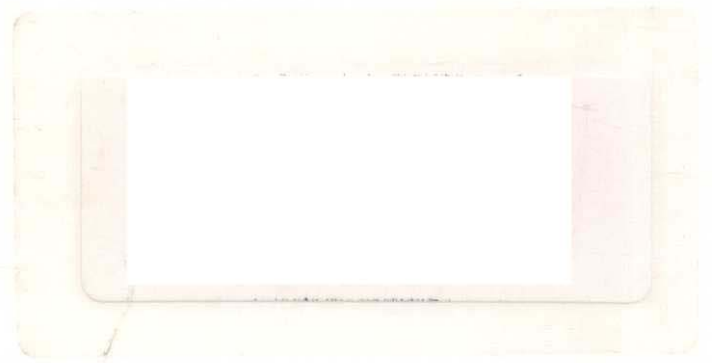


公共治理的向度

马亮 著





本书是作者利用研究之余，为各类报刊和专栏撰写的文章结集。

书中探讨了新中两国的公共治理挑战和经验，全书共八章，分为城市管理与区域治理、政府透明与善治、环境治理与可持续发展、中新互鉴公共交通发展经验、公共教育与职业发展、社会管理与风险治理、人民福祉与幸福社会和科技创新与科学基金等共有77篇文章。这些文章立基于作者的学术研究和实地观察，以相对平实的语言撰写，因此有较强的可读性，供大众读者阅读参考。

“该书特别关注新中两国的相互对比与学习借鉴，从不同视角审视两国的公共治理轨迹。作者既站在新加坡的立场分析中国，又站在中国的立场审视新加坡，并从全球化时代的宏大视角讨论新中两国的发展。基于这种跨国比较的独特视角，该书提出了许多很有见地的观点和看法。”

—— 刘宏

南洋理工大学陈嘉庚讲席教授
南洋公共管理研究生院院长
人文与社会科学院院长

定价：S\$20

八方文化  创作室
Global Publishing
世界科技出版公司

GC 340 sc

978-981-4667-83-8 (pbk)



www.worldscientific.com

公共治理的向度

马亮 著



阅 览



八方文化创作室

公共治理的向度

作 者 马亮
企划编辑 潘国驹
责任编辑 冯婉明
封面设计 张伶
内页设计/排版 李丽芳

出 版 八方文化创作室
(世界科技出版公司之附属机构)
5 Toh Tuck Link, Singapore 596224
www.globalpublishing.com.sg

联 络 65-6466 5775
chpub@wspc.com

印 刷 World Scientific Printers

初 版 2015年3月

国际书号 978-981-4667-83-8 (pbk)

定 价 S\$20

版权所有 © 2015 马亮
八方文化创作室

版权所有 翻印必究



序

新加坡在公共治理方面卓有成效，无论是公务员制度与廉政建设，还是公共住房的提供与社会保障，都处于亚洲乃至世界的前列。1978年，邓小平先生访问新加坡时，就对迅速崛起的新加坡留下了深刻的印象。返回中国后，他提出中国要向新加坡学习有益经验。过去三十多年，中国各级政府一直持续不断地派遣官员访问新加坡并取经，学习新加坡政府在治理体制、经济发展、社会管理和全球化的成功实践。从早期的中新苏州工业园到最近的中新天津生态城，从经济发展与招商引资到社会管理与公共治理，中国向新加坡学习的政策领域不断拓展。

南洋理工大学自1992年以来就开始培训中国政府官员，1999年成为新加坡首个获得中国国家外专局境外培训资质的海外高等学府。南洋公共管理研究生院自2009年成立以来，秉承南洋理工大学面向中国官员培训的优良传统，续写南大官员教育二十逾年的辉煌历史，在教育、研究和国际合作等不同领域都取得了令人瞩目的成绩。作为南大重要的教育培训机构之一，“市长班”（即公共管理硕士（MPA）与管理经济学硕士（MME）课程）和高级管理培训课程，已成为南大政府官员教育培训的品牌和标识。目前，南大“市长班”毕业学员已近1300人，短

期高级培训项目毕业生逾13000人。作为南大的正式校友和具有国际视野和远见卓识的政府高层管理者，他们已成为或正在成为中国各级政府的骨干和治理精英，他们的影响力对中新两国的未来发展与合作都将积极而深远。

近年来，得益于连氏基金会的大力支持，学院着力推进公共政策、社会管理和公共服务领域的学术研究。连氏基金会和南洋理工大学联手，推动了一系列合作项目，包括连环挑战赛和连氏中国城市公共服务质量研究项目。由连氏基金会资助的“连瀛洲纪念奖学金”项目，得到新中双方高层领导人的大力支持，新加坡前副总理黄根成先生任理事会主席，中国财政部前部长项怀诚先生获颁杰出访问学者。该项目积极吸收中国和新加坡的各界精英来我院深造和交流，得奖人不乏资深政府官员，如中国全国政协外事委员会副主任韩方明博士。截至目前，共有70位学者获得了连瀛洲纪念奖学金，其中48位来自中国，22位来自新加坡。

在连氏基金会的资助下，学院招收博士后研究员，从事公共管理与公共政策研究。作为研究员，马亮博士自2012年以来开始在学院工作，参与连氏中国公共服务研究项目，对中国城市公共服务质量进行全面调查和评估，该项目的研究报告和研究成果引起社会的广泛关注和热议。除此之外，他还持续关注公共管理和公共政策的相关课题，通过报章发表评论，向民众介绍研究发现和心得，为启发民智、激荡讨论发挥了重要的推动作用。

马亮博士将他过去两年撰写的文章结集出版，对此我倍感欣慰。我认为，该书有以下几个方面的特点。

首先，该书涵盖内容广泛，涉及多个政策领域和公共议题。该书所讨论的内容都是全球化时代各国普遍面临的重要课题，如气候变化与环境可持续发展、公共教育与科技创新、公共交通与城市管理、社会管理与公共安全等。作者从公共治理的角度对这些议题进行探讨，剖析公共政策的内在机制与社会影响，许多观点都发人深思。

其次，该书特别关注新中两国的相互对比与学习借鉴，从不同视角审视两国的公共治理轨迹。作者既站在新加坡的立场分析中国，又站在中国的立场审视新加坡，并从全球化时代的宏大视角讨论新中两国的发展。基于这种跨国比较的独特视角，该书提出了许多很有见地的观点和看法。

此外，作者所撰写的这些文章，既有扎实的学术研究基础，又发表在中新两国的主流媒体上，具有很强的可读性，并有政策层面的可操作性。例如，该书围绕公共交通政策的许多建议，都对新中两国改善城市交通体系皆有启发。因此，我认为该书对中新两国的读者均有裨益。

马亮博士还很年轻，在学院的研究工作和成果为他未来的进一步成长打下了坚实的基础。我相信该书对于新中两国加强相互了解，彼此取长补短，以推动两国公共治理的知识转移和能力提升，都有着重要的参考价值。

最后，我想借此机会，再次向连氏基金会和连瀛洲纪念奖学金理事会对南洋理工大学南洋公共管理研究生院的研究和教学事业的大力支持表示衷心的感谢。

刘宏

南洋理工大学陈嘉庚讲席教授

南洋公共管理研究生院院长

人文与社会科学学院院长

2014年12月

自序

我非常喜欢写作，这个爱好在我读高中时开始变得日益明显。当时的语文老师是一位刚从大学毕业的年轻女士，对我们充满关爱，但也要求严苛。她规定我们每周都要写一篇日志，在我们从家返校的周末提交。她会用红笔批注，并简短地写上几句评语，然后发还给我们。

当时我第一次远离家门，到临近的一个乡镇读重点高中，开始陌生而有趣的寄宿生活。每周返家的经历，成为我写作日志的主要素材来源。乡愁、家缘、路遇等话题在我的笔端逗留了很久，直到我开始慢慢接触一些小说，渐渐懂得如何抒发其他方面的胸臆。后来，我的作文常常被语文老师拿来朗读，那种感觉是很难用语言所形容的。

到了大学，经常参加校报的记者和编辑工作，我的书写开始走向纪实、政论和短评的风格，也更加关注学校和社会中发生的各类事情。及至硕士和博士研究生，我的写作日趋“八股文”，按照学术论文的套路，用冷冰冰的语言和严密的逻辑编织文章。不过，我仍然没有放弃自己的写作情怀，不时在新浪网、科学网上发表博客文章。我撰写的一些博客文章被《科技导报》、《中国科学报》等转载，让我认识到自己原来是可以对公共舆论空间有所贡献的。

2012年夏，我来到新加坡，开始在南洋理工大学工作。研究之余，我有了更多时间来观察这个国家和这座城市，反思审视中国的变化与发展，并开始慢慢懂得如何评论。自此，我陆续在《联合早报》、*China Daily*（《中国日报》）、*Global Times*（《环球时报》）、《科技导报》等报刊上发表数十篇短评，并积累了一批忠实的读者。

倍感欣慰之际，我也略感忐忑。写作和发表固然有人帮助把关，但如何拿捏其中的度，却是仁者见仁智者见智的。超脱自己的专业范围，对许多公共事务进行评论，可能落入“公知”的窠臼，而被人所耻笑。所以，即便是一篇不足千字的短文，我的写作也往往牵扯多日的思考和广泛的资料搜集。

这本文集记录了我在过去两年的观察与思考，其中所涉话题的跨度很大，但都与公共治理有莫大的关联。“治理”一词的热度，在过去几年得到了空前的放大与提升。治理不同于自上而下的管理，它有赖于涉事的多方利益相关者的对话、沟通、协调与合作，直至达致一个大家都较为认可和满意的结果。

无论是空气污染治理，还是社会和谐与稳定，亦或是消除贫困和提升幸福感，都离不开政府、企业、非营利组织、媒体、公众和境外组织等多方力量的角力。所以，我将这本文集取名为“公共治理的向度”，就是为了探讨新加坡和中国在推动公共治理的发展方面所做出的努力和尝试。

无论是新加坡还是中国，都有其优势和长处，也都存在劣势和不足。新加坡可以向中国输出先进的政府行政与管理经验，而中国亦能够向新加坡借镜良多。反之，中国的许多优秀实践与创新做法，也对新加坡有很大启发。所以，秉持这样一种态度，我的文章既会针对新加坡发展中存在的问题进行点评，也会对中国发展中面临的挑战进行反思。而两地的不同发展轨迹与经验，同样让我认识到国与国之间、城市与城市之间，以及人与人之间可以相互学习和效仿的可能性。

这些文章在选入本书时一仍旧貌，我仅对其中的笔误作了订正。对于文章中引用的文献，我增补了脚注，以方便读者查阅。

一如治理的道路没有止境，达致善治的过程永无止境一样，我对治理与善治的思考和观察也将持续下去。期望自己可以笔耕不辍，在研究和教学之余，可以更广泛地书写，更洒脱地表达。

这本小小的文集能够完成并面世，离不开许多人的帮助。首先，我要感谢南洋理工大学南洋公共管理研究生院给我这个机会，让我在新加坡这个美丽的国度和城市，静静地思考，安逸地写作。

感谢院长刘宏教授、连瀛洲项目主任胡嵘先生在本书出版过程中提供的支持。感谢刘宏教授拨冗作序，令本书增色良多。

感谢南洋理工大学中国事务处主任、人文与社会科学学院公共政策与全球事务系副教授吴伟博士对我的引导与支持。作为我所参与的“连氏中国城市公共服务指数”研究项目的主持人，他在工作、研究和生活方面，都给予我无微不至的关怀和支持。

感谢南洋理工大学的于文轩和陈雪梅夫妇对我的帮助。我与文轩是2011年在西安开会时认识的，因为对政府信息公开的共同兴趣，我们进行了短暂的交谈。后来他和我沟通来新加坡工作的事宜，我欣然答应并应聘过来。文轩还慷慨奉送自己的摄影力作，用于本书的封面。陈雪梅与我是同事，亦是朋友，对我帮助良多。

感谢“连氏中国城市公共服务指数”研究项目的课题组成员林挺进教授（南京财经大学）、孟羽博士、王君女士等的支持，与他们的沟通对我帮助很大。不幸的是，林挺进教授于2014年12月19日猝死，年仅38岁，令笔者唏嘘不已。笔者愿以此书悼念亡友。

感谢南洋理工大学南洋公共管理研究生院的同事，与他们的对话与交谈，让我认识和理解了许多新加坡和中国的是是非非，很大程度上启发了我的思考。他们是副院长张志斌博士、资深主任郭南先生、高级主任王琦安妮女士、高级经理洪雅幼女士，以及符永耀先生、李佳林女

士、谭慧英女士、胡来宝先生、李慧女士、朱俊盛先生、黄爽女士、黄丽丽女士、李薇女士、黄碧玉女士、王博先生。

特别感谢王航先生和游秀萍女士，他们分别负责高级培训项目和公共管理硕士项目，无论是参观、访问还是课程安排，他们都为我提供了很多学习和提升的机会。前高级主任文泉先生与我交谈多次，他的观点对我启发很大。

与访问学者盛明科博士（湘潭大学）、俞春江先生（杭州生活品质研究与评价中心）、史载峰博士（海南师范大学）、张恩碧博士（西南财经大学）、张毅博士（对外经贸大学）、顾培洋博士（苏州大学）等的交流，同样让我受益匪浅。

南洋理工大学中国事务处同南洋公共管理研究生院共享一个办公场所，我要感谢副主任戴世岩博士、高级助理主任陈涛女士，以及王琳女士、杨欢欢女士、李传玲女士、刘芳女士、徐洋女士，同他们的交往同样让我学到很多。

还要感谢南洋理工大学人文与社会科学学院公共政策与全球事务系的何包钢教授、王珏助理教授、陈重安助理教授等，同他们的交流同样让我受益匪浅。

感谢来自中国各地的许许多多的“市长班”学员和高级培训课程学员，同他们的交往与交流让我可以更理性地认知中国。感谢《科技导报》的编辑汤锡芳老师对笔者的鼓励与支持，并为我在“科学基金”栏目提供发表机会。

在新工作期间，笔者还有幸访问许多部门和机构，从中获益良多。笔者还多次受邀参加在新加坡、中国和美国等地举行的学术会议，并造访多所高校作学术报告，这些都为笔者提供了难得的学习机会。感谢朋友们，在此不一一列出。

感谢八方文化创作室的何华先生和冯婉明女士，为本书的出版帮助良多。

2015年是新加坡建国50周年，也是新中建交25周年，笔者愿以此书祝愿新加坡续写辉煌，祝福新中两国关系更上一层楼。

子曰：“父母在，不远游，游必有方。”（《论语》·《里仁》）漂洋过海，离家在外，游子很难尽孝。2010年，奶奶过世，我未能陪在病榻，见老人家最后一面。如今，爷爷的冠心病时有发作并入院治疗，父亲术后亦身体不适，我都无法陪在身边。倍感愧疚之余，我要感谢弟弟、弟媳、妹妹等对父母的照顾，感谢妻妹、妹夫、妻弟等对岳父母的照顾，感谢家人们对爷爷的照料。

我要感谢太太孙晓燕女士一如既往的支持，为我分担了许多繁琐的家务工作。由于双方父母都无法帮忙，我们两个人一起担负起抚养儿子的重任。其间的酸甜苦辣，只有我们自己能够体会。为了我的工作，也为了照看孩子，她毅然放弃了自己的律师工作。她的鼓励与支持，使我可以全身心地投入到研究和写作中。没有她的风雨同舟，我很难走到今天。

虽然照看一个家庭委实辛苦，但我们也乐在其中。2013年5月，儿子铭远随妈妈来新加坡与我一起生活。他的茁壮成长也见证了我们的家庭的成长。我要感谢他的好奇心、知错就改的好习惯和勇于担当的品性，让我从中受益良多。

我将此书献给晓燕和铭远。

马亮

于2014年12月23日

目录

序◎刘宏	vii
自序	xi
第一章 城市管理与区域治理	1
1. 中国城镇化的出路	1
2. 中国大陆城市为何难以宜居?	3
3. 新加坡不必对宜居城市排名下滑大惊小怪	5
4. 社区事务署应设立一站式平台	8
5. “男女有别”的公共厕所	10
6. 治理跨境烟霾需要智慧	12
7. 亚洲公共管理的美好前景	14
8. 京津冀一体化的挑战与出路	16
9. 市场不是“万灵药”	18
10. 憧憬新中西部合作项目	21

第二章 政府透明与善治	25
1. 中国：公开与保密的“平衡术”	25
2. 财政透明是政府合法性的基石	27
3. 中国距离法治有多遥远？	30
4. 中国反腐的群众基础	33
5. 中国清廉指数下降的隐喻	35
6. 为企业“减负”难在哪里？	38
7. 国庆群众大会演讲对中国的启示	40
8. 干部管理体制不改则“中国梦”难圆	42
9. 中国的干部考核：GDP、雾霾还是信访？	44
10. 中国公务员的薪资谜题	47
11. 任人唯贤的标准	49
12. 数字化政府背后的问题	51
13. 新加坡的电子决策有待提升	54
14. 合力破解数字区隔	56
15. 如何推进中国的政府2.0	58
第三章 环境治理与可持续发展	61
1. 全民参与应对气候变化	61
2. 维系花园城市需双管齐下	63
3. 空气污染的政治学	65
4. 要不要实施“限塑令”？	68
5. “限塑令”势在必行	70
6. 面子中国的里子	72
7. 雾霾治理必须破除政企合谋	74
第四章 中新互鉴公共交通发展经验	77
1. 中国城市交通如何向新加坡“取经”	77
2. 中国高铁的政治意涵	83

3. 北京地铁的拥堵难题	86
4. 如何提升公交车的安全?	87
5. 公共交通安全的挑战与出路	89
6. 新加坡的公共交通经验	91
7. 让人们心甘情愿使用公交	96
8. 新加坡提升巴士服务可靠度的方略	98
9. 应适度管制第三方德士预召服务	100
10. 于事无补的地铁“软猬甲”	103
11. 地铁“禁食令”可否权宜施行?	105
第五章 公共教育与职业发展	107
1. 国际化是新加坡大学的优势	107
2. 中国高校乱象的根源	109
3. 教育分流、大学出身与学术职业	112
4. 博士生如何跨越磨难历程?	114
5. 应届博士生如何求职?	118
6. 缺席中国的世界杯	121
7. 中国好声音对高考改革的启示	123
8. “爸爸去哪儿”的确是个问题	126
第六章 社会管理与风险治理	129
1. 风险中国的治理挑战	129
2. 政府与民众不能总是“隔层纱”	131
3. 大妈广场舞与中国社会管理挑战	133
4. “冰桶挑战”的社会运动意涵	135
5. 新疆稳定的社会心理学	138
6. 民众俱乐部的发展前景	141
7. 社区治理的新加坡经验	143
8. 给客工家一般的温暖	150

第七章 人民福祉与幸福社会	153
1. 幸福经济学实乃“幸福政治学”	153
2. 贫困线：“一刀切”与“千层糕”之外的问题	155
3. 新加坡的公共住房发展经验	158
4. 经济适用房不能因噎废食	164
5. 闹心的房价	166
6. 中国的假日难题	169
7. 中国应考虑调整公共假日政策	172
8. 不妨举行全国假日对话会	173
第八章 科技创新与科学基金	177
1. 大国智库的漫漫长路	177
2. 互联网思维何错之有?	180
3. 科学基金2.0	183
4. 科学基金多头资助的复杂性	186
5. 地方科学基金的战略投资	189
6. 科技期刊的基金论文比	192
7. 中国学者如何竞争国际科研经费?	195
8. 人情社会与制度选择	198
9. 提高国家自然科学基金函评质量的一个简单举措	201
10. 中国公共管理研究的前路	202



1. 中国城镇化的出路

中国的城镇化将是人类历史上规模最大的一次城镇化进程，其意义和影响都将十分深远。如何统筹城镇化，成为中国面临的头等大事。如果说在10年前“三农”（农业、农村和农民）问题是中国的主要问题，那么当下中国的主要挑战则是城镇化。

2013年12月12日至13日在北京召开的中央城镇化工作会议不仅规格是有史以来最高的，而且提出的改革力度也是目前来看力度最大的一次¹。会议提出“以人为核心的城镇化”，强调把常住人口“市民化”作为首要任务。这些都使中国的新型城镇化大大有别于过去，但也使人们对其可行性和未来走向产生疑虑。

至2011年，官方统计的中国城镇人口就已超过农村人口。但是，统计数字却掩盖不了中国城镇化的固有问题，即人的城镇化还远未达到。大量进城务工人员被统计为城镇人口，但实际上他们只是漂泊在城市里的农民，还很难算作真正意义上的市民。

¹ 参见 <http://news.cn/fortune/2013qgczhgzhzy/index.html>。

长期以来，中国推行优先发展城市和农村反哺城市的政策，由此造成的城乡二元结构，成为阻碍中国市场统一与社会融合的重要障碍。户籍制度人为地将一部分人划为农村人口，将另一部分人划为城镇人口，双轨制的公共管理与服务使城乡差距不断拉大。这种制度使既得利益集体固化壁垒，不利于打破社会不均等。

城镇化的核心是如何以民为本并实现社会融合，这不仅仅是中国面临的独特问题。例如，欧盟国家同样面临社会融合挑战，很难将东欧等国家及其移民同西欧社会与居民融合。这次会议提出户籍改革和“市民化”的概念，期望实现进城务工人员的身份和观念的双重转变。显然，实现城镇化从“圈地运动”走向“以人为本”，是一次巨大的进步。然而，新型城镇化面临的阻力与挑战十分艰巨，如何推进尚有难度。

只有扎根于某个城市，真正将个人的命运与城市发展紧紧拴在一起，才会产生足够的身份认同意识，并进而形成健康的市民文化。但是，中国人的根的意识很强，往往安土重迁。尽管四世同堂这样的大家庭日益被一家三口的核心家庭所取代，但春节期间农民工潮汐般地返乡，表明这种强烈的根文化仍然根深蒂固。

流动性强的农民工大军为产业转移提供了可能，但也使“用工荒”等问题凸显。如何推进人们从农民向市民的观念与文化转换，是一项任务艰巨的长期工作。这不是强制性搬迁就可以解决的问题，而需要更为柔性和长期的关照。

与此同时，尽管这次会议强调要积极稳妥地推进城镇化，但如何避免地方政府一哄而散、大干快上，仍然是一个难题。自上而下推动的城镇化可能呈现运动式的色彩，虽然“人多力量大”，“人多好办事”，但也容易诱发急功近利的短期主义，并导致难以挽回的损失。例如，在“造城运动”中许多历史文化古迹被推倒重来，削山平壑造成水土流失和资源浪费。

在当前的央地关系中，中央对地方的控制越来越弱，地方的自主性也越来越强。虽然中央政府可以下达非常明确和严格的指令，但地方政

府是否及如何执行却往往是另一回事。因此，这次会议提出的许多构想究竟能否实现，究竟能在多大程度上落实，仍然有待观察。

另一个值得担忧的问题是，伴随着城镇化进程的加快，农村的凋敝成为一个不可挽回的趋势。大量留守在农村的老人和儿童得不到应有的保障，既不利于进城务工人员真正融入城市，也不利于农村的长远发展。虽然“新农村建设”曾为农村复兴点燃了希望，但新型城镇化又为农村发展增加了哪些“新意”，仍然不得而知。

在城镇化进程中，一个值得关注的现象是“逆城镇化”或“再乡村化”，即向往自然安逸生活的人们返璞归真，重新拥抱农村。也许，赋予人们更多的选择，鼓励一部分农民工返乡创业并建设新农村，可能是中国城镇化的一个出路。

2. 中国大陆城市为何难以宜居？²

英国伦敦的时尚杂志《单眼镜》（Monocle）公布的第八届“2014年全球宜居城市首25名”（Quality of Life Survey）排名显示，哥本哈根再次荣膺最宜居城市称号。日本的东京、京都和福冈，以及香港和新加坡也榜上有名。但是，中国大陆的城市却无一上榜³。

该排行榜侧重于城市生活的软件和无形元素，如阳光、绿地、文化多样性、绿色的生活方式以及社区精神等。这些因素通常被其他城市排行榜所忽视，它们更关注硬件和有形的因素，如基础设施、有形建筑、经济效率、社会发展等。换句话说，该排行榜更强调身处城市的居民和游客实实在在所感受到的生活体验和旅行感知，而不是城市看起来像什么样子。

² 编译自 Ma, L. (2014, 06-25). Mainland cities unsurprisingly absent from global list of livable places. *Global Times*.

³ 参见 Quality of Life Survey 2014, <http://monocle.com/film/affairs/quality-of-life-survey-2014/>。

中国大陆的城市能够从这份榜单学到什么？长期以来，中国大陆的城市一直倚重于固定资产投资和经济增长。这种大兴土木的做法，使城市得以快速成长并扩张。地方政府强有力的投资为基础设施的完善提供了源源不断的支持。许多摩天大楼拔地而起，直冲云霄。越来越多的城市拥有了先进的地铁和快速公交系统，可以比肩世界上的许多国际化大都市。

但是，城镇化是一把双刃剑。一方面，快速的城市化进程受到居民和外来者的欢迎。但是，另一方面则是由此产生的阵痛。快速扩张的城市导致各种社会问题和环境污染，诸如交通拥堵、雾霾、住房紧缺、看病难、上学难、食品安全隐患等。城市居民身负生活的重担，不得不承受日益攀升的生活成本，少有时和闲暇去享受文化体验和休闲娱乐。大陆的许多城市建设了耀眼的世界级体育场、音乐厅和歌剧院，但是却少有人能够体验和享受。

与此同时，过度追求城市扩张，使城市变得千城一面。无论是城市规划，还是功能安排，亦或是整体观感，城市之间的差别越来越小。隐藏在城市内部的文化特性和历史遗存都荡然无存，换来的钢筋混凝土却令人窒息。我们对城市的区别，或许只有从它们的名字中才能看出一二。

中国的城市有必要调整其发展模式，以变得更具社会包容性和环境可持续性。城市化应该提升居民的生活体验，而不只是将它们从农村推向城市。政府在塑造城市方面发挥不容忽视的作用，而首要的是改变政府官员的行为激励结构。自上而下的政府绩效考评体系应该调整，使政府官员更关心环境保护和社会和谐，而不是固定资产投资和经济增长。

更为重要的是，城市管理正在摆脱政府推行的自下而上的威权主导模式，而日益走向多中心治理模式。包括公民、企业和投资者、媒体、非营利组织和基层团体、国际组织等在内的诸多利益相关者可以共同协商，以解决城市发展中遇到的问题。

社交媒体、地理信息系统等新兴信息技术的崛起，为解决许多城市问题提供了更灵巧的方案。拥有这些技术和解决方案的企业和其他组织乐于为城市发展做出贡献，而城市治理模式的转换也为他们的加入提供了契机。公民、企业 and 非营利组织既是城市服务的客户，也是其合作者，而将他们融入城市治理，可以更好地识别他们的需求并找到更理想的解决方案。

中国大陆的城市未能入围这个榜单，或许是一种遗憾。但这不失为一种鞭策和激励，使它们能够迎头赶上。这份榜单也点出了中国城市存在的主要问题和短板，为它们破解难题并赶超提供了启示。与此同时，来自领先城市的最佳实践和成功经验，也为中国城市学习和适应提供了条件。

3. 新加坡不必对宜居城市排名下滑大惊小怪

英国杂志《单眼镜》(Monocle)公布的第八届“2014年全球宜居城市首25名”(Quality of Life Survey)排名显示，新加坡从过去两年的第15位下滑至第16位⁴。该杂志认为，虽然新加坡的设施优越，但是社会裂痕和贫富差距影响其生活质量。对于排名下滑，有些人或许心存担心，害怕新加坡失去竞争优势。但是，如果深究这份排名，其实不必大惊小怪。

据该杂志介绍，其生活质量指数超越了城市的基本经济和社会维度，而是关注那些常常被人忽略但却为每天生活带来欢乐和便捷的因素，如精致酒吧、购物时间和绿化空间等。换句话说，与有形的硬性条件相比，它更关注无形的软性因素。这种定位也同该杂志读者群的偏好相吻合，即追求时尚生活体验的中产阶级。

它的评价指标不仅包括犯罪、医疗保健、公立教育、营商环境等，而且包括其开发的“宜居评价”因素，如绿地面积、文化体验、日照时

⁴ 参见《联合早报》2014年6月22日的〈设施优越但“裂缝浮现”新加坡宜居排名下滑一名次〉。

长、电动车充电站数量、创办企业的便利性、街边小店数量等。2014年调查还新增一项指标，反映城市的自由开放精神。除了排名，该杂志还为每个城市提供保持和提高排名的建议。

笔者以为，尽管有其新意和独到之处，但这份杂志使用的数据和方法值得商榷，新加坡也不必为其排名下滑而大惊小怪。正如该刊主编 Tyler Brûlé 在《金融时报》上所言，该排名综合考虑了30多项指标，是科学性与主观性的“大杂烩”，很大程度上带有杂志编辑的主观色彩⁵。换句话说，它很难称得上是一份严谨可靠的科学研究报告。

该杂志并未公布各城市的具体指标得分和数据来源，也没有对为什么选择这25座城市作出令人信服的说明。由于其评价指标体系有所变化，我们也很难对城市的不同表现进行跨年比较。从公共安全与社会和谐的角度而言，新加坡仍然是世界首屈一指的理想城市。该杂志过分夸大“小印度骚乱”对社会稳定的影响，也反映出其对新加坡国情不够了解。

从统计学的角度而言，排名下滑一名甚至可以忽略不计，因为它可能反映的只是统计误差而已。比如，透明国际发布的全球各国清廉指数就设有反映统计精确度的置信区间。各国的名次允许在上下三名内浮动，这是统计精确性所允许的误差范围。

城市宜居是一个非常复杂的课题，它包罗万象，无论是自然环境、生活成本、管理效率、商业便利、社会安全、文化多元性等，都与此密切相关。由于理论视角、数据来源和排名方法等方面的差异，诸如此类的排名，即便是针对同一个主题（如宜居性或生活质量），很大程度上也可能得出“南辕北辙”的结论。

更为重要的是，每个城市各有特色，都继承了其独有的地理位置、气候条件、政治体制和人文传统，我们很难用一套放之四海而皆准的精准指标体系对其排名。这样做，无异于削足适履。但是，追求简单主义

⁵ The quest for liveable cities. Financial Times (June 14, 2013), <http://www.ft.com/cms/s/2/99e260fc-b889-11e2-869f-00144feabdc0.html#axzz3J1xQTQf3>.

的城市管理者、企业和居民，却总希望出现这样一种简单明了的排名，让我们可以在信息爆炸时代可以抓住某些关键信息，哪怕它可能带有很强的误导性。

针对这些层出不穷的排名，我们只有深入其背后的数据和逻辑，才能真正理解各个城市的相对位置及评价依据，进而为改进城市生活体验提供可行的措施。否则，盲目依循排名结果，可能会被“牵着鼻子走走”。因此，如果缺少对自身的认知和判断，只是随各种风向而摆动，则非常容易失去新加坡的特色和精神。

由于这些排名广为流传，不免“以讹传讹”，甚至对潜在投资者、工作人士和游客产生误导性的负面影响，因此仍然值得城市管理者的密切关注⁶。例如，加拿大某份杂志依据零散的游客评论，就将中国城市深圳列为最不友好城市之一，一度引发公众质疑乃至游客担忧。由此可见，城市管理者需要对这些排名作出必要的响应，特别是深入研究并制定应对策略。

澳大利亚的墨尔本市专门设立课题组，研究该市的宜居性和生活成本等在国内和世界上的排名。研究人员总结这些排名的背景和指标、墨尔本的表现和变化，并指出这些排名对市政厅的决策是否有参考价值。他们的分析表明，这些排名通常使用小样本、主观调查和感知信息，因此只能说是时尚流行的产物，往往是为了博取读者的眼球而已。不过，一些依据科学数据和严谨方法得出的观察结论，仍然对城市改善有莫大帮助⁷。

在《单眼镜》的排名中，新加坡在2007年是第17名，2008年是第22名，2009年为第18名，2010年为第21名，2011年为第15名。虽然排名有所波动，但新加坡一直稳居该杂志的前25名。经济学人信息部(EIU)、美世(Mercer)、新加坡国立大学等都开发了各自的宜居城市排名，新加

⁶ 马亮，〈城市排行榜：流行、问题与展望〉，《甘肃行政学院学报》2013，(3)，页24-35。

⁷ Casey, N. (2011). *International City Comparisons*. Melbourne: Melbourne City Research.

坡的排名尽管各有不同，但基本上都位列世界前列。当然，检讨自身的不足并加以改善，是城市追求卓越的重要环节。但是，新加坡要对自己的表现充满自信，不要对这种排名的波动大惊小怪甚至过度反应。

4. 社区事务署应设立一站式平台⁸

李显龙总理在国庆群众大会上宣布政府会成立社区事务署，以改善公众求助程序并协调政府部门和公共机构共同解决社区问题。总理公署部长傅海燕近日表示该机构将在2014年10月1日成立，并将着重处理社区事务反馈机制。社区事务署的设立将有望解决跨部门协调社区事务的问题，但其提出的解决方案却未必能够实现预期目标。

“清官难断家务事。”社区事务往往是家长里短、鸡毛蒜皮，通常情况下很难协调和解决。而当涉及多个机构时，社区事务的解决更是难上加难。因此，在民众看似简单的一件事情，有时候却遭遇各机构推诿扯皮和“踢皮球”。比如，李显龙总理就举例“一条蛇”的故事，来说明各部门各司其职，而民众却诉求无门。

据介绍，各机构将继续管辖各自领域内的社区事务，社区事务署将不会设立一站式平台以取代原来的反馈渠道。由此可见，社区事务署并不会整合各机构的已有事务，而只是发挥“调停”作用。就此而言，社区事务的综合协调与解决可能仍将是“空中楼阁”。

众所周知，新加坡人爱投诉，公共机构每天都会收到大量民众投诉。但是，挑剔的公民是民主机制健康运转的重要基础。因为，如果民众对公共事务冷眼观之而无动于衷，那么政府有时候也爱莫能助。只有民众不吝对政府的“鞭策”，才能督促公共机构更好地提供服务并响应民众的诉求。因此，遵循“以客为先”的理念，设立社区事务署具有重要意义。

⁸ 载于《联合早报》2014年8月26日。

笔者以为，社区事务署只有建立一站式民众反馈平台，才能真正更好地解决社区事务的反馈和协调问题。投诉的民众如果拨打数通电话都无法找到负责的机构并解决问题，肯定会“火上浇油”，更加气愤和难掩愤怒。因此，与其让民众记住许多不同的电话号码，反而不如整合现有的反馈热线，使民众记住简单的一个号码来得便利。

一站式平台是客户管理领域的发展趋势，因为几乎所有大型企业和服务机构都在尝试整合其同顾客沟通的渠道，在方便顾客的同时，也为数据汇聚和信息共享提供可能。例如，中国许多城市都设立了12345市长热线电话，为集中受理市民诉求提供了平台。效仿企业电话客服中心，台湾许多城市也设立了1999市民热线，一站式接受民众反馈。

美国许多城市采用的是CitiStat系统，它使用非紧急求助电话311作为枢纽，大到雪灾堵路，小到家中漏水，公众可以将任何意见通过电话、短讯、互联网或手机应用程序等渠道反馈给它，由其分类反馈到责任部门并解决。市长每周或每两周召开一次公开会议，将汇总的数据分部门展示，并将民众反馈数据作为绩效考核标准，对责任部门进行表扬或批评。这种反馈机制将民众诉求作为核心议题，有机整合了战略管理和绩效管理，从而有效调动了各部门的积极性并取得了巨大成功。

新加坡可以效仿上述做法，更有效地吸收民意和解决民怨。换句话说，社区事务署无需介入具体部门负责的事务，而应更多发挥一个中介或桥梁的作用，在民众与政府部门或市镇理事会之间建立有效的沟通机制，并为解决许多复杂问题提供参考建议。

更为重要的是，如何让各个公共机构“拧成一股绳”以实现共同目标。需要警惕的是，当政府部门的权力越来越大时，它们之间相互合作的难度也会越来越大。如何突破政府部门之间的“藩篱”，建立有效的信息共享和事务协调机制，是考验“整体政府”理念的突出难题。财政部不久前发布的《公共部门绩效检讨》显示，“整体政府”的绩效改进显著，但是仍然有很大的提升空间。

社区事务署的建立应同政府最近提出的“智慧国”计划有机整合起来。“智慧国”计划旨在通过大规模收集海量数据，以支持政府更合理地规划城市布局、管理公共事务和应对紧急事件。来自社区的声音同样应成为“智慧国”数据采集的重要来源，其作用甚至可能比许多客观数据（如气温、噪音等）更大。因为恰恰是民众对各类设施和服务的真实感受，才是政府追求的终极目标。与此同时，通过适当的机制将大量公众反馈的数据予以转化和利用，或许可以设计更合理的服务和设施，从而提升公众的公共服务体验。

值得注意的是，政府应对回应民众诉求的前线职员进行专门培训和心理诊疗，以使他们能够心平气和地同民众打交道。与此同时，社区事务署及相关机构应赋予前线职员更多的自由裁量权，使他们能够对一些简单事务当机立断，减少民众多头求助无门的风险。更为重要的是设立“首问负责制”并提供决策信息支持，使他们能够在接听电话或处理反馈时快速搜索历史记录和相关数据库，为解决问题提供参考依据（比如告知民众准确的负责部门和联系方式），避免民众像“无头苍蝇”一样到处乱撞。

5. “男女有别”的公共厕所

环境局在2013年的世界厕所日宣布了修订的公共厕所卫生标准，包括男女厕格比例、乐龄人士扶把、婴孩尿片更换台等，以使人们的如厕环境更具包容性⁹。中国许多大城市遭遇水患而频频“看海”，使人们认识到下水道是一座城市的良心。其实，公共厕所更是一座城市的良心。一座城市是否友善、包容、亲和，可以从其厕所的设计与卫生中管窥。业者的细心和政府的良政，也可以从厕所的设计与卫生中体现。

“人有三急”，“内急”而无处排解让人心烦意乱。尤其在人流众多的购物商场、影剧院、熟食中心、公共交通转换站等公共场所，找不

⁹ 参见《联合早报》2013年11月20日报道〈政府宣布厕所设施新标准〉。

到厕所是一件令人十分恼怒的事情。陪太太旅行，去厕所常常是我已经出来了，她还没有进去。自己有了孩子，才认识到无障碍通道是多么可贵，有更换尿片和冲奶的厕所是多么惬意。

就全球主要城市来讲，新加坡的厕所是相对卫生和完善的。多数公共厕所都很整洁，备有厕纸、洗手液等用品，并附带孕婴护理室等设施。但是，在厕所的男女比例方面却一直未有改观，无法做到“男女有别”。

女权主义者们可能相信，如果坚持男女平等，那么男女厕格比例也应相等。但是，有鉴于男女的生理差异，需要为女性设置比男性稍多一些的厕格，以体现人性化的关怀。环境局的新标准规定，女厕厕格同男厕尿盆和厕格之间的比例从目前的1:1增至5:3，也是从这个角度考虑的。国际建筑标准规定的厕格比例为2:1，环境局的新标准显然略低一点，但比中国城市3:2的标准略高一些。不管男女比例如何设定为宜，女性的厕格数量应该略高于男性显然是讨论的前提。

虽然男女厕格比例失调的问题很早就引起了人们的注意，但其解决却委实困难。新加坡如此，其他国家和城市也如此。中山大学的研究人员对中国19座大城市的实地调查发现，在主要商业路段的公共厕所，男女厕格比例很难达到政府规定的标准，女厕蹲位严重不足，女性不得不排队或被逼进男厕所¹⁰。

以笔者目前工作的办公室为例，男女厕所各有一个。男厕包括尿盆2个，厕格1个；女厕则只有1个厕格。这种厕格比例同办公室的雇员性别比例恰恰相反，女同事约是男同事的2倍。于是，许多女同事常常不得不占用临近的无障碍厕所，而它也只有一个厕格。当两个厕所都被占用时，她们在外面排队等候的场景让人不免尴尬。

为什么如此简单和易于理解的问题无法获得业者的重视而加以解决？显然，男厕的尿盆占用空间小，厕格占用空间大，因此建筑设计时

¹⁰ 何艳玲，《中国城市政府公共服务能力评估报告(2013)》，北京：社会科学文献出版社，2013。

倾向于设计更多的尿盆而不是厕格。另一个可能的解释是，建筑设计多由男性主导，他们自然为同性考虑更多。更为重要的是，厕所的设计在建筑竣工后通常难以改造，而事后强加的修订标准很难落地执行，因为它需要业者投入不菲的改造费用并在一段时期影响其正常使用。

笔者以为，在增加女性厕格的同时，还应考虑如何充分利用有限的空间。例如，许多厕格被弄脏而无法使用，使原本就紧张的位置更趋紧张。由于入厕的私密性，虽然政府规定不冲洗厕所会受到重罚，但通常来说执法很难。一方面，应增加厕所清洁频次，使其能够持续保持整洁。另一方面，也应该加强公共教育，培养人们良好的入厕卫生习惯。与此同时，在确保安全性的情况下，借鉴其他国家的男女共用厕所布局设计，可能也是缓解人们“内急”的方法之一。

由是观之，看似简单的一个厕所性别比例问题，却实际上涉及复杂的公共政策议题。它不只是环境局的单方面任务，而需要城市规划、建筑设计、卫生管理等方面的综合考量。环境局在检讨厕所卫生条件时，不能只是要求业者遵照执行新标准，而应为其提供可行的解决方案，甚至提供一定的补助。推及尚处设计和施工的建筑单位，也同样需要类似的政策推动，而不是等到问题凸显时才临时抱佛脚。

6. 治理跨境烟霾需要智慧¹¹

最近一段时期，受印度尼西亚苏门答腊岛的林火烟霾影响，国家环境局监测的空气污染指数（PSI）屡创新高，频频突破不健康水平，威胁户外运动的人们的身体健康。笔者身边的朋友也有孩童出现眼疾，据诊断同烟霾不无关系。

相比2013年六七月份的情况，2014年的烟霾来得稍迟，情况也有所缓解，但仍然不容忽视。持续的烟霾不仅影响人们的健康，也对新加坡的旅游经济和国际形象造成巨大损失。尽管可计算的损失难以估计，

¹¹ 载于《联合早报》2014年10月24日。

经济学家也并未达成共识，但相信其经济和社会成本都会是一个天文数字。

在一国内部，经由中央政府协调，可以很好地解决空气、河流等的跨辖区污染问题。跨境烟霾问题不同于一国内部的地区协调事务，它是外交、国际关系和区域事务，需要施压、斡旋和调停，其复杂性远甚于国内事务。即便你有心有力去赶赴火场救火灭霾，也往往鞭长莫及，不得不仰赖对方出面解决。

环境外部性是市场失灵的主要原因，作为一个经济学难题，一直得不到很好的解释和解决。即便一国内部，有时候环境外部性也很难解决。比如目前中国许多城市面临的雾霾问题，特别是集中在北京、天津和河北（所谓京津冀区域）的跨辖区协调问题，尽管被列为习近平的“一号工程”，也可能很难有效而迅速的解决。

跨境烟霾治理的问题，很像目前埃博拉的爆发和肆虐。对于目前的局势，许多人追悔莫及，认为各国政府应该更早一些出手，扶持非洲国家的当地政府和医疗机构，以做好防疫和救治工作。当危机事件跨越国界而有可能影响其他国家和地区时，如果事发地的政权孱弱贪腐，或者很难合作治理时，就需要类似联合国维和部队和世界卫生组织这样的国际或区域性机构，来出面协调和治理。

更为重要的是，跨境烟霾治理需要智慧，需要奇思妙想。新加坡最近提出的“智慧国”计划，完全可以应用于跨境烟霾的治理。跨界烟霾的治理，也需要我们打开大脑去思考更具创造性的解决方案。

当通过外交手段无法解决问题时，民间力量的参与就显得非常重要。比如，日本和韩国一度饱受中国西北地区沙尘暴的威胁。为了应对这个问题，日韩的民间机构呼吁国民到中国去植树造林，通过改造这些地区的环境来改善自己的处境。类似地，在跨界烟霾的治理方面，民间非政府组织或许可以发挥许多作用。

通过适切的经济手段，对当地利益相关者提供一定的激励，也可能成为破解问题的良方。比如，中国北方地区的农村多种植小麦，过去

农民都将秸秆燃烧，并造成重度空气污染。在处理秸秆燃烧时，政府不仅通过行政命令强力执行政策，而且开发技术将秸秆再循环利用，将其转化为肥料或燃料，或者成为手工艺制品的原材料。由此可见，如果能够提供技术或鼓励投资设厂，在当地收购芭蕉和棕榈林，或许有助于缓解林火的祸患。

对于烟霾来袭，我们是否能够发明一种透明通气罩，将整个新加坡覆盖住？清洁的空气和季风可以通过这个罩，而烟霾则被阻挡在外。我们是否可以在国境线或海岸线升起足够多的热气球，通过这些热气球吸附烟霾以使其无法抵达新加坡？又或者，我们能不能建造巨大的风扇，将烟霾吹拂散开，而使其不能聚集。

对于上述点子，许多人可能会嗤之以鼻，认为不切实际。但是，当我们享受飞机、航天飞机等先进技术的时候，可能不会想到，它们曾经都是科幻小说的主题，是过去人们所“痴心妄想”的虚幻物，但到今天却成为现实。“愚公移山”被认为痴人说梦，但实际上却饱含了人们改造世界的迫切愿望，并会最终实现。

如果能够设立全国性的奖项或竞赛，鼓励包括学生和成人在内的国人，乃至邀请其他国家的人，来共同构思“金点子”去破解跨界烟霾，或许我们能够真正找到富有创造力而又切实可行的解决之道。对应地，国立科学基金会（NRF）等机构也应设立类似的奖项或资助计划，以鼓励大学和科研机构投入智慧，研究治理跨境烟霾的科学、技术、工程和社会方案。

7. 亚洲公共管理的美好前景¹²

良好的治理需要良好的政府实践，因此公共管理至关重要。近来，李显龙总理鼓励新加坡企业投资越南，分享越南增长机遇。企业投资需要了解东道国政策，而公共管理是绕不开的。笔者最近参加亚洲公共行

¹² 载于《联合早报》2013年10月10日。

政网络（AGPA）在新加坡召开的第三届年会，会议主题为“地方及区域合作与公共治理”，分议题包括政府合作模式探索、跨境/跨区域合作以及公共服务等。作为国际行政科学学会（IIAS）的亚洲区分会，此次AGPA年会探讨的议题让我们对亚洲公共管理未来充满信心。

新加坡一直以来都受烟霾问题困扰，而会议主题契合当下挑战，即通过合作、协商、对话、协调等，实现跨国、跨地区、跨部门、跨领域的良好治理，以解决全球气候变暖、环境污染、食品安全、减少贫困、危机管理等复杂问题。与会者探讨的新加坡反腐败经验、日本的地震救灾合作协议、韩国的毗邻纠纷调解机制、中国“老伙伴”养老互助计划、越南的小微金融减贫项目等，都为亚洲各国乃至世界许多国家提供启发。相信此次会议也为烟霾等问题的跨区域、跨政府破解提供启迪。

公共管理的传统是政治—行政二分法，虽然政治对公共管理产生至关重要的影响，但并不是其主要旨趣。与欧盟等区域相比，亚洲国家和地区的差异较大，历史遗留问题多，目前仍然存在领域争端和不稳定因素。但是，较少涉及政治军事问题的公共管理为这种对话提供了可能。比如，学者们可以坦诚布公地对话中日竞争和经济文化交流问题，以及中国与亚细安的关系问题。“细节是魔鬼”，只有认识到细微的具体差异，才可以发现真正的同与不同，泛泛而谈只能遮蔽实质性殊异。通过对话与交流，与会者对许多有关邻国公共管理的固有成见（stereotype）得以打消，理解与信任得以深化。

与会者认为，以前亚洲公共管理主要学习和效法欧美国家，现在是反躬自省、重新认识自己和发现自己的时候了。亚洲公共管理需要有足够的自信，而且完全可以为国际公共管理贡献新的宝贵的经验和实践。比如，各国参会者介绍的许多合作治理实践都令人耳目一新。再如，亚洲“未来政府奖”（FutureGov Awards）自2007年设立以来共收到20多个国家近三千个政府创新项目，充分展示亚洲公共管理的创造活力。六百年前郑和扬帆“下西洋”，现在亚洲许多国家崛起，因此要有这个自信，在博采欧美经验的同时输出自己的实践与文化，“回到未来”。

世界是平的，亚洲更是平的。亚洲各国在合作治理方面差异明显，如中国推崇强领导的中央集权模式，日本擅长地方自治与合作，韩国强调信息技术驱动，都各具特色。但是，亚洲国家如果能够求同存异，协力合作，完全有可能缔造公共管理的“亚洲模式”，以为世界作出贡献。当然，在推广成功实践经验的同时，也需要省思失败案例的教训。在宣传解决方案的同时，更有必要抛出挑战与疑问以获得响应。

新加坡连年蝉联“国际最佳会议国家和城市”称号，作为纽带与桥梁为亚洲公共管理交流与对话提供了绝佳场所，许多与会者对此印象深刻，也对亚洲公共管理的美好前景充满期许。未来南洋理工大学还将举办一场公共管理国际会议，相信将进一步提升新加坡在公共管理领域的影响力。

8. 京津冀一体化的挑战与出路¹³

虽然被称为习近平的“一号工程”，但京津冀一体化会否搁浅，仍然变数未定。北京市、天津市和河北省的三地整合计划，尽管充满无限商机和发展前景，但却面临着严峻的挑战。笔者以为，如果当前的跨区域协调和治理体制不改，即便将其上升为国家战略，京津冀一体化可能仍将只是空中楼阁。

合作是人类社会的亘古难题，因为竞争的基因根深蒂固。人与人之间的合作如此，区域与区域之间的合作更是如此。因为存在集体行动的困境，跨区域协调的难度更大，以至于许多区域之间无法实现合作而产生经济、环境和社会等方面的巨大收益。

从历史上看，区域合作通常是自然演化的社会过程，而很少是政府强加的政治战略。国家意志和政府力量固然可以左右区域合作的走向和进程，但区域内部与区域之间的合作需求则是推动其发展的最核心力

¹³ 载于《联合早报》2014年4月16日。

量。特别是一些著名的城市群，如纽约曼哈顿、伦敦泰晤士河、东京、芝加哥、巴黎等，都是在经济勃发后自然演化和因应的结果。也正因为如此，越是区域交界处，越是贸易和经济交往最频密的热点地区，也最容易形成大都会区。

与欧美发达国家依靠自发力量不同，中国主要依靠自上而下的行政力量推动区域整合，但这种大张旗鼓的结果往往是做足了表面文章，但实质进程和效果却大打折扣。“强扭的瓜不甜”，“拉郎配”也很难遂愿。例如，中国启动了许多城市群、经济带、开发区等区域合作计划，但真正能够实现一体化和融合发展的却少之又少。一项对中国县域经济的实证研究显示，越是处在省份之间交界处的县，经济发展越滞后，反而没有从省际贸易获益¹⁴。大量案例也发现，跨省的道路往往最后演变为“断头路”，导致交通无法畅通和一体化。

为什么行政区之间的合作和协调如此之难？什么阻碍了这些目标宏大的区域合作计划？与珠三角和长三角地区依靠经济发展助推区域协同不一样，京津冀一直纠结于政治力量主导一切的逻辑。北京总是以“老大哥”的身份自居，看不起周边省份和城市，这在很大程度上挫伤了双方合作的积极性。北京一直期望通过“摊大饼”的方式，按照五环、六环、七环的进度，不断拓展自己的中心地位。但是，北京集政治、经济、文化等于一身的单极发展模式，却无法提起天津和河北的兴趣，因为谁都不甘做“配角”。

区域之间职能分工不明，重复建设过多，是区域合作的痼疾。一个笑话生动地说明了这一点。一个中国人建了一家加油站，很赚钱，紧接着沿路都是加油站了。于是大家纷纷降价并导致恶性竞争，但却没有人考虑开设食品店、维修站等提供配套服务。笔者以为，进一步放权，使地方政府有权限决定自己的合作伙伴与协调方式，或可助推区域一体

¹⁴ 周黎安和陶婧，〈官员晋升竞争与边界效应：以省区交界地带的经济发展为例〉，《金融研究》2011，(3)，页15-26。

化。虽然这样做有可能助长“诸侯割据”，但借助于来自更高一级政府的顶层设计和统筹协调，实际上有利于破除利益藩篱。

与此同时，目前的政府绩效和干部考核体系往往以行政区为单位，使各地政府只关注自己辖区的业绩指标，而不顾及其他地区，甚至诱发“以邻为壑”和“相互拆台”。在这种情况下，强化以区域或城市群为单位的政绩考核，将相关地方政府的责任捆绑在一起，或许有助于破解这种“画地为牢”的狭隘思维。最近的调查发现，与建立在省内的污水监测站相比，建立在省界上的监测站更有可能推动流域沿线各省之间的通力合作，因为跨界污染的改善需要双方共同负责¹⁵。

旷日持久的雾霾使长期搁浅的京津冀一体化重新浮出水面，但判断它能否实现预期目标还为时尚早。京津冀一体化是当前中国区域整合与城市群发展的一个缩影，它反映了单纯依靠行政命令的传统计划经济管理逻辑的失灵，也预示着多中心的网络治理和协同管理的未来。如果能够善加设计并有力实施，京津冀一体化的经济助推、环境改善和社会融合效应都将是不可估量的。有鉴于此，中央政府应鼓励该地区的政府和社会部门创新管理体制和机制，走出一条中国区域合作的新路。

9. 市场不是“万灵药”¹⁶

日前，中国甘肃省兰州市发生自来水苯含量严重超标事件，引发公众恐慌并导致供水中断。当媒体和公众在普遍质疑政府发布信息迟缓和应急响应不力时，该市自来水管道的真实面目也浮出水面。兰州自来水厂并非政府管理的国有企业，而是由法国威立雅（Veolia）水务集团公司负责运营。兰州事件表明，城市公用事业和公共服务在民营化或外包时，需要慎重考虑其可能产生的环境和社会风险。

¹⁵ Kahn, M. E., Li, P., & Zhao, D. (2013). *Pollution Control Effort at China's River Borders: When Does Free Riding Cease?*. NBER Working Paper No. 19620.

