

国外养老丛书

 夕阳红工程图书
XIYANGHONGGONGCHENG TUSHU

中国老龄科学研究中心编

SUPPORT FOR THE ELDERLY IN
SINGAPORE

新加坡养老

主 编 张恺悌 罗晓晖



 中国社会出版社

D733.97

新加坡养老

Support for the Elderly in Singapore

主 编 张恺悌 罗晓晖

⊗ 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新加坡养老/张恺悌, 罗晓晖主编. —北京: 中国社会出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3254 - 1

I. ①新… II. ①张…②罗… III. ①老年人—社会保障—概况—新加坡 IV. ①D733. 97

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 111637 号

书 名: 新加坡养老
主 编: 张恺悌 罗晓晖
责任编辑: 张殿清

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电话: 编辑部: (010) 66068205
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713
(010) 66051698 传真: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司
开 本: 145mm × 210mm 1/32
印 张: 5.375
字 数: 111 千字
版 次: 2010 年 8 月第 1 版
印 次: 2010 年 8 月第 1 次印刷
定 价: 12.00 元

前 言

新加坡于2000年正式进入老年型社会，与我国步入老龄化社会的时间接近。但在此之前，新加坡政府已经开始关注老年人问题，并着手在养老事业方面进行尝试和探索。中新两国渊源颇深，在地理位置上，新加坡与中国一衣带水，是中国在东南亚最重要的合作伙伴之一；在人口构成上，新加坡75%左右的人口为华人；在文化传统上，新加坡与中国都深受儒家思想文化的影响，信奉“孝道”观念。因此，介绍新加坡养老方面的做法和经验，对于促进中国老龄事业的发展，具有重要的现实意义。

在新加坡，老年人被称为“乐龄人士”。首先，这个名字为老年人树立了积极的社会形象。其次，这个名字的由来主要是缘于两方面的原因：一是新加坡的老年人经济上有保障，没有后顾之忧；二是新加坡的老年人积极参与社会活动，乐享晚年生活。显然，这两个原因就是新加坡老年人生活的两个显著特点，而本书也正是围绕这两个特点对新加坡的养老情况进行介绍。

介绍新加坡养老概况，老龄化状况作为背景性知识必不可少，它有助于我们更好地理解新加坡的养老相关政策与措施，因此，第一章对新加坡的地理位置、人口构成及人口老龄化的现状、趋势进行了介绍。第二章在介绍新加坡社会保障制度概况的基础上对新加坡的老人问题进行了分析，并从政府、社会、家庭三个角度介绍了新加坡应对老人问题的策略。中央公



公积金制度是新加坡社会保障制度的主体，具有养老、医疗、住房等多种保障功能，为老年人提供了全面的保障。正是因为实施了这项制度，所以新加坡的老年人才能在经济上有保障，没有后顾之忧。因此，第三章对中央公积金制度进行了较为详细的介绍，包括公积金制度建立的背景、公积金制度对老年人的保障功能以及公积金制度的特点等。第四章主要介绍了新加坡的家庭养老、社区养老和机构养老三种养老模式，这一章主要介绍的是养老服务的内容。第五章是介绍新加坡老年人“乐享生活”的一章，主要涉及老年人参与经济活动、文化活动、社会活动方面的情况。第六章是作者的总结和反思，新加坡养老事业责任机制、老年社会保障制度、老年社会服务三方面都具有鲜明的特点，而这些特点对我国的老龄事业都具有重要的启示意义。

中央公积金制度实质是一项强制储蓄计划，新加坡则是实行强制储蓄保障模式取得成功的国家中的典型代表。因此，已有的与新加坡养老相关的研究主要集中于介绍新加坡的中央公积金制度，而鲜有对新加坡养老事业的总体性研究。本书在这方面进行了一次尝试，不仅试图把握新加坡养老的总体情况，还在已有的研究基础上补充了一些最新的数据或材料，此外在介绍某些方面的内容时还加入了一些案例，以便读者对这些问题有更好的理解。由于受到研究能力和研究材料的限制，这项研究还是初步的，还很不成熟，还需在日后的研究中进一步完善，恳请各位专家、学者和读者朋友提出批评、意见。

