

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 新加坡之中央公積金制度之分析研究—一個全球化體系的觀點

An Analysis of Central Provident Fund of Singapore-A Perspective of Globalization System

doi:10.6749/JSS.200612\_14(2).0004

中山人文社會科學期刊, 14(2), 2006

Journal of Social Sciences, 14(2), 2006

作者/Author : 陳昱名(Yu-Ming Chen)

頁數/Page : 99-132

出版日期/Publication Date : 2006/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6749/JSS.200612\\_14\(2\).0004](http://dx.doi.org/10.6749/JSS.200612_14(2).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 新加坡之中央公積金制度之分析研究 ——一個全球化體系的觀點

陳昱名<sup>\*</sup>

## 摘要

新加坡是一個經濟高度發展的小卻全球化的經濟體，執政黨人民行動黨和領導人們也以經濟成就為國家發展目標，因此整體國家政策也大多以配合經濟政策為主，自然也包括社會福利政策。然而在經濟全球化的衝擊之下，許多東亞國家都面臨國內勞動者必須和全世界的許多勞工一起爭取工作機會的問題，更產生許多新的風險形式，或使得某些群體的風險增加，使得社會福利體系的建構更形需要，以保障個人、家庭、團體與社區在國際競爭下免於被掠奪的命運。目前新加坡福利政策強調個人責任與國家角色撤退，強調個人工作成就，所得重分配功能又低之社會福利政策，是否能繼續在經濟日漸受全球化影響的時代下，繼續發揮過去社會安定與人民生活保障的功能？是本文所欲探討之重點。

而根據本研究結果發現，經濟全球化的四個趨勢中：1. 金融資本移動的全球化、2. 國外投資的增長、3. 跨國企業規模與數量的增加、4. 勞工力量的削弱，都使得新加坡這個全球化經濟體不得不運用國家力量削減人民與社會的需求，增強外資的投入發展經濟競爭力。加以新加坡的「亞洲價值」威權家父長政治的有限民主與由上而下的菁英統治，公民聲音相對弱化，反映在中央公積金這個主要社會政策上，新加坡這個以貿易與外資為經濟命脈的國家裡的社會政策必須為經濟政策服務，甚至是創造一個適合資本家投入資本的社會政策，而不再是以照顧

---

收件 2006 年 4 月；修正 2007 年 1 月；接受 2007 年 1 月。

<sup>\*</sup> 本文作者陳昱名現為國立中山大學中山學術研究所社會組博士班研究生，E-mail: r19800117@yahoo.com.tw。

社會弱勢族群與維護社會平等與公民權利為出發的福利政策。而伴隨這樣的現象，對於勞工大眾來說，他們的處境無疑更加艱困，因為全球化固然更促進了新加坡在國際自由貿易與經濟的成長，卻更有助於降低勞動者的工資與福利，也呈現出了國家在人民福利權利保護上的妥協與讓步。

**關鍵字：**經濟全球化、中央公積金制度、福利意識形態、新自由主義、年金制度、社會福利體制

## 壹、前言

新加坡在邁向已開發國家的過程中，面臨了如何看待社會福利制度的問題，其著名領導者李光耀前總理和執政黨人民行動黨在實現它的民主社會主義時，卻拒絕全盤照搬西方福利國家的經驗，而是以獨特的「亞洲價值」試圖在西方國家的發展經驗之外建立一個具有東方特色的社會保障制度。落實在具體的施政作為就是聞名的「中央公積金制度」（Central Provident Fund），連英國工黨首相 Tony Blair 於 96 年訪問新加坡時也盛讚中央公積金制度對於經濟繁榮、社會紀律責任與福利財政負擔降低的貢獻<sup>1</sup>。然而公積金制度事實上是一種強迫國民儲蓄的方案，並不依賴政府預算的支出，由雇主與受雇者分別抽出一定比例之薪資存入一個特別的個人帳戶計息，用途從制度初創時期的退休養老金到目前已經延伸到國民購屋、醫療保險、子女教育基金、甚至是投資工具。公積金制度作為新加坡最主要的社會安全系統來看，最主要特色就是建立在個人責任之上，政府的角色僅在協助規劃制度並管理維持其順利運行。這樣一個有效運用強迫儲蓄來解決人民福利需求，以自給自足為最高原則之福利價值觀的中央公積金制度，從結果

---

<sup>1</sup> 本文自以下兩篇相關論文報導中，節錄英首相 Blair 訪新國時對公積金制度發表的看法。古允文，〈新加坡的福利資本主義體制—商品化觀點的探討〉，《東南亞季刊》，第 1 卷第 2 期，1996 年（4 月），頁 23。  
Ramesh Mishra and Mukul G. Asher, *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health, and Education Policies* (New York: Palgrave, 2000), p. 3.

來看確實降低了新加坡政府在財政支出上的成長，並運用高儲蓄率活化了國家公共資金的運用，在新加坡追求經濟繁榮發展的過程中發揮了不可忽視的社會穩定與政治安定效用。但公積金制度這樣強烈強調個人責任的社會安全制度，在造就國家經濟榮景和人民安定生活的光環之下，也隱藏不少問題；首先是許多學者都一致認為新加坡人民行動黨政府的強勢管理與意識形態導致了政策主要是由上而下的菁英統治模式，市民社會相對薄弱<sup>2</sup>；再者是現行的公積金個人帳戶制度事實上並沒有涵蓋所有的人口，制度運作面也對於薪資所得較高者有利，對於低所得者或兼職工作者較為不利；在國家發展方面，也著重於以社會政策服務於經濟政策成長之下，整體發展傾向福利資本主義，也使得新加坡不得不面對資本主義社會發展的許多社會問題和原有社會福利政策之不足，也迫使新加坡政府必須做一些改革。

新加坡是一個經濟貿易高度發展，執政黨人民行動黨和領導人們也以經濟成就為國家發展之目標，因此整體國家政策也大多以配合經濟政策為主，地理位置則佔麻六甲海峽國際航道之便，將新加坡建設為一個國際轉口港，加上採用出口導向的工業化策略，國內市場規模與腹地又狹小，十分依賴國外市場的需要來帶動國內生產，終使新加坡成為一個高度發展的小卻全球化的經濟體（a small globalized economy）<sup>3</sup>。而經濟全球化的衝擊之下，許多東亞國家都面臨國內勞動者必須和全世界的許多勞工一起爭取工作機會的問題，更產生許多新的風險形式，或使得某些群體的風險增加，使得社會福利體系的建構更形需要，以保障個人、家庭、團體與社區在國際競爭下免於被掠奪的命運<sup>4</sup>，實證研究也指出全球化時代裡新貧戶有增多趨勢且貧富差距逐漸拉大，社會不平等情況加劇<sup>5</sup>。目前

---

<sup>2</sup> 歐賢超、顧長永，〈李光耀實踐亞洲價值之評析〉，《國家發展研究》，第 2 卷第 1 期，2002 年（12 月），頁 50。

翁俊桔、顧長永，〈新加坡國會功能之初探〉，《東南亞學刊》，第 1 卷第 1 期，2004 年（3 月），頁 80。

Rudra, Nita., "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15, No.2 (2002), p. 432.

<sup>3</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制—商品化觀點的探討〉，頁 26。

<sup>4</sup> 古允文，〈從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰〉，《社區發展季刊》，80 期，1997 年（1 月），頁 35。

呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學》，第 2 期，2001 年（12 月），頁 263-313。

<sup>5</sup> Deacon, Bob, *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare* (London:

新加坡強調個人責任與國家角色撤退，強調個人工作成就，所得重分配功能又低之社會福利政策，是否能繼續在經濟日漸受全球化影響的時代下，繼續發揮過去社會安定與人民生活保障的功能？將是本文所欲探討之重點。

## 貳、理論探討

### 一、全球化對於社會福利體制的影響

#### (一) 經濟全球化與國家

對開發中國家、尤其是包括東亞國家在內的經濟轉型國家（transition countries）而言，有學者認為政府主導因素及國際影響，即資本主義世界體系透過政治、經濟體系的作用，是國家發展不可忽略的重要因素<sup>6</sup>。據此在討論福利政策與發展時，除早年已有學者們強調政治經濟發展因素的重要性外<sup>7</sup>，近年學者們亦主張應將整體世界因素的影響納入<sup>8</sup>，例如全球化的全面性影響。

全球化這個概念在本文中將較傾向以政治與經濟兩個面向來理解，意指勞務、資本、商品及資訊能有效跨越各民族國家的界限，而在全球市場的範圍內自由流通而對國內相關政策乃至社會現象產生影響的過程。而由於國際資本主義經濟體系自從 1980 年代中期以來的深層變化，面對國際市場日亦增強的的競爭與金融資本全球自由移動的壓力、產業外移、政府稅收減少、跨國企業自由出入，凡此種種都足以減低原先疆界清楚且具有總體管制能力的民族國家在主導社會政策的自主性。因此各國彼此間爲了爭取外資的投入，紛紛以提供優惠的投資環境

---

Wage, 1997).

UN. ESCAP. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2000* (UN, 2000).

張菁芬，〈解析東亞社會福利與財政之改革〉，《主計月報》，第 548 期，2001 年（8 月），頁 24。

<sup>6</sup> Amsden, A., "The State and Taiwan's Economic Development," In Peter Evens, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (London: Cambridge University Press, 1985).

<sup>7</sup> 李易駿，〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》，第 2 期，2001 年（1 月），頁 120。

<sup>8</sup> Ku, Yeun-Wen, "Social Development in Taiwan," in Kwong-Leung Tang (ed.), *Social Development in Asia* (London: Kluwer Academic Publishers, 2000).

Gough, Ian, "Welfare Regimes in East Asia and Europe," Presented in "Towards the New Social Policy Agenda in East Asia," Parallel Session to the Annual World Bank Conference on Development Economic Europe 2000, in Paris, 27th June 2000.

