

新加坡發展型國家的政經分析： 官僚創新、文官制度與治理模式的演變

王輝煌^{*}

《摘要》

自 1980 年代開始，全球化與新自由主義的浪潮猛烈衝擊世界各國，許多東南亞、中南美國家在發展的理論與實務上皆遭遇嚴重挑戰。但，新加坡不但挺住了，更在 1980 年代中期轉型後再出發，表現亮麗。日本、臺灣等，則在競爭優勢上呈現相當的衰退。

本文認為官僚體系在治理上的角色與表現，亦即專業能力與自主性，有其宏觀且自主的形成機制。此機制取決於兩項關鍵因素，包括發展政策的整合程度與高級文官的文官制度。因此，本文將先分兩階段（1959 年至 1980 年代中期之前與 1980 年代）檢視 1959 年人民行動黨執政後的發展政策的特色、高級文官的文官制度，以及其在政策過程中所扮演之角色與表現。再由發展政策上的跨領域整合程度與文官制度出發，分析新加坡高級文官在政策上的角色與表現，特別是專業能力與自主性如何形成。

最後，本文也將分析官僚在專業能力與自主性上的提升不但大大強化政府的適法性與威權，更使高級文官成為主導人民行動黨、國會與社會的主要力量。在高級文官能襄贊大有為政府的背景下，公民社會不斷萎縮，社群團體對民主政治的自主性參與也漸呈疏離。

[關鍵詞]：政策創新、發展型國家、政聯企業、行政官、輪調與升遷

^{*} 東吳大學政治學系副教授，e-mail: gnaw0957@gmail.com。

壹、前言

自 1959 年人民行動黨 (People's Action Party, PAP) 贏取政權以來，新加坡的發展成就不但被專家學者所共同承認，連一般大眾也因媒體的廣泛報導而耳熟能詳。不論是專業的書籍、期刊論文，或是一般的媒體輿論都認為，新加坡亮麗的發展成果大致可歸結為兩類解釋：

第一類是較具系統性的發展型國家官僚理論。此理論認為，新、臺、韓等國家發展成就的共通關鍵因素，乃在於能幹且具相當自主性的官僚體系。

第二類則在理論上較缺乏聚焦，其認為新、臺、韓等國之所以能成功發展，乃是集合領袖個人魅力、威權政體，官僚體系、文化，以及歷史、國際地緣政治等各種因素的結果 (Yeung, 2017)。但本文認為，這類因素至多僅是影響發展或治理模式的局部性影響因素。他們並不直接決定發展與治理模式的制度化。這類看法雖也承認官僚體系的重要性，但卻主張威權領袖的支持，才是官僚表現與能力形成更關鍵因素。

整體而言，第二類看法多是根據直覺經驗的簡單加總。不但在方法論與理論上缺乏嚴謹的邏輯，更忽略官僚體制在治理能力的發展上所具有的自發性機制。由於第二類理論不承認「官僚體系專業能力與自主性」在國家發展中的關鍵性作用，因此，也未能將其淬煉為更具體、更有效的理論。加上篇幅所限，本文將不在文獻回顧中專門討論。

據此，本文將在文獻回顧中首先檢閱「發展型國家」文獻，檢閱其有關官僚專業能力與自主性的探討，分析其理論與方法論上的問題，以及應調整的方向。其次，本文將檢閱「政策創新整合類型與官僚組織競爭優勢之關係」，並嘗試建構一個能夠分析官僚專業能力及自主性如何形成的理論架構。第三，本文將檢閱所謂的政治經濟學觀點，探討為何本文在方法論上採取宏觀的政治經濟分析。

第參節則承接前述理論架構，以 1985 年為分水嶺，彙總在 1985 年之前與之後兩時期，新加坡的發展政策在創新整合上的特色與類型。第肆節則檢視新加坡行政官在國家治理中所扮演之角色、行為與表現，以及與行政官 (Administrative Service) 相關的人事制度。¹ 在第伍節中，本文將透過第貳節的理論結構來檢視、

¹ 為求一致，有關行政官一詞沿新加坡政府的用法，英文採用 Administrative Service。惟此

分析新加坡在 1985 年前後兩階段中，行政官在政策上的專業能力與自主性是如何透過他們在政策上的創新整合冒險與行政官人事制度的搭配而形成，甚至越來越制度化的過程。其次，本節亦將觸及新加坡「官僚的專業能力與自主性」對人民行動黨、國會與社會在國家治理中所扮演角色的影響。第陸節與第柒節則為發現與討論。

貳、文獻回顧：理論檢閱、方法論與理論的提出

1959 年後新加坡官僚體系（主要指行政官）的專業能力與自主性及其在國家治理中所扮演的角色是如何形成的呢？目前，與此問題較直接相關的有發展型國家理論、官僚創新能力／自主性理論、以及政治經濟學觀點。

一、發展型國家理論

此理論認為二戰後的日、臺、韓等發展型國家都會透過官僚體系，掌握國家資源與特權，透過官僚體系強力主導市場與經濟的發展，因此，稱這樣的國家為發展型國家。二戰後的東亞國家與拉丁美洲國家皆屬發展型國家。根據此理論對官僚體系在國家發展中所扮演角色的看法，東亞國家之所以比拉丁美洲國家在發展上明顯成功，主要是因為前者都能培養且重用能幹且自主的官僚體制。此即所謂發展型國家官僚理論（Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Johnson, 1982）。然而，研究此理論的文獻基本上是以個案、事後、主觀且靜態的方式認定國家官僚所扮演的角色，如 Johnson（1982）對日本、Wade（2003）對臺灣與 Amsden（1989）對南韓等的個案研究。整體而言，這些文獻極少針對官僚政策能力及自主性如何形成與變遷的問題，提出動態且可驗證的理論。因而，到目前為止，理論的發展也呈現停滯的狀態（Yeung, 2017: 96）。

不過，自上世紀 90 年代以來，有關公私夥伴關係以及網絡治理等文獻也都共同主張，治理能力強的官僚體系往往會與政治及各類民間菁英廣泛互動，並鑲嵌在

為一集合名詞，原本就有文官團之意，翻譯此詞時似乎應有「團」的字眼在內。但因在行文時，有時需指稱集體，有時需指稱個人，不易取捨。而中文的「行政官」一詞似乎兼用在個人與集體的場合，加上為避免咬口，一律改以「行政官」名之。

此二類菁英所組成的網絡之中（呂育誠，2006；蔡允棟，2006）。這樣的說法也被 Evans（1995）總結在「鑲嵌性自主（embedded autonomy）」的概念中，亦即若官僚體系能廣泛與各界建立密切互動的網絡，則這樣的官僚體系就會具有較強的政策能力與自主性（Evans, 1995: 12）。然而，這樣的論點還是屬於靜態、應然的說法，沒有對：「為何廣泛鑲嵌能使官僚機構建構出較高的專業能力與自主性？」此一問題發展出具體、動態的解釋（Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985: 347-366; Weiss, 2003）。Carpenter（2001）與 Grant（1996）則對此提出了相當具有啟發性的看法。

二、官僚創新與自主性理論

根據 Carpenter 對 20 世紀初美國諸多聯邦機構創設過程的研究，若專業菁英能根據某些創意，廣泛動員不同領域利害關係人的支持、參與，則在密切溝通協調的過程中，他們不但打造了專業能力，也發展出廣泛鑲嵌的人脈網絡。若專業菁英在政策上的創新冒險成功，他們就能在社會上享有廣泛的支持與崇高的社會聲望，成為有聲望的專業社群。如此一來，這些專業菁英就不用「相互取暖」而可以享有極高的自主性（Carpenter, 2001）。

Grant（1996）則更進一步指出，若專業菁英越能夠跨越組織內外部進行廣泛的動員，營造共識，從事高度跨領域整合的（政策）創新，則其在過程中越需克服諸多瓶頸而進行密集的摸索、試誤，溝通協調，並進而創造、累積許多隱性知識／技術。² 這樣的隱性知識／技術又往往會刺激許多次級領域中新一輪隱性知識／技術的創造、累積與傳播。最後，促使更多、更廣泛的跨領域專業人脈網絡的形成。若能如此，這樣的專業群體不但會享有極高的專業能力，也會因造福者眾，得到廣泛支持，使其更具自主性。如此一來，若發動這種跨領域創新整合的是官僚團體，則這樣的官僚團體在民主治理中，對政策的影響力會大於議會與政黨（Grant, 1996: 379）。因此，不會出現政策鐵三角或政商官派系的現象。美國聯邦的國家森林管理局（National Forest Service）、食品藥物管理局（Food and Drug Administration,

² 在分辨「跨領域創新整合程度」時，首先需確認何者為創意性的核心政策。其次，檢視這些核心政策如何將原先沒有關係的政策相互連結起來（Haken, 1984; Meyer & Land, 2003）。

FDA）、美國聯邦準備理事會（Federal Reserve Board, FRB）、二戰末期亞特蘭大與 1970 年代印第安那坡里斯的政經體制轉型等，都是很好的例子（Carpenter, 2001: 255-289; Wang, 2018）。

Wang（2018）則更進一步將前述理論推衍至「跨領域創新整合程度高」的對立面。若官僚所主管的政策是基於抄襲模仿、割裂的創新，則其跨領域創新整合程度低，官僚在政策上的專業能力與自主性會比較弱。且因其極容易被他人抄襲模仿而超越，主要的利害關係人就會依賴初級社會關係，打造較為封閉、保守的人脈網絡，以強化其對資源與特權的掌控。這類政策也比較容易出現政官商派系的狀況，如 20 世紀初美國東北部的大城市派系、臺灣多數地方政府的政商派系等都是屬於這種類型。在此治理類型中，政商派系不但控制議會，官僚在政策過程中會被政商派系及議會所主導（Carpenter, 2001: 1-13, 353-368; Judd & Swanstrom, 2011; Wang, 2018）。

三、政治經濟學觀點

綜合前面兩種理論的研究，官僚角色、行為與表現的塑造乃成為探討發展型國家在發展上何以成功的重點。然而，承繼發展型國家論中的官僚理論，本文認為，官僚角色與行為（或者其他政策過程中主要的利害關係人，如政務官、民意代表、勞工團體、企業團體等亦然）的呈現乃是一種集體現象，由一個國家各種正式與非正式的法政制度與關係、經濟特權與資源的分配所規範。因此，相較於以「微觀」的組織行為分析，採行宏觀的政治經濟分析方能處理宏觀集體角色與行為塑造的問題。微觀的組織行為分析，常因被研究的個人「身在此山中，雲深不知處」，無法在認知層次上處理這樣的問題（Rosenberg, 2016: chap. 9 & 11）。

在下文中，研究者將根據上述官僚專業能力與自主性的相關理論檢驗新加坡治理模式的形成與經濟發展、文官制度間的對應關係。以下將先檢視新加坡在自治後，³ 其經濟發展政策在創新整合類型上的屬性與變遷。⁴

³ 所謂的自治乃成立「自治邦（self-governing colony）」的意思。自治邦意味新加坡當時對於「內政」享有自治權。但其殖民母國，英國政府仍保有外交軍事及頒布緊急命令等方面的權力。

