

# 新加坡行政管理之本地化

羅世賢\*

## 一、前言

亞洲一些國家的非殖民化過程所產生的變化，主要表現在其獨立前後的官僚階層的本地化，本地化一詞乃指這個新的主權國家以招募其國民替代那些回國的外派人員<sup>①</sup>，主要是法國人、英國人和美國人。

這個本地化的過程是基於這些新國家的共同需要而出現，這些共同需要是：

- “1、非殖民化 / 新殖民主義。必須清除殖民主義的痕跡。所採取的其中一項措施是用本地人材資源替代殖民歸國人員。
- 2、自信心，必須對主權國家利用本地資源、中介技術和戰略以應付短缺或有限的資源的能力充滿信心。
- 3、再分配與均衡。必須根據現有的社會團體，如階層、民族和地區團體，對權力和財富進行再分配。
- 4、參與。必須參與有關公民權益問題上的決策。
- 5、衝突的緩解。必須建立起廣泛的諒解。更為重視社會和諧，減少對抗。
- 6、服務的分配。利用本地居民的機構和活動，作為選擇性的手段提供社會服務，使市民更多地受益。”<sup>②</sup>

由此，本地化過程被理解成用本地人員替代外來人員，由其出任公共行政管理的職位，該過程有不同的叫法，如緬甸化，馬來化，菲律賓化，印度尼西亞化。

---

\* 行政暨公職司副司長

① 安格魯撒克遜文獻將外來人員一詞定義為在第三世界國家生活工作六個月以上、視其居住國為外國、其出生國為祖國的人。

② CPA 研究組，“為發展的本地化：東南亞之情形”，《菲律賓公共行政報》，第二十八卷，1 - 2 期，一月號，1984年4月，第10 - 11頁。

在緬甸、菲律賓和印度尼西亞這些國家，本地化現象是用英文詞“Indigenization”（本土化）來表達的，在落後的舊殖民地國家，這種表達反映了一種發掘其人民的真正價值和文化特性的運動，這些價值和特性曾世代受到壓抑，然而却被認同為其真正的自我。

“在文化的發展範圍裏，“本土化”與文化概念，與一個動態的現實是一致的，而這個現實是在不破壞其基本模樣的情況下通過文化上相適應而自我充實的。

在社會科學的術語來說，“本土化”實質上是對一切外來東西的價值觀的一個改變的過程又或者是一種批判性的態度，為的是要闡釋一些新的方法及理論而令社會理解接受。

這不僅僅是爲了發揚本土的傳統，而且還意味着以一個尋求廣泛適用的範例的調查來擬定未來的方向。

顯而易見，本土化是自我意識的顯現，使第三世界國家擺脫來自外國模式和法學束縛、摒棄推崇外國人對本土文化和社會的理解所做的描述。

或許可以誇張地說，本土化的出現猶如一傷革命，反對外國概念、法學和理論，認爲這些概念、法學和理論“不適宜”、“不符合”亞洲的情況。”<sup>③</sup>

然而，在那些要進行非殖民化的國家裏，本地化 / 本土化遇到了兩大問題：

## 1、安排在行政管理機構裏的人員的專業素質

一方面需要爲本國公民安排工作，另一方面只有合格的人員才可受聘於行政當局裏工作。

之所以要挑選最合資格的人員，是因爲希望有足夠的領導人材接替那些要撤退的外來人員。

然而，1956年在馬來西亞發生的是，當地人希望盡快由馬來人接替外國人，却出現了問題，在高層的決策職位當中整體上有準備不足，合格人員不足，經驗不足的情況，未能應付重大的事項。<sup>④</sup>

