

新加坡模式研究：如何做到居者有其屋？ | 居者有其屋 | 组屋 | 新加坡_手机网 易网

新加坡在住房方面的独特成就源自于其“超级理性主义”对住房的冷静判断：在土地稀缺的新加坡，住房是民生，不是普通的商品或投资品，因此对于大多数老百姓来讲，住房问题不能完全利用市场机制来解决，政府必须介入，对社会底层必须补贴。

新加坡 在住房方面的独特成就源自于其“超级理性主义”对住房的冷静判断：在土地稀缺的新加坡，住房是民生，不是普通的商品或投资品，因此对于大多数老百姓来讲，住房问题不能完全利用市场机制来解决，政府必须介入，对社会底层必须补贴。



新加坡和香港过去几十年是东亚和东南亚地区交相辉映的两颗明珠，两个明星城市有很多相似之处：都是世界著名的金融中心、贸易中心，都用低税率环境和优秀的法治、社会服务等营商环境吸引外资打造总部经济，有着相近的人口密度（香港 6740 人 / 平方公里，新加坡 7844 人 / 平方公里）等。两个城市最大的区别之一是房地产市场：新加坡人均住房面积从建国之初的不到 6 平方米提升至现在超过 30 平方米（香港约 15 平方米），住房自有率达 90.9%（香港约 51%）。如果从房价收入比看房价水平，新加坡政府提供的 **组屋**（覆盖率 82%）是 4.8（收入为家庭收入，为 Numbeo 样本数据，下同），远低于香港（47）、北京（44）和上海（44），也低于东京（13）、纽约（12）和伦敦（21）。即便是主要针对非新加坡公民的私人住宅市场的房价收入比（21）也不到香港房价收入比的一半。可以说，在土地资源极其有限的情况下，新加坡在住房方面真正做到了孙中山先生理想中的“**居者有其屋**”，是新加坡老百姓安居乐业的一个重要组成部分。

新加坡在住房方面的独特成就源自于其“超级理性主义”对住房的冷静判断：在土地稀缺的新加坡，住房是民生，不是普通的商品或投资品，因此对于大多数老百姓来讲，住房问题不能完全利用市场机制来解决，政府必须介入，对社会底层必须补贴。对于高端住宅，由于已经出离住房的保障属性，房产是商品，所以市场机制最有效率。其次，随着经济的发展，土地的市场价值随着增长，但这种价值增长来源于政府基建投入的外部性，应该由政府或全民所有。新加坡能做出这样的判断是因为新加坡认识到新加坡土地资源极其贫乏的独特性，因此不可能运用和土地资源相对丰富的欧美国家同样的、完全基于市场机制的治理政策。而香港则盲目地把房地产看成另外一个发展经济的商品市场，最后造成房价畸高，严重影响了民生和社会安定。

政府出面，保障住房供给

新加坡房地产的主要供给是政府部门建屋发展局（HDB）开发的组屋，覆盖了约 82% 的新加坡人，这种普惠性和香港公屋的小规模定位是不一样的。商品化的私人住宅主要面向无法购买组屋的外国人和少数高收入新加坡公民。组屋的供给有一个很重要的特点是应需而建、供给充分，典型的流程是 HDB 宣布建屋计划，在申请期内如果申请购买的人数达到计划的 65%-70%，HDB 就会动工建房，如果不到则修改计划，所以除了等待建设几乎没有排队轮候期。而目前香港公屋申请者的平均等待时间超过 5 年。当然，这个“供给充足”对于需求方也是有约束条件的，如要求申请者在国内外没有房产；单身人士得到 35 岁才能申请；两居室申请者的月收入不能超过 6000 新元，四居室的申请者收入不超过 1.2 万新元等。



值得注意的是，组屋的价格是由政府控制的，组屋定价以居民平均收入水平作基础，通常是以 90% 的首次申请者可负担三房组屋价格、70% 的首次申请者可负担四房组屋价格为标准。新加坡政府对组屋的目标定价也可参考 2013 年新加坡国家发展部部长提到的“将致力于把预购组屋价格降为申请家庭年收入中位数的 4 倍”。事实上，新开发组屋一般比二手组屋市场的价格还要低 30%。这就不难理解在压制了土地价格、政府也不在土地增值上赚钱的情况下，HDB 还是需要大量的政府补贴才能正常运营。以 2015 至 2020 年为例，政府补贴平均占到 HDB 房屋销售收入的 31.8%。

