（2003, 3, 24-30）的報導中，用「一個世界，兩個台灣」的聳動標題描述兩個立足點不同的兒童未來的生活機會落差，批判全球化帶來的新貧風暴衝擊的不僅是失業的成人，還將生活於其間的兒童置於高貧窮風險之中。「社會排除」指的是個人或區域同時遭受各種問題的影響，這些問題包括高失業率、多低技術人口、多低收入家戶、住宅品質差、高犯罪率、不良健康比例高及家庭解組比例高等現象。根據民國九十年兒童生活狀況調查資料顯示，收入在兩萬元以下的家戶大多聚居在都市化程度較低（第一級）的鄉村地區（18.52%），較少聚居於台北市這種大都會地區（3.61%），而他們也較多集中於單親家庭（13.82%）與祖孫二代（21.54%）型態的家庭，較少見之於核心家庭（3.26%），隱含著貧窮

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

兒童家戶的城鄉落差與家戶差距之分配偏態。

俗語有諺：「兒童為國家未來的主人翁」，如果我們能夠仿效英、美兩國提議一個以「資產」為基礎的社會福利政策給兒童，像「兒童信託基金」所設定的目的一樣，保障成年的經濟安全、開闢年輕人的生活機會、培養自我決策的責任，提供兒童一個有希望的未來。

鄭麗珍 (2004)。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

參考文獻

中文部分

行政院主計處 (2002)。取自 <http://www.dgbas.gov.tw/three/>

行政院主計處 (2003)。取自 <http://www129.tpg.gov.tw/mbas/income.htm>

內政部 (2002)。取自 <http://www.moi.gov.tw/stat/>

內政部統計處 (2001)。中華民國九十年臺閩地區兒童生活狀況調查報告。臺北：內政部統計處。

內政部民政司 (2004)。取自 <http://www.moi.gov.tw/stat/>

王永慈 (2002)。以兒童經濟福祉為思考的家庭政策。載於中國文化大學社會福利學系 (主編)，*社會福利策劃與管理* (頁 83-95)。臺北：揚智文化。

朱育慧 (1996)。反貧窮政策中的工作倫理：從美國經濟論台灣的反貧窮政策的發展。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。

宋欽增 (1993)。從國富調查衡量家庭財富分配。*主計月報*，75(3)，6-14。

林美伶、王德睦 (2000)。貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組成之影響。*臺灣社會福利學刊* (電子期刊)，1，93-124。

姚惠美 (1995)。工作倫理與社會正義的取捨：論我國的所得維持政策。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。

孫健忠 (1995)。台灣地區社會救助政策發展之研究。台北：巨流圖書公司。

郭奕伶 (2003)。一個台灣，兩個世界。*商業週刊*，800期，24-30。

張清富 (1995)。單親家庭現況及其因應對策之探討。臺北：行政院研究發展委員會。

齊力 (1990)。臺灣地區近二十年來家戶核心化區式的研究。*臺灣大學社會學刊*，20，41-83。

劉玉蘭、林至美 (1995)。社會福利政策之經濟背景分析。*社區發展季刊*，70：33-45。

薛承泰 (2004)。變遷社會中的「臺灣之子」：兼論貧窮兒少化。台北：台灣人口學會年

鄭麗珍 (2004)。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

會。

英文部分

Banks, James & Tanner, Sarah,(1997). Evidence on Saving and Wealth, In *Helping people to Save: The Modernisation of Britain Tax and Benefit System, Number Seven*(pp3-8). HM Treasury.

Bradbury, B. & Jantti, M. (2001). Child poverty across twenty-five countries, In Bradbury, B., Jenkins, S. P., and Micklewright,(Eds.). *The Dynamics of Children of Poverty in Industrialized Countries*.(pp62-91). Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Brooks-Gunn, J., Duncan, G. J. & Maritato, N.(1997). Poor families, poor outcomes: The Well-being of children and youth. In Duncan, G. J. & Brooks-Gunn, J.,(Eds.). **Consequences of Growing Up Poor**(pp1-17). Russell Sage Foundation, New York, NY.

Bynner J. (2001). The effects of assets on life chances. In Bynner, J. and Paxton, W. (2001) *The Asset-Effect*(pp17-35), London, UK: Institute for Public Policy Research.

Center for Social Development (2001). *Savings and Asset Accumulation in Individual Development Accounts*. George Warren Brown School of Social Work, St. Louis, MO: Washington University,.

Gotschalk, P. and Smeeding, T. M. (1997). *Empirical evidence on income inequality in industrialized countries*. Mimeo, Boston College.

Haggard, S. (2001). Institutions and globalization: The aftermath of the Asian financial crisis. **American Asian Review**, **19** (2), 71-98.

Hort, S. E. O. & Kuhnle, S. (2000). The coming of East and South-East Asian welfare States. **Journal of European Social Policy**, **10**(2): 162-184.

Jacobs, D. (1998). *Social welfare systems in East Asia: A comparative analysis*. London, UK:

鄭麗珍 (2004)。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

CASE, LSE.

Kerongkaew, M. (2002). *Social consequences of the East Asian economic crisis*, in K. T. Lee (Ed.) *Globalization and the Asia Pacific Economy*. London, UK: Routledge.

Kwon, H. J. (1997). Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. **Journal of Social Policy**, 26 (4), 467-484.

Lau, L. J. (1990). *Models of Development: A comparative study of economic growth South Korea and Taiwan*. San Francisco, CA: ICS Press.

Mishra, R. (1984). *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Brighton, UK: Wheatsheaf Books.

Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

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

Stoesz, D. and Midgley, J. (1991). The radical right and the welfare state, In Howard Glennester and James Midgley (Eds.) *The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment*(pp.24-42). Savage, MD: Barnes and Nobles.

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

Thornton, A. and Lin, Hui-Sheng (1994). *Social Change and The Family in Taiwan*. The University of Chiago Press.

White, S. (2001). Asset-based egalitarianism: forms, strengths and limitations, In Sue Regan (Ed.) *Assets and Progressive Welfare*(pp 4-16). London, UK: Institute for Public Policy Research.

Whyley, C. and Kempson, E. (1999). *Understanding Small Savers: Volume one*, Pearl

鄭麗珍（2004）。從英美兩國制訂兒童資產政策談起。

Assurance.

Whyley, C. and Kempson, E. (2000). *Understanding Small Savers: Volume two*, Pearl

Assurance.