另一方面，人員的招募和擢升所依據的標準又往往糾纏在任人唯親和人事的關係上，能力反而並不一定是進身公職的主要因素。

譬如在菲律賓，曾實行過一個所謂的“50 - 50計劃”，這個計劃就是，國會經與總統磋商後，建議各公共部門主管優先考慮由國會成員推薦的人選。

---

<sup>③</sup>同<sup>②</sup>，第52 - 53頁。

<sup>④</sup>同<sup>②</sup>，第9頁。

## 2、 種族問題

在馬來西亞這樣的國家，官僚階層裏的種族代表曾是個非常重要的問題。

這個國家實行了一個維護馬來人而限制華人和印度人的四比一配額制度，保障了馬來人在官僚裏的代表性和控制權。

這個“比率”保障馬來人佔有行政當局裏百分之八十的職位。

不過，當時的高質人材很多都是華人和印度人，因為他們擁有財力投資在教育上。

然而我們可以從這些國家本地化過程的經驗中得出兩個重要的方面：

1、接替的工作應當逐步進行，避免公務活動的中斷、避免外來人員的生活與工作的中斷，讓本地人材有時間在行政當局的關鍵領域受到培訓造就。

2、有必要適應和採納人材管理的客觀的方法和技術，以吸引或提拔最富才幹的人員：

——招募和選拔；

——以職務評定體系為基礎的專業工作評估；

——培訓。

在亞洲國家所進行和完成的本地化過程中，對馬來西亞和新加坡的本地化過程所做的研究，尤其是學術研究，或許是最多的。

一些學士、碩士甚至博士論文亦是圍繞該題目展開論述的。

我們以下將集中討論新加坡的本地化現象。

我們將圍繞新加坡國立大學政治學系教授余志焱博士關於新加坡公共行政機構本地化過程的博士論文，進行討論，當然我們也會引用其它文獻資料。

## 二、新加坡的本地化<sup>⑤</sup>過程

### 起源

新加坡的本地化過程始於1946年，當時英國政府發表了一份致海外領地的白皮書（“197號文件”），該文件專門講到，在英聯邦組織之內如殖民地逐步走向行政自治成為現實的話，殖民地公務機構就要適應當地情況，並盡力使其機構由當地人員組成<sup>⑥</sup>。

---

<sup>⑤</sup>馬來西亞和新加坡的本地化是使用“馬來化”一詞加以表述的。本文說的“本地化”乃指新加坡的本地化。

<sup>⑥</sup>197號殖民地文件，“馬來化”委員會中期報告，新加坡，1956年，第4頁。

此外，“197號文件”還提出應在殖民地設立公務委員會，以保證形象和素質符合要求的本地人選能被納入公務機構。

英國政府通過這種方式正式承認有必要用一種截然不同的方式正視戰後的殖民地。這種新姿態集中體現在兩個主要的想法上，同時它們亦是兩個要達到的目標：殖民地行政自治和其行政管理國有化。

由此不難理解行政自治與本地化之間的緊密聯系。由此亦不難理解為什麼五十年代新加坡各大黨派之間的大部份政治鬥爭都以本地化為中心話題。譬如贏得新加坡1955年大選的聯盟黨派中的多數派勞動陣綫就是在其競選宣言中許諾如贏得選舉將在四年之內使公職本地化。

諸黨派高度重視本地化的事實，一方面與1954年前他們在爭取選民支持的運動中失敗有關，這種失敗在很大程度上歸因於他們的社會和教育出身，以及語言障礙、受英語教育的公民與受華語教育的公民在身份地位上的差異等方面的因素。事實上，大部份的政黨的領袖都是殖民階層出身，只有他們的反殖民主義的黨派立場才成爲他們與華人領袖進行溝通的橋樑，而也只有通過華人領袖他們才能贏得選舉，因爲當時新加坡三分之二的人口是華人<sup>⑦</sup>。

然而，重視本地化過程還有別的原因。當時的普遍看法是，“197號文件”關於本地化過程的指導方針並沒有付諸實施。

1952年，成立了一個由林漢河爵士領導的委員會，其工作是了解公職架構內甲及乙<sup>⑧</sup>級部門人力資源的需要。

該委員會提出了一系列的建議，主要有如下幾條：

- 加快制定招募本地人員的政策；
- 外來人員只能以合約或散位形式受聘並須負責培訓本地人；
- 發掘現有的本地公務員的潛力，增加他們的晉升機會；
- 根據公務活動擬定長期性的學術培訓項目和專業培訓項目，以保障對高級人材的需求；
- 擬定一個爲期十年的招募甲乙級公職人員的日程安排<sup>⑨</sup>。

然而這些建議對殖民政府的招募政策並沒有重大的改變。

---

<sup>⑦</sup> Itoko Suzuki, “新加坡行政的過去與現在”, 新加坡大學, 1969年1月, 第31頁。

<sup>⑧</sup> 甲級人員包括具大學學歷的高級技術人員或其他接受相應的培訓和有實踐經驗可擔任高級職務的技術人員。乙級人員包括具大專學歷的技術人員或由丙級晉級的技術人員。

