

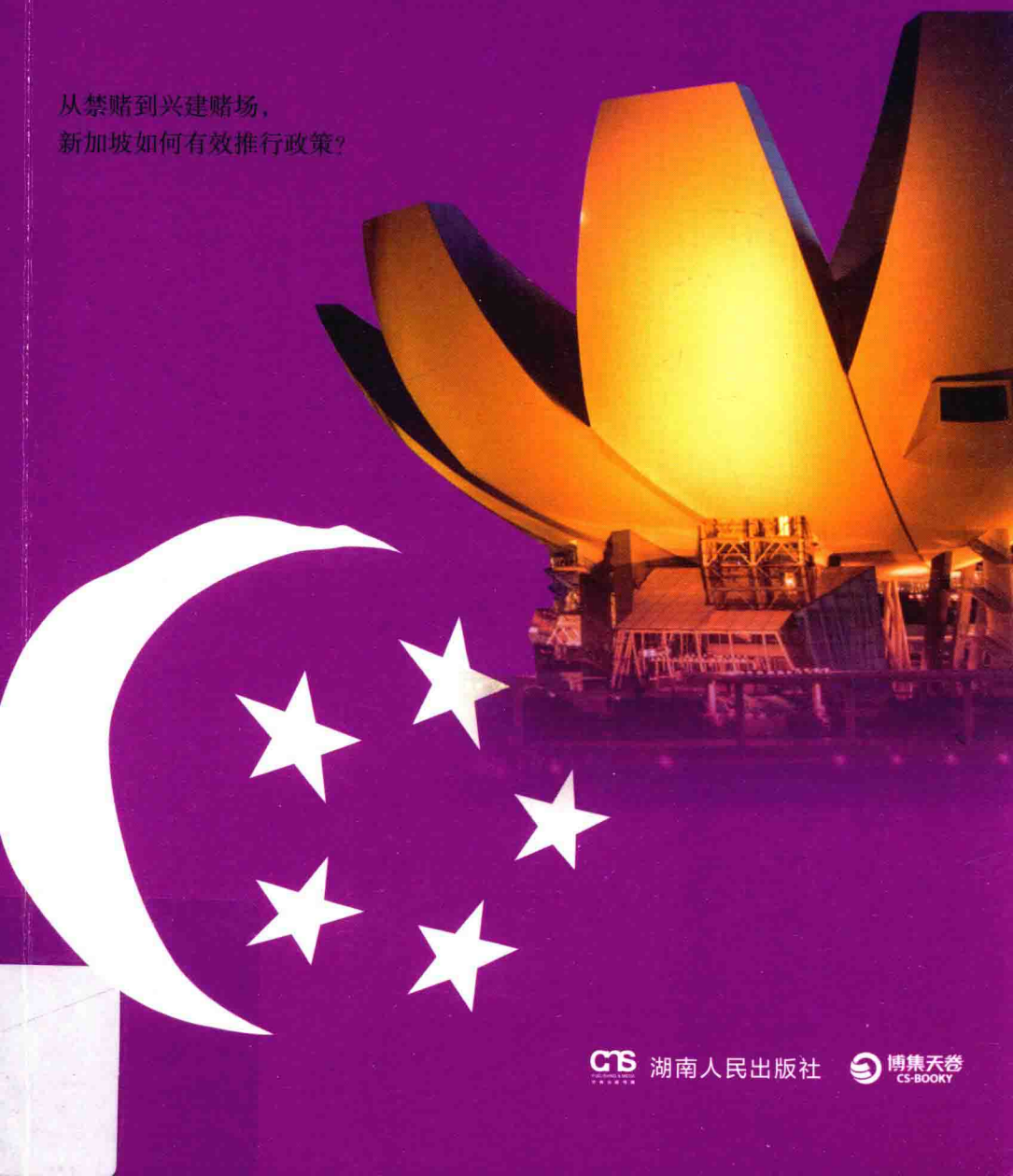
新加坡国家治理体系和
治理能力现代化丛书

总编 刘鹏辉

新加坡公共政策的运作过程： 行之有效的政府行为

齐 港 著

从禁赌到兴建赌场，
新加坡如何有效推行政策？



CMS

湖南人民出版社

博集天卷
CS-BOOKY

世界未来基金会
深圳大学新加坡研究中心
顶针智库



新加坡公共政策的运作过程： 行之有效的政府行为

齐港著



新加坡国家治理体系和治理能力现代化丛书 编委会

总编 刘鹏辉 执行主编 吕元礼

编委（以姓氏笔画为序）

冯仑 吕元礼 刘鹏辉 张万坤 陆波 黄隽青

 湖南人民出版社

 博集天卷
CS-BOOKY

图书在版编目 (CIP) 数据

新加坡公共政策的运作过程：行之有效的政府行为 / 齐港著. —长沙：湖南人民出版社，2016.9
ISBN 978-7-5561-1010-0

I. ①新… II. ①齐… III. ①公共政策—行政管理—
政府行为—研究—新加坡 IV. ①D733.922

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第220682号

©中南博集天卷文化传媒有限公司。本书版权受法律保护。未经权利人许可，任何人不得以任何方式使用本书包括正文、插图、封面、版式等任何部分内容，违者将受到法律制裁。

新加坡公共政策的运作过程：行之有效的政府行为

作 者：齐 港
出 版 人：谢清风
责任编辑：彭富强
监 制：于向勇 马占国
策划编辑：秦 青
特约编辑：张 卉
营销编辑：刘晓晨 罗 昕
装帧设计：崔振江

出版发行：湖南人民出版社[<http://www.hnppp.com>]
社 址：长沙市营盘东路3号
邮 编：410005

印 刷：三河市鑫金马印装有限公司
版 次：2016年10月第1版
2016年10月第1次印刷
开 本：640mm×960mm 1/16
印 张：17
书 号：ISBN 978-7-5561-1010-0
定 价：35.00元

质量监督电话：010-59096394
团购电话：010-59320018

“新加坡国家治理体系与治理能力现代化丛书”

总序

人类已迈入新世纪，中国正经历着以习近平为总书记的党中央领导下的意义久远的深刻变革。这场变革以“人民的福祉”为愿景，以“国家治理体系与治理能力现代化”为总目标，以“制度创新”为主要特征，其深度、广度与难度，均超越中国两千余年封建历史长河中的任何一次改革，其对中华民族乃至世界文明的发展都有着无法估量的价值！

回首往事，在过去的100余年里，为建设一个富强、民主、法治、公正与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是通过一个个具体的国家治理体系与治理能力的现代化

建构，来铺就通向美好愿景的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，36年的改革开放事业，奠定了浓厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础，同时，也要求我们必须将改革引向“深水区”，进行深入而全面的“制度创新”，实现“国家治理体系与治理能力现代化”，这正是十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标。