目 录

第一章 新加坡的人口老龄化	1
第一节 新加坡的地理位置及人口构成	1
一、新加坡的地理位置与历史变迁	1
二、新加坡的社会经济情况	3
三、新加坡的人口构成	4
第二节 新加坡人口老龄化的现状及趋势	5
一、人口老龄化现状	5
二、人口老龄化趋势	7
三、人口老龄化速度	10
第三节 人口老龄化的决定因素及其人口学影响	12
一、人口老龄化的决定因素	12
二、人口老龄化的人口学影响	18
第四节 新加坡人口老龄化的主要特征	28
一、时间短、速度快	28
二、老年人口高龄化趋势明显	28
第五节 小 结	31
第二章 新加坡老年社会保障简介	33
第一节 新加坡社会保障制度概述	33
一、新加坡社会保障制度的建立与发展	34
二、新加坡社会保障制度的主要内容	36
第二节 新加坡的老人问题及应对策略	46
一、新加坡面临的老人问题	46



二、新加坡老人问题产生的原因	54
三、新加坡应对老人问题的策略	60
第三章 中央公积金制度简介	74
第一节 中央公积金制度的建立和发展	74
一、中央公积金制度的建立背景	74
二、中央公积金制度的运行和完善	76
第二节 公积金制度对老年人的保障功能	80
一、养老保障	80
二、医疗保障	88
三、住房保障	93
四、资产增值	95
第三节 中央公积金制度的特点和面临的问题	97
一、中央公积金制度的特点	97
二、中央公积金制度面临的问题	101
第四章 新加坡的养老模式	104
第一节 家庭养老	105
一、政府对家庭养老的倡导	105
二、老年宜居住宅	108
第二节 社区养老	112
一、社区照顾	113
二、社区养老服务的类别	115
三、社区养老服务的发展状况	118
第三节 机构养老	121
一、机构养老的必要性	121
二、机构养老服务的类别	123
第五章 新加坡老年人的社会参与	127
第一节 老年人参与经济活动	128

一、老年人参与经济活动概况	128
二、老年人参与经济活动的原因	130
第二节 老年人参与文化活动	132
一、终身学习	132
二、活跃乐龄节	135
三、乐龄俱乐部	137
四、免费上网	137
五、康乐计划	138
第三节 老年人参与社会活动	139
一、老年人参与社会活动的含义和意义	139
二、乐龄义工	140
第六章 新加坡养老事业的特点及启示	144
第一节 新加坡养老事业的特点	144
一、养老事业责任机制的特点	144
二、老年社会保障制度的特点	148
三、老年社会服务的特点	150
第二节 新加坡养老事业对中国的启示	152
一、建立合理有效的养老事业责任分担机制	153
二、完善老年社会保障制度	154
三、构建多元化、专业化、规范化的老年社会 服务体系	156
参考文献	158

第一章 新加坡的人口老龄化

第一节 新加坡的地理位置及人口构成

一、新加坡的地理位置与历史变迁

(一) 地理位置

新加坡是一个亚洲热带岛国，由新加坡岛和 63 个小岛组成，位于东南亚马来半岛的最南端，马六甲海峡东口，赤道以北 137 公里，东经 103°5′，北纬 1°17′，所处的地理位置是世界的十字路口之一，在欧洲、远东和大洋洲之间主要的海空、运输、通信、贸易线路方面占据了重要的战略位置。

新加坡国土面积狭小，陆地总面积只有 699.4 平方公里，其中的 500 平方公里是菱形的主岛。新加坡的地形平坦，海拔较低，地表只有少量不高于 166 米的小山；河流较多，大河有被用作水库的集水区克兰芝河和实里达河，以及流经城区中心的新加坡河。随着道路、房屋、办公大楼、工厂以及植被占地面积的扩大，早期覆盖该岛的低地森林被逐步砍伐，仅留下一些小型的保护区，比如武吉知马自然保护区以及克兰芝保护区，共占地约 2797 公顷。在新加坡的建成区，主要有城市的办公大楼、新镇的公共住房，以及主要集中在位于主岛西部的



