中央公積金

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

源於殖民地時期關於養老保障的辯論

中央公積金（CPF）源於1950年代初的一場辯論，議題是如何為工人的晚年提供保障。1951年5月22日，進步黨的陳才清（Tan Chye Cheng）在立法局提出一項法案，為全體僱員設立強制性的中央公積金：月薪至少100元的工人及其僱主，各按薪金的5%供款。總督於同月召集的退休福利委員會（Retirement Benefits Commission）在1952年2月的報告中建議設立退休金計劃。1952年6月17日，立法局否決了退休金方案，轉而支持公積金。經修訂的法案於1953年11月24日通過。兩份資料所載的日期都在1953年底，但並不一致，原因可能是一份記錄表決，另一份記錄條例的完成。[1]

在退休金與公積金之間作出選擇，其實是在兩種理念之間作出選擇。退休金承諾一筆確定的收入，並把風險分攤到不同世代。公積金則把每名會員的供款記入個人戶口，工人最終所得取決於為他儲存了多少。曾主持殖民地最低生活水平委員會的Sydney Caine在1957年形容這個計劃“in essence one of compulsory saving, not of social insurance”。2025年出版的公積金史指出，退休金計劃在數年內便會惠及工人，而公積金預計要到十五至二十年後，才能為退休提供足夠的款項。[2]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

開局並不順利。公積金原定於1955年5月1日開始運作，但在此日期前三天，勞工及福利部長林有福（Lim Yew Hock）宣佈押後。議員批評供款對工資僅夠應付基本需要的工人構成負擔。1955年6月29日通過的修訂法案豁免月入不足200元的工人本身的供款，但其僱主仍須繼續供款。公積金於1955年7月1日開始運作。到1955年9月，中央公積金局已收到逾150萬元供款，登記的僱員有160,000名，僱主有12,900名。[3]

由退休儲蓄到置業及醫療

人民行動黨政府接手公積金後，對其作出了徹底改造。決定性的一步出現於1968年9月：公共住屋計劃容許會員動用儲蓄，向建屋發展局購買組屋。[4]住屋把一個抽象的退休戶口變成看得見的資產。工人的供款如今用來支付住所的分期款項，令這個計劃獲得了1950年代所欠缺的民心，並把家庭儲蓄與第C部分第III章所述的全國置業計劃連繫起來。

其後，這個計劃發展成一個制度，涵蓋其他福利國家透過稅收及社會保險來滿足的大部分需要。私人住宅物業於1981年納入。用於住院開支的保健儲蓄戶口（Medisave）於1984年推出，退休用的最低存款計劃於1987年推出，而容許會員把部分結餘投資於核准產品的公積金投資計劃則於1986年推出。最低存款額於1987年為30,000新加坡元，到2013年為148,000新元。全國年金計劃公積金終身入息計劃（CPF LIFE）於2009年推出。自2025年1月1日起，頂額退休存款（即會員可為退休支付預留的最高款額）為基本退休存款的四倍，當年為426,000新元。[5]

李光耀（Lee Kuan Yew）後來解釋了他的政府為何寧取公積金而不採用歐洲式的福利國家。他在回憶錄中寫道："we decided to avoid this debilitating system"。他的結論是："The CPF has made for a different society."[6]這番話既關乎經濟，也同樣關乎政治。個人戶口制度令每個家庭為自己的保障負責，同時亦為國家提供一股龐大而可預期的國內儲蓄。

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

作為經濟政策工具的供款率

供款率一直是新加坡最有力的經濟政策槓桿之一。1955年至1967年，僱主及僱員各按工資的5%供款。合計供款率於1968年升至13%，1974年升至30%，1981年升至42.5%，並於1984年及1985年達到50%的高峰，當時僱主及僱員各供款25%。[7]如此規模的儲蓄為住屋提供資金，也為政府債務提供了一個穩定的國內市場。在經濟高速增長之際，它亦抑制了消費。

同一工具亦用於在經濟衰退時削減成本。1985年經濟衰退後，僱主供款率於1986年由25%減至10%，總供款率由50%降至35%。[8]在第D部分第III章探討的亞洲金融危機期間，僱主供款率於1999年再度減至10%，總供款率降至30%。這項削減在不減少實得工資的情況下降低了勞動成本，成為一種在恢復增長後可以逆轉的危機管理模式。