⁴ 不論是經濟發展政策或行政官制度與政策，此兩大面向目前的狀況皆屬延續 1980 年代中

參、新加坡自治後的經濟發展模式及其演變

自 1819 年起，新加坡就是歐亞、中國與東南亞間眾多農工原料與商品的轉口貿易樞紐，尤其集中於橡膠、米與糖的交易，其貿易商在東南亞區域擁有廣大的通路體系。在 1950 年代後期，轉口貿易占新加坡國民所得的三分之一（嚴崇濤，2012：22；Yeung, 2003: 13）。但經二戰時期的破壞與動盪，1950 年代的新加坡經濟發展停滯，城市建設與生活水準落後，失業問題嚴重（嚴崇濤，2012：23、26）。

一、1960s 至 1980s 中期的經濟發展

其實，早在 1950 年代初期李光耀就注意到新加坡在歐、亞間的地緣優勢，並在執政後就「不斷」追求海空港與相關軟硬體的建設開發，以及與轉口貿易的整合發展（Richardson, 2008: 11-12）。⁵

其次，由於從事轉口貿易，新加坡原本就有相當數量的換匯交易與貿易融資服務。預期貿易擴大發展後的外匯資金需求，新加坡政府（簡稱星政府）乃先於 1970 年代初透過政策優惠吸引英美跨國銀行進駐，發展亞洲美元市場。之後又採行政策促使美元融資、投資、期貨、證券、保險等業務的成長，使其成為世界金融中心之一。在能吸引充裕的美元資金與風險分擔服務後，星政府決定回頭繼續擴充前述國際行銷通路所需的各種軟硬體設施等（Ebner, 2004: 57）。⁶

第三，為安撫騷動的勞工運動，新加坡在 1960 年代初期就推動可即時增加就

期至 1990 年代所進行的改革，並無多大變化。其實，研究者在上述兩面向的第二階段所引用的文獻，以及根據他們所做的討論，大約都涵蓋到 2010 年代前期。最近 5 年來，雖對上述兩面向的部分政策有後繼討論，如發展潛能評估（CEP）應否修正，但多屬網路上非正式對話。政府與學術界至今未見對與上述兩面向相關政策有重大變動的討論。因此，應無必要再補充近期的變遷。

⁵ 具體細節見第伍節之一、（一）。

⁶ 例如，獎勵跨國銀行提升其對貿易商所提供的各種融資服務，如存貨融資（inventory financing）的提供。存貨融資使貿易商因有銀行與其分擔風險，因而能擴展其國際通路。這使得新加坡貿易商在國際轉口貿易中的角色不斷提升（顧瑩華，1998：1、8；嚴崇濤，2012：23）。

業的紡織、服飾、食品加工等勞力密集產業，以及組屋政策以解決具有急迫性之民眾住屋問題。由於國內市場狹小導致前述產業很快遇到發展瓶頸，因而在 1960 年代後期，星政府改採以外資為主的資本密集出口導向發展策略，倡導如橡膠、煉油、化工等產業（陳建助，2003：64）。

二、國家主導的產業組織與結構

在推動上述各項發展政策的同時，星政府也籌建以國家資本主義為基礎的政經體制。在重大發展任務與基礎設施方面，星政府選擇透過專業行政機構（法定機構，statutory boards）或國營事業（政聯企業，government-linked companies，簡稱 GLC）來負責這些政策的推動。法定機構是星政府針對特定發展任務，透過立法所成立的專業行政機構，如經濟發展局、中央公積金局、港務局、建屋發展局等。

法定機構由董事會（board of directors）負責管理，聚焦於與國家安全、基本民生需求相關的任務。其股份由所屬部會持有，並由該部會首長監督管理。董事會主席由公共服務委員會（Public Service Commission, PSC）任命，成員主要為行政官，其次則外部專家（包括外商頂級幹部）、工會菁英等。執行長或經理人由主管部會指派資深行政官兼任或由軍方轉任。股份以外的資金來自向政府或世界銀行（World Bank）等國際金融機構借貸。此類經費之運用並不受國會審查，而需接受總審計長辦公室查核。絕大多數員工為不具文官資格的公務員，工作保障較文官低。可將盈餘保留為長期投資的財源，但其借款皆須償還（臺北市府人事處，2009：48-49），因此，其在財務上所承受的壓力比依賴公部門預算的臺式公營事業高很多。員工的薪資與工作條件等皆可由主管部會自行決定（Bellows, 1985: 65），故而組織彈性也較高（Ramírez & Tan, 2003: 513-514）。

政聯企業則指星政府所掌控的淡馬錫控股公司、星政府投資公司，以及由此二者所轉投資的企業。前二者皆屬全球前十大主權基金（李宗榮、施奕任，2009：40-41；Saxena, 2011: 21）。⁷ 其他大而知名的政聯企業尚包括港務局、勝寶旺造船廠、裕廊鎮管理局、星展銀行、新加坡電信、海皇輪船、新加坡航空、新加坡石

⁷ 根據新加坡統計部的定義，凡政府控股超過 20% 以上的企業就算是政聯企業。但按新加坡公司法的規定，凡政府持股超過 5% 以上者就屬政聯企業（Ramírez & Tan, 2003: 516）。

油、新加坡特許工業（國防工業）等。政聯企業由法定機構在具相當市場競爭優勢後轉型而成。他們享有壟斷地位，在財務與人事上享有與法定機構類似的彈性（Anwar & Sam, 2006: 66-67; Ramírez & Tan, 2003: 513-514）。

新加坡特有的國家資本主義還有另一項極重要的特色——公積金制度（the Provident Fund Scheme, PFS）。該制度成立於 1959 年，主要內容乃強迫雇主與受雇者各自以相當比例（有可能相同，亦有可能前者高於後者，或後者高於前者）向政府繳費，所得款項則轉存於由公積金局管理但屬受雇者個人所有的帳戶中。這些資金的 35% 被各部會作為股資，投入各種包括興辦組合屋、醫療健保、退休金等政聯企業的成立。另一方面，經過政府許可，民眾可利用個人之公積金購買前述商品或服務。⁸

透過大量外資的引進、公積金、法定機構與政聯企業的聯手開發與帶動，新加坡經濟快速發展。在 1965 年至 1985 年之間平均 GDP 年成長率為 10%，人均 GDP 也大幅領先臺灣，並享有鉅額出超。不但其國際化程度極高，也被公認為世界上政府透明度最高、貪汙最少的國家之一（楊艾俐，1984a：28-29）。其公共住宅、都市計劃、公共運輸與通訊、公共醫療、健康保險及國民教育等公共服務也快速發展，不但質量兼具，蜚聲國際，也沒有像英、美等福利資本主義國家那般導致嚴重的財政壓力（Saxena, 2011: 22; Werlin, 2002: 175）。不過，在 1980 年代初期之前，新加坡本地的民營企業多屬集中在房地產、金融、物流與零售等方面的中小企業，在組織管理與專業能力上也相對落後（Ramírez & Tan, 2003）。

三、1980s 中期至 2010 年度初期的經濟發展

到了 1970 年代末期至 1980 年代初期，新加坡對外面臨國際能源危機、保護主義高漲、周邊國家出口競爭、以及世界性的停滯膨脹等問題；對內，也出現勞力缺乏、薪資過高、技術停滯、貧富差距擴大等瓶頸。因此，星政府乃在 1981 年發動「第二次工業革命」（張青、郭繼光，2010：41；Wilkinson: 1986），開始倡導政

⁸ 公積金涵蓋所有新加坡公民與永久居民（含受雇者與自雇者）。其提撥率初期為 5%，之後逐漸提升至 25%。到 1985 年，因新加坡經濟嚴重受創，提撥率乃下降到 10%（張青、郭繼光，2010：44）。後來又增提 1% 作為健保費（Yeung, 2003: 25）。

聯企業與跨國外資合作，聚焦往知識與資本密集的電腦軟體、工程設計等 11 項高科技產業發展，同時也持續強化其在國際貿易、海空運輸、觀光、以及商務等領域的既有優勢。不過，此期改革力度不大，成效有限（Ebner, 2004: 57; Zutshi & Gibbons, 1998: 231）。

1985 年至 1986 年間，在前述問題不斷擴大且交互影響下，新加坡遭遇獨立後的第一次嚴重衰退（成長率為 -1.7%）。星政府認為事態嚴重，成立了由貿工部長李顯龍擔任主席的經濟委員會，發表「新加坡經濟的新方向（*The Singapore Economy: New Directions*）」，簡稱新方向」。決定對發展政策、政聯企業與文官制度，在第二次工業革命的基礎上擴大改革的力度（張青、郭繼光，2010：40）。在發展政策上，推動減稅、凍薪、增加公共支出、嚴格要求政聯企業自負盈虧等緊急措施（張青、郭繼光，2010：40-44；Bellows, 1985: 65）。

「新方向」的願景是將新加坡發展為東南亞區域跨國公司的商務中心（Total Business Center）。策略上，「新方向」強調將前述 11 項策略性產業與交通、通訊、後勤及銀行等產業加以整合，藉以推動更全面的經濟結構開放與官僚體制轉型。其次，星政府也要求法定機構與政聯企業（特別是後者）追求國際化與多角化，同時開始自行制定發展與經營策略（Zutshi & Gibbons, 1998: 233）。而其終極目標乃透過跨領域的創新與整合，使法定機構與政聯企業發展成為以新加坡為基地，以東南亞為腹地的大型跨國企業集團（Chong, 2007: 961; Hays, 2008）。⁹

1997 年亞洲金融風暴，新加坡再次遭受嚴重衝擊。為此，星政府透過與紐、澳、美、印、日等國簽署自由貿易協定，加入亞太經合會、東協自貿區等作法，推動政聯企業先與大型跨國公司建立長期合資關係，再結合亞太各國當地企業共同投資大型開發計畫，發展更廣泛、更密切的國際經貿合作關係。¹⁰ 透過新加坡貿易商的國際通路與服務、政聯企業與跨國企業的結盟、政府與菁英企業在研發、設計、生產、融資、行銷、採購等面向的跨領域創新與整合，新加坡在東南亞扮演催生跨

⁹ 如新加坡國港務局轉型成新加坡國際港務集團（Port of Singapore Authority International, 簡稱 PSA International）。又如 1992 年，新加坡電信管理局將部分業務分割，成立新加坡電信集團（SinTel group），等等。

¹⁰ 特別是在東協、印度與中國等地區投資開發以高科技及勞力密集產業為主的經濟特區，並直接投資銀行、醫院、電信與資訊服務、倉儲、電視，甚至到米等各種產業（Chong, 2007: 963-965）。

國產業群聚效應的重要角色 (Best, 1999: 10-11)。

在 1985、1987 年時，新加坡政聯企業的家數分別為 361、505 家。基於前述改革，淡馬錫旗下的政聯企業的家數在 1987 年增至 505 家，1994 年增加到 720 家 (李宗榮、施亦任，2009：42)。總資產由 1990 年度初期的 420 億美元增至 2017 年初的 1986 億美元 (李俊江、劉洋，2003：21)。港務集團、海皇航運、凱德 (亞洲大型房地產)、星展銀行、新加坡科技、新加坡地鐵、新加坡電訊、新加坡航空等都紛紛發展成國際性集團。另外，星政府投資公司則專責於海外 30 多國的不動產開發，其在 2008 年底共投資約 2,000 家企業，分散於 30 多個國家，總資產規模更高達 3,300 億美元 (American Chamber of Commerce in Singapore, 2011: 28)。

