

政治体制与社会保障：韩国和新加坡 养老保障制度的比较分析

王丹彤 张孝芳

〔摘要〕养老保障制度是关乎国计民生和社会稳定的关键因素，当前许多国家都已形成较为完善的制度运行模式，但由于各国经济发展水平、政治制度和社会文化等方面的差异，所建立的制度也各有特性。韩国的双轨并行养老保险制度与新加坡的储蓄性中央公积金制度在功能定位、资金筹集主体、管理主体、覆盖面、制度结构等方面都存在着差异。从整体上看，韩国的制度更具公平性和人性化，而新加坡的制度则更加体现竞争性和效率性。韩国和新加坡在养老制度上的差异与两国在公民权利认知、政党制度和政府体制等方面的不同有关。公民权利意识强、多党制和更加分权的韩国政府在养老保障制度的设计中注重更具公平性、承担更多的财政责任；而公民权利意识弱、一党制和更加集权的新加坡政府在养老保障制度的设计中注重更具商业竞争性与效率性，承担更少的财政责任。

〔关键词〕养老保障制度；公民权利；政党制度；政府体制

〔中图分类号〕D57 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2016)06-0034-09

DOI:10.13903/j.cnki.cn51-1575/d.2016.06.006

一、引言

养老保障制度是国家和社会为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的年龄界限后，或因年老丧失劳动能力退出工作岗位后维持基本生活的问题，制定并执行保护性法律和政策的一种社会保障制度。^{〔1〕}养老保障制度是关乎国计民生、社会稳定的关键因素。当前，许多国家形成了较为完善的养老保障制度和运行模式。

亚洲多数国家的养老保障制度在起步时间和完善程度方面远远落后于西方。其中作为“亚洲四小龙”的韩国和新加坡在借鉴西方模式的基础上，构建符合本国国情的制度，并在实践中改革完善，逐渐形成具有“亚洲特色”的养老保障制度，成为其他亚洲国家效仿学习的模板。从文化、经济和历史等方面来看，韩国和新加坡存在一定的相似性。两国社会的主导文化都为“儒家文化”，国民注重“孝道”，有强烈的“家庭观念”，因此家庭养老均成为制度的重要组成部分；两国经济发展水平高，以“工业化”和进出口贸易为

〔作者简介〕王丹彤，对外经济贸易大学国际关系学院硕士研究生；

张孝芳，对外经济贸易大学国际关系学院副教授，博士，北京 100029。

支柱产业，因此政府和社会均有足够经济能力促使保障范围普及到全民；两国历史上都有被殖民经历，受到西方文化影响，因此制度都体现了以政府为主导、商业竞争占较大比重的特点。

但是，韩国和新加坡养老保障制度也存在较大差异。新加坡的中央公积金制度以强制性储蓄为基础，政府主要起引导作用，不在资金提供方面承担任何责任；韩国双轨并行的缴费制^①养老保障制度以公共养老金与社会救助方式的老龄津贴为基础，虽然投保人承担投资风险，但国家为了维护社会稳定承担一定的保障责任，政府也必须在一定程度上保证养老基金公共部门投资的稳定性和盈利性，承担的财政负担与风险较大。

韩国和新加坡在养老保障制度上的这种差异与两国在政治体制上的差异有着密切的联系。虽然两国在政治制度的选择上都借鉴西方国家的民主制度，但是民主形式不同：新加坡是一种现代威权体制，政府对于国家的一切事务都发挥主导作用；而韩国虽然经历过威权统治，但经近十几年政治体制改革，其民主发展程度较高。本文通过比较韩国与新加坡在公民权利的认知、政党制度、政府体制三方面的差异，分析作为公、私权力领域重合部分的养老保障制度差异的原因，并进一步研究政治民主强弱程度与社会保障制度的关系。

