

出國報告（出國類別：進修）

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：國家發展委員會

姓名職稱：陳靜雯專員

派赴國家：新加坡

出國期間：104年3月15日至105年1月21日

報告日期：105年3月

摘 要

本次進修項目係新加坡國立大學李光耀公共政策學院與商學院自 2009 年起合作創辦之高級公共行政與管理碩士學位(Master in Public Administration and Management)，主要針對具實際工作經驗的中高階政府管理人員和專業人士，透過密集的跨學科學習，提升其公共治理知能及領導力與管理能力。

本進修報告主要分為五大部分，首先簡介進修學校與課程項目；其次說明各項進修內容與學習心得，包括學分課程、參與講座、赴新加坡人口及人才署(NPTD)見習，及赴美國馬里蘭大學公共政策學院短期進修等。第三及第四部分則結合課程學習與對新加坡政策的觀察，分別呈現「新加坡與臺灣社會政策之比較分析」及「新加坡邁向知識經濟的人力發展戰略」。

最後，提出本次進修的綜合心得與建議，心得部分主要為對於新加坡公共治理的觀察，包括新加坡是一個面向未來的國家、以全球思維規劃及發展人力資源、打破公私部門隔閡，提升整體運作效率，及面對中國崛起及 ASEAN 的國際視野等；另針對我國公共政策領域、人力資源發展領域及提昇國際視野等，提出相關建議。

目 次

第一章	進修學校與項目介紹.....	1
壹、	新加坡國立大學簡介.....	1
貳、	進修項目簡介.....	2
參、	本屆進修學員組成.....	2
肆、	進修目的.....	3
第二章	進修過程.....	4
壹、	進修課程簡介.....	4
貳、	專題講座.....	9
參、	赴新加坡人口及人才署(NPTD)見習.....	14
肆、	赴美國馬里蘭大學公共政策學院短期進修.....	16
第三章	新加坡與臺灣社會政策之比較分析.....	19
第四章	新加坡邁向知識經濟的人力發展戰略.....	23
第五章	心得及建議.....	28
附錄 1、	2015 年高級公共行政與管理碩士學位課程講座安排.....	33
附錄 2、	赴新加坡人口及人才署(NPTD)見習交流紀錄.....	36

第一章 進修學校與項目介紹

壹、新加坡國立大學簡介

新加坡國立大學 National University of Singapore, NUS(以下簡稱新國大)是新加坡首屈一指的世界級頂尖大學，該校最早可追溯自 1905 年成立的一所醫學院，其後歷經擴大與整合發展，並於 1980 年與新加坡南洋大學合併，更名為目前名稱，為集法、商、文、理、工、醫等現代學科的綜合大學。目前新國大共有 16 所學院，近 3 萬 8 千名學生(含大學部 2 萬 7,975 人、研究生 9,997 人)及 1 萬名教職員工(含教學人員 2,374 人、研究人員 3,176 人、行政及專業人員 2,668 人及其他原工 2,364 人)，分布於肯特崗、武吉知馬和歐南園三個校園。

新國大在近 10 年歷經重大轉變，2006 年因應政府政策進行法人化，全面轉向非營利的企業(corporatized)經營模式，並因應國家經濟發展及社會結構變遷，由研究型大學轉型為研發並重之綜合型大學。目前新國大設有三所卓越研究中心(RCEs)及 26 所大學研究機構與中心，也是新加坡第 5 所卓越研究中心的合作夥伴，並與 16 所國家級研究機構與中心緊密聯繫。研究項目具備戰略意義且發展潛能強勁，包括工程、生命科學及生物醫學、社會科學及自然科學等領域。近期，新國大更著重在量子技術、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。此外，新國大亦努力營造利於創新的環境氛圍，促進校內社群創新企業的發展。

因應全球化趨勢，新國大亦致力於從極具本土特色的大學，轉型為全球化大學。相關轉化型教育包括：交換生計畫，迄今大學部學生中約 7 成至少有過一次海外教育學習經驗；國大海外學院提供企業實習專案；與世界部分頂尖大學聯辦的聯合學位及雙學位計畫等。並於 2005 年與美國杜克大學合作在新加坡建立杜克-新加坡國立大學醫學院(Duke-NUS Graduate Medical School)；於 2011 年與美國耶魯大學合作成立耶魯-新加坡國大學院(Yale-NUS College)。

國際教育機構評比肯定了新國大近年的表現，2015-2016 年新國大在英國《泰

晤士高等教育》世界大學排名(Times Higher Education World University Rankings)中名列第 26 名，亞洲地區第 2 名；在國際教育市場諮詢公司世界大學排名(QS World University Rankings)名列第 12 名，亞洲地區第 1 名。前項排名著重研究與論文表現，後者以學者與企業主反饋為主，著重學校聲譽。

貳、進修項目簡介

本次進修項目係新加坡國立大學李光耀公共政策學院與商學院自 2009 年起合作創辦高級公共行政與管理碩士學位(Master in Public Administration and Management)。其創立目的主要為因應近年中國經濟飛速發展並與世界快速接軌，其政府官員及國有企業高級管理人員對於公共行政與管理教育的需求日益增加，同時亦向其他華人地區，如新加坡本地、臺灣、馬來西亞等招募學生。

課程對象為具有實際工作經驗的中高階政府管理人員和專業人士，透過密集的跨學科學習提升學員的領導力與管理能力。授課講師均為了解新加坡發展及中國國情的專家學者，學員除了在課堂上學習公共行政與管理的專業知識，課程亦穿插安排新加坡政府官員、政聯公司及外資企業高級管理人員講座，以及在新加坡當地的各種考察活動，充分了解新加坡政府在公共政策上精準並前瞻的規劃與執行能力。此外，李光耀公共政策學院與環球公共政策網絡互動頻繁，因此學院經常邀請各國政治領袖、非營利機構及企業領導前來演講，國際交流機會與資源豐富。

因本項目以中國學員占多數，課上多引用中國當前政策或發展問題為例，並且因所在新加坡為極度面向國際、積極掌握世界經濟發展趨勢的國家，因此台灣學員在進修過程中能同時對於中國、亞太地區及國際各項發展情勢有深刻的認識，有利於打開國際視野，為此進修項目最佳附加價值。

參、本屆進修學員組成

本屆(2015~2016)為新加坡國立大學開辦的第 6 屆高級公共行政與管理碩士學位課程，參與學生共計 55 名，4 名來自臺灣(其中 2 名為跨屆)、2 名來自新加

坡，其餘均為大陸中央或地方政府部門、國有與私營企業中高階官員，學員工作領域包括環保、金融證券、銀行監管、教育、航太、媒體、醫療保險、城市建設、港務、警政、交通運輸、人力資源、旅遊規劃、水利等。



圖 1 2015MPAM 開學典禮師長與 A 班學生合影



圖 2 2015MPAM 開學典禮師長與 B 班學生合影

肆、進修目的

依據 IMD 國際競爭力報告，新加坡的國際競爭力一直是名列前茅，其中政府效能一項至少有 3 年排名第一，其餘年度排名也在第 2 至第 4 之間，顯示新加坡的公共治理及行政管理等確有值得學習之處。本次進修擬透過修習本課程學位，

完整瞭解有關公共政策與管理之理論知識、新加坡重要政策之實務運作，及亞太地區政治與經濟相關議題等，並於回國後運用於公務工作，有效提升政策品質與效率。

第二章 進修過程

本學程須修習 10 門課(40 個學分)。本人共計修習：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：新加坡和亞洲的實例、公共政策者的金融與成長經濟學、公共財政與預算、亞太經濟與商業環境、城市發展與政策、新興經濟體的銳變：新加坡、香港、臺灣、戰略管理、現代決策者的判斷與決策等課程，以下將簡述課程內容重點及學習心得。

壹、進修課程簡介

公共政策領域相較於其他專業學科，最大的特點在於它是橫跨經濟、政治及領導管理三門專業的跨領域學科，因此本進修項目的課程安排即以前述三大領域為主軸。摘要說明各課程主要內容及心得：

(一) 公共部門應用經濟學

本課程主要透過學習個體經濟學原理，進一步了解各項經濟原則在公共政策領域的運用。課堂上多引用新加坡的政策實例，以引導學員具體瞭解政策從理論、規劃到決策與實踐的過程，如：新加坡為達成控制汽車增長的目標，透過限定汽車數量增長率，並以市場競標決定擁車證(COE)價格方式，將負外部性內部化（駕車所造成交通擁擠、環境污染等社會成本，由購車者承擔），同時提高資源配置效率；透過輕稅率、無最低工資等政策達到經濟產出最大化；由政府設立技能基金(Skills Fund)，將培訓由雇主提供的私人物品(private goods)性質，轉為由政府提供的公共物品(public goods)，解決雇主考量投資效益損失，而不願提供員工培訓的問題，而使國家整體受益等。

新加坡政府運用經濟原理原則制定公共政策，不僅在經濟領域，也落實在其他政策領域，使得新加坡政府的行政效率一直為國際稱道，新加坡總理

李顯龍即指出，採用理性的辦法處理個體經濟層面問題，是新加坡經濟之所以有效率、高產出和繁榮的主要原因。此一模式一方面固然有其特殊條件，包括新加坡穩定的政治環境及整體社會以經濟效率優先的共識，然各行政部門在政策規劃及執行上的科學性、專業及嚴謹度，亦為不可或缺的一環，尤其在各項資源逐漸稀缺的大環境趨勢下，公共政策規劃與決策必須更重視將有限資源的社會總效益最大化，以達到永續發展的最終目標。