¹⁶ 载于《联合早报》2014年6月12日。

作为全球最大水务集团之一和世界500强公司，威立雅自1980年代进入中国市场并取得长足发展。该公司迄今在华运营的市政水务项目已覆盖中国一半以上的省份和4300余万人，并直接为2700多万居民供水¹⁷。光彩的外资背景、强大的技术实力和雄厚的资本，使威立雅在与其他企业竞标时优势尽展，在与地方政府谈判时也握有更大的主导权。

2007年，威立雅与兰州供水公司签约供水。兰州事件的爆发并非偶然，威立雅在华的多项业务，如青岛、上海浦东等，都曾出现类似的环境违规或公众风险事件。实际上，不仅是市政水务，公共交通、天然气、医疗卫生、基础教育等公共服务领域，都出现了民营化或外包而导致的一系列问题。威立雅等公共服务承包商所暴露的问题，实际上反映了当下中国政府与市场之间关系的深层次困境。

自1980年代以来，以英国、新西兰等国家倡导的“新公共管理”为代表的政府改革运动席卷全球，而民营化或私有化是其题中之义。该理论认为，公共服务质量差、供给不足、响应力不够等问题都是因为政府无效。政府应向企业学习，而将政府业务转包给企业去运营，则是直接提升公共服务绩效的有力手段。于是，许多国家的政府纷纷将公共服务外包给企业，典型代表有英国铁路和巴士的民营化。

当大量公共服务外包给企业后，政府却发现它们失去了对这些业务的控制，而企业的表现并不比政府好到哪里去，甚至在某些领域的绩效指标出现了严重倒退。许多实证研究和案例分析都发现，很难说究竟是国有企业还是私营企业的效率更高。更为重要的是，公共服务注重的不止是经济性和效率性，它更强调公平性和问责性，而这些往往被单纯追求经济利润的企业所忽视。

当国家被“掏空”（hollowing out）后，政府往往不得不仰人鼻息，对承包公共服务的企业百依百顺。许多政府在无可奈何之下，开始收回原来转让出去的公共服务，以避免企业失灵而引发政府“停摆”。于

¹⁷ 参见 <http://www.vcolia.cn/zh/guan-yu-wo-men/guan-yu-wo-men/wei-li-ya-zai-zhong-guo>。

是，在大量业务“外包”（contracting out）发生的同时，许多政府开始回购这些公共服务，出现一股“回购”（contracting-back-in）的潮流。

与英国等一样，当计划经济体制的弊病和国有企业的问题越来越多时，中国在20世纪末也出现了一股民营化的热潮。许多地方政府纷纷变卖国有企业，并大举引入民营资本，期望能够藉此解决政府失灵问题。尽管一些案例取得了不错的成绩，但好景不长，许多民营化的项目都以失败告终。

以公共交通为例，一些曾经风风光光将公共巴士企业外包的城市（如湖北十堰、湖南长沙等）在近些年又重新回购业务，并转由政府出资设立的国有企业负责运营。笔者参与的一项中国城市研究也发现，民营企业运营的巴士服务并未受到市民的满意。

与国有企业相比，外资和民营企业的市场效率可能会高，但其社会责任感则会较低。虽然国有企业在管理体制和运作机制方面可能存在效率低下的弊病，但由于企业管理层都由中央或地方政府直接任免，因此政治问责力度较强，也有利于提升国有企业的社会责任感。下岗职工为例，许多国有企业改制后就丢掉了“包袱”，不再解决这些问题，而地方政府则往往不得不为此“埋单”。

尽管民营化的风险如此之大，为什么政府部门仍然热衷于此？究其原因，各地政府普遍奉行“内外有别”的政策取向，纷纷改善投资环境并大力引入外资和私营资本。为了能够取得外资企业特别是世界500强企业的青睐，许多地方政府不惜开通“绿色通道”，低价乃至无偿提供土地和厂房，对其环境污染等风险也“睁一只眼闭一只眼”。当签订特许经营合同时，也常常是百般的委曲求全，似乎只要能够签约，什么条件都可以答应。

由于法制环境和制度架构不健全，政府贸然进行民营化，就可能为外包企业提供可乘之机。与此同时，官商勾结也会使国有资产流失，并导致公共利益进一步受到侵害。当然，质疑“国退民进”并非是为了鼓吹“国进民退”，探讨外资和民企进入公共服务市场的问题也不是

“一棍子打死”。笔者只是提醒政府部门，市场化并非可以包治百病的万灵药，在考虑民营化或外包某些公共服务时，需要权衡其可能涉及的风险。

美国医疗保健网站、“棱镜门”等丑闻事件发生后，一些学者建议在评价公共服务时应将承包商的信息一同公布，以便接受公众监督和问责。兰州自来水污染事件也为政府敲响了警钟，即不能一味追求民营化和外资主导，而应以公共价值为取向，并掌握公共服务外包的主导权，以避免权益外包而责任独担。

10. 憧憬新中西部合作项目

历史渊源、文化契合和优势互补，使新加坡与中国政府之间的合作一直非常密切。继1994年启动的苏州工业园区和2007年启动的天津生态城之后，2013年10月中国副总理张高丽访问新加坡时提议，两国在中国西部开展第三个国家级合作项目，使其能够延续新中两国政府间的合作情谊。尽管选址结果尚未公布，但并不影响我们对这个以“现代联系”为主题的合作项目的未来进行美好的憧憬。

有鉴于前两个国家级合作项目的示范效应，中国西部多个省份都对该项目展开了激烈的争夺，包括重庆、成都和西安等多个城市都有意争取这个项目落户当地。新中两国政府官员正在研究这个项目，笔者认为该项目的选址、主题与执行至关重要。

项目选址：雪中送炭还是锦上添花？

虽然落后于东部地区，但中国西部各个省份的情况却差别较大。重庆市是西部直辖市，常住人口超过3千万人，号称世界最大的城市，区域统筹能力较强。薄熙来事件后，重庆期望发力改变发展格局，但它如何整饬官场仍有待观察。

四川省省会成都作为一座宜居城市，是“福布斯”上榜城市，城市营销效果好，发展势头很猛。但是，周永康事件所牵连的四川官场地震，其余波影响却不容忽视。

陕西省省会西安的优势在于文化底蕴深，科技实力强，有利于建立北方城市的样板。但是，积习已久的政府效率低下等官场弊病，使其一直无法真正腾飞，其潜力还有待提高。

广西壮族自治区首府南宁是中国—东盟博览会的主办地，是中国连接亚细安成员国的门户城市，对于带动区域一体化具有很强的辐射力。但是，相对于重庆、成都和西安，其他省份和自治区的经济底子薄，政府财力有限，脱贫致富的任务繁重，民族团结和社会稳定风险高，可能被选中的可能性较低。

第三个合作项目的选址吊足了多地政府的胃口。究竟选哪个？其关键可能取决于新加坡政府的目的与中国政府的意图。更为重要的是，第三个合作项目的选址应以“雪中送炭”为主，而不应只考虑“锦上添花”。

显然，选择发展基础好的成熟城市固然能够确保项目成功完成，其效果也不会小。但是，锦上添花却不如雪中送炭，特别是对于欠发达的中国西部而言。选择发展潜力大但目前尚不具备竞争力的城市，尽管基础设施会薄弱，需要的智慧更多，但却并不影响项目的顺利执行，并可能造就更大更持久的影响。

项目主题：最大化两国的优势互补

这个合作项目的主题是“现代联系”，但有关细节却未披露。笔者以为，该项目的主题至少应关注民族和谐、可持续发展与智慧技术。

中国西部是少数民族聚居区，推动民族团结与融合，实现区域社会稳定是其要务。特别是在新疆恐怖事件以后，如何化解民族矛盾并加快区域融合，成为执政者最关心的头等大事。新加坡在处理种族与宗教问题方面经验丰富，一直保持着较高的种族融合与宗教和谐程度，或可为

中国西部地区提供借镜。特别是在城市功能区规划、公共住房建设、就业机会创造等方面，新加坡都可以为中国西部提供难得的经验。

西部地区是中国大江大河的发源地，也是生态环境最脆弱的区域，需要切实保持生态平衡和环境友善。新加坡在提升环境素质和塑造花园城市的成功做法，可以启发中国西部的同行。与此同时，西部地区特别是西北地区，普遍面临缺水断水的风险，亟待高效利用水资源。新加坡在水处理方面的先进技术和实践经验，能够为中国西部带来福音。

无论是交通还是物流，西部地区的基础设施都相对较差。但是，信息技术的普及却使“世界是平的”成为可以期望的愿景。新加坡在信息技术利用方面一直处于领先地位，其所推动的“智慧国”计划或可助力中国西部跨越式发展，通过信息技术的“巧力”提供发展的不竭动力。

由此可见，无论是民族融合、环境保护，还是智慧城市，都为“现代联系”这个核心主题提供了无限的施展可能，并有望成为破解中国西部发展难题的密钥。更为重要的是，这些领域都是中国急缺而新加坡擅长的方面，可以实现优势互补的最大效益。新加坡也可以藉此而将其技术和实践加以普及，从而为在其他国家和地区复制提供实验场。

项目执行：地方政府执行力至关重要

与中国东部相比，西部地区对新中合作项目的渴求更强烈，积极性也更大。虽然是国家级项目，但是该项目的最终执行方是地方政府，因此地方政府的贯彻落实是至关重要的方面。从激励兼容的角度而言，给予项目执行机构（如管理委员会）充分的授权，使其能够掌握较大的支配权，这样西部项目就会有更大的发展潜能。

伴随着中国经济结构调整和产业转移，以及农民工返乡提供的大量劳动力，西部地区作为中国的腹地拥有广阔的发展前景。但是，西部地区欠缺的不只是硬件的基础设施，而更关键的在于软件上的观念更新和文化转型。在为选址地区提供制度空间与优惠政策的同时，更应注重

当地政府执政理念和发展思路的转型。通过适当的渠道和机制，为当地政府官员和企业家提供必要的培训，可能是纾解该问题的一个途径。

尽管两国合作历史悠久且积累了一定的合作基础，但是应汲取已有合作的教训和经验，更好地推动项目执行和知识转移。虽然同属华人为主的国家，但是两国毕竟有着不同的历史，在政治运作与组织管理方面也存在差异，使跨国政策学习和知识转移面临障碍。

比如，在苏州工业园发展初期，就发生双方观念冲突和风格相异的插曲，并遇到知识转移障碍的问题，以至于新加坡不得不从最初的主导变到后来的淡出。天津生态城取得了阶段性成功，但实际上当地并未全力投入，且面临房地产开发遇冷的威胁。因此，双方都应明确权责利，尽量减少乃至避免不愉快的经历和伤感情的举动，使第三个合作项目能够顺利推进。

值得注意的是，第三个项目不应成为孤立的“盆景”或“飞地”，而应为知识外溢提供机会。从项目启动伊始，就应制定项目经验的输出计划，以有序推动该项目的知识传播。从这样一个具有样板意义的典型项目，总结能够带动更多欠发达地区发展而致腾飞的宝贵经验，或许才是国家级合作项目的初衷和意义所在。

20年前，当苏州工业园启动时，被业界认为是一次壮举。长期以来，各国奉行的是各自为战，对外商直接投资展开激烈竞争，很难相信会有国家合作吸引外资。但是，新中两国政府却缔造了合作吸引外资并分享发展成果的传奇。新加坡输出有其特色的园区经济发展模式，中国则提供广阔的土地、人力和发展空间，两国珠联璧合。我们相信，选择恰当的地点和主题，并协调好双方的合作策略，第三个新中政府间合作项目也将谱写崭新的篇章。

1. 中国：公开与保密的“平衡术”¹

2014年1月17日，中国国务院公布《保守国家秘密法实施条例》并自3月1日起施行，由此引发热议²。2010年公布施行的《保守国家秘密法》指出，政府部门“既确保国家秘密安全，又便利信息资源合理利用。”

《条例》规定，“机关、单位不得将依法应当公开的事项确定为国家秘密，不得将涉及国家秘密的信息公开。”由此可见，在政府信息公开与保守秘密之间，一直悬着一个摇摆不定的“钟摆”。它不仅让政府部门无所适从，也让社会公众难以判断。

一些观察家认为《条例》并没有说明哪些信息应该保密，哪些信息应该公开，因此仍然可能成为政府回避信息公开的藉口，阻碍中国政府透明度的提升。笔者以为，有总比没有好，至少它为摆正公开与保密之间的微妙关系扫清了制度障碍。《条例》的颁布施行毕竟为政府信息公

¹ 载于《联合早报》2014年2月12日。

² 参见《人民日报》2014年2月3日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2014-02/03/nw.D110000renmrb_20140203_1-02.htm。

开划定了界限，尽管它仍然模棱两可。与之前无法可依相比，《条例》还是为社会公众和新闻从业者提供了一个法定参考依据。

目前，中国许多政府部门的信息公开水平仍然处于低水平。大量政府信息处于分散状态，除少数事项外，信息公开尚未触及政府核心。例如，各级政府部门的财政透明度普遍偏低，预算外收支信息的公开付诸阙如，“三公经费”的公开也是粗枝大叶。为了推动政府信息公开，自2008年《政府信息公开条例》颁布以来，国务院数次发布文件，要求进一步加强政府信息公开，回应社会关切并提升政府公信力，但是效果甚微。

如果政府能够公开其所掌握的大量非涉密信息，推动数据挖掘和利用，将创造巨大的商机和社会价值。在社交媒体时代，如何利用大数据技术，搭建统一信息平台并推动数据资源共享，是考验政府智慧的关键挑战。最近国家统计局对官方网站改版，并新增微博和微信的数据发布平台，在开放数据的进程中迈出了重要一步。但是，信息部门化和碎片化的问题仍然没有得到根本解决。

信息是一种稀缺资源，并可能转化为寻租机会、权力和优势，因此政府部门天然地不愿意公开其所掌握的信息。更为重要的是，信息的敏感性和风险性往往使公开者暴露在政治危险之下，所以政府部门往往奉行“不公开是原则，公开是例外”。国家秘密常常作为政府封口的“挡箭牌”，成为信息不公开的完美借口。

互联网技术的普及、公民意识的觉醒、新闻媒体的发展，都为政府信息公开提供了催化条件。处于被动守势的政府部门往往被迫公开一些信息，但结果常常是引发更强烈的公众质疑。但是，政府部门在这种信息公开“拉锯战”中不断认识到信息公开的必要性和紧迫性，对于更新政府思维和习惯具有推动作用。

更为重要的是，政府部门不仅在公开意愿上低迷，在公开能力上也有待提升。政府上网工程使大批信息得以数字化并公开，但许多政府网站的安全防护架构漏洞百出、不堪一击，互联网安全状况令人堪忧。

在信息安全管理水平没有发展完善时，贸然大批量公开信息，结果可能适得其反。这不仅会使国家安全陷入危机，而且可能诱发公众恐慌和社会不稳定。

笔者以为，与涉及国家安全的保密相比，公民个人隐私的保护问题显得更为严峻。韩国信用卡信息泄露、中国酒店客户数据外泄等案例，都在向政府和企业发出警告，表明个人隐私保护的重要性日益凸显。目前中国尚未颁布专门的个人隐私保护法，个人隐私问题只是散见于各种法案的原则性规定。拟修订的《消费者权益保护法》增加了消费者隐私信息的受保护权利，在这方面取得了一定进展，但距离系统性保护仍有距离。随着越来越多的个人信息被收集和存储，如何确保它们不被泄露和滥用，将是未来信息公开与保密的重要课题之一。

在保密、安全、隐私、公开的多维关系中，“平衡术”的确是个难题。无论是作为供给方的政府，还是作为需求方的企业、媒体和公民，都还没有对这场信息革命做好充分准备。寄希望于一部法律或法规就能解决它，显然过于武断。但是，政府与社会的不断磨合与互动，则会逐步纾解这些症结。毕竟，我们不能总是将政府视为对立方和对抗的对象。有时候，政府愿意并可能成为这场变革的推动力量。

2. 财政透明是政府合法性的基石³

财政信息公开关乎政府执政的合法性，也是公民对政府问责的关键要件。《政府信息公开条例》自2008年实施以来至2013年已经整整五年，但其效果却差强人意。最近几次排名均显示，中国各级政府的财政透明令人堪忧。

清华大学日前发布的《2013年中国市级政府财政透明度研究报告》显示，中国289个地级以上城市政府财政透明度总体偏低，远未达到良

³ 载于《联合早报》2013年7月26日。

好的财政信息披露水平。满分400分，但排名最高的上海也不足200分，更有三个城市得分为0⁴。

无独有偶，上海财经大学不久前发布的研究报告显示，满分100分，2013年各省财政透明度平均分只有31.40分，仅比2009年的21.71分略有提高⁵。

2012年中国在国际预算伙伴关系（IBP）的公开预算指数（OBI）得分只有区区11分（满分100分），在预算前报告、公民预算和年中审查等方面表现尤为糟糕，远低于受调查的100个国家的平均分43分，甚至比此前两轮调查得分还低⁶。

在“晒账本”这件事情上，中国各级政府抱持“中庸”态度，“不冒尖、不掉尾”，既不愿太靠前也不愿太落后。只有四川省白庙乡、广东省广州市等少数地方敢于“第一个吃螃蟹”，其他政府似乎都在观望。

如果与政府创新的其他领域相比，我们会发现这样一个现象非常有趣。北京大学等组织的“中国地方政府创新奖”项目在2013年已经进入第7届，政府在电子政务、机构改革、公众参与等方面都取得了长足进步，但信息公开却一直踟蹰不前。

笔者参与的连氏中国服务型政府调查项目发现，中国老百姓对政府透明和政策参与最不满意。尽管公众对各项公共服务质量的整体满意度较高，但如果他们无法知晓和参与政策决策，那么政府的一厢情愿也很难真正赢得公共信任⁷。就此而言，财政透明对于政府的合法性委实关键。

“阳光是最好的防腐剂。”国际货币基金组织（IMF）的调查发现，财政透明与财政风险、债务危机和经济波动等密切相关，提高财政透明

⁴ 俞乔，〈2013年中国市级政府财政透明度研究报告〉，北京：清华大学公共管理学院，2013。

⁵ 上海财经大学公共政策研究中心，〈2013中国财政透明度报告〉，上海：上海财经大学出版社，2013。

⁶ IBP. (2013). *Open Budget Survey 2012*. Washington, DC: International Budget Partnership.

⁷ 吴伟、于文轩、林挺进、马亮、盛明科和王君，〈完善服务型政府体系，实现全面均衡发展：2012连氏中国服务型政府调查报告〉，《经济研究参考》2013，(10)，页22-40。

度有利于加强国际组织对各国政府的外部监督⁸。原财政部部长项怀诚估计，中国中央和地方政府债务达30余万亿，地方政府债务问题很大程度上与不透明有关⁹。

习近平执政以来推行“八项规定”，多次强调各级政府要厉行节约，“过紧日子”。运动式的管控在短期内固然有效，但习李新政能否持续，则需要制度化规范。在财政支出方面，只有公开透明才能实现监督和改进。

在缺乏公众意愿表达的情况下，政府更热衷于见效快的基础设施建设这种硬投入，而对教育、医疗、社会保障等短期内见效不明显的软投入提不起兴致。最近的研究显示，政府官员更喜欢投资基础设施建设项目并拉动经济增长，不愿增加环境改善投入，虽然这样会改善空气质量，但却不利于仕途升迁¹⁰。

另一项研究表明，县长和县委书记会在任期的第3到4年大肆追加市政交通基础设施建设财政支出，以为其未来升迁添柴加油¹¹。地方政府宁愿挤占公共财政、贷款举债去修路造桥，却不愿投入占GDP的4%的教育财政支出，而这一目标提出已近10年还远未实现¹²。省直管县改革使县级政府获得了财政自主权，但它们却不增反减教育支出比例，显然有违改革初衷¹³。

⁸ IMF. (2010). How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? *IMF Factsheet*, available at: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

⁹ 参见〈前财长项怀诚称中国地方政府债务或超20万亿〉，载于中国新闻网2013年04月06日，<http://finance.chinanews.com/cj/2013/04-06/4705499.shtml>。

¹⁰ Zheng, S., Kahn, M. E., Sun, W., & Luo, D. (2014). Incentives for China's Urban Mayors to Mitigate Pollution Externalities: The Role of the Central Government and Public Environmentalism. *Regional Science and Urban Economics*, 47, 61–71.

¹¹ Guo, G. (2009). China's Local Political Budget Cycles. *American Journal of Political Science*, 53(3), 621–632.

¹² 张光和江依妮，〈为什么财政教育投入达不到占GDP百分之四的目标：一个基于跨省多年度数据分析的实证研究〉，《公共行政评论》2010，(4)，页68–84。

¹³ Wang, W., Zheng, X., & Zhao, Z. (2012). Fiscal Reform and Public Education Spending: A Quasi-natural Experiment of Fiscal Decentralization in China. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(2), 334–356.

加强政府信息公开，提高财政透明度，在以下方面大有可为。

目前政府预算仍然局限于一般性预算，而基金预算、社会保险和国有资本等则不在其列，大量公共资金没用进入预算程序，预算内外有别，全口径预算公开体系尚未建立。下一步应变“小预算”为“大预算”，将预算外资金纳入公共预算体系，为预算公开和监督提供条件。

中国各级人大作为预算监督的法定机构在职能履行方面远远不够，难以形成对政府的制衡作用，预算审查往往流于形式。应改变人大“橡皮图章”的形象，进一步发挥人大的预算监督作用，并集合政协专家智库的专业力量，破解预算公开难的问题。

自上而下的领导干部考核任用机制使政府官员的眼睛永远向上，无视公众对公共服务的渴求，弱化了政府对公众诉求的响应力。浙江省温岭镇等地实验的“民主恳谈”等制度创新，为公众参与预算决策提供了机会，对于纠正支出方向和强化财政纪律都有很大作用。中央政府可以在条件成熟时将这些地方实验上升到国家政策，自上而下推动制度创新。

最后，政府信息公开的相关法律制度应进一步细化和贯彻执行，为行政相对人申请信息公开提供便利，通过外部力量倒推政府财政透明公开。此外，还可以邀请IMF、IBP等国际组织参与政府预算监督，吸收借鉴他国实践经验，借助外力推动预算公开进程。

3. 中国距离法治有多遥远？¹⁴

中国的历届新任政府都会在四中全会提出一揽子的执政方针，而即将召开的十八届四中全会也因此而备受瞩目。更为重要的是，此次四中全会史无前例地将“依法治国”列为会议主题，使许多人对中国的法治进程充满期望。但是，中国距离真正的法治有多遥远？

¹⁴ 载于《联合早报》2014年11月5日。

四中全会的召开将显著提升中国各级政府和各界人士对依法治国的重视程度，并有助于大大加快中国法治进程的推进。但是笔者以为，中国要依法治国，需要破解六大问题。只有如此，才可以确立法律的威严性、明确司法机构的独立性、强化执法队伍的专业性，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

首先，有法不依，使法律的威严被打破。早在2011年，时任全国人大常委会主任吴邦国就指出，中国特色社会主义法律体系已形成并基本健全。作为成文法的国家，中国各级人大和政府机构制订了形形色色的法律、法规和规章制度，已远非过去“无法可依”的情况所能比。但是，它们中有许多条款长期停留在纸面上，并没有得到真正执行。

以“中国式过马路”为例，尽管有关道路交通安全的法规对此有明文规定，各地也推行了具体的惩罚措施，但却收效甚微。民众认为法不责众，轻视乃至忽视法律的威严性，以致有法不依成为常态，法律往往成为一纸空文。这种社会文化长期积淀，使人们会认为遵循法律是无能的表现，而违反法律而不受惩罚才是本事。

其次，执法不严，执法者的自由裁量权很大，为徇私枉法创造了机会、提供了空间。为了满足各种情况的需求，法律条款往往规定得较为宽泛或语焉不详，使执法者不得不凭借经验或主观臆断去裁量执法标准。在中国这样一个典型的关系型社会，“搞关系”可以通融执法者，可以润滑执法关系，但却危害了法律的惩戒力。

一些中国人常常想当然地认为，如果自己犯法，执法部门可以法外开恩。“酒驾入刑”以后，交通管理部门对酒后驾车的惩罚从严从紧并制度化，使整个社会形成一种抵制酒驾的强大文化基础。酒驾入刑的有效执行，说明许多法律法规其实完全可以达到执法必严。

再次，违法不究，一些违反者逍遥法外，使人们对法律的约束力和惩戒力失去信心。各类案件的破案率连年偏低，使许多人抱有侥幸心理并期望成为“漏网之鱼”，也使人们对法律能否威慑违反者产生怀疑。一些官员在被问责或“落马”以后，又悄然异地任职，或很快获得

保外就医的资格而免除牢狱之灾，也打破了人们对“法律面前人人平等”的信念。凡此种种，都会导致“破窗效应”，使法律对人们的规范力度弱化。

执法队伍的专业化与职业化问题能否解决，也决定着中国能否稳妥地推进和实现法治。在谈论法官的独立性之前，我们首先需要强化执法者的专业性和职业性。否则，没有规范的司法人员，即便获得了独立和自由，也可能成为“脱缰野马”而难以驾驭。例如，作为一项政治任务，各级司法机构不得不承接转业军人的就业安置，执法队伍的职业化长期得不到提升。在《送法下乡》一书中，朱苏力对此有比较精辟的论述。此外，周永康执掌政法委期间，导致执法队伍的腐败问题滋生，大大动摇了许多司法人员的职业道德规范。与此同时，律师的地位与专业化也有待提升，以适应法治的需要。

此外，传统法律习惯与现代法律规范的接续问题，也应引起足够的关注。在遇到同政府发生的纠纷时，为什么老百姓相信信访而不信法？在纠纷解决时，为什么人们会先诉诸法外途径而非法律途径？显然，成熟的法律文化的建立有待时日。更为重要的是，法治的建立并非另起炉灶或推倒重来，而是应将中国传统的法律习惯同现代的法律规范有机结合。比如，情、理、法三者能否实现某种程度上的统一，往往是人们衡量法律是否公正和有效的重要依据。法治的推进也并不排斥其他途径的共存、共演与共生，以形成一个多元、动态和融合的法治生态系统。

最后，执政党与法律之间、政府与司法之间的关系如何维持和调整，可能是最根本也最难以突破的重大课题。党在先还是法在前，这个问题如不去面对或解决，上述其他问题都很难触动并解决。反之，如果这个问题得到了解决，那么其他问题都可以迎刃而解。此外，法院、检察院同地方政府的关系，也有待详加梳理和调整。例如，许多地方的司法机构往往同行政机构同结构和同编制的管理，导致司法人员队伍无法适应经济发展和人口流动的影响。

4. 中国反腐的群众基础¹⁵

习近平执政以来所掀起的反腐风暴产生了一系列连锁反应，许多观察家危言耸听，甚至认为中国的经济走向和社会稳定都可能会遭受不容忽视的负面影响。但是，如果反腐存在坚实的群众基础，反腐得到民众和企业的广泛支持的话，那么上述担忧可能就是多虑了。

过去两年的反腐运动的确对中国宏观经济造成了明显影响。比如，自2012年底推行“八项规定”以来，许多餐饮娱乐和高档消费场所的生意倍受打击，相关产业也一蹶不振。不久前，政府禁止党政领导干部参加MBA和EMBA等高收费工商管理培训课程，期望斩断“官商勾结”的利益输送链条。许多院校出现官员退学潮，一度影响这些院校的项目和教师的收入。近日，政府又下发通知，严禁党政机关到21个风景名胜区开会，以减少公费旅游和公款吃喝的机会。

习式反腐看似伤筋动骨，对经济增长和“官心”稳定产生短期“阵痛”。但是，如果这种反腐能够产生长期的积极回报的话，那么它的正面效应就不应低估。更为重要的是，判断这项反腐运动的影响，需要将民众的认识与态度纳入考察。

中国民众如何看待腐败？《纽约时报》最近的一篇报道指出，其受访的群众普遍认为反腐给民众“省了钱”。以往人们办理证件、送子女上学、求医问药，往往都需要找关系和请托送礼，原本一件看似简单的事情却颇费周折甚至花费不菲。反腐使各级政府伸向民众的“掠夺之手”有所收敛，而民众也从中得到实实在在的实惠和好处。

不仅如此，许多企业也从反腐中受益良多。以往企业在登记注册、办证审批和产品流通等方面可能被政府“卡脖子”，不得不通过贿赂或搞关系来推动企业运营。这种灰色交易使企业承担高昂成本，并将企业置于一个危险的境地，随时可能因为“东窗事发”而蒙受巨额损失。虽然一些涉腐企业可能会受到反腐的打击，但从长远来看，一个透明、开

¹⁵ 载于《联合早报》2014年10月7日。

放、包容和健康的投资环境和市场氛围，显然有助于所有企业的公平竞争、创新和持续成长。

如果从系统性的调查数据来看，人们对政府腐败的认识也发生了值得注意的变化。笔者参与的连氏中国城市服务型政府调查项目，每年对中国大陆36座主要城市（直辖市、省会城市和副省级城市）的居民和企业进行抽样调查，每座城市都访问超过700名居民和100家企业¹⁶。调查中包括政府腐败的题项，但由于腐败的话题较为敏感，我们转而询问受访者对政府工作人员的廉洁程度的评价。

比较2013年和2014年的调查结果，我们发现无论是企业还是居民，人们对腐败的认识都发生了明显变化。在0-10分的量纲中，2013年36座城市居民和企业的平均得分是5.99和6.07分，可谓刚刚“及格”。2014年居民和企业的评价则分别为6.12和6.18分，分别提高了0.13分和0.11分。这些评分的变化看似微小，但如果考虑到这是一项大规模的社会调查，且人们有关腐败等观念的认知很难在短期内发生戏剧性的改变，这样的增幅仍然是值得关注的变化。

由于2013年恰恰是王岐山领导的中纪委发力反腐的关键时期，其前后民众态度的变化可以反映反腐的具体影响。由此可见，“老虎”和“苍蝇”并不是越打越多，而是的确重塑了民众对政府反腐决心的认识。当然，不同社会群体对腐败的认知发生了哪些具体变化，以及这些变化所带来的启示，还有待于进一步的分析和观察。

民众的支持与肯定，显然是对“腐败有用论”和“反腐威胁论”两种论断的有力回应。但是，围绕反腐所带来的一系列深层次问题却值得人们反思。比如，公务员工资过低的问题被人们重新提出，而如何“涨薪”也成为政府人事改革的焦点问题。如果公务员无法获得维持其体面生活的薪酬待遇，那么他们就很难长期保有廉洁的品行。

¹⁶ 吴伟、于文轩、马亮、孟羽、王君和林挺进，《提升社会公平感，建设服务型政府：2014连氏中国城市公共服务指数调查报告》，新加坡：南洋理工大学南洋公共管理研究生院，2014。

此外，许多人认为反腐使政府官员投鼠忌器，不敢干事，出现“不作为”的苗头。如何提振公务员的士气和底气，使他们能够抵御腐败的诱惑并成为举报和抗击腐败的力量，或许是值得进一步研究的重要课题。

5. 中国清廉指数下降的隐喻¹⁷

全球反贪机构“透明国际”发布的“2014年腐败感知指数”显示，在全球175个经济体中，中国与阿尔及利亚和苏里南并列第100名，从去年和前年的第80位跌落20位。中国的得分也从前年的39分和去年的40分，跌至今年的36分。中国甚至同安哥拉、马拉维、卢旺达和土耳其等一起，成为今年全球腐败状况恶化最严重的国家之一¹⁸。

这个结果使人们不禁感到疑惑：为什么习近平上台以来中国的反腐力度不断加大，“老虎”和“苍蝇”一起打，但反映国家腐败状况的清廉指数却不升反降而一路下滑？笔者以为，中国清廉指数的变化至少可以从以下方面来观察。

首先，我们需要明确透明国际的评分是否能够反映一个国家的腐败状况。自1995年以来，透明国际每年都独立发布腐败感知指数和全球腐败状况报告，并不断改进其方法。自2012年以来，透明国际改进了其评分方法，将原来十分制的量纲调整为百分制，以使各国的评分可以前后比较。它以0到100分来衡量一个国家的腐败状况，分值越高代表政府越清廉。

透明国际对每个国家的评分都提供了置信区间，能够为各国之间的比较提供更加准确的参照依据，而不是完全“以名次论英雄”。透明国际委托欧盟联合研究中心进行的统计评估显示，清廉指数的排序较为稳健，能够对各国的腐败状况进行区分，且不受采用调查的数量的干扰。

¹⁷ 相关评论见赵灵敏，〈中国如何才能不当“被告”〉，《联合早报》2014年12月12日；聂辉华、王梦琦，〈中国反腐为何叫好不叫“座”？〉，FT中文网2014年12月17日，<http://www.ftchinese.com/story/001059576>。

¹⁸ 参见 Corruption Perceptions Index (CPI) 2014: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>。

尽管透明国际自身也在开展腐败状况的调查，但其排名主要依据第三方提供的调查数据。在其今年采用的12个数据来源中，多数为基于各国专家的感知调查，其次是来自企业经理人的调查，仅有一项调查的部分数据来自公民。从数据来源看，其评分主要依据外部专家的主观感知，许多所谓的“专家”甚至可能并未到访中国，而会戴着“有色眼镜”评价，甚至可能是“瞎评估”。

由于腐败是隐蔽性较强的行为，且当事人不会自愿站出来揭露自己的行为，所以对腐败的衡量非常困难。一直以来，关于是否应该使用主观感知数据来衡量腐败，存在很大的争论。许多机构开始使用企业或公民的亲身经历来评价腐败状况，或者依据客观的贪腐案件数量来评估。但是，任何方法都有其缺陷，这也是为什么透明国际需要采集至少三个以上的调查数据来源，才能对某个国家评分的依据。

由于这些调查使用的题目和标准都是不一样的，所以它们之间的差距也非常明显。以2014年为例，中国的评分使用了8项调查结果，其评分上线是40分，评分下线是32分。因此，评分的置信区间较宽，上下分差达8分之多。所以，如果评分只是发生微调，那么就不能对它进行过分的解读。

由此可见，中国评分和排名的下滑，可能会受到统计误差的影响，并不意味着腐败状况真的更加恶化了。更为重要的是，对反腐效应的观察有待时日，不能操之过急。否则，反腐行动的反弹可能会影响评估的准确性。一定程度上，这也反映了评估机构的谨慎态度。

其次，中国排名的下滑，可能意味着其他国家清廉水平的提升速度更快。所谓“逆水行舟，不进则退”。清廉指数反映的既是一个国家的历史变化，也是一个国家同其他国家的相对差距。过去清廉指数无法历史比较，自2012年以来可以回溯评分。此外，由于每年参与评比的经济体数量有所变化，国家之间的相对腐败状况也会发生调整，所以排名的浮动会很频繁。

最后，中国清廉指数的下降，也是对反腐力度的一种间接肯定。究其原因，大规模的反腐旋风起底了许多官场秘密，公共部门腐败的恶劣程度让人大跌眼镜。如果人们之前对腐败的认识还停留在“坊间传闻”的话，那么各级纪委和检察院所抓捕的贪腐官员以及他们的“滔天罪行”，则为人们怀疑政府的清廉水平提供了确凿证据。

特别是小官巨贪的现象，让人们看到一个“芝麻官”的贪污可以动辄上亿元，生活作风也如此糜烂。在得悉这些腐败行径后，许多人感慨：原来政府的腐败这么可怕。所以，当使用主观调查时，人们的这种反应是可以理解的。实际上，这个过程是在为人们对腐败的认识“纠偏”，以使人们认识到腐败的真实情况和反腐所面临的巨大挑战。当这种认识逐渐成为人们的恒常态度时，清廉指数的变化就会随着趋于稳定，并逐渐反映反腐力度的强化作用。

值得注意的是，清廉指数的下滑也说明人们对中国反腐的信心仍然不足。特别是在防腐反腐的制度化 and 可持续性方面，中国仍然任重道远。换句话说，人们期望的不是“痛打落水狗”，一个个地去抓贪官。实际上，人们期望的是避免“好人变坏人”，减少乃至杜绝贪官的出现。因此，中国需要强化防腐反腐的制度和能力发展，特别是要努力铲除腐败滋生的制度基础和文化痼疾，而这些方面的变化仍然有待时日。

与此同时，我们也应客观审视排名机构的独立性。诸如政府清廉、宜居城市、数字政府、国家竞争力等方面的排名越来越多，并对排名对象及其利益相关者产生诸多方面的影响。排名机构日益成为权力机构，最为典型的就是市场信用评级机构，它们对某个国家的评级调整，可能决定其所获得的国际援助、投资吸引力和国际形象。因此，排名和排名机构可能“挟持”被排名的国家和政府。虽然透明国际是一家独立机构，但其使用的调查数据来自其他机构，并可能受某些利益集团的干扰。在这方面，需要加强排名机构的透明程度和竞争力度，避免某个排名机构垄断排名的话语权，主导乃至误导人们的注意力和判断力。

6. 为企业“减负”难在哪里？

工信部最近发布的《全国企业负担调查评价报告》显示，尽管今年的企业负担综合指数较去年有所下降，但涉及政府部门的税收和缴费仍然负担较重，企业“减负”的任务任重道远¹⁹。

中国经济转型能否取得成功，很大程度上取决于企业可否游刃有余地竞争和发展。如果企业背负沉重的负担，那么就很难更有效地参与市场竞争。长期以来，中国的企业往往站在一个不平等的起跑线上参与市场竞争。特别是中小型民营企业，无论是税负还是缴费，都比国有企业和外资企业的更重。

一个比较明显的例子是，同样是中国企业生产的产品，在境外购买比在中国购买的价格要低许多，以至于越来越多的“海淘客”不惜舍近求远，到其他国家购买手机、电脑、服装等产品。

李克强总理执政以来，一直推动行政审批制度改革，大幅减少审批事项，为企业“松绑”。国务院办公厅发布的《关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》（国办发〔2014〕30号）强调，要从多个方面“正税清费”，公开政府权力和收费清单，减少涉企收费。

为了减轻企业负担，国务院高度重视，专门成立了部际联席会议，由工信部牵头，包括发展改革委、公安部、民政部、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、农业部、审计署、国资委、工商总局、质检总局、银监会等13个部门和单位。

政府力图减轻企业负担的决心很大，但企业减负的难度同样很大。总体来说，企业税负过重的问题可以归结为以下几个方面。

首先，企业遵守政府的各种监管制度的成本较高。许多行政审批仍然采取“事前把关”而非“事后问责”的理念，其要求仍然较为繁重，

¹⁹ 参见《联合早报》2014年11月27日的报道。报告全文见：运行监测协调局〈全国企业负担调查评价报告〉，2014年11月19日，<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11295057/n11588014/n15609325/16270860.html>。

耗费企业大量人力、精力和财力。政府部门常常以各种名义巧立名目，增加企业的服从项目或收费事项。

以企业的消防安全为例，如果按照消防局的要求安装消防安全设备，可能需要花费五万元。但是如果贿赂审查官员，则只需要花费五千元。理性的企业经营者为了节约成本，往往会选择后者。

小微企业普遍面临生存难的困境，往往抱持“胳膊拧不过大腿”的态度，“惹不起”也“躲不起”，只好顺从。连氏中国城市公共服务指数的调查也发现，与大企业相比，中小企业普遍认为所在城市政府提供的公共服务不够公平，存在“欺小怕大”的嫌疑。

其次，行政审批涉及许多部门和环节，常常冗长而繁琐，可谓“雁过拔毛”，使企业苦不堪言。尽管一些地方政府建立行政服务中心和政务大厅，探索集中式和一站式的服务模式，但很多部门不愿意将其审批事项拱手让人，对审批窗口的授权力度也不够，企业往往要“来回跑”。

基层执法人员作为“街头官僚”，其自由裁量权很大，企业经营不得不面对“小鬼难缠”的尴尬局面。与“大老虎”相比，“小苍蝇”更加让企业惧怕。由于法制不规范和腐败文化根深蒂固，企业往往很难独善其身和保持清白，也有违法违规的“把柄”掌握在执法部门手中。于是乎，两者形成了强大的“政企共谋”的基础。企业不敢也不愿举报腐败行为，以获得低廉的制度成本。政府部门则可以明目张胆地贪腐，对违规企业“睁一只眼闭一只眼”。

再次，尽管2008年以来持续推动“大部门制改革”，但部门之间的协调难度仍然较大。企业减负涉及十多个部门，难免出现“九龙治水”和相互推诿扯皮的现象。减轻企业负担，意味着政府部门的好处和收入会减少，这可能触动各部门的切身利益。面对这个难题，部门之间往往很难协调，“不欢而散”的情况可能时有发生。

此外，各类事业单位，特别是行业协会，常常打着政府部门的幌子，通过举办参观培训、组织评比达标表彰活动等方式，变着花样向企

业伸手要钱。作为“腿子”，它们往往是为其上级主管部门创收的主要渠道。此类现象屡禁不止，就在于政府部门的权力仍然巨大，企业对这些难辨真假的所谓“官方部门”不敢得罪。

政府部门出台了一些惠企政策和税费减免举措，但这些举措执行得如何，各地和各行业是否能贯彻落实，仍然有待观察。调查显示，受访的许多企业对此类政策不清楚，未落实的情况也较为普遍。

工信部出台了《加强涉企收费管理减轻企业负担重点任务分工的通知》（工信部运行[2014]304号），委托第三方机构对各项任务的落实情况进行评估。但是，这些所谓的“第三方机构”的独立性和可信度往往受到质疑，能否客观评估并对政府部门真正施压，仍然值得观察。因此，应该逐步引入并进一步强化其提出的第三方评估机制，以使企业减负政策“落地有声”。

7. 国庆群众大会演讲对中国的启示²⁰

每年新加坡国庆期间总理对民众的演讲是新加坡政治的一大看点，仔细分析会获得对中国政治的诸多启发。比如，中国各级政府的工作报告和政府官员的讲话就大可借鉴总理国庆演讲的一些理念和做法。

2013年是李显龙总理第10次国庆演讲，同往常一样，他采用多媒体技术辅助其演讲，并在演讲中枚举同其主题密切相关的一个个新加坡人的鲜活故事。李总理还凭借其掌握三种语言的优势，分别用英语、华语和马来语对不同种族的民众重复某些话题。在演讲中我们听不到官样文章，也很少听到严肃的统计数据，而更像一个略为年长的邻居在和你拉家常。“家家有本难念的经。”李总理在演讲中既展望新加坡的美好前景，也承认新加坡发展中的一些问题，但给人更多感受的是他的朴实、诚恳、信心和幽默。

²⁰ 载于《联合早报》2013年8月22日。

国庆演讲不是正式的政府内阁对议会的问责报告，但其意义非同一般，通常会马上成为政府部门推行新政策的准绳。总理国庆演讲值得中国各级政府官员在日常讲话中借鉴，也值得中国各级政府工作报告学习。政府工作报告是政府首长对人大代表的绩效报告，较为正式和庄重，但笔者以为仍然可以借鉴国庆演讲的许多长处。

习近平执政以来，颁布“八项规定”，并要求各地政府官员讲话要短、要少、要脱稿、要结合实际，不能空泛、冗长、照本宣科。虽然许多政府官员开始尝试新的讲话方式，但实际上仍然很难摆脱旧有的模式。我们很少看到有哪个政府官员会利用多媒体技术辅助其讲话，会使用生动的flash画面渲染其意念，会枚举普通中国人的故事让听者感同身受，乃至会用本地方言谈谈家长里短。

其实，中国各级政府的工作报告完全可以做到像新加坡总理国庆演讲那样让人轻松、感动和乐观。在每年政府工作报告的准备期间，政府会投入大量人员参与研究，邀请各界人士抒发意见和建议，还会倾听许多基层民众的心声。然而，这些生动活泼的故事却被归一化后硬生生地塞到政府工作报告的固有模板中而失去光泽。翻阅各地各级政府工作报告，给人的印象是千篇一律、官话套话居多、数字堆砌如山。政府评功摆好时不吝笔墨，但在承认不足时却草草收尾，而在提出展望时又每每故伎重演。

中国建立了完善的政府新闻发言人制度，但如何激发民众的兴趣却值得深思。许多政府部门和官员开通了官方微博，但却一度因官话连篇而遭网友吐槽。政府与公民、官员与民众的关系不是冷冰冰的、刻板的，而是充满温情的、有血有肉的。以“外交小灵通”、“上海发布”等为代表的政务微博之所以赢得网友赞许，其要领就在于放下身段、贴近民意。2010年，华中科技大学校长李培根院士一改中国高校毕业典礼上校长讲话的古板形象，以“根叔”的“唠叨”博得毕业生和广大网友的追捧，并吸引许多高校校长效仿。

我们鼓励政府报告和官员讲话更加贴近民意、生动活泼，不是提倡“东施效颦”，而是寄望政府和官员能够转变观念，重塑日趋紧张的政民关系、官民关系。在新媒体技术日益普及、民众期望越来越高涨的今天，如果政府和官员无法因应大势，发展新的公共关系策略，就会丧失话语权而被边缘化。

8. 干部管理体制不改则“中国梦”难圆

最近有关“中国梦”的讨论异常热烈，无论是左派还是右派，似乎都在中国梦中找到了某种契合点，虽然他们关于什么构成中国梦还存在较大分歧。据笔者观察，目前对中国梦的讨论在形而上的宏观理念着墨过多，而对如何圆梦却少有触及。中国梦不是无法实现的空想，而是触及到每个中国人内心世界的向往和追求。因此，中国梦应该与当下中国的发展阶段和社会特征相适应。从中国人的基本需要看，中国梦的根基在于基本公共服务的全民享有，使“学有所教、才有所用、劳有所得、住有所居、病有所医、老有所养”。大力投入和持续完善基本公共服务供给体系，是实现中国梦的最关键路径之一。

中国经过30多年的高速经济发展，已经具备了为国民提供基本公共服务的能力，但为什么老百姓仍然无法享有？概而言之，政府非不能为，实不愿为。诸如基础教育、基本医疗、住房保障、养老保险、公共安全等问题迟迟无法解决，在很大程度上与政府缺乏足够的激励密不可分。从更深层次的根源来看，这是干部管理体制的种种弊端在作祟。

习近平最近在讲话指出：“要改进[干部]考核方法手段，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容，再也不能简单以国内生产总值[GDP]增长来论英雄了。”²¹ 他的观点恰逢其时，也暗指干部管理体制是实现中国梦的要件。

²¹ 参见〈习近平：建设宏大高素质干部队伍确保党始终成为坚强领导核心〉，人民网2013年6月30日，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0630/c64094-22020855.html>。

人社部日前披露中国公务员总数已达708.9万人，他们决定着中国各项公共政策的制定与执行，但中国目前的干部管理体制问题却严重影响他们对公共服务的关注力。政府不愿意向涉及民生的公共服务领域投入，也不情愿为提升老百姓的公共服务满意度而改变行为。

在自上而下的多级政治晋升锦标赛体制下，政府官员为了攀爬金字塔而不竭努力，而其核心指标就是GDP增长率。李克强就任总理以来，多次强调可以容忍经济增长速度放缓，以加快经济结构转型和体制改革。

笔者对全国省长和省委书记的研究发现，公共服务绩效对他们的升迁已经开始发挥作用，而经济绩效的影响日渐式微²²。最近的一项研究显示，市长和市委书记不愿在环境改善方面增加投入，虽然这样会显著改善空气质量，但却不利于其仕途升迁。他们更喜欢投资基础设施建设项目，因为可以铸就不朽工程并拉动经济增长，而这是上级领导最关心的业绩指标。另一项对县长和县委书记的研究表明，他们会在任期的第3到4年大肆追加财政支出，主要去向是市政交通基础设施建设，以为其未来升迁添柴加油。不难看出，中央政府提倡科学发展，但地方政府却无法安心科学发展。

干部有任期但少有执行，中途换将司空见惯，以致干满5年反被视为升迁无望。干部任用过于注重年龄和学历，以致各地“火箭式”晋升事件频频发生，其中的不公正和贪腐内情亦浮出水面。这种干部管理体制导致政府的短期行为盛行，不顾及长期收益和可持续发展。政府更热衷于见效快的基础设施建设这种硬投入，而对教育、医疗、社会保障等短期内见效不明显的软投入提不起兴致。中国在短期内迅速拥有了良好的基础设施，令世人咋舌，但也使地方政府陷入“不上项目无政绩，上项目就要举债”的尴尬境地。日前审计署披露的地方债务数据部分印证了这种现象，卖地还债的恶果亦开始显现。地方政府宁愿挤占公共财政、

²² Ma, L. (2012). *Public Service Performance and Political Elite Career Advancement: Evidence from China*. Saarbrücken, Germany: LAP Lambert Academic Publishing.

