

新加坡社区（社会凝聚力）建设

Community Bonding in Singapore

沙永杰 陈婉婷（新加坡） 纪 雁

文章编号1673-8985（2016）05-0071-09 中图分类号TU981 文献标识码A

摘 要 简要而全面地介绍新加坡社区（社会凝聚力）建设的背景、管理运作体系、在软件方面发挥核心作用的人民协会的重要组成部分和运作策略、国家层面其他政策的支撑作用，分析新加坡新镇和公共住宅的规划建设为社区建设提供的不可或缺的硬件保障，阐明新加坡社区建设的实质是社会凝聚力，硬件和软件两个方面共同作用形成了自上而下和自下而上合理整合的、独特的新加坡体系。

Abstract This paper presents a comprehensive and holistic study on community bonding in Singapore through its background, overall administration system, key grassroots organizations and key strategies under the framework of People's Associate, other national policies to support the social harmony, analyzes the key role of HDB and New Town on ensuring the prerequisite of community bonding and people's livelihood, and summarizes unique synergy of top-down and bottom-up in the well-recognized community bonding in Singapore.

关键词 新加坡 | 社区建设 | 人民协会 | 民众组织 | 社区中心 | 公共住宅

Keywords Singapore | Community bonding | People's association | Grassroots organizations | Community center | HDB

作者简介

沙永杰

同济大学建筑与城市规划学院
教授

陈婉婷（新加坡）

新加坡国立大学设计与环境学院
研究助理

纪 雁

Vangel Planning & Design
设计总监

1 概述：意义与实质

1960年，也就是李光耀领导的人民行动党赢得大选并组建自治政府^①的次年，新加坡创立了两个重要机构：一是建屋发展局（Housing and Development Board, HDB），负责大规模建设公共住宅和新镇，二是人民协会（People's Association, PA），旨在实现不同种族人民和谐共处。这两个机构及职能持续发展至今，成为了当代新加坡国家治理方面的重要特色和突出成就。新加坡建国之初，政治不稳定、经济落后、民族之间关系紧张、人民贫穷，但仅仅用了一代人时间，就把新加坡从一个第三世界国家，发展成为第一世界国家^②。这一成就一方面依赖于以国家力量推进产业和经济持续发展——经济基础为其他方面发展提供了支撑；另一方面，新加坡政府在公共住宅和新镇建设，在社会凝聚力培育方面的务实工作已历经50余年，形成了国民内心深处对

这个历史不长的国家的高度认同、对政府的信任，以及生活幸福感，这与经济基础同等重要，是新加坡长期繁荣发展的社会基础。

新加坡是一个多元文化的移民国家，在人口、宗教和语言等方面的多元特征十分突出。华人、马来人和印度人是3大主要种族，还有欧亚人（Eurasian）等；主要宗教有佛教、道教、伊斯兰教、基督教和印度教，各有相当的比例；拥有4种官方语言，即英语、马来语、华语和泰米尔语，英语是主要的通行语和教学语。新加坡是一个岛国，一个城市国家，以719 km²（2015年）的面积承载如此复杂、多元的人口、文化，无疑在国家治理方面面临极大挑战。

英国殖民时期的新加坡城市规划明确划定了欧洲人和其他各种族的专属城市区域，殖民统治时期的东南亚城市几乎都采用种族分隔的规划管理办法，各种族在自己区域内沿用

注释 ①1959年新加坡仍在英国管控之下，1963年宣布独立，并与马来亚等组建马来西亚联邦，1965年独立建国。

②引自新加坡总理李显龙在2014年新加坡国庆日上的演讲。

来自母国的同乡会或行会等管治办法。由于商贸利益、习俗和宗教差异等原因,分隔制度下种族之间的冲突仍持续不断,殖民当局也在一定程度上利用这种冲突使各种族相互制衡。从20世纪50年代中期人民行动党成立到1965年新加坡独立建国的10年间,新加坡发生了一系列动荡,如1964年的内部种族暴乱和1965年被迫脱离马来西亚联邦,都与种族问题密切相关。1965年的新加坡不仅没有自然资源和经济基础,没有军队等必要的国家基础,而且来自中国、马来和印度的各种族移民普遍对这个新建的小国缺乏认同感和归属感。因此,建国之初新加坡政府就把促进种族和谐,培育社会凝聚力作为国家基本政策,并以各种法律形式确保不同种族共处,如公共住宅小区居民的种族比例必须与国民种族比例保持相当的法令(Ethnic Integration Policy, 1989)。此外,新加坡也面临一些来自外部的危险——早期主要涉及与邻国关系,当前越来越关注防止极端势力和恐怖势力渗透到高度国际化的新加坡,对抗这些外部干扰也需要国民高度团结。因此,培育社会凝聚力是新加坡实现社会和政局稳定、小而富足、持续繁荣发展的必然选择。

覆盖80%以上人口的公共住宅(组屋)和新镇是新加坡社区建设的硬件方面,是国民满意度和社区建设的前提条件;通过人民协会的组织架构,历经半个多世纪发展,一套自上而下和自下而上有机整合的社区管理运作体系形成了软件方面;后来成立的,并非政府职能部门的镇理事会加强了社区管理的自治特点。软硬两个方面高度整合,政府发挥主导作用,同时与绝大多数国民生活密切相关,国民广泛认同和参与,并随着经济社会发展持续优化调整政策,以确保新加坡拥有高度的社会凝聚力——这些形成了新加坡特色的社区建设,其实质是社会凝聚力建设,与欧美发达国家的“社区建设”有显著差异,值得中国参考。

