序二

刘云华博士
原南洋理工大学经济学副教授
原中国人民大学公共管理学院教授

新加坡中央公积金制度——社会保障制度的新探索

社会保障制度是现代经济体中保证社会正常运作的重要一环。发达经济国家在过去百年中完成了工业化并积累了相应成熟的社会保障制度体系。这个制度体系在实现经济效率和社会公平的平衡关系中发挥了良好的作用。然而，随着生产技术、生产模式以及世界经济一体化的深化发展，这种相对的平衡状态正受到挑战。发达经济体中普遍存在的出生率下降和人口老龄化问题，使当前较多采用的“现收现付”社会保障制度（即由当前工作人员缴纳的社会保障金支付已经退休人员退休金）面临巨大的未来保障金不足的挑战。信息和自动化科技发展导致的薪资两极化同时使得按薪资比例领取的退休金面临较大的收入差异。高度城市化的社会正在改变社会原有的工作和生活环境，同时也改变着维系社会公平中的方方面面。如何克服发达经济体中不断增加的人口老龄化对社会保障制度的挑战，如何让社会保障制度在新社会经济环境下发挥更多社会公平均衡作用，这是当今社会保障制度改善的核心议题。肖金喜博士的新作《新加坡中央公积金制度研究——基于历史制度主义的视角》为探索这一长久存在的问题提出一个新的、深入的思考，提供了新加

坡在社会保障制度方面探索的经验，为我们在审视新经济环境下社会保障制度的变迁和改进提供了一份借鉴。

在当今发达经济体人口老龄化成为普遍现象的背景下，新加坡采用中央公积金制度最显著的作用是退休金支付体系的可持续性，基本不存在“现收现付”制度可能发生的支付危机。这在发达经济体社会保障制度中具有十分重要的意义。比如老龄化程度高的欧美发达经济和日本都面临未来养老金不足的风险。延长退休年龄成为这些国家延缓退休金不足问题的共同策略之一。人口出现负增长、老龄化加速而经济发展还没有进入高收入国家的中国面临的退休金短缺问题尤其严重。而个人公积金制度所要面临的主要问题是人口老龄化护理能力的短缺和个人公积金差异中公积金不足的人口。这需要政府在全社会管理环境中由其他政策加以补足。中央公积金制度能够在新加坡的体制下发生发展和新加坡经济社会发展的历史有密切关系。金喜博士的新作从制度演变发展的角度探讨了公积金制度作为一种不同的社会保障模式在新加坡产生的背景。

把主体为社会保障功能的公积金制度融入社会整体发展体系是新加坡公积金制度在社会保障制度中的另一重要探索。当今发达经济体在社会形态上呈现出资本密集、信息密集、高度自动化、高度大都市集聚化的特性。这种高度复杂的社会形态使得原有的社会财富均衡机制无法保持社会的正常运作。社会阶层分化因薪资差距和大都市房产价格飙升进一步加剧。旧有的税收和转移支付机制远不能化解这些新产生的问题。如何保持低税率以刺激投资和劳动者的积极性同时又能够保持社会财富分配的相对公平性是当今发达经济长期面临的问题。新加坡在过去十几年中始终保持世界最有竞争力经济体的前沿位置，这跟新加坡综合的低税率有很大关系。而新加坡在表面很高薪资差距的情况下仍然维持了很好的社会均衡，这是新加坡在多方面采取措施实现社会公平的结果。允许国民使用自己的公积金参与住房、教育、医疗、投资和特别保障机制，这使相对沉寂的公积金使用能够在

满足国民多样化需求方面得以改善，也使得国民在资产管理和资产增值方面和市场机会相融合，从而使公积金制度在均衡社会财富分配方面发挥应有的作用。国民公积金的主体用于政府公共住房首付和月供让国民既减少日常房贷的压力同时也保障了新加坡具有世界最高的住房拥有率，这在大都市普遍的房产价格飙升潮流中大大缓解了社会因房地产价格飙升导致的社会分化。这是新加坡公积金制度做出的大胆创新。金喜博士的新作对这些重要政策和实践的剖析为我们提供了审视社会保障机制的新视角。

任何制度和政策的有效运行离不开当时当地的社会经济环境，也必须随内部外部环境变化而变化。新加坡长期稳定的经济发展为新加坡的中央公积金制度作为不同的社会保障制度在适应新型社会形态中的生命力提供了良好的背景环境，也为我们在探讨新型社会形态中社会保障制度的发展和变迁提供了新的视角。本书是肖金喜博士在他博士论文的基础上完成的。我有幸参与了金喜博士在论文写作和研究中的问题研讨，非常欣慰看到金喜博士圆满完成这项规模不小的工作，预祝金喜博士在对新加坡社会管理模式的探讨中取得新成绩。

2023年10月