

# 對新加坡人口政策的提問

香港社會服務聯會總研究主任 黃健偉先生  
香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事 許丹妮小姐

低生育率、低死亡率、預期壽命延長等人口現象是已發展社會必然會經過的階段，加上在二次大戰後的嬰兒潮出生的一組人口在2012年開始步入老年期，不少已發展國家在近年都開始關注國家未來人口發展，及對人口，以至各項所需的配套開展規劃工作。可是，當研究隊嘗試了解哪些國家有制定人口政策時，卻發現只有少數政府有為國家制定一套明確的人口政策，當中包括新加坡、台灣等地方。

比香港人口少二百萬的新加坡，政府在今年一月發表了人口政策白皮書，並且已經獲得國會通過。它引起社會上極大迴響，更激發起數千人史無前例地展開了一場新加坡立國以來規模最大的示威。姑勿論白皮書是否能夠準確地預測到2030年新加坡的人口狀況及協助國家有效地面對人口挑戰，它確確實實地繪畫出一個路線圖。但在新加坡那樣的「和諧」社會內，政策推出後竟引發民間的強大關注及討論的氛圍，當中的問題或有助我們思考香港的人口政策。本文會透過解構新加坡政府對未來的人口規劃、構思和方向，探討一些值得香港社會在討論人口政策時作思考的地方。

## 政府主導下的未來人口數字目標

新加坡的人口政策著重人口數目、人口組成、工作人口組成等元素，以新加坡國民為核心，目的是打造一個經濟持續增長和高素質生活環境的新加坡。根據白皮書，政府預計新加坡總

人口到2020年將是580萬至600萬，到2030年則增至650萬至690萬。以目前新加坡總人口530萬計，七年內人口將會增加70萬，17年後則增加160萬，即比現時上升接近三成。(見表一)

表一 2012年新加坡人口及2013年人口政策白皮書的2020年及2030年預計人口數字

	2012 人數(百萬)	2020 人數(百萬)	2030 人數(百萬)
居民	3.8	4.0-4.1	4.2-4.4
公民	3.3	3.5-3.6	3.6-3.8
永久居民	0.5	0.5	0.6
非居民	1.5	1.8-1.9	2.3-2.5
總人口	5.3	5.8-6.0	6.5-6.9

資料來源：Department of Statistics, Ministry of Manpower (2013). *Statistics*. 及 National Population and Talent Division (2013). *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore Population White Paper 2012*.

對於這目標人口數字，社會上有不少聲音認為太龐大，是新加坡不足以承載的。本文無意分析數字是否合理，但在這個目標數字中，我們看到政府對人口數目的絕對主導性。除了整體人口的預測外，白皮書亦對清楚地交代了各種人口（公民、永久居民及非居民）數目的增長估算。在新加坡，居民有公民及永久居民之分，只有公民才擁有投票和參選權；另外在公共福利上，公民可獲分配的福利亦會比永久居民的優厚。由於政府在決定是否讓外來人口成為永久居民，以至公民有絕對的控制權，而且外來人口要成為公民，必先經過永久居民的階段，這階段是一個緩衝帶，讓政府可因應社會人口的需要而對簽發公民數目作出相應的管

理。表二列出2007至2011年新加坡政府批出的公民及永久居民數目。明顯地，政府在2009年收緊移民政策後，2010年的新永久居民數目銳減。

表二 新加坡政府批出公民及永久居民資格的數目 (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
公民	17,334	20,513	19,928	18,758	15,777
永久居民	63,627	79,167	59,460	29,265	27,521

資料來源：National Population and Talent Division, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration & Checkpoints Authority (2012). *Population in Brief 2012*