贷款举债去修路造桥，却不愿投入占GDP的4%的教育财政支出，而这一目标提出已近10年还远未实现。以省直管县改革为例，县级政府获得了财政自主权却不增反减教育支出比例，显然有违改革初衷。

自上而下的考核任用机制使政府官员的眼睛永远向上，无视公众对公共服务的渴求。这种干部管理体制强化了党管干部的能力，但也弱化了政府对公众诉求的响应力。虽然公众越来越多地被吸纳到政绩考评和干部任免考察中，但其所在的比重和发挥的作用甚微，更多的是利于政府粉饰合法性。当公众无法通过正式机制发声时，非正式的抗议和抵制就会爆发。近日巴西民众抗议政府提高巴士票价而不改善公共服务，却举办世界杯大造形象工程。回想北京奥运会和广州大运会的辉煌，未来中国民众可能不会继续对类似事件保持沉默。群体性事件频仍和社会维稳成本居高不下，成为考验习李体制的一道难题。

无论官方和理论界如何定义中国梦，确保国民享有基本公共服务却是其绕不开的必要条件。现阶段中国梦的实现植根于均等化的基本公共服务供给，而现行干部管理体制的种种弊病却不鼓励政府发展和改善公共服务。这个内嵌于干部管理体制的慢性病将是中国崛起的桎梏。一言以蔽之，若干部管理体制不改，政府激励持续错位，则中国梦难圆。

9. 中国的干部考核：GDP、雾霾还是信访？

中国最近发生的几件事情都与干部考核问题存在千丝万缕的联系，也让人们更加关注这项事关中共执政基础的核心制度。首先，中央组织部响应习近平的讲话精神，再次印发文件要求各地改进地方领导干部政绩考核制度，不能把地区生产总值（GDP）及增长率作为衡量发展成效和干部政绩的主要指标并排名，也不能将其作为干部提拔任用的主要依据。

其次，上海、杭州等许多华南城市出现大面积雾霾天气，空气污染一度超过2012年彼时的北京。尽管环境保护部从2012年开始执行新的

大气质量标准，并对主要城市的空气质量达标情况进行排名，但城市空气治理依然收效甚微。

再有，国家信访局自2005年《信访条例》修订以来都对各地进京上访和越级上访等指标进行排名，作为政绩考核和干部任免的重要依据。最近，国家信访局决定取消此类排名，避免各地政府疲于应付拦访截访。凡此种种，预示着干部考核难题的破解是改善中国治理质量的关键所在。

政府和官员需要面对一套严密和合理的问责体系，以使其响应公众诉求并秉公执政。在民主国家，多党竞争、直接选举、司法和媒体监督等是政治问责的主要形式。在中国这样的威权体制，自下而上的问责机制（如直接选举）缺位或乏力，使自上而下的考核和任命成为执政合法性的主要支柱。

通常来说，上级政府会为下级制定一揽子的目标任务，其中GDP是关键绩效指标，同计划生育和安全生产等属于“一票否决”项目。上级通过目标完成情况考核领导干部并衡量其相对比较优势，从而形成金字塔下的晋升锦标赛体制，为期望升迁的干部提供不竭动力。依靠这种高赌注的考核（high-stake test）形成的强力激励，中国在过去30多年保持高速增长，但也为此付出沉重的社会代价和环境成本。

过度倚重GDP考核，“以GDP论英雄”，使政府指挥棒偏离正轨，扭曲干部执政理念。对省市干部的研究显示，经济增长有利于升迁，而环境保护和民生投资则不利于获得提拔。“惟GDP论”甚嚣尘上，使地方经济过热且结构失衡，政府不惜举债并大兴土木。依靠资源消耗和房地产投资的经济增长模式，挤压其他产业健康发展，并抑制社会稳定和民生改善。单纯注重短期经济利益，使地方干部轻视环境污染，环境治理投资长期欠账。与此同时，自上而下的考核也使地方干部“眼睛向上”，偏好迎合上级旨意而不顾及民意。

值得注意的是，尽管各界都已认识到单纯考核和依赖GDP是不合理的，但为什么却迟迟无法否弃？其实，早在2000年中共提出科学发展观

的执政战略伊始，就有关于正确政绩观和GDP考核的争论。国家统计局曾设立课题研究“绿色GDP”等替代性核算指标，但最后却无疾而终。中组部在2006年就印发文件要求全面综合考核干部政绩，但最后不了了之。显然，其中既有利益纠葛问题，也存在能力欠缺问题。

经济增长是中共执政的合法性源泉，GDP仍然无法退出历史舞台。作为一项简单易用的发展指标，GDP较为成熟且易于测量，目前还难以找到科学合理并达成共识的替代性指标。更为重要的是，纳入过多的考核指标，容易稀释和模糊政府的注意力，使执政方向偏离重心。目前，客观统计指标仍然是政府绩效考核的金科玉律，公民调查因其主观性还很难发挥主导作用。最近广东省等地区提出将国民幸福作为执政目标并考核，但效果如何仍有待观察。

当年，历史学者黄仁宇感慨“数目字管理”的能力不足是中国许多朝代的执政窠臼，也是中国发展的未来寄托，而当下的中国却已陷入如何管理庞杂的“数目字”的困境²³。中国的干部考核似乎走到了一个十字路口，不只是考核指标偏重GDP（经济增长）、雾霾（环境保护）抑或信访（社会维稳）的问题，更重要的是考核本身是否需要改革乃至存废的问题。

当就业是否充分、环境是否怡人、权利是否彰显、人民是否幸福成为政府和干部最关心的头等大事时，干部考核的历史使命也就完成了。十八届三中全会首次将“治理”提高到战略层面，一定程度上反映中国执政者的思想转变。全会公报强调，在保持自上而下的干部考核的同时，应进一步发展公众参与和社会监督的问责作用，实现多中心治理的制衡格局。果真如此，厘清干部考核的方向并弱化其激励作用，使民意的价值在政府问责中凸显，或许会成为破解中国许多治理难题的一个重要契机。

²³ 黄仁宇，《中国大历史》，北京：生活·读书·新知三联书店，1997。

10. 中国公务员的薪资谜题²⁴

先是有基层公务员感慨“月薪三五千居大不易”，近则有湖南省冷水江市公务员工资数据泄露，引发网友嗟叹公务员待遇差。但是，一些学者根据统计年鉴的数据测算，却发现公务员工资比其他部门和行业的水平高、增长快，“涨工资”为时尚早²⁵。究竟孰对孰错？中国公务员的薪资就像谜题一样，让人费解。

更加令人费解的是，如果公务员的薪资很低，待遇很差，为什么仍然会出现“公务员热”和政府部门人浮于事？大量毕业生争当公务员，其中不乏高学历和海归者，令许多难觅公务员的西方国家政府羡慕不已。许多领导干部不惜冒险“萝卜招聘”，为子女觅得一官半职。由是观之，公务员是一个具有很大吸引力的职业。

中国公务员的收入是一个复杂公式，一般包括基本工资、岗位工资、职级工资以及各种津贴、补贴、奖金、住房公积金、福利等，条目多达十余项。如果只是统计年鉴披露的工资数据，那么其水平很低；但如果加上其他收入条目以及潜在的灰色收入，其收入水平则不低。此外，公务员可以购买低价乃至免费的住房，一些经济适用房甚至演变为公务员福利房。公务员的社会保障优厚，退休金可观，至今执行不同于其他部门的标准。

2000年以来各地推行的“阳光工资”改革，在一定程度上解决了不同部门“同工不同酬”的问题，实际上打破了各个部门的“小金库”，使一些“清水衙门”的公务员也能享受同“肥水衙门”相当的工资水平。但是，“阳光工资”并非实质上的“晒工资”，它只是部分解决了政府内部不同地区、职级和部门之间的不平衡，并没有向外部公众公开接受问责。

²⁴ 载于《联合早报》2014年3月7日。

²⁵ 张光，〈从官方数据看中国公务人员工资〉，英国《金融时报》中文网，2014年02月10日，<http://www.ftchinese.com/story/001054761>。

于是，公务员的薪资成了一个“盲人摸象”的问题。就像一座“围城”，局内人抱怨压力大、薪资低，但往往“雷声大雨点小”，出城者寥寥；局外人却认为公务员待遇高、福利厚，纷纷“挤破头”想进城。

在利益分化和贫富差距日益加大的当下中国，公务员薪资是一个敏感的社会话题，常常诱发人们的不满。支持涨工资的人们认为“高薪养廉”，较高的薪酬可以抑制公务员的贪念，有利于反腐败。但是，单纯地提高工资水平未必解决问题，更为重要的是厘清公务员的薪资结构与边界，使之更加简洁和透明，且更受约束和监督。

公务员的工资并非不可以涨，而是需要经过一套严格的法定程序，不能政府说涨就涨。目前的涨薪过程容易陷入政府“自说自话”的局面，不仅令社会公众难以信服，甚至一些公务员自己也莫名其妙的“被涨薪”。很多地区将公务员应发工资与部门业绩考核挂钩，是否发放及发放多少存有变数。尽管这种绩效工资产生了极大激励，但却并非良策，并有违反相关法规的嫌疑。

与此同时，一些地区试点的官员财产申报和公开制度也应稳妥实施。政府信息公开产生的并不完全是积极结果；如果操作不当，就有可能适得其反。假如公务员的薪资很低，公开每个人的收入，不仅给人“此地无银三百两”的感觉，反而为行贿者提供了贿赂依据和目标。如果薪资很高，公开的结果则是人们的极大怨愤和不满。因此，只有当薪资规范以后，才可以逐步推广公务员收入公开制度。

中国传统的士农工商观念仍然很重，“官本位”思想一直存在。如果公务员的社会地位与其收入水平不匹配，会埋下很深的腐败诱因。中国没有政务官与事务官之分，公务员的职级多但工资递增多，不同级别的薪资差距很低。与企业高管动辄上百万元的薪资相比，高级公务员的待遇的确少得可怜。尽管职务消费使领导干部处处“买单”，但“八项规定”等政策将逐步减少这种待遇，使他们的收入落地。对于具有一定级别的公务员，应该参照其他行业 and 部门同类职位人员的平均工资进行调整，否则将会导致许多领导干部难以抵挡诱惑而流失或职位犯罪。

11. 任人唯贤的标准²⁶

任人唯贤 (meritocracy) 是新加坡公共服务卓越的核心理念，因为人们相信，只有选贤任能，将最优秀的人才吸纳到政府部门，才有可能推动政府良治、经济增长和社会发展。显然，这样一种治理理念是确保新加坡长治久安的关键所在。但是，贤能的评判标准却由于长期形成的社会文化而固化为一种一纸文凭，以至于其发展偏离了制度设计者的初衷，到了不得不改变的地步。

近日，主管公务员事务的公共服务署发表文告，宣布从2014年10月起改革现行的公务员职业发展规划，将管理辅助人员 (Management Support Scheme) 和管理执行人员 (Management Executive Scheme) 两套计划融合，为非大学毕业生公务员提供和大学毕业生公务员同样的升迁路径，从而为打破公务员擢升的“学历论”提供了条件。与此同时，公共服务署也将为非大学毕业生公务员提供“快车道”以实现更快的职业发展²⁷。

无独有偶，以提出历史终结论而著称的日裔学者福山 (Francis Fukuyama) 最近在《外交事务》 (Foreign Affairs) 上发表评论，认为美国政治发展过程中的关键变化是1883年通过的《彭德尔顿法案》 (Pendleton Act)，它的核心是政治与行政的二分。在此之前，政治家依赖党派“分肥制”而占据官职并管理政府，而在此之后则由独立于党派的公务员运转政府。公务员的选拔与擢升依据他们的才干与技能，而不再是他们对某个党派的忠诚。但是，三权分立和政治体制的支离破碎使这样一种理念日益蜕变，以至于政府的自主权被削弱并很难有效运转。他指出，美

²⁶ 载于《联合早报》2014年9月8日。

²⁷ Public Service Division Singapore. Public Service improves career prospects for non-graduates. Press Release, 26 August 2014, https://www.psd.gov.sg/content/psd/en/media/press_release_26August2014.html.

国政治正在走向衰败。如果没有外部冲击而产生实质性的改革，这种衰退趋势将无可避免²⁸。

“学历论”之所以甚嚣尘上，是因为依据文凭这个客观标准选拔人才，可以避免任人唯亲的嫌疑，并有利于筛选人才和简化程序。能够“过五关斩六将”，经过激烈竞争而进入高等学府特别是知名大学的人，必然有其过人之处。但是，这并不能说明其他未获得大学文凭的人就没有才干。反之亦然，“死读书”而获得文凭的人也未必就能胜任政府部门的工作。

尽管未获文凭的人群中会有贤能人士，但发现他们却要花费更多的时间和精力。用文凭这把尺子可以快速而较为精准地识别人才，久而久之，这种“学历论”的文化得以形成并固化，并反过来影响选贤任能的制度。

唯学历是从，虽然有其弊端，但并非不可取。虽然根据学历评判人才不是最优选择，但在许多情况下它可能是一种次优选择。比如在许多国家，由于党派倾轧和任人唯亲的氛围比较浓厚，依据学历来任用公务员，至少为贫寒子弟向上流动提供了通道，反而有可能成为推动政府变革的重要突破口。

中国在1980年代提出“干部四化”战略，期望实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化和专业化，主要是为了应对“文革”时期遗留的人才匮乏问题。这个战略使一大批年轻的专业人才得以走上领导岗位，对于更新干部队伍并推动改革开放事业发挥了重要作用。如今，大学扩招和高等教育大众化导致高学历人才饱和，以至于公务员招考时不乏研究生乃至博士学位获得者，文凭已经不再是干部选任的关键标准，虽然其重要性仍不容忽视。

对于新加坡而言，唯学历和文凭是从，显得有些过头。似乎学历成为人的第二出身，以至于“出身论”取代了任人唯贤，将人们分为三

²⁸ Fukuyama, F. (2014). *America in Decay: The Sources of Political Dysfunction*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141729/francis-fukuyama/america-in-decay>.

六九等，而无顾人的潜质与才干。政府推崇“高薪养贤”，通过各种奖学金计划选拔和培养治国人才。但是，对于普通公务员而言，往往面临职业发展的“天花板”，缺少升迁机会和薪酬增长机会，以至于降低乃至丧失公共服务动机。当一个人被贴了标签后，他或她就很难激发强烈的进取动机，因为这些标签是你很难撕掉的烙印。与此同时，尽管公务员的起薪普遍高于企业和其他部门，但冗长而繁琐的晋升程序所造成的挫败感，则可能使他们很快丧失比较优势，并会选择流动到企业和其他部门。

显然，政府的用人标准对于社会具有很强的带动性和辐射力。政府用人的腐败与不公正往往会蔓延到其他部门，并导致整个社会风气的糜烂。如果政府用人标准脱离任人唯贤的原则，那么就很难指望其他部门能够合理使用人才。反之，政府如能坚持选贤任能，将会有力带动整个社会风气朝着更好的方向发展。

我们乐见政府部门调整其人力资源管理制度，不再简单地“一刀切”，将文凭视为划分人才的关键标准。打破唯文凭论并不意味着“反智”，它其实意味着贤能的评判标准是活的、动态的，而非一成不变的死板学历。因此，在公务员职业发展过程中采取合理的晋升路径和评价标准，可能是政府需要善加考虑的问题。换句话说，它实际上向政府人力资源管理提出了更严苛的挑战，因为文凭以外的评价标准往往难以很快地取得共识。更为重要的是，我们期望政府部门能够进一步发展其已有的人才选拔和擢升机制，使真正有贤能的人才得以脱颖而出并在公共部门中各司其职，为政府的高效运转提供坚实的人力保障。

12. 数字化政府背后的问题²⁹

根据国际咨询公司埃森哲（Accenture）的最新调查，新加坡在10个国家的数字政府表现中排名第一。其他受调查国家按排名由高到低依次

²⁹ 载于《联合早报》2014年3月20日。

是：挪威、阿联酋、韩国、沙特阿拉伯、美国、英国、印度、德国和巴西³⁰。尽管新加坡继续排名领先，但不应沾沾自喜，因为报告也披露了若干值得政府关注的问题。

埃森哲将10个国家分为三类：美国、英国等“削减者”的国内生产总值(GDP)和政府债务都很高，期望削减政府支出以平衡预算；巴西、印度、沙特阿拉伯和阿联酋等发展中国家的GDP在增长且政府债务低，它们属于“创建者”，并谋求建立数字基础设施以服务未来经济和社会发展；德国、挪威、新加坡和韩国属于“加速器”，它们的GDP高而政府债务低，加速提升数字能力的潜能很大。

埃森哲从供给与需求两个方面对数字政府成熟度进行测评，具体包括三个维度：公民满意度调查，基于5000名公民的在线调查，了解他们对数字服务的满意度；服务成熟度，指在线服务提供的多寡；公民服务提供经验，指政府部门在顾客服务方面的卓越程度，如以客为先、多管道和跨部门提供服务、积极沟通与教育、社交媒体。

调查发现，新加坡得益于稳健的经济发展、先进的信息基础设施和广泛的用户基础，能够提供世界级的数字公共服务，并极大地提升了公民满意度、经济竞争力和公共部门效率。新加坡在公民满意度调查中排名第三，仅次于阿联酋和沙特阿拉伯。在服务成熟度排名中，新加坡位列第五，落后于美国、英国、阿联酋和韩国。在公民服务提供经验上，新加坡位列第二，仅次于挪威，特别是在以客为先的互动方面表现最佳。

在服务成熟度评价中，尽管政府提供的数字服务种类繁多，但在满足公民的多样和不断变化的使用体验方面还有待提升。新加坡面临的挑战在于如何进一步利用数字技术以推动更广泛的公民参与。例如，69%的受访者经常使用数字渠道与政府打交道或接受公共服务，但多达85%的受访者认为政府应在未来通过数字渠道提供更多的公共服务。

³⁰ Accenture. (2014). *Digital Government: Pathways to Delivering Public Services for the Future*. London: Accenture.

新加坡受访者认为政府应在三个方面提升公共服务。首先，高达45%的受访者认为政府应该更好地理解公民和社区的首要需求，加强公共参与和合作，推动公民、企业和政府共同提供公共服务并创造价值。这一数字比2012年调查的64%低了许多，但仍然位居首位。其次，34%的受访者指出，政府应该“量体裁衣”，更加贴切地满足公民的个性化服务需求。最后，29%的受访者强调，政府应该降低成本并提高效率，比如降低信息技术成本并提高居民的负担能力。

公民的教育水平和收入越来越高，他们对政府的期望和要求也不断高涨并日益多样化。信息技术和移动设备的普及使他们更倾向于通过数字渠道同政府打交道，而公共服务的提供也需要迎接这些挑战。比如，我们使用即时聊天工具，哪怕对方1分钟不回复，我们都会非常焦虑。更为重要的是，公民更愿意“点菜”式地接受公共服务，而不再是政府提供什么，公民就消费什么。因此，使公民更加有效地参与公共服务的设计与提供，从一开始就使公民融入到这个过程，就显得尤为必要。

尽管新加坡是全球移动宽带使用率最高的国家，但不能忽视的是仍有许多社会弱势群体无法使用互联网并从中受益。例如，许多乐龄人士和低收入家庭无法承担信息技术成本，或者缺乏必要的技能和知识，使他们仍然依赖传统渠道与政府打交道。该调查就发现，仍然有30%的受访者不经常使用数字渠道接受公共服务，还有10%的受访者从未使用数字渠道与政府打交道。据此可见，进一步拓宽政府与公民沟通的渠道与方式，特别是为这些处于“数字鸿沟”的群体提供必要的支持和援助，是未来数字政府发展的题中之义。

从长远来看，新加坡面临的挑战是如何继续保持世界领先地位，特别是实现互联社会和数字社会的宏大愿景。值得关注的是，受访者对公务员是否具备迎接未来公共服务挑战的能力和素质方面存有疑虑，只有41%的受访者对此充满信心，高达20%的受访者对此堪忧。由此可见，树立公众对政府的信心，并进一步强化政府在使用信息技术并提供数字服务方面的能力，是未来需要考虑的重要课题。

13. 新加坡的电子决策有待提升³¹

刚刚发布的《2014年联合国电子政务调查报告》显示，新加坡在全球193个成员国的排名中出现有趣变化。新加坡在电子政务发展的排名大幅提升，从2012年的第10名跃升为第3名，仅次于韩国和澳大利亚。但是在电子参与方面，新加坡则从2012年的第3名跌落到第10名³²。新加坡在两个排名中的位次互换，一定程度上反映了政府使用数字技术的特点和问题。

2014年电子政务发展指数排名前十位的是：韩国、澳大利亚、新加坡、法国、荷兰、日本、美国、英国、新西兰、芬兰。2014年电子参与指数排名前十位的是：荷兰、韩国、乌拉圭、法国、日本、英国、澳大利亚、智利、美国、新加坡。

联合国自2001年以来，每两年就对成员国政府的电子政务发展水平进行一次排名。它将电子政务分为电子政务发展水平和电子参与水平两个方面。其中，电子政务发展水平由政府在线服务成熟度、通信基础设施和人力资本等三部分构成。新加坡在这些方面的表现都非常卓越，尤其是在线服务成熟度在全球排名第2位，仅次于法国，是世界和亚洲地区的领先者。

联合国在报告中指出，新加坡得益于较高的人均国民收入和人类发展指数，使政府有充裕的财力和资源发展在线门户网站并为公民、企业和访客提供海量的信息和先进的数字服务。新加坡的一站式在线服务门户值得称道，不仅便利且容易操作，是其他国家效仿的典范。此外，新加坡的移动手机和智能手机的普及率较高，使政府能够为客户提供广泛的移动数字服务，加速政府与公民、政府与企业之间的在线交易。

³¹ 载于《联合早报》2014年7月7日。

³² UN. (2014). *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*. New York: United Nations.

此外，在财政部的领导下，新加坡设立了企业卓越联盟计划，有效整合了各个政府部门的人力资源、财政资源和采购资料。该计划实现了新加坡的数据共享和知识交流，为政府部门之间的合作与协同搭建了一个高效便捷的平台。

联合国特别在报告中提到了新加坡环境署在数据开放和信息共享方面的突出表现。环境署参与开发了86个环境数据库和17个地理数据库，为天气预报、空气素质监测、气候变化应对、可循环利用等方面提供了强有力的数据平台支撑。环境署还联合企业开发了一系列的智能手机应用程序，激发公众的想象力和创造力，并加快了环境信息的实时化和动态化。

新加坡在民众联络所设立的公民联络中心也方便了乐龄人士和上网技巧匮乏人士使用在线政府服务。新加坡还通过“一箱式”服务（OneInbox），为公民和企业提供统一电子邮箱，方便各个政府部门发送电子信函并取代纸张信件。此外，政府启动的手机短讯服务（SMS70999）为在听力和语言方面有障碍的人士提供了无障碍的急救服务。

与新加坡在上述电子信息和数字服务方面的表现相比，其在电子参与或电子民主方面就显得较为逊色。联合国从三个发展阶段对电子参与水平考察，分别为电子信息、电子协商和电子决策。新加坡此前在这些方面的表现都较佳，但随着其他国家的快速发展，新加坡的相对优势在收窄。以满分100分为标准，新加坡在三个阶段的得分分别为96.30、90.91和11.11分。可见，在电子决策阶段的得分极低，使新加坡整体的得分降为81.03分。

与单纯提供信息或接受公民意见等“表层参与”不同，电子决策是“深度参与”，指政府向公民充分授权，使他们与政府一起合作设计政策方案、合作构思服务供给模式、合作提供公共服务。换句话说，电子决策极大地开放了政府的决策过程，使公民能够参与从始到终的每一个环节。公民不再被视为被动的信息接受者或意见输入者，而是被作为伙伴、合作方乃至“主人翁”的身份融入公共决策和公共服务。

电子决策要求政府真正将公民视为可资信赖的合作伙伴，放低身段而平等探讨不同的公共服务提供方案，从中选择最适合公众需求的方案并设计具体的提供模式。公民既是服务的客户，也是服务的提供者和贡献者。当公民的角色发生转变后，也要求政府换位思考，更多从公民的角度反思公共政策和公共服务。

2013年持续一年的“全国对话会”在一定程度上反映了电子决策的色彩，但能否将类似的对话与交流贯穿于政府各个部门和各类公共服务，可能是一项更为持久的挑战。显然，公民的参与和互动费时费力，甚至政府不得不面对来自公民的抱怨和苛责。但是，公民的深度参与却可以使政府更加清楚地认识公共政策的宗旨和公共服务的指向，从而真正“有的放矢”和“对症下药”。联合国的这份报告可以作为推动电子决策和电子民主发展的重要依据，而拉丁美洲国家如乌拉圭和智利等的卓越表现或可为新加坡提供富有价值的启迪。

14. 合力破解数字区隔

国家福利理事会的调查显示，由于语言和上网技能的限制，许多需要专业服务和社会支持的弱势年长者并不了解本地提供的各类慈怀护理和临终服务，即便政府和私人机构开展了许多公共教育和宣传活动也收效甚微³³。

这项调查表明，在老龄化趋势日渐严重和政府越来越依赖互联网与民众打交道的背景下，如何为收入微薄、缺少家庭照料或独居的弱势乐龄人士提供信息告知和护理服务，将是未来政府检讨养老政策的重要议题。

³³ 参见《联合早报》2013年11月2日的〈社论：慈怀护理意识亟待提高〉。

利用信息技术一直是新加坡获得竞争优势的法宝，2012年新加坡的互联网普及率为77.2%，手机普及率高达150%。新加坡智能手机普及率达66.5%，仅次于韩国而高居全球第二。

新加坡的电子政府发展也引领世界，在多项评比中都名列前茅。资讯通信发展管理局的调查显示，新加坡居民与政府的电子交易比例从2002年首次调查的75%，增长到2012年的88%，只有2010年达到93%，期间一直徘徊在85%左右³⁴。这表明新加坡电子政务发展已经进入“高原期”，其增长空间甚微，进一步提升其电子交易比例的难度极大。

数字隔离(digital exclusion)或数字鸿沟(digital divide)指一些低收入、无业或行动不便的弱势群体因为种种原因而无法利用互联网或接受电子服务，导致他们处在一个相对不利的位置。数字区隔可能是互联网时代最需要破解的社会问题，因为它会导致贫者愈贫、富者愈富的“马太效应”，进一步加剧社会不公平，并诱发社会区隔和不稳定。

对于商业公司而言，当其产品或服务达到市场饱和状态时，因为争取最后剩下的市场空白的投入与产出在经济上是不划算的，他们可能不会再为这部分市场份额而努力。但是，政府却应该责无旁贷，因为这些未能使用互联网或政府电子服务的群体，可能恰恰是最需要政府关注和救济的社会弱势群体。

乐龄人士之所以不愿意或不能够使用互联网，很大程度上是因为他们缺乏上网技能。更为重要的是，由于他们在早年缺少英语教育，无法驾驭英语，使他们很难理解一些政策。公共政策和公共服务只有与民众充分沟通并使其切实理解后，才能获得最大的预期效应，否则它只会成为一纸空文。早前文物局网站使用谷歌机器翻译工具导致的尴尬，可能会使政府考虑更为妥善地提供语言支持。目前，政府正在检讨门户网站语言翻译事项。

³⁴ 参见 <http://www.ida.gov.sg/Infocomm-Landscape/Facts-and-Figures>。

另一方面，许多乐龄人士更习惯于面对面沟通。相对于略显冷冰冰的电脑屏幕，他们更喜欢充满温情与互动的面对面谈话。智能手机和平板电脑的普及使人们的通讯选择日益多元化，无论天涯海角都可以如近在咫尺般沟通。但与此同时，智能手机也让人们变得更加冷漠、焦躁乃至鲁莽，面对面都可能置若罔闻，无形中区隔了人与人之间的情感距离。

在弥合数字鸿沟并为诸如临终病人等社会弱势群体提供服务方面，政府、私人机构、宗教慈善组织和社区机构等需要合力行动。政府在全岛设立了27个“民联站”（Citizen Connect Centre），使无法上网的公民可以免费上网并获得帮助，更加便利地通过电子渠道办理政府业务。可以考虑将民联站的定点服务提升为流动上门服务，可能会进一步便利行动不便人士。

作为联络民情的纽带和桥梁，社区民众联络所等基层组织可以发挥优势，加强对这些人士的关心和照料。例如，可以探索代理服务制，由民众联络所为民众代办各类业务和服务。另外，在提供互联网服务的同时，不应放弃电话、手机等传统通讯手段，因为他们可能是不上网用户的唯一信息渠道，可以据此为居民提供更体贴的信息服务。

15. 如何推进中国的政府2.0³⁵

局外人可能很难想像，中国一方面在极力审查脸书和推特，另一方面则在大力推动官方机构开设微博。人民网舆情监测室发布的报告显示，政务微博发展势头令人震撼。截至2013年底，腾讯政务微博已达160068个，其中党政机构92130个，党政官员67938个³⁶。新浪政务微博共

³⁵ 编译自 Ma, L. (2014, 02-18). Govt blogs have work to do. *China Daily*, p. 9.

³⁶ 参见〈人民网舆情监测室发布2013年腾讯政务微博微信报告〉，载于人民网2013年12月05日，<http://yuqing.people.com.cn/n/2013/1205/c210118-23752309.html>。

100151个，其中机构66830个，公职人员33321个³⁷。如果将其他平台考虑在内，中国政务微博总数将接近30万个，年均增长率超过100%。与此同时，移动政务发展迅猛，腾讯政务微信总数已超过3000个。

在各方力量的促动下，中国的政务微博正在经历一场大跃进。从总数来看，中国当之无愧是目前政府部门使用微博最多的国家。而在中央和上级政府的推动下，不久的将来中国政府部门可能会实现微博的全覆盖。

政府2.0区别于传统的政府1.0，指公共部门利用社交媒体等信息技术推动信息公开、公众参与和合作，而政务微博是其代表之一。政务微博拉近政府与公民的距离，实现两者的即时双向互动，有利于政府建立公共信任与合法性。尽管政务微博取得了巨大进步，但一些问题仍然难以回避。

首先，目前政务微博的运营模式仍然是单向传播而非双向互动，大大弱化了社交媒体的功能。一些学者认为它尚处于政府1.5状态，远未达到政府与公众的频密互动。香港大学傅景华的研究发现，微博用户的活跃度不够，实名制和删帖等审查制度进一步抑制了用户的参政热情。它不像一个挤满选民的热闹市政厅，而更像一个多数人静静聆听的独角戏舞台³⁸。

其次，政务微博的“僵尸化”情况严重，自上而下的强制要求与管理进一步加剧了这个问题。在2010年的早期发展阶段，一些政府部门自发设立微博，与网民热情互动。但随后许多地方一哄而上，强制下级开设，出现大量僵尸微博，“三分热度”现象更是普遍。北京的一些区县政府为了应付上级检查，不得不每天发布养生和天气之类的无关微博。

³⁷ 参见〈人民网舆情监测室发布2013年度新浪政务微博报告〉，载于人民网2013年12月26日，<http://yuqing.people.com.cn/n/2013/1226/c210118-23952286.html>。

³⁸ Fu, K.-w., & Chau, M. (2013). Reality Check for the Chinese Microblog Space: A Random Sampling Approach. *PLoS ONE*, 8(3), e58356.

这种情况同电子政务的发展经历类似，即硬性要求导致大量造假，违背了信息技术的使用初衷。政务微博需要规范管理，但不同阶段需要平衡管理。早期依靠政府部门的自愿和热情，中期则需要正式制度和激励，从而推动其不断走向成熟期。

再次，微博可能使政府部门过度反应，而数字鸿沟进一步加剧社会不平等。政务微博提升了政府的响应力，使政府可以快速对公众的需求作出反应。例如，有人反映大米落在公交车站，公安微博马上响应并快速送达。还有人的狗丢了，政务微博全城搜狗。这种响应机制会使人们误认为政府“多管闲事”，也不利于无法使用互联网的民众受益，因为他们不得不依赖传统的访问、电话和邮件等管道与政府打交道。

最后，政务微博的发展呈现部门化和碎片化，不符合电子政务一体化的发展趋势。尽管一些城市和部门建立“微群”以加强跨地区和跨部门的合作，但仍然是以各个部门的身份面对公众，不利于职能重组与整体政府的建立。民众不得不通过各个部门访问政务微博，而部门之间“踢皮球”和推诿扯皮的现象也时有发生。

中国政府2.0的难题在于，通过自上而下的强力推动，固然可以实现政务微博的广覆盖。但是，如果只是将门户网站搬到微博平台，没有透明、互动与合作，那么其影响可能适得其反。当民众的期望被提高后，如果政府的配套管理跟不上，那么民众的不满情绪会加剧，甚至可能诱发影响社会稳定的互联网动荡。由是观之，政务微博的发展需要慎之又慎。煽风点火容易，但使其持续健康发展则是一项巨大挑战。



1. 全民参与应对气候变化¹

俄罗斯遭受百年一遇的干旱，索契冬季奥运会不得不面临无雪可滑的尴尬局面。新加坡也同样遭遇极度干旱，2014年2月降雨量为145年来最少，许多树木衰败不堪。笔者在2014年3月访问美国华盛顿，原本打算欣赏春天的樱花，但却突遇大雪，联邦政府和所有机构都停工一天。据朋友讲，自2013年以来，华盛顿已经多次因雪停工，政府和经济都损失很大。在这样一个气候异常正在不断常态化和经常化的局势下，人类应对气候变化已然没有退路可选。

如果数年前人们还在争论全球究竟是否变暖的话，那么联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）的一系列科学研究证据已经雄辩地说明气候变化的确正在发生，并可能超出了许多人的估计和想象。

但是，人们好像“温水煮青蛙”，除非遇到危急情势，往往很难改变固有的态度和习惯行为。与此同时，政策调整与变化往往需要等待危机真正爆发的“窗口期”，但多数情况下等到真正危机来临时却为时已

¹ 载于《联合早报》2014年3月28日。

晚。因此，应对气候变化已然提上议事日程，而政府和公众如何回应则是考验社会智慧的重要挑战。

国家气候变化秘书处(NCCS)发布的《气候变化公众认知调查2013》显示，新加坡人对气候变化的认知喜忧参半²。2013年的全国调查表明，70.2%的受访公众对气候变化表示担忧，相比2011年的73.8%略有下降；78.5%的公众认为气候变化会影响新加坡，而62.7%的人认为气候变化会对个人生活产生影响。53.4%的公众认为气候变化问题迫在眉睫，32.6%的人觉得较为紧迫，而14.0%的人则感觉它不是一个紧迫问题。由此可见，气候变化及其影响已经深入人心，而人们的气候变化应对理念也较为成熟。

在关于谁应主要负责应对气候变化方面，这次调查结果变化明显。2013年调查有40.1%的民众认为政府应主要负责气候变化，2011年则为26.3%，表明越来越多的人认为政府应该承担更多责任。值得注意的是，与2011年调查的56.3%相比，2013年有39.2%的受访者认为应对气候变化主要是个人责任，足足减少了17.1%。公众对企业和非政府组织的关注不多，分别只有10.6%和1.5%的受访者认为它们应该主要负责。由此可见，一部分原本认为个人应负主要责任的公众出现态度转变，将气候变化的应对责任归于政府。

实际上，人们可以采取许多“举手之劳”应对气候变化，这样既可以节约开支，也利于环境保护。调查发现，62.9%的受访者指出，他们正在采取各种行动应对气候变化。多达73.6%的受访者会为应对气候变化而付费支持相关产品和行动，但其中41.5%的人只会选择花费在10%以下的项目。此外，47.8%的公众认为个人可以对气候变化产生影响，36.5%的受访者认为个人会有一定影响，但也有15.6%的人认为个人无能为力。在回答一些人为什么不对气候变化采取行动时，受访者认为主要原因是人们不知道该怎么应对(37.7%)、政府会解决这个问题(21.7%)、个

² 参见《联合早报》2014年3月24日的〈调查：四成民众认为政府应负责对抗气候变化〉。

人的影响微乎其微(20.1%)、亲友同事没有这种习惯(15.1%)以及应对气候变化需要太多努力且花费高昂。

尽管这项调查展示了新加坡人对气候变化的应对意识和行动都在强化,但毋庸置疑的是,气候变化的应对还有很长的路要走,虽然时间越来越紧迫。通常情况下,人们的感知是一回事,行动则是另一回事。由于应对气候变化是一项社会嘉许的理念,许多受访者可能倾向于高估自己的认识和贡献。因此,这项调查所披露的结果,可能会比实际情况稍好一些。换句话说,公众对气候变化的认知与行为,都还有待于进一步的提升。

认识到气候变化的重要性和紧迫性,政府和社会都应强化应急管理能力。政府对此责无旁贷,但更为重要的是避免民众患上“政府依赖症”,将气候变化归结为政府单方面的责任。民众需要更多的环保教育和激励,让他们认识到自己的点滴改变就可能产生巨大的气候变化影响。通过努力,形成全民参与应对气候变化的良好社会氛围,让积极应对的民众得到赞许,并受到身边的人们的鼓舞和认可。与此同时,也应发挥企业和社会组织的作用,其实它们都可以做许多事情应对气候变化。例如,社区组织可以开展许多社会活动,推动民众培养应急心态和环保意识;企业可以承担社会责任,研发环保产品并藉此施展营销手段。

2. 维系花园城市需双管齐下³

最近《联合早报》连续刊发了几篇评论探讨环境保护与社会公德,想见乱扔垃圾与环境污染已经到了令人堪忧的地步。论者们诊断的病因主要是环境稽查松弛和“垃圾虫”涵养不够,开出的药方无非是严刑峻法和德化教育。结合行为科学研究的主要发现,以新加坡的独特情境为关照,笔者以为环境保护或许需要更新思维。

³ 载于《联合早报》2013年11月11日。

笔者在中国内地旅行时，经常询问一些人士对新加坡的认识。许多人没有去过新加坡，但对其却有浓厚的兴趣和好感。他们最先提及的通常是两个关键词：花园城市和鞭刑。新加坡的优美环境广受赞誉，人们最先想到的也往往是其“花园城市”的美誉。这种愿景使人们在踏入新加坡时充满崇高敬意，并会时刻爱惜这样一个国度在其心目中的美好形象。

鞭刑是人们对新加坡严刑峻法的一种形象认识，常常使来访者自觉不自觉就会检讨自己的行为是否恰当，会不会触犯法律以致遭受鞭刑这样的惩罚。这种敬畏感，虽然可能令许多人无法苟同，但却在很大程度上遏制了人们恶念的产生，并表现出更为谨小慎微的举动。所以，即便最不讲卫生的来访者也多少会收敛自己的行为举止。

由是观之，花园城市的愿景感化和鞭刑威慑的达摩克利斯之剑是维系城市美化的两个重要机制。特别是对于新加坡这样一个移民社会和游客众多的城市国家来说，这两点尤为重要。一旦这两个关键手段效力减弱乃至失效，那么花园城市的地位就可能岌岌可危。

犯罪心理学中有一个著名的“破窗效应”（Break Pane Law），最初指汽车玻璃如果破损而未及时修补，就可能诱发汽车偷窃。后来这一理论被广泛用于解释许多犯罪和违规行为，认为如果错误的行为不加纠正，就会恶性循环乃至传染泛滥。新加坡拥有世界上密度最高的清洁工人，但每天产生的垃圾仍然堆积如山，使他们力不从心。当人们随意丢弃垃圾而不受惩罚时，其他人也会松弛内心的约束，放纵自己的侥幸心理。

置身于遍地垃圾的公园和走廊，相信很少有人再会认为乱扔垃圾是一件不允许的行为。更为重要的是，当人们对某种形象的正面认知破灭时，可能其反作用甚至比没有这种正面形象来得还要猛烈。这种逆向反应或“后座力”出乎人的意料，但却是许多人的本能行为反应。因此，一旦人们对花园城市的身份认同发生动摇，就可能导致愈演愈烈的负面从众行为。

从环境规制的角度来看，当稽查人员与被稽查人员以对立的身份出现时，会让人产生敌意、戒备和侵入感。稽查技术无所不用其极，但其执法成本却高不可攀。以宠物随地大便为例，一些国家不惜采集宠物基因，通过粪便基因比对来查找宠物主人并罚款。这种执法成本显然是高昂的，虽然能够以儆效尤，但效果无法持久。与之相比，人们的亲社会行为 (prosocial behavior) 或利他主义更为温情和易于接受。

所谓“慎独”（即内化的观念和行为），是社会成本最低的规制手段，但也是最难实现的一种途径，因为它需要长期的社会互动和持续的悉心培植。基于社区精神的邻里监督，可以众口铄金，使人们遵守某些约定俗成的道德律令。新加坡频繁的人口流动显然不利于这种内化机制发挥作用，陌生人社会反而滋生“一锤子买卖”的投机心理。只是鞭刑使人们还有一丝忌惮，不至于冲破所有束缚。但是社会进步使惩罚日趋下降，并不断弱化其行为约束力。

概而言之，在花园城市的形象感化与严刑峻法的法制威慑之间，新加坡的环境治理不可偏废其一，而是需要找到某个平衡点。一方面，使人们对“我的新加坡”予以认同并做到慎独，最低成本地实现环境美化。另一方面，通过适当机制引导人们的关注点，不至于过度逾越法制框架。

3. 空气污染的政治学

环境及水源部和国家环境局从2014年4月1日起用悬浮微粒 $PM_{2.5}$ 的浓度取代 PM_{10} ，作为空气污染指数 (Pollutant Standards Index, 简称PSI) 的主要指标并公布每小时浓度值，以让公众准确及时地掌握空气质量信息⁴。

现有的PSI涵盖二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧等五大污染物，以 PM_{10} 为主要指标。 $PM_{2.5}$ 指直径小于或等于2.5微米的悬浮颗粒，

⁴ 参见《联合早报》2014年3月21日的报道。

是本地烟霾的主要成分。它们异常微小且可入肺，因此对人体的危害比 PM_{10} 更大。

环境局2012年开始公布 $PM_{2.5}$ 的浓度，这次将其纳入PSI并作为主要指标，显示出政府对空气污染的正视和高度警觉。社会各界对这种做法表示肯定，认为有助于政府更加重视空气污染治理课题。但是，公开只是治理空气污染的第一步，甚至可以说才刚刚起步。

2012年以来，中国北方城市出现大面积雾霾现象，人们对政府仍然报告“空气质量良好”的数据开始产生怀疑。美国驻华大使馆发表的 $PM_{2.5}$ 数据可谓“火上浇油”，进一步击破了人们的信心。许多人开始购置设备自测空气污染，应对雾霾的各种民间措施也应运而生。

在此背景下，中国政府修订空气质量标准并在2013年采用新的空气污染指数，将 $PM_{2.5}$ 纳入监测和发布范围，实时空气质量信息发布也走向常态。与此同时，城市空气质量排名使许多“名落孙山”的市领导脸上没光，并下定决心治理雾霾。尽管公众对政府的治理举措和能力仍然缺乏信心，但雾霾治理毕竟正式进入了政府的议事日程。

与新加坡一样，香港也面临同样的挑战，甚至可能变成“臭港”。香港居民认为他们是珠三角企业制造的空气污染的受害者，并认为污染治理的责任方是大陆政府。但是，香港自身也在大量制造空气污染物，科学研究也显示接近一半的污染成分来自本港。因此，与其坐以待毙，一味苛责大陆飘来的雾霾是其空气污染主因，不如反求诸己，检讨自身的空气污染来源与治理举措。不过，香港与大陆的紧张关系往往蒙蔽了人们对此的认识，而为政者也乐见如此判断，因为他们至少可以免于民众的指责。

与北京等中国大城市空气污染指标动辄“爆表”和“十面霾伏”的糟糕状况相比，新加坡的空气质量是令人满意的。PSI一般在30-40之间， $PM_{2.5}$ 基本维持在 $20-30\mu\text{g}/\text{m}^3$ 的区间，都属于优质状况。这种良好的空气质量得益于多雨的湿润天气，更主要是新加坡一直注重绿化和环

境整洁的结果。但是，岛国的空气质量深受周边环境的影响，季风带来的跨境烟霾常常使新加坡的天空蒙上一层阴影。

即便排除跨境烟霾的影响，新加坡的空气质量仍然有提升的空间。建筑工地、汽车尾气、停泊港口的船舶和石油冶炼等都会产生各种空气污染物，而经济的蓬勃发展使它们有增无减。例如，笔者所在的办公室一旦开窗，必会飘来灰尘，让你感受扑面而来的空气污染。

空气污染暴露了政府透明与问责的拉锯战。如果人们的切身感知与政府播报的结果出现较大反差，那么将会动摇公众对政府的信任。污染监测与成分解析为归咎责任提供了依据，但涉事各方都会规避责任。在这种情况下，政府需要自揭家丑的勇气，接受“羞辱式监管”，通过问责施加压力，以形成空气污染治理的集合力量。

纵观人类历史，各国都在不断提高空气质量标准。尽管这将使政府治理空气污染的的压力倍增，但却是长久取信于民的根本所在。然而，提高空气质量标准需要极大的勇气和决心，因为这意味着政府将从一个非常舒服的境况转换到一个较为不适的环境。原来可以轻松达到的标准，现在可能根本无法达到。原来表现良好的指标，现在看上去可能会非常糟糕。政府为此需要做好充分的准备，迎接可能随之而来的公众不满乃至苛责。

除了将 $PM_{2.5}$ 纳入空气污染指数并实时发布，其实还有许多工作可以做。同时发布新加坡及世界其他主要城市的空气污染指数，为人们更理性地认知本地空气质量提供可资参考的坐标系，而不是让人们无妄地求全责备。测量总会存在误差，一个更为可取的做法是以监测点为单位公布结果，以利于人们获得就近位置的空气质量信息。

此外，可以提供更加友好的互动界面，使公众能够根据自己的偏好设定指标和计算公式，以定制化的方式掌握空气质量信息。与此同时，开放空气污染的源数据和程序接口，鼓励更多的企业和机构开发手机应用程序，以方便公众随时随地了解空气质量信息。最后，鼓励其他机构

和个人监测和发布空气污染数据，为人们提供多元的信息参考，也是解决信息不对称和增进公众理解的重要举措。

4. 要不要实施“限塑令”？⁵

最近召开的“废料管理研讨会”显示，在新加坡人丢弃的垃圾中，有三分之一是包装废料，平均每人每年产生100公斤包装废料⁶。废料管理一方面有赖于生产商积极参与“新加坡产品包装协议”等活动，另一方面也离不开消费者的身体力行，从其产生源头上着手解决。

新加坡环境理事会指出，新加坡人每年使用约26亿个塑料袋，过度使用令人触目惊心。新加坡的超市几乎无限量免费提供塑料袋，服务人员也会体贴入微地分类装包，无形中增加了使用量。

塑料袋的确为生活带来了方便，但也导致资源浪费和环境污染。以笔者所居住的西部区域为例，经常可以在草坪、路边和游乐场看到随意丢弃的塑料袋和饮料瓶，“白色污染”令人心痛。新加坡坐拥石油运输的黄金航线，石化行业十分发达，但并不意味着可以无限制地使用塑料袋。

环境理事会自2007年开展“自备购物袋”运动，2008年将其从原来每月一次增加到每周一次，鼓励消费者自备购物袋或付费购买塑料袋；最近也在研究新的措施，有可能要求商家每天或每两天向消费者提供收费塑料袋，并从超市扩大到杂货店和食阁等商家，从而将这一自愿活动提升为强制性政策。

无独有偶，中国自2008年6月推行“限塑令”至今已整整5年，中国政府日前出台了新的政策，进一步坚持并强化“限塑令”。围绕该政策在中国曾产生大量争论，相关研究也发现其效果毁誉参半。中国政府认为该政策产生了重要影响，但环境研究却发现其作用甚微。不过有总比

⁵ 载于《联合早报》2013年7月5日。

⁶ 参见《联合早报》2013年7月3日的报道。

没有强，至少它在大型超市的成功执行，已慢慢培育消费者惜用塑料袋的习惯，对于中国可持续发展意义重大。

越来越多的国家和城市颁布限用塑料袋的政策，但对于发布禁令还是收税惩罚，或二者兼施，各国做法不一，效果也不尽相同。最近的研究发现，税收性政策可能更有利于限制塑料袋使用，而涉及禁用的政策则会触动产业利益并无疾而终⁷。

限用塑料袋最成功的案例，当属爱尔兰的塑料袋税(PlasTax)，仅用4年就将塑料袋使用量减少了94%。爱尔兰对塑料袋设定高价，达0.15欧元，后升到0.22欧元，远高于其他国家的价格，不仅达到了与禁塑令相当的减塑效果，而且有力改变了消费者行为⁸。

新加坡是不是也要效法其他国家的做法，推行类似的“限塑令”？显然，这要等到环境理事会的研究公布以后方可得知。但毋庸置疑的是，如果政府能够将这项自愿活动升格为强制政策，将会有力推动塑料袋的节约使用。心理实验表明，与收益相比，人们更吝惜损失。对于塑料袋使用来说，课税比奖励更奏效。联想到新加坡对香口胶的严格管控政策，或许可以预见到，一旦政府行动起来，强大的政策执行力将大大推进低碳城市的发展步伐。

当然，收费本身不是目的，它只是减少塑料袋使用的途径之一，其实还有许多可以选择的措施。有时候，人们只需要一点点激励，就能够取得巨大的进步。心理学家把这种将人们引入正确行为方向的微小激励称为“微励”(Nudge)⁹。

⁷ Clapp, J., & Swanston, L. (2009). Doing away with plastic shopping bags: international patterns of norm emergence and policy implementation. *Environmental Politics*, 18(3), 315–332.

⁸ Foster, J. (2013). *Best Practices for Managing Single-Use Plastic Bag Consumption*. Paper prepared at the request of Greener Footprints, in partial fulfillment of UBC Geography 419: Research in Environmental Geography, for Professor David Brownstein.

⁹ Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.