早在2012年11月17日的十八届中共中央政治局第一次集体学习中，习近平主席在讲话中就指出“我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持和完善现有制度，从实际出发，及时制定一些新的制度，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。当前我国正在进行的“全面深化改革”的一系列举措，正是顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，更是一个伟大的制度建设的过程。小平同志早在20世纪70年代，在系统分析新中国成立以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素。”江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设，是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”

自有人类历史以来就有制度的存在，制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着党的十八大的召开，特别是三中全会以来，对“依宪治国，依法治国”理念的强调，标志着中国改革开放的历史进程翻

开了崭新的一页！世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快，更加要求我们深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早具备卓有成效的、具有国际先进水平的现代化的国家治理体系与治理能力，这在很大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善、自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步、失其故步，是可以做到“洋为中用”的。

新加坡承中华文明之血脉，汲西方文化之养分，融现代法治之精神、民主之理念，营建了不同种族、不同文化、不同阶层、人与自然、人与人之间的“新加坡模式”的“和谐社会”。尽管新加坡是个小国，新加坡模式并不是尽善尽美，我们不可照搬照抄，但其结合了长期增长、政治稳定与传统价值的成长经验，是提升中国国家治理体系与能力的重要参考。新加坡经验是中国各级官员高度认可并认真学习的榜样，特别是其执政党人民行动党通过议会制度与政府行政制度，把“为民服务”的宗旨与“以民为本”的理念，有效地落实在执政能力上的经验，尤其值得中国共产党借鉴。

当前，建立一个高效、廉洁、公正的国家治理体系，正是中国共产党实现中华民族伟大复兴面临的艰巨任务。

“国家兴亡，匹夫有责。”正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，“顶针智库”在世界未来发展基金会鼎力襄助下，历时有年，编纂了“新加坡国家治理体系与治理能力现代化丛书”，于2015年初春时节付梓。该丛书的作者有新加坡的前国会议员、行政官员，也有新加坡研究领域的专家与学者。丛书既有作者大量的切身体会与经验，又有专业的理论深度与水平，对我国现阶段的国家治理体系与能力现代化的改革，有着极强的实用性和操作性，希冀本丛书能够为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

