

# 行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

## 新加坡工作圈參訪學習之旅

服務機關：行政院衛生署

出國人員職稱姓名：黃銀煌主任、吳媛棣科員、黃梅麗科員、  
郭玲秀組長、簡志峰約聘設計師、高淑  
真薦任技士、蕭淑純薦任技士、陳毓璟  
薦任技士

出國地區：新加坡

出國期間：89年8月23日至8月26日

報告日期：90年1月31日

## 摘 要

為獎勵同仁在工作圈活動中的優秀表現，本署全面品質管理委會特別提案獎勵績優同仁出國學習計畫。八十九年度從第一至第三期獲殊榮獎之工作圈中，推選八人，於八十九年八月二十三日至二十六日，在秘書室黃銀煌主任領隊下，組團參訪全面推動工作圈與建議制度十分成功的新加坡政府。參訪單位包括新加坡公務員學院、公用事務局和建屋發展局。公務員學院負責全國公務員（包括學校教師）工作改進圈制度的擬定與訓練；公用事務局擁有全國蟬連兩屆冠軍的工作改進圈；建屋發展局推動全面品質管理多年，已建立完善的推動制度。

新加坡的組織革新工作是由政府帶頭，在總理號召下，無論民間企業或政府機關團體，都共同推動。倡導積極創新，日新又新，持續改善的學習型政府。公務員被視為國家菁英，備受尊重並加以有計畫的訓練，令人印象深刻。工作圈與建議制度，在最高領導者的支持下，全員訓練且全員參與，並且與績效獎勵結合，這是新加坡政府推動成功的主因。

這是一次成效頗著的學習之旅，基層公務員得有這樣的出國學習機會，全體組員都十分珍惜，激勵效果顯著。這種外國政府標竿學習的方式，對於品管知能的提昇，有很大的助益，值得持續推動。

# 目 錄

壹、 緒論 .....	4
一、 參訪目的	
二、 參訪人員	
三、 參訪行程	
四、 撰稿分工	
貳、 參訪新加坡公務員學院 .....	6
一、 前言	
二、 新加坡對於公務員的培訓政策與計劃	
三、 新加坡公共服務部門的培訓政策與目標	
四、 參訪心得	
五、 建議事項	
參、 參訪新加坡公用事務局 .....	20
一、 公用事務局簡介	
二、 PH7-2000 工作圈	
三、 參訪心得	
四、 建議事項	
肆、 參訪新加坡建屋發展局 .....	29
一、 建屋發展局簡介	
二、 建屋局推動品管圈活動簡介	
三、 參訪心得	
四、 建議事項	
伍、 結論 .....	35

## 壹、緒論

為獎勵同仁在工作圈活動中的優秀表現，本署全面品質管理委會特別提案獎勵績優同仁出國學習計畫。八十九年度從第一至第三期獲殊榮獎之工作圈中，推選八人，於八十九年八月二十三日至二十六日，在秘書室黃銀煌主任領隊下，參訪全面推動工作圈與建議制度十分成功的新加坡政府。參訪新加坡政府推動工作圈與全面品質管理活動相關單位，委請新加坡文官學院洪振東顧問代為安排。

### 一、參訪目的

參訪新加坡政府推動工作圈與建議制度的情形

### 二、參訪人員

單位	姓名	職稱	工作圈活動中任務
秘書室	黃銀煌	主任	TQM 委員會委員
秘書室	吳媛棣	科員	滿意圈圈員
秘書室	黃梅麗	科員	滿意圈圈員
資訊中心	郭玲秀	組長	鑰匙圈圈長
資訊中心	簡志峰	約聘設計師	鑰匙圈圈員
保健處	高淑真	薦任技士	奧運圈圈員
保健處	蕭淑純	薦任技士	奧運圈圈員
企劃處	陳毓璟	薦任技士	TOM 承辦人員

### 三、參訪行程

四天行程中，主要參訪新加坡公務員學院、公用事務局和建屋發

展局（行程見表二）。三個單位的主要特色：公務員學院負責全國公務員（包括學校教師）工作改進圈制度的擬定與訓練；公用事務局擁有全國蟬連兩屆冠軍的工作改進圈；建屋發展局推動全面品質管理多年，且建立完善的推動制度與推動單位。

表二、新加坡政府工作圈參訪行程表

日期	行程	
2000 /8/ 23	7:00	衛生署集合出發
	9:15	搭乘班機離華
	13:45	抵達新加坡
	15:30-	接機後，送至聖陶沙安排纜車、海底世界、瘋狂電影院二場、蠟像館
	晚上	晚餐安排自助餐
2000 /8/ 24	7:00	飯店內用早餐
	9:30 12:30	參訪新加坡公務員學院
	12:45	午餐
	14:00-16:30	參訪新加坡公用事務局
	18:30	海上玩賞用晚餐
2000 /8/ 25	7:00	飯店內用早餐
	9:30 11:30	參訪新加坡建屋發展局
	11:30-12:30	參觀新加坡大學
	12:45	午餐
	15:00-	飛禽公園旅遊
	18:30-	晚餐 自由活動
2000 /8/ 26	7:00	飯店內用早餐
	9:00-	參觀 HEALTH ZON 參觀馬來文化村。
	14:55	搭乘班機返台

#### 四、撰稿分工

- (一) 總核稿：黃銀煌主任
- (二) 總整編：陳毓璟薦任技士
- (三) 公務員學院：黃梅麗科員、吳媛棣科員
- (四) 公用事務局：簡志峰約聘設計師、郭玲秀組長
- (五) 建屋發展局：蕭淑純薦任技士、高淑真薦任技士

## 貳、參訪新加坡公務員學院

### 一、前言

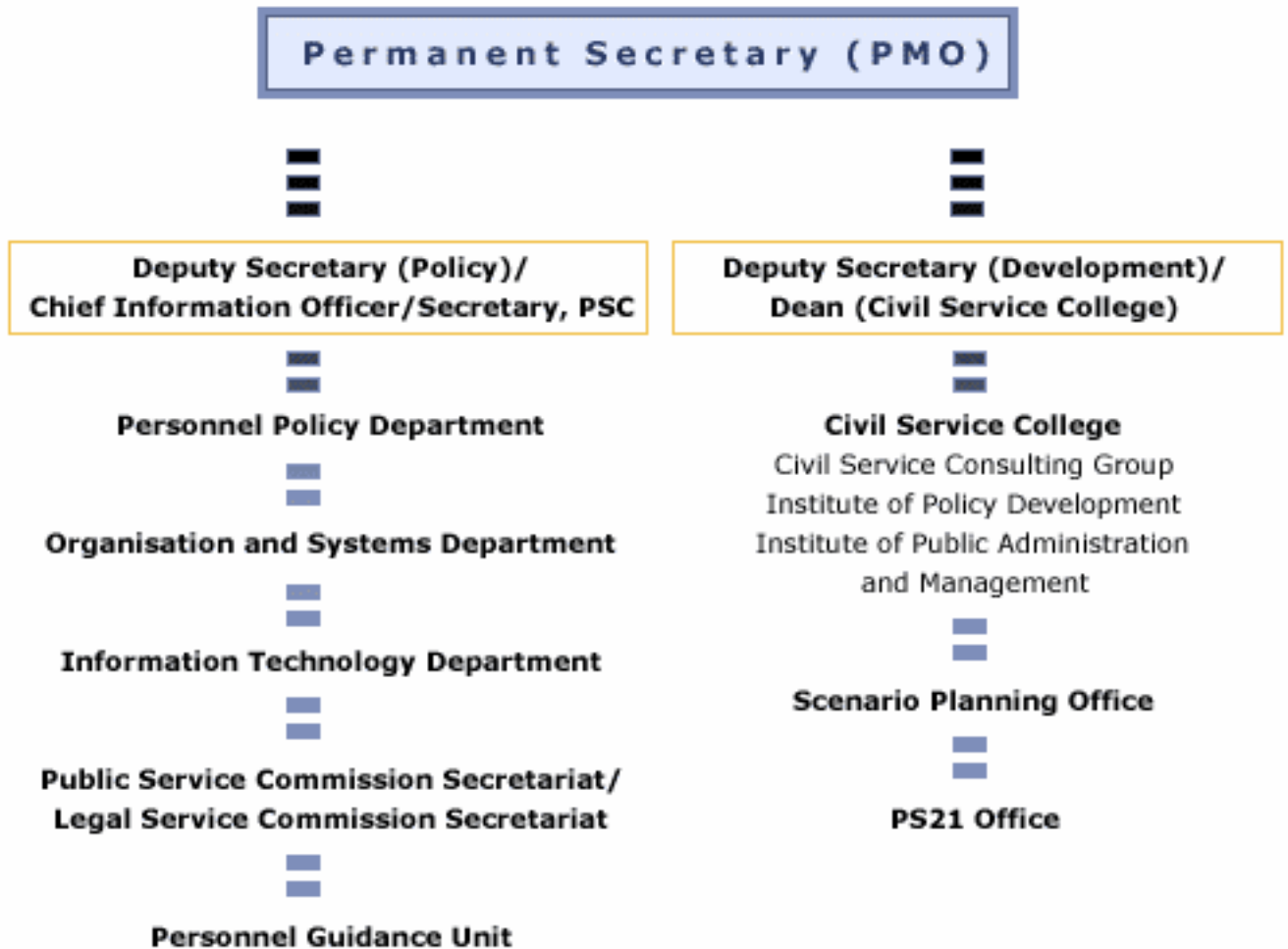
1965年8月9日新加坡退出馬來西亞聯邦，正式成為新加坡共和國（The Republic of Singapore）。新加坡在短短幾十年間，致力於全國公共建設，成為亞洲觀光、商務和金融中心。由此可見該國對於教育和技術訓練、投資策略及環境政策的發展，均不遺餘力，是世界所矚目的一個國家。綜觀其因素包括有：政治安定的社會、現代化經營的企業、廉能而有效率的政府、國際化的公共建設、充沛的人力資源與能力，而要成為具國際競爭力的國家，對於人力資源的培訓與發展，更是重要的關鍵因素。