<sup>⑨</sup> 余志焘, “一個新生國家的官僚演變和政治變遷: 新加坡局勢探討”, 曼徹斯特維多利亞大學, 1971年, 第113頁。

除了本地化進展緩慢之外，新加坡政府仍然繼續接納來自馬來西亞的歸國人員參加公職晉升考試，甚至在星島1954年退出“馬來亞化編制協議”<sup>⑩</sup>之後仍然如此。

面對這種情況，新加坡立法會一些議員曾指責政府沒有誠意實行本地化。他們還認為所謂的“馬來亞化編制”實際上是“歐化編制”而已。

## “馬來化”委員會

1955年7月，政府設立了“馬來化”委員會，由B. R. Sreenivasan 博士協調，該委員會的目標是制定一份公職本地化計劃。

該委員會共開了58次會，收到109份備忘錄，聽取了211名來自新加坡各階層人士的意見。

該委員會的工作從六個方面開展(11)：

- 弄清所有公職人員的特點和安排情況，以便提出能夠迅速、系統和全面地實施本地化的措施；
- 研究接納公共行政及社會科學的學術等級，擴大政府招募人材的來源；
- 建議公共機構致力於培訓本地公務員；
- 確定外來人員離開公職的期限；
- 對“公務委員會”提出建議；
- 全馬來亞公共部門的管理須依據“馬來化”政策。

1956年，該委員會呈交了“中期報告”(12)，該報告附有一份由十位委員中的兩位委員簽名的“少數派報告”

這份內容廣泛、冗長的報告是根據上述六個參考點擬就的。

在其本地化（馬來化）問題的引言裏，該報告說曾做出巨大的努力以聽取所有那些可能提供有用信息的人士的意見。

報告又說，他們還作出努力從英國政府裏得到了盡可能最多的有關英政府如何解決例如印度，錫蘭，黃金海岸及蘇丹等殖民地的本地化問題的資料。

---

<sup>⑩</sup>該協議的內容是協調控制“聯合馬來亞體制委員會”，規定不僅可以在馬來西亞政府內而且可以在馬來西亞政府和該協議所包括的殖民地之間，如新加坡，對人員進行調遣、安排和晉升。

(11) “馬來化委員會中期報告”，新加坡，1956年，前言 IX。

(12) 見(11)。

關於第一參考點方面，對每一個公共部門進行下列的工作：

A. 列出當時所有的各種不同的職務，列出每個職務所需要的職位，統計出由外來人員和本地人員佔據的職位數量以及空缺數。

如：

統計局 <sup>(13)</sup>				
	職位設立	外來人員	本地人員	空缺
統計主任	1	1	--	--
助理統計主任	5	1	3	1
合計	6	2	3	1

B. 評估該部門的具體情況，研究本地化的可行性。

“1. 這個職位要求擁有一名譽學位和具備統計學方面的經驗。在該局工作的三位本地官員都有名譽學位。他們中的最資深者有過出色的學術生涯，1951年被選為皇家統計學會會員。他在該局供職已有8年零9個月。第二資深的官員擁有英語名譽學位並已在該局供職5年，第三位本地官員亦有近3年的工作經驗。

2. 本地官員的代表認為該局的本地官員沒有機關在整個部門內全面工作以使他们能勝任最高的職位。他們建議在5年內留住現任統計主任，直到本地人員具備在全局各部門工作的足夠經驗。統計主任本人說，本地官員中的最資深者已具備統計局內其中一個部門的工作經驗，而另一個部門的經驗則可以在一年左右的時間便應可具備晉升統計主任職位的資格。

據稱，只要他們具備所需資格，沒有人反對乙級官員可以向上晉升。據估計，一般需要二至三年的時間才能通過中期考試，此外還需要四至五年的時間才能通過最終考試，而且還有賴於應考人的努力。至今還沒有乙級官員做過此種應考嘗試。

3. 本地官員的代表建議持有英語名譽學位的官員應能調到行政部門。” (14)

C. 最後，他們對整個部門和其各種職務的本地化日程安排提出了建議。

“1. 統計主任的職位可以在未來的四年之內由本局的一位本地官員擔任。

2. 持有英語名譽學位的官員如果同意應調到行政部門。

3 應該招募本地名譽學位畢業生以補空缺，並且可以在兩年之內接替目前由外來人員所出任的助理統計主任職位。” (15)