国内外学者关于韩国和新加坡养老保障制度的研究颇多。姜向群通过研究韩国养老金制度发展历程，发现韩国的制度改革具有局限于具体制度调整，而不是变革根本制度的特点，并在此基础上系统地分析了公共养老金在覆盖面、受益范围、财政状况三方面的特点与优势，得出老年人接受公共救助的比例高于得到公共养老金的比例，经济来源的多样化的结论。⁽²⁾ 侯圣伟通过分析朴槿惠执政期间社会福利政策的变化趋势，得出韩国社会保障政策实施理念由“生产性福祉”转向“普惠性福祉”，公民享受更多福利的结论。⁽³⁾ 高春兰通过研究韩国提供福利服务的民间部门的核心机构——社会福利法人组织的特征，考察该类组织的发展现状和运营模式，探讨其在发展过程中存在的问题以及解决的措施。⁽⁴⁾ Mahesh K. Nalla 在《比较韩国政府和私人社会保障关系》的文章中探寻了韩国公私权力在社会保障领域的关系、政府和社会服务机构两大保障组织的分权运作方式，并且调研了韩国民众对这种制度的意见和未来发展方向的展望，结果表明该种制度得到韩国社会普遍支持，维系政权稳定。Dae Woon Kim 研究了韩国从 1950 年到 2014 年间私人保险业的发展历程，依照时间脉络概述了该行业发展中的重大变革的背景、内容和影响，从而对韩国当前制度在规范性方面存在的问题提出更具实践性的解决措施。

《新加坡养老》一书以新加坡老龄化问题越来越严重的现状为背景，从产生原因、具体内容、特点、优劣势等方面系统地介绍中央公积金制度为核心的养老制度，指出该制度最核心的特点便是雇主与雇员分担养老金，政府不提供任何财政支持。同时介绍了政府与社会公益提供的补充性养老保障措施以及其对社会稳定的影响。胡秋明和袁中美比较分析新加坡中央公积金和香港强积金制度，对社会养老保险个人账户基金管理模式进行探析。龙玉其研究公务员养老保险制度，并选择新加坡、德国、英国作为典型代表，根据他们在制度模式、运行机制、管理方式上的差异，划分为完全融合型、完全独立型、部分融合型三类，并比较三类制度的优劣势，为我国制度发展提出建议。⁽⁵⁾ 陆建义通过分析新加坡建立良好的教育和培训体系，以及开展持续性国民福利政策的具体措施，总结其社会保障方面的有效经验，结合中国社会保障发展现状，提出政策性建议。⁽⁶⁾ 汪朝霞通过研究涉及养老、医疗、住房、教育等方面的新加坡政府社会救助体系，得出该体系以受助者自主意识和家庭保障为核心，社会互助方法为辅助的结构，总结该模式的经验与存在的问题。⁽⁷⁾ Da-

^① 缴费制：事先确定缴费水平，受益人的待遇取决于缴费总额及其基金积累期间投资收益，投资风险由受益人承担。参见崔少敏. 补充养老保险——原理、运营与管理 [M]，北京：中国劳动社会保障出版社，2003. 3.

vid Reisman 在《住房和养老金：新加坡的社会保障制度》一文中指出虽然作为非福利国家的新加坡在社会保障制度方面不提供任何资金支持，但它却为公民提供更优质的教育机会和增加平等就业机会，提高人民承担家庭住房、养老的能力，并且研究了这一有别于西方福利国家的独特养老制度存在的政治经济基础和这种互利型发展战略的优缺点。

总体上看，关于韩国和新加坡养老保障的文献不少，但主要是从经济学、社会学视角进行的分析，缺乏政治学的分析，这种研究现状和学者们对养老保险的一般性分析的现状也基本吻合。尽管有部分学者将政治学、经济学、社会学原理与养老保障理论相结合提出新的学术见解，但更侧重于研究养老保障制度的经济成因与后果。段家喜研究政府介入养老保险体系的原因、目标、成本分析以及在制度设计、财政扶助、监督管理等方面的行为表现，分析政府介入的利弊，并结合中国养老保险体系的现状与政府经济支持能力，为政府的介入行为提出改革建议。美国社会学教授托尼将养老保障与性别相结合，以“露娜汉南纪念家庭计划”为案例对美国的制度进行研究，提出当前国民几乎都依靠政府与社会救济进行养老，但保障的覆盖面还并不全面，仍然出现种族与性别歧视的问题的结论，并对案例成功的原因进行分析，为美国政府提出改善性别歧视问题的建议。^[8] 劳伦斯·汤普森在《老而弥智——养老保险经济学》中侧重于分析养老保险制度经济成因、成本以及对经济社会的影响，并提出经济增长可能会增加保险基金支出的新理论，理论基础是经济增长会就业率上升，在职人口增加，可能导致老年人提前退休，并且缓和增加在职人口养老保险缴费水平提高的矛盾，两方面都促进了保险基金支出增加。^[9]