例如，职总平价超市向消费10元以上且自备购物袋的消费者提供10分的折扣，金额虽小但对限塑有显著作用。如何减少一次性塑料袋的使用，可能需要政府和社会组织创新更多的微励举措，推动人们抛弃陋习，塑造良好的行为习惯。更为重要的是要培育公众的环境和资源友好型行为，这需要长期不懈的教育和宣传。

5. “限塑令”势在必行

新加坡环境理事会的调查显示，新加坡每年消费30亿个购物塑料袋，如何限用仍然是一项棘手的公共环境问题¹⁰。调查显示，75.2%的家庭每周获得10个及以下的购物塑料袋。89.9%的家庭会用塑料袋包裹垃圾，只有40%的家庭存储或循环使用。四分之一的家庭经常或总是使用循环式购物袋，但32%的家庭从未使用。环境理事会提出十大建议，希望联合利益各方共同解决塑料袋过度使用问题。

笔者曾撰文讨论要不要实施“限塑令”，认为应该借鉴他国经验适时立法实施。购物塑料袋的限用再一次印证了“集体行动的困境”和“公地悲剧”。消费者免费获得购物塑料袋，方便购物且可以改作他用，通常没有动力自备购物袋，并抱怨超市收费。超市业者少有动力单独行动，因为零售业的高强度竞争和微利格局使他们害怕流失顾客，尽管这样可以提升企业社会责任。因此，只有强制性的立法推行，才有可能集合政府、业者和公众，形成集体力量以共同解决“白色污染”。

中国“限塑令”实施五年来，超市、商场的购物袋消费量明显下降，累计减少670亿个，达三分之二以上。但是，生鲜食物包装袋却有增无减，因为可以免费获取。与此同时，由于监管力量无力覆盖，农贸市场和流动摊贩肆意使用违规购物塑料袋的现象并没有改观。2013年中国政府再次重申“限塑令”，多管齐下推行更严厉的举措，甚至酝酿

¹⁰ 参见《联合早报》2013年10月3日的报道。

“禁塑”的可能¹¹。相信通过政府倡导和多方努力，中国的“白色污染”可以得到更大改观。

新加坡向以绿色环保著称，但过度依赖环卫工人，如何从“清洁过的新加坡”（cleaned）转向“清洁的新加坡”（clean），变“花园城市”（Garden City）为“花园之城”（City in a Garden），可能还有许多工作要做，而减少购物塑料袋的使用量至为重要。结合环境理事会的建议，笔者认为可以考虑开展以下工作。

其他国家和地区的做法，特别是中国和欧美城市的经验，值得新加坡借镜。环境理事会强调新加坡的独特文化和情境，认为购物塑料袋为家庭必需，收费或禁用还可能增加低收入家庭负担。但是，立法强制对购物塑料袋收费的条件已经成熟，收费的同时对低收入者补贴，更可以降低社会不平等。更为重要的是，其他国家探索了许多解决方案，新加坡需要评估这些方案的可行性，并联合力量推动这项工作。

环境理事会指出，改变人们的行为方式是解决购物塑料袋滥用的根本途径。行为经济学研究至关重要，要想改变消费者使用购物塑料袋的态度和行为，就需要深入研究行为背后的关键因素，为制定行之有效的政策措施提供依据。新加坡科学基金会需要资助科研机构，研究新加坡人使用购物塑料袋的行为模式及改变途径，为选择最合理的解决方案提供支持。环境局可以尝试在部分区域试点购物塑料袋强制收费政策，观测其效应并调整完善以推广。

针对购物塑料袋的使用，可能一些创新举措也需要鼓励和推广，甚至可以设立绿色奖项鼓励民众参与。比如，类似于带有投币锁的购物推车，超市可以推广需要投币才能获取的可循环购物袋，消费者使用后归还购物袋方可拿回硬币。类似这样的创新做法不仅可以减少购物塑料袋的使用，也未对超市和低收入家庭带来负担，或许是一举多得的办法。

¹¹ 参见2013年4月17日发改委网站〈关于深化限制生产销售使用塑料购物袋实施工作的通知〉：http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2013tz/t20130422_537910.htm。

6. 面子中国的里子¹²

为了让在北京出席2014年亚太经合组织（APEC）领导人会议的境外与会者能够对中国产生良好的印象，相关政府部门可谓费尽心机。先是发布通知，要求在京中央国家机关在会议期间放假六天，其慷慨程度堪比此前全国假日办安排的国庆“黄金周”。继而政府又煞费苦心地区关停周边地区的工厂，并对进京车辆严加管制，以让与会者免遭雾霾侵袭而可以呼吸洁净的空气。而为了凸显中国互联网的自由空间，组织者又开放会场的网络接入，使人们不必“翻墙”就可以访问一些尚被阻隔的网站。

在APEC会议的宏大叙事以外，我们似乎可以更好地观察好面子的中国。中国人好面子，政府官员更加在乎自己的羽毛。好面子并非不可以，但如果好面子而不管里子，那么就是严重的表里不一，甚或影响面子的真实性和可持续性。

改革开放以前，中国尚未完全打开国门，政府往往安排零星的外国人到指定的景点，他们看到的，是一群不真实的中国人表演出来的假生活。在信息封锁的环境下，当时的中国人也很难看到真正的外国是怎么样的。这种弄虚作假的风气并没有随着改革开放和市场化机制的引入而有所收敛，反而有愈演愈烈之势。

好面子，害死人。中国各地不断兴起各式各样的形象工程和政绩工程，之所以屡禁不止，很大程度上同地方官员根深蒂固的好大喜功思想不无关系。行走在高速公路上，你看不到沿线的低矮民房或裸露的山体，因为巨大的宣传板可以遮住这些不光彩的地方。去企业或学校访问，会有精心布置的会场和笑容满面的人们迎接你。面子成了中国人的一块遮羞布，似乎即便衣不蔽体、食不果腹，也仍然可以到处炫耀。

¹² 载于《联合早报》2014年11月21日。同事于文轩对该文的批评，见〈面子倒逼里子〉，《联合早报》2014年12月02日。

中国人对外好面子，往往喜欢打肿脸充胖子。中国政府经常会厚此薄彼，对外国人优待，却不顾惜自己的国民。从中国海关入境，你感受不到身为国民的优越性，因为中国人的通道和外国人的并无两样。当日本人在武汉丢了一辆自行车时，当地警方可以动员全力去搜寻。在旅游景点排队时，外国人常常会被导游邀请，优先插队进去。初来乍到的外国人可能不习惯这样被“优待”，但许多中国人却习惯了如此被“歧视”。

在会议接待方面，组织者也常常是内外有别、崇洋媚外。比如参加学术会议，往往境外学者享受一种待遇（如免除注册费并提供食宿），境内学者则是另一种待遇（如缴交注册费并自付食宿）。一群中国人开会，邀请一位外国人，就可以冠以“国际会议”的帽子，似乎马上就可以“高大上”起来。笔者从国内换到国外工作，对这种反差的体会非常深刻。在身份转换之间，你会认识到这个社会是如此势利，这个国家又是如此厚外薄内。

面子中国体现得最淋漓尽致的，当属2008年举行的北京奥运会。彼时政府可谓穷尽一国之力，倾力打造一场史无前例的奥运会。那时的北京，放眼望去是晴空万里，人人笑容可掬，到处歌舞升平。但在奥运会以后，北京很快急转直下，雾霾笼罩，危机四伏，让人感到“判若两城”。2014年在南京举行的夏季青年奥运会，也发生了类似的插曲。无论是空气质量还是道路交通情况，都发生了巨大的前后反差，使人们理解为什么中国会不断上演各种“赛事政治”和“会议政治”。

不同于西方国家每四年或五年一次的民主选举，中国的政治经济周期是很短暂的。由此也使政府官员变得非常短视，使各种不顾及长远发展的短期行为盛行。中国人民大学的聂辉华等研究显示，“两会”、奥运会等重大会议或赛事，才是中国特色的政治经济周期。比如，地方“两会”期间的矿难事故案件数量显著降低。但是，这是因为政府暂时关停了许多煤矿，而并不是因为事故死亡率真的降低了。换句话说，

在这些事关政府官员的仕途命运的关键时期，许多不和谐的声音“被和谐”了¹³。

APEC会议让我们认识到，现在到了该重新思考“面子中国”的未来的时候了。我们不能期望北京天天召开会议或举行赛事，以使普通市民可以呼吸新鲜空气并享受畅通的城市交通。我们也不能期望政府官员会像对待外国人一样对待自己的国民，除非这些国民可以真正影响他们的仕途，无论是“用手投票”还是“用脚投票”。归根结底，如果自下而上的政治问责机制无法建立并有效运转，就很难真正改变政府官员“眼睛向上”和“口鼻向外”的弊病。

7. 雾霾治理必须破除政企合谋¹⁴

当遮天蔽日的雾霾不断侵袭中国大部分的城市，并成为城市发展的一大顽疾时，如何治理雾霾就显得尤为必要。公众环境研究中心联合其他民间环保组织最近发布的报告指出，城市周边的大型工业企业肆无忌惮地排污，是造成雾霾的主要“元凶”。

该报告认为，这些排污企业很多属于上市公司，而来自投资者的监督和企业社会责任的完善，是治理雾霾的关键¹⁵。但是笔者以为，这些企业之所以有恃无恐地公然排污，就在于各级政府为其伸出的“保护伞”，由此形成政企合谋的利益集团，使这些企业可以堂而皇之地通过环境影响评估或排污合规检查。

此前，公众环境研究中心开发了城市污染源监管信息公开指数，监测国家环保重点城市的环境信息公开情况，特别是重点排污企业的信息

¹³ Nie, H., Jiang, M., & Wang, X. (2013). The impact of political cycle: Evidence from coalmine accidents in China. *Journal of Comparative Economics*, 41(4), 995–1011.

¹⁴ 载于《联合早报》2014年12月22日。

¹⁵ 公众环境研究中心、长沙绿色潇湘环保科普中心和绿色江南环境关注中心，《上市公司的雾霾风险》，北京：公众环境研究中心，2014。

披露。推动环境信息公开，披露污染信息，可以监督地方政府和企业的不作为或胡作非为，但它同时也会触及污染企业的利益。

最近的一项研究发现，大型污染企业为了保护其既得利益，会阻挠地方政府在环境治理方面的制度创新¹⁶。研究发现，许多城市最大的雇主是以采矿业和重工业为主的工业企业，且多数是国有企业。被大型工业企业主导的城市，在环境信息公开方面发展滞后。特别是当这些大企业属于污染行业时，所在城市的环境透明度显著更低。

大型企业是各地的“经济支柱”和“纳税大户”，对地方稳定和发展具有举足轻重的作用。一些地方政府以引进大型企业为荣，认为可以带动经济发展，拉动当地就业，并盘活产业格局。为了争夺这些“香饽饽”一样的大型企业，许多地方政府不惜放宽进入门槛，使一些高污染、高能耗的企业得以“带病”上马。这种“逐底竞争”的格局愈演愈烈，以致形成恶性循环，各地纷纷效仿，使环境监管形同虚设。

一些国有企业（如“央企”）不仅在行政级别上比地方环保局高，而且盘根错节，可以通过人大、行业协会、银行等许多渠道对地方政府施加政治影响。与此同时，这些企业也为地方官员提供了巨大的寻租空间，地方官员更关心同这些权势集团搞关系，从而滋生各种各样的腐败。

地方政府为了保护这些大企业的利益，往往会违抗中央指令。在财政和人事管理方面都受制于地方政府的环保部门，在环保执法方面往往不能强制执行，不得不仰赖于同地方政府和大型企业进行谈判，使许多环保监管政策走形式或不了了之。

北京大学等机构的研究人员最近发表的论文，揭示了北京市雾霾形成的独特机制，认为单纯控制细微颗粒物的生成是没有成效的，北京的雾霾治理需要从交通排放和工业污染入手，特别是需要限制周边区域

¹⁶ Lorentzen, P., Landry, P., & Yasuda, J. (2014). Undermining Authoritarian Innovation: The Power of China's Industrial Giants. *The Journal of Politics*, 76(1), 182–194.

的热电厂等企业的排污¹⁷。“APEC蓝”也让人们认识到，中国政府是有能力治理雾霾的。将北京周边的“排污大户”关停，并限制私家车出行，就可以实现城市的蓝天重现。

大型国有企业不仅在一定程度上阻碍了中国经济改革，而且可能制约中央政府推动的政治改革。“擒贼先擒王”，如果其他企业看到大型企业的排污行为得不到应有的惩戒，那么它们的从众和违抗行为将更加恶劣。但是，政府是否有决心这样做，特别是敢于打破垄断行业和利益集团的重重阻挠，仍然令人拭目以待。

¹⁷ Guo, S., Hu, M., Zamora, M. L., Peng, J., Shang, D., Zheng, J., et al. (2014). Elucidating severe urban haze formation in China. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(49), 17373–17378.



1. 中国城市交通如何向新加坡“取经”

笔者最近在给来自中国的政府官员讲授公共交通政策时颇有感触，并对城市交通的“大”与“小”有了更深刻的体认。他们表示在来之前认为新加坡的公共交通非常发达，但来之后却发现事实并非如此简单。他们每天都乘坐公共交通往返学校与住处，对乘坐巴士逃票者众、老幼专座被占而无人让座、捷运系统（MRT）出现故障、行人无视斑马线而横穿马路等现象司空见惯，他们脑海中的新加坡“光环”也暗淡失色。不过他们仍然欣赏新加坡无缝对接的一体化交通系统，并对交通信息技术的广泛使用和优雅的交通文化感兴趣。与他们的交流让笔者对城市交通和新中差异有了新的认识。

城市交通应树立“大交通”理念

现代意义上的交通指人和物的物理移动，即“双流”，包括人的流动（客运）和物的流动（货运），而其途径则包括海/水运、陆路、航空。城市交通主要指陆路交通，特别是客运交通。虽然交通有公共交

通（巴士、地铁、轻轨、出租车等）和私人交通（私家车等）之分，但就“公共性”（publicness）而言，一切交通都是公共的。城市交通的核心也端在公共交通，因为即便是私人交通也会影响公共交通，并受到公共交通的影响。

从城市交通的发展趋势来看，我们需要一种“大交通”的观念。公共交通包括“五流”，除了人的流动和物的流动以外，还包括信息流、资金流和情感流（或文化流）。信息流指交通信号、信息预警和预告服务，它辅助人们作出理性的交通决策，也是智能交通或智慧交通（Smart Transport）的核心。资金流指交通基础设施建设融资、公共交通资费安排、交通运营商营利状况等，它是城市交通在效率与公平之间取得平衡的关键。情感流是最软性的一面，因为公共交通不是冷冰冰的过程，而是有血有肉的人参与其中的社会过程，需要讲求文化、礼仪、互惠和情感。

上述对城市交通的“大”认识与中国古代交通思想一脉相承。中国古代“交通”不是指交通运输的意思，而是指天地万物之间的沟通和交流。“交”源于“爻”，即“化裁上下”，含有变易、变化和发展的意思；“通”源于“前”，指“推而前之”，带有天时地利和自然前行的通达之意。古代的“交通”蕴含“天地交”的“爻变之道”与“万物通”的“亨通之道”，体现“交通成和”、“化生万物”的对话范式，以达致“交通成和而万物生”的天地境界。由此可见，大交通的理念可能更符合交通的本义和发展方向。

新加坡城市交通的精髓

新加坡的城市交通高效便捷，对此大家有目共睹。笔者认为其精髓可以概括为“3I”，即激励（Incentive）、一体化（Integration）和信息（Information）。首先，交通本质上是一个激励机制问题，即通过一定的机制设计，鼓励人们在某些区域、某些时段选择某种交通工具，而抑制人们在某些区域、某些时段选择另一种交通工具。政府部门在交通管

理中需要伸出“两只手”：一只手鼓励引导的是公共交通，代表集约、高效、节能、环保等理念；另一只手不鼓励或抑制的是私家车，意味着环境污染、能源消耗、交通堵塞、热岛效应等影响。

新加坡通过汽车价格、油价、拥车证、电子计费系统(ERP)等措施较好地抑制了私家车的使用率，国民平均10个人只有约1个人使用私家车，远低于其他发达国家，大大减轻了交通拥堵和环境污染等问题。另一方面，新加坡大力发展包括轻轨/地铁、巴士、德士等在内的公共交通，并鼓励人们使用自行车和步行。上述手段一正一反，共同实现了新加坡“以公共交通为导向的城市发展”(Transit-Oriented Development)。

其次，交通是城市系统的子系统，与城市规划、土地利用、公共教育、医疗卫生、能源、物价、园林、市政建设等其他子系统密不可分，需要一体化的规划、建设和管理。新加坡建国伊始就认识到地少人多和资源匮乏的基本国情，将其作为城市交通规划与建设的核心前提并矢志执行。无论是在城市规划还是在土地利用，新加坡都能将公共交通置于最重要的位置之一，并将交通合理地嵌入在城市体系中，实现了交通系统与其他城市系统的有机结合。

最后，智能交通的核心是信息，即信息交通。智能手机、地理信息系统(GIS)、全球定位系统(GPS)、物联网等信息技术的快速发展为智能交通提供了技术条件。新加坡通过交通管理部门、运营商、司机、乘客等对信息的智能化收集、整合、开发和利用，使涉及交通的各方利益相关者能够更加明智地作出交通决策。例如，新加坡路交局(LTA)在2010年开发的一款手机应用程序“MyTransport.SG”囊括国际公共交通联合会颁发的“与公交共同成长奖”等国内外多座奖项。路交局还鼓励社会开发各种应用程序，方便乘客和驾车人及时准确获知交通信息并作出理性决策。

诚然，新加坡的城市交通也面临着严峻挑战，诸如MRT拥挤不堪、乘客被闸道夹住、高峰期交通拥堵严重等都是亟待解决的问题。新大(SMU)的顾客满意指数(CSIS)显示，公众对公共交通的满意度一直不

佳，公众对MRT、德士和巴士服务的满意度都不同程度有所下降，并比其他部门表现稍差。

新加坡的公共交通如果是“4I”，就要加上创新（Innovation）。新加坡在不断实验，并学习其他国家的先进做法。如早高峰前免费乘车计划，就是借鉴澳大利亚的实践而提出的。这些创新举措都是为了回应交通需求而满足民众期望而推行的。最近，路交局将其负责顾客投诉的部门扩编，一定程度上也反映了公众日益高涨的需求和期望。

新加坡行善运动理事会的调查表明，新加坡人的优雅指数（Graciousness Index）自2009年推出以来一直徘徊在50-60分之间（总分100分），2013年则从2012年的61分锐减至53分，不得不引起人们的重视。一方面是不断攀升的人口和公众高企的期望，另一方面是城市交通进一步提升的有限空间，如何在二者之间找到平衡点是新加坡城市交通管理部门面临的一道难题。

中国城市交通的问题与出路

中国既是一个交通大国，也是交通问题大国。交通系统干得好坏或交通系统绩效的衡量需要考虑许多方面，如效率性、安全性、舒适度、可持续性（环境和金融）等。经过数十年的大规模投入和建设，中国城市交通在硬件建设方面已不输于新加坡，但在软件方面则还有很长一段路要走。Arthur D. Little咨询公司对全球66个城市的交通排名主要依靠硬件设施，结果显示上海、广州等中国城市都表现不俗。IBM的“通勤痛苦指数”就不那么客气，它对居民调查发现北京和深圳在世界20个城市中排名垫底。笔者参与的“连氏中国服务型政府研究项目”，每年都会对中国大城市居民对公共交通的满意度进行调查，近几年研究都发现公共交通是中国市民较不满意的公共服务领域之一，公共交通服务差、交通拥堵、打车难、交通安全事故频仍等是主要问题。

交通科技日新月异，许多情况下城市交通已不完全是技术问题，而主要是城市管理问题。笔者非常推崇城市交通的“冰山理论”，即公共

交通是一座冰山，水面以上我们看到的是各种交通现象，水面以下却需要我们关注交通的制度、政策和体制，以及更深层次的行动者的态度、动机和能力。对此我们不要做过多的道德判断，将交通问题（如“中国式过马路”）归结为人的素质或社会发展阶段滞后的问题，而应关注交通行为的动机和原因及产生这种行为的环境。

目前中国汽车保有量1.2亿辆，有18个城市的汽车保有量超过百万，北京汽车保有量超过500万辆。假如中国人像美国人一样开车的话，那将是一场人类灾难。在中国人们已经对私家车显露出非理性的追逐，它成了一个人面子、身份和形象的象征，而在公共交通发展滞后的情况下又成为人们代步的必需品。笔者曾在中国的一些地方走访，发现人们茶余饭后闲谈的主要是买了什么品牌和款式的汽车，以及什么时候更换更好更大的汽车。中国汽车保有量攀升的更深层次原因在于，城市有发展汽车产业的强劲动力，因为汽车制造与经济发展、就业创造等息息相关，尽管它可能导致空气污染和交通拥堵。

中国城市喜欢“摊大饼”和“大手笔”，热衷于交通基础设施建设，不断涌现高架立交桥热、轨道交通热、机场建设热、快速公交(BRT)热。这些华而不实的城市地标固然为城市增添了亮丽风景，但却无助于城市交通系统的健康发展。泉城济南、历史名城洛阳、地下多岩洞的柳州以及大量二三线城市等都不符合轨道交通建设条件，但都在积极规划和申报。这种大干快上、病急乱投医的急迫心理反映了城市管理者期望速效救心丸和追求技术至上的盲目性。以经济增长为核心的领导干部考核任用体制进一步助长了这种行为，使城市醉心于大干快上形象工程和政绩工程。

中国政府和许多城市提出以公共交通为导向，但通常很难做到，并导致公共交通的恶性循环。城市公共交通系统差，人们不得不转而选择其他交通方式特别是私家车，而公共交通因为用户基础不足进一步恶化，并助推人们逃离公共交通工具，如此往复循环。造成这种尴尬局面的原因有二。其一是部门利益冲突、协调难度大。大部制改革确立了

“大交通部”，但部门协调难度依然很大，交通部门同发改、规划、土地、市政、园林等部门的协调仍然是难题。其二是政府是否有决心和能力执行。新加坡在建国初期交通拥堵严重，不得不采取严厉措施。其许多做法（如ERP）都取得各国共识，但在执行时遇到阻力。新加坡是执行力比较强的国家，中国许多城市在这方面还有待加强。

中国需要重塑城市交通激励机制，鼓励人们使用公共交通而抑制私家车泛滥。中国许多城市启动了公共自行车计划，解决“最后一公里”的出行难题，杭州市已成为全球公共自行车运动的学习典范。北京、上海等城市执行了汽车牌照限制政策，但效果甚微，而其他城市还未采取有效措施。城市交通管理当用重典，提高违法违规成本，在这方面有必要学习新加坡的严厉惩罚理念。对横穿马路的行人处以10元乃至100元的罚款显然杯水车薪、无关痛痒，而“酒驾入刑”和“史上最严交规”的出台在很大程度上扼制了不良交通行为。

中国城市交通需要按照循证（evidence-based）政策与管理的理念，做好政策论证与试点，避免交通政策的仓促无序和朝令夕改。中国交通部门依然奉行闭门造车和“拍脑袋”式的决策风格，令社会付出巨大成本。以前一段时间闹得沸沸扬扬的“黄灯违规”、节假日高速公路免费通行和行人闯红灯罚款等政策为例，就存在许多可圈可点之处。先试点后推广的政策试点和地方实验是中国执政党的优良传统，也是其他国家少有的体制优势，交通政策理应坚持。在这一点上火车票实名制做得相对较好，先在部分地区试点，然后发现问题并改进和推广。

城市交通需要辨证处理“大”与“小”的关系，一方面要大处着眼，将其提升到城市治理层面，与规划、建设和可持续发展等一同考量。否则，就会导致城市交通非常脆弱，“水淹北京”、“武汉看海”就是典型案例。另一方面城市交通要小处着手，注重细节和科学。红绿灯的设计就要注重科学，而“中国式过马路”与红绿灯设计不合理有很大关系。例如，在道路宽阔而无法一次通行时需要设立中转岛，设置两段红绿灯方便行人通行。新加坡虽小，但却坚持大交通理念；其交通理

念虽大，但却注重交通细节设计。这种“大”与“小”的辨证关系值得中国城市学习。

中国城市交通信息管理过于封闭，少有向第三方公开接口并推动技术开发和应用。例如，原铁道部的购票网站据媒体报道花费天文数字，并且可能存在内部招投标的管理漏洞。但是，类似的应用完全可以在淘宝网免费实现。媒体报道青岛每年花费上千万元清点公交零钱，假币问题困扰管理部门。武汉一些公交线路曾经执行1.2元的票价，乘客经常遇到“两角钱之痛”。这些问题其实都可以通过智能交通卡予以解决，并可以收集乘客的换乘信息而用于改善交通管理。目前多数机场、公交车站和火车站的交通告示牌没有手机应用软件，无法解决乘客的信息不对称问题。面对新兴的打车软件，多个城市相继以“加价违法”或监管空白为由叫停，再次陷入“一管就死，一放就乱”的尴尬境地。凡此种都说明，如何高效和低成本地利用信息技术服务交通，是城市交通发展的重大课题。

2. 中国高铁的政治意涵¹

从上海交通大学附近的酒店乘坐德士到虹桥火车站，20公里的路程花费70元人民币。司机娴熟地躲避了交通拥堵路段，用时35分钟到达目的地。从上海虹桥站乘坐高铁到常州北站，近180公里的路程用时50分钟，二等座票价仅74.5元。列车准时到达，分毫不差。搭乘飞机？上海到常州没有直飞航班，而且每段航程都需要支付50元的机场建设费和120元的燃油附加费，更不用说距离市区较远的机场、繁琐的安检和频发的航班延误等造成的时间损失。无论是速度、效率还是成本，高铁都远胜于其他交通工具。在这种情况下，城市内部交通开始让位于城际交通，

¹ 载于《联合早报》2014年7月28日。

各种版本的“双城记”逐渐成为现实。由是观之，中国高铁正在改变人们对时间和空间的观念，并影响着未来中国的经济地理和政治版图。

古代中国的统治者依靠驿路连通整个中华帝国。无论是下达朝廷指令，还是上传地方讯息，遍布全国的驿路网络都为帝国的集权统治提供了极大的便利。当代中国则经由高铁线路，源源不断地输送信息、人员和各种物资。据悉，北京正在建设一张密密麻麻的全国高速铁路网络，寄希望于在8小时内通达中国任何一个省会城市或自治区首府。这项壮举已经开始显现，因为东南沿海的发达地区基本实现了各个城市之间的高铁联网，而高铁工程也已经延伸到了许多人涉足的边陲地区，比如新疆和西藏。

高铁在加强国家统治威权的同时，也在加速区域一体化，并带动周边地区的经济发展。几乎每座城市都在远离市中心的郊区修建高铁站，为分流交通压力和推动城市化提供了契机。高铁所到之处，房价不断飙升，经济交换和社会流动日益加速，一座座新城拔地而起。高铁通连地理临近的城市，为城市群的形成和城市之间的加速融合提供了催化剂和连接器。高铁进一步固化了上海、北京等区域中心城市的统领地位，也使“卫星城”的概念成为现实。庞大的高铁建设工程为拉动固定资产投资、改善基础设施建设乃至创造海量就业提供了条件，很大程度上缓解了中国经济下行和社会不稳定的双重压力。

在全球视野中，中国正在下一个大棋局，而高铁是其战略棋子。从昆明直抵新加坡的泛亚高铁线路即将开工，不断加速东亚和东南亚的经济贸易一体化。2014年初，中国领导人高调提出横跨亚欧大陆的高速铁路网络蓝图，期望同十余个沿途国家谈判，建设多条两日内即可通达亚欧大陆的高速铁路线。与此同时，贯穿白令海峡并横跨太平洋的亚美高速铁路线也在规划之中，以实现北京与华盛顿的快速连通。

中国高铁这些“走出去”的战略举动，都让人们看到中国在利用手中掌握的核心技术和资源撬动地缘政治版图。更为重要的是，与100多年前中国向北美和欧洲地区输出修建铁路的劳工大军不同，如今中国输

出的是高铁建设的技术、资金、工程师、列车和配套设备。换句话说，中国高铁在搅动整个世界的交通布局、经济形态乃至政治格局，并成为中国崛起的重要象征²。

当然，中国高铁的安全隐患是其不容忽视的软肋。高铁是原铁道部部长刘志军在任期间推动的一项浩大工程，尽管刘本人因为收受高额贿赂而锒铛入狱，但在神州大地铺展开来的高铁工程却并未受到太大影响。不过，极度腐败酿成的“豆腐渣工程”在所难免，高铁的安全性也一直颇受诟病。2011年温州动车事故发生后，中国高铁没有采用接近400公里每小时的设计最高时速，而是以安全为先，将时速上限一直维持在每小时300公里左右。尽管目前高铁仍然高歌猛进，但人们不免会对其长期可持续发展产生怀疑。

更为可怕的是高铁投资背后的巨额财政亏空，以及连带的银行信贷风险，它们都使中央政府为之担忧。周末的早班列车几乎等同于空驶，价格昂贵的一等座和商务座常常无人问津，而高昂的盒饭和售卖商品也饱受诟病。迫于运营压力，高铁引入了一些市场元素，比如部分车票打折、增开高峰期班次等。但是，高效运营的高铁需要进一步推动市场化，创造更多的市场需求并更有力地同其他交通工具竞争。

与此同时，高铁同地铁、公交、道路和机场等交通系统的一体化进程尚需加速，以达到城市交通的无缝对接。比如，高铁同其他交通系统的安检完全可以实现一次性贯通，以加速换乘并提高乘车体验。当然，要达到这些目的，都有赖于中国铁路公司同其他政府部门的政策协调和利益博弈。另外，高铁的无障碍通行设施和能力也需加强，从而实现更为人性化的交通服务。

值得注意的是，高铁在改变中国经济地理和政治版图的同时，也在挑战中国传统的社会规范和文化习俗。高铁使出行变得如此便利，朝发夕至乃至朝发夕归。人们不必为了家庭纽带而固守着自己的家园和家

² 参见朱云汉在南洋理工大学南洋公共管理研究生院的讲座“中国再兴的全球意涵”，2014年5月21日。

人，三口之家的核心家庭不断固化其地位，并越来越倾向于打破传统大家庭的居住格局。这种社会效应的出现可能尚需时日，但高铁的全方位影响已然无法忽视。

3. 北京地铁的拥堵难题

2013年11月21日，北京市政府办公厅印发《进一步加强轨道交通运营安全工作方案》（京政办发[2013]59号），12月13日在“首都之窗”公示。在“提升运营保障能力”一章，文件指出要“加快票制研究和轨道交通运营安全立法。制定高峰时段票价差别化方案并择机出台，通过价格杠杆分散高峰时段客流压力，降低大客流风险。推进轨道交通运营安全立法工作。”一些人士认为，这可能预示着北京地铁的2元通票制或将终结。但调查显示，专家和市民都认为票价调整无法解决地铁拥堵。

长期以来，北京偏低的地铁和巴士车资赢得了市民和游客的支持，但也导致极大的效率损失。低廉的车资使低收入家庭负担得起公共交通，也使人们可以选择距离遥远但房租低廉的区域居住。因为车资与乘车路线、距离和换乘车次等毫无关联，也不利于调控交通需求，通票制导致一定程度的不公平。交通需求量与供应能力一直不匹配，使公共交通工具拥挤严重，并危及公共交通运营安全。此外，低车资使北京地铁长期亏损，政府每年财政补贴超过150亿元，由此形成难以为继的财政压力。

新加坡于2013年6月24日开始效法澳洲墨尔本等城市的“晨鸟”计划，试行早交通高峰时段前免费或半价搭乘地铁政策，政府全额承担由此产生的约1000万新元车资。虽然中期调查显示部分乘客因此选择避开高峰时段乘车，但该政策的长期效果如何还有待观察。不过，新加坡在其他方面的一些做法，值得北京等期望缓解公共交通压力的城市借鉴。

北京地铁的基础资费过低，其调控空间和刺激效果都将有限。推行早高峰前免费乘车政策，对乘客的吸引力不大。在高峰时段提高车资，

对于具有上下班等“刚性需求”的通勤者而言，此举只会增加其交通成本而无助于缓解拥堵。更为重要的是，票价调整只是影响公共交通需求的因素之一。从城市系统的角度而言，交通作为一个子系统，既受到自身特征的影响，更受到城市规划、产业布局和居住空间等其他子系统的作用，需要通盘考虑和系统管理。

北京的城市规划属于典型的“摊大饼”模式，围绕一个市中心，通过一层层环路向外拓延，目前已经达到六环。这种单中心的城市规划使所有资源都聚焦在中心城区，无论是商业、教育、医疗、休闲等都需要以此为轴心，必然导致交通需求量高居不下。推行多中心的城市规划，组团式发展卫星城镇并提高周边城区的辐射带动作用，可能是缓解公共交通压力的一条根本之路。

鼓励人们错峰出行是缓解公共交通压力的重要手段，但受制于目前的就业机制和作息时间，这种愿景常常难以实现。企业等用人单位如果不采取灵活上下班和家庭办公等就业方式，就很难期望通勤者能够错峰出行。因此，从税收优惠和就业管理角度鼓励用人单位推行灵活上下班机制，有助于抹平高峰时段的通勤量。

4. 如何提升公交车的安全？³

2014年7月5日，浙江省杭州市发生一起公交车纵火案，造成29人受伤，其中15人重伤，所幸无人死亡。紧接着，7月11日，湖南省长沙市发生公交车纵火案，嫌犯称自己找工作遇到挫折，希望坐牢蹭饭吃。而就在数月前，贵州省贵阳市发生公交车纵火案，造成6人死亡和35人受伤。

只有维护了公共交通的安全，才能确保公共交通系统的成功和可持续发展。显然，政府和公交车运营公司责无旁贷，需要大力维护乘客的人身安全。资料显示，1999-2003年间，美国每年发生2210起公交车

³ 编译自 Ma, L. (2014, 07-15). Govt must keep public buses safe. *China Daily*.

和校车起火事件，但只有4%的属于人为纵火。同样地，人为纵火只占挪威（1997-2004年）和瑞典（1996-2004）公交车起火事件的5%和6%。由此可见，多数公交车起火事件都是由机械故障或汽油泄漏导致的，而非人为纵火。

尽管如此，政府部门仍然需要采取措施，以避免人为纵火导致公共交通安全威胁。有鉴于城市地区每天汹涌而来的通勤人员，逐个安检可能是不合宜的。这样做，既浪费时间，影响效率，效果也不明显。但是，政府完全可以规范易燃易爆物品的购销行为，以减少此类事件的发生。

与此同时，在公交车着火后，可以采取许多措施以降低伤亡率。公共交通运营机构应该定期检查车体情况，特别是火警和防护措施，以避免起火危险。快速响应并采取措施，可以极大地降低损失，避免大规模人群的死伤。在这方面，应该定期对公交车司机进行演练，因为他们在降低死伤损失方面发挥关键作用。与此同时，也应对乘客进行类似的演习训练，使他们知道应急出口在哪里，以及如何逃生。

与2009年成都27死74伤、2013年厦门47死34伤和2014年贵阳6死35伤的情况相比，杭州事件得到了稳妥的解决，不得不归功于司机和乘客的敏捷自救。与此同时，旁观者和消防员也发挥了巨大作用，很大程度上降低了损失。

尽管如此，当地政府仍然需要彻查该事件，并将其作为调整政策以预防未来安全隐患的依据。例如，2005年美国德州的校车起火事件导致24人死亡，美国国家交通安全理事会隔年举行听证会，并寻找预防此类事件的办法。

在过去20年，为了压缩成本和减少损失，许多城市的公共交通服务都被民营化了。但是，私营公司的唯一激励是获得最大利润，它们通常漠视公交车的安全维护。由于特许经营合约容易受到政府的干扰，私公司少有动力去投资，如购买新的公交车或安装昂贵的安全系统。

目前城市公交车的拥挤现象非常严重，往往很难在紧急情况下尽快疏散乘客，并可能导致严重的踩踏等次生事故。公共交通服务的民营化未必会产生预期的结果，世界各地的经验也表明其影响是复杂的。地方政府在考虑民营化公共交通服务时，应该综合考虑，特别是关注公共交通安全是否得到维护。

处于转轨时期的中国面临许多挑战与威胁，甚至包括恐怖主义。社会不平等是诱发社会问题的主要根源之一，特别是未受社会福利网络保护的弱势群体，更有可能走向绝望，而对社会发泄不满。拥挤不堪的公交车上无辜的大众，常常成为他们攻击的对象。因此，政府应该采取措施，降低社会不平等程度，确保每个人都可以享有经济发展所带来的收益，进而降低社会风险。由此可见，政府应该建立一个稳固的社会安全网，使弱势群体得到照顾，并避免他们铤而走险，以至于伤害许多无辜大众。

5. 公共交通安全的挑战与出路⁴

2014年2月27日，贵州省贵阳市发生的公交车纵火案造成6人死亡、35人受伤。当地警方调查发现，一名被捕的嫌疑人使用汽油点燃公交车，以发泄其对家庭婚姻纠葛的不满。类似的公交车纵火案在福建厦门、四川成都等都有发生，而不久前广州地铁甚至有两名青少年玩火娱乐，一度引发踩踏事故。

对于北京和上海等人口密集的大城市而言，公共交通安全尤其需要加强。在交通高峰期，无论是地铁还是公交车，都挤满了乘客，哪怕一个火点，都有可能导致重大伤亡事故。新加坡在城市交通管理方面一直处于领先地位，其经验或可帮助中国城市强化公共交通安全。

⁴ 编译自 Ma, L. (2014, 03-13). How to make public transport secure. *China Daily*.

就人口密度而言，新加坡的情况可能比中国许多城市还要糟糕。新加坡的530万人口居住在716平方公里的国土上，人口密度居世界前列。但是，过高的人口密度并不意味着逼仄和拥挤，新加坡反而成为一个宜居城市典范，这在很大程度上要归功于其方便、高效和安全的公共交通系统。

在管理交通方面，新加坡采取了双管齐下的战略。一方面，通过拥车证、电子道路收费和高油价等措施，使拥车成为一个高不可攀的交通选择，尽量减少和抑制私家车拥有量。统计显示，只有38.3%的新加坡家庭拥有私家车，远低于具有同等财富的其他发达国家。另一方面，新加坡大力鼓励公共交通，高达60%的通勤者每天在早高峰阶段使用公共交通。

负责新加坡公共交通管理的路政局，在维护公共交通安全方面不遗余力。它同公共交通运营机构通力合作，采取一系列举措加强公共交通安全。

为了加强地铁、巴士和车站的安全，所有设施和场所都安装闭路电视进行监控，并进行定期巡逻和检查。通勤者非常普遍地使用智能公交卡，这使公共交通运营机构可以甄别谁在何时何地上下车。管理部门鼓励人们开发移动手机应用程序，以方便乘客使用公共交通。与此同时，从这些技术获取的海量数据，为加强公共交通安全提供了基础。

英语“fine”一语双关，用来形容新加坡再合适不过。它既是一个“美好”的国家，也是一个处处罚款的国家。携带违禁危险品上车的乘客，会面临高达5000新元的罚款。公交车、地铁和车站饮食是不允许的，违者被发现也会面临高达1000新元的罚款。因为这项规定，地铁站内没有厕所和垃圾桶，它们可能成为隐匿易燃易爆物的容器。

公共交通安全显然不只是管理部门和运营机构的责任，其他机构和行动者也要分担责任。新加坡在2004年设立了公共交通安全委员会，由路政局领导，并包括许多相关政府部门和公共交通运营机构。作为一个跨部门的协作机构，它为加强公共交通安全发挥了很好的整合作用。

实际上，人人都应参与公共交通安全维护的工作中，毕竟我们每个人都是其潜在的受益者，也可能成为直接的受害者。在地铁站、广播和广告中，你可以随处见到宣传公共交通安全的知识和信息，交通部门也鼓励通勤者举报危险隐患。

公共交通安全委员会在2009年推出一个公共交通安全网站⁵，旨在加强公共交通安全教育和宣传。有所准备的乘客完全可以成为公共交通安全的“眼线”，为预警危险隐患提供线索。与此同时，定期参加公共交通安全演习，也有利于乘客在发生紧急情况时自救和脱险。

中国发生的几起公交车纵火案，都是社会弱势群体为发泄情绪而制造的。他们通常将个人的失败或家庭的不幸归咎于社会，认为这个社会剥夺了他们应有的权利，进而产生报复心理。政府应该采取措施，纾解他们的不幸和社会紧张，因为这才是发生此类事件的根源。

新加坡设立民情联络组（REACH），广泛收集公众的反馈并积极响应。2012年启动的全国对话活动，在长达一年的时间里，举行了660多个对话活动，吸引近五万人参与。通过这些举措，政府得以了解民众的期望与需求，为其制定相应的政策提供了依据。与此同时，基层社区组织和志愿者们也发挥了重要作用，帮助有需要的弱势群体，为他们解决面临的现实问题。诸如此类的举措可以维护社会稳定和安全，进而避免激进的冲突和矛盾发生，是强化公共交通安全的根本举措。

6. 新加坡的公共交通经验⁶

前新加坡交通部长杨林丰博士是新加坡公共交通政策的缔造者和践行者，他对公共交通的体认对我们启发很大。笔者有幸聆听其讲座并

⁵ 参见 <http://www.lta.gov.sg/safejourney/>。

⁶ 本文是笔者为前新加坡交通部长杨林丰博士翻译课程“陆路交通政策：新加坡的经验”时整理的记录与思考（2013年10月30日）。对该课程的认识还可参见俞春江〈城市治理应体谅市民感受〉，《学习时报》2014年3月3日。

翻译，从中体会很多。他自1983-1990年任新加坡交通部长，交通事务是他的最爱和擅长。

交通的重要性

为什么交通这么重要呢？原因很简单。交通拥堵是世界性问题，它的成本高昂，不仅是社会成本、经济成本，还有政治成本，当然也有我们的心理成本。作为高级官员，年薪百万乃至千万，“时间就是金钱”。如果每天一早一晚浪费两小时在路上，其损失会很大。

对于个人而言可能只是损失时间乃至金钱，但对于国家来讲就是更为严重的问题。如果每天时间都耽误在路上，我们就没有时间陪家人。为什么许多家庭破裂，可能与此关系莫大。澳大利亚是“幸运之国”，因为人们下班后就可以自由活动，有利于润滑社会关系。

更为重要的是，交通关乎投资环境。企业在其他国家投资时，考虑的一个重要因素就是交通堵塞。如果交通堵塞，货物无法畅通运输，进出口受到影响，对于企业经营会非常不利。现在的投资往往涉及许多国家，这种问题就更加严重了。

从政治方面来看，因为政府每五年选举一次，如果交通问题不解决好，可能就会丢掉选票而下台。人们会认为政府愚蠢，这么简单的交通问题都解决不了。人们在路上遇到堵车时，就会暴怒，痛骂政府，认为交通部长是傻瓜。从心理上讲，遇到交通堵塞人们心情不好。如果再遇到插队塞车的，就会更加恼怒。在新加坡人们会跑出车子打架，在美国可能会演化为枪战，非常可怕。

道路不是免费的

交通堵塞问题的严重性是如此显而易见，但如果解决它却是另一回事。为什么许多国家不解决这个问题呢？是他们不关心吗？显然不是。他们关心，但却装作不关心。在许多国家的大城市，无论是华盛顿、纽

约、伦敦、北京、上海，都存在交通堵塞问题。但要解决这个问题，就需要回到最基本的事实上，那就是道路不能免费使用。

在农村，户户相连，都是羊肠小道，出去才有道路和马路。人们都是步行或骑车，这是最原始、最自然的道路。人们习惯于道路是免费的，如果让他们为使用道路付费，简直是晴天霹雳，是非常激进的观点。但是，道路是很昂贵的经济产品，而不是免费的。许多人会觉得付费道路是难以想象的，但是如果道路是免费的，就会导致供需失衡和道路短缺，并产生交通拥堵。所以，道路付费在当时是一个非常激进的想法，但却是解决问题的关键所在。

我们预设道路是政府提供的基础设施的一部分，是免费的，所以收费显得非常难以接受。但是建设道路要占用土地，土地却非常昂贵。比如，乌节路一英尺土地的价格可以达到5000新元，而上海的则更贵。我们不能无限制地修建道路，这既是难以承受的，也会有一个极限。所以需要制定一个双管齐下的政策，让5%的人拥有汽车，支付昂贵的道路使用费；另外95%的人则使用廉价的公共交通，解决他们的出行问题。一辆公交车可以装100名乘客，私家车则平均为1.1人。因为10%的汽车载两个人，而90%的则是一个人驾车，所以非常昂贵。

电子道路收费系统

其实交通堵塞的解决方案是很容易想到的，但实施却是最难的。因为遇到人们的抵触和不满，就会影响政治生涯。那么怎么样才能让汽车拥有者付费呢？最简单也是最有效的方法就是电子道路收费系统(ERP)。设一个门，安装摄像头和微波感应器，通过一辆车，“滴答”响一下就从卡里扣钱，一次5元。如果没有安装付费卡，就有第二个摄像头拍下你的车牌，让你到法院交5元过路费，并支付20元罚款。如果卡上余额不够，比如只有3元，也需要罚款20元。所以如果作弊，你就要被罚款。

现在最高的中央商务区的过路费是6元。如果你有钱，当然不会在乎这笔钱。但许多人会介意，骂政府愚蠢，收费这么高。这项政策可以

抑制人们在早高峰涌上马路，在8:30收费最高，7:30减半，7:00以前则不收费。它使车流量随时间变化的曲线变得平滑，也就减少了拥堵。

如果人类是理性的，那么这项政策可以在任何地方、任何时候适用于任何人。但是经过周密计算，他们发现要想把车流量的时间分布曲线变得非常平滑，可能需要每次通过闸门收取50元。ERP收取50元在技术上可行，但政治上不可行。因为每五年选举一次，你需要考虑选票。

拥车证

除了ERP，另一种方法就是收税，各种各样的税，杂七杂八。这就像你挠一个人，挠一下可以，两下可以，三下四下没问题，但次数多了人家就恼怒了。但是，如果你一次重拳出击，人们虽然会疼一下，不过很快就忘记了。所以你需要选择一个更好的办法去收费，这就想出了拥车证(certificate of entitlement, COE)。

我们不能每年都修路，因为土地有限，特别是中央商务区。不能修很多路，就需要确保车辆保有量不能增长太快，所以COE的数量不能太多。但是，也得让人们可以买车，不能让人们太不高兴，假定每年汽车保有量增加1%。那么现在新加坡有约1百万辆车，每年就有1万个COE可供拍卖；现在每年的车辆报废量大约是11万辆，这样加起来共12万辆，平均每个月就约有1千个COE可供拍卖。

当时为了给这种税起一个名字，还有些来头。因为你要找一个名义来收税，××税或××费不是很好听，凭证(certificate)很好，因为亚洲人重视教育，我们从豆豆班、幼儿园、小学、中学到大学，每次毕业会拿到各种毕业证书，非常高兴。现在开车也颁发凭证，人们自然乐得开心，而不管它只是一纸文凭，仅仅是收费的名目罢了。

COE的定价是根据投标拍卖结果产生的，不是政府决定的，而是购车人决定的。新加坡采用的是荷兰拍卖理论，当然还有很多其他选择，但这种是较为有效的。以每次投标中标的最低价作为拍卖价，所以如果竞标的人多，那么价格就高；反之，就会非常低。

因为定的底价是1元，1997年金融危机时COE的价格居然就是1元。如果底价定为5分钱，也可能是5分钱。当时人们在股票市场损失惨重，所以都纷纷卖车。人们万万不会想到COE居然可以低到1元，其实应该定1万元为底价。

人们在买车时只看到车的总价，而不会考虑COE的价格。富人更关心怎么让女士们觉得自己有钱，所以买一辆贵车自然可以气派炫富。如果再买一个爆炸号，那么就更加令人觉得有钱了。车牌号也是拍卖的，如果你想要喜欢的号码，比如生日或结婚纪念日，那就要付高价购买，而且每年都要更新和付费。政府不花一分钱，但却收入那么多，何乐不为。

公共交通的资金

COE这样一个税种非常简单，但却为政府征收大量资金。假定COE的价格是10万元，道路税等其他税费的支出绝不少于这个数目，也按10万元计算，那么每年合起来就是2万元，每个月就是2千元。如果每月工作20天，每天就是100元，比ERP理论上最理想的额度50元还要高。但是，比起ERP每天都让人恼怒，COE是10年收一次费，尽管很重，但人们很快就忘记疼痛了。这笔钱对于富人没关系，但许多买不起车的人就要抱怨了。他们会说我每个月收入5千元，既要养活老婆孩子，还要购房付息，哪里买得起汽车。但总体来说，自推行以来，COE非常有效。世界上还没有哪个政策可以这样年复一年的长久有效。

COE的收益是如此可观，以至于政府可以非常豪迈地大兴土木。COE的价格起起落落，假定平均下来每个卖5万元，就相当于每年收取5千元的COE，这样100万辆车每年就贡献50亿元收入。其他各种税费的收入也不低于COE，按照最低和COE一样的算法，这样收入加起来也要达到100亿元。每年公共交通投入差不多20亿元，也远远不会使政府破产。政府从汽车税费中获得的收入远远超过在地铁和公交车的支出。可以说，这是在用纯粹社会主义的方式来解决交通问题，所谓“劫富济贫”。

总之，政府的公共交通政策需要双管齐下。一方面使私家车高不可攀，抑制人们使用，只有5%的富人可以承担得起；另一方面，需要大力发展公共交通，使95%的大多数民众可以通勤。偏废任何一方都可能是自杀行为，丢掉选票而不得不下台。

中国一些城市采取汽车限号政策，使拥车变得昂贵，但需要同时提供优质舒适的公共交通，让人们有出行方式。政府要考虑低收入者，让他们可以享受负担得起的公共交通。美国是一种不同的交通模式，很少有国家这样幸运。美国都是非常宽阔的道路，汽车非常便宜，任何人都可以拥车。

此外，应该严明法律以规范交通安全。例如，新加坡的汽车限速是每小时90公里，如果超速10公里，就要罚款200新币；如果超速20公里，就要本人亲自到法院受罚。对于许多人来说，亲自去法院很尴尬，所以这种方法可以避免“马路杀手”这样的危险驾驶行为。

政治取决于人，如果部长无所事事，人们遭殃；如果部长很能干，政治就好。作为高级政府官员，就需要带着感情工作，带着激情工作，以致力于解决大多数人都为之痛苦的问题。作为高级政府官员，需要有担当，需要体察民情，为他们排忧解难。高级政府官员的任务就是出主意，做决策，所谓出谋划策，剩下的细节和技术问题都可以交由下面的公务员执行。但是，首要一点是你要关心老百姓，不能只考虑自己的收入、安逸和政治前途。

7. 让人们心甘情愿使用公交⁷

最近全国交通调查显示，更多的高收入者和地铁站附近的居民选择公交而放弃驾车，为新加坡推行公交优先发展战略提供了有力支持⁸。当越来越多的人选择公交时，城市交通将会是另一番景象。但是，许多人

⁷ 载于《联合早报》2013年10月16日。

⁸ 《联合早报》2013年10月9日。

转换交通方式并非心甘情愿，而往往迫于无奈。拥挤不堪的车厢、一两个小时站立、偶有中断的公交，可能成为每个上班族的噩梦。公交使用率已步入“高原期”，如何让人们心悦诚服地使用公交，可能是未来全国交通发展的重要目标。笔者以为，以下方面或可考虑。

破除“新加坡梦”中的汽车元素。如今汽车俨然成为一个人的社会身份象征，交通问题的症结在于，普罗大众的拥车梦同公交优先发展战略直接冲突，以致矛盾不可调和。经济越发展，人们越富裕，追求豪车的梦想就越强烈，而日渐攀高的购车税、拥车证等费用，使人们更倾向于选择豪车。汽车泛滥导致交通拥堵风险加大，以致陷入恶性循环而难以抽身。

正如波哥大前市长佩纳罗萨(Enrique Penalosa)所言，“发达国家不是穷人拥车，而是富人使用公共交通。”国大公共政策学院院长马凯硕(Kishore Mahbubani)在《海峡时报》撰文指出，成功的城市交通不是只有穷人使用公交，而是富人也使用公交⁹。新加坡人的梦想不能系于拥有汽车，而应是人人都可以选择绿色低碳、健康时尚的交通出行方式。

使公交系统更加便捷高效。与舒适的驾车体验相比，拥挤劳顿的公交经历可能使交通转换者重新选择驾车。随着更多地铁线路的开通和巴士提升计划的推行，公交系统将会得到极大改善，但仍然值得持续提升。例如，可以学习香港地铁，在确保安全和稳定的同时逐步增加车次并缩短等候间隔，提高公交载荷能力。此外，还可以再行完善公交车内设施，提升乘车舒适度。

进一步开放交通数据并鼓励创新开发。陆路交通局开放了一些基础数据，开发了My Transport等手机程序。在大数据和Web 2.0的技术时代，交通部门应加大数据开放力度，鼓励社会研发更具实用性的应用程序。例如，目前公众可获知下一班车的到达时间，但却无法预知其路上拥堵和车内拥挤的状况。如果聚合此类数据并以不同颜色推送，相信会进一步改善公众的交通选择。

⁹ 《海峡时报》2013年9月14日。

多措并举管理交通需求。目前的优惠车资和灵活工作计划一定程度上改变了人们的交通方式，但公司营业时间、孩子上学时间、路途远近和换乘车次等多方面因素都会影响人们的选择，而不只是车资多寡。城市规划、商业布局和住房管理等方面都需要有更大举措，使人们就近解决就业、购物、教育、休闲等方面的需求，减少对交通系统的依赖性和公交压力。

8. 新加坡提升巴士服务可靠度的方略¹⁰

2014年1月，新加坡陆路交通管理局（简称陆交局）推出“巴士服务可靠度框架”（Bus Service Reliability Framework, BSRF），根据乘客的平均多余等候时间（Excess Wait Time）对巴士业者进行奖惩，以提高巴士的准点率¹¹。

共计15条巴士路线参与试验，其中新捷运（SBS）有8条，SMRT企业有7条。从2月到5月为过渡期，路交局会监测巴士等候时间，但不会对业者奖惩。从6月开始，路交局将正式评估业者表现，并根据每条巴士路线的平均多余等候时间给予奖惩

新加坡已设立总值11亿新元的改善巴士服务计划（Bus Services Enhancement Programme, BSEP），其中1000万新元将用于这项为期两年的试验计划，以奖励达到标准的巴士路线。

多余等候时间指乘客在预计等候时间之外所花费的时间，其值越短，表明巴士的服务可靠度越高。路交局根据2013年的全年记录，为参与试验的每条路线设定早晚尖峰和非尖峰时段的基准值，并根据巴士服务每半年的平均值进行评估。如果巴士路线的平均值比基准值低，业者

¹⁰ 编译自 Ma, L. (2014, 03-13). Singapore's reliable rides may prove popular with Chinese cities. *Global Times*.

¹¹ 参见 To improve bus regularity, reduce bus bunching 22 bus services under BSRF starting from February 2014, News Releases, 24 Jan 2014, <http://www.lta.gov.sg/apps/news/page.aspx?c=2&id=5e6512c1-d964-4229-ba34-92c539a7c6b8>.

