



新加坡社会保障管理体制及对中国的改革启示

作者：郭伟伟 来源：《行政管理改革》2010年第7期

网络编辑：胡毅

发布时间：2010-08-04

点击数：

打印本页

[【发表评论】](#) [【关闭窗口】](#)

摘要：

关键词：[新加坡](#);[社会保障](#)

新加坡实行的社会保障制度，是以1955年建立的中央公积金制度为主体的。中央公积金制度是政府立法强制个人储蓄，采取完全积累模式和集中管理模式的社会保障制度。它是一项行之有效的社会保障制度，在其50多年的运作过程中日趋成熟、完善，已由最初的退休养老储蓄计划逐渐发展成为集养老、医疗、住房、家庭保障、教育与资产增值等多种功能为一体的综合性社会保障体系，被认为是东亚乃至世界范围内社会保障制度成功运行的典范。

一、新加坡的社会保障管理体制

社会保障管理体制是社会保障有效实施的关键。严格规范、富有成效的基金管理是新加坡中央公积金制度成功运行的重要保障。新加坡政府对中央公积金实行严格的管理制度，并做到立法先行。

（一）中央公积金的管理体制

公积金的规模庞大并且所提供的服务众多，因此，如何有效地管理公积金以使机构顺畅

运作至关重要。为此，新加坡政府建立了一整套较成熟的法律规范，对整个制度的运行过程实施严格周密的法律监督与管理。公积金制度运作的法律依据是1953年通过的《中央公积金法令》，对中央公积金的缴费率、公积金会员的责任和义务、公积金的提取与使用等均做出明确的法律规定。对于违反公积金条例者，中央公积金局依法追究其责任。

依据该法令，1955年，新加坡政府设立了中央公积金管理局。作为公积金制度的管理机构，中央公积金局以国家立法为前提，并在劳工部制定基本方针政策的基础上，负责整个公积金的管理运行，对公积金实行规范化、制度化和企业化管理。中央公积金局虽然隶属于劳工部，但是一个独立的具有半官方性质的机构，依法独立工作，其它部门不得干预其日常事务。中央公积金局采用现代公司结构——董事会领导下的总经理负责制。董事会为最高管理机构，下设财金委员会和规划决策会，负责制定重要的保障政策，其中比较重大的保障计划需经劳工部批准。董事会由董事会主席、总经理和其它10名董事会成员组成。其中董事会主席和总理由劳工部任命，任期3年，日常工作由总经理负责。董事会成员由政府代表、雇主代表、雇员代表和专家等所谓的“中性人士”四方组成，从而确保其制定的有关政策能够比较广泛地反映各方的利益和意志。他们对公积金的各种计划进行审核和监督，确保公积金的合理使用。

中央公积金管理局本身是一个准金融机构，下设内务审计部、会员服务部、信息技术服务部、政策与公司发展部、人事部等部门，在这些部门下还有许多分支机构，主要负责公积金的汇集、结算、使用和储存等。公积金管理局是一个独立的系统，对公积金的管理独立于新加坡政府的财政之外，单独核算，自负盈亏，不受政府财政收支丰歉的影响。政府财政无权动用公积金款项，只能以政府债券的形式有偿借用并如期归还，但却负有担保公积金价值、偿付公积金贬值损失的义务。

（二）中央公积金的缴纳与分配

新加坡的公积金制度实行会员制，即所有受雇的新加坡公民和永久居民都是公积金局的会员，无论是雇主和雇员都必须按雇员月薪收入的一定比例向公积金局缴纳公积金。由中央公积金局加上每月应得利息，一并记入每个公积金会员的账户，专户专储。公积金会员的存款采用个人账户集中管理的办法，其账户每年都经过国家审计局审计并对外公开，使这一制度的透明度大，监督和约束机制强。与此同时，政府公积金各项费用的收支、管理、运营的情况透明度也很高，有利于监督、管理和宏观调控。

公积金的缴费率并不是一成不变的，而是根据国家经济发展的变化情况不断予以调整。与此同时，政府还针对不同年龄的雇员制定了不同的缴费率，随着雇员年龄增长，公积金的缴费率相应降低。