由此可知，国内外学者们在分析社会保障制度差异时侧重于制度本身的优劣比较，即使分析原因也集中于历史文化背景、经济发展现状与人口现状等方面，很少有学者将其与政治制度相联系。即使研究涉及到政府，也仅仅局限于行政管理层面，而不是与根本性的政治制度相联系。而本文基于比较政治学视角分析韩国与新加坡养老保障制度的差异，将社会保障制度与政治制度联系起来研究两者之间的关系。

二、韩国和新加坡养老保障制度的差异

韩国双轨并行养老保障制度是指针对普通民众与公务员、军人等特殊职业者实施不同政策的制度，由缴费型社会保险与社会救助的老龄津贴两种保障方式组成。新加坡的中央公积金制度以强制性储蓄为资金来源，以雇主和雇员分担责任，政府提供资金管理与管理与信用保障为主，以政府的社会福利支持为辅助。两种制度在以下方面存在差异。

（一）功能定位

韩国国民退休养老金制度的成立是为了保障全体国民在退休后可以维持最低水平的的生活，为没有工作或家庭的老人提供生活资助，是构建社会福利制度的组成部分。政府的作用主要体现在资金支持与社会资源再分配方面，功能定位更加倾向于福利机构，无条件的资助需要帮助的人，缩小贫富差距，最大程度的保证社会公平，维护国家稳定。

新加坡中央公积金制度成立的初衷是为了使民众退休后过上有保障和尊严的生活，而领导层、政府、社会乃至国民本身都认为过高的福利政策与财政保障会让人产生福利依赖并降低新加坡的竞争能力^[10]，因此作为非福利国家的新加坡更倾向于鼓励民众自己工作、储蓄与养老，政府仅仅起到管理与资金再投资的作用。因而中央公积金制度的功能定位更加类似商业银行，只不过存取的资金是有明确数额、时间限度，而个人账户的数额是由个人一生的努力与市场竞争决定。

（二）资金筹集主体

韩国资金筹集主体分为政府、企业与个人三类，三者按照一定比例支付缴费制社会保险，共同承担投资风险，而政府又为没有社会保险或出现投保风险难以维持生活的国民提

供社会救助式的老龄津贴。由此可见，虽然有企业和个人分担养老金，政府财政仍然承担较大负担。但是韩国企业社会公益援助比较健全，这是由于韩国独特的大型企业为支柱的经济发展模式，多数大型企业为了“形象工程”向社会提供公益救援，包括老年人的经济救济，这也在部分地筹集了养老资金，促进资源再分配，保障公平，为政府减少压力。

新加坡资金筹集主体仅由企业雇主与雇员构成，两者按照一定比例在个人账户存入资金，没有雇主的人则需要承担自己全部的养老费用，这充分体现“按劳分配”的原则，体现市场竞争的残酷性。政府福利与社会公益仅仅对那些个人储蓄难以维持生活且没有劳动能力的老人给予最低水平的救济，且提供的资金量较少。

(三) 管理主体

韩国养老保险与社会救济均由社会福祉部进行管理，该部门不仅将对于国民支付的养老金额进行统一投资，保证投资的稳定性和盈利能力，而且为缺少保险的公民提供最基础的福利支持。因此，该部门起到社会资金再投资盈利与资源平等性再分配的双重作用，兼具效率与公平。

新加坡成立中央公积金局管理国民个人账户，对资金进行系统性投资，保证资金稳定与收益。同时政府为了提高管理效率，将部分辅助性养老保障资金交由商业企业管理，例如，卫生部委托英杰华保险公司、大东方保险公司、职总英康保险合作社三家私营保险机构对老人保障计划和老人保障补充计划进行管理。⁽¹¹⁾ 因此，新加坡的资金管理更具商业性与效率性，欠缺公平，可能加大“贫富差距”。

(四) 覆盖面

韩国养老保障制度是面向全体国民的，从1999年起养老保险普及到全部18岁以上的公民。随着经济的发展与老龄化水平的提高，政府不断增加国民的养老福利，提高养老金管理的透明度、稳定性和盈利能力。⁽¹²⁾ 虽然普通国民与特殊职业者在政策上有差别，但是养老福利覆盖全民也在一定程度上体现公平性。

