

出國報告（出國類別：進修）

106年

赴新加坡國立大學進修

「高級公共行政與管理碩士課程」

服務機關：臺北市政府社會局

姓名職稱：林玟漪專員

派赴國家：新加坡

出國期間：106年3月3日 至 107年1月31日

報告日期：107年4月18日

摘要

新加坡憑藉著連通印度洋與太平洋得天獨厚的地理位置，成為重要海上主航線的交通樞紐。國際貨幣基金公布2016年GDP為2,969億美元，為世界第37大經濟體，人均GDP達55,252美元、世界排名第9，新加坡一直遵循的經濟學的效率與激勵原則，審慎的運用這塊土地上的每一分資源，發揮優勢最大化，劣勢被妥善管理。與臺灣同為小型開放經濟體，新加坡體認到不斷在全球化競爭中找到自己的定位，從建國時期尋求生存，現在，新加坡不再為生存掙扎，而是為下一階段的轉型提升找一條正確的道路。個人以為新加坡的政府治理具有以下特色，包括：訊息系統完整，充分掌握決策資訊；透明廉潔的法治環境；彈性的公務人力運用；掌握市場脈動；政府充分發揮平台角色。因此新加坡經驗展現出的效率、激勵及政策一貫性等特點，雖然兩地民情及社會制度不同，但對臺灣仍有相當啟發。

如何在民主社會紛雜多元的聲音中提煉出政策方向，運用有效的政策工具回應需求，建立好的服務流程把關品質，是臺灣政府的現代化治理最迫切面對的議題；政策推動無法樣樣求快，快不是效率，唯有在源頭把事情釐清，有了正確的方向前進，才能避免歧路；在新加坡，政府與人民對於國家發展的共識度及互信相對較高，在政府帶領下，決策及施政效率較高，然臺灣，政府行政的不同階段即有社會多元意見及公民參與的過程，因此，決策過程如何整合公民意見、服務設計及執行過程如何回應公民需求，以下將從訊息及行政程序的透明化、運用科技資訊技術提高行政效率，來提升行政效率以及民眾對公共服務的滿意度，建議作法如下：

建議一、傳承市政府相關局處的公民參與辦理經驗。由於市府相關局處已累積相當多公民參與會議、i voting、參與式預算之辦理經驗，建議能將爭議性或關注度高的議題之處理經驗及辦理原則，予以經驗整理進行府內知識分享，讓寶貴的公民參與經驗得以成為市府的公共財，並為後進學習。

建議二、認識網路自媒體、網路公民社團、PTT等意見團體的運作，以瞭解網路媒體生態、常用的議題操作手法；此外對於涉及市政的網民意見，如何解讀真假虛實？政策回應與網路社群的對話、互動如何展開，以提升對於推動重要政策時

民意反應的掌握度。建議開設認識網路媒體之訓練課程，透過案例研討增進相關知能。

建議三、參酌新加坡經驗，增加運用經濟學原則與邏輯所做的政策評估相關課程，為決策強化科學理性基礎，在政策形成過程的多元聲音中立基。建議基層及高階主管訓練可參酌新加坡經驗，增加運用經濟學原則與邏輯所做的政策評估相關課程。

建議四、開設資訊基礎課程。透過已實際應用案例研討，增強公務人員（不具資訊專業背景者）資訊概念，加強同仁於規劃業務時能運用資通訊技術進行服務流程、或行政作業流程改造的概念。

建議五、政策規劃初期，應納入跨部門整合思維，運用數位平台概念，串聯各服務供給方，提供互動機制，精準回應市民服務需求。

建議六、公共服務的規劃可引入市場現有服務，進行跨業整合，以結合各自優勢，讓公共服務發揮更大效率。

建議七、人力資源的應用不僅在於讓工作年齡充分就業，因應高齡化社會活躍老化的作法，可以更積極考慮讓初老返回工作崗位的更彈性做法，或是建立銀髮專業志工資料庫提供職場運用，以補充人力缺口。

目 錄

目錄

壹、	進修緣起與目的.....	2
一、	進修緣起與目的.....	2
二、	新加坡國立大學簡介.....	3
三、	高級公共行政與管理碩士課程簡介.....	4
貳、	進修過程.....	5
一、	修習課程介紹.....	5
二、	專題講座與見習參訪.....	7
參、	進修心得.....	12
一、	在政治制度方面.....	12
二、	在政府治理方面.....	15
肆、	進修目的總結.....	18
伍、	結論與建議.....	21

壹、進修緣起與目的

一、進修緣起與目的

初入公職，正值臺灣民主化帶來的社會變遷，對行政部門最大的改變就是從高高在上的官府轉成奉茶服務的洽公場所，民意走向更直接影響政府施政和日常運作；當今，臺灣社會走向高齡化、少子女化、資本主義全球化導致的貧富不均，以及資訊科技及社群媒體興起，衝擊代議式民主的全新發展下，深刻感受到現代政府治理的的困難度及複雜度更甚以往，未來的文官需要更寬廣的視野面對全球化的挑戰，以及更廣泛的能力及思維與民眾接軌。選擇新加坡攻讀高級公共行政與管理，希望能從亞洲經驗出發，揉合自身的臺灣經驗，形成公共行政的新思路。四點理由說明如下：

- (一) 新加坡的政府治理及決策思維兼具東方及西方文化的優勢，因此是學習公共政策規劃提升至環球視野的極佳平台。臺北市是臺灣的首善之都，許多創新的施政措施往往成為中央政府採用的範本，既然臺北市的施政有絕大的機會成為全國施政的先行者，其政策思維應更具有國際多元觀點及靈活性，結合東西方優點以及在地化需求，綜融出最佳的施政策略。
- (二) 新加坡政府將大量的補貼配置在教育、住屋、衛生保健等具「投資」性的施政面向，並且強調個人責任與共同承擔以限制政府支出的施政核心價值，值得深入瞭解。由於臺灣、新加坡、中國等亞洲國家同樣面臨了高齡化、少子化的人口發展趨勢，越來越重的長期照顧（long-term care）負擔成為各國政府馬上得面對的嚴峻議題，如何達到財務永續？新加坡重「投資」的施政核心價值如何影響長期照顧政策的規劃方向、決策模式。期望比較兩地政策，發展因地制宜的最佳策略。

