

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-79

2008年10月24日

新加坡住房保障體系 —— 上海居者有其屋課題分報告

中信泰富政治暨經濟研究部 梁曉、張幸仔¹

新加坡土地面積狹小，² 自然資源匱乏，連淡水都需要進口。1959年自治，人口160萬，GDP只有幾億美元。³ “當時，新加坡

¹ 中信泰富“上海居者有其屋”課題主報告〈關於上海“居者有其屋”的幾點認識〉見《香港傳真》2008~55。作者參加了2008年6月和7月先後兩次上海調研，8月25~29日再赴新加坡，分別到建屋發展局、市區重建局、公積金局、南洋理工大學、裕廊工業園及組屋住戶進行訪談和資料收集。

² 經過多年的填海造地，2007年達到707.1平方公里（The Singapore Department of Statistics：“Key Annual Indicators”，<http://www.singstat.gov.sg/stats/keyind.html#keyind>）。

³ The Singapore Department of Statistics：“GDP at Current Market Prices”（<http://www.singstat.gov.sg/stats/themes/economy/hist/gdp2.html>）。

全部住房為四萬間，也就是說，平均 40 人才擁有一間房間”。⁴ “市區有 84% 的家庭住在店鋪裡和簡陋的木屋區，其中 40% 的人住在貧民窟和窩棚之內，只有 9% 的居民能夠住上像樣的公共住宅。”⁵ 20 世紀 50 年代簡陋木屋屯聚市區的情況與香港相若。“他們住在用棕櫚樹、舊箱子蓋成的茅屋裡，沒有衛生設備、沒有自來水或任何健康必需品。”⁶ 1961 年，河水山一場大火，47 英畝木屋區化為廢墟，1.6 萬戶無家可歸。⁷

2007 年，新加坡 GDP 達 1613 億美元，自有住房率 90.7%，⁸ 81% 的人口居住在政府組屋中，⁹ 人均居住面積約為 30 平方米。¹⁰ 當世界各大城市的“房奴”現象如同瘟疫般腐蝕著社會，高昂的房價讓越來越多年輕人淪為依附父母的“啃老族”，新加坡大學畢業生卻能在參加工作的幾年內，輕鬆擁有一套寬敞的住房。在地廣人稀的國家，人人能住上大房子不奇怪；新加坡每平方公里六千多人口，¹¹ 不但實現了“居者有其屋”，還能更進一步“華廈供精選”了。如此成就的背後，是政府幾十年一貫的政治決心

⁴ 呂元禮：《亞洲價值觀》，江西人民出版社 2002 年，第 340 頁。

⁵ 韋紅：《新加坡精神》，長江文藝出版社 2000 年，第 94 頁。“當時大約有 25 萬新加坡人居住在破爛骯髒的貧民窟裡，另外約有 33 萬人居住在其擅自於公地上修建的簡陋的窩棚裡”（馮鵬志、郝永平：《新加坡國民素質考察報告》，廣西人民出版社 1999 年，第 186 頁）。

⁶ 赫夫：《新加坡的經濟增長》，中國經濟出版社 1994 年，第 289 頁。

⁷ 李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》，世界書局 2000 年，第 110 頁。

⁸ The Singapore Department of Statistics：“Key Annual Indicators”。2007 年平均價，1 新加坡元=0.664 美元。本文所用貨幣單位，除特別註明外，均為新加坡元。

⁹ 這一比例在 90 年代曾高達 87%（Housing & Development Board：*HDB Annual Report 2006/2007*，第 78 頁）。

¹⁰ 劉雲華：〈新加坡公共住房政策與管理〉，2005 年 8 月 4 日。

¹¹ 按 2007 年總人口 458.86 萬計算。而且，據主管土地規劃和出售的市區重建局官員介紹，新加坡七百平方公里土地面積中還有 20% 左右是軍事用地，不能規劃用作其它用途。

和政策設計。

一、凝聚民心，創造條件也要上的組屋系統

1965年，新加坡從馬來西亞聯邦中被踢出，“迫不得已宣佈獨立”。¹² 社會層面，伊斯蘭教和原住民的排華浪潮波濤洶湧，百萬華人自私自利一盤散沙，少數財團唯利是圖各留後路。¹³ 經濟實力，轉口港地位岌岌可危，1965年GDP不到十億美元，¹⁴ 貢獻了五分之一GDP的英軍基地馬上就要撤離，¹⁵ 失業率高達14%，裕廊工業園的初期摸索困難重重。軍事力量，約兩千人的軍隊，多數是馬來亞的馬來人，“兩營新加坡軍隊是由一個馬來西亞的準將指揮的”。政治環境，國內黨派鬥爭激烈，而且，“必須嚇阻和預防吉隆坡的馬來過激分子煽動在新加坡的馬來西亞部隊鬧政變”。¹⁶ 何為立國之本？李光耀說：“我們最珍貴的資產就是獲得人民的信任。”¹⁷

“居者有其屋”，成為凝聚人民保家衛國的紐帶。李光耀思路明確：“我要讓新加坡每個家庭都有真正的資產讓他們去保護，尤其是他們自己的住房。”¹⁸

¹² 李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第3頁。

¹³ 劉宏：《戰後新加坡華人社會的嬗變》，廈門大學出版社2003年。

¹⁴ 1965年GDP為9.65億美元（The Singapore Department of Statistics：“GDP at Current Market Prices”）。

¹⁵ 1968~1971年英軍撤離使新加坡經濟蒙受重挫（李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第36、57頁）。

¹⁶ 李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第6、12頁。

¹⁷ 李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第7頁。

¹⁸ 李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第118頁。李光耀1993年在一次披露性訪問中說：“新加坡別無選擇。我國必須建立防衛能力。這也就是說，每個人

新加坡的組屋，早在 1927 年英國殖民地時期就已經存在。¹⁹ 但是，自己當家作主後，殖民地時期的住房救濟制度，從此轉化為執政為民的住房保障體系，在世界上獨樹一幟。建屋發展局於 1960 年成立，取代英國殖民地時期的“改良信託局”。建屋局在頭三年就推出 2.1 萬套組屋，到 1965 年共推出 5.4 萬套。²⁰ 1964 年，為加強人民對國家的歸屬感，政府通過建屋局公佈“居者有其屋”計劃，²¹ 向組屋買主提供低息貸款。1968 年，為解決人民無力支付購買組屋首期款的問題，通過了使用中央公積金購買政府組屋的決定。到 1975 年，三個建房五年計劃下來，已經有 47% 的居民住進組屋。²²

