

# 新加坡的社会保障制度初探

曹云华

建立和健全社会保障制度,是我国目前向社会主义市场经济过渡时期所面临的一个迫切任务。新加坡在这方面有其不同于欧美的特点,现通过对比其社会保障制度的指导思想和分析其主要内容,竭力寻找出一些对我们有借鉴和启发意义的东西来。

作者:曹云华,男,1956年生,暨南大学东南亚研究所国际关系研究室研究人员。

## 一、新加坡的低收入者

所谓社会保障,国际劳工组织(ILO)的解释是,通过一系列公共措施,为一些有特殊需要的社会成员提供各种保护。这些有特殊需要的社会成员,是指那些在经济上和社会上受到伤害的一群,换句话说,就是由于疾病、怀孕、劳动意外伤害、失业、残疾、年老或死亡等原因而造成收入的急剧减少或失去生活来源的社会成员。<sup>①</sup>新加坡政府对这部分人的解释是“社会中无法跟上别人步伐的那一小部分成员”;“他们属于低收入家庭,有着长期的身体上的病痛,或者遇到社会上、精神上或经济上的困难。”<sup>②</sup>那么,这一部分人在新加坡究竟有多少呢?根据新加坡政府在1989年发表的《贫穷家庭调研委员会报告书》的披露,新加坡的低收入家庭一共有23300个。该报告书把这些家庭分为两类:一类是贫穷家庭,约有1300户,占新加坡总家庭数的0.3%,这类家庭有四大特点:1. 他们的收入低于一般糊口水平(目前,新加坡政府规定的最低生活费是每人每月230新元);2. 一家之主有了孩子却无力抚养他们;3. 主要的受薪者或家庭成员患慢性病或在身体上、智力上、精神上患有残障,并面对困境;4. 他们是超过60岁以上的老人或夫妇,没有亲人或养家之计。另一类是收入非常低的家庭,约有22000户,占新加坡家庭总数的3.5%。这些家庭的成员只受过很少的教育;而且技能有限,远远不能适应经济和科技的迅速改变;主要受薪者去世,一家之主或其他主要的家庭成员患重病或性格行为失常,导致其他的家庭成员在经济上陷入贫困。

## 二、新加坡政府的指导思想

新加坡政府一贯强调积极干预社会经济生活,建立和健全社会保障制度是新加坡政府积极干预社会经济生活的一个重要手段。在如何看待社会保障制度方面,新加坡执政党——人民行动党及其政府有一套独特的理论。

<sup>①</sup> 《国际劳工组织年鉴》:1984。

<sup>②</sup> 新加坡政府:《新加坡:新的起点》,1991年。

新加坡领导人反对象西欧的社会民主党那样过份地实行“福利主义”，认为在“福利主义”方面走得太远会导致绝对平均主义、养懒人。前总理李光耀指出，行动党及其政府当然是要帮助穷人的，但它的方法有别于西欧的社会民主党那种养懒汉的做法，行动党不主张给穷人“送鱼”，而是主张给穷人送“渔具”和“教他们怎么捕鱼”，这样既消灭了贫穷，又充分激发了广大人民群众的劳动积极性。李光耀说，“如果社会主义是一种哲学（新加坡人民行动党信奉民主社会主义——作者注），而这种哲学是要使每一代都有平等的机会，不会因为上一代，也就是他们的父母，因不同的天赋和不同的努力而导致不平等现象出现，那么，这种社会主义就不会失败。即使这样，如果以社会主义为名而在重新分配财富方面走得太远，这将抑制竞争和力争上游的主动性”。在上述思想的指导下，新加坡政府把建立和完善社会保障制度的重点放到如何做到公平竞争和为所有的人提供一个合理的机会上。正如前副总理拉惹勒南所说，“我们要让人民懂得，政府不是一个慈善机构。每一个人只能得到他自己的劳动所得。……我们要把福利减少到最低限度，即只限于残疾人和老人。对于其他人，我们只提供一个平等的机会，让他们自食其力”。<sup>①</sup>

根据新加坡政府在建立和健全社会保障制度方面所发挥的作用，我们可以将其划分为两个时期：

第一个时期，60—80年代。新加坡政府把工作的重点放到两件大事上，一是实现充分就业，为每一个有劳动能力的人提供劳动就业的机会；二是推行政府组屋政策，让人民都有房子住。由于实现了这两点，使人民真正安居乐业，从而也就是为人民提供了最大和最安全的社会保障。至于其他社会福利措施则做得不多。

