

新加坡中央公积金制度及其 对完善我国住房公积金制度的启示

曹鹏飞 曹婧

摘要：新加坡中央公积金制度经过不断改革与完善，为保障新加坡居民基本生活和促进社会经济发展发挥了积极作用，对我国住房公积金制度建设具有积极的借鉴意义。本文分析了新加坡中央公积金制度的主要特点，并与我国住房公积金制度进行比较，最后对进一步完善我国的住房公积金制度提出了相关政策建议。

关键词：住房公积金 新加坡 国际经验

中图分类号：F293.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1009-1246(2017)03-0070-07

一、新加坡中央公积金制度

新加坡中央公积金制度于 1955 年建立，其前身是一个简单的养老储蓄制度，经过 60 年的发展演变成为一个集养老、住房、教育、医疗于一体的综合性制度。截至 2015 年底，新加坡中央公积金成员共 370 万，中央公积金余额达 2995 亿美元^①，新加坡中央公积金制度主要有以下特点：

(一) 实行个人账户制，并分设四类不同账户

新加坡的中央公积金制度推行的是个人账户，个人账户分为普通账户、医疗账户、特别账户三类，会员年满 55 岁时，会自动生成

退休账户（见表 1）。普通账户的公积金可用于购置政府组屋（类似我国的保障房）、人寿保险、支付教育费用、购买新加坡政府发行的债券和法定机构债券等；医疗账户可为个人及其直系亲属支付住院、门诊医疗费用、缴纳疾病保险费等；特别账户可用于为公积金成员积累退休金以及紧急支出；退休账户用于发放养老金，保障晚年生活所需，发放的金额数量根据个人账户的储蓄确定。

(二) 实行与年龄挂钩的阶梯式费率

随着雇员年龄的变化，公积金缴存费率和缴存比例也随之改变。新加坡中央公积金缴存费率和账户分配比例分为两类适用主体，

^①《新加坡中央公积金中心 2015 年年度报告》显示，2015 年共 51.58 万成员使用公积金支付建屋发展局贷款 74.705 亿美元，21.55 万成员使用公积金支付 28.575 亿美元银行贷款。

表 1 新加坡的中央公积金账户分类表

	普通账户 (OA)	医疗账户 (MA)	特别账户 (SA)	退休账户 (RA)
用途	住房、保险、教育、投资	住院费用和购买特定的医疗保险	积累退休金或投资养老产品	发放养老金
推行时间	1955 年	1984 年 4 月	1977 年 7 月	1987 年 1 月

资料来源：新加坡中央公积金网站 <https://www.cpf.gov.sg>。

一类是私营部门雇员、公共部门未参加养老保险计划的雇员，另一类是公共部门参加养老金计划的雇员。以 2016 年年龄在 55 周岁以下的私营部门雇员、公共部门未参加养老保险计划的雇员为例，公积金缴存费率为工资的 37%，由雇主和雇员分别承担 17% 和 20%；55 ~ 60 周岁的雇员，缴存费率为 26%，由雇主和雇员分别承担 13%；60 ~ 65 周岁的雇员，缴存费率为 16.5%，由雇主和雇员分别承担 9% 和 7.5%；65 周岁以上的雇员，缴存费率为 12.5%，由雇主和雇员分别承担 7.5% 和 5%

(见表 2)。新加坡中央公积金制度对低收入群体进行了特别规定，当雇员月工资低于 50 美元时，雇员和雇主均无须缴纳；当雇员月工资大于 50 美元小于 500 美元时，由雇主全额承担。此外，新加坡中央公积金的缴存费率并非一成不变，每年根据雇员年龄情况及收入水平进行调整。以 50 周岁以下私营部门雇员和未参加养老计划的公共部门雇员为例，1999 年 1 月至 2000 年 3 月期间缴存费率为 30%，2007 年 7 月至 2010 年 8 月期间缴存费率为 34.5%，2011 年 9 月至 2014 年 12 月缴存费率为 36%，

