新加坡組屋政策與啟示

駐新加坡台北代表處 撰寫

2024.10.02







壹、前言

新加坡儘管國土不大,卻是東協中發展最進步的國家,以繁榮之經濟、優質基礎建設、高效清廉的政府、社會多元與穩定等深受國際認可。新加坡模式之成功奠基於諸多因素,其中之一為社會住宅政策。

社會住宅在新加坡通稱為**組屋(HDB flats**),其中 HDB 是指稱負責組屋相關政策的**建屋發展局(Housing Development Board**),新加坡政府在國有土地上出資興建組屋,繼以優惠價格出售給星國居民,契約期通常為99年。本文將介紹星國組屋政策與啟示。

貳、星國組屋政策概要

一、現況

新加坡國土面積為 734 平方公里,人口 592 萬。415 萬居民中(resident population),包括 361 萬公民(Singapore citizens)及 54 萬永久居民(permanent residents)¹。

根據新加坡統計局資料,星國約 415 萬的居民中,居住在組屋的家庭(households) 比例**高達** 77.8%。組屋居住人口中,其中 94% 為出售的組屋單位,6% 為租賃組屋單位。 新加坡全國現有 120 萬套組屋,組屋之分布涵蓋全國 24 個市鎮(towns)和 3 個莊園 (estates),莊園泛指規模較小之單位,且設施不如市鎮齊全。

圖一為星國之組屋分布圖,紅色為已建成之組屋,綠色為仍在建造中之組屋區,由 此圖可知,星國之組屋平均分布在全島各區,並未集中於市中心。由於新加坡土地面積有 限,自1990年代開始,組屋興建逐漸朝向30層樓高以上之高樓層建築發展。

新加坡政府提供多元的組屋選擇:二房式彈性(2-Room Flexi)、三房式、四房式、 五房式至三代同堂;以及養老組屋、獨居老人組屋等,以滿足民眾各式需求。其中,四房 式組屋因其適中的面積與合理價格,成為許多家庭的首選。四房式組屋面積約為 90 平方 公尺,內部通常包括三間臥室、一個客廳、一個廚房及兩間浴室。

¹ 参考新加坡統計局資料,檢索日期:2024年5月10日,網址:https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/households/households/latest-data。



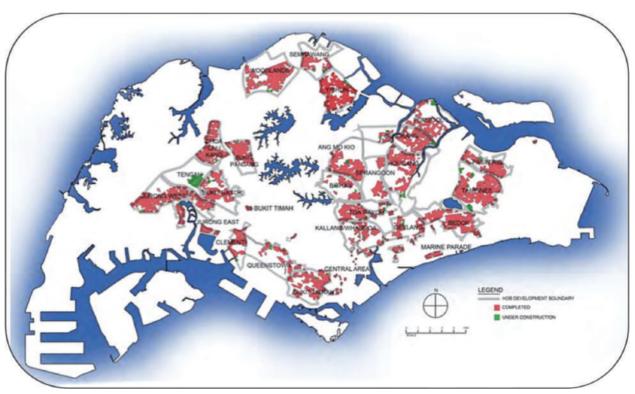
表一 組屋各房型面積

房型	2-Room Flexi	3-Room	4-Room	5-Room
面積(sqm)	36 sqm/ 46sqm	66 sqm	90 sqm	110 sqm

資料來源:建屋發展局提供之簡報〈新加坡公共住屋政策〉,2024年6月,第11頁。

根據 1997 年通過的民防庇護所法令(Civil Defence Shelter Act),所有新政府組屋和私人住宅都必須在屋內或樓層建有防空壕(bomb shelter)。這一類防空壕溝分兩種,一種設在住宅單位內(household shelter),如圖三在左下方小房間所示,另一種則位於在樓梯間或緊急逃生通道內,可供整層住戶共用的樓層防空壕(storey shelter)。²

下圖為四房式組屋樣品屋,民眾可前往位於大巴窯(Toa Payoh)之 HDB Hub 參觀組屋各房型之樣品屋,也可從網站線上觀賞。



圖一 | 星國之組屋分布圖

圖片來源: Housing Development Board, 2022/2023 HDB Annual Report, 2023 年 10 月,第 14 頁。

 $^{^2}$ 早報,「新加坡人如何使用防空壕」,2023 年 2 月 11 日。網址:https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/tory20230211-1361990。



圖片來源:Housing Development Board,HDB History and 圖片來源:Visit Singapore, 達 士 嶺 組 屋, 檢 索 日 Towns-Clementi,檢索日期: 2024年5月 23 日。網址:https://www.hdb.gov.sg/aboutus/history/hdb-towns-your-home/clementi °



期:2024年9月30日。網址:https:// www.visitsingapore.com.cn/see-do-singapore/ architecture/modern/pinnacle-at-duxton/





圖片來源:代表處同仁拍攝



圖片來源:代表處同仁拍攝

1 2 3 4 5 6

圖二 | 星國各式組屋照片

- 1 金文泰區(Clementi)組屋
- 2 達士嶺組屋 (The Pinnacle@Duxton)
- 3 在中峇魯的早期組屋(藍色屋頂的房子)
- 4、5 在中峇魯的近期高樓組屋(有編號的大樓)
- 6 農莊 (Plantation Grange) 組屋



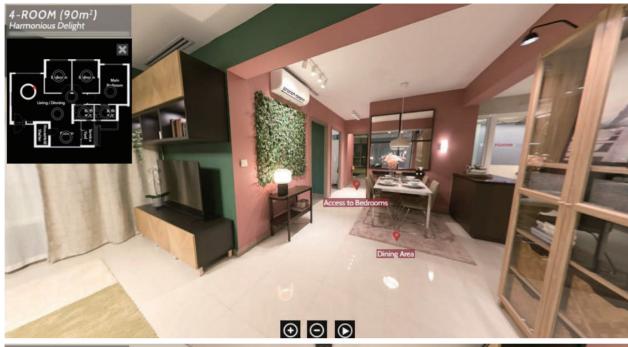
圖片來源:HDB,Plantation Grange,檢索日期:2024 年 9 月 30 日。網址: https://www.instagram.com/singaporehdb/p/DAS7bvVqGTN/?img_index=1



4-room

■三 | 四房式組屋房型配置圖

圖片來源:Housing Development Board,2022/2023 HDB Annual Report,2023 年 10 月,第 25 頁。





圖四 | 四房式組屋樣品屋

圖片來源:Housing Development Board,My Nice Home Gallery,檢索日期:2024 年 6 月 12 日。網址:https://assets.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/finding-a-flat/my-nice-home-gallery/eamnh/4room.html。

