

新加坡住房更新政策研究

李欣¹, 段义猛², 何惠涛³, 叶果⁴

[1. 青岛市城市规划设计研究院, 山东青岛 266000; 2. 青岛市城市规划设计研究院, 山东青岛 266000;
3. 重庆对外建设(集团)有限公司, 重庆 404100; 4. 青岛市城市规划设计研究院, 山东青岛 266000]

摘要: 新加坡的公共住房建设被视为人居环境建设的成功典范, 持续的住房更新政策是新加坡宜居环境的保障。本文首先概述了新加坡公共住房的建设历程; 然后系统地梳理了新加坡住房更新政策的发展演变历程; 最后对新加坡住房更新经验进行了总结, 包括重视政策的持续性和灵活性、注重政府和居民沟通、广泛的公众参与等, 可为我国的住房更新政策的制定提供借鉴和参考。

关键词: 住房更新; 新加坡; 城市规划

[中图分类号] F293.3 [文献标识码] A DOI: 10.19892/j.cnki.csjz.2020.32.24

Research on Singapore Housing Renewal Policy

Li Xin¹, Duan Yimeng², He Huitao³, Ye Guo⁴

[1. Qingdao Institute of Urban Planning and Design, Qingdao Shandong 266000, China; 2. Qingdao Institute of Urban Planning and Design, Qingdao Shandong 266000, China; 3. Chongqing International Construction (Group) Co., Ltd., Chongqing 404100, China; 4. Qingdao Institute of Urban Planning and Design, Qingdao Shandong 266000, China]

Abstract: Singapore's public housing construction is a successful example of human settlement environment construction, and the sustainable housing renewal policy is the guarantee of livable environment in Singapore. This paper first summarizes the construction process of Singapore's public housing, then systematically combs the development and evolution of Singapore's housing renewal policy, and finally summarizes the experience of Singapore's housing renewal, including paying attention to the sustainability and flexibility of the policy, paying attention to the communication between the government and residents, and extensive public participation, which can provide a reference for the formulation of housing renewal policy in China.

Key words: housing renewal; Singapore; urban planning

新加坡的国情与中国相似, 人多地少, 住房建设必须走高层、高密度的发展模式, 从20世纪60年代, 新加坡就开始进行大规模的公共住房建设活动。随着住宅的逐步老化, 从20世纪90年代, 新加坡开始逐步实施一系列住房更新政策, 主要包括翻新计划、家居改进计划、邻里更新计划, 以及再创我们的家园计划等。通过这些政策的实施, 改善了居民的居住品质, 增强了居民的幸福感和归属感, 取得了巨大的成功。

我国大规模的房地产开发是从20世纪80年代开始的, 至今也近40年, 同样也将面临大规模住房更新的压力^[1]。本文希望通过对新加坡住房更新政策的系统阐述, 为我国住房建设提供借鉴和参考。

1 新加坡住房发展历程

1959年新加坡自治初期, 住房严重短缺、居住空间狭小, 居住环境破烂不堪, 产生了一系列公共卫生、安全等社会问题^[2]。1960年, 新加坡政府开始建设公共住房, 也称为“组屋”, 组屋建成后以成本价格向居民出售。1964年“居者有其屋”计划开始实施, 新加坡政府计划通过保障居民住房需求的方式, 将居民变成社区和城市的“利益相关者”^[3]。1967年, 《土地征用法令》颁布实施, 依据该法令, 新加坡政府可以强制征用私人土地, 法令的颁布为顺利拆除棚户区提供了法律保障。1968年, 公积

金制度开始试行, 该制度提高了居民购买住宅的经济能力, 为“居者有其屋”计划的顺利实施提供了支撑。1971年, 新加坡政府允许屋主将组屋以市场价转售并从中获利, 从此组屋开始演变为家庭的一项重要资产。2003年, 新加坡政府进一步开放对组屋的管理政策, 允许屋主将组屋进行出租, 组屋租金开始成为居民的一项收入来源。经过半个多世纪的发展, 新加坡超过80%的人口拥有政府公共住房^[4]。2008年新加坡建屋发展局荣获联合国公共服务奖, 肯定其对新加坡人居环境改善的贡献。

