

图为日落时分坐落于新加坡滨海湾花园的马克·奎恩的雕塑作品“星球”（2008），背景为新加坡天际线。

扭转人口下降 趋势

新加坡在提高生育率方面的经验教训
可供其他国家借鉴

陈宝林

在全球范围内，生育率水平正在不断下降。在发达经济体中，生育率低于2.1这一标准的人口置换率已成为常态，而在日本、韩国、新加坡，中国台湾、上海和香港特别行政区等中国高收入城市，生育率最低。因此，如果没有移民，这些地区将经历最为迅速的人口老龄化和人口下降。

20世纪80年代以来，面对生育率的持续走低，新加坡政府不懈地采取了应对措施。在大型公众活动和小规模项目计划都未能奏效之后，又在2001年推出了一整套鼓励生育的措施，并在多年来不断对其充实强化。目前，这一整套激励举措包括带薪产假、育儿补贴、减税退税、一次性现金奖励，以及为实行弹性工作制的公司提供补助。但即便如此，新加坡的生育率还是从2001年的1.41下降到2018年的1.16这个岌岌可危的水平。

那么，新加坡给我们提供了什么经验教训呢？

教训 1：解决生育年龄上升的问题

根据牛津大学梅林达·米尔斯 (Melinda Mills) 及同事的计算 (Mills 等人, 2011)，经济合作与发展组织成员国的平均生育年龄大概每十年会增加一岁左右。在新加坡，女性生育年龄的构成发生了显著变化。现如今，20—24岁女性生育的可能性与40—44岁的女性相当，但远低于35—39岁的女性。此外，新加坡与许多欧洲国家不同的是，20多岁女性生育率的锐减并没有通过30多岁女性生育率的上升得到抵消。所以，这些“消失的”婴儿并不会延迟出生，而是永远不会出生。

从政策角度来看，提高生育年龄是最容易实现的目标。帮助已婚并且希望至少生育两个孩子的夫妇实现生育目标，要比在婚恋市场中撮合单身人士或者说服那些不想再生的夫妇改变主意容易得多。虽然新加坡人的理想家庭仍是二孩家庭，但夫妻越来越晚生育的现象却削弱了家庭实现这一理想的可能性，因为一些不可预见的变数，比如离婚、健康出现问题、收入减少，或者是怀孕

能力和足月生育能力的下降。

新加坡的政策目标旨在为所有群体创造更有利的婚育环境，尤其是要帮助已婚妇女协调工作和育儿。但是，鲜有政策专门鼓励女性在最佳生育年龄生育，比如扭转20多岁女性生育率的下降，或者提高30岁出头的女性的生育率。因此，由于没有针对年龄施策，新加坡失去了为最容易配合政策的准父母创造有利生育环境的机会。

教训 2：生殖技术不是万能之计

发达经济体推迟生育的一个原因在于公众迷信生育技术的有效性。不列颠哥伦比亚大学的朱迪斯·丹尼卢克 (Judith Daniluk) 及其同事发现，有种常见的生育迷信认为身体健康和体外受精 (IVF) 可以弥补年龄相关的不孕症 (Daniluk, Koert 和 Cheung, 2012)。但鲜有人知，体外受精会给女性带来健康风险，而且推迟生育可能会让女性在孕期或产期罹患更多并发症，并造成更多出生缺陷。由此可见，男性和女性往往低估了推迟婚育的风险。

新加坡政府鼓励生育的部分措施就是为符合条件的已婚夫妇提供高达75%的辅助生殖技术治疗补贴，并允许他们动用国民储蓄计划下的医疗账户来支付治疗费用。新加坡鼓励生育的经验表明，使用体外受精和其他生殖技术并不足以确保年长女性能生育足够多的婴儿来弥补年轻女性生育率的下降。在这方面，日本也是一个典型，它是世界上试管婴儿比例最高的国家 (约5%)，同时也是生育率最低的国家之一。

教训 3：家庭生产不能完全外包

新加坡的低生育率还彰显了正规的托儿和家政服务行业的局限性。澳大利亚国立大学的彼得·麦克唐纳 (Peter McDonald) 指出，虽然女性受教育机会和工作机会越来越多，但是，由女性

