

新加坡人口政策的转型与发展评估

[新加坡] 龚达伟

(厦门大学 国际关系学院, 福建 厦门 361005)

摘要:新加坡的人口政策演变一直与本国的地缘环境、移民情况以及历史发展息息相关。在过去 30 年间,新加坡经历的最为深刻的社会转变之一就是从一个年轻的、快速成长的高生育率人口国家过渡成为一个生育率长期低下且国内人口增长较低的快速老龄化国家。如何应对已经来临的老龄社会是新加坡政府必须面对的课题。随着新移民的持续涌入,新加坡的人口政策进行了适时的调整,在生育问题方面,政府对国民采取了积极鼓励的政策,以应对日渐老龄化的社会所带来的人口压力。但是政府的政策即使出发点是好的,也往往会引起民意反弹,比如政府针对 2030 年人口数量及新加坡未来发展所推出的人口白皮书,就在新加坡民众中反响较大。

关键词:新加坡人口;新加坡华人;新移民;人口政策

中图分类号:K339 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2359(2013)04-0116-05

作者简介:龚达伟(1974—),男,新加坡人,厦门大学国际关系学院博士研究生,主要从事东盟—中国多边关系及新加坡社会研究。

在过去十年间,新加坡强劲的经济增长带来了居民收入和财富的快速增加,促进了国家的繁荣和人民生活水平的提高。而随着新加坡经济的继续发展,劳动力的供给也变成了一个影响国家发展的重要因子。它不仅与人口增长密切相关,而且由于劳动力的供给与经济、社会和政治的密切联系,它也成为影响新加坡未来十年繁荣的重要风险因素之一。在过去 30 年间,新加坡从一个年轻的、快速成长的高生育率人口国家过渡成为一个生育率长期低下且国内人口增长较低的快速老龄化国家。为了解决人口问题,新加坡政府发布了《人口白皮书》,白皮书预测,2030 年新加坡的人口将可能达到 650 万—690 万^[1],2030 年前为解决新加坡人口老龄化问题而进行的规划工作将以此预测为基础。也就是说,为了支撑新加坡国家的劳动力需要,新加坡在未来 17 年的理想人口增长总数将达到 160 万。

由于生育率、晚婚、人口增长率的变化,越来越

多的学者开始关注新加坡的人口计划、人口政策以及随着政府政策变化而出现的新的发展趋势和模式。在该领域涌现出诸如 Paul P. L. Cheung, Saw Swee Hock, L. K. Cheng, D. J. Dwyer, Martin Perry, Liliy Kong, Brenda Yeoh 等优秀学者,他们的成果主要涉及这个国家的人口增长与发展、人口结构以及生育率的变化等。但是,关于新加坡“理想的人口规模”的研究暂时还处于起步阶段。笔者希望通过对新加坡最新人口政策的研究和探讨,在这一研究领域做出一定的创新和突破。

一、历史与统计学的视角:新加坡人口构成的演变与发展

从 1819 年开埠之初,新加坡的人口规模和组成结构便取决于外来移民和人口自然增长数量的共同作用。在 19 世纪,移民是新加坡人口增长的主要因素。而在 20 世纪 20 年代之后,人口的自然增长则成为更加重要的因素。在 19 世纪期间以及 20 世纪

收稿日期:2013-03-12

• 116 •

早期,新加坡的人口大部分由成年男性移民构成,并且人口数量的增加主要来自移民。自20世纪20年代开始,新加坡的女性人口比例、土生土长的新加坡人口比例和由此带动的相关自然人口的数量都在不断增加^[2]。

19世纪和20世纪早期的移民大多数来自中国、印度或苏门答腊岛和马来半岛。在1945年到1965年间,新加坡的移民主要来自马来半岛,当时该岛与新加坡都是英国的殖民地,因此两地的人们可以自由来往于新加坡和半岛的乡村小城之间。在第二次世界大战之前,新加坡的人口增长主要来自于移民,而原住民因为人口基数小所以对人口增长影响不大。在新加坡独立之后,对移民的控制越来越严格,人口的自然增长成为主要的人口增长方式。同时,新加坡政府严格控制移民,只给予对经济发展起关键作用的技术人员或劳工移民临时居住许可的资格^[3]。