相反，新加坡的中央公积金制度虽然在理论上也是全民覆盖的，但是实际上仅仅有雇主的国民才会有固定的养老金保障未来生活，大多数没有雇主的人不仅要维持当前生活，还要为未来生活缴纳全部数额的养老金，甚至还要承担家庭养老的压力，而政府提供的社会福利金仅针对少数缺少劳动能力的群体，且金额较少，这充分体现了市场调控的功利性，资源分配不平衡，社会贫富差距大的现实。

(五) 制度结构

从制度结构来看，两国养老体系都包含家庭养老成分，并且近几年政府都在宣传家庭养老方式的重要性，提高其在结构中的地位。韩国的公共养老金体系是由社会商业保险与社会救助方式的老龄津贴组成。⁽¹³⁾ 政府在两种方式中都提供资金支持，保障养老金由全民共享，更具公平性。新加坡中央公积金体系主要由雇主与雇员缴纳的个人账户构成，而政府的社会福利和社会公益养老机构所占比重较小，制度更能体现“贤能体制”的社会观念。

(六) 老年人再就业保障政策

2002年联合国在《马德里老龄问题行动计划》中提出“为所有想要工作的老年人提供就业机会”。⁽¹⁴⁾ 新加坡政府积极响应这项号召，为老年人再就业提供保障政策，这也符合社会奉行的自食其力原则。例如，新加坡已经通过并执行相应的雇佣老年人法案，要求企业对超过62岁的老年人进行再雇佣，并对遵守政策的企业给予免税或资金奖励，近一半的企业已主动遵守。⁽¹⁵⁾ 相反，韩国除了颁布有关提高退休年龄且每五年增加一岁的政策外，并没有为老年人再就业提供任何保障措施，更加期望老年人“安享晚年”，享受社会福利，大部分老年人利用已缴费的养老保险和政府福利生活。

通过以上六项内容的比较，两国制度有着本质差异：韩国的养老保障制度更具公平性、人性化，政府在资金提供、资源再分配和维护社会稳定上起到关键作用；而新加坡的制度更加体现商业竞争性与效率性，遵循“按劳分配”原则，政府在制度运行与管理上发挥主导作用。两国制度上的差异并无好坏之分，都适应本国政治经济发展的现状，并且在一定程度内满足人民的需求。

三、韩国和新加坡养老保障制度差异形成的比较政治分析

韩国与新加坡在养老保障制度方面的差异与两国政治制度不同有着密切联系，下面从两国公民权利认知、政党制度和政府体制三方面进行具体比较分析。

（一）公民权利认知的差异

公民权利是自然人作为特定国家的公民所享有的权利，既包括宪法规定的公民基本权利，也包括一般法律根据其调整的社会关系的性质而规定的各种具体的权利。^[16] 公民权利不仅涉及到个人利益，也与政治权力有关，是现代国家权力产生的基础，^[17] 对国家权力起到引导作用；相反，政治权力对公民权利也有塑造作用，即政治权力通过制定相关的政策来促进或限制公民权利。^[18]

如果一国国民普遍有强烈的公民意识，敢于通过合法手段维护自身利益，与公权力进行斗争，不仅会在一定程度上满足政治诉求，而且会对政府公权力的发展起到促进与监督作用，使其更加符合国情与最大多数人的要求。相反，如果一国国民被动的接受政府灌输的一切，从思想意识形态到社会生活，没有争取个人权利的意志，则政治权力会在发展过程中缺少最有利的监督——公民监督，逐渐脱离发展轨道与阶段，成为个别领导人压制其他政治集团、获取私利的工具

养老保障制度作为公民私权利的组成部分也在一定程度上反映了国家政治权力。韩国普及全民的养老保险与社会福利便体现政府公权力尽最大可能的对社会公平和公民生存权利的维护，这与韩国民众积极参与政治生活，维护私权利的公民意识有直接关联，韩国公民经常采取罢工、游行反抗等合法手段来维护自身利益。公众舆论也对政府行为有较大影响，例如，由于政府在“4.16 沉船事件”中出现救援不及时、效率低下等问题，公众便声讨政府的行政能力，甚至通过游行示威来反对朴槿惠政府，总理郑烘原被迫辞职来平息公民的怒火。

