

“组屋”的政治学密码*

——来自新加坡住房政策的启示

徐国冲

[摘要] 在解决居民住房问题上,新加坡堪称全球范例。在新加坡,组屋承载着社会稳定、维系家庭、种族和谐、社区发展、民主治理等诸多功能;政府通过提供组屋,决定什么人优先选购、怎么分配、如何管理等,很好地履行了部分社会管理的职能。这种高明的管理艺术值得我国政府学习研究。房子作为人类生存的必需品,其首要属性是社会属性而不是经济属性。必须改变对住房的片面认识,认清政府在其中的责任以及房屋对于政府治理的深刻含义,充分发挥房子作为一揽子解决方案的关键抓手的综合效应,让政府和公民在公共住房的建设管理中共同学习成长。

[关键词] 组屋;新加坡;政治;住房政策

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2017) 03-0145-06

在新加坡,政府提供的公共住房称为“组屋”(组合房屋的简称)。新加坡在1959年自治时,遭遇严峻的“屋荒”,住房短缺导致了严重的社会不稳定。因此,在建国初李光耀提出:“我们将全力以赴去达致我们的目标,使每一个公民的家庭都拥有自己的家。”于是,向低收入群体提供廉价房屋便成为刚上任的政府的首要政治任务。随后,成立建屋发展局,于1964年推出“居者有其屋”计划:国家免费提供土地,由建屋发展局统一规划建设“组屋”。1967年,通过《土地征用法令》,逐步把土地收归国有,以实行全面规划和国家建设。经过半个世纪的发展,新加坡的房屋拥有率从1980年的58.8%增长至2014年的90.3%,远超过经济发展水平相似的香港(同期50.6%)。^[1]以至李显龙自豪宣称:“放眼世界,没有任何一个国家拥有如此全面的公共住屋计划,而新加坡也是全球国民拥屋率最高的国家之一。”^[2]2008年,“居者有其屋”计划获得联合国公共服务奖;2010年更是获得全球人居领域的最高荣誉“联合国人居荣耀名册奖”。^[3]

由此,新加坡的组屋模式引起举世关注,吸引了包

括香港、大陆在内的亚洲国家和地区纷纷效仿,但都未能成功复制,而是在学习的过程中“走了样”;既有财力不济建成烂尾楼,更有学其表面、不知其内里的买椟还珠之举。本文认为要想学好新加坡的组屋模式,必须深刻理解组屋所承载的丰富政治学内涵。

一、“组屋”的属性演变:从商品到国策

1960年,即人民行动党正式执政的第二年,政府便制定了《住房与发展法令》,并在同年成立建屋发展局(HDB),连续制定并执行了几个“公共住房建设五年计划”,为大众和中等收入者建设和提供住房,从而掀起了大规模的“建屋运动”。第一个五年计划(1961-1965年)就建设了5.5万套公租房,解决了25万人的住房问题。第二个五年计划(1966-1970年)新建了6.7万套住房,解决了30万人的住房需求,基本消灭了原来环绕市区的贫民窟。第三个五年计划(1971-1975年)新建了十万套住房,让50%的公民居住在组屋里。目前约有85%的人口住在政府提供的组屋里。更令人赞叹的是,新加坡的居住用地只占土地总量的15%,然而却高标准地实现了“居者有其屋”的目标,这显然

* 基金项目:厦门大学繁荣哲学社会科学项目资助;国家留学基金委公派留学项目资助;福建省社科规划项目“公共治理视角下的政府绩效评估体系研究”(编号:2014C129)

作者:徐国冲,厦门大学公共事务学院助理教授、硕士生导师,厦门361005

感谢新加坡南洋理工大学何包钢教授对本文的指导

是个奇迹。^[4]因此,新加坡人把公共住房建设五年计划称为新加坡的土地革命,是新加坡影响最为深远的社会主义行动,最符合社会主义的政治理念。也正因为此,尽管新加坡的基尼系数比较高,表面看来两极分化比较严重,但由于公共住房这一最大的社会主义行动及其他福利保障的巨大缓冲作用,人们的被剥夺感并不像其他贫富差距严重国家那么强烈。^[5]