- (三) 深入了解新加坡政府善用市場力量，透過政府聯營企業的獨立運作等政策工具的運用，成為促進社會經濟發展的角色。除了傳統社會服務模式外，如何發展社會企業模式，以回應長期照顧需求，不啻為公共服務外的選項之一；而市場回應需求的彈性及即時性應該更積極的被考慮，長照服務如何在社會公共性及產業發展上併行，亦為期待探討的重點。
- (四) 學習最新的公共政策及管理模式。資通訊技術（information and communication technology）的發展日新月異，從流程改造到電子化政府（e-Government）、大數據（big data）應用、網路世代（net generation）崛起，甚至政府資料開放（open data）帶來了新型態的公民參與，在在衝擊傳統的公共管理及決策模式。跨資訊領域知能的建立可能是未來政策規劃部門人員需要強化的重點之一，新加坡政府的政策規劃如何結合一日千里的資通訊技術？如何善用最新的技術發展，進行決策分析、流程改造等。

二、新加坡國立大學簡介

新加坡國立大學（簡稱國大）成立於1905年，是新加坡首屈一指的世界級頂尖大學，根據今2018年2月7日發布的英國泰晤士高等教育世界大學排名（Times Higher Education World University Rankings），國大名列第22名，亞洲地區第1名。國大連續第三年保持亞洲第1，而其排名幾乎在所有領域都有所提高，甚至在教學，研究，論文影響力和知識轉移等方面更獲得額外加分。未來幾年國大將加速轉型，加大培育畢業生 future-ready 的力度、擴大終身教育計劃、深化國大研究結果轉化的影響力、促進創新，並營造更有活力的創業生態系統。

國大共有17所學院，分佈在新加坡肯特崗、武吉知馬和歐南3大校區，提供跨學科跨院系的廣泛課程，國大的轉化型教育包括：交換生計畫，國大海外學院所提供的企業實習專案，與世界部分頂尖大學聯辦的聯合學位及雙學位計

畫等。此外，國大設有三所卓越研究中心（RCEs）及30所大學層級研究機構與中心。其研究項目具備戰略意義，尤其在工程與資訊技術、生命科學及生物醫學、社會科學及自然科學等方面的研究成果備受國際矚目，近期，則是更著重在量子技術、癌症與轉化醫學、互動與數位媒體以及環境和水務科學等領域。最後，國大也積極參與環太平洋大學聯盟以及研究型大學國際聯盟等國際學術研究網路，透過與以上網路合作，強化與國際知名大學的夥伴關係。

三、高級公共行政與管理碩士課程簡介

本次進修項目，係由國大李光耀公共政策學院與商學院共同打造的高級公共行政與管理碩士學位課程（The Master in Public Administration and Management Programme, MPAM），課程目的在於培訓具有環球視野的公共政策決策以及企業管理者，因此課程強調公共行政與商業管理知能並重，學員以具備公共行政工作經驗，以及來自公營企業的管理階層者為主。延伸到課程設計方面，因應全球化對政府治理以及總體經濟環境的深刻影響，課程的設計及教學方法與世界著名的公共政策學院保持一致，並結合全球化知識以及對亞洲政商環境的的洞察，切入亞洲國家的公共政策經驗以及他們面對的關鍵性挑戰，協助進修學員思考全球化浪潮下政府治理的巨大挑戰及因應之道。

課程傳授方式則結合課堂教學、專題講座、課堂辯論、公私部門參訪、海外學習參訪等等，讓學員不僅僅獲得新加坡經驗，同時也開啟對亞洲以及美國等地不同制度運作的理解。本屆參與學員有來自臺灣政府部門、新加坡政聯公司以及半官方機構；以及中國大陸中央或地方政府部門，及其海內外國有與私營企業中高階官員，任職的領域包括金融證券、環境保護、醫療衛生、教育行政級學校、航太科技、工程及地產投資企業、基金會、新聞媒體等；在新加坡進入後李光耀時代、東南亞新興經濟體的興起，以及面對中國勢力的崛起，本課程不僅是實務工作者提升專業知能的管道，也是建立學員國際視野、學習交流的平台。

貳、進修過程

一、修習課程介紹

本課程(MPAM)共需完成40個學分，共計10門課。修習課程包括：「公共部門應用經濟學」、「公共管理的理論和實踐」、「比較公共管理和公共政策」、「公共政策者的金融與成長經濟學」、「公共財政與預算」、「國際金融政策協調與當前課題」、「新興經濟體的銳變：新加坡、香港、臺灣」、「全球宏觀經濟與金融環境」、「領導力與管理」、「戰略管理」等課程，依學院擅長分由李光耀公共政策學院及商學院開授，詳以下說明。

(一) 公共部門應用經濟學

以微觀經濟學為主要授課內容，並配合經濟學概念，包括供給與需求、市場均衡與效率、需求彈性、稅收的激勵和抑制、公共物品及公共資源、規模經濟、完全競爭市場、壟斷競爭等，並以新加坡公共政策為例分析其政策制定的經濟學原理。

(二) 公共管理的理論和實踐

本課程講授公共管理理論的演進過程，並就中國案例進行專題討論，例如參與式預算、地方（鄉村）自治管理、公營企業、協商民主、人力績效管理、三鹿毒奶粉事件等，從公共管理的理論與實踐相關概念出發，討論政府主要功能、公共政策決策過程、公共部門的核心價值、責任與問責、反腐敗及全球的公共治理面臨的挑戰。

(三) 比較公共管理和公共政策：新加坡和亞洲的實例

以邀請專業人士進行課堂演講，配合實地參訪新加坡政府、私人部門，了

解新加坡的公共政策及執行經驗，例如貪污調查局、市區重建局、建屋發展局、公積金制度、土地管理制度、人民行動黨本部、新加坡報業媒體經驗分享、新加坡政聯公司等，主要邀請對象包括新加坡政府高級官員、企業高管或社會權威人士，與學員討論新加坡政府各項公共政策與管理制度特色，並安排學員參訪新加坡相關公私部門，透過座談與交流的方式，深入了解新加坡政治、經濟、社會、生活等各面向。