(13) 同(11)，第65頁。

(14) 同(11)，第65頁。

(15) 同(11)，第65頁。



該委員會建議立即在下列四個部門實行本地化：社會工作部門；出入口管理部門；商標商號登記部門及農業管理部門。

其餘的28個部門中，六個應在兩年之內實現本地化，九個應在三年之內實現本地化，七個應在四年之內實現本地化，二個應在五年之內實現本地化。

### 第二參考點（公共行政和社會科學課程）

“馬來化”委員會與馬來西亞大學取得了聯繫，派遣公務員到該大學攻讀公共行政學位。然而，有資料表明，這些課程只是在1956年10月才得以開始。

馬來西亞大學表示，社會科學畢業文憑可能只是在社會工作部門、勞工暨就業、監獄管理部門裏的工作人員才有作用。

“馬來化”委員會則建議不要將公共行政畢業證書作為進入公職高級技術職位的必備條件，儘管它認為應支持派遣具四年以上工作經驗的技術人員到馬來西亞大學攻讀公共行政課程的作法。

“馬來化”委員會還建議在世界任何國家的大學或高等學校獲取的公共行政畢業證書在“公務委員會”(16)的諮詢委員會認可之後應予以承認。

### 第三參考點（本地公務員的培訓）

“馬來化”委員會建議培訓本地工作人員，可以在工作崗位上培訓，亦可通過培訓班和給予助學金。

該委員會同樣還認識到，對本地化過程來說最重要有兩個方面，一方面是工作崗位上的培訓以及對這些培訓計劃的構思和實施水平；另一方面，培訓要針對技術工作的具體和實踐方面，而不要太多的通用性和理論性。(17)

為此，公共行政人材培訓處制定了一份專門針對本地化實施的培訓活動戰略性文件，給所有的司局長制定了有關的指導方針。

### 第四參考點（外來人員的離職問題）

在1954年發表的關於英國重組其對外機構的第306號“殖民地文件”中，“殖民部”確定了外派技術人員與其所供職的殖民地之間的關係。我們將該文件(18)最重要的段落轉錄如下：

“聯合王國的女王陛下政府認識到他們對那些被國務大臣挑選擔任現有職務的殖民部的官員負有特殊的責任。只要女王陛下政府對他們現今供職的領地的政府負有責任，立憲文件中的殖民地法規就要向他們提供必要的保護責任。

---

(16)同(11)，第133—134頁。

(17)同(11)，第140—141頁。

(18)同(11)，第173—174頁。

在他們所服務的領地一旦自治，這些公務員就有資格期待享有下列待遇：

(1) 只要他們繼續留在現有的崗位上，有關領地的政府就不能改變其服務條件，不能給予低於現有之待遇。

(2) 他們或他們的屬員根據現行法律和規定享有的退休金和其它津貼，將會同樣受到保障。

(…)

(…)

(…)

(6) 如因憲法變更而需提早退休，他們應從有關領地政府處得到補償。”

根據這些指導方針，“馬來化”委員會起草了一份關於外來技術人員分階段退休以及要支付的補償費和退休金的估算參數的一共19項建議。

在餘下的兩個參考點方面，委員會提出的建議的主要目的是，第一，加強公務委員會的執行能力及其構成，第二，確定新加坡泛馬來公共部門與馬來亞聯邦之間的關係。

“中期報告”並沒有獲得一致的接受。十名委員中的兩名委員決定附上一份“少數派”報告。

他們對委員會確定的本地之概念提出了異議，認為應由政府來確定這種概念。

“馬來化”委員會採納的作法是通過“有償遣返回國”的標準將外來人員區別於本地人，即所有那些納入有償遣返回國體系的人都被認定為非本地人。

這種作法引起了一些複雜的問題。

第一個問題的根源是將那些根據“馬來化編制協議”來新加坡政府工作的為數眾多的馬來人排除在外；第二個問題的起因是一些馬來族和新加坡的高級技術人員所採取的立場，他們希望能等同於外來公務員，儘管他們並沒有獲得“外派人員薪酬”。

