

新加坡的租赁组屋——最后的手段？

1. 政策介绍：租赁组屋政策的演变

一些人认为新加坡的组屋是国家用来管理民众的最具“侵入性的社会工程”项目。¹ 它也往往被视为政府为维持和实施社会控制而创立的最杰出的项目。² 超过 80% 的新加坡人居住在由建屋发展局（HDB，成立于 1960 年，新加坡唯一的房屋管理机构）建造的组屋中。

组屋和其他相关政策，如《土地征用法》（1966 年）和近年实施的“重新拥屋计划”（2016 年），均有完备记录且得到广泛辩论。鲜为人知的是新加坡“租赁组屋计划”的演变，以及这些计划如何显著地改变新加坡，该国在独立时还是一座拥有“世界上最糟糕贫民窟之一”的城市。³ 新加坡的住房政策不仅旨在为民众提供住所，它还扮演着多重附带角色，例如实现国家建设的政治意识形态方面的目的。⁴

本案例分为三个部分。首先，本案例回顾了新加坡租赁组屋计划的发展历程，并分析了其政策目标。其次，本案例说明了制定租赁组屋计划背后的复杂性。最后，本案例探讨了政策执行所存在的一些问题。

¹ Jeremy Au Yong, “Singapore's neighbourhoods key to social inclusion, says DPM Tharman,” *The Straits Times*, December 1 2015, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/singapores-neighbourhoods-key-to-social-inclusion-says-dpm-tharman> (accessed 20 Dec 2018).

² Christopher Tremewan, *The political economy of social control in Singapore* (New York: St. Martin's Press, 1998).

³ Belinda Yuen, “Squatters no more: Singapore social housing,” *Land and Urban Policies for Poverty Reduction* (2005), 273.

⁴ Kok Hoe Ng, “Public housing policy in Singapore,” *Global-is-Asian*, [https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/gia-documents/public-housing-policy-in-singapore_with-graphics_\(1\).pdf?sfvrsn=7c4b6c0a_2](https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/gia-documents/public-housing-policy-in-singapore_with-graphics_(1).pdf?sfvrsn=7c4b6c0a_2) (accessed 28 Dec 2018).

⁵ Belinda Yuen, “Squatters no more: Singapore social housing,” *Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, (2005).

This case was written by Lim Jun Jie Gabriel, Muhammad Ruzaini Naim Bin Azman, and Tham Kah Jun Gregory, under the guidance of Assistant Professor Ng Kok Hoe, Lee Kuan Yew School of Public Policy (LKY School), National University of Singapore. The case does not reflect the views of the sponsoring organization nor is it intended to suggest correct or incorrect handling of the situation depicted. The case is not intended to serve as a primary source of data and is meant solely for class discussion.

Copyright © 2019 by the Lee Kuan Yew School of Public Policy at the National University of Singapore. All rights reserved. This publication can only be used for teaching purposes.

2. 政策沿革：为新加坡国民提供住房

2.1 新加坡的租赁组屋——从“为大众提供住房”到“为市民提供住房”

Yuen 指出，组屋最初是为了解决自英国管辖时代以来持续存在的住房问题而建造的。⁵ 由于新加坡改良信托局（SIT，英国殖民政府设立的机构）无法解决住房问题，在时任总理李光耀主政下，新加坡政府决定成立建屋发展局以取代原有的SIT。

组屋原先仅供租赁，而“租赁组屋计划”最初被视为“廉租”计划，其定位是“政府为改善民众生活水平而制定的一项深思熟虑的政策”，旨在满足社会大众的需求。⁶

在当时，这项计划的主要目标之一是重新安置“城市贫民”。⁷ 随后，建屋局经过发展具备了两项主要功能⁸：

- 为低收入群体提供租赁组屋；
- 提供负担得起的住房选项，以提高中等收入群体的住房自有率。

推行“居者有其屋”政策是李光耀政治和经济举措的一部分，目的是让每个新加坡人都能与这个国家利害相关。正如他所说：

我的首要任务是让每位公民都与国家及其未来利害相关。我想建设一个人人拥有住房的社会。我看到了廉价出租屋，它们破损严重、维护不善，我也看到了那些以房为荣的屋主们，二者之间对比鲜明。我坚信如果每个家庭都拥有房子，这个国家会更加稳定……我看到各国首都的选民总是倾向于投票反对当时的政府，因而我决心让新加坡的家庭拥有房屋，否则我们就不会有政治稳定。我的另一个重要动机是，让所有儿子服役的父母，都能与他们儿子所保卫的新加坡有利害关系。如果一名军人的家人没有房屋，那么他就会断定，他是在为保护富人的财富而服役。我认为，这种财产所有权意识对于我们没有深厚历史根基的新社会至关重要。⁹

房屋政策成为政府国家建设项目的支柱，形成新加坡独立以来国家意识形态的核心，Wong 和 Yeh 将这项举措称为“为国民提供住房”。¹⁰

⁶ Housing and Development Board, *Annual Report 1969*. Singapore.

⁷ Belinda Yuen, “Squatters no more: Singapore social housing,” *Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, (2005):269.

⁸ Ibid.

⁹ Kuan Yew Lee, *From Third World to First: Memoirs of Lee Kuan Yew* (Singapore: Times Editions, 2000), 116-7.

¹⁰ Aline Kan Wong and Stephen Hua Kuo Yeh, *Housing a Nation: 25 Years of Public Housing in Singapore*. Singapore: Maruzen Asia for Housing and Development Board (1985).