新加坡独立后的60年代末和70年代,政府实施了城市重建、社会经济计划和大规模产业化的“雄心计划”(“Ambitious Programme”)^[4]。当时,新加坡面临着城市住房短缺、大规模失业以及由死亡率下降和出生率居高不下所引起的人口数量增长等一系列问题。国家鼓励外商投资,斥重资于教育、医疗卫生等公共部门并创造出更多的经济机会,目的在于要改善人民的生活水平。然而,政府认为在经济方面所取得的成就会被大量的人口增长所掩盖,因此在1966年成立了新加坡计划生育与人口委员会(SFPPB),试图实行“计划生育”政策减缓人口的增长趋势,以达到人口零增长的最终目标。“计划生育”被视作改变人口数量的一项战略,期望将“晚婚晚育、两个孩子刚刚好”的思想信息传递给家家户户^[2]。

作为一个传统的移民社会,新加坡社会的发展受到了来自区域内的诸多因素的影响。中英第一次鸦片战争后,贸易口岸的开放推动19世纪后半叶华人移民新加坡的浪潮达到了顶峰^[5]。早在1871年,华人人口达到54572人,占这个城市人口的56.2%,而印度人有10754人,占到11.9%^[6]。1966年华人人口在新加坡总人口中所占比例已经高达78.7%,主体族群的地位更加清晰。

二、低出生率与老龄化:新加坡人口发展面临的紧迫课题

新加坡独立后,人口出生率从1965年起开始逐年下降,至2005年达到了历史新低^[7]。此外,新加

坡统计局提供的第五次人口普查数据表明了该国人口明显下降的趋势。在人口数量方面,2010年的数据显示新加坡居民有377万人,由323万新加坡公民和54万永久居民组成,非新加坡居民的外籍人有130.5万^[8]。虽然华人人口在新加坡各族群中所占比例最大,但从其总人口和华人人口持续下降的趋势来看,新加坡国家与社会发展的整体形势必将受到影响^[9]。

意识到人口结构转型和出生率急速下降的现状之后,新加坡政府在上世纪80年代人口尚未老龄化之时,便已经意识到这一问题并开始为可能发生的结果计划措施^[10]。通过积极地宣布替代计划,鼓励有条件的国民养育三个或更多的孩子。1986年,政府确认低生育率为国家最严峻的问题之一^[11]。新加坡的老年人口数量在未来20年将会如李显龙总理所说,呈现“浪潮式”的增长,而年轻劳动力的引入将会减缓甚至下滑,这会对新加坡的发展有很大的影响^[12]。

多年来,政府已经提出并制定了一系列广泛的措施帮助并支持新加坡居民实现结婚生子的愿望。例如,在公共场所张贴暗示性标语“无论生男生女,两个远远不够”;为了帮助单身者找到伴侣,社交发展网络每年向约10万单身人士提供更多的互动社交活动机会。其次,房屋计划帮助已婚夫妇建立住宅。建屋发展局(HDB)大幅度提高了预购组屋(BOT)公寓的供给,并且初次申请者具有优先购买公寓的权利。年轻的夫妇也可以申请中央公积金住房补助(如家庭补助和额外中央公积金住房补助)以购买公共住房。再次,为帮助父母支付抚养孩子的费用,政府设立了婴儿花红计划,包括一次性的现金奖励以及政府向儿童发展账户(CDA)中存入的相匹配的基金。政府资助孩子的教育和保健,并且对父母实施大幅度减税退税制度以减少他们抚养孩子的费用。复次,为了支持父母的工作和生活,在婴儿出生后,母亲有长达16周的产假,而父亲在这16周内可以有7天的陪产假(自2013年5月开始生效)。该措施的制定是为了促使父母共同承担照看孩子的责任。此外,在孩子7岁之前,每位父母每年都有6天的带薪育儿假,而在孩子2岁前,父母则有每年6天的无薪育婴假。为了向父母提供儿童保育的选择,政府重点提高儿童保育服务的质量、普及性和父母的可支付能力。父母有资格申请育儿补助并使用子女儿童发展账户(CDA)的储蓄来支付育儿费用。为了提高育儿质量,政府通过设立奖学金和教师奖

金以吸引更多的教师投入儿童保育部门。自从2001年开始推行结婚与育儿配套措施后,已经有35万儿童及其家人受益,而这一项目基金的投入在2008年已经达到了每年16亿美元。但是自80年代至今,为扭转由人口结构转型导致的出生率速度下降所做出的努力和尝试显然并不成功。因此,根据国家人口及人才署(NPTD)^[13]的调查研究,总生育率的下滑是一个严峻而复杂的问题,原因是越来越多的人保持单身状态或较晚结婚;婚后夫妻较晚生育他们的第一个孩子并且养育孩子的数量比以往更少。不过,政府仍在努力,并将于2013年对于新加坡居民结婚育子方面引入更为全面的配套措施。此外,相关的主管部长在国家演说中将与众共进行30多次对话。