整體而言，在 2014 年，新加坡已是世界第二大貨櫃轉運中心、第三大石油貿易中心。¹¹在 2016 年，新加坡已是全球第三大金融中心、全球第三大外匯交易、貿易與商務中心 (陳建助，2003：64；Ebner, 2004: 57)。不論是 1970 年代的兩次世界石油危機、1997 年亞洲金融風暴，或是 2008 年的世界金融大海嘯，新加坡都能迅速化險為夷，極快恢復傑出的經濟表現 (Weder & Brunetti, 2000)。

肆、1959 年後新加坡文官制度之發展與變遷

由二戰之後到 1959 年人民行動黨開始執政之前，新加坡官僚小型貪污問題也相當普遍 (特別是警察)，以白人為主的行政官與人民行動黨間甚至有彼此嫌惡的現象 (Low, 2016: 186; Quah, 1996a: 1-2)。剛執政時，新加坡的政局不穩，接二連三發生種族、宗教衝突與工運。當時，文官體系也仍未有突出的表現。1950 年代末期至 1960 初期之間，人民行動黨內部出現溫和與激進路線之爭。李光耀所領導的溫和派開始以鐵腕施政，除關押激進派之外，也開始重用行政官，積極推動發展政策。大約在 1970 年代初期，新加坡的行政官團隊已在李光耀等執政菁英帶領下，順利革除貪污腐敗，平抑之前的種族糾紛、宗教衝突與左派罷工，並完成許多初步的經濟發展。

¹¹ 參閱中國報 (2015 年 3 月 6 日)，溫任平：克拉克海峽與新加坡命運 (2020 年 11 月 17 日，取自：<https://goo.gl/m68cKc>)。

舉其大要者，包括，初步完成海空港、倉儲、通訊設備與道路系統、組屋、都市更新與新市鎮等公共基礎設施的建設與公共服務的提供；設置全民強制儲蓄的公積金制度；建立嚴刑峻罰為基礎的守法社會；推動勞力密集產業的發展，並順利由進口替代導向策略轉向出口導向策略；引進跨國製造、金融與遞送等服務業，至新加坡設置亞洲營運總部或技術密集的工藝培訓中心（戴至中 譯，2004：40-192；嚴崇濤，2012）。

在前述努力下，新加坡的失業率很快的由 1965 年的 10% 降至 1974 年的 3.89%，幾近充分就業。原本分別有 25% 人口住於貧民窟，三分之一住於非法棚屋。在 1966 年至 1975 年間，建屋發展局共興建了 18 萬間組屋，使低收入人口的住屋荒問題得到基本解決。不但如此，新加坡的國民所得也達到 12.41%~13.94% 的高成長率，平均每人 GDP 也達到 2,342 美元（臺灣在 1973 年與 1974 年的平均 GDP 分別為 703 美元與 934 美元，平均每人所得成長率則為 33.2%與 33.7%。新加坡則為 2,342，2,390；33.3%，38.9%。臺灣的每人平均所得到 1980 年才突破 2,300 美元）（任澤平、夏磊，2018）。

由於在前述政策過程中，新加坡的行政官們在李光耀等第一代政治菁英帶領與授權下，很快為人民在經濟、社會與政治各方面打造了基本安穩的環境。行政官們不但頻繁前往拜會國際組織、先進國家與先進跨國公司的管理與技術菁英或邀請他們訪問新加坡，並向他們討教、密切互動，加上上一段各種客觀的表現指標，新加坡的行政官很快在國際上有了富於使命感、專業能力強且廉潔，在社會上享有崇高的聲譽與地位（Saxena, 2011: 68, 69）。¹²

¹² 截至 1963 年，反對黨在國會都還占有 27.4% 的席位。也因此，國會在政策過程中的決策角色還相當大。當時，官僚體系仍保有殖民時期的保守被動心態。

表一 新加坡行政官之位階與相對應之職務

一級	行政官 文官團所涵蓋的層級	特級職 (super-scale)	特級 IV~V 級 特級 II~III 級	頂級資深常任秘書
			特級 I 級	資深常任秘書
		超級職 (time-scale)	超級 B 級	常任秘書
			超級 C-E 級	行政官
			超級 G 級	初階行政官
	非行政官之一級文官			

資料來源：摘錄並改編自陳清秀等人（2009：12-13）。

自治後的新加坡文官制度仍承襲殖民時期的四級制，並分行政（administrative）與專業（professional）職系。由於行政官負責指揮、管理整個文官體系，因此本文將聚焦分析第一級文官當中的菁英——行政官的角色與功能。行政官是執政黨駕馭整體官僚體系與推動政策的關鍵助手，其中又以各部會機關的常任秘書（permanent secretary）為最高的領導職級（Saxena, 2011: 132-133; Zutshi & Gibbons, 1998）。¹³ 行政官對應於第一級文官中超級 G 級以上的職階（如表一），超級 G 級以下者不屬於行政官層級。歷年平均總人數約 250 位。資深行政官負責領導各部會、法定機構，也經常兼任政聯企業的頂級領導職務（Neo & Chen, 2007: 333; Saxena, 2011: 55）。行政官採通才制，每 2 至 3 年就必須接受一次輪調（Low, 2016: 188）。

一、1959 年至 1980s 中期的文官制度與角色

在此期間，李光耀、吳慶瑞、林金山、韓瑞生等第一代政治菁英在用人上，主要為選取「才德、專業能力與對李光耀等領導菁英的意識形態有高度認同者」，並

¹³ 行政官的招募以高中畢業生的大學會考成績超過頂級 1% 者為目標。各部會各自選擇其中適合者對其提供全額獎學金，供其至國內外知名大學求學。2002 年開始，為配合更整合、系統的行政官輪調，公共服務署（PSD）建立儲備幹部計畫（Management Associate Program）。在此計畫中，PSD 會要求前述領取獎學金出國留學者，學成歸國後，被指派至 1 至 2 個部會中，在常任秘書指導下，接受為期共 3 至 4 年的初步訓練。表現不佳者，1 至 2 年就會被淘汰。合格者則須接受有意聘任之部會的面試，之後方能正式成為文官。他們必須服務至少 6 至 8 年。正式職務的分派要看當初所獲獎學金的種類與條件，完全由 PSC 指定，不考慮個人偏好（Low, 2016: 188; Neo & Chen, 2007: 334-337）。

能經得起政策過程的密集培養、觀察、考核及反覆篩選者（劉建立，2001）。在此時期，第一代政治菁英經常要負責重大策略、政策的啟動（initiation）與溝通協調，並帶領常任秘書們與先進國家、跨國公司的政要、專家接觸討教。¹⁴ 然後再授權並激勵行政官，基於模仿、修正、部會機關間密切的溝通協調，往更具體的方向去創新、落實。¹⁵ 因此，此時期的首相、部會首長較常以面對面的方式直接與所帶領的行政官直接溝通，並對他們相當尊重。

例如，經由吳慶瑞向內閣建議，星政府於 1960 年邀請聯合國開發計畫署（The United Nations Development Programme, UNDP）專家團至新加坡協助規劃該國之經濟發展藍圖。星政府內閣在與該團密切溝通後，不但採納該團的許多規劃與建議。如，將稍帶左傾、保守的工業促進局改組為「經濟發展局」，使其成為積極倡導經濟發展政策的領頭組織。也將原財政部常任秘書韓瑞生調任該局主席，帶領英籍局長埃里克·梅雅斯及同屬於行政官的助理秘書嚴崇濤等推動經發局之組建與政策。

1971 年，該 UNDP 專家團團長溫斯敏也協助建屋發展局的行政官們（包括後來知名的局長劉太格），協調其他相關部會，完成《1971 概念規劃》的規劃。此計畫基於田園城市的概念，以長期的方式將經濟、工商業、金融、城鎮，交通、綠化與觀光旅遊等領域加以整合，作為新加坡發展的上位計畫。¹⁶ 又如，1982 年 2 月，新加坡派遣發展、財政、國防等 5 重要部會之常任秘書赴英考察殼牌公司（Shell）之績效考核制度。之後，又根據其返國提出之報告，指派前述人馬，外加如嚴崇濤、潘基文等較知名的常任秘書，組成委員會，規劃政府組織與文官人事考績等制度的改革（周賢頌，1982）。

在此期間，行政官的考核機制尚處於粗糙的階段，不分等、不評分，也不與升

¹⁴ 此時期的星政府也經常重用外籍人才擔任顧問、政務或常任行政官要職。例如，UNDP 專家團團長溫斯敏被聘為經濟顧問，秘書唐義方則被聘為經濟顧問、經發局主席（二者皆屬政治任命）。

¹⁵ 新加坡各級領導者對部屬的指揮鏈（chain of command）相當短，公文呈報層數相當少，如承辦公務員可以不經向上呈報而以部長名義向民眾發文。由此可見長官對部屬的授權程度相當高。新創的政策任務穩定後就透過立法獨立出去，成為在組織與經營策略上更具彈性的法定機構或政聯企業。這也可以視為另外一種授權相對較高的做法（莊素玉，1994）。

¹⁶ 此計畫的主要內容包括 23 個環島城鎮、西南工業區、濱海灣商業旅遊區、島中心自然保育區，以及串聯全島的捷運與公路網。

遷發生直接關係。僅由直屬主管列舉重要事項與成果，再交由上一級主管簽核。之後，則轉由公共服務委員會（PSC）收存。所有行政官的招募、升遷與獎懲的程序雖然都集中由 PSC 辦理，但升遷與輪調的實質決策主要取決於政治菁英們的接觸印象與共識（楊艾俐，1984a；Neo & Chen, 2007: 323-324; Worthington, 1999: 66, 71）。

在追求發展政策的跨領域整合、經常輪調、以及集體的升遷輪調制下，新加坡各部會首長或各級行政官主管雖掌握國家資源與特權，對個別行政官並無專擅的人事權。在人脈優勢上其實是相當薄弱的。因此，個別政治或秘書菁英也不會與所屬行政官結合成局部性人脈或部會間的山頭主義。反而，行政官對各級長官（包括資深常任秘書對部會首長）卻是高度服從。而此種服從，也不是以人為基礎一對一的服從，而是行政官整體發展出與執政黨核心菁英高度一致的共識與價值（Saxena, 2011: 41; Werlin, 2002: 177-178）。¹⁷ 結果，新加坡的政治權力高度集中於總理所主導的內閣，但又呈現相當集體化的現象（葉鍾鈴，1974）。¹⁸

不過，新加坡文官體制在 1970s 後期開始出現僵化、輪調速度放緩、過於順服上級、跳槽頻繁、以及昧於創新的問題。特別是，在 1978 年至 1981 年間就有 133 名行政官離職（含 15 名資深行政官）。星政府乃先於 1982 年大幅調升行政官的薪資。1983 年，更在財政部下設公共服務署（PSD），統整人事政策研究、一級文官（包括行政官）之職涯發展、訓練與輪調，以及文官學院（Civil Service Institute）等事務（Ho, 2003: 261; Neo & Chen, 2007: 77, 324; Quah, 2010: 78-79）。¹⁹ 其次，星政府也在 1983 年仿效英荷殼牌公司，推動表現評估與發展潛能評估（currently estimated potential, CEP）制度。

