

第29期

新加坡中央公積金制度對我國退撫儲金的啟示

呂秋慧 銓敘部常務次長、于建中 銓敘部監理司專門委員



呂秋慧 常務次長

于建中 專門委員

“ 中央公積金局對會員的溝通架構劃分別以大眾傳播媒體之新聞發布、社群傳播及會員諮詢，採扼要簡潔、印象強化與管道多元的方式進行，贏得會員普遍的信任。 ”

公務人員個人專戶制退撫儲金已自2023年7月1日起實施，為使新制順利運作，並保障退休所得，本研究以同為確定提撥制（Defined Contribution, 簡稱DC）的新加坡中央公積金（Central Provident Fund, 簡稱CPF）為例，首先介紹其運作架構，其次探討CPF的價值與精神，希冀作為政府推動初任公務人員全新退撫制度監督與管理之施政參考（異同如圖1）。

圖1 新加坡中央公積金與我國公務人員退撫儲金比較簡表

項目	新加坡中央公積金	我國退撫儲金
退休給付制度	確定提撥制	確定提撥制
成立時間	1955年7月1日	2023年7月1日
成立目的	兼具養老、醫療、住房、家庭保障、教育與資產增值等多功能的綜合性社會保障體系	安定我國公務人員之退休、資遣及撫卹功能
適用對象	新加坡公民、永久居民、在該國為國外雇主工作之雇員及自行執業者	112年7月1日以後初任之公務人員
監理組織	中央公積金局董事會	銓敘部任務編組之公務人員退撫儲金監理會(幕僚作業由該部監理司辦理)
管理組織	中央公積金局	公務人員退休撫卹基金管理局
管理組織型態	獨立法人,隸屬新加坡政府人力部	首長制行政機關,隸屬銓敘部
基金操作組織	新加坡政府投資公司,以公司組織方式營運(除自選投資計畫外)	同上

資料來源:本研究自行整理。

社會福利政策與CPF源起

CPF源自於1953年在英國殖民時期，為解決殖民母國及當地政府財政負擔問題所研議，嗣於1955年7月施行「中央公積金法」(Central Provident Fund Act of 1953) 並設立CPF，初期侷限於協助該國雇員與雇主共同提撥基金費用，作為退休生活保障之用。

1965年新加坡獨立建國後，前總理李光耀所領導之人民行動黨及菁英團隊在原有儲蓄計畫基礎上，推出一系列的公積金計畫，使CPF逐漸發展成兼具養老、醫療、住房、家庭保障、教育與資產增值等多功能綜合性社會保障體系。^[1]

CPF發展迄今，依據*Global Top 300 Pension Funds*所載，其於全球退休基金中排行第8名，2022年底資產規模約4,067億美元(折合新臺幣約13兆)，^[2]另依據人力資源顧問業者Mercer與特許金融分析師協會(CFA Institute) 2023年對全球47個國家/地區之退休制度，就適足性(adequacy)、可持續性(sustainability)及整合性(integrity)等面向進行評比，新加坡CPF排行前10名。^[3]

確定提撥制的新加坡模式帶有確定給付制的色彩

以2005年世界銀行所提出多層式老年經濟保障模式觀之，新加坡CPF模式涵括第1至第3個支柱(如圖2)，蓋因其雖屬DC制，卻在普通帳戶與特別帳戶合併

餘額超過6萬新元時，方能進行自選投資計畫之金融商品投資，低於此金額則只能儲蓄於帳戶內，並提供最低保證利率，俾保障會員帳戶的基本安全性，亦具確定給付制（ Defined Benefit ）性質。

圖2 世界銀行老年經濟保障五大支柱



資料來源：整理自多層式老年經濟保障模式，公務人員退休撫卹基金管理局 (<https://reurl.cc/N4amLx>)。

CPF運作架構

新加坡政府人力部所轄之獨立法人機構—中央公積金局（ Central Provident Fund Board, 簡稱CPF Board ）擔任CPF受託人，公積金制度適用對象不以職業別區分，而係全民一體適用，舉凡新加坡公民、永久居民、在該國為國外雇主工作之雇員及自行執業者皆屬會員，截至2023年9月底會員計449萬人，近該國八成人口，活躍會員（最近3個月中至少撥繳過1筆的會員）有216萬人。^[4]