最突出的例子是警察局內第一位最高級本地官員，助理警司許啓漢，他希望自己能作為遣返回國人員而獲得退休補償(19)。

上述兩名委員還提醒“馬來化”委員會注意迅速替代外來人員可能引起的後果，因為這不僅會帶來沉重的財政負擔，市民所應有的行政效率的下降而且最終將成為本地人的一個沉重的包袱、須不斷地去適應新的責任，由此而成為眾矢之的(20)。

“中期報告”自然是得到了政府裏的本地人員的歡迎，每個公共部門都開始制定迅速替代外來人員的計劃。

---

(19)同⑨，第134頁。

(20)同(11)，第207頁。



外來技術人員則支持“少數派報告”的說法，認為這才是合情合理、具先見之明的。

不斷增加的壓力使大部份外來技術人員決定離開星島，因為他們害怕種族歧視，害怕失去工作或晉升的機會，甚至那些得到“馬來化”委員會保障可以繼續逗留新加坡直至職務期滿的人也不例外(21)。

## 加速本地化過程

發表“中期報告”之後，政府發表了一份“馬來化政策白皮書”，宣佈了以“馬來化”委員會的建議為基礎的本地化政策。

政府在這份文件裏提出自上而下的本地化原則，即，應首先對部門首長進行本地化。但警察部門則是個例外，因為這是個敏感的部門而且缺乏有關的本地高級人員。

這份文件還確定了本地化的兩個階段。第一階段是讓14名主管官員立即退休，其中6名係部門首長。

第二階段是留用外來技術人員，期限由1年至職務期滿等。該決定的目的是要避免行政運作的癱瘓(22)。

為了讓他們能逗留至期限為止，政府採取了一些刺激措施，包括不改變其工作條件，支付一筆最大的補償金等。

下列表格（表1）係附於上述白皮書之內的，其內容是新加坡政府制定的讓外來人員離開的人數和日期的規劃，但未將可獲得與不獲得補償金者區別開來。

表 1

日 期	離開人數	留職人數
1958. 1. 1	48	460
1959. 1. 1	73	387
1960. 1. 1	120	267
1961. 1. 1	62	205
1962. 1. 1	92	113
1963. 1. 1	45	68
1964. 1. 1	4	64
1965. 1. 1	18	46
1966. 1. 1	2	44
1967. 1. 1	14	30

(21)同⑨，第121頁。

(22)“馬來化之政策聲明”，新加坡，1956年。

然而，儘管採取了一系列的刺激措施以挽留外來技術人員，現實却是有所不同的。1957年有123名外來技術人員自願引退，5年之後僅有百分之二的外來技術人員仍留在新加坡政府裏（表 II）。

表 II

年 份	離開人數	百分比
1957	123	34.1
1958	66	18.3
1959	70	19.4
1960	57	15.8
1961	20	5.6
1962	13	3.6
1963	6	1.7
1964	---	---
1965	2	0.6
1966	---	---
1967	1	0.3
1968	1	0.3
1969	1	0.3
合 計	360 <sup>(23)</sup>	100

根據余志淼教授的看法，外來人員離開得如此迅速，有兩方面的原因<sup>(24)</sup>。

首先，政治氣候給外來技術人員敲響了警鐘。從1959年5月30日起至今事實上一直掌握政權的人民行動黨，是外來技術人員的主要敵對力量。該黨甚至公開宣稱，“效率增加也罷，下降也罷，我們要不進行本地化，要不就鬧個天翻地覆。”<sup>(25)</sup>

第二方面的原因是，許多外來技術人員都想去英國的其它屬土工作，又或如果具備條件，在私人企業方面開創新的職業生涯。

約半數督察級以上的高級警務人員則選擇調到其它英國屬土，首選是在非洲的英國屬土。

(23)這項數字僅指享有補償的外來技術人員。

(24)同<sup>⑨</sup>，第124 - 125頁。

(25)海峽時報，1955年7月9日，余志淼引用。

## 本地化的後果與問題

用本地人員迅速替代被遣返回國人員的作法所帶來的後果有如下幾方面：

### 1、因缺乏本地技術人員，造成了許多空缺有待填補。

1965年12月，新加坡人民行動黨政府總理一次在“公用事業委員會”發表的演講中，曾這樣說到：

“我的問題是如何發掘大人物以填補大空缺。有不少的大空缺，問題是如何找到沉着穩重的年青人來填補這些空缺。要不，你們就有一張大椅子，上面座着米奇老鼠，這是個令人非常不快的事態！當我到處受到阿諛奉承時，我並沒有感到絲毫的自信。”(26)

