

地區育兒支援中心與兒童家庭支援中心的整備，為各種施策之首要，特別是育兒負擔感大為中心的低年齡兒，其綜合地推進。

(4) 對應多樣的需求而需托兒中心之整備

以低年齡層為中心的托兒所，應充實托兒服務，並推行多樣彈性的服務。

(5) 支援育兒住宅普及等的生活環境之整備

住宅、交通設施、機關、公共設施等，環繞兒童與家庭的生活環境，優質住宅與居住環境之整備，安全性之確保，推行無障礙空間，並實現寬裕的生活環境。

第二節 新加坡的少子女化趨勢與對策

一、現況與困境

在 2003 年每位新加坡婦女平均只分娩 1.25 次，創下史上新低。(Thang, 2005,p. 76)。而針對新加坡華人婦女生育抉擇的調查發現(Graham et. al., 2002)，富裕且接受良好教育的夫婦認為生育在本質上為個人的抉擇，與政策財政上的獎勵沒有太大的關聯。故 2000 年慷慨的財政獎勵政策並沒有如預期的提高出生率。(Thang, 2005,p. 84)。因此，新加坡的學者也認為：在未來 20 年，人口結構的老化和年輕工作者的短缺被視為新加坡主要的人口統計學的挑戰。(Cheung, , p. 36) 儘管如此，學界要如何落實地來估算人口變遷卻是一項挑戰。因為新加坡的人口組成多族群，而三大族群（華人、印度人、馬來人）的人口統計和其他社經特性的差異，使得人口計畫更複雜。(Yap, 2003, p. 644)

二、少子女化的趨勢及其影響

新加坡 TFR 的迅速下降是由於兩個因素：婦女結婚比例下降和平均家庭人口數的降低 (Cheung, 1990, p. 37)。此外，重要的少子女化趨勢還包括下列數項。

(一) 不同族群的生育率不同

根據 2000 年的人口普查得知，華人佔 76.8%；馬來人佔 13.9%；印度人佔 7.9%；這三大族群在人口統計學和其他的社經背景均有很大的差異。華人有最高的中位數年齡 35，馬來人則為最低的 29。而首次婚姻年齡以馬來人的 22.1 歲最低（華人為 24.6 歲；印度人為 22.7 歲），同時，馬來人的家庭人口數最多，故馬來人相較於其他族群有較高的生育率 (Thang, 2005, p. 78-79)。

新加坡的三大族群的生育行為也有顯著的差異。其中，馬來人生育率最高和有最大的家庭人口數，印度人次之，而華人最低，在 2001 年每名華人婦女的 TFR 為 1.2 名。(Yap, 2003, p. 647)

(二) 學歷影響婚姻狀況

根據 Leow(2001)的資料，在 35 至 44 年齡層中，男性學歷太低（低於中學）不易找到對象；女性隨著教育程度欲高，越高的比例不婚。(Thang, 2005, p. 86)。Leow(2001)也指出：單身的上升趨勢被移民減緩，因為新永久居民傾向為已婚者。(Yap, 2003, p. 648)

(三) 教育程度影響婚姻狀況

對於新加坡教育程度較低的男性，因為較難在當地找到適當的結婚對象，因此會到鄰近國家，諸如中國、越南和印尼尋找對象，因此國際聯姻的數目因而提昇 (Thang, 2005, p. 86)。教育程度影響家庭收入，而雙薪家庭的比例顯

著成長，也導致家庭人口數變得較少，從1980年的4.9人，到2000年的3.7人。(Thang, 2005, p. 88-89)

(四) 性別的婚姻狀況差異

根據新加坡2000年的人口普查發現，女性首次婚姻的年齡在1991-2000間平均年齡為26歲。因為非婚生子女在新加坡並不普遍，初產婦年齡平均為28歲，第二胎則為30歲，遠大於過往10年(Yap, 2003:650)。因為高齡產婦易造成不孕或流產，故晚婚也會造成出生率下降(Thang, 2005, p. 87)。結婚婦女平均育兒人數在過去十年從2.8人些微降至2.5人。其中，越高學歷婦女生育越少小孩(Thang, 2005, p. 88)。

2001年一月至六月所進行的社會態度研究發現(Chan, 2002)新加坡的男女持續珍惜婚姻和擁有孩子，但越年輕者已婚者(小於30歲)比30歲以上的已婚者較少比例(88% & 95%)同意已婚者應該要有孩子。(Yap, 2003, p. 650)

