



印象新加坡

——关于社会管理与民生改善的学习考察随想

● 毕惠岩

DOI:10.14020/j.cnki.cn37-1430/d.2016.06.025

2016年9月,笔者有幸经单位选派,参加了济南市委组织部举办的社会管理创新与民生改善专题培训班,到新加坡南洋理工大学培训交流。在14天的时间里,认真聆听了南洋理工大学刘宏等资深教授以及有着丰富实践经验的李志超先生等客座教授的精彩讲座,并就所关心的问题与授课老师进行了互动交流,实地参观了新加坡建屋发展局及其展览馆、市区重建局、人民行动党总部、新生水厂、德教太和观、宗乡会馆联合总会以及武吉知玛、拉丁马士、兀兰社区和Montfort社区家庭服务中心等部门,与学界、政界、商界及普通民众就服务型政府建设、政党制度、社会治理、民生改善、社区服务、福利慈善等主题进行了广泛的交流和互动。

感 受

通过学习、访问和思考,对新加坡建国以来经济和社会发展的辉煌成就有了切身感受,深入了解了新加坡政府在社会管理创新和民生改善方面的成功做法,同时也向新方人士介绍了我国以及山东省、济南市经济社会发展方面的成功实践。我们深切地感受到:新加坡作为一个脱离英殖民统治并从马来西亚独立出来,一没历史二没资源三没淡水的小岛国,在以前总理李光耀为代表的执政党——人民行动

党的带领下,注重从历史和现实出发,积极探索符合本国实际的社会治理之道,仅仅用了短短51年时间,就把一个资源匮乏、地理狭小、种族多元、经济十分落后的新加坡建设成为一个经济社会全面高度发达、城市布局合理环境优美、多种族和谐共荣的现代化国家。其成功发展的经验令人叹为观止、感触良多:

一是彰显政府的执政能力和管理水平。与许多国家不同,新加坡有一个行政主导的强大政府,从独立之日起在李光耀总理的领导下一贯强势,在社会生活各方面参与和干预的程度很高,而且具有卓越的管理水平和很强的执行力。新加坡政府自建国伊始便以经济发展和国家现代化为目标,将最大的执政重点放在迅速实现社会 and 经济发展方面的变化和进步上,执政手段由单纯管理向注重服务、监督和促进转变,关注整个社会的发展,制定长期规划,并排除来自利益集团和民粹主义的干扰。新加坡政府的廉洁高效世界知名,在透明国际的全球清廉指数排名中向来名列前茅,奉行“高薪养廉”制度,强调“铁腕护廉洁”^①。尽管新加坡政府“专制”的名声在外,它其实是一个经过民主选举产生的强势政府,选举将政府官员置于选民的长期监督和定期换人的压力之下,迫使政府对民意作出适当的反应,并以高效廉洁的行政争

^① 李光耀:《李光耀回忆录:1965-2000》,新加坡联合早报出版社2000年版,第183页。



取人心。

二是遵循“以人为本”的先进理念。坚持任人为贤，让社会精英掌管整个国家，让专业的人去做专业的事，确保政府官员既懂管理又有专业能力。坚持唯才是举，不论种族背景、不讲人情世故，只要有能力、高素质，就有施展才华的机会。坚持民生优先，政府不与民争利，实行“幼有所养、壮有所为、老有所乐”的社会政策，努力改善国民的住房、医疗、养老等生活条件，注重激发每个社会成员的创新与活力。坚持公共服务，政府投资兴建各类公共设施，为乐龄人士和贫困病人提供社会福利和公共援助，尽可能地满足民众的日常生活需要。坚持倾听民意，通过设立民情联系组、咨询委员会、居民委员会等组织，落实国会议员定期接待选民制度，积极开展对社情民意的调查，主动听取民众心声，响应公众诉求，建立起畅通的民意表达渠道，把政策制度与老百姓的日常生活紧密挂钩、与民心密切融合。

三是实行精英化的教育策略。新加坡的教育体系在全世界名列前茅，2007—2008全球竞争力报告认为其教育质量第一，美国总统奥巴马也曾要求美国教育系统学习新加坡的经验。新加坡之所以成功不是因为其基础好，而是从建国之初即把人力资源视为立国之本，始终坚持教育兴国，对教育的财政投入巨大，在每年的政府开支中仅次于国防，同时实行优厚的外来人才引进政策。倡导以学生为导向的教育理念，自1984年推行针对小学生的“GEP天才培养计划”，从初中开始根据学生的学习成绩进行分流，坚持优中选优的大学考录制度，把一流的学生送到剑桥、牛津等世界名校深造，设置名目繁多的奖学金计划，如公共服务委员会奖学金（PSC），为新加坡公共服务体系挑选培养未来人才；把二流学生送到技校，进行职业