（四）公共政策者的金融與成長經濟學

本課程在於學習公司治理的財務管理知識，以及世界金融體系運作、金融監管議題，配合課程進行專題討論，例如公司經營的代理問題、企業財務報表分析、企業不當使用衍生性金融商品案例、中國地方債務問題等，以提高政策制定者從公司經營的角度，微觀層面以理解金融風險的發生和以及探討所衍生的公司管理議題，鉅視層面則輔以新加坡處理雷曼迷你債的經驗，探討金融監管議題以及政府角色。

（五）新興經濟體的銳變：新加坡、香港、臺灣

本課程逐一分析新加坡、香港及臺灣在過去數十年來政治與經濟的變化與成長，透過比較三地的社會、政治及經濟制度的異同、成長的軌跡，並探討將來經濟的變化。

（六）國際金融政策協調與當前問題

本課程旨在強調和闡釋全球化加深的條件下，政策協調在全球經濟中的重要性，以及進一步改革國際金融秩序，加快日益一體化的金融環境裡自由化步伐的重要性，並實現協調跨境貿易和投資的效益。

（七）全球宏觀經濟與金融環境

本課程分兩大階段進行，第一階段設計以吸取現代宏觀經濟學與國際經濟

學理論與實證研究的成果，以幫助學員身掌握基本經濟分析工具，探討產出、通膨與匯率等基本經濟變量的內在聯繫與決定機制，以及宏觀環境對大類資產相對走勢的影響。第二階段設計則配合總體經濟學理論，剖析臺灣、中國及世界經貿發展現況。

（八）公共財政與預算

本課程使學員對公共財政與預算方面的基本理論有較全面理解和深刻的認識，對公共財政的職能，政府收入與支出結構，政府債務管理，稅收與財政政策，預算過程與管理制度，預算決策模式與方法，以及政府間財政關係的基本範疇有較系統的掌握。

（九）領導力與管理

本課程的主要目的為強化學習者在組織裡的效能，完整地介紹現代組織管理的基本知識，使他們能夠在經濟全球化的大環境裡適應現代企業管理的新形勢和新要求。核心題目包括：激勵、領導力與管理、人際溝通、群體結構與過程、學習、態度形成與價值觀、變革過程、衝突、工作設計、工作壓力等主題。

（十）戰略管理

本課程將全球化與資訊技術進步帶來的市場環境的改變，探討企業如何擬定戰略保持競爭的優勢，包括競爭優勢的來源包括顧客價值感知的提升、組織營運的效率、企業的創新能力、企業文化的影響等等。

二、 專題講座與見習參訪

在專題講座方面，本課程總計為學員安排24場次的中英文專題演講，演講者包括荷蘭前首相楊彼得博士（Dr. Jan Peter Balkenende）、新加坡榮譽國務資

政吳作棟先生（Emeritus Senior Minister Goh Chok Tong）、李光耀公共政策學院馬凱碩院長（Prof Kishore Mahbubani）、新加坡前政務部長曾士生先生、新加坡中央公積金局財務總監鄔兆祥先生、新加坡報業控股華文報集團總編輯林任君先生、樟宜機場集團（新加坡）有限公司主席、盛邦國際諮詢控股私人有限公司董事會主席廖文良先生、國大商學院院長楊賢教授、國大東亞研究所所長鄭永年教授；另有李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所與世界銀行合辦的2017亞洲經濟論壇，來自東協及南亞的講者等。講座的主題包括未來的全球經濟趨勢、當今開放的經濟社會對政府治理與公司經營的挑戰、中國改革開放之路的挑戰，到新加坡的政治制度、政府與媒體的關係、政聯公司的經營管理之道、高齡化社會與政府財政永續策略等主題。



圖 1：企業反貪指南光碟。參訪貪污調查局，目前新加坡的反貪重點已擴大至私人部門（作者自攝）。



圖 2：新加坡樟宜機場第四航廈的自動化設施（行李托運、叫車系統）。自動化提升效率，樟宜機場以提供旅客順暢的轉機體驗、完善的機場設施為重要服務目標（作者自攝）。

至於新加坡政府部門見習，則由學校安排同學自由選擇到新加坡政府部門見習半日，為了解新加坡如何透過充分就業政策因應高齡化社會勞動生產力下降的問題，本人選擇到人力部見習，透過對新加坡公平與良好雇傭勞資政聯盟（Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices , TAFEP）以及職場久任（workplace longecity）的相關措施。

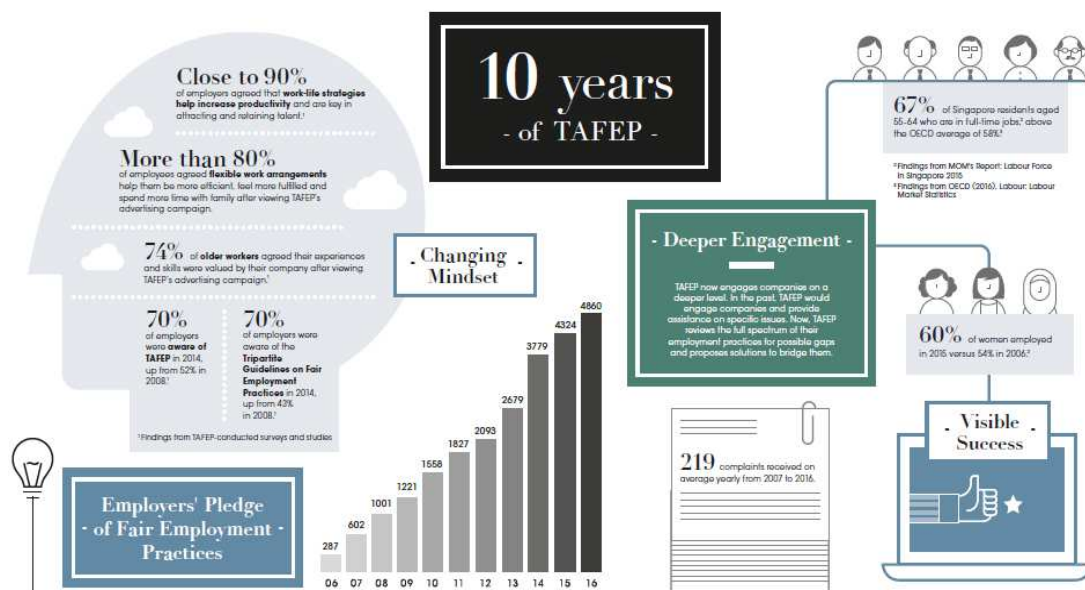


圖3：人力部見習。公平與良好雇傭勞資政聯盟（Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices , TAFEP）10年服務成果（圖片來源：<https://www.tafep.sg/sites/default/files/TAFEP%20Annual%20Review%202016.pdf>）。

