

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

撰寫人：楊文振
中華民國九十八年十一月

摘 要

面對全球化、資訊化的時代，交通便利，世界有如地球村，各個國家無不卯足全力，促進經濟發展，提升人民生活水準。自去（97）年世界性金融風暴發生以來，政府採取緊急措施救經濟，包括發放全國性消費券、擴大內需及減稅方案等，並透過全面性各項改革，如司法改革、教育改革、經濟改革等興利除弊措施，以及文官制度之取才、育才、用才、留才方面的改革，力求精進，以強化政府的效率、效能，另一方面加強肅貪，以建立清廉又有效能的「廉能政府」，提升國家競爭力，帶動民間企業及國家經濟發展，為人民謀福利。

馬總統英九先生說：公務人員要正派、廉潔，這是人民信任的基礎；人民的信賴，是政府最大的資產，公務人員一旦貪污，則會失去人民的信任。又考試院關院長中認為：有一流的文官，才有一流的政府。然而，台北市國稅局楊姓稅務員，利用職務之便，向吳明珠中醫診所索賄 100萬元，還說：與其幫國家課稅，不如幫自己課一點。如此行徑，是公務人員的價值觀遭扭曲了嗎？還是公務人員俸給制度出了問題，薪水不足以養廉？對於楊稅務員的貪瀆行為，關院長

深表痛心，呼籲必須從建立公務人員正確的價值觀，以及進行文官制度改革工程著手。

新加坡政府廉能，向來為世界各國所肯定，筆者試著以新加坡為借鏡，探討該國文官制度之取才、育才、用才、留才措施，與我國做一比較，提出筆者之淺見及改進建議，但願對我國文官制度之精進，有所助益；也希望藉由精進我國文官制度，造就德才兼備之一流文官，廉能的一流政府，進而提升國家競爭力，增進人民福利。

關鍵詞：文官、文官制度、永業化、依法行政、行政中立、
公信力、公權力、廉能政府、潛力門檻、固定薪、
變動薪、增長紅利、表現紅利、道德觀、價值觀、
民主、法治、效率、效能、執行力

目 錄

第一章	前言	5
壹	研究緣起與動機	5
貳	研究目的	7
參	研究方法	11
肆	研究限制	11
第二章	新加坡文官制度之取才、育才、用才、留才	12
壹	新加坡取才情形及特色	13
貳	新加坡育才情形及特色	15
參	新加坡用才情形及特色	22
肆	新加坡留才情形及特色	25
第三章	我國文官制度之取才、育才、用才、留才	36
壹	我國取才情形及特色	36
貳	我國育才情形及特色	40
參	我國用才情形及特色	45
肆	我國留才情形及特色	50
第四章	我國與新加坡文官制度中取才、育才、用才、留才 之比較與研究建議	61
壹	兩國取才方面之比較與研究建議	62
貳	兩國育才方面之比較與研究建議	71
參	兩國用才方面之比較與研究建議	84
肆	兩國留才方面之比較與研究建議	91
第五章	結論	110
	參考文獻	122

第一章 前言

壹、 研究緣起與動機

由於近日新聞媒體陸續報導政府一些弊案，如台灣科學教育館工程弊案，收押前館長徐國士；故宮博物院南院弊案，檢方三度聲請收押前院長石守謙，迄未押成；搜索台北看守所，查辦監所管理員夾帶違禁品；還有台北市國稅局稅務員楊儒昕涉嫌向吳明珠中醫診所索賄 100 萬元，被捕事件等情事。

對於年輕能唱的楊稅務員涉貪，考試院關院長深表痛心，他指出，廉正是公務人員的核心價值，這種貪瀆行為不但嚴重違反公務員服務法的規範，嚴重打擊絕大多數公務人員的清廉形象，也與當前政府大力倡導的廉能政府理念背道而馳。關院長特別引述政大校長吳思華在保訓會舉辦的研討會中發表的「公務員的廉潔、專業與效率，是一個國家進步的重要指標。」的一段談話，強調廉正是人民對全體公務人員的高度期待。因此，落實廉能政府理念與提升為民服務工作之效率、效能，是考試院身為文官院，責無旁貸，必須全力以赴達成的。尤其考績制度的改革刻不容緩，必責成各政府機關加強員工平時的品操考核，共同來推動廉能政府工程（2009.6.26. 中央社）。