(五) 就業情形影響婚姻狀況

在過去二十年，雙職涯家庭的提昇導致家庭的兩項主要改變為：替補性的幼兒照護安排之需求提昇，和夫妻關係的改變(Cheung, 1990, p. 39)。當大多數的年輕母親出外工作時，三個幼兒照護的安排就引人注目。第一，運用祖父母和親戚當成孩子的照護者變得越來越普遍，1989年相關的數字為30%，而在1983僅為23%。第二，托兒所在過去十年快速擴充，在1980年僅有2000家托兒所，在1989數字增加倍超過12000家之多，此數目因為托兒所老師短缺，否則托兒服務可擴增更為快速。第三，中產階級的家庭雇用外籍幫傭處理家務和幼兒照顧事宜，估計目前外籍幫傭的數目約為50000名(Cheung, 1990, p. 42)。

夫妻關係隨著雙職涯家庭的增加也有改變，包括家務的分擔、輪流照顧年幼的小孩，甚至生育的抉擇也會和女性職場狀況有關聯(Cheung, 1990, p. 42)。

(六) 家庭教育素質的改變

家庭人口數的下降一般將使家庭資源平均在每一孩子身上。新加坡女兒地位的提昇和婦女教育成就大幅改善有關，而學校教育的平均時間可能超越男性（Cheung, 1990, p. 42—43）。

(七) 勞動力市場的改變

新加坡在過去 15 年勞動力的短缺原則上是因為快速的經濟擴張但卻由少量的人口基礎所支撐。所以，10-15%的全體勞動力是由國外工作者所擔任，其工作的業別在過去只包括製造業、建築業、旅館業，和外國幫傭。現在也擴展至其他業別（Cheung, 1990, p. 43—44）。從 1980 年代，新加坡已經放寬移民政策以協助越亦增多的合格條件外國人登記工作和居住，以彌補出生數的滑落和符合勞動力的需求。在 2000 人口普查的結果發現，大約總人口數的 19%是非定居者的外國人，另外 7%則為永久居民，只有 74%為公民。移民有助於提昇居民的教育成就水準，因為非學生的永久居民有 33%是大學畢業生（Yap, 2003, p. 645-646）。

(八) 社會文化的變遷

隨著外國人口的流入，不同的文化適應（orientation）與價值系統是一種挑戰（from Twenty-five years of below replacement fertility: implications for Singapore）。

過去三十年，永久居民每年的人口成長速度百分之二點五，非居民的每年人口成長速度百分之八點八，都比公民每年人口成長速度百分之一點五快，所以新加坡有可能繼續依賴移民來提高其未來的人口自然增加（from Twenty-five years of below replacement fertility: implications for Singapore）。1973 年擁有墮胎自由的結果，所以新加坡墮胎數穩定的增加。導致在 1986 年有將近三分之一的懷孕都墮胎掉了，其中 72%為已婚婦女（Cheung, 1989, p. 42）。

三、政府的因應策略

針對少子女化的趨勢，政府的因應措施主要可以歸納為以下四項策略。

(一) 加強家庭的角色與功能

為了強調公共教育活動的角色 (Family Matters!)，在 2000 年，成立委員會與政府攜手合作，「藉由塑造價值觀、態度和生活抉擇，以創造有助於婚姻、家庭和撫育孩子的環境。」(Family Matters, 2002) (Thang, 2005,p. 84)

(二) 鼓勵生育的社會福利

2000 年新的補充性策略是「嬰兒獎金」(baby bonus) 或是稱為孩童發展合作儲金計畫。意即國家連續六年給予第二和第三出生序的孩子現金禮，同時也配合父母的捐助，提供年度聯合付款至孩子發展帳戶 (Child Development Account, CDA)，對於第一個孩子最多可達\$6,000，而第三個孩子則達到\$12,000。這些錢可用於支付托兒所的費用，或是教育部立案的幼稚園和特殊學校之註冊費 (Thang, 2005,p. 84) (Yap, 2003, p. 656) 【沒預期的效益】。

近來的政策同時也著重鼓勵婚姻和生育。除了社會發展單位 (Social Development Unit) 和私人的婚姻媒介所外，在 2003 和 2004 年的二月，新加坡政府皆舉辦「浪漫新加坡節」，以提供較軟性的方法以鼓勵個人表達愛意和浪漫 (Thang, 2005,p. 87)。

(三) 支持親職的配套措施

2004 年支持親職的新配套措施涵蓋廣泛的親職類別，包括結婚、懷孕、孩子的養育與照護，和工作-生活的平衡。這計畫直接面對親職工作中最普遍的問題，意即欠缺時間和金錢。在為家庭騰出時間部分的措施包括：(一) 長達 12 週的產假，雇主支付第一、二個孩子的八週產假的薪資，政府支付增加的四週