本研究聚焦於CPF的退休儲蓄機制，包括公積金累積、提領階段，與自選投資計畫（ CPF Investment Scheme, 簡稱CPFIS ）。

一、累積階段（會員自受僱起至55歲）

（一）公積金帳戶架構

公積金劃分成3個帳戶，由中央公積金局給付不同的保證利率，按季調整：

1. 普通帳戶（ Ordinary Account, 簡稱OA ）：主要為本地3個月期銀行利率或每年 2.5%的法定最低利率較高者。

2. 特別帳戶（ Special Account, 簡稱SA ）：10年期新加坡政府公債加上1%之12個月平均殖利率或4%較高者。

3. 醫療儲蓄帳戶 (Medisave Account, 簡稱MA) : 同SA。

(二) 各類帳戶之提領與給付

OA帳戶可用於退休、購買房產及保單，與投資等；SA帳戶僅能投資於退休有關之CPFIS金融商品；MA帳戶則用於支付受核准之醫療費用及醫療保險。

(三) 撥繳

CPB規定除雇員和雇主須以所得為基礎之提撥率，按月提繳公積金，且提撥率隨著年齡增長而遞減（50歲前高於我國退撫儲金法定提撥率15%）外，另鼓勵自願性提繳（含個人與近親間），具有年輕時儲蓄較多，藉由複利效果增加帳戶金額，高齡時則減少整體提撥率並提升醫療部分之提繳（如圖3），並鼓勵雇主聘請年長者繼續工作。此外，政府提出工作津貼補助（Workfare Income Supplement, 簡稱WIS）計畫、符合特定資格者退休扶助（Matched Retirement Savings Scheme, 簡稱MRSS）計畫等政策，對不同年齡層的弱勢團體進行補貼。

圖3 中央公積金會員(私部門/未受退休保障之公部門雇員)
各年齡層提撥率與配置比重

年齡級距	提撥率(%)			各帳戶分配比例(%)		
	雇主分攤比例	雇員分攤比例	提撥率合計	OA	SA	MA
35歲以下	17	20	37	23.0	6.0	8.0
35-45	17	20	37	21.0	7.0	9.0
45-50	17	20	37	19.0	8.0	10.0
50-55	17	20	37	15.0	11.5	10.5
55-60	14.5	15	29.5	12.0	7.0	10.5
60-65	11.0	9.5	20.5	3.5	6.5	10.5
65-70	8.5	7.0	15.5	1.0	4.0	10.5
70歲以上	7.5	5.0	12.5	1.0	1.0	10.5

註：適用會員每月薪資達750元新幣以上者；OA薪資上限6,300元新幣提撥。

資料來源：整理自CPF Contribution Rate Table from 1 September 2023 for Singapore Citizens or Singapore Permanent Residents (3rd Year Onwards), Central Provident Fund Board (<https://reurl.cc/G4kGAD>)；CPF Allocation Rates from 1 January 2023, Central Provident Fund Board (<https://reurl.cc/L41Q6a>)。

二、提領階段 (會員滿55歲後)

(一) 公積金帳戶架構

會員年滿55歲時，OA與SA帳戶儲金將被CPF B轉換至退休帳戶 (Retirement Account, 簡稱RA)，RA帳戶利率以資金投入特別新加坡政府證券加權平均利

率為基準，每年調整一次，最低保證利率為4%。

(二) 提領與給付

CPF制度設計未考量所得替代率，惟據了解約莫62.5%（以OECD基準計算）。RA帳戶超過一定金額方能提領出自行運用，至於先前CPFIS投資標的則移轉至個人投資帳戶。

會員除提領RA帳戶購買商業年金保險外，倘符合特定要件者適用退休金計畫（Retirement Sum Scheme），自65歲起每月給付會員預設的金額（最低金額為350新元）直到RA帳戶用盡外，否則會被自動納入公積金終身給付計畫（簡稱CPF LIFE），按其預選每月給付金額直到終老（可以選擇延遲給付直至70歲，每推遲1年，每年給付增加最多7%，5年為35%）。至於MA帳戶可持續用於醫療費用及（或）醫療保險費用。

(三) 撥繳

撥繳型態同圖3，直到退休，退休後便無需提繳。

CPF對會員所提繳公積金的2種投資運用模式

CPF將雇主與雇員相對提撥之資金扣除預估當期提領與給付金額後，投資於由新加坡政府發行並擔保（信評為最高等級AAA）的特別新加坡政府證券（Special Singapore Government Securities, 簡稱SSGS），發行利率與會員帳戶所收到利息連結，意謂政府保證到期還款及承諾支付公積金帳戶的利息。另SSGS資金不會用於政府支出，由新加坡金融管理局（Monetary Authority of Singapore）透過外匯市場轉換為境外資產，併同政府債券、政府歲計賸餘、和售地所得等轉移給新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation）進行長期投資管理。