裕廊工业区的工厂。^①

新加坡属于常年高温的热带气候，气温变化不大，终年平均气温为 28℃ 左右；降雨量充足，年降水量可达 2400 毫米；湿度大，平均湿度在 70% 左右；没有台风、地震等自然灾害，是一个难得的天然良港，得天独厚的地理条件使之发展成为一个主要的商业、运输、通信、旅游中心。

（二）历史变迁

新加坡开始是明古连的一个管辖区，1824 年管辖权转移到了英属加尔各答，并由驻新加坡总督管辖。随着英国在马来亚半岛势力的渗透，新加坡逐渐成为物品和人员的集散地。许多来自中国和印度的移民不断在新加坡定居，外来移民的不断聚集，以及苏伊士运河的开通，汽轮时代的到来以及通信事业、橡胶工业的扩展，都促进了新加坡在 19 世纪末和 20 世纪初的发展。^②

1946 年 3 月，新加坡成为英国的直辖殖民地。1948 年 3 月，新加坡举行了第一次选举。1953 年底，新加坡修改宪法，享有较大的自治权。1955 年，新加坡进行了首次宪法改革，大卫·马绍尔成为新加坡第一位首席部长，由他所领导的劳工阵线，同巫统和马华工会组成联合政府。一年后，林有福出任第二任首席部长，在其任期内最终与英国达成了协议，借此实现了新加坡完全的内部自治，1957 年 5 月新加坡举行了第一次大选，并成立了完全由选举产生的、由 51 名议员组成的立法

① 此部分内容主要参见苏瑞福著，薛学了、王艳等译：《新加坡人口研究》，厦门大学出版社，2009 年版。

② 此部分内容主要参见苏瑞福著，薛学了、王艳等译：《新加坡人口研究》，厦门大学出版社，2009 年版。

议会，但其对外事务和防御事务仍由英国控制。

在1957年的大选中，新加坡的人民行动党赢得了胜利，并组建了新政府，李光耀出任新加坡首任总理。1963年在马来亚联合邦首相东姑阿都拉曼的建议下，新加坡、马来亚联邦、沙捞越和北婆罗洲（现沙巴）成立马来西亚联邦，从此新加坡完全脱离英国统治。1965年8月9日，新加坡宣布退出联邦，成为独立的主权国家。李光耀领导的人民行动党掌握了处理国家事务的权力，推行了一系列措施，极大地加快了新加坡的社会和经济发展；1990年吴作栋出任总理；2004年，李显龙成为新加坡的第三任总理。

二、新加坡的社会经济情况

得益于天然的海港位置和优良的港口设施，新加坡在殖民时期的主要经济支柱就是转口贸易，将橡胶、咖啡、椰干、椰油、藤料和木材分类、加工再出口至西方，各种工业制成品等从西方进口到新加坡再转售到其他邻国。1957年新加坡的第三产业吸收了本国72%的劳动力，反映了其转口贸易的突出地位。^①

1965年，新加坡正式独立。独立之初，各种社会矛盾不断，新加坡政府审时度势，采取了走“工业化道路”的正确经济发展路线。随后，新加坡的经济发展经历了由独立初期的劳动密集型工业，到具有高附加价值的资本、技术密集型工业和高科技产业，进而发展到目前的信息产业等知识密集型产业