看新加坡政府在批出公民及永久居民資格上的靈活性時，不期然會令人想起香港政府是否有此主導性，若然香港將會有人口政策，現在每天150個內地人來港的配額是否可以根據香港人的意願而決定保留與否。同樣地，在新加坡出生的嬰兒，若父母不是公民，嬰兒亦不會自動成為公民，因此絕不會出現香港的雙非和單非的情況。我們姑且暫不評論這些政策是好是壞，但這些政策反映新加坡比香港有更好的控制人口能力。

人口數目和組成決定社會資源分佈，不論數目的多寡、組成的結構如何，「大上大落」絕對是制定人口政策的大忌，因此規劃一個明確的人口數字，當中包括各種人口的分佈，對社會發展的長遠規劃極其重要，它除了可以用作指標去建構未來社會，讓資源可適時地作出有效的分配外，還可顯示出政府對社會的掌握度，如何有信心地在現有的制度下控制人口數目。

## 人口層級和核心人口的思索

白皮書名為「我們未來的人口方案：可持續的人口，朝氣蓬勃的新加坡」。它勾劃了政府對新加坡在2030年的遠景及願景，當中提及的三大支柱包括：(1)以新加坡人為社會的堅實核心、(2)為國人製造良好的就業機會及(3)優質的生活環境。新加坡政府認為人口增長是整體經濟增長的必要成份，如不保持人口增長及提高生產力，很難長期保持經濟增長，經濟情況會像日本及某些歐洲國家般下跌或停滯，因此政府銳意訂下一個目標人口，期望人口增長可確保經濟增長，從而為新加坡人製造有質素的生活環境。從表面上看，政策最終以改善新加坡人的生活質素為目的；然而，政策內所提及的這個「新加坡人」概念，必須小心理解。

誰是新加坡人？誰有資格成為新加坡人？

從表一可見，新加坡把人口分為兩大類。第一類是居民，當中又分為兩種，一種是公民，另一種是永久居民。第二類是非居民。由於這些不同的分類對人口享有的權利有實質意義，故其實際上是一種層級的結構，公民為最高層級，非居民則最低。新加坡是一個依賴輸入外地人口的國家，政府亦有一套行之有效的入境及移民政策。不論工作、讀書或尋求家庭團聚，所有外地人口(持工作證人士、學生，以及居民或持工作證人士的家人)都會被歸類為非居民，當中只有一部分人有資格申請成為永久居民及新加坡公民。根據移民政策，若外來人口要成為新加坡公民，必須先成為永久居民，並且擁有該資格達至少兩年的時間。入境

者在入境時所持有的工作證類別或所參與的入境計劃便決定了他是否符合成為永久居民的資格，只有以**Employment Pass**或**Entrepreneur Pass**入境的高技術人士，或透過專才計劃或投資計劃入境的專才或投資者才符合資格。

至於高技術人士、專才或投資者以外，持其他工作證入境的外地勞工，無論他們在新加坡工作的年期有多長，都不會符合申請成為永久居民的資格。為了確保以移民身份成為新加坡公民的人口，能對國家作出貢獻及提高人口質素，政府採取了目標性的政策。

政府銳意增加的人口，就是一些高生產力人口，按政策他們有機會成為新加坡的公民。不過，這個政策漸漸地在社會上產生了一個新加坡「核心人口」的討論。政府極力鼓勵移民、計劃不斷地加入外來人口，藉着每年吸納**15,000至25,000**名新公民，以維持公民的人口。社會上開始質疑究竟這些新公民是否新加坡的核心人口？還是只有土生土長的新加坡人才是國家的核心人口？問題的核心在於「核心人口」和「公民」(Citizenship)是否相同的概念。若然兩者為相同概念的話，只要外地移民願意在新加坡落地生根，以不同形式貢獻和參與社會，社會便不應把因為他們不在新加坡出生或不是由新加坡人所生而將他們排除在核心之外。

