

特區政府以公共政策實現政府管治目標的參考——新加坡經驗

楊日科* 陳慶雲**

【摘要】 公共房屋政策一直以來都是許多國家或地區政府必須面對的社會、經濟及政治的重要議題，因為它關乎着人民的居住需求、社會穩定和政府管治的認受性。在這方面，新加坡的公共房屋（即“組屋”）政策被外界視為成功典範，其制定過程因種種歷史緣故，無不以政治目標，例如維持政權穩定等作主導，無疑為該國帶來了長時間的社會穩定環境、經濟迅速發展及政府管治被受認可等。因此，澳門今天面對內外複雜的政經環境，尤其維護國家安全需要，特區政府在制定公共房屋政策時，也應借鑒以實現政治目標為主導的政策制定模式。在澳門政權回歸祖國、積極融入國家發展大局的宏觀背景下，這些政治目標應包括鞏固澳門居民對中國人的身份認同、維護社會穩定和支持特區政府管治等。

【關鍵詞】 公共房屋政策 組屋 發展型政府 居者有其屋 五階梯房屋體系

Referência do Governo da RAEM para a concretização dos objectivos da governação através das políticas públicas: Experiência de Singapura

Ieong Iatfo Chen Qingyun

Resumo: A política de habitação pública tem sido um importante tema social, económico e político que os governos de muitos países e regiões têm de enfrentar, pois esta política está relacionada com as necessidades de habitação da população, a estabilidade social e o reconhecimento da governação. Neste aspecto, a política de habitação pública de Singapura (*flat*) é frequentemente considerada, por outros países, um exemplo de sucesso. Devido a diversos factores históricos, o processo da elaboração dessa política foi orientado por objectivos políticos, como a manutenção da estabilidade do poder político. Sem dúvida,

* 澳門理工大學公共政策博士學位課程研究生、澳門經濟學會理事、澳門發展策略研究中心理事、中華文化交流協會理事。

** 北京大學政府管理學院教授、博士生導師、全國公共行政教學研究會副會長、全國政策科學研究會副會長，是享受中國政府特殊津貼的專家。

essa política de habitação resultou também num longo período de estabilidade social, rápido desenvolvimento económico e reconhecimento da governação. Actualmente, Macau enfrenta um ambiente político e económico complexo, tanto a nível interno como externo, confirmando a necessidade de defender a segurança nacional. Por esta razão, ao elaborar a política de habitação pública, o Governo da RAEM deve tomar como referência a política de Singapura, com o objectivo principal de, assim, melhor concretizar os objectivos políticos. No contexto do retorno de Macau à Pátria e da integração activa no desenvolvimento do país, estes objectivos políticos devem incluir a consolidação da identidade dos residentes de Macau em relação aos compatriotas, a salvaguarda da estabilidade social e o apoio à governação do Governo da RAEM.

Palavras-chave: Política de habitação pública, Flat, Governo em desenvolvimento, Todos os residentes têm a sua habitação, Cinco classes de habitação

前言

澳門的公共房屋政策如何定位，一直以來存在許多討論，主流意見認為公共房屋政策是作為調節房地產市場一項工具，其推出或執行應是保持房市供需平衡為主要目標；但值得指出的是，公共房屋由規劃到興建至少需時三至五年或更長，而房地產市場的起伏亦有一定周期。現實世界中很少會出現房地產市場過熱時，剛好有大批公共房屋完成興建並推出市場，以平衡供需矛盾。更多的情況是，因房地產市場過熱，執政者在巨大壓力下，着手規劃與興建公共房屋，企圖平衡供需矛盾，但數年之後，大批公共房屋興建完成並推出市場時，房地產市場卻陷入低迷狀態，此時大量推出公共房屋變得不合時宜，反而加劇市場不平衡。故此，公共房屋往往不能成為一個調節房地產市場的合適工具。

公共房屋在現實世界中既然不太適合作為一種調節房地產市場的有效工具，當耗資大量公帑及土地資源興建大批公共房屋時，那麼公共房屋就必須要具備其他重要作用。而在澳門回歸祖國和加速融合國家發展大局宏觀背景下，更需要重新探索和改變現時制定公共房屋政策的思考框架，不能僅以經濟效益和平衡市場供需為導向，而是更應注重運用公共房屋政策作為實現各種政治目標的有力工具。本文主要探討新加坡政府如何把公共房屋（即“組屋”）作為

一項有效工具，為其設定明確的政治目標以及制定申請規則時如何推動政治目標的實現，冀能為澳門特區政府制定公共房屋政策時，提供不同思考框架和分析視覺。

一、新加坡確立公共房屋政策的政治背景及發展階段

新加坡在 1959 年從英國獲得自治權後，面臨着嚴重住房危機，既存的公共房屋政策難以滿足不斷增長的人口。據資料顯示，新加坡當時的人口約有 150 萬，其中有 25 萬人住在貧民窟，33 萬人住在違法搭建的建築物中，居住條件惡劣。這些住房條件不僅不衛生、不安全，而且不利於社會穩定。李光耀領導的人民行動黨（People's Action Party）在贏得大選，成立第一屆政府後，把解決住房問題作為首要政治目標之一，並在 1960 年成立建屋發展局（Housing and Development Board，簡稱 HDB），取代了原有的公共工程局（Public Works Department），負責規劃、建設和管理公共房屋。1965 年，隨着建立新馬共同市場成為泡影，李光耀宣佈新加坡“獨立建國”，而在維持此新政權穩定的政策上，擔任新政府總理後的李光耀明確地指出：“……我深信，如果每個家庭都有了自己的住房，國家將會更加穩定。我注意到各國的選民總是傾向於投票反對政府，因此，決心讓新加坡的家庭擁有自己的住房，否則政治就不會穩定。另一個重要的目的，是讓那些兒子必須履行國民服役義務的父母們覺得，新加坡有他們的份，值得其子女去捍衛。如若國民服役人員的家庭沒有自己的住房，那麼，遲早會得出結論：他們所捍衛的是有錢人的財產。所以，有產者有恆心，居無定所者無恆心。”¹ 就這樣，致力達致“居者有其屋”成為新加坡國防建軍乃至獨立建國的“關鍵”公共政策之一。而新加坡建國以來的公共房屋發展大致可分五個階段具體如下²：

（一）第一階段（1960 至 1975 年）

新加坡公共房屋的起步階段，首要目標是解決住房短缺和貧民窟問題，致力為國民提供基本的住房保障。新加坡建屋發展局在此階段大量建造簡易的低

¹ 李光耀（2010）。《李光耀回憶錄：1923-1965》。聯經出版事業公司。505-506。

² Kuan, Cheng-Hsiang. (2000). “The HDB and Public Housing in Singapore: A Study of a Developmental State in Action”. *Habitat International*, 24(4), 417-439.

