

作者序

“你們為什麼想寫一本關於公共服務的書？”自我們為寫本書進行訪談開始，我們總是被問及這樣的問題。我們的好奇心最初源於課堂上商界經理們對案例分析的典型反應，我們其中一位曾經撰寫過關於新加坡公共機構的案例，例如貿易網、港口、國家圖書館、國家計算機化努力甚至還有稅收部門，並且從中驚奇地發現，政府機構能做到的何止是有效——公共機構也在進行創新和組織變革，因而感覺新加坡的經驗對企業界具有啟示作用。如果對新加坡式的工業園區、房屋和電子政府系統興趣依然存在，那它的經驗無疑對其他國家具有借鑒價值。

然而，商界經理和海外官員熱衷去理解並應用的“新加坡模式”究竟是什麼呢？許多觀察家們認為，新加坡的成功得益於其強有力的政治領導。但是，這情景背後實際上有一整套行政體系在默默地創造、開發、評估和解讀政策，從感知到記錄成文再到實踐。但是，在新加坡管理人和過程的方式中，什麼是讓人有興趣去理解並值得模仿的呢？新加坡公共部門系統的運作原理是什麼？系統運作好的原因是因為它完善了一套“怎麼做”的條條框框，還是別有原因？這些原理和實踐是新加坡特有的嗎？如何才能將這些原理和實踐有效地運用到公共部門和新加坡以外的地方呢？

儘管這些想法一直困擾著我們，但直到 2005 年我倆從南洋理工大學南洋商學院的院長和副院長職位卸任後，我們才開始認真地發展它們。在我們享受重新尋找到寧靜和自由時，走廊上的一次偶然交談激發了我們的興趣和集中性思考。我們給新加坡公務員首長何學淵和前公務員首長、時任財政部常任秘書的林祥源分別發了一封郵件，兩天後我們得到了批示，才開始真正的行動。

在篩選已出版的文獻資料時，我們驚訝地發現，對新加坡的研究大部分都集中於其政策或政治景象。除了對少數個別機構，如經濟發展局、新加坡港務局和國家圖書館管理局的研究之外，幾乎無人研究作為新加坡經濟和社會變革先鋒的公共服務制度。當我們進行訪談和梳理內部數據和文件時，公共服務在治理中的作用及其潛在的制度文化和組織能力系統所發揮的運作原理，開始慢慢浮現於我們眼前。

我們並沒有發現關於新加坡公共服務有效性的簡單解釋，其績效不能直接歸因於任何單個的領導或某項特殊原因或政策。相反，我們發現了一個具有多重反應和互賴性的運行系統。新加坡獨特的歷史和政治背景固然重要，但創造和確保其未來的抱負和積極努力同等重要。領導能力固然關鍵，但制度化的系統和過程同樣至關重要。這裏有根深蒂固的信念和假設，這裏也有拋棄過去的經驗、嘗試新思想的開放度。社會穩定固然是理想目標，但仍需要變革的強有力承諾和能力。各機構的運行享有相當程度的自治權，但在總體方向上存在一定的一致性。許多政策都來自別人的經驗，但也有重大創新。政策得到有效執行，但在實施過程中也有調整。關於治理的深刻的價值觀和原理似乎已經被官員們內部化，但這主要是通過社會化而非正式方式進行傳遞。我們發現的是一種極富彈性的公共服務，它一直在不斷學習、持續變革、悄然改進和創新，隨著社會的需要和期望的變化而發展及演進。

這就是新加坡背後的故事。