表 2 2016 年新加坡的中央公积金缴存费率和账户流向比例表

单位：%

适用情形	年龄层	缴存费率			资金流向		
		雇主部分	雇员部分	合计	普通账户	特殊账户	医疗账户
适用于私营部门雇员、公共部门未参加养老保险计划的雇员	35 岁及以下	17	20	37	23	6	8
	35 ~ 45 岁	17	20	37	21	7	9
	45 ~ 50 岁	17	20	37	19	8	10
	50 ~ 55 岁	17	20	37	15	11.5	10.5
	55 ~ 60 岁	13	13	26	12	3.5	10.5
	60 ~ 65 岁	9	7.5	16.5	3.5	2.5	10.5
	65 岁及以上	7.5	5	12.5	1	1	10.5
适用于公共部门参加养老金计划的雇员	35 岁及以下	12.75	15	27.75	17.25	4.5	6
	35 ~ 45 岁	12.75	15	27.75	15.75	5.25	6.75
	45 ~ 50 岁	12.75	15	27.75	14.25	6	7.5
	50 ~ 55 岁	12.75	15	27.75	11.25	8.625	7.875
	55 ~ 60 岁	9.75	9.75	19.5	9	2.625	7.875
	60 ~ 65 岁	6.75	5.625	12.375	3	1.875	7.5
	65 岁及以上	5.625	3.75	9.375	0.75	0.75	7.875

数据来源：新加坡中央公积金网站 <https://www.cpf.gov.sg>。

2015年1月至2016年12月缴存费率为37%。

(三) 实行市场化、差异化的存款利率

1. 采取市场化的存款定价机制

从1986年开始,新加坡采取市场化的存款定价机制,1986年1月至1999年6月,普通账户利率计算方法为50%的储蓄存款利率加上50%的本地四大行近6个月平均利率;1999年7月至2016年,普通账户按照80%的储蓄存款利率以及20%的当地主要银行近3个月的平均利率计算,并设定了最低利率(如2016年的最低利率为4%)。

2. 区分不同账户实行差异化定价

一是以普通账户利率为基准进行加点。1995年7月至2007年12月,医疗账户和特别账户能获得1.25%~1.5%的额外利息收益;2001年10月至2007年12月,退休账户也能获得1.5%的额外利息收益。二是以政府债券利率为基准定价。从2008年1月开始,医疗账户、特别账户、退休账户利率按照10年期新加坡政府债券利率加1%执行;从2010年1月开始,退休账户利率调整为新发行的特种新加坡政府债券的利率(年化票面利率等于任意10年期债券12个月的加权平均收益率加1%)。同时,这些账户也适用最低利率,按高者执行。三是当账户余额满足一定条件后可增加额外利率,产生的利息收益计入成员的特别账户或退休账户作为养老储蓄。如从2008年1月开始,如果各账户合计余额首次达到6万美元(其中普通账户达2万美元),则可获得额外年化1%的收益;从2016年1月开始,55周岁及以上的退休职工,各账户余额首次达到3万美元(其中普通账户达2万美元),

可再获得额外年化1%的收益。

(四) 对使用中央公积金购买住房进行一定的限制

1. 贷款优惠利率仅适用于政府组屋一级市场

新加坡的住房市场由政府组屋市场和商品房市场两部分构成。其中,政府组屋市场分为直接向新加坡建屋发展局购买的政府组屋一级市场和居民进行二次出售的政府组屋二级市场。对于政府组屋一级市场,由建屋发展局提供低于市场利率大约2个百分点的优惠贷款利率;在政府组屋二级市场,原先建屋发展局虽然也会提供一定的贷款,但限制条件较多,并于2003年以后停止了贷款发放。在商品房市场,房屋价格由市场供求关系决定,主要由金融机构提供商业化住房抵押贷款,无法获得新加坡建屋发展局的优惠贷款。

2. 对于支取公积金购房进行适度限制

中央公积金成员既可以使用其公积金支付政府组屋首付款或贷款,也可以支付商品房的首付款或贷款。但是为了防止过度消耗中央公积金而影响退休金的充足性,新加坡对住房贷款进行一定的限制。如对于建屋发展局发放的二手公寓以及公寓设计、建造和销售计划贷款,购买价达到指导价或市场价下限时方能使用中央公积金;如对于银行发放的政府组屋贷款或公寓设计、建造和销售计划贷款,除达到上述估值外,其特别账户或普通账户(针对55周岁以上)需留足最低退休金之后,方能用于支付首付款或贷款,并且以估值的120%为上限。

