

《世界如此危机》连载（十）

■ 高连奎/文

新加坡社会保障制度的主要内容

老有所养

早在 1955 年 7 月,中央公积金局便推出了养老储蓄计划。新加坡的养老保险采取全部缴纳的制度,即雇主和雇员分别按一定比例为雇员存储退休金。当公积金会员年龄达到 55 岁并且退休账户达到最低存款额这两个要求后,可一次性提取公积金。若最低存款未达到规定数额,可选择推迟退休以继续增加公积金账户积累,或用现金填补差额,或由其配偶、子女从各自的公积金账户中转拨填补。政府鼓励已达退休年龄但身体健康的会员继续工作,以便他们积蓄更多的公积金存款。

随着中央公积金使用范围的逐步放宽,为避免公积金过多用于住房、医疗、教育等其他项目支付而影响养老金的积累,确保会员有足够的存款保障晚年生活,1987 年中央公积金局推出“最低存款计划”。规定公积金会员在年满 55 岁提取公积金存款时,必须在其退休账户中保留一笔存款作为最低存款。此外,新加坡政府还利用东方人孝文化的传统道德,在养老保险上注重家庭养老保险。1987 年,中央公积金局同时推出了“最低存款填补计划”,规定公积金会员可在父母年龄超过 55 岁而公积金存款少于最低存款额的情况下,自愿填补父母的退休户头,填补金额是最低存款额和他的父母年龄达 55 岁时退休账户结存额之差。从 1995 年 7 月起,会员也可以为配偶填补,以保障其晚年生活。

养老保障制度使国民在退休时有一笔可观的公积金存款,确保其退休后能有较高的收入安享晚年。

病有所医

20 世纪 80 年代以来,中央公积金局制定了多项医疗保健计划,主要包括“保健储蓄计划”、“健保双全计划”和“保健基金计划”。新加坡的医疗产业发达,服务好,收费却很低,因为这个特点新加坡已经成为目前亚洲最大最有名的医疗旅游目的地。这也是支持新加坡保障模式的一个资本,一个国家如果医疗发展差(不能就近就医而要到外地医院)或者费用较高,也断然无法消受新加坡模式。

“保健储蓄计划”

1984 年 4 月,公积金局推出“保健储蓄计划”。在该计划下,公积金会员每月须把部分公积金存进保健储蓄账户。缴费比例因投保年龄不同而不同,年龄越大,相应缴费比例越高。公积金会员可以动用保健储蓄账户的存款,为本人或是任何一个直系亲属如配偶、子女、父母和祖父母支付在当地的医疗费用,主要支付公立医院和获准私人医院的住院费和某些门诊费。1992 年 7 月,公积金局还推出自雇人士保健储蓄计划,以保障自雇人士在急需时有能力支付其医疗费用。

“健保双全计划”

“保健储蓄计划”对发生一般医疗费用的居民来说已经能保障,但对因患重病和慢性病等花费多的国民来说,账户资金可能不够。为此从 1990 年 7 月开始,公积金局又实施了“健保双全计划”。这是一项大病医疗保险计划。它允许会员以公积金保健储蓄账户的存款投保确保会员有能力支付重病治疗和长期住院而保健储蓄不足的费用。自 1990 年开始,所有 75 岁以下的保健储蓄储户除非选择不参加这项医疗保险,否则都被自动纳入该保险计划内。

1994 年 7 月,公积金局又推出了“增值健保双全”计划。与“健保双全计划”相比,“增值健保双全计划”须缴付的保费稍高,相应的支付待遇也较高。

“保健基金计划”

尽管“保健储蓄计划”和“健保双全计划”覆盖了绝大多数新加坡人口,但仍有少部分贫困国民无力支付医疗费。为此,1991 年新加坡提出了由政府拨款建立专项基金的设想。1992 年 1 月,《医疗基金法案》获议会批准。1993 年 4 月,医疗保健基金正式设立,以援助在“保健储蓄计划”和“健保双全计划”外仍无法支付医药费用的贫病者。实际上是对他们实施医疗救济。