作為彼此間互相競爭的立基。而這些競爭力的指標包括降低投資者的勞動附加成本、降低勞動保護標準、降低企業體營利所得稅率、提供基礎建設…等。因而二次戰後援先結合經濟效率與社會平等兩大目標的福利資本主義已經在經濟全球化的浪潮中面臨兩難的抉擇：是向上提升競爭力？還是選擇堅守社會平等的人道價值<sup>9</sup>？

於是在這樣全球化的世界經濟體系中，國家已經在資本全球化上扮演不可或缺的角色，國家為了繼續生存、發展與競爭，必須成為全球化過程的積極參與者，全球流動的金融市場與跨國企業體不再受限於民族國家的疆界，而是國家必須創造有利的條件來吸引外資投入促進經濟發展，否則將遭受跨國企業體的拋棄而撤資。因此政府必須盡量提供跨國企業所需要的環境條件，這樣的結果在許多的國家中都發現了擁護資本家政策，並且讓經濟發展與社會改革盡量朝資本家們所期待的方向前進<sup>10</sup>。在這樣的全球化發展之下，新自由主義宏觀經濟理論也越來越為人們所接受，這樣的論點提倡壓低政府干預水準、強調著社會福利計畫和再分配型稅制所造成的市場變形，而這些理論為許多國家領導人所認同，也提供了一種理論框架，支持對社會政策和稅收政策進行市場化改革以提高貿易競爭力和改善商業景氣，更認為較高水準（甚至僅是中等）的社會福利供給和稅收水準將對一個國家的國際經濟運行產生不利影響<sup>11</sup>。於是，「全球化被無情的經濟力量所帶動了」<sup>12</sup>，「透過促進海外工業與服務的跨國擴張與競爭，並爭取國內投資，國家在全球化過程中成為一個關鍵性的媒介」<sup>13</sup>。經濟壓力推動國家必須再次思考它的主要方向，從「福利國家」轉型成為「競爭國家」，而「競爭國家」逐漸成為政治全球化本身的運轉機制<sup>14</sup>。

<sup>9</sup> 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，頁 265。

<sup>10</sup> Mishra, Ramesh, *Globalization and the Welfare State* (Cheltenham: Edward Elgar, 1999), p. 7.

<sup>11</sup> Evans, Peter, "The Eclipse of the State? Reflection on Stateness in an Era of Globalization," *World Politics*, (50) 1(1997), pp. 62-87.

Hay, Colin, "Globalization, Welfare Retrenchment, and "the Logic of no Alternative": Why Second-Best Won't Do," *Journal of Social Policy*, (27) 4(1998), pp. 525-532.

<sup>12</sup> Cerny, P., "Globalising the Political and Politicising the Global: Concluding Reflections on International Political Economy as a Vocation," *New Political Economy*, 4(1) (1999), pp. 147-62.

<sup>13</sup> Cerny, P., "What next for the State," in E. Kofman and G. Youngs, *Globalization: Theory and Practice* (London: Printer, 1996), p. 133.

<sup>14</sup> Cerny, P., "Paradoxes of the Competition State: The Dynamic of Political Globalization," *Government and Opposition*, No.32 (2) (1997), p. 274.

## （二）就業問題與金融資本移動

往更全球化方向前進的經濟發展，已經清楚地影響了民族國家在經濟與社會政策上獨立決策的力量。而探討經濟全球化對於社會福利政策的影響，有四個發展趨勢是必須去理解探討的：1. 金融資本移動的全球化、2. 國外投資的增長、3. 跨國企業規模與數量的增加、4. 勞工力量的削弱。而伴隨著全球化影響所及的經濟現象所帶來的影響，可以從以下幾個觀點來觀察。

首先在全球化的經濟發展中，由於金融資本的全球流動，衍生性金融商品在國際金融市場上所佔的規模龐大，都使得私人金融部門掌握總體經濟政策走向的影響力增加；另一方面卻導致國家在做總體經濟調控上卻面臨重重困難，甚至導致各國央行對於長期利率的決定力下滑，更使得各國政府在形成充分就業政策上有所困難，北歐福利國家從九十年代以來所面臨的困局就是最好的例子<sup>15</sup>。再者。跨國貿易經濟的快速增長，透過生產鏈中的某一段生產透過外包轉交由發展中國家生產，利用廉價的物產資源及勞動力降低生產成本，更對於各國出口導向部門的成長有所幫助，但互賴程度的增加也同時意味著被整合到了世界市場的經濟體更容易受到國際市場景氣波動和其他經濟體的影響。而另外一個可能衍生的危機卻是當發展中國家的經濟逐漸進步，物資水準與勞工薪資水準都逐步提高，甚至興起工運或更高福利照顧的爭取時，跨國企業在這個全球化的時代中卻不必然必須選擇和國家與工會妥協，而可能是將產業外移尋找下一個投資地點，因而出現在以貿易或外資為經濟命脈的國家裡的社會政策便往往必須為經濟政策服務，甚至是創造一個適合資本家投入資本的社會政策，而不再是以照顧社會弱勢族群與維護社會平等與公民權利為出發的福利政策<sup>16</sup>。學者 Ramesh Mishra 更進一步提出全球化運作的脈絡內涵之邏輯，認為：全球化經由擴大勞動市場的彈性、後福特主義的勞動特性及分散化的勞動協商，而加大了薪資與工作條件的不平等，全球的競爭與資本流動更會導致社會貶值以及勞動條件與薪資的向下競爭；而全球化的效果，也趨使國家以減少赤字、負債與減稅等政策為首要目標，而對社會保障及社會支出向下縮減；全球化也藉由侵蝕國家的團結連帶及提供了不平等薪酬待遇的合法性，減弱了社會保障的意識型態理念，特別是有關最低生

<sup>15</sup> 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，頁 281。

<sup>16</sup> Vic, George, and Paul Wilding 合著，林萬億與周淑美合譯，《全球化與人類福利》（台北市：五南，初版，2004 年），頁 35-47。

活與所得標準的堅持；這樣的趨勢更改變原本勞、資、政三方的權力平衡關係，而偏向資本家，弱化了社會參與及三方統合的基礎，也限制了國家在政策選擇上「中間偏左」的可能性，真正達到福利上「意識型態」的終結（end of ideology），他甚至預測全球化的邏輯與國族社群、民主政治的邏輯相衝突；社會政策將成為國族的民主國家與全球資本主義間衝突的最核心議題<sup>17</sup>。

伴隨這樣的現象，勞工大眾的處境無疑更加艱困，因為全球化固然更促進了國際自由貿易與經濟成長，卻更有助於降低工資與福利。跨國企業可以自由選擇生產成本和稅負比例最低的地方來設置生產線和設備，卻在售價最高的地方販售其商品或服務，因而勞工所面臨的情況將可能是就業不足、工作沒有保障、收入減少、和福利減少下所對生產體制的更加依靠，一切都在全球化趨勢下急速加劇，各方面都沒有保障，因為跨國公司在國外市場的主要目標之一就是要利用廉價勞力資源，資本的國際遊走與選擇實際上則侵害了勞動者的處境<sup>18</sup>。展現在政治決策上，有流動資產的大型企業和代表這些大企業利益的聯盟的有意識政治行為也會產生重大政策影響，至少，在制定實質性的政策和設計制度時，決策者一貫非常重視流動資本的明確政策偏好<sup>19</sup>，至多，流動資本的持有者及其利益聯盟更可以可靠地利用「退出選擇權」在立法、集中談判和行政部門制定政策的論戰中作為一種威脅，增加了跨國資本家對於政策影響的政治資源<sup>20</sup>。這樣的趨勢使得國家不得不在吸引外資投入時被迫放棄某些社會福利的堅持，因而國家在社會福利的妥協將可能導致社會福利國家曾經抑制住的危機趨勢重新抬頭，所可能要付出的社會代價，將使得在過去混合經濟國家一方面借助刺激經濟成長的措施，另一方面又借助社會福利政策同時促進經濟發展的活力所保障的社會一體化不堪重負；而日益擴大的收入差距導致貧困者與無社會保障者增多，社會分化的趨勢

<sup>17</sup> Mishra, Ramesh, *Globalization and the Welfare State* (Cheltenham: Edward Elgar, 1999).

李易駿，〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，頁 119-154。

<sup>18</sup> 愛德華·S·赫爾曼，〈全球化的威脅〉，收錄於李惠斌主編，《全球化與公民社會》（桂林：廣西師範大學出版社，2003年），頁 4-5。

Huizinga, H., "Unions, Taxes, and the Structure of Multinational Enterprises." *Economics Letters*, Vol.34 (1990), pp. 73-75.

<sup>19</sup> Bates, Robert and Lien Da-Hsiang Donald. "A Note on Taxation, Development and Representative Government," *Politics and Society*, Vol.14 (1985), pp. 53-70.

<sup>20</sup> 杜安·斯旺克，〈政治制度和福利制度的結構調整：制度對發達民主國家社會政策變化的影響〉，收錄於李秉勤與貢森主編，《福利制度的新政治學》（北京：商務印書館，2004），頁 294。



日益明顯<sup>21</sup>。

## 二、競爭型國家與東亞福利體系

學者 Esping- Anderson 在談論國家與社會福利政策的關係時，曾提出「商品化」這樣的概念作為評量福利國家和公民權利程度高低的標準，他並提出現代社會政策的發展主軸是在於一個特殊過程中，不論人類需求或勞動力二者都成為商品，隨之而來的是，我們的福祉也日益依賴我們與金錢交易的關係而定<sup>22</sup>。例如在古代，福利無關乎勞動契約，而是由家庭、教會、或領主來決定一個人生存的能力與條件。然而，資本主義的蓬勃發展伴隨著「前商品化」社會保障措施的凋零，當人類需要的滿足是隱含在商品的購買之中時，購買力與所得分配的議題乃日益突出。當勞動力也成為商品時，人們不必依賴市場而能生存的權利受到了威脅，亦即此，構成了社會政策中最具衝突性的一個議題，人的異化與物化。但古典自由放任的自由主義者卻反對任何純粹金錢交易關係之外的其他選擇，因為如此一來將擾亂、甚至阻礙供需之間的微妙均衡，就如同當代自由主義的信徒一般，他們主張最低的社會工資和社會福利政策保護不但不會消除貧窮問題，反而更加會導致貧窮問題的持續不斷。但欲求與人類本身兩者都商品化的結果，確實可能會啟動資本主義累積的引擎，但它卻也削弱了個別的勞工而只能被視為商品，勞工變成是可以被取代的、更容易可以淘汰的多餘品；而勞工實際上行為表現如同有區隔的商品，必然產生競爭關係，而競爭越激烈，勞動力的價格必然更加便宜，甚至被迫在福利保護上妥協下修來增加受雇機會，因此勞工處境必將更加艱困<sup>23</sup>。據上述觀點來看，Esping- Anderson 顯然認為現代國家的社會政策必須涵括「去商品化」的元素，即使是在一個全球化經濟的時代，去商品化過程更是資本主義體系存在所必須的，也是尋求合理的個人福利與安全水準的先決條件，更是一種公民權（*citizen right*）的彰顯，否則社會階級衝突與政治上的反抗必將

<sup>21</sup> 尤爾根·哈伯瑪斯，〈超越民族國家？—論經濟全球化的後果問題〉，收錄於李惠斌主編，《全球化與公民社會》（桂林：廣西師範大學出版社，第一版，2003），頁 10-19。

<sup>22</sup> Esping- Anderson, Gosta, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," in Gosta Esping- Anderson (Ed.), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies* (London: Sage Publications, 1996).