單純的建房投入，要耗費大量資源。對於早期國力薄弱的新加坡政府來說，不但要保障人民“居者有其屋”，從而穩定政權，經濟上也要有能力支撐。因此，興建組屋與發展經濟必須相得益彰。

由於馬來西亞的排斥，建立共同市場機會渺茫，新加坡不得

都必須要有一些值得起而戰鬥的東西。他不會為其他人的勞斯萊斯或奔馳 600 戰鬥，但必定會為了自己和家人的財物作戰。……因此，我們必須設計一種制度，讓每個人都能自置居所。每個人都擁有一些實在的財產。每個人都有退休賬戶和醫療費賬戶。”（雷鼎鳴：《老有所養》，商務印書館 1998 年，第 77 頁）

¹⁹ 建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉，2007 年 10 月，第 7 頁。相同的機構和保障性住房也存在於當時英國的其它殖民地，比如香港。

²⁰ 在 60 年代第一、第二兩個建房五年計劃中所建的房屋，大多數類型為單居室，以小房型為主，主要用於出租，以解決住房極其短缺的迫切問題（梁紹連、陳傑：〈新加坡的住房保障制度〉，《住房保障制度國際比較研究》，http://www.anst.uu.se/jiche227/International%20Housing%20Finance/Singapore/%D0%C2%BC%D3%C6%2%D7%A1%B7%BF%B1%A3%D5%CF_N.doc）。

²¹ 此舉同時也能解決廉租公屋的一些弊病。李光耀說，“我要建設一個居者有其屋的社會。人們購買住房和租賃組屋的態度形成強烈的對比。屋主為能購買住房而感到自豪，而政府津貼的廉價租賃組屋則被嚴重濫用，維修也差。”（李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第 108 頁）

²² Housing & Development Board：HDB Annual Report 2006/2007，第 78 頁。

不改變原來倚賴轉口貿易的經濟模式，發展自己的製造業。在吸引外資方面，規模最大的基礎建設是發展裕廊工業區。²³ 工業、商業和傳統轉口貿易都需要土地，將來的發展更需提高土地的利用效率。土地從哪裡來？佔據了市中心大片位置的，是貧民窟。政府開始有計劃地在偏遠地段規劃、建設配套設施完善的組屋區；²⁴ 並陸續建成 30 多個分佈各區的大小工業園，²⁵ 既方便居民就近就業，也滿足了發展經濟所必需的勞動力需求。當人們從貧民窟搬到嶄新的樓房時，政府集中統籌了大量工業和商業用地，尤其是騰挪出中心區寶貴的土地，為今後的規劃發展打下良好基礎。

同時，新市鎮及配套設施建設極大地帶動了城市經濟發展。相應增加的供水、供電、供氣、交通、通訊等公用事業，還有學校、商場、銀行乃至政府機構，也帶來了就業機會。“在設計組屋區和新鎮時，一個中心的原則就是要考慮居民的生活、娛樂和就業等各個方面，讓組屋區和新鎮擁有自給自足的全面設施，使居民在各個方面均感到便利。從實際的情況來看，新加坡的公共住宅是按住宅中心、鄰里中心和新城鎮的三級中心進行規劃：大約 600~1000 戶居民組成一個住宅區，區內植有各種花草樹木，環境優美，同時還設有居民集會與兒童遊戲運動的場所；大約 3000~7000 戶居民組成一個鄰里中心，裡面設有商店、市場、攤販中心、醫務所、託兒所以及住宅管理機構等；大約 3~5 萬戶、總

²³ 李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第 54~56、67 頁。建屋局成立的目的是為工人們建造廉價住房（李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第 108 頁），這既解決了工人的住房問題，同時也是為企業分憂解難。

²⁴ 從 60 年代開始，建屋局新建了 15 個衛星鎮（梁紹連、陳傑：〈新加坡的住房保障制度〉，《住房保障制度國際比較研究——新加坡卷》）。

²⁵ 2000 年，裕廊鎮管理局管理的 35 個工業園內容納了大約七千家公司（新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒 2000》，第 128 頁）。

共 15~25 萬居民構成一個新城鎮，新鎮內各種服務設施完善，擁有商業中心、百貨中心、超級市場、銀行、圖書館、電影院、室內外運動場、游泳池、學校和醫院等，居民們的生活、娛樂、就業和子女上學等均很方便。”²⁶ 再加上與此相對應的拆遷、控制城市污染、修建高速公路和地鐵，以及多年不斷地填海造地，處處都在推動城市建設、帶動經濟發展。

從 1960 年建屋發展局成立，到 1971 年，共建設組屋 117225 套，35% 以上的新加坡公民住上了政府組屋。²⁷ 住宅建設、商業服務設施和公共配套設施的建設，大大推動了建築等行業的發展。建築業產值佔 GDP 的比重，從 1960 年的 3.6% 上升到 1970 年的 7.3%。與此同時，製造業發展與居者有其屋相得益彰，從 1960 年的 11.9% 上升到 1970 年的 19.7%。失業率，則從獨立之初的 14% 大幅下降到 1971 年的 4% 左右。²⁸

二、按收入水平定價

——“興建人民負擔得起的優質房屋”²⁹

新加坡的組屋由政府興建，售價也由政府控制，不會像市場價格那樣大起大伏。組屋制度的關鍵，是按購買者的收入水平來定價。與此相配合的，是公積金強制儲蓄，以及配套的土地徵用制度。直接的政策效果，是政府“脅迫買房”，人民不買白不買。

²⁶ 馮鵬志、郝永平：《新加坡國民素質考察報告》第 189~190 頁。

²⁷ Housing & Development Board：HDB Annual Report 2006/2007，第 74、79 頁。

²⁸ 本段中 GDP 按行業劃分的份額、失業率等數據，來源於：陳祖洲：《新加坡——“權威型”政治下的現代化》，四川人民出版社 2001 年，第 173 頁。

²⁹ 建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉扉頁。

作為國際大都市，新加坡 90.7% 的住房自有率明顯偏高。

表~1：主要大城市住房自有率 (%)

紐約 2000 年	倫敦 2001 年	東京 2003 年	香港 2005 年	新加坡 2007 年	北京 2006 年	上海 2006 年
53.0	59	44.5	57	90.7	70	87

