

21世纪新加坡住房规划实施模式研究

刘 玥, 王江萍, 任亚鹏

(武汉大学城市设计学院, 湖北武汉 430072)

摘要: 于世界范围内, 新加坡有良好的住房保障机制, 21世纪以来, 随着社会和科技的发展, 新加坡政府面临一系列新挑战: 国家需要在有限国土上建造更多的高质量住房, 同时保证组屋^①继续被大众接受。本文梳理新加坡住房保障机制框架、实施过程中所遇问题, 总结归纳出其住房规划实施模式有五: 建造高素质的高层住宅、推动私人住宅和组屋公寓建设、研究和开发智能化住宅、建设适老化住房、更新市镇及社区。通过对以上问题与措施的探讨, 可发现其规划实施过程对我国的保障性住房建设具有一定借鉴意义, 进而总结出对我国城建发展的启示与建议。

关键词: 住房保障; 保障性住房; 公共住房政策; 新加坡

[中图分类号] TU984.2

[文献标识码] A

DOI: 10.19892/j.cnki.csjz.2020.28.21

Research on the Implementation Mode of Housing Planning in Singapore in the 21st Century

Liu Yue, Wang Jiangping, Ren Yapeng

(School of Urban Design, Wuhan University, Wuhan Hubei 430072, China)

Abstract: Singapore's housing security mechanism is civilized all over the world. Since the 21st century, with the development of society and science and technology, the Singapore government has faced a series of new challenges. The country needs to build more high-quality houses on the limited land, and at the same time ensure that the group houses continue to be accepted by the public. This paper analyzes the framework of housing security mechanism in Singapore and the problems encountered in the implementation process, and summarizes the implementation mode of housing planning in Singapore as follows: building high-quality high-rise housing, promoting the construction of private housing and group housing apartments, researching and developing intelligent housing, building aging housing, updating towns and communities. Based on the discussion on the above problems and measures, it shows that Singapore's housing planning implementation process has certain reference significance for China. This paper summarizes the enlightenment and suggestions for the future development of China's affordable housing construction.

Key words: housing security; affordable housing; public housing policy; Singapore

于1990年之前, 新加坡以“居者有其屋”为目标, 基本满足了国民住房的数量需求。2000年后, 人们期望住居品质提高、传统住房领域受到科技新发展的冲击, 以及老龄化带来的问题日益凸显等综合因素, 使得新加坡的住房规划面临新的课题。为应对新世纪的挑战, 新加坡政府积极拟定和采取了各项有效对策, 故被公认为是世界上解决住房问题最好的国家之一^[1]。

我国改革开放至今, 虽然社会经济呈现长期快速增长的态势, 城镇居民总体居住质量得到较大改善, 并且在保障性住房制度方面同样采取垄断供给形式, 但各地保障性住房建设依旧相对滞后, 仍然存在供给不均衡、制度执行效率低等问题^[2]。因此, 研究21世纪新加坡在住房保障机制下的住房规划建设模式具有参考和借鉴的意义。

1 新加坡住房保障机制框架

解决住房问题是新加坡政府长期重视的一项基本国策, 该国从国家层面设立有“建屋发展局”(以下简称建屋局), 推出了普惠性的“居者有其屋”组屋计划, 并建立起中央公积金制度, 构建出“住房供给、住房金融和住房政策”为一体的住房保障体系(见图1)^[3]。

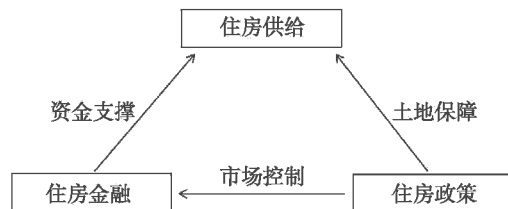


图1 新加坡住房保障体系(图片来源:作者自绘)

1.1 住房供给体系

新加坡的住房保障体系充分考虑供需平衡, 主要受众为中低收入家庭, 其住房开发、建设与分配由政府主导, 没有完全依靠市场配置(见图2)。1960年, 该国住房保障体系开始由直属于国家发展部的建屋局主导。对于公共住