表現評估乃由部屬個人與直屬主管每年度期初先面商決定評估項目與標準，期末再經由自評及與直屬主管面談後決定評估的結果。表現評估對公務員個人年終紅利、升遷、輪調與訓練機會等皆有影響（陳清秀等人，2009：18）。但影響文官升

¹⁷ 李光耀及其內閣成員對國家願景與發展策略不但有非常具體的共識，並以此來激勵、嚴格要求行政官的表現。因此，雖然經歷 1959 年至 1961 年的動蕩期，行政官對該黨就有了高度忠誠的表現（Worthington, 1999: 71-72）。

¹⁸ 內閣的集體決策對外高度保密，內閣討論的相關資訊與投票紀錄皆絕少公開（Ho, 2003: 264-265）。

¹⁹ 設置 PSD 的另一直接理由為 PSC 負責所有一級文官（特別是行政官）之人事業務，需蒐集眾多評估資料與進行實質審議，相當費時，甚至不勝負荷。因此，乃另設公共服務署。

遷、輪調與訓練的最重要因素還是 CEP。首先，主管每年會以傳統的主觀敘述撰寫每位部屬的員工發展報告（Staff Development Report, SDR）。其主要項目含團隊精神、責任感、領導特質、思維分析能力、想像力、以及快速陞遷潛力等。表現評估與 SDR 由直屬主管完成核簽後，最後繳給 PSC、PSD 或三級人事委員會作為升遷與輪調評審的依據。

行政官部分是由 PSD 每年匯總所有一級文官的 SDR，由其所召集的甄選小組（selection panel）集體決定高級文官的 CEP 與排名。此小組成員為各部會常任秘書以上之頂級文官。PSD 再根據其高級文官部署規劃，配合 CEP 的排序，決定高級文官的輪調與訓練。²⁰

另外，PSC 所指派的甄選小組則根據 CEP 與表現評估，決定所有文官（包含行政官）的招聘與升遷。此小組的成員亦為主要部會常任秘書以上之頂級文官。上述兩種甄選小組成員皆由總理任命（Low, 2016: 188; Quah, 1996c: 73-74, 2010: 75-81）。

二、1980 年代中期至 2010 年代初期行政與文官人事革新

繼 1985、1986 年，新加坡在平均每人 GDP 的首次負成長，人民行動黨竟在 1991 年的大選喪失 4 席國會席次，普選的得票率也降至歷來最低，僅有 61%。這樣的困境促使星政府嘗試進一步將行政官以外的人事權下放，藉以提升行政組織的彈性，同時，準備改善國會與行政官越來越被領政府獎學金出身的政治與文官菁英所主導，²¹ 且行政菁英越來越缺乏政治敏感度與創新能力等問題（Bellows, 1985: 64; Worthington, 1999: 248）。於是，PSD 於 1994 年由財政部改隸總理公署，由李顯龍主理，並將其職掌改得更加整合，包括：規劃、統整、監督每一個部會的人事政策；

²⁰ 潛能評估報告對所有一級文官，特別是行政官，在升遷中可以擔當的最高職務、速度與路徑有重大影響。績效表現優但潛能評估較差者，雖也可能獲得陞遷，速度卻較慢，甚至無法順利陞遷（Neo & Chen, 2007: 352）。然而，即便到了 1980 年代中期，由於薪資相對私部門低，整體行政官的評估仍呈相當保守，以致其在升遷上速度過慢，仍有往私部門跳槽的狀況（Quah, 1996b）。

²¹ 1970 年代中期開始，第二代政治菁英、部長及國會議員等大部分都經過長期行政官的歷練。在 1997 年，五分之一的國會議員出身自文官體系。1998 年，所有的內閣成員當中，只有兩名不是來自行政官（Bellows, 1985: 61; Worthington, 1999: 247）。

整體行政官在訓練、生涯發展及輪調方面的策略規劃與執行。需特別指出的是行政官的輪調原本屬於 PSC 的職掌，也劃歸 PSD 整併（Neo & Chen, 2007: 324-330）。

非但如此，PSD 也在 1995 年將人事權下放新成立的三級人事委員會（National Library Board, Singapore, 2014; Quah, 2010: 78）。除行政官的部分保留由 PSC 負責外，其餘文官的任用與升遷皆交由三級的人事委員會來辦理（Saxena, 2011: 57）。

²² 在此改革後，星政府的部會機關在人事管理上的彈性與成效也有明顯改善（Quah, 2010: 88）。

其次，星政府於 1995 年在 PSD 下設置專職政府整體、長期策略規劃的方案規劃辦公室，負責督導其他部會之行政官以更前瞻、更密切的部會間協調，自行訂定未來中長期發展策略，並於 2003 年又改名為策略政策辦公室（Ho, 2003: 273-287）。²³

之後，不但內閣在實際決策上變得更具共識導向，國會也透過設置較多的專責委員會（select committee），提供公民較以往稍多的參與決策、修正政策的機會。不過，即便如此，也多屬於非經濟方面的微調為主，很少能對經濟政策方面的決策做重大的修正（張其祿、廖達琪，2010：38；Worthington, 1999: 98, 177-181）。²⁴

²² 此三級人事委員會包括特級、高級及部會級的人事委員會。特級人事委員會僅有一個，委員包括 PSC 主席，PSC、總理公署及財政部稅務署等機構之常任秘書，負責 E1 級（含）以下超級職文官之升遷與調用。高級人事委員會，或由數個部會共組，或由規模較大的部會單獨設立。主席由某部會的常任秘書擔任，其他成員包括相關部會的常任秘書，負責相關部會超級職以下所有第一級人員之升遷與調用。此二人事委員會的成員皆由總理提名，總統任命（Neo & Chen, 2007: 330）。人事委員會則由各部會分別設置，負責招聘任用大學學歷以下的公務人員。其成員由各部會的超級職文官及一位 PSC 代表所組成，負責該部會一級以下公務人員的任用、升遷與調動。此委員會的成員則由總理公署的常任秘書任命（陳清秀等人，2009：9-10）。

²³ 在推動跨機關整合性高的策略規劃時，該辦公室的標準流程是：徵召 10 名左右來自各相關機關的兼任人員，組成為期約一年的策略任務小組。之後，經由進行密集的學習、研究、參訪與調查等程序。最後，做成具體的建議，呈交策略辦公室審查。通過後，再轉交各相關機關評估，之後，再提交內閣批准。最後，再交由相關部會進行後繼的政策規劃與執行。星政府藉此確保政府整體政策的統整性（張超鑫、齊港，2016：21-25；National Library Board, Singapore, 2014）。

²⁴ 也稱特別委員會，可以邀請利害關係人召開公聽會，做成政策建議。透過公聽會，可以動員大眾、企業界，甚或媒體，擴大影響力。其政策建議雖不具法律約束力，但各部會高層會視情況加以採納。

伍、新加坡戰後國家治理模式的形成與變遷：一個政經架構的分析

儘管新加坡的官僚體系在 1965 年之前表現還不盡理想，但在 1965 年之後，李光耀等領導菁英透過專業能力與自主性不斷提升的官僚體系，持續帶動新加坡經濟快速而穩定的成長（Singer, 2011: 64）。再者，發展型國家論聚焦研究的是國家 vs. 社會之角色與關係。具體言，可再粗分為政黨、官僚、社群組織與團體等政策主要利害關係人的角色、行為與表現。因此，本小節描述並分析此三者在新加坡發展兩階段中的演變。

一、官僚專業能力與自主性的形成

人民行動黨成立之初，雖然相當左傾，但在 1950 年代後半，因東亞及東南亞地區共產主義的蓬勃發展，不但新加坡開始整肅極左份子，人民行動黨溫和派菁英也在奪權成功後開始清除黨內極左分子。其實，早在 1959 年時，李光耀承襲殖民政府的政治霸權，就打算將內閣、國會、行政官制及法定機構／政聯企業等體制加以統整，使其成為國家領導核心。同時，也對社會採行廣泛攏絡及高壓統治的兩手策略，計畫將新加坡打造成獨有的新霸權民主體制（Quah, 1996a; Worthington, 1999: 66-69）。

前述第參、一小節曾說過，新加坡經濟在 1970 年代已很快的有顯著表現，官僚體系的施政效能亦有顯著提升。然而，這是如何做到的？以下，將以兩面向來嘗試回答此問題。第一個面向是新加坡經濟發展在政策創新上所具有的特色。第二個面向則是行政官的人事制度如何與發展政策的創新模式搭配，而產生正面效用？

（一）政策本質為抄襲模仿，但堅持不斷追求更廣泛且深入的跨領域整合

1965 年獨立後，李光耀帶領內閣以創意審議打造出第參、一小節所述的發展願景與策略後，授權並要求其行政官擔負規劃、執行具有高度跨領域創新整合特性的發展政策。此策略乃一方面攏絡主要工會、族群與工商團體，打壓反對勢力，並縮

限各種自主性社群的發展。另一方面，則利用其在海空港、轉口貿易及國際金融等 3 核心產業上的優勢，²⁵ 透過積極抄襲、模仿先進國家或跨國企業攸關各種基礎建設與公共服務的政策、知識與技術，²⁶ 不斷追求水平或垂直方向的跨領域整合。最後，體現在其成為東南亞經貿與商務中心的企圖。

星政府在發展政策上的跨領域創新整合可簡述如下。首先，積極展開海、空港的建設，並不斷提升其在倉儲、接駁、關務／稅務／通路／通訊共用網路平台等功能的跨領域整合。²⁷

第二，為了確保運輸燃油的穩定供應，星政府又將上述 3 核心產業的發展政策加以整合延伸，發展煉油產業。如此一來，大幅提高各國船舶停駐意願，也使新加坡成為世界三大煉油中心之一，全球最大的船舶加油港，更使新加坡在 2010 年代初期已發展成為全球石油、瓦斯、各類礦產的大宗期貨交易中心之一（香港交易所，2020：16-25）。

再如，模仿修正自瑞典的公積金制也具有高度跨領域整合的作用。一方面，公積金局強制民眾儲蓄，並為其開辦住房、醫療健保、老年退休金等服務。另一方面，透過將不超過公積金 3 成 5 的資金投資於淡馬錫與星政府投資公司，星政府再

²⁵ 新加坡治理菁英對行政官的授權，參閱註 11。

另，新加坡國貿所聚焦的轉口貿易比起臺灣的加工出口而言，涉及的跨領域整合程度高很多。臺灣的代工出口絕大多數委託外國貿易商，新加坡的轉口貿易則絕大多數由本國之貿易商承攬。因此，星政府與貿易商等，必須在其他國家投資發展行銷通路，包括外國港口碼頭，以及相關的倉儲／運輸設施、通訊、存貨融資及中盤、零售等軟硬體設施。

