



# 家庭計劃通訊

## 新加坡如何推行家庭計畫

~ 懲罰是強制的作法嗎？ ~

Janet salaff 與 Aline K. Wong 原著 李美玲譯

### 譯者註：

緩和人口成長率，是許多開發中國家想要發展經濟和提高人民生活水準，以求早日脫離貧窮邁入已開發國家行列的人口政策目標。人口成長無法控制，諸凡教育、交通、就業、住宅……等社會發展計畫，也難以推行。為了達成降低人口成長率的目標，各國政府普遍推行家庭計畫，但是因為國情的不同，方法的不同，推行的結果成效也互有差異。有些採取教育宣導等較溫和消極的行政措施，有些採取積極嚴格的法律限制。可以想見的是，嚴格積極的立法手段，推行的成就必然較高。

勸導或教育的手段，雖然尊重了生育的基本人權，但是效果緩慢，尤其是降到某個程度，而遭遇到傳統價值（例如，一定要有兒子或幾個兒子）的頑固抵抗時，要進一步改變生育行為，顯得緩不濟急。

立法限制的積極手段，雖然使急速降低人口成長的效果顯著，不過，嚴格執行的人口政策，必須顧慮到傳統文化及政治社會安定所容許的衝擊和改變。畢竟生育子女是民衆的基本需求，而中國社會又以子女為重，過分干涉恐會引起民衆的抗拒與不安。

華人占76%多數的新加坡，為了達成加速經濟成長及減緩人口成長的目標，政府採取了社會及經濟懲罰的積極手段，來改變人民的生育行為，其結果到現在是很成功的。大約和臺灣同時開始推行家庭計畫，目前我國的人口年成長率為19%，而新加坡已降為13%，和已開發國家相差無幾。

新加坡政府積極推行家庭計畫的手段如何？華人居多，社會文化背景和我國相似的新加坡人民，對於政府嚴格的人口政策及懲罰措施的態度如何？這些都是值得我國參改的。

本文原刊載於1978年夏季出版的國際家庭計畫展望及文摘四卷二期。重點在於探討新加坡政府在積極推行家庭計畫的政策下，付諸實施的各種反生育行政措施，是不是一種強制的行為？作者的結論認為，因為新加坡政府似乎已經說服了國民，瞭解到只有人口的緩慢增加，才有可能發展；只有減少家庭人口，生活才得豐裕。新加坡政府懲罰性的作法，並未引起國民的反對，因此不能視為一種高壓的強制手段，人口政策和家庭計畫教育，它是同時都兼顧到了。

新加坡於1965年獨立後，列入世界小國之林，第二年政府成立了家庭計畫與人口委員會，負責使避孕的觀念為這個多種語言並用的國家的公民所樂意接

受。全國性家庭計畫推行工作的目標是儘快地緩和人口的成長。當時，新加坡的人口年成長率是23%，政府認為這個比率太高，如果任由繼續下去，將無法

達成所設定的經濟目標。

家庭計畫推行工作一開始，即透過公立的診所及醫院，提供所有的避孕服務，方便又便宜，包括口服避孕藥，子宮內避孕器，子宮帽、保險套、避孕注射以及不想再生育的結紮手術等。除此之外，並展開全國性的教育宣導活動，讓新加坡公民瞭解迅速增加的人口成長，將危害經濟及社會的進步。政府也成立一個推廣單位，積極向人民介紹各種避孕方法。同時，指示各級政府把家庭計畫列為重要施政措施，加強政府各部門之間的配合。

家庭計畫推行初期進度緩慢，迫使政府於1969年通過寬鬆的墮胎法，表示墮胎首度被社會所認可。從那一年開始，新加坡政府公佈了一連串的經濟及社會罰則，想藉著改變人民的生育行為來嚴格推行它的人口計畫。新加坡政府的目的是想使人民的生育行為符合那句廣為流傳的口號「兩個孩子恰恰好」，而達成人口零度成長的目標。這些反生育罰則，至今仍然有效的，包括下列幾點：