層組屋，推出了“居者有其屋計劃”（Home Ownership Scheme），以低於市價出售給國民，此階段的組屋多為一至二房，設施較簡陋，但符合基本的衛生和安全標準。

（二）第二階段（1976 至 1985 年）

新加坡公共房屋的發展階段，隨着社會和經濟不斷發展，主要目標不再是提供基本住房保障，而是提高組屋的質量和多樣性，滿足不同收入人群和家庭類型的住房需求。新加坡建屋發展局開始建造中高層的組屋，推出更多種類的組屋，例如經濟型、標準型、豪華型等，多為三至五房，設施較完善，注重美觀和舒適度。

（三）第三階段（1986 至 1995 年）

新加坡公共房屋的轉型階段，致力於提升組屋的設計和規劃，促進社區建設和社會融合。新加坡建屋發展局實施了“新生活方式”計劃，推出了更多創新組屋，例如行政型、精品型、花園型等，多為四至六房，設施較豪華，並強調功能和風格。

（四）第四階段（1996 至 2005 年）

新加坡公共房屋的優化期，致力於提高組屋的可持續性和適應性，滿足不斷變化的住房需求和期待。為此，推出更多的組屋改造和改善計劃，例如主動市場平衡計劃³、家居改善計劃⁴、主人自行改善計劃⁵等，多為三至五房，設施較智能，允許客製化和個性化。

³ 主動市場平衡計劃（Active Market Balancing Scheme, AMBS），旨在平衡新加坡的公共住房市場，確保供需平衡。AMBS 通過調整新組屋的供應量，以及控制二手市場交易，防止市場過度炒作和出現樓市泡沫。

⁴ 家居改善計劃（Home Improvement Programme, HIP），旨在幫助居民改善和升級他們的組屋。HIP 涵蓋了許多不同的改善項目，包括翻新衛生間，更換門窗，以及增加新的設施和設備。此計劃對於需要翻新或升級其組屋，但無法承擔全部費用的國民而言，非常有幫助。

⁵ 主人自行改善計劃（Optional Component Scheme, OCS），允許購房者自行選擇其想要的組屋組件，例如門、窗戶和衛生間設施等，從而提供更多靈活性和個性化選擇，使其可根據自身需要和預算，裝修新房。

（五）第五階段（2006 年至今）

新加坡公共房屋的創新階段，致力於提升組屋的品牌和競爭力，打造世界級的公共住宅。例如在 2021 年實施的“未來住宅計劃”（Future Homes Programme）推出更多前沿性組屋，包括智能型、生態型、景觀型等，多為四至六房，設施較為先進，融合環保和美學。

二、以“發展型政府理論”解讀新加坡公共房屋政策

新加坡政府在公共房屋政策在不同發展階段，為實現當時特定的政治目標，制定不同策略及措施，乃是因執政者認為公共房屋政策不應單純是一種社會福利或經濟政策，而是一個實現政治目標的重要工具，透過此一工具提供國民可負擔的自住房屋制度，從而穩定國家形勢，鞏固統治。在此透過亞洲國家或地區的“發展型政府理論”（Developmental State Theory）的視角，進一步理解新加坡政府制定公共房屋政策時其所擔當的角色乃至該政策的定位。

20 世紀中期，西方國家已主導全球政經發展的議程，至力推崇新古典經濟學和新自由主義政策，主張政府減少對社會、政治及經濟的干預，讓市場自由發揮作用，通過貿易自由化、資本自由化和私有化等措施促進經濟發展。但此等理論和政策主張在實踐中沒有帶來預期效果，反而令許多發展中國家陷入債務危機、貧富差距、社會動盪等困境。⁶ 相反地，日本和亞洲四小龍（韓國、中國台灣、新加坡和香港特區）在 20 世紀後半葉經濟出現快速發展，在短短幾十年內，從貧窮落後的社會，發展成為工業化、現代化和富裕的社會，引起全世界乃至學術界的高度關注。於是從事亞洲國家或地區發展研究的學者便對西方主流的發展理論和政策主張提出質疑和反思，並嘗試從歷史、文化、政治和社會等角度，解釋亞洲國家或地區的發展經驗和成就。以美國學者查爾斯·約翰遜（Chalmers Johnson）為代表，在其著作《通產省與日本奇跡的政治經濟學》（MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975）便中提出了“發展型政府”（The Developmental State）的理論。約翰遜認為，政府在經濟發展進程中扮演着關鍵性的角色，東亞國家之所以能夠在短時間內實

⁶ Cardoso, Fernando Henrique, & Enzo Faletto. (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 78-106.

現工業化，並創造出“東亞奇跡”，很大程度上歸功於政府採取了積極的產業政策。⁷

約翰遜指出發展型政府的特點是將經濟發展作為首要目標，並為實現這一目標採取了一系列的措施和政策。一方面，政府通過制定產業政策，選擇並扶持戰略性產業，引導資源配置；另一方面，政府還積極投資基礎設施建設，創造有利於經濟發展的條件。⁸ 要實現這一意圖，國家必須掌控在某一領域內能實現其目標的政策手段或工具，即適用於某一或某些經濟活動的特殊政策工具。⁹ 事實上，日本、韓國、中國台灣和新加坡的政府不是採取自由市場模式，而是主動和積極透過特殊政策工具作出干預，引導和促進經濟發展，同時也扮演着策劃、組織和協調各種經濟活動的角色，例如透過產業扶持政策推動經濟增長。¹⁰ 故此，約翰遜提出的“發展型政府理論”對於理解東亞國家的經濟發展模式具有重要意義，尤其系統地揭示了政府在東亞經濟發展中的重要作用，並從理論上提出四大要素作為分析框架¹¹，包括官僚組織、政治安全閥、干預方式和導航機構，對政府在經濟發展中發揮的作用予以闡釋和概括。

