

出國報告(出國類別：短期進修)

國家文官培訓所 98年赴新加坡進修考察報告

服務機關：國家文官培訓所

職稱姓名：副所長 黃國材

組長 邵玉琴

派赴國家：新加坡

出國期間：98年12月14日至12月19日



國家文官培訓所

國家文官培訓所 98 年赴新加坡進修考察報告

目 錄

壹、前言	1
貳、研習課程	2
一、課程表	2
二、講座介紹	3
三、研習主題	5
(一) 新加坡政府與企業關係	5
(二) 新加坡城市遠見規劃	32
(三) 新加坡經濟轉型與產業升級經驗	67
(四) 新加坡政府策略管理	92
(五) 新加坡社會福利政策	119
參、參訪機關(構)簡介	127
一、新加坡航空公司	127
二、新加坡貪污調查局	128
三、新加坡公共服務學院	130
肆、感想與建議	133
一、借鏡與省思	133
(一) 沒有種族融合的問題，卻有意識型態上的嚴重差距	133
(二) 公務人員與國民普遍欠缺憂患意識與危機感	134
(三) 政權轉移導致變革管理與策略管理的延宕與失誤	134
(四) 反貪腐指標停滯不前，影響國際招商形象	135

二、前瞻與挑戰	136
(一) 推動組織改造與文官人才培育，提升精簡效能	136
(二) 發揮民主開放社會孕育的創意活力，營造正面價值	138
(三) 前瞻策定國家未來發展主軸，強化產業發展	139
(四) 透過在新加坡講學的中國學者深入瞭解中國	140
三、啟示與建議	141
(一) 以科學方法找出城市定位，長期塑造城市特色	141
(二) 將有限資源突顯建設重點，大力提升城市品質	141
(三) 強化城市開發與管理機制，放大城市建設效應	142
(四) 整合區域內優勢與發展力，研擬區域發展方案	142
(五) 跨部門間共同合作與規劃，創造三生融洽環境	142
(六) 充分利用現有資源與人力，作好城市綠化工作	143
(七) 建立誠信廉能政府	143
(八) 強化人才培育	144
(九) 改善投資環境	145
(十) 發展新興產業	145
(十一) 社會福利資源配置宜統一和合理公平	146
(十二) 政府加強創造就業機會	147
(十三) 社會保障制度的發展必須符合國情	147
伍、結語.....	148
陸、參考書目	149
柒、附錄一海外研習照片實錄	153

壹、前言

為培育具有國際觀及高度競爭優勢之所屬同仁，並期瞭解先進國家於整體建設、政策規劃及人才培育之相關政策及措施作為，而新加坡位於東南亞中心，幾世紀來，向為東西文化溝通之橋樑，其於不同文化、種族及宗教相互激盪下，成為一個充滿活力之世界級城市；在本波金融海嘯重創、景氣低迷之際，向來仰賴國際貿易之新加坡，卻能克服全球經濟環境之不穩定，堅持開放，大幅鬆綁、釋放民間之活力，發揮島國優勢，並於 2009 年 IMD 國家競爭力排名中，再度蟬聯全球第 3 名，爰以新加坡作為本次海外研習之地點。

南洋理工大學(以下簡稱南大)是新加坡政府建立的頂尖大學，1991 年在原南洋大學校址"雲南園"上建立，它的前身是 1981 年成立的南洋理工學院，更早的歷史可追溯到 1955 年由東南亞民間發動籌款運動而創辦起來的南洋大學。南大設置商、工、文、理四大學院底下總共有 12 所學院，並擁有國立教育學院、拉惹勒南國際關係學院及新加坡地球觀測與研究所 3 個自主機構，為超過 21,700 名本科生及 9,400 名研究生學員提供國際一流的高品質全球教育，吸引著來自區域內及世界各地的眾多精英學者。來自 50 多個國家的 2,700 名優秀教職及科研人員，形成雄厚的師資力量，其豐富多元的教學及研究經驗，為南大提供了廣闊的國際視野和發展前景。爰此，本所指請黃副所長國材及學員服務組邵組長玉琴赴南大進行為期 6 日之研習及參訪新加坡著名標竿企業—新加坡航空公司、新加坡貪污調查局及新加坡公共服務學院等。

貳、研習課程

一、課程表

時間：98年12月14日－19日

培訓地點：新加坡國立南洋理工大學南洋公共管理研究生院

時間 日期	課程及活動內容	
	上午	下午
12月14日 星期一	前往新加坡	
12月15日 星期二	開幕式 新加坡城市遠見規劃 (劉雲華教授)	新加坡政府與企業關係 (賴涯橋總裁)
12月16日 星期三	新加坡經濟轉型的經驗 (楊建偉教授)	標竿企業參訪及座談體驗學習： Customer is Always King 新加坡航空公司
12月17日 星期四	新加坡政府策略管理 (張志斌教授)	政府部門參訪及座談體驗學習： (一)新加坡貪污調查局
12月18日 星期五	政府部門參訪及座談體驗學習 (二)新加坡公共服務學院	新加坡社會福利政策 (周孫銘教授) 綜合座談及結業式
12月19日 星期六	返回臺灣	

二、講座介紹

(一) 周孫銘博士：

周孫銘教授畢業於前新加坡南洋大學（南洋理工大學的前身），後負笈加拿大西安大略大學，獲經濟學博士學位。周教授同時也是蘇俄莫斯科對外文科大學名譽教授、東北財經大學客座教授、遼寧行政學院名譽教授及蒙古 K.H.立法學院名譽教授；並獲得新加坡“國家圖書獎”（1996）及國際專家教育研究學院“世界學術之星”獎（1997）。其主要研究領域為勞資關係、人力資源管理及企業家精神等，現為新加坡南洋理工大學人文與社會科學學院教授。

(二) 張志斌博士：

張志斌博士為美國喬治·華盛頓大學博士，並曾就讀於美國德克薩斯大學詹森公共事務學院（1996-1998），其於任教新加坡國立南洋理工大學之前，曾於美國華盛頓中國研究所、喬治·華盛頓大學市政管理研究所、商業及公共管理學院、全球化研究中心擔任研究及教學工作，其學術研究範圍包括公共管理及公共政策、民營化、行政改革、中國政府改革與發展、新加坡公共管理及公共政策。張博士也在國際性雜誌（如美國《公共管理者》、中國《武漢大學學報》等刊物）上發表過諸多文章，現為新加坡南洋理工大學人文與社會科學學院助理教授；南洋公共管理研究生院副院長。

(三) 劉雲華博士：

劉雲華博士為美國俄亥俄州立大學經濟學博士，其授課領域包括：經濟學基礎理論、城市經濟學及國際經濟學等課程，研究領域則包括中國經濟發展問題、東南亞與中國經濟貿易關係及新加坡公共住房政策等課題。劉博士曾為新加坡政府提供交通經濟政策方面之諮詢。現為新加坡南洋理工大學人文與社會科學學院副教授。

(四) 楊建偉客座教授：

楊教授為新加坡唯一集團之副總裁，兼任新加坡國際管理學院及美國、澳洲、馬來西亞等大學之客座教授。長期從事跨國投資、投資管理、企業管理及公司上市等業務，也從事與此有關之理論研究工作。

(五) 賴涯橋客座教授：

賴教授為跨國企業日本橫河電機（Yokogawa Electric Corporation）（亞洲）公司之總裁，兼任新加坡國立大學管理學院客座教授，有 20 多年從事跨國公司經營管理之經驗，並長期兼任企業經營管理之教學工作，先後為新加坡國立大學、國立南洋理工大學、新加坡管理學院等大學講授 DBA、EMBA、MBA 相關之課程。

三、研習主題

(一) 新加坡政府與企業關係

1、前言

在第二次世界大戰以後，東亞國家若以經濟快速發展為重要理論者則被稱為發展型國家，乃因這些晚近資本主義國家為了迎頭趕上歐美等先進資本主義國家的優勢，而形塑了截然不同於歐美資本主義自由經濟的政經制度與意識形態。這些國家為了抗衡頗具資本、技術與人力等優勢的跨國企業，而由國家權力來主導產業政策與金融政策，試圖控制市場競爭以達到利用國家有限的資源來扶植策略性產業的目的，並藉以提升國家競爭力來達成總體的經濟發展的目標。如同臺灣、日本及韓國，新加坡的發展途徑就已呈現了發展型國家的特徵。

新加坡在1960年代獨立前後正處於高度政治動盪及經濟發展的困境，其政治動盪乃來自於內憂外患，在國際上主因英國及馬來西亞先後與其在獨立議題上的不斷衝突，而國內則源於社會主義陣線等左派政治勢力的威脅以及頻繁的罷工風潮。經濟發展困境則因殖民時期結束時，英國持續撤離原有的各種援助；而新加坡於1965年被迫脫離馬來西亞而獨立時，使得百廢待舉的國家又得受限於狹小的領土及匱乏的天然資源。政經雙重困境使得國際社會或國內社會，甚至包括李光耀等人民行動黨的政治領袖，對於新加坡能否生存都抱持相當懷疑的態度。最後，藉由積極地制定各種產業政策與金融政策，並且充分利用了全球與區域變遷帶來的機會，新加坡成功地擺脫了落後的困境。從1960年代以後，便一直維持著高度穩定的經濟成長，不論是與東亞國家或東南亞國家比較，新加坡經濟發展的成績都極為出色，並且在激烈的全球競爭中始終名列前茅，並且成功地在1990年代繼日本之後，成為亞洲第2個已開發國家。新加坡成功在於它的經濟規劃與發展戰略對企業增值與國際化經營產生促進作用，將新加坡從一個發展

中國家轉變為一個發達國家，同時，整個轉變在短短的三十幾年中完成。

以新加坡人平均國民生產總值的變化來看，新加坡在1965年人平均國民生產總值僅512美元（如圖1），與同期的東南亞國家差不多。但是，到了1985年則已達到6,484美元，1994年又超過兩萬美元，截至2007年，新加坡人平均國民生產總值已經達到35,000美元以上，與日本不相上下，遠遠超過東亞及東南亞的大多數國家。

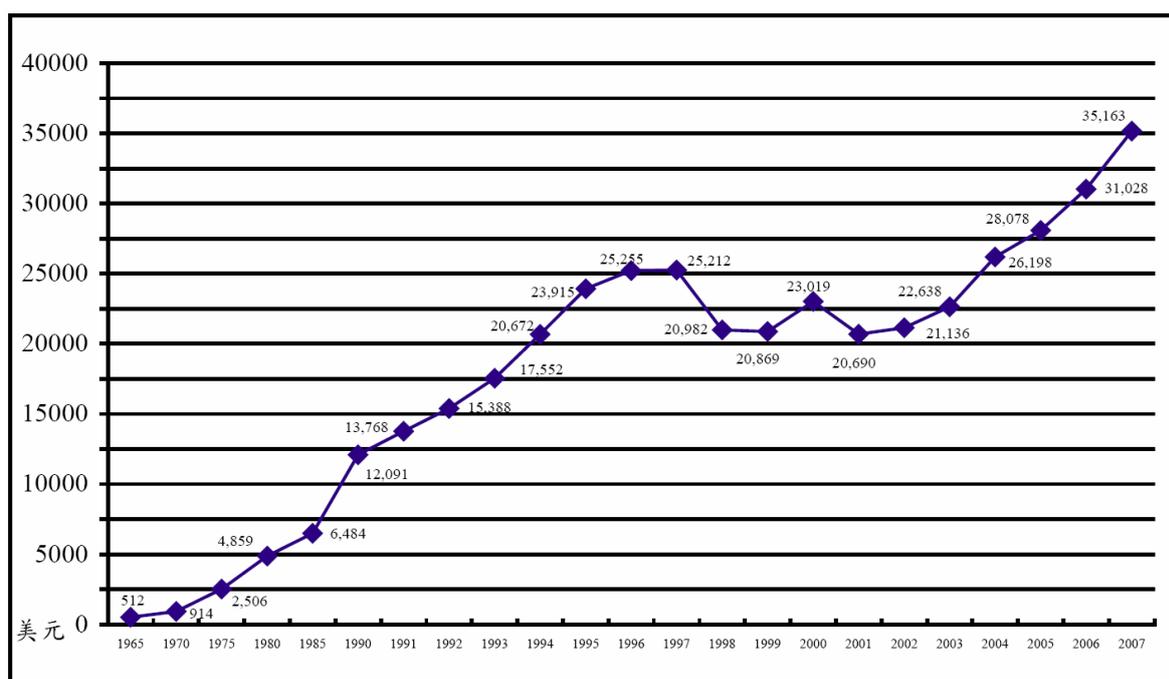


圖 1：新加坡平均國民生產總值圖

在新加坡的政治運作當中，國家具有相對高度的自主性。國家自主性使得新加坡政府能夠有效地形塑整體性的國家發展策略。雖然政府的合法性來自於固定的選舉機制，但是新加坡也表現出東亞國家常見的威權主義，國家牽引著公民社會的健全發展，甚至學者稱之為開明的專制體制。強勢的政府建立引導性的機構，如負責統合產業發展政策的經濟發展局，有效地協調著不同部門與團體的利益，共同制定了以國家利益為導向的政策，並透過政府的力量來積極落實。儘管如此，新加坡相較於日本及其他新興工業化國家，其經濟發展政策的施行以及國家與私人資本之間的互

動，卻又表現出獨特的態樣。發展型國家理論學者認為東亞國家的發展是與市場原則相配合的，國家透過出口導向工業化的策略來吸引私人資本進入激烈競爭的國內與國際市場。新加坡政府的產業政策則是利用各種政策工具及財稅措施，將國家有限的資源投資到策略性的產業。而在公、私部門的互動上，一般而言，發展型國家理論學者則認為政府應主導性地建立起制度性協商機制，積極地整合政府部門以及私人資本，以此機制來強化私人資本往策略性產業去投資和執行產業政策。然而新加坡政府追求資本發展與經濟成長的同時，卻未依賴國內的私人資本及本地企業，也未在政商之間建立起制度性協商機制，而是倚重與政府相關聯的企業（GLCs），其規模所占比重相當龐大（如表1）。這使得新加坡不同於香港，新加坡倚重私人資本引導經濟成長；也不同於臺灣、日本或韓國，新加坡透過政府與企業之間建立制度性協商來執行發展政策；政聯企業占國家經濟的比重不僅是東亞國家難以比擬，更是鄰近的泰國、印尼與馬來西亞等東南亞國家的國營企業所難以望其項背者。新加坡政聯企業有著傲人的治理績效，甚至比民間企業的績效還要亮眼。一般發展中國家的國營企業因為效率與效能低落而經常被人抨擊，新加坡政府透過內部控管使得政聯企業鮮少成為民間企業尋租或侍從對象，並以此維持新加坡一貫的廉潔與效能。

族群議題及政治菁英的權衡促成新加坡政聯企業的經濟運作，形塑了新加坡特殊的政經運作及社會情境；過去深受到華人家族企業模式影響的本地企業，也受到經濟全球化及國家能力與策略的牽動，政聯企業的公司治理也會帶動本地企業的變革，使得新加坡的本地企業呈現出不同於其他東南亞地區的華人家族企業。

表 1：國家與家族掌控之上市公司數一覽表

	上市公司數	家族掌控比例 (%)	國家掌控比例 (%)
新加坡	221	44.3	40.1
香港	330	71.5	4.8
韓國	345	24.6	19.9
日本	1,240	4.1	7.3
臺灣	141	45.5	3.3
印尼	178	67.3	15.2
馬來西亞	238	42.6	34.8
泰國	167	51.9	24.1

資料來源： Claessens, Stijn, Simeon Djankov, and Larry H. P. Lang. 1998. *Who Controls East Asian Corporations?* Washington D. C.: The World Bank.

新加坡政府為了追求經濟成長，持續進行政策干預或提供社會服務，而法定機構與政聯企業緊密結合成為新加坡政府執行政策的模式。新加坡早期不同於其他發展中國家的是大力支持政聯企業的積極發展，而對本地企業採取疏遠甚至抵制的態度，乃源於其背後隱藏著新加坡族群間的緊張關係，以及本地華人企業的特殊經濟運作模式，如此的互動在1980年代有了轉變。

2、新加坡的族群背景與政經脈絡

新加坡的政治發展涉及當地種族結構與族群緊張。新加坡乃屬於多種族國家，但是華人比例約占總人口的四分之三（如表2），新加坡華人又依據移民時期的先後，可區分為海峽華人及新移民華人。海峽華人移居新加坡時間較長，多受英語教育，有較高的生活水平。當中許多人與在地的馬來族群通婚，在生活及文化上逐漸融合，關心當地的政治活動而較為缺乏明確的華人文化特徵。相較之下，新移民華人常被稱為新客，包括來自中

國大陸各地的人士，特別是福建，其次為廣東、海南或客家人等，這些人大多是中下階層的單身勞工，較關心實際生活的溫飽，透過宗鄉團體等組織來凝聚並管理自身事務，對於中國大陸有相當程度的情感，也非常關心中國大陸政經發展。在新加坡的華人群體之中，新移民華人又占了多數。

表 2：新加坡二十世紀以來族群人口比例變化表（單位：萬人）

	華 人		馬 來 人		印 度 人		其他種人		總 人 口 數
	人口數	百分比	人口數	百分比	人口數	百分比	人口數	百分比	
1901	16.40	72.31%	3.60	15.87%	1.70	7.50%	0.98	4.32%	22.68
1911	21.96	72.40%	4.18	13.78%	2.78	9.17%	1.42	4.68%	30.33
1921	31.52	75.33%	5.36	12.81%	3.23	7.72%	1.73	4.13%	41.84
1931	41.86	75.06%	6.50	11.66%	5.25	9.41%	2.16	3.87%	55.77
1947	72.95	77.76%	11.38	12.13%	7.19	7.66%	2.29	2.44%	93.81
1957	109.06	75.43%	19.71	13.63%	12.95	8.96%	2.88	1.99%	144.59
1970	157.99	76.16%	31.14	15.01%	14.52	7.00%	3.81	1.84%	207.45
1980	178.78	78.34%	32.87	14.40%	14.34	6.28%	2.22	0.97%	228.21
1990	208.94	77.67%	38.06	14.15%	19.10	7.10%	2.92	1.09%	269.01
2000	250.54	76.78%	45.36	13.90%	25.78	7.90%	4.64	1.42%	326.32
2004	265.01	76.00%	47.93	13.75%	29.31	8.41%	6.43	1.84%	348.69
2006	271.32	75.19%	49.05	13.59%	31.91	8.84%	8.55	2.37%	360.85

資料來源：Singapore Department of Statistics (<http://www.singstat.gov.sg/>)

人民行動黨於1954年成立時，由李光耀領導著一群溫和國家主義者及具英語教育背景的中產階級專家。這些政治菁英大多是海峽華人，包括李光耀、吳慶瑞與杜進才等人；但是為了獲得當地華語群眾的支持，必須與能動員這些群眾的左派合作。這些左派多對被打壓的馬來亞共產黨抱持著同情甚至支持的態度。人民行動黨在成立之初，其最高機構中央執行委員會的12位委員乃是經由黨員直接選舉產生，在1957年便選出6位支持共產黨的中央執行委員，一度主導了人民行動黨，最後因為政府逮捕黨內左派活動份子而使得溫和派得以繼續掌權。

新加坡在1959年成為自治邦，並進行自治後的首次大選，人民行動黨以53.4%的得票率，配合單一選區制度，得到議會51席次中的43席，該黨秘書長李光耀成為首任新加坡自治邦的總理。但是，此次選舉卻導致人民行動黨的分裂，林清祥與方雙水等左派人士在新加坡是否與馬來西亞合併的議題上，普遍抱持著反對的態度，隨後陳新嶸及黃信芳等人民行動黨籍議員脫黨，與謝太寶等議員合組社會主義陣線。合併議題成為人民行動黨壓制左派的藉口。1961年5月當時的馬來西亞總理東姑拉曼提出大馬來西亞計畫，將新加坡、沙巴、沙撈越與汶萊併入馬來西亞聯邦，在得到李光耀的首肯後，新加坡於1963年簽訂協定，脫離英國後併入聯邦。人民行動黨在新加坡與馬來西亞短暫合併期間，獲得吉隆坡政府及馬來亞全國巫人統一機構（United Malays National Organization, UMNO）的支持，透過該項議題來壓制左派及共產黨。人民行動黨利用執政優勢，不僅訴諸於選舉及溝通，也採用各種威權手段，任意拘捕、派出秘密警察並限制新聞自由。前社會主義陣線議員黃信芳被迫流亡，而謝太寶更被政府援用國內安全法，未經審判而被羈押達23年之久。儘管1965年新加坡因為種族議題而脫離馬來西亞而獨立，而社會主義陣線及左派勢力也跟著瓦解。

人民行動黨在建國以後，政治控制的重心逐漸朝向勞工組織及運動。當社會主義陣線的勞工領導者失敗後，新加坡職工總會分裂為支持人民行動黨的全國職工總會與左傾的新加坡職工協會。1963年2月2日，新加坡與馬來亞共同展開冷藏行動，大規模搜捕左派份子，新加坡職工協會在其許多成員與領導幹部被逮捕後被迫解散，使得全國職工總會奪得新加坡勞工運動的主導權，並自1966年以後每年固定接受人民行動黨的補助，透過薪資協商來協助政府主導經濟政策及引入外資，人民行動黨積極收攏官僚系統以確保統治基礎。長期以來，人民行動黨運用各種獎懲手段確保官僚體系的忠誠與清廉。一方面，政府透過獎學金與契約來吸引各類菁英進入政

府，並提供優厚的待遇；另一方面，政府於1952年建立了總理直轄的貪污調查局（Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB），積極起訴各級公務員涉及貪瀆案件，確保官僚體系的廉潔與效能。以世界銀行建立的世界治理指標（Worldwide Governance Indicators, WGI）為例，新加坡的政府效率、管制品質、依法行政及貪污控制都名列全球前十名，表現相當傑出。

新加坡的政治變遷及族群緊張，也影響到政府與華人本地企業的互動。人民行動黨最初為了執政，極力拉攏華人社群及左派。人民行動黨執政後，李光耀改變了原先支持的社會主義論調，但為了安撫華人社群，強調推動工業化不會影響國內的商業及貿易活動。儘管如此，部分政策還是與許多華人的私人利益產生了不少衝突，特別是土地徵收的問題。政府為了推動都市更新、再發展或拆遷戶安置等各項計畫時，因而剝奪了華人地主及部分中小企業的土地。同時，政府為了降低住宅與工業用地的成本，進一步壓低了拆遷賠償價。這些政策雖被認為具有重分配的特性，但卻也變相剝奪了當地企業的土地及勞動力，因此引發華人社會對於人民行動黨的不滿。

其次是本地商業菁英的華人主義引起族群的緊張。早期新移民華人組成份子相當複雜，華人組織多是傳統家族系統形成的自願性結社，或是提供新成員各種社會協助的秘密會社。隨著這些組織被英國殖民政府鎮壓，而逐漸變成宗鄉團體，但是仍然保有特定團體成員以及依據方言分化的特性。因為華人新移民的多樣性，新加坡境內各華人宗鄉團體的差異性遠高於其他東南亞國家，故一直到1906年中華總商會成立後，才使得這些宗鄉團體跨越藩籬而進一步合作。

透過長期華人教育與英國殖民政府對抗，中華總商會與宗鄉團體激起了新移民華人的民族主義。獨立初期，這些團體仍然相當強調華人文化及和中國大陸的聯結，已對當地海峽華人形成明顯的政治壓力。正因為人民

行動黨的政治菁英大多是海峽華人，而受華語教育的族群則成為社會主義陣線等其他競爭政黨的支持者，他們以訴求華人認同來進行政治動員，衝擊了新加坡敏感的族群平衡。人民行動黨的執政使得英語背景的溫和領導者，有機會疏遠左派與華人主義。這樣的政治爭鬥在合併議題上達到高峰，當時李光耀善用各種方法分化左派與多數華人群眾。由於當時與馬來西亞合併的經濟利益頗具說服力，使得左派節節敗退，而華人企業則漁翁得利。但是後續許多政治事件顯示，人民行動黨仍然沒有獲得多數華人族群及商業菁英的支持。這些族群抗爭中最關鍵的例子是當時華人企業家福建會館主席陳六使及許多華人所捐資成立的南洋大學（Nanyang University），因為不斷反對政府而被鎮壓，因此人民行動黨不斷被質疑是否真心接納多元文化。新加坡政府甚至於1963年撤銷陳六使的公民權，並指控其在1961年間暗中支持左派。不可否認的是，左派及社會主義陣線的確普遍受到當時華人企業社群的支持。

1963年社會主義陣線因選舉失利、冷藏行動與合併議題使得左派以及強調華人政治認同的受到嚴重的打擊。人民行動黨一方面將共產黨活動宣布為非法，另一方面將華人政治組織等同於共產黨活動，以此打破傳統華人宗鄉團體的藩籬，使得華人結社的力量逐漸消褪。但在1965年合併的議題失敗後又使得這些爭議浮上檯面，這些言論後來持續被政府壓制，但卻沒有消失過。華人社群及本地企業與人民行動黨間的緊張關係，使得人民行動黨對於本地企業心存疑慮，而不願意讓華人及華語教育的本地企業主導國家的工業化。

3、法定機構與政聯企業

(1)法定機構的形成

人民行動黨從新加坡獨立以來就長期執政，在每次國會選舉中都掌握

了絕對多數的席次（如表3），除了透過各種壓制及收攏的政治行動來鞏固政權之外，人民行動黨一方面促進國家長期經濟繁榮以及就業率的提升；另一方面，政府也提供了國民各項的社會服務。新加坡政府在進行政策干預、提供公共財貨或各項社會服務時，經常透過法定機構來參與國家經濟運作。

表 3：新加坡歷屆議會選舉結果一覽表

年份	人民行動黨 選舉得票率 (%)	國會屆次	國會席次	人民行動黨 獲得席次	其他政黨 獲得席次
1963	46.4%	1	51	37	14
1968	84.4%	2	58	58	0
1972	84.4%	3	65	65	0
1976	72.4%	4	69	69	0
1980	75.5%	5	75	75	0
1984	62.9%	6	79	77	2
1988	63.2%	7	81	80	1
1991	61.0%	8	81	77	4
1997	65.0%	9	83	81	2
2001	75.3%	10	84	82	2
2006	66.6%	11	84	82	2

資料來源：1. Parliamentary General Elections Results

(www.parliament.gov.sg/AboutUs/Org-MP.htm)

2. Elections Department Singapore (www.elections.gov.sg)

新加坡政府全面掌握經濟發展的主動權，充分依靠法定機構，不同時間精心制定適時的經濟發展戰略，以實現工業化為目標，以「招商引資」為重點，通過建立工業園區，全力培育市場主體，充分利用市場機制，科學發揮中介企業的橋樑和紐帶作用，通過財政政策、貨幣政策、行政手段和法律制度，嚴格規範市場秩序，並實行「論功行賞」的激勵制度。

1961年，政府在貿易及工業部之下成立了經濟發展局，該局是新加坡第一個法定機構，負責統合產業政策，執行經濟建設計畫，而在不同時期擔負不同的任務。

經濟發展局的規劃分為幾個階段：

- ① 獨立之初，為了降低失業率，政府積極干預，以因應本地企業技術與資金的匱乏。
- ② 1965年後，政府採取出口導向成長，隨著國外投資投入而轉型為資本密集與高科技產業。
- ③ 1980年代以後，新加坡偏重於區域外部及中國的投資，利用跨國企業的資金、管理與技術來強化新加坡的全球競爭力。1968年，新加坡政府鑑於經濟發展局業務繁重，故又成立了裕廊鎮管理局及新加坡發展銀行（2003年改名為星展銀行），分別負責原本屬於經濟發展局的工業用地的開發及管理與產業發展資金的籌措。

新加坡也將殖民時期政府部分組織調整為法定機構，使其更具彈性地提供公共財貨，並吸引外國企業投資，如公用事業局、新加坡港口管理局、新加坡電信管理局等。此外，新加坡政府也將殖民時期的新加坡改進信託基金重組為建屋發展局，並成立中央公積金機制以擴展社會安全網路的範圍。政府利用中央公積金來提供住宅、教育、健康與廣泛的社會安全措施，為人民行動黨贏得了政治的支持，而中央公積金與建屋發展局也成為國家建構的工具。「勞」、「資」、「政」三位一體協作制度和牢固不破的公積金制度，努力營造穩定的國內外環境，創造了新加坡經濟發展模式。

經國會立法來規範法定機構的存廢與權力，可使其比一般政府機構有更大的彈性與效率。通常，政府機構規劃政策後交由法定機構來執行，政府再委派成員參與董事會，並主導法定機構的經營方向，但法定機構在人力資源及及財務管理上則具相當自主性，如人員的聘用毋庸侷限於公務人

員；財務管理則是自給自足，且毋庸負擔政府的預算。目前新加坡約有64個法定機構，分散在政府不同的部門內。法定機構讓新加坡政府更有效率地控制政府規模，又更能因應社會發展而將部分政府業務交由法定機構來掌理，也讓新加坡政府能控制其規模並主導經濟事務的發展。

(2) 政聯企業的發展

除了法定機構外，新加坡還建立了為數眾多且規模龐大的政聯企業，直接主導並參與國家經濟事務的發展。就如同法定機構一樣，政府建立政聯企業最初也是因應不同時期的國家發展策略。而新加坡在獨立初期為了強化政治菁英的統治的合法性，並處理在英國撤退以及跟馬來西亞分裂後的潛在政經困境，而將部分政府業務公司化，在強化組織運作績效的同時，也確保了政府仍有最終的控制權力。政聯企業因應了國家出口導向的經濟政策，並順利地協助新加坡邁入國際市場。

前述人民行動黨採取部分重分配的政策所引發的與華人社群的緊張關係，再加上華人商業菁英基於華人民族主義及商業界普遍同情左派的現象，也成為新加坡政府早期扶持政聯企業的另一個理由，就是為了疏遠甚至抵制本地企業。人民行動黨面對這些本地華人企業的政治對抗及經濟抵制，不願給予華人企業較高的社會地位，甚至也不願視其為政策籠絡或侍從關係的對象。

另一方面則是基於經濟考量，新加坡建國初期，李光耀與人民行動黨的政治菁英多認知到工業化是經濟轉型與提升就業率的關鍵。人民行動黨政府的目標在透過強勢的國家角色來推動工業化並建立穩健的產業結構，藉以強化國家生產力並在國際貿易獲取更多的利益。雖然許多重要的華人企業在英國殖民時期就已經成型，如南益集團、華僑銀行等大型企業。但是當時大多數華人仍從事貿易、商業、不動產與金融等的小型企業，因新加坡國內經濟規模過小，而華人又偏好獨資企業，不願意透過合資投注技

術及資金，使得新加坡難以凝聚促進工業發展所需高額資本，而使得政府必須選擇與國外投資者合作。如新加坡推動煉油產業所成立的新加坡煉油公司，便是選擇與美國Caltex石油公司及英國石油公司合作。同時，新加坡石油化學則是選擇與美國Shell石油公司及日本財團合作。

1970年後，政聯企業也朝向多角化經營。主因隨著經濟發展的趨勢，許多政聯企業原先經營產業逐漸沒落，而必須透過多角化經營來強化公司的競爭力，而政府也允許政聯企業相互競爭來誘使企業朝向多角化經營。另外，政府也利用政聯企業的多角化經營，將傳統勞力密集的產業模式，轉型為以製造業與服務業為主的產業模式。更重要的是，政府將許多法定機構轉變為經濟管制的機制，而直接提供商品及服務的部分則轉移到政聯企業。諸如從經濟發展局延伸出裕廊鎮管理局及新加坡發展銀行；將健康部之下的醫院公司化；建屋發展局則將部分原本是簽約外包的業務轉換為成立政聯企業來因應；金融管理局在1981年將政府海外長期投資及不動產的業務移出之後，成立了新加坡政府投資公司；國防部則將部分業務轉換為勝利集團內的政聯企業；新加坡電信局在1992年轉變為新加坡電信媒體，公用事業局將其電力部門在1995年改變為新加坡能源，新加坡港口局則是在1997年改制為新加坡港務國際集團。

新加坡依據該國的公司法，從1970年起陸續採行具西方控股公司型態的組織重組與改造，並將多數政聯企業納入4家主要的政府控股公司，包括淡馬錫控股公司、新加坡科技控股公司（由勝利集團改制成立）、國家發展部控股公司以及醫療保健控股公司。其後，這些政聯企業又全部劃入淡馬錫控股旗下，政府則透過淡馬錫控股來管理政府投資。

淡馬錫控股大致上透過3種方式來掌控政聯企業，分別是：

- ①擁有該政聯企業全部的股份，例如新加坡港務集團。
- ②政府持有大多數或關鍵股份的企業，例如星展銀行或新加坡航空。

③由淡馬錫控股擁有的第一層政聯企業再間接擁有的其他企業。

新加坡財政部則負責監督淡馬錫控股所管理的政府投資活動。新加坡政府把公共企業轉型為政聯公司的主因有：A、提高生產力和效率：公共企業可憑藉壟斷地位，通過減少產量、提高價格獲取壟斷利潤。此將損害消費者的利益，不能達到經營業務的最佳境界。為爭取經濟開放，轉型為政聯公司是最佳途徑。B、在民眾看來，公共企業相當於政府機構，執行欠妥或經營不善，將影響民眾對政府的支持率。將公共企業轉型成政聯公司，可免除提供社會福利的包袱，而從中可提高決策的自由度，並完善增值的經營。C、通過股權分配共享成功果實：如新加坡電訊上市，將股票分售於民，讓民眾分享公共企業的成功與盈利。D、進入區域和全球市場：政聯公司可將已在政府部門和法定機構時的行政經驗和專業技術商品化，到區域和國際市場大顯身手。E、承擔基礎設施項目：如地鐵和發電廠的建設。政府注入巨資動工，待有利可圖時，出售給民間，達到公共事業私有化的目的。

從政商互動來看，國家產業政策的有效性，端賴其金融系統的組織模式，當產業資金過度依賴股權資本市場時，則政府執行產業政策的能力就會受限，如同美國及西歐國家；而當銀行成為資金主要提供來源時，國家可以透過管制銀行交易及利率來影響產業經濟，如同日本財務省，在財閥網絡的優勢地位。新加坡更是直接藉由淡馬錫控股挹注資金給政聯企業，這使得政聯企業可以輕易取得產業運作所需要的資金，卻也讓淡馬錫控股逐步擴張為對新加坡經濟影響最大的企業組織。

淡馬錫控股在第1層企業的投資項目，就直接掌控了金融服務、電信傳播媒體、房地產、交通物流、基礎設施工程、能源資源、科技及民生消費等產業。若再考量其下的第2、3層政聯企業及轉投資的產業項目，則政聯企業所涉及的產業範圍就更加龐大。以電信與傳播媒體產業來說，淡馬錫

控股不但持有新加坡最大的新加坡電信媒體約55%的股權，而新傳媒集團、新加坡科技電信及新加坡報業則是由淡馬錫控股完全持股。

龐大的政聯企業使得政府能夠有效主導國家經濟運作。由於淡馬錫控股與政聯企業所公開揭露的企業資訊甚少，整體營運規模難以估算。但是以淡馬錫控股掌控的產業範疇來說，截至2008年3月底，其投資組合市值已經高達約1,850億新幣，據估算，淡馬錫控股旗下政聯企業掌控國家約近10%的產值及新加坡股票市場約24%的資本額。依據主權財富基金研究所的評估，新加坡政府整體資產規模約為1,590億美元。

除此之外，金融管理局在1981年劃出海外投資與不動產業務所成立的新加坡政府投資公司，主導了新加坡的海外投資，並且由國家完全持股掌控。該公司透過3家主要的子公司來進行龐大的跨國投資，包括新加坡政府直接投資有限公司（屬公開市場），主要投資於股票、債券及貨幣市場等；GIC不動產投資有限公司，主要投資於不動產；GIC特殊投資有限公司、主要投資於創業風險投資、企業重組、過渡性融資及垃圾債券子公司等。