1980年代之后，随着住房短缺的消除和国家经济的快速增长，政府允许租赁组屋和非租赁组屋之间出现显著的价格差异，以满足大多数新加坡人拥有住房的愿望，同时解决贫民的住房需求。¹¹此时，“城市贫民”开始分为“较低收入”群体和“中等收入”群体。“较低收入”群体进一步分为“低收入”群体和“极低收入”群体。后一个术语是指收入最低的5%人口。¹²这是最需要帮助的群体，他们会被安排入住租赁组屋。

图1和图2展示了租赁组屋的一些示例。

还值得强调的是，自1965年以来，租赁组屋（也称为“社会福利住房”，见图3）的存量显著下降。2015年，租赁组屋在组屋存量中的占比从95%大幅下降至仅6%。这表明，政府从1964年开始推行的“居者有其屋”政策取得了成功。



图1 - 后港3道25座，后港选区内的租赁组屋（资料来源：作者拍摄图片）

¹¹ Belinda Yuen, “Squatters no more: Singapore social housing,” *Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, (2005).

¹² Ibid.



图 2 – 惹兰固哥（Jalan Kukoh）邻里社区，租赁组屋集中在一个邻里社区内（资料来源：作者拍摄图片）

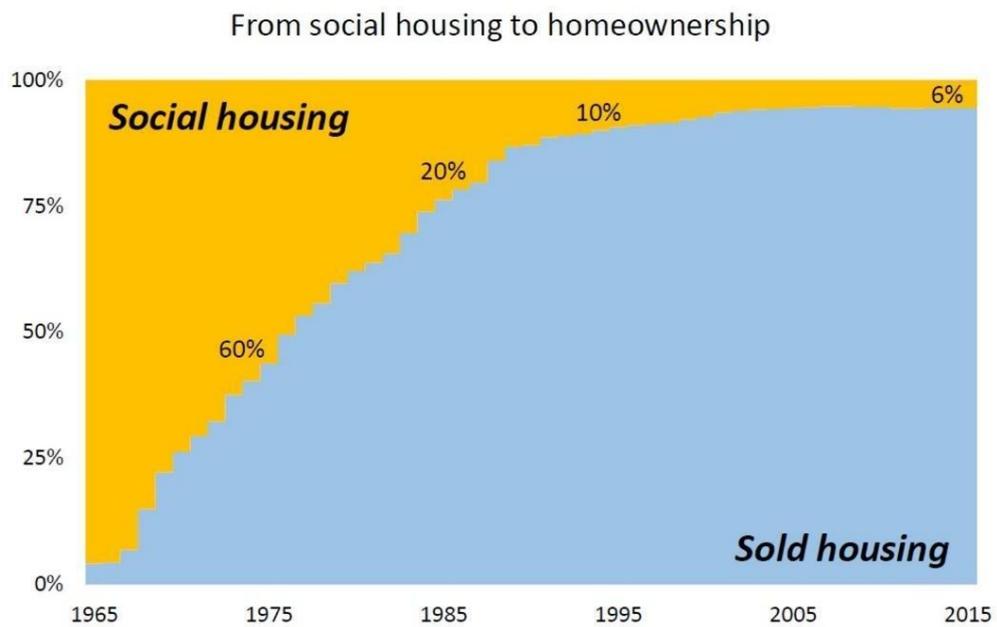


图 3 – 从社会住房到房屋自有化（资料来源：Ng Kok Hoe, NUS¹³）

¹³ Ng, Kok Hoe. *The world's largest public housing programme: Too much of a good thing?* Lecture presented at the National University of Singapore (2018, 08 Nov).

2.2 租赁组屋作为最后的手段

尽管政府提倡房屋自有化，但不可避免地，仍有社会边缘阶层无力购买住房，因而需要政府帮助。对于这些群体，租赁组屋被视为“最后的手段”，这是多位议员所表达的立场。2009年，时任国家发展部部长马宝山在被问及组屋的短缺情况时，他回答道：

[租赁组屋]只分配给有需要的人，从而让我们所建的租赁组屋成为真正贫困群体的最后安全网和最后居住手段。¹⁴

此外，时任社区发展、青年和体育部部长维文 (Vivian Balakrishnan) 也表达了同样的观点：

我们必须恢复租赁组屋作为最后安全网和最后居住手段的应有角色。如果每个人都进入这个安全网，不管他们是否有资格这么做，那么安全网都会被打破。¹⁵

这些表述阐明了政府将组屋作为最后手段的立场，由此引出了两个重要的政策问题：

1) 政府如何确定谁有资格申请租赁组屋； 2) 考虑到租赁组屋是所能调用的最后手段，政府应该为组屋提供多少资源？

政府处理这些问题的方式会产生重要的社会效应，影响多个生活领域——家庭、邻里关系和社会流动性。

3. 政策问题和挑战：谁有资格？

确定租赁组屋的申请资格不仅是一项行政规定，也是一项道德决定。政府必须评估和确定个人的具体需求，同时还要对他们是否有资格申请组屋做出道德判断。

3.1 家庭作为第一道支持线

政府采取了家庭必须是第一道支持线的原则，强调只有在家庭无法发挥这一作用时，政府才会介入。这是新加坡社会政策设计的基础，¹⁶ 这也可以从政府评估谁有资格申请组屋的方式中看出。当被问及政府如何在住房和情感需求方面支持年长者时，维文重申了家庭支持的首要性：

¹⁴ 2009, *Singapore Parliamentary Debates*. February 6, Vol 85, 2147-2149.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Beng Huat Chua, *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*, London: Routledge (1997).