第二个时期，进入90年代之后，也就是新总理吴作栋上台以来。1990年底，吴作栋接替李光耀成为新加坡的第二任总理，他上台后许诺，要把新加坡建成一个“更有温情的社会”，要对人民尤其是那些“较不成功人士”给予更多的照顾。在过去，一些反对党曾批评行动党缺乏“人情味”，并以此大做文章，使行动党在最近几届的大选中失去不少选票。吴作栋上台后决心改变这种情况，他向新加坡人表示“我们相信应该让新一代新加坡人享有同等机会，也相信应该建立一个人们互相关怀的温情社会”。为此，吴作栋上台伊始便对以前的政策作了一些调整，尤其是在社会福利方面采取了许多新的措施，使新加坡的社会保障制度变得更加完善。

总的来说，在第二个时期新加坡政府在完善社会保障制度方面比以前做了更多的工作，这一点从新加坡政府前后两个时期的财政开支情况得到了很好的反映。1972年，住房、居住环境社会保障和福利方面的开支占新加坡政府财政支出的比重仅为3.9%，1991年增至8.2%。<sup>②</sup>

### 三、新加坡社会保障制度的主要内容

根据各种福利设施的资金来源情况，我们可以把新加坡的社会保障制度分为三大部分，一是由政府出资设立的种种社会福利措施，它们全部或大部分从政府财政收入中拨款；二是由政府立法设立和进行管理，由享受者自己出资的各种社会福利措施；三是由各种社会团体和民间组织出资设立和管理的各种社会福利措施。

<sup>①</sup> 转引自 K. Kalirajan, Paitoon Wiboonchutikula, "The Social Security System in Singapore", "ASEAN Economic Bulletin", July 1986.

<sup>②</sup> 引自近年的《世界发展报告》。

## (一) 主要由政府出资设立的各种社会福利措施

### 1. 老人和残疾人保障计划

据新加坡政府的统计,新加坡的残疾人约占人口的 0.5%,但一些人口问题专家则认为这个数字被低估了。新加坡政府从 1982 年起实施“赡养父母及残疾人个人所得税扣除”计划。按照这个计划,纳税人赡养父母及残疾兄妹可以享受每人 2500 元(均为新元,下同)的个人所得税的税务扣除,条件之一是他们必须与纳税人同住在一起。到 1991 年,扣税额已提高至 3500 元。参加工作的残疾人,每年还可以享受 2000 元的收入税减免。至于那些没有家庭依靠也没有个人收入的残疾人,政府并没有其它的特殊援助计划。

### 2. 儿童津贴

主要是采取减免个人所得税的办法,对生育两个和两个以上子女者提供补助,以达到政府提倡多生多育的目的。从 1990 年起,在 28 岁以前生育和抚养第二个孩子的妇女可享受 2 万元的个人所得税扣除。第二个孩子的个人所得税减免额因母亲的年龄的不同而有所区别,29 岁生育二胎者的个人所得税减免额递减为 1.5 万元,30 岁者为 1 万元,31 岁者为 5000 元。如果纳税人生育和抚养第三个子女,还可享受如下两项特别回扣:①在 5 年内纳税人与妻子可以从他们应付税款中每年少缴 2000 元的个人所得税;②如果妻子与其丈夫分开报税,她还可以享受额外的个人所得税的 15%的回扣;③如果纳税人生育第四个子女并且由他们自己抚养,可以从她应交的个人所得税中扣除分娩与住院费用,但不得超过 3000 元。此外,如果夫妻分开报税,妻子受过中学以上教育,她还可以得到额外的子女扣税 1500 元,还可以享受等于她年收入 5—20%的扣税额。

### 3. 医疗保健基金

在 80 年代以前,政府在这方面的开支较少,从 80 年代中期起,政府公立医院实行私有化,医疗费用不断增加,一般民众颇多怨言。于是政府从 1991 年起设立医疗保健基金,这项基金将筹集资金 50 亿元,政府每年从预算盈余中划出一笔巨款存入该项基金。1993 年为 2 亿元,1994 年为 1 亿元。该项基金的主要用途,是资助那些无法支付医疗费用的贫困户。