新加坡政府投資公司的投資涉及了30多個國家約兩千多間公司，其中北美約占50%、歐洲約占25%、東亞及東南亞約占25%。新加坡政府投資公司總資產約3,300億美金，為現今全球第四大的主權基金，也是全球最大的非商品類的主權基金（如表4）。淡馬錫控股同時也列名在全球十大主權基金之內。

表 4：全球前十大主權基金一覽表

所屬國家	公司名稱	資產規模 (億美元)	成立時間	財源
阿拉伯聯合大公國	阿布達比投資局	8,750	1976	石油
挪威	政府退休基金	3,965	1990	石油
沙烏地阿拉伯	SAMA Foreign Holdings	3,652	—	石油
新加坡	新加坡政府投資公司	3,300	1981	非商品
中國	華安投資有限公司	3,116	1997	非商品
科威特	科威特投資局	2,644	1953	石油
中國	中國投資有限公司	2,000	2007	非商品
香港	金融管理局	1,730	1998	非商品
俄羅斯	國家福利/石油安定基金	1,400	2008	石油
新加坡	淡馬錫控股公司	1,590	1974	非商品

資料來源：Sovereign wealth Fund Institute (<http://www.swfinstitute.org/funds.php>，2008)

整體而言，新加坡政府透過淡馬錫控股及政聯企業主導了整個市場治理網絡，政府以國家控制的企業投資為手段，左右本地企業及資本市場。從政治層面來看，政聯企業穩固了政治菁英的統治基礎，也使得人民行動黨的政治菁英能夠擺脫本地企業的限制，在追求政治目標時同時提供了強勢的經濟資源；從經濟層面來看，政聯企業協助政府保持經濟成長，顯示國營企業仍然有可能達到高效率與高獲利的目標。回顧東南亞國家的發展歷程，部分擁有龐大國營企業政府，政治人物常透過國營企業援助民間企業，或與支持者間形成侍從關係。但新加坡政府缺乏與本地企業的互動，以及嚴格的招募流程及內部控管，排除了這兩種可能性。儘管如此，反滋生了另一個問題，即是龐大的政聯企業反應國家對本地企業缺乏信心及壓縮了本地企業的發展機會。

(3) 政聯企業賦予國家角色的強化

新加坡政府排斥本地企業的態度，一直到1980年代才透露出轉變的訊

息，此轉變來自於政治面與經濟面兩種層面。在政治方面，由人民行動黨組成的政府考慮挽回不斷下滑的政治支持度。於是人民行動黨在1968年議會選舉中獲得84.4%的得票率，而在1970年代該黨也持續得到約70%左右的得票率，但在1980年代以來，人民行動黨的得票率僅剩約60%左右，如在1984年、1988年及1991年的國會選舉中，人民行動黨得票率分別是62.9%、63.2%及61%。而1984年選舉中，兩個反對黨候選人甚至突破封鎖線而進入國會。1991年，81席國會席次中，反對黨占了4席。雖然人民行動黨還是幾乎完全掌控國會，但是民眾的支持度卻下滑，對於人民行動黨形成了重要的警訊。

更重要在經濟方面，特別是1985年後的經濟衰退，經濟衰退來自於諸多因素，從國際層面來說，當時全球性的低迷造成對於石化與海洋相關產業的需求銳減，進而影響到國際對新加坡財貨與服務需求的減少，以及國際間對造船業與修船業的需求過剩。再者，美國對於半導體與電子產業的需求減緩也產生明顯的衝擊。

從國內層面來說，1980年代中期因為工資上漲幅度過大，使得勞動生產成本遽增，加以新幣快速升值等因素，使得本地企業的利潤遽減，更造成營建業與製造業的嚴重衰退。新加坡當時的經濟成長率從1983年的10.7%，巨幅滑落到1985年-1.6%，到了1986年才勉強攀升到1.9%，並到1988年才逐漸回穩。

經濟衰退使得許多本地企業倒閉，經濟衰退帶來的影響對華人企業與華語族群首當其衝，特別是因為語言障礙而難以進入政府、政聯企業及跨國企業謀生的華語族群，所以如何因應經濟衰退也涉及了敏感的族群議題。民間在1980年代中期面對經濟衰退的衝擊，持續表達對於主導經濟的政聯企業的不滿。新加坡政府曾經承諾會將政聯企業利益分散。如貿易及工業部在1987年成立政府撤資委員會，該委員會倡議將部分政聯企業私有化，為本地企業創造更多空間。可惜政府實際上卻無放鬆掌控企業社群網

絡優勢地位的打算。儘管政聯企業公開上市，但僅部分股份出脫給散戶，政府仍持有主要的股份與管理控制權。因政府持續在商業與產業活動上有新的投資，政聯企業的數目由1985年的361家，增加到1994年720家，後來才又在1996年降到592家。前貿易及工業部部長李玉全也承認許多政聯企業都已經偏離本業。國會議員也常批評政聯企業排擠了本地企業的發展，甚至主張政聯企業應尋求新商機，而非與本地中小企業競爭。貿易及工業部也在2001年召開了經濟檢討委員會，曾經提出黃頁規則，嘗試解決政聯企業可能排擠本地企業的爭議。該項規則建議政聯企業將其非核心業務及市場已有其他民間供應商的非策略性業務移轉給本地企業。前副總理李顯龍則拒絕此建議，且強調本地企業因面臨跨國企業的嚴峻挑戰故不會因政聯企業退出市場而強化其競爭力。

政府抵制私有化最重要的論點在於政聯企業背後都具有合法的政府目標。政聯企業在1980年代後期及1990年代依循政府的政策目標，如支持或協助區域化政策或協助外國投資在某些科技密集或資本密集的產業，而國家在高科技業的催化角色被認為有助於強化跨國企業的信心。例如為了發展半導體製造業，經濟發展局在1991年與惠普公司、德州儀器、佳能聯合投資了3億美金籌建了TECH半導體公司，製造由德州儀器設計的動態隨機存取記憶體，經濟發展局投資約26%的股份。透過20年期的合約，德州儀器可以買下經濟發展局的股票，而經濟發展局主要是確保新加坡電子產業技術的取得與升級。

另外，新加坡政府認為政聯企業及跨國企業的發展，可能會對於本地企業產生外溢效果，間接促進本地企業的成長。基於這樣的思維，經濟發展局在1986年推動了本地產業升級計畫，透過新加坡本地企業和政聯企業與跨國企業間建立更緊密的夥伴關係，協助新加坡本地產業的升級與擴張。這些政策意味著新加坡國家持續壯大的企圖心，伴隨高度開放的經濟

市場，此成為新加坡跳離東南亞國家持續面對經濟遲緩困境的關鍵力量。

更核心的原因在於政聯企業不僅為政治菁英提供機會確保政治職位，並形成權力基礎；同時政治領導者仍明顯地掌控政聯企業，政府透過內閣以及特別委員會成員，如財政部及相關部會、淡馬錫控股及其他控股公司的董事會與主要政聯公司的董事會等4個層級來展現其政治權力，並落實政府政策，落實新加坡長久以來的中央集權。也就是說，政聯企業乃國家權力在市場活動中最直接的先鋒組織，也是國家權威跨越了政策規範的角色，進而成為市場具體行動者。

政聯企業的董監事是政策職位，其任命多是透過財政部底下的董事與顧問任命委員會。同時，這些成員多是來自於政治菁英及資深公務員，確保政聯企業得以有效運作，新加坡將退休政務官、公務員以及軍方高階將領派遣到法定機構及政聯企業任職。多數政聯企業在淡馬錫控股下形成複雜的董監事連結，這些董監事一直被認為如同”國家投資的看門狗”，這種在政府部門、法定機構與政聯企業間的緊密連結下，使得政府在自身內部就形塑了完整的產業政策網絡，而毋需如同其他發展型國家，像是日本政府機構與官僚系統，還得透過與民間企業建立良好網絡關係與協商機制，來確保國家產業政策得以順利推動。

政府能持續創造了財政盈餘，政聯企業是功不可沒。政聯企業的利潤除了協助政府追求各種政治目標如提供各種社會服務外，政府一方面透過提供訓練或技術升級來鞏固勞動階級的政治支持；另一方面將盈餘透過各種管道與民眾分享來取得支持，例如保健基金、教育儲蓄金及承諾中央公積金存戶提升其在建屋發展局住屋地產。1998年的亞洲金融危機以及國家經濟不斷全球化，並沒有影響國家的自主性，反而使得政府對於政聯企業設計更多制度來稽查，包括績效評估、限制董事任期、主席與執行長分別任命等。

新加坡國家主導市場治理網絡，透過李顯龍家族，其集權模式更為明顯而穩固。李光耀從建國以來擔任新加坡總理，即使其於1990年卸任後，仍受聘為內閣資政，並擔任新加坡政府投資公司主席。李顯龍在2005年接任新加坡總理，擔任新加坡政府投資公司主席，父子共同掌控了全球最大的主權基金（非商品類）。李顯龍的妻子何晶於2002年起擔任淡馬錫控股執行董事兼執行長，實際掌控了淡馬錫控股；而其弟李顯揚則是於2007年前擔任新加坡電信媒體的總裁兼執行長約11年的時間。這不僅意味著國家領導者與政聯企業管理者間的緊密重疊，還進一步形成誘因來支持並擴大政聯企業的運作，如何晶早期任職於國防部時，曾受到國防部常任秘書楊烈國的提拔，並在楊烈國1986年轉任經濟發展局主席後，何晶也獲任該局副主席。在1980年代後期，當政府透過特許半導體培植新的科技投資而失利時，前新航主席兼淡馬錫控股主席比來，為了減緩損失不斷加劇，曾建議政府應該減少控股。但楊烈國、何晶與李顯龍仍堅持重組特許半導體成為獨立晶片廠，並由政府出資掌控。迄今新加坡政府仍透過淡馬錫控股，持有特許半導體約60%的股權。

新加坡政府要求政聯企業主以利益導向與專業管理為其目標，如何晶在1994年擔任新加坡科技集團總裁兼執行長，當時國防部長李文獻與執行主席楊林豐認為該集團的活動必須置於新加坡國防策略之下，僅限於提供國防部及新加坡武裝部隊必要的科技支援，但何晶強調將任務限縮只會造成該集團缺乏競爭力，所以將該集團任務拓展為達成各種政經目標的媒介，如獲得利潤、技術及管理能力。以商業運作模式為政聯企業的基础思維，一直延伸到何晶在2002年掌控淡馬錫控股以後。

政治菁英利用政聯企業來掌控的各種資產運作的經濟權力，包括經濟人才的徵募。政府藉由延攬人才進入政府，使得政務官得以更有效的指揮經濟事務。在強調商業擴張及利益導向的原則下，政府藉著緊握政聯企業

的持股，配合某些程度在管理模式上適度鬆綁，使得政聯企業更多元化，為了提升企業的效能，政聯企業聘用專業經理人來擔任管理職位的比重不斷攀升。如許文輝原本在惠普公司工作，後來成為新加坡科技集團主席，並在2006年擔任星展銀行主席。何光平原為民間的華昌集團的總經理，後被任命主導新加坡電力公司，又在2002年出掌新傳媒集團。這樣的徵募機制得以限制本地企業獨立發展，並確保政府角色的穩定性。

(4)政府對本地企業態度的改變

1980年代的經濟衰退使得政府除了重新思考政聯企業的角色外，也使政府願意改變對於本地企業的態度。1986年貿易及工業部因應經濟衰退所召開的經濟委員會，就已點出政聯企業可能排擠本地企業。為因應1990年代產業結構的改變，新加坡政府思考對本地企業形成新的協助計畫，就像1995年的本地企業計畫。該計畫設計由政府來提供技術與財務支援、租稅減免及人才培育，並協助這些企業與跨國企業進一步合作。本地企業計畫強調擴大本地企業的運作規模，使其有助於新加坡未來的經濟發展。而該項計畫評估本地企業是否具有潛力，其標準在於該企業是否具有強健的關鍵能力、以成長為導向管理及後續成長的可能性。

為強化本地企業生產力，以期提升新加坡整體的競爭力，新加坡政府不僅推動協助計畫，相關政府組織也跟著做配套調整。如新加坡在1996年將國家生產力局與新加坡標準與工業研究院，整併為生產力及標準局。國家生產力局原先負責工作能力訓練、強化管理實務及大眾生產力教育。新加坡標準與工業研究院則著重於技術研發，協助企業進行科技、品質管理、標準建立及產業研究等領域。生產力及標準局結合兩者的特質，併入原屬於經濟發展局的協助中小企業發展業務，增加對於本地企業的重視。2002年該局又改制為標準、生產力與創新局，擁有了更為廣泛的權力，來推動本地企業的發展。

新加坡政府與本地企業逐漸認知，如果組織的營運能夠更為積極更朝向國際化，特別是向東亞或東南亞區域拓展，利用跨國企業的資金、人才、管理與技術，將讓企業獲取更龐大的商機與利潤。區域化政策讓新加坡企業得以顧客或成本為考量，保留企業的營運總部在新加坡但仍可在他國設點，有潛力的本地企業計畫也朝向此目標規劃。政府透過以經濟發展局及裕廊鎮管理局的經驗，參與其他國家工業園區的發展，同時也提供了政聯企業與本地企業商業機會。如新加坡成功地協助印尼建立了巴淡民都工業園區及民丹島工業園區、協助印度建立了班加羅爾資訊技術園區、協助越南建立新加坡工業園區及協助中國建立蘇州工業園區。

在實際商業行動上，新加坡政府在國家面向區域及全球擴展經濟的過程中，釋放部分國家所控制資源與資訊給民間企業，將政聯企業所承接的部分外國業務轉包給民間企業，協助了本地企業跨入國際其他區域。如凱德置地在2000年到2002年的上海計畫中，將約5,000萬新幣的合約分給20家的本地企業。吉寶集團的海外事業從1990年代起約10年時間，每年提供約7,000萬新幣工作給本地中小企業；僅2002年就提供了約1億新幣的契約給本地企業。儘管如此，本地企業相較於新加坡政府投資公司、淡馬錫控股及諸多政聯企業本身規模卻仍相當懸殊，這使得本地企業始終處於市場治理網絡的邊陲地位，本地企業是否能與政聯企業合作仍是取決於政聯企業。如新科金朋公司為新加坡最大的半導體封測廠之一，因涉及了專業的半導體產業鏈，直接與跨國企業進行合作，完全排除缺乏資金與技術的本地企業。

影響本地企業最重要的變化在於服務業的興起，特別是資通訊服務業對經濟成長的貢獻，足以與製造業相提並論。為了強化新加坡的競爭力，新加坡希望朝向建立知識經濟的概念。新興服務業經濟不同於其他產業，需要大張旗鼓借重國際人才，且以小型新創公司或網路公司模式來提供服

務，而這類新創公司或網路公司是網路服務產業的核心。因此，新加坡政府在 1999 年以 10 億美元成立科技企業家投資基金以吸引智慧創業，並在緊鄰科學園區旁成立了波那維斯達科學中心。政府也著手修正改法規，包括破產法（bankruptcy laws）及分區管制，允許建屋發展局的住宅樓層得以當作這些科技企業家的辦公室。

4、政府及政聯企業對本地企業的影響

(1)政府及政聯企業對本地企業的負面影響

支持政聯企業背後的政府持股龐大且有其相對應的效果，包括資源取得及資訊流通，政府雖然從1980年代開始協助本地企業，且希望政聯企業的成功產生外溢效果，但仍形成龐大的落差。政聯企業不僅規模龐大、獲利程度高且不容易破產，政聯企業挾持著強大的國家背書，無形中在市場上建構了穩固的正當性，使得政聯企業可以輕易取得市場的信任，在拓展新興領域時容易取得資金，各種阻礙相對較少，相反地，本地企業在開發新興領域時，卻必須自立更生，甚至面臨資金籌措與技術研發的困難。

1986年經濟委員會召開時就提醒政聯企業比本地企業更容易得到政府優惠的補助，直接對本地企業產生競爭與排擠效果，並佔據了商業擴展的契機。政府為了推動技術升級而強制推動高薪策略，伴隨的各種成本卻降低了本地企業的競爭能力。

政聯企業重視利益導向及新興的商業概念，固然有助於本身的績效，但是使得搶奪本地企業機會的爭議不斷延續。如淡馬錫控股在2002年7月發表的*Temasek Charter*中，也僅宣示淡馬錫控股可能將從非核心業務及缺乏國際發展潛能的企業中脫離，但是會進而建立與培養具有國際競爭力的公司。如民間企業向政聯企業提出好的商業創意時，政聯企業往往據為己有，並且利用本身雄厚的資源獨自開發。

隨著政聯企業投資範圍不斷延伸，許多政聯企業的投資都已經偏離本業，而政聯企業的龐大獲利也扭曲了新加坡市場的健全發展，甚至在政聯企業內相關產業有時都產生競爭。如新加坡科技電信在2002年時以6.5億美元，從印尼政府手中收購該國第二大通訊媒體企業印尼衛星（PT Indonesian Satellite Corporation, Indosat）約41.94%的股權，印尼衛星又擁有該國第二大的手機公司PT Satelindo。而新加坡科技電信也是第二大手機製造商StarHub的最大股東。2003年，新加坡電信媒體則以10億美元的代價，併購印尼手機產業龍頭的印尼流動電信公司（Telkomsel）約35%的股權。這些收購的舉動被認為是新加坡電信媒體與新加坡科技電信間的彼此競爭。這兩家公司不僅同屬於電信傳播產業，也都是淡馬錫控股旗下的政聯企業，形成政聯企業彼此競爭，並且將戰場延伸到海外，此舉已遭受到非議。在2006年初發生淡馬錫控股收購泰國前總理Thaksin Shinawatra 家族的臣那越集團（Shin Corporation），並掌控該公司49.6%的股份而發生重大爭議時，國會議員殷吉星就再次強調新加坡若要發展經濟，不能再過度依賴政聯企業，而應該扶助本地中小企業。

(2)政府及政聯企業對本地企業的正向影響

許多學者研究東亞及東南亞國家公司網絡時，認為這些地區呈現華人家族企業的模式。Tong認為華人家族企業是歷史與環境條件的產物，華人企業的人際網絡是基於不信任，進而試圖將風險極小化的策略。Yeung則認為華人家族企業形成了東南亞地區特殊的華人資本主義，但是強調華人意識與華人認同僅是出於商業擴張的策略資源，有助於其在中國的投資。

華人家族企業的公司網絡經常相當程度地集中在家族成員手中，較少接受外人參與董事會，部分公開上市的華人家族企業，也多只是開放少數股份在市場上流通，透過其他家族公司或個別家族成員直接投資、家族集團內部公司交叉持股或互派董事，或是關係人交易等方式掌控權力。Zang

認為華人企業透過董監事連結取代傳統非正式網絡，並且在市場運作中發揮合作與控制的功用，成為華人企業社群中保持個人人際關係，並落實華人資本家間的階級聯盟。

新加坡係東南亞華人比例最高的國家，本地企業過去也多具有華人家族企業模式的特徵，但是多數研究則認為本地企業逐漸跳脫傳統華人企業的網絡，朝向更為專業化與市場化方向轉變。部分的原因來自於全球化的衝擊，新加坡華人家族企業為了因應全球競爭的挑戰，對於傳統人際網絡依賴漸減，更為重視企業治理與特殊企業優勢，減少了過去侍從關係與裙帶關係的現象，並朝向專業化而聘僱更多專業人才進入董監事會與管理高層，以汲取其國際運作的經驗，而這些跨國企業菁英也難以套用華人企業家族模式。這些家族企業為了接納全球金融菁英，遵循全球資本市場的商業規範，特別是在1998年亞洲金融危機以後，使得這股趨勢更為明顯。同時，本地企業傾向更為重視全球網絡其他行為者的參與，諸如國際媒體以及研究機構等單位以推動知識與資訊的流通，有助於華人企業有效融入國際體系。

更重要的原因則在於新加坡國家強勢的能力與策略，影響了華人家族企業管理結構，有效推動華人家族企業朝向專業化方向改革。最明顯的例子就是金融銀行業，過去新加坡政府沒有特別關注華人企業的利益，但是華人家族銀行包括華僑銀行與大華銀行等，卻因為在國家貿易的積極角色而成為例外，同時這些華人家族銀行的董監事與政府和政治菁英維持緊密業務往來與私人關係。同時，新加坡銀行法（the Banking Act）規定當地銀行組成董事會以及任命執行長時，必須經過金融管理局的批准。因此，新加坡金融管理局持續對於本地銀行進行保護，在政府鼓勵離岸金融服務的同時，仍然保留本地銀行的外資持股不能超過40%的規定，對於本地銀行產生實質的保護。但是在亞洲金融危機時，新加坡政府為了推動金融業逐步

自由化，移除了外資不得超過40%的保護性措施，讓外資能夠對於本地銀行進行合併，或者擁有更多股份及控制權。同時，本地銀行在組成董事會以及任命高階管理者時，也必須成立提名委員會，確保企業願意任命家族成員之外的人才。現任董事會以及資深管理階級的再提名也必須經過金融管理局的批准。

家族企業面對跨國企業以及政聯企業的競爭優勢，為了能夠與政聯企業合作而願意聘用專業管理者，在政聯企業聘用專業化的模式也成為家族企業模仿的對象。如前所述，政聯企業在強調商業擴張及利益導向的原則下，政府在確保政聯企業的掌控權力後，在管理模式則是適度鬆綁，聘用專業經理人擔任管理職位來提升企業的效能。家族企業也積極模仿這種吸收外部管理人才，但是保有家族控制的折衷策略，使得新加坡的華人家族企業呈現出與政聯企業有極高的相似性。例如，星展銀行任命美國籍執行長戴國良之後，引起組織模仿，華僑銀行、華聯銀行與大華銀行3個華人家族銀行也隨之革新。華僑銀行在2007年任命外籍執行長David Corner，隨後銀行逐漸從全球招募了110位左右資深高階管理者，華僑銀行主席李成偉仍持有最大股份，並與新執行長共同管理銀行。依據DiMaggio & Powell的制度趨同論的觀點，強勢的政聯企業模式透過強制、模仿及規範壓力等機制，引導了新加坡本地企業產生制度趨同的現象，不同於東南亞國家，諸如馬來西亞與印尼的華人家族企業的公司網絡仍集中在家族成員，新加坡本地企業朝向更為開放以及更為專業取向的公司網絡與治理模式。

5、發現問題

(1)市場自由化和私有化進程，是否加劇社會的腐敗現象？

近年來，很多學者圍繞轉型經濟和一些新興經濟出現的問題，即隨著市場自由化和私有化的進展，腐敗現象明顯加劇，展開了討論。有學者認

為：當腐敗成為體制問題時，市場和行政改革產生反作用，放鬆政府管制反倒助長不正當的經濟活動，官僚們通過在其他方面強收新「費」來補償減少的收入。防堵腐敗源頭：合理地解除管制，實行貿易自由化，強化公開競爭。

設計粗略、執行不完全的市場改革可能會促進腐敗，而深思熟慮、被正確履行的市場改革，不會出現腐敗問題。未經公開競爭的（暗中交易）私人壟斷，不利於反腐敗。經由高度透明的投標手續，取消政府壟斷權，則對防止腐敗出現有利。當然，假如設定的規則仍然允許海關官員裁決每件貨櫃的進口稅額，或允許其任意吊銷進口准許證，即使降低進口關稅，也無益於制止腐敗。假如合理地解除管制，並實行貿易自由化，官僚們就很難收受賄賂。強化公開競爭能夠有效地堵住腐敗源頭。

(2) 腐敗能控制嗎？

一些人認為，反腐敗缺乏成功動力。他們強調幾乎沒有哪個國家能夠顯著地減少腐敗。然而，香港和新加坡為我們提供了在較短時間內轉向相對「清廉」的範例。這些成功標明著「反腐敗實體（如香港的獨立的廉政公署）和相應的制度（新加坡）對反腐敗具有重要作用。

6、小結

新加坡經濟規劃與發展戰略對企業增值和國際化經營的產生了促進作用，新加坡成功不在於它起始條件比其他地域優越，而在於它的經濟和社會政策設計得當，實施有力，從而把新加坡從一個發展中國家轉變為一個發達國家，同時，整個轉變在短短的三十幾年中完成。新加坡作為一個缺乏自然資源和腹地的小島國，新加坡需要保持經濟競爭力和持續的增長，為它的生存、安全、穩定和繁榮提供一個堅實的基礎。其社會發展與其經濟增長和轉型緊密相連。「先發展、後分配」和「再發展、再分配」為新加

坡成功的經濟發展戰略，經濟發展之後社會發展變得更重要和必須，從而為經濟持續性發展創造更為有利的社會條件。新加坡的發展戰略始終以經濟發展為優先考量，經濟發展意味著工業化和持續的經濟轉型、產業升級，推進經濟全球化、吸引跨國公司投資，幫新加坡進行工業化、誘致國際人才、開拓國際市場。經濟的持續增長，使新加坡從轉口貿易型經濟，轉型為東南亞地區的工業、商業、金融銀行服務業、交通運輸和物流中心。新加坡經濟發展模式乃以 EGOIN 理論（E：代表企業家精神、G：代表政府、O：代表大眾勞動力、I：代表基礎設施投資、N：代表自然資源）為主，其強調政府與企業共同推進了新加坡的財富創造和經濟發展。新加坡經濟發展模式的總體框架為強勢政府主導的、完全開放的市場經濟模式。在一個開放的國際大舞台（市場）上，構成社會向前發展不可或缺的八大角色，在實現利益—財富最大化的過程中，共同推進新加坡經濟的快速成長。

最後，國家透過正式組織機構與本地企業所形成的市場治理網絡，以及國家在治理網絡中是否佔據關鍵地位，將影響了國家相對自主性與能力的消長。更重要的是，學者認為在發展型國家之中，經濟發展帶動私人資本的成長，反而衝擊了國家自主性，使得政府干預市場治理逐漸弱化消逝。但是，新加坡的政經歷程卻顯示發展型國家透過權力運作與制度優勢，得以確保政府有效地管理市場，政府官員與政聯企業董監事間緊密連結更維繫著國家經濟權力基礎的穩定性，造成本地企業難以在經濟發展過程中取代國家在市場治理網絡的位置，這種優勢構成路徑依循的誘因，導致新加坡政府在經濟成長的過程，仍然居於市場治理網絡的優勢地位。

(二) 新加坡城市遠見規劃

1、新加坡城市發展歷程

(1) 50年代末到60年代初：窒息、骯髒與失業的時期

第二次世界大戰末，新加坡的城市規劃、發展失控，出現過度擁擠、住房短缺以及衛生條件不佳的環境。四分之一的居民擠在島上百分之十的地區裡，市中心到處擁擠，滿是貧民窟。居住環境不佳，常常是50多人擠在一個2、3層式的商鋪房間內，或是住在搭設於骯髒下水道旁臨時小屋裡。衛生條件不良，傳染病如肺結核四處蔓延。就業困難，失業人數眾多，成千上萬人無家可歸，犯罪行為極其猖獗。

1958年新加坡總體規劃（Master Plan）被核定，開始以合理的土地利用、分區發展模式來推動新加坡國家發展，次年新加坡自治，積極推動提高就業機會、生活品質和解決擁擠環境等問題的各項計畫，以謀求政治議程上極需解決問題的解決方案。

(2) 60年代到70年代：國家的住房供給和現代城市的初步形成

這一階段執行當局積極解決居住問題，推動了著名的「居者有其屋計畫」，建設許多組屋（國民住宅）及組屋區，來解決了城市的擁擠問題。到1970年底，建屋發展局共完成12萬0669套公寓和店鋪；積極推動本項計畫結果，使大部分新加坡國民居住在組屋內，也形成新加坡城市獨特的現象。

有效土地利用政策，與讓新加坡人擁有自己房子的政策，促使本時段建築物及公共設施的快速發展，也使貧民窟很快消失，而乞丐也從街道消聲匿跡。另配合組屋形成，及其居民需求，建設相關基礎設施，鋪設馬路、下水道等，並設置學校與公園，提升了居住品質。

60年代中期，經濟活動開始復甦、活躍，城市重建局（Urban Redevelopment Authority, URA，本報告是市區重建局）於1967年研

訂一套獨特的土地出讓制度，需要土地的政府部門或民營公司，可以透過政府徵收方式，取得或租用土地，以促進經濟發展及土地最佳利用。

第1次概念性規劃（Concept Plan）在聯合國開發計畫署的援助下於1971年完成，著重於土地利用合理規劃及交通運輸完善規劃，以符合未來40至50年後人口及經濟成長需求，該規劃著重在當時兩個重要問題之解決，充足房屋供給及提高就業機會。規劃出環繞中央水流域（central water catchment area）建設住宅、工業、商業區，及環島的高速公路與MRT來連接城市，並落實於總體規劃內，作為城市發展依據。由於新城鎮設置在市中心外，市中心的居民和工業逐漸轉移至新市鎮，保留了店鋪、辦公樓、百貨商場、賓館及豪華公寓，原市中心逐漸成為了一個國際金融、商業和旅遊中心。

(3) 80年代：現出城市品質和特色的光芒

80年代新加坡城市展露光芒，居住品質、生活環境及經濟活力，此階段新加坡發展重點朝向城市品質的提升與形象的塑造，利用與眾不同的建築風格，形成為一座有特色的熱帶城市。

城市重建工程著重於產品設計特性及品質，只有突出及高品質的設計產品，才能獲得青睞，取得土地開發權力；所保留具建築特色的老街區，經整理恢復原貌，讓一些具有特色的老式建築物繼續保存，並有新的功能。

1989年開始將早期組屋予以翻新，讓其更接近新組屋，以避免舊的組屋與新市鎮組屋相比，看起來像貧民區；組屋翻新計畫，使組屋面積擴大，也使組屋外觀和周遭環境獲得改善。

(4) 90年代：開始構建21世紀初的新景象

開始檢討第1次概念性規劃，開始預估未來40至50年後的人口與

經濟需求，構建未來發展方向。



現代化的新加坡城市



整舊如昔—尊重既有文化

市容與歷史文化建築保留：殖民地行政區、中國城、馬來村和印度村。



新加坡—新舊城市的融合

圖 1：新加坡市區景色相片（摘自劉雲華講義）

2、自然環境介紹

(1)地理

新加坡位於東南亞的馬來半島南端，位置圖如圖2，扼太平洋和印度洋的航運要道（麻六甲海峽）上，為亞、澳、歐、非等洲交通樞紐。北隔柔佛（Johor）海峽，與馬來西亞相望，南隔新加坡海峽，與印度尼西亞之廖內群島相望；與馬來西亞間有橋樑相連。

新加坡緯度落於北緯1°至2°，全國由58個大小島組成，以新加坡島最大，占全國面積90%以上，境內地勢平坦，平均高度為海拔17公尺，中央最高處為武吉智馬山約為166公尺。新加坡國土面積為706平方公里，填海造陸的面積占國土面積的10%（1996年統計資料，雷虎）；面積約為臺灣的六十分之一，約3倍不到的臺北市大小。因位於赤道圈內，其氣候屬熱帶雨林氣候，雨量充沛，年降雨量2,400毫米左右，經常有暴雨。

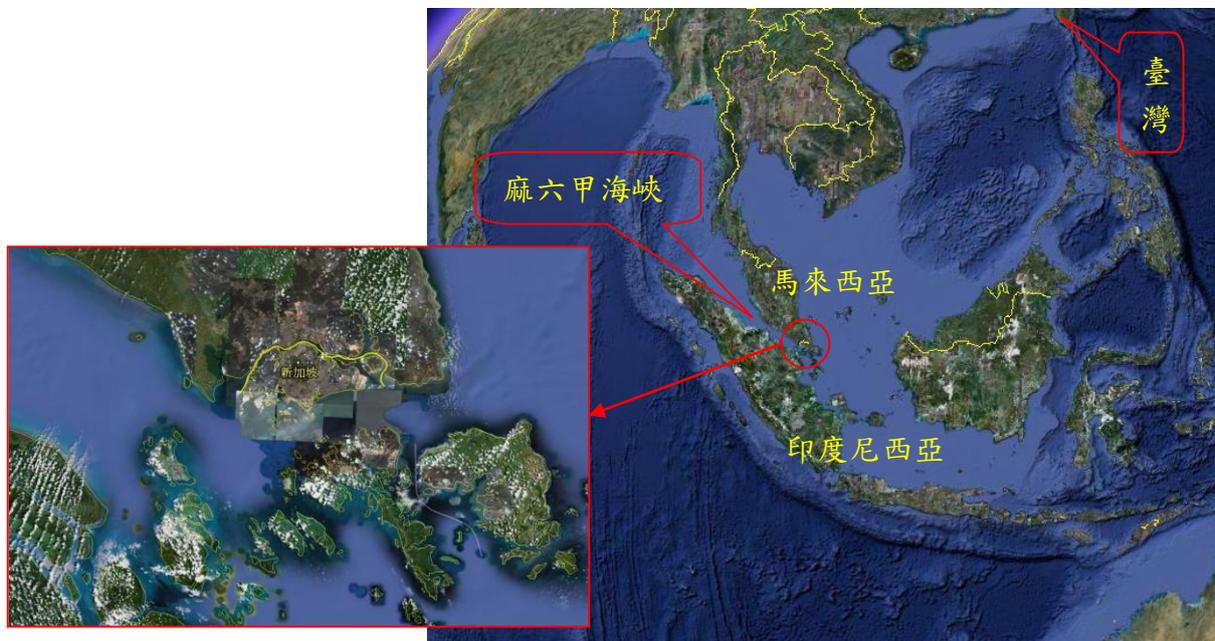


圖 2：新加坡地理位置圖（影像摘自 Google）

(2) 自然資源

新加坡為熱帶雨林氣候，其植物資源豐富；礦產資源不多，除了部分地區有花崗岩外，幾乎沒有其他礦產；土地貧瘠，可耕地少，目前蘭花為重要農業出品產品之一；森林不多，約占國土面積的5%；其動物資源主要為海洋魚類。

(3) 人口

新加坡總人口約為498萬人，其中新加坡居民約為373萬人。自1871以來之民族比例如表1，華人、馬來人、印度人為新加坡三大民族，尚有阿拉伯人、蘇格蘭人、荷蘭人、阿富汗人等。

表 1：新加坡居民之民族比例一覽表

人種 年度	1871	1911	1947	1970	1990	2000
華人	56.2%	74.4%	77.6%	76.2%	77.7%	76.8%
馬來人	26.9%	15.0%	12.3%	15.0%	14.1%	13.9%
印度人	11.8%	9.0%	7.3%	7.0%	7.1%	7.9%
其他	5.1%	1.6%	2.8%	1.8%	1.1%	1.4%

