

第29期

新加坡退休金建制之 背景與脈絡

楊雅惠 考試委員



“ 新加坡在退休金制度建置上，避開了長期財政無窮負擔的陷阱，在公私部門之間架設彼此互通的可攜式帳戶，提供對人民職涯退休後的醫療及基本生活之必要保障。 ”

新加坡，通稱星國，1965年建國，無論面積或人口的規模，均無法與大多國家匹比，獨立後近60年間，致力打造完整的國家體制。建國之初，鋪陳貨幣政策，調整外匯政策，改善產業政策，檢視國家資源運用模式。對於老年經濟安全保障制度的建制過程中，關於財政負擔、安養保障、公私部門平衡、重視市場效率，以及管控投資風險等問題，在制度設計上可見明顯的著痕。

本文點列新加坡退休金制度所具備的特質，探究其建制之背景，追溯其發展脈絡，分述於下。

英國殖民地環境與華人文化之並存

回顧新加坡歷史，可窺得其發展脈絡。在第二次世界大戰之後，新加坡渴望加入馬來亞聯合邦，然而社會內部矛盾激化，不被馬來西亞接納，遂於1965年8

月9日成為獨立的共和國。其曾為英協殖民地的背景，使其沾濡了英國對海外開放及經貿自由的態度，與全球金融市場密切聯繫。根據「全球金融中心指數報告」(Global Financial Centres Index) 之每年評比，全球金融中心多年來是紐約與倫敦長踞冠亞軍之地位，目前新加坡緊接倫敦，排名第三。既然在世界金融中心排名中名列前茅，可見新加坡對於國際金融商品及投資標的，自有相當的熟稔度以及投資抉擇優勢，得有諸多機會在國際市場上搜集多方資訊，研判走勢，投資機先。

其人口結構中，四分之三為華人，文化中具備華人的勤奮節儉精神，社會超額儲蓄，累積豐沛的外匯儲備。這種勤儉自制的理財態度，加上國際接軌的全球資金匯流角色，又開放又重紀律，使星國在金融國際化發展上展現可觀的績效。

公私部門之退休金制度合一

新加坡在1965年建國之前，尚是英國統治時期，便建立了退休金制度，1955年7月公布中央公積金法，成立中央公積金局(Central Provident Fund Board, 簡稱CPF Board)，早期公務人員與民間企業人員公積金兩制度分立並行，後來於1977年將兩種制度合併，成為單一的中央公積金(Central Provident Fund, 簡稱CPF)制度，公務員與勞工均適用相同的公積金制度。無論在政府部門就業，或在民間部門任職，抑或公私部門之間相互轉任，從不同部門為退休所提撥的金額，皆注入個人的退休帳戶，此帳戶為可攜式帳戶，任由個人職涯更動，不影響退休帳戶金額之累積及核算方式。

大多國家總是面臨公職人員與民間部門的退休金制度難以整合之難題，不同部門採用不同退休制度，帳戶彼此分立，無法相容，提撥金額與退休待遇有多項差異，引發彼此福利不等之諸多議論；若是討論制度相互整合，則是錯綜複雜，繁複雜亂，社會上不同族群相互責難。新加坡則在制度規劃上早就安好了互容的根基，免除了改革窒礙的難關。

確定提撥制奠基

觀乎世界上多數國家的退休金制度，有不同制度運行，包括確定給付制(Defined Benefit, 簡稱DB)與確定提撥制(Defined Contribution, 簡稱DC)，有時不同制度混用並存。DB制度下，逐年累積的收支缺口形成政府一

項偌大負擔，有資金用罄之虞，政府必須設法彌補虧損缺口。DC制乃是平日即在個人帳戶中儲存所需的退休金，儲存及收益注入帳戶，有多少金額，便自帳戶中可提取多少，免除政府財政的無盡重擔，乃是若干國家退休金制度改革的方向。