### 二、新加坡對於公務員的培訓政策與計劃

公務員是人民的公僕，是推動國家建設及發展的主要動力，其素質之良窳，影響服務品質至巨，為了達到有效率的服務品質，公務員必須接受訓練，藉以提昇工作的知能、增加處理事情的能力，創造有效率而廉能的政府，提昇國家的競爭力。公務員的培訓政策是 1. 通過培訓與發展，協助塑造和改變新加坡的公共服務 2. 通過聯合培訓課程和項目，與世界各地的公共服務建立更緊密的聯繫。

#### （一）新加坡公務員學院簡介

新加坡的公務員學院（Civil Service College）負責全國人力資源的培訓與發展。公務員學院分為：1. 公共行政與管理分院（Institute of Public Administration Management）2. 公共服務顧問團分院（Civil Service Consultative Group）3. 政策發展分院（Institute of Policy Development）。其中公共行政與管理分院負責規劃公務員訓練課程，培養公務員主動性與稱職力，為國家貢獻一己之力量。



## (二) 新加坡政府重視人力資源培訓與發展

在這科技當道的 21 世紀時代，公務員必須隨時充實知識，不斷要有成長，並改進目前工作上的缺點，才不會跟不上時代，而被摒棄於新世代之外。因此，對於公務員不斷進行培訓，再培訓，使其成為國家發展的原動力。我們從公共服務部門培訓日數指標，可以看出新加坡政府非常重視員工的培訓與發展。培訓日數從 1996 年起每年已經逐步增加，在 2000 年每名員工每年將至少有 12 天半的培訓天數。由以下數據了解新加坡政府對於員工培訓日數逐年增加情形象：

1997 年每名員工每年有 5.0 天的培訓日數，佔工作時間 2%。  
1998 年每名員工每年有 7.5 天的培訓日數，佔工作時間 3%。  
1999 年每名員工每年有 10.0 天的培訓日數，佔工作時間 4%。  
2000 年每名員工每年有 12.5 天的培訓日數，佔工作時間 5%。

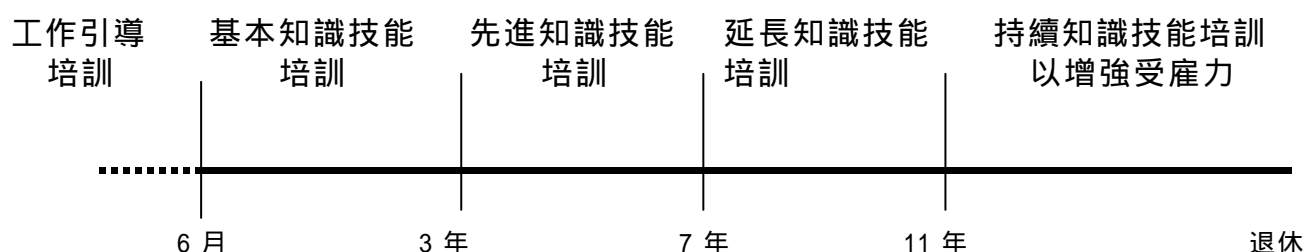
### (三) 公務員培訓層次

公務員培訓分為五個層次(如圖一):公務員學院協助各部門制定終身培訓計畫與制度,在進入公職前 6 個月實施工作引導的培訓,服務公職 6 個月到第 3 年進行基本知識與技能的培訓,服務公職第 3 年到第 7 年之間進行先進知識與技能培訓,服務公職第 7 年到第 11 年完成延長知識與技能培訓,退休年齡之前則給予持續知識與技能培訓以增強受雇能力。而公務員培訓層次仍由公務員的經驗與工作需要而定,與職位高低無直接關係。

### (四) 培訓課程的安排

依照公務員職能與稱職力而設計不同層次的培訓課程的內容。(如表三)培訓課程種類分為:職能領域與稱職力領域。職能方面分為人事管理、財務管理、運作程序、法律條文;而稱職力的課程分為卓越服務的管理、員工的管理、應變力、運作與資源管理、自我處理。  
公務員培訓課程內容

圖一、公務員培訓  
層次





表三、依照公務員職能與稱職力而設計不同層次的培訓課程內容

類別	職能				稱職力				
	領域 人事 管理	財務 管理	運作 程序	法律 條文	卓越 服務 的管 理	員工 的管 理	應變 力	運作 與資 源管 理	自我 處理
基本									
先進									
延長									
持續									

#### (五) 培訓課程的設計

針對不同層級的公務員規劃不同類別的課程，並依據不同層次的管理訓練，給予不同技能的訓練（如表四）高階管理階層以構思技能為主，上課方式百分之三十為概念傳述，百分之七十為經驗分享；中階管理層次以人際關係技能為主，上課方式為百分之五十的概念傳述，百分之五十的經驗分享；低階管理層以精進工作上的技能為主，上課方式百分之七十偏重於概念傳述，百分之三十為經驗分享，其訓練目標在於熟練工作上的知能及技能。

表四、管理層次與培訓需求

層級	技能重點	課程例子
高階管理層次	構思技能	政策起草、分析、實施 發展計劃、策略 組織與管理 網路建立 領導、激勵 組織形象建立 創新 談判技巧 面試、面談技巧 電腦軟體 演講 信息交流
中階管理層次	人際關係技能	組織與管理 領導、激勵 組織形象建立 信息交流（口頭、書寫） 群體建立、士氣 人際關係 創新 輔導 員工考核與決定 問題處理 談判技巧 面試、面談技巧 財務、人事管理 目標確定 法律常識 電腦軟體 衝突的處理、協調 演講
低階管理層次	工作上的知能	領導 群體建立 人際關係 信息交流 工作教導 運作手冊 顧客服務、接待 人際關係 工作改進 問題處理 檔案管理 電話技巧 說話技巧 個人效能 電腦軟體

### 三、新加坡公共服務部門的培訓政策與目標

為因應 21 世紀步向國際化的公共建設，著重人力資源的培訓與發展，創造廉能而有效率的政府，才能提昇國家的競爭力。新加坡政府對於公共服務培訓的政策是 1. 對於員工應加以培訓，以協助促使新加坡公共服務成為世界最卓越的公共服務之一。2. 培訓必須要有助於員工的長期受雇能力。3. 各部門應確定自己的培訓目標，以及達到目標的策略和計劃。公共服務必須為未來而作準備，因為昨日的策略、制度、方法，今日已不適用；今日的策略、制度、方法明日可能不適用。「21 世紀公共服務世界化」就是視革新為生活中的一種重要和必要的方式，一種改進和往前推進的工具。公共服務必得找出新策略、新方法，必須不斷地革新、創新、求進步，應付未來的挑戰，使新加坡的公共服務邁向國際化。

#### （一）生產力與國家競爭力

所謂生產力即效率 (Efficient) 加效能 (Effective)，把工作做得快，做得好，還要做得準確無錯誤，才是生產力的意義。加坡政前總理李光耀先生曾於 1986 年生產力運動月時即指出：「生產力是 .. 不斷求進步，對現存的一切持續改進的想法，它是一種確信：今日要比昨日做得更好，明日又要比今日做得更好。它是對現狀進行改進的意志，不管現狀到底多好。它是人類求進步的一種信心 ...」。因此，新加坡人堅信「更好的工作方法總是無窮無盡的 (There is always a better way of doing things)」。它是一個信念，促使新加坡力求創新、求變的力量，為開創 21 世紀化的未來而努力，使新加坡的公共服務成為世界第一流的。