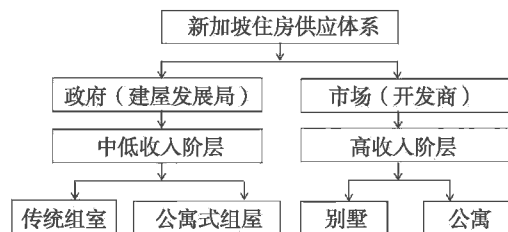


图2 新加坡住房供应体系

(图片来源:作者根据新加坡统计局公开资料整理)

作者简介: 刘玥(1996-), 女, 硕士研究生在读。研究方向: 城乡规划与设计、可持续发展的人居环境场所与景观营造。

通讯作者: 任亚鹏(1980-), 男, 博士, 副研究员。研究方向: 景观建筑设计、公众参与型社区营造。邮箱: yalan99@hotmail.co.jp。

房,建屋局同时担当组织者、建设者和经营管理者三个角色:代表当局行使权力,负责组屋的发展规划、建设、出售以及出租,对房屋进行管理。同时住房供给体系中明确有社会的整体住房比重,如早期的《住房发展法》中制定了不同房屋类型的发展占比目标,其中公共房屋需实现90%人口的住房需求^[4]。

1.2 住房金融体系

完整的中央公积金制度是新加坡实现大量组屋修建的重要支撑之一^[5]。作为一项全面强制的储蓄制度,公积金由中央公积金局归集,预留下足够的会员提款后,其余资金用于购置国家长期债券,政府将这些资金转化为其他形式注入建屋发展局,如贷款、补贴,以此保障建屋局对公共住房的大规模建设。针对公共住宅的建设与购买,公共住宅建设贷款由中央公积金与建屋局直接对接,建屋发展局则向公众提供住房公积金贷款,公积金可支付房价20%的首付款,其余部分可向建屋局申请利率优惠贷款,通过每月的公积金分期支付^[6,7]。新加坡的中央公积金制度使公共住宅建设的资金来源稳定,为购买力不足的中低收入家庭购房提供了解决途径,整体而言其金融体系偏重于政策性,为政府、购房者、开发商构建了和谐的共生环境。

1.3 住房政策体系

在政策方面,从1947年开始新加坡住房政策定位不断进行调整,从雏生型^②逐渐转变为1989年以后的全面责任型^③,全方位介入且长期干预控制住房市场,确保房屋供应满足公众需求。进入21世纪以来,政策重点转向住房质量、住区环境、配套设施及后期维护服务,购房实行订购机制,同时开展组屋更新、部分房屋整体重建等工作^[4]。

组屋建设的土地保障方面,土地资源受到政府严格控制,国有土地占比最高,达到80%。被征用土地的价格受到政府严格控制,在不受市场的影响下,土地成本相比市场价格更低,保证了组屋的低价销售或出租。为实现市场分配的公平、有序,合理配售公有住宅,当地政府以家庭收入水平为依据进行住房分配。法律上,先后制定并实施《新加坡建屋与发展法》《建屋局法》和《特别物产法》等一系列法律法规,明确发展公共住房的方针与目标,同时保证土地供应,逐步完善了住房法律体系。完整的政策体系,一方面解决了建房问题,另一方面也为公共住房的转售转租提供出路,控制住了炒房等不利于中低收入家庭的市场行为^[8]。

2 新加坡原有组屋规划实施的遇到的问题

新加坡作为地少人多的岛国,国土面积仅相当于我国香港的1/4左右,即714.3 km²。其住房保障体系,帮助新加坡在1990年之前基本解决了国民住房短缺的问题。尽管新

加坡过去在住房保障方面十分成功,但因为经济条件和社会环境的不断提升、城市化进程的推进,人们的生活水平不断提高,居民对城市的总体环境有了更高的要求,新的城市问题与诉求逐渐出现。

2011年新加坡的常住与非常住人口总和达到518万人。除了更多的新加坡国民希望获得环境更优且空间更大的私人住宅外,不少因工作、求学而长期居留的外国人也占有较大的居住需求比,他们对于住居品质的要求也日渐增高。因此在有限且分配紧张的国土上建造更多的优良住房是一个长期面临的难题。