(五) 采取统一、透明的管理和运行机制

新加坡公积金制度采取董事会和经营层的治理体系。董事会由 15 名委员组成，包括主席、副主席、两名政府代表、两名雇主代表、两名雇员代表以及其他 7 名成员，每届任期 3 年。董事会负责审批年度预算和财务报表，确定组织绩效，制定适当的风险管理政策和制度，对中央公积金有效运作提供建议，批准对于如出售资产等实质性的交易和决策。董事会按季召开例会，董事会下设 6 个委员会^②。经营层设首席执行官一名，下设雇主和金融、服务、信息技术服务、政策与公司发展四个部门，各部门又设置若干小组。经营层的各项活动受到审计委员会的监督（见图 1）。另外，中央公积金局按年对外披露工作年报和财务报表，用于接受社会各界监督。

二、我国住房公积金制度与新加坡中央

住房公积金制度比较

我国的住房公积金制度是在城镇住房单位统建、统分、统管的计划经济体制向市场化解决职工住房的商品房制度改革的背景下推出的。20 世纪 90 年代初在上海、北京、天津、南京、武汉等城市试点，1999 年国务院颁布《住房公积金管理条例》，2002 年对该条例进行修订，住房公积金制度已经走过了 25 个年头，成为我国社会保障体系的重要组成部分。虽然我国的住房公积金制度参照新加坡中央公积金制度建立，在制度设计上都采取强制储蓄、单位和个人共同缴存、以个人账户进行核算、实行优惠贷款利率等，但仍有四点不同。

（一）保障范围和覆盖面不同

新加坡中央公积金制度的保障范围涵盖了养老、住房、医疗、教育等多方面，而我

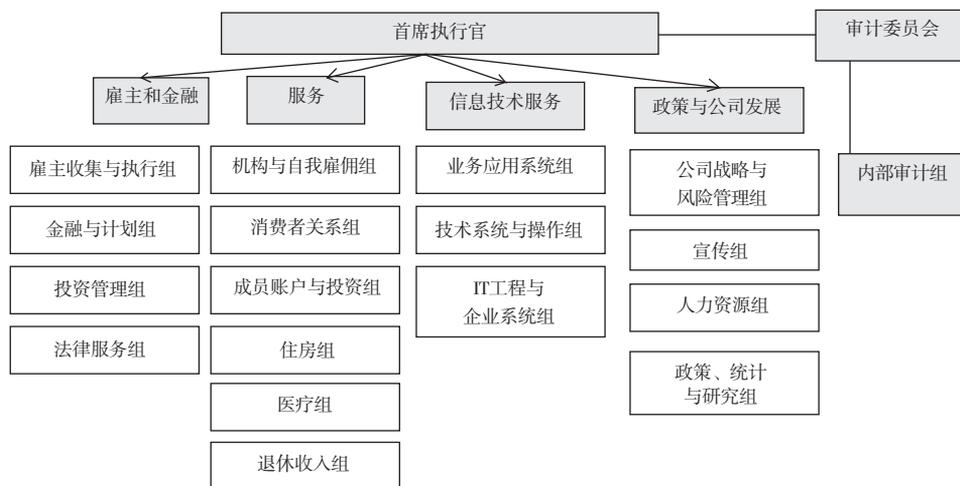


图 1 新加坡中央公积金局经营层组织架构

资料来源：新加坡中央公积金网站 <https://www.cpf.gov.sg>。

^②根据《新加坡中央公积金 2015 年度董事会年报》，其董事会下设的 6 个委员会分别为 Audit Committee、Investment Committee、Medishield Life and Insurance Schemes Committee、Public Engagement Committee、Risk Management Committee、Staff Committee。

国住房公积金制度仅保障住房需求。新加坡公民、永久居民、自营自雇者均需缴纳公积金。据测算,截至2015年末,新加坡中央公积金成员占全部公民和永久居民的九成以上。由于我国住房公积金制度未能涵盖无雇工的个体工商户、非全日制从业人员以及其他灵活就业人员^③,故保障范围和覆盖面有待优化。2015年末我国住房公积金实缴单位231.35万个,实缴职工12393.31万人,只占同期参加城镇职工基本养老保险人数的35.05%,占城镇常住人口总数的16.07%^④。

