

# 四维环境视角下新加坡中央 公积金制度之变迁及其启示研究

郭 林

(华中科技大学 社会学系 湖北 武汉 430074; 隆德大学 经济学系 瑞典 隆德 22007)

**摘 要:** 理论界尚乏从制度环境与制度变迁的关系角度对新加坡中央公积金制度(CPF)的研究。本文在剖析 CPF 变迁的四维环境即人口、政治、社会和经济环境的基础上,以制度供款率、参保者状况、最低储蓄补充计划等制度变量或要素为切入口,分析了 CPF 的变迁及其特点,并探讨了上述研究对我国社会保障制度可持续发展的启示。研究表明,四维环境与 CPF 的变迁呈互动态势,前者对后者施加了影响,而后者对前者具有稳定作用。中国社会保障制度的可持续发展需充分重视并协调社会保障制度与其所处环境的互动关系。

**关键词:** 中央公积金; 四维环境; 制度变迁; 互动关系

**中图分类号:** F13/17.339.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2012)02-0018-11

## 一、引言

在各国社会保障制度中,新加坡中央公积金制度(CPF)独具特色。在1955年建立之初,CPF仅有单一账户。随着制度的发展,特别账户、医疗储蓄账户和退休账户分别于1977年7月、1984年4月和1987年1月建立。目前,新加坡中央公积金制度已发展成为一项综合性社会保障计划,如图1所示。

可以看出,雇主和雇员向中央公积金制度的供款进入3个账户:一是普通账户,其储蓄额可用于房屋、保险费、教育和投资等方面的支出;二是特别账户,其储蓄额可用于养老支出、投资与退休关联的金融产品<sup>[1]</sup>;三是医疗储蓄账户,其储蓄额用于支付住院治疗费用和购买被认可的医疗保险。此外,当参保者到达55岁之后,会获得与最低储蓄计划相关联的退休账户。按规定留足最低

收稿日期:2011-12-26

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会保障制度发展战略研究”(08JJD840183);  
国家社会科学基金项目“农村居民养老保障制度整合研究”(11BSH065)

作者简介:郭林,男,河北深泽人,国家公派华中科技大学与瑞典Lund University联合培养博士研究生。

\* 作者感谢瑞典Lund University经济学系系主任David Edgerton教授、欧盟养老金专家Agneta Kruse博士对本文的宝贵建议,但文责自负。

\* 除特别说明外,文中数据均来自CPF。

储蓄额和医疗必备资金之后,参保者可在55岁及以后提取其中央公积金积累额。新加坡中央公积金制度的供款基数为封顶线以下的参保者月工资总额。月工资总额的封顶线并非一成不变,如2004年、2005年和2006年分别为5500美元、5000美元和4500美元。月工资总额主要包括2部分:一是月普通工资,包括各种津贴在内;二是月额外工资,主要指当月发放的年度奖金、激励奖金、假期薪金等。不同年度、不同年龄群组的中央公积金制度供款率是不同的。目前,50岁以下参保者所适用的供款率为34.5%,其中雇员负担20%,雇主承担14.5%。

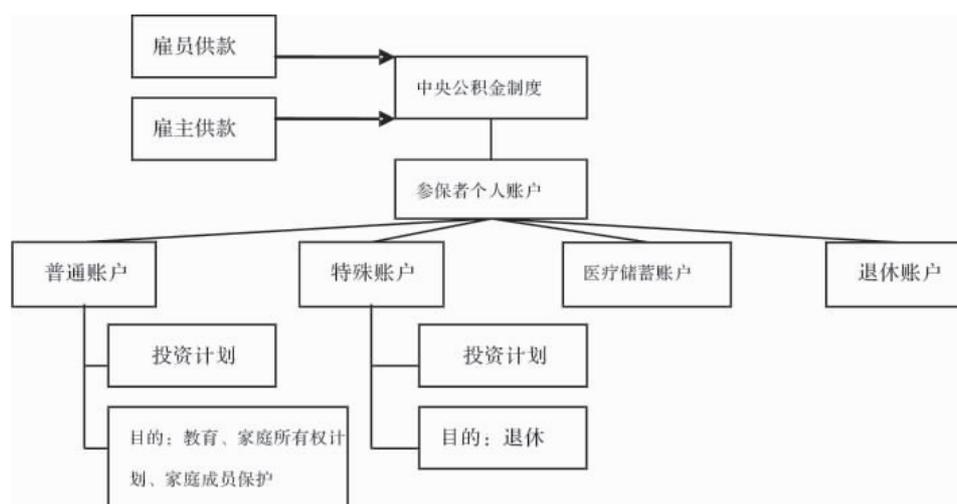


图1 新加坡中央公积金制度结构图

理论界已对新加坡中央公积金制度进行了一定程度的研究,大部分学者主要以静态制度结构和制度效应、基金投资等为分析内容,忽视了制度环境与制度变迁关系的解析,而这种关系研究对厘清新加坡中央公积金制度的发展脉络,并得出对我国社会保障制度可持续发展的有益启示至关重要。本文在剖析新加坡中央公积金制度变迁的人口、政治、社会和经济等四维环境的基础上,通过考察所选取的若干制度变量或要素,梳理了其变迁过程,并以四维环境为视角分析了其变迁特点,最后得出了有利于我国社会保障制度可持续发展的启示。

