

10 文库 青木昌彦 主编
吴敬琏 主审

世界著名管理大师**迈克尔·波特**作序



DYNAMIC GOVERNANCE
Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore

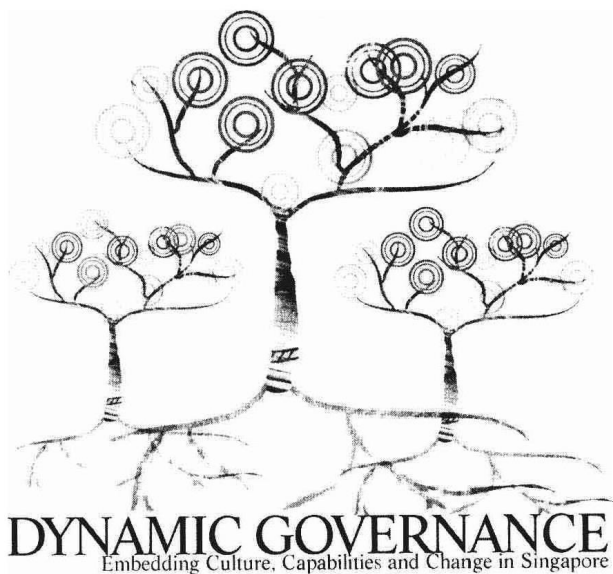
动态治理

新加坡政府的经验

梁文松 曾玉凤◎著



中信出版社·CHINA CITIC PRESS



动态治理

新加坡政府的经验

梁文松 曾玉凤◎著

陈晔 张世云 温平川等◎译
王丹◎译校

中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

动态治理/ (新) 梁文松, 曾玉凤著; 陈晔等译. —北京: 中信出版社, 2010. 1

书名原文: Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore

ISBN 978-7-5086-1849-4

I. 动… II. ①梁…②曾…③陈… III. 国家行政机关—行政管理—研究—新加坡 IV. D733.93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 218850 号

Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore by Boon Siong NEO and Geraldine CHEN.

Copyright © 2007 by World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

This book, or parts thereof, may not be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or any information storage and retrieval system now known or to be invented, without written permission from the Publisher.

Simplified Chinese translation edition © 2010 by China CITIC Press.

Simplified Chinese translation arranged with World Scientific Publishing Co. Pte Ltd., Singapore.

ALL RIGHTS RESERVED.

动态治理

DONGTAI ZHILI

著 者: [新] 梁文松 曾玉凤

译 者: 陈 晔 张世云 温平川等

译 校: 王 丹

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press) + 《比较》编辑室

出版发行: 中信出版集团股份有限公司 (北京市朝阳区和平街十三区 35 号煤炭大厦 邮编 100013)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 23.75 字 数: 377 千字

版 次: 2010 年 3 月第 1 版 印 次: 2010 年 3 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2007-5966

书 号: ISBN 978-7-5086-1849-4/F · 1856

定 价: 49.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

<http://www.publish.citic.com>

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

服务热线: 010-84264000

服务传真: 010-84264033

DYNAMIC GOVERNANCE

| 总 序 |

作为 CIDEG 文库的主编，我们首先要说明编纂这套丛书的来龙去脉。CIDEG 是清华大学产业发展与环境治理研究中心（Center for Industrial Development and Environmental Governance）的英文简称，成立于 2005 年 9 月的 CIDEG，得到了日本丰田汽车公司提供的资金支持。

在清华大学公共管理学院发起设立这样一个公共政策研究中心，是基于一种思考：由于全球化和技术进步，世界变得越来越复杂，很多问题，比如能源、环境、公共卫生等，不光局限在科学领域，还需要其他学科的研究者参与进来，比如经济学、政治学、法学以及工程研究等，进行跨学科的研究。我们需要不同学科学者相互对话的论坛。而且，参加者不应仅仅来自学术圈和学校，也应有政府和企业界。我们希望把 CIDEG 办成类似斯坦福大学非常著名的公共经济政策研究中心（Stanford Institute of Economic Policy Research, SIEPR）那样，对能源、环境问题进行经济和政策上的分析。我们认为，大学应该关注基础研究，大学的使命是创造知识，在深层知识的产生上发挥作用。而产业部门的任务是把技术成果商业化，大学和产业之间的连接非常重要。但与此同时，我们不应忘记政府的角色，特别是对于一个发展

