

# Singapore Social Security Systems and Enlightenment

## Le système d'assurance sociale de Singapour et ses révélations pour la Chine

### 新加坡社會保障制度及其對中國的啟示

Yan An

閻 安

Received 5 April 2007; accepted 18 July 2007

**Abstract:** Singapore, as a postwar new modernized country, has established oneself characteristic more perfect social security system in the full absorption world advanced social security systems. Singapore success experience has the important model significance with China, which belongs to Eastern culture.

**Key words:** Singapore, Social security, Enlightenment

**Résumé:** Le Singapour, un pays moderne émergeant après la guerre, en s'inspirant des systèmes d'assurance sociale avancés du monde, a installé son propre système d'assurance sociale relativement complet. Le succès du Singapour dans ce domaine offre des révélations pour la Chine, qui appartient aussi à la culture orientale.

**Mots-clés:** Singapour, assurance sociale, révélation

**摘要:** 新加坡作為一個戰後新型的現代化國家，在充分吸收世界先進的社會保障制度的基礎上，建立了具有自己特色的較為完善的社會保障體制。新加坡建立社會保障制度的成功經驗對於同屬於東方文化的中國，具有重要的借鑒意義。

**關鍵詞:** 新加坡；社會保障；啟示

社會保障制度是工業革命和社會化大生產的產物，是現代國家重要的社會經濟制度之一，也是社會發展到一定階段公民應該享有的一項基本權力。社會保障制度在西方國家已經有 100 多年的歷史了，由於它在促進社會經濟發展和保證社會穩定方面發揮了重要的作用，因而被形象地比喻為社會的“安全網”和“穩定器”。新加坡作為一個戰後新型的現代化國家，在充分吸收世界先進的社會保障制度的基礎上，建立了具有自己特色的較為完善的社會保障體制。新加坡建立社會保障制度的成功經驗對於同屬於東方文化的中國，具有重要的借鑒意義。

新加坡的社會保障制度建立於 1955 年。經過 50 多年的不斷完善，已經成為社會保障制度比較發達的國家之一。其內容包括中央公積金、社會保險、社會救濟、社會福利等。

#### 1.1 中央公積金制度

1953 年，新加坡出臺了《中央公積金法》，並於 1955 年 7 月創辦了中央公積金制度，2003 年 8 月新加坡政府對公積金制度進行了重大的調整<sup>1</sup>。經過 50 多年的發展與完善，中央公積金制度由最初的簡單養老儲蓄演變為綜合性的社會保障制度，具有住房保險、醫療保障、退休保障、資產增值、支付教育費用等多種功能。

### 1. 新加坡的社會保障制度

<sup>1</sup>顏星，王冬梅. 战后新加坡社会保障制度发展的特点及其对社会经济发展的影响[C]. 文山师范高等专科学校学报. 2004. 9

中央公積金制度是新加坡基本的社會保障制度和主要的社會保障形式，是一種完全積累型強制儲蓄制度。公積金的實施範圍包括政府機關、各類企業、事業單位的所有雇主及雇員，其廣泛性和受益面占到總人口的 88%以上。中央公積金制度實行會員制，所有受雇的新加坡公民和永久居民都是中央公積金局的會員，雇員和雇主都必須以雇員的工資為基數，按規定的比例向中央公積金局繳費，存入雇員個人帳戶。目前，繳費率為 36%，雇員按工資的 20%，雇主按雇員工資的 16% 繳納公積金。以一名月工資收入 2000 元新幣的雇員為例，本人每月繳納 400 元(2000×20%)，雇主繳納 320 元(2000×16%)，共繳納 640 元，存入雇員個人帳戶<sup>2</sup>。政府通過公積金為每一個雇員提供養老、住房、醫療、教育等社會福利保障。

按照不同用途，會員繳納的公積金存款分別存入會員的三個帳戶：普通帳戶、醫療保健帳戶和特別帳戶。普通帳戶的儲蓄大約占其全部公積金儲蓄額的 72.5%，可用於購買房屋、獲得批准的投資、保險、教育支出和轉撥存款以供父母退休帳戶使用。醫療儲蓄帳戶占全部儲蓄額的 17.5%，用於會員和家庭成員支付住院和醫療保健的費用。特別帳戶占全部儲蓄額的 10%，用於晚年養老和應急之用<sup>3</sup>。公積金帳戶的存款享有利息，中央公積金管理局比照銀行定期存款利息的平均水準，向公積金成員支付不低於 2.5% 的儲蓄利息並免繳所得稅。即使銀行利率低於 2.5%，公積金局也要向會員支付 2.5% 的年利率，從而使公積金的保值增值有了保障。

