



——基于新加坡经验分析的视角

□ 郭 翔

(中共深圳市委党校南山分校, 广东 深圳 518010)

摘 要: 在应对全球纷繁复杂局势变化的过程中, 新加坡政府一直重视行政文化建设和传承。新加坡行政文化的构建, 坚持“技术上依赖西方, 精神上固守东方”的原则, 既集聚了多元种族、多元宗教、多元文化认同的价值观, 又将公平性、务实性、廉洁性的文化特质融入到每一项政策和制度中, 大大增强了新加坡政府的执行力, 确保了国家的长治久安。在不确定性因素不断增多的新时期, 这种行政文化特质给我国行政文化建设带来了一定的启示。

关 键 词: 新加坡; 行政文化; 文化特质

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1007-8207 (2016) 05-0018-07

收稿日期: 2016-02-10

作者简介: 郭翔 (1983—), 女, 江西遂川人, 深圳市委党校南山分校讲师, 国家开放大学 (深圳) 南山分校讲师, 深圳大学新加坡研究中心特邀研究员, 研究方向为基层党建、新加坡行政制度改革及政府治理。

行政文化既是政府软实力的体现, 也是政府建设的重点。它能够有效地整合政府资源, 是政府机构得以正常运转、行政秩序得以有效维护的重要途径。当今时代瞬息万变, 全球环境纷繁复杂, 每个国家执政所面临的不确定因素都日益增多, 因此, 如何加强政府执政能力建设, 增强政府软实力和影响力, 构建现代行政文化已成为重要前提。位于东南亚的新加坡是一个多元种族和多元宗教的国家, 其中, 华人占总人

口的77%, 马来西亚人占总人口的15%, 印度人占总人口的7%。华人信仰佛教、道教, 受高等教育后多转为信仰天主教或基督教; 马来西亚人信仰伊斯兰教; 印度人信仰印度教。由于社会结构复杂, 多元种族、多元宗教、多元文化和多元语言构成的移民国家需要有超越种族、宗教和群体利益的国家力量来协调各种关系, 因此, 新加坡政府确立了“包容互融、务实求新、廉洁诚实”的原则并将其体现在处理政府、社会、个人

三者关系之中。

一、包容互融:树立公平、公正的 政府执政理念

(一)语言多元兼容而非排异

据相关资料统计,截至2015年6月,新加坡人口中74.2%为华人,13.3%为马来西亚人,9.1%为印度人,欧亚混血及其他种族为3.4%。不同族群的人们能和睦相处,彼此包容,离不开双语制度的推行。独立后的新加坡政府推行的首要政策即双语政策:统一官方语言为英语,以利于新加坡的对外交往,并为经济发展服务。但在倡导使用英语的同时,为满足各种族的不同需求,鼓励人们学习本族语言,以保持各种族的传统,并且在城市标语、地铁交通等公共设施指示牌上都会相应地翻译成华文、马来西亚文等。这一政策改变了种族和语言完全重合的状况,为种族之间的交流提供了语言资源并通过共同的语言资源来增进相互间的理解,既有助于突破种族界限,也有助于实现种族和谐。

新加坡作为一个现代化国家,多元种族的国情决定了种族信仰的多元化,对于社会发展目标的确立,也需要通过东方传统思想进行统一。新加坡人在公众活动中会一齐宣读信约,特别是在学校、群众集会、国庆庆典时,国民信约即成为本国公民对新加坡宣誓效忠的一种方式。中文内容是:“我们是新加坡公民,誓愿不分种族、言语、宗教团结一致,建设公正平等的民主社会,并为实现国家之幸福、繁荣与进步,共同努力。”基于多元种族的国情,新加坡的国民信约也有四种不同语言的版本,但内容的一致性满足了多元文化一体化发展的需要。

(二)政策科学统筹而非封闭

“居者有其屋”的组屋政策是新加坡模式最

具亮点之处。新加坡政府为了满足人们的不同需要,提供了多种类型的组屋,例如Studio Apt一房式的公寓,或者新式的三分之二房式组屋等。在组屋的人口种族分配上,新加坡政府遵循多元种族科学统筹安排的原则。为防止不同族群分族聚居情况的出现,新加坡政府对一栋组屋中的各种族居民比例进行设限。例如:一栋组屋中人口种族的构成,以人口比例为参照值,华族不得超过七成,马来族占据两成,印度族和其他少数民族为一成。按照这个比例进行组屋分配,小小组屋的人员构成就如同整个社会的人口比例,从家庭到国家,形成了整个国家多元种族和谐相处的局面。除此之外,组屋的第一层为社区人员的公共用地,它为社区居民提供了交流、活动的公共空间,促进了各个族群的和谐相处。随着时代的发展,新加坡政府还特别设立了一个主要由年轻国人组成的委员会,邀请所有国人特别是年轻人,针对如何实现新一代新加坡国人的愿望以及应保留哪些价值观和应如何维护多元种族与多元宗教等社会问题提出建议,目的是让更多的年轻人融入到多元和谐的社会中来,尽自己的一份力量。据2013年7月由种族和谐资源中心与新加坡政策研究院联合调查的结果显示,10名华裔受访者中大约2人中就有一位马来裔或印度裔朋友,而三分之二左右的马来裔与印度裔则至少有一位华裔密友。