二、發展背景

新加坡政府於 1960 年成立「**建屋發展局**」(Housing Development Board, HDB),並於 1963 年推出「<u>居者有其屋計畫</u>」(Home Ownership Scheme),至今仍是住宅政策主軸。組屋政策推出時,星國有四分之三的人口居住在過度擁擠、非法佔據的「**佔屋**」(squatters,或稱鐵皮屋)。「居者有其屋計畫」政策推出後,以每五年為一期,大致皆保持一期興建 5 萬套以上組屋,如今已建成超過 120 萬套房屋。

根據建屋發展局於本(2024)年6月提供之簡報〈新加坡公共住屋政策〉,新加坡組 屋政策之理念為:

- (一)國家人人有份,即強調公民平等權利和參與
- (二)增加對國家的認同與歸屬感
- (三) 為人民提供一項可保值的資產
- (四)由於人民需定期繳交房貸,從中協助人民建立良好之工作意識
- (五)鼓勵人民愛護居住環境,因其擁有自己之房產,而非向政府租賃

整體來說,組屋政策之功能不僅限於提供住宅給人民,更有助於星國社會保持穩定與和諧。

三、土地徵用制度

星國組屋政策成功的要素之一為土地徵用制度,其為組屋之建造提供充足用地。政





圖五 | 新加坡早期之鐵皮屋

圖片來源:Ministry of National Development website,"Our Early Struggles",檢索日期:2024 年 7 月 10 日,網址:https://www.mnd.gov.sg/our-city-our-home/our-early-struggles。

府於 1966 年制定《土地徵用法》(Land Acquisition Act),該法擴大政府徵用私人土地之權限,如為了建設交通基礎設施、興建政府組屋等目的皆可強制徵用土地。

《土地徵用法》同時也加強索賠機制,為了防止民眾因土地徵用而獲取不合理的利潤,「總估價師」(Chief Valuer)及其團隊會針對被徵收的土地條件來裁定一市場價格,政府須依照該價格賠償給民眾。³總估價師為公務員,其任命需要總統的同意,但他們的職責為獨立運作,故其專業評估將不受政治因素影響。總估價師根據既定的估價原則來決定銷售價格,同時考慮公開市場上的相關轉售交易以及場地具體參數等因素,其依照的估價原則同樣為私部門的專業估價師所採用。⁴

若民眾對於賠償金額有任何爭議,均可提交至獨立之上訴委員會(Appeals Board), 然為避免影響工程的進度,不論上訴程序仍在進行,民眾仍應如期交付私人土地。在合情 合法的制度下,政府強調**公共利益凌駕私人利益**之上。

自《土地徵用法》制定後,國有土地占比不斷上升,至 2002 年,新加坡的**國有土地 比例已達 90**%。⁵ 根據建屋發展局本(2024)年 6 月提供之簡報〈新加坡公共住屋政策〉,從 1959 至 1984 年,政府徵用約 1.8 萬公頃土地,為當時國家面積的三分之一。⁶

新加坡政府僅會出租土地的**使用權**,租賃期限則依土地用途而定,最長租用期限為住宅與商業用地,可租用 99 年。由於政府不會永久出售土地,故始終擁有土地所有權。租賃期結束後,政府原則上不會展延地契,並將根據新的經濟與社會需求,**重新將土地資源投入使用**。

四、十地總體規劃

新加坡因土地資源有限,任何開發計畫皆經過**都市重建局**(Urban Redevelopment Authority)審慎規劃,以最大化其效益。新加坡之土地總體規劃可分為長期規劃(Long-Term Plan)以及發展總藍圖(Master Plan)。

長期規劃乃規劃未來 50 年或更久之時期,涉及各區戰略性的土地利用及交通運輸路線等,並每十年檢討一次。

發展總藍圖旨在實踐長期計劃的國土運用策略,並轉化為土地利用和開發的發展藍圖,且針對土地用途、建築物密度等方面進行細部規範。發展總藍圖通常為未來 10 至 15

Singapore Statutes Online, State Lands Act 1920, 檢索日期: 2024年9月10日,網址: https://sso.agc.gov.sg/Act/SLA1920?ProvIds=pr5-&ViewType=Advance&Any=3+Factories+Persons+In+Charge+Regulations&WiAl=1#pr5-

⁴ 新加坡政府官網聲明(gov.sg),檢索日期:2024年9月6日,網址:https://www.gov.sg/article/factually040724。

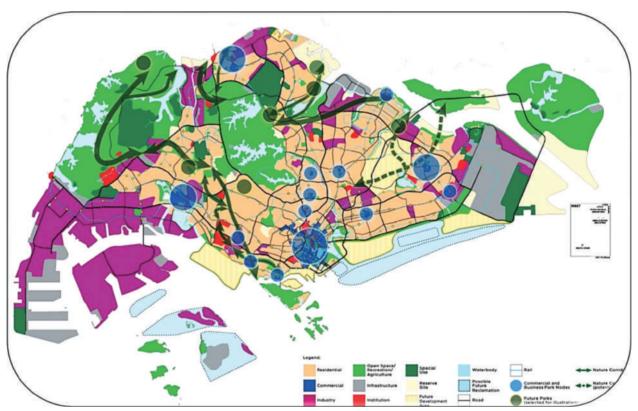
Huat, Chua Beng. Public Subsidy, Private Accumulation: The Political Economy of Singapore's Public Housing. NUS Press, 2024, p.48 °

⁶ 建屋發展局提供之簡報〈新加坡公共住屋政策〉,2024年6月,第6頁。

年進行規劃,且每五年檢討一次。

星國政府透過造鎮的方式,引導組屋的區域與發展方向。政府規劃市鎮之原則為土地最大化利用、自給自足(self-sufficient),即確保每個市鎮之內部設施,皆能實現食、衣、住、行、育、樂等各方面之功能。

圖六為新加坡目前之長期規劃圖,本圖始於2013年,規劃星國未來50年之土地策略, 其中膚色區域為居住用地,深藍色為商業用地,紫色為工業用地,綠色為休憩、綠化與農 業用地等。



圖六|新加坡長期規劃圖

圖片來源:都市重建局官網,長期規劃(Long-Term Plan),檢索日期:2024 年 6 月。網址:https://www.ura. gov.sg/Corporate/Planning/Long-Term-Plan-Review/Past-Long-Term-Plans。

五、規劃組屋之流程

建屋發展局表示,建造每一項組屋工程(project)通常需要數年時間,整個流程包括 規劃、設計和施工各階段,建屋發展局會與各機構共同進行規劃。發展總藍圖將規劃出大 型住宅區,以及包括道路、公共設施(供水、供電、垃圾及汙水處理等)、公園及社區設 施等基礎設施。針對具有環境或文化遺產特殊考量之地點,建屋發展局將另外進行研究及 評估。都市重建局必須批准該組屋工程之總容積率及土地開發範圍。每項工程開始動工約