正是基於對上述個案國家或地區的觀察和分析，學術界也進一步擴展了約翰遜“發展型政府理論”，認為政府應與私營部門合作，並為之提供信貸、出口補貼、基礎設施建設、教育和技術轉移等政策工具來支持，培育具競爭力的產業或企業；此外，亦強調政府應具備高效官僚體系、專業技術人員、強大領導力和良好治理能力，確保政策有效實施、及時調整及政策工具精準運用，例如上世紀 70 年代的兩次世界性的石油危機、1997 年的亞洲金融風暴、或是 2008 年的金融海嘯，新加坡都能夠化險為夷，極快地使經濟恢復增長。

有關亞洲國家或地區的“發展型政府理論”的實踐，其影響主要表現在一些亞洲國家或地區對自身發展戰略、政策制定和工具運用上，例如韓國政府在 1960 年代和 1970 年代實施一系列工業政策，包括向企業提供低息貸款、補貼

⁷ Chalmers Johnson. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press. 17-18.

⁸ Chalmers Johnson, “The Developmental State: Odyssey of a Concept”, in Meredith Woo-Cumings (ed.) (1999). *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press. 38.

⁹ 張振華（2024 年 3 月）。“東亞發展型國家轉型的政治經濟邏輯及其鏡鑒”。《人民論壇·學術前沿》。<http://www.rmlt.com.cn/2024/0402/699321.shtml>

¹⁰ 同註釋 9。

¹¹ 許瑤（2017）。*《國家主導型發展模式研究》*。中國社會科學文獻出版社。30-67。

和稅收優惠，以支持重工業和出口導向型的產業；中國台灣在 1950 年代實施土地改革，把大型地主的土地分配給小農，從而提高農業生產力，為後來的工業化發展創造條件¹²；中國內地 1978 年開放改革後便推行經濟特區政策吸引外資和汲取經驗，包括設立深圳、珠海等經濟特區，讓其享有更大的經濟決策自由度，從而創造了廣東省沿海地區的經濟繁榮；日本政府通過投資教育和科研，透過政府機構（通商產業省和新能源與工業技術開發組織）來支持關鍵產業，例如汽車、電子和航空，使之得到高速發展。此等政策均反映了“發展型政府理論”核心觀點，即政府在社會與經濟發展中應當扮演主動和積極干預性的角色，政府應根據自身、本國或本地區的特定情況和需要，靈活地採用不同的政策工具實現既定目標。該理論亦對新加坡政府透過公共房屋政策此一工具實現既定政治目標，提出一個政治分析的視角，其主要表現在以下幾個方面：

首先、新加坡政府的公共房屋政策旨在為國民提供負擔得起的住房，其起源和演變與新加坡的歷史和社會背景密切相關。新加坡在 1965 年獨立後，如前所述面臨着嚴峻的住房問題。因此，李光耀領導的人民行動黨（**People's Action Party**）政府把解決住房問題作為首要任務之一，並於 1960 年成立了建屋發展局，取代原來的公共工程局（**Public Works Department**），直接負責規劃、建設和管理公共房屋。¹³ 這反映了“發展型政府理論”中執政者面對涉及社會穩定的問題時，不會被動地透過市場機制解決，而是主動和積極干預，以政策作為工具，力圖實現其政治目標。

與此同時，新加坡政府通過提供低於市價出售或出租不同的組屋、不同的財務支持和補助方案，使國民也能負擔得起，其中最重要的一項措施是“居者有其屋計劃”（**Home Ownership Scheme**）。該計劃於 1964 年推出，允許國民使用中央公積金（**Central Provident Fund**）的部分儲蓄支付組屋的首期款和按揭貸款。而中央公積金是一個強制性退休金計劃，要求僱主和僱員按一定比例從工資中扣除一定金額作為儲蓄。此計劃使得組屋更容易負擔，也讓國民能把儲蓄轉化為資產。此一舉措也印證了“發展型政府理論”中的政府對市場主動和

¹² Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

¹³ Tan Shin Bin & Vignesh Louis Naidu. (2014). “Public Housing in Singapore: Examining Fundamental Shifts”. https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/public-housing-in-singapore.pdf?sfvrsn=abc1960b_2

積極干預，包括直接規劃勞資雙方在退休保障、僱員個人財富積累、住屋所承擔的角色和責任。

另一方面，新加坡是個多種族和多元文化組成的國家，執政者對種族的交流與融合不是放任自流，為維護社會穩定和凝聚力，直接以有形之手，通過規劃和分配公共房屋、建立和管理社區設施等，促進不同種族、語言、宗教、文化和背景的國民互動交流、彼此尊重、相互包容。¹⁴ 最具代表性的一個措施是於 1989 年起實施的種族比例配額制（Ethnic Integration Policy），旨在確保不同種族、語言和宗教的國民能平等地分佈在各個組屋區域。這反映了“發展型政府理論”中，執政者對實現其施政目標具有高度干預的企圖心，並直接運用政策工具來實現。

新加坡統計局公佈“2020 年全國人口普查”第二批資料，資料顯示 2020 年新加坡有 137 萬戶家庭（包括公民和永久居民），近九成（87.9%）的居民家庭是居住在自己擁有的房屋內，比率高於 10 年前的 87.2%。¹⁵ 此等數據顯示了新加坡公共房屋政策在提升國民擁有自住房屋的比例上卓見成效，遠超其他國家或地區。例如，根據 2020 年的數據，美國的住房自有率為 65.8%¹⁶，而香港地區的住房自有率在 2020 年第四季度為 51.2%。¹⁷

三、新加坡公共房屋政策的政治考量

“發展型政府理論”認為執政者為實現政策目標往往主動和積極干預，透過制定相關的政策作為工具來推動實現，而新加坡公共房屋政策亦如此，它是執政者塑造國民身份意識形態的主要工具之一，推動以下四大政治目標的實現。