又瑞士洛桑國際管理學院（IMD）2009 年評比，台灣的國家競爭力總體排名第 23 名，比去年下滑 10 名。尤其經濟

表現下滑程度落後於總體排名，成為台灣競爭力下降的關鍵問題，未來政府如何針對我國弱勢指標進行改善，亟待積極研提相關改進策略（2009.6.2.工商時報 A5 版）。我們知道國家競爭力的評估指標是全面性，包括財政收支、政府效能、行政改革、經濟發展、教育改革、司法改革等，其中政府效能、文官制度改革，攸關國家長遠發展，就提升我國國際競爭力評比之因應對策，政府該扮演什麼角色？行政組織如何改造，文官制度如何改革，才可以提升效能？值得我們深思。

此外，新聞媒體報導亞洲行政能力調查評比，最近 3 年排名第 1 名皆為新加坡，而我國從第 3 名，大幅掉落為第 7 名，可見新加坡在公務人力資源管理方面，政府文官制度上，定有值得我們學習之處。

另報導我國公務人員之操守，貪污程度較中國大陸嚴重，引起馬總統生氣，要求政府各部門澈底做好肅貪工作。所謂「冰凍三尺，非一日之寒」，政府要廉，也要能，非三個月即能做到，必須政府全面性改革，包括司法改革、教育改革、經濟改革，其中文官制度也必須隨著人民的需求，社會環境的改變，與時俱進的改革。

新加坡領土有限，沒有廣大的經濟腹地，也沒有國際強勢貨幣，又缺乏天然資源，但經濟發展仍為世界第 3 大外匯市場，相較於紐約、倫敦等國際市場，交易量高居世界第 3 名。瑞士洛桑國際管理學院（IMD）公布的世界各國競爭力排名，新加坡僅次於美國，世界排名第 2 名，新加坡政府治

理模式，一般人認為是「用人唯才」、「廉能制度」、「威權體制」、「法治內的自由」等，而「強勢政府」是新加坡政府治理的重要特徵，在強勢政府模式的治理體制下，任何一個法案或政策施行，皆力求效率、效能，好還要更好。

綜上所述，筆者擬透過探討新加坡文官制度之取才、育才、用才、留才措施，與我國文官制度做一比較，並試著提出個人淺見之研究建議，相信部分措施值得作為我們的借鏡。

貳、 研究目的

筆者希望以新加坡文官制度為借鏡，兼顧我國國情，比較之後，提出一些研究建議意見，但願對我國文官制度有所幫助，也但願公務人員都具有正確的價值觀，成為德才兼備之士，個個是有品的人，為民服務，進而提升國家競爭力，滿足人民的需求，以獲得人民的肯定與信賴。如此建立起國家形象，如同知名品牌的公司一般，只要國際間提到中華民國台灣，代表著是良好品牌的國家，優質、廉能的政府，公務人員及國民的民主法治素養好，文化水準高，相信對台灣觀光產業定也有所助益。2009年7月間高雄市主辦世界運動會，同年9月間台北市主辦聽障奧運，皆為全球注目焦點，有助於提升觀光、運動風氣及國家形象。

丹麥駐台代表處代表符力明（Flemming Aggergaard）說：丹麥國土面積比台灣略大，但人口只有台灣四分之一，

根據調查 90 個國家受訪者，丹麥是全世界最快樂的國家，究其原因？有五大因素：「有效率，不貪污的廉能政府」、「高所得」、「政治民主」、「對不同意見的容忍」與「有充分的個人自由」(2009.7.19.聯合報 A14 版)。由此可見，廉能政府的重要性，它可以成為民間企業的火車頭，促進經濟繁榮，國家富強，人民生活安康、不虞匱乏，民眾對政府滿意度提升，就有滿足感、快樂感。我們了解國家競爭力的提升，不是單單靠文官制度的改革，必須是全面性，所以我國政府各部門行政、立法、司法、考試、監察五院都在力求改革，無論是教育改革、經濟改革、國會改革、司法改革、「文官制度改革」、「監察制度改革，甚至包括國土行政區域重劃、財政收支劃分法修正……等，在在為了求得國家全面性改革與均衡性發展。所以說文官制度改革與國家發展息息相關。