資料來源：洪鎌德、雷虎

3、新加坡城市規劃情形

(1)城市規劃原則

新加坡城市規劃與執行之程序如圖3，基本上可以分為3個方面來推動，分別為規劃、執行、管制等，至其執行重點及關鍵，如概念性規劃圖、執行單位等於後分述。

规划与发展过程

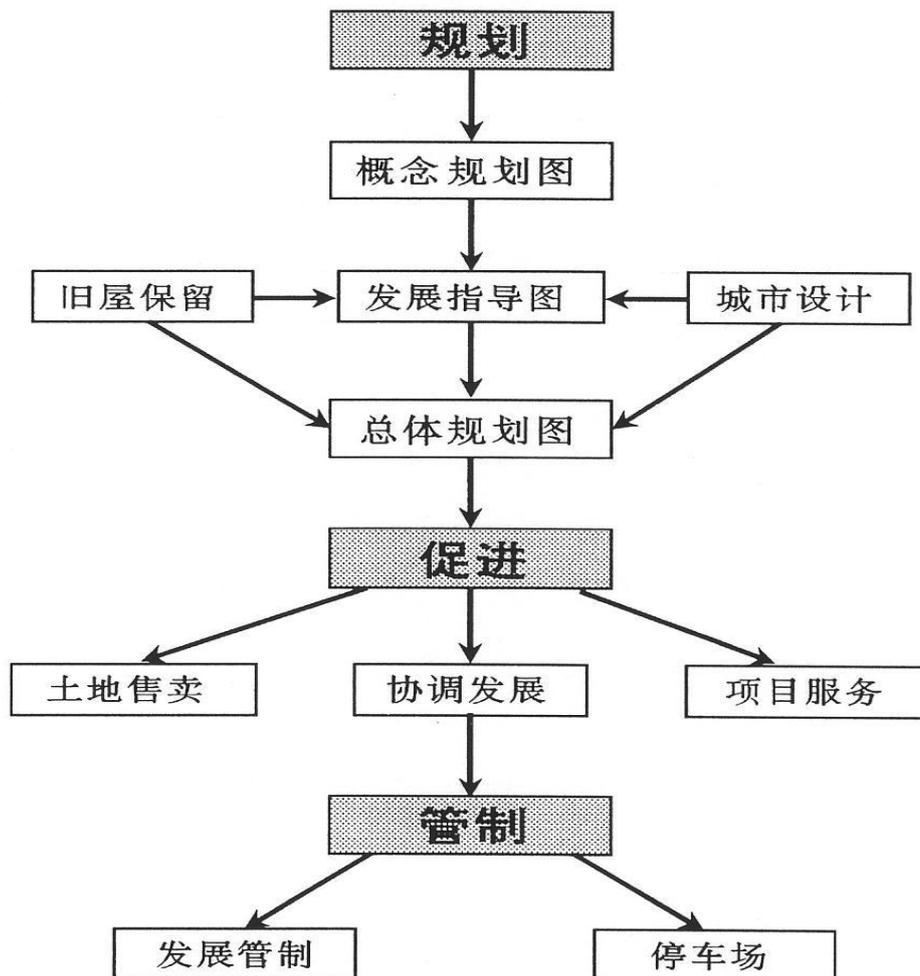


圖 3：新加坡城市規劃與執行流程圖（摘自劉雲華教授講義）

①概念性規劃（Concept Plan）

概念性規劃是長期性的和策略性的，制定長遠發展的目標和原則；其作用是協調和指導公共建設的長期計畫，為概念性、示意性的性質，不足以落實具體的開發建設，需透過總體規劃（Master Plan）予以落實。

新加坡第1次概念性規劃圖，係新加坡於1962請求聯合國協助研訂新加坡城市發展的長期框架，依聯合國專家建議，自1967年開始研訂國家與城市規劃方案（the State and City Planning Project），1971年完成制定前開方案與概念性規劃，提出新加坡的產業分布、市區中心和衛星城鎮系統設置，以及交通系統等整體性規劃（概念性規劃圖如圖4）。

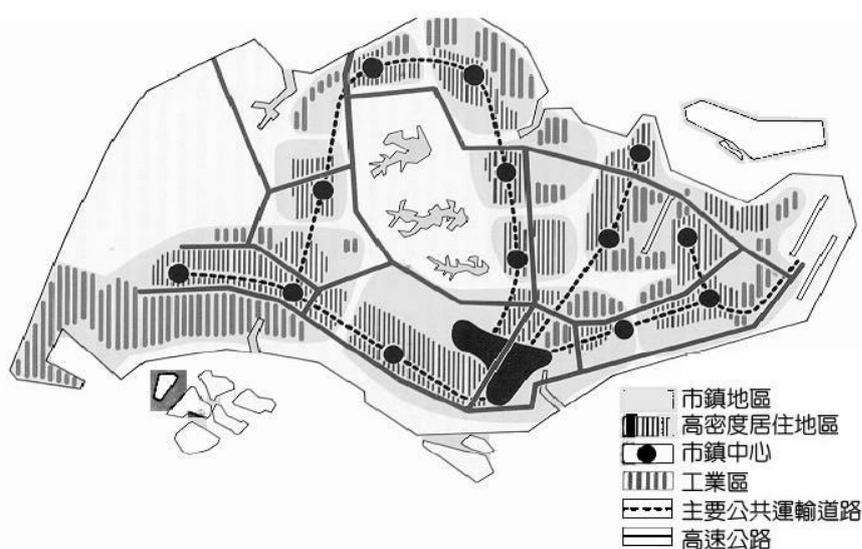


圖 4：新加坡概念性規劃圖（底圖摘自王祥驩文章）

概念性規劃圖每10年修訂1次，每次修訂均對於經濟社會發展等做出重要性的重大決策。1991年新加坡對其第1次概念性規劃圖進行了檢討及重新研擬，其審查機構圖如圖5，研擬了2000年、2010年和X年3個階段的未來形態發展構架；規劃出未來40至50年的長程發展方向，將新加坡規劃為五大

區（中心區、西區、北區、東北區、東區），並建議發展4個區域中心來降低中心區負荷。

另於2001年修訂概念性規劃，提出2001概念性規劃圖（如圖6），提出了7個規劃要點：在熟悉的地方建設新住屋、高樓城市、更多的組屋、生活更多的休閒選擇、商業用地更加靈活、建設更加密集的軌道網路、更強調各地區的特色等。

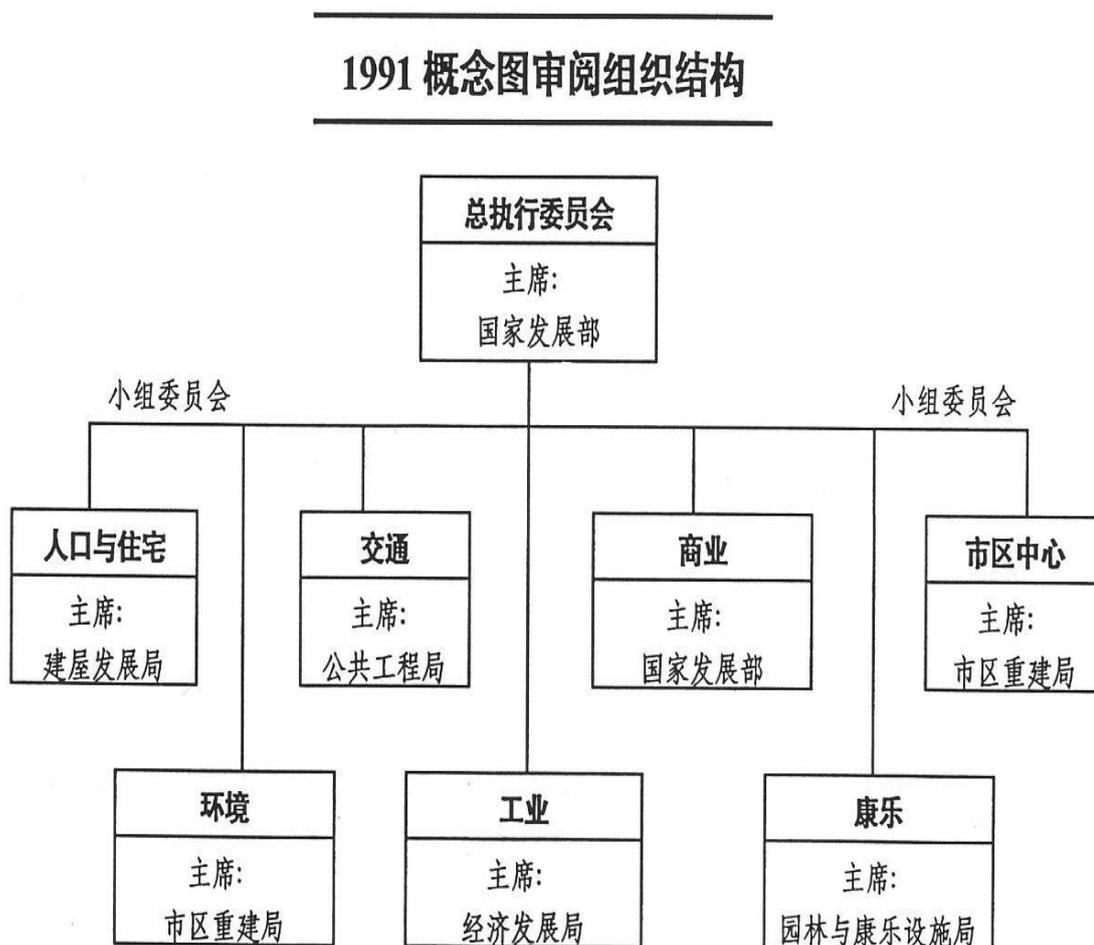


圖 5：新加坡概念規劃圖審查機構組織圖（摘自劉雲華教授講義）

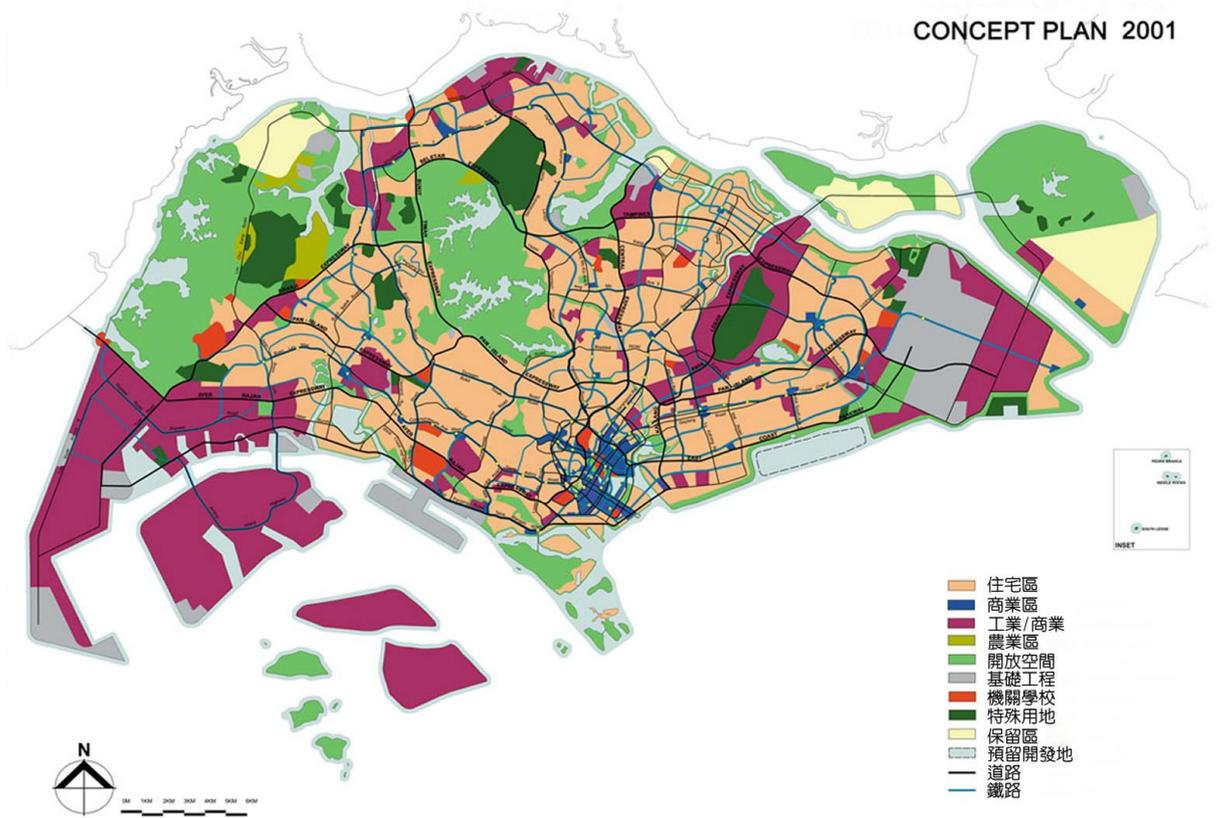


圖 6：新加坡 2001 年概念圖（底圖摘自新加坡官方網站文章）

②總體規劃（Master Plan）

1951年新加坡改良信託局（Singapore Improvement Trust）派員調查全島現況，開始辦理總體規劃作業，以應付人口與經濟的成長，1955年規劃完成，於1958年完成核定，為新加坡城市規劃的法定執行圖，其劃定每塊土地的使用分區及使用強度，同時保留土地供作基礎設施、商業使用及開放空間使用。

總規劃圖每5年檢討1次，並配合概念性規劃圖內容研擬，以落實概念性規劃方向，其配合1991年概念性規劃圖五大區發展概念，將五大區細分為55小區予以規劃，分區情形如圖7。以2008年各類用地所占比例，為基礎建設用地21%、工業用地19%、居住用地19%、娛樂與社區公共空間23%，其他使用18%。

由於新加坡為一級政府，因此沒有實質上的行政區劃分，使得新加坡政府能夠有效率地推動城市規劃，同一級政府的管理也減輕了區域間的不協調。

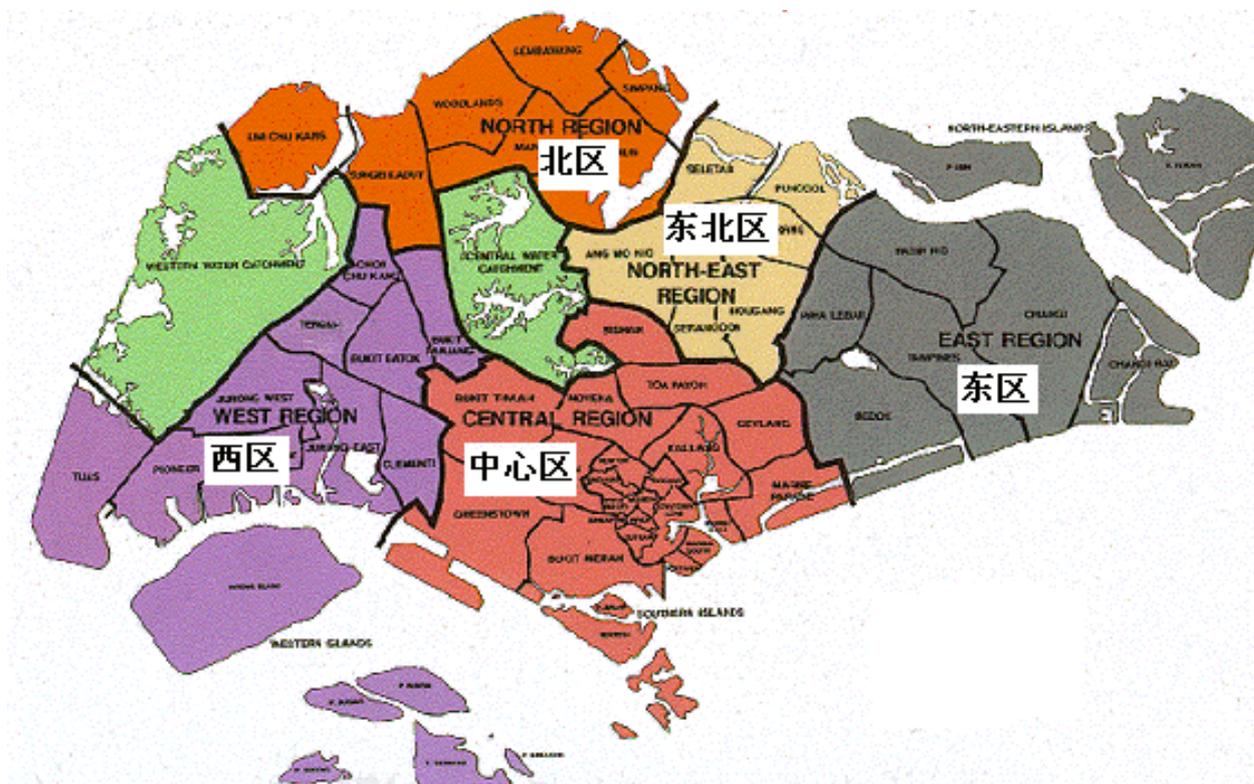


圖 7：新加坡總規劃圖（摘自劉雲華教授講義）

③區域發展指導圖（Development Guide Plans, DGPs）

20世紀60年代總體規劃為新加坡的法定規劃，控制土地開發的依據，直至80年代區域發展指導規劃成為開發控制的依據。

目前新加坡的55個小分區都制定了發展指導圖，以土地使用和交通規劃為核心，根據概念性規劃的原則和目標，制定土地用途、發展密度、強度、交通組織、環境改善和開放空間、歷史保護和開發等方面的發展指導細則。

規劃作業步驟如次：

- A、調查、蒐集數據，瞭解區域環境現狀。
- B、分析數據、分析規劃區之優點、缺點和環境特徵。
- C、在概念性規劃圖的框架內設計出初步的土地使用和密度規劃，以優化發展潛能。
- D、組織民意代表小組，聽取公眾反應。
- E、結合有益的反應，修改規劃，並將修改後的規劃展覽週知。
- F、聽取國家發展部長的意見後公布。

④城市規劃之法令依據

新加坡政府能夠進行城市規劃、開發與管理，並有效地控制，主要來自兩項立法，分別為規劃法令與土地徵用法，茲分述如下：

A、規劃法令

「概念性規劃圖」作為經濟發展、社會發展暨交通發展之重要藍圖，屬於國家發展之上位的指導計畫；「總規劃圖」係落實概念性規劃圖之詳細規劃圖，屬於下位的實踐計畫。不過實際研訂過程，卻是總規劃圖於1951年開始，1958年完成立法，而「概念性規劃圖」則於1962年由聯合國協助下開始規劃，直至1967年才開始著手研訂國家與城市規劃方案（the State and City Planning Project），1971年完成前開方案與概念性規劃的制定。

新加坡規劃法令，明定總規劃圖為法定規劃，法令內容主要可分為4部

分：

- a.基本法令：包括名詞解釋、權責單位。
- b.總規劃圖：每5年必須檢討1次，必要時隨時可修改。
- c.土地發展：授權給規劃單位管制所有土地的發展，劃定地主、發展商和權責單位的權力和義務。並規定所有的發展都必須獲得權責單位核准。
- d.發展費：授權給權責單位徵收發展費，並明定發展費的計算方式和征收方法。

B、土地徵用法

1966年通過土地徵用法修改案，授予政府更廣泛的權力。政府為了以下列目的徵用土地時，僅須在政府公報上刊登公告，即可徵用土地：

- a.為了任何公共用途。
- b.基於公眾利益，如果執行部長認為有必要，部長可以指定任何人、
公
司或法定機構進行徵地。
- c.為了任何居住、商業和工業的用途。

1968年的補充立法則規定對政府土地的擁有權或租用不得超過99年，而私有與國有土地百分比如表2：

表 2：私有和國有土地百分比一覽表

年	國有 (%)	私有 (%)
1949	31	69
1952	37	63
1960	44	56
1965	49	51
1970	57	43
1975	66	34
1980	70	30
1985	76	24
2006	87	13

資料來源：劉雲華教授講義

⑤城市規劃之執行體系

A、新加坡城市規劃的決策機構：「總執行委員會」

「總執行委員會」負責發動每10年修訂1次新加坡概念性規劃圖，委員會邀集建屋發展局、公共工程局、市區重建局等等，預估人口發展、交通、工業、環境等成長與影響，進行修訂概念性規劃圖。

B、新加坡城市規劃的規劃、執行機構：「市區重建局」

市區重建局是國家發展部屬下的法定機構，負責擬定國家概念性規劃圖、區域發展指導圖、總規劃圖等各個層次的發展計畫（組織圖如圖8）。

市区重建局的组织机构

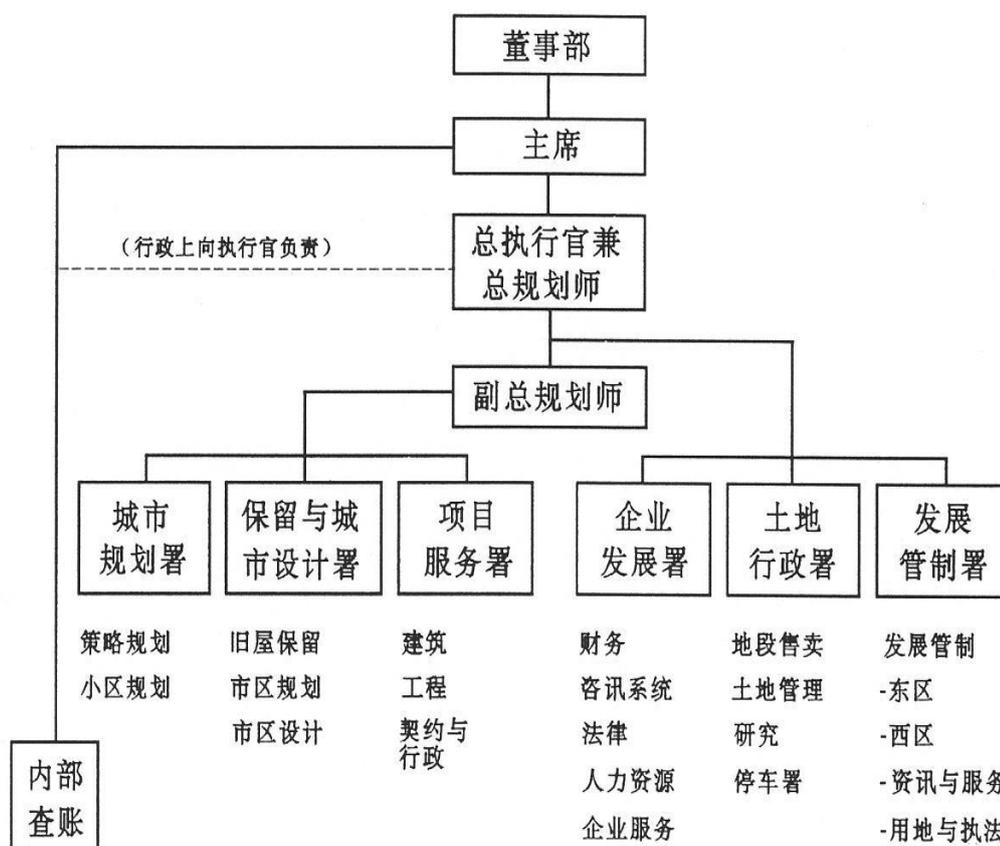


圖 8：新加坡市區重建局組織圖（摘自劉雲華教授講義）

⑥城市規劃原則

市區重建局規劃城市主要原則如下：

A、配合經濟發展規劃用地：保留未來經濟發展用地，並以分散策略劃設主要經濟區、商業區與科技園區。

B、合理規劃交通，提高城市效率：合理規劃交通是保證一座城市有效率發展的最主要手段。

C、注重環境保護，邁向優雅生活：全國各處每 1,000 人就建設 0.8 公

頃的綠地和開放空間。

(2) 環境保護政策

新加坡享有「花園城市」的美稱，是一個美麗清潔的島國，但事實上其建設經歷了一段痛苦的過程。新加坡1965年獨立後迅速工業化，經濟快速發展和人口增加，各類建築覆蓋了三分之二國土，鄉村消失，水資源日益短缺，保持城市環境的壓力越來越重。

新加坡政府提出了「潔淨的飲水、清新的空氣、乾淨的土地、安全的食物、優美的居住環境」等環境目標，採取環境維護和建設並重策略，通過健全的法律、周密的計畫、嚴格的執法對工業化的環境後遺症進行補救，經過努力不懈，又建立起一個新的良好生活環境。

①新加坡的環保政策與管理機制

A、新加坡防止環境污染的環保措施

自70年代以來，新加坡防止環境污染的措施有：

- a. 研擬概念性規劃圖已考慮環保問題，規劃相關用地。
- b. 保護蓄水區。
- c. 審查發展項目。
- d. 立法控制。
- e. 建設污染控制設施，排水系統，廢水處理，垃圾處理。
- f. 經常檢查污染排放者是否符合法定標準。

B、新加坡環保管理機制

環境部是新加坡主要的環保管理部門，負責環境政策和標準的制定，以及監督環保管理機構的運作，並設置國家環境局及公用事業局兩個法定機構協助辦理環保工作，前者負責公園和綠地管理，後者負責處理水資源

(用水與污水)事務，並引入市場機制委託民營公司協助執行環保業務。

②水資源開發與管理

新加坡用水來源原係馬來西亞提供，獨立後以合約方法繼續由馬來西亞取得用水，並朝向用水自給自足予以發展。目前供水量每天為123萬立方米，57%供家庭飲用，43%為工業用水。目前用水的來源除有馬來西亞提供外，尚有利用雨水收集、新生水、海水淡化等方面獲得水量；其中新生水供應量為每天8.1萬立方米，主要用於工業。

A、開發與管理水資源方法

公用事業局通過7個方面來開發與管理水資源，包括：a.獲取最大可能和多元的水源。b.適當的廢水處理和排放。c.回收和循環使用水源。d.水的需求管理。e.暴雨水源管理。f.有效成本管理。g.優化組織管理。

B、排水設施設計

a.分污水與雨水排放系統，以下水道系統收集、排放污水，以雨水收集系統收集雨水注入蓄水池以供使用。

b.未來的污水收集系統將採用深溝排水方式，另擴大污水處理廠規模，將現有的6個污水處理廠整併為2個大型污水處理廠，來節省土地。

C、污水處理

建立6個污水處理廠及完整的下水道系統，服務範圍涵蓋99%人口地區；日處理廢水量達107萬立方米。污水經處理後的水質達到英國皇家廢水排放標準。

③垃圾收集與處理

A、委託民營公司辦理垃圾收集工作

過去，組屋區和私人住宅區的垃圾收集是由環境部負責，於1996年環境部所屬單位開始民營化後，垃圾收集工作轉交隸屬淡馬錫控股環境機構的新加坡環境管理公司負責。

於2000年前後引入民間力量辦理公共垃圾收集工作，將全國分成9個分區，以招標方式委託民營公司辦理。為確保得標的垃圾收集公司有執行能力，參與投標的公司須通過環境部預審，預審內容主要為公司過去的紀錄、經驗及財力等因素，故能參與投標者皆擁有作業能力的公司。同時，環境部密切監督得標民營公司的執行情形，以確保他們提供的服務達到一定的水準。倘未達到要求的服務標準時，將會受到懲罰。

基本上，得標民營公司在5年的服務期限內，不能自行調整垃圾收集費，除非垃圾處理費再度調高，而且新收費標準必須獲得環境部的批准。另環境部規定得標公司亦須對住家及工商業者（包括小販攤位），提供垃圾收集服務，也必須與註冊的資源回收公司合作，以回收可用資源，並減少垃圾量。

至於收費方式，由環境部依工商業用戶不同，設定不同垃圾收費組別及垃圾量限制，垃圾收集公司依據前開組別決定實際收費標準，並依用戶的組別提供所需垃圾桶。如小販攤位所繳付的垃圾費是屬於工商業用戶的最低垃圾收費組別，為繳付垃圾量少於120公升的組別收費。

B、以資源回收及焚化、掩埋方式處理垃圾

新加坡年垃圾產生量為500萬噸左右，透過資源回收可以回收247萬噸左右，回收率49%，餘51%需要處理，因新加坡土地有限，則選擇成本最低的垃圾焚化處理垃圾。自1979年第一座日處理1,200噸焚化爐建成，迄今有4座焚化爐，日處理垃圾能力在8,000噸以上，可以處理所有的可焚燒垃圾。

目前新加坡唯一的實馬高垃圾掩埋場，預計在2045年達到飽和點，要再開闢一個垃圾處理場並不容易。為此，新加坡著手進行各種環保綠化方法，包括減少垃圾量、廢物利用以及資源回收等。新加坡國家環境局研定了4個重要策略：

a.用焚化來減少垃圾體積：新加坡4個焚化場負責焚化可燃燒的垃圾，

可以減少90%的垃圾體積，也減緩了實馬高岸外垃圾掩埋場被「填滿」的進度。

b.資源回收：根據新加坡「環保綠化計畫2012」，新加坡規劃2012年前達到60%垃圾量予以回收。有鑒於此，國家環境局不斷推廣社區和工業廢棄物資源回收。

c.減少垃圾掩埋場的垃圾：在循環不可焚化的垃圾方面，新加坡也取得了有效成果，目前已有建築業廢料和造船廠銅渣的資源再生設施。

d.垃圾減量：為了從源頭上抑制垃圾量的增長，新加坡國家環境局已與製造商和零售商研討如何減少製造產品所需要的材料和包裝，以及設計更好的環保產品。

新加坡希望走在垃圾變黃金、綠色環保與永續發展路上的前端，除上述4項策略外，新加坡國家環境局還大力鼓勵民眾到實馬高岸外垃圾掩埋場進行休閒活動，進一步瞭解新加坡的垃圾處理情況。在新加坡政府積極的美化、綠化下，實馬高西部堤岸已從原本的不毛之地變成風景秀麗的公園，成為一個休閒娛樂的自然風景區。

④注重環境綠化

新加坡在天候燠熱、國土狹隘的不利條件下，仍能把小小島國經營成經濟繁榮的世界村，向來有「花園城市」的美稱，全國各處每1,000人就建設0.8公頃的綠地和開放空間，市區天橋兩旁也栽滿鮮花。然而這份滿眼綠意，可不是得天獨厚的自然遺產，而是新加坡人多年來努力綠化全島的成果。

自從建國以來，新加坡便開始致力推動綠化政策，當時總理李光耀便意識到綠化對一個國家有著不可取代的魅力和重要性，要吸引外資進入新加坡必須先打造良好的生活環境。新加坡有三百多個公園以及受保護的綠地，凡是公共區域一定要有種樹及草皮的規劃，加上有計畫的綠化、植栽，

85萬多株花草樹木遍佈全島以及多達4,868公頃的公園地，為新加坡人提供了絕佳的生活休閒享受，不僅可以美化城市，還有降暑的功用。

新加坡國家公園局負責實際公園、綠化的管理及提供有關服務，為切合居民及遊客需要，相關規劃及服務不但有政府高層參與初步規劃，更依賴環境規劃師、園藝師、植物學家和工程師等共同努力及專業意見，並以務實態度來執行綠化工作，如用黑板樹當作綠化尖兵，相對種植長期性樹種，一邊培育長期性樹種，再陸續汰換黑板樹，好讓百年之後的新加坡有大樹、巨樹等景觀可看。這樣的大樹養成作業需要「有責任心」、「有耐性」、「有眼光」，且能「按部就班」的政府才能達成任務。

(3)交通規劃與管理

①新加坡交通系統規劃

新加坡的交通系統四通八達，概念性規劃圖以環形和中心向外輻射的模式設計出便捷的交通路網。這種設計可以方便中心區與衛星城鎮間連接，另中心區內任何地方可以方便地到達各地（詳圖9）。主要幹線交通網路由軌道系統和公路系統組成，大眾運輸包括公車、計程車、輕軌運輸（LRT）、地鐵系統（MRT）。



圖 9：新加坡概念性規劃圖（含市鎮及交通安排；摘自劉雲華教授講義）

公路系統規劃分別為高速公路或快速道路、地區道路、社區道路等，如圖10、11所示，快速道路連結新市鎮與新市鎮之間的道路，地區道路則為連結新市鎮中心與住宅區之道路，社區道路則為連結社區與社區之間的道路，道路寬面由大至小，且車速由外而內，速度漸減。



圖 10：公路系統與新市鎮規劃圖（底圖摘自公視）



圖 12：新加坡的綜合地鐵及輕軌系統圖（摘自劉雲華教授講義）

②新加坡交通政策

新加坡道路骨架為蜂窩狀，整合了輻射狀路網和方格網路網的優點，按照路網密度排名，為全世界第3位。為了解決日益增長的交通壓力，新加坡政府建設努力完善道路網；亦發現光靠修路無法完全解決交通問題，因此，自1970年起就不斷提出措施改進交通，幾個具體交通管理制度歷程如表3：

表3：具體交通管理制度的歷程表

年份	具體交通管制措施	年份	具體交通管制措施
1970	汽車共乘計畫	1982	開始建設地鐵
1975	限制區計畫、巴士專用	1990	擁車證
1976	計程車無線傳召	1991	週末車輛管制
1973	外國車輛入境費用	1998	電子收費
1980	路口交通號誌電腦化	1999	建設輕軌

而實際作法，包括以下幾方面：

A、有系統的市鎮規劃，減少民眾交通與運輸上使用需求：

- a.新市鎮設計時，即規劃有住宅區、商業中心、學校等，其鄰近有商辦大樓、低污染工業區，具有就業、學校、購物、康樂等全功能生活圈。
- b.交通設施、組屋與商業中心等連結起來，構建便利通行管道，如5分鐘可以到達公共汽車站，10分鐘可以到達地鐵站，提升家居生活和就業便利性。
- c.將普通公路、快速道路、地鐵系統和輕軌系統巧妙結合，以大型轉

運站及有遮蓋走廊，打造無縫、便利、快捷交通網絡，促使更多人使用大眾運輸系統。

B、建構完善的交通路網：

- a.增加公路網的載荷量。
- b.目前有超過 3,000 公里長的道路，其中 140 公里是高速公路。
- c.未來的 5 年內，將花 18 億元加寬、加長現有的道路。
- d.良好的公路策劃和設計。
- e.適當的交通管理法。

C、改善、推廣大眾運輸系統：

- a.依運輸特性定位各類運輸系統服務對象，如地鐵系統用於高乘客量的路線，輕軌系統用於住宅區或商業區，公共汽車提供全面性服務，出租車提供較高級服務。
- b.大力提倡公共交通的使用，並促使不同舒適層次的服務，以彌補公共交通較私人交通的不足之處。
- c.推動大眾運輸系統民營化，提升大眾運輸系統服務品質及效率：

(a) 由政府興建所有的公共交通基礎設施，交由民營公司租用或經營。

(b) 如軌道輸運營運公司向政府租用軌道系統，政府不再負責更新的成本；公共汽車營運，政府不給任何補貼，政府僅負責道路的建设。

(c) 政府對公共交通限制的程度僅允許、保證其資本可以獲得

正常回報率外，公司的營運應該自求收支平衡。

d.政府通過公共交通委員會對大眾運輸業者進行有效監督與管理，包括公共汽車、軌道運輸和出租車收費的標準、確保服務品質，以及決定公共汽車的路線增減事項。

D、利用高科技妥善管理公路使用，提升公路使用效率：

a.公路電子收費系統。

b.限制區收費制度，減少公車以外的車輛，在尖峰時間經過特定地區。

(a) 依時段、路段對使用者分級收費，減少公車以外的車輛，在尖峰時間進入市區；同時以電子收費系統辦理收費，以節省時間。

(b) 限制區收費制度改善市中心交通順暢，也衝擊市中心商業區發展。

(c) 在確保整體交通順暢下，儘量減少對限制區內商業的影響。

c.利用電腦和通訊方面的科技，管理道路提高交通流量。

(a) 全國 1,300 套交通訊號燈全部由電腦控制，以求達到最高效率。

(e) 未來高速公路行車資訊通信系統，監視系統與巴士行車訊息系統將陸續實施。

E、執行車輛限額制度及使用者付費方式控制車輛數量：

a.建立擁車證制度：

(a) 1990年1月開始實施車輛限額制度，所有車輛所有人均須自政府購買擁車證。

(b) 控制每年車輛增加量，以防止車輛增加過多。

b. 車輛相關費用：車輛註冊和註冊費、關稅。

c. 其他與道路使用費用：牌照稅 (road tax)、燃料稅、停車費、公路收費。

(4) 城市管理作為

新加坡是用長遠眼光來規劃都市，同時考量未來的擴充需求，其會預留發展空間，如新市鎮開發時一定會保留10%土地不開發，以備未來再擴充或改善設施時使用，另如每一條馬路的設計，也一定在路旁保留空間，以備將來拓寬所需。不過新加坡寸土寸金，重建過程或新市鎮開發，會衝擊中心區發展，或中心區發展時如何抉擇保留歷史建物，一直考驗著新加坡人的智慧。