#### （二）新加坡的生存之道：保持領先、維持優勢

隨著全球經濟日益以科技和知識作為基礎，一個國家能不能在經濟競賽中脫穎而出，將取決於它的人力資源的素質，因為投資者會先去

了解那個地方的人力資源能夠給他們帶來最大的投資回饋，然後才決定是否要作出投資。由於新加坡缺乏天然資源，人力資源自然的就成為了新加坡賴以生存的重要命脈。誠如新加坡公務員管理學院顧問洪振東博士以新加坡關稅局核發進出口證為例：由原先需要 2 天才能拿到核准證，而由於不斷要求改進，從 2 日→1 日→半日→1 小時（1994 年 4 月）→半小時→15 分鐘（1997 年）→10 分鐘（1998 年）→2 分鐘（1999 年），最後縮短到 2 分鐘就可以拿到核准證，可以證明新加坡公務機關對於行政效率所作的努力。

### （三）公共服務提昇國家競爭力的作法

新加坡政府設立了生產力委員會，由勞、資、政三方代表組成，負責研究如何提高生產力，如何改變員工的工作態度以及協調改善勞資雙方的關係，為了使員工了解自己是這個團體中重要的一員，有責任貢獻出自己的力量，藉以提高生產力。該委員會提出三個改進的方法，第一為科技方面的改良（如：機械化、工作方法改善等）；第二為加強員工管理知識技術及公司制度的改善；第三為人際關係的維繫（如：勞資關係、員工的效忠感），而其中最重要的是管理層與員工的態度之間是否有良性的互動。新加坡政府為達成世界一流的公共服務目標，要求公務機關主動提出改革，不斷求進步，重視團體互助精神，為公眾提供有禮貌、高效率、廉潔的服務，並且協助公務員發揮最大潛能，而具有高度知識型的服務，以廣泛而具體的方法，加強公務員的革新意識、革新能力、革新知識，成為革新活動的份子，讓改革成為公務員的生活方式，鼓勵每位公務員參與「員工建議制」及「工作改進圈」的活動，並加強持續培訓與發展。

### （四）組織工作改進小組與推動員工建議制度

「公共服務 21 世紀化是一種為將來作準備的共同努力目標，也就是盡我們所能，在 21 世紀到達時，使我們擁有世界第一流的公共服務。」是新加坡政府提出的口號。使創新、求變、革新、改進必須成為公務

員的生活方式與基本價值觀。1995年5月新加坡公共部門展開「21世紀公共服務計畫」，在政府部門普遍成立「工作改進小組」，並加強推動「員工建議制度（Staff Suggestion Scheme）」。甚至推行到學校，讓學生從小培養起，讓它成為一種生活方式。其作法略述如下：

### 1. 組織工作改進小組之目的

為了鼓勵公務員對生產力作出貢獻，培養公務員對於工作改進的態度與習慣，同時培養公務員的主動性、積極性與創新力，具有善於應變及勇於求變的精神，提高公務員解決工作問題的技能，讓公務員了解效率與效能的區別，加強同事之間的信息交流，促進群體精神，協助公務員發揮最大潛能，提供優質服務。

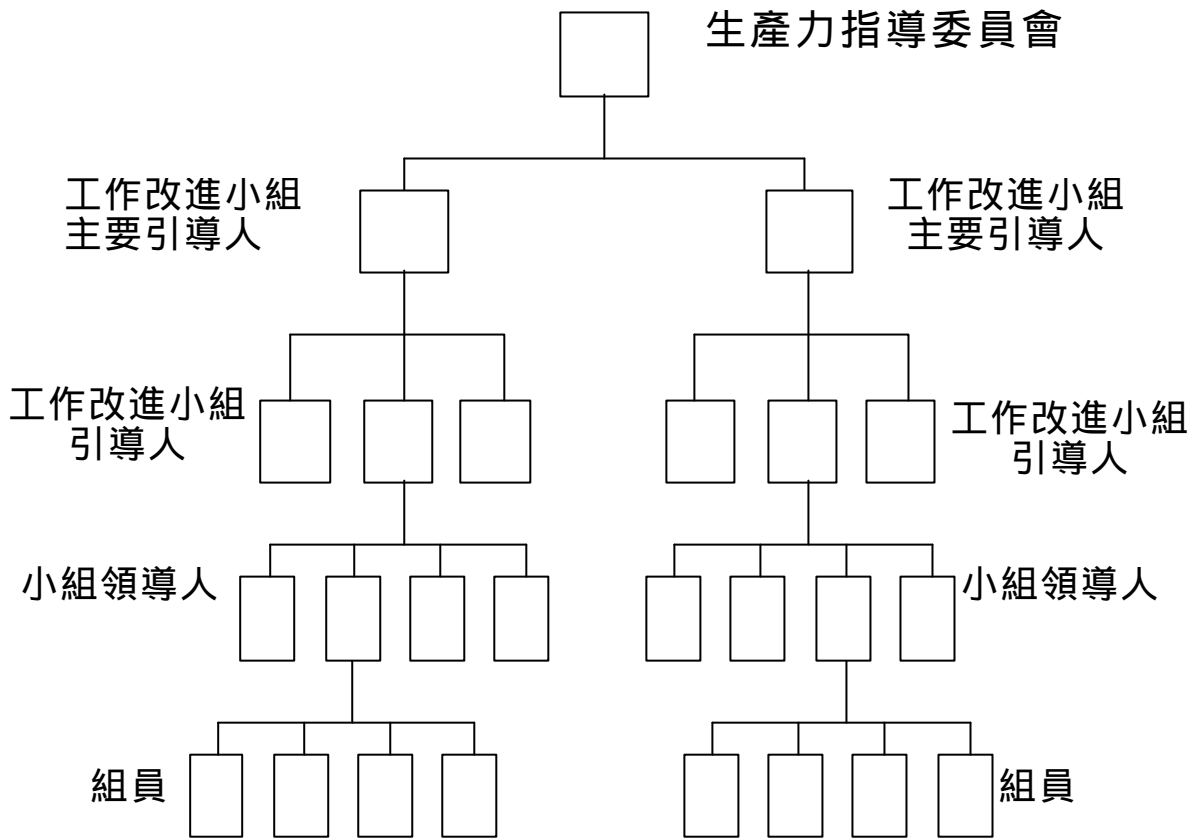
### 2. 工作改進小組推動策略

新加坡政府引用企業型政府之理念，責成各機關全面推行「工作改進小組」及「員工建議制度」，爭取最高管理層全力支持與參與，領導人及各級政府主管均能以身作則，親自參與推動各項改革，起領導示範作用。並且舉辦部門工作改進小組大會，以及舉辦全國品管圈與工作改進小組大會，頒發獎狀、證書給成績最佳者，並核發現金或其他獎賞，把活動的成績列入考核報告。

### 3. 各部門工作改進小組結構

1981年9月新加坡政府設立中央生產力指導委員會，其主席為財政部常任秘書，委員為各部門常任秘書或其代表，其任務為負責推動與督導公共服務機關的生產力運動。委員之下設工作改進小組主要引導人、主要引導人之下為小組引導人、小組領導人之下為組員，以二至十六人為一小組。（如圖二）

圖二、部門工作改進小組結構



#### 4. 工作改進圈參與率

「21 世紀公共服務計劃」自 1995 年實行以來，總共成立了 8750 個工作改進小組，而所提出的改善建議則超過 110 萬個。新加坡政府希望各部門多舉辦座談會，讓各部門互相交換意見，因為提出的改進建議將能減少資源的浪費。以下是各部門組織工作改進圈的參與率(如表五)

表五、新加坡政府各部門組織工作改進圈的參與率

部 門	1996 年 (%)	1999 年 (%)
交通及信息科技部	87.54	100
社會發展及體育部	61	95.88
國防部	99.84	100
教育部	50.59	43.24
環境發展部	95.93	98.46
財政部	100	100
外交部	72.89	76.71
衛生部	85.34	100
內政部	89.66	100
新聞及藝術部	67.17	96.22
人力部	100	100
律政部	79.41	96.73
國家發展部	100	100
貿工部	69.62	99.64
總理辦工廳	97.17	100
平均	83.74	93.79