2 管理运作体系——主要的三方面力量

新加坡社区建设软硬件两个方面都有很多政府职能部门参与,包括教育、医疗和环境

等,并能做到高度整合。从中国当前关注的,尤其是上海开展的社区规划和社区治理工作角度看,新加坡社区建设管理运作体系主要由以下三方面力量承担。

一是负责“新镇+组屋”硬件规划、建设、使用后长期维护与更新的政府职能部门,以1960年成立的建屋发展局(HDB)为主,但规划由新加坡都市重建局(Urban Redevelopment Authority, URA)负责。HDB在各区域设立办公室,负责所辖区域公共住宅的维护和升级。HDB通过地区办公室的定期汇报,以及与社区工作有关的各专业研究人员和社会工作者等多途径收集居民对硬件改善的要求,根据这些信息制定组屋及其环境改善的办法。除了建筑粉刷等例行维护工作外,电梯^③、住户卫生间改造和近年探索的为老年人进行的室内改造等更新举措也不断推出,因此,新加坡不同时期建造的组屋,无论建筑还是小区环境,不存在因年代较久或者缺乏维护而形成的破败情况。同时, HDB开展的组屋改造更新在工程实施方面考虑周密、管理严格,如在住户卫生间改造的10天工期内,会在户内提供一个干净便利的卫浴设备(可移动的产品装置),确保住户单元正常使用。拥有产权的公共住宅,周到的维护和适时更新,这些硬件方面的工作确保了新加坡社区建设有扎实的群众基础。

二是人民协会(People's Association, PA)。1960年7月1日设立的人民协会是国家层面的法定组织,以促进新加坡种族和谐和社会凝聚力为宗旨,现任协会主席是总理李显龙。人民协会在建国初期的主要作用是通过积极利用社区公共空间^④和组织文化、教育和体育等群众活动消解种族分界线,在社区层面培育多元文化价值观;随着多元文化价值观的形成和社区参与的不断发 展,新加坡政府意识到培养社区领袖的重要性——要管理好新加坡这样一个多 种族社会,这些人必须对国家有强烈的认同感和高度的服务精神^⑤。因此,人民协会在组织国民的文化、教育和体育等集体活动,培养社区领导人等方面的作用越来越重要。

历时半个多世纪的发展,今天的人民协会已经非常壮大,协会的网络包含新加坡1800多个基层民众组织或团体(grassroots organizations, GROs)、超过100个社区中心(Community Center 或 Community Club, 简称CC)、5个社区发展理事会(Community Development Council, CDC)和国家社区领袖学院(National Community Leadership Institute)^⑥。尽管人民协会是政府背景,社区中心也是政府建设的,但大量民间基层组织的成长和维持都要依靠其自我决策和管理。通过这个完善的网络和成熟的机制,人民协会的角色已经超越了促成不同种族人民交流的初衷,实现了新加坡特色的社区参与模式,也使政府能够在社区层面与民众保持联系,成为普通民众与政府之间的沟通桥梁。如果不了解新加坡社会和文化背景,没有亲身体验,理解和认同这种模式是相当困难的。

三是镇理事会(Town Council),产生于1989年,与新加坡政治体制和选举制度有关。新加坡国会议员从各个选区经民选产生,议员在任期间代表选区民众意愿参与选区范围内的市政事务。从1981年起反对党进入国会,改变了以往由人民行动党100%占有国会议员的局面,在反对党获胜的选区内,市政事务管理方面随之发生改变——处于极少数的反对党议员参与市政事务,与政府职能部门的交涉中不可避免带有政治竞争意图,并积极利用所在选区平台争取参与更多具体市政管理的机会,这与以往人民行动党议员在各自选区发挥作用的思路有极大不同。镇理事会就是在这样的背景下产生,除了国会议员外,成员主要是社区居民代表,设多个分委员会分别负责联系社区、资金管理和发布信息等工作。

镇理事会的基本职责是管理维护公共住宅小区和邻里中心商业范围(小店、菜场和饮食区)的公共物业和公共空间,包括:电梯和水电方面的维修,公共部位的设施维护、绿化修剪、清扫、停车位管理、店面管理、蚊虫控制、代收房屋租金、临时使用公共场所的许可等^⑦。这些看似琐碎的工作都和民众日常生活质量息

注释 ③新加坡早期建造的公共住宅为节省造价,布局的电梯数量较少,且普遍是每三层或两层停靠。

④如在社区中心或组屋小区公共空间安置电视机,促进当时还负担不起电视机的大部分家庭共处交流。

⑤Yap, J. (2010). We are one: The People's Association journey, 1960—2010. Singapore: People's Association & Straits Times Press, p22.

