



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
23 January 2012  
Chinese  
Original: English

### 公共行政专家委员会

#### 第十一届会议

2012 年 4 月 16 日至 20 日，纽约

临时议程\* 项目 3(b)

注重成果的地方公共治理和行政

### 促进地方一级发展的公务员制度能力建设：新加坡的公务员制度——案例研究

#### 秘书处的说明

秘书处通过本说明转递公共行政专家委员会委员杨烈国和新加坡公务员制度学院治理与领导力中心研究员韦尼耶·奥利维耶罗根据经济及社会理事会 2012 年和 2013 年拟议工作方案 (E/2012/1) 和委员会第十一届会议临时议程 (E/C.16/2012/1) 撰写的一份文件。文件中表达的观点和提出的内容均属于作者，不意味着联合国表达了任何意见。

\* E/C.16/2012/1。



## 关于促进地方一级发展的公务员制度能力建设的报告：新加坡的公务员制度——案例研究

### 摘要

本报告涵盖了新加坡着眼于发展的治理方针所遵循的六项原则，重点是新加坡公务员制度如何致力于通过为国家经济增长搭建一个框架而发挥其唯一资源，即人力资本的作用。报告在结束部分简要介绍了新加坡公务员制度今后面临的挑战。

## 导言

1. 独立之初，新加坡曾面临严峻的经济挑战。这个城市国家缺乏一个可资利用的腹地，而其作为货物集散地的历史作用又受到邻国民族主义经济政策的威胁。国家需要创造就业机会：1961 年有 14% 的新加坡人失业，<sup>1</sup> 而英国不迟于 1971 年从其基地撤走的计划危及到五分之一劳动力的就业。<sup>2</sup> 近 20% 的家庭和四分之一的人口生活在贫困线以下。<sup>3</sup> 许多人居住在不卫生的城市贫民窟里。

2. 有鉴于这些挑战，新加坡公务员制度以追求国家经济增长为首要任务，也就不难理解了。而这种公务员制度无疑实现了其使命。1965 年至 1977 年，人均收入增加了两倍。<sup>4</sup> 到 1970 年代中期，高失业率问题已转化为充分就业的挑战。今天，新加坡以一个富裕的城市国家闻名于全球，具有良好的公共教育系统、高效的公共交通、安全的街道和一个高素质且诚信的官僚体系。

3. 新加坡公务员制度在国家经济快速增长中发挥了核心作用。本文件涵盖了新加坡着眼于发展的治理方针所遵循的六项原则。这一公务员制度致力于通过为国家经济增长搭建一个框架而发挥新加坡唯一资源，即人力资本的作用。本文件在结束部分简要介绍了新加坡公务员制度今后面临的挑战。

## 二. 强有力公共行政的关键治理原则

### A. 务实主义

4. 新加坡治理方针遵循的最重要原则之一是在平衡资本主义经济发展、社会和谐与安全的过程中采取务实主义。<sup>5</sup> 公务员制度衡量成功标准不是任何特定思想框架内的一致性，而是向公民交付的成果。

5. 从新加坡对伊斯兰教育的政策中可以看到这一务实原则。新加坡虽是政教分立的国家，但允许伊斯兰宗教学校（宗教学校）与公共教育系统平行运作。2003

<sup>1</sup> 新加坡总统纳丹在新加坡经济发展局成立四十周年餐会上的讲话，2001 年 8 月 1 日。

<sup>2</sup> Lawrence B. Krause, “Government as entrepreneur”, in *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, Kernial Singh Sandhu and Paul Wheatley, eds. (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1989)。

<sup>3</sup> W.G. Huff, *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 1994)。

<sup>4</sup> C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore: 1819–2005* (Singapore, National University of Singapore Press, 2009)。

<sup>5</sup> 关于新加坡式务实主义意识形态层面的更多资料，见 Kenneth Paul Tan, “The ideology of pragmatism: neo-liberal globalisation and political authoritarianism in Singapore”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 42, No. 1 (February 2012)。

年，新加坡豁免了宗教学校学生服从义务教育法的义务，该项法律要求儿童在公立学校接受小学教育。但是，出于对宗教学校学生相对较差学习成绩的关切，国家将宗教学校的继续运作与它们每年在小学毕业考试中的成绩挂钩。这促使艾尔-伊尔赛义德伊斯兰学校这样的一批学校在它们的课程中更好地纳入了数学、科学、社会研究和英语。<sup>6</sup> 国家虽然为保持宗教和谐而创设了义务教育法的豁免，却不愿以影响穆斯林人口长远社会经济进步为代价。

