



社会治理探索与提升

SHEHUIZHILITANSUOYUTISHENG

郑德涛 林应武 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



社会治理探索与提升

SHEHUIZHILITANSUOYUTISHENG

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社

SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理探索与提升 / 郑德涛, 林应武主编. — 广州: 中山大学出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 306 - 05793 - 8

I. ①社… II. ①郑… ②林… III. ①社会管理—广东—文集
IV. ①D676.5 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 194833 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 赵 婷

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 林绵华

责任校对: 刘丽丽

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84110771, 84110283, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 16.75 印张 320 千字

版次印次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编委会

主 编：郑德涛 林应武
副主编：陈康团 李善民
编 委：郑德涛 林应武 陈康团
 李善民 谭 俊 肖 滨
 李 华 何艳玲 应国良
执行编辑：~~李 华~~ 应国良



广东省公务员公共管理新加坡公共政策研究班（第四期）开班仪式合影



学员们参访PUNGGOL集选区



学员们与颜添宝议员合影



学员们拜访蔡厝港



破冰时，喜笑颜开



拓展总结

目 录

第一部分 社会治理经验	(1)
新加坡建设和谐稳定社会的做法和启示	陈旭阳 (1)
新加坡人民行动党执政为民的路径与启迪	朱国雄 (7)
借鉴新加坡经验,推进服务型政府建设	黄然强 (13)
新加坡依法行政工作的经验和启示	谢耀凡 (23)
新加坡社会治理的主要经验及其启示	孙明太 (30)
新加坡社会治理的经验及其对广东省的启示	朱海龙 (41)
新加坡加强社会管理的组织体系及具体策略	顾 雯 (52)
新加坡产业升级对广东产业结构调整的经验	李良胜 (57)
借鉴新加坡人才战略,开发广东省人才资源	赵善信 (66)
新加坡知识产权公共政策及其对广东的启示	张 璟 (74)
新加坡社区管理的经验和启示	张天赐 (83)
第二部分 廉政建设借鉴	(89)
广东省人力资源社会保障系统廉政风险防控机制建设	
初探	尹 伟 (89)
新加坡国有资产管理经验与启示	方子南 (95)
政府绩效考核评价的实践及创新	侯耿胜 (103)
新加坡公务员薪酬制度对我国公务员收入分配制度改革的	
启示	杜志君 (120)
新加坡信息化建设发展规划与广东省社会保险信息化建设	
借鉴	张岸力 (128)
新加坡警队管理经验及对我国公安队伍建设的启示	侯朝霞 (139)
新加坡电子政府建设经验对广东的启示	熊 雄 (147)
新加坡议员服务民众制度对涉农信访工作的启示	石 琛 (160)

第三部分 社会保障与社会管理	(167)
我国社会保障和新加坡比较需改进之处小议	张毅敏 (167)
商业保险参与提高政府社会风险管理水平途径探究	吴辉文 (175)
新加坡组屋制度及其对广东省保障性住房政策的启示	赖伟齐 (184)
新加坡住房政策对完善我国住房政策的启示	吕元元 (200)
新加坡保障性住房建设的经验和启示	唐世洪 (207)
新加坡多元种族文化的融合与启示	袁锐强 (214)
广东公路养护体制与运行机制改革研究	张亚林 (221)
广东民间信仰管理的现状及对策思考	杜国毅 (231)
新加坡公立医院改革对广东省的启示	柯 忠 (240)
关于科学规划广东省广播影视产业发展的思考	冯宇杰 (248)
后记	(256)

第一部分 社会治理经验

新加坡建设和谐稳定社会的做法和启示

陈旭阳

新加坡是东南亚一个小国，位于马来半岛南端。据 2012 年统计数据，新加坡国土面积 714 平方公里，人口 518 万（公民 323 万、永久居民 54 万，居住一年以上流动人口 141 万），其中，华族约占 74.2%，马来族占 13.3%，印度族占 9.1%，其他种族占 3.4%。新加坡是世界上人口密度第二大的国家，每平方公里达 7000 多人。新加坡没有任何自然资源，却跻身“亚洲四小龙”之列，经济发达，生活富足。新加坡社会长期和谐稳定，为国家实现经济发展、社会腾飞奠定了坚实基础。新加坡在社会管理方面的先进做法主要有以下几点。