(二) 公共管理的理論與實踐

本課程主要介紹公共管理理論與實踐的主要概念、公共機構的主要功能、公共政策的過程、公共部門的核心價值及面臨的主要挑戰等，並且通過理論與實際案例討論的教學方式，使學員熟悉掌握公共管理的關鍵問題。本課程教授主要以美國經濟學與社會學家曼瑟爾·奧爾森(Mancur Lloyd Olson)所提出制度經濟學理論為基礎，包括私有財產、稅收、公共財、集體行動、涵蓋利益及狹隘利益等概念，使學員更深入瞭解剖析公共管理的行為及權力動態發展，並更能掌握公共管理的關鍵問題與因應。

(三) 比較公共管理和公共政策：新加坡和亞洲的實例

本課程邀請新加坡政府高級官員或社會權威人士，至課堂中進行講座並與學員討論新加坡政府各項公共政策與管理制度特色，同時也實地參訪新加坡相關公私部門，對於瞭解新加坡的公共政策與政府管理體制，收獲良多。講座課程包括：新加坡報章與政府的關係(新加坡聯合早報前總編輯林任君先生)、新加坡的黨與政(新加坡前政務部長曾士生先生)、新加坡全國工資理事會：一位局內人的觀點(林崇椰榮譽教授)、新加坡公積金體系介紹(新加坡中央公積金局財務總監鄔兆祥先生)、新加坡的政聯公司在管理、營運、執行力、考核指標和公司價值觀(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)、新加坡土地管理介紹(新加坡土地管理局局長陳文凱先生)。參訪安排包括：新加坡建屋發展局(HDB)、市區重建局(URA)、貪污調查局(CPIB)、新加坡人民協會(People's

Association)、新加坡人民行動黨總部(People's Action Party)及新加坡交通學院(隸屬新加坡陸路交通管理局 Land Transport Authority)等。

(四) 公共政策者的金融與成長經濟學

本課程主要介紹國際金融與公司財務管理，目的在於提高政策制定者從系統分析的角度對發展和發展過程中的問題的認識，以及對政府政策與政策措施的評估能力。另外介紹公司金融的基本概念、分析工具、金融產品的風險管理及金融市場的監管政策，課程內容主要包括：財務金融管理、公司財務報表、股票期貨市場理論、新加坡金融管理局貨幣政策、金融發展與金融監管、中國的金融發展、雷曼「迷你債」事件、金融體系穩定性的監管。

(五) 公共財政與預算

本課程定位為公共財政基礎課程，透過整體架構、相關概念及政策工具的介紹，使學員能夠初步掌握公共財政的理論與運用。政府穩定國家經濟的財政政策工具，如調整稅收、支出及赤字或盈餘水平等，都涵蓋在公共財政與預算的範疇中。在稅收部分，包括收入的分類與結構、稅種應符合效率、公平性、收入充足性及可行性等原則；在支出部分，包括支出分類結構、預算的功能與決策模式、預算編制的週期流程與方法等。此外，也涉及政府債務管理及各級政府間財政關係的議題。來自不同國家的學員亦相互比較各國的財政政策或稅制的異同，例如在臺灣與新加坡行之有年的房產稅，在中國大陸則尚處於試辦階段，規劃做為地方財政的穩定來源，以取代目前土地出讓收入，並且提高人民的繳稅意識。

(六) 亞太經濟與商業環境

本課程主要協助政府管理人員深入瞭解亞洲經濟與產業運作環境，課程分為兩部分，第一部份由臺灣大學林建甫教授介紹大陸及臺灣經濟發展、兩岸關係及國際經濟情勢分析；第二部分側重於總體經濟學的理論與實際經濟情勢之運用分析，協助學員掌握總體經濟運行的原理與基本經濟分析的工具，

瞭解產出、通脹與匯率等基本經濟變量內在關聯與決定機制，並重點掌握國際經濟發展情勢。2008 年爆發全球金融危機以來，全球經濟不僅更為緊密牽連，經濟情勢變遷也更立即地對國內各領域的發展產生衝擊，做為現代政府管理或政策規劃推動人員，能夠掌握國際經濟情勢與變動趨勢，將有助於其在各領域的政策規劃與推動，更貼近國家發展及民眾所需，並具有前瞻性。

(七) 城市發展與政策

本課程主要在城市發展的脈絡下，運用政策分析工具，引導學員針對各項城市發展和城市政策相關重點領域進行討論，並且完成與自身工作相關的專題研究。課堂上主要以新加坡政策為研討案例，新加坡為城市國家，其公共治理成果為世界有目共睹，雖然有其特殊發展背景條件，其發展模式也未必適用所有國家，但的確具有啟發意義。本課程運用政策分析工具，逐一分析新加坡的重點政策，包括醫療、土地徵用、稅務、人口、決策參與機制、公務員與法定機構、垃圾處理、城市可持續發展等，並進行實地參訪，使學員能夠完整理解政策從規劃到執行的過程。

(八) 新興經濟體的銳變：新加坡、香港、臺灣

本課程分析新加坡、香港及臺灣過去數十年來在政治與經濟上的變化與發展。過去這三個經濟體成長迅速，與韓國並列亞洲四小龍，然自 2000 年以來，香港與臺灣政局發生變化，香港自 2007 年回歸中國，臺灣於 2000 年經歷首次政黨輪替，新加坡相對而言政局平穩。政治上的變化對於三地的經濟與社會結構發展產生不同影響，也導致三地在近代呈現不同的發展軌跡。

過去 15 年來，三地經濟均持續發展，其中以新加坡與增長最為急速，香港次之，臺灣則相對較為緩慢。在政治及社會層面，三地實行不盡相同的民主制度，臺灣、香港社會相對新加坡開放，民主程度高，社會朝向多元化發展，相對而言政府在政策執行上必須更重視與民眾溝通

過程；此外，香港在回歸中國之後，中國因素對於其政治及社會發展產生極大衝擊，連帶香港的經濟發展也必須予以重新定位與布局。而新加坡從建國以來由人民行動黨執政迄今，在其特殊的政治社會體制下，政府得以展現施政的高效率，規劃並循序推動國家發展，同時因應環境變遷迅速修正調整，在近年尤其能夠看到新加坡的經濟發展成果，惟近年社會也逐漸有要求開放的聲音，是新加坡政府未來將面臨的重大挑戰。

本課程由柯新治博士授課，柯博士早年完成學業回國後，於新加坡大學任教 6 年，1980 年進入企業界，1991 年投身政界成為國會議員，2001 年出任新加坡駐臺灣貿易代表，2008-2012 年轉任新加坡駐香港總領事，其不僅在教學、企業及外交三方面具備豐富且多樣化的經驗，對新加坡、香港及臺灣的社會政治與經濟，亦有極為深刻的觀察與研究，透過本課程給予學員清楚且豐富的觀點與知識。

(九) 戰略管理

隨著知識經濟時代的來臨，過去主要由企業界廣泛運用的戰略思考與管理，也逐漸為公共部門及非營利組織所接受，使其組織能夠因應快速變化的外在環境，保持競爭力。本課程透過有結構地介紹戰略管理相關理論、概念及工具，並透過實地參訪成功企業（新加坡橫河電機）及國際企業案例分析等，引導學員瞭解戰略思考與管理在企業或組織的實際運用與實踐。透過本課程以及實地在新加坡這樣一個極度開放的經濟體中學習與生活，確實更深刻感受到政府要能夠在知識經濟時代中，作為一個引導產業及社會前進的角色，本身必須能夠至少與民間部門同步感受整體環境的變動與衝擊，才能及時制定正確的戰略政策，或瞭解所需並有效解決問題。

(十) 現代決策者的判斷與決策

本課程運用近年決策科學、行為學、心理學及社會學等領域的最新研究成果，並透過活潑的課堂討論實踐及案例分析等方式，協助學員瞭解自身的認知模式與思維方式，並深入檢討其中的盲點與認知偏誤，透過有意識的察

覺、進行修正，進而提升個人的判斷、決策與管理能力。在判斷與決策過程中，除了個人層次的檢視，也涉及團隊運作或與他人的互動。課堂上教授提到幾個要點令人印象深刻，例如溝通中的厚道原則，每個人都有自己看事情的「框架」，但通常是看不見自己和他人的框架的存在，因此秉持厚道原則可以避免自己陷入過度自信或傲慢的陷阱；在決策過程中應該察覺「知識的詛咒」，亦即考慮到參與決策者可能存在知識非對稱性，必須考慮溝通時所運用的語言，這是政府部門向民眾溝通相關政策時須特別關注部分。此外，評判決策的好壞應基於決策的過程，而非結果，因為從決策到結果之間並非直線關係，結果可能受到可控(如執行過程)及不可控(不確定性)因素影響，因此正確看待決策的態度，是確保決策過程的科學性、可執行性及風險防範，並且不斷精進決策過程、提升決策品質，而非當結果不如預期時，就否定決策過程中所有的努力。

貳、專題講座

本課程項目辦公室總計為學員安排 29 次中英文講座，講者包括前世界銀行行長 Mr. Robert B. Zoellick、中國外交部前副部長吉佩定先生、歐盟專員 Prof Xavier Nuttin、美國駐新加坡大使館政治經濟事務參贊 Mr Jim Loi、臺北論壇基金會董事長蘇起博士、荷蘭前首相 Dr. Jan Peter Balkenende、李光耀公共政策學院馬凱碩院長、李光耀公共政策學院 Tikki Pang 教授(曾任世界衛生組織研究與合作部主任)、樟宜機場集團(新加坡)有限公司主席廖文良先生、新加坡國立大學校長陳祝全教授、商學院院長楊賢教授、東亞研究所所長鄭永年教授、李光耀學院副院長劉浩典教授、特等教授王賡武教授等。講題內容廣泛，主要包括國際情勢、中國崛起、兩岸關係及新加坡政策與發展等(講題詳附件 1)，協助學員擴展視野，並掌握國際發展趨勢。