在过去的六个月里，有一位女士每周都来找我，因为她想要一套组屋。但问题并非真正和组屋相关。她和她的丈夫之前已经购买了两套组屋。他们卖掉这两套组屋并赚取了利润。我相信孟理齐 (Maliki) 博士告诉我，售房所得的逾\$10万现金被存入他们的公积金户口。我问她这些钱发生了什么情况。她说她的儿子用这笔钱做生意，但破产了。他被骗了，所以钱全没了。她的儿子和媳妇现在不想让她住在他们的组屋里。她有几个子女，而且他们的组屋面积并不小，但他们都不想让她住。所以她每周都来找我，我每周都会写信给孟理齐博士（时任国家发展部政务次长），试图将她列入有资格获得组屋的轮候名单中。孟理齐博士或建屋局可以充当组屋的代理提供者，但实际上，这件事情的问题在于履行家庭责任，我相信议员们会同意我的观点。¹⁷

这种针对家庭责任的立场清晰地反映在申请租赁组屋的资格标准中，该标准规定，如果申请人有子女，且子女能够在家中安置他们或能够为他们提供其他形式的住宿，则申请人将被取消租屋的申请资格。¹⁸然而，这种标准假设存在健康的家庭关系，而没有考虑家庭状态的复杂性。事实上，有许多人受困于家庭关系的疏远，正如时任国会议员（宏茂桥集选区）黄守金所分享的：

有这样的例子：父母卖掉了自己的房子，然后把出售所得和积蓄用来买房，并和子女一起居住；但当两代人关系紧张时，长辈就会受到驱逐。许多人向建屋局寻求帮助。但许多人会徒劳无获。这只是一个例子。许多年迈的父母被子女冷落。¹⁹

认识到家庭状态的复杂性，政府采取了“个案处理”的方法来应对不符合规定政策的情况。然而，虽然“个案处理”方法使政府拥有了一定的灵活性，但对于基层行政人员而言，在确定家庭申请组屋的资格时，评估和考虑家庭关系的情况仍然是一项艰巨的任务。

3.2 “正常家庭”意识形态

在政府看来，理想的正常家庭模式是由三代人组成的大家庭——祖父母、父母和孩子。这个模式的核心是一对合法结婚的夫妇，他们育有三个或更多的孩子（如果他们

¹⁷ 2009, *Singapore Parliamentary Debates*. February 11, Vol 85, 2774-2775.

¹⁸ Housing and Development Board, *Public Rental Scheme Eligibility*, <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/renting-a-flat/renting-from-hdb/public-rental-scheme/eligibility> (accessed 18 Dec 2018).

¹⁹ 2009, *Singapore Parliamentary Debates*. February 6, Vol 85, 2782-2783.

负担得起)。²⁰自 1987 年政府确立传统家庭立场以来，这种家庭模式就一直占主导地位。²¹图 4 显示了在获得组屋资格时，这种家庭核心是一项必要条件：

Scheme	Eligibility Criteria
Family Scheme	<ul style="list-style-type: none"> • You must be a Singapore Citizen (SC) • You must include at least another SC or a Singapore Permanent Resident (SPR) in your basic family nucleus. • Your family nucleus must comprise any of the following: <ul style="list-style-type: none"> ◦ You and your spouse ◦ If single, you and your parents ◦ If widowed/ divorced*, you and your children under your legal custody (care and control) ◦ Fiancé and fiancée ◦ If orphaned, you and your siblings (at least 1 parent was an SC or SPR) <p><i>*If the care and control of your children under the age of 21 is shared with your ex-spouse, you must obtain his/her written agreement before you can list your children in a flat application.</i></p> <p><i>If you face difficulties in obtaining the agreement or have a question for us, please send us an email at hdbrental@mailbox.hdb.gov.sg.</i></p>

图 4 - 租赁组屋计划的申请资格²²

这项政策实际上将未婚父母排除在家庭核心之外，使他们没有资格申请组屋，时任国会议员（义顺集选区）尚穆根（K. Shanmugam）提出了道德论点以反对这种做法：

拒绝为未婚母亲和她的孩子提供组屋（比如租赁组屋）在道德上是否合理？未婚妈妈不是罪犯。如果拒绝为她们提供租赁组屋，那么她们有什么选择？²³

作为回应，时任国家发展部部长林勋强警告称，有些个人并不符合社会认可的家庭单位标准，如果他们也能平等地享有组屋福利，这是一种道德滑坡行为，同时他还重申了正常家庭模式的重要性：

这是否意味着，你想让单身未婚母亲也能获得政府补贴的租赁型或销售型组屋？那会发出一个错误的信号，表明我们

²⁰ Paulin Tay Straughan, "The Social Contradictions of the Normal Family: Challenges to the Ideology," Working Paper 135, *Department of Sociology, National University of Singapore* (1999).

²¹ Mie Hiramoto and Shi Ling Cherise Teo. "Heteronormative love makes a house a home: Multimodal analysis of luxury housing ads in Singapore," *Journal of Language and Sexuality* 4, no. 2 (2015), 223-253.

²² Housing and Development Board, *Public Rental Scheme Eligibility*.

²³ 1997, *Singapore Parliamentary Debates*. July 25, Vol 67, 1047-1048.

现在允许单身未婚母亲获得政府补贴的组屋。²⁴

除了未婚父母外，离婚人士在获得组屋方面也面临结构性障碍。许多政治人士，包括国会议员刘程强（阿裕尼集选区）和国会议员黄国光（义顺集选区），都对禁止离婚父母申请租赁组屋的做法公开表示反对。如今，离婚者仍面临着 30 个月内禁止申请租赁组屋的期限限制。这些人是在“个案处理”的基础上进行评估的，离婚者的需求由建屋局官员自行决定；这段等待期造成了很多不确定性和机会成本。95% 的单身母亲在租住组屋时会面临从禁租期漫长到政策不明确等各种问题。²⁵ 这表明，政府仍然拒绝向不健全的家庭提供租赁组屋，因为这违背了促进理想的家庭模式和房屋自有化的政策目标。

3.3 识别穷人

在需要和不需要组屋的人之间划界限可能是武断的。应该如何设定收入线？收入是否是唯一标准？或者政府应该考虑其他因素？在这方面，政府将收入上限定为 \$1500（家庭总收入²⁶），该数字似乎与收入最低 20% 群体的收入水平挂钩。例如，当被问及建屋局是否会鉴于通货膨胀导致家庭收入中位数上升而修改收入标准时，时任国家发展部部长许文远回答道：“虽然收入中位数有所变化，但收入最低 20% 群体的收入并没有变化”。²⁷ 这意味着收入标准与收入最低 20% 群体的收入水平挂钩。