顶针智库

刘鹏辉 博士

2015年4月8日

长期执政靠什么

我去新加坡之前一直有一个疑问：新加坡人民行动党长期一党执政，但是每过五年社会上就有公开的选举，这究竟是一个民主体制还是一个集权体制？带着这样的疑问，我到新加坡访问了人民行动党中央委员会，终于揭开谜底，并找到了以下几个问题的答案：人民行动党是依靠什么长期执政，又是怎样长期执政的？今后是否会永久执政？

—

新加坡有600多万人，人口虽然不算很多，但是一党长期执政，毕竟需要大量的执政资源、社会资源。我去之前心里想，这么一个拥有几万党员的执政党的党中央，怎么都得有一座大楼。去了一看只有一座三层小楼，还得从最靠边的门进去，拐好多弯才到了接待的地方。负责接待的老先生告诉我们，这就是人民行动党的党中央，一共

有12个人，办公面积不到两百平方米，还是租的别人的地儿。这样一个执政50年，被外界认为高度有效、集权威权的领袖和政党，怎么就这么点儿人呢？它靠什么执政呢？

老先生是人民行动党的日常接待人员，相当于咱们副秘书长的日常值班。他说，人民行动党不是通过武装暴力夺权，也不是靠宫廷政变，而是通过选举上台的。也就是说，它从第一天获得政权，就是依托民意。李光耀开始就是一名律师，带领一帮律师从事工人运动、工会运动，后来通过参加选举，使自己的政党取得了执政地位。

另外，相比其他政党，人民行动党的创建者如李光耀等人，都是受过良好教育的知识分子。李光耀夫妇都是学法律的，毕业于剑桥大学，其他创始人也大多在新加坡以外的地方受过很好的教育。这与历史上其他高度集权倾向体制国家的领导人非常不同，那些长期执政的领导人大多文化水平不高，从事武装斗争，要么是军人，要么是农民，要么是小知识分子。

新加坡的李光耀取得政权的起点是参加选举，创立的体制类似于英国的君主立宪制，有一个虚君，虚君在新加坡就是总统。在选举中获得多数议席的政党可以组成政府，由政府管理社会，政府内阁所有部长都是由执政党党员担任的。也就是说，你要成为部长，前提是你要被选为议员，而议员必须是执政党党员。

李光耀当总理，包括现在李显龙当总理，都要经过这样的选举程序，所有的部长也都是打过选战的。五年一选，相当于每过五年人民就要对他们进行考试，考试及格了，人民行动党就得到了议会多数议席，那就继续执政。至于连续几届没有限制，可以一直执

政。另外，如果总理让你做部长，只要选举成功你就可以做，如果选不上那你就退休。

有一天晚上，我跟一名在去年的选战中失败的人民行动党前议员交谈。在他那个集选区，人民行动党提出五个人参加竞选，反对党也提出五个人，如果赢了这五个人都当选，输了就都落选。他们去年在那个集选区惨败，没能当选，这在人民行动党内部算是一个重大挫折。之后他就不做部长了，出来到社会上工作。

二

人民行动党人很少，大量选举工作怎么进行呢？

第一，不是靠军队。人民行动党没有军队，因为军队是国家的武装力量，而不是党的武装力量。新加坡军人是不能参加政党的，除非你是国防部长，人民行动党执政了要派你当部长，那么你可以参加政党，而部长以下的次长（就是比副部长更低的事务类公务员）都不能参加政党。这是沿用的英国体制。

第二，也不是靠企业。新加坡的淡马锡是政府的主权基金，相当于国有企业，也是最大的国有投资公司，与GIC（新加坡政府投资公司）是两个最大的政府基金，但它们不属于政党。这两个庞大的企业属于政府，是内阁管理的一部分，它们的部分盈余纳入国家储备金，同时由总统管理，而总统并不一定是人民行动党党员。所以，人民行动党的竞选不是靠企业或者金钱。

人民行动党没有军队，也没有企业，为什么每次选举都能赢

呢？我发现，靠两点，这两点其实在中国经常讲到，新加坡人民行动党做得很好。

第一是密切联系民众。人民行动党内的议员、部长每周四或周五都要在自己的选区接待老百姓，从上午八点开始，有时候会接待到深夜一点。选区里家长里短、鸡毛蒜皮的事多了，但是这种接待一做就是50年。我有一个朋友是议员，我去看过他的接待，他真是跟每个人都熟，啥事都知道。每个选区就这么几万人，群众有什么事都找议员说，而议员就在竞选的时候拜托大家选他，靠他替大家办事。