### 2、本地公務員缺乏專業經驗。

問題之二是本地公務員相對比較缺乏經驗，尤其在領導，指導階層以及對政府辦公室提供技術支援方面。

例如在行政部門，62名本地公務員中就有22名專業經歷不足四年。該部門首長在一份致內閣的備忘錄中這樣寫道：

“……沒有什麼可以彌補在本行政司各級存在的長期性的經驗的缺乏。顯而易見，目前行政司的效率不好，而且還將進一步惡化。如果在辦公事務司擁有具備高級行政官員豐富經驗和才能的人，那麼前景將不至於如此嚴峻。然而，事實缺乏這種人才……我們將看到一個缺乏經驗的行政司，然而，在其背後的亦是個缺乏經驗的行政執行部門。”(27)

### 3、官僚階層內部衝突的加劇。

根據余志淼教授的意見，可將這些衝突分成三類(28)：

第一類是外來技術人員與本地人員之間的衝突，他們之間的關係是極端敵對的。

譬如，一旦某一本地公務員沒能晉升到他自認為應得到的職位，那麼勢必猜疑外來技術人員插手了該決定。

此外，一旦某一外來技術員被任命擔任某部門的領導以取代某一本地公務員，那麼本地公務員則投訴到代表其利益的組織。

事實上，如果大部份外來技術人員支持將本地公務員提拔到責任更大的崗位上，有些人則堅決反對這樣的擢升。

---

(26)在BAKT對公用事業委員會的談話(1965年12月)，余志淼引用。

(27)內閣秘書長，“行政管理馬來化的效果”，新加坡，1957年2月4日。

(28)同⑨，第135-136頁。

第二類沖突發生在本地高級公務員之間。一些人認為，本地化即意味着用合格的本地技術人員去取代外來技術人員，是一個高素質的替換，他們甚至認為，領導及指導階層人員可以在其它公共部門的公務員之中挑選，另一些人則主張甚至要求簡單直接地出任外來技術人員留下的空缺，並享有他們所有的權益。

由1959年起，當時其中一些人加入了贏得大選的人民行動黨之後，這兩類人之間的關係便開始惡化。

第三類沖突發生在接替外來技術人員的高級公務員與低級公務員之間。

這些低級公務員認為，本地化只給技術人員帶來了好處，只不過是用“本土公務員替代白人工頭”罷了，而其行為並沒有實質性的變化。

## 本地化的代價

在支付補償金方面，本地化所付出的代價是二千一百一十六萬新加坡元。這筆款項的特殊之處在於它是有史以來英國殖民地所支付的最大的一筆款項。在個人補償金方面，較之下列諸領地所支付的款項(29)，新加坡亦打破了記錄——102,000坡幣（11,900英鎊）：

尼日利亞——8,000鎊

蘇丹——8,500鎊

加納——8,000鎊

馬來西亞——11,000鎊

補償金的計算，依年齡、工齡和工資的不同而不同。

向四十多歲的外來技術人員支付的補償金數額最高，因為這個年齡的公務員受本地化的影響最大，一則要開始新的職業生涯會比較困難，如要退休，則又太年青。

1957至1960年年間，實際上支付了補償金總額的百分之八十六。隨着本地化計劃的逐步實現，培訓和提供助學金的負擔自然而然地就加重了。提供培訓和助學金目的在使本地公務員具備替代外來技術人員的能力，根據這個原則，對外來技術人員撤退期間在這方面所作的投資負擔進行一番比較是有意義的。

1957年至1969年期間，新加坡政府為此支付了14,134,000新加坡元。

由此，我們可以說，新加坡本地化的開銷總額達三千五百二十九萬四千新加坡元，該數額是補償金總額與培訓費用之和。

然而，從長遠節約的角度來看，只要新加坡政府每年撥出五百萬元左右的款項用以支付外來技術人員的各種社會福利待遇，那麼開支亦不至於如此鉅大。

---

(29)同⑨，第131頁。

### 三、結論

新加坡的本地化是否成功呢？

根據余志淼教授和其他研究人員的看法，所發生的事情表明，本地化僅僅意味着為人員的晉升提供了一個機會，而大部份晉級者的素質低下，與“馬來化”委員會的“中期報告”所主張的原則相抵觸，在此，我們將“中期報告”中包含該原則的段落轉抄如下：

