

国家治理的新加坡经验

□ 周少来

运作。

人民协会有三种类型的组织：第一是居民委员会或邻里委员会，主要负责了解民众生活的日常情况，协助国会议员和公民咨询委员会推行和促进整个选区的福利设施；第二是社会发展理事会或民众联络所，它的主要职责是向民众提供方便、低廉的各种公共服务或社会福利，其所提供的服务大到孩子教育、老年服务，小到娱乐健身、各种才艺辅导班，可谓无所不包，应有尽有；第三是公民咨询委员会，它是自上而下传达政府政策，以及自下而上反映民意的主要渠道，是新加坡基层社会治理体系中的核心渠道。

人民协会虽然由政府主导建立，但它最多只能算是一个半政府性质的组织。人民协会的领导者由所在选区的人民行动党的国会议员担任，但是他并不会干涉人民协会的日常。一般而言，人民协会的日常工作是由退休的政府官员、社工、各种NGO组织来具体负责。据我们考察，人民协会在新加坡的运转非常顺畅，它既向各个社区的民众提供了高福利，又向政府传达了各个社区的民意，将国家与社会紧紧联系在一起，对于社会稳定功不可没。

人民行动党的基层组织也是联系人民和选民的制度化组织体系，人民行动党的国会议员一般都会身兼他在所在选区的支部主席，他们每周都会提前告知时间、地点，在社区内定期接待民众，这已经成为人民行动党一项固定不变的制度化规定。同时，人民行动党还规定现任本党的国会议员必须在任的两年内遍访自己选区的所有住户，搜集他们的意见，解决他们的困难，这就为许多不便出门的老、弱、病、残人士提供了表达意见的机会。

官员、议员的官位利益，与是否密切联系群众高度相关，使之不可能“走过场”“装样子”

新加坡官员或议员的“密切联系群众”的制度化机制，同样也公开透明、精细到位，切实保证了新加坡执政党及时准确地了解民意，及时高效地服务民众。这是自1959年执政以来，人民行动党长期执政，人民行动党政府高效廉洁的基础性保障。人民行动党及其政府，制订了一系列制度化规定，确保执政党高官和执政党议员“扎扎实实地”“密切联系群众”。

首先，人民行动党议员必须接受选区选民五年一次的“检验”。

新加坡的政体实行的是议会民主制，政府由国会中多数党组阁，政府总理及部长由多数党议员出任。自新加坡建政以来，人民行动党一直是执政党，但人民行动党执政的合法性却来自一人一票的国会选举。

在2011年5月的国会大选中，执政党只有在27个选区中(12个单选区，15个集选区)，在87个国会议员席位的争夺中，赢得过半数或绝对多数，人民行动党才可继续执政。而在每一个

选区中，都有反对党组成的竞选团队和人民行动党进行激烈竞争。人民行动党只有精心挑选精明能干且能密切联系选区民众的本党候选人，方有可能赢得胜选。所以，人民行动党的议员要想获得连任，特别是部长级议员要想继续担任阁员，就必须时时刻刻保持和自己所在选区人民群众的“血肉联系”，这才可通过五年一次的“大选检验”。

然而，就是在人民行动党保持高度警觉、勤勤恳恳服务民众的情况下，在2011年5月的大选中，以外交部长杨荣文为首的“阿裕尼”5人集选团队，在自以为势在必得的阿裕尼集选区，完全输给了工人党团队。因为选民的这一“最终检验”，不仅让入围大选的工党失去了国会议员的资格，也连带地失去了继续担任外长的资格，只好退休回家。

其次，人民行动党议员必须定期到选区深入联系民众。

除了五年一次国会大选的最终检验以外，当选的国会议员，不论是执政党的议员，还是反对党的议员，都必须定期到各自的选区去深入地联系民众、服务民众。这些行动当然不是“走过场”、更不能是“装样子”，因为日常生活中联系群众的“紧密程度”，最终决定着大选投票的取向，决定着官员或议员的“官位”和“利益”。