### 1. 遞增的接生費用

公立醫院的接生費用隨著出生的胎次而增加。例如，普通病房頭胎的接生費是新加坡幣60元（新加坡幣1元約合新臺幣15元），第二胎收費90元，第三胎120元，第四胎240元，以後的孩子則收費300元。因為多數半技術工人，每月收入還不到300元，所以第二胎以後的收費標準確實昂貴。但如果在分娩後六個月內，父親或母親結紮，則免接生費。

接生費的遞增影響最大，因為大多數的新加坡人民都從十二家公立醫院及四十四個婦幼衛生診所獲得低廉的醫療保健服務。每年出生的嬰兒，百分之八十以上都是在這些公立醫院接生的，足見其廣為利用的程度。

### 2. 限制學童入學選校的機會

在選擇小學時，第三個以上的孩子沒有優先權。在新加坡所有的孩子為求入學都必須與人競爭，而且因為某些學校較受嚮往，這些明星學校的競爭愈形激烈。學校入學的第一優先是給予兄弟姐妹在同一學校的，只要這些孩子不是家中排行第四或以上的話。第二優先是給予父母曾就讀該校的孩子，以及父母在四十歲以前生完第一或第二胎後就結紮的孩子。如果仍有餘額的話，最後才輪到第三個以上的孩子。

### 3. 取消生第三胎（或以後）的二個月給薪產假

這項罰則適用於在公務機關工作的婦女以及參加工會的婦女員工。

### 4. 取消大家庭的國民住宅配給優先權

新加坡約有半數人口居住在政府補助興建的國民住宅。國民住宅因為房租低廉，深受重視，而且供不應求，因此，民衆對任何影響申請配給的規定都很在意。除了取消大家庭的優先權外，雖然在新加坡將房間轉組來增加收入，習以為常，但這項罰則却規定三個孩子以上的家庭，不得這樣做。

### 5. 從1973年8月1日起，第四個以上的孩子不得享受所得稅的寬減扣除

以上這些措施，先後實行已有五到十年，訂定這些措施的在朝者依然當權。可能最受這些措施影響的大多數就業人口，也沒有反對。這些措施的主要目的，在使人口成長率的緩和，已經達成。目前新加坡人口年成長率為13%，和許多已開發國家差不多。

從種種標準來看，這些懲罰措施可能被視為一種強迫手段，問題在於：這些措施真正付諸實施的程度到底如何。

### 實際執行仍有困難

這些罰則是否執行呢？研究發現，就有關接生費用一項來說，這種累進法實際上有其限制。雖然所有的出生紀錄都已歸入電腦存檔，但是要工作量已够重的醫院職員，來清查每一位產婦的胎次，既費時且花費太大。因此，實際上只抽查十分之一。況且要醫院把拒付費用的家屬訴諸於法是不可能的。這些是這項罰則在強制執行上實際的困難。另外，有些家庭認為孩子的出生費用不過是養一個孩子所需費用中最小的，如果真心想要這個孩子，這種暫時的費用並非不能克服，這種態度也阻礙了接生費限制生育的效果。（最近一篇有關新加坡的調查報告中顯示，大多數婦女都瞭解接生費用罰則的細節，在那些已懷孕的婦女當中，究竟打胎或讓孩子生下來，大多數自認她們的決定並不受這罰則的影響。）

有利害關係的團體也許會反對這些措施，這些團體包括醫療從業人員及民間的自願家庭計畫協會，後者強調家庭計畫應尊重個人的選擇與教育。醫師方面，由於半數都是服公職而不便表反對。如果他們認為這項罰則違反職業及個人道德，他們必須辭職。許多

醫師有服務年數的義務，即使說要辭職也辦不到。自願家庭協會的角色因處於新加坡的特殊環境也極受拘束。新加坡政府把全部有關人口的服務與政策都由家庭計畫與人口委員會來決行，事實上，家庭計畫協會的任何行動都必須獲得委員會的核可。結果，不論從事公職或私自開業的醫師，做起事來都像公務員，而不像了無拘束的自由業者。