新加坡退休金制度，在DC制之下奠基，個人與雇主分擔提撥金額之後，除了可獲得有保證的收益之外，尚可自行選擇想附加投資的金融資產。進一步解析，固然其在資金配置上是確定提撥制，而對每位公民的醫療、養老之保障，已安置在不同帳戶下。其**公積金制度**下，每人具三個帳戶：普通帳戶、特別帳戶、醫療儲蓄帳戶，退休後把三個帳戶併為退休帳戶與醫療儲蓄帳戶，依帳戶性質規範其運用內涵。換言之，**在確定提撥制下，具有強制保障的性質；在退休金規劃下，包含了醫療及基本生活所需保障。**

公積金與投資風險之間防火牆機制

新加坡退休金的投資風險，並不由公積金局承擔，而是透過政府機構之間的資金運用結構，轉由國營機構操作投資並管控風險，建立了一道投資風險防火牆（示如圖1）。中央公積金由雇主與雇員共同提撥資金予以運用，由CPF購買新加坡財政部發行並擔保的特別新加坡政府證券（**Special Singapore Government Securities, 簡稱SSGS**），乃信評最高級AAA，有穩定收益，可負擔退休金的最低保障收入。在此設計下，CPF本身沒有操作盈虧之風險，足堪支應公民的帳戶最低保證金額。政府將SSGS資金以及其他收入，透過外匯市場轉換為境外資產。金融管理局（**Monetary Authority of Singapore, 簡稱MAS**）把外匯儲備用途切成兩大區塊，一區塊為外匯政策用，另一區塊為投資理財，後者交付新加坡政府投資公司（**Government Of Singapore Investment Corporation, 簡稱GIC**），由GIC在國際市場進行投資理財。GIC純從商業角度選擇適切之投資標的，著重長期收益。

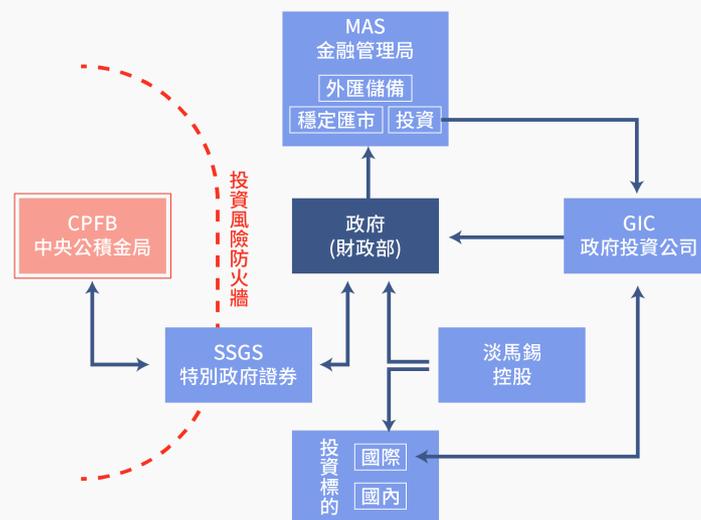
由此可見，**CPF與投資風險之間搭架了一道防火牆，退休金有基本收益保障，CPF免於操作風險，而投資風險由GIC承擔。GIC以商業模式運作，投資具自主性，只操作境外資產，有充分發揮效率的空間，也避免匯率變動之盈虧風險。至於匯率變動與穩定匯市之職責，則由MAS負責。**

政府之財務收入，除了GIC的投資所得之外，尚有其他來源，包括國營企業的營運所得，淡馬錫（**Temasek**）控股公司即是其一。淡馬錫控股的股權由財政

部完全持有，財政部採放羊式管理，容其投資自主性，收取其常年營運利潤，自也間接充裕了挹注CPF之資金池。

觀諸各國之退休基金的運作職責之歸屬，各有差異。有些國家在政府部門內安置退休金操作單位（如臺灣的退撫基金、勞退基金），有些國家另成立專責操作單位（如美國的加州公務員退休基金，California Public Employees' Retirement System）。新加坡並不明示其退休金的操作單位，乃成立主權財富基金以求增加財政收入，有助挹注CPF資金水庫，卻與退休金之間沒有一對一的直線聯繫。