資料來源：美國人口調查局 (<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/36/3651000.html>) ；蘇格蘭銀行網站 (<http://www.hbosplc.com/economy/includes/19-11-04ScottishOwnerOccupiers.doc>) ；*Japan Statistical Yearbook 2005* (<http://www.demographia.com/db-japanmethousing.htm>) ；星展銀行網站 (http://www.dbs.com.sg/researchasset/mktaletr/2007/asia_2007sep19.pdf) ；The Singapore Department of Statistics：“Key Annual Indicators”；建設部課題組：《住房、住房制度改革和房地產市場專題研究》，中國建築工業出版社 2007 年，第 29 頁；胡昊：《上海房地產發展報告 2007》，上海交通大學出版社 2007 年，第 111 頁。

(一) 建屋局“收支兩條線”

建屋局的目標，是“興建人民負擔得起的住房”，執政為民，其政策和制度設計核心是人民的支付能力。建屋局給一手組屋定價，主要考慮組屋買家的購買能力，而不是考慮自身的盈虧。³⁰ 新加坡受僱人士月均收入 3578 新元，一套四房式的組屋平均售價為 16.2 萬新元，³¹ 相當於個人年收入的 4~5 倍。³²

在實施“居者有其屋計劃”的不同時期，一些具體的制度規定也在不斷調整：例如，1982 年規定，“凡月收入在八百新元以下的家庭，可以租住公共組屋，也可以購買；月收入在 800~4000 新元之間

³⁰ 在訪談中，建屋局企業發展處梁維德反復強調這一點。當然，在定出基準價格後，建屋局還會具體根據不同的地段、朝向、樓層、配套設施等因素來決定最終價格。

³¹ 建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 2、11 頁。

³² 另外的考察數據是，1992 年，新加坡人購買三房式、四房式、五房式、六房式，月開支分別佔月平均收入的 22%、24%、22% 和 26%（中國赴新加坡精神文明考察團：《新加坡的精神文明》第 27 頁）。

的家庭應購買公共組屋，而不允許租用；月收入四千新元以上的高收入家庭只能按市場價格向私人建築商購買住房，不准購買價格便宜的公共組屋。”³³ 隨著組屋供應量的增加，對家庭最高月收入的限制不斷放寬。目前，購買四房或五房式組屋的核心家庭，月收入以八千新元為上限；多代同堂家庭以1.2萬新元為上限；購買二房式或三房式的，每月家庭收入分別不得超過兩千新元和三千新元。³⁴

建屋局還為符合條件的組屋買主提供高達兩次的優惠貸款，利率低於商業銀行利率，攤還期可長達30年。³⁵

建屋局建少量出租的組屋，主要是照顧因工資低而買不起房的人。³⁶ 對於這類家庭，政府還額外提供優惠鼓勵他們買房：1994年起，政府以折扣價出售組屋給現有租戶，而且這些租戶都獲得全額的抵押貸款。³⁷ 租戶買房，“不受綜合所得的基準限制。”³⁸

提供林林總總的補貼、優惠，使建屋局常年赤字經營，因此每年要接受政府提供的貸款和補貼。政府對建屋局的貸款主要分三類，專款專用：建屋發展貸款，用於建造組屋和建屋局營運開支；抵押融資貸款，資助由建屋局提供給符合條件的組屋買主之

³³ 韋紅：《新加坡精神》第99頁。

³⁴ 建屋發展局：〈新加坡公共房屋概觀〉，2007年11月，第4頁。

³⁵ 建屋局根據申請者的收入和年齡決定貸款數額與攤還期限。2007年7~10月，抵押貸款利率2.6%，比中央公積金2.5%的浮動利率高0.1%（建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第11頁）。建屋局的貸款利率，遠低於同期5.33%的商業銀行優惠貸款利率（The Singapore Department of Statistics: *Yearbook of Statistics Singapore, 2008*）。

³⁶ 例如，租賃一房、二房式組屋的家庭，月收入不得超過1500新元（建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第12頁）。

³⁷ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒2000》，第184頁。組屋租戶連續三年按期繳租者，已繳的三年租金，可抵充首期付款。房價（3~4房式）約為購屋戶兩年年薪（《各國國民住宅計劃發展概況》第19頁）。

³⁸ 魯虎：《新加坡》，社會科學文獻出版社2004年，第207頁。

購房抵押貸款；翻新融資貸款，資助建屋局向組屋住戶提供分期貸款以翻新組屋。³⁹ 貸款要還本付息，而政府對建屋局的另一大資助，是以補貼形式平衡建屋局的赤字。幾十年來，每財政年度的補貼額少則百萬，多則數億新元。截至 2007 年，政府對建屋局的營運赤字補助金累計達 159 億新元。⁴⁰

這樣，建屋局實際上是統收統支，“收支兩條線”運作，沒有盈利壓力，扮演著一個政府代理人的角色。可以說，是政府對建屋局的補貼，人為造就了新加坡在世界上首屈一指的住房自有率。⁴¹

表~2：建屋發展局收支表，2003~2007 年 (億新元)

年度	收入	支出	赤字
2003/2004	32.95	42.93	9.98
2004/2005	31.54	39.78	8.24
2005/2006	32.26	46.32	14.06
2006/2007	29.92	37.32	7.40

資料來源：建屋發展局：HDB Annual Report 2006/2007，第 93 頁。

再進一步推敲組屋的成本和售價，如果不計地價成本：政府補貼較多的只是解困型的一房、二房式組屋；三房式的補貼較少，要補貼百分之十幾；建造四房式組屋基本上是持平；造五房式則不但不用政府補貼，還有近兩成的毛利（表~3）。截至 2007 年 3 月 31 日，建屋局共出售組屋 83.08 萬套，其中，建造成本與售價基本持平的四房式就佔了 40%；有少量補貼的三房式佔 26%；有盈餘的

³⁹ 自 1999 年 2 月起，建屋局也可以從資本市場取得“建屋發展貸款”，因此，這項貸款現在佔政府貸款的比例不大（建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 4 頁）。1986~1992 年初，新加坡政府共向建屋局提供了 126 億多新元的貸款，平均每年達到 21 億新元（馮鵬志、郝永平：《新加坡國民素質考察報告》第 188 頁）。

⁴⁰ 建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 3 頁。

⁴¹ 政府補貼會造成“過度的住房消費”（劉雲華：〈新加坡公共住房政策與管理〉）。一些在世界其它大城市本來很常見的租房需求，到了新加坡，在政府補貼“不買白不買”的推動下，最終轉為購買組屋。