中的转轨国家，政府职能的定位和边界至关重要。CIDEG 的目标是致力于“制度变革与协调发展”、“资源与能源约束下的可持续发展”和“产业组织、监管及政策”为重点的研究活动，为的是提高中国公共政策与治理研究及教育水平，促进学术界、产业界、非政府组织及政府部门之间的沟通、学习和协调。

在 2005 年 9 月 28 日 CIDEG 召开了“中国的可持续发展：产业与环境”的首届国际学术研讨会。会议的主题正是中国当今的产业和环境状况。

中国的改革开放已经有 28 年历程，它所取得的成就令世人瞩目，它为全世界的经济增长贡献了力量，特别是当其他一些欠发达国家经济发展停滞不前的时候。不过，中国今后是否可持续增长，却是世界上许多人所关注的问题，因为在中国取得巨大成绩的同时，还面临着诸多挑战：资源约束和环境制约，腐败对经济发展造成的危害，糟糕的金融服务体系，远远不足的自主创新能力，以及为构建一个和谐社会所必须面对的来自教育、环境、社会保障和医疗卫生等方面的冲突。这些挑战和冲突正是 CIDEG 将开展的重点研究课题。

中国刚刚发布的“十一五经济和社会发展规划纲要”提出了对发展模式的调整，号召用科学发展观统领全局，坚持以人为本转变发展观念、创新增长模式、提高增长质量，把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。这也为 CIDEG 的研究工作的开展提供了一个更有利的前景。

而中国对环境治理方面的研究显然刚刚开始，中国近年能源消耗的速度远高于实际经济增长速度，这种增长是不可能长时间持续的。最近《京都议定书》开始生效，哪些公共政策措施可以控制二氧化碳和其他污染气体的排放？建立一个排放权的市场是否对控制尾气排放有效？如何资助新环境技术的进步？这些问题不仅需要技术知识，也需要经济学素养。而建立一个环境监管体系，就不仅涉及法律问题和技术问题，更需要对广泛社会问题的考量。环境污染背后的实质是社会成本 and 价值的重新分配问题，因而要从社会系统的角度考虑环境监管。并且从发展的角度来看，中国环境污染的源头在发生改变，监管体系也就应该随之改变。

还有公共卫生问题，比如 SARS、疟疾、艾滋病等等，这是全球化的另一面。人口流动性的增加加快了疾病传播，如何控制这些病的流行，不仅需要医生的合作，而且涉及许多移民的工作、生活和环境等问题。我们会面对许多类似的公共政策问题，解决方法要看历史因素和经济发展水平，因此，就要进行国际比较研究。

中国是独特的。但是，由于中国也曾经是一个中央计划经济国家，有些研究需要与过去同是计划经济的中欧和独联体国家相比较。与此同时，日本、韩国、中国大陆和中国台湾有一些共同的特征，在开始阶段农村人口都占很大比重，传统社会规则是农业社群中的人际关系生发出来的。这些社会关系不可能一夜之间改变，这种发展形式和西方经济的发展很不一样，也与俄罗斯等不太一样。所以，在面对这些既有共同点又有独特性的问题时，比较研究会很有意思。虽然受制于不同的制度框架，但问题是共同的，比如社会保障、养老金问题、环境问题等等。关于社会保障制度的设计，我们可以从新加坡、瑞典和其他国家学到许多经验。在经济高速增长带来的与环境的社会冲突方面，我们可以从日本 20 世纪 60 年代后期的环境立法、产业发展协调中学到许多教训和经验。所以，对产业发展和环境治理的研究应该是全球化的。

比较经济制度分析是一种概念工具，有助于理解不同经济制度如何演化。不同制度可能会融合，可能会继续保持差异。产业发展和环境治理政策不一定是普世适用的，在某些国家可能容易实施，其他国家也许不行，但不同国家之间的交流非常重要。充分利用国际上已有的研究成果，收集和整理这些成果以作进一步的交流，是十分可取的途径。