#### 5. 推動員工建議制度 (Staff Suggestion Scheme)

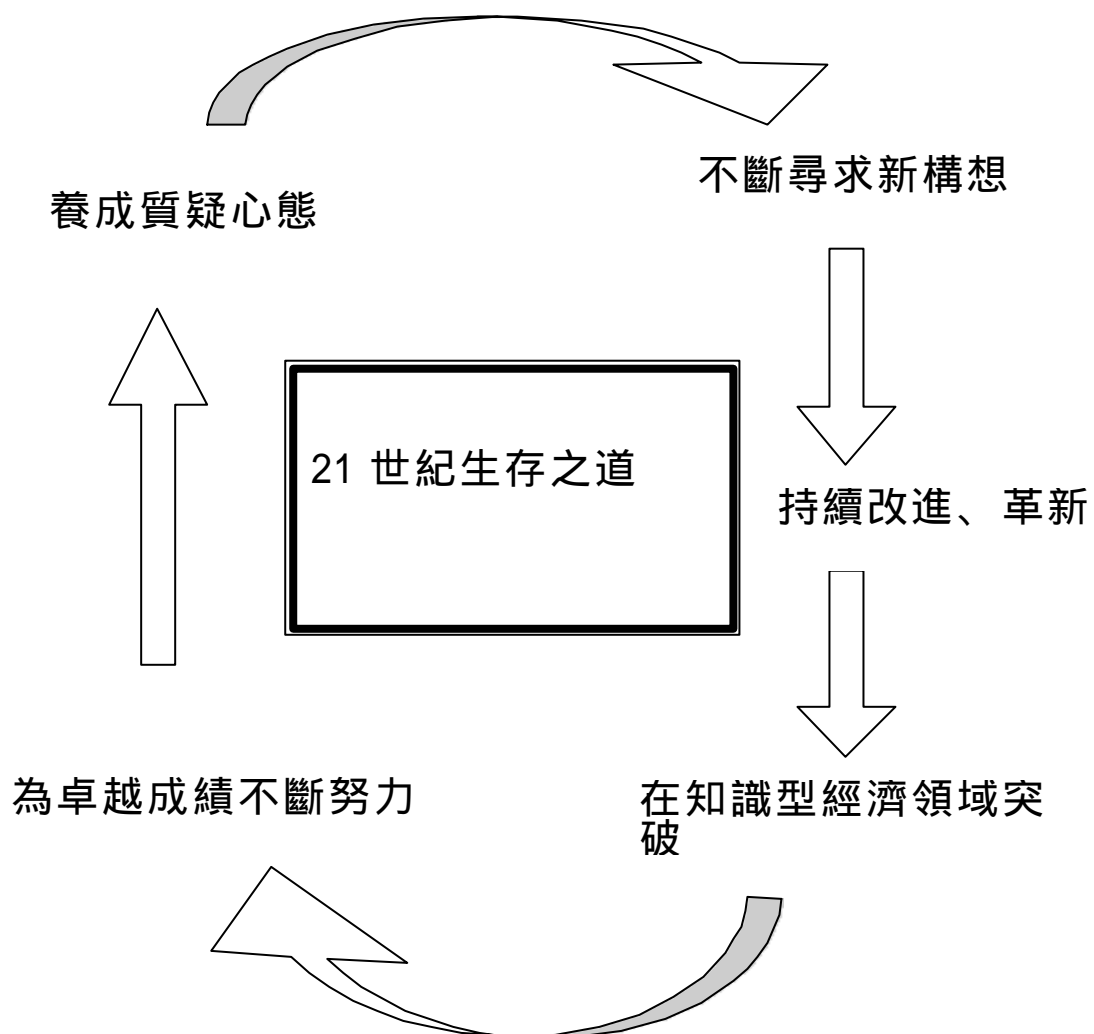
鼓勵公務員對工作的改進提出建議，以促進服務素質與生產力，並培養公務員的創新力，增加公務員對其部門與工作的興趣，鼓勵公務員參與服務素質的改進。

#### 6. 培育質疑的心態 (如圖三)

靈機一動的構想，別具創意的方案，都可能使日常工作更有效率，省下許多時間與資源。新加坡加坡政總理吳作棟先生曾經說過：「當一

切看起來都很好的時候，也該想想其他辦法，尋找新的途徑和新的東西去做。單靠更有生產力地製造同樣的東西還不足夠，你也必須比別人更快地作出革新」。因此，知識型員工必須擁有高度專門知識與技能，善於思考，並且善用科技，尤其是資訊科技，樂意不斷自我提升及終身學習，密切注意環境的改變，隨時接受變革。能夠自動自發，隨時提出改進的建議，還要能善用創意的方法去解決問題。遭遇困難時，不斷尋求改革之道，而不是一味墨守成規。

圖三、培育質疑的心態





## 7. 員工建議制度參與率

公共部門於 1995 年 5 月展開“21 世紀公共服務計劃”，在 1996 年財政年度共有 84% 公務員提出建議，平均每名公務員貢獻 4.3 個建議，比 1995 年財政年度的 70% 來得好。以公共服務部門總平均計算，從 1995 年起至 1999 年逐步增加。

1995 年：70.42 %

1996 年：83.95 %

1997 年：84.20 %

1998 年：88.56 %

1999 年：83.26 %

## 8. 建立獎勵制度

新加坡的生產力運動將擴大成為生產力與革新運動 (Productivity and Innovation Movement)，向所有的經濟領域強調和推展革新與創造價值的精神。因此，制定能夠促進革新運動發展的計劃，新加坡政府自 1982 年起推行的品管圈的範圍，擴大為革新與品管圈 (Innovation and Quality Circles 簡稱 IQ 圈) 活動，促使各部門和其它機構都必須緊密合作，以便在學生、工人、商人、公務員和各界領袖當中培養起革新的文化，讓革新精神滲入社會每一個領域和層面。並自 2000 年起頒發“革新獎”以作為肯定個人與機構在革新方面的傑出表現的最高獎勵。新加坡政府目前正在檢討如何讓公務員保有他們所提出的好主意的部分知識產權，以鼓勵公務員積極提出更多素質高的好點子。所以為了讓提出更具創意的好主意的公務員，可以更直接地從他們的建議中獲益，只要沒有利益上的衝突，將讓公務員分享努力的成果，以肯定他們所提出的好主意。

## 四、參訪心得

- (一) 新加坡總理吳作棟先生曾說：「新加坡最終能否轉變成為一個具有革新精神的社會，決定在於人民」。新加坡政府行政效率之所以能有今日的成就，取決於他們勇於改變的心態。反觀我們，當一個政策推行時，必定會受到一些阻力，想想，如果一切的改變對國家有益的，為什麼不全力支持呢？反對的要有正當的理由，時常在媒體看到，當政府推行一個政策時，人民不是舉白布條抗議，

就是演出一場全武打的戲碼，讓國際間成為笑柄。如果政策是不可行的，那麼應該提出有建設性的方案，而不是因個人利益的損失去阻撓。

(二) 在參訪過程中，洪振東博士曾分享其任公職的一段經驗，令人印象深刻。他時常為了把當天的業務處理完，而工作到七點多才回家，有一次被其主管看到，當時主管只笑笑說聲「很好」，可想而知洪博士心中一定是高興異常，然而第二次、第三次讓該主管再見到洪博士還在加班時，他便要洪博士說明加班原因，他說由於前任期人員告訴他是這樣作法，當下該主管要他把工作的表格儘可能簡化，於是工作時間即相對縮短了。由此，可以想見，在我們平時工作之餘，應該時時檢討自己的工作如何可以改善，或者簡化流程，那麼工作效率必定可以提昇。所以本署推行品管圈的意義應該是這樣的。當一個人沒有辦法改善工作品質時，只有藉助群體的力量，集思廣益，尋求解決之道，相信一切問題必能迎刃而解。

## 五、建議事項

- (一) 公員務培訓的政策應該落實而且普遍化，根據各階層公務員的需求定出訓練課程內容，使訓練的課程能與工作互相結合。新加坡訂定培訓政策，並強制規定每名公務員每年最低的受訓時數；反觀我國至今並無統一明確的培訓，政府更沒有訂定培訓時數的限制，對於「業務忙碌」的人員，就沒有參與的機會，或者作為推諉的藉口。
- (二) 為彌補公務員訓練之不足，除鼓勵同仁平時利用公餘參加外界訓練及演講活動外，對於本署所舉辦的演講課程，應該是採取開放方式，讓有興趣的同仁均能參加，而不是為了怕會影響公務而指派少數人員去聽講。其實任何一個演講，對於每一位同仁來講

是有助益的，它可以紓解同仁工作上的壓力、增進生活上的知識，同時也提昇了公務員的士氣，相對的在工作上必能有所助益。

(三) 在推行品管圈之初期，應先訂定規範及目的，以評估那些單位適合推行品管圈活動。記得於參與第一期品管圈時，是一邊摸索、一邊學習，一路走來備極辛苦。還有應建立公平的獎勵制度，讓實際參與的人依其表現而獲得實質的獎勵。

## 參、參訪新加坡公用事務局

### 一、公用事務局簡介

新加坡地理位置優越，但其本身並無任何天然資源或原料、半成品製造產業，完全依賴鄰近各國（例如馬來西亞、印尼、泰國等國）為製造生產之腹地，將所製造生產之成品、半成品運送至新加坡，食水的供應便是如此。

在新加坡繁忙的商業區裡矗立著一座飲用噴泉，現在多數人已經忘記，這座噴泉曾經讓好多疲乏的遊人止了渴。這座歷史古蹟建於 130 年前，創建者和他那時代的好多人一樣，夢想著純淨的食水從這個噴泉湧出。他們的夢想終於在 1963 年由公用事業局(public utilities board)實現了，從這一年起公用事業局便負起了為新加坡人提供可靠的食水、電力和導管煤氣的責任。