人民行动党自1959年执政以来，形成了一系列“雷打不动”的刚性制度，即执政党议员必须遵守的“密切联系群众”的制度规定：第一，议员必须每周一次到选区接待选民，了解情况并解决问题。时间一般在业余时间或晚上，每个议员接待的具体时间可以自己来定，由一选区的本党基层支部来协助完成。议员在一个简单的桌子前，一个接一个地耐心接待民众，针对入学、就业、看病、住房等各种各样的问题，议员是有问必答，能当场解决的问题，就当场解决，不能解决的问题，登记下来提交有关政府部门解决。议员接待民众的场所被形象地称为“民事诊所”。这一制度，连总理也不能例外。李显龙总理也必须在自己的选区——德义区，每周三晚上除了国事活动接待选民并提供帮助，一年接待人数以千计。一般接待前会有广告传单通知民众，接待只有开始时间，直到接待完最后一个选民，才能结束。第二，议员候选人或当选议员必须逐户走访选民，广泛了解民众生活实际。遍访居民，是执政党国会议员制度上规定的当然义务。在大选提名后、正式投票前，议员候选人必须逐户走访选民，相互熟悉并了解情况。当选议员每年必须进行一次逐户走访，民众意见可以通过国会议员直接到达国会和内阁。现任国会议员必须在两年内遍访自己选区的选民，访问次数由议员决定。一般在周日晚上走访，逐户敲门，向选民说明来意，有问题就记录下来，无问题递名片，说声谢谢就离开。如果选民不在家，就留下一张印有中英等四种文字的小贴士，告知居民，议员已来过，如需帮助，请在每个星期议员接选民日前来会谈。

总之，通过以上主要的制度化机制，新加坡

执政党议员及官员的“联系群众”情况如何，其最终的监督评价权、奖励惩处权是要落在“人民群众”的手上。每一个作为选民的民众，能够在每周一次的议员接访活动中，在接访意见的反馈实施效果中，在经常可见的逐户走访活动中，最有发言权地切身体会到议员的“联系群众状况”，也能最终决定一个议员或官员的“升迁去留”。制度化的“密切联系群众”的机制，使新加坡政府与民众、上下通畅、沟通及时，也是人民行动党能够保持长期执政的基础性制度。

新加坡既有维护社会公序良俗的鞭刑，也有一套严密的预防、惩治腐败贪污的法律制度，而且领导人的以身作则也起到了最好的示范作用

在“透明国际”公布的全球清廉指数排行榜中，新加坡多年来都是世界前五、亚洲第一。新加坡清廉指数如此之高主要得益于其严格、周密的腐败控制机制，而这足以保证国家公务员、国会议员、人民委员会工作人员等相关人员的清正廉洁。

首先，新加坡拥有详细、严厉的反贪腐法律，且这些法律的适用范围非常广泛，不仅局限于公务员，如新加坡1960年颁布的《防止贪污法》就对报酬(贿金)未作最低金额的规定。就是说，在一定的情况下，给予或接受1元钱，都可以算作行贿或受贿。行贿受贿10元就要坐牢，就可能失去数十万元的退休金。其次，新加坡拥有可以说是全球权力最大的反贪机构——“贪污调查局”。按照规定，反贪机构只对总理(或总统)负责，不受任何人管辖或干涉，并且拥有独立、完整、秘密的调查权，具体包括：逮捕权(即使无逮捕证也可逮捕与犯罪有关的任何人)、调查权(在执行重大任务时还有特别调查权)、搜查权(在必要时可依靠武力进行搜查)、获取财产情报的权力(属于相关人员及其配偶、子女的一切动产和不动产)、不明财产调查权(不能令人满意地说明其来源或合法所得，即被推定为犯罪所得)。

第三，新加坡特别注重规范国家工作人员的行为，其中有许许多多严苛的规定，比如不许接受公众的礼物，迫不得已接受礼物需要报告并上交，必须实时记录自己活动过程以备核查等。还有新加坡制订了“非常严格的财产申报规定”，公务员在被录用、调动和升迁以及每年年终都要申报自己的财产，不能有丝毫马虎或不清楚之处，以备随时审核或查用。

同时，新加坡国家治理中高度严明的法治化程度，也是新加坡政府廉洁和社会清明的根本原因和社会基础，这主要体现在全社会对完善规则的追求以及对法治的推崇上。众所周知，新加坡既有维护社会公序良俗的鞭刑，也有一套严密的预防、惩治腐败贪污的法律制度。除此之外，在土地补偿、拆迁补偿、城市规划、公共卫生等几乎所有领域，新加坡可以说都是立法先行、依法而行，是一个高度法治化的现代治理体系。