正是在这一意义上，比较、借鉴和学习也成为 CIDEG 学术活动中的一项重要内容。根据 CIDEG 理事长陈清泰的倡议，我们决定翻译并出版这套“CIDEG 文库”，介绍不同国家是怎样从农业国发展为现代国家的；在经济高速发展阶段，是如何处理与环境的矛盾的？这套丛书的内容选择非常宽泛，从学术的到非学术的都在其内，目的就是给中国的读者——学生、学者、官员和企业家以及所有对此有兴趣的人提供更多的信息与知识。CIDEG 理事和

学术委员为文库提供了第一批书目，并成立了编委会，今后我们还会陆续选择适当的图书编入文库。为此，我们感谢提供出版书目的 CIDEG 理事和学术委员，以及入选书籍的作者、译者和编辑们。

青木昌彦

吴敬琏

2006 年 4 月 10 日

DYNAMIC GOVERNANCE

| 序 |

政府如何有效？这是任何社会都面临的最重要问题之一，因为政府失灵实在太普遍，而且结果常常是灾难性的。在许多国家，政府政策糟糕、执行不力、伦理失范、无法进行必要的变革，结果百姓深受其害，生活和生计都受到影响。

在分析政府的有效性时，人们习惯于考察任何政府必须进行的多项政策选择。政府在宏观经济、教育、健康以及人身安全等诸多领域制定政策，对每个领域都进行了广泛研究。每个领域都存在一些源于理论和国别比较，得到普遍公认的最佳实践。既然许多实际政策选择偏离了最佳实践，这足以解释政府的成功与失灵。

这种思路存在几个问题。第一，政府要实施的优先政策太多，而政府具备的资源又太少，无法同时推进这些政策。以经济政策领域为例，由于地方环境，如道路情况、大学质量和审批效率千差万别，它们影响着竞争力和经济发展速度。任何政府都无法一次性解决所有需要改进的事情。相反，其挑战在于如何设定优先顺序，并逐一解决问题且贯彻执行。

第二，适宜的政府政策和优先顺序随着国家本身的变化而变化。在经济发展初期，物质基础设施和法制是关键。随后，为了维持高的生活标准，会出现许多新的挑战。

第三，外部世界在变化。新机遇的出现、邻国的兴衰、国际法律结构和制度的重构等外部环境的变化表明，适宜的政府政策选择在变化，优先顺序在转移，绩效标准通常会提高。

这些复杂性颠覆了那些认为好政府是静态的或者政府的成功取决于单个决策的观点。相反，政府面临的实质挑战是动态的，交织着各种决策，必须持续学习，且有赖于有效且快速的实施。

《动态治理》一书提出了政府面临的这些微妙而具有决定性的挑战。本书旨在提供一个启发式框架，用于思考政府如何才能制定好决策并执行决策，并在不引发危机的情况下修改这些决策。

新加坡提供了一个考察这些问题的绝妙案例。就政府而言，新加坡似乎经常打破常规。它拥有效率极高的政府制度。在新加坡，决策的作出通常是基于权衡事情的利弊，而不是基于腐败、意识形态或自我膨胀。政府部门具有强烈的自我批判意识。新加坡在诸如是否合法化赌博等很多棘手的问题上改变着思想。

这是如何实现的呢？所有这些需要一套按照梁文松和曾玉凤的框架进行前瞻思考、反复思考和换位思考的政府制度。本书翔实而生动地描述了这一过程，并阐释了深层原因。《动态治理》一书中的经验也适用于世界各地的政府。本书中运用的这些思想让我们有理由相信，许多国家的政府可以有所作为，让国民生活得更好。

哈佛大学商学院 迈克尔·波特教授

2007年5月7日

DYNAMIC GOVERNANCE

| 作者序 |

“你们为什么想写一本关于公共服务的书？”自我们为写本书进行访谈开始，我们总是被问及这样的问题。我们的好奇心最初源于课堂上商界经理们对案例分析的典型反应，我们其中一位曾经撰写过关于新加坡公共机构的案例，例如贸易网、港口、国家图书馆、国家计算机化努力甚至还有税收部门，并且从中惊奇地发现，政府机构能做到的何止是有效——公共机构也在进行创新和组织变革，因而感觉新加坡的经验对企业界具有启示作用。如果对新加坡式的工业园区、房屋和电子政府系统兴趣依然存在，那它的经验无疑对其他国家具有借鉴价值。

