

兒童發展帳戶在美國： 政策、評估與研究

黃進、李靜玲、李璧如

壹、前言

近日參與由美國華盛頓大學（Washington University in St. Louis）的Michael Sherraden教授率領的社會發展中心（Center for Social Development）團隊與臺灣推動兒少教育發展帳戶的政府部門密切的交流，了解臺灣目前推動帳戶的具體情況及面臨的挑戰。我們團隊都認同目前臺灣兒少教育發展帳戶由中央政府推動、並經立法院通過相關規範，這是非常重要的開始。再者，過去兩年的推動成效，已經有相當高的開戶率，約有近45%的低收入戶／中低收入戶符合資格的兒童開設了帳戶，開立帳戶且有存款的家庭也達到了75%（衛生福利部，2019）。以我們團隊長期協助推動兒童發展帳戶的經驗來看，這樣的開戶率和存款率，尤其以採用申請制的方案來說是非常好的模範，我們團隊認為臺灣的推動模式是值得學習

的，甚至對於想進一步推動兒童發展帳戶的美國，都提供了很好的借鏡的經驗。

而接下來則主要借重過去的工作經驗，跟大家談談美國目前兒童發展帳戶推動的情形，包含：政策發展的狀況、相關研究，以及方案評估的發展。兒童發展帳戶在美國的推動主要是根基於Sherraden教授的資產累積理論，在方案的發展及推動面向，皆經歷不同的嘗試，後續會就這些層面來進一步說明；至於評估的部分，由於不同的角色，如政策制定者、政治決策者、或是由非營利組織推動的方案等，可能會採取不同的角度來評估問題，也會有不同層面的評估需求，層面涵蓋廣泛，在此將以一些過去的評估研究經驗來談美國的兒童發展帳戶的發展研究評估。

貳、新型態的社會投資政策

要深入了解兒童發展帳戶政策，必須

將之放在政府政策的框架脈絡來檢視，兒童發展帳戶並不是一個簡單的帳戶而已，這是政府的投資政策—以資產建立為主軸的社會投資政策，意即將社會投資模式與福利服務提供模式緊密相連，屬於新穎的社會福利模式，具有重要的政策意涵。為什麼需要新一代的社會投資社會福利模式？因為傳統的救助和社會福利服務不能夠具體解決實質的問題。以美國為例，過去的救助服務是以收入為主的社會救助，然而在過去50年間，貧窮率一直維持在12%左右（U.S. Census Bureau, 2019），換句話說，雖然有健全的收入穩定的社會福利政策，卻不足以改善問題，因此確實需要探討新的途徑。再者，因勞動結構改變、新科技發展、全球化迅速的情況下，社會福利體制必須要考量怎樣才能夠創造重新分配的更好機會，而不再僅是提供的社會福利。從這個角度來思考，「兒童發展帳戶」就是一個獨特的社會政策，強調投資、強調發展的一個社會福利新模式。

理解兒童發展帳戶的政策特殊性後，進一步來認識它的概念主軸，具體來說，可以把兒童的發展帳戶認為是一個儲蓄和資產建立的帳戶，目前美國的發展，有些是以政府辦理為主，有些則是非營利組織在推動，然而最理想的狀況，應該是由政府設置一個公共政策的框架，去發展一個平台，藉由資產建立的模式，全面性的整合各個不同客群的發展目標。

因此，當推動兒童發展帳戶方案時，在理想狀態下，建議應包含幾個面向：第一個面向是經歷參與者整個生命週期，帳戶最好是從兒童一出生的時候就開始建立，從這個觀點來看，臺灣的兒少教育發展帳戶就是具備這一個重要面向，自兒童一出生就開設這樣的一個帳戶。為什麼需要強調這是依照生命週期，自出生開始就設有發展帳戶？包含幾項重要原因：第一個原因是不論是資產或財富的積累，只有時間才能產生效果，時間越長，資產才可能累積越大；因此，如果讓兒童一出生就開設帳戶，這樣就會有最長的時間允許財富的增長，是重要且實際的考量點。第二個原因是個體在生命歷程的發展中，不同的生命階段往往都會有不同的需求，比如說在青少年期主要是接受教育，至18歲也許上大學，之後也許要就業、創業，還有組成家庭，乃至於老年期退休，在每個不同的生命階段，對於資產的累積有不同的需求。人只有一個經歷整個生命週期的機會，期望透過兒童發展帳戶的設置，能夠滿足各個時期不同的需求。