圖1 新加坡公積金與政府機構之資金互動架構



資料來源：本研究自行整理。

主要國營企業角色與成立背景

新加坡之財政收入，有一部分係來自於國營企業，其中較具特色的是具有主權財富基金色彩的淡馬錫控股，以及GIC。兩者之成立背景各與其產業政策以及貨幣外匯政策之推動有關，成形架構並不相同。淡馬錫成立於1974年，乃是為了改善產業實力，將若干國營企業合併重組，置於淡馬錫投資控股公司之下，並擴充進行不同行業多元企業之投資，為產業投資控股公司型態，這些企業被稱為「淡聯企業」。另一家主權基金GIC，創設於1981年，乃是外匯政策考量下，MAS將外匯儲備分成穩定匯市與投資理財兩大用途，後者將部份資金透過財政部投入GIC，投資決策重視長期觀察，以20年期報酬率為主要觀察指標，不以短期波動作為隨時追逐調整的指標。

淡馬錫控股與GIC的股權結構，皆以財政部為唯一股東。政府放手其採用企業模式經營，以商業角度考量策略，著重海外投資。政府定期聽取其財務報告，監督其運作，但不干預其投資細節決策。這些國營企業也得到政府特案處理，在財務與人事上有較多自由度，自主性與經營彈性甚高。

這種國營企業的機制，充裕政府財務來源，也挹注了退休金的資金水庫。至於主權財富基金的存在，有其優點與劣勢，牽涉問題甚廣，是否適合不同國家，尚是未定議題。

公私薪資貼近引進投資人才

新加坡對政府部門與國營企業人員之敘薪，一般會參酌民間部門從事類似工作者之薪資，此舉有助於政府部門向民間徵才。以投資理財工作而言，涉及國內外金融市場趨勢之研判，以及各種投資工具之認知，有賴金融機構之專業人士的實務操作經驗與應變彈性，可見公私部門薪資貼近乃是政府徵用專業人才之有利誘因。

另一方面而言，政府部門若在經濟波動的景氣循環時期，即使待遇不如民間企業，只要薪資相對穩定，也常是吸引人力的重要誘因。然若公私薪資差異過大，必然影響公部門對專業人才之延攬。因此，針對不同領域的薪資待遇機制，如何制定，乃是人力資源運用上的一大課題。各國公務人員薪資制度有別，新加坡政府官員薪資水準，在國際之間相較居於高位，乃是具有相當特殊性。

借鏡與省思

總而言之，新加坡承襲了英國殖民地時期之模式，開放對外經貿及金融交易，很快地在世界金融中心競爭中獲得一席之地。其重視儲蓄與外匯儲備累積，創設了商業化主權財富基金。在退休金制度建置上，避開了長期財政無窮負擔的陷阱，在公私部門之間架設彼此互通的可攜式帳戶，提供對人民職涯退休後的醫療及基本生活之必要保障。

新加坡模式與臺灣有相當差異，是否得以在臺適用，尚待進一步斟酌。特別值得借鏡之處，包括星國之國際接軌較為順暢，退休金之政府財政負擔較輕，公私部門之福利趨近，可堪參考思量。尤其國際化程度之提高，拓展投資舞台，

有助退休金運作策略的彈性延展，提高因應變局的能力，開展縱衡寰宇間國際視野。

延伸閱讀

- [從國際經驗看退撫新制改革效益](#)  / 王儷玲 / 國家人力資源論壇第16期
- [公務員招募、激勵與留任：新加坡的經驗](#)  / 許成委、柯凱翔、陳重安 / 國家菁英季刊第14卷第3期
- [公務人員退休年金設計：確定給付制、確定提撥制或雙層制？](#)  / 郭昱瑩、余致力、蔡馨芳 / 文官制度季刊第12卷第1期
- [書評—新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力和變革](#)  / 彭錦鵬 / 文官制度季刊第11卷第1期

[上一篇](#)

[回前頁](#)

[下一篇](#)