其後，供款率分階段回升。55歲及以下工人的總供款率現為37%，其中僱主供款17%，僱員供款20%。須供款的普通工資每月上限於2026年1月1日提高至8,000新元。[9]年長工人的供款率較低，正逐步調高，使這個計劃配合更長的工作年期。

新加坡政府特別證券

公積金儲蓄的投資方式，是公積金與國家儲備關係的核心。中央公積金局把會員結餘投資於新加坡政府特別證券（SSGS），這些證券由政府專為此目的發行並提供擔保。它們不作買賣。這些證券向中央公積金局支付其記入會員戶口的利息，因此無論金融市場如何變化，會員都能獲得公佈的利率。[10]

會員的普通戶口每年利率至少為2.5%，特別戶口、保健儲蓄戶口及退休戶口至少為4%。首部分結餘每年可獲最多2個百分點的額外利息，令55歲以下會員的最高利率達5%，55歲及以上會員達6%。投資風險因此由政府承擔。這些證券的收益與其他政府資金匯集，由新加坡政府投資公司（GIC）以綜合方式管理。換言之，公積金儲蓄的回報與國家儲備的回報，只在國家資產負債表的層面上相互關聯。[11]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

這個安排受到兩方面的批評。有人認為，會員應分享GIC從匯集資產中取得的較高長期回報。另一些人則指出，保證的最低利率長期高於安全資產的市場收益率，而且保證本身亦有價值。政府的立場是：對於強制性退休儲蓄而言，無風險回報才是合適的產品，至於剩餘回報則歸入國家儲備，並透過財政預算惠及全民。

公積金在今日金融體系中的角色

2026年6月，公積金有430萬名會員，結餘達6,890億新元。2026年第二季，公積金收到供款144億新元，會員為置業提取19億新元，為醫療提取14億新元。2025年記入的利息達236億新元。一代人之間的增長十分驚人。1990年，公積金結餘總額為410億新元，而當年本地生產總值為710億新元。到2015年，結餘已達3,000億新元，而本地生產總值為4,020億新元。[12]

對金融中心而言，公積金在三方面舉足輕重。它吸納了大部分家庭儲蓄，這些儲蓄在其他國家會流入銀行存款、互惠基金及人壽保險。它把部分儲蓄導向公共住屋及醫療，從而減少對私人退休產品的需求。透過公積金投資計劃，它亦讓會員有限度地投資於單位信託、保險產品及股票，使這個計劃成為零售基金業部分領域的把關者。只有普通戶口中超過20,000新元及特別戶口中超過40,000新元的結餘，才可以這種方式投資。2026年6月，會員透過該計劃投資的金額為215億新元。[13]

註釋

1. Lim Tin Seng, “How the CPF Scheme Came to Be”, *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年1月至3月：陳才清於1951年5月22日提出法案，“to establish a compulsory central provident fund for all employees”；供款為薪金的5%，僱主作等額供款，利息3%；退休福利委員會於1951年5月19日召集，1952年2月的報告建議設立退休金計劃。Lim Tin Seng, “How the CPF Scheme Came to Be”, *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年：1952年6月17日否決退休金方案；經修訂的公積金法案於1953年11月24日通過。中央公

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

積金局的週年紀念史以1953年12月11日為公積金條例通過的日期：Central Provident Fund Board, *Save & Sound: 70 Years of CPF*，第1章"Beating the Odds"，第37頁。 ↩

2. Lim Tin Seng, "How the CPF Scheme Came to Be", *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年，引述Sydney Caine, *Report of the Committee on Minimum Standards of Livelihood*，1957年，第43頁。Central Provident Fund Board, *Save & Sound: 70 Years of CPF*，第1章"Beating the Odds"，第37頁：公積金計劃"was estimated to provide adequate amounts for retirement until 15 to 20 years later"。 ↩

3. Central Provident Fund Board, *Save & Sound: 70 Years of CPF*，第1章，第35頁："Three days before the CPF Board was due to open, then-Minister for Labour and Welfare Mr Lim Yew Hock announced its postponement"；工人"could not afford to contribute 5 per cent of their monthly salary"。Lim Tin Seng, "How the CPF Scheme Came to Be", *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年：1955年6月29日的修訂法案；公積金於1955年7月1日生效。Central Provident Fund Board, *Save & Sound: 70 Years of CPF*，第1章，第37頁："By September 1955, two months after its July launch, the CPF Board had received over $1.5 million in contributions, with 160,000 employees and 12,900 employers registered." ↩