第二個面向則是一個普遍性的兒童發展帳戶，就是所有符合資格的孩子都要能夠進入這個帳戶，以協助他們在未來有較大的發展可能，在新加坡及美國的方案設計皆是希望所有的孩童都能夠有機會參與到這樣資產累積的效果。以普遍性方式來推動兒童發展帳戶是有實務性推動考量，

以美國的推動經驗來說：首先，這樣的策略具有政治上的優勢，因為涵括所有人，而不是只針對一個或某幾個族群，所以政治上較能獲得支持；其次，行政面的考量，如果帳戶是對於所有符合資格者採自動開戶的方式，則不需要另外耗費人力與時間去做資格的認證，因為身分的認證、邀請有符合資格的人來參與方案，都是很大的行政成本；再者，關於銀行管理帳戶的成本，如果只有低收入戶開設兒少發展帳戶，面對這些帳戶存款即使是微小的成長，銀行也需要投入管理的成本。在美國的實踐經驗中發現，如果是開設普遍性的帳戶，所有兒童都開設發展帳戶，其中部分家庭較富裕的小孩，他們的家庭往往會存入更多的資產，這些將給銀行管理者提供額外的利潤，這些利潤就可以分攤給低收入家戶的管理成本，因此這樣普遍性的兒童發展帳戶，包含了長期成本利潤維持的重要考量點。美國長期推動兒童發展帳戶的實踐過程中，在開戶和存款方面，一直希望能朝向自動開戶和存款方向發展，我們了解目前臺灣的推動過程也面臨如何協助更多人開戶及儲蓄的挑戰，然而根據過去的實務推動經驗發現，如果能夠採用自動開戶的方式，而不是讓符合資格的參與者經過繁雜的文件和申請的程序，基本上就能夠實現接近九成九的開戶率。此後，再根據各個家庭所接受的相關福利，或是賦稅回饋、政府補助等，與自動儲蓄

的機制連結，用這樣的方式增加他們的儲蓄就是兒童發展帳戶理想的發展狀況。

最後是關於兒童發展帳戶的限制用途使用，不允許家庭把這些儲蓄來的資產用在消費，而是希望家戶能夠把這些儲蓄的資產用在未來的長期發展；這也就呼應了目前臺灣推動為期18年的方案，是期望能夠協助維持長期而穩固的帳戶的目的，基於這樣的目的也才能說服參與家庭定期參與，不至於中途退出。

根據上述重要面向，我們可以參酌新加坡的案例，新加坡的方案在很多方面都實踐了我們所強調的理想的兒童發展帳戶應該具有的特徵，在用途方面允許兒童發展帳戶儲蓄的資產用在幾個不同的面向，包括教育、健康、強調社會資本的，這個帳戶的設計是貫穿生命週期時間軸線，採普及式的自動開戶，也就是所有的人都可以參與，是屬於綜合型的兒童發展帳戶（如圖1，Loke & Sherraden, 2019）。

參、兒童發展帳戶型式的發展趨勢

在深入了解從兒童發展帳戶政策上的意義、和三個重要面向後，接下來以目前美國幾個州正在推行的兒童發展帳戶方案，來說明方案的具體執行細節。其中，緬因州的兒童發展帳戶，就是特別的案例，緬因州的方案是在2008年開始的，方