新加坡的公积金制度也是其整个住房制度设计中的重要一环，一方面通过“强制储蓄”使国民到了成家置业的年纪能够有积蓄去支付住房首付款；另一方面公积金为 HDB 建设组屋提供了资金支持（大部分公积金用于购买政府债券，再由政府将出售债券所得资金以专项资金支持计划的形式提供给 HDB，相当于公积金间接流入 HDB）；再者，公积金的投资收益又能够支撑为购房者提供优惠的贷款利率（公积金贷款利率一般为公积金存款利率上浮 0.1%）。新加坡也有针对房地产的财产税，税基为测算的房屋年租金，税率按照 0%-20% 的累进制，且自住房屋远低于非自住房屋，如一个 90 平方米三居在自住的情况下适用的财产税税率为 4%，出租的情况下适用税率为 15.5%。



（图源：Unsplash）

控制土地成本，不搞土地财政

房地产最大的成本是土地成本，即使在政府的补贴下，在寸土寸金的新加坡，如果建房土地的价格高昂，自然会传导到组屋价格上。新加坡和香港都是由政府主导土地的征收和出让，但是做法完全不同。在征收方面，1960 年时新加坡国有土地占比只有 44%，HDB 为了开发组屋需要征地，新加坡的施政者显然持有土地增值具有外部性的观点，“公共基础设施为土地增值带来了大部分升值，应归属于国家，故当政府征地用于公共建设时，赔偿额应基于毫无基础设施的原始未开发土地价值。”1966 年颁布的《土地征收法》规定，除了根据公共利益需要可以把土地收归国有外，“作为住宅、商业或工业区加以利用”也满足把土地收归国有的条件，对补偿价格有一套算法，但征收价格显然是被压制的价格。比较极端的案例如 2003 年政府因建设地铁站对川崎公园公寓的部分土地征收，将近 220 平方米的土地仅作价 1 新元。政府的理由是由于地铁站距离川崎公园公寓很近，所以被征收土地者仍持有的土地会大幅增值，因而政府只给予象征性的补偿。直到 2007 年征收政策修改为参照土地被征收时的市场价格，但此时新加坡已基本完成了土地的国有化，国有的土地从 1966 年的 44% 提升至接近 90% 的水平。在出让方面，新加坡政府也并不赚取土地增值的钱，早期由 HDB 直接负责征地和建房，后来征地的责任转交给土地管理局（SLA），也是由 SLA 把土地平价转给 HDB 来建造组屋。

而香港的土地情况是除部分新界原住民拥有私人土地外，其余土地归政府所有，特区政府负责管理、使用和开发，收入归特区政府支配。开发商等土地使用方以批租的形式从政府手中获得土地的使用权。在香港，政府要把已批租的土地收回重新开发是非常困难的，和新加坡可以轻易地以“公共利益”和“土地增值的外部性”为依据低价强制征收土地完全不同。首先，香港征地的补偿成本是参照市场价格；其次，以开发公营房屋为目的征地，虽然可以依照 1997 年通过的《收回土地条例》，由政府向土地使用者协商征地，若无法达成协议，则交给土地审裁处裁定。但在实际操作中，政府缺乏足够的办法有效率地达成协议，而且环保人士等社会团体往往也会加入进来，增加重新开发的难度。如“新界东北发展项目”计划将新界一块农地开发成 5.4 万个住宅（其中 60% 为公屋），2008 年立项后，经历了当地村民反对收地、环保人士认为破坏生态农业、有团体以项目涉嫌利益输送和浪费财政为由反对等波折，直到 2014 年项目的前期工程拨款才获得立法会通过。其实，即便不征地，香港政府手里也有大量土地，但受限于依然生效的 1976 年《郊野公园条例》和 1996 年的《海洋公园及海岸保护条例》使超过 415 平方公里的土地无法进行开发，这占到整个香港面积的 37%。香港政府也曾在 80 年代至 20 世纪初进行填海造地，截至现在香港填海面积超过 69 平方公里，占已开发城市土地的 25%，但 2005 年以后受环保团体的激烈反对填海近乎停滞。在这些因素的合力下，香港的土地供应面临严重不足的情况也就不足为奇，2012 年时曾有一份政府简报披露当时全港未经批租的、可用于住宅建设的土地仅剩 3.9 平方公里，这种人为制造的土地紧张可见一斑。



