

可持续的人口， 朝气蓬勃的新加坡 白皮书

二零一三年，一月

内容摘要

背景

新加坡公民人口在 2012 年进入一个转折点。我国第一批婴儿潮（二战结束后生育高峰期）人口步入 65 岁。从现在到 2030 年，新加坡将经历前所未有的人口结构转变。超过 90 万名婴儿潮人口（超过目前人口的四分之一），将成为银发族。从 2020 年开始，每年退休的人数将超过刚步入社会工作的人数，劳动人口将会随之减少。我国目前的生育率偏低，如果不引进新移民，公民人口将迅速老化，并从 2025 年开始萎缩。

这份白皮书列出了新加坡人口政策

的主要考量与方案，重点在于应对人口结构变化所带来的挑战。白皮书概述有关政策的方针：确保以新加坡人为社会的核心、调控新移民与永久居民的人数、为新加坡人制造就业与发展机会、打造优质的生活环境，以及加强人民对国家的认同感和社会凝聚力。

可持续的人口和朝气蓬勃的新加坡的三大支柱

长远来说，如果新加坡要维持可持续的人口，我们必须拥有三大坚实的支柱：

首先，新加坡人是国家和社会的核心成员。我们要有一个坚强和团结



的社会，就必须由新加坡人组成坚实的核心。在我们的社会里，家庭是一大基石，肩负着传承价值观及培养归属感的责任。我们也许来自不同的祖籍地或种族背景，但我们都是新加坡人，都很拥护一些共同的信念和理想：任人唯贤的体制、公正平等的社会、尊重多元文化，以及建立宽广的公共空间，让各族同胞一起生活、建立感情。

其次，我国的人口和劳动队伍的组合格必须有利经济发展，使经济保持蓬勃，为国人创造良好的就业与进取的机会，使国人得以施展抱负、实现理想。许多亚洲城市正快速地现代化，并且已经开始赶上新加坡。我们必须不断发展和提升，才能继续在全球的城市群中占有重要的一席之地，并成为一个个机遇处处、生机勃勃的城市。有了蓬勃的经济，我们就有更多的资源和空间去落实包容性的增长策略，使全体人民从中受惠。

第三，我们必须继续使新加坡成为我们美好的家园。我们必须继续精心地管理、规划和发展这座城市。我们的人口结构和经济环境正在改变，民众和经济对基础设施的需求也一直在变，我们必须及时和迅速地满足新需求；我们也应该致力于保留和打造绿色空间，使新加坡成为独一无二的、欣欣向荣的“花园里的城市”。

以新加坡人为社会的坚实核心

新加坡目前的总生育率是 1.20。过去 30 年来，总生育率一直低于 2.1 的替代水平。这不是新加坡独有的现象，许多先进的西方国家及东亚社会如香港、台湾及日本，也面对生育率偏低的问题。

为了帮助国人达成结婚生子的愿望，政府在 2001 年推出了一项“结婚生育配套”，并于 2004 年及 2008 年加强配套的内容。今年，我们再次加强这个配套，包括：(1) 协助已婚夫妇更快及更容易获得组屋分配，以鼓励国人早日结婚生子；(2) 受孕及分娩费用将获得更多补助；(3) 进一步资助养育子女的费用，包括医药费；(4) 协助在职夫妇平衡家庭与工作的需要；(5) 通过父亲陪产假及父母共用产假的计划，鼓励为人父者在育儿方面扮演更大的角色。

我们继续欢迎移民，重要的是他们必须为新加坡作出贡献，并且愿意接受我们的价值观和融入我们的社会。越来越多的新加坡公民与非公民结为夫妻。这类婚姻每年约占国人婚姻总数的 40%。单在 2011 年，便有约 9000 个例。

我国的总生育率预计无法在短期内达至 2.1 的替代水平。因此，引进年轻的移民有助于填补年轻人口的不足，并缓解公民人口老龄化的问题。为了避免人口萎缩，我国每年将引进一万五千至两万五千名新公民。我们将根据申请者的素质、生

