

从生存到卓越:新加坡的行政改革

张志斌*

【摘要】论文全面回顾和梳理了 50 年来新加坡的行政改革。在逻辑上,这 50 年的改革可以分为 3 个阶段,第一阶段是为了求得国家生存的行政改革,第二阶段是奠定新加坡廉洁效能政府基础的一系列改革,第三阶段是新加坡政府全面迈向卓越的行政改革。3 个阶段的改革是成功的,其成功的关键因素首先是政治领导人的坚定决心和远大愿景,其次是新加坡的行政改革注重机构重组制度改革和转变人员心智与态度相结合,最后是新加坡的行政改革是个循序渐进的过程,过去的改革为以后追寻更高目标的改革奠定了基础。

【关键词】行政改革 生存阶段 奠基阶段 卓越阶段 21 世纪公共服务

【中图分类号】D339.31 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)04-0074-37

一、导 论

新加坡是个弹丸小国,其国土面积在 2008 年仅有 710.2 平方公里;总人口有 483.9 万,其中,新加坡公民只有 364.2 万,永久居民为 47.8 万,其余皆为因各种原因而居住在新加坡的外国人(Singapore Statistics Department, 2009)^①。然而,这样的蕞尔小国,

* 张志斌,新加坡南洋理工大学人文与社会科学学院,助理教授。

①新加坡的政策环境(policy context)对其公共行政有巨大的影响。其国土面积很小,一方面在政策执行上,新加坡没有其他大国所固有的沟通难、协调难等问题,因此执行效率高;另一方面在自然资源上,没有任何农业的腹地,几乎一切原料和农产品都依赖进口,就连李光耀本人都曾怀疑这么小的国家是否能够生存(Lee, 1998:397)。在人口方面,公民与永久居民人数在 2008 年共有 412 万。其中,根据 2000 年的人口普查,华人占 76.8%,马来人占 13.9%,印度人占 7.9%,其他人占 1.4%(Singapore Statistics Department, 2001: viii),今天的新加坡仍然大致维持这样的种族比例。

其政府却创造了公共服务世界第一(Accenture, 2007)、清廉程度世界第四的卓越成绩(Transparency International, 2008)。这一廉洁效能的政府一直在新加坡的发展中发挥着核心作用(Quah, 1982b), 正因为此, 新加坡才保持了从1959年自治以来50年的政治稳定与经济繁荣。对于一个几乎没有任何自然资源的国家来说, 能够取得这样的成就, 是极其不容易的。新加坡为什么能够打造这样的廉洁效能政府? 有哪些重要的因素促成了这样的非凡结果? 本文试图在全面梳理新加坡从1959年自治以来历次重要的行政改革的基础上, 来探讨这些问题。

本文认为, 新加坡政府的效能与廉洁, 是与其全面的行政改革密不可分的。粗略而言, 新加坡的行政改革可以分为三个阶段, 每个阶段都有不同的主题。第一个阶段是“生存阶段”, 即从新加坡取得自治(1959年)后所开展的全面行政改革, 其目标是在摆脱殖民统治后, 如何自治以求国家的生存。第二个阶段是“奠基阶段”, 即从1960年代初开始, 新加坡政府通过几个方面的行政改革, 奠定了今天廉洁效能政府的坚实基础。首先, 是在反贪腐方面的立法与行政改革, 奠定了廉洁政府的基础; 其次, 是在公务员体制方面的改革, 新加坡在整个社会特别是全体公务员中推行彻底的功绩制度, 在1994年后还实施高薪吸引社会各界精英到政府担任高级公务员, 奠定了效能政府的人力基础; 再次, 新加坡在上个世纪八、九十年代大刀阔斧地进行了预算体制改革, 奠定了效能政府的制度基础。第三个阶段是“卓越阶段”, 从1995年开始, 新加坡政府开始实施“公共服务21世纪”计划, 面向21世纪, 强调变革, 全面地推进政府整体效能和服务质量的提升, 实现迈向一个卓越政府的目标。

对于新加坡的行政改革, 柯受田(Jon S. T. Quah)教授以及其他学者做过大量研究(Haque, 2004; Ho, 2006; Lee & Haque, 2006; Quah, 1976, 1991, 1996a, 1996b, 2003b, 2005, 2007, 2008a)。但是, 他们的研究, 大多侧重于某一个阶段或某一个主题的改革, 缺乏对

新加坡 50 年来行政改革的整体考察和全盘把握,没有对各个阶段的各项改革之间的逻辑关系做深入的分析。本文试图填补这一不足,对新加坡的行政改革作以全面的梳理,并确认其主线是从求得生存到追求卓越这样一个过程。

全文的结构如下:在简要地介绍新加坡政府架构及其公务员体系之后,本文将梳理新加坡自 1959 年以来的主要行政改革,着重于对“奠基阶段”和“卓越阶段”的改革举措进行详细的分析,最后讨论新加坡行政改革成功背后的决定因素。

二、新加坡的政府架构

新加坡的现行政治体制沿袭英国的威斯特敏斯特体制^①,即议会制或内阁制,由国会中取得多数议席的政党或政党集团来组织政府。自 1959 年自治以来,奉行民主社会主义的人民行动党在新加坡的 11 次大选中一直获得胜利,占据了国会的绝大多数议席,从而保证了迄今为止长达 50 年的连续执政。

人民行动党能够长期执政,其根本原因在于它所领导的新加坡政府或公共服务部门(Public Service)能够为新加坡人民持续性地提供令人满意的公共服务。新加坡政府部门或公共部门主要由两大部分组成,如图 1 所示,一个是新加坡民事服务(Singapore Civil Service)^②,即政府各部,目前算上总理公署一共有 15 个部,另一个

①新加坡的政治体制对威斯特敏斯特议会制制作了很多创新,甚至有学者认为新加坡政治上不再是威斯特敏斯特议会制(Singh, 2007: 28-37)。比如说,新加坡创立了非选区议员制度(Non-constituency Member of Parliament)、官委议员制度(Nominated Member of Parliament)、集选区制度(Group Representation Constituency)等与传统威斯特敏斯特议会制截然不同的制度。因这不是本文的重点,在此不做赘述。

②在新加坡“Civil Service”翻译成“民事服务”,如它的公务员培训机构“Civil Service College”翻译为“民事服务学院”。本文沿用这一翻译。



图 1 新加坡目前的政治架构与政府组织结构

资料来源:作者编制

就是各法定机构 (Statutory Boards), 新加坡现在共有 62 个法定机构。法定机构是根据专门的立法而成立的半独立机构, 在政策上接受其所属政府各部的指导, 但实行公司化管理, 一般自负盈亏, 在人事、财务上有很大的自主权, 其职责是执行各部特定的政策。比如说, 国家发展部之下的建屋发展局 (Housing Development Board) 专

司公共住房(新加坡称之为组屋)的建设之责。由于其半独立性和自主性,法定机构在执行政策时一般具有效率高特点。

政府的 15 个部除政治领导之外^①,其余皆由公务员组成。截至 2007 年 12 月 31 日,新加坡民事服务,亦即政府行政体系一共有 65 832 位公务员^②。按其职责以及工资高低的不同,公务员在垂直方向上可以分成 4 等(Division)。第一等主要是通用的行政管理职级和一些专业职级(General and Professional Grades),共有 33 777 位;第二类主要是执行的职级(Executive Grades),共有 16 808 位;第三类主要是文书、技术,以及其他支援性的职级(Clerical and Technical Grades),共有 11 358 位;第四类主要是手工劳动职位(Manual Grades),共有 3 889 位(Singapore Statistics Department, 2008:47)。在水平方向上,按照职责内容的不同,如表 1 所示,新加坡的公务员可以分成行政官(Administrative Service)^③,法律事务官(Legal Service),教育服务(Educational Service),警察(Police),民防警察(Civil Defense),管理执行(Management Executive),管理支持(Management Support),运作支持(Technical & Corporate Support)等类别(Public Service Division, 2008)。

①新加坡的政治领导有总理、国务资政(Senior Minister)、内阁资政(Minister Mentor)、副总理,各部还有部长、第二部长(second minister)、政务部长(Minister of State)和政务次长(Parliamentary Secretary)。之下就是各部的常任秘书(Permanent Secretary)所领导的公务员队伍。公务员要求在政治上保持超然中立,政治领导不是公务员。常任秘书在职级上分为 5 个等级:首长级五等(Staff Grade V)、首长级四等(Staff Grade IV)、首长级三等(Staff Grade III)、首长级二等(Staff Grade II)、首长级一等(Staff Grade I),最高级是首长级五等。而部长也同样适用这 5 个等级。

②不包括法定机构的工作人员,法定机构的工作人员 2007 年大约有 5 万人。

③新加坡的行政官是公务员队伍中的翘楚,位于公务员体系金字塔的顶端。到 2007 年底,新加坡共有 228 位行政官,其中包括 36 位军官。其主要职责是帮助政治领导掌控局势,以及制定、执行和完善政策(Public Service Division, 2008a, 2008b)。

表 1 新加坡公务员类别构成(总数 65 832)

类别	人数	所占比例(%)
教育服务	33 018	50.20
法律事务官	298	0.50
警察	6 911	10.50
管理执行	3 614	5.50
民防警察	1 446	2.20
管理支持	4 160	6.30
运作支持	2 260	3.40
行政官	228	0.30
其他	13 897	21.10

资料来源:Public Service Division(2008)

