



公共服务的理念 与实践

GONGGONG FUWU DE LINIAN YU SHIJIAN

郑德涛 林应武 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



公共服务的理念 与实践

GONGGONG FUWU DE LINIAN YU SHIJIAN

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

公共服务的理念与实践/郑德涛, 林应武主编. —广州: 中山大学出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 306 - 04760 - 1

I. ①公… II. ①郑… ②林… III. ①社会服务—文集 IV. ①C916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 094304 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 - 84111996, 84113349, 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: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 21.25 印张 400 千字

版次印次: 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 45.00 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



全体学员在新加坡合影



翻越“毕业墙”



和新加坡方面的老师合影



新加坡学习期间考察交流



班级代表向新加坡教师赠送自写书法作品



结业仪式

编 委 会

主 编：郑德涛 林应武

副 主 编：陈康团 朱孔军

编 委：郑德涛 林应武 陈康团 朱孔军 曾列夫
国亚萍 马 骏 梅成达 李 华 应国良
宋蔚鸿

执行编辑：曾列夫 应国康

目 录

第一部分 公共服务主体与社会治理的思考	(1)
新加坡社会治理的经验和特色及其对广东的启示	钟院生 (1)
从跨过“中等收入陷阱”到翻越“高收入之墙” ——新加坡经济社会发展对广东的启示	熊国平 (11)
简论新加坡基层组织建设及其启示	杨世强 (32)
和谐社会的治理之道 ——新加坡政府高效治政的经验启示	张文杰 (40)
新加坡社区建设和管理的经验借鉴	唐晓阳 (52)
借鉴新加坡经验,推进广东省贫困山区公共产品供给的思考	林健生 (69)
公共服务型政府建设视角下的综合年鉴编纂	莫秀吉 (76)
新加坡公务员激励机制对改进我国《公务员法》激励 机制设想的启示	谭 颖 (86)
第二部分 公共服务制度的分析与借鉴	(95)
以信息化推动佛山市人力资源和社会保障服务体系建设 ——基于新加坡电子政府建设的启示	林景锴 (95)
新加坡企业人力资源管理与实践对我国非公有制企业人力 资源管理的启示	闫嘉伟 (109)
学习新加坡职业技能人才培养经验,加快云浮农村劳动力 转移的几点思考	周 伦 (119)
浅析河源市大学生就业难问题及对策措施	欧阳东 (128)
新加坡就业保障研究及其启示	杨 桦 (136)
构建以人为本的公共交通出行体系 ——新加坡经验对珠三角一体化的启示	郑晓俊 (144)
对比新加坡出租车行业管理看我国当前政府公共管理服务中 存在的问题	冯 建 (157)



新加坡医疗保障制度及其启示	刘碧苑 (172)
新加坡土地管理经验及其启示	许翠丽 (178)
新加坡公共危机管理的经验及其对我国的启示	张丽君 (189)
新加坡民防防空壕建设情况调研报告	黄丹冬 (199)
加强广东省工业产品质量规制的思考	周小华 (207)
新加坡工业发展经验对广东工业转型升级的启示	翁少能 (216)
加强地质工作的先行性、基础性、战略性 ——谈新加坡等国先进经验对广东的启示	黄林清 (226)
借鉴新加坡先进经验, 努力提高广东省强制戒毒康复场所 教育改造质量	卢胜辉 (233)
第三部分 公共服务的法制规范	(242)
新加坡法定机构管理模式及其对广东省事业单位改革的 启示	雷春斌 (242)
新加坡政府人员管理的特点及对我国经济责任审计的 启示	梁晓阳 (249)
新加坡财政预算管理经验及其对广东省的启示	李晓彬 (257)
新加坡广告管理机制对我国广播电视广告管理的启示	林巧俊 (270)
新加坡法治经验及其对我国的启示	万远福 (287)
巨额财产来源不明罪的证明责任及刑罚配置问题研究	张和林 (298)
借鉴新加坡经验, 推进广东省公安机关统一招警规范化建设	宋桂元 (310)
新加坡廉政建设的成功之路	温 春 (320)
后 记	(327)

第一部分 公共服务主体与社会治理的思考

新加坡社会治理模式的经验和特色及其对广东的启示

钟院生

新加坡是一个国土面积只有 712 平方公里、人口只有 518 万的国家。1965 年建国至今，短短几十年，新加坡经济发展迅速，社会和谐稳定，民族和睦团结，环境优美宜居，人民安居乐业，形成了世界公认的新加坡公共服务和社会治理模式。2010 年新加坡公共服务效率和素质维持高水平，以 2.45 的评分连续三年被评为亚洲经济体之首。研究新加坡政府通过公共服务改善民生事业、创新社会管理、建设和谐社会的成功经验，总结其公共服务和社会治理模式的经验和特色，对于广东加快以民生为重点的社会建设，促进转型升级、建设幸福广东具有重要的启示和借鉴意义。