前兩年期間,該開發案將進行招標,待上述各方面皆規劃完畢,且有建商得標後,該組屋 工程才會開始動工。⁷

參、政府確保組屋之供需平衡及可負擔性

一、設置購屋條件

政府設置購買組屋之條件,以確保組屋之供需平衡。申請者須為新加坡公民,並以 家庭為單位進行申請。若為單身者,則須**年滿 35 歲**。申請者收入上限也有規定,即家庭 月入不可超過一萬四千新幣,單身者收入不可超過七千新幣,且不可另外擁有房產。

民眾購買組屋主要分成兩種方式,BTO (Build-To-Order)預購制度及轉售(resale) 組屋市場。建屋發展局每年會開放三至四次的預購登記,登記結束後舉行抽籤,中籤者可 依序登記有意預購的組屋單位。政府提供不同的優先方案,讓符合條件家庭之中籤機率更 高,包括:首購家庭、育有子女之家庭等,皆可享有優先權。

二、由政府大力補貼並吸收虧損

建屋發展局在制定價格時,首先會透過與附近條件相似的轉售(resale)組屋之交易價格來決定出市場價格(market price),並將新組屋售價定在**遠低於市場價格**的水平。

根據建屋發展局的官方聲明,組屋的訂價方式獨立於開發成本,且是與買家的**負擔能力**(affordability)掛鉤。⁸值得注意的是,每年由政府吸收組屋政策之鉅額赤字。根據建屋發展局之 2022/2023 年報,自 1960 年成立以來,政府累計提供予建屋發展局的補助金達 483.6 億新幣。⁹

三、合理分配津貼

政府合理分配住屋補貼,針對 BTO 及轉售組屋買家,提供不同補貼方案。BTO 組屋買家可享有**額外安居津貼**(Enhanced CPF Housing Grant,簡稱 EHG),轉售市場買家則除

The Straits Times, "How are BTO flats built, and why do waiting times vary so much?", accessed September 3, 2024. Website: https://www.straitstimes.com/singapore/housing/how-are-bto-flats-built-and-why-do-waiting-times-vary-so-much.

Ministry of National Development, "Media Statement on HDB's Pricing Approach and Development Costs for BTO Flats", accessed June 7, 2024. Website: https://www.mnd.gov.sg/newsroom/press-releases/view/media-statement-on-hdb's-pricing-approach-and-development-costs-for-bto-flats

Housing and Development Board, "2022/2023 HDB Annual Report", accessed April 10, 2024. Website: https://www.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/annual-reports

了 EHG,可享有**近居購屋津貼**(Proximity Housing Grant, PHG)及轉售組屋公積金購屋津貼(CPF Housing Grant for Resale Flats)。根據下表,購買 BTO 組屋的家庭享有的津貼最高可達12萬,購買轉售組屋的家庭則最高可達23萬;單身買家則可分別領取6萬(BTO組屋)及11.5萬(轉售組屋)。

	家	· [庭	單身者		
	BTO 組屋	轉售組屋	BTO 組屋	轉售組屋	
祖丰国安尺醇	高達 12 萬	高達 12 萬	高達 6 萬	高達 6 萬	
近居購屋津貼	N.A.	高達3萬	N.A.	高達 1.5 萬	
公積金購屋津貼 (轉售)	N.A.	高達8萬	N.A.	高達4萬	
總額	高達 12 萬	高達 23 萬	高達 6 萬	高達 11.5 萬	

表二 首次購屋津貼(新幣)

資料來源:早報,「新措施鼓勵人們謹慎借貸買房也有認為作用不大」,2024年8月20日。網址: https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20240820-4511258

近居購屋津貼(Proximity Housing Grant, PHG)設立之主要目的為鼓勵家庭成員之間住得鄰近(住在同一組屋單位或相鄰 4 公里內),從而方便相互照顧。無論是子女想要靠近父母居住,或是父女希望住在靠近子女之地方,皆可適用。

額外安居津貼(EHG)額度取決於購屋者的收入,收入越低,可得到的津貼越多。此是為了幫助有需要的群體,同時不影響整體市場。舉例來說,家庭月收入少於 1,500 元的家庭申購者可獲得 EHG 最高達 12 萬元,以新加坡全國標準來說,他們是收入最低的 10%範圍以內的家庭;若家庭月收入為 4,001 至 4,500 新幣之間,即以全國標準來說,收入最低的 10%~20% 範圍之間的家庭,可享 7 萬新幣之津貼;家庭月收入超過 9,000 元的申購者則不會獲得任何 EHG,他們大約為高於全國收入分布的 40% 以上之家庭。¹⁰

根據新加坡國立大學(NUS)、南洋理工大學(NTU)、新加坡管理大學(SMU)和新加坡社會科學大學(SUSS)進行之「2023年大學畢業生就業調查」結果,新加坡2023年應屆畢業生的整體月薪(全職)中位數為4,313新元,比2022年的4,200新元成長了2.69%。¹¹

¹⁰ 早報,「額外安居津貼調高 可助中低收入者購得心儀房子」,2024 年 8 月 21 日。網址:https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20240821-4514715

Yahoo Finance, "Median gross monthly salary among Singapore fresh graduates increased by 2.69% in 2023: Survey", accessed September 10, 2024. Website: https://sg.finance.yahoo.com/news/median-gross-monthly-salary-among-singapore-fresh-graduates-increased-by-269-in-2023-survey-033906428.html



表三為新加坡家庭月收入分布之十分位數(decile)表,可以更清楚瞭解星國家庭的 月收入分布情形。

表三 2022-2023 年新加坡家庭平均每月收入(按十分位數劃分)

	Total	1 st (Lowest)	2nd	3rd	4th	5th	6th	7th	8th	9th	10th (Highest)
2023	13,958	2,336	4,918	7,026	9,289	11,228	13,624	15,939	19,296	23,024	32,901
2022	13,124	2,314	4,619	6,396	8,444	10,508	14,892	17,919	22,089	31,430	12,632

資料來源:SINGAPORE DEPARTMENT OF STATISTICS,檢索日期:2024 年 8 月 16 日。網址:https://www.singstat.gov.sg/; https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/CT/17880#

四、確保民衆負擔得起組屋

政府密切留意房價對於民眾之可負擔程度,星國的**房貸償還比率(Mortgage Servicing** Ratio, MSR)保持低於 25%,即指借款人每月需支付的房貸金額低於月收入的 25%。

購屋者可選擇向建屋發展局或金融機構(Financial Institutions)申請房屋貸款。表四為建屋發展局及金融機構所提供之房屋貸款之部分規定對照表。

表四 建屋發展局及金融機構所提供之房屋貸款之對照表

	建屋發展局提供之房屋貸款	金融機構 (Financial Institutions) 提供之房屋貸款
年限	長達 25 年	長達 30 年
「貸款與估價比率頂限」 (Loan-To-Value limit,簡稱 LTV)	高達組屋價格的 75%	高達組屋價格的 75%
最低現金支付 (Minimum cash payment)	沒有最低現金支付要求	至少 5% 須以現金支付
提前償還房屋貸款之費用 (Early repayment of housing loan)	無需支付任何費用	取決於不同金融機構所提供之 房貸方案