培训和实习，使其成为国际市场上有竞争力的劳动力。

四是推行“居者有其屋”的公共住房政策。新加坡建国之初面临严峻的住房困境，近半民众住在贫民窟。时任领导人的李光耀奉行“居者有其屋”的治国理念，致力于改善人民的居住环境，在1960年成立建屋发展局，开始实行公共组屋计划，目的是为了“鼓励在新加坡实现物产拥有的民主，并使中低收入的新加坡公民能够拥有自己的房屋。”^②在参观考察和交流过程中我们了解到：目前，82%左右的新加坡人居住在政府组屋，不仅组屋的品质和面积不断提升，而且价格也只有商品住宅的三分之一左右。一个月收入3000元左右新币的中等收入公民，用6—7年的工资收入即可买到一套小的政府组屋。所到之处，皆可看到一栋栋漂亮的政府组屋拔地而起，布局合理、宽敞明亮，花园绿地、地铁公交、体育场、游乐园、菜市场、购物中心等公共设施配套齐全。即便是建于六七十年代的早期组屋，也都经过了定期粉刷、加装电梯等修缮，亦能基本满足现代生活之需要。作为一种政治社会政策工具，政府对组屋购买者施加了国籍、家庭成员、年龄、收入以及不能拥有其他房产等条件，同时通过补贴、优惠贷款等降低建屋成本，抑制组屋的出售价格，为购房者提供相应的住房公积金贷款，因此基本解决了全国中低收入者的住房问题。就政府而言，从未把组屋建设视为一项赢利事业，反而是对建屋发展局提供了大量的建房补贴，组屋买卖不算经济帐，而是把它当作稳定社会保障民生的政治手段，这也充分体现了人民行动党长期以来“民生优先”的执政风格。^③

五是强调科学的统筹和规划。新加坡是一个很小的岛国，地少人多，必须对整个国家的土地善加利用、综合规划，以发挥土地的最大

^②Housing and Development Board Annual Report FY 1964.

^③参见王江雨：《新加坡土地和房屋管理制度——私权、民生和国家利益之间的平衡》，载《行政法论丛》第14卷。



效用。由此,新加坡政府展现了极为勤勉的工作精神和长远的规划眼光,由市区重建局具体负责整体国家土地利用的总体规划,按照《规划法》的规定每五年审查修订一次总纲计划,在充分考虑未来人口的增加和居民的性质与职业基础上,制定发布概念规划和发展指导计划,为新加坡的城市建设提供愿景和具体实施措施方面的前瞻性指导。一切规划和权利限制都必须有法可依、依法进行,未经法定程序不得随意修改和突破。^④在城市建设中注重人与自然的和谐相处,保护生物多样性和生态环境的可持续化,注重整体合理布局,加强建筑遗产保护,打造一流的景观设计,努力建设现代宜居的花园式城市国家。

六是打造一个强有力的执政党。新加坡并非一党制国家,而是实行普选制的政党制度。除人民行动党外,还先后产生了22个其他政党。自1959年以来,经过多次选举,人民行动党在国会议席中始终占据绝对优势,执政地位从未发生动摇,成为事实上的“一党制”。在2015年大选中,人民行动党获得了89个议席中的83个。人民行动党没有党产,实行精英党员发展模式,坚持党的核心价值观恒久不变,大选前的与大选后的行动一致,议员和党员的职责是为人民服务、了解民情、解释政策。人民行动党刚成立时即提出“打倒贪污”的口号,把党旗的基本色调定为白色,每次党代会党员一律着白衣白裤,以表达始终保持清正廉洁的决心。1995年,总理吴作栋下令调查李光耀家庭两处房产的购买过程,并在国会公开事实真相,表明房产购买的折扣符合市场惯例。李光耀在国会就此发言说“有关当局能调查我并针对我的行为提出报告,证明了我所定下的制度是无私和有效的,这次事件也再次证明没有人可以枉法。”正是由于人民行动党采取了道德教育、