## 二、新加坡中央公积金制度变迁的环境

自1955年之后,新加坡中央公积金制度发生了巨大的变化。这些变化并不是偶然的,而是与新加坡内涵一致且不断变化的四维环境即人口、政治、社会和经济环境紧密相关。

### (一) 人口背景

新加坡20世纪50年代到21世纪50年代的人口状况如表1所示。可以看出,新加坡人口老龄化趋势严峻。60岁及以上人口数逐年攀升,其占1950年和2010年人口的比例分别为3.7%、16%。2030年中口径、小口径和大口径的同一指标分别为35.6%、33.9%和37.4%。65岁及以上的人口数不断增加,其占1950年和2010年人口的比例分别为2.4%、10.2%。2030年中口径、小口径和大口径的同一指标分别为27.5%、26.3%和28.9%。

新加坡80岁及以上的老龄人口数量呈大幅增加趋势,且其占总人口的比例呈不断上升趋势。1950年,80岁及以上的老龄人口仅4000人,占总人口的比例为0.4%;2010年,上述两个指标分别

为 97000 人和 2.0% ;2050 年为 762000 人和 14.6% 。老年人口的上述状况导致了新加坡人口抚养比急剧上升。1980、1990、2000 和 2030 年的新加坡人口抚养比分别为 52%、47%、51%、78%。<sup>①</sup> 抚养比的上升会不断加重经济活动人口的负担,传统的家庭养老方式则会受到严峻挑战。面对这种趋势,新加坡社会保障制度呼之欲出。然而,新加坡并未建立其他国家普遍建立的现收现付制养老金制度<sup>②</sup>,而是由企业和个人承担主要责任的基金积累制度——中央公积金制度。实践证明,新加坡于 1955 年建立的中央公积金制度极具远见,它不会出现人口老龄化给现收现付制所带来的财务不可持续问题。

表 1 1950 - 2030 年新加坡老年人口状况

(单位:千人;%)

年份	60 岁及以上 人口数	60 岁及以上人口比例			65 岁及以上 人口数	65 岁及以上人口比例		
		中口径	小口径	大口径		中口径	小口径	大口径
1950	38	3.7	3.7	3.7	24	2.4	2.4	2.4
1960	61	3.7	3.7	3.7	34	2.1	2.1	2.1
1970	118	5.7	5.7	5.7	70	3.4	3.4	3.4
1980	174	7.2	7.2	7.2	114	4.7	4.7	4.7
1990	254	8.4	8.4	8.4	169	5.6	5.6	5.6
2000	425	10.6	10.6	10.6	289	7.2	7.2	7.2
2010	775	16.0	16.0	16.0	494	10.2	10.2	10.2
2020	1385	26.5	26.0	27.1	934	17.9	17.5	18.3
2030	1942	35.6	33.9	37.4	1503	27.5	26.3	28.9

资料来源: UN Population Database.

## (二) 政治环境

新加坡中央公积金制度建立于英国殖民者统治时期。不应否认的是,英国福利国家的理念对新加坡社会保障制度的建立发挥了积极的作用,它要求在新加坡建立社会保护制度。但是,为了自身的利益,殖民者并不主张建立英国福利国家模式的社会保障制度,而是建立了最大程度上减轻政府负担的中央公积金制度。自 1959 年开始,新加坡人民行动党对中央公积金制度的发展产生了深远的影响。在执政过程中,随着中国、印度、马来西亚等种族大量移民的进入,新加坡人文社会环境发生了一定变化,人民行动党也逐步形成了自己的执政哲学。他们既提倡发挥市场经济的作用,如利用外资推动国有企业的发展,大力推动出口等,又十分重视社会主义在收入分配方面的优势。<sup>[2]</sup>当然,他们并没有全盘接受社会主义的理念,而仅仅是利用国家财政补助那些有利于经济发展或社会政治稳定的社会服务项目。

可以说,新加坡政权归根到底提倡的是市场机制和个人责任,因为即使那些国家在社会方面的支出也是为了促进市场机制发挥作用和个人承担责任。正是在这样的政治理念下,新加坡社会保障制度的发展总体滞后于经济的发展,最终形成了高度发达的经济与不够充分的社会保障并存的局面。

① 数据来源于 UN Population Database.