⑥人民协会的组成情况参见其官方网址中Our Network, https://www.pa.gov.sg/Our_Network。

⑦参见西海岸镇理事会(是一个普通的镇理事会)官方网址<http://wctc.org.sg/>。



a) 甘榜乌美 (Kampong Ubi) 社区中心
资料来源: www.pa.gov.sg。



b) 勿洛 (Bedok) 社区中心
资料来源: www.kidlander.com.sg。



c) 义顺东 (Nee Soon East) 社区中心建筑改造更新前
资料来源: www.bca.gov.sg



d) 改造更新后的义顺东社区中心,新增加了攀岩墙面和室内篮球场
资料来源: www.straitstime.com。

图1 典型的新加坡社区中心外观形象

息相关,是以往建屋发展局没有覆盖到的“细枝末节”内容,但没有服务精神,没有普通民众参与也不可能做好,从这一点看,非政府职能部门的镇理事会对于新加坡的社区自治和精细化管理也发挥了重要作用,城市管理完全由政府负责的做法也在发生改变。

3 人民协会的重要组成内容和运作策略

人民协会的组成网络和覆盖内容中,在社区层面最有影响力的有3方面:一是遍布全国的106个社区中心或社区俱乐部(2015年);二是自我管理的重要基层组织——公民咨询委员会、社区俱乐部管理委员会、居民委员会和邻里委员会;三是在长期实践中形成的融资、鼓励、教育和引导等策略。

3.1 社区中心/社区俱乐部

新加坡在上世纪50年代殖民统治时期出现社区中心,由当时的社会福利局(Department of Social Welfare)建设,多位

于当时市区边缘,为周边普通居民提供娱乐活动场所,活动主要有篮球、羽毛球和电影。人民协会成立后接管了社会福利局的角色,社区中心的发展被高度重视,除了为普通居民提供活动场所外,也成为政府向民众传达各种国家信息和政策的重要途径,同时也承担职业培训基地的角色,这对当时就业和国家经济发展起到非常重要作用。早期由于经济条件限制,一些社区中心是由老的饮食和摊贩中心改造而成。早期社区中心在当时发展条件下最大限度地为民众提供各种实在的服务,如:当电视在新加坡刚刚出现的时候,民众可以在社区中心免费看电视;社区中心提供流动图书馆服务,即方便民众也减轻国家图书馆的压力;大力促成年轻人体育竞技活动,以此减少参与帮派活动和接触毒品的机会——这些促进民众交流和体现社会职责的活动奠定了社区中心的基本特征和发展方向。随着新加坡社会和经济的发展,今天的新加坡社区中心在物理规模、功能和组织运作等方面有显著提升,许多社区中心

已经扩大更新为社区俱乐部,二者其实没有本质区别,对于新加坡人来说,后者意味着能为居民提供更丰富的课程、活动和设施,可以看作是更高版本的社区中心。所有课程和活动等都由各个相关的民众组织自我管理运营,在社区中心开设的各种课程,包括针对儿童的轮滑、跆拳道、舞蹈和美术,针对成人的瑜伽、武术、书法和语言等众多课程收费很低,场地收费合理,社区中心的多功能活动场地也被各种民众组织高效率使用,社区中心成为大多数家庭必然经常要去的地方。

截至2015年,新加坡共有106个社区中心(社区俱乐部),平均5—6 km²,每5万人口(包括公民、永久居民和持留学或工作签证居留人员)就有一处社区中心,这种比较密的布局规划考虑了:(1) 日常去社区中心的出行时间和距离;(2) 避免给城市交通增加额外压力;(3) 可以感知到的社区规模。这些社区中心的选址都在公共交通最便捷,社区位置的中心处,建筑外观往往十分醒目而且开放,有鲜明的大众化特征(显著区别于追求高尚品味的商业化会所),建筑和周边场地布局注重实用,考虑周到,安排紧凑,并兼容多功能。如:设置孩子家长等待时阅读或使用电脑的专门空间,篮球场兼做轮滑等室外课程的场地,也可临时搭建大棚供社区组织较大规模的民众聚餐。通过硬件场所和丰富的活动,社区中心成为当代新加坡社会景观的重要组成部分(图1)。

3.2 公民咨询委员会

在每个选区对应的城市区域内设有一个公民咨询委员会(Citizens' Consultative Committee, CCC),属于人民协会组成网络中的基层民众组织,但却是代表该区域内所有民众组织的最高机构,也是由人民协会委任的志愿者管理,成员来自该区域各个方面的民众组织。各个民众组织收集到的各方面民众意见会通过这个委员会反馈给政府,而政府的一些政策和意图也通过这个委员会及关联的各种民众组织,以组织各种活动的形式向民众传递,因此,这个委员会发挥了政府与民众之间

联系桥梁的重要作用。

公民咨询委员会承担具体职责,其所在区域内的一个或多个社区中心(大的选区有多个社区中心)的运行情况由这个委员会监管,并计划和领导区域内主要的大型群众活动、监督帮困活动、组织主要的资金募集项目和参与全国性的民众活动。还有一系列次级委员会,如:社区运动俱乐部(Community Sports Clubs)组织区域范围内的体育活动,社区应急和参与委员会(Community Emergency and Engagement Committees)关注社区的应急抗灾能力等。由志愿者组成的公民咨询委员会的领导能力与该区域内民众社区活动的组织效果有很大关系。如筹款,委员会可以将社区内的公共场地临时出租用于短期的商贸展会,所得利润回馈给下设的各委员会,筹款和对下设委员会的资助程度取决于委员会的领导管理能力。

