

# 新加坡养老模式对中国农村养老的启示

◎陈健 李俏

**摘要：**伴随着工业化进程的推进，新加坡老龄化问题日趋严重，政府出台了相应的政策和措施，取得了一定的成效。文章在对新加坡人口老龄化现状进行深入剖析的基础上，从社会养老保障、家庭养老保障、社区与机构养老保障三个层面对新加坡养老模式进行了简要分析，指出其在养老意识、养老形式、制度建设、立法保障、社区建设等方面对解决中国农村养老问题具有启示意义。

**关键词：**新加坡；老龄化；农村养老

**作者简介：**陈健，男，安徽蚌埠人，江南大学法学院农村与区域发展专业硕士。研究方向：农业社会化与现代化建设。

李俏，女，辽宁昌图人，江南大学法学院副教授，博士。研究方向：农村社会学。

中图分类号：C913.6 文献标识码：A

文章编号：1009-7724(2016)10-0044-05 收稿日期：2016年3月27日

**基金项目：**江苏省普通高校专业学位研究生实践创新计划项目“责任伦理视阈下农村自我养老模式优化及政策支持研究”（SJZZ16\_0220）；国家社科基金青年项目“农村养老方式转换研究”（15CRK007）；江苏省社科应用研究精品工程一般课题“老人农业背景下农村养老方式转换研究”（15SYB-048）；中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“我国养老服务支持政策研究”（2015JDZD10）。

## 一、新加坡人口老龄化现状

根据新加坡国家统计局的最新数据显示，2015年新加坡GDP增长2.1%，554万人口的国民人均收入突破6万美元，成为了“最富裕的亚洲国家”。但是，人口老龄化问题却一直困扰着新加坡的发展。预计到2030年，60岁以上的老年人口将会达到总人口的29.4%，老人的赡养率也将达到43.9%<sup>[1]</sup>，这无疑为新加坡应对人口老龄化提出了全面挑战。

目前新加坡的人口老龄化主要表现在以下几个方面：

（一）低生育率和人口寿命的延长

新加坡主要由马来人、印度人、华人和欧美白人四类人种构成。由于思维角度的差异，马来人和印度人为了拿到政府的生育补贴，倾向于多生育孩子，而占据人口总数较多和拥有较大财富的华人和欧美白人为了追求生活质量，生育率相对较低，希望将财富和时间转化为更

好的生活水平。根据友邦保险公司（AIA）新加坡公司提供的数据显示，2004年，10-14岁和40-54岁是在新加坡总人口中占比较大的年龄段；到了2014年，在总人口中占较大比重的年龄段区间转变为20-24岁和50-54岁。通过对比发现，10年间占比较大的年龄段人口依旧是10年前的人口，生育率明显较低，新加坡的老龄化程度进一步加剧。1970年，新加坡20-64岁年龄段的人口和65岁及以上的人口比率为13.5:1；到2004年这一比率达到了7.6:1；再到2014年每5.2个人中就有一个65岁以上的老年人。优越的自然环境和高水平的生活品质让新加坡的人均寿命不断上升。据世界卫生组织发布的信息显示，新加坡的平均寿命已经达到世界第四，女性平均寿命为85岁，男性平均寿命为80岁<sup>[2]</sup>。由此可见，低生育率和寿命的延长是新加坡老龄化问题的客观原因。

（二）生活成本的上升

目前，在新加坡有41%的人并没有为自己的退休计划进行储蓄，仅仅依靠中央公积金的退休保障，缺少退休后个人理财的规划<sup>[3]</sup>。据汇丰银行的调查数据显示，人们不储蓄的主要原因是生活成本的不断上升。另据新加坡金融管理局报道，从2004年到2014年，新加坡的通货膨胀指数由0.7上升到了3.9，高额的物价水平让民众无力提前对退休计划做准备。通过调查发现，一

方面新加坡存在着较大的贫富差距，基尼系数一直徘徊在 0.4 的警戒线，近几年最高一成居民收入增长 2.3%，最低一成居民的收入却下降了 4.3%<sup>[4]</sup>。儿童过早就在分流式教育下竞争，很多学生在校午餐饮用自来水的现象屡见不鲜，家庭更无力承担养老储蓄。另一方面，根据友邦保险公司提供的数据，新加坡每一万个人口中平均只有 20 个医生、64 个护士和 3 个牙医为其服务，医疗资源十分稀缺。即便中央公积金给予了一定的补贴，但高额的医疗费用让很多 65 岁的老人依然从事于收拾餐具、旅馆清扫和地铁售票等工作。虽然民众在社会福利的保障下，但无论是中央公积金对工资的强制储蓄，还是晚年的就业，实质都是自养的性质，政府并没有让其生活成本下降。

