社会政策视角下的新加坡住房体系

——兼论住房问题的社会属性

吴　佳[1,2]　何树全[1]

（1.上海大学；2.上海市房地产科学研究院　200031）

摘　要：新加坡以“居者有其屋”为目标，积极发展公共住房建设，形成了以公有住房为主，私有住房为辅的住房供应体系。我国正处于构建住房体系的重要时期，适应宏观经济新常态、新型城镇化与区域协同发展的要求，顺应住房发展与住房模式演化的规律，住房社会政策的制定必须结合本国国情，制定恰当的住房保障政策与房地产市场调控政策。

关键词：新加坡　住房体系　社会属性　社会政策

中图分类号：C913.31　**文献标识码：**A　**文章编号：**1005－1309(2020)07－0103－010

一、住房问题的认识发展

从认识论来看，对问题的研究通常建立在本质属性分析的基础上，不同属性决定了研究方法论的不同。二十世纪六七十年代，国外政府与住房政策目标关注的经济属性对应，对住房的支持方向也发生了变化，主要经济体的住房政策开始倾向于鼓励住房的自有产权。1978年，伴随着我国改革开放，城市住房改革也采用市场化的方式以期解决前期福利分房时期的社会住房问题。随着国内商品住房制度改革的推进，关于住房问题的研究，前期也大多落脚于住房的经济属性，在经济属性的基础上又进一步衍生了商品属性、财产属性与投资品属性，利用供需理论模型进行分析，将住房价格作为供给需求共同决定的结果。在住房问题的横向研究中，通常将其纳入社会经济的维度进行分析，探究住房与经济发展的协同性等问题，其中也包括地方债务的问题。

在经济发展与城镇化的背景下，我国住房市场已不再局限于经济领域，而是成为当下社会的重要议题。前期，政府将房价作为货币发行的锚，加之货币量化宽松，以住房为代表的资产价格日益攀升；同时，房价上涨也同地方债务形成了正反馈机制，地方政府在“财权与事权不匹配”的情况下，住房成为地方政府债务的重要标的资产。在住房居住属性得不到保障的情况下，住房将会引发一系列的社会问题，如住房不足、居住条件恶化、贫民窟等问题。同时，住房问题成为财富代际转移的重要载体，也成为人才追求自身发展的重要约束条件，住房所有权与社会教育资源的捆绑等，也是近年来社会民众广泛讨论的内容。

住房问题与国家的社会制度与治理理念息息相关，作为一项重要的制度安排，各国在住房保障体系的构建和发展过程中始终与政治、经济与社会的变迁相伴而生(严荣，2016)。党的十九大提出坚

作者简介：吴佳，上海大学经济学院博士研究生，上海市房地产科学研究院高级经济师。何树全，上海大学经济学院教授，博士生导师。

持“房住不炒”的定位，强调了住房的基本居住属性，将住房作为民生保障的重点内容，体现了中国共产党执政为民的执政理念。然而，我国在住房问题的解决上存在着社会公平与效率之间的协调问题，在前期住房保障体系建设过程中一些新的社会问题也开始显现，当前仍处于住房体系构建的重要探索时期。与此同时，新加坡政府通过解决国民居住问题，很好地解决了社会问题，经济与社会发展相互促进，形成了大规模的中产阶级，形成住房社会制度制定的重要镜鉴。新加坡在住房问题上形成了以组屋为平台，提供一系列基于该平台的社会公共服务，通过提升居民生活品质，促进种族融合，增强了国家认同感。新加坡政府成功地将住房问题与国家治理相结合，通过“居者有其屋”“有恒产者有恒心”实现了对国家的长治久安。

鉴于此，本文将从非商品化的角度展开对住房社会属性的讨论，提出住房作为一项重要的社会制度与国家构建具有天然联系，结合新加坡以政府为主导，市场化运作的住房市场体系运作模式，形成我国住房体系建设过程中的经验借鉴。近年来，将住房研究纳入社会发展政策的研究也开始兴起，国内学者从社会文化视角、社会型理论市场，尝试采用新政治经济学的研究范式对我国住房市场的发展进行探讨。相较以往研究，本文将新加坡住房体系的研究视域从单一的住房市场体系建设延展到社会政策制定与国家构建视角；同时，将福利国家的非商品化问题作为切入点，探讨住房的社会属性，住房的社会政策制定与国家构建的天然联系。

二、住房问题的社会属性

在恩格斯论述住宅问题与社会制度本质关系的过程中，住房的社会属性得以确立。19 世纪 70 年代普法战争后，德国住房问题的短缺成为当时的主要社会矛盾，在此背景下，恩格斯发表了《论住宅问题》，提出了在资本主义社会背景下住房问题并不能真正解决的鲜明论断。在资本主义社会，随着社会经济的发展，工业迅速发展，城乡对立的问题进一步突出，资本主义的私有制与生产方式从根本上造成了社会住房的短缺。资本主义的本质在于生产资料私有制下资产阶级对工人阶级剩余价值的无情压制与残酷剥削，然而，工人阶级居住生活质量问题并不在资产阶级的关心范畴内，因此，即使工人阶级在资本主义社会中拥有了带有产权的住房，但是住房的问题并不会得以根本解决，最终呈现为资本主义企业的发展与市区大量棚户区的共存怪象。

