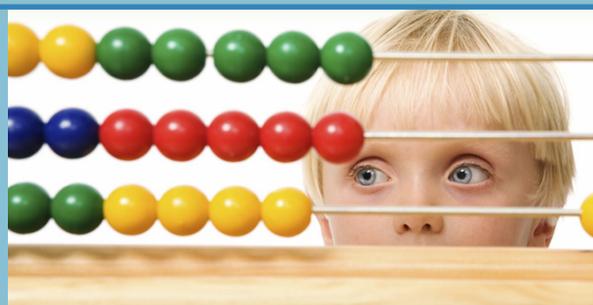




Center for Social Development

GEORGE WARREN BROWN SCHOOL OF SOCIAL WORK

美国的资产建设： 政策创新与科学研究



迈克尔·史乐山博士，主任
邹莉硕士，国际部主任



Washington University in St. Louis



Center for Social Development

GEORGE WARREN BROWN SCHOOL OF SOCIAL WORK

美国华盛顿大学社会发展中心

美国的资产建设： 政策创新与科学研究

迈克尔·史乐山博士, 主任
邹莉硕士, 国际部主任

美国密苏里州圣路易斯市华盛顿大学
(校内信箱 1196 号) 社会发展中心
网址 <http://csd.wustl.edu>
电话 1-314-935-3469
电子邮件地址 lzou@wustl.edu

CSD Research Report
No. 09-68

Campus Box 1196 One Brookings Drive St. Louis, MO 63130-9906 • (314) 935.7433 • csd.wustl.edu

 Washington University in St. Louis

目录

第一章.	为什么社会政策中要有包含性的资产建设?.....	1
第二章.	以资产为本政策的概况.....	4
第三章.	示范个人发展帐户—“美国之梦”示范工程.....	17
第四章.	从科研到政策：实施个人发展帐户之路.....	23
第五章.	科研方向.....	26
附录：	资产独立法.....	31

第一章. 为什么社会政策中要有包含性的资产建设?

广义的讲,资源决定了贫穷与发展.但是,资源的构成可以由不同的理论和方式来解释.在发达国家的学术届中,有关贫穷和小康的讨论主要集中在收入的多少上.收入被看作为消费的代理,有时被认为是解决消费和(或)困难的直接措施.在社会政策中,扶持收入的政策传统上大多通过社会保险实施.不同的国家有不同的政策,有的是通过大众资金(或定额给付)实施;有的是通过家计调查式的社会资助(“福利”)实施.

这种传统的收入支持政策已经在很大程度上减少了转支后的贫困(特别是在美国老年人中).但是,总的来说,收入政策并没有改善转支前长期的贫困,也就是说他们未能使贫困家庭得以发展.就这个原因,收入支持本身不足以作为一个社会政策.

我们已经提议并开始检验以积累有形资产和金融资产为发展策略的有关理念[1].最新的研究已经支持了有关拥有资产可以产生福利效应的命题(如更着眼于未来、更有自我效能、更积极地参加民事活动、改善子孙后代的福利等) [1, 2 和第二章].这些命题制定并检测假设的研究日程.这个理念的理论基础是非贫穷的人们受益于资产建设政策,而大部分穷人则没有机会参与资产建设.

资产帐户作为一个政策工具当然能够被用于资产建设的其它方式(特别是人类资本).比如说,设立儿童(或青年)帐户的主要目的之一就是进行金融教育和培训.与大多数经济发达国家相反的是,美国从未为儿童的月生活费立过法.但是,为教育而设的儿童储蓄帐户可能会有比较大的政治潜力[3].

向资产帐户发展的潮流

自以收入为本的政策出台以来,世界上已经发生了很大的变化.可以肯定的是,人们在没有就业时需要收入的保障.但是,光靠收入是不再够的.在信息时代里,正在崭露头角的高科技劳动市场要求人们在一生中拥有资源并不断地为自己投资.实际上,人们可能更需要参与制定他们自己的“社会政策”.由于就业的不稳定性,工人在进出劳动市场时,从一个雇主换到另一个雇主时,甚至跨越国界时,将需要携带全部可携带的福利.“退休”这一概念很可能需要再定义.它将不再是某一死板的生命时间段.美国人在老年阶段享受传统的社会保障资助的同时,也需要在生活、工作以及管理主要社会与经济资产等方面有灵活性[4].社会政策应该提倡世代积累财富.这样的话,更多的儿童可以在至少有一点金融资源的家庭中开始他们的生命之旅[5].资产帐户更符合这些条件.

逐步向以资产为本的政策转移的部分原因也就是因为这些.在世界上,接受一个新的(或扩展的)社会保险(或社会资助)政策不多见.但是,发现一个新的(或扩展的)资产帐户政策却很平常.在很长的一段时间里,有混合记录的福利基金是以个人帐户为基础的社会保障的典范[6].新加坡和马来西亚等国是相对成功的福利基金代表.今天,拉美一些国家、澳大利亚以及其它一些国家已经加入的这个个人帐户系统 [7-9].个人帐户作为“附加”政策在西欧和美国的快速发展虽然提的不多,但有可能是最显著的例子.

以资产为本的政策正在成为一个服务于大多数西方人的主要社会政策,包括传统的福利国家瑞典、英国等国.

包含性的理论基础

不幸的是,以资产为本的政策正如他们至今所呈现的一样,不是很有包含性且比以收入为本的政策更不利于穷人[10]. 主要的问题就是覆盖面和足够性. 请参考如新加坡 Asher[7], 智利 Borzutzky[11], 澳大利亚 Rosenman[12] 等人的评论. 以资产为本的政策在很大程度上偏向于富人和中产阶级,而不是穷人.

在我们看来,一个政策的主要目标应该是教育大众有关现有的以资产为本政策,并努力容纳更多的穷人. 公平和实用是理论基础. 公平的推理在前面已经谈到了. 如果我们一年有三千亿美元的资产积累补贴费,为什么不把这些钱平均分配呢? 让我们来举个具体的例子. 在今天,美国的房产抵押利息免税政策补贴很多豪华的住宅.任何好的政策都不会支持这种做法,因为它没有有效地运用稀少的公共资金. 这种政策使变形的投资流入到硕大却不常用的豪宅——一种低效的资本运用. 富裕的豪宅主每年可以领取两万美元或更多的房屋税收福利;而贫穷的房主却领不到一分钱. 为什么不能给予每个人相同的福利呢? 如果将福利平均分配,每个房主可以领到大约一千美元. 但就是这样,社会政策也成问题. 支持富裕房主的理论基础是什么? 我们偏向于有利穷人的政策. 我们认为只有这样,房产权才能够得以尽可能地广泛推广.

拥有资产可能产生超越未来消费潜力的多种良性效应[2]. 拥有资产可以让人们更自信、家庭更团结、社会关系更紧密、人们更积极地参与民事活动. 拥有资产的良性效应正在得到广泛的认可. 如果良性的“资产效应”真的发生,以资产为本的包含性政策将是一个明智的公共投资. 遗憾的是,资产拥有在最近才在应用社会研究中成为一个中心话题(社会学家大多更关注收入和教育的效应). 现有的跨学术研究似乎表明拥有资产可能产生良性效应. 但是,很多这方面的研究还不是很积极,研究结果不得被认为非结论性的(见最后一章). 有些方面仍面临着一些重要的挑战(比如说,理论上指明资产将如何产生效应,谁是资产的受益者,以及资产在什么情况下产生效应等). 这是一项长期的任务. 在这其间,我们可以谨慎地认为:当资产积累被广泛分布时,大多数人和国家会过得更好.

参考文献

- [1] 史乐山(1988). *社会福利再思考: 朝资产方向*, *Social Policy* 18(3): 37-43.
- [2] 史乐山(1991). *资产与穷人: 美国的一项新型福利政策*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- [3] Curley, Jami, and 史乐山(2000). *儿童储蓄帐户中有关儿童补贴金的政策经验*, *Child Welfare* 79(6), 661-687.
- [4] Morrow-Howell, N., Hinterlong, J., and 史乐山 (2001). *老龄健康化: 概念与争论*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- [5] Oliver, M., and Shapiro, T. (1995). *黑财富/白财富: 种族不平等的新观点*. New York: Routledge.
- [6] Dixon, J. (1989). *国家福利基金: 灾难性的社会保障*. Canberra: International Fellowship for Social and Economic Development.
- [7] Asher, M. (1991). *新加坡社会保障安排中的社会充足与平等*, occasional paper no. 8. Singapore: Centre for Advanced Studies, National University of Singapore.
- [8] 史乐山, Nair, S., Vasoo, S., Ngiam, T.L., 玛格瑞特·史乐山 (1995). *以资产为本的社会政策: 新加坡中央储备基金的影响*, *Asian Journal of Political Science* 3(2), 112-133.
- [9] Vasoo, S., and Lee, J. (2001). *新加坡: 社会发展、住房与中央储备基金*, *International Journal of Social Welfare* 10(4), 276-283.
- [10] 史乐山. (2003). *社会保障中的个人帐户: 他们对穷人有利吗?* *International Journal of Social Welfare* 12(2), 97-107.
- [11] Borzutsky, S. (1997). *社会保障私有化: 智利经验的相关性*. In: Midgley, J., and 史乐山, eds., *社会保障的替代物: 一个国际的调查*. Westport, CN: Auburn House.
- [12] Rosenman, L. (1997). *澳大利亚的社会资助方式与养老金*. In: Midgley, J., and 史乐山, eds., *社会保障的替代物: 一个国际的调查*. Westport, CN: Auburn House.

注: 社会发展中心所有的论文都能够在 <http://gwbweb.wustl.edu/csd> 的网站里查找到.

第二章. 以资产为本政策的概况*

以资产为本的政策：定义与论证

以资产为本的社会政策包含许多潜在意义。它包括金融财富、有形财产、人力资本、社会资本、政治参与和影响、文化资本和以及自然资源^[1]。虽然所有这些意义都有价值，但重要的是探讨哪种意义与社会政策最为相关。

在社会政策的背景下，为了家庭的社会和经济发展而注重积累金融财富或许是明智的。但社会政策不能将所有事情都做好。一般来说，最好先着手解决那些相对简单且目标清晰的任务。这一思想正如老子所说的：“治大国，若烹小鲜。烹小鱼者不可扰，扰之则鱼碎；治大国者当无为，为之则民伤。”积累金融财富是社会政策能够简单并有效地做到的事情，且其结果也易于测量。

界定收入与资产或许是有用的。收入是资源的流动，是为人们短期消费所用。资产是资源的贮存，是通过人们长期积累所拥有的。资产为人们提高长期的生活水平提供了保障与资源。

收入（作为消费的代名词）在福利国家一直是测量贫困的标准。收入和消费确实是必要的，但是它们并不能改善长期生活状况。发展是通过资产积累与投资而实现的。

所有的福利国家在社会政策中均通过收入来界定小康。新加坡的中央储备基金则是在社会政策中通过资产来界定小康的最有名的典范^{[2][3]}（第112--133页）^[4]（第276-283页）

今天，仅仅通过收入来界定贫穷与福利正越来越受到人们的质疑。阿玛蒂亚·森^[5]（第30-53页）^[6]与其他一些研究学者正在从事以能力作为小康标准的研究。以资产为本的政策可以被视为这一广泛讨论的一部分。资产持有是测量人们长期能力的一种方式。作为社会政策，资产持有是社会投资的一种形式^[7]（第3-21页）。

以资产为本的政策将使福利国家的社会政策从关注收入的维持而转向关注个体、家庭和社区的发展。在这一意义上，以资产为本的政策是以收入为本的政策的一个明确的替代与补充^[1]。

以资产为本的政策应以“包容性”为目标。所谓“包容”是指政策应该：（1）以资产为本的政策包含每一个人；（2）以资产为本的政策是终生性的且具有灵活性；（3）以资产为本的政策是有利于穷人的，即为穷人提供更大的补贴；（4）从政策目标考虑，能使资产积累达到足够水平。关于最后一点，举个例子，如果以资产为本的政策以房屋所有权为目的，那么，每个人都应该能够积累足够资

*这一章概括性地介绍了以资产为本的包容性政策的推理、理论、研究、政策创新以及挑战。本章可用作有关以资产为本政策与其潜力方面讨论的背景文件。《<<山东应用社会科学>>》期刊刊登了本章的节选版。我们感谢孙艳艳将节选版翻译成中文。作者有本章的演示文稿版本。

产去购房（这个目标在新加坡就即将实现^[4]）。

收入不平等在程度与意义上都不同于资产不平等。举一个例子，我们可以看一下美国种族间的收入与净资产的不平等。白人与非白人的收入比约为 1.5: 1。这就是一大不平等。它意味着在美国，典型的白人比典型的有色人种多出约百分之五十的收入（非裔美国人和拉丁裔美国人是最大的非白人的群组）。然而，白人与非白人的净资产比（总资产减去负债）约为 10: 1^[8]。换句话说，典型的白人比典型的有色人种多拥有大约十倍的净资产。如果资产代表了社会与经济发 展的潜能，资产不平等可能比收入不平等更具破坏性。实际上，资产不平等可能是美国最根本的种族问题。

