



国家治理丛书
GUOJIAZHILICONGSHU

新加坡良治之道

[新加坡]吴元华/著

SINGAPORE



中国社会科学出版社



国家治理丛书
GUOJIAZHILICONGSHU

新加坡良治之道

[新加坡]吴元华/著

SINGAPORE



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新加坡良治之道/[新加坡] 吴元华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5161-4578-4

I. ①新… II. ①吴… III. ①政策科学—研究—新加坡
IV. ①D733.922

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 163936 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 周 昊
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2014 年 12 第 1 版
印 次 2014 年 12 第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24
插 页 2
字 数 381
定 价 68.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

《国家治理丛书》编辑委员会

主 编 何包钢(南洋理工大学文学院公共政策与国际事务系)

王海明(北京大学哲学系)

王绍光(香港中文大学政治学系)

学术委员会(按姓氏笔画排序)

王绍光(香港中文大学政治学系教授)

王春光(中国社会科学院社会学所教授)

王海明(北京大学哲学系教授)

许章润(清华大学法学院教授)

杨 龙(南开大学周恩来学院教授)

李良栋(中共中央党校教授)

何包钢(南洋理工大学文学院公共政策与国际事务系教授)

张千帆(北京大学法学院教授)

周文彰(国家行政学院教授)

房 宁(中国社会科学院政治学所教授)

赵汀阳(中国社会科学院哲学所研究员)

赵树凯(国务院发展研究中心研究员)

赵剑英(中国社会科学出版社社长兼总编辑)

姚 洋(北京大学中国经济研究中心教授)

高全喜(北京航空航天大学法学院教授)

《国家治理丛书》总序

当代中国国家治理与其他国家治理的根本区别在于，她是大国治理，涉及十三亿人口的安全、生存需要及其社会秩序和公正。大国治理面临着一个有限的社会资源与大规模需求之间的矛盾，一个在工业化进程中充满着冲突日益尖锐的巨型社会，其头等要务是治理失业、贫困和腐败。在国际舞台上，中国面临着空前的挑战，世界上缺少对中国深度的、同情的了解，造成了很多不必要的误解和压力。中国的生存和竞争力取决于其政府治理能力的高低。

国家治理需要重新想象和重新建构，努力建构中国和世界的新型关系，协调政府、市场与社会之间的关系，改变“城乡分治、一国两策”的治理体制，消除造成城乡、农工不平等的体制性障碍，实现人人平等的权力。国家治理要形成一种以普遍平等和全面公正为价值导向、以权利限制权力和责任规范权利为基础的民主型治理模式，加速户籍、就业、医疗、社会保障、农村土地等相关制度的改革，避免一种治理质量较低的“权贵勾结型国家”治理模式，实现民主施政。

本丛书立足全球，着眼于民族的伟大复兴，重构以人本为基石、谋求大国治理之逻辑。它旨在：

1. 总结中外国家治理之经验、艺术和规律；
2. 发展和提升中国政治科学，特别是建立以治理为基础、富有中国特色的政治科学；
3. 在实证基础上验证和发展大国治理理论；
4. 让世界了解中国学者的声音，了解大国治理的丰富经验。

何包钢

南洋理工大学文学院公共政策与国际事务系

序 一

新加坡共和国第六任总统 纳丹*

20世纪80年代，当吴元华教授被海峡时报集团征调进入编辑部，主要任务为改组一张前途未卜的华文报纸（《新明日报》）时，他跟许多人一样是个新手，没有新闻工作经验。当时我亲眼看他接受挑战，并在工作中掌握新闻专业知识，后来升任《新明日报》总编辑、《海峡时报》（我们的旗舰英文报）高级编辑和《联合早报》（我们的主要华文报）副总编辑。在担任这些职位期间，由于他对政治情势、经济和文化动态的敏锐观察而有卓越的表现。他以新加坡发展到今天的见证者编著此书。

书中包含新加坡政府各方面的治理之道。作者凭自己多年的研究及对新加坡公共政策的独到洞察，写来如数家珍；他也在适当段落结合了他人对新加坡治理与进步的言论要点，从另一视角审视政策的影响。