此外校園內亦頻繁舉辦各項開放講座與討論會，對於掌握相關領域的國際發展趨勢，有相當大助益。茲摘要曾參與講座重點如下：

- 1 July 2015

Public Lecture: The Future of Opportunity: Innovation, Talent and Work in the Next 50 Years

Dr Byron Auguste, Managing Director of Opportunity@Work

Dr Byron Auguste 於 2013 至 2015 年曾任職於美國白宮協助總統研擬經濟政策，並且為國家經濟委員會副主任，主要處理勞動及人力政策。Dr Byron Auguste 認為隨著機器變得更聰明、世界變得更小，無論大國小國均面對如何使勞動力更具生產力的挑戰。過去 30 年來，經濟驅動與報酬主要來自創新附加價值、快速掌握新方法、建立全球知識產權及品牌認同等，而在未來 10 年，現有服務及商品將以更快的速度推動自動化與商品化，如自動車及自助結帳(automated grocery checkouts)等。因此，在未來 50 年，公共政策必須關注以下 3 個目標：

1. 生產力的增長必須以創新、個人化、速度、品質及愉快的感受為基礎，不再是著重勞動及資本效能。
2. 在職者與畢業生同樣必須有管道獲得更優質的工作，並且持續提升自我技能。
3. 為使個人潛能及創造力不斷成長，公共政策、商業實務及教育等相關機構也必須進行改變（也包含個人期望）。

- 17 December 2015

Seminar: Global Demographic Change and Development- the IMF/World Bank Global Monitoring Report 2015/2016

Presentation

Dr Philip Schellekens, Lead Economist and Manager, Global Monitoring Report Development Prospects Group/World Bank group

Discussants

Mr Manu Bhaskaran, Adjunct Senior Research Fellow, Institute of Policy Studies

Mr Edward Teather, Executive Director and Senior Economist, ASEAN and India Research

本報告於 2015 年 10 月於秘魯舉行的 World Bank/IMF 年會上首次發布，提供了人口統計及發展新觀點。研究指出，一國在出生率下降

的過程中，可能歷經兩種「人口紅利」(demographic dividend)，第一次人口紅利來自於較多的勞動力扶養較少的孩童，有助於擴展生產與社會資源，但效果是短暫的；第二次人口紅利則來自於善用第一次人口紅利所累積的儲蓄以及對於人力的投資，可使生產力持續增長，達到可持續發展。然人口紅利提供的是一個機會，相關發展成果必須透過有效的政策激發。

原則上，處於相同人口發展階段國家，利用人口紅利的能力與方式較為接近。本報告採用新的分類法，將各國區分為四種類型，並提出相關政策建議：

1. 前人口紅利國家(Pre-dividend countries)：多數為低收入國家，出生率在 4 以上，人口高速成長及扶養比高，扶養比可望在兒童成長為工作人口後大幅降低，因此建議透過強化嬰兒健康照護、強化女性教育、使婦女有能力獲得完整的家庭計畫服務等政策，為第一次人口紅利奠定基礎。
2. 人口紅利前期國家(Early-dividend countries)：多數為中低收入國家，出生率已低於 4，工作人口正歷經大幅成長，必須充分利用第一次人口紅利，同時為未來得以實現第二次人口紅利奠定基礎。建議進行人力投資，包括職業與技能訓練，以強化勞動市場動能；降低婦女就業障礙；強化儲蓄與創造就業機會。
3. 人口紅利後期國家(Late-dividend countries)：多數為中高收入國家，出生率在 1985 年以前高於 2.1(人口替代率)，但持續下降，工作人口雖持續萎縮，整體而言仍受益於第一次人口紅利，同時經歷人口快速老化，不利於獲得第二次人口紅利。建議持續鼓勵儲蓄與生產投資；提高勞動參與；設計兼顧現在及未來老化社會所需、注重成本效益及可持續的社福及人力發展體系。
4. 後人口紅利國家(Post-dividend countries)：多數為高收入國家，出生率在 1985 年以前已低於人口替代率，工作人口持續萎縮，老年人口

占比高，雖然已經無法享有第一次人口紅利，但仍可以抓住因儲蓄與投資而來的第二次人口紅利。建議完成福利體系改革，確保財務可持續性(包括年金、健康照護、長期照護)；提高婦女及高齡者勞參率及生產力；推動鼓勵生育政策，並協助兩性均能兼顧育兒與就業。

- 12 January 2016

Panel Discussion: Can ASEAN be the Driving Force for the Asian Century?

Moderator

Prof Kishore Mahbubani, Dean, Lee Kuan Yew School of Public Policy

Panelists

Dr Surin Pitsuwan, Former Secretary General of ASEAN (2008-2012)

Dr Takashi Shiraishi, President, National Graduate Institute for Policy Studies

Ambassador Ong Keng Yong, Executive Deputy Chairman, S. Rajaratnam School of International Studies

Prof Mari Elka Pangestu, Professor of International Economics, the University of Indonesia

座談會是由日本 NHK 國際台與新加坡李光耀公共政策學院合作，NHK 國際台於 2015 年推出 Global Agenda 節目，主要邀請世界意見領袖討論現今日本及其他國家必須面對的各種議題。



圖 3 “Can ASEAN be the Driving Force for the Asian Century?”座談會現場

在 2015 年最後一天，東協（ASEAN）十國領袖共同在吉隆坡簽署「東協 2025 願景：團結奮進吉隆坡宣言」，正式宣告東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC）啟動，終結 48 年來國與國各自發展的情況，成為涵蓋約 6.26 億人口的經濟體，其人口總數排名全球第三大市場（次於中國大陸、印度），國內生產毛額名列全球第六大經濟體，預估至 2030 年成為第四大經濟體，也使得各國莫不積極思考 AEC 形成後的應對策略。

Prof Kishore Mahbubani 首先提出截至目前 ASEAN 有其不可忽視的成就，包括在經濟體內所包含民族與文化的多元性前所未見；此外，ASEAN 也實現了區域內的和平穩定政治(joint political power)，最主要的原因在於，ASEAN 每年召開的會議提供一個促成大國彼此交流的平台，有助於以較緩和的方式(face-saving way)解決國與國之間的爭端。當然，ASEAN 仍面對許多重大挑戰，包括中南海爭端(South China Sea dispute)、中美對抗(US-China Rivalry)等國際情勢的衝擊影響，以及過於內向性的領導(Inward-looking leadership)。

針對 ASEAN 現今挑戰的討論中，與會者均提及在中美兩大強國的對抗局勢中，ASEAN 試圖在其中尋求平衡，是最好的因應之道。另面對中南海爭議，ASEAN 自成立以來首次無法達成共識的議題，即 2012 年 7 月在金邊的高峰會上由菲律賓所提出的南海議題，不少觀察家認為是北京幕後運作的結果。中南海議題複雜度極高，不僅涉及相關國家的領海領空權，同時也是中國與美國的競技場，恐怕不是短時間可以解決的問題。ASEAN 對於組織內國家而言，並非貿易協定，而是一個學習開放的平台與過程，部分落後發展國家或中小企業(SMEs)對於市場開放仍有所疑慮，ASEAN 協調區域內富國向窮國提供所需人力發展資源，以協助其熟悉市場語言並加速經濟發展。

參、赴新加坡人口及人才署(NPTD)見習



一、見習單位簡介及見習目的

學院為加強學員對於新加坡政府部門與相關政策的瞭解，除於相關課程中安排重要政府部門參訪，亦於第一學期末安排學員自行選擇單位進行見習。職為進一步了解新加坡政府對於人口及人才相關政策規劃，爰選擇至隸屬於總理公署(Prime Minister's Office)的人口及人才署(National Population and Talent Division, NPTD)見習。

新加坡人口及人才署(NPTD)與貪污調查局、公共服務署等共 9 個單位直接隸屬於總理公署，此單位的前身為自 2006 年起編制於總理辦公室秘書處的相關兼職人員，此前新加坡政府並無部門監控及規劃新加坡人口發展，僅統計部門提供相關統計數據供相關部門參考。2011 年起 NPTD 正式設立，並於 2013 年第一次公布人口白皮書，預計 2020 年進行修正。目前 NPTD 正式編制約 100 餘人。

新加坡國土 718 平方公里，截至 2014 年底總人口 547 萬人，其中居民(含公民及永久居留)387 萬人，約占 7 成，其餘 3 成為外來工作或就學人口。目前新加坡人口面臨主要問題為，因目前生育率遠低於 2.1 人口替代率，在不引進新移民的情況下，公民人口將迅速老化，甚至從 2025 年開始萎縮，連帶勞動人口減少。為確保新加坡人力持續增長，以支持經濟發展，新加坡政府在

提出人口白皮書過程中，曾就新加坡土地的最大容納量，提出新加坡居住人口可增長至 700~900 萬，卻造成民眾強烈反彈，認為為增加勞動力所引進外來人口，將使居住環境過於擁擠，並過度衝擊本國就業等，因而政府在 2013 年公布的人口白皮書，已將居住人口預估下修至 2030 年為 650 至 690 萬人，顯見新加坡在國土資源不足及人口基數小的限制下，對未來人口及人力的規劃是一項極大挑戰，本次見習希望透過與 NPTD 人員交流，瞭解新加坡政府將如何突破此困境及其相關規劃。

