

新加坡中央公积金制度的经验及对我国的借鉴

文/邓启峰

国际经验表明,有效的社会保险制度是保障经济可持续发展和创新的重要保障。而如何完善社会养老保障制度并付诸实施,是我国当前经济社会领域的重大课题,关系到我国经济能否持续健康发展,关系到我国能否实现“和平崛起”的历史重任。新加坡是亚洲新兴经济体,同时也是一个华人占重要地位的国家,其建立的中央公积金制度为新加坡的可持续发展起到了重要作用。为此,本文探析新加坡中央公积金制度的内容和作用,旨在对完善我国的社会养老保障制度起到借鉴意义。

一、新加坡中央公积金制度的主要内容和作用

新加坡的中央公积金制度不是建立现收现支的基础上,而是要求公众为他们的退休生活进行储蓄。其始建立于1955年,初始仅是为雇员退休或丧失劳动能力时提供保障作用的一项强制性社会保障储蓄计划。经过几十年的改革和发展,它已经成为一个综合性的社会保障储蓄计划。它不仅能满足中央公积金计划会员在养老、购房和医疗方面的需要,还通过保险计划向公积金计划会员及其家庭提供经济方面的保障。

(一) 新加坡中央公积金制度的主要内容

1. 中央公积金运营的基本方式

新加坡的中央公积金实行完全积累制、限定缴费型的筹资模式。所有新加坡人,永久性居住的雇员和他们的雇主必须每月缴费,缴费的比例根据雇员的年龄有所不同。而且,中央公积金法案规定雇主和雇员每月缴费金额最多不超过1650新元,对应于5000新元的工资帽。缴费总额按照一定比例分别计入三个不同帐户:1. 普通帐户(Ordinary Account):用于住房、经核准的投资、保险、教育等支出,而且可以转移到父母的退休账户中供父母使用;2. 健康储蓄帐户(Medisave Account):用于住院及特定的经核准的门诊治疗支出,还可购买私营的医疗保险;3. 特种帐户(Special Account):用于老年补贴、应急和投资。我们以2005年为例说明中央公积金缴费和账户分配比例(见下表)。

表1: 2005年新加坡中央公积金缴费和账户分配比例

雇员年龄	雇主缴费比例	雇员缴费比例	总体缴费	记入普通账户的份额 A/C	记入特殊账户的份额	记入健康储蓄账户的份额
35 及以下	13%	20%	33%	20%	5%	6%
35 -45	13%	20%	33%	20%	6%	7%
45 - 50	13%	20%	33%	18%	7%	8%
50 - 55	11%	19%	30%	15%	7%	8%
55 - 60	6%	12.5%	18.5%	10.5%	-	8%
60-65	3.5%	7.5%	11%	2.5%	-	8.5%
65 岁以上	3.5%	5%	8.5%	-	-	8.5%

存入公积金账户的钱都可以得到利息。公积金的利率与市场紧密联系,以新加坡当地主要商业银行的普通储蓄账户和定期储蓄账户的平均利率为基础计算(其中定期利率占80%,储蓄利率占20%),而且中央公积金法案规定最低利率为2.5%。其中,存入特殊帐户、健康医疗帐户和退休账户的钱将比普通帐户多得1.5个百分点的利息。中央公积金成员可以把他们的公积金存款从普通帐户转移到特殊帐户增加养老的现金储蓄,并得到更高的利息。但是这种转移只能接受90000新元以内的金额。例如,如果一个成员在特殊帐户存有10000新元,包括其投资于中央公积金投资计划(CPFIS)的部分,他就可以从普通帐户转移80000新元使特殊账户达到90000新元。

中央公积金会员在55岁退休时,除在退休账户保留最低存款额外,能提取其全部公积金储蓄。如果公积金会员永远丧失劳动能力或离开新加坡,也能取出其公积金储蓄。

2. 中央公积金的服务内容

(1) 退休计划。如前所述,中央公积金会员在55岁领取公积金存款时,必须把一笔钱留在退休户口中,以保障晚年的生活。而这笔最低存款作为会员的退休金留在会员的退休户头上,并可作