3.3 社区中心(社区俱乐部)管理委员会

每个社区中心(社区俱乐部)都有一个管理委员会(Community Club Management Committee, CCMC),也是由一群来自社区的志愿者组成,负责管理和维持社区中心的运营,人民协会的社区中心工作人员配合日常操作性工作。社区中心工作人员在社区中心管理上没有决定权,决定性人物是委员会里的核心志愿者。社区中心管理委员会有4方面主要职责:(1)管理社区中心/社区俱乐部;(2)组织社区居民开展社交、文化等方面活动;(3)协助在政府和居民之间传递信息(通过公民咨询委员会),让居民了解政策,同时向政府反映居民的需求和心愿;(4)在社区中培育良好的公民意识和素质。社区中心管理委员会下设多个分委员会负责不同年龄段、不同性别和兴趣爱好的委员会,如年轻人行动委员会(Youth Executive Committees, YECs)、老年人行动委员会(Senior Citizens' Executive Committee, SCEC)、妇女行动委员会(Women's Executive Committee, WECs),还有少数族裔委员会,如马来族活



a) 位于公共住宅楼底层架空层的居委会中心 b) 居委会月度会议及大多数定期活动都在此中心举行

图2 居民委员会的例子——友诺士(Eunos)三区居民委员会
资料来源:陈婉婷摄。

动行动委员会(Malay Activity Executive Committees)和印族活动行动委员会(Indian Activity Executive Committees),确保少数族裔也参与民众组织和社区活动,同时了解他们的诉求。

社区中心管理委员会的运营资金主要从两方面获得,一是社区中心的日常运营收入,社区中心组织的课程,如跆拳道、芭蕾、烹饪、语言培训等可以获得盈利,出租社区中心的羽毛球场和多功能厅等活动场地获得租金,虽然面向社区的各项收费很低,但这是一个稳定的来源,也促使社区中心积极高效运营;二是人民协会的社区发展理事会(Community Development Council, CDC)等上级部门会提供一定的资助,但这些补助并不是定期自动发放,而是激励社区中心委员会在社区融合方面有目标地主动开展活动,才能获得资助。这种资金运营方式促使社区中心管理委员会在经济上独立,自我管理和维持。欧美发达国家的社区中心也大多是这样的资金运营模式。

3.4 居民委员会和邻里委员会

居民委员会(Residents' Committees, RCs)和邻里委员会(Neighbourhood Committees, NCs)都是基于住宅区的基层民众组织,都由各自住宅区中居民志愿者组成,自我管理和运营,主要职责是促进邻里交流,增进住区内不同种族居民和睦共处,团结居民力量共同维护住区的环境质量和安全。居民委员会于1978年在政府公共住宅(组屋)小区内成立,因

为新加坡超过80%人口居住在公共住宅内,居民委员会的作用十分重要,除了参与管理居住小区外,这个由志愿者组成的委员会与公民咨询委员会和政府相关部门的联系很密切,能够起到对政府反馈居民意愿,对居民传达政府政策的作用。邻里委员会成立于1998年,针对私人住宅小区(商品住宅区)的居民志愿者组织,其作用与居民委员会基本一致。

通常每个居民委员会的范围大概包含10—15栋住宅楼,相当于一个住宅组团,新加坡公共住宅都是高层建筑,这个范围大约包含一千户家庭。居委会办公场所通常设置在高层住宅底层,新加坡公共住宅底层通常是架空层,除了楼电梯和设备房间外,还会设有居民委员会使用的办公室、托儿所和幼儿园(规模较小)、居民活动室兼学生辅导室等公共服务性设施,但大部分面积是公共空间,形式简朴而且清洁工作及时,是居民使用频率较高的公共空间(图2,图3)。居委会通常开展居民聚会、邻里巡查、住户访问和帮助有困难的家庭等工作,也会协助镇理事会征集来自居住区的问题,如清洁质量是否下降、公共照明是否有问题等,从日常小事和细节方面提升居住环境质量,保障居住区安全,并培育邻里意识和社区精神(图4)。居民委员会和邻里委员会的活动都是志愿者利用业余时间开展的,各个委员会管理水平各异,因此各个住宅区的环境质量高低、活动多少和成效如何,很大程度上取决于委员会的主动性和管理能力。



图3 友诺士民众团体组织的活动（大多安排在邻里中心的场地，活动费用低，由志愿者组织和现场服务）
资料来源：友诺士三区居民委员会。



图4 居民委员会组织的社区种植活动
资料来源：友诺士三区居民委员会。

3.5 民众组织的资金来源

大量基层民众组织开展各种活动需要持续稳定的经费支持才能持续发展，新加坡民众组织运行资金主要来自3个渠道，这也反映出社会凝聚力建设需要民众、政府和社会资金3方面的共同努力。

首先，是民众组织自我筹集，通过参加活动成员交纳少量费用、募捐等自我运营方式获得部分资金。这部分资金数量不大，但意义重大，体现民众组织自我运营和管理，成员共同参与的意识。

其次，是人民协会（主要通过社区发展理事会）提供资助，这是一个强有力的支持，但必须通过民众组织积极策划合理的活动才能申请到经费，或者以自筹资金为基础申请补贴（最高1:1补贴）。政府的资助经费不会以分配的方式一次性拨发，而是鼓励基层组织的主人翁精神，用举办活动计划和自己的筹款为基础进行申请，确保公共资金使用效率，切实保障促进社会凝聚力的效应。