五房式佔 25%；而需要政府大幅度補貼的一房、二房式只有 1%。⁴²

表~3：部分組屋樣本的成本和售價比較，1975/1976 年度 (新元)

房型	建造成本	售價
一房式	7296	3300
二房式	10530	8000
三房式	13512	11800
四房式	18040	18500
五房式	29091	35000

註：按當時的統計方法，建造成本未包含地價。

資料來源：建屋發展局：HDB Annual Report 1975/1976，第 81~95 頁。

由此推測，建屋局“按收入定價”的大原則下，還會有一條“參考線”，就是組屋的平均建築成本。拿捏住了這上下兩條線，再加上建屋局向土地局買地的錢終歸要上繳國庫，地價漲則政府收入也水漲船高，因此，政府在整個“居者有其屋”計劃中，其實並不用虧大錢。總的來說，還是政府貸款支持，組屋居民“用者自付”。⁴³

(二) 中央公積金協助購房

然而，建屋局最初出售組屋的效果並不令人滿意：1964 年推出的 2068 套只賣出 1600 套；到 1967 年，只賣出六千套。⁴⁴ 經調查，原因是民衆購買力不足，交不起 20% 的首付。為此，政府於 1968 年開始把中央公積金系統與購買組屋掛鉤。⁴⁵

⁴² 還有比五房式更高規格、建屋毛利也相應較高的公寓式，佔 8% (建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 6 頁)。

⁴³ 從一房式到五房、六房、公寓式，互為補充，都由建屋局統籌著一起蓋，可視為變相的“富人”補貼“窮人”。

⁴⁴ 劉雲華：〈新加坡公共住房政策與管理〉。

⁴⁵ 當時，“凡年滿 21 歲、能組成家庭、家庭月收入在 1500 新元以下 (現在已經調到六千新元以下)、不擁有其他產業的公民，都可以申請購買公建住宅，並可提取公積金的二分之一作為購房首付款。政府以高於公積金利息 0.1% 的利率為購

表~4：中央公積金（CPF）提存率，1955~2007年 (%)

年份	雇員	雇主	總比率
1955年7月	5.0	5.0	10.0
1968年9月	6.5	6.5	13.0
1970年1月	8.0	8.0	16.0
1971年1月	10.0	10.0	20.0
1972	10.0	14.0	24.0
1973	11.0	15.0	26.0
1974	15.0	15.0	30.0
1977	15.5	15.5	31.0
1978	16.5	16.5	33.0
1979	16.5	20.5	37.0
1980	18.0	20.5	38.5
1981	22.0	20.5	42.5
1982	23.0	22.0	45.0
1983	23.0	23.0	46.0
1984~1985	25.0	25.0	50.0
1986年4月	25.0	10.0	35.0
1988	24.0	12.0	36.0
1989	23.0	15.0	38.0
1990	23.0	16.5	39.5
1991	22.5	17.5	40.0
1992	22.0	18.0	40.0
1993~1997	20.0	20.0	40.0
1998	20.0	10.0	30.0
1999	20.0	10.0	30.0
2000	20.0	16.0	36.0
2001~2002	20.0	16.0	36.0
2003	20.0	13.0	33.0
2004~2006	13.0	20.0	33.0
2007	14.5	20.0	34.5

註：提存率 = 公積金 / 月工資。

1988年以後，中央公積金的繳交率開始按年齡分層計收，有針對性地調低了55歲（後來是50歲）以上受僱人士的繳交比率。本表中只收錄55歲（50歲）以下人士的一般繳交比率。

資料來源：Central Provident Fund Board：CPF Annual Report 2006。

買者提供貸款。購房者則用公積金償還貸款，付款期限可長達25年”（魯虎：《新加坡》第206頁）。家庭月收入的上限以及其它一些條款細則，隨著時間的推移有所變化，但推動公積金買房的政策一直延續下來。

新加坡的公積金制度於 1955 年建立。開始繳納率為 10%，雇員和雇主各繳 5%。以後逐年增加，強制雇主和就業人口繳納高額“中央公積金”作為社會保障。⁴⁶ 1984~1985 年最高，雇員和雇主各繳 25%，公積金佔工資比例高達 50%。⁴⁷ 1986~1987 年，雇員仍需繳納 25%。隨後，繳納比率開始下調。

公積金供款雖然免稅，但要等到 55 歲才能開始提取。⁴⁸ 政府允許購房者動用公積金存款付首期和按月分期付購房款，則意味著可以“盤活”這一筆即使不買房也必須按月繳納的款項。從表~5 的示例中可以看到，就算是售價較貴、政府補貼較少的大戶型四房式組屋，買家每月供款 519 新元，而可用於買房的公積金則高達 863 新元，綽綽有餘。因此，有了公積金購房這一條，申購組屋的人便大幅度增加。

表~5：購買組屋之公積金還貸負擔表 (新元)

組屋類型	二房式	三房式	四房式
標準面積 (平方米)	45	65	90
平均售價	67000	111000	162000
每月平均收入	1440	1700	3750
每月繳付公積金額 = 34.5% (雇主 14.5%，雇員 20%)	497	587	1294
可以用來購屋的最高公積金款額 = 23%	331	391	863
每月期款 (貸款攤還期 30 年)	215	356	519

資料來源：建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 11 頁。

對於低收入家庭，還有專門的“公積金房屋津貼計劃”。⁴⁹

⁴⁶ 如今，中央公積金分成三個賬戶：普通賬戶、醫療賬戶和特別退休賬戶，可以用於買房的是普通賬戶。2007 年，公積金已有 316 萬名會員（新加坡中央公積金局網站，<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/home.htm>）。