有關教育的罰則本身並沒有剝奪相當比例的平民的教育機會。孩子多的家庭，大多數並不希冀送子女進入競爭激烈的明星學校，因為他們之中大多為勞工家庭。當地的學校，尤其是以自己的母語為主教學者，有足夠的設備讓這些家庭的子女上學，受教育的機會確保。當然，想把孩子送進英語系學校或明星學校的父母，就必須更認真考慮這些罰則。

不過，由於仍然沒有一個組織完善的政府機構來監督學校的入學政策，所以有心人運用各種巧妙方法來逃避這些規則還是可能的。

小學和衛生醫療機構一樣，也都是受政府管轄的。反對這種教育懲罰措施的教育人員，他們的意見也多少受到約束，做為一個公務員，教育人員無法不受某些懲處的威脅而擅敢表示他們特立的職業上的關注。

限制住宅申請的影響有限，因為沒有行政措施的配合，使政府能確實執行收回多子女家庭的房子。政府官員認為這種作法，不僅開社會福利的倒車，也會陷許多家庭於困境，要強制執行煞費周章。

取消給薪產假的影響作用也有限，因為育齡工作婦女本來就很少有超過二個孩子的，因此對鼓勵母親外出工作影響不大。原本以為會起來反對的工會却保持沉默。工會裏的人也在政府掌握之下，放棄保護勞工的任務，轉而協助與工業界和政府合作以達成國家的經濟成長目標。因此，看在政府的利益以及全民的利益，工會領袖們接受這個措施以降低出生率。

最後一項，取消所得稅寬減的辦法，其作用也限於影響中等以上收入的階層，因為在新加坡，除非有相當高的收入，勞工家庭還用不著付所得稅。

雖然，這些罰則有缺陷，但是，從政府的觀點來看，它們並非沒有效力。這些措施，使政府實際上不必花費太大，就能產生一種包羅一切和令人信服的形象，使國民同意官方的政策。

同樣迫切和強制的方法，在印度却有大不相同的效果。印度是世界上少數民主國家之一，也曾用獎勵和懲罰的手段來「推銷」生育控制。當印度甘地夫人

政府於1976年，訂立了一套獎勵措施來促進節育的普遍接受，並督促各級政府機構要儘全力推廣這些計畫時，有些過分熱心的官員，以為強迫是可行的。真真假假的報導，或過分渲染的胡作非為，例如，強迫不願意的人去結紮，甚而在抵抗時被槍擊……，這些流言傳遍了全印度。一年後，也就是有了一千萬個結紮的成果後，政府在民主大選中却失敗了，這些強制節育的措施被認為多少應負一部份責任。

不管實際執行上有其困難，最重要的關鍵是新加坡人民對這些政策的看法。政府認為只要人民想要提高生活水準及社會地位，就必須改善教育，衛生保健和養育較少的小孩。

開發中國家由於資源不足，要提高生產及分配的速度，總難以超過某種界限。所以，有計畫的減少家庭子女數所蘊含的經濟意義便是，要在社會中爬升全繫於各個人的家庭。是不是新加坡人能接受這種「固定的經濟生產率」的論調呢？根據工人階級多數的反應，答案是肯定的。他們對這些懲罰措施的看法，著重在人口過多，為了將來分享一杯經濟成長的羹，他們同意接受這種帶有強制性的措施。簡言之，對大家庭的懲罰是否結合了個人以及政府的社會經濟上的利益呢？新加坡的家庭們是否認為這些措施是公平的呢？一般民衆是否認為這些措施要窮人為他們最無力取得的服務付出更多的代價？

## 研 究 方 法

為了回答以上這幾個問題，在1974~1976年間，作者的研究人員訪問了一小群已婚夫婦，妻子的年齡介於20—30歲之間，而且至少有一個孩子。其中一半為職業婦女，一半為家庭主婦，而且全為華裔，但至少丈夫或妻子必須是新加坡公民。

