



淺談新加坡運用中央公積金制度推動居者有其屋之經驗

新加坡地小人稠，隨著人口不斷增加，逐漸面臨住宅短缺現象，為增進人民對星國之歸屬感及提高居住環境品質，自 1964 年起務實推動「居者有其屋計畫」，以解決居住問題。上開計畫得以落實且對該國財政無造成沉重負擔，關鍵即在於結合中央公積金制度。

邱幼惠（行政院主計總處基金預算處科長）

壹、前言

2015 年是新加坡建國 50 週年，在短短半世紀內，該國突破幅員狹小及資源匱乏限制，從一個南洋小漁港蛻變為在 2015 年世界經濟論壇全球競爭力名列第二，亞太第一的國家；2014 年人均國民生產總值已超過 5 萬 5 千美元；該國透過強制民衆儲蓄之中央公積金制度，為其提供源源不斷之國家建設等資金，此外，並務

實推動「居者有其屋」住宅政策，房屋擁有率全世界最高，造就政府與民衆間資金之良性循環，此強化民衆自我負責精神之社會安全制度，也讓新加坡成為全球最先進國家之一。104 年 11 月間筆者奉派參加行政院人事行政總處舉辦之「104 年組團出國專題研究住宅政策規劃與推動班」，在新加坡 4 天國外研習課程，藉由與產官學界之互動、交流及學習過程，瞭解新加坡運用中央公積金制度推

動居者有其屋等住宅政策經驗，爰撰寫本文，分享學習成果。

貳、中央公積金制度概況

新加坡強調以務實態度發展經濟為國家主要發展目標，國家整體政策皆以配合經濟政策為主，在社會安全制度上，採行人民自我負責之中央公積金制度，與英國等西方社會福利國家制度截然不同，政府之角色僅在於協助規劃與管理，

強調自給自足，爰透過強制人民儲蓄集中管理來滿足社會福利需求及公共建設財源，降低政府財政負擔，在其追求經濟快速發展之過程中，此制度發揮關鍵影響。

一、設立專責機關

2015 年是新加坡中央公積金制度 60 週年。英國殖民政府為因應當時民衆退休需求及減少財政負擔，在 1955 年依「中央公積金法」成立中央公積金局，為隸屬人力部之法定機構，負責提繳、管理及發放公積金等業務。為董事會領導下之總經理負責制，採企業化經營管理，財務依法獨立運作自負盈虧，預算直接上報總統核准。

二、制度目的

新加坡實施中央公積金制度最初目的，係強制所有新加坡公民及永久居民為未來退休經濟保障預作準備，自行籌措足夠資金，而非在退休後增加政府額外負擔，經過多年演變

後，已發展為兼具醫療、購屋、教育及投資等綜合性社會安全制度，此種強調以「自我累積，自我保障」方式所建構之社會安全制度，在世界各國紛紛出現財政危機之際，成為舉世關注與研究之焦點。

三、帳戶管理

(一) 個人累積式帳戶

公積金主要財源由受雇者及其雇主雙方每月按年齡及工資之規定比例繳交，存入累積式之個人帳戶，而非依賴政府提撥。公積金帳戶係以個人名義分別開立普通帳戶、特別帳戶，及保健儲蓄帳戶等 3 個基金帳戶，另外年滿 55 歲時，會再成立一個退休帳戶。截至 2015 年 9 月，已有 365 萬會員參加，存款餘額計新加坡幣（以下同）2,939 億元（折合新臺幣約 6.8 兆元），其中普通帳戶 1,094 億元、特別帳戶 734 億元、保健儲蓄帳戶 755 億元、退休帳戶 356 億元，各

帳戶支用範圍包括：

1. 普通帳戶：可用於購屋、保險、投資及教育相關費用。
2. 特別帳戶：可用於投資未來退休相關之金融商品。
3. 保健儲蓄帳戶：可用於支付醫療費用及核准之醫療保險。
4. 退休帳戶：年滿 55 歲時，將普通帳戶及特別帳戶依政府公告之最低存款金額，移轉於該帳戶，超過最低存款金額部分可先領取，其餘留待退休生活之用。