在资金分配上，根据《中央公积金法令》，55岁以下的会员拥有的个人账户分为三部分：一是普通账户，可用于购置政府组屋、支付获准情况下的投资、保险和教育支出以及转拨款项填补父母或配偶的退休户头；二是保健储蓄账户，主要用于支付本人及直系亲属住院医疗费用；三是特别账户，只限于养老和特殊情况下的应急支出，一般在退休前不能动用。会员年满55岁时，普通账户和特别账户向退休账户转换，此时的个人账户就由两个账户组成，即退休账户和保健储蓄账户。会员除保留一笔最低存款留在退休账户以备晚年之用外，其余存款可全部提出。会员如果终身残废或永久离开新加坡，可以提前提取公积金存款。如果会员在规定年龄前不幸逝世，那么他的公积金存款可移交指定受益人继承。

（三）中央公积金的投资与运作

如上所述，新加坡对社会保障基金实行集中管理体制，公积金集中于中央公积金局统一管理。中央公积金局将归集的公积金除用于支付公积金费用开支和利息外，其结存款项的大部分用于购买政府债券、投资公共住宅、股票以及基础设施建设，并开始用作对国外的投资，千方百计使其保值增值。

中央公积金的具体投资运营是由新加坡货币管理局和新加坡政府投资管理公司负责。其中，新加坡货币管理局负责中央公积金对国债和银行存款的投资管理。而新加坡政府投资管理公司则负责把积累的公积金投资于国内的住房和基础设施建设，并把大量资金投资于外国资产以获取较高的收益，成为新加坡庞大的外汇储备的一个重要来源。新加坡政府注重公积金投资安全，并以实际持有的资产储备作担保。这就保证了公积金存款的良好信誉，其稳妥程度超过新加坡的私人银行，成为独立稳定而信誉高的储金。

中央公积金局还实施了一系列投资计划以促进公积金资产的保值增值，主要包括：新加坡巴士有限公司股票计划、非住宅产业计划、基本投资和增进投资计划、填补购股计划等。此外，从上世纪70年代起，公积金局鼓励会员自己选择投资，给予会员一定程度上的投资选择权。会员可以根据自己的公积金储蓄情况自主选择投资于各种类型的金融工具，包括股票、基金、政府债券、房地产、保险等，也可委托政府进行管理获取稳定的收益。这样不仅分散了风险，而且也避免了公积金局的直接投资责任。

（四）建屋发展局——新加坡低收入者住房保障制度的具体实施者

新加坡低收入者住房保障制度在短短数十年内成功地解决了普通老百姓的住房难题，并且实现了住房由量到质的提升，成为世界上公认的住房问题解决得最好的国家之一。其中建屋发展局作为低收入者住房保障制度的具体实施者发挥了巨大作用。1960年，新加坡政府宣布成立建屋发展局。建屋发展局直属国家发展部，是一个独立的、非营利机构，其财政预算纳入国家计划。在发展公共住宅方面，建屋发展局是起主导作用的组织者。新加坡政府赋予其广泛的合法权力，它既代表政府行使权力，负责制定组屋发展规划及房屋管理，实现“居者有其屋”的目标；同时又作为最大的房地产经营管理者，负责组屋施工建设工程、房屋出售和出租，因此肩负着多重职能。多年来，建屋发展局一直是新加坡唯一获授权的公共住屋机构，直到最近才有为数不多的私人发展商被允许参与公共房屋开发。

二、新加坡社会保障管理体制的特点与评价

从上述新加坡中央公积金管理体制与运作看，其特点与优势主要体现在以下几点：

（一）社会保障立法先行，制度运行法制化

综观新加坡社会保障制度的建立与发展，立法先行、制度运行法制化是其中中央公积金制度成功实施的重要保证。新加坡政府首先立法，制定了《中央公积金法令》，以此为依据来实施社会保障制度。整个公积金制度在《中央公积金法令》的规范下有条不紊地施行，表现出高度的自觉性和规范性。并且随着经济的发展以及国

民对社会保障需求的日益扩大，不断对有关法律法规进行修订。

此外，新加坡住房保障制度的成功之处也在于立法明确、法制健全。新加坡于上世纪60年代制定并实施了《新加坡建屋与发展法》，明确了政府发展公共住房的责任、方针及目标。同时还颁布了《建屋局法》和《特别物产法》等，从而逐步完善了住房法律体系。在组屋建设的各个发展阶段，都通过立法的形式以确保住房保障政策和“居者有其屋”计划的贯彻实施。

