

公共治理的向度

马亮 著



公共治理的向度

马亮 著



阅 览



公共治理的向度

八方文化创作室

作 者 马亮

企划编辑 潘国驹

责任编辑 冯婉明

封面设计 张伶

内页设计/排版 李丽芳

出 版 八方文化创作室
(世界科技出版公司之附属机构)
5 Toh Tuck Link, Singapore 596224
www.globalpublishing.com.sg

联 络 65-6466 5775
chpub@wspc.com

印 刷 World Scientific Printers

初 版 2015年3月

国际书号 978-981-4667-83-8 (pbk)

定 价 S\$20

版权所有 © 2015 马亮
八方文化创作室

版权所有 翻印必究

序

新加坡在公共治理方面卓有成效，无论是公务员制度与廉政建设，还是公共住房的提供与社会保障，都处于亚洲乃至世界的前列。1978年，邓小平先生访问新加坡时，就对迅速崛起的新加坡留下了深刻的印象。返回中国后，他提出中国要向新加坡学习有益经验。过去三十多年，中国各级政府一直持续不断地派遣官员访问新加坡并取经，学习新加坡政府在治理体制、经济发展、社会管理和全球化的成功实践。从早期的中新苏州工业园到最近的中新天津生态城，从经济发展与招商引资到社会管理与公共治理，中国向新加坡学习的政策领域不断拓展。

南洋理工大学自1992年以来就开始培训中国政府官员，1999年成为新加坡首个获得中国国家外专局境外培训资质的海外高等学府。南洋公共管理研究生院自2009年成立以来，秉承南洋理工大学面向中国官员培训的优良传统，续写南大官员教育二十逾年的辉煌历史，在教育、研究和国际合作等不同领域都取得了令人瞩目的成绩。作为南大重要的教育培训机构之一，“市长班”（即公共管理硕士（MPA）与管理经济学硕士（MME）课程）和高级管理培训课程，已成为南大政府官员教育培训的品牌和标识。目前，南大“市长班”毕业学员已近1300人，短

期高级培训项目毕业生逾13000人。作为南大的正式校友和具有国际视野和远见卓识的政府高层管理者，他们已成为或正在成为中国各级政府的骨干和治理精英，他们的影响力对中新两国的未来发展与合作都将积极而深远。

近年来，得益于连氏基金会的大力支持，学院着力推进公共政策、社会管理和公共服务领域的学术研究。连氏基金会和南洋理工大学联手，推动了一系列合作项目，包括连环挑战赛和连氏中国城市公共服务质量研究项目。由连氏基金会资助的“连瀛洲纪念奖学金”项目，得到新中双方高层领导人的大力支持，新加坡前副总理黄根成先生任理事会主席，中国财政部前部长项怀诚先生获颁杰出访问学者。该项目积极吸收中国和新加坡的各界精英来我院深造和交流，获奖人不乏资深政府官员，如中国全国政协外事委员会副主任韩方明博士。截至目前，共有70位学者获得了连瀛洲纪念奖学金，其中48位来自中国，22位来自新加坡。

在连氏基金会的资助下，学院招收博士后研究员，从事公共管理与公共政策研究。作为研究员，马亮博士自2012年以来开始在学院工作，参与连氏中国公共服务研究项目，对中国城市公共服务质量进行全面调查和评估，该项目的研究报告和研究成果引起社会的广泛关注和热议。除此之外，他还持续关注公共管理和公共政策的相关课题，通过报章发表评论，向民众介绍研究发现和心得，为启发民智、激荡讨论发挥了重要的推动作用。

马亮博士将他过去两年撰写的文章结集出版，对此我倍感欣慰。我认为，该书有以下几个方面的特点。

首先，该书涵盖内容广泛，涉及多个政策领域和公共议题。该书所讨论的内容都是全球化时代各国普遍面临的重要课题，如气候变化与环境可持续发展、公共教育与科技创新、公共交通与城市管理、社会管理与公共安全等。作者从公共治理的角度对这些议题进行探讨，剖析公共政策的内在机制与社会影响，许多观点都发人深思。

其次，该书特别关注新中两国的相互对比与学习借鉴，从不同视角审视两国的公共治理轨迹。作者既站在新加坡的立场分析中国，又站在中国的立场审视新加坡，并从全球化时代的宏大视角讨论新中两国的发展。基于这种跨国比较的独特视角，该书提出了许多很有见地的观点和看法。