② 其原因在政治环境部分阐明。

### (三) 社会环境

受儒家文化的影响,新加坡社会十分重视家庭、亲朋在保障个人生活方面的作用。<sup>[3]</sup>这种家庭成员之间、亲朋之间的扶助理念对新加坡中央公积金制度的发展产生了重要影响,这主要体现在两个方面:第一,中央公积金制度的覆盖率和所提供的退休收入水平等并不高<sup>①</sup>,这体现了家庭成员之间和亲朋之间的互助对 CPF 保障的一种替代;第二,CPF 自身规定的某些方面亦体现出了对亲朋扶助理念的利用,详见下文。

表2 新加坡和瑞典税收收入占 GDP 的比重和税率

(单位: %)

年份	税收收入占 GDP 的比重		税率	
	新加坡	瑞典	新加坡	瑞典
1990	15.4	-	-	-
1991	16.0	-	-	-
1992	16.9	-	-	-
1993	17.0	-	-	-
1994	17.3	-	-	-
1995	16.4	20.8	-	-
1996	16.5	21.1	-	-
1997	16.0	22.0	-	-
1998	14.6	22.7	-	-
1999	15.2	24.7	-	-
2000	15.4	23.1	-	-
2001	15.3	20.3	-	-
2002	13.3	18.5	-	-
2003	13.0	18.9	-	-
2004	12.2	19.3	-	-
2005	11.8	20.3	27.7	54.9
2006	12.1	20.6	23.8	54.9
2007	13.1	19.8	23.2	54.5
2008	13.8	19.0	27.9	54.5
2009	NA.	NA.	27.8	54.6

资料来源: WDI.

### (四) 经济环境

在上述执政理念的指导下和重视亲朋扶助理念的社会环境下,新加坡努力加强经济建设,经过 30 年的努力,跻身于世界发达国家之林。在这个过程中,一方面,中央公积金制度作为新加坡整个

<sup>①</sup> 2008 年中央公积金制度的覆盖率为 61.65%。覆盖率 = 积极参保者数量 / 劳动力人数 × 100%。据中央公积金委员会计算,如果国民从事全职工作,以净工资收入的 40% 的供款率连续供款大约 35 年,在 60 岁时退休,那么他大约可获得退休前收入 20 - 40% 的退休收入。

国民经济大机器的一个重要零件发挥了积极的作用;另一方面,中央公积金制度这个零件的设计需要服从国民经济大机器正常运转的要求,体现了重视个人责任和市场机制的特点。

新加坡政府重视个人责任和社会提倡亲朋互助的理念既要求中央公积金制所提供的保障和覆盖水平不能像福利国家那么高,又需要在二次收入分配中保证国民和企业的收入份额达到一定的水平,否则让个人和企业发挥保障作用就成了一种空谈。事实上,新加坡通过较低的税率保证了国民和企业的收入和利润<sup>[4]</sup>,为企业、国民个人发挥保障作用奠定了坚实的物质基础。

新加坡和瑞典的税收收入占 GDP 的比重和税率情况见表 2。可以看出,与福利国家瑞典相比,新加坡税收收入占 GDP 的比重较低,且呈下降趋势;其税率远远低于瑞典。这种状况与二者的社会保障责任结构是相符的。作为福利国家的典型代表,瑞典比较重视政府为国民提供福利的作用,在瑞典社会福利的责任结构中,政府责任占有较大比例,这需要高税收的支持;而新加坡更加重视国民个人、家庭和企业和社会保障中的作用,因此它实行了较低税收水平的政策,这为中央公积金制度和家庭保障共同发挥保障作用提供了物质支持。

### 三、新加坡中央公积金制度若干变量或要素的变迁

本部分结合上述人口、经济、社会和政治环境分析,从制度供款率、参保者状况、最低储蓄补充计划等制度变量或要素的角度,研究新加坡中央公积金制度的变迁。

#### (一) 供款率的变迁

新加坡中央公积金制度供款率经历了如下历程。尽管从 1977 年开始,雇主和雇员向 CPF 的供款进入多账户,但 1955 - 1987 年,各年龄群组的供款率是相同的。在 1985 年,新加坡经济出现了负增长。结果,向普通账户的供款率从 40% 降低到 29%。从 1986 年 4 月 1 日起,暂停向特殊账户供款。

从 1988 年 7 月开始,CPF 采取了与年龄群组相关联的供款率制度,供款率的增减与新加坡的经济状况紧密相关。同年,55 岁及以下的雇员向普通账户供款的比率从 29% 上升到 30%。在 1989 年 7 月之前,向特殊账户的供款处于停止状态;与之相反,55 岁以上雇员适用的供款比率降低,同时新加坡政府计划提高退休年龄。