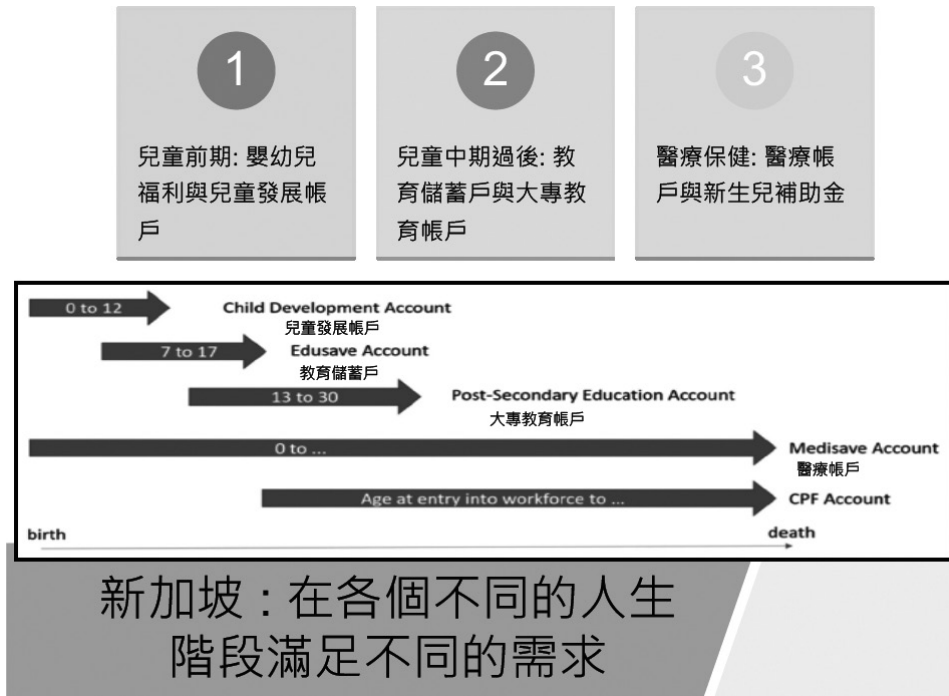


圖 1 新加坡兒少發展帳戶模式

案初期是採申請後開戶的方式，在申請形式的階段中，最高達到40%的開戶率，為了達到這個目標，過程中花了上百萬美金的廣告預算進行推廣；後來，方案在2014年改成自動開戶的模式，意味著將廣告預算都省略、就能夠達到這種原則上百分之百的參與率。緬因州的兒童發展帳戶結構設計，是建立在一個集中帳戶的基礎上一大學教育體系的529帳戶，這個529帳戶設計是聯邦政府制定法律，交由州政府來執行，因此，這是一個長期、穩健、且統一的帳戶結構，在一開戶的時候，州政府會提供最初的開戶補助500美元。其他州也有不同的特別作法，如康乃狄克州也是

在一出生就開設529教育儲蓄帳戶，但是採後續提供最高250美元的相對提撥款方式，各州可能有不同的個別情況，但整體來說，方案在設計時都是思考著如何能使方案成效達到最理想的狀態：是否是出生就開戶、是否使用上是便利的、是否採統一的帳戶結構、是否對於低收／中低收入家戶給予額外補助等，再者，選擇使用的銀行帳戶，是否可以用於投資、甚至使帳戶資產進一步增值等都是思考的議題。在美國推動多年的經驗可知，這些家戶頭裡的資產，都有進一步的增加，因此在設計追蹤研究時，也會納入這類問題：是採用什麼樣的帳戶結構、何時開始提供金融帳

戶、現階段的政策發展情形等，希望對不同的方案進行了解。再看到臺灣的兒少教育發展帳戶，目前已經是經立法院通過保證帳戶能夠長期發展的政策，在政策推動兩年後，思考下一步時，可以根據前述討論的幾個面向，思考如何能夠達到更好的政策執行。

目前兒童發展帳戶在美國的發展情形是如何呢？截至2018年，美國約有65個兒童發展帳戶方案，遍及34州、有近46萬的孩童擁有兒童發展帳戶。這樣的數量是如何達到的？其中有80%的孩童都是經由opt-out（自動開戶）的方式開戶的，也就是說是由機構或是政府協助他們自動開設這樣的帳戶，因此可以說opt-out（自動開戶）是主要的一個趨勢，是能夠真正實現所有的孩童都能擁有兒童發展帳戶—最有效、成本最低、累積效果最大的方式。而這些兒童發展帳戶又是採什麼樣的帳戶類型？數據指出目前將近50萬的新生兒，有84%都是參與以聯邦的529大學儲蓄帳戶的方式。由於兒童發展帳戶是為孩子投資、並且由政府來發動讓所有個體都能夠參加，因此藉由529帳戶來推動方案能夠使成本迅速的降低，不論是對低收入戶或對機構來說都是，因為不需另外再找銀行開戶，所有的帳戶監督、投資成本等都已納入529儲蓄帳戶，是一種低成本、且有效的模式。