(二) 公積金提繳率

中央公積金局根據經濟景氣程度、居民消費需求、消費價格指數、及企業勞動力成本等因素決定提繳率，並依會員年齡、服務年資訂定不同之提繳率。目前 50 歲以下之會員提繳率為 37%（雇主 17%、受雇者 20%），並依據年齡高低按不同比例撥入三個帳戶，

論述 » 預算 · 決算



例如 35 歲以下會員，提繳率 23%撥入普通帳戶、6%撥入特別帳戶、8%撥入保健儲蓄帳戶；超過 50 歲之會員提繳率低於 37%，且隨年齡增加遞減。當經濟景氣佳時，政府曾調高提繳率並允許帳戶存款運用於購屋上；在不景氣時，亦曾調降提繳率，降低企業負擔成本及民衆負擔能力。

(三) 資金管理

中央公積金局會支付會員利息，普通帳戶利息依據當地主要銀行 3 個月平均存款利率決定（目前為 0.21%），每季調整一次，但不得低於最低保證收益率 2.5%；至特別帳戶及保健儲蓄帳戶，係參照 10 年期公債殖利率加 1%決定（目前為 3.39%），但不得低於法定最低保證收益率 4%。另政府為鼓勵人民多儲蓄，首 6 萬元（普通帳戶 2 萬元、特別及保健儲蓄帳戶 4 萬元）之存款，享有額外 1%之利息。

為確保公積金制度運

作正常及會員儲備金保值增值，中央公積金局除留足備供會員提款之公積金外，其餘資金運用於購買政府債券等，金融管理局再將發行政府債券所獲資金，委託新加坡政府投資公司管理運用，新加坡政府因此快速累積鉅額之中長期資金。新加坡政府再妥適配置上開資金投入推動「居者有其屋」等國家重要公共建設，形成在追求經濟發展同時也減輕政府財政負擔之良性循環。

參、推動居者有其屋之作法

新加坡為解決嚴重住宅短缺與舊城區貧民窟所可能引發之社會與政治問題，將解決住房問題作為其推動經濟發展之重要因素；新加坡住房供給採公共組屋（由建屋發展局在國有土地上興建房屋供新加坡居民居住使用）為主，私人住宅為輔之作法，在 1960 年成立建屋發展局，首要任務為興建大

量廉價組屋，滿足居住需求。發展初期，公共組屋多屬租賃組屋，為加強人民對國家之歸屬感，1964 年推出「居者有其屋計畫」，因執行成效不理想，1968 年又推出「公共組屋計畫」，允許公積金會員可使用公積金普通帳戶儲蓄支付購買公共組屋之頭期款、相關費用（如稅費、印花費、法律費等），並且以每月公積金儲蓄來支付後續房貸，有效解決低收入者購屋資金不足的問題，促使購屋申請人數快速成長。1981 年又推出「住宅房地產計畫」，允許動用公積金儲蓄購買私人住宅。

公共組屋訂價係以國民可負擔為原則，而非按成本計價，整體而言，其往往低於成本及市場價格，並搭配提供優惠貸款及其他補貼等措施，另為確保公共組屋市場之公平，避免淪為投機炒作商品，新加坡將公共組屋定位為以自住為主，對組屋之買賣及轉租等訂有嚴格限制。透過上開計畫之推動，

目前新加坡已建造超過 100 萬戶之公共組屋，8 成以上人口居住於此，其中 9 成擁有 99 年住房使用權，成為處理住宅問題最有效國家之一，分析其關鍵成功因素如下：

一、政府嚴格控制土地資源，保障組屋土地之取得

星國以國家發展至上為原則，於 1966 年訂定「土地徵用法令」，規範政府可強制徵收人民私有土地用於國家建設等公共目的，並調整被徵用土地之價格，故可以遠低於市場行情價格取得開發土地，保障興建大規模組屋所需之土地資源。其國有土地占國土總面積比例目前約為 85%，由政府部門（土地局）及法定機構（建屋發展局、港灣局、民航局等）掌管使用，國有土地面積比例已較 1965 年建國時之 45%，大幅增加 40 個百分點。且公共組屋之買賣，僅限地上物之使用權，土地所有權仍為政府所



