

从组屋制度看新加坡国家治理的儒家文化思想

罗怡彬

广州华商学院 (广东广州 511399)

摘要: 新加坡是东南亚快速崛起的现代化国家, 国家治理兼具东西方特色, 其中具有儒家文化特色的亚洲价值观在新加坡的公共管理卓有成效, 引起世界各国的关注和学习, 儒家文化的公共治理政策成为新加坡管理的亮点, 其中组屋制度成为其重要组成部分。本文以组屋制度体现的儒家文化为切入点进行总结分析, 根据笔者在新加坡研学期间调查研究掌握的线索和资料, 寻找儒家文化在公共管理上带来的启示。

关键词: 新加坡; 组屋; 儒家文化; 居者有其屋

Confucian culture of Singapore Governance from HDB System

Luo Yyibin

Guangzhou Huashang College (Guangzhou, Guangdong 511399)

Abstract: Singapore is the rapid rise of modern countries in southeast Asia, national governance and east and west characteristics, with the characteristics of Confucian culture of Asian values in Singapore fruitful public management, cause the attention of countries around the world and learning. Confucian cultural public governance policy become the highlight of Singapore management, including HDB system has become its important duty. In this paper, we summarize and analyze the Confucian culture reflected in the HDB system as the starting point, and according to the clues and materials mastered by the author during his research period in Singapore, we find the enlightenment brought by the Confucian culture in public management.

Key words: Singapore; HDB; Confucian culture; Residents

引言

新加坡是东南亚中南半岛南端的一个岛国, 位于马来半岛南端。1819年, 英国人莱佛士与柔佛苏丹签订条约, 获准在新加坡建立交易站和殖民地, 1942年至1945年间, 新加坡曾被日本占领三年半之久, 其后回归英国管理, 并从海峡殖民地独立出来, 1959年成立自治邦, 1963年加入马来西亚成为一个州, 称为新加坡州。1965年8月9日, 新加坡退出马来西亚并独立建国。在新加坡发布的《2021年人口简报》中, 新加坡公民总人口为349.82万人, 获得新加坡永久居民的人口为48.87万人, 2021年新加坡人口密度为7485人/km², 是世界上十大人口密度最大的国家之一, 在全球排名第二。新加坡建国后通过引进外资快速发展, 从穷困潦倒中, 依靠开放市场, 成为东南亚经济的区域中心, 迅速转变成为富裕的亚洲四小龙之一, 同时凭借地理优势, 新加坡也成为亚洲重要的金融、服务和航运中心之一。

新加坡是个多元文化种族的国家, 也是全球最国际化的国家之一, 所以主要由华人组成的新加坡并非为单一民族国家, 而是和一部分马来人及印度人所组成的移民国家, 其中华人约占新加坡总人口的75%, 还有15%的马来人, 8%的印度人, 12%的其他种族人口。不同的种族有不同的传统文化和信仰, 族群间有着不同的价值观念, 因此如何实现民族与宗教和谐, 实现共同的国家发展目标成为新加坡政府立国之基础。新加坡

国土面积狭小, 资源匮乏, 国家经济与发展面临严峻挑战。国民的社会保障问题也成了新加坡面临和需要解决的问题, 不仅是经济问题、社会问题, 更是政治问题。

王安石云: “立善法于天下, 则天下治; 立善法于一国, 则一国治。”新加坡在自治和独立初期, 种族与宗教问题, 国家发展问题, 国民的社会保障问题等成为新加坡政府急需解决的主要矛盾。

1. 组屋制度是新加坡国家价值观与社区建设的需要

从新加坡独立自治开始, 新加坡政府就意识到, 1959年6月3日, 新加坡160万人重新开始了新的起点——作为英国皇室统治下的完全内部自治城市国家的人。许多人是移民, 与新加坡没有根深蒂固的联系。因此, 新政府需要鼓励他们在新加坡扎根, 培养自豪感、忠诚感和民族认同感。

古人云: “天变不足惧、祖宗不足法、人言不足恤。”在中华历史上的国家治理也是不断在困境中寻求变革, 通过改革寻求新的出路。在新加坡发展的历程中, 在独立以前, 每个种族的都不一样, 新加坡建国发展的第一个目的是求生存, 人民行动党作为民选的执政党, 如何为人民谋福利, 想方设法建立一个稳固的社会基础, 使人民过上幸福的生活, 是摆在面前的艰巨任务。组屋制度就是新加坡探索出的社会治理体制的

方法之一。

《管子·牧民》有云：“国之四维，礼义廉耻，四维不张，国乃灭亡。”李光耀认为，多元社会可以实现融合但绝不可能对其进行同化。若是将不同群体强行揉捏成一个群体，不但是徒劳无功的，还会让社会陷入动乱不安。这种违背人们情感和意愿的革新是不可能成功的。要让人民更好地融入这个多元社会，他认为主要通过几个方面：共同语言、同价值观、共同态度、共同观点，并逐渐形成共同的文化。他还强调，如果新加坡不能实现不同种族之间的共同发展，有任何一个族群在社会进步中掉队了，而掉队的原因是基于他的语言、种族或宗教，又或社会形成了以种族、语言、文化的分层和隔阂，那这个社会就没有成功地实现融合。民族融合的方式，首先要破解族群之间的联系，分而化之，组屋制度就是打破族群合居，重新组合的模式，这样有利于重新建立新的社群人群，也实现了民族与文化的融合。