据说李显龙也会来接待，这里有政党的一个小活动室。议员做接待时，大概有三分之一的小事调解调解就可以解决，更多时候需要指导群众循着法律途径去解决，还有一些问题不一定能够解决，那就安慰他们，跟他们沟通，帮他们出主意。新加坡的议员一般在自己的选区有两万到三万人需要接待，每次接待都有八百多人。议员就摆一张桌子来聊，这个问题聊一会儿，那个问题聊一会儿，也靠这个来听取民意。

第二就是全心全意为选民服务。人民行动党办了两件重要的事，第一是办了专门照顾儿童的公益基金，在社区创办低收费的幼儿园。这种基金是大家捐钱办的，与政党的基金没关系，属于公益组织。

另外，人民行动党举办很多工会活动。在新加坡，工会是自由的独立组织。李光耀就是做工会起家的，他曾经对工会承诺：你们要的东西，一旦我执政都可以给你们。在这50年里，他践行了承诺，比如帮助工会支持工友充分就业，为工友提供生活保障等，与

工会之间的互动一直很有信誉。工会里有一种平价卖场，就像咱们的合作社，那里的粮食、油等都是最便宜的，这也得到了人民行动党的支持。另外，工会还办了保险公司，为工友解决寿险、保险问题。人民行动党为工会办了这么多实事，工会可以让工人们投票给人民行动党，这是一种良性机制。

还有就是凭业绩。就像王石，他在万科没有什么股份，但是他做董事长快三十年了，董事会为什么选他呢？因为他有业绩，不断的业绩累积使人们更信赖他。新加坡人民行动党就是通过组织精英的团队和建立高效的政府，形成有效的制度体系。我们看到，那些竞选议员的人都是精英，当选后才能做部长。同时，新加坡有设计得很好的国家治理制度，人民行动党执政后又不断完善这些制度，这样下次选举时就很容易成功了。新加坡50年创造的业绩有：人均GDP全世界排第三，营商环境全世界排第一，新加坡政府还是全世界最廉洁的政府之一。人民行动党的这张成绩单，在它执政27年的时候大家就看到了，所以后来又让它执政23年。

所以说，一个政党的长期执政是可以不靠暴力、谎言、威胁和强制的。人民行动党会不会永久执政呢？新加坡的议员和部长说不会，比如最近这次补选，人民行动党又失败了，那就让别人上，作为反对党的工人党就很强势地来了。

人民行动党取得了这么好的成绩，在2011年的大选中得到的公众支持率却降到历史最低，所以他们非常有危机感。他们发现，现在的年轻人与执政的议员年龄差距很大，语言系统完全不一样，思维模式也不一样，这是造成现在支持率降低的原因。于是，崔宪来

部长等人非常谦卑地去跟年轻人对话，倾听他们的意见，希望在下次选举中赢回年轻人的心。

他们不认为自己可以永久执政，而认为应该不断适应挑战，赢得选民的心，只有这样才有可能长期执政。如果有一天人民行动党做得不够好，或者已经做得很好，很难更好了，而人们希望更好的愿望是不变的，有可能想换换口味，那么工人党就上去试试，人民行动党可能就下台了。

三

再说说执政党的经费和待遇。党中央这12个人花多少钱呢？党中央一年的经费将近500万新元，包括房租、人员薪资，还有一笔预算就是接待，比如我们去了，给我们一瓶水喝，这都得纳入预算。那么钱从哪儿来呢？党费只有一点点，更多是靠议员、部长，他们捐出自己三分之一的收入，大概有两三百万新元，加上党费大概500万新元。党中央的部长都没有公车，从家到办公室得开自己的车。

做部长比一般人有没有更多的经济利益呢？没有。他们应该就是为选民服务。我以前也听说，新加坡部长的薪资是一两百万新元，所谓高薪养廉，但是要知道这是裸薪，以后是没有退休工资的，如果你不当部长了就一分钱都没有，另外也不会管你的用车和看病。这有点像明星拿片酬，片酬之外都靠自己打理。这样算来，部长们的薪资不算高。他们都是名校毕业的精英，如同是剑桥毕

业，在私人公司工作的同学一年拿一百万新元，当部长的话却只有七十万，这就叫机会成本。因为你是为社会大众服务，所以你要减少三分之一，从这个角度来讲，部长真是做奉献。再对比香港的公务员，虽然他们名义工资很低，但是退休以后的二三十年国家都会管。所以按劳动力市场的标准算，当新加坡的部长应该是市价的七折。如果以后不当部长了，他们可以去做公司，相当于咱们国企控股的那种，也可以在私人公司当董事，还可以自己去做生意。因为部长是裸薪，以后还得养活自己。

