



高效政府

新加坡式公共管理

PUBLIC ADMINISTRATION
SINGAPORE-STYLE

[新加坡] Jon S.T. Quah 著

魏晓慧 左昌 袁亮 译



新华出版社

高效政府

新加坡式公共管理

[新加坡] Jon S.T. Quah ©著

魏晓慧 左昌 袁亮©译

PUBLIC ADMINISTRATION
SINGAPORE-STYLE

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高效政府：新加坡式公共管理 / (新加坡) 柯受田 (Jon S.T. Quah) 著；

魏晓慧，左昌，袁亮译. --北京：新华出版社，2018.11

书名原文：Public Administration Singapore-Style

ISBN 978-7-5166-4368-6

I. ①高… II. ①柯…②魏…③左…④袁… III. ①公共管理-研究-新加坡
IV. ①D733.93

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第244411号

著作权合同登记号：01-2015-4353

Public Administration Singapore-Style by Jon S.T. Quah

First published by Emerald Group Publishing Limited

Copyright © 2010 Emerald Group Publishing Limited

Simplified Chinese translation copyright © 2018 by Xinhua Publishing House

This edition of Public Administration Singapore-Style by Jon S.T. Quah is published by
arrangement with Emerald Group Publishing Limited, Howard House, Wagon Lane, Bingley,

West Yorkshire, BD16 1WA, United Kingdom

ALL RIGHTS RESERVED

高效政府：新加坡式公共管理

作 者：柯受田 (新加坡)

译 者：魏晓慧 左 昌 袁 亮

责任编辑：高映霞

封面设计：臻美书装

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路8号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com>

经 销：新华书店、新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：臻美书装

印 刷：三河市君旺印务有限公司

成品尺寸：148mm×210mm 1/32

印 张：10.25

字 数：230千字

版 次：2018年12月第一版

印 次：2018年12月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-4368-6

定 价：68.00元



版权专有，侵权必究。如有质量问题，请与出版社联系调换：010-63077101



新华
学
术
·
思
享
者

新华学术系列图书：

- 《塑造世界：美国外交的艺术与科学》[美]戴维·米尔恩 著
- 《思维的方式》[英]阿尔弗雷德·诺思·怀特海 著
- 《多元文化主义的终结》[美]劳伦斯·哈里森 著
- 《想透彻：当代哲学导论》[美]夸梅·安东尼·阿皮亚 著
- 《法国人是如何思维的》[英]苏迪·哈扎里辛格 著
- 《稻草狗：进步只是一个神话》[英]约翰·格雷 著
- 《木偶的灵魂：自由只是一种错觉》[英]约翰·格雷 著
- 《动物的沉默：人类优越论是一种偏见》[英]约翰·格雷 著
- 《反利维坦：政府权力与自由社会》[美]罗伯特·希格斯 著
- 《道德之弧：科学和理性如何将人类引向真理、公正与自由》[美]迈克尔·舍默 著
- 《民主的反讽：美国精英政治是如何运作的》（第15版）[美]托马斯·戴伊 著
- 《权力精英》[美]C·赖特·米尔斯 著
- 《政府为什么会失败》[美]兰迪·T. 西蒙斯 著
- 《幸福乌托邦：科学如何测量和控制人们的快乐》[美]威廉·戴维斯 著
- 《文化的重要作用：价值观如何影响人类进步》[美]塞缪尔·亨廷顿 主编
- 《电影院里的哲学课》[英]克里斯托弗·法尔宗 著
- 《哲学能做什么》[美]加里·古廷 著
- 《非常识：最聪明哲学家们的最奇怪思想》[美]安德鲁·佩辛 著
- 《思想者心灵简史：从苏格拉底到尼采》[美]詹姆斯·米勒 著
- 《道德哲学十一讲》[英]艾里克斯·弗罗伊弗 著
- 《没有标准答案的哲学问题》[美]菲尔·沃什博恩 著
- 《我们如何思维》[美]约翰·杜威 著
- 《论人的本性》[美]爱德华·O·威尔逊 著
- 《对权威的服从：一次逼近人性真相的心理学实验》[美]斯坦利·米尔格拉姆 著

前 言

我对公共行政这门学科的兴趣是由约瑟夫·江博士激起的，他是已故的印第安纳大学教授弗雷德·里格斯的学生，1968年，我在新加坡大学政治学系求学的最后一年，选修了约瑟夫·江博士的公共行政课。我清楚地记得，正是在那一年，我第一次见到了来江博士的课上讲座的里格斯教授。多年后，我又多次在国际会议上见到过里格斯教授，但我现在还能清晰地回忆起我们1993年6月在清迈和1996年6月在火奴鲁鲁的会面。江博士返回台北之后，我也与他保持着联系。