根据新加坡国家人口和人才署的数据,自2012年起,新加坡战后婴儿潮时期出生的那代人都步入了65岁。新加坡将会经历一次前所未有的年龄转变。如果没有移民,以目前的出生率,到2030年全国公民的平均年龄将从2011年的39岁增长到47岁,新加坡的人口将从2015年开始缩减。到2030年之前,老年人的数量将翻两番,达到90万人,而他们的生活将仅仅依靠数量较少的中青年劳动力通过工作来赡养。现在新加坡有6.3个20岁至64岁的劳动年龄公民赡养一个65岁以上退休公民的生活。到2003年之前,将会只有2.1劳动年龄公民赡养一个65岁以上退休公民的生活。到时新加坡的公民将会看到曾经典型的家庭结构将发生颠覆^[14]。作为一个城市国家,新加坡所受到的影响比其他国家会更严重。可以预见,新加坡的消费者基数将会缩减,国内企业可能无法寻找到足够的人力资源。在这种情况下,跨国公司也许不会选择在新加坡设立业务,而总部设在新加坡的企业也可能会缩小规模、关闭或迁往别处。随着人口的受教育程度和流动性不断提高,更多的新加坡年轻人可以选择离开本国去充满活力的国际化城市,因此国家的人口和劳动力进一步减少,从而使老年人赡养率不足的问题更加严重^[15]。

三、新移民政策:两难的新加坡人口发展选项

新加坡希望成为经济全球化的主要参与者,因此本国主要经济战略的一个发展方向就是要把新加坡打造成高技术人才的家园。此外,新加坡政府倾向于大力投资信息技术和人力资源的发展来应对全球化竞争,着力于将新加坡发展成为一个以“人才资本”来引导的全球化经济体。政府为此所做的诸多

努力和制定的各项政策举措是其实施的调整移民政策的一部分,主要是为了应对在过去数十年出现的出生率下滑问题并有助于推迟人口及劳动力的衰退和老龄化。

新加坡政府在意识到当前面临的严峻人口问题将影响到政府目标的实现后,从上世纪90年代早期开始逐渐放宽了对一些移民政策的限制。此后,政府更是加大力度采取措施帮助有技术专长的移民比以前更容易获得永久居留权和新加坡国籍,政府制定了方便技术人才更便利流入新加坡的国家计划,包括针对公司的以减少雇用外国技术工人的成本的政府补助金计划,帮助外国技术工人解决短期住房需要的住房计划,各种海外招募计划和定期在世界各大城市举行的工作联络会和信息会议等。2008年,新加坡政府预计将在未来5年内创造45万个工作岗位,而当年出生人口仅有3万人^[16]。为此,政府进一步改变了政策。同年,政府允许所有的新加坡公司雇用外国人的比例可以提高到占总员工人数的50%,华人可以占总员工人数的10%。在这之前,新加坡公司雇用外国人的比例最多是总员工人数的45%,而华人最多只能占5%。

另一方面,政府也意识到新移民需要时间融入新加坡社会,因为过多过快地引入新移民会削弱社会的凝聚力。自2009年年底,新加坡收紧移民政策框架,为了更好地控制移民的节奏并确保移民在为国家作出积极贡献的同时可以很好地融入社会。申请成为新加坡的永久居民和公民需要通过整体框架的评估,该框架会考虑申请者与新加坡居民的家庭关系、申请者的经济贡献、申请资格、年龄和家庭档案等因素来评定申请者是否有能力在为社会作出贡献的同时融入新加坡社会,以及他是否愿意承诺扎根于此。2011年,在新加坡有15777名移民被授予公民身份,27521名移民被授予永久居民身份^[17]。面对人口的迅速增长,新加坡政府对一些政策进行了修订,并与宗亲会合作,向移民提供必要的支持和帮助。

面对政府出台的各项计划和政策,大多数新加坡人也许还没意识到这对新加坡人来说无疑是一个好消息。如果新加坡的领导和政策制定者无法为将要发生的变化提前做好足够的计划,那么这个国家就会陷入老龄化和生育等问题的影响之中,在不久的将来可能会导致包括缺乏劳动力和卫生保健体系负担过重等一系列问题。如果新加坡从现在开始采取积极创新的行动,国家就能够抓住实现潜在利益

