

# 簡介新加坡政府組屋區的規畫與推動



新加坡國宅羣



新加坡私人住宅

## ◎趙幼勤

新加坡瑪格烈通道特殊學校副校長

## 一、前言

第一次踏上新加坡這個花園城市國家的土地，令筆者印象深刻的不是他們高效率的機場服務、整潔的街道，或綠化的市容，而是一大片、一大片由政府興建，樓高可達二、三十層，面積可達一千公頃以上的國民住宅區。他們所謂的組屋區 (Housing Estate)。

位於馬來半島尖端，本島面積不過五百七十三點九平方公里，擁有大約二百七十萬人口的新加坡，座落在一個不受颱風、地震影響的地理位置上，不難瞭解為何他們能興建如此高聳的樓宇。今天，百分之八十七的新加坡人住在這種規格劃一的政府組屋區內，他們的生活型態如何，是筆者極感興趣的一個課題。

## 一一、背景介紹

位於印尼、馬來西亞二大馬來系回教國家之間的迷你國家新加坡，於一九五九年脫離英國殖民地統治，加入馬來西亞聯邦，後在一九六五年八月九日獨立。

在全國人口中，來自中國沿海福建、廣東一帶的華人一直居最大多數，目前仍佔百分之七十五點九。他們各自擁有潮州、客家、廣東或閩南語系的背景，在早期殖民地時代，在新加坡各自擁有獨立的地域。位居第二的為馬來人，佔百分之十五。來自印度、巴基斯坦、斯里蘭卡等地的印族人佔百分

之六點五。其他人種如歐洲人、歐亞混血等則僅佔百分之二點四。由於人口組合及地理位置上的特色，有人稱新加坡為「第三個中國」，也有人稱之為「亞洲的以色列」。他們自己則強調竭力建立一個多元化種族的國家。

今天，這個名列亞洲四小龍之一的國家，以其社經發展的成就，受到全世界的矚目。

### 三、新加坡的住宅建設

#### (一) 主管機構

新加坡的國家發展部 (Ministry of National Development) 負責建設國家，包括公衆及中等階級住宅、都市發展、公共設施、公園及公共遊樂場所等。爲了解決住宅不足的問題，調和民族感情，一九五九年新加坡加入馬來西亞聯邦，但擁有自治權後，即成立建屋發展局 (Housing and Development Board)，歸屬國家發展部，負責住宅建設。

建屋發展局負責：

#### 1. 準備及執行：

- (1) 銷售、貸款，並建築改造、增建建築物。
  - (2) 重新開發都市區域。
  - (3) 指定地域的開發及再開發。
  - (4) 都市、農村區域的開發。
2. 管理所屬土地、住宅建築物及不動產。
  3. 負責一切必須的調查工作。
  4. 提供必須的住宅基金以尋購開發地域。

#### (二) 財源

興建國民住宅惟一的財源是政府的開發基金。建屋發展局以低於建設費之價格出售住宅，出租價格也低於實價，並負擔出租住宅及商店的不動產稅。爲此，政府每年要付出補助金來支應。

#### (三) 建設目標

新加坡模仿英國的「鄰里」，每一鄰里有住宅



四千至六千戶，建築在半徑三百五十至四百公尺之內，容納居民一萬六千到二萬人。中間興建有市場、餐館、遊樂場所。三個以上的鄰里組成市鎮，其中選設有銀行、超級市場、百貨公司、體育場及電影院等，以達到除了市鎮本身，也創造一個完整的地區共同體的目標。

在住宅分配方面，則以人口組合比率爲標準，在同一地區安排各種族進住，以促進不同種族背景的新加坡人彼此之瞭解。

在社區出現大量勞動人口後，新加坡政府採取鼓勵政策，規定社區用地的百分之二十爲工廠用地，以吸引人們到社區興建工廠。其中多半是製造業或輕工業。員工在數百名以下的中、小型企業佔三分之二，爲社區居民提供就近的工作機會。尤以婦女進入社區工廠的情形最爲顯著。

### 四、新加坡的基層組織

新加坡全國按照選舉區域分爲五十五個選區，十三個集選區，由地區國會議員負責領導地方行政及建設工作。

#### (一) 居民委員會 (Residents' Committee)

1. 目的：新加坡政府爲加速組屋區居民的團結，自一九七七年開始推廣居民委員會的設立。希望透過社會、文化、運動及其他活動方式，促進社區的凝聚力，加強居民守望相助的觀念，建立和諧的