(三)共同价值观凝聚而非涣散

在价值观方面,人们在价值取向上抱有的信念和理想构成了价值观的主要内容,也称共同价值观,包括文化、意识形态等。共同价值观是一个社会中发挥凝聚作用的核心理念,也是一个社会必须长期普遍遵循的基本价值准则,具有相对稳定的特点。1991年1月,新加坡政府

发表了《共同价值观白皮书》(以下简称《白皮书》),将以下五方面作为新加坡“共同价值观”的基础,即:国家至上,社会为先;家庭为根,社会为本;关怀扶持,同舟共济;求同存异,协商共识;种族和谐,宗教宽容。《白皮书》在国会审议的过程中,把“关怀扶持,同舟共济”“求同存异,协商共识”分别改为“关怀扶持,尊重个人”“协商共识,避免冲突”。由于这一共同价值观在价值体系中处于核心地位,有利于新加坡国人凝聚力的形成,因此,它发挥着其他价值观所不具备的功能。第一,导向功能。它告诉新加坡人在该社会中倡导公平、正义、关怀、协商等正能量的价值观,反对贪污、浪费、歧视等负面的价值观。特别是在价值观多元化的今天,共同价值观更能凸显其导向功能。第二,规范功能。价值观作为上层建筑,与社会发展秩序是密切相关的。社会秩序形成于人的实践活动之中,然而每个人实践活动的背后都不可避免地对应着价值取向。新加坡政府通过确立共同价值观,创造必要的精神文化条件和道德舆论环境,将社会价值目标和价值规则系统化、具体化、日常化,进而使人们围绕共同价值观达成基本共识,以此对社会力量进行动员和整合,达到规范、维持社会秩序的目的。第三,动力功能。在影响社会发展的诸多因素中,虽然生产力是社会发展的最终决定力量,但并不否认社会领域中的其他因素对社会发展的重要作用,特别是思想文化观念的作用。任何社会秩序都要根植于一种共同的价值体系。然而,不同的价值观念对社会的影响是不同的,其中必有一种发挥凝聚作用。所以说,共同价值观不仅是建立各种社会制度的根本,而且是建立一系列道德规范的价值尺度。

二、务实求新:构建公众参与的

公共服务模式

政府在为社会提供各类公共服务的过程中,多元主体的各类诉求、各方合作、利益相关方的协商参与,都是公共服务创新中必不可少的环节。新加坡政府将务实求新融入到公共政策的决策和实施中,构建了公众参与的公共服务模式,将公众参与这一理念通过成熟、完善的组织和层级架构植入到基层社区和各个家庭中,借助于社会组织等公益平台,将各类义工服务进行打包订制,以满足公众的个性化需求。

(一)务实高效:不拘泥于什么,而是关心“怎样”

务实高效是指政府时刻以实用和实效作为基本价值准则,以此价值准则评估政治事件,裁量政治行为,选择制度实施与决策方案,并始终以新加坡快速、稳定发展为最终目标。例如:对于政策决策,新加坡前总理李光耀强调的是这项政策管不管用,即政府应该以务实的方式来制定国家政策。就务实主义而言,新加坡的务实主义包含着一种比劣而不比优的思维方式。比优是好中求最好,比劣是坏中求不坏。比优的目的是要实现最好,比劣的目标是要避免最坏。

新加坡政府在提供公共服务的过程中,时刻注重实效性,它要求根据给定的条件,以尽可能小的代价最大限度地实现目标。它以全球变化的大局为前提,注重实际地积极改造自身来顺应全球发展趋势。对于任何理论或建议,决策者只问同一件事,就是行不行得通?只要是解决问题,不在乎理论漂不漂亮、优雅不优雅。如果没有用,就换别的来做。其目的就是以尽可能小的代价实现最大化的目标。新加坡经济之所以得到稳定、快速的发展,是因为新加坡政府是以其竞争力是否强大为决策前的评判标准,以成