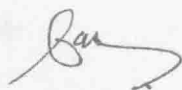
对有意借鉴现代新加坡发展经验者来说，书中各章节不仅描述了新加坡政府的治国理念，更着重透彻剖析屡经考验而行之有效的核心公共政策。读者将发现，作者列举了政府良治之道的许多基本原则。

在思考新加坡的经验时，读者会注意到书中所论述的是植根于道德价值观、治理国家迫切需要的重大政策。吴教授以简明的写法介绍新加坡政

* 纳丹先生（Mr. S. R. Nathan）是新加坡共和国任期最长的总统（1999年9月1日至2011年8月31日），2013年国庆日获政府颁发表彰民职人员卓越表率贡献的最高荣耀勋章——淡马锡勋章（一级）——Order of Temasek (First Class)。他是半个世纪以来获此殊荣的第六位杰出新加坡公民。新加坡在1996年修订有关此勋章的法规，把能获颁此一级荣耀勋章的总人数限定为12人，这意味着将来只有另6人可获此殊荣。在出任总统前，纳丹先生曾先后担任外交部常任秘书、新加坡报业控股执行主席和新加坡驻美国大使等要职。

府的公共管理，并解释主要公共政策的背后意义。他让我们明白新加坡政府良治的大原则。他进而表示，为政者若借鉴这些良治原则，将有望组成一个诚实和高效的政府。

吴教授悉心编写这部记录新加坡良治之道的有价值的著作，并详析关键公共政策的来龙去脉及其成效，我对他的努力成果表示祝贺。



S R NATHAN

2013年8月9日

新加坡48周年国庆日

序 二

南洋理工大学、南洋公共管理研究生院 原院长 吴伟博士

新加坡建国短短 48 年，却创造了一个“最不可能的故事”，打造了一个世界上许多国家的政治、经济体制改革学习的样板和追求的模式。上至国家领导人，下至地方执政官员，以及众多学者和研究人员都对新加坡经验赞誉有加，也都希望能找出新加坡模式的成功之道，破解新加坡经验之谜。

本人长期从事公共管理教学，多年来又负责管理政府高级人员培训工作。在新加坡工作生活了近 17 年，也对新加坡有一定的了解。但拜读吴教授的大作，才让我对新加坡的良治之道有了更全面的了解。读罢吴教授的大作，深感此大作具有权威性、系统性、现实性、客观性、可读性几个显著特点。

一、权威性：吴教授作为一位资深高级新闻人员，数十年来得以近距离观察新加坡领导人的活动，了解他们的思想和治国理念，也更有机会接触众多精准、宝贵、具体的第一手资料。故本书内容真实，可信度高，实为目前研究新加坡良治之道最具有权威性的参考书籍。

二、系统性：新加坡经验为全球瞩目，已有一些学者著书介绍新加坡经验。但他们大多仅从某个方面加以论述，或只凭在新加坡短暂停留的走马看花式的接触，或是从报刊网络媒体所获得一些信息，加以整理介绍而已，鲜有本书如此全面地介绍新加坡经验。本书涵盖了新加坡政治、经济、文化、社会众多方面。内容翔实，分析详细，资料齐全，如同一本新加坡经验介绍的百科全书。

三、现实性：本书内容贴合实际，更难得的是吴教授能把 he 长期以来

精心总结整理的众多的实际案例，结合新加坡理论实践加以论述。其内容对政府干部提高公共服务水平具有很高的现实指导意义。

四、客观性：作为一位资深新闻工作者，吴教授秉承新闻记者的职业道德，对新加坡经验的介绍客观公正，对新加坡良治之道的论述有根有据，分析到位。

五、可读性：吴教授文化功底极深。然而本书所用语言论述却是通俗易懂，没有空洞的口号式列举，更没有晦涩难懂的理论，达到了从简易中说明大道理的目的。不管是政府官员还是学者、学生、研究人员皆可从中得益。

2013年11月18日

自序

新加坡在短短的三四十年间，从一个殖民地转口贸易港发展成今日备受推崇的第一世界国家，赞誉之词不绝于耳；它的发展经验也吸引了很多国家和地区的浓厚兴趣，学习借鉴之旅不绝于途。近年来，有些国家对新加坡政府的治国模式深感兴趣，除了经常派团前来考察，也派官员来此受训，亲身深入了解新加坡方方面面的建设。