虽然划定这样的收入标准可以使申请过程更加清晰，但它并不能解决申请人可能面临的所有其他问题。考虑这样一个示例，假设一个家庭的总收入为 \$1700（超过收入标准）：该家庭中的一名子女可能患有慢性疾病，需要持续治疗，这给家庭带来巨大的经济负担。由于他们的处境，该家庭无力在公开市场上购买或租住组屋。在这种情况下，根据收入线，该家庭将被取消组屋申请资格，但显然他们需要住房支持，这凸显了评估不同个案过程中所涉及的复杂性。

一种可能的应对政策是提高收入线。只有在租赁组屋供应充足的情况下，这种选择才可行。然而，政府一直不愿增加租赁组屋的供应，因为这违背了房屋自有化的国家目标。政府并没有增加租赁组屋的存量（仅略微上升）（如

²⁴ 1997, *Singapore Parliamentary Debates*. July 28, Vol 67, 1087-1088.

²⁵ AWARE, *Single Parents' Access to Public Housing: Findings from AWARE's Research Project* (2016).

²⁶ HDB, *Eligibility*, April 3, 2018, <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/renting-a-flat/renting-from-hdb/public-rental-scheme/eligibility> (accessed Mar 28, 2019)

²⁷ 2011, *Singapore Parliamentary Debates*. November 21, Vol 88, 552-553.

图3所示），相反，政府采取个案处理的方式对特殊情况行使自由裁量权。虽然这种方法使建屋局在评估个案时拥有了一定的灵活性，但由于整个过程缺乏透明度，也给申请人带来了许多困惑和不必要的压力。

3.4 不合格的合格——基于“个案处理”的方法

前述提到的“个案处理”表明，一些被认为不符合资格的申请人可能仍然有资格申请组屋。正如妇女行动与研究协会（AWARE）所提到的，每当个人（尤其是单身父母）向有关当局寻求帮助时，这个过程都会带来很大的不确定性。²⁸ 寻求帮助时所采用的方法并不一致；一些人联系了他们的议员，而另一些人则直接联系建屋局。即便如此，由于缺乏有关帮助过程的可用信息，一些人仍感到无助。AWARE 在其早期的研究中也提到，有些人向国会议员提出申诉，但没有得到后续帮助，这“阻塞了体制，浪费了所有相关利益相关者的时间和精力，包括缺乏时间的单亲父母、忙碌的国会议员和公务员”。²⁹

此外，个人必须在申请过程中投入大量的时间和精力，而在申请不成功的情况下还要提出上诉。这样做可能会使其对体制产生更多的不满。

4. 政策执行：政府应该提供多少资源？

除了决定谁有资格参与租赁组屋计划外，政府也须考虑另一个问题——在提供租赁组屋时需要投入多少资源，因为这是决定低收入租户居住体验的一个因素。

4.1 租赁组屋作为功能性住房

组屋租户的居住体验体现了政府在平衡居住舒适度和社会流动性方面的模糊性尝试。这使得租赁组屋对租户而言既富有前景又存在问题：

- 首先，政府认识到收入不平等加剧的情况，因而采取措施帮助居住在租赁组屋中的低收入家庭。³⁰ 然而，政府也仔细评估了提供任何形式帮助的潜在影响，因为住户可能会产生依赖心态，而不是自力自助。^{31,32}

²⁸ AWARE, “The limits of ‘case-by-case’: single parents and housing,” <https://www.aware.org.sg/2017/11/the-limits-of-case-by-case-single-parents-and-housing> (accessed 29 Jan 2019).

²⁹ AWARE, *Single Parents’ Access to Public Housing: Findings from AWARE’s Research Project* (2016), 27.

³⁰ Mukul Asher and Yee Kwan Chang, “Strong growth, social tinkering,” *The Straits Times*, January 3 2014.

³¹ Braema Mathi and Sharifah Mohamed, “Unmet Social Needs in Singapore,” Lien Centre for Social Innovation, Social Insight Research Series (2011).

³² Sock-Yong Phang, “The Singapore Model of Housing and the Welfare State,” Research Collection School of Economics, Paper 596 (2007).

- 其次，政府认为，租赁组屋的作用是让家庭在具有足够财力后从组屋中搬出。然而，由于缺乏桥接资本或社会资本，许多租户无法建立网络以摆脱困境。
- 最后，为了使租户负担得起，租赁组屋必须与租户的经济能力相匹配。这种安排意味着，在考虑租赁组屋的居住条件时，政府面临着一个两难的选择——组屋要简陋到什么程度才不至于让租户住得太舒服，否则会降低家庭搬出组屋的积极性。

从政策的角度来看，租赁组屋并非永久性的安身之所，而是过渡性的住处，一旦找到更永久的解决方案，住户就会搬离。因此，租赁组屋主要是为了实现为租户提供住房的功能性目的，而很少考虑他们的优质居住体验。

一房式租赁组屋的居住条件较差，这表明政府对宜居性缺乏考虑。自 20 世纪 70 年代以来，许多国会议员都强调指出，租赁组屋的居住环境导致了租户的负面居住体验。在 1976 年 3 月 18 日的一次议会听证会上，时任国会议员（阿裕尼集选区）的钱翰琮强调指出“走廊的阴暗状况”。³³ 时任国会议员（加冷单选区）的丹那巴南（S. Dhanabalan）也观察到此类房屋通风不佳的状况，并建议提供更多的开放空间，以便居住在那里的孩子可以“四处跑动或踢球”。³⁴ 时任国会议员（黄埔单选区）Augustine H. H. Tan 建议，应优先为一房式组屋修建新的休憩空间和康乐设施，因为三房式及以上组屋已配备此类设施，并重申应在不提高租金的情况下改善通风和照明设施。³⁵ 这些观点也呼应了时任国会议员（中峇鲁单选区）庄日昆的观点，他在一年后指出，此类组屋的住户感到“非常闷热”。³⁶

围绕租赁组屋居住体验的论述与张优远最近在其著作《不平等的样貌》中的阐述有着极大的相似之处。³⁷ 40年前，人们首次呼吁改善租赁组屋的居住条件，但40年后，情况似乎没有什么变化。在她的著作中，张优远描述了设计糟糕的租赁组屋中令人沮丧的环境，并指出她经常观察到的现象——走道非常狭窄，走廊通风不佳、十分潮湿且有股刺鼻的气味。张优远认为，生活环境对居民的现实感和认同感产生了负面影响，压制了他们提升社会地位的希望。

³³ 1976, *Singapore Parliamentary Debates*. March 18, Vol 37, 540-541.