① 中心區的發展原則

中心區係新加坡最早發展的地區，由於新市鎮開發人口陸續往新市鎮中心移動，部分商業活動亦向區域中心挪動，如何讓中心區繼續保持活力及成長，是一大考驗。執政當局爰對中心區發展原則，研擬下列措施，讓該區可以永續發展：

A、商業活動方面：

a. 分散部分的商業活動到規劃好的區域中心。

- b.在濱海灣建 21 世紀的都市核心。
- c.確立主要辦公區、旅館發展帶及商業發展的區位。
- d.建立相連結的 24 小時活動走廊。
- e.提供足夠的交通及基礎設施。

B、居住方面：

- a.保持中心區居住的人口。
- b.規劃多樣化的住宅區域，例如在新的開放空間區域旁或是海邊規劃多樣化的住宅區。

C、文化方面：

- a.強化中心區域成為新加坡的文化中心。
- b.提供國際化與社區化的文化活動，並提供更多且更廣泛類型的文化設施。

D、交通計畫方面：

- a.在對環境衝擊最低前提，提供最有效率的道路網絡。
- b.公共交通設施必須提供最高的運量與承載量。
- c.提供多種交通工具的選擇性。

②建設美麗的花園城市，提供居住品質

1965年新加坡獨立建國就提出建設「花園城市」的思想，為提高花園城市的建設水準，在不同的發展時期都有新的目標。也由於新加坡政府較早認識到城市環境的重要性，不僅能創造「房地產增值」的經濟效益，更是國民綜合素質和精神面貌的表現，積極宣導、推動建設花園城市的運動，讓該運動深入人心，以全國人民力量來打造「花園城市」。

新加坡推動城市綠化方法有著獨到之處，其花園城市形成可以說是藉由城市的道路綠帶設計予以達成。街道、城市快速路兩旁寬闊的綠化帶中種植著形態各異、色彩繽紛的熱帶植物，呈現著赤道附近熱帶城市的特色。綠帶隔離建物，讓居住者不受噪音的干擾，而行車者只覺在綠蔭中不會感受建物壓迫感，營造合適居住環境。

另90年代開始推動「公園廊道」計畫，著手建立的連接各大公園、自然保護區、居住區公園的廊道系統；規劃建立數條「綠色走廊」將全國的公園都連接起來的，走廊至少6米寬，其中包括4米的路面。提供居民不受機動車輛的干擾下，可以通過步行、騎自行車遊覽各公園，充分享用這些休閒地。



圖 13：新加坡建築組屋相片（摘自劉雲華教授講義）

③保存歷史建物留下共同回憶

新加坡是一個多文化交融的國家，建築物也呈現了多元文化內涵的建築風貌，形成新加坡獨特的城市特色，即傳統與現代、東方與西方對比融合的城市風貌。在城市中大量的歷史建築和現代建築戲劇性的、完美的融和在一起。保存下來的中國城（China Town）、印度街（Little India）上歷

史街區，其獨特「紅屋頂式」建築增添了新加坡的魅力和吸引力。

從經濟的角度衡量，在寸土寸金的新加坡建造高樓大廈遠比保留歷史街區的低矮店鋪更具經濟效益，但是歷史街區蘊藏的無形回憶、共同情感與文化，卻是建構一個國民歸屬感的要素，愛對歷史街區開始加以保護。

如新加坡河北岸的克拉克碼頭（Clarke Quay），在1860至1870年代為造船和修船的中心，該區建築物原是低矮的貨倉和店鋪；1983年貨運駁船遷離後，因位處良好的地理位置，使得碼頭週邊迅速高樓林立，而新加坡政府並未拆除市中心濱河沿岸舊建築，予以重建更具經濟價值的商業或辦公大樓，而是將這裡的數十座貨倉和店鋪改為多元特色的餐館和酒吧，留下新加坡人的回憶，也提供附近商業人員和觀光客休閒去處。如今傳統風貌的店鋪與其後的現代摩天大樓形成鮮明的對比，形成新加坡特殊景觀，也成為該地區指標性地點。



圖 14：克拉克碼頭新舊建物對比圖（摘自新加坡官方網站文章）

4、新加坡城市規劃、管理及執行特點

新加坡城市開發成功的主要原因，在於有一個明確、清晰和強有力的政府控管機制，它創造了堅實的政策環境，針對開發採用了建設性的方法，使專業規劃者與企業能很好地合作。新加坡政府有效率地執行了一些重大的政策和計畫，才使新加坡有了今天的城市自然環境。自1965年獨立後，僅僅用了40多年的時間，就建設成為一座世界公認的最適宜居住的城市之一，贏得了「花園城市」的美稱。

就新加坡城市發展非常重視的科學、合理規劃，及認真執行與管理。正是因為有一流的規劃，加上對規劃的有力執行，新加坡的城市發展才取得了一流的成就。概括而言，新加坡的城市規劃、管理及執行上，有下列幾個顯著的特點：

(1)以先進、科學的方法，研訂城市發展具體方向

新加坡立國初期即聘請聯合國專家，以綜觀角度、長遠眼光研訂整個新加坡範圍概念性發展規劃，並以此為總綱，制定城市總體規劃、城市分區規劃和控制性規劃，為未來30至50年城市空間佈局、交通網絡、產業發展等提供政策研訂依據。產業、交通、居住空間經科學化與合理性地規劃佈局，造就了一流的居住環境、有發展潛力的城市，2003年新加坡被國際機構評選為全球生活素質最好的城市。

(2)分析在地優勢與條件，營造出獨特性城市風格

新加坡規劃的顯著特點就是打造獨特的城市形象，主要表現在道路、水域、建設、綠化的風格上。在街道、城市快速道路兩旁寬闊的綠帶中隨處可以看到形態各異、色彩繽紛的熱帶植物，充分表現出赤道附近熱帶城市的特色；新加坡的河流沿岸開闢了許多休閒場地、修建了許多娛樂設施，是真正的旅遊娛樂區；新加坡的建築受土地資源侷限，多以高層建築為主格調，而且頗具個性、新穎獨特、氣勢宏偉。

(3) 強調居住機能性設計，創造和諧、自然的城市

新加坡注重開放或公共空間的經營，處處表現對自然的保護和對人的關懷。為了保護島嶼的自然風光，將大約3,000公頃的樹林，候鳥棲息地、沼澤地規劃為自然保護區，以改善城市的生態環境。為了營造舒適愜意的人居環境，新加坡共建大大小小337個公園，包括組屋區之間建有大型公園和生態觀光帶，每個鎮區建有10公頃的公園，居民住宅每隔500米建有1.5公頃的公園。

(4) 不斷檢討、改進作業，落實執行城市建設工作

40多年來，新加坡的城市建設始終圍繞建設「花園城市」的目標進行，並在不同的執行時期研訂出了不同的重點及策略。新加坡城市建設的規劃性、連貫性之強，在城市綠化建設上表現的最為充分。60年代，新加坡在道路、空地上大力種植高大的喬木，在短時間內實現了較高的覆蓋率。70年代，制定了道路綠化規劃，加強了環境綠化中彩色植物的應用，強調特殊的空間綠化。80年代，種植果樹，引進更多的色彩鮮豔、香氣濃郁的植物種類。到90年代，發展各種各樣的主題公園，建設連接各公園的廊道系統。經過不懈努力，建設「花園城市」由最初的思想理念一步步變成生動的現實。

(5) 妥善規劃、一體設計，建設完善的設施與道路

新加坡約將土地面積的15%用於道路建設，大力建設完善的道路交通網絡及配套的基礎設施。他們將交通發展規劃與城市總體規劃有機結合起來，並將城市道路建設與土地開發進行一體化推進，短時間內構築了由普通公路、城市快速道路、地鐵系統和輕軌系統組成的四級交通體系，居民出行非常方便，5分鐘可以到達公共汽車站，10分鐘可以到達地鐵站。在道路的規劃設計上，新加坡推行「地下共同管道」，將各種管線系統與道路工程同步建設、一次到位，避免了嗣後各類管

線鋪設帶來的道路重複開挖和對城市交通的負面影響。

(6) 全國化、全面化運動，推動城市綠化環境工程

新加坡將建設「花園城市」作為基本國策，在環境建設上嚴格控制綠線，不斷推進城市綠化建設，營造良好的綠化環境。在城市綠地工程建設上，全面推進道路綠化帶、小區綠地和開放空間等各類綠地建設，形成「點、線、面」相結合的網絡化的合理佈局。新加坡的綠化樹種以本地植物為主，大量種植喬木和灌木，最大限度發揮城市綠化景觀建設的生態效應。完善的城市綠化系統不僅創造了涼爽遮蔭的環境，而且降低市區鋼筋混凝土構架和玻璃幕牆僵硬的線條，增加了城市的色彩。

(7) 完整作業程序與作為，追求精緻感的工程品質

新加坡在城市建設中，著重規劃設計、施工組織到質量保證一整套的管理體系。在建築工程規劃設計上，新加坡的城市建設者樹立了強烈的精緻感意識，努力追求經典，力求完美。新加坡的一些大型住宅區的設計都是嚴格依照「城市規劃—總體設計—建築設計—景觀設計」的步驟進行，努力營造優美的建築景觀。許多住宅區在組屋環境設計時，強調合理分布組屋內的配套設施，突出自然與人文的景觀軸線，使組屋具有較好的圍合感。

(三) 新加坡經濟轉型與產業升級經驗

1、新加坡經濟發展的歷程

(1) 1959-1965：進口替代期

長久以來，新加坡的轉口貿易一直佔據當地經濟的主導地位。1959年新加坡獨立自治，脫離英國殖民統治，外國商人和資金大量撤離，失業率高達14%。如何創造就業機會，解決失業問題，也就成為當時新加坡政府所面臨的首要課題。

新加坡政府體認到新加坡轉口貿易已到達頂限，要生存的唯一辦法就是推行工業化，因此，決定採行以工業化為中心的經濟發展戰略，透過工業化帶動經濟多元化，改變單一的轉口貿易經濟結構，同時投入鉅資發展基礎建設和公共事業，為民間資本發展替代進口工業創造條件。

(2) 1966-1970：出口導向期

1965年新加坡被迫脫離馬來西亞聯邦，成為主權獨立國家後，即失去馬來亞市場，加上英軍撤退，轉口貿易也大幅萎縮，新加坡政府不得不發展以出口為導向之勞力密集產業，進入國際市場。新加坡政府除了發展製造業之外，同時推動石化工業的發展，在60年代末期，新加坡已成為重要的石油提煉中心。

為了加速工業化，新加坡政府直接主導進行投資，或與外資合作。由於當時新加坡本土企業不具工業化經驗，新加坡政府乃以優渥的獎勵措施，吸引外資的流入，同時，採行嚴厲的政治與勞工管制措施，使外資企業能在穩定且親切的投資環境中營運。事後證明，在當時的國內外經濟環境下，這個發展策略是相當成功的策略，一方面是美日等先進國家當時面臨國內工資上漲的壓力，企業向外尋找新的投資地，新加坡政策的改變，正足以吸引外資的流入；另一方面，新加坡

的優越地理位置、良好的公共港灣設施、開放型貿易體制、勤勞的人力資源以及多種族人口結構，都成為新加坡吸引外資流入的重要元素。

(3) 1970-1985：迅速增長期

在此階段，新加坡經濟蓬勃成長，服務業和基礎設施建設快速發展，政府引進技術密集產業，注重提高勞動生產率，提倡科技研發與產業結合，提高生產技術水平與產品質量，降低生產成本，強化產品的國際競爭力，同時開始向專業化、系列化、高效化方向發展，提昇整體商業營運之效率和品質。

此外，基於早期商業轉運中心的經驗，新加坡在既有設施下，擴大並深化銀行與金融活動，希望能充分發揮其地理優勢，成為全球性的金融中心。1970年，新加坡成立金融管理局（MAS）掌管新加坡的貨幣、資金、黃金、債券與外匯市場，並開放外商銀行進入市場；1973年，新加坡成立股票交易中心，MAS並公布境外金融措施，同意國際知名的銀行在新加坡進行境外金融業務。

另一方面，重建新加坡河沿岸的設施，擴建鄰近地區，使之成為全球最繁忙的貨櫃港，80年代以來推動的成長三角與區域經濟整合政策，更提高新加坡港的重要性，成為東南亞地區主要的造船、船舶修配，與油輪建造中心。

70年代末期，新加坡政府公布「第二次工業革命」報告，以推動製造業朝向高科技、高生產力與高所得之方向發展。經濟升級策略在一定程度上是成功的，新加坡的經濟成長率於80年代高於其他新興工業化國家，勞力密集產業加速移轉至鄰近國家，高資質的人力資源也迅速累積。

(4) 1985-1997：產業升級期

新加坡隨著經濟的高速成長，工資漲幅過大，大幅提高單位勞動生產成本，加上公共費率提高，以及新幣快速升值等，導致製造競爭力嚴重地衰退，又逢當地營建業萎縮，以及全球性需求不振等因素，1984至86年間陷入嚴重的經濟衰退期。新加坡政府採取相當激烈的因應措施，包括降低生產成本策略，降低公司稅與財產稅，調低廠房租金、水電、通訊與港灣費用等公共部門費率、調降雇主的公積率負擔等。此外，制定比較溫和的工資調漲政策，以兼顧企業利潤率與勞動生產力的成長。

為了不再重蹈覆轍，新加坡政府重新檢討新加坡經濟發展方向，認為新加坡未來立足國際市場上，須朝高科技與資訊等產業發展，致力追求新加坡整體競爭力的提升，吸引全球跨國公司的投資，逐步發展成為區域總部中心；另一方面，則鼓勵引導新加坡本地企業放眼世界，向海外擴展壯大，發展為國際企業，建立更廣闊的經濟發展空間。

(5) 1997迄今：經濟轉型期

當經濟高速發展面臨週期的結束與瓶頸時，必須謀求轉型與升級，突破瓶頸，向新的高度和新的階段發展。1997年亞洲金融風暴，世界性電子工業需求下降，加上新加坡勞動力成本過高等因素，許多跨國公司關閉或轉移當地的工廠，促使新加坡重新思考並著手調整經濟產業結構。

2002年，新加坡以求新、求變、實用主義的治國理念，全方位檢討發展策略，進行經濟大轉型，具體作為包括：與世界各主要強國簽定雙邊自由貿易協定；開放賭場、辦理夜間F1賽車等國際活動，顛覆新加坡過去保守刻板形象；持續推動「總部經濟」的策略，並發展成為世界貿易中心、海空港轉運中心、區域會議中心、教育中心、醫療

保健中心、國際醫藥中心、金融理財中心等。由於新加坡政府前瞻的經濟政策，靈活的應對謀略，高效能的行政手段，與世界保持密切連結，為新加坡繼續保持全球領先的競爭力，奠定堅實的基礎。

2、新加坡經濟發展的整體策略

新加坡政府矢志成為連結世界的節點，東西方交流的介面。整體而言，新加坡的長期發展策略主要是吸引外資，選擇性地引進技術和非技術外勞，同時給予國內企業更多的支援、加速本地企業國際化等，將新加坡建設為一個能透過貿易投資與主要工業國家連繫起來而生存的國家，同時做為一個在區域轉口貨物、提供服務及傳播信息的重要樞紐。

在新加坡發展初期，即確立「工業是經濟發展的唯一動力」；當新加坡脫離馬來西亞後，出口導向迅速取代了進口替代；當跨國企業尋求海外生產據點以降低成本之際，新加坡主動出擊、全力推銷投資環境；當出現其他國家更低廉勞力成本的競爭時，新加坡轉而強調技術人力及零組件採購的優勢；當薪資成長影響製造業生產力時，新加坡便尋求發展服務業與全商務環境；當知識經濟時代來臨，新加坡投資模式開始轉型為創新模式，著重的是創新與創造的能力。就是因為這些靈活、與時俱進的經濟戰略，讓新加坡除了因應短期的經濟問題外，亦為長期發展打下基礎，因而在世界經濟體系變遷中，持續扮演重要角色。

3、新加坡經濟轉型的關鍵

(1) 全球化網絡中準確的定位

新加坡將自身的發展與亞洲的發展密切地連結在一起，以前瞻的眼光來佈局全球，從而在連結東西方的世界產業體系中準確定位。其

具體策略包括：鼓勵跨國公司在新加坡從事製造生產以外的工作，推廣製造方面的服務，如採購與測試；接著再吸引獨立的服務項目，如物流管理等；1986年趁勢推出總部計畫，新加坡的跨國企業逾7,000餘家，預計2010年跨國企業區域總部在新加坡將達500家。

(2) 前瞻世界新興產業

李光耀指出：「要將新加坡轉變為知識密集型經濟的國家，我們必須增強實力並積極探尋有前途的新領域。」因此，新加坡不斷瞄準全球新興產業，通過引入新興產業和本地培育，使產業結構不斷調整升級，厚實競爭優勢。

(3) 菁英政府的人才戰略

新加坡政府用高薪政策吸引卓越人才，將各界菁英（包括醫生、律師、會計、大學教授、企業家、銀行家等有能力、誠實及品德優秀之傑出人物）都吸收到政府部門擔任高級領導人。此外，為滿足民間高科技產業所需之特定勞動力，新加坡經濟發展局與日本、德國、法國等歐美先進國家，共同建立技術機構，培訓專業技術人員，為產業發展提供高素質人力資源。

4、發現問題

(1) 政府組織與效能

1980年代，美國雷根政府和英國柴契爾政府推動一系列政府改革措施，其願景與目的在於改變或轉化舊有公共行政的本質—僵硬、層級節制的官僚體制，以一個彈性、小而美的公部門取而代之，期望藉由最適規模政府組織的調整，善用民間活力，重新定位政府在國家統治的角色與功能。

新加坡推動政府機關及法定機構（即我國之行政法人）分流，導

入企業精神及市場機制，有效精簡政府公務員人數；同時揚棄公務員退休金制度，推動全民公積金制度，無論從公部門或私部門退休，公積金使他們獲得了等於任何養老金或政府津貼計畫的社會保障，有利於促進公私部門人力交流。在兼顧國家發展需要與國內政情下，新加坡成功形塑出「小而美」政府的典範。

我國政府再造工作倡議許久，2010年1月12日立法院終於三讀通過政府組織再造四法。新架構的政府組織將於2012年上路，未來新政府如何引進競爭機制，展現績效成果，如何引進顧客導向的理念與公司治理的新模式，以因應未來全球新局勢的挑戰，仍有待進一步觀察探討。

(2)卓越人才培育

國家的經濟表現、人民的富足生活，所賴的是前瞻妥適的政策規劃能力、彈性靈活的應變能力、與效能效率兼具的執行能力；而卓越知識與能力的實現，則有賴於優秀人才的投入與付出。優秀卓越的人才，無疑是新加坡經濟發展能獲致成功的重要元素。

臺灣高等教育雖已相當普及，就業市場具大專以上畢業程度高達42%，惟據行政院經濟建設委員會所做2009年到2016年就業市場人力推估，高階人力仍將短缺7.3萬人，顯見大學教育與產業需求之間，存在著無法接軌的問題；此外，少子化現象持續，大學招生不足、教學品質惡化，更不利於卓越人才養成，顯見我國教育政策及整體人力資源運用，仍存有極大的檢討改進空間。

(3)紀律治國與人權優先

當前「人權」與「民主」似是普世的價值與潮流。新加坡為紀律治國成功的典範，在維持高競爭力與政府效能的背後，屢有忽視人權之議。而我國自解嚴以來，各種社會運動蓬勃發展，國會及街頭之反

對運動抗爭，增加有形與無形之社會與經濟成本，折損與延滯國家競爭力之發展。就國家發展之時程與契機而言，實容或有在紀律秩序與人權維護兩者間，重新省思與檢視的空間。

(4)勞資關係的對立與合作

李光耀認為，對新加坡的生存來說，勞資關係比加薪更為重要，倘工會與雇主基本目標相左，其結果將會毀滅國家整體經濟。因此，新加坡成立由勞資政三方代表組成全國工資理事會，同時制定公平的架構監管勞資關係，一方面節制工會過於激烈的反對行為，一方面藉由協商與仲裁程序，讓工會保障工人利益，避免勞資動輒對峙，創造有利於外來投資的環境，確保勞工就業機會。

臺灣自80年代勞工運動風起雲湧，勞資糾紛不斷，企業之勞動成本大幅增加，產業外移情形嚴重。根據洛桑管理學院（IMD）發布的2009年世界競爭力排名，在57個受評比的國家中，臺灣的「國際投資」排第50名，顯示企業在臺投資的意願低落。企業不願投資，工作機會相對減少，勞工失業問題也就日益嚴重。

(5)經濟全球化的挑戰與契機

全球化是21世紀沛然莫禦之潮流。本土化運動則是相對於全球化，其似刀之兩刃，方向定位操作正確，有助本土與國際接軌，相輔相成；反之，則易有形成民粹主義之虞。

回顧臺灣及新加坡的經濟發展歷程，主要都是仰賴對外貿易與吸引投資，來帶動國家的整體經濟發展。隨著經濟全球化的趨勢，WTO架構下的商品貿易自由化，促成區域經濟整合與自由貿易協定（FTA），開啟了無國界的競爭，全球經濟充滿蓬勃的活力商機。然而，我國卻因兩岸政治因素，未能參與區域性之經濟整合，加上中國大陸經濟崛起所造成的磁吸效應，使得我國產業面臨空洞化及被邊緣

化的危機。

面對當前全球化帶來的契機與挑戰，我國要如何運用既有優勢基礎，選擇適當的發展願景策略，調適國家機關的角色定位，同時引導本土運動的方向，使之成功地與國際化接軌，突破當前的經濟困境變局，引領臺灣產業浴火重生，將是臺灣能否持續保有競爭優勢與機會的重要關鍵。

5、新加坡的隱憂

(1) 卓越領先的經濟大國沒有增長點

比較1970年及2000年的競爭力指標發現，新加坡平均國民所得也由1970年923美元，大幅成長至2000年24,500美元；國民儲蓄占GNP比例，由1970年之19.3%遽增至2000年之51.5%；失業率由1970年之6%降至2000年之3.1%；出口產值自1970年之16億美元增至2000年1,380億美元。在運輸方面，海運貨物吞吐量（sea cargo handled）雖僅由1970年之0.4億噸成長至2000年之3.3億噸；但在貨櫃吞吐量（total container throughput）部分，則由80萬TEUs成長至1,709萬TEUs，30年間成長逾21倍；地勤作業時間則較原先節省一半的時間；至於空運貨物總值（air cargo handled）的成長更為驚人，由686萬美元成長至9.8億美元，計成長143倍。物流配送系統效率全球第一、電子商務排名亞洲第一、世界第五¹。

新加坡2008年GDP為2,574億新元，人均GDP為53,192新元，相當於36,864美元；全年總貿易金額達到9,277億新元—出口4,768億新元、進口4,509億新元；外匯存底更達到2,503億新元。依據世界貿易組織2008年世界商品貿易排行榜，出口排名第14名、進口排名第15名；世

1 摘自《新加坡推動全球運籌管理中心之作法評析》。何俊輝、李惠錦（經建會財經法制協調中心主任及研究員）。主要國家產經政策動態季刊第1期。2001年3月。

界商業服務貿易排行榜，出口排名第17名、進口排名第15名。擁有世界最繁忙的海運港口，2008年觀光客人數達到1,100萬人。近年來，積極發展生物醫療科學業，目前全世界頂尖的十大製藥公司，其中8家的製造設施就在新加坡。完全不開發生產石油，卻能成為世界三大煉油中心之一；其石油與天然氣設備製造與維修，亦是全球頂尖的三大中心之一；同時名列世界十大石油化學工業樞紐之一。²

就如百米短跑選手的跑步成績到達11秒時，就會面臨成績提升困難的撞牆期。新加坡自2000年開始佈局知識密集產業，由時任副總理的陳慶炎主持研究決議：新加坡研發經費必須增加，並要建立中央整合分配研發資源的機制。因此成立了國家研究基金會，以2010年研發經費成長到GDP3%為目標。以5年50億新元為觸媒，進行研究發展。各大學可以提出聲請成立卓越研究中心，並在5年內成為該領域的國際前5名。然而，近年來，20多個提案只過關了4個³。

(2)全世界最嚴重的貧富差距

新加坡的最高所得組與最低所得組收入倍數高達14.5倍⁴。衡量1個國家所得分配是否平均，經濟學家發明不同衡量方式，其中吉尼係數（Gini Index）愈大代表所得分配愈惡化，通常把40%作為收入分配差距的「警戒線」，超過這條警戒線便很容易引起社會動盪⁵。而以目前的資料來看，新加坡的吉尼指數高達52%。

1987年李光耀估計新加坡有80%的中產階級，但是，2000年時，李顯龍承認新加坡人的所得差距擴大，因為高流動性的專業人才及高水準的新加坡人要求第一世界國家的薪資，而流動性不高的非專業或

2 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

3 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

4 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

5 摘自《維基百科》。http://zh.wikipedia.org。2010年2月14日。

半專業的新加坡人必須與來自臨近地區的低所得工人競爭⁶。所得差距的擴大雖然被解釋為全球化及經濟轉型所帶來的影響，但是，中產階級的新加坡人經常抱怨政府吸引外來人才的政策，對國家產生不滿。

所得差距的加大讓新加坡人萌生嚴重的相對剝奪感。顯而易見的不公平，造成民眾的不滿與憤怒，也對國家福利政策造成壓力。新加坡一向反對福利制度，認為會養成依賴心理及降低工作意願。為了維持一個支持商業的環境，政府依賴社會福利機構照顧弱勢團體。因為來自民眾的壓力日漸，在2007年，新加坡政府反福利的立場不得不作微幅的調整。

(3)人口膨脹造成社會不平等加劇

向來號稱是民族小熔爐的新加坡，新移民問題是2010年最具爭議的公共議題。1990年，長期居住在新加坡的300萬居民中，86%是新加坡公民。2010年，近500萬居民中，公民比重已降到64%。每3個居民中，就有1位是外國人（永久居民及中短期工作的外國人）⁷。人口膨脹使得以下問題更加嚴重，使民眾深感不平等—

①物價上漲

2008年通貨膨脹率達到6.5%，是26年來的新高⁸。

②房價飆漲

2008年四房式組屋的價格從18至30萬新元漲到66萬新元天價⁹。

③相對剝奪感

本地低技術勞工必須與外勞競爭低薪工作，加劇了菁英制度下社會不平等的認知。目前一枝獨秀的醫療製藥業，大士及啟奧生醫園區的工作機會也被認為是創造給外國人，使得公民與非公民之間亦產生

6 摘自《97年全球化及領導能力研習營出國報告》。行政院人事行政局。2009年1月20日。

7 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

8 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傳主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

9 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

強烈的相對剝奪感¹⁰。

2009年底，新加坡政府為了快速回應公民的需求，在政策作了調整。以教育為例，12月20日宣布的小學入學政策，即規定雖然領有永久居民證，但不是新加坡公民的子女，必須繳較高的學費。熱門小學抽籤時，新加坡公民子女可以有兩次機會，非公民子女只能有一個機會。總理李顯龍2010年新年演說也宣示：政府將放緩人口增加的速度。¹¹

(4)深度的全球化為菁英制度帶來的危機

菁英制度在新加坡是一種潛藏在平靜政治表象下的意識型態，在變動的環境中，不同的階級及社會力量試圖去建立一個具有矛盾本質的共識，然而卻可能對大家都有利。但是，因為菁英制度將社會區分為不同的階層，無可避免的造成社會衝突，新加坡人民逐漸開始質疑菁英制度的價值及好處。2009年12月11日，李光耀說：「我們所處的是全球化的世界，不能適應全球化，就不可能有現在的新加坡。」當新加坡試圖轉型成為一個全球化城市，菁英制度面臨的危機如下：

①全球化的影響與挑戰

A、國家面臨頻繁複雜的經濟危機

新加坡人民被說服同意協助政府並忍受困境，以讓新加坡維持吸引外資的優勢。然而，一個小規模的全球化城市將會更加頻繁地發生複雜的經濟危機，而且新加坡政府可能無法讓人民長期為經濟犧牲，尤其是在菁英階層的財富與生活型態與一般民眾的差距日增的情況下，更是不易。

B、國家災難及全球疾病

國家災難及全球疾病使得意識形態的建構工作更加複雜化，如何

10摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

11摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

鞏固民眾的信心是一項困難的挑戰，政府的權威與歡迎程度是基於保護國家免於威脅及創造實質成功。當政府面對複雜難解的全球性問題時，民眾開始質疑菁英制度，認為現在的政府大不如前。

②多元的資訊與知識來源

在媒體管制及檢查之外，資訊與傳播科技的發展，為新加坡民眾帶入新的觀念與思維，菁英制度不再是人民的唯一選項。經由政治網站（如部落格、論壇及公民新聞網站），新加坡民眾可以清楚的瞭解世界各國的政治現況，菁英制度不再是他們唯一的選項。此外，新加坡人赴他國求學、旅遊及工作者日多，以及國際性全球化都市的發展政策，均為新加坡帶入新的觀念與思維。

西方的民主思潮透過各種渠道影響新加坡人，如何回應人民日益增長的民主訴求，成為新加坡政府面臨的最大挑戰之一。

③所得差距擴大

逐漸擴大的所得差距，導致民眾強烈不滿，尤其是相對被剝削的社群。新加坡的菁英制度太過極端，而且因為不重視社會福利政策，已經導致成功後的反噬現象。新加坡人若生長於相對低階層的家庭，就不可能有相同成功的機會。而永遠不變的低階地位，會讓社會中的輸家產生憎恨與疏離感，強化他們的意識覺醒及點燃他們對政治的不滿。

新加坡深度全球化的結果，擴大社會中的所得差距，更進一步強化了社會階級存在的事實，導致民眾強烈不滿，尤其是那些相對被剝削的社群。在社會中長期被剝削社會福利的最低階層，開始不相信人才可以向上流動（upward mobility）的說法，而且透過網際網路接觸不同的觀點之後，他們也不再為自己的不幸運自責。新加坡政府已經逐漸體認到部分具有「貧窮感」意識的新加坡人，未來將可能影響選舉結果。

(5) 公共服務機關面臨勞動市場緊縮，加薪猛藥導致通膨惡化

相較於私人企業，公務人員的入門起薪並不高—大學畢業生月薪僅為2,350至2,800新元。而全球化導致跨國企業需才孔急，新加坡公務人員素質又舉世聞名。因此，近年來新加坡公務人員離職率逐年攀升。2006年整體辭職率從2005年的4.8%增加為5.7%。第1類行政管理通才和專業職級（須具備學士學位）公務員的辭職率從2005年的7.4%上升為10.6%。新聘公務員辭職率更高達25%。2007年1至2月，內政部的年輕官員辭職率比起去年同期增至40%。¹²

新加坡在1993年底曾大幅增加行政服務官（Administrative Service Officers）與其他公務員的薪酬，增幅分別約為20%及21%至34%，以因應當年這兩類公務人員入職率偏低、離職率偏高的現象。2007年4月，新加坡行政事務部官員表示：「我們不希望民眾因為薪水而加入公職，也不希望薪水成為公務人員離職的原因。」因此，宣布高級公務員加薪，調漲幅度從14%到33%不等，希望以高薪留住人才。這僅是初階段調薪，新加坡政府規劃2008年底前要將調薪幅度增加到60%。新加坡人事行政部官員說：「具競爭力的薪水，有助於政府以及公務部門吸納與留住人才」。¹³

李顯龍強調，公務員加薪確實很難讓人民在情感上接受，但如果現在不處理公務員加薪問題，人才流失問題將不會消失，這個問題將變得更糟糕，「我們將會面對嚴重的麻煩。」新加坡政府為公務員加薪的理由，是由於新加坡2006年經濟表現良好，私人企業和私營部門紛紛為員工加薪以搶奪人才，導致許多公務部門的官員離開，到私人部門拿取更高的薪資報酬。¹⁴

12 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

13 摘自《中國評論新聞網》。http://www.chinareviewnews.com。2007年4月10日。

14 摘自《1111商搜網》。http://trade.1111.com.tw/。2008年8月14日。

為籌措公務員加薪的財源，新加坡政府於2007年7月調高了消費稅，調幅高達30%，同時又陸續調高各種政府規費和路稅。這導致新加坡物價從該年7月前後就開始飆漲，幅度達30%到50%，更導致今年通貨膨脹在國際原油和糧食價格飆漲下進一步惡化，出現26年以來最嚴重的通貨膨脹率。雖然新加坡政府讓新元不斷升值以對抗通膨壓力，但通貨膨脹率似乎尚未緩和，2008年3月通膨率仍高達6.7%。¹⁵

6、新加坡的特質

(1)讓弱點、缺點與盲點無法存在

①積極改善空間的侷限性

新加坡是一個島國，先天具有空間上的侷限性。由於深感領土太小，近年來積極填海造陸。1965年建國之初，新加坡只有581平方公里，2009年面積已經長大到710.2平方公里，擴張超過兩成¹⁶。根據維基百科指出，2030年以前，新加坡還要繼續填海造陸，國土面積至少還要增加100平方公里¹⁷。

②拒絕忍受資源的匱乏性

新加坡將「絕處逢生」、「借景發展」、「借池養魚」等策略發揮得淋漓盡致。新加坡根本沒有石油，卻能成為僅次於美國休士頓和荷蘭鹿特丹的世界第三大煉油中心¹⁸；近年更運用高科技將污水變成「新生水」，用水不再受制於馬來西亞；在國防上建立與英國、美國、紐西蘭、澳大利亞等國的五國聯防體系，空軍兵力則在人力與空間雙重的限制下，以在購買戰機國家（例如：英國）內就地訓練及駐紮的方式，建立

15 摘自《1111商搜網》。http://trade.1111.com.tw/。2008年8月14日。

16 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

17 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

18 摘自南洋理工大學客座教授賴涯橋（日本橫河電機〈亞洲〉公司總裁、新加坡國立大學管理學院客座教授）講授「新加坡政府與企業關係」課程內容。

了比印尼與馬來西亞加起來更多、更為強大的空防武力¹⁹。

③突破劣勢搶先成為世界運籌中心²⁰

以運輸時間之快捷性來看，新加坡遠落後於臺灣、香港、上海、馬尼拉等城市。由於深切認知其地理位置不如人、缺乏天然資源、國內市場又小，故其產業政策重點一直著重於吸引外來投資、外來人才及創造有利外人經營之環境等來發展本國經濟。新加坡政府突破劣勢，在運籌政策制定及整體推動策略方面之重點分析如下：

A、定位明確

新加坡在70年代即明確定位其在全球經貿活動中所扮演的角色，因此各部會或單位所推動之政策及措施，如「全球貿易商業中心計畫」、「LEAP」、「Industry 21」等均以滿足國際人士及投資者之需求，即以「自由化、國際化」為核心，藉由法規鬆綁、流程簡化、同國民待遇等作法全力衝刺。

B、提早推動通關自動化，提升物流效率

新加坡政府較亞太諸國提早體認到全球運籌之競爭優勢除在於全球價值鍊的有效整合，即物流與電子商務須緊密結合外，政府的通關效率至為關鍵。故積極改善港務作業程序，並優先採用EDI、TradeNet等系統，將繁雜的通關業務系統化，提升物流通關效率。同時順應潮流加強網際網路之建設及應用。

C、不斷引進先進科技，提升效率、降低成本

政府單位或民間均積極引進各種科技，以提升效率，如LEAP委員會一開始即大力推動即時追蹤貨物系統、無線電波頻率辨識條碼(RFID tags)、虛擬倉儲管理系統(VWMS)等，港務局公司與民間業者分別

19 摘自南洋理工大學人文與社會科學學院教授周孫銘博士「新加坡社會福利」課程內容。

20 摘自《新加坡推動全球運籌管理中心之作法評析》。何俊輝、李惠錦（經建會財經法制協調中心主任及研究員）。主要國家產經政策動態季刊第1期。2001年3月。

合作開發航程追蹤運輸系統（Vehicle Scheduling and Transportation System）及線上追蹤系統（internet-based Track & Trace），大幅降低行政管理成本。