来南洋理工大学南洋公共管理研究生院“市长班”修读公共管理硕士/管理经济硕士和参加公共管理培训班的中国和越南官员们有时问我：新加坡的成功是不是依靠“李光耀思想”治国？我回答说李光耀是建设现代新加坡的关键领导，是国父，但政府治国不靠本本，也不坚持任何指导思想，而是以高度务实的态度，审时度势地制定最符合国家长期利益的公共政策，而且任何政策都会随着世界与国内情势的改变而改变或改善，与时俱进。

对新加坡治理方式感兴趣的外国人也掀起“新加坡热”，结果期刊杂志涌现了大量有关新加坡治国的评论、介绍性文字。可惜，其中有些是根据间接的，甚至不准确的资料而写的，对新加坡政府的治理之道缺乏较全面的理解。

首先必须指出的是，人们不能以表面现象或一般常理去理解人民行动党政府的治国之道，比如何以华族人口占绝对大多数的新加坡却以英文作为主导语文，等等。只有对该党及其政府的政治哲学与治国之道有较深入的认识，才能够比较准确地论述政府制定政策的动机与目标，以及实行的效果；若单纯从一般的学术观点去研究，难免得不出符合实际情况的结论。^①

^① 吴元华：《务实的决策——新加坡政府华语文政策研究》，当代世界出版社2008年版，第11页。

我担任新加坡报业控股高级编辑长达28年期间，每天都在观察人民行动党政府的治国理念与施政方针。同时，由于工作上的需要，有机会跟总理、部长与国会议员们会面、讨论政策。因此，对政府的治国之道有较深入的体会。我决定以新闻体写法，尽量引述政府领导的政策性言论，政府最新的政策声明，本地媒体的最新报道，国际咨询机构的调查数据，实事求是，力求描述政府治国的真实情况。

新闻体的写法按照所谓5Ws 1H原则：一、何事（What？）：发生了什么事？二、何人（Who？）：跟什么人有关系？三、何故（Why？）：为什么会发生？四、何时（When？）：什么时候发生？五、何处（Where）：在哪里发生？如何（How？）：是怎样发生的？内容以反映事实为主，评析为辅，确保读者获得原汁原味的最可靠、最权威的信息，而不是作者个人先入为主的想法。

第二任总理吴作栋曾经这么形容李光耀：“（他）是一名全能军人：他是狙击手，他是飞行员，他是潜水员，什么事他都能胜任；他是自己的战略家和宣传家。这样的政治家已经不多见了。”^① 在李光耀担任总理31年（1959—1990）期间，政府的重大政策大致上是他拍板定案的。虽然他已经卸任了，但他的政府所制定的许多重要政策都是促使新加坡取得成功、历经考验，仍然行之有效的基本国策，继任总理的内阁虽然因时制宜地加以改善，但没偏离基本大原则。

在如实介绍真相的同时，我也根据多年来的观察和体会，以客观立场尝试提出一己之见。此外，我也在适当的章节引述国内有识之士对某些政策的批评，甚至批判，以及国际上对新加坡政府治理方式的中肯评论，希望通过合理的评论让读者对新加坡的治理方式有较全面的认识。

我在报社和大学长期研究并讲授新加坡政府与政治，这是以第一手资料编著的全面、有系统、简明地详析政府治国之道的第一部著作。

承蒙新加坡共和国第六任总统纳丹阁下为拙作作序，蓬荜生辉，感到无限荣幸与感激。纳丹阁下曾是外交部等部门常任秘书（顶级公务员），荣任总统前担任新加坡报业控股集团执行主席，常常关心我的工作，并给

^① Vasil, Raj, *Conversations with Prime Minister Goh Chok Tong*, in Vasil, Raj, *Governing Singapore*, Singapore: Mandarin, 1992, p. 289.