<sup>23</sup> Esping- Anderson, Gosta, *op. cit.*.  
Esping- Anderson, Gosta 原著，古允文譯，《福利資本主義的三個世界》（台北市：巨流，1999年），頁 58-61。

破壞得來不易的社會穩定與經濟繁榮。

回到全球化時代中的福利政策上探討，有學者則歸納全球化經濟的影響對於國家來說最後乃是透過政治邏輯而顯現出來，從經濟與社會福利的發展層面來看，其結果便是所謂的「競爭式國家」成為主要的意識形態<sup>24</sup>。競爭式國家的意識形態所展現出的政治邏輯塑造了一種跨階級的意識形態，認為「競爭式國家」在政策議程上應該優先於「福利國家」這個跨階級維護社會平等的目標，國際間的經濟競爭力與成長率才是優先考量的國家生存命脈，優渥的福利將導致勞工沒有意願重返勞動市場或產生怠工的情況，將使得單位生產力下降並產生福利依賴的心態，偏高的稅賦將減少個人自發和創新，也降低企業投資的意願，影響了社會進步的動力。基於這樣的診斷，競爭式國家論的主張是大幅度銷減福利預算、提高勞動市場的彈性、大幅度減稅，藉以回歸市場經濟的基本面<sup>25</sup>。而這意味的是傾向自由主義論述的，提供了右派創造一種文化霸權的條件，就結果來說是不利於福利國家的<sup>26</sup>。於是「社會保障中所主張的利益被重新定義為經濟競爭力的利益，以階級為中心的利益與團結則被以國家為名的利益與團結所取代」<sup>27</sup>。對福利供給政策的影響方面，學者 Navarro 曾針對全球化趨勢、新自由主義政策、社會不均以及福利國家之角色，進行相當完整之理論探討與經驗性分析，他指出自 1980 年代初期以來，新自由主義之正統經濟思潮逐漸成形，最引為著稱即為 1979 年英國保守黨執政之「柴契爾主義」（Thatcherism）以及 1980 年美國共和黨執政之「雷根主義」（Reaganomics）的經濟政策，其後泛稱為「新自由主義政策」（Neo-liberalism）。90 年代之後則有 Anthony Giddens 提出欲超越左右之爭的「第三條路」（the third way）成為重要的新福利主張，其中國家的兩大原則即為「沒有責任就沒有權利（no responsibilities no rights）」和「社會投資國家（social investment state）」，可以發現第三條路乃篤信財富創造有賴於一個積極陪社會資本的國家，從前述兩個原則看來與新加坡的社會福利政策理念更是不謀而合<sup>28</sup>。而新自由主義政策對社會福利之主張，要言之可歸納如下敘述：

<sup>24</sup> 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，頁 289。

<sup>25</sup> Giersch, I, *Reforming the Welfare State* (Berlin and Heidelberg: Springer, 1997).

<sup>26</sup> Jessop, B., *The Social Embeddedness of the Economy and Its Implications for Economic Governance* (Published by the Department of Sociology at <http://Lancaster.Ac.uk/sociology/soc016rj.html>, 1995).

<sup>27</sup> 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，頁 290。

<sup>28</sup> 黃子庭，〈新加坡的社會福利政策：國家統合主義的分析〉（高雄市：國立中山大學中山學術研究

「福利國家提供之社會保障以及重分配之社會政策有害經濟成長，因為社會保障與重分配政策將提高國民集體消費，降低私人儲蓄，尤其是社會中最富有人口群之儲蓄力，而這些人乃是最有能力儲蓄者。因此，重分配機制妨礙個人儲蓄與投資，乃至於有害經濟成長。國家對勞動市場的管制也是絕對負面的政策，因為會使勞動市場僵化，抑制經濟成長以及降低工作生產力。勞動力應視同任何其它生產要素，不受任何管制，完全由市場機制來決定。」<sup>29</sup>

而東亞新興工業國家（如亞洲四小龍）在戰後的經濟發展成功經驗中，加入全球經濟貿易體系是共同的選擇，在日益全球化的貿易經濟體系中，對於社會福利的態度也在全球化的新自由主義意識形態下展現了某些共同的特徵。Holliday 在談論東亞福利體制的特質時，提出社會與經濟政策間的關係這個向度，認為東亞的福利體制是生產主義的福利資本主義（Productivist Welfare Capitalism）的概念，認為東亞的福利體制是生產性的，而社會政策則服膺於經濟發展，僅限於與生產活動有關的有限社會權<sup>30</sup>；Gough 則透過歐洲福利國家體制（regime）與東亞的比較，提出東亞福利模式的主要精神在於「追求經濟發展，但避免過於完善的社會保護系統」，同樣地提出：福利支出供給的低政府責任、仰賴家庭與社區填補福利角色及資源重分配（有時可能是逆向的）特質，並認為未來東亞國家的社會服務供給者將日益以私人市場與社區志願組織為重<sup>31</sup>；Mishra and Mukul 關於東南亞福利資本主義的研究則清楚指出，所謂東南亞國家的社會政策，特別是教育、健康和社會安全，都是為了保持勞動市場中優質健康足以專心生產的人力資源，政策功能在於避免勞工「無法賺錢」（fail to earn），以維持資本經濟的生產要素：廉價、健康又安定的勞動力<sup>32</sup>；Tang 及 Aspalter 則皆提出東亞發展中國家的社會支出乃是透過社會投資國家人力資源，強調發展中國家的本質與特定

---

所博士論文，2005年），頁172。

<sup>29</sup> Navarro, V., "Neoliberalism, Globalization, Unemployment, Inequalities, and The Welfare State," *International Journal of Health Services*, Vol. 28, No.4 (1998), pp. 607-682.

<sup>30</sup> Holliday, Ian, "Productive Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 48, (2000), pp. 706-723.

<sup>31</sup> Gough, Ian, "Welfare Regimes in East Asia and Europe Compared," in Katherine Marshall and Olivier Butzbath (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia* (Washington DC: The World Bank, 2003), pp. 27-42.

<sup>32</sup> Mishra, Ramesh and Mukul G. Asher, *op. cit.*, p. 3.

意識形態，透過政府強勢介入社會政策並導向工業與經濟發展<sup>33</sup>；而李易駿等則歸納東亞福利制度有幾個特性：1. 經濟成長優先於福利的價值或做法、2. 家庭在福利提供中所扮演的角色、3. 較低的政府福利角色、4. 在福利分配方面，有限的、低的福利支出中，又特別集中於某些特定人口群體，如軍公教人員與和政權合法性相關的勞工為福利提供的優先對象，存在著非普及性的現象以及不同人口群間的階層性<sup>34</sup>。顯然，如此特徵的福利政策在 Esping- Anderson 所認為社會政策所必須涵括能穩定社會和保障人民權益的「去商品化」程度上是相當低的，自然也蘊含了許多不平等的基礎和保障缺乏。

從文獻探討的結果可以發現，新加坡政府對社會福利秉持的態度十分強調國民個人責任，財政支出的節省是考量重點，因而在許多社會政策的執行都以不影響國家稅賦收入與產業競爭力為原則，政府對福利經費之支出以最小程度為原則，強調權利與義務間的對等關係，也強調個人義務與付出並對個人成敗負責<sup>35</sup>，「商品化」特徵明顯。傾向於自由主義式的福利思維，較不具平等、公民權利、與社會正義…等價值觀。政府在社會福利政策角色上，僅在於制度的規劃與建立，並運用效率良好之政府官僚管理並維持體制之運作，予以最低限度的經費補助與補貼，政策財源建立在繳費和政策使用者的工作市場價值上，反對政府過度介入福利，認為這將會破壞自由信念及經濟市場的運作機制，新加坡政府也堅持「使用者付費」原則的福利觀，強調民間福利機構的角色與功能的發揮。

---

<sup>33</sup> Tang, Kwong-Leung, *Social Development in East Asia* (Basingstoke: Palgrave, 2000), p. 137.

Aspalter C., "The East Asian Welfare Model," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15, (2006), pp. 290-291.

<sup>34</sup> 李易駿、古允文，〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《台灣社會學刊》，第三十一期，2003年（12月），頁189-241。

<sup>35</sup> 張錫鎮，《東南亞政府與政治》（台北市：揚智文化，1999，初版），頁253-261。

張菁芬，前引文，頁22-35。

李易駿，〈新加坡的健康照護制度及其福利價值分析〉，《長榮學報》，第五卷第一期，2001年（6月），頁51-69。

## 參、中央公積金制度與全球化體系之關係

### 一、公積金制度的演變過程與內容分析

#### (一) 公積金制度的內容與演變過程

中央公積金制度是新加坡社會安全制度的核心，早在英國殖民時期即已建立，主要是因應殖民地獨立風潮，減少殖民母國及當地殖民政府財政負擔所規劃出來的。在參加人員的範圍方面，凡是新加坡的公民或永久居留之外籍人士，所有的受雇員工（包括臨時性、試用期間、兼職、領月薪、週薪、日薪或按件計酬的工作）皆須加入中央公積金制度，而自雇者則僅需要加入醫療儲蓄計畫（*medisave*）<sup>36</sup>。從制度面的演變過程來看，公積金制度創立的開始就是一個強迫就業者儲蓄的方案，由雇者與受雇者分別抽出一定比例的薪資，存入一個特別的個人戶頭帳戶累積利息，以作為不時之需的準備。初期公積金制度僅為應付老年退休金之給付，但爾後其功能則開始逐漸擴充：1968年起允許利用公積金制度購買公共住宅；1978年開放運用公積金帳戶購買新加坡巴士公司股票；1981年開放購買私人住宅，同年並推出家庭保障計畫，開放運用公積金帳戶購買保險，確保帳戶持有人一但不幸逝世或終身殘障時也能清償公共住屋的貸款；1984年推行保健儲蓄計畫（*medisave*），允許動用公積金帳戶存款支付醫療費用；1986年則開放利用公積金存款購買信託股票、可兌換之債券股、單位信託和黃金，進行投資，同年亦開放購買商用產業；1987年實行最低存款計畫，規定退休時必須留存公積金戶頭中的最低額數或購買保險，藉以保障老年生活；1989年推出家屬保障計畫，確保家屬在家庭主要收入者過世時，還可以有暫時的所得來源以度過難關，同年也開放用公積金支付大學教育費用；1990年開始施行健保雙全醫藥保險計畫（*medishield*），允許運用公積金帳戶存款再加保險，用來支付重病的醫藥費與長期住院費用；1992年將保健計畫擴及自雇者；1993年新加坡政府通過填補公積金購股計劃，協助帳戶持有人購買私營化的前國營公司股票；1994年更推出增值健保雙全計畫，讓帳戶持有人可以再加保獲得更佳的醫