D、招募跨國人才，同時培養國內運籌人才

為成功吸引外商進駐，新加坡政府一方面營造適合外國人衣、食、住、行、育、樂之友善環境（friendly environment），使教育、資訊、人員進出全面與國際接軌；另一方面，政府亦同時推動如 Logistics Specialist Manpower Programme（LSMP）等人才培育計畫，同步進行國內運籌人才之養成。

E、隨時注意亞太對手國經貿動態並提早進行卡位

新加坡政府每年均定期檢視亞太各競爭對手國經貿動態，並同時尋求投資合作機會。如我國於1995年開始推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」時，該國經濟發展局連續幾年均派員來訪，積極蒐集相關推動資料。並曾於1999年由其運籌業者共同組團來臺尋求合作及投資機會。另在中國方面，PSA Corporation於2001年4月與廣州港務局（Guangzhou Harbor Bureau）合作，針對位於中國南部（South China）的跨國企業提供運籌相關作業服務。

④無所不用其極地增加人口數量與素質

新加坡建國之初人口數僅有188萬人，10年前也還只有420萬人，拜寬鬆的外勞政策及新移民政策之賜，使其在2009年6月已達499萬人²¹；10年增加了近百萬人。

新加坡為了發展經濟，沒有最低工資限制。而為了吸引外國投資，更採行極為寬鬆的外勞政策。因此，在新加坡隨處可見外籍勞工，近10年增加的百萬人口，近50萬人是外勞²²。

21 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

22 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

新加坡的新移民政策則係以吸引外國人才、維持經濟競爭力為目標，完全視乎市場機制。其市場機制僅單純參考2項：A、工資標準—2,000元，B、產業需要與需求。新移民先獲得5年永久居留權，其後可申請成為公民，不申請公民即撤銷永久居留權²³。相對於杜拜的外來人口亦多，但都是不生根的客工，而非移民或永久居民²⁴。

在教育資源方面，亦結合新移民政策，例如：大學中的舊宿舍鼓勵本地學生留宿。新宿舍則提供給外國學生住宿，尤其是鄰近國家前來就讀的優秀馬來人，以期畢業後，鼓勵渠等留在新加坡服務。中國人前來新加坡唸MBA，畢業後起薪超過每月2,500元，即可直接申請為公民²⁵。

⑤全力掃除種族融合的複雜與困難

為了種族融合，新加坡政府甚至藉由組屋與大學宿舍使用的分配與區分等來達成目的。新加坡每一個組屋社區，一定將部分華人、馬來人及印度人分配共同居住在一起，並且規劃組屋的地面層作為停車及集會（提供華人的婚喪喜慶、馬來人的夜間乘涼及印度人的商場宴會）用途，使他們在生活上及文化上能夠自動融合在一起。而新加坡華人占74.2%較多，因此，大學中的新宿舍優先提供馬來人學生，公務員的考試錄取率及陞遷機會，都會優先考量馬來人和印度人²⁶。

⑥與歐美國家聯繫溝通無礙且關係親密

受到英國140年（1819至1824年為英國貿易站、1824至1959年為英屬殖民地，其中1942至1945年為日本佔領）殖民統治的影響，新加坡人也許多數表面上看起來像華人，但骨子裡其實是英國人。新加坡

23 摘自南洋理工大學人文與社會科學學院副教授劉雲華博士講授「新加坡城市遠見規劃」課程內容。

24 摘自新加坡駐臺北商務辦事處代表 Stanley Loh 專題演講課程內容。

25 摘自南洋理工大學客座教授賴涯橋（日本橫河電機〈亞洲〉公司總裁、新加坡國立大學管理學院客座教授）講授「新加坡政府與企業關係」課程內容。

26 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程內容。

人以英文為母語，國際上甚至將新加坡英語稱為「Singlish」，還有語文專家為之編撰字典。由於語言溝通便利的優勢加上學制雷同，新加坡高中畢業生申請赴歐美大學進修，獲得入學許可的機會遠較亞洲其他國家學生更多。新加坡政府除了鼓吹人民赴歐美進修，也有計畫地提供公共服務獎學金派遣公務人員出國進修，或就直升機觀點以提早收割概念自南洋女子中學院（女生）及華僑中學（男生）選拔優秀人才，提供總統獎學金供他們前往先進國家學習政府治理科技與新知，學成後回國貢獻所長²⁷，新加坡政府同時視此為與世界各國及其領袖（各行各業的領導階層）建立友好關係的方式。

（2）讓危機感與競爭力相輔相成，互為因果

新加坡的國魂就是「憂患意識」²⁸，政府藉由灌輸人民危機感—沒有競爭力就沒有生存下去的資格與能力—迫使人民與政府站在一起救亡圖存。為使昨天的輝煌可以持續到今天，甚至在明天繼續發揚光大，新加坡政府與人民更無時或忘競爭力。新加坡先天條件（如：地理位置、天然資源等）雖未為其帶來利基，但該國政府致力推動國際化、自由化，策略明確且具前瞻性，行政部門充分運用最新科技整合並縮短相關作業流程，以滿足客戶之需求為導向，且不斷進行政策宣導，使民眾瞭解外資對國家的經濟貢獻，完全消弭推動國際化、自由化過程中所可能產生的社會內部摩擦。

很明顯的，小國寡民並不是新加坡的缺點，新加坡因為小，所以對人民塑造危機感容易產生說服力、經濟發展關乎生存與否亦能言之成理。新加坡因為人口少，即使種族與宗教多元，仍然較易於掌控。把生存、安全、穩定和繁榮掛鉤在一起，使得「犧牲小我，完成大我。」

27 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程內容。

28 摘自南洋理工大學客座教授楊建偉（新加坡唯一集團副總裁）講授「新加坡經濟轉型的經驗」課程內容。

我為人人，人人為我。」成為人民為了生存下去、活得更好而願意忍受一切的原因。

作為一個缺乏自然資源和腹地的小島國，新加坡需要保持經濟競爭力，就必須持續提升外國企業的投資規模。跨國公司（外商）投資當地首先係以製造業為主，再提升為R&D（研究發展），最高境界是設置區域總部。而跨國公司想要擴充版圖、與亞洲連結，如果首要目標是中國，也許會將總部設在香港；以印度為目標，也許會將總部設在杜拜；但若想同時連結中國和印度，唯一的城市是新加坡。新加坡目前共有7,000家跨國公司，其中3,600家是區域總部。因為亞洲一有風吹草動，新加坡因其安全中立便立即獲利。因此，香港回歸時，許多原設於香港的亞洲總部便轉移到新加坡，例如：通用汽車、POLO亞洲總部等。總部經濟也是中國地方政府最羨慕新加坡的地方²⁹。

(3) 人民行動黨長久穩固的執政地位有助變革

根據法律，新加坡政府是一個法定個體（legal entity），由15個部委（Ministry）³⁰及10個國家機關（Organ of State）³¹組成。下轄60餘個半官方的法定機構（Statutory Board），負責管理社會公共事務或提供公共服務。政府的決策與執行職能區分，係由部委負責制定國家政策與整體規劃，具體實施與執行則由法定機構負責。法定機構現有約5萬名工作人員（均非公務人員），其職能涵蓋經濟發展、住房、醫療保健、環境、城市建設、人文藝術、文化教育、科技研究和宗教事務等領域，除具體執行政府政策，並應經濟、社會發展的變化來調整職能，俾期與時並進、具靈活性且不受官僚制度所影響³²。

29 摘自南洋理工大學客座教授楊建偉（新加坡唯一集團副總裁）講授「新加坡經濟轉型的經驗」課程

30 包括：國防、教育、財政、外交、衛生、內政、交通部外，尚有社會發展、青年及體育部、新聞通訊及藝術部、人力部、律政部、國家發展部、環境及水源部、貿工部及總理公署。

31 包括：總統府、總檢察署、審計署、國會、內閣、司法機關及公共服務委員會、總統顧問理事會、總統少數民族權利委員會、總統宗教和諧理事會。

32 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

雖然政黨與政府是分開的，但人民行動黨44年來穩定執政的事實，卻提供了一脈相承的政府治理。西方行政管理學者專家常常慨歎：再多的管理理論與技術，只能適用於私人企業。碰到政權頻頻轉移的政府機關就無用武之地了。但新加坡硬是能扭轉這種現象，得力於特殊的政治環境及創新突破的政府組織型態，卻能成為進行績效評估、策略規劃與管理及變革管理等理論技術的最佳試驗場域。

新加坡不像一般國家龐大、呆板又顛預，新加坡政府的成功，係秉持其核心價值與文化—「不斷地追求完美」，再加上運用現代化之管理科學所提供的可操作性工具，成功地革除人性的弱點並有效發揮小國一級政府扁平化組織的長處。結合勞、資、政三位一體，以實現工業化為目標，以招商引資為重點，通過建立工業園區全力培養市場主體，充分利用市場機制，高起點制定經濟發展戰略，創造國內外之有利環境。同時以永不服輸的實際融合中華傳統文化、西方科學經濟管理思想、日本的逆向思維昇華的結晶，希冀藉由完善的制度依法管理，用約束與激勵相平衡的理念，自成一格、創新求變³³。

廉，是立國之本。清，為黨政之根。新加坡的科技水準不及美國，市場規模不及中國、印度，卻能另闢蹊徑以貪污管制、法令素質及政府效率，成為舉世公認的最佳商業環境。以國際透明組織³⁴歷年發布的全球反貪腐印象指數（CPI）為例，新加坡總是獨占鰲頭的亞洲第1名。2009年11月，該組織最新反貪腐報告出爐，新加坡僅次於紐西蘭、丹麥，躍居世界第3名，仍然是亞洲第1名³⁵。

（4）嚴密監控管理的廉能菁英普受人民信任

33 摘自南洋理工大學客座教授賴涯橋（日本橫河電機〈亞洲〉公司總裁、新加坡國立大學管理學院客座教授）講授「新加坡政府與企業關係」課程內容。

34 亦稱「透明國際(Transparency International)」，成立於1993年，總部設立於德國柏林，是一個旨在反對貪污腐敗的國際非政府組織。從1995年起制定公布全球反貪腐印象指數（CPI）。《維基百科》。
<http://zh.wikipedia.org>。2010年2月14日。

35 摘自國際透明組織臺灣總會臺灣透明組織2009年11月17日新聞稿。<http://www.tict.org.tw/>。

新加坡的生存靠的是政治的穩定及官員的廉能與效率。秩序與廉潔無疑是新加坡最寶貴的精神財富。新加坡公務人員一再強調：政府並沒有高薪養廉，而是以高薪徵才、法制養廉。對於公務人員「廉」的部分，本文已經有許多的討論與說明，接下來說明新加坡如何選賢與能，又如何維持公務人員的競爭力。首先說明新加坡公務人員的核心價值³⁶是—

①正直 (Integrity)：「正直」是公務人員信仰的核心，也是公共服務使命、目標與信仰的基石。正直也與公共管理中的清廉原則密切相關，它也使其公務人員有能力捍衛新加坡的主權、獨立、安全與繁榮。新加坡公民與外國投資者對於新加坡公共服務的高度信任也是基於「正直」價值觀的展現。

②服務 (Service)：「服務」是公務人員的基本使命，新加坡公務人員的存在就是為了服務新加坡人民，公務人員應該永遠心懷熱誠及尊重人民，並以國家與人民的福祉為念。

③卓越 (Excellence)：「卓越」是公共服務的產出結果，所有公務人員都必須有此信念，而人員訓練更是使公共服務邁向卓越的關鍵。

李光耀認為，政治領導者最重要的事：是如何設計一個系統或制度吸引一個最好的人才，進入政府部門服務。菁英制度是新加坡政府治國的三大理念之一，除注重吸引優秀的人才加入公部門服務外，也重視對政治菁英的選拔及培養，其目的則是為了提升政府的效能與競爭力。

新加坡的CEP制度 (CEP 制度係新加坡政府對政府官員職業潛力的一種評估制度，即對官員在退休前能成功擔任的最高職務和能勝任的最高級別工作的估計) 係針對公共領導潛質所須具備的能力，即高

36 摘自《新加坡政府人力資源管理制度考察報告》。行政院人事行政局。2009年3月17日。

瞻能力、分析能力、想像及創新能力、現實主義、社會及政治敏感度、決斷力、號召能力、代表力以及溝通及協商能力分別訂定評估標準³⁷，茲分述如下：

- ①高瞻能力：從更高角度看問題的能力和動力，並能夠注意相關細節；承認可能存在的與組織內外部其他環境的聯繫；能提供與外界廣泛聯繫的具體方案，能夠與商業、社會、政治和技術環境緊密結合。
- ②分析能力：能迅速把複雜的問題化整為零，並將不相關的信息從重要信息中分離出來；區分重要信息和非重要信息；迅速掌握問題各方面的關聯，並在決定解決方針時加以考慮。
- ③想像及創新能力：當面對難題時能很快打破常規看問題；經常突破假設，以創新精神從不同角度看問題；常承認其他人好觀點；擅長利用經驗尋求新的可行方案來促進組織決策。
- ④現實主義：在制定和兌現可實現的遠大目標時，通常表現出動力、自信和堅持；具有積極的人生和工作態度，期望得到好的結果；在壓力下堅持不懈，並樂意隨時迎接。
- ⑤社會及政治敏感度：在處理重要問題時，能本能地以社會政治的角度思考；對國內外社會政治環境有濃厚興趣及敏感度；對國家、機構的更高利益有本能的認識。
- ⑥決斷力：明白何時需要決策，並在考慮到風險和不確定因素後做出明確的決定，有貫徹困難決定的勇氣。
- ⑦號召能力：善於以其熱情、堅持和信心來鼓舞他人；對他人予以根本的尊重和真誠的興趣；能夠團結他們，與他人建立共同目標。
- ⑧代表力：喜歡在重要任務中代表團隊人員或下屬負起責任，在允

37 摘自《97 年全球化及領導能力研習營出國報告》。行政院人事行政局。2009 年 1 月 20 日。

許工作自主的同時注意工作完成質量；能夠團結他人，與他人建立共同目標。

- ⑨溝通及協商能力：在與內外部人員打交道時，能本能地判斷何時並且如何進行溝通協商；傾聽、理解並尊重他人的看法；書面及口頭表達一直清晰易懂。

新加坡的CEP制度，即是使用前述標準對25至32歲公務員予以評估，在32歲時，如果通過這些評估，即可升為處長職，其年薪約80萬新元（約新臺幣1,700萬元）。

新加坡的CEP制度與Forced Ranking是相關聯的，Forced Ranking是主管必須針對所屬同仁依序排名，以客觀的標準，依序排列ABCDE名次，A級只有5%，BC級最多，D級有3次警告的機會，最差的E級直接要求其離職³⁸。根據菁英主義評估每個人的能力，並據以決定每個人的花紅，所以，使得新加坡的官員能夠公平、公正地評估每位公務員的工作表現。新加坡官員待遇分成50%的固定薪資結構及50%的變動薪資結構，其中變動薪資結構可以反映經濟情況（特別花紅，國家經濟成長達5%多拿1個月，達7.5%多拿兩個月，低於5%則扣薪³⁹）及個人工作的表現（表現花紅，各占25%），也就是經濟成長及個人工作表現很好時，可以得到6個月的花紅；但是經濟衰退時，則只能得到2至3個月的花紅或甚至歸零，而花紅制度完全是依據CEP制度而來的⁴⁰。

廉能菁英對於政府治理的各個環節均能全面關注、嚴密監控，即使是賭場的設置也不是心血來潮、倉促為之。以金沙集團設置的賭場為例，其中賭場所占面積僅有3%，其他是世界級國際會議中心及商展

38 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程內容。

39 摘自新加坡駐臺北商務辦事處代表 Stanley Loh 專題演講課程內容

40 摘自《外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問報告—外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問項目中期報告之附錄 D 新加坡個案概覽》。羅兵咸永道會計師事務所 (Pricewaterhouse Coopers, 簡稱 PwC) 旗下之環球商業顧問及科技服務業務部—PwC Consulting。2002 年 4 月。

活動場地等⁴¹。而為避免國人沉迷賭博，有賭博前科或經家屬申報有賭癮傾向者均經嚴格管制，不得進入該賭場。因此在新加坡沒有「上有政策，下有對策」的問題，因為治國菁英們全都規劃妥當了，國民只要乖乖守法就好，不用再想對策了⁴²。

7、新加坡為甚麼能成功

1965年建國的新加坡，在僅僅44年中，因應環境創造出傲人的世界地位。深信對新加坡而言，小並不是缺點，反而使其易於溝通聯繫、決策迅速。尤其在席捲全球的金融風暴過後，IMD世界競爭力中心將為2009年競爭力年鑑所蒐集的各項資料分成經濟預測與態度、企業、政府及社會四大類，根據各國的表現進行分析與評估，再據以作成單項排名與整體評分，新加坡始終位居亞洲第一，世界前三名。IMD主任賈瑞利(Stephane Garelli)表示：「較小經濟體通常更有適應艱困時期，並迅速反彈復甦的能力。另一個原因是這些國家中部分在不久前即曾經歷過相當嚴重的金融及不動產危機，並因此可能有更謹慎的政策。」賈瑞利說：「概括而言，競爭壓力測試結果顯示，較小的、以出口為導向、有耐力，且有穩定社會政治環境的國家更有能力在經濟復甦後迅速獲利。」⁴³正是新加坡的寫照。

新加坡以其44年經濟發展的成就，向世人揭示「小國寡民」也可以不服輸的硬頸精神，填海造陸、向天爭地；更可以安全秩序的城市形象，吸引外資投注、爭取高素質移民入籍。「處境困難」也可以絕處逢生的獨到策略，發揮地理優勢、取得世界運籌中心先機；更可以廉能法治的透明政府，成為外資企業設立亞洲總部的首選。「資源不足」也可以高瞻規劃的眼光，擘劃不同凡響的石油與水資源政策；更可以藉由尖端科技產業頂尖

41 引用自《國家的遠見》。財團法人公共電視文化事業基金會發行。2008年5月6日。

42 摘自新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花流動教學課程所提供之書面資料內容。

43 摘自《新浪網》。<http://financenews.sina.com/>。2009年5月18日。

公司的設廠，取得讓人無法忽視的衝要地位。「欠缺外交籌碼」也可以善用英國殖民文化優勢，藉由學術交流與歐美先進國家溝通無礙；更可以藉由外資企業的拱衛，讓國際社會無法忽略它的安全與穩定。對內以興建、翻修與分配組屋讓國民居者有其屋；以公積金制度讓幼有所長，老有所養；以菁英制度高薪徵才、選賢與能，以反貪污調查局與完整法令制度涵養廉潔政府，以部委與法定機構確立權能分立、職能區分；以多如繁星的計畫與遠景，透過策略管理與動態治理勾勒國家發展方向。對外以政聯公司在國際商業活動中殺伐決斷、強取豪奪；以高分貝音量承擔亞洲代言人角色；以小國大政治家風範與歐美先進國家領袖平起平坐；以輸出政府公共服務經驗讓列強刮目相看、爭相學習；以超強競爭力讓競爭對手忌憚三分。也只有新加坡做得到！

新加坡誠然是一個值得觀察、值得學習的國家，很高興能有這難得的機會前往這個「不知坐而言，但知起而行」—從不回首瞻顧、不斷往前邁進的國家研習。李光耀總理對於新加坡之所以會成功，做了下列的總結：

- (1) 廉潔、誠實、有效率的政府。
- (2) 有凝聚力和應變能力的人民。
- (3) 不斷參考和採用其他國家行之有效的制度。
- (4) 願意接受新的想法，即便是反傳統的想法。
- (5) 跟世界保持聯繫，特別是科學發達的先進國家。

(四) 新加坡政府策略管理

新加坡於 1965 年脫離馬來西亞聯邦建國，是一個面積僅 710.2 平方公里的蕞爾小島，至 2009 年 6 月，其人口總數為 499 萬人，其中華人占 74.2%，馬來人占 13.4%，印度人占 9.2%，其他種族占 3.2%，組成複雜，並缺乏天然資源，連基本的民生用水尚須仰人鼻息，週邊還有馬來西亞、印尼等回教大國環伺。然而，自 1994 年以來，新加坡在瑞士洛桑國際管理學院¹ (IMD) 公布的全球經濟競爭力排名中，始終是亞洲第一，且僅次於美國，穩居全球第 2 名²。迄至 2009 年，新加坡在全球金融風暴過後及中國崛起浪潮中，仍能僅次於美國、中國香港，勇奪全球第 3 名³。但在 2010 年 1 月 30 日，世界經濟論壇⁴ (WEF) 在瑞士達沃斯發布的 2009 至 2010 全球競爭力指標中，新加坡卻能一如以往穩居亞洲第一，僅次於瑞士、美國，勇奪全球第 3 名⁵。

誠如其令人崇敬的建國之父與精神領袖李光耀先生所言：「新加坡是獨特的，我們在甲組競爭，但我們國小民寡，缺乏天然資源，其實只夠格在丙組角逐。要繼續留在第一強國的行列，我們要清楚知道哪些原則和作法令我們得以

1 瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 評估國家競爭力時，主要評比項目包括四大重要指標：

- (1). 經濟表現 (Economic performance)：包含有國內經濟、國際貿易、國際投資、就業、價格。
- (2). 政府效率 (Government efficiency)：包含有公開財務、財政政策、制度體系、企業立法、社會框架。
- (3). 企業效率 (Business efficiency)：包含有生產力、勞動力市場、財務、管理實踐、態度和價值。
- (4). 基礎設施 (Infrastructure)：包含有基本的基礎措施、技術基礎措施、科學基礎措施、健康和環境、教育。

2 摘自《新加坡推動全球運籌管理中心之作法評析》。何俊輝、李惠錦 (經建會財經法制協調中心主任及研究員)。主要國家產經政策動態季刊第 1 期。2001 年 3 月。經查詢網路資料顯示，新加坡排名迄至 2008 年並無明顯變化。

3 摘自《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/>。2009 年 5 月 21 日。

4 世界經濟論壇 (俗稱達佛斯論壇，World Economic Forum，簡稱 WEF) 是一個以基金會形式成立的非營利性組織，總部設在日內瓦。成立於 1971 年的論壇以每年冬季在瑞士滑雪勝地達佛斯舉辦的年會聞名於世。「達佛斯論壇」每年聚集最高端全球商界、政界、學術界和媒體領域的領袖人物，討論世界所面臨最緊迫問題。除了召開會議以外，世界經濟論壇還發布一系列研究報告。世界經濟論壇還同時作為一個智庫研究論壇社區所關注的事務，並對此發表廣泛的研究報告。尤其值得關注的是論壇的「戰略分析團隊」，此團隊致力於在國家競爭力評估、全球風險評估和預期模式規劃和思考等相關領域撰許多年度經濟報告 (括號中為第 1 次發表時間)：《全球競爭力報告》(1979) 對各國和各經濟體的競爭力進行評估；《全球信息技術報告》(2001) 基於各國的信息技術實力評估其競爭力；《全球性別差異報告》(2005) 調查在某些重要方面的男女平等問題；《全球風險報告》(2006) 評估全球主要存在的風險；《全球旅遊業競爭力報告》(2007) 對旅遊業進行評估；《全球貿易促進報告》(2008) 對各國貿易促進因素進行分析評估。摘自《維基百科》。<http://zh.wikipedia.org>。2010 年 2 月 14 日。

5 摘自《香港新浪網》。<http://www.sina.com.tw/>。2009 年 9 月 9 日。

從第三世界升級。我們要精明、實際、實事求是和靈巧，以彌補我們欠缺的規模和份量。」因此，新加坡政府的「策略管理」，除了南洋理工大學人文與社會科學學院公共管理碩士學位項目主任助理教授張志斌博士，以「策略的制定」、「策略的執行」及「創新策略的實施」為大綱，向我們詳加剖析說明外，該國最引以為傲的治國三大理念「菁英制度（Meritocracy）」、「動態治理（Dynamic Governance）」、「貪污防治（anti-corruption）」更是令人印象深刻。以下分別加以撰述說明。

1、策略的制定⁶

新加坡政府各部門全面實施策略管理都有各自的使命、願景和策略目標，也都有圍繞策略目標進行的績效管理和控制制度。其願景為：一個可親可愛的家園；一個與眾不同的全球城市（An Endearing Home; A Distinctive Global City），其使命則定位為：發展世界一流的基礎設施，創立動感和可持續的生活環境，建造深深植根於本族文化而又有凝聚力的社區（Develop World Class Infrastructure; Create a Vibrant and Sustainable Living Environment; Build Rooted and Cohesive Communities）。

四十多年的成功之後，新加坡面臨的新問題是：如何推展和提升新加坡國家的發展，繼續保持繁榮昌盛？如何不僅僅是保持經濟增長，更要為國家和民眾帶來充滿希望和機遇的穩定未來？因應國際環境的變化，新加坡面臨的新競爭將是一許多國家借鏡新加坡的經驗之後，發展得很快，如何來應對這些競爭？而新加坡過去的“中西合併”（East plus West）發展戰略或模式，已不足以應付競爭，必須提出更有吸引力的方案。

為確立國家發展策略，並須先做內外環境的評估，以制定正確的策略目標及可行的策略方案。張志斌博士提供新加坡政府於 2007 年提出的「寰宇·（小

紅點)⁶「新加坡 (World • Singapore)」中所作的 SWOT 分析如下：

(1) 內外環境的評估—新加坡是連接世界的節點

① 新加坡是世界航空樞紐

新加坡為全球三大航空中心之一，擁有載客量世界第一的新加坡航空公司、飛機起降航次世界第一的樟宜機場（2007年，樟宜機場有81家航空公司，每週有4,318航機起降，聯結了60個國家、181個國際城市），世界10條增長最快的遠距離航線，其中5條經過新加坡；每年有3,000萬旅客途經新加坡樟宜機場。

② 新加坡是世界海運樞紐

新加坡港是世界上吞吐量最大的貨櫃港（2005年有2,300萬個標準貨櫃量），新加坡港世界上最有效率的貨櫃港；其24小時內貨櫃輪裝卸完成率世界第一，能連接全世界123國家、六百多個港口、200條航線，新加坡港海運連結的便利與效率性，造就了部分國家港口間海運遠途繞道新加坡港來中轉，反而最為經濟。

③ 新加坡成為世界蘭花和熱帶觀賞魚出口最大的國家。

(2) 挑戰—全球化下的激烈競爭

① 新加坡面臨激烈競爭

新加坡的競爭對手，包括：杜拜、上海、香港。

② 新加坡必須在競爭中保持世界第一

有世界第一的企圖心才能引領潮流，領先於競爭。

③ 新加坡必須創新才能保持世界第一

A、過去的成功經驗必須重新檢討

包括：開放經濟、低稅率、外資、優良基礎設施、訓練有素的人力團隊。

B、必須開發更新的理念，更大膽的舉措，更富於想像力的策略

⁶ 張志斌博士特別強調，以符合新加坡之地理特性。

例如：援引藍海策略的概念。

(3) 機遇—世界權力版圖的變遷

① 中國和印度的崛起

A、由於印度與中國之間存有西藏問題與邊境問題，印度的安全政策與發展戰略是先軍事現代化再經濟現代化，外加航母文化。至於中國則以經濟現代化為先，而後推及軍事現代化。印度不僅具有處於萌芽時期的經濟動力，並具有高技術力量，可能成為中國在亞洲最有力的競爭對手。而新加坡能成為中印之間的樞紐嗎？

B、新加坡恰巧位於新絲綢之路的中心點。

② 全球化的時代

A、世界文化影響力的變遷—世界不再是東方與西方。

B、新加坡不能僅再定義為東西交匯的國家。

③ 知識經濟的時代

創新是時代的新潮流，以高科技與生物產業為主導的知識經濟，包括：生物醫學、水處理、動漫產業，使新加坡在 1990 年代後期，第 4 次成功轉型。

(4) 策略議題與策略目標—新加坡欲在全球化的知識經濟時代中，繼續成為世界的節點，必須：

① 成為世界創新的中心。

② 成為世界策略性商務策劃中心。

③ 成為世界智慧產權管理中心。

④ 成為世界財務金融中心。

⑤ 成為世界供應鏈管理中心。

⑥ 成為世界研究與發展 (R&D) 中心。

⑦成為世界企業與政府培訓中心。

⑧成為世界共享服務中心。

因此，「寰宇·新加坡（World·Singapore）」的策略願景便是「成為連接世界的中心與樞紐」，其四大策略如下：

(1)誠信（Trust）

①新加坡體制完善、法治嚴明、尊重智慧產權以及嚴厲肅貪。

②新加坡代表了高品質，是他國參照的標準。例如：新加坡國防部購買戰鬥機時，法國政府非常關心其究欲選擇陣風還是F35？因為法國政府認為新加坡是其他顧客的重要參照對象。新加坡航空公司欲購買波音787，波音公司股價就上漲，代表世界最高品質的新加坡為波音787背書。

③新加坡的產品與服務最值得信賴，新加坡是跨國公司最信任的投資地，其公共服務是全球仰慕的對象。

④繼續打造新加坡誠信，為全球提供高品質和高附加價值的產品與服務，使世界樂意考慮新加坡這一品牌。

(2)新知（Knowledge）

新加坡發展的新方向為一

①打造知識經濟體、營造創新創業大環境，將知識迅速有效地轉化成有商業價值的產品和服務，而新加坡提供了眾多的轉化管道。

②吸引多元化的進階專業人才，促進更多的創新創業。

A、增強與世界研發網路的聯繫。

B、增進新加坡知識的多元化：

a.更多元的觀點、文化、價值觀。

b.更開放的政治社會空間。

C、世界樂意到新加坡來投資創業。

(3) 聯繫 (Connected)

- ① 新加坡本國民眾和海外知交的情感聯繫。
- ② 新加坡需要更多的海外朋友來擴大聲音，增加影響，拓展空間：
 - A、功利主義至上的理念要更新。
 - B、需更多的情感和文化交流。
 - C、讓世界樂意與新加坡走在一起。

(4) 生活 (Life)

打造新市容，讓活力無窮的新加坡，成為世界各地人樂於生活的環球大都會，使世界民眾樂意到新加坡來旅遊、定居及生活。

四大策略間的相互關係是由於新加坡具有「聲譽」，所以人們相信新加坡；「新知」吸引他們到這裡工作；而新加坡能「聯繫」許多在外的人，所以他們同我們站在一起；並因這裡是理想的「生活」地點而前來居住。而這些策略的依託條件是：新加坡有多達20萬國人在海外工作、讀書或旅遊；2007年新加坡接待了一千多萬名遊客和舉辦170次商業會議；多達7,000家跨國公司在新加坡；另有8萬名外國學生在新加坡讀書。新加坡透過這些連接點與世界保持聯繫，也建立國家的聯絡網和親新加坡的國際群體，這有助於擴大它在世界的份量和影響力。

2、策略的執行⁷

張志斌博士以新加坡的PS21 (21世紀公共服務運動) 及平衡計分卡—全面績效評估系統及全面策略管理系統說明策略的執行。新加坡政府為因應外在大環境的劇烈變動，在1995年開始啟動PS21，這是一個所有新加坡政府部門都投入參與的改造活動。其公共服務署並設立了「PS21辦公室」來負責主導推動這個

⁷ 本章「策略的制定」、「策略的執行」及「創新策略的實施」等3部分完全以南洋理工大學助理教授張志斌博士課堂講解內容及書面講義資料為本，加以整理後提供分享。

活動。PS21主要著眼於強化公務人員的能力，以有效因應未來世界的變局。

PS21的目標為培育卓越的公共服務，以優質和快捷的服務滿足公眾的需求，並促進持續的變革與創新，運用最新的管理技術提升政府績效，同時注重公務員團隊的康健與士氣。其願景為：

- (1)全面卓越的態度，以此推進新加坡的成功。培育世界一流公共服務所需的公務員團隊和資源的高效利用。
- (2)創新創業的組織文化，使擁抱持續變革和不斷學習成為公共服務的生存狀態。
- (3)開放、回應、參與的精神，以實現新加坡公共服務部門的核心作用和新加坡在新世紀的宏大理想。

PS21的使命是塑造完全內化了PS21願景的公共服務部門，持續性地為新加坡的未來服務。而「4/3途徑」是PS21實現組織卓越的獨特途徑—亦即PS21認為任何公共組織都有三大功能領域：領導人員、管理制度及服務顧客；而PS21設計了4種行動計畫，幫助公共組織在三大功能領域都實現卓越，每個行動計畫都有1個專屬的委員會負責推動，各委員會由1個常務次長擔任主席，此外，各部會也須自行成立委員會來負責推動相關事宜。

- (1)公務人員福利（**Staff Wellbeing**）：強化對公務人員士氣的激勵與發展。
- (2)持續不斷的學習以達成卓越（**Excellence Through Continuous Enterprise and Learning**）：透過訓練發展，培養公務人員的創造力與團隊合作。
- (3)組織診斷（**Organizational Review**）：健全組織體系與行政程序，確保行政的效率、效能與穩定。
- (4)服務品質（**Service Quality**）：強調顧客導向，提供民眾有效與持續的服務。

因此，PS21是一種以員工為中心、以制度為導向、以顧客為目的來實現組織卓越的方法途徑。而平衡計分卡將4/3途徑加以貫徹執行。在說明平衡計分卡前，張博士先以令人印象深刻的下圖說明：為什麼策略得不到執行？

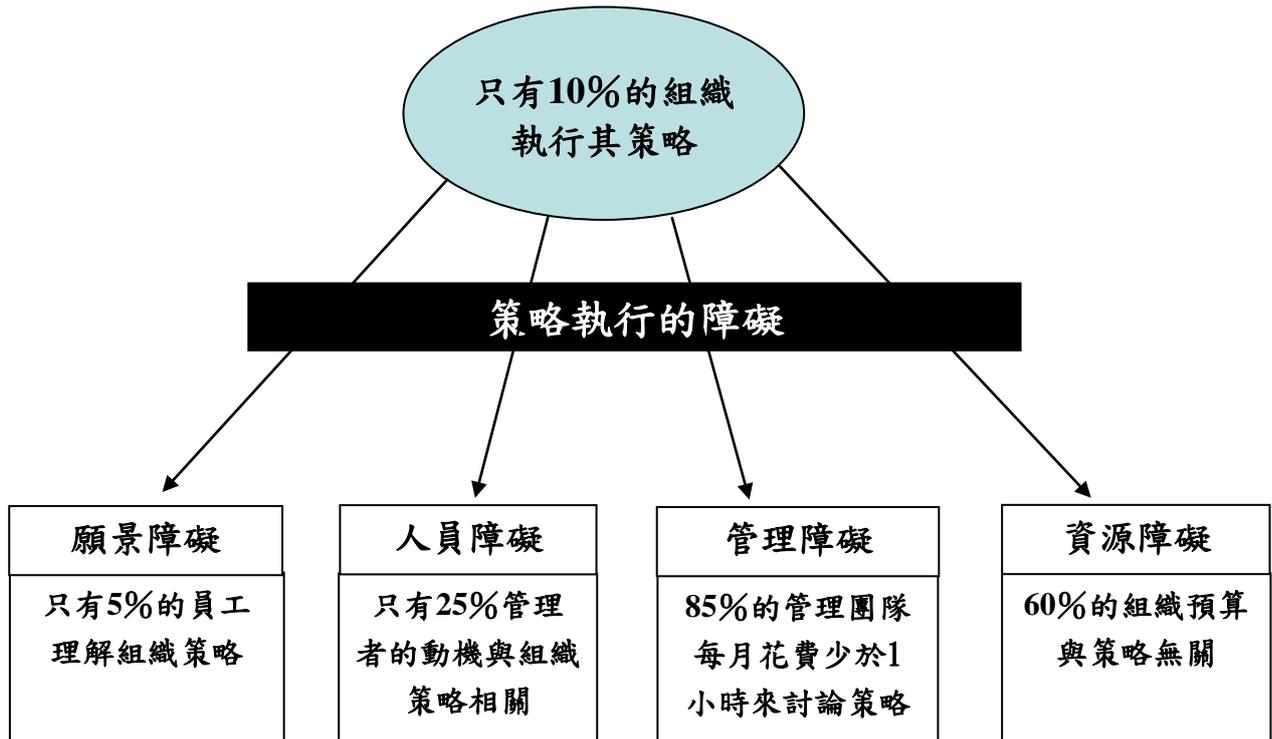


圖 1 策略执行的障礙圖⁸

至於平衡計分卡的理論基礎是哈佛商學院教授卡普蘭及時任資訊公司總裁之諾頓的3篇文章：

- (1)平衡計分卡：驅動業績的評價指標系統—1992年發表於「哈佛商業評論」第1、2期。
- (2)平衡計分卡的實際應用—1993年發表於「哈佛商業評論」第9、10期。
- (3)平衡計分卡在戰略管理系統中的應用—1996年發表於「哈佛商業評論」第1、2期。