的最大机遇^[18]。2012年9月新加坡人口的数量就达到了531万人^[19]。李显龙回应了人们对移民人口快速增长所产生的顾虑：“我们都知道我国出生率低……但我们并未找到一个完美的解决方案。事实上，很多社会体都没有找到。在我们找到答案之前，其中一个有效的解决方法就是引进更多的移民。”^[20]总之，人口的老龄化和数量的缩减是国家面临的一个重要问题，因为到目前为止，新加坡的发展主要依靠的是自身的人力资源，其次才是外国投资者资源^[21]。

然后，人们还有一些其他的顾虑，如就业难度是否会提高，人口密度是否会增加以及是否会由于国家过于拥挤，新加坡人最终成为自己国家的陌生人。负责人口政策的副总理张志贤承认，人们对于2030年前人口增至650万—690万存在顾虑，但是他认为《人口白皮书》主要的关注点其实是新加坡人民的长远利益。他解释称，政府实际上已经看到了未来的两个情境，并保持了二者的平衡。第一个情境是新加坡继续维持现状，这意味着随着人口的老龄化，劳动力会迅速缩减。另一个情境就是像过去30年那样，劳动力继续维持每年3.3%的增长率^[22]。张志贤称，后者会严重限制国家的发展。因此，在2020年之前政府决定将劳动力的增长率减少一半。之后，劳动增长率将进一步缩减至1%，也就是目前增长率的三分之一，他说：“实际上，我们的人口增长将不会像过去那样快。在过去30年间，我们的人口增长速率一直处于6%—7%之间。今后，这一增长速率将在2020年前缩减至3%左右，但这是高质量的人口增长。而且从2020年到2030年，人口增长率将会在2%到3%之间。与以前相比，这是不同模式的增长。未来，我们所寻求的是高质量，以生产力为动力的人口增长，这将为新加坡人带来好生活和好工作。”与此同时，他认为新加坡需要一批劳动者补充国内技术含量较低的工作岗位，同时也需要外国人为新加坡的年轻人创造出新的产业和就业机会。他也指出，关于2030年前新加坡的人口将达到650万—690万的预测已经做出多次讨论，人们担心由此可能造成的就业竞争加剧以及对基础设施的制约也是可以理解的。至于对新加坡人将来会成为自己国家里的陌生人这一担心，张志贤称，自2009年，政府就大幅度地减少了常住居民的引入。政府（国

参考文献：

[1] Robin Chan and Leonard Lim. Population 2030 [N]. The Straits Times. 2013-02-02.

[2] Theresa Wong and Brenda S. A. Yeoh. Fertility and the Family: An Overview of Pro-natalist Population Policies in Singa-

民融合理事会)和宗乡会馆将继续致力于鼓励和帮助新移民融入社会，逐渐成为真正的新加坡人。

为了打消人们对于政府颁布的《人口白皮书》中的预测数字的顾虑，国家发展部部长许文远向新加坡人保证，政府有信心满足650万—690万人民的需求并提高人们的生活质量。他补充说，要实现这一目标需要两个条件：提前做好良好的长期计划和基础设施建设。他称，政府的规划者们正在采纳“为最坏的情况准备，但期望最好的结果”这一理念。国家发展部于2013年1月31日颁布了土地使用计划，详细解释了规划者们将怎样满足650万—690万人民和新增的70万家庭的土地需求。到目前为止，新加坡政府已经置人民的利益高于一切；人口计划的唯一目的就是为了确保提高新加坡人民的生活质量——此项计划的目标正在于此而并非是为了GDP的增长^[23]。

结论

新加坡需要制定出适合本国国情、文化规范和社会经济情况的政策。由于本计划引起了社会各界的广泛关注，并引发了民众对政府政策的不同意见，相信政府的领导会继续邀请公众参与并鼓励人们提出建议，讨论怎样提高新加坡的出生率，以及不同的相关方应该怎样采取措施促进人们婚育并建立良好的家庭生活环境。在不到40年的时间里，新加坡已经成为世界十大最富有的国家之一，并加入了第一世界发达国家行列^[24]。尽管新加坡在过去10年经历了人均国内生产总值(GDP)的强劲增长，但也同样需要对其他方面补充加强。为了促进企业发展，提高生产力并为新加坡人民提供更高的收入，继续引入外国人承担国内的工作岗位，促进经济的增长将是今后政府的一个重要选择。