在新加坡的公务员体系中，部长以上的可以参加政党，而常任秘书（即相当于常务副部长）以下的公务员不参加政党。参照英国的体制，公务员、军人、警察中的事务类人员都不参加政党，只有政务类的部长、副部长参加政党。如果以后工人党竞选成功，可以把部长换成工人党党员。

新加坡人民行动党的入党程序不是多么严格。比如某次选举过后，发现某个年轻人不错，就会说服他参加人民行动党。他入党后就开始接受培养，通过一套很严格的面试体系，包括心理测试，最后一关就是代表人民行动党出来竞选，选上了就当部长，选不上就该干吗干吗。一些人年轻时被选中加入人民行动党，但是后来放弃政党，如果后来选上公务员了，可以再做一次审核。专业团队不需要什么倾向，就如公司员工不需要代表各自的股东，否则公司就乱套了；对于一个执行团队，事务类以下的全部是非党，属于职业技术官僚。

偶尔走进新加坡人民行动党的党中央，我发现世界上的华人地

区还有这么一个政党，通过选举掌握政权，通过吸纳民意来为选民服务，凭借精英团队和良好业绩长期执政，而且不以永久执政为目的。

在中国，共产党的执政让中国经济有了30多年的盛景，也很成功，但是在现在的社会转型中也面临很多挑战，面临未来中国社会如何整合社会政治资源，从而创设更好的国家治理形式的问题。新加坡人民行动党创造的经济和社会发展模式，可以带来很多参考，这也算是我这次旅行的意外收获。

世界未来基金会

冯 仑

2015年4月8日

引言

如果政府要提高老龄津贴，这无疑是一项惠及民生的政策，老年人可以得到一笔资金减轻生活的负担，相信是会得到民众支持的。但是事情并没有那么简单，政府的政策往往都是涉及很多复杂面的，例如老龄津贴的发放标准是什么，是给每一个某个年龄段的老人，还是只给收入在一定水平之下的老人。2008年，香港特区政府就遇到这样的问题。新“生果金”政策是香港特首2008年在施政报告中提出的，计划提出将高龄津贴即生果金增加至1,000元，但是需要对领取生果金的人进行资产审查，杜绝一部分人生活条件优越但依然领取生果金的现象，这种行为增加了政府的负担，且相应挤压了真正需要生果金的老年人的资源。生果金原本也不是以老年退休金的形式设立的，不是所有老年人都能够领取生果金。生果金政策的改变让一部分人无法接受，不少议员和民众提出反对，认为政府欠缺实施政策的决心，“全无长者心”，列入入息审查是对老年人的侮辱。曾荫权不无遗憾地表示，“理性的政策讨论，被感

性反应通通盖过”。在反对声中，新“生果金”政策取消了资产审查。复杂性使公共政策不会那么容易实施，那么，如何让政策更为有效？这是很多政府想要了解的内容和追求的结果。

美国政治学家塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中提出，“各国之间最重要的政治分野，不在于它们政府的形式，而在于它们政府的有效程度。”^①与人们热衷于关注民主制度不同，亨廷顿强调的不是形式，而是有效性。自1965年8月新加坡脱离马来西亚联邦独立建国以来，虽然人们对其家长式统治颇具微词，但大体而言，新加坡经济发展迅速、政府廉洁高效为世人所公认，成为世界上实现有效治理的国家之一。政府的有效性往往体现在公共政策的执行能力上，公共政策的成效如何将影响国家发展。然而，有效性并不是件简单的事情，与新加坡的情况不同，公共政策的复杂性使得各个地方的决策很容易陷入困境，导致政府失灵。例如香港的高铁建设问题，2010年，香港特区立法会就建设高铁问题进行辩论时，反对建高铁的团体发动了声势浩大的反抗活动。反对团体主要为香港泛民主派组织发动的人士，其中包括了备受瞩目的香港“80后”。反对人士在舆论层面无法占据道德高地，发动专业人士签名又反应冷淡，在议会内也没有足够的票数压倒对方。反对团体最终采取里应外合的方式，在会场内拉布条，在会场外示威，沉默的大多数港人“被代表”反对建高铁，这些方式导致立法会辩论无法完成，香港立法会财务委员会再次搁置讨论广深港高速铁路工程拨款事项。香港高铁项目拖了5年，一路坎坷，预算费用步步

^①[美]塞缪尔·P.亨廷顿著，王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》[M]，上海：上海人民出版社，2008年，第1页。