---

<sup>36</sup> 白郁婷，〈新加坡、馬來西亞公積金制度簡介〉，《退休基金季刊》，第1卷第2期，2000年（12月），頁54-65。

療保障<sup>37</sup>。公積金制度已經從過去單一的退休儲蓄計畫變成涵蓋各個層面的綜合社會保障計畫。

從目前的實施面來看，中央公積金制度目前涵蓋所有公部門與私部門的受雇者，而自雇者則可自行決定是否參加。受雇者依據自己的工資收入的一定比例按月繳費存入自己的公積金帳戶，雇主也依照員工工資的一定比例按月存入員工的公積金帳戶，因此個人公積金帳戶中的累積存款乃是受雇者與雇主的存入金額與儲蓄期間利息之和。55 歲以下受雇者的個人帳戶分為三個部分，為普通帳戶（ordinary account）、保健帳戶（medisave account）和特別帳戶（special account），其中普通帳戶的存款可以動用來進行中央公積金局指定的投資，包括購置公共住宅、政府批准的保險項目與投資項目、支付教育費用以及填補父母親的退休帳戶；保健帳戶的存款則可以用來支付個人在指定公立或私立醫院的診療費，也可以用來支付前三個孩子的分娩費用；而特別帳戶則提供公積金會員養老金與急用所需。而公積金會員在年齡超過 55 歲後，其個人帳戶將整合為退休帳戶（retirement account）和保健帳戶兩種。從中央公積金制度的保障功能來看，可以從以上的敘述中發現公積金已經成為新加坡社會中一種廣泛的社會措施，其保障範圍包括：1. 退休經濟保障、2. 醫療保障、3. 公共住宅保障、4. 家庭保障、5. 資產增值<sup>38</sup>。表一的整理，可以看到公積金帳戶的不同年齡層的薪資繳費率與款項分配狀況。

---

<sup>37</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制—商品化觀點的探討〉，頁 32。

鄭秉文、方定友、史寒冰，〈當代東亞國家、地區社會保障制度〉（北京：法律出版社，第一版，2001），頁 224-232。

<sup>38</sup> 鄭秉文、方定友、史寒冰，〈當代東亞國家、地區社會保障制度〉，頁 233-246。

表一：中央公積金的薪資繳費率與年齡層整理表

年齡	雇主繳費率	勞工繳費率	總薪資繳費率	帳戶分配		
				普通帳戶	特別帳戶	保健儲蓄帳戶
35 歲及以下	13%	20%	33%	22%	5%	6%
35-45 歲	13%	20%	33%	20%	6%	7%
45-50 歲	13%	20%	33%	18%	7%	8%
50-55 歲	9%	18%	27%	12%	7%	8%
55-60 歲	6%	12.5%	18.5%	10.5%	0%	8%
60-65 歲	3.5%	7.5%	11%	2.5%	0%	8.5%
65 歲以上	3.5%	5%	8.5%	0%	0%	8.5%

資料來源：筆者整理自中央公積金局網站費率表網頁，<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Con-Rates/ContriRa.htm>（取用日期：2006/12/24）

## （二）公積金制度的福利價值分析

從以上的敘述中可以發現公積金制度的中心價值乃在於個人責任的強調，重視國民自食其力為自己的未來作預備；涵蓋範圍也從過去單一的退休經濟安全到目前擴及各個層面的社會保障制度。

但中央公積金制度也亦非完全沒有值得檢討之處，首先是其所得再分配功能的缺乏，公積金制度並沒有對社會資源進行再分配，公積金制度帳戶中的存款完全依賴個人薪資高低所決定，因而高所得者在此制度下之獲益遠勝過低所得者，有固定工作者又勝過臨時工作者或約聘勞動者，而公積金存款越高者又可運用公積金投資更快速增加財富，低所得者則相對難以發揮這樣的功能，是故難以發揮所得再分配的功能，更無法提升市場上弱勢族群的福利水準，也不具社會平等的意義，在國家責任與公民權利方面的價值較為缺乏，所能獲得的福利完全取決於個人在市場上的價值，缺乏風險損害分擔，收入之再分配採向上傾斜，最大受益者為高收入者。

再者，公積金制度另一個問題即在於並未惠及未參與提撥者，新加坡約有二成的自雇者、沒有提撥款項的婦女及沒有就業的身心障礙者未被這項制度涵括於其中，低所得者在公積金制度中可得保護已經有限，但未參加公積金制度者更無法得到老年所得保障，新國政府雖推崇孝道倫理運用家庭成員互助和私人保險制

度來彌補這項不足<sup>39</sup>，但仍然有相當一部分新加坡人無法涵括在這個制度下受到保護。因而可以發現中央公積金制度之於新加坡政府之最主要目的，乃在於避免了依賴政府透過稅收進行形所得再分配，一方面又可促成人民積極投入生產避免產業勞動力不足。

## 二、全球化經濟體系對公積金制度的影響分析

對新加坡政府與領導人們來說，勞動生產力與經濟發展無疑是國家首要目標與命脈，因此在中央公積金制度這個最主要的社會安全制度中也同樣展現了如此的政策目標與社會意義。對這樣一個極端經濟至上主義的國家來說，社會政策的目的便相當程度的強調了資源投入的成本效益考量的關心，與國家整體發展目標的契合並為之服務。而從新加坡的發展歷史來看，這個典型的城市國家，初期發展的大眾貧窮導致國內市場狹小並不足以帶動經濟發展，但由於掌控麻六甲海峽國際航道之利，使新加坡十分迅速與國際資本主義發展脈動結合，加上採用出口導向（*export-led*）的工業化策略，依賴國外市場需要（*demand*）來帶動國內生產，國家在這個過程則扮演了積極推動的角色，但以小國之力投入巨大的全球資本主義脈動之中，新加坡也必須在社會政策與經濟發展方面有所取捨。

首先在經濟發展方面，一個有適度內部市場發展的國家，可以同時透過供給面與需要面的各種財政與貨幣工具來調節經濟發展，但新加坡所仰賴的外部市場卻是在其國家能力所無法及於之處，導致新加坡政府極度依賴供給面的總體經濟政策，主要是壓低工資水準與減少對利潤課稅來吸引外國投資，勞動者的薪資水準總是遠低於經濟成長率<sup>40</sup>。在新加坡，註冊的廠商有 20% 以上都是外國公司，他們佔製造業部門 70% 的產出，雇用了 50% 的勞動力，並高居直接輸出的 82%<sup>41</sup>，外資佔全國總投資金額歷年以來更皆在三成以上<sup>42</sup>。參閱表二，我們更能發現外資企業每年之生產總額皆佔新加坡 GDP 的 30% 以上，且有逐年上升的趨

---

<sup>39</sup> 王卓祺，《誰的公共福利》（香港：青文書屋，1996年），頁 36-37。

<sup>40</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制—商品化觀點的探討〉，頁 32。

柯新治，《新新加坡》（台北市：天下遠見，2003），頁 70。

<sup>41</sup> Bello, Walden, and Rosenfeld, Stephanie, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis* (Penguin: Harmondsworth, 1990), p. 293.

<sup>42</sup> 柯新治，《新新加坡》（台北市：天下遠見，2003），頁 58。



勢，遠超過同時期台灣的 1.62% 或韓國的 0.36%<sup>43</sup>，因此新加坡的經濟前途可以說幾乎就掌握在這 20% 的外資企業手上，連新國官員在介紹該國時都不諱言直稱：「外來投資，新加坡的經濟基石」<sup>44</sup>。就像新加坡的領導人們自己說的：「如果外國投資者撤離新加坡，那麼新加坡經濟就會像洩氣的汽車輪胎行動不得！」<sup>45</sup>，但這些跨國企業的利益與決策權是繫於母公司之首而非新加坡政府所能左右，國家權力不但無法及於這些外資企業，反而能夠以撤資來要脅新加坡政府的決策，嚴重影響新加坡的自主性與掌控國內經濟的能力；甚至不只是資本，包括生產技術與研發科技，新加坡都必須高度依賴已開發國家的科技引進<sup>46</sup>，長期研究亞太國家經濟政策的學者 Wade 也指出：「新加坡看起來雖是亞洲的研究與發展中心，實際上佔較大比例的卻只是北美與西歐國家的產品改裝與代工實驗室」<sup>47</sup>。於是新加坡的經濟發展乃視乎於政府是否能持續滿足這些外資企業的利益而定，形成了一種經濟上的依賴關係。

表二：新加坡國民生產總值表

(單位：百萬元新加坡幣)

	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
國內生產總值	106489.7	118194.7	128726.8	140465.8	138529.2	143981.3
常駐新加坡外國人與外國資本企業之 GDP	32232.0	38715.5	42926.2	47860.1	49334.1	51748.1
本土 GDP	74257.7	79479.2	85800.6	92605.7	89195.1	92233.2
外國資本所佔新加坡生產總額之比例	30.27%	32.76%	33.35%	34.07%	35.60%	35.94%

資料來源：新加坡新聞與藝術部《新加坡年鑒 1999》（新加坡：新聞與藝術部與聯合早報，1999），頁 331。新加坡新聞與藝術部《新加坡年鑒 2000》（新加坡：新聞與藝術部與聯合早報，2000），頁 339。

展現在社會政策上，社會政策的擴張與新加坡的主要經濟目標間的整合便需要有著十分重要的連結，不然就不可能得到執政政府同意而付諸實現。但也由於

<sup>43</sup> 魯虎，《新加坡》（北京市：社會科學文獻出版社，2004），頁 124。

<sup>44</sup> 柯新治，《新新加坡》（台北市：天下遠見，2003），頁 51。

<sup>45</sup> 魯虎，《新加坡》，頁 126。

<sup>46</sup> 魯虎，《新加坡》，頁 120。

<sup>47</sup> Wade, Robert Hunter 著，童新耕譯，〈令人不安的貧困與不平等的上升：是一個彌天大謊嗎？〉，收錄於 David Held 主編之《馴服全球化》（上海：上海譯文出版社，2005 年），頁 21。