三个投资选择：向获准的保险公司购买年金保单、存入获准的银行获取利息、保留在公积金的退休户头获取利息。从60岁起会员即可从最低存款中按月领取养老金。当最低存款用于购买年金保单时，会员才能确保终身有收入。而当最低存款存在银行或公积金局时，银行或公积金局按月支付养老金，直至最低存款及其利息用完为止。

(2) 医疗计划。健康储蓄、健康保险和健康基金共同帮助中央公积金会员及其家属支付卫生保健服务。健康储蓄，即中央公积金健康储蓄账户；保健基金则是由政府设立的一项援助贫困人口医疗费用的基金；健康保险是一项自愿的健康保险计划，帮助支付严重、拖延疾病的高额费用。

(3) 购房计划。中央公积金会员可以用公积金普通账户中的钱购买或向公积金贷款购买政府建造的组屋(类似于我国的经济适用房)或私有的居住性资产。这项计划使新加坡人具有极高的住房拥有率——10户中有9户拥有自己的住房。

(4) 家庭保护计划。中央公积金成员可以用其普通帐户中的钱为其家庭成员未预料到的风险购买两项保险，即“家庭成员保护计划”和“住宅保护计划”。前者是一项定期人寿保险计划，目的是为公积金会员及其家属在会员终身残疾或死亡时提供应急资金；而后者是一项强制性保险，目的是为会员具备归还房屋贷款的能力。

(5) 资产增值计划。中央公积金制度通过中央公积金投资计划(CPFIS)为希望投资其公积金储蓄的会员提供服务。中央公积金投资计划(CPFIS)允许公积金会员将其在普通帐户的100%额度和特种帐户中的部分额度用于投资，并提供了定期存款、政府债券、政府担保债券、单位信托基金(类似于我国的开放式基金)、股票、传统人寿保险产品、投资连结保险产品等多样化的投资工具，以实现成员公积金资产的长期保值增值。但是投资于在新加坡股票市场上的股票和REITs，以及黄金上的份额不得超过普通帐户的35%和10%。1998年CPFIS实行的自由化改革，使成员对自己帐户资金的投资上享有更多选择和更大的灵活性。目前CPFIS涵盖了33家基金管理公司，217个单位基金和159个投资连结保险产品，可充分满足成员多样化的投资需求。

3、中央公积金投资计划中的风险监控

如前所述，公积金会员对自己在CPFIS下的投资负完全责任。为加强监管，降低投资者的信息不对称，2001年新加坡中央公积金管理当局发布了CPFIS业绩和风险监控准则，建立了基金业绩调查委员会(FPTC)，并引入声誉良好的独立的基金业绩调查公司(FTC)。基金管理公司和保险公司必须向FTC进行必要的信息披露，使FTC能够定期向管理当局和公积金成员提供高质量、透明、易于接受的基金业绩和风险信息，目前标准普尔公司获准担任FTC。FPTC负责保证FTC提供给成员信息的准确性，不断改进信息披露工作，提高成员在做投资决策时充分利用业绩和风险信息的意识。公积金会员依据FTC的报告，根据自身的风险承受能力和个人的总体财务状况作出正确的投资决策。

(二) 中央公积金制度对经济的影响分析

同现收现支的社会保障制度相比，新加坡的中央公积金制度在实现社会公平的同时，能够更好的体现效率，更加适应发展中国家追求经济发展速度的需求。

首先，中央公积金制度有利于减轻政府的财政压力。新加坡信守经济自由主义，对社会福利的设计在总体上遵循低供给的原则，倡导人们自力更生去改善自己的生活状况。这种以储蓄基金制为主体的养老保险制度，明确体现了新加坡政府的上述政策思想。较之高福利国家的养老保障制度，新加坡的中央公积金制度避免了社会保障资金对国家财政的过分依赖，节省了大量的财政开支用于经济建设，不失为一种符合新加坡国情的、有效的养老保障制度。

其次，中央公积金制度有效避免了逆向选择和道德风险。中央公积金制度把每个人的公积金存款与他本人的劳动贡献及工薪收入紧密地连在一起。会员的薪金越高，其公积金存款就越多，相应的生活水平也越高，年老时的保障就越好。因此，中央公积金制度能够较好地调动新加坡国民的工作积极性，从而推动生产力的快速发展。

