

道法無常

新加坡公共管理之道

于文軒 著

The Dao of Public Management: A Singapore Perspective



从殖民地小渔村到国际金融中心
从人均GDP五百美元到五万美元
从贸易港口到世界最清廉的国家

新加坡公共管理之道及对中国的启示
见微知著，纵横比较，精辟解读书中约

上海三联书店

道法無常

新加坡公共管理之道

于文軒 著



上海三利書店

图书在版编目(CIP)数据

道法无常:新加坡公共管理之道/于文轩著. —上海:上海三联书店, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5426 - 5369 - 7

I. ①道… II. ①于… III. ①公共管理—研究—新加坡
IV. ①D733. 93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 251239 号

道法无常——新加坡公共管理之道

著 者 / 于文轩

责任编辑 / 殷亚平

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199) 中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2015 年 11 月第 1 版

印 次 / 2015 年 11 月第 1 次印刷

开 本 / 890 × 1240 1/32

字 数 / 150 千字

印 张 / 5

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5426 - 5369 - 7/D · 302

定 价 / 28.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021 - 66019858

道法无常：新加坡公共管理之道

“道”是中华传统文化的核心概念之一。老子《道德经》开篇的第一句即为“道可道，非常道”。道这个概念在西方特别是西方哲学和社会科学界影响非常深远。英语世界干脆直接用道的拼音“Tao”来表达这个概念。这里“Tao”指的是事物运动变化发展所遵循的的秩序、方法和规律。对于所有从事社会科学研究和对社会科学研究感兴趣的人士来说，有没有这个“道”，如何认知这个“道”是一个非常重要的问题。在公共管理领域，1940年代美国著名政治学家罗伯特·达尔在提出要进行比较公共行政学研究时，提出了一个比较公共行政学研究的核心难题，那就是一个国家和政府的管理经验可以被其他国家学习和吸收吗？换句话说，存在一套普遍的放之四海而皆准的政府公共管理的价值、规律和方法吗？

为什么有的国家富强，有的国家羸弱呢？为什么有的国家政府高效有力，有的国家政府低效无能呢？用现在流行的说法，为什么不同国家政府治理能力差别这么大呢？带着这些问

题我负笈美国攻读公共管理博士学位,希望能从大洋彼岸找到答案。在美国,我经历了各种各样的文化冲突、观念冲突,在研习美国公共管理研究的学术文献和观察了解美国政治和社会发展之后,我自以为形成了自己对国家治理和政府管理的一套理论和看法。当时的我认为有一整套的放之四海而皆准的信念、方法和技术。任何国家和政府都要遵循这一“道”,不然一定会出各种各样的问题。公共管理学者和实践工作者就是要推广和执行这一系列的原则和方法。那时的我在朋友的眼里是一标准的“美式愤青”。然而,我的这个想法在我来到新加坡南洋理工大学工作以后发生了变化。

李安导演说每个人心中都有一个断背山。在每个中国人心中也都有三个地方,台湾、香港和新加坡。这三个国家和地区都以华人为主,深受中华传统文化和儒家文明的影响,但是由于历史发展的轨迹不同,发展出了非常有特色的政治、经济和社会风貌。这其中新加坡是一个非常有趣的国度。它处于中西文化交汇的马六甲海峡,人口的百分之八十是华人,作为前英国殖民地,它既受传统中华文化价值观的影响又受西方文化的浸淫。新加坡国土面积只相当于中国北京海淀区的1.5倍,人口大约是北京市丰台区的常住人口,但是新加坡在过去50年里创造了惊人的政治、经济和社会发展的奇迹。新加坡拒绝西方教科书式的民主模式,发展出了一整套独特的政治、

经济和社会管理体制。在短短不到 50 年的时间里新加坡由第三世界国家一跃成为世界最富裕的国家之一。新加坡政府触角伸及社会和经济的方方面面,为百姓提供了世界级优质住房、教育和医疗服务,但是它只有 4 万多公务员 (Civil Service),政府行政费 (Administrative Fee) 只占政府开支的 3.5%,连续 10 多年都被评为世界最清廉的国家。它虽然只是一个很小的城市国家但是在向全世界输出自己的“新加坡经验”。

在新加坡南洋理工大学,我有幸参与了著名的“市长班”的教学。作为最年轻的教员,与其说是我给中国国内各地来的中高级官员授课,不如说是我在向他们学习。在和他们的讨论甚至辩论的过程中,我不断检讨自己过去的各种看法。在这个过程中,新加坡的历史发展,新加坡政府的治理理念和新加坡政府的管理方法和手段都在帮助我对“公共管理之道”的反思。