可以获得最高6000新元的奖金；如果平均值超出基准值，则会面临最高4000新元的罚款。

将公交车的准点率保持在一个合理的区间，对于提升乘客的满意度至关重要。这项试验是新加坡学习伦敦等城市经验的结果，但是公众对此却存有疑虑。在这项激励计划下，巴士司机可能会为了达到标准而超速，使乘客性命堪忧。与此同时，为了抵消由此带来的成本，车资也有可能提高。

尽管对这项计划的争议较大，但其内在的精神却是值得鼓励的。新加坡的公共交通管理部门一直乐于探索、实验、学习和创新，1990年代引入的拥车证和电子道路收费系统，都是成功的典范，有效抑制了拥车数量和交通堵塞。

中国的许多大城市都在经历史无前例的扩张，并深受私家车饱和与交通拥堵之苦。如何更高效和更可靠地运送越来越多的乘客，成为城市公共交通发展面临的主要挑战。许多城市创新思维，引入新的举措去鼓励人们使用公共交通，如杭州市在2008年启动的公共自行车计划，就是这方面的典范。

显然，中国的城市也可以从新加坡和其他国际化城市切切实实地学习公共交通的发展经验。根据中国国际友好城市联合会的统计，到2014年11月17日，中国有30个省、自治区、直辖市（不包括台湾省及港、澳特别行政区）和437个城市与五大洲133个国家的468个省（州、县、大区、道等）和1460个城市建立了2098对友好城市（省州）关系¹²。如此多的友好城市关系，为城市之间的学习与交流提供了广阔的空间。

中国的城市可以从其他城市的成功实践和经验中获益良多。与此同时，其他城市的失败做法和惨痛教训，也会启发中国城市避免重蹈覆辙。循证决策是公共政策中日益兴起的一个重要范式，而中国向来以其强有力的实用主义和适应能力而广受赞誉。中央和地方政府都热衷于向其他地方学习，并能创新性地提升公共服务和公共治理。例如，北京大

¹² 参见“友城统计”：<http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。

学和其他机构联合组织的中国地方政府创新奖，自2000年启动以来，已经吸引了超过2000个创新项目参与角逐，总计219个项目获得奖励，而它们中的许多都已在中国乃至国外被复制和传播¹³。

对于城市而言，相互之间的学习可以说是近乎免费的。一些先锋城市也乐于出口它们的模式和实践。比如，前纽约市长Michael Bloomberg就设立了一个研究机构，旨在为其他城市免费提供咨询服务，以帮助它们解决共同面临的棘手问题。欠发达国家的城市完全可以发挥后发优势，从先锋城市那里获得先进的技术和经验。

为了学习其他国家的做法和经验，中国派出了许多官员到发达国家接受培训。例如，在过去20多年里，新加坡南洋理工大学已培养了超过一万名中国官员。来自非洲国家的政府官员也在中国深造，以掌握发展经济和改善治理的良方。

城市之间的学习不是单向的，教学相长，以至于学生启发了老师，也是常常可以看到的。比如，哥伦比亚首都波哥大在推动公共交通方面广受赞誉，并在世界各地积累了一批追随者。

城市之间的学习并非照搬照抄或邯郸学步，而是需要审慎的规划和因地制宜。例如，公共自行车计划就很难在热带岛国新加坡推行，而地铁系统也可能需要在地质结构复杂的地区审慎推行。城市不断学习和变革，这大概是因为什么城市如此繁荣和多元的原因所在。

9. 应适度管制第三方德士预召服务¹⁴

智能手机的普及和应用程序的开发，使德士服务的智慧程度日益提升，并助推新加坡智慧国的建设进程。第三方德士预召应用程序的出现，使乘客不必靠运气苦苦等候，或者向德士公司支付不菲的电招费。

¹³ 参见 <http://www.chinainnovations.org/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=59>。

¹⁴ 载于《联合早报》2014年12月8日。

但是，由此产生的服务纠纷和安全隐患，则使政府考虑出台新规，以管制第三方德士预召应用程序业者。

德士服务是新加坡公共交通系统不可或缺的重要组成部分，其高效优质的服务一直为人称道。路交局推出德士服务供给标准等措施，不断增加德士服务的供给数量，以满足乘客的搭乘需求。笔者以为，政府对德士预召应用程序的管制，可以成为新加坡建设智慧国的试金石。

目前本地市场已有四家第三方德士预召应用程序业者，包括 Easy Taxi、GrabTaxi、Hailo 和 Uber。路交局也推出 Taxi-Taxi@SG，为乘客和德士匹配提供信息支持。此外，政府也在试验基于热感应和智能摄像技术的德士信息系统，将德士站的乘客等候信息实时通知德士公司，以调配德士响应服务需求。

目前几家企业相互竞争和抢占市场的时期，是多方获益的主要窗口期。比如，德士司机可以从每单业务获得额外的返利，消费者也能获得服务积分。与此同时，居住偏远的乘客可以灵活设定自己愿意额外支付的费用（小费），以吸引德士为其服务。

尽管路交局拟出台新规管制第三方德士预召应用程序，但如果其他企业看到商机，仍然可能进军本地市场。当企业发现获利商机时，就会投资和进入市场。企业之间的竞争会推动技术升级、价格降低、产品优化和服务改进，而不断的优胜劣汰则使市场趋于均衡，最终使消费者得益。

与短暂的尖峰期的繁忙相比，德士需要在更漫长的非尖峰期竞争。预召系统在非尖峰期的作用更为重要，因为司机需要它来争取为数不多的乘客，常常要抢业务，练就眼疾手快的反应能力。在尖峰期，德士供不应求，司机不会顾及预召系统，而乘客提供额外费用则可以吸引德士。政府应该鼓励第三方德士预召应用程序等新兴服务模式的发展，尽管它们在短期内可能无法根本缓解尖峰期的德士匹配问题。但放眼来看，当匹配技术日趋完善，使用的乘客越来越多时，大数据的优势就会浮现。

当然，从维护社会公众利益的角度来说，政府应该设定一些监管底线。最近发生的“森林黑店事件”启示我们，政府在保护消费者权益方面的确有待改进。但是，政府的介入是有限度的，也应该要求业者来自主管理和行业协会等组织来平等协调。以互联网团购、机票和酒店预订为例，并不需要政府深度介入，业者的规范即可达致目标。对于德士预召系统，政府需要对统一服务条款进行管制，避免企业制订“霸王条款”，使消费者处于不利地位。另外，应为消费者提供售后投诉、救济和保险理赔等方面的保障。

公共服务的提供不能“拉郎配”，必须让业者和消费者都心甘情愿，才可以持续下去。对于德士服务这种动态的、一次性的配对服务来说，至关重要的是“做对激励”，即通过适当的制度框架和更多的技术创新，使业者、消费者与交通管理部门实现“激励兼容”。在劳动力紧缩、两班制难觅代班司机的背景下，85%的德士服务供给标准已达到顶限，而引入新技术或可提升服务效率。甚至两班制司机的匹配问题也可以从信息技术中获得灵感。例如，两班制的德士司机交接班应更灵活地安排，避开交通尖峰期，以防司机为换班而拒载。

如何对待新生事物，考验政府的管理智慧。对待新生事物，不能“一管就死，一放就乱”。给新生事物一个宽容的空间，它们会很快让你惊异。新兴的Web 2.0技术的核心就是开放、共享、合作和共赢。政府开放数据平台并推动智慧国建设，就是为了鼓励社会创新和商业利用，以倍增海量数据的经济和社会价值。

当前社会存在大量“信息孤岛”现象，需要人们用创意将这些零散发布的信息有效整合，以发挥难以想象的效应。新加坡在建设智慧国上不遗余力，其特点是政府部门对智慧技术的使用意愿和能力都很强。对智慧城市的比较案例研究发现，与纽约、香港或阿姆斯特丹等城市不同，新加坡的优势是政府部门的主导力很强。但与此同时，如何联合政府部门通力合作，激发企业和社会的参与活力，也是一个值得关注的问题。

公共服务领域的变化在于，在引入市场竞争的情况下，政府不再是垄断的唯一提供商。在许多领域，如果无法提供更优质的服务，政府都有可能败下阵来。特别是在信息技术时代，企业竞争会利于这种结果的实现。在医疗领域，企业开发的医生信息搜索和医疗预约系统，可能比卫生部推动或医院自行建设的更有效率。在巴士信息服务领域，当政府开放数据后，第三方开发的巴士到站和路线规划应用程序，就可能比单个巴士业者的更有前景。至关重要的是，让所有参与者都能在一个平等、开放和自由的市场上竞逐高下。

10. 于事无补的地铁“软猬甲”

为了帮助乘客在交通高峰时段搭乘MRT时获得站立空间并避免被揩油，国大工业设计系一名毕业生Cheng Siew Ming设计了一款“软猬甲”（Spike Away），并引发广泛热议¹⁵。从设计者提供的图片来看，这件绿色镂空带刺的短袖衫将乘客保护得像一个长满硬刺的刺猬。穿戴者本人笑容满面，而其身旁的男乘客们却都表现出敬而远之的惊恐神态，似乎达到了设计者的初衷。

近年来，新加坡公共交通拥挤状况每况愈下，其盛况不亚于一些人口大国。例如，中国公交车的超载标准是每平方米8个人，在此以下符合额定乘客标准。2013年“春运”期间曾有记者调查发现，一些大城市地铁和公交车的拥挤状况远甚于此。

一些国人讥讽中国公共交通拥挤，但实际上新加坡公共交通工具在高峰时段的拥挤状况并不亚于中国某些大城市。特别是在早高峰时段，拥有一个座位是一种奢望，挤进车厢都是一件需要努力的事情，而在车厢内获得立锥之地更是难上加难。为了争得一席之地，乘客们不得不摩

¹⁵ 参见其个人主页：<https://www.behance.net/gallery/12573867/Spike-Away>。

肩接踵，争执时有发生。因为人多，空调制冷无济于事，挥汗如雨和“臭味相投”更是家常便饭。

设计者开发的这件“护身符”使其他乘客唯恐避之不及，让穿戴者在挤地铁的时候争取多一点的私人空间而不被人骚扰。对于女性乘车人而言，这无疑是一个秘密武器，为她们争取私人空间和摆脱性骚扰提供利器。虽然这件护身符的材料是可以循环利用的软塑料，本身不会伤人，但如果车辆突然启动或刹车，穿戴者站立不稳，仍然有撞到其他乘客并发生误伤的可能性。

尽管穿戴者因此而获得的站立空间增加，但却无形中降低了公共交通工具的载客量，也不利于缓解拥挤状况。更为重要的是，它可能还会“伤感情”，让人们产生陌生感乃至敬畏感，并打破车厢内的和谐氛围。试想，如果人人都穿上一件这样的“软猬甲”，像一个“刺猬”一样在车厢里角力，可能就不是一件让人高兴起来的事情了。

过去几年，新加坡社会的优雅指数一直呈下降趋势。2013年调查得分是53分，远低于2011年的61分，按总分100分而言已属“不及格”¹⁶。虽然路交局的调查显示，90%以上的乘客会为其他人让出空间，但实际情况可能并没有这么理想，因为接受调查的乘客更倾向于做出社会认可的答案。

如何形成人与人相互尊重、恭谦有礼的社会氛围，是一件值得研究的重要课题。儒家社会的道德金律是“己所不欲，勿施于人”，而不是“以眼还眼，以牙还牙”，因为以怨报怨永远解决不了冲突与争端，而只会让怨恨更加深重。与其做个地铁里的“刺猬”，与每个遇到的人“硬碰硬”，不如设想一下没有朋友的刺猬可能永远也无法抱团取暖、同舟共济。更为重要的是，做一个让人讨厌并敬畏三分的“异类”，虽然可以哗众取宠，图一时之快，但最终伤害的却是自己。一向推崇礼仪的新加坡社会，应该避免这种使冲突不断升级的过激行为。

¹⁶ 参见新加坡行善运动秘书处 (Singapore Kindness Movement Secretariat) 的历次优雅指数 (Graciousness Index) 调查报告: <http://kindness.sg/blog/tag/graciousness-index/>。

不过，这项设计为交通部门解决高峰时段的拥挤状况提供了启示。目前，交通部门已经探索了许多举措去缓解交通高峰期的拥挤问题，比如提高热点路段的电子道路收费(ERP)价格、推行巴士改善计划、实验早高峰MRT免费乘车计划，等等。然而，高峰期公共交通工具的拥挤状况并没有得到实质性改观，路交局和MRT运营商需要进一步考虑其他更有效的政策措施。

目前，新加坡正在大力推动公共交通优先发展计划，鼓励人们放弃驾车出行而选择公共交通工具。但是，如果每个人都需要在上下班期间穿戴诸如“软猬甲”这样的护身工具才可以通勤，那么我们的交通愿景将很难真正实现。《人口白皮书》对新加坡未来人口的预测和政策因应，使人们对交通拥堵的前景更加忧虑。缓解公共交通拥挤状况，让人们心甘情愿使用公共交通工具，仍然是当前和今后很长一段时期交通部门需要花大力气解决的首要课题。

11. 地铁“禁食令”可否权宜施行？

对新加坡地铁站和车厢内不允许吃喝的“禁食令”早有所闻，到处张贴的“饮食罚款500元”的告示也让人敬畏三分。多次搭乘地铁，很少看到乘客饮食，自己也会尽力恪守，维护地铁卫生和安全。但是，当带着两岁的孩子搭乘地铁后，我才发现照章遵守“大不易”。

从樟宜机场到西部，地铁运行20余站，时间长达一两个小时。一般成人尚可忍耐不吃不喝，但是孩子需要喝水，而且他们并不知道为什么不可以喝水，哭闹不止反而影响身边乘客。如果赶时间而错过进餐，孩子饥饿索食，令家长更是头疼不已。糖果尚可对付，但饼干却很难避免碎屑落地。如此长时间乘坐，孩子往往需要上厕所。但是，车站内没有垃圾箱和厕所，乘客不得不下车出站，解决问题后重新进站刷票上车。

如此反复几次，让我对带孩子搭乘地铁产生恐惧心理。每每经历，都是心惊肉跳，生怕遭人鄙夷。我知道许多城市的地铁公司都规定乘客

不允许在车厢或车站饮食，如香港、东京、台北、北京、深圳等。这既是出于乘车环境卫生考虑，也是为了避免乘客滑跌受伤，更反映了公共交通工具的乘客礼仪。但是，这种规定是否可以权宜施行？

既然地铁公司能够为幼童、孕妇、病患、残障和乐龄人士提供优先座位，是否可以考虑在饮食方面对他们网开一面或权宜施行？比如，对于孕妇和幼童，是否可以允许他们饮用清水？对于糖尿病等病患，是否可以允许他们服用糖水？再如，是否能够允许乘客在车站的特定区域饮食或上厕所，以方便他们中途下车解决问题？

纽约、伦敦、柏林等城市的地铁运行历史悠久，它们却并未禁止饮食。上海最近修订的规定指出，乘客不得在地铁车厢内饮食，但被允许在车站饮食。来新旅游或访问的人士多数会搭乘地铁，如果相关规定不近人情，会让人们对新加坡产生敬畏感，并认为这是一个太过严苛而不自由的城市，反而影响新加坡的国际形象。



1. 国际化是新加坡大学的优势

新加坡的大学数量虽少，但它们在亚洲乃至世界范围内都表现出色，在各项大学排行榜上的位次也常常令人刮目相看。本地大学之所以表现如此抢眼，一方面离不开强有力的政府支持和优越的创新环境，另一方面也同大学的全球开放视野和国际办学策略不无关系。所以，当笔者读到卓建南博士的评论《本地大学的隐忧》时，不免感到讶异¹。

卓博士认为，本地大学虽然表现不错，但本国籍教授比例偏低。以国大和南大为例，全职教授中仅有三分之一是新加坡人，而他认为理想的比例是至少六成。他认为本地教授爱国心切，不会在危难时刻弃家园予不顾，而外籍教授则可能因“风吹草动”而离开，影响教学团队的稳定性。他还认为，本地教授在言传身教和培养学生价值观方面也比外籍教授更有优势。

“人往高处走，水往低处流。”相对于其他职业，大学教授的流动性较强。一方面，这是大学的发展规律所在，即教授需要通过职业流动

¹ 参见《联合早报》2014年7月28日。

而获得新的理念和机遇。另一方面，大学教授的职业竞争激烈，常常是“非升即走”，这也在推动乃至逼迫大学教授的流动。

新加坡的大学一直不遗余力地吸引顶尖教授，从全球知名大学延揽人才。一些教授是非长期的临时合约，但也有许多外籍教授在新加坡居留日久后转换国籍，成为“本地教授”。更加重要的是，新加坡人也越来越多地选择在国外就业，以至于2013年政府出台新政策吸引新加坡科学家回国效力。就此而言，本地教授的稳定性和可靠性未必比外籍教授更强。当遇到更好的发展机遇或面临较严重的生活压力时，任何人都会选择离开。这样的决策和国籍的关系究竟有多大，还有待观察和分析。

诚然，大学的功能不止是纯粹的科技研究，它还有很重要的教书育人价值。由本国人来教育和培育本国学生，无论从感情上还是从效果方面，都更容易接受。从学生的价值观培养而言，大学以前的阶段最为关键。中小学教育塑造了一个人的生活理念和价值取向，而大学期间的教育，很大程度上是“锦上添花”。外籍教授的开阔视野可能为学生打开另一扇窗，而不只是拘泥于本地。所以，国籍对学生价值观培养的影响固然存在，但不至于大到需要特别关注。否则，许多国家都会裁定教员比例以抑制这种负面效应，更何况新加坡中小学教育中外籍教师也占据不容忽视的比例。

如今的大学越来越全球化，无论是学生的来源、教员的来源还是资助的来源，都已然多元化和国际化。“科学无国界”，大学的自由、开放和包容是其永续发展的核心价值观。以本地大学最常引用的两项世界大学排行榜为例，它们都将教授和学生的国际化程度作为大学实力的重要衡量指标。

《泰晤士报高等教育特辑》(Times Higher Education, 简称THE)的全球顶尖大学排行榜包括五个领域的指标，其中国际视野所占权重为7.5%。该指标关注大学的多样性和多元化，包括国际学生比例、国际教授比例和国际研究合作等三个指标，都各占2.5%的权重。国际教育市场咨询公司Quacquarelli Symonds (简称QS)的世界大学排行榜上，国际教

授比例和国际学生比例都占5%的权重。QS亚洲大学排行榜上，二者的权重都是2.5%。

香港、阿联酋、瑞士、澳大利亚和新西兰等是大学教授国际化程度较高的国家和地区。这同国家和地区所能提供的本地教授和学生的能力息息相关，因此往往是人口规模小的国家和地区在这方面表现出众。但是，即便是在QS排行榜上排名全球前列的麻省理工学院、剑桥大学、哈佛大学、牛津大学等，其国际教授比例的得分也都接近或超过95分。

本地大学排名靠前且连年提升，很大程度上同其国际化程度有关。在THE排行榜上，国大的总分为72.4分，国际视野得分为94.3分，是五个领域最高的，对总分贡献也较大。南大的总分为57.2分，国际视野得分91分，仅次于产业收入领域的100分。在QS排行榜上，2014年国大和南大在国际教授比例上的得分都是100分满分，远高于其总分（分别是89.4分和81.1分），位列全球前列。如果本地大学的外籍教授比例下降，不仅影响大学竞争力排名，而且可能会影响外籍教授的求职心态，使吸引全球顶尖人才的计划付之东流。

与卓博士推崇的鼓励本地学生攻读博士学位不同，笔者以为，更为重要且有效的措施可能是推动外籍教授的本土化和本地化。美国之所以在科技创新方面独步全球，很大程度上同其研究生教育的国际化密不可分。通过吸引大量外籍研究生，并将他们转化为本国籍教授和科技人才，美国得以在激烈的全球人才竞争中拔得头筹。因此，本地大学如想提高本地教授的比例，就需要想办法让外籍教授认同新加坡的社会理念，增强他们的身份归属感，愿意留下来并长期效力。

2. 中国高校乱象的根源

最近一段时间，一些中国高校弥散的乌烟瘴气像雾霾一样铺天盖地，让人不得不重新思考高校治理乱象的根源。先是国家审计署的审计发现，中国5所大学的7名教授涉嫌弄虚作假，套取科研资金达2500多万

元人民币（约500万新币），其中中国农业大学教授李宁因此而被撤销中国工程院院士的称号。

紧接着，“博导诱奸门”的当事人、厦门大学教授吴春明被证实，曾多次利用师生关系与其女学生发生不正当性关系和性骚扰，并涉嫌将“开房”费用列支课题经费，校方为此开除其党籍并撤销教师资格。

作为回应，中国教育部下发了《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》，祭出“红七条”以规范高校教师的职业道德，但效果如何却有待观察。笔者以为，如果教育管理部门仍然认为上述问题是“道德滑坡”使然，而非制度缺陷作祟，那么此类乱象仍将继续下去。

中国高校被认为是公共部门改革的“最后堡垒”，在许多方面仍然延寻计划经济体制的运作逻辑，足见其对旧有体制的固执和对改革的抵制。许多高校都是“麻雀虽小五脏俱全”，附属的幼儿园、小学、中学、医院、出版社、招待所、食堂、校办企业等一应俱全，俨然一个“小社会”，可以独立运作而无需外界支持。

首先，高校的财务和科研管理缺乏透明度，独立监督和问责机制也未建立健全。尽管接受各级教育管理部门的领导和监督，但高校却俨然成为一个“独立王国”，游走在体制边缘，并成为许多问题的温床和滋生地。虽然许多高校都建立了网站，但相关的财务状况却鲜有披露，高校管理的透明度亟待加强。

很多高校热衷于扩展新校区，大兴土木，修建豪华的接待宾馆和办公楼，却吝于为教师和学生提供更优质的服务。中纪委最近查办的多起贪腐案件都与此有关，多名高校领导因此“落马”。许多高校背负高额债务，高校收入仅能维持债务利息，财务可持续性的危机凸显。高校经费浪费严重，以至于校友捐款无法得到妥善使用，使校友捐款不得不“三思而后行”，出现“校庆”向校友募捐却只是“赚吆喝”的尴尬场面。

受制于国家各级科研经费资助部门的管理要求，高校的科研管理也存在制度漏洞，屡屡出现“逼良为娼”的现象。比如，科研活动中最

大的支出是科研人员的劳务费，其在境外许多高校的比例高达70%。但是，中国高校往往规定劳务费不得支出超过20%，有些甚至不允许列支劳务费。这种“一刀切”的硬性规定使许多教师为了维持博士后和研究生的生活，不得不铤而走险，通过各种渠道编造条目报销经费，并将其转换为劳务费以支持课题研究。

其次，高校内部的派系林立，裙带关系严重，近亲繁殖现象非常普遍，“学霸”、“学阀”独步“江湖”，支配着这个生态系统的走向。一些导师将学生“别在裤腰带上”，成为其满足个人私欲的工具，并作为“廉价劳动力”完成其承接的各类课题。

由于学生的命运完全掌握在导师的手上，师生关系严重错位乃至扭曲。尽管一些高校尝试推行导师组制度，期望通过多个导师的参与缓解此问题，但仍然无法解决第一导师“一股独大”的窠臼。

导师与学生可谓“一荣俱荣，一损俱损”，师生关系成了利益纽带，使师生双方都迷失了方向。比如，在“博导诱奸门”事件中，吊诡的是事件发生后竟然有一百多名历史系学生写联名信公开支持当事人，足见由师生关系而产生的利益集团在背后作祟。

再次，高校管理的自主性不够，教师和学生的参与性不强，高校仍然围着教育管理部门的“指挥棒”转。以教育部组织的本科教学质量评估为例，为了顺利通过并达标，许多高校公然贿赂评委，弄虚作假，甚至逼迫教师和学生参与制造各种假材料。再如教育部组织的重点学科评估，因为其决定哪些学科可以获得经费支持和招生权限，各高校“八仙过海各显神通”，不惜违背职业道德乃至法律法规以满足要求。

在高校管理中，教师和学生往往是被动的接受者，很少有去影响政策，尽管他们才是这种政策的真正影响对象。高校的行政化和官本位倾向也诱使许多教师“学而优则仕”，出现“宁当秘书不当教授”的怪诞现象，而成为官员的教师又反过来变为体制改革的抵制者。

由此可见，尽管目前中国高校的各种乱象同师德师风问题不无关联，但更为根本的问题则在于高校的办学自主性、独立性和问责性等问

题没有得到有效解决。一些高校获得了一定的自由，但相关的外部监督和问责机制却没有建立起来，仿佛打开了“潘多拉盒子”而一发不可收拾。但是，更多的高校仍然没有摆脱旧有体制的束缚，在新旧体制的转轨过程中难以适应。如何使高校的运转在自主和受控之间、在独立与负责之间获得适度的平衡，仍然是考验教育管理部门和从业者的关键课题。

3. 教育分流、大学出身与学术职业

一些学友找工作时，常常和我提起他们的愤愤不平。许多大学和科研机构都要求应聘者从国内外知名高校获得博士学位，这对学术发展来讲本无可厚非。但是，很多单位都设有一个附加条件，即第一学历原则上必须是“211”工程大学或“985”工程大学。目前中国拥有大学两千余所，但只有39所“985”和112所“211”工程大学。换句话说，绝大多数学生是从非985和非211高校毕业的。他们通过努力进入“211”或“985”工程大学攻读硕士和博士学位，本期望能够就此追求自己的学术事业，但这些硬性规定却无形中为他们设立了一道难以逾越的门槛。

如果说过去的工农兵大学讲究“根正苗红”而让人啼笑皆非的话，那么当下仍然强调“出身论”就有些让人匪夷所思了。当今人才战争如此激烈，各国都在拼命争夺顶尖科技人才并防范“脑流”。这是“不拘一格降人才”的大好时机，但这种硬性规定却给学术求职蒙上了一层阴影。对于非985和非211高校毕业的学生来讲，这是无法改变的出身，因为任何后来的学历都无法抹掉这段经历。简单强调这样一条规定，不仅会给他们产生极大的挫败感，也无助于人才选录。

据知情者透露，这种“一刀切”的简单做法，实则是将高考作为区分度最大的一次考试。中国的高考制度向以严格著称，能够通过高考并获取高分的学生往往被认为具有更高的智商和发展潜质。但是，考分高未必创新能力强，多年前的考分更是如此，它本不应作为多年后求职的

一项标准。固然，高考成绩优异的学生可能表现更为稳定，至少不会太差。但是，为求保险而将高考失利的学生“一棍子打死”，却有些不合常理。更为重要的是，科技创新的要义在于冒险和探索未知，如果只求稳扎稳打和保险无忧，那么创新的活力也被掐灭。

从统计学讲，这种硬性规定实际上相当于假设检验的两类错误。一类错误指假设实际为真却否定，发生“弃真”错误；二类错误指假设实际不成立却接受，发生“存伪”错误。用人单位作为理性的需求方，不希望发生二类错误，即将不合格者作为合格者招聘。因此，他们倾向于将发生存伪的概率最小化，而对弃真的概率却不予考虑。但是，用人单位更需要关注的是发生一类错误的概率，即将原本合格乃至超乎寻常的求职者作为不合格者而拒绝。尽管从用人单位的角度而言，“211”或“985”工程大学本科毕业的求职者有更大概率成功，非985和非211高校本科毕业的求职者获得学术成功属于“小概率事件”，但科技创新的不确定性和高风险性却可能指向相反的方向。

新加坡以其推行的教育分流制著称，但这套体制却颇受争议。赞成者认为可以尽早为学生规划职业，选择适合其天资与潜质的教育轨道。反对者认为它可能遏制孩子的天性，不利于学生的自由健康发展。新加坡的教育分流从小抓起，小学四年级即通过考试确定初步发展方向，小学六年级离校考试时依据成绩将学生分配到不同的教育轨道。中学教育也是量身定做，分为特别、快捷、普通学术、普通技术等课程，不同轨道决定学生未来是修读理工学院、工艺教育学院还是继续到大学深造。

在这种教育体制下，小学离校考试可谓“一考定终身”，人人争过“独木桥”，学生学习压力很大，常常需要加班加点修读补习班。如果学生考试不佳，被分流到普通课程轨道，未来攻读大学的可能性就会大大降低。尽管学生通过努力仍然可以升入理工学院或大学，但其概率微乎其微。这种教育体制造成许多新加坡人“怕输”的心态，因为一旦考试失利，你就很可能再也无法回返到原来预定的发展轨道上。

梁凯文幸运地进入大学预备课程，但却先后从四所初级学院辍学。它不仅被同学欺负，还遭老师侮辱，被学校定为失败者。但他却不服输，忍辱负重选择到美国深造，先后获得波士顿大学经济学和数学的双学士、双硕士学位，以及普林斯顿大学经济学硕士和博士学位，并通过投资经商而成为百万富翁，现任新加坡南洋理工大学助理教授。

梁凯文将自己的亲身经历写为自传²，讲述其坎坷的辍学过程、留学经历和创业路程，读来令人深思。他是这种教育分流体制的“牺牲者”，但却通过自己的努力而实现教育和职业目标。最近阅读他的自传深有感触，其实每个人都有第二次机会，社会需要的是给他这样一次机会，而不是过早贴上标签并扼杀。

笔者枚举梁凯文博士的例子，并不是为了说明教育分流体制不可取，也不是想证明他的成功经历就一定可取。“英雄不问出身”。将“211”或“985”工程大学毕业的本科学历作为评判一个求职者是否适合科研和教学工作，显得过于武断和不负责。这种简单主义的管理做法固然可以大大缩小求职者的范围，简化高校和科研机构的人事工作，但却可能让真正的人才流失，以至于造成不可挽回的“遗珠之憾”。如今在各条战线上发挥中流砥柱作用的成功人士，很多都是当年高考失利而被就此定义的“失败者”，但这并不影响他们后来走向成功。我们的教育和科技体系应该容许更大的自由度和开放性，而不是教条式的“一刀切”。

4. 博士生如何跨越磨难历程？³

攻读博士短则三年，长则六七年，其中甘苦令人回味无穷。作为过来人，分享自己的心得，对后来者善莫大焉。2012年毕业于斯坦福大学

² Leong, K., Choi, E., & Leong, E. (2013). *Singapore's Lost Son: How I Made it from Dropout to Millionaire Princeton PhD*. Singapore: Marshall Cavendish International (Asia) Pte Ltd.

³ 载于《科技导报》2014年第12期第84页。

计算机系的郭伽写了一本电子书《博士磨难》⁴，回顾自己六年的求学生涯，读来令人受益匪浅。虽然是美国毕业的博士，但其真知灼见对国内博士生同样有价值。该书结构简洁，就像流年账簿一章章铺展开来：下坡路—开端—复发—中场休息—重新启动—量产—尾声。郭伽对导师、选题、研究和合作等的认识富有启发性，对此重点剖析。

如何选择导师？

选择导师首先应考虑趣味相投，其次是合作前景。如果导师和你的激励不相容，那么你就很难成长。因此，你要充分认识导师的动机。德高望重的正教授可能并非理想之选，终身教职的目的之一是让教授挑战宏大问题，但其负面影响是教授会指派学生参与这些成功率极低的冒险项目，而你可能成为这个漫长过程的牺牲品。教授考虑的是野心勃勃的宏大主题，不会对你的小打小闹感冒。常常是“皇帝不急急死太监”，你十万火急希望投稿，但导师却不咸不淡。

郭伽发现，饥渴中的助理教授为了谋求终身教职，会非常愿意合作。就师兄师姐来说，进入劳动力市场争夺有限教职的博士候选人很少有激励去发表论文，而只有刚刚入门和为了获得毕业标准的博士生才会全情投入。

无论中国还是美国，都讲求人际关系，尤其是和导师的关系，不要去冒犯他们。虽然郭伽有独立的奖学金，但他仍然对导师毕恭毕敬。不过，当你发现导师缺乏组织能力并和你激励不相容时，你就要考虑独立或换导师。

如何选题？

论文选题至关重要，你要选择值得研究的问题，也即那些重要的、能够引起关注且可以发表的问题。真正的研究很少在真空中完成，来自

⁴ Guo, P. J. (2012). *The Ph.D. Grind: A Ph.D. Student Memoir*. <http://www.pgbovine.net/PhD-memoir.htm>.

实践者反馈的现实问题会为你指明研究方向。你要不断咨询和打磨，听取尽可能多的人的反馈。有时你不得回来回折腾，重要的是要有独立判断力，认识到是否选择对了。

选题之后就是文献综述，上网看看是否有人做了，你是否可以做得更好。拾人牙慧令人耻笑，而且难有突破性进展。别人提前发表，门槛就会提高，而你再想抱着最初的朴素想法进入就难上加难了。

最难的是将你的选题落实，通过不断的试错、编程和实验，论证其重要性和独创性。这一点和天马行空不一样，它需要执行力、坚持和执着。问题常常发生得没有任何征兆，以至于你不得不尴尬收场或反复重来，所以厚脸皮很重要。

如何撰写论文？

博士毕业的条件越来越苛刻，常常要求在顶尖期刊或会议上发表论文，而且必须是第一作者。博士论文答辩也很严格，匿名评审使你很难蒙混过关。论文发表方面，你要认识“内部人”并与其合作，否则很难入门。他们是细分领域的把关者，决定谁的论文进入会议议程或期刊目录。他们也最了解评阅人的口味，能够投其所好地呈上最美味可口的学术盛宴。你要掌握细分领域的规则，不断打磨研究、润色语言、推销卖点。一项看似平淡无奇甚至可能被宣判死亡的论文，经过圣手玉笔修润后会获得好评如潮。反之，缺少技巧的论文则会被毫不留情地拒稿，哪怕它有闪光之处。

学位论文同发表论文的区别在于，前者对普适性的要求更高。认识到这一点往往需要高人点拨和自己的融会贯通。虽然说是“写”论文，但到了博士论文阶段，写作已经差不多完成，只是将发表的论文结集，找到一个逻辑主线穿起来，加上头尾就差不多了。

如何自我管理？

一二年级的博士生是干体力活的，就像NBA的板凳球员，你要等到师兄师姐接近毕业时才有可能做一些创新性的高层次工作。日复一日

的跑程序、调程序、查漏洞，这种枯燥而无望的生活会将人逼疯。但最后坚持下来并找到规律的人，会从中有所收获。这些“无用功”并非只是煎熬，因为没有它们你就很难获得未来选题的启迪和能力，所以要尽力做好。

学术独立和自由是奢侈的，你要在具备一定能力后再考虑它，否则一切都是奢谈。超脱导师的束缚而自由和独立地选择问题进行研究，固然有利于研究活力的迸发，但也会让你屡屡碰壁。但是，一旦你通过训练获得自信并有好的选题时，你要“自导自演”并开创一片新天地。

博士阶段关键是自律，你要学会自我管理。自控能力强的人往往能“慎独”，通过内心深处的控制，让自己远离喧闹的娱乐活动，回归到“板凳要坐十年冷，文章不写半句空”的精神境界，忘我地投入到科研并做出一番成绩。订立明确的短期目标并持续接受反馈和改进，才能从容应对各种问题并有所收获。

合作

在学术界这个超级竞技场，只是干得好还远远不够，更重要的是建立关系网络，获得有影响力的人的鼎力支持。对于学术晚辈而言，建立职业关系网络是必修课，因为未来的职业前景和学术声望都仰赖于此。

郭伽通过会议结识许多人，他们有幸提携他，让他获得许多机会。这些陈年旧账建立的关系，说不定哪天会冷不丁给你带来惊喜，所以需要好好维护。他还通过“冷邮”结识合作者，虽然屡屡碰壁，但却是很好的习惯和途径。机会不是等靠要，而是自己主动出击争取。你需要大胆、勇气、恭维和厚脸皮。没人会教你，残酷的学术界会打磨你的棱角，直到你变乖为止。

学术界是一场永无休止的战斗，为了达到毕业条件，你会满篇读到郭伽的煎熬、无助和废寝忘食。但博士训练是一个宝贵的过程，因为它让你在激烈的竞争中变得强大。郭伽说，他的博士成就是撞大运、个人卓识、贵人提携和日夜磨砺的一个奇幻组合。他还列举了20条忠告，这里不再赘述。

5. 应届博士生如何求职？⁵

作为全球最大的博士学位授予国家，中国每年博士毕业人数超过5万，求职难将长期存在。应届博士生会面临许多求职选择，但多数倾向于高校或科研院所，“万人过独木桥”使求职成为一道难题。笔者2012年毕业，虽然最终选择在海外高校从事研究工作，但先后在国内申请过多个高校教职，对此深有体会。诚然，不同学科的情况可能不同，但国内高校人事处一般统管招聘，基本上都会遵循类似的程序和要求。

漫天撒网还是用情专一？

应届毕业生在选择第一个工作时，往往会漫天撒网投简历，注意力严重分散；或者紧盯某几个单位，非此莫属。我的经验是沙漏式筛选，综合考虑就业兴趣、职业规划、单位情况、城市状况、家庭生活等因素，不断缩小选择集。一旦确定若干目标单位，就应该全神贯注。但是，不要将选择限定在家乡、毕业城市或其他某个心仪城市，这样会影响你的初次选择范围。

我刚开始的时候，先在科学网和主要高校人事处网站浏览招聘信息。相对来说，公开招聘往往为缺乏人际关系的求职者提供更多机会，“近亲繁殖”的单位是不会昭告天下的。给单位领导如学院院长发“冷信”也很有用，附上简历和求职意向，但多数情况下会石沉大海。被拒绝或未收到回复不一定是坏事，至少它说明人家对你不感兴趣或者不重视人才，单相思没用。

导师对你和各个单位的情况一般更了解，一定要参考他或她的建议，有时候会事半功倍。一些老师会热心为你牵线搭桥，但你要按照自己的标准去衡量，不能全盘接受。朋友推荐是重要的信息来源，而这需要你在学习期间建立自己的学术圈，尽可能多地了解各个单位的情况。

⁵ 载于《科技导报》2014年第4-5期第122页。

与此同时，目标单位的朋友可以提供第一手的信息，会方便你更全面地评估其就业价值。至于究竟哪个单位最理想，我的观点是并没有一个完美的选择，而只有一个最适合你的选择。一开始不要太在意待遇，总有一个慢慢积累的过程，欲速则不达。

如何呈现自我价值？

高校和科研院所最注重的是博士生的科研潜力和教学能力，因此这两个方面需要突出呈现。一般来说，首先会在学院或系进行初试和面试，通过后参加人事处面试。前者评审的专业性强，应在面试时讲一些深入的内容。后者评审的专业性弱，需要讲得通俗易懂，不要拘泥于细枝末节。

科研潜力的呈现需要突出最重要的研究成果，特别是博士论文的主要发现和贡献。如果某些研究获奖，则效果更佳。一定要诚实定位自己的科研水平，它能反映你对这个领域的熟悉程度。发表记录固然重要，但更重要的是你的科研独创性和独立科研能力。潜力反映在对未来科研计划的构想，对此应慎重选择，明确一到两个主攻方向，并说明你的理由、优势和积累。如果评审专家的观点与你龃龉，不要正面驳斥或冲撞，而应委婉地表达你的观点及其可能性。任何观点都是可证伪的，强词夺理只会让你给人留下偏执傲慢的负面印象。

教学能力的呈现往往取决于选题和讲演的能力，一般会在试讲环节测试。应该选择自己最擅长的专业话题组织教案，如果能够将你的研究成果融入教学，那么效果会很好。学一点幻灯片布局技巧，力求简洁明了，而不一定花哨繁琐。提前制作并撰写教学提纲，试着讲几次，然后不断完善。教学中特别注意眼神交流，要充满自信，使评审专家相信你的学识足够驾驭课堂。本科生和研究生的课程要区别设计，本科生的课程尽量选择入门级的话题，研究生的课程则可以设计更深入的专业内容。

应届生入职后往往需要承担许多服务工作，如组织会议或协调事项，因此应突出自己的沟通与管理能力。求职过程中会有很多非正式的交谈，你的言谈举止都会不经意间地影响招聘者对你的看法。不要像个“闷罐子”，尽管科学可能佶屈聱牙，但科学家不应该孤僻冷漠。礼貌是最起码的要求，包括与具体办事人员的邮件和电话往来，因为任何人都会影响你的求职。应做到不卑不亢，而不是卑躬屈膝，让人感觉需要怜悯你。许多单位对女性有偏见，无论是否成家，都应强调自己平衡家庭—事业冲突的能力和家庭发展计划。

书到用时方恨少

常常是到了该找工作的时候，才发现许多方面准备不足。这提醒博士生应更加注重平日积累，不能寄望于“临时抱佛脚”。比如，科研潜力的培养可以从参与的科研项目、出席的学术会议、撰写的研究报告、发表的科技论文、获得的科技奖励等方面反映，而这些都需要平日积累。教学能力的历练也有赖于平日积累，特别是课题组或学术研讨会的讲演，以及参与助教工作，都有助于锻炼能力。

博士求学期间应尽可能多地搜索机会提升自己，而不局限于所属的课题组或课业要求。比如，出国访学、挂职锻炼、学术会议、专业团体、期刊审稿、科技志愿者等，都可以丰富你的简历，使你能够接触学术前沿、积累人脉并获得科研历练。学术界的许多工作都是义务劳动，机会很多，往往是工作找人而不是人找工作。尽管它们会耗费你的精力，但这些公共服务会使你受益良多。比如，就此结识的学界前辈，就可以给你写出非常漂亮的推荐信，为你的求职经历添彩。

结语

本文讲的是科研单位就业，政府和企业等的就业过程和要求会有所不同。“凡事预则立不预则废”，博士生应未雨绸缪，从一入学就考

虑其就业去向，并为此做好各方面的充分准备。求学时间虽长达三到五年，但其实一晃眼就过去。如果不善加规划，就会后悔莫及。尽管有很多策略可选，但开放、兴趣、专注、勤奋和乐于助人，却是通用的法则。

6. 缺席中国的世界杯

乍看题目，会以为中国缺席世界杯是偶然。实际上，中国缺席世界杯早已是常态。中国唯一一次入围世界杯还是2002年，而即便是那一次，也很大程度上同世界杯在亚洲举办不无关系。因此，中国不是世界杯的常客，世界杯也很少是中国的竞技场。

中国甚至成为人们调侃世界杯的笑话，举凡某个球队表现不理想，中国队都会成为参照系。例如，葡萄牙以0:4惨败德国队后，有球迷就笑话葡萄牙队是因为穿了“中国红”的队服而失利。当卫冕冠军西班牙队无法从小组赛出线时，又有球迷搞笑地指出，只有战胜中国队的冠军队（如巴西队）才可以小组出线。中国唯一一次出征世界杯的记录，也被球迷拿来“开涮”。只要那些同中国队交过手的球队出现，它们的表现都会被鼓吹得天花乱坠。

对于中国在足球上的糟糕表现，许多人会觉得匪夷所思。中国依靠强大的“举国体制”，实现了竞技体育的突飞猛进。无论是奥运会还是各类锦标赛，中国选手都能披荆斩棘，收获奖牌。中国在乒乓球、跳水、举重等比赛项目上长期保持绝对优势，一度令赛事委员会修改比赛规则。更为重要的是，古代中国的蹴鞠是足球运动的起源，中国古人是足球的鼻祖，而现代中国足球却每每一败涂地。为什么中国在足球这项赛事运动上的表现无法提振人们的精神？

一种观点认为，华人不善合作，不适于足球这项依靠11人的团队协作的运动。有句俗话说：“一个中国人是一条龙，十个中国人是一条虫”。当中国人出现在足球场上时，他们往往单打独斗而争强好胜，很

少能够拧成一股绳，共同应对对手。因此，中国人可以在依靠个人实力竞技的比赛项目上摘金夺银，但却无法在依靠多人团队协作的比赛项目上有所斩获。

最近《科学》(Science)期刊上的一篇文章提出的“稻米理论”，也为这种观点提供了注脚⁶。研究人员发现，中国南方人多食大米，北方人则以麦面为主食。大米种植需要配有灌溉系统并耗费大量人力，而这些都是有赖于集体劳动和互帮互助才可以实现。小麦则不然，小家庭独立耕作即可。因此，长期的农耕传统塑造了南北方人的不同文化规范。南方人更善于合作，而北方人则充满竞争意识。照此而言，一支南方人组建的中国队，或许可以拯救中国足球。不过，稻米理论显然无法解释为什么日本和韩国同样以大米为主食，却可以在世界杯上叱咤风云。它也无法从反方向说明，为什么以麦面为主食的欧洲人却可以主导世界杯。

还有一种观点认为，中国足球表现之所以差，同经济发展水平不高有关。举凡欧洲强队，都是发达国家。因此，许多人寄希望于广州恒大这样的足球俱乐部，认为房地产商的巨额投资，可以重金打造超豪华的阵容。但是，巴西、尼日利亚等欠发达国家的足球成绩十分骄人，虽然与中国相比他们的经济表现乏善可陈。在可预见的未来，中国将超越美国成为世界第一大经济体，但那时中国的足球成绩是否也会因此而水涨船高，我们却不得而知。

还有人认为，中国足球的糟糕成绩同国内俱乐部比赛的“黑哨”不无关系。由于比赛规则漏洞百出，足球腐败黑幕重重，裁判偏颇和球员赌球，都使这项运动在中国丧失了竞技性和观赏性。许多人提出“养狼计划”，认为将优秀球员送出国门，待他们从欧洲顶级俱乐部学成回国时，就是中国足球崛起之时。值得注意的是，越来越多的中国球员在国际俱乐部效力，但中国足球的表现却并未有明显改观。

⁶ Talhelm, T., Zhang, X., Oishi, S., Shimin, C., Duan, D., Lan, X., et al. (2014). Large-Scale Psychological Differences Within China Explained by Rice Versus Wheat Agriculture. *Science*, 344(6184), 603-608.

刚刚过去的中国高考，或许也是解释中国足球遗憾的因素。在中国家长的眼中，“惟有读书高”，望子成龙的迫切心愿往往表现为考取重点大学。独生子女政策进一步加剧了这种恶性竞争，家家户户多为一个孩子，谁都不想输。万人争过独木桥，考生们参加体育、艺术、文学等领域的比赛都是为了高考加分而准备的，他们并非发自内心地向往。于是，因为缺乏锻炼，中国学生的身体素质每况愈下，许多人无法顺利通过基本的体育测试。通常情况下，只有学习成绩差的孩子才会被家长送到足球学校，而判断足球天赋的标准往往是体能素质而非运动智商和应变意识。在这种情况下，足球事业后继乏人、青黄不接。

解释中国足球为什么无法挺进世界杯，可能上述种种理论都有一定道理，但又都无法完全说透。耐人寻味的是，缺席中国的世界杯却并不缺少中国元素。有媒体列举巴西世界杯上同中国有关的事项，可以发现世界杯哪里可以离得开中国。世界杯场馆建设有中国建筑工人的身影，世界杯信号转播需要中国制造的通信设备，许多球队的队服来自中国的贴牌服装厂，而拉拉队的助威道具也可能来自中国浙江的作坊。此外，中国还拥有最大的球迷阵营。中国中央电视台以天价竞标，独家垄断了世界杯在中国大陆的转播权。中国人对世界杯的强烈关注，以至于球场上的滚动广告牌上，也不乏中国企业的商标。甚至有人调侃，当冠军球队举起世界杯时，杯底可能会赫然印着“Made in China”（中国制造）的字样。

7. 中国好声音对高考改革的启示

“中国好声音”是继“超级女声”之后中国又一档收视率火爆的大型真人选秀节目，最近其第三季刚刚落下帷幕。虽然观众对最终夺冠的选手可能无法取得共识，虽然官方媒体批评该节目在鼓励人们“一夜成名”，但并不影响我们思考这个节目对中国高考改革的启示。

“中国好声音”复制了美国“好声音”(The Voice)的节目模式，并进行了一定程度的本土化。选手可以自由报名，由资深歌手担任的“导师”背对舞台，完全凭借选手的声音决定是否为其“转身”。获得导师转身的选手成为“学员”，可以选择自己心仪的导师，并由导师亲自指导其声乐训练，再通过逐轮竞赛以决定胜出者。

与以往单纯通过人的外貌去选秀的节目相比，这种尊重选手的真才实学的精神是值得赞许的。虽然“转身”后选手的容颜得见，但导师们对美好声音的追求却毋庸置疑。值得注意的是，在节目中有多位选手为了追求自己真正渴求的音乐事业，不得不违背父母的意愿或放弃现有的工作。

为了追求自己的音乐梦想，郑俊树放弃父亲为其选择的金融学业，陈冰也放弃了父亲安排的金融工作。陈思汉违背父母意愿，打工赚钱以追求音乐事业。李致贤为了追求音乐梦想，白天开货车，晚上在酒吧驻唱。有一些选手开着“淘宝店”或在事业单位上班，却无法放弃对音乐的热爱。此外，还有多位选手的音乐潜质不被自己的父母所认可，不得不到“中国好声音”这样的大舞台上证明自己是可唱歌的。

选手背景和身世的这种安排，可能是节目导演为吸引眼球和制造噱头而故意设置的，但更有可能是选手的真情流露，也反映了放下中国人的普遍状况和心态。中国父母大都有“望子成龙”、“望女成凤”的美好心愿，往往在子女身上寄予很大的期望，使他们很难追求自己真正喜欢的工作和事业。

父母不仅期望自己的子女成为“祖国的接班人”，更期望他们能够实现自己未能实现的梦想。特别是对于有过“知青”和“文革”经历的一代父母来说，他们因为政治事件而错过了实现自我的机遇，常常会将来竟的夙愿和梦想寄托在子女身上。期望“子承父业”的父母，也通常会为自己的子女选择学业和职业。由于承载了太多太重的父母期望，中国的孩子和青年人往往很难有独立思考 and 自由发展的空间。

更加值得关注的是，中国的应试教育体制进一步强化了这种培养倾向。最近广为流传的一封家长信指出，孩子们进去小学后就被老师们标准化和统一化，他们被打磨掉棱角，被削平个性，逐渐成为工厂流水线所生产的拥有同样面孔的标准产品。

当高考这个“独木桥”成为衡量一个人是否成功及能否成功的唯一标尺时，教育的初衷被扭曲，孩子的天性被遏制。即便家长们为子女安排了各种各样的“兴趣班”，让他们拼命学习音乐、绘画、英语和体育项目，也只是为了高考加分而已。还有一些家长让自己的孩子放弃中国高考，选择在欧美国家求学，却仍然不能尊重子女的意愿。

最近国务院公布的高考改革方案被认为“步子迈得不够大”，仍然“换汤不换药”，没有脱离应试教育的窠臼。显然，教育部门需要在公平竞争与选拔英才之间谋求平衡，这也是高校“自主招生”所面临的两难境地。但是，对于高考改革而言，或许应该拓展更多条道路。

当前中国许多行业面临“用工荒”，无法找到理想的技术工人。但在另一方面，许多大学毕业生没有一技之长，很难找到理想的工作，往往“高不成低不就”。这种人才供需的矛盾在很大程度上反映了当前教育体制的不适应和大学扩招的负面影响。

正所谓“三十六行，行行出状元”。“中国好声音”的启示就在于，成功的标准并非唯一，学业和事业的选择也从来不是只有一条道路。过分追求高学历，为子女选择所谓的“热门专业”，未必会有助于孩子的事业发展。相反，蓝翔技校、新东方学校等的案例表明，职业教育完全可以成为一条不错的事业发展路径。马云的阿里巴巴创造了中国数以万计的“淘宝店”，而许多青年都通过创业赢得事业和尊重。

与过去相比，在资讯时代成长的孩子会有更多的可能，因为他们更早接触到各种讯息，并有了更大的拓展和发挥的空间。无论是80后还是90后，对于Y时代的人来说，给他们一个自由选择的机会，或许是最为可贵和重要的。在这方面，无论是身为父母的家长们，还是教育管理

部门的官员们和各级学校的教师们，可能都应该考虑，现在已经到了改弦更张的时候了。

8. “爸爸去哪儿”的确是个问题

湖南卫视的亲子节目《爸爸去哪儿》第一季自2013年播出以后，在大中华地区火得一塌糊涂。紧随其后上映的同名电影也创下多项票房纪录，掀起一股“爸爸热”。2014年刚刚开播的第二季同样火爆，而节目中模仿纪录片《舌尖上的中国》的“舌尖体”，以及向巴西足球世界杯致敬的桥段，都掀起一股热潮。为什么这样一个节目，会在这样一个时期，在这样一个地区热映？

无独有偶，2013年新加坡电影《爸妈不在家》斩获多项国际电影节大奖。当父母因为工作繁忙而将照料子女的责任转移到女佣的肩上后，一系列的效应和问题随之发生。电影的热映，也让人们对父亲和母亲在子女教育中扮演的角色产生种种思考。

无论是对女生还是对男生，父亲在教育中所产生的影响都是深远的。对此，大量的生理、心理和教育科学研究都提供了雄辩的证据。如果在孩子成长的过程中缺少父亲的参与和投入，那么不但教育质量大打折扣，而且有可能对孩子产生许多负面影响。缺乏父爱的男生往往表现得较为懦弱，缺少应有的男子气概，常常成为“奶油小生”。缺乏父爱的女生则可能因为骄纵而无法无天，难以建立对异性的正常认知。

当经济压力和社会负担越来越强的时候，作为家庭支柱的父亲常常忙得一塌糊涂，无暇顾及子女教育。在传统社会，母亲承担了家庭教育的主要责任。但是，随着女性主义的崛起，以及各种儿童托养设施和服务的完善，越来越多的母亲走上工作岗位，并为经济增长提供源源不断的劳动力供应。当父母都与子女的距离渐行渐远时，家庭教育的问题便日益凸显。

家长们理所当然地将教育责任推给了学校，但是学校的情况也不容乐观。无论是幼儿园，还是中小学，女性教师都占据绝对优势。即便是大学，教师性别比例失衡的状况也令人堪忧。多年前笔者应聘某高校，用人单位的负责人直言不讳，说之所以录用我，很大程度上是因为我是男的，而他们目前的教师队伍清一色的是女性。