一、完善的中央公积金制度

新加坡的社会保障体系由社会保险和社会福利两部分组成。社会保险由国家强制实施个人储蓄的中央公积金制度构成，是新加坡社会保障体系的主体组成部分，也是其最具特色之处。中央公积金是一个完全积累的强制储蓄计划，公积金由被雇用的公民（薪金的 20%）和雇主（雇员薪金的 16%）共同交缴。公积金设有最低存款（157500 新元）限制，以确保公民终生有稳定的收入。55 岁以下的个人账户一分为三，即普通账户、医疗账户和特别账户。普通账户的储蓄可用于住房、保险、获准的投资和教育支出；医疗账户用于住院费支出和获准情况下的医疗项目支出；特殊账户中的储蓄用于养老和紧急支出。55 岁以后，公民个人账户变更为退休账户和医疗账户两个，在中央公积金计划账户内的数额达到最低规定后，可以提取多出部分的积蓄。公积金存款的利率是由政府决定的。其中，普通账户和医疗账户的存款利率都是新加坡四

家主要国内银行一年期定期存款利率的算术平均值。但特别账户及退休账户的存款利率则稍高于这个平均利率，原因是这两个账户上的存款的期限较长。55岁以下的公民可以动用普通账户中的存款进行中央公积金局指定的投资。包括购置政府组屋、政府批准的保险项目和投资项目、支付教育费用以及向父母的退休账户进行填补性转移支付等。这些投资都要通过中央公积金局指定的托管人来进行。托管人的资格通过托管法的规定来决定。

新加坡的中央公积金制度是一个集中管理和强制性管理程度都很高的社会保障制度。新加坡政府利用其高度社会控制能力，强制性地使人民必须为自己的种种保障之需进行预防性储蓄和投资，从而降低了政府的社会福利开支，又为公共设施建设和资本市场发展提供了大量资金。中央公积金制度在增进社会稳定和国民福利方面发挥了重要作用。公积金在积累的过程中，会员可以使用公积金来买房、购买产业或进行投资以提高收入。新加坡人人安居乐业，再加上在养老和医疗上保障较好，这就能较好地免除个人和家庭的后顾之忧，从而增强了国家的凝聚力，有利于社会的安定。

二、全面实现居者有其屋

新加坡虽然是世界上人口密度第二大的国家，但却能实现“居者有其屋”的理想。新加坡的住房大致可以分为两类：一是由政府提供的组屋，这种住房可以享受住房公积金贷款和房款优惠等措施；二是私人住宅，类型有共管式公寓、私人公寓以及有地住房等，这些私人住宅主要由私人房地产商开发，以市场价出售。新加坡建屋发展局从20世纪60年代起开始大规模建造组屋，目前已超过了100万套组屋，85%的常住人口在组屋区居住，人均住房面积达到了30平方米。新加坡组屋是政府为每一个国民家庭所建造的保障性住房，只要是新加坡公民，并已经通过合法婚姻组成了家庭，就有权利以政府保障价格购买一套由政府补贴的组屋。组屋都经过精装修，附带基本家具，入住者只要提着行李即可入住。一般来说，新加坡中低收入家庭4~5年的收入之和，或者20~30年可用于住房消费的公积金之和，就能够购买一套组屋。组屋的出售价格比市场价格低50%左右，98%的中低收入家庭都买得起公共组屋。在公民购买住房的时候，首付售价的20%，余下部分则由建屋发展局以低息贷款方式垫付。建屋发展局将根据购房者收入情况发放贷款，确保购房者每月还款额比例不会超过其收入的四成。购房者还可以申请商业贷款。政府对居民购买组屋实行免税优惠措施，如果购买二手组屋，政府将视买房家庭的收入状况，提供1万~7万新元不等的津贴，存入买房者的公积金账户；为了强化东方家