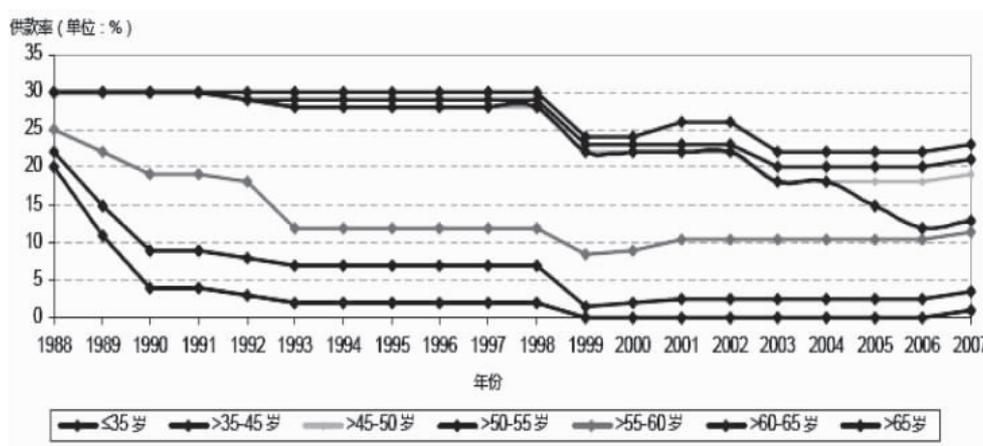


图 2 参保者分年龄群组的普通账户供款率

资料来源: CPF.

1989 - 1992 年, 55 岁以上的雇员向普通账户供款的比率降低, 如图 2 所示。而向医疗储蓄账户供款的比率增加, 55 岁及以下雇员供款的比率呈上升趋势。1992 年, 老年雇员向医疗储蓄账户的供款率从 6% 上升到 7%, 但是, 向普通账户的供款率却大幅下降。<sup>[5]</sup>

1999 年, 雇主的供款比率下降。1993 - 1998 年间, 各年龄群组各账户的供款率并没有变化。但是, 1997 年出现的亚洲金融危机波及新加坡, 为了保持劳动力成本竞争力和就业量, 雇主为 55 岁及以下雇员供款的比率降低了 10 个百分点。为了使供款率降低对偿还房屋贷款者的影响最小化, 上述 10 个百分点中有 6 个百分点来自普通账户的供款率, 其余的来自特殊账户, 然而随后向特殊账户的供款再次暂停。为了保证参保者及其家人医疗费用的支出, 向医疗储蓄账户的供款率并未降低。为 55 岁及以上雇员普通账户供款的比率降低了 2 - 5.5%, 为 65 岁以上雇员医疗储蓄账户供款比率从 8% 降低到 7%。

2000 年, 新加坡经济触底后逐步恢复。<sup>[6]</sup> 为了国民进行老年储蓄, 满足住房和医疗需要, 雇主为 55 岁及以下雇员供款的比率上升了 2%, 达到 12%。增值 2% 是通过提高特殊账户的供款率得以实现的。为 55 - 65 岁雇员普通账户供款的比率提高了 0.5%, 为 65 岁及以上雇员医疗储蓄账户供款的比率亦提高了 0.5%。

2001 年, 新加坡经济强势反弹, 雇主为 55 岁及以下雇员供款的比例上升了 4%, 增加的供款进入普通账户或特殊账户。需要指出的是, 向 CPF 的供款进入 3 个账户的优先次序为特殊账户、医疗储蓄账户、普通账户。这一原则来源于老龄人口联合救助委员会为了加快特殊账户的发展以帮助参保者为其老年生活积累更多的资金所提出的建议。雇主为 55 岁以上雇员供款的比率上升了 1 - 1.5%, 增加的供款进入普通账户。为 55 - 60 岁雇员普通账户供款的比率从 9% 上升到 10.5%, 为 60 - 65 岁雇员普通账户和医疗账户供款的比率增加了 0.5%。65 岁以上参保者医疗储蓄账户的供款率从 7.5% 上升到 8.5%。

2002 年, 各年龄群组向中央公积金各账户供款率并未发生变化。但是, 新加坡的经济前景尚不明朗, 经济增长和劳动力市场受到了外需降低的巨大冲击。面对这种状况, 新加坡成立了经济评论委员会(ERC)。ERC 审视了新加坡经济策略, 建立了调整经济结构的蓝图, 主张要实现退休保障、住房保障和健康护理之间的平衡。根据 ERC 的建议, 2003 年, 雇主为 55 岁及以下雇员供款的比率从 16% 降低到 13%, 这有利于提高劳动力成本的竞争优势。上述 3% 的减值是通过普通账户供款率降低 3 - 4%, 而特殊账户供款率增加 1% (35 - 45 岁年龄群组除外) 得以实现的。这样可使得 50 - 55 岁参保者增加用以养老和健康护理的积累。雇主为 55 岁以上参保者供款的比率并未受到影响, 因为此部分供款率尚低。