CPF會員亦可參加CPFIS採自主投資方式

會員年滿18歲且CPF帳戶金額超過最低餘額6萬新元（OA為2萬新元；SA為4萬新元），除可存放於公積金帳戶獲取最低保證利率外，尚可運用其OA和SA帳戶儲蓄分別用於CPFIS表列之經CPF核准的投資工具，如保險、單位信託、定期存款、債券和股票，獲利了結後仍應將本金連同收益歸入原屬帳戶內。

CPF B核准OA及SA帳戶可投資之金融商品依其風險程度，概分為未限制投資比重、投資上限不得超過35%與10%等3類（如圖4），以防止會員所投資金融商品風險過高，另由於SA帳戶專供會員退休給付用，為保障退休所得，故限縮金融商品範圍，風險較低。

圖4 中央公積金局核准普通與特別帳戶金融商品類型

CPF B核准之金融商品	帳戶資金用途	
	OA	SA
未限制投資比重		
單位信託	V	V (不含高風險商品)
投資型保單	V	V (不含高風險商品)
年金保險	V	V
定期壽險	V	V
新加坡政府債券	V	V
國庫券	V	V
交易所基金 (ETF)	V	目前無適合商品 (不含高風險商品)
基金管理帳戶	V	X
定期存款	V	V
可投資金額之35%為上限		
股票	V	X
不動產基金	V	X
公司債	V	X
可投資金額之10%為上限		
黃金ETF	V	X
其他黃金商品 (例如黃金存摺、實體黃金、黃金憑證)	V	X

資料來源：整理自 *Investment Products Included under CPF Investment Scheme (CPFIS)*, Central Provident Fund Board (<https://reurl.cc/mrdkOV>)

CPF 制度精神與價值對我國退撫儲金新制的啟示

一、CPF B採三層次溝通架構贏得會員信任感

CPF B對會員的溝通架構劃分公眾、社群及個人等3個層次，分別以大眾傳播媒體之新聞發布、社群傳播（如社交軟體、專題演講...），及會員諮詢（如行動裝置軟體）等方式，採扼要簡潔、印象強化與管道多元的方式進行，贏得會員普遍的信任，可供公務人員退休撫卹基金管理局（簡稱基金管理局）借鏡，如能加強宣導，使儲金參與者深入瞭解上路不到半年的個人專戶制退撫儲金業務，並得到公務人員信任，將有利於制度的推行。

二、CPF自辦年金保險解決DC制的長壽風險

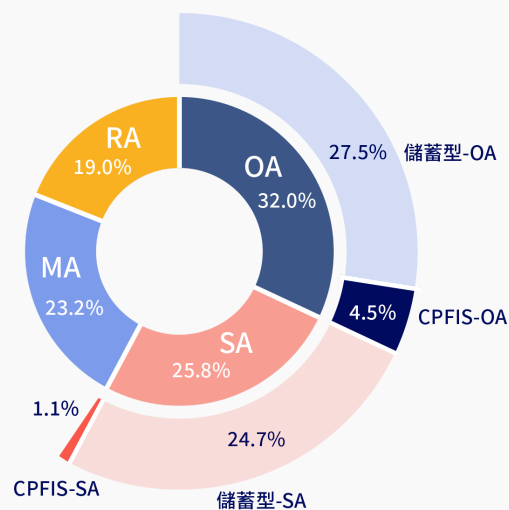
CPF自辦年金保險計劃（少數不符條件，如帳戶餘額低於6萬新元或1958年以前出生者除外）可達近19萬人，自行辦理視生前給付金額與身後遺贈金額互異的3個年金保險計劃，目的在保護會員免受生活不確定性的影響。這3個計劃包括給付逐年遞減的基本計劃、給付維持固定金額的標準計劃，及給付每年增加2%的遞增計劃。

我國與新加坡一樣，同樣面臨計畫參與者因生活環境與醫療品質改善而餘命延長，產生長壽風險，為保障未來退休者之老年經濟安全，銓敘部與基金管理局允宜研謀相關配套措施妥為因應。

三、實際投入公積金自選投資計畫資金比重偏低

以CPF官網之統計數據庫分析，截至2023年第2季止，雖近1百萬的OA會員（約占活躍會員的46.6%）參加CPFIS計畫，但僅有占CPF 4.5%的資金真正投入，特別是專供退休金需求的SA帳戶，僅25.5萬會員參加，約1.1%資金投入（如圖5）。整體而言，CPF資金不到6%進行自主投資，疑因會員心態保守、工作忙碌或多數未具理財知識，另自選投資方案金融商品繁多、高額的管理費與理財顧問費，加上實際報酬未如預期，使會員產生選擇性障礙，多數僅願意存放帳戶獲取最低保證收益率，[\[5\]\[6\]](#)據瞭解CPF雖提供會員CPFIS選擇金融商品，但未特別鼓勵參與。