此外，国家支持的，来自社会多方面力量的一些项目基金也是民众组织获得活动资金的途径，这一途径随着新加坡经济持续发展

越来越重要。如社区融合基金（Community Integration Funds）是由国民融合理事会（The National Integration Council，简称NIC）于2009年9月成立，旨在鼓励新移民、外国人和新加坡居民之间的融合，促进人民以积极正面的心态协助新移民适应新加坡生活。围绕这一目标组织的活动可以申请社区融合基金赞助，获批项目最多可以得到80%的活动费用资助，金额最多20万新币。

3.6 对民众组织负责人的回馈

民众组织负责人（主要组织者）长期以志愿者身份服务社区，他们会享受到一些福利待遇，感谢他们为社区贡献的时间和精力。这些待遇主要有：

(1) 停车季票——私人车辆一般只能停到社区内指定的一个停车场，民众组织负责人购买的停车季票可以停在该社区的任何一个停车场，这也和工作需要有关系；

(2) 国家社区领袖学院课程培训——国家社区领袖学院是新加坡政府用于提升基层或民间自我管理能力的培训教育机构，民众组织负责人可以免费参加课程培训；

(3) BTO购买新组屋的优先权——民众组织负责人在参加“组屋订购计划（Build-To-Order Program, BTO）”时有优先权。BTO组屋中有一定比例是为民众组织负责人预留的，但有严格并透明的审核程序，前提必须是已经为社区服务了不少于规定的时间，并做出很大贡献，且这个优先权只针对负责人所服务的社区内新建的BTO组屋；

(4) 子女小学一年级入学登记优先权^⑧——根据对社区服务程度的客观评价和审核，民众组织负责人的孩子可以享受小学一年级入学的优先权，条件是至少两年社区服务经历，入学学校原本只限于所在社区内的对口小学，现在放宽到住址附近的其他小学或父母长期志愿工作的社区内的学校。

从新加坡的社区条件看，这些感谢性的回馈并不大，志愿者组织和参与社区活动的目的不是这点回馈，很多人积极参与组织工作的原因主要有以下几点：一是社区主人翁感，作为社区的一员，希望对社区的一些管理问题，如改善停车问题和维护公共设施等有发言权；二是发展自己的兴趣爱好，愿意和本社区里具有类似爱好（如园艺、绘画等）的居民交流，组织活动也正是发展自己的兴趣和特长；三是关心自己社区的安保，愿意配合邻里警察（neighbourhood police）维护自己所在住宅区的安全，参与这个安保系统的规划和管理；四是可以结交更多的不同方面的人。这些意愿朴素而实在，也有十分强烈的新加坡特点：因为范围小，大部分新加坡人从幼儿园、小学到中学的成长阶段，到结婚后住进自己的公共住宅单元并养育儿女的阶段，都会和城市某一个或两个社区产生长期培养的归属感。这一点对于当前中国“北上广”的中青年群体难以体会，他们在成长、大学教育和进入职业的过程中，或者年少就外出打工至中年，每隔几年就要在文化背景有差异的城市（地区）间转换，这种流动性很难让人对城市产生归属感，更难对所在社区有归属感。这是中国社区建设需要面对的问题之一。

注释 ^⑧ 这个针对基层民众组织负责人的小学入学登记优先权也对参加学校、教会或宗乡会馆义工工作的家庭开放，以往这个优先权仅针对那些正在该校就读，或从该校毕业的学生的兄弟姐妹。根据2015年官方数据，每年约400名学生享受这一优先权入学，小于总入学人数的1%。

