

新加坡政府經驗： 動態治理之文化、能力與變革

顧長永*

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

作者：梁文松、曾玉鳳

出版年：2010年

出版社：八方文化創作室

頁數：336頁

本書的作者是梁文松教授（新加坡國立大學李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所）及曾玉鳳副教授（新加坡南洋理工大學商學院）。他們二位都是研究公共政策、組織管理及公共行政的著名學者，其中梁文松教授更曾於 1999 年獲得新加坡總統頒發的公共行政銀獎章。因此本書具有深厚的學術理論基礎及分析架構。

本書最重要的理論基礎就是動態治理，作者認為動態治理的能力包含三個重要的元素：前瞻思考、反覆思考及換位思考。所謂前瞻思考，就是能夠感知可能影響國家未來發展的早期信號以與世界同步；所謂反覆思考，就是能夠且願意反覆思考，重新制定當前的職能政策使其效果更好；所謂換位思考，就是能夠公開跨越邊

* 文藻外語大學國際副校長。

Samuel C. Y. Ku, Ph.D., Vice President for International Affairs of Wenzao Ursuline University of Languages, email: vpcyku@mail.wzu.edu.tw.

界，學習他人的經驗，將新思想和新概念引入制度。根據這三個動態治理的能力，作者建立本書最重要、最精華的分析架構，就是在第 8 頁所呈現的動態治理系統框架（圖 1.1）。這是作者在本書所提出的最大學術貢獻。

其次，作者提出制度（組織）文化對動態治理的重要性，這是相當特殊的觀點，因為動態治理能力可以運用在許多國家或不同的機構，但是這些國家或機構未必擁有類似新加坡的政治文化。作者在圖 1.1 的動態治理框架，將文化定位為動態治理能力的基礎，因為若沒有良好的制度文化，就不大可能發揮動態治理的能力；新加坡的治理之所以成功，就是因為擁有一個大家都遵守的制度文化，這就是李光耀及吳慶瑞等開國元勳的一項最大成就。

誠如新加坡已退休的常任秘書比萊在接受訪談時表示，新加坡之所以和泰國、印尼及馬來西亞有所不同，是因為：「我們組織得更好、更協調、政治領導體系更優秀，同時還有一種使命感。……我們有很好的公共服務領導人，……以保持在政策制定、組織結構和戰略思考方面的思想前瞻性。」（頁 93）

就新加坡的制度文化而言，作者認為有五個核心價值：1.誠實和正直；2.人是關鍵資源；3.以結果為導向；4.自力更生；及 5.國內穩定。這五個核心價值不僅是新加坡領導人所建立的特質，更是因應新加坡特殊的政治及經濟背景，因為小國寡民又沒有資源的新加坡，不僅需要良好的人才，尤其需要自力更生及穩定的社會環境，如此才能不斷前進、向上提升。這些核心價值驗證新加坡領導人的重要性，及其建立的制度文化帶來的重大影響，這種現象在其他的東南亞國家，就很難被複製。

第三，本書在實務上亦提供相當豐富、寶貴的訪談資料及經驗，因為作者在本書訪問相當眾多新加坡政府的現任及前任高級官員，包括李顯龍總理、張志賢（國防部長）、楊榮文（外交部長）、周元管（公共服務委員會主席）、林祥源（經濟發展局主席、公務員首長）、林素芬（總理公署公共服務署常任秘書）、王文輝（貿易及工業部常任秘書）、楊烈國（新加坡標準、生產力與創新局主席）、沈基文（淡馬錫控股公司董事）、李一添（新加坡政府投資公司集團董事總經理）、徐冠林（南洋理工大學校長）等。

上述這些政府官員不僅具有豐富的行政經驗，更願意分享他們在各公，私部門的治理經驗，這些工作實務的資料亦成為本書重要的精華。本書除第 1-3 章外，自

第 4 章起，每章都包含許多作者親身的訪談資料，這些都是非常珍貴的資訊，因為這些政府高級官員很難接受訪問，若非二位作者擁有豐富的學術涵養及地位，恐怕很難訪問這些政府高級文官。例如，作者在第 5 章論述人在政策執行的重要性，不僅引用李光耀總理在早年的話：「最好的人應該做最重要的工作」（頁 146），作者更指出很多受訪的政府官員及公部門的領導人，都同意這項觀點（頁 146，註 27）。這段訪談驗證人的品質及素質，在執行公共政策的重要性。