负责照顾孩子和操持家务这种家庭内部的性别不平等却导致了高昂的生育机会成本，进而造成了生育率的低下 (McDonald, 2006)。

由于新加坡的正式部门提供了异常广泛的服务，新加坡为该问题提供了宝贵洞见。政府大力参与提供廉价优质的正规托儿服务。在职母亲每月可获得 300 新元的育儿补贴来支付正规的托儿服务；低收入家庭的补贴更高。此外，与其他大多数发达经济体不同的是，新加坡家庭可以（许多家庭确实在这么做）从邻近的印度尼西亚和菲律宾等东南亚国家雇佣较为廉价的家政服务人员。因此，新加坡的女性能够很容易地把育儿和家务外包出去。

但新加坡的低生育率表明，正式部门的服务无法代替父母与孩子共度美好时光。新加坡家庭在获得优质托儿服务和家政服务的同时，还需要育儿假和弹性工作制等制度上的支持，以便能拥有更多的亲子时光。

教训 4：承认人力资本的实际成本

从国际学生评估项目到世界银行新编制的人力资本指数，在这些人力资本排名中，日本、新加坡和其他生育率极低的国家往往能够获得很高的得分，这并非巧合。经济学家早就注意到了儿童的数量和“质量”（以投入到每个儿童的资源而论）之间的权衡。东亚地区历来强调“赢在起跑线上”，我和我的合著者 (Tan, Morgan 和 Zagheni, 2016) 认为，这提高了对孩子的人力资本进行投资而获得的回报，但也意味着孩子越多，开支越高。

而另一方面，这也给父母和孩子带来了严重的后果，使他们担忧会落后于人。当地调查显示，相当一部分单身人士希望未来走向婚姻，但比起约会，他们更愿意追求学业或事业上的成功。多数已婚夫妇都将生育孩子，但大多数只生一到两个，因为他们要考虑孩子未来接受教育要付出的相关高额开支，而且还希望在每个孩子身上都加大投入。而本打算生育孩子的夫妇又对孩子

年和成长过程中承受压力所涉及的道德问题忧心忡忡，或者又担心自己没有精力或能力帮助孩子

在竞争中获胜。新加坡在人力资本方面的成功案例将其推向国际排名中的首位，但代价是国民不愿意或者没有能力组建家庭。因此，生育率未能提高与其说是证明了生育政策的无效，不如说是证明了经济和社会制度的巨大成功，这些制度大肆奖励成就、惩罚无为。因此，要解决生育率问题，可能需要克服基本制度上的短板，换言之，不仅要应对人口方面的挑战，可能还需要提高社会凝聚力，或者建立健康的风险文化。

在 2019 年福布斯全球总裁会议结束时，新加坡总理李显龙指出，在移民的助力下，生育率达到 1.3—1.4 就有望满足国家需求 (Yong, 2019)。只要人力资本和生育率之间的冲突仍然存在，想要将新加坡的出生率提高到人口置换率水平需要的就不仅仅是政策上的更新和修正。但是，如果能针对不同年龄段施行不同的政策，并强化鼓励生育的举措，则有望将生育率提高至更为温和的目标 1.4。新加坡已经没有多少时间可以浪费：随着人口的老齡化，处于生育年龄的夫妇会越来越少，提高生育率带来的经济效益就会越低。机不可失，时不再来。FD

陈宝林 (POH LIN TAN) 是新加坡国立大学李光耀公共政策学院副教授。

参考文献：

- Daniluk, J. C., E. Koert, and A. Cheung. 2012. "Childless Women's Knowledge of Fertility and Assisted Human Reproduction: Identifying the Gaps." *Fertility and Sterility* 97 (2): 420–26.
- McDonald, Peter. 2006. "Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy." *Population and Development Review* 32 (3): 485–510.
- Mills, Melinda, Ronald R. Rindfuss, Peter McDonald, and Egbert te Velde. 2011. "Why Do People Postpone Parenthood? Reasons and Social Policy Incentives." *Human Reproduction* 17 (6): 848–60.
- Tan, Poh Lin, S. Philip Morgan, and Emilio Zagheni. 2016. "Examining the Link between Education Costs and Lowest-Low Fertility." *Population Research and Policy Review* 35 (5): 327–50.
- Yong, Nicholas. 2019. "We Must Make Enough of Our Own Babies to Secure Singapore's Future: Lee Hsien Loong." *Yahoo News Singapore*, October 17. <https://sg.news.yahoo.com/we-must-make-enough-of-our-own-babies-to-secure-our-future-lee-hsien-loong-083432783.html>.