

出國報告（出國類別：考察）

112 年度新加坡公務人員 人事制度考察報告

服務機關：銓敘部
姓名職稱：政務次長 朱楠賢
 專門委員 林岑玫
 科 長 蔡耀鋒
 專 員 李沛鑫
 專 員 李岱螢

考試院
考試委員 周蓮香

派赴國家：新加坡

出國日期：112 年 11 月 13 日至 11 月 17 日

報告日期：113 年 2 月

目錄

第一章 考察緣起及議題.....	1
一、考察緣起.....	1
二、考察主題與題綱.....	2
第二章 行程安排及參訪機關對象簡介.....	6
一、行程安排.....	6
二、參訪機關與對象簡介.....	7
第三章 新加坡公務人員招募及獎學金制度.....	12
一、基本概念探討.....	12
二、新加坡制度與觀點.....	15
三、觀察與思考.....	23
四、小結.....	24
第四章 新加坡公務人員薪酬制度與獎金.....	26
一、基本概念探討.....	26
二、新加坡薪酬制度與觀點.....	26
三、觀察與思考.....	31
四、小結.....	33
第五章 新加坡公務人員考績及陞遷制度.....	35
一、基本觀念探討.....	35

二、新加坡制度與觀點.....	36
三、觀察與思考.....	43
四、小結.....	46
第六章 新加坡公務人員結社組織.....	48
一、基本觀念探討.....	48
二、新加坡制度與觀點.....	48
三、觀察與思考.....	60
四、小結.....	66
第七章 結語.....	67
參考資料（按作者姓氏筆劃排序）.....	68
附錄 1 本報告相關英文縮寫對照表（按英文字母序排序）.....	71
附錄 2 參訪剪影.....	74

表目錄

表 1 考察行程表.....	6
表 2 新加坡公務人員類型簡表.....	13
表 3 2016 年至 2022 年新加坡公務人員人數—按性別區分.....	13
表 4 2022 年 PSC 獎學金發放情形—按職涯類別區分.....	18
表 5 2022 年 PSC 獎學金發放情形—按就讀國家區分.....	18
表 6 近 5 年 PSC 獎學金各職涯類別發放人數統計表.....	19

表 7	近 3 年 PSC 獎學金獲獎者就讀學位國家統計表	19
表 8	新加坡 2021 年至 2023 年花紅 (AVC 及 NPAA) 發給情形彙整表 ..	30
表 9	我國與新加坡公務人員集體勞動權法制比較	61

圖目錄

圖 1	公共服務署、公共服務委員會與公共服務學院關係圖	8
圖 2	CAREERS@GOV 網站頁面截圖	15
圖 3	領導發展歷程概述簡圖	21
圖 4	新加坡薪酬結構圖	28
圖 5	新加坡公務人員績效管理制度	37
圖 6	新加坡公共服務核心職能框架	39
圖 7	新加坡公務人員考績及反饋模式	41
圖 8	公共僱員聯合會宗旨示意圖	51
圖 9	公共僱員聯合會任務示意圖	52
圖 10	公共僱員聯合會勞動關係任務示意圖	53
圖 11	公共僱員聯合會、其信用合作社有限公司及俱樂部標識	54
圖 12	新加坡國家層級三方參與示意圖	56
圖 13	新加坡公務人員層級三方參與示意圖	57

第一章 考察緣起及議題

一、考察緣起

各國為強化人事制度的激勵與發展性功能，「永業制」(career service) 與「功績制」(merit system) 的結合型態成為當代重要趨勢。「永業制」按一般直觀的理解，多認即指「文官常任化」，其體現方式係透過文官自任用至退休專門的管理制度，維持其待遇、聲望和地位，發展其才能、機會和成就，俾使文官久任且不受政治干預。是以，永業制除了「常任」、「職業保障」等意涵外，尚有其積極功能，即激發文官潛能及發展其才能，使其於公職生涯能長期有效地發揮，同歸常任之效¹。在這樣的脈絡下，永業制常與「功績制」結合。所稱「功績制」，以淺白的方式理解即係指文官的遴用、陞遷、調任等，係基於個人的能力表現，摒除人為分臧或其他政治性因素，此恰與上述永業制強調常任、職業保障與發展相呼應。

我國文官相關人事法制發展迄今，縱未臻完美仍已相當制度化，其永業性格鮮明，近年來許多人事制度的調整方向，莫不更進一步強化「功績」的向度，希冀建構更透明、客觀、才能取向、具正向激勵作用的人事制度，這也體現於本部近年來相關法規之修正方向²。而這樣的努力目標，正係本部本次以新加坡公務人員人事制度為考察對象的伊始。

新加坡優異的政府效能廣為人知，依瑞士洛桑管理學院 (International Institute for Management Development, IMD) 2023年6月20日公布之「2023年IMD世界競爭力年報」(IMD World Competitiveness Yearbook 2023) 顯示，新加坡在過去十年中，競爭力排名一直維持在亞洲第一，全球前十。

¹ 許南雄，《各國人事制度—兼論比較人事制度》，2009，頁 78-79。

² 例如 2023 年 5 月 17 日修正公布之公務人員陞遷法第 2 條即揭示公務人員之陞遷應依功績原則辦理。另本部最近一次於 2021 年 6 月 30 日函陳考試院審議之公務人員考績法修正草案，亦嘗試強化工作表現及才能發展在考績上的重要性。

rbook) 資料顯示，新加坡近5年之整體競爭力均在全球前5名，2019年及2020年更為全球第1名。2023年其整體競爭力排名全球第4名（按：我國為第6名），其中「政府效能」指標評比為全球第7名。新加坡政府能有如此優異的效能，與其獨特的文官管理模式密切相關。新加坡於1965年脫離馬來西亞而獨立，作為一個幅員不大的新興城邦國家，面臨資源、民族、社經各方面挑戰，因此其危機意識及「求生慾」是強烈的，促使政府機關在管理運作上採取新公共管理（new public management, NPM）³導向及賢才制度（meritocracy）⁴取向，這也反映在其文官制度上，從而創造了該國高競爭力且高效能的人力資源系統。

本次考察，希冀透過與相關機關（構）直接對談交流，瞭解新加坡獨具特色的文官制度，為本部持續精進相關人事法制之路，帶來更多的刺激、注入更多的活水。

二、考察主題與題綱

本次考察原計畫蒐集新加坡公務人員績效考核、陞遷、俸給、特殊專業性人員制度、公部門勞動關係及相關功能性協會組織等制度之設計與實施情形，並擬具以下題綱：

- （一）我國文官主要係透過國家考試任用，其永業制特色鮮明，是為避免考績浮濫，目前係以公務人員考績考列甲等人數比例不超過75%為

³ 新公共管理是指行政改革和國家現代化建設中的一個方向，其基礎是在公共行政中獲得私營部門的管理技術。（<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%96%B0%E5%85%AC%E5%85%B1%E7%AE%A1%E7%90%86>）。

⁴ meritocracy 一詞為英國學者麥可·楊恩（Michael Young）所創，其原意在與「貴族制」（aristocracy）互為對比，強調的是不論出身或血統，只依據個人表現或功績（merit）給予獎勵或報酬的制度。劍橋英語辭典對 meritocracy 的解釋為：a social system, society, or organization in which people get success or power because of their abilities, not because of their money or social position. (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/meritocracy>)；然而，在不同的論述脈絡中，meritocracy 的中文意涵可能有所不同，如譯為「才德（至上）制」、「功績制」、「菁英主義（社會）」或「績效主義」等。有鑑於新加坡就公務人員陞遷特別強調個人能力（才能）與特質（品德），並透過制度性指標的測量與評估機制（制度）來完成，因此，本報告暫將 meritocracy 譯為「賢才制度」，以有別於一般理解的「菁英主義」（elitism）或「功績制（度）」（merit system）。

原則；貴國公務人員之進用方式趨近於民間企業，主要係透過網羅培育儲備幹部、公私部門招募及由有志人士投遞履歷應徵等方式攬才，其人事制度的功績取向鮮明。據上，貴國與我國文官招募方式及制度取向顯有不同，或將反映於對公務人員之考核制度設計，請問：

- 1、據悉貴國公務人員之考核主要係針對「工作表現評估」(work review)及「當前潛能發展評估」(currently estimated potential, CEP) 2大面向，請問其具體內涵為何？
 - 2、貴國公共服務署 (Public Service Division, PSD) 尚訂有公務人員考核考列各等次人數比例之指導原則，請問多數機關是否係按上述指導原則辦理？該比例限制是否確能有效促進公部門績效，以及達到獎優汰劣之效果？
- (二) 貴國公務人員陞遷制度的主要規定為何？如何透過與工作績效有效聯結之陞遷制度 (如CEP) 辦理文官陞遷，以達成激勵士氣效果？對於優秀人才有何優先陞任措施？政府部門及社會各界對此種陞遷制度之建議與反饋為何？
- (三) 貴國公務人員俸給制度的主要規定與俸給結構內涵為何？如何透過與工作績效有效聯結之俸給制度來達成激勵士氣效果？政府部門及社會各界對此種俸給制度之建議與反饋為何？
- (四) 近年是否曾就陞遷或俸給制度修訂相關法令或採取調整措施？其具體成效如何？未來規劃與研修的方向為何？
- (五) 貴國為打造高效、廉潔的良治政府，廣泛採用與私部門類似的運作機制，重視人員的綜合素質與發展潛力，其中對於高階文官培訓，著重在職涯路徑選擇與長期人才培育，例如政府獎學金、儲備幹部計畫等制度，並推動前述工作表現評估與當前潛能發展評估制度作為

人員考核或陞遷之參據，至公務人員的薪資，則具有市場競爭、績效導向等特性，請問：

- 1、 前開政府獎學金、儲備幹部計畫及當前潛能發展評估等人員進用及考核制度，在法官、檢察官、警察、消防及公立醫療機構醫事等特殊專業性人員之運作機制為何？與其他公務人員適用規定有無差異？
 - 2、 據悉貴國針對工作特殊公務人員，另外訂定了適用的薪金方案，及就執行職務內容給與津貼(allowance)，其具體內涵為何？又對於法官、檢察官、警察、消防及公立醫療機構醫事等特殊專業性人員之相關規定為何？
 - 3、 此外，是否尚有其他相關人事制度（任用、俸給、考核等）設計，以延攬及留用前開各類優秀且適格之特殊專業性人員？
- (六) 貴國公務人員依法不得加入工會組織，但設有功能性協會組織公共雇員聯合會 (Amalgamated Union of Public Employees, AUPE)，該聯合會隸屬於全國職業工會總會 (National Trades Union Congress, NTUC)，並與公共服務委員會設有2年一度之對話，雙方就公務人員提出之倡議進行討論。請問：
- 1、 公共雇員聯合會設立之法規依據及沿革為何？又公共雇員聯合會之設立、運作、協商權及爭議權與一般勞工工會有無差異？全國職業工會總會能否代表公務人員與政府機關協商、簽訂團體協約或參與公部門勞資爭議案件？
 - 2、 公共雇員聯合會與公共服務委員會對話之程序及規範為何？有無法定之討論事項？能否就薪資、福利及其他工作條件事項進行討論？雙方無法達成共識之處理方式為何？又為促進公部門勞資關係和

諧，政府機關有無提供其他管道，使公務人員就工作條件事項表達意見？

又於實際與新加坡相關機關（構）交流意見後，審酌如將考察核心聚焦於新加坡文官制度的功績導向及賢才制度，允宜自新加坡文官由進入公部門的「招募」制度為始，循序介紹後續俸給、考核、陞遷及獎金等與功績、激勵息息相關的制度，較具一體性脈絡；並考量健全文官制度的調整，涉及公務人員結社組織的作用及參與，爰本報告係以前述題綱為訪談基礎，經妥予審酌、調整後，訂定現行書寫架構撰擬而成。

第二章 行程安排及參訪機關對象簡介

本次考察以新加坡公務人員相關人事（含結社組織）制度為主軸，故行前委請駐新加坡臺北代表處（下稱外館）協助接洽新加坡公務人員人事政策主管機關「公共服務署」、其所屬訓練機構「公共服務學院」（Civil Service College, CSC）、主掌高階文官招募等業務的「公共服務委員會」（Public Service Committee, PSC）、協會組織「公共雇員聯合會」，以及公共政策研究方面指標性的學術研究機構新加坡國立大學（National University of Singapore, NUS）「李光耀公共政策學院」（Lee Kuan Yew School of Public Policy, LKY School）等接受本考察團拜會。非常感謝其中公共服務署及李光耀公共政策學院同意接待本考察團，至公共服務學院、公共服務委員會及公共雇員聯合會則因故婉拒。又經外館建議，以南洋理工大學（Nanyang Technological University, NTU）陳重安副教授為我國赴新加坡任教學者，長年專精於公共政策研究，應可就新加坡及我國之兩面觀點提供不同的人事制度思考視角，爰透過外館安排與陳副教授餐敘並進行意見交流。

本次考察承蒙外館同仁鼎力協助，以及公共服務署、李光耀公共政策學院暨相關研究機構，以及陳重安副教授熱情接待並與本部考察人員相互交流，使本次考察獲益良多且行程得以順利圓滿，謹此致謝。

一、行程安排

本次考察扣除頭尾交通往返時間，主要參訪及會晤行程集中於11月14日至16日間；詳細行程如下表所列：

表 1 考察行程表

日期	參訪/會晤行程	主要交流議題
11月13日	啟程前往新加坡	--

11月14日	✓ 拜會公共服務署 (PSD) ✓ 與南洋理工大學 (NTU)陳重安副教授餐敘	新加坡公務人員人力資源概況、人力資源管理、績效考核制度、公務人員協會組織運作、獎學金制度等 新加坡公共行政體系發展情形、大學或碩博士生投身公職意願、新加坡政府管理的特色與人民感受等
11月15日	✓ 拜會李光耀公共政策學院 (LKY School) 及相關研究機構	新加坡公務人員績效考核、面談執行方式、職務輪調、陞遷機制及菁英主義制度下的人力資源管理等
11月16日	✓ 拜會外館	新加坡國家概況
11月17日	自新加坡返國	--

二、參訪機關與對象簡介

本次考察拜會了公共服務署、李光耀公共政策學院，並與南洋理工大學陳重安副教授餐敘，茲就上開機關（構）及人員簡要介紹如下：

（一）公共服務署

新加坡政府計有 16 個部會 (ministries) 及 10 個國家組織 (organs of state)。公共服務署係隸屬於部會性質的總理公署 (Prime Minister's Office, PMO) 底下，為新加坡公務人員人事政策主管機關，主要負責人事政策擬訂及執行、公務人員之薪金、福利政策等事項，以及文官之訓練、職涯發展、職務部署、接班人選規劃等整體人事發展策略及推動事項，下設法定機構公共服務學院，以強化並培養公務人員核心能力。

又為對公共服務署的職掌輪廓有更清晰的描繪，允宜稍加說明公共服務署、公共服務委員會與公共服務學院 3 者間之關係。如前述，公共服務署負責公務人員人事政策之規劃與執行，其中有關公務人員相關進修、培訓等事項，係透過其下設之公共服務學院執行。至公共服務委員

會，屬於 10 個國家組織之一，係獨立於行政系統之外的國家機關，由行政體系以外之社會賢達人士組成，主掌高階文官的招募、陞遷、考績，公務人員的紀律管理及申訴與懲戒之處理等，並主導國家獎學金候選人的篩選與發展。有關公共服務署、公共服務委員會與公共服務學院 3 者間的關係，可參考下圖：