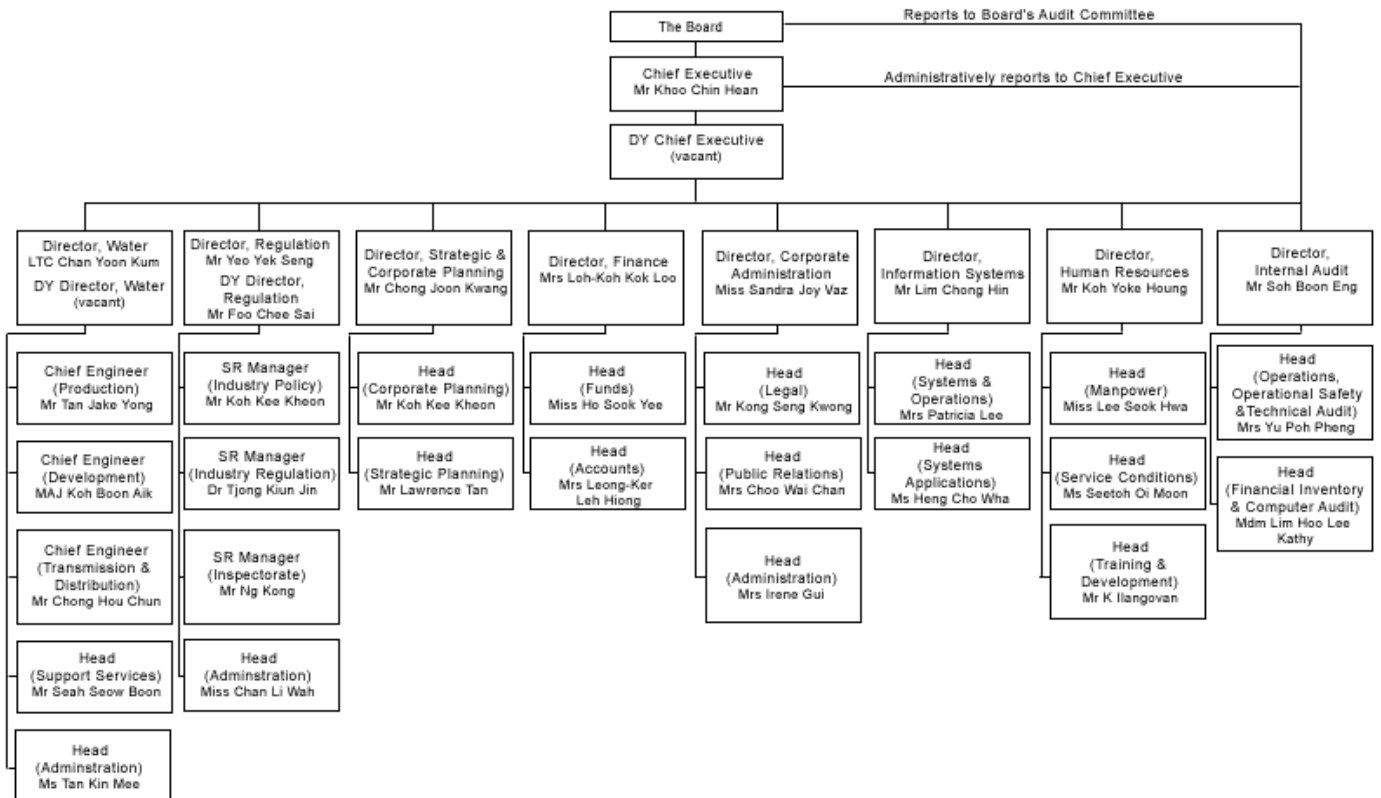
為了與迅速發展的經濟齊步前進，同時更好的為新加坡人服務，公用事業局在 1995 年進行重大的改革，公用事業局卸下了電力與煤氣署，在 95 年 10 月 1 日企業化並成立了新加坡能源私人有限公司，這是步向電力與煤氣署私營化的第一步。

改組後的公用事業局仍是法定機構，並繼續負責以管制電力與煤氣供應，以確保新加坡人能以負擔得起的價格繼續享受高效率與優質的服務。

公用事業局的主席及董事等人都是公共部門與私人企業的負責人，在一位副總裁的輔助下，總裁負責監督水務署管制署財務署和機構服務署（組織架構見圖四）。

公用事業局很專注員工的訓練與發展，在過去五年內的一共耗資了二千五百萬，以期所有的員工都能夠充份發展和發揮他們的潛能，公用事業局的目標是能擁有一支高素質及熟練技術和高生產力的工作隊伍，以應付顧客不斷改變的要求和貫徹提供高素質的服務，公用事業局也通過自動化、電腦化和精簡的運作來達到高水準的生產力。

公用事業局也增加了重型配備、產業和器材方面的投資，公用事



圖四、新加坡公共事務局組織架構圖

業局採用高科技的配備來處理和分配食水來提高運作的可靠性和效率。在未來的五年裡，公用事業局計畫耗資八億七千萬元發展工程，以應付水供需求的增加，這項發展的總開支將由公用事業局註冊，做為一個法定機構，公用事業局並沒有得到政府的任何資助，繼續維持自足。在缺乏土地的新加坡，水是保貴的資源，作為新加坡的水務局，公用事業局必須確保能為民眾提供可靠和安全的食水。

在他們這個小小的國土上一共有十四個蓄水池，除此之外馬來西亞的柔佛也售賣未經處理的水給新加坡。來自各源頭的水從抽取處理到分配，每一個過程都受到嚴密的監控和公用事業局實驗室的精細分析，每天進行的化學和細菌的測試，確保食水的水質符合世界衛生組織所設立的標準。此外，從分配網抽取的食水樣本也會被送到衛生部的實驗室作個別測試，同時公共衛生總監辦公室也會對分配網的水質樣本作個別和隨時抽樣的測試結果，肩負起嚴格監察水質的責任。

新加坡是世界上在水供處理時浪費食水最少的國家之一，這是通過各項工作計畫的實行，如定期更換水表，加強水漏探測工作，和更新舊管道才達到的。公用事業局深信，配合科技步伐前進才是未來正

確的方向。因此公用事業局很重視在新的資訊系統和設備上的投資，例如：採用自動化的資訊和地圖繪製系統，以便提供一個數據做中心，方便改善公用事業局的食水分配。電腦化的遙控檢驗和中央監督系統的設立，將能把蓄水池抽水站和水供處理廠和清水池中間的連網集中到中央系統控制中心，使運作效率更高更可靠。這一切意味著客戶可以從水龍頭喝到高素質可靠和衛生的食水。

公用事業局的卓越表現已經受到世界銀行的重視和承認，並且被譽為是公共服務機構如何提高工作效率並在極少浪費下提供高質量食水的典範。

作為管制當局，公用事業局負責管制本國的電力和導管煤氣工業，以確保新加坡人可以合理及負擔得起的費用，繼續享受可靠和高效率的電力和導管煤氣供應。通過簽發執照給生產輸送和供應電力和導管煤氣的公司，公用事業局希望能促進各公司之間的競爭，激勵他們發揮最高效率，關注價格表現水平和可靠供應，以維護客戶的利益

為了維護顧客的利益。公用事業局將繼續簽發執照給承包商和工人，以保持安全水平。

公用事業局擔負供應食水和能源的責任已經超過三十二年，雖然新的公用事業局扮演的角色有所改變，但是在提高生活素質和協助新加坡發展上，它仍扮演著重要的角色。

做為水供管理和能源及導管煤氣工業的管制局，公用事業局將繼續為自己訂下更高的目標，以確保新加坡人能享受到美好的現代生活，它會未雨綢繆，為明日所需而做好準備。

## 二、PH7-2000 工作圈

了解了公用事業局的理念、貢獻以及努力的目標後，便是此行參訪的重頭戲：欣賞連年蟬聯新加坡全國政府工作圈競賽活動優勝冠軍隊伍的實地演出在工作圈競賽中的發表示範。

它的圈名為 PH7-2000，來自於馬來西亞 JOHOR 的 GUNONG PULAI 這個小地方，也就是剛剛所提到食水主要來源地柔佛，應該是屬於公用事業局所管理的承包商之一。由於新加坡自身水源的缺乏，那裡從

1961 年便開始供應新加坡初步處理過的用水，而該圈在 1984 年起便成立，目前的圈員有 24 人，多由支日薪較低階的勞工朋友所組成，輔導員是由該水處理站的監督邱先生擔任。其主要目標在提供符合 WHO 標準的水，並維持在更高的水準。

該圈規劃出六個工作的主要內容，作為尋求改善的領域，也就是化學處理、汙物處理、加氯處理、濾水系統、蓄水槽的清洗與閥門的操作。根據這六個方向，用長條圖決定應該集中改善的目標與方向。最後選定的主題是提高移除水面浮現汙濁物的處理效率，用甘特圖製作進度表、整個圈活動時間是六個月，而事後進度是稍微落後了，但是經過檢討的原因，是因為有些人可能去配合進行 Y2K 的因應工作，而有些是狀況是因為天候的影響。