會員在年滿 55 歲時，除保留一筆最低存款(8 萬新加坡元)作為養老外，其餘公積金存款可以全部取出。最低存款的保留是為了保障退休雇員自 60 歲起可以取得每月最少 230 新加坡元的固定收入，能夠應付最基本的生活需求。

在中央公積金計畫中雇主承擔了相當一部分經費，而政府財政不負擔任何費用，這就大大減輕了政府的負擔。政府通過制定嚴格的法律保障公積金制度的正常運行，通過實行積極的經濟政策和社會政策為會員提供各種優惠和福利。目前，在只有 400 多萬人口的新加坡，公積金會員

超過了 350 萬人，公積金總額超過了 1000 億美元，在很大程度上促進了社會的穩定和國民的健康與福利<sup>4</sup>。作為法定機構的公積金管理局設立理事會，由社會保障專家、雇主代表、雇員代表和政府代表組成，下設會員服務、雇主服務、人事、行政、電腦、內部事務六個部，財政和行政自主。主席由政府委任，日常工作由總理負責，總統有權檢查公積金賬目。相對獨立的機構設置、規格較高的監管以及代表三方利益的管理模式，為加強公積金的管理、保障其可靠性和安全性奠定了基礎。

## 1.2 保險制度

新加坡完備的保險制度和發達的保險市場，成為新加坡社會保障制度的重要組成部分。與社會保障制度有關的主要是醫療保險，意外傷害保險和養老保險等關係到人身保障的保險制度。

新加坡沒有失業保險，政府也不對失業者提供津貼或補助。這主要是因為新加坡政府不贊成西方國家進行過度互助使一些人變懶的作法。

## 1.3 社會救濟制度

新加坡對那些沒有工資收入或工資收入低於貧困線以下的居民，由國家社會發展部負責給予救濟或補貼。目前規定凡四口之家總收入在 1000 新加坡元以下者屬於貧困戶，這些貧困戶憑藉聯絡所的證明，到社會發展部領取津貼或救濟款。領取標準目前是每月每人生活費最低為 100 新加坡元，節假日還有額外津貼和慰問品。貧困戶的醫療費用也由社會發展部給予救濟，救濟的標準按照國家規定執行，一般是到公立醫院治療，費用實報實銷。

## 1.4 社會福利制度

新加坡政府建立社會福利制度遵循競爭與互助相結合以競爭為主的指導原則。它的社會福利制度既不同于西方福利國家，也不同於日本，有其自身的特點。這種特點主要是：資金的籌集採取個人、雇主、國家和自願出錢辦福利事業的單位或個人四方共同出資的辦法；組織形式既有社會福利組織，也有民間慈善機構及社會賢達人士組織。

<sup>2</sup>伊志宏. 養老金改革：模式選擇及其金融影響[M]. 北京：中國財政經濟出版社，2002. 39

<sup>3</sup>李珍. 社會保障理論[M]. 北京：中國勞動社會保障出版社. 2001. 304

<sup>4</sup>新加坡的政治與經濟. 新華網 www. xinhuanet. com

新加坡社會福利組織的基本形式是聯絡所。聯絡所既不是政府機構，也不是純粹的民間組織，具有官民結合的性質。每個聯絡所方圓 3—4 公里，區內設有幼稚園、小學、中學、商店、醫院、養老院、運動場、圖書館等設施，這些設施由政府投資修建，為居民提供免費或低費服務，各項生活福利問題在聯絡所範圍內都能夠得到解決。

慈善機構是新加坡的另一種社會福利組織。慈善機構是專門為社會上的孤兒、孤寡老人、貧困戶和低收入者提供福利的機構。福利內容包括免費醫療、免費教育、免費托兒、免費入養老院等等。慈善機構的經費來自國內外的企業和社會賢達人士的資助。