此外，作者所撰写的这些文章，既有扎实的学术研究基础，又发表在中新两国的主流媒体上，具有很强的可读性，并有政策层面的可操作性。例如，该书围绕公共交通政策的许多建议，都对新中两国改善城市交通体系皆有启发。因此，我认为该书对中新两国的读者均有裨益。

马亮博士还很年轻，在学院的研究工作和成果为他未来的进一步成长打下了坚实的基础。我相信该书对于新中两国加强相互了解，彼此取长补短，以推动两国公共治理的知识转移和能力提升，都有着重要的参考价值。

最后，我想借此机会，再次向连氏基金会和连瀛洲纪念奖学金理事会对南洋理工大学南洋公共管理研究生院的研究和教学事业的大力支持表示衷心的感谢。

刘宏

南洋理工大学陈嘉庚讲席教授

南洋公共管理研究生院院长

人文与社会科学学院院长

2014年12月

自序

我非常喜欢写作，这个爱好在我读高中时开始变得日益明显。当时的语文老师是一位刚从大学毕业的年轻女士，对我们充满关爱，但也要求严苛。她规定我们每周都要写一篇日志，在我们从家返校的周末提交。她会用红笔批注，并简短地写上几句评语，然后发还给我们。

当时我第一次远离家门，到临近的一个乡镇读重点高中，开始陌生而有趣的寄宿生活。每周返家的经历，成为我写作日志的主要素材来源。乡愁、家缘、路遇等话题在我的笔端逗留了很久，直到我开始慢慢接触一些小说，渐渐懂得如何抒发其他方面的胸臆。后来，我的作文常常被语文老师拿来朗读，那种感觉是很难用语言所形容的。

到了大学，经常参加校报的记者和编辑工作，我的书写开始走向纪实、政论和短评的风格，也更加关注学校和社会中发生的各类事情。及至硕士和博士研究生，我的写作日趋“八股文”，按照学术论文的套路，用冷冰冰的语言和严密的逻辑编织文章。不过，我仍然没有放弃自己的写作情怀，不时在新浪网、科学网上发表博客文章。我撰写的一些博客文章被《科技导报》、《中国科学报》等转载，让我认识到自己原来是可以对公共舆论空间有所贡献的。

2012年夏，我来到新加坡，开始在南洋理工大学工作。研究之余，我有了更多时间来观察这个国家和这座城市，反躬审视中国的变化与发展，并开始慢慢懂得如何评论。自此，我陆续在《联合早报》、*China Daily*（《中国日报》）、*Global Times*（《环球时报》）、《科技导报》等报刊上发表数十篇短评，并积累了一批忠实的读者。

倍感欣慰之际，我也略感忐忑。写作和发表固然有人帮助把关，但如何拿捏其中的度，却是仁者见仁智者见智的。超脱自己的专业范围，对许多公共事务进行评论，可能落入“公知”的窠臼，而被人所耻笑。所以，即便是一篇不足千字的短文，我的写作也往往牵扯多日的思考和广泛的资料搜集。

这本文集记录了我过去两年的观察与思考，其中所涉话题的跨度很大，但都与公共治理有莫大的关联。“治理”一词的热度，在过去几年得到了空前的放大与提升。治理不同于自上而下的管理，它有赖于涉事的多方利益相关者的对话、沟通、协调与合作，直至达致一个大家都较为认可和满意的结果。

无论是空气污染治理，还是社会和谐与稳定，亦或是消除贫困和提升幸福感，都离不开政府、企业、非营利组织、媒体、公众和境外组织等多方力量的角力。所以，我将这本文集取名为“公共治理的向度”，就是为了探讨新加坡和中国在推动公共治理的发展方面所做出的努力和尝试。

无论是新加坡还是中国，都有其优势和长处，也都存在劣势和不足。新加坡可以向中国输出先进的政府行政与管理经验，而中国亦能够向新加坡借镜良多。反之，中国的许多优秀实践与创新做法，也对新加坡有很大启发。所以，秉持这样一种态度，我的文章既会针对新加坡发展中存在的问题进行点评，也会对中国发展中面临的挑战进行反思。而两地的不同发展轨迹与经验，同样让我认识到国与国之间、城市与城市之间，以及人与人之间可以相互学习和效仿的可能性。