（图源： Unsplash）

这种土地供应紧张的局面，一方面会带来土地和房地产价格上涨的预期，进而使得房地产开发商倾向于囤地和惜售，据统计 2018 年四大房地产开发商在新界屯有超过 1000 公顷的土地；另一方面，高昂的土地价格也使得土地收入成为对土地有批租权力的香港政府的重要收入来源，2019/2020 财年，香港政府财政收入的 24% 来自于批租土地的收入。表面上看，香港的土地供应紧张似乎和社会各界对环保的重视有很大关系，导致无法开发郊野公园和不能填海造地等。但这背后的原因更可能是有房的市民、房地产开发商和政府作为土地供应紧张的既得利益者不愿意这种局面改变。

但土地供应紧张、高房价、土地财政这些关联的现象对香港社会而言是饮鸩止渴，高额的住房相关支出挤压了民众的其他消费，居住环境差（人均住房面积是新加坡的 1/2），居住相关的幸福度低，年轻人看不到希望，高昂的土地成本使制造业难以为继，相对于区域内可比城市的竞争力下降。2000 年，新加坡的人均 GDP 为 2.39 万美元，香港为 2.58 万美元，领先新加坡 8%；2020 年，新加坡人均 GDP 为 5.98 万美元，香港为 4.67 万美元，已落后新加坡 28%。

用国有企业的盈利补贴财政

新加坡和香港的经济战略非常相似，都是利用全球化、采取低税率的策略来吸引外资，打造总部经济（如企业所得税方面，新加坡 17%，香港 16.5%，相比于中国大陆的 25%）。虽然税基的扩大会弥补税率的降低，但为了打造高质量的营商环境，政府的财政支出压力也是巨大的。但如何能做到低税收而又没有财

政赤字？当然，政府的效率很关键。除此之外，一定需要税务体系之外的政府收入来源。香港的策略是土地财政。香港政府近年来每年都会有几百亿到千余亿港元的财政盈余，2019/2020 财年受到疫情的影响，财政赤字 105.8 亿港元（财政收入 5988 亿港元，财政支出 6093 亿港元），但如果没有土地收入，该财年的财政赤字将会达到 1538 亿港元。而我们又看到新加坡不仅没有土地财政，还需要对组屋建设进行补贴（2019/2020 财年新加坡政府向 HDB 补贴 26.9 亿新元），新加坡政府有底气这么做的原因在于其有资产规模庞大且运营效率高的国企：以 2020 年新加坡政府预算为例，预算财政收入 760 亿新元，预算国有企业净投资回报（NIRC）贡献 186 亿新元，占财政收入的 24.5%。

小结

同样受到土地资源紧缺的限制，新加坡和香港打造了住房条件有天壤之别的两座国际大都市。新加坡把住房看成是民生、基本公民权，而香港简单地把住房看成了一种商品和投资品。新加坡通过应需而建、充足供应来满足新加坡人对住房的需求，通过补贴把住房价格维持在一个居民容易接受的水平；同时，通过低价征地、平价转让 HDB 的方式压缩从征地到建房的全流程成本：原土地所有者、房地产开发者和政府都不得从中发财。而香港的土地财政造就了一小撮囤积土地的房地产富豪、一批早入房市的富裕阶层，和另一批望楼兴叹的生活在城市夹缝中的贫民。哪一种政策更符合社会的整体利益？用“超级理性主义”来分析下就会非常明了。

作者刘劲是长江商学院教授、副院长，段磊和于艾琳是长江商学院投资研究中心研究员。本文是系列研究“新加坡模式”的第十篇。“新加坡模式”是在长江商学院—新加坡管理大学东盟研究中心的资助下完成的对新加坡政府、经济、商业中独特管理模式的系统性研究，旨在总结经验，为中国以及其他发展中国家的改革开放提供借鉴。本系列研究由刘劲教授主导，其中观点和内容仅代表个人意见，与资助机构无关。

（感谢财新授权转载，文 | 专栏作家 刘劲 特约作者 段磊 于艾琳）

— END —

特别声明：以上内容 (如有图片或视频亦包括在内) 为自媒体平台“网易号”用户上传并发布，本平台仅提供信息存储服务。

全文完

本文由 简悦 SimpRead 转码，用以提升阅读体验，原文地址