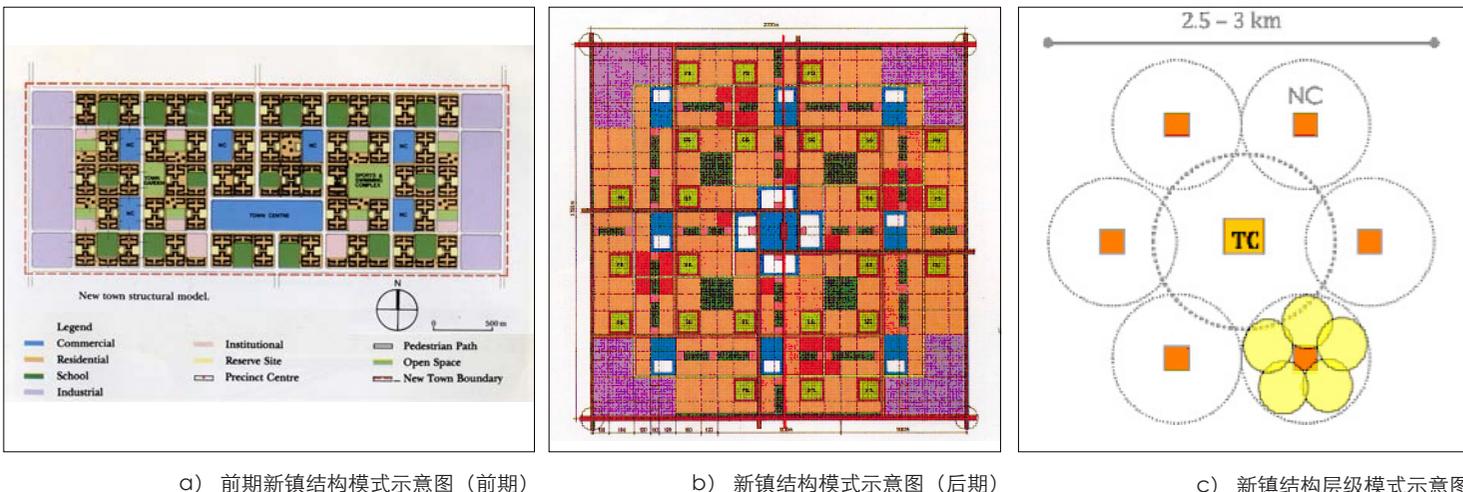


图5 新镇布局结构示意图
资料来源:URA。



图6 Bedok镇中心区域
资料来源:陈婉婷摄。

4 确保社区理念的硬件前提

4.1 公共住宅政策

在所有影响新加坡社区建设的政策中最重要的是政府主导的公共住宅计划(政府组屋计划)——从1960年新加坡建屋发展局(HDB)成立至今,在国家力量推动下,公共住宅(英文文献中也称为HDB)形成了新加坡城市居住环境的绝对主体,承载超过80%的人口(最高时期达85%),而且在不断发展改善,居民对居住环境的满意度相当高,并拥有公共住宅的产权。在国际范围,新加坡公共住宅模式被看作解决当代住宅问题的一个成功典范。

新加坡建国之初大约180万人口中有超过2/3聚集在城市中心区极度拥挤的贫民窟内或城郊棚户区,因此新政府成立之后立即在1960年成立了HDB专门解决住宅问题,1964

年推出住宅产权制(Home Ownership for the People Scheme)使低收入阶层能够以政府补贴的低价格购买住宅产权,并在1968年出台公积金制度(Central Provident Fund Housing Scheme)进一步帮助广大低收入者克服首付款问题和减轻月付压力。在建国之初就努力让人民拥有房产其实有更深层的意图,一方面是激励人们努力工作,另一方面更重要的是以此加强对国家的责任感。新加坡建国总理李光耀在他的回忆录中谈了当时对住宅问题的思路:“1965年新加坡独立时面临大选,而各个国家的选举中选民要投票给反对党的情况屡见不鲜,我们下决心让家庭拥有自己的房产,否则就不会有政治稳定。同时,我的另一个重要意图是要让儿子需要服役的父母拥有一个需要他们的孩子去保卫的实实在在的财

产”^⑩。因此,新加坡公共住宅从一开始就有极其深刻的政治特征^⑪。

新加坡公共住宅模式在国家经济和国民个体利益之间的关系十分明确,简单地说,就是用国家的经济能力为国民提供住宅,根本不存在“银行贷款”和“开发商”这两个因素,老百姓的住房问题只需要和政府控制的国家公积金和HDB两个机构打交道。因此,为绝大多数国民提供高质量和可承受价格的新加坡公共住宅是基于国家整体经济能力和政府部门运作能力两个最根本条件^⑫。在这个前提下再看新加坡通过人民协会开展的有自上而下特征的社会凝聚力建设工作就比较容易理解,没有在公共住宅方面创造的认同度,后者不可能实现。

公共住宅是涉及新加坡国民生活水平和对政府支持度的重大问题,这方面的政策也在不断评估和改进,适应不断变化的需求。如:1989年的“种族和谐政策(Ethnic Integration Policy)”规定每一栋组屋建筑和每个邻里单元都需要对族裔比例有限制,保障各族裔按照国家人口构成比例均匀分配^⑬;2002年出台的政策对靠近父母住处购置新房的已婚子女给予优先,鼓励两代人之间的相互照顾(Married Child Priority Scheme, 2002年);因为居家办公开始出现,2003年起允许利用公共住宅单元做为在家办公场所和公司

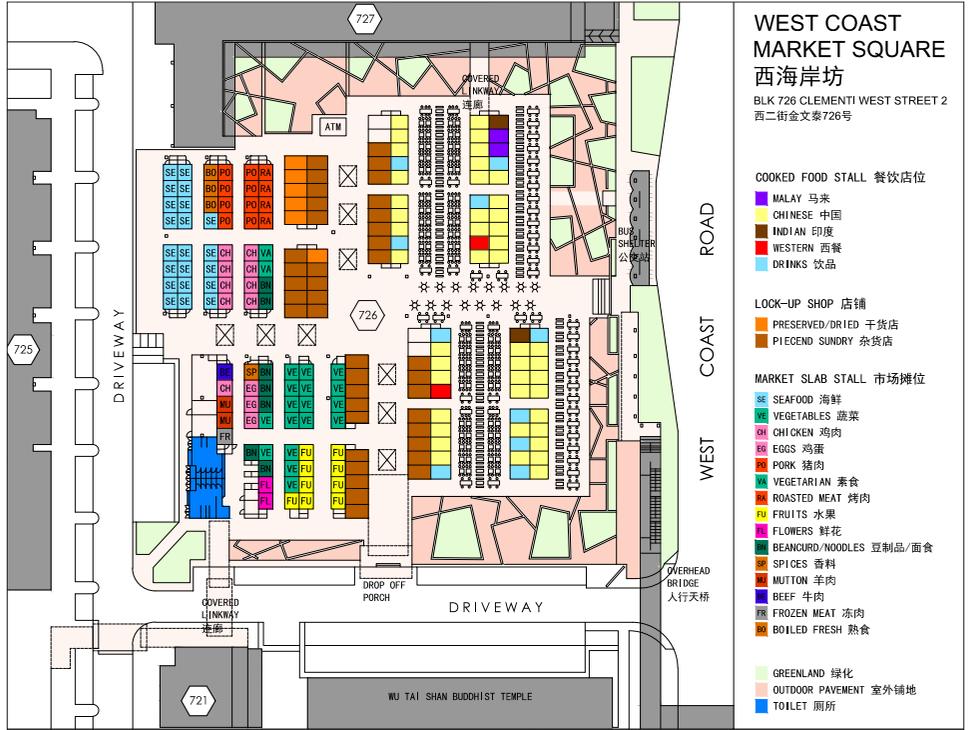
注释 ⑩ Discovery Chanel, The History of Singapore: Lion City, Asian Tiger. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd., 第190页。
 ⑪ 新加坡公共住宅的发展历程和设计理念(The Evolution and Design Concepts of Public Housing in Singapore), 沙永杰,《时代建筑》2011年第4期,第42-49页。
 ⑫ 新加坡公共住宅的发展历程和设计理念(The Evolution and Design Concepts of Public Housing in Singapore), 沙永杰,《时代建筑》2011年第4期,第42-49页。
 ⑬ Singapore. Parliament. Parliament Debates: Official Report. (1989, February 16). Better racial mix in HDB housing estates. (Vol. 52, cols. 650-668); Wee, A. (1989, February 17). Racial limits set for HDB estates. The Straits Times, p. 1. Retrieved from NewspaperSG.