（一）住房的本质属性：居住

无论 1981 年联合国的《住宅人权宣言》，还是法国、西班牙、荷兰等国家的宪法，都将公民的基本居住权放在绝对优先的位置上。公民的居住权在中国《宪法》、国外《住宅法》等法律层面都得以明确。中国《宪法》第 33 条，国家尊重和保障人权，其中生存权是最重要的人权，衣食住行作为居民最基本的生存条件，居住权也是最重要的人权内容之一。在国外《住宅法》中，日本强调国民拥有自住住宅，确保国民稳定长久地居住在适宜环境中；美国强调房地产市场发展的宗旨在于每一个家庭在适宜居住的环境中拥有自己的住宅；各国都强调本国国民对于住宅的基本权力。同时，从私法层面看，住房权体现了居民对住房所要求的居住和财产权利。从公法层面看，住房权属于公民的基本权利，受宪法保护。住房权的社会权属性决定了一国政府在促进和保护居民住房权利上的责任。

住房是个人基本居住条件的保障，住房的居住功能是房屋的本质属性。由于住房的本质属性在于居住，涉及个人社会生活的基本需求条件，住房的社会属性也得以显现。因此，每一个国家及社会都有义务保证国民拥有最为基本的居住条件，这是现代文明社会的基本标志，也是国家现代化治理的基本所在。

（二）住房的社会属性：非商品化

非商品化是安德森在讨论福利国家问题时提出的基础性概念，虽然并未对非商品化的概念进行界定，但是从资本主义商品化问题的对立面进行理解，有助于厘清非商品化的内涵及其在不同的福利国家发展模式中对非商品化问题的解决方式。现代社会政策的源动力在于人类需求和劳动

力的商品化过程，同时，资本主义也是伴随着“前商品化”（pre－commodification）社会保障的凋敝所发展的。因此，商品化问题成为马克思对于资本积累过程中的核心问题，即商品化的发展意味着人的异化。工人商品化具体可以表现为：人们成为自己所不能控制权力的俘虏，在遇到疾病或者经济周期下行的情况，都将由于商品属性变得更为脆弱；在劳动力市场，劳动力商品供应量越充分，劳动力竞争越激烈，市场的劳动力商品价格将会下降；同时，由于可替代性，劳动力商品也将会形成供给过剩的局面。因此，将人们生产和生活必需品进行非商品化，成为资本主义得以继续维持运行的必要条件，以此为社会部分人群提供必要性的基础保障，在满足个人基本生存需求的状况下，面对资本主义的剥削得以继续容忍。由此可见，非商品化成为社会福利的来源，由于社会中的商品化发展，造成了人们之间对商品可负担性的差异，但是为了保障基本的个人生活和安全，社会将会提供基础性保障。

世界各国家对非商品化的范围界定与提供方式各不相同，究其根源，是国家权力对非商品化供给立场的问题，以及不同的社会治理模式所决定。基于政治和社会联系的视角，权力中心理论认为政府既不是中立的仲裁者，也并不会对社会出现的需要具备天然反应，其行为是由权力的行使所进行支配的。其中，合作主义是最早对非商品化问题进行回应，通过采取互助会的形式，为成员提供封闭性的服务和保护。自由主义与商品化始终相伴而生，在自由主义的理念中，市场将有助于劳动力的解放，并且政府认为提供最低收入保证将会催生社会的懒惰情绪；后期，自由主义为了维持社会的必要运转，不得不由先前的济贫法转向家计调查式的社会救助体制。在早期的社会主义政策中，通过设置严格的资格条件以及较低的给付水平，主张基本的或者最低限度的社会权利；社会主义的非商品化模式之要义是将人们从市场商品中解放出来，但是其本身又主张相当程度上的个人非依赖性。因此，社会主义的非商品化模式并未形成给定的特征，各国家结合各自政治主张与供给能力，形成了差异化的非商品供给模式。鉴于此，关于住房的非商品化考量，即对住房保障对象、供应形式与保障完善程度，也成为住房社会政策的起源。

（三）社会政策与国家构建的天然联系

在国家构建（state building）理论中，以直接或者间接的国家构建方式为依托来改变与国家能力不相适应的制度进而增强国家力量，改善国家治理能力。国家治理，是制定实施规则并且提供公共服务产品，在治理过程中，国家代理机构将会提出愿景，围绕愿景制定规则。当一个政府的职责内容较少，代理机构越多，官僚机构的自主权将会愈加广泛。在我国改革开放阶段，政府在设置职能机构过程中经常会产生职责边界不清晰，造成不同职能机构的行政职责存在重叠的情况；同时，在同一地方范围内，存在国家部委直接领导与地方政府直接领导的政府管理部门。因此，也不难理解在房地产市场调控过程中，中央政府与地方政府的博弈行为。

