

# 新加坡公共住屋發展在新千禧年裏的新挑戰

陳元清  
建屋發展局局長  
新加坡

## 1. 序論

### 1.1 新千禧年

我們盼望中的千禧年終於到來了。令人迫切關注的要事是：如何確保我們能夠跨過這重要的時刻進入一個新的未來，並要如何為諸多令人鼓舞的機會作好充份的準備。

然而，儘管我們有很好的準備，周詳的計劃，事情未必就會如我們所希望，期待或預想的那種情況下發生。最近發生的亞洲金融風暴便是一個活生生的實例。它說明了，一個完善的計劃也可能會被擾亂。

在新的千禧年裏，我可以肯定地說，突變與急變是絕對存在的。因科技的進步，世界以驚人的速度在改觀中，接踵而來的社會結構的瓦解也是無法避免的。人們的生活與工作形式也會出現新的形態。加上經濟與政治的改變，我們確實很難預料世事的發展和盛衰。

但是，若把注意力轉移回到我們的特殊領域 - 公共建屋 - 中，我們的前景會較為明朗。我對前景如此樂觀，主要有個原因，那就是我們不僅在建屋發展的技術與專長方面建立了信心，我們也有幹勁及決心去完成任務。

### 1.2 新加坡公共住屋的展望

新加坡的公共建屋計劃在1960年展開，當時正是屋荒嚴重的時期。當時剛成立的自治政府，當機立斷，成立了建屋發展局來迅速地為國民提供清潔及像樣的住屋。公共建屋也因此成為新加坡經濟發展及社會穩定的策略。

建屋發展局不僅能勝任面對的挑戰，還跨出僅提供基本住屋的範疇。在短過40年的歷史中，她興建了80萬套公共住房。其市鎮發展還贏得國際獎狀。建屋局今天為新加坡310萬人口中的86%提供住屋，而其中九成是自己擁有組屋。

對任何一個國家來說，這種成就是可喜可賀的。但新加坡作為一個小國，我們不會因為這些成就而躊躇滿志，裹足不前。新加坡的土地面積僅有648平方公里，其平均人口密度是世界上最高的其中一個，達每平方公里4,800人。在人口繼續增長中，我們卻面對土地資源的局限。

可是，在採取方法解決土地有限問題的同時，我們還需考慮諸多其他重要因素。這些重要因素除了建築外，還包括為提供多數國民可承擔得起且品質高的住屋所涉及的所有活動。

主要的問題是，新加坡是一個由多元種族組成的社會，各種族有各自不同的社會背景。有鑒於此，我們的公共建屋計劃也必須保留這種獨特的社會結構。我們必須在政策及住屋間求取平衡，以便能照顧到各種族的利益。雖然新加坡是個迅速發展的國家，國民的觀點也迅速現代化及全球化，但在諸多方面仍舊是傳統及保守的。我們的建築師也因此必須隨著這種趨向即時改變他們的手法。

我國老化中的人口也是一種壓力。30年後，每四個新加坡人中，就有一個是65歲或以上的老人。因此解決人口老化帶來的問題已成為當前急務。我們必須制定新方案來解決老人及其他可能出現的人士的特殊需求。

在接著下來的千年裏，這些新加坡公共住屋計劃的基本推動力，將會逼使我們在尋找解決新問題的方案的同時，也繼續檢討和不斷改進公共住屋計劃。

## 2. 詮釋未來的挑戰

在土地有限的情況下，建屋局選擇了高層高密度的住屋發展策略，來發展最理想數量的住屋，儘管當時也顧慮大事興建鋼骨水泥城可能導致預想不到的也很令人反感的後果。

雖然如此，通過大膽的設想和創意，我們成功地把這種居住形式變成能令個人甚至社會受及可繼續延用的居住形式。通過謹慎的策劃加上遠見，我們興建了具有魅力且舒適的公共住屋市鎮。通過敏銳的設計

手法來處理住屋的格局與功能，使到公共住屋成為居民樂於居住的空中樓閣。

然而，這種曾經是公共住屋計劃成功的主幹，它是否也一樣能夠在緊迫而來的未來應付裕如？它是否還能繼續應付新一代組屋居民的更高要求和更高期望？

## 2.1 首要挑戰 - 預測成果

預測未來的成果是一項非常棘手，卻又是確保成功的一個必須步驟。我們將進入一個新的、充滿未知數的未來，因此，我相信預測成果將是新千禧年裏住屋發展的首要挑戰。其實對其他主要領域如社會，經濟及政治發展來說，預測後果也有其重要性。對建屋局來說，我們覺得通過檢討過去及現在趨勢來闡明我們的前景是極其有用的。