从另一个角度看资产的重要性，我们可以比较家庭收入贫困与资产贫困。哈夫曼和沃尔夫（Haveman & Wolff）^[9]在美国曾做过一个“资产贫困”的详细研究。他们发现，1998 年官方发布的收入贫困率为 10.0%。他们把净资产低于贫困线所界定的三个月的收入作为资产贫困的一个定义，得到一个 25.5%的资产贫困率。当他们把流动资产（现金、储蓄账户、结算账户）低于贫困线所界定的三个月的收入作为资产贫困的另一个定义，得出了 39.7%的资产贫困率。换句话说，以这些测量方式 为标准，美国很大一部分家庭是“资产穷人”。这说明两件事情：第一，很多美国家庭在失业、疾病或其他收入短缺时，几乎没有缓冲资金来维持自身生活。第二，由于缺乏向教育、房屋、小生意或其他发展策略等方面投资的资产，这些家庭的发展受到了制约。

社会政策能以资产积累为目的吗？

以资产为本的政策并不是标新立异的。美国与其他一些国家已经存在很多的以资产为本的政策。在许多情况下，它们大多通过税收制度运作，即通过税收优惠（税收延付或者税收减免）转移公共资金。在这些情况下，那些履行极少或没有税收义务的穷人通常不能得到任何优惠。

美国以资产为本的政策例子包括：住房所有税福利、投资税福利、工作单位为员工投资退休金帐户所制定的税收福利，如 401（k），403（b）（以国内税收代码部分章节命名）；非工作制定的退休金账户，如个人退休账户，以及其更慷慨的版本——罗斯（Roth）个人退休账户。其他具有税收优惠的资产账户包括个人训练账户、教育储蓄账户、州教育储蓄（529）计划和医疗储蓄账户。

这些以资产为本的政策在美国计划正迅速地增长。个人账户政策自 1970 年起已陆续出台，并且一直有越来越多的变种。用于房屋、退休金和投资等方面的资产建设的税收支出正飞速增长。

总而言之，美国以资产为本的各种政策耗资巨大但均对穷人不利。每年的税收支出中，超过 3000 亿美元用于资产（房屋、投资、退休金）。这其中超过 90%流入年收入超过 50,000 美元的家庭中^{[10][11][12]}

世界上许多国家也逐渐向以资产为本的社会政策转移，并开始了有关的政策研讨^{[13][14]}。作为一种全球现象，这在社会政策上近似于一次革命。对于养老政策更是如此。基于社会保险准则的新退休政策并不多见，而基于以个人账户形式固定缴款的新退休政策则很常见。资产账户将有可能在 21 世纪

成为主要的社会政策工具（取代起重要作用的社会保险）。

同时，福利国家中的穷人没有同样的机会和补贴来积累资产。这有三个方面的原因：第一，穷人很少拥有房屋、投资或退休金账户，而这大部分都是以资产为本政策的目标。第二，对穷人积累资产，没有任何税收或者其他方面的奖励。第三，家计调查的转支政策中资产上限抑制了“福利穷人”以及“工作穷人”的储蓄行为^[15]（第33-53页）^[16]。

美国与许多其他国家都有双重政策，即为非穷人资产提供补贴而不鼓励穷人建设资产。这一双重政策既不公平，又不有益。如果资产建设是个人、家庭与社区发展的方式，那么一种明智的社会政策应该是包含全体公民的资产建设，因为这才会在社会和经济发展中带来最大的回报。

鉴于这些条件，我们要问：为什么不能让穷人积累资产呢？

政策创新

这个思考的第一洞察力来源于80年代期间与领取“福利救济”的母亲们的谈话。那些妇女说救济并不奏效。因为他们不能为一些长期目标(如更好的住房,教育,或做小生意)而积累资产。

这些讨论启发了一项关于个人发展帐户的提议。个人发展帐户被提议作为(1)全民性的储蓄帐户,(2)从出生之日算起,(3)为穷人提供配额储蓄(上至一个限度),(4)多种渠道的配额储蓄,(5)辅有金融教育,(6)储蓄款可用于投资住房、教育、企业资本化,或其它发展性目的^[1]。

自提议资产建设和个人发展帐户以来,美国的福利政策取得了适度地进展。在90年代期间,几乎所有的州都提高了福利救济的资产上限。在1996年,“福利改革法”以一个州的选择,吸纳了个人发展帐户。第一个公开的个人发展帐户示范工程---联邦资产独立法于1998年批准成为法律。现在,美国国会还有一些扩展个人发展帐户的法律提案^[17]。美国已有40多个州采用了某种形式的个人发展帐户政策^[18]。所有的这些代表着思维方式的转变,但并不是一个政策的大转变。在美国,大多数的个人发展帐户项目都还非常小。

迄今,最重要的贡献是:15年前很少被谈及的有关穷人储蓄与资产积累的思想今天在美国已是主流思想,并得到了两党的支持。共和党人士和民主人士均使用“资产建设”、“以资产为本的政策”、“拥有股份”、和“所有权社会”等词语。

坐落于圣路易斯市华盛顿大学的社会发展中心对个人发展帐户的有关研究对其他一些地方的政策发展起到了一定的影响。这其中包括:英国的“储蓄通道”和“儿童信托基金”项目^[50]^[20]^[21]、台北的家庭发展帐户^[52]、加拿大的个人发展帐户和“学习储蓄”示范工程,以及在澳大利亚、乌干达和其它地方的专为穷人的配款储蓄项目。社会发展中心对这些政策和项目发展都进行过咨询。

在应用社会科学中,这是一个与政策直接相关的研究范例。在社会发展中心,我们认为应用型社会研究应该对政策制定有影响力。这是完全可以通过以下三方面实现的:(1)仔细挑选研究问题,以便研究结果有关紧要;(2)严格地从事客观研究,以获得可信的研究结果;(3)与制定政策的过程相连接,以使

研究结果被采用。

理论

这一工作以两个基本理论陈述作为基础。第一，储蓄和资产积累是由制度形成，而不仅仅是个人的偏好。这一理论如得到论证与支持，将能指导以资产为本的政策的设计与实施工作。在社会发展中心关于个人发展账户的研究中，我们已经鉴定以下可以影响储蓄和资产积累的制度性因素：（1）机会；（2）期望值；（3）信息；（4）激励；（5）协调；（6）限制和（7）保障^[23]（第 457-473 页）^[24]（第 95-112 页）^[25]（第 17-19 页）。这些建构看起来在学理上与实际中都是有用的，但是在论证理论与检验政策应用的过程中仍需要做更多的工作。

第二个理论陈述是，资产拥有多种积极效应，并不仅仅是延迟消费。举一个例子，房屋所有权可能不仅创造住房金融平等，而且还会培养更稳定、更具有责任的公民。1993 年，在与新加坡内阁咨政李光耀谈话时，笔者问他为什么在 1968 年决定将中央储备基金项目从一个退休计划扩展到包括房屋所有权。李先生从国家安全的角度回答了这一问题，他说新加坡在 1968 年时非常脆弱，它的存在受到威胁。同时，大多数华裔人口是移民，对新加坡作为一个国家缺乏责任感。李光耀作为当时的新加坡总理，认为人们如果拥有房产，他们将留在新加坡，并且在必要时愿意为国家而战。这表明所有权或许对个人和国家不仅仅只具有金融效应。尽管当阿舍 (Asher)^{[46][47]}对中央储备基金的资产转换为房产权提出恰当的质疑时(因为这也可能会影响退休保障)，但同等重要的是要有一个整体方案^[4]：中央储备基金的目的和作用远远超出支持退休生活水平的范围。

当资产持有效应的理论被具体论证后，它为包容性的资产理论提供一个牢固的基本原理。资产拥有的可能效应有：（1）提高家庭稳定性；（2）创造未来定向；（3）刺激资产积累；（4）使焦点化与专业化成为可能；（5）为抵御风险提供基础；（6）增加个体效能；（7）增加社会联系和影响；（8）提高政治参与；（9）增加子女的福利^[1]。在经济学、社会学、政治学、人类学和社会工作等方面的广泛研究为支持这些建议提供了证据^[26]（第 423-434 页）^[27]（第 25-49 页）。不过，这些研究大多不太严格，需要更多的工作来论述和检验此理论。

研究

在这一部分，我们来评论最近一些有关资产有效应的研究。首先，让我们来看一下运用现有的大型数据组所做的基础研究。

在一项资产效应的研究中，宾纳 (Bynner) 与帕克斯顿 (Paxton)^[28]使用了英国全国儿童发展追踪调查研究资料。他们发现 23 岁时拥有资产与日后一些积极的结果相关，如更好的劳动力市场经验、婚姻、健康、健康行为和政治兴趣。这些研究人员也发现，资产的存在似乎比资产的金钱价值更为重要。后一个发现提出了重要的理论、测量与政策等方面的问题。例如，如果住房资产的存在最重要，那么政策应该鼓励成年人尽早地拥有房产。

在使用收入动态长期追踪调查研究资料时，夏皮罗（Shapiro）^[29]结合实地调查，发现种族间的世代财富转移的方式十分不同。关键时候拥有少量财富(尤其是房产权与好学区的居住权)，能对人生进程有“变革”效应。这种有关关键时刻拥有“变革”资产的看法或许具有重要的理论与政策意义。

让我们来看一下财富对儿童发展结果的影响。威廉姆斯（Williams）^[30]通过研究收入动态长期追踪调查资料,发现在控制了许多其他因素后，父母的财富与儿童认知发展、身体健康和社会情绪行为呈正相关。这也支持了有关资产能够为子孙后代带来小康生活的观点. 这个例子更是超出了经济小康的范畴。威廉斯发现这些效应甚至在那些收入非常贫乏的家庭中也出现。她也发现当孩子渐渐长大时，财富似能够更好地预测小康（当孩子较小时，收入似能够更好地预测小康）。这发现可以表明“资产效应”是一种长期现象，或许在短期内不容易被测量。

在一项有关资产、期望值与教育成就的研究中，展敏与史乐山^[31]（第 191-211 页）通过分析家庭与居民全国性问卷的长期追踪调查中的数据，发现低收入单亲母亲的资产与儿童的学业成就是正相关的；母亲对孩子的期望值对此结果起着一定的作用:正是资产与接受高等教育的期望相关连,它才与高等学业成就相关连。这一研究支持了“资产效应”的认知理论，即资产可以改变思维，而思维的改变则可以改变行为结果。在这一研究中同样值得一提的是，当资产不在模型中时，收入与教育成就有关。然而，当资产被包括在内时，收入的作用变得不明显。这一发现表明，在资产没有被包含在回归模型的情况下，先前许多经济资源对小康的效应的相关研究可能是不准确的。

在一项关于资产多种后果的试验中，亚达马（Yadama）和史乐山^[32]（第 3-11 页）在同一研究中使用收入动态定组研究和联立方程模式来检验同一试验中的替代理论。核心解释是，资产产生积极的态度与行为。两个替代性的解释是：（a）积极的态度和行为带来资产；（b）收入带来积极态度和行为。在某种程度上，这三个解释都在分析中得到支持，但是核心解释获得了最强的支持。资产产生积极态度与行为，以及积极态度与行为带来资产---这一发现可能是一个“良性循环”的一瞥,而家庭发展是加固的反馈环。社会政策最有效的应用大概是寻找这样的良性循环并予以支持。

看一下有关个人发展帐户的应用研究的例子，如一些“美国之梦”示范工程的结果。“美国之梦”示范工程是个人发展帐户的第一个主要示范工程。它在美国的 14 个人发展帐户项目点展开。项目自 1997 年开始到 2001 年结束，但科研工作到 2005 年结束。“美国之梦”示范工程是由华盛顿特区的 CFED(一个非赢利组织)组织, 科研项目是由社会发展中心设计。

“美国之梦”示范工程最重要的研究发现之一就是控制了多个人与项目因素后，收入与储蓄的结果是弱相关：最贫穷的参与者与其他非最贫穷参与者的储蓄一样多，并且储蓄在他们收入中占较高比例。这一发现表明非常贫困户的储蓄不应被排除在社会政策之外。

看一下有关个人发展帐户存款的使用。到 2001 年 12 月 (最后搜集的数据) 为止, 754 个参与者 (占全部参与者的百分之三十二) 领取了配额存款 (即“购买了一份资产”)。其中, 百分之二十八的参与者购

买了房屋、百分之二十三开小企业、百分之二十一投资中等以上的教育、百分之十八维修房屋。剩下的大约百分之五十的个人发展帐户参与者表示愿意用购买房屋^[51]。这些结果不仅表明这个小组中的人们对房产权有很高的需求,同时对低收入人群的房产权需求提出疑问。