上述三重医疗保障安全网,确保了新加坡国民获得基本的医疗保障。

居者有其屋制度是新加坡维持中产阶级社会的核心

新加坡的以上措施,本质就是强制性的商业保险,但是其居者有其屋的政策,却完善不同,带有很强的社会福利性质。

新加坡是世界上少数几个,甚至是唯一

一个华人传统道理之上。它的住房政策,从一开始就是一个基本国策,是新加坡国家建设核心的核心。

新加坡是一个城市国家,国土面积狭小而人口密度很大。1959 年自治时面临着严重的“屋荒”,当时 200 万人口中有 40%的人居住在贫民窟和窝棚内,恶劣的住房条件导致公共卫生状况恶化和一系列社会问题,成为社会不稳定的重要因素。为解决居住及其引发的社会问题,1960 年新加坡政府宣布成立建屋发展局。1964 年又推出“居者有其屋”的政府组屋计划。

新加坡的一系列社会政策都是围绕组屋来进行的,比如它的社区服务、医疗、教育、种族和谐、社会和谐、家庭关系等,所有都跟组屋有关系。通过组屋政策,它还要落实一些传统价值观,比如照顾老人等。可以说,组屋是这一系列社会政策的平台。没有组屋这个平台,这些政策的执行会变得非常困难。也很显然,组屋是新加坡政府“亲民”政治的平台。

中国人原来说有产者有恒心,居无定所的人是没有恒心的。所以新加坡的国家建设主要是围绕组屋来进行,组屋是社会政策的核心。

那么新加坡公共住房的概念是从欧洲过来的。但是新加坡没有照抄,而是加以改善。比如在英国,它的公共住房政策,实际上是一种社会福利,是为了救济穷人的,是一种施舍。但是,大多都不成功,失败了。因为政府要救济穷人,所以这些屋里面要么是穷人住在一起,要么是少数种族的人住在一起。所以往往经常出现社会问题,后来就变成贫民窟了。

新加坡很好的一点是,把西方的公共住房政策拿过来后,对此进行改造。新加坡现在 85%的人都住在组屋里面,它不再是西方救济穷人的那个概念,而是一个基本国策。这是新加坡最大的创新,没有这个创新,新加坡的公共住房政策不会取得这样成功。

土地是国家财富之源,也是组屋建设的基础所在。1966 年,新加坡政府规定政府有权征用私人土地用于国家建设,可在任何地方征用土地建造公共组屋;政府有权调整被征用土地的价格。根据该项法令,新加坡政府协助建屋发展局以远低于市场的价格获得土地开发权。

在资金方面,新加坡政府以提供低息贷款的形式给予建屋支持,支付大笔财政预算以维持组屋顺畅运作。此外,为保障普通老百姓能够买得起组屋,其售价是由政府根据中低收入阶层的承受能力来确定,而不是靠成本来定价的,因此远远低于市场价格,并造成建屋发展局的收支亏损。这部分损失,政府核准后每年都从财政预算中给予补贴。据统计,从政府开始拨款计算,至今累积的政府补助金总额已达 159 亿新元。政府财政支撑是新加坡组屋政策得以顺利实施的重要保障。

政府采取了一系列措施严格限制炒卖组屋的行为。建屋发展局的政策定位是“以自住为主”,限制居民购买组屋的次数。规定新的组屋在购买五年之内不得转售,也不能用于商业性经营。如果确实需要在五年内出售,必须到政府机构登记,不得自行在市场上出售。一个家庭同时只能拥有一套组屋,如果要再购买新组屋,旧组屋必须退出来,以防投机多占,更不允许以投资为目的买房;等等。由于严格执行了上述一系列措施,新加坡政府有效地抑制了“炒房”行为,确保了组屋建设健康、有序地进行。

