

狮城脉搏 陈企业
陈延毅

新加坡长期规划检讨： 未雨绸缪 把握机遇

负责整合社会服务的国家发展部长李智陞，于2021年7月宣布启动长期规划检讨（Long-Term Plan Review）公众咨询活动。他形容这次检讨是一项“具挑战性的任务，但也充满了可能性”，政府寻求实施“大胆和富有想象力的点子，以规划未来50年及更长远的新加坡故事”。

新加坡自1971年制定首个发展概念总蓝图（Concept Plan）起，便定期为长期规划进行检讨，这次是最新的一轮。市区重建局已与国人接触，收集点子并讨论对新加坡未来的愿景。部长合理预期，“这一系列的对话将具包容性，并秉持坦诚、开放和富建设性的精神”。

长期规划检讨的目的，是制定土地使用计划和策略，以引导新加坡未来50年及更远的城市发展。为找出能实现这些价值和愿景的大胆点子和策略，目前正在进行的讨论，涉及四个主要特点或轨道。

轨道一，是建立一个具包容性的新加坡。我们未来的城市应该能够满足不同年龄、背景、能力和兴趣的国人的多元需求。长远来看，我们的建筑环境如何为所有人提供空间，同时也加强邻里、市区，以至全岛的社会包容性和凝聚力？

轨道二，是打造一个善于应变且坚韧的新加坡，以应对持续加速的科技进步，以及诸如大流行病和供应链扭曲等会改变我们生活、工作、学习和娱乐方式的突发事件。我们如何规划建筑环境，推使其更能适应变化，同时又长期保持经济活力和相关性？

轨道三，是以我们有限的土地和资源实现可持续发展。这就须要在不同需求之间取得平衡，包括环境、经济、社会和安全目标。气候变化迫在眉睫，我们如何管理有限的财政和土地资源，以满足当前和未来的需求？

轨道四，是利用我们自然形成的文化遗产和景点，实现一个独特而令人喜爱的新加坡。通过为国人和旅客提供休闲选项，将新加坡塑造成一个独特的城市 and 令人喜爱的家园。从长远来看，我们如何持续更新，让新加坡成为一个充满活力的全球化国际大都会？

各种挑战

下一个50年及其后确实是一个很长的时间跨度。在规划未来50年时，保持开放心态，以及让利益相关者全面参与是必要的。如此庞大的任务必须从全面角度审视，务实地面对潜在情境和机遇，并预测未来哪些多变的全球趋势，可能颠覆或驱动我们未来的经济。这些趋势包括快速的数字化、科技创新、去中心化的金融体系、去全球化，以及生产供应链的区域性转移。

此外，另一个关键的挑战是，如何有创意地克服我们作为一个独特的弹丸小国所面对的地理环境限制。全球暖化、海平面上升和岛屿森林砍伐等外在因素，正在加剧这些限制。应对这些可能大幅度改变我们的生活条件和地理环境的挑战，至关重要。

长期规划包括为大流行病等难以预测的“黑天鹅事件”做好准备，并处理“房间里的大象”，例如人口迅速老龄化、对外在水资源依赖、社会向上的流动性减弱，以及收入差距不断扩大等。公众在参与对话的过程中，往往更多地聚焦于社会公义和共享的社区空间，这是可以理解的。因为对大部分的利益相关者而言，这些课题较为明显，影响也似乎较直接。然而，随着新加坡持续通过去中心化进行“再城市化”（re-urbanize），我们应该就未来经济韧性和优化土地使用的更多投入，展开更广泛的专家讨论，甚至进行激烈但具建设性的辩论。

两个基本假设

在谈论长期规划检讨时，有至少两个敏感但不可避免的基本假设。

首先，新加坡目前拥有一个长期执政、稳定且在国会中占多数议席的政府。我们不能认定当前的政治格局，在未来20年内会维持不变。一个占绝大多数议席的政府，对于确保果断的政策决定、持续的公共资金资助，以及有效实施长期规划检讨所采用的部分内容，极其重要。这样的政治生态，在许多国家的两党制下未必盛行。

其次，在规划方面，长期规划检讨无可避免地必须将各种长远情境考虑在内，包括潜在的人口趋势，例如家庭小型化、人口老龄化、外籍劳动队伍最理想的规模等。

科技驱动力量

虽然新加坡的各个政府部门和机构，可能已探讨过我们接下来将提出的建议和观点，但这些建议和观点可能尚未进行系统化检视或获得积极推行。就未来潜在的市区重建及其相关的公共政策领域而言，凸显其中的一些冲击和影响是有帮助的。

首先，颠覆和驱动新加坡经济的力量，将塑造我们未来的工业集群、供应链转移、人力需求和数字化经济的需要。在建设先进制造业集群的过程中，新加坡能以成为全球企业枢纽，和一个拥有丰富人才库的科技创新中心为目标。由于对居民造成的风险较低，这类由科技驱动的制造业集群，和市区之间的距离限制可能会减少。5G科技、人工智能、云端计算，以及物联网的发展，推动半导体行业电子晶片的强劲增长，成为新加坡一股新的增长动力。裕廊集团的淡滨尼晶圆制造园，将需要充足的工业用途纯水供应。