庭的价值观，如果购房者选择在靠近父母居住的地点购买二手组屋，还能额外获得1万新元的津贴。对于月收入少于1500新元、确实无能力购买的家庭，政府还允许其租用小户型的组屋。

此外，如果有人想虚报收入占便宜，在购买或租住组屋的时候提供虚假文件，一旦被证实有罪，将会被处以5000新元的罚款和最高6个月的监禁。同时，为了限制炒房，真正做到“居者有其屋”，新加坡制定了完善且严厉的政策：所买的组屋5年内不许转让，同一户人家只能买一套组屋。新加坡对公寓是没有限制的，但如果有人想在买了公寓后再买组屋用来出租，在新加坡也是不被允许的。不管买了多少公寓，如果买了组屋，必须住在组屋内，否则就不允许购买。如果发现有人买了组屋而不住，有可能被处以6个月的监禁。这样严厉的规定使得有钱人不会买了公寓又买组屋。

三、普惠的医疗保障

新加坡的医疗卫生事业发达，形成了公立和私立医疗机构并存的二元医疗体系，建立了完善的医疗保健制度，确保了公民病有所医，有地方看病，看得起病。新加坡主要是采取全民保健储蓄措施。全民保健储蓄是一项全国性的、强制性的储蓄计划，其基本点是为了个人未来的特别是在年老时的医疗需要而进行储蓄，这一计划对于那些发生一般医疗费用的患者来说是足够支付的，但对于患重病或慢性病的人而言则是不够的。为了弥补保健储蓄计划的不足，新加坡政府于1992年制定了健保双全计划。不同于强制性的保健储蓄，非强制性的健保双全计划具有社会统筹的性质，采用的是风险共担的社会保险机制，其目的是为了帮助参加者支付大病或慢性病的医疗费用，是保健储蓄计划的补充，投保费可从保健储蓄账户上扣缴或以现金支付。1993年新加坡建立了由政府设立的带有救济性质的保健储蓄基金，为那些无力支付医疗费用的穷人提供资助。

在医院医疗方面，新加坡政府实行的是基于病房登记的费用补贴差异制度。政府将各类病房按其配置标准分为若干等级，随着病房等级的提高，政府补贴逐步降低，病人自负比例增加，对高等病房不提供任何补贴。近年来，由于人们收入和医疗储蓄的增加，对高等病床的需求增加。为保证向低收入人群提供优质的基本卫生服务，政府要求医院在设置病房时，A级病房的比例必须低于35%，其名称和经营要独立于医院本体，其设备独立于基本医疗服务。

四、多元一体的民族融合政策

许多国家和地区因宗教问题导致流血、冲突事件乃至引发战争的现象屡见不鲜，而新加坡的情形则截然不同。新加坡是个多民族的国家，共有 14 个民族，自 1965 年独立以来，基本上没有发生过宗教冲突。各宗教组织、团体和信徒之间不仅相互尊重、和睦共处，以至于出现日渐融合的现象。新加坡各宗教教派和平相处并非自古即有，历史上也曾发生不少互不兼容甚至相互攻击的现象。英国殖民时代，由于殖民者对新加坡各民族分而治之，因此在立国之初，四大族群相互隔离，民族、宗教问题突出，社会动荡不安，特别是 1964 年发生的“马华冲突”事件，更令新加坡人记忆犹新。正是鉴于该国历史上及世界各国的经验教训，新加坡政府对宗教问题给予高度重视，把化解民族矛盾和宗教纠纷作为执政的首要任务，通过认真研究国情、民情，制定有利于民族团结的政策。具体讲，就是正视和承认多元种族的存在，给每一种族以平等的地位，但又强调多元统一于“新加坡民族”。长期以来，政府将促进种族和谐作为其工作的一个重要内容和基本目标，在政治、经济、住房及文化等方面作出不懈努力。在政治上，保证各民族一律平等，不给任何种族以特权，并实行“集体选区”制，使少数民族在国会中有足够的代表以反映和维护他们的利益；在经济上，打破职业的种族界限，增加就业机会，实行公平分配，大力发展生产力，为各民族提供均等的参与经济建设和享受经济成果的机会；在住房上，实行种族混合居住政策，规定凡是迁居到组屋区的各族居民必须采取抽签制，并按照全国各民族人口比例来确定每座组屋中各民族的住房分配数量，以确保每一座组屋都有比例均衡的各族居民，以鼓励各族居民之间互相交往，改善各族人民之间的关系，促使他们互相了解；在文化上，努力培养新加坡各族人民的文化认同，鼓励和帮助少数民族种族提高素质以“进入国民生活”的主流。多元一体化的种族政策取得了立竿见影的效果，各民族间的交流增多，形成了求同存异的共同价值观。自独立以来，各种族和谐相处，基本消除了种族隔阂，至今未发生民族冲突现象。