1991年，经过国内各民族、各阶层和不同宗教信仰的国民反复讨论，国会批准发表了《共同价值观白皮书》。其中所倡导的五大“共同价值观念”是所有族群都可以接受的价值观，反映了新加坡一直以来的包容传统，共同价值观念的交融平台就是重新打碎又合并的组屋制度形成的社区平台。

共同价值观让人们拥有一个“新加坡认同感”，并希望每个人能够逐渐内化变成自己的价值观。组屋制度就是共同价值观的体现，通过组屋打破原有殖民统治时期的分而治之，通过民族与宗教的融合，使新加坡国民在共同的文化价值观中逐步实现思想的统一。打破了原有的宗族、血缘、地域文化的藩篱，使国民拥有共同的认同感，实现儒家文化倡导的天下大同的社会大环境。

2. 新加坡的组屋制度发展

新加坡的组屋政策谓之“居者有其屋”，出自《孟子·梁惠王章句上》，新加坡是移民国家，绝大多数人口都是移民，其中又以华人为主要构成，大多数来自中国的东南沿海地区。在华人的传统儒家文化思想中，落叶归根，是没有扎根发展的思维。孟子提出了为私有财产辩护的理论。《孟子·滕文公上》说：“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。”新加坡政府通过“居者有其屋”让这些人有了落地生根的想法，让百姓拥有稳定的产业和收入，从而安居乐业，这样就具有稳定不变、比较平和的思想，从而保持社会稳定，这也是一个国家长治久安的强国之策。

从20世纪20年代早期开始，新加坡许多人的住房都是在拥挤的陋屋区，没有合理的卫生、照明或通风设施。因住房短缺日趋严重，当时的英国殖民政府于1927年设立了新加坡改良信托局，专门负责清理陋屋区，并为从那里搬出来的民众提供住所。到1947年，新加坡人口增加到20年前的两倍多，达到100万。1947年，新成立的住房委员会调查发现，68万人口（约

占总人口的72%）住在城市中心区，其中约1/3的人口拥挤在4平方公里的区域内，极其拥挤。1959年，约25万人居住在城市贫民窟内，约30万人居住在棚户区。在新加坡改良信托局存在的32年中，共建造了23000个单位的住房，但只能为8.8%的居民解决住房问题。大多数新加坡人的居住环境既不符合卫生标准，又容易发生火灾，很不安全。1961年在河水一带发生的一场大火灾，摧毁了数以千计的住房，造成16000人无家可归。新加坡在1959年完全自治时，面临严峻的“屋荒”，恶劣的住房问题导致了社会严重不稳定。新加坡政府将解决住房问题作为一项基本国策，提出了“居者有其屋”的口号。新加坡的组屋制度，始于1960年，以建屋发展局成立为标志。当时，新加坡刚刚脱离英国殖民统治，成立自治邦，社会发展比较落后，政府财力有限。普通居民居住条件恶劣，平均每户居民不足一间居室。据官方统计，当时200万人口中有40%的家庭住在贫民窟或棚户区，能够住上像样住宅的人口只占居民总数的9%。

严峻的住宅问题，对这个小小的移民国家来说，不仅是经济问题，更是个社会问题、政治问题。

3. 天下为公、居者有其屋 ——组屋的申请与分配

新加坡政府制定了详细的租住或购买组屋的申请资格标准。在公共住房申请资格的有关规定中，有四个决定公共组屋申请资格的主要条件：①公民权。规定申请者必须是新加坡公民，而共同申请的其他成员必须在新加坡居住。此标准曾作过几次修订。②无私有房产。那些拥有私有房产的居民不能申请购买公房，甚至那些想放弃其私有房产再申请购买公房的申请者也必须在其具备公房申请资格的30个月后才能申请购买公房。③收入水平。由于公共住房是帮助那些无力购买私人住房的居民解决住房问题，因而要确定申请公房的家庭收入限额标准，那些家庭总收入超过收入限额标准的家庭不能申请购买公房。④家庭构成。新加坡的公房政策一直把家庭放在重要地位，但这并不意味着公房政策的大门对那些没有组成核心家庭的单身者是关闭的，家庭构成的规定有些特例，包括老年人计划和孤儿计划等。

分配政策特点：一是尽可能降低申请门槛，增加申请渠道，让更多民众分享社会发展成果。二是政府鼓励有能力、有需求的家庭买房，只对那些最低收入的家庭提供租赁房。三是在强化法制管理的同时，坚持以人为本。四是公开透明的分配程序。组屋的位置、环境规划、各类房屋的数量、价格全部属于公开信息，民众可通过媒体、网络、HDB等多种途径了解组屋信息，具体选房则通过电脑抽签决定。五是政府服务工作细致入微，政府的相关部门，比如税务、规划、重建局、公积金局等分工明确，配合默契。