²⁶ 如行政官與法定機構等制度乃承襲、修正自英國在大馬等殖民地的制度，國防制度參考以色列，技職教育模仿西德，樟宜機場的設計模仿阿姆斯特丹的史基浦（Schiphol）機場，治安與品管則是分別向日本的政府與企業取經（Low, 2016: 187; Quah, 1996b）。除這些政策之外，Neo 與 Chen（2007）也針對許多其他政策的跨領域整合特性做了介紹。

²⁷ 單是新加坡港務局的營業項目就表現出強烈的跨領域創新整合企圖。其項目包括造船、船隻維修、倉儲、油輪與船隻加油、港區綜合規劃與開發、海上鑽油台與鑽油船改造、船隻買賣仲介與融資等諸多次級產業領域。創新的部分如，早在 1969 年，新加坡港務局不但冒險投資當時仍屬先進的貨櫃專用碼頭，也在他國港口興建其專屬碼頭，以便為經過新加坡的航線提供更妥善、低廉的服務，藉此吸引各國貨輪將新加坡作為航運樞紐。到 2012 為止，星政府共在 16 國投資了 28 座碼頭，之後其轉口貿易額成長了 4 成（Richardson, 2008: 12）。而國際碼頭的投資當然又與國際通路的開發有密切連結。

轉投資於前述各政聯企業。如此一來，與新加坡民眾生活基本安全相關的政策竟又回過頭來與公共基礎設施／公共服務、國家整體經濟的發展連繫在一起。

最後，星政府也在 1963 年模仿荷蘭蘭斯塔地區的城市分配，制定了以「環狀城市」為骨架的空間規劃，並以此為基礎展開了將新城鎮規劃與發展、花園城市、公共運輸（包括捷運與巴士）體系、水資源開發與管理等各領域極力整合的努力。這又提升跨國公司至新加坡設立亞洲總部的號召力，也回頭更進一步提升新加坡海空港的轉口貿易功能（Yeung, 2017: 88-89）。

行政官在頻繁的政策發起、規劃與執行中，必須不斷密集的模仿，進行高度跨領域的創新整合，與上級、其他相關機關溝通協調。透過在此過程中的不斷摸索、試誤，突破各種瓶頸與創新，行政官很快就累積了大量整合性的隱性知識與廣泛的政、官人脈。加上，配合執政菁英所主導且強調共識為基礎的高級文官人事政策，行政官很快就在新加坡的政策過程中，發展出極具整合性的政策專業能力與自主性，並相對於執政黨與國會居於強勢主導的地位（Chan, 1976: 426）。

（二）1980 年代後期：培養更進一步跨領域創新整合的跨國政聯企業集團

1980 年代後期，因全球化加劇、周邊中、印等大國崛起等嚴峻挑戰，星政府乃繼續趨動新一波的改革與國際化。其一，力促其政聯企業透過跨國整合生產、行銷通路、融資及管理專業，提升其國際競爭優勢。其二，力促政聯企業、高等教育機構及跨國企業結盟至東南亞投資，藉此與跨國公司、各國政商菁英建立廣泛人脈，同時創造、累積相關的配套知識與技巧（Ebner, 2004）。²⁸ 如此，新加坡行政

²⁸ 例如，建屋發展局原本僅專司住宅之設計與開發。但在該局設計規劃業務成熟後，乃將此業務改制為獨資的盛邦新業，之後又將之劃歸淡馬錫所屬，專職新市鎮之設計、規劃與開發。在前述倡導國際跨領域跨國企業集團的政策驅動下，該集團已於 2000 年代初期已有能力跨公路／巴士／車站系統、行政中心、醫院、學校、購物廣場等領域整合設計與開發。更將經營範圍擴充至中、印、緬、越等國家（新浪網財經縱橫，2004；嚴崇濤，2012：59）。

再如，港務集團，原本為新加坡港務局（Port Authority of Singapore, PSA）專司港務事宜。但到了 1997 年，不但改制為新加坡港務集團（PSA Corporation, Ltd.），更將業務擴充至海港建設、貨櫃碼頭之開發經營、轉運服務、港務自動化／人工智慧化等領域。範圍也擴展到南韓、日、中、印尼、越、泰，以及中東、歐洲等許多國家。

官乃有能力在東南亞區域帶動新的群聚效應，使新加坡為工程設計、商務與行政管理的重要重鎮（Chong, 2007: 953-954; Ebner, 2004; Zutshi & Gibbons, 1998: 229-235）。

總之，行政官必須搜尋、模仿先進國家已經發展出來的知識與技術，結合東南亞各地的狀況，持續追求跨領域整合的創新與應用。也因此，新加坡的政治與行政菁英體制不但對每一政策都須精打細算、精益求精，對各政策項目間的搭配都要很密實，並針對東南亞各國在地特殊的狀況與需要，創造並累積了大量隱性的政策知識與技術。照說掌握龐大資源與特權，加上大量整合性、隱性的政策知識與技術會造成凝聚力強大的文官次級團隊，但新加坡的行政官並沒有據此而形成政府部門的山頭主義，也無政、官間或官僚間的人脈派系。反而具有極高的整體團隊性、專業能力，並對 PAP 高度服從。下文將分析這種治理的行為背後的誘因機制為何，而這機制又是如何制度化的。

（三）透過共識決的輪調、訓練與升遷，但沒有個別長官可以掌握行政官之升遷輪調大權

自建國初期以來，在總理、各部會首長授權下，行政官被要求積極不斷的到各國政府、各跨國企業考察、抄襲、模仿，積極提出各種跨領域創新整合的政策規劃，但最後都在總理掌握大方向的原則上，由內閣集體審議。

在創新整合過程中，行政官須透過摸索、試誤及組織內外間的溝通協調，打通無數的大小瓶頸，同時創造及累積大量的隱性知識。由於不斷向既有政策的前緣挺進，行政官經常會因超出授權範圍或有爭議而必須向上級請示。因此，政務首長也熟知其領導部門與相關部門的整體政策過程。加上，部會首長、資深行政官在各部會間皆有多部會兼任或快速輪調之歷練，對跨部會溝通協調有極大促進作用（張其祿、廖達琪，2010：193；楊艾俐，1984a：30-33，2011；Ho, 2003: 147-148, 265-268）。²⁹

更重要的是，新加坡所選定的轉口貿易、海空港開發管理、通訊、運輸與國際通路及後勤、國際金融、期貨交易等產業，不但各產業都享有規模經濟（economies

²⁹ 在少數新創政策專業領域也會出現高級行政官援引直屬部屬的狀況。但因行政官的升遷與輪調頻繁，長官與部屬並不一定都會待在同樣的專業軌道上。所以，這種情況並不容易導致人脈派系現象的發生（Saxena & Bagai, 2010: 6）。

of scale），不同產業間更存在顯著的範疇經濟（economies of scope）。因此，雖然新加坡的幅員極小，但在政府持續追求更極致的跨領域創新整合下，卻使規模經濟與範疇經濟交叉互補的效果不斷發揮。結果，新加坡許多產業的規模都變得非常的大（如港口吞吐量、航空航線總長度、金融與期貨產業、貿易產業、電信產業等都成為世界級）。

在不同的政策層級上持續追求跨領域創新整合也意味著：

一、為應付持續跨領域創新整合的需要，內閣部會首長與高層行政官，不論在各部會機關各自的專業分工上、跨部會的政策協調整合上，都必須在相關的專業知識與技能上不斷精進。因此，新加坡內閣閣員、國會議員由行政官出身的比例也越來越高（Ho, 2003: 147; Neo & Chen, 2007: 334）。³⁰

二、部會首長、行政官等重要人才與大量國家資源都被鎖定在新加坡獨特的政經體制當中，系統性失敗的風險很高。不論個人與集體，皆需承受極大的責任與風險。因此，李光耀與各級領導菁英經常以閩南語、英語融合的方式強調「驚輸主義（Kiasuism）（Barr, 2006）」。³¹ 這種政策創新冒險上的特性，也與行政官的升遷／輪調相互搭配。行政官越早自實習時期顯示其在溝通協調、創新與領導方面的才能，就越有機會挑戰重大政策，並廣泛得到政務與行政官高層的注意。這樣的行政官也就能越早在升遷輪跳過程中脫穎而出。³²

三、總理與內閣的最主要角色就是指認、堅持與修正其國家發展願景與策略，主導重大政策及所需修正的集體審議，確保行政官對其整個治國願景、策略與理念有高度認同（Ho, 2003: 268）。行政官菁英則在前述基礎上，負責政策的規劃、執行、以及較次要的溝通協調。不僅如此，行政官的升遷訓練及輪調發展又分別由 PSD 與 PSC 之甄選小組以集體方式決定。總理透過 PSD 與 PSC 二甄選小組成員的

³⁰ 根據 Quah 的說法，1959 年出身行政官的內閣閣員佔 22%，1992 年則為 40%。1998 年，所有二十四位內閣成員中，除李光耀外，其餘都是由行政官出身。2001 年該比例雖降至 53%，仍高出 1959 的比例很多（Quah, 2010: 122; Tan, 2010: 134; Yeung, 2003: 15）。

³¹ 「驚輸」一詞源於閩南語，以英文拼音為 Kia-su，亦即擔心或害怕輸掉之意。「驚輸主義（Kiasuism）」指的是一種流行在新加坡人之間的一種普遍心態。

³² 行政官自見習時起就比一般文官有更多挑戰政策創新的機會（Saxena, 2011: 115）。但在正式加入行政官行列十年後（約 35 歲左右），若仍無法達到預期的表現，就會被勸離行政官行列，擔任一般文官職（Quah, 2010: 81; Low, 2016: 189）。

任命，對各部會的政策與各級行政官的升遷／輪調又有最後決策與監督的權力。此政策過程促使行政官們琢磨出與高層宏觀發展願景與策略一致的共識。因此，行政官菁英個人並無法主導其所屬各級行政官之人事。也無法以個別的文官人脈為基礎，發展局部性的政官商人脈或派系。

不但如此，在不斷追求規模經濟與範疇經濟及擔心系統性風險的壓力下，部會首長與行政官也都被訓練培養出前瞻的態度，積極學習與創新。更具體而言，前瞻的態度使政務官與行政官們願意一方面溝通協調，及早調整，掌握未來的趨勢。另一方面，則在政治與行政官菁英之間培養出「驚輪」的心態，加速行政官間在新政策方面形成共識（莊素玉，1995：44；Neo & Chen, 2007: 194-196, 411-428）。而為了避免突出政治與行政菁英的個別表現，破壞和諧，所有決策過程，包括內閣的決策，也都以集體的方式呈現，極少對外揭露細節（Ho, 2003: 147; Neo & Chen, 2007: 192）。

（四）策略規劃、跨領域整合的強化 vs. 行政官輪調與升遷的制度化

星政府在 1960s 初期開始重用領國家獎學金出身的政務官與行政官，主要是應對當時新加坡內政仍欠穩定，發展政策仍在起步階段。除了國內發展的政策專業能力外，執政黨對行政官的要求主要是控制、穩定與效忠（Haque, 2009: 251; Ho, 2003: 257-258）。當時，行政官的升遷主要看學歷、資歷、以及執政菁英的注意與賞識。行政官的升遷與調派都是由總理透過 PSC 指派的甄選小組（由來自各部會之資深常任秘書組成）以集體協商的方式決定（楊艾俐，1984b：30-31）。³³