总之，新加坡奉行种族和谐、宗教宽容的理念，实行种族平等和宗教“不干预”政策，确保了多个民族和谐相处，多种语言、多种文化、多种宗教和睦并存。到目前为止，新加坡一个不可触及的敏感话题就是民族宗教问题，任何不当言论或行为都将触及法律。

五、高度完善严峻的法治

新加坡是一个高度法治的国家，法律十分完备，主要由宪法、法规和附属法规构成，社会生活的每一个领域都有法可依。新加坡政府认为要实现国家的现代化，必须保持国家的稳定和秩序的良好。因此，政府在大力发展经济的同时，注重厉行法治，加强社会管理，用法律为经济起飞铺路。奉行的法治精神是：“法律面前人人平等，法律之内人人自由，法律之外没有民主，法律之上没有权威。”新加坡是一个执法严格、以严刑峻法著称的国家。法律权威高，威慑力大。其特色有：一是法律完善。新加坡是一个高度法制化的国家，为了建立良好的社会秩序，政府制定了严厉的法律、法规。大到政治体制、经济管理、商业往来、公民权利与义务，小到旅店管理、停车规则、钞票保护、公共卫生，都有相应的法律规定。新加坡的法律也十分具体、明确和严密，在是与非、罪与非罪问题上界限分明，该做什么，不该做什么，某一违法犯罪行为该适用何种法律、给予何种处罚，都一目了然，便于执行，可操作性很强，在执法、司法的过程中很难钻空子或做任意解释。二是执法严格。有了完善的法律，必须严格执行才能发挥作用。新加坡在执法方面非常严格。任何人违反法律都要受到法律制裁，不论违法犯罪者的背景或身份，在新加坡犯法是没有可以变通的。三是监督严密。为了保证严格执法，新加坡建立了严厉的法律监督体系和素质精良的警察队伍。新加坡的警察队伍行为检点，深受人民的尊敬。不检点的，被告上法庭，以知法犯法的原则严惩。因此，警察的执法活动得到人民的普遍支持。四是惩处严厉。新加坡是一个典型的施行严刑峻法的国家，对违法犯罪者的处罚严厉。除了死刑和各种刑法包括鞭刑以外，罚款被广泛使用，而且数额非常大，有阻遏犯罪的作用。

六、密切联系群众

新加坡人民行动党的高层和议员都极为重视群众基础。他们认为，一个政党要长期执政，必须要有一套完善的联系群众的制度，有一批高素质的人才乐于倾听民声、了解民意。为了保证自下而上的政治输入和自上而下的输出管道的畅通，人民行动党建立了一套完善的联系群众的制度。每个议员每周必须安排一次时间接待选区民众上访，听取民众反映各种问题，并千方百计地帮助他们解决相关问题。根据规定，每个议员都有自己的会见选民日。因为要方便选民就近接受接待，有些议员也会一周隔一周地轮换着在两个地方接见选民。在

议员与民众的见面活动中，民众可以就日常生活中的方方面面向议员提出诉求，能够当场回答和解决的问题就地解决，涉及政府各部门的由议员本人向这些部门反映。对于那些有悖法律和政策的问题，则由议员向民众作出具体解释，做好说服工作。对于那些有代表性而在现有政策框架内无法解决的问题，则提请国会和政府进行审议，以制定更有效、更符合民众利益的政策法令。