出于对公共行政的兴趣，我决定对四个亚洲国家的公共服务委员会进行比较研究，作为我在新加坡大学进行政治学学习的毕业论文。我很幸运能由戴维·吉本斯博士担任我的论文导师，我不仅在他的课堂上学到了很多，在与他就我的论文草稿进行漫长的讨论时也受益良多。吉本斯博士就研究报告和论文草稿给了我详细而又有建设性的建议，我非常珍惜这些建议。除此之外，吉本斯博士还向我灌输了一种理念，即我的研究报告和论文中需要

有详细的文献来支撑论点。

1970年8月至1972年5月期间，我在佛罗里达州立大学政府学系担任富布赖特研究学者，在马尔克姆·帕森斯、理查德·萨克莱和奥德尔·瓦尔德比教授的帮助下，我对公共行政的兴趣以及所受到的培训得以进一步加强。帕森斯教授优秀的公共官僚讲座带领我进入让人着迷的比较公共行政领域。他和我分享了他关于美国在东南亚的技术支持项目以及菲律宾公共行政的广博知识。

帕森斯教授还是我的博士论文委员会主席。他是一位杰出而又有爱心的精神导师。1972年6月，我完成课程之后需要回到新加坡，就有关建屋发展局的博士论文进行实地调查。我从新加坡发航空邮件（那时还没有电子邮件）到塔拉哈西，把博士论文草稿发给帕森斯教授。阅读完我的草稿之后，他把它传阅给我的博士论文委员会其他成员。之后，他整理了所有人的意见，把全部反馈寄给了我。1975年，当我在佛罗里达州立大学进行博士论文答辩时，他也给予了我极大的支持。

萨克莱教授培养了我对行政理论和公共预算的兴趣。我对公共人事管理的所有知识都是瓦尔德比教授教给我的。罗伯特·米切尔教授是佛罗里达州立大学社会学研究中心成员，也是我的博士论文委员会成员，他针对我的论文草稿提出了详细而有建设性的意见并与我分享了他在全球公共住房项目方面的大量知识。

我还要承认，已故哈佛大学国际发展研究所研究员唐纳德·沃里克教授教给了我很多知识。我最初见到沃里克教授是在第一次学术进修时，从1979年9月到1980年5月，我在哈佛燕京学社任研究员。我对政策实施的兴趣归功于沃里克教授，因为他友善地允许我旁听他在哈佛大学就这个问题开设的研讨班课程。1985年，我们共同教授了荣誉公共政策研讨班课程，他那时是新加坡国立大学政治学系客座教授。通过与他进行讨论并阅读他在这方面的著作，我对公共官僚和政策实施有了很多了解。1993年8月到1994年3月期间以及1997年7月至9月期间，我分别在哈佛大学国际发展研究所和哈佛燕京学社脱产进修，我永远忘不了沃里克教授在此期间的友善以及对我的帮助。

1986年9月至1987年6月，我在政府研究所脱产进修，承蒙加州大学伯克利分校已故马丁·兰多教授的帮助，他的裁员理论对分析新加坡政治非常有用。

得克萨斯大学圣安东尼奥分校的托马斯·贝洛斯教授是我的一位益友。在过去的35年里，他与我分享了他关于人民行动党和新加坡政治的大量知识。汤姆从1968年的耶鲁大学博士论文和1970年的专题论文开始了对人民行动党的研究。我从汤姆关于人民行动党的著作以及他最近对新加坡政治及官僚的研究中学到了很多。

我非常感激南加州大学的杰拉尔德·凯登教授。他在行政改革和官僚腐败方面的著作大大影响了我对这些题目的研究。我于1981年结识凯登教授。我非常感谢他在过去28年来的友谊以及

对我学术上的支持。

在凯登教授的推荐下，堪萨斯州立大学的克里希纳·图马拉教授于1982年邀请我为他责编的“海外行政体系”系列丛书撰写关于新加坡的章节。从此以后，我们在很多项目上进行了合作，我想感谢他的友谊，感谢他与我分享他在印度公共行政方面的知识。

我想借这个机会向我成长时期两个非常重要的人表示感谢。在我刚上学的那些年里，我已故的姑姑柯奎田（奎妮）培养了我对阅读和写作的热爱。我还要感谢大学预科时的理解与写作老师纽林·罗萨里奥，他鼓励我在新加坡大学选择学习政治学专业。

我在新加坡行政部门中有很多朋友，毫无疑问，他们的知识和见解加强了我对新加坡公共行政的理解。我想特别感谢陈文发（音）、伊斯梅尔·萨德罗廷博士、戴维·马、张熙联（音）、张洪关（音）、贾马尔·辛格、夏洛特·贝克、巴斯卡南·耐尔、苏凯贤（音）、林福川（音）、维杰库马尔·塞斯拉杰、杜勇川（音）和安东尼·谭。不过，他们都无须为这本书中表达的观点负责。