³⁴ 1977, *Singapore Parliamentary Debates*. February 14, Vol 36, 101-102.

³⁵ 1977, *Singapore Parliamentary Debates*. February 16, Vol 37, 238-239.

³⁶ 1978, *Singapore Parliamentary Debates*. March 16, Vol 37, 960-961.

³⁷ You Yenn Teo, *This is What Inequality Looks Like* (Singapore: Ethos Book, 2018).

4.2 努力促进社会流动

《不平等的样貌》等著作以及新加坡政策研究所关于社会资本的报告³⁸引起了人们对与不平等和社会流动性相关问题的关注，当时人们日益感到政府与选民脱节。正是在这种氛围下，哈莉玛·雅各布（Halimah Yacob）总统为政府制定了未来几年的主要优先事项，其中之一是为住房、教育和就业提供更多资助，以创建一个充满关爱的社会并解决不平等问题。³⁹在随后几天的议程设定中，许多议员提出了穷人的住房问题，多次指出低收入家庭面临的问题和可能的解决方案。国会议员陈慧玲小姐（凤山单选区）建议将较旧的组屋租给那些需要临时住房的人；环境和水资源部长马善高提出应更公平地分配租赁组屋，以确保租户可以平等地“使用优质公共设施”；国会议员（义顺集选区）郭献川建议在分配租赁组屋时考虑家庭成员人数，以确保足够的居住空间。⁴⁰教育部长王乙康谈到了“重新拥屋计划”和“租户优先计划”等房屋自有化政策在促进租赁组屋住户的社会流动性方面的重要性；而国会议员 K. Muralidharan Pillai (武吉巴督单选区) 呼吁将租赁组屋与其他类型的组屋结合起来，以增进社会融合。⁴¹

虽然许多政治人士过去曾提出过度拥挤的问题，但他们大多将该问题归结为居住条件差。现在人们逐渐认识到，住在租赁组屋里可能使贫困延续下去，并对社会流动性产生负面影响。例如，文化、社区和青年部兼交通部政务次长马炎庆分享道：

在女皇镇，我们每年向低收入家庭的学生发放助学金。我们注意到，大约十分之一小学生的学习成绩只提高了10%-20%……于是我邀请家长们进行对话，发现他们的孩子大多已经从学校、社区或自助团体获得了补习费免除或高额补贴的资助。我观察了他们的家庭情况，发现大多是大户人家挤在面积狭小的租赁组屋里，我意识到问题的根源可能是，这些孩子在家中缺乏有利的环境来学习、备考甚至做功课。同时，他们的父母很可能工作繁忙，无法监督他们。⁴²

³⁸ Institute of Policy Studies, “A Study On Social Capital In Singapore,” <https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/ips/study-of-social-capital-in-singapore.pdf> (accessed 2 Jan 2019).

³⁹ Kevin Kwang, “On Parliament’s agenda: Tackling social inequality, helping Singaporeans stay employable,” *Channel NewsAsia*, May 7 2018, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/halimah-parliament-tackling-social-inequality-10210608> (accessed 15 Dec 2018).

⁴⁰ 2018, *Singapore Parliamentary Debates*. May 14, Vol 94.

⁴¹ 2018, *Singapore Parliamentary Debates*. May 15, Vol 94.

⁴² 2011, *Singapore Parliamentary Debates*. February 28, Vol 87, 2990-2991.

穆仁理（K. Muralidharan Pillai）强调了租赁组屋的另一个结构性问题，指出了租赁组屋与非租赁组屋互相分开的状况：

政府旨在构建一个富有凝聚力、关爱和包容的社会，与该议程相关的一个问题是有关租赁组屋地理位置的住房政策……我建议政府考虑采纳在普通组屋周边建设租赁组屋的旧政策……我确实对单独建设租赁组屋的做法感到担忧。租赁组屋通常建在成熟组屋区的边缘地带。这种做法有可能使租赁组屋变成贫民窟。如果这么做，我们会错失让租赁组屋家庭与普通组屋家庭混居的机会。⁴³

这些担忧似乎导致了一些促进包容性和社会流动性的政策举措。政府推出了“重新拥屋计划”，以协助居住在租赁组屋的低收入家庭购买自有房屋。2018年，国家发展部长黄循财宣布，政府将在同一住宅区内混合建设租赁和非租赁组屋，以创建一个“更加平等和包容的社会”。⁴⁴毫无疑问，这需要政治勇气，因为许多拥有组屋的新加坡人仍然反对住在租赁组屋旁边。总理公署部长英兰妮（Indranee Thurai Rajah SC）反映，她收到了多起居民投诉，“他们担心租赁组屋的住户会使该地区变得不安全、肮脏……[并且]附近的租赁组屋会降低他们的房产价值”。⁴⁵这种违背民意的做法表明政府决心帮助弱势群体。

4.3 提高居住标准的阻力

尽管有一些政策变化，但政府在其他问题上仍然立场坚定。例如，对许多住户而言，租赁组屋的居住条件仍然十分简陋、让人不舒服。尽管议会已广泛讨论了过度拥挤的问题，但无论家庭规模如何，申请人都只能租住一房式或两房式组屋。另一项政策是“联合住房计划”，该计划似乎对租赁组屋的居住条件关注不够。根据该计划，单身人士只有资格申请租赁组屋，这迫使他们与其他人（通常是陌生人）住在一起。这造成了不利的生活环境，租户不仅需要共享和协调本已狭窄的居住空间，而且还要管理他们与陌生人的关系。由于合住的困境，许多租户与合租者发生冲突。尽管许多议员都反映了这些冲突，但在这方面的的工作进展甚微。当被问及在“联合住房计划”下使“两个完全陌生的人”住在一起的可行性时，时任国家发展部政务部长符致镜回答道：

我们可以按照议员的建议，取消合住的要求，允许每个人单独租住组屋。但这意味着什么？

⁴³ 2018, *Singapore Parliamentary Debates*. May 15, Vol 94.