本——效益价值准则去评估政治决策的可行性,裁量政治行为,选择制度实施。

(二)以民为本:公众参与公共服务的逻辑起点

随着时间的推移以及社会上新问题、新情绪的出现,新加坡政府越来越重视民情民意的变化。民情联络组、人民协会、民众联络所、公民咨询委员会等新加坡基层组织正在不断发展壮大。1960年7月1日正式成立的人民协会,在成立之初仅负责管理联络所,后来接管所有的基层组织,包括公民咨询委员会和居民委员会,并将原属社会发展部的社会防卫和社会关系组与人民协会合并。如今的人民协会已成为新加坡各基层组织的“参谋总部”。人民协会最主要的基层组织是民众联络所。每个选区至少设立一个民众联络所,具有管理社区民众俱乐部的职权,组织举办诸如文化、教育、娱乐、体育、社交等各种公益活动,以促进社区和谐。同时,也在政府与公众之间发挥着桥梁的作用。政府希望通过它们来掌握民情,因为民情对政策的制定十分重要。

从公众角度出发,使公众参与的积极性不断提高。公众对政策的制定具有了参与感,便会积极发表意见,而不是冷漠、被动地“等政府”,政府也可以乘势培养其认同感。例如:有一些政策确实可以调整,政府便可以顺水推舟;而有一些即便最后政府的决定未必是一部分人所希望看到的结果,那也是征询、讨论过的结果。再如:在对打造无障碍环境开展的讨论中,许多人都提出了应多建设几条斜坡道,把路边的镶边石弄平或不让障碍出现在路旁的建议,虽然仅仅是多一些细节上的建议,但这些建议却增加了整体环境无障碍设施的宏观实用价值。除此

之外,获得民意的渠道也随着科技给人们生活习惯带来的改变而不断更新。人们可以无障碍地发电子邮件给总理和部长,通过手机简讯传送意见给民情联系组,不同机构设计出风格不同的博客供人们提出意见等,丰富了公众与政府间的沟通方式。

三、廉洁诚实:政府赖以生存的硬道理

廉洁诚实是新加坡政府的行政文化特质,也是前总理李光耀认为新加坡政府最弥足珍贵之处。新加坡政府能够长期保持廉洁诚实的行政文化特质,是因为其坚持“技术上依赖西方,精神上固守东方”的原则,将西方的议会民主制度与东方的任人唯贤理念紧密结合在一起。

总部设在德国柏林的国际透明度组织是一个权威的独立机构,它每年年初都发表贪污现象指数及全球贪污情况报告。截至2015年,新加坡连续成为进入该组织廉洁排行榜前十名的亚洲唯一经济体。新加坡政府重视官员的道德品行,不仅要求自己 and 下属正直廉洁、奉公守法,还通过建立一套严格的选拔、考核制度来确保官员和政府的廉洁。深圳大学吕元礼教授把新加坡政府的廉政经验概括为四句话:以德倡廉,使人不想贪;以薪养廉,使人不必贪;以规固廉,使人不能贪;以法保廉,使人不敢贪。这四句话也被新加坡人民行动党写成横幅挂在了执政党总部。

诚实包含两方面,一方面是指为人正直的诚实,这也是保证个人廉洁的品格要求。新加坡现任总理李显龙曾于1993年5月与其父李光耀合资合资购买私人公寓,但被人诬陷在购买的价格上得到了较大点的折扣。二人对于这种说法迅速做出反应,并将此事放在国会中进行公开辩论。“身正不怕影子斜”,这样的诬陷立即被

证实是不存在的。这件事情的背后不仅反映了李光耀和李显龙父子品格的诚实正直,而更为重要的是,他们能公开讨论涉及为人品格的事件,同时也让全世界知道,新加坡政府会一直保持同样的正直诚实,实施廉洁诚实的制度。另一方面的诚实是指坦诚地面对现状,正视现实。新加坡政府客观地看待现实,诚实地看待人性。在新加坡政府看来,人既是“社会人”,也是“经济人”,因此,坚持用高薪养廉,使人不必贪;诚实地看待时代变化,积极地正视、理解和适应时代的变化。