### 五大發展趨勢

從本局的住戶抽樣調查中，我們看出五大發展傾向，它們對我們未來的住屋發展方向和計劃有深遠的影響。

首先，住在組屋的人口增加了。超過九成的住戶擁有自己的單位。這是一種策劃的結果，因為擁有自己的住屋是新加坡人在國內擁有資產及前途的首要途徑。

第二，組屋人口也多已提升到大型單位。在1993年，住在三房式的人口佔大多數；今天，住在四房式的人口佔了多數，住在四房及更大型單位的人口的百分比也增加了。

第三，組屋人口越來越富裕。各類組屋的家庭的平均收入是3,700元，住在較大型組屋的家庭平均收入則超過6,600元。

第四，可是，相反地，家庭人口卻縮小了。它第一次降到每家少過四人的水平。在1968年，家庭人口這數是6.2人，而今天的家庭人數則是3.7人，足足下降了40%。這種現象出現於各種類型的組屋的家庭，以小型住屋庭最為顯著。

第五，調查也顯示，在過去5年裏住在組屋的老人口增加了1.5%，現在住在組屋的人口中有7.2%是老人。

### 重要的含意

這些趨勢至少給我們三大啟示。由於這些問題是共存的，其含意也是相互關聯的。

#### i) 更高的自我表現

在越來越多人擁有組屋的情況下，它最終也將帶來更多的需求。組屋擁有權將會發展更高的期望。屋主期望更活躍地參加社區活動、更期望有自己的居住範圍及居住地的特徵。

#### ii) 更多靈活性的選擇

家庭人口減少，更多國民選擇較大組屋，以及組屋居民越來越富有的趨勢，可能會導致他們的生活方式及期望高度提升，而導致目前的住屋形式及選擇無法完全滿足他們。若要應付這些家庭及個人的情況及品味的改變，未來的公共住屋必須作好準備，為他們提供靈活及按單定制配套的選擇。

#### iii) 為樂齡人士提供特別住屋

我們必須為老人住屋尋求解決方案，來解決他們在護理及住宿方面的問題。新加坡政府已成立了一個跨部門老人問題委員會來制定一套綜合性的方案。在建屋發展局方面，為老人提供住屋已是一個不斷在發展中的挑戰。我們的政策，及設計都不斷地改變以迎合他們的特殊需要。最新的例子是樂齡公寓試驗計劃。它為年長組屋屋主提供一個選擇：將現有的組屋出售，然後再購買一間較小的、專門為他們設計的小型公寓，以便兌現他們的資產，遷入舒適的新公寓居住。但我們仍需繼續研究及收集有關計劃的意見，以確保未來能更好地應付教育程度更高、更富裕的樂齡人士的住屋需求。

## 2.2 第二項挑戰：制定成功的策略

在認定我們未來的挑戰後，下一步工作就是考慮我們所要達到的長期目標。仔細探討和研究各種問題，以便確定重要的問題來作認真的考慮是一項艱巨的任務，但卻是任何事業成功不可天天缺少的任務。我們已鑒定六項對企業策略有重要性的長期目標。它們將帶領建屋局及提供公共住屋的任務昂然步入新的千禧年。

### **重新制定政策發展項目的重心以適應多變市場環境**

建屋局的住屋政策及條例以家庭單位為重心，因為家庭是我們社會的基礎。但是，在適當的時候，我們也會調整我們的政策，以便應付單身人士的需求，甚至在必要時，也為單親家庭應付艱巨的住屋問題。

在這廣泛的架構裡，建屋局的居者有其屋政策已協助合格的家庭擁有他們自己的家。這方面取得很顯著的成就。現在我們將注意力集中在協助低收入家庭成為屋主。在這方面我們採納了多管齊下的手法，為財政處境不同的家庭，提供一系列的協助計劃。我們最新推行的計劃是先租後賣計劃，為需要較大居住面積，但受困於財力不足的較大家庭，克服此方面的難題，而能購買較大的組屋單位。