誠然要建立現代化、民主化國家，政治民主不是單靠選舉而已，也是全面性的，尤其要先有現代化、民主化的文官制度，才會有現代化廉能的政府，必須有多方面的條件具備方可。美國總統歐巴馬訪問非洲國家迦納，並發表演說：非洲必須建立民主，而民主不只是舉行選舉，成功的關鍵在於有效能、清廉的政府，包括為民服務的行政部門、強大的國會、獨立的法院，還有獨立的新聞媒體等。非洲的前途在非洲人手中。美國不會把任何一種制度，強制在任何一个國家上。民主的要義，每個國家決定自己的命運(2009.7.16.中國時報 A23 版)。俗話說：路是人走出來的。所以美國或新加

坡在政府的效率、效能方面，固然表現良好，但其文官制度並非可以全盤移植，因為制度是成長的，仍須兼顧各國自己的國情。

筆者希望如何透過文官制度中取才、育才、用才、留才措施之改革與精進，以期有一流的文官制度，進而有一流的文官，一流的廉能政府，一流的服務，為全體國民謀最好的福利。所以文官制度的重要性，由此可知。按文官制度主要作用有三：

一、形成一個廉能政府

透過文官制度，可以將國家優秀人才吸收到文官系統裏面，並利用不斷的進修、訓練、與淘汰，使文官具有現代知識與良好辦事能力。另一方面，給予優厚待遇與終生保障。如此，文官可以不必貪污，於是一個廉能政府便可形成，而一個廉能政府則是一個現代化國家所必須具備的條件。

二、維持行政的連續性

在民主政治之下，執政黨及政治領袖隨時可以更換，這是政治。但國家事務或施政，則不可一日中斷，中斷便會造成民眾的不便及社會的混亂，這便是行政，而負責行政的則是文官。因此之故，日本雖經常更換首相，但日本社會安定，人民生活照常，即是有一個健全的文官制度在運作行政。所以，任何一個民主法治國家，都必須有一個完善的文官制度。

三、行政中立

現代的社會是一個多元性的社會，現代的政治是政黨政治，所以一個現代化的民主社會，必然是各種政治勢力及利益集團互相競爭、對抗、衝突、調整、妥協、適應的社會。在這樣一個過程中，惟有文官依法行政，保持中立，才能免於混亂。至於推動行政中立法制化，對政黨的衝擊，從短期看，會招致許多不便；從長期看，對國家、對社會、對政黨都有好處（王作榮，1994）。

我國要建立現代化、民主化的國家，要有紀律、有秩序的法治社會，就必須要有健全的、優質的現代化文官制度。有了優質的、現代化文官制度，用期培育優秀的文官（公務人員），促進國家的發展、繁榮及人民福利。因此，考試院職責所在，必須研訂（修）考試、銓敘、保障、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎、退休、撫卹等制度，以精進良好的取才、育才、用才、留才措施，致力培訓「德才兼備」的公務人員，形成廉能的政府，建立起良好的品牌、形象，以獲得國人的信賴與支持，及國際間美譽。

考試院第 11 屆所有考試委員及所屬部會首長等相關人員組成考試院文官制度興革規劃小組，由吳委員泰成擔任召集人，經多次共同研商，於本（98）年 6 月 18 日考試院第 11 屆第 39 次會議提出「考試院文官制度興革規劃方案」，並獲通過（吳泰成等，2009）。當然考試委員研提的興革規劃，

具有決策性，至於筆者的能力有限，謹就本文提出一些淺見，希望能對文官制度有所幫助。

參、 研究方法

針對上述研究目的，本研究將採行下列研究方法：

- 一、文獻分析法：蒐集和分析國內對於本研究之相關文獻，進行靜態之論證。
- 二、比較研究法：蒐集新加坡公務人員相關法令規章及著作，俾與我國文官制度之取才、育才、用才、留才措施，作一比較，並提出研究建議。
- 三、專家訪談法：與相關機關公務人員、專家和學者的訪談，以獲取各方論點，作為本研究參考。