此外，新加坡法治社会的形成，还要归功于新加坡第一代领导集体的不懈努力。在以李光耀为代表的新加坡第一代领导集体中，许多人都有着在西方研习法律和从业律师的经历。当人民行动党执政后，李光耀等领导人始终抱有坚定的法治理念，同时凭借团结和强势的执政党及其政权，一直持续不断地坚决推进法治国家的建立与法治体系的完善。

例如，新加坡的许多领导人都能以身作则，严格遵守法律制度。众所周知，李光耀经常起诉国内或西方媒体侵犯自己的名誉或权利。通常来说，贵为一国总理，只要稍微动用手中的公共权力，无论大事小事都可能悄然“摆平”，根本不需要劳师动众、不厌其烦地走法律程序，但是李光耀没有这样做，而是坚定地维护宪法和法律的权威，严格按照司法程序，用诉讼打官司来解决。这在一定程度上也为新加坡民众做出了遵守法治规则的最高示范。(作者系中国社会科学院政治学研究所研究员)

为什么要降低社保费率

□ 李凌云

对于大多数利润微薄的企业来说，社保缴费负担可能成为“压垮骆驼的最后一根稻草”。



不少普通职工可能会有这样的感受，就是每次发工资时望着工资单上被扣掉的社保费耿耿于怀，真希望社保少交点、工资多发点。在刚刚过去的两会上，是否应该降低社保费率也成为代表委员热议的一个话题。

社保缴费负担是由缴费基数和缴费比例共同决定的。缴费基数的计算基础是工资总额。根据现行统计制度，工资总额是本单位在一定时期内直接支付给本单位全部职工的劳动报酬总额，包括计时工资、计件工资、奖金、津贴和补贴、加班加点工资、特殊情况下支付的工资，不论是否计入成本，不论是以货币形式还是以实物形式支付，均包括在内。由于工资总额的统计口径逐步扩大，许多本是职工福利的项目，如旅游费、过节费、午餐补贴、通讯费等，也被纳入工资总额成为缴费基数的一部分。

缴费基数除了与单位工资总额和个人工资水平挂钩以外，还与社会平均工资相关。依照现行规定，单位职工本人缴费基数以上年度本人月平均工资为基础，在当地职工平均工资的60%—300%的范围内核定。无雇工的个体工商户，采取各种灵活就业方式就业的人员以及自由职业者，以上年度当地在岗职工月平均工资作为缴费基数；下岗、失业等特别困难人员，经本人申请，以上年度当地在岗职工月平均工资的60%作为缴费基数。

但事实上，社会平均工资远远高于当地劳动力市场上的工资中位数，就算打个六折也高出当地最低工资一大截。造成社会平均工资“虚高”的原因是其统计对象局限于城镇地区非私营法人单位，具体包括国有单位、城镇集体单位、联营经济、股份制经济、外商投资经济、港澳台投资经济等单位。这一统计口径无法涵盖私营企业、个体工商户，也不包括非雇工的个体就业人员、自由职业者等非单位就业人员以及非正规就业者。

截至2013年底，我国城镇个体和私营企业共吸纳安置就业1.44亿人，占城镇就业人口的37.7%。有学者估算，如把农民工等非正规就业者考虑进来，我国有60%的城镇从业人员不在统计口径内。2013年，全国城镇非私营单位就业人员月平均工资51474元，而城镇私营单位就业人员月平均工资为32706元，仅为前者的63%。当缴费基数的高速增长高于职工工资增长的速度的时候，那些工资收入达不到缴费基数的劳动者要拿出更多的钱交社保，确实让他们倍感压力。

除了每年持续上调的缴费基数外，我国社保缴费比例也一直居高不下。目前，企业需承担的社保缴费比例高达29.8%，其中养老20%、医疗6%、失业2%、工伤1%、生育0.8%；个人承担11%左右，其中养老8%、医疗2%、失业1%，合计超过个人工资的40%，在国际上属于偏高水平。再加上住房公积金，“五险一金”已占到工资总额的50%。如此沉重的社保负担造成单位欠缴和个人弃保的现象大量存在。

对于大多数利润微薄的企业来说，社保缴费负担可能成为“压垮骆驼的最后一根稻草”。曾有学者以江苏省镇江市710家有效参保企业为样本进行调查，发现社会保险缴费对小微企业的利润挤出效应比大中型企业更加明显。测算结果表明：小微企业能够承受社会保险缴费负担的最高限度为26.94%，适宜限度为8.78%。过高的社保缴费负担导致企业生产成本普遍上涨，影响实体经济的活力，甚至可能导致不少小微企业难以维持。为了生存，这些企业只能在减少用工与欠缴保费之间作出抉择。