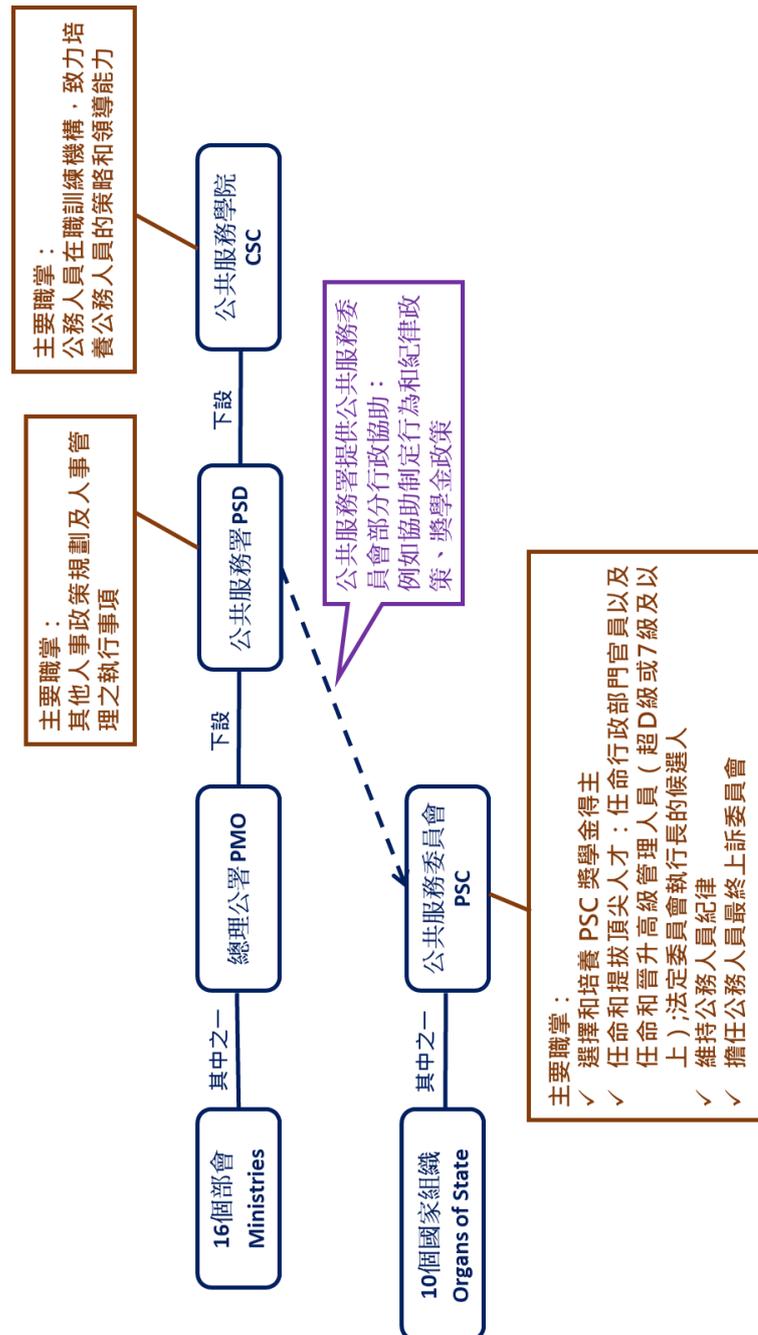


圖 1 公共服務署、公共服務委員會與公共服務學院關係圖

資料來源：本報告整理繪製

公共服務署領導階層包括署長、常任秘書長及副秘書長，該署組織架構⁵包括：

- 1、公部門轉型小組（Public Sector Transformation Group）：其主要任務係透過與領導階層文官的合作及提供其支援，促使整個政府部會乃至個人轉型，共同致力建立「我們未來的新加坡」（Our Future Singapore）。
- 2、核心人力資源小組（Core HR Group）：致力建立公部門專業化的人力資源，並提供人力資源管理者思維方向，希冀將公部門定位成「首選雇主」（the employer of choice）。具體落實方式包括任命政策、薪資與福利方案、績效管理系統等之規劃。
- 3、勞動力發展（Workforce Development）部門：主要功能在於確立與強化落實新加坡公共服務目標所需的勞動力與能力，這涉及對於勞動力的策略性規劃和市場洞察，以及透過公務人力招聘、輪調和部門轉換等制度，強化公部門勞動力流動性。
- 4、商業夥伴關係（Business Partnerships）發展部門：其關鍵作用在於瞭解並依據政府部門需求客製其人力資源方案。
- 5、領導小組（Leadership Group）：功能在監督及推動人力領導力發展，以建立強大的領導團隊。因此，領導小組也擔任公共服務委員會秘書處而提供相關行政協助，例如制定行為紀律政策、協助制訂獎學金政策等。
- 6、企業集團（Corporate Group）：此一單位應可理解為針對公共服務署本身的整合性組織，除了建立職員對於公共服務署的認同、榮譽感及向心力，亦規劃、制定人力資本及組織發展相關政策，俾使公共服務署成為精良的團隊。而作為公務人員人事政策主管機關，他們也參與公務體系創新的人力資源和工作場所規劃。

⁵ 參考公共服務署網站資料：<https://www.psd.gov.sg/about-psd/organisational-structure/>。

7、Service SG 服務中心：提供民眾一站式的廣泛性政府服務，以成就公共服務領先全球及創新的野心；透過與各機關（構）密切的整合，提供民眾完整無縫的公共服務。

（二）李光耀公共政策學院

依據英國高等教育調查機構 Quacquarelli Symonds (QS) 於 2023 年 6 月 27 日公布的全球 (1,498 所) 大學排名，新加坡國立大學名列全球第 8 名，為全球前 15 強中唯一的亞洲大學⁶，足見該校舉足輕重的學術地位；而該校在公共政策方面的研究主力，即為李光耀公共政策學院。

李光耀公共政策學院於 2004 年成立，其前身為新加坡國立大學與美國哈佛大學甘迺迪政府學院 (John F. Kennedy School of Government) 1992 年聯手創辦的公共政策碩士課程。時至今日，兩所學院仍保持密切的合作關係。近年來，李光耀公共政策學院受邀加入由倫敦政治經濟學院公共事務研究所 (Institute of Public Affairs at the London School of Economics and Political Science)、哥倫比亞大學國際與公共事務學院 (the School of International and Public Affairs at Columbia University) 和巴黎政治學院公共事務學院 (the School of Public Affairs at Paris Institute of Political Studies) 結盟成立的「環球公共政策網絡」(Global Public Policy Network, GPPN)，致力關注全球公共政策的新興趨勢

李光耀公共政策學院透過公共政策研究領域的國際合作，對於培育具全球視野的公共政策領導者，功績卓著。目前，李光耀公共政策學院開設公共政策博士學位課程及 4 個碩士學位課程 (包括國際事務碩士學位、公共政策碩士學位、公共行政碩士學位、以中文授課的高級公共行政與管理碩士學位)；其研究教學人員來自世界各地，

⁶ 參考 QS 網站資料：<https://www.topuniversities.com/world-university-rankings>。

學生有 80% 為國際學生，遍及全球 5 大洲、80 多個國家和地區。

李光耀公共政策學院以「政策研究及公共管理與治理」、「社會政策」、「國際關係與全球治理」及「經濟發展與競爭力」等為 4 大核心研究領域，下設「亞洲競爭力研究中心」、「亞洲與全球化政策研究中心」、「公共政策研究中心」及「水政策研究中心」等研究單位，對於亞洲國家的公共政策、經濟、競爭力、發展性及水資源政策等，均有卓越及前瞻的研究貢獻。

(三) 南洋理工大學陳重安副教授

陳重安老師為我國國立政治大學公共行政學系學士、東海大學公共行政學系碩士，2009 年取得美國喬治亞大學 (University of Georgia) 公共管理博士學位後，旋即於 2010 年起任教於全球排名的 26 名的新加坡南洋理工大學社會科學學院。

陳老師於公共行政領域的研究興趣廣泛，主要研究範圍包括人力資源管理、組織行為、比較行政等，近幾年的論文著重於激勵理論 (motivation theories)⁷ 相關研究，也對於中國及亞洲公務人員進入公部門的動機、文化傳統如何影響公部門行政行為等，有相關論著⁸。

⁷ 相關論著如 Cheng Chen, Chung-An Chen, Bangcheng Liu, Tian Chen (2023). Two sides of the same coin: how does civil servants' public service motivation affect work-family conflict? *Public Management Review*, 2023/10/19. 以及 Wenyan Tu, Chih-Wei Hsieh, Chung-An Chen, Bo Wen (2023). Public service motivation, performance-contingent pay, and job satisfaction of street-level bureaucrats. *Public Personnel Management*, 2023/10/10. 等。

⁸ 相關論著如 Chung-an Chen, Chengwei Xu, Don-Yun Chen (2023). "Expecting children to be dragons" in an east asian context: Parental expectations of children choosing a career in the public sector. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(2), 118-138. 以及 Chung-An Chen (2023). Toward Chinese behavioral public administration. *Frontier Research in Behavioral Public Administration*, 35-42. 等。

第三章 新加坡公務人員招募及獎學金制度

一、基本概念探討

近年世界各國面臨相似的公共治理難題，諸如人口老化造成勞動力萎縮、顛覆性科技發展促使社會變化加速，以及日益興盛的公民社會多元意見等，為處理多元複雜、持續變動的公共治理議題，勢須仰賴具效能的人力為社會提供公共服務，以維持國家持續的發展與競爭力，因此公務人力的招募成為政府部門人事管理極為重要的一環。

在介紹新加坡公務人力的招募方式前，有必要先瞭解其公務人員之類型。新加坡政府的行政體系包括 16 個部會和超過 50 個以上的法定機構 (statutory boards)，分別負責公共服務政策的制定與執行；其中負責公共政策執行與推動的法定機構，係根據特殊法律設立的自治組織，受特定的政府部會管轄以履行特定職能，形式上雖然隸屬於政府，受到政府監督，但以公司治理的方式獨立運作並自負經營成效，所以在履行職能時擁有較大的自主權和靈活性，自行招募人員並自訂相關管理規範，人力進用管道較具多元性。新加坡整個公共服務體系僱用約 15 萬名人員 (public service，不含軍警、醫療機構及大學內的公部門人力)，約占國家整體勞動人力的 6.2%；扣除在上述法定機構服務的廣義公職人員，實際在新加坡政府部會任職的公務人員約為 8 萬 6 千人，大致可分為 2 大類類型：高階的「行政官員」(Administrative Officers, AO) 及基層的「一般文官」(General Civil Servants)。有關新加坡公務人員的職級、工作權責及類型等，可簡列如表 2；2016 年至 2022 年人數 (按性別區分) 如表 3：

表 2 新加坡公務人員類型簡表

類型	職級	工作權責	工作類型
行政官員 (AO)	Superscale G/ Grade 7 以上	負責參與政策制訂,協助提供主管與部長政策面的專業服務。	分為多個職門 (schemes of service) ⁹ ,包括管理(Management Executives Scheme)、管理輔助 (Management Support Scheme)、操作支援 (Operations Support Scheme)、行政支援 (Corporate Support Scheme)、技術支援 (Technical Support Scheme)、教育、警察、民防等。
一般文官 (General Civil Servants)	Superscale H/ Grade 8 以下	依職級高低分別負責專業管理性業務、執行性業務、公文書處理業務或事務性、庶務性工作。	

資料來源：本報告整理繪製

表 3 2016 年至 2022 年新加坡公務人員人數 - 按性別區分

單位：人數 (百分比)

性別 年度	男	女	合計
2016	37,087 (43.95%)	47,306 (56.05%)	84,393
2017	37,138 (43.88%)	47,488 (56.12%)	84,626
2018	37,364 (43.98%)	47,589 (56.02%)	84,953
2019	37,495 (43.99%)	47,738 (56.01%)	85,233
2020	38,120 (44.16%)	48,205 (55.84%)	86,325
2021	38,606 (44.23%)	48,677 (55.77%)	87,283
2022	38,253 (44.20%)	48,296 (55.80%)	86,549

資料來源：整理自新加坡統計局 (Singapore Department of Statistics) 網站-Government Employees In The Civil Service By Sex (End of Period) (<https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M183361>)

相較於我國以國家考試為公務人力主要的進用方式，新加坡採取較為彈性的招募方式。新加坡政府部會公務人員相關人事管理職能過去由公共服務委員會 (PSC) 負責，1995 年起隨著政府部會結構改制，新加坡政府實施人事管理分權化，爰改由公共服務署專責規劃人事政策與公務人員的培訓業務，另公共服務委員會原所主責人事招聘及人

⁹ 「職門」翻譯係參考王賢、蘇偉業、賴怡樺 (2019)。「我國行政機關公務人力流動之初探：以跨職系流動為焦點」。《行政暨政策學報》，69，頁 53。

員晉升等事宜的相關權責也下放至各個部會；目前公共服務委員會僅負責管理 Superscale D/Grade 7 以上公務人員的進用，其他級別公務人員的選任和管理則由各部會人力資源部門負責，並依進用人員層級分別交由特級人事委員會、高級人事委員會及人事委員會來辦理。

因新加坡的公務人員招募並非透過全國統一的考選機制，在政府機關擔任公職無須透過公務人員考試來取得資格，各個政府部門可以依職缺所需資格條件，自行辦理人員招募，其招募程序幾乎與私部門無異，職缺所需條件直接對外公開，求職者只要符合條件即可參與招募，用人部門可根據職缺性質及用人需求進行篩選，求職者也能夠更直接接觸到未來的工作部門進行瞭解，這種授權由各個用人單位自主辦理招募的方式，主要是透過各政府單位自己的官方網站、報紙以及招募網站公布招聘計劃為之，求職者通過資格審查、心理測驗或其他形式的評估和面試，即可被錄用，尤其現以一站式 Careers@Gov 的網站平台（類似於我國行政院人事行政總處〈以下簡稱人事總處〉的事求人徵才系統）來執行整個招募流程，政府各個部門在該網站發布職缺訊息以及相關的職務內容、資格條件要求、薪資水準、福利等，求職者可以依據自身的職涯規劃、興趣取向與職業偏好進行評估後，提交簡歷和有關申請文件。相較於全國統一的考選制度，Careers@Gov 的網站平台的招募流程更具彈性，且被認為能更有助於提升人才與工作的匹配度，提高工作績效¹⁰。

¹⁰ 相關論著：許成委、柯凱翔、陳重安（2021）。〈公務員招募、激勵與留任：新加坡的經驗〉。《國家菁英季刊》，14（3），頁 125-148。許成委（2021）。〈新加坡公務員招募經驗與啟示〉。《國家人力資源論壇》，12。

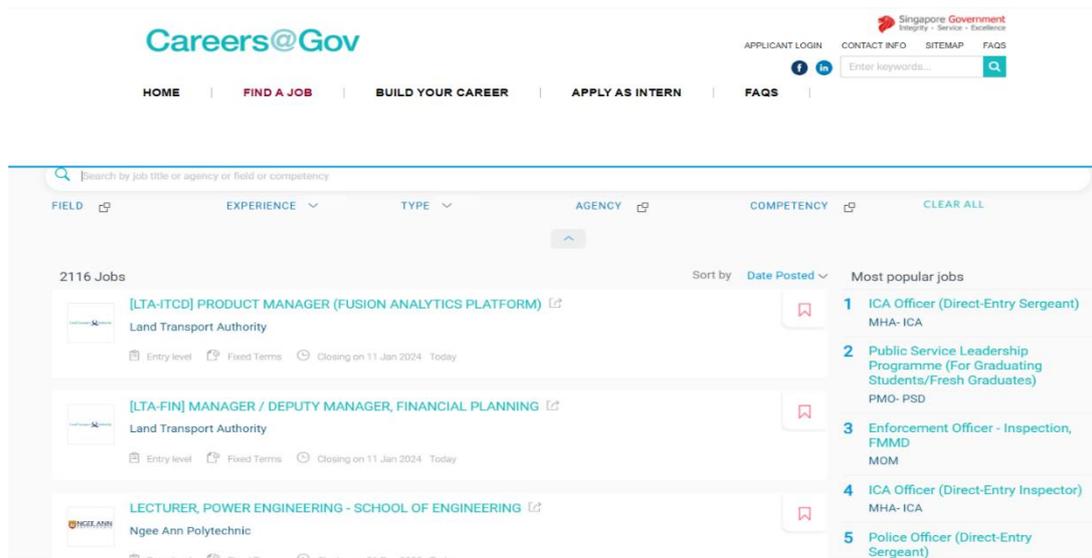


圖 2 Careers@Gov 網站頁面截圖

資料來源：公共服務署 Careers@Gov 網站 (<https://www.careers.gov.sg/>)

尤其近年，為因應不斷變化的國際趨勢以及國內社會多元需求的挑戰，新加坡政府積極與私部門競爭人才，希望從私部門尋求具有能力和豐富經驗的人才加入公共服務的行列，以借重其實務經驗與多元觀點，提升公部門之效能，而透過前述彈性的招募方式能有助於「重組」公共服務部門的人員組成，以適應實務變化。為了建立具效能的政府，俾於面臨持續變動的社會政經需求與挑戰時，能夠快速地回應與解決，新加坡一直致力於高階文官人才的招募與培育，相關制度已行之有年，其制度內涵值得參酌學習。

二、新加坡制度與觀點

(一) 政府獎學金

新加坡在公務人員的取才、選才方面，重視人員的綜合素質與發展潛力，對於高階文官培訓，更以職涯路徑選擇與長期人才培育為其特色，而政府獎學金制度即是其中具指標性的制度設計之一。為利於高階公務人力的長期培育，確保績優人才穩定投入公共服務部門，新加坡政府針對高中及大學畢業生設有就學獎學金，薦送獎學金獲選

者至國內外知名大學深造，俟其畢業後再進入政府部門服務，並依所申請獎學金的學位類別、學校所在國家（新加坡、英國、美國或其他國家）、學習年限的不同，對應有 4 年至 6 年的服務義務（bond）。

現行新加坡政府單位提供的獎學金十分多元，除了公共服務委員會獎學金、李光耀獎學金，以及名額稀少且最具聲望的總統獎學金外，各部會及法定機構也都設有相關獎學金以招募優秀人才。以公共服務委員會獎學金為例，每年從約 2,000 名的申請者中，篩選出約 200 餘人面試，依近 2 年數據，最後階段錄取名額總數約 70 人上下（約占申請者之 3.5%），而因應政府部門多樣性的選才需求，該獎學金可提供獲選者在屬性不同的大學攻讀多元的學科，再配合職涯路徑選擇的設計，吸引廣泛人才投入政府公共服務的行列。