第三，中央公积金制度成功动员了国民储蓄支持国家建设。中央公积金制度在动员储蓄的基础上，又通过购买政府债券成为了国家建设项目的资金来源，从而使新加坡在经济起飞的年代无需大量依靠外部贷款来支持国家基础设施的建设。因此，新加坡中央公积金的营运过程，可以总结为“增加积累——发展经济——扩大就业——提高工资——增加积累”这样一个周而复始的资金良性循环圈，实现了国富民亦富的双重目标。

二、我国养老保险制度的发展和存在的主要问题

(一) 中国养老保险制度的历史与现状

在计划经济时期，中国城市养老保障是由国家通过企业或单位提供。养老金多少取决于工龄的长短和退休前的工资高低。养老金筹措是现收现付制方式。国家通过企业对向城市劳动者提供了从摇篮到坟墓的全面保障。

以市场为导向的经济改革动摇了传统养老保障体制的基础。1991年颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的养老保险体系，实行国家、企业和个人三方共同负担。随后，1993年十三届四中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了养老保险实行社会统筹与个人账

相结合的原则。1997年，国务院正式颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，决定建立统一的社会统筹和个人账户相结合的城镇职工基本养老保险制度。即按职工工资的11%建立个人账户，其中个人缴费逐步从4%提高到8%，其余部分由企业缴费划入。企业缴费率由省级人民政府确定，一般不得超过企业工资总额的20%。这种筹资模式是传统的现收现付模式与完全积累模式的一种混合模式，属于部分积累式的基金筹资模式。近几年，国家又出台了一系列措施，对1997年改革进行了完善。旨在解决转轨成本和做实个人账户等问题。2005年12月3日，国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，对现有养老保险制度的结构、缴费比例、计发办法等做了调整，进一步确立养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的原则和部分积累式的基金筹资模式。

（二）中国养老保险制度存在的主要问题

尽管我国确立了部分积累式的基金筹资模式，但在实践中我国仍然是以现收现支的方式为主，个人账户出现部分“空帐”现象。而由于实行计划生育政策，目前我国以现收现付为主的养老保险制度不足以应付未来人口老龄化的挑战。主要问题表现在：

1. 目前的养老保险制度覆盖面太窄，仅覆盖了中国约1/4的劳动力，进而导致养老保险体制在资金上无法持续，引发个人账户空帐运行问题，并依赖于中央政府的大量补贴。2004年参加基本养老保险的城镇职工只占城镇全部就业人员的46.3%，与1995年的水平（45.9%）基本持平。而由于人口结构的变化使得城市养老负担大幅度上升。1990年，城市离退休人员与城市职工数量比例为1:6.1，但2003年这个比例下降到了1:2.7。因此，社会统筹基金入不敷出，存在庞大的资金缺口。在这种情况下，社会统筹基金只能通过挪用个人账户来实现当期平衡，形成个人账户的“空账”运行及社会统筹和个人账户的“混帐”管理。这实际上已经违反了现有的制度设计规则，长此以往将影响基本养老保险制度的健康运行。截至2004年底，全国养老保险个人账户“空账”规模累计已达7400亿元，而且每年还会以1000多亿元的速度增加。

2. 养老保险体系成本高昂并造成劳动力市场的扭曲。目前，用人单位应缴的养老保险缴费率高达薪金的20%，而雇员本人还需再缴纳8%。在有些地区，实际缴费率甚至更高。这一缴费水平高于如智利（20%）等很多发展中国家，或如瑞典（24%）和美国（14%）等发达国家。加上其它社会保险制度的缴费（医疗保险，失业保险，等等），社会保险制度全部缴费可高达薪金的40%多。如此高昂的劳动成本损害了就业增长和竞争力，不利于鼓励雇主在正规劳动力市场雇佣工人。

3. 社会保障基金的投资渠道单一、回报率低。由于法规不健全和资本市场不成熟，政府严格规定了社会保障基金的投资渠道。在早期，80%的社会保障资金用于购买政府债券，20%的社会保障用于银行存款（West, 1997; Feldstein, 1998）。2004年，社会保障基金投资渠道有所改变。其中，银行存款和长期债券比例为53.9%，委托投资比例为35.8%。在资本市场不健全的情况下，限定社会保障基金的投资渠道有助于避免资金被挪用、流失和损失等风险，但资金的回报率也很低。2001年到2003年，社会保障基金投资回报率均低于3%，2004年社会保障基金投资回报率为3.3%。这都小于国际上社会保险基金投资长期债券平均6%的实际收益率。