又如，本書在第 7 章論及人力資源開發，作者訪問二位不同類型的代表人物，以驗證公部門對人才的管理。一位是長期服務公部門又深受三位總理重用的林祥源，他對於公部門的前景規劃、人事管理系統及各項系統的創新，都建立相當崇高的貢獻。林祥源在受訪時，都多次提到體制和體制目標的重要性，並表示他如何協助員工認識體制及體制的目標，如此就可讓員工共同支持體制的目標，並進而共同達成這些目標（頁 224-225）。此外，大家都知道新加坡有許多優秀人才，但是這些優秀人才大都是由獎學金制度所培養出來的，楊烈國就是新加坡建立獎學金制度的代表人；楊烈國在受訪時表示，我們不僅要為組織結構儲備這些獎學金人才，還要建設國家的能力，為國家培養人才（頁 226-228）。

本書的第四個特點就是內容的豐富與扎實，作者論述的動態治理除理論部分外，還包含實務層次的政策執行（第 5 章）、政策調適（第 6 章）、人力資源開發（第 7 章）、過程創新（第 8 章）及保持動態治理（第 9 章）。這些都是公共政策及公共行政的實務面，動態治理不能只有理論的解釋，必須包含實務的操作面，從人力資源的開發與管理到政策的制定、執行、調適等，都是所有公共事務所必須面對的。本書就以新加坡政府的經驗，解釋動態治理的架構。

就本書實務層次的各章，不僅有明確的主題，內容亦相當豐富。例如就政策執行而言，其內容包括政策實施的政治環境、政策實施過程、政策的相關問題、影響政策設計和開發的議題、及公共服務的政策發展與變革。作者就這些內容詳述分析新加坡政府的經驗，不僅包含理論層次，更以綜合度假勝地項目頒發合約為例，說明濱海灣及聖淘沙兩個綜合度假勝地的決策過程。這二項開發案都屬於新加坡的重大政策，因此它們的決策過程就成為政策執行的最好案例，詳情請參考本書第 149-153 頁。

最後，本書最大的弱點就是缺乏對於新加坡政治環境的論述。作者在本書多次

提到新加坡政治環境的重要性，例如制度文化的建立，就是在李光耀所領導的政治體制所建立的。但是，新加坡是一個較威權的政治體制，並非民主的政治體制，因此，新加坡廉潔、正直、有效率的制度文化固然令人激賞，但是，這是在威權體制之下所建立的，作者對於這點卻未加以分析及論述。

新加坡的威權體制有其歷史因素，主要是在 1960 年代初期，當李光耀執政之初權力尚未穩固之際，就遭逢黨內左派分子的嚴重挑戰；李光耀為建立權威領導以穩固政局，就採取壯士斷腕政策，嚴厲掃除異己，從此新加坡成為威權領導的政治體制。在威權領導的氛圍之下，反對勢力受到嚴重的限制及打壓；不過，律己甚嚴的李光耀，並未走向專制腐敗，反而以他的威權強勢領導風格，建立新加坡成為一個廉潔、有效能的文化。

事實上，一個廉潔、有效率的制度文化，並非只有在威權體制之下才會產生。西方先進國家亦大都擁有廉潔、有效率的制度文化，但是它們卻是建立在一個民主自由的政治體制。反之，全世界亦有許多威權國家，可是這些國家卻未必有廉潔與效率，相反的，有些國家（例如東南亞的多數國家）卻是貪腐嚴重的國家。因此，在論及新加坡政府正面經驗的同時，亦應分析新加坡的政治體制，如此才能建立一個較完整及全面的認識。

新加坡未來的挑戰就是如何面對民主勢力的興起，尤其是 2011 年的大選，執政超過半世紀的新加坡人民行動黨，遭逢反對黨嚴厲的挑戰，首度失去一個重要的集選區席次。自本世紀以來，全球化及民主化的潮流愈來愈強勁，新加坡已經擁有傲人的經濟成就，但是新加坡的威權制度仍然受人批判。從西方民主先進國家及臺灣、南韓的經驗，民主國家照樣可以享有經濟成就。新加坡領導人是否願意走向開放的民主制度，將是未來重大的考驗。