根據公共服務委員會的網站資料及年度報告，該委員會獎學金種類有大學學位獎學金、大學期中獎學金及研究所學位獎學金等，為吸引鼓勵多元背景的優秀人才申請加入，並提供 3 類主要的職涯路徑：

- 1、公共行政類（public administration）－此類路徑特色是透過廣泛地從事各類公共治理工作，從政策制定到政策執行，以達到通才性培養的目的；選擇此路徑者畢業後可依其性向安排任職於各部會，並持續在各部會輪調歷練，藉此獲得多元的實務經歷，並增加對政府整體政策的宏觀瞭解，以利培養成為適格的領導者。
- 2、專業服務類（professional service）－此類路徑主要是針對有明確關注興趣的申請者，未來職涯將長期專注於特定專業領域的發展，如工程、財政、外交、法律、醫事及教育等領域，偏向專才性的培養；選擇此路徑者畢業後主要是依其專業屬性進入特定政府部門服務。

3、軍警服務類(uniformed service) — 主要分為武裝部隊獎學金(the Singapore Armed Forces Scholarship, SAFS) 及警察部隊獎學金(the Singapore Police Force Scholarship, SPFS) 2 大類。由於擔任職務的特殊性，負責維持國家社會安全及法律秩序的落實，特別著重人員的人格特質及其穩定性，因此心理測驗的結果對於此類人員的招募尤被重視。

培養具有宏觀視角、分析能力、創新精神及解決問題能力的優秀文官，是新加坡獎學金制度的宗旨，公共服務委員會採行嚴謹的遴選流程落實菁英選才機制。首先，申請對象必須是新加坡公民，其遴選過程不採傳統的筆試形式，而較重視申請者多元經驗、綜合素質和未來領導發展潛能，故側重以心理測驗與面試的方式來進行篩選，過往的研究指出，新加坡政府各部會招募人員及篩選獎學金申請者時所採用的心理測驗，主要是評估人員在「面對壓力情境」、「工作價值觀」及「廉政傾向」等項目上的特性¹¹。獎學金遴選程序是由申請者直接在公共服務委員會官方網站上進行線上申請，上傳論文、簡報資料，再進行心理測驗之評估及面談，最後由獎學金遴選委員會(PSC Scholarships Selection Board, PSSB) 口試後決定獲選者，遴選過程中會參酌申請者自我陳述、在校學業表現、課堂報告外，也重視其課外活動的參與情形及相關成就表現。新加坡政府透過公平競爭的獎學金招募制度，為公部門尋求具高度熱忱、全球化國際觀點、多元且全面性發展、具備數位能力及領導潛能的優秀人才。

依 2022 年的發放情形，公共服務委員會獎學金獲獎者總計有 66 位，公共服務類計 19 位、專業服務類計 35 位、軍警服務類計 12 位，

¹¹ 相關論著：余民寧、謝進昌、黎佩欣、彭英錡、張藝馨(2016)。〈公部門運用心理測驗及其法律背景之研究〉。公務人力發展中心委託專案研究。

其中於新加坡就學者計 19 位、英國計 30 位、美國計 16 位、其他國家計 1 位，如表 4 及 5。

表 4 2022 年 PSC 獎學金發放情形 - 按職涯類別區分

單位：人數

Career Paths and Award Schemes	Number who proceeded for studies in 2022
Public Administration	19
Public Service Commission Scholarship*	17
Public Service Commission Master's Scholarship	2
Professional Service	35
PSC Scholarship (Engineering)	20
PSC Scholarship (Foreign Service)	1
PSC Scholarship (Legal Service)*	4
PSC Scholarship (Medicine)*	2
PSC Scholarship (Public Finance)*	3
PSC Scholarship (Teaching Service)	5
Uniformed Service	12
The Singapore Armed Forces (SAF) Scholarship	10
The Singapore Police Force (SPF) Scholarship	2
TOTAL	66

Information correct as at 31 December 2022

*Including Mid-Term Awards

資料來源：公共服務委員會 2022 年年度報告 (PSC ANNUAL REPORT 2022)

表 5 2022 年 PSC 獎學金發放情形 - 按就讀國家區分

單位：人數

Country of Study	Number who proceeded for studies in 2022
Singapore	19
United Kingdom	30
United States of America	16
Others	1
TOTAL	66

Information correct as at 31 December 2022

資料來源：公共服務委員會 2022 年年度報告 (PSC ANNUAL REPORT 2022)

就近年公共服務委員會授予獎學金情形來檢視，每年獎學金發放的人數及各職涯類別的配額並不固定，但除了 2020 年因為嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情發放人數較少外，每年獎學金發放總人數都維持在 65 人以上，而領取獎學金者除了在新加坡本地學校就讀外，至國外就學者以前往英國和美國為多，如表 6 及 7。

表 6 近 5 年 PSC 獎學金各職涯類別發放人數統計表

單位：人數

獎學金職涯類別	2022 年	2021 年	2020 年	2019 年	2018 年
公共行政類	19	31	4	37	39
專業服務類	35	35	23	31	42
軍警服務類	12	9	7	13	11
總計	66	75	34	81	92

資料來源：整理自公共服務委員會各年度報告資料（PSC ANNUAL REPORT）

表 7 近 3 年 PSC 獎學金獲獎者就讀學位國家統計表

單位：人數

獎學金得主就學國家	2022 年	2021 年	2020 年
澳洲(Australia)			1
中國(China)		4	
法國(France)		2	1
德國(Germany)			1
新加坡(Singapore)	19	24	15
英國(United Kingdom)	30	21	6
美國(United States of America)	16	24	10
其他國家(others)	1		
總計	66	75	34

資料來源：整理自公共服務委員會各年度報告資料（PSC ANNUAL REPORT）

(二) 領導發展計畫 (Development Programmes)

配合獎學金的制度設計，新加坡政府還為獲得獎學金的在校生，規劃設計了一系列的發展計畫，讓這些未來即將加入公共服務團隊的新血，藉由持續性的課程培養，使其從在校期間就開始累積公共服務的關鍵知識、技能和經驗，而這些發展計畫亦即所謂的里程碑計畫 (Milestone Programme)，包含下列幾個階段：

1、 預備課程 (Preparatory Course)

為剛獲得獎學金的新生們所設計，在為期 2 週的課程中，初步認識公共服務的各個面向及公共服務的價值觀，理解其未來擔任公職為民服務的概況及重要性，透過團體性、合作性的課程幫助新血們形塑支持性的社群，由此作為進入公部門服務的起點。

2、 中期課程 (PSC Scholarship Holders Mid-Course Programme, PSMP)

為已具備學科學習經驗的就學生所設計，除透過講座和研討會的形式，讓參與者能更深入地理解新加坡公共服務所面臨的挑戰與問題，引導相關議題的討論外，並能在各部會/法定委員會或其附屬機構進行為期 6 到 12 週的實習，在正式擔任公職前，能先實地至公務部門見習，與現職人員交流，獲得第一手實務經驗的傳承。

3、 空檔年計畫 (Gap Year Programme)

新加坡政府鼓勵將多元的經驗帶入公共服務部門，因此除了學術課業交流的交流生計畫，也提供在校生到私部門實習的機會，包括新加坡當地或海外的國際組織、非營利組織或私營企業等，進行為期 6 個月至 1 年的實習，藉此有助了解私部門組織的運

作情形，日後能將這些寶貴實務經驗運用於公共服務上。

4、公共服務領導計畫（Public Service Leadership Programme, PSLP）

此屬於領導發展計畫的一部分，除了獎學金得主，一般的畢業生、在職人員也都可以參加。該計畫之設計，主要係基於系統性地培養公共服務部門高階領導職位領導人才之旨，提供參與者在多個公務部門的不同職務間歷練的機會，藉由此持續的歷程接觸多元繁雜的公共議題，不間斷性地累積公共服務的關鍵知能與經驗以擴大視野，並支持有志在公部門服務的優秀人才，能長期規劃其職涯發展。

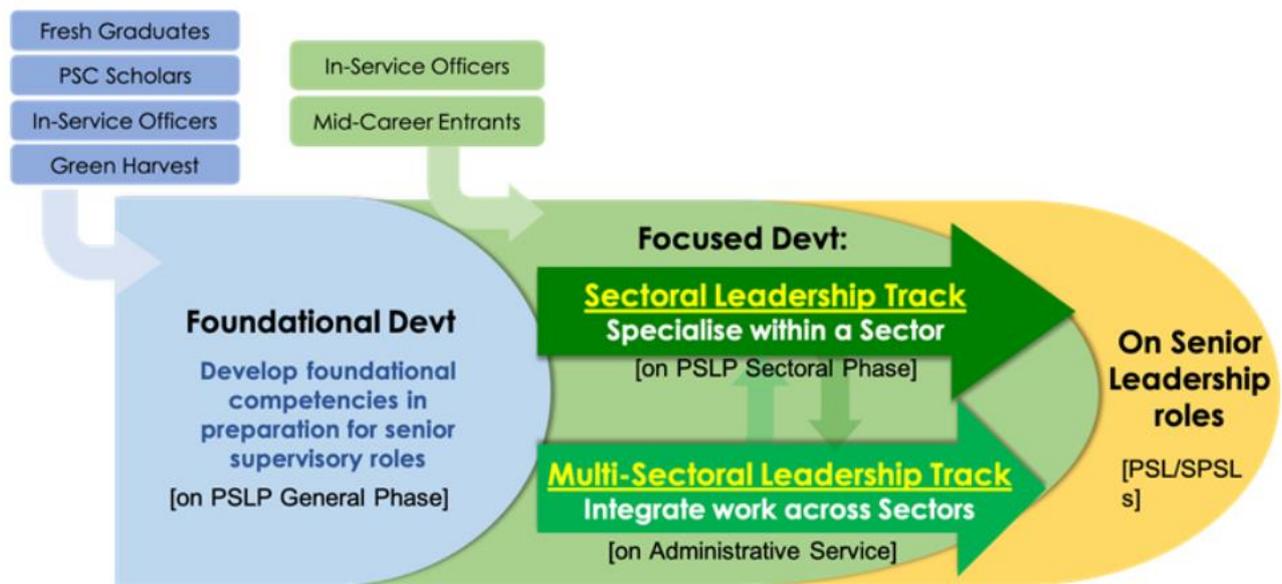


圖 3 領導發展歷程概述簡圖

資料來源：公共服務署網站 (<https://www.psd.gov.sg/leadership/public-service-leadership-careers/>)

(三) 政府高階文官儲備計畫（已為公共服務領導計畫所取代）

新加坡政府對於高階公務人才培育是採取長遠儲備方式，除了前述的「獎學金」制度，政府提供高中、大學畢業生獎學金，該等人員須回饋相當服務義務，於學成後在政府機關服務一定年限外；另有儲備幹部的機制，針對優秀人才得予以優先拔擢，將具潛力的人員納入

政府未來官員的人才儲備，藉由不同職務的歷練，培養解決各類問題和挑戰的能力，在長期的培訓與績效衡量下，評核個人能力與特質，使其獲致最適合的職務與發展機會，並增進人員的競爭力。

新加坡從 2002 年才開始施行儲備幹部計畫（Management Associate Programme, MAP），目的是為了強化高級文官的篩選與養成訓練，該計畫的選才來源除了前述的政府獎學金得主，也包含一般大學的績優畢業生，加入儲備幹部計畫後，就成為行政助理官，必須在政府各部會服務 3 至 4 年，前 2 年有計畫地至各部會的各项職務歷練，同時間除了接受師徒制及基礎課程的訓練，也須進行跨部門實習、海外參訪、參與政策論壇及研討會等，相關訓練期滿後，須再接受嚴格的評核，經評選為績優者，即能由公共服務委員會直接任命為「行政官員」，並分發至各部會擔任高階文官，一般是從助理司處長（assistant director）開始任用，日後經歷各類職務歷練，並可同時兼任多個部會職務，以培養通才及跨部門經驗。其餘未經通過評選的人員，則留任原職，循一般途徑陞遷發展。

而至 2013 年，儲備幹部計畫被前述公共服務領導計畫所取代，因兩者的核心內涵其實相似，以為公共服務部門培養領導人才為宗旨，為不同屬性的參與者強化其領導發展能力，以成就其在特定公共職位上的發展，這對於強化公部門領導力的發展是一個重要的里程碑。此外，近年來為了提升高階文官的領導效能，新加坡高階文官的領導發展有 3 個關鍵轉變¹²，包括人員評估機制由重視人員素質評估轉為關注人員能力的成長，並透過建立公共服務部門領導者所應具備領導能

¹² 參考文官長(Head of the Civil Service) Leo Yip 於 2022 年在年度公共服務領導典禮的公開演說：<https://www.channelnewsasia.com/singapore/head-civil-service-leo-yip-speech-full-public-service-leaders-hip-ceremony-3036076>。

力的指引，作為高階職務人員增進其領導能力的依循，第2個轉變則是人員360度回饋（360-degree feedback）機制的制度化，亦即定期針對特定高階職務人員，蒐集其主管、屬下及共事同仁的回饋資料，提供其作為發展個人領導能力及精進團隊績效表現的參考，至於第3個轉變是透過建立非正式的支持網絡，使高階職務人員得以進行相關領導經驗的分享與交流，以形塑高階領導文官間的集體意識，並有助於領導經驗及建議的傳承與學習。

三、觀察與思考

（一）取才制度如何達到人與事的適配

考試取才是我國公部門取才的傳統，配合用人機關需求，每年舉辦國家考試為國舉才，公開競爭、公平公正，但程序上的公平是否同時達到取才的效度，教、考、用是否有相互密切配合，為用人機關進用真正適合的人才，這可能是需要思考的。新加坡採取彈性而多元的進用管道，並積極開放公私部門取才，鼓勵活化公、私部門人才交流，為使我國公務人員的取才制度能強化人與事的適配，新加坡的制度內涵值得參考，但新加坡相關制度的推動有其相應的條件，尚賴社會文化背景、公部門人事制度設計等面向的配合，而我國的文官制度永業制特色鮮明，如何確保相關制度設計能與我國的公、私部門的職業文化及公部門既有的文官人事制度相配合，也同時須要多加審酌。

（二）菁英治理價值下的高階文官培育制度

不論是新加坡的政府獎學金、儲備幹部或是領導發展計畫等制度設計，在新加坡都已發展至相當成熟的階段，相較於我國公部門的人才培育是從人員通過公職考試至機關服務後才啟動，新加坡則是從人

才的求學、教育到就職後的訓練、發展，規劃了十分完整的制度設計，投入相當程度的資源，也已獲得可觀的成果，而這些制度設計均立基於新加坡社會對於菁英主義的普遍認同上。雖然菁英主義色彩被認為是新加坡的政治特色及主導該國進步繁榮動力，政府層層篩選菁英並提供更快速的陞遷與更好的薪資，在新加坡這是國家人力資本、與私部門競逐人才的投資，值得參考借鏡。

（三）多元人才儲備制度設計

如前述所提，新加坡高階文官的培育制度成果豐碩，新加坡歷任領導人或知名的高階文官，都是經歷相似的培植歷程，沒有意外的話，短期內這樣歷程仍會在新加坡高階文官上不斷地複製。透過獎學金、職務輪調和里程碑發展計畫，發掘及培育有潛力的領導文官，這樣的制度設計無疑值得學習。但另一方面，值得思考的是，當公共部門領導者及高階文官的教育和經歷，都存在著極大的相似性時，就容易陷入僵化的問題，這也是為什麼新加坡近年致力於從私部門招募職業發展中期的專業人才到公共部門任職的原因。因此我國高階文官的培育制度如欲參酌相關設計，如何使公共部門的人才庫多樣化，尋求公務人才在教育和工作經驗的多樣性，讓公部門能更快適應快速變革的環境，並能準確回應社會需求，確值得在制度設計上予以考量。

四、小結

新加坡著重菁英治理，對於公共服務的發展及公務人員的管理建立了誠信、清廉、務實、效能等核心價值，又藉由威權領導和有效動員社會資源的優勢，強化文官體制運作的效能，國家發展的成果讓人民對政府高度信賴，而新加坡的文官體制被認為是有效提升政府效能

與國家競爭力的重要因素之一。新加坡為了創造高效能與高效率且有全球視野的公共服務團隊，積極培養人才為國所用，並投入大量資源設計長期性、發展性的人才培育制度，公共部門領導者更多次在公開演說中重申高階文官領導在公共服務中的重要性，強調領導力發展對於公共服務團隊績效表現的關鍵影響，高階文官有責任透過領導效能的提升進而激勵整個公共服務團隊，為人民提供更好的服務。

然而，從前述討論的人員招募、獎學金制度、高階主管儲備機制、領導人才發展計畫等規劃可發現，這些制度固然建構了新加坡卓越公共服務體系的基石，但這些制度的良好運作其實立基於新加坡獨特政治環境及社會文化背景，因為社會具有高度的共識，並給予政府強而有力的授權，使得這些被認為具有高度菁英治理色彩的制度設計能順利推行，事實上，即便相關制度已運行相當成熟，為適應變動中的政經文化環境及公共服務人才的進用需求，新加坡仍持續地在調整其制度設計，這應是他國在試圖移植這些制度時，須有所借鏡考量。