当前，我国呈现出“强政府、弱社会”的现象特征，即中央政府的绝对控制能力较强，但是在社会层面的基础性权力表现则较弱。按照 Mann（1984）对国家的分类，我国的中央集权程度较高，但是基层权力较弱，即中央政府在国家宏观层面的控制能力较强，但是仅能有限地渗入到基层组织中去；同时，尽管社会自治团体的能力有限，但是该团体一旦被政府所认定，其在组织形式上对基层的控制能力还是较强的，比如我国的行业协会等组织，此类组织并不是自发产生，通常带有政府意志。然而，在现代治理过程中，社会的下沉控制能力非常重要，一方面有助于中央政府了解真实的社会经济运转情况，避免顶层设计脱离国情；另一方面，社会政策直接关乎民众生活，决定了国民的“获得感”，对国家认同将会产生重要影响。在国家构建理论中，弗朗西斯·福山肯定了社会价值、文化通过建立或者限制某类正式制度来影响制度供给，但也会通过刺激某些制度需求来影响社会需求。社会资本在社会结构中无形的存在，通过社会网络来发挥作用，形成社会整合。因而，现代化国家一般都会选择特定的社会项目政策来增强国家基础性权力。

住房政策与国家构建之间存在着天然联系，住房政策设计是国家制度的体现，对基本居住权利的保障是增强国家认同的重要方式，同时也是强化国家基础性权力的重要途径。除了斯堪的纳维亚国家，绝大多数国家结合本国国情来确定政策组合及医疗、教育、养老金等方面的优先保障项目。对于日本、韩国等后起的工业化国家，通常选择教育和健康医疗保障等投资性项目作为社会优先保障项目，而并非选择公共养老金和社会救助等消费性项目。结合我国国情，城乡“二元结构”长期存在，农村土地流转仍处于试点状态，东部沿海区域经济快速发展，“人多地少”成为城市居住问题的重要约束条件，区域内流动性较强的劳动力人口的居住权利也亟需得以保障。同时，制定实施住房社会政策是国家基础性权力构建的有效方式。基于亨廷顿“强政府”的观点，“一个强有力的政党体制有能力做到两条。第一条是通过体制本身扩大政治参与，从而达到先发制人并使絮乱的或革命的政治活动无发展开。第二条是缓解和疏导新近动员起来的集团得以参与政治，使其不至于扰乱体制本身。这样，一个强有力的政党体制就为同化新集团提供出制度化的组织和程序。”鉴于此，现阶段将住房政策作为我国的重要社会政策加以谋划具有重要的现实意义。

三、国家构建视角下的新加坡住房市场

新加坡政府将“居者有其屋”的组屋建设为核心，将住房作为公共物品以制定相关政策和制度，形成了国家认同的物质基础。组屋成为新加坡历届政府的重要治理内容，同时，随着经济社会的不断发展，居民所持有的组屋也实现了资产的保值增值。新加坡的住房市场采用以政府为主导的市场化运作模式，在 Fukuyama（2013）的国家治理能力与自治能力四象限评价中，被用于视作“高治理能力，高自治能力”的典范。在新加坡住房市场，政府主导的市场化运作模式具体表现为：政府以积极的态度着手解决居民的住房问题，形成以公共组屋为主，私人住宅为辅的独特住房体系；房地产金融采用市场化运作方式支持住房发展；同时，社会力量积极参与基层治理。

（一）新加坡住房体系：以公共组屋为主，私人住宅为辅

新加坡住房体系是以政府为主导，将实现“居者有其屋”作为目标。自 1960 年代以来，新加坡政府开始以积极的态度着手解决居民的住房问题，形成了以公共组屋为主，私人住宅为辅的独特住房体系。当时，全社会的住房短缺，促进了低成本住房模式的产生，以便在短时间内满足社会居民的住房需求。通过优化稀缺土地资源，建造高密度的公共住房，同时在可持续且自给自足的新城镇中提供教育、社交和社区设施的生活环境。1995 年以后，新加坡政府还推出一种新型的混合式公共住房，即执行公管公寓，其目的是为了缓解因私人住宅价格急剧上涨而造成来自需求方面的压力。该类型公共住宅拥有 99 年地契，由开发商建造和出售给符合资格的新加坡买家，买家必须符合建屋发展局规定的收入标准。