2.1 居民对高质量住房的渴望

人们期望品质更高的住房。新加坡住房模式早期实行计划供应,以政府为主导。新时代发展下,新加坡近年来人均GDP一直位居世界前列,新一代新加坡人接受了更高的教育,对社会行为以及自我价值实现的需求也更高,优质的居住环境是这些需求的重要载体,传统住房模式无法满足新世纪公众的空间需求。人们的居住观念已由传统的数量型向质量型转变,除了要求好的设计、房型、装修和施工质量外,对社区的总体环境如景观、交通、购物、文化等有了更高的要求。其中存在大量的青年人希望拥有私人住宅,这些都促使新加坡开始不断探索新型的符合时代需求的住房模式。

2.2 社会对社区智能化的需求

科技的发展给传统住房领域带来了新的机遇与挑战。随着科技资讯科技的发展,更好的通信服务(如宽带接驳)、智能化的居住环境(如家居办公)和科技含量更高的物业管理(如网上社区)成为私人 and 公共住宅中住户的新需求,但对现有住宅进行敷设电缆等的更新,往往造价不菲^[9]。

2.3 老龄化伴随的住房问题

人口老龄化引发对住房适老化的思考。《2010年新加坡及部分发达国家、发展中国家人口老龄化状况(%)》的数据显示,2000年新加坡老龄化程度高达16%,2030年新加坡65岁以上的老年人口预计将达到80万以上,所占比例高达18%,这意味着,接近1/5的新加坡人口为老年人。如何照顾老龄人口的特点和需要,在规划和设计中满足他们对住房及社区生活的各种需求,也是新加坡政府高度重视和认真思考的问题。

3 基于住房保障机制的住房建设实施模式

基于以上挑战,为保证市场对高质量住房的需求,同时让公众继续愿意接受组屋,新加坡保障住房的规划实施逐渐发展演变。其应对的方式,主要有建造高素质的高层住宅、推动私人住宅的建造、加强对智能化住宅的研究和开发、提供老年人特别住房、更新市镇及社区(见表1)。

表1 21世纪新加坡保障性住房建设的挑战与措施

目标层	具体措施
品质化	建造高层住宅,以城市公共空间连接;推动私人住宅和半私有化的公寓式组屋建设;推行近期、中期、远期结合的市镇更新计划
智能化	建设智慧社区,实现各类设施信息化;依托互联网建设物业服务管理系统
适老化	鼓励老年人住房以旧换“新”——乐龄公寓;打造有助于老年人身心健康的公共空间;建设各类适老的无障碍基础设施

3.1 建造高素质的高层住宅

坚持合理经济地使用土地,在保证住宅素质的前提下提高容积率。建屋局加强城市规划,合理有效地利用国土,为未来人口增加储备充足的用地。

宗地的容积率和开发强度由政府依据组屋的空间分布来进行提升,其中布设三级公共中心体系(中央、区域及周边商业中心),打造出非连续性的高强度建成区,如住宅楼普遍设为10~25层的淡滨尼住宅区;21世纪初新建,楼层在20层左右的榜鹅新市镇(见图3a);容积率高达4.0~5.0的位于轨道站点周边的商业及办公区域^[9]。同时,新加坡建设有连接绿心、海滨的生态廊道和开敞空间(见图3b),以此防止容积率过高、建设用地无序蔓延、保障性住房居民的公共生活质量下降等问题的出现。



(a)榜鹅市镇

解社会老龄化问题的关键之一,政府针对老人提供一定便利,老年人能出售其现有组屋来另外购置一间专门为老人设计、较小而更便宜的公寓(乐龄公寓),以此获得一笔经济收入用于支付其他日常开销。建屋发展局提出“原地养老”概念,设计打造不同层次的公共空间,让组屋区内部及不同组屋区之间的形成社交互动网络,增强社会凝聚力。同时,新加坡注重居住环境的适老化建设,如无障碍设施布置、通用的组屋设计、小型公寓建设等,组屋区根据区域人口结构和特点,实行“乐龄易计划”^④,增设适老化设施,鼓励促进老年人外出、社交及锻炼^[10]。

3.5 更新市镇及社区

更新市镇及社区,主张住房的可持续性发展。新加坡主张积极更新市镇及社区,防止住宅区的退化,以实现住



(b)组屋与碧山公园

图3 新加坡公寓与公园(图片来源:作者自摄)