我还非常感谢众多参加了我多个公共行政课程的学生们对我的讲座和研讨班的反馈。35年以来，我相继在新加坡大学政治学系（1972年7月至1980年6月）和新加坡国立大学（1980年7月至2007年6月）教学。我于2005年8月至11月和2007年1月至3月教授新加坡PS2244公共行政。多年来，我还负责

教授新加坡 PS4211 公共政策和管理。本书内容正是基于我在新加坡国立大学 PS2244 讲座和 PS4211 研讨班讲授的内容。在此，我想感谢以前的学生，他们为我的多项研究提供了宝贵的研究帮助：黄梅广（音）女士、谭佑福（音）先生、林萌辛（音）先生、杨西林（音）先生、保罗·林先生、陈任吴（音）先生、胡苏云（音）女士和乔纳森·庄先生。我还想感谢新加坡国立大学创业中心高雅劲教授邀请我于 2007 年至 2009 年向参加新加坡国立大学 7 月夏季项目的多国大学生做“新加坡公共部门管理”讲座。

在多个国际会议上，我就新加坡公共行政的多个方面发表过文章，很多同事和好友就这些文章提出了建设性的反馈，我从中受益良多。我要特别感谢如下人士的帮助：约翰·伯恩斯（香港大学）、伊恩·斯科特（莫道克大学）、迈克尔·约翰斯顿（科尔盖特大学）、拉里·戴梦得（斯坦福大学）、唐纳德·爱默生（斯坦福大学）、何塞·艾德佳多·坎波斯（世界银行）、彼得·拉莫（澳大利亚国立大学）、罗伯特·格里高里（惠灵顿维多利亚大学）、伊恩·锡恩（查尔斯达尔文大学）、莱斯利·帕尔米尔（巴斯大学）、里诺·夏沃-坎波（世界银行）、小罗伯特·贝克特尔（世界银行）、芭芭拉·纳恩博格（世界银行）、约翰·米德尔顿（东西方中心）、殷俊黄（韩国发展研究所）、阿马拉·拉客萨萨塔亚（亚太发展管理中心）、海因里希·西登托夫（施派尔德国管理学大学研究生院）、铃木长登子（联合国发展管理局）、郑君（音）（加

州州立大学东湾分校）、大内实（秀明大学）、劳尔·古兹曼（菲律宾大学）、克里斯多夫·胡德（牛津大学）、盖伊·彼得斯（匹兹堡大学）、杰克·詹姆斯（亚洲开发银行）、中村章（明治大学）、安东尼·张（香港教育学院）、潘淑金（延世大学）、向淑崔（韩国大学）、比迪亚·博瓦瓦塔那（朱拉隆功大学）、孙屯文（国立暨南国际大学）、利克希·迪拉维京（泰国国立法政大学）、夏林德拉·D.夏尔马（旧金山大学）、廖建裕（南洋理工大学）、谭水发（新加坡国立大学）、穆库尔·阿舍（新加坡国立大学）、戴维·琼斯（文莱大学）、三苏·哈克（新加坡国立大学）和薮野有三（九州大学）。

我要借此机会感谢克莱·韦斯科特（亚太管理研究所），他建议我通过英国爱墨瑞得出版社出版这本书。我还非常感谢《公共政策分析和研究》系列编辑劳伦斯·琼斯，他同意将此书作为《公共政策分析和研究》系列的第十九卷出版并对所有章节提出了卓有见地的意见。克莱和拉里都对我在新加坡和其他亚洲国家管理方面的研究提供了很大帮助。我也非常感谢英国爱墨瑞得出版社的策划编辑玛丽·米什，她专业友好的帮助为这本书的出版提供了便利。

新加坡国立大学中央图书馆收藏有全新加坡最好的公共行政图书，我得益于它丰富的资源。我很感谢我的妹妹吉尔·柯，她从1994年至2002年担任大学图书馆管理员。我还要感谢图书馆馆长田叶凡（音）先生。我要感谢他们在我于新加坡国立大学任

职的 35 年间以及 2007 年 6 月退休之后在寻找相关资料方面提供的建议和帮助。

最后也是最重要的，我应该感谢我的妻子、我最好的朋友斯特拉·柯。她曾是新加坡国立大学社会学教授。我要感谢她在我们 38 年的婚姻中在我所有的研究和教学活动中提供的学术上和精神上的支持。她是我所有作品的第一位读者，她对我的研究提出了睿智而又有建设性的反馈，给了我很大帮助。我还想借此机会纪念我已故的爷爷柯宏贍（音）和外公丘贤瑞（音），他们带着勇气和远见离开了故乡——中国福建省，来到了新加坡。我的爷爷柯宏贍最重要的遗产是设立了教育基金以供他所有的子孙在新加坡接受大学教育。日本占领新加坡期间，他还积极参与了抵抗日本人的活动。我要把这本书献给我的妻子斯特拉·柯并纪念我的爷爷和外公，谨以此书向他们表达微不足道的感谢。