另一項需要我們謹慎督察的是給首次申請購買組屋及提升者的津貼政策。由於我們有先見之明，推行了一次優惠貸款利率。這樣，我們抑制了利用此優惠條例乘機獲暴利的做法，同時也穩定了新舊組屋的市場動態。在過去幾年裏，我們曾經修改購屋按揭政策，以協助那些受區域經濟不景氣影響的家庭。這一切顯示了，建屋局在應付顧客的住屋需求方面，負起更大責任也作出更大的靈活反應。在新的千年裏，我們的住屋政策仍會堅持以家庭為基本單位，但條規方面則會隨著家庭關係的改變及新情勢而作出必要的回應。

### **興建以供需求**

我們的公共住屋計劃採用五年周期計劃。我們定下發展指標，按時檢討以便及時調整策略應付市場的需求。

在第一個十年裏，我們須快速興建組屋以解決屋荒危機。在第二個十年裏，隨著屋荒危機的解決，我們開始注意興建綜合性的新鎮，同時提高住屋單位的素質。在接著下來的另一個十年裏，我們的目標不僅在應付對出售組屋的大量需求，也兼顧創建具有吸引力的城市的特徵及具有活力的城市生活環境。到了九十年代，也即是第四個十年，隨著市場回復穩定，新加坡人對組屋及生活方式的品味的提高，組屋的品質及美觀已再度成為我們的首要任務。

今天，出現了一種新的需求形式，它將延續到新的千禧年裏。因為新加坡人期望擁有公寓住屋，及其他私人住屋形式的湧現，使到對新公共住屋的需求稍微緩和了下來。因此，我們目前的工作是調整建屋計劃。這是一個明智的作法，因為它讓我們有機會在現有卓越建築境域裏精益求精。這也意謂著，隨著更多私人界興建的新住屋在我們的組屋區內或鄰近出現，我們將能看到更多更有趣的居住環境。

### **採用高科技以革新建築業**

易建設計的基本意義就是要使建築施工更為簡易。這是建屋發展局建築工程的標誌。它使到建屋發展局能成功地大量興建公共住屋。

自70年代早期以來，標準化已是我們建築策劃和設計中一個不可少的成分。但是，刺激我們探討現代建築方法的原動力則是我們從事大規模採用預制建築法的決定。今天，我們在此建築領域中高踞領導的地位。預制組件在公共住屋建築工程中的應用，已提高到百分之三十，比十年前的應用水平增加了一倍。我們的大量建設工程也刺激了對多種標準化預制組件的需求，並且展示了預制建築和就地灌注建築法的相對成本效益。我們也証明了，預制建築法的應用可取得很高的品質及顯著的創造力。

建屋發展局成立了自己的建築預制科技中心。我們希望領導在此方面的研究和革新工作，並協助建築業界更積極地邁進新的千禧年。在這方面的期望，我們得到政府要把新加坡建築業發展成為世界級建築商的遠見的支持。

### **更新市鎮及社區**

市鎮及組屋區會隨時間的進展而退化，如果我們沒有採取必要步驟來扭轉這種趨勢，它將成為無法避免的事實。不僅建築物出現破損，原有社區的存在也會因家庭遷移到設備較齊全、服務較好的新市鎮而遭受威脅。由於公共住屋對新加坡的全面福利具有非凡的重要性，政府因此推行了一個全面性的市鎮更新計劃。

市鎮更新計劃包含三大項目，其目的是要確保建屋局市鎮的未來生存力。這些是主要翻新計劃，中共翻新計劃以及整體重建計劃。通過這些計劃，我們有系統地提升居住環境的條件。這些計劃的基本工作包括在選定的鄰里內進行修飾工程以改進現有設備和居住環境；在認定的小區內進行

全面重建發展與建新住屋。在改善居住環境的同時，我們也提高社區的結合力。

目前居住在這些翻新後及重新發展的組屋的居民的所給的回饋，肯定了我們在這些更新計劃中的努力已達到預期的目標。翻新後的轉售組屋的價值已提高，加上有新的設備，往外遷移的年青家庭也減少了。這樣一來，市鎮及社區也更具有活力，社區聯繫也加強了。

我們也已制定了總發展藍圖，將這些計劃容納入藍圖中，以便我們能為舊市鎮提供更全面有協調的重新發展。我們也會通過增加新公共機構、商業、社會、及私人事務上的機會，為市鎮注入經濟及社會的新動力，使這些市鎮在新的千禧年裏能因這些新的發展而展現現代化市鎮的姿態。