2004 年, 新加坡经济出现复苏信号。但是调整中央公积金供款率尚早, 因此, 3 个账户的供款率均保持不变。2005 年, 为 50 - 55 岁参保者供款的比率已经历了递减的两年期间, 第一年和第二年的供款比率分别减少 2% 和 1%, 这导致了向其普通账户供款的比率减少了 3%。2006 年, 为了提高 50 - 55 岁年龄群组的就业能力, 这部分人群适用的中央公积金制度供款比率从 30% 降低到 27%, 其中, 雇主的供款率降低了 2%, 而参保者个人的供款率降低了 1%。结果, 为 50 - 55 岁者向普通账户供款的比率从 15% 下降到 12%。<sup>[7]</sup>

2007 年, 雇主为各年龄群组参保者所承担的供款率均提高了 1.5%, 其中 1% 计入普通账户, 0.5% 计入医疗储蓄账户。2009 年, 雇主为 50 岁及以下参保者的供款率为雇员月工资的 20%, 雇员本人的供款率为 14.5%, 合计为 34.5%。50 岁及以上和收入水平低于每月 1500 美元的雇员的供款率水平要低于上述水平。月收入水平在 1500 - 4500 美元参保者的供款率状况如表 3。

表3 月收入水平为 1500 - 4500 美元参保者的中央公积金制度供款率

雇员年龄	雇主供款率(%)	雇员供款率(%) 占月工资收入的比率	合计(%)
≤50 岁	14.5	20	34.5
>50 - 55 岁	10.5	18	28.5
>55 - 60 岁	7.5	12.5	20
>60 - 65 岁	5	7.5	12.5
>65 岁	5	5	10

资料来源: CPF.

从上述分析可以得出以下特点: 其一, 随着参保者年龄逐渐增大, 其中央公积金制度供款率也越低。年轻雇员适用较高水平的供款率有利于其积累养老及其他方面所需的资金。参保者年龄增大, 其供款率便逐步降低。其中, 向普通账户供款的比率逐步减少, 但是向特殊账户和医疗储蓄账户的供款则增加, 以满足其养老和医疗需要。当参保者达到 55 岁时, 向其特殊账户的供款则停止。其二, 与特殊账户和医疗储蓄账户的供款率相比, 普通账户供款率的波动幅度比较大。不同账户供款率的不同波动体现了努力实现企业成本和满足一定养老、医疗和住房需求的中央公积金积累之间的一定均衡。

#### (二) 参保者状况的变迁

从 1975 - 2005 年, 新加坡中央公积金制度参保者数量<sup>①</sup>从 1.34 百万增至 3.23 百万人, 同一期间, 积极参保者<sup>②</sup>数量从 1978 年的 0.779 万人增加到 2008 年的 1.61 百万人。1998 - 2008 年的中央公积金制度参保者数量增长率为 1.4%, 1988 - 1998 年的增长率为 3.1%, 1978 - 1988 年的增长率为 4.4%; 而积极参保者的上述 3 个指标分别为 3.0%、2.2% 和 2.1%, 如表 4 所示。

表4 中央公积金制度年底参保者数量与积极参保者数量增长率

年份	参保者数量增长率(%)	积极参保者数量增长率(%)
1968 - 1978	10.3	
1978 - 1988	4.4	2.1
1988 - 1998	3.1	2.2
1998 - 2008	1.4	3.0

资料来源: CPF.

图 3 反映了 1976 - 2008 年中央公积金制度参保者数量历年增长率状况。可以看出, 历年增长率均为正值, 说明参保者数量成增长趋势; 在增长率曲线上, 存在 3 个拐点, 即 1981 年、1993 年和 1995 年, 拐点之后下一年的参保者增长率突然下降。1993 和 1995 年出现的高增长率可归因于政府补充计划的建立, 如所有权补充计划、中央公积金补充计划和预先医疗储蓄补充计划等的引入。