三、对我国进一步改革养老保险制度的借鉴和启示

中国是发展中国家，保持较高的经济发展速度是其内在需求。如何在保障公平的基础上最大程度的提高效率是我国社会养老保障制度的重大课题。因此，新加坡中央公积金制度对正在改革中的中国养老金制度具有很大的借鉴和启示作用。

（一）建立完全的个人积累制度是中国养老保障的出路

与现收现付制度相比，新加坡式的个人积累式养老基金筹集和发放制度，能够通过建立强制性的个人账户，鼓励个人为年老时进行储蓄，通过个人承担风险的资本市场投资使养老基金得以保值和增值，并通过市场选择提高基金的管理和治理水平。这种制度选择不仅可以最大程度的降低城市养老体制转轨成本，而且还借助适当的政策引导，加快农村社会养老保障体系建设，从而建立符合中国国情和具有可持续性的养老保障体系，为老龄化时代的养老做好准备。

（二）建立规模适当的公积金管理体制

与新加坡相比，我国是个大国。如果全国的个人账户都做实，那将会是一笔巨大的资金，因此不可能像新加坡那样实行全国统一集中管理。从我国目前的实际情况看，个人账户养老金实行省级管理应该比较现实。省级社会保险机构对个人账户管理责任，包括负责个人账户供款的记录、投资收益的记录、向各个基金管理人投资金额的汇总以及与基金管理人之间的资金划转。目前我国的全国社会保障基金理事会在运作全国社会保障基金时，采取的就是在全国范围内选择合适的基金管理公司、证券公司等金融机构来投资部分全国社会保障基金。这种委托代理关系和机制的建立将对我国各省社会保险机构运作个人账户基金提供宝贵的经验。

（三）逐步放开个人投资的自由选择权和扩大投资品种

新加坡中央公积金在传统上是政府集中进行管理，基金主要用于购买国债。不过，1998年CPFIS为满足对经济效率的追求，实行了自由化改革，使成员对自己帐户资金的投资上享有更多选择和更大的灵活性。目前CPFIS涵盖了33家基金管理公司，217个单位基金和159个投资连结保险产品

品，可充分满足成员多样化的投资需求。近年来我国的资本市场由于股权分置改革的成功推进，市场监管的增强，机构投资者的发展壮大，由个人自由选择投资和扩大投资品种的条件开始成熟。因此，逐步放开个人对机构投资的自由选择权和扩大投资品种正当其时。首先，为避免完全由个人选择投资并承担投资风险，选择由政府公共部门代理个人通过一定的评选机制和考核机制来选择相应的基金管理公司，确保个人账户的保值增值。其次，政府只承担监管机构投资者的作用，由公积金会员自由选择投资，投资范围包括从国债到股票的各类金融产品。

（四）社保管理当局建立业绩和风险监控机制

社保基金市场化运作是社保基金的发展趋势，但基金的社会保障作用要求其在重视投资效率的同时，更注重资金的安全性。因而，为了保证社会保险基金的安全性和收益性，监管部门必须对社会保险基金的运营进行必要的业绩和风险监控。为此，我国社保基金应仿效新加坡发布公积金业绩和风险监控准则，建立基金业绩调查委员会，并引入声誉良好的独立的基金业绩调查公司向管理当局和公积金成员提供高质量、透明、易于接受的基金业绩和风险信息，最后由公积金会员作出正确的投资决策（作者单位：中国人民银行海口中心支行金融研究处）

相关链接

[美韩自由贸易协定对我国对外贸易的影响](#)
[俄罗斯东西伯利亚-远东能源市场分析](#)
[日本近代经济发展史的启示](#)
[汇率目标区的国际经验及其对我国的启示](#)
[国际银行非现场监管方式及对我国的启示](#)
[新加坡中央公积金制度的经验及对我国的借鉴](#)
[日本银行对企业融资与监管带给中国银行业监管的启示](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心