二、見習心得

隨著全球人口老化趨勢，新加坡的在人口基礎極小及土地資源有限的情形下，將受到更大且更快速的衝擊，因此，如何在「最具永續發展條件的人口規模」、「維持經濟穩定成長」及「宜居的生活環境」中，取得平衡，將是新加坡政府在人口及人才政策上的最大挑戰。

此次見習，最大的收穫是瞭解新加坡政府對人才及人力的重視與培養，在培養公部門的人才方面，透過教育因材施教的分流體系，投注資源在精英人才，使其能力得到最大發揮並貢獻於政府。此次接待學員的兩位部門主管，即為政府每年重點栽培的近 300 位高級公務員，平均每兩年即調任不同部門，以累積其行政管理經驗。Policy and Planning Directorate 的 Tang Zhi Hui 兩年前任職於新加坡國立大學戰略規劃部門，隨後調至目前人口及人才署服務，近期因兩年時間到期，將再調派至不同部門服務。

在私部門人力部分，政府主要從宏觀面調控整體人力發展概況，包括依據產業預測，調控技職、理工及大學三大類體系的學生培育人數，並管制工作簽證數量；在微觀面，究竟培育或引入哪些類別人才，則交由市場決定，包括透過在大學董事會引入產業界代表，以及在勞動市場上的供需調配等。新加坡政府也致力於持續提升國人的生產力，推動全國性的 Skills Future 計畫，並將於 2016 年給予每一位 25 歲以上國人一筆 500 新元的培訓基金，為每個人建立培訓帳戶，鼓勵終身學習。

整體而言，一個國家的人口及人才政策與各層面是環環相扣的，其中與國家的經濟發展更是息息相關，現今多數先進國家面臨人口老化及萎縮的困境，勞動力供給減緩，恐衝擊國家整體生產力及經濟發展，而國家的經濟發展前景又成為吸引國際人才的關鍵，因此如何在老化社會及全球化浪潮下維持國家活絡的勞動力，將是多數國家未來的重大挑戰。(見習交流記錄，詳附件 2)

肆、赴美國馬里蘭大學公共政策學院短期進修

在進修期間，也利用學期間空檔前往美國馬里蘭大學，參加由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項目-”Understanding the United States System of Governance”。茲簡要說課程安排與進修心得如次：

一、課程安排

本課程為期 5 天(2015 年 7 月 13 日至 17 日)，為使學員在最短時間內完整瞭解公共治理體系，課程以課堂講座及實地參訪穿插安排。講座部分包括理解美國治理體系(Politics, Process, and Stakeholders in the US Government)、美國媒體對政府的作用(The Role of the Media in Government)、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)、美國貿易政策與政治(U.S. Trade Policy and Politics)及讓私有資金為社會福利服務(Putting Private Sector Financing to Work for Social Benefit)；並實地參訪美國商務部全球市場分支、美國國會、馬里蘭州政府、馬里蘭州蒙哥馬利郡政府及蘭德公司(RAND Corporation)。另學員也自行安排參觀聯合國總部及紐約證券交易所。



圖 4 赴美國國會參訪(左)及美國馬里蘭大學公共政策學院上課情景(右)

二、進修心得

此次短期進修課程為期 5 天，校方精心安排各項講座與參訪，講座教授亦多具備行政或立法部門任職經驗，使學員得以在短時間內全面瞭解美國行政、立法、媒體、智庫、州及地方政府體系等制度背景，及各部門間的交錯、相互補足或制衡的關係，是非常難得的經驗。整體而言，因我國自 1990 年代以來進行民主轉型，因此對於美國所追求自由、人權價值及公共治理模式並不陌生，透過本課程也更進一步瞭解美國政治體制的精髓、運作細節及所面對的挑戰，另同行新加坡及中國大陸同學因國家政治體制不同，在過程中也有許多不同觀點的交流。

美國自建國以來雖僅 200 多年歷史，然隨著 1990 年代冷戰結束、蘇聯解體，美國成為世界唯一超極強國，其所追求西方民主、自由、人權等價值，也逐漸成為普世價值，在經濟、工業、軍事及科研等領域也都處於全世界第一地位。能夠發展為如此強盛的國家，其政治體制及公共治理模式功不可沒。時間回到 200 多年前美國建國之初，是一個由為逃離政府壓迫的移民所建立的國家，政治體制的

設計主要為使政府的權力限縮至最小，因此國會為國家最重要部門，是代表建國精神的殿堂。美國最早起草憲法總長 3 頁半，其中國會即占了 2 頁、總統 1 頁，其餘為法院及其他。實地參觀美國國會時，隨處可見描述建國過程的壁畫，國會莊嚴的氣氛令人動容。在聯邦與各州的關係上，聯邦政府有稅收、借款、鑄幣、規範州際貿易、宣戰和維持軍隊的權力，係來自於各州的授權，其餘憲法無禁止者，均保留給各州政府或人民行使之。聯邦政府採三權分立也是為了落實限制聯邦權力的擴張，有一說是，聯邦政府的建立是為了無效率，而非效率；是為了使法律無法通過而非通過法律，當時人們對於大政府的忌憚顯現無疑。除了政治體制的設計，政府也必須接受許多部門彼此重疊卻又獨立的監督，包括機關本身、內閣、行政分支(the executive branch)、國會、反貪腐程序與法律、媒體(第四權)、透明化等，也將社會及公民力量引入公共治理領域。

美國因行政部門權利被限縮及受公民監督，使得民間社會獲得充分的發展，成就迄今仍引以為傲的發展優勢，包括強大的創新經濟體、開放的政府結構、教育研究及創新產業等堅實基礎、移民與多樣化社會等；但也有必須面對的問題，如聯邦政府節節攀升的赤字與債務、人口高齡化對政府財政收支的影響、弱化的小學與中等教育、基礎設施老化、收入不平等以及看似無法發揮功能的政治體系(seeming dysfunctional political system)。

最後一項有關政治體制有效性的挑戰，主要源於近年歐美等民主國家持續經歷經濟危機，加上人口老化對國家造成長期發展隱憂等，使得過去運作良好的共識政治，在社會經濟問題日益複雜、利益更分化的情況下，時常導致政治僵局，造成治理的無效性。在學術上也有所謂後政黨治理(Post-party governance)的討論，認為面對此一現代民主國家的治理困境，應透過引入超越黨派或非黨派的力量，重構社會政治的治理機制。臺灣在同樣的大環境下，似乎也面臨政黨利益過於狹隘化、社會利益過於分化，因而無法形成共識的問題，如何建構各政黨、社會階層間有效的溝通平台，共同追求國家整體涵蓋利益，以促成治理結構的改善，引導國家政策發展與有效執行，是現階段的重大挑戰。

第三章 新加坡與臺灣社會政策之比較分析

新加坡自 1965 年獨立及臺灣自 1945 年脫離日本殖民以來，各自展開現代國家的發展與建設，迄今在政治、經濟及社會上展現不同發展模式。本章試針對新加坡及臺灣的社會政策發展進行比較分析。

社會政策係指透過國家立法及政府行政干預，解決社會問題的相關政策。狹義而言，是針對勞動風險及貧窮的相關社會福利措施；廣義而言，則可包括就業、住房、健康、文化、教育、人口、社區、宗教及種族等政策。在本章分析中，因兩國社會政策的歷史發展脈絡及理念不同，爰兩種定義均涵蓋。

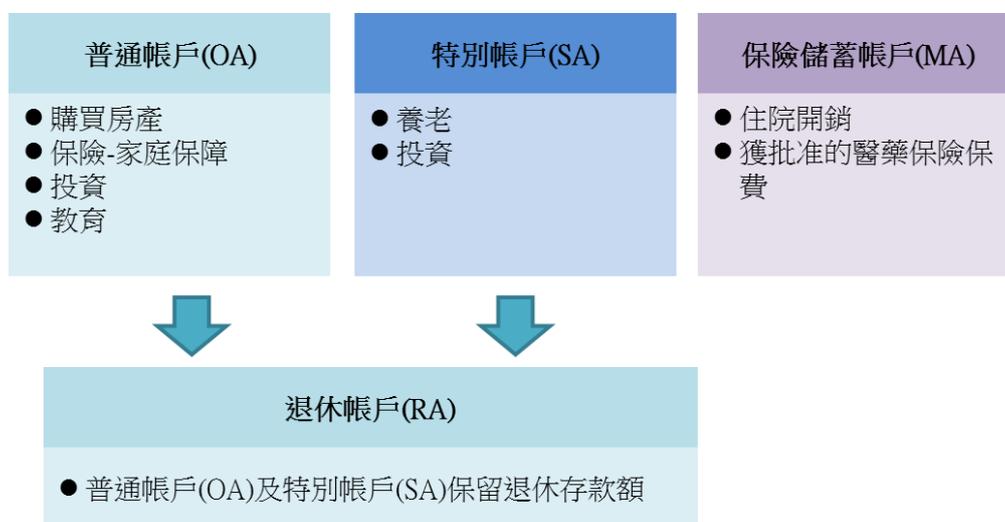
一、新加坡社會政策發展歷程與模式

新加坡的社會政策發展歷程，以 1990 年代為分水嶺，區分為建國時期及 1990 年代以來的近代時期。建國時期重要的政策理念，其一為以經濟政策達到社會政策目標，其二為強調個人責任，減輕政府國家財政支出負擔。