除了正式的福利機構之外，還有眾多的單位和個人出資提供的社會福利。例如新加坡前總理、內閣資政李光耀先生，把自己的著作出版收入 50 萬新加坡元捐贈給南洋女子中學為學生提供免費教育；新加坡總工會下屬的保險公司——職總英康保險合作社，為兩所弱智人士學校提供教育經費<sup>5</sup>。新加坡的公民普遍擁有自願為社會捐贈福利金的美德。居民們幾乎每月定期將自己的工資或收入的一部分捐贈給福利單位，成為社會福利資金的一個來源。

中央公積金制度、保險制度、社會救濟制度和社會福利制度互相補充，互相滲透，構成新加坡完備的社會保障體系。

## 2. 新加坡社會保障制度評析

社會保障通過在全社會範圍內籌集和調劑使用資金，實行互助共濟，依靠全社會的力量來均衡負擔和分散風險，具有保障公民基本生活、維護社會穩定、促進經濟發展、保持社會公平和增進國民福利的功能。與西方國家的社會福利制度相比，新加坡的社會保障制度具有鮮明的特點。

新加坡的社會保障制度具有明顯的優越性，它既讓公民生活得更舒適、更安全，又沒有讓國家因背上沉重的福利包袱而對國民經濟和社會發展產生消極影響。

第一，新加坡完善的社會保障制度為維護國家政治的穩定、建立良好的社會秩序創造了條件。李光耀領導的人民行動黨之所以能夠長期執政，正是因為其政黨實行了發展經濟，完善社會保障制度的措施，使新加坡保持了戰後長期的穩定和發展。

第二，強制性的公積金儲蓄既強化了人們的自我保障意識，又為國家積累了大量建設資金。個人享受的保障來源於個人帳戶的儲蓄金額，上一代不給下一代留下任何包袱，避免了代際轉嫁負擔帶來的各種社會問題；強制性自我積累機制不僅沒有增加政府的負擔，而且通過積累起來的巨額公積金，為國家增加了大量建設資金，形成高儲蓄——高積累——高增長——高就業——高積累的良好迴圈，避免了西方福利國家所面臨的因人口老齡化而出現的退休金支付危機和困難。

第三，社會福利的獲得與個人努力工作呈正比的政策，極大地提高了勞動者的積極性和創造性。由於每個人的公積金存款與本人的勞動貢獻和工資收入緊密結合，工作越努力工資越高，工資越高公積金存款就越多，享受的養老金和醫療保健待遇也越多，這樣的保障制度成為激勵勞動者努力工作的動力。正如佛郎西斯·勃朗夏所說：“一旦人們從日益提高的社會保障獲益，不再為日後的衣食焦慮，他們自然會創造出高的生產效率”<sup>6</sup>。

第四，嚴格的管理，真誠的服務，取之於民、用之於民的運作原則，保證了公積金的安全運轉和保值增值。新加坡實行公積金制度已經 50 多年，會員在國家有關法令下自主領取公積金，從未出現過虧空、挪用現象。面對數額龐大的公積金存款，新加坡政府並沒有挪用去修建辦公樓、搞市政建設等，而是嚴格管理、規範服務，為民眾謀取更多的福利。

當然，新加坡的社會保障制度也具有明顯的不足之處。其保障主要局限於家庭內部互濟，缺乏社會互濟功能，難以達到社會保障的社會共濟目的並對社會發展起到“安全網”、“穩定器”的作用。另外，高額的繳費率，使新加坡的社會消費和資金流動率低，對新加坡企業在國際上的競爭力也有一些負面影響。

<sup>5</sup>劉茂山. 新加坡的社會保障制度[J]. 思想理論教育導刊. 1994. 3

<sup>6</sup>尼爾吉伯特. 21 世紀初的社會保障[M]. 北京: 中國勞動社會保障出版社. 2004 · 398

### 3. 新加坡社會保障制度對中國的啟示

由於兩國國情不同，新加坡政府在建立和完善社會保障制度方面的具體措施不一定適用於中國，但其許多經驗是值得中國學習和借鑒的。

第一，新加坡社會保障體系的構成和運作方式與西方福利國家有很大的差異，這有助於我們對比借鑒，走出一條具有中國特色的社會保障新路。

新加坡經濟發達，人均國民生產值高，國民就業率高，勞動報酬也較高，政府公務員的人均工資收入為5萬新加坡元，約為20萬人民幣，在扣除強制性儲蓄後，剩餘工資收入足以維持本人及其家庭的基本開支。而中國公民的勞動報酬相對較低，人均工資收入約為1萬元人民幣，約折合2000新加坡元，無法繳納較高比率的社會保障統籌金，在很大程度上需要依靠社會的統籌共濟來解決社會保障問題。因此，中國現行的社會保障統籌金的收繳比率較低，國民享受的保障待遇也相應較低的政策，是符合中國現階段國情的。

