

■ 贾桐民

中国重启保障房建设，如何防止有钱人利用漏洞套利？

在刚刚过去的中央经济工作会议上，特别强调了要加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。这意味着中国要重启新一轮保障房建设。

说起保障房，就不得不提到新加坡的“组屋”。近期，日本央行原行长白川方明来中国与业界座谈时，建议中国借鉴新加坡的组屋制度，为公众提供不同需求分层的住房或租房保障。

所谓新加坡模式，其核心是廉价组屋，

并形成“廉租房→廉价房→私人住宅”的阶梯供应体系。其中，廉价房覆盖总人口的比例约为80%。

改革开放以来，中国似乎一直都在说要“向新加坡学习”。第一个热潮可能出现在1992年邓小平南巡之后，因为老人家当时明确讲要学习新加坡的经验。然后差不多每隔十年，就会有一波学习新加坡的热潮。

最近一波热潮特别引人注目，因为学习的重点，是几乎每个人都关注的住房制度。

其实早在2020年8月28日，时任深圳市住房和建设局党组书记、局长张学凡提出，深圳将向新加坡学习，通过大规模建房行动，实现“将来深圳市60%市民住在政府提供的租赁或出售的住房中”的目标。2023年1月17日，深圳市发布《深圳市共有产权住房管理办法（征求意见稿）》，明确规定共有产权住房售价为市场参考价的50%，而且只封闭流转，不可入市公开交易，且不再建设安居型商品房，有人认为是在学习新加坡模式。

然而，尽管关于新加坡的住房制度，似乎每个人都能说上几句（比如说住房自有率超过了90%、80%的新加坡人都住在由政府提供的廉价而精美的组屋中，等等），但是它的核心特征以及背后的基本机制是什么，却没有多少人深入细究过。

最近的一个例子是，深圳的城中村“统租”，目的是筹集保障性租赁住房，这明明是新加坡的住房制度完全不曾涉及的领域，但是还是有不少人说是在学习新加坡模式。

新加坡住房模式：远比你想象的复杂

粗略地说，保障性住房的新加坡模式具有以下几个特点：

1、保障性住房由政府供给，并由政府制定价格。

新加坡房地产的主要供给是由政府建屋发展局(HDB)开发的保障性的组屋，覆盖了大约82%的新加坡人，而商品性的私人住宅则主要面向没有资格购买组屋的外国人和少数高收入新加坡公民。

组屋的供给做到了“按需而建、供给充分”，其基本流程是，建屋发展局宣布建屋计划，在申请期内如果申请购买的人数达到计划的65%-70%，就动工建房，如果达不到则修改计划，所以新加坡人申请组屋基本上几乎没有排队等候期。一经购买，组屋的产权就属于购买者所有。此外还有供租赁用的组屋（相当于中国的“廉租房”），占比不到5%。

定价以居民平均收入水平作基础，通常是以90%的首次申请者可负担三房组屋价格，70%的首次申请者可负担四房组屋价格为标准。一般来说，新开发组屋一般比二手组屋市场

的价格低30%左右，且政府的目标是保证新开发组屋的房价收入比控制在4上下。如此低的价格，自然需要大量的政府补贴，例如在2015至2020年间，政府补贴平均占到组屋销售收入的31.8%。

2、严格的购买资格限制和内部流转限制。

组屋仅限新加坡公民购买，且申请者必须在国内外没有房产；单身人士得到35岁才能申请；两居室申请者的月收入不能超过6000新元，四居室的申请者收入不超过1.2万新元，等等；即使是新加坡永久居民，也只有购买二手组屋的资格。另外，每年新增的公民和永久居民的数量也相当有限。

新加坡对组屋的定位是“以自住为主”，限制居民购买、出售组屋的次数。法律明确规定，新的组屋在购买5年之内不得转售，也不能用于商业性经营。如果实在需要5年内出售，必须到政府机构登记，不得自行在市场上出售，而且组屋也只能出售给新加坡公民或永久居民。如果有人想虚

报收入“占便宜”，在买房子的时候提供虚假文件，一旦罪名成立，将会被处以5000新元的罚款或者判处最高6个月的监禁，或者二者兼罚。

3、土地制度、税收制度和公积金制度相互配合支撑保障性住房，摒弃土地财政。

房地产最大的成本是土地成本，新加坡规定，除了公共利益需要之外，“住宅、商业或工业区开发”需要也可以把土地收归国有，当然后者需要付出一定补偿，但是征收价格一直压得很低，直到2007年才修改为参照土地被征收时的市场价格，但是那时新加坡国有土地占比已经从1960年时的44%提高到接近90%了。

同时，新加坡的土地出让金是以政府储备资金的形式缴纳到国库，并由总理和总统共同签署方可使用的，这就限制了政府通过大规模出售土地以增加财政收入的能力，因此在新加坡不存在“土地财政”，房地产业也不是新加坡支柱产业。