这些文章在选入本书时一仍旧貌，我仅对其中的笔误作了订正。对于文章中引用的文献，我增补了脚注，以方便读者查阅。

一如治理的道路没有止境，达致善治的过程永无止境一样，我对治理与善治的思考和观察也将持续下去。期望自己可以笔耕不辍，在研究和教学之余，可以更广泛地书写，更洒脱地表达。

这本小小的文集能够完成并面世，离不开许多人的帮助。首先，我要感谢南洋理工大学南洋公共管理研究生院给我这个机会，让我在新加坡这个美丽的国度和城市，静静地思考，安逸地写作。

感谢院长刘宏教授、连瀛洲项目主任胡嵘先生在本书出版过程中提供的支持。感谢刘宏教授拨冗作序，令本书增色良多。

感谢南洋理工大学中国事务处主任、人文与社会科学学院公共政策与全球事务系副教授吴伟博士对我的引导与支持。作为我所参与的“连氏中国城市公共服务指数”研究项目的主持人，他在工作、研究和生活方面，都给予我无微不至的关怀和支持。

感谢南洋理工大学的于文轩和陈雪梅夫妇对我的帮助。我与文轩是2011年在西安开会时认识的，因为对政府信息公开的共同兴趣，我们进行了短暂的交谈。后来他和我沟通来新加坡工作的事宜，我欣然答应并应聘过来。文轩还慷慨奉送自己的摄影力作，用于本书的封面。陈雪梅与我是同事，亦是朋友，对我帮助良多。

感谢“连氏中国城市公共服务指数”研究项目的课题组成员林挺进教授（南京财经大学）、孟羽博士、王君女士等的支持，与他们的沟通对我帮助很大。不幸的是，林挺进教授于2014年12月19日猝死，年仅38岁，令笔者唏嘘不已。笔者愿以此书悼念亡友。

感谢南洋理工大学南洋公共管理研究生院的同事，与他们的对话与交谈，让我认识和理解了许多新加坡和中国的是是非非，很大程度上启发了我的思考。他们是副院长张志斌博士、资深主任郭南先生、高级主任王琦安妮女士、高级经理洪雅幼女士，以及符永耀先生、李佳林女

士、谭慧英女士、胡来宝先生、李慧女士、朱俊盛先生、黄爽女士、黄丽丽女士、李薇女士、黄碧玉女士、王博先生。

特别感谢王航先生和游秀萍女士，他们分别负责高级培训项目和公共管理硕士项目，无论是参观、访问还是课程安排，他们都为我提供了很多学习和提升的机会。前高级主任文泉先生与我交谈多次，他的观点对我启发很大。

与访问学者盛明科博士（湘潭大学）、俞春江先生（杭州生活品质研究与评价中心）、史载峰博士（海南师范大学）、张恩碧博士（西南财经大学）、张毅博士（对外经贸大学）、顾培洋博士（苏州大学）等的交流，同样让我受益匪浅。

南洋理工大学中国事务处同南洋公共管理研究生院共享一个办公场所，我要感谢副主任戴世岩博士、高级助理主任陈涛女士，以及王琳女士、杨欢欢女士、李传玲女士、刘芳女士、徐洋女士，同他们的交往同样让我学到很多。

还要感谢南洋理工大学人文与社会科学学院公共政策与全球事务系的何包钢教授、王珏助理教授、陈重安助理教授等，同他们的交流同样让我受益匪浅。

感谢来自中国各地的许许多多的“市长班”学员和高级培训课程学员，同他们的交往与交流让我可以更理性地认知中国。感谢《科技导报》的编辑汤锡芳老师对笔者的鼓励与支持，并为我在“科学基金”栏目提供发表机会。

在新工作期间，笔者还有幸访问许多部门和机构，从中获益良多。笔者还多次受邀参加在新加坡、中国和美国等地举行的学术会议，并造访多所高校作学术报告，这些都为笔者提供了难得的学习机会。感谢朋友们，在此不一一列出。