在市场经济条件下,住房成为一种商品和逐利的手段。新加坡严厉打击公共住房的市场投机行为,把住房从商品变成公共品。“全民拥屋”的政策是最能体现财富再分配的一项基本国策。首先在定价上,建屋发展局不以赢利为目的,因此组屋的价格并不与市场挂钩,以公积金中的住房部分能“买得起”为标准设定政府定价,确保80%左右的国人都有能力购买。其次,规定产权归国家,新购组屋五年内不许出售;买房不住,罚款甚至坐牢。正是通过严厉的政策管制,防止房子成为投机牟利的手段。再次,对于收入过低的家庭制定了相应的租赁组屋计划,由政府提供大量津贴。最后,随着国民生活水平的提高,组屋已不仅仅被视为一个住所,而是作为人们一项重要资产的投资。因此,组屋的价值与国家经济的发展息息相关,只要新加坡经济能够继续保持稳定的发展,组屋就能够保值增值,而拥有这一重要资产的国人就从中受益。

简单回顾这一段发展历程,提出“居者有其屋”的口号有其特殊的历史背景。当时,新加坡刚从英殖民统治下脱离,面临严重的社会危机和统治危机,迫使政府将解决住房问题作为一项基本国策,以换取民心 and 选票。此后,组屋成为新加坡历届政府庄重的政治承诺,成为竞选的政治课题,也成为一项惠民政策和选民保值的资产,随着经济的发展而不断增值。现今,组屋已经成为新加坡的政治标识,为新加坡政府赢得许多国际声誉,远超香港。

为什么新加坡政府能够把“居者有其屋”当作一项国策坚持半个世纪之久,而不是一时之承诺?是因为它看到的不是组屋的经济价值,而是组屋的社会价值和政治意蕴。

二、“组屋”的政治学意蕴

房子对老百姓来说是生活必需品;对政府来说,是执行各种社会政策、倡导价值观的工具。新加坡政府正是认识到住房的社会属性,充分发挥组屋这一综合体的政治功能效应。

(一) 社会稳定的维护

如何建立公民与国家前途之间的利害关系是执政方略的大问题。人民行动党选择实施“居者有其屋”计划。因为房子的价格全靠信心、稳定和发展前景来维持。当信心动摇或社会发生混乱时,地产价格便会暴跌。因此,组屋就像一项长期的强制性储蓄,把广大民众的切身利益与国家的兴衰联系起来——这是一种

让个人与国家共命运、利益捆绑在一起的做法。诚然,组屋作为维持社会稳定的基石之一,其重要性不言而喻。

新加坡在1959年实现自治时,存在着非常严重的屋荒。市区有84%的家庭住在店铺和简陋的木屋区,其中40%的人居住在贫民窟和窝棚之内,只有9%的居民能够住上像样的公共住宅。^[6]20世纪50年代至60年代初期,当新加坡发生暴乱时,路人也会参加,向汽车挡风玻璃扔石头,把汽车掀翻,放火烧毁。但到了60年代中期,当新加坡人拥有了住房和其他资产后,人们在发生暴乱时的反应与过去大不相同。这种情况使得李光耀下定决心,新加坡政府推行“居者有其屋”的政策,大力兴建政府组屋,然后以低廉的价格出售给公民。此外,政府还提供强大的财政支持,出台一系列鼓励政策,包括降低利率、延长还款年限、及允许使用公积金支付首期房款。