“馬來化的意義是使本國人民擁有由最富才幹的本地人組成的卓有成效的行政機構。”(30)

本地化的政治內涵被全然漠視，當時人們關心的只是個人的野心和對外來技術人員所留下的領導空缺。

對這種行爲，一份中文報紙的社論是如此加以評擊的：

“身為本地高級官員，我們不應喋喋不休的將我們的工資與以前的外國官員的工資相比……國家建設應放在首位，以後再談論工作待遇並也不遲。多做工作少享樂，無尚榮光。我們希望高級官員們在國家建設過程中能更多地關注其名聲而不是生活和財產……”(31)。

本地化的主要目標並沒有達到。新加坡政府的效率明顯下降。

對一個期望加速推進社會和經濟改革的國家來說，一個缺乏準備、缺乏應變能力的政府，變成了可能影響國家發展的嚴重問題。

本地化過程的加速，實質上是政治性的。無論是“馬來化”委員會還是各個政黨（首先是勞動陣綫，後來是人民行動黨）都認為，本地化進程越快，政治解放的進程就越快。它們內心希望本地公務員參與管理行政事務，能有助於迅速解決人民所要求解決的經濟、社會和文化問題，只要這些本地公務員較之外來技術人員具備更好的條件以理解人民的心聲。

然而，使外來技術人員撤離政府裏的職位成為本地化的目標，一個次要的目標。

這種始料不及的情況並不能成為本地化的成功保證，因為沒有對接替外國公務員的本地技術人員加以再引導，使之具備能力面對必須在新加坡進行的政治變革。

1963年，李光耀總理在一次演說中斷言：

“我們已經經歷了正當地將白人逐出去的階段……我們目前的問題是要有在本地培訓的適當數量的人材。我們不是要有材幹的人，材幹是一回事，受過訓練

---

(30)同(11)，第13頁。

(31)南洋星報（社論），新加坡，1959年3月20日。



的材幹則是另一回事。現在有很多職責非常重大的工作……而目前擔當這些工作的本地人却缺乏必要的專長。我們仍然在尋找更合適的人選以替代他們，不管他們是外國人還是本地人……” (32)。

通過這項聲明，新加坡政府向當時艱難的現實妥協，為公共行政制定了新的方向。此外，嚴格挑選擔任政府和國家機構各部門、科室領導的公務員，另一方面，進行一項勸說外來技術人員留在新加坡，其中一些人簽訂了短期合同。

新加坡政府還與英國政府簽訂了一項有效期至1971年的協定，以招募富有經驗的外來技術人員在新加坡政府內供職。(33)

在民主制度下盡快重建一個公正和均衡的社會，是極其重要的。

要做到這一點，公共行政必須能為滿足人民的具體需求做出最為快捷的反應，人民並不太關心當時面臨的主要問題，如憲制的調整，權力分離理論等。

對執政的人民行動黨來說，重要的是不能讓人民失去對政府的信任、失去對民主的信任，因為極端運動的組織，如穆斯林革命、新加坡伊斯蘭青年運動、馬來亞共產黨及其武裝派別馬來亞全國解放陣綫，都蠢蠢欲動試圖向人民提供較之民主制度所能提供的更為劇烈的社會革命的途徑。

1963年進入了一個深刻的經濟、社會變革時期（1963年——1976年）。

在經濟領域，通過實施工業化以及創建一系列支持經濟結構改造的機構，如新加坡開發銀行、Jurong Town公司、國家生產力委員會、國際貿易公司和新加坡標準化暨工業調查研究院，這個時期的經濟得以迅速發展。

在社會領域，也是在這個時期制定了一些旨在解決人民安全方面主要問題的宏偉規劃，其依據是馬斯洛(34)(Maslow)的需求理論，如就業、住房、種族衝突等。

在就業保障領域，1968年和1969年先後頒佈了“就業法案”和“工業關係法案（修正案）”，這兩個法案旨在保障就業，但也限制了工資的增長。

與此同時，對經濟和社會性住房的建設給予了高度的重視，“房屋暨發展委員會”在1960年至1975年期間共建了234,488住宅單位。

---

(32) 同⑨，第130頁。

(33) 令人奇怪的是，在1986年約有1500名外國人在新加坡政府內工作。

(34) 該理論的核心思想是存在一個由生理、心理和社會諸方面需要所構成的人類需求等級。只有在低級需求得到滿足時，才能產生或至少部份產生高等級的需求。該理論需求等級包括生存需求、安全需求、傳宗接代與愛的需求、自我實實和完美需求。

