

## 新加坡政府經驗：動態治理之文化、 能力和變革

彭錦鵬\*

---

---

書 名：新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力和變革（Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore）

作 者：梁文松、曾玉鳳

出版年：2013 一版三刷

出版社：八方文化創作室

頁 數：336 頁

---

---

如何塑造一個有效的政府，是公共行政、公共事務學界研究的核心課題。對於在各項國際排名中，都是名列前茅的新加坡政府而言，各國的相關研究可以稱為汗牛充棟，各國政界、學界人士到新加坡考察研究的也絡繹於途。但是，真正全面性、系統性的揭露新加坡政府運作模式的專書，最好的應該是新加坡國立大學李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所主任梁文松教授和新加坡南洋理工大學曾玉鳳教授所寫的「新加坡政府經驗:動態治理之文化、能力和變革」。一般討論新加坡的政府的書籍或研究，大部分集中在特定的政策或政治發展，或者是對特定機構的研究，較少對於新加坡整體公共服務制度深入和全面探討。本書最值得重視的是，研究過程中訪談的對象包括了新加坡總理李顯龍、各部會首長、國營企業、學界的相

---

\* 臺灣大學政治系碩士在職專班總顧問。

關領導人士共 32 人。因此書中所論述的模式，較完整呈現新加坡政府運作模式的內涵。

作者將新加坡政府經驗的核心，定義為「動態治理」的典範，分別討論動態治理的文化、能力和變革。所謂動態治理的概念就是治理的結構在特定時期可能是最優的，但也會隨著環境的變化而失靈。政府保持適宜和有效的善治，必須是動態的。政府因此必須要在創建高效、穩定、公平和被廣泛接受的制度時，能夠靈活改變，進而有效應對變化的世界。

書中歸納出動態治理的主要內容包含三個項目：文化、能力和變革（也就是適應性的政策），其結構就像圖 1 所示。

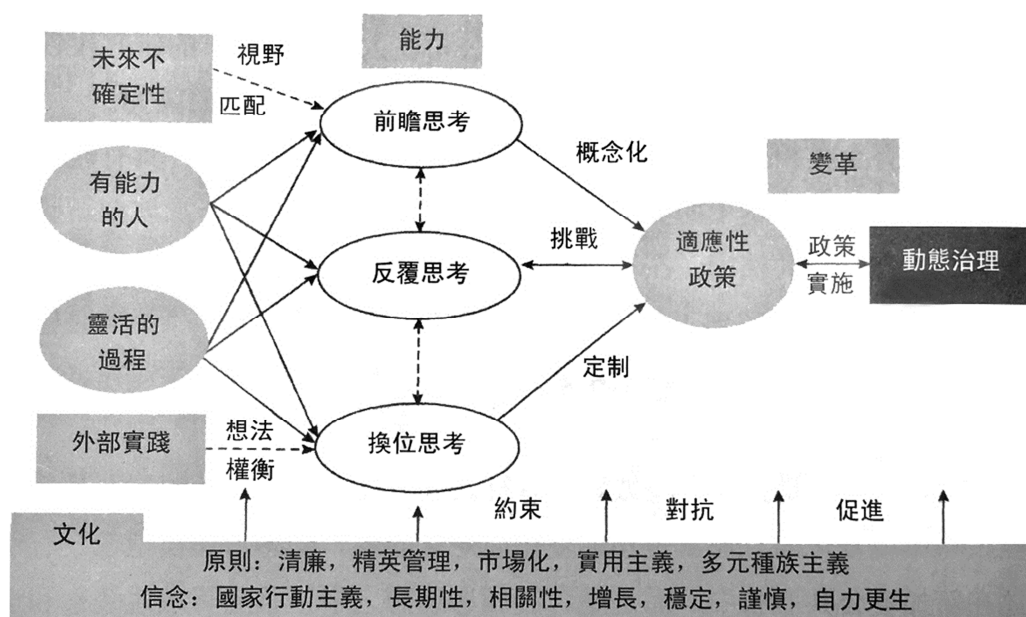


圖 1 動態治理系統框架

資料來源：梁文松、曾玉鳳（2013：305）。

動態治理的文化內涵包含項目非常眾多，但是最優先考慮的，是清廉、精英管理、市場化、和實用主義。如果以我國的通俗用語，可以稱之為廉、能和市場結果取向。如果以我國的行政文化加以檢證，我國政府的形式要求並未不同於新加坡政府，其主要差異在於新加坡政府身體力行和確實落實而已。