2011 年一个偶然的机,我参与了我的同事林挺进博士和新加坡国立大学东亚研究所所长、著名中国问题专家郑永年教授关于强政府和强社会的讨论。那篇题为“什么样的强政府? 什么样的强社会?”一文引起了不小反响。我开始认识到公众媒体的影响力。这之后我陆陆续续开始给新加坡联合早报言论版投稿。在这个过程中我尝试用公共管理的理论对新

加坡、美国和中国进行比较。越比较我越发现对中国人来说新加坡实在是一个非常有趣的地方。它处在中西之间,以华人为主流,但是多种族宗教并存,既有强烈的华人华语文化传统的底蕴,又被西语和西方自由主义文化冲刷。这期间的冲突矛盾、纠结和融合,活脱脱是一个地球村的样本。尽管新加坡是一个小小的城市国家,但是新加坡面临的这些挑战,不断开放和复杂多元的中国也正在经历和将要经历。

2011年8月我在新加坡引起了一场小风波。事情起源是因为一名南洋理工大学优秀毕业生在毕业典礼致辞时说了一句公众认为不合适的话。对于文化保守的新加坡华人社区来说,在如此庄重的场合说这句不合时宜的话,实在是大逆不道。在互联网上,网民对这名同学进行了诸多指责。我当时在联合早报上发表了题为“开放、自由与创造力”的文章,谈了自己对这一事件的看法。没想到在接下来的两周里,包括教会牧师、商人、中学教师、家庭主妇、中学生纷纷发表观点对我进行谴责,认为我纵容和鼓励大学生说脏话。这起事件激起了我探究不同文明间的冲突,特别是华人传统价值观和西方自由主义思潮之间冲突的兴趣以及对新加坡语言和教育政策的兴趣。我开始从新加坡语言和教育政策入手,审视新加坡在这个方面对中国有什么样的借鉴和参考价值。

2013年承蒙新华网新加坡频道领导的厚爱,我在新华网

新加坡频道开设了自己的专栏“文轩愚思”，开始更多地探讨和总结新加坡治国理念和政府管理的思路和方法。新华网在中国国内的影响力非常大。很多来新加坡考察学习的政府官员一见到我就说读到了新华网或其他媒体转载的新华网我的文章，他们也鼓励我将发表或未发表的文章结集成书，以方便国内读者阅读和参考。

这本小册子主要是我过去三年间在新加坡联合早报和新华网“文轩愚思”专栏发表的文章和其他未公开发表的部分文章的集合，同时还特别收录了一篇我发表于中山大学《公共行政评论》关于新加坡反腐败政策的学术论文。本书分成四个部分。在第一个部分，*公共管理之道：新加坡经验*，我以比较的、历史的和动态发展的视角对新加坡的治国之道、新加坡执政党的群众路线、新加坡反腐败政策等中国读者非常关心的议题进行了介绍和剖析。

新加坡政府管理中非常重要的组成部分是其教育政策。新加坡以其独特的中英双语教学体系闻名于世。在第二个部分，*双语教育与软实力：新加坡实践与启示*，我对新加坡双语教育的经验和面临的挑战进行了剖析，结合自己的经历和读者分享中英双语教学的心得和体会。在这一部分，从新加坡经验着手，我对中国文化软实力的提升和教育改革进行了观察和分析。第三个部分，*中西之间看中国：狮城回眸*，从国际比较的视

角出发,我对中国公共管理实践的诸多现象进行了审视。本书的第四个部分是观点碰撞,汇集了我在新加坡《联合早报》上引发和参与的讨论。由于版权问题,未能将相关争论文章收入本书,颇为遗憾。但是我特别把这些文章的信息罗列出来,感兴趣的读者可以自行在互联网上搜索阅读。

这本书的题名“道法无常”取“道无常道,法无常法”之意。我发现在中国国内的网络空间和公共讨论空间,有两种极端的观点,一是食洋不化,认为中国出现的问题都是因为没有遵循西方的理念和方法;一是抱残守缺,忽略外部大环境和新时代的发展和变化。“道法无常”意在突出新加坡政府公共管理的特色。新加坡政府和政治精英不迷信教条和所谓的普世原则,借鉴一切人类政治社会发展的精华,实事求是,因地制宜,形成了自己独特的不断发展和变化的治理理念和模式。新加坡的经验非常值得我们思考和借鉴。

非常感谢厦门大学公共管理学院院长陈振明教授和美国罗格斯大学公共事务与行政学院院长 Marc Holzer 教授,二位恩师分别是中国和美国公共管理学界的泰斗,能得到他们的指导,实在三生有幸。非常感谢新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院前院长吴伟教授和现任院长、人文与社会科学学院院长刘宏院长。他们给我提供了在中西之间的新加坡进行文化、制度和比较的机会,更让我可以和国内各地的政府官员进