分配程序：售房分配原则是无房者优先，根据申请者需要，

确保售房公平分配。起初，政府采用登记配售，以登记的先后顺序出售，后来，改为订购制度，按照需求情况来规划建设住宅区。这种办法缩小了各地区、各类型住房的供求差距。

《论语·季氏》第十六篇言：“丘也闻有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安。”组屋的政策，是通过建立公平合理的制度，实现贫富之间的均衡。新加坡的组屋是不同格局混住的社区，是贫富不一的大多数不同阶层的人都能生活在共同的社区，通过这种比邻而居的社区文化交融消除贫富之间的矛盾。

现代社会的稳定实际上也是要靠一定的均衡，如果贫富差距过于悬殊，社会便有可能分崩离析。且“不患寡而患不均”也符合社会主义的公平和正义的思想。

4. 各美其美、天下大同 ——多元融合的居住政策

在历史发展的角度上看，居住环境是民族融合的重要途径，因此新加坡政府通过建立组屋制度，以政府主导的公共住房制度，实行独特的“居者有其屋”的住房政策，成功地解决了居民的住房问题，并通过这种方式实现了民族融合和社区凝聚。随着绝大多数人口迁入建屋发展局的组屋，族群村落的现象已经消失，异族邻居模式替代了族群聚居，这正是孟子在《孟子·滕文公上》中所说的“出入相友，守望相助，疾病相扶持。”

1989年，新加坡又通过立法推行了一项种族融入政策（Racial Integration Policy），具体规定了不同种族在同一组屋和组屋区内的比例，以促进各族融合。政策规定，在政府组屋区，华族比例不得超过84%（同座组屋不得超过87%），马来族比例不得超过22%（同座组屋不得超过25%），印度和欧亚和其他种族比例不得超过12%（同座组屋不得超过15%）。

从2010年3月5日开始，永久居民配额制度开始实行。同个邻里及同座组屋的永久居民不超过5%及8%。这个政策的实施，使每个组屋区都反映了新加坡的种族色彩，每个组屋区都是新加坡的缩影，实现种族混居的居住环境。新加坡发展至今，始终没有偏离建国总理李光耀最初的信念。后来接任的总理，也是继续朝这个目标迈进，使新加坡逐渐成为一个各民族都引以为荣的国家。

5. 事业新灯火，桑麻旧里村 ——以家庭为纽带的儒家思想

新加坡政府提倡“修身齐家”的儒家价值观，《大学》云：“一家仁，一国兴仁，一家让，一国兴让，一人贪戾，一国作乱。”家庭是国家最重要的组成基础，组屋就是家庭的根基。首先，申请组屋必须以家庭为单元，以至于“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。

《论语·为政》中有言：“孝乎惟孝，友于兄弟，施于有政。是亦为政，奚其为政？”为了鼓励家庭联系和增强家族的凝聚力，新加坡于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。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，让老人在与子孙的相处中享受天伦之乐。

同时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年人，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5千米，政府给予1万新币的购房补贴。子女开车到父母家停车，可以享受半价停车月票。

6. 以邻为伴，与邻为善——组屋的建设与布局

新加坡建屋发展局在组屋的结构设计上，为了避免出现社区沟通障碍，关门闭户各自生活的现象出现，鼓励社区人群参与社区活动和沟通交流，所有组屋的一楼设计为架空层，作为居民公共活动的场地，或设为商铺，为居民提供便民服务。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，还可作为小孩子游戏及邻居日常会面的场所。这两大公共区域，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。

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，政府还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。

由于组屋的设计分为有烟煮食和无煮食的户型，每个社区都设置了邻里中心，提供各类熟食与餐饮服务，使得居民拥有通过就餐饮食增加交流的空间与机会，实现邻里零距离的共同生活。

7. 结语

2021年底，在新加坡139.06万户常住户中，88.9%的

家庭拥有自有产权房屋。居住在 HDB 组屋的常住户比例为 78.3%，比率略高于 10 年前的 87.2%。政府的组屋制度成为新加坡房地产的主流，既为国民提供了优质廉价的住房，又控制了国家土地使用效率最大化，既避免了因为房地产波动影响社会稳定发展的风险，又为国家发展提供了稳定而良性的社会基础。正如李显龙总理所说，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”。组屋制度充分显示了国家治理中的价值，在儒家思想的基础上创新出亚洲模式的共同价值观，创造了一个新的社会管理模式，值得我们参考与学习。

参考文献

- [1] 中青班课题组, 卢海林, 徐建忠. 新加坡住房制度及其启示 [J]. 厦门特区党校学报, 2007, (1): 20-24.
- [2] 诸超孚. 城镇住房保障模式及其在浙江省的应用研究 [D]. 浙江: 浙江大学学位, 2005.
- [3] vivocity2010. 部长来论马宝山谈组屋 [EB/OL]. 新加坡: 狮城论坛, 2011. <http://bbs.sgcen.com/article-538-1.html>.
- [4] 杨晔. 新加坡住房制度研究 [D]. 天津: 天津师范大学, 2012.
- [5] 侯本阳. 新加坡住房制度的启示 [J]. 市场周刊 (理论研究), 2013(10): 31-32.