### （三）养老意识的匮乏

新加坡部分民众除了面对生活成本高的因素导致不做养老计划外，危险的养老观念也同样影响着养老的自我规划。（1）当年老时我会花费很少。年龄越大，身体的健康状况出现风险的机率越高，医疗所产生高额的医疗费用会给老人带来一笔较大的开支；（2）房子将会让我富有。新加坡 90.5% 的居民拥有自己的住房，这其中基本上为公有住房，在反向住房抵押贷款上，产权纠纷会带来诸多阻碍；（3）只要储蓄钱就够了。新加坡的通货膨胀率越来越严重，金钱的购买力会随之下降，仅靠储蓄金钱会让养老面临着巨大财产风险；（4）只要投资相对安全的资产就能确保幸福的养老。很多民众在投资后发现，他们所投资的资产最后的实际回报率甚至低于中央公积金所带来的收益；（5）62 岁才退休，时间还早。通过对一位 58 岁的雇员进行访谈发现，虽然

他的月薪已经 10000 新元，但仍在努力工作。他认为年轻人破产可以再工作，但是他的岁数已经不允许他冒着风险去投资，感慨养老自我规划太晚。

## 二、新加坡养老保障模式

### （一）社会养老保障模式——中央公积金制

中央公积金制度（CPF）是新加坡强制个人储蓄的一种社会保障制度，所缴纳的费用由雇主和雇员双方按比例缴纳后存入个人账户<sup>[5]</sup>。现阶段，55 岁以下的雇员总基金的缴纳比率为 37%，其中雇主和雇员共同承担的比率分别为 17% 和 20%。55 岁后随着年龄的增加，缴纳总比率会随之下降。中央公积金账户包括普通账户、医疗账户和特别账户<sup>[6]</sup>，不同的账户包含着相对应的保障内容（见表 1 所示）。其中，特别账户占总工资的 10%，主要用于储蓄养老公积金，为退休后的生活保障提供支持。除非退休前离世、离开新加坡、政府特批、患有精神疾病或丧失劳动能力，否则依法不能提前提取。另外，1987 年 1 月的最低存款计划里规定会员需要在 55 岁前拥有最低 30900 新元的养老存款<sup>[7]</sup>。通过中央公积金制度的社会养老保障体系利弊共存，一方面，强制储蓄的行为极大减轻了政府的负担，同时为国家经济发展提供了资金来源，私人资金的公有化使用不仅保障了资金的安全，也实现了资源的优化配置；另一方面，储蓄的过多可能会导致国民消费不足。而且，低收入者的公积金的储蓄较少，再加

之通货膨胀带来的货币贬值，他们的养老面对着较大困境。

在当今国际社会，养老筹资模式主要有两种，即现收现付制和完全积累制，而新加坡的中央公积金制度属于完全积累制，那么这种模式是否适用我国呢？很显然，这一模式在我国还缺乏应用的条件。具体表现为：第一，中央公积金制度是自我保障的一种体现，不完全适应社会保障。我国农村居民的收入较低、生活困难、遭遇到自然灾害的概率相对较大，完全靠自我积累难以满足农村居民的生活需要。第二，照搬新加坡模式会增加政府的压力。新加坡国土面积小且人口集中、流动性小，便于管理。而我国幅员辽阔，农村劳动力向城市转移的数量较大，流动性强。很多农民工一般不会集中于一个点工作，跨城市的活动行为频繁，地方政府对于养老账户的清点和转移的操作成本较高，工作难度和政策制定更为复杂。第三，企业会面临较大压力。由于雇主要为雇员承担一部分的公积金。在中国，企业会面临着巨大压力。一方面，有可能会把成本转嫁给消费者，提高单位产品的价格；另一方面，乡镇企业在高成本下，它的市场竞争力和企业活力难以维持，对社会稳定会造成不利影响。因此，要发展适合我国农村特色的养老模式，切勿照搬国外的经验。