家庭主婦的名冊由新加坡婦幼衛生診所取得，就業婦女名冊則從工會領袖及八個僱用女作業員為主的工廠人事經理處獲得。選樣的方法，依年齡、婚姻狀況、社會經濟背景及產次等標準，機率均等分層抽樣。懲罰措施設想應該對較低社會經濟階層者影響較大，因此研究對象主要針對勞工家庭。但是，為了比較起見也包括一些中產階級家庭。最終的研究樣戶共有99對夫婦（其中85對為工人階級，14對為中產階級）。

對每一樣本戶，丈夫和妻子同時接受訪問。實地的工作包括四次與妻子和一次與丈夫面對面的談話。每次訪問時間大約一至一個半小時。同一對夫婦的訪

問，間隔幾個月，這樣子不但增進訪問員及受訪問者之間的融洽和信賴，而且可以測知在整個研究期間，被查者在生育決定以及對社會經濟看法上的改變。每五對夫婦中，並追蹤訪問一對，以確證他們是否依照最初的生育決定行事，例如去結紮等。

雖然，這樣子的訪問很費時，但是大多數的夫婦都很合作。初次訪問之後，遭受拒絕重訪的僅只一戶。

這個研究之所以能完成，主要為若干次重覆的訪談。這樣子的訪問，建立了實質上的信賴，因此可以論及比較敏感的問題，例如家庭中的人際關係等等。

## 人口過多的問題

受訪者中，十對夫婦有八對同意新加坡人口是太多了。中產階級特別指出，由交通量及醫院診所的候診情況來衡量，人口的確太多了。下面是一個中產階級的反應頗具代表性。

「我認為新加坡是太擁擠了，我們不像馬來西亞，我們沒有自然資源可供生產糧食等等。政府就像一個家庭，如果它不能生產任何東西，它就必須限制只生二或三個孩子。政府也要做事情，事實上，要管理像新加坡這樣一塊地方實在困難。」

工人階級的反應，基本上沒什麼不同。有一位工人提出的論點足以代表，他同意家庭計畫的懲罰措施，因為

「我就是養不起太多小孩。此外，同樣一塊大餅，孩子少，每個人分得到的也大些。」一位工人的太太也說：「新加坡太擠了，就整體而言，我想政府勸使國民少生孩子是正確的，要不然，每個人吃住都成問題了。」

認為人口過多，並不成為問題的18對夫婦當中，有二對都是中產階級說，人口增加正表示勞工便宜，這是以往新加坡繁榮的原因。他們惟恐限制人口成長將減少廉價勞工的供應而使工資提高。從他們的觀點而言，這個現象令人擔心。

很多受訪工人也否認人口過多是緊急的問題，其中二位反對資源不足的说法，他們建議資源再分配才是較公平的解決方法。有位婦女說：

「據說近來由於學校不足，造成小孩入學困難，這是政府不講道理，其實是没有足够的地方讓小孩唸

書，反叫人少生孩子。」

第二位也持同樣的看法：

「政府應該做的是增加農業用地，我們應利用周遭小島從事農業生產，而不是做為軍用基地或其他軍事用途。」

總之，被訪問者中大多數，很明顯的傾向於認為人口過多對新加坡的生活品質有害。這些反應顯示和政府的觀點以及它的限制人口措施基本立場的一致。

## 達到目標的手段

一旦被訪問者接受政府關於人口過多及有限資源的定義，他們就會接受政府的觀點，制訂這些罰則的目的在協助國民自助。

值得強調的一點是，全部受訪者中竟沒有一個認為應該鼓勵或允許國民擁有孩子多的大家庭，（只是許多受訪者，所指的大家庭是五個子女以上的）。還有大家一致同意，鼓勵人民少生孩子，對個人及社會都有利。