我很多的指导与鼓励，让我终身铭感。

我要特别感谢南洋理工大学经济系的周孙铭教授和南洋公共管理研究生院原院长吴伟博士。周教授于2005年邀请我为管理经济硕士班讲授《全球化与公共管理》；2006年，吴博士邀请我带职担任客座教授，为公共管理硕士与管理经济硕士学位学员讲授《新加坡公共管理》至今。历年来学员们的反应也令我感到十分鼓舞。有些学员们鼓励我把讲课内容编印成书，让对新加坡的治理有兴趣者能获得较为完整和可靠的资讯。

我也要感谢南洋理工大学文学院公共政策与国际事务系的何包钢教授。他热心地推荐拙作给中国社会科学出版社出版，入选他主编的《国家治理》丛书，不胜荣幸之至。

在筹备出版期间，几位老朋友们也给我及时的帮助。他们包括题写书名的新加坡书法家协会会长陈声桂教授、《联合早报》美术组主任李智松和同事张进培。谢谢他们。

我更要借此机会特别感谢内人淑瑜。在我事业和修读高级学位最繁忙时期，她不辞辛劳地照顾家庭和两个孩子敏文和敏耀的学习与成长。现在他们都学有所成，也有了自己的事业与美满家庭，我们都感到无比欣慰。我诚心将此书献给她。

吴元华

2013年10月18日

目 录

第一章 治理模式	(1)
一 新加坡是个治理模式	(1)
二 成功治理原则	(3)
三 新加坡世界级水平的成就	(4)
四 新加坡多方面良治都很突出	(6)
五 李光耀是新加坡模式奠基人	(9)
第二章 良治与民主	(11)
一 新加坡居良治榜首	(11)
二 政治学者对良治与民主的关系提出新的看法	(13)
三 人民行动党政府的自由民主观	(16)
四 新加坡政府领导人论良治	(25)
五 新加坡政治进入“新常态”	(30)
六 李光耀：国家发展的方向取决于年轻一代的决定	(34)
七 新加坡人民高度信任政府	(35)
第三章 治国理念	(38)
一 以民为本	(39)
二 勤俭建国	(42)
三 杜绝金钱政治	(44)
四 有备无患的危机意识	(46)
五 未雨绸缪	(55)
六 全球化与世界接轨	(57)
七 领导人素质至关重要	(58)
八 以优良传统价值观维护社会道德观念	(60)

第四章 良治之道	(62)
一 务实决策	(65)
二 坚持廉政与高薪倡廉	(79)
三 多种族和谐社会	(112)
四 任人唯贤	(129)
五 依法治国	(147)
六 居者有其屋	(161)
七 奖励人民自力更生	(174)
八 双语政策	(195)
九 “第三方向”的媒体模式	(229)
十 劳资政紧密合作	(275)
十一 政治领导自我更新	(286)
十二 平衡的外交战略	(328)
第五章 新加坡模式及其前景	(352)
参考文献	(364)

第一章

治理模式

“对其他发展中国家的人民以及所有关心他们国家命运者，新加坡的经验可以给予极大的启发。”

——联合国前秘书长安南，2000 年

在联合国 193 个会员国中，堪称“治理模式”的国家屈指可数；在新兴国家中，能像新加坡这样在短短的 40 多年里从一个平凡的殖民地发展成一个繁华的国际大都会更是凤毛麟角。近年来，许多国际机构和政治/商业咨询公司在全球调查报告中，都推崇新加坡在多方面的卓越治理表现，名列前茅或前 10 名，可见新加坡政府的良治已经受到国际社会的公认。

一 新加坡是个治理模式

新加坡是名副其实的蕞尔岛国。但是，在短短的三四十年内，它的辉煌发展却引起国际社会刮目相看，被很多国家视为一个值得借鉴的“模式”。连美国学者也这么认为：“跟美国以及其他国家比较，新加坡是个极小的国家。但这不等于说它不能成为一个模式。美国总统奥巴马不断地说我们必须全力以赴，并以真正的生产力，不是空洞的财务诡辩重振经济。我们需要多些社会秩序，少些个人主义。新加坡老早已经完成了这两