三、新加坡的行政改革

新加坡的柯受田(Jon S. T. Quah)认为,行政改革包含两方面的变革,一是政府的结构与程序的变革,二是公务员态度与行为的变革(Quah,1976,1991)。从新加坡行政改革的经验来看,柯受田的观点是恰当的。新加坡三阶段的行政改革,都是围绕着政府结构重组和改变组织文化以及公务员的态度和行为而展开的。

(一)第一阶段:1959 年的行政改革——力求自治政府与民主制度的生存

人民行动党在 1959 年 5 月取得新加坡第一届自治邦立法议会选举胜利后,于 6 月正式执政,就开始了全面的行政改革。其主要的改革措施有如下 3 项(Quah,1991,2008a,2008b):

第一,政府结构的调整。新设立两个部,即文化部(Ministry of Culture)和国家发展部(Ministry of National Development)。自治政府刚刚成立,其最大任务就是要摆脱旧的殖民统治的影响,尽快

形成一个新的民族共同体,以推动国家发展。因此,成立文化部,其职责就是在多种族的新加坡促成统一的民族意识与民族文化,构建以“新加坡人”(Singaporean)为核心的民族认同。而成立国家发展部,其初衷是统筹国家发展的政策,求得国家的生存与快速发展。

第二,法定机构的重组。首先解散了绩效不彰的新加坡改善基金(Singapore Improvement Trust)与新加坡海港局(Singapore Harbor Board)。后来分别代之以建屋发展局和新加坡港务局(Port of Singapore Authority)。其主要目的就是迅速为人民提供急需的公共物品与服务,推动社会经济发展。另一方面是要高效地形成政府的政绩,从而为人民行动党的执政提供更多的合法性来源。特别是建屋发展局的成立,更是服务于这一目标。人民行动党执政之初,面临两大挑战:一是高居不下的失业率,人均国民生产总值少于320美元(Economic Development Board,2009);二是住房的紧缺,许多国人住在棚户区。建屋发展局的设立,统一了与公共住房相关的土地征用、设计建筑、住房销售等一系列环节的管理。因此,到1965年,新加坡就新建了54000套公共住房。如今,新加坡有84%的公民居住在公共住房内(Housing & Development Board,2009)。这实现了“居者有其屋”的远大目标,促进了新加坡经济、社会和政治的发展,巩固了国家安全(李光耀,1993d:168)。

第三,设立政治研究所,改变公务员原有的工作态度并铸造新的公共服务精神。人民行动党政府认为,公务员在殖民政府里形成的价值观念与新的自治政府是格格不入的,因此公务员必须转变态度和理念。为此,1959年8月15日,新加坡政府设立了公务员“政治研究所”(Political Study Center),旨在通过两周的研究课程,来改变公务员特别是高级公务员的为政态度,破除他们旧有的殖民政府心态,树立在新的民主制度下为人民和自治政府全心服务的价值观念。正如李光耀在其开幕典礼上对高级公务员

所说的：

我们会认为，如果这个民主国家想要存在的话，民主机构、人民意气和政治情势互相配合（是至关重要的）。……你我对于这个民主国家的存在，都有既定的关系。……我们的工作是要证明民主制度能产生有效的结果。我们所要证明的是，在“一人一票”的制度下，能建立一个有效而诚实的政府，通过一个有效的行政组织，为人民利益工作。……如果政治研究所能使你们觉悟到以前你们所疏忽的问题，如果它能打开了你们过去单从行政眼光认定是厌烦的政治难题的头脑……这个政治研究所可算是成功了。（李光耀，1993b）

从上述的改革措施可以看出，1959年的行政改革，目标非常明确，就是追求自治政府的生存。刚刚脱离殖民统治，如何让民主制度生根发芽，推动社会、经济、政治、国家安全的长足发展，是人民行动党政府的中心任务。因此，机构重组是为了有效地提供公共物品与服务，强化人民对政府的信任与支持。而在公务员中铸造新的公共服务精神，是改变这一队伍，使之服务于国家发展的新目标。

1959年的行政改革是成绩卓著的。新成立的机构，都很好地完成了其使命。而公务员精神面貌的重塑，也基本取得成功（Quah，1991）。新加坡的公务员队伍逐渐地理解并认同人民行动党政府所倡导的新理念和新政策。1959年行政改革的成功，使得新加坡政府在1960年代至1990年代初，能够不断推行新的改革，奠定了新加坡奇迹和廉洁效能政府的坚实基础。

（二）第二阶段：奠定廉洁效能政府的基础

新加坡今天的廉洁效能政府，是由几个方面的改革奠定其基础

的。一是反腐败制度的改革,二是精英主义政府的改革,三是预算体制的改革。这几个方面的改革,跨越了从1960年代初到1990年代中期长达30多年的时间。

1. 反腐败制度的改革

新加坡取得自治之时的1950年代末,其腐败程度与其他东南亚国家并无二致。在殖民统治期间,腐败早已成了新加坡政治生活的一部分。李光耀(1993e)说:“我们处在贪污已成生活方式的地区中。贿赂是有等级规定的……每一样(等级)都有定价。这是你们所知道,我也知道的。”1950年新加坡的警察总长在他的报告中也说,贪污受贿盛行于政府的各个部门(Quah,1982a)。在自治之前,殖民政府也曾经试图遏制腐败。早在1937年新加坡就通过了第一个反腐败的立法,即“防止贪污条例”(Prevention of Corruption Ordinance,PCO)。在此法令下,新加坡在其警察系统中的犯罪调查局内设立了反贪污处(Anti-Corruption Branch,ACB),专司反贪污的调查之责。然而,反贪污处并没有反贪污所必需的权力、人力和财力(Quah,2008b:1775)。而且,当时贪污最严重的政府部门之一就是警察部门。由贪污最严重的部门去反贪污,本身就是一个笑话。为此,1952年,新加坡成立了独立的“贪污调查局”(Corrupt Practice Investigation Bureau,CPIB,中文简称“反贪局”),企望加大反贪腐的力度。但是,反贪局同样面临着权力、人力和财力匮乏的问题,因而无从有效地遏止贪污腐化。

人民行动党一执政,就痛下决心要改变这种局面,竭力清除腐败,不仅仅要在政府部门消除腐败,而且要在全社会破除腐败的习性、观念和行为,造就一个干净清廉的政府,一个奉公守法的社会。为此目标,人民行动党政府主要进行了三方面的改革,来构建新加坡的反贪腐体系:一是领导人消除腐败的坚定决心;二是加大反腐败的立法力度,健全反腐败的法律制度和行政手段,防堵任何贪腐的机会,严厉打击贪腐行为;三是增强反腐败机构的权限,增多其他

各种反贪腐所必需的资源。

新加坡的反贪腐有今天的成效,首先与李光耀以及当时的人民行动党领导人对贪腐的深恶痛绝与反贪腐的坚定意志密不可分。李光耀本人就说:

我们在新加坡的首要目标就是政府要塑造成在执行政策上是一个高效有力的工具。这要求有坚强的、公正的、正义的领导人,他们能够有道德的力量来赢得人民的尊敬……照看好人民、对人民负责任意味着当人民生活在困苦和落后之中的时候,(领导人)奢华的生活是不允许有的。我们确保有完全的问责制度,确保公共资产与个人财富完全地分离。腐败,我们认为就是癌症,一旦发现,就应该立刻清除。(Lee,1994:5)

而人民行动党的其他领导人也持有同样的信念。建党之初,党的创始人决定人民行动党的党徽以白色为底色,象征纯洁与正直。其党员在党的集会或其他重要场合身着白衣白裤,标明全党杜绝贪腐、立志清廉的坚定决心。他们深知,在历史上,腐败早已渗透到华人社会及其文化的基因当中,要消除腐败,领导人不痛下决心,不以身作则,绝对不会有成果。

在领导人反贪腐的坚定决心之下,新加坡从法治入手,改革反贪腐的法律体系和行政手段,防堵贪腐的机会,严惩贪腐罪行。1960年,原“防止贪污条例”为新立法“防止贪污法令”(Prevention of Corruption Act, PCA)所代替。PCA赋予了反贪局更大的调查权,反贪局不仅可以调查公共部门的贪污行为,而且可以调查私有部门的贪污行为。同时加重了对贪腐罪行的刑罚。之后,新加坡不断地修正该法令,使之更为完全和充实。1963年,PCA的修正款赋予反贪局可以传唤并询问证人的权力。此修正款的目的就是使得反贪局在调查贪污罪行时能够获得证人的配合。1966

年,新加坡国会再次通过了 PCA 的两个修正条款,进一步加强和健全了 PCA。其一是(第十款)规定一个人只要有索取贿赂的行为意图,即便最后实际上没有受到贿赂,依然可以判处有期徒刑。其二(第三十七款)是在海外的新加坡公民,如果有贪腐行为,即便贪腐行为发生在新加坡之外,依旧要接受惩处,就像贪腐行为发生在新加坡国内一样。1981 年,为了加大 PCA 的震慑作用,新加坡国会第三次修改 PCA,规定凡是贪污罪名成立,除接受刑罚之外,罪犯必须向国家偿还所有的非法所得。如果不能尽数偿还,则要加大刑罚。1989 年,新加坡国会通过了“贪污(利益充公)法令”,授权法庭冻结和没收贪污者的产业和资产。1999 年,“贪污(利益充公)法令”又被新的立法“贪污、贩毒和其他严重罪行(利益充公)法令”所取代,将洗黑钱的罪行也纳入到新的法令中来(Quah,2003a:115-117)。