●新加坡大巴窰原址重建後之組屋（照片來源：作者提供）

有，大大降低政府取得興建組屋所需之土地成本。

二、專責法定機構負責執行政府公共住屋政策

建屋發展局隸屬國家發展部之法定機構，是新加坡唯一之公共住屋機構，肩負著公共組屋之發展規劃、開發興建、銷售與出租等多重任務。該局視新加坡居民人口成長狀況及房屋供需情形等因素，決定公共組屋興建數量、地點、房型、配售政策等，以滿足不同家庭需求。另值得一提的是，星國

為期多元移民利益衡平，建屋發展局自 1989 年起透過種族比例來分配公共組屋，保持社區內及每棟組屋內之不同種族家庭比例之平衡，促進種族融合之方式之一。

三、有效運用中央公積金制度及搭配提供優惠貸款、購屋津貼，提高民衆購屋意願

為確保有限資源分配給需要的人，購買公共組屋之政策架構，以家庭為中心，申請者必須由核心家庭（至少 2 人，

論述 》 預算 · 決算



其中 1 人必須是新加坡公民) 組成，政府為協助家庭購屋，除允許使用公積金帳戶繳付頭期款及相關費用外，針對家庭月收入總額未達 1 萬 2 千元首次購屋者，可向建屋發展局申請額外購屋津貼及特別購屋津貼各有 5 千至 4 萬元，且享有優惠利率購屋貸款，貸款利率依公積金普通帳戶保證收益利率加 0.1 個百分點計算（目前為 2.6%），償還期間可達 25 年之久。組屋出賣後，為使公共組屋保值及提升居住品質，政府通過一系列翻新及重建計畫，提供定期維修、綠化美化、翻新及重建等各項津貼，改善居住條件及環境，讓整個城市煥然一新。

四、嚴格限制炒房，確保公共組屋政策落實

新加坡公共組屋政策定位以自住為主，限制居民購買組屋次數，對於組屋之買賣及轉租訂有嚴格限制，例如規定新組屋在購買 5 年內不得轉售或

用於商業經營、一個家庭僅能有一間組屋、倘運用公積金帳戶購屋，5 年後轉售，出售所得款項需先回填公積金帳戶，使該帳戶金額不致下降，避免賣房套取公積金現金。

五、政府財政大力支持

新加坡公共組屋之售價，係依據居民可負擔得起之購買能力與組屋區位等條件決定，非成本收回為考量，組屋低廉售價與其成本之間存在差額，造成建屋發展局年度收支產生赤字，政府則編列經費挹注，以 2014 年為例，新加坡政府給予建屋發展局之津貼約 21 億餘元，該局自成立到 2015 年 3 月止，政府給予之津貼累計超過 266 億元，可見政府財政上之大力支持，讓公共組屋政策得以賡續落實。

肆、結語

新加坡住房政策之所以成功，關鍵因素在於政府透過立法完備其住宅法律體系，並

透過中央公積金局及建屋發展局兩專責法定機構，對於公共組屋量之供給、質之提升，以及興建管理組屋所需財源等提供完善機制，務實提高人民購屋能力及對國家之歸屬感，並與時俱進檢討提出各項翻新計畫，不斷更新及注入新活力，確保組屋保值，同時藉由住房政策強調社會和諧與家庭價值觀，促使整體政治、經濟及社會更趨穩定與融合。

參考文獻

1. 匡導球（2015），赤道之虎新加坡：從南洋碼頭到十強之國的進行式。
2. 鄧永恆、程天富、余子良，新加坡公共住房發展演變：一個居者有其屋的成功典範，新加坡國立大學房地產研究院。
3. 中華民國內政部營建署全球資訊網專題報導（2013），新加坡「住者有其屋」計畫與我國住宅政策之比較。
4. 新加坡中央公積金局網站 <https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes>。
5. 新加坡建屋發展局網站 <http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/homepage>。❖