資料來源:Housing Development Board, "Credit to Finance a Flat Purchase",2024 年 9 月 19 日 。網址:https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/working-out-your-flat-budget/credit-to-finance-a-flat-purchase

星國組屋之**屋價與年收入**(House Price Index, HPI)比例僅介於 4-5 之間,遠低於其他亞太地區的城市。HPI是衡量民眾買房負擔的指標,說明民眾要花多少年的收入才能買得起一間住房,指數愈低,表示民眾購買住房的能力愈高。

新加坡總理黃循財於本(2024)年8月在國慶大會群眾演說上指出,2014年新加坡的房價與所得比例(HPI)為4.7,疫情導致HPI超過5,但今年又恢復到2014年的水平,新加坡人民平均只要工作4.7年便可以買一套組屋。(見表五)

根據《2024 亞太住房可及性指數》(2024 ULI Asia Pacific Home Attainability Index Report) 報告,該報告按照中位數平均房價與中位數年均家戶所得比例進行統計及排名,如表六。在亞太地區中生活費最貴的新加坡,組屋的 HPI 只有 4.7,換句話說,新加坡人民平均只要工作 4.7 年便可以買一套組屋,在亞太地區 48 個城市當中排名第 2,與澳洲許多城市差不多;即使是在新加坡非常昂貴的私人住宅,其 HPI 也只有 13.5,排名第 27,遠比大多數中國與越南城市的 HPI 都要好很多。

HPI Ratio 2014 HOUSE Price-to-Income Ratio Median 4R Resale Price After Grants + Median Annual Household Income 5.0 4.8 2019 2022 2023

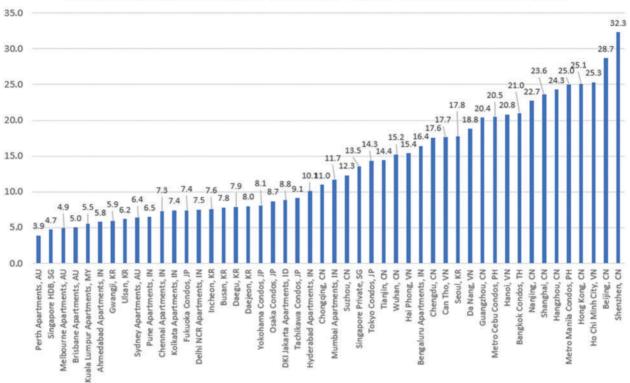
表五 新加坡的房價與所得比例(HPI)變化

資料來源:總理黃循財 2024 年國慶演說內容,CNA,"National Day Rally 2024: PM Lawrence Wong's speech in English", 2024 年 8 月 18 日。網址:https://www.youtube.com/watch?v=UqdwK0vDkR0&t=2970s



表六 亞洲主要城市房價及年收入比





資料來源: Urban Land Institute, 2024 ULI Asia Pacific Home Attainability Index Report, May 2024, p. 12

五、公積金政策

新加坡人用來購買組屋的資金,很大部分是來自中央公積金(Central Provident Fund, CPF)帳戶。根據官方統計,超過80%之組屋購買者只需使用公積金儲蓄來支付每月的房貸。

新加坡實施公積金制度起初是為了強制民眾儲蓄養老資金,然隨著政策演進,公積 金除了可供養老外,還可用於購屋、醫療、教育及投資等其他用途。

根據圖七,55歲以下的星國民眾須將20%的月薪繳至公積金帳戶,且雇主須額外提撥17%,加起來共37%的月薪存入公積金帳戶。其中,**月薪的23**%會存入可用於買房的**普通戶頭(Ordinary Account, OA)**。公積金區分成不同用途的戶頭,除了普通戶頭之外,其餘戶頭為保健儲蓄戶頭(8%)以及可用於養老的特別戶頭(6%)。



圖七 | 新加坡公積金繳交比率

圖片來源:建屋發展局提供之簡報〈新加坡公共住屋政策〉,2024年6月,第16頁。

六、星國組屋價格

本文接下來將提出具體數據,讓讀者更清楚瞭解新加坡組屋之可負擔性。根據建屋發展局「2022/2023 HDB Annual Report」,新加坡於 2022 年預購組屋(津貼前)的售價介於以下區間,此範圍差異很大是因為房屋地段與單位屬性而不同,如樓層、朝向等。

1. 2 房式彈性組屋:約新幣 84,000 元至 184,000 元之間

2. 3 房式組屋:約新幣 175,000 元至 269,000 元之間

3. 4 房式組屋:約新幣 248,000 元至 418,000 元之間

4. 5 房式組屋:約新幣 366,000 元至 595,000 元之間

七、星國組屋之實際購屋案例

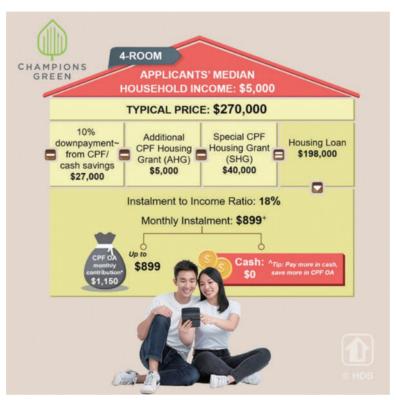
(一) 2019 年購屋實例

依據建屋發展局在 2019 年提出案例,當時的新加坡四間大學畢業生的平均起薪為 3,600 星幣,如果申請人的中位數家庭月收入為 5,000 星幣(低於兩位大學畢業就業新鮮人薪水),選擇新加坡北部的冠軍綠地(Champions Green)的四房式組屋,一般價格是 27 萬星幣,首付款 2.7 萬星幣(售價 10%)可以從公積金或現金儲蓄支付,相當於六個月不



到的家庭月收入。

政府會提供兩筆額外的購房津貼共 45,000 星幣,此家庭需要貸款 198,000 星幣,以 25年的建屋局優惠利息貸款,每個月只要支付 899 星幣貸款本息,貸款相對所得比例只有 18%,該家庭的公積金普通帳號每個月可以支付的金額為 1,150 星幣,遠超過貸款本息 899星幣,因此該家庭可以輕鬆擁有一間四人房子、不用再額外支付現金。如下圖所示。



實際購屋案例(2019年)

圖片來源:建屋發展局官方臉書頁面,2019年5月16日,網址:https://www.facebook.com/SingaporeHDB/

(二) 2023 年購屋實例

建屋發展局於 2023 年 1 月 15 日在海峽時報 (The Straits Times)刊登三個實際案例, 展示星國人民如何負擔得起房屋。

舉例來說,一個月收入為 3,000 新幣之家庭,他們的收入為全國最低的 10%~20% 範圍之間。若他們計畫購買位於義順(Yishun,位於新加坡北部)市鎮之 3 房式 BTO 組屋,原本售價為 200,000 新幣,扣除津貼後,實際價格只需 135,000 新幣。他們需準備的首付款(最終售價的 25%)為 33,750 新幣,且每月公積金分期付款只需 431 新幣,整體來說,他們購買這間組屋的房價與年收入(HPI)之比率為 3.8,說明他們只需要花 3.8 年的收入,就能買得起這間組屋。上述例子顯示出就算是收入較低的家庭,也可負擔得起組屋。