新加坡在 1960 年代建國初期，雖極少針對貧窮或經濟弱勢提出社會福利政策，但政府積極發展經濟、創造就業機會，藉由使國人充分就業，有效增加個人及家庭收入；並且實施強制徵地政策，以低價徵收地主所擁有土地，1964 年推出「居者有其屋計畫」，穩定民心同時加強人民對國家的歸屬感，在 1968 年進一步允許人民動用中央公積金的儲蓄購買政府建設組屋，迄今約 85% 國民擁有組屋，不僅降低眾擁屋成本，同時形成社會整體的財富重分配，對於經濟及社會穩定做出極大貢獻

新加坡自然資源極度缺乏，因而政府在公共政策上謹慎堅守自由市場的經濟效率原則，避免資源配置無效率，以及避免對市場不當干預所導致的無謂損失，此理念亦充分展現在社會政策領域，走向強調個人責任、自給自足模式。以退休保障為例，新加坡獨立建國之後係維持英殖民時期的公積金(CPF)制度，並且陸續開放款項可用於購買政府組屋、教育支出，並新增醫療帳戶等，亦即各項保障措施成本均回歸由個人及雇主負擔，不以政府稅收提供服務或津貼方式，減輕政

府財政支出負擔，確保國家財務可持續性，更重要的是，使新加坡在經濟面向上得以採用低稅率政策，強化國家競爭力(新加坡公積金運作方式詳圖 5 與表 1)。



資料來源：新加坡公積金局。

圖 5 新加坡中央公積金個人帳戶類別及用途

表 1 新加坡公積金繳交率及帳戶分配額度
(2016 年 1 月 1 日起)

(單位：占薪資比率,%)

僱員年齡	繳交率 (月薪 ≥ S\$750, 約 NTD17,250)			存入		
	雇主繳交率	僱員繳交率	總繳交率	普通帳戶	特別帳戶	保健儲蓄帳戶
35 歲及以下	17	20	37	23	6	8
35 歲以上-40 歲	17	20	37	21	7	9
45 歲以上-50 歲	17	20	37	19	8	10
50 歲以上-55 歲	17	20	37	15	11.5	10.5
55 歲以上-60 歲	13	13	26	12	3.5	10.5
60 歲以上-65 歲	9	7.5	16.5	3.5	2.5	10.5
65 歲以上	7.5	5	12.5	1	1	10.5

資料來源：新加坡公積金局。

進入 1990 年代以後，政府開始提出津貼及補助型措施，以稅收為財源提供相關福利，如 1993 年設置 Medifund 援助無力償還醫療費用者、2007 年針對貧窮勞工提出就業獎勵計畫(Workfare)，另設置 Medifund Silver 協助貧窮老人支付

醫療費用等。至近代，隨著社會經濟逐漸發展成熟，人民對於包容性及平等性的需求漸增，並藉由 2011 年大選表達心聲(執政黨選票流失)，促使政府在選後調整多項社會保障政策，針對經濟弱勢、老人、低薪者提出相關政策及更多津貼與福利。包括 2012 年由職工總會主導漸進式薪金模式(Progressive Wage Model, PWM)，改善部分行業低薪問題；2014 年提出建國一代配套措施，2015 年實施終身健保計畫(MediShield Life)；居住方面，提高組屋補貼收入上限、重新擁屋計畫、近居購屋津貼等，鼓勵生育方面增加嬰兒花紅、增加嬰兒保健儲蓄津貼等，大幅增加以稅收支應的津貼及福利項目。

二、臺灣社會政策發展歷程與模式

臺灣的社會政策發展歷程，主要以 1987 年解嚴為分水嶺，呈現不同的發展模式。解嚴以前推動兼具社會效益的經濟政策，同時相關福利也較傾向軍公教及職業福利。

國民政府自大陸撤台初期，與新加坡同樣面對經濟布局及現代化的挑戰，為恢復農業生產並奠定工業發展基礎，先後實施三階段的土地改革：三七五減租、公地放領及耕者有其田，不僅成功促成臺灣經濟發展，也有效提升當時占多數農民的收入，有助縮減貧富差距、穩定社會，為該時期成功結合經濟與社會效益的重大政策。然另一方面，國民政府在台延續在大陸時期的官僚體系，為穩定情勢、維持統治合法性，一方面將國家資源集中在軍事國防，社會福利、教育、勞動等均非當時政策重點，另一方面積極開辦軍公教人員的社會保險及相關福利，自此形成軍公教福利優於一般人民的社會結構。另 1958 年開辦給付有限的勞工保險，以穩定一般勞工族群，自此臺灣走向以職業為基礎的社會保險國家模式。

1980 年代以來，隨台灣解嚴及民主化的推動，關注各項社會議題團體如雨後春筍，並發揮制衡政治力與經濟力的作用，促使社會議題的討論及社會政策進入細緻化與全面化的發展，及完成多項社會保障立法。此外，為整合社會意見，政府也先後在 1994、1998、2002 年召開全國福利會議，針對福利與經濟的競合、福利是否開放私營等重大發展方向進行討論。而自 2000 年以後，政治上進入政

黨輪替模式，政府社福支出占整體財政支出比率，由 2000 年 16.9% 至 2014 年增為 19.5%，有逐年推升現象，其中選舉的影響值得關注。首先，無論在野或執政黨在爭取執政權時，都傾向提出短期、針對特定人群的津貼措施，以深化差別待遇爭取選民支持；此外，當國家經濟或財政緊縮時，福利支出並沒有明顯倒退，因政客傾向認為任何福利的緊縮都將使其付出極大的政治代價，導致福利的不可逆轉性。

三、新加坡及臺灣社會政策的挑戰與因應

學術上有關國家社會政策發展的探討，從福利涵蓋範圍的角度，主要分為三大類型：殘補式(Residual)、工業成就式(Industrial Achievement Performance)及制度式(Institutional)，臺灣及新加坡現代化發展初期，因儒家文化及以經濟發展為優先等特點，被歸類為前述三大類以外，「以家庭倫理互助為中心、著重生產發展取向的東亞模式福利國家」。此模式確實可以說明新加坡 90 年代及臺灣民主化以前的社會政策發展模式，均以經濟發展為主、社會政策為輔，然兩國自 90 年代迄今亦各自面臨新的挑戰，並有不同的因應方式。

(一) 新加坡的挑戰與因應

隨著 90 年代以來全球化及知識經濟發展，新加坡面臨薪資差距擴大、貧富差距拉大及人口老化等就業及社會新風險(由社會結構變遷所導致個人失業、貧窮等問題)，加上人民的聲音在政治上漸能產生實質影響力(執政黨有選票壓力)，政府必須在「滿足新的社會需求以維持執政權」，及「人民自立、經濟效率原則」間，尋求新的動態平衡。

隨社會經濟發展至一定程度，政府應可適度將建國前期以經濟效率為中心的治理模式，漸進朝向社會互助、社會連帶的治理模式調整，例如將於 2015 年底實施的終身健保計畫(MediShield Life)，係以全民納保方式達到社會共同分擔風險，惟仍可進一步考慮採量能付費原則，高收入者負擔較多的保費，並降低以疾病史或實際醫療花費決定保費之比例，將有助於實現社會公平及互助精神。

(二) 臺灣的挑戰與因應

臺灣在政治體制民主化之後，透過第三部門的蓬勃發展，引領民眾積極關注各項社會議題，為弱勢族群發聲，使得社會發展多元且緊密連結，創造豐富的在地能量。惟隨著民主化的發展，有學者觀察，臺灣民主化之後的社會保障體系，呈現了左支右絀的困境，一方面不希望增加企業的生產成本，另一方面也同時要作為回應社會需求的工具，以爭取支持和合法性的政策。因此，如何使社會政策的討論回到理性範疇，更重視長期社會利益及財務永續運作，擺脫短期政治利益的操弄，是臺灣現在面對的重大課題。

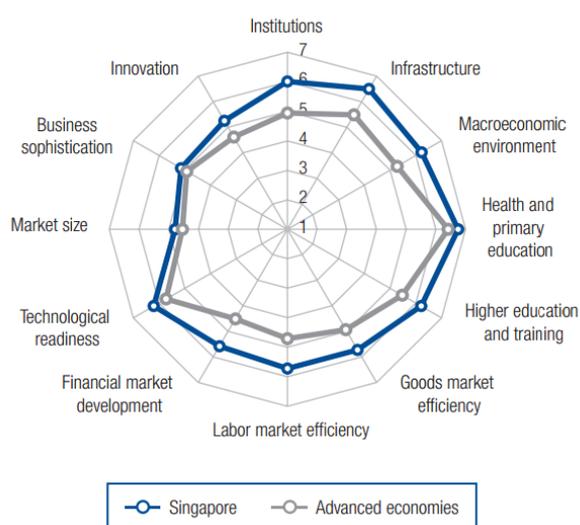
此外，近年臺灣社會政策走向純福利政策，不僅與經濟政策平行，對於市場參與採較保守態度，未來因應人口老化各項需求增加，應可進一步評估在政府健全法制及監督之前提下，引進市場機制，以發揮資源配置的最大效益，滿足老化社會所需。