行直接的交流和对话;非常感谢我的系主任何包钢教授。他对中国传统文化和对西方民主理论的真知灼见让我受益匪浅;非常感谢我的两位师兄美国罗格斯大学公共事务与行政学院张梦中教授和中国人民大学公共管理学院院长杨开峰教授,他们既是兄长也是良师。同时要大力感谢新华网新加坡频道领导给我提供的和国内读者交流的平台。还要特别感谢新加坡联合早报言论版的编辑们,在海外华语出版物里,联合早报是一种不可多得的中立、客观、专业、严肃的好声音。在这里要特别铭谢新加坡华人家乡社团三江会馆以及李秉護博士以及诸位董事们为本书出版提供的支持。作为有上百年历史的著名新加坡华人社团,三江会馆多年来致力于促进新中两国民间交往,新移民融合和中华文化的推广和传播,功德无量。

这本书特别献给我去年离世的母亲,人生最大的悲哀之一就是欲尽孝而亲不在。母亲从小就教导我好好读书,心怀天下,敬业报国。愿她天堂安息。

于文轩

2015 年春于南洋云南园

自序	1
----	---

公共管理之道:新加坡经验 1

1. 苹果手机、新加坡和治国之道	2
2. 执政党群众路线的新加坡经验	8
3. 反腐败政策的奇迹:新加坡经验及对中国的启示	13
4. 垃圾的公共管理学	53
5. 地铁、公交巴士和德士:一个公共管理的视角	57
6. 不明觉贵的新加坡	63
7. 市场比政府更有响应性和以顾客为导向吗?	
以新加坡为例	67

双语教育与软实力:新加坡实践与启示 73

8. 在新加坡进行中英文双语教育?	74
9. 新加坡华语与中国文化软实力	78
10. 新加坡的竞争力和中国高考英语科目改革	83
11. 新加坡中文教育和中国高考英语考试改革	90

中西之间看中国:狮城回眸 95

12. 春晚和政治正确 96

13. 反日示威游行与中国面临的机遇和挑战 101

14. 吸引优秀海外博士,繁荣中国社会科学 106

15. 服务型政府建设的厦门启示 112

16. 《舌尖上的中国》、大国崛起与公共外交 117

17. 中国高考和超级高考工厂 121

观点碰撞 125

18. 什么样的强政府? 什么样的强社会? 126

19. 开放、自由与创造力:“We f * * * ing did it”

引起的思考 132

20. 有容乃大,无欲则刚 137

21. 面子倒逼里子:历史现实主义和制度

理论视角下的后 APEC 143

公共管理之道：新加坡经验

苹果手机、新加坡和治国之道

在苹果手机 5S 和 5C“大卖”的当口,把这三个看起来风马牛不相及的事物放在一起,看起来有一些后现代,但是将它们放在一起考察,给我们的启示却是饶有兴味的。管理一个大企业,进行产品创新,在竞争激烈的市场上满足顾客的需求,求生存求发展,和治理一个国家有异曲同工之妙。

在竞争激烈的移动通讯市场,两大巨星,黑莓和诺基亚,都已经雄风不再。黑莓从智能手机的翘楚到今天的挂牌待售,诺基亚被微软低价收购,实在让人唏嘘不止。在企业科技创新的历史上,多少产业领导者和“日不落”式的伟大企业都失败和消亡了。他们最大的敌人是他们自己,他们往日的辉煌是他们最大的绊脚石。现在这样的命运会临到苹果吗?