表七 實際購屋案例(2023年)

	Case 1	Case 2	Case 3	
家庭月收入	3,000 新幣 (收入為全國最低的 10%~20% 範圍之間)	5,000 新幣 (收入為全國最低的 20%~30% 範圍之間)	7,000 新幣 (收入為全國最低的 20%~30% 範圍之間)	
組屋地點	義順 (Yishun)	登加 (Tengah)	武吉巴督 (Bukit Batok)	
房型	3 房式 BTO	4 房式 BTO	5 房式 BTO	
銷售價格	200,000 新幣	350,000 新幣	465,000 新幣	
補助金	65,000 新幣	45,000 新幣	25,000 新幣	
實際價格	135,000 新幣	305,000 新幣	440,000 新幣	
首付款(25%)	33,750 新幣	76,250 新幣	110,000 新幣	
每月公積金分期付款	431 新幣	1,067 新幣	1,575 新幣	
房貸佔月收入比例	14.3%	21.3%	22.5%	
房價與年收入(HPI) 的比率	135,000 / (3,000 × 12) = 3.8	305,000 / (5,000 × 12) = 5.1	440,000 / (7,00) = 5.2	

資料來源:海峽時報 (The Straits Times), 2023年1月15日, A3版。

(三) 2023 年出租組屋案例

經由實際訪問,一間四房式高樓層(30層樓以上)組屋單位,其位於新加坡中部「Telok Blangah」一帶的組屋社區「Telok Blangah Street 31」,且於 2013 年完工。依據 2024 年的租屋市場行情,整間單位可出租至新幣 5,000 一個月。當初購買 BTO 四房式組屋的房價僅為 656,000 新幣,至 2024 年 10 月的市場價格已上升至 1,130,000 新幣,可見自預購以來,該組屋的價值已上漲了約 72.2%。





Telok Blangah 組屋照片

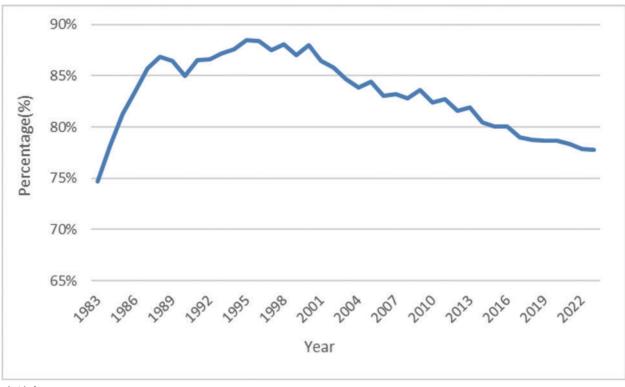
圖片來源:8PROP Property Intelligence,檢索日期:2024 年 10 月 2 日,網址:https://8prop.com/project/sg/hdb/telok-blangah-towers-3397887?activityType=sale

八、星國人民組屋居住率與滿意度維持高比例

根據 2023 年統計局官方數據,星國約 415 萬的新加坡公民及永久居民中,居住在組屋的家庭(households)比例佔 77.8%,居住率相當高。

根據建屋發展局發布的最近一期「HDB Sample Household Survey」¹²,總體而言,93.2% 居住在組屋的家庭對自己的組屋到滿意。感到滿意的主要原因是組屋良好之設計及布局、 便利之位置,以及健全之設施等。綜合以上討論,星國之組屋政策可達成人民<u>買得起、付</u> 得起,以及願意長住之目標。

Housing Development Board, "Sample Household Survey 2018: The HDB Living Experience", February 14, 2021。網址: https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/news-and-publications/press-releases/14022021_Sample_Household_Survey_2018



表八 居住在組屋的家庭(households)比例,1983~2023

資料來源: SINGAPORE DEPARTMENT OF STATISTICS, Percentage of Resident Households in HDB, 1983~2023。 檢索日期: 2024年9月9日。網址: https://www.singstat.gov.sg/

肆、組屋之多元功能

一、生活機能無虞

政府針對組屋周遭進行完整規劃,民眾的食衣住行育樂各方面需求皆能實現,故在每個城鎮,皆設有**小販中心**(Hawker Center)、傳統市場、超市、購物商場等設施。

建屋發展局在每個組屋社區內設立至少一個**全科診所**(General Practitioner)。這些全科診所為居民提供基礎的醫療服務,包括看診、健康檢查、慢性疾病管理以及疫苗接種等。全科診所之設立,方便居民在社區內即能獲取所需的醫療服務,因此不必前往大型醫院。不僅有效減少居民看診之時間,也確保每個居民都能得到及時的醫療照顧。

政府會確保組屋區之**交通便利性**,故附近會建有捷運站、輕軌站或公車站,且為了 適應新加坡之氣候條件,組屋區皆設有遮雨的走道連通至車站。通常組屋社區附近也設有 學校、托育中心,以及公園、綠化步道等設施,兼顧民眾育兒以及休閒的需求。故不論位 於哪一區的組屋,皆能確保居民的生活機能無虞。

二、滿足不同層面之社會需求

組屋不只滿足年輕夫婦、年長者、單身人士等各式住屋需求,對**低收入家庭**來說, 則可向建屋局申請政府大量津貼的一房或兩房式租賃組屋。政府透過設置單身人士購買組 屋的年齡門檻,以政策鼓勵民眾組建家庭及生育。

政府也透過為首次購屋的家庭預留大部分新組屋單位,讓家庭單位更容易申購到組屋。根據官方統計,首次購屋的家庭**平均3次以內**可抽中組屋,且政府將四房式及更大型組屋的95%供應量皆保留給首次購屋家庭。

三、適度調控單身人士的購屋需求

儘管政府優先鼓勵民眾組建家庭,也適度調控單身人士的購屋需求。新加坡總理黃循財於本(2024)年8月之國慶群眾大會上表示,單身子女將和已婚子女一樣,申購距離父母住處較近的組屋時,獲得額外優先權,以利就近照顧父母,此政策將於明(2025)年生效;政府也同步將單身人士的額外購屋津貼(EHG)從4萬元調高至6萬。(見表二)

四、組屋為保値之資產

組屋是人民財產的重要組成部分,且讓民眾可分享國家經濟增長的果實。政府開放轉售和租賃市場,充分釋放組屋的經濟潛能,讓屋主可通過轉售市場交易套現,或出租組屋來補貼生活。