个目标，而且继续为美国和其他国家提供一个良好判断的优越榜样。”^①

人民行动党政府在不算长的时间里，把新加坡发展成世界上备受鼓掌的亮丽国家，联合国前秘书长安南在《李光耀回忆录》（2000年）的推介文里说：“对其他发展中国家的人民以及所有关心他们国家命运者，新加坡的经验可以给予极大的启发。”

专门探讨全球居住与工作环境的美国《新地理》网站执行编辑科特金甚至说新加坡是“最能继承15世纪威尼斯的‘精明城市’”：“在以太平洋地区为中心的今日，精明的商业城市（Smart business cities）越来越多坐落在欧洲以外地区，其中一个便是新加坡。”新加坡是21世纪最有潜能继承15世纪威尼斯的城市。而两者的成功，都是在精明的威权领导下达致的。新加坡独立初期，条件和孟买、开罗等发展中城市相仿，人均国内生产总值远在阿根廷、特立尼达、希腊和墨西哥之下。但在第一位总理李光耀领导下，今日人口不到500万的新加坡摇身一变，人民收入水平几可媲美西方富国，人均国内生产总值领先全拉美和多数欧洲国家，人口受教育程度在亚洲数一数二。

“由于善用地理位置作战略性投资，新加坡如今有名列亚洲第五大机场[按：根据‘国际机场奖’（World Airport Awards）2013年的排名，新加坡樟宜国际机场名列世界第一]，以及集装箱转运量全球居冠（按：也是世界最佳集装箱码头经营者）、货运量排第二的港口，对外国公司和人才形成巨大的吸引力。世界银行集团成员‘国际金融公司’最近便推选新加坡为全球最易于经商的地方。”^②

在新加坡领导人看来，不利的地缘环境和天然资源的匮乏不是阻止国家振翅高飞的障碍。早在1966年，李光耀总理在当时的南洋大学演讲时以华语告诉新加坡人民：“麻雀虽小，五脏俱全，人定胜天。”就是本着“人定胜天”的坚定意志，政府克服了一个又一个致命的危机。比如，为了解决严重的水源短缺问题，政府开发的“新生水”（NeWater）大大地减轻了邻国以供水作为政治要挟的压力，也将逐渐实现水源自给自足的

^① Kathleen McKone-Sweet（美国 Babson 学院咨询科技与管理学组主任）发表于 *Harvard Business Review* 一篇评论中的一段话，《海峡时报》获准转载，2009年8月27日。

^② 《联合早报》转载，2009年12月7日。

目标。

这项创举让新加坡被国际水协会（International Water Association）会长卡曼博士评为“水务管理模范国”。^① 中国有些地方也采用新加坡的水务管理科技为老百姓提供洁净安全的饮用水。

好多年来，新加坡许多方面的发展成就和公共管理表现一直被国际机构（包括联合国、世界银行、国际货币基金组织）评为最佳典范，引起国际社会广泛关注。2010年10月，来自一百多个国家一万多名官员和专业人士齐聚新加坡，实地观察新加坡的陆路交通系统是如何有效地让新加坡人通畅无阻地流动，尤其是在繁忙期间车辆进入中央商业区的电子收费制度。此外，来此观摩城市建设与管理、卫生与医疗制度、廉政与法治等的各国考察团络绎不绝。

自邓小平在1992年提到中国要研究并借鉴新加坡的社会管理和发展经验后，中国各省、市、县、自治区至今仍陆续派遣学习团、考察团来实地了解新加坡政府的治国理念、为政之道和方方面面的建设。因此，李显龙总理说：“新加坡虽小，但只要它继续维持一个成功的模式，国家就能继续对其他国家，包括经济强国中国有价值。新加坡或许不能时时为中国的问题提供经验，但它可以提供的是有趣的模式或制度，让中国考察，并在它的人民中推行。”^②

二 成功治理原则

新加坡政府的良治乃基于以下几个大原则：

（一）治理原则

治理原则是指导政策思考时很重要的基本原则，治理特点归纳为三大要素：

独特的国家（Unique Nation）：这是指国家的自然局限——国土面积

^① 《海峡时报》2006年5月24日。

^② 2008年10月26日，李显龙总理在中国进行5天的正式访问后，在记者会上表达这个看法，新加坡《商业时报》10月27日。