#### **通過資訊科技提高機構的表現**

通訊科技的不斷發展，提供我們在過去從未敢夢想的機會。快速的回應，更有效率的傳遞服務，品質更高的溝通工作，這些全是資訊科技的恩施品。雖然建屋發展局被評為資訊科技的第一流支持者，但是在新的千禧年裏，我們將更廣泛地採用更多資訊系統和配備，以加強我們機構的運作，及與顧客的聯繫。

我們的機構能在許多工作領域和職務中取得不可爭議的成就，資訊科技是不可缺少的功臣。我們的資訊科技系統共有超過100個顧客服務應用系統，方便顧客直接使用我們的服務和資料。這些包括建屋局網際網絡資訊網頁以及諸多供公眾查詢轉售組屋及購買新組屋事宜的詢問專線，在機構內，辦公室綜合系統使到職員能迅速地取得局內資料，從而提高了工作速度及生產力。建屋局也大量投資於電腦應用系統，如電腦輔助設計及繪圖系統；在本區域裏，建屋發展局是此種系統的最大使用者。投資與其他機構合作發展電腦軟件方面，我們也取得一定的成就，這些軟件已應用在結構組件的分析、設計及結構詳圖工作中。

很必然地，資訊科技將成為新千禧年裏業務通信的主要方法。建屋局的應用網絡通信科技在未來將會獲取很大的成果。因為，這方面的應用已為我們在顧客服務及工作表現上爭取高水平的努力充分做好應有的準備。

#### **成為一個尖端機構**

建屋發展局為自己在新千禧年裏清楚地定下一個機構目標，那就是要成為一個卓越的發展商，建造居民及局內職員都會引以為榮的住屋。

要成為一個尖端機構，我們必須做好數項基本工作。首先，我們必須致力成為首選僱主，並在人力資源發展及關係上樹立卓越的聲望。員工對求取新知識的欲望將成為必須要件，因此，通過培訓和人力發展來加強員工的判斷能力及工作上的自立性將是我們要強調的重心。

次者，我們必須以始終一貫的手法來為我們顧客提供高水平的服務。由於品質是多數機構爭取卓越表現的驅動，我們也詳細制定了一項綜合計劃，為建屋局所有與品質有關的項目及活動提供指南。

第三，在提供物有所值的住屋的同時，我們必須確保住屋的品質不因此而降低。在這方面，我們所講的培訓，群策群力，品質、生產力、成本意識絕對不是口號。它們是我們在追求機構卓越表現中所依靠的中樞價值。它們也將成為我們未來的格言。

### **2.3 第三個挑戰：創造一個新視野**

既然我們知道我們需要預測未來的成果，也必須制定策略來實現這些成果。至此地步，我們的工作並未完成。我們得有明確的計劃及設想來將這些成功的要素結合在一起，使其產生作用。

接著下來，我們得百尺杆頭更進一步，將我們的公共住屋計劃再往上推進。基本目的不是要滿足把我們的目標推向更高境界的欲望，而是要針對不斷提高中的對公共組屋的期望做出邏輯性的回應，同時這也是住屋發展的另一進程。我們已開始為未來發展制定方向：在未來的市鎮創建全面結合、整體的居住環境。

#### **整體的居住環境**

整體居住環境的設想引起了不同的反響和不同的定義。不同的國家、不同的社會，採用了不同的定義以適應個別的獨特情況。人類社會在尋求完美的理想城市、市鎮及住所時，應用了他們的創造力和革新手法，擬制出許多策劃模式。

很榮幸地，新加坡的新鎮被推薦為值得仿效的市鎮模式。在1991年，新加坡的其中一個市鎮，淡

濱尼，因為採用全面策劃手法創造充滿活力的社區及住屋形式，而贏得聯合國世界居住環境獎。然而，萬事變更，沒有一樣事情是可以永遠保持不變或不可被改變的。來自社會的壓力及其他因素，將會為向來就熟悉的城市策劃及住屋設計、形態及功能等等概念，重新下定義。

因此，在新的千禧年裏，我們相信，提供一個整體的居住環境的工作將不僅是在有限空間裏，提供一個合理的住屋、娛樂、商業、工業及公共機構土地利用的分配，雖然這些元素在未來仍然是重要的，但是，提供一個整體的居住環境的任務將需要更完整地把生活方式也結合於城市環境中。為此，建屋發展局的21世紀市鎮將須能承擔更多的活動，提供更多不同的生活方式的選擇。