## 以目標性的移民入境政策為主導

既然土生土長的新加坡人沒有太大爭議，政策自然包括吸引海外的新加坡人回流。現在海外有**200,000**新加坡人，當中有大約**145,000**人正是在職年齡，若可吸引一部分人返回新加坡工作，一方面可帶來社會的新力量，另一方面可令新加坡的核心人口變得更壯大。當然，為了加強新加坡的核心力量，政府不斷積極地鼓勵本地生育以達致人口持續增長，在**2001**年，政府推出了**Marriage and Parenthood Package**，當中包括一籃子措施及一些具體的政策，務求製造有利生育的外在環境，提高新加坡人生育的意欲。可是，成效並不是太顯著，該系列措施在**2004**年及**2008**年分別作出更新，加強鼓勵生育力度。雖然近年出生人數有上升的趨勢(見表三)，但從政府的角度來看，增幅始終未能滿足社會上的需要。因此，新加坡的人口政策，用心都在移民政策。

針對人口質素的問題，政府預計隨着新加坡人的教育水平愈來愈高，從事專業、管理、執行及技術 (PMET: Professional, Managerial, Executive and Technical)工作的公民會從**2011**年的一半上升至**2030**年的三分之二，政府期望透過提升國內高學歷及高技術公民的比率，並讓多一些國民參與高生產價值的工作，從而改善他們的生活質素。另一方面，新加坡以優質的入境政策去吸引優質的工作人口，當中包括願意投資於新加坡的人士。政府亦希望透過入

表三 新加坡的出生人數 (2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
出生人數	38,317	39,490	39,826	39,570	37,967	39,654	42,600

資料來源：Department of Statistics (2012). *Yearbook of Statistics Singapore 2012*

境政策，向外國人的家人發放可長期逗留在新加坡的證件(LTVP: Long-Term Visit Pass)，讓他們考慮在新加坡落地生根。在2012年時政府更新增一類證件(LTVP+: Long-Term Visit Pass Plus)作為前者的加強版，使家人可更長時間地逗留在新加坡，並且有機會更方便地找尋工作。

香港亦有多個吸引外地專才或投資者的入境計劃，包括輸入內地人才計劃、居於海外的內地專業人才、優秀人才入境計劃及資本投資者入境計劃，但對比新加坡，香港似乎沒有太着意在吸引外地高技術人士、專才或投資者來港定居的政策上，政策目標亦不及新加坡的明顯，效果當然也不及新加坡的顯著。以優秀人才入境計劃為例，計劃於2006年開始實行，但至今只有二千多名申請人獲發配額。在制定人口政策時，政府確實有須要思考香港是否要加大力度去吸引高技術外來人口，若是的話，必須重新檢討和評估現有計劃的吸引力，以及重整多個有關的移民入境計劃。

## 人口層級下的歸屬感問題

在2012年，有接近四分之一新加坡人口是外地的中、低技術勞工(見表四)，他們為工作而到新加坡生活。在現行入境政策下，無論他們在新加坡工作的日子有多長，亦不會符合申請成為永久居民的資格，即表示無論他們如何貢獻社會，亦不會享有任何福利。同樣是外來人口，新加坡政府對待高技術和低技術的兩組人口有着截然不同的政策。對那些持工作準證入境的人，新加坡或許只是一個工作的地方，雖然此時此刻，他們是在那兒生活，但他們再努力也只會是「非永久居民」。更重要是，這裏涉及的人數佔近三分之一，一個社會有三分之一的人口為三分之二的人口打工，社會長期拒絕培養他們對社會的歸屬感，他們亦沒有足夠基本公民權利，在這種情況下，這個社會如何可以持續發展。

表四 持各種工作證在新加坡的外地勞動人口數目 (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
就業准證 (EP: Employment Pass <sup>1</sup> )	99,200	113,400	114,300	143,300	175,400	173,800
S Pass <sup>2</sup>	44,500	74,300	82,800	98,700	113,900	142,400
工作準證 (Work Permit <sup>3</sup> )	757,100	870,000	856,300	871,200	908,600	952,100
家庭傭工	183,200	191,400	196,000	201,400	206,300	209,600
建築業	180,000	229,900	245,700	248,100	264,500	293,400
總數	900,800	1,057,700	1,053,500	1,113,200	1,197,900	1,268,300

\* 初步數字

資料來源: Department of Statistics, Ministry of Manpower (2013). *Statistics*.