在加强反贪腐立法的同时,新加坡政府在行政手段上也严惩贪腐行为。一旦因贪污定罪,公务员即被开除公职。如果有贪腐行为但没有严重到定罪,则依然受到开除公职、降级、停薪或减薪、罚款、强制退休等行政手段处罚(贪污调查局,2009)。不过,行政手段在反贪腐方面更加侧重于预防,即消除贪污腐败的机会。其主要措施包括使行政程序简单化、削减繁文缛节、规范政府合同以及投标机制等等。但新加坡最重要的预防贪腐的行政手段,其实非常简单,就是不断提高政府效率。一个高效率运作的政府,不可能有任何贪腐的漏洞。

新加坡在反贪腐上的第三方面改革,是建立一个独立的、强有力的反贪腐机构,即贪污调查局(简称反贪局)。反贪局全权负责“防止贪污法令”的执行。其具体职责有三:接受并调查涉嫌贪污的举报;调查有贪污嫌疑的公务员之不检点与渎职行为;以及检讨公共部门运作的程序与惯例,以减少公务员贪污的机会,从而防止贪污(贪污调查局,2009)。“防止贪污法令”赋予了反贪局众多的

特别调查权。比如说,按照第十五款的规定,如果举报人的信息可信程度高,反贪局局长或特别调查官员可以不需要逮捕令而逮捕贪污嫌疑人。

凭借强有力的授权,反贪局尽管人员非常少,但短小精干。与香港廉政公署(Independent Commission Against Corruption, ICAC)的约 1 200 职员相比(Independent Commission Against Corruption, 2009),新加坡反贪局只有 80 人左右,但却功效卓著。新加坡政府廉洁程度排名全球第四,就是反贪局功效的有力证明。

新加坡在上述三方面的反贪腐改革,奠定了新加坡清廉政府的基础。具体来说,其反贪腐体制包括 7 个部分:第一,政治领导人的坚定意志和以身作则的榜样作用;第二,公共服务体系的清廉风气;第三,防止贪腐的行政手段,提高政府透明度和政策的可预测性;第四,不断提升政府效率;第五,增强制度能力和反贪腐机构的独立性,加大贪腐被察觉的可能性;第六,严厉的惩罚;第七,社会公众的支持(Lim, 1998)。新加坡的廉洁为世人所公认。不仅政府秉公执法,普通百姓也对腐败免疫。1970 年代以来,新加坡每年公务员的贪腐案件,只有 10 起左右而已(Quah, 1982b: 54 - 55)。

2. 精英主义政府的改革

新加坡政府的效能,最主要是因为有一支精英主导的极其能干的公务员队伍。新加坡总是通过各种方法,吸引社会各界精英到政府来工作。在李光耀的治国理念中,“好政府”是其中一个核心的概念。所谓的“好政府”就是“政府必须廉洁有效,能够保护人民,让每一个人都有机会在一个稳定和有序的社会里取得进步,并且能够在这样的社会里过美好的生活,培育孩子,使他们取得更好的表现”(李光耀, 1993c: 574)。如何建立一个效能清廉的政府呢? 李光耀不认为民主和人权能够带来“好政府”。他坚信,只有政府的领导人和公务员队伍都来源于社会的精英,“好政府”才有实现的可能。以什么标准来衡量和选拔精英呢? 新加坡实施彻底的能

者居之(meritocracy)^①制度。将才能和功绩作为选拔、提升、奖赏的唯一标准,以此招徕社会精英,使之成为政治领导和高级公务员,打造效能清廉的“好政府”。在此理念下,为了实现“好政府”的目标。新加坡政府实施了一系列行政改革。首先是对功绩标准的强调及能者居之制度在政府和全社会的全面推行,使得新加坡政府拥有一支以业绩为导向的精英队伍;其次是在人事管理架构上的改革,旨在锻造一支世界一流的公务员队伍;再次就是改革薪酬制度,以高薪来吸引社会精英到政府来担任政治领导和高级公务员。

能者居之制度的改革与全面推行。人民行动党一执政,就摒弃了原殖民政府在升迁提拔中讲究资历的制度,改而强调功绩和才能作为唯一的标准,推行精英政治。李光耀说:“强有力的政治领导人需要一个中立的、高效率的、诚实的公务员队伍。而公务员的录用和提拔都应以功绩和才能为基础。职位和奖学金都应当给最能干的候选人。”(Lee,1994:5)在功绩和才能的标准中,学业成绩是其中最重要的内容之一。因此,新加坡不仅仅在政府、军队和政联企业(Government-Linked Companies, GLC, 即政府控股或参股的企业)实施能者居之制度,而且在学校里,从小学到大学,也大力推行能者居之制度中的以功绩作为唯一标准的基本原则(Mauzy & Milne, 2002: 55-56)。因此,傅高义(Ezra F. Vogel)用“macho-meritocracy”(强势的能者居之制度)一词来描绘新加坡社会中无所不在的对功绩和才能标准的强调,他说:

对于新加坡的第一代领导人来说,好政府的支柱不是

^①“meritocracy”的翻译有多种,如精英领导(制度),精英政治(制度),能者为领袖(制度)等等,都指一种以才能和功绩作为选拔、任命、奖赏、升迁的唯一标准的制度。它与以家庭关系为基础的裙带关系制度(nepotism),以资历为基础的老人治理制度(gerontocracy),以财富为基础的富豪制度(plutocracy),以大众名望(popularity)为基础的民主制度(democracy)都不同。在本文中译作“能者居之”制度。

分权制衡,而是一个强固的以能人治理为核心的制度。好政府是这样建立起来的:挑选最优秀的本科生送到世界上最好的大学去深造,同时以协议来确保他们会回到新加坡,为新加坡政府服务……在新加坡,能者居之制度不仅仅是选拔能人的一套程序。它还为极具才干的最高领导人塑造了一种令人敬畏的光环,并以此来质疑任何来自不是那么有才干的人的反对意见,不管这种意见的内容是什么。这种光环使得第一代领导人凭借他们无可厚非的才能、功绩与正直来建立一个可称为“强势能者居之”的制度。(Vogel,1989:1052)

在这样的制度之下,在新加坡人人论功行赏,绝无任何后门可开。因此,经过功绩和才能标准而挑选和提拔出的公务员都具备非凡的才干,保证了新加坡政府的高效能。埃德加·沙因(Edgar H. Schein)认为新加坡社会和文化中最核心的信念之一就是一个清廉而效能的政府。这一政府是在一套公开的、一以贯之的规则(能者居之制度)下运作的。而这套规则在新加坡不折不扣地得到了有力执行。因此,他认为新加坡最大的优势也许就是,其政府汇聚了社会上最好、最聪明的精英。这些精英有能力创造国家生存和发展以及克服困难的各種条件。(Schein,1996:169-170)

人事管理架构上的改革。为了落实能者居之制度,新加坡在人事管理架构上经历了几次大的改革,其具体目的有两个:一是控制公务员队伍的质量,吸引社会精英担任高级公务员;二是提升现有公务员队伍的素质,锻造世界一流的公务员队伍。

新加坡公务员管理机构当中,最重要的就是公共服务委员会(Public Service Commission, PSC)。它在1951年成立,其成立的原因之一是确保新加坡公共服务能保持政治中立,不受任何政党的控制和影响。人民行动党执政之后,公务员政治中立的原则得以保持。而且,公共服务委员会还被赋予了新的使命。按照新加坡宪法

第一百一十款的规定,公共服务委员会的职责是对公务员进行任命、确认、安置、升迁、转任、开除或纪律惩戒。除此之外,传统上,公共服务委员会还负责政府奖学金的发放,以培育新加坡公务员队伍的后备精英。在履行上述职责时,公共服务委员会做决策的唯一标准就是候选人的才能和绩效。它保证了新加坡公务员体系的公平和清廉效能。因此,公共服务委员会是新加坡能者居之制度的重要支柱。从表2中可以看出,公共服务委员会在新加坡的公共服务中所扮演的重要角色。

表2 新加坡公共服务委员会2008年所履行的职责

任命和升迁高级公务员	面试了102位行政官(Administrative Service)和管理协理官;(Management Associate)候选人,其中任命了4位行政官和64位管理协理官;评估了23位升迁至超级D等的官员,23位全部得到升迁
确认法定机构首席执行官的任命	确认了特别人事委员会所推荐的17位候选人担任各法定机构的首席执行官
裁决公务员人事升迁的申诉	收到两起申诉,均维持原来部门所做出的升迁决定
决定公务员的纪律惩戒	公共服务委员会收到70起纪律案件,连带2007年未决的23起,一共处理了93起纪律案件,最终决定了55起,其中包括:23起转移给各部常任秘书处理;11起取消;21起得到纪律惩戒,即开除16人,强制退休1人,罚款1人,训斥1人,强制辞职2人
授予政府奖学金	授予72人公共服务委员会奖学金;授予5人总统奖学金;授予4人武装部队奖学金;授予1人警察部队海外奖学金;授予32人海外奖学金;授予30人政府奖学金(公开组)等等

资料来源:Public Service Commission(2009)

在1972年前,新加坡民事服务系统的人事管理职能是由公共服务委员会和财政部下的公务员司(Establishment Division)来共同承担的。公共服务委员会将人事管理的繁琐细节交由公务员司去负责。从1972年到1980年,新加坡民事服务部门的人事管理职能则由3个机构共同承担:公共服务委员会、总理公署的公务员司(原