制度规范、法律惩处、高薪养廉、舆论监督、领袖以身作则等一系列措施,起到了以德倡廉、使人不想贪;以俸养廉、使人不必贪;以规固廉,使人不能贪;以法保廉,使人不敢贪的良好效果,打造了一个清正廉洁、取信于民的政党。

七是注重发挥社会基层组织作用。新加坡人民行动党高度重视社会基层组织的建设和管理,其中的一大类即是实际由人民行动党掌控并受政府支持管理,具有政治功能,为政府社会管理提供支持的基层组织,主要是公民咨询委员会、民众联络所及其管理委员会和居民委员会这三大组织。它们都是自发的,由人民行动党掌控的人民协会来领导和管理,终极功能都是服务民众、和谐种族关系、沟通民众与政府,确保良性互动。政府在社会发展进程中,根据不同时期的社会结构形态及社会主要矛盾的发展变化,及时调整各社会基层组织的功能,使其形成良好的关系,相得益彰。除以上类型的社会基层组织外,新加坡还有大量的主要由志愿人士、社会名流等牵头组成的民间社团、宗教组织、慈善组织等依照法律法规发起组建的非牟利机构和团体,如我们参观考察的德教太和观、宗乡会馆联合总会等,它们承担了政府尚未承担、无法承担、不便承担的许多社会责任,在教化民众、组织民众、服务民众中发挥了补充支持政府组织的作用,也在不同领域为社会管理作出了积极贡献。^⑤

八是坚持和谐共荣的种族政策。丰富复杂的历史背景,造就了新加坡种族的多样性、文化的多样性和宗教信仰的多样性。华人虽然占绝大多数,但他们并没有滥用这样一个独特的地位,政府在住房、用工等方面规定各种公共政策,促进华人与马来人、印尼人、外国人等各种民族的融合共处。如为了防止社区分化和族群隔离,新加坡政府要求各种族必须混住,并

^④ 前引③。

^⑤ 喻运鑫:《从新加坡经验看我国社会基层组织建设》,载《公安学刊——浙江警察学院学报》2012年第6期。



规定了一定的居民比例。在每一个社区，84%保留给华人、22%给马来人、10%给印度裔和其他种族人士。在每一个住宅楼内，华人配额为87%，马来人为25%，印度裔和其他人种则为13%。^⑥如果某一个社区或住宅楼所有种族的配额都已满，则如欲转售组屋只能找同一种族的买家。奉行宗教自由，根据居民的不同，组屋区往往会建各种各样的庙宇，如佛寺、道观、基督教堂、清真寺、印度教堂等，彼此尊重各自的宗教信仰，广大信徒相安无事，保持了社会和谐稳定。

九是维护良好的社会治安秩序。新加坡不仅环境优美、经济发达，而且是当今世界犯罪率最低的国家之一，民众的安全感很强。新加坡警察部队工作高效、信息灵通、侦破案件快速，这些归功于上个世纪八十年代以来建立的以邻里警岗为基础的社区警务制度。为适应新时期要求，拓展警务活动的社会化及其社会可融性，近年来社区警务制度不断发展完善，从邻里警岗到邻里警局，再到现在的新社区警务，秉承“扎根社区、携手社区、服务社区、公众参与”的工作理念，充分应用现代信息技术，警察部队与社区建立了密切的合作伙伴关系，从而达成邻里守望相助与共同预防犯罪之目的^⑦，成为社会安全与经济繁荣的有力保障。

十是致力于建设现代法治国家。新加坡虽然有一个“威权”政府，但由于承继了英国良好的法治传统，在建国之后坚持法律先行，严格遵守法治原则，从而形成了中西方法治传统完善结合、国家治理与社会规制有效兼顾的法治模式。政府在推行每一项政策时，都要通过议会立法的方式将政府的目的和手段事先详细作出规定并公告于所有国民，做到法律面前人人平等，实施起来也严格依法、不徇私情。新加坡法治管理的范围十分广泛，严密的法网覆

盖了社会经济生活的各个角落，大到政府体制、经济管理、公民权利与义务，小到旅店经营、车辆停放等，至今仍保留有鞭刑、绞刑等似乎不“人道”的法律条款。而且严刑峻法人人平等，外国游客、本国公民必须遵守而不管外界评论。在严格的社会管理之下，民众讲求规则、遵纪守法的意识之强、自律性之高，体现在日常生活的方方面面。新加坡全国禁烟，不准随地吐痰、吃口香糖，行人也不得乱穿马路，违者给予重罚，眼之所见这些规定均能自觉遵守。公路上汽车、摩托车、自行车、行人各行其道，自觉地按信号灯行使，按划定区域停放，城市交通秩序井然。