一、新加坡社会治理模式的主要经验和特色

（一）坚持以人为本的核心理念，建立服务型政府

现代政治学理论认为，权力来自人民，执政必须为民。以人民为服务对象的政府公共服务，必须将以人为本、为民谋利、为民解难作为执政的核心理念，作为一切施政方针的出发点、落脚点和归宿点。由人民行动党长期执政的新加坡政府在施政过程中，牢固树立以人为本的服务理念，处处以人民的立场来看待问题、思考问题、解决问题，通过亲民的制度设计、利民的政策实施、便民的措施落实，赢得了人民的拥护和支持。为此，新加坡政府寓社会管理于公共服务之中，致力于提升公共服务水平，全面转变政府职能，努力推动从“大政府”向“强政府”转型，保证秩序，提升服务，规避风险，维护公平；从“小社会”向“大社会”转变，不断扩大群众参与，限制政府越界；从



“作为职业的行政管理”向“作为专业的行政管理”转变，由专门机构、专业人员进行行业规范管理，形成与岗位相匹配的管理能力，避免形成“混沌结构”。在这一过程中，新加坡政府的公共服务形成了人民至上、市场导向、讲究绩效、不断创新、廉洁高效、选贤重能、运作规范的特点，归根到底，就是以人为本的公共服务理念深入每一个政府部门和法定机构，深入每一个公务员的心中，成为一种制度自觉和文化自觉。

经过长期不懈的努力，目前新加坡建立起一个开放型、企业化、市场化、电子化的服务型政府，为社会成功打造了一个亲民亲商的软环境，从而带动了社会民生的改善和市场经济的发展。特别是为了提高政府公共财政效益、提升公共服务水平，新加坡政府借鉴企业管理模式，积极推行行政企业型管理，大力推行法定机构建设，取得很好的效果和经验。具体做法为：围绕发展战略及目标，政府行政、经济发展、社会发展等国家 15 个部委依据各项公共服务法规，在协商制定预算支出、资源分配等方案的基础上，将各项公共服务任务分解给以企业架构模式经营的 64 个法定机构（包括经济发展局、卫生科学局、能源市场局、内陆税收局、房屋发展局、知识产权办公室、金融管理局、媒体发展局、公共事务管理局、国家公园局、市区重建局等，即便是新加坡武装部队的维修和后勤业务，均实行服务外包）。法定机构一方面提供公共服务的运作职能，另一方面代表政府实施行业监督；在运作上既有行政机构的公共特征，又采用企业化机构，设立董事会，实行独立经济核算。由于各法定机构组成人员专业化，形成了与岗位相匹配的管理能力，避免了因无知导致的失误。法定机构的设立，既精简了政府机构，减轻了财政负担，又贴近了人民需求，提升了公共服务水平和质量，可谓一举多得。

（二）民生保障优先，夯实执政党的群众基础

让人民享受看得见的利益和实惠，生活过得更美好，是人民行动党始终不渝的奋斗目标。新加坡政府始终把改善民生作为执政的重要理念和目标，其民生保障体系由四大支柱组成。一是公积金制度协助国人为退休储蓄；二是“居者有其屋”计划确保人人都有居所；三是就业奖励花红和培训计划确保国人收入保障；四是医疗保健储蓄政策保证高素质医疗服务。其中最能体现政府权威和地位的是公共住房政策，这是新加坡的立国之本。“居者有其屋”是新加坡人民行动党执政后积极落实的诺言之一，执行的手段就是为中国人民兴建廉价但舒适的组屋。新加坡的公积金计划使人民有能力购买政府兴建的公共组屋，实现“居者有其屋”的目标。在公积金制度的大力支持下，新加坡只用 20 年左右的时间就改变了建国初许多人无家可归的局面。2010 年，82% 的新