① 中央公积金制度参保者指的是中央公积金各个账户余额成正值的参保者。

② 中央公积金制度积极参保者指的是目前或将来 3 个月内拥有雇主向 CPF 供款的参保者。

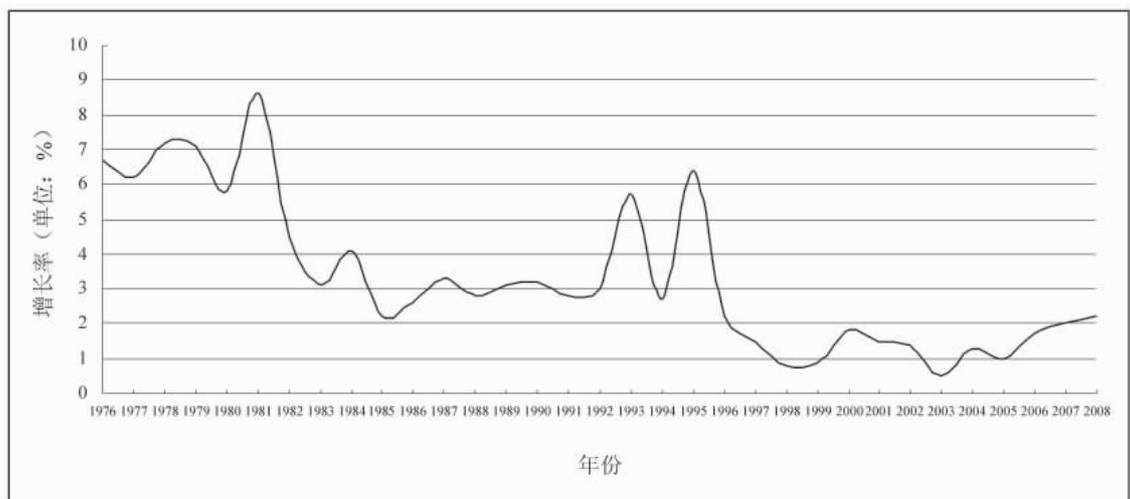


图3 新加坡中央公积金制度参保者数量历年增长率

资料来源: CPF.

新加坡中央公积金制度参保者年龄结构亦发生了变化,2008与2009年的参保者年龄结构基本相同,55岁以上年龄群组的人口比例从25.3%上升到26.3%,增长幅度仅为1%。然而,近10年来,55岁以上的参保者占人口的比例大幅增加,从1999年的18.3%增长至2009年的26.3%。与之相反,25-55岁参保者的人口比例从1999年的70.8%下降到2009年的63.5%,25岁以下参保者的人口比例则从10.1%下降到9.7%。2009年,新加坡人口结构中最大值为60岁以上人口比例,而在1999年,同一指标为35-40岁的人口比例。

参保者年龄结构老龄化是由人口老龄化趋势、出生率下降和平均寿命增加等原因造成的。面对人口老龄化的趋势,新加坡亟需增加CPF的储蓄水平以有利于保证国民老年生活。为了实现这个目标,新加坡CPF委员会引入了最低储蓄计划、中央公积金生命计划、最低储蓄补充计划。为了解决平均寿命的延长很可能带来的储蓄不足问题,2009年,新加坡建立了CPF生命计划,为参保者提供终身收入。最低储蓄补充计划<sup>①</sup>的目的在于增加个人账户余额较低参保者的积累,它允许参保者向其自身、配偶、父母或祖父母补充积累,或者用现金或CPF储蓄补充其CPF的各个账户。

### (三) 最低储蓄补充计划的变迁

1987年,新加坡建立了中央公积金最低储蓄补充计划,其目的是为参保者自己及其家庭成员的退休生活积累充分的资金。此计划规定,参保者可用现款或CPF储蓄来补充他们自己、配偶、父母、祖父母或兄弟姐妹的CPF账户。20多年来,最低储蓄补充计划经历了一个不断完善的过程。这个过程体现了最低储蓄补充计划通过中央公积金制度发挥家庭保障作用的程度不断增强。制度建立之初,补充的对象仅为55岁及以上的参保者。从2008年1月1日起,55岁以下的参保者可通过补充特殊账户资金以增加退休积累。2009年1月1日起,参保者可在其CPF净额超过当期最低积累额之时,补充其家庭成员的中央公积金账户;而在之前的规定中,他们需在CPF净额为最低积累额的1.5倍之时,才能为其家庭成员补充储蓄。从2009年8月1日开始,参保者父母和祖父母不再需要达到55岁就可接收参保者的补充。上述制度规定的变迁既简化了最低储蓄补充计划,也提高了制度的吸引力。

如图4所示,2004-2008年补充计划的出资者和接受者均增长了4倍,同时,补充资金亦从

<sup>①</sup> 详见下文。

2004 年的 2120 万美元增至 2008 年的 15830 万美元,增长了 7 倍。如图 5 所示 2004 - 2008 年,在最低积累补充的平均资金的结构中,来自 CPF 的补充资金往往要高于以现款支付的补充资金。总体来看,与为其他家庭成员补充资金相对比,参保者向父母的账户补充资金更加普遍。如图 6、7 所示 2008 年大部分的补充资金进入了父母与配偶的账户。2008 年,大部分补充资金支付者是年龄低于 55 岁的中央公积金制度参保者,且其中三分之二为男性。而大部分补充资金接受者为老年人,且其中将近 70% 为女性。在最低储蓄补充计划下,参保者可享受到的税收优惠达到 14000 美元。2008 年,大约 80% 的支付者获得了税收优惠。