新加坡致力於加入全球資本主義脈動，最重視的便是市場利潤法則，政府的各項社會政策也都在於確保經濟政策的利潤，以吸引外資投入，如同新加坡經濟發展局所曾發佈的說明一樣：「我們永遠不會停止對跨國企業的依賴，相反的，我們要把新加坡建設成一個對外資具有吸引力的國家。」<sup>48</sup> 但社會福利的「去商品化」特質，對那些社會弱勢或是市場上貧困者的補償與救助，都可能因國家稅收支出、投資者稅賦與員工福利的增多，而在某種程度上影響了經濟的獲利水準與成長，進而減弱外商投資意願<sup>49</sup>。加上政治上新加坡的執政黨與歷任總理篤信政治穩定才能帶來發展並崇尚菁英政治<sup>50</sup>，因而中央公積金制度歷年來的改變也都可以看得出來強勢政府權力由上而下的決策，而在經濟至上的國家目標之下，許多改變也都強化了政治介入對於經濟發展的貢獻。是故，經濟的競爭力在作為全球化經濟體的新加坡來說，已是國家政府團隊所設定好的第一目標與生存命脈，而吸引外資的投入來鞏固國內的就業情況與經濟成長力則是保障生存命脈的關鍵，政治情勢與執政能力更必須維持絕對不容動搖的穩定以免弱化外資信心，才能繼續維持一個政治穩定、人民富裕、全球貿易繁盛的新加坡，而唯有鞏固這些基礎之後，民主、社會公平與分配正義等原則才有被考量的空間。因此，新加坡政府對於社會安全政策的規劃展現在中央公積金制度中的著重之處可歸納成以下五點：第一、新加坡政府由上而下的強勢主導性角色；第二、社會政策財源盡量不依賴國家稅收；第三、國民個人責任的強調與政府角色的撤退；第四、社會政策的資源投入最具經濟價值的領域；第五、新自由主義的福利意識形態。

#### （一）政府由上而下的強勢主導性角色：

中央公積金制度從 1950 年代由英國殖民政府建立的一開始，就被設定為是政府「用以對抗民族主義和共產黨運動，並透過社會方案的增加緩和社會不滿情緒，以贏得政治上的支持以鞏固殖民統治的手段」<sup>51</sup>，非常明顯可以看出 CPF 從一開始就形成由政府上而下的威權指導特徵，而目的更是透過社會政策安撫民心，對抗共產黨對於社會分配不均的抨擊與強力訴求，更重要的是使政府能夠更

<sup>48</sup> 轉引自：魯虎，《新加坡》，頁 126。

<sup>49</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制—商品化觀點的探討〉，頁 29。

<sup>50</sup> 歐賢超、顧長永，〈李光耀實踐亞洲價值之評析〉，《國家發展研究》，第 2 卷第 1 期，2002 年（12 月），頁 66-67。

<sup>51</sup> Ramesh Mishra, *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance* (London: Routledge Curzon, 2004), p. 11.

便於統治且強化管轄人民的力量。

新加坡獨立之後，「人民行動黨」執政政府也相同地一直扮演相當強勢的角色，李光耀更是以父權的領導風格與其菁英團隊指導新加坡各項政策的制定與實行，中央公積金制度這類社會安全政策亦然。人民行動黨及李光耀運用強勢的國家控制機器與意識形態灌輸，加上人民行動黨的長期大幅度勝選（雖然包括許多帶有威權高壓對於反對黨的控制整肅），強調了政府決策與主導的角色，高壓專制也堅守民主自由價值的新加坡式民主政治，容許不了太多的公民社會反制。因此，像中央公積金這樣一個保障新加坡人民生活水準與品質的重要社福政策，可以說改變幾乎都來自國家執政高層意志的展現，充滿李光耀「亞洲價值」的影子與優勢政府由上而下的指導性決策，公民社會的聲音則相對弱化，長期缺乏有力反對黨和下臺危機的政府，也使得人民對於擁有更多福利與民生政策的渴望，終敵不過政府的威權指導和沒有國會敵對陣營監督而無法突破，其政治上的威權組合主義與國家面對公民社會時的優勢，更使得新加坡相較能夠依照政府單方面的想法而形塑其政治需求<sup>52</sup>。

民主政治發展的進程差距所造成的社會結構歧異，可以看出新加坡社會政策與東北亞國家發展的最大不同。相較於台灣與韓國雖然也是競爭型國家，卻因為政治高度民主自由化加上公民社會力量強大，對政府政策與決斷有強大的影響力，加上台、韓兩國的政治生態中均有力量強大的反對黨勢力與不在少數的在野黨國會席次，民主化過程政黨之間的激烈競爭，為了選舉的勝出爭取選民好感，福利政策則往往成為民主政府最常拿來爭取民眾支持的利多，更可建立統治上的合法性意義<sup>53</sup>，這一點則與新加坡完全不同，當然執政的優勢使之在社會政策上就不必要如台、韓以社會福利作為競選訴求<sup>54</sup>。Mishra 分析多項調查結果認為，與其說是民主體制決定了新加坡等東南亞國家的福利政策與規模，不如說是民主政府中握有政治資源的中產精英階層獨斷了社會政策的質與量，展現出以國家財政與官僚組織目標而非公民權利為懸念的「國家中心取向」（State-centred

---

<sup>52</sup> 黃子庭，《新加坡的社會福利政策：國家統合主義的分析》，頁 168-247。

<sup>53</sup> Aspalter, Christian, *Democratization and Welfare State Development in Taiwan* (Hampshire: Ashgate, 2002), pp. 135-137.

<sup>54</sup> Ramesh Mishra, *op. cit.*, pp. 12-16, p. 147.

Taylor, R. H., *The Politics of Elections in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

approach)<sup>55</sup>。類似呼應的意見尚有 Aspalter 從政黨政治競爭的概念分析東亞福利模式的路線，並提出「政治架構」、「政黨競爭」、「社會運動壓力」、「人民政治影響力」做為區別東亞福利模式內部狀況的因子<sup>56</sup>；Rudra 也提出「民主化程度」做為觀察發展中國家福利支出的指標，政府民主化程度越高越容易去回應人民的福利需求，反之亦然，統治當局若民主化程度較低或威權主義高漲，施政舉措往往不易積極回應人民福利需求，Rudra 更提出新加坡就是個好例子<sup>57</sup>。因此參閱表三我們可以發現，反映在福利支出比例上，新加坡位居亞洲四小龍國家中最末，也可以部分顯現出政情不同所產出的不同結果。

## （二）社會政策財源盡量不依賴國家稅收：

如前所述，若以國家稅收來支付以公民權利為考量來照顧弱勢貧窮與平衡所得再分配的各項福利措施，是新加坡執政菁英所無法接受的，並認為此將危害新加坡經濟發展的基礎甚至拖累多年累積的成果，新加坡的執政者們更都拒絕西方福利國家的福利主義，極力避免福利國家式的福利擴張所造成的國家預算龐大支出所可能造成的財政缺口，避免社會福利的擴張而拖垮經濟發展，國家的資源必須投入在維護國家命脈最重要的經濟發展上。由此看，中央公積金的資本不僅構成了新加坡社會安全福利的重要基礎，不僅發揮保障新加坡人民生活的功能，幫助人民從事各項投資與保險購買，更降低了政府在社會福利上的財政負擔，甚至增加了新加坡政府從事基礎公共建設與工業化投資的資本，成為促進經濟發展的重要力量。表三所整理出來的各國的社會福利支出比較中，新加坡福利預算所佔支出比例之低，甚至比美國這樣自由放任主義經濟的國家更低，可以提供給我們作一個參考。

---

<sup>55</sup> Ramesh Mishra and Mukul G. Asher, *op. cit.*, pp. 7-16.

<sup>56</sup> Aspalter C., "The East Asian Welfare Model," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15, (2006), p. 291.

<sup>57</sup> Rudra, Nita., *op. cit.*, p. 432.

表三：新加坡與各國社會福利支出比較

國 家	統計年份	國民平均 GDP (美元)	政府福利支出 佔 GDP 的比例	福利支出佔政 府預算的比例
<b>新加坡</b>	<b>1997</b>	<b>25754</b>	<b>0.3%</b>	<b>1.79%</b>
美國	1997	29301	6.2%	28.82%
英國	1995	19002	13.0%	31.12%
法國	1993	21673	18.5%	39.28%
日本	1993	34291	8.7%	36.80%
韓國	1997	9623	2.0%	10.79%
台灣	1995	12262	3.5%	23.08%
香港	1997	26709	1.6%	9.24%

資料來源：內政部統計處，《行政院主計處國民經濟動向統計季報（五月份）》（台北市：內政部，1997年）；香港特區政府統計處，《香港統計年鑒（1999）》（香港：香港特區政府統計處，2000年）。

### （三）國民個人責任的強調與政府角色的撤退：

從中央公積金制度的實施面來看，此制度之基礎乃在於受雇者與資方提撥薪資的固定比例儲入專屬帳戶作為特定用途的社會安全制度，個人的未來可以獲得多少保障，完全建立在個人存入了多少錢到公積金帳戶之中的基礎上，公積金給付總額就是個人存款總額加利息，因而公積金可以說是取自於受雇者再用於自己，並不具有階級或個人之間所得轉移的功能，是生產者的工資先存起來，有需要時再用在自己身上，因此不會有所得從生產者轉移到非生產者的身上的狀況，新加坡人必須努力生產獲利才能得到福利保護，強調了個人責任並使社會政策引領國民的生產行為更加符合國家全球化經濟目標與企業投資的需求。而政府角色方面，也呈現逐漸退出福利的干預，政府只是規劃者並協助管理制度運行良善，公積金中引入家庭倫理互助概念與志願性福利組織在社會福利政策中佔有更重要的角色與比重，強調家庭互助倫理與責任，並使企業負擔員工更多的員工福利而非國家，讓新加坡的社會福利體制走向更加商品化與私有化的方向，政府在福利供給面的角色撤退到最低程度。