注册地址,可以有不超过两人的雇员来上班(Home Office Scheme, 2003年)。这些在政策和办法上的适时更新体现了新加坡政府和管理方面的优势。今后,移民等因素造成的人口增长对公共住宅量的要求依然很大,当下普通民众生活水平提高对住宅质量和精细化的要求也很高,还有老龄化和单身人口购房等多样化的要求——这些是新加坡公共住宅今后发展的挑战。

4.2 新镇规划和建设

新加坡公共住宅是通过新镇模式提供给80%以上国民,英文中专指新加坡公共住宅或组屋的HDB包含多层意义:既是新加坡建屋发展局的简称,也指普通家庭拥有的公共住宅单元,而从城市规划和人口布局角度而言,HDB和新镇(New Town)是不可分割的概念。上世纪70年代建设的一系列新镇离中心城区较远,在没有地铁、私人汽车拥有率不高的情况下,各个新镇除了提供大量公共住宅(缓解中心城的人口压力),在功能上必须相对独立,提供工作机会和各种公共设施,成为大多数居民日常居住、工作和日常社会交往的综合载体——这也就是社区理念的物质载体。新加坡都市重建局(Urban Redevelopment Authority, URA,相当于规划和土地局)负责新镇规划,在整个城市布局框架下规划各个相对独立的新镇,历经半个多世纪持续不断的建设实践,新加坡新镇模式已十分成熟,且仍在演化和发展,追求更高人口密度下的更便捷、更多绿和更高舒适度,并提供更多就近工作机会。

新镇规划的概念是最大限度在该镇范围内为市民提供所必需的公共设施,使得该范围的日常生活工作最大程度可以自我维持(减少在城市大范围内每日必须移动的几率)。新镇规模一般为十几平方公里,人口规模15—25万。土地利用一般为:45%住宅用地,6.9%教育用地、2.1%组织机构用地、7%公园和绿地(新镇之间的隔离绿化不计入),1.5%体育设施,13.3%交通用地、8%工业用地、8%