¹⁴ 同註釋 13。

¹⁵ “新加坡公佈 2020 人口普查第二批資料 近 9 成居民住在自有房屋”（2021-6-18）。央視網。
<http://m.news.cctv.com/2021/06/18/ARTIobJ1NHNeHieRqbLoeNm210618.shtml>

¹⁶ “美媒：美國房地產市場出現 2006 年以來‘久違的火爆景象’”（2021-3-17）。《成都商報》。

¹⁷ 香港立法會秘書處資料研究組（2021 年 3 月）：“自置居所對香港社會經濟的影響”。
<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2021rb02-socioeconomic-implications-of-home-ownership-for-hong-kong-20210301-c.pdf>

（一）以住房為國家建設和民族認同的基石

住房不僅是人的基本需求，也是國家發展和社會穩定的重要因素。因此，新加坡政府把解決國民住房問題作為首要任務之一，如前所述，1960年成立建屋發展局負責規劃、建設和管理公共房屋，又提供優質和可負擔的住房，並推動普及業權（Home Ownership）計劃，為國民創造一個安全和舒適家園，增強對國家的忠誠和歸屬感。¹⁸

（二）促進社會穩定和凝聚力

新加坡政府通過規劃和分配組屋，建立和管理社區設施，促進不同種族、語言、宗教、文化和背景的國民之間的交流和互動，建立多元化和融合的國家。此等措施使得新加坡社會能有效處理種族、宗教和文化等潛在的分歧乃至衝突，增強國民間的理解、尊重，也強化了對社會和國家的責任感。

（三）增強國民對執政黨的支持和信任

新加坡政府通過提供優質和可負擔的住房，以及推動普及業權計劃，為國民創造了一個安全和舒適的家園，增強對國家的忠誠和歸屬感，此等措施也使國民提高對執政黨人民行動黨（People's Action Party）的支持和信任，為其在選舉中獲得廣泛的民意基礎，達到長期執政的目標。

（四）經濟發展和增長創造條件

對一般人而言，房屋不僅是項貴重消費品，也是一項使家庭財富增值的投資品。因此，新加坡政府通過建設和管理組屋，推動公共市場的發展與競爭，促進國家的基礎設施建設和城市更新，創造大量就業機會及收入來源，亦使政府可有效利用有限的土地資源，提升國民生產力、消費能力，從而推動了經濟增長；此外，允許組屋的業主滿足一定條件後，在轉售市場（Resale Market）

¹⁸ Ng Kok Hoe (2017). "Public Housing Policy in Singapore". https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/gia-documents/public-housing-policy-in-singapore_with-graphics%281%29.pdf?sfvrsn=7c4b6c0a_2

上出售或出租其組屋，或利用組屋作為抵押或擔保，獲得額外收入或資金，使有能力的國民可憑此實現自身的財富目標或人生夢想。¹⁹

四、公共房屋申請制度設置以實現政治目標為本

新加坡政府以公共房屋政策作為實現政治目標工具時，在設置申請制度上就充份體現出來，以下是一些具體例證：

(一) 種族配額制度 (Ethnic Integration Policy, EIP)²⁰

新加坡是一個由多種族社群組成的國家，包括華人、馬來人和印度人等。為確保各種族在不同社區的分佈與國家人口的種族比例相近，實行一種稱為“種族配額制度” (Ethnic Integration Policy, EIP) 規定各種族在每個公共住宅區域的最高人口比例。此配額乃是根據新加坡的種族人口比例設定，定期調整。根據此制度，當一個種族在某一區域的人口比例超過規定的最高比例，屬該種族的國民無法購買或租賃該區域的公共房屋；但若某一種族在某一區域的人口比例低於規定的最低比例，該屬種族的國民會被鼓勵在該區域購買或租賃組屋。儘管此制度在保持種族和諧，防止種族隔離方面起到重要作用，但亦引起爭議，尤其影響了房屋的轉讓及價格，但執政者不從經濟角度考慮，堅持認為此制度是確保新加坡社會穩定和團結的關鍵所在。

(二) 優先分配政策 (Priority Schemes)²¹

新加坡的公共房屋政策中，優先分配政策是為了確保特定群體在公共房屋分配中得到公平對待，針對的是首次購屋者、婚姻子女、多代同堂、親屬同區特殊需求家庭等特定群體，具體而言包括：

¹⁹ 同註釋 18。

²⁰ 新加坡建屋發展局。 <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/buying-procedure-for-resale-flats/plan-source-and-contract/planning-considerations/eip-spr-quota>

²¹ 新加坡建屋發展局。 <https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/buying-procedure-for-new-flats/application/priority-schemes>

(1) 首次購屋者優先計劃²² (First-Timer Priority Scheme)

首次購屋者優先計劃通過在新組屋銷售中預留一定比例的單位給首次購屋的申請者，幫助他們更容易踏上房產階梯。這個計劃體現了政府對年輕家庭的支持，有助於緩解首次購屋者在競爭激烈的房地產市場中的壓力。它不僅確保了公共住房資源的公平分配，還為年輕一代提供了穩定的生活基礎。

(2) 家庭與育兒優先配屋計劃²³ (Family and Parenthood Priority Scheme, FPPS)

家庭與育兒優先配屋計劃是新加坡政府為支持年輕家庭和鼓勵生育而推出的一項住房政策，幫助有子女或計劃生育的家庭更容易獲得公共住房。體現了新加坡政府對年輕家庭的支持和對提高生育率的重視。通過在住房分配中給予這些家庭優先權，政府希望能夠為他們創造更有利的的生活條件，進而促進社會的長期穩定和發展。這個計劃是新加坡綜合性人口政策的重要組成部分，旨在應對低生育率和人口老齡化帶來的挑戰。

(3) 已婚姻子女優先計劃²⁴ (Married Child Priority Scheme, MCPS)

已婚姻子女優先計劃旨在鼓勵已婚子女與父母住得更近。申請者可以在父母居住的同市鎮或附近申請新組屋，這不僅可以提高申請者在抽籤中的優先權，還有助於加強家庭紐帶，方便子女照顧年邁的父母。這個計劃反映了新加坡政府對維護傳統家庭價值觀的重視，同時也是應對人口老齡化的一種策略。

(4) 第三胎優先計劃²⁵ (Third Child Priority Scheme, TCP)