因此，公民强烈的公平与权利意识反映在养老保障诉求中，不仅要求政府提供财政支持，还要求其在资源在分配中起到主导作用，维护社会公平。例如，朴槿惠竞选成功的一大重要原因便是她所提出的社会福利方面的竞选主张符合韩国民众的要求，她主张从减少政府浪费入手来缓解资金紧张的问题，相比之下，她的对手文在寅主张通过高税收的方式来增加社会保障资金。同时，朴槿惠提出将“选择性福利”转变成“普遍性福利”，提高韩国整体福利水平。而当前韩国的养老保障制度仍旧是双轨并行，这种“不公平”已经逐渐超过公民可以接受的范围，韩国社会已经形成了对“普遍性福利”、更加平等的福利制度的诉求，而政府适时把握住公民的需求，通过社会保障领域更公平的资源配置方式来维系社会稳定。

相反，由于新加坡执政阶层一直延续李光耀“精英政治”的治国理念，即使后两任领导人不断促进“协商式民主”和公民社会的发展，为公民提供更多参政机会，但是在国内权威秩序的统治下人民的参政积极性仍然不高。尤其是 20 世纪 90 年代后随着全球化发展，越来越多新加坡人意识到国际政治民主化与国内权威秩序的矛盾，在无力改变国家政治传统的状况下，对政治冷漠的程度加深。而且新加坡公民社会发展的领域也局限于社会服务方面，对政府政策制定和政治体制改革的影响力度较小，例如，在吴作栋政府提出

“新加坡 21 远景计划”的号召下，新兴的志愿服务机构、慈善部门、工会组织等组织的宗旨是为社会、人民服务，发展公民社会，而并非参政议政。

这种政治冷漠也反映在养老保障问题上。新加坡人民由于普遍接受“收入差距是由个人能力、努力与社会竞争决定”的观念，他们更加关注的是经济利益而非政治利益，而对于经济权利的维护也是依靠自身的努力，而不是向政府提出要求。新加坡人民的“自力更生”理念与边沁的功利主义思想相似。在边沁看来，每个人只要都能够追求和实现个人的最大利益，那么整个社会也就实现了利益的最大化。⁽¹⁹⁾因而，国民通过竞争实现自身价值，为未来体面生活而储蓄，实现个人的最大利益，那么社会中的大多数人都会有足够的实力养老，政府公权力的作用仅仅体现在维持市场秩序的有效运行，以及公权力机构的廉洁有效。他们考虑的是“最大多数人的最大幸福”⁽²⁰⁾，对于少数难以生存的人则定义为“竞争的失败者”，需要公权力给予基础的援助，并且大多数公民对政府政策采取冷漠态度，例如，新加坡政府在 20 世纪 60 年代实施限制生育政策，但 1975 年时新加坡就达到维持人口更替水平的生育率，并且一直维持着低于更替水平的生育水平，如果此时政府停止限制政策，新加坡人口老龄化的发展速度就会减慢，但政府限制出生率的措施仍然持续了十余年。⁽²¹⁾这种政策失误的主要原因是在政策的实施过程中缺乏社会和公民的回馈，政策的实施效果在社会上体现的非常明显，尤其是后期会在一定程度上影响社会经济发展和公民生活，而且一些人口学专家也并未对失效的政策及时提出建议。

因此，公民权利对于政府公权力的发展具有引导作用，韩国国民普遍权利意识与维护个人利益的诉求，这促使政府完善养老保障制度，并发挥关键作用；而新加坡人民注重个人经济利益的发展与竞争，在政府权威治理下，缺乏对政治权利的诉求，政府在养老保障上不会面临来自公民的重大压力。

(二) 政党制度的差异

美国政治学家索拉福认为“政党是政治权力的组织机构，其特征是独占政治功能，稳定的结构，排他性的党员以及支配竞争的能力。”⁽²²⁾由此可见，政党一定程度上是为了通过选举或其他途径来赢得合法性政权而组织起来的团体，是合法执政的重要手段，“政党制度”便可理解为一国对于国内党派数量、性质、合法地位、竞选领域与方式等内容的制度性规定，并在具体的实践发展中形成较为固定的模式，是政治体制的重要组成部分。资本主义国家的政党制度根据实际执掌政权的党派数量分为一党制、两党制、多党制。新加坡的政党制度更加偏向于一党执政体制；韩国的政党制度则为典型的多党制。