6. 新加坡公务员制度遵循的务实主义，也可在市场纪律与国家公共政策干预的结合中看到。1960年代后期和1970年代，许多发展中国家都认同了一种“国际经济新秩序”的看法，这种看法中对外国直接投资的疑虑导致有些国家没收了一些多国企业的资产。可是，新加坡苦于技术基础薄弱和企业家短缺，需要快速发展出口制造业的能力，因而选择了积极争取外国直接投资的做法，为此采取的多种措施包括实行税收优惠、改善技术教育和为工业活动提供土地及设施。这些努力取得了巨大成功：虽然截至1965年8月，英国提供了在新加坡外国投资中的约70%，但新加坡通过对外国直接投资的积极争取，使美国在1972年成为在该国近半投资的资本来源。<sup>7</sup>

7. 不过，这种亲市场的倾向也伴随着国家对产业政策的果断干预。新加坡工业基础设施的发展有很大一部分由公共机构完成。率领新加坡工业化的经济发展局设立了裕廊集团(裕廊管理局)，负责开发和管理工业区，由星展银行提供产业资本。这些机构把新加坡西部原为一片沼泽的裕廊变成了一个现代化的工业园区。它们还开发七个独立的岛屿，将其合为裕廊岛，作为新加坡的石化产业基地，而且还鼓励雪佛龙、埃克森和壳牌等全球公司将业务设在了新加坡。

8. 国家对经济的参与并非没有受到置疑。使机构变得更具效率和竞争力的需要导致许多国有企业私有化，并使许多部门开放竞争。同样，对效率和价值的追求以及国家和市场治理的融合，也使一批公益机构企业化。因此，新加坡国立大学和南洋理工大学都在2005年被改成了非营利法人团体。这两所企业化大学现在都向由教育部任命的信托理事会负责，目前在制定策略、设定费用和管理内部事务方面享有更大的自主权。

<sup>6</sup> Norimitsu Onishi, “In Singapore, a more progressive Islamic education”, New York Times, 23 April 2009. 可查 <http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/asia/23singapore.html?pagewanted=all>. 关于新加坡的伊斯兰教育以及伊斯兰教与国家之间关系的更多资料，见 Suzaina Kadir, “Islam, State and society in Singapore”, Inter-Asia Cultural Studies, Vol. 5, No. 3(2004)。

<sup>7</sup> C. M. Turnbull, A History of Modern Singapore: 1819–2005 (Singapore, National University of Singapore Press, 2009)。

## B. 避免福利主义

9. 尽管国家早期在新加坡经济中占主导地位，但新加坡公务员制度信奉的是避免依赖文化，认为福利国家有悖于资本主义经济发展所必需的工作伦理。因此，新加坡的公共政策鼓励个人依靠自己和家人。于是，新加坡社会保障制度建立在中央公积金的基础上。这是一个强制储蓄计划，资金来自员工的工资和雇主的缴款。新加坡人通过这个公积金可以为他们的退休生活、教育、医疗保健需求和购房提供资金。新加坡实行的福利依托于“多方援手”方针，也就是社会弱势群体依靠社区组织、宗教团体和慈善机构组成的网络获得帮助。

10. 在提供公益方面，新加坡公共部门也同样利用共同支付的办法管理对公共服务的需求，并以此提醒市民注意提供服务的成本。因此，虽然高等教育在新加坡得到大量补贴，但学生仍须支付比例很小的一部分学费，而在支付学费时，可以使用自己的资金、中央公积金账户、财政援助赠款、奖学金或贷款。同样，虽然新加坡拥有庞大的公立医院网络，但却没有一个社会化的全民医疗保险制度。相反，病人可以自掏腰包或通过“医疗储蓄户口(Medisave)”(由病人按工资的百分比出资)支付医疗保健费，或者也可使用“健保双全计划”(Medishield)(一种不跨越年龄或健康风险进行交叉补贴的保险方案)。只有非常贫穷的人才可使用由预算盈余供资的“医疗基金”(Medifund)。

## 三. 不断重新评价

11. 不过，新加坡公务员制度对福利的强烈反感已受到不断发展的现实情况的有力挑战，从而导向了治理的第三个关键原则——愿意不断重新评价政策的宗旨以及机构的相干性。重新评价不但有助于防止官僚主义惰性和既得利益的形成，而且还可以确保公共机构和政策始终符合新加坡公众的需要和利益。