育率以及国家的新需要，不时检讨移民的人数。

永久居留权是外国人在领取公民权之前的一个过渡阶段。受考虑的对象是那些认同新加坡长远利益，并有意在此落地生根的人。我们已经大幅收紧这项政策，获得永久居留权的人数，从 2008 年高峰期的 7 万 9000 人减至目前的每年 3 万人左右。我们将保持目前的步伐，把永久居民的总数维持在介于 50 万至 60 万人之间，以确保我国拥有合适的潜在公民人选。

我们将继续鼓励及帮助新公民融入我国社会，使他们能够适应本地的生活方式。与此同时，新移民带来不同且广泛的经验、技术和才能，增强新加坡社会的整体实力。

我们谨慎控制引进移民的速度，基于此，到了 2030 年，我国公民人口预计将介于 360 万至 380 万之间；加上 50 万至 60 万名永久居民，我们将会拥有 420 万至 440 万的居民人口（包括公民及永久居民）。当然，实际数目取决于生育率、移民情况，以及人口平均寿命等因素。

为国人制造良好的就业机会

我国劳动队伍的素质正逐渐提高。这是因为年轻一代受过更高教育，许多在职人员也参加了持续教育和培训，提升了自己的技能。我们预计将有相当数量的国人晋升到专业人员、经理、执行人员及技师

（PMET）的行列。到了 2030 年，从事专业人员、经理、执行人员及技师工作的国人将从目前的 85 万增加至 125 万，增幅将近 50%。不属于专业人员、经理、执行人员及技师的人员则预计会减少超过 20%，从目前的 85 万减至 65 万。总的来说，到了 2030 年，将有三分之二的新加坡人从事专业人员、经理、执行人员及技师的工作。目前只有半数的国人从事这类工作。我们将继续照顾还未晋升到这个行列的国人，为他们提供提升技能的机会，确保他们受到公平待遇，并且在他们掌握更高的技能后，能够享有相应的更高酬报。

蓬勃的经济和企业文化，是创造良好的就业与发展机会的先决条件。我们的企业必须有能力为新加坡，乃至本区域和世界提供优质的商品和服务。我国必须比其他亚洲城市更具竞争力，才能够为这些城市提供它们所需要的，却还未能自行生产的高端商品和服务。我国企业将需要一支拥有各种技能、背景和经验的劳动队伍，以开启高增值的新兴领域以及掌握区域和国际市场的动态。要做到这点，就需要一支结合国人和外籍人士的互补性劳动队伍。

外籍工人所带来的技能和专业知识，以及对市场的了解和联系，可协助以新加坡为基地的公司开发新产品和新市场。

引进外籍工人，也让我们拥有适当数目的较低技能工人，以辅助技能

较高的员工，以建立一支技能平衡的劳动队伍。目前的趋势是，越来越多新加坡人掌握了更高的技能，他们所放弃的较低技能的工作由外籍员工负责。

此外，外籍工人也从事医疗保健、老年护理和家佣服务等行业，为我国的老龄化人口和在职夫妇提供帮助。外籍工人也协助我们兴建基础设施和房屋，以及从事环境的清洁、美化及维修工作。这些外籍工人为我们效劳，我们能以适中的成本提供优良的社会和设施管理服务，使国人享有更高的生活素质。

在经济一片兴旺时，外籍员工能协助企业快速和灵活地扩充。在经济不景气时，他们能起缓冲作用，避免本地员工陷入失业的困境。

因此，我们仍然需要相当数目的外籍工人，以辅助以新加坡人为核心的劳动队伍。

不过，我们不能毫无节制地引进外籍工人。无论是外籍员工的人数，或者是整体人口的数量，都不应该让我们感到不胜负荷。过多的外籍工人也会压低工资，并削弱企业提升工友技能和提高生产力的动力。