（二）集中管理模式简便、高效，降低了管理成本

新加坡对公积金采取相对集中的管理体制。在社会保障制度实施过程中，政府只是充当了一般政策指导与监督，由半官方性质的公积金局具体负责，社会保障管理机构精简统一。避免了“多头管理，各自为政”的局面，提高了管理效率，降低了管理成本，其管理成本比英美等采取分散化管理体制的国家低得多。

（三）有利于形成社会保障监督机制

新加坡社会保障管理体制由于劳工部制定政策并进行监督而不参与具体事务，相对独立的中央公积金管理局制定具体政策并承担一些日常事务，但把大量的投资管理职能交给了货币管理局和政府投资管理公司并对其进行监督，所以能够形成一个多方相互制约、相互监督机制。既有效地遏制了腐败行为，又保证了制度的运作高效。

（四）中央公积金局对资金管理全面周到，兼顾多方利益

综观新加坡中央公积金制度的管理与运作，可以看到公积金局管理全面与周到之处：一是在指导思想上，既考虑到公积金使用范围的广泛性和综合效益，以使公积金发挥更大的作用；又通过最低存款计划、最低存款填补计划等措施，保障国民安享退休生活，以确保中央公积金制度的基本宗旨不变。二是在具体措施上，既鼓励会员积极参加国家建设投资，又采取了降低风险的一些措施，在每一个核准投资计划里订立保护措施，确保会员在投资失利的情况下不至于变得身无分文，以防会员的辛苦积蓄付之东流。

三、对中国的改革启示

建立一个完善的社会保障管理体制，使社会保障的管理运行规范畅通，是我们努力追求的目标。近年来，我国对社会保障体制采取了一系列改革措施，在制度建设上进行了一系列探索。中央公积金低成本的集中基金管理模式、简便高效的管理体制以及多样化的投资为中国进行社会保障体制改革提供了很好的思路和富有价值的借鉴。但新加坡与中国国情不同，因此，中国社会保障管理体制的改革必须在立足于本国具体国情的基础上，借鉴新加坡的有益经验，从以下方面加以完善：

（一）加快社会保障立法建设，完善相关法律规范，确保社会保障制度依法有序运行

法律以其公正性和强制性而成为社会保障制度的支撑点，法制化是建立与发展社会保障制度的必由之路。只有通过法制化，才能使社会保障主体的权利、义务和职责明确；才能确保国民应享受的社会保障权益；才能提高社会保障制度的严肃性、稳定性与可操作性，确保该制度依法有序运行。但在我国，尽管各种社会保险制度已实施多年，却没有一部专门的综合性法律加以规范，社会保障的运行机制缺乏有效的法律管理和监督。当前，我国社会保障体系建设中遇到的许多矛盾和问题，都与法律不够健全、监察执法手段不足、管理漏洞多、缺乏可操作性有关。

因此，应当加快我国社会保障立法的进程，完善相关法律规范，增强社会保障的强制性、权威性和稳定性，确保这一制度沿着法制化的轨道健康有序地发展。当务之急是抓紧制定一部系统的、适应中国国情的社会保障基本法典，涵盖各项社会保障活动的准则，为依法管理社会保障工作提供有力的法律依据。2008年12月28日，根据全国人大常委会委员长会议的决定，全国人大常委会办公厅向社会全文公布《社会保险法（草案）》及关于草案修改情况的汇报，广泛征求各方面意见和建议。这是我国在社会保障法制建设方面取得的阶段性成就。此外，还应加快我国住房保障立法工作。从法律上规定住房保障的对象、保障标准、保障水平、保障资金的来源；规定住房保障管理机构的设置及其职责权限；要制定住房保障基金管理法规，明确把住房保障资金列入财政预算，投入专项资金保证廉租房和经济适用房的建设；应明确各级政府为解决居民住房问题中的责任。

（二）加强国家对社保基金的统一领导和宏观调控，实行相对集中的基金管理模式

社会保障基金是社会保障制度建设的基础和命脉。在新加坡，中央公积金低成本的集中基金管理模式、富有成效的基金管理体制是公积金制度成功运行的重要保障。而我国目前社会保障基金多头管理，职责不清，基金分散，管理开支大。为此，可以学习借鉴新加坡经验，加强国家对社会保障基金的统一领导和宏观调控，建立一个政府主导下的类似于新加坡中央公积金局的统一的社会保障管理机构；实行相对集中的基金管理模式，