在私人住宅市场方面，面对土地紧缺的现实约束条件，非有地私人住宅房产，包括公共公寓和普通公寓两种类型是最受欢迎的住宅类型。该类型住宅主要由私人开发商和政府规划者开发，政府负责长期规划及各种基础设施的建设，通过开放私人市场，为满足居民随收入增加而提高的住房需求。自 1974 年，公寓概念被引入新加坡，1980 年代随着新加坡经济的迅速增长，吸引了大量跨国人才，对公寓的需求明显增加；然而，1984 年的经济衰退、1997 年的亚洲金融危机、2003 年的 SARS 爆发，影响了新加坡公寓市场的发展，在 2009—2014 年间，造成供应过剩的情况，每季度新增单位为 1385 个，截至 2014 年第 4 季度，空置的公寓数量增加到 12885 个单位。

截至 2018 年 3 月底，约 81％的新加坡居民住在组屋中，其中出售的组屋共计 986376 套，租赁公共组屋共计 60974 套。如图 1 所示，新加坡住房主要由公共住房、非有地私有住宅、有地私有住宅 3 种类型构成，其中，2016 年以前组屋的占比达到了 80％以上，但近两年来有所降低，私人住宅占比约为 20％，有地私有住宅的占比约为 5％。该数据表明，公共住房在新加坡房地产市场

上发挥了核心作用，在保障基本居住权利的基础上，公共房屋也可以用来实现家庭财富的保值增值，通过适当的维护和管理，公共住房的转售价值也得以形成保障。

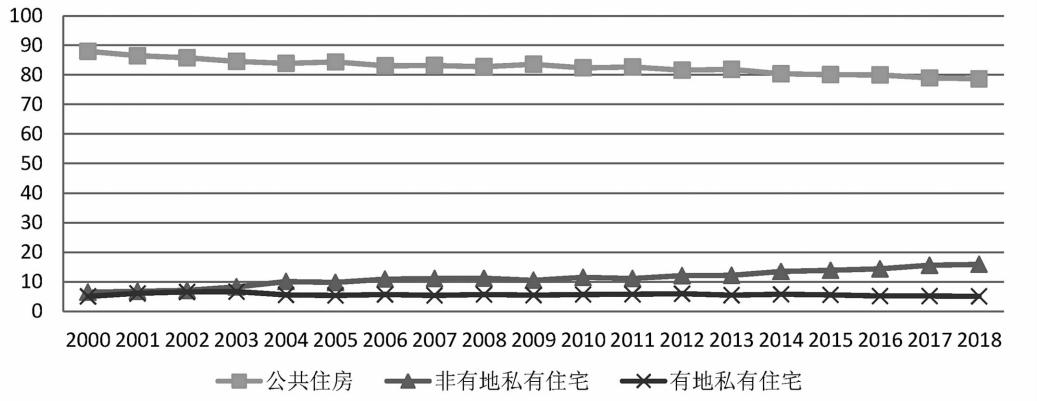

图 1　新加坡不同住宅种类供应数量及其占比(2000—2018 年)[①]

(二)政府主导的市场化住房市场

1. 住房供应体系：政府主导，私人企业参与，社会力量自治

在新加坡房地产市场的发展过程中，形成了以政府主导，私人企业与外资跨国企业积极参与，社会力量参与基层治理的模式。政府作为土地所有者，拥有极强的调控土地及房屋能力。1966 年，新加坡政府颁布《土地征用法令》，规定政府有权征用私人土地，以保证组屋所需用地。在土地规划方面，新加坡采用了两级规划运作体系，包括概念规划和总体规划两部分。在房源方面，主要分为普通组屋与私有住宅两部分，其中私有住宅分为无地私有住宅与有地私有住宅。

在新加坡的房地产市场体系中，政府通过各机构的职能分工与协同作用下，促进了国家房地产市场的高效、平稳运转。基于房地产市场的多样性与广泛性，新加坡 16 个政府部门中至少有 6 个对房地产行业具有直接影响作用，分别为国家发展部、贸易与工业部、环境与水源部、财政部、律政部和交通部。此外，其他政府机构也对房地产活动具有间接影响，例如，人力资源部(MOM)监管外籍劳动的雇佣状况，其中包括了该部分群体的居住情况。

自 1964 年开始，公共住房主要由建屋发展局负责提供，该机构着手实施大规模的公共住房建设项目。建屋发展局是新加坡的法定机构，但不属于政府部门，类似于半官方组织，其既是政策制订者又是政策执行者。新加坡所有组屋的规划、投资、建设、运营、管理等均由建屋发展局统一组织实施。作为政策制订者，建屋发展局是新加坡开发、建设、经营和管理组屋的唯一权威机构，拥有广泛的立法权，在组屋政策实施中具有财政、土地、人力等资源方面的巨大调配权；作为政策的执行者，建屋发展局不仅向符合条件的居民出售或出租组屋，还委托市政理事会对所有组屋进行物业管理。

从市场角度看，私人企业主要参与了新加坡公寓住宅，包含无地私有住宅、执行共管公寓与有地私有住宅的建设；裕廊集团作为政府企业，控制了新加坡大部分工业用地，主要从事国内工业园区的开发和工业厂房的建设；新加坡政府投资公司即政联企业(GLC)和东道国国有企业或私人企业所组建的联营企业，成为新加坡园区规划经验输出的重要方式。在社会力量方面，社区发展

① 数据来源：新加坡政府网(Table 2. Resident Households by Type of Dwelling, 2000 - 2018.)。网址：https://www.tablebuilder.singstat.gov.sg/publicfacing/createSpecialTable.action? refId = 15735.