再者，529教育儲蓄帳戶的後台管理

可以因應特別的服務輸送需求做改變，包括產出評估報告、福利數據等，在美國對於這樣要求福利投入與產出的評估資料的建議是很常見的，一方面將政府推動的兒童發展帳戶與具體的福利服務做連結，另一方面將資產累積和社會服務混合在一起，這也是回應Sherrdan教授所提的這是新穎的社會政策發展，臺灣的方案未來也可以思考這樣發展。以美國的經驗具體來說明：目前有74%的方案提供開戶補助，即開戶金、有64%的方案有提供相對配合款，也就是說如果你存款，會給你相對的補助、此外還有46%的方案在特殊時間點提供激勵機制，例如到5歲生日，給予額外補助、或孩童學習成績非常好，也再給予額外補助，可以說是另類的補助模式；大約有一半的兒童發展帳戶連結資產累積和其他政策目標，例如教育：希望孩子天天都去上學，在學校沒有不良行為、能夠達到更好的成績，即可以採用兒童發展帳戶這樣的平台，連結社會服務、設定獎勵里程碑。據此可知，兒童發展帳戶有非常廣闊的應用空間，因為帳戶平台本身就是具有廣闊發展性、可以連結金融結構的設計。進一步發想，如果機構在補助的金額方面較為有限，甚至可以思考採用抽獎的方式，例如有一些家戶持續的幾個月都按時存款，然而資源沒有辦法給所有的家庭都提供額外的補助時，設計以樂透或抽獎形式來給符合要求的家庭補助。由此可

知，方案推動的設計可包含許多開放性、創造性的想法，怎樣的創造性最容易促成政策發展、怎樣的金融補助能夠協助政策推展，都可以加以考量。

在方案設計的目標上，目前美國的兒童發展帳戶方案亦和許多兒童發展策略目標相互融合，由於資產累積的終極目標就是個體發展，因此兒童發展帳戶與社會發展目標緊密聯繫的，普世的目標如大學教育、健康、早期的兒童發展、或金融能力的建置、以及家庭養育能力的培養等，基於這些共同目標，兒童發展帳戶確實可以成為一種發展的平台，並容納各種發展的目的。

最後是關於兒童發展帳戶的資金來源，在美國最主要的來源是基金會、社會福利預算或個人，面對各種不同的資金來源，或許未來可以發展到設立一個開放的帳戶讓社會各界的支持都能進入，以支持兒童發展帳戶，如此一來就更有機會協助低收／中低收家戶資產累積的可能性。但仍強調一點，推動兒童發展帳戶最終的目標是經由資產累積來實踐個體的發展，而不是要藉由儲蓄行為來實踐個體的發展，個人及家庭的儲蓄、存款都是資產累積的一項重要的策略，但不是唯一的策略。至於要如何能夠增加低收入家戶的儲蓄、甚至額外的儲蓄，都必須了解這些家戶本身是缺乏相關積極資源的，因此協助他們學習到如何增加資源的策略，如透過多元的

資金取得、協助他們擁有資產，當他們擁有資產、才有可能改變他們發展的機會。因此，如前述討論使用不同的資源、策略，以作為幫助這些家庭積累他們額外的金融服務的誘因，例如大部分方案都會提供第一筆的開戶儲蓄獎勵，或以兒童發展帳戶做為一個平台，納入各種不同的個體發展需求，即可了解到美國的作法不僅希望能夠協助家庭積累資產，也同時發展社會對於兒少發展的期望目標。

肆、兒少帳戶的評估研究

評估是政策推動後的重頭戲，兒童發展帳戶方案也不例外，華盛頓大學社會發展中心在美國長期投入兒童發展帳戶政策的研究，此外各州或這類方案的推動者亦有發展相關評估研究。現階段多數的評估研究，大致包括三類的研究問題：

第一類研究問題是經由這個資產累積會對兒童發展有什麼樣的影響，包括對家庭會有什麼樣的影響、短期、中期、長期的影響分別會是什麼、會不會影響父母跟孩子對教育的態度和期望、對未來發展的期望、而最後會不會改善兒童的學習教育成就、會不會改善家庭的金融處理能力，甚至更廣義、更宏觀的社會層面：會不會改善平等、能不能體現社會的價值，或者也有些研究問題是涉及有沒有改變這個家庭的社會行為，這些研究問題所帶來的研