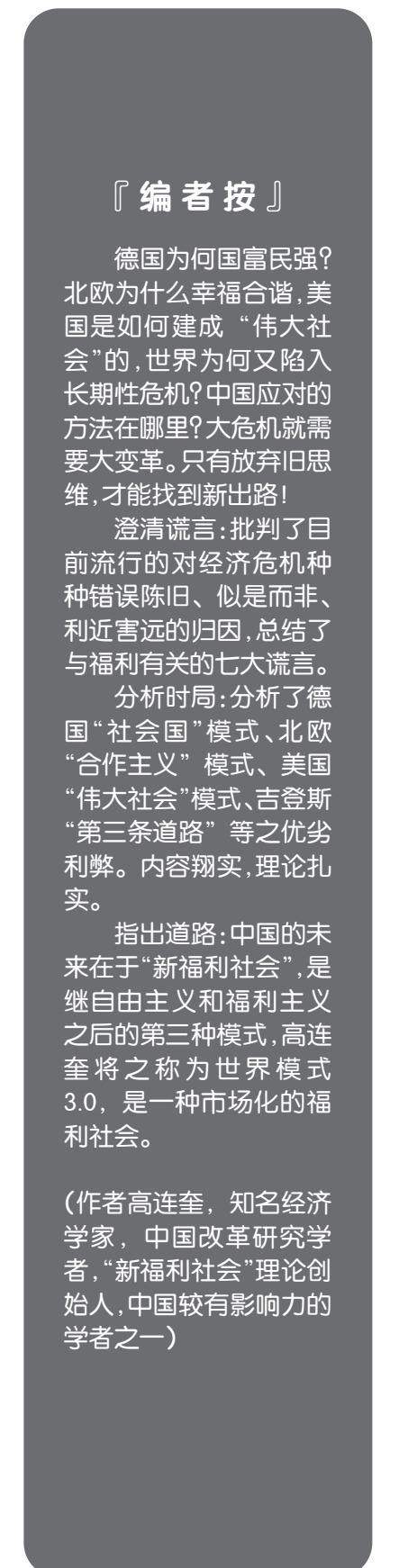
在 1968 年,政府允许居民利用他们的公积金存款购买组屋,也就是居民首付 20%的购房款,就可以轻轻松松地拿到一套属于自己的住房。剩下的 80%也不会增加居民的日常开支压力,而是由公积金偿付。这一政策使购屋居民数量大为增加。

不是政府的钱就可以赖着不还,政府给出贷款后,会从贷款者的公积金中分年予以扣还。而公积金是居民和雇主必须依法按月缴纳的,是一项绝对固定的收入。对房屋发展机构的补助,也有严密的制度安排,以确保财尽其用。因此,没有通常商业银行住房贷款中大量存在的呆死账,较好地保证了政府住房贷款的良好循环。这是新加坡可以连续近四十多年向居民提供政府贷款的一个重原因。如果没有这一措施,新加坡政府即使是再有钱,也是无法承受住房贷款亏空之重的。

至于这 90%的贷款,贫困家庭也不必太过担心,由政府在他们的公积金中慢慢扣除,而不会影响日常开销。这个制度保证了弱势群体基本住房。

或许正是这一点,是新加坡政府自成立以来就大受普通市民欢迎的原因之一。由此我们明白了一个道理,一个政府如果能保障弱势群体的利益,这个政府将是不可战胜的。

新加坡其实也是一个贫富差距非常大的社会,但是新加坡的中产阶级社会认同比较强,笔者认为新加坡最大的优势就是建立了非常完善的社会保障制度,比如“老有所养”、“病有所医”、“学有所教”、“家庭保障”,当然这里面最重要的还是“居者有其屋”制度,因为在居民支出中,住房支出是最大的一笔支



『编者按』

德国为何国富民强? 北欧为什么幸福和谐,美国是如何建成“伟大社会”的,世界为何又陷入长期性危机? 中国应对的方法在哪里? 大危机就需要大变革。只有放弃旧思维,才能找到新出路!