在应试教育的藩篱下，这种教育体系自然而然地催生了“阴盛阳衰”的现象。男生变得嗫声嗫气，在学业和其他方面的表现上都逊于女性。女生则相反，大有颠倒乾坤而理所当然的气势。阴盛阳衰，似乎成了包括中国在内的许多国家面临的青少年通病。教育界对这种演变趋势不无担忧，中国教育部门甚至酝酿在高考招生时给男生降低录取分数线，一度引发有关教育性别歧视的社会争议。

更加值得注意的是，中国社会流动的日趋频密，制造了大量农村留守儿童和流动儿童。国家统计局2013年的调查表明，中国农民工总量达到26894万人，其中外出农民工为16610万人。这些农民工的多数为青壮年，他们往往已婚并育有子女。父母双方或一方进城务工时，要么选择将子女留在农村地区，由此产生农村留守儿童；要么选择将子女带在身边，使他们成为农村流动儿童⁷。

全国妇联在2012年的调查显示，中国农村留守儿童达6102.55万，占农村儿童37.7%，占全国儿童21.88%；城乡流动儿童达3581万，其中农村流动儿童达2877万。与2005年的调查相比，两者均呈现大幅增长趋势⁸。

农村留守儿童中，46.74%的父母都外出，仅父亲外出的占36.39%，仅母亲外出的占16.87%。换句话说，高达83.13%的留守儿童无法与父亲共同生活，成长中缺乏父爱。这些不能和父母共同生活在一起的儿童，未按规定接受义务教育的比例较高，且多数由祖父母隔代照料。由

⁷ 国家统计局〈2013年全国农民工监测调查报告〉，2014年5月12日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html。

⁸ 〈我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告〉（全文），人民网中国妇联新闻，2013年05月10日，<http://acwf.people.com.cn/n/2013/0510/c99013-21437965.html>。

于祖父母年事已高，精力不济，有些地区甚至发生因照看疏忽而导致儿童溺亡的惨剧发生。农村流动儿童可以同父母生活在一起，但他们同样面临生活条件差、入学难和高考限制等难题，往往缺乏亲情归属感和身份认同感。

“养不教，父之过。”儿童是国家的未来，父亲如何摆正工作与家庭、事业与亲情的关系，不仅影响一个个家庭的子女成长，也对整个社会的良性发展和国家的长治久安产生举足轻重的影响。《爸爸去哪儿》和《爸妈不在家》本身及背后揭示了华人家庭教育缺乏父爱的现实问题，观后发人深思。无论是为人父母的家长，还是教育从业者和教育主管部门，乃至政府本身，可能都需要检讨父母缺失的教育问题，在家庭援助、社会指导、假日安排等方面，为父母融入子女教育提供经济和社会支持。



1. 风险中国的治理挑战

2014年7月5日，造成32人受伤的杭州“7·5”公交车纵火案，将中国城市公共安全的脆弱性与危急性再次推到风口浪尖。这已经不是中国城市第一次发生此类事件了，仅过去数年就出现了多次同类案件。

2014年初，贵州省贵阳市发生公交车纵火案，造成6人死亡、35人受伤。2013年在福建省厦门市，一辆快速公交车（BRT）被恶意点燃，导致47人死亡、34人受伤。2009年发生在四川省成都市的公交车纵火案，同样导致27人死亡和74人受伤。

除了公交车纵火案以外，校园持刀杀人、聚众堵路闹大、食堂投毒等蓄意报复社会的案件也不断上演。概而言之，这些案件的肇事者多数是遇到不公平待遇、生存危机或人生转折，求告无望而走向绝望的弱势群体。社会的逼仄将他们推到了社会的对立面，在葬送自己生命或自由的同时，也让许多无辜者蒙受巨大损失。种种迹象表明，中国已经成为一个典型的“风险社会”，政府和社会正在面临前所未有的公共安全治理挑战。

与过去不同，当下中国社会的风险呈现多源性、多发性、难以预防和应对等特点。一方面是境外和新疆等边疆地区的恐怖主义威胁时有涌现，另一方面是各类非恐怖主义的风险令人生畏。随着城乡人口的大范围、大规模和高频度的迁移和交流，风险有可能从社会的任何角落爆发，让人防不胜防。

往常的劳资纠纷和社会矛盾通常会在年底多发，但当前社会风险的爆发同季节或经济周期的关联性却越来越低，日益呈现出随时可以发生、随时需要应对的“战备”特点。政府对经济和社会的控制逐渐减弱，固然有利于盘活资源并发挥积极性，但同时也使社会风险的爆发变得难以预测和应对。

与社会风险不断升温和爆发相对应的，是中国政府和社会治理各类风险的能力匮乏和脆弱性。当中国正在从一个熟人社会迅速过渡到陌生人社会时，传统的社会治理手段和方式没有得到应有的继承和延续，而引进改造的治理方法又常常水土不服，很大程度上导致社会风险的治理缺位。

基层稳，社会安。由于自上而下的官僚体制常常鞭长莫及，中国公共安全的维系在很大程度上依赖于基层政权和各种准政府组织。村（居）委会对村庄和社区的深度嵌入，使它们掌握了丰富的“地方知识”，具有很大的动员能量，可以有效调动资源并维护社会安全。基层派出所和“片警”的蹲点走访，使许多社会风险在萌芽状态下就被发现和掐灭。与此同时，自上而下的信息传递也有利于上级政府作出合理的决策，以破解不断涌现的风险隐患。电影《白日焰火》所刻画的黑龙江某地的公共安全案件侦破过程，就很好地反映了这种治安维稳状态是如何运作的。

市场化的力量极大地冲击了这种基层安全的治理形态，在瓦解传统治理格局的同时却未建立起有效的替代体系。随着大量人口的迁移和流动，许多大中城市的社区成为“大杂烩”，人与人之间的关系日益简单化为金钱往来，常常是邻里之间不相认识也不相往来，缺乏厚实的社会

网络和社会资本的支持和润滑。伴随经济高速增长而来的是日益拉大的社会不平等，而各类腐败和不公平现象进一步激化了底层弱势群体的敌对情绪和报复心理。基层组织日趋涣散，对这种混杂的人口结构缺乏应有的管理能力，往往是疲于应付各种突发事件。

中国已经步入风险社会，恐怖主义袭击与非恐怖主义事件时有发生，如何应对这些公共安全危机，成为考验执政者的重要关口。某种意义上说，重建基层治理格局并强化“第一线”的预警意识和应对能力，或许是改善风险治理前景的关键所在。

2. 政府与民众不能总是“隔层纱”¹

近日，中国广东省茂名市有大批民众上街游行，抗议当地政府兴建PX（对二甲苯）化工厂项目，并引发政府与民众冲突升级。PX项目引发政民矛盾，这已经不是第一次了。较早的有2007年的厦门事件，晚近的则是2011年的大连事件。从茂名PX事件来看，民众的不理性与政府的以暴制暴，使双方心平气和地化解矛盾变得不可能。政府与民众之间的沟通出了什么问题？

与垃圾焚烧厂、核电站等项目类似，PX项目也属于“毗邻问题”，即距离居民生活区较近并存在环境健康隐患的投资项目。虽然这些项目对于经济和社会发展大有裨益，技术和安全上也较为可靠，但实际上谁都不希望建在自家门口。因此，如果政府不善加沟通和应对，就可能引起居民恐慌和谣言满天飞，并诱发群体性事件和社会动荡。

当下的中国社会，给人的感觉是戾气过重。似乎“话不投机半句多”，三言两语过后就会“大打出手”。民众有一种“闹大”情绪和逆反心态，期望通过堵路、聚众、闹事、静坐等极端行为，引起社会关怀、媒体关注、政府关心，进而施加压力并影响政府行为以维护利益。

¹ 载于《联合早报》2014年4月8日。

但是，这种进退维谷的双输局面，并非民众单方面的素质差、不懂事、不晓法等所能解释的，实际上政府更应该反思以往政策和做事方式的得失。

伴随着大规模的城镇化和跨区域产业转移，越来越多的城市都将面对类似的毗邻问题。与过去不同，在当今的数字化社会，民众的受教育程度、经济收入、政治意识和集体行动力都空前高涨。但是，政府的思维惯性却使他们忽略了这些变化。许多地方政府为了发展经济，期望上马大型工业项目，并想当然地以为“人不知鬼不觉”。他们往往倾向于静悄悄地行动以遮人眼目，为项目上马一路亮绿灯，甚至不惜收买上级政府和专家以通过环境影响评估等审批环节。但是，他们却忽视了做好沟通和安抚居民的工作。“被蒙在鼓里”的居民诉说无门，常常不得不抱团行动，甚至采取极端行为以赢得舆论支持。

为了避免类似悲剧的重演，政府应该在公众参与、依法行事和媒体监督等方面切实作出改变并发挥更多作用。首先，政府不应将公众作为最后才知道信息的被动方，而应从项目规划和立项伊始就让公众参与其中，做好同公众的对接和沟通工作。公众是毗邻问题的直接利益相关者，它们有权参与和知晓。但是，公众参与，说起来容易做起来难。公众参与要求政府降低身段，花费额外的时间和精力进行解释和说明，并可能面对公众的质疑、不理解乃至谩骂。许多政府官员认为公众参与费时费力不讨好，做群众工作不若发号施令来得痛快。在这方面，信访制度应得到进一步改革，以适应这种趋势和环境的变化。信访是否废弃另当别论，但至少应该改变政府部门被动接访乃至拦访、截访的思维习惯，变为开门接访乃至积极迎访。就此来说，可以借鉴新加坡的民情联络组（REACH），积极畅通多方面的言路，通过信访发现问题和隐患，为及早解决和规避风险提供警示。

与此同时，应进一步倡导法治和依法治国的理念，因为这是求解政民冲突的关键路径。以拆迁赔偿为例，政府往往一厢情愿地自行决定赔偿方式和标准，也没有很好地同民众互动和沟通。这种高高在上的傲慢

姿态和自上而下的强力贯彻，固然在过去几十年为中国经济增长奇迹和政府执行效率做出了贡献，但其能否持续为继，特别是适应越来越严峻的社会治理挑战，仍然是一个值得反思的问题。只有将政府与公民之间的纠纷解决纳入法治程序，才能避免政府自说自话而得不到民众信任的结果出现。就拆迁赔偿来说，引入第三方的独立评估师，对房产价值进行估价并协商，才有可能赢得民众认可。

与群体性事件相伴而生的往往是满天飞的谣言和民众的盲从。很多情况下，民众宁信谣言不信政府，很大程度上源于民众对政府的不信任和政府沟通渠道的不畅通。谣言止于事实，政府掌握的官方媒体和开通的微博、微信等新媒体，需要发挥有效的应急响应作用，而不只是宣传阵地的“应景摆设”。有研究显示，在网络删帖方面，政府可以容忍对政府和领导人的谩骂，但却不允许煽动人们聚众闹事，想见政府已经认识到群体性事件的冲击性和破坏力。不过，这也提醒政府，与其费心删帖和阻断网络，不如广开言路，特别是开放和鼓励媒体监督，以为其更好地化解社会矛盾提供额外支持。

3. 大妈广场舞与中国社会管理挑战

在中国，许多城市的中老年人喜欢在晚上利用广场空地跳舞和锻炼，但嘈杂的音乐声也引发周边居民不满。一些居民不堪其扰，放狗恐吓、泼粪驱散、打水弹，乃至集资购买“高音炮”还击。往往是冲突发生后，地方政府才急于补救，但却为时已晚。大妈广场舞并非个案，它其实反映了当前中国社会管理面临的普遍挑战。

大妈广场舞其实是一场街头政治。中国史无前例的造城运动产生了一大批“地王”，地方政府依靠卖地攫取了一大笔财政收入，但也使各地城市建设用地价格一路走高。为了赎回购地成本并获得巨额收益，很多房地产开发商各显神通，变通各种方法提高容积率（即单位土地面积上的建筑面积）。他们屡试不爽的一个方法就是减少社区公共设施的使用面积，包括绿化带、休闲娱乐区、体育设施等。

与此同时，地方政府热衷于大兴土木，纷纷建设大广场、大楼宇、大景观等各种“政绩工程”，但对它们是否及如何被使用却漠不关心。政府对文化事业一度投入不足，政策关注也不够。即便现在各地政府越来越重视，但也更多是从文化的经济价值角度考量的，如一些地方为历史名人“还魂”其实是发经济财。可以说，希望锻炼和交际的大妈们是被硬生生地逼到了街头。

大妈广场舞见缝插针，充分利用空置闲地，的确发挥了重要的文化激活作用。但是，大妈广场舞也对其他社会成员的正常生活造成了负面影响。当二者发生冲突时，政府常常扮演“消防员”的应急角色，对双方“各打二十大板”，但却很少考虑如何创新社会管理方式。

中国在经历了20余年的高速增长后，开始有步骤地规划社会管理蓝图。与经济管理的线性和纯粹相比，社会管理的非线性和复杂，可能是令人难以想象的。例如，许多经济开发区和经济特区都以经济建设为主导职能，在处理社会事务方面却往往乏善可陈。中央政府在全国布局了上海浦东、武汉、长株潭等多个综合配套改革试验区，期望能够在经济与社会融合发展方面有所突破。但是，社会管理的要义是让社会的回归社会，让政府的回归政府，最终实现社会自治和社区自我管理。依靠政府的短期主导和推动，固然可以实现一定程度的社会管理效果，但长远来看却可能影响社会管理和自我修复的可持续性。

当社会成员和团体之间发生纠纷和冲突时，协商民主何以可能？笔者以为，将体制外的“散兵游勇”整合起来并融入体制内，或许是破解此类难题的重要途径。社会资本是反映一个社会的成员之间社会联系、交往与网络的关键概念，它的高低直接影响社会能否良性运转。衡量一个地区的社会资本的一项重要指标就是人均社会组织的多寡，因为社会组织往往是人们社会交往的重要纽带，它们能否良序发展关系到社区活力的存废。

任何组织的演化都遵循着同样的规律，即从小到大，从非正式走向正式。政府需要做的是因应这种演化规律，推动这些组织走向正规化

和规模化，从而赋予其更加合法性的身份。社会组织的这种“华丽转身”，特别有助于他们提高协商议事能力，为争端化解和纠纷解决创造条件。

以新加坡为例，各个社区的民众联络所或民众俱乐部都下设妇女、青年、乐龄等多个委员会，开展各具特色的社区活动，为社区居民提供了绝佳的社会交往与文化互动平台。与之相比，中国的民间社会组织登记注册与监督管理还较为滞后，尽管广东省等试点推行了更为灵活的政策，民政部的相关举措也得到调整，但与当前中国社会发展的需求相比仍然不足。耐人寻味的是，与大妈广场舞不同，社区业主委员会作为一种正式的基层自治组织，却在其中发挥了不容忽视的作用。由此可见，中国社会不乏集体行动的基础与动能，如何激活它们并将其引导到良性发展的轨道上，仍然是一项值得关注的挑战。

更为重要的是，政府各类公共事务的决策和执行中应进一步提升公众参与和民间组织“发声”的地位。许多大型基础设施的规划和建造常常是政府关起门来完成的，缺少公众的参与和论证，而这些设施恰恰关乎的是他们的切身利益。放低身段，可能才是社会管理的出路。许多大型体育赛事过后，大量场馆和设施被闲置，浪费严重。许多政绩工程看起来富丽堂皇，但事后往往被证明是败笔。由此可见，与其兴建许多政绩工程，不如踏踏实实改善社区基本设施。与其热衷于各类重大赛事，不如更加注重基层文化娱乐设施的建设与利用。

4. “冰桶挑战”的社会运动意涵

炎炎夏日，一桶冰水从上而下全身浇灌，显然有助于消暑降温。而由此引发的一场“冰桶挑战”（Ice Bucket Challenge）运动，更是导致世界多国民众的狂热和狂欢，其中不乏政要商贾和演艺明星。无论是“湿身”参与者，还是冷眼旁观者，似乎都无法逃脱这项运动的“狂轰滥炸”。尽管褒贬不一，这项社会运动却有极其深远的意义。

肌萎缩性侧索硬化症(ALS)是一种罕见疾病,患者会肌肉萎缩并失去运动能力,俗称“渐冻人”。由于其发生概率微乎其微,所以对此有所认识的人并不多。为了唤醒人们对该病的关怀,帮助渐冻人募集治疗资金,美国一群年轻人发起“冰桶挑战”运动。

该运动的游戏规则看似简单,但却像一种病毒一样,具有极强的扩散效应和传染性。首先,浇水“自虐”的挑战者将记录其过程的视频在面簿、推特等社交网站分享,并公开点名三人接受挑战。被点名的人可以选择如法炮制,在24小时内用一桶冰水将自己浇湿,并上传视频和点名三人接受挑战;也可以选择向美国渐冻人协会(ALS Association)捐款100美元,或者两者都做以支持这项公益活动。

只有借助于社交媒体的海量用户基础和实时共享功能,这项活动才有可能获得如此高的关注度和如此强的影响力。一个挑战者可以点名三个人,并且要在24小时内完成挑战并继续点名,“一传十传百”的“车轮大战”效应迅疾发生,从而像催化剂一样引发连锁反应。在社交媒体上公开点名可以将一个人暴露在社交朋友的众目睽睽之下,被点名者感受到证明其勇气和道德的双重压力,特别是社会公众人物,往往会选择接受挑战或捐款回应,以避免“粉丝”失望。

这项运动席卷全球,所到之处均引发参与热潮。例如,北京瓷娃娃罕见病关爱中心就发起了中国版的“冰桶挑战”,呼吁人们关注各种罕见病患者群体,并在短时间内募捐数百万元人民币。这项活动类似于“真心话大冒险”的游戏,即被点名者要么选择回答别人的问题并说出“真心话”,要么选择“大冒险”去做别人指定的事情(如和人拥抱)。如果社交媒体是Web 2.0的话,我们可以将“冰桶挑战”称为“真心话大冒险”的2.0版。

“冰桶挑战”代表了一种社会运动的发展趋势,即各种非营利组织通过创新性的手段,特别是借助于社交媒体等新兴信息技术,而动员社会资源并推动公益事业发展。比如,2011年底在中国新浪微博发起的“微博打拐”,通过“随手拍”和警民合作而成功解救了许多被拐卖的

儿童。笔者与同事张志斌最近合作的研究，以“武汉空气日记”为例，研究了环境类社会组织利用社交媒体推动城市空气监测和治理雾霾的过程，发现它与传统渠道相比具有很强的相对优势。此外，各类社交媒体运营商支持的“微公益”、“微爱”等公益事业平台，也为人们奉献爱心和参与公益提供了契机。

“冰桶挑战”可谓“醍醐灌顶”，让人们关注某些被忽视的弱势群体，显然具有正面的社会价值。但是，这一突发奇想也引发一些人士的质疑。比如，目前中国河南省正值百年不遇的大旱，缺水严重。“冰桶挑战”浪费的宝贵水资源，让一些人认为是不适宜的。尽管“冰桶挑战”所使用的水量并不多，显然不至于浪费多少水，但转移人们的注意力可能需要创新思维。我们不能苛责民众愚昧或盲目跟风，因为即便是社会名流和有识之士也概莫能外。在这个全民娱乐化的时代，这项运动的变味和走样可能违背了它的发起者的初衷。但是，在创新扩散的过程中，创新的变异与否已经超出创新者的控制范围，他们无力阻止其他人的篡改和恶搞。

社交媒体被认为是更加具有平民价值的一种技术平台，因为它不同于过去只有少数人才可以发声的单向流技术，而是给了每个人一个“话筒”去表达自己的观点。社交媒体的诞生可以说是一场“平权运动”，赋予人们争取权益的力量。但是，“冰桶挑战”却表明互联网并不平坦，虽然每个人的机会是平等的，但实际上仍然是意见领袖在引领人们的思想走向。社交媒体不过是现实世界的升级版而已，现实中的社会精英继续在虚拟世界中独占霸权，支配着人们的话题注意力。

“冰桶挑战”的发起者显然认识到了意见领袖的巨大作用，因为他们的参与和支持可以带动一批人的卷入。作为公益人士，身体力行树立标杆和传播价值，是其社会责任所在。我们看到李连杰拍摄电影关注儿童自闭症，彭丽媛、濮存昕等推动艾滋病防治和无偿献血，成龙担任形象大使倡议禁毒。社交媒体的诞生为他们更直接和更有力地推动自己所提倡的公益事业提供了平台，他们数百万乃至数千万的“粉丝”大军使

他们真的可以“一呼百应”。但是，如果使用不当或被别有用心的人使用（比如“网络水军”），社交媒体也可能成为灾难。

值得玩味的是，政府官员对“冰桶挑战”的态度各异。虽然普京等一些国家政要接受了挑战，但小布什和奥巴马却拒绝接受挑战而选择捐款。美国国务院为了防止政府官员滥用公职，明令禁止其驻外大使和高阶外交官参与该活动。无独有偶，香港特首梁振英也选择以捐款而不是接受挑战来支持该活动。显然，偶尔在社交媒体上“卖萌”可以舒缓他们给人留下的严肃形象，但政府官员的身份和立场不允许他们“造次”，而制定政策规范公职人员在社交媒体上的言谈举止也是极为必要的。

5. 新疆稳定的社会心理学²

新疆接连发生的多起恐怖主义事件，将这个地处中国西北边陲的自治区笼罩在一层阴霾之中。新疆维稳成为一项关乎国家安全与主权统一的头等战略议题，并引发政府与社会的广泛关注。与以往一样，政府仍然沿袭了一以贯之的高压打击政策，通过强硬的应急响应手段，对恐怖分子及其背后的恐怖组织施加压力。为了防范有可能渗透到各地的恐怖势力，政府“扎紧了篱笆”，不惜投入巨大的人力、财力和物力，以提高警戒水平和安保措施。

显然，这些举措犹如一剂强心剂，对于维持短时间内的社会稳定和公共秩序而言功不可没。但是，新疆维稳的长期化和持续化将如何实现？其他边疆少数民族地区的稳定与团结如何进一步巩固？这些可能都不是强硬、防范和围堵所能解决的。更为重要的是，社会矛盾诱发的群体性事件、邪教组织和极端主义事件等，都是防不胜防的。

在新疆稳定问题日益突出的背景下，自治区党委和政府于2014年初启动了20万名机关干部下基层的活动，抽调三分之一的公务员进村轮

² 载于《联合早报》2014年7月18日。

岗，与村民同吃同住同劳动，深入基层维稳反恐。这项运动对于整饬日渐涣散的基层政权具有很大的推动作用，但能否为继却尚待定论。值得注意的是，这种风声鹤唳、草木皆兵的做法，是否会引起少数民族群众的抵触乃至反感，也仍然是不容忽视的问题。

笔者以为，新疆稳定的关键在于民族心态的重塑。换句话说，我们需要从社会心理学的角度对新疆民众的情绪和心态进行更深刻的检讨和认知。新疆人如何认知自己的身份？新疆以外的中国人如何认知新疆人？只有对这些问题进行不断的反思，才有可能逼近已被各种事件模糊的真实图景。

新疆以外的许多中国人都对新疆充满歧视和误解，以至于做出许多有可能危及民族团结的举动。新疆许多少数民族居民的姓名不同于汉族人，一般姓氏和名字之间会有一个“·”，如新疆维吾尔自治区政府主席努尔·白克力。许多人不了解如何在计算机中输入这个符号，在新疆居民入住酒店、购买火车票和机票时就显得非常尴尬。售票系统无法输入该符号，输入的话无法查询机票，不输入则让新疆居民认为不是自己的姓名，往往左右为难。这个点在汉族人看来是小事，但对新疆人而言却性命攸关。

为了防范恐怖分子流窜内地，机场安检的规格也在不断升级。当通关人员发现乘客提交的身份材料显示是新疆户口时，往往会给安检人员打手势。这些乘客会被带入“特别通道”，接受全身上下地毯式的安检，有些乘客因此而错过航班。安检人员的不信任态度、傲慢的口吻和夸张的手势，常常让新疆居民感受到一种被人羞辱的感觉。

笔者的一位朋友是新疆的哈萨克族人，她从小充满爱国情怀，一直想去北京天安门广场看升国旗仪式。但是，她却发现新疆户口的身份证无法入住市区的酒店，进入设置重重安检门槛的天安门广场更是难上加难。她对此感到匪夷所思：“我是那么地爱国，但国家却对我百般刁难，想方设法不让你去爱国，甚至让你去恨自己的国家”。

与此同时，许多企业对少数民族人士的就业也充满歧视。一项模拟实验研究发现，同样的两份求职简历，一份使用努尔·白克力这样的名字，另一份则使用普通的汉族人姓名（如王刚），那么前者被录用的概率远远低于后者³。可以说，这种歧视已经到了“跃然纸上”的地步。

更加可怕的是，因为对民族风俗和宗教仪式缺乏了解，许多人在有意无意地羞辱新疆的少数民族人士。伊斯兰教的教义要求女士戴头巾，不允许在公众场合摘下。但是，许多机场的安检人员却就让这些女士在大庭广众之下摘下头巾，让她们斯文扫地并对这些人充满仇恨。

可以说，因为一个表达方式不同的姓名，或者因为出生地或户口所在地是新疆，他们就像自己的背上被打上了一颗无法抹去的烙印一样，被这个社会硬生生地将自己与其他成员区别开来。长此以往，新疆人不认为自己是中国人，中国人也不知道自己的国家是那么的多元化。

在这样一个汉族占据绝对优势的国家，在这样一个华夏文化占据主流地位的社会，社会成员往往缺乏对多元主义的包容，表现出来的常常是一种急于同化对方的心态。如果一张饭桌上有一个人没有结婚或生子，那么他或她会成为这顿饭局中总也讲不完的谈资。中华民族引以为傲的一件壮举，就是将入侵中国的蒙古族和满族都同化了，不需要反客为主，却实现了客随主便。这一点在过去可以成为团结大多数人的法宝，但在当下却大大要不得。

概而言之，一场全面的民族教育和认同感化势在必行。无论是新疆的少数民族人士，还是新疆的汉族人，亦或是新疆以外的中国人，都到了重新思考自己与他人的身份和关系的关键时刻。重塑新疆人和新疆以外的中国人的身份认同与国家意识，使他们不要从心理上设立重重隔阂，或许是纾解民族纠葛、社会矛盾和安全隐患的出路所在。

³ Maurer-Fazio, M. (2012). Ethnic Discrimination in China's Internet Job Board Labor Market. *IZA Journal of Migration*, 1(12).

6. 民众俱乐部的发展前景⁴

1964年成立的民众联络所管委会，在推动社区事务协调和政民关系融洽方面，发挥了重要的纽带和桥梁作用。李显龙总理在出席人协民众俱乐部管理委员会50周年庆晚宴时，也对此予以充分肯定。但是，他也强调，民众俱乐部必须面对日益变化和复杂的社情民意，与时俱进并适应不断变化的发展需要⁵。

笔者多次参与所在区域的民众俱乐部和民众联络所组织的社区活动，也造访过多家基层组织，对此深有体会。随着新加坡经济状况、人口特征、社会结构和文化构成等方面的巨大变化，基层组织如何因应变化并持续吸引和凝聚民众，就显得非常关键。总体来说，基层组织至少面临如下方面的挑战。

首先，基层组织在吸引不同年龄、阶层和族群的民众方面面临挑战，需要创新思维。随着人们收入的提高，越来越多的人搬到执行共管公寓或私宅居住，使社区活动的开展变得尤为困难。不同于组屋的开放空间，公寓或私宅的居民往往是相对封闭的。当人们在打开家门时越来越犹豫时，人与人之间的疏离感就会日趋增强。更为重要的是，相对富裕的民众也对基层组织所开展的活动“不感冒”，认为不够“高大上”，可能也会影响他们的参与程度。

与此同时，随着新加坡人口结构的变迁，特别是人口老龄化程度的加剧，基层组织很难吸引到年轻人。据笔者观察，基层组织的社区活动在吸引有儿童的家庭和乐龄人士方面很有成效，但在聚拢年轻人上则有所逊色。例如，很多民众俱乐部的青年团无法吸引足够的年轻人并开展有效活动，使基层组织很难持续保持青春活力。

⁴ 载于《联合早报》2014年11月26日。

⁵ 参见黄伟曼在《联合早报》2014年11月22日的报道〈李总理：须顺应时代吸引人 民众俱乐部应继续扮演民众桥梁〉。

其次，基层组织以地理空间为焦点的发展策略有待调整。多数民众俱乐部都是以选区为基础设立的，在凝聚区域内的民众联系方面发挥了重要作用。但是，基层组织联合主办一些跨区域的邻里活动，或许有助于增进具有共同爱好和兴趣的民众的进一步了解。

在促进新移民尽快融入新加坡的社会方面，基层组织大有文章可做。因为新移民往往迫切希望融入新生活，基层组织开展的活动对他们也最有号召力。此外，最近设立的社区事务署，或许能够为基层组织焕发活力提供支援。民众俱乐部是政府与民众之间联络的枢纽和桥梁，可以为社区事务署收集民意、反馈意见和上传下达提供有力支撑。

最后，从传统的“水平”甘榜到“垂直”甘榜乃至“虚拟”甘榜，要求基层组织善于使用新兴资讯技术。许多研究认为，资讯技术的发达使地理距离不再是人们考虑的首要因素，并可能疏离人与人之间的距离。当人们热衷于通过脸书、推特等在线工具沟通时，如何将人们在物理空间上集合在一起，就显得非常紧迫。

许多基层组织不断加大力度，在推动社交媒体使用方面取得了不错的效果。基层组织可以通过社交媒体向民众传递最新资讯，组织线上线下的丰富活动，并接受民众的意见反馈。但是，社交媒体具有“双刃剑”的特点。尽管这些“线上”的虚拟活动取得了很好的成效，如何将“线上”热络转为“线下”的实际活动，则考验基层组织的应变能力。

展望人协民众俱乐部管理委员会下一个50年，我们相信基层组织仍然不可或缺，并将进一步发挥社区凝聚的巨大作用。但是，因应变化并接受上述挑战，或许是延续其辉煌历史需要解决的首要课题。更为重要的是，当我们看到越来越多的民众俱乐部翻新改造，增添越来越多的现代化设施时，如何在“硬件”固化的同时不断提升“软件”并锻造“心件”（heartware），则是更值得关注的课题。

7. 社区治理的新加坡经验⁶

民众联络所——社区治理的基石

新加坡的社区治理与社会管理主要通过人民协会 (People's Association, PA) 实现。人民协会是1960年设立的法定机构,旨在通过密切联系民众之间以及民众与政府之间的关系,以推动种族和谐和社会团结。人民协会通过一个强大的组织网络,将新加坡社会组织起来,从而实现社区自治。人民协会的网络主要由社区发展理事会 (Community Development Council, CDC) 和各类基层组织 (Grassroots Organizations, GROs) 构成。

根据地理位置,新加坡分为5个社区发展理事会,包括中部、东北、西北、东南和西南⁷。根据1997年颁布的《人民协会法案》,CDC是加强社区凝聚力的重要纽带,被时任总理吴作栋视为团结社会各阶层和稳定社会关系的关键机制。CDC同公共部门 (Public)、私营部门 (Private) 和群众 (People) 密切合作 (即3P),发挥聚合器 (Aggregator)、铸造器 (Builder) 和连接器 (Connector) 的多重功能,共同编织和增强新加坡的社会网络,从而扶助弱势群体并强化社会凝聚力。

人民协会下属的基层组织多达1800余个,主要由人民协会委任的志愿者来管理,包括民众联络所或民众俱乐部 (Community Club, CC) 及其理事会 (Community Club Management Committees, CCMCs)、公民咨询委员会 (Citizens' Consultative Committees, CCCs)、居民委员会 (Residents' Committees, RCs)、邻里委员会 (Neighbourhood Committees, NCs),以及根据不同族群和主题等所设立的基层组织,如妇女、乐龄人士、青年、

⁶ 2013年5月30日,笔者作为指导老师,带领东莞市优秀青年干部能力提升培训课程第一组的九名同学,访问了拉丁马士民众联络所 (Radin Mas Community Club, RMCC),其理事会理事长何发祥先生系南洋理工大学土木工程专业毕业,在人民协会和拉丁马士工作多年,社区治理和基层管理的经验丰富。尽管工作繁忙,事务千头万绪,但他仍热情接待了我们,并与我们分享了他对社区治理的认识与体会。本文就是在其报告及与其访谈的基础上形成的。

⁷ 参见CDC的简介: <http://www.pa.gov.sg/our-network/community-development-councils.html>。

少年、印度活动、马来活动、社区应急响应、体育等的委员会和俱乐部。人民协会目前有33000多个基层领袖，2013年计划增加300个新移民基层领袖，每个选区都要增加25个。

民众联络所的作用最为突出，它是帮助政府管理社区事务的机构，不具有政治色彩。全国87个选区，有19个选区设了2个联络所，1个选区设立3个联络所，其他选区都是1个联络所。

民众联络所不是执政党人民行动党(PAP)的党支部，即便是反对党执政，它也会帮助反对党政府巩固基层。所以，联络所不同于党支部，但二者相互支撑。联络所会帮助许多政府部门开展工作，特别是帮助政府部门联络居民。他们最常帮助的是教育部，如分发奖学金、走访未按时入学的家庭等。其次是财政部，其中央公积金(CPF)发放津贴无人申请时，财政部会请民众联络所入户了解情况。

拉丁马士民众联络所

拉丁马士属于中部的社区发展理事会，是全国106间民众联络所中较有代表性的一个⁸。新加坡有87个选区，23个在中区，所以中区是最大的选区。拉丁马士所在的选区有4个集选区(GRC)和3个单选区(SMC)。

2012年，拉丁马士有公民45451人。2013年略有下降，约44900多人。选民登记人数为31001个。2011年，拉丁马士有110座组屋(HDB)，现在增加到117座，主要是临近的两个集选区划入了6座组屋。由于50岁以上的选民多数支持人民行动党，所以重新划分选区会分散选票，是执政党不愿意看到的。中区的特点是马来人少，穷人少。拉丁马士作为典型的中区，其情况也是如此。

目前，拉丁马士有25个正式的基层组织，480名基层领袖，26名职员。其职员最多时达到31个。一般来说，一个联络所有15个职员，人员规模主要看各选区的规模而定。民众联络所的职员和义工不同，义工会

⁸ 参见人民协会网页：<http://www.pa.gov.sg/locate-our-centres/details/radin-mas-community-club-74.html>。

觉得职员有薪酬，理应多做，而职员也会帮助下面的委员会开展各类工作。一般来说，经理级的职员会分管3个委员会，一般职员则对口1个委员会。

拉丁马士下辖的组屋分为9个区，每个区大小不等，所辖组屋在6到20座之间，人口在1000到4000人之间。每个区由一个居民委员会管理，一般有10-30个职员，但也可以超过30个，只要获得批准即可。委员分管不同的业务，如财务、外联等。居民委员会的主席的任期是2年，可以连任3届共6年，然后会从其委员中遴选继任者。只有青年团需要选举，其他基层组织的主席都是委任的，经主席和理事长等咨询各委员会而确定。目前，9个居民委员会，有5个基层领袖是全职工作的。

拉丁马士还有850户私人住宅，属于邻里委员会管理。目前有11位基层领袖，确保每个执行共管公寓（EC）都有委员。这些公寓属于私宅，许多民众联络所的人员无法进入，因此需要这些委员的支持。但是，富人相对来说喜欢参加各类对话会，因为藉此可以反映许多他们面临的问题。

此外，拉丁马士有11座租赁组屋，多数是穷人或永久居民（PR）居住。例如，在这些居民中，申请福利金的就有160人，是全国最多的前十位之一。全国最多的是牛车水，达到300多人。

丰富多彩的社区活动

民众联络所会根据各区特点组织各类活动，如小型聚会（group party），一般在走廊、平台或空地，议员也参与，能够与居民近距离接触，联谊或招募成员。由于李光耀先生是该选区的议员，6个选区轮流做活动邀请其参加，每年他都会参加植树节等活动。目前，登革热较为严重，全岛已发生8千多例，拉丁马士只有5例，表现较好。议员会借助这些机会发放抗击登革热的宣传资料，并与居民沟通。

拉丁马士开展的活动丰富多彩，如新移民融合、代际融合等，在促进新移民融合方面表现突出，并藉此获得白金奖。在大型活动方面，拉

丁马士在2011年开展了10个，2012年是7个，2013年计划是6个。所开展的活动尽可能覆盖所有区域，以利于人们参加。新加坡人比较慵懒，哪怕一公里也不愿意走。所以许多活动都会移师各个片块，以便照顾到所有居民，吸引他们参加活动。

百盛卡(Passion Card)是人民协会在2005年推出的一项业务，居民支付12元作为5年会员费，可以获得一个价值80元的大礼包，并且能够优惠参与许多社区活动。目前人民协会有120万人拥有该卡，一个家庭拥有一个即可，所以相当于几乎一半家庭都有该卡。

在拉丁马士，有19000多个居民是会员，民众联络所每招募一个会员，就可以获得人民协会的7元配套奖励。因为需要登记资料，而且参加活动需要刷卡，所以民众联络所可以了解哪些人是会员，哪些人群（种族、年龄和房式）经常参加哪种活动，进而可以有针对性地吸引居民入会或参加活动。同时，这些记录也成为民众联络所开展活动成绩的有力证据，为其绩效考核提供依据。

百盛卡之所以确定为5年有效期，是因为卡的寿命多在这个期限，过期需要更换新的卡片。另外，12元的会费则是考虑许多课程或活动的会员价格是10元，居民会认为办卡有利于获得折扣，很划算。该卡无国籍限制，许多学生愿意参加，因为可以健身等。以前该卡需要邮寄，现在则可以当场印制，更加方便。而且该卡集成了许多功能，如购物、电子道路收费系统(ERP)缴费和公交卡等，所以居民乐于使用。

此外，人民协会还开发了许多应用软件程序，如“我们的社区”网站，居民可以反馈信息并提出意见。民众联络所每个月都会接到两三个此类反馈，多数是通过议员反馈，也有居民直接反馈。

纷繁复杂的社区事务调解

邻里纠纷发生的情况不多见，但有些较为棘手。通常来说，民众联络所会有3宗案件等待解决，最惨的时候有5宗等待解决。居民遇到困难时，通常不知道该找哪个具体政府部门反映情况，就会找到民众联络所，由其指导或反馈到相应部门予以解决。

举例来说，一条蛇在住户家中出现，归建屋发展局管理；但如果爬到走廊，就属于市镇议会 (Town Council) 的管理范围；如果蛇爬到了道路上，则属于路交局 (LTA) 管理；如果跑到沟渠，就归公用事业局 (PUB) 管理；而进入公园，则属于公园局 (NPB) 管理，还有可能属于农粮与兽医局 (AVA) 管理。再如鸟雀扰民，也很难断定归哪个政府部门管理，所以居民会首先向民众联络所反映。

通常来说，政府部门负责的事务会容易解决，如公交车或组屋，而邻里之间的矛盾则难以解决。但即便解决不了，居民还是希望民众联络所出面调停，因为他们不希望警察局或建屋发展局介入，他们认为那是政府公干，而民众联络所则是以邻居的身份予以关怀的，所以他们是感激和领情的。

最近，最令民众联络所头痛的一宗案件由来已久，一户居民不满邻居孩子的吵扰，争吵了两年不能善罢甘休。建屋发展局和警察局介入多次，议员也入户调解多次而无果。最后，该事闹到律政部 (MOL) 的协调部也没有解决。现在都是民众联络所在过问，其职员每月家访一次。另一宗案件，是居民认为外劳骚扰，但实际上并没有这回事，只是他本人的臆想而已。还有一宗案件，是居民对翻新工程不满意。

基层组织的更新换代与管理制度

拉丁马士面临的挑战来自其人口结构，人口平均年龄是50多岁，年轻人相对较少，青年团也不够强大。拉丁马士希望招募年轻的居民担任基层领袖。这种招募一年两次，在两个联络所各举行一次，一般会观察他们两三个月，然后将优秀的留下来做委员。

同盛岗、白沙、榜鹅等年轻选区相比，他们作为老选区，许多活动都无法开展。人民协会经常组织一些活动，推动选区之间相互借鉴和学习。例如，在新媒体应用方面，新加坡表现最好的是油池，其议员相对年轻，通过网络招募居民非常奏效。但是，拉丁马士则往往收效甚微。目前拉丁马士有27个 Facebook 帐户，在 Youtube 上也有帐户分享视频，

并每月将两个新媒体上的表现（如点赞人数和浏览人数）上报人民协会的新媒体部门，而且在各类活动中都宣传其网站和二维码。

民众联络所遵守人民协会的各项规章制度，例如收支管理方面，收受捐赠需要提供收据，各项采购都需要准备收据，超过3000元的采购都需要招标，选择三个以上的供应商进行评标。人民协会还有内外两重审计机制，每年查账一次。2012年18个委员会有14个得到A级，四个得到B级，而拉丁马士的目标是都达到B级，所以表现不错。由于某些委员会活动较多，规模较大，所以查账时难免会出现一些纰漏，得到B级委实不易。民众联络所每年都会准备年度报告向总部呈报，通报活动和成绩。

社区领袖作为公共官员（public officer），是不可以收受礼物的，他们和政府公务员（civil servant）一样受管制。议员也如此，鲜花和奖牌可以接受，但瓷器等贵重礼物则不可以接受，而且需要上报礼物。由此也可以看到，新加坡政府在廉政建设方面的严厉程度和公共人士的自觉遵守程度，而这也为他们赢得社会公众的广泛信任提供了基础。

许多义工之所以甘愿奉献，主要是一些成功人士在功成名就以后希望回馈社会，结交朋友，作出贡献，所以会奉献许多。还有一些人士，是发自内心地希望奉献社会。当然也有一些人，是为了一些实际好处而从事义工，如可以在选区免费停车，认识议员或开展党务活动等。民众联络所在招募基层领袖时，通常不会提及这些实际好处，但他们进入体系后会告知他们，以免提前告知而诱使他们冲着这些实际好处而参加民众联络所，可能无法满足贡献要求。另外，民众联络所比较欢迎追求实际好处的居民参与，但需要他们直白告知，而不要藏着掖着，这样反而让人反感。而且义工不需要专业限制，因为它更关乎人与人之间的互动，关注社会关系技能。

基层组织的经费来源与绩效评价

在2012年前，居民委员会的绩效表现分为一到四颗星，拉丁马士在此前的2009–2012年全部都是四颗星。2012年，评级改为铜、银、金和白

金等四个档次，且只有两个白金奖，拉丁马士获得了其中一个。不过，为顾及某些议员的面子，人民协会通常会颁发多一些奖章。

人民协会根据绩效表现而向居民委员会发放津贴。例如1颗星是500元，5颗星是2000元。基础津贴是每个月1000元。所以一个居民委员会如果表现优异，一年的津贴可以达到15000元左右。

如果居民委员会开展的活动多，花费就多；举办课程可以收益，但因为收费偏低，所以收益有限。为了充实经费，民众联络所会争取政府部门的支持。例如，警察局每年会对每个居民委员会资助500元。其他部门也会根据活动性质是否与部门职责相关而予以资助。例如，有关新移民的活动可以获得人民协会的资助，有关艺术和青年的活动可以从青年、艺术与文化部获得资助，等等。社区发展理事会可以对民众联络所的活动开支予以1:2的返还，例如支出5万元，就会返回5万元，共计10万元。

拉丁马士每年的经费开支通常为20万元，最多时达到25万元。开展的活动越多，获得的返还就越多，而开展活动不多的则会将经费放到CDC基金供其他开展活动多的选区使用，所以选区有动力开展活动。目前拉丁马士一年开展300多个活动，看似每天都有活动，但多数是在周末，所以周末时一天可能同时举办多个活动。

人民协会为了争取经费支持，会与财政部沟通。财政部则要求人民协会提供其活动的证据，在此百盛卡发挥了很大作用，因为通过刷卡记录了活动人数及其构成，作为证据申请经费就理直气壮了。人民协会的目标是每年有120万居民参加活动，活动达到2400万人次。拉丁马士在4月的一次活动花费25万元，其中10万元申请国家发展委员会的资助，另外则通过社区发展理事会返还，所以基本没有花钱，却办了一场大型活动。当然，拉丁马士也会开展一些筹款活动，邀请区内富人捐款支持。议员写对联也是其中之一，此外还有农历新年的红包派发活动等。

人民协会对民众联络所及其职员的绩效考核采用平衡计分卡，每年6月和12月各举行一次，由总部下发目标，拉丁马士结合实际修订为选区

目标，并跟踪目标进度。考核分为4个层次进行考核，首先是副理事长进行各联络所的内部考核，然后是理事长对两个联络所的职员考核，再次是交由总部中区予以考核，最后是总部最终考核。

考核从资源管理 (resource management)、利益相关者和顾客服务 (stakeholder/customer service)、运营卓越 (operational excellence) 以及学习与开发 (learning and development) 四个方面设置20多个目标和关键绩效指标 (KPIs)。例如资源管理主要考察民众联络所是否将预算经费花完，如果不花完，表明没有开展充分的活动，而且会影响下一年度的经费安排。客户服务主要关注开展了多少活动，举办了多少课程，是否有不同种族（特别是居于少数的非华族）、年龄和阶层（房式）的居民参与活动，人数有多少，是否有充分的互动，是否有代表性的创新活动，等等。例如，2013年的目标是总人口的38%要参与民众联络所组织的各类活动。学习与开发关注的是职员是否获得服务标准认证，是否进行服务质量培训以及保证足够的学习时间。这些目标每年都会加码，例如活动人数每年会递增5%。

8. 给客工家一般的温暖

2013年12月8日，小印度暴乱事件发生时，笔者尚在国外。返回后和一些人交谈，他们像没事人一样，觉得那里离自己还很遥远，不会对自己构成什么威胁。这种观念一方面源自长久以来的安定和谐状态，另一方面也反映了国人对客工的冷漠心态。笔者以为，这种态度要不得。

“无风不起浪。”小印度暴乱的发生，显然不只是偶然的一起冲突就能完全解释的。火山不爆发，可能永远会被视为一座山而已，而不会认识到它的潜在风险。长期的稳定容易让人麻痹大意，而它的爆发，反而为政府和社会更加审慎地观察和反思客工政策提供了契机。

在全球化的背景下，外来劳工和移民问题，是世界许多国家都面临的挑战。欧盟接纳新成员国，中国城镇化吸纳农民工，都面临类似的

难题。我赞同李显龙总理对客工犯罪率不高的观点，大量研究都显示移民本身不是社会不稳定的根本原因。客工犯罪，与我们对他们的态度不无关系。

客工远离家乡，置身于一个陌生的国度，缺少家庭和社会支持。他们多数是一个家庭的顶梁柱，所得薪酬是维系家庭的主要来源，因此会非常隐忍以求得平安。我曾看到慈济基金会的宣传，他们向一些客工赠送食品和衣物，发现许多人在简陋潮湿的宿舍内很久都未进食，但却不曾想到偷盗。从事体力劳动的客工，偶有聚众斗殴，无外乎经济利益与社会威胁。他们会为了讨薪或争取更高的工作与生活条件而抗议，也可能为同乡受难或遭侮辱而愤然反抗。

如果给客工们一些温暖，让他们有家一般的感受，或许会消解彼此的误会，进而产生更具温情的联系。因此，我们乐见外籍劳工中心的“客工居委会”计划将从5所试点客工宿舍推广到50所，以畅通客工的参与渠道与反馈机制。不仅如此，同乡会等宗教和民间组织都会在服务客工方面发挥巨大作用，以改善客工的工作和生活条件，并为他们带来人情温暖。

许多客工都经中介的介绍而来，对中介谋求暴利和剥削客工的行为感到愤慨。比如，许多人被中介所谓的高薪所诱惑，但在抵达新加坡后却倍感失望，因此产生报复的心理。与此同时，同他们远在他乡的家庭相比，国人相对富裕的生活让他们眼馋。异样的眼光、鄙夷的口吻甚或无礼的举动，都可能令他们产生疏离感乃至剥夺感。

无论是建筑工人还是清洁工人，为我们今天的优质生活付出了艰辛。他们建造了高端奢华的楼房，却没有机会享受哪怕一晚。他们打理了整洁美丽的花园，却不曾有心思流连一番。其实，我们每天都会碰到他们。一句“早上好”或“你好”，一个浅浅的微笑，或者举手之劳帮助他们一把，都会让他们心生温暖。“将心比心”，只有当我们真正把他們视为我们这个社会的一员时，他们才会切身感受到人间温暖，并形成一种牢固的身份认同和归属感。

人人都有一个梦，新加坡完全可以成为一个人人造梦的城市，客工也不例外。多数客工的受教育水平不高，缺乏一技之长。在这方面，政府和社会应加强其职业技能培训，为其争取更多的职业晋升通道。我们还可以为客工创造更多的机会，使他们增强自豪感和认同感。比如，可以设立一项客工基金，通过竞赛、抽奖等方式，产生若干名幸运客工，资助他们携家人在新加坡旅游。通过这种亲情之旅，使他们对自己能够为新加坡做贡献感到自豪，也砥砺其他客工努力工作。

“祸兮福所依，福兮祸所伏。”笔者以为，以小印度事件为契机，广开言路并集思广益，为改善客工的生存状况及与国人的关系献计献策，或许可以进一步深化彼此的认识，并为新加坡下一个50年的安定祥和奠定坚实的基础。

第七章 人民福祉与幸福社会

1. 幸福经济学实乃“幸福政治学”¹

台湾《远见》杂志联合中港新机构开展的“两岸四地华人幸福经济大调查”显示，新加坡是四地受访者公认的最幸福地区，备受其他三地华人羡慕²。这项调查发现，中港台民众一致认为新加坡华人最幸福，只有新加坡华人认为自己最幸福。该结果与客观“硬指标”排名一致，即新加坡最高，台湾、香港和中国大陆依次。

该调查的问题是：“你认为下列哪个地区的民众最幸福？”51.9%的新加坡华人认为本国民众最幸福，如果剔除其他选项，那么高达57.6%的新加坡人认为自己最幸福。与此同时，认为自己所在地区民众最幸福的比例依次是：新加坡（57.6%）、台湾（45.7%）、香港（27.8%）和中国大陆（25.2%）。这项调查一方面体现了各地民众对其他地区生活的向往度，另一方面也反映他们对自己生活的自信心。

¹ 载于《联合早报》2013年11月1日。

² 参见《联合早报》2013年10月30日的报道。

不过，该调查的解读有一定的误导性。选票最少的地区未必最不幸，因为问题关注的是“最幸福的地区”。笼统将中国大陆民众幸福与其他三地比较可能不妥，因为大陆城市之间的差异可能远大于大陆与其他三地的差异。大陆10个城市的调查样本量才1000个，平均每个城市100人接受调查，由此城市之间的差异被忽略了。比如，2013年连氏中国城市服务型政府调查就发现，大陆城市民众幸福感并不比台湾低，虽然略低于香港。在0-10分区间，大陆36个主要城市中，民众生活满意度最高的城市达到6.8分，最低的却只有4.3分³。

幸福不幸福，“冷暖自知”；谁比谁幸福，“比较见高下”。比较台湾、香港与中国大陆的民众反映，可以发现鲜明的反差。中国大陆民众认为台湾是最不幸福的地区，而港台民众则认为大陆民众最不幸。两岸四地的民众互看彼此时，会受到他们是如何认识其他地区生活的影响。“饭是别人家的香。”国际政治、媒体报道和旅游访问都会影响人们对彼此的认识。但是，这些认识都很难使人们真正体味日常生活的酸甜苦辣，人们对自己生活的认识是最真切的，而这种比较并不妥当。

有趣的是，这项调查结论与2012年盖洛普公布的全球调查结果不同。在回答有关幸福与否的5个问题，中港台新四地表示幸福的受访者比例依次是：大陆（76%）、台湾（75%）、香港（69%）和新加坡（46%）。令人意外的是，新加坡被评为最不幸。幸福看似简单，但实际上是一个十分复杂的问题。人们主观的认知与客观的体察有时候会出现偏差，类似的排名让人们可以关照彼此，但却不能全信。

该项调查冠以“幸福经济学”，但笔者以为这实则是“幸福政治学”。对此，前哈佛大学校长博克（Derek Bok）在《幸福的政治学》一

³ 吴伟、于文轩、马亮、孟羽、王君和林挺进，〈打造服务型政府，创建优质城市：2013连氏中国服务型政府调查报告〉，《电子政务》2014（4），页18-33。

书中说得再明白不过了。“总之，有充分的理由可以证明幸福是政府唯一的目标，也是最重要的目标。”⁴

该项调查安排了11个有关民众满意度的题项，包括居住房屋、人身安全、生活状况、健康状况、亲友支持、环境绿化、工作状况、污染防治、政府施政、休闲时间、目前收入等，显然都与政府出台的各项公共政策息息相关。值得玩味的是，政府施政是四地民众都最不满意的项目之一。中国大陆民众最不满意的是污染防治，显然与大城市严重的空气污染引发的雾霾天气有关。

继不丹创立“国民幸福总值”后，英国、美国和中国等都在探索将民众幸福作为国家目标，将提升民众幸福感作为公共政策的核心要义。当经济增长达到一定程度后，如何提升民众的生活质量和人们的幸福感，就自然而然成为政府施政的核心目标。政府是否关心民众幸福，是否选择了恰当的政策工具致力于民众幸福，民众对自我幸福是如何认知的，这些因素综合作用，使我们看到了一幅日益丰满的幸福地图。我们每个人都在这张地图的某个点上生息，并受到政府政策的深远影响。在我们企望政府改善个人生活的同时，身体力行参与公共事业并推动政府发展，可能才是幸福的根本源泉。

2. 贫困线：“一刀切”与“千层糕”之外的问题⁵

李显龙总理日前对各界热议的贫困线问题进行了回应，认为新加坡设定贫困线不切实际，且不利于社会援助发挥效果。他指出，新加坡目前采取的类似于“千层糕”（kueh lapis）的多元化和多层次的社会援助体系是合理可行的，有利于解决处于患难中的国民⁶。

⁴ Bok, D. (2010). *The Politics of Happiness: What the Government Can Learn from the New Research on Well-Being*. Princeton: Princeton University Press.