⁴⁴ 2018, *Singapore Parliamentary Debates*. May 17, Vol 94.

⁴⁵ 2010, *Singapore Parliamentary Debates*. Mar 3, Vol 86, 2613-2614.

我们将不得不把目前出租给合住单身人士的租赁组屋的数量增加一倍。我们目前有9,400个组屋单位。如果将其翻倍，例如再增加9,000个单位，每单位花费大约\$100,000，则总成本为\$9亿。但仅此而已吗？我想很多处于社会边缘的人会说：“这还不算太糟糕；每月租金\$30，但可以获得完全隐私。让我也加入申请队列。而且，无论是否情愿，我们都要扩大安全网，这样不经意就会落入福利国家的陷阱。如果我们将这笔资金用于投资，扩大经济规模以创造就业机会，并鼓励工人参加再培训，那么我们会过得更好，这样我们就能提高或至少保持我们的高房屋自有率，更重要的是，还能维护我们的工作风气。”⁴⁶

他的回答表明，政府必须作出谨慎的政治权衡：是继续改善租赁组屋的居住条件，并冒着陷入福利国家陷阱的风险，还是维持现状，忽视一些社会边缘群体的未满足需求。政府维持现状的决定表明，尽管政府推出了新的政策措施，以便为租户提供更具包容性的租赁组屋，但租赁组屋仍主要被视为一种过渡性住房，其主要功能是提供必要的住所。

5. 结论

组屋工程已显著地改变了新加坡，使其成为一个居者有其屋的社会。然而，仍有一些个人和家庭受到忽视，被排除在国家住房的主流叙事之外。政府混合租赁组屋和自有组屋的计划表明，其长期意图是改善公众对低收入租赁组屋住户的看法，以便社会各方能够在缓解低收入群体面临的问题方面发挥更重要的作用。“4650工程”就是一个很好的范例，这是一个针对租赁组屋的政策项目，旨在利用各种组织资源来“协调对贫困家庭的帮助、干预和服务”。⁴⁷ 副总理尚达曼赞扬该项目的政府和社会共治方法，并强调新加坡需要进一步采取集体行动来帮助他人，特别是低收入者。⁴⁸ 最后，针对租赁组屋计划的不断变化，以及政府在帮助低收入群体中所承担主要代理人角色，各方提出了更多的讨论和政策建议。政府在促进和延续自我主导和社区主导的社会干预措施方面所做的决策，可能会对低收入群体的社会流动性产生积极影响。

⁴⁶ 2004, *Singapore Parliamentary Debates*. Nov 26, Vol 78, 1502-1503.

⁴⁷ South East Community Development Council, *Project 4650 (P4650)*, [https://www.cdc.org.sg/southeast/contentdetails/project-4650-\(p4650\)](https://www.cdc.org.sg/southeast/contentdetails/project-4650-(p4650)) (accessed 18 Jan 2019).

⁴⁸ Tharman Shanmugaratnam, “DPM Tharman at launch of book ‘How Working Together Matters: Adversity, Aspiration, Action’”. *Prime Minister’s Office Singapore*, November 27, 2018, <https://www.pmo.gov.sg/newsroom/dpm-tharman-launch-book-how-working-together-matters-adversity-aspiration-action> (accessed 20 Dec 2018).

6. 问题讨论

你是建屋局的首席顾问。你的任务是解决新加坡的租赁组屋问题。在你的提议中，请阐述解决问题的建议，并解释所提出的政策变更将如何有助于减少社会环境中的障碍，为低收入群体提供平等的社会机会，从而实现更大的向上社会流动性。此外，请评估其对达成期望的影响，以及公众对你的政策提议的可能反应。在起草提议时，你不妨考虑以下几点：

1. 你如何评估和确定谁有资格申请租赁组屋？
2. 副总理尚达曼曾以“蹦床”作比喻，来解释一种社会服务的概念，这种社会服务不仅可以成为边缘化群体的社会安全网，还可以推动他们向上流动。具体就租赁组屋而言，你的政策能起到什么作用，从而像蹦床一样提升家庭地位，帮助其实现向上社会流动？
3. 国家发展部部长黄循财在 2018 年 5 月提议，要建设不同收入群体混居的组屋。面对不断变化的邻里状况，如何管理不同的利益相关者？针对混合邻里社区，有哪些潜在的挑战和社会问题需要解决？如何缓解这些挑战和社会问题？
4. 新加坡的住房政策在很大程度上优先考虑自有房屋而非租赁组屋，而且租赁组屋的住户比例与过去相比有所减少。针对这种情况，如何修改或制定住房政策以改善租户的居住体验？
5. 新加坡的组屋项目比较成功地使大部分人口转变成组屋所有者。假设政府现在处于更有利的地位，可以重新考虑和修改住房理念，你认为政府应如何重新界定租赁组屋的角色？