理事会、市镇理事会、人民协会作为社区治理的重要参与力量，在社会基层治理过程中发挥了重要作用。总体来看，如表 1 所示，在土地和房源方面，新加坡的社会化力量参与程度有限，金融市场为住宅市场提供了资金保障，社会基层治理确保国民融入社区生活，实现多民族和谐混居。

表 1 新加坡房地产市场供应体系

土地	资金	房源	社区治理
国家、裕廊集团（工业用地）	REITs	普通组屋（HDB、EC、DBSS）：新加坡政府投资，HDB 承建	新加坡政府的作用是通过对社区组织的物质支持和行为引导，把握社区活动的方向。政府非常重视社会团体、宗教团体、服务中介组织参与社区建设，充分给予社区组织发育空间，分担政府的管理和服务工作，发挥社区自我管理的作用。在这种社会治理模式中，逐渐构建起政府、基层组织、公民共同管理城市的良好机制
园区规划：政联企业	房地产证券化（MBB、CREBS、CMBS）	无地私有住宅：即拥有 99 年地契（少数为 999 年地契或永久地契）的私人公寓，主要面向新加坡公民、永久居民和外国人。 有地私有住宅：拥有 999 年地契或永久地契（极少数为 99 年地契），包括独栋、半独立别墅及排屋，主要面向新加坡富裕家庭，极少数具有较高社会地位的永久居民和外国人可在得到 SLA 批准后购买	
	中央公积金制度	租赁市场：廉租住房、私人住宅租赁	

资料来源：作者自制

2. 金融市场支撑：房地产 REITs

新加坡房地产市场的发展得益于房地产实体与资本市场一体化的全球趋势。新加坡 REITs 市场的发展，为房地产股权融资提供了重要渠道，并且有助于深化商业房地产的发展。通过 REITs 模式，房地产开发商得到了资金回笼的可靠方法，同时市场小额投资者也能够通过 REITs 进行投资，获得大型商业资产对应股权的收益部分。

（1）发展背景。新加坡 REITs 市场的发展背景，从国际环境看，得益于美国及澳大利亚 REITs 市场的成功发展经验，再到后来亚洲市场中日本、韩国、中国台湾 REITs 市场的迅速发展，为新加坡 REITs 市场的发展奠定了基础。从国内环境看，亚洲金融危机爆发成为新加坡发展 REITs 市场的重要驱动力量。当时，亚洲国家开始意识到金融系统稳定的重要性，企业通过开拓新的融资渠道，避免过度依赖银行系统贷款。基于此，证券化被引入金融体系，REITs 成为证券化在房地产行业成功运用的典范。1986 年，作为当时振兴低迷的房地产市场战略的一部分，不动产市场咨询委员会提出将 REITs 引进新加坡的建议。但是，一直到 13 年后，政府才通过新加坡金管局对此提议做出回应。1997 年亚洲金融危机之后，房地产开发商面临严重的流动资金紧缩状况，成为新加坡建立 REITs 市场的直接缘由。一方面，开发商不愿意向房地产项目提供更多贷款；另一方面，开发商无法在楼市低迷时转让资产获取现金流。新加坡政府通过制定法律框架、配套税收优化及监管放宽的方式，支持国内 REITs 的发展。

（2）发展历程。1999—2002 年新加坡政府通过立法奠定了 REITs 的法律框架。1999 年，新加坡金管局颁布《新加坡房地产基金指引》，但是当时这个条例由于在税收优惠政策条件上存在含糊之处，并未引起私人开发商的直接参与兴趣。2001 年，颁布《证券和期货法》，对 REITs 上市作出具体规定；2002 年，颁布《集合投资准则》，细化对 REITs 的监管。税收优化及监管放宽支持 REITs 快速发展。新加坡政府在税收方面给予 REITs 大量优惠，包括避免双重征税、允许公积金投资 REITs、国内外个人投资者持有 REITs 获取的分红免税、外国公司在新加坡投资 REITs 享受优惠税率等。2001 年 7 月，新加坡国内税务局明确税收优惠政策，即允许 REITs 的租金收入免于征税并以股息的方式派发给股东，以此消除了

原有税务方面的障碍。

(3)政府逐步放宽对 REITs 的监管,2003 年金管局将 S－REITs 贷款比率从 25%提高到 35%,获得 A 评级的 S－REITs 负债比率最高可到 60%;2005 年修订《财产信托指南》,允许 REITs 在持有资产时,可拥有部分股权,而不必拥有全部股权;允许 REITs 从事房地产开发以及投资未完工房地产等。监管放宽给予 REITs 运作更大的灵活性,REITs 发展大幅加快。REITs 模式在全球 37 个国家得以发展,不仅为投资者提供了一种投资渠道,也确保资金的流动性,降低了投资者参与商业地产投资的门槛。2002 年,新加坡第一只 REIT——凯德商用新加坡信托的发行,开启了新加坡发展 REITs 市场。