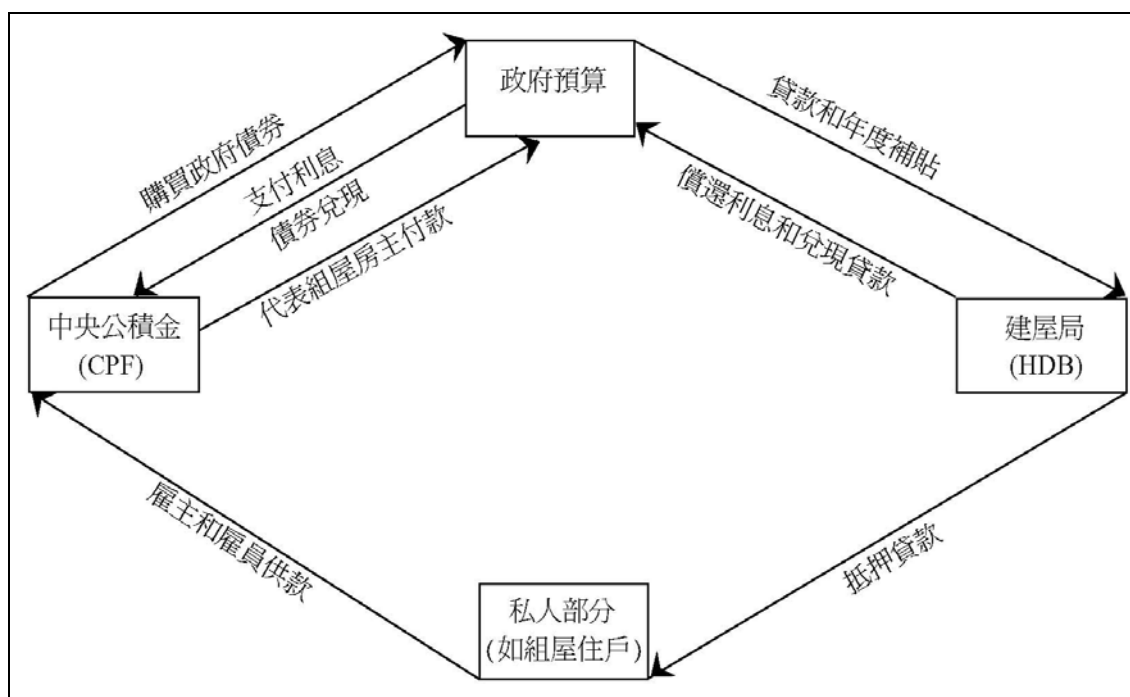
⁴⁷ 換言之，當時僱一個工人，要繳納政府相當於一半工資的公積金（雷鼎鳴：《老有所養》第 70~71 頁）。

⁴⁸ 新加坡中央公積金局網站（<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/home.htm>）。

⁴⁹ 首次申請、每月家庭平均總收入不超過四千新元的低收入新加坡公民家庭，除了現有的房屋津貼外，還可獲得額外的公積金房屋津貼，最高可達三萬新元（建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 10 頁）。

獨特的定價制度和組屋與公積金的配合，用福利制度去激發公民的進取心，是組屋制度的思想結晶。⁵⁰ 因此，在政府的統籌設計下，建屋局並不是一個單兵作戰的機構，與政府和公積金局的配合非常密切（圖~1）。組屋和公積金形成了一個互為補充的系統：只有組屋沒有公積金，“居者有其屋計劃”推行不下去；只有公積金沒有組屋，單靠起伏跌宕的私人市場普遍解決住房問題，等於癡人說夢。

圖~1：新加坡組屋資金流向圖



資料來源：Phang Sock Yong：《Housing Markets and Urban》，McGraw-Hill Book Co 1992，第 81 頁。

⁵⁰ “眼看著英國和瑞典的福利制度使成本不斷上昇，我們下定決心避免推行這種消耗國家元氣的制度。我們注意到 70 年代在很多由政府履行家長基本職責的現今社會裡，人民追求成就和成功的幹勁都被削弱了。福利制度也破壞了人民的自立本能，人們不需要為了家計而工作。施捨成了一種生活方式，因此人們的進取心和生產力都在不斷下滑。”（李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第 118 頁）

(三) 政府控制土地

無論是建組屋、完善社區配套、建工業園，都必須大量徵用土地。政府於 1967 年頒布了《土地徵用法》，“授權自己為興建公共房屋或實施其它發展計劃而強制徵用私人土地。”⁵¹ 而且，當時政府徵用土地的補償標準遠低於市價。⁵² 1973 年，修訂了《土地徵用法》，並規範了土地徵用的補償標準，根據幾個固定年份的地價來估值，使之越來越接近市價。⁵³ 1968 年政府只擁有全國 26.1% 的土地，到 1985 年這一數字增加至 75%。⁵⁴ 1995 年，86% 的新加坡人住進了組屋，政府開始規定要按市場價格徵用土地，建屋局建組屋時也必須用市場價格從土地局手中買地。

控制土地和地價，是大量建造政府和人民都負擔得起的組屋的基礎。

三、分隔兩個市場， 組屋“遞進機制”與私房投機炒作兩不耽誤

國家貼錢建房子給老百姓住，跟其他國家的福利房有何區

⁵¹ 建屋發展局：〈新加坡公共房屋概觀〉第 3 頁。

⁵² 馮鵬志、郝永平：《新加坡國民素質考察報告》第 233 頁。

⁵³ “過後，我進一步修訂法令，授權政府為公共用途徵用土地。徵用土地的賠償標準以 1973 年 11 月 30 日的地價為依據。在政府利用公共資金興建基礎設施，促使經濟發展和土地價值上昇時，我想不出有什麼理由讓私人地主從土地的增值中獲益。隨著新加坡發展得更加繁榮，我們不斷更改賠償標準根據的年份，從 1986 年 1 月、1992 年 1 月到 1995 年 1 月，使它更接近市價。”（李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》，第 110 頁）

⁵⁴ 陳祖洲：《新加坡——“權威型”政治下的現代化》第 148 頁。同年，已有 81% 的新加坡人居住在政府的組屋內（Housing & Development Board：HDB Annual Report 2006/2007，第 78 頁）。

別？新加坡不僅“居者有其屋”，而且組屋可以在一個有准入限制的市場上買賣。這樣，既是鼓勵居民搬入面積更大更好的組屋，進一步改善居住環境；同時也是引入市場檢驗，盡可能地消除一般福利公屋制度的弊端。可謂執政為民的又一體現。

政府規定，組屋住滿五年，即獲完全產權，可以進入市場出售。購房後未住滿五年者，只能賣回建屋局。賣房 1~2 年後，得以重新向建屋局申請購買房屋。⁵⁵ 道理很簡單。“居民家庭隨人口增多和經濟條件的改善，可再次申請購買住房面積更大更好的組屋，前提是家庭收入尚未達到高收入標準。”⁵⁶ 這個居住時間限制與高收入限制標準一樣，逐步調整放寬到兩年半。2003 年開始，“沒有向建屋發展局貸款，也沒有領取公積金購屋津貼的屋主，可在住滿一年後出售在公開市場上購買的組屋。”⁵⁷