第二，加快法制建設，建立統一的社會保障體系，是發展中國社會保障制度的前提和基礎。

新加坡社會保障制度由政府立法和管理，具有制度化、社會化的特徵。政府對公積金的繳納、公積金會員的責任和義務、公積金的使用和提取，均有明確的法律規定和嚴格的管理措施。新加坡前總理、內閣資政李光耀有一句名言：“治國的人必須嚴格執行法規”。他嚴於律己，率先垂范，連反對黨對他也無可挑剔。上行下效，新加坡人已經形成了牢固的法制意識。

近年來，中國社會保障制度進行了一系列改革，社會保障立法也相應出臺了一些行政法規，初步形成國家、企業和個人共同負擔的多層次的社會保障格局。但從整體上看，還沒有形成統一的社會保障法律制度體系，社會保障立法的規模不大、規格不高、法制化程度太低，尚不能為解決社會保障面臨的各種複雜問題提供充分有效的法律依據，遠遠不能滿足市場經濟和社會保障事業發展的需求。在總結試點經驗的基礎上，儘快出臺全國統一的社會保障法律法規是中國建立和

發展社會保障制度的當務之急。一個良好的法制環境，是中國社會保障事業得以持續健康發展的基本前提。

第三，新加坡的中央公積金制度，惠及全體國民，值得我們學習與借鑒。

新加坡實行全民公積金制度，覆蓋面廣受益面大，上至總理下至員工，無一例外都能獲得可靠的社會保障，為新加坡的社會穩定與發展創造了條件。

目前，中國已經初步建立起一套較為完整的城鎮社會保障體系。機關和事業單位的職工和退休人員實行單獨的養老保險制度，費用由財政或單位負擔；基本養老保險制度覆蓋到城鎮各類企業和個體工商戶以及靈活就業人員，2006年6月底，全國參保人數近1.6億，其中近4000萬人享受養老保險待遇；失業保險制度覆蓋範圍由國有企業職工擴大到城鎮各類企業和事業單位職工，2006年6月底，全國參保人數達到1億，有450多萬人領取了失業保險金；基本醫療保險制度1998年開始進行改革，目前已經覆蓋到城鎮各類機關、企業和事業單位，覆蓋人數為1.16億。

同時中國社會保障制度發展的不平衡也是值得重視的，特別突出的問題是對三類群體的覆蓋率比較低。第一類群體，是非公有制經濟組織的從業人員和靈活就業人員，目前他們參加社會保險的比例只有20%左右。第二類群體，是進城務工農民和被征地農民。全國1億多進城務工農民和4000多萬在城鎮化過程中被徵用土地的農民中只有少數人進入城鎮社會保障計畫。第三類群體，是農民。中國有9億農民，占總人口70%。他們中的絕大多數沒有被社會保障制度所覆蓋，主要依靠家庭保障。目前，國家在局部地區進行農民養老保險、合作醫療制度的試點工作。

從總體來看，社會保障程度低、醫療保險覆蓋面小是中國面臨的最突出的社會問題。2006年廣東省社情民意調查表明，老百姓最關心和認為最嚴峻的問題是“看病難，吃藥貴”。

今後中國社會保障制度發展的目標和方向應該是努力擴大社會保障範圍，建立全民性的社會保障制度。具體思路可以概括為：“一個目標，兩個重點，三個改進，四個探索”。

一個目標：就是讓更多的人享有社會保障。通過完善立法，加強執法，使越來越多的公民享有社會保障。這不僅是經濟社會全面協調可持續

發展的客觀需要，也是社會保障制度本身遵循的大數法則的內在要求。

兩個重點：一是順應所有制結構多元化的發展趨勢，以混合所有制、非公有經濟組織從業人員為重點擴大社會保障覆蓋面。二是在多種就業方式中以靈活就業人員為擴大重點。靈活就業人員最擔心的是年老無所養，大病無所醫。制訂適當的社會保障計畫，解除他們的後顧之憂，既是保障公民基本權利的需要，也是促進就業、保持社會穩定的需要。