尽管新加坡信托市场的起步相对较晚,但是发展却异常迅速。2014 年,新加坡有 33 只信托基金,总市值约为 600 亿新元,截至 2019 年 7 月,新加坡市场上信托基金已超过 40 只,总市值超过 1000 亿新元。[①] 同时,新加坡 REITs 市场的发展也呈现出新特征:一是 2018 年新加坡首次两只 REIT 产品发生了合并;二是私人资本与全球资本的参与程度也进一步加深,其中海外资产已构成 REITs 的重要部分。

3. 社区治理:政府引导,社区自治

社区治理是国家基础性权力的重要表现,社会组织对国家认同产生深层影响。社会组织的"不在场"将会形成加剧"强国家、弱社会"的发展现状。新加坡政府历来重视社区治理,通过加强社区配套基础设施建设,引导社区自治组织活动方向,以增强社区居民对国家的认同感,加强国家基层权力的建设与渗透。

(1)发展背景。新加坡自 1965 年独立以来,其治理的文化基础来源于周边环境的不安全感,长期受到马来西亚联邦的暗中排斥,种族纷争和宗教冲突动乱长达数十年。同时,新加坡的转口贸易在马来西亚和印度尼西亚的排斥下也开始出现衰退的情形。在建国初期,新加坡整个国家的生存安全性较低,自然资源禀赋稀缺,本国移民技能也并不突出,这种生存环境的严峻性解释了新加坡政府治理过程中政策制定的理性、务实性和非意识形态性。1959 年前,英国殖民时期的自由放任政策致使新加坡国内出现经济增长缓慢、大规模失业、居住环境恶劣、教育匮乏等问题,至此,新加坡政府成立以来尝试采用更多的行动主义和干涉主义方法,对国家宏观环境进行治理,这也成为公共住房领域政府主导方式的重要原因。此外,新加坡的政治体制也要求执政党不断巩固自身在社区层面的合法性与权威。尽管人民党是新加坡最大的政党,但是近年来得票率的持续下降,国会议席的减少,使其深刻意识到需要采取各种措施来争取选民的信任和支持,为此,该政党特别重视基层组织网络的作用。

新加坡的发展策略是采用密集型的基础设施建设,通过预测需求提前完成基础设施的建设,便于区域经济增长和发展。在国家治理框架下,公共住房领域的社区建设和国家整合目标得以实践。前期,新加坡的高层公寓居住形态导致邻里关系淡漠,同时,政府也担心家庭成员与朋友之间的就近居住将会再度引发种族群居,为避免群居聚集作用发挥的负面效应,建屋发展局的每处地产,细微到单个公寓社区都设立了种族配合。与此同时,各区域成立了选区、镇区、社区中心、居民委员会和公民咨询委员会,给予居民话语权和管理邻里关系的机会。

(2)参与方式。新加坡国土面积虽小,但独特的地理区位、复杂的地缘政治以及复杂的人口和宗教信仰组成,造成了社区管理的强度和难度较高,但是通过政府主导的社区自治,促进了新加坡良好的社会秩序和种族和谐。新加坡政府历来重视社区基层组织建设,李光耀任总理时期,政府培育社区社会组织,该组织承担了非常多的政府功能;其后,吴作栋任总统时期,政府提出了"多手协助"原则,强调要组成一个由政府、家庭、社区、慈善组织、非政府组织、志愿者多个部门组成的帮助网络。

①数据来源:Andrew Lim, Opening Remarks by Ms Abigail Ng, Executive Director, Monetary Authority of Singapore, at the REITAS Conference 2019 on 2 July 2019[R]. 2019－7－2.

新加坡鼓励社会组织发展和参与社会治理。新加坡社会基层治理的基本模式是政府指导与社区自治相结合。在社会基层治理中，新加坡政府的作用是通过对社区组织的物质支持和行为引导，把握社区活动的方向。政府非常重视社会团体、宗教团体、服务中介组织参与社区建设，充分给予社区组织发育空间，分担政府的管理和服务工作，发挥社区自我管理的作用。在这种社会治理模式中，逐渐构建起政府、基层组织、公民共同管理城市的良好机制。

新加坡基层社会组织网络严密、分工细致、职能到位、各有侧重，对政府管理起到了巨大的补充作用。主要包括三大体系：一是新加坡社会发展及青年体育部。下属的 5 个社区发展理事会作为管辖区的行政管理机构，主要负责设计、策划和管理各种活动和项目，如开展社会援助服务等，以促进社区民众的凝聚力和团结一致。二是建屋发展局。下属的 6 个市镇理事会，负责政府组屋区的物业管理、区内基础设施的维修和地方清洁卫生。三是人民协会。作为官方的非营利组织，下设 5 个社区发展理事会、1 个国家社区领袖学院，还管理协调 1800 个基层组织，其中包括 550 个居民委员会、100 个邻里委员会和 108 个民众俱乐部及管理委员会，[①]主要负责协助政府、政党与民众保持联络沟通；促进邻里关系、改善社区设施；举办社区文化体育活动等。