第三胎優先計劃針對有三個或更多子女的家庭，為他們提供額外的申請機會。這個計劃不僅支持大家庭，也間接鼓勵生育，體現了政府在人口政策方面的考量，同時也強化了傳統的家庭價值觀。它反映了政府對人口結構的長期規劃，並為大家庭提供了更多的住房選擇。

²² 同註釋 21。

²³ 同註釋 21。

²⁴ 同註釋 21。

²⁵ 同註釋 21。

(5) 多代同堂優先計劃²⁶ (Multi-Generation Priority Scheme, MGPS)

多代同堂優先計劃支持多代家庭共同生活，允許家庭申請兩個相鄰的組屋單位。這種安排適用於與父母或已婚子女一起申請的家庭，既保證了家人之間的緊密聯繫，又保留了一定的獨立空間，平衡了傳統家庭價值觀和現代生活方式。

(6) 長者優先計劃²⁷ (Senior Priority Scheme, SPS)

長者優先計劃專門為 55 歲以上的年長公民設計，旨在幫助他們獲得合適的住房。這個計劃為老年人提供優先權，使他們能夠購買離子女較近或更適合老年人居住的組屋，從而應對人口老齡化帶來的挑戰，確保老年人的晚年生活質量。這反映了政府對老年人福祉的關注，並有助於減輕社會福利系統的壓力。

(7) 租戶優先計劃²⁸ (Tenants' Priority Scheme, TPS)

租戶優先計劃幫助建屋發展局現有租戶購買自己的組屋。這個計劃為符合條件的現有建屋發展局租戶提供優先權，體現了政府鼓勵租戶向房屋所有者過渡的政策導向，有助於提高公民的房屋擁有率，增強社會穩定性。這不僅提高了住房的可負擔性，還促進社會流動性，為租戶提供改善生活條件的機會。

(四) 補助金制度

新加坡的組屋補助金政策是政府通過建屋發展局提供補助金，幫助國民實現安居夢，優先照顧首次購屋者、低收入和多代同堂家庭，同時鼓勵國民逐步升級住房，彰顯了政府提升國民生活質量的決心，促進社會穩定和國民對國家的認同等，以下是一些主要的補助金項目：

²⁶ 同註釋 21。

²⁷ 同註釋 21

²⁸ 同註釋 21

(1) 公積金購屋補助金²⁹ (CPF Housing Grant)

公積金購屋補助金旨在鼓勵首次購屋者進入房地產市場，提高國民自有住房比例，並支持其組織家庭，而政府是通過向首次購屋家庭和單身首購族提供補助金來實現這一目標，適用於購買 2 房式至 5 房式組屋。補助金金額根據房型有所不同，例如 2 房式至 4 房式轉售組屋的補助金從 5 萬新加坡元增至 8 萬元，5 房式或更大房型則從 4 萬新加坡元提升至 5 萬元。這項政策與公積金制度結合，旨在幫助居民更容易負擔組屋，實現住房夢想，同時促進社會穩定和國家長期發展。

(2) 增強公積金住房補助金³⁰ (Enhanced CPF Housing Grant, EHG)

增強公積金住房補助金旨在幫助首次購房者更容易負擔住房費用，適用於購買新組屋和轉售組屋的首次購房者。對於符合條件的首次購房家庭最高可獲得 12 萬新加坡元的補助，而單身人士最高可獲得 6 萬新加坡元，並於 2024 年 8 月 20 日起實施，適用於當日或之後提交的轉售單位申請。新加坡政府通過提供此一較大金額的補助金，明確顯示其支持國民實現住房夢想的決心。

(3) 鄰近住房補助金³¹ (Proximity Housing Grant, PHG)

鄰近住房補助金旨在鼓勵家庭成員住在彼此附近，主要目的是促進家庭關係，支持多代同堂或近距離居住的生活方式，從而強化家庭紐帶和社區凝聚力，促進代際間的相互照顧，以減輕社會福利系統的壓力，還體現了新加坡政府對家庭價值觀的重視。該補助金適用於購買二手組屋的家庭和單身人士。對於選擇與父母或已婚子女同住或在附近購房的家庭，可獲得較高金額的補助。具體來說，與父母或已婚子女同住的家庭可獲得 3 萬新加坡元的補助，而選擇在父母或已婚子女住所 4 公里範圍內購房的家庭則可獲得 2 萬元的補助。單身人士

²⁹ 參見新加坡建屋發展局網頁：<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/understanding-your-eligibility-and-housing-loan-options/flat-and-grant-eligibility/couples-and-families/cpf-housing-grants-for-resale-flats-families>

³⁰ 參見新加坡建屋發展局網頁：<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/understanding-your-eligibility-and-housing-loan-options/flat-and-grant-eligibility/couples-and-families/enhanced-cpf-housing-grant-families>

³¹ 參見新加坡建屋發展局網頁：<https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/understanding-your-eligibility-and-housing-loan-options/flat-and-grant-eligibility/couples-and-families/proximity-housing-grant-families>

如果選擇與父母同住，可獲得 1.5 萬元的補助，若在父母住所 4 公里範圍內購房，則可獲得 1 萬元的補助。

（五）維護和轉售

新加坡政府對組屋的維護和轉售規定體現了其對公共住房的全面管理與嚴格監控。在維護方面，建屋發展局（HDB）肩負起組屋的日常管理重任，確保居住環境整潔與安全，組屋區內配套設施齊全和環境綠化，而定期的檢查和維修更保障了建築物的質量；此外，組屋區內還推行節能環保措施，以體現可持續發展的理念。轉售方面則實施的“最低住宅期”（Minimum Occupation Period, MOP）³² 規定，即屋主必須在組屋內實際居住的最短時間。對於大多數組屋而言期限為 5 年，在此期間不得將組屋轉售或出租，確保組屋的自住性質。此外，對不同地段的組屋也採取了差異化的“最低住宅期”。具體而言，位於優選地段的組屋，如鄰近地鐵站或市中心，“最低住宅期”延長至 10 年³³；位處黃金地段如市中心的組屋不僅“最低住宅期”同樣為 10 年，還附加更為嚴格的轉售和出租限制。這種梯度式的管理方式，反映了政府平衡公平與效率的智慧。要指出的是，“最低住宅期”規定並非一紙空文，一旦違反會面臨嚴厲的懲罰，包括罰款甚至被收回組屋。嚴格的執法態度，確保了政策的威懾力和執行力。當然，“最低住宅期”結束後，組屋可在公開市場轉售，這既體現了政府對住房市場的審慎管理，更彰顯其致力追求社會公平與穩定的政治目標。