从道德层面出发,新加坡政府选拔人才十分重视诚实廉洁,也被称之为硬道理。新加坡政府强调人的道德、才能对政治的决定作用,认为政府官员除了具有管理职能外,还对社会的稳定和道德秩序负有责任。时任总理吴作栋在谈到选人标准时曾说:“我要的人,必须是绝对诚实、绝对不欺瞒或向你撒谎的。我要的人,必须拥有预见问题、解决问题的杰出才干,能为你看到及制造机会。”新加坡教育部部长王瑞杰回忆了第一次见李光耀时的经历。他第一次见到李光耀是在1997年3月。因为要担任李光耀的首席私人秘书而接受他的面试。李光耀提出的问题又快又尖锐,回答每个问题都会带来更多的问题。通过一段问答后,李光耀告诉王瑞杰:“把你的华语搞好,三个月后过来报到,我们同中国有个重要的项目。”王瑞杰后来才知晓,聘请他作李光耀的秘书除了个人能力等因素外,还有一个重要原因,因为在问答交谈过程中王瑞杰对一两个问题回答说“我不知道”,给李光耀留下了印象。王瑞杰说,对于李光耀来说,你不知道一些东西不是问题,但不要装懂和说谎,因为诚实最重要。

新加坡政府高薪养廉政策由来已久,也受

到世界瞩目,包括给政府中高层匹配企业高层薪酬,这样做,既可有效留住精英人才,也可防止贪腐现象的出现。此外,制度和法律一直是遏制贪腐现象的“脚镣”,新加坡政府认为,只有将腐败行为锁在权力的牢笼之中,通过制度规范和有效执行,通过法律警示和惩戒,才能保证政府的长期廉洁高效。

四、对新时期政府构建现代

行政文化的启示

(一)理念转型:公务员应坚定理想信念,增强使命感和责任意识

公务员这一职业是通过行政手段服务于社会的,其真正的魅力在于它超越了个人利益,秉持服务于社会的精神,追求超越自我价值的实现,从而推动整个社会的发展。新加坡总理李显龙当年在剑桥大学三一学院毕业后,执念回国服务,三一学院的导师曾力劝他留校做研究,但李显龙在毕业时谢绝了三一学院导师的建议,并写了一封被他导师认为是最理智、透彻和经过深思熟虑的信:“现在,让我说明我不成为专业数学家的原因。不论以后做什么工作,我留在新加坡是绝对必要的。这不单单是因为我的特别身份,……更重要的原因是,我属于新加坡,我要留在新加坡。而且,对于世界变成什么样或国家往什么方向发展,数学家所能做的实在有限。也许,像英国那么大的发达国家,有没有贡献没什么大不了,可是在新加坡,一个人贡献大小是很重的。……作为公共服务或武装部队的一个重要成员,已足以产生很大的影响。”无疑,这种放弃对自身利益的追求和富有责任感的坚定信念来源于两个方面:一方面是作为一位公共事务官,对于“公共行政”职业的笃定信念和肩负责任感、使命感去实现社会公平、正义的信

念。正如美国学者莫舍强调的那样：“在公共行政……的所有词汇中，责任一词是最为重要的。”公务员应该是那些“特别负责任的”公民。另一方面是“公共行政人”的自律意识，严于修身、严于律己、严于用权，不可以利用自身职业之便，通过损害公共利益的途径来谋取个人私利。公务员容易陷入各种角色冲突、权力冲突、利益冲突而导致的行政困境之中，工作和生活冲突是不可避免并且是常态化的，对于解决冲突的办法，正如习近平总书记指出的那样，理想指引人生方向，信念决定事业成败。没有理想信念，就会导致精神上“缺钙”，就会得“软骨病”。因此，公务员和领导干部面对各种各样的诱惑和冲突，应当有坚如磐石的信念和钢铁般的意志，坚定“公共行政人”的职业信念。

（二）方法转型：从政府管制转向政府协商式治理

管制即管理和制约，政府管制属于政府的微观经济管理职能，可分为经济类管制和社会类管制。具体而言，是政府行政机构依据法律授权，通过制定规章、设定许可、监督检查、行政处罚和行政裁决等行政处理行为，对社会上经济主体的活动进行限制和控制。传统意义上的行政方法，是从政府统治走向政府管制特别是行政管理类控制，但实践经验表明，行政手段的干涉，需要花费巨大的行政成本，包括人力、物力、财力，而且在行政处置过程中还容易出现群体性暴力和抗争事件，例如：在处置群众上访或群体性冲突事件时，地方政府担心事态扩大对社会产生不良影响，往往会以经济利益为代价，即“用人民币来解决人民内部矛盾”。