尽管苹果拥有富可敌国的现金,但作为苹果文化和产品的粉丝,从 iPhone 5,到 iPhone 5S 和 5C 的发售让我不仅仅对 Apple 的

未来忧心忡忡。尽管苹果的产品线涵盖了从专业桌面工作站到手持电子音乐播放器,苹果的手机确是苹果公司利润的主要来源,说苹果公司主要是一个手机公司一点也不过分。苹果手机能否成功直接关系苹果公司的命运。然而在我看来从 iPhone 5 到 iPhone 5S 和 5C,苹果在过去巨大成功的光芒的遮蔽下,并没有很好地把握市场发展的动态和顾客需求。首先苹果仍然固守其单手操作的理念,认为 3.5—4 寸屏幕是最理想的手机尺寸。尽管 iPhone 5 从 4S 的 3.5 升到了 4 寸,但是由于变窄和变长,视觉体验几乎没有什么变化。在互联网技术发展的今天,智能手机用户选择使用智能手机越来越多是因为互联网应用和多媒体播放的需要。在社交和通信应用程序例如 WhatsApp, Line 和微信大行其道的今天,打电话的需求越来越少了。在这个情况下 4 寸屏实在是赶不上时代的需要了,在 4 寸屏上打游戏和看电影简直是个灾难。就是这样的坚持,苹果手机把 4 寸屏以上手机市场硬生生拱手让给了韩国厂商三星。三星的 Galaxy S3 和 S4 不断扩大屏幕尺寸和采用了窄边框和轻薄设计,并成功地从 Galaxy Note 1 起创造了平板手机的市场,到了 Note 2 和 Note 3 已经具有了可以跟苹果分庭抗衡的实力。在我看来从 4S 到 5,苹果固执于单手操作的理念给了竞争对手整整一年的发展空间。从 5 到 5S,苹果手机又要再多给对手一年。历史何其残酷和相似,曾几何时黑莓手机 CEO 嘲笑苹果手机试图取消物理键盘并试图将手机变成掌上电脑成为互联网多媒体终端。除此以外,除了屏幕的尺寸,广大手机用

户最关心的莫过于苹果手机的电池续航能力。由于尺寸的限制,在现有手机电池的技术能力下,苹果手机的电池续航能力提升的空间非常有限。苹果手机不可拆卸的后盖使得电池续航的问题更为突出。而三星手机采用可换被盖,并且不断使用容量越来越多、越来越轻薄的电池,不断提升手机电池的续航能力。作为曾经忠实的苹果手机用户的我在 iPhone 5 出来的时候选用了 Samsung 手机,原因很简单就是屏幕和电池,还有安卓越来越流畅和稳定的操作系统及其开放性。除了这两点之外,苹果手机对中国市场的误判和对日益崛起的中国国产智能手机的无视,以及新操作系统的设计和所谓 iPhone 5S 对所谓最快处理器和指纹技术的采纳,让我对这个以追求完美、追求技术创新和引领消费者需求的传奇公司的未来发展产生了深深的疑虑。翻看新闻和苹果公司的网站,苹果竟然还沉迷于外界对其产品夸张的赞扬和上市三日 900 万台的销量,似乎看不到这数据背后的数字游戏和悄然崛起的中国国产手机制造商和大街上越来越多的三星和其他品牌的手机用户。苹果手机曾经是亚洲智能手机消费圣地的新加坡的消费者的心头最爱,现在随便在街头和电信专营店都可以轻易感知到苹果手机的风光不再。也许有人会说智能手机市场这么大,一家公司无法一枝独秀,恐怕当年诺基亚和黑莓的 CEO 们也有这个想法吧。在激烈变换的科技进步和市场面前,不敏锐感知市场发展的变化,不断进行良性创新,满足用户差异化需求,不断扩大市场份额,反而不断留给竞争对手更多发展用户基础

(User base),通过规模化生产不断提升硬件和软件质量的空间是许多电子产品巨头失败的共同原因。成功辉煌过去使他们背上了沉重的成功的包袱,经营管理者的傲慢,对过时理念的偏执,对破坏性创新、对已有成功产品和技术破坏的忧虑是这些曾经伟大的公司失败的重要原因。尽管在这个时刻谈论苹果公司的衰败还为时过早,甚至过于鲁莽和大胆,但是在鼎盛时期开始思考衰落的原因和可能并采取应对措施,不是一个杰出的管理者应该思考的问题吗?

新加坡和苹果手机有很多相似之处。它们都荟萃精英,后发崛起,强势赶超,它们都勇于创新、追求完美,美轮美奂。新加坡从一个海滨渔村一跃成为亚洲之星,业界巨头诺基亚和黑莓在苹果手机面前黯然衰落。但是现在苹果手机需要从新加坡政府那里学习他们的危机意识和不断聆听市场需求,积极做出调整 and 变化。

新加坡开国元勋李光耀先生不断告诫国人“新加坡从挖坑入厕到住进冷气房的时间还太短,基础还不够牢固,我们的国民不要视新加坡的成功为理所当然、一成不变和一劳永逸。稍有疏忽、失误和差池,三十多年的成果和心血便会毁于一旦,新加坡便会在一夜之间被打回原形。新加坡是独特的。我们在甲组竞争,但我们是国小民寡,缺乏天然资源,其实只够资格在丙组角逐。要继续留在第一强国的行列,我们要清楚知道哪些原则和做法令我们从第三世界升级。我们要精明、实际、实事求是和灵巧,以弥补我们欠缺的规模和分量。”新加坡公共政策的制定和执行方