参考书目

1976. *Singapore Parliamentary Debates*. March 18, Vol 37, 540-541.
1977. *Singapore Parliamentary Debates*. February 14, Vol 36, 101-102.
1977. *Singapore Parliamentary Debates*. February 16, Vol 36, 238-239.
1978. *Singapore Parliamentary Debates*. March 16, Vol 37, 960-961.
1997. *Singapore Parliamentary Debates*. July 25, Vol 67, 1047-1048.
1997. *Singapore Parliamentary Debates*. July 28, Vol 67, 1087-1088.
2004. *Singapore Parliamentary Debates*. November 26, Vol 78, 1502-1503.
2009. *Singapore Parliamentary Debates*. February 6, Vol 85, 2147-2149.
2009. *Singapore Parliamentary Debates*. February 11, Vol 85, 2774-2775.
2009. *Singapore Parliamentary Debates*. February 11, Vol 85, 2782-2783.
2010. *Singapore Parliamentary Debates*. March 3, Vol 86, 2613-2614.
2011. *Singapore Parliamentary Debates*. February 28, Vol 87, 2990-2991.
2011. *Singapore Parliamentary Debates*. November 21, Vol 88, 552-553.
2018. *Singapore Parliamentary Debates*. May 14, Vol 94.
2018. *Singapore Parliamentary Debates*. May 15, Vol 94.
2018. *Singapore Parliamentary Debates*. May 17, Vol 94.
- Asher, Mukul and Chang, Yee Kwan. "Strong growth, social tinkering." *The Straits Times*, January 3 2014.
- Au Yong, Jeremy. "Singapore's neighbourhoods key to social inclusion, says DPM Tharman." *The Straits Times*, December 1 2015. <https://www.straitstimes.com/world/united-states/singapores-neighbourhoods-key-to-social-inclusion-says-dpm-tharman>.
- AWARE. *Single Parents' Access to Public Housing: Findings from AWARE's Research Project*, 2016.
- AWARE. "The limits of 'case-by-case': single parents and housing," 2017. <https://www.aware.org.sg/2017/11/the-limits-of-case-by-case-single-parents-and-housing>.
- Chua, Beng Huat. *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*. London: Routledge, 1997.
- Hiramoto, Mie, and Teo, Shi Ling Cherise. Heteronormative love makes a house a home: Multimodal analysis of luxury housing ads in Singapore. *Journal of Language and Sexuality* 4, no. 2 (2015):223-253.
- Housing and Development Board. *Annual Report 1969*. Singapore.
- Housing and Development Board. *Public Rental Scheme Eligibility*. <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/renting-a-flat/renting-from-hdb/public-rental-scheme/eligibility>.
- Institute of Policy Studies. "A Study On Social Capital In Singapore," 2017. <https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/ips/study-of-social-capital-in-singapore.pdf>.
- Kwang, Kevin. "On Parliament's agenda: Tackling social inequality, helping Singaporeans stay employable." *Channel NewsAsia*, May 7 2018. <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/halimah-parliament-tackling-social-inequality-10210608>.
- Lee, Kuan Yew. *From Third World to First: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore:Times Editions, 2000.

- Mathi, Braema, and Mohamed, Sharifah. "Unmet Social Needs in Singapore." *Lien Centre for Social Innovation, Social Insight Research Series*, (2011).
- Ng, Kok Hoe. "Public housing policy in Singapore." *Global-is-Asian*.
[https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/gia-documents/public-housing-policy-in-singapore_with-graphics\(1\).pdf?sfvrsn=7c4b6c0a_2](https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/gia-documents/public-housing-policy-in-singapore_with-graphics(1).pdf?sfvrsn=7c4b6c0a_2).
- Ng, Kok Hoe. *The world's largest public housing programme: Too much of a good thing?*
Lecture presented at the National University of Singapore.
- Phang, Sock-Yong. "The Singapore Model of Housing and the Welfare State." *Research Collection School of Economics, Paper 596*, (2007).
- Sim, Sheng Wei, and Leong, Wai-Teng. "Living in Transition: The Liminality of Interim Rental Housing in Singapore." Academic Exercise. *Department of Sociology, National University of Singapore*, (2014).
- South East Community Development Council. Project 4650 (P4650).
[https://www.cdc.org.sg/southeast/contentdetails/project-4650-\(p4650\)](https://www.cdc.org.sg/southeast/contentdetails/project-4650-(p4650)).
- Straughan, Paulin Tay. "The Social Contradictions of the Normal Family: Challenges to the Ideology." Working Paper 135. *Department of Sociology, National University of Singapore*, (1999).
- Teo, You Yenn. *This is What Inequality Looks Like*. Singapore: Ethos Book, 2018.
- Tharman Shanmugaratnam. DPM Tharman at launch of book "How Working Together Matters: Adversity, Aspiration, Action". *Prime Minister's Office Singapore*, November 27, 2018. <https://www.pmo.gov.sg/newsroom/dpm-tharman-launch-book-how-working-together-matters-adversity-aspiration-action>.
- Tremewan, Christopher. *The Political Economy of Social Control in Singapore*. New York: St. Martin's Press, 1998.
- Wong, Aline Kan, and Yeh, Stephen Hua Kuo. *Housing a Nation: 25 Years of Public Housing in Singapore*. Singapore: Maruzen Asia for Housing and Development Board, 1985.
- Yuen, Belinda. "Squatters no more: Singapore social housing." *Land and Urban Policies for Poverty Reduction*, (2005):269-294.