同样，为了能够实现多数新加坡人的期望，国家需要一定水平的经济增长以确保新加坡的活力和一定的经济发展动力，这能够在经济上为新加坡人和当地的企业创造更多的发展机会。政府目前所提出的计划必然已经过认真全面的考虑，而新加坡也一定会借助更加灵活和创新的发展发现并抓住全球经济复苏所提供的机会，相信未来的改变将继续保持新加坡的竞争力和活力——为各年龄的新加坡人创造出更好的生活，更好的明天。

- pore [J]. Asian Meta Centre Research Papers Series, 2003(12).
- [3] Saw Swee-Hock. The Population of Singapore [M]. Singapore: ISEAS, 2007: 8—9.
- [4] Kuo, E. C. Y. and Wong, A. K. Some Observations on the Study of Family Change in Singapore [M] // J. H. Ong, C. K. Tong and E. S. Tan, Understanding Singapore Society. Singapore: Times Academic Press, 1979: 231—238.
- [5] 王赓武. 中国与海外华人 [M]. 香港: 商务印书馆, 1994: 6—7; Zhuang Guotu and Wang Wangbo. Migration and Trade: The Role of Overseas Chinese in Economics Relations between China and Southeast Asia [J]. International Journal of China Studies, 2010(1).
- [6] Andrew William Lind. Nanyang Perspective: Chinese Students in Multiracial Singapore [M]. Honolulu: University Press of Hawaii, 1974: 15.
- [7] Koh Eng Chuan. Will Singapore's Fertility Rise in the Near Future? A Cohort Analysis of Fertility [J]. Asian Population Studies, 2010(1).
- [8] Singapore Department of Statistics. Census of Population 2010: Advance Census Release [J]. Singapore Department of Statistics, 2010(3).
- [9] Christine Wong. Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector? [J]. The China Quarterly, 2009(200).
- [10] See Yap Mui Teng. The Demographic Base [M] // Kernial Singh Sandhu and Paul Wheatley. Management of Success: The Moulding of Modern Singapore. Singapore: ISEAS, 1989: 455—476.
- [11] Country Studies. Population [J/OL]. Available: www.country-studies.com/singapore/population.html.
- [12] Yap Mui Teng. The Aging Population [M] // Terence Chong. Management of Success; Singapore Revisited. Singapore: ISEAS, 2010: 183—198.
- [13] National Population and Talent Division. Prime Minister's Office, Marriage and Parenthood Trends in Singapore [J]. Occasional Paper, 2012: 1—11.
- [14] National Population and Talent Division. Prime Minister's Office (PMO). Our Demographics Challenges and What This Means to Us [J]. 2012(13).
- [15] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "OECD International Futures Programme - The Future of the Family to 2030: A Scoping Report" [J]. 19 Dec 2008, available: <http://www.ngobg.info/bg/documents/49/581thefutureofthefamilyto2030.pdf>.
- [16] Chen Shu-ching, Jean. Singapore's Unloved Chinese Labour Bloom [J/OL]. available at: <http://www.littlespeck.com/content/people/CTrendsPeople-080516.htm>.
- [17] National Population and Talent Division (Singapore). Population in Brief 2012 [J], Sep 2012: 17.
- [18] World Economic Forum. Global Population Aging: Peril or Promise? [J]. Global Agenda Council On Aging Society, 2012.
- [19] National Population and Talent Division (Singapore). Population in Brief [J], Sep 2012: 2.
- [20] Prime Minister Office (Singapore). PM Quizzed for Ideal Population Size at Forum [J/OL], 2012; http://www.pmo.gov.sg/content/pmosite/mediacentre/inthenews/primeminister/2012/September/pm_quizzed_on_idealpopulationsizeatforum.m.html.
- [21] Gundy Cahyadi, Barbara Kursten, Marc Weiss, and Guang Yang. Singapore's Economic Transformation [J]. Global Urban Development, 2004(6).
- [22] Channel News Asia, Singapore. Major Shift in Economic Gears in Population White Paper: DPM Teo [J/OL]. (2013-01-31) <http://news.xin.msn.com/en/singapore/article.aspx?cp-documentid=251737191>.
- [23] Ministry of National Development. Ensuring a High Quality Living Environment for all Singaporeans [J]. (2013-01-31) <http://app.mnd.gov.sg/Newsroom/NewsPage.aspx?ID=4166&category=Press%20Release&year=2013&RA1=&RA2=&RA3>.
- [24] Patricia Kummer. Singapore: Enchantment of the World [M]. Canada: Scholastic Inc., 2003: 73.

[责任编辑 孙景峰]