12. 上述对福利主义的反感并未妨碍在 2006 年推出的工作福利制(Workfare)。工作福利制是一个社会援助计划。该计划一方面维护牢固职业道德的重要性，同时也承认，在一个竞争激烈和全球化的经济体系中，尤其是在低技术行业，工作不稳定和工资停滞的情况无可避免。工作福利制不是保护工人不受经济动荡的影响，而是用公款向低收入工人提供财政支持，并帮助他们参加培训和提升技能。<sup>8</sup>

13. 在公务员制度中，重新评价不只适用于政策，也适用于各组织的业务和功能。在 21 世纪即将来临之际，组织审查被列入了新加坡公务员制度自行采纳的一套

<sup>8</sup> 详见 Koh Tsin Yen, “Workfare in Singapore”, in Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queen's University Press, School of Policy Studies, 2011)。

关键价值(PS21 变革运动)。<sup>9</sup> 在促进主动性、响应力和灵活性的愿望推动下,公务员制度在 1990 年代中期增强了组织自治力。因此,公共服务署把一些人力资源职能下放给了各个部委,而财政部则放弃了细列项目的预算编制办法,转而采用了在制订严格问责标准的同时给予公共机构以自主权和灵活性的程序。<sup>10</sup>

14. 在新加坡监狱署(监狱署)可以看到组织审查特别成功的一个例子。1998 年,面对监狱人满为患和工作人员短缺的问题,监狱署为监狱系统制定了一种新构想。监狱署现在不仅是充当一个羁押机构,而且还要在前犯罪人员的改造中发挥关键作用,因而也是在新加坡社会的整体安全中发挥关键作用。因此,监狱署实行了变革,以使监管人员能更好地了解囚犯,从单纯的监狱看守转变为风纪人员和辅导人员。工作人员的士气得到了振奋,而改造方案则针对囚犯再犯的可能性加以制订。监狱署启动了由公私部门机构组成的刑满人员改造社区行动网络(关怀网),对刑满人员予以支助和关怀,并鼓励社区和雇主给刑满人员第二次机会。结果取得了巨大成功:新加坡的再次犯罪率从 1998 年的 44.4%下降到了 2009 年的 26.5%。<sup>11</sup>

#### D. 综合治理办法

15. 上述工业化的例子说明,新加坡公务员制度长期以来一直强调机构间的合作与协调对于实现共同目标的重要性。这一办法有助于公务员制度全面解决复杂挑战。除了涉及经济发展局、裕廊集团和新加坡开发银行,新加坡的工业化还需要提供公用事业、培养技术熟练的劳动力、城市规划服务、邻近住房以及建设高效的运输基础设施。

16. 例如,建设高效的交通基础设施便需要各机构之间开展协调。通过协调,合理建设了公交系统,建成了大众快速交通系统,并修建、扩建了道路。通过应享权利证书系统管理对道路容量的需求,其中个人必须赢得购车权利投标,才能购车。新加坡还收取交通拥堵费。首先于 1975 年实行区域发牌计划,该计划通过颁发牌照,限制车辆进城。1998 年又实行道路电子定价机制,该机制根据一天当中各特定时刻的交通挤堵塞程度,对驾车人士征收金额不等的费用。除了这些措

<sup>9</sup> 新加坡公务员首长林祥源在新加坡公共服务学院的讲话,“PS21—the strategic imperative”, 2002 年,载于公共服务学院: *In Time for the Future: Singapore’s Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapore: 2009)。

<sup>10</sup> 同上,“Government that costs less”, 在第五次“政府创新”全球论坛上的讲话, 2003 年 11 月 3 日至 7 日,墨西哥城,载于公共服务学院: *In Time for the Future: Singapore’s Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapore: 2009)。

<sup>11</sup> 详见 Lena Leong, “The story of the Singapore Prison Service: from custodians of prisoners to captains of life”, in Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queen’s University Press, School of Policy Studies, 2011)。

施之外，还进行城市规划，建立新的城镇，形成住房、服务和企业聚集，减少乘客对利用全岛主要道路动脉的需求。

## E. 诚信

17. 上述治理原则有助于提高新加坡公共机构的效力，此外，政府的诚信态度也增强了绩效，加深了公众对政府的信任。新加坡公务员制度主要通过以下两种方式，赢得了廉洁美名。

18. 首先，新加坡坚决打击腐败。腐败行为调查局的政策是追查一切腐败案件，无论金额大小、涉案个人官衔高低；即使是高级公务员和政治家也严惩不贷。新加坡坚决反腐的另一表现是严厉处罚犯罪行为。除了监禁，罪犯还可能必须支付与贿赂金额等额的罚款，并可能失去缺乏合理解释的资产。并且，所设程序使得检察官更容易获取证据，从而降低了起诉腐败行为的难度。<sup>12</sup>