^① 苏瑞福著，薛学了、王艳等译：《新加坡人口研究》，厦门大学出版社，2009年版。



经济。从 20 世纪 70 年代起，新加坡开始逐步摆脱了仅仅依靠转口贸易维持生计的局面，国家日益走向富裕，人民生活水平不断提高，在短时间内实现了经济的腾飞。新加坡、韩国、中国的台湾和中国香港地区被并称为“亚洲四小龙”，成为经济发展迅速的新兴工业化国家。目前，新加坡已成为比较先进的经济体。运输业、通信业以及其他基础设施发达，公共管理高效有序，社会制度和服务完善高效。在 1965 年后的 35 年间（截止到 2000 年），新加坡经济增长平均达到 8.69%，国内生产总值（GDP）增长了 54 倍（以新币计算，下同），人均 GDP 增长了 25 倍，2000 年人均 GDP 为 39585 新元。2007 年，新加坡国内生产总值达到 2700 亿新元，人均 3.5 万美元，已达到发达国家水平。如今，新加坡已发展成为东南亚地区重要的金融中心、运输中心和国际贸易中转站、世界电子产品的重要制造中心和第三大炼油中心。

三、新加坡的人口构成

新加坡是一个移民众多的多种族国家。从 1819 年新加坡开埠起，就有来自马来西亚、印度尼西亚、中国、印度等邻近国家的移民进入，各族群的宗教、语言、文化和风俗习惯均有很大的区别，成为新加坡人口的一个重要特色。

华人、印度人和马来人是新加坡人口中的三大族群，这三大族群的人口总数一直占新加坡人口总数的 96% 左右。在新加坡成为殖民地后的头 20 年左右的时间内，马来人是当时的主要族群。1824 年，马来人占新加坡人口总数的 60.2%，华人占 31.0%。1836 年后，马来人的数量不断减少，华人的数量不断增长。目前，新加坡华人的比例一直稳定地保持在 75%

左右，马来人在总人口中的比例则保持在14%的水平。相比较而言，印度人在新加坡人口中的比例则一直比较稳定，其在1824年的比例是7.1%，在1849年达到11.9%的高峰，在1881年降到8.8%，从那以后，就一直在8%左右浮动。而作为由其他各少数民族混合而成的“其他族群”，其人口比例从未超过5%。

第二节 新加坡人口老龄化的现状及趋势

“二战”后，新加坡的出生人数连年增长，为了控制人口增长，新加坡政府从20世纪60年代开始了严格的限制生育政策，并随后推行了广泛的人口控制计划以促使生育率的下降，由此降低人口增长率。1975年，新加坡的生育率急速下降至人口更替水平，此后更持续下滑。随着生育率的下降，以及医疗卫生事业、经济快速发展所带来的死亡率的下降和人口平均预期寿命的延长，新加坡的人口老龄化现象逐渐加剧。2000年，新加坡60岁及60岁以上的老年人口比例从1990年8.4%上升到10.8%；2007年，新加坡65岁及以上的老年人口比例则已上升到8.5%，人口老龄化的现象更加严重。

一、人口老龄化现状

图1-1是2010年新加坡及部分发达国家、发展中国家的人口老龄化状况，从图中的数据可以看出。在亚洲国家中，新加坡作为新兴产业国家之一，它的人口老龄化程度是比较高的，已经达到了16.0%，比韩国略高0.4个百分点，但明显高于中国的老龄化程度。值得注意的是，中国和新加坡进入老年



型社会的时间是比较接近的，都在 2000 年左右，而且当时的老龄化程度是相差不大的，但新加坡的生育控制早在 20 世纪五六十年代就已经开始了，尽管新加坡政府后来又实行了一系列鼓励人口生育的政策，但人们的生育意愿已经降到一个很低的水平，生育率一直保持在一个较低的水平。因此，尽管新加坡和中国都是在 2000 年左右进入了老年型社会，但新加坡的人口老龄化速度和程度在 2000 ~ 2010 年间明显高于中国，成为亚洲国家中人口老龄化程度较深的国家之一，但仍远远低于同是亚洲国家，但老龄化程度已达到世界第一的日本。