加坡居民的住宅由政府兴建的组屋提供（其中79%拥有自己的产权），加上其他阶层居住的私宅，新加坡居民拥有住房产权的比例高达98%，居世界之首。

新加坡政府认为，过多的社会福利会助长人的惰性，所以新加坡福利制度的核心价值观是“工作奖励”而不是单纯的福利，强调扶持人民的最佳办法是通过“就业奖励”计划，帮助他们就业，使他们能够自立，并以提倡儒家的勤奋、节俭、真诚等纯朴的道德来弥补西方普惠式福利制度之弊。例如，新加坡实施的医疗保健、住房等福利计划，既有政府的大量投入，又有个人的经济承担，而不是由政府包揽。公积金制度是由中央公积金管理的长期强制性储蓄制度。每个职工在银行设有账户，其资金来自职工的收入，由政府规定每月存入账户的钱数。经过40年的实践，公积金制度使新加坡成为世界上储蓄率最高的国家，至今已达国内生产总值的42%。它不但给予了新加坡公民在住房、教育、医疗卫生和退休养老等方面的保障，也解决了公共设施等城市问题，保证了社会安定。更重要的是，公积金为新加坡提供了经济高速发展的资本，加快了设备更新的速度，在经济建设中起到了决定性作用。政府作为公积金的有效使用者，掌握了对金融和经济进行宏观调控的杠杆，因而有效地节制了个人过度消费，抑制了通货膨胀。

（三）消除族群隔阂，促进种族和谐，共建幸福家园

新加坡是一个文化和生活多元化的社会，最大的国情就是多元民族、多元宗教、多元文化。据统计，新加坡的华族约占总人口的76.8%，马来族约占13.9%，印度族约占7.9%，其他族群约占1.4%；新加坡人口的42.5%信奉佛教，8.5%信奉道教，14.9%信奉伊斯兰教，14.6%信奉基督教，4%信奉印度教，0.6%信奉其他宗教，无宗教信仰的人口占总人口的14.9%；在语言方面，23%的新加坡人口在家使用英文，35%的人口使用中文，23.8%的人口使用中文方言，14.1%的人口使用马来文，3.2%的人口使用淡米尔文。为维持社会稳定团结，社会治理的要点在于不仅仅要考虑到多数人的文化习惯和语言习惯，更要注意考虑少数人的利益诉求。

新加坡政府一直致力于消除族群隔阂，促进民族和谐。主要采取两方面措施。一是实行族群平等的教育政策。新加坡建国之初就开始确立一整套多元民族国家的合理教育政策，使国内各民族能够和谐共处，并以团结不分彼此的精神，共同为国家的巩固与繁荣效力。19世纪50年代前半期，新加坡政治仍以接受英语教育的中产阶级为主，只有说英语和受英国保护的公民才有资格参加选举和进入立法议会。建国后，新加坡实行两种（或多种）语文政策，以消除民族间的语言隔阂、歧视和由此带来的社会地位差异。所谓两种语文政策，

即除了学习母语外，还学习民族间的共同语言——英文。马来文为马来西亚联邦的国语，1965年新加坡虽然退出联邦，依然保留以马来文为国语，这种以少数民族语言为国语的决定，粗看起来似乎很不合理，仔细观察则有很深的政治含意，并且是一个明智的决定。将马来文定为国语，促使其他民族必须学习一点马来文，其他民族为了生存需要也要学习中文，这就大大促进了民族间语言上的融合。在学校教育方面，新加坡政府努力冲淡民族间的差异，特将自治时期开始实行的将不同源流的学校合并于一所学校管理的制度加以扩大，这一制度不仅实行于中等学校，也实行于小学。不同民族的学生，在同一学校上课，虽然教学用语不同，但天天见面，共同参加课外的许多文艺体育活动，自然会在潜移默化之中缩短民族间的距离，淡化民族间的界限。二是实行族群杂居的住房政策。新加坡政府在分配住房时，坚持“先申请先分配”、公开抽签和按种族比例分配的原则，这就打乱了过去按种族和传统社团聚居的局面，使不同种族、不同社团和不同区域的居民在新的住宅区中进行重新组合，从而出现了不同种族、语言和宗教背景的杂居社区。这样的制度安排大大缩短了族群之间的空间距离，增进了不同族群之间的交往机会，不仅有利于消弭族群隔阂，而且也有利于防范族群矛盾和冲突。

同时，新加坡通过立法明文保障各种族权益平等，政府出台的《内部安全法令》、《煽动法令》、《诽谤法令》都对维护社会稳定与宗教和谐作出明文规定。此外，新加坡成立“少数种族总统理事会”，以确保政府的任何法令不对少数种族不利。为了预防激进的宗教界领袖和信徒忽视新加坡维护多元宗教社会的现实，1989年，政府发表一份《维护宗教和谐白皮书》，确保各宗教不得互相斗争，不得涉及宗教以外的世俗事务。1991年1月新加坡政府发表《共同价值观白皮书》，提出并倡导五大共同价值观：国家至上，社会为先；家庭为根，社会为本；关怀扶助，尊重个人；求同存异，避免冲突；种族和谐，宗教宽容。这一共同价值观体系的建构是在多元文化社会寻求文化认同的典范，其核心精神既继承了儒家伦理，又吸收了包括马来族、印度族以及其他种族等东方文化的价值准则，因而容易为各个种族接受。