新加坡有着十分丰富的社会管理经验，从加强社会保障、住房保障、医疗保障、民族融合政策、完善法治、联系群众等方面促进社会的和谐稳定，有许多经验值得我们学习、借鉴。但我们在学习借鉴过程中不能照搬照套，关键是要学习借鉴他们的管理理验，并结合我国的工作实际，逐步摒弃不合时宜的政策规定，不断改进我们的工作方式方法。第一，要坚持中国共产党的领导。新加坡的经验表明，一党独大有着不可替代的发动优势。历史也告诉我们，只有共产党，才有新中国；只有共产党，才能建设好中国。因此，我们必须坚定不移地坚持中国共产党的领导。但针对目前党内存在的一些问题，关键是要做好党员的管理，要从严治党，切断一切可能滋生腐败的根源，切实树立起党在人民群众中的威信。第二，要加强社会主义法治建设。要不断完善各项法律制度，不仅要着眼于解决民生问题，而且要把尊重人的合法权利、满足人的合理需求、激发人的创造潜能、促进人的全面发展作为根本取向，真正使我们的一切活动都能做到有法可依。同时要教育广大政法干警严格依法按程序办案，不论违法犯罪者是什么背景身份，都要依法予以严惩，不能有任何的变通。对执法不公正、不严格，违法办案以及办关系案、人情案，工作敷衍塞责、消极不作为等情况要予以严惩，逐步形成执法必严、违法必究的良好氛围。第三，要密切联系群众。我们党最大的政治优势是密切联系群众，执政后最大的危险是脱离群众，我们一定要正视现实存在的最大危险问题。这些年，我们也在加强联系群众方面做了不少努力。例如开展了领导接访活动，但这往往流于形式，群众反映的问题很多没有得到解决。因此，必须建立群众反映问题跟踪问效的工作机制，要有专人进行跟踪督办，真正使群众反映的问题事事有落实、件件有回音。

新加坡人民行动党执政为民的路径与启迪

朱国雄

一、坚持经济立国，千方百计促进经济发展

发展经济往往是一个政党在执政中优先考虑的目标。就人民行动党而言，这一目标更为迫切，简单地说是新加坡的国情使然。新加坡是一个国土面积狭小、自然资源极度匮乏的国家，截至2012年，国土面积为714平方公里，人口518万。1959年，人民行动党大选获胜后组阁，英国被迫同意新加坡成为自治邦，1963年并入马来西亚。由于新马在种族等问题上的矛盾冲突非常严重，1965年8月9日，东姑阿都拉曼为了避免发生更多的问题，迫使新加坡分离出去，从此新加坡成为由人民行动党执政的独立主权国家。当时的新加坡贫弱交加，李光耀是满含泪水宣布独立的。从英国殖民地、日治、新马合并、分离到建立政权成为独立国家，这一系列严酷的历史事实使新加坡人民饱受艰辛。作为党魁的李光耀明确指出：“如果有一个问题我们必须解决的，凌驾一切的问题，那它就是经济上创造充分的问题。”他深知，发展经济，是解决一切问题和困难的钥匙，是强国富民的必经途径，也是巩固执政基础的前提。李光耀还曾直白地说：“一个国家，假如政治上、经济上没有进展，老百姓生活没有改善，人民的不满情绪依然存在，或迟或早，该政权都是会垮台的。”为此，人民行动党执政以后，把“生存第一，经济立国”作为基本国策，强调经济发展是第一要务，确立了以经济建设为中心的施政导向。

围绕经济发展这个中心，人民行动党采取灵活务实的政策，不同时期采取不同的措施，推动经济不断发展腾飞。20世纪60年代，面对英国的撤离和马来西亚的逼迫，新加坡国内面临严重的失业和贫苦，新加坡人民行动党制定了创造就业机会、吸收引进外资、发展劳动密集型产业的目标，开启了独立后的第一步。20世纪70年代中期，面对世界经济改革发展的浪潮，人民行动党及时对经济发展的目标和定位作出调整，把战略部署重点放在科技产业发展上，成功实现了由劳动密集型产业向资本密集型、技术密集型产业的转换，提高了国际竞争力。20世纪80年代，在实现充分就业的基础上，制定出发展资本密