看一下有关转个人发展帐户可能产生的作用。对“美国之梦”参与者的横断面调查报告表明:在对经济作用的认知方面,百分之五十九的同意或强烈同意,由于个人发展帐户的原因,他们更愿意工作或保持就业状态;百分之四十一的人们愿意能工作更长小时。在人力资本作用方面,百分之五十九的同意或强烈同意,由于个人发展帐户的原因,他们更愿意为他们自己的教育计划做打算,百分之六十的更愿意为他们的子女教育计划做打算。在安全和控制作用方面,百分之八十四的同意或强烈同意,由于个人发展帐户的原因,他们感到经济上更安全;百分之九十三的对未来更有信心;百分之八十五的感受到对生活更有把握能力了^[33]。由于这些结果都仅仅是一些观点,并且收集的都是横断面的研究数据,这些结果仅供参考。但是,他们的确表明了以个人发展帐户的方式积累资产或许对人们的心理与行为有积极的影响。

关于个人发展帐户与未来取向的问题,通过对个人发展帐户参与者及参照组的深度访谈了解到,个人发展帐户参与者说,与参与个人发展帐户前相比,他们能够更加“清晰地看见”和“更好地设想”未来。个人发展帐户项目被认为能够“设立目标和目的”,并“为实现目标提供方式”^[34]。这些研究发现也许可以用来扶持以认知心理学的方式理解“资产效应”。

“美国梦现”的试验结果表明,与随机分配的对照组相比,个人发展帐户的参与者增加了他们的房屋所有率以及总资产。这些积极效应在非洲裔美国人中看起来更加明显(或许因为以往的实践在房屋所有权上歧视他们,导致了他们更大的需求)。个人发展帐户项目在研究期间没有影响净资产^[35]。这些结果可以表明,虽然至少在短期内,净财产的效应不明显,但是个人发展帐户能使人们开始拥有资产。通过对这些数据进一步的分析,我们发现一些积极的有关婚姻与家庭关系等社会结果的证据(社会发展中心的研究正在进展之中)。

从更加严谨的基础研究与应用研究的角度来综合评估这个增长的知识体系发现:拥有资产或许具有多种积极效应。

具有包容性的以资产为本的政策方向

回顾这一知识体系迄今的发展,它为改变人们对贫穷与政策的思路有所贡献。具有包容性的资产建设的思想在美国政策讨论中已经很普遍。这在有关扩大个人发展帐户的提案中很明显,如现在摆在美国国会面前的有关劳动家庭储蓄法案的议案。但我们仍需要一个大的包容性政策。

因此关于大规模政策的讨论似乎不完全是出于臆断。我们下面转向美国的一个大的、包容性的储蓄计划提案,以及在英国一个普遍的、发展性的儿童储蓄政策。

克林顿总统 1999 年在他的国情咨文演讲中提出全民的储蓄账户的建议。在他的 2000 年国情咨文

演讲中，克林顿提出了一个类似的提议：

数千万的美国人靠工资维持生计。尽管他们工作得很努力，他们仍然没有机会储蓄。极少数能拥有个人退休账户与 401 (k) 计划。我们应该更多地帮助所有的劳动家庭储蓄与积累财富。这是个人发展账户所蕴涵着的理念。我们恳请你们把这种理念带到一个新的高度，以使新退休储蓄账户能使美国每一个低收入与中等收入家庭为退休、第一房产、医疗急救或大学教育而储蓄，我们提议给他们的存款以配额补贴，一美元配一美元，不管他们每年储蓄是多么小。

1999 年，有关全民储蓄账户的提议没有在政治上被采用，在 2000 年被重新定义为退休储蓄账户。退休储蓄账户提议为金融机构免税，以支付账户的行政开支和由金融机构存入账户的配额款项。尽管政治影响有限，这些提议把包容性的、累进的储蓄政策思想提升到一个新水平。政府领导人很少做出大而累进性的资产建设提议。1999 年的全民储蓄账户提议看起来像是一个为全体劳动者的 401k 计划，加上为低收入者提供储金与配额基金，其预算支出水平为每年 330 亿美元。个人退休账户的预算甚至更大，估计每年支出接近 550 亿美元。

一场关于以资产为本政策的严肃讨论始于 2000 年英国^{[36][37][38]}。在 2001 年 4 月的一次主要的政策发展中，布莱尔首相提议建立一个面向全体英国儿童的儿童信托基金 (对穷人的孩子给予更多的拨款)。他也同时提议建立一项名为“储蓄通道”的示范工程，为穷人提供配额储蓄。布莱尔^[39]说道：

我相信，通过改善技能与工作、提高生活水平以及改善公共服务质量，我们已经在扩大所有人的机会上取得了重大的发展。

但是我们现在想增加第四个要素：让更多的人受益于资产与储蓄，这样我们将把繁荣和机会带到每个家庭和社区中。

…我们想看到每个儿童长大后，知道他们在社会中有一份金融股权。我们想看到每个儿童都能有机会获得一块真正的金融跳板以过上更好的生活：如更好的教育、更好的工作、更好的房屋…

2003 年 4 月，布莱尔首相宣布他将实施儿童信托基金。从 2005 年 4 月开始，每一个新生儿童(包括 2002 年 9 月后出生的)将获得一个账户。所有的儿童将得到至少 250 英镑的开户存款，家庭收入处于底层的儿童将获得 500 英镑。额外的政府存款还未确定^[40]。儿童信托基金将为儿童账户和终身积蓄提供全民的(并给穷人更多的)存款。时任教育与就业部部长的戴维·布伦基特 (David Blunkett) ^[41]指出：“我们即将以一种不同的眼光，以重视资本与资产的眼光，看待福利国家”。

在美国，史乐山^[1]和林赛 (Lindsey) ^[42]提议为所有儿童建立一项全民的(对穷人给予更多存款的)储蓄账户。为实现包容性资产建设的政策，儿童储蓄账户或许是美国一条有希望的途径。一方面，美国

是没有儿童津贴（对全部有儿童的家庭每月现金支付）的极少数经济发达国家之一。西欧平均的儿童津贴为国内生产总值的 1.8%。因为意识形态和政治的原因,美国是不可能采用儿童津贴的。但是,儿童储蓄账户在意识形态与政治上更具有可能性。即使用美国国内生产总值的 0.1%也足够为每一个新生儿开设一个 2500 美元的终生账户^[43]（第 661-687 页）。

福特基金会以及其他几个基金会现在正在示范并测试一个首字母缩写名为“种子”（即为教育、企业和首期房屋付款而储蓄）的儿童储蓄账户。“种子”是一项示范工程。它是由 CFED（非赢利组织）、华盛顿大学社会发展中心、新美国基金会以及其他组织联手的研究合作项目。“种子”工程的目标是为美国全民性的儿童储蓄账户做模范、检测及引导作用。

一个首字母缩写名为“向往”的联邦儿童储蓄账户的法案最近刚被引入,这一法案得到了国会两党的支持。儿童储蓄账户作为通向全民资产账户的一条长期路径,其潜能或许是很大的。因为与成年人相比,新生儿在政治上更受欢迎。

展望未来,儿童储蓄账户可能在发展中国家同样有吸引力,并且有助于国际援助。虽然它在今天看起来不太现实,但可以想象的是,当信息技术发展完备时,在这个星球上将每个新生儿设立一个账户。在本世纪,儿童储蓄账户可能成为第一个全球社会政策。

发展背景下的资产建设

资产建设（虽然它不一定总以名被称呼）在贫穷国家经济发展中并不是一种新观念。在没有足够资源支持一个福利国家的地方,人们更多地是依赖家庭与非正式支持。有关小农业、微小企业以及其他以资产为本、产生收入项目的政策是很普遍的。人们可能拥有资产,但是经常是低标准的,如一间小茅屋和简单工具。可能没有便利的、可信任的金融服务用来保存现金储蓄。

个人账户政策在这些情况下的使用程度仍尚待讨论,而且必须在具体情形下解决。或许资产建设最好能采取其他形式,如家畜的养殖^[44]。不过,在发展策略中完全不考虑建设金融资产的潜能是不明智的。在一些情况下,政策能与当地的储蓄活动(如“滚动储蓄与信用不着”)一起发挥作用。在其他情况下,金融机构可以开办一个分支机构或者派一个中介来收取存款。随着信息时代的扩展,电子金融业务处理将变得可能,甚至在一些今天看起来似乎是不可能的领域。

即使在非常贫穷的国家,有关以资产为本而发展的讨论也越来越多^[45]。社会发展中心目前正在帮助乌干达启动两项配额储蓄项目。以色列人与巴勒斯坦人的中东发展账户也处在初步讨论之中。这些讨论可能将继续深入。

跨国政策

着眼未来,全球化进程正在逐步深化。在 20 世纪,社会政策是国家内定的。随着人口流动量的增加,以及地区与全球联系的频繁,21 世纪的社会政策很可能要超越国界（这一点在欧洲共同体和其他地区协议方面已经很明显）。最终,不管劳动者在哪里工作,他们都应能够参加退休计划和医疗保

健政策。鉴于其便捷性，资产账户可能是地区与全球社会政策的主要工具。

举一个例子，与墨西哥有汇款业务的个人发展账户项目现正在讨论之中（汇款指的是从移居国外的劳动者返回到他们母国的资本流动。从美国到墨西哥的汇款金额很大，估计每年 70 亿美元，比其他国家在墨西哥的直接投资要大）。不管墨西哥劳动者在哪里工作，都能在个人发展账户中积累资产。最终可能形成地区性的、便携式的账户(如北美洲发展帐户)。这些账户可能用于退休储蓄和其他社会目的。

公共角色与挑战

尽管资产建设有时被称为“私人的”或“私有化的”，但是以固定存款的个人账户（此政策最可能采用的手段）为形式的资产建设，实际上通常被政府通过税收体系采用大量的公共补贴来界定和管理的。它们在本质意义上属于社会政策范畴。

公共部门起关键作用。大规模的、有利穷人的资产建设政策不可能通过非政府组织和私营公司来实现。它对政府的要求是：（1）建立包含每个人建设资产的制度结构；（2）制定法律保护与规章；（3）为有利穷人的资产建设提供资源。

主要挑战的包括：（1）金融基础设施（吸收存款与保存账户的能力）；（2）投资风险（包括个人以及累积资本）；（3）政府风险（稳定性、完整性）；（4）货币风险（主要是通货膨胀的威胁）。

资产建设作为一项社会发展策略有相当多的长处：（1）简单明了；（2）它易于交流；（3）需求广泛且受欢迎；（4）灵活的适应性；（5）可为国家政策或地方策略；（6）结果易测量；（7）多种可能的积极效应；（8）可以检验的理论命题。

一个具有包容性的以资产为本的政策的基本原理是（按照重要性排列）：（1）全民性：每个人都应受益于以资产为本的政策；（2）利穷性：给穷人更大的补贴；（3）终生性：从出生到死亡，并在生命历程中有灵活性；（4）充分性：足够的资产以实现政策目标。

放眼未来，资产账户非常适合 21 世纪的经济---更大的个人控制权、选择权以及便携性，甚至跨越国界。在信息时代，通过提高便利性并降低风险，金融服务的持续发展将成为以资产为本政策的关键。

这当然不是说社会保险将不起作用。实际上，正确的观点是平衡以资产为本的政策与社会保险之间的关系，必要时可以以家计调查式的补助为补充。正如阿舍 (Asher)^{[46][47]}所指出的，新加坡能从增加的社会保险要素中受益。许多其他国家同样能够受益于增加的资产建设要素，并且他们正朝那个目标迈进。每一个国家都将会找到现实与未来之间最合适的平衡点。

以资产为本政策的最大挑战是其包容性。一部分挑战是技术的，一部分是学术的，还有一部分是政治的。创造全民资产账户的技术能力正飞速发展。某一天，信息技术将会使世界上任何一个金融市

场为每个人开设一个账户,并提供即时的、安全的投资选择服务。作为信息时代全球化的一个方面,这一技术能力有潜力比以往更彻底地将全球带入到社会与经济发展当中去。

从学术的角度而言,如何制定以资产为本的政策,及其它所可能带来的效应等方面的知识体系也正处在发展之中(正如本文的例证说明)。在论证和检验理论以及总结政策含义等方面,仍有许多工作要做。然而从客观的角度来讲,我们可以有信心地说,拥有资产可能有多种积极效应。最重要的一些效应可能与儿童的发展有关。因此,我们有理由认为:(如机会、信息、鼓励机制以及协调等)制度化因素影响储蓄和资产积累,而且它们与政策有直接的联系。

包容性所面临的最大挑战可能是政治。制定一种具有包容性的、以资产为本的政策需要有远见的领导。他/她要能将资产建设提高到国家长期项目的水平。在最基本的意义上,这一项目要能够创建全民账户系统(它是提倡资产积累的基础设施)。这与创造国家高速公路系统是为了便利交通的道理是相似的。一旦这种基础设施就位,发展也就成为必然。政治领导者和规划者必须从广义上要理解资产建设。这种政策一旦制定,可能将产生强大的政治拥护力。例如:大受欢迎的新加坡中央储备基金(英国的儿童信托基金也可能同样会大受欢迎)。