其次，中国和亚洲近期出现了由科技驱动的电子平台趋势，包括价格低于购物商场的电子商务、抢攻餐馆生意的网上送餐服务、比传统呼叫德士更有效率的电召车服务、绕过中间商从工厂直达消费者的电子制造业，以及可能将以显著成本优势超越实体银行，实现金融体系去中心化的电子数码银行区块链技术等。这类面向大众市场、由科技驱动的商业模式，已经开始挤压传统公司的利润空间。这将对城市实体基础设施的规划带来新的影响。

这些趋势预计也将出现在拥有6亿4000万人口的亚细安，而实际上其中一些趋势已经发生。因此，长期规划必须考虑新加坡所扮演的角色，使其有能力充当本区域经济体的有用桥梁枢纽。

互联网基础设施的一个重要先决条件是，政府即时决定采用T-I方程式，为全岛免费提供互联网连接，其中T为最新的移动互联网协议，以保持低成本运作。成本效益计算显示，这将进一步为经济增值，并产生溢出效应，有助加快未来经济由科技驱动的结构转型。

去中心化

第三，在传统企业的盈利开始受到挤压的同时，很多科技驱动的电子平台也正蒙受重大亏损。然而，这些电子平台在人们眼中的价值来自资本市场。从长远来看，这是不可持续的。竞争的结果是，有形产品的利润越来越低，无形的文化属性却因更个人化的服务而获得更好的定价。

在一个新的数字化世界里，服务形式的文化属性将塑造企业未来的竞争力。随着新加坡向高附加值的服务型经济发展，未来的城市国家将须要满足知识型劳动力的需求。他们越来越少在办公室工作，工作地点的国际界限也越来越模糊。在城市规划方面，这种创造就业机会的转变，确实对我们针对高技能白领和中低技能劳动密集型蓝领员工的人力政策，具有深刻影响。

第四，去中心化无疑将继续成为新加坡未来几十年“再城市化”计划里重要的一环。展望未来，这个城市国家的都市化预

会扩大至全岛。我们将为所有利益相关者提供绿色环境和更大的休闲空间，以平衡企业和商业发展。

公共和私人住宅的基础设施得重新规划，让容积率翻倍。理论上，这样可以把一半的住宅用地转为改善绿色休闲环境之用。

作为去中心化计划的一部分，而聚集在地铁沿线和车站周围的房屋建筑，必须与企业商业实体紧密结合。这类专门用途、建在半郊区的宏大基础设施，将缩短上班的交通时间、减少交通工具所造成的环境污染和使用成本，并带来积极的外部效应，如改善睡眠质量和增加家人的相处时间。从微观的家庭层面来看，倘若居家办公和学习在未来成为常态，重新设计公共和私人住宅将变得至关重要。

建设海岸淡水集水区

第五，新加坡有30%的土地高出平均海平面不到五米。根据联合国政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change）的最新评估，新加坡的海平面在2100年之前预计上升一米。公用事业局海岸防卫署署长邱翠妮在一场由《海峡时报》主办的网络研讨会上指出，“如果把所有因素考虑在内，包括风暴潮、极端涨潮、地面沉降等，海平面甚至可能上升四至五米”。

有鉴于全球持续变暖、更高的降雨强度和频率，副总理王瑞杰在2020年发表的财政预算案中宣布，成立海岸及洪水防护基金（Coastal and Flood Protection Fund）来建设海岸防护基础设施。这一值得欢迎的举措，有助我们应对海平面上升的威胁。

我们建议利用海岸及洪水防护基金，研究在海岸防护基础设施和新加坡海岸线之间，建设淡水集水区的可行性。这个创新的做法可以一石二鸟，既能保护新加坡免受洪水的破坏，又可拓展我们的水资源。要知道，我们与马来西亚签署的最后一份水供协议，将在2061年到期。

打造小欧洲

最后，新加坡人似乎有一个广泛的共识，即期望我们未来的城市能满足跨越不同种族、社会背景、语言和宗教传统的人民多元而独特的需求。自独立以来的50年间，尽管偶尔出现恐怖主义威胁、种族事件和意料之外的社会摩擦，新加坡在有意识的努力下，还是把国家建设成一个具高度凝聚力、包容性和安全的社会。

新加坡拥有非常丰富和令人喜爱的文化传统和历史文化遗产，这体现在我们的牛车水、小印度、甘榜格南和芽笼士乃。作为一个国际大都会，在沿着乌节路游客地带发展国际文化集群，如小法国或小欧洲，可能会带来更多的游客。

新加坡是世界上人口最密集的城市之一。因此，正如2030年新加坡绿色发展蓝图（Singapore Green Plan 2030）所强调的，不同利益相关者之间公平共享经济、社会和实体空间尤为关键。政府果敢地收回六个高尔夫球场，重新发展为新的用途，这是土地资源有限的新加坡确保公平分享空间的又一持续努力。高尔夫球场正是一个牺牲那么多人利益，只让那么少人享用大片土地的典型例子。

结论是，要让长期规划检讨具有意义并受到严正看待，先决条件是拥有充足的财政资源，才能长远地进行城市更新。因此，为新加坡经济寻找新的增长动力，将是一项持续不断的工作。

作者陈企业是新加坡国立大学
李光耀公共政策学院副教授
陈延毅是英国布里斯托尔大学
法律系二年级学生
林苑雯译