對改善前的工作項目也做了柏拉圖的分析，對於挖和推 FLOC 所花的時間，已經很難加以縮短，至於去倒渣滓的工作時間也佔了相當多。根據改善前現況的分析，設定了目標，用魚骨圖分析因果效應關係，一一列出大要因之後，便找出最重要的原因，再由腦力激蕩方式大家找出考慮的幾種解決方法。

他們將水的處理做成流程圖來表示處理程序，並且顯示出改善前改善後的比較：改善前，水面浮現的汙濁物若超過兩小時不處理，則黏附在濾網上的渣滓很難處理。改善的方式則經過一番的發明創作後，利用自動的閥門和馬達的抽吸，而改善的過程中曾採用電動的水閥卻不夠密合，經檢討改為氣壓式閥門，最後成為能夠減省人力又不需擔心濾網清洗的設計。

他們自行製作改善用的道具，以使成本減到最少，並且也算是一件相當創新的發明，一再改良後果然相當有效，再經過有形效益和無形效益的評估，最後再加以標準化。員工各方面建議都提到最高管理層，改善的措施最後也經過管理階層的批准後，在工作手冊正式的把這些改善記錄下來，新的方法確定後對每一班的工作人員都給予詳細的講解，並將規定定時檢查時間重新調整，工作人員要詳細的觀察是否有什麼變化和事故發生、不斷的檢討，新的設計不大滿意的地方仍要更進一步的改善，落實全面、持續的改善。同時在本期圈活動中也

選定了下期工作改進圈的主題，是對沉澱在在蓄水箱中的渣滓的清理，目前是五個人用手來操作，需花費相當長的時間，故希望找出一個方法既省錢又省力又省時間的辦法，目的還是要進一步來改善水質，也已經開始計畫希望用五個月的時間來改善完成。

整個的過程，看起來跟我們的全面品質管理是類似的，所有的手法也完全相同，不過這樣一個工作改進圈的成果是相當豐碩的，其中卻又還能克服一些實施工作圈上的困難：例如圈員來自中低階層，程度不一，另外該水處理站為三班制工作，故圈員難以集合討論，每個人對這個工作改進圈的了解程度不一也是一個困難的地方。以一個有 24 位成員的工作圈來說，相當的不容易，我們國內一般以小組的方式來成立品管圈，而他們的工作改進圈的組成也類似，唯獨這個團體的人數是比較多的，個人認為全員的投入參與也是一個很好的方式。

事實上該工作圈所屬的水處理站算是比較早期的建設，因此，其他新建的水處理站或許並不需要這樣的改善方案，或者已有更新穎的水污染處理設施。因此由實地在該站從事勞動工作的員工本身來參與、進行改善的方法探討將能夠因地制宜，是相當有貢獻的工作改進方法。

聽取工作圈簡報的過程，可以感受到他們以這樣一個優秀改善工作效率的冠軍隊伍，感覺到相當自豪與榮耀。

### 三、參訪心得

雖然新加坡人講工作改進圈叫做 WITS (Work Improvement Teams)，有時又被戲謔的稱為 (Wasting Important Times)，把 QCC 說成是苦兮兮，看得出來許多員工對這樣的一個尋求進步的積極手段是既愛又怕。然而在政府帶頭與民間企業同時推動的總動員下，無疑的我們看到了新加坡的突飛猛進。新加坡從 1981 年便設立生產力委員會，無論勞、資、政各方面均要推動，1986 年其總理李光耀先生所提出來的生產力運動，..是對現狀進行改進的意志，..是人類求進步的一種信心，到 1995 年副總理李顯龍先生便提出：「工作改進與員工建議制必需成為公務員的一種生活方式」等，新加坡首創了工作改進小



組的組織制度，它強調與我國早先所實施的全面品質管理 TQM(Total Quality Management)品管圈活動的區別如下：

	品管圈	工作改進圈
組成	基層員工	各階層員工
範圍	工商業界	公共服務、民間企業
推動方式	控制成本(救火)	持續改進(防火)
評估方式	\$(金錢)	“Q”(素質)
實施範圍	範圍小	範圍大

其實仔細看來不過是換個名字再自己誇耀自己的好處罷了，無論工作改進與全面品質管理，為的都是企業或公務機關的成長，但是新加坡積極推動的成果，是政府員工的參與率，由 1985 年的 11%、1986 年的 14.5%、1987 年的 41%、1989 年的 44.9%到 1991 年的 48.3%，年年的成長，再經過 1995 年李顯龍先生發起的所謂第三改革運動，參與率不斷在提升，到 1996 年已是 83.74%，到 1999 年更高達 93.79%，包括衛生部、內政部等十四個部門與總理辦公廳均無不為達到世界最高品質的、第一流的公共服務而努力。

其員工建議制(Staff Suggestion Scheme)也是屬於工作改進的一種方式，全體公務員一律參加，公共服務部門的參與率，平均也從 1995 年的 70.42%、1996 年的 83.95%、1997 年的 84.20%、98 年的 88.56%、到 1999 年的 83.26%，從每年每人必須提出一個以上到漸漸增加要求到提出五、六個以上的建議案，並沒有要求員工需要長篇大論的發表，可能只要能夠清楚表達一個構想以及預期的成果便可以，而一旦一個建議被接受，還可以獲得一些金錢方面實質的獎賞，這可能也是我們能夠學習的一種鼓勵方式。

走到新加坡的公務機關，到處都看到充滿了勵志奮發的口號，做成布條或看板，目光可見之處都是，誠如在公務員學院資料夾中一小張卡片上面的幾句話：

### **How to get the most out of the course**

Maintain a positive attitude throughout the course

Be friendly, helpful and open-minded

Help lecturers make the course a success

Listen and take short notes (help motivate the lecturer)

Participate in discussions and listen while others are speaking

Do not condemn, criticize or complain (any fool can do that) but communicate with sensitivity

Confine your discussion to the problem

### **Useful quotes**

Act enthusiastic and you will be enthusiastic

Don't pollute the environment with your cynicism ...

There is always something to learn even if it is only 1%

Don't say "I can't". Say "I can".

也許許許多多的口號長期的接觸潛移默化之下，的確可以提高國民的道德水準和生活習性。

在二十一世紀的今天，新加坡又喊出了多項口號，包括：打開全面革新之道的「公務 21」(公共服務 21)、兼顧創新與知識的「生產力 21」，以及邁向卓越的「卓越 21」等推動的目標。全面的參與，甚至連小學生都能夠因為向學校提出改善學習環境的建議而獲得獎賞，政府也鼓勵公務員大膽提出新點子，甚至好的主意還能夠享有知識產權。

新加坡想要建設的是一個諸如思考型的學校、學習型的國家，並且具有動力型的企業文化，要成為知識型的員工。但其政府之一切政策及行政措施，無不以將最適切之人力與物資以最短的時間、最快速之方法送往最適切的地點來作為目標，因此，整體國家的生產力提昇了。而公務員沒有從事生產，但卻能夠因為一年當中能提出數十萬甚至上百萬個改善的建議而讓國家能夠減省數億元的經費，這其中只要有百分之一甚至更少數能夠被使用有成效便能夠達到了，因此效能的提昇是毫無疑問的。

因為世界不斷的在改變，未來如何也沒有人能夠斷定，要不斷的創新革新才能夠提高生產力。

#### 四、建議事項

(一) 回到工作改進圈的主題與參訪目的上，我們要學習新加坡的工作改進圈或者應用在我們辦理全面品質管理的推動上，並達到令人滿意的境界，有幾項要領是需要參考實踐的：

1. 最高管理層熱烈積極的支持
2. 經常的檢討，有完善的工作規定、員工手冊
3. 廣泛的宣傳教育
4. 長遠的措施與計畫
5. 定期有大型的研討會、印製手冊
6. 通過群體的力量，利用創意，持續提高產品或服務素質
7. 圈員間向心力的團結、聚餐露營等活動
8. 獎賞方面的計畫
9. 積極鼓勵員工的參與
10. 充分給予每個員工的授權

(二) 工作改進圈或品管圈活動的實施，要讓：

1. 每位員工都能夠清清楚楚的了解活動的意義與目的。
2. 定期訓練員工有關方面的報告書寫的技術。
3. 評審方面的工作要能夠確實深入了解圈活動實施的過程與成果。
4. 或許培訓場所不限於課堂上，也可能是在麗星遊輪之類的場所
5. 可以定期或不定期的辦理 workshop(研討會)。

(三) 新加坡對於生產力的定義，由其最高首長以下，有其獨到的見地，要做到效率與效能，不只是精神與態度上的看法，一天要比一天做得更好，因此「改進再改進」，利用科技方法、利用知識的管理、技術與制度、改善人際關係(勞資關係與員工效忠感)，管理層與員工的態度等等方法，來提高生產力。持續的改進，解鈴也還需繫鈴人，要把繫鈴人組織起來(工作改進圈)