如果设计得当,具有包容性的、以资产为本的政策将成为一项大规模的公众产品。所有的公民都将从中受益。政策将在未来几十年里激励家庭积累资产,刺激经济发展,并培养更多有责任感的公民。这并不是不可及的。以资产为本的革命已经发生,并可能将持续下去。最大的挑战是拥有容纳每一个人的远见和承诺。

参考文献

- [1] 史乐山. 资产与穷人: 美国的一项新型福利政策. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1991.
- [2] Asher, M. 新加坡社会保障安排中的社会充足与平等, occasional paper no. 8. Singapore: Centre for Advanced Studies, National University of Singapore, 1991.
- [3] 史乐山, Nair, S., Vasoo, S., Ngiam, T.L., 玛格瑞特·史乐山 (1995). 以资产为本的社会政策: 新加坡中央储备基金的影响, *Asian Journal of Political Science* 3(2), 112-133.
- [4] Vasoo, S., and Lee, J. (2001). 新加坡: 社会发展、住房与中央储备基金, *International Journal of Social Welfare* 10(4), 276-283.
- [5] Sen, A. 能力与小康. In M. Nussbaum & A. Sen, eds., 生活的质量, Oxford: Clarendon Press. 1993. 30-53.
- [6] Sen, A. 像自由一样的发展. New York: Knopf. 1999
- [7] Midgley, J. 增长、再分配与福利: 朝社会投资方向, *Social Service Review* 77(1), 1999: 3-21.
- [8] Oliver, M., & Shapiro, T. 黑财富/白财富: 种族不平等的新观点. New York: Routledge. 1995
- [9] Haveman, R. & Wolff, E.M. 谁是资产穷人? 水平, 趋势与构成, 1983-1998, working paper. St. Louis: Center for Social Development, Washington University. 2000.
- [10] Howard, C. 隐藏的福利国: 美国的税务支出与社会政策. Princeton: Princeton University Press. 1997.
- [11] Seidman, L.. 资产与税收. In T. Shapiro & E.N. Wolff, eds. 穷人的资产: 传播拥有资产的利益与方式, 324-356. New York: Russell Sage Foundation. 2001.
- [12] Corporation for Enterprise Development. 隐藏的景观: 看一看三千三百五十亿美元的联邦资产建设预算. Washington: Corporation for Enterprise Development. 2004.
- [13] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 资产建设与摆脱贫困: 福利政策新辩论. Paris: OECD. 2003.
- [14] World Economic Forum. 以资产为本的社会政策会议, Geneva, Switzerland, November. 2003.
- [15] Powers, E.T. 调查家庭收入状况的福利政策不鼓励储蓄吗? 来自美国 AFCD 政策变化的证据, *Journal of Public Economics* 68, 33-53. . 1998.
- [16] Ziliak, J. P. 穷人的收入转移与资产, discussion paper no. 1202-99. Madison, WI: University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty. 1999.
- [17] Boshara, R. 联邦政策与资产建设, *Social Development Issues* 25(1&2), 130-141. 2003.
- [18] Edwards, K., & Mason, L.M. 美国个人发展帐户各州政策趋势, 1993-2003, *Social Development Issues* 25(1&2), 118-129. 2003

- [19]H.M. Treasury, *储蓄与全民资产: 英国税收与福利系统的现代化*. London: H.M. Treasury. 2001.
- [20] 史乐山. *机会与资产: 儿童信托基金的角色*, at seminar organized by Prime Minister Tony Blair, 10 Downing, and dinner speech with Chancellor of the Exchequer Gordon Brown, 11 Downing, London, September 19. 2002.
- [21]Paxton, W., ed. *平均分配? 建立一项有利穷人的、连贯的、以资产为本的福利政策*. London: Institute for Public Policy Research. 2003.
- [22]Chen L.C.. *在台北发展家庭发展帐户: 从收入到资产的政策创新*, *Social Development Issues* 25(1&2), 106-117. 2003.
- [23]Beverly, S.G., & 史乐山. *储蓄中机构化的决定因素: 对低收入家庭的意义*. *Journal of Socio-economics*, 28, 457-473. 1999.
- [24] 史乐山, Schreiner, M., & Beverly, S. *个人发展帐户中的收入、机构以及储蓄表现*, *Economic Development Quarterly* 17(1), 95-112. 2003.
- [25] 史乐山, & Barr, M.S.. *储蓄政策中的机构与包容性*, paper at Building Assets, Building Credit Symposium at the Joint Center for Housing Studies, Harvard University, November 17-19. 2003.
- [26]Page-Adams, D., & 史乐山. *资产建设作为复兴社区的策略*, *Social Work* 42(5), 423-434. 1997.
- [27]Scanlon, E. & Page-Adams, D.. *邻居、家庭、儿童拥有资产的效应*, in R. Boshara, ed., *Building assets*, Washington: Corporation for Enterprise Development. 2001.: 25-49.
- [28]Bynner, J.B., & Paxton, W. *资产效应*. London: Institute for Public Policy Research. 2001.
- [29]Shapiro, T. (2004). *身为美国黑人的代价*. New York: Oxford University Press.
- [30]Williams, T. *家庭财富与贫困对儿童成长的影响: 研究资产效应*, doctoral dissertation, Washington University in St. Louis. 2003.
- [31]展敏, & 史乐山. *单亲家庭中的资产、期望值以及儿童受教育的成果*, *Social Service Review* 77(2), 2003: 191-211.
- [32]Yadama, G., & 史乐山. *资产对态度与行为的影响: 对社会政策提案的高等测试*, *Social Work Research* 20(1), 1996: 3-11.
- [33]McBride, A.M., Lombe, M., & Beverly, S.G. *个人发展帐户项目的影响: 从参与者的角度看*. *Social Development Issues* 25(1&2), .2003: 59-73.
- [34] 玛格丽特·史乐山, McBride, A.M, Hanson, S., & Johnson, L. *储蓄对低收入家庭的意义*, paper at annual meetings of Eastern Economics Association, Washington, February 20-22. 2004.
- [35]Mills, G., Patterson, R., Orr, L., & DeMarco, D. *美国之梦示范工程的评估*, final evaluation report. Cambridge, MA: Abt Associates. 2004.

- [36]Kelly, G., & Lissauer, R. *全民所有权*. London: Institute for Public Policy Research. 2000.
- [37]Nissan, D., & LeGrand, J. *一个有关资本的想法: 为年青人提供起步资金*, policy report no. 49. London: Fabian Society. 2000.
- [38]社会政策研究中心
- [39]Blair, T. *储蓄与全民资产, 演讲*. London: 10 Downing Street, April 26. 2001.
- [40]Treasury, *儿童信托基金的细节*. H.M. Treasury.2003.
- [41]Blunkett, D. *对你有利: 新福利国作为繁荣的引擎*, speech, London: Department of Education and Employment, June 7. 2000.
- [42]Lindsey, D. *儿童福利*. New York: Oxford University Press. 1994.
- [43]Curley, J., & 史乐山. *儿童储蓄帐户中有关儿童补贴金的政策经验*. *Child Welfare*, 79(6), 2000.: 661-687
- [44]Ssewamala, F.M. *亚撒哈拉非洲的妇女与发展: Heifer 项目的问题与展望*, *Development in Practice*. 2004.
- [45]U.S. Agency for International Development, *资产建设与可持续生计会议*, Washington, DC, January. 2004.
- [46]Asher, M. *新加坡社会保障安排中的社会充足与平等*, occasional paper no. 8. Singapore: Centre for Advanced Studies, National University of Singapore. 1991.
- [47]Asher, M. *以资产为本的政策为退休融资: 新加坡之例*, The collections of the International Conference on Assets Building and Social Development, 2004.
- [48]Clinton, W.J. (1999). *国情咨文演讲*. Washington: U.S. Executive Office of the President.
- [49]Clinton, W.J. (2000). *国情咨文演讲*. Washington: U.S. Executive Office of the President.
- [50]H.M. Treasury (2001). *Saving and assets for all: The modernisation of Britain's tax and benefit system*, number eight. London: H.M. Treasury.
- [51]Schreiner, M., Clancy, M, &史乐山. (2002). *总结报告: “美国之梦”的储蓄表现*. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.

第三章. 示范个人发展帐户—“美国之梦”示范工程

在美国, 应用科研工作对以资产为本社会政策的发展、完善、接受以及采纳起到了积极的促进作用. 这一章概括地介绍了全美第一个以资产为本、名为“美国之梦”示范工程的政策研究.

“美国之梦”示范工程的概况

“美国之梦”示范工程被设计成为第一个对个人发展帐户进行系统研究的项目. 它的目的是发现个人发展帐户能否成功, 在什么方面成功, 以及对什么人有成效. 社会发展中心吸收了国际专家组的建议并设计了研究方案. 在七年时间里(1997-2003), 从尽可能多的方面对示范工程进行调查了解并收集了一系列的数据. 为个人发展帐户政策以及其它一些以资产为本项目的发展提供了宝贵的资料.

“美国之梦”示范工程是由十一个私人基金会资助的, 由 CFED(一个非赢利机构)统一管理的. 它后来又牵涉到美国卫生与公众服务部通过资产独立法(详见第四章)授予的奖励合同等. 个人发展帐户通过全美十四个独立项目管理着两千三百六十四个人.

通过很多金融机构和非赢利社区组织管理的“美国之梦”示范工程的结果显示: 资产政策示范项目能够有效地改善穷人们的生活.

旁记, 有一些非常重要的基本问题超出了“美国之梦”示范工程的范围. 但它们可以由一些小规模集中型的实验得以解决. 比如说, 评估在社区一级的效应时, 可以由在某个特定社区里的专门项目来完成(如“亚特兰大”项目)[1].

“美国之梦”示范工程中的技术

合格的个体被邀请朝指定的主要消费目标而储蓄, 其目的是提高他们长期的生活水平并让他们在经济上做到自给自足. 这些帐户就是个人发展帐户: 参与者接受教育, 领取由联邦政府和私人匹配的、可用于某一项消费的资金. 全美十四个参与机构的其中一个负责管理金融教育和配款. CFED (网址是 www.cfed.org) 负责管理分发给各个机构的私人基金会资助金. “资产独立法”中的联邦资金的管理方式在附录里有具体的介绍.

“美国之梦”示范工程项目的参与者能够为房产权(包括购买房屋和维修房屋)、启动(或支持)微型企业、接受中等以上的教育(或工作培训)或退休(仅在有些情况下; “资产独立法”的联邦资金不能被用于维修房屋或退休)等相关消费而储蓄.

在十四个机构里, 有关帐户结构、参与者的录用和教育项目等具体细节各略有不同. 下面概括地介绍了一下这些方面, 具体的介绍参见参考文献[2 到 5].

帐户结构

帐户设计有三个参数: “匹配率”、“匹配上限”和“时间限制”. 第四个子参数是“每月储蓄目标”.