19. 其次，公共部门的治理办法减少了腐败机会。对公职人员实行高薪养廉，要求其遵守高标准的道德操守。他们必须设法避免公职和私利之间的冲突。必须拒绝收受与工作有关的礼物，申报、上交礼物，或支付其价值。他们必须签署年度无债声明，以避免因债渎职。最后，他们必须申报个人和家庭资产，公开工资收入以外获得的任何财产或投资。有关规则还压缩了公务员的自由裁量权。例如，建房和发展局通过公开透明的抽签制度，分发公寓，从而减少了个人根据自己喜好、不公平分配公寓的权力。<sup>13</sup>

## F. 公共部门人力资本的发展

20. 政府对诚信的大力强调引出了新加坡公务员制度工作遵循的最后一项关键治理原则。与新加坡社会各行业一样，公务员制度高度重视人力资本的发展。毕竟，公务员制度的效率和廉正程度最终取决于公务员素质。公共部门的人力资本发展基于两点：

21. 首先，公务员制度领域的招聘和升职基准是任人唯贤。公务服务委员会和一些公共机构为了吸引学术能力强的学生，向他们提供高等教育奖学金。然后，这些学生必须为提供资助的机构工作一段时间。其中一些学生最终入选成为行政官，即公务员制度中的领导，锻炼和培育其领导和管理技能。他们在各机构之间轮岗，积累丰富经验，逐步接受更大的责任来培养和锻炼自己的能力。所有公职人员定期通过当前潜力评级办法接受评估，其工作绩效是升职的唯一标准。

<sup>12</sup> N. C. Saxena, *Virtuous Cycles: the Singapore Public Service and National Development* (Singapore, United Nations Development Programme, 2011)。

<sup>13</sup> 详见 Jon S. T. Quah, “Public housing”, in *Government and Politics of Singapore*, Jon S. T. Quah, Chan Heng Chee, and Seah Chee Meow, eds. (Singapore, Oxford University Press, 1985)。

22. 其次，尽力招聘人才并留住人才。高级公务员的薪金以私营部门的水平为基准，确保个人不会因为薪金差异而放弃公共部门的职业。还强调鼓舞士气，促进员工福利。所设机制允许人员成为变革的推动者，这不仅有利于提高公务员制度效率，也可借以赋予个人权能，培养他们对工作的主人翁意识。新加坡公务员制度通过树立长久经营和持续学习的文化，目的是让其组织模式能够通过自上而下和自下而上的双向渠道形成思想和变革。

### 三. 新加坡公务员制度今后面临的挑战

23. 发展和全球化从若干关键方面改变了新加坡社会。首先，今天的新加坡公民与上一辈人相比，教育程度更高，对政府期望更高，对政治的参与度更高。其次，新加坡社会经济上更加分化。新加坡的收入不平等多年来日益严重：2005 年至 2007 年，最富有的 20% 的新加坡人的收入增长了 6-11%，最贫穷的 20% 的收入只增长了 3-4%。<sup>14</sup> 第三，新加坡社会更加全球化。外国劳工的涌入虽推动了新加坡的经济，但也给基础设施带来了压力。同时，居住在国外的拥有高技能的新加坡人从 1990 年的 36 000 人增至 2006 年的 143 000 人，新加坡面临着全球激烈的人才竞争。<sup>15</sup>

24. 二十世纪下半叶，新加坡公务员制度在向公民提供高效基本服务和培养发展机构方面表现出色。第二节所述原则迄今效果良好，但可能无法满足今后需求。新加坡公务员制度必须有能力和快速变化的环境。<sup>16</sup> 这些因素向现有政策和治理方法提出了挑战。

25. 第一类挑战涉及公共部门如何治理经济上更加分化的社会。若将任人唯贤视为变相的偏向富人，忽略分布不均的优势和劣势，<sup>17</sup> 则新加坡的公务员制度可能需要审视其严格“择优录取”的征聘做法。公众担心行政精英们成为脱离实际、不知百姓疾苦的技术官僚，而严格的择优录取做法可能会让这一担心成为现实。此外，公务员制度可能需要重新审视税收政策的递减影响。在不平等日益加剧的时候，降低企业所得税率却增加货物和服务税，这给新加坡的穷人增加了额外的财政负担。或许有必要参照其他发达国家的做法，审查对某些类别的商品（例如，

<sup>14</sup> Ishita Dhamani, “Income inequality in Singapore: causes, consequences and policy options”, Monetary Authority of Singapore Essay Competition (May 2008), section 2.2. 可查阅 [http://www.mas.gov.sg/resource/eco\\_research/eco\\_education/Essts2007/uni\\_%201st\\_%20Ishita.pdf](http://www.mas.gov.sg/resource/eco_research/eco_education/Essts2007/uni_%201st_%20Ishita.pdf).