澄清谎言:批判了目前流行的对经济危机种种错误陈旧、似是而非、利近害远的归因,总结了与福利有关的七大谎言。

分析时局:分析了德国“社会国”模式、北欧“合作主义”模式、美国“伟大社会”模式、吉登斯“第三条道路”等之优劣利弊。内容翔实,理论扎实。

指出道路:中国的未来在于“新福利社会”,是继自由主义和福利主义之后的第三种模式,高连奎将之称为世界模式 3.0,是一种市场化的福利社会。

(作者高连奎,知名经济学家, 中国改革研究学者,“新福利社会”理论创始人,中国较有影响力的学者之一)



出,而只要解决好了住房问题,民生问题也就解决了一大半,新加坡模式最大的特点就是解决了“居者有其屋”的问题,新加坡也因此成为了东亚乃至世界范围内中产阶级社会成功运行的典范

在目前经济成功的国家和地区中,新加坡其实是贫富差距比较大的。但另一个显著的事实是,由于政府公共事业开支及房屋政策的合理公正,贫富差距并没有在新加坡造成明显的社会矛盾。这和新加坡的立国原则以及人民行动党政府的执政理念以及文化传统是分不开的。

第三章

中国的问题出在哪里:是藏富于民还是藏富于精英?

在介绍了世界上现有的发展模式之后,我们将目光回转向中国。

要了解中国模式,我们要分清舆论和民意,政府和民众都生活在舆论之中,不能不受舆论影响,但舆论又不同于民意,民意是持久的,是不怎么变动的,而舆论则是善变的,今天和明天都不一样,舆论主要通过媒体来表现,而媒体舆论又来自于学术界,媒体和学术界的关系又是非常微妙的。

中国有所谓主流学术界的说法,其实所谓主流并不是人数最多的,更不是代表大多数人的,而是迎合了媒体的,被媒体选择了的,并进而成为了舆论的那部分,这些人也许虽少,但是由于媒体的存在,他们的影响却超大,甚至覆盖了大部分舆论,媒体一炒作,渐渐都成了主流。主流就是这样形成的,归根到

底不是民意的主流,而是舆论的主流。

中国就一直发生着这样舆论和民意的背离,在中国舆论界,特别是学术界,一直是一种思想具有主流,那就是哈耶克主义。当前中国这种低福利的发展模式,其实是被哈耶克主义所误导的,中国的主流经济学家都是清一色的哈耶克主义者。哈耶克主义是典型的“资本原教旨主义”。

中国现在是“富国”吗?

世界经验表明,“国富”才能民富,因为国家是公共产品的提供者,国家越富,可以提供的公共产品就越多,民众也就越幸福,因为世界早已不是自给自足的小农经济时代了。

有人强调现在的中国是“国富民穷”,有人说中国现在“贫富分化”,那么当代的中国是两种现象并存,还是一种现象居主导? 这个必须说清楚,因为问题的性质分不清楚,解决问题就无从谈起。笔者的观点是中国并不存在“国富民穷”,而只存在“贫富分化”一种现象。“国富民穷”的说法站不住脚。

“国富民穷”,“民穷”的确不假,但“国富”的说法却值得商榷,甚至是完全错误的,对于中国“国富”最常用的两个说法是,中国外汇储备过多,和中国财政收入占 GDP 的比重过高,其实这两个说法也完全站不住脚,中国虽然有着巨额外汇储备,但外汇储备与国家收入是两码事。而保管外汇储备的中央银行充当的只是“当铺保管员”的角色,而我国的财政收入也不高,而且经常是赤字财政,另外还有大量的国债,“国富”的观点站不住脚。

央行就相当于“典当行”

我们国家的外汇储备主要由两个来源,一个是外商投资,由于外币在中国不流通,外资进入中国时,先将外币换成人民币才能使用。而外商撤资时再到央行将人民币换回外币,央行暂时替外国投资者保存外币。外汇的另一个重要来源是贸易盈余,即中国商人赚外国人的钱,这钱也要到央行换成人民币,这样央行也替本国企业保存外币,央行其实就是“典当行”,不过他们从事的不是普通的物品典当生意,而是专门“典当货币”,也就是顾客到央行将自己的外币典当成人民币,央行里的货币没有属于自己的,也不属于国家,而是属于客户。