新镇是新加坡进行组屋建设的基本空间单元, 目前新加坡拥有23个新镇, 容纳了超过100万个组屋。新镇由建屋发展局负责进行规划、建设和销售等工作, 保障每个新镇都拥有完善的学校、邻里中心、体育、医疗等各项公共服务设施。最早的新镇为女皇镇, 于20世纪60年代开始建设, 由于当时新加坡经济困难, 同时面临严重的住房短缺问题。在当时的社会背景下, 新镇建设的主要目标是用最低的成本在最短时间内建造出最多的住宅, 因此, 在此阶段建设的新镇普遍设施不完善、住宅户型较小。时至20世纪70年代, 随着新加坡经济的发展, 新镇开始注重配套设施的建设, 形成了较为完善的新镇中心, 同时户型面积也有较大的提升, 这个时期以大巴窑和宏茂桥为代表。至20世纪80年代, 随着经济水平的进一步提升, 新镇建设更加注重环境品质, 在此期间建设的碧山、淡滨尼、裕廊

作者简介: 李欣(1989-), 女, 硕士, 工程师。研究方向: 城市规划。

东、义顺、蔡厝港等新镇，环境更加优美，同时也更注重特色的体现，新镇千篇一律的印象逐步被打破。至20世纪90年代，新加坡政府“居者有其屋”的目标已经基本实现，因此新镇建设的重点转向了存量更新，制定“邻里重建计划”，促进居民对邻里的归属感和人际交往^[5]。

2 新加坡住房更新政策历程

新加坡住房用地属于私有产权土地，变动用地现状需要得到业主合作，而且整体改造所涉及的业主数量和利益相关^[6]。新加坡住房更新政策主要包括以下几个方面。

2.1 主要翻新计划

主要翻新计划(Main Upgrading Programme, 简称MUP)是新加坡政府实施的第一个国家住房更新计划,适用于1980年以前建造的老旧社区,旨在改善旧组屋区的整体生活环境,政策实施时间从1990年至2006年,期间共有13.1万户家庭受益^[1]。主要翻新计划是一个综合性的更新方案,共分为3个部分:一是邻里的公共设施的更新,包括改善绿地广场等公共空间、改建多层停车楼、建造避雨的步行系统等;二是公寓内的公共设施的翻新,包括电梯更新、增设信箱、外墙粉刷等;三是住宅内部的设施改善,包括增加杂物室和阳台、改造厕所浴室、更换门窗、水管道等。在实施过程中,主要翻新计划遵循“不干扰”的原则,大量使用了预制构件,以利于品质管控、缩短工期,在住宅内部改造过程中,居民不需要搬迁,以尽量减少施工对居民生活造成的不便。此外,主要翻新计划还对通过率有一定要求,即75%以上的业主赞同才能开展实施。在实施经费方面,政府承担55%~93%的成本^[1],其余部分由居民承担,其比例分配取决于组屋的类型和具体的改造方案。

主要翻新计划首先选取了宏茂桥、金文泰的局部地区进行示范改造,取得成功推广到全岛。位于宏茂桥第十大道的Teck Ghee Grandeur是新加坡最后一个完成的主要翻新计划项目,标志着计划的成功完成。

2.2 家居改进计划

家居改进计划(Home Improvement Program, 简称HIP)专注于解决老旧组屋内的常见维护问题,于2007年颁布实施。与主要翻新计划相比,家居改进计划主要关注住宅内部的改善,该计划主要针对1986年前建设且没有经历主要翻新计划的组屋。家居改进计划为住户提供的选择性较多,住户支付的费用也相对较少,较之主要翻新计划更灵活,更易于实施。同样,只有当一栋楼里75%的居民投票同意,家居改进计划才会实施。

家居改进计划包括两部分内容。一是基础性改进项目,包括修补破损墙体、维修结构性裂缝、更新旧水管配件、电线升级改造等,这部分费用全部由政府承担;二是选择性改进项目,如更新厕所、更换门窗、更新厨房设施和增加老龄化设施等。选择性改进项目由政府提供87.5%~95%的经费资助,其余则由住户承担。