政府規定“每個家庭只能有兩次直接向建屋局購買組屋的機會。……但是不能同時擁有兩間組屋。……許多居民在居住滿五年後，轉售組屋獲取相當的利潤，再向建屋局購買同類型或較大間的組屋。有些居民看到轉售組屋有利可圖，就算尚未有實際需要，也把家庭成員拆成兩個家庭核心，去申請購買新組屋。等到新組屋建好、分配後，為生活方便，仍與另一家庭核心如父母同住，新的組屋因此閒置，這樣的情形不在少數”。⁵⁸ 新加坡組屋

⁵⁵ 《各國國民住宅計劃發展概況》第 19 頁。

⁵⁶ 魯虎：《新加坡》第 207 頁。

⁵⁷ 蔡孝欣：〈轉售組屋條件放寬，住滿一年即可出售〉，聯合早報網（<http://property.zaobao.com/pages1/hdbo11102.html>）。

⁵⁸ 柯新治：《新新加坡——南海之珠的經濟與社會新動向》，天下遠見出版股份有限公司 2003 年，第 127 頁。按李健正的說法：在新加坡，“業主可於市場自由轉售受資助的自置單位以賺取金錢。為防止炒賣樓宇的歪風，樓宇賣家仍需繳付 10% 的稅項”（李健正：〈居者有其屋計劃及其持續需要〉，楊汝萬、王家英：

過去只有在特殊情況下允許出租。2003 年開始，“沒有向建屋發展局貸款，也沒有領取公積金購屋津貼的屋主，……可在住滿十年後，出租整間組屋”。⁵⁹

組屋自由買賣，把政府計劃與市場經濟打成一片。根本不用廉政公署立案偵查，媒體記者追蹤報道，任何官建房屋，可以通過組屋二手市場自由定價評判優劣。新加坡公民可直接向建屋局購買新建組屋，也可以在公開市場上選購轉售組屋，如果建屋局新推出的組屋質量、配套設施等不合心意，大可以“用腳投票”，改為購買二手組屋。新組屋空置數月、經年，建屋局就得檢討和改善。⁶⁰ 而且，二手組屋的市場價格，可以在更長時間尺度檢驗組屋質量。

另一方面，這個組屋二手市場並非敞開大門來去自如的。只有新加坡公民或永久居民可以參與。⁶¹ 外國人連轉售組屋也不能買。在實際操作中，組屋的轉售必須在建屋局登記，房款的收支則是通過公積金賬戶來完成的，政府監管一絲不苟。

“這一下，把居民住宅消費與普通房地產投機分割成兩個市場。前者一戶一套，更多自住消費；後者來去自由，數量不限，敞開投機。房地產企業的投資、溫州炒房團的炒作、本地居民的保值增值，外國人和先富起來的高檔消費，繼續在對外開放的房

《香港公營房屋 50 年》，中文大學出版社 2003 年，第 251 頁）。另有說法：新加坡的轉售“補價”具體規定是，三房式繳納轉售價的 10%，四房式 15%，五房式 20%，公寓式 25%（魯虎：《新加坡》第 208 頁）。

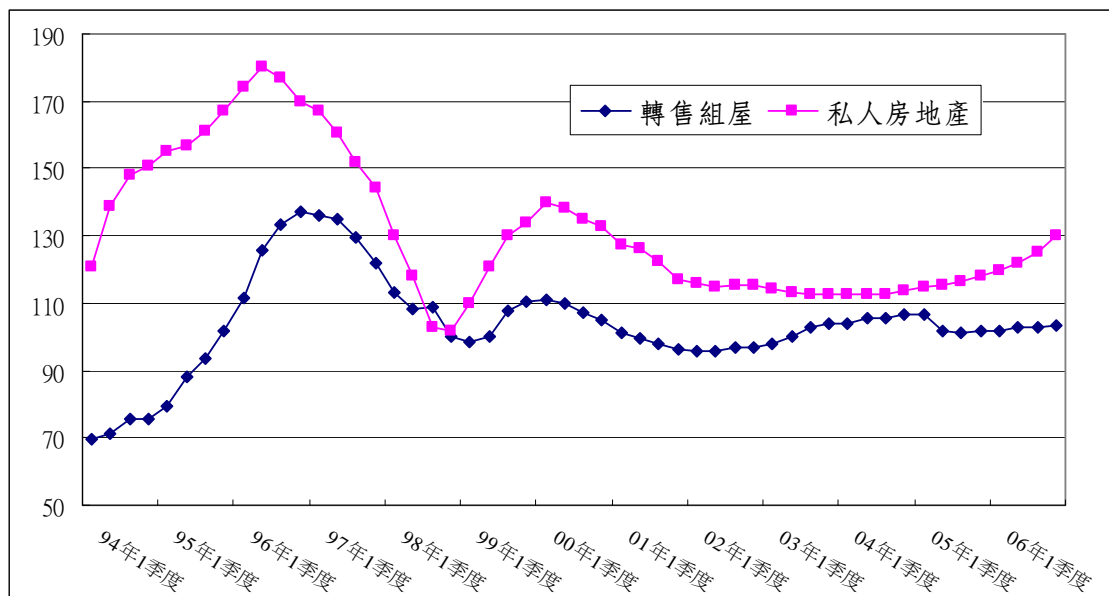
⁵⁹ 蔡孝欣：〈轉售組屋條件放寬，住滿一年即可出售〉。

⁶⁰ 例如，2001 年前後，裕廊西和三巴旺等地有不少組屋空置一年以上，引起關注。隨後，建屋局改進組屋建造程序，每處新組屋的申購比例要達到七成以上，才能開始建。

⁶¹ 新加坡永久居民不能申購新組屋，但可在公開市場購買轉售組屋（〈申請購買新組屋的條件〉，http://property.zaobao.com/pages/legal_hdbnew.html）。

地產市場盡情折騰。”⁶² 所以，新加坡的私人房地產市場同樣活躍，其投機性一點不亞於其他國家和地區。正如圖~2 所顯示，二手組屋市場的價格，走勢比私人房地產市場更平穩、緩和。