新加坡政府的動態治理模式，最值得各國參考的仍在於政府能力的充滿彈性和

不斷微調的基本心態。書中明確指出，動態治理的能力包含三項：前瞻思考、反覆思考和換位思考。

前瞻思考指的是，前瞻辨認未來可能發生的事務，提早政策規劃，使人民消除潛在威脅、利用可能的新機遇。反覆思考是指，不斷評估現有政策是否能夠和國家的計畫、社會的長期需要相符合，並進行修訂。換位思考則是指，超越傳統的國家和領土邊界，發現可以借鏡而融入本國環境的新思想和做法。作者特別引述李顯龍所說：「新加坡的成功可以歸功於苦幹、變革和適應真實世界而非理想世界的意願。」本書對於這三大項政府能力的論述，採用實際案例加以說明，例如新加坡的教育在 1990 年以前，和臺灣一樣非常強調考試為中心，但從 1997 年開始的教育體制改革則採取思考型學校、學習型國家，以及「少教、多學」為核心，提高對資訊科技的投入、增強教師的職業能力、設置更綜合的課程、重視思考和創造性。綜觀新加坡政府立國以來所採行的各種政府改革措施，真的是採用了前瞻思考、反覆思考、和換位思考的做法，務實處理重大政策問題。

為了追求新加坡動態治理能力的三大項目，作者歸納出提昇這三項能力的驅動力分別從路徑、過程、以及人的三方面加以落實。例如為了要有優秀的領導、遴選、留才制度，就前瞻思考能力而言，人才制度必須講求：預警信號、前景建構者、挑戰隱性假定、保持誠信。針對反覆思考的能力，在人才方面必須達到的水準是：面對現實、問題解決者、挑戰當前成就、維持坦率。而就換位思考能力而言，政府人員應該：向他人學習、擔任知識經紀人、挑戰既定模式、掌握相關性。其實要能夠前瞻思考，作者提出最簡單的方法就是分析人口的變化，例如人口老齡化和嬰兒潮、少子女化，都可以從人口分析中輕易得到答案。1990 年代，新加坡就已經不斷推出一系列的前瞻思考規劃項目，例如軍隊 2000、圖書館 2000、新加坡 21、人力資源 21、旅遊業 21 等等，都是前瞻思考的具體例證。

反覆思考是容易理解但是不容易執行的能力，通常必須透過領導者的輪調制度，讓領導者的思考方式能夠產生變化而執行。

換位思考的能力，主要集中在吸取其他國家的經驗，以解決既有思考的限制。例如李光耀時代就有鑒於波士頓的羅根機場位於海邊，為避免機場對住宅區所造成的噪音問題，而轉向投入靠海樟宜機場的建設。新加坡在立國之後軍隊無中生有，是學習以色列國防軍的培訓方法，公務人員的考核系統則學習皇家荷蘭殼牌集團的

管理方式。前瞻思考、反覆思考、和換位思考這三項能力必須要結合運用，才能夠避免各自為政的情況，書中引述李顯龍對於新加坡設置賭場的各種困境，最終透過客觀專業的系統性結構，開放賭場建設最終使新加坡不至於遭受全球化商業、旅遊業的淘汰，但又大幅減少反對設置賭場的有力論述，從而維護新加坡政府在專業、透明、反腐敗方面的長久信譽。