李光耀推崇孟子的观点“民无恒产,则无恒心”,深信人民拥有财产是社会稳定的基础,曾言“你要提高人民的政治觉悟,没有什么给他财产来得有效。”一个人有了财产,他就会增加对国家、政府的认同感。如果每个家庭都拥有自己的住房,国家将会更加稳定,民众也会更加感激、支持实行这项政策的执政党。正如李光耀指出:“公积金和居者有其屋计划确保了政治稳定,使新加坡持续不断地发展了30多年。”^[7]由此,不难理解“新加坡的罢工从1961年7月到1962年9月有多达153宗,而此后10年总共才7宗,现在则基本没有”的逻辑机理。^[8]

(二) 家庭观念的维系

新加坡政府一直倡导“家庭为根”的儒家价值观,认为家庭是社会稳定的基础,而组屋就成为具体落实措施之一。首先,申请组屋必须以家庭为单元,以致于“我们一起去申请组屋好吗?”成为新加坡很普遍的求婚词。如果是单身,则必须满足年龄超过35岁的条件。

其次,为了鼓励家庭联系和增强家族的凝聚力,政府于2002年推出已婚儿女选购靠近父母居住房屋,或者父母选购组屋靠近已婚儿女居住房屋的优先购房计划。^[9]特别规定,如果是夫妻俩申请购买政府组屋,必须排队;如果是和父母一起申请组屋,并与父母同住,则可以优先;如果是三世同堂,还有更多优惠。倡导三世同堂的目的是希望长辈将传统价值观传授给子孙,在与子孙的相处中享受天伦之乐。

然后,通过房屋政策强化家庭观,鼓励家庭承担部分养老责任。鉴于年轻一代不愿意与父母住在一套房子里,为鼓励亲人相邻而居、彼此照应,政府还特意设计一种三房式与一房式相连的新组屋,目的就是方便年轻夫妇照顾老人,也便于老年人有更多的时间与孩子们相处;并规定凡购买此类组屋的居民,均可享受优惠价格。如果年轻一代觉得与父母住在隔壁也不自由,

政府又推出政策:子女买的组屋如果与父母的住房不超过5公里,政府给予1万新币购房补贴。子女开车到父母家停车,可以享受半价停车月票。

此外,政府还尽量将幼儿园与老人日托所毗邻而建。晚上祖孙三代在家,白天年轻夫妇上班,又可以将父母和子女一同送到毗邻而建的老人日托所和幼儿园。^[10]

最后,确保组屋作为家庭的最后一道安全网。法律规定,债权人不能打组屋的主意,只有建屋局才有权以未缴清抵押贷款的期款为理由,对屋主采取法律行动。为了防止国人在不理性的情况下贸然卖屋,建屋局还推出新措施,规定屋主必须经过七天的冷静期慎重考虑卖屋的决定。^[11]

(三) 种族和谐与社会政策的推手

新加坡是个多元种族国家,主要有华族、马来族和印度族。在殖民地时期,实行“分而治之”的做法,不同族群分族聚居,造成了种族之间的隔膜和敌视,发生了多起种族暴乱事件,成为社会动乱的根源之一。为加强各族居民之间交往互信,避免出现单一族群聚居的现象,促进不同种族和谐共处,新加坡政府于1989年立法通过“种族融合政策”的种族合居计划,规定种族在每个组屋和组屋区内的比例、以抽签方式按种族比例分配住房,拆散原来的族群聚居,重新规划:华族比例不得超过84%、马来族比例不得超过22%、印度和欧亚及其它种族比例不得超过12%,无论在购买新组屋或转售组屋时都要遵守这个政策,规定在各区内的组屋单位按人口比例分配给不同种族居民。按照上述政策,每个小区甚至每栋组屋中的居民,其种族比例要与各种族人口比例大致相当。

种族冲突是一种不理性的行为。新加坡政府通过组屋这个中介,实行种族比例混居政策,让不同种族的人生活在同一社区,通过日常交往增进各族之间的友好关系,可以消除种族仇恨和隔阂。如此一来,组屋政策不仅解决了民众住房问题,还在维护种族和谐上扮演积极角色。