在西方学术界，治理理论被广泛应用于经济学、管理学和政治学领域。它区别于政治权

威、政治统治、政府管制的概念，完成了政府作为治理主体的历史使命，但同时政府治理过程并没有完全依靠国家的强制力量或者行政手段干预来实现。作为政府管理模式的一种，政府治理强调善治、善政，即尽量消除政府与公众之间的治理与被治理的二元对立矛盾，而是强调公众参与。新加坡的政府治理历经了李光耀时期的政府威权式治理，也可称为“家长式”政府管制，到吴作栋时期的政府协商式治理，称为“兄长式”政府治理，再到李显龙时代的政府协同式治理，称为“朋友式”政府治理。协同式治理从传统时期的单一管控转向在开放、民主的行政环境中形成合作、协商、伙伴关系，融入了社会自治组织、新生力量、社会中介组织、市场等多元主体，在确认共同目标和认知的前提下，实施对一系列公共事务的管理。

党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”治理能力现代化就是一个推进善治、善政的协同式治理过程。政府通过优化自身的治理结构，结合社会、市场的元素，三者共融共生。因此，要注重利益主体的协商博弈，畅通利益诉求渠道，化解社会矛盾，从国家治理层面推动政府治理和社会治理由“应急救火式”治标方法向富有远见的源头式治本方法转变。

（三）建立健全法律法规，促进反腐倡廉制度化、法制化

当前，一些领域的不正之风和腐败问题不容忽视，如何消除有些干部不作为、不会为、乱作为的现象，笔者认为，应建立健全相关的法律法规，进一步促进反腐倡廉制度化、法制化。可以借鉴新加坡政府的做法，通过“以规固廉，使

人不能贪”；也可学习新加坡，制定《公务员指导手册》，在手册中对于可能出现的腐败行为预先设防。例如：对公务员借钱、小额借贷等行为的规范，明确不得向下属或受职权管辖者及有公务往来者借钱，不得贷款收息；对初任人员须要求其书面说明是否有债务困扰等；对公务员接受礼品的规定也非常详细清晰，对公务员接受宴请的规定是须报告宴请的时间和地点，宴请必须适度，不能超过举办宴请人员月工资的2%。此外，新加坡《公务员守则》不仅要求公务员拒绝贿赂，还规定公务员必须呈报有人要贿赂他的意图，并将其纳入公务员品德考核制度之中。

借鉴新加坡经验，应从完善相关制度入手，实现从事后总结型向事前预警型的转变，即及早制定预警制度，建立廉政风险预警机制、惩戒腐败机制、行政执行监督制约机制，明确各个环节的责任，使反腐倡廉进入法制轨道。

总之，新加坡的公积金制度、劳资政三方和谐劳动关系构建、社会保障制度、社会组织管理

制度、社会管理、城市治理等各项制度都能够给我国带来一定的启示，但制度的“拿来主义”往往会停留在学步的初级阶段，我们应从深层次去思考和追踪制度、政策或者模式产生过程中行政文化的植入价值，这样，才能对于这些经验或制度的生成予以反思和总结。因此，学习和借鉴新加坡先进行政文化经验，不能局限于制度或经验的本身或表层，应当将中国实际与其先进的行政文化相结合，挖掘新加坡模式背后的治理理念和核心价值，唯有如此，制度的制定和政策的执行才能具有生命力。

【参考文献】

- [1]李光耀.风雨独立路——李光耀回忆录[M].外文出版社,1998.
- [2]李光耀.李光耀40年政论选[M].联邦出版社,1998.
- [3]李光耀.经济腾飞之路——李光耀回忆录[M].外文出版社,2001.
- [4]李明德等主编.现代化:拉美和东亚的发展模式[M].社会科学文献出版社,2000.
- [5]吕元礼.新加坡为什么能[M].江西人民出版社,2007.
- [6](美)塞缪尔·P·亨廷顿.变动社会中的政治秩序[M].王冠华等译.读书·生活·新知三联书店,1989.
- [7](美)塞缪尔·P·亨廷顿.第三波——20世纪后期民主化浪潮[M].刘军宁译.上海三联书店,1998.

(责任编辑:高静)

Modern Administrative Culture Constructed by Governments in the New Period: Reference and Enlightenment ——Based on the Perspective of Singapore Empirical Analysis

Guo Hui

Abstract: In the process of coping with the global numerous and complicated situation change, the Singapore government thinks highly of the administrative culture construction and inheritance all the time. The construction of Singapore administrative culture insists on principles of "technology depending on the west and spirit being firmly entrenched in the east", not only gathers values approved by diverse race, diverse religions as well as diverse culture, but also uses the essence of western legal construction for reference, makes cultural traits of fairness, practicality and probity integrate in each policy and system, which greatly strengthens the executive force of Singapore government and ensures the country's stability for a long time. In the new period of the growing number of uncertain factors, this kind of administrative culture trait brings a certain enlightenment to our country's administrative culture construction.

Key words: Singapore; administrative culture; cultural trait