其次是税收制度。买卖组屋有非常高的印花税。对公民，第一套组屋

不征收，第二套税率为12%，第三套及以上则为15%；对永久居民，第一套5%，第二套及更多时征收15%。对外国人购房的印花税率长期高达30%，2022年为了抑制市场过热，更是直接翻倍到了60%。

此外，还有针对房地产的财产税，税基为测算的房屋年租金，税率按照0%-20%的累进制，且自住房屋远低于非自住房屋，如一个90平方米三居室在自住的情况下适用的财产税税率为4%，出租的情况下适用税率为15.5%。

再次是公积金制度。新加坡建国以来一直推行强制性的公积金制度，上个世纪70年代开始逐步提高了缴存率，此后缴存比例一直维持在30%以上，上个世纪80年代中央公积金总缴存比例甚至一度达到了50%，目前为37%（其中雇员缴纳收入的20%，雇主缴纳17%）。不过，新加坡的公积金，大体上相当于中国的“五险一金”，而不仅仅是住房公积金。这样，在购房组屋的时候，就可以用公积金支付首付。

这种“强制储蓄”除了使人们有积

蓄去支付首付之外，还给政府建设组屋提供了资金支持（因为大部分公积金用于购买政府债券，再由政府将出售债券所得资金以专项资金支持计划的形式提供给建屋发展局），同时公积金的投资收益又支撑了为购房者提供的优惠贷款利率。

4、组屋地段上佳、配套完善、品质很高，且由政府维护。

组屋配有划好车位的停车场，拥有游泳池、儿童游乐场等公共设施；中小学、社区医院、诊所和商业及社会服务网点，都围绕组屋布点，因此不论住在哪里，居民都不会感到生活不便。此外，工业园区附近一般也会有配套的组屋区。

特别是近年来针对中高收入人群开发的大户型组屋的品质，已经不亚于私人公寓。此外还出现了EC公寓，专门用于改善夹心层的住房，其价格大体上相当于私人住宅价格的60%。

此外，政府每7至8年就会重新粉刷组屋，并制定更新计划，更换损耗的设备。

核心问题：如何避免有钱人套取保障房获利？

许多人经常用香港来衬托新加坡模式的优越性。

它们是亚洲相互辉映的两颗明珠，彼此之间存在着诸多相似之处：都是世界著名的金融中心、贸易中心，都通过低税率环境和优秀的法治、社会服务等营商环境吸引外资打造总部经济，而且面积和人口也相差不远。

新加坡和香港之间最大的区别可能就是房地产了。新加坡的人均住房面积从建国之初的不到6平方米提高到了现在超过30平方米，住房自有率高达90.9%，相比之下，香港人均住房面积不到15平方米，住房自有率刚刚超过了50%。

至于房价差距——用房价收入比来衡量——就更令人咋舌了：香港的房价收入比超过了47，为世界第一，新加坡房屋数量占比高达82%的组屋只有4.8，甚至只针对外国人和高收入者的私人住宅市场的房价收

入比也只有21（低于中国大陆所有一线城市和许多二线城市）。

上述差距，可以归结为新加坡采用了保障房制度，实现了“居者有其屋”的目标；而香港则采用了简单地将住房视为商品和投资品的制度，结果政府大搞土地财政、开发商大发其财、中下收入群体无房栖身。然而这种看法仍然流于表面，因为没有涉及新加坡保障房制度的核心特征和背后的机制。

从根本上说，保障房是政府以低于市场价格的方式分配（出售或出租）给无力按市场价格购买住房的居民。由于住房是一种特殊的稀缺资源，涉及基本公民权，因此当今世界任何一个政府，无论多崇尚市场，都必定会提供一定比例的保障房（香港其实也不例外）。

“保障”意味着，保障房的“价格”必定低于其市场价格。这是一个巨

大的诱惑。面对这种诱惑，高收入家庭，特别是有一定权力或关系的高收入家庭，有很强的激励伪装成低收入家庭去“骗取”保障房。中国前几年广受诟病的“开宝马车住经济适用房”怪象就源于此。另一方面，掌握公共权力的人，也有非常强的激励通过保障房去寻租。

这样一来，虽然政府会设置严格的保障房的申请标准（收入情况、现有住房条件等）和公示制度，但是这些制度仍然经常会被突破，而且往往可能是在公权力部门的默许甚至配合之下。前些年，在许多地方，经济适用房几乎变成了专供公务员、事业单位和国有企业职工享受的一种福利，而且地段、面积也与“经济”完全挨不上边，原因就在这里。