韩国总统是由党派推选出来的候选人竞争、国民投票选举决出，因而党派之竞争激烈、相互牵制，一个政党的执政理念不仅要体现宗旨，而且要时时调查民情，顺应民意，以求取得选举胜利。与西方其他福利国家相似，就业政策与社会福利是国民们最关注的部分，也是竞争者在选举中重点竞争的领域。朴槿惠所提出的“韩国型福利国家”和在野党所说的“普遍性福利”虽然在具体内容上有差异，但基本上都迎合了韩国国民心中所谓的“大韩民国必须走向福利国家”的诉求，也反映了韩国的主流民意。⁽²³⁾各党派竞争者们在社会福利方面的竞争无非是对政策优惠性与可实践性的比较，哪种更符合国民需求与国家发展需要，政策提出者便会受到更多支持。

竞争者们在福利承诺上的竞争虽然会在一定程度上有利于国民的生活，但是也有一些弊端。一方面，过多福利会导致国民滋生懒惰，过分依赖政府财政供养；另一方面，各党派在竞选中为了胜利，不考虑财政能力，承诺过度，既为财政造成压力，又会失信于民，无法完成承诺，政策缺少延续性，暂时性的政策更容易被理解为“选举工具”，而不是“利民福利”。例如，朴槿惠政府在竞选中的福利承诺过多，又提出不会通过向国民多收税来增加福利支出的政策，但是在实际执行过程中却漏洞百出，被在野党批评失信于民，

国民支持率也下降，这也可能导致国民对该党派失去信心，在下次竞选中支持其他党派的情况。这些问题在西方福利国家也普遍存在，国民以选票为手段要求更多福利，迫使政党不断妥协，在执政党无法满足他们的要求或完成承诺时，国民便倾向于支持其他政党，这便是选举制度下的“选票福利绑架”，过大的福利财政压力阻碍经济发展与政治体制改革，是需要迫切解决的问题。

新加坡的政党制度虽然在宪法中明确规定为多党制，但是在实践中更偏向于一党制，这也是它被很多学者认为是现代威权体制的一大重要原因。一直处于执政地位的人民行动党在国会内与政府部门占有较多席位，而反对党虽然有法律规定的选举资格，但是竞争力与政治影响力却远远落后于执政党，长期处于参政地位。人民行动党长期缺少竞争力一方面是因为其执政能力强，官员大多廉政，没有较大的决策失误，深得民心。国际顾问公司埃德尔曼诚信指数的数据显示，在2011年10-11月之间接受调查的1000名新加坡人中，73%的人表示他们信任新加坡政府。^[24]另一方面是其政治影响力涉及到立法、司法与行政三权体制内，党派内部人员掌握着重要部门的实权。人民行动党领导层认为，过多福利会导致人民懒惰，使国家在对外博弈中缺少竞争力。因此，新加坡一直都是非福利国家，即使面对贫富差距逐年增加、社会稳定度降低的现状，政府也坚持“按劳分配”的原则，坚持市场竞争是资源分配的主要手段。人民行动党所坚持“精英执政”的理念，虽然可以提高行政效率，但是作为竞争胜利者的“精英”阶层在拥有权力后比起为国民服务，更倾向于维护现有地位与权力，即使并不会出现贪污腐败等严重问题，但是他们所制定的政策会更有利于本阶层，将会导致各阶层之间的贫富差距逐渐拉大，而领导层们将这一现象统一归结为“市场竞争结果”。例如，中央公积金养老保障制度是由国民自身努力决定个人账户的金额，市场竞争决定其在老年时是否可以体面的生活。经济危机时期，失业率上升，大量国民难以维持个人生活，更不要说自己全部份额的缴纳养老金，面对这一现状，政府除了暂时性缓解失业压力外，却并没有任何变动养老政策的意向与举动，也没有暂时性提高政府福利在养老保障中的比重，帮助老人度过危机。