### （二）家庭养老保障模式——立法与文化并行

新加坡受到西方思潮的影响，利己主义和独立主义盛行，这极大

表1 中央公积金账户内容

普通账户	医疗账户	特别账户
教育计划	住院费	养老基金
购买住房	指定项目的门诊费	特别支出
投资	——	——

降低了家庭养老的作用。从20世纪70年代开始,新加坡单位家庭的平均人数直线下降。如今,青年人与父辈或祖辈共同生活在一起的人数已经不足一半。在家庭照料方面,很多子女由于忙于工作或者收入较低,对老人缺乏必要的赡养义务,甚至出现了子女将老人遗弃在医院或养老机构的现象。老人在家庭的地位逐渐下降,家庭养老的功能逐渐弱化。为了应对这种现状,恢复家庭养老模式在养老中的作用,新加坡采取以下行动:(1)立法保障。新加坡在1994年制定了世界上第一部赡养父母的法律<sup>[8]</sup>,法律规定,父母有权对不尽孝道甚至遗弃父母行为的子女进行控告。法院将会对子女的不作为犯罪行为采取制裁手段。(2)文化传播。新加坡大力推崇儒家文化的建设,并把“忠孝仁爱礼义廉耻”作为核心进行广泛弘扬,并提出“家庭为根,社会为本”的思想。家庭人员的和睦是家庭稳定的基础,家庭的稳定可以促进整个社会的发展,从而带动整个国家的繁荣。(3)特殊津贴。凡与老人共同居住的家庭,可以享受购买公共房的优惠,同时对部分税收进行减免。另外,对低收入者的赡养行为,政府给予一定的养老和医疗津贴来缓解经济压力。

(三)社区和机构养老保障模式——自我管理 with 政府扶持

除了家庭养老之外,新加坡还形成了以社区养老为主、机构养老为辅的养老模式。在社区养老方面,新加坡共有84个选区,社区以选区为基础,每个选区设有公民咨询委员会、市政理事会和居民委员会,它们共同承担社区养老任务<sup>[9]</sup>。新加坡在社区成立了乐龄俱乐部<sup>[10]</sup>。乐龄俱乐部主要为老人提供了一个学习和交流的平台。俱乐部经常会举办一

些座谈会、家庭舞会、生日聚会等活动。在一些高档的社区中,会对不同类型的活动区域进行划分,每个老人可以根据自己的兴趣爱好到不同的活动场所进行娱乐。部分老人在社区中还承担了教学的工作,例如退休的教授传授知识、花甲的老人做主持、年迈的调酒师教调酒等,真正做到了“老有所养、老有所乐、老有所为”。

新加坡对养老机构的建设和扶持力度较大。养老机构的资金主要来源于三个方面:一是政府出资的建设资金,所占比率在50%以上<sup>[11]</sup>;二是政府鼓励养老机构向社会募捐;三是老人自己缴费。从硬件条件来看,房子的朝向、布局、湿度和通风等都充分体现了对老人的细致照顾,同时机构还配有专业的医疗设施和医护人员,对老人的病情随时跟进。从软件条件来看,一方面,养老机构的工作人员必须经过考核和资格认证;另一方面,养老机构经常会举办适合老人的娱乐活动,并邀请一些义工和心理咨询师与老人进行沟通。

### 三、新加坡养老保障模式对中国农村养老的启示

与新加坡的情况相似,伴随总和生育率的下降和人口寿命的延长,中国同样面临着严峻的老龄化挑战。然而,在中国的老龄化问题当中,受到人口流动和家庭结构变迁等因素影响,农村老龄化趋势越来越明显。同时,以户籍制度为基础的城乡二元社会体制又进一步加剧了农村老龄化问题的严重性,农村养老医疗保障水平较低,基本公共服务供给不足,再加上社会养老服务没有建立起来,导致中国农村养老问题日趋严峻和突出。而新加坡在家庭养老和社区养老方面的探

索较好地契合了当前中国农村的养老实际,因而也就为解决中国农村的养老问题提供了有益思路。

(一)及早形成养老意识

首先,由于城乡生活水平的较大差距,农村劳动力向城市大范围流动的状况导致了农村留守老人的增多,单纯地依靠家庭养老已经很难获得足够的保障。其次,通货膨胀的压力迫使农村老人要为自己的养老提前做好规划。假设王某25岁开始工作,每月的花销为2000元,65岁不再从事工作,以每年通货膨胀率3%计算,现在的1元在40年后的价值为3.26204元,那么王某每年的实际花销为 $2000 \times 12 \times 3.26204 = 78288.96$ 元。假设他75岁去世,他的养老时间为10年,那么10年所需的养老金为 $78288.96 \times 10 = 782889.6$ 元。在他40年的工作时间需要每年为自己准备的养老金为 $782889.6 \div 40 = 19572.24$ 元。因此,一方面村委会和媒体要培养农村老人的提前养老意识,可以通过借助电视、广播进行宣传,也可以开村集体会议进行讲座访谈。另一方面,子女要提前为老人做好养老规划,为老人积攒养老储蓄和购买养老保险。