第四章 新加坡公務人員薪酬制度與獎金

一、基本概念探討

新加坡政府將公務人員視為公共服務的中堅力量，並堅信應致力於投資人才及充分發揮員工潛能。為能有效吸引並留住優秀人才投入公務行列，他們認為公務人員所支領的薪酬應與民間企業相當，爰在薪酬制定上，採行支付具有市場競爭力的薪資政策，使公務人員薪資水準與經濟成長連動，同時提供一系列休假、醫療及其他等福利措施。又其公務人員薪酬內涵，包括薪資及花紅（獎金；bonus）等 2 部分，其中薪資主要取決於公務人員自身擔負之工作及所具資格；花紅（獎金）則取決於個人工作表現或國家經濟成長等因素，而非學業成績、國籍、服務年資¹³。

二、新加坡薪酬制度與觀點

（一）薪酬制度

1、薪酬與獎勵原則

有關新加坡公務人員的薪酬及工作獎勵，主要基於以下 4 項基本原則：

- （1）讓彈性薪資系統能因應經濟現況而予調整：公務人員薪酬內涵包括固定薪及變動薪（即花紅〈獎金〉）2 部分，其中變動薪會隨經濟狀況而彈性調整，使公務人員得即時分享國家的成功碩果，並對於經濟衰退的減薪，也能有較高的接受度。

¹³ Careers@Gov 網站（<https://www.careers.gov.sg/who-we-are/benefits>）；薪資及福利簡介。

- (2) 要能與薪資市場並駕齊驅，以延攬及留住足夠的人才：公共服務署每年進行公私部門薪資水準比較分析，必要時，適當調整公務人員薪資¹⁴，以避免人才流失，並維持勞動市場競爭優勢。
- (3) 強化工作績效表現與薪酬間之關聯性：公務人員薪酬之變動薪部分，與工作績效連結，讓績效卓越的公務人員，除個人成就獲得認同外，亦可領取實質上豐厚的報酬。
- (4) 採支付裸薪 (clean wages)：即以較高的薪資及花紅制度，減少隱性福利的支出，如政府未額外提供公務人員的職務宿舍或配車等福利措施。

2、薪酬結構

新加坡公務人員薪酬之內涵，主要係由固定薪及變動薪 2 部分組成，其薪酬結構如圖 4 所示。茲分別就其發給項目，說明如下：

- (1) 固定薪部分：公務人員每年所支領計 12 個月的基本薪資。
- (2) 變動薪部分：依據國家經濟成長率或公務人員之個人工作績效等所支領的獎金。
 - i. 年底花紅¹⁵：係公務人員於每年年終時，可支領 1 個月薪酬的額外獎金 (按，不計入退休金的年終津貼〈Non-Pensionable Annual Allowance, NPAA〉)，與公務人員個人績效無關，相當於第 13 個月薪資。
 - ii. 常年可變動花紅 (Annual Variable Component, AVC)：係當年國

¹⁴ 新加坡曾於 2020 年間，針對 superscale 級別的公務人員採取一次性 0.5 或 1 個月的減薪作法，以因應國內經濟環境及勞動力市場的不穩定現象，參見公共服務署 2020 年公務人員年中付款之新聞發布資料 (<https://www.psd.gov.sg/newsroom/media-releases/civil-service-mid-year-payments-2020/>)。

¹⁵ 新加坡額外發給公務人員的年底花紅，雖相當於第 13 個薪資，惟仍屬花紅性質，爰本文將其歸類為變動薪的一環。

家經濟達到預期成長率時，每位公務人員最多可支領 1 個月的變動獎金，發給時間為每年年中 (mid-year) 及年終 (year-end)。例如 2023 年每位公務人員均可支領 0.9 個月 (按：年中支領 0.3 個月及年終支領 0.6 個月) 的常年可變動花紅。

- iii. 個人績效花紅 (Individual Performance Bonus, PB)：係按公務人員年終考績評定的結果支領獎金，工作績效優異者，最多可支領 3 個月的個人績效花紅，發給時間為次年 3 月。於 1989 年首次推行時，係適用於高級公務人員發放，復於 2000 年將適用對象擴及較基層公務人員。
- iv. 國家績效花紅 (National Bonus, NB)：係依新加坡國民實際薪資所得之中位數成長率、收入最低 20% 之實際薪資所得成長率、失業率及實際國內生產總值 (Gross Domestic Product, GDP) 成長率等 4 項社會經濟指標權重指數 (各權重均為 25%)，以決定花紅發給之額度，而對於達成上述指標有所貢獻的各部門公務人員，最多可支領 3 個月的國家績效花紅。

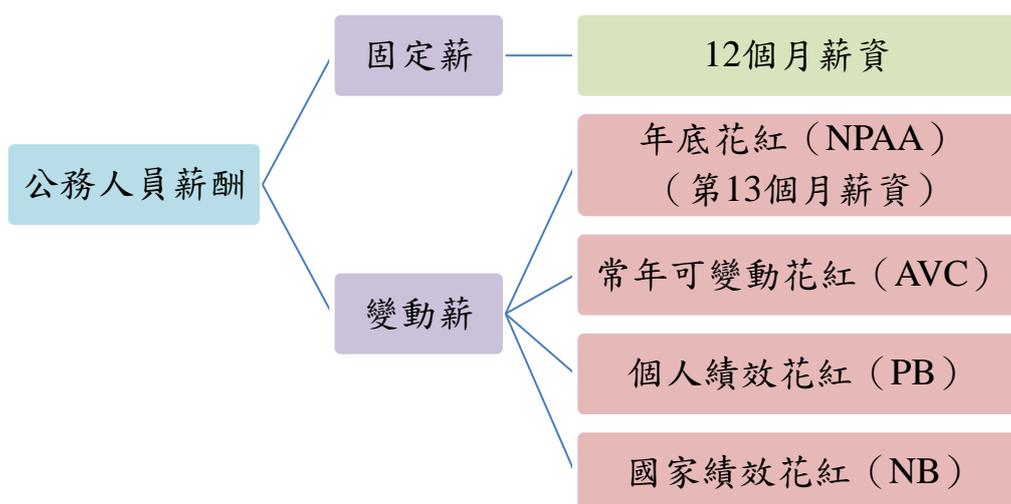


圖 4 新加坡薪酬結構圖

資料來源：本報告整理繪製

不論公務人員個人的工作表現評核等級為何，其每年所支領之年底花紅及常年可變動花紅均相同。至個人績效花紅及國家績效花紅，則分別視個人工作績效及社會經濟權重指數結果支給，對於績效表現欠佳及不符合發給資格者，均不得支領。

又新加坡高階公務人員，其薪酬訂定基準主要是參考來自薪資專家對類似工作的專業人員及高階主管薪資的市場調查，但並未有具體的計算公式。如初級行政官員（AO）最近5年（2017年至2022年）期間的平均年薪為新加坡幣（以下同）20萬至26萬元，另變動薪約占總薪酬的25%至30%¹⁶。

3、2020年至2023年花紅發給情形¹⁷

2020年全球經濟環境遭受COVID-19疫情大流行的挑戰與衝擊，新加坡的國內生產總值呈現負數成長，勞動力市場的就業人數大幅萎縮、整體失業率及裁員人數持續增加，政府除於年終發給全體公務人員年底花紅外，該年度並未發給任何常年可變動花紅，另僅有少數級別及薪資較低的公務人員得額外獲取1,200元的花紅。

2021年至2023年，新加坡雖仍受COVID-19疫情、俄羅斯及烏克蘭衝突等國際情勢不確定因素的影響，但隨著國內經濟逐漸復甦，就業人數、整體失業率及裁員人數亦相對獲得改善，於此3年間，政府均採取漸近式的花紅給付途徑，即所有公務人員每年年終除可支領年底花紅外，各年間仍得視國家經濟狀況分別支領1.3、1.45及0.9個月的常年可變動花紅。另就級別及薪資較低的公務

¹⁶ 參考新加坡教育部長兼公共服務部長 Chan Chun Sing 2022年7月5日書面回復新加坡國會議員資料‘MEAN, MEDIAN AND RANGE OF TOTAL ANNUAL REMUNERATION OF MX 9 (SUPERSCALE) GRADE IN CIVIL SERVICE FOR PAST FIVE YEARS’ (<https://sprs.parl.gov.sg/search/#/sprs3topic?reportid=written-answer-10803>)

¹⁷ 公共服務署 2020年至2023年公務人員年中及年終付款之新聞發布資料 (<https://www.psd.gov.sg/newsroom/media-releases/>)。

人員，亦得額外支領 200 元以上不等之一次性的花紅，以表達國家對其貢獻的謝意，進而確保其薪酬權益。新加坡 2021 年至 2023 年之花紅（AVC 及 NPAA）發給情形如表 8：

表 8 新加坡 2021 年至 2023 年花紅（AVC 及 NPAA）發給情形彙整表

年度	發放對象	發放項目		發放額度
2021	全體公務人員	年中	AVC	0.3 個月
		年終	AVC	1 個月
			NPAA	1 個月
2022	全體公務人員	年中	AVC	0.35 個月
		年終	AVC	1.1 個月
			NPAA	1 個月
2023	全體公務人員	年中	AVC	0.3 個月
		年終	AVC	0.6 個月
			NPAA	1 個月

資料來源：本報告依公共服務署 2021 年至 2023 年公務人員年中及年終付款之新聞發布資料整理繪製（<https://www.psd.gov.sg/newsroom/media-releases>）

（二）薪酬調整機制

公共服務署針對公務人員的薪酬，係透過定期的檢討機制，於必要時作出調整，以維持市場競爭力，其核心理念是儘可能使薪酬趨近市場水平，但並非引領市場。又薪酬的調整及年度加薪，均會考慮當時的經濟、勞動力市場狀況及個人工作表現等因素。最近一次的薪酬調整係於 2022 年 10 月 1 日，調整幅度為 5% 至 12%，其調整目的是縮小約 300 餘人之行政官員、司法（包括終審法院首席法官、上訴法院法官、上訴庭法官、高等法院法官等）及法定任命人員（包括總檢察長、副總檢察長、審計長等）薪酬與市場基準之間的差距，以吸引及留住相當比例的人才擔任主要領導職務，繼續為新加坡政府服務及奉獻¹⁸。

¹⁸ 公共服務署 2022 年 9 月 12 日新聞發布資料‘Salary adjustments for the Administrative Service, Judicial and Statutory Appointment Holders’（<https://www.psd.gov.sg/newsroom/media-releases/salary-ad>）

三、觀察與思考

(一)改善待遇調整機制

我國現行公務人員待遇調整機制¹⁹，係由人事總處每年就民間企業薪資水準、物價指數變動情形、平均每人國民所得、經濟成長率及政府財政負擔等因素進行綜合評估，擬具相關研析方案，提請軍公教員工待遇審議委員會審議並提出建議，送請行政院做政策決定。而最近一次待遇調整，係經審酌相關因素後經行政院 2023 年 6 月 1 日公告，核定自 2024 年 1 月 1 日起，除公立大專校院教師學術研究加給調薪 15% 外，全體軍公教人員均一致調薪 4%（含俸額、專業加給及主管職務加給等項目）²⁰。

以最近一次我國待遇調整(如前段)與新加坡薪酬調整機制(2022 年 10 月間)相較，相同之處為均將當前國家的經濟成長狀況及民間企業薪資水準等因素納入考慮；惟新加坡薪酬調整對象僅適用部分的行政官員、司法等人員，調薪幅度差距為 5% 至 12%，而我國則採通案性提升整體軍公教人員待遇的作法，其適用對象雖多，然調薪幅度差距僅 4%。申言之，新加坡調整相關人員的薪酬作法，雖係適度限縮適用對象，惟得拉大調薪幅度，讓調薪對象所支領的薪酬能即時與民間企業相當，彌平與市場水平間差距，相較我國採一體適用調薪幅

[justments-for-admin-service-judicial-statutory-appointment-holders/](#))；教育部長兼公共服務部長 Chan Chun Sing 2022 年 11 月 28 日口頭回復國會議員質詢資料‘One-time wage adjustment for civil servants’ (<https://www.psd.gov.sg/newsroom/pq-replies/one-time-wage-adjustment-for-civil-servants/>)。另新加坡於 2022 年 8 月曾針對約 2 萬 3,000 名公務人員加薪 5% 至 14%，參見香港經濟日報，2020 年 6 月 5 日，〈【新加坡薪酬】新加坡普通服務計劃公務員獲加薪 5 至 14%、8 月起生效預計 2.3 萬人受惠〉(<https://inews.hket.com/article/3269018/>)；惟公共服務署網站未查獲相關調薪資料，為求慎重，本報告僅以該署官方網站發布的資料論述。

¹⁹ 依公務人員俸給法（以下簡稱俸給法）第 18 條及公務人員加給給與辦法第 14 條等規定，公務人員本俸、年功俸之俸點折算俸額，係由行政院會商考試院定之；公務人員各種加給之支給數額，由行政院人事行政總處會商本部擬訂方案，送軍公教員工待遇審議委員會審議後，報請行政院核定實施。

²⁰ 行政院全球資訊網，2023 年 6 月 1 日，〈113 年度軍公教員工待遇調整作業〉(<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/f7a0461b-9ab9-4d8c-864c-f7e035001aaf>)

度之作法，相對較能吸引及留住高階或特殊專業人才。

良善的待遇調整制度，需兼顧內在衡平（基本薪資同工同酬）與外在衡平（與民間企業薪資維持平衡）。以我國目前待遇調整機制運作結果，高階公務人員及專業技術人員之待遇水準，與民間企業待遇相較仍屬偏低，爰我國公務人員待遇的調整，除須兼顧一般公務人員之待遇保障外，似亦可參考新加坡公務人員的薪酬調整理念，於調整待遇時考量市場需求性、人才稀少性等因素，作差別式的待遇調整。

（二）提高待遇變動之彈性

我國公務人員俸給制度結構，係由公務人員俸給法與其施行細則，以及公務人員俸表所規定的官等、職等、俸級及俸點等 4 因素組成，並按簡薦委 3 個官等及 14 個職等區分俸級，其中除簡任第十四職等單列本俸 1 級外，其餘各職等係有數目不同之本俸與年功俸之俸級；每個俸級各定有多少不等之俸點，於執行時，再按俸點折算俸額。又公務人員俸給內涵，分本俸（年功俸）及加給，均係法定並按月支給²¹，故擔任相同職稱職務且銓敘審定俸級相同者，所支領俸給相同；至獎金部分，主要有年終工作獎金（每年 1.5 個月）及考績獎金（按：年終考績甲等可支領 1 或 2 個月俸給總額之一次獎金；乙等可支領 0.5 或 1.5 個月俸給總額之一次獎金）。

依新加坡公務人員薪酬內涵之固定薪及變動薪言，其固定薪類似我國每月支給的本俸（年功俸）及專業加給；其變動薪之年底花紅類似我國的年終工作獎金，以及個人績效花紅類似我國的考績獎金，惟與國家經濟成長相關之常年可變動花紅及國家績效花紅，則是我國目

²¹ 依俸給法第 2 條、第 3 條第 1 項及第 5 條規定，公務人員之俸給，分本俸（年功俸）及加給，均以月計之；公務人員之加給，係因所任職務種類、性質與服務地區的不同，而另加之給與，並可細分為職務加給、技術或專業加給，以及地域加給等 3 種。

前俸給制度設計上所無。又我國每年度由行政院針對次一年度全國軍公教員工待遇審議決定是否調整，決定待遇調整後，所增加的待遇即併入原每月支給的本俸（年功俸）及專業加給中，此與新加坡常年可變動花紅及國家績效花紅等 2 項變動薪，係政府依經濟成長或國家經濟有特出表現時，決定發給或不發給花紅，屬一次性發給，具有高度彈性，二者明顯有別。

新加坡公務人員薪酬內涵與我國相較，其變動薪比率較高，亦較具彈性，如何借鏡新加坡變動薪之作法，使公務人員俸給與經濟成長間緊密連結，以及增加之待遇為現有俸給之額外獎金，漸進拉高我國變動薪比率，確值得進一步思考研議。

四、小結

公務人員依法任用後，代表國家執行公務，政府有義務給與相對公平、合理之薪酬，除能維持公務人員的基本生活及尊嚴外，亦能激勵其戮力從公意願，維護公共服務品質，進而提升組織整體效能。新加坡與我國之薪酬結構雖然均包括固定薪與變動薪 2 部分，惟自我國公務人員考績獎金之額度為考列甲等者給予 1 個月俸給總額之一次獎金、考列乙等者給予半個月俸給總額之一次獎金觀之，我國變動薪之差距幅度甚少。總結新加坡薪酬與獎金制度，共有 4 大特點可作為我國未來研修公務人員俸給及獎金制度的參考：

- （一） 薪酬決定因素多元化，包括經濟成長率、個人績效表現及國家整體表現等，均有所掛勾。
- （二） 薪酬結構下之變動薪比率高達 25% 至 30%，基於前開多元因素之考量，每位公務人員配許的薪資有相當大的差異。
- （三） 薪酬之調整並非全面調整，而是考量市場因素及人才需求性，每