4. Benedict S. K. Koh, "Singapore's Social Security Savings System"，簡報，Singapore Management University，2014年3月，第9張投影片（公積金計劃及推出年份）：公共住屋計劃1968年，住宅物業計劃1981年，保健儲蓄戶口1984年，最低存款計劃1987年，公積金投資計劃1986年，公積金終身入息年金2009年。Lim Tin Seng, "How the CPF Scheme Came to Be", *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年：公共住屋計劃於1968年9月推出。 ↩

5. Benedict S. K. Koh, "Singapore's Social Security Savings System"，SMU，2014年3月，第9張投影片。Benedict S. K. Koh, "Singapore's Social Security Savings System"，SMU，2014年3月，第21張投影片：最低存款額"Increased from S$30,000 in 1987 to S$148,000 in 2013"。Lim Tin Seng,

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

"How the CPF Scheme Came to Be", *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年：公積金終身入息計劃於2009年推出；自2025年1月1日起，頂額退休存款提高至基本退休存款的四倍，即426,000新元，此前為308,700新元。 ↩

6. Lim Tin Seng, "How the CPF Scheme Came to Be", *BiblioAsia*，第20卷第4期，2025年，引述Lee Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story 1965–2000*，2015年版，第126頁（"we decided to avoid this debilitating system"）及第127頁（"The CPF has made for a different society"）。初版於2000年由新加坡Times Editions出版，頁碼不同。 ↩

7. Benedict S. K. Koh, "Singapore's Social Security Savings System"，SMU，2014年3月，1955年至2000年供款率表（僱主／僱員／合計）：1955–1967年 5/5/10；1968年 6.5/6.5/13；1974年 15/15/30；1981年 20.5/22/42.5；1984及1985年 25/25/50；1986年 10/25/35；1999年 10/20/30。 ↩

8. Benedict S. K. Koh, "Singapore's Social Security Savings System"，SMU，2014年3月，供款率表：1986年僱主供款率10%，合計35%；1999年僱主供款率10%，合計30%。 ↩

9. Wikipedia, "Central Provident Fund"（2026年11月瀏覽）：55歲及以下會員的供款率為37%（僱主17%，僱員20%）；自2026年1月1日起，普通工資上限為8,000元。 ↩

10. Central Provident Fund Board, "What are CPF monies invested in?", *CPF Clarifies*（cpf.gov.sg，2026年11月瀏覽）：公積金儲蓄投資於由政府發行及擔保的SSGS；SSGS的回報與公積金利率相符；把公積金利息與GIC回報掛鈎"would subject CPF members to investment market risks"。 ↩

11. Central Provident Fund Board, "What are CPF monies invested in?"（cpf.gov.sg，2026年11月瀏覽）：最低利率為2.5%（普通戶口）及4%（特別戶口／保健儲蓄戶口／退休戶口）；額外利息最多2%；55歲及以上會員最高6%，55歲以下會員最高5%。GIC, "FAQs"（gic.com.sg，2026年11月瀏覽）：公積金款項並非直接轉交GIC，但SSGS的收益是GIC所管理資金的來源之一。Central Provident Fund Board, "What are

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

CPF monies invested in?”：SSGS的收益與其他政府資金匯集，由GIC以綜合方式管理。 ↩

12. Central Provident Fund Board, “CPF statistics”（cpf.gov.sg，2026年11月瀏覽）：截至2026年6月有430萬名會員，結餘6,890億元；2026年4月至6月供款144億元，置業提款19億元，醫療提款14億元；2025年1月至12月記入利息236億元。Government of Singapore, *White Paper on the Review of Specific Aspects of the Elected Presidency*，2016年，第8頁，表：本地生產總值710億元（1990年）及4,020億元（2015年）；公積金結餘410億元及3,000億元；官方外匯儲備480億元及3,510億元；淡馬錫投資組合淨值90億元及2,660億元。 ↩

13. Wikipedia, “Central Provident Fund”（2026年11月瀏覽）：自2010年7月1日起，只有普通戶口中超過20,000元及特別戶口中超過40,000元的儲蓄可作投資。Central Provident Fund Board, “CPF statistics”（cpf.gov.sg，2026年11月瀏覽）：截至2026年6月，從普通戶口及特別戶口投資的金額為215億元。 ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.