(二)探索土地养老形式

新加坡养老投资的方式是多样化的,包括银行储蓄、中央公积金、保险、股票或债券的投资、固定资产投资和SAS(投资后,投资的金钱可以免去税收)。反观中国,农村老人储蓄普遍较低,多元化的投资并不具备现实意义,而土地是老人的最大支撑。尚有劳动能力的农村老人可以在土地上进行耕作自养,而丧失劳动能力的老人可以通过土地流转的方式获取收入,获得保障<sup>[12]</sup>。那么老人如何有效地利用自己的土地资源?第一,村委会对

从事农业生产的农村老人给予优先的技术服务支持,提高土地的产出量。第二,内部流转。一方面村集体因地制宜进行采摘农庄、观光农业等第三产业的发展,农村老人将土地流转给村集体。另一方面将土地流转给养殖大户和家庭农场主。第三,外部流转。适度鼓励资本下乡,提高土地的利用效率和多元化发展,不仅促进老人的土地流转,同时可以促进老人的非农就业。

### (三) 完善农村养老保险制度

在“二元制”的社会背景下,农村和城市的养老保险制度存在较大差异。因此,从覆盖面来看,应当逐步统筹城乡发展,让农民拥有多样化的养老模式。从管理体制来看,新加坡的中央公积金由中央公积金局进行监管,由政府投资公司进行经营。而我国的农村养老保险制度由政府垄断。效仿新加坡让养老保险走向市场化机制,不仅可以为养老保险带来巨大的效益,同时也会激发创新思维,产生更多的农村养老保险新的方向与路径。从制度设计上来看,新加坡的强制储蓄制度,随着年龄的增长所缴纳的数额越少,这就使得更多的企业愿意雇佣老员工。同理,借鉴这种模式,一方面促进乡镇企业雇佣农村老年剩余劳动力,有利于农村老人自我养老的实现;另一方面,为了缴纳养老金,农民对土地的投入力度会加大,从而引发土地流转现象增多以及适度规模经营的发展。当然,受限于地区间贫富的差距,全面推行合理的农村养老保险制度是一个长期不断摸索的过程。

### (四) 强化立法保障

通过新加坡的基本养老制度可以看出其法制化程度较高且层次多样。1955年颁布并实施的《中央公积金法》很大程度上解决了突出的

社会养老问题,成为了全世界养老模式典范之一,法律规定公积金不能因为个人用途而被动用,同时公积金的储蓄款免征个人所得税和遗产税。1995年颁布并实施了《赡养父母法》,法律规定未尽到赡养义务子女会面临1万新元的罚款或1年的监禁。新加坡完善了社会养老和家庭养老的立法保障,全方位地保障了老人的晚年生活。反观我国农村,立法对农村老人的保障作用甚微。因此,首先,加强法律的宣传和监督力度,充分让《老年人权益保障法》在农村起到强制性的作用,做到执法必严,违法必究。其次,有关养老和农村医疗方面出台的政策性文件偏多,法律规定较少且不全面,老龄农民工、从事农业生产的老人以及未来职业农民的养老保障制度都应不断健全与完善,这将会对农村社会的发展带来益处。

### (五) 加强农村社区建设

受到少子化和城乡生活水平差异的影响,越来越多的农村劳动力转向城市,势必造成农村家庭养老的逐渐弱化。加强农村社区建设,不仅可以为老人提供一个交流互助的场所,让宗族关系更加紧密,而且可以对当地老人的生活状况进行观察和反馈,为因地制宜、精准养老提供信息。第一,多渠道募集建设资金。农村居民生活相对贫困,依靠村民募集资金的可能性较小。因此,首先,国家要定向拨款加强农村社区的基础设施建设;其次,可以开展慈善工作,由各级慈善组织向社会募集慈善金;最后,要对获取的建设基金进行合理的分配使用。第二,加强社区人员队伍建设。我国的乡建运动历史悠久,但是普及度和知名度较低,还须弘扬传统文化,发展乡建运动,吸引更多