故此，從上述這些制度的設置看，無不體現了新加坡政府在制定公共房屋政策時的政治考量，包括支持家庭建立、促進種族和諧、維護社會公平與穩定等。因此，其公共住房政策不僅提供了國民所需的住房，也成為塑造國家、社會和政治風貌的重要工具。

五、對澳門公共房屋政策制定的啟示

反觀澳門，在葡萄牙殖民管治期間因殖民政府對澳門管治認受性，受到當時的中國政府和澳門華人所質疑、挑戰，故通過提供更多的公共服務、建立社

³² 參見新加坡建屋發展局網頁：<https://www.hdb.gov.sg/residential/selling-a-flat/eligibility>

³³ 同註釋 32。

會保障制度和構建公共房屋政策等舉措，提升澳門居民對其管治的認受性，同樣有着非常現實的政治需要及目標，此等政治形勢情景有點類似於新加坡建國之初的狀態，即執政者的管治急需認受性。因此，在葡萄牙殖民管治時代便開始構建起來的公共房屋政策，從一開始便不僅是一種社會保障措施，也是一個極為重要政治工具，旨在提升殖民政府在澳門管治認受性。

澳門公共房屋政策的起源可追溯至 1928 年 8 月，當時台山區一個破舊的貧民屋發生大火，造成數百人無家可歸，若救援不及時或善後處理不當有可能會演變成殖民政府的一場管治危機。故此，為救濟受災者，葡萄牙殖民政府在原址重建了一系列小平房安置災民，此乃是澳門最早的公共房屋。³⁴ 這些平房的租金很低，主要是滿足低收入或有特殊困難家庭的基本居住需求。上世紀六、七十年代，澳門人口和經濟迅速增長，尤其中國內地開放改革後大量的內地居民來澳定居，帶來了更大的住房需求及壓力。根據澳門的人口統計數據顯示，澳門於 1981 年總人口約 247,600 人，1991 年約 363,800 人，此 10 年間增加了約 46.9%；2001 年澳門總人口約 436,300 人³⁵，較 1991 年增加約 20%，與 1981 年相比則增加約 76%。在此時期，中國內地不斷推行改革開放，內地民居移居澳門的人數不斷增長，及至澳門於 1999 年主權回歸祖國後，中央政府放寬內地居民赴澳旅遊或定居的限制，並推出了一系列措施例如家庭團聚計劃、一次性入境許可等，進一步加速了兩地交流和融合，澳門總人口增長更為迅速。

在人口和住屋需求不斷增加的壓力下，澳門公共房屋亦演變為由兩種類型組成，分別是社會房屋及經濟房屋。所謂“社會房屋”主要擔當社會救濟的功能，由政府撥地出資興建，產權為政府所有，以低於市價租金出租給低收入的澳門家團或個人³⁶，租金按家團人數、總收入和資產等計算；至於“經濟房屋”多數由政府撥地出資興建的形式為主，按一定條件、制度等，以低於市價出售給符合具特定收入水平及財產要求的澳門家團或個人，以解決其住房問題。此

³⁴ 王于漸、郭國全、蔡小慧、黎寧（2010）。《澳門公共房屋政策研究》。香港大學香港經濟研究中心。<https://hkcer.hku.hk/Reports/INTERNET/Macau%20Public%20Policy%20Housing/Final%20Report%202010-3-10.pdf>

³⁵ 參見澳門特別行政區政府社會工作局婦女數據資料庫：<https://www.womendb.ias.gov.mo/www/ratio/search?ratioId=0cc1515b98d04bd385485f3c6abacc32&lgTtype=tx-mo#>

³⁶ 第 17/2019 號法律《社會房屋法律制度》第七條申請要件第一款。

一公共房屋政策在澳門政權回歸後仍然繼續，時至今日，內涵及目標不斷演變及調整，形成自身特點，具體如下：

（一）“社屋為主，經屋為輔”

澳門特區政府成立後，在何厚鏵、崔世安兩任行政長官期間，公共房屋政策是貫徹“以人為本”的核心施政理念，合理配置公共資源，優先解決低收入家庭的住房問題。³⁷ 其中社會房屋仍以低於市價出租給低收入家庭，保障其基本的居住權利；經濟房屋也是以低於市價出售給中低收入的家團或個人，協助其實現置業的需求，倡導“社屋為主，經屋為輔”的公共房屋政策原則。³⁸

（二）有序推行階梯房屋政策

在賀一誠任澳門特區行政長官後，發佈了《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》的政策文本，當中明確提出的公共房屋政策目標，包括落實公共房屋供應計劃、有序開展夾心房屋建設、發展長者公寓、推動房地產市場平穩健康發展³⁹，形成了特色鮮明的“階梯式”房屋政策理念。

（三）建立五階梯房屋體系

澳門特區政府在《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》中全面闡述的公共房屋政策理念，旨在根據不同收入和需求階層，提供不同類型和規格的住宅單位，形成一個涵蓋社會房屋、經濟房屋、夾心房屋、長者公寓和私人房屋的“五階梯房屋體系”。⁴⁰ 目的是為了滿足不同社會階層的人群安居需要和購買能力，並促進房屋市場的平衡和健康發展，主要特點如下：

（1）分階段：五階梯房屋體系是一個動態的過程，不同的階梯之間有一定的流動性和轉換性，澳門居民可以根據自己的經濟能力和生活狀況，選擇適合的房屋類型，並在適當時機轉換到其他階梯。例如，在不可轉讓期屆

³⁷ 參見澳門特別行政區政府房屋局資料：<https://www.ihm.gov.mo/>

³⁸ 同註釋 37

³⁹ 參見澳門特別行政區政府入口網站資料：<https://www.gov.mo/zh-hant/news/867414/>

⁴⁰ 政策研究和區域發展局（2022年1月）。《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》第27頁。