本書以圖文並茂的方式，深入剖析新加坡政府組織能力的框架、公共部門的三種能力標準、創建並維持動態治理能力的邏輯，整體論述上是非常細密而互相扣合的。本書對於新加坡政府在政策執行方面的具體成果，也做了詳細的剖析。書中對於政策實施的政治環境、組織結構、政策實行的鐵律、政策實施的動態性調整、影響政策設計和開發的各項因素、設計標準、跨機關研究和聘請外部顧問專家，從而形成最終決策，都用實際的例子分別說明。這種對於政府政策的實際運行例子進行政策流程的細密說明，就公共政策而言，範圍是相當廣泛而持續的。本書對新加坡政府政策的形成、立法、實行、評估等整體流程的廣泛、深入分析，就現有公共政策文獻而言，屬於非常難得而高品質的例子。基於本刊主要探討文官制度，除以上說明新加坡政府運作經驗的結構和邏輯外，以下將更聚焦於人力資源制度的精華所在，特別是對於高階文官領導階層的精密培養。

作者指出，新加坡政府在人力資源方面的動態作為，主要表現在三個方面：招募人才、持續更新員工知識技能、以及保留與利用創造、執行戰略的關鍵性專業知識（也就是留任領導人）。為了達到這些目的，新加坡的人事管理特別強調：領導者的戰略、精英管理原則和正直的品格。為了要選才，所採取的措施是設置各種獎學金，和人才招募活動。為了要發展人才，所採取的措施包括：績效評估、潛力評估、職務分配和輪換、里程碑課程。為了要留任領導人，所採取的措施是：薪酬基準、晉升和認可、固定期限的任期。

書中引述了李光耀對於優秀人才的基本看法，其實也反映了世界各國公務人力水準的優秀與否，最終決定了政府的效率和效能。李光耀舉例說明政府司法人員水準的困境提到：「如果現在法律證據對控方不利，而辯方又有明顯的智力優勢，那麼竊賊、惡棍和流氓就將逍遙法外。這不是我眼中的優秀政府，……我不願意看到二三流的人才充斥著公共部門，卻把第一流的人才拒之門外，因為那種管理國家的方式很愚蠢。我需要第一流的人才進行檢控，……我已經發現這個問題，所以絕不

允許重蹈覆轍，……我需要公共部門的人比外面的人更為優秀。」（梁文松、曾玉鳳，2013：210）

李光耀對於新加坡公務領導階層的期許，最終透過獎學金制度和國際市場競爭性的薪酬制度澈底得到落實。1995 年以前新加坡政府的人力資源管理採用集權化的方式，造成薪資沒有競爭力，優秀官員紛紛離職。1995 年以後人事管理職能權力下放。人事管理結構分別由公共服務委員會、特級人事委員會、高級人事委員會、和人事委員會負責不同層級之公務人員人事管理責任。換句話說，這種人力資源管理，講究同一層級人員的衡平管理。最低階各部至少有一個人事委員會，負責非大學畢業生的官員之人事管理。最高階的公共服務委員會則負責管理最高層次的領導階層，以及招聘人員、授予大學生獎學金、紀律監督和申訴處理。

新加坡採用 1% 最優秀畢業生的標準，進行「直升機質量」的挑選，以任用高階的「行政服務官員」。所謂直升機模式是指能考慮到所有重要因素來判斷個人能力，也就是從一個更高的有利位置看待問題，同時也能夠注意到問題的關鍵細節。而候選人的質量特性包括智力素質（Intellectual）、績效導向（Results Orientation）、和領導素質（Leadership Qualities）。高階文官人數 1980 年時為 221 人，2006 年時，為 184 人。為了培養及運用優秀的領導文官，新加坡政府原來透過 23 種獎學金類型甄選最優秀的高中畢業生。2002 年公共服務委員會重新定位之後，公共服務委員會只負責頂級獎學金的發放，而把二級獎學金授權給各部進行遴選。獎學金得主到新加坡或各國名校進修、進入政府之後，除了必須有優秀的學業成績，按照李光耀的說法，還必須評估其現實感、想像力、領導力和活力，以及最重要的是他的品格和動機，「因為一個人越聰明，他對社會可能造成的危害就越大」。書中詳細說明新加坡用獎學金制度吸引最優秀的高中畢業生進入政府，形成了最優秀的領導團隊，從而決定新加坡政府在世界各國競爭力排名上持續領先的關鍵措施。