究發現都是要幫助我們逐步的改善政策，例如政策中的哪個面向或元素對於兒童發展的結果是有具體的、正面的影響。

另一個重要的研究問題是要如何能夠幫助家戶投入這個資產累積的過程，也就是說不僅要測量資產累積會帶來何種效果，同時也需要了解這樣的政策是否可以長期、穩定、普遍性的實施，如何發展所謂「包容性發展帳戶」擴大參與，是政策推動的關鍵議題，必需思考運用合適的政策框架、政策結構，需考量的問題如：具體的政策目標為何、如何操作政策的設計，來幫助家庭參與方案、幫助家庭增加收入、幫助家族和參與者有更多的互動等，如何設計我們額外的福利服務與兒童發展帳戶方案相互扣連；方能實現大規模推動，以利符合資格的小孩都加入平台。

最後一類的研究問題則是許多政策決策、制定者都會希望知道在推動方案的過程中，如何能夠追蹤、記錄、了解方案參與者，關於這個面向政策制定者著重於操作執行方案時，需要依照什麼指示、能怎麼跟銀行溝通、跟家庭溝通、和方案的發展、後續執行情況等。

整體歸納來說，評估的研究問題大致可分上述三類，其中細部研究問題可能因地制宜，即不同地區可能需面對不同的問題，即便在美國不同的方案也是有不同的情況。

伍、美國SEED OK (SEED for Oklahoma Kids) 實證研究

過去十多年間華盛頓大學社會發展中心研究團隊在Sherraden教授的領導下推動一個大規模兒童發展帳戶的實驗，以準實驗設計來進行，針對2007年的所有在奧克拉荷馬州出生的新生兒中抽取隨機樣本，因為是從全部可得樣本中抽取樣本，因此研究發現是可以推論到整個人群，研究選取了2,704個新生兒，分別以50%放進實驗組、50%放進控制組，在兒童發展帳戶的作法是採取用529大學儲蓄帳戶（529 College Savings Plan），因為這是既成的工具，不需要再與金融部門重新洽談，是現有的低成本便利載具。其中實驗組的孩子，以自動開戶的方式開設529帳戶，而對照組的則是有由州政府設立帳戶（state-owned Seed OK CDA account），屬於州政府的儲蓄帳戶，帳戶裡的錢是要給小孩使用的，該帳戶有提供給每一個小孩1,000美元的開戶存款。而529帳戶為了鼓勵儲蓄，會提供100美元的開戶誘因，如果家戶在這個自己擁有的儲蓄帳戶中存錢，會提供他們一定程度的配對，這是整體的政策結構，採取一出生就開設自動開戶、自動入帳的帳戶，並且給予低收／中低收家戶提供額外的金融補助（如圖2，Huang, Nam & Sherraden, 2013）。

實驗的進行是由州的財政單位來協



圖 2 Seed OK 實驗組設計

助，因為這樣的政策工具是由財政部門來負責管理，並協調納入衛生福利、教育等部門，據此可知，這個實驗的推動是一個多功能：包括市場部門和政府部門的相關協調、並結合社會發展中心來發展兒童發展帳戶的體制框架。因此，兒童發展帳戶需要一個蒐集研究數據的平台，試想如福利部門只能聚焦提供社會服務的內涵、卻無法思考如何透過資產累積來影響家戶接受政府的指引，其方案效果將不盡理想；然而如有一個平台能蒐集不同的數據，包括方案參與問卷的數據、銀行、兒童發展帳戶體系的資料、出生時、相關福利使用的數據資料，形成了一個資料庫，適時提供相關數據和政府部門服務的連結，如政府的稅收需從金融部門獲得，並與社會福

利等各式各樣的數據加以搭配，據此進一步發展其他社會服務，將能擴大發揮社會投資的效果。

在此研究中有幾項重要的發現：幾乎所有實驗組的兒童都參加了自動開戶的兒童發展帳戶，所以參與率基本上能夠達到百分之百，對比控制組，需要自己去開戶的話，只有30%開戶率，是很大的差距，而且在預算上並沒有多餘的支出，僅是政策的設計上稍微更動，就實現了原則上的全員參與，對於低收入／中低收入家戶的孩子，也協助累積一些基礎。在2014年時，實驗組的人存有1851美元，而控制組平均是323美元。