社會。

2. 成員：居民委員會由居住在同一地區（五百至二千五百戶的數棟組屋），十至三十位社區居民自行組成。由新加坡總理辦公室直接任命，任期一年。

3. 工作方式：居民委員會透過告示欄、傳單、通訊、家庭訪視、集會以及各項活動與居民們保持聯繫。他們策劃各種社區活動，如教育性參觀、街頭表演、電影欣賞、趣味競賽、美術比賽、球類競賽等，也有的居民委員會開辦較長期的項目，如增進閱讀能力、學童課後輔導，兒童俱樂部、長青俱樂部等。

居民委員會也負責配合政府舉辦宣導活動，如道路交通安全、防範犯罪展覽以及綠化宣導等。

居民委員會可說是新加坡地方發展的基石。透過各項活動建立居民對社區的歸屬感，也就有關社區及環境方面的問題做為居民及政府之間的溝通橋樑。目前全新加坡五十五個選區中計設有居民委員會三百七十八處。

### (一) 公民諮詢委員會 (Citizens' Consultative Committee)

1. 目的：設置公民諮詢委員會的目的有二：

(1) 把居民的要求和意見反映給政府；把政府的政策與活動告訴居民。

(2) 培養居民意識。

2. 成員、公民諮詢委員會由各居民委員會主席組成，由地方國會議員任命，任期一年。他們每個月與本區國會議員相商一次，以擔負部分決策。選區國會議員有權任命也有權檢討委員們一年的服務績效，甚至罷免其職。

3. 工作方式：公民諮詢委員會針對所有社區發展方案及活動，聯合居民委員會、民衆聯絡所管理委員會及其他基層組織，推動各項活動及基層建設工作。乃是一個協調督導的單位。公民諮詢委員會也就全國性事務及地方建設與發展，向政府反映基層意見並提供建議。該委員會亦負責為社區及慈善工作募款，為需要的居民提供獎助金。

目前，新加坡五十五個選區中，四十二個單選區各設有一個公民諮詢委員會，十三個集選區則各設有三個公民諮詢委員會。委員們雖是由選區國會議員任命，但委員會自一九六五年開始設立以來，即直屬總理辦公室，由總理秘書長負責督導，亦避免國會議員任意罷免諮詢委員。

### (二) 市鎮理事會 (Town Council)

1. 目的：市鎮理事會的成立在提供新加坡人民直接參與社區發展的機會，促使組屋區的居民自行管理社區、建設地方，關懷共同利益。進而加強人民的國家意識。

2. 成員：市鎮理事會的管轄範圍以選區為限，但不包括私人住宅區及大型公共設施如機場或捷運

車站等。由選區國會議員領導。如為了節省開支，經選區國會議員們同意，也可以結合二至三個選區共同成立一個市鎮理事會，並由國會議員中推舉一人出來擔任市鎮理事會主席。主席去職，則由國會議員中推舉另一位出來代理其職，以確保市鎮理事會之正常運作。如果大選後國會議員有變，可要求原市鎮理事會解散，重新再組織。

市鎮理事會主席有權任命六個以上，三十個以下的成員，任期二年並可連任。成員中三分之二必須是選區居民，以反映地方需求。主席及成員們如為全職可領取薪水，如為兼職則領取津貼。

3. 功能：市鎮理事會：

(1) 負責控制、管理、維護、改善市鎮範圍內組屋區的公共區域（包括走廊、樓梯、電梯、天臺、水塔、水供、告示牌、路標、公園、遊樂場等），確保其整潔而適合居住。

(2) 可以自建屋發展局接管該市鎮組屋區內之停車場、市場及攤販中心。

4. 財源：市鎮理事會的經費來源有二：

(1) 政府補助：政府依組屋區建格式、屋齡之不同而有不同之補助標準。

(2) 向居民徵收服務費或向商業用戶徵收租金。其標準自訂。建屋發展局在建築部分完成後，將組屋區之管理權交予市鎮理事會，惟仍然繼續負責有關申請遷入、遷出及組屋之租賃、貸款事項。如有空戶，其服務費亦由建屋發展局負責繳付。