在 1980s 前期，行政官相關人事制度的改革尚處於摸索階段，如 1981 年在總理公署下設建置處，專責管理自 PSC 獨立出來的一級文官訓練與生涯發展。1982 年大幅提高一級文官的薪資、1983 年於財政部之下成立 PSD（由副總理主管）負責推動績效與潛能評估。在 1980 年代中後期至 1990 年代前期，由於更進一步推動整體發展政策的國際化與跨領域創新整合，星政府也對行政官的升遷／輪調制度、治理角色做了相應的調整。

³³ 所有的 PSC 委員皆不得具公務員、國會議員、政黨黨員、工會與相關團體之身分。PSC 委員需經總理提名，總統書面同意。PSC 所聘任的文官更自成一格。整體而言，PSC 對行政官升遷的最後決策權乃掌握在總理手中（Quah, 2010: 52, 74-75; Saxena, 2011: 52, 56-57）。

自 1990 年代中期起，為配合前述發展政策的換軌，星政府更進一步將 PSD 的職掌擴充至一級文官之訓練、生涯發展、職務部署、以及後繼人選規劃等業務的統整，並改隸總理公署（Neo & Chen, 2007: 332-333）。³⁴ 上述改革標誌著新加坡政治與官僚菁英不再依賴直覺與接觸經驗來管理行政官的升遷與輪調，而是一方面對行政官更授權，但另一方面則以更制度化、集體化的機制決定升遷與輪調，藉以提振行政官的創業精神與積極性。

在人事決策上，此期行政官的直屬主管角色較上一期重，但也僅負責撰寫工作表現與潛能發展評估，仍不具對直屬部屬之人事決定權。這些評估報告，經與再上一級主管協商後，分別呈繳 PSC 與 PSD。之後，有關行政官之升遷訓練與輪調發展決策則分別由 PSC、PSD 各自所成立的甄選小組負責。這兩類的甄選小組委員數皆為 3 至 10 人，由總理指派，大致對應 12 至 50 位受評者。委員非常任，來自各相關部會擔任常任秘書以上之行政官。每一位受評者至少要有兩名委員與其相識 4 年以上。其決策以集體的共識決為之（Low, 2016: 188）。³⁵

因基於集體共識決，加上委員個人在職務上經常輪調，也不一定是受評選者之主管，故擔任甄選委員的行政官偏待其個人所喜好部屬的空間並不大。至於其他未擔任甄選委員的行政官，更無法參與所屬行政官升遷訓練與輪調發展之決定。總之，各部會首長與各級行政官之主管，並不直接參與部屬升遷與輪調之決策。因此，不論政務或事務官，官僚私人人脈不易形成。新加坡的行政官其實是高度原子化的，無法營造個人政治勢力。

經由上述改革，行政官在升遷上的速度與輪調頻率，明顯變快。如，原本行政官升到司處長（超級 G）約要到 40 歲。1995 年之後，32 歲就有可能出任司處長。甚至，38 至 40 歲左右就有可能升到常任秘書（莊素玉，1995：33；陳清秀等人，2009：11）。由於 1990 年代中期起，政策上跨領域創新整合的程度再次提升，行政官在治理中的專業程度與重要性也跟著又水漲船高。領政府獎學金出身的閣員與

³⁴ PSD 原有的人事政策研究職權被擴大至下列項目：文官人事政策整體化的推動、高級文官的研訓與發展，以及行政官的人事部署與發展策略的研訂等（Neo & Chen, 2007: 324-330）。

³⁵ 有關行政官每年度的潛能評估僅是當作短期的參考，必須經過數年累積且得出一致的結果後才會被視為一個行政官的真正潛能（Quah, 2010: 80-81）。

行政官比例也顯著提升。1994 年，14 位內閣閣員中占 8 位，17 位常任秘書中占 12 位。2005 年，19 位內閣閣員中占 12 位（Barr & Skrbis, 2008）。

由於在各項發展政策過程中，行政官需不斷透過溝通協調，試誤摸索，承擔風險，發揮創意，跨領域創造且累積大量統整性的隱性知識，行政官的升遷與輪調自然而然會與跨領域整合的政策格局相互強化，進而形成清晰且完備的政策結構（Carpenter, 2001; Grant, 1996）。在此背景下，行政官新秀越早自實習時期起就脫穎而出，就越有機會透過跨部會的溝通協調、輪調，挑戰各類重大政策，廣泛得到行政官高層的注意。³⁶

易言之，行政官雖不具個人政治影響力，但長期浸淫於高度整合的發展政策架構中，自然會將 PAP 的治國理念與意識形態高度內化，積極效忠 PAP 政府，也極願意與其他部會溝通協調（Ho, 2003: 280）。簡言之，講究快速輪調、集中集體化而由總理最後掌控的行政官人事管理制度，與不斷追求跨領域創新整合、同樣由總理掌握最後大權的發展政策交互強化，不但造就了新加坡行政官對國家發展價值、願景與策略的共識，對執政黨的服從，也塑造了他們在政策上比國會強大的專業能力與自主性。

二、人民行動黨在政策角色上越來越弱化，成員越來越菁英化、官僚化

在新加坡獨立後的治理模式中，雖然 PAP 對該黨的幹部養成也是採行菁英制，但 PAP 僅將黨視為競選與輔助治理的機器，黨的幹部並未被納入主要決策體系之中。特別是 PAP 國會議員出身選舉，雖經歷該黨長期培養與政治歷練，並未在發展政策的決策過程中扮演積極倡導或審議的角色，也沒有鑲嵌在行政官的升遷／輪調體系中。因此，國會議員無法像行政官那般對政策有深入、統整的專業能力，也缺乏廣泛的政治與官僚人脈。甚者，為避免國會議員擁有過高而獨立的民意基礎，導致他們對行政部門推動整合性發展政策時成為掣肘，PAP 在普通黨員、幹部黨

³⁶ 潛能評估其實具有行政官們自我篩選、強化集體導向的特性。但若初階的行政官未能把握進入行政官行列初期的幾次機會，掌握行政官的主流價值，讓資深常任秘書們觀察到，就有可能無法在往後的輪調上爭取到可以表現的機會，連帶也會使其升遷遭到極不利的影響。這也是為何行政官的流動率極高之故。參閱註 30。

員、國會議員（候選人）及中執委的篩選上採行極為冗長且越來越嚴格的標準，以確保黨員對 PAP 政府治國願景、策略與整體政策架構的認同（Tan, 2010: 124-137）。³⁷

其次，PAP 的國會議員候選人皆具各種政、經、社會菁英背景，如高級文官、學者、律師、醫師、軍事將領、記者、民營企業經理人、法定機構（特別是人民協會所屬者，見下一小節）與政聯企業高層幹部等。這些菁英與社會基層有廣泛且密切的接觸，透過他們可以使 PAP 政府不致於因菁英化而失去與中基層民眾的接觸（Tan, 2010: 121-131）。第三，PAP 規定每屆汰換約四分之一的國會議員。高流動率加上不扮演政策積極倡導角色，使得國會議員很難與其他議員形成國會次級團體，或與部會首長及高級行政官形成政官人脈、派系（Ho, 2003: 280; Neo & Chen, 2007: 194）。

因此，1959 年執政之後，特別是自 1980 年代後期，隨著行政官在跨領域專業能力的再次提升，PAP 越來越倚重行政官僚作為甄選國會議員與內閣閣員的來源。結果，PAP 順利馴化國會，使國會扮演「忠誠審議者」，因而也從未否決行政部門所送交的法案（Ho, 2003: 280）。

三、新加坡社會的馴化：由政治與行政官菁英所主導的社群組織

自 1960 年代以來，星政府在各種指揮高地（commanding heights）設置大量規模龐大且專業的法定機構與政聯企業，由其掌控國家重要資源、特權與人才，不但排擠了本地民間企業的發展，也塑造了在黨政部門任職為上的社會價值（Ramírez & Tan, 2003: 515）。雖說 PAP 本身的組織相當薄弱，為強化與社會基層連結並預防自主性社群團體的出現，PAP 政府早在 1960 年就設置了人民協會（People's Association, 簡稱 PA）與國家義工慈善中心等法定機構。此法定機構由總理本人擔任主席，負責自上而下籌組、攏絡各種人民團體。

人民協會下轄的半官方社團皆由前述具行政官、大學教師、記者、律師、醫師

³⁷ 星政府在經濟發展與民眾生活基本需要的照顧上相當成功，因此自 1968 年至 2006 年的大選都持續獲得 6 成以上選民的支持。因此，星政府續採行此種菁英式黨員與各級幹部的篩選機制（Tan, 2010: 187）。

等背景的國會議員主持。其經費由政府財政預算支應，人事則由該國會議員指派。這些人民團體種類繁多，一方面提供各種社區或家庭服務（如社區活動中心、民眾俱樂部、社區發展理事會、退休中心、青少年中心、特殊幼兒教育與發展中心、社區與家庭專業培訓學院等），另一方面則訓練各級幹部黨員參與補充式的社區或全國性的社群團體與活動的動員（王維旒等人，2011：14-15）。藉著這些組織，PAP政府以先占（preempt）的方式，廣泛深入各社群，以沒有煙硝的方式消弭社會不滿與騷動。在這些政策中，行政官與具有行政官背景的國會議員乃成為李氏執政菁英消弭民間社群活力與自主性，公民精神發展的重要關鍵（王維旒等人，2011：14-15；柯思仁，2010：81-90）。

四、小結

新加坡的發展政策始於以整合海空港相關建設、三角貿易、以及國際金融等 3 領域為核心的發展政策，透過極有創意的公積金制度，法定機構與政聯企業，一方面投資於組屋、醫療健保、退休金、都市計畫／發展等公共建設與服務產業，另一方面則不斷追求前述各產業之大規模與範疇經濟效應的提升，最後並將前述各種產業的發展又相互連結成一個更大而整合的政經體系。不但如此，許多次級的政策，如國際金融、新城鎮計畫、花園城市等亦具有高度跨領域創新整合的特性。最後，與大規模、高度跨領域整合的國家發展政策相互搭配的則是聚焦組織彈性／跨領域創新整合與溝通協調能力的集體式行政官選任／輪調／升遷體制。

陸、發現

綜上所述，本文有下列幾點發現。首先，新加坡的行政官制度隨著發展政策聚焦朝國際化推進而調整。在戰後前期（1959 年至 1985 年之前），新加坡的發展政策聚焦在新加坡國內公共設施的建設與公共服務的發展上。在李光耀等領導菁英的持續堅持與督促下，行政官除不斷追求各項公共設施或公共服務在規模上的擴大外，更崇尚將各不同政策領域加以整合，以求實現規模經濟與範疇經濟的互補效果。不但如此，經由他們在政策過程中密集的試誤與摸索，溝通與協調，新加坡行政官們很快建立了其在政策上與執政菁英間的集體共識，專業能力與自主性。另