在海外學習及參訪的部分，則自費前往美國馬里蘭大學短期進修以及印度參訪商業及行政部門。有鑑於新加坡為城市國家的特性，對於人口土地較大規模國家的政府治理經驗尚有侷限性，因此國大李光耀公共政策學院與美國馬里蘭大學公共政策學院合作，提供學員自費前往馬里蘭大學公共政策學院短期進修，讓同學在第一學期已對新加坡的政府治理有基本認識後，亦能就規模較大的國家的政府治理有所認識。課程主題為「Understanding the United States System of Governance」，簡介如下：美國白宮的作用與績效管理（The Role of the White House in Steering Executive Action and How the U.S. Uses Performance

Management)、理解美國治理體系 (Politics, Process, and Stakeholders in the US Government)、美國的公共財政與公共預算 (Public Finance and Public Budgeting in the United States)、美國貿易政策與政治 (U.S. Trade Policy and Politics)、美國媒體對政府的作用 (The Role of the Media in Government)；並參訪美國國務院、國會、馬里蘭州政府、蘭德公司 (RAND Corporation)、馬里蘭州蒙哥馬利郡政府及洛克威爾市等。



圖4：馬里蘭大學短期進修。前國會議員Dr. Moody帶領同學參訪國會山莊，以及Mark Feldstein講授「媒體在政府中起的作用」一課。

除馬里蘭大學短期進修外，學習期間並爭取與李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所前往印度參訪，包括孟買、欽奈、海德拉巴等大城的商業部門及政府部門，以了解亞洲新興經濟體的發展現況；印度有相當年輕的人口，也是金磚四國之一，經濟發展強勁，2014年印度總理莫迪上任後即喊出「印度製造 (MAKE IN INDIA) 顯現發展經濟的企圖；在中國人口紅利漸失、製造優勢不再的情勢下，印度是否能仰賴人口紅利超越中國，是總體經濟界持續關注的議題，本次參訪對印度種性制度的社會結構，造成勞動力未能充分利用、教育普及率不足，影響其經濟及產業發展有更深刻的理解。



圖5：印度參訪，孟買一隅。北孟買高樓前的貧民區和垃圾場，資源回收是貧民區居民重要的收入來源；南孟買是金融商業中心，街道市容和北孟買的「亂」形成對比。

參、進修心得

一、在政治制度方面

經過一學期浸淫在新加坡致勝的亞洲經驗，深刻感受到新加坡在極其有限的資源中步步為營，謹慎卻又聰慧的擁抱世界，在國際舞台站上一襲之地；新加坡關注國內各族群及宗教的團結和諧，致力於社會的穩定，集中國家之力發展經濟；李光耀經常告誡新加坡人民：「新加坡從挖坑入廁到住進冷氣房的時間還太短，基礎還不夠牢固，我們的國民不要視新加坡的成功為理所當然、一成不變和一勞永逸。稍有疏忽、失誤和差池，三十多年的成果和心血便會毀於一旦，新加坡便會在一夜之間被打回原形。」。這個彈丸之地，在新加坡政府的領導下，彷如李安電影裡海上漂流的少年PI，因為周邊國家有如老虎的環伺，反而發揮了堅強無比的求生韌性。

對於小國寡民的脆弱性抱持著憂心忡忡的態度、在經歷60年代種族暴動後的慘痛經驗下追求各族群宗教和諧穩定，以及對於國家發展以效率、務實尋求經濟成長的治理基調下，新加坡的媒體角色與美國所強調媒體為第四權不同，前新加坡聯合早報總編輯林任君先生，曾在課堂與我們分享新加坡政府與媒體的關係，他指出：「報章可以享有新聞自由，但這種自由必須受到社會責任的約束；報章的角色是營造共識，促進發展，而不是挑起對抗，破壞穩定；報章可以批評政府，但必須給予政府『答覆權』，政府有最後話語權。」。新加坡政府的危機意識，人民行動黨長期執政，使得政策長遠性的規劃及影響得以逐步落實、開花、結果，加以報章媒體受到和諧穩定的大局意識規範下，新加坡社會有相當的集體意識感，小紅點的發展之路得以穩健邁進。

新加坡和臺灣曾經同為亞洲四小龍，從第三世界邁入已開發國家，發展到現在，憑藉著這股高度共識的新加坡意識，使得這個城市國家在穩定的政治環境中追求發展努力不懈，成就傲人，而這與臺灣社會時時出現多元分歧的聲音

，對於影響國家發展的重大政策難以形成共識，恰恰形成強烈對比。

學院安排的美國馬里蘭大學的短期進修來的恰恰好，得以從美國的政治制度設計和新加坡經驗對照反思，這次的短期進修主題是「Understanding the United States System of Governance」，一周密集地的上課和機構參訪，美國的政治制度幾個讓人印象深刻的概念，在實地體會後不時撞擊著自己。

（一）美國的政治制度就是「不要有效率」

民主制對最為人詬病的就是沒有效率，行政、立法、司法三權分立的制度設計，讓每一種權利彼此制衡，避免行政權力獨大，成為壓迫人民的國家機器，許多的制度設計，讓行政權被立法及司法權牽制。

行政權被立法權稀釋的結果，就是政府施政處處制肘，包括預算案無法通過、年度預算不同意執行等權力，2013年債務上限問題發生的政府機關關門，公共服務停擺便是一例；雖然總統（行政權）尚可動用否決權（veto）不簽署已經國會通過的法案，看似總統扳回了一城，但是，國會仍可以超過三分之二的反對票回敬總統，打消總統的否決權。再者，行政機關雖可透過行政命令的發布執行總統意志，但也不要忘了，司法機關虎視眈眈，2017年初川普總統簽署的移民禁令，因被聯邦法院裁定違憲，遭到封殺，也就是總統的競選政見無法落實執行。