与单位欠缴相对应的现象是个人弃保。弃保群体主要集中于农民工、个体工商户、灵活就业人员等低收入人群。高昂的社保缴费使他们在本就清贫的生活更是雪上加霜。以上海为例，2014年社会平均工资为每月5036元，即使按60%缴费基数缴费，灵活就业人员养老、医疗两项缴费就达到每月1270元，年缴费额则高达15240元。为了让眼前的生活稍微宽裕一点，他们宁愿主动选择不参保。

为推进基本养老保障制度由基本覆盖到全面覆盖，笔者认为当务之急是应对降低缴费负担制定明确的时间表和路线图。

其一，缴费基数和缴费比率“双管齐下”。从长期来看，缴费基数的下调与对工资总额和社会平均工资等统计口径的调整相关联，然而目前对这两个指标如何能够调整到位尚缺乏明确的设计。目前一些地方已经开始社会平均工资口径调整的试点，统计对象扩大到私营企业，但是由于不知如何处理大幅缩水的数据而不敢对外公布。毕竟社会平均工资与缴费和待遇发放相关联，牵一发而动全身。在统计口径暂不调整的情况下，各地可以采用一些灵活变通方法降低缴费基数，但是无论采取哪种基数下限的确定方法都应随着统筹层次的提高逐步走向全国统一。

此外，还可以实施社保缴费双基数，即单位和个人缴费基数分别申报核定，单位缴费基数为上年度全部职工月平均工资总额，上不封顶，下有下限；个人缴费基数为本人上年度月平均工资，并执行上下限。单位与个人缴费基数相分离的优势在于，效益好的单位可以为社保基金做贡献更多的力量，同时又不会加重中小企业和个人的负担。

实现养老保险基金的全国统筹也可以有效地降低缴费比率，但是目前这项工作进展十分缓慢。在全国统筹尚未实现的情况下，各地应确保优先实现省级统筹，并根据实际情况下调缴费比率。一般来说，国外现收现付社会保险基金结余的支付水平为3个月，我国原则上控制在6-9个月的月支付水平。而实际上我国各项社会保险基金的结余规模均普遍偏大，由于投资渠道单一、管理效率低下存在贬值的可能。适当调低缴费基数不仅可以减轻单位和个人的负担，还可以使社保基金规模适度降低以减轻贬值风险。

其二，减轻困难企业和低收入群体的缴费负担。缴费基数和比例的下调能提高企业的参保率，但是对于微利或亏损企业来说高昂的社保缴费可能会彻底拖累企业。各地应制定对困难企业的社保减免或缓缴政策，帮助其稳定就业、重获生机。同时，对于就业困难群体、低收入群体给予更多的社保补贴，以实现促进就业，减少个人弃保的发生。

其三，也是最根本的一点，就是提高普通职工特别是低收入群体的劳动报酬。我国劳动报酬占GDP的比重呈逐年下降趋势，导致收入差距不断拉大。同时，我国社会保险负担不合理，二次分配之后基尼系数不断上升。政府应当加大国民收入分配调节力度，提高居民收入在国民收入中的比重，提高个人工资在初次分配的比重。只有最弱势群体的收入获得基本保障并不断提高，才能确保社会保险“安全网”的有效覆盖。(作者系华东政法大学副教授)



“互联网+”就是活力与空间

□ 朱巍

“互联网+”绝不仅限于网络技术与传统行业的结合，更在于共享、共治、创新的网络精神融入到我们经济和政治生活的各个方面。

在3月15日的“总理记者会”上，李克强总理充分肯定了电子商务对带动就业和刺激消费的积极作用，指出我们应在“互联网+”的风口上顺势而为。随后，“互联网+”成为人们关注和争相探讨的热门话题。

首先要明确的是，网络经济与实体经济的发展相辅相成、并不矛盾。从历史上看，每次工业革命或科技革命带来社会进步的同时，都可能造成原有旧产业衰亡。互联网科技的突起，可以被看作是21世纪最大的技术革命，与前几次革命不同，网络技术和经济的发展与实体经济并不会发生尖锐的矛盾，反倒是会相辅相成、互相促进。