配款率

在“美国之梦”示范工程项目中，配款率是个人发展帐户参与者在领取配款时每一美元可领到的美元数额。每个参与者有不同的匹配率。配款率的平均值(与中位数)大约为二比一，最低的为一比一(约占百分之二十七的参与者)。百分之六的“美国之梦”示范工程参与者的配款率在四比一到七比一之间。

时间限制

时间限制被定义为参与者开设配款储蓄帐户的月份数(参与者在超过时间限制后仍然能够领取配款)。在“美国之梦”示范工程中，时间限制的平均值是三十二个月，最少的为十七个月，最多的为五十个月。

配款限制

配款限制是在时间限制内对可配存款数额的限制。超过配款上限的存款将不予以搭配。“美国之梦”示范工程的总配款上限的平均值为一千四百六十六美元，最低的为二百四十美元，最高的为七千五百美元；不同的项目有年度配款限制或项目“终生”配款限制。

每月储蓄目标

每月储蓄目标是总配款限制除以时间限制。它的数额就是(每月存入但未提取的、未搭配的)净存款数额恒等于在时间限制到期前的一个月的总配款限制。“美国之梦”示范工程项目希望参与者有每月储蓄目标，有一些明确规定参与者要这样做。在“美国之梦”示范工程中，每月储蓄目标的平均值为四十二美元，最低的为九美元，最高的为二百零八美元。

参与者

“美国之梦”示范工程参与者的录用标准因项目不同而各不相同。个人发展帐户项目专门瞄准位于或低于收入水平百分之一百五十或二百的(贫困线的定义)、收入平均值为贫困线的百分之一百十六的个人。

与美国低收入人群相比，“美国之梦”示范工程中的参与者受到更好的教育、更有可能被雇用、更有可能拥有银行帐户[5]。这个模式可能反映了“美国之梦”示范工程是以有工作的穷人为目标的。“美国之梦”示范工程中的参与者大多数为女性且从未结过婚。这很可能反映了“美国之梦”示范工程中社区发展、社会服务以及房地产等组织所服务的对象。

金融教育

“美国之梦”示范工程中的金融教育有两种方式：普及教育与资产专项教育。金融普及教育强调如何做财政预算，如何管理金钱，还包括如资信与负债管理、信用修复、借款、个人财务计划等方面。课程同时教授心理与行为策略以帮助参与者存钱并保持收支平衡。

随着个人发展帐户储蓄和配款的发展，资产的专项教育会涉及一些资产购买与资产管理的内容。比如说，已购房的参与者通常能够在取得贷款和偿还债务方面得到一对一的咨询服务。

研究设计

研究运用了多种方法(见[2])。它旨在提高人们对个人发展帐户的认识,使其能够指引项目设计和社会政策。

监控帐户研究(记录所有参与者的储蓄活动)的中心思想是研究项目设计与参与者的个性是如何影响储蓄表现的。在这一节,我们重点介绍从监控帐户研究中所得到的发现。

下面讨论了两个分析储蓄的定量。第一个叫“月均净存款”。“净存款”是总存款额减去任何未被搭配的提款。“月均净存款”是由净存款除以参与的月份数得来的。月均净存款越大,就表明个人发展帐户里的资产越多。第二个分析储蓄的定量是一个二进制成功法:参与者在一段指定的时间段内成功地积累一百美元或更多的可搭配净存款则被称为“储户”。

同时,定性研究对穷人“如何”以及“为什么”参与个人发展帐户项目等问题也取得了一些系统的答案。

结果

这一节列出了一些从“美国之梦”示范工程中观察到的主要结果。详细的结果和分析参见参考文献[3至12]。一般来说,参与者存款六到十二个月并为每个可搭配的一美元储存了五十一美分。

什么因素促使参与者成功?

“美国之梦”示范工程中约有百分之五十六的参与者是“储户”。令人惊奇的是,参与者的个性几乎没有起任何作用;个人发展帐户项目的细节部分比任何因素都重要。这一节研究了参与者个性与储蓄结果之间的关联性。这里汇报的所有结果都是通过采用控制一些参与者和项目特点的回归分析法得到的。

收入水平:

参与者的收入与是否成为“储户”并没关连,且对月均净存款的影响很小[3]。这个结果表明项目设计的效应比任何预想的收入效应更显著。与较穷的人们相比,最穷的人们将收入的更大比例用于储蓄。

种族/民族:

亚裔美国人最有可能成为“储户”并且拥有高月均净存款。

教育:

大约百分之八十五的“美国之梦”示范工程参与者完成了高中学业;百分之二十四的取得了某种形式的大学学位。尽管教育与月均净存款有弱相关,但是较高的教育水平与成为“储户”的可能性有关连。有工作的学生较有可能成为“储户”。

负债额:

负债的参与者不大可能成为“储户”;那些负债但仍成为“储户”的参与者月均净存款较少。

就业:

百分之七十八的全职或半职参与者较有可能成为“储户”并且拥有较高的月均净存款。

拥有资产:

曾经储蓄过且有购车、购房证据的参与者较有可能成为“储户”并拥有较高的月均净存款。

什么因素使个人发展项目成功?

穷人使用个人发展项目是因为它的高回报率(通过配款)吗? 是因为社会、心理等鼓励机制,以及机会(通过工作人员、同伴互助以及资产对穷人重要的理念)吗? 还是因为机会制约选择(定期储蓄目标以及对无配款提款的间接惩罚)呢?

或许所有制度化的因素都很重要. 但是, 我们不知道每个因素的相关重要性. 从制度的角度解释储蓄成果特别有用, 因为它直接涉及期望值、机会、信息、鼓励和协调等方面的政策内含。

我们所知道的是个人发展帐户的制度结构对储蓄很重要. 我们已经采取了一些首要步骤去理论性地分析这些制度的特点[3 到 7]. 以下列举了一些从“美国之梦”示范工程观察的结果。

配款率:

高配款率可能鼓励人们成为“储户”并继续参加项目. 但是经统计检验, 高配款率对月均净存款没有很显著的影响. 调整个人配款率以及个人对配款率的认知或许很重要[11 到 12].

配款限制:

提高配款上限增强了参与者成为“储户”并拥有较高月均净存款的可能性[3].

金融教育:

金融教育的小时数(上至某一点, 如八到十个小时的金融教育)与月均净存款的增长相关. 在超过这个点以后, 投入更多的教育时间不起作用: 金融教育的效益并不需要长时间的课程即可见效。

直接存款:

百分之六的“美国之梦”示范工程参与者把他们的工资直接存入银行帐户, 这些人较有可能成为“储户”. 这个结果的政策内含很清晰。

个人发展帐户项目的参与者为什么要储蓄?

到 2001 年的 12 月为止, 百分之三十二的“美国之梦”示范工程参与者用提取的配款购买了一份资产. 在这当中, 百分之二十八的人购买了房子, 百分之二十三的人经营了微型企业, 百分之二十一的人接受了中等以上的教育, 百分之十八的人维修了房子. 百分之五十五成功成为“储户”的参与者打算用今后可以提取的配款购买房子. 在“美国之梦”示范工程中, 个人发展帐户项目的参与者(或许可以说所有穷人)对房产权有很大的兴趣。

他们是如何储蓄的?

在定性研究中, 大部分人(百分之八十二)赞同他们大多数的钱花在了必需品上. 超过一半的人承认他们很难抗拒花钱的诱惑. 个人发展帐户惯用的策略是将储蓄的钱搁置在一旁. 它改变了人们的消费行

为,让人们更有效地运用现有资源并降低消费质量(或减少消费数量).比如说,百分之七十的人说他们在购买食品时更小心了,百分之六十八的人更少出去吃饭了[8].

个人发展帐户项目对参与者有何影响?

有证据表明:个人发展帐户项目令参与者在经济上感到更安全、对未来更有信心、对生活更有控制力[9];参与者更可能为他们自己及家人做教育规划[9];参与者认为个人发展帐户能够帮助他们识别并实现未来目标和计划[10].

结论

“美国之梦”示范工程中个人发展帐户项目的研究结果建议:如果有正确的鼓励机制和支持,哪怕是最穷的人也会储蓄、积累资产、购买房子、开展生意并接受更高的教育.在这个过程中,他们提高了自己的经济期望值、知识以及参与性.他们与子女共同分享拓展目标和被授权的感受.

“美国之梦”示范工程对政策有启示:任何鼓励储蓄、建设资产(或投资企业)、房产、高等教育或退休计划的政策应该含纳低收入的人们,并为他们提供机会、鼓励机制和大力支持.

对穷人而言,储蓄将不会轻而易举.有一部分人不可避免的不能成为“储户”.但是,完善的政策和项目设计或许能够减少那种情况的发生.一些重要的政策问题仍然存在(详见第五章),特别是如何在中国的国情下理解以资产为本的政策概念.

参考文献

- [1] 总结报告, 亚特兰大个人发展帐户实验项目, 2002年二月.
- [2] 史乐山, Page-Adams, D., Emerson, S., Beverly, S., Scanlon, E., Cheng, L.-C., 玛格丽特·史乐山, and Edwards, K. (1995). 个人发展帐户评估手册: 实践指导与评估先驱个人发展帐户项目的工具. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.
- [3] Schreiner, M, Clancy, M, and 史乐山 (2002). 总结报告: “美国之梦”的储蓄表现---全国性的个人发展帐户示范工程. St. Louis: Center for Social Development, Washington University
- [4] Schreiner, M., 史乐山, Clancy, M., Johnson, L., Curley, J., Grinstein-Weiss, M., 展敏, and Beverly, S. (2001). 个人发展帐户中的储蓄与资产积累: “美国之梦”---全国性的个人发展帐户示范工程. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.
- [5] 史乐山, Johnson, L., Clancy, M., Beverly, S., Schreiner, M., 展敏, and Curley, J. (2000). 个人发展帐户中的储蓄模式: “美国之梦” ---全国性的个人发展帐户示范工程. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.
- [6] 史乐山, Schreiner, M., & Beverly, S. (2003). 个人发展帐户中的收入、机构和储蓄表现. *Economic Development Quarterly*, 17(1), 95-112.
- [7] Beverly, S., & 史乐山 (1999). 储蓄中机构化的决定因素:对低收入家庭的意义. *Journal of Socio-Economics* 28, 457-473.
- [8] 史乐山, et al. 2002. 有关个人发展帐户的研究:多种方法的重要发现. Paper 488. 2002 Society for Social Work and Research Annual Conference.
- [9] McBride, A. M., Lombe, M., & Beverly, S. G. (2003). 个人发展帐户项目的效应:参与者的认知. *Social Development Issues*, 25(1/2), 59-73.
- [10] 玛格丽特·史乐山, McBride, A.M, Hanson, S., & Johnson, L. (2004). 储蓄对低收入家庭的含义, paper at annual meetings of Eastern Economics Association, Washington, February 20-22.
- [11] Schreiner, M. (2001a). 配款率与储蓄: 来自个人发展帐户的证据. St. Louis: Center for Social Development Working Paper No. 01-6, Washington University.
- [12] Schreiner, M. and 史乐山. (2002). 放弃个人发展帐户的人们: 预测与预防, Working Paper 02-2. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.

第四章. 从科研到政策: 实施个人发展帐户之路

这一章描述了政策创新的过程: 即把一个科研理念转换成有效社会政策的过程. 本章以个人发展帐户政策的发展为例. 这个范例和建议在美国适用. 值得注意的是, 每个国家有其自己独特的政策创新环境.

综述

在政策创新的过程中, 六项活动起着至关重要的作用[1]. 这些活动相互关连并有一定的时间顺序; 一项活动的成功影响着其他活动的成功. 它们分别是:

- (1) 洞察力: 识别问题;
- (2) 交流: 在政策圈内建立联系网络;
- (3) 崭露头角: 制定政策辩论议题并建立支持政策创新的联盟;
- (4) 政策: (在某一时间某一地点)开创最佳政策;
- (5) 实施: 成本低、有扩展性且有目标试验人群;
- (6) 规模化: 全面实施政策以覆盖全部人口.

洞察力

就个人发展帐户讨论中的洞察力而言, 政策创新者应该努力营造获得政府决策者注意力的机会, 为(今后的政策)行动打下必要的基础[2][3]. 通常, 政策创新者定义某问题的方式会遭到来自现状受益者的抵抗. 政策创新者必须寻找办法克服这种抵抗, 同时还要认清问题(或机会)以防止它们被冷落. 在"重塑" 问题的时候, 这种情况时有发生. 比如说, 当年在介绍个人发展帐户时, 强调它不具有重新分布性而具有包含性, 它旨在帮助每一个人都有机会加入到资产建设的政策系统中. 这种重塑政策的理念引起了广大的政治兴趣与支持, 使它有可能演变成社会政策.

交流

第二项活动是交流. 向别人展示政策理念的范围和方式很重要. 在花时间与众多关键人物交流的同时, 政策创新者也了解到了政策制订者的"世界观"[2][3]. 建立关系网络能够使创新者了解到发生在其它领域里类似的政策创新, 让他们从中吸取经验和教训. 举个例子, 我们从十九位微型企业领域的创新者经历中意识到: 新的个人发展帐户项目一定要记录并汇报最基本的数据, 不能不以为然. 因此, 我们很早就做出要创立信息管理系统(MIS IDA)以跟踪个人发展帐户项目的决定. 实践证明, 信息管理系统在建设个人发展帐户领域以及为政策提供数据的过程中都起到了关键作用.