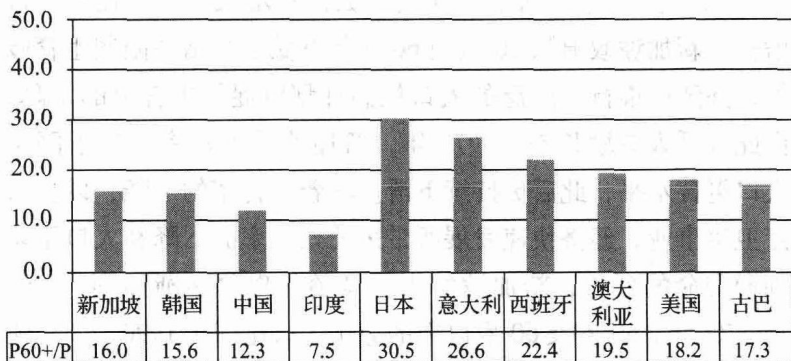


图 1-1 2010 年新加坡及部分发达国家、发展中国家人口老龄化状况 (%)

资料来源：World Population Prospects: the 2008 Version, United Nation, 2009.

与其他发达国家相比，新加坡的人口老龄化程度也较高。意大利、西班牙等欧洲国家人口老龄化进程开始较早、发展程度较高。2010 年，意大利和西班牙的人口老龄化程度已分别达到 26.6% 和 22.4%，明显高于新加坡的水平；但与美国、澳大利亚这些发达国家相比，尽管新加坡的人口老龄化发展得较晚，但老龄化程度却与这些国家不相上下，2010 年新加坡老年人口在总人口中的比例仅比美国低 2.2 个百分点，比澳大

利亚低 3.5 个百分点，老龄化问题不容忽视。

二、人口老龄化趋势

表 1-1 是新加坡统计局统计的历年新加坡总人口数量和 65 岁及以上老年人口的比例情况。从表中的数据可以看出，在 20 世纪 60 年代，新加坡的人口老龄化情况还不是非常严重。1965 年新加坡 65 岁及 65 岁以上老年人口在总人口中的比例仅占 2.5%，到了 1970 年也仅仅占 3.4%；随着 20 世纪 70 年代新加坡对人口生育控制的进一步加强，如堕胎合法化等措施的实施，使新加坡的生育率进一步明显下降，老年人口的比例则迅速提高。1990 年，新加坡 65 岁及以上老年人口在总人口中的比例已提高到 6.0%；2000 年，新加坡 65 岁及以上老年人口的比例则提高到了 7.2%。根据国际社会对老年型社会人口的统计指标，新加坡在 2000 年正式进入了老年型社会，开始了快速的人口老龄化过程。

表 1-1 1965~2006 年新加坡总人口及 65+ 老年人口比例

年份	总人口 (万人)	65+ 人口比例 (%)	年份	总人口 (万人)	65+ 人口比例 (%)
1965	1886.9	2.5	2000	4027.9	7.2
1970	2074.5	3.4	2001	4138.0	7.3
1975	2262.6	4.0	2002	4176.0	7.4
1980	2413.9	4.9	2003	4114.8	7.6
1985	2736.0	—	2004	4166.7	7.9
1990	3047.1	6.0	2005	4265.0	8.2
1995	3524.0	6.5	2006	4401.4	8.5

资料来源：新加坡统计局，新加坡 2008 年人口趋势。



根据联合国的预测，新加坡在进入 21 世纪之后，人口老龄化的进程进一步加快。如图 1-2 所示，在 2000~2050 年这 50 年间，新加坡 60 岁及以上老年人口在总人口中的比例将从 2000 年的 10.6% 迅速上升到 2020 年的 26.5%，届时将有超过四分之一的新加坡人为老年人口；到 2030 年，将有超过三分之一的新加坡人为 60 岁及 60 岁以上的老年人口，老龄化水平达到 35.6%；到 21 世纪中叶，新加坡的老龄化水平几乎达到 40%，为 39.6%，老龄化的程度更加严重。在 2000~2050 年这 50 年间，新加坡的老龄化水平快速增长了 29 个百分点，在一个极短的时间内迎来了快速发展的老龄化水平，给新加坡的社会保障、经济发展带来了重大的影响。