而1996年「平衡計分卡：化戰略為行動」一書出版，則標誌平衡計分卡理論的成熟。由於平衡計分卡既是全面績效管理系統，亦是全面策略管理系統，因此，平衡計分卡藉由：

(1)「化戰略為行動，克服願景障礙」

平衡計分卡將組織戰略與願景轉化為具體的目標、指標、目標值、和行動方案：願景和戰略的要求再也不會模糊不清，同時可以引導組織成員採取具體

⁸ 摘自《新加坡政府策略管理》。張志斌。2009年12月17日。

的行動，追求既定的目標。

(2)「溝通和聯繫－克服人員障礙」

平衡計分卡將組織策略向下層層分解直到個人的責任與目標與組織策略密切相聯：個人的動機也與組織策略目標相聯繫。

(3)「策略反饋和學習－克服管理障礙」

平衡計分卡提供了策略審核與學習的新起點：以 4 層面來審核策略。每個指標都是檢驗策略的標準，也是組織學習的泉源。

(4)「計畫並制定挑戰性目標值，克服資源障礙」

平衡計分卡也考慮 4 層面中實現組織策略的行動方案：每個行動方案都有配套的人力和財力資源，成為預算的基礎。

平衡計分卡的核心概念包括：層面、目標、指標、目標值、行動方案及戰略地圖。平衡計分卡的邏輯如下圖：

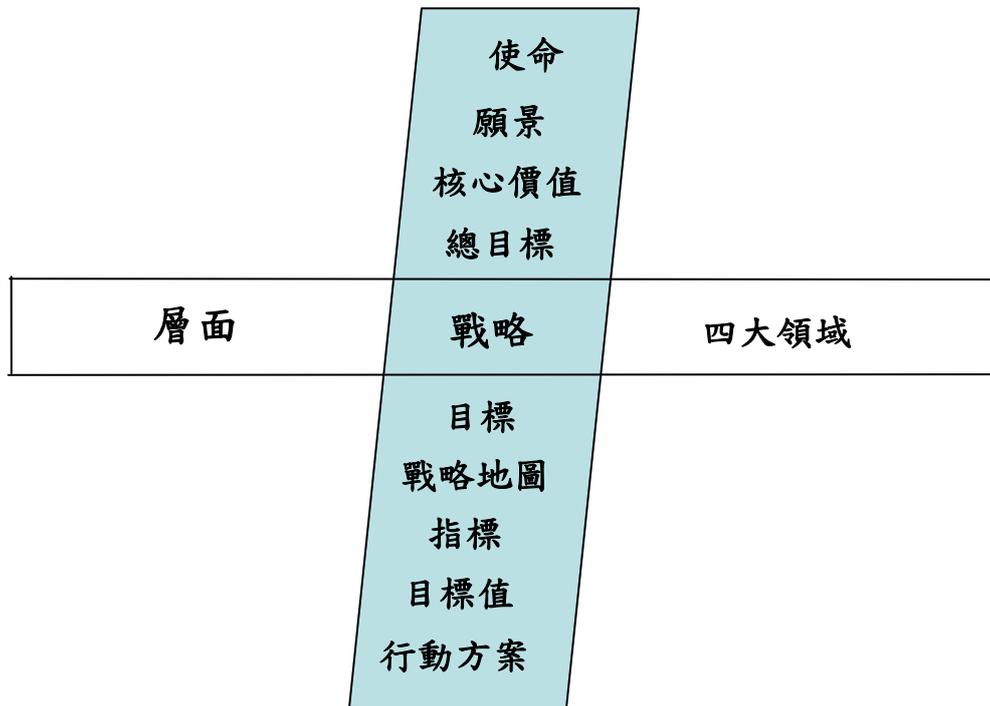


圖 2 平衡計分卡的邏輯圖⁹

平衡計分卡實施的九大步驟，分別為：評估組織、制定策略；確定層面與績效目標；創立戰略地圖；制定績效指標；制定目標值和行動方案；層層分解；確立資源配置；結果的報告方法；重估和修正平衡計分卡。張博士以下圖呈現平衡計分卡實施的步驟：

⁹ 摘自《新加坡政府策略管理》。張志斌。2009年12月17日。

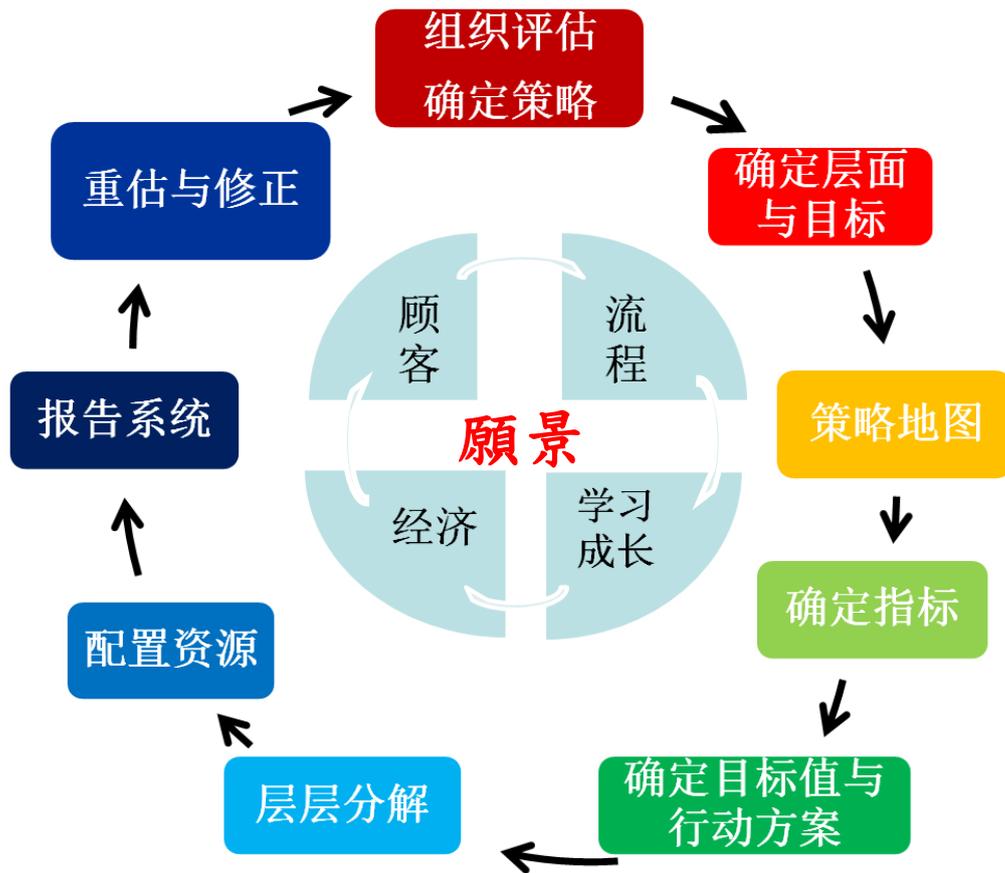


圖3 平衡計分卡的實施步驟圖¹⁰

張博士在說明上述平衡計分卡之功能、核心概念、邏輯與實施步驟過程中，列舉了社區樂隊、新加坡初級法院、美國北卡羅萊納州夏洛特市、美國聯邦政府服務總局等實例來詳加說明。其中美國北卡羅萊納州夏洛特市是全世界第1個實施平衡計分卡的地方政府，新加坡初級法院則是該國第1個實施平衡計分卡的行政機關。

3、創新策略的實施¹¹

執行創新策略，常有動力障礙，要轉變認知，重新分配資源，更重要的是將新策略變成持久、有效的行動。而如何低成本地促動下屬部門及人員的積極性？張志斌博士認為「引爆點領導法」（tipping point leadership）能快速、低成

10 摘自《新加坡政府策略管理》。張志斌。2009年12月17日。

11 本章「策略的制定」、「策略的執行」及「創新策略的實施」等3部分完全以南洋理工大學助理教授張志斌博士課堂講解內容及書面講義資料為本，加以整理後提供分享。

本地消除創新策略之實施障礙。要讓人們行動起來，實施創新策略，就要集中力量「抓關鍵」。在任何組織中，都有一些人、行為、活動對組織的績效具有超凡的影響力，要做到節約資源，減少時間，就要集中力量找出並利用組織中具有超凡影響力的關鍵因素，以快速實現策略轉變及創新。

常識定見例如：創新與變革理論是以轉變大眾為基點，創新與變革的努力因而集中在大眾身上，但這需要耗費昂貴的資源與漫長的時間。引爆點領導法則認為要變革創新，就要把力量集中在極端上，也就是對組織績效有超凡影響力的人、行為、活動上，這樣就能低成本地快速實現策略轉變。

引爆點領導法就是集中力量在關鍵因素上來調動各部門與下屬的積極性。藉由對準中央瓶—抓住關鍵因素，及魚缸管理—調動關鍵因素積極性，就能夠順利跨越動力障礙。「對準中央瓶」意指針對保齡球的中央瓶，只要擊倒中央瓶，其他的瓶子都將應聲而倒。「魚缸管理」則意指欲持久調動中央瓶人物的積極性，關鍵是不斷地將其行為置於聚光燈下，像魚缸一樣，讓人人都可以看到。而魚缸管理的三要素為透明、各方參與及公平過程。以績效評估為例，因為在透明的魚缸裡，沒有人願意丟臉，每個人都想露一手。失誤不能歸罪於他人，因為大家都參與了績效評估。而魚缸管理也令績效突出的人有機會公平地得到承認與讚賞。因此，魚缸管理能有效促動關鍵因素的積極性。

至於引爆點領導法的運用與實踐，張博士係以美國紐約市警察局為例。1994年2月BILL BRATTON經任命為紐約市警察局長，1994至1996年BRATTON即以引爆點領導法之「對準中央瓶」及「魚缸管理」等創新策略，實施了對美國舊有治安體制的革命，取得下列卓越的成就：

(1)犯罪率大減

重罪下降 39%；謀殺下降 50%；竊盜下降 35%。

(2)市民信任度大增

蓋洛普調查顯示，市民對紐約市警察局信任度從 37%提高到 73%。

(3)紐約市警察局員工工作滿意度大幅提升

內部調查顯示，該局員工對工作滿意度達到歷史最高點。

(4)持續性的變化

積極的變化並不僅侷限在 BRATTON 任期內，這意味著組織文化和組織策略都發生了根本的變化。

4、菁英制度¹²

廣義來說，菁英制度是利用社會階級、職業地位、高收入、社會認同與聲望去獎勵個人才能（merit）的一種制度。這個制度提供具有潛在才能者，一個公平及平等的成功機會，而所謂的才能通常是努力與天分的綜合體。在這個廣義的定義之下，菁英制度認為才能是治理經濟、社會及政治的要件。

狹義來說，菁英制度是一個政治系統，用以挑選（select）或培育（produce）最聰明及最優秀的人—「天才貴族」（aristocracy of talent）來組成政府。其與民主制度的最大不同是：「在民主政治選舉中，民眾有權決定才能的內涵及其擁有者。」（In democratic elections, the people are given the power to decide what counts as “merit” and who possesses it.）

2006年的大選，人民行動黨獲得66.6%的選票，84席的國會議員中獲得82席。選舉結果讓人民行動黨得以繼續執政，也反映出這個政黨的治理價值觀：菁英制度、技術官僚制度、家長式領導及務實主義。新加坡推動菁英制度在實務上主要包括兩大層面，一為行政國家，一為人才養成與維繫。

(1)行政國家（administrative state）

①實務面：建立技術官僚（technocratic leadership）政府

A、人民行動黨努力想要重塑自己成為一個團隊，而不是魅力政治及意識

12 本章「菁英制度」、「動態治理」及「貪污防治」等3部分摘自《97年全球化及領導能力研習營出國報告》。行政院人事行政局。2009年1月20日。並加以整理後提供分享。

形態的推動者，所以強調建立技術官僚政府，由少數技術菁英決定國家政策。他們認為現代社會所面臨的多屬技術性複雜問題，有效的政治決策亟需專業知識，而由專業人士及專家組成的菁英政府是新加坡生存及繁榮的基礎。

B、新加坡的形象是一個行政國家，除了去政治化、官僚體制以及如同大部分的民主國家一樣限制性參與決策外（Chan, 1975），並儘量設法淡化意識形態及政黨政治的問題，或將之隱藏在技術官僚制度的口號之下。

C、在新加坡，大多數的行政官員被訓練得像系統工程師或數學家，依據專業知識推動公務，公共行政被認為是一門科學而不是藝術（Seah, 1985）。Hilton（1996）認為新加坡的公共服務值得信賴，並可免於政治干擾及貪污腐化。在閣員的領導下，新加坡的公共服務除了規劃、形成及執行政策外，也要建立一套發展及成長的制度。在家長式管理的官僚體制之下，新加坡政府幾乎規範民眾所有的生活面相。

②意識形態面—務實主義（pragmatism）

A、人民行動黨也提倡務實主義，可以解讀為「沒有意識形態的效忠」（no ideological allegiance），此一概念係為淡化新加坡政府資本主義導向的威權統治。

B、在務實主義的理念下，新加坡政府強調自己是一個企業化經營的國家，成立許多政府體制之外的組織，如法定機構或政聯公司（Government-linked companies, GLC），以推動國家政策，茲詳述如下：

a.法定機構：為適應特殊需要成立之機構，運作比政府部門有彈性，隸屬於相關部門並受到約束。例如：提升國家經濟活動的經濟發展局和貿易發展局、提供民生服務的建屋發展局、公積金局，提供基本設施服務的海市港務局、民航局、電訊局、執行管制任務的金融管理局。

b.政聯公司（國營企業）：政府為達到某項目標而設立，不屬於公共服務範圍，而是從事重大工業或發展的新經濟領域，如新加坡航公司、發展銀行等。有的政聯公司的前身是政府部門或法定機構，在私營化計畫下成為政聯公司。

C、其他的作法還包括：發展模式（Developmental modes）、新自由主義模式（Neoliberal modes）、外資及跨國企業（Foreign capital and MNCs）、結合政府的企業（Government-linked companies）、淡馬錫金控（Temasek Holdings）、新加坡政府投資股份有限公司（Government of Singapore Investment Corporation）。

③行政國家的問題

- A、在行政國家，內閣高階公務員的權力及影響力比透過民選、代表人民的國會議員更大，例如：法定機構的主管必須向國會提出年度財務及工作報告，但是國會並不重視，除非有明顯的管理疏失。
- B、現代政府鼓勵多方參與，行政國家為簡化決策過程，由少數技術官僚決定國家發展方向；但是，因為少數技術官僚菁英可能有太多的雷同特質與才能，而無法有效處理複雜的問題。此外，在全球化的衝擊下，若能透過多方瞭解各類議題的多重面向，或可找出更有創意的解決方案。
- C、菁英制度試圖營造對領導人的敬畏氛圍，以減少反對聲浪。人民行動黨政府堅持其採行的是最佳政策，讓人民產生錯誤的安全感並忽視對政府的監督。Vogel（1980）指出，新加坡的人民行動黨政府被認為是傲慢、冷漠及無情的，並讓人民相信其優越性。

(2)人才養成與維繫（Recruiting and Retaining Talent）

新加坡前總理吳作棟（1985）表示：經濟學家、醫生、律師的養成需要很長的時間，對於照顧我們國家與生活的人，我們為何不堅持需要相同的訓練或證照？

①人才培育－公共服務獎學金系統（Public service scholarship system）

公共服務獎學金系統乃菁英制度中最系統化的作法，人民行動黨政府用透過面談及筆試，挑選出適當的人才。最高榮譽的獎學金是赴國外知名大學就讀，但是必須簽訂返國服務的合約。新加坡政府希望他們在受訓後能返國參與行政服務（Administrative Service）。

②高薪徵才，法制養廉

A、爭取人才：新加坡前總理吳作棟（1985）表示，跨國公司支付高薪聘請新加坡最優秀的人才，新加坡政府為了吸引有能力的人擔任公職，需要類似企業的獎金制度，來維繫人才資源。此外，政府官員因係公眾人物，除須擔負整個國家福祉的高度壓力、失去個人及家庭生活的隱私權外，有時亦須遵從不盡合理的高標準行為要求。

B、防止貪腐：因為部長或國會議員貪污，將使民眾對政府的信心喪失。人民行動黨為了防止擁有極端權力的高級官員腐化，於 1994 年，經過立法程序，將新加坡部長和高級公務員年薪與市場薪資掛鉤。有關部長薪水之計算方式，係根據銀行家、律師、會計師、工程師、本地製造商及跨國企業等 6 個行業之專業人士及管理層執行長中最高薪的 48 位，其年薪平均值的三分之二¹³。根據路透社 2007 年的報導，新加坡總理的年薪為新幣 310 萬元，是美國總統的 5 倍。而 2008 年總理年薪已經調升至新幣 376 萬元，總統年薪是新幣 387 萬元，傲視全球¹⁴。

③人才維繫與培育的問題

A、高薪的假設是基於金錢可以吸引最好的人進入公部門服務並防止貪污，但是某些人進入公部門服務是因為個人聲望及高薪可以創造自我利益，他們可能會利用沒有制衡的絕對權力，犧牲國家利益來維護自身需求。總之，新加坡的治理是不穩定的，其基礎是建立在對好的、聰明的

13 新加坡部長年薪各方說法不一，本文以新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花提供資料為準。

14 摘自《98 年全球化管理效能研習營研習報告》。行政院人事行政局。2010 年 1 月 4 日。

人的信仰上，而不是在一個好的及聰明的機構上。

B、根據我們在新加坡公共服務學院（Civil Service College）參訪¹⁵時，知悉該學院之公共服務學院顧問共聘有約 15 名組織心理學家（Organizational Psychologist），其主要任務是為新加坡政府遴選 300 名行政官。每年上半年他們會為當年高考及格者做心理測評，以遴選出 50 至 60 名最優秀的人，將他們送出國外進修。下半年則針對進修返國的菁英進行第 2 輪的心理測評，以遴選或淘汰他們進入行政官的後備隊伍¹⁶。且專責對菁英們的能力模型建立檔案並加以保管運用，其評估方式包括同級評估及 360 度反饋（亦即全方位評價反饋）。菁英們的競爭萬分激烈，維持菁英身分的壓力亦非常人可以忍受¹⁷。

根據新加坡政府的說法，菁英制度是治理及分配國家有限資源的唯一選擇，以追求經濟表現與政治領導的最佳效能。在新加坡，菁英制度不僅是被供奉及讚頌的主流文化價值，也是一種複雜的意識形態資源，以合理化其威權政府及資本主義掛帥的政策立場。

5、動態治理¹⁸

動態治理是確保組織成功與組織能適應環境的關鍵，提供公部門領導階層新的管理思維模式，運用創新方式，持續有效地調適政策，以因應變局，並快速執行而達成目標。新加坡總理李顯龍曾說：“Our willingness to work hard, make changes and adapt to the world as it is and not as we wish it to be.”意指我們必須努力改變，以適應所處的世界，而不是讓世界配合我們的期望。新加坡前總理李光耀在接受天下雜誌的專訪時也曾提及：「世界決定了我們的命運，我們毫無

15 意指本次國家文官培訓所舉辦之「98 年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營」參訪行程。

16 據新加坡公共服務學院國際司陳司長天宏同時指出：該學院顧問同時協助提供教育部遴選校長及外交部遴選外交官之心理測評服務。

17 據新加坡公共服務學院國際合作交流中心傅主任瓊花說明資料彙整。

18 本章「菁英制度」、「動態治理」及「貪污防治」等 3 部分摘自《97 年全球化和領導能力研習營出國報告》。行政院人事行政局。2009 年 1 月 20 日。並加以整理後提供分享。

選擇餘地。新加坡人學會的第一件事就是，如果新加坡不改變，就將遭受殘酷的衝擊。」面對全球化與亞洲崛起的挑戰，動態治理即是新加坡增強國家競爭力與確保經濟持續發展的關鍵因素。

治理是指透過規則、正式或非正式組織與結構以提供各種社經活動的獎勵與限制；是政策選擇與決定。但只有治理是不夠的，因為治理的原則可能不夠、可能過時、可能領導人能力不夠或政治穩定力不足等，故治理不是不變的，應該是動態。有好的政策還要有執行力。

動態治理是持續回應與創新政策，透過不斷改變公部門的環境與功能，以符合未來不確定、無法預期的全球需要與要求。動態治理亦指政府在面對改變的環境中透過改善績效，併入新的觀念與學習，並在國家長遠發展上扮演前瞻角色，以接受新的價值、信念與假設作為決策與行動的指引。

動態治理體系之形成是因為必須因應改變（Change）及執行適當的政策。而適當的政策則來自政策思考的「能力（Capability）」。政策思考的能力包括：「前瞻性思考（Thinking Ahead）」、「反復思考（Thinking Again）」及「跨越思考（Thinking Across）」能力，分別說明如下：

(1) 「前瞻性思考」（Thinking Ahead）能力

在規劃政策時，對於不確定的未來具有前瞻及警覺能力，例如：環境和技術的改變、經濟的發展及社會的進步等。

(2) 「反復思考」（Thinking Again）能力

在政策執行過程中，根據機關的表現及績效評估，思考政策調整之可能性；並力求政策的正確性與完整性。

(3) 「跨越思考」（Thinking Across）能力

植基於實務面的運作，參酌個別機關的優點，改進現行政策，並確認政策規劃與執行能符合不同機關的「文化（Culture）」。

「文化」是組成者共享的價值、信念與原則，一般而言，是動態治理體系

發展的基礎。但它可能是動態治理體系發展的催化劑，也可能是造成衝突或限制的絆腳石。動態治理文化的營造是領導者的責任，其營造方式有四：(1)跳出常規思維(Think Differently)；(2)激情地進行溝通(Communicate Passionately)；(3)系統地建立才能(Capacity)與能力(Capabilities)；(4)持續不斷地調整與創新(Adapt and Innovate Continuously)。

新加坡動態治理的價值包括：正直、反貪、人才、菁英制度、效率與以市場機制追求社會公平、結果導向與理性的實用主義、接受多元種族、多元信仰等。而其動態治理策略則有：視人民為國家重要資產；引導人民透過工作自立而非倚靠社會福利；財務的謹慎是生存的緩衝器；國家穩定才能吸引國際投資與人才；經濟成長以求生存；透過連接與改變接軌全球化；建立長期政策收穫而非短期等。

6、貪污防治¹⁹

貪腐(corruption)可以簡單定義如下：以公共身分獲取私利。其中一種型式稱為俘虜政府(state capture)指的是經過政治操作，將政策扭曲反映一小部分權力派系的利益；絕大多數的情形被稱為小貪腐(petty corruption)，通常指的是對個人的賄賂和騷擾。我們也可以從另一個角度，將貪腐分類為普通的貪腐(ordinary corruption)及組織性貪腐(systemic corruption)。普通的貪腐指以個案型式出現，屬偶發的個人犯罪行為，在法律環境健全、行政程序組織透明、公務員培訓完整的情形下仍會發生；此一情形就像健康的人也偶有傷風感冒發生，只要飲食營養均衡、起居運動正常，即可有效治療。至於組織性貪腐則指的是系統性的組織腐化，有如人體受到細菌入侵或是長了腫瘤，就必須投以藥石，甚至手術開刀，才可見療效。如果貪腐已是普遍性存在，就應努力重塑社

19 本章「菁英制度」、「動態治理」及「貪污防治」等3部分摘自《97年全球化及領導能力研習營出國報告》。行政院人事行政局。2009年1月20日。並加以整理後提供分享。

會核心價值，方可望真正收打擊貪腐之效。

在現今社會中，常聽到大家都說他們支持反貪腐；而貪腐也確實危害社會安定，但是貪腐卻仍然普遍存在。我們不禁要問：為什麼防治貪污如此困難？可能的答案如下：

- (1)貪污（不勞而獲）是一種人性。
- (2)執行公務過程有許多下手機會。
- (3)貪污是一種特殊的犯罪型態，參與者有共同利益，通常沒有直接受害者，不易被舉發。
- (4)貪污所生的利益是集中的，損害卻是分散的，通常不會引起社會立即的注意。
- (5)貪污經常是歷史過程產物，易形成體制化（institutionalized），在組織中集體作為，不易被舉發。

新加坡自 1959 年自治後，承襲英國有效的公共服務體系，但是貪污現象卻滲透社會各個層面，政府在對抗貪污的行動中面對很多問題，包括：

- (1)當時的防止貪污法令不足，貪污罪被列為不可逮捕的罪行，調查員也沒有足夠的法定權力去進行調查。
- (2)狹隘的防止貪污法令使得蒐集罪證的工作備極困難，很多貪污的公務員因此逃過法律的制裁。
- (3)當時公務員的薪水低於私人機構，某些公務員以貪污的方式增加所得。
- (4)當時調查局的官員都是向警察部門短期借調，沒有心理準備打擊貪污。
- (5)當時人民的教育水平較低，大都不清楚他們享有的權利，而只知道用賄賂的方法達成目的。

新加坡政府自治之前，1952年即在總理公署下成立的貪污調查局肩負國內調查與預防貪污的任務。因為政府堅決取締貪污的決心，使得新加坡在60年代初期獲得廉潔的好評。1979年，李光耀總理指出：假使領袖不清廉，對事物要求不夠嚴謹，那麼行政體系的正直和完整形象將受到削弱和考驗，最終瓦解。

唯有在清廉和有效的管理行政人員的領導下，行政體系的完整形象才得以維持。因此，貪污調查局的組織、任務與功能等更臻嚴密周全。

貪污調查局之預算編列在總理公署下，每年新加坡幣1,000萬左右（約新臺幣2億3千5百萬元）。其編制員額為88人，但目前實際員額為82人。詳如下表：

表 1 貪污調查局之員額編制表

身分 \ 人數	編制員額	實際員額
調 查 員	57	53
助 理 調 查 員	9	9
文 書 與 行 動 人 員	22	20
合 計	88	82

在組織上，貪污調查局分成4個部門²⁰個單位（如圖4）：

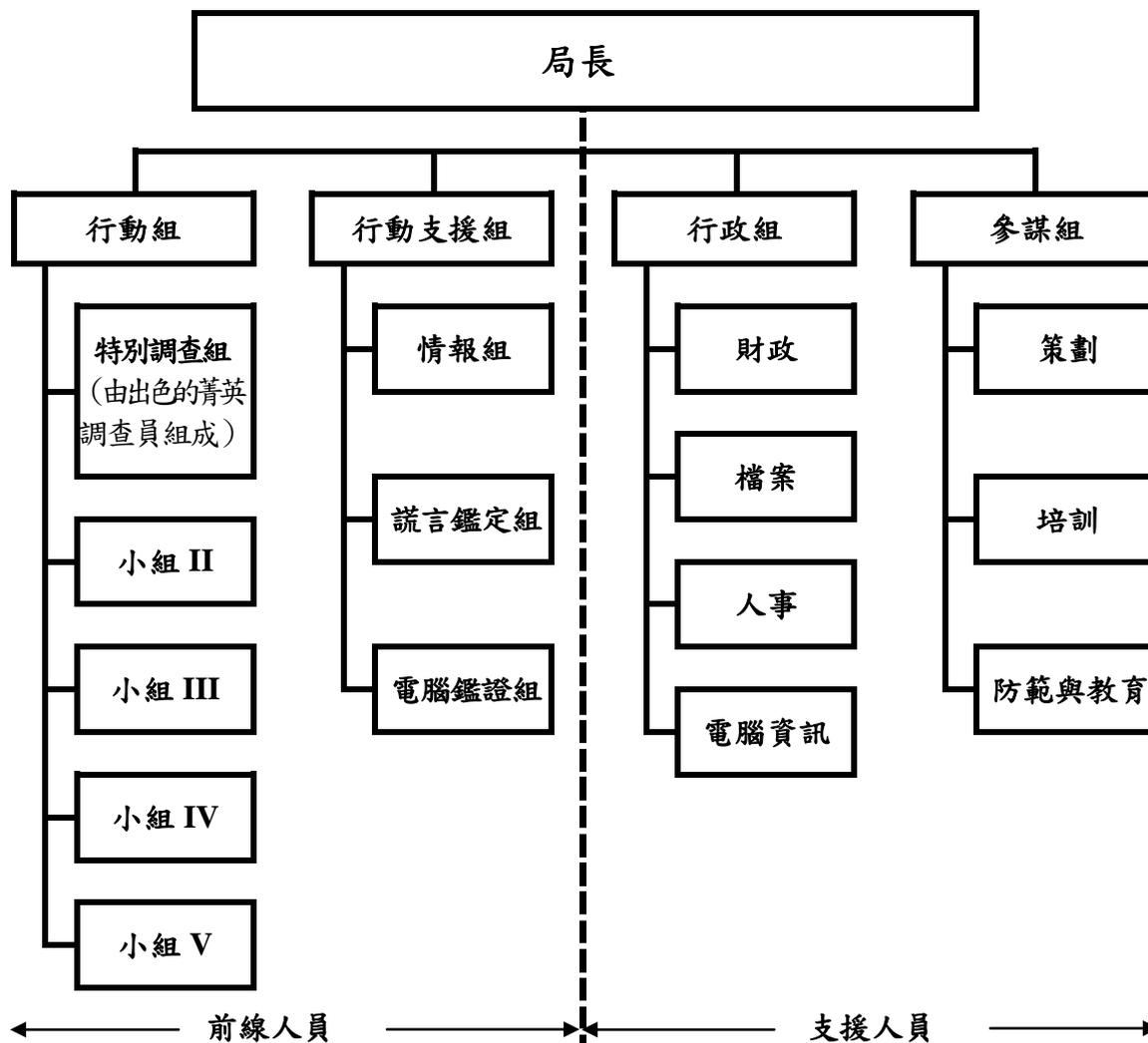


圖 4 新加坡貪污調查局組織架構圖

- (1)行動組：下設行動組及行動支援組。行動組援引《防止貪污法》，負責調查工作，由5個調查小組組成，其中1個單位是由菁英組成的特別調查小組（Special Investigation Team，簡稱SIT），專門處理較複雜、重大的案件。調查完畢後，由行動部將所獲得的證據呈交報告給檢察司。根據《防止貪污法》規定，任何控訴都必須獲得檢察司的書面同意才能進行。
- (2)行動支援組：下設有情報組、謊言鑑定組和電腦鑑證組。情報組負責蒐集和

20 摘自本研習團參訪貪污調查局時，該局提供之簡介手冊。其組織架構與行政院人事行政局《97 年全球化及領導能力研習營出國報告》所撰寫之組織內涵與架構圖不同。

綜合情報，同時設有外勤調查小組，同時執行外勤調查以支援行動組調查工作所需的資料。謊言鑑定組可進行謊言鑑定，以協助調查工作。電腦鑑證組則負責蒐集和分析電腦證據。

- (3)行政組：負責行政、財政、檔案與人事方面的事務，並為政府部門和法定機構提供檔案審查服務。其電腦資訊系統組負責局內的資訊科技項目，以及研發應用系統來保存和管理紀錄，以提高局內的效率。
- (4)參謀組：負責制定局內的策略型計畫與職員培訓。也負責檢討貪污機率高的政府部門之工作流程，以找出行政上可能促成貪污和不當行為的弊端，並推薦改善和預防措施。

貪污調查局的任務，包括：接收並調查涉嫌貪污的投訴、調查有貪污嫌疑的公務員不檢點及瀆職行為、檢討公共服務的運作慣例及程序，以減少公務員貪污的機會，從而防止貪污。具體而言，其職權可分為4類：

- (1)在防止貪污法令下，調查任何有關貪污的案件。
- (2)調查任何在貪污案件的調查過程中所揭發的可逮捕案件。
- (3)調查任何在貪污案件中公務員的失職與不檢點的行為。
- (4)研究有貪污傾向的部門的行政程序，向有關部門首長提出改進方案，以杜絕貪污。

根據新加坡推動防治貪污的經驗，大致可分為制止及預防兩個層面，其中制止層面的肅貪工作屬於法制層面，包括貪污法令的修改以及加強執法能力；預防貪污則是屬於教育與宣導的工作，鼓勵全民參與。茲說明如下：

(1)肅貪措施

①法令的修改

新加坡的反貪污法令在獨立後即被定期檢討修改，以確使貪污罪犯接受法律制裁。修改內容如下：

A、法庭可以命令觸犯者以交罰款的方式交出賄賂。

- B、授予調查官員更大的調查權。
- C、控方無需證明受賄者是否有能力、權力、機會或者有沒有去實行受人所託的事項。
- D、調查員可命令受調查的公務員以宣誓的方式呈報他和家人的資產。
- E、授權總檢察長要求所得稅局提供嫌犯的所得稅資料。
- F、收入與財富不相稱的情形可作為呈堂證據。
- G、沒有佐證的同謀證據可以接納為證據。
- H、被貪污調查局調查員問話的人有法律上的義務提供情報。
- I、可調查新加坡人民在國外所觸犯的貪污罪。
- J、向貪污調查局提供虛假情報的行為被列為可逮捕的罪行。

為了強化貪污是一種得不償失的罪行，新加坡國會在 1989 年通過了（貪污）利益充公法令。在這項法令之下，當貪污罪名成立之後，法庭可下令沒收被告所有來歷不明的財產。這項利益充公法律在 1999 年 9 月由憲章 65（A）的貪污、販毒和其他嚴重罪行之利益充公法律所取代。

②貪污刑法

在新加坡，一個貪污犯可被罰款高達新加坡幣 10 萬元或者監禁達 5 年，有的則是罰款與監禁兼而有之。在下列情況，刑期可以增加至 7 年：

- A、賄賂涉及到政府工程的投標。
- B、賄賂國會議員。
- C、賄賂法定機構委員。

除了罰款和監禁，法庭也可以命令被定罪的受賄者以交罰款的方式交出賄賂。此外，貪污、販毒和其他嚴重罪行之利益充公法令也授權法庭沒收受賄者所有來歷不明的財產。

新加坡大法官楊邦孝在 2003 年的初級法庭工作計畫研討會中的演說表示：政府認識到有阻遏性質的懲罰仍然是我們刑罰哲理的基石。我們的判決

政策必須持續反映公共秩序和紀律的重要性。刑事司法體系必須對慣犯施予重罰。由於刑事案逐漸演變的趨勢，法庭應該一直不斷的檢討及精煉基準的判決體制。

③對於牽涉貪污行為公務員的處理

任何觸犯貪污罪行之公務員，若證據確鑿，將面對嚴厲的法律處分；被法庭定罪的公務員會失去工作、養老金及其他福利。如因證據不充足，無法將涉及觸犯貪污罪行的公務員控上法庭，他也可能面對紀律處分，例如：革職、降級、停止加薪或延遲加薪日期、罰款或警告及強制性提早退休。