然而，商界经理和海外官员热衷去理解并应用的“新加坡模式”究竟是什么？许多观察家们认为，新加坡的成功得益于其强有力的政治领导。但是，这情景背后实际上有一整套行政体系在默默地创造、开发、评估和解读政策，从感知到记录成文再到实践。但是，在新加坡管理人和过程的方式中，什么是让人有兴趣去理解并值得模仿的呢？新加坡公共部门系统的运作原理是什么？系统运作好的原因是因为它完善了一套“怎么做”的条条框框，还是别有原因？这些原理和实践是新加坡特有的吗？如何才能将这些原理和实践有效地运用到公共部门和新加坡以外的地方呢？

尽管这些想法一直困扰着我们，但直到 2005 年我俩从南洋理工大学南洋商学院的院长和副院长职位卸任后，我们才开始认真地发展它们。在我们享受重新寻找到的宁静和自由时，走廊上的一次偶然交谈激发了我们的兴趣和集中性思考。我们给新加坡公务员首长何学渊和前公务员首长、时任财政部

常任秘书的林祥源分别发了一封邮件，两天后我们得到了批示，才开始真正的行动。

在筛选已出版的文献资料时，我们惊讶地发现，对新加坡的研究大部分都集中于其政策或政治景象。除了对少数个别机构，如经济发展局、新加坡港务局和国家图书馆管理局的研究之外，几乎无人研究作为新加坡经济和社会变革先锋的公共服务制度。当我们进行访谈和梳理内部数据和文件时，公共服务在治理中的作用及其潜在的制度文化和组织能力系统所发挥的运作原理，开始慢慢浮现于我们眼前。

我们并没有发现关于新加坡公共服务有效性的简单解释，其绩效不能直接归因于任何单个的领导或某项特殊原因或政策。相反，我们发现了一个具有多重反应和互赖性的运行系统。新加坡独特的历史和政治背景固然重要，但创造和确保其未来的抱负和积极努力同等重要。领导能力固然关键，但制度化的系统和过程同样至关重要。这里有根深蒂固的信念和假设，这里也有抛弃过去的经验、尝试新思想的开放度。社会稳定固然是理想目标，但仍需要变革的强有力承诺和能力。各机构的运行享有相当程度的自治权，但在总体方向上存在一定的一致性。许多政策都来自别人的经验，但也有重大创新。政策得到有效执行，但在实施过程中也有调整。关于治理的深刻的价值观和原理似乎已经被官员们内部化，但这主要是通过社会化而非正式方式进行传递。我们发现的是一种极富弹性的公共服务，它一直在不断学习、持续变革、悄然改进和创新，随着社会的需要和期望的变化而发展及演进。

这就是新加坡背后的故事。

致 谢

本研究的许多信息来自未公开的渠道和对现任的、退休的部长以及公共部门领导人的访谈。这些访谈颇有启发性，否则材料不可能如此丰富且有深度。因此，我们特向以下个人表示感谢，感谢他们为此付出的时间，感谢他们与我们分享经验、观点和卓见。

- 新加坡总理李显龙 (Lee Hsien Loong)
- 国防部长兼公共服务主管部长张志贤 (Teo Chee Hean)
- 外交部长杨荣文 (George Yeo)
- 公共服务委员会主席周元管 (Andrew Chew)
- 公务员首长兼外交部常任秘书何学渊 (Peter Ho)
- 前公务员首长、现任经济发展局主席林祥源 (Lim Siong Guan)
- 国防部常任秘书兼总理公署常任秘书郑子富 (Chiang Chie Foo)
- 总理公署公共服务署常任秘书林素芬 (Lim Soo Hoon)
- 卫生部常任秘书杨颖仪 (Yong Ying-I)
- 贸易及工业部常任秘书王文辉 (Peter Ong)
- 贸易及工业部第二常任秘书孟文能 (Ravi Menon)
- 新加坡标准、生产力与创新局主席杨烈国 (Philip Yeo)
- 资讯通信发展管理局主席蓝传亮 (Lam Chuan Leong)
- 盛邦新业集团主席严崇涛 (Ngiam Tong Dow)
- 新加坡证券交易所主席比莱 (JY Pillay)
- 淡马锡控股公司董事沈基文 (Sim Kee Boon)
- 新加坡政府投资公司集团董事总经理李一添 (Lee Ek Tieng)
- 新加坡驻澳大利亚高级专员张赞成 (Eddie Teo)
- 新加坡国立大学李光耀公共政策学院院长马凯硕 (Kishore Mahbubani)
- 南洋理工大学校长徐冠林 (Su Guaning)
- 财政部副常任秘书 Lim Hup Seng
- 环境及水资源部副常任秘书 Rosa Daniel
- 外交部副常任秘书 Andrew Tan