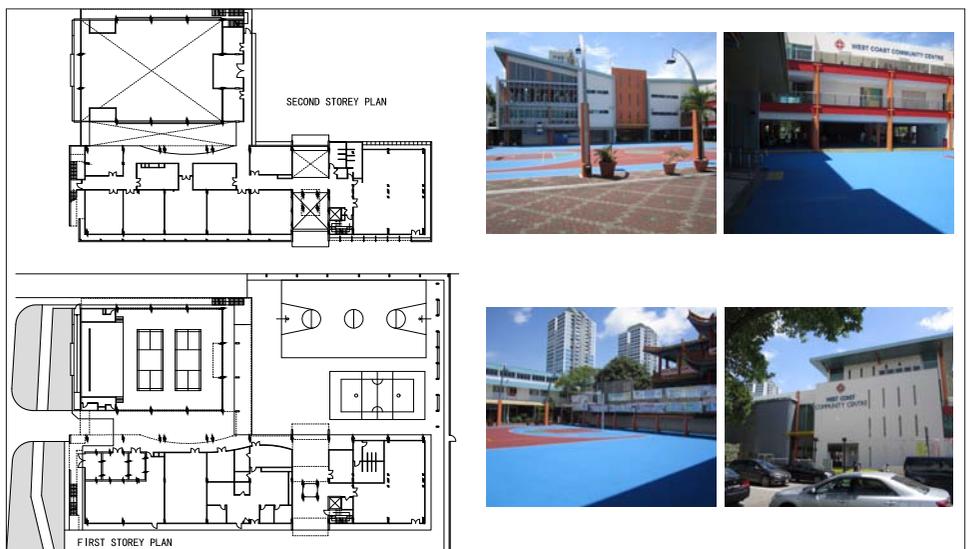


a) 平面示意图



b-e) 内部的日常景象

图7 西海岸镇邻里中心的摊贩市场和饮食中心
资料来源:沙永杰摄。



a) 社区中心建筑平面示意图

b-e) 外观和周边环境

图8 西海岸镇社区中心
资料来源:沙永杰摄。



a) 住宅组团内的篮球场



b) 住宅楼之间的活动场地和儿童活动设施



c) 位于公共住宅底层的幼儿园

图9 公共住宅组团内的公共设施和公共空间
资料来源:作者自摄。



a) 日常的状态
资料来源:沙永杰摄。



b) 马来居民婚礼时的场景
资料来源:URA。
图10 公共住宅底层为架空层



图11 公共住宅底层架空层的走道部位
资料来源:沙永杰摄。



图12 公共住宅的走廊
资料来源:沙永杰摄。

公用事业和其他等。中心位置设镇中心区域,包括大型商场、综合性的体育和文化设施,以及政府机构和商业办公楼等综合功能,通常紧邻大型公园,地铁线路出现后镇中心往往与地铁站点综合开发整合;镇的边缘区设置工业用地(无污染的轻工业),减少运输对住宅社区的影响;其余范围被分成几个邻里单元,每个邻里单元容纳4 000—6 000户家庭(2—3万人口),每个邻里单元中心处设置邻里中心区(Neighborhood Center),包含市场、餐饮

中心、医疗点、宗教建筑和小学、中学等公共功能,邻里中心的服务半径为400 m;各邻里单元又分为若干住宅组团(Precinct),400—800户家庭可以共享儿童游乐场、篮球场、健身点等日常活动设施。镇中心—邻里单元—住宅组团3个层次的结构关系十分明确(图5—图8)。除了工业范围外,这种新镇结构模式其实可以简单地看作由两种“成份”组成,一是住宅楼,即HDB,二是分布在三个结构层次上的公共功能和公共空间的网络。从实际情况看,后者对居民日常生活的影响作用更大,可以满足市民绝大多数的日常生活需求,涵盖教育、日常生活购物、社交活动、宗教活动、就医等方面。

镇中心、邻里中心和小区公共空间3个层次上的公共功能配置十分清楚,适应各自服务范围 and 人群。在小区公共空间,如住宅楼之间的小型游戏场,父母可以坐在一起聊天同时照看旁边玩耍的孩子。住宅底层架空平台是新加坡组屋的特点,这些底层的开放公共空间不仅可以避雨,也是居住区内民众团体的活动场所,还是马来人婚庆仪式场所和华人丧葬仪式场所等,具有多重功能,在这样的空间格局下,不同族群人民通过长期共处,彼此理解和相互尊重(图9,图10)。除了每一个组屋底层的架空平台外,组屋每层的公共走廊是更小范围的一个公共场所,鼓励几户邻居之间交往,如同室外共有的小庭院(图11)。邻里中心(指的是一个范围,而非一个综合体建筑)与每天的饮食和日常购买等关系最紧密,有相当比例的新加坡人主要是在邻里中心的饮食中心解决吃饭问题,既多选择又经济和省力,而且离家很近,因此,新加坡组屋单元的厨房往往面积很小。这种已经成为新加坡人生活方式一部分的饮食中心是1960年代为了解决非法沿街食品摊贩问题,通过规划组织摊贩到规定的室内摊位而产生的,每一个饮食中心都有具体的规划导则确保按照合理数量比例提供不同种族特色的食物,饮食中心因此也是能够经济便利地品尝到其他种族饮食的好去处。而游泳池、室内羽毛球或篮球场、图书馆等公共设施就要

到镇中心。从镇中心的大型公共设施到组屋的公共走廊,分布于不同尺度层面、但形成系统的公共空间或公共设施成为社区建设的承载平台——没有新镇模式提供的硬件格局,很难想象新加坡如何开展社区建设工作。新加坡以强有力的统一规划和国家统一实施确保公共住宅和新镇模式持续发展,这方面的一些经验和做法值得中国城市高度重视和参考。

参考文献 References

- [1] Fernandez W. Our Homes: 50 years of housing a nation[M]. Singapore: Straits Times Press, 2011.
- [2] Wong A K, Yeh S. Housing a nation: 25 years of public housing in Singapore[M]. Singapore: Maruzen Asia, 1985.
- [3] Discovery Chanel. The history of Singapore: Lion City, Asian Tiger[M]. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd.
- [4] 沙永杰. 新加坡公共住宅的发展历程和设计理念[J]. 时代建筑, 2011(4): 42-49.
SHA Yongjie. The evolution and design concepts of public housing in Singapore[J]. Time Architecture, 2011(4): 42-49.
- [5] Liu T K, Tuminez A S. Chapter 6 The social dimension of urban planning in Singapore, from 50 years of social issues in Singapore[M]// Chan D. World scientific series on 50 years of nation-building. Singapore, 2015.
- [6] People's Association[EB/OL]. www.pa.gov.sg.
- [7] Housing and Development Board [EB/OL]. www.hdb.gov.sg.
- [8] Urban Redevelopment Authority[EB/OL]. www.ura.gov.sg.
- [9] Town Councils[EB/OL]. www.towncouncils.sg.
- [10] Community Development Councils[EB/OL]. www.cdc.org.sg.