此外,新加坡建屋局还因势利导,推出了一系列的优先购房计划,推动了国家其他政策的贯彻实施,极大拓展了组屋在保护弱势群体、维护社会公正方面的功能。一是低收入者优先享受廉价房。对于无力购房的低收入公民,新加坡政府推出了公民租赁组屋计划。困难家庭每月只需支付十分低廉的租金就可以解决居住问题:对于收入在800元~1500新元之间的家庭只需支付相当于市场租金30%的低租金,而对于收入在800新元以下的家庭只需支付津贴租金。此外,针对收入较低家庭制订了“先租后买计划”,租金总额的30%可抵冲房款。二是照顾老年人,为独居或者只和老伴居住在一起的老人提供乐龄公寓,每套35至45平方米,价格5万至7万新元不等。^[12]三是鼓励生育。针

对低生育率,1987年推出了育有三名孩子的家庭优先购房计划,以鼓励家庭多生孩子。四是照顾特殊群体。政府根据社会发展情况适宜地推出一系列的特殊购房计划或租屋计划,有效地解决了特殊人群的住房问题。比如为灾民提供组屋,1963年和1986年推出了受徙置和重建计划影响的家庭优先购房计划,针对被拆迁家庭、受取消租金管制计划影响的家庭可以优先配屋,失去房屋的灾民可以直接配屋;针对收入较高的年轻人士推出执行共管公寓计划;还有外来劳工宿舍租屋计划,既提高了组屋的利用率,也确保劳工的最低居住水平。

(四) 社区发展的枢纽

随着组屋功能的放大,组屋的建设不仅为家庭提供一个栖身之所,也是社会建设的一个枢纽;它不仅改变了新加坡的硬体景观,也在社会发展过程中扮演着重要角色。诚如所言,在过去的半个世纪里,组屋已经养育了两代新加坡人,不仅塑造了国民的国家认同感和公民的共同记忆,同时也塑造了公共社区。^[13]新加坡的组屋建设在不同时间段有不同的发展重点。20世纪60年代着重解决屋荒,70年代加强环境建设,80年代致力建筑多元化和管理人性化,90年代强调社区的整体布局,21世纪将完善的社区管理提升到建设和谐社会战略高度。新加坡的社区发展主要借助政府组屋推进,通过组屋模式的复制把社区所需的各种功能整合起来。政府逐渐把简陋的居民区拆除,取而代之的是一个全新的小镇。目前,邻里组团成为新镇规划的基本单位。^[14]

首先,通过修建新的组屋,设计新型的城镇和社区,为城市景观的形成和规划作出了重大贡献。在土地使用分配上,30%~40%的土地用于居住或与居住相关的设施,1/3用于工业与商业发展,其余的则用作道路、学校、体育场馆、公共设施、绿地等。一个典型的市镇由5~7个邻区组成,每个邻区则至少包括6个邻里,而每一个邻里由4~8座组屋组团围合。组屋区内各种服务设施应有尽有,教育、医护、超市、餐饮、公交、体育娱乐设施等一应俱全。这种精心设计,足见新加坡政府对于营造和谐社会的用心。不论居住在哪里,居民都不会感到生活不便,因为每个市镇都是交通便利、配套设施完备、环境优美的综合体。因此在1991年,新加坡就获得了联合国的世界居住环境奖。^[15]

其次,在组屋的结构设计上,为了防止居民产生隔离感,鼓励居民互动,特别把组屋的一楼设计为架空层,作为居民公共活动的场地,也有的设成商铺提供便民服务。还有连通同楼层各户的走廊,除了是楼层各户连接楼梯、电梯的通道之外,可作为小孩子游戏及邻里日常会面的场所。这两大公共区域,就是居民共同活动的场所,有助于形成社区意识、促进邻里友好。虽然小区没有围墙,但是通过公共空间的营造、楼房的设