第四章 新加坡邁向知識經濟的人力發展戰略

新加坡在自然資源極度匱乏的現實條件下，卻能迅速發展為新興工業化國家，其人力資源發展政策一直備受各界關注。根據世界經濟論壇(WEF) 2015-2016 年全球競爭力報告(The Global Competitiveness Report 2015-2016)，新加坡在 140 個經濟體中競爭力排名第 2，已是連續 4 年排名第 2，從各項指標雷達圖(如圖 6)顯示，新加坡在人力相關指標上，如高等教育及培訓、勞動市場效率及創新，均高於先進經濟體的平均表現，並且進入創新驅動(Innovation driven)發展階段。此外，由瑞士洛桑管理學院(IMD) 2015 年 11 月發佈 2015 年 IMD 世界人才報告(IMD World Talent Report 2015)，新加坡在 61 個評比國家中排名第 10 名，為亞洲國家第一，其中「人才準備度」排名最優，在所有評比國家中排名第 2(如圖 7)。

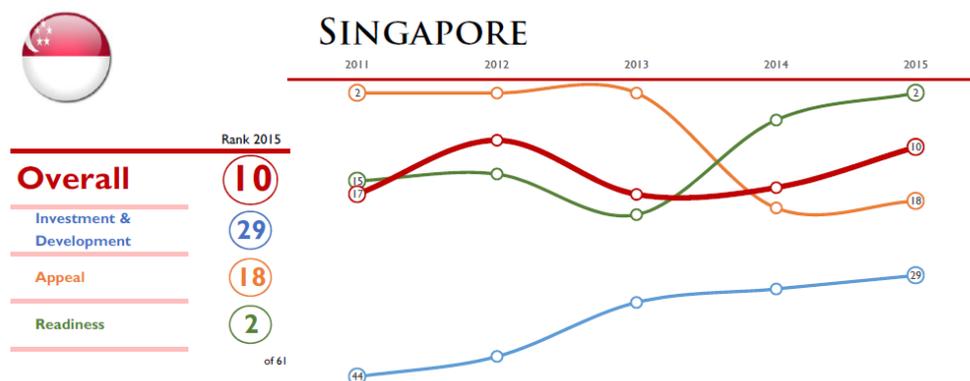
在新加坡將近一年的學習觀察，並結合有關戰略管理的概念後，重新檢視前述新加坡在人才與國家競爭力上的優異表現，更清楚地理解，新加坡的成就並非一蹴可幾，也非因為擁有豐富的生產要素資本，而是政府在不斷變遷的外在及內

部環境中，正確掌握「策略轉捩點」，並且迅速反應，制定新一階段的經濟及人才戰略、整合資源，使新加坡在任何時刻均能取得競爭優勢並持續發展。在現今知識經濟的時代中，新加坡在人力發展上確實已取得極大的競爭優勢，本章將簡要分析新加坡如何掌握這個政策轉捩點，並且予以回應，制定有效戰略。



資料來源：The Global Competitiveness Report 2015-2016, WEF。

圖 6 新加坡全球競爭力指標表現



資料來源：IMD World Talent Report 2015。

圖 7 新加坡 2011 至 2015 年人力指標表現趨勢

一、外在環境變遷及策略轉捩點

新加坡自建國以來，因國土規模小的限制，在國家發展策略上主要充分運用

海外資源、技術、及人力等各項資源，以維持其經濟持續成長，並且在政府高效及確實執行各項計畫下，在 1997 年亞洲金融危機發生之前，新加坡的經濟成長率都保持在相當高的水準。

為提升產業競爭力，政府於 1997 年 5 月成立「新加坡競爭力委員會」(the committee on Singapore's Competitiveness ; CSC)，檢討與評估新加坡未來 10 年的經濟競爭力與經濟發展的遠景。然該委員會甫成立，新加坡即遭遇亞洲金融風暴的衝擊，面對國內外經濟環境的劇變，當時委員會認為其他深受金融危機衝擊的經濟體或國家，正加速其經濟與產業重整，以期渡過經濟危機，隨著這些國家經濟的復甦，他們將更具競爭力與經濟實力，因此新加坡的經濟發展視野不可再局限於解決當前的危機，必須思考危機過後，面對日益激烈的競爭環境，新加坡在區域經濟與亞太經濟的定位問題，因此將該委員會的任務擴大為「如何將當前經濟危機轉變為未來持續成長的契機」。因而，該委員會於 1998 年所提出競爭力對策與方案，短期目標為協助新加坡渡過當前的經濟不景氣，中長期目標則是加速新加坡發展「知識型經濟體(Knowledge-based Economy)」的 21 世紀願景(vision)，相關對策充分展現新加坡政府追求知識型經濟發展的企圖心。

二、邁向知識經濟的人力發展戰略

在天然資源缺乏的新加坡，人力資源一直被定位為經濟發展的關鍵要素，人力資源發展策略必定為新加坡各項經濟戰略的核心要素。因此，為加速發展知識經濟的願景，新加坡政府隨即在 1999 年正式發佈「人力 21 計畫(Manpower 21)」，勾勒出一個全面的人力發展藍圖，使人們在未來 21 世紀及知識經濟時代中具有競爭力。主要策略為一方面建立使人們更便於持續學習的終生學習環境與基礎架構；另一方面重視勞動力的再培訓及吸引國際人才相關計畫。

(一)內在資源與能力

在制定人力 21 計畫當時，新加坡勞動力相對其他國家已屬較具競爭力，包括具備較高技能的勞動力、良好的產業環境及優良的培訓措施等，然新加坡政府清楚地認識，為邁向知識經濟，必須更擴大本國所擁有人力的價值，包括最大化

人力庫，以及確保本國勞動力擁有創新產品、市場及財富的正確技能、知識與思維。

此外，新加坡在人力發展上尚有異於其他國家的優勢或特色，包括：穩定的政治環境(由單一政黨穩定執政、緊密的勞資政夥伴關係及高效的執行機構等)；新加坡地理範圍小，相對而言較易建立制度及控制政策變項；國家領導層級擁有人力資源是新加坡經濟發展關鍵要素的強烈共識；以及強調將人力耗損率降至最低、學術與職業教育並重的教育體系等，這些因素均為新加坡在發展人力資源上所擁有的無形資產。

(二)願景

Manpower 21 計畫將使人力(manpower)成為新加坡在新全球經濟模式下的競爭優勢，該計畫的願景是讓新加坡成為一個各種想法、知識及創意彙集的人才中心(Talent Capital)；一個透過持續學習獲得終身就業能力的教育中心(hub)；及一個政府、雇主及工會為一整體、共同達成目標的國家。

(三)策略

Manpower 21 計畫共有六大策略涵蓋所有人力發展面向：

Manpower 21 六大策略

策略 1：整合人力規劃(Integrated Manpower Planning)

建議：

- 1.強化人力相關訊息收集與運用。
- 2.設置國家人力委員會(National Manpower Council)，主要決定未來中期(3-5 年)及長期(5-10 年)人力需求，及研提達成需求的相關策略。

策略 2：終身學習及就業能力(Lifelong Learning for Lifelong Employability)

建議：

- 1.建立終身學習系統，滿足各層級勞動力培訓需求。
- 2.建立國家技能認證系統(National Skills Recognition System)，將各種技能定義標準化，以鼓勵培訓課程提供模式多元化，可滿足兼職或全職勞動者的培訓需求。
- 3.提供培訓誘因，包括檢討技能發展基金(Skills Development Fund)、增加稅收優惠等。
- 4.設置一站式職涯中心(One-Stop Career Centres)，協助減少工作轉換時的資訊或技能獲取成本。

策略 3：擴大人才庫(Augmenting Our Talent Pool)

建議： 1.強化 **Contact Singapore** 運作，擴大接觸國際人才
2.檢討引進外籍工作者政策，以增加生產力並且有助提升本國勞動力技能為原則。

策略 4：改善工作環境(Transforming the Work Environment)

建議： 1.改善國內產業的工作環境，如清潔、船運級旅館業等，鼓勵本國人進入這些產業。
2.達到世界級的人力資源管理，設置國家認可獎項肯定重視人力資源發展及管理的企業主。

策略 5：發展具活力的人力資源(Developing a Vibrant Manpower Industry)

建議： 1.設置世界級的研究發展(R&D)機構。

策略 6：重新定義夥伴關係(Redefining Partnerships)

建議： 1.勞資政三方每年召開國家人力峰會，一起檢視及擘劃人力發展策略。

資料來源：Singapore Government Press Release : Launch of Manpower 21 Plan.