来在财政部),以及财政部预算司(Budget Division)下的人事管理处(Personnel Administration Branch, PAB)(Quah, 1984:301, 1996a:73-74)。1981年,公务员司管理公务员的职能收归到公共服务委员会。

1982年4月,人民行动党政府决定,新加坡民事服务系统中的人事管理理念要从任务导向型改为公务员导向型。就是说,人事管理要以公务员为本,以公务员为核心。这样公务员对公共服务事业才有归属感和使命感,公务员才能有充分发展自我和实现最大潜能的机会(Teo, 1985)。这一理念的转变,揭示了新加坡公共服务体系人事管理改革的开端。

为此,新加坡成立人事管理指导委员会(Personnel Management Steering Committee, PMSC),用以落实人事管理的新理念,改革人事管理的架构。该委员会要求:财政部的管理服务司(Management Services Department)^①评估公共服务委员会和人事管理处在人事管理上的不同角色与职能,确定人事管理的新政策和新组织架构。管理服务司发现,由公共服务委员会与人事管理处来共同承担人事管理之责有很多漏洞。第一,在人事政策上有分隔,公共服务委员会专司一等公务员的人事政策,而二、三、四等公务员的人事政策则由人事管理处负责,没有统一适用于全体公务员的人事政策;第二,在公务员培训、借调、休假、临时雇用、职位分类等方面,公共服务委员会与人事管理处的职责划分不清;第三,两个机构之间的工作有重复;第四,两个机构之间缺乏协调,影响了公务员的录用和保留;第五,由于上述原因,公共服务委员会和人事管理处的工作效率不彰(Quah, 1984:302-303)。

针对这些问题,管理服务司建议,解散人事管理处,另外设立一

^①管理服务司是1970年代初由新加坡原副总理主导下成立的,隶属于财政部。其主要职能是政府内部的智囊和思想库,评估政府组织架构,负责战略规划,提升政府的绩效。1990年,管理服务司被公司化,从而脱离了政府序列。

个人事管理的中央机构,专门负责所有人事政策的制定、评估和修改,并确保这些政策在政府各部确实得到执行。公共服务委员会则全力负责保障公共服务体系在录用、升迁、纪律惩戒等过程中的公正公平。在此建议下,公共服务署(Public Service Division)1983年1月成立,它隶属于财政部^①。从图2中的公共服务署的组织结构可以看出,其职责就是为了新加坡的成功和活力而锻造一支世界一流的公务员队伍,主要从公务员队伍的发展(包括培训和战略规划)以及人事制度和政策(包括高级公务员制度与相应政策和人事政策)两大方面着手来达成这一目标。

1995年1月,为了进一步减少公共服务委员会在公务员录用和升迁上的工作负担,新加坡政府成立了31个人事委员会,分属3个不同的级别:1个特别人事委员会(Special Personnel Board),由公务员首长^②担任主席,其他成员包括总理公署的常任秘书和来自不同部门的3位常任秘书,以及负责任命与管理超级E1等之下的行政官;6个高级人事委员会(Senior Personnel Boards),分别管理一组政府部门中职级为一等超级(Division I, Superscale)以下的公务员;24个人事委员会(Personnel Boards),每个部都至少有1个人事委员会,以管理其部所属的二等、三等和四等公务员(Lee et al., 1999; Prime Minister's Office, 1994, 1995b)。

经过上述几次大的改革,新加坡政府建立起了一套分工合作、各司其职的人事管理架构。公共服务委员会专司高级公务员的管理以及保障民事服务体系的公正公平;各人事委员会分别管理不同层级的公务员;公共服务署则在制度与政策上确保新加坡有一支世界一流的公务员队伍。因此,新加坡的人事管理架构奠定了其效能政府的基础。

①1994年,公共服务署由原来隶属于财政部改划归总理公署。

②新加坡公务员中会推选一人作为公务员首长(Head of Civil Service),目前新加坡公务员首长是外交部的常任秘书何学渊。

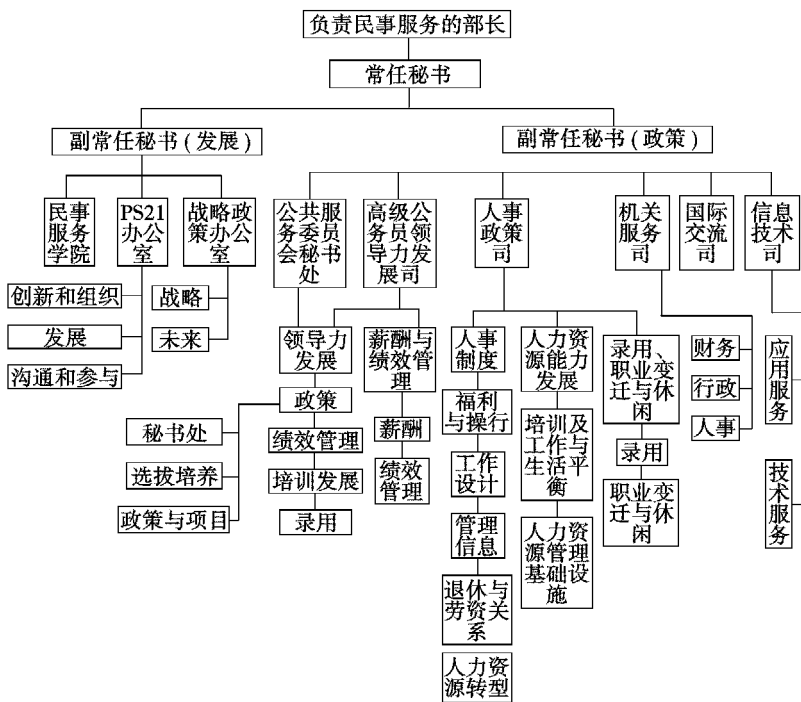


图2 公共服务署的组织结构

资料来源:Public Service Division(2009)

公务员薪酬制度改革。建立由精英主导的好政府是李光耀及其人民行动党一贯的执政理念。为了吸引社会精英到政府工作,新加坡从1970年代初便开始调整公务员的工资,使之能与私有部门的工资相媲美。否则的话,李光耀认为,民事服务部门就不能吸引到最优秀的社会精英。

我希望民事服务具备了必要的条件,那就是我们能继续从每年的100名最优秀学生中,吸收至少30名进入民事服务的各个部门,不管是行政、医药、工程、测绘、会计或法律等。如果我们做不到的话,政府便无法为私人企业提供成长条件……政府向来是大专毕业生与工人的最大雇

主。在 50 年代雇用的人数达到 50%。今天,私人部门却起带头作用。如果我们说付出的工资无法和私人部门相比的话,我们所得到的将是别人所剩余的。(李光耀, 1993a)

因此,1972 年新加坡全国工资委员会(National Wage Council, NWC)建议公务员每年都能领取 13 个月的薪水,以此来缩小与私有部门之间在薪酬上的差距。之后,新加坡又在 1973 年、1979 年、1982 年、1989 年和 1993 年分别调整了公务员的工资,进一步缩小与私有部门的差距(Quah, 2003b)。

新加坡政府的白皮书,即《称职与诚实政府的竞争性工资》(*Competitive Salaries for Competent and Honest Government*)于 1994 年 10 月 21 日送交到国会辩论并得以通过。按照这一计划,政府部长和高级公务员(行政官)的工资将以私有部门的最高工资为参照标准来确定。具体的做法是,部长的起步工资是这样确定的,在六大私有部门(即律师业、会计业、银行业、制造业、工程业和跨国企业)中,每个部门选取 4 个最高年薪,6 个部门一共选取 24 个最高年薪。这 24 个最高年薪的平均值的 2/3,即为部长的起步年薪。用公式可以表示如下:

部长的起步年薪(MR4)

$$= \frac{2}{3} \times \frac{\text{律师业 4 个最高年薪} + \text{会计业 4 个最高年薪} + \cdots + \text{跨国企业 4 个最高年薪}}{24}$$

行政官的起步年薪也与六大私有部门的年薪挂钩,具体做法是,在上述 6 大行业中选取所有年龄为 32 岁的人的年薪,其中,第十五位最高年薪就是行政官的起步年薪(SR9)。根据这一方案,新加坡政府出台了 1994 年首长级和超级官员的月薪,如表 3 所示,其中,最高的首长级五等的年薪约等于 30 万美元,而高级的部长、副总理和总理的年薪比这个还要高。与当时全世界政府领导人的工资相比,新加坡的工资都是最高的。

表3 新加坡首长级和超级官员的月薪(1994年)

等级	基本月薪 (单位:新加坡元)	基本月薪 (单位:美元)
首长级五等	38 799	25 866
首长级四等	33 261	22 174
首长级三等	27 723	18 482
首长级二等	24 041	16 027
首长级一等(MR4)	20 359	13 573
超级 A 等	17 392	11 595
超级 B 等	14 658	9 772
超级 C 等	12 187	8 125
超级 D1 等	10 205	6 803
超级 D 等	9 302	6 201
超级 E1 等	8 614	5 743
超级 E 等	7 927	5 285
超级 F 等	7 290	4 860
超级 G 等(SR9)	6 653	4 435

资料来源:Quah(1996a:86)