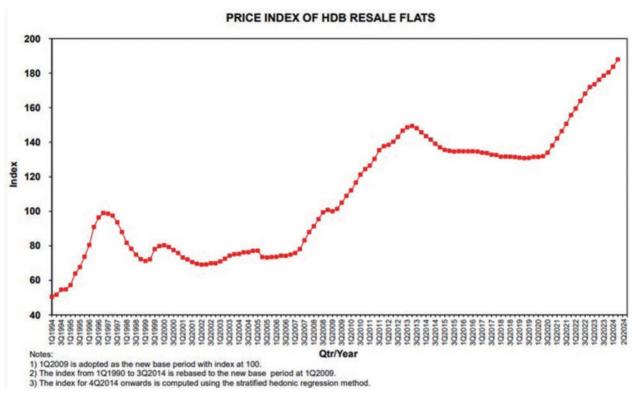
然須符合「最低居住年限」(Minimum Occupation Period, MOP)等規定。在 MOP 期間,不可出售或出租整個組屋單位。MOP 通常是 5 年,部份較熱門之地段是 10 年。目的是確保組屋優先保留給自住使用,而不是用於投資或短期轉售。

根據表九,轉售組屋的**價格指數(Price Index of HDB Resale flats**),顯示轉售組屋之整體價格趨勢。此指數使用之基期為 2009 年第一季度,即 2009 年第一季的 RPI(Resale Price Index)值為 100%。舉例來說,該指數在 2024年第二季度為 187.9,則意味著整體而言,相比於 2009 年第一季度,HDB 轉售價格上漲了約 87.9%。

五、組屋可協助養老

根據新加坡《2023年人口簡報》,新加坡目前高達五分之一的星國民眾超過 65 歲,到 2030年估計每四名星國民眾中就有一人在 65 歲或以上。因此,新加坡政府在 2021年推出 **社區關愛組屋(Community Care Apartment)**,採用輔助生活(assisted living)的概念,為 65 歲及以上的年長者提供結合住家和看護模式的住房,為年長國人提供多一種養老選項。

表九 轉售組屋的價格指數 (Price Index of HDB Resale flats)



資料來源:Housing and Development Board, "Resale Statistics," accessed September 8, 2024. Website: https://www.hdb.gov.sg/residential/selling-a-flat/overview/resale-statistics。

申請者和配偶都必須年滿 65 歲,他們可選擇屋契介於 15 年至 35 年的單位(以五年 為一個間隔),前提是屋契必須足以讓他們皆居住滿 95 歲。在「護理需求者優先計劃」下, 日常生活活動需要長期性協助的申請者,可優先獲得單位分配。

社區關愛組屋單位內部面積為 32 平方公尺,讓年長者打理起來也毫不費力。單位還附有易推動隔板,讓年長者可隨時將客廳與臥室隔開,以享有私人活動空間。屋內還有親樂齡的設施,包括扶手、設有防滑地板的無障礙浴室、供輪椅通行的寬敞大門以及門旁的嵌入式座椅。

與其他年長者的住屋選項不一樣的是,每個社區關愛組屋的單位都附設護理服務,每一戶都需簽訂基本服務配套。配套包含一名社區經理管理服務,以及基本健康檢查、24小時應急服務等事項。社區經理也負責組織社交活動和節目。若年長者有更高的護理需求,也有其他服務配套供選擇,如共用看護服務、家務打理、醫療護送、送餐服務等。

有些年長者不想住在養老院,但家人可能需要更多的幫助來照顧他們。考慮到這一點,社區關愛組屋將基本服務配套和額外付費的共用看護服務融入在內。根據收入測試, 居民可獲得高達 80% 的共用看護服務補貼。這讓年長者能夠更容易獲得援助,減輕家庭 看護者的負擔,一舉兩得。

新加坡政府表示,獨居已成為現代社會的普遍趨勢,但社交還是維持心理健康的重要一環,社區關愛組屋的出現,讓年長者在擁有自己住屋的同時,還有許多與他人交流的機會。下圖為建屋發展局提供的社區關愛組屋示意圖。



社區關愛組屋示意圖

資料來源:CNA, "About 200 assisted living HDB flats for elderly to be launched in Queenstown this year," accessed September 30, 2024. Website: https://www.channelnewsasia.com/singapore/queenstown-elderly-hdb-flats-community-careapartments-2547716



社區關愛組屋示意圖

資料來源:CNA, "250 assisted living HDB flats in Bedok for seniors to be offered during December BTO exercise," accessed September 30, 2024. Website: https://www.channelnewsasia.com/singapore/hdb-flats-seniors-bedok-december-bto-exercise-community-care-apartment-3955756

六、促進社會和諧

為促進不同種族之間的交流與和諧共處,星國政府推出**種族融合政策(Ethnic Integration Policy, EIP)**,即在每一組屋區制定各種族比例上限。該上限大致按照全國種族分布之比例制定,組屋單位出售不能造成任一種族比例高於上限,然政府也盡量不為難賣家,並願意按個別情況以市價購回組屋。

七、組屋管理與維運

市鎮理事會(Town Council)是根據市鎮議會法(Town Councils Act)成立之地方自治機構,市鎮理事會由該選區之議員(Member of Parliament, MP)領導,主席由議員任命。市鎮理事會負責組屋公共環境及其周圍環境的定期維護與管理,以維持組屋外觀與居住品質。¹³

Ministry of National Development, "About Town Councils," assessed August 15, 2024. Website: https://www.mnd.gov.sg/our-work/regulating-town-councils/about-town-councils#:~:text=A%20Town%20Council%20is%20led, commercial%20property%20within%20the%20town

市鎮議會負責的主要工作包括:日常維修、保養與維護工作;園藝、水利及清潔工作; 城鎮改善工作(如新增無障礙走道等),以及週期性維修工程(如更新屋頂等)。

各住戶每月定期繳交**管理費**(Service and Conservancy Charges),具體金額根據組屋所在區域及面積有所不同,市鎮理事會以此支應相關費用。

以「裕廊一金文泰市鎮理事會」(Jurong—Clementi Town Council)的管理費為例,一 房式組屋的管理費為每個月 21.5 新幣;兩房式組屋為每個月 32.5 新幣;三房式組屋為每個月 53.5 新幣;四房式組屋為每個月 71 新幣;五房式組屋則為每個月 90 新幣。¹⁴

新加坡政府規定,市鎮理事會每5至7年要對房屋的外牆、樓梯、公共走廊、屋頂等進行一次清洗及粉刷;每10至14年要對屋頂隔熱層、防水層進行一次更新。依據屋齡與屋況不同,政府會資助不同的翻新計劃,以延長組屋的使用年限,並維持居住品質。

市鎮理事會也致力推動睦鄰計畫、對話會及社區活動等,旨在讓居民直接參與自己 社區的管理和發展,並營造具有凝聚力的社區。

伍、組屋案例介紹

一、海軍部村莊(Kampung Admiralty)