计、绿化与园艺设计,使得每个组屋区都拥有归属感与认同感。

再次,通过有效规划实行贫富混居的政策。除了实行种族混居以外,政府也把不同收入阶层及教育程度的人安排居住在一个小区,对人口进行有效的混合,确保没有一个地段会成为贫民窟。每一个新镇都建有私人商品房和公共住房,而每个公共住房小区都有不同户型的组屋。所以,每一个新镇都是人口结构的缩影,除了靠近市中心的地段以外,新加坡没有高档住宅区聚集的地段。

最后,组屋区从1978年起开始设立居民委员会进行自我管理,协助社区警察局推广社区警务的计划,并同建屋局和各区在市镇理事会紧密合作,不断改善各种设施设计,还扮演着社会教育的角色。比如,为了保留和发扬具有象征意义的“甘榜精神”(邻里之间团结互助的精神),在建造组屋的同时,在每一个组屋区还辅助建造了邻里商店(超市)、湿巴刹(菜市场)和小贩中心(小商品市场)以及各种食阁(吃饭的地方)等,不仅方便了组屋区的民众生活,而且促进了居民之间的交往。^[16]

正如李显龙所说,组屋不仅为国人提供住所,也是人们珍贵的储备金,更是“我们扎根、组建家庭及与其他新加坡人建立友谊和情感共识的家园。”^[17]

(五)民主治理的培育

“民有、民治、民享”是林肯在1963年提出来的纲领性口号。民主不能凭空而建,须有媒介。组屋成为共有财产,为民主治理提供了一个实践平台。

在“民有”上,1964年新加坡政府推出“居者有其屋”政策,使中低收入的新加坡公民能够拥有自己的房屋,在新加坡实现物产拥有的民主,共享经济发展的成果。新加坡公民可以购买两次组屋(一次换购大房),年老时也可以大房换小房,增值部分可以补充个人公积金(用于养老、医疗)。公民购买的组屋拥有99年的使用权。

在“民享”上,人民行动党把住房建设提高到了政治高度,先是通过土地征用法基本实现了土地国有化,然后建设大规模的组屋,实现了经济发展成果由人民共享。同时,为了避免旧组屋区变成“贫民窟”,从1989年起,建屋局推行组屋区更新计划和选择性整体重建计划,改善旧组屋的外观和周围环境。^[18]这是政府出资维护翻新组屋,让组屋升值。这些更新计划使得旧市镇焕然一新,居民无需搬离熟悉的社区就能享受美好的生活环境。

在“民治”上,组屋的管理是考验政府治理能力的标尺。组屋中的公共事务,比如决定组屋外墙的粉刷颜色、是否需要更添电梯、如何美化环境、哪里需要为老龄人口提供无障碍设计等,政府不事先拍脑袋决策,而是依靠公民参与、公开讨论的形式来做决定,并每年

拨款给居民委员会添置所需的设施。比如组屋翻新中“让组屋居民投票,决定自己住的那几座组屋,应该涂上什么颜色”^[19],否则众口难调,政府出力不讨好。再者,由于组屋区不设围墙,没有安保服务,因此居民参与维护社区安全成为重要的一环。1981年,推广邻里守望相助计划,通过邻里的合作保障社区的安全。1997年,由政府牵头搭建一个官方与民间的合作与互助平台,让居民积极参与社区的建设。2013年推出“民众脚踏车巡逻队”计划,每个小区都有“居民巡逻队”。这些举措都有助于培养公民意识,提高社区治理能力,使得组屋的管理成为教育公民民主治理的试验场。建屋局于2005年还首次推出试验性的“设计、兴建与出售计划”,让私人发展商投标、参与公共组屋的建设,促进建筑与设计方面的创新,给民众提供更多多样化的房屋选择。^[20]

三、启示与讨论

新加坡是世界上人口密度最高的国家之一,在人口如此集中的城市解决了“居者有其屋”的问题,这值得我们好好研究借鉴。

首先,政府以民为本,把“居者有其屋”的理念作为执政党的使命担当,并且得到一以贯之的坚持,这是政府对民众生存权和居住权的最大尊重。建屋发展局的宗旨“安得广厦千万间”更是体现了儒家的民本精神。