多的高校学生投身新农村建设,走入农村社区,丰富社区文化,提高农村养老质量。

### 参考文献:

- [1]李东,吴珊.亚洲七国养老全解:新加坡老龄化最严重,文莱百姓最幸福[N].云南信息报,2012-09-10.
- [2]李宁.新加坡平均寿命世界第四,日本人均寿命最高[EB/OL].新华网,[http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/28/c\\_115930884.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/28/c_115930884.htm).(2013-05-28).
- [3]Magdalen Ng.4 in 10 Singaporeans Not Saving For Retirement[N].The Straits Times,2013-03-21.
- [4]王栋.港媒:新加坡街头暴乱 贫富差距加剧是深层原因[EB/OL].中国新闻网,<http://www.chinanews.com/hb/2013/12-10/5600882.shtml>.(2013-12-10).
- [5]吴卫民.新加坡中央公积金制度及其借鉴[J].保险研究,2000(9):47-48.
- [6]吴鋈,张烁.养老基金投资管理国际比较的启示——以智利、新加坡和中国香港为例[J].价格月刊,2011(5):82-86.
- [7]刘秀秀.美国、瑞典、新加坡的养老保险制度比较及对我国的启示[J].商业经济,2013(8):28-29.
- [8]徐振华,胡昔用.新加坡《赡养父母法》评价及其对我国的启示[J].江西社会科学,2012(9):151-155.
- [9]姜旭.新加坡社区养老模式对我国养老模式的启示[J].北方经济,2014(7):68-70.
- [10]沈鸿.阅读新加坡——考察新加坡养老事业启示[EB/OL].民政部政策研究中心,<http://zyzx.mca.gov.cn/article/yjcg/shfl/200801/20080100009502.shtml>.(2008-01-07).

(下转第56页)

己的专业定位；在专业选修课中，注重学生职业能力拓展，为学生将来就业提供更多选择，如社区管理与服务专业开设物业管理实务、社区会所管理，社区康复专业开设社会福利政策及应用、居家养老实务等。

在师资队伍建设和方面，优化师资结构，打造高水平的“双师”教学团队。打破原有专业教研室限制，鼓励教师双肩挑，并结合所学专业实行跨专业教学，提高教师对养老服务专业群建设的认识和践行度。加大教师培训力度，使之更新教育教学观念，激励教师投身教学改革，提高专业教师的素质和能力<sup>[4]</sup>。

在校内外实训基地建设上，对内实行资源共享，既节约了成本，又提高了实训基地的利用率，满足了专业人才培养的校内实践教学需

要；对外深化校企合作，为专业人才的实习实训、顶岗实习提供真实的职业环境，不断推进养老服务专业群的健康发展。建立了“远洋椿萱茂订单班”，实行双主体共同培育专业化、职业化的养老服务人才。

在就业方面，拓宽了学生的就业行业和就业岗位群，打破专业限制，实行捆绑式就业，为用人单位提供一站式服务，既满足了养老服务业对多种人才的需求，为学生提供了更多就业选择，又提高了养老服务专业群服务行业、服务区域经济的能力。

总之，养老服务专业群内各专业之间实行师资、信息、实训基地等资源共享，最大限度地发挥资源效能。在人才培养模式中，注重教、学、做相结合，实现课程和

岗位之间无缝对接，提高学生的岗位胜任力和综合素质；注重专业群内各专业之间的优势互补，各有侧重，灵活调整，促进高职院校的专业调整、走内涵式发展的道路。

**参考文献：**

[1]赵昕.高职院校专业群建设实践的思考与认识[J].天津职业大学学报, 2011,20(6):3-7.

[2]刘霞.基于产业链的高职专业群建设研究[J].中国职业技术教育, 2012(3):36-40.

[3]叶芳.社区居家养老是提升退休人员社会化管理水平的重要途径[J].就业与保障,2012(7):24-25.

[4]张岩松,等.养老服务业发展与个案研究[M].北京:清华大学出版社, 2015:182.

上接第47页

[11]张善斌.新加坡老年人照料经验及其启示[J].中国民政,2006(10):33-34.

[12]李俏,朱琳.农村养老方式的区域差异与观念嬗变[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016(2):93-102.

[13] Ampalavanar Brown, Rajeswary. Islamic endowments and the land economy in Singapore The genesis of an ethical capitalism[J].South East Asia Research, 2008(3):343-344.

[14]胡灿伟.新加坡家庭养老模式及

其启示[J].云南民族大学学报(社会科学版),2003(3):35-38.

[15]郭林.四维环境视角下新加坡中央公积金制度之变迁及其启示研究[J].南洋问题研究,2012(2):18-28.

[16]Linda Low.How Singapore's Central Provident Fund Fares in Social Security and Social Policy[J].Social Policy&Society, 2004(3): 301-310.

[17]王小春.国外农村社会养老保险制度分析[J].世界农业,2013(3):74-81.

[18]曹真雨.新加坡养老制度的“东西兼容” [J].中国民政, 2014(4):56.

[19]石智雷.多子未必多福——生育决策、家庭养老与农村老年人生活质量[J].社会学研究,2015(5):189-215.

[20]贺聪志,安苗.发展话语下我国农村留守老人的福利之“痛” [J].中国农业大学学报(社会科学版), 2011(3):121-126.

[21]丁志宏,王莉莉.我国社区居家养老服务均等化研究[J].人口学刊, 2011(5):83-88.