三個改進：一是改進政策。政府通過給予社會保險補貼，鼓勵非公有制企業吸納國有企業下崗職工再就業；政府引導個體工商戶和靈活就業人員參加養老保險，規定低於國有企業的繳費比例，不使他們承擔體制轉軌的成本；在政府統一組織的醫療保險制度框架內，針對靈活就業人員的突出需求，先實施大病醫療費用統籌。二是改進管理。針對個體工商戶、靈活就業人員的勞動和收入特點，設立基金徵收“預儲戶”，允許按年按季繳納社會保險費，加快建設社會保障資訊系統，詳盡記錄他們的參保繳費資訊。三是改進服務。在社會保險辦理機構開設專門的個人參保視窗，完善轉移接續社會保險關係的流程；加強和完善城市社區的服務功能，為個人參保、就業服務和領取最低生活保障提供便利。

四個探索：一是探索進城務工農民的社會保障政策。組織他們加入有關工傷和職業病、大病醫療的社會保險計畫；在擴大養老保險覆蓋面時，為他們建立養老保險個人帳戶，著力解決他們流動時有關權益記錄和資金跨地區轉移問題。二是探索被征地農民的合理補償機制。國家在徵用土地時，應從土地的收益中拿出一部分資金，並可從鄉村和個人所得補償中抽出一部分資金，為被征地的農民建立養老基金。三是探索鄉鎮企業從業人員的社會保障問題。四是探索在有需要和有條件的農村開展社會養老保險，推進新型合作醫療試點，對最貧困人群提供最低生活保障。

第四，新加坡政府社會保障實行中央統一設計、統一政策、統一領導的民主化管理體制，中國應結合具體情況進行學習並借鑒。

新加坡的國土面積只有 648 平方公里，不存在地區經濟差異，人口只有 400 萬，幾乎沒有農業人口，實行中央集中管理的社會保障模式既簡便又有效。

人口眾多、地區、產業間發展極不平衡的現實決定了中國實行中央集中管理公積金模式具有一定的局限性，有必要建立多層次的管理體制。同時某些地方政府逐利化行為，使由地方來管理社會保障基金具有一定的風險性。加強社會保障事業的民主化管理，建立從中央到地方的領導機構，形成獨立的社會保障管理體制，設立分工明確的管理和監督機構比較符合中國的實際。在具體的操作上要注意以下幾個方面的問題：社會保障立法和行政管理應分開，由人民代表大會行使立法權，確保立法的客觀、公正和全面；社會保障行政管理職能與社會保障基金運營職能分開，成立專門的社會保障基金運營機構，或委託專業銀行或商業銀行去經營，社會保障基金的經營機構是實行企業化經營的獨立法人；社會保障行政管理與監督分開，強化監督職能，建立由政府代表、企業代表、職工代表和社會保障專家組成的監督機構。

第五，新加坡實施的全民公積金強制性徵繳，對中國目前各項保障統籌金征繳不力有重要借鑒意義。

新加坡《公積金法》規定，所有雇主在僱傭人員時必須到公積金局註冊。公積金局通過電腦對各單位進行控制，當電腦反映出其雇主未按時交款時，先由公積金局催繳，如超過 7 天寬限期仍不交者，即採取法律行動。明確的法律條文，高效的管理體制，使整個交費程式公開透明，相互約束，難以出現拖欠不繳等現象。

當前困擾中國社會保障制度實施的一個重要問題，是各項保險統籌金收繳不力，而社會保險統籌金收繳不力又勢必影響社會保險金的統籌發放。因此，有必要仿效新加坡通過立法實施強制性徵繳措施，同時要認真加強對資金的監管，切實做到專款專用，保值增值。

中國應加快社會保障制度的法律法規建設，增強公民的法制意識，通過嚴格執法，使社會保障制度在法制軌道上獲得健康的發展。

#### 作者簡介:

Yan An (閻安)，女(1966—)，河南安陽人，廣東工業大學文法學院社會工作系副教授，碩士，中山大學社會工作系訪問學者。主要研究方向：老年社會工作、社會福利制度和社會保障。

通訊位址：廣東廣州天河區廣東工業大學五山教師村 37—4—1502 510643

E-Mail: yanan9810@yahoo.com.cn