可以想見，美國的總統很跛腳，總統的意志要下達，即便把國會議長和司法總長找來協商，建立了共識，這個以個人主義思維下建立的制度，顯見國會議長、司法總長也沒有絕對的權力回頭要求議員和司法系統配合政策；在施政高效率的新加坡，恐怕很難以忍受國家發展的機會極可能在這一來一回的角力中錯失，新加坡人認為全民應有共識為國家發展盡一分心力，而這份心力最寶貴的正是新加坡人願意顧全大局，即便有可能犧牲個人權益；然而，授課的美國老師一點也不心急，這個一來一往的立法過程，正是美國政治制度設計的重

點，由於每個人都有不可剝奪的權利，美國社會勢必要在不同利益者的衝突過程中，釐清問題，找到人人都可接受的答案。

（二）個人主義精神：每個人都有不可剝奪的權利

太多的政治協商、利害關係者的角力、要顧及弱勢及少數族群的權益...等等，眾多面向的考量很容易凌駕於國家社會整體利益之上，然而，甚麼是國家整體利益？個人利益能否匯聚成群體利益？群體利益難道不會傷及個人？看起來雞生蛋、蛋生雞的問題都起源於每個人都有不可剝奪的權利。

授課的美國老師說，要了解美國的民主制度就要先認識當年初來乍到的新教徒，兩百多年前，先民乘坐五月花號初到新大陸，就是帶著被政府壓迫的經驗踏上這塊土地；因此，他們深信每個人都有不可被剝奪的自由權利，且要建立的是一個不會壓迫人民的制度，老師說實現林肯所言民有、民治、民享的政府，是最重要的。

美國在個人主義的影響下，設計了三權分立制度，他們寧願相信制度，也不相信人，因為不可能確保執行制度者都是人格完美的，所以要有制衡的制度在執行者人格不完美的狀態下，保障個人權益。然而在新加坡的課堂，老師說，小紅點的成功在於找到對的人做對的事，因此，人才是政府治理最重要的核心；這讓我想到論語說的：「士不可不弘毅，任重而道遠。仁以為己任，不亦重乎！死而後已，不亦遠乎！」，新加坡因為有李光耀的無私以及承擔，這位仁以為己任的領導者，帶領一群有志之士取得了人民的信任，一步步重建、完善社會制度，這個國家正是因為有對的人，把人民從分裂變成齊心，得以走到今天的榮景。我看到因為個人主義當家，美國人民得到了不可侵犯的自由權利，但是，也讓政治制度走到了今天的瓶頸；新加坡因為拋棄個人私利，取得巨大的經濟成長，但在網路崛起的時代，又將如何借鏡美國的經驗來回應網路化個人主義帶來的社會衝擊呢？我們期待新加坡政府的仁人志士用寬廣的視野引領小紅點迎向挑戰。

當小紅點遇上自由女神，我看到了各自的機遇與挑戰，因為不同的時空背景、文化傳承，成就了兩個性格迥異的國家，在國際的舞台各展所長；全球化的競爭是激烈的，但追求美好的生活是人民普遍的企求，回到自己的臺灣經驗亦同，不管你來自哪個國度。未來，人口高齡化、全球化、網路媒體的崛起都將對政府治理帶來更嚴峻的挑戰，不管是在新加坡、美國或臺灣，也不管國家的發展在哪個階段，所有的政府部門人員勢必都面對更多元複雜的社會問題，且必須學習更即時有效的回應這個快轉的世界，也許國家的發展有一時的起落，身為公共服務部門的一份子，即使身處在變幻莫測的社會環境，也都別忘了「以仁為己任」、「我們都希望世界變得更好」的初衷。

二、 在政府治理方面

哈佛大學著名的國家發展戰略學者麥克波特 (Michael Porter) 對於新加坡的政府治理給予新加坡高度評價：「在討論政府的有效性時，新加坡提供了一個考察這些問題的絕妙案例。就政府而言，新加坡似乎經常打破常規。她擁有效率極高的政府制度。在新加坡，決策的作出通常是基於權衡事情的利弊，而不是基於腐敗、意識形態或自我膨脹。政府部門具有強烈的自我批判意識。」。

1965年新加坡獨立以來，從貧窮落後的第三世界國家邁入已開發國家，如今已是亞洲重要的金融、服務和航運中心。2017年全球金融中心排名，新加坡為全球第4大金融中心，次於倫敦、紐約、香港；同時新加坡也是世界第3、亞太最大的外匯交易中心。除了在金融服務領域的優異表現外，在政府治理廉潔方面，新加坡在國際清廉指數持續保持前10名。如以國際上常用衡量國家或地區社會發展程度（健康長壽、獲得教育等面向）及民眾生活水平的人類發展指數，2016年則是排名第五，超越香港（排名12）、日本（排名17）、韓國（排名18）等東亞國家或區域。本節就以新加坡政府面對2008年金融海嘯的因應經驗，進一步理解政策的權衡取捨以及市場效率如何在施政中作用。

2008年金融海嘯的雷曼迷你債風暴，引發新加坡和香港等地雷曼「迷你債

券」風波；在香港，三萬名投資人130億港元（約483億台幣）的資產受到影響，而新加坡，也有一萬名散戶投資的5億新元（約111億台幣）慘遭損失；對於金融機構只顧收取佣金，隱匿投資風險，不當銷售這些複雜金融商品的行為，使得許多市井小民損失慘重、憤怒難當，兩地投資者紛紛上街頭抗議，要求賠償巨額損失。

面對此一情境，兩地採取了不同的手段因應。在香港，強大的民怨及輿論壓力迫使政府出面與金融機構協調，香港立法會的雷曼小組調查歷時3年8個月，舉行超過100場聽證會，傳召約60名政府、監管機構和銀行等證人作供。最後透過金管局和證監會的事後調查，以及立法會聽證會對銀行和政府構成的壓力，迫使銀行對雷曼投資者作出回購及和解，最後以投資者可獲得投資面額85%至96.5%的款項。

至於新加坡，政府同樣面對了對於這個事件憤怒的民意與輿論，兩地都是世界頂尖的金融中心，然而，新加坡政府選擇在金融創新與消費者保護的天秤間，政府於此間的角色，有一個很不一樣的做法。