書中用相當大的篇幅詳細解說幾位高階文官的經驗和看法，並特別重視如何透過評估潛力，來發展公共部門的領導人。所謂直升機的品質，包含了三個面向，智力素質、結果導向、和領導素質。

新加坡在 1993 年創立公共服務學院，專門負責高級公務員的政策和戰略規劃，管理和領導技巧的課程。其後並陸續延伸到企業和私人部門，以建構人際網

絡。書中並詳細介紹公共服務學院所推動的各種里程碑課程，例如基礎的結構化發展計畫，包括討論會、交換項目、政策論壇、海外考察、和實地調研。除此之外，還有為期六個星期的高級管理項目、以及為期五個星期的行政領導計畫。新加坡政府並通過職務分配和輪換，以充分培養領導人的歷練。

新加坡政府的人力資源管理和私部門做法是相當類似的，也就是在待遇制度上，採取市場競爭的做法。新加坡政府幾乎每年都進行薪資調查，以確保公部門的待遇不會太落後私人部門，並根據五項核心原則訂定薪資水準：根據能力和績效給予有競爭力的薪酬、支付彈性薪資配套、績效驅動的薪資、辨識潛力、和支付透明的薪資。本書更根據實際的薪資水準、高階文官人數和流失的比率，檢討新加坡政府留才的努力。

高階文官的留任，在人事制度上往往造成困擾。一方面，1990年代以後，外在環境的快速變化使公部門必須維持思想和視野的不斷更新，而必須進行輪調。但是另一方面又必須保證高階文官職業路徑的安全性和可預見性，才能夠達到長期留任的目標。因此，新加坡政府從2000年以來，高階文官通常擁有10年的固定任期。

新加坡在高階文官的培養和任用方面，採用動態治理觀念下，領導人需要具備戰略視野、全方位的發展看法而不斷修正。並將文官制度領導人的培養視為一項長期投資，採用績效和潛力為導向，不斷進行改革的過程。就世界各國的文官制度而言，是相當特殊、具有卓越表現的人力資源管理制度，本書具體描繪的管理和發展手段，能夠提供給世界各國作為參考。

然而從跨國經驗來看，尤其是1980年代新公共管理運動，以及21世紀大數據、人工智慧時代來臨之後，民主政治、政黨政治治理下的文官體制不斷受到民粹主義、政黨輪替和選舉算計的糾纏，恐怕難以像新加坡政府一樣，穩定的發展最具市場導向的高級文官制度。新加坡長久執政的執政黨，公共治理績效傑出，因此能夠一貫根據李光耀時代就定下的治國策略、用人理想，有系統的維持高階官員的高效管理。世界各國如何借鏡新加坡政府的人力資源管理政策，從跨國比較的角度觀察，是一個需要教育選民，大幅改變公共人力資源管理觀念，具有挑戰性的議題。

透過資訊科技的高度發展，2020年代以後，人工智慧將更快速開花結果，不但在私部門會造成替代人類勞動力的結果，也會形成工作職位的大幅度解組，對於公共治理也將形成巨大的挑戰。政府需要前瞻未來的環境變遷、人口結構的需求、預

測公共服務的供需狀況、透過資訊科技提供質量更好的服務，將更需要多元、多功能、跨專業、跨組織的公務結構人力和結構，以符合公民社會高期望的要求。新加坡政府的治理經驗在 20 世紀贏得各國的肯定和學習，其動態治理的經驗從建國以來不斷進行突破和改進，如果透過本書精細的描述，各國政府能夠斟酌採用，應該能有大的收穫。

## 參考文獻

梁文松、曾玉鳳（2013）。**新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力和變革**。新加坡：八方。

