

新加坡高齡化社會的挑戰與回應

葉肅科

壹、前言

和許多新興工業國家一樣的，婦女生育率的下降和老人壽命的延長均助長了新加坡人口的老化。新加坡政府已體認到：人口的老化將是未來所面臨的主要挑戰。和多數已開發國家比較，新加坡的老年人口仍相對少。然而，新加坡的人口學者根據過去三十年的趨勢預估，在未來五十年，六十歲以上的老年人口將明顯增加。可以預期的是：這種和許多新興工業國家一樣的發展趨勢，不僅會帶來廣泛的社會轉變，也需要社會各層

面的調整與適應。

有關人口老化的衝擊，新加坡政府尤其關注人口老化的兩大意涵：第一，人口老化的經濟意涵及其對未來經濟發展的可能衝擊。第二，人口老化是否會增加國家福利與財政援助的依賴比例？與此相關的問題是：由於新加坡社會的快速變遷，傳統照護體制是否還能發揮往昔的功能？

本文的目的主要在探討新加坡人口老化的轉變，檢證新加坡人口老化國家政策的理論基礎。期望藉著新加坡經驗的分析，能提

供國內相關決策的參考。

貳、高齡化社會的挑戰

一九五七年，新加坡十五歲以下人口佔四十三%，但六十歲以上老年人口則低於四%。一九九〇年時，六十歲以上人口比例由一九八〇年的七·五%增加到九·一%。此一老年人口比例雖低於英國的十四·六%或瑞典的十六·三%，但可預期的是：它將上升到本世紀末的十一%和公元二〇三〇年時的二十六% (Teo, 1994; Cheung and Vasoo, 1992)。老人依賴比例也將由一九八〇年的九·一比一變成二〇三〇年時的二·二比

一。

老年人口數的迅速增加可歸諸兩個要因。第一，戰後嬰兒潮科影的老化。目前，這群人的年齡大約在二十至三十九歲之間。至公元二〇三〇年他們的年齡將在七十歲以上。第二，人口生命預期的增加，這使得更多的人活得更長。一九五七年，新加坡的平均生命預期只有六十四歲。一九八九年時，它已增加到七十四歲。

過去，新加坡的人口計畫任務通常是要影響人口趨勢以維持一個強而有競爭力的經濟體。一九六五年，當新加坡變成獨立國家時，其人口計畫的推動是在降低出生率。由於土地面積狹小，人口成長限制在二·五%的平均年成長率被認為是必要的。在國家形成的初期幾年，新加坡政府剴切主張：若要達成國家的高經濟成長，人民就要願意做某些犧牲，這包括更小規模的家庭在內。基於這種主張，政府不僅鼓勵家庭計畫，也推展營造基礎建設和工業化計畫。其目的主要是在創造吸引外資的經濟條件。在維持每年平

均十%的高經濟成長下，降低出生率的人口政策很快被人民所接受。一九六五至一九八七年的人口政策可說非常成功的達到降低出生率的目的。由於社會、經濟發展的結果，目前，新加坡的生育率已下降到和台灣與香港差不多的水準。

然而，弔詭的是：新加坡成功的控制人口規模卻也導致一九八七年的政策轉向。鼓勵生育變成新加坡的新人口政策。這部分是全球經濟不景氣的環境使然，部分則是出生率下降的反彈結果。經濟不景氣的嚴重衝擊導致政治領導人的重新檢討國家發展策略。新的發展策略是把未來的主要成長領域由過去的製造業轉向服務業。為達此目標，新加坡需要一個勞力密集的環境和高技術的勞動力。然而，既有幾近零成長的人口，以及勞力的短缺都將對經濟的發展構成重大限制。一九九〇年代之後，經濟的重建與轉型都使新加坡高度依賴人力資源。因此，新加坡政府除擔憂生育率的下降外，它也擔憂人口老化過程本身將加速且耗盡政府的資源。

目前，新加坡政府已僱用了二十萬外籍勞工。但是，由於鼓勵生育的新人口政策並未奏效，未來幾年似乎不能寄望於疏解勞工短缺的難題。因此，和生育率下降一樣的，人口老化也變成政府政策規畫上的一個重要論題。

參、國家政策的回應

老人的經濟和社會福祉攸關他們的利害關係。由於人口結構的變遷，必然也帶來老人經濟與社會生活的變遷。新加坡應付人口老化國家政策之實施，主要是透過薪資與就業的手段，以及家庭和社區的配合來達成。在此，我們側重於經濟參與鼓勵老人就業和老人社會援助體系（強化家庭照護功能）的探討。