崭露头角

第三项活动是崭露头角. 它主要涉及的是在其它人提出反驳意见时, 保护并支持政策创新者. 创新

者应该尽力用最有效的方式接触不同的观众,知道何时且如何调整政策提案以引起人们广泛的兴趣。同时,政策创新者也需要建立联盟以支持政策创新。一个联盟能够代表政策创新者告知政策圈有关政策创新的消息,同时将政策圈对新政策建议的不同反应反馈给政策创新者。在立法机关考虑采纳新政策时,联盟的作用十分关键 [2] [3]。

政策

第四项活动是政策。在 1990 年末,有关个人发展帐户的理念引起了美国众院饥饿特委会的注意。几个委员会成员的工作人员对其十分感兴趣。在 1991 年与 1992 年间,与白宫的国内政策顾问开始了有关资产建设的讨论,并引导老布什总统在 1992 年财政提案中将福利救济者(在不损失福利的情况下)资产积累的上限从一千美元提高到一万美元。这项提案从本质上来说就是一个重大的政策改变。克林顿在 1992 年竞选的时候支持个人发展帐户,并在 1994 年"福利救济改革"提案里采纳个人发展帐户。在 1996 年,个人发展帐户以一个州的选择的形式被联邦福利改革法所采纳[4]。允许个人发展帐户作为一个州的选择是向制定资产建设政策迈出的重要一步,使它与以收入方式支持福利家庭同等重要。1998 年美国国会通过了资产独立法(它是 1991 年第一个个人发展帐户法的后生,详见附录)。这个法案得到了两党的支持,并由克林顿总统签署生效。它为个人发展帐户示范工程在五年的时间内提供了一亿两千五百万美元的联邦资金。

实施

第五项活动是实施。政策行动至关重要,但仅仅有它是不够的。法律和条约必须对人民真正的生活产生效应。如上所述,现在有很多有关个人发展帐户的政策行动,资产建设也几乎是政策讨论的一个主流部份。但是,它有什么样的实际效应呢?资产建设看起来很有希望,但它的实际效应还是相当有限的。联邦资金和州政府资金的增多相应地促使了个人发展帐户项目和参与者数量的提高。此外,个人发展帐户和其它一些类似的资产建设政策在国际上正被采纳。就资产对项目参与者的影响而言,实践证明:大多数个人发展帐户的参与者有能力储蓄 [5]。

规模化

第六项活动是规模化。最理想的是不仅能够实施资产建设政策,而且能够让其规模化使它成为影响成千上万(或上百万)人民生活的好政策。个人发展帐户就是为建立大规模以资产为本且有利穷人的政策打下奠基(要实现这个政策可能需要数十年的时间)。现在不可能预测政策到时候能够达到一个什么样的规模。但是,儿童储蓄帐户、电子基金转让中的储蓄选择以及全民储蓄帐户(最后一个是由克林顿总统提议的)这三个政策方向看起来比较有希望。

总结

从这个例子中获得的一个经验是:政策创新很少能够仅仅依靠精明处理政治利益而取得成功。首要

的是拥有必要的特定理念和实验证据。在个人发展帐户一例中，科学研究就扮演了比政治利益集团更加重要的角色。

这六项活动不大可能以同样的方式在每个国家都适用。但在任何情况下，它们或许能够作为在不同的政治、经济以及社会(或文化)环境下完善社会政策的出发点。

参考文献

- [1] 史乐山 (2000). *从科研到政策: 个人发展帐户的经验*. *Journal of Consumer Affairs*, 34(2): 159-181.
- [2] Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. (1991). *日程动态与政治次系统*. *Journal of Politics*, 53(4): 1044-1074.
- [3] Roberts, Nancy C., and Paula J. King. (1996). *转换社会政策: 政策企业与革新的动态*. San Francisco: Jossey-Bass.
- [4] 美国国会. (1996). *个人义务与工作机会协调法案*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- [5] 史乐山, Lissa Johnson, Margaret Clancy, Sondra Beverly, Mark Schreiner, 展敏, and Jami Curley. (2000). *个人发展帐户项目的储蓄模式*. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.

第五章. 科研方向

这一章描述了科研的关键问题, 识别了重要的研究方向, 指明了由研究得出的政策建议. 这类主题的具体介绍可参见参考文献[1 至 4].

研究问题

人们(特别是那些有很少或没有财富的人们)是如何储蓄并积累资产?

从“美国之梦”示范工程(详见第三章)来看, 储蓄是一个制度化的现象: 如果机会恰当且激励机制好, 人们(包括穷人)很有可能储蓄. 这里的中心问题是: 低收入家庭到底储蓄到一个什么程度? 有什么特点? 社会政策和方便的金融服务是如何有助于(或有碍于)低收入家庭储蓄的? 最理想的是, 一项多国的研究项目能够就贫困社区的储蓄情况进行一次比较分析.

以消费为基础的主流储蓄理论并不能够被穷人储蓄行为的实践证据所支持. 这至少有两个原因. 第一, 穷人通常不能依靠他们未来赢利的潜力借款[3]. 第二, 穷人没有在主流金融机构储蓄的机会. 因此, 我们需要做更多的研究来设计在穷人中可行的储蓄模型.

积累资产会产生什么效应?

资产积累不是最终目的. 更重要的问题是“积累资产会产生什么效应?”[4]. 有两种方式回答这一问题. 第一个是利用现有的数据组, 第二个是通过应用研究, 比如评估个人发展帐户成效的“美国之梦”示范工程.

如第三章所述, 研究表明资产不仅延迟了消费, 而且产生了积极的效应. 这对福利(小康)理论以及与储蓄有关的社会政策都有着重要的意义. 但是, 资产积累对经济、心理、社会以及民事等方面所产生的效应仍然需要更多的注意力. 能否建立一个有潜力支持大规模以资产为本政策的知识体系(如二十世纪以消费为本的“福利国”政策方式)是我们面临的最大挑战.

科研方向

在世界各地, “福利国”政策或许正在向“能力国”政策(培养个人自力更生的能力)发生着改变[5][6]. “社会投资”正在逐渐成为一项更卓越的政策. 它指引着能够提高个人与社区生产力的新型项目. 与其一致的是, 二十一世纪的社会政策正朝着以下三大主要目标发展:

- (1) 社会保护目标旨在帮助个人排忧解难并促进社会稳定---这也是二十世纪福利政策的主导思想. 这个目标的中心是维持每个最穷人的最低生活标准, 保护他们的基本权益. 所有的一切都是依靠收入和消费定义的, 而现代政策强调授权于个人(详见以下两点);
- (2) 发展目标旨在促进家庭与社区的经济和社会发展. 它将权力授于公民, 提倡他们积极地参与工作、家庭与社区生活, 以及民事事务;

(3) 宏观经济目标旨在强调社会作为一个整体的长期经济发展。

“福利国”政策并没有提倡第二个和第三个目标。但这些领域将成为二十一世纪初期福利政策研究最重要的核心部分。

科研挑战

核心挑战就是如何发展全民的、有利穷人的、以资产为本的包容性社会资助。现在，我们仍然距离设计出包容的个人发展帐户政策很远。我们所面临的来自分析方面和技术方面的挑战还很大。如果政策模式不断地完善，我们可能通过几十年(而不是几年)不断的政策创新、实践、研究能够在某一天实现这个梦想。

示范一个新的理念以及发展有关政策与效应方面的新型研究需要国际合作。“美国之梦”示范工程是一项非常成功的政策示范工程和科研工具。但是，我们仍然有许多工作要做。

比如，一个正在进行之中首写字母缩写名为“种子”的项目工程(即为教育、企业和首期房屋付款而储蓄的项目)。它是一项大型的儿童储蓄帐户的示范项目。社会发展中心的研究人员为其制定了科研日程，并启动了科研项目；CFED(非赢利组织)负责“种子”项目核心的管理工作。“种子”工程于2003年启动，科研工作将持续到2013年。“种子”工程旨在为美国今后推行如英国儿童信托基金一样有利于穷人的、全民儿童储蓄帐户政策提供信息并做前期的准备工作。

为了推动以资产为本的政策，从事很多其它形式的应用科研是很有必要的。特别是在整体政策趋势、国家的特殊政策、覆盖人口(或未覆盖的人口)、存在的问题以及所取得的成就等有关方面。这些政策的包容性和充分性要引起特别的注意。也就是说，是否每一个人都能够参与资产建设项目，以及每一个人为发展和保障所设立的帐户内是否都有足够的资金。“美国之梦”示范工程和“种子”项目或许可以作为设计和实施应用科学研究的范例。

政策建议

这一章的结尾总结了从科研中归纳的政策建议(详见参考文献[9])。

- (1) 根据个人发展帐户的研究结果，认为低收入的人们(尽管他们的收入远远地低于贫困线)不能储蓄或积累资产是不正确的。每一个人起码都应该拥有机会参与资产建设政策的启动计划。
- (2) 穷人的储蓄政策应该采纳如“劳动所得税豁免”政策(美国为有孩子的低收入劳动者提供一种整合分配的税收福利)一样的整合分配机制。
- (3) 美国的穷人对拥有房产有很大的需求。在很多地方，每个月的房屋贷款还款费不比月房租费贵。穷人若为拥有房产而储蓄应该予以优先考虑。
- (4) 有利穷人的全民储蓄政策应该关注人们退休后的生活保障、拥有房产的机会、教育以及生意。这些方面对家庭的发展都是十分必要的。

- (5) 个人发展帐户的参与者愿意为储蓄而牺牲消费. 我们几乎没有发现任何证据表明牺牲消费不利于小康生活. 每一个人都应该拥有机会做出这样的选择.
- (6) 储蓄与积累资产对工作行为、房产权、自信心、控制力、教育计划等方面都产生了许多积极的效应. 国家政策应该考虑、认可并研究“小康”的这些广义定义.
- (7) 从数据上看, 穷人如其它人一样, 应当拥有结构化的机会和鼓励机制帮助他们储蓄和积累资产. 任何以个人资产帐户为基础的社会政策都应该含纳穷人, 并向他们提供更多的配款.

放眼未来: 政策原则与设计标准

资产帐户在许多国家逐渐成为一个主要的社会政策, 在这里有必要强调一下: 这些政策能够且应该补充而不是替代现有的以收入为本的政策. 再者, 一个成熟的政策必须围绕着以下四个核心理论而制定:

- (1) 进步性: 一个很大的挑战就是为所有参与资产项目的人们保证公平以及资产积累的充分性. 最起码的标准应该是让所有的参与者都应该收到平等的资助(而不是收入或免收的一部分).
- (2) 包容性: 第二大挑战是包容的完整性. 每个人应该都有机会参与到以资产为本的体系, 并拥有资源投资生活和社会保障. 就包容性而言, 英国的儿童信托基金(于 2005 年 4 月启动)是目前世界上最先进的项目. 它覆盖了每个在英国出生的儿童, 并在低收入家庭的儿童帐户中给予更多的公共存款.
- (3) 连贯性和整合性: 政策的最终目的是建立一个多功能的以资产为本的系统. 它能够覆盖整个生命历程, 允许人们为教育、房产拥有权、退休、健康和生命保险等积累资金. 与其它任何以资产为本的政策相比, 新加坡的中央储备基金最成功地示范了这个政策的目标.
- (4) 发展: 以资产为本的政策从以消费为基础的传统福利中分离出来. 它是以发展为中心, 授权于个人与家庭, 让他们把握自己的生活, 提高生存能力, 为社会与经济做出贡献. 在选择政策时应该以发展为目标, 强调教育、房产权、拥有生意以及其它一些长期的家庭发展策略.

谈到政策设计, 在实际实施以资产为本政策时应考虑以下几个基本原则. 它们大体可以总结如下:

- (1) 扩展性: 在美国, 扩展一个现有政策比制定一个新的政策要容易一些. 在其它许多国家也会如此.
- (2) 制度化的框架: 政策框架在很大程度上决定了谁有资格积累资产. 在美国, 以资产为本的政策至少必须克服低收入人们所面临的四个困难: (a)没有足够的收入享受税收福利; (b)与劳动市场没有很强的附着力; (c)公共资助中的资产限制(这种制度不鼓励储蓄); (d)很可能没有一个银行帐户[10]. 当然, 不同的国家可能面临着不同的困难.
- (3) 简单化与成本控制: 控制成本十分重要. 但在控制成本里, 最重要的因素就是简单化. 这意

味着政策的基础设施中要有统一的集中化管理与财务制度, 以及几个可投资的选择. 在社区一级, 金融教育和其它的资助可以完善政策中简单的核心系统.

- (4) 规模化: 在刚开始的时候, 政策不可能覆盖到每个人; 政府也不可能资助一个大规模的政策. 在这种情况下, 政策或许有必要从小做起, 但要有一个逐年扩大的设计方案. 为了最终实现规模大而成本低的项目而选择在一开始启动规模小但成本高的项目是不明智的. 美国曾犯了一个错误, 即运行个人发展帐户的示范项目时未经过社区组织. 我们现在正在设计一个低成本的政策模型以便将来进行大规模的运作. 每个国家的经验将会有所不同, 但高成本的示范工程应该避免.

参考文献

- [1] 史乐山 (2003) 社会保障里的个人帐户: 他们能有利于穷人吗? *International Journal of Social Welfare*. 12(2): 97-107
- [2] 史乐山 (1999). 以资产为本的研究中所存在的关键问题. CSD report. Center for Social Development, Washington University in St. Louis.
- [3] 史乐山 (1991). 资产与穷人: 美国的一项新型福利政策. Armonk, NY, M. E. Sharpe.
- [4] Sondra Beverly (1997). 穷人能储蓄吗?--- 低收入家庭的储蓄与资产积累的理论及证据. Working paper in progress. St. Louis: Center for Social Development, Washington University.
- [5] Gilbert N, Gilbert B (1989). 能力国: 美国的现代福利资本主义. Oxford, Oxford University Press.
- [6] Gilbert N (1995). 福利正义: 完善社会保障. New Haven, Yale University Press.
- [7] Midgley J (1999). 增长、再分配与福利: 朝社会投资方向. *Social Service Review* 77(1): 3-21.
- [8] Midgley J (2000). 福利理论中的资产: 发展主义的解释. Paper at *Inclusion in asset building: Research and policy symposium*, Center for Social Development, Washington University in St. Louis, 21-23 September. <http://gwbweb.wustl.edu/csd/publications/>
- [9] 史乐山 (2001d). 个人发展帐户中的储蓄. Supplemental testimony to the President's Commission to Strengthen Social Security, 28 October.
- [10] Boshara R. (ed.) (2001) 建设资产. Washington DC: Corporation for Enterprise Development.