年作局部的調整。

- (四) 調薪有考慮到最低收入 20%之實際薪資所得成長率，同時對於薪資較低的公務人員，亦會額外給予一次性的花紅，以照顧弱勢。

第五章 新加坡公務人員考績及陞遷制度

一、基本觀念探討

「考績」用英文的語彙去理解相當直觀，即 performance evaluation，也就是對於一個人表現的評估，在職場上自然是針對工作表現而言，從這個角度切入，一套運作成功的考績制度，應有效且可信地反映出受考人的工作績效表現。

我國公務人員考績法（以下簡稱考績法）從 1949 年 1 月 1 日公布施行，歷至 1987 年 1 月 16 日新制（現制）考績法施行迄今，其制度發展已久，規範內容相對完整成熟，然仍存有若干待興革之處，其中最為人所關注的議題，即我國考績制度未能有效反映及鑑別公務人員的功績表現，與此相關的延伸性議題則包括，未能有效發揮獎優汰劣功能，以及缺乏正向反饋的激勵作用。然正因考績法制已高度成熟，其規範框架相對固化，不易大幅度調整，除受限於考績法屬法律位階，其修法程序本即較為複雜²²，且所涉變數多，任何調整修正均牽一髮而動全身，從而興革過程尚須克服「不稀罕效應」（BOHICA effect）²³的反改革情結。又本部作為考績法制主管機關，仍持續嘗試精進考績法制規定，以強化考績的積極功能，是本部 2021 年 6 月 30 日陳報考試院審議的考績法修正草案中，已嘗試增進工作表現及才能發展在考績上的重要性，以及試圖透過明定考列不同等次條件，使等次評定有更明確客觀的標準，同時納入面談雙向溝通機制，促進民主參與及相關正向反饋作用，提升考績結果的信度與效度。

²² 本部持續研議精進考績法制，新制考績法自 1987 年 1 月 16 日施行迄今，曾歷經 4 次修正，最近 1 次係於 2007 年 3 月 21 日修正公布，僅修正第 14 條刪除原「國民大會」文字。此外，考試院前後於 2002 年、2005 年、2010 年、2012 年及 2018 年 5 度將本部所擬修正草案函請立法院審議，惟均未能於當屆立法委員任期屆滿前完成修法。

²³ BOHICA 為 "Bend It Over, Here It Comes Again" 的縮寫，「不稀罕效應」（BOHICA effect）指當組織在推動改革時，其組織成員抱持抵制、消極因應的態度，認為忍耐、以拖待變，事情自然就過了。

至於公務人員「陞遷」制度，我國原採「資績並重」之方式，嗣鑑於時代快速變遷，為使優秀人才獲得合理陞遷，以利機關拔擢、培育人才並提升政府績效，2023年5月17日修正公布之公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）部分條文業確立公務人員之陞遷應依「功績原則」擇優陞任；又為期人與事之適切配合，亦規定由各主管院本功績原則自行訂定或授權所屬機關訂定相關評分標準；其後進一步配合修正陞遷法施行細則，調降上述評分標準中考試、學歷及年資3項配分之額度，藉以強化其他更能體現功績原則之評比項目比重空間。透過上述陞遷法制之修正，我國公務人員陞遷制度已逐步朝功績導向的精神邁進。

新加坡公部門人才管理本於「賢才制度（精神）」，其制度特色在於公務人員可憑藉具體工作表現得到相應的評價並據以晉升較高的職位，以及得到更多報酬，享有一定的社會地位或聲望。基此，新加坡在公務人員的考績與陞遷制度設計上，強調個人「績效表現」（performance）與「潛能」（potential），此與我國當前考績及陞遷制度調整方向尚屬一致，是新加坡制度應對我國相關法制研修具重要參考意義。

二、新加坡制度與觀點

（一）以「能力」為出發的績效管理制度

賢才制度為新加坡政府人力資源管理的最高指導原則，也是該國公共服務與政治領導的核心價值，政府部門與民間社會對此均有高度共識。政府部門以「能力」為出發，建構一套在個人能力與績效表現，以及政府服務品質與效能間，持續循環提升的運作機制—績效管理制度²⁴

²⁴ 參見郭昱瑩（2018）。〈績效管理思維驅動之執行力〉。《國土及公共治理期刊》，6（3），頁6-15之定義，績效管理是一套有系統的管理活動過程、係以目標為導向的管理制度，用來建立組織與個人對目標以及如何達成該目標的共識，進而採行有效的員工管理方法，以提升目標達成的可能性，並且不斷滾動檢討改進的系統化管理循環。

(performance management system)，其主要策略有 5 大項：①強化人員訓練與發展，以因應環境變化；②使績效評核更加確實、透明及嚴謹；③依據個人能力的表現決定陞遷人選；④強化對於領導者的鑑別與培訓發展；⑤以各項能力作為指標，有助於甄補最適當的人才；可透過下圖簡要呈現新加坡政府之績效管理制度：

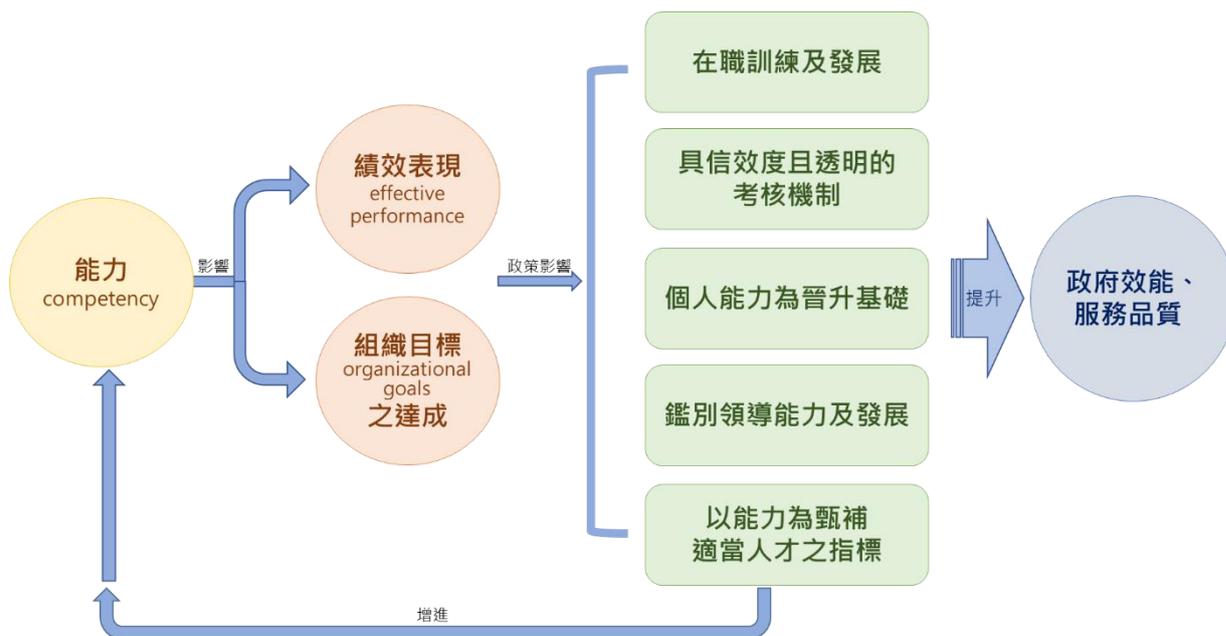


圖 5 新加坡公務人員績效管理制度

資料來源：依公共服務署提供之參考資料整理繪製

而此一績效管理制度在考績與陞遷上，凸顯出關鍵特色包括：

- 1、無論考績或陞遷的評估，均透過「潛能（評估）制度」（potential system）辨識個人才能。
- 2、在考績上：透過面談制度，根據工作表現的評估狀況與原定職業發展計畫進行討論，俾滾動式調整後續的績效目標及相關職能訓練計畫（performance and career conversation）；根據績效表現情形而覈實予以不同酬賞。
- 3、在陞遷上：與考績結果關聯，依據個人工作績效與整備狀態（readiness；包含能力及心態等），評估其是否能承擔更大的職責，

以決定陞遷。

綜上，新加坡以賢才制度精神在公部門所建立的績效管理制度，強調透過定期面談瞭解員工工作情況，同時強化訓練及發展，提升個人能力以促進工作績效，給予合理獎勵，並在此過程中透過相關評估機制，發掘及培養可能的人才。

（二）績效與潛能並重的考績及陞遷制度

在新加坡政府的績效管理制度下，公務人員的考績與陞遷，均並重個人「績效表現」與「潛能」，簡化地說，前者係指公務人員對於工作目標的達成情形及呈現的品質，後者則指其未來可擔負的職責與能力的發展性；又對於「潛能」的重視，為新加坡政府考績與陞遷制度的重要特色。

有關公務人員潛能的衡量，新加坡政府係透過「當前潛能發展評估」（currently estimated potential, CEP）來運作，惟其內涵在 2021 年前後有重要的轉變。2020 年以前，考量因素包括績效成果品質及達致更高標準的可能，以及所展現出來的分析能力和智力能力、影響力與協作力、追求卓越的企圖心等「AIM 素質」（Analytical and Intellectual Capacity; Influence and Collaboration; Motivation for Excellence），據以推估個人最高能力表現與其職涯可勝任的最高職位。有鑑於公部門的工作內容已愈趨多元複雜，公務人員需要更高的應變與創新能力，自 2021 年開始，改以聚焦於「6 大核心職能」（core competencies）的全人動態式評估，該 6 大職能包括：清晰的思辨能力；服務熱忱與目標設定；公共服務一體性的展現；與公民及政策利害關係人有效地協作互動；持續精進創新；持續學習並學以致用。對於管理及領導階層，則加以評估其是否具有整體與前瞻的系統性管理能力，以及能否適時關懷、提升與激勵部屬，如

圖 6 所示：

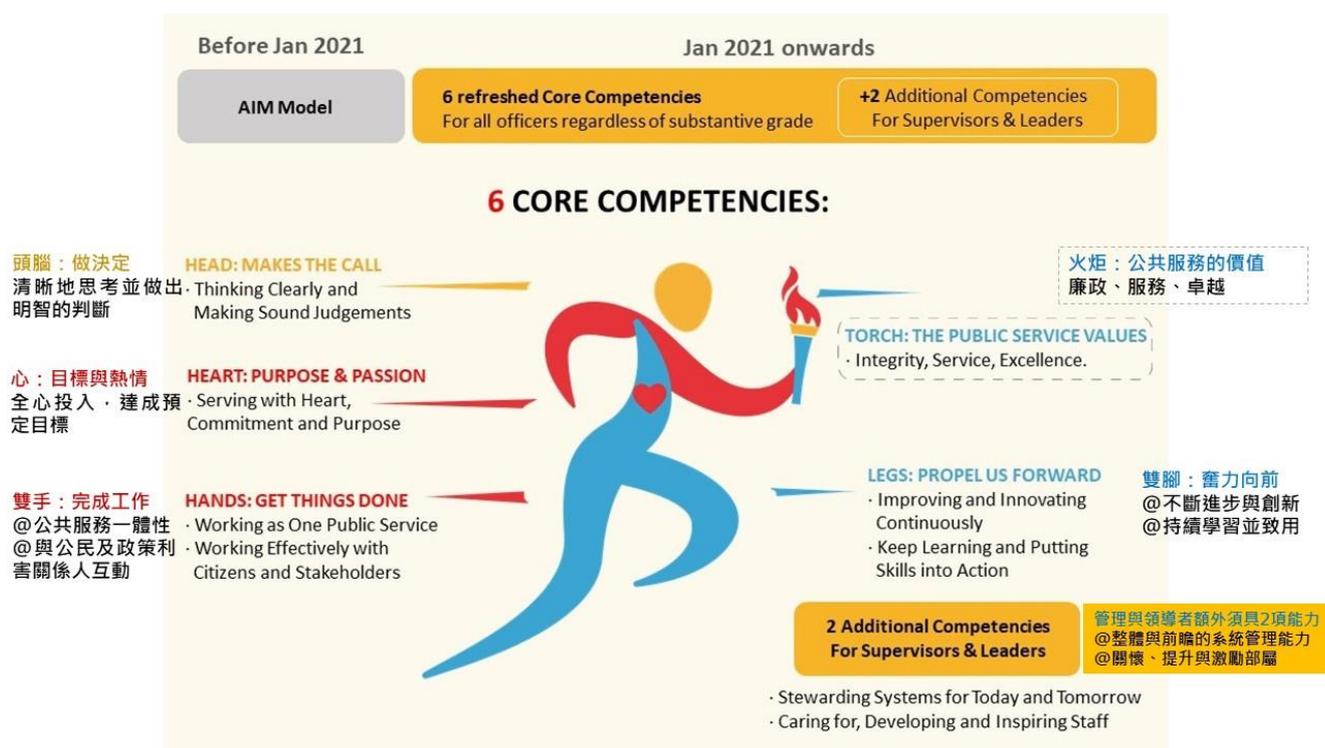


圖 6 新加坡公共服務核心職能框架

資料來源：公共雇員聯合會網站

(<https://www.aupe.org.sg/union/public-service-core-competency-framework/#>)

以前述 6 大核心職能為指標，新加坡政府於 2021 年後已改為聚焦於「績效表現」，而非偏重「潛能」項目，來辦理公務人員考績及陞遷；其過程分述如下：

1. 考績模式

新加坡政府明白公務人員的職業性質與民間企業仍有不同，許多工作表現難以量化比較，因此，他們並不追求各項成果的量化，而是透過「目標設定」來決定工作的方向、投入的精力以及資源之優先性，因此，辦理公務人員年度考績前，主管與受考人於年度中會進行 3 次以上面談，共同討論工作目標及相應的需求，並共同擬訂評估及發展計畫；由於上述不定期的面談回饋，公務人員對於年度考績的結果並不會感到驚訝。年度考績針對上開工作目

標達成情形及績效成果品質作出績效考評，考評結果區分 A、B+、B、C+、C、C-、D、E 級等績效等級（performance grades），其中每年評定 A 級人數佔總受考人數 5-10%，評定 B 級以上人數佔比約 30-40%，C 級以上人數佔比約 95%，至於評定為 D、E 級者，表示其績效表現低於平均水準及無法達成工作職責要求，因而須接受一定期間的績效檢視程序（performance review process），以獲得進一步指導及諮詢，如未有改善，將不予續聘甚至直接解聘。除了上述績效考評外，年度考績同時綜參前述聚焦於 6 大核心職能的全人動態式評估，衡量個人整體能力與工作的適性與未來發展性，作出潛能考評，俾為後續陞遷、職務接班、訓練獎助的關鍵依據。

據上，新加坡公務人員的年度考績，一方面檢視過去一年的工作績效表現及品質，並討論及設定下一年度的績效目標及培訓計畫，透過每年度目標設定、培訓及考績評價的循環作用，以及依評核結果獎優汰劣機制（如圖 7），確保公共人力資源持續進步，傳遞卓越公共服務並實現效能政府；此與前述其人力資源管理系統循環提升的永續概念，係屬一致。而在這個循環中，激勵公務人員持續增進自我能力與提升績效的實質誘因，正是高度績效連結的薪資結構。

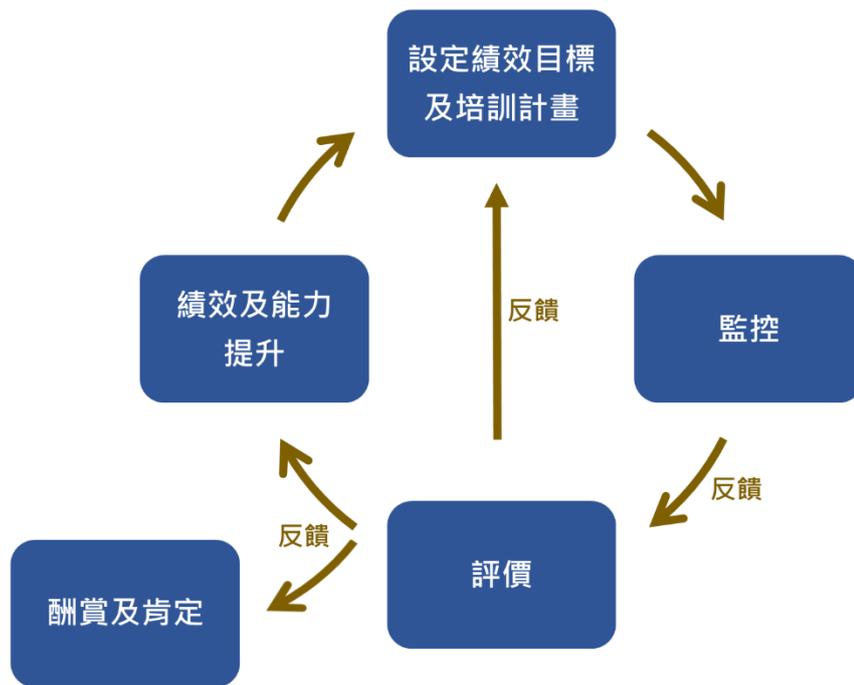


圖 7 新加坡公務人員考績及反饋模式

資料來源：參考公共服務署 2009 年 11 月於「Conference on Improving Public Service Performance in the OECS Countries in Times of Crisis」的「Effective Performance Management in the Singapore Civil Service」簡報資料整理繪製