研究更進一步發現，此一兒童發展帳戶僅是帳戶的擁有、和少量的資產，對於

家庭就有重要、非金融的影響，例如從生命週期來看，小孩四歲時，可以看到實驗組的父母對於小孩有非常高的教育成就與希望，根據研究中可知，父母對小孩的教育期望與小孩往後教育所達到程度是有高度影響性的。在現實的情況下，許多父母在小孩一出生對於他們有著高的期望，然而隨著現實的發展，希望逐漸慢慢降低，但是在研究過程中發現，這個實驗有可能維持父母對小孩的高期望，這是重要的心理層面的成就。同時，研究也發現實驗組中的媽媽多認為不應使用懲罰性的教育方式來對小孩進行教育、進而在養育方式上有所改善。並且在實驗過程中，研究者並沒有增加相關的社會服務，如提供養育的資訊、亦沒有提供改善教育方法的協助。研究也顯示，兒童發展帳戶有助於減少媽媽有憂鬱症的情況、改善媽媽的精神、憂鬱的狀況，同時也減少了小孩的行為問題。再者，研究中更發現這個方案對於低收入／中低收入家戶有更大的效果，換句話說，是這樣一個普遍性的框架，能夠成為低收入／中低收入家庭的更大後援力量、更正面的效果（Huang, Nam & Sherraden, 2013; Huang, Zou & Sherraden, 2019）。

陸、結論

藉由華大社會發展中心過去的經驗和研究，可歸納出普遍性參與的重要、以

及自動開戶的帳戶方能夠有效的管理，甚至搭配既有的政策去運作、才是最有效的辦法。推動兒童發展帳戶，使方案不僅有金融上、經濟上、政治上的效果，同時更能幫助兒童家庭未來長期發展上產生非金融性效果、並且改善家庭的儲蓄；事實上，從本文的討論可知在發展兒童儲蓄帳戶方案時，在設計過程中即可以將期望達到的結果一併納入考量：從帳戶的設計、實施、評估和後續研究都要思考，尤其臺灣的兒少教育發展帳戶已經是立法院通過的法定政策，有更大的空間進行設計；最後，目前除了全國推動的兒少教育發展帳戶、許多縣市也有自行發展的儲蓄帳戶方案，建議各方案的工作人員可以聯合起來形成一個網絡，大家互相學習、分享經驗，也能對於方案的進一步實施、改善都會有幫助。

（本文原發表於衛生福利部委託107年度「強化脫離貧窮措施量能計畫」項下辦理之「強化脫離貧窮措施國際研討會」的第二場專題演講，主講人為黃進教授，經他同意改寫後投稿。）

（本文作者：黃進為美國聖路易大學社會工作學院副教授；李靜玲為銘傳大學公共事務學系助理教授；李璧如為衛生福利部社會救助及社工司科長）

關鍵詞：兒少教育發展帳戶、資產累積、社會投資、脫貧方案

 參考文獻

- 衛生福利部 (2019)。「國際消除貧窮日 見證兒少帳戶開戶家庭脫貧自立」新聞稿，<https://www.mohw.gov.tw/cp-4252-49663-1.html>。
- Clancy, M., & Beverly, S. (2017). *Statewide child development account policies: Key design elements* (CSD Research Report No. 17-30). St. Louis, MO: Center for Social Development, Washington University in St. Louis.
- Grinstein-Weiss, M., Kondratjeva, O., Roll, S., Pinto, O., & Gottlieb, D. (2019). The Saving for Every Child Program in Israel: An Overview of a Universal Asset-building Policy. *Asia Pacific Journal of Social Work and Social Development*, 29(1), 20-33.
- Huang, J., Nam, Y., & Sherraden, M. S. (2013). Financial knowledge and child development account policy: A test of financial capability. *Journal of Consumer Affairs*, 47(1), 1-26.
- Huang, J., Zou, L., & Sherraden, M. (2019). Inclusive child development accounts eds.. *Asia Pacific Journal of Social Work and Social Development*.
- Loke, V. & Sherraden, M. (2019). Building assets from birth: Singapore's policies. *Asia Pacific Journal of Social Work and Social Development*, (1), 6-19.
- Prosperity Now. (2017). *Investing in dreams: A blueprint for designing children's savings account programs*. Washington, DC: Prosperity Now.
- Prosperity Now. (2018a). *The movement soars ahead: The state of the children's savings field 2018*. Washington, DC: Prosperity Now.
- Prosperity Now. (2018b). *Current and planned research on children's savings accounts*(Updated October 2018). Washington, DC: Prosperity Now.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the Poor*. Armonk, NY: ME.E. Sharpe.
- U.S. Census Bureau (2019). Income and Poverty in the United States: 2018, <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2019/demo/p60-266.pdf>. 2020/02/25作者讀取。