⁵ 载于《联合早报》2013年11月28日。

⁶ 参见《联合早报》2013年11月17日的报道。

早前，社会及家庭发展部长陈振声也指出，政府采用阶梯式标准，多管齐下援助国民；设定单一贫困线治标不治本，可能诱发“悬崖效应”，也无助于社会关怀。最近，香港政府首次以家庭入息中位数的50%设定贫困线，并估计有五分之一的人口（131万人）处于贫困状况。政府如此关注贫困线，显然与此不无关系。

贫困是一个十分复杂的问题，并不简单意味着钱财多寡。有个笑话说，一个人“穷得只剩下钱了”。这虽然不免调侃，但其实说明了贫困的多面性和复杂性。贫困分为相对贫困与绝对贫困，社会需要关注的是绝对贫困（如赤贫），因为欠发达社会的绝对贫困远甚于富裕社会的相对贫困。绝对贫困线的设定是一项技术性较强的专业问题，各国做法也不尽相同。世界银行以每人每日收入低于1.25美元作为贫困线，是基于人均每日最低饮食摄入量考量的，显然同各国物价水平密不可分。

新加坡目前执行的广覆盖、多层面的社会援助计划，基本解决了多数国民的衣食住行等基本生存问题。因此，李总理指出新加坡不存在赤贫问题，邯郸学步式地划定一条贫困线多此一举。不过，对于新加坡这样的富裕社会，相对贫困所导致的“社会剥夺感”（deprivation）可能是诱发犯罪等社会问题的根源。有鉴于新加坡日益拉大的贫富差距和贫困者的生活窘况，国人的担忧及期许也不无道理。

俄罗斯作家列夫·托尔斯泰在《安娜·卡列尼娜》的开场白是：“幸福的家庭都是相似的，不幸的家庭各有各的不幸。”贫困家庭的情况千差万别，有些人因病致贫，有些是陷入养老难题的乐龄人士，还有则是收入微薄的低技能工友。即便是收入较高的家庭，也可能因为失业、家庭破碎或吸毒等陷入困境。如果“一刀切”地划定贫困线，则可能是不负责任的做法。虽然这种方法简单，但不要也罢。

社会日益多样化，人们的需要也愈加丰富。大批量和标准化的传统公共服务提供模式饱受批评，越来越多的政府推崇“以民为先”的个性化服务模式，因人而异地提供各种定制化服务，满足每个人的差异需求。反贫困与社会救助也一样，如果划定标准并给每个人贴上统一标

签，无异于历史倒退。不仅如此，简单粗放地划定标准还使线下挣扎的人产生挫败感和疏离感，使线上亟需扶助的人觉得不公平和更加无助。

由此可见，不划定贫困线但却执行更加细致和多元的援助计划，是政府给自己提出的更高的标准和要求。与大批量提供的标准化服务不同，个性化服务要求很高。如果设计不当或执行不力，很容易诱发任人唯亲和腐败等问题，并使民众对政府的能力与公平性失去信心。

不设定贫困线，并不意味着政府推卸关怀困难国民的责任。恰恰相反，政府在社会援助方面可以做许多工作。处于贫困状态的困难国民恰恰是政府最难以接触的群体，因为他们通常来说不上网，社会支持也差。对于这些群体，政府应该加强入户关怀，而不是寄希望于简单的电子服务。为实现多管齐下的社会援助，政府应基于大数据技术，整合利用各方面的信息，使困难国民能够享受多管道的援助。更为重要的是，政府应采取“造血”而非“输血”的策略，通过引导、教育和培训等措施实现贫困家庭及其成员的自救，而不是使他们蜕变为靠领取救济金过活的社会寄生虫。

在反贫困的过程中，政府不应推卸责任，但民众也不能完全寄希望于政府。新加坡的社会特点是自力更生与家庭支持，只有个人无能为力、家庭爱莫能助时，政府才会伸出援手。比如最近的一项调查发现，新加坡退休人士60%的收入来自家庭支持，在乐龄护理方面也多依赖家庭成员⁷。这种社会保障体系可以确保国民有尊严地生活，而不是丧失尊严地生存。与此同时，它也使政府财政运转稳健，避免陷入欧洲福利国家的窠臼而难以自拔。

笔者以为，贫困线的设定与反贫困都应因地制宜。新加坡乐于学习和取法他国经验，但并非盲信盲从。新加坡在借鉴和学习其他国家时会因地制宜，权衡考虑本国国情而因应抉择。反之，其他国家和地区学习新加坡经验时也应该结合本地实际，不能照搬照抄，导致南辕北辙的

⁷ 参见《联合早报》2013年11月18日的文章〈调查：新加坡人退休收入60%来自家庭支持〉。

结果。由是观之，多元化和差异化地对待不同群体的社会援助计划，有赖于廉洁高效的政府加以保障，其他国家和地区在不具备这种条件时不可以盲目效仿。

3. 新加坡的公共住房发展经验⁸

衣、食、住、行是人们日常生活的四大基本需要，住房在其中扮演重要角色，而它也是新加坡建国初期所面对的主要挑战之一。为什么政府以住房为第一要务？新加坡在1959年脱离英国政府并获得自治后，面对许多社会问题，其中最大的问题莫过于住房的严重短缺。当时，大多数人住在拥挤不堪的贫民窟，卫生条件很差。新加坡地处热带，容易引发瘟疫和流行病。叠床架屋的贫民窟也容易引起火患，当时发生的一场大火让许多人心有余悸。政府的当务之急，是在最短的时间内建造最多的住房来缓解住房危机。与此同时，刚刚建国不久，人们需要安定，社会需要稳定，而住房可以为这些提供承载。

于是，政府在1960年成立了建屋发展局（Housing Development Board），即今天人们熟知的建屋局（HDB）。成立的五年内，建屋局就建造了50000个单位的组屋（即公共住房），而此前的英国殖民地政府耗费30年才完成23000个单位的组屋。由此可见，建屋局的功绩令人瞩目。在建屋局成立10年之后，新加坡的住房问题就基本上得到解决。建屋局成立50多年来，新加坡建造了上百万个组屋单位，使85%的公民得以住在组屋。而在居住组屋的居民中，每10个人中就有9个拥有自己的住房，而40年前这个比例还不到10%。这个数字，使新加坡的住房拥有率堪居世界首位。

⁸ 此为笔者为前新加坡国家发展部长马宝山先生翻译课程“公共住房：从家、社区到国家”（2013年11月13日）时的记录与思考，主要参考了课程大纲，并结合其在2014年11月26日的讲座进行了更新。

马宝山认为，新加坡组屋计划的成功有赖于两个重要政策：土地征用政策和中央公积金制度（CPF）。他认为，新加坡的组屋经验提供了五点重要启示：居者有其屋的重要性、详尽的城市规划与设计、持续翻新并注入新活力、致力于社区建设、前瞻性和响应性的住房政策。

居者有其屋

对于人们来说，组屋提供的不单是一所遮风挡雨的房子。新加坡是个年轻的国家，人们来自世界各地，并在此安家落户。更为重要的是，要通过组屋确保社区团结和国家建设。新加坡组屋计划的基石是“居者有其屋政策”。从1964年起，这项政策就是要让人们为国家及其未来投资，使居民与国家同舟共济。

李光耀资政在其回忆录中阐述了该政策的原理：“我曾经看到廉租房被滥用，得不到维护，而人们购买住房时却感到自豪，这种强烈对比使我深信，如果每个家庭都拥有自己的住房，国家将会更稳定……我深信这种拥有的感觉对于我们这样一个没有深厚的共同历史基础的新社会至为重要。”

建屋局成立时，原定计划是建立租赁组屋。不久政府决定协助居民购买组屋，因为一旦拥有组屋，居民们会善加照顾自己的财产及周遭环境。更重要的是，拥有了家园，就使人们有了保卫家园的意识。住房为人们提供激励，使他们努力工作以拥有它并保护它。如果人们缺乏国家归属感，国民服兵役就无法办得到。拥有了家，也让人们拥有资产。每户组屋价值平均达30万新元。这项资产和新加坡的经济发展密切相关，如果新加坡经济向好，人们的住房就能升值。因此，拥有组屋使人们愿意为新加坡的经济繁荣与社会发展效力并从中得益。

新加坡如何确保国民可以负担得起日益高涨的房价？政府竭力使人们都能住得上、买得起组屋，在售价和按揭贷款方面都提供大量津贴。为帮助公民拥有自己的组屋，政府低价出售初次市场的住房，政府对新组屋的补贴很高，可以比市场价便宜25-30%。例如，一套中部地区的

组屋售价50万新元，而马路对面的私人公寓则可能售价200万新元。作为一种强制性的国民储蓄制度，公积金制度要求雇主和雇员必须将薪水的35%存入个人户口，让人们有能力购买屋子。政府也向公积金局贷款，为购买组屋的人士提供优惠价格。为方便购屋，政府还提供贷款贴息计划。一般来说，一个家庭只需其收入的30%，就可以缴付其房屋贷款。超过70%的人们有能力用公积金偿还贷款，而不必动用现金支付月供。此外，政府允许居民使用公积金来偿还组屋贷款并用于旧组屋区翻新，使组屋计划得以持续成功。

组屋的多元功能

新加坡如何避免出现“鬼城”和“空城”？究其原因，就在于政府建的不只是房子，而是家园，是资产，是社区，是市镇，是综合体，是国家。组屋反映了新加坡人的日常生活，每个组屋的组团，都是一座“迷你新加坡”。每一个建屋局住宅区都有如“新加坡的缩影”，来自不同阶层、种族、宗教和文化的居民住在一起。组屋成为新加坡国家博物馆的主题展览背景，也成为国家剧院的舞台剧主题。

组屋住宅区是完全一体化和设施齐全的市镇，包括商业、教育、娱乐、交通及其他公共设施。组屋拥有绿色景观、多层停车场、儿童游乐场及健身设施等，往来于地铁站的交通方便，邻里建有购物商场、学校、消闲及娱乐设施，生活十分便利。各个住宅区由公交车、地铁和道路等相互联结起来。组屋居民不只是居住者，他们的孩子也在邻里学校就读，他们可以在附近的咖啡店和朋友聚会，或在附近的公园与家人散步。

在物理层面，组屋区都有共同的活动空间，如儿童游乐场及健身角落，能促进人与人之间的交流。每个组屋都为居民提供见面和交流的机会，如底层空间、健身角落及儿童游乐场。各市镇的地标、景观及建筑设计都有自己的特色，以强化邻里市镇的认同感。组屋的第一层一般空置，作为公共用途，如社区活动或居民的婚礼和葬礼的场地。居民们可

以通过如市镇理事会、公民咨询委员会或居民委员会参与管理自己的住宅区，国家发展部也会对市场镇理事会进行绩效考核，以确保组屋区的环境整洁、设施完备和管理高效。

组屋常常被误解为贫民窟和糟糕的社会条件，为此需要保持住宅区的良好状态，避免其沦为贫民窟。政府不断翻新老组屋，让其居民能和新组屋的居民一样享用新设施。政府推行了多项组屋翻新计划，如确保电梯抵达每层楼，建造新的游乐场、公园和健身角落等。例如，电梯翻新计划使每层楼都有电梯停靠，以应付人口迅速老化的需求。如有可能，政府也会替换旧的楼面。这些措施有助于延缓年轻居民搬出老住宅区，并使老组屋保值增值。

在社会层面，组屋政策促进了家庭和睦、种族和谐和阶层融合。政府规定，选购靠近双亲或孩子的新组屋的居民，将比其他申请者获得优先分配权。由此，使“三代同堂”成为可能。与此同时，与家庭居住使年轻人感到强有力的家庭支持，可以提高生育率。

组屋在建立人们的认同感及社会凝聚力方面也扮演重要的角色。组屋可以延续传统的“甘榜精神”，融合新移民并推动社会和谐。组屋的造型和大小根据不同人群的收入和生活需求而设计：适合低收入家庭的一房和二房式组屋，适合乐龄人士的乐龄公寓，适合中等收入家庭的三房和四房式组屋，以及适合较高收入家庭和大家庭的五房式组屋。每一栋组屋都安排不同户型，使不同收入水平和阶层的人们能够融合，避免社会分化和隔阂。每一个组屋区都建有各种规模和户型的组屋，使不同收入和背景的人们能够成为邻里。

如果任由组屋自由买卖，则可能导致种族聚居。因此，政府规定组屋的买卖需要对应一定的种族配额。在每一座组屋都有族群比例限制，提倡在住宅区的各种族比例获得合理分配。通过种族比例政策（EIP）保持各住房的种族人口分布平衡。每一个邻里及楼面的住户都按各族人口比例分配，以确保不同种族居民均衡混住。

政府的组屋建设与管理智慧

政府大力投资建设组屋，每年投入约10亿新元，总额占财政预算的近3%。许多人感到疑惑，新加坡为什么没有出现土地财政？新加坡如何避免拆迁难题？新加坡如何避免“钉子户”？就此而言，新加坡坚持法治、收支两条线与公私联营的做法值得称道。

为了取得足够的土地来发展建屋计划，政府必须以合理价格征用私人土地。地主们当然无法释怀，但是当他们了解到自己的土地会得到更好的发展并对国家做出贡献时，他们都欣然接受了。对于建设组屋、道路、地铁线路等公共用途的土地，政府依法有权征用，地主必须配合。依据法定程序，政府会委托第三方对土地估价。如果地主不同意，可以诉诸法庭，而地主必须服从法庭的终审结论。这样一套机制，使政府可以合法和顺畅地获得需要的土地。

一般来说，地价占住房成本的三分之一。只有控制地价，才能控制房价。当然，来自邻边国家的廉价外劳源源不断地提供，也是控制建设成本进而控制房价的重要手段。中国许多地方政府将土地出让金作为财政收入的主要来源，使地价和房价飙升，产生土地财政现象。新加坡的土地出让金进入国库留存，政府财政不可以动用，只有总统或内阁才可以有打开国库的钥匙。政府用于公共住房的财政预算是额外提供的，并非来自土地出让金，真正做到收支两条线，使政府没有动力抬高地价。

政府在组屋建设过程中推行公私联营，也降低了成本并确保质量。政府通过土地管理局买地，在政府的补贴下建屋局以低价购买土地，进行总体规划和具体设计，并邀请私营建设公司竞标建设，然后交付建屋局出售。与此同时，为了提升设计质量，建屋局引入私营设计公司并在全球竞标，但为设计公司设定了建设预算，鼓励他们设计“高大上”但也负担得起的住房。

涉及土地征用和房屋拆迁的信息都是高度机密的，只有极少数的高层领导获悉。与此同时，根据法律，只有使用用途的地上附着物才可以

获得估价。这些举措可以避免地主突击建房或更改用途，以获取高额补偿。旧组屋的原居民在分配房屋上有优先分配权，且旧组屋可以作价购买，使居民愿意拆迁。由于政府拆迁安置的工作到位，使居民感到确实确实的实惠，认为拆迁的确是一个划算的买卖，因此乐得支持。

组屋的前景与挑战

过去50年，新加坡在组屋计划下成功地塑造了一个居者有其屋的和谐社会。居者有其屋计划、强有力的政治承诺、周详的规划和社区聚焦政策，在新加坡的国家建设中扮演重要角色。未来50年，组屋将继续在塑造新加坡的过程中扮演重要角色。马宝山认为，新加坡组屋计划的挑战包括：人口老化、收入差距扩大、人口更多元化。因此，组屋政策需要继续发展以具有前瞻性，不但要迎合人民的需要变化，而且要响应国家战略的号召。总体来说，要让老人能够以房养老，穷人买得起房，富人愿意住在组屋。

到2030年，新加坡65岁以上的人口将从30万增至90万，每五个人就有一个超过65岁。有鉴于此，必须为金融需求不同和生活风格各异的乐龄人士提供多种购房选择，如小型乐龄公寓或护理设施齐全的私人退休公寓。政府重新设计组屋并调整居住环境，拨款翻新电梯，方便乐龄人士和使用轮椅的人士出入，使之成为乐龄友好型的公寓。此外，人们年轻时发愁买房，退休时发愁变现，而政府都要想到这些需求的变化。人们年老期望以房养老，政府出台政策回购住房，但允许乐龄人士居住并按月领取养老金，待其过世则由政府收回住房。

全球化导致收入差距不断拉大，使许多低收入家庭面临巨大压力。政府需要确保大多数人能负担得起组屋，让各阶层的人们能聚居在一起。政府增加购屋津贴，承诺让90%的人们有能力购买基本组屋。建屋局重新建造小型组屋，让低收入者有更多选择。对无法购买组屋的低收入家庭，建屋局则提供租赁组屋。

住房政策应与时俱进，以应付人口变化及人民日益提高的期望。随着人口的多元化和全球化，越来越多的人出国生活、工作或旅游。政府必须利用组屋培养国民的归属感，让他们扎根下来。建屋局最初的宗旨是为大众建造廉价的基本组屋，但现在人们越来越富裕，教育程度也越来越高，建屋局要为受过良好教育并有更高期望的新一代人，建造质量更高、设计更多元和更有品味的组屋。

4. 经济适用房不能因噎废食⁹

公共住房保障是公共服务提供的关键领域之一，相信即将召开的中共十八届三中全会可能会在该方面继续深化改革。据悉，中国住房和城乡建设部正在研究“公租房并轨”，将公租房与廉租房合并执行，并有可能取缔饱受诟病的销售型经济适用房。笔者以为，作为住房保障和供应体系的重要一环，经济适用房不能因噎废食。目前经济适用房存在的诸多问题并非出于政策本身，而是由于政策执行乏力和监督不足导致的。抛弃经济适用房，等于“把孩子连同洗澡水一起倒掉”。

作为商品房的重要补充，经济适用房由政府补贴建设并面向城市低收入家庭出售，为解决多数市民住房需求提供了条件。随着近些年主要城市房地产市场火爆，房价一度高不可攀，人们对经济适用房的需求更是水涨船高。但是，由于缺乏信息公开和独立监督，经济适用房往往成为政府公务员及与其有连带关系的人群的“自留地”。“近水楼台先得月”，经济适用房在许多地区演变为政府公寓楼，成为低薪公务员的主要福利来源。许多经济适用房空置或楼下停放豪车，让人们对其分配和用途产生质疑。与此同时，许多经济适用房作为政绩工程而贪大求全，设计不合理，价格又过高，难以满足低收入者的实际需求。经济适用房俨然成了一个“鸡肋”，“食之无味，弃之可惜”。

⁹ 载于《联合早报》2013年11月18日。

与经济适用房相比，标准化建设并灵活出租的公租房为中国一大批“候鸟式”的进城务工人员提供了基本居所。但是，在中国城市化日益加快的进程中，公租房无益于公共住房体系的可持续发展。首先，公租房建设的供给与需求无法合理调配，政府过度介入使其可能遭遇极大波动风险。目前中国许多城市“腾笼换鸟”，大规模的产业转移使劳动力的流动性进一步加大。在这种情况下，许多城市可能建设了太多的公租房而空置，另一些城市则没有做好准备而面临住房短缺。1997年亚洲金融危机时，新加坡就兴建了过多住房，以至于政府不得不花费接下来的许多年消化，造成大量空置成本和维护费用，纳税人不得不为此买单¹⁰。

不像新加坡组屋出租中普遍见到的房主与房客同在一个屋檐下，中国城市多数是整套住房出租，这使务工人员无形中被区隔，他们很难培养城市主人意识并真正融入城市，有可能成为城市不稳定因素。打个不恰当的比方，公租房就好比中国城市普遍存在的“城中村”，那里违法建设的“握手房”叠床架屋，为低收入者提供了生息之所，但也成为城市发展中难以逾越的一道障碍。这些人群对于城市缺少眷顾，随遇而安，无法与城市同呼吸共命运，也很难成为城市发展不可或缺的中产阶级中坚力量。

城市住房改革需要双管齐下，将经济适用房抛弃等于自废武功。世界上没有哪个国家敢于一刀切，将所有鸡蛋放在一个篮子里。住房政策特别需要留有一定的空间和灵活性，尤其对于中国这样的大国更是如此。即便是组屋发展卓越的新加坡，也留有约10%的住房供租住，确保租住与拥有两个机制同时发挥作用。更为重要的是，双轨制可以为居民提供更多的住房选择，也有助于政策的灵活调整与市场因应。

“有恒产者有恒心。”新加坡的经验是“居者拥其房”而不是“居者租其房”。居民只有拥有住房，才会敝帚自珍，爱惜和投资住房。否

¹⁰ Mah, B. T. (2011). *Reflections on Housing a Nation: A Collection of Commentaries by Mah Bow Tan Mah*. Singapore: Ministry of National Development.

则，单纯依靠廉租房，极有可能诱发中国城市居住格局的贫民窟化。更为重要的是，住房保值增值作用明显，可以成为中国脆弱的养老保障体系的主要组成部分，一定程度上实现“以房养老”。

当前经济适用房的改革需要回归其政策本位，即真正实现“经济”和“适用”，使人们负担得起，同时达到保值增值的长期投资功能。对于首次购房者，政府应设立严格的准入门槛，出台合理的补贴和优惠政策，使其能够买得起住房。经济适用房不能建设得距离市中心太远，应该发展以卫星城镇为主的高密度住房体系，使人们能够就近满足工作、生活和休闲等需求。经济适用房不能好大喜功，应以多元化或多户型为导向，方便居民选购和升级换房。作为房地产市场调控的重要机制，经济适用房可以盘活金融信贷市场，缓和商品房价格波动产生的负面冲击，并能够为熨平市场波动、实现住房的保值增值功能提供基础。

借鉴新加坡经验，大力发展以经济适用房为主体的城市公共住房体系，或许是中国未来房地产市场可持续发展和住房保障制度不断完善的路径之一。更为根本的是，经济适用房的建设与管理完全可以成为中国反腐败的重要试验田，为建立一个以公开透明、独立监督和社会参与等为一体的廉政体系提供宝贵启示。

5. 闹心的房价

因为一项研究结果被媒体报道为“房价越高，民众对政府的满意程度也相对提高”，我的同事林挺进博士被中国网民频频“拍砖”。一些网民认为他颠倒黑白，逻辑不通，缺乏严肃判断；另一些论者则怀疑其动机不纯，为房地产商鼓吹房价高涨。他最近比较郁闷，认为媒体报道带有误导性，网民多为“标题党”而断章取义。为此，他不得不接受媒体采访，并在报章撰文澄清，不过仍然很难抵挡互联网上的唾沫横飞。

2013年3月北京“两会”期间，有网民用“乳房”这个关键词概括中国当下的社会焦躁。“乳”指婴儿奶粉的安全无法保障，“房”指城市

房价的高不可攀，乳和房的问题相当传神地概括了中国人的内心忧虑。自有一套住房，是每个中国人的梦，也是中国传统的根基。可以说，“没有房就没有家”。为房价的问题产生不同观点而争论，本是可以理解的。但是，将这种争论演化为动机揣度、恶语相加乃至人身攻击，可能就超越了理性的界限。

林挺进利用连氏中国城市服务型政府调查数据，实证研究了中国36座城市的房价与居民对政府调控房价效果的满意度之间的相关关系。他发现收入越高的居民对房价调控效果越满意，收入越低的居民则对房价调控效果越不满意¹¹。之前的一些研究同样发现，房价越高，老百姓的幸福感相对越低，但收入较高和有房的居民则会相对幸福。

其实，早有房地产学者的研究证实，高房价是消费者对较为理想的公共服务和居住环境支付的超过住房成本价的额外溢价。如果住房所在的城市缺乏高质量的教育、医疗、交通、环境等公共服务，那么房价通常来说很难盲目和持续攀升。虽然居住在北京的市民每天“吸雾”、挤车、闹心，但这并不妨碍他们享受中国最好的公共服务，并一步步将房价推向高位。虽然噪音扰民，但高铁沿线的城市房价却一路走高，也同其辐射带动性有莫大关系。许多人担忧中国房价的泡沫何时破灭，但十余年来政府的历次房价调控政策基本宣告失败，一定程度上也说明了快速城市化进程中房价的坚挺有其内在的依据。

当下中国的不公平和不平等已经形成一种社会心态而弥漫、渗透，利益固化、仇富心理和“站队伍”的问题令人担忧，使人们失去了理性思考的能力，总是利益化地看人观事。每当意见不合时，一些人首先想到的不是理性的思考与争鸣，而是揣测对方的动机，怀疑对方的立场和出发点。独立的学术发声也会被误解为替权贵张目，以至于真正有良知的学者不得不“独善其身”，反而不愿意公开捍卫自己的观点。在这方

¹¹ Lin, T., & Liu, Y. (2013). *House Price and Citizens' Satisfaction with Housing Policy in Chinese Cities: Empirical Evidence from 2010–2013 Lien Public Service Surveys*. Paper presented at the 2013 Lien Conference on Public Administration.

面，经济学者遭受的非议尤甚，而“公知”与“专（砖）家”的称谓早已贬义化。

数年前，英国格拉斯哥大学的王亚平教授访问笔者求学的大学。他是公共住房问题专家，来华专程研究农民工在中国城市的居住条件。他发现中国的住房学者几乎都在研究房地产，而房地产研究又几乎等同于房价研究。少有学者关心农民工在哪里栖身，是否住得起，未来如何改善居住条件。他的诧异也让我产生许多思考。当这些有良知的学者在研究城市贫民如何居住时，一味探讨城市房价涨跌的学者是否要汗颜？

不可否认，有些学者可能拿着利益集团的钱财而去为他们的利益主张辩护，以至于丧失学术道德底线，沦为权贵走狗。但是，多数学者仍然抱持“兼济天下”的治学态度，严谨求证并为社会正义而努力。求新求异的学术研究可能得出与社会大众的直接观感相左的结论，但众所周知的常识也会欺骗人们。我们每个人其实都戴着“有色眼镜”去观察这个世界，而不同视角的争论恰恰为我们更好地理解这个世界提供了条件。

林挺进的研究发现其实不难理解，因为有房者期望房价升高而资产增值，无房者则希望房价降低而能够入手。政府的角色就是在购房者与有房者之间求得平衡，满足不同利益诉求者的期望。但是，将科学发现准确无误地传递给社会大众并非易事，这也是为什么中国科学普及事业一直发展不佳的一个重要原因。事关重大的公共政策议题，学者研究时应慎之又慎，发布结果时也需务求精确。网民参与讨论亦不能逾越道德底线，一味谩骂并不能解决任何问题。在科学与大众之间，新闻媒体担当重要的中介角色，不能为了博取眼球而断章取义，更不能故意制造“乌龙”闹剧。可贵的是，一场看似负面的纷争实则为学生、媒体与社会大众提供了一个绝佳的机会，让大家共同坐下来讨论我们这个社会面临的一些重大问题，并谋求可能存在于某个点上的共识与谅解。

6. 中国的假日难题

对于许多境外人士来说，中国的假日安排是一件很难理解的事情。不仅每年假日频繁变动且具体日期不同，而且还会将假日和双休日联结起来形成“长假”，并安排所谓的“调休”政策。更有意思的是，中国可能是世界上唯一一个为了确定怎么样放假而设立专门机构的国家。2000年设立的全国假日旅游部际协调会议办公室（简称全国假日办）负责每年为全国人们安排假日，并成为万众瞩目的对象。

作为出口导向型经济的代表，中国一直期望拉动国内需求以应对国际金融危机和经济波动。虽然许多工作单位为雇员安排了带薪年假，但往往缺乏制度约束，以至于有假休不了。中小學生请假不容易，一家人很难集中在一起休假。于是，1999年就出现了“中国式假日”，政府有意制造“黄金周”，以拉动国内需求和旅游消费。

为了协调假日安排，全国假日办应运而生。虽然是部际协调机构，成员多达十余个部委，但它主要设在国家旅游局，其发展旅游经济的意图昭然若揭。现行的2007年国务院颁布的《全国年节及纪念日放假办法》共安排了7个节日共11天，其中春节和国庆节各3天，其他节日各1天。通过调借双休日，形成春节和国庆节的7天“大长假”，以及其他5个节日的3天“小长假”。表面上看每年29天的公共假日数量可观，但真的假日只有11天，多出来的18天都是假借而来的双休日。“寅吃卯粮”，这些被借调的“假”的节日，需要在以后的双休日“还回来”，影响常常波及此后数日。

全国假日办每年像一个“算命先生”一样，做着“扒着手指头”就可以完成的数学计算题，并由此决定一个中国人在接下来的一年当中如何安排假日。的确，调休产生的“黄金假日”在短短几天内拉动了GDP，但也导致经济过热和波动强烈。在这样一个人口众多的国家，人们扎堆放假，以致道路瘫痪、桥梁垮塌、景点挤爆、经济狂飙、人人疲惫。更为重要的是，调休打乱了人们的正常工作和生活秩序，在密集

的休假和错乱的调休后，往往很难回归常态。原本假日的真正目的是放松身心、提升自我和合家团圆，但却因为这种“唯利是图”的假日安排而丧失殆尽。

2013年10月初，全国假日办通过各大门户网站发布“关于法定节假日放假安排的调查问卷”，征求社会公众对放假安排、长假保留和调休的意见和建议。结果显示，八成受调查者对现行放假安排不满意，并期望减少假日调休产生的纷扰。

一个多月后的11月26日，全国假日办又在上次调查的基础上推出新调查，请公众对其“炮制”的三套假日调休方案做选择。三个方案对春节的做法一致，即放假3天，调休形成7天长假。三个方案的区别在于，方案一对其他假日完全不调休，另外两个方案采取不同的调休方式。方案二是折衷方案，国庆节调休5天，其他节日不调休或调休3天；方案三是大调休，国庆节调休7天，其他节日不调休或调休3天，与现行政策类似。

表1 全国假日办提出的三套假日调休备选方案的异同比较

方案/ 节日	春节	国庆节	其他节日（元旦、清明节、劳动节、端午节、中秋节）
1	放假3天， 调休形成 7天长假。	放假3天，不调休。	各放假1天，不调休。
2		放假3天，调休形成5天长假。	各放假1天，逢周三不调休，逢周二、周四调休形成3天小长假。
3		放假3天，调休形成7天长假。	同方案2。

调查题项使用冗长的文字描述这三个方案，一般受访者比较方案异同时会觉得吃力。其实，完全可以提供一个简单明了的表格让人们去比较不同方案的异同（如上表），以便做出合理的选择。另外，调查只询问受访者的年龄和职业，且分类粗糙，很难形成有见地的比较性发现。

众所周知，互联网调查为获取公众舆情提供了便捷途径，但其弊端也日益凸显。由于并非所有人都能随时随地地登录互联网，因此互联网调查只能作为公共决策参考，而不能将其视为完全代表民意的结果。开放的互联网调查虽然可以扩大调查受众范围，但这种简单粗放的漫天撒网式的网络调查因为不对受访者身份进行验证，一人多次填写乃至使用机器连续自动填写，都会严重影响调查结果的可信度。如此简单的一个假日问题，让全国假日办变得这么复杂，以至于需要中国数亿人去填这样一个毫无意义且结果还可能被“阉割”的问卷。

中国政治运作的特点是，遇到一个问题就设立一个临时机构或议事协调机构（如领导小组或办公室）去解决，解决了机构可能撤并，解决不好机构就一直存在下去了。所以这些机构没有动力去解决问题，因为问题解决了他们也就关门大吉了。过去一些地方曾成立“馒头办”解决馒头安全供应问题，设立“蔬菜办”处理蔬菜供销问题，都是此类管理思维的产物。这种“头痛医头脚痛医脚”的简单管理思维，不仅效率损失严重，而且影响社会公平。耐人寻味的是，全国假日办反而是中国“大部门制”改革的代表，试图通过一个机构解决跨部门的协调问题，但实际效果却差强人意。

不过，与过去闭门造车去安排假日相比，全国假日办2013年首度征询公众意见的做法，仍然是一种值得关注的进步。如果现行的管理模式不变，中国的假日难题可能仍然要持续很久。如何平衡传统假日与国际假日，如何满足不同民族的假日需求，如何平衡勤奋与有闲，如何权衡计划与灵活，这些问题可能都需要详加研究。至为重要的是正本清源，厘清公共假日的原本意义，避免其沦为经济增长的实用工具。无论如何，广开言路并倾听公众和专业人士的意见，通过法律而不是行政命令的形式固定公共假日，并赋予人们自由休假和安排时间的权利，都是值得参考的改进方向。

7. 中国应考虑调整公共假日政策

负责安排14亿中国人每年如何放假的全国假日办被撤消了，但是每年的假日安排仍然让无数中国人如此费解和折腾。当2013年这个运行了14年的临时机构破天荒地调查全国假日安排时，数百万网民强烈地表达了自己的意愿，但最终的结果却仍然令人失望透顶。

许多中国的“上班族”没有正式的带薪年假，即便有也往往无法使用。单位领导不放假，下属也通常不敢独自休假。习惯于“凑热闹”的中国人更愿意亲朋好友一起游玩，公共假日也更容易满足这种团聚的愿望。于是，全国人民同时放假“扎堆游”，成了许多繁忙的中国人休假的唯一机会。

诚然，有总比没有强。这种假日安排固然比过去完全没有规律的假日要好许多，而且各类公共假日毕竟为一年到头奔波不停的中国人提供了短暂的喘息时刻。但是，如此安排的公共假日，使每个置身其中的人感到疲惫不堪甚至叫苦不迭。每个人都在马不停蹄地赶路，以免无法抵达目的地。又或者被堵在路上，看着一望无际的车流蹉跎。假日成为人们抹不去的印记，或喜或悲。

在天涯海角，你看不到石头，只有攒动的人头。到长城和华山，你上得去，下不来。动物园的马累死了，因为不停歇地奔忙。石头桥垮掉了，因为太多的游客同时通过。新娘在拥堵的高速公路上办了婚礼，草草把自己的终生大事收场。

厦门大学的老师和我说，每次放假，他们可以说是出不了门，进不了家，不得不早早到外地躲避。厦大这样的旅游胜地如此，但是连平日名不见经传的小景点也是人满为患。一朋友抓狂道：“小长假，你造吗？”她说人太多了，一天的活动就是排队、排队、再排队，直言再也不敢凑热闹了。

景点收获了门票，但也遭受了创伤。游客离去，剩下满地垃圾，旅游文明仍然只是奢谈。对于凤凰古镇等热门小景点，“小长假”成了它

们生命中无法承受之重。短期的刺激无法解决长期的饥渴，就像一个久病的人不可以下猛药一样。香港和新加坡等地的居民也有理由抱怨，因为太多的游客成了每年例行的梦魇。

政府的政策对每个人的影响是如此深远，这提醒我们要慎重对待自己手中的政治权利，以及我们所赋予政府的公共权力。虽然参与假日办组织的问卷调查解决不了什么问题，但却告诉我们一个道理。如果政府只关心旅游经济的统计数字，而不在乎数字背后一个个活生生的人的酸甜苦辣和儿女情长，那么我们就应该质疑它的动机和意愿。公共假日的安排就是这样一个鲜活的例子，因为政策初衷并非满足民意，于是民意也就被理所当然地阉割。

在全国假日办寿终正寝之际，政府也应考虑调整公共假日安排的政策取向。旅游在创造就业和刺激经济的同时，或许需要考虑更加复杂而无法回避的问题。假日安排不应以推动旅游、刺激经济和拉动内需为目的，而应以接续传统、传承文化和促进休闲为宗旨。

假日的安排应进一步常态化，使人们可以提前一年就明了未来的假日安排，而不需要等到某个机构临时通知。假日安排的常态化不仅有利于人们长远规划，也有助于减少政策的不确定性所带来的负面影响。更为重要的是，政府应严格落实带薪休假制度，使每个人都有权利自由安排自己休假的时间和方式。也许，当每个人都开始重新认识假日在自己生活中的位置时，才会发现假日的真谛所在。

8. 不妨举行全国假日对话会

至2013年12月11日国务院办公厅正式发文，全国假日办于10月10日和11月27日发起的中国节假日安排的调查活动终于尘埃落定。最终执行的节假日安排与调查中公众最认可的第三套备选方案基本一致，表明新政策尊重并吸纳了民意。与过去闭门造车地安排节假日相比，此次政

策调整彰显政府民主与科学决策的意愿，是值得赞许的进步。但是，调查执行与政策制定过程中存在许多可圈可点之处，值得反思与改善。

自1999年提出“黄金周”的概念并藉此刺激旅游消费和拉动经济增长以来，节假日安排就在调休问题上不断反复。这种节假日安排的不规律，使人们很难长期规划行程。笔者最近组织一个国际会议，发现中国学者通常最难确定行程并会临时更改。中国航空界也为此产生一种怪现象，不像国际机票那样越早预订越优惠，中国机票往往是越晚购票越有“跳水价”。

为了解公众对节假日安排的意见和建议，全国假日办在两个月内开展两轮大型互联网调查，分别有211万人和312万人填答问卷。首轮调查显示，八成以上公众对现行节假日安排不满意。第二轮调查抛出三套备选方案，得票最多的方案获得采纳。但是，春节期间的除夕夜不再是法定节假日，令人大跌眼镜。一些门户网站自发组织第三轮调查，结果显示许多网民对新的节假日安排不满意，对全国假日办拖延安排不认可。

笔者以为，政府部门征询民意或可学习“我们的新加坡对话会”的活动模式。全国对话自2012年8月启动并历时一年，47000余人参与660多场对话¹²。人们不仅为政府提供政策反馈，而且也从中了解和学习政策。这样一次独特的旅程，让政府与公众加深彼此理解并都从中获益匪浅。

新加坡的全国对话会之所以成功，就在于采取面对面的对话形式，而不是单纯依赖互联网技术。全国对话秘书处在检讨现行政策的同时，也倾听民意并了解人们最关心的课题和对未来的愿景。他们还设立专门网站和面簿，并编写刊物供公众了解“我们的新加坡对话会”的整个过程与结果。

这种公众参与是典型的协商式民主，它不是“请君入瓮”，而是将公众视为合作伙伴和咨询师，共同推动政策变迁。“群众的眼睛是雪亮的。”他们知道政府是诚心诚意地接受公众的意见和建议，还是仅仅

¹² 参见Our Singapore Conversation的主页：<http://www.reach.gov.sg/Microsite/osc/index.html>。

为了政策的合法性张目。换句话说，公众参与不是将公众作为一个可以填写答案的工具，而是将其视为一个个有血有肉的活生生的人。他们有七情六欲，他们会喜怒哀乐，而与他们对话才能真正深入人心，制定的政策才会深得人心。

自始至终，全国假日办都没有一个具名官员公开露面与公众对话。调查问卷设计得过于简单和粗糙，对备选方案也缺少必要的解释，更没有官员出面回应和解答。全国假日办只是按部就班地启动调查并制定政策，也没有就两次如此大规模的调查结果发布分析报告，使宝贵的公众意见付之东流。他们藏在幕后，期望通过冷冰冰的电脑屏幕捕获公众的内心期望。这种缺乏自信和沟通技巧的作派，让人敬畏却很难产生好感。假如举行一次“全国假日对话会”，政府与公众坦诚布公、推心置腹，可能事半功倍并赢得公众信任。

更为重要的是，网络调查因为“数字鸿沟”和便利抽样的技术缺陷，常常很难真正代表民意，需要辅之以随机抽样调查进行确证。“会哭的孩子有奶吃”，一些人偏好调查，但也有人无法登录互联网参与调查。随机抽样调查有助于了解代表性样本的意见，而不会受到偏见干扰。虽然样本量达到一定规模可以降低抽样误差，但仍然需要审慎设计和实施。

2011年英国BBC实验室开展社会阶层调查，161400人参与网络调查。为了纠偏调查结果，其后又对1026人入户调查¹³。全国对话秘书处同样委托独立机构对4000余名居民入户调查，结果与对话会上公众的反馈相吻合。公众最关心公共医疗、公共住屋和就业保障，尽管不同收入阶层对其排序略有差异。显然，只有依靠科学和专业的调查才能获得真正反映全体公民的意见，而且不需要劳师动众。

此外，全国对话会给民众充分的时间和机会参政议政，并为政策调整设定时间表，使人们对此充满信心。全国假日办在出台政策前仓促调

¹³ BBC. How can the results from a web survey represent a whole society?. 22 April 2013, <http://www.bbc.co.uk/science/0/22006066>.

查，使许多人无法提前安排假期行程。首轮调查的问卷题项出错，一些门户网站有篡改结果的嫌疑，让人对其透明度和公信力表示怀疑。由此可见，应选择合适的时间征求民意，不要等到政策马上要调整了才吸纳民意，那就为时已晚了。更为重要的是，应鼓励使用社交媒体获取公众反馈，借助于大数据等技术对公众反馈进行数据挖掘和深入分析，藉此提升调查质量，为政策完善提供更可靠的依据。



1. 大国智库的漫漫长路

新一届中国政府将新型智库建设提高到了战略层面，并大力推动各类智库的发展。一时间，无论是体制内的社科院和大学，还是体制外的民间智库，都摩拳擦掌，要大干一场。但是，作为一个超级大国，中国的智库该如何定位与发展，却仍然是一道难以破解的课题。

智库或思想库，是通过专业研究而提供知识，为政府、企业和其他组织提供决策依据和行动建议的咨询机构。所谓“术业有专攻”，智库往往拥有强大的知识网络、信息搜集和学术研究能力。它们能够帮助决策者更理性地判断战略情势，审视备择方案，并做出合理的政策决策或制订合适的执行方案。

中国形形色色的智库并不少，它们的角色和功能也各异。政策研究室、参事室等机构往往专门为政府决策服务，主要通过内部谏言而影响政策。大学科研机构既可以呈送内参，也可以通过媒体发声。许多体制外的民间智库也逐渐走上舞台，对各类政策产生影响。

在王绍光提出的中国公共政策议程设置模式中，智库影响政策决策的方式包括“内参模式”和“借力模式”。“内参模式”指接近政府领导人的智囊团，通过各种内部呈交的“内参”而对决策者施加影响。

“借力模式”指智库将一些政策建议公之于众，引发媒体和公众的关注，从而借力对政策决策施加影响。

时至今日，“内参模式”仍占据主要位置，但“借力模式”也越来越流行。但是，不同于以往的关门决策，越来越多的公共政策需要与民协商，需要听证和沟通。在这种情况下，智库也需要从幕后走向台前，争取政策出台的大众理解和民意支持。

与诚意纳谏相比，闭门造车的“关门模式”可能更具常态。一些政府领导干部喜欢“拍脑袋”，常常“大笔一挥”，就决定了某些事关重大的决策，而并不考虑决策的科学性及可能产生的负面影响。比如，中国的城市规划被公认为最难做，因为规划方案能否通过，不是专业水准或审美标准所能决定的。常常是地方官员凭其喜好，就对某些严谨设定的城市规划和工程项目指手画脚。

中国的科研院校都非常重视其研究人员的政策影响，一些大学甚至将各级领导人的批示视为与顶级期刊论文同等重要的科研成果。来自政府部门委托的横向课题，是科研人员追捧的对象，因为既可以增加科研经费，又能够影响公共政策。但是，科研院校的多数研究成果都被“束之高阁”，究竟能否为公共政策提供决策支持仍然值得探讨。

在中国日渐崛起为超级大国，并亟需新型智库提供强力支持的时候，处理好政府与智库之间、政府与学者之间，以及智库与企业之间的关系，显得尤为重要。

首先，政府与智库的关系错位，官员与专家也颠倒位置。在这种情况下，往往是官员“越俎代庖”成了专家，而专家却要为官员张目。因此，西方国家借鉴循证医学而推崇的“循证政策”（evidence-based policy）理念，很有可能在中国蜕变为“政策循证”（policy-based evidence）的怪

圈。即官员先有政策主张，然后指使专家得出与其相符的科学证据，从而冠冕堂皇地做到“科学决策”。

最近，中国国务院在对政策措施落实情况进行督查时，首次高调引入第三方评估，并将推及立法和政策决策环节，即要求独立的第三方机构出具评估报告。但是，所谓的“第三方”往往同政府有千丝万缕的勾连，很难真正做到超然于政府。政府官员经常“报喜不报忧”，当评估结果不理想时，能否坦然接纳，也仍然是一个悬而未决的问题。这种情况并不鲜见，许多“烂尾楼”、“断头桥”等败笔之作之所以都通过了层层审批和专家论证，其内在逻辑就在于此。

其次，公共知识分子的声誉日下，一些学者丧失学术道德和职业操守，沦为某些利益集团的御用文人，被人们讥讽为“公知”。一些专家被喻为“砖家”，往往得出与常识相背离的结论，且经不起考验也站不住脚。当科研人员的独立性、身份优越性和体面生活都无法满足时，他们往往屈从于权贵，而做出违心的结论。因此，如何重建公共知识分子的声望，并提振公共讨论空间在政策制定中的地位，是智库发展至关重要的问题。

再次，由于许多公共政策涉及复杂议题(wicked problems)，而科学研究又有很强的不确定性，使智库与政府之间的互动常常变得非常微妙。究竟是政府出资支持智库建设，还是借由民间自发成长，亦或是两者结合，官方并没有一个明确而清晰的认识。

更为重要的是，许多智库背后隐现的利益集团令人堪忧。尽管企业出资有利于民间智库发展，但如果缺乏规范和自律，则可能诱发许多问题。例如，由于企业社会责任体系尚未完全建立，许多企业热衷于设立行业性智库，以为其利益诉求摇旗呐喊，并有可能破坏公平的市场竞争格局，乃至影响政策导向和社会民生。

2. 互联网思维何错之有？

尽管我们不应对刚刚在中国浙江省乌镇召开的首届世界互联网大会抱有过高的期许，但吴迪先生在《小米和互联网思维是泡沫和歧途》一文中对互联网思维的悲观论断仍然让笔者无法苟同¹。

将互联网思维与企业注重研发简单对立起来，我觉得是对互联网思维的误读。吴迪先生对号入座，举例说小米、魅族、风行、迅雷是互联网思维的代表，笔者亦不敢苟同。在批判互联网思维之前，我们首先需要对什么是或不是“互联网思维”有一个基本认识。

互联网企业的经理人往往以几个关键词来概括互联网思维，尽管清脆响亮，但却未必准确。例如，360公司董事长周鸿祎认为，互联网思维的特点包括：用户至上、体验为王、免费模式和颠覆式微创新。但是，诸如此类的概括往往最后归结为互联网营销，实质上并未提炼出真正的互联网思维。

加拿大莱桥大学副教授鲍勇剑指出，“拼装的互联网思维”是有害的，因为迭代创新、极致、粉丝、口碑、社区、故事营销、体验创新等都不是新鲜事，在商业史中早已出现。他认为，互联网思维的关键是网络倍增效应以及信息产品复制与传播的边际成本递减这两条核心规律。长江商学院副院长滕斌圣则以排除法指出，互联网思维不是网络炒作、线上销售、低价和免费、以快制慢，而是一种系统性的思维。

和君咨询的赵大伟强调，互联网思维是“在（移动）互联网、大数据、云计算等科技不断发展的背景下，对市场、对用户、对产品、对企业价值链乃至对整个商业生态的进行重新审视的思考方式”。智慧云领导力发展机构的陈雪频指出，互联网思维不是社会化营销或电子商务，也不只适用于互联网企业。他认为互联网思维是一种适用于所有企业的系统性的商业思维，即“在互联网对生活 and 生意影响力不断增加的大背

¹ 见《联合早报》2014年11月21日。

景下，企业对用户、产品、营销和创新，乃至整个价值链和生态系统重新审视的思维方式”。

由此可见，每个人都有自己对互联网思维的理解，因此笼统“扣帽子”并不能让人接受。更为重要的是，互联网思维不止适用于企业，而且适用于政府和社会。以Web 2.0或社交媒体技术为例，其特点是开放、免费、共享、合作，并可以为个人、组织和社会所共用和共享。政府可以利用互联网思维来创新公共服务、打造智慧城市，非营利组织可以利用互联网思维来推动民间捐赠和社会事业。结合习近平发给首届世界互联网大会的贺词，《人民日报》指出互联网思维的关键是：建设网络强国，保障网络安全，清朗网络环境，创新互联网技术，支持互联网金融发展，以及重视互联网思维，实现媒体融合发展。

回到吴迪先生的论断，即持有互联网思维的企业只玩虚的，不注重科技研发，迟早会在美国布局的知识产权大战中败下阵来。如果将互联网思维理解为一种简单的跟风、忽悠和销售手段，那么这种结论是可以接受的。但是，如果互联网思维不止是网络营销，而意味着企业的整个经营哲学、业务流程和价值链都需要再造或重塑，那么这种论调就显得有些勉为其难了。

以吴迪先生狠批特批的小米为例，笔者以为这种批评有些言过其实。的确，直销模式和饥饿式营销使小米成为人们争相追捧的对象。凭借低价，小米早已走出国门，在印度、新加坡等国家发售并引发抢购热潮，进入欧美市场也指日可待。在营销手段和用户体验等方面，小米的确与苹果有许多相似之处。但是，小米的核心价值在于同客户一起共同创造价值。比如，“米粉”们热衷于为小米社区提供大量的义务劳动，包括纠正和优化小米的操作系统，开发适合不同手机版本的小米操作系统，交流使用经验和心得，答疑解惑等。

当成千上万的米粉被激荡起来以后，小米已然不是一家简单的手机制造商了，而是一个拥有庞大社区和网络的虚拟组织。更为重要的是，小米与供应商之间建立了更为紧密的关系，通过广泛布局和采购零配件，从而极大地提升了产品质量并降低了产品价格。

中国欠缺知识产权保护的法律环境和社会文化，使企业会产生一种侥幸心理，形成中国的“山寨”文化，许多企业不愿也不敢创新，而是热衷于模仿和复制。与此同时，中国政府推崇网络管制和产业保护政策，并扶持各种中国版的互联网企业，使互联网产业不至于被欧美企业垄断，也助长了企业的抄袭之风。

从企业生存发展与竞争战略而言，孱弱的初创企业在建立初期投入大量资金进行研发，可能很难走出初创期的高死亡率。尽管小米的专利数量仍然有限，但我们不能过分苛责这个仅有五年历史的年轻企业。事实上，小米早已开始了知识产权和专利的布局。根据中国政法大学李俊慧的统计，苹果的专利授权数是小米的48倍，但小米的发明公布数略高于苹果。鉴于两家企业在国情、历史和体量上的差距，我们有理由相信小米是有希望赶超的。

由此可见，小米已经意识到知识产权的重要性，并开始在国内外布局其知识产权战略。但是，小米对专利技术的追求，同样贯彻了互联网思维。其特点类似于“专利池”的模式，即通过搭建开放的共享合作平台，而与智能终端设备的上下游产业的伙伴企业合作推动专利研发与利用。换句话说，这些专利可能不是小米名下的，但它却可以使用。

实际上，“做势”与“做实”、“做事”并不矛盾。在企业初创阶段，“做势”有利于开拓市场并站稳脚跟。而在企业成长阶段，则需要“做事”并真正“做实”。但是，企业之间的市场竞争十分激烈和残酷，小米能否挺过这个关键时期并最终笑傲江湖，仍然有待进一步观察。不过，小米所带来的一股新风，至少说明中国民营企业走出去并非不可能，而互联网思维也仍然有其值得关注的价值。

吴迪先生推崇的华为的确有“硬功夫”，所申请和掌握的国际专利数量可观。但是，如果没有其他方面的配套支持，华为也很难走得长远。君不见，当年叱咤风云的诺基亚和摩托罗拉，并不缺少独享的技术专利，但却在苹果的崛起中黯然失色。同样是智能手机的佼佼者，黑莓对技术的钻研应该是有目共睹的，但却因为对技术的傲视而尝到苦果。

与此同时，当年诺基亚和摩托罗拉对苹果的专利诉讼，并未阻止苹果前进的脚步。而苹果对三星的胜诉，也未使三星倒下。

当然，我们需要警惕互联网泡沫，需要提防有人“玩概念”、“空对空”。但是，无论是企业竞争、政府成长还是社会发展，都不能偏废某个方面，而是需要全方面的系统思维。对于新生事物，我们也不能一棍子打死，而是需要认识到它的可取之处和可能未来。以网络视频为例，经过草莽混战后，越来越多的企业开始注重知识产权，因为这是一个利己利人的事业。类似地，网络新闻和文学也开始日益注重知识产权，推动原创内容。最后提一句，笔者不是米粉，但的确在使用小米手机，也同时使用苹果手机和华为手机。

3. 科学基金 2.0²

包括博客、维基、微博、微信等在内的社交媒体应用或 Web 2.0 技术是新一代信息技术的集中表现，实时、双向、多中心、开放、移动、共享等是其典型特征。它们不仅深刻改变了人际交往方式，创造了企业 2.0 和政府 2.0 的新型组织模式，还可能为科学基金 2.0 提供条件。乍一想，科学基金同 Web 2.0 可能没有多大联系。但实际上，科学基金 2.0 可能是未来科技界发展的一个重要方向。

什么是科学基金 2.0?