### （四）社會政策的資源投入最具經濟價值的領域：

新加坡的政策取向是以經濟發展為主要標的，以目前公積金制度提撥費率雇

主與受雇者平均各分擔的費率總額來看，總繳費率便達到工資的 33%，於是政府透過中央公積金制度而直接控制超過 1/3 的勞動成本。而這些資金不僅為勞動者的未來保障奠下準備，更是新加坡發展基金的重要來源。在費率的變化方面也都是由政府來自行掌控，以便政府控制國內經濟管理，例如 1986 年起將雇主的繳納費率由原先的 25% 驟降到 10%，就是因為這段時期正值新加坡的經濟衰退期，新加坡政府為了刺激經濟回升，便迅速調低雇主的公積金繳費率，至少為雇主們省下了 15 億美元的勞動成本，再配合「全國工資會議」（the National Wage Council）對工資水準的凍結，營造更加利多的投資環境，雇主也因而得到充裕的資本而能再將資金作轉投資支出的用途；爾後再俟 90 年代後經濟景氣的好轉，將雇主費率再逐步調高，從 90 年的 16.5%、91 年的 17.5%、到 94 年後再調升到 20% 的水準，達成刺激景氣的目的<sup>58</sup>。但近年來由於新加坡自金融風暴後又面臨經濟成長停滯的困境，政府於是聯合資本家的意見，又將公積金帳戶中的雇主繳納比例再降到 16% 甚至是 2003 年的 13%<sup>59</sup>。中央公積金制度的實施也成為新加坡政府控制和引導消費、對付通貨膨脹的重要工具。在經濟繁榮時期，政府便調高公積金繳費率並允許人民將這些存款拿來購屋，因而把人們可能影響通貨膨脹的收入引導到住宅消費上；而經濟不景氣時，便降低雇主的繳費率，如此既降低企業的工資成本，增強了企業的競爭力，又可以不減少勞工的工資，避免勞資衝突。

再者，中央公積金局更以購買政府債券、股票的形式把錢借給政府做建設，從而再創造更多的就業機會。如此，新加坡政府便不愁公共建設的基本資金來源，加上公積金利息又比一般商業利息來得低，更節省了政府的負擔。因而「中央公積金制度已經成為新加坡發展基金的主要來源，也是國家創造工作機會的經濟發展規劃和提供必要的基礎建設以吸引外國投資，所不可或缺的財政工作」<sup>60</sup>。可見中央公積金制度不僅在保障人民的生活，更重要的是作為政府再投資發展經濟的手段。

---

<sup>58</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制－商品化觀點的探討〉，頁 31-32。

鄭秉文、方定友、史寒冰，〈當代東亞國家、地區社會保障制度〉，頁 254-259。

<sup>59</sup> 柯新治，〈新新加坡〉，頁 87。

<sup>60</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制－商品化觀點的探討〉，頁 34。

鄭秉文、方定友、史寒冰，〈當代東亞國家、地區社會保障制度〉，頁 257。

(五) 新自由主義的福利意識形態：

像新加坡這樣的一個東亞新興工業國家，全球化的影響可能是對其塑造一個有利於推動福利削減的政治環境，這種政治邏輯塑造了一種跨階級的意識形態，認為在國際競爭如此劇烈的環境下，重要的是如何提高國內的競爭力以留住國內資本家的投資信心，並進一步的爭取國際外人直接投資，如此，企業獲利能力得以確保，勞工也在這個前提之下保住了工作機會與收入<sup>61</sup>。而在這種新自由主義的看法之下，社會福利變成阻礙經濟成長潛力與競爭力培養的殺手，它所宣傳的是一種對公共支出、公共借貸、公共服務的稅收與集體提供的敵意。它提升私部門提供服務優於公部門的信念，而且主張競爭才有效率，強調個人責任而非社會權利，且認為集體地滿足需求對社會具有破壞性<sup>62</sup>。

以上的論述可以說是新加坡建國以來領導人們對於社會福利的典型看法，在公積金制度上便展現出對於強迫儲蓄與工作、個人責任的強調、個人市場價值的突顯，不足之處則強調家庭責任與志願性福利組織的奉獻，政府只是福利制度的規劃者和協助管理者，強烈反對福利國家的普及式福利政策，也盡量避免政府在財政上的支出與稅賦短少。如李光耀就認為：「這種政策必然鼓勵人們對社會不負責任」，「鼓勵人們增加家庭人口」，「最終結果是產生人口過剩，缺乏教育，經濟增長幅度很小，大規模失業，最後導致社會動亂」，他更認為這種福利制度會助長人們的懶惰和對國家的依靠，不利於生產率的提高<sup>63</sup>。可以說是新自由主義典型的福利思維，簡單的用一句話來說，就是「市場好、政府壞」<sup>64</sup>，把經濟發展與競爭力維持當作國家首要目標任務，社會福利只會拖垮經濟成長，社會安全保障應該由個人與家庭負起應有的責任，不足之處再由私部門或志願性組織彌補。

---

<sup>61</sup> 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，頁 289-290。

<sup>62</sup> Vic, George and Wilding, Paul 合著，林萬億與周淑美合譯，《全球化與人類福利》，頁 69。

<sup>63</sup> 張錫鎮，《東南亞政府與政治》（台北市：揚智文化，1999 年），頁 258。

<sup>64</sup> 林萬億，《福利國家－歷史比較的分析》（台北市：巨流，1994 年），頁 321。

## 肆、結論：一個全球化體系中的競爭型國家

### 一、國家角色在社會福利領域的撤退

全球化的新自由主義意識形態基本上反對國家社會安全提供的原則，因為偏好於個人與市場解決方法，也因為假定的國家體系的經濟與社會成本而反對，呈現出對於年金應趨向私人化的主張，且認為國家的角色應該是殘餘的，也透露出社會安全成本對競爭意涵的焦慮與關注<sup>65</sup>。而這樣的論述明顯使社會安全體系處於壓力之下，並對就業成本、社會給付、稅賦水準和假設對經濟競爭傷害的討論來讓步妥協。新加坡的公積金制度，作為國家最主要的社會安全制度，作為全球化經濟競爭一環的自由貿易體，幾乎完全符合了以上的論述，國家的角色也逐漸在社會福利中撤退，相對的是引入個人與家庭倫理責任，拒絕政府福利支出的擴張，避免對於經濟成長率所可能造成的拖累，資方的費率總是低於勞方，朝向更積極的勞力市場政策，而不是單純的提供福利或津貼。是故，在新加坡，如果一個人沒有工作又沒有收入，便幾乎完全無法得到社會福利政策的保障，即便有政府所提供極少數的社會救助，不僅經費極少，且符合救助資格的條件也十分嚴苛，即使能夠申請到，其救助金也僅能負擔 50% 的最低生活所需，其餘不足就只能期待私人慈善組織或非營利單位的幫助了<sup>66</sup>，因為福利支出拖垮經濟的意識形態假設，國家在福利的角色顯然已經退縮成為管理者和引導者，拒絕成為提供者和照顧者，將公民社會生活安全與風險保障的責任轉移到個人與私部門。

### 二、「競爭式國家」的福利論述：福利刪減的政治邏輯

而從新加坡中央公積金制度的例子看來，新加坡確實符合「競爭式國家」的特質與官方意識形態的塑造，經濟發展仍是貫串所有政策的首要目標，公積金帳戶不在於提供人民完善的社會保護網，而是提供新加坡人為自己的未來負責的規劃，鼓勵人民盡量投入勞動市場發揮生產力才能受到福利保護，具備高度商品化特質，包括公共住屋購買、醫療費用、子女教育、個人再投資…等，而個人帳戶

---

<sup>65</sup> Vic, George & Wilding, Paul 合著，林萬億與周淑美合譯，《全球化與人類福利》，頁 83。

<sup>66</sup> 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制－商品化觀點的探討〉，頁 34。



儲蓄制的退休保障更增加了勞動工作的彈性，最終的目標則是透過社會安全制度的協助塑造良好的勞動環境與基礎投資條件，藉以維持高品質與健康的人力資源用以投入經濟的發展。在這個基礎上，社會福利與社會安全政策的實行已經不是由公民權利的概念出發來保護人民生活水準與生命品質，反倒是與英國濟貧法時期類似，期待社會資源的投入能夠消彌社會不安定的因素穩定秩序，幫助努力奮鬥卻無法生存的值得救助之人，而不是錯以為國家無限提供的應得權利<sup>67</sup>。從上述的整理可以看出，新加坡的中央公積金制度可說正是「競爭式國家」在新自由主義意識形態支配下對於社會福利政策的典型詮釋。

### 三、公積金制度作為競爭型國家福利的未來：階級差異的危機

中央公積金制度作為新加坡最主要的社會安全政策，範圍涵蓋新加坡人民生活的許多層面，可以說是一項全面性為人民生活作預備的預防性強迫儲蓄方案，當然也是一個為政府創造更多資金空間與建設經費的制度。但如前面的分析可以理解，福利資本主義式的中央公積金制度的最主要特色便是將需求滿足的程度與個人的市場價值作緊密的結合，個人的市場成就越高（即賺的錢越多），需求滿足的程度越高，因而「商品化」的情況相當明顯，無力緩和資本主義商品化發展所可能帶來的各項社會衝擊，甚至可能帶來許多負面影響。

首先是公積金制度並不具備所得轉移的功能，甚至是一個富人得利窮人弱勢的逆分配福利體制，因而也升高所得差距<sup>68</sup>，例如新加坡目前貧富差距情形就明顯地日益擴大，「基尼係數」（Gini Coefficient）從 1990 年到 2000 年已經自 0.436 攀升到 0.481，所得前 20% 與後 20% 相比差距更從 11.4 倍變成 20.9 倍<sup>69</sup>，而這樣大的收入差距和亞洲四小龍、日本相比都是高出許多的<sup>70</sup>，更加增強新加坡政府是富人階級代言人的印象，如此貧富差距的日益擴大與相對不平等非常可能加劇階級衝突，而構成新加坡社會秩序的潛在不安定因素<sup>71</sup>。從表四可以看出新加坡目前正處於所得分配差距日益拉大的危機，不僅是亞洲四小龍之末，貧富差距過大狀況更是直逼第三世界國家；加上新加坡國家領導人長期打著經濟繁

<sup>67</sup> Ramesh Mishra and Mukul G. Asher, *op. cit.*, pp. 164-165.