表 2 新加坡政府对房地产 REITs 与社区基层组织的作用

	财政	税收	其他
房地产 REITs		包括避免双重征税、允许公积金投资 REITs、国内外个人投资者持有 REITs 获取的分红免税、外国公司在新加坡投资 REITs 享受优惠税率等	监管放宽：2003 年金管局将 S－REITs 贷款比率从 25％提高到 35％，获得 A 评级的 S－REITs 负债比率最高可到 60％；2005 年修订《财产信托指南》，允许 REITs 在持有资产时，可以拥有部分股权，而不必拥有全部股权；允许 REITs 从事房地产开发以及投资未完工房地产等
社区基层组织	80％的基础设施费用和 50％的日常经费支持，都由人民行动党通过人民协会提供		建屋局为居委会在组屋底层提供空间，并负担居委会的装修费用，而居委会每月只需支付象征性的 5 元租金。此外，民众联络所和俱乐部的翻新、扩建、重建或新联络所的兴建，都可以获得政府 90％的经费支持

资料来源：作者自制

四、借鉴与启示

我国正处于构建住房体系的重要时期，适应宏观经济新常态、新型城镇化与区域协同发展的要求，顺应住房发展与住房模式演化的规律，住房社会政策的制定必须结合本国国情，制定恰当的住房保障政策与房地产市场调控政策。通过对新加坡住房市场的供应体系、市场化运作与社区治理的梳理，剖析政府治理与住房社会政策制定的联系，对于我国构建住房体系具有重要的借鉴意义。

（一）经验借鉴

1. 形成以政府为主导的住房供应体系

新加坡政府自建国以来，以“居者有其屋”为目标，积极发展公共住房建设，形成了以公有住房为主，私有住房为辅的住房供应体系。在房地产全周期过程中，政府通过制定法律框架，参与并主导了住房市场。在土地开发和规划方面，政府拥有绝大部分的土地所有权，市区重建局编制概念规划和总体规划，总体规划委员会进行研讨。在房地产开发的施工阶段，政府通过新加坡建设局

①数据来源：人民协会官方网站：https://www.pa.gov.sg/

进行管制和管理施工过程，负责流程审批、安全检查、颁发建筑商执照，促进建筑科技应用与创新。在房产影响和租赁阶段，新加坡国内税务局负责房地产经纪人的许可证发放，国家发展部的法定机构——房地产代理理事会被授权管理房地产代理业的监管。在房屋物业管理环节，市镇理事会自 1990 年成立以来在看管组屋的公共区域，国家环境局负责改善并保持环境。在房屋升级更新方面，新加坡历来尤为重视重建工作，市区重建局对历史建筑进行升级和重建工作。此外，新加坡政府对于房地产市场非理性的过热行动也采取强有力的干预活动。

2. 政府通过立法和配套税收优惠政策发展 REITs 市场，形成金融支撑

新加坡房地产市场的 REITs 起步时间晚，但是在私人资本与全球资本的推动下，REITs 产品的数量和规模增长速度较快。整体上，新加坡的 REITs 市场政府主导性的色彩较浓。在起步阶段，政府通过立法，配套税收激励措施，促进国内 REITs 市场的发展。在税收方面，个人投资者从新加坡 REITs 获得的来自本地和境外收入的税收减免优惠；在投资和派息规定方面，允许新加坡 REITs 对其他非核心房地产资产可按照比重不超过 10%的比例进行投资，至少将 90%的收入以股息形式派发给股东；在开发项目上，REITs 投资房地产开发活动以及未完工的房地产开发项目的总合同金额不得超过资产总值的 25%，其中，翻新、改造和装修除外。此外，近年来，新加坡 REITs 市场也呈现出新特征，一是 2018 年新加坡首次两只 REIT 产品发生合并，二是私人资本与全球资本的参与程度也进一步加深，其中海外资产已经构成了 REITs 的重要部分。

3. 政府联合社区基层组织参与社会治理，加强基础性权力建设

由于新加坡独立初期，种族纷争和宗教冲突动乱长达数十年，同时组屋的高层住宅格局造成了邻里关系冷漠，新加坡政府尤为重视社区治理。新加坡鼓励社会组织发展和参与社会治理。新加坡社会基层治理的基本模式是政府指导与社区自治相结合。在李光耀总理任期，社区治理组织以政府主导为特征，该组织承担了大量政府功能；其后，在吴作栋总理任期，政府提出了“多手协助”原则，强调了要组成一个由政府、家庭、社区、慈善组织、非政府组织、志愿者多个部门组成的帮助网络。新加坡的社区社会组织承担了极为重要的基层社会治理功能，在维护社区环境、提供公共服务、开展文体活动等方面承担了不可或缺的角色，在维系种族和谐、承担政府上传下达等方面发挥了重要作用。