每年年終，市鎮理事會必須向大眾公布其經費收支、運用情形以及下年度之預算，並接受審計，以確保無誤。

新加坡的基層建設，由公民諮詢委員會負責決策，建議市鎮理事會後交由居民委員會執行。政府相關部門僅於基層組織成立之初，予以輔導與協助，確保地方依相關法規行事。至於地方行政方面，則由基層組織全權負責而僅在經費方面提供補助。由於地方之管理與發展係由選區國會議員負責領導，他們為了爭取連任，必須主動瞭解選區需要，加強聯繫與服務。而居民們瞭解所選出的國會議員將領導市鎮理事會，負責管理及建設地方，大選投票時也會更慎重。因此兩者的關係十分密切，進而鞏固新加坡的政治體制。

## 五、新加坡的社區工作

新加坡的社區工作，最早可追溯到一九五〇年代初期，當時的殖民地官員，注意到在城市中開始出現以種族、政治及社會團體為主的社區，指示社會福利部加強社區工作，以促進各團體發揮功能，參與社區活動之推動、計畫及執行。先於一九五三年成立二個示範性的民衆聯絡所 (Community Centre)，並於三年內推廣到郊區及農村。這些民衆聯絡所提供地方居民參與各項社區活動及戶外活動的機會，也使殖民地官署有了宣導政策，提供

訊息以及瞭解下情的管道。

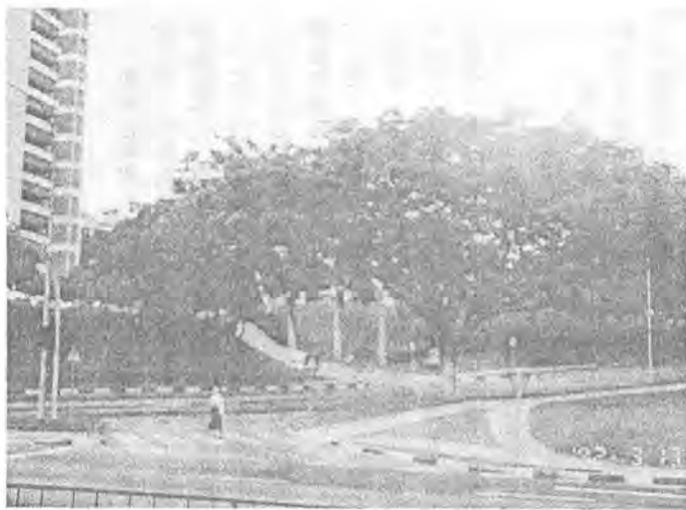
一九五九年，新加坡政府掌握自治權以後，民衆聯絡所歸屬政府。次年，議會法頒布後成立半官方性的組織——人民協會 (Peoples' Association)，負責協調各民衆聯絡所的工作，目標在打擊六十年代的共產主義宣傳與地下活動，於提供政府地方消息之外，也為社區青少年及老人舉辦一些社會、文化及戶外活動。

人民協會所屬民衆聯絡所由十四人管理委員會

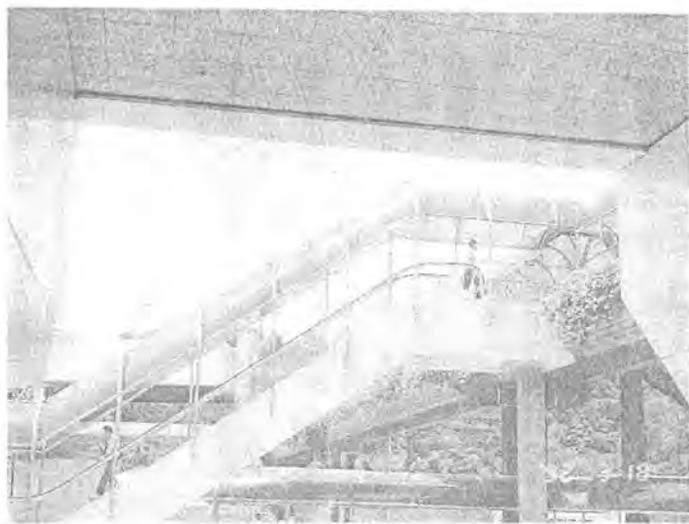
訂定主要工作方針，交由各地的民衆聯絡所執行。聯絡所內分為行政、策劃及實務部門，由社區領袖及義工組成民衆聯絡所管理委員會，負責工作的推動。主要包括：