<sup>15</sup> Michael Porter, Boon Siong Neo and Christian Ketels, *Remaking Singapore* (Boston, Harvard Business Publishing, 2009)。

<sup>16</sup> Aaron Maniam, “Preparing Public officers for new modes of Governance”, *Ethos*, Issue 10 (October 2011)。

<sup>17</sup> 详见 Kenneth Paul Tan, “Meritocracy and elitism in a global city: ideological shifts in Singapore”, *International Political Science Review*, Vol. 29, No. 1 (2008)。



主食和养育子女的必需品)征收的货物和服务税。整体来说,新加坡的公共政策可能需要有所调整,以适应本国经济日益全球化所带来的社会变化。这样做可以帮助受到不利影响的民众,维持民众对市场经济的支持。

26. 其次,新加坡必须确定如何能在更复杂的环境里改善治理。新加坡的公务员制度虽然成绩斐然,但无法独自解决当前和今后面临的无数复杂问题。因此,不能单纯依靠私人和社会部门解决公共部门能力之外的问题,新加坡的公务员制度必须与企业 and 民间社会组织进行协调,以实现新加坡的共同目标。另外,目前公务员制度在招聘和留住来自上述其他部门的人才方面,能力有限,必须提高这一能力。<sup>18</sup> 另一相关挑战是培养经验丰富、专长精深的公共部门领导人。虽然行政人员在各机构轮岗,以培养才能、扩展对公共部门的整体了解,但这种轮岗阻碍了对专门领域的深入了解。这一做法有待改善,因为世界是由各复杂系统组成,其中“有时轻微扰动会导致重大的影响”。<sup>19</sup>

27. 第三类挑战是公共部门如何管理缺乏凝聚力的社会当中的多个利益攸关方。虽然政府呼吁新加坡公民积极参与,但公民只有在获得有意义的(充分的、有背景的)信息后,才能积极参与。新加坡公务员制度是否能在安全性和透明度之间取得新的、更好的平衡呢?此外,新加坡的公务员制度必须仔细调整本国公民和外籍居民之间的政策权衡,外籍居民是外国人,他们不是公民或永久居民,因而不是政治体的成员,却依然是新加坡社会的成员。为鼓励更多受过高等教育的新加坡人在新加坡成家立业,并鼓励外籍居民关心新加坡的长远利益,新加坡公务员制度必须考虑采取多种途径,让人们与新加坡建立有效联系,而不是纯粹的功利性联系。换句话说,新加坡对拥有高技能的流动的精英的价值吸引力不能再简单地停留在该国的经济益处上。

## 四. 结论

28. 新加坡公务员制度作为发展模式的能力主要受限于两个方面。首先,新加坡作为一个城市国家,其面积小的特点既是制约,也是机会。第二,其高度技术官僚化实行的背景是一党独大和直到最近才发生变化的公民非政治化。<sup>20</sup> 新加坡公务员制度领域的政策制定和实施所处的生态环境有利于它开展切实有效的行动的能力。

<sup>18</sup> N. C. Saxena, *Virtuous Cycles: the Singapore Public Service and National Development* (Singapore, United Nations Development Programme, 2011)。

<sup>19</sup> Aaron Maniam, “Preparing Public officers for new modes of governance”, *Ethos*, Issue 10(October 2011)。

<sup>20</sup> Chan Heng Chee, “Politics in an administrative State: where has the politics gone?”, in *Understanding Singapore Society*, Jin Hui On, Chee Kiong Tong, Ern Ser Tan, eds. (Singapore: Times Academic Press, 1997)。

29. 然而，新加坡作为一个发展中国家，过去和当今面临的挑战并非其独有的。世界各地同样广泛面临着主要由全球化带来的复杂性、波动性和不确定性的挑战。新加坡公务员制度已建立了持久的机构，并希望通过近期和未来的改革，培养新加坡社会适应高度全球化的世界所需的应变能力。新加坡的公务员制度已经在经济和体制发展方面取得了成就，而现在面临的挑战则在于实现有效治理，同时促进该国社会和政治的全面发展。

---