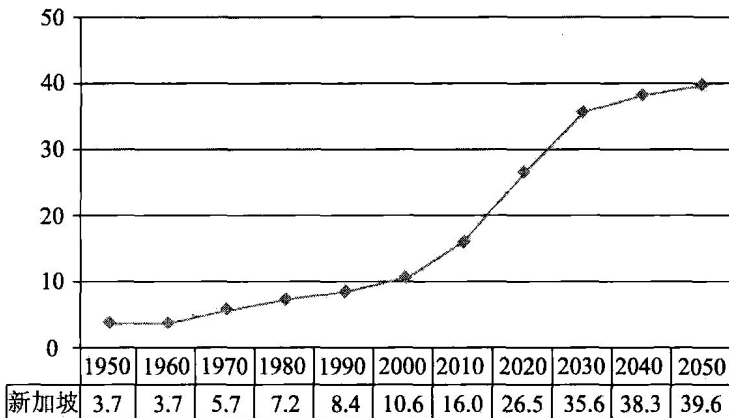


图 1-2 新加坡人口老龄化发展趋势 (1950~2050) (%)

资料来源: World Population Prospects: the 2008 Version, United Nation, 2009.

与其他国家相比，新加坡的人口在一个短时间内迅速老化的特点也非常明显。表 1-2 中的数据显示，在 1950 年时，新加坡的人口老龄化程度不仅远远低于意大利、西班牙等欧洲国家，也明显低于中国、日本、韩国等亚洲国家，老年人口的比

例仅为 3.7%。到了 1980 年时，由于严格控制的生育政策，新加坡的生育率迅速下降，死亡率也由于经济的快速增长、医疗卫生事业的不断进步而持续下降，老龄化程度明显加深，老年人口的比例已经达到了 7.2%，与中国持平，略低于韩国。2000 年，新加坡进入老年型社会，老龄化程度达到 10.6%，中国则为 10.0%，两国老龄化程度不相上下，但在接下来的 10 年间，新加坡的人口老龄化速度迅速加剧，在 2010 年时已高达 16.0%，高出中国 3.7 个百分点，与澳大利亚、美国的老龄化程度接近。随后，随着生育率的稳定下降以及人口预期寿命的不断上升，新加坡的人口老龄化水平呈现出更加惊人的发展。在 2020 年时将达到 26.5%，不仅超过西班牙、美国、澳大利亚等发达国家，更明显超过中国、印度等亚洲国家，成为老龄化程度最高的亚洲国家之一。到 21 世纪中叶，新加坡的人口老龄化程度接近 40%，已成为世界上人口老龄化程度最高的国家之一。

表 1-2 新加坡人口老龄化发展趋势的国际比较 (%)

年份	新加坡	韩国	中国	印度	日本	意大利	西班牙	澳大利亚	美国	古巴
1950	3.7	5.2	7.5	5.4	7.7	12.0	10.9	12.5	12.5	7.0
1960	3.7	6.0	7.2	5.2	8.8	13.9	12.3	12.2	13.3	7.2
1970	5.7	5.4	6.8	5.5	10.6	16.5	14.2	12.3	14.1	9.1
1980	7.2	6.1	7.4	5.8	12.8	17.4	15.5	13.6	15.6	10.8
1990	8.4	7.7	8.5	6.1	17.4	20.9	19.0	15.5	16.6	12.1
2000	10.6	11.2	10.0	6.7	23.3	24.4	21.6	16.7	16.2	14.4
2010	16.0	15.6	12.3	7.5	30.5	26.6	22.4	19.5	18.2	17.3
2020	26.5	22.8	16.7	9.8	34.5	29.4	24.7	23.3	22.3	21.9
2030	35.6	31.1	23.4	12.4	37.9	34.8	30.1	26.5	25.3	30.9