### 4. 教育储蓄基金

新加坡政府历来比较重视教育,教育支出一直是新加坡政府财政支出中最大宗的开支之一,其在政府财政支出中的比重仅次于军事开支。除了一般的教育开支外,新加坡政府还设立了许多奖学金和教育基金,以鼓励和帮助贫困家庭的子女上学。最值得一提的是吴作栋上台后设立的教育储蓄基金。教育储蓄基金于 1991 年设立,政府的最终目标是为这项基金筹集 50 亿元,主要由政府拨款。设立之初已由政府拨款 10 亿元,今后则视经济发展和政府财政开支情况逐年增加拨款。教育储蓄基金首先用来投资以取得收入,然后再将投资收入分配给学生,帮助他们支付教育费用,每名学生在分得的数额,视投资所得的多寡而定。每个学生从小学一年级开始就从该基金中获得一笔钱,并建立一个教育储蓄户口,基金每年将投资所得划到每个学生的教育储蓄户口上,直到他们完成普通水准教育或职业教育。该基金分配给学生的钱如何运用,一律由学生自行选择,学生可以用它来支付部分学费、杂费和课外活动经费,如果学生在完成普通水准教育后,其教育储蓄户口中仍然有余款,便将这笔余款转入他们的中央公积金普通户口中。如果他们进入初级学院或大学,也可以用它来支付上大学的费用。

### 5. 公共援助津贴

政府在“公共援助计划”(PAS)下,向那些没有亲友互助或本身没有生活来源的贫困家庭直接提供现金津贴。该项计划由政府直接拨款给社会发展部,由该部所属的社会福利局进行管理。提供公共援助津贴的主要对象为:没有生活来源的贫困老人(男 65 岁、女 60 岁以上);寡妇;孤儿(12 岁以下);无法缴纳医疗费用者;没有生活来源的残疾人,等等。享受这种津贴的人数在近年来有不断减少的趋势,在 1988 年有 2867 人享受这种津贴,1993 年底降至 2229 人。在 70 年代初期,公共援助金的领取者每人每月只能领到约 20 元的生活费,80 年代增至 100 元,最近又增至 150 元。

## (二)由政府立法和管理、带有强制储蓄性质的社会福利措施

### 1. 工业灾害保障计划

新加坡早在殖民地时期的 1933 年便制定了“工人赔偿法”,1975 年进行了修订。该法令规定,所有雇主必须为其所有从事体力劳动的雇员和月收入在 1200 元以下的非体力劳动雇员缴纳工业灾害保险金,包括临时工、外国劳工和家庭女佣。在“工业灾害保障计划”下,因为工伤而永远失去工作能力的工人可以得到一笔一次性的赔偿金,赔偿金的最高额和最低额分别为 10.5 万元和 3.5 万元;至于部分或暂时丧失工作能力者的赔偿金额则主要取决于伤害的程度和丧失工作能力时间的长短。

### 2. 医疗储蓄

新加坡政府于 1984 年制定了一个叫“医疗储蓄”的强制储蓄法令(Medisave),每人必须将其月收入的 6%存入“医疗储蓄户口”,用于支付其本人和家庭的医疗费用。病人用“医疗储蓄户口”的储蓄支付药费时,有最高限额和服务项目的限制,超过最高限额的费用由病人自己支付,规定以外的一些特殊医疗服务项目也必须由自己出钱。贫困家庭可以免交医药费或享受政府另外提供的医药补贴。病人在政府办的 C 级医院(最低级别)住院,只需缴纳 15%的住院费,没有能力缴纳者可以向政府申请补助或申请全部豁免。此外,60 岁以上老人在公立的门诊医院看病只需缴交一半的门诊费和药费。

鉴于“医疗储蓄”无法满足中下层劳动者在医疗保健方面的需要,新加坡政府又于 1990 年制定了一个叫“医疗照顾”的公众保险计划(Medisield),主要为那些因特殊的病情需要长期住院的病人提供补贴。这个计划对享受者有许多严格的规定。一个病人在 C 级病房住院治疗,首先必须从他自己的“医疗储蓄户口”中支付 600 元的费用,不够的部分再由“医疗照顾”中补贴 80%。举例说,一个病人在公立的三级医院住院治疗,他的总费用是 1000 元,那么他就可以从“医疗照顾”计划下得到 320 元的补贴。享受“医疗照顾”还有如下两个限制:一是每个病人一年最多只能享受不超过 1.5 万元的补贴;二是一个人终身享受该补贴的总额不得超过 5 万元。