2000年之后,部长的年薪计算方法有所改变。改为选取六大行业中每个行业的8个最高年薪,在这48个最高年薪中的中位数年薪的2/3,即为部长起步年薪(MR4)。并且,每年都跟随私有部门工资的变动而变动。其结果就是,到2008年1月,MR4,即部长的起步年薪是194万新加坡元(约130万美元),行政官的起步年薪,即SR9,为39万8千新加坡元(约26.5万美元)。总统的年薪是388万新加坡元(约260万美元),总理的年薪是375万新加坡元(约250万美元)^①(洪艺菁,2008)。在全球各政府中,新加坡政务

^①2008年底,在金融风暴的影响下,新加坡政府高官带头减薪,其中总统和总理的年薪减19%,部长起步年薪MR4减18%,行政官起步年薪SR9减12%,国会议员的年薪减16%(洪艺菁,2008)。

官和高级公务员的工资之高无与伦比^①。

新加坡政府的高薪政策,的确吸引并保留了大量的社会精英在政府里担任政治领导或高级公务员,保证了新加坡政府的高效能(Volcker,1990:33; World Bank,1993)。因此,高薪是新加坡政府“能者居之”制度的体现,其根本目的是为了吸引社会精英。

所以,通过彻底贯彻能者居之的制度,高薪政策对社会精英的吸引与保留,以及人事管理架构的理顺,新加坡政府在其公务员队伍上,确保了政治领导和高级公务员的素质,奠定了效能政府的坚实基础。

3. 预算改革

在人力资源上,新加坡政府拥有社会上最好、最聪明(best and brightest)的精英。然而,如何让这些精英成为一支真正绩效导向的队伍,最终达成效能政府的目标,还需要在制度上和过程上提供激励的保障。因此,新加坡在预算体制上经历了一系列的改革,在制度和过程上来激励公务员的绩效动机,提升政府效率和总体绩效水平。

新加坡政府最初沿用英国殖民地政府的“部门预算制度”(line-item budgeting system, LIBS)。部门预算的主要目标在于总量控制和财政问责,而不是政府绩效(Burkhead,1956:127-131)。它以政府各部的支出目标为基础来编制预算。每个部根据其支出目标单独呈报预算建议数,经财政部特别是其预算司审核,报内阁同意,最后国会批准,才可以执行预算。各部都有财政责任,针对不同的目标,支出不得超过其相应的预算拨款,不同目标之间的拨款基本上不能转让。

认识到部门预算的缺陷,经过了6年在不同部门的试点之后,新加坡政府在1978年进行了大胆的预算改革,引进了“项目与绩效

^①新加坡普通公务员工资并不高,与私有部门的相应职位工资基本持平。

预算制度”(Program and Performance Budgeting System, PPBS)。在此制度下,政府每个部都细分一系列的项目,项目之下再分为各具体活动和子项目。以这些各活动和子项目为基础来计划预算支出(Jones, 1998; Pugh, 1986)。项目预算具有很多优点,它能系统地确认实现各部目标所需要的项目和活动,可以使用成本效益分析等方法来评估预算支出的绩效,并且能够周期性地评估和监督各项目的进展情况(Quah, 1991)。从部门预算到项目预算,标志着新加坡预算体制从控制导向型预算向管理导向型预算的转化。其主要特点就是將私有部门的管理技术与方法引入到政府部门来,以求提高政府绩效(Cheung, 2006; Minister for Finance, 1991)。

但是,项目预算没有根本改变财政部在预算拨款上对其他各部的严格控制。各部详细的项目预算支出计划还是要呈报给财政部,经审核批准之后才会上报内阁和国会(Ministry of Finance, 1984)。它使得财政部花费太多的宝贵时间在预算拨款微观细节的控制上,而没有放在宏观的预算管理上。而且,项目预算还是没有给予各部在预算拨款使用上的自主权和灵活性(Jones, 1998)。

基于以上的考虑,1989年新加坡政府又一次改革了预算体制,实施了“整体拨款制度”(Block Vote Allocation System, BVAS),“下放给各部更多的管理其预算拨款的自主性”(Minister for Finance, 1988: 12)。在这一制度下,宏观的预算管理依然由财政部、内阁和国会来掌握,其中包括对各部拨款的总量控制^①(Doh, 1994, 1996)。国会批准了各部的整体拨款之后,各部可以根据其政策和目标自行决定如何使用拨款,自我管理各项目和活动的拨款。而且,各项目之间的款项可以灵活转移(Minister for Finance, 1988)。财政部则将更多的注意力放在各部的绩效表现上,至于如何管理拨款的详细程

^①新加坡各部的预算拨款总量控制是以其拨款在GDP中所占的比重而不是绝对值来进行的。要控制某部的预算拨款总量,则设定其总量不得超过GDP的某个百分比,比如说,GDP的3%。

序,各部都可以按其内部的自身要求来制定(Doh,1996)。

在此基础上,1996年,新加坡政府进一步推出崭新的预算管理
制度,即“结果导向的预算”制度(Budgeting for Results)^①,这一改革
是前期预算改革自然延续的结果(Jones,1998)。同时,它也受到英
国、澳大利亚、新西兰类似改革的影响(Gray & Jenkins,1995; Jones,
1998; Jordan & O'Toole,1995)。它包括两大部分:第一就是政府各
部的大部分司局级机构(Departments)以及法定机构在预算和管理
上转化成“自治机构”(Autonomous Agencies),类似于英国的“执行
机构”(Executive Agencies)或新西兰的“运作部门”(Operational
Departments)(Jones,2001);第二就是各自治机构发展出一套绩效
指标体系,每个机构的拨款与其绩效表现挂钩。

1996年3月,新加坡就将14个司局级机构转化成了自治机构
(Minister for Finance,1996)。到1998年4月,又有102个司局级机
构(73个司局,29个法定机构)转化成自治机构(Jones,2001)。自
治机构在项目计划、拨款分配和提供服务方面有很大的自主权。它
们可以自己雇用普通职员,延长工作时间,甚至扩大服务范围。与
其职权相对应的,是自治机构要承担更大的问责责任,实现更高的
绩效水平。在行政架构上,自治机构仍然是政府各部的组成部门。
各部的常任秘书,对部所属的一组自治机构负总的管理责任。其位
置就像是公司里的首席执行官,而部长则类似于公司董事会的
主席。

自治机构都要按照“结果导向的预算”制度发展出一套绩效指
标体系,作为其绩效管理的依据。一般来说,新加坡自治机构为各
项目或活动所制定的绩效指标包括成本指标(input indicators)、产
出指标(output indicators)、效率指标(efficiency indicators)和效果指

^①新加坡1990年后期的预算改革,实质上已经属于第三个阶段,即“迈向
卓越”阶段的改革。但是为了论述的连贯性,本文在分析新加坡行政改革第二
阶段中将所有有关预算的改革论述完毕。

标(outcome or effectiveness indicators)(Ministry of Finance, 1996a, 1996b)。根据这些指标,自治机构再为各项目或活动制定其目标值(Targets)^①,成为绩效测量、评估和管理的基础。

“结果导向的预算”制度给予了各自治机构众多的绩效激励机制。概括来说,有以下几种激励机制:第一,将预算拨款与绩效水平挂钩。自治机构的产出目标值越高,预算拨款就越多。比如说,工业安全局在1997-1998和1998-1999财政年度中,其产出目标值,即工业安全监察的数量增加了34%,相应地,其预算拨款也增加了29%(Jones, 2001; Ministry of Finance, 1999)。这一激励做法的目的是促进产出绩效水平。第二,自治机构有权将剩余款截留。按照新的预算制度,一个自治机构,在财政年度结束之时,如果它已经完成了85%的产出目标值,而其财政拨款还有剩余,则剩余款可以截留为这一自治机构下一个财政年度使用。当然,另外一个规定是,剩余款不得超过预算拨款的5%。这一激励做法的目的主要是提升效率绩效水平。第三,自治机构之间互相收费。在新的预算制度下,有些提供内部服务自治机构可以收费。这一做法目的是促使接受内部服务的自治机构尽可能限量使用这些服务,从而避免过度消费和不必要的支出。第四,通过绩效监督和审计来督促各自治机构提升绩效水平。为此,新加坡总审计署由原来主要是财务审计机构转型成为绩效审计机构。

从1960年代初到1990年代中期的30多年里,新加坡通过三方面的改革,即反贪腐制度的改革、精英主义政府的建立和预算体制的改革,奠定了其廉洁效能政府的坚实基础,极大地推动了其社会经济的迅速发展。1965年是新加坡独立建国之年,那时的人均GDP为512美元,仅为美国的16%。到1995年,新加坡的人均GDP为23 905美元,为美国的87%,位居世界第16位(Koh, 2006)。难

^①比如说,新加坡移民局其中一项的产出指标是每年入境的人数,而其目标值则为一个具体的数值,如1 000万。

怪李光耀自豪地将其回忆录(1965-2000)命名为“从第三世界到第一世界:新加坡的故事”(From Third World to First: The Singapore Story)。

(三) 第三阶段:迈向卓越

1995年,在前几个年代持续改革的基础上,新加坡政府推出了“21世纪公共服务”(Public Service for 21st Century, PS21)改革计划,这是迄今为止新加坡政府所推出的最全面的行政改革(Quah, 2003b)。其目的有二:第一,在公共部门人员中,培育卓越服务的态度,培植持续变革的文化,以更高的质量标准、更快的反应速度、更有礼貌的服务态度来满足人民对公共服务的需求;第二,通过现代管理方法和技术的运用,改进人员的精神面貌和康健安福(well-being)^①,发展和强化能够促进不断变革创新以追求卓越服务的制度、组织和环境(Ma, 2000; Prime Minister's Office, 1995a)。