3.2 推动私人住宅和组屋公寓的建造

推动私人住宅的建造,大力发展公寓。新加坡政府根据国民需求的变化,及时放慢组屋的建设,甚至取消某些已招标组屋项目的建设,以“先售后造”“按需而造”的方式发展更多的私人住宅和高档的公寓式组屋,来满足不同人群的需求。在私人住宅方面,鼓励发展用地经济、成本较低的多层与高层公寓建设,控制传统的别墅式建筑。节约出的土地用于发展绿地和各种体育娱乐设施,如游泳池、篮球场、网球场等,这些公共服务设施被住户共享,形成良好的交流空间,促进社会交往。政府利用完整的中央公积金制度实行半私有化的执行共管公寓计划,在组屋购入且住满五年后房屋可以在二级市场上转卖,10年后房屋完全私有化,可以出售给外籍人士。

3.3 加强住宅智能化的研究和开发

积极应用新科技。新加坡政府投入大量资金以及智能化技术于智慧组屋的研究和开发,公共住房通过建立网上虚拟社区的方式实现智能化,各种公共住房逐步实现资讯服务、无线数据通信、自动程式化的或远程控制的家务劳动、智能化保安、老年人居家照看和居家办公等。物业管理方面也引入了大量资讯科技,目前建屋发展局已开发多个顾客服务应用系统,实现居民上网申购组屋。

3.4 建设打造适老化住房

为老年人提供特别住房。新加坡政府认为住房是缓

房的可持续性发展。新加坡政府正长期有序推行市镇更新计划,如“组屋更新计划”“重塑中心地带组屋”“邻里重建计划”等^[1]。主要工作包括组屋内部设施与结构的日常维护和装修;邻里范围间现有基础设施和公共环境的装饰与改进;社区的全面重建,发展新住宅。政府希望通过一系列市镇更新计划,实现社区吸引力的维持、旧社区的价值提升及镇区生活环境的改善。

4 对中国保障性住房规划实施的启示

4.1 完善多层次的住房保障体系

新加坡构建了集经济、政治、供给于一体的多层次住房保障体系,其中包含有完善的法律政策保障体系以及中央公积金制度,将住房、养老、医疗等社保制度进行整合,依法制定征地程序,合理征地。政府善用土地资源,建设高密度建筑的同时借用绿地预留发展空间保障人民的生活质量,实现可持续发展。在分配政策上倾向于以家庭为单位,鼓励老年人将住房“以大换小”,政府福利进行严格限制,保证了购房公平。

我国房价增长快,高昂的市场房价导致中低收入家庭经济负担过重,解决自身住房问题困难。我国政府可以借鉴新加坡的制度,逐步完善多层次的住房保障体系,为中低收入阶层提供适宜的住房保障。①住房政策上,应放眼于不同社会阶层,确保公众都能获得良好的居住条件,注

重社会公平,尤其是应将提升中低收入阶层的居住水平和质量放在首位。②在土地供给上,我国土地制度虽与新加坡不同,但可在法律法规等政策层面加大对保障住房用地的优惠。③住房公积金制度上,虽然我国住房公积金制度本就借鉴了新加坡经验,但我国的住房公积金并未在保障性住房建设过程中起到主要作用,随着住房公积金覆盖面提高和缴纳力度增强,出现了住房公积金闲置资金增多,但运营效率越来越低的现象,应该努力构建可持续的保障性住房建设资金回路,如适当提升公积金比例,积极引导资金流向保障性住房建设等。

4.2 构建优质社区,鼓励公众参与

在规划实施上,新加坡保障性住房以人为本,结合国情,合理规划设计、适时翻新社区与城镇,在解决人们的住房问题,也营造了宜居的城市环境,这些都值得中国借鉴。

我国保障性住房建设相对缺乏长远全面的规划,导致建设实施后出现以下问题:①区位配置不合理,增加被保障者的交通等生活费用。②建筑密度过大,建筑容积率过高,生活品质较差。③建筑选址混乱,破坏城市整体形象,使得中低收入的家庭逐渐不愿意接受保障住房。因此,我国也应该注重把控保障性住房的品质,构建优质共享型社区,通过基础设施建设、公共空间打造等方式,鼓励公众参与社区建设,满足人民日益提升的生活需求。以推广“15分钟生活圈”“智慧城镇化”建设、建立完善社区物业管理的法规体系、推进社区三治合一等办法和方式,让居民与社区团体参与到社区建设与决策管理中。从而建立良好的邻里关系,树立明确的社区认同感,营造长期稳定的住区氛围,以此推进社会和谐发展(见图4)。