（二）对我国制订住房社会政策的启示

1. 重视房地产政策的社会属性，将住房问题纳入社会发展政策

一是将住房政策上升为国家政策。坚持“房住不炒”，强调住房的本质居住属性，加强住房政策的顶层设计，将住房问题纳入社会政策的框架内进行政策制定。由于住房问题的本质具有社会属性，应当将住房问题作为社会发展政策的内容之一，结合国家发展阶段与财政能力，将住房政策与国家构建相结合。

二是完善法律法规对公民居住权的保障。通过借鉴国外《住宅法》内容，结合我国城市公共服务与户籍相挂钩的现状，应当完善公民居住权的法律法规内容，尤其是我国租赁市场正处于构建期，注重完善租赁法律法规制度，加强对租客权益的保护。

三是协调住房保障与市场关系。平衡社会公共住房与营利性住房的市场关系，避免两者造成市场租金落差，通过税收调节等方式实现公共住房市场与营利性住房市场的收敛性发展，实现租金协调发展。

2. 创新住房金融产品，对住房市场的市场化运作形成可持续性的强有力支撑

近年来，我国在房地产金融产品的创新方面进行了不断尝试，形成了有益经验累积。随着我国一、二线大中城市的住房市场逐渐进入存量住房时期，房地产开发商从前期的拿地盖房销售模式也逐渐向开发后端模式所转变，加之租赁市场正处于发展起步阶段，上述背景对房地产开发商的资金也提出了新的要求。借鉴新加坡的房地产信托监管制度，我国应当在防范金融市场系统性

风险的基础上，有的放矢地对特定类型的房地产信托产品进行创新实践，增强金融市场的活力，但要加强监管，避免金融市场的发展脱离经济发展的基本面。

3. 将住房政策与社会治理相结合，将社区自治作为构建政府基础性权力的重要途径

在新加坡的城市化进程中，以公共组屋作为社会福利，增进了社会公平，让国民的获得感有所增加。我国长期存在城乡“二元结构”，农村劳动力人口在流入沿海东部城市寻找工作机会，居住与家庭生活存在割裂，造成了留守儿童、留守老人、“空村”等现象。在我国城镇化过程中，应当注重城市流动人口的居住与生活需求，切实增强群众的“获得感”。通过加强社会基层组织的治理能力，促进保障性住房小区与商品房小区的融合共存，一方面，避免保障性住房的区位选择过于偏远，不符合职住平衡的需求，造成交通通勤的“潮汐式”现象；另一方面，通过将不同类型的住房小区相融合，避免公共住房社区出现的贫困集中、环境衰败等一系列社会问题，保障居民具有享受城市配套服务的权利，增强社区活力。□

参考文献：

[1]严荣. 西方国家住房保障政策思路的演进脉络[J]. 中国房地产，2016(6)：27－34.

[2]连宏萍，杨谨頔，李金展. 社会文化视角下新加坡住房政策的成功历程与新探索——兼谈对我国住房政策的启示[J]. 中国行政管理，2019(9)：146－151.

[3]段莉群. 恩格斯的住宅属性思想及其当代价值[J]. 马克思主义理论学科研究，2018(2)：76－85.

[4] Fukuyama F. What Is Governance[J]. Governance，2013，26(3)：347－368.

[5]吴佳. 新加坡组屋二级市场运作机制的经验与启示[J]. 上海城市发展，2019(4)：38－42.

[6]薛义华，程天富，余熙明. 新加坡房地产市场的变革和创新[M]. 北京：中信出版集团. 2019：57.

[7]任泽平. 新加坡如何实现“居者有其屋”？—新加坡住房制度启示录(上)[R]. 2018－9－21.

[8]雷修明，新加坡房地产投资信托研究[M]. 厦门大学. 2007.

[9]黄伶俐. 新加坡社区社会组织：政府主导与社区自治[J]. 中国民政，2018(24)：18－20.

[10]吕元礼等. 鱼尾狮智慧：新加坡政治与治理[M]. 北京：经济管理出版社，2010.

责任编辑：王学仁

Singapore's Housing System in the Perspective of Social Policy

Wu Jia　He Shuquan

Abstract: Singapore has taken “ownership by the occupants” as the goal, actively developed the construction of public housing, and formed a housing supply system with public housing as the mainstay and private housing as the supplement. China is in an important period of building a housing system, adapting to the new macro-economic normal, the requirements of new urbanization and regional coordinated development, and conforming to the law of housing development and housing model evolution. The formulation of housing social policies must combine the national conditions and formulate appropriate housing security policies and real estate market regulation policies.

Keywords: Singapore; Housing system; Social attribute; Social policy