按照PS21的主策划人和推手——当时新加坡总理公署常任秘书林祥源(Siong Guan Lim)的说法,PS21的推出是因为新加坡政府体认到当今世界是个不断变革的时代,全球化和技术革新更加快了全球变革的速度。在这种背景下,新加坡要在竞争中领先一步,公共服务就必须持续性地改进服务,提升自我,以更高的能力面对变革带来的挑战。最重要的是公共部门要期待变革,要引领变革,要

^①Well-being指的是“The state of being healthy, good, satisfactory, happy, or prosperous”。本文翻译为“康健安福”。在PS21中,Staff Well-being(人员的康健安福)是它的四大支柱之一,而well-being在PS21中事实上是由公务员身心状态的9个方面组成的:W(Watch what you eat),代表健康平衡的饮食;E(Exercise regularly)代表经常运动,保持身体健康;L(Live positively)代表积极地生活,正面地思考;L(Learn to see the lighter side)代表学会看到积极乐观的方面;B(Believe yourself)代表自信和高昂的士气;E(Enrich yourself)代表充实自我,培养兴趣爱好,学会减压;I(Invest in healthy habits)代表养成健康的好习惯,提高生活的品质;N(Nurture family togetherness)代表培植家庭团聚与和谐;G(Give and take, forgive and forget)代表取舍和宽容,实现内心的平和。

知晓如何有效地变革(Lim,2001)。

因此,PS21 计划的两大目标一言以蔽之,就是寻求新加坡公共部门的彻底转型,将新加坡公共部门塑造成变革的领导者——成为变革的催化剂、变革速率的设定者和变革标准的支撑平台。PS21 计划从三个方面来实现这一目标,即期待变革(公共服务部门要有期待变革的习惯)、欢迎变革(公共服务部门要有不惧变革、视变革为机遇的心智)和执行变革。

PS21 计划有四大项目作为公共部门变革的支柱:职员的康健安福,这是 PS21 的基础;持续学习和创新来实现卓越,主要包括改进、学习、团队工作、员工建议、培训等具体内容来推进创新;组织评估,主要是检讨公共服务的组织建构、制度和过程,寻求绩效的飞跃;优质服务,这是前面三个支柱的立足点和最终目标,即实现高质量的卓越服务来满足人民群众的需求,主要通过引进各种管理方法和技术,如 ISO9000、平衡计分卡、组织学习、6 西格玛等等,来提升服务质量和管理水平,从而实现卓越,满足需求。

PS21 计划实施之后,新加坡的公共服务部门发生了根本性的转变(Ho,2006;Quah,2007),提升了服务质量,激发了工作人员变革的积极性。例如,到 2001 年 7 月,新加坡公共部门的职员一共提出了 255 条激进的创新方案,其中 19 条方案获得政府共 600 万元的经费并付诸实践。

2005 年,PS21 总结了经验教训,进一步整合了 PS21 计划。原来的四大支柱整合成三大领域:人员发展、制度建设和公民服务。与此同时,其组织架构也相应地做了调整,如图 3 所示。

1. 人员发展

人员发展主要是要提升公共服务部门人力资源的质量,发展出一支致力于卓越、敢于变革和具有超前思维的新一代公共服务人员。因此,人员发展委员会的主要职责就是,为战略性人力资源管理提供咨询服务,指导公共服务部门中通过持续学习与创新实现卓

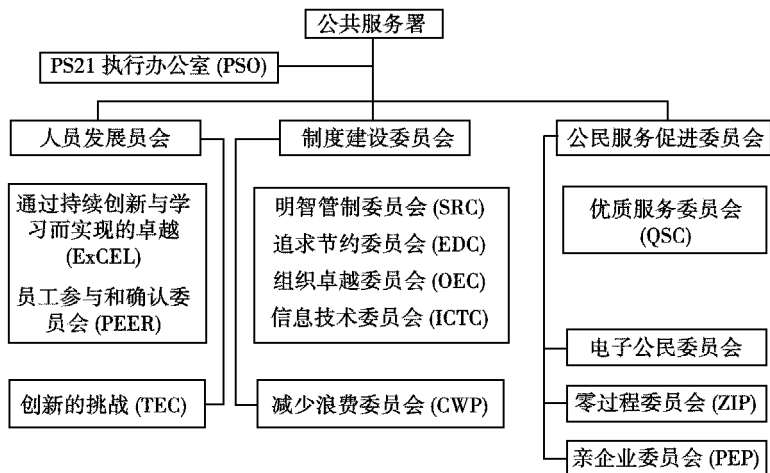


图3 2005年后的PS21组织架构

资料来源:PS21 Office(2006b)

越的运动,促进职员参与。它有两个分委员会,一个是持续学习与创新实现卓越委员会(Excellence through Continuous Enterprise & Learning, ExCEL),目的在于充分发挥和利用公共服务人员的创造力,鼓励创新、创业、学习和高效的团队。它在公共部门中推行四大行动方案,即:工作改进小组方案(Work Improvement Team Scheme, WITs),仿照全面质量管理中质量改进小组的做法,新加坡在公共部门中成立了各种各样的工作改进小组,由不同层级的成员组成,定期开会来检讨各种工作问题,以图持续性地改进工作;为了使改进小组的工作卓有成效,新加坡公共部门对所有员工进行6西格玛知识和技能的培训;员工建议方案(Staff Suggestion Scheme),新加坡公共服务部门奉行全面质量管理的基本信条,它相信每个员工都是改进其具体工作的最好、最有创意的专家,因此,通过员工建议方案这一制度平台,任何员工都可以提出有价值的建议来改进服务质量;创新挑战(the Enterprise Challenge),它是由新加坡总理公署发起的,旨在推动公私部门中激进创新方案的革命性项目。为了激发

首创精神,这一项目为激进创新方案提供经费和试验的场所,从而使创新者可以论证其创新理念的可行性。而且这一项目还帮助创新者展示和推广其创新成果。

员工参与和确认委员会(Panel for Employee Engagement and Recognition, PEER),目的在于满足员工的需求,确保员工的康健安福,建立起员工与领导之间的理解与信任。新加坡公共服务部门相信员工只有在强烈的自我实现感和自我价值感的条件下,才能全身心地致力于其工作。而自我实现感和自我价值感来源于承担责任、实现目标、发展潜能、保持康健安福,以及维持工作与生活的平衡。从根本上来说,来源于良好的建立在理解和信任基础上的工作关系。员工参与与确认委员会的成立,就是要激励员工追求卓越,提供必要的技能,从而锻造统一整体政府的员工,整合员工的康健安福行动来支持组织的价值,促成员工的荣誉感和归属感。

2. 制度建设

制度建设主要是通过再造公共部门的制度和过程来驱动组织变革,促使公共部门削减官僚作风,提升效率,增加价值,实现卓越。它是由如下分委员会组成:一是明智管制委员会(Smart Regulation Committee)。其职责在于审核政府的管制规章制度,消除官僚主义,将政府从原来的管制者转型成创新的推动者。在明智管制的原则下,政府只在必要的时候实施管制,尽可能地使用间接的管制方式,而且要简化管制流程。

二是追求节约委员会(Economy Drive Committee)。其目的在于帮助政府经济高效地提供公共服务。它在新加坡公共服务部门发起了节约运动。因为这一运动,新加坡公共部门2003年财政年度节约了6.87亿元,2004财政年度再节约了7.36亿元(PS21 Office, 2006c)。

三是组织卓越委员会(Organizational Excellence Committee),目的在于推广各种质量标准,引进各种管理技术和方法,如平衡计分

卡等,来提升管理水平,实现组织的卓越。这是各公共服务部门的愿景和战略能否实现的关键。为此,新加坡公共服务部门采用了整合的绩效管理战略,如图4所示,这一战略的目标就是实现新加坡质量奖所确立的卓越标杆,凭借“3/4 途径”^①并借助于平衡计分卡战略方法,依托创新的架构,将各种管理技术和方法运用到公共服务部门中来提升绩效,实现组织的卓越。

四是信息技术委员会(ICTC),目的在于利用信息技术来提升公共服务的绩效。最主要的是建立电子政府。

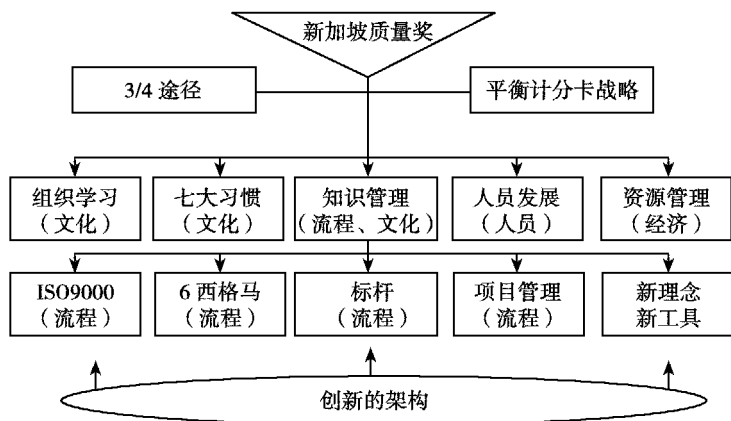


图4 整合的绩效管理战略

资料来源:PS21 Office(2006a)