金融服務業是新加坡附加價值最高的服務產業，也是稅收的重要來源，整體產值約占新加坡國內生產總值15%左右。在小國寡民的新加坡，沒有天然資源及廣大的勞動力得以支撐經濟成長，因此，提供一個健全、不受壓抑的金融環境，持續吸引國際資金投融資的平台，是新加坡經濟穩定成長的重要支柱。因此，有可能傷害金融環境創新動能的作法，並非新加坡政府樂見。

為避免壓抑金融創新，金管局認為政府不會、也不應該微觀地管理金融機構日常業務，包括結構性理財產品的售賣；但對於損失慘重的投資人則建立個別協商機制，協助每一位投資人與金融機構商議，提供所有受影響的投資者能有一個獨立，公平與公正的申訴與決議程式（a fair resolution process）。在整個事件的處理基調，新加坡政府認為：1.程序的操作不應該太法律化或受任何政治壓力的影響（process not overly legalistic or subject to political pressure）；2.由於起因在於向不適當的投資者銷售結構性債券，因而解決問題應該考慮對不同投資

者進行分類處理；3.新金管局也詳細調查金融機構銷售「迷你債」的所有做法，懲罰失責的金融機構。

新加坡政府明知要面對雷曼迷你債虧損巨大的憤怒投資人，以及社會上對於這些金融巨鱷的惡感，仍選擇了一條不討好的道路。整個過程經歷不到一年較香港短，這個針對個別投資人的協商機制在2009年5月協助投資人取回面額10%-67%的款項，卻不如香港透過集體力量取得的成果，但在面對未來將不斷成長的金融創新市場，選擇讓投資人走出政府保護罩，從失敗經驗學習，提升對複雜化金融商品的免疫能力。

一個活躍的金融創新環境，監管制度、金融業者、投資人三者缺一不可，以及不可或缺的投資者保護機制作為屏障。回顧課堂新加坡的處理經驗，我們看到新加坡政府從政策的價值選擇到因應的策略，一脈相承，理路清晰。首先，金融監管的價值選擇是維持金融創新環境，避免金融壓抑。第二，金融監管相關法規因應總體經濟發展由合規管理轉向風險導向監督，政府從規制角色撤退，不壓抑創新同時維護安全。第三，也因此，對於金融商品的交易，而非採禁止販售的禁制作法，而從金融機構行銷人員進行培訓，使其對產品有充分的認知，以及對投資人盡職披露投資資訊入手，也就是遵循「適當的產品，賣給適當客戶」的原則。第四，對於投資者，推動由金融業者、行業工會、交易所、政府等進行理財教育，也就是「授之以魚不如授之以漁」的精神，向社會大眾普及量力而為、風險自負的正確投資觀念。最後，以獨立、專業化、收費大眾化以及矯正權勢不對稱的原則，設置金融消費者保護機制，保障投資大眾。

肆、進修目的總結

當時決定前往新加坡進修的初衷，到最後實現否？以下回顧這一年的學習和體驗，總結如下：

回顧一、新加坡的政府治理及決策思維兼具東方及西方文化的優勢，因此是學習公共政策規劃提升至環球視野的極佳平台。

新加坡獨特的地理環境與殖民背景，使得她處於伊斯蘭、南亞與印度、英國及中華文化交融下發展，新加坡國大提供的國際交流平台包括了亞洲、歐洲及美洲，在新加坡的學習得以從多元面向感受不同思維的文化撞擊。前往美國馬利蘭大學的短期學習、前往印度行政及商業部門的參訪，以及課堂學習中與中國、新加坡同學的討論，得以反思民主體制的內涵，以及對於行政效率和政策共識建立所產生的影響；甚麼是最好的體制？是選擇效率的體制？還是選擇共識建立的體制？面對全球化的快速運轉，政府治理對於經濟發展必須更快速的回應，但如何面對資本主義全球化帶來的社會不公平、環境不正義？在強調以民為本的政府治理框架下，新加坡的經驗和其所提供的平台，讓我們更謙虛也更理解不同政治體制的發展自有其社會文化脈絡的支撐，及國際局勢的影響。

回顧二、新加坡政府將大量的補貼配置在教育、住屋、衛生保健等具「投資」性的施政面向，並且強調個人責任與共同承擔以限制政府支出的施政核心價值，值得深入瞭解。

如何轉化政府資源進行有效率的運作，解決社會問題，是新加坡政府解決問題的重要思考，政府的投資補貼，基於國家及經濟發展需求的思考，利益明確，再加上所有的公共服務強調個人責任機制，減少公共服務濫用，效率相對提高。以教育而言，新加坡的教育投資占GDP比約3-4%，與先進國家相較並不

高，但政府再透過補貼的手段促進社會流動外，以立基於經濟需求預測，採積極對未來國家發展的人力資源進行大學專科設置的干預，以引導年輕人選擇行業需求暢旺的專業課程，保持新加坡勞動競爭力的作法。在住屋方面，新加坡透過了建設公共住房干預市場，居者有其屋政策讓新加坡人得以獲得政府的補貼以便宜的价格住進政府組屋，透過居住的補貼所帶來的外部效應極大，因為政府可以有效的實現社區凝聚力以及促進族群和諧等社會目標。而衛生保健部分，新加坡的醫療支出（約佔GDP 4%）與英、美等已開發國家相較低廉二分之一甚至是三分之一，但其平均餘命83.1歲卻是名列前茅，世界排名第三（2017世界衛生組織報告）。