2.3 邻里更新计划

2007年新加坡政府推出邻里更新计划(Neighbourhood Renewal Programme, 简称NRP),该计划重点关注邻里公共设施和楼宇公共设施的改善,包括建设有盖走道、重建游憩场地等重点内容,主要针对1995年之前建造的且没有实施主要翻新计划的区域。由于计划仅针对公共区域,因此所有的费用全部由政府承担。

该项目的主要特点是强调社区参与,居民的参与度很高,采用市政厅会议、小型展览、对话活动等形式广泛征集意见,并在具体的规划设计中落实。第一个邻里更新计划项目于2011年在武吉巴督完成,该项目根据居民的反馈意见,建成为不同年龄段的人提供锻炼和娱乐设施的体育中心。2015年施工完成的宏茂桥第十道路邻区更新项目,通过广泛征集意见,在更新中增加了社区花园、儿童活动场地、健身场地、自行车停放处等公共设施,为近3000名居民带来更多便利。

2.4 再创我们的家园计划

再创我们的家园计划(Remaking Our Heartland, 简称ROH)于2007年开始实施,该计划并非只针对某一特定时期建成的居住区,而是面向所有的居住区,采用更加综合的方式进行更新,以确保新镇的生机和活力。该计划的目标是提高居民的归属感和认同感,在内容方面不局限于外观整治,还包括了商业项目的引进等,对推动经济的发展起到了积极的作用。相比之前实施的计划,再创我们的家园计划内涵更加丰富,每个新镇的规划设计都充分的结合了区域独特的自然和历史文化特征,塑造出具有历史文脉传承、充满活力、地域特色鲜明的家园。

再创我们的家园计划目前进行了三期,每一期计划都会分别选择青年期、中年期和成熟期的一个新镇作为代表,进行示范改造。2007年榜鹅、义顺和杜生片区入选为第一批;2011年勿洛、裕廊湖区和后港入选为第二批;2015年兀兰、大巴窑和白沙入选为第三批。

针对青年期、中年期和成熟期等不同时期的新镇,计划分别采用“完善、恢复和再生”等不同的发展策略。青年期新镇历史发展较短,缺乏归属感,以榜鹅为代表,在更新中主打滨水生态特色,通过建设榜鹅水道公园激发活力;同时突出绿色环保理念,建设生态组屋绿馨苑,融入了节水、节能等环保科技,对生态住房项目起着示范作用;此外新建了榜鹅高科技数码园区,为居民提供就近的工作机会,为居民营造自豪感和归属感。勿洛作为中年期新镇的代表,更新的重点是提升新镇中心活力,其更新项目包括勿洛交通换乘综合体、勿洛广场、新小贩中心和“心动”综合大厦等,通过这些项目的落成为居民提供一个集娱乐、医疗、体育、文化、商业功能于一体的综合中心。此外在更新中还注重对历史文脉的保护,保留了文化遗产步行街,为居民提供活动和交流的空间,让年轻一代认识早期勿洛的历史。大巴窑作为最早建设的新镇,是成熟期新镇的代表,更新计划相对全面,主要包括以下内容:为镇中心注入活力、补充新住宅区、改善公共

空间品质、传承大巴窑历史文化、改善大巴窑环路等。

2.5 其他更新计划

电梯翻新计划。组屋设计的早期,为了节约成本,部分公共住房没有设置电梯或者间隔一层设置电梯,随着人口的老齡化,不便利的问题日益突出。1990年实施的主要翻新计划中包含了设置电梯的内容,但由于计划涉及内容较多,居民平均等待的时间较长。针对此情况,2001年新加坡政府专门推出电梯翻新计划,包括为每个楼层布置电梯、新设电梯、电梯更换等内容,为居民提供便利。

选择性整体重建规划。选择性整体重建规划开始于1995年8月,规划可以在征得居民同意的情况下,选择性地将地块进行回购并重建,拆迁居民可以与最多六户邻居共同选择住房,以保持多年的邻里社区关系。该规划实施的第一个项目位于文雄路。原住宅楼建于1952年,包括16栋4层楼房共有住户384户,重建后成为1402户的现代化住宅楼。