（四）重视发挥社区、基层建设，形成良性互动的社会治理机制

社区和基层直接联系人民群众，搞好社区和基层建设，直接关系到人民群众的切身利益。从某种意义上说，谁掌握了基层，谁就掌握了执政话语权。为此，新加坡政府十分重视社区、基层建设，十分重视发挥国民自我管理的能力，在社会治理的过程中，逐渐构建起政府、基层组织、公民共同管理国家的



良好机制。政府重视通过各种半官方的组织网络加强与基层组织和社区的联系沟通。例如，作为人民行动党政府的全国性基层组织，人民协会在基层下属多个机构，协助政府和执政党出面与民间保持联络沟通，成为化解各种社会矛盾和稀释并缓解复杂问题的社会“缓冲器”。人民协会成立于1960年，是负责社区发展的法定机构，董事会主席由新加坡总理兼任。它的任务是通过组织大众参与教育、社会、文化、体育、文娱等社区活动，塑造富有凝聚力、生气蓬勃和优雅的国家。此外，公民咨询委员会是各选区最大的基层组织，直属总理公署，委员会选出后由总理正式任命，该区的国会议员担任顾问。它主要负责促进种族和谐与社会意识，敦邻睦里，改善社区设施，协助政府推行全国性运动。又如，社区发展理事会是各区的地方行政机构，主要负责设计、策划和管理各种各样的活动和项目，以促进社区民众的凝聚力和团结一致精神，发动较成功的居民帮助不太成功者。理事会在各政府部门授权下，为民众提供各种援助计划。由于理事会就在人民中间，较了解居民的实际情况和真正需要，因而能对群众疾苦和社会问题做到对症下药。另外，还有民众俱乐部和民众联络所，主要分布在各选区，负责举办各种活动，如举办知识、技能、艺术学习班，组建幼儿园、社区体育设施等。设立在每一个公共住宅区的居民委员会，通过举办各种活动促进居民之间和睦共处、种族和谐并加强社区凝聚力。市镇理事会不属于人民协会管辖，由每个选区当选的国会议员任主席（反对党议员管理本身选区），主要职责是向选区内居民按月征收维持费，负责区内基础设施的维修和地方清洁卫生。

同时，政府还十分重视建立与社区居民直接见面沟通的机制。无论是政府领袖还是国会议员，都利用各种机会亲近百姓，定期接见选民；经常与各行各业代表会面对话，协助解决问题；定期下乡访问人民，或通过媒体为民众释疑，确保信息透明畅通、舆情反馈及时。政府在出台一项大的政策前，必须通过多种渠道与民众沟通、协商，有关部门和机构随时提供与新政策有关的非机密资料给民众。社会发展、青年与体育部内设一个民意处理组，专门负责征询民意，征求各界各行业意见。民众提出的许多好的建议都能被政府采纳，对被采纳的合理化建议，政府给予奖励。政府在制定和执行政策时非常务实和灵活，随时纠正错误，改变策略，确保了政策与时俱进，符合现实需要。

（五）德治与法治并重，提高政府的执行力和公信力

一个好的政策，一部好的法律，必须拥有一个好的执行系统，否则，政府就会失去权威，良好社会善治也难以实现。新加坡人口以华人居多，以儒家文化为代表的传统东方价值观影响深远，加之儒家思想对于群体的重视、对于家



庭和社会的责任感，可以很好地为多元社会起到黏合作用。所以，新加坡政府一直高度重视发挥儒家思想“以德治国”的理念，但同时引入和吸收西方的竞争、效率等观念，采取德治与法治并重的策略，着力打造东方式威权政府。从德治方面来看，新加坡历任领导人都十分重视以德治国，以道德来凝聚社会民心。此外，政府管理又奉行极具东方文化色彩的中央集权制治理模式，在经济发展、社会建设和文化整合过程中体现了极强的国家干预主义治理哲学。儒家精英治国的理念也被新加坡广泛地吸收运用，始终坚持把社会精英尽量吸收进执政党，从而形成治国的核心力量。