整體而言，新加坡在 1999 年正式發佈的人力 21 計畫，仍是政府目前推展各項人力政策的指導方針，例如自 2014 年推出未來技能(SkillsFuture)計畫，全面推動中小企業為其員工提升專業技能，以提升企業競爭力。持續為新加坡朝向知識型經濟體發展做出重要且關鍵的貢獻。

許多人都認為新加坡政府的運作與企業運作相像，透過對其人力發展戰略的瞭解，確實可以明顯感受新加坡政府因應環境變化的戰略規劃及管理，就像一個能夠運用內部資源及核心能力，不斷因應環境變遷維持自身競爭力，以求持續發展的企業一樣。新加坡副總理兼財政部長尚達曼就曾指出：「新加坡之所以取得進步，不是因為我們凡事都在初次嘗試就做對了，而是我們不斷調整經濟戰略。」這樣的意識與戰略調整及規劃能力，可說是新加坡所擁有最獨特、不同於其他國家的內在資源，也是後天所創造的國家無形資產。因此當我們驚歎于新加坡不斷向前推進的經濟及人力發展時，我們看見的不應只是新加坡推動的各項戰略措施，而應該更深一層瞭解新加坡政府如何精準地掌握國家的獨特資源與能力，並且在瞬息萬變的外在環境變遷中，能夠超前規劃、制定戰略，以創造價值並維持國家競爭力，這是新加坡發展的獨特經驗。

第五章 心得及建議

此次進修為期近 11 個月，除了在課業上的學習，也實際體驗新加坡的生活。新加坡是一個國土僅 718 平方公里的城市國家，在課堂上有關新加坡公共政策案例的討論，很容易就能在課外生活中感受與觀察，是在新加坡進修的獨特經驗。此外，新加坡不僅座落在國際交通樞紐位置，國際間交流頻繁，因此在學校或生活中隨手可得各類國際交流或最新趨勢資訊，非常有利於拓展國際視野。以下即綜整本次課程學習與生活中的觀察體會，提出心得與建議。

壹、進修心得

一、面向未來的新加坡

2015 年對於新加坡而言是重要且關鍵的一年，3 月 23 日前總理李光耀先生辭世，新加坡自此之後將進入「後李光耀時代」，李光耀為新加坡所建立獨特的政治及社會體制，是否繼續為人民所支持並足以帶領國家前進，受到新加坡國內及國際社會關注。同年 8 月 9 日新加坡歡慶建國 50 週年，9 月 11 日舉行 5 年一次的大選，在大選中，新加坡唯一執政黨人民行動黨得票率達 70%，較前次 2011 年大選增加約 10 個百分點，顯示新加坡人民仍然認同目前政府的治理方式及理念，認為是帶領新加坡持續發展的最佳模式。依據進修期間的綜合觀察，可以發現新加坡發展模式的一大特點，是政府與人民均極度面向「未來」，如同企業一樣，無時不刻將眼光望向未來，隨時觀察並掌握未來趨勢變化，並且做出正確的戰略規劃，以確保國家不斷往高點攀升成長。如新加坡政府在 2015 年 10 月即籌組了「未來經濟委員會」，為新加坡經濟尋找一條正確的道路；另匯集科技領域資源，推進「未來製造業」；在人力資源部分也自 2014 年推出「未來技能計畫 (SkillsFuture)」，提升國人的技能與競爭力，以使產業及人力等領域的發展能適應未來環境，提早做好準備。

二、新加坡以全球思維規劃及發展人力資源

新加坡的人力資源政策是以「全球思維」完全向國際開放，包括引進外籍人才(向全球徵才)、以英文為工作語言同時營造吸引人才環境，及持續提升國人競爭力(與全球人才競爭)。新加坡自 1980 年代開始引進外籍人力，主要目的為強化本地公司的競爭力、補充缺乏人才，並協助拓展國際市場。截至目前，新加坡勞動力中約有 38% 為外籍人力，為新加坡的經濟增長扮演重要角色。惟近年政府因應民眾對外籍人力爭搶本國工作機會及造成生活空間擁擠的反彈情緒，已縮減引進人數。政府取而代之將經濟由「勞動力增長模式」轉為「生產力增長模式」，透過「未來技能計畫」，強化對國人的培訓，確保其掌握未來經濟所需技能，提升國人競爭力。這樣的政策轉向，是危機也是轉機，不僅使政府重新重視對國內人力的投資與發展，同時也展現新加坡政府對於外在情勢極佳的應變力，能夠迅速在回應民眾意見與維持國家經濟發展間，尋求新的平衡點。

三、新加坡打破公私部門隔閡，提升運作效率

在進修過程中，有許多參訪新加坡政府組織及相關建設的機會，對於新加坡政府能夠展現運作高效率，並且與產業、民間部門並肩作戰，主要應在於新加坡做到了打破公私部門的隔閡，使公私部門在「組織」與「人力」上都能充分進行交流。組織部分，新加坡政府在 16 個部會及 9 個政府機關以下，有 67 個法定組織(Statutory Board)，此為法律明訂職權之組織，主要提供公共服務或所管轄行業的標準，性質介於政府(public)與私有部門(private)之間，由部會首長指導(但非直接隸屬關係)，資金來源多樣，主要包括純公益性質(全額由政府撥款，如學院)、自收自支(如金融管理局、公積金局等)，盈餘則上繳國庫。此類機關預算及人事制度靈活，是新加坡政府實現服務型政府的重要機制。此外，為使公部門擁有如私部門同樣水準的高級人才，自 1994 年起將高級公務員(次長級以上)的薪資與私人企業掛勾、連動，以拉近公私部門間的人才水準與結構，亦有利於人員相互流動，提升國家整體運作效率。

四、與國際接軌的新加坡：中國崛起、ASEAN

新加坡與國際的交流極為頻繁，在新加坡國立大學亦能深刻感受此氛圍，各國現任及卸任領袖、各領域專家學者等頻繁地到訪新加坡，並且舉辦開放講座或討論會，各地及各領域的訊息、想法在此相互交流、激盪，是與世界接軌的實際體驗，2015 年以中國崛起與東南亞國家協會(ASEAN)為最熱門議題，相關講座座無虛席。中國實行社會主義，由中國共產黨一黨執政，但經濟上卻開放市場經濟，這樣一個無前例可循、尚未建立程序及法治，同時經濟上高度成長的政體，讓人摸不著頭緒卻又不容小覷，引起中國研究的熱潮。此外，中國在 2013 年拋出一帶一路(One Belt, One Road)的跨國經濟帶概念，一時之間鄰近及世界主要國家莫不高度關注，一方面忌憚於中國的政治野心，另一方面也擔心所獲得的經濟利益落後於其他國家。另 2015 年最後一天，東協經濟共同體(AEC)正式啟動，也引起各國積極思考 AEC 形成後的應對策略，並且紛紛透過相關會議等各種形式增強與共同經濟體的連結。

貳、對臺灣相關政策領域之建議

一、公共治理領域

臺灣與新加坡有其不同的發展模式，新加坡社會價值觀單一且務實，政府與人民有共識以經濟發展及效率為優先；臺灣社會則具有多元價值，且民間力量蓬勃，展現出極為不同的社會氛圍。惟在進入知識經濟時代，及傳統生產要素逐漸匱乏之趨勢下，新加坡重視資源配置及使用效率及高效彈性的政府組織，有其值得學習之處。政府應整體思考面對變化持續加速的外在環境與趨勢，公共治理體系如何進一步轉型為彈性且高效的現代政府，包括檢討行政層級之簡化；精簡公務人力並強化組織彈性；推動退休金制度轉型以利於公私部門人力流動等，將有助於政府與民間同步感受外在環境之衝擊與變遷，並制定有效政策予以回應。

二、人力資源發展領域

借鑒新加坡經驗，臺灣未來不論面對人口老化勞動力下降或國際產業經濟環境變化，最根本的因應之道仍應回到對人力資源的充分掌握、投資與運用，使其在不斷變遷的環境中得以迅速回應並與時俱進，為國家永續發展之本。臺灣在臨近國家眼中為擁有優質人才的國家，主要係勞動力教育水準高，惟未能善用，導致低薪、人才外流等問題，在全球同樣面對老化社會而爭搶人才的時代，政府更應充分掌握及運用本國人力，並加強人才與教育及產業政策的連結，提出完整的且長期可行政策藍圖。以提高勞動生產力的角度而言，其三大影響變數為：投入資本、人力素質與管理(新技術)，檢視目前政府所提出各項產業及人力政策，雖均觸及此三大要素，尚缺乏整合機制，以明確發展次序並優化資源配置，提升效率。試建議政策強化方向：

- (一)以「打造人力蓬勃發展舞台」為產業及人力政策最重要目標：為因應未來人口老化及國際情勢持續變動，我國產業、教育及人力政策應以使人力達到充分發展及運用為共同目標，進行整合並循序開展，促使各產業行業具有發展前景，提升薪資報酬至合理水準，持續保持與國內外市場的互動，維持企業與人力之競爭力。
- (二)重視培養企業家精神，提升全要素生產力：在生產要素有限的現實環境下，強化培養企業家精神，透過高效的經營管理與不斷引進新技術，使企業成長。尤其應重視企業家的跨界網絡及熟悉國外市場資訊，保持與外界的互動與連結。
- (三)明確薪資與產業升級的關連，以合理薪資結構作為協助產業升級之配套：新加坡曾因為政府主導超過勞動生產力成長的大幅加薪，導致 1985 年嚴重經濟衰退，以此為鑒，臺灣目前要突破低薪結構，必須重視生產力的同步成長。政府已提出多項計畫致力於協助企業升級轉型、增加利潤，惟亦應同步要求企業建置合理薪資結構，使能促成產業支持人力、人力加值產業的良性循環。

(四)大學體系朝向研究與運用並重發展，協助中小企業升級：深化教育與產業的連結，包括釋放大學研發能量，協助產業技術升級及探索新興產業可能性；配合產業需求培育所需人才及提供有系統的在職訓練課程，使教育體系做為產業發展的基礎與後盾。

三、提升國際視野，提升政策及戰略高度

臺灣為島國，並位處交通重要樞紐位置，過去受制於中國因素，使得我國不若新加坡對國際開放，國人的國際視野及國際交流普遍有所侷限，尤其面對現代中國的崛起，對於中國的資訊與瞭解多受限兩岸關係的架構下，不僅面向不足也不夠客觀。臺灣許多領域的發展已與中國密切相關，面對中國崛起，應有客觀深入的認識，才能有正確的應對之道。此外，目前國際權力版塊鬆動，不論大小國無不在國際力量動態關係中仔細拿捏，以使國家獲得最大發展利益，務實謹慎的態度瀰漫國際間。臺灣應以更正面的態度面對國際開放與交流，以增進政府及國人對國際局勢的瞭解與掌握，也有利於政府及企業制定正確的發展戰略。