### 2.1 世紀市鎮

榜鵝21鎮是我們為滿足所預見的期望而設想的。原來計劃是要將它定位為建立家園及社區的好地方。同時也將它作為未來市鎮的模範。因此，所有組成理想市鎮的要素，如舒適的生活、便利的設施及完善的社區，全都灌注入這個市鎮的策劃裏。

大膽的設想及具有吸引力的、新的特徵，將使榜鵝21鎮在所有市鎮中，鶴立一羣。從策劃的角度來看，它將提供較小的住屋區以提供較親近的社區居住條件。在過去，我們的市鎮的發展概念是以鄰區為基本單元，每個鄰區約有5,000至6,000單位的住屋。在榜鵝21鎮，我們採納小住屋區概念，每個小住屋區的住房單位將不超過3,000套。每小區內有自己的綠色園地。

榜鵝21鎮的住屋類型的組成分配和其他市鎮相比也有獨特處。由於這個市鎮的策劃與發展是為了應付新的住屋者的不斷提升的期望，住屋形式包括私人住宅及公共住屋，有矮樓建築也有高樓建築。其中六成是公共住屋。這些公共住屋中，大部分是較高級的租屋。

鎮裏的娛樂設施也按榜鵝的獨特位置及地勢建設。榜鵝鎮傍海而立，其長達1.5公里的海岸線將發展成為濱海廣場，多種戶外娛樂設備將沿岸建設。這些包括海灘俱樂部、遊艇俱樂部、海邊消閒村、以及濱海公園。鎮外的小島上，也將發展一個面積為50公頃的區域公園，其中有露營村、度假村及海上運動中心。

榜鵝21鎮的市鎮中心及其他小型商業中心，將設有各種商店、餐館及電影院，為鎮內居民提供購物、消閒及娛樂之需。鎮內也將興建輕軌列車，確保居民可通行無阻地往來鎮內的名勝地點。輕軌列車車站就位於住處附近，步行可及。輕軌列車也與東北地鐵系統銜接無間，方便居民前往新加坡市中心及其他市鎮。

有了較小的社區，更多的娛樂設施及更多社交機會，我們相信在這21世紀的市鎮裏，家庭及社區生活將會更具活力。每小區內就設有社區設備，如圖書館、宗教信仰場所及社會機構，將能進一步促進更強的社區聯繫及結合。

## 3. 結論

新加坡公共住屋面對的挑戰不僅多且多樣化。多年來，這些挑戰也經過無數的衍變。在早期，我們的挑戰集中於興建足夠的住屋單位及說服憂心忡忡的國民接受及選擇現代化、高樓住屋及生活方式以替代過去舊的住屋式。通過給予居民在設備及社會方面的需要，我們成功地克服了這些障礙。

與往日形成強烈的對照的是，現今的挑戰是能力的考驗 --- 看我們是否有能力及有效率地回應市場的供求力量；看我們是否能幹，能提升產品的品質及服務的水準。在這些方面，我們通過治理科技及員工的創造力來盡量利用我們的優勢，以受惠我們的顧客。

隨著國民的品味越來越高，我們預測未來的挑戰將要求我們對顧客的需求，作出更多適合個人需要及依照顧客指定的規格定制的產品的回應。未來建屋局居民將有更高的教育水平，也越來越富裕。他們所要的將會是那些能符合他們的獨特生活方式的住屋，及一個能讓他們有更多活動空間、能自我表達，並有機會深入參與社區活動的社會環境。

因此，我們需確保未來的建屋發展局能勝任這些挑戰。在提供住屋方面，我們的處理手法將會更集中也會更靈活。我們的做法也將趨向於市場化，但會劃清界線，不會受市場牽制而隨市場的波動作出變化無常的更動。

面對這些需求和挑戰，在指定未來的住屋發展計劃時，必需的基本要素是：要認定活動的重心，要有策略，還要有靈活性。我們通過預想未來的成果來應付這些挑戰。我們也談到在達到計劃中的成果時部署適當的資源和精力的必要性。最後，我以榜鵝21市鎮為例，讓大家看到公共住屋的決策者和從業者，要有敢採納大膽、試驗性的展望的必要性。

在新的千禧年裏，公共住屋計劃若要繼續成功地進行，公共住屋機構不能僅是預測購買者的必需和需  
求，他們必須要有創造力，不僅做個求生者，更應在公共住屋的領域中做個改革者、創造者，甚至做個  
領袖。

© 1999 Housing and Development Board, Singapore

版權所有，不得轉載或翻印。