薪資；而政府支付第三、四個孩子全部十二週的產假薪資，最高每四週新幣 \$10,000；（二）有 7 歲以下幼兒的父母每年有 2 天的育兒假；（三）在公家機關一星期五日的工作日；（四）WOW！基金，以財政支持公司發展實施對家庭友善的工作實務，例如彈性工作的安排。在家庭經濟支持的部分包括：（一）住屋發展局（HDB）追加貸款的補助金；（二）擴大 Medisave（即強制的醫藥儲金計畫）的支付範圍，包括懷孕過程和生產的相關費用，以及對於不易受孕者的治療補助；（三）擴增嬰兒獎金，擴及第一和四出生序的小孩，同時有較大的自由可運用這獎金，包括健康保險和對特殊需求孩童的早期介入方案；（四）稅賦的優惠，以親職稅賦折扣和職場母親的孩童補助來取代原有的折扣方案，當中有鼓勵年紀小於 29 歲的母親生第二個小孩的獎勵措施，或是母親有第三、四個孩子亦仍受惠；（五）祖父母照護人的稅賦折扣，乃是家有 12 歲以下的孩子由祖父母照顧時，可由職場母親申請新幣 \$ 3000 元的補助；（六）嬰兒照顧的補助金，若一歲半到二歲的嬰兒由進入立案的托嬰中心，將有每個月 400 元的補助金；（七）外籍幫傭課稅的讓步，尤其針對家有 12 歲以下孩童，或是 65 歲以上之祖父母將可受益；（八）醫療補助擴及女性公務人員的小孩（Thang, 2005,p. 91-94）。

（四）鼓勵生育的人口政策

1987 年三月開始實施的新人口政策（new population policy, NPP），其主要標語為「若可以負擔的起，生三個或更多小孩吧。」這推翻「優生學年代」強調教育程度的政策，而以「負擔的起」為新的標準（Wong & Yeoh, p12）。雖然 NPP 的主要目標為鼓勵已婚夫婦生第三個小孩，但仍持續提供高教育程度母親生子津貼（benefits）（Wong & Yeoh, p12）。

NPP 提供全面的津貼，並透過媒體（電視、廣播、報紙、海報、公車看板）期許影響大眾珍視多子精神層面的好處，並傳播「墮胎不是家庭計畫的方法」、「為什麼自己孤單創業？家庭生活能有助於你」，這些影像與用語遍及於新加坡人的日常生活中，甚至進入一般公民的日常用語（parlance）中（Wong & Yeoh, p12）。

婦女的無薪給育嬰假從一年延伸至四年，並且撤去較低教育水準結紮婦女一萬新幣的補助 (Wong & Yeoh, p14)。此外，可能因為單身與不婚率提高，所以「成家」逐漸取代「擁有小孩」這個用語 (Wong & Yeoh, p14)。因為父母希望小孩能進入最好的學校，小學是中產階級父母高度競爭之處，所以也用來鼓勵生子 (雖然對於現行情況影響較不大)，政府移除之前不准第三個小孩入學的規定 (Wong & Yeoh, p14)。

表 3-1：鼓勵生育的人口政策

政策領域	NPP (1987)	New initiatives (2000)
活動 (campaign) 重點或說詞	若可以負擔，就生三個或更多小孩。	促進工作與生活的和諧；適合家庭的工作實務；Romancing Singapore Campaign (2003)
Government bodies 政府組織	家庭生活教育協調組 (協調鼓勵生育方案與負責大眾媒體)	Family Matters! Singapore Work-Life Unit Committee on the family
家庭計畫	對少於三個小孩的夫妻做結紮前的強制輔導 (counseling)；對少於三個小孩的已婚婦女進行墮胎前與墮胎後的輔導	沒有改變
現金補助，醫院分娩費與育兒補助	婦女公務人員的無薪育嬰假從一年延長至四年；有六歲以下兒童的家庭每月可領一百元新幣來付核准的預而中心費用。	生第三個小孩的職業婦女可領八週的有薪產假，但最多只可以領兩萬新幣；Baby Bonus Scheme
所得稅折扣	Enhanced Child Relief：根據每個小孩的出生序而有不同比例的 reliefs；新生第三個小孩的父母能減稅，每對最多減兩萬新幣；之前生產第四個小孩的丈夫或妻子能要求最多三千元生產與醫院花費的 relief。	不變
	優先給生第三個小孩的家庭搬到較大的公寓；允許較大家庭能住五年後就可以在自由市場賣其 HDB 公寓；多代同住的公寓	Revised Transitional Rental Housing Scheme (1995) 讓年輕夫婦能在等待申請公寓時，能有暫時的住宿，以免延遲婚姻與小孩的出生。
國小入學	移除之前不准第三個小孩入學的規定；當競爭入學時，以三個小孩家庭的小孩為優先。	不變

(from Effects and Implications of Pro-Natalist Family Policies. p22-23)