### 3. 中央公积金

新加坡的中央公积金制度是政府以强制储蓄形式设立的一种国民退休保障制度——1955 年 7 月 1 日,新加坡政府制定了一个叫“中央公积金法”的法令,创设了中央公积金制度,并且专门成立一个叫中央公积金局的法定机构进行管理。新加坡政府创设该制度的主要目的是要为缴纳者年老退休后提供生活保障。依据中央公积金法,雇主和雇员都必须缴纳一定数额的公积金,存入中央公积金局。公积金会员到了法定的退休年龄后(55 岁)或意外丧失劳动力时方可提取。存款人一旦去世,其全部储蓄可由存款人指定的受益人领取。几十年来,公积金的缴纳率有不断调高的趋势,成立之初是雇主和雇员各缴纳 5%,目前为雇主缴纳 18.5%,雇员缴

纳 21.5%，新加坡政府的最终目的是要使双方各缴纳 20%。中央公积制度在 1955 年创立之初只有 18 万名会员和 900 万元的存款，到目前已发展至 246 万名会员和 523 亿元的存款。

公积金制度建立之初的目的只是为职工退休养老提供保障，后来其用途逐步扩大，成为一种多功能的退休保障制度。迄今为止，公积金的用途已扩展到可以购买政府组屋、缴纳学费、购买国营公司股票及投资等 10 多种。

### (三) 由社会团体和民间组织设立的各种社会福利设施

新加坡的社会团体和民间组织比较多，开展的各种慈善活动也比较频繁，从而成为整个社会保障制度一个不可缺少的重要组成部分。据新加坡政府的统计，新加坡全国积极从事各种社会福利活动的社会团体和民间组织一共有 313 个，按照这些机构的组织性质，可以把它们分成如下六大类：一是各种宗教团体；二是各类宗乡会馆；三是各种经济团体；四是各种社区组织；五是各种志愿组织；六是各种基金会。现以后一类机构—基金会为例，剖析新加坡的社会团体和民间组织是怎样开展社会福利和慈善活动的。

在新加坡，几乎所有的基金会都是以从事社区、慈善及文教事业为主要宗旨的。按照其资金的来源，又可以把新加坡的基金会分为如下两类：一是设有一笔本金，通过投资活动，把赚取的利润拿来资助特定的活动及事业；二是通过向公众筹募义款，然后将这些款项拿来开展慈善活动。在新加坡，以服务社会、捐助文教及慈善事业为宗旨的基金会最早出现于 50 年代初期。迄今为止，新加坡一共出现了 20 多个以从事社区事业、慈善及文教事业为宗旨的基金会，其中主要有：李氏基金、陈延谦基金、邵氏基金、中华总商会基金、洪氏基金、牛车水人民剧场基金、福建基金、李金塔基金、连氏基金、丰隆基金、陈嘉庚基金、邱氏基金、人民行动党社区基金和佛教总会基金等等。在这些基金会中，为新加坡社会作出最大贡献的要数李氏基金和邵氏基金。

#### 1. 李氏基金

1952 年，当时号称树胶大王的新加坡企业家李光前率先注册成立李氏基金，以便有组织地、经常地每年拨款资助各种社会活动，接济贫民和孤寡老人，以及资助教育。40 多年来，该基金慷慨解囊、慈善济世，目前已成为新加坡最大的慈善基金之一，其资本总额超过 1000 万元。该基金在早期把开展慈善活动的重点放在举办教育事业上面，这方面的开支约占其基金支出总额的 70%。从 80 年代起，教育方面的开支减少至 50% 左右，其他款项则用于扶持文化艺术团体以及救济贫困老人。

#### 2. 邵氏基金

于 1957 年 10 月注册成立，基金总额在 1000 万元以上。近年来，该基金每年都拨出 15 万元度岁金分发给 3000 名老人，每人 50 元。据统计，从成立至 1990 年，该基金共捐出 1.5 亿元的资金用作各种慈善事业，其中约 60% 捐作教育及医药事业，15% 捐作社会服务，15% 捐给各种慈善福利团体。