<sup>1</sup> Employment Pass的持有人是高技術人士，從事專業、管理、執行及專門(PMES: Professionals, Managerial, Executive and Specialists)工作。

<sup>2</sup> S Pass的持有人是中級技術人士。

<sup>3</sup> Work Permit的持有人是低技術人士，主要是家庭傭工和從事建築業工作的人士。

新加坡在這個政策上有很大的排外心，這跟香港對外藉傭工作的態度差不多，不過，除傭工外，其他人只要符合資格又在港住滿七年就可申請成為永久居民，享有社會上的公共服務和福利。當然，在現實生活中，縱然低技術外來人士有資格在香港成為永久居民，但新來港人士在香港確實會受到一定程度的歧視，政府是否可在建立共融社會上多付出一些。

近年新加坡社會上開始有聲音希望政府減少輸入外來人口，究竟怎樣才能在輸入外地人口的數量上取得平衡，確實是一個艱深的課題。如不輸入外地人，政府又擔心社會不斷老齡化、失去生氣、活力，本地年青人就會到他處尋找機會。如有太多外來人口，政府又恐怕會削弱自己國家認同感和歸屬感，城市變得擠迫，亦有多人攤分社會福利。政府預計會增加輸入低技術勞工，因為本地人無法填滿國內提供的工作機會，外勞可做本地年輕人不想做的工作。當然，本地低技術勞動人口會擔心外勞壓低工資，但在教育水平日漸提升的社會上，還有多少人願意當辛苦工？然而，當他們沒有足夠的基本權利時，這一群外勞生存在社會上的意義和價值有多大？

在研究新加坡的人口政策時，不難發現政府多着墨於如何擴大勞動人口，以為新加坡人提供優質的生活環境，並沒有針對老人的晚年生活而作重點關注，只是提及要輸入更多外地人口

來照顧長者。新加坡人受一套完善的退休保障制度(Central Provident Fund, CPF)所保障，讓政府在制定人口政策時可以少一重顧慮，對比香港，這是新加坡的優勢。這樣看來，香港政府必須盡快提出全面的人口政策帶領香港社會面對人口挑戰。

總的而言，新加坡在制定人口政策上最大的優勢是政府有承擔、有主導權，願意思考在人口上有可能看見的改變，並已為未來的人口作出全盤規劃。儘管社會上表示認同的聲音不盡然，至少已經有一套討論的基礎。白皮書強調各種假設和預估，2020年及2030年的情況還得要看生育率等各種客觀與實際情況的變化而定，政府亦表明會適時地檢討人口政策，並不會依照白皮書的內容一成不變地走到2030年。反觀香港，雖然政府已經成立督導委員會研究人口政策，但至今仍未有任何實質的方向，香港人距離新加坡人可以就政府文件參與討論的階段還有一段遙遠的距離。

參考資料:

Department of Statistics (2012). *Yearbook of Statistics Singapore 2012*. Singapore Government.

Department of Statistics, Ministry of Manpower (2013). *Statistics*. Retrieved from <http://www.singstat.gov.sg/> (March 2013)

National Population and Talent Division (2013). *A Sustainable Population for a Dynamic Singapore Population White Paper 2012*. Singapore Government.

National Population and Talent Division, Singapore Department of Statistics, Ministry of Home Affairs, Immigration & Checkpoints Authority (2012). *Population in Brief 2012*. Singapore Government.

National Population and Talent Division (2013). *Marriage and Parenthood Package 2013*. Singapore Government.

Speech by Grace Fu on Population at the Committee of Supply 2013 (7 March 2013). *Singaporeans at the Heart of our Nation and Policies*. Singapore Government