海軍部村莊為新加坡第一座針對樂齡人士需求所設計之組屋,該社區分為兩棟共 104 戶,採取整合式住宅規畫以有效運用各樓層面積。55 歲以上的星國居民可以將原來的組屋賣給政府,並向政府申購 30 年使用權的樂齡組屋。如果老年人的子女住在附近組屋,則該老年人可優先申請入住。每間 30 年屋契之樂齡組屋約 9 萬新幣,比一般 99 年屋契之組屋至少 35 萬新幣便宜許多。

圖八為海軍部村莊外觀,海軍村將傳統市鎮的居住、社交、購物和照護等功能從水平分布變為垂直分區,每層樓的屋頂皆覆蓋大量植栽,讓老年人居住於綠意盎然的生活環境中。

圖九為海軍部村莊樂齡組屋之內部,樂齡組屋面積較小,分為10坪及13坪兩種房型, 屋內裝潢針對老年人需求採用無障礙設計,且設有可與社區內醫療人員聯繫的緊急通話系統,並有一般醫療中心,以因應老年人突發之緊急狀況。

⁴ Jurong-Clementi Town Council, "Service & Conservancy Charges," assessed September 20, 2024. Website: https://www.jrtc.org.sg/our-services/

海軍村建築下層為購物商場及小販中心,為老年居民提供便利生活機能。圖十為海軍村的小販中心,共設有900個座位。小販中心提供相對便宜之餐食,方便附近居民尤其是老年人的親朋好友前來聚餐(由於家裡空間有限),使老年人的生活不再孤單。海軍村建築中層設有幼兒園,方便附近家人送小朋友上學,有助於促進老年人與孫子女之間的感情。若父母來不及接送,祖父母也可以協助照顧及接送。

建築高層建有住宅組屋、樂齡中心及空中花園,組屋單位外的庭院和走廊皆設有許多水泥長椅以及交誼的空間,鼓勵年長者走出家門,與鄰居互動。

整體來說,海軍部村莊可全方位顧及年長者的<u>養生、醫療照護、社交以及家庭需求</u>等。由於海軍部村莊的反響熱烈,建屋發展局已開始建蓋第二座及第三座樂齡組屋。¹⁵



圖八 | 海軍部村莊外觀

圖片來源:WOHA Architects,海軍部村莊,檢索日期:2024 年 7 月 6 日。網址:https://woha.net/zh/project/kampung-admiralty。

¹⁵ 以上資訊來源為實地考察之紀錄,2024年6月4日。



圖九 | 海軍部村莊樂齡組屋之内部

圖片來源:WOHA Architects,海軍部村莊,檢索日期:2024年7月4日。網址:https://woha.net/zh/project/kampung-admiralty。



圖十 | 海軍部村莊的小販中心

圖片來源:WOHA Architects,海軍部村莊,檢索日期:2024年7月4日。網址:https://woha.net/zh/project/kampung-admiralty。

二、榜鵝北岸(Punggol Northshore)

榜鵝北岸(Punggol Northshore)是新加坡**首座智能與永續發展社區(First Smart and Sustainable District)**。榜鵝北岸位於新加坡東北部,共涵蓋一個商業中心、兩座公園,以及 3,000 戶組屋。

圖十一及十二分別為榜鵝北岸組屋外觀及榜鵝北岸社區的配置圖,建築採用太陽能板、雨水收集系統等環保技術;屋內則設置居家智能系統,讓居民能夠通過手機上的應用程式來調控家中的電器和燈光,不只提高便利性,更能監測家中的能源消耗。

榜鵝北岸社區的戶外設計旨在維護周遭生態環境,且公共空間皆設置智慧照明燈、智慧風扇等設施,可即時管理整體電力消耗,達到節能之目的。社區也採用智能廢棄物管理與智能灌溉系統等,將科技與生態融入組屋社區,以達到永續發展之目標。¹⁶



圖十一 | 榜鵝北岸組屋外觀

圖片來源:Housing Development Board,"Reimagining What's Possible",檢索日期:2024年5月23日。網址:https://www.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/publications/dwellings/Reimagining-Whats-Possible。

[&]quot;Punggol Northshore - HDB's First Smart and Sustainable District", Housing and Development Board website, accessed July 26, 2024. https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/hdbs-refreshed-roadmap-designing-for-life/live-green/ punggol-northshore



圖十二 Ⅰ 榜鵝北岸社區的配置圖

圖片來源:World Landscape Architecture(WLA),Punggol Northshore | Singapore | Housing & Development Board,檢索日期:2024年5月23日。網址:https://worldlandscapearchitect.com/punggol-northshore-singapore-housing-development-board/?v=3a1ed7090bfa。

榜鵝北岸社區的成功建設標誌著新加坡在推動智能市鎮和可持續發展方面邁出了重要一步,其成功經驗將應用於發展和重建其他市鎮,並逐步實現新加坡全國性的智能市鎮之轉型。

□ Nakota Breeze

Dakota Breeze 社區包括 5 座 19 層高的組屋樓,共有 954 個單位,分成兩房、三房與四房式組屋,99 年或短期租期都可以,社區綠意盎然、有四個遊樂與健身場,還有交誼中心、熟食中心、商店區、育兒所、社區客廳、八樓及頂樓花園、停車場,而且直接有道路連結到 Dakota 捷運(只要 3-5 分鐘便抵達),旁邊便是芽籠公園連結道及芽龍河,居民可以散步與慢跑。此組屋社區非常新、才蓋好 2 年,據悉 96 平方公尺(合 29 坪)的組屋只要 38 萬新幣(合台幣 870 萬)。目前這個社區大約 99% 房間都已經有人居住,非常多年輕夫婦住在這裡,不少人都有小孩。

通常組屋社區會舉辦歲末晚會活動,並邀請不同單位參加,包括議員也會到場跟居 民交流、警察局宣導反詐騙、基層組織的人民協會(People Association)與民眾互動、紅 十字會宣導捐血及晚會表演活動等。



圖片來源:Dakota Breeze 臉書官網,檢索日期:2024 年 9 月 30 日。網址:https://www.facebook.com/DakotaBreeze HDB/。





圖片來源:代表處同仁拍攝

| 31 |

陸、組屋政策未來發展趨勢

一、維持市場之穩定與永續性

星國透過適度管控組屋的轉售市場,維持市場之穩定與永續性。政府必要時會實行市場降溫措施,避免過多資金流入、炒高房價;或適時收緊房貸條例,以確保購屋者審慎借貸。

新加坡總理黃循財於本(2024)年8月在國慶大會群眾演說上指出,建屋發展局發放之房屋貸款的「**貸款與估價比率上限」(Loan-To-Value limit,簡稱 LTV)**從80%調低至75%,即建屋局提供的房貸金額,將不可超過房子總價值之75%。此項調整將有助於轉售組屋市場之降溫。¹⁷