(二) 缴存费率和机制不同

新加坡中央公积金缴存费率与雇员年龄有关,缴存费率随雇员年龄的增加而下降,但由雇主承担的比例会逐渐增大,并且对于低收入者,雇主承担比例较高甚至是全额承担,保证了低收入者的利益。而我国住房公积金缴纳下限为5%,上限原则上为12%,上不封顶^⑤,故而部分企事业单位往往会突破12%为职工谋取额外福利。虽然2016年4月13日国务院常务会议决定规范住房公积金缴存比例,对高于12%的一律予以规范调整,但目前尚未出台具体的政策措施,且各地执行情况不一。

此外,住房公积金的月缴存基数为职工本人上一年度月平均工资,现行制度只规定了月缴存基数原则上不应超过职工工作地所在设区市级统计部门公布的上一年度职工月平均工资的2倍或3倍,并没有严格限定最低缴存基数的下限,导致城市低收入职工公积金的缴存额普遍偏低。

(三) 支取条件和存款利率不同

新加坡中央公积金个人账户下设立普通、医疗、特别和退休四类账户,支取范围包括养老、医疗、住房、保险等各方面,其成员都有机会使用公积金。在住房支取方面,新加坡对支取条件进行了一定限制,优先满足政府租屋资金需求。此外,新加坡中央公积金制度规定的存款利率高于市场利率,并在特殊情况下对特定群体进行利率补贴,能够最大限度保障缴存人的利益。而我国的住房公积金制度仅针对住房需求设立单一账户,制度设计中并未区分商品房和保障房的不同从而优先满足保障房群体购房需求。此外,除购房之外的公积金支取条件限制较多^⑥。在公积金存款利率方面,自2016年2月调整后,我国的住房公积金账户存款利率由原来按照归集

^③根据我国《住房公积金管理条例》第二条规定,住房公积金是国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位、民办非企业单位、社会团体及其在职职工缴存的长期住房储金。

^④根据《全国住房公积金2015年年度报告》《2015年国民经济和社会发展统计公报》和全球经济数据网(www.qqjjsj.com)公布的数据,2015年末我国参加城镇职工基本养老保险人数为35361万人,城镇常住人口总数为77116万人。

^⑤根据我国《住房公积金管理条例》第十八条规定,职工和单位住房公积金的缴存比例均不得低于职工上一年度月平均工资的5%;有条件的城市,可以适当提高缴存比例;根据《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》(建金管〔2005〕5号)第二条规定,单位和职工缴存比例不应低于5%,原则上不高于12%。

^⑥根据《住房公积金管理条例》第二十四条规定,职工在购买、建造、翻建、大修自住住房,离休、退休,完全丧失劳动能力并与单位终止劳动关系,出境定居,偿还购房贷款本息,房租超出家庭工资收入的规定比例等情况下可以支取住房公积金账户余额;根据《住房公积金管理条例》第二十六条规定,职工在购买、建造、翻建、大修自住住房时,可以向住房公积金管理中心申请住房公积金贷款。

时间执行活期和三个月存款基准利率,调整为统一按一年期定期存款基准利率执行^⑦,公积金存款收益水平才有所提高。

(四) 管理体制不同

新加坡实行全国统一的中央公积金局管理模式,采取董事会(下设各专门委员会)和经营管理层的模式,董事会能对经营管理层的活动形成有效制约。而我国住房公积金的管理实行“住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作”,但由于住房公积金管理委员会非机构化、人员非固定化,决策功能逐渐弱化,各地的住房公积金管理中心成了事实上的决策者和运作者,决策和运作之间未能形成制约。《全国住房公积金 2015 年年度报告》(建金〔2016〕102 号文)相关数据显示,截至 2015 年末,全国共设立住房公积金管理中心 342 个,其中未纳入设区城市统一管理的分中心有 175 个(包括省直分中心 24 个,县、市、区分中心 68 个,石油、电力、煤炭等行业分中心 83 个)。