其次,政府不仅提供足够的、优质的住房,还确保价格人人都负担得起,以致人人都有自己的家。这是人民行动党政府一直以来的庄严承诺,这也是它一党连续执政的奥秘所在。“负担得起”的标准是买家只须动用公积金,便能在25年内付清房贷,目标是让人们用四年薪水便买得起组屋。^[21]“全民拥屋”的政策是最能体现与民分利、利益共享的一项举措。组屋建设并不是一项赢利事业,建屋局是以低于成本价向公民出售组屋(表现为建屋局的资产负债表一直是赤字),其亏损由国家财政和发行债券等融资手段弥补。^[22]从政府角度来说,组屋的买卖不能只算经济账,而要把它当作稳定社会、保障民生的政治手段,把住房当做是与国人“分享国家进步果实,以及帮助贫困家庭提升的重要方式”。

再次,政府和公民在组屋的建设管理中共同学习成长。一方面,政府在建设和分配组屋中学习如何满足群众的需求、为民服务。建国初期,新加坡并无财力建设大规模的组屋,于是通过公积金的形式向社会借钱筹款。即政府通过国债的形式,将部分公积金转化为组屋建设资金和其他投资基金,又允许国民用公积金购买组屋并实施补贴,不仅为经济发展积累了大量建设资金,而且化解了组屋建设的资金难题,使国民买得起房,还有效控制了房地产市场价格,改善了新加坡的人居环境和发展环境,吸引更多的外国公司来投资,形成良性循环。建设组屋面临资金瓶颈,分配有限

的组屋资源也同样是棘手问题,目前新加坡政府摸索出三种分配法:一是根据价格,即价高者得,适合于公开市场上转售组屋,但对低收入者不利;二是轮候,即先到先得,前提假设是每名轮候购屋者都是认真的买主;三是抽签,即预购组屋制度,必须支付首期付款才能认购组屋。每种分配组屋的方法都各有利弊,适用于不同的情况。分配组屋必须在公平和效率之间取得平衡。^[23]另一方面,公民通过参与社区组屋的物业管理培育公共精神。政府的责任是提供更多样化的组屋类型供人们选择,居民也要学会管理自己的财产,根据家庭的预算量力而为选购组屋。

然后,组屋成为一揽子解决方案的关键抓手和推行社会政策的核心要件。世界上大多数城市的公共住房只为少数低收入家庭兴建,或者作为社会福利的一部分提供给贫民和老人,但通常很快就沦为贫民窟。新加坡却成功地解决了城市贫民窟难题,因为它从一开始就明确政府的责任不止是建组屋,而且要管好组屋,积极干预,使组屋承担不同的经济和社会功能,比如通过组屋中的住户设计和各种优先购买政策,使得鼓励生育、种族和谐、增强家庭观念、世代同堂、保护弱势群体等理念得到很好的贯穿,成为社会管理和整合的基础平台。可以说,通过组屋这个杠杆发生一系列的连锁反应,公共住房、公积金、全面防卫等政策一气呵成,^[24]极大提高了政府治理能力。结果是不仅实现全社会的“居者有其屋”,还跃升为“居者优其屋”。

综上,新加坡政府把住房提高到保障居住权的高度,实行行政干预为主、市场调节为辅的原则,牢牢掌握了房地产市场的主动权,在以建设组屋为重点的基础上建立多层次的住房供应体系。这种以高明的制度安排保证有限的组屋资源优先满足基本民生需求的组屋政策,是最值得我们学习借鉴的。

一是要深刻认识到房屋的社会属性和政治含义。房子作为人类生存的必需品,其首要属性是社会属性而不是经济属性。从政治学的角度解读,通过房屋进行适度的财富再分配是十分高明的制度设计。房屋让普通国民成为生产资料的所有者,这不仅改善他们的物质生活,培养公民自豪感,更促使他们维护社会秩序和政治稳定,为保卫国家提供一个恰当充分的理由。