互联网精神的本质是创新与共享，本质是互联互通。目前网络技术已经涵盖了现实产业的绝大部分，未来还会继续扩大这种互联互通范围。从近年来网络发展角度看，包括商品交易领域、信息传播领域、交互通讯领域等在内的传统行业已经由网络覆盖；医疗、法律、出租车、教育、金融等其他领域也正在经受互联网的“洗礼”；甚至在政府信息

公开、反腐社会监督、征信体系建设等非传统领域，也开始逐渐实现“互联网化”。可以说，互联网是一个趋势，是一个“风口”，只有顺势而为，才能因势利导，实现跨越式发展和“弯道超车”。

因此，网络不单纯是一种技术，更不单纯是虚拟经济，而是连接传统行业的理念和机制。这对转型时期的中国而言，是重大机遇和挑战。传统行业面临全面转型，实体经济需要网络互连，虚拟经济需要实体经济支撑。网络经济与传统行业的发展方向，并非“你死我活”，而是互利共赢。

同样，网络带来的创新与共享精神，与十八届四中全会提出的依法治国精神也是相辅相成的。网络经济归根到底是法治经济，网络的法治化建设进程，反过来也促进中国传统产业的发展与政治体制改革的进步。

其次，“互联网+”是一个不可逆的发展方向。“互联网+”绝不仅限于网络技术与传统行业的结合，更在于共享、共治、创新的网络精神融入到我们经济和政治生活的各个方面。“互联网+”将本来不相干的领域进行有机结合，必将打破传统行业壁垒和传统理念思维。近年来，随着大数据和网络移动客户端的普及，人们获取信息渠道更为方便和灵活。在可预见的未来，手机的功能将不再限于信息交流和支付交易，还将成为人们的医疗保健、理财服务、征信

信息、法律顾问、教育、娱乐等行为的中心。正是“互联网+”，将金融、医疗、征信、法律、教育、娱乐等“风马牛不相及”的各类产业服务，通过互联网技术和理念结合在一起，然后再通过大数据分析，对使用者个体“量体裁衣”，实现个性化定制服务。

同样，“互联网+”对服务型政府建设也具有十分重要的作用。网络问政、网络反腐、政府信息公开、网络调查问卷、网络征求意见等政治体制改革中的各个方面，都可以通过“互联网+”来促进和实现。我国现任政府非常重视互联网在参政议政方面的落实情况，近年来，几乎所有的立法和重要政策情况都会通过网络进行征求意见、宣传推广和接受监督。这正是“互联网+”在政治体制改革中所扮演的角色，这种角色也是依法治国、依法行政和司法公开的重要举措。

最后，网络法治建设与诚信建设是网络经济发展的必经之路。网络社会也好，网络经济也好，都不是法外之地，都需要遵循现实的法律法规。网络技术自诞生之日起，就是一把“双刃剑”，在带来快捷高效的同时，一些侵害消费者权益和未成人身心健康的行为，一些侵害国家利益和社会公共利益、侵害公民个人信息的违法行为，以及一些涉及诈骗、敲诈、虚假宣传、谣言诽谤的不法信息一直是网络发展的毒瘤。为此，现

任政府特别成立了中央网络安全和信息化领导小组，旨在规划网络“善群之马”，依法维护公民、社会和国家利益，从而打破长期以来我国网络“九龙治水”的局面，将信息化与信息安全有机结合起来，为我国的网络经济发展保驾护航。

不可否认，互联网对传统法律的适用有一定的挑战，一些法律法规在网络领域的适用具有一定特殊性。针对此情况，近年来我国相关法律法规的制定、修缮和解释都充分突出了网络特色。像网络购物方面，我国新消法在修订过程中，专门为网络购物增加了消费者的“后悔权”，强调了网络平台责任和虚假宣传责任。这对充分保障网络购物消费者权益保护，促进我国网络经济良性发展起到了非常重要的作用。

值得一提的是，总理在谈话中提到了“讲究诚信”，互联网恰恰是我国诚信社会建设的最为关键的一环。网络诚信制度建设将直接影响到网络法制建设，也直接影响到现实社会的征信体制。目前，我国征信市场已经正式向互联网等民企开放，相信在未来，一个人的网络诚信记录将直接影响到贷款、信用卡、投资、出行等现实生活。“信用等于财富”的诚信社会，才是真正的法治社会。互联网正以自身特别的方式来实现这一点。(作者系中国政法大学传播法研究中心研究员)