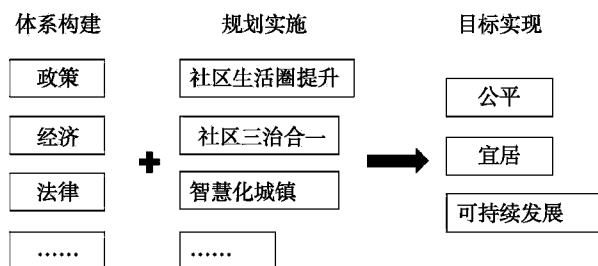


图4 新加坡对中国保障性住房规划实施的启示图(资料来源:作者自绘)

5 结论

进入21世纪后,我国城市保障性住房建设面临着诸多历史性的机遇与挑战。提升城市住宅规划设计水平,提

高居住环境质量,保持城市长期健康、良性地发展等工作亟待完成。纵观新加坡的住房建设体系,可发现其在近期、中期、远期规划中,囊括住宅规划、设计、建设与管理等各级事宜。有效的住宅保障体系解决了其紧张的住房问题,营造出良好的居住环境,其经验值得我国借鉴。

注释:

①组屋:由新加坡建屋发展局开发建造的廉价公共住房。

②雏生型政策模式:政府对低收入住户的住房问题较为被动,政策处于初期起步阶段,缺乏执行力度,无法大规模解决低收入人群的住房需要。

③全面责任型政策模式:政府全方位介入和控制住房市场,确保不同房屋长期地供应,满足所有市民住房需求。

④乐龄易计划:新加坡政府为保障年长组屋居民的生活安全,向60岁以上且行动不便,或65岁及以上老年人屋主家中安装适老设施,并提供一定津贴。

参考文献

- [1] 李俊夫,李玮,李志刚,等.新加坡保障性住房政策研究及借鉴[J].国际城市规划,2012,27(04):36-42.
- [2] 鲍锋.中国保障性住房制度的经济学研究[D].吉林大学,2018.
- [3] 张敏.长沙市租赁型保障住房管理中的问题及对策研究[D].湖南大学,2018.
- [4] 亢德芝,李鸣凯,徐亭亭.比较住房政策与供需模式——我国保障性住房公共政策思考[J].规划师,2014,30(12):13-19.
- [5] 王晓燕,李美洲.美德英新等国房地产市场发展和管理经验教训及其对我国的启示[J].西南金融,2019(12):44-52.
- [6] 张晨子.新加坡住房保障政策对我国保障性住房建设的启示[J].成都大学学报(社会科学版),2011(04):1-5.
- [7] 鞠凤琴.土地财政政策对我国房地产业良性运行的调控对策[J].农业经济,2019(12):83-84.
- [8] 胡昊.新世纪新加坡住房发展的挑战与对策[J].中国房地产,2001(11):74-76.
- [9] 马夷.新加坡组屋区规划探讨及启示[J].建筑监督检测与造价,2016(4):70-72.
- [10] 田昊.养老地产视域下的全龄混居社区构建策略研究[D].大连理工大学,2019.
- [9] 王文娜.秦皇岛国际文化旅游名城建设研究[J].中国商论,2015(20):130-132.
- [10] 肖宏伟.“十三五”时期我国旅游业发展对策[J].宏观经济管理,2016(9):19-22.
- [11] 林志宪.关于秦皇岛阿那亚项目创新开发模式的思考[J].企业改革与管理,2019(01):98,103.
- [12] 解成威,何丹,杨方,等.秦皇岛旅游交通配套设施研究[J].商品与质量(理论研究),2011:67.

(上接第38页)

- [6] 初钊鹏.河北沿海承接北京世界城市功能拓展的空间发展模式——以秦皇岛市为例[J].经济地理,2015,35(01):53-60.
- [7] 王晓萍.京津冀协同发展背景下秦皇岛城市生态位优化研究[J].企业经济,2016(05):53-57.
- [8] 罗浩,颜钰堯,杨旸.中国各省的旅游增长方式“因地制宜”吗?——中国省际旅游增长要素贡献与旅游资源比较优势研究[J].旅游学刊,2016,31(03):43-53.