我国政府一直强调最大的人权就是生存权。既然要生存,除了温饱以外,就一定要有安身之屋,这样才能体现人的尊严。必须把我国的房地产政策提高到这个认识高度。如果把房地产政策当成经济政策来抓,房价就会在刺激与抑制的循环中走向新高,这样的 GDP 不是民众所喜的。它应该是一种社会政策,以公平为原则,实行非成本定价,守住社会的公平底线。

二是要认清政府在其中的责任。从世界各国的实

践看,住房具有消费与投资双重属性,或者由政府来提供,或者由市场来提供,但前提是要确保满足低收入家庭的刚性消费需求,其次才轮到高收入者的投资性需求。诚如所言,房子对老百姓来说是生活必需品,而不是赚钱牟利的工具。既然房子首先不是商品,其价格就不是由市场的供给需求来决定的。政府不应该享受高房价所带来的收益,而是从宏观的角度来算这笔账——不是经济账,而是社会账。组屋加上中央公积金,新加坡政府就捏住了公民的神经中枢,让国民和国家共命运。尤其在推进城市化的进程中,房屋及其所形成的社区在某种意义上成为公共服务配套的综合体。政府通过提供这种标准化的公共品,可以增进社会的公平。因此,住房货币化改革是政府把提供公共物品的责任推向市场,让老百姓“不找市长找市场”。

三是要理解房屋对于政府治理的功能。自古以来,是否能够实现“居者有其屋”一直是衡量国家治理能力的重要指标。对新加坡政府来说,房屋是执行政策的工具和抓手。如果政府掌握了大批组屋,就掌握了大批最宝贵的资源,可以利用这个抓手实施各种社会政策,对社会进行有效管理。特别是国家通过提供住房等社会福利,使中低收入阶层也能够共享经济发展的成果,使得社会财富的分配更加公平,有助构建和谐社会。在经济上,房子就是价格杠杆,控制了房价某种程度上就稳定了市场价格和抑制通货膨胀,维持了社会稳定。这个宏观作用比高抬土地出让金的获利要高得多。然而,分税制改革后,土地出让金划分地方税种,地方政府反而演变为房价节节攀升的幕后推手。

对比我国的经济适用房政策演变,从被异化成低收入者的“穷人专利”,到大多数要“面向中产阶级”。这是住房政策的一大进步,但还远远不够,最终经济适用房要从面向中产阶级,逐步推广到全体阶层,未来覆盖近 90% 的人口,这有可能把大多数城镇居民从高房价当中解脱出来,实现“居者有其屋”的美好愿景。在坚持土地国有、农村保留必要的生产资料的前提下,我国可从城市建屋开始试行,由点到线再到面,逐步推广到农村,由政府做好农村规划和文物保护,进行整体改造,才能使农村旧貌变新颜,建设社会主义新农村。

在推广拓展的过程中,要遵循循序渐进、又具多样化选择的原则,以分阶段梯度目标设计来细分和满足住房的不同需求。新加坡的住房政策目标是不断演进的,大致经历了“满足居民居住需求——不断改善居民居住质量——鼓励居民拥有住房产权”三个阶段。因而,早期的住房政策应该立足于“居住需求”,建立起以公共住房为主、商品房为辅的住房体系。在基本居住条件得到满足后,通过发展新市镇,不断提升居住环境和品质。目前其住房政策目标转向保证公民拥有自己的住房、促进房地产市场的发展。这时候,政府才开始

大力发展房地产市场,放宽外国人投资和购买房产等限制,通过房地产业带动相关产业发展,为居民提供资产收益。^[25]