二、以新制劃分組屋區

隨著市鎮發展完善,可供興建的大面積未開發土地越來越少,新組屋建設皆將建於離市區不遠處,過去將組屋區劃分成成熟、非成熟區之制度逐漸不適用。因此,星國政府從本(2024)年起實施新的框架,組屋區分為標準(Standard)、優選(Plus)和黃金(Prime)地段,如圖十三所示。

新的制度有助於新加坡實現三個目標:**可負擔能力、良好的社會融合與公平**。在新規定下,組屋的地理位置越好,買家可享有的津貼就越多,使民眾仍可負擔得起黃金與優選地段的組屋;相對地,地段越好的房屋,相應之轉售組屋條件更加嚴格。

在此新制實施之前,地點優越的組屋若定價高,多數家庭負擔不起;若定價低,則加劇彩票效應,刺激額外需求。由於補貼提高,使得更多家庭可參與抽籤,此有助於實現社會融合,即讓不同受薪階級的新加坡人皆有機會住在優選和黃金地段;透過實施津貼回收、「最低居住年限」(Minimum Occupation Period, MOP)等規定,確保抽中者不會輕易轉賣組屋,也使組屋制度更加公平。

根據新制,大多數組屋仍屬於標準地段項目,有五年的最低居住年限;優選地段的組屋則最低居住年限**增加為10年**,若要轉售出去,價格及津貼的一定比例須歸還給政府(具體比例尚未公布);黃金地段的限制則相較於優選地段更加嚴格。¹⁸

¹⁷ 早報,「新降溫措施 組屋貸款與估值比率頂限從 80% 降到 75%」,2024 年 8 月 20 日。網址:https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20240820-4511258

¹⁸ "New Plus housing model with more subsidies for more affordable BTO flats in attractive locations", Ministry of National





圖十三 | 星國組屋新框架

圖片來源:早報,「組屋區不再分成不成熟」,2023年8月20日。網址:https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20230820-1425564。

三、土地資源有限及組屋逐漸老舊

星國也面對土地資源有限、組屋逐漸老舊之問題。若為具備**高重建潛能**的組屋區,政府將推行「**選擇性整體重建計劃」(Selective En bloc Redevelopment Scheme,下稱SERS)**,此為政府更新老舊組屋區的計畫之一。根據該計畫,政府將拆除舊組屋加以重新發展,原屋主可獲得符合市場價值(依照該地區之發展潛力)之賠償金及相關的安置福利,協助他們購買並安遷至鄰近的新組屋。

然而,全國僅有約5%的組屋可進行選擇性整體重建計劃,因此政府將為其他高齡組屋推出新計劃,其中之一為「自願提早重建計畫」(Voluntary Early Redevelopment Scheme, 下稱VERS)。透過自願提早重建計畫,居民可在組屋屋齡滿70年時,投票決定選擇是否提早把組屋售回給政府。如果大部分屋主投票支持加入,政府將購回所有組屋,並收回土地供重新發展,居民則可使用售屋所得購買另一套組屋。由於VERS的屋主獲得的賠償

Development, accessed June 15, 2024. https://www.mnd.gov.sg/newsroom/press-releases/view/new-plus-housing-model-with-more-subsidies-for-more-affordable-bto-flats-in-attractive-locations

條件不如 SERS 那麼優厚,該計劃屬於**自願性質**。¹⁹ 新加坡目前最老舊的組屋屋齡為 50 多年,故該計畫料將於 10 多年後正式施行。

在組屋未滿 99 年就提早收回進行重建,此可確保舊組屋區在二、三十年間**逐步重新 發展**,避免大量舊組屋的屋契在相近時間到期。上述計劃讓政府得以提早購回土地,並進 行重新規劃。政府可依照新時代之需求,打造更加永續與智能的市鎮。

柒、組屋政策成功因素

一、政府在立法及財政方面的鼎力支持

新加坡政府能夠有效協調及整合建屋發展局、都市重建局、陸路交通管理局、國家公園局及中央公積金局(Central Provident Fund Board)等跨機關之資源,規劃出符合社會需求的組屋政策及配套措施。建屋發展局作為全島主責「居者有其屋計畫」的單一機構,則可有效分配資源及執行組屋的計畫。

財政方面,政府大力補貼及吸收鉅額虧損,將新組屋售價定在低於市場價格的水平, 政府也密切留意房貸償還比率、房價與年收入比等數值,確保民眾皆可負擔得起組屋的 房價。

二、中央公積金購屋計劃

透過強制人民儲蓄的公積金計劃,有效減少人民買房的經濟負擔。超過八成之購屋者只需動用公積金,即可支付房貸的分期付款,讓人民可以輕鬆負擔分期付款。

三、致力於組屋區的維修和更新設施

市鎮理事會負責組屋公共環境的及其周圍環境的維護管理。政府補助組屋內部及周遭之翻新計劃,延長組屋使用年限與保持價值,並可維持居民的居住品質。

四、組屋政策與時俱進

政府定時檢討政策,旨在讓組屋政策更加公平及永續,如擴大單身人士的買房需求、 適度介入轉售組屋市場、以新制重新劃分組屋區,以及推出養老型組屋等,確保政策與時 俱進,符合不斷變化的人民需求以及國家發展目標。

¹⁹ 早報,「三大措施解決老舊組屋問題」,2018 年 8 月 20 日。網址:https://www.zaobao.com.sg/znews/singapore/story20180820-884410

上述四點取自建屋發展局於本(2024)年6月提供之簡報〈新加坡公共住屋政策〉, 本文另增加兩點如下。

五、土地徵收制度

政府透過《土地徵收法》強制徵收所需之土地,故如今新加坡國有土地約占 90%。政府只會出租一段時間的土地使用權,待租賃期滿後,便可依社會需求或經濟發展目標將土地重新投入利用,為組屋之興建提供重要基礎。

六、長期日整體之城市規劃

為了讓範圍有限的國土得以最優化利用,星國政府透過長期規劃及發展總藍圖進行整體規劃,以確保每個市鎮之內部設施,皆能實現食、衣、住、行、育、樂等各方面之生活機能,讓人民得以享受完善的生活機能與舒適環境。

捌、結語

在<u>立法、財政及行政等各層面</u>,新加坡政府皆得以有效集結**跨機關之資源**,針對島內各區發展進行**整體且長期之規劃**,並確保每個組屋區生活機能無虞與維持舒適環境。

由於政府保有90%土地所有權,待土地租賃地契到期後,可將土地重新投入使用,讓新加坡的城市規劃始終掌握在政府手中,也可更加永續及有效利用有限之土地資源。

組屋政策不僅確保<u>人民買得起、住得起組屋,更能以組屋作為保值及養老之資產,</u> <u>且人民也願意長住在組屋。</u>整體來說,組屋政策讓星國政治與社會保持穩定與和諧,也有 助於民眾安居樂業及經濟蓬勃發展。