有一位抄表員，也是義勇警察，對於這種降低生育的社會立法方式，頗表同意，他說：

「我認為這些懲罰措施是公平的，新加坡的確太擠了，何況它也是為了家庭本身的好處，如果子女少，可以教養得更好。這樣也公平，因為每個人都有學校可讀。」

一個在工廠上班的人說：

「政府訂定這些罰則是正當的。如果我們現在不節育的話，下一代將會有就業的問題，實施家庭計畫是好的，大家才不會生太多小孩。」

一位婦女工人同意以上這些看法，並加上她特殊的女性論點，她說：

「雖然有正反兩面的意見，我認為政府提倡家庭計畫是很好的事。如果没有這個政策，大家將會多生孩子，做為女人實在困難。」

被訪者之間對於這些措施是否「嚴苛」意見並不一致。一個電子工廠的裝配員提到這些措施說：「必須嚴格些，只有這樣才能叫人停止生育太多。」她的同事則說：

「我不認為這樣子做是嚴厲的。事實上，即使我在結婚之前，我已經告訴我先生說，我只要兩個小孩，能够一男一女最好。我還記得我先生取笑我『得了，得了，還沒有進洞房，就想生孩子呢！』」

雖然，大多數人都同意，但却仍有三分之一的人

對政府積極推廣家庭計畫，遲遲不表支持。不同意的  
主要癥結在數目的問題：他們認為兩個孩子太少了。  
有些感覺這些方法有助於幫助他人只生三個或四個，  
但是懲罰的實施應該在第四個孩子出生之後。問他們  
為什麼兩個太少，他們都說：「萬一其中一個有了不  
幸怎麼辦？」

一位曾經被公司派往海外出公差的司機工人對於  
政府對家庭生活的多加干涉未表接受，他說家庭計畫  
是對的，但是這些懲罰措施是不對的，他說：

「我這輩子從沒聽過這種措施，馬來西亞或任何  
其他國家都沒有這種事。每個人自己曉得是不是  
孩子够了，什麼時候該停止。」

好幾個人覺得這些措施對他們太苛了，因為他們  
自己知道什麼時候該停止。但是這些措施却應該針對  
別人，那些較沒責任感的人。一位中產階級主婦說：

「這一切確實太苛了。每次政府制定新法，總是  
引起我們更多的困擾和花費，好像提高所得稅或公用  
事業的費率一直上漲啦。不過，」她回答下一個問題  
時接著說：「我倒認為政府想遏止人口的增加是正確  
的，要不然，大家還會繼續想生第五、第六個孩子  
呢。」

總之，約有三分之一的人，對於這種以社會懲罰  
作為減少國家生育的適當手段，有複雜的看法。大多  
數有異議的人持保留的態度，認為這些罰則針對那些  
已經有幾個小孩的人是可以接受的。只有八對夫婦斷  
然反對這些措施，因為他們認為人們會照自己的意願  
來限制家庭的大小。三分之二贊同這些罰則的人當中  
，多數也同樣堅決表示支持人口控制的政策，而這些  
措施就是達成目標的有效方法。

### 懲罰措施公平嗎？

本次調查也問到這些罰則是否公平的問題，對有  
錢的和窮困的影響是不是一樣？九十二個回答這個問  
題中的六十一個認為對經濟情況較差的人的影響並不  
比對中產階級來得大。有人提到人們並不只為了這些  
懲罰措施而少生孩子，政府的措施對不同階層的影響  
終究只有些微的差異。正如一位工人所說的：

「事實上，如果一個人坐下來理智地想想未來的  
話，他就會自動減少希望的孩子數。任何肯用腦筋  
的人都會了解謀生越來越困難。所以，不管政府  
有沒有那些措施，如果他能想想的話，他就

會計劃只生兩個。」

另一位工人說到：

「不管你有錢沒錢，你還是一個公民。所有公民  
都應該盡本分建立小家庭。這並不是說窮人不該  
有孩子，而富人可以多生幾個。無論如何，我反  
對生太多小孩，不僅因為食物分配的問題，而是  
生太多小孩也危害母親健康。」