目前,土地出让金握在地方政府的手里,只有依靠中央政府统筹全局、强力推动。最近中央发文要拆掉小区的围墙,实现内部道路公共化,且不谈涉及的法律问题,如果政府还依循原来的房地产政策,人们心中的“围墙”是永远拆不掉的。而新加坡的公共住房小区是没有围墙的,因为所有建“组屋”的土地都是政府的。两者对比,意味深长。☉

【参考文献】

- [1] 刘含章.“新加坡模式”究竟是什么?它可以被借鉴吗?[EB/OL]. <http://www.lwinst.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=27&id=6270>.
- [2] [13] [16] 陶杰.新加坡“居者有其屋”计划50年回眸[J]. 经济,2010(6).
- [3] 吴元华.新加坡良治之道[M].北京:中国社会科学出版社,2014.
- [4] 刘勇,莫荣,夏光,陶学新.新加坡政府管理经验与启示[M].新加坡:焦点出版社,2013.
- [5] 欧树军.李光耀之道:混合社会主义理想的“新加坡模式”[EB/OL]. <http://money.163.com/15/0324/09/ALFBC0A900253B0H.html>.
- [6] 魏新文,吕元礼.新加坡社会保障体系的三重基石[J]. 中共中央党校学报,2009(3).
- [7] 李光耀.李光耀回忆录(1965-2000)[M].香港:联邦出版社(新)私人有限公司,2000.
- [8] 李光耀.李光耀回忆录(1965-2000)[M].北京:外文出版社,2001.89.

- [9] 张远军,郝爱群,胡斌,洪正华.新加坡经验及启示——针对金融与组屋制度的研究[M].新加坡: Stallion Press,2013.
- [10] 吕元礼.新加坡的社会和谐是如何造就的[J]. 人民论坛,2010(13).
- [11] [23] 马宝山谈组屋[EB/OL]. <http://bbs.sgen.com/article-538-1.html>.
- [12] 新加坡:住房“乌托邦”[EB/OL]. <http://news.163.com/special/00012Q9L/singaporehouse.html>.
- [14] 傅琼花.新加坡咋不说“拆掉小区围墙”?[EB/OL]. http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MjAwNDMwMg==&mid=401957586&idx=4&sn=7a6b148d327f727e9a187ddf04c13ee3&3rd=MzA3MDU4NTYzMw==&scene=6#rd.
- [15] [20] 焦玉莉.新加坡公共组屋的成功因素[N]. 学习时报,2011-03-21.
- [17] [21] 2013 国庆群众大会李显龙总理演讲全文[N]. 联合早报,2013-08-19.
- [18] 张春阳,吕元礼.新加坡人民行动党构建和谐社会的执政理念[J]. 中共中央党校学报,2007(1).
- [19] 即使社会政治更开放外人不准扮领导角色[N]. 联合早报,2004-01-08.
- [22] 王江雨.“新加坡模式”深思明辨[N]. 财经,2013-03-31.
- [24] 严崇涛,陈抗.新加坡发展的经验与教训:一位老常任秘书的回顾和反思[M].新加坡:汤姆森学习出版集团,2007.
- [25] 贾俐贞.新加坡住房制度的五大特点[J]. 中国党政干部论坛,2011(11).

(责任编辑 陈 飞)

Political Implications of “HDB” : Inspiration from Singapore’s Housing Policy

Xu Guochong

[Abstract] Singapore is the best example to solve the housing problem in the world. HDB carries social stability, preservation family, racial harmony, community development, democratic governance, and many other functions. By providing HDB, deciding who to buy, how to allocate and how to manage, the Government well performs the functions of social management. This sophisticated management art is worthy of studying. As a necessity for human survival, house is a social rather than economic attribute properties. We must change one-sided understanding for housing, recognize the responsibility for government, play house as a package solution, so that governments and citizens can learn and grow together in the construction and management of public housing.

[Keywords] HDB, Singapore, politics, housing policy

[Author] Xu Guochong is Assistant Professor at School of Public Affair, Xiamen University. Xiamen 361005