教繫鈴人解鈴方法

### 給繫鈴人獎勵與酬賞

於是就像「給他魚吃，不如教他捕魚」，用工作改進圈的方法來捕魚，鼓勵他對生產力作出貢獻，培養改進工作的態度與習慣，主動與積極的個性與創新力，提高員工解決工作問題的技能並且了解效率與效能間的區別，促進團隊精神。

- (四) 衛生署目前正計畫進行全面的電子化、無紙化環境的推動，有許多的配套措施與員工全體的參與態度是需要同樣的精神去努力達成的，雖然在參訪過程中，對於新加坡的辦公室自動化並不是很深入的去探討，但相信在未來的實施過程中，將會有機會把這次參訪活動所得到的經驗與心得，融入在工作的計畫中，此行所獲得的成效應該是相當有形且有意義的。
- (五) 對於公務人員的培訓，新加坡是從一開始便對適合擔任公務方面的人才積極的去栽培，或者挑選第一流的民間人士從事高層的部長(不是公務員)或主官工作，採取菁英治國的原則，並且強調公務員必須持續接受培訓，自 1996 年的 5 天到目前每一位員工每年至有 12 天半的培訓時間，自開始服務前的工作引導開始，不斷的提昇培訓的層次，採取終身培訓制，是與職位的高低無關的。
- (六) 無論如何，我們也不必自嘆不如，或許今日我們的才學能力無法發揮並非是缺乏培訓，生活中仍舊有許多自我成長激勵向上與學習的機會，而可能是因為相關的陞遷以及員工建議的獎賞等配施尚未建立的關係；我們從 PUB 水供站的同仁們精彩的示範中便可以了解，只要我們大家都在自己的崗位上努力創新與提供改進意見，相信很快便能夠有迎頭趕上的一天。

## 肆、參訪新加坡建屋發展局

### 一、建屋發展局簡介

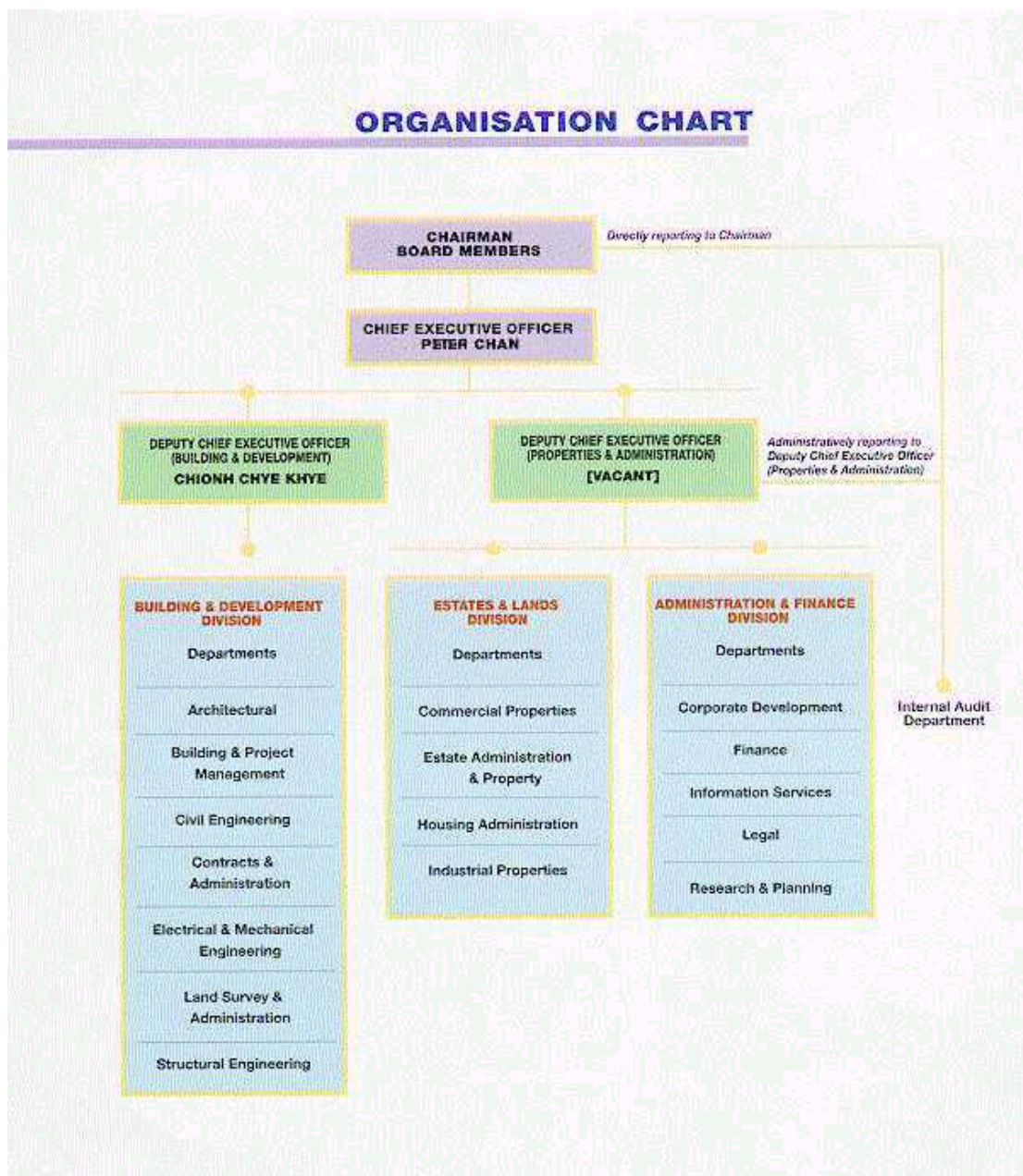
新加坡最大的發展商兼房屋產業管理機構為建屋發展局，其成立於 1960 年，其目標就是為所有新加坡人提供策劃周詳的組屋區和新鎮。目前約有超過百分之八十六的新加坡人居住在七十萬單位的建屋局組屋裡。最早興建的二個新鎮為女皇鎮及大巴窰。民眾只要利用它們的公職金儲蓄來購買組屋，亦即購屋分期付款以不超過每月薪津的五分之一數目，即可輕鬆擁有自己的房屋。為了保持低建築成本，建屋局採用了種種措施，如改善承包商的工地管理、鼓勵更高的機械化程度、以及確保有足夠的基本建築材料和勞力資源等。（組織架構見圖五）

建屋局提供六種組屋款式（一房式佔地 35 平方公尺、兩房式、三房式、四房式佔地 100 平方公尺、五房式和公寓式），民眾可以依購買能力選擇，但因近來新加坡人生活日愈富裕，所以建屋局目前只興建四房、五房及公寓式組屋。

售屋分配制度大致如下：

1. 建屋局為首次申請者提供較大數量的組屋
2. 有意和父母或子女三代同堂的家庭申請組屋時可獲得優先分配
3. 有意和父母或子女們鄰近居住者，政府也會撥出款項資助它們購買組屋。
4. 政府也把現有出租的組屋以折價售給原租戶
5. 政府以市價購買三房式組屋，再用低的價格售賣給低收入的家庭。

新加坡典型的新鎮是由五到七個鄰區組成，每個鄰區至少由六個鄰里組成，每個鄰里由四到八座組屋組成，每一典型的組屋可容納 120 戶人家。每個鄰里中心都設有兒童游泳池和小型商店，鄰區中心則設有購物設施和其他重要服務，如銀行和診所，在鎮



圖五、建屋發展局組織架構圖

中心裡，則設有百貨公司、超級市場、圖書館、郵政局和戲院等。通常由策劃設計師的第一張模擬圖到新鎮完工所需時間約十年，其規劃、設計、工程和品質測量都由建屋局提供，實際的工地施工則是通過公開招標方式由私人承包商承建，工地的監督工作則是由建屋局職員負責。