附錄 1、2015 年高級公共行政與管理碩士學位課程講座安排

序號 No	日期 Date	講題 Topics	演講者 Speakers
1	3 月 25 日 25 March	李光耀公共政策學院特備講座：世界究竟怎麼啦？ What's Happening to the World?	前世界銀行行長佐利克先生 Mr Robert B. Zoellick, 11th President of The World Bank Group
2	4 月 1 日 1 April	學生講座：生存還是毀滅——從七法體系談依法維權	MPAM2015 學員蔡志保
3	4 月 10 日 10 April	MPAM 特備講座：與外交官對話 A Dialogue Session with Mr Ji Peiding	中國外交部前副部長、中國前外交官聯誼會會長吉佩定先生 Mr Ji Peiding, President, Association Of Former Diplomats Of China
4	4 月 10 日 10 April	MPAM 特備講座：新加坡發展公共住房的經驗 Singapore's Public Housing Development	新加坡建屋發展局副局長(房產與企業) 葉振銘先生 Mr Yap Chin Beng Deputy Chief Executive Officer (Estates & Corporate)
5	4 月 15 日 15 April	MPAM 特備講座：歐盟和歐元區前景 The Future of EU and Euro Zone	歐盟專員、特派駐李光耀公共政策學院的尼丁教授 Prof Xavier Nuttin, EU Fellow, Lee Kuan Yew School of Public Policy
6	4 月 16 日 16 April	國大商學院論壇 —— 2015 年中國企業家高峰論壇：大變革時代中國企業家的角色	國大商學院中國商務研究中心主任李真教授主持 Hosted by Professor Li Zhen, the Director of China Business Centre, Business School, NUS
7	4 月 22 日 22 April	MPAM 特備講座：偏遠農村生活與城市經驗教訓 Village Life ; City Lessons	國大蘇瑞福公共衛生學院高級講師陳來榮醫生 Dr.Tan Lai Yong Director for Outreach and Community Engagement at the College of Alice & Peter Tan, NUS
8	4 月 24 日 24 April	MPAM 特備講座：新加坡的黨與政 Singapore's Political System and Parties	新加坡前政務部長曾士生先生 Mr Chan Soo Seng, Former Minister of State and Member of Parliament of Singapore

序號 No	日期 Date	講題 Topics	演講者 Speakers
9	5月14日 14 May	MPAM 特備講座：新加坡全國工資理事會與新加坡經濟轉型 Singapore's National Wages Council and Singapore's Economic Transformation	新加坡國立大學與新加坡南洋理工大學經濟學榮譽教授林崇椰博士 Prof Lim Chong Yah, Emeritus Professor of Economics, NTU and NUS
10	5月15日 15 May	MPAM 特備講座：解讀中美戰略與經濟對話 US-China Strategic and Economic Dialogue	美國駐新加坡大使館政治經濟事務參贊 Jim Loi 先生 Mr Jim Loi, Counselor for Political & Economic Affairs, US Embassy in Singapore
11	5月18日 18 May	MPAM 特備講座：關於公共衛生與醫療政策的探討 A Discussion of Public Health Policies	李光耀公共政策學院 Tikki Pang 教授，曾任世界衛生組織研究與合作部主任 Prof Tikki Pang, Visiting Professor, Lee Kuan Yew School of Public Policy
12	5月20日 20 May	MPAM 特備講座：新加坡公積金體系介紹 Overview of CPF	新加坡中央公積金局財務總監鄔兆祥先生 Mr Woo Siew Cheong, Financial Controller, Central Provident Fund Board of Singapore
13	5月25日 25 May	院長講座系列：新加坡為什麼成功？ Dean's Lecture: Reasons of Singapore's Success Story	李光耀公共政策學院馬凱碩院長 Prof Kishore Mahbubani, Dean, Lee Kuan Yew School of Public Policy
14	6月10日 10 June	MPAM 特備講座：新加坡的政聯公司在管理、營運、執行力、考核指標和公司價值觀 The Management, Operation, Execution, Key Performance Indicators and Corporate Value of Government-Linked Companies	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 Mr Liew Mun Leong, Chairman of Changi Airport Group, and Chairman of Surbana Jurong Private Limited
15	6月17日 17 June	MPAM 特備講座：新加坡土地管理 The Land Management in Singapore	新加坡土地管理局局長陳文凱先生 Mr TAN Boon Khai, Chief Executive Officer, Singapore Land Authority
16	6月25日 25 June	院長講座系列：關於貪腐問題的研究 Dean's Lecture: Research of Corruption	國大商學院院長楊賢教授 Prof Bernard Yeung, Dean, NUS Business School
17	8月21日 21 Aug	MPAM 特備講座：兩岸關係及對中美關係和區域安全的啟示	臺北論壇基金會董事長蘇起博士 Dr Su Chi, Chairman, Taipei Forum

序號 No	日期 Date	講題 Topics	演講者 Speakers
27	11月4日 04 Nov	MPAM 特備講座：中國的非政府組織 The Non-Governmental Organizations in China	中國世界和平基金會主席李若弘博士 Dr Li Ruohong, Chairman, China World Peace Foundation
28	11月11日 11 Nov	MPAM 特備講座：從唐山人到華裔	新加坡國立大學特等教授王賡武教授 Professor Wang Gungwu University Professor, Faculty of Arts and Social Sciences, National University of Singapore
29	12月10日 10 Dec	MPAM 特備講座：對話淡馬錫 MPAM Seminar: Dialogue with Temasek	新加坡淡馬錫投資公司 Temasek Holding Group

附錄 2、赴新加坡人口及人才署(NPTD)見習交流紀錄

時間：2015 年 7 月 2 日

地點：新加坡人口及人才署(NPTD)

7 月 2 日上午 10 時在學院項目辦公室吳臻老師帶領下，來到新加坡人口及人才署(NPTD)。NPTD 由下屬的 Singapore Global Network(SGN)及 Policy and Planning Directorate 接待，相關接待人員包括 SGN 的 Dawn Chen, Anna Tan, Jasmine Ng 及 Policy and Planning Directorate 的 Tang Zhi Hui, Tok Ming Da, 首先進行有關 SGN 業務及新加坡人口政策規劃的簡報，接著進行意見交流。以下為意見交流的簡要記錄：

1. 新加坡人口政策的最大挑戰為何？

主要的挑戰包括：低生育率、維持勞動力、社會及土地限制。人口成長與經濟發展相關性極高，新加坡是少有政府直接告訴人民未來經濟成長率僅能維持在 2~3%，這是因為人口成長的限制對經濟的影響，除非國人能接受更高的人口成長率。

新加坡政府保留部分土地為未來 15 年人口增長所用，因而拒絕現在開發所能獲得商業利益，這是很不容易的決定，但新加坡政府做到了。

2. 提高生育率新加坡之主要對策？

新加坡政府提出結婚生子配套措施(針對育有兩個孩子的中等收入家庭)，1 年所需預算達 25 億新幣，包括嬰兒花紅共同儲蓄、醫療帳戶補助、照顧津貼、稅務減免、4 個月有薪產假、6 天有薪育兒事假，各項措施總計津貼額相當於 166,000 新幣(直到兩個孩子年滿 13 歲為止)。目前針對育嬰留職停薪並無法律規定，但鼓勵公部門實施(時間視各部門規定)，並鼓勵私部門跟進。除此之外，政府更重視將勞動力留在職場，因此提倡有育兒需求家長轉為兼職等彈性模式。

3. 有關人才部分，如何建構全球人才網路？如何強化與海外新加坡人之連結？

自去年成立 Global Singapore Network, SGN，維持與海外新加坡人、曾到新加坡就學工作之外國人士的聯繫，透過校友組織、活動等，並提供一站式服務，讓親近新加坡變得容易。政府並未建立所謂人才庫資料，因為要取得各單位、學校的資料不容易。

4. 如何調節人力供需(如大學科系)?

新加坡大學與業界有緊密連結，學校董事會均納入業界及政府代表，因學生與業界都是利益相關人(stakeholder)，因此其意見對於學校而言很重要，產業界亦協助學校設計課程。新加坡高等教育分為職工、理工及大學三類，政府結合產業界進行產業預測，決定三類學校之學生配額，平均 3~4 年進行評估微調，但調整幅度不會太大。

5. 培養行政官的 SOP 為何?

新加坡高級公務員分為行政人員及專才，前者必須在各部門間輪調(每兩年輪調一次)，後者區分為社會、經濟、基建及安全四大領域。政府以獎學金制度留住人才，在人才培養過程中，人才進與出仍是開放的，並且有一年機會到私人企業工作。

6. 如何規劃及培訓各產業階段所需人才，國內外招募管道及狀況

在國際人才部分，產業需要什麼樣的國際人才由企業決定(微觀面)，政府僅能對大環境進行預測，並透過訂定收入門檻及配額方式做鉅觀調控。新加坡目前外籍工作簽證分為三類，EP(Employment Pass)主要用於高階管理層、高級專業人士等，沒有薪資門檻；SP(S Pass)為吸引國外技術人員來新加坡就業，包括從事醫療保健、老年護理及家傭等，屬中等收入，薪資須於每月 2,000 新幣以上；WP(Work Permit) 屬低技術人員，則限制較嚴格，採配額制(與企業所雇用本國勞工需達一定比例)，並針對不同產業有不同配額(如建築業配額較寬鬆)，企業須繳交外勞稅，避免衝擊國內薪資，主要為補充國內缺乏之技術人員。