肆、 研究限制

研究期間個人頗感研究資源、研究時間有限，又本研究僅筆者一人，加上筆者的能力不足，恐有疏漏之處，謹提出一些不成熟之看法，敬請不吝指教。

第二章 新加坡文官制度之取才、育才、用才、留才

新加坡於 1965 年脫離馬來西亞聯邦獨立建國，至 2008 年 6 月人口總數為 484 萬人，其中華人占 75.1%，馬來人占 13.7%，印度人占 8.7%，其他種族占 2.5%。新加坡是一個工商業發達、整潔美麗的城市國家，以政府廉能及人民守法聞名於世。

新加坡的政治體制為三權分立，採責任內閣制，1991 年修憲後，總統由新加坡公民直接選舉產生，為新加坡歷史上重大的憲法和政治改革。修憲後的總統任期為 6 年，總統擁有各種職責和權利，包括否決高級公務人員的任命以及動用政府支出。根據新加坡「內部安全法」與管理宗教組織和貪污調查局有關的法律，總統也有審查權。國會由民選議員組成，議員任期為 5 年。內閣為最高行政機關，擁有行政權，負責處理所有政府政策以及日常國務，內閣集體對國會負責，內閣包括總理、內閣資政、2 位副總理以及各部部長。總理及閣員由總統提名國會多數黨議員，經國會同意後任命。人民行動黨一直是唯一的執政黨（陳清秀，2008:3）。

新加坡曾為英國殖民地，其文官制度大部分傳自英國（陳清秀，2008:2）。新加坡政府文官制度主管機關包括「公共服務委員會」、總理公署下設「公共服務署」、各級人事委員會負責各級公務人員之甄選與任用。茲就新加坡文官制度之取才、育才、用才、留才措施分述如下：

壹、新加坡取才情形及特色

新加坡公務人員大致上分為行政官職及一般職務二大區塊，其取才方式、任用、陞遷均有不同。且取才對象，不論本國人或外國人，皆得為公務人員。

一、新加坡取才情形

(一) 行政官職 (Administrative Officer, 簡稱 AO)

1、政府獎學金制度：

新加坡政府之公共服務委員會每年提供 60 個名額給績優高中生申請，透過學校推薦信、在校成績、面談等方式，尤其注重心理人格特質，選取獎學金得主，選送至國內外大學接受教育，獎學金得主並須與政府簽約，畢業後應在政府部門服務一定年限，其中薦送至國內者應服務 4 年，薦送至國外者應服務 6 年。暑假期間並安排於各部會見習，以了解政府運作。

2、儲備幹部計畫：

儲備幹部計畫是新加坡政府最重要的精英取才方案，藉此網羅最優秀的大學畢業生加入公務人員行列，該計畫取才的來源包括政府獎學金得主以及一般大學的績優畢業生，加入儲備幹部計畫，就成為行政助理官，必須在政府各機關服務 3 至 4 年，前 2 年有計畫的安排至各部會歷練各項職務，

其他時間並須接受下列訓練：

- (1) 2 個月基礎課程，包括參訪亞洲其他國家。
- (2) 跨部門實習。
- (3) 參與政策論壇及研討會。
- (4) 師徒制。
- (5) 學習之旅及參加海外研討會。

(二) 一般職務之選取

一般職務多係授權高級人事委員會或各部人事委員會，依據職位空缺與公務需要，擬定進用公務人員計畫，經公共服務委員會會同公共服務署審查同意後，於政府公報、報紙及政府部門的資訊網路上公告，公開招募。新加坡公務人員的遴選方式至為簡便，僅經過「資格審查」及「面試」，即決定進用人選。

(三) 重視心理測驗之功能

對於獎學金得主或警察人員，皆以心理測驗，進一步了解書面資料所無法呈現的人格特質。警察人員之心理測驗專家採任期制，受僱於警察機關；由於警察工作的特殊性，人格特質及其穩定性十分重要。心理測驗專家除於招考時主持面試外，平日則擔任心理諮詢工作，為公務人員或警察人員提供必要之服務，幫助調適並解決其心理問題，亦為國內其他團體進行心理輔導，以達資源共享，充分發揮心理諮商功能。

二、新加坡取才特色

- (一) 針對高中畢業生選取績優者，提供獎學金，薦送至國內外大學深造後，進入政府部門服務；也針對大學畢業生選取績優者，予以進用。
- (二) 進用人員，由各部門自行招考，刊載報紙、上網公告，凡符合應考資格條件者，皆可報名。
- (三) 考試方式僅資格審查及面試，無須全國統一招考之筆試。
- (四) 特殊職務之招考，如警察人員，重視心理測驗。