感谢八方文化创作室的何华先生和冯婉明女士，为本书的出版帮助良多。

2015年是新加坡建国50周年，也是新中建交25周年，笔者愿以此书祝愿新加坡续写辉煌，祝福新中两国关系更上一层楼。

子曰：“父母在，不远游，游必有方。”（《论语》·《里仁》）漂洋过海，离家在外，游子很难尽孝。2010年，奶奶过世，我未能陪在病榻，见老人家最后一面。如今，爷爷的冠心病时有发作并入院治疗，父亲术后亦身体不适，我都无法陪在身边。倍感愧疚之余，我要感谢弟弟、弟媳、妹妹等对父母的照顾，感谢妻妹、妹夫、妻弟等对岳父母的照顾，感谢家人们对爷爷的照料。

我要感谢太太孙晓燕女士一如既往的支持，为我分担了许多繁琐的家务工作。由于双方父母都无法帮忙，我们两个人一起担负起抚养儿子的重任。其间的酸甜苦辣，只有我们自己能够体会。为了我的工作，也为了照看孩子，她毅然放弃了自己的律师工作。她的鼓励与支持，使我可以全身心地投入到研究和写作中。没有她的风雨同舟，我很难走到今天。

虽然照看一个家庭委实辛苦，但我们也乐在其中。2013年5月，儿子铭远随妈妈来新加坡与我一起生活。他的茁壮成长也见证了我们这个家庭的成长。我要感谢他的好奇心、知错就改的好习惯和勇于担当的品性，让我从中受益良多。

我将此书献给晓燕和铭远。

马亮

于2014年12月23日

目录

序◎刘宏	vii
自序	xi
第一章 城市管理与区域治理	1
1. 中国城镇化的出路	1
2. 中国大陆城市为何难以宜居?	3
3. 新加坡不必对宜居城市排名下滑大惊小怪	5
4. 社区事务署应设立一站式平台	8
5. “男女有别”的公共厕所	10
6. 治理跨境烟霾需要智慧	12
7. 亚洲公共管理的美好前景	14
8. 京津冀一体化的挑战与出路	16
9. 市场不是“万灵药”	18
10. 憧憬新中西部合作项目	21

第二章 政府透明与善治 25

1. 中国：公开与保密的“平衡术” 25
2. 财政透明是政府合法性的基石 27
3. 中国距离法治有多遥远？ 30
4. 中国反腐的群众基础 33
5. 中国清廉指数下降的隐喻 35
6. 为企业“减负”难在哪里？ 38
7. 国庆群众大会演讲对中国的启示 40
8. 干部管理体制不改则“中国梦”难圆 42
9. 中国的干部考核：GDP、雾霾还是信访？ 44
10. 中国公务员的薪资谜题 47
11. 任人唯贤的标准 49
12. 数字化政府背后的问题 51
13. 新加坡的电子决策有待提升 54
14. 合力破解数字区隔 56
15. 如何推进中国的政府2.0 58

第三章 环境治理与可持续发展 61

1. 全民参与应对气候变化 61
2. 维系花园城市需双管齐下 63
3. 空气污染的政治学 65
4. 要不要实施“限塑令”？ 68
5. “限塑令”势在必行 70
6. 面子中国的里子 72
7. 雾霾治理必须破除政企合谋 74

第四章 中新互鉴公共交通发展经验 77

1. 中国城市交通如何向新加坡“取经” 77
2. 中国高铁的政治意涵 83

3. 北京地铁的拥堵难题	86
4. 如何提升公交车的安全?	87
5. 公共交通安全的挑战与出路	89
6. 新加坡的公共交通经验	91
7. 让人们心甘情愿使用公交	96
8. 新加坡提升巴士服务可靠度的方略	98
9. 应适度管制第三方德士预召服务	100
10. 于事无补的地铁“软猬甲”	103
11. 地铁“禁食令”可否权宜施行?	105

第五章 公共教育与职业发展 107

1. 国际化是新加坡大学的优势	107
2. 中国高校乱象的根源	109
3. 教育分流、大学出身与学术职业	112
4. 博士生如何跨越磨难历程?	114
5. 应届博士生如何求职?	118
6. 缺席中国的世界杯	121
7. 中国好声音对高考改革的启示	123
8. “爸爸去哪儿”的确是个问题	126

第六章 社会管理与风险治理 129

1. 风险中国的治理挑战	129
2. 政府与民众不能总是“隔层纱”	131
3. 大妈广场舞与中国社会管理挑战	133
4. “冰桶挑战”的社会运动意涵	135
5. 新疆稳定的社会心理学	138
6. 民众俱乐部的发展前景	141
7. 社区治理的新加坡经验	143
8. 给客工家一般的温暖	150