(一)組織並推動社區團體參與社會、文化、教育、運動競賽等活動，以促進人民對多元化種族社會的歸屬感，進而效忠國家。

(二)訓練基層領袖，加強國家意識及對多元化種族社會的奉獻精神。(人民協會另設有全國青年領



新加坡井然有序的國宅街景



新加坡電扶梯天橋

導訓練中心，負責訓練這些基層工作人員。）

(二)舉辦與前述目標有關的其他臨時性或支援性活動。

在六十、七十年代，人民協會所屬民衆聯絡所以「所」爲主的集中活動方式，與強調深入基層的福利性服務機構十分不同。

直到一九六九年以後，才有專業的社會工作人員投入新加坡的社區發展工作。他們開始針對社區型態的不同，分別針對工業區內的青年勞工、低社經團體，以及學齡兒童及家庭展開服務。服務的目標也轉向鼓勵地方居民關懷社區問題，培養居民解決問題的能力，亦鼓勵居民成立自助團體，提供社區各方面的需要。

在同一社區中，政治、社會宗教團體、宗鄉社團及新加坡政府社會發展部均設有服務性組織，其服務對象，活動方式難免大同小異。一九七八年，新加坡負責全國社會福利工作之協調與推展的福利協會，乃協調所屬各機構，於組屋區設立社會服務中心 (Social Service Centre)，統籌社區內各相關福利性機構間之協調與合作，使各機構對不同對象提供服務，進而達到改善社區居民生活的目標。社會服務中心也應地方需要開辦兒童假期活動、課後輔導、學前兒童遊戲團體及長春俱樂部等，希望透過活動瞭解居民，及早發現問題以協助家庭解決困難。

## 六、結語

新加坡剛獨立時，因缺乏立國要素——單一性的人口，共同的語言、文化、宗教和共有的歷史，而被稱爲「一個無可奈何的國家」(國家地理雜誌，一九六六年七月)。然而，如今的新加坡不但成爲亞洲主要的金融和交通樞紐之一，也擁有世界上最繁忙的港口之一。

五十年代的新加坡，在市區範圍內，百分之八十四的人民居住在一房或一個小室或更小的空間裏。一半以上是住在面積平均爲九·五六九平方米的小室裏，其中三分之一的小室沒有窗戶，衛生條件極差。如今，百分之八十七的新加坡人居住在高聳的現代化組屋區，幾乎可說是他們生活方式的一部分。組屋區宛如一個大熔爐，把不同種族、宗教、語言背景的新加坡人聚集在一起，共同生活而產生「一個國家」的國民意識。

基本上新加坡政府「解決住宅不足，調和民族感情」的住宅政策是達成了，但是高層組屋亦導至家庭結構以及人與人互動模式的改變，青少年及老人所感受到的社會壓力，亦是前所未有的。

如今，新加坡的社會福利機構，在各組屋區提供服務時，必須改變傳統以機構本身爲中心的活動方式，嚐試以不同的方法進行社區工作。社區社會工作人員在推展工作時，更需與基層組織密切聯繫，互相合作，以期建立一個「宜家宜樂」(註)的和諧社會。

註：「宜家宜樂」爲新加坡廣播局爲宣導鄰里和睦所拍攝的電視連續劇劇名。

### 參考資料：

#### 1. 中文部分：

- (1) 新加坡的過去、現在和未來 歐進福著 三三四—三三一頁 新加坡出版
- (2) 新加坡的社會變遷與發展策略 陳壽仁著 二八三—二九四頁 新加坡出版
- (3) 新加坡的成功 崑林譯 金文圖書有限公司出版 臺北 民國七十一年

#### 2. 英文部分：

- (1) Singapore: Facts and Pictures 1990. Ministry of Communications and Information 1991 p20-21, p. 94-105.
- (2) Town Councils in Singapore: Self-Determination for Public Housing Estates. Ooi Giok Ling, Times Academic Press 1990.
- (3) Town Councils: Participating in Progress. Ministry of National Development 1988.
- (4) A Manual on Community Work in Singapore. Singapore Council of Social Service 2/e 1983 p. 1-8, p. 59-66.
- (5) Singapore, 1990 Psychological Defense and Publicity Division. Ministry of Communications and Information 1990.