<sup>68</sup> 鄭秉文、方定友、史寒冰，《當代東亞國家、地區社會保障制度》，頁 257。

<sup>69</sup> 柯新治，《新新加坡》，頁 27-28。

<sup>70</sup> 鄭秉文、方定友、史寒冰，《當代東亞國家、地區社會保障制度》，頁 258。

<sup>71</sup> 柯新治，《新新加坡》，頁 29。

榮與發展的大纛卻犧牲了部分的民主與人民權利，也造成反對執政黨人民行動黨執政的聲音越來越多，從表五的新加坡歷年選舉執政黨得票數來看，人民行動黨不再像六十年代那樣得票動輒超過七、八成，反對黨的勢力與勝選區有明顯的增加，也不再提名未選就確定執政黨國會過半數<sup>72</sup>，顯示一黨獨大的新加坡政治環境已經開始出現鬆動，反對黨對於民生福利，包括生活費高漲、貧富差距及組屋（國宅）翻新不能與選舉掛鉤等議題的訴求，都頗受新加坡人民的迴響，也顯示執政黨在執政合法性與公平正義價值觀方面的論述已經逐漸受到考驗和挑戰<sup>73</sup>。學者 Swank 就認為：「不斷增加的國家赤字和全球化的政治經濟邏輯造成了福利制度的壓力，但這些壓力仍根本上的受到國家民主政治制度結構的制約。」<sup>74</sup> 因此，中央公積金制度在保障涵蓋範圍不足上和所得再分配缺乏方面的缺失，持續地在貧富差距日益擴大與階級衝突的危機加溫中，因此當我們試圖對於新加坡中央公積金制度未來可能的改變中進行了解與評估時，可以預見的是社會內在結構的階級衝突加上選民支持的逐漸不滿與鬆動，都是讓新加坡社會安全系統不得不面臨改革壓力與迫切性的因素。否則長此以往，即使新加坡的公民社會聲音過去相對薄弱，但面臨生活條件和公民權利保護的不足所導致的廣泛不滿，加上反對黨持續以民生和福利嚴重不足為主打的策略，恐將構成人民行動黨長期執政的合法性危機<sup>75</sup>。再者，政府角色在福利政策的撤退與避免以稅收來支付福利財源，雖然可以避免福利政策擴張所可能產生的排擠效用，並避免發展福利侵蝕了新加坡作為命脈的經濟發展基礎，但這也造成中央公積金制度的保護對象僅限於有工

<sup>72</sup> BBC, 《新加坡大選，人民行動黨大勝》。BBC 新聞網站，[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid\\_4980000/newsid\\_4981200/4981210.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_4980000/newsid_4981200/4981210.stm)，2006 年 6 月 7 日。

<sup>73</sup> 康世人, 《新加坡反對黨大選民生訴求在民間引起迴響》。蕃薯藤 news 網站，<http://news.yam.com/cna/international/200605/20060504613476.html>，2006 年 5 月 4 日。

Fabio Scarpello, 《獅城繁榮背後：數百萬貧民掙扎求生》。大紀元時報電子報，<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/8/n1146875.htm>，2005 年 12 月 8 日。

BBC, 《新加坡大選，人民行動黨大勝》。BBC 新聞網站，[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid\\_4980000/newsid\\_4981200/4981210.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_4980000/newsid_4981200/4981210.stm)，2006 年 6 月 7 日。

<sup>74</sup> Swank, Duane, "Global Capital, Democracy, and the Welfare State," *Political Economy of European Integration Working Paper*, (1)(1998), p. 66.

<sup>75</sup> Ramesh Mishra and Mukul G. Asher, *op. cit.*, pp. 145-147.

王怡捷, 《星國會大選 在野黨砲轟生活醫藥費高 李顯龍開支票》。客家電視台網路新聞，<http://news.hakkatv.com.tw/2006/05/01/11387-1936326.htm>，2006 年 5 月 1 日。

中央社, 《新加坡大選首場群眾集會 朝野政黨嚴詞交鋒》。中國時報電子報，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110104+112006042900631,00.html>，2006 年 4 月 29 日。

作收入者，仍有一大群人未能含括在這個保護傘之下，而這些人卻往往是最弱勢的一群，在社會正義的立場上也容易受到挑戰與質疑。

表四：新加坡與各國所得差距比較表（國民所得前 20% 除以後 20% 之倍數）

國家	統計年度	所得差距倍數
<b>新加坡</b>	<b>2000 年</b>	<b>20.9 倍</b>
韓國（南）	2000 年	6.8 倍
臺灣	2003 年	6.1 倍
香港	2001 年	17.7 倍
日本	1997 年	4 倍
美國	2002 年	10.2 倍
中南美洲國家平均	1997 年	19 倍

資料來源：經建會，《我國所得分配變動與對策分析》（台北市：經建會，2004 年）。

Rodrigo Arocena，《不平等—拉美發展中常見的問題》，收錄於李明德與江時學合編之《現代化：拉美與東亞的發展模式》（北京：社會科學文獻出版社，2000 年），頁 271-272。

表五：歷年新加坡國會大選人民行動黨之成績統計表

年代	1968	1972	1976	1980	1984	1988	1991	1997	2001	2006
席次及比例 (%)	58 (100)	65 (100)	69 (100)	75 (100)	77 (97.5)	80 (98.8)	77 (95.1)	81 (97.6)	82 (97.6)	82 (97.6)
<b>得票率 (%)</b>	<b>86.72</b>	<b>70.43</b>	<b>74.09</b>	<b>77.66</b>	<b>64.83</b>	<b>63.17</b>	<b>60.97</b>	<b>64.98</b>	<b>75.29</b>	<b>66.60</b>

資料來源：翁俊桔、顧長永，〈新加坡國會功能之初探〉，《東南亞學刊》，第 1 卷 1 期，2004 年（3 月），頁 79-100。

BBC，《新加坡大選，人民行動黨大勝》。BBC 新聞網站，  
[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid\\_4980000/newsid\\_4981200/4981210.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_4980000/newsid_4981200/4981210.stm)，2006 年 6 月 7 日。

不論從理論或實務運作的角度來看，社會福利並非只是經濟發展的阻礙，相反的卻可能是吸引外資的決定性建設，因為更好的福利政策可以提升社會安定與和諧，運用國家共善的力量提升整體勞動環境與基礎建設，因而有助於提升勞動生產意願與人力素質，更可以透過知識經濟的再投資與收益增進勞動產值與提高成本效率，反倒是提高經濟生產，甚至對優秀有競爭力的人力資源產生市場拉

力，更有助於增進人民生活品質並維護社會公平正義價值觀認同，透過社會保護方案來增進人民對國家的向心力與歸屬感，使政府執政的合法性與道德性獲得認可與支持。Taylor-Gooby 指出，對某些國際貿易扮演國家經濟重要角色，及高額社會保險費用被轉移到勞工成本的經濟體來說，競爭力是個極為重要的議題，社會福利被期待不要對其造成負面影響。這樣的內在發展邏輯也十分符合用來描述傳統東亞國家政府對於社會福利的保守主義態度，但 Taylor-Gooby 卻用歐洲七個福利國家的統計資料顯示，較小的經濟體（芬蘭、瑞典與瑞士）往往比其他國家更依賴出口，特別芬蘭、德國與瑞士是以製造業為獲取外匯主力，這些國家對外投資的金額都高於所得的投資，但這些政府公共支出最高的國家，卻在吸引外資進入上都很成功，不論在貿易或投資方面都沒有明顯的困難<sup>76</sup>。顯然，社會福利絕不只是等同於「消耗性支出」與「拖累經濟競爭力」那麼簡化，高公共支出的歐洲福利國家仍然可以維持高度經濟競爭力與自由資本市場擴張，又兼顧社會團結和公民權利。因此現實的需要是發展福利政策如何導向更有競爭力和增進人力資源素質的路線，一味拒絕福利擴張可以說僅是一種堅定的新自由主義意識形態所反映出的刪減福利的政治邏輯，實際運作上則可能在勞動條件逐漸無法被廣大勞動者接受時，出現罷工或是工會長期抗爭，甚至人力資源流失選擇往國外移民，反而將嚴重破壞穩定勞動關係的基石。

最後，新加坡的經貿環境中，外資的佔有率與影響力對於經濟起伏與景氣好壞的波動是舉足輕重的，也因而新加坡的社會政策總是為了吸引外資投入而較傾向對於資本家有利，甚至可以提供各項稅率優惠與基礎建設，卻認為廣泛的福利政策保護將導致人民懶惰，而缺乏以公民權利為出發點的福利服務。這樣的觀點事實上忽略了競爭力的來源不僅是來自削弱福利方案，甚至某種形式福利制度的維持甚至是有助於競爭力的維持<sup>77</sup>。但這個問題的關鍵則在於一個國家要競爭的部分，究竟是低廉工資的競爭還是世界頂級科技與產品的競爭，從競爭力的三個主要面向來看：產品附加價值、單位勞動力與勞動成本。對薪資成本低的國家來說，低廉勞動成本當然是競爭力的主要來源，但對於生產技術密集產品的國家來說，競爭力事實上來自於前兩項因素，因而對於一個追求高附加價值產品標定為

---

<sup>76</sup> Taylor-Gooby, Peter (原著)，劉育廷等（譯），《壓力下的福利國家：變革與展望》（台北：松慧出版，2006年），頁25。

<sup>77</sup> Gough, I, "Social Welfare and Competitiveness", *New Political Economy*, 1(2), (1996), pp. 210-32.