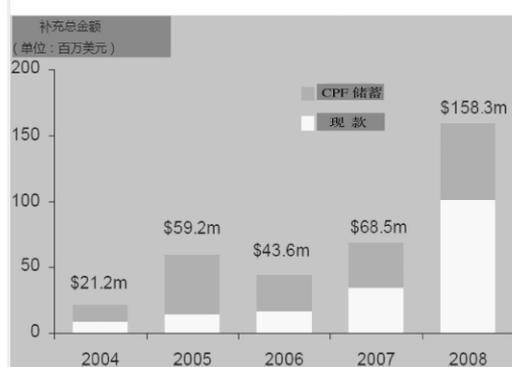


图 4 2004 - 2008 年最低储蓄补充计划补充总金额及构成  
资料来源: CPF.

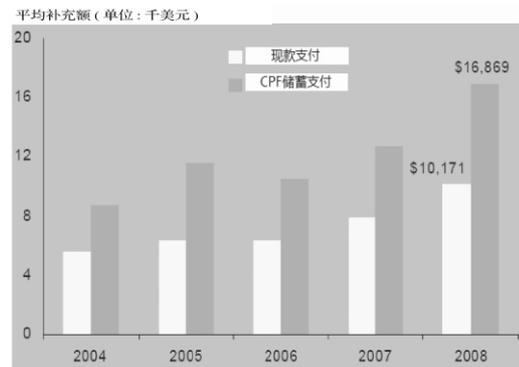


图 5 最低储蓄补充计划平均补充额及其构成  
资料来源: CPF.

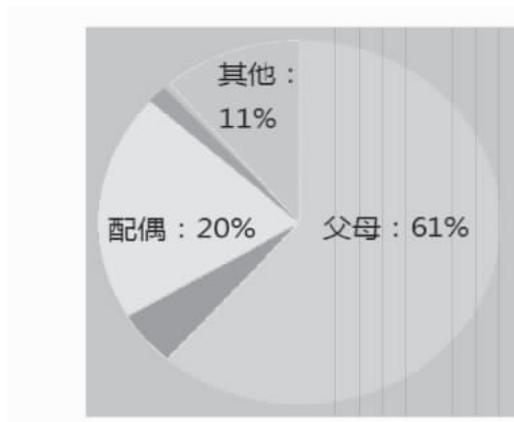


图 6 2008 年最低储蓄补充计划的交易比例  
资料来源: CPF.

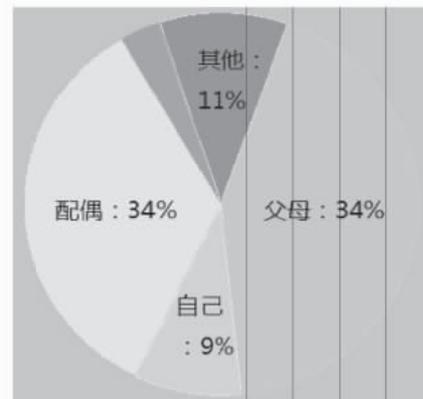


图 7 2008 年最低储蓄补充计划补充额构成  
资料来源: CPF.

## 四、结论与启示

### (一) 结论

从上述分析可以看出,新加坡中央公积金制度供款率、参保者状况、最低储蓄补充计划等与制度所处的四维环境紧密相关。事实上,中央公积金制度的供款、支出、积累额、缺省收益和投资收益、普通账户向特殊账户转移等变量的变迁历程亦与上述制度环境紧密相关,限于篇幅,在此不再赘述。

一方面,依据人口、政治、社会和经济环境,新加坡中央公积金制度的变迁过程和现状体现了对

人口老龄化趋势的逐步适应、重视市场经济和个人责任的政府执政理念、充分发挥家庭成员互助的社会氛围以及税率较低的收入再分配状况等特点。如前所述,与其经济发展水平相比,新加坡中央公积金制度所提供的退休收入水平和覆盖率均较低。尽管新加坡属于发达国家,但其社会保障水平却较低,家庭保障在其国民保障体系中发挥着至关重要的作用。

从表面上看,新加坡较低的中央公积金退休收入水平与较高的经济发展水平并行出现的状况不符合社会经济协调发展的原则。但是,如果考虑到新加坡通过税收政策等为家庭保障能力提供了支持<sup>①</sup>,并应用中央公积金保障和家庭保障等共同为国民提供保障,那么,对比其整个国民保障水平与经济发展水平,则并不违背社会经济协调发展的原则。

另一方面,新加坡中央公积金制度的变迁与现状亦对上述政治、社会和经济环境具有反作用,它强化了重视市场经济和个人责任的执政理念和家庭成员互助的社会观念,同时固化了税率较低的二次收入分配结构。