柯受田

新加坡

2009 年 12 月



目录

CONTENTS

前言 / 1

第一章 简介 / 1

第二章 新加坡的政策环境 / 16

第三章 新加坡行政体系的发展（1819-1959） / 28

第四章 法定机构 / 45

第五章 公共服务委员会 / 80

第六章 薪酬：给“最出类拔萃的”人发工资 / 111

第七章 行政改革 / 148

第八章 新加坡公务员系统推行

“21 世纪公共服务计划（PS21）” / 171

第九章 打击腐败 / 203

第十章 人民行动党政府的治国理念 / 238

第十一章 新加坡式公共行政管理体制 / 284

第一章 简介

我们生活在行政时代。我们吃的食物、我们穿的衣服、我们买的商品、我们行驶的街道和高速公路、我们驾驶的汽车，还有我们享受的很多服务，包括教育、医疗、娱乐、休闲、对我们生命和财产的保护等，都是由政府实现的。

——科森和哈里斯（Corson and Harris）

1.1. 新加坡的成功

1983 年，查尔斯·古德赛尔（Charles Goodsell）回顾了美国大众文化和学术作品中对官僚的描述并得出了一个结论，官僚被视为“令人讨厌的东西”。他写道：

因此，官僚受到鄙视和贬低。它在媒体、畅销杂志和畅销书中受到攻击。政治左派和右派都指责它。文化缔造者和学术教授都攻击它。经济学家、社会学家、政策分析家、政治学家、组织

理论学家和社会心理学家都痛斥它。它被控犯有一系列罪行，我们将其归纳如下：滥用政治权力，压制员工、客户和所有人民。简而言之，官僚是完美的憎恶对象。

然而，14年后，在1997年7月28日于费城举行的美国公共行政学会第58届全国代表大会上，诺贝尔奖获得者赫伯特·亚历山大·西蒙强调，“是时候停止中伤公共服务了”，因为各种组织是“我们人类为了满足自身需要而发现的最有效的工具”。他再次重申了德国社会学家马克斯·韦伯多年前倡导的观点。韦伯认为，官僚从技术上来讲是最有效的组织方式：

普遍经验显示，单纯从技术观点来看，纯粹官僚类型的行政组织——独裁型官僚——能实现效率的最大化，从这个意义上来讲，它是已知的对人类执行强制性控制的最合理方式。它在精确性、稳定性、组织严格性和可靠性方面都优于其他任何模式。因此，组织机构负责人和相关人员的绩效可达到相当高程度的可计算性。它在效率和操作范围方面都拥有绝对优势，可有效适用于各种行政任务。

当代社会的一个重要特点是，政府在全球各国公民日常生活中的普遍性和无所不在。政府不仅管理公民，还获取发展必需的资源，以为社会整体所接受的方式分配商品和服务。政府在国家发展中发挥着重要作用，但它对发展项目的规划和实施非常依赖公共官僚。

政府在推动发展目标方面起着重要作用，且公共部门范围广泛，这两点结合起来凸显了亚洲和非洲公共官僚的重要性。1887

年，伍德罗·威尔逊指出，“行政研究的目的首先是了解政府适合且能成功地做什么；其次是它如何能以最高效率和最小代价（无论是金钱还是资源）完成这些事情”。

戴维·希南（David Heenan）在《资本外逃：美国最出类拔萃的人外流令人警惕》一书中形容新加坡是“世界之家”。他说：

当代新加坡拥有 430 万人口，是效率的典范。它因为繁荣、清廉、井然的社会秩序、良好的购物体验和世界级的餐饮而备受羡慕。亚洲的廉洁之国是所有人都想居住的地方，换句话说，是“世界之家”。国家的规定是可以预期的，政府官员是有用的，尽管有时候管得有点宽。简而言之，新加坡模式是有效的。

希南对新加坡效率的赞扬并不令人惊讶，因为新加坡官员的能力从 1999 年到 2003 年一直被《全球竞争力报告》评为第一名。在 1999 年和 2000 年，它在 59 个国家中排名第一。同样，在 2001-2002 年度，新加坡公务员的能力是 75 个国家中最好的；在 2002-2003 年度，是 80 个国家中最好的。

在世界银行的“政府效能治理指数”排名中，新加坡多次名列前茅，其政府的效能也因此获得认可。政府效能指的是公共服务供应质量、官僚质量、公务员能力、行政事务在政治压力下的独立性以及政府执行政策的可靠性。世界银行的数据显示，从 1996 年至 2008 年，新加坡政府效能非常高，得分在 2001 年的 98.1% 至 1998 年、2000 年、2007 年和 2008 年的 100% 之间。