一、鼓勵老人就業

就業被認為給人一種價值、尊嚴和財政獨立感。較高齡工作者的過早退出勞動市場，對經濟來說將是有價值人力資源的一種

損失。一九八八年，新加坡政府為彌補人口老化的損失，退休年齡由五十五歲延長到六十歲。此後，高齡工作者的勞動參與率因此上升 (Teo, 1994: 412-413)。

和多數人一樣，老人都想可以維持獨立生活。根據新加坡全國老人調查資料顯示 (Ministry of Social Affairs, Singapore, 1983)，

多數老人表示他們贊成延長退休年齡的想法。事實上，八十五%的受訪者表示他們沒有退休的打算。多數不想工作的老人表示，不想繼續工作的主要理由是家庭緣故和健康問題。這些發現證明：老人是熱衷於財政和社會的獨立生活，而非變成社區的負擔。

對於薪資結構，新加坡政府也做了一翻檢討。過去，薪資通常以年資為根據，但現在，由於高齡工作者的增加，以及政府給予較寬的給薪原則，公司因此可以自行決定薪資的結構。在新加坡，中央公基金是一社會安全體系，主要由僱主和雇員共同分擔保費。目前，它已修正成納入較高齡工作者。為使雇主能雇用較高齡工作者繼續在勞動市

場工作，中央公基金繳費也從二十%調降到十二·五%。較高齡工作者同樣可以調降繳費。為鼓勵老人就業，政府和雇主協商的結果是：薪資幅度縮小以降低最高和最低限薪資比率，給予較少勞工福利津貼、依工作「價值」調薪，以及根據特別津貼而非加薪方式給予酬勞。

除調整薪資結構以吸引更多高齡工作者留在就業市場外，兼職工作和彈性時間工作也被引進勞動市場。為了協助四十歲以上工作者能跟上新科技的腳步，職員再訓練也是政府強調的重點。為了訓練雇員以增加生產力的政府技術發展基金，目前已擴及四十歲以上的工作者。

二、強化家庭照護功能

家庭是個人終身有力的援助來源。在今天的新加坡，它是否還扮演著照護老人的援助角色呢？新加坡全國老人調查發現：高比例的老人確信當他們生病或有其他問題時，他們可以依靠其家人的援助。許多研究發

現：多數和親人（配偶、子女和孫子女）同住的老人有在急需時，獲得援助可能較不感困難。這些研究也發現：許多和子女同住的老人會和子女維持有意義的互動，和子女分開住者也會和子女保持經常連繫 (Cheung and Vasoo, 1992: 96)。

事實上，這些發現並不令人訝異，因為家庭通常是老人照護的主要供給者。雖然，並沒有證據顯示：新加坡的家庭正縮減它的照護責任。但是，在新加坡這種迅速變遷的社會裡，家庭不免也受到許多衝突需求的影响，這可能限制家庭在未來做為主要照護來源的能力與意願。許多社會變遷因素尤其值得思考。第一，政府的再定居計畫鼓勵核心家庭的形成。其中，許多原本同堂或毗連而居的擴大家庭因此被割裂成不同住宅區的住戶。第二，伴隨核心家庭形成的趨勢，擴大家庭的崩解必然導致家庭規模的縮減，未來分擔老人照護責任的人可能變得更少。第三，已婚婦女勞動參與率增加，可能會減少家庭照護供給者的可利用性。第四，隨著西

方個人主義與文化價值的衝擊，以及這些價值被年輕一代普遍接受，可預見的是：某些老人照護範疇將進一步被侵蝕。這些變遷也顯示：正式援助體系在未來可要扮演更重要的角色。

爲了回應人口老化的挑戰，並鼓勵家庭盡最大可能照護老人，新加坡政府先後採行了許多強化家庭照護功能的措施。這些包括世代同堂、所得稅寬減、道德教育計畫、社區導向服務和贍養父母立法等。在世代同堂方案中，新加坡政府鼓勵已婚子女及其父母向住宅與發展委員會申請鄰接住宅。他們的申請，政府也將給予配屋的優先權。在所得稅寬減方面，凡照護年老扶養親屬且被扶養親屬年收入不超過一千五百元坡幣者，可享有三千五百元的所得稅寬減。此外，子女也可要求每年六千元上限的減稅，這相當於他們替自己父母親在中央公基金帳戶繳費的總金額。