3. 公民服务

公民服务主要是要确保公共服务真正落实到了公民,满足了顾客需求,并服务于新加坡的发展。就是说,其目的在于确保公共服

^①“3/4 途径”是 PS21 实现组织卓越的独特途径。PS21 认为任何公共组织都有三大功能领域:领导人员、管理制度和服务顾客。为此,PS21 设计了 4 种项目,即 ExCEL、员工的康健安福、组织评估和卓越服务来帮助公共组织在三大功能领域都实现卓越,因此,这一途径叫做“3/4 途径”。概括来说,它是一种以员工为中心、以制度为导向、以顾客为目的来实现组织卓越的方法途径。

务的公民和顾客导向。它包括一个分委员会,即优质服务委员会(Quality Service Committee),其职责在于提升顾客服务的质量以及公民的参与意识。同时,它也指导3个相关委员会的工作:电子公民委员会(E-Citizen Committee)的职责在于,打造电子政府,以此为平台来服务公民;亲企业委员会(Pro-Business Committee)的职责在于,确保亲企业的政府管制和规章制度;零过程委员会(Zero-In-Process Committee)的职责在于,处理跨部门的公民诉求,确保部门之间没有推诿,实现服务顾客流程中部门与部门之间的无缝隙和零过程。

虽然,对于PS21是否实现了它当初追寻的两大目标,即培育卓越服务的态度来提升公共服务质量标准,以及发展出能促进不断变革来追求卓越服务的制度、组织、环境和心智,目前是仁者见仁,智者见智(Ho, 2006; Ma, 2000; Quah, 2005, 2007)。但得到公认的是,第一大目标所带来的成果是更加显而易见的。PS21的确提升了新加坡公共服务的质量标准,强化了公共服务人员卓越服务的意识及其培训工作。因此,新加坡的卓越公共服务有进一步的跃升。新加坡在治理、竞争力、服务和透明性等方面也更进一步在全球处于领先地位。表4是世界银行2007年统计出的新加坡国家治理的全球排名。

表4 新加坡国家治理的全球排名

政治稳定	政府绩效	管制体系	法治	腐败控制
第十二名	第二名	第二名	第十一名	第五名

资料来源:Kaufmann et al. (2007)

四、结 论

本文回顾和梳理了新加坡50年来的行政改革,确认了其逻辑主线是一条从求生存到追寻卓越的路径。因此,新加坡才打造了世界一流的廉洁效能政府,在新加坡的发展中,它发挥了核心的作用。

从这个意义上来说,新加坡的行政改革是成功的。那么,它成功的因素有哪些呢?本文认为,至少有三方面的因素促成了新加坡行政改革的成功。

第一,政治领导人的支持及其愿景的引导。政治领导的支持是行政改革能否成功的关键(Caiden et al., 1995)。行政改革不管是机构重组还是人员态度的转变,都涉及利益的调整,都会遇到很大的阻力。政治领导人在行政改革中的作用就是以其坚定的决心,破除各种阻力,提供各种支援。在新加坡行政改革的历程中,无论是当初求生存存的“政治研究所”,还是后来奠基阶段的反贪腐改革,精英政府的建立,都有李光耀大力的支持。虽然有学者认为在 PS21 的推行中,很少听到最高领导人的声音,主要是由民事服务的常任秘书们来主导的(Quah, 2007)。但这并不意味着政治领导人的支持在行政改革中意义的弱化。PS21 旨在新加坡公共服务的全面转型,它依赖于现代的管理方法和工具,是技术性很强的改革。因此,政治领导人很少涉足 PS21 的设计和执行,而是放手让公共服务部门大胆引进最新的管理技术,提升公共部门效率,建立卓越的公共服务。这本身就是政治领导人对行政改革的最大支持。因此,PS21 的推行,在公共服务人员当中遇到的阻力很小(Quah, 2007)。

但政治领导人对行政改革光有支持是不够的。更重要的是,政治领导人要为行政改革提供方向的引导。其自身要有清晰的关于政府未来的愿景,并始终不渝地忠于愿景,要把握行政改革的最新潮流和趋势,结合自己的情况引进最新的架构、方法、技术和工具去实现愿景。新加坡在奠基阶段的改革,李光耀矢志要建立一个效能清廉的“好政府”,为此,从制度、法律、机构、人员、薪酬等各个方面大刀阔斧地改革,最终在新加坡政府实现其“好政府”的愿景。

因此,行政改革要成功,政治领导人一定要坚定地支持并提供正确的方向指导。

第二,机构和制度改革与态度心智转变相结合。新加坡行政改

革的经验表明,改革要真正成功,就是说,改革要真正带来持久的脱胎换骨的转型,必须将机构和指导的改革与人员心智和态度的转变相结合。新加坡在3个阶段的改革,都是从重组机构或制度以及转换人员态度入手的。在生存阶段,除了设立新的部门负责政府新的使命,而且设立“政治研究所”,转换高级公务员的服务态度。在奠基阶段,新加坡政府出台了新的法律,设立了新的机构来反贪腐和吸引精英,但同时也注重依靠新的法律和制度来改变公务员对腐败的认知及其习性,依赖预算制度来激励公共服务人员的绩效水平。在卓越阶段,新加坡政府更是通过各种机构、制度、方法和技术来转变公共服务人员的心态,使之期待变革、欢迎变革并执行变革。

所以新加坡行政改革的成功,在其制度,更在其人员。公共服务人员经过半个世纪的行政改革,早已成为一支不需要外部驱动的效能清廉队伍。因此,有学者在评价 PS21 时说“如果新加坡政府明天就放弃 PS21 计划,新加坡民事服务不会掉一滴眼泪。因为他们不会受到任何重要的不利影响”(Quah, 2005: 103)。就是说,新加坡的民事服务已经到了这样的境界,即使没有任何制度的监督,它依然会像自动导航的飞机一样保持其清廉和绩效导向的本色(Ngiam, 2003)。这就是新加坡行政改革注重机构制度与心智态度并行所结下的硕果。

第三,循序渐进的改革进程。新加坡的行政改革成功的第三个因素就是它遵循了循序渐进的过程。新加坡行政改革的三阶段本身就是这样一个过程。特别地,在1960年代到1990年代这30年的行政改革奠定其效能清廉政府的坚实基础之后,PS21才再向前迈进一步,走向卓越政府。没有以前在反贪腐、精英政府和预算改革所奠定的基础,PS21没有制度和人员的保障,就不太可能提出去追求卓越政府。在一些具体领域的改革例如预算改革中,这种循序渐进体现得尤为明显。新加坡政府采用项目预算取代部门预算之后,开始向管理导向预算体制转型。之后才实施“整体拨款制度”

并辅之以管理会计制度,扩大各部门在预算拨款上的管理权限。然后才推出“结果导向的预算”,以预算制度来激励各部门提升绩效水平。

参考文献

- 李光耀(1993a). 与私人部门争人才. 载《新加坡联合早报》主编《李光耀 40 年政论选》:492-500. 新加坡:新加坡报业控股华文报集团.
- 李光耀(1993b). 公务员须保障民主制. 载《新加坡联合早报》主编《李光耀 40 年政论选》:525-527. 新加坡:新加坡报业控股华文报集团.
- 李光耀(1993c). 好政府比民主人权重要. 载《新加坡联合早报》主编《李光耀 40 年政论选》:567-579. 新加坡:新加坡报业控股华文报集团.
- 李光耀(1993d). 说服人民接受好政策. 载《新加坡联合早报》主编《李光耀 40 年政论选》:167-177. 新加坡:新加坡报业控股华文报集团.
- 李光耀(1993e). 革新法律肃清贪污. 载《新加坡联合早报》主编《李光耀 40 年政论选》:326-331. 新加坡:新加坡报业控股华文报集团.
- 洪艺菁(2008). 政府高官减薪 11% 至 19%, 一般公务员今年花红也比去年少一个月. 联合早报, 11 月 25 日.
- 贪污调查局(2009). 新加坡总理公署贪污调查局. 新加坡贪污调查局网:
<http://app.cpiib.gov.sg/data/website/doc/ManagePage/175/Amended.CPIB%20booklet.Chinese.pdf>.
- Accenture(2007). Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise. From: http://nstore.accenture.com/acn_com/PDF/2007LCSReport-Delivering PromiseFinal.pdf.
- Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*. New York: Joan Wiley.
- Caiden, G. E., Halley, A. A. & Maltais, D. (1995). Results and Lessons from Canada's PS2000. *Public Administration and Development*, 15: 85-102.
- Cheung, A. B. L. (2006). Budgetary Reforms in Two City States: Impact on the Central Budget Agency in Hong Kong and Singapore. *International Review of Administrative Sciences*, 72: 341-361.
- Doh, J. C. (1994). Budgetary Reforms: Lessons from Malaysia and Singapore. In Scott, I. & Thynne, I. Eds. *Public Sector Reform: Critical Issues and Perspectives*: 125-135. Hong Kong: University of Hong Kong Press.
- Doh, J. C. (1996). Budgeting: With Special Reference to Singapore. In Asher, M. & Tyabji, A. Eds. *Fiscal System of Singapore: Trends, Issues and Future Directions*: 358-376. Singapore: Center for Advanced Studies, National University of Singapore.
- Economic Development Board (2009). The 1960s: A Time of Turbulence and