④有效的執法行動

鏟除貪污的強大調查權力和經過修正的防止貪污法律，如無執法行動的有效配合，仍然徒勞無功。有鑒於此，貪污調查局將自己定位為一個嚴謹的反貪污組織。Jon S. T. Quah 在 1977 年發表的專書中指出：貪污調查局讓許多新加坡人敬而生畏，尤其那些有貪污傾向的人，新加坡官員將貪污調查局視為人民行動黨領導者的銳利視眼，對他的高效率和精煉的運作程序，更表敬佩。

(2)預防措施

①行政措施

為確保公務員的廉節操守，降低貪污的機會，採取的行政措施有五大項，詳列如下：

A、由正式公務員取代向新加坡警察部門借用的警官。

B、剷除貪污的機會。

C、精簡行政程序並摒棄官僚作風。

D、調整公務員的薪俸，以確保他們有足夠的工資。

E、在政府合約中明文警告承包商，假使他們行賄執行合約的公務員，合約

可能會被終止。

②公務員行為和紀律的指導守則

防止貪污的行政條文也融會到管理公務員行為和紀律的指導手冊之中，重點如下：

- A、公務員不可以貸款予他人，以收取利息。
- B、公務員不能向和他有公務關係的人士借錢。
- C、除用足夠的抵押品向財務機構和保險公司申請貸款外，公務員不可以向任何人簽署任何的承諾書或承諾負債的字據。
- D、公務員不能借超過他3個月薪俸的無抵押貸款。
- E、公務員不能利用公務上所獲得的信息來換取個人的利益。
- F、公務員必須向他的主席或常任秘書申報任何在工作中與他個人利益有關的問題。
- G、公務員不可以利用職務上的便利，接受廠商或零售商所給予的折扣或特別贈品。
- H、公務員不可向與職務上往來的廠商收受折扣或優待，以購置產業。
- I、公務員在上任後，每一年都要申報自己、妻子以及經濟上依賴他的孩子們的資產及投資。
- J、公務員在未獲得書面批准前不能經商和從事副業。
- K、公務員不能接受公眾人士的禮物和貸款。

③教育工作

貪污調查局經常向公務員，特別是執法機構的官員灌輸反貪污意識，教導他們認清貪污的陷阱、避免牽涉到貪污案件，並提醒他們注意公務員指導手冊中的防止貪污條文。

7、小結

面對不確定、無法預期與持續快速變化的全球化環境，政府角色從保護地方產業到發展競爭性產業；從在地管理到接軌又熱又平又擠的全世界；從嚴密控制到積極促進。政府治理必須符合新思想又保留傳統文化特色；政策規劃須要創新也必須能有效執行與管理；國家不但要能改變—煥然一新，也要能穩定發展。換言之，政府正面臨高度治理與競爭能力的考驗。新加坡領土狹窄，資源缺乏，又堅持完全開放，因此，任一決策皆經不起在國會曠日持久的爭辯和討論，行政決策速度和質量至關重要，我國亦然。

世界經濟浪潮變幻莫測，新加坡從不甘於作追隨者，我國又豈願久居亞洲四小龍之末？近年來，我國在國際競爭力的各項指標評比上，成績均不理想。身為國家常任公務人員，實無顏面對，亦難辭其咎。新加坡學者在課堂上總是提醒我們：「愛拼才會贏」是標準的臺灣精神，我們沒有理由逃避，也沒有藉口拖宕，只有勇往直前。新加坡或許是個模範，或許是個朋友，但絕對是個對手——一個絲毫不容輕忽又真正難以超越的對手。

（五）新加坡社會福利政策

新加坡是一個經濟高度發展的小卻全球化的經濟體，政府整體政策，包括社會福利政策，也大多以配合經濟政策為主，更在經濟全球化的衝擊下，面臨許多新的風險，使得社會福利體系的建構更形需要。

新加坡政府採取的社會福利政策，中央公積金制度，為社會安全制度核心。以節省政府財政支出為考量重點，強調國民個人責任。政府對福利經費之支出以最小程度為原則，政府在社會福利政策角色上，僅扮演制度規劃與建立、管理與維持體制運作、及補助最低限度的經費，主要經費其實是來自政府堅持的「使用者付費」運作機制，強調民間福利機構的角色與功能發揮，反對政府過度介入。

中央公積金制度（CPF）是新加坡社會安全制度的核心，在1955年英國殖民時期即已建立。CPF歷經近60年的時間，從最初以提供退休經濟保障為目的，發展迄今另具有醫療、購屋、保險、子女教育費或投資等其他功能。

在參加人員的範圍方面，除了自僱者僅須加入醫療儲蓄計畫（medisave）¹外，所有新加坡受僱員工均須加入中央公積金制度。從制度面的演變過程來看，公積金制度創立的開始就是一個強迫就業者儲蓄的方案，由僱者與受僱者分別抽出一定比例的薪資，存入一個特別的個人戶頭帳戶累積利息，以作為不時之需的準備。初期公積金制度僅為應付老年退休金之給付，但爾後其功能則開始逐漸擴充。公積金制度已從過去單一的退休儲蓄計畫變成涵蓋各個層面的綜合社會保障計畫。

中央公積金制度目前涵蓋所有公部門與私部門的受僱者，而自僱

1 白郁婷，〈新加坡、馬來西亞公積金制度簡介〉，《退休基金季刊》，第1卷第2期，2000年12月，頁54-65。

者則可自行決定是否參加。受僱者依據自己的工資收入的一定比例按月繳費存入自己的公積金帳戶，雇主也依照員工工資的一定比例按月存入員工的公積金帳戶，因此個人公積金帳戶中的累積存款乃是受僱者與雇主的存入金額與儲蓄期間利息之和。55歲以下受僱者的個人帳戶分為3個部分，為普通帳戶（ordinary account）、保健帳戶（medisave account）和特別帳戶（special account），其中普通帳戶的存款可以動用來進行中央公積金局指定的投資，包括購置公共住宅、政府批准的保險項目與投資項目、支付教育費用以及填補父母親的退休帳戶；保健帳戶的存款則可以用來支付個人在指定公立或私立醫院的診療費，也可以用來支付前3個孩子的分娩費用；而特別帳戶則提供公積金會員養老金與急用所需。而公積金會員在年齡超過55歲後，其個人帳戶將整合為退休帳戶（retirement account）和保健帳戶兩種。²從中央公積金制度的保障功能來看，公積金已經成為新加坡社會中一種廣泛的社會措施，其保障範圍包括：1.退休經濟保障、2.醫療保障、3.公共住宅保障、4.家庭保障、5.資產增值。³

中央公積金制度是強調以自助互助的精神，建立一個以家庭為中心的保障模式。其特性包括下列各點：1.強制儲蓄制度，多賺多儲蓄。2.失業者不能提取公積金。3.鼓勵國民買房子。4.公積金儲蓄不受破產法令的影響。5.鼓勵國民買房子抵押貸款保險。6.鼓勵國民買人壽保險。7.鼓勵國民買醫療保險。8.國民鼓勵自力更生。9.全國全民就業，政府財政收入高。10.政府社會開支少，所以所得稅率低，進一步鼓勵國民工作。

新加坡自李光耀及其菁英團隊執政以來，均認為中央公積金制度

2 陳昱名，〈新加坡之中央公積金制度之分析研究——一個全球化體系的觀點〉，《中山人文社會科學期刊》，第14卷第2期，民國95年12月，頁111。

3 鄭秉文、方定友、史寒冰，《當代東亞國家、地區社會保障制度》，（北京：法律出版社，第1版，2001），頁233-246。

是保障新加坡人民生活水準與品質的重要社會政策，在人民最關心的生活議題—就業、住屋、醫療、教育、養老五大面向上，由優勢政府由上而下制定指導性決策並加以實施，其制度設計的主要精髓就是讓人民能夠自己養自己，非常不認同福利國家普及式的福利，包括領失業救濟金及退休金制等，其終究會拖垮政府財政造成龐大預算赤字，更會影響國家經濟發展。國家在福利的角色已經退縮，拒絕成為提供者和照顧者，將公民社會生活安全與風險保障的責任轉移到個人與私部門。

在此制度下新加坡有計畫、有步驟、有效率地解決就業、住屋、醫療、教育、養老等社會福利問題，使人民享受到很好的社會福利保障，茲分述如下：

1、就業方面

新加坡社會保障政策為預防失業，建立一套預防失業體系。政府致力提供就業機會，相關措施如調整雇主公積金提撥率，獎勵就業；就業入息補助計畫將加以補償。輔以技能發展基金（SDF），任何企業要訓練工人（工人薪水不受限制）可以向基金申請津貼，鼓勵企業訓練工人能學有所用；不景氣時，技能提升與應變計畫（SPUR）能讓雇主獲得90%培訓費津貼與90%培訓時間的員工工資津貼；通過“職業聯繫站網路”，勞發局協助失業者就業；專業人士轉業計畫（PCP）；重新打造工作計畫（JRP）。部長級委員會建議，協助低薪工人在有財政盈餘的情況下，收入最低20%或月入不超過1,200元的40歲以上工人，可獲得一筆就業獎勵花紅（Workfare Bonus）。委員會建議讓薪水較低國人獲得更多援助，因此就業獎勵花紅數額是以工人的收入為依據，月薪不超過900元者可獲得相等於1個月收入的花紅，而月薪介

於901元到1,200元者可獲得半個月的花紅。同時，為照顧低薪工人的長遠醫藥開支，委員會建議將其中10%的就業獎勵花紅撥入公積金保健儲蓄戶頭。⁴

2、住屋方面

居者有其屋計畫採取的是照顧人們由少到老的“生命週期”(life-cycle)策略，照顧新加坡人的一生活房需要：組織新家庭的年輕夫婦購買第1個組屋單位(政府房屋)時獲得足夠津貼，當他們事業有成、家境較寬裕時，可通過第2次津貼貸款提升住屋環境，而鄰里和住家翻新工程使組屋增值。到晚年時，組屋可以套現，依然算是自食其力。購買房屋貸款由政府每月直接由個人公積金普通帳戶扣除。低收入者買政府組屋有下例津貼：1. 價格津貼；2. 收入津貼；不同低收入者有不同收入津貼買政府組屋；3. 租政府組屋有津貼—租金津貼。而新加坡建屋發展局在2009年更推出數項措施如下：1. 額外公積金購屋津貼；2. 屋契回購計畫；3. 協助拖欠組屋貸款屋主；4. 增加租賃組屋申請條件。

3、醫療方面

新加坡對於醫療照護上，運用部分負擔制度，而非提供免費的醫療給付，除了有醫院提供醫療服務外，並有由專業護士提供基本醫療諮詢服務的綜合診療所，以個人在醫療使用上需付費及個人責任的理念，減少醫療浪費。

主要包括三M計畫：

(1) 保健儲蓄計畫 (Medisave)：公積金會員每月須將部分公積金存

4 周孫銘(2009)，〈國際養老金改革和新加坡社會保障政策〉，國家文官培訓所98年度績優學員海外研習營，南洋理工大學新加坡社會福利教材。

進保健帳戶，之後可以動用為本人或任一個直系親屬支付在當地的醫療費用。

(2) 健保雙全計畫 (MediShield)：是一項承保公司和受保人共同負擔醫療費的重大傷病保險計畫 (Catastrophic)。所有 75 歲以下民眾除非選擇不參加這項醫療保險，否則都被自動納入該保險計畫內，以確保會員有能力支付重病醫療及長期住院的費用。

(3) 保健基金計畫 (Medifund)：保健基金是政府設立的 1 項信託基金，目的是協助貧窮的國民繳付醫療費用。由政府撥款建立「醫療基金」，以援助在保健儲蓄計畫和健保雙全計畫外，仍無法支付醫藥費用的貧病者。

4、教育方面

會員可動用其公積金戶頭存款，為自己或子女支付全日制大學學位或專業文憑課程的學費，可動用的款項是扣除最低存款額之後總公積金存款的 80%。但畢業後一年須還本付息，分期付款的最長年限為 10 年，這項計畫使公積金功能擴大到教育保障，有利於國民教育水準的提高，促進了新加坡教育事業的發展。

5、養老方面

老有所養是中央公積金制度最初設立的目的，會員年齡達到 55 歲且退休帳戶達到最低存款額這兩個條件時，可一次性提取公積金，若最低存款未達到規定數額，可選擇延遲退休以繼續增加公積金的累積，或用現金填補差額，或由其配偶、子女從各自的公積金帳戶轉撥填補。

另外老人照護方面，分層次地將個人、家庭、社區、國家都納入老人關懷序列中，包括：個人必須對自己的晚年生活負責，提早作出

具體規劃；家庭應該成為給老人提供必要照料的基地；社區有義務協助和支持家庭擔負照顧老人的責任；國家則必須構建可行的養老架構，創造條件幫助個人、家庭和社區各盡其責。

新加坡公積金制最主要在保障退休生活，因此，國民只有在以下情況下，可以提取公積金：(1)放棄公民權；(2)殘廢不能工作；(3)心理不健全；(4)速立遺囑不留遺憾；(5)公積金的存款不受破產法令的影響；(6)55歲。

新加坡社會福利政策是以中央公積金制度為發展主軸，重視國民自食其力為自己的未來作預備；涵蓋範圍也從過去單一的退休經濟安全到目前擴及各個層面的社會保障制度。但亦有值得檢討之處：

1、缺乏社會資源再分配機制

公積金制度帳戶中的存款完全依賴個人薪資高低所得決定，高所得者在制度下之獲益遠勝過低所得者，公積金存款越高者又可運用公積金投資再快速增加財富，低所得者相對難以發揮這樣的功能，是故難以發生所得再分配功能，更無法提昇市場上弱勢族群的福利水準，亦不具社會平等的意義，在國家責任與公民權利的價值較為缺乏，其能獲得的福利取決於個人在市場上的價值，缺乏風險損害分擔，最大受益者為高收入者，將擴大貧富之間的差距。一般國家多是向高收入者透過徵稅方式，轉而補助收入較低或弱勢者，而新加坡依賴個人公積金制度作為社會福利機制，並無法使社會資源再分配，政府並沒有實質照顧社會弱勢者。

2、未普及於所有國民

新加坡政府認為普及式的福利制度會養成民眾依賴的心理及降低工作意願，故其著重在鼓勵並給予工作，就業者在工作收入中提撥

一部分存入公積金即幾乎涵蓋所有社會福利，但相對地如果沒有參加公積金制度的人，例如自僱者、沒有提撥款項的婦女或沒有就業的身心障礙者，無法得到老年保障，新國政府雖推崇教道倫理運用家庭成員互助和私人保險制來彌補不足，但仍無法完全受到保護。⁵

3、階級差異的危機

新加坡的公積金制度，幾乎涵蓋新加坡的所有生活層面，以預防性的強迫儲蓄方式，為政府創造多的資金空間與建設經費來源，但其提撥愈多，所獲分配亦會愈多，故易造成貧富差距的日益擴大，與相對不平等日益加劇階級衝突，隱藏著社會秩序不安定因素。⁶

經濟發展與社會福利之兩難關係，各國政府均在尋求新契機，我國在近年來推動國民年金及勞工退休金制度等政策，由個人在現在有經濟能力之時防患未然，作為老年時生活所用，不再是單純地由政府負擔社會福利，而為因應全球化，政府要致力創造經濟優勢的國家競爭力，要兼顧經濟轉型並創造更富足平等的社會，在社會福利的政策已不是消極的給予，而是要授予能力足以生活，社會資源的分配必須是用在刀口上，才是以更積極的政策，創造全民福祉。

新加坡政府實施公積金政策，最主要是以強迫儲蓄來確保個人退休養老生活無虞，並再採取相關補助措施協助收入所得不高者，政府也認為這樣的政策是一個可持續的社會保障制度。而我國實施各項社會保險及國民年金，也是希望國民獲得全面性的照顧，一個好的福利政策的推行，一方面除了要獲得國民認同，一方面是要符合社會正義公平的原則，同時能夠維持國家高度經濟競爭力與社會和諧。因此，依據我國環境與國情的不同，參酌他國的優點，才能將我國的福利制

5 王卓祺，《誰的公共福利》，香港：青文書屋，1996年，頁36-37。

6 柯新治，《新新加坡》，臺北市：天下遠見，2003年，頁51。

度改造設計的更完善，有效解決各階層國民的生活需求問題，滿足國民對政府的期待，並兼顧政府財政收支平衡，才能形成一個良好的循環，達到理想社會的境界。

參、參訪機關(構)簡介

一、新加坡航空公司(Singapore Airlines, SQ)

新加坡航空公司的歷史可回溯至1947年5月，當時馬來亞航空開出了連結新加坡和吉隆坡、怡保和檳榔島的第1趟商業航班。其後，馬來亞航空易名為馬來西亞航空(1963)以及馬來西亞—新加坡航空(1966)，並在1972年分成兩家，分別為馬來西亞航空系統(隨後改為馬來西亞航空)和新加坡航空。經過半個多世紀，新加坡航空贏得了市場創新領導者的美譽，為旅客提供優質產品與絕佳的服務。

新加坡為全球三大航空中心之一，擁有載客量世界第一的新加坡航空公司、飛機起降航次世界第一的樟宜機場(2007年，樟宜機場有81家航空公司，每週有4,318航機起降，聯結了60個國家、181個國際城市)，世界10條增長最快的遠距離航線，其中5條經過新加坡；每年有3,000萬旅客途經新加坡樟宜機場。

新加坡航空公司是擁有最年輕機隊的世界主要航空公司之一，平均機齡僅為6年。機隊中包括波音747-400和777以及空客A330-300和A340-500，並於2007年10月率先投入使用全球首批A380-800。

絕佳的顧客服務一直以來都是新加坡航空的成功要素，一流的好客殷勤機艙服務更是其卓越聲譽的基礎。新航擁有領導業界創新的美譽。創新紀錄包括在1970年代首創於經濟艙提供耳機、餐飲選擇及免費飲料的服務，以及在1991年成為首家推出衛星電話的航空公司。2004年，新加坡航空公司開闢了新加坡往返紐約(紐華克)全球最長的超遠端直飛航班，創造了航空業新的歷史。

新加坡航空公司透過“新加坡女孩”提供給旅客的關懷和服務，贏得了許多行業和旅遊業的獎項，包括連續21年榮獲Conde Nast Traveller的“最佳全球航空公司”獎、連續14年榮獲Travel and

Leisure的“最佳國際航空公司”獎以及連續17年榮獲 Wall Street Journal Asia的“最佳新加坡公司”大獎。

二、新加坡貪污調查局(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)

「貪污調查局」於1952年成立，負責調查及防止貪污之獨之機構。該局隸屬總理公署直接統轄，置局長、副局長各1人、助理局長共3人、調查員若干人。調查員之遴選，由新加坡公務員委員會公開考試錄取，並經訓練及隨習辦案。前線人員分「行動組」及「行動支援組」，支援人員分「行政組」及「參謀組」二部門。該局另秘密吸收行動人員，協助蒐集非法案件罪證，惟行動人員未具備合法之地位，亦無固定之薪津。主管法律為「貪污防止法」及「貪污（利益沒收）法」。

(一)使命：通過迅速和肯定、堅決但公正的行動，取締貪污罪行。

(二)職掌：

- 1、受理並調查對公務、私人部門貪瀆不法之檢舉案件。
- 2、調查公務員之失職及不正行為。
- 3、審查公務之執行及其程序，以減少貪瀆之機會。

(三)目標：利用法制監督—不能貪、高薪養廉—不用貪、嚴刑峻罰—不敢貪、教育宣導—不想貪。

(四)控方擴權：新加坡的貪污法令對控方有利，依罪狀即可逮捕貪污嫌犯，毋需向法庭申請，若找到足夠證據則可逕行拘押，並扣留證據。此外，局長有權發布搜索令，命令調查員搜索公務員住宅。調查員可要求任何人就職務上需要調查其職權範圍內之事項，提供事實真相，任何人依法負有提供其事實真相之義務。「貪污調查局」不必向法院索取逮捕文件，可逕行逮捕涉嫌貪污人員。「貪

污調查局」獲得總檢察長之授權命令，得派調查員赴有關銀行，調查涉嫌貪污人員或其配偶，或合理推知之受託人、保管人之銀行帳目、持有股份、其他帳目或保險箱，並有權要求任何人舉發或提供調查員所需之事實狀況、帳目、文書或物品。凡不舉發犯罪事實或不提供帳目、文書或物品給調查人員者，即觸犯「貪污防止法」之罪。

(五)效率導向：為偵辦貪污案件，該局採速戰速決的方式處理，由於貪污案件之舉證責任，由被控人員負擔，在2天到1個月，就可完成偵辦程序，達到嚇阻貪污的目的。另外，法院對觸犯「貪污防止法」、「貪污（利益沒收）法」或「刑法」相關法條之罪或各該罪之陰謀犯、未遂犯或教唆犯，所進行之審理或訊問，被告對其所有金錢、資源或財產與其為人所知之所得來源不相稱，未能提出合理圓滿之說明，或對其在特定期間內所獲金錢、資源或財產之添加物，未能提出合理圓滿之說明時，法院即得以其事實採信證人在審理或詢問中所做之證言，證明該賄賂已被接受、獲得、同意接受或決定取得，據以認定判刑。

(六)兼顧公私部門：新加坡貪污調查局不僅針對公部門進行肅貪，對於私部門的貪污防治亦不遺餘力，其目的係為了鼓勵公平的商業活動。

(七)其他防範措施：任何人向公務員行賄，公務員即使未收賄，亦須向上級報告，否則應處以6個月以下有期徒刑，此項規定使行賄者於行賄前，須慎加考慮。公務員接受任何外界餽贈，均須呈報。如屬紀念物品而無金錢價值者，准予收領。但是當局認為所贈之禮品具有金錢價值者，即予估價，受贈者可照價收購，否則歸公。公務員接受餽贈，即使禮物價值不高，若隱瞞不報，仍構成罪嫌。

公務員接受與業務有關人士之邀宴，須先向上級請示，然後決定可否參加。如此一來，公務員大都不願接受邀宴。公務員就職前須申報財產。另公務員無論涉及公務與否，均不得向他人借錢。如遇困難，可申請社會事務部救助。

三、新加坡公共服務學院(Civil Service College, CSC)

新加坡公共服務學院是新加坡政府主要的學習機構，且在發展新加坡一流公共服務的公務人員上扮演非常重要的角色，其後隸屬總理辦公室（Prime Minister's Office）公共服務部門（Public Service Division）的一個法定委員會。該學院提供一系列的方案與課程，協助建立新加坡公共服務的策略性職能，且將焦點放在公共管理（public governance）、領導能力（leadership）、公共行政與管理（public administration and management）等主要領域。新加坡公共服務學院（CSC）一直與新加坡中央政府各部門密切合作，致力於價值創造、公部門未來發展方向的溝通及個人與組織的變革管理等等。同時，CSC亦與私部門、學術界及國際機構進行各項經驗的交流與合作。

CSC是新加坡公共服務的學習中心，CSC工作人員被鼓勵持續的學習、適應及創新，做為一個團隊，CSC設計與提供專業訓練與課程，也提供各政府機構諮詢的服務。CSC下設有6個部門，茲分述如次：

（一）政策發展中心（Institute of Policy Development, IPD）

政策發展中心提供的課程方案主要是集中在領導能力的發展（leadership development）、公共治理（public governance）及政策執行與履行（policy implementation）。因此，服務對象為新加坡政府各部門高階主管人員，協助該類人員瞭解新加坡政策制定過程的重要關鍵及發展跨部門的視野，該中心特別強調實務取向，且均以真實生活的政策案例做為學習討論的題材。

(二)管理與領導中心 (Centre for Governance and Leadership, CGL)

CGL是新加坡政府當前所面臨一些策略議題的研究中心，該中心於2007年3月1日起運作，集合公部門資深主管、政策制定者、學者研究人員及國外專家，提供一個公部門與學術社群意見交流的平台，活動包含出版專論、研究、研討會等。

(三)公共行政與管理中心 (Institute of Public Administration and Management, IPAM)

公共行政與管理中心設計、發展並執行類型廣泛的課程以強化新加坡政府公共服務的核心價值，且協助新加坡公務人員具備管理、領導、公共行政及個人發展所需之職能。在IPAM，可透過多元的方式進行學習，包括教室實體學習、團體討論、學習之旅、自我學習及數位學習。

(四)CSC顧問群 (CSC Consultants, CSCC)

CSCC提供聚焦且深度的諮詢服務，以協助新加坡公部門機構人與組織的學習與追求進步。CSCC的諮詢服務運用多元角度、統整的方式包含心理測驗 (Psychometric Testing)、性向測驗與發展 (Talent Assessment and Development)、360度回饋 (360 Degree Feedback)、員工參與度調查 (Employee Engagement Survey)、領導能力發展 (Leadership Development) 及組織發展 (Organizational Development) 等。

(五)組織卓越公共服務中心 (Public Service Centre for Organizational Excellence, PSCOE)

組織卓越公共服務中心在支持新加坡政府組織追求卓越 (development of excellent) 過程中提供各項的協助，包含研究、組織成長過程中各項創建 (initiatives) 的諮詢以及促進公部門各

組織間的互動與知識交流。

(六)CSC國際部 (CSC International, CSCI)

CSC International是CSC與國際建立夥伴關係的橋樑，藉由與世界各國政府分享新加坡經驗，進而促進新加坡政府的優良管理、聲譽以及與世界各國的協力合作。對於對新加坡公部門改革與管理方法有興趣的國際機構，CSCI提供單一窗口的學習（one-stop learning），其中包含正式的課程、團體工作、開放式的討論與實務參訪。

肆、感想與建議

一、借鏡與省思

(一)沒有種族融合的問題，卻有意識型態上的嚴重差距

馬總統在98年元旦祝詞¹中表示：「統獨對立、族群摩擦與政黨惡鬥是臺灣過去幾十年爭議不休的老議題，儘管環境變了，人民也倦了，卻依舊揮之不去。但是如果我們的話題始終停留在過去，改革與進步必然停滯不前。」相對於新加坡，臺灣其實並沒有真正的種族問題，除了原住民，只有同文同種的閩南人、客家人及外省人。然而，近年來頻繁的民主選舉、在候選人言論自由的推波助瀾之下，造成國民必須面對傷痕累累的民族情感不斷撕裂，及無謂多餘的省籍情結一再被挑起。深綠與深藍群眾間，彼此的捉對廝殺、互不相讓，讓人覺得整個國家完全沒有融合的可能性。這並不是民主的常態，卻突顯了少數人為了勝選玩弄民粹的病態，與無知選民蒙昧昏聩的盲從與不理性。

「理盲」又「濫情」是臺灣政客、名嘴及媒體的集體寫照。政治人物為了選票不擇手段、亂開支票，特定媒體卻總是不分青紅皂白、照單全收。政治評論員淪為政黨打手，相對陣營幾乎沒有對話空間。民眾有知的權利、也握有電視遙控器選台的權利，偏頗的資訊於是愈演愈烈，儼然主流民意。總統自政黨初次輪替前後，已不像是國家最高領導中心，因為並非全體國民都願意尊重並參考，甚至遵守他說的話。主流媒體數量太多反而無法成一家之言；沒有真正具備全面的公信力、值得所有國民信任的出版物，能令國民形成象徵團結的共識。

¹ 摘自《總統主持中華民國98年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2009年1月1日。

(二)公務人員與國民普遍欠缺憂患意識與危機感

新加坡政府法制嚴謹、公務員執法公正、民眾守法樂業，多因生活中揮之不去的強烈憂患意識與危機感。臺灣公務員不僅喜愛私下批評法規過時誤事，玩法弄權亦是偶有所聞。臺灣民眾即使面對對岸飛彈威脅，除了少數人移民海外逃亡避災外，多數人既不知道強化國防軍備的重要性，也不知道有必須共赴國難的可能性。

我國是一個政策透明、民主深化、及新聞自由的社會，每一個人都是國家的主人，營造政策共識已至為不易，遑論政府設若意圖灌輸其憂患意識與危機感？恐不啻緣木求魚，只會讓媒體先嗤之以鼻，繼之以遭到民眾唾罵。

(三)政權轉移導致變革管理與策略管理的延宕與失誤

新加坡的PS21鼓勵員工擁抱變革，或許導致政府為變革而變革，員工為創新而創新。其實，我國公務人員的教育訓練也非常重視變革管理與創意提案制度的訓練。然而，任何變革與創意都需要經過長時間執行的考驗。政權轉移導致領導核心與政務官的人事更迭，政策的變動—並非變革—恐怕已成常態。策略規劃須要具備長遠的眼光，政府機關本已不利於執行策略管理與隨之綱舉目張的績效評估，更何況一個經常須要經歷政權變動的政府機關？

策略管理的績效評估應建立目標值，張志斌博士說：目標值必須能夠量化，其建立可以參考該機關以往的目標值、領域內標竿機關的目標值、全國各機關的平均目標值、由員工或主要顧客共同參與討論來協助建立目標值等。即不論策略規劃與策略管理須要具備長遠性與延續性，單是目標值建立就可以是言人人殊，不同老闆各有一套標準了。

(四)反貪腐指標停滯不前，影響國際招商形象

2009年國際透明組織公布世界各國貪腐印象指數，臺灣得分5.6，全球排名第37名。相較於2008年排名第39名，上升2名，屬於中度廉潔國家。若與亞洲各國比較，我國與新加坡（9.2分，第3名）、香港（8.2分，第12名）及日本（7.7分，第17名）仍有明顯差距，並僅微幅領先南韓（5.5分，第39名），高於澳門（5.3分，第47名）及遠超過中國（3.6分，第79名），雖較去年大幅滑落5名，今年已是止跌回升；但若將經濟及政治因素納入考量，則臺灣在全球經濟富裕與政治民主的國家中，停滯不前的廉潔狀況則處境堪慮，詳如下表：²

表 1 臺灣 1995 年至 2009 年貪腐印象指數分數及排名變化表

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
分數	5.08	4.98	5.02	5.3	5.6	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9	5.9	5.7	5.7	5.6
排名	25	29	31	29	28	28	27	29	30	35	32	34	34	39	37
評比國家	42	54	52	85	99	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180

資料來源：臺灣透明組織 2009 年 11 月 17 日新聞稿

² 摘自《國際透明組織臺灣總會臺灣透明組織新聞稿》。<http://www.tict.org.tw/>。2009 年 11 月 17 日。

貪腐印象指數係整合多種資料來源共同建構的指標，2009年貪腐印象指數彙整了來自10個不同機構於2007年至2008年所進行的13項有關貪腐的調查資料。這樣的調查結果顯示，國家廉政建設的改革工作仍須持續努力推動。臺灣透明組織成員表示，國際透明組織自2007年即開始關注私部門的貪腐現象，2009年出版的「全球貪腐報告」，主題就是私部門的貪腐³。對照新加坡反貪污調查局近年來工作重心的轉移，其政府施政真是走在時代與潮流的前端。

二、前瞻與挑戰

(一) 推動組織改造與文官人才培育，提升精簡效能

新加坡政府組織型態彈性、精簡、扁平得令人讚嘆，非常有利於動態治理與策略管理；對照馬總統在98年元旦祝詞中表示：「我們也要進行政府組織的改造。政府改造的目的，是要打造一個『精簡、彈性、效能的政府』，以大幅提升國家的競爭力。

這個政治工程已經醞釀了20年之久，卻始終因為局部阻力而無法落實。今年我們要下定決心，排除各種困難，推動行政院組織法的修正工作，合理調整部會數量與功能職掌，以回應社會各界的殷切期盼。英九相信，經過組織改造之後，政府服務民眾的功能將更為完備，而規劃與執行能力也會顯著增強，讓各項重大國家建設得以順利完成。

政府要帶領大家因應挑戰、突破困境，就需要一支優秀的文官團隊。考試院正計畫成立『國家文官學院』，將有助於人才培訓資源的整合；行政院也將加速推動人事制度的改革，讓公務人員的晉用、培

³ 摘自《國際透明組織臺灣總會臺灣透明組織新聞稿》。<http://www.tict.org.tw/>。2009年11月17日。

訓、獎懲、考績等，跟上時代的腳步。同時，我國已經歷2次政黨輪替，建立行政中立的文官體制，時機已經成熟。未來考試院將從建立行政中立的法制著手，培養行政中立的文化，使政黨政治與文官體制間相輔相成，良性發展。」

整整一年過後，我們回頭審視進度—立法院院會於99年1月12日三讀通過修正「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」，制定「中央政府機關總員額法」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」等法案，將在民國101年起啟動政府組織再造工作。未來行政院將從37個部會減為27個部會加2總處，成為14部、8會、3獨立機關、1行、1院、2總處，並自101年1月1日施行。其中14部包括內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟及能源、交通及建設、勞動、農業、衛生福利、環境資源、文化、科技等部，其中科技部、文化部、環境資源部及衛生福利部為新增。8個委員會包括國家發展、大陸、金融監督管理、海洋、僑務、國軍退除役官兵輔導、原住民族、客家，其中國家發展委員會由行政院研究發展考核委員會改制，現行的體育委員會、國家科學委員會、青年輔導委員會、蒙藏委員會、原子能委員會將走入歷史，並新設海洋委員會。3個獨立機關為中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會。1行為中央銀行，1院為國立故宮博物院，2總處則是行政院主計總處與行政院人事行政總處。行政院院長吳敦義表示，各部會要注意施政的無縫接軌，各機關組織法案至遲應於100年1月底前函送立法院審議。

而在98年10月23日立法院三讀通過「公務人員保障暨培訓委員會組織法」，及「國家文官學院組織法」，賦予「國家文官學院」法源依據。國家文官學院成立後，中長期文官培訓工作，將由考試院負責。行政院人事行政局將負責短期的在職與一般管理訓練。為配合政府組

織再造，立法院也要求國家文官學院在成立1年內，完成「行政法人化」的可行性評估，這個部分應該予新加坡公共服務學院改為法定機構的作法。

不過，由於公務人員保障暨培訓委員會組織法第10條及國家文官學院組織法第8條分別規定施行日期由考試院定之，考試院院會於99年1月21日通過公務人員保障暨培訓委員會組織法及國家文官學院組織法施行日期，將為本（99）年2月10日及3月26日。

（二）發揮民主開放社會孕育的創意活力，營造正面價值

總統在99年元旦祝詞⁴中表示：「臺灣的民主與生活方式是臺灣創意與活力的來源，這是我們在華人世界的驕傲。一個多月前，我們的青年發明家在德國紐倫堡國際發明展中一鳴驚人，以26金、26銀和15銅拿下團體總冠軍，寫下近年來的最佳成績。我們的服裝設計師吳季剛和古又文，也在國際舞臺上大放異彩。這次H1N1新流感疫情蔓延全球，疫苗極度短缺，可是臺灣卻能自行成功研製疫苗1,000萬劑，目前民眾接種已達520萬人，超過總人口的22%，在全球名列前茅，不僅有效降低疫情，使學生停課的班級從四位數降到兩位數，而且我們還準備在高峰期之後，疫情有效控制之時，將另外採購50萬劑自製疫苗捐給世界衛生組織，以幫助其他國家，讓國際社會感受臺灣存在的正面價值。」

行政院六大新興產業之「文化創意產業發展方案」於98年5月14日出爐，預定從98年起至102年以280億臺幣，投入六大旗艦計畫和環境整備的工作，預計5年內可創造高達臺幣1兆元的產值，增加20萬就業人口，打造臺灣成為亞太文創產業匯流中心。⁵

文創方案分為兩大主軸，一是「旗艦計畫」，二是「環境整備」。

4 摘自《總統主持中華民國99年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2010年1月1日。

5 摘自《4年280億，打造文創六大旗艦》。中國時報 A14 版文化新聞。2009年5月31日。

「旗艦計畫」主推6項最具產值潛力以及生產效益的產業進行重點推動，包括電視、電影、流行音樂、數位內容、設計以及工藝。文創方案以「旗艦計畫」衝產值，以「環境整備」改善、增進文創發展所需的環境和基礎建設，包含資金挹注、產業研發輔導、市場流通及開拓、人才培育媒合及產業集聚效應等五大策略。⁶