外，因自儲備幹部時起，行政官就開始擔任部會機關間溝通協調的工作，加上，表現越佳者輪調速度越快，越有橫向的人脈與互動經驗。故此，新加坡官僚體系在行政官帶領下，溝通協調能力極佳。

另一方面，由於李光耀等領導菁英的睿智，他們不但在各種政策過程中對行政官高度授權，在行政官的輪調／升遷決策上也是授權由各部會常任秘書所組成的甄選小組，憑著接觸的經驗與印象，以集體共識的方式來決定。在各部會政務首長經常輪調，且行政官也是經由集體機制而輪調升遷的背景下，行政官不易形成由其與政務首長或官僚所組成的個人間人脈關係或局部性勢力。所以，行政官個人對政務首長、行政長官也都高度服從。這樣的服從與李光耀等領導菁英及政務官對行政官的授權形成相互強化的機制，而成為新加坡行政官在治理角色上集體而穩定的特色。

到了 1986 年之後，為了克服幅員狹小的限制，並更積極的推動國際化，李光耀與其他領導菁英，授權行政官以更自主、更彈性的方式管理三級人事委員會及政聯企業，但亦要求他們追求高層次的規模經濟與範疇經濟，建立跨國的企業集團，帶領新加坡更進一步國際化。面對更開放、更劇烈的國際競爭，李光耀等領導菁英也是反應很靈敏的將負責行政官訓練、輪調及生涯發展等的 PSD 改為直屬總理公署，並在其下設置策略政策辦公室，開始責成行政官們透過策略政策辦公室進行更具體、更整合的策略與政策規劃。如此，執政菁英更能一方面對國家整體的發展政策收到提綱挈領的功效，一方面也要求行政官在政策規劃與執行上，更能不斷地強化各政策間的規模經濟與範疇經濟。

再者，為避免在決策上更有自主性的行政官，在長期政策的展望上與內閣或其他機關間有太大的落差，PSD 也透過對行政官訓練、生涯發展與部署策略的整合，以更系統化的方式來進行行政官的輪調。透過上述的策略審議及行政官的輪調，行政官們不僅在短期的政策作為上能與內閣及其他部會間有共識，就算中長期的策略規劃，也不會有太大的落差。此乃為何新加坡的行政官們，即便已承轉到第三代的領導菁英，執政菁英的願景、策略都有高度的服從意願，並也願意以高度前瞻的態度加以配合。

國家發展政策不斷擴大規模與跨領域整合的結果，除了政策過程越來越專業外，行政官的專業能力也不斷提升。結果是，傳統上的政治菁英（包括政務官與國

會議員)也越來越無法應付政策的對話,行政官出身的政治菁英比例越來越高。不但如此,人民行動黨的菁英幹部也越來越菁英化、官僚化。最後,由於主要的新加坡企業組織、社群組織都是由新加坡執政菁英透過政治菁英與行政官來,以國家的資源與特權來主導,因此,自主性的社群團體力量極為羸弱。與 1960 年代初期頻繁的社會運動相比,新加坡社會被執政菁英高度的馴化。

其次,本文以新加坡個案闡明發展型國家研究途徑所強調的官僚專業能力與鑲嵌式自主等概念,仍是值得進一步發展的研究途徑。這樣的研究途徑亦已在臺灣、美國的國家個案,以及美國共識型、派系型與對抗型城市的治理個案研究中初步證實其有效性(王輝煌,2017;Wang, 2018)。相對於社會科學研究普遍流行將各種可能影響因素一體雜陳的做法(Yeung, 2017),本文所提出的理論突破了這種窠臼。根據本文的理論,在發展政策上跨領域創新整合程度的高低及搭配的高級文官升遷與輪調制度才是新加坡行政官專業能力與自主性形成的關鍵因素。這不是說威權者的授權、領導風格、地緣、文化價值等因素沒有影響,而是說這些因素僅是眾多可能的局部性影響因素。但這些因素的存在並不保證國家的卓越治理與發展。特別是,李光耀堅忍且威權的領導風格可說是必要條件,但卻不是充分條件。

推而廣之,前文的理論主張現代國家的發展與治理二者間有其獨立於上述眾多可能影響因素之外、相互補充的內在規律。透過此一理論或規律,研究治理的學者可以經由跨國、跨城市、跨歷史階段、跨政策類型的方式檢視治理模式如何與發展政策的創新整合相互對照,並以聚焦且有系統的方式進行相關理論的檢證。若此一理論可以不斷獲得驗證與推廣,則極有希望能以此途徑建立公共治理研究的核心知識,突破過去公共行政缺乏核心理論的缺憾(謝儲鍵、張鐙文、陳敦源,2018: 43、46、73)。

柒、結論

許多文獻都認為,新加坡的文官具有政治中立的特性(Worthington, 1999: 68)。但這樣的說法可能有問題。如前所述,新加坡的行政官對於 PAP 的治理願景、策略、政策、文化與價值體系是高度認同的。這與高級文官的升遷與輪調也是採集體決策制的英國不一樣。因工黨與保守黨的意識形態與政綱有相當差異,在

政黨經常輪替的情況下，中央政府的發展政策呈現左右政綱拉鋸的狀況，在創新整合程度上不若新加坡那麼高。因此，英國行政官的集體價值也不對應一套緻密的政策架構，因而他們能夠表現出純粹的政治中立。不論哪一黨執政，都以高度服從的態度為執政黨規劃、執行政策（駱益群，2002；Ridley, 1983）。

假若其他的政黨執政，新加坡的行政官恐怕會遭遇很大的調適困難，甚或抗拒。因其不但將李氏執政菁英的願景、策略與價值高度內化，每位行政官都深刻鑲嵌於 PAP 的政策知識與技術架構之中。行政官對於源自社會，甚或 PAP 內部、國會、總統的自主性提議，只要無法契合於既有架構，往往會有相當的抗拒，更不要說社會各界在開放環境下自主的討論。易言之，新加坡行政官的自主性乃自主於 PAP 下屬的各次級政官人物或社會菁英的個別影響，沒有形成次級團體，但仍被 PAP 以集體的方式高度政治化，僅對 PAP 效忠（郭秋慶，2012：72；Ho, 2003: 257-258, 281-284）。

嚴格而論，雖說研究者認同一般文獻與媒體報導所公認，李光耀及其所領導的核心菁英具有高瞻遠矚，雄才大略的領導特色，但星政府並不是一開始就對所有的政策，甚至主要政策有具體的發展策略或政策遠見，例如，新加坡雖在 1960 年就設置住屋發展局，推動公共組屋政策，但一開始民眾反應冷淡，政策成效不佳。經過只租不售到「居者有其屋」等一段摸索，一直要到 1968 年方因准許民眾用個人公積金資金購買組屋，組屋政策方於 1970 年代初期獲得顯著成效。

又如，淡馬錫也要到 1974 年才成立。在此之前，政聯企業的資金都是來自財政部預算的直接投資。此時政聯企業的資本和公積金間的整合性也尚未建立。而公積金制雖在 1955 年就成立，但最初採公務員退休金與民企受雇者公積金並立的做法，直到 1977 年方合併。准許以公積金購買組屋，進而使組屋政策成效獲得突破也是到 1968 年才摸索出來。新加坡的醫療產業也是要到 1984 年在原有公積金之上加上保健儲蓄計畫，准許以公積金帳戶支付醫療費用之後，才有顯著發展（任澤平、夏磊，2018）。

最後，李光耀、李顯龍等核心領導菁英也是到了 1986 年遇到重大經濟衰退之後，才將商業服務產業發展政策標誌為與製造業互補的主要發展支柱之一。而在經歷 1997 年亞洲金融風暴的衝擊，再次感受新加坡的脆弱性後，才又以 1986 年的改革政策為基礎，進一步以東南亞區域性群聚效應的倡導作為其發展政策的主軸，企

圖將新加坡打造為全球的營運中心（Neo & Chan, 2007: 114, 118-119）。

從這些例子可知，新加坡在發展政策上的創新整合乃是一個漸進但持續不斷摸索、試誤的過程，並不是一開始就對整個國家的發展、治理政策架構有具體透澈的掌握。在此過程中，李光耀獨特的威權領導模式，不斷要求行政官試誤、摸索出政策上跨領域創新整合的途徑。這與杭廷頓（S. P. Huntington）在《第三波》中所單純主張的，「威權政體」就能有利於經濟發展的說法不同。同樣的，也正因發展政策上不斷跨領域創新整合的特性，搭配集體化且經常輪調升遷的行政官制度，不但使整體行政官的政策專業能力高強，也促使他們，即便在經歷權力的世代交替之後，仍能集體效忠李顯龍等領導菁英。同樣的，前二者的搭配也說明為何行政官體系沒有出現次級黨官、政官派系的現象，以及為何新加坡沒有像杭廷頓所預言的發生民主轉型（劉軍寧 譯，2019）。

參考文獻

- 王維旒、朱芬郁、李孟芬、李雅慧、胡夢鯨、高文彬、…嚴嘉明（胡夢鯨主編）（2011）。**新加坡樂齡學習：組織與實務**。高雄：麗文。
- 王輝煌（2017）。政策創新與官僚角色：臺灣解嚴後治理失能的分析。**文官制度季刊**，9（3），27-64。
- 任澤平、夏磊（2018）。新加坡如何實現“居者有其屋”？新加坡住房制度啟示錄，2020年11月17日，取自：
http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP201809261202155025_1.pdf。
- 呂育誠（2006）。網絡治理與治理網絡：政府變革的新課題。**臺灣民主季刊**，3（3），207-212。
- 李宗榮、施奕任（2009）。發展型網絡演變路徑的差異：比較臺灣與新加坡的公、私部門間企業網絡的變遷。**問題與研究**，48（4），35-66。
- 李俊江、劉洋（2003）。新加坡與韓國國有企業改革及管理體制的比較。**東北亞論壇**，2003（3），21-25。
- 周賢頌（1982）。如何延攬培育人才。**天下雜誌**，2020年11月17日，取自：
<https://www.cw.com.tw/article/5039830>。

- 柯思仁（2010）。新加坡的社會運動、公民社會與文化研究。**思想**，15，75-90。
- 香港交易所（2020）。研究報告：全球大宗商品衍生產品市場概覽，2020 年 11 月 17 日，取自：https://www.hkex.com.hk/-/media/HKEX-Market/News/Research-Reports/HKEx-Research-Papers/2020/CCEO_CommDeriv_c_202005.pdf?la=zh-HK。
- 張其祿、廖達琪（2010）。強化中央行政機關橫向協調機制之研究。行政院研考會委託之專題研究報告，未出版。
- 張青、郭繼光（2010）。新加坡：小國繁榮之道。香港：香港城市大學。
- 張超鑫、齊港（2016）。新加坡公共政策的運作過程：行之有效的政府行為。湖南：湖南人民。
- 莊素玉（1994）。像世界高標挑戰的小獅 新加坡。**天下雜誌**，157，21-38。
- 莊素玉（1995）。琢磨鑽石人才。**天下雜誌**，168，43-44。
- 郭秋慶（2012）。論人民行動黨與新加坡的一黨優勢之發展。**台灣國際研究暨刊**，8(4)，63-84。
- 陳建助（2003）。從全球化觀點解析新加坡國家機關、經濟市場與市民社會之三角互動。成功大學社會科學院政治經濟學研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 陳清秀、陳昭欽、王志仁、周威廷、李忠正、劉阿琴、周均育（2009）。新加坡政府人力資源管理制度考察報告。行政院人事行政局考察報告，未出版。
- 新浪網財經縱橫（2004）。新加坡盛邦新業積極開拓海外業務，中國為其首選目標，2020 年 11 月 17 日，取自：<http://finance.sina.com.cn/roll/20041217/12151233044.shtml>。
- 葉鍾鈴（1974）。朝向明天：新加坡發展及社會變遷論文集。新加坡：教育。
- 楊艾俐（1984a）。高效率而廉潔的文官：政府建樹之根。**天下雜誌**，33，28-33。
- 楊艾俐（1984b）。政府裡的精英。**天下雜誌**，2020 年 11 月 17 日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5040112>。
- 楊艾俐（2011）。一流文官，帶領獅城向前奔。**天下雜誌**，2020 年 11 月 17 日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5002448>。
- 臺北市政府人事處（2009）。馬來西亞、新加坡、香港人事業務考察報告，2018 年 8 月 31 日，取自：<http://www.openreport.taipei.gov.tw/OpenFront/report/>