一些经济实力雄厚的社会团体，尤其是宗教团体和宗乡会馆，它们除了在一些重大节日，如华人农历新年、国庆节等开展慈善活动外，还成立许多专门的慈善机构，为社会提供经常性的服务。如果按照这些慈善机构所提供服务的种类进行分类，可将它们分成如下四类：1. 主要为残疾人士提供服务的慈善机构，目前经常开展活动的有 9 个；2. 主要为贫病老人提供服务的慈善机构，目前经常开展活动的有 5 个；3. 提供一般的卫生、家庭与社会福利服务的慈善机构，目前经常开展活动的有 9 个；4. 专门为母亲和少年儿童提供服务的慈善机构，目前经常开展活

动的有7个。现将它们列表如下：

**表 1 主要为残疾人士提供服务的慈善机构**

慈 善 机 构	提供服务的种类
新加坡济世之家	(1)提供住宿；(2)职业治疗；(3)物理治疗。
智力逊常儿童协会	(1)提供特别教育的咨询；(2)心理试验；(3)安排职业。
新加坡聋人学校	(1)提供入学前及小学教育；(2)职业训练；(3)安排职业；(4)社交和康乐服务。
嘉诺撒聋人协会	(1)提供托儿服务；(2)入学前及小学教育；(3)为少女提供职业训练。
新加坡弱智人福利促进会	(1)提供特别教育；(2)实习训练；(3)安排职业；(4)提供住宿、日间护理服务。
新加坡麻疯救济协会	(1)提供住宿护理；(2)为过去患有麻疯的病人提供经济援助及安排康乐活动；(3)复原训练。
新加坡视障人士协会	(1)提供特别教育；(2)工业训练；(3)复原计划；(4)咨询服务；(4)社交康乐服务。
新加坡痉挛儿童协会	(1)提供特别教育；(2)实习训练；(3)职业治疗；(4)咨询服务；(5)心理试验；(6)小组治疗服务。
玛格烈道特别学校	(1)多种残疾保障计划以协助年龄介于4—12岁的儿童；(2)预防性计划协助年龄在3岁以下的儿童；(3)提供物理治疗、职业治疗及口才训练；(4)日常技能训练。

**表 2 主要为贫病老人提供服务的慈善机构**

慈 善 机 构	提供服务的种类
斯里那拉耶纳老人院	(1)为急需援助及患病的老人提供住宿和食物；(2)实施粮食配给计划；(3)为急需援助的儿童提供经济援助、贷款及实习服务。
大悲安老院	为无依无靠的年老妇女提供食物、住宿和药照顾。
灵光爱老院	(1)为老人提供住宿照顾和日间护理服务；(2)提供医药与护理牙齿服务。
年老病人协会	为无依无靠和患病的老人提供住宿照顾。
普觉寺修身院	为无依无靠和患病的老人提供住宿照顾。

表 3

提供一般的卫生、家庭与社会福利服务的慈善机构

慈 善 机 构	提供服务的种类
亚洲妇女福利协会	(1)为残疾儿童提供物理治疗与口才训练;(2)小组治疗服务;(3)为无依无靠的贫困老人提供住宿;(4)为急需援助的家庭分配食物和提供经济援助;(5)为学业成绩较差的学生补习。
辅导与关怀中心	(1)为个人、夫妇及家庭提供咨询服务;(2)设立公众教育及训练课程。
新加坡援人协会	(1)为消极及沮丧人士提供电话咨询服务及指点;(2)为有自杀倾向的人士及受到打击的人士提供短期辅助及指导服务;(3)设立公众教育及训练课程。
新加坡复原协会	(1)提供住宿及安排职业;(2)教育援助及一般咨询服务;(3)为出狱犯人及他们的家庭提供福利援助。
宏茂桥社会服务中心	(1)提供托儿与实习服务;(2)一般咨询服务;(3)为儿童、边缘少年及老人安排康乐活动。
单身家长家庭服务中心	(1)提供咨询服务与安排康乐活动;(2)为单身家长及他们的家庭提供日间护理及经济援助。
新加坡心理健康协会	(1)提供电话咨询服务和直接咨询服务;(2)为患有精神病的前女病人安排暂住宿;(3)安排社交、康乐活动;(4)安排有关精神健康的社会教育计划。
新加坡糖尿病协会	(1)提供咨询护理及教育服务;(2)为公众人士提供教育服务及检验服务。
单身家庭计划(回教青年妇女协会)	提供咨询服务、经济援助及安排康乐活动。