在注重提升全民道德素质和道德行为的同时，新加坡十分重视依法治国的作用，积极引进西方的法律制度和法治精神，做到有法可依、有法必依、执法必严，极大地提高了政府的公信力和执行力。可以说，维护依法治国及严厉执法的体制是新加坡得以成功的重要基石。法律面前人人平等，法律面前人人自由，法律外面没有民主，法律上面没有权威。在政治生活中，注重立法和执法的规范化，规范化意味着不能随心所欲，这样就降低了官员的自由裁量权，减少了公务中的人治因素，使有权力的公共服务提供者与要求服务的对象处于同一平台，使不同政治力量和广大民众的政治参与进入国家法制化、组织化和程序化的轨道。在社会生活方面，新加坡人享有充分的自由和民主权利，但这种自由和民主必须以不损害社会秩序和国家、人民利益为前提。在新加坡，到处可以看到法制管理的种种表现，除宪法之外，还有种类繁多的经济法及交通、卫生、民事等法律法规。各种法律法规对人们在公共生活中的行为规定得非常细致、具体，任何一项法规一旦生效，人人必须遵守和执行，违者必定受到严厉的处置。在经济生活中，遵循严格的法律条规，依靠法律从事经营和管理，公私界限分明，政府行为和企业行为各行其道，不同行业之间的行为规范清楚，整个社会的经济生活在法律条规的严格界定下蓬勃发展，在规范中求活力，在活力中促规范。

二、新加坡社会治理经验对广东的启示

改革开放 30 年来，广东经济建设取得了举世瞩目的成就。但是，与经济快速发展、社会急剧变迁的新加坡一样，当前，广东面临社会结构深刻变化，利益结构深刻调整，社会矛盾易发多发，尤其是外来流动人口与本地人口之间的区隔日益明显等突出问题，对广东和谐社会建设和科学发展提出了严峻挑战。这些社会问题不仅影响个体的生存状况和生活质量，而且也成为影响社会和谐稳定的重大隐患。如何化解社会矛盾，促进社会和谐，建设幸福广东，是



摆在广东各级党委、政府面前的重大课题。我们应当结合广东省情，大胆借鉴新加坡在加强公共服务、促进社会和谐方面的做法和经验，创新社会管理和公共服务体制机制，努力建设和谐的美好家园。

（一）切实转变观念，推动政府由管控型向服务型转变

搞好政府的公共服务，首要切实转变各级政府的观念，牢固树立以人为本、人民至上、服务为根的施政理念，真正实现“对社会管理控制”向“为社会和群众服务”转变。要深化行政体制改革，创新政府公共服务和管理机制。一方面，要强化政府社会建设的职能，加快服务型政府建设，提高公共服务和社会管理水平；另一方面，要推动“万能政府”向“有限政府”转变，该放的权一定要创造条件逐步下放，通过政府购买服务的方式，将原来由政府承担的社会管理和公共服务的一些职能转移给社会组织或其他机构。要明确改革的优先顺序和重点任务，在政府职能转变、事业单位改革、培育社会组织等重点领域和关键环节先行先试，率先突破。要加大向社会简政放权力度，市场机制能够有效调节的，就让市场去调节；公民法人或社会组织能够自己办的，就让他们去办；企事业单位和基层组织能够自我管理的，就让他们自己去管。要不断完善政府重大事项调查研究和集体决策制度，完善政府决策咨询、公示、听证制度，健全民主决策程序，防止因决策不当引发社会问题和社会事件。

（二）大力加强民生事业建设，使发展成果惠及全体人民

民生问题是社会和谐与否的根本问题。民生事业是社会建设的基础工程，是建设幸福广东的重要着力点。加强社会建设，应当坚持走以民生为重点的发展道路，着力完善社会保障和基本公共服务体系，使发展成果更好地惠及全体人民。一是加快建立人人可及的基本公共服务，搞好“基本民生”。要建立健全多元化的基本公共服务供给机制，鼓励社会资本参与提供服务，让均等的公共服务造福人民。要着力推动各类基本社会保障由城市人口向农村人口延伸，由户籍人口向常住人口延伸，力争全省常住人口都能逐步享有基本社会保障权益。二是更加关心困难群众的生产生活，保障“底线民生”。建立和完善贫有所济、灾有所救、残有所助的社会救助体系，体现社会的人文关怀是和谐社会建设的根基。应当大力发展慈善事业，按照“发动更加充分、形式更加多样、账目更加透明、参与范围更加广泛”的要求，继续开展扶贫济困社会活动。应当加快建立健全社会救济制度，完善社会慈善制度、最低生活保障线制度、最低工资制度和扶贫济困制度。三是着力解决群众反映强烈的热点难点问题，