央行这个“典当行”做的是“赔本买卖”外商将自己本国的货币“典当”成人民币后,利用人民币进行工商业投资,由于我国长期以来对外商投资给予各种优惠政策,外商企业在中国赚的盆满钵满。比如他们刚刚进入中国时只有一千万元人民币的话,那么经过多年的经营,他们或许已经拥有了 3 千万或者 5 千万,甚至更多的财富。这时如果外资要从中国撤资,他们就将人民币换成外币,那么央行除了要付给外资企业刚进入中国时典当的外汇外,还要搭上很多外汇。因此央行针对外国投资者这个“典当生意”肯定是大亏的,即使现在央行也利用外汇买点美国国债,赚些利息,但这与外商在中国赚的钱比起来简直差的太多了。另外我们的人民币处于不断升值的状态,即使外商将钱带到中国后不进行任何投资,只靠人民币升值,他们也可以大赚一笔,这也是海外热钱进入中国投机的原因,也是中国外汇储备大增的原因。虽然央行做的是赔本买卖,但央行归国家所有,他要考虑的是全社会的整体效益而不能只考虑自己的利益,毕竟适度引入外资从某种程度上,对国家还是有好处的,因此这个“赔本买卖”还必须做下去。

外汇与财政收入是两码事

典当行老板可以将顾客的汽车开出去跑几圈,但不能说这个汽车就属于典当行老板,仓管员也可以临时使用仓库里的东西,但拿到家里去不行。我们的央行也是一样,我国现在确实有很大的外汇储备,但是我们不能将他当财政收入使用,而只能买一些容易变现的资产,而且也只能拿出很小一部分进行投资。因为央行必须保证外商投资者和本国的外贸企业随时可以进行“典当”,也就是央行只拥有外汇短期支配权,不拥有最终支配权。

根据中国的外汇储备总量说中国多么富裕,就像对一个“典当行老板”和一个“仓库管理员”说你多么富一样的无知和可笑。

中国政府财政也并不富裕

首先,我国的财政收入占 GDP 的比重在世界上是非常低的,我国财政收入占 GDP 的比重约为 30%,而世界平均水平为 40%,很多发达国家的财政收入占 GDP 的比重都超过 50%,而高福利的北欧国家比例更高。即使是发展中国家,这一比例的平均水平也高达 35%。

在这里我们要特别的说美国,因为中国人最喜欢跟美国人进行比较,美国二十世纪六十年代以来,美国联邦税收在国内生产总值中所占比率平均为 18.2%,这是中国人引用最频繁的数据,但是我们要看清楚,这仅仅是美国的联邦税收,美国与中国不同,中国是中央强势,地方弱势,因为中央税收多,地方税收少,而美国截然相反,美国是联邦弱势,地

方强势,因此美国的地方税收要高于联邦税收,两者相加,美国的综合税收是在 30%以上的。如果美国较高税收比例作为保障,美国也不可能全世界到处驻军,也不可能维持国内民众的福利与补贴,尽管美国的各种社会保障比欧洲要差很多。

另外很多人喜欢拿中国的税收和美国的税收比,其实这也是不对的,我们看一个政府,不仅要看税收,还要看政府支出,如果一个政府支出很大,税收很低,那就会产生赤字,而这些赤字早晚要用税收来补上,那些宣传美国税收很低的人,其实从不说美国的财政支出,美国的税收目前确实不高,但美国的财政支出却不低,美国 2011 年的财政赤字为 GDP 的 9%,2012 年为 GDP 的 7%,这些都要靠税收偿还,只有将这些都考虑进去,才能知道美国的真实税负水平。现在的美国财政赤字已经堆积如山,仅还利息就是非常大的一笔资金。