在未来的七年，本地劳动队伍的增长将放缓，总体劳动力增长也将放缓至每年 1%-2%，这是过去三十年平均增长率（即 3.3%）的一半。在 2020 年之后，由于人口老化和劳动人口停止增长，总体劳动力增长将进一步放缓至每年约 1%。

因此，我们必须减少对外来劳工的依赖，更加善用资源和加紧提高生产力。这是确保经济持久发展和提高实际工资的唯一途径。不过，我国经济日臻成熟，人口结构正经历重大变化，生产力的提升会变得更加困难。

在 2020 年之前，如果我们每年能取得 2%至 3%的生产力增长（这是很难达致的目标），并且维持介于 1%到 2%之间的总体劳动力增长，就能取得平均 3%至 5%的经济增长。然而，在未来的几年，比较切合实际的平均增长是介于 3%至 4%之间；在一些好年头，我们可能超越这个增长水平。

在 2020 年后，只要我国保有竞争力，并能和亚洲的增长接轨，我国的前景是光明的。从 2020 年至 2030 年，我国有可能取得每年介于 2%到 3%的经济增长。不过，实际增长幅度将取决于几个因素：外在环境的变化，本地生产率和劳动力的增长，以及新加坡人是否比其他城市的人更具活力、创造力和协作精神。

优质的生活环境

我们希望新加坡继续成为世界上最宜居的城市之一：一个适合各年龄层居住的城市，一个令我们感到自豪的家园。

我们将投资于基础设施以及打造优质的城市环境，为公众提供便利的设施，交通网络和服务。到了 2021



年，我国的地铁网络将增加约 100 公里，全长达 280 公里。我们将兴建更多组屋、医院和护理设施。有了新的公园和公园连道，国人将能够轻易地继续享用全岛各地的绿色空间。

我们将继续通过新科技和革新的办法探讨如何善用土地资源，争取最有益处的用途。国立研究基金会已拨出 1.35 亿元，就土地与宜居性课题展开研究，主要的目标是创造符合经济效益的新空间，使土地获得最充分的利用。

如果我们预先做好基础设施的规划，并及时与有效地落实这些计划，我们就能克服目前的人口压力与拥挤的问题，使新加坡有能力容纳更多的人口。

人口发展趋势

这份白皮书提出的人口政策和方案，综述了我们可能面对的人口趋势，让我们可以满足国家和人民眼下和未来的需要。

到了 2020 年，新加坡总人口（包括居民与非居民）预计将介于 580 万至 600 万之间。人口数量将取决于我们的生育率、平均预期寿命以及社会和经济的需求。由公民和永久居民组成的居民人口预计将介于 400 万至 410 万，其中的 350 万至 360 万人将是公民。

到了 2030 年，新加坡总人口可能达 650 万至 690 万之间。不过，实际的人口数量较难确定，同样取决于生育率、平均预期寿命、全球与区域环境、我国的经济结构和社会需求等因素。由公民和永久居民组成的居民人口，预计将介于 420 万至

440 万之间，其中，公民人数将介于 360 万至 380 万。

结语

我国在人口的问题上面对复杂和多方面的挑战。这些挑战将对我们这一代和子孙后代带来深远的影响。我们没有解决问题的捷径。

我们必须寻求一个平衡点。在应对人口问题的挑战时，如果我们做得不足，我们的社会很可能陷入人口逐渐老化的困境，进而失去活力与朝气，而年轻一代也将到别处寻找机会。另一方面，如果我们引进过多的移民和外籍员工，我们将削弱国人对国家的认同感与归属感，使国人产生一种被挤出自己家园的感觉。政府发表这份白皮书，目的是要寻找一个恰当的平衡，以达成“可持续的人口，朝气蓬勃的新加坡”的目标。

我们必须预先好好的规划，才能为目前和未来的新加坡人创造一个美好的家园。在这个家园里，人们彼此关怀，富有归属感，并且对国家充满自豪感；这也是人们成家立室，养儿育女的好地方；同时，老年人可以在这里安享晚年，年轻人则有机会施展才华，创造光明的前途。