尽管新加坡已发展成为高度现代化的法治国家，但在激烈的全球化竞争面前，也经受着资源匮乏、经济发展速度放缓、人口老龄化等现实问题的考验。部分民众对新加坡的国家命运以及如何继续保持人民行动党的执政优势在一定程度上存有担心。

启 示

新加坡经验虽然成功成型，但不能简单复制。中国地大物博、情况复杂，而新加坡只是一个拥有500多万人口的城市国家，其政府的信息收集、决策和执行能力都很强，并且能够以有效方式加以推行，这种统一性和计划性在中国是较难做到的。同时，新加坡虽然是个以华人为主的国家，但在独立建国之前已经做了几百年的英国殖民地，整个社会在政治经济和法律制度以及人的思维和行为方式方面都深受英国影响，较为西化，政府和普通民众的法治观念和规则意识都较强。此外，新加坡的历史文化、种族构成、社会资源和政治结构等与中国也有着很大不同。因此，汲取“新加坡经验”不能搞单纯的制度移植，更重要的是学习借鉴其前瞻性的思维 and 理念，立足自身实际，建设好我们自己的国家。

^⑥Tang Hang Wu and Kelvin FK Low, Tan Sook Yee's Principles of Singapore Land Law(Singapore, LexisNexis, 2010), pp.782.

^⑦余定猛：《新加坡社区警务制度研究——兼论我国大城市社区警务制度建设》，载《上海公安高等专科学校学报》2013年第1期。



（一）坚持开放并蓄，培育大国思维

新加坡奉行实用主义和精英主义的治国理念，致力于推动经济社会的全面发展，是中西结合最成功的国家之一，也是最全球化的国家之一。在中国实行改革积极学习外国有益经验的今天，我们必须适应经济全球化和互联网迅猛发展的挑战，首先做好顶层设计、整合优质资源，坚定不移促发展，推动经济行稳致远，夯实大国崛起的立身之本。其次，要坚持共赢互利的处世之道，坚定推进全球经济治理，在发挥好 G20 峰会和金砖国家成功外交成果的同时，进一步深化与包括新加坡等东南亚国家在内的睦邻友好，推动区域协同发展，开创“一带一路”建设新篇章，进一步增进政治互信，扩大互利合作，深化民间友好，构建全球伙伴关系，彰显大国的气度与担当。

（二）坚持以人为本，创新管理思维

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。习近平总书记对社会治理提出了许多新理念新战略，特别是日前作出重要指示，强调“要继续加强和创新社会治理，完善中国特色社会主义社会治理体系，努力建设更高水平的平安中国，进一步增强人民群众安全感。”^⑧ 创新引领、转变观念刻不容缓。借鉴新加坡社会治理的经验，我们的政府要树立正确的公共权力观，坚持以人为本、广纳贤才，提高决策的前瞻性和专业性，制定并推行合理惠民的社会公共政策，变管理为服务、变强制为引导，放权于社会、让权于市场，发动公众参与监督、实现自我管理，最大限度地激发社会活力，努力打造“小政府、大社会”的社会管理格局。要强化全局观念，更加注重联动融合、力量统筹、资源共享，提高预测预警预防各类风险能力，加快建设立体化、信息化社会治安防控体系。要注重开放共治，加强城乡社区群众自治组织建设，完善民

意收集和协调互动，多深入基层、多倾听民意，变群众上访为领导下访，在政府治理、社会自我调节与居民自治之间构建良性互动机制，不断提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，为全面建设小康社会创造安全稳定的社会环境。

（三）坚持让利与民，增强民本思维

新加坡虽然不搞福利社会，却能够采取有效措施增加人民可支配的财产，最终得以建立一个和谐富足稳定的社会。在我国经济高速增长的过程中，要稳定民心或者获得人民的支持，必须让人民获得经济发展的红利，着力解决好群众关心关注的就业、教育、医疗和住房等现实问题，少做表面的政绩工程，多做贴心的民生工程，不断增强人民对国家的拥有感和归属感，这样社会才能稳定，经济才能可持续发展。尤其是在房价高速上涨和违法拆迁问题日益凸显的今天，政府如何采取积极稳妥的宏观调控措施，实施适度的住房政府干预政策，保障广大民众特别是中低收入者都能实现“居者有其屋”的理想；如何利用法律手段切实规范房屋拆迁和土地征用行为，依法调节民生、国家利益与私权保障之间的关系，尽可能达至利益平衡，都是当前极为重要而迫切的任务。