爲了強化傳統家庭價值和教育孝道與敬老，政府利用道德教育計畫修訂學校課程。

爲了倡導家庭和社區的良好世代關係，政府也推展了大眾關懷老人計畫與親職教育計畫。孝道、禮節與敬老態度不斷的由媒體與學校所宣傳。每年的老人週更動員社會各界，共同促進老人的貢獻與地位。藉著強化家庭照護功能，新加坡政府重申它以家庭作爲老人照護主要供給者的理念。

爲了幫助家庭減輕照護負擔，諸如老人日間照護和緩衝照護的社區導向服務也由政府提出。爲了鼓勵更多人參與這些社區服務，政府尤其強調兩個主要目的：第一，老人應該保持生活安適和身體健康，有能力充分參與社區生活。第二，體弱老人可藉著援助服務的提供，盡可能和家人住在一起 (Ministry of Information and the Arts, 1992)。

新加坡政府認爲，文化價值的明顯差異可解釋亞洲的經濟成功。因此，它乃試圖建構一套強固的「免役系統」來保護它的公民免於受到負面西方價值的影響。在此過程中，強調亞洲價值（或明確地說，儒家價

值）變成政府努力的重點。一九九四年，新加坡政府採行了許多圍繞亞洲價值的政策 (Maunz, 1995: 80)。其中，有關老人照護的贍養父母政策似乎比其他政策更引起關注。爲強制成年子女負起援助自己父母親的責任，贍養父母草案在一九九四年八月通過後正式生效。該法案賦與年老父母一種權利，當他們的成年子女不給予應有的財物援助時，他們可以向法院提出控告。假如控告成立，未善盡贍養年老父母的成年子女將因此被判罰鍰坡幣一千元和坐牢一年 (The Economist, June 4th 1994)。

批評者認爲，亞洲社會不應靠法律來解決家庭問題，而且這也不能促進孝道。然而，該草案的提議人認爲：「該草案就算不能促進孝道，但卻可預防孝道的低落。……新加坡需要此一草案不是要取代道德，而是要提供誘因來把它撐住」 (Woon, 1994: 30)。基本上，他希望該草案的通過能在兩方面發揮作用。第一，重申照護自己的父母是每個人而非社會的責任。第二，更重要的

是，使那些捨棄照護年老父母責任的人能三思。

肆、結論

面對高齡化社會的挑戰，新加坡的國家政策尤其強調經濟發展與老人需求之滿足。就經濟發展意涵而言，政府鼓勵老人儘可能的參與經濟生產與社區活動。就老人需求的滿足來說，政府依然期望家庭能繼續扮演老人照護的主要角色。其中，藉著人性教育，教導年輕一代繼續負起照護年老父母的責任，可說是正確方向中的一步。

然而，依然不確定的是：老人在退休後是否會儘可能的從事經濟生產與參與社區活動？面對快速的社會變遷，強化家庭照護功能的這些措施能否有效的達到家庭援助的目的？

在相當程度上，一連串強化家庭照護功能的措施是在維繫而非促進家庭連帶，在老人照護供給的過程裡，家庭依然被視為是福利供給的主要來源。但是，值得注意的是，

家庭的照護能力與意願也應加以考慮，過度依賴家庭援助的結果，也將造成老人需求的無法滿足。

未來，重新調整國家與公民社會（主要包括家庭、市場與志願團體等）間的老人照護責任分工似乎是必要的。面對高齡化社會的挑戰，政府固然不必也不可能獨自承擔老人照護的責任，但相較於過去，它的角色似應變得更積極、更重要才是。和新加坡同屬華人社會、東亞新興工業國家的台灣，當可從新加坡經驗中獲得某些啟示。

（本文作者就讀於澳洲塔斯馬尼亞大學社會學博士班）

參考書目

- Cheung, P. & Vasoo, S. Ageing Population in Singapore: A Case Study. D. R. Phillips(ed.), Ageing in East and South-East. London: Edward Arnold. 1992, PP.77-104.
- Mauzy, D. K. Singapore in 1994. Asian

Survey. 35(2):179-185,1995.

Ministry of Information and the Arts, Singapore. Singapore 1992: A

Review 1991. Singapore: Singapore National Printers Ltd. 1992.

Ministry of Social Affairs, Singapore. Report on the National Survey on Senior Citizens. 1983.

Teo, P. The National Policy on Elderly People in Singapore. Ageing and Society. 14(3):405-427,1994.

Woon, W. Family Matters. Far Eastern Economic Review. August 11th 1994, p.30.