因此，为了保证保障房的非市场化分配的公平，除了规定只限低收入且住房条件欠佳者才能申请之外，通

常还会设计一些旨在消除有能力购买商品房的高收入家庭“伪装”成低收入家庭去申请保障房的激励的机制。

用经济学的术语来说，通过设计适当的机制，实现分离均衡，即，让高收入家庭觉得，直接到市场上购买商品房比伪装成低收入家庭申请保障房对它们自己更加有利，从而达到保障归保障、市场归市场的目标。

实现这个目标通常有以下两种机制。

第一，截断人们在获得保障房后通过转让来套利的路径，也就是说，不能把保障房的完整产权赋予购买者，让他们无法在公开的市场交易中实现“财富升级”。中国以前规定，保障性住房（包括人才房和安居房）在一定年限后可以出售，就没有做到这一点，结果导致寻租的大量出现。

第二，像一部电视剧中说的，“往赈灾的米里掺沙子”，也就是说，有意

将保障房从地段、面积、装修标准、周边配套等方面与商品房严格地区分开来，让高收入家庭从一开始就不想去申请保障房。曾经有人建议保障房不要建单独的厕所，这样高收入家庭没有激励伪装成低收入家庭去申请保障房了。

以上两点，可以进一步总结为，通过产权市场上和住房品质上的严格隔离，来保证保障与市场的分离。这是通常的经济学分析的结论，也是世界上大多数国家都在采用的通常做法。但是仔细观察可见，新加坡似乎并没有这样做。首先，组屋在居住了一定年限后是可以出售的；其次，组屋的品质也相当高，与商品房相差不远。

因此，新加坡模式区别于其他国家的核心特征，或许恰恰就在于“分离而不隔离”，即在上述两种隔离不严格的情况下，实现了保障与市场的分离。原因何在？

新加坡模式成功的关键：高效政府与尊重市场

上面的讨论意味着，新加坡必定存在着某种特殊的机制，来实现保障和市场的分离。从大的方面说，这与新加坡的国家体制有关。

新加坡是一个政府非常高效、非常廉洁的国家，而且这种高效和廉洁与它作为一个由执政党控制的法治国家的特点分不开。新加坡国父李光耀是律师出身，毕业于剑桥大学，要求任何行动都必须有法律依据，而且特别强调贸易和商业法律的公平和国际化。

不过，在新加坡采用的由大选中胜出的多数党组阁的威斯敏斯特体制下，执政的人民行动党垄断了议会

90%以上的席位，于是拥有了完全的立法权，这是它可以非常高效地进行“依法治国”的基础。

有个笑话说，新加坡政府想进行拆迁，原来的法律规定要有80%的居民同意才行，但是现在只有70%的居民同意，怎么办？议会就连夜开会修改法律，改成70%同意即可，于是政府就可以马上“依法拆迁”了。当然，最根本的是威斯敏斯特体制（是指沿循英国国会体制，奉行议会至上原则的议会民主制），然后才是威权控制，因为有了前者才能保证执政党一直拥有保持廉洁的意志（不然会被反对党取代），然后在此基础上进行强有力的

全面控制，与这种控制相对应的是民众对政府的高度服从以及相应的对违规者的严厉惩罚。当然，新加坡容易实现全面控制也与它的“小国寡民”的特点有关。

从另一个角度来说，新加坡整个国家，在一定意义上类似于一个在内部管理采用了市场原则的巨型家族企业。一方面，在应该运用权力的时候绝不迟疑，另一方面，对市场原则的利用又是非常彻底、非常普遍的。

新加坡政府的高效和廉洁，在很大程度上恰恰是因为把市场机制放到了第一位，即只有当市场失灵时，才由

政府用行政手段来解决问题。相应地，新加坡的官员的薪酬是完全与市场接轨的，也是全世界最高的。

政府的高效、官员的高薪，以及相对应的民众的高度服从及对受到严厉惩罚的戒惧，可能是新加坡模式得以成功的一个重要机制。这一方面保证了从征地到组屋分配的整个过程的极低成本，另一方面则通过直接增大官员和民众违规的机会成本，使得拥有公权力的官员和民众都没有太大的动力去寻租。

当然，新加坡模式也有平庸化的可能。一个迹象是，近几年来，新加坡二手组屋的价格出现了非常迅猛的上

涨势头，甚至有人认为存在泡沫化的可能，这也许会对原来有效的机制造成巨大的压力。

在当前的中国，学习新加坡模式，在商品房市场之外重新建立保障房的呼声相当强烈。确实，大规模启动保障房建议，除了保障民众的基本居住权之外，对推动经济复苏可能也有很大益处。不过，新加坡住房制度有它的独特性，贸然照搬可能是个陷阱。

（本文系凤凰网评论部特约原创稿件，仅代表作者立场）

（作者为均衡研究所学术顾问，浙江大学跨学科中心特约研究员）

（来源：凤凰网）