因此如果从财政收入占 GDP 的比例判断,“国富”的结论显然不能成立。

中国是负债的“穷政府”

其实我国的各级政府财政收入也比较小,由于我国处于高速发展阶段,需要大量的建设资金,我国现在的国债水平已经占到了 GDP 的 40%左右,而且地方政府债务水平也比较高,特别是地方政府的城投公司在这两年的基建大潮中都欠有大量的债务,这些都需要政府用财政收入进行偿还,因此政府的财政收入远远谈不上宽裕,更不用说富裕,中国政府其实也是个负债政府,当然在世界主要大国中,中国政府的负债是比較低的。

另外现代社会和古代社会不同,在古代低税收是良政,在现代则不然,这是因为在古代是自己自足的社会,公共产品很少,税收大多是供养官僚,而现代社会税收大部分都是用来提供公共产品,因此这是极大的区别,税收越低,政府提供的公共物品就越少,民众的生活是离不开公共物品的,比如基础设施就是最典型的公共物品。

国富,民也富是我们的美好愿望,近几年我国外汇储备大增,财政收入占 GDP 比重比以前也有所上升,再加上各种民生难题层出不穷,民众生活艰难,一些人利用民众对外汇储备概念的模糊和对政府收支情况的不了解,趁机炒作“国富民穷”,但这种炒作其实就是欺骗,一旦将问题说清楚,这种欺骗就不可能再持续下去。

时寒冰主张“利益分析法”,其实只要用此法进行一下分析,就知道炒作“国富民穷”背后的受益者是谁,当前中国政府正在建设保障型社会,建设保障型社会就需要征税,而征税最大的受损者就是先富群体,而他们炒作“国富民穷”其实就是为中国向先富群体征税设置理论障碍。

其实当面临困难时,最主流的民意就是“散伙”或“各顾各”,但这都没有好结果越是困难越应该团结和互助。哈佛大学本杰明·弗里德曼在其代表作《经济增长的道德意义》曾经描述过一种情形,那就是经济越好时,人们表现的越有爱心,而经济越困难时,人们表现的越自私自利,但这并非真正的民意,有时候只是民众的气话,或是牢骚,这也就是越是经济不好时,越容易出现反福利声音的原因所在。而此时团结起来,共度难关才是正道,落实到具体政策上,那就是改善收入分配,重启经济增长,只要有政治家敢于这样做,民众就一定拥护他,这才是真正的民意。而当前的中国其实也处于本杰明·弗里德曼所描述的“经济困难时的自私”状态,但这并非真正的民意,而只是表象,其实中国的政治家们如果真正认识到了这一点,那就就知道该怎么做了。

中国是“藏富于民”还是“藏富于精英”?

“藏富于民”背后的真问题是,谁才代表“民”,也就是财富要藏给谁? 如果将财富集中到精英手中,那不是真正意义上的藏富于民。

主要藏富于民的人,大多不主张福利社会,因此他们所谓的藏富于民根本就不是藏富于中低收入者,而是将中国的公共财产分给富人,现在提倡居民的财产性收入,但是比财产性收入更重要的是福利性收入,财产性收入并不能缩小贫富差距,反而会增加贫富差距,只有提高居民的福利性收入,才能缩小贫富差距。提高财产性收入与中下等收入者几乎没有什么关系。

近年来“藏富于民”的呼声越来越高,笔者对此深感忧虑,因为笔者不反对真正的“藏富于民”,而是反对打着“藏富于民”的幌子,行“藏富于精英”之实,因为这样只能让贫富分化更加的严重,中国自改革开放以来一直是朝着“藏富于精英”的方向发展,这也是中国贫富分化的主要根源,而中国那些宣扬“藏富于民”的学者无一不是清一色的精英主义学者。痛恨政府的人并一定为公众说话,这些学者所谓的“藏富于民”在笔者看来,更多的是出于对“大政府”的恨,而不是出于对民众的爱。

(待续)