附录：资产独立法

第 105 届国会
公共法 105-285: 1998 年社区机会, 责任培训与教育服务决议
资产独立法案 42 USC 604 注
第四编. 资产独立

注: 在 2000 年 12 月 21 日, 国会在资产独立法案修正案里修正了资产独立法案。

第 401 条：短法案。

这个标题可以被援引为"资产独立法案"。

第 402 条：研究结果。

国会得到以下研究结果:

- (1)经济小康并不是单一地来自收入、支出与消费，它同时也需要储蓄、投资以及积累资产。这是因为资产可以提高经济的独立性和稳定性；使个人与生机勃勃的未来相连接；激励人类与其它资本的发展；并提高子孙后代的生活水平。
- (2)现在有一半的美国人仅有微不足道的资产或抵押资产可用于投资。融入经济主流、住房、接受足够教育、做生意的等反面的成本正在逐年增加。再者，美国的家庭储蓄率远远滞后于其它工业国家,这阻碍了经济增长。
- (3)在当前财政紧缩的大环境下，美国应该将现有资源投资在高产的试验项目上。我们有理由相信由个人发展帐户带来的(包括提高收入、扩大税收, 以及削减现金福利救济等) 金融回报将远远超出在这些帐户上的投资费用。
- (4)传统公众资助项目多集中在帮助人们的收入与消费上，但它们并未能成功地促使人们走向经济自给自足。以收入为本的国内政策需要以资产为本的政策予以充实。这是因为以收入为本的政策保证了人们的消费需求(包括食物、育儿、房租、衣物和医疗保健),而以资产为本的政策将为人们获得更大的经济独立与经济小康提供必要的方式。

第 403 条：目的。

这个标题的目的是通过已设计创建的示范项目决定以下几个方面—

- (1)通过鼓励资源少的个人与家庭储蓄他们收入的一部分用以积累资产所产生的有关社会, 民事, 心理以及经济的效应;
- (2)(已提高中等以上教育,房产拥有权和微型企业发展为手段的)以资产为本的政策也许能够帮助资源少的个人与家庭实现经济上自给自足的程度;
- (3)资产为基础的政策在稳定并改善家庭以及其社区的程度。

第 404 条：定义。

在这个标题里：

(1)可适用的时间--“可适用的时间”一词意味着基金被批准的那个公历年的前一年(就基金在一个项目年将要支付的数额而言)。

(2)有资格的个人—“有资格的个人”一词意味着由(符合第 409 条标准的)实体挑选出参加某项示范项目的个人。

(3)紧急取款—“紧急取款”一词意味着一个有资格的个人取出

(A)仅仅由个人存放在个人发展帐户那些资金, 或那些资金的其中一部份;

(B)在经合格的实体逐个允许的情况下;

(C)为—

(a) (如段落 (8)(D) 中所描述的)个人或个人的配偶或被赡养人支付医疗保健的开销费用或为获得医疗保健所必要的开销,

(b) 防止 (如段落 (8)(B) 中所定义的) 个人从住处被驱逐, 或在止赎前抵押个人主要住所而必需的付款;

(c) 失业后能满足个人基本生活开销的费用。

(4) 家庭—“家庭”一词意味着独立于其它个体的, 分享同一个主要食宿场所的所有个体。

(5) 个人发展帐户。

(A)总述。

“个人发展帐户”一词意味着一种其目的是为有资格的个人支付符合规定的费用或使有资格的个人做紧急取款, 仅在美国建立或组成的信托, 其建立信任的书面条约必须包含以下要求:

(a) 只接受现金或支票储蓄。

(b) 委托人是联邦保险金融机构或州保险金融机构 (如果没有联邦保险金融机构)。

(c) 能够为个人提供存款的合格实体在咨询完 (如第 410 条中的) 有资格的个人后, 受托财产将被投资于符合个人意愿的方向。

(d) 受托财产不会与其它财产相混合, 除非它们同属一个共同的信托基金或共同的投资基金。

(e) 除非如 (f) 节所述, 出于信托的目的, 受托存款的任何 (如第 410 条中的) 数额可以被支付或分配, 但只能为有资格的个人支付符合规定的费用目的。

(f) 在受托人去世日次日, 信托里的任何余额将在 30 天内按那个受托人指示, 分配到另一个有资格个人的个人发展帐户内。

(B) 监护人帐户

为了段落(A) 的目的,当监护人帐户里的资产由(依照 1986 国内税收代码中第 408(n)条定义的) 银

行持有或者是由另一个人持有(这个人监管帐户的方式是令卫生与人力服务部部长满意的,且将与此法规的要求一致的,并且监护人帐户将形成一个如段落(A)描述的个人发展帐户,除非事实不是信托),监护人帐户将被视为信托。在监护人帐户(如前一句的原因)被视为信托的情况下,监护监护人帐户的人将被视为监护人帐户的受托人。

(6) 项目年-- "项目年" 一词意味着由项目原始批准授权日算起,开展示范项目所需的任何五个连贯的十二个月时间。

(7) 合格的实体。

(A) 总述。—"合格的实体" 一词意味着—

(a) 一个或多个(依照 1986 国内税收代码中第 501(c)(3) 条定义的,第 501(a) 条免税的) 非赢利组织

(b) 与(a) 节所描述的)某组织共同递交(依照第 405 条)申请的州或当地政府机构, 或部落政府,

(c) 实体

(i) 是

(ii) 一个由美国信用合作社管理局指定的作为低收入的信用合作社;

(iii) 一个由卫生与人力服务部部长指定作为社区发展金融机构(或社区发展金融机构基金会) 的组织;

(iiii) 能够展示与某 (基于社区的) 地方组织 (它所从事的活动主要是解决社区贫困, 满足社区成员为实现经济独立和稳定的需求) 有合作关系的。

(B) 建设规则—

本段不能被解释为防止某(如段落(A)(a) 中描述的)组织与其它金融机构(或赢利性的社区发展公司)合作以实现此标题制定的目的。

(8) 合格的费用-- "合格的费用" 一词意味着由一个合格的实体提供的以下一个或多个:

中等以上教育的费用。 - -由个人发展帐户支付给一个合格的教育机构的中等以上教育所需费用。在这个分段:

(A) 中等以上教育的费用-- "中等以上教育的费用" 一词包含以下几层含义:

(a) 学费和开销--一个合格的教育机构为学生注册或出勤规定的学费和开销。

(b) 开销、书本、文具, 和设备--一个合格的教育机构为授课规定的开销、书本、文具, 和设备。

(B) 合格的教育机构-- "合格的教育机构" 一词包含以下几层含义:

(a) 高等教育机构—一个(如 1965 年高等教育法案第 101 或 102 条定义的)机构。

(b) 中等以上教育的职业教育学校。 -(由于这些条款在此标题立法日生效,) 在任何州(依照 Carl D. Perkins 职业和应用技术教育法案(20 U.S.C. 2471(4))第 521 条 (33) 定义的)内的某区域性职业教育学校 (依照同一法案第 521 (4)条的段落(c) 或 (d) 所定义的)

(c)首次购房 --一位合格的首次购房者为一个主要住所而支付 (如果从个人发展帐户中直接支付给收款人的) 合格的购置成本. 在这一段:

(c1) 主要住所. -- "主要住所" 一词意味着一个合格购置成本不超出同类住所的区域性平均购买价百分之一百二十的主要住所。

(c2) 合格的购置成本. --"合格的购置成本期限"一词意味着购置, 修建, 或重建住所的费用。它通常包括任何通常的(或合理的)结算、融资或其它购房手续费。

(c3) 合格的首次购房者. --

(i)总述. -- "合格的首次购房者"一词意味着到购置主要住所为止的三年内, 没有对任何其它主要住所的房产权感兴趣的项目参与者 (如果已婚, 其配偶).

(ii)购置日期--"购置日期"一词意味着制约合同中购置, 修建, 或重建主要住所的日子。

(C) 企业资本--由个人发展帐户直接支付给一个(开设于有联邦保险的金融机构)企业资本帐户 (如果没有联邦保险的金融机构, 可由有州保险的金融机构)且被限制只能为合格的企业资本开销而使用的资金。在这个分段:

(a)合格的企业资本开销-- "合格的企业资本开销"一词意味着按照一个合格的计划,为一个合格的企业资本所支付的合格开销。

(b)合格的开销-- "合格的开销" 一词意味着一个合格的计划里所包括的资本、工厂、设备、营运资金和库存等费用。

(c)合格的企业-- "合格的企业" 一词意味着任何不违反(由卫生与人力服务部部长制定的)法律或社会政策的企业。

(d)合格的计划-- "合格的计划" 一词意味着一个经营计划, 或一个打算使用已购企业资产的计划, 它

(i) 由一个有诚信保证的金融机构、微型企业发展组织或非盈利贷款基金批准;

(ii) 有服务或预售物品的说明、营销计划和预编财务报表;

(iii)可能要求合格的个体向一位资深的企业顾问的请教。

(D)转帐到家庭成员的个人发展帐户--从某个人发展帐户直接支付到另一个(为一个有资格个人福利而开设的)同类帐户的金额. 这个有资格的个人是

(a)某个人的配偶; 或

(b)是其(可依据 1986 年国内税收代码第 151 条减税的)受抚养者。

(9)合格的个人在一段时间内的存款-- "合格的个人在一段时间内的储款" 一词意味着在一段时间内,个人在个人发展帐户里的累计存款。

(10) 部长-- "部长" 一词意味着卫生与人力服务部部长, 由社区服务主任担当。

(11) 部落政府—

"部落政府"一词意味着由印第安自决权与教育法案 (25U.S.C. 450b) 第四条定义的一个部族组织, 或由土著夏威夷教育法案 (20U.S.C.7912) 第 9212 条定义的一个土著夏威夷组织。

第 405 条：应用。

(1)有关示范项目的通知。--在这个法规生效三个月之内, 卫生与人力服务部部长将公开宣布这个法规为示范项目所拨的专项资金, 并将保证合格的实体可以申请示范项目。

(2) 提交申请--在这个法规生效六个月之内, 合格的实体可以向卫生与人力服务部部长递交承办示范项目的申请。

(3) 标准。-- 卫生与人力服务部部长在考虑是否批准承办示范项目的申请时将评估以下方面:

(A)项目的充分性。--申请中所介绍的项目(使用一项或多项合格的费用)以通过举办活动的方式帮助项目参与者实现经济自给自足的可能性。

(B)行政能力-- 申请人能够负责地执行项目的经验和能力。

(C)帮助参与者的能力。--录取、教育并帮助项目参与者通过发展资产提高他们经济独立性和小康生活等方面的经验和能力。

(D)非联邦资金的承诺--从非联邦公共部门和(正式承诺要支助此项目的)私有来源汇集而来作为配款的直接资金。

(E)向评估提供信息的充足性--准备为项目评估提供信息的充足性。

(F)其它因素。-- (如卫生与人力服务部部长指定的)其他或许与这个法规目的相关的因素。

(4)偏向性。-- 卫生与人力服务部部长在考虑批准承办示范项目的申请时, 将对以下的申请给予照顾:

(A)愿意并且有能力只从有孩子与生母(或养母,生父,养父, 法定监护人)的家庭中挑选(如第 408 条定义的)合格的个人;

(B) 承诺提供(含较大比例私有部门资金的)非联邦资金;

(C)瞄准那些居住在一个或多个(相对明确定义的)贫穷的或失业率非常高的邻里或社区内(包括农村地区)的人们。

(5)批准--在这个法规生效九个月之内, 卫生与人力服务部部长将根据竞争机制并参照 (3) 和(4)所规定的评估,批准那些部长认为能够承办示范项目的申请。部长将在最大程度上保证所有被批准的申请覆盖大范围的 (农村和城市) 社区和多元化的人口。

(6)与非盈利实体的合同--在第 412 条下, 卫生与人力服务部部长可以与一个(如 1986 年国内税收代码第 501(c)(3) 条定义的和第 501(a)条免税的)实体签合同,让其履行卫生与人力服务部部长的职责。如果

(A)这个实体展示出履行职责的能力;

(B)部长能够显示他/她不会以更低的成本履行这个责任。

(7)现行州内项目中的祖辈权 –

任何州内的(与此法规目的相符合的、自此法规生效日起组建的、到法规生效日止每年靠州政府不少于一百万美元非联邦资金拨款运营的)个人资产建设项目应被视为符合此法规标准。承办项目的实体将被视为合格的实体。卫生与人力服务部部长将考虑资助这些州内项目作为(如法规描述的)示范项目。虽然(4)条款有偏向性的规定,部长在考虑资助州内项目时,将审视(按这一条款承办州内项目的)那些实体递交的申请。(自本监管州内项目的法案生效日起,从第 407 条 至第 411 条里与州法案不一致的)任何项目标准将不适用于这些州内项目。