## (二) 启示

中国社会保障制度的建设要充分考虑到其与所处的社会经济环境的互动关系。其一,中国社会保障制度改革要尊重已有的社会经济环境,并随着这些环境因素的变迁做出适当调整。目前,我国人口老龄化状况愈发严峻,人口红利逐渐消失;财政收入尤其是中央财政收入大幅增长而充实与地方政府债务状况严峻并存,私营企业税收负担较重,与经济发展状况相比,国民个人工资收入水平偏低;社会贫富差距不断拉大;市场经济发展在一定程度上导致了传统家庭观念的淡化,计划生育政策的实施在一定程度上削弱了家庭保障的能力。

上述状况既要求加强社会保障制度建设,又在一定程度上给社会保障制度尤其是养老保障和医疗保障制度的可持续发展带来了极大的压力。因此,中国社会保障制度的建设需要以优化制度环境为条件,应该努力提高科技水平,推动劳动生产率增高,有效应对人口老龄化的挑战,化解地方性政府债务,适当提高政府向社会保障的财政投入;逐步降低私营企业的税收压力,适度增加国民工资收入水平,这有利于增强个人和企业向社会保险制度的供款和家庭保障的能力;努力缩小贫富差距;重视家庭保障在国民保障体系中的作用,建立家庭保障与社会保障联动机制。

其二,中国社会保障制度的改革亦要重视社会保障自身对制度环境的影响。要综合考虑政府财政收入、地方性政府债务规模、企业的经营状况和个人的收入水平等因素,建立提供适度社会保障水平的制度,避免出现社会保障制度损害国民经济健康发展的状况。同时,通过充分发挥家庭保障的功用,在一定程度上稳定家庭保障在国民保障体系中的地位。

总之,只有充分重视社会保障制度与其所处环境的互动关系,才能保证中国社会保障制度的可持续发展,实现有效保障国民权益的目标。应该指出的是,社会保障和家庭保障、政府和企业及个人在社会保障和国民保障体系中的责任结构并非一成不变的,而应在社会保障制度与其所处环境的互动中不断加以合理调整。

## 注释:

[1] S. Vasoo, James Lee, "Singapore: Social Development, Housing and the Central Provident Fund", *International Journal of Social Welfare*, 2001, 10, pp. 276-283.

[2] Linda Low, "How Singapore's Central Provident Fund Fares in Social Security and Social Policy", *Social Policy & Society*, 2004, 3, pp. 301-310.

<sup>①</sup> 如果说中央公积金制度是新加坡向国民提供的直接保障机制,那么,能够实现国民较高工资水平和企业较低税收负担的财税政策可以看做是其为国民提供的间接保障机制。

- [3] Linda Low , “Ensuring a Moral and Social Economy in Singapore” , *International Journal of Social Economics* , 1999 , Vol. 26 , No. 7/8/9 , pp. 1078-1090.
- [4] David McCarthy , Olivia S. Mitchell , John Piggott , “Asset Rich and Cash Poor: Retirement Provision and Housing Policy in Singapore” , *Journal of Pension Economics and Finance* , 2002 , 1( 3) , pp. 197-222.
- [5] William K. M. Lee , “Income Protection and the Elderly: An Examination of Social Security Policy in Singapore” . *Journal of Cross-Cultural Gerontology* , 1998 , 13 , pp. 291-307.
- [6] Phua Kai Hong , “The Saving Approach to Financing Long-term Care in Singapore” , *Journal of Aging & Social Policy* , 2001 , Vol. 13 , No. 2/3 , pp. 169-183.
- [7] Benedict S. K. Koh , Olivia S. Mitchell , Toto Tanuwidjaja , Joelle Fong , “Investment Patterns in Singapore’ s Central Provident Fund System” , *Journal of Pension Economics and Finance* , 2008 , 7( 1) , pp. 37-65.

[责任编辑: 柳 弘]

## **Research on the Transition and Its Implications of Singapore’ s Central Provident Fund system in the Perspective of Four-dimensional Conditions**

GUO Lin

( Department of Sociology , Huazhong University of Science and Technology , Wuhan 430074 , Hubei;  
Department of Economics , Lund University , Sweden Lund , 22007)

**Abstract:** There is lack of research on Singapore’ s Central Provident Fund system ( CPF) in the perspective of relationship between conditions and transition. On the basis of analysing the four-dimensional conditions which are the conditions of population , politics , society and economics of CPF , the paper researches on the transition and its features of CPF. What’ s more , the paper discusses the implications for the sustainable development of Chinese social security system. It is shown that it has interaction between the CPF’ s transition and the four-dimensional conditions. On the one hand , the former could make the latter stable; on the other hand , the latter has impact on the former. It should be pointed that in order to reach the goal of sustainable development for Chinese social security system , the system should be compatible with its conditions.

**Key words:** Central Provident Fund , four-dimensional conditions , transition of system , interaction