三、新加坡中央公积金制度对我国住房公积金制度改革的启示

(一) 扩大住房公积金覆盖面,让更多人从中受益

一是借鉴新加坡中央公积金制度全覆盖的做法,修订《住房公积金管理条例》,将无雇工的个体工商户、非全日制从业人员以及其他灵活就业人员纳入保障范围。二是依法缴存,稳步推进。一方面立足当前,推进用人单位将住房公积金缴存条款列入劳动合同,按月

为职工足额缴纳公积金;另一方面着眼长远,因地制宜施策,稳步推进社区工作人员、劳务派遣人员、城市有稳定工作的进城务工人员、灵活就业人员缴纳住房公积金。三是加强制度宣传,让更多群众广泛知晓住房公积金政策和制度,提高群众对于住房公积金的认知程度,倒逼单位缴存住房公积金。

(二) 调整住房公积金缴存基数和比例,实现公平公正缴存

一是借鉴新加坡中央公积金制度阶梯式缴存的作法,建立公积金缴存比例与年龄挂钩的机制。由于购房需求多集中于中青年年龄段,因此建议将个人公积金缴存比例随着年龄的上升而逐步降低。此外,对于一定收入以下的群体,适当调高单位缴存比例,体现对于低收入者的制度倾斜。二是根据我国实际情况,对于缴存基数设置极值,最低不得低于当地最低工资标准,最高不得超过当地城镇职工年均收入的一定倍数,防止造成收入分配不公的局面。

(三) 优化住房公积金存款利率和使用范围,丰富住房公积金社会保障功能

一是实行市场化、差异化的公积金存款利率,对于不符合公积金支取条件且公积金余额在一定金额以下的群体,应给予额外的利息补贴,使其公积金存款保值增值。二是放宽公积金支取条件,允许公积金存款用于支付房租、装修支出、物业费、取暖费、车位租金等与住房有关的支出。三是住房公积金制度要与保障房建设和销售密切配合,除

^⑦ 2016 年 2 月 21 日,中国人民银行、住房城乡建设部、财政部印发《关于完善职工住房公积金存款利率形成机制的通知》(银发〔2016〕43 号)。

使用公积金为保障房建设提供资金外,公积金贷款政策也应向保障房适用群体进行倾斜,优先满足该群体的购房和租房需求。四是建立公积金账户与医保账户等的转换机制,如职工在特定疾病情况下,可以将满足一定缴存条件的公积金账户存款转至医保账户。

(四)完善住房公积金管理体制,实现专业化透明化运作

一是借鉴新加坡中央公积金制度,上收权限、理顺体制,设立全国统一的住房公

积金管理委员会和住房公积金管理中心。二是应确保住房公积金管理委员会作为住房公积金管理的决策职能,在住房公积金管理委员会中下设财务委员会、审计委员会、风险管理委员会、投资管理委员会等若干专业委员会,负责日常工作。三是加强信息公开,由住房公积金管理中心建立统一的信息披露平台,及时公开公积金政策、公积金运行情况、年度报告等信息,强化在线服务水平,主动接受社会公众监督。

参考文献:

[1] CPF Bord Annual Report 2015[EB/OL].<http://www.cpf.gov.sg/Members/AboutUs/about-us-info/annual-report>.

[2] Interest Earnrd By Members[EB/OL].<https://www.cpf.gov.sg/Members/AboutUs/about-us-info/cpf-interest-rates>.

[3] CPF Overview[EB/OL].<https://www.cpf.gov.sg/Members/AboutUs/about-us-info/cpf-overview>.

[4] 孟艳.我国住房金融的体系重构与政策优化[M].北京:经济科学出版社,2013.

[5] 李晓红.中国政策性住房金融研究[M].北京:中国金融出版社,2012.

[6] 朱启文.新加坡中央公积金制度与我国住房公积金制度的比较与启示[J].中国房地产金融,2011,(4).

[7] 张克芳.住房公积金制度面临的困境与改革思路[J].中国房地产,2013,(1).

[8] 徐晓明,葛扬.我国住房公积金制度改革路径研究——基于建立国家住宅政策性金融机构的视角[J].福建论坛·人文社会科学版,2015,(4).

作者简介:

曹鹏飞,男,就读于江西财经大学国际学院;

曹婧,女,供职于中国人民银行南通市中心支行。

(责任编辑:傅佳伟 校对:ZQL)