第七章 人民福祉与幸福社会	153
1. 幸福经济学实乃“幸福政治学”	153
2. 贫困线：“一刀切”与“千层糕”之外的问题	155
3. 新加坡的公共住房发展经验	158
4. 经济适用房不能因噎废食	164
5. 闹心的房价	166
6. 中国的假日难题	169
7. 中国应考虑调整公共假日政策	172
8. 不妨举行全国假日对话会	173
 第八章 科技创新与科学基金	 177
1. 大国智库的漫漫长路	177
2. 互联网思维何错之有？	180
3. 科学基金2.0	183
4. 科学基金多头资助的复杂性	186
5. 地方科学基金的战略投资	189
6. 科技期刊的基金论文比	192
7. 中国学者如何竞争国际科研经费？	195
8. 人情社会与制度选择	198
9. 提高国家自然科学基金函评质量的一个简单举措	201
10. 中国公共管理研究的前路	202



1. 中国城镇化的出路

中国的城镇化将是人类历史上规模最大的一次城镇化进程，其意义和影响都将十分深远。如何统筹城镇化，成为中国面临的头等大事。如果说在10年前“三农”（农业、农村和农民）问题是中国的主要问题，那么当下中国的主要挑战则是城镇化。

2013年12月12日至13日在北京召开的中央城镇化工作会议不仅规格是有史以来最高的，而且提出的改革力度也是目前来看力度最大的一次¹。会议提出“以人为核心的城镇化”，强调把常住人口“市民化”作为首要任务。这些都使中国的新型城镇化大大有别于过去，但也使人们对其可行性和未来走向产生疑虑。

至2011年，官方统计的中国城镇人口就已超过农村人口。但是，统计数字却掩盖不了中国城镇化的固有问题，即人的城镇化还远未达到。大量进城务工人员被统计为城镇人口，但实际上他们只是漂泊在城市里的农民，还很难算作真正意义上的市民。

¹ 参见 <http://news.cn/fortune/2013qgczhgzhzy/index.html>。

长期以来，中国推行优先发展城市和农村反哺城市的政策，由此造成的城乡二元结构，成为阻碍中国市场统一与社会融合的重要障碍。户籍制度人为地将一部分人划为农村人口，将另一部分人划为城镇人口，双轨制的公共管理与服务使城乡差距不断拉大。这种制度使既得利益集体固化壁垒，不利于打破社会不均等。

城镇化的核心是如何以民为本并实现社会融合，这不仅仅是中国面临的独特问题。例如，欧盟国家同样面临社会融合挑战，很难将东欧等国家及其移民同西欧社会与居民融合。这次会议提出户籍改革和“市民化”的概念，期望实现进城务工人员的身份和观念的双重转变。显然，实现城镇化从“圈地运动”走向“以人为本”，是一次巨大的进步。然而，新型城镇化面临的阻力与挑战十分艰巨，如何推进尚有难度。

只有扎根于某个城市，真正将个人的命运与城市发展紧紧拴在一起，才会产生足够的身份认同意识，并进而形成健康的市民文化。但是，中国人的根的意识很强，往往安土重迁。尽管四世同堂这样的大家庭日益被一家三口的核心家庭所取代，但春节期间农民工潮汐般地返乡，表明这种强烈的根文化仍然根深蒂固。

流动性强的农民工大军为产业转移提供了可能，但也使“用工荒”等问题凸显。如何推进人们从农民向市民的观念与文化转换，是一项任务艰巨的长期工作。这不是强制性搬迁就可以解决的问题，而需要更为柔性和长期的关照。

与此同时，尽管这次会议强调要积极稳妥地推进城镇化，但如何避免地方政府一哄而散、大干快上，仍然是一个难题。自上而下推动的城镇化可能呈现运动式的色彩，虽然“人多力量大”，“人多好办事”，但也容易诱发急功近利的短期主义，并导致难以挽回的损失。例如，在“造城运动”中许多历史文化古迹被推倒重来，削山平壑造成水土流失和资源浪费。

在当前的央地关系中，中央对地方的控制越来越弱，地方的自主性也越来越强。虽然中央政府可以下达非常明确和严格的指令，但地方政