滿後，夾心房屋可以進行首次轉讓。首次轉讓時，業主需向房屋局繳付補償，並且出售對象必須是澳門永久性居民，房屋局具有優先購買權。⁴¹ 故此，夾心房屋出售後所獲得的款項，可成為在私人房地產市場中尋找合適居所購房資金。

(2) 分類別：五階梯房屋體系是一個多元化的結構，不同的階梯有不同的目標群體和供應方式，以反映市場和社會的多元需求。例如，社會房屋是針對低收入家庭提供的租賃住房，經濟房屋是針對中低收入家庭提供的自置住房，夾心房屋是針對中等收入家庭提供的自置住房，長者公寓是針對年滿 65 歲的澳門特區永久性居民、具居家生活自理能力或條件的長者⁴²，符合一定條件下為其提供的租賃住房，私人樓宇則是由市場供求決定價格和數量的自置或租賃住房。

(3) 分責任：五階梯房屋體系是一個協調性的模式，特區政府、市場主體和社會各界都有各自的角色和責任，以共同推動房屋政策的實施和監督。例如，特區政府負責規劃、建設、管理和監管公共房屋，並通過法律、稅收、金融等手段調控私人房地產市場；市場主體負責投資、開發、經營和服務私人住宅項目，並遵守相關法規和道德規範；社會各界負責參與、監督、評估和建議房屋政策，並提倡合理消費和節約用地。⁴³

(四) 實施動態調整和優化

澳門特區政府在制定和執行公共房屋政策時所遵循的原則是實施動態調整和優化，意味着根據人口結構、經濟環境和市場因素等實際情況和變化，對具體安排作出不斷調整優化，並預留各階梯房屋之間的轉換餘量，適時有序推出各階梯房屋供應。⁴⁴

⁴¹ “夾屋法明年 4 月生效 申請收入上下限設定較經屋高” (2023-8-22)。《力報》

⁴² 社會工作局 (2023 年 2 月 14 日)。“特區政府持續優化長者公寓先導計劃方案”。
<https://www.gov.mo/zh-hant/news/961314/>

⁴³ 政策研究和區域發展局 (2020 年 10 月 12 日)。“《夾心階層住房方案》開始諮詢”。
<https://www.gov.mo/zh-hans/news/310509/>

⁴⁴ 參見新加坡建屋發展局網頁：<https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/understanding-your-eligibility-and-housing-loan-options/flat-and-grant-eligibility/couples-and-families/cpf-housing-grants-for-resale-flats-families>

（五）公共房屋政策的政治取向

值得指出的是，澳門特區政府在制定公共房屋政策時，雖沒有明確且系統地宣示其要實現的政治目標，但確實也有所曾考慮過，包括以下幾個方面：

（1）保障基本住房需求增強管治認受性

保障居民基本住房需求是澳門特區政府房屋政策的基本目標，這也是《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》中明確提出的施政重點⁴⁵，即堅持“社屋為主、經屋為輔”的公共房屋政策，貫徹“以人為本”的核心施政理念，合理配置公共資源，積極協助低收入家庭解決住房問題。如此一來，可間接地增強特區政府管治的認受性。⁴⁶

（2）促進社會和諧穩定

這是澳門特區政府房屋政策的重要目標，也是《基本法》和“一國兩制”原則的要求。特區政府在制定公共房屋政策的過程中，經常透過不同的渠道和方式，廣泛聽取和收集社會各界例如民間社團等，對公共房屋政策的意見和建議，加強施政透明度和凝聚社會共識。⁴⁷ 特區政府在構建五階梯房屋體系過程中，包括落實公共房屋供應計劃、有序開展夾心房屋建設、發展長者公寓、推動房地產市場平穩健康發展等措施⁴⁸，若相關政策能得到有效實施，某程度上可減少社會不平等和矛盾。

（3）推動與內地融合

融入國家發展大局和粵港澳大灣區建設，是澳門特區政府房屋政策的新時代目標，也是《粵港澳大灣區發展規劃綱要》和《十四五規劃》的指導方針。特區政府在制定公共房屋政策的過程中，考慮了國家發展和大灣區建設對澳門住房需求和供給的影響和挑戰，尋求與內地合作，典型例子是在橫琴建設“澳

⁴⁵ 政策研究和區域發展局（2022年1月）。《澳門特別行政區居住用途房屋政策研究》。第1頁。

⁴⁶ 同註釋45

⁴⁷ 參見澳門特別行政區政府房屋局：<https://www.ihm.gov.mo/zh/node-1012>

⁴⁸ 參見澳門特別行政區政府入口網站資料：<https://www.gov.mo/zh-hant/news/867414/>

門新街坊”。該項目旨在營造趨同澳門的生活環境，為澳門居民在粵港澳大灣區安居樂業提供更便利條件，不僅可拓展澳門居民生活空間，還可增強與內地的聯繫和互動，助力融入國家發展大局。

綜上所述，澳門特區政府在制定公共房屋政策時，在一定程度上是有設定其要實現政治目標，以符合澳門的實際情況和發展需要。當然，這些政治目標不是一成不變，而是需要根據人口結構、經濟環境和市場因素等實際情況和變化，對具體安排作出不斷調整。⁴⁹

六、對澳門公共房屋政策的啟示

“發展型政府理論”強調政府在政治、經濟和社會事務中扮演的主動、積極干預的角色，而政府的主動及積極參與，可促進國家政治、經濟及社會發展；此外，新加坡的公共房屋政策被外界視為成功範例，同樣作為一個現實的案例也值得澳門特區政府參考，尤其新加坡政府在制定申請組屋的規則時，不僅關注公平性和透明性，還充份考慮如何實現其自身的政治目標，例如增強執政者管治認受性、國民身份認同、種族融合、維護家庭倫理等。因此，在理論和現實案例結合相互參照下，根據自身實際情況，澳門特區政府在制定公共房屋的申請規則時，應充分考慮如何通過此規則實現自身的政治目標。故此，“發展型政府理論”與新加坡公共房屋政策的經驗，對澳門政府制定公共房屋政策具有以下重要啟示：