貳、新加坡育才情形及特色

新加坡政府為求經濟發展，創造國際競爭優勢，長期以來對於全國人力資源發展非常重視，投入相當多的心力於育才措施，成效頗佳，政府提供高效率、高效能、優質的公共服務，公務人員具有正確價值觀，清廉、守法、勤奮、主動積極、負責任的精神，更受到世界各國肯定。新加坡的成功之道，主要在於公務人員持續不斷的接受培訓。同時，訓練機構文官學院（Civil Service College，或稱公共服務學院，公務人員學院，簡稱 CSC）深入各部門調查其培訓需求，再根據各部門的需求，設計課程開班訓練，以前是「講什麼，聽什麼」，現在是「要什麼，講什麼」，做到為需求而訓練。

一、新加坡育才情形

- (一) 設立文官學院專責培訓

文官學院（CSC）是新加坡政府專責的公務人員訓練機構，隸屬於公共服務署，提供系列的學習方案與課程，協助建立新加坡文官職能與有效提升文官能力。文官學院設有政策發展中心、管理與領導中心、公共行政與管理中心、CSC 顧問群、卓越服務中心及 CSC 國際部、公共經濟研究中心等 7 個業務部門，以及合作發展中心、財務、人事等 3 個幕僚單位。

文官學院於新加坡政府人力資源發展與訓練上，扮演極為重要的角色，是朝向全方位的發展，不僅是公務人員訓練機構，也具備人力資源發展的諮詢顧問角色；不僅提供國內公務人員訓練，也主動提供亞洲國家公務人員學習交流的機會。

從文官學院 2007-2008 年報，可觀察文官學院過去一年的訓練重點如下：

1、領導訓練

針對中高階公務人員規劃系列領導課程，稱為里程碑計畫，共規劃有 9 套課程，訓練對象區分一般、高潛力、行政官員或儲備人才等 3 類，並依職級分別再細分，使課程適合於訓練對象，提升學習效益。領導課程內容如表 1：

表 1: 領導課程內容

性質	內容
領導課程：	政策發展研討、執行力課程、領導力基本課程、治理與領導課程、行政領導課程、高階主管課程、主管課程、策略管理課程等。
工作坊、論壇及會議：	總理與首長圍爐對話、組織領導論壇、政策論壇、情境規劃工作坊、策略展望會議、公務員會議等。
演講、圓桌會議及研討會	夥伴關係、國際交流、新觀念系列、領導策略系列、經濟、管理、圓桌討論、才能發展與評估、激勵等。

2、一般訓練

係針對所有層級公務人員提供一般性訓練，課程內容如表 2：

表 2: 一般訓練課程內容

性質	內容
一般課程	領導、治理、公共政策、組織學習、組織績效、人力資源管理與發展、財務、溝通、服務品質、法律、行政管理、知識管理、創新發展、員工基本技能、個人發展、一般管理等。
其他	<p>認證課程：變革管理學位。</p> <p>工作坊、論壇及會議：人力資本會議、卓越服務會議、幕僚會議等。</p> <p>專業服務：訓練需求分析、訓練課程規劃及執行、訓練師訓練。</p> <p>學習設施：數位學習管理系統。</p>

3、機關服務

文官學院設有顧問群，為各機關提供經驗分享論壇、顧問諮詢服務等，內容如表 3：

表 3: 機關服務內容

性質	內容
經驗分享論壇	包含學習歷程、知識分享、最佳公共服務實作等論壇
顧問諮詢服務	顧問諮詢 ：標竿諮詢服務、知識管理顧問服務、卓越組織顧問服務。 組織發展 ：員工雇用調查。 才能評鑑 ：評鑑中心、心理評鑑。 選員及評鑑 ：建立能力檔案、設計及執行心理評鑑、設計面談機制。

4、國際服務

文官學院設有國際部，以提供其他國家公務人員訓練課程及公務人力發展諮詢服務，提供之服務內容如表 4：

表 4: 國際服務內容

性質	內容
訓練課程(含工作坊及參訪研究)	公共治理與行政、公部門人資管理與發展、公部門變革管理、政策發展、政府革新、品質與創造力、社會經濟發展、電子化政府、財務管理、一般管理、溝通技巧等。
諮詢服務	為公部門人力資源發展與管理建構核心能力，為公部門訓練機構建構核心能力，發展