表 4

专门为母亲和少年儿童提供服务的慈善机构

慈 善 机 构	提供服务的种类
学生辅助会	(1)提供咨询服务、经济及一般福利援助;(2)补习计划;(3)校内外辅导服务。
儿童辅助会	为年龄介于 3—16 岁,来自破裂家庭的少男提供住宿照顾。
拉马克里斯南男童收容所	为年龄介于 8—17 岁,来自破裂家庭、贫苦家庭的少男提供住宿照顾。

慈善机构	提供服务的种类
玛丽蒙职业训练中心	(1)为来自破裂家庭的少女提供咨询服务与职业训练;(2)为受攻击的妻子提供暂时住宿;(3)为未婚母亲提供住宿照顾;(4)为少年提供辅导服务。
河水山社区服务	为母亲、儿童及少年提供咨询服务、社交康乐活动及教育发展计划。
马来青年文学协会	(1)为儿童提供入学前教育、补习及康乐服务;(2)为急需援助的家庭提供食物、经济援助。
淡马锡中心	(1)提供防范性辅助服务;(2)为边缘少年辅导及安排职业;(3)为儿童补习及安排康乐活动;(4)为一些特殊需要的家庭提供咨询和安排康乐活动。

资料来源:根据新加坡《联合早报》刊登的“新加坡社团”专刊提供的资料整理。

#### 四、借鉴与启示

新加坡是一个只有 287 万人口的小国,新加坡政府在建立和完善社会保障制度方面的一些具体做法不一定符合我国的国情,但其许多经验是值得我国学习和借鉴的,主要有以下几点:

(一)政府积极介入,但不包办代替。把新加坡政府在社会福利方面的开支与发达国家作个比较(见表 5),我们发现,前者在这方面的开支要低得多,就是一些中等收入国家在这方面的开支也比新加坡要高得多。按照新加坡目前的经济水平(世界银行已把新加坡列为与欧美发达国家同类的高收入国家),它完全有能力象其他发达国家那样,大幅增加政府在社会福利方面的开支,但是它不愿意这样做,它不愿意重蹈西方发达国家“福利主义”的覆辙,这正是新加坡政府的高明之处。

表 5

新加坡与各类收入国家社会保险和福利开支比较

1991 年

国家或地区	人均国民生产总值(美元)	社会保障和福利开支占中央政府支出的%
高收入国家:		
新加坡	14210	8.2
英国	16550	31.8
法国	20380	46.4
美国	22240	28.7
瑞典	25110	56.4
中等收入国家:		
韩国	6330	11.3



国家或地区	人均国民生产总值(美元)	社会保障和福利开支占中央政府支出的%
巴 西	2940	25.5
墨 西 哥	3030	13.0
低收入国家:		
印 度	330	6.9
印 尼	610	1.8
尼 泊 尔	180	6.8

资料来源:世界银行《1993年世界发展报告》。

(二)人民的事由人民自己掏钱。新加坡的社会保障制度充分体现了这种精神,中央公积金制度、工业灾害保险和医疗储蓄等都是由人民通过平时强制储蓄的方式而积累起来的,这些社会福利设施对新加坡人的退休、养老、疾病等提供了基本的保障。在这方面,新加坡政府履行的责任主要有两个,一是制定和完善有关的法律与规章制度,如中央公积金法等;二是建立半官方性质的法定机构,对这类资金进行严格的管理。在建立这方面的社会福利设施时,往往会遇到来自多方面的反对,例如,许多雇主就不愿意按政府规定的比例按时为自己的雇员缴纳公积金,他们往往会提出许多理由,如雇主为自己的雇员缴纳公积金的比例太高,会提高生产成本,使新加坡的产品在国际市场失去竞争力,还将使新加坡的投资环境恶化等等。遇到这种情况时,就需要政府出面干预并强制执行。遇到经济不景气时,政府也会与雇主达成某种妥协,降低雇主和雇员的公积金缴交率,等到经济复苏后又逐步调高。例如,1986年经济衰退时,新加坡政府便将雇主的公积金缴纳率从原来的20.5%降至10%,最近几年,随着经济形势的好转,政府又将雇主的公积金缴纳率逐步调高,1990年提高到16.5%,去年又提高到18.5%。