（一）加強對中國人的身份認同

新加坡政府把公共房屋政策視為社會黏合劑，有助於建立國民身份認同。澳門也可將此政策不僅視為調節房地產市場的工具，更是一個政治工具，尤其澳門政權早已回歸，在融入國家發展大局的大勢下，又面對國內外的政治環境，為低收入和弱勢群體提供可負擔的住房，這對社會穩定和對中國人的身份認同產生重要影響，這是強化國家安全的一個重要舉措。值得指出的是，低收入、

⁴⁹ 王于漸、郭國全、蔡小慧、黎寧（2010）。《澳門公共房屋政策研究》。香港大學香港經濟研究中心。<https://hkcer.hku.hk/Reports/INTERNET/Macau%20Public%20Policy%20Housing/Final%20Report%202010-3-10.pdf>

弱勢群體的住房不穩定性已被證實會產生各種政治、經濟及社會問題，包括對國民身份認同的迷失、缺乏階層向上流動機會、公共衛生措施的失效和低層群眾躁動不安等。通過提供穩定可負擔的住房，政府可緩解此等問題，提高社會穩定性，從而加強對中國人的身份認同。而此一政策也可被視為特區政府對澳門居民的承諾，表明無論其經濟狀況如何政府也會關心其福利；同時，為弱勢群體提供穩定可負擔的住房也能促進社會包容性，讓這些群體在社區中穩定生活，形成多元、包容的社區。而政府照顧到社會弱勢群體的基本需求，並實際採取行動改善其生活狀況，此一舉措本身也會增強公眾對政府的信任感，認為政府是代表所有人的利益，不僅是特定階層或群體的利益。但政策的具體實施方式十分重要，若執行不當，例如公共房屋質量低劣或分配不公，難以產生預期效果，甚至引起社會不穩定和國民身份認同的瓦解。

（二）促進社會族群和諧

新加坡的公共房屋政策包括種族配額制度，以確保各種族在社區中的分佈比例，有助於促進種族間的交流和融合，也為澳門提供了一個現成案例作參考，以公共房屋政策為工具，推動社會和諧和穩定，事實上這在政治上有着重要的意義。葡萄牙人或土生葡人在澳門的歷史可以追溯到明朝，他們與亞洲或其他國籍的人士通婚後，在澳門所生的混血後代形成了一個獨特族群，具有葡萄牙語和文化的特徵，同時也能說流利的粵語和接受中國文化，他們人數雖然不是很多，約佔澳門居民人口 2%。⁵⁰ 可以這樣說，澳門也是一個多元文化、多民族共融的社會。故此，確保各族群和諧共處，不僅可增強社會穩定性，也有助提升特區政府的權威性和公信力，並可轉化成特區政府的政治資本，使其在推行其他政策時更容易獲得澳門居民的接受和支持。此外，透過促進族群間的和諧，可進一步強化社會穩定性；一個和諧穩定的社會環境，對經濟發展更有利；與此同時，若成功實現社會族群的和諧共處並成為模範，對特區政府的國際形象有正面作用，使澳門在國際事務上也可能獲得更大影響力。

⁵⁰ 楊允中（2013）。《澳門歷史的巨變：紀念澳門基本法頒佈 20 週年文集》。澳門：澳門基本法推廣協會。101。

(三) 強化家庭倫理觀念維繫

新加坡的公共房屋政策強調家庭倫理價值觀和社區精神，比如提供更多的優惠給組織家庭的人、鼓勵年輕人住在父母附近等。事實上，無論是新加坡還是澳門，均是以華人為主的社會，故家庭倫理觀念維繫是非常重要的，例如尊重長輩、家庭成員互助、對社區的責任和義務等。當公共房屋政策把這些倫理觀念融入其中，並作為申請制度的規定，政治上會產生多方面的好處。首先，這能夠獲得大眾的認同和支持。社會公眾會看到政府不僅關注他們的物質需求如房屋，而且也重視傳統文化和道德價值，必然會轉化為對政府的信任；其次，公共房屋政策強調家庭價值和社區精神時，如通過優惠政策鼓勵年輕人在父母附近居住，能對減少社會問題如孤獨與社區疏離起重大作用，此舉不僅能提升社會凝聚力，而且能使居民對社區有更強烈的歸屬感。長遠來看，這樣的公共房屋政策也能強化倫理觀念，對社會的持續穩定有所貢獻，乃是因為當社區成員感到其價值觀被尊重和實踐時，會更願意為社區的福祉和進步做出貢獻，從而創造一種更加健康和有活力的社會環境。這為特區政府制定公共房屋政策時提供一個實用參考框架，以此來維護和強化社會倫理觀念。

(四) 支持政府管治

新加坡的公共房屋政策也被視為支持執政者的一種策略，透過有效的公共房屋政策，執政者可顯示其為民服務的決心和能力，從而贏得國民支持。對澳門來說，這提醒政策制定者，有效的公共房屋政策可提升政府形象，增強居民對政府的信任度。若居民支持政府的管治，會遵守規定，配合和支持政府施政，不僅使政策更有效地達到預期效果，也能降低執行時所需的資源和難度，提升執行效率。另一方面，當政府可有效解決居民高度關注的住屋問題時，對執政者產生的信任是進行有效管治的重要基礎，可為其他施政決策提供更強的支持；此外，當居民支持政府的管治，執政者在制定和施政時會有更大彈性，更能有效地應對未來的挑戰和時局的變化。

總結而言，結合亞洲國家或地區的“發展型政府理論”和新加坡制定時公共房屋政策時的考量，提供了一個制定公共房屋政策及規則的有用思考框架和分析視角，讓公共房屋不僅是一項經濟政策服務於調節房地產供需均衡等，更是一項重要政治工具推動實現明確的政治目標。從理論層面而言，“發展型政

府理論”是針對日本、韓國、新加坡及中國台灣和香港特區等經濟體的成功經驗，作深入剖析而得出的經驗解釋，提倡政府在經濟和社會發展應扮演主動積極干預的角色，從而作長期性規劃，力圖使政策具可持續性。依此理論再結合新加坡公共房屋政策的實踐經驗和效果，為澳門特區政府制定公共房屋政策帶來諸多啟示，使之可更全面地考慮公共房屋政策的政治作用，以達到更廣泛的政治目標。