圖~2：二手組屋售價指數與私人房產售價指數比較，1994~2006 年



資料來源：“Resale Price Index from 1st Quarter 1990 to 3rd Quarter 2008”，新加坡建屋發展局網站（<http://www.hdb.gov.sg/fi10/fi10201p.nsf/WPDis/Buying%20A%20Resale%20FlatStatistics%20-%20Resale%20Price%20Index?OpenDocument>）；“Private Residential Property Price Index”，新加坡市區重建局網站（<http://www.ura.gov.sg/pr/graphics/pr05-48a1.pdf>）。

四、組屋體系與政府的政策導向

值得強調的是，因為各項優惠貫通一氣，公積金的繳納比例、購買組屋的收入資格、出售組屋的條件限制等等規定，均不會網住政府的手腳。相反，政府可以根據“居者有其屋”的實際需要、財政能力、建房進程、房地產景氣、社會就業等因素，隨時調整，

⁶² 王小強：〈關於上海“居者有其屋”的幾點認識〉，《香港傳真》No.2008~55。

不斷完善。譬如，隨著建屋局的建組屋進度，以及循序漸進將老百姓納入住房保障體系的需要，最高收入限制不斷調高，讓更多人受惠。又譬如中央公積金，自建立以後逐步添加住房、醫療、教育、投資增值等多種功能，繳納比例也可以及時配合政府的經濟、民生政策而調整。⁶³

（一）“華廈供精選”⁶⁴

隨著新加坡經濟的發展，人民收入的提高，對房屋的要求也不斷提高，不僅僅滿足於老式組屋了。1989年，新加坡87%人口遷入組屋以後，政府目標從“居者有其屋”改變為“華廈供精選”。1991年建屋局推出了“設計計劃”，讓私人參與設計與建造公共住屋。⁶⁵在組屋中出現了六房式的公寓組屋。2005年，建屋局透過公共投標方式讓私人發展商參與公共房屋的開發。現在公寓式組屋已經被執行共管公寓所替代，⁶⁶後者有比組屋更好的

⁶³ 例如，1997年金融風暴以後，亞洲各國的經濟、民生皆陷入困境，新加坡於1998年將個人繳納公積金的比例從20%大幅調低到10%，及時減輕人民負擔；2000年以後，隨著經濟的好轉，才又逐漸將這一比例上調，回到20%（見表~4）。又如，新加坡政府一直致力於推動種族和諧，在組屋規劃中就可以相應加入種族居住比例政策相配合：1989年起，規定任何新的組屋區內種族人口的最高比例，華人84%，馬來人22%，印度裔人10%，任一種族不應超過以上比例（劉雲華：〈新加坡公共住房政策與管理〉）。

⁶⁴ “1989年7月，國家發展部部長達納巴蘭宣佈：‘為了迎合新的組屋申請者對高品位組屋的要求，建屋局將根據實際要求和人民的新期望建屋。……隨著87%的人口已遷進組屋區，建屋發展局的目標已經從“居者有其屋”改變為“華廈供精選”’”（魯虎：《新加坡》第205頁）。

⁶⁵ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒2000》第181頁。

⁶⁶ 公寓式組屋已於1995年8月21日終止辦理在購屋登記制下的登記手續（新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒2000》第182頁）。

設計和配套設施，目的是讓工資水平在八千新元上下的人，能夠自由選擇在私人房地產市場或者組屋市場購房，在私人房地產市場價格波動過大時能轉而享受國家福利。

同時，建屋局的補貼政策也在引導組屋住戶“小屋換大屋”。從1999年10月1日開始，獲選訂購新建組屋者或已提呈選購轉售組屋者，無論他們是搬遷到同類型組屋或是降級，如果在這之前已享受過一次住屋津貼，如公積金購屋津貼或是直接向建屋局選購組屋，他們都將不能再享受有優惠利率的抵押貸款。⁶⁷換言之，搬到更大戶型組屋者，就還可以享受優惠利率貸款。

（二）組屋輔助養老

新加坡和很多發達國家一樣，正在進入老齡化社會。1957年新加坡的出生人口為64060人，到1977年為18570人。特別是人口主要組成部分的華人，生育率更是逐年顯著下降。⁶⁸養老越來越成為新加坡政府的一件大事，各項相關政策不斷出臺。退休年齡一延再延，鼓勵老年人繼續工作。

公積金政策積極配合，為鼓勵雇主聘請55歲（後來放寬到50歲）以上的員工，這類雇員的企業和個人繳交公積金比例，比正常比例低；⁶⁹公積金內專作養老用途的特殊賬戶，要55歲以後才能領取。

很多老人退休後，覺得每月領到的公積金有限，影響生活質

⁶⁷ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒2000》第182頁。

⁶⁸ 華人人口出生率下降得非常厲害。據統計，每一個華人適齡婦女所生育的子女數，在1980年為0.73人，1984年則下降到0.69人。在1985年中，華人新生嬰兒有2.9萬名，佔全國新生嬰兒總數的69%，而在1986年1~9月份，華人新生嬰兒為1.9萬名，由此預計全年總數為2.6萬名，僅佔全國新生嬰兒總數的66%（馮鵬志、郝永平：《新加坡國民素質考察報告》第203頁）。

⁶⁹ Central Provident Fund Board：CPF Annual Report 2006。

量。於是，住房政策也積極配合。1997年11月，新政府宣佈樂齡公寓計劃，推出35平方米和45平方米兩種公寓，以30年的期限出售給樂齡人士。政府會幫助老年人先賣掉原來的大組屋，然後用所得買這種老年公寓。這樣，老人不但可以拿到一筆錢充實生活，還可以和很多同齡人生活在一起。⁷⁰

政府還通過提供優先選擇權的方式，鼓勵多代同堂。建屋局有15%的新建組屋是用來鼓勵多代同堂而建的。⁷¹ 同時還特意設計建造了三間一套和一間一套的相連組屋，既方便照顧老人，又能保證子女有自己的私生活。⁷² 政策上，有傾斜的“購屋津貼計劃”和“已婚子女優先計劃”。“購屋津貼計劃”規定，第一次申購組屋者，若在公開市場購買一間靠近父母或者自己子女的組屋，可獲得四萬新元的購屋津貼。“已婚子女優先計劃”則規定，如果已婚子女在“抽籤購屋計劃”和“預購組屋計劃”下申請組屋以便與父母同住或住附近，將比其他申請者多一倍的機會抽中。⁷³