由以上分析可知，多党制的韩国政府在养老保障中更具公平性、承担财政责任是因为激烈的政党选举竞争导致与国民“选票福利绑架”；而新加坡的人民行动党在政治实践中缺少竞争压力，政策更加符合执政党“贤能体制”理念与“精英”阶层的利益，政府引导下的社会意识与规则促使公民接受这一现状，更具商业竞争性与效率性。

（三）政府体制的差异

政府体制，即一国政府内部行政权力的分配与运行的规则，是政治制度重要的组成部分。韩国和新加坡在独立后，都在行政体制内部形成一套基本公务员体系，该体系内的人员负责国家社会的基本运转工作，脱离于政党、国会之外，不会随着政府、内阁的变动而变动，并在发展中形成较为完善的官僚制度，构建出政府体制的行政基础。但是两国在行政首脑的权力分配上有所差异。韩国政府体制为总统制，总统为国家元首和政府首脑，有组建内阁与任命总理的权力。相比而言，新加坡民选总统却缺少实权，内阁总理掌握政权。

由于以美国的三权分立制度为样板，韩国的政治体制更强调权力制衡原则。首先，韩国行政首脑有任期的限制，每五年进行一次选举，且总统不得连任，即每五年上台一届新的政府。虽然每届政府背后也有党派与财团的支持，但是他们的支持者为了下次选举的胜利，并不会进行明显的权钱交易，而是倾向于满足国民的要求，构建“形象工程”。其次，经历过威权统治过的韩国民众极度反对专制，会时刻监督公权力的实施，一旦政府权力侵犯到私人领域便会提出反抗。最后，国会和法院代表立法、司法权监督政府行政，一旦选举产生的官员出现贪污或专权的丑闻，便会对其进行调查与弹劾。由此可知，韩国政

府权力受到多方面限制，政策的制定和行使接受多方监督，为了稳固权威和执政的稳定性，政府政策会尽可能的满足公民的要求，给予高水平的社会福利。

相反，在议会制下，新加坡掌握实权的总理一直都是人民行动党的党首，不仅可以行使行政权，也会干预立法、司法权的实施，这是因为总理所属的人民行动党在国会和法院的重要职能部门都已经安排党内人员。因此，政府在行使权力时受到很少限制，在社会各个层面发挥管理作用。例如，政府在新闻传媒方面实施专政，不仅扶持忠于自己的主流媒体，还打击批评政府专制的海外报社，严格控制国民的思想意识。⁽²⁵⁾因此，在主流媒体对领导层强调的“贤能体制”大肆宣传下，社会便逐渐接受该理念并成为主流意识，而人的行为方式是由其所在的社会所塑造的，是按照社会规定来行为处事，国民普遍认可政府的非福利政策，认同市场竞争在社会生活与个人生活中的主导作用，接受竞争导致的“贫富差距”，这也是中央公积金养老制度能够长期维持，老年人宁可自己工作也很少要求政府福利的原因。

由以上分析可知，韩国政府体制更为分权，政府权力受到多方制约，政策的制定与实施过程会更加满足国民的诉求，并通过给予社会福利来树立权威；而新加坡政府的体制更加集权，政府通过构建社会意识来影响国民行为，政策更倾向于满足执政者的利益诉求。

四、结语

通过以上分析可知，养老保障制度与政治体制有着密切关系：韩国双轨并行的养老保障制度具有人性化，是因为公民有较强的维权意识，敢于同公权力进行斗争；更加侧重福利性，是因为激烈的政党竞争需要通过福利政策争取民众支持；政府承担较重的财政负担，是因为政府的权力受到多方限制，政策需要满足国民的政治诉求。而新加坡的中央公积金制度更侧重于个人储蓄是因为国民更加关注于个人经济利益等私领域问题，对于个人政治权利和政府权力关注度较少，公民权利意识较弱；覆盖面小，缺乏社会福利保障，是因为人民行动党长期执政，缺乏党派竞争的压力，不需要利用“福利政策”为手段“讨好”国民。