第 406 条: 授权示范; 年度拨款。

(1)授权示范-- 如果卫生与人力服务部部长批准某一申请可以依照此法承办示范项目,部长将在这个法规生效十个月以内授权申请人按照已批准的申请和此法的规定承办五年的示范项目。

(2)年度拨款—卫生与人力服务部部长将拨款给每个依法承办示范项目的合格实体。部长将在每个项目年的第一天拨款不超出

(A)(正式承诺要支助此项目的)非联邦公共部门和私有部门汇集的全部资金;

(B)100 万美元。

第 407 条: 储备基金。

(1)创立—每一个合格的实体(除州或当地政府机构或部落政府以外)将建立与此法相符合的储备基金。

(2)储备基金的数额。

(A)总述--每一个合格的实体在收到政府拨款后,将立即向(按(a)条款规定的)储备基金里存款—

(a)合格实体所有与示范项目相关联的公共或私有资金;

(b)任何(按(3)(B)条款规定的)投资收益。

(B)统一的会计章程-- 卫生与人力服务部部长将规定(按(1)条款规定的)储备基金的会计章程。

(3)储备基金的用途。

(A)总述-- 合格的实体将使用(按(1)条款规定建立的)储备基金—

(a)协助示范项目的参与者通过参加活动获得技能(包括经济扫盲, 预算, 信用, 和咨询技巧)和信息以实现经济自给自足;

(b)为(实体挑选出参加示范项目的)个人提供(与第 410 条一致的)存款;

(c)管理示范项目;

(d)向(按第 414 条款规定的)评估示范项目的研究组织提供必要的信息。

(B)授权投资。

(a)指导方针-- 卫生与人力服务部部长将为储备基金的投资金设立指导方针(a)为报酬、流动金和风

险三者提供一个恰当的平衡点。

(b) 投资-- 合格实体将按(a) 段制定的指导方针投资储备基金里(不需立即执行段落(A)中条款) 的资金。

(c)用途的局限性—

按第 410 条规定拨给合格实体的资金中不超过百分之十五的部分将被用于如段落(A)中(a)、(c)和(d)所描述的等方面。其中不少于百分之二的金额将由合格的个体使用在如段落(A)中(a)所描述的方面。不超过(本段特指的)全部金额百分之七点五的部分将用于行政开支(如段落(A)(c)所规定),包括项目管理、报告要求、录取及注册和监督管理。(本段特指的)全部金额的剩余部分(不包括段落(A)(d)中所描述的有指定目的的数额)将被用于非行政开支(如段落(1)(A)所规定),包括案件管理、预算开支、经济扫盲和信用咨询。如果非行政开支(如段落(A)(a)描述的)小于(本段特指的)全部金额的百分之五点五,这些剩余资金、k 可以被作为行政开支。如果两到三个合格的实体联合管理一个项目,任何合格的实体不得使用多于其比例份额资金于如段落(A)中(a)、(c)和(d)所描述的等方面。

(4)项目终止后退还给卫生与人力服务部部长未使用的联邦拨款。

尽管有条款(3),一旦(依照此编授权的)示范项目终止,承办项目的实体将退换给卫生与人力服务部部长等额的资金—

(A)在项目终止时储备基金的余额乘以

(a)百分比相等与—

(i)(按第 406(b)条款规定的)拨给合格实体的资金汇总除以;

(ii)各种渠道提供给合格的实体用以承办项目的资金总和。

第 408 条: 参与资格。

(1)总述--任何有资格接受(按照社会保险法案(42U.S.C.601 et seq.)标题四(A)条款制定的)全国贫困家庭临时补助项目资助的家庭成员,或符合以下所有要求的个人将有资格参加示范项目:

(A)收入测试-- 调整后的家庭毛收入等于或少于(由管理与预算办公室定义的)贫困线的百分之二十或(如 1986 年国内税收代码第 32 条描述的)实得收入的百分之二十(考虑到家庭的大小)。

(B)净资产测试--

(a) 总述--到资格确定前一年底为止,家庭的净资产不超出一万美元。

(b)资格确定-- 为了实现段落(a),家庭净资产的数额等于—

(i) 由家庭全体成员共同拥有的(或任何成员部分拥有的)所有资产的市场价值总和减去

(ii) 家庭任何成员的义务或债务。

(c)排斥性 -- 为确定一个家庭的净资产,家庭的资产将不会包括主要住宅场所和一辆属于某家庭成员的机动车。

(2)无法完成项目的个人。--卫生与人力服务部部长将制定有关规定以保证参与者履行此法案 (以免万一某示范项目的参与者搬离承办项目的社区或无法继续参加项目), 包括禁止他们以后参与其他示范项目的资格等。

第 409 条: 挑选参与者。

每个合格的实体将从所有符合参加示范项目的人选中挑选参与者—

- (1)合格的实体决定谁是最适合的;
- (2)合格的实体将按第 410 条的要求为其提供储蓄。

第 410 条: 合格实体的储蓄。

(1)总述—任何合格的实体将在每个项目年里不少于每三个月一次地向个人发展帐户项目参与者的帐户 (或实体管理的平行帐户)里放置存款—

(A)在那个期间, (如第 405 条(3)(D)条款描述的非联邦资金将为每一美元的实得收入(如 1986 年国内税收代码第 911 条(d)(2)条款描述的) 在项目参与者的帐户里存入不少于五十美分但也不超过四美元的配款;

(B)第 406 条(2)条款规定的拨款将提供数额相等的配款(如段落(A));

(C)(按段落(A) 或(B)要求代表项目参与者)存入其个人发展帐户(或实体管理的平行帐户)里的所有款项累积的利息。

(2)对个人储蓄的限制—第 406 条(2)条款规定的拨款将在示范项目开展其间向每一个参与者提供不超过两千美元的配款。

(3)对家庭储蓄的限制-- 第 406 条(2)条款规定的拨款将在示范项目开展其间向每一个参与家庭提供不超过四千美元的配款。

(4)取款--卫生与人力服务部部长将制定有关规定以保证存入个人发展帐户的资金不被取走(除非是一到多个合格的取款, 或是紧急取款)。这些规定将要求合格实体里的一位负责的官员书面批准(从此类帐户里)取款。这些规定将要求参与者自首次个人发展帐户里存款那天起的六个月以内不能从个人发展帐户里取款。

(5)补偿款-- 参与者将在取款日以后的 12 个月以内偿还从个人发展帐户里已取出的任何紧急取款。如果参与者不还款, 监管帐户的合格实体将帐户内或平行的帐户内的资金转移到合格实体的储备基金, 让其它参与示范项目的个人受益。

第 411 条: 示范项目的地方管制。

合格的实体(而不是州或当地政府机构或部落政府)将按第 413 条的规定, 拥有对项目管理的唯一权利。卫生与人力服务部部长制定这样的有关规定以确保示范项目与已批准的申请和此法的要求相符

合。

第 412 条：年度进展报告。

(1)总述—每个合格的实体将准备一份关于示范项目进展的年度报告。每份报告将包括项目和参与者信息, 并将在报告里指明以下信息:

(A)在个人发展帐户里存款的参与者的数量和特征。

(B)示范项目储备基金的数额。

(C)个人发展帐户里的存款。

(D)个人发展帐户里的取款额以及取款的目的。

(E)个人发展帐户里的余款。

(F)(鼓励人们在示范项目中开设的)储蓄帐户的特点(譬如门限数额和匹配率), 以及这些特点在不同的人口或社区中的变化。

(G)合格实体里什么样的服务配置(譬如互助友爱、结构化的设计练习、良师辅导和案件管理等) 提高了示范项目的参与率和一贯性, 以及这些配置在不同的人口或社区中是如何变化的。

(H)卫生与人力服务部部长在评估示范项目中可能需要的其他信息。

(2)提交报告-- 合格的实体将按(1)条款要求递交一份报告给--

(A)卫生与人力服务部部长;

(B)(如果州或当地政府或部落政府已支付承诺给示范项目的资金) 项目承办所在州的财务主管 (或平级官员)。

(3)时间--在卫生与人力服务部部长授权合格实体承办示范项目的那一年结束以后的六十天之内, 要按(1)条款要求提交第一份报告。其它的报告将在以后的每十二个月提交, 直到项目结束为止。

第 413 条：制裁。

(1)当局终止示范项目 -- 如果卫生与人力服务部部长确定某个合格实体没有按照已批准的申请或此法规的要求运作示范项目 (或者是未执行部长提出的任何修改意见), 他/她将终止那个实体继续承办示范项目的权利。

(2)项目一旦被终止后所采取的行动-- 如果卫生与人力服务部部长终止某实体承办示范项目的权利, 他/她—

(A)将暂停示范项目;

(B)将接管(按第 407 条款规定建立的)储备基金;

(C)将尽全力确认另一个愿意并且有能力按照已批准的申请(若某申请需要做必要的修改, 以修改后的申请为准)以及此法案的要求承办项目的合格实体;

(D)如卫生与人力服务部部长确认了一个合格实体(如段落(C)所述), 将--

(a) 授权实体 (或几个实体) 按照已批准的申请 (若某申请需要做必要的修改, 以修改后的申请为准) 以及此法规的要求承办示范项目;

(b) 向合格实体转移(按第 407 条款规定建立的)储备基金并让其接管;

(c) 考虑—

(i) 视其它类似这样的实体 (或几个实体) 为最初批准承办示范项目的合格实体 (或几个合格的实体);

(ii) 授权日期为原始的授权日期;

(f) 如果在项目终止后第一个年底的时候, 卫生与人力服务部部长未找到合格实体(或几个实体) (如段落(C)所述), 他/她将--

(i) 终止示范项目;

(ii) 把储备基金的余额按同样的比率, 汇给每个当初(按第 405(c)(4)条款规定)资助(被批准承办示范项目的)合格实体的财源。

第 414 条: 评估。

(1) 总述—卫生与人力服务部部长将在这个法案生效十个月以内与一个独立的研究组织签署一项合同, 允许它以独立的和以小组的方式评估(按此法规承办的)示范项目. 其中包括评估所有参与示范项目的合格实体以及为示范项目提供资金的一切资源。

(2) 评估因素-- 在评估任何一个示范项目时, 研究组织将考虑以下因素:

(A) 鼓励和机构化(或制度化)的支持对储蓄行为的影响。

(B) 以人口特征为基础的个人存款率(包括性别、年龄、家庭大小、种族或民族背景和收入)。

(C) 资产积累的经济作用, 民事作用, 心理作用和社会作用, 以及这些作用在不同人口中或社区里的区别。

(D) 个人发展帐户对储蓄率、房产拥有权、中等以上教育和个体经营的影响, 以及这些影响在不同人口中或社区里的区别。

(E) 个人发展帐户在未来五到十年里对联邦政府、其它公共部门和私营部门投资者潜在的金融回报。

(F) 从示范项目中(以及假设建立永久性个人发展帐户的时候)应该吸取的教训。

(G) 卫生与人力服务部部长规定的其他相关因素。

(3) 对研究方法的要求-- 研究组织在评估任何一个示范项目时将—

(A) 至少在一个项目点使用控制组以比较参与者和非参与者;

(B) 在项目之前、之中和之后获取必要的定量数据以透彻地评估项目;

(C) 从资产积累是如何影响个体和家庭的研究中(比如详细采访) 制定一个定性评估模式。

(4) 卫生与人力服务部部长的报告。

(A)中期报告— 在卫生与人力服务部部长首次授权某合格实体承办示范项目的那一个项目年以后的九十天之内,以及此后的每十二个月,直到所有示范项目结束止,部长将向国会递交一个中期报告(按第412(b)条款规定的)汇报结果。

(B)总结报告— 在所有示范项目结束后十二个月以内,部长将向国会递交一个总结报告,汇报所有前期报告的结果以及评估研究的(按此法规规定的)结果。

(5)评估费用--部长可从一个财政年度(按第416条规定的)所有拨款中,使用不超过五十万美元以实现本法规的制定目标。

第 415 条: 不削减福利。

除 1986 年国内税收代码之外,此法规不与其它联邦法律相抵触(那些法律大多要求审视个人一个或多个的财政状况以决定个人能否接受资助/福利的资格或数量),法规中个人发展帐户里的资金(包括累积的利息)在个人开户(或向帐户里存钱的)其间将被忽略不计。

第 416 条: 授权拨款。

为实施此法规,特向 1999 年、2000 年、2001 年、2002 年和 2003 年每个财政年度拨款两千五百万美元,直到用完为止。批准日 1998 年 10 月 27 日;修正日 2000 年 12 月 21 日。