(三)社会的事动员全社会来办。社会保障制度是造福于全社会的事情,因此必须发动全社会都来关心和参与,在这方面,新加坡政府有它自己独到的见解。吴作栋在一次谈到动员全社会来关心和参与社会福利和慈善活动时指出,“这是以新加坡方式实现有人情味的社会。我们相信,比起增加税收,让政府成为唯一提供社会福利的机构,这种办法要来得好。我们鼓励多方伸出援手;出自政府、公司、社团、宗教团体、志愿团体、关心社会的公民和家庭成员。所有的人都有责任,并能为贫穷和不幸的一群提供协助。我们一起努力,将能建立一个有温情和互相关怀的社会”。<sup>①</sup> 在一些西方国家,社会福利事业基本上都是由政府包下来,因此,人们把一些西方国家政府的这种做法叫做“从摇篮到坟墓”的政策,新加坡政府一贯反对这种做法,认为这种做法一方面会给政府造成太重的负担,另一方面是使人民养成事事依赖政府的惰性。为了克服这两方面的弊端,新加坡政府认为,最好的办法就是动员全社会都来办社会福利。当然,新加坡政府在这方面也不是完全放任自流,而是进行积极的引导,其主要做法有如下几个方面:

第一,通过各种立法,规范各种社团的行为。例如,新加坡政府的有关宗教法令规定,各种宗教团体只能从事宗教和慈善事业,政府尤其鼓励各种宗教团体从事社会福利和慈善事业,并对新加坡的各种宗教团体在这方面的活动给予很高的评价。新加坡政府在1989年发表的《维持宗教和谐白皮书》指出,“在新加坡社会,宗教起着积极的作用,宗教团体一直对国家作出重

<sup>①</sup> 新加坡政府:《新加坡:新的起点》。

大贡献。新加坡人从他们的宗教信仰中得到了精神上的力量和道德上的指引。许多宗教团体不遗余力地从事教育、社区和社会工作,如办学校、帮助老人及残疾人士、开办托儿所等。可以预见,它们在这方面的贡献将与日俱增。”

第二,在政策上进行扶持。例如,新加坡政府规定,凡是以从事社区、慈善及文教事业为目的的基金会均享有免税的政策。

第三,民办公助。在新加坡,从事各种社会福利和慈善活动的社会团体与民间机构很多,但是,除了一些大的基金会外,它们中的大部分在开展活动时往往会遇到资金上的困难,政府则从资金上进行资助。新加坡政府社会发展部在1991年制定的未来5年社会发展计划中规定,该部将拨款9200万元资助各种社会福利团体,让这些机构直接协助有需要的老人、残疾者和贫困家庭。在1991年国庆时,新加坡的一些民间团体发起了国庆慈善捐款活动,并且打算利用这笔慈善捐款建立国庆慈善基金,吴作栋非常赞赏这种行动,他说:“25周年国庆慈善基金是国人向贫困一群和低收入者伸出援手的一个好例子。这是一个由人民发起、筹募并以人民的福利为出发点的人民基金,它让所有新加坡人都有机会尽量参与慈善工作”。<sup>①</sup> 为了鼓励这种全民性的社会福利活动,新加坡政府在这个活动开展之初就表示,它愿以一对一方式支持这个基金,即从社会上募集到多少款项,政府就将拨出同等数目的款项给这项基金。后来,在这个全民性的国庆慈善募捐活动中,社会各界和个人一共捐款8800万元,政府拨出了同等数目的款项支持该基金。

笔者认为,新加坡政府在建立和完善社会保障制度方面的举措对我国目前正在进行的社会保障制度改革最有启发意义的有三点:其一,建立和完善社会保障制度是一个真正对人民负责的、政府不可推卸的责任;其二,在建立和完善社会保障制度的过程中,政府必须有所为有所不为;其三,必须充分调动与发挥政府、个人和社会三者的积极性,三者互相配合、互为基础。

#### 主要参考书目:

1. Amina Tyabji:《东盟各国的社会保障制度》,《东盟经济公报》1986年7月号(专辑),新加坡东南亚研究所主办和出版(英文版)。

2. M. Ramesh:《新加坡的社会保障制度》,《亚洲概览》1992年12月号,第1093—1108页(英文版)。

3. Lim Chong Yah:《新加坡经济的政策选择》,新加坡国家出版有限公司,1988年版(英文版)。

4. 游保生,林崇椰合编:《新加坡25年来的发展》,新加坡《联合早报》,1984年版。

5. 曹云华著:《新加坡的精神文明》,广东人民出版社,1992年版。

1994年10月

责任编辑:张志敏

<sup>①</sup> 新加坡政府:《新加坡:新的起点》。