（三）組屋翻新與收攏民心

居者有其屋已基本實現，但是自1964年計劃實施以來，幾十年過去，早期建造的組屋看起來和新組屋差距明顯。⁷⁴ 同時，當大部分民衆得到組屋後，什麼方法可以讓他們繼續凝聚在政府、

⁷⁰ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒2000》第184頁。

⁷¹ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒2000》第181頁。

⁷² 馮鵬志、郝永平：《新加坡國民素質考察報告》第57頁。

⁷³ 建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第10頁。

⁷⁴ 為了避免在跟新鎮比較下，老舊組屋區看起來像個貧民窟，1989年我向國家發展部長建議，是動用公款翻新舊組屋，使它們更接近新組屋的時候了。……建屋局於是推行了一個為舊組屋進行翻新的計劃。在示範階段，政府為每個單位付出5.8萬元，屋主只付4500元（李光耀：《李光耀回憶錄，1965~2000》第113頁）。

在人民行動黨周圍呢？組屋翻新計劃，再一次在人民和執政黨中間取得了雙贏。⁷⁵

新加坡政府開始對樓齡超過 18 年的舊組屋進行“主要翻修”，翻修費用大部分由政府承擔。⁷⁶ 政府提供給新加坡公民住戶的津貼佔總翻新費用 93%。⁷⁷ 為避免鄰里間因翻新裝修而發生爭執，至少有 75% 鄰里投贊成票時工程才會展開。到 1999 年底，共有 85 個鄰里將近 9.12 萬個單位的組屋，獲選推行翻新計劃。其中 37 個鄰里完成它們的翻新工程，25 個鄰里正在進行翻新，其餘的鄰里正處於設計、投票和招標階段。⁷⁸ 新加坡一些好幾十年的組屋外觀還很新，基本上看不出老化的跡象，組屋翻新計劃功不可沒。

“中期翻新延伸計劃”是為樓齡 10~17 年的組屋推行的，包括粉刷組屋外觀、兒童遊戲場、草地、電梯大廳、走廊及其它公共設施。“中期翻修不進行組屋內部的更新，費用由政府承擔，居民不需要分擔”。⁷⁹

最後是選擇性整體重建計劃，主要針對沒有翻新價值的舊組屋，目的是提高土地利用效率。住戶要搬遷，政府會在原址附近（一般兩站路內）建造新組屋，老住戶搬遷後，也能留在熟悉的生活環境中。

這些計劃中的重要一環，是 1988 年成立的市鎮委員會，接替

⁷⁵ 1985 年 3 月，國家發展部部長宣稱，“建屋發展局將在提供電梯、水管、排水道和房頂維修方面優先考慮人民行動黨的選民。”（陳祖洲：《新加坡——“權威型”政治下的現代化》第 151 頁）在赴新加坡實地考察中發現，反對黨的主要選區後港，同樣樓齡的組屋明顯舊於別區的組屋。

⁷⁶ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒 2000》第 183 頁。

⁷⁷ 建屋發展局：〈新加坡公共住屋實況〉第 13 頁。

⁷⁸ 新加坡新聞及藝術部、聯合早報：《新加坡年鑒 2000》第 183 頁。主要翻新計劃實施前，一般會在當地建立一個臨時辦公室，展出翻新模型，聽取住戶意見。

⁷⁹ 柯新治：《新新加坡》第 129 頁。

建屋局管理和維護地產的權利，同樣每年接受政府撥款運作。這個委員會的會長和委員在當地德高望重，與人民行動黨關係密切。“設立城市委員會的目的最初是給居民在管理其房產方面有更多發言權，但由於其主席是人民行動黨議員，其餘成員從政府任命的居民委員會或公民協商委員會成員中加以選擇，因此是人民行動黨進行控制，保證選舉成功的一個機制。”⁸⁰ 從另一個側面看，政府把組屋的管理上昇到了“講政治”的高度。在組屋區更新計劃中不遺餘力，不但有效保證了物業管理中業主的權利可以伸張，而且杜絕了一般福利住房中，房屋維修困難、官僚作風嚴重、質量得不到保障的問題。

在很多城市和郊區，普通百姓經常路過各式豪華住宅，回到自己多年沒有改善的簡陋居所，議論著房地產大款們種種窮奢極慾的流言，耳聞目睹的是對現實不滿的實際教育。相反，我們在新加坡，無論是地鐵、出租車還是社區中心，碰到職業、年齡不同的新加坡人，幾乎人人都有寬敞的住宅，哪怕對政府的其它方面還有些意見，一說到新加坡住宅建設的成就，就很難挑出刺兒來了。

五、“居者有其屋”推動城市化與振興經濟

新加坡彈丸之地，曾經有 20% 的 GDP 是為英軍基地服務的。

⁸⁰ 人民行動黨於 1988 年 5 月 25 日通過了在住宅區設立城市委員會的立法，接替建屋局管理和維護地產的權利。城市委員會在單一議員選區（SMCs）和選片（GRCs）基礎上構成，其任務包括房產的維修、改造、重新粉刷、垃圾的收集；保護住宅區的公園、停車場和道路的環境；制訂住宅和公寓的各項規定等（陳祖洲：《新加坡——“權威型”政治下的現代化》第 151 頁）。市鎮委員會的會長，一般是企業家或者家資殷實的人，在資金不足時還會自掏腰包補貼委員會的運作費用。

獨立以後，英軍撤離，新加坡面臨著大量人口失業和傳統進口替代型經濟轉型的雙重困難。“居者有其屋”，大興土木，多年來持續不斷，推動城市建設，帶動經濟發展。

發展到今天，新加坡一個幾百萬人口的城市，全面啟動城市住宅建設，從帶動建築等初級產業發展，一直到引發金融服務等諸多高附加值產業的鉅大需求，以及為滿足各種公共服務需求而增加的就業，成績可謂顯著。

在我國城市化多年嚴重滯後的背景下，人們群眾改善居住條件的內需潛力非常鉅大。如果像新加坡“居者有其屋”這樣的城市化建設放在一個更大範圍內，例如中國的若干大中城市，並向周邊的中小城鎮輻射開去，其推動經濟增長和容納就業的潛力有多麼鉅大，不難想像。不但是民心之所向，也足以成為“加快轉變經濟增長方式”、⁸¹ 繼續推動整個國民經濟發展的火車頭。

⁸¹ 〈胡錦濤強調：抓緊做好轉變經濟發展方式各項工作〉，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200804/29/t20080429_15321129.shtml。