政府 2.0 指公共部门利用 Web 2.0 技术以提升公开透明、加强共享互动、促进合作共赢的一种新型组织形态。越来越多的政府部门开设微博和微信帐户，及时发布公共信息，实时解答网民诉求，并强化跨区域和跨部门合作。据统计，仅新浪微博就有超过 10 万个政务微博认证帐户，

² 载于《科技导报》2014年第19期第88页。

中央部委开通的官方微博达到19个；政务微信帐户已达到4千多个，外交部等多个中央部委也已使用微信。

世界主要国家的科学基金多数是政府出资设立并由公共部门运营管理，需要接受公众对预算资金和管理成效的问责。因此，引入Web 2.0技术并发展科学基金2.0，既是电子政务发展的必然趋势，也是科技管理与监督的题中之义。与政府网站、电子邮件等点对点的Web 1.0技术相比，Web 2.0技术的实时互动与开放交流的特性使科学基金能够更紧密地同资助对象、资助管理单位和广大公众建立联系，并为数据共享与合作提供契机。

科学基金2.0指科学基金等科技资助机构充分利用社交媒体技术，实时发布各类信息以提升机构透明度，与包括潜在申请者、受资助者、企业和社会大众等在内的利益相关者互动交流，并推动科学基金之间、科学基金与受资助者、科学基金与企业以及科学基金与其他利益相关者之间的合作。

科学基金2.0的价值

作为公共财政资金单位，科学基金2.0可以促进公共问责与透明，加强科学基金监督与管理。比如，《信息公开条例》规定的预算资金和项目管理等信息的公开，就可以通过社交媒体实现，并为公众参与和质询提供更加便捷有效的互动渠道。更为重要的是，科学基金资助的科研成果通常代表最前沿的科技发展，将这些信息及时公开并扩散，有利于相关企业识别机会并开发利用，也有助于提升科学普及的质量。

科学基金的资助对象量大面广，对科技界的影响很大，其政策调整的牵扯面也往往较广。社交媒体是非常有利的危机管理手段，作为意见领袖通过社交媒体发声，有利于科学基金在第一时间澄清一些事实并辟谣。

与此同时，科学基金2.0有利于进一步凝聚科学共同体，发挥社交媒体的“虚拟社区”功能。科学基金2.0的发展还可以促进科学同行的

交流与合作，科学基金的平台功能也可以得到进一步发挥。例如，通过科学基金搭建社交媒体平台，分享资助项目的最新科技成果，加强学术同行之间的交流与互动，使他们能够更紧密地沟通研究进展并谋求合作研究。

科学基金2.0的发展状况

科学基金是否开设了社交媒体账号？笔者在国内社交媒体应用最多的新浪微博和腾讯微博搜索，未发现国家自然科学基金、国家社会科学基金及地方各级科学基金的认证账号。科学网与《科学时报》均注册了微博帐户，科学网还设有博客和微博专栏，但在其名单中也未发现科学基金。由此可见，中国的科学基金2.0尚待发展。

笔者在全球社交媒体应用最广的三大平台搜索，以科学基金或研究理事会等为关键词，发现许多国家的科技资助机构开通了帐户。美国国家科学基金会（NSF）2008年就开通脸书（Facebook）和推特（Twitter），至今在推特发博9000余个，粉丝近44万人。此外，NSF还开通了YouTube帐户，尽管视频分享和更新还不够快。NSF下设的许多机构和计划也纷纷开通推特帐户，并推送相关科技信息。

英国研究理事会（RCUK）的推特发博近5000个，粉丝也近2万人。日本学术振兴会（JSPS）的推特在2010年即推出，发博300多个，但粉丝仅300余人，可能同其官方语言为日语有关。

这些科技资助机构发布的微博内容多同资助政策更新和最新科学进展有关，以扩散资助信息和吸引申请者，并宣传资助研究成果和扩大社会影响。许多内容都配有图片或视频，介绍它们资助的科研项目的主要发现、重要性及其预期影响，并链接到官方网站上的详细资料。

科学基金2.0的挑战与前景

虽然发达国家的科技资助机构多数利用社交媒体平台，但其应用现状仍然无法称之为科学基金2.0，只能说是达到了科学基金1.5的水平。

究其原因，这些应用仍然是单向的信息灌输，远未达到社交媒体所倡导的双向互动与开放交流。即便是发博量和追随者最多的NSF推特，也很少转发其他用户的微博，而更倾向于将其官方网站上的信息照搬过来。显然，如果将社交媒体作为官方网站的“镜像站点”，那么它们的潜力和功用将大打折扣。

社交媒体打破了传统媒体对话语权的垄断地位，使人人都手握“麦克风”。为此，科学基金如果应用社交媒体，就需要“放下身段”，以平等姿态参与交流和互动。更为重要的是，科学基金2.0也需要时时维护和善加管理，不要让它重蹈许多政务微博沦为“僵尸微博”的窠臼。

在信息大爆炸和碎片化的时代，如何言简意赅和声情并茂地向用户传递信息，是考验科技传播者的首要因素。科学基金的申请书和结题报告一般要求用500字概括主要内容，科技论文一般要求150字，而微博则限定在140字内。如何以通俗语言并配以图片或视频，向科技同行和社会大众介绍科学进展并推动科学普及，是科学基金未来将面临的重要挑战。

4. 科学基金多头资助的复杂性³

多头资助指科研人员拿着一个题目或几个类似题目，从多个渠道申请经费资助的现象。一谈到多头资助，大家似乎压倒性的否定：多头资助是重复资助和资金浪费，是科研人员变相骗取经费；多头资助难以归属成果来源，不利于科研评价与管理；多头资助使一些人重复受资助，另一些人得不到资助，导致科技界的贫富差距，等等。还有学者统计每篇论文的基金项目数量，将其作为多头资助的依据。但是，我们不应忽视多头资助的复杂性。

³ 载于《科技导报》2014年第22期第88页。

多头资助的多种可能性

一项研究可能需要一大笔经费，但仅从一个资助机构获得的经费无法支持这项研究，使研究人员不得不寻求其他经费渠道。这种情况属于单个资助无法满足项目研究需要，不得不“多方化缘”。

某些学者长期坚持一个研究方向，这个方向可能就是为了解决某个分支领域的小问题，所有经费资助都以此为主题。这种坚持恰恰反映的是对某个领域的孜孜求索，是需要大加鼓励的一种积极科研行为。

一项研究可能处于不同阶段并服务于多个不同目的，如技术的研发、产品的试制和政策的咨询，而不同资助机构的职能取向不同，不可能满足其多种目的，因此需要获取多个经费来源予以资助。

一些研究项目带有长期性，需要持续不断的经费资助，因此多头资助带有一定的时序性。研究者刚开始从A获得资助，但进展到中期经费不足，而A无法资助，转而谋求B的资助。

多头资助不仅发生在科研人员身上，也存在于合作关系或科研团队中。例如，两名科研人员合作研究，一个从A获得资助，另一个从B获得资助。这种情况在论文发表中反映为多头资助，但实际上则是合作研究的一种表现形式。

.....

由此可见，多头资助并非完全都是一种负面行为，而有可能是科研人员在目前资助体系下的“无奈之举”或“变通之道”，是其适应科研环境而发展出的一种生存和发展策略。多头资助也并非中国特色，许多国家和地区都存在类似现象，而全球化和多国合作的日益频密也使它更多见。像欧洲电子对撞机这样的大型研究项目，论文署名作者就多达千余人，而科研经费更是来自多个国家和地区的数十个科研资助机构。

科学资助体系的方向与结构

更为重要的是，多头资助恰恰反映了科研资助体系存在的方向和结构问题，值得我们反思和改变。

首先，目前的科研资助带有“撒胡椒面”的色彩，在公平性与效率性之间摇摆不定。科学资助机构既要照顾到大多数人的经费需求，又要有重点地突破某些科研难题，但“僧多粥少”，二者之间常常难以取得平衡。尽管科研项目的资助强度不断提高，但现实情况却往往是一个项目“吃不饱”，科研人员不得不谋求多方资助，才能开展持续性的大型研究。

其次，多层次、多部门、分散化的科研资助体系，使科研人员不得不多方谋求资助，不可能仰赖一个来源。碎片化的科研资助体系固然能确保资助的灵活性，但也极大地损失了投资效率。由于不同部门之间的信息不对称，这种分散投资也为某些人多头重复申请资助创造机会。

再次，随着科学合作的趋势日益明显，科研人员“搭伙吃饭”的现象越来越普遍。但是，许多资助只针对个人而非跨单位的合作关系或团队，许多依托单位只核算和列支本单位科研支出。在这种情况下，多头资助成为维系科研合作的重要纽带。

最后是“钱难花”，刚性的经费使用制度使研究者不得不依靠多个项目采购仪器设备或举办学术活动。例如，一些资助机构要求硬件支出不得超过某个比例，这样一来，购买大型仪器设备就需要获得其他经费资助。再有，人力成本是科研投入的重要部分，但许多资助机构都不允许提取劳务费或比例很低，使科研人员必须依靠多个项目支持研究队伍。

如何面对多头资助？

上述分析表明，多头资助具有复杂性的一面，不应将其视为“洪水猛兽”而“一棍子打死”。尽管会有科研人员为了逐利而将一项申报书改头换面后申请多个项目，但这种情况的发生概率有多大尚不得知。更多的时候，多头资助往往是科研人员在现有资助体系下不得不选择的一种行为策略。

从供给与需求的平衡来看，多头资助是需求旺盛而供给不足的集中表现。仅从供给方面“断粮”，并不会消弭需求，而只会使需求改变形式并以其他姿态出现。因此，如果既有的资助体系不发生根本性的改变，那么即便资助机构“围追堵截”，也很难使这种现象消失。更可怕的是，它只会使这种行为从地上转入地下，以一种交易成本更昂贵的形式复活并继续应对资助体系。如果资助体系不改变，我们需要做的不是阻击多头资助，而恰恰是鼓励多头资助，使科研人员各显神通去获取需要的经费。

如上所述，资助机构应正视多头资助，更加现实地认识到科研人员的行为选择。为了减少恶性的多头资助而鼓励良性的多头资助，资助机构可以做许多事情。例如，许多非营利基金会发起运动，纷纷“晒账本”并交换资助信息，以避免重复资助和腐败。目前国家级科研基金建立了统一信息平台并可以“查重”，但地方科学基金和其他资助机构尚未实现，需要尽快建立。此外，项目结题容易也是多头资助泛滥的一个诱因。资助机构应合作开展科研项目绩效评估，避免科研人员多头资助又多头“交账”，重复申报科研成果。

5. 地方科学基金的战略投资⁴

地方科学基金是中国科技资助体系中的重要组成部分，其体量越来越大，影响日益凸显。但是，如何谋划地方科学基金的战略投资仍然是一个值得关注的重要问题。本文以新加坡为例，介绍战略投资的重要性，并对地方科学基金投资科技创新以促进地方发展提出参考建议。

⁴ 载于《科技导报》2014年第30期第88页。

地方科学基金的重要性

尽管没有全国性的统计数据，但几个代表性地方科学基金的数据仍然为我们估计其体量和影响提供了依据。北京市自然科学基金自1990年成立以来共资助3459个项目，经费总额达3.5亿元。成立于1993年的湖南省自然科学基金20年来共投入资金1.6亿元，资助项目5630个。由此可见，地方科学基金的体量越来越大，影响也日益凸显。在这种背景下，如何进一步发挥地方科学基金的创新引领作用，就显得十分重要。

与“国家队”相比，地方科学基金的规模和影响都较小，往往发挥至关重要的“衔接”和“育苗”作用，为科研人员申请国家级项目提供前期准备和基础支撑。但是，对于地方科学基金所属的每个地区来说，其资助规模和作用又是非常明显的。由于“撒胡椒面”，什么学科和研究方向都资助，地方科学基金常常“为他人作嫁衣裳”，成为国家和上级科研项目的陪衬或补充。与此同时，地方科学基金的大量投入分散在各个部门，尽管有利于调动各方积极性，但如何协调而聚焦最有潜力和影响的领域去密集投资，却是一项值得深加思考的问题。

新加坡的战略创新投资

新加坡从劳动密集型经济演化为知识密集型经济，科技创新在其中发挥重要作用。新加坡投入大量科技资金，推动创新引领、国际合作与人才招引。2006年1月，新加坡成立国立研究基金会(NRF)，下设于总理公署。研究、创新及创业理事会(RIEC)是全国科技领导机构，总理李显龙是主席，NRF是其执行机构，其职能是协调各个政府部门的研发计划并制定科技发展战略。2011-2015年新加坡科研经费将达到161亿新元(约人民币805亿元)，短短20年增长10余倍⁵。科技投资使新加坡在生物医药、水科技、能源等领域取得长足进展，成为推动经济发展的重要源泉。

⁵ 参见 <http://www.nrf.gov.sg/>。

新加坡科技投资的一个重要特点就是，聚焦少数几个方向高强度投资以产生显著影响。科技研发具有很强的不确定性，以高风险和高失败率著称。“撒胡椒面”式的科研投入看似公平，但实际上可能极大地损失了效率。与之相比，仅仅关注少数几个方向，带有明显的孤注一掷色彩。“把所有鸡蛋放进一个篮子”往往充满风险，因为如果选错方向就可能覆水难收。但是，国际咨询、跨部门整合和领导人的前瞻性思维，能够确保科研投资的方向是正确的，方式是合理的，过程是可控的，结果是可预期的。新加坡正是遵循了这个思维，强化科技投资的战略意识。

岛国新加坡没有淡水资源，饮用水多数依赖邻国马来西亚，如果断供就会“卡脖子”，因此生死攸关。为此，新加坡建国后投入大量资金进行与水相关的技术研发，将其作为立国之本予以重视。目前，它在水技术领域世界领先，并开始出口水再生和水处理技术。因为地处马六甲海峡，坐拥石油运输的黄金海道，新加坡关注的另一个科研方向就是能源，在石油冶炼和石化领域取得突破进展。新加坡设立能源创新办公室这样一个跨部门工作组，负责规划和执行能源战略并发展能源产业，2011年拨款达1.95亿新元。

NRF还设立“概念证明”资助计划，每个项目资助最高25万新元，目标是一年内把科研概念转化成商业产品。以医疗器材组为例，NRF特别关注本地医疗问题并创造经济价值。骨痛热症是新加坡的主要疾病，2013年累计病例达22101起。由于尚无疫苗和特效药，尽快确诊以展开治疗是对抗骨痛热症的最有效方法。NRF资助项目研发快速确诊仪器，以缩短确诊过程并尽快诊疗。NRF还针对癌症开发手脚冷冻仪器，降低化疗病人罹患诱导性周围神经病的概率，以减轻其疼痛。

NRF非常注重科研合作，专门设立“大学—企业研究室”计划，由NRF、企业和大学共同出资，吸引国内外企业与本地大学合作，为市场提供与产业界需求挂钩的研究，加快科技成果转化。2013年7月，南洋理工大学和飞机引擎制造商劳斯莱斯联合设立第一个研究室，投入7500万

新元，研发航空和海事技术。第二个由吉宝企业和新加坡国立大学共同设立，投入7500万新元，联合开发深水钻油和深海探掘技术，以提高新加坡的岸外与海事优势。

在人才招引方面，NRF通过许多计划培养科研人才和吸引外国科学家，并积极与世界其他大学和科研机构合作。NRF推出的“新加坡科学家回国计划”，除了为符合条件的新加坡籍科学家提供长达五年的研究经费，在其正式回新前还承担往返旅费和住宿费，以吸引旅居海外的科学家回国报效祖国。

以小博大

许多人认为新加坡是一个小国，其科技创新经验难以移植到中国这样的庞然大国。但是，作为一个城市—国家，新加坡的经验可以服务于中国许许多多的地区和城市。新加坡的成功取决于许多因素，而其关键在于用一国之力发展一座城市，更加有效地整合部门并形成合力，“心往一处想，劲往一处使”，其作用就会凸显。

以小博大，提升对地方创新的引领作用，是地方科学基金需要培养的战略思维。例如，沿海省市的水产风险或台风灾后应对、干旱地区的节水蓄水研究、高原地区的地方病研究、山区的复杂地质研究，等等，都是亟待研究的地方重大问题。如果地方科学基金能够集中火力，将科研资金的60—80%都投入到这些领域，相信是可以取得令人瞩目的成绩的。

6. 科技期刊的基金论文比

向中国一家期刊投稿，编辑部评审录用后要求给论文加注一个与其相关的科学基金项目，且最好是国家级项目。编辑透露，基金标注论文的引用率更高，并会影响期刊评价和排名结果，所以希望作者予以配合。编辑坦言，期刊现在就是拼引用率，而基金标注在其中至关重要。

编辑还热心引介，可以找朋友的基金项目加注，也可以拿其项目标注。我听后错愕不已，感觉基金项目与科技论文之间的关系似乎被人为地扭曲。但为了维系良好关系，同时恰好有资助项目信息，我就将其加注了。

此事虽小，但却反映了当前中国科技期刊普遍存在的现象。笔者查阅了几份期刊的征稿启事，发现都有此类或明或暗的规定。一些期刊评价体系设有“基金论文比”，将期刊论文标注基金项目的比例作为衡量期刊质量的重要指标。关于此事的讨论也已有多篇论文发表，既有赞成者也有质疑者，想见笔者遇到的情况并非孤案。或可想象，许多期刊都在这种评价体系的“指挥棒”下要求作者标注基金项目；而许多作者也可能在期刊的要求下，或实事求是或违心地将基金项目加注到论文中。

基金论文一定比非基金论文的质量和引用率更高吗？基金论文比作为衡量期刊质量的重要指标是否恰当？这种实践和风气会如何影响科学基金及其同期刊、研究人员的关系？这些问题困扰着许多科技工作者，也令科学基金产生许多意想不到的影响。

标注科学基金项目的论文是否更值得关注？

科技工作日趋专业，已非个人手工作坊可比拟。在此情况下，获得稳定的资金来源就成为科技研究的重要前提。对国际科技论文的统计显示，大约七成论文获得资助，即便是社会科学也达到三成。当科研经费成为必需品时，基金资助就愈来愈关乎科研质量的高低。没有基金资助，一些对实验条件要求很高的学科可能压根儿就无法开展研究。因此，在其他条件相同的情况下，基金资助的研究比没有基金资助的更有可能获得更佳的结果。但是，这个命题对人文社会科学、基础科学和部分应用基础科学而言并不成立，因为它们对科研经费的依赖度不高。此外，当基本科研条件具备以后，锦上添花式地提高资助强度，其边际递增效应也微乎其微。由此可见，获得基金资助的研究并不比未获得的更有优势。

更为重要的是，科学基金对某些研究选题的判断在很大程度上取决于同行评议的质量。如果同行评议的效果不佳或同行受制于眼界和利益制约，也可能扼杀颇有潜力的选题。因此，国内外许多科学基金都设立了高风险或探索性项目类别，旨在鼓励那些同行有争议、不确定性很高但却很有前景的选题。从这个角度而言，科学基金资助的研究未必比没有获得资助的研究高明或优越。

经验数据方面，许多研究从短期被引用率和长期影响的角度考察了基金论文与非基金论文之间的差别，但结果却并不一致。有调查发现，基金论文的确比非基金论文的短期被引用率更高。但也有研究发现，二者是否存在差异取决于受到那类基金的资助。还有研究显示，二者差异程度在不同学科的表现也不尽相同。总之，并没有充分确凿的证据说明基金论文比非基金论文的质量和学术影响更大。

基金论文比可否作为科技期刊质量评价指标？

何时及由谁将基金论文比作为评价科技期刊的指标，已无从谈起。但是，即便基金论文的确在统计意义上比非基金论文的被引用率更高，也并不意味着基金论文比就可以作为期刊评价依据。使用基金论文比作为评价依据，实际上反映了期刊评价的“拿来主义”。期刊评价其实是将基金评审结果作为一个主要依据，将期刊评审权拱手相让，由基金评审结果左右期刊评价结果。笔者以为，应摘除科学基金项目的“光环”，不能因为顶着这样一个“光环”，就可以畅通无阻，处处受到优待。

期刊评价无外乎主观和客观两种取向，一种是由同行评议，通过同行调查而对期刊在某个学科的声誉进行评价。另一种则是使用科学计量学指标，如期刊论文的篇均被引用量等。考虑到学科差异，可以通过学科均值对引用数据进行纠偏，基本可以反映期刊的影响力。如果以被引用率作为基金论文比是否合理的依据，那么不若直接将论文的被引用率作为期刊评价依据。

即便基金论文比可以作为评价期刊质量和影响的代理指标，我们仍然不能将其作为期刊评价的主要指标。这是因为，对于期刊编辑部或出版社而言，它是一个特别容易操控的指标。期刊只需要将论文是否有基金资助作为审稿依据，就可以轻松提升期刊评价结果。更为重要的是，论文作者也倾向于捏造基金信息而迎合期刊要求，无形中为制造大量虚假资助信息打开了闸门。

结语

将基金论文比作为期刊评价依据，并非哪个科学基金授意。但是，科技期刊这种求“基金论文”若渴的做法，却可能反过来影响科学基金。当科学基金无法从科技论文的基金标注中判断其来源和贡献时，它就很难开展切实有效的科技评价。与此同时，科研人员可能倾其所有去申报各类基金而不是安心撰写论文，因为前者对论文发表更有影响。

从科学基金管理的角度而言，由于其自身在科技界和社会的影响越来越大，一举一动都可能产生意想不到的影响。因此，科学基金应尽可能超然于科技评价，明确其在科技评价中的引导作用，否则过多介入可能会影响其中立和公正。更为重要的是，科技期刊及其主管部门应摒弃基金论文比这种简单主义的管理做法，切实从论文质量而非其他属性进行评价。

7. 中国学者如何竞争国际科研经费？

国际性的科学基金会和资助机会越来越多，并提供数额可观的科研经费，但是中国学者能否申请？如何脱颖而出？除了语言障碍，如何提出令人信服的研究提案是一个非常大的挑战。而更为重要的是找到契合的资助机构提供的资助计划或项目，因为这是获得资助的起点。本文简要介绍申请国际科研经费的一些途径，以期启发中国学者获得境外资助。

为什么申请国际科研资助机会？

许多人会问，中国各级政府和科研机构提供种类多样和数额可观的大量科研资助机会，我们为什么要舍近求远，申请国际科研资助机会？笔者以为，申请国际科研资助机会虽然难度较大，但对于提升一个学者的科研水平并获得国际科学合作机会都有很多益处。

申请国际科研资助机会有利于国际科学合作。国际科研资助不只是提供科研经费，它还提供了与国际科学界建立联系的平台，有利于拓宽科学合作途径。许多国际科研资助都要求联合申请，并对参与国家和地区的数量有严格要求，由此制造了许多申请程序的“麻烦”，但也因应扩大了国际科学合作的机会。通过申请国际科研资助，可以更好地认识其他国家和地区的同行并建立密切的交流和合作关系，有可能为科研工作打开另一扇窗。

申请国际科研资助机会有利于提升研究的国际知名度。由于国际科研资助的竞争性较强，能够获得此类资助，显然非常有利于提升研究的国际知名度。相对来说，获得国际科研资助的研究更容易赢得同行的认可，并获得他人的青睐。与此同时，国际科研资助机构会为其受资助者提供许多推广其研究成果的途径，从而进一步扩大了研究的传播范围。

申请国际科研资助机会有利于青年学者的成长。许多国际科研资助机构都为研究生和青年学者提供参加国际会议的旅费资助，或者提供“研究员”的头衔，以资助其开展相关研究项目。这种资助项目虽然金额较少，但对于青年学者崭露头角有重要价值。笔者在攻读博士学位期间就获得加拿大的国际发展研究中心 (IDRC) 提供的资助，赴美参加一个有关政府透明的国际会议，并认识了许多该领域的学者，为后期的国际合作提供了条件。

如何获得国际科研资助机会？

显然，申请国际科研资助机会是一项一举多得的选择，但如何搜索这些潜在的资助机会呢？通常来说，国际资助机构希望吸引更多的申请

者，因为这样可以提升申请数量和质量，只有竞争充分的申请才能确保获选研究计划或项目的质量是经得起考验的。与此同时，学者们也期望获得更多的资助机会，以增加其获得资助的概率。但是，无论是资助机构还是学者，都是数量庞大且类别繁多，二者之间常常缺乏有效沟通和联结。资助机构往往各自为战，通常只发布自己资助的计划或项目，而从这些碎片式的信息中获得满足自己需求的资助机会，常常是费时费力的。因此，资助机构与资助对象之间往往存在一定的信息不对称，需要一些中介发挥桥梁作用予以弥合。

1998年，霍华德·休斯医学研究所 (HHMI) 与美国科学促进会 (AAAS) 联合设立了网站 GrantsNet，以为青年生物医学科学家提供研究员、资助和其他资源的索引。该网站还是重要的培训中心，获得资助的学者可以分享经验，而资助机构也可以发布资助机会。但是，这项免费服务最近却被暂停，很大程度上可能同协调不同资助机构的难度较大有关。

《科学》杂志提供了一些互联网资源，以帮助科学家搜索资助机会⁶。但是，其所罗列的许多科研资助数据库都需要个人或所属机构付费和注册，因此都属于有偿服务。牛顿清单 (Newton's List, www.newtonslit.org/) 是一个例外，它是完全免费的。它是2013年由 CRDF Global 和美国国家科学基金会 (NSF) 共同发起成立的，旨在为自然与社会科学领域的学者提供国际资助机会并推动国际科学合作。它主要关注基础研究，不包括生物医学、人文和应用研究学科。资助机构可以在该网站发布资助机会，而学者可以通过一定的条件搜索资助机会。

除了定期关注国际资助机构的讯息，订阅相关机构的推送信息服务 (RSS 或电子邮件 Alert) 也是非常有价值的途径。更为重要的是，通过加入专业性的学会并参加国际科学交流活动，也可以获得非常有用的特定学科的资助信息。由于许多国际资助机构都非常强调跨国科学合作，

⁶ Where to Search for Funding. Science Careers, http://sciencecareers.sciencemag.org/tools_tips/how_to_series/how_to_get_funding.

这些交流活动常常会带来意想不到的资助机会。虽然各国的科研资助机构主要资助本国科学家，但越来越多的联合资助计划也为学者获得国际资助机会提供了途径。比如，国家自然科学基金委员会就同许多国家和地区的资助机构合作，提供联合资助计划和项目。

结语

国际科研资助机构非常注重发展中国家，并对农业、环境保护、水资源、能源、贫困、社区发展和公共治理等议题感兴趣。中国恰好是这些资助机构所青睐的资助对象，而中国学者显然具有得天独厚的优势去争取这些资助机会。目前，中国的许多学者已经获得了国际科研资助机会，表明它并非一项难以企及的追求。以国际科学基金会 (IFS, www.ifs.se/) 为例，笔者检索发现中国国籍的科学家迄今获得了多达402项资助项目。由此可见，鼓励更多的中国学者申请国际科研资助，不仅有利于增加科研投入，也有利于加强国际科学合作并提升科研水平。

8. 人情社会与制度选择⁷

制度选择的问题实在是涉及方方面面，我的日常观察和学术训练告诉我，中国作为关系取向的人情社会，在治理制度的许多方面都与其他国家（特别是以美国、英国等为代表的西方发达国家）差异明显，而学术研究和高等教育领域的表现较为明显。

举个例子。有一次去美国某大学开会，在那里攻读公共管理博士的华人学生就告诉我，他们从博士生 (student) 转为博士候选人 (candidate) 前需要通过三门考试，一门是各门课程的综合考查，闭卷限时完成；另外两门则由导师和本专业领域的专家出题，开卷限时完成。显然，为了公平起见，老师在评阅学生试卷时应该盲审，否则自己指导的学生就可

⁷ 载于《中国科学报》2012年8月21日。

能获得不当之利，在起点上不公平。但实际上导师为自己的学生出题时并不会徇私，而是会非常严格地对学生进行考查，如果不合格也会毫不留情地将学生“放倒”。两门考试后进行选题答辩 (proposal defense)，通过这些考查后就成为博士候选人，可以考虑完成学位论文了。

论文答辩委员会的主席由学生的导师担任，成员则由学生根据所在领域的研究状况提名专家，然后由导师确认。所以学位答辩委员会几乎是清一色的“亲友团”，一般认为不会为难学生。他们也没有国内越来越重视的盲审，谁审谁的论文都是一清二楚。这种制度安排显然是建立在充分的互信基础之上的，否则如果对任何一方不信任，都无法建立这样一种制度。另外，导师和学生的声誉机制也发挥重要作用，如果导师让学生滥竽充数，那么传出去影响肯定不好。反之，如果学生舞弊，这样一个污点一旦被发现，则名誉扫地，甚至会毁了一世清名，有时候连学位也会被追回。

由此看来，中国制度的基础就是对人的不信任，哪怕对教授、博士生也不能信任他们，因为他们总会钻营取巧，所以在论文答辩以后还要进行盲审，因为答辩的老师都是“托”，他们可能包庇，所以要再次核验。这样一种制度安排，让博士生们过五关斩六将，有时候到最后关也可能被放倒。比较而言，反倒不如通过资格考试，在一两年内告诉你，你可能不适合攻读博士和进行学术研究，毕竟长痛不如短痛。看到许多煎熬到6~8年才被告知可能无法拿到学位的学长们，这种精神折磨和人身摧残显然是令人生畏的。最近看到有博文探讨博士生期间是否应该发表论文以及发表多了是否合适的问题，显然也与此有关。因为大学里里外外都很难找到可以公正评判的人选，那么索性通过“社会评价”来进行，寄希望于学术期刊的评审机制可以为大学鉴别学生的研究能力，与此同时也为大学在排名时通过论文发表而加分提供口实。但国内学术期刊也落入类似的怪圈难以自拔，更何况为大学分忧。

另一个例子就是高等教育入学资格的选拔。中国高考制度历来褒贬不一，褒者认为它公平，一把尺子，为社会流动打开了大门；贬者指

责它是应试教育的根源，单纯考查智育，不利于学生全面发展。现在越来越多的中国大学试点自主招生，但其模式与高考无异，只不过在最后环节会设定一个面试，并据此刷掉许多考生。针对自主招生的观点也和针对高考一样，有认为它矫枉过正的，也有批评它为权势人士大开方便之门的。我们也看到发达国家会有高考制度，但学生日常表现的考查也占据比较重要的地位，有时候甚至会成为关键因素。这种制度安排建立在大学对高中的信任上，即可以将高中老师的记录作为评判依据。而在中国，高中老师的表现记录通常是难以令人相信的，即便是大学老师为留学生写的推荐信也很难令人相信。在这种情况下，提高统一考试的权重、降低日常表现记录的权重，就成为一种自然而然的制度选择。

由此联想到国内大学有关同行评议和科学计量学的争论。现在大学绩效考核、职称评定等都严重依赖科学计量指标，过度量化的考核被人们认为不利于学术界的良性发展，而年度考核的周期安排也诱发短期主义，不利于可持续发展。许多大学试点助理教授职位，希望通过跨年综合考核来对教师进行指导。这显然是受到发达国家高校的启发，即为新进教师留有一个空间，使其可以通过扎实的研究证明自己的能力，然后为其提供终身职位 (tenure)。但如果评审专家徇私，这种制度就很难持续下去，反而不如科学计量学指标来得客观。也正因为人情社会难以避免这种现象的发生，纯粹客观量化的考核就更容易为人接受。

学术期刊评审也存在类似的问题，最近看了一些研究，发现同行评议是否匿名对评议结果的影响并不大，启示我们匿名评审并不是绝对有效的，我们的制度改革方向可能是矫枉过正。但需要注意的是，这是在发达国家情境下进行的研究，如果在中国，我想可能结果会发生变化。

所以，在不知不觉中，我们的社会就为我们选择了适合其社情民意的制度，这种制度只有站在比较的视角下才能评判其优劣和合适与否。简单地比较就可以发现，制度选择的情境化 (contextualization) 非常明显，而如果忽视了这些情境的决定意义，可能会误导制度改革者的视线，并会导致难以预料的不良影响。因此，在批评我们的社会制度难以尽如人

意的同时，我们需要看到，这是社会情境为我们提供的次优选择，因为最优选择的社会条件尚不具备，除非我们改变这种社会条件，否则我们只能接受它或进行更加艰苦的制度创新。

9. 提高国家自然科学基金函评质量的一个简单举措⁸

目前国家自然科学基金在评审重点、重大、杰青等“大”项目时都会在评审会前将各个申请项目的所有函评意见列出，供会评时专家参考。而对于青年、地区和面上等“小”项目，则只是将某个项目的所有评审意见打包发给申请人，作为评审人员很难获悉自己参评的项目的其他评审意见。当然，在会评时作为咨询委员和部分专家可能会看到，但对于量大面广的函评专家则很难做到。这就可能导致大家“一评了之”，并不知道自己的评审意见是否反映了实际情况，也很难定位自己在所有评审意见中的情况。

我参与的一些国际学术期刊和学术会议的论文评审，一般会将所有函评意见发送给每位函评专家，而不只是发给申请人，因为同行评议也是一个学习的过程，通过这一过程有利于评审专家反思其评审意见并通过相互比较学习如何做好同行评议。

建议国家自然科学基金在发送函评意见时参照国际学术期刊的一般做法，将所有函评意见发送给每位函评专家，促进评审专家反思其评审意见，并通过相互比较学习和提高同行评议。此外，虽然函评是匿名的，但通过建立声誉机制，完全可以避免“瞎评”和不负责任的评审。与此同时，还可以使参与函评的新手从老专家那里学习如何撰写评审意见，等于产生了一种自动学习的机制。笔者参与国际期刊和会议的论文评审时，就是通过阅读同一篇论文的其他学者的评价而学习并提高的。

⁸ 载于《科技导报》2011年第20期第11页。

因为只有如此，才能看到自己的评审意见是否一针见血，指出了问题所在；也才能知道自己是否使用了适当的口气和措辞，避免伤害申请人。

笔者了解科学基金工作人员的工作量，特别是学部和学科处，随着科学基金预算和项目申请量的逐年大幅提升，基本都是超负荷运转。但如果通过合理的信息系统建设，完全可以实现自动发送和保密处理，不存在任何工作量的增加问题。而且通过这种举措，加强对函评专家的相互学习并形成无形压力，反而有可能提高评审质量并减少评审无效造成的重新指派问题，等于降低了工作量。

当然，这种机制设计仍然是一种理想情况，在目前评审压力巨大、评审专家短缺的情况下，如何激发评审热情并提高评审质量，的确是一个仁者见仁智者见智的问题。但通过一些小地方的改进，或许有助于大问题的逐步解决。

10. 中国公共管理研究的前路⁹

一转眼，来新加坡已经一年有余。机缘巧合，很有幸来到这座城市并结识郝火炬。郝火炬对我而言是亦友亦兄，我从与他打交道的过程中学到很多，也体会很多。所以，获悉他要召开这次研讨会并邀请我做一发言时，我非常高兴，也非常荣幸。

两周前他就和我说，希望我对他的学术思想做一个初步探讨。但是，我可能很难进行这样高度的总结。通常来说，学术研究是一项长期工作，需要经得起时间的考验和实践的推敲，所以这也是为什么诺贝尔科学奖需要等到一个学者差不多耄耋之年时才会颁授。而且，对一位学者的学术思想进行凝练，也需要评论人有很深的学术造诣。我才疏学浅，显然不够格。因此，我在这里主要谈谈自己阅读其学术作品的一点体会，并汇报自己对中国公共管理研究的认识，供大家批评。

⁹ 本文是在郝火炬作品研讨会暨《新加坡一千个细节》创作座谈会（南洋理工大学，2013年11月28日）上的发言，主要谈了笔者对郝火炬学术作品的一点体会。

前面几位专家对他的女性传记、诗歌散文作品以及他的专著《警察意志力及相关问题研究》等进行了研讨，我觉得非常有意义。这里我重点对他在贵州省贵阳市赤水市挂职副市长期间的工作，以及最近他结合挂职工作形成的研究成果进行初步评论。他的这些作品已陆续在一些中文核心期刊和学术会议上发表，他的《赤水挂职录》也结集收录于其五卷本的《郝火炬文集》¹⁰。

我之所以愿意就他的学术研究谈一点看法，是觉得他的研究有这么几个特点，可以用几个关键词概括。

难能可贵

第一，难能可贵。为什么是难能可贵呢？我觉得有三点。

首先，他在短短不到一年的挂职锻炼期间，能够做出许多政绩，并且进行了非常有见地的思考，这是难能可贵的。中国挂职锻炼的博士生很多，特别是在2000年前后。大家似乎都觉得“外来和尚好念经”，学历越高能力越强。但我觉得，对于挂职锻炼来说，一个总体原则应该是“帮忙不添乱”，作为一个局外人不要太过介入以致影响当地的发展。

挂职锻炼是一种非常典型的参与式观察。参与式观察是仅次于实验室实验的一种有效研究方法，管理学中有许多伟大理论就来自参与式观察，如明茨伯格提出的经理人的十大角色。其他学科也广泛采用，比如《裸猿》就发现，黑猩猩世界与人类一样，都是男权社会，都是等级制社会，都充满尔虞我诈。

参与式观察使研究者既是局外人，又是局内人；既是旁观者，又是亲历者。管理研究需要掌握大量资料，而这些对于政府官员而言可谓

¹⁰ 郝火炬是北京交通大学中国产业安全研究中心博士后。《郝火炬文集》中英文版珍藏版共五册，包括《践行录 中原通俗文化产业安全实践》、《理论集 若干警务理论研究》、《挂职录 赤水挂职报告》、《散文诗集 车语花开》、《创新集 警察意志力及其影响因素研究》（北京：知识产权出版社，2013年）。

信手拈来。北京大学法学院教授朱苏力就说，他很羡慕政府官员，他们有研究的独特优势。比如，一个公安局长可以给各个派出所打报警电话，然后掐着秒表比较它们的出警速度，一般学者显然不具备这种研究条件¹¹。

但管理也往往是“旁观者清”，参与式观察使进入现场的学者能够非常独立地审视问题，并获得许多意想不到的发现。在政治敏感的中国地方政府，别人对你没有戒备，因为都心知肚明你只是“过客”，很快就会离开，不会和他们产生竞争或构成威胁。

不过，如何平衡内外深浅之间的度，的确考验人的能力。我本人在北京的中央国家机关和西安的地方政府部门都有过挂职经历，对此深有体会。有些挂职博士做得很好，有些就产生了负面影响，比如，大家都知道的《中县干部》，虽然在学术上造诣很深，但因为未能处理好研究伦理问题，对其挂职锻炼的县市领导同志产生了非常负面的影响，河南省为此暂停了博士生挂职锻炼计划¹²。所以，郝火炬能够把握其中的度，难能可贵。

其次，郝火炬在赤水挂职的经历使他本人受益匪浅，对赤水也有功，因为他在职期间推动的几个项目都落地并产生实际效果，甚至到今天影响都还在持续。这种理论与实践的碰撞、学术与政策的对接，实在是难得的典范。他很好地处理了“取”、“予”之间的平衡，在吸收学习的同时，也能做到吐露贡献。

习近平在〈谈谈调查研究〉一文中指出：“调查研究的根本目的是解决问题，衡量调查研究搞得好不好，不是看调查研究的规模有多大、时间有多长，也不是光看调研报告写得怎么样，关键要看调查研究的实效，看调研成果的运用，看能不能把问题解决好。”¹³ 郝火炬在赤水挂职锻炼的实践、研究与贡献，显然是符合这个要求的。

¹¹ 朱苏力，《送法下乡——中国基层司法制度研究》，北京：中国政法大学出版社，2000。

¹² 参见冯军旗，《中县干部》，北京：北京大学社会学系博士论文，2010。

¹³ 习近平，〈谈谈调查研究〉，《学习时报》2011年11月21日，页20-22。

第三点难能可贵的地方，是他明知道学术研究是一份苦差事，而且不容易出名，却仍然投身于此，令人钦佩。一般来说，能做官、会写作的轻易不会去做研究，做研究不行的却有可能去做官、去写作，或者做研究小有成就后转行做其他轻松一些的工作。他本来可以舒舒服服、体体面面地当作家或者从政，不用费劲折腾学术研究，但却毅然选择了这条路，难能可贵。

学术研究讲究“板凳要坐十年冷，文章不写半句空。”做学术要吃苦，所谓“皓首穷经”，做研究很容易让人“谢顶”。我最近就有类似的担忧，发际线明显后移。现在科学界使用同行评议机制，审稿和修稿的漫长和痛苦过程让人望而却步。不过有意思的是，我投稿吃尽苦头，后来自己给许多期刊审稿，也是百般刁难，不知道是不是大家的共性。

写学术论文很难出名，而且可能籍籍无名。但你在报章上发表一篇“豆腐块”，比如《联合早报》，可能很快就出名。平均来说，一篇论文被别人阅读的概率，大概和图书馆里的毛毛虫爬过它的封面的次数差不多。相比来说，小说和名人传记则可以畅销并博得名声。所以，他甘愿“反其道而行之”，让人钦佩。

“接地气”

郝火炬学术作品的第二个特点是“接地气”。

中国公共管理研究状况是许多学者躲在书斋里，足不出户，对现实和实践不了解，理论研究也空泛无力。中山大学的何艳玲做过一项分析，发现中国的公共管理研究“缺乏学术规范自觉，学术评价机制无法取得共识；实证研究严重短缺，研究成果结构性失衡；对研究方法缺乏持续性地反思，行政学知识增长缓慢”¹⁴。这种研究可以天马行空，可以恣意发挥，但却没有知识累积与学科进步。

¹⁴ 何艳玲，〈问题与方法：近十年来中国行政学研究评估(1995-2005)〉，《政治学研究》2007(1)，页93-104。

但是，中国公共管理研究又从一个极端走向另一个极端。现在公共管理研究的一个问题是，逐步变得科学化、硬化、方法论化，期望成为一门学科乃至科学。这本是学科进步的表现，但是在这个过程中也牺牲了许多研究原本的特点。比如，我们采用的方法和技术越来越高级，越来越复杂，以至于许多人看不懂，看懂了又发现其实没有什么新见地、大贡献。另一方面，许多值得研究的“大问题”往往无法获得科学检验的数据，常常得不到学者们的垂青。这种学术研究的相关性(relevance)与严谨性(rigor)之间的矛盾，一直是我们这个学科面临的严峻挑战。许多论文空对空，与实践脱节，也很难指导实践。

郝火炬的学术作品“接地气”，都是扎根于公共政策和管理实践，从一个个鲜活的实际案例中取材，以一个直接参与者和外部观察者的独特眼光去审视，给人扑面而来的新鲜感和张力。他在赤水市挂职锻炼期间，对农业发展的政策支持、留守儿童政策创新、县域旅游城市文化软实力、文化产业安全的实践和研究，不仅对赤水当地做出了贡献，而且对中西部同类地区的经济发展、公共服务完善和文化提升等都具有非常强的带动性和辐射力。

以前也看过许多为官人士写的学术论文，老实说不敢苟同。学术研究需要科学的理论与方法，而不是完全经验主义的个人展露。不过，郝火炬的学术研究不存在这种问题，因为他在“接地气”的同时，能够结合其在文化软实力等领域的专业研究，提升研究的理论深度。更为重要的是，他在警察意志力方面的研究，采用科学方法进行调查测评，并提炼了一套行之有效的体操，则在另一个层面上获得了新的突破。

人文关怀

我想谈的第三点，也是最后一点，是郝火炬的学术作品所散发的人文关怀。

前两天听哈佛大学的杜维明教授谈新儒学与文明对话，他提出了“文化中国”的概念，我觉得很有启发¹⁵。中国现在经济发达了，不缺钱；政治开明了，不缺权；但文化勃兴和文明崛起可能还需要很长一段时期。

对于西部欠发达地区，如何脱贫致富和发展经济是一个首要问题，但如何均衡协调可持续地发展更是一个大问题。以前注重“输血”，单纯地补贴，但给钱是解决不了问题的。后来才转变到“造血”的思路，让这些地区的居民能够自力更生，从而一劳永逸地解决贫困问题。这种造血功能不能完全寄希望于能源和资源，因为它们终有一天要消耗殆尽，而且可能诱发“资源诅咒”效应。

郝火炬从文化力的角度出发，提出了许多有想法的政策主张。这些有创意、见成效、可复制、可推广的实践经验非常值得总结和宣传，以利于其他同类地区借鉴学习。

我认为郝火炬在这方面的探索有着非常深远的意义，从他在《联合早报》主办的中国发展论坛上的发言，我们能够看到他在这方面的深厚造诣和孜孜努力¹⁶。这种文化感应和人文关怀也反映在他的学术作品中，并通过文化产业的软实力、巧实力，撬动中国中西部欠发达地区的能量裂变。

研究局限与展望

当然，郝火炬的学术研究也存在一定局限。我认为不足之处在于三点，一是提升研究层次，二是理论深度应加强，三是要有更大的国际视野。

¹⁵ 参见杜维明在2013年11月24日于南洋理工大学孔子学院所做的讲座“1988年新加坡儒学群英会的启迪”。

¹⁶ 参见《联合早报》2013年10月11日对“把握机遇，面对挑战——新形势下的中国区域经济发展”论坛的报道。

他在定量研究上的表现，是有关警察意志力的调查研究。有关挂职锻炼的研究多数是质性的，但我觉得还可以深化，特别是提高“讲故事”的能力，这一点是他的长处，因为无论是传记还是小说，都要能讲故事。一篇案例研究论文，至少得有15-20页的篇幅，才能说出来龙去脉、个中曲折与意义启示。

其次，注重实践的同时不能忽视理论发展，特别是结合国际理论前沿，这一点需要提升。但是，我相信他在新加坡近一年的求学经历，肯定会为他在这两个方面改善提供启迪。

郝博士年纪和我相仿，但已近于著作等身，让我只能望其项背。我看他白天生龙活虎，晚上挑灯夜战，一度怀疑他哪里来的这么大精力。有人说是吃鲍鱼吃出来的，我有点不敢确信。我现在有了孩子，看他每天像一根能量棒一样活跃，才知道兴趣和好奇的力量是推动人类科技进步的根本。

我写学术论文的“八股文”多了以后，发现再想写诗歌、散文什么的都不行了，文字风格都固化了。有时候感慨学术研究是一条“不归路”，越走越窄，走上前就不想下来了，也不能下来了。幸运的是，有郝博士这样一个好伙伴为伍，也就不感到寂寞了，路也能越走越宽了。祝愿郝火炬能够坚持学术研究这条“不归之路”继续走下去，做出更大的成绩。

阅览



八方文化创作室

公共治理的向度

- 作者 马亮
- 企划编辑 潘国驹
- 责任编辑 冯婉明
- 封面设计 张伶
- 内页设计/排版 李丽芳
- 出版 八方文化创作室
(世界科技出版公司之附属机构)
5 Toh Tuck Link, Singapore 596224
www.globalpublishing.com.sg
- 联络 65-6466 5775
chpub@wspc.com
- 印刷 World Scientific Printers
- 初版 2015年3月
- 国际书号 978-981-4667-83-8 (pbk)
- 定价 S\$20
- 版权所有 © 2015 马亮
八方文化创作室

版权所有 翻印必究

延伸阅读

香港、台湾、马来西亚读者可以使用该地货币购书，
我们的书籍也以美元定价。请参考本公司网上书店。



《新马华人的中国观之研究》

鲁虎 著

ISBN 978-981-4616-28-7



《国际元立集团“企业家”信念之探讨》

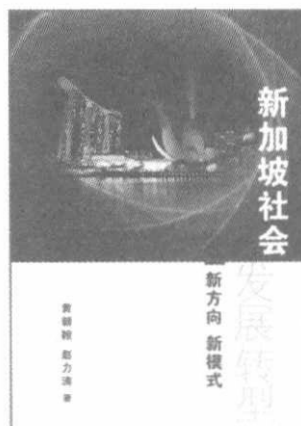
钟云莺 著

ISBN 978-981-4635-81-3

《新加坡社会发展转型 — 新方向 新模式》

黄朝翰、赵力涛 著

ISBN 978-981-4522-65-6



《新中社会发展对比研究》 连瀛洲纪念奖学金理事会 及项目办公室 著

ISBN 978-981-4299-99-5

推荐网站：全球华人专业人士网络

www.networkchinese.com

欢迎浏览本公司网上书店查阅其他书刊及优惠配套

www.globalpublishing.com.sg



八方文化创作室，简称八方文化，以世界科技出版公司为后盾，致力于推动新加坡的中文出版，并且放眼全球华裔的人文舞台。我们的重心在于介绍世界各地华人学者及作家的言论与著作，同时也积极推动各类艺术与文化活动。八方文化期望以出版良心作信念，以高素质为诉求，为各地中文读者多开启一扇东西文化的窗户，共同努力营造一个富有质感和充满活力的人文空间。

世界科技出版公司总部及海外分公司

总部(新加坡)

World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd
5 Toh Tuck Link
SINGAPORE 596224

新泽西

27 Warren Street
Suite 401-402, Hackensack
NJ 07601, USA

伦敦

57 Shelton Street
Covent Garden, London
WC2H 9HE, ENGLAND

北京

中国北京大学数学科学学院
理科2号楼2526W室
邮编100871

上海

中国上海滩国际大厦
黄浦路99号2003室
邮编200080

香港

香港尖沙咀山林道
46-48号
运通商业大厦1004室

台北

台湾台北市10091
罗斯福路四段
162号8楼

真奈

No. 16, South West Boag Road
T. Nagar, Chennai 600 017
INDIA

Images have been losslessly embedded. Information about the original file can be found in PDF attachments. Some stats (more in the PDF attachments):

```
{
  "filename": "MTQyODA4OTYuemlw",
  "filename_decoded": "14280896.zip",
  "filesize": 65960265,
  "md5": "17d6b591c6ba03af05848c3d18976be8",
  "header_md5": "caf2540b5230ac20cc718805365b51cf",
  "sha1": "751e6dd4de99f67e6f30c6f18e89987353f919de",
  "sha256": "2bc485fe9ba8c2d5b912cb30f7cacc70d9ad2854eb2d2531c34858788b407ac3",
  "crc32": 599564668,
  "zip_password": "",
  "uncompressed_size": 65905763,
  "pdg_dir_name": "14280896",
  "pdg_main_pages_found": 208,
  "pdg_main_pages_max": 208,
  "total_pages": 227,
  "total_pixels": 969656832,
  "pdf_generation_missing_pages": false
}
```