圖5 2023年第2季中央公積金各類型帳戶金額比重



資料來源：整理自 *Quarterly Data in Excel*, Central Provident Fund Board
(<https://reurl.cc/97zNLY>)

新加坡政府欲解決此一問題，該國人力部曾於2016年召開CPF諮詢小組會議進行討論，與會人士建議設計一種簡單、多元化、費用低廉的投資選擇方案（類似我國退撫儲金之人生週期投資計畫），俾使CPF會員能夠進行長期投資，此一提案獲得政府當局參採，^[7]但目前尚未實施。

對照我國公務人員退撫儲金，未來將與私校退撫儲金自主投資方案一樣，提供不同報酬與風險之投資組合（積極、穩健、保守與人生週期等）供參與者選擇，相形之下，不失為一個較佳解決方案。

四、CPF對於會員參與CPFIS及納入之金融商品有嚴謹規範

CPF對於會員參與CPFIS時，除針對年齡、當時財務狀況與CPF帳戶餘額設有資格條件外，並要求進行填寫自評問卷（SAQ）。

CPF對會員所能投資上架之CPFIS投資工具與金融商品，委託晨星研究公司（Morningstar Research Pte. Ltd）以諸多原則性規範進行盡職調查與篩選。金融商品的總費用率（Total Expense Ratio, 簡稱TER）亦是CPF關注的重點，因為高費用率會侵蝕公積金會員的投資報酬。TER是依據金融商品的風險/報酬設定上限，目前區間範圍為0.35%-1.75%，內容包括投資管理、保管、財務報表簽證等。^[8]

我國退撫儲金委由民間專業投信公司擔任投資顧問，將自2024年起提供資產配置策略及標的篩選機制，依全球經濟情勢及金融市場變化提出投資組合配置建議，並定期檢討績效與評估標的之新增及汰換，以提升投資組合績效，期許管理局參考CPF經驗，協同投顧業者維護儲金參加人員權益。

結語

儘管新加坡退休制度有其國情背景，不宜偏見一隅而照單全收，惟本次訪問新加坡退休制度，我們認為提升退休基金管理與投資效能，非僅從傳統思維仿效其改善資產配置、增加投資類型及商品，與精進投資技巧著手，惟有宏觀思維理解其價值與做法，擴大檢視與我國政經環境下有關治理、價值觀與制度間之差異性，方有助於思考2023年7月甫上路的公務人員個人專戶制退撫儲金，未來如何永續經營，作為公部門吸引人才與安定公務人員生活的因素。

^[1] 劉玉菁（2015）。臺灣與新加坡老年經濟安全制度之比較研究—以社會救助為例[未出版之碩士論文]。國立暨南國際大學。

[2] Thinking Ahead Institute. (2022). *Global top 300 pension funds: A thinking ahead institute and pensions & investments joint study*. September. <https://myppt.cc/fGRI8G>

[3] Mercer & CFA Institute. (2023). *Mercer CFA Institute global pension index 2023*. <https://reurl.cc/lgLayv>

[4] Central Provident Fund Board. (n.d.). *Quarterly data in excel*. Retrieved November 9, 2023, from <https://reurl.cc/K46OIR>

[5] 曾建達 (2016) 。新加坡及香港退休金制度發展趨勢及退休基金資產配置運用現況報告。臺灣土地銀行出國報告。

[6] Yahya, Y. (2016). Government to review CPF Investment Scheme: DPM Tharman. *The Straits Times*, September 14. <https://reurl.cc/XqXaAD>

[7] Ministry of Manpower. (2016). *Government accepts CPF advisory panel's recommendations: An additional CPF life payout option & a new simple, low-fee investment scheme*. August 3. <https://reurl.cc/97zbDv>

[8] Central Provident Fund Board. (n.d.). *What are the new Total Expense Ratio (TER) caps?* Retrieved November 9,2023, from <https://reurl.cc/Z9nl4g>

延伸閱讀

- [擘劃永續退撫新制](#) / 楊雅惠 / 國家人力資源論壇第16期
- [公務人員新人新制退撫方案簡介](#) / 陳紹元 / 國家人力資源論壇第16期
- [退撫基金經營得如何？江湖傳聞沒告訴你的事](#) / 高誓男 / 國家人力資源論壇第18期