為了開創文創交易的平臺，文建會在98年8月將興辦第1屆工藝博覽會，預定100年在臺灣舉辦世界設計大會，文建會旗下所屬位於臺北、花蓮、臺中、嘉義、臺南的五大創意園區，將扮演地方的文創火車頭，以園區為中心，開創周邊的產業鏈。⁷

（三）前瞻策定國家未來發展主軸，強化產業發展

新加坡最新選定的未來產業三大主軸為：1、都市化。2、生活風格。3、高齡化與健康產業⁸。98年元旦，總統則說：「未來，政府將全力邁向三大目標：打造臺灣為全球創新中心、亞太經貿樞紐以及臺商營運總部，這將是帶動國家競爭力全面提升的三大主軸。」⁹與新加坡比較起來，臺灣的三大主軸著眼點實有不同，而僅是成為亞太經貿樞紐及臺商營運總部，較諸新加坡雄心容有不足。總統又說：「貫穿這三大主軸的核心戰略，就是人才的培育。臺灣地狹人稠、天然資源有限，人力資源才是臺灣最珍貴的資產，也是知識經濟時代國家競爭力的根本。未來政府不但要在教育、科技與文化領域投入更多資源，積極培育本地人才，也要配合人口結構變化長期趨勢，即時調整高等教育資源的配置，更要充分利用臺灣社會自由、多元開放的特性，吸引全世界的人才落腳臺灣。」¹⁰這點與新加坡去年以前的政策

6 摘自《4年280億，打造文創六大旗艦》。中國時報 A14 版文化新聞。2009年5月31日。

7 摘自《總統主持中華民國99年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2010年1月1日。

8 摘自《中共為何想學新加坡？》天下雜誌第439期。2010年1月13日。

9 摘自《總統主持中華民國98年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2009年1月1日。

10 摘自《總統主持中華民國99年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2010年1月1日。

雷同，但2010年，新加坡的新移民政策已然是改弦更張了。不過「人口結構變化長期趨勢」雖未明言，應該指的也是「高齡化」，只是著眼點在教育資源配置，而非產業面。

若以行政院98年3至5月份逐一發布的六大新興產業—臺灣生技起飛鑽石行動方案；綠色能源產業旭升方案；觀光拔尖領航方案；健康照護升值白金方案；精緻農業健康卓越方案及創意臺灣—文化創意產業發展方案及99年2月推出的四智慧型產業—雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築及發明專利產業化來看，六大新興產業與四智慧型產業的推動，攸關產業的多元和永續發展，架構「環環相扣、首尾相連」，要創造經濟價值，也要改善生活品質，從硬體到軟體，從硬實力到軟國力，務求對促進經濟發展、提高就業人數、增加投資金額產生效益。

11

(四) 透過在新加坡講學的中國學者深入瞭解中國

本次在新加坡研習過程中，同時突顯了我國公務人員對中國政治、民情的瞭解不夠。例如：中國是黨國體制，以黨領政。一個城市的黨書記如果到新加坡受訓，必造成行政體系全面癱瘓。市長出來受訓1年，只要由書記將其工作交代數人分攤，便毫無行政上的問題。

中國由於尚未認知到學者專家的重要性，同時對於學者的政治忠誠度要求特高，而海外學者卻尤其思想獨立。所以，其並不積極延攬（強制）海外學者返國服務，對於本國籍學者專家應聘在外國講學，也毫無所謂。

在新加坡講學的中國籍學者，由於「生於斯，長於斯」，常對當代中國歷史及中國政治有深入瞭解。我國面對現今兩岸經貿往來頻繁，甚或涉及政府其他相關部門議題折衝，無法透過正面接觸獲得瞭

11 摘自《行政院全球資訊網之焦點新聞》。<http://www.ey.gov.tw/>。2010年2月2日。

解與證實的臆測與資訊，實可轉個彎到新加坡去側面學習「知己知彼」、「互利雙贏」的戰略與利基。

三、啟示與建議

(一)以科學方法找出城市定位，長期塑造城市特色

城市的發展定位是城市規劃的基礎，也是城市建設發展的基本導向。新加坡城市建設之所以取得巨大的成功，應該是找出國家發展發展方向，如海運航空通信中心、國際貿易中心、區域金融中心、國際旅遊中心的城市發展定位，並找到了城市建設發展與經濟發展、社區管理的契合點，全力朝向既定目標前進。

我國在城市發展的規劃過程，不僅應該引進科學方法，分析臺灣的優缺點，研訂出國家及區域長期發展方向，及短、中期執行策略，以及相關配套作業如用地、交通等規劃。有明確、穩定、長期城市規劃方向，各部門才能自主又協調的擬訂各項方案，推動國家朝向既定目標前進。

(二)將有限資源突顯建設重點，大力提升城市品質

新加坡城市建設發展的經驗及我國城市建設發展的歷史都表明，城市建設最重要、也是難度最大的任務就是產業發展、居住環境與自然生態的和諧，故城市品質提升的本質就是居住環境的改善，同時也是需要投入經費與時間。

全面營造、改善城市環境與品質是不可行，時間及經費上不允許，在有限資源與經費下，應該著重一些具有帶動性、迫切性的重點工程或重點地區，建設起指標的地區，及展現出政府建設城市的誠意。同時要著力於基礎設施、公共道路及綠化工程等方面的建設，以基礎設施及便利交通，來帶動區域產業發展及居住便利性，以綠地及

公園來提供休閒活動，提升居住品質。

(三)強化城市開發與管理機制，放大城市建設效應

徒法不足以自行，城市管理是城市建設的保證，城市遠景的落實的唯一法則。隨著產業發展、人口移動及人口急劇擴展，相關城市建設配合不斷推進，城市規模也急劇擴展，如缺乏妥善管理，容易攪亂了城市合理性的發展。

我國城市規劃及管制有完整規劃制度及相關法規，如前述有「臺灣地區綜合開發計畫」、「區域計畫」、「都市計畫」及「非都市土地使用管理規則」等，惟政府發展地方產業、促進地方經濟活力、及解決人口問題，有些會積極推動改善作業，有些則採頭痛醫頭的治標方式，或是放任不管，讓其自然發展，造成我國城市發展有些失控。

所以，完善城市管理體制如管理人力充裕、執行標準作業與監督方法等，以加大城市管理力度，提高城市管理效能，既是鞏固、維護城市建設成果的需要，也是城市高效運行的客觀要求。

(四)整合區域內優勢與發展力，研擬區域發展方案

面對全球化趨勢及世界性城市激烈的競爭，臺灣各城市也積極構思未來的發展遠景，尋找自身的立足點，另我國未來走向五都的區域發展格局已逐漸形成，區域內縣市互相合作、支援，共同發展是未來的趨勢。

區域發展除了區域間合作及市場區隔外，須注意區域內各地發展的均衡及協調性，似可參照新加坡的可持續發展理念，放眼整體區域的城市建設與產業分布，並著重人口、交通、環境三大元素，解決交通、環境保護二大問題，提升整體城市居住品質。

(五)跨部門間共同合作與規劃，創造三生融洽環境

新加坡能贏得「花園城市」的美譽，有賴政府長期的堅持、各部

門合作、強力領導，及大力政策宣導使其成為全民運動。城市發展為國家的縮版，其涉及單位眾多，如內政、交通、環境、農業等，政府必須有堅定決心、強力領導、並提供充足的人力物力外。

同時，城市規劃的遠見，須跨越經濟發展、社會公平、以及生態環境保護，並進行跨部門協調與合作，共同規劃，才能規劃出具備生活、生產與生態等三生融合城市規模，並為避免當今的土地利用或開發行為對未來產生經濟、社會和生態環境的負面影響，須作長期性規劃及執行檢討，減少跨代發展上的衝突發生。

(六)充分利用現有資源與人力，作好城市綠化工作

新加坡前總理李光耀曾表示綠化城市競爭使大家受惠，對提高人民士氣有好處，對旅遊業、投資者也有好處，而有好多領域的競爭不但有害，甚至是致命。新加坡積極推動綠化工作，目前到處綠樹成蔭，在居住品質與經濟上已有獲益。

臺灣在發展城市，可以積極發展城市綠化工作，基本上，綠化工程及自然景觀營造，所需經費不多，而且臺灣氣候及環境，只要臺灣能有效的利用現有資源，也能促進城市綠美化。如結合平地造林計畫、社區總體營造計畫、志工團體大力推動綠化工作，並建議運用短期就業人力，讓他們負責綠化及管理工作，短期可以獲得具體成效，亦可提供就業機會。

(七)建立誠信廉能政府

李光耀指出「新加坡政府最珍貴的資產就是獲得人民的信任。」新加坡政府的廉潔、效能、宏觀與務實靈活，不僅獲得人民的信任與支持，也是引領著新加坡經濟成功轉型與產業升級的核心關鍵。

反觀國內政局紛擾，內閣更迭頻仍，政策無法有效延續，公共服務品質粗糙，民眾對於政府施政普遍缺乏信心。政府如何澄清吏治、

推動廉能政治、精簡組織人事、導入企業型政府、提升施政效能，重拾民眾對政府之信任，實為當前政府改造之首要目標。

因此，建議政府應加速完成政府改造，整飭政風，對於重大貪瀆及經濟犯罪，應速辦速審，重振人民信心；同時釐清便民與圖利之分際，建立完善經濟秩序與投資環境，加強決策透明化、資訊公開化，提供充分的正確資訊，落實政府單一服務窗口，除加速及縮短投資作業，並主動協調排除投資障礙，提供優質且高效率之行政服務。

(八)強化人才培育

李光耀說：「新加坡甚麼資源都沒有，除了人。」新加坡除了在學校教育體系內培育多元化人才，以適應知識經濟時代的需要外，更希望能將新加坡發展成亞洲區域教育中心，吸引更多各國優秀學子至新加坡就讀，甚至留在當地服務。整個在吸引海外人才的思維上採取開放且全面式的政策工具運用，從原本就具備吸引國際人才之生活環境作為基礎，輔以開放且便捷化的移民政策，同時大力補貼民間企業雇用海外人才，提供新加坡企業更多的優質人力。

面對全球人才競爭的趨勢，我國應正視人才培育之重要性與迫切性。人才培育不應侷限於教育層面的範疇，而應是全面性的，包括政府官員的甄補培訓、產學研之專業技術人力交流、甚至是文化藝術、傳統技藝傳承等各層面。除了在量的方面，要掌握國家發展的人才供需調節外，更希望透過人才培育的強化，提昇全民的素質。

其中，在產業人力部分，政府應加強跨領域、跨產業人才養成，持續強化國內產學合作，或透過鼓勵學研人力借調於民營企業機制，增加產學高階人力之互動與交流，提高既有人才運用效率。此外，應以更積極態度檢討研修相關法規，放寬外國專業人士聘僱條件與簡化相關入出境簽證、居留，免除不必要之各項文書驗證，吸引外國優秀

專業人才來臺工作，以活絡國際人力資源之運用彈性。

(九)改善投資環境

新加坡由於政治穩定、法治制度健全、基礎設施完善、市場自由開放、社會治安良好、優質生活環境，也就成為跨國企業競相設點投資的國家。

臺灣同樣面臨天然資源缺乏及國內市場不足的困境，因此，臺灣必須走進世界，也必須讓世界走進臺灣。如何改善投資環境，讓國內外企業在臺灣生根，也就成為當前經濟發展的重要課題。

為加強吸引國內外企業之投資，我國應積極調整財經租稅法制環境，推動法規鬆綁，法制作業過程充分公開資訊及社會參與，落實法制改革與國際接軌，同時強化軟硬體基礎設施，增進行政效率，提升公共服務品質，改善社會治安，美化居住環境，以吸引更多企業願意投資深耕臺灣。

(十)發展新興產業

臺灣自1980年代後，在政府策略性導引下，投入大量資源發展資訊、半導體、通訊及面板等產業，在全世界科技產業取得關鍵性地位。但由於臺灣科技產業為外銷導向，易受國際景氣波動影響，以2008年金融海嘯為例，歐美主要國家經濟衰退，即造成我國科技產業出口嚴重萎縮，企業裁員、實施無薪假，造成大量勞工失業等問題，顯示臺灣產業有過度集中的風險，產業結構亟需進行轉型調整。

因應經濟全球化潮流、區域產業競合、新興市場崛起之際，加以知識驅動經濟，需求由量轉質，政府應有前瞻性、宏觀性的思考，確立產業發展定位及願景，以整合、創新、國際化及永續發展為主軸，在既有兩兆雙星及資通訊產業的基礎上，從多元化、品牌化、關鍵技術取得等面向，帶頭投入更多資源，推動發展新興產業，輔導並吸引

民間投資，以擴大產業規模，提升產值與附加價值。

(十一)社會福利資源配置宜統一和合理公平

新加坡的社會保障制度主體是單純架構在中央公積金政策上，其相關措施卻涵蓋了國民經濟生活安全的五大問題，再輔以其他配套作法，政策制度設計簡單明瞭，由政府公積金管理局統一執行，但又與相關單位如建屋發展局民眾組屋申請與貸款等作連結，或衛生部與醫療保險、救助等結合，個人的身分資格與收入、接受福利服務等資料，政府完全掌握，沒有資源重複或集中等現象，加上政府社福支出比例偏低，財政有盈餘又可回饋國民、公務員行政效率更是世界有名，因此不論民眾或企業對制度的接受度都很高。

而我國社會福利措施因法令不同，分屬中央不同單位，且其給付標準及對象也不一樣，造成行政成本浪費，且一般福利資源多集中在低收入戶，老人、農民、身障者、原住民，如同時身兼數項身分條件，可再同時請領相關福利給與，再加上地方政府首長可能為了選舉考量，在財政困難下仍開出討好選民的地方普及性福利支票的齊頭式平等，中央與不同縣市政府不同調的福利政策，資源有重複配置的情形也欠缺公平與合理性；另外，不同職業階層又有不同的保險，其所受待遇亦不相同，制度也非常繁複，這樣反而民眾接受度差，在政府財政赤字不斷擴大情形下，中央政府宜就福利政策統一規定，避免地方各自為政，同時透過建立發放社會津貼總歸戶之資料平台對現行福利措施標準及跨部門之資源加以整合控管。而隨著國民年金的實施，也應將敬老津貼發放配合調整為保險支出，老人津貼不宜再加碼，對各項津貼也宜加以檢討整合，銜接納入社會保險體系，建立自給自足機制，以減輕政府財政負擔，才能達到資源的公平合理性。

(十二)政府加強創造就業機會

要建立社會保險安全體系的精神，就是降低國民失業率，創造國民就業機會。天下沒有白吃的午餐，高社會福利多係伴隨高租稅負擔，兩者往往同步發展，因此福利規模之擴大，必須力避過度之給付，而應採健全社會保險制度、強化人力資源的培育，提升謀生技能等積極措施，以營造穩固的社福環境。

社會福利制度真正目的係為提升弱勢人口的謀生技能，使能自力更生。激發自助意識及加強職業訓練，來提升貧窮與弱勢者自力謀生的能力與意願。由政府、民間機構等加強創造良好就業環境，協助自立發展、貢獻社會，將更符社會福利之精神。

(十三)社會保障制度的發展必須符合國情

社會保障制度的發展應是漸進過程，社會保障應該與國家的經濟發展及財政承受能力配合，以目前臺灣十大民怨的都會房價過高的住宅政策為例，中央和地方政府能用於住房保障的財力、物力有限，不可能在短期內大範圍地解決住房問題。因此，必須遵循「適當保障」的原則，界定住房保障的範圍，認定住房保障對象，先為沒有能力解決住房問題的低收入戶提供住房保障，然後再按動態調節的原則，隨著經濟發展逐步擴大保障。

伍、結語

面對全球化潮流的衝擊，中國大陸的經濟崛起，區域經濟體加速整合，跨國企業全球佈局趨勢方興未艾，臺灣的競爭力卻不斷地弱化中。據瑞士洛桑管理學院（IMD）發布的2009年世界競爭力排名，在57個受評比的國家中，我國排名第23名，較2008年滑落10名，更落後於中國大陸（排第20名）。臺灣產業的發展該如何在全球化浪潮下，積極參與國際自由貿易組織體系，如何在產業價值鏈版圖迅速移動的過程中，找到自己的新定位，發展新興的利基型產業，跳脫紅海市場的競爭，成為我國產業再創巔峰的首要課題。

新加坡經濟產業成功轉型升級的關鍵，在於能夠體察現實環境的變遷，認知自己國家的優勢及弱勢為何，進而規劃出國家所要達成的願景與目標，勇敢踏出步伐，學習各國經驗截長補短，更不吝於開放國家門戶廣納專業人才，加上大刀闊斧的執行力，以旺盛的企圖心、創造力、想像力、執行力與競爭力，克服叢爾小島的種種限制，向世人展現了一個城市國家發展的新典範。

在經濟全球化的趨勢下，跨國企業與非政府組織的影響力已不容忽視，國與國之距離越來越模糊，競爭越來越激烈，整個國際政經局勢更形詭譎多變。新加坡的發展經驗告訴我們，一個國家是不是世界強國，不在於國土有多大，人口有多少，而是該國在世界經濟舞台上扮演甚麼角色定位，能發揮多大的世界影響力。唯有精確掌握時代脈動，快速行動、不斷求新求變，才能確保全球競爭力，在世界舞臺上持續地發光發熱。

陸、參考書目

一、英文文獻

- (一) Chew, Valerire, History of urban planing Singapore, Nation Library Board Singapore, 09/03/2009。
- (二) Chew, Valerie, Urban planning framework in Singapore, Nation Library Board Singapore, 09/03/2009。
- (三) Economic Review Committee. 2003. New Challenges, Fresh Goals – Towards a Dynamic Global City. Singapore: Government of Singapore.
- (四) Haggard, Stephen and Linda Low. 2002. “State, Politics, and Business in Singapore.” In Political Business in East Asia, ed. Edmund T. Gomez. London: Routledge, 301-323.
- (五) Haque, M. Shamsul. 2004. “Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications.” International Political Science Review 25 (2) : 227-240.
- (六) Olds, Kris and Henry W. C. Yeung. 2004. “Pathways to Global City Formation: a View from the Developmental City States of Singapore.” Review of International Political Economy 11 (3) : 489-521.
- (七) Tong, Chee Kiong. 2006. “Rethinking Chinese Business Networks: Trust and Distrust in Chinese Business.” Journal of Asian Business 22 (2) : 1-49.
- (八) Yeung, Henry W. C. 2006. “Change and Continuity in Southeast Asia EthnicChinese Business.” Asia Pacific Journal of Management 23 (1) : 229-254.
- (九) Zang, Xiaowei. 2000. “Intercorporate Ties in Singapore.” International Sociology 15 (1) : 87-105.

二、中文文獻

- (一) 《BBC中文網》。http://www.bbc.co.uk/。2004年9月29日。
- (二) 《1111商搜網》。http://trade.1111.com.tw/。2008年8月14日。
- (三) 《4年280億，打造文創六大旗艦》。中國時報A14版文化新聞。2000年5月31日。
- (四) 《97年全球化及領導能力研習營出國報告》。行政院人事行政局。2009年1月20日。
- (五) 《98年全球化及管理效能研習營研習報告》。行政院人事行政局。2010年1月4日。
- (六) 中國房地信息。新加坡城市規劃縱覽：建造一個宜居的熱帶城市。2005年。
- (七) 《中國評論新聞網》。http://www.chinareviewnews.com。2007年4月10日。
- (八) 《中共為何想學新加坡？》。天下雜誌第439期。2010年1月13日。
- (九) 王祥騮、張雅琪。結合軌道運輸與土地開發之機制探討。亞新工程顧問股份有限公司。
- (十) 《出席國際道路協會IRF歐洲交通安全會議報告》。交通部運輸研究所。2006年5月15日。
- (十一) 《外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問報告—外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問項目中期報告之附錄D新加坡個案概覽》。羅兵咸永道會計師事務所（PricewaterhouseCoopers，簡稱PwC）旗下之環球商業顧問及科技服務業務部—PwC Consulting。2002年4月。
- (十二) 《行政院全球資訊網之焦點新聞》。http://www.ey.gov.tw/。2010年2月2日。

- (十三) 李光耀，李光耀回憶錄。世界書局：臺北。2000年。
- (十四) 李繁彥、林欽榮、高玉芬等。香港、新加坡城市發展及其國際。
- (十五) 吳錫市建設局。新加坡城市規劃建設管理的經驗及啟示。2007年。
- (十六) 洪謙德，新加坡的種族問題與政府的族群政策。
- (十七) 《香港新浪網》。http://www.sina.com.tw/。2009年9月9日。
- (十八) 《國家的遠見》。財團法人公共電視文化事業基金會發行。2008年5月6日。
- (十九) 《國家的遠見》。財團法人公共電視文化事業基金會發行。2008年5月6日。
- (二十) 《國際透明組織臺灣總會臺灣透明組織新聞稿》。http://www.tict.org.tw/。2009年11月17日。
- (二十一) 《新加坡政府人力資源管理制度考察報告》。行政院人事行政局。2009年3月17日。
- (二十二) 《新加坡政府策略管理》。張志斌。2009年12月17日。
- (二十三) 《新加坡推動全球運籌管理中心之作法評析》。何俊輝、李惠錦。主要國家產經政策動態季刊第1期。2001年3月。
- (二十四) 《新浪網》。http://financenews.sina.com/。2009年5月18日
- (二十五) 《新華網》。http://big5.xinhuanet.com/。2009年5月21日。
- (二十六) 《維基百科》。http://zh.wikipedia.org。2010年2月14日。
- (二十七) 《總統主持中華民國98年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2009年1月1日。
- (二十八) 《總統主持中華民國99年開國紀念典禮暨元旦團拜致詞》。總統府。2009年1月1日。
- (二十九) 莊素玉、楊瑪利等。高標挑戰新加坡，天下雜誌—放眼國際系列。1995年。

- (三十) 發展策略。臺北市政府都市發展局。1996年。
- (三十一) 曾振木等著。一群經濟菁英打造新加坡成為第一的關鍵歷程。心耘：臺北。2004年。
- (三十二) 武漢市城市規劃諮詢服務中心。新加坡的城市規劃建設。2008年。
- (三十三) 傅清。新加坡城市規劃建設管理經驗。2008年。
- (三十四) 殷允芃、狄英、何明國、楊艾俐、莊素玉、李瑟、孫曼蘋等。亞洲的小巨人：新加坡為什麼自豪？天下編輯集體越洋採訪專集（二），1984年。
- (三十五) 雷虎。新加坡，社會科學文獻出版社：中國。2006年。
- (三十六) 劉雲華。新加坡城市規劃之遠見，國家文官培訓所海外研習講義。2009年12月。
- (三十七) 劉雲華。新加坡城市規劃與管理（規劃、交通、環境）。2009年11月。
- (三十八) 劉雲華。新加坡基礎設施投資與管理模式。2009年11月。
- (三十九) 顧長永。新加坡蛻變的四十年，五南圖書：臺北。2006年。

柒、附錄一海外研習照片實錄



新加坡南洋理工大學高階經理人訓練中心接待大廳外觀



新加坡南洋理工大學高階經理人訓練中心接待大廳



新加坡南洋理工大學高階經理人訓練中心教學大樓



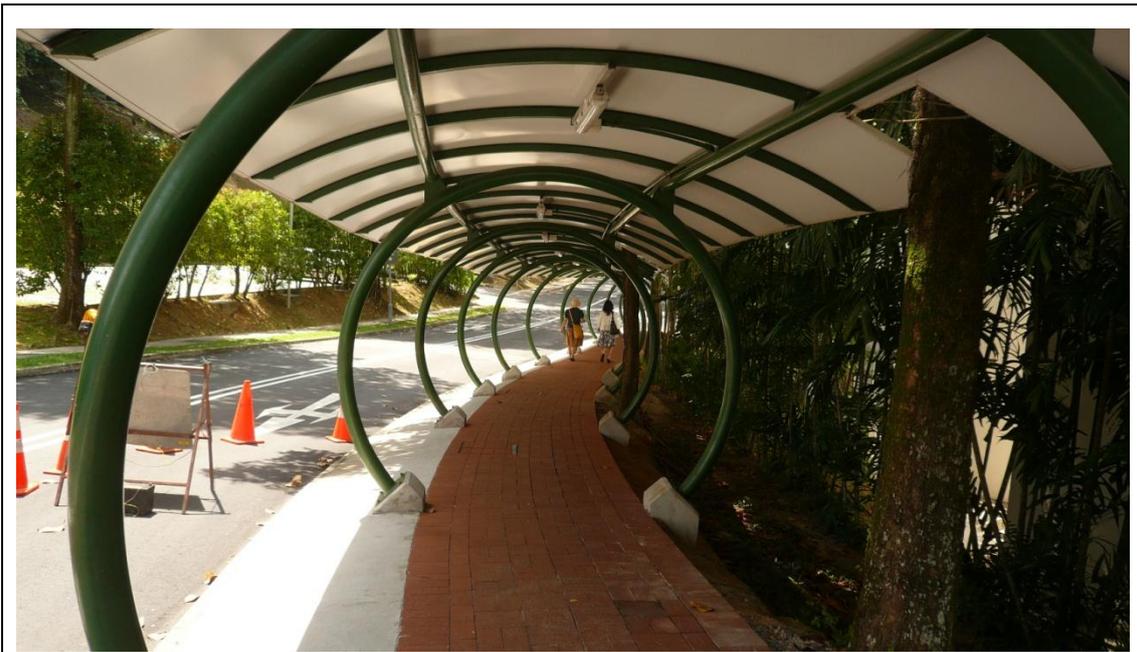
新加坡南洋理工大學餐廳



新加坡南洋理工大學校園一隅



新加坡南洋理工大學校園一隅



新加坡南洋理工大學校園人行道



出國人員在新加坡南洋理工大學研習情形



出國人員在新加坡南洋理工大學研習情形



出國人員在新加坡南洋理工大學研習情形



新加坡南洋理工大學講座授課情形



黃副所長國材致贈新加坡南洋理工大學授課講座紀念品



新加坡城市一隅



新加坡航空公司參訪情形



新加坡航空公司參訪情形(該公司空中服勤人員修習美容課程情形)



新加坡航空公司參訪情形(該公司空中服勤人員修習美容課程情形)



新加坡航空公司飛機頭等艙模型



出國人員參訪新加坡貪污調查局情形



出國人員參訪新加坡貪污調查局情形



出國人員參訪新加坡貪污調查局合影



出國人員參訪新加坡公共服務學院情形



新加坡公共服務學院牆面標幟



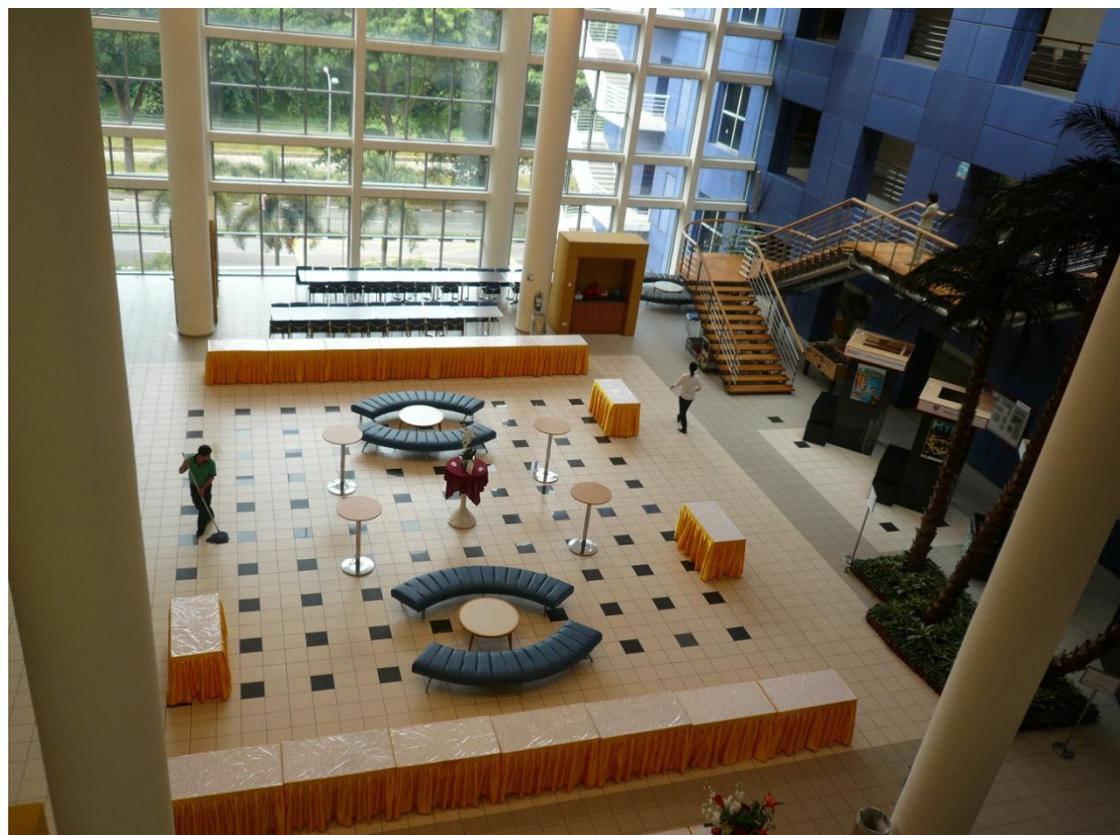
新加坡公共服務學院參訪情形（簡報、Q&A）



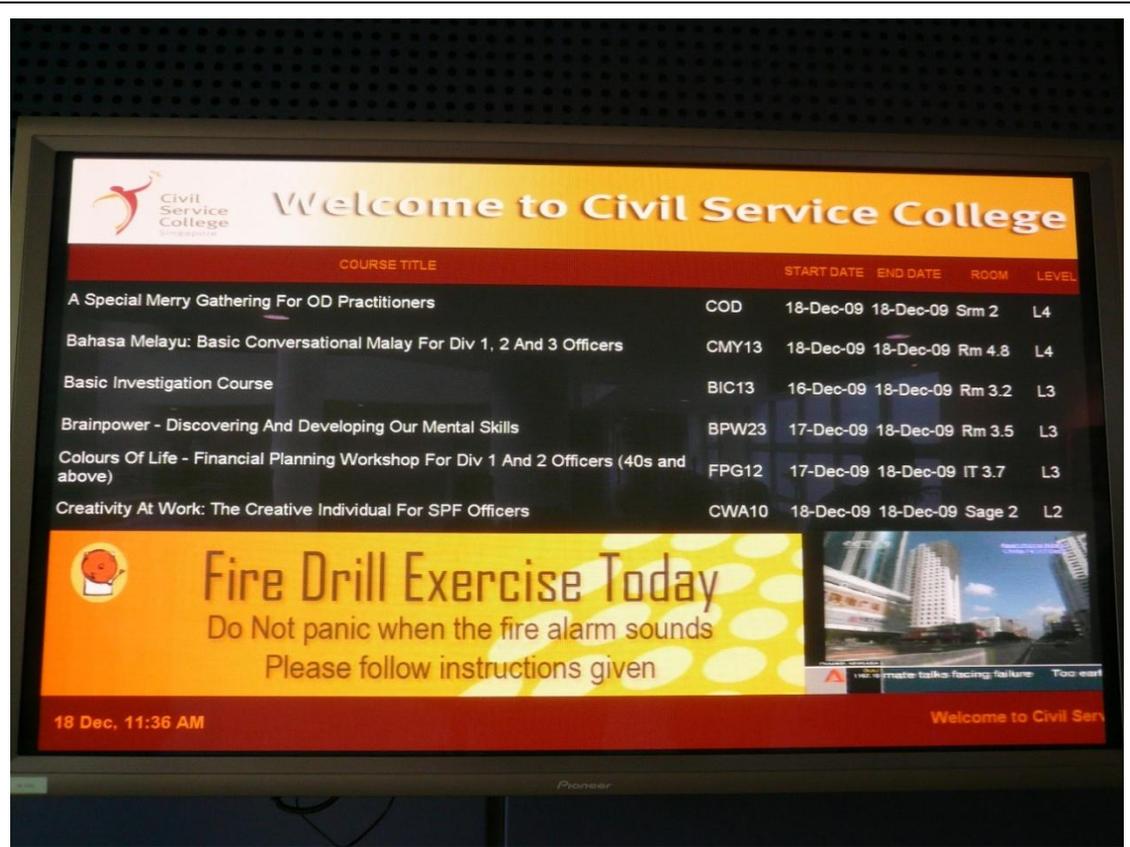
新加坡公共服務學院參訪情形(該學院國際司陳司長天宏補充說明)



新加坡公共服務學院大廳



新加坡公共服務學院 1 樓大廳鳥瞰



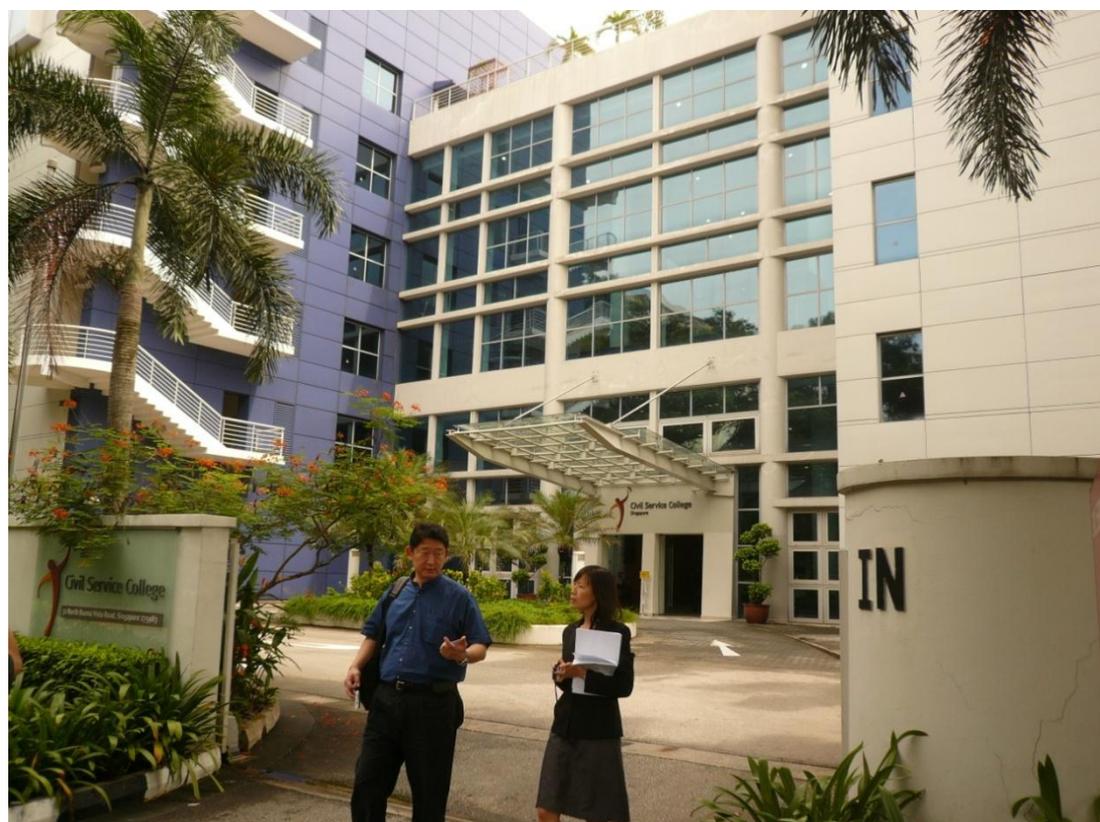
新加坡公共服務學院電子看板



新加坡公共服務學院參訪情形(參觀教學設施)



新加坡公共服務學院參訪情形



新加坡公共服務學院大門口