2. 陞遷模式

新加坡公務人員綜合績效及當前潛能發展評估的年度考績結果，將影響其陞遷或職務輪調；過去當前潛能發展評估一向具有關鍵影響力。根據學者梁文松等人的研究，當前潛能發展評估是透過小組委員會依嚴謹客觀的程序進行：該委員會的成員須與受評者進行面談，就其工作績效等詳細討論後，再根據相關資料及明確定義的各項評估指標，分別評定，決定該受評者的等級（評估結果）²⁵，再加上主管所撰寫的員工發展報告（staff development report），作為主管機關決定受評者陞遷與職務輪調的依據²⁶。

²⁵ 梁文松、曾玉鳳（2013）。《新加坡政府經驗-動態治理之文化、能力與變革》。八方文化創作室，頁 230。

²⁶ 王輝煌（2010）。〈新加坡發展型國家的政經分析：官僚創新、文官制度與治理模式的演變〉。《文官制度季刊》。12（4），頁 75。

至於政府行政官員（AO）之陞遷與職務輪調，係由公共服務委員會（PSC）與公共服務署（PSD）所成立的甄選小組負責，小組委員係由總理於各相關部會常任秘書以上之行政官員中指派，無固定任期（非常任），並以集體共識決方式做出決策。據此，各部會首長及受評行政官員之主管，均無法直接參與其部屬陞遷與輪調之決策過程，加之以甄選小組係採共識決決策，小組委員也經常職務輪調，故難以依個人喜好影響受評者之評估結果²⁷。

當前潛能發展評估作為新加坡公務人員陞遷重要的制度，其主要目的在鼓勵公務人員個人職涯發展，並試圖從行政官員團隊中發掘並培養潛在的領導者；此種「以菁英選拔（未來）菁英」的人才甄補機制，可謂是新加坡政府維繫政治領導人才素質的關鍵性制度。然而，新加坡政府漸漸發現當前潛能發展評估有其侷限：一旦所得到的評估結果不理想，新進或中低階的公務人員難免產生心理壓力，進而懷疑自己未來陞遷機會渺茫，自身的公職生涯已被畫上了「職業終結點」（career ending point）。此種預期心理，對於個人職涯發展將造成阻礙。因此，新加坡政府自 2021 年起就當前潛能發展評估進行了檢討與調整²⁸，主要調整方向有二：

- (1) 更重視公務人員當前的能力與績效：將評估的重點集中於個人未來 3 年至 5 年的職涯表現，而非未來整體職涯發展的可能

²⁷ 同註 26，頁 83。

²⁸ 本段有關當前潛能發展評估結果可能造成的限制與新加坡政府所採取的相關調整措施等論述，參見 PSD, 2020, 'Speech by Mr Chan Chun Sing (陳振聲) at the 2020 One Public Service Observance Ceremony' (<https://www.psd.gov.sg/press-room/speeches/min-chan-chun-sing-2020-one-public-service-observance-ceremony/>)；香港立法會秘書處，2021，〈新加坡和南韓的公務員績效監察制度〉，頁 9 (<https://www.legco.gov.hk/research-publications/cn/2021in11-monitoring-of-civil-service-performance-in-singapore-and-south-korea-20210526-c.pdf>) 以及本次參訪公共服務署之考察紀錄。

性；公務人員應訂定並隨時調整未來 5 年的職涯發展計畫，並就如何提升工作技能與累積工作經驗等，與主管人員定期討論。調整後的當前潛能發展評估更能落實「持續性的賢才制度精神」(continuous meritocracy)，更重視公務人員已展現的能力與績效，據此而為的輪調、陞遷等，將協助其在各職涯發展階段維持良好表現並持續發展潛能²⁹。

- (2) 對績效良好的高階公務人員進行「領導潛能 (leadership potential) 評估」：針對高階且績效表現良好的公務人員進行制度性的職務輪調，希望藉由調任至不同部門並接觸不同主管與工作等方式，評估其是否具有領導潛能³⁰。

綜上，新加坡政府始終秉持賢才主義精神，以當前潛能發展評估作為公務人員陞遷與遷調的關鍵機制，使優秀人才各得其所，發揮所長，為國家治理與長遠發展做出貢獻。

三、觀察與思考

公務人員職務的遷調與陞遷，目的在使公務人員發揮現有能量，並積極培養與提升其潛能，讓轉動政府機器的每個齒輪發揮最大功率，提升政府整體效能；而功績導向的陞遷制度，必然立基於能確實有效評估個人功績與發展潛能的考績制度。

新加坡政府本於賢才制度精神，建置以能力為核心的績效管理制度，因此其人事制度具高度功績取向且富市場競爭色彩，與我國的人事制度功能較著重於行政管理顯有不同，故而從考績關連到陞遷，植基的

²⁹ 本次考察過程中，對於發展潛能評估之修正情形，公共服務署官員說明略以，發展潛能評估修正後，僅針對績效表現良好的高階公務人員進行領導潛能評估。據此，修正後的發展潛能評估是否已產生本質上的轉變，即僅以表現良好的高階公務人員為對象，評估其是否具有領導潛能，而對於其他一般公務人員，評估的重點則轉為個人已展現的能力與績效，強調短期職涯的表現，從而已不屬發展潛能評估之對象，尚有待進一步的研究與分析。

³⁰ 本次參訪公共服務署之座談內容。

價值有不同的優先性：新加坡係在一套績效導向的制度中尋求公平，我國則係在一套公平的制度中強化績效；此一制度設計方向的相對性，提供了以下有關我國考績與陞遷制度鮮明的反思及借鏡。

（一） 回歸考績本質，重思考績各等次的評斷指標

我國公務人員考績，係按受考人考績期間的工作、操行、學識、才能表現進行考評，各項目占比分別為 65%、15%、10%、10%，是其制度設計應係希望與功績表現有相當連結的。又考績法相關規定就考列甲等及丁等，明定一定的條件³¹，本部並另作行政指導，臚列若干建議考列丙等事由³²，然而，除得考列甲等的條件外，其餘不得考列甲等、建議考列丙等及應考列丁等事由，多偏重於特定事件之發生，較欠缺與年度工作績效表現的連結。加以受考人要符合所定得考列甲等的條件困難度並不高，以致當前實務呈現機關評定所屬人員考績等次時，基本上是於甲等或乙等間考量的情形，整體考績結果呈現漏斗狀，亦即多數集中於甲等（75%），少數落於乙等（25%），極少數落於丙等及丁等。如此考績機制運作的結果未必能確實扣合工作績效表現，難以提供機關及受考人工作表現的回饋，以及作為溝通調整機制。

本部目前推動之考績法修正草案，規劃調整考績等次為傑出（5%）、優良（10%）、良好（85%）、待改善及汰除等 5 個等次，與新加坡公務人員之考績等次配比相近；另外值得一提的是，新加坡公務人員之年終考績等次係採區間浮動的概念，因此各等次的配置比例並非絕對固定、一成不變，此亦值得作為我國研議考績法制之參考。

³¹ 參照考績法第 6 條第 3 項、第 12 條第 1 項第 1 款及其施行細則第 4 條第 1 項、第 3 項規定。

³² 本部民國 109 年 8 月 14 日部法二字第 1094963072 號函。該函及所附「受考人考績建議考列丙等事由一覽表」為行政指導性質，僅作為各機關辦理所屬公務人員考績之參考，非謂受考人具所列事由即必然考列丙等，亦非謂受考人無所列事由即不得考列丙等。

(二) 建立有效面談機制，作為調整績效目標及人員陞遷的重要參考

此處所謂「面談」，不僅是主管與部屬面對面的溝通，以瞭解部屬工作情形與職務適切程度的機制，而應該具有更積極的功能，即透過此一過程就組織目標調整與資源配置等重要事項詳加討論，取得共識。因此，在辦理考績與陞遷的過程中，面談是不可或缺的重要機制。

在新加坡政府重視績效與職涯的面談制度中，主管人員得及時掌握屬員工作情況，衡量其績效，並共同討論組織目標調整與資源配置等重要事項，且藉由不斷互動的過程，主管人員也能透過「教練式領導」(coaching)³³，激發部屬潛能，協助其職涯發展。而現行我國考績程序較為單向線性，考績法第 14 條第 1 項規定，各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送本部銓敘審定。整個考績過程，受考人的角色是被動而少有參與度的，基本上係由機關按著一定的考績項目，踐行上開程序即完成考績評定。所幸本部目前研擬的考績法修正草案已將面談機制列為考績評擬的必要程序，其頻率為 1 年至少 1 次，以踐行程序正義，並期藉此雙向溝通機制，促成主管與屬員間之良性互動，又以面談含括受考人之自我考評，受考人亦得瞭解主管對其表現之期待與評價情形，如此得提升考績考評之民主參與度及客觀性。

(三) 透過職務歷練制度，輔助陞遷選才

新加坡政府針對高階且績效良好的公務人員進行制度性的職務輪

³³ 有關 coaching 的定義與解釋，可參考 John Whitmore, 江麗美譯，2010,《高績效教練：有效帶人、激發潛能的教練原理與實務》，臺北：經濟新潮社，頁 16-30。另有關 coaching 在人力管理上的運用，可參考 Marshall Goldsmith, EMBA 雜誌編輯部譯，2021,《學領導領導大師對主管的最深刻叮嚀》，臺北：長河顧問有限公司，頁 70-74 (傾聽與溝通)；頁 117-121 (提升團隊合作)；頁 144-158 (提供建議及與部屬討論)。

調，這樣的職務歷練制度提供公務人員接觸更多專業領域的機會，進而能從更廣闊的視野，系統性地思考政策規劃與執行問題，並可藉此評估其是否具有領導潛能。目前我國人事制度已有職務遷調機制，使公務人員得在同一主管機關之所屬機關間或在本機關內，透過不同職務或工作歷練，培養與激發人員潛能，然一般公務人員並無在不同主管機關（及其所屬機關）間之職務遷調機制，以致依據考試院 112 年度考銓資料庫分析研究成果研討會上發表之「公務人員職系流動之現象分析」報告顯示，不論在職系整併前後，各級政府人員在原層級政府機關間異動者高達 8 成，僅有 1 成多的政府人員係在非原層級政府機關間異動。因此參考新加坡行政官員職務輪調制度，未來國家人才培育政策如何藉由制度化的跨部門職務輪調機制，增加公務人員於各部會歷練之機會，強化其對跨領域政策之溝通協調能力，應為重要的人事制度研議議題。

四、小結

各國人事制度都是鑲嵌在國家社會發展的路徑脈絡中，因應內、外環境變化而隨著時間調整修正。新加坡為 1965 年甫建國的新興國家，面對國家生存發展的壓力，對此首任總理李光耀表示：「民族的品質決定了國家的結果。你如何挑選人才、如何訓練他們、組織他們，以及最後如何管理他們，決定了差異。」因此，新加坡選擇以賢才制度精神及菁英政治思維，打造強勢政府。依據前述可知，新加坡政府的考績及陞遷制度具有以下 4 大特點：

- (一) 績效與潛能並重，相形之下，我國目前的公務人員考績制度設計，係以過去 1 年的工作成果來評定考績，尚少考量受考人未來潛能的因素。

- (二) 面談機制已為必要的考績程序，惟制度係根植於文化中，在我國公務機關的職場文化下，能否有效落實面談機制的功能，則為將來考績法修法完成後，須進一步檢視的重要事項。
- (三) 跨機關之歷練為人才培育之關鍵，我國公務人員的調動，僅有 1 成多的人員係於不同主管機關間異動，相較於新加坡，有待努力的空間很大。目前簡任第十二職等以上公務人員的調動尚不受職系限制，故未來或許應從簡任第十二職等以上的文官做起，透過跨機關間的調動以增加歷練及強化全方位的人才養成。
- (四) 新加坡公務人員的考績等次比率，係以常態分配方式進行配比，亦即 2 端比例偏少，中間比例偏高（評定 C 級以上人數佔比約 95%，其中評定 B 級以上者約佔 30-40%），較之我國考績等次配比係甲等佔 75%、乙等佔 25%，丙等及丁等極少之現況而言，我國確有檢討之空間。

第六章 新加坡公務人員結社組織

一、基本觀念探討

結社自由，乃在使人民利用結社形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標。依國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）第151號-勞動關係（公共服務）公約（Labour Relations 〈Public Service〉 Convention, 1978 〈No.151〉）第1條至第9條規定，公務人員與其他工作人員相同，均應擁有行使自由結社所必需的公民權利與政治權利，得組織及加入促進與保護公務人員利益為目的之任何組織，以與政府機構談判工作條件與情況，共同解決有關問題，必要時由獨立公正的機構處理爭議；但公務人員必須遵守因其地位與職責性質而產生的義務。因此，公務人員地位及職務具有公共性，如何依據國情制度性保障其結社權利，與機關間建立正向關係，並兼顧社會秩序及公共利益，為公務人事管理的重要一環。新加坡向被認為屬於高度中央集權及實行嚴格社會控制的國家，在此環境之下，其公務人員結社權及組織如何發展，以及參與公務人事管理並發揮作用，均值得詳細觀察及探討。

二、新加坡制度與觀點

（一）公務人員結社權及組織情形

1、法規規範

- （1）新加坡共和國憲法（Constitution of the Republic of Singapore）第14條規定，新加坡公民都有結社權，但國會基於新加坡安全、公共秩序或道德利益，而認為有必要或適宜時，得立法施予限制。
- （2）1940年工會法（Trade Unions Act 1940）第28條規定，任何政府僱員不得加入工會，亦不得被任何工會納為成員；但總統得透過

公報通知指明全部或特定條件下符合任一級別、類別或描述的政府僱員豁免上述限制。

- (3) 2004 年警察部隊法 (Police Forces Act 2004) 第 16 條規定，警察不得成為任何工會及其附屬機構、協會，或任何以控制、影響警察人員的薪資、退休金、服務條件為目的的團體或協會，或任何具有政治目的的團體或協會成員，違反者即屬犯罪；惟為使警察能考慮並促請政府注意到影響其福利及效率，如薪資、退休金、福利及服務條件（個人紀律及晉陞除外）等事項，得建立 1 個或多個僅由警察組成，並依據警察法規運作和管理，且完全獨立於任何工會或其他協會以外的協會。
- (4) 2022 年工會（政府僱員—豁免）通知 (Trade Unions 〈Goverment Employees — Exemption〉 Notification 2022)，警察人員、民防部隊成員（不包括輔助人員、國民服役人員或國民服役退役人員志工）、武裝部隊正規軍人、監獄署或肅毒局職員或受其他法令禁止加入工會者以外的政府僱員，不適用前述 1940 年工會法不得加入工會或被納為成員規定的限制，可加入會員資格限定為政府僱員組成的工會或其他經相關部長核准的工會。

2、組織情形

- (1) 「公共僱員聯合會 (AUPE)」為唯一的公務人員工會，符合前述 2022 年工會（政府僱員—豁免）通知條件的公務人員均得加入。公共僱員聯合會成立於 1959 年 9 月 26 日，現代表來自 16 個部會、46 個法定委員會及 9 個國家機關³⁴公務人員及其他僱員，共

³⁴ 總檢察署 (AGC)、總審計長辦公室 (AGO)、總統府 (ISTANA)、工業仲裁法院 (IAC)、家事法院 (FJCOURTS)、國家法院 (STATE COURTS)、最高法院 (SUPCOURT)、新加坡國會 (PARL) 及公共服務委員會 (PSC)。

超過 23,000 名會員，並隸屬於全國職業工會總會下。依公共僱員聯合會章程及網站，簡介運作情形如下：

i. 宗旨：

- A. 將所有具資格加入的勞動者聯合成一個綜合性產業工會。
- B. 促進勞動者和雇主間良好的勞動關係。
- C. 改善勞動者的工作條件或提高勞動者的經濟和社會地位。
- D. 為會員就其就業相關事宜提供法律援助，並承擔因任何法律訴訟或辯護而產生的一切法律費用。
- E. 嘗試制定會員死亡時支付一定金錢福利的計劃。
- F. 加入、捐助或協助與聯合會具有類似目標的其他組織。
- G. 為尚不符合資格的會員獲得養老金權利，並保護其會員現有的退休福利。
- H. 出版及發行期刊。
- I. 落實執行委員會符合聯合會目標的事項。
- J. 培養勞動者間團結、服務、兄弟般的合作及互助的精神。
- K. 向勞動者灌輸對社區和國家的責任感。
- L. 在勞動者中培養超越一切種族障礙的勞動者階級意識。
- M. 提高生產力，造福勞動者、雇主和新加坡經濟。
- N. 遵守新加坡法律規定，促進及經營執行委員會的企業合作計劃、工業或商業事業。