回顧三、深入了解新加坡政府善用市場力量，透過政府聯營企業的獨立運作等政策工具的運用，成為促進社會經濟發展的角色。

新加坡的公營企業可分兩種類型，第一類為法定機構（statutory board）、第二類為政聯公司（government linked company，簡稱GLC）。法定機構是根據國會的立法設置，對某個部長負責，機構的工作績效由這位部長對國會負責，機構的人事採購及其他性政管理方面較一般政府部門更靈活有彈性，對於日常業務的運作有自主權，由於法定機構的董事會由業務主管部長任命，在重大政策方針政府得以透過各種手段行使控制權。政聯公司則是以營利為目的，根據公司法設立，政府掌握了政聯公司很大一部分股權，通常是全部股權當中的控制性多數，然董事會成員具有專業知識及經驗多元，公司營運績效與管理層薪資激勵掛勾，以求商業化模式營運。以新加坡發展製造業為例，政府為了在裕廊鎮發展工業園區，1968年將法定機構經濟發展局（EDB）分出兩個新的法定管理委員會，一為裕廊鎮管理局（JTC，現為裕廊集團 JTC Corporation），一為新加坡發展銀行（DBS，現為星展銀行有限公司，簡稱星展銀行），三個法定機構共同合作，由EDB招商，為新加坡人爭取就業機會，JTC建設工業園區基礎設施，DBS協助落腳的國內外公司融資，成功地讓許多跨國企業在新加坡設廠。其後，因應90年代新加坡作為區域性金融中心的競爭優勢，新加坡發展銀行合併郵政儲蓄銀行微星展銀行，成為一個股票上市的跨國企業；至於裕廊鎮管

理局，其後轉型為裕廊集團，成為新加坡最大是新高坡最大的高級工業園和商業園區的規劃、發展和管理商，配合經濟發展，善用有限的土地資源，開發創新的工業基礎設施。

回顧四、學習最新的公共政策及管理模式。資通訊技術（information and communication technology）的發展日新月異，從流程改造到電子化政府（e-Government）、大數據（big data）應用、網路世代（net generation）崛起，甚至政府資料開放（open data）帶來了新型態的公民參與，在在衝擊傳統的公共管理及決策模式。

現代治理環境複雜性更甚以往，網路技術的進步，讓社會訊息更透明，讓不同利益的主體有更多管道表達多元聲音；種族及宗教的議題在社群網路推波助瀾下激化；權威不再依附於職位，政府更需要橫向協作及多元團隊向民眾、甚至部屬溝通。現代的公共管理者更需要發展戰略思考，建立人際關係、團隊精神，與利害關係人互動、合作及有效溝通，對資通訊技術的運用提高施政效能等能力。從戰略管理的角度，我看到新加坡以務實的態度在國際競爭中保持優勢的危機感，也看到如電子收費制度以大數據進行車流動態管理的效能，但對於網路世代及社群媒體的崛起，以及透過資料開放的公民參與策略則鮮少著墨；不可諱言，各地的公共政策者都面對現代治理環境的嚴峻挑戰，唯有拿開保護罩，正面迎向網路世代崛起的種種衝擊，才是根本。

伍、結論與建議

新加坡憑藉著連通印度洋與太平洋得天獨厚的地理位置，成為重要海上主航線的交通樞紐。國土面積719平方公里，2016年人口約560萬，族群占比為華人74%、馬來人14%、印度人9%、其他族裔3%，根據2013年官方公布的人口政策白皮書，公民佔人口約60%、永久居民10%、非居民30%。國際貨幣基金公布2016年GDP為2,969億美元，為世界第37大經濟體，人均GDP達55,252美元、世界排名第9，新加坡一直遵循的經濟學的效率與激勵原則，審慎的運用這塊土地上的每一分資源，發揮優勢最大化，劣勢被妥善管理。與臺灣同為小型開放經濟體，新加坡體認到不斷在全球化競爭中找到自己的定位，從建國時期尋求生存，現在，新加坡不再為生存掙扎，而是為下一階段的轉型提升找一條正確的道路。個人以為新加坡的政府治理具有以下特色，包括：訊息系統完整，充分掌握決策資訊；透明廉潔的法治環境；彈性的公務人力運用；掌握市場脈動；政府充分發揮平台角色。因此新加坡經驗展現出的效率、激勵及政策一貫性等特點，雖然兩地民情及社會制度不同，但對臺灣仍有相當啟發。

如何在民主社會紛雜多元的聲音中提煉出政策方向，運用有效的政策工具回應需求，建立好的服務流程把關品質，是臺灣政府的現代化治理最迫切面對的議題；政策推動無法樣樣求快，快不是效率，唯有在源頭把事情釐清，有了正確的方向前進，才能避免歧路；在新加坡，政府與人民對於國家發展的共識度及互信相對較高，在政府帶領下，決策及施政效率較高，然臺灣，政府行政的不同階段即有社會多元意見及公民參與的過程，因此，決策過程如何整合公民意見、服務設計及執行過程如何回應公民需求，以下將從訊息及行政程序的透明化、運用科技資訊技術提高行政效率，來提升行政效率以及民眾對公共服務的滿意度，建議作法如下：

建議一、傳承市政府相關局處的公民參與辦理經驗。由於市府相關局處已累積相當多公民參與會議、i voting、參與式預算之辦理經驗，建議能將爭議性或關

注度高的議題之處理經驗及辦理原則，予以經驗整理進行府內知識分享，讓寶貴的公民參與經驗得以成為市府的公共財，並為後進學習。

市府公務員應認知到，影響政策的利害關係人日趨複雜，包括公民倡議團體、民意代表、傳統媒體、網路自媒體、社群或網紅等意見領袖，已常見於市政溝通場合；此外，網路科技即將取代傳統繁瑣的、機械性的工作項目，對於公務體系的衝擊亦然，因此，當庶務性工作可被資訊系統、機械人取代時，所留的空間，勢必轉化為與公民對話市政議題之工作上，因此，建構這個能力將越來越重要。

建議二、認識網路自媒體、網路公民社團、PTT等意見團體的運作，以瞭解網路媒體生態、常用的議題操作手法；此外對於涉及市政的網民意見，如何解讀真假虛實？政策回應與網路社群的對話、互動如何展開，以提升對於推動重要政策時民意反應的掌握度。建議開設認識網路媒體之訓練課程，透過案例研討增進相關知能。

目前市府主管訓練已常態性開設新聞媒體應對的相關課程，但網路自媒體、網路公民社團、PTT也是議題發生的重要管道，對於我們所面對的網民，到底是鄉民、酸民還是網軍？我們所對話的民眾，是數位居民還是數位移民？對於涉及市政的網民意見，如何解讀真假虛實？政策回應與網路社群的對話、互動如何展開。