- 国防部副常任秘书（政策）杨紫燕（Yeoh Chee Yan）
- 总理首席私人秘书 Lawrence Wong
- 国防部首席国防科学家 Lui Pao Chuen
- 国防部未来系统设计师 Jimmy Khoo
- 人民协会国家青年理事会主任 Francis Chong
- 联合国东帝汶综合特派团秘书长副特使 Tan Huck Gim
- 财政部财政政策主任 Jacqueline Poh
- 公共服务署领导能力开发主任 Ong Toon Hui
- 公共服务学院高级研究员 Tan Soo San（已故）

何学渊、林祥源和林素芬甚是慷慨，多次会见我们并对我们的研究课题提出了他们的看法，澄清了一些不明之处。我们从中受益甚多，感谢他们思维和领导能力的深度。

由于缺乏公开的信息，本书得以完成全靠公共服务部门为我们提供的方便，让我们能够获得内部数据和文件并接触到该部门的相关人士。公共服务处为我们提供了特别的支持，指派了公共服务学院的 June Gwee 全程协助我们，返聘已退休的 Ho Chui Kee 为我们搜集并系统性整理了海量信息。在此，我们向 June 和 Chui Kee 表示感谢，感谢他们不厌其烦地回答我们关于数据和文件的无数询问。June 和众多公务员还帮助我们求证了本书终稿中的许多事实信息。

我们的研究助理有：Asif Iqbal Siddiqui 与我们一同开始本项目，Lim Wee Kiat 在项目初期提供了支持，Susan Chung 辛勤工作，帮助我们总结项目并管理出版过程。感谢 Angela Yeo 不辞辛劳地抄录我们的访谈。同时也感谢梁文松教授的学生王丹，为确保本书的中文翻译水平而付出的热情和完成的杰出工作。

我们还要特别感谢我们的同事和朋友，Ang Soon，其尖锐的卓见和局外人的观点鼓励我们看得更深远，帮助我们改进了本研究。她对我们研究项目的兴趣和反馈帮助我们奠定了本研究的概念基础，同时也帮助我们（最终）确定了本书的书名！

埃森哲咨询公司区域董事总经理 Seah Chin Siong 是本研究的热心支持者，为本项目的启动提供了初始资助。马凯硕院长认为本研究有助于更深入地了解新加坡的治理，并为第一作者提供了支持和资源，让他在李光耀公共政策学院为本研究项目进行为期一年的研究休假。这次机遇带来了更长期的合作，梁文松于 2006 年 8 月加盟学院，成为新建的亚洲竞争力研究所的首任主任。

总序	VII
序	XI
作者序	XIII
致谢	XV

1 动态治理框架：制度化文化、能力和变革 1

- 1.1 政府动态性的必要性 / 2
- 1.2 动态治理的概念和重要性 / 4
- 1.3 新加坡公共治理的研究 / 5
- 1.4 动态治理框架：文化 + 能力 → 变革 / 7
- 1.5 动态治理之基础——文化 / 15
- 1.6 动态治理能力：前瞻思考、反复思考、换位思考 / 19
- 1.7 本书其余章节简介 / 30

2 基本概念：治理、制度和能力 33

- 2.1 治理和政府 / 34
- 2.2 制度 / 38
- 2.3 动态治理和制度性文化 / 41
- 2.4 组织能力：执行活动以达到预期效果所需的知识和技能 / 43

3 发展的背景：建立治理的必要性 55

- 3.1 定义新加坡治理的背景和制约因素：1965 ~ 1985 年 / 56
- 3.2 对公共部门治理发展的影响 / 71
- 3.3 新加坡的重新改造：1986 ~ 2006 年 / 74
- 3.4 1986 年后的时期：对于公共部门的挑战 / 88
- 3.5 对地位的认识：历史和地理的影响 / 93
- 3.6 目的：治理的哲学观和必要性 / 94