圖 8 公共僱員聯合會宗旨示意圖

資料來源：公共僱員聯合會 2023 年指南手冊

ii. 運作結構：

- A. 公共僱員聯合會下分立各分會，並由執行委員會決定各分會的會員資格。各分會再選出分會委員會，處理分會事務。
- B. 公共僱員聯合會管理權屬於執行委員會：
 - a. 執行委員會全面管理事務，並執行 4 年一次代表大會確定的政策，並應於每年 7 月、10 月、1 月及 4 月舉行定期會議。
 - b. 執行委員會應於第 1 次會議選出 1 個常務委員會，於執行委員會召開會議間審查相關須注意事項並採取適當行動，以及掌管官方期刊；另執行委員會有權設立特殊目的的委員會及小組委員會，並劃設其職權範圍。
 - c. 執行委員會成員包含主席 1 名、副主席 1 至 3 名、秘書長 1 名、副秘書長 1 至 4 名、助理秘書長 1 至 6 名、秘書 1 至 6

名、總財務主管 1 名、助理財務主管 1 至 2 名、執行委員每個分會 1 名，由 4 年一次的代表大會從分會提名的候選人中選出，其中秘書長一職非必須由會員出任。

- C. 公共僱員聯合會最高權力機構為每 4 年召開一次的代表大會，由各分會選出的代表出席，大會任務為：接收並通過執行委員會的報告、接收並通過賬目報表、選舉執行理事會、選舉總審計長、選舉名譽會員、處理執行委員會及分會所提議案。
- D. 執行委員會認為必要時，有權召開特別代表大會，並僅限處理召開大會的特定事項。

iii. 任務角色：

- A. 倡導更好的政策；為會員集體談判；代表各層級職員；升級培訓機會（如圖 9）。



圖 9 公共僱員聯合會任務示意圖

資料來源：公共僱員聯合會 2023 年指南手冊

- B. 勞動關係：協助紀律調查；處理不公平解僱；解決職場不公；改善就業條件（如圖 10）。



圖 10 公共僱員聯合會勞動關係任務示意圖

資料來源：公共僱員聯合會 2023 年指南手冊

iv. 會員服務：

- A. 職場諮詢：提供權利及工作條件的專家建議、職場問題的代理和支持、職業諮詢服務協助職涯規劃（包含發現職業興趣和目標、評估目前技能差距、擴展技能提升和求職資源、建立職涯發展的信心）。
- B. 專業發展：提供相關技能培訓援助或專業發展計劃。
- C. 相關購物、餐飲、旅遊等優惠。
- D. 每年生日禮物。
- E. 福利：住院補助金、父母或子女死亡補助金、團體保險。
- F. 經濟支援：低收入家庭教育補助金、生活必需及學校用品援助。

v. 其他相關機構：

- A. 公共僱員聯合會俱樂部：提供娛樂設施、社交及體育活動。
- B. 公共僱員聯合會信用合作社有限公司：秉持互助合作理念，提供儲蓄與貸款等金融服務，以及學習補助金等福利，滿足

會員財務需求。



圖 11 公共僱員聯合會、其信用合作社有限公司及俱樂部標識

資料來源：公共僱員聯合會官方網站

(2) 警察人員依法不得加入工會，相關結社組織亦受到嚴格限制，現主要團體為「新加坡警察合作社有限公司」(Singapore Police Co-operative Society Ltd.)，該公司成立於 1926 年，性質屬信用合作社的互助團體，目標為警察人員提供儲蓄、貸款等金融服務、計畫及相關福利措施，幫助提高財務選擇及作投資決策，實際上較不涉及工作權益事項；另有其他休閒、育樂團體供警察人員參加。

(二)公務人員團體協商權及爭議權

公共僱員聯合會與私部門工會適用同一套勞動法制，即得於符合法定條件下，行使團體協商權（含締結團體協約權）³⁵及爭議權（含罷工權）³⁶。公共僱員聯合會得提起團體協商事項並未因公務人員身分作特別限制，與私部門工會相同³⁷，又如與政府部門有相關糾紛爭議，亦得提請人力部（Ministry of Manpower, MOM）安排調解會議調解，調解不成得再提交工業仲裁法院（Industrial Arbitration court, IAC）仲裁³⁸；惟基於新加坡特殊的政經環境、社會文化、法令嚴格規範及制度設計，公共僱員聯合會與政府部門關

³⁵ 1960 年勞資關係法（Industrial Relations Act 1960）第 3 章。

³⁶ 1940 年工會法（Trade Unions Act 1940）第 27 條。

³⁷ 1960 年勞資關係法第 18 條規定，工會得提案與勞資關係有關事項，包含任何就業或非就業、就業條款、就業調動或工作條件等，但不得包含晉升任一員工到較高職級或類別、雇主調動任一員工、機構出缺僱用任一人員、裁員或終止員工服務、依法解雇員工及復職、指派予任一員工符合其僱用條款的職責或特定任務等事項。

³⁸ 1960 年勞資關係法第 4A 章及第 5 章。

係相當緊密，重視對話及協商機制處理問題，實際上幾無提請調解、提交仲裁或行使爭議權情形，另自 2016 年起，亦轉為以簽署合作備忘錄，擴增諮商、參與及回饋機制，取代以往締結團體協約方式³⁹，由雙方以尊重及互信合作，均詳見下述。

(三)新加坡公私部門工會與政府互動關係

1、勞資政「三方參與」(tripartism) 特色

- (1) 新加坡初始的勞資關係也是承襲西方對抗模式，勞資衝突罷工事件頻仍，但新加坡政府為求國家社會穩定發展，自 1960 年代起透過制定或修正相關法規⁴⁰、制度設計、人事介入及財務支持⁴¹等方式，使工會與政府關係日趨緊密。由雇主、工會及政府構成的三方關係及組織，以「三方合作」(tripartite collaboration) 的協調方式解決各方歧見及問題，已為新加坡勞資關係上被普遍接受的原則。三方關係中，政府作為居中協調者，訂定制度框架，讓勞資雙方協商、共同合作，尋找出有助於促進國家經濟及社會發展的目標，現代表參與者為人力部；工會除保障勞工基本權益外，亦盡力達成專業化，提供勞工足夠專業訓練，並與政府及資方密切合作，提高生產力，現代表參與者為全國職業工會總會；雇主則於政府協調下，兼顧勞工利益或與其協商相關權益並達成共識，促其配合工作，以創造利潤，現代表參與者為新加坡全國雇主聯合會(Singapore National Employers Federation, SNEF)(如圖 12)。
- 人力部、全國職業工會總會及新加坡全國雇主聯合會並設立三方

³⁹ 2016 年前係由公共僱員聯合會與新加坡政府(總理公署)每 3 年締結 1 次團體協約，並提交工業仲裁法院認證。

⁴⁰ 如 1941 年勞資爭議法(Trade Disputes Act 1941)、1960 年勞資關係法、1940 年工會法、1968 年就業法(Employment Act 1968)等。

⁴¹ 如 1972 年設立新加坡勞工基金(The Singapore Labour Foundation, SLF)，用於提升並改善工會會員福利並促進工會運動發展。

聯盟有限公司 (Tripartite Alliance Limited)，共同針對公平就業、爭議管理、工作場所安全及健康等事項提供協助，以及倡導三方參與的核心價值及利益，協助強化其發展。

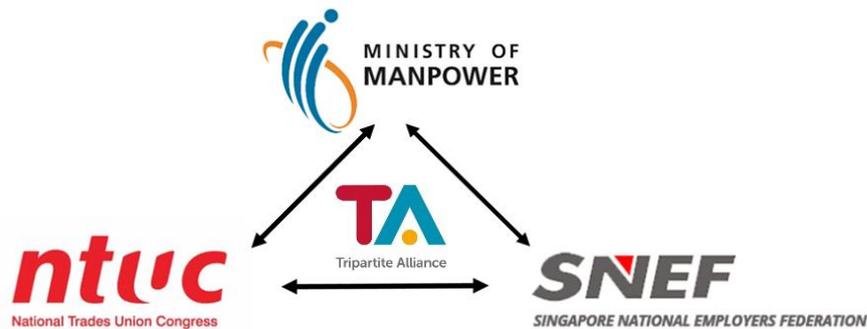


圖 12 新加坡國家層級三方參與示意圖

資料來源：本報告整理繪製

(2) 三方參與強調非對抗性及以客觀方式促進共同的經濟和社會目標，重視「協商精神」，透過「社會對話」(social dialogue)⁴²，以協商、諮商或是資訊交流來解決糾紛，雇主與工會也能於三方信任基礎下協商薪資等問題，且遵守調解程序及結果，創造勞資雙方合理利益分配，有效解決複雜爭執，實現各方共贏。因此新加坡政府認為三方參與促進勞資關係和諧，協助克服人力挑戰，使三方整體受益，為新加坡經濟、社會和政治發展及成功的基石之一，並應持續提倡其核心價值及利益，加強參與並深根發展。

2、公務人員之三方參與

三方參與精神亦實踐於公務人員工會與政府互動關係上，現三方參與者分別為公共僱員聯合會(工會代表)、各公務人員服務

⁴² 國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 對「社會對話」的定義，是指在經濟與社會政策的議題上，於勞、資、政雙方或三方間進行各種正式或非正式、不同層級、專業或部門間的協商、諮商或資訊交流，社會對話的主要目的是在促進勞、資、政三方的合作。(<https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm>)%20%20a)

機關（構）（雇主代表）、公共服務署（政府代表），由此三方合作以促進和諧工作關係，於相互信任及尊重的基礎上共同努力，為公務人員服務（如圖 13）。在三方參與機制下，如同私部門情形，新加坡公務人員工會與政府部門間擁有緊密且穩定關係，例如公共僱員聯合會、全國職業工會總會及公共服務署每 2 年定期舉辦公部門工會管理階層聚會（the Public Sector Union Management Gathering），匯集政府部門管理領導人和工會領導人分享管理的最佳實踐經驗，以及討論工會與管理階層可能的合作；公共僱員聯合會舉辦相關活動如代表大會等時，亦會邀請公共服務署參與，或雙方共同舉辦工作坊等活動，以建立一個長期夥伴關係。

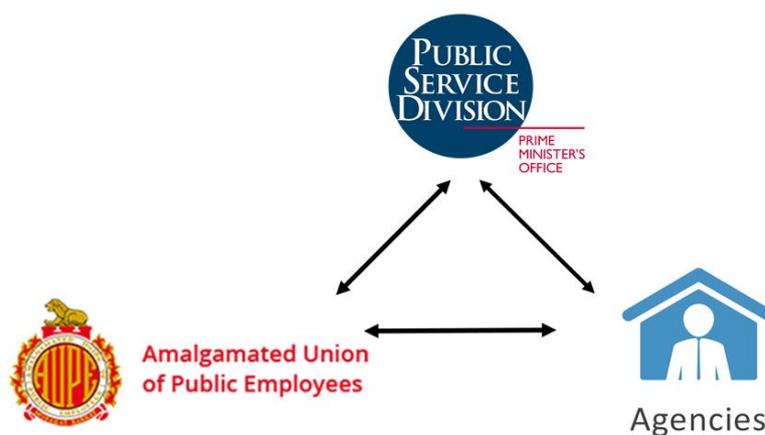


圖 13 新加坡公務人員層級三方參與示意圖

資料來源：本報告整理繪製

又近年來，公共服務署並積極與較明瞭民情的公共僱員聯合會建立策略夥伴關係，致力於以相互尊重及信任的方式合作解決問題，相關發展如下：

- (1) 從集體談判轉為定期諮商：
 - i. 2016 年簽署合作備忘錄（不再採用團體協約），確認緊密合作承諾，為職員職涯發展、技能培訓和整體薪資帶來永續的改善。

- ii. 公共服務署承諾讓公共僱員聯合會參與政策審議。
- iii. 公共僱員聯合會提供公共服務署即時且實在感受及回饋。
- iv. 每 6 個月至少 1 次定期會議。

(2) 從關注就業條款及條件轉向支持勞動力轉型：

- i. 2019 年簽署合作備忘錄成立公共服務集體培訓委員會 (Public Service Cluster Training Committee, PS CTC)。
- ii. 制定方向並確定所需技能及再培訓的需求，促動接受技能升級，以協助維持就業能力，賦予競爭優勢，為未來新挑戰做好準備。
- iii. 每年 3 次定期會議。

3、公共僱員聯合會參與公共服務署相關人事政策諮商情形：

公共僱員聯合會及公共服務署討論議題包括休假福利、企業合作、公務人員學習成長規劃、績效獎金及再就業指引等。例如：公共服務署於發布公務人員每年年中及年終常年可變動花紅數額時，均表示係經與公共僱員聯合會密切協商的結果，公共僱員聯合會亦同時發表聲明表示感謝政府採納意見；縱於 2020 年因 COVID-19 疫情決定不發放時，公共僱員聯合會仍聲明表示諒解並共體時艱。此外，公共僱員聯合會亦表示與公共服務署就不同職門人員的薪酬審議進行溝通，以因應人員流失率上升情形，雙方並合作重新設計相關職門人員的職務，以改善其長遠職業發展，並提高生產力等，均彰顯公共服務署所強調與公共僱員聯合會建立良好的戰略夥伴關係。

(四) 小結

- 1、就法制而言，新加坡公務人員除警察等須穿著制服服務體系 (uniform-personnel) 人員外，與私部門勞工適用相同勞動法制，雖不得加入私部門工會，然得加入由公部門職員組成的工會—公

共僱員聯合會，並享有團體協商權（締結團體協約權）及爭議權（罷工權），原則上於相關條件下享有勞動三權。有關其條件限制情形，結社權及團體協商權較為寬鬆，至爭議權則相當嚴格，例如 1941 年勞資爭議法（Trade Disputes Act 1941）規定，與目標不符、工業仲裁法院已受理爭議、意圖直接或間接想脅迫政府的爭議行為或罷工即屬非法，參與人員並應受監禁、罰金等懲罰，煽動或資助人員同樣應受罰；違法者均應予以逮捕且不可保釋等，限縮爭議權行使空間。

- 2、就實務而言，在新加坡政府積極推行以國家至上的三方參與機制下，透過相關法規制度調控與激勵措施，以及總體經濟條件允許，公共僱員聯合會與政府間關係無疑是緊密及良好的，與一般認為勞雇角色互為對立不同，身為雇主的政府實際上居於主導地位⁴³，將雙方定位為夥伴關係，強調諮商及對話，取代集體談判及團體協約，使公共僱員聯合會行動與政策方向一致，以利政治、經濟及社會穩定及發展，因而自然也鮮有行使爭議權的情形。而根據學者 Chew Soon Beng 及 Rosalind Chew 認定，公共僱員聯合會的策略方向即屬於宏觀型工會（Macro-focused Unions），相對於重視提供工資溢價⁴⁴以保護會員利益，不論是否將犧牲就業水準或增加社會成本的微觀型工會（Micro-focused Unions），宏觀型工會如公共僱員聯合會旨在促進就業穩定，與政府（雇主）密切合作，以提高競爭力，宏觀聚焦於幫助實現充分就業及 GDP 高成長，讓會員薪資連帶隨國家繁榮而上漲，提高生活水準。
- 3、公共僱員聯合會與政府間維持合作性策略夥伴關係，另於提供會員教育訓練、娛樂社交或生活福利上也有相當發展，其中成立信用

⁴³ 依據公共服務署權責部門人員表示，與公共僱員聯合會互動時，對其訴求不會掉以輕心，維持。

⁴⁴ 工資溢價（wage premium）指工會會員的工資超過非工會會員。

合作社有限公司以專業化經營模式提供金融服務，依該公司 2022 年財報，當年投資收益達新加坡幣（下同）360 餘萬，貸款收入達 200 萬元，淨盈餘為 204 餘萬元，總資產估值為 1.783 億美元，相關收益除發給參加合作社人員紅利外，亦能適時挹注公共僱員聯合會業務運作。

三、觀察與思考

（一）我國與新加坡制度比較

1、我國憲法第 14 條規定人民有結社的自由，又我國 1988 年 10 月 21 日即制定公布工會法，規範勞工籌組工會及其運作事宜，但明文排除行政機關職員適用；有關公務人員勞動結社事宜，隨著公務人員與國家關係由傳統「特別權力關係」演變為「公法上職務關係」，於 80 年始起步研擬規範。考試院經考量我國公務人員與勞工身分屬性、權利義務不同，依我國憲法制度設計，已各自形成一套完整法制體系，且公務人員職務與國家政務、民眾權益密切相關，如許其依工會法組織工會，並就待遇、退休等權益事項享有協約權或爭議權，可能引致人事管理紛擾，甚有影響國家安全及社會公共利益的疑慮，因而與勞工分別獨立規範，會同行政院研訂公務人員協會法（以下簡稱協會法），明定公務人員⁴⁵得組織及加入公務人員協會（以下簡稱協會），並對所定事項範圍內有建議、協商等權利，但不得締結團體協約及為爭議行為，於 2002 年 7 月 10 日制定公布，自 2003 年 1 月 1 日施行。有關我國及新加坡制度的比較概略彙整如表 9：

⁴⁵ 公務人員協會法（以下簡稱協會法）第 2 條規定，所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給的人員；但不包括政務人員、各級政府機關、公立學校首長及副首長、公立學校教師、各級政府所經營各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外人員、軍職人員。