私人住宅区翻新计划(Estate Upgrading Programme)。该计划主要针对私人房产的公共设施,包括健身设施、儿童游乐设备、人行道、路灯、绿化等。通过改善公共设施为居民提供便捷的环境,从而促进居民之间的交流。这项计划完全由政府投资实施。自2000年实施私人住宅区翻新计划以来,选择了9个批次的63个私人庄园进行升级,使46 000多户家庭受益。

3 总结及启示

3.1 保持住房更新政策的持续性和灵活性

新加坡住房更新政策从1990年开始实施,一直到现在仍然在持续推进。近30年的时间,从“主要翻新计划”到“再创我们的家园计划”,住房更新工作从小范围的街区更新发展到整个新镇综合的复兴,其更新的范围更广、内涵也更丰富,且在不同的时间和阶段,针对不同的问题,适时推出更加切合实际的更新政策,如1990年推出的主要翻新计划适用于1980年以前建造的组屋,随着时间的推移,1980年后建设的房子也逐渐出现老化,新的计划也随之出台并实施。

政策的灵活性方面,在主要翻新计划实施过程中,政府发现居民对电梯改造的要求非常迫切,因此2001年又及时推出了更有针对性和灵活性的电梯翻新计划。此外,政策之间的紧密配合也保障了政策实施的灵活性。家居改进计划和邻里更新计划,一个侧重住宅内部,一个侧重外部环境,取代了原来的主要翻新计划,一分为二的方式既保障了政策的灵活性,也使得政策更加具备针对性。

3.2 注重政府和居民沟通,制定切实可行的住房更新政策

新加坡政府通过议员定期接待、基层协会等多种渠道,及时准确地掌握居民的发展需求,制定切实可行的住房更新政策。为避免因经济负担问题导致住房更新政策难以落实,家居改进计划针对居民家庭经济条件的不同,提供了多种可选择的项目,保障了政策的推行。

3.3 广泛的公众参与,确保公民支持

公众参与强调“尽早参与”和“持续参与”,是一个连续的双向交换意见的过程^[7]。新加坡政府推出的每一项更新计划都需要符合条件的居民投票支持,一般满足75%以上的支持率才能进行。当纳入更新计划后,通过调查、对话等多种形式,积极让居民参与其中,广泛征求居民的意见。结合居民意见,提出更新实施建议,并在具体的规划设计中落实。在居民宣传栏及时公布具体改造内容,让居民充分了解更新具体工作。这种广泛的社区参与形式,更加有利于塑造公民对社区的认同感。

4 结语

新加坡是一个经济高度发达、土地空间狭小的城邦,具有强大的政府制定政策能力和执行力,其在经济和政治方面具有独特性。新加坡住房更新政策保障了公共住房更新的可持续性,恢复了旧居住区的活力,满足了居民不断发展的物质生活需求。当前中国的住房也逐步进入需要全面维护和更新的发展阶段,可借鉴新加坡的成功经验,结合中国国情制定切实可行的住房更新策略。

参考文献

- [1] 中国国务院发展研究中心与新加坡国家发展部(宜居城市中心)联合课题组. 城市发展的挑战与改革: 中国与新加坡的治理经验[M]. 北京: 中国发展出版社, 2017.
- [2] 刘太格. 小红点·大格局[M]. [出版者不详], 2016.
- [3] 李光耀. 李光耀先生回忆录[M]. 北京: 外文出版社, 1998.
- [4] 郭葭. 活力源自开放——应变未来的城市住房更新策略[J]. 建筑学报, 2017(09): 78-82.
- [5] 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.
- [6] 朱介鸣. 基于市场机制的规划实施——新加坡花园城市建设对中国城市存量规划的启示[J]. 城市规划, 2017, 41(04): 98-101.
- [7] 李建军, 户媛, 郭晓莹, 等. 城市旧住宅区宜居更新必须重视住户参与[C]//既有建筑综合改造关键技术研究示范项目交流会论文集(下). 北京: 中国建筑科学研究院, 2009.