- Economic Uncertainty. From: http://www.edb.gov.sg/edb/sg/en_uk/index/about_edb/our_history/the_1960s.html.
- Gray, A. & Jenkins, B. (1995). Implementing the Next Steps: A Choreography of Management Change. In Jordan, G. & O'Toole, B. Eds. *Next Steps: Improving Management in Government*: 37 – 54. Aldershot: Dartmouth.
- Haque, M. S. (2004). Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications. *International Political Science Review*, 25 (2) : 227 – 240.
- Ho, K. L. (2006). Singapore: A Transitional State in an Era of Globalism. In Leong, H. K. Ed. *Re-thinking Administrative Reforms in Southeast Asia*: 130 – 152. Singapore: Marshall Cavendish.
- Housing & Development Board(2009). A Brief Background — HDB's Beginnings. From: http://www.hdb.gov.sg/fi10/fi10296p.nsf/WPDis/About%20UsA%20Brief%20Background%20-%20HDB's%20Beginnings?OpenDocument&SubMenu=A_Brief_Background.
- Independent Commission Against Corruption (2009). About ICAC: Organisation Structure. From: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html.
- Jones, D. S. (1998). Recent Budgetary Reforms in Singapore. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 10(2) : 279 – 310.
- Jones, D. S. (2001). Performance Measurement and Budgetary Reform in the Singapore Civil Service. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 13(4) : 485 – 511.
- Jordan, G. & O'Toole, B. (1995). The Next Steps: Origins and Destination. In Jordan, G. & O'Toole, B. Eds. *Next Steps: Improving Management in Government*: 3 – 16. Aldershot: Dartmouth.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007). *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996 – 2006*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. Washington, D. C. : World Bank.
- Koh, W. T. H. (2006). Singapore's Economic Growth Experience. In Koh, W. T. H. & Mariano, R. S. Eds. *The Economic Prospects of Singapore*: 1 – 17. Singapore: Pearson.
- Lee, E. W. Y. & Haque, M. S. (2006). The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(4) : 605 – 626.
- Lee, K. Y. (1994). *Can Singapore's Experience be Relevant to Africa?* Singapore: Singapore International Foundation.
- Lee, K. Y. (1998). *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore:

- Singapore Press Holdings & Times Edition.
- Lee, W. Y., Ling, N. Y. & Sim, S. L. (1999). *Human Resource Practices in Singapore Civil Service*. Singapore: Nanyang Technological University.
- Lim, S. G. (1998). *Integrity with Empowerment: Challenges Facing Singapore in Combating Corruption in the 21st Century*. Paper presented at the Seminar on Hong Kong into the 21st Century — Maintaining Integrity in the Civil Service.
- Lim, S. G. (2001). PS21 Reaching Out. From: [Http://app.psd.gov.sg/data/Speech12Jul2001.pdf](http://app.psd.gov.sg/data/Speech12Jul2001.pdf).
- Ma, D. K. L. (2000). Delivering Results on the Ground; Improving Service to Citizens in Singapore. *Asian Journal of Political Science*, 2: 137 – 144.
- Mauzy, D. K. & Milne, R. S. (2002). *Singapore Politics under the People's Action Party*. London: Routledge.
- Ministry of Finance (1984). *The Budget for the Financial Year 1984/1985, Appendix A*. Singapore: Ministry of Finance.
- Minister for Finance(1988,1991,1996). *Budget Statement*. Singapore: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance(1996a). Accrual Accounting for Government. In *Budget Notes*, 1. Singapore: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance(1996b). Budgeting for Results — Implementation Framework. In *Budget Notes*, 2. Singapore: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance (1999). *The Budget for the Financial Year 1999/2000*. Singapore: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance (2008). *Budget Statement 2008 — Creating a Top Quality Economy, Building a Resilient Community*. Singapore: Singapore Ministry of Finance, Republic of Singapore.
- Ngiam, T. D. (2003). Singapore's Bigger than PAP. *Sunday Times*, September 28; 39.
- Prime Minister's Office (1994). *Devolution of Personnel Management Authority in the Civil Service Compositions of Personnel Boards*. Singapore: Public Service Division.
- Prime Minister's Office (1995a). *The Case for PS21: Public Service for the 21st Century*. Singapore: PS21 Office.
- Prime Minister's Office(1995b). *Devolution of Personnel Management Authority in the Civil Service Compositions of Personnel Boards*. Singapore: Public Service Division.
- PS21 Office(2006a). Integrated Performance Management Strategy. From: <http://app.ps21.gov.sg/newps21/default.asp?id=24>.
- PS21 Office(2006b). PS21 Structure. From: <http://app.ps21.gov.sg/newps21/>

- default.asp?id=17.
- PS21 Office(2006c). Pursue Economy: Where have We Driven with the Economy Drive? From: <http://app.ps21.gov.sg/news21/subpage.asp?id=763>.
- Public Service Commission(2009). *Singapore Public Service Commission Annual Report 2008*. Singapore: Public Service Commission.
- Public Service Division(2008). *National Goals, Global Perspective — The Public Service Division Corporate Book*. Singapore: Public Service Division, Prime Minister's Office.
- Public Service Division(2009). Organization Chart. From: <http://www.psd.gov.sg/AboutUs/OrganisationChart>.
- Pugh, C. (1986). Budget Innovation in Singapore. *Asia Pacific Journal of Management*, 3(3): 157 – 175.
- Quah, J. S. T. (1976). Administrative Reform: A Conceptual Analysis. *Philippine Journal of Public Administration*, 20(1): 50 – 67.
- Quah, J. S. T. (1982a). Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis of Their Anti-Corruption Strategies. *Journal of Southeast Asian Studies*, 13(1): 154 – 177.
- Quah, J. S. T. (1982b). The Public Bureaucracy and National Development in Singapore. In Tummala, K. K. Ed. *Administrative Systems Abroad*: 42 – 75. Washington, D. C. : University Press of America, Inc.
- Quah, J. S. T. (1984). The Public Bureaucracy in Singapore, 1959 – 1984. In You, P. S. & Lim, C. Y. Eds. *Singapore: Twenty-five Years of Development*: 288 – 314. Singapore: Nan Yang Xing Zhou Lianhe Zaobao.
- Quah, J. S. T. (1991). Administrative Reform: Singapore Style. *International Review of Administrative Sciences*, 57: 85 – 100.
- Quah, J. S. T. (1996a). Public Administration in Singapore: Managing Success in a Multi-Racial City-State. In Huque, A. S. , Lam, J. T. M. & Lee, J. C. Y. Eds. *Public Administration in the NICs: Challenges and Accomplishments*: 59 – 89. London: MacMillan.
- Quah, J. S. T. (1996b). Transforming the Singapore Civil Service for National Development. In Asmerom, H. K. & Reis, E. P. Eds. *Democratization and Bureaucratic Neutrality*: 294 – 312. New York: Palgrave.
- Quah, J. S. T. (2003a). *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Quah, J. S. T. (2003b). Public Administration in Singapore: The Role of Public Bureaucracy in a One-Party Dominant System. In Tummala, K. K. Ed. *Comparative Bureaucratic Systems*: 165 – 184. Lanham: Lexington Books.
- Quah, J. S. T. (2005). Implementing PS21 in the Singapore Police Force, 1995

- 2002: A Case Study of Civil Service Reform. In Cheung, A. B. L. Ed. *Public Service Reform in East Asia: Reform Issues and Challenges in Japan, Korea, Singapore and Hong Kong*: 83 - 104. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Quah, J. S. T. (2007). Administrative Reform in Singapore: An Evaluation of Public Service 21 (1995 - 2004). In Argyriades, D., Dwivedi, O. P. & Jabbara, J. G. Eds. *Public Administration in Transition: A Fifty-Year Trajectory Worldwide (Essays in Honor of Gerald E. Caiden)*: 162 - 188. London: Vallentine Mitchell.
- Quah, J. S. T. (2008a). Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore. *American Journal of Chinese Studies*, 15(1): 17 - 34.
- Quah, J. S. T. (2008b). Singapore. In Berman, E. M. Ed. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (Vol. 3): 1773 - 1777. New York: Taylor & Francis.
- Schein, E. H. (1996). *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*. Cambridge: The MIT Press.
- Singapore Statistics Department (2001). *Singapore Census of Population 2000*. Singapore: Singapore Statistics Department, Republic of Singapore.
- Singapore Statistics Department (2008). *Yearbook of Statistics 2008*. Singapore: Singapore Statistics Department, Republic of Singapore.
- Singapore Statistics Department (2009). Key Annual Indicators — Population & Land Area. From: <http://www.singstat.gov.sg/stats/keyind.html#demoind>.
- Singh, B. (2007). *Politics and Governance in Singapore: An Introduction*. Singapore: McGraw Hill.
- Teo, H. L. (1985). Singapore Civil Service: General Trends in Civil Service Reforms. Paper presented at the Trends in Civil Service Reforms in ASEAN Countries, Bangkok.
- Transparency International (2008). *Transparency International 2008 Corruption Perception Index*. Berlin: Transparency International.
- Vogel, E. F. (1989). A Little Dragon Tamed. In Sandhu, K. & Wheatley, P. Eds. *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*: 1049 - 1066. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Volcker, P. (1990). *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Lexington: Lexington Books.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy: Summary*. Washington, D. C.: The World Bank.

(责任编辑:陈那波)