有一位工人家庭的主婦認為這些懲罰措施對貧富  
二者的影響無分軒輊。但是，她接著說，因為有錢  
的人儘可多養育幾個小孩，這些措施反而對他們不公  
平。

九十二位當中有三十一位相信這些措施會對某些  
階層影響較大，雖然他們並不是全部都反對這種差別  
待遇。持這種階級之間有差別影響的觀點的人，仍然  
贊同這些措施，因為他們認為這是為了幫助窮人自助  
。這種態度和政府採取措施的理由不謀而合。由於受  
訪問的人接受了政府提倡的新加坡確有人口問題，  
他們同意少生子女，會使貧窮的人有更好改善生活  
的機會。處在新加坡的環境之下，這種想法意味著接受  
政府利用這些懲罰措施控制一個家庭子女數的多寡，  
作為改善全民生活水準的適當手段。

一位工人用以下的方式表達他贊同對貧困的人應  
有較大的影響：

我認為只有少數人反對這些罰則。我呢？支持政  
府！雖然這些政策對富人影響小，但是對大多數人，  
我們這些升斗小民，却是好政策。富有的人  
並不在乎所得稅多繳一點或醫療費貴一些；至於  
小孩上課的問題嘛，他們有能力把孩子送出國去  
受教育。但是為了其餘的人，這些罰則是必要的  
，因為我們的空間確實有限而人口又太多。

當然，有些人對於這些措施主要在「整」低收入  
的人，帶著嫉妒交織的複雜心理，以譏諷的口吻表達  
了他們的看法：

新加坡是個商業社會，只要有錢，要到那裡便到  
那裡，要做什麼便做什麼。即使第四個小孩不能  
上學，照樣可以送進去，因為他們有門路。

問他是否為此感到不平？同一個人回答說：「什麼叫  
公平不公平？這是一個商業社會，這就是現實！」然  
而他却同意這些措施，對努力使家庭子女數減少這件  
事，確實有效果。關於對生產費用的遞增，他說：「  
很好！這會幫助沒多少錢的，少生幾個孩子。」

## 結 論

接受訪問的研究對象中壓倒性的多數（99個中的81個）相信新加坡人口太多了。大致上，他們認為人口過多危害新加坡生活水準的提高，並且認為政府應採取某些措施制止人口的成長。但是，談到這些問題，很多人談得相當玄，就像這個城市國家擁擠的問題仍很遙遠，或只對別人有影響，對自己却没有。只有兩位工人對政府提出的資源有限的問題質疑，並且建議利用外海的離島來生產。

他們一旦接受政府對人口問題的定義，便都接受這個觀點認為懲罰措施是用來協助窮人自助的。他們一致同意這些政策既利於個人也利於社會。不少人很明確的把政府的努力認定為一種社會立法，但有少數反對這種做法。

有三分之二的人支持這些懲罰措施是影響國民生育行為的適當手段。大體而言，因為被訪者普遍都希望小家庭，所以並不認為他們受到這些政策過分的壓

制。因此，支持這些措施的人多數是因為他們感受這些措施是針對其他需要協助才能減少生育的人，而不是他們自己。三分之一反對這種措施的人中，事實上沒有一個人認為大家庭應受鼓勵。反對的人多數也採保留態度。理由是：如果等到有了三個或四個孩子以後，也就是讓他們有過機會試試如何才能弄璋或弄瓦之後，再來實施罰則就比較行得通了。有些反對政府的強制，因為他們相信人們願意依他們自己的意志停止生太多的小孩。

多數人（61對夫婦）並沒有察覺這種懲罰措施對各個社會階層有差別的影響。然而，回答這項問題的其餘31對夫婦當中至少有一方意識到這些政策可能引起的階層間的差別影響，但是多數仍然贊同這些罰則，因為這還是為幫助窮人自助而設想的。

總之，絕大多數的人為了社會整體的利益，都能接受政府在模塑家庭生活上演一個道德制裁或是外在的指導力量的角色。由於結合了個人的利益及群體的利益，這些有關人口政策的懲罰措施，很受新加坡人民的支持。