4 文化基础：灌输治理的原则 97

- 4.1 理解文化 / 97
- 4.2 塑造一个国家的价值观和信念 / 100
- 4.3 原则：定义和建立善治 / 104
- 4.4 政治环境中的公共部门治理原则 / 118
- 4.5 社会化与文化和价值的传播 / 122
- 4.6 新加坡治理文化的含义与挑战 / 124

5 政策执行：开发和实施路径 127

- 5.1 政策实施的政治环境 / 129
- 5.2 政策实施过程 / 132
- 5.3 识别需要政策关注和回顾的问题 / 135
- 5.4 影响政策设计和开发 / 145
- 5.5 实施政策决策 / 155
- 5.6 公共服务中的政策发展和变革 / 163

6 政策调适：嵌入学习和调整路径 169

- 6.1 在动态机构中面对新兴议题的适应性路径与学习 / 170
- 6.2 经济增长战略 / 175
- 6.3 生物医药科学集群的发展 / 183
- 6.4 公共交通与汽车拥有权政策 / 188

- 6.5 中央公积金制度 / 199
- 6.6 医疗保健政策 / 204
- 6.7 应对贫穷劳工问题 / 210

7 人力资源开发：招聘、更新和保留领导人 221

- 7.1 动态治理下人事管理的框架 / 221
- 7.2 公共部门的人事管理信条 / 223
- 7.3 公共部门人事管理系统的演进 / 225
- 7.4 公共部门领导人：行政服务 / 231
- 7.5 保留人才：公共部门薪酬系统 / 253
- 7.6 保留公共部门领导人：薪酬基准 / 255
- 7.7 平衡保留和更新：管理领导人的任期 / 260
- 7.8 为动态治理而实施能人领导所带来的启发 / 262

8 过程创新：创造灵巧的结构和系统 267

- 8.1 预测未来——重塑领导观念 / 270
- 8.2 配置财务资源：更新组织活动 / 275
- 8.3 运用系统性原则：重新设计结构联系 / 286
- 8.4 为动态治理创造创新过程：关键的经验教训 / 302

9 保持动态治理：经验教训和挑战 305

- 9.1 政策知情人士的观点：公共部门领导人和部长 / 306
- 9.2 新加坡公共服务面临的风险和挑战 / 315
- 9.3 来自新加坡治理系统的关键经验和原则 / 325
- 9.4 在新加坡公共服务范畴之外应用这些经验 / 334

注释 339

译后记 362

1

动态治理框架： 制度化文化、能力和变革

在不确定和变化的环境中，当前成就无法确保未来生存。即便当初的既定原则、政策和实践是正确的，静态效率和治理最终也会导致停滞和衰退。变幻莫测的全球环境带来了新挑战，如果鼓励学习、创新和变革的制度能力不足，再精心的规划也不能保证政府治理的连贯性和有效性。

然而，政府制度可以是动态的吗？通常来说，典型的政府机构不是动态的创业型组织，行动缓慢而笨拙的行政系统会机械地执行过时的规则，而丝毫不会关注个人或企业。

制度可以保持动态性吗？动态性的特征是新思想、新观念、持续更新、快速反应、灵活适应和创造性创新。动态性隐含持续学习、快速有效的执行和不断变革。通过不断改善人、企业和政府互动的社会经济环境，动态制度推动着一个国家的发展与繁荣。它们通过激励或约束不同活动的政策、规则和组织结构，来影响经济发展和社会行为。

在全球化日益加剧、技术日新月异的时代，动态治理是成功的关键。如果制度能够演进并且融入文化和能力之中，创造持续的学习和变革，那将大大有利于一国社会、经济的发展与繁荣。来自制度化文化、能力和变革的经验将对其他组织（如商业企业和志愿团体）实现类似目标大有裨益。如果官僚的公共制度能够学会保持动态性，其经验教训可以为其他国家的制度变革提供有意义和有价值的洞见。这正是本书主要写作目的之所在。

本书探索公共制度如何创建并维持动态性。它探索支持性的制度文化和