附件 1 - 新加坡的主要租赁组屋计划

以下重点介绍了主要的租赁组屋计划。

租金和水电费援助计划

该计划于 1990 年 3 月由时任国会议员（大巴窰集选区）的何达坚博士首次提出⁴⁹，并于 1990 年 10 月正式确定。租金和水电费援助计划旨在缓解低收入家庭的租金拖欠问题。该计划能够为低收入家庭中的就业人员提供咨询和技能培训，以帮助他们获得收入更高的工作。

租金和水电费援助计划旨在为低收入家庭提供临时帮助，直到他们渡过难关为止。这些家庭虽然有收入，但由于疾病或残疾等特殊情况而无法及时缴纳租金和水电费。经济资助的期限起初为三至六个月，之后需要接受审查。支付租金和水电费的经济资助只是他们所需帮助的一方面。

提供租赁组屋资助的联合住房计划⁵⁰

“单身者联合住房计划”设立于 1990 年，允许年龄分别为 35 岁和 40 岁的单身新加坡女性和男性联合购买或租住组屋，该计划于 2007 年进行了相应修订。⁵¹ 该计划是由“年长公民住房计划”修订和更名而来。根据新规定，女性申请人的年龄限制从 40 岁降低到 35 岁，男性申请人的年龄限制从 50 岁降低到 40 岁。之所以引入这一变化，是为了响应公众要求降低最低年龄限制的反馈意见，以便更多的单身人士有资格申请组屋。在放宽年龄要求的同时，修订后的政策还收紧了另一项资格标准，以确保只有来自低结婚率年龄群体的新加坡单身人士才能从该计划中受益。

新计划规定所有申请人必须是新加坡公民且满足最低年龄要求。“单身者联合住房计划”的其他条件与“年长公民住房计划”相同。例如，要具备直接购买组屋的资格，申请人不得拥有私人财产，且月收入总和不得超过 \$5000。申请人不必具有亲属关系或相同性别。这些限制不适用于在转售市场上购买组屋的联合申请人。自 1990 年实施以来，“单身者联合住房计划”已多次修订。单身或离婚男女的年龄限制为 35 岁，而丧偶者或孤儿的年龄限制为 21 岁。除非申请公积金住房补助金或建屋局贷款，否则也没有收入上限。2007 年，该计划得到进一步修订，纳入了租赁组屋。

1990. *Singapore Parliamentary Debates*. March 23, Vol. 55, 741-742.

⁵⁰ National Library Board, *Joint Singles Scheme is Established*, <http://eresources.nlb.gov.sg/history/events/f216fbd9-63eb-49ef-b3d5-1f02217f64ef> (accessed 20 Jan 2019).

⁵¹ 2007, *Singapore Parliamentary Debates*. February 15, Vol. 82, 1479.

临时租赁组屋计划

该计划于 2009 年推出⁵²，旨在为特定家庭提供住房，这些家庭需要过渡性住房，但无法从建屋局或竞争激烈的租赁组屋计划获得组屋或满足组屋申请要求。临时租赁组屋计划由私人运营商直接管理，而非建屋局，但后者在监管该计划方面逐步发挥更大的作用。⁵³

2011 年之前，私人运营商在同一组屋区内以市场价格租赁特定数量的组屋。该政策终止了以确保管理该计划的运营商首先为贫困的新加坡人服务，而不是优先考虑他们的利润。两个家庭共享组屋以减少租金成本。⁵⁴

临时租赁组屋的住户必须每六个月申请一次租期延续，且最多可租住两年。与一般租赁组屋相比，临时租赁组屋的租金要高得多，2011 年每月租金约 \$300。⁵⁵

重新拥屋计划

“重新拥屋计划”于 2016 年推出⁵⁶，旨在帮助居住在租赁组屋内、有意改善居住条件的二次置业住户重新购买组屋。政府将与社会机构密切合作，为这些家庭提供全面支持；例如，帮助他们找到工作，让他们的孩子继续上学，以确保他们能够持续进步并拥有住房。对于那些陷入困境、在渡过难关时需要住所的人，政府将建造更多的租赁组屋，并将它们整合到更大的组屋区中。⁵⁷

⁵² 2007, *Singapore Parliamentary Debates*. February 15, Vol. 82, 1479.

⁵³ Derek Goh and Tou Chuang Chang, “Homes in Transition: Youths’ Experiences in Singapore’s Rental Housing,” *Dynamics of Community Formation*, (New York: Palgrave Macmillan, 2018), 81-98.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Pearl Lim, “A Brief Introduction to Singapore’s Public Rental Flats,” *iCompareLoan*, December 3 2012, <https://www.icompareloan.com/resources/a-brief-introduction-to-singapores-public-rental-flats> (accessed 20 Dec 2018).

⁵⁶ 2016, *Singapore Parliamentary Debates*. January 15, Vol. 94.

⁵⁷ Zhou Tee, “About 70 families placed on Fresh Start Housing Scheme since launch: Lawrence Wong,” *The Straits Times*, December 15 2018, <https://www.straitstimes.com/singapore/housing/about-70-families-placed-on-fresh-start-housing-scheme-since-launch-lawrence-wong>.

附件 2 - 租赁组屋的居住环境



图 5 - 一房式租赁组屋中的阴暗走廊（资料来源：作者拍摄图片）



图6 - 租赁组屋内的堆积杂物（资料来源：作者拍摄图片）



图7 - 租赁组屋电梯上高利贷商的负面广告（资料来源：作者拍摄图片）

参考书目（附件）

1990. *Singapore Parliamentary Debates*. March 23, Vol. 55, 741-742.

2007. *Singapore Parliamentary Debates*. February 15, Vol. 82, 1479.

2016. *Singapore Parliamentary Debates*. January 15, Vol. 94.

Goh, Derek, and T. C. Chang. "Homes in Transition: Youths' Experiences in Singapore's Rental Housing." *Dynamics of Community Formation*. New York: Palgrave Macmillan, (2018):81-98.

Lim, Pearl. "A Brief Introduction to Singapore's Public Rental Flats." *iCompareLoan*, December 3 2012. <https://www.icompareloan.com/resources/a-brief-introduction-to-singapores-public-rental-flats>.

National Library Board. *Joint Singles Scheme is Established*.
<http://eresources.nlb.gov.sg/history/events/f216fbd9-63eb-49ef-b3d5-1f02217f64ef>.

Tee, Zhuo. "About 70 families placed on Fresh Start Housing Scheme since launch: Lawrence Wong." *The Straits Times*, December 15 2018.
<https://www.straitstimes.com/singapore/housing/about-70-families-placed-on-fresh-start-housing-scheme-since-launch-lawrence-wong>.