競爭力政策主軸的國家來說，社會福利反而是具有生產性的<sup>78</sup>。新加坡所擁有的高人力素質與高度經濟發展，都使得國家的經濟主軸不再是以低廉的工資作訴求外資，而是高科技與知識經濟產品來生產高附加價值商品，涵蓋更廣、門檻更低的社會福利事實上將更有助於社會和諧與勞資關係的共榮，可以有效避免人力資源外流，也會有助增進短暫失業勞工的家庭保障。

#### 四、結語

新加坡政府以經濟發展為國家命脈，強迫人民儲蓄為自己未來負責的中央公積金制度，其中強烈的「商品化」特質、不具所得再分配意義、無關公民權利…等特點都強烈展現出全球化經濟體系中作為一個「競爭式國家」的新自由主義福利意識形態，不脫右派的大範圍之外，但卻也可能加劇了社會不平等與階級對立，而侵蝕了經濟發展的成果，更可能危及政府執政的合法性，因而迫使新加坡政府也面臨到福利改革的壓力。

在改革措施方面，新加坡政府一方面拒絕西式福利國家並強調東方價值的新加坡經驗，採取的措施一方面鼓勵私部門介入社會安全與福利提供：包含 1. 持續強調個人儲蓄責任、2. 鼓勵家庭倫理責任，擴大家庭的福利角色、3. 鼓勵志願性慈善組織與社區介入、4. 促進市場部門的涵蓋度，如商業保險、5. 希望雇主提供部分福利給付，大體來說並沒有制度性的增強「去商品化」的社會政策，只是嘗試加強民間力量的協助，仍缺乏福利保障的普及式結構性增長。而中央公積金制度在這樣的全球化經濟時代下，如何解決前述不平等、階級對立、公民權不彰…等的問題，而新的引入私部門與家庭社區網絡力量介入的改革措施是否能解決這些問題，幫助新加坡繼續穩定社會開創經濟榮景，並且繼續維持執政政府的政權合法性和選民支持，或者將在日益民主化的過程中如 Swank 前述論點那樣會被選民拋棄而失去政權，則有待時間的考驗與更多實務與理論架構的分析，繼續觀察 CPF 中全球化經濟與社會福利的關係。

---

<sup>78</sup> 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，頁 291-292。

## 參考文獻

- 內政部統計處，《行政院主計處國民經濟動向統計季報（五月份）》（台北市：內政部，1997年）。
- 王卓祺，《誰的公共福利》（香港：青文書屋，1996年）。
- 古允文，〈新加坡的福利資本主義體制—商品化觀點的探討〉，《東南亞季刊》，第1卷第2期，1996年（4月），頁23-37。
- 古允文，〈從福利國家發展談民營化下國家角色的挑戰〉，《社區發展季刊》，80期，1997年（1月），頁35。
- 白郁婷，〈新加坡、馬來西亞公積金制度簡介〉，《退休基金季刊》，第1卷第2期，2000年（12月），頁54-65。
- 呂建德，〈從福利國家到競爭式國家？：全球化與福利國家的危機〉，《台灣社會學》，第2期，2001年（12月），頁263-313。
- 李易駿，〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》，第2期，2001年（1月），頁119-154。
- 李易駿，〈新加坡的健康照護制度及其福利價值分析〉，《長榮學報》，第五卷第一期，（2001年6月），頁51-69。
- 李易駿、古允文，〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉，《台灣社會學刊》，第三十一期，2003年（12月），頁189-241。
- 林萬億，《福利國家—歷史比較的分析》（台北市：巨流，1994年）。
- 柯新治，《新新加坡》（台北市：天下遠見，2003年）。
- 香港特區政府統計處，《香港統計年鑒(1999)》（香港：香港特區政府統計處，2000年）。
- 歐賢超、顧長永，〈李光耀實踐亞洲價值之評析〉，《國家發展研究》，第2卷第1期，2002年（12月），頁43-79。
- 翁俊桔、顧長永，〈新加坡國會功能之初探〉，《東南亞學刊》，第1卷第1期，2004年（3月），頁80-100。
- 張菁芬，〈解析東亞社會福利與財政之改革〉，《主計月報》，第548期，2001年（8月），頁22-35。
- 張錫鎮，《東南亞政府與政治》（台北市：揚智文化，1999年）。

黃子庭，《新加坡的社會福利政策：國家統合主義的分析》（高雄市：國立中山大學中山學術研究所博士論文，2005年）。

經建會，《我國所得分配變動與對策分析》（台北市：經建會，2004年）。

魯虎，《新加坡》（北京市：社會科學文獻出版社，2004年）。

鄭秉文、方定友、史寒冰，《當代東亞國家、地區社會保障制度》（北京：法律出版社，2001年）。

尤爾根·哈伯瑪斯，〈超越民族國家？—論經濟全球化的後果問題〉，收錄於李惠斌主編，《全球化與公民社會》（桂林：廣西師範大學出版社，第一版，2003），頁10-19。

杜安·斯旺克，〈政治制度和福利制度的結構調整：制度對發達民主國家社會政策變化的影響〉，收錄於李秉勤與貢森主編，《福利制度的新政治學》（北京：商務印書館，2004）。

愛德華·S·赫爾曼，〈全球化的威脅〉，收錄於李惠斌主編，《全球化與公民社會》（桂林：廣西師範大學出版社，2003年）。

Esping- Anderson, Gosta 原著、古允文譯，《福利資本主義的三個世界》（台北市：巨流，1999年）。

Rodrigo Arocena，《不平等—拉美發展中常見的問題》，收錄於李明德與江時學合編之《現代化：拉美與東亞的發展模式》（北京：社會科學文獻出版社，2000年），頁271-272。

Taylor- Gooby, Peter（原著），劉育廷等（譯），《壓力下的福利國家：變革與展望》（台北：松慧出版，2006年）。

Vic, George, and Paul Wilding 合著，林萬億與周淑美合譯，《全球化與人類福利》。（台北市：五南，初版，2004年）。

Wade, Robert Hunter 著、童新耕譯，《令人不安的貧困與不平等的上升：是一個彌天大謊嗎？》，收錄於 David Held 主編之《馴服全球化》（上海：上海譯文出版社，2005年），頁1-26。

Amsden, A., "The State and Taiwan's Economic Development" in Peter Evens, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (London: Cambridge University Press, 1985).

Aspalter, Christian, *Democratization and Welfare State Development in Taiwan* (Hampshire: Ash-gate, 2002).

Aspalter C., "The East Asian Welfare Model," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15, (2006), pp. 290-301.

Bates, Robert and Lien Da-Hsiang Donald, "A Note on Taxation, Development and Representative Government," *Politics and Society*, Vol.14 (1985). pp. 53-70.

Bello, Walden, and Rosenfeld, Stephanie, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis* (Penguin: Harmondsworth, 1990).

Cerny, P., "What next for the State," in E. Kofman and G. Youngs, P., *Globalization: Theory and Practice* (London: Printer, 1996).

Cerny, P., "Paradoxes of the Competition State: The Dynamic of Political Globalization," *Government and Opposition*, No.32(2) (1997), pp. 274.

Cerny, P., "Globalising the Political and Politicising the Global: Concluding Reflections on International Political Economy as a Vocation," *New Political Economy*, 4(1)(1999), pp. 147-62.

Deacon, Bob, *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare* (London: Wage, 1997).

Evans, Peter, "The Eclipse of the State? Reflection on Stateness in an Era of Globalization," *World Politics*, (50)1 (1997), pp. 62-87.

Esping- Anderson, Gosta, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy," in Gosta Esping- Anderson (Ed.), *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies* (London: Sage Publications, 1996).

Giersch, I., *Reforming the Welfare State* (Berlin and Heidelberg: Springer, 1997).

Gough, I, "Social Welfare and Competitiveness," *New Political Economy*, 1(2), (1996), pp. 210-32.

Gough, Ian, "Welfare Regimes in East Asia and Europe," Presented in "Towards the New Social Policy Agenda in East Asia," Parallel Session to the *Annual World Bank Conference on Development Economic Europe 2000*, in Paris, 27th June 2000.

Gough, Ian, "Welfare Regimes in East Asia and Europe Compared," in Katherine Marshall and Olivier Butzbath (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia*, pp. 27-42. (Washington DC: The World Bank, 2003).

Hay, Colin, "Globalization, Welfare Retrenchment, and "the Logic of No Alternative": Why Second- Best Won't Do," *Journal of Social Policy*, (27) 4 (1998), pp. 525-532.

Holliday, Ian, "Productive Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 48, (2000), pp.706-723.

Huizinga, H., "Unions, Taxes, and the Structure of Multinational Enterprises," *Economics Letters*, Vol.34 (1990). pp. 73-75.

Jessop, B., *The Social Embeddedness of the Economy and Its Implications for Economic Governance* (Published by the Department of Sociology at <http://Lancaster.Ac.uk/sociology/soc016rj.html>, 1995).

Ku, Yeun-Wen, "Social Development in Taiwan," in Kwong-Leung Tang (ed.), *Social Development in Asia* (London: Kluwer Academic Publishers, 2000).

Mishra, Ramesh, *Globalization and the Welfare State* (Cheltenham: Edward Elgar, 1999).



Mishra, Ramesh and Mukul G. Asher, *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies* (New York: Palgrave, 2000).

Mishra, Ramesh, *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance* (London: Routledge Curzon, 2004).

Navarro, V., "Neoliberalism, Globalization, Unemployment, Inequalities, and The Welfare State," *International Journal of Health Services*, Vol. 28, No.4 (1998), pp. 607-682.

Rudra, Nita., "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 15, No.2 (2002).

Swank, Duane, "Global Capital, Democracy, and the Welfare State," *Political Economy of European Integration Working Paper*, (1)(1998).

Tang, Kwong-Leung, *Social development in East Asia* (Basingstoke: Palgrave, 2000).

Taylor, R. H., *The Politics of Elections in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

UN. ESCAP. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2000* (UN, 2000).

# An Analysis of Central Provident Fund of Singapore – A Perspective of Globalization System

Yu-Ming Chen<sup>+</sup>

## Abstract

Singapore is a small and globalized economy, the government and the leaders of Singapore also regard economic achievements as the goal of this country, since that the welfare policies always have to cooperate with economic policies. When face the crash effects of economic globalization, many East-Asia Countries have a problem that their labors have to contest for work opportunities with foreign workers. This problem makes some new patterns of risks, and increases more risks of some groups. So the constitution of welfare system becomes more and more important to protect the individuals, families, groups and communities under globalization.

The welfare policy of Singapore now focuses on duties of individuals, and the role of government is disengaged. The policy emphasizes achievements of individuals, and its function of income redistributing is quiet low. Does it still work to pacify the society and protect people's living in the era of economic globalization? That is the key point of this article.

The conclusion of this study shows that the four trends of economic globalization: 1. Globalization of financial capital's moving, 2. Growth of international investments, 3. Growth of the scale and scalar of international companies, 4. Weak power of the labors; all make Singapore government use national power to decrease needs and requirements

---

<sup>+</sup> The author is a PH.D student of Institute of interdisciplinary of Social Science of National Sun Yat-San University.

of people and the society, to attract foreign capitals developing economic competence. Under authoritarianism and elitism of government, as the main social policy of Singapore: CPF, as a country depend on international trade and foreign capitals, social policies always have to service for economic policies, the government even try to create those social policies that would encourage capitalist but no longer to take care of poor peoples and conserve social equality and citizens' rights. In this situation, labor's spot become harder and feeblish. The trend of globalization promotes the growth of international trade and economy of Singapore, but also seems to decrease compensation and welfare of labors. The result also shows Singapore government's temporization and compromise in protecting rights of welfare of citizens.

**Keywords:** economic globalization; CPF; welfare ideology; neo-liberalism; pension system; social welfare regime