在比较韩国与新加坡养老保障制度与政治体制差异的基础上，可以进一步分析政治制度与社会保障制度之间的关系。首先，民主发展完善的国家会导致公民具有强烈的权利意识，这不仅会促使政府执政的透明化，也会促使社会保障制度更加符合公民利益。一方面，公民敢于维护自己的私权，通过合法途径申诉，纠正公权力的失误，会促进社会保障制度与民主政治的双重发展。另一方面，如果公民政治权利过大，容易造成“多数人的暴政”，反映在社会保障中便容易导致过度福利。因此，民主国家的公民权利应该有所限制，降低福利过度的风险。其次，两党制或多党制的国家的社会福利制度可能更加完善，更具人性化。一方面，党派在选举竞争中需要国民支持，而得到选票最直接的手段便是“让利于民”；另一方面，国民的“选票福利绑架”也迫使政府制定更加优惠的福利政策。这虽然具有人性化，但是会导致“福利陷阱”：选民们片面的凭借福利政策来选择候选人，而忽略其他因素。毕竟，高福利也意味着高财政支出与高税收，一旦政府的行政效率与廉洁度低，高税收并不会全部转换为福利。因此，民主国家应该将社会福利控制在一定范围内，避免产生“福利陷阱”。最后，在有限政府比较完善的国家，政府在有限的权力范围内会尽可能满足国民的利益诉求。在关乎国民生活、社会公平与稳定的福利政策方面，政府在具体执行过程中会受到立法、司法、民众监督、财团等主体的监督，既可以保证日常工作的效率与透明度，又可以在政策出现失误的时候及时调整，承担失误所造成的损失。

因此，从比较政治的视角上看，如果将政府权力与公民权利都限制在合理范围内，社会福利制度将会更加完善，更具人性化，更加符合公民利益。

(参考文献)

- (1) [13] 王明梅. 国内外养老保险制度的状况及差异分析 (J). 福建金融管理干部学院学报, 2011, (1).
- (2) [12] 姜向群. 韩国养老保险制度的发展、特点、问题及与中国的比较分析 (J). 东北亚论坛, 2003, (5).
- (3) 侯圣伟. 朴槿惠政府社会福利政策运用及趋势探析 (A). 韩国蓝皮书: 韩国发展报告 (2012) (C). 北京: 社会科学文献出版社, 2013. 155 - 168.
- (4) 高春兰. 韩国社会福利法人组织的运作模式研究 (J). 社会工作, 2012, (3).
- (5) 龙玉其. 不同类型公务员养老保险制度的比较研究——以英国、德国、新加坡为例 (J). 保险研究, 2012, (7).
- (6) 陆建义. 向新加坡学习: 小国家的大智慧 (M). 北京: 新华出版社, 2009.
- (7) 汪朝霞. 新加坡政府的社会救助计划 (J). 国外社会科学, 2009, (5).
- (8) Calasanti, Toni. *Gender and Class Relations in the Struggle for Old - Age Security* (J). *Journal of Aging, Humanities & the Arts*, No. 9, 2008. 238 - 250.
- (9) 【美】劳伦斯·汤普森. 老而弥智——养老保险经济学 (M). 孙树菡译. 北京: 中国劳动保障出版社, 2003. 10 - 24.
- (10) [14] [21] 罗晓辉. 新加坡养老 (M). 北京: 中国社会出版社, 2010. 77, 131, 21.
- (11) 曹云华. 新加坡的社会保障制度初探 (J). 社会学研究, 1995, (3).
- (15) 罗晓辉. 新加坡养老 (A). 陆建义. 向新加坡学习: 小国家的大智慧 (C). 北京: 新华出版社, 2009.
- (16) 王广辉. 论公民与公民权利 (J). 名家论坛, 2009, (2).
- (17) [18] 桂家友. 公民权利概念浅析 (J). 兰州学刊, 2011, (9).
- (19) [20] 徐大同. 西方政治思想史 (M). 天津: 天津教育出版社, 2002. 281.
- (22) 王浦劬. 政治学基础 (M). 北京: 北京大学出版社, 2006. 209.
- (23) 牛林杰. 韩国蓝皮书: 韩国发展报告 (2014) (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2015. 123.
- (24) 吴元华. 新加坡的良治与民主 (A). 新加坡研究 (2013 卷) (C). 北京: 社会科学文献出版社, 2014. 3 - 26.
- (25) George Cherian. *Consolidating authoritarian rule: calibrated coercion in Singapore* (M). *Pacific Review*, No. 6, 2007. 127 - 145.

【责任编辑: 石本惠】