表 9 我國與新加坡公務人員集體勞動權法制比較

事項	我國	新加坡
結社權	公務人員得組織或加入中央二級以上或各縣市機關之公務人員協會；各機關公務人員協會得推選代表組成全國公務人員協會。	警察等穿著制服服務體系以外（non-uniformed）公務人員得加入屬於工會的公共僱員聯合會。
協商權	<p>◆ 得協商事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 辦公環境之改善 ● 行政管理 ● 服勤之方式及起訖時間 <p>◆ 不得協商事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 法律已有明文規定 ● 依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟。 ● 為公務人員個人權益 ● 與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等相關。 <p>◆ 協商不成得申請主管機關調解；調解未果得申請主管機關爭議裁決；裁決有拘束雙方效力，且不得聲明不服。</p>	<p>◆ 得提案與勞資關係有關事項，包含任何就業或非就業、就業條款、就業調動或工作條件等。</p> <p>◆ 提案不得包含晉升任一員工到較高職級或類別、雇主調動任一員工、機構出缺僱用任一人員、裁員或終止員工服務、依法解雇員工及復職、指派予任一員工符合其僱用條款的職責或特定任務等。</p> <p>◆ 協商不成得申請人力部調解；調解未果得申請工業仲裁法院仲裁；仲裁決定為最終決定，不得質疑或上訴。</p>
締約權	不得請求締結團體協約	得締結團體協約
爭議權（罷工）	不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動。	符合法定條件下得為爭議行為（含罷工）。
主要法律	公務人員協會法	1940年工會法、1941年勞資爭議法、1960年勞資關係法

資料來源：本報告整理繪製

2、新加坡與我國相較下，對於公務人員及勞工的集體勞動權法制並未特別區分，除限定公務人員僅得加入公部門員工組成工會，以及警察等制服服務體系人員不得加入工會等限制較我國嚴格外，其他相關事項於規範上較為寬鬆。然而新加坡政府基於社會穩定，強力倡議國家至上的三方參與機制，並配合相關法規或制度設計，政府實質上嚴格主導及管控工會的活動與行為。依據美國非營利組織自由之家(Freedom House)的「2023 年全球自由度報告(Freedom in the World 2023)」，新加坡於「結社及組織權」項目下的「工會及類似專業或勞工組織的自由度」評比，0 到 4 分中僅獲得 1 分，且其評論表示幾乎所有工會都隸屬於全國職業工會總會，而該總會係公開與執政黨人民行動黨(People's Action Party, PAP)同盟的；至我國於該項評比獲得 3 分。據上，在新加坡相當特殊的政經環境結構下，政府塑造出與公務人員工會相當緊密而忠誠的夥伴關係，維持雙方和諧及穩定，但也相對限縮公務人員行使集體勞動權的空間及自主性。

(二)新加坡經驗於我國法制及實務的再思考

我國協會法最近一次修正為 2006 年 5 月 17 日，另截至 2024 年 1 月止，機關協會已成立 35 個，又全國協會業於 2009 年 10 月 2 日成立。因各界對於我國公務人員結社組織迭有相關意見，本部經調查歸納，目前協會法面臨問題主要有「籌組模式欠缺多元化」、「協商事項範圍有限」、「參與事項範圍不足」、「機關協會成立停滯」等 4 個面向。新加坡公務人員結社法制、歷史背景及政經環境與我國雖有相當差異，然新加坡相關經驗及思維仍值得借鏡，並可納入未來協會法研修及實務運作方向的參考：

1、增加協會得提出建議事項彈性：

現行協會法規定協會得對於「考試」、「公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休」、「公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制」、「公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益」、「公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止」等事項提出建議⁴⁶。上開事項僅侷限於考試院、本部或人事總處的職掌，但公務人員權益事項及其涉及主管機關廣泛。是可參酌新加坡公部門勞動關係重視資訊交流的精神，思考調整協會得建議事項及其建議對象的彈性，以發揮集思廣益效果。

2、擴大協會得參與事項範圍：

現行協會法規定全國協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體⁴⁷。然而各機關協會所代表群體不同，除全國協會外，各機關協會亦有參與涉及會員權益事項需要，適時反映意見，另參與對象無需僅限於法定機關（構）、團體。是可參酌新加坡公部門勞動關係重視會議對話及諮商的精神，適宜調整為涉及全體公務人員權益有關的組織、會議，全國協會得推派代表參與，並增加機關協會得推派代表參與涉及會員權益有關的組織、會議，以更符合民主參與精神；另因我國公務人員權益事項高度法制化，是亦可增加機關內部管理規章或涉及全體公務人員權益法規之研訂（修）時，權責機關應適時通知相關機關協會或全國協會參與，使雙方更有對話空間，增強諮商功能及互信基礎。

3、放寬協會得協商事項內容：

⁴⁶ 協會法第6條。

⁴⁷ 協會法第8條。

協商為協會透過團體力量維護公務人員權益的重要功能，現行協會法規定協會得就辦公環境之改善、行政管理及服勤之方式及起訖時間提出協商；至於法律有明文規定、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟、為公務人員個人權益、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等相關事項不得協商⁴⁸。對此各界屢有範圍、效能過度受限的疑慮，是可參酌新加坡公部門勞動關係重視以協商解決糾紛，且合作共構人力發展策略精神，依據當前公務環境需求及人事法制現況，適當放寬協會得協商事項，如增加工作簡化、業務績效評核基準、訓練及進修、員工身心健康協助或非全國一致性規定之福利措施等，以合理回應公務人員期待，並增加參與協會誘因。另不得協商情形宜更具體化，劃定明確界線，讓機關及協會均能有所依循，減少爭議。

4、建構協會與機關策略性夥伴關係：

- (1) 學者楊戊龍認為協會依議題性質可能選擇的發展策略，分別有行政助手（提供組織發展所需人事制度變革的支持）、夥伴（提供符合公民期待的公共服務建議或合作）或對手（挑戰管理權，對涉及公務人員權益議題扮演積極性角色）。3種策略選擇中，行政助手較容易，因貼近現行協會法所所定權限；夥伴需要管理者願意坦誠溝通、平等對待、分享權力與資訊、承諾與容忍、信心與付出行動，以及協會人員長期投入，並本專業主義與管理者對話、參與執行；對手則需挑戰管理權，因我國公務人員享有工作權保障，又較無經濟性需求，比較不容易。

⁴⁸ 協會法第7條。

(2) 關於營造機關與協會良好的互動關係，除適當鬆綁協會法法制外，實務運作上，新加坡政府與公共僱員聯合會的策略夥伴關係實踐經驗也深值借鏡。如同前述夥伴發展策略，對於提升組織績效、加強公共服務效率、精進公務人力永續職涯增能訓練、職場弱勢關懷等與公共利益及個人權益相關議題，機關宜更願意平等溝通、分享資訊、承諾與付諸行動，而協會成員也更願意關注及參與，基於專業深入對話，去除對立思維，以強而有效的專業夥伴關係共謀有效策略，提升國家競爭力，也能獲得社會對協會更多的支持及尊重，達致雙贏局面。對照我國社經環境，新加坡政府及協（工）會間以協商代替對抗的互動模式，確實值得借鏡思考。

5、充實協會服務層面及內容：

現行協會運作情形常被認為趨於一般聯誼性社團，其存在價值及功能備受討論，致使公務人員參加動力不足，會務發展因而受限。經觀察公共僱員聯合會在長年多元運作下，除與新加坡政府維持著強而有效的夥伴關係外，於提升會員生活福祉及職能進修上，透過專業管理團隊經營，也有相當顯著的成果，對於組織整體發展及參加入會吸引力均有正向作用，類似經驗模式亦值參考。協會可依據協會會員群體特性與需要，充實會員福利、訓練進修，與其他機關協會策略聯盟等，強化服務功能，提高公務人員參與誘因；另相關辦理成果亦可納為本部補助經費標準⁴⁹或會務評鑑項目⁵⁰，增加激勵效果。

⁴⁹ 協會法第 27 條規定，政府補助費為協會經費來源之一，並訂有「銓敘部補助公務人員協會經費作業規定」。

⁵⁰ 為瞭解各協會會務，健全協會組織運作，強化服務功能，本部 2011 年起每間年辦理協會會務評鑑，對於評鑑結果優良以上者酌增獎補助費，並建請機關從優敘獎；會務運作待改善者，則函知相關建議措施。

四、小結

德國法學家薩維尼（Friedrich Carl von Savigny）曾言：「法律首先是靠著風俗與國民信仰，而後靠著法學將之形成習慣法，這些都是如同國家內部寧靜孕育的力量。」各國人事政策及措施深受其政經社發展的歷史及文化系絡影響，我國與新加坡公部門勞動關係發展處於迥異網絡鑲嵌結構，型塑各自不同法制規範。然新加坡公務人員結社組織發展甚早於我國逾 30 年，得汲取其相關經驗或理念，期使我國法制及實務與時俱進，協會能更充分發揮積極性功能，維護公務人員權益，也提升服務品質及工作績效，帶動國家競爭力躍升。

第七章 結語

本次考察，對於新加坡公務人員的招募、薪酬、考績、陞遷與結社組織制度的輪廓有了較為明確的瞭解，可以發現，在每個章節的主題下，「績效」、「功績」、「菁英」等是共同的關鍵字，誠如各章小結均強調的概念，新加坡政府的人事制度設計，與其國家立基的背景、歷史與文化、社會與經濟脈絡等，至為相關。新加坡於1965年經馬來西亞國會表決通過逐出馬來西亞聯邦，一夕間，新加坡「被迫獨立」成為彈丸小國，面對獨立建國迎來的各種挑戰與壓力，驅使新加坡以威權統治模式掌握國家安定，並以菁英主義及功績至上的原則建立政府人事制度，以在龐大內外壓力中，取得國家生存優勢。

基上，新加坡政府建構一套目標明確的績效管理制度，從公務人員招募開始延續至其後的薪酬、考績與陞遷等，環環相扣相互呼應配合，篩選出最頂尖的人才創造政府最大的效能。另一方面，在公務人員結社制度上，其相關規範雖較為寬鬆，卻同時基於社會穩定而實質上嚴格主導及管控工會的活動與行為。整體管理制度的收放之間，原則相當明確並具一體性。

相對於新加坡人事制度「功績制」取向鮮明，我國因國家發展的整體背景不同，相關人事制度重於「永業制」的建構，然誠如第一章首所言，現代各國人事制度發展係以「永業制」與「功績制」的結合型態為趨勢，則我國在各該人事制度已相對成熟的基礎上，如何強化「功績」的作用性，以提升公務人員的能力與政府整體的效能，並透過適度調整公務人員結社組織的權能，以在現代管理需求下建立適當回應機制，確為當前重要課題。因而本次考察從新加坡制度中汲取的相關經驗，對我國後續相關制度的調整，具有重要的參考價值。

參考資料（按作者姓氏筆劃排序）

一、專書

行政院勞工委員會（2009）。**工會團結與運作-新加坡經驗**。行政院勞工委員會。

許南雄（2009）。**各國人事制度 - 兼論比較人事制度（增訂十版）**。商鼎文化出版社。

梁文松、曾玉鳳（2013）。**新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革（三版）**。八方文化創作室。

John Whitmore, 江麗美譯（2010）。**高績效教練：有效帶人、激發潛能的教練原理與實務**。經濟新潮社。

Marshall Goldsmith, EMBA 雜誌編輯部譯（2021）。**學領導 領導大師對主管的最深刻叮嚀**。長河顧問有限公司。

二、期刊論文

于承平、林俞均（2011）。新加坡發展尊嚴勞動對我國的啟示。**台灣勞動評論**，3（2），253-284。

王輝煌（2010）。新加坡發展型國家的政經分析：官僚創新、文官制度與治理模式的演變。**文官制度季刊**，12（4），61-98。

王賢、蘇偉業、賴怡樺（2019）。我國行政機關公務人力流動之初探：以跨職系流動為焦點。**行政暨政策學報**，69，49-84。

李耀泰（2008）。新加坡勞、資、政三邊關係的檢視：一個歷史制度主義的觀點。**人文暨社會科學期刊**，4（2），93-107。

林文燦（2008）。淺談新加坡公務員待遇制度。**人事月刊**，47（6），18-29。

許成委、柯凱翔、陳重安（2021）。公務員招募、激勵與留任：新加坡的經驗。國家菁英季刊，14（3），125-148。

郭昱瑩（2018）。績效管理思維驅動之執行力。國土及公共治理期刊，6（3），6-15。

楊戩龍（2007）。論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會。公共行政學報，3（2），39-70。

Chew Soon Beng and Rosalind Chew（2009）。Strategic Orientation of the Public Sector Union in Singapore。Employment Relations Record，9（2），19-36。

三、研討會論文

王輝煌（2011）。由新加坡之政經發展模式與文官體制：論新加坡文官之角色、行為與治理模式。2011年中國政治學會年會暨「百年民國-自由民主與兩岸和平之際遇」學術研討會，10月15-16日。臺中。

四、學位論文

李偉芬（2010）。新加坡文官體制與政府效能之研究〔未出版之碩士論文〕。國立中興大學國家政策與公共事務研究所。臺中。

施安鍾（2009）。政府接班人計畫研究：新加坡經驗的制度分析〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學公共行政學系。臺北。

五、技術及研究報告

呂育誠、許峻嘉（2016）。高階文官培訓發展之趨勢及政策—以美國、新加坡與愛爾蘭為例。公務人員保障暨培訓委員會委託研究，未出版。

呂育誠、楊戩龍（2017）。公部門勞動關係之研究。考試院委託研究，未出版。

余民寧、謝進昌（2016）。公部門運用心理測驗及其法律背景之研究。行政院人事行政總處公務人力發展中心委託研究，未出版。

林莉旻、陳雅惠（2017）。民間薪資調查及應用於公務人員待遇調整之考察。行政院人事行政總處考察報告，未出版

陳清秀、陳昭欽、李忠正、劉阿琴、周均育、王志仁、周威廷（2009）。新加坡政府人力資源管理制度考察報告。行政院人事行政局考察報告，未出版。

楊文振（2009）。精進我國文官制度取才、育才、用才、留才，提升國家競爭力—從新加坡談起。考試院考銓研究報告，未出版。

六、網路電子化資料

許成委（2021）。新加坡公務員招募經驗與啟示。國家人力資源論壇，12月，12。網址：

https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=44693&type=5654361B474B8EFF

謝麗秋（2008）。公務人員協商權之研究。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，10月。網址：<https://www.npf.org.tw/2/4925>

附錄1 本報告相關英文縮寫對照表（按英文字母序排序）

中文	英文全稱	英文縮寫
【專有名詞】		
行政官員	Administrative Officers	AO
常年可變動花紅	Annual Variable Component	AVC
當前潛能發展評估	Currently Estimated Potential	CEP
實際國內生產總值	Gross Domestic Product	GDP
儲備幹部計畫	Management Associate Programme	MAP
國家表現花紅	National Bonus	NB
不計入退休金的年終津貼	Non-Pensionable Annual Allowance	NPAA
新公共管理	new public management	NPM
執行支援制度	Operations Support Scheme	OSS
個人表現花紅	Individual Performance Bonus	PB
中期課程	PSC Scholarship Holders Mid-Course Programme	PSMP
公共服務領導計畫	Public Service Leadership Programme	PSLP
武裝部隊獎學金	the Singapore Armed Forces Scholarship	SAFS
警察部隊獎學金	the Singapore Police Force Scholarship	SPFS
新加坡勞工基金	The Singapore Labour Foundation	SLF
【政府機關（構）】		
總檢察署	Attorney-General's Chambers	AGC
總審計長辦公室	Auditor-General's Office	AGO

中文	英文全稱	英文縮寫
公共服務學院	Civil Service College	CSC
工業仲裁法院	Industrial Arbitration court	IAC
家事法院	Judiciary, Family Justice Courts	FJCOURTS
國家法院	Judiciary, State Courts	STATE COURTS
最高法院	Judiciary, Supreme Court	SUPCOURT
人力部	Ministry of Manpower	MOM
新加坡國會	Parliament of Singapore	PARL
總理公署	Prime Minister's Office	PMO
公共服務委員會	Public Service Committee	PSC
公共服務署	Public Service Division	PSD
總統府	The Istana	ISTANA
【組織】		
公共雇員聯合會	Amalgamated Union of Public Employees	AUPE
環球公共政策網絡	Global Public Policy Network	GPPN
國際勞工組織	International Labour Organization	ILO
全國職業工會總會	National Trades Union Congress	NTUC
人民行動黨	People's Action Party	PAP
公共服務集體培訓委員會	Public Service Cluster Training Committee	PS CTC
全國雇主聯合會	Singapore National Employers Federation	SNEF
【學術機構】		
瑞士洛桑管理學院	International Institute for	IMD

中文	英文全稱	英文縮寫
	Management Development	
李光耀公共政策學院	Lee Kuan Yew School of Public Policy	LKY School
南洋理工大學	Nanyang Technological University	NTU
新加坡國立大學	National University of Singapore	NUS

附錄2 參訪剪影



赴公共服務署參訪



與陳重安老師餐敘



與陳重安老師餐敘



赴李光耀公共政策學院參訪



赴李光耀公共政策學院參訪



拜會駐新加坡臺北代表處



拜會駐新加坡臺北代表處