目前約有百分之七十的新加坡居民住在政府房屋，正是這些公屋居民令人民行動黨得以掌權達三十多年之久。“一個政府如果想保住政權就必照顧人民的需要” (35)。

也是在這段時期，為多種族、多語言社會的鞏固創造了條件，建成了今天的新加坡。

當時的主要關心的焦點，是消除民族和語言在人際間造成的隔閡，促進相互間的了解，增加青年間超越種族的相互行動，消滅對少數民族的歧視。

為了建設一個“新加坡人的新加坡”，而不是“新加坡的馬來亞、印度、中國或歐亞”，非常重要的一點是全面改編教育體系的教材。

改編教材的想法源於一個委員會提出的建議，該委員會設立於1955年，由當時的各政黨組成，目的是對新加坡的種族問題做出評估。

1956年，該委員會發表了一份稱之為“全體政黨的報告”的白皮書，提出了如下幾點建議(36)：

1. 鑒於馬來語在馬來西亞的主導地位，承認馬來語為其國語；
2. 將馬來語、英語、漢語和泰米爾語作為公共行政和教育制度內的官方語言；
3. 在政府撥款方面，對使用上述四種語言的學校一視同仁，學歷得到正式認可之後承認其畢業證書；
4. 在小學教育中實行強制雙語教育，在中學教育中實行強制三語教育；
5. 重新審定所有的教材，使各種之教材擁有強調新加坡認同中國人、馬來人、印度人和歐洲人的文化和歷史的共同內容。
6. 以區為單位重新安排學校，使多民族的體育運動隊得以相互競爭，避免發生一支華人學校的足球隊與一支馬來人或印度人的足球隊對壘的情況。

如今的新加坡是個多種族多語言的國家，生活水平高，同時也因此具備很高的國家認同感。

新加坡政府過去與現在都是推動該過程的關鍵機構。它集中了全國最優秀的人材，並在很大程度上克服了官僚主義諸病態，如低效率、貪污、官僚主義的墨守成規、機構的消極態度等。

---

(35) Jon Quah等人，《新加坡政府和政策》，牛津大學出版社，新加坡，1982年第254頁。

(36) 趙善光，“新加坡國家建設：歷史性展望”，《新加坡國家價值之探索》，政策研究院，新加坡，1990年，第13頁。

## 成功的奧秘：

- 官僚“療法”的核心是顧客，即公民的需求；
- 政治家們出謀獻策，政府則據之治理；
- 公務員不僅參與涉及行政管理的決策，而且參與涉及整個國家命運的決策。

## 參考書目

- # 多位作者，《新加坡國家價值之探索》，政策研究院，1990年。
- # 多位作者，《新加坡政府和政策》，牛津大學出版社，新加坡，1982年。
- # 新加坡殖民地，“馬來化委員會中期報告”，新加坡，1956年。
- # 新加坡殖民地，“公務活動馬來化——政策聲明”，新加坡，1956年。
- # CPA研究組，“為發展的本地化：東南亞之情形”，《菲律賓公共行政報》，第二十八卷，1984年1—4月。
- # Dass, Danapaul S., 《馬來化（1945年—1957年）》，新加坡馬來亞大學，新加坡，1961年。
- # 馬來亞聯邦，“公務部門馬來化——政策聲明”，吉隆坡，1956年。
- # 馬來亞聯邦，“公務部門馬來化委員會報告”，吉隆坡，1956年。
- # 馬來亞聯邦，“行政管理馬來化委員會報告”，吉隆坡，1954年。
- # Lee Boon Thiew,《新加坡行政機構及其時間概念》，新加坡國立大學，1976年。
- # Suzuki, I.,《新加坡行政的過去與現在》，新加坡大學，1969年1月。
- # Timan, R.,《馬來亞官僚主義之變遷》，公爵大學國家研究中心，1964年。
- # Tilman, R.,《馬來西亞殖民部之國有化》，公爵大學國家研究中心，1964年。