[report_detail.jsp?sysId=C09801941](#)。

蔡允棟（2006）。民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析。**台灣政治學刊**，10（1），163-209。

劉建立（2001）。二十世紀軍政巨人：李光耀傳。長春：時代文藝。

劉軍寧（譯）（2019）。第三波：二十世紀末的民主化浪潮（原作者：S. P. Huntington）。臺北：五南。（原著出版年：1991）

駱益群（2002）。英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點。東吳大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北。

謝儲鍵、張鐙文、陳敦源（2018）。臺灣公共行政領域智識流動的研究：治理概念擴散與連接之初探。**行政暨政策學報**，66，39-83。

戴至中（譯）（2004）。心耘：一群經濟精英打造新加坡成為第一的關鍵歷程（原作者：曾振木）。臺北：美商麥格羅·希爾。（原著出版年：2002）

嚴崇濤（2012）。新加坡成功的奧秘：一位首席公務員的沈思。北京：人民。

顧瑩華（1998）。臺商在東南亞投資的概況及策略：兼論金融風暴對臺商投資的影響。**東南亞經貿投資季刊**，12（2），1-12。

American Chamber of Commerce in Singapore (2011). Doing business in Singapore: The gateway to Southeast Asia. Retrieved October 17, 2020, from: https://issuu.com/amchamsingapore/docs/doing_business_in_singapore_-_the_gateway_to_south.

Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.

Anwar, S., & Sam, C.-Y. (2006). Singaporean style of public sector corporate governance: Can the private sector corporations emulate the public sector practices? *New Zealand Journal of Asian Studies*, 8(1), 41-68.

Barr, M. D. (2006). Beyond technocracy: The culture of elite governance in Lee. Hsien Loong's Singapore. *Asian Studies Review*, 30(1), 1-18.

Barr, M. D., & Skrbish, Z. (2008). *Constructing Singapore. Elitism, ethnicity and the nation-building project*. Copenhagen, Denmark: NIAS.

Bellows, T. J. (1985). Bureaucracy and development in Singapore. *Asian Journal of Public Administration*, 7(1), 55-69.

Best, M. H. (1999). Cluster dynamics in theory and practice: Singapore/Johor and Penang

- electronics. Retrieved October 17, 2020, from: <https://myweb.rollins.edu/tlairson/pek/bestpaper3.pdf>.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chan, H. C. (1976). *The dynamics of one party dominance: The PAP at the grass-roots*. Singapore: Singapore University Press.
- Chong, A. (2007). Singapore's political economy, 1997-2007: Strategizing economic assurance for globalization. *Asian Survey*, 47(6), 952-976.
- Ebner, A. (2004). Development strategies and innovation policies in globalisation: The case of Singapore. In S. Mani & H. Romijn (Eds.), *Innovation, learning, and technological dynamism of developing countries* (pp. 48-76). Tokyo: United Nations University.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Grant, R. M. (1996). Prospering in dynamically-competitive environments: Organizational capability as knowledge integration. *Organization Science*, 7(4), 375-387.
- Haken, H. (1984). *The science of structure: Synergetics*. Trans. by F. Bradley. New York, NY: Van Nostrand Reinhold.
- Haque, M. S. (2009). Public administration and public governance in Singapore. In P.-S. Kim (Ed.), *Public administration and public governance in ASEAN member countries and Korea* (pp. 246-271). Seoul, Korea: Daeyoung Moonhwasan.
- Hays, J. (2008). Economic history of Singapore. Retrieved October 17, 2020, from: http://factsanddetails.com/southeast-asia/Singapore/sub5_7c/entry-3782.html.
- Ho, K. L. (2003). *Shared responsibilities, unshared power: The politics of policy making in Singapore*. Singapore: Intl Specialized.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Judd, D. R., & Swanstrom, T. (2011). *City politics: The political economy of urban America* (8th Ed.). Boston, MA: Longman.
- Low, J. (2016). Milestone programs for the administrative service in the Singapore public

- service. In A. Podger & J. Wanna (Eds.), *Sharpening the sword of state: Building executive capacities in the public services of the Asia-Pacific* (pp. 181-212). Canberra, Australia: ANU Press.
- Meyer, J. H. F., & Land, R. (2003). Threshold concepts and troublesome knowledge (1): Linkages to ways of thinking and practising within the disciplines. In C. Rust (Ed.), *Improving student learning theory and practice – ten years on: Proceedings of the 2002 10th international symposium improving student learning* (pp. 412-424). Oxford, UK: Oxford Centre for Staff and Learning Development (OCSLD).
- National Library Board, Singapore (2014, September 12). Public service division. *Singapore Infopedia*. Retrieved October 17, 2020, from: http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_2014-09-12_162617.html.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Quah, J. S. T. (1996a). Transforming the Singapore civil service for national development. In H. K. Asmerom & E. P. Reis (Eds.), *Democratization and bureaucratic neutrality* (pp. 294-312). New York, NY: ST. MARTIN'S.
- Quah, J. S. T. (1996b). Wielding the bureaucracy for results: An analysis of Singapore's experience in administrative reform. *Asian Review of Public Administration*, 8(1), 1-12.
- Quah, J. S. T. (1996c). Public administration in Singapore: Managing success in a multi-racial city state. In A. S. Hoque, J. T. M. Lam, & J. C. Y. Lee (Eds.), *Public administration in the NICs: Challenges and accomplishments* (pp. 59-89). New York, NY: Macmillan.
- Quah, J. S. T. (2010). *Public administration Singapore-style*. Bingley, UK: Emerald.
- Ramírez, C. D., & Tan, L. H. (2003). Singapore Inc. versus the private sector: Are government-linked companies different? *IMF Staff Papers*, 51(3), 510-528.
- Richardson, P. (2008). The Singapore maritime story. *Singapore Nautilus*, Q1 2008(2), 10-13.
- Ridley, F. F. (1983). The British civil service and politics: Principles in question and traditions in flux. *Parliamentary Affairs*, 36(1), 28-48.
- Rosenberg, A. (2016). *Philosophy of social science*. New York, NT: Routledge.
- Rueschemeyer, D., & Evans, P. B. (1985). The state and economic transformation:

- Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 44-77), Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Saxena, N. C. (2011). *Virtuous cycles: The Singapore public service and national development*. Singapore: United Nations Development Programme.
- Saxena, N. C., & Bagai, D. (2010). The Singapore success story. Retrieved October 17, 2020, from: <https://www.scribd.com/document/40966835/The-Singapore-Success-Story>.
- Singer, M. (2011). *History of the future: The shape of the world to come is visible today*. Lanham, MD: Lexington.
- Tan, N. C. (2010). Access to power: Hegemonic party rule in Singapore and Taiwan (Phd. dissertation, Department of Political Science, University of British Columbia, Vancouver). Retrieved October 17, 2020, from: <https://open.library.ubc.ca/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0071541>.
- Wade, R. (2003). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wang, H.-H. (2018). The extent of policy integration and the formation of urban regimes in the U.S.: An exploratory theoretical structure. *Soochow Journal of Political Science*, 36(2), 131-211.
- Weder, B., & Brunetti, A. (2000). Another tale of two cities: A note on institutions in Hong Kong and Singapore. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 156(2), 313-313.
- Weiss, M. L. (Ed.) (2003). *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Werlin, H. H. (2002). Classical and liberal democracy: Singapore and Jamaica. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 27(2), 167-184.
- Wilkinson, B. (1986). Human resources in Singapore's second industrial revolution. *Industrial Relation Journal*, 17(2), 99-114.
- Worthington, R. R. (1999). *An Asian core executive: Aspects of contemporary governance in Singapore* (Unpublished doctoral dissertation). Graduate Program in Public Policy, Australian National University, Australia.
- Yeung, H. W.-C. (2003). *Institutional capacity and Singapore's developmental state*:

Managing Economic (in)security in the global economy. Globalization and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions, (September 11-12), Defense and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore.

Yeung, H. W.-C. (2017). State-led development reconsidered: The political economy of state transformation in East Asia since the 1990s. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(1), 83-98.

Zutshi, R., & Gibbons, P. T. (1998). The internationalization process of Singapore government-linked companies: A contextual view. *Asia Pacific Journal of Management*, 15, 219-246.

Developmental State: Singapore's Bureaucratic Innovation, Administrative Service, and the Evolution of Its Governing Regimes

Huei-Huang Wang*

Abstract

The raging trends of globalization and neo-liberalism have strongly impacted countries all over the world ever since the 1980s. The developments of Southeast Asian and Central American countries have since faced tough challenges, both theoretically and practically. Amazingly, Singapore has not only held out well till now but also has achieved dazzling performances after she initiated a series of reforms in the mid-1980s. Therefore, Singapore has stood in stark contrast to Japan and Taiwan, both of which have suffered from waning competitiveness during the same period.

This paper argues that there are independent and macro-level processes through which bureaucracies build their professional capacity and autonomy. There are mainly two types of mechanisms in these processes, i.e. the extent of integration among development policies and the Singaporean system of Administrative Service. Consequently, this paper will examine the extent of integration among development policies, features of the Administrative Service, and the role and performance of the Administrative Service in two

* Associate Professor, Department of Political Science Soochow University. e-mail: gnaw0957@gmail.com.

periods, from 1959 to the mid-1980s and from the mid-1980s to the early 2010s.

Then, based on the findings of the extent of integration among development policies and the Singaporean system of Administrative Service, this paper will analyze how the roles and performances of the Administrative Service took shape, and how the professional capacity and autonomy of the Administrative Service were forged.

Finally, this paper argues that the significant progress of the professional capacity and autonomy of the Administrative Service have consolidated greatly the authority and legitimacy of the Singaporean government. Meanwhile, the Administrative Service also has become a dominant force over the PAP, the Congress, and the Singaporean society. The civil society of Singapore has dwindled significantly as a result, together with their autonomy and participation in democratic politics.

Keywords: policy innovation, developmental state, government-linked enterprises, administrative service, promotion and rotation