建議三、參酌新加坡經驗，增加運用經濟學原則與邏輯所做的政策評估相關課程，為決策強化科學理性基礎，在政策形成過程的多元聲音中立基。建議基層及高階主管訓練可參酌新加坡經驗，增加運用經濟學原則與邏輯所做的政策評估相關課程。

提供公共服務時，總會牽涉許多政策選擇，包括資金是否具備？如何籌集資金？是徵稅還是借貸？籌到資金後，服務機制應該如何設計，以得到最好的社會效應。新加坡政府通常會盡可能按照經濟學的原則與邏輯理出一條思路，

以便在採取每一項新措施之前，分析成本與效益、對於群眾行為可能產生的影響、實行與不實行的後果、有可能引發的外部性等等。理性的分析將為政策溝通立下明晰的底線。

建議四、開設資訊基礎課程。透過已實際應用案例研討，增強公務人員（不具資訊專業背景者）資訊概念，加強同仁於規劃業務時能運用資通訊技術進行服務流程、或行政作業流程改造的概念。

資訊的應用有其專業性，現行做法也傾向委託資訊專業協助，但針對一般員工建立一般性的資訊基礎概念以及理解資訊人員的思維，則有助於業務單位與資訊人員的溝通，打破資訊人與非資訊人的溝通障礙，對於想要透過資訊進行業務流程改造相當有助益。



圖6：有關公務員數位學習新聞（作者自行拍攝）。

建議五、政策規劃初期，應納入跨部門整合思維，運用數位平台概念，串聯各服務供給方，提供互動機制，精準回應市民服務需求。

施振榮曾說：「平台商業模式的精髓在打造一個成長潛能強大的『生態圈』。...平台能否壯大的關鍵，受先在於否不斷創新以創造價值，其次要讓參與平台的所有利害相關者，利益能達到動態平衡，這也是永續經營的關鍵所在。」，運用網際網路、大數據、雲計算、物聯網等資訊技術，提升施政效率和透明

度，最終目的便是精準回應市民需求。

建議六、公共服務的規劃可引入市場現有服務，進行跨業整合，以結合各自優勢，讓公共服務發揮更大效率。

新加坡的法定機構的董事會由業務主管部長任命，在重大政策方針政府得以透過各種手段行使控制權，政聯公司則是以營利為目的，政府掌握了政聯公司很大一部分股權，但不介入公司營運；由於是種模式讓業務運作更靈活有彈性，並更具市場效率；雖然新加坡的公共服務在市場化機制下不同服務的表現有褒有貶，但對於其引進市場效率的概念，仍廣獲國際上公共行政管理專業認可。現代政府治理將面對更多元複雜的公共服務需求，以及更捉襟見肘的財政資源，因此借鑒新加坡的經驗，仍有相當價值。

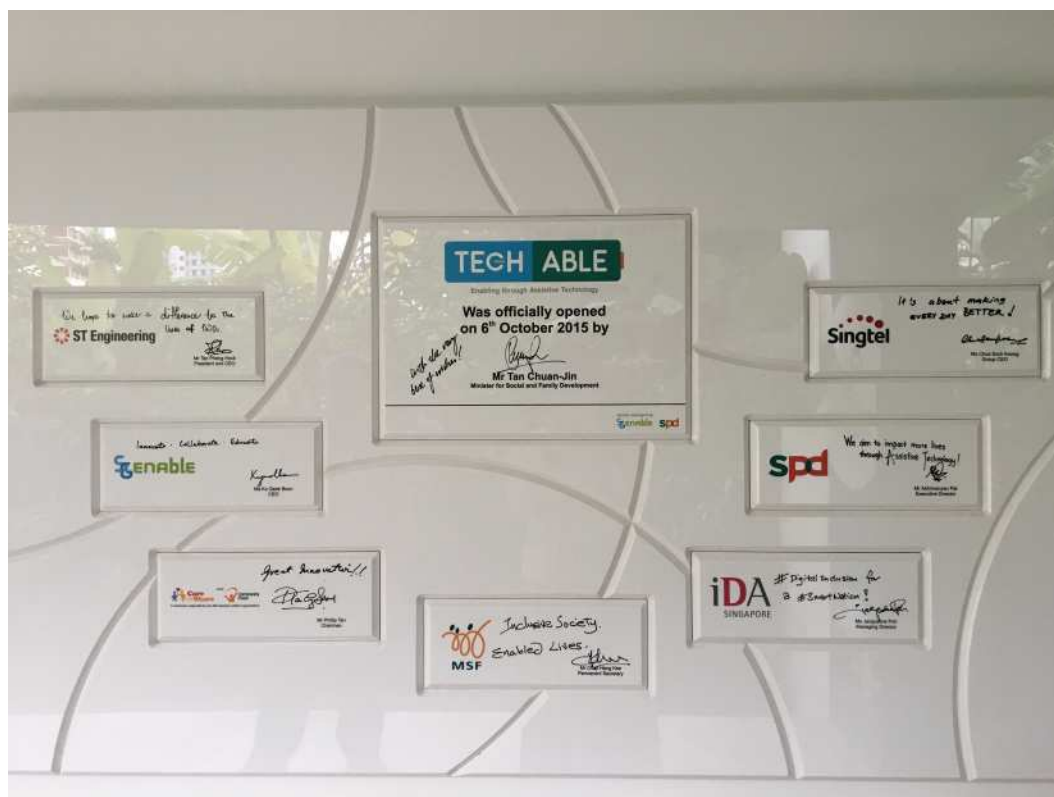


圖7：在新加坡身心障礙服務中心SG enable一隅，展示的科技輔具平台整合概念牆（作者自行拍攝）。

建議七、人力資源的應用不僅在於讓工作年齡充分就業，因應高齡化社會活躍老化的作法，可以更積極考慮讓初老返回工作崗位的更彈性做法，或是建立銀髮專業志工資料庫提供職場運用，以補充人力缺口。

從臺灣的社會福利框架下檢視新加坡的工作福利，縱有值得商議之處，但細究其對於初老人力所設計的職場返聘計畫、延長退休年齡，以及鼓勵職場進用高齡者的種種措施，仍可作為臺灣社會面對高齡社會活躍老化之參考。



圖8：因應高齡少子化社會的勞動力政策，透過返聘計畫，重新擬定工作合約，讓高齡者仍然可在職場貢獻（作者自行拍攝）。