（四）坚持公平正义，构建法治思维

法治作为社会治理的最优模式，具有权责明晰、程序公开、预期稳定的优势。李光耀指出，“在中国的治理问题中，最主要的问题之一就是缺少法治。”当前我国改革已进入攻坚期和深水区，改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，但法治建设还存在许多不适应、不给力之处。以新加坡等法治国家为坐标，我们应围绕法治建设的重点环节，全面推进依法治国：一是坚持科学立法，依照民意优化立法程序，推进立法从主要服务于经济增长的速度、总量和规模向更（下转第 24 页）

^⑧《人民法院报》2016 年 10 月 13 日第一版。



收益；最后是酌定赔偿。对于权利人受到的损失很大程度上取决于新产品或新方法的预期市场份额，而此是不确定的，故难以证明。而对于侵权人因此的获益由于最重要的证据财务凭证在侵权人手中，权利人很难获得，即使获得也很难保证真实性。而且无论所受损失和对方获益都必须证明与专利之间的因果关系，这也是作为专利权人取证非常因困难的地方。最后只能由法庭进行酌定了，这个数额可能远远比不上侵权人的获利或权利人的损失。如果侵权的成本远远小于侵权的获利，这就不可能使人抵挡侵权的诱惑，不可能抑制侵权行为。因而有必有动用公权力来弥补这种不足（刑事侦查机关有证据获得能力上明显强势），用刑罚来强化专利权的效力，增强侵权人的成本，让刑法成为保护权专利权的最后一道防线。

（四）关于域外经立法经验的影响

反对专利侵权行为犯罪化的学者多半会提到国外的立法经验，如有的学者谈到：世界上绝大多数（或许多）国家也没有将专利侵权行为为犯罪化，少数国家，如德国、法国等虽然将专侵权行为规定为犯罪，但实际上也是备而不用。国际上，对专利侵权行为是否犯罪化有两种态度，这两种态度又分属于两大法系，英美

法系一般不将专利侵权行为作犯罪处理；大陆法系都将其作为犯罪处理。^⑭有的学者可能指出德国对此规定基本“备而不用”，但是还是需要“备”的。而且我们还发现在二战后发展的比较快的国家都规定了比较完善的专利权保护制度，对专利侵权行为都予以犯罪化处理。如在战争中受到极大破坏的日本、德国，这些经验表明在经济中处于落后地位的国家，为了实现国家主导的经济发展对专利侵权行为作犯罪处理是有益的，而不是有害。虽然英美法系不作为犯罪化处理，但是中国的法律理论与大陆法系更相近，而且中国的现实情况更需要对此作犯罪处理。正如有的学者所说，“在英美法系国家中，知识产权所有人拥有较强的知识产权意识，人民普遍尊重知识产权。这个国家的各类行业协会在保护知识产权方面发挥着巨大的规范作用，人们一般不会轻易地去冒侵犯他人知识产权的风险”，“自然无需公权力的介入，以上这些因素恰恰是上目前我国所缺乏的，这种国情的差缺，使我国暂时不适宜采取英美法系国家的做法”。^⑮

（作者单位：山东舜天律师事务所）

责任编辑：王文斌

（上接第 112 页）加注重服务于经济发展的效益、质量和方式转变，从主要进行有关经济调节和市场监管的立法向更加注重有关社会管理和公共服务的立法转变。二是推进依法行政，党的高层带头执法、守法、护法，努力建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的现代法治政府。三是深化司法改革，推进司法公开，不断提高司法公信力，以独立公正的司法裁判切实维护社会公平正义。四是强化法制教育，弘扬法治精神，实现法治

与德治的有机统一，使宪法和法律成为公共治理的最高权威，让社会契约和价值认同成为公共治理的社会土壤，形成依法维护权利、自觉履行义务的现代公民意识。五是发挥表率作用，切实提高领导干部的法治思维水平和能力，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化，在全社会培养深厚的法治精神和氛围。

（作者单位：济南市中级人民法院）

责任编辑：王磊

^⑭ 参见于卓民：《专利权刑事保护》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 15-33 页。

^⑮ 前引⑦。