建屋局除了提供民眾組屋外，其『服務』亦是一重要工作，

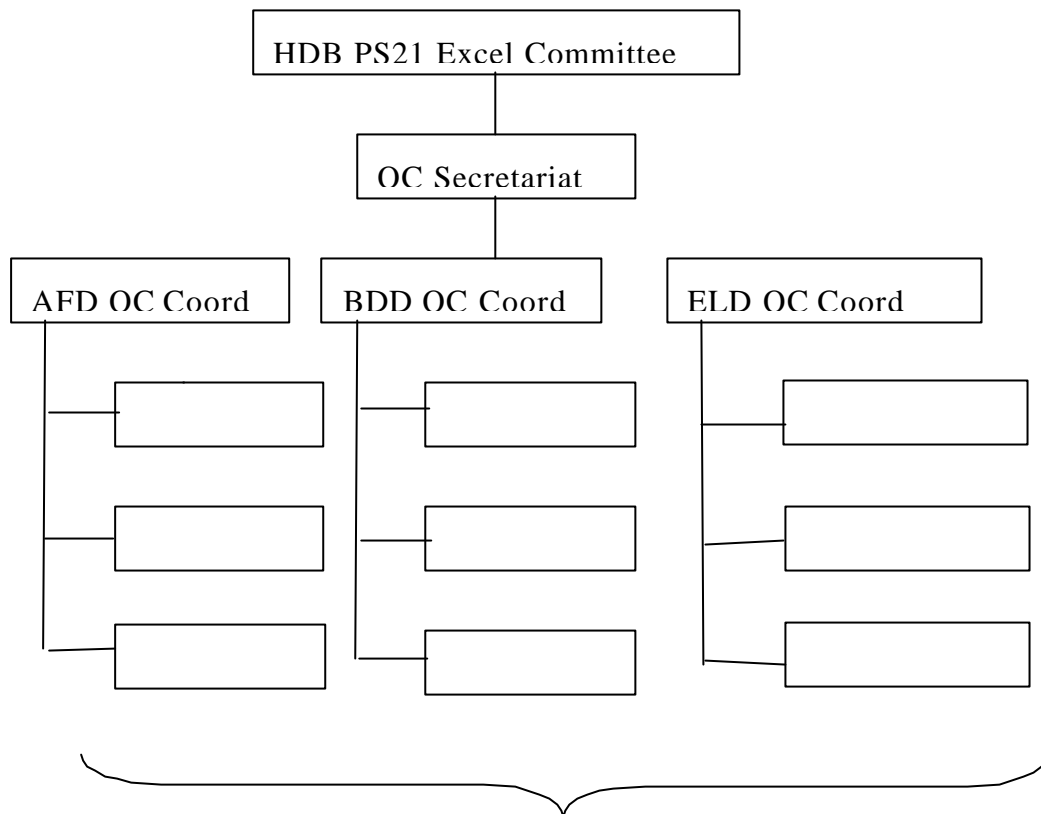
在其總部櫃檯服務員為前來詢問的客戶提供解答與援助，各分局也提供快捷、親切高效率的服務。

建屋局為了分享其豐富的經驗，也成立的幾家私人公司，以便在本地和外地提供建屋發展和住宅管理方面的服務。另外為了縮短新舊組屋之間的差距，政府也實施了一項長期組屋翻新計畫，使居民能夠更接近新組屋的水平。

## 二、建屋局推動品管圈活動簡介

建屋局的成就是新加坡人有目共睹的，其推動品管工作，在新加坡成就非凡。新加坡 QCC 活動起始於 1973 年，建屋發展局則於 1982 年開始推動品管，最初參與人數為 954 人，至 2000 年 7 月 31 日止則有 8270 人參與，其成長非常迅速，且自 1995 年起員工參與品管活動的比率達 100 %。

建屋局目前推動品管工作係由品管小組來執行，此小組共有四位人員，從 1999 年開始該小組成員並擔任建屋局品管課程的講師，其品管的工作哲學為組織非常重視品質的提升及人力的發展並且強調激發個人潛力來提升品質；品管的憲章為致力保證服務素質的提升，促進生產力的活動，並透過客觀方法及團隊精神，來促使員工發展以達到提供高素質且卓越的服務品質。期推動的組織架構如圖六。



圖六、Department QC Coords

工作改進圈推動成功的主要原因為 TOTAL QUALITY，分述如下：

T	Top Management Support & QC Charter
O	Organization structure
T	Training & Development
A	Awareness & Publicity Programmes
L	Long Term Implementation Plan
Q	QC Conventions
U	User Manual s-Policies & Guidelines
A	Annual Review-CARES
L	Leisure Activities-QC Get-Togethers
I	Incentive & Awards Schemes
T	Teamwork – OMOR System
Y	Your Ideas Count-SSS



除此之外，建屋局每年會出版品管年報及每季出版品管季報，製作 QC 方法手冊提供每一工作人員和管理者，使其了解整個建屋局的品管運動，並積極辦理訓練及人力發展課程，其課程內容主要如下：

課程名稱	日數
QC 基本工具和技巧	2 天
QC 進階工具和技巧	2 天
QC PERT SKILLS 專案管理技巧	1 天
QC 判斷研討會	1 天
QC 再促進課程	3 天
主管品管課程訓練活動	3 天
品管工作人員品管課程訓練活動	3 天

建屋局為加強工作人員對品管的興趣，另於單位內成立品管日/品管週，藉由有趣生動的活動（如參觀其他單位、電話或電腦有獎徵答遊戲、研討會等）激發工作人員的參與；並且對於表現良好的品管圈提供獎勵措施，如獎金、獎牌、獎狀、一萬元新幣的旅遊費用。參加單位內比賽大會時補助每位人員 1.5 元新幣餐費，如果參加全國品管圈大會報時，則每圈補助 180 元新幣餐費，得獎圈可得 4000 元新幣獎金及 3 天公假等獎勵。另外也成立所謂的『品管圈角落』，亦即由各圈圈友單位內某一角落，將其品管活動的成果、獎賞等以活潑生動方式展現，內容的更新由各圈友自行負責維護。在其團隊上，強調『每一人都有其一角色』，給於每位圈友特定的角色、使每位圈友發揮所長，灌輸圈友擁有感和責任感，培養其合作和團隊工作。年度檢討採用 CARES，即 Circle、Activities、Review、Evaluation、System 等。未來的品管計畫為鼓勵員工創新與成立跨單位聯合品管圈活動，如建屋局內部不同單位的品管圈合作或是建屋局與外面的承包商、供應商、部會

等的合作，以共同改善產品及服務品質。

### 三、參訪心得

新加坡政府機構，以全面推動各部門工作改進小組（品管圈），為加強公務員之生產力、培養工作的改進態度與習慣、主動性與積極性、創新力、提高解決工作問題之技能、讓公務員瞭解效率與效能之區別，進而加強同事間訊息交流促進群體精神。

當世界不斷改變時，我們所處的環境應如何應變，唯有不斷革新與創新，並最根本應從心做起，當成為一種生活方式與基本價值觀時，就能成為知識型員工。這是一種具競爭力並透徹的看法。今天當我們的政府高喊以民眾為主之服務，全民共享之政府時，公務人員對自己工作之價值感為何？民眾對公務人員認知又為何？這是環環相扣需徹底檢討與改善。亦是值得我們深思的問題。

新加坡建屋發展局成立於 1960 年 2 月 1 日，為國家發展部所屬之法定機構之一，其成立主要是為解決早期嚴重屋荒問題，主要工作目標為：提供高品質的住屋與策劃周詳的組屋群。不經令人驚嘆其政府給予人民之完全的信賴與依靠；另建屋發展局內部員工，為求高品質與提供符合民眾購買力的公共住屋，它採取適當與革新策略，每一部門，從上至下，對工作改進小組（品管圈）至為重視，參與率達 100%，我們深深覺得品管圈工作的推動，應不僅是一項訓練或參與活動而已，而是應該落實於工作中，成為工作之一環，才具意義。

### 四、建議事項

政府機關之服務品質與效率是提升國家整體競爭力之主要關鍵，有優秀之公務人員，國家才有發展。未來應以推動各部門之

工作全面品質管理為重要工作，而其手段更應從革心做起，並應具前瞻性遠見，系統性、階段性培訓公務人員，期以建立以人為目標之終身培訓計畫與制度，其層次由公務人員的經驗與工作需要而定，與職位高低無直接關係，才能徹底整體提升公務人員之素質。

## 伍、結論

這是一次成效頗著的學習之旅，基層公務員得有這樣的出國學習機會，全體組員都十分珍惜。短短數日的走訪，行程十分緊湊，大家都非常用心的把握機會學習他人的經驗。這種外國政府標竿學習的方式，對於品管知能的提昇，有很大的助益。尤其看到新加坡公務員的素質，積極創新的精神，更深受感動。對於同仁的激勵，更有立竿見影的成效，值得持續推動。

新加坡的組織革新工作是由政府帶頭，在總理號召下，無論民間企業或機關團體，都共同推動。他們倡導的是一個積極創新，日新又新，持續改善的學習型政府。整個國家充滿蓬勃朝氣，政經發展有目共睹。尤其公務員被視為國家菁英，備受尊重並加以有計畫的訓練，令人印象深刻。

新加坡政府的工作圈與建議制度，在最高領導者的支持下，全員訓練且全員參與，並且與績效獎勵結合，這是新加坡政府推動成功的主因。

將新加坡推動工作圈與建議制度的經驗引進國內，最重要的條件應該是：

- 一、最高首長的全力支持和鼓勵
- 二、公務員升遷獎勵制度全面上的檢討與修改，使符合功績精神

三、公務員培訓政策的強化

四、全員參與

五、持續的推動與改善

全面品質管理在國內已行之有年，只是難以全面推動，並真正的與業務結合。新加坡政府的參訪，讓我們對於工作圈與建議制度在公共部門推動的成效與可行性更具信心。新加坡政府能，我們應該要能。