職能架構與職能課程。

依據文官學院 2007 年年報統計，其訓練成果如下：

- 1、 提供課程數：579 種課程。
- 2、 學員數：總計 31,181 人次，其中國內學員 27,488 人次（佔 88.16%），國際學員 3,693 人次（佔 11.84%），國內學員當中，又以中高階公務人員為最主要訓練對象。

（二）公務人員之培訓

1、 全方位的發展策略

新加坡公共服務署以提供一流的公共服務為主要目標，對公務人員的能力發展，從建立正確價值觀、理念、人事管理制度及持續訓練等，具有全方位的策略思維，包括：

- （1）建立公務人員廉能、公正、專業能力取向的核心價值與理念。
- （2）經由考、訓、用及能力管理等方式，發展公務人員專業能力及培養領導人才。
- （3）對公務人員作持續性的訓練。

2、 多元化的培訓方式

在新加坡，提供多元化的訓練進修方式是政府的政策，參加訓練進修是公務人員的權利，也是義

務，新加坡政府為提供一流的公共服務，規定各機關必須提供每位公務人員每年 100小時的訓練，幫助員工提升工作所需的知識與技能。其訓練方式包括：

(1) 參加一般培訓課程

公務人員可參加文官學院或各大學提供的短期培訓課程，以提升行政官職制定政策的能力；也可以申請為期 4個月的社區實習，藉此參與社區活動，並深入了解人民需求。

(2) 參加管理培訓課程

文官學院及各大學都有領導管理課程，提供給具有潛力、優秀的中高階公務人員，以培養領導人才。譬如文官學院為高階公務人員規劃的領導課程；另李光耀公共政策學院為高階主管設計的領導課程。

(3) 申請研究所進修或企業學習

可以申請獎學金到研究所進修，取得碩士學位，例如李光耀公共政策學院的公共政策碩士、公共行政碩士、及公共管理碩士課程，主要招收對象為具有服務經驗的優秀公務人員，同時其他國家公務人員也可申請；另該國公務人員亦可申請到民間企業研究機構或大型企業實習。

(4) 申請政府提供的獎學金出國研修

新加坡公共服務委員會每年提供 60 種獎學金，供優秀公務人員出國研修。其他政府部門亦提供類似的獎學金。

二、新加坡育才特色：

- (一) 新加坡公務人員可以申請到民間大型企業、或私人企業研究機構實習、或到民間訓練機構接受訓練。
- (二) 設立公務人員學院（文官學院）專責培訓，重視實用性，俾能「學以致用」，事先做好訓練需求調查，再根據需求設計課程；訓練期間，實施學員意見反映並加以評估分析，以及學習效果評量；訓練結束，學員回到工作崗位，繼續追蹤，以了解其工作表現，評估訓練成效，作為爾後培訓工作改進之參考。並舉行「訓後會議」，成立「訓後協會、訓後同學會、培訓諮詢委員會」等。
- (三) 訓練具持續性、系統性、計畫性，配合公務人員生涯發展，有各種層次的訓練，有基礎訓、成長實務訓練、領導訓練等，並強制規定公務人員每人每年受訓日數為 12 日半，即 100 小時，用期培養公務人員的長期受雇能力，塑造效率、效能、優質的服務團隊。

- (四) 推動「建議制度」,規定公務人員每人每年對政府部門之各種軟體(制度、管理法令)硬體設施等,提出 2 個以上之建議意見,如獲採納,將公開表揚、獎賞,並列入年度考核依據之一。
- (五) 新加坡文官制度主管機關公共服務委員會每年提供 60 種獎學金,其他政府部門亦提供類似獎學金,供優秀公務人員出國進修。
- (六) 就新加坡公務人員學院言:
- 1、該學院與民間訓練機構、其他國家訓練機構交流合作,以共享訓練資源,學習更為先進之知識與技能。
 - 2、以市場競爭機制,促進訓練機構的不斷進步:對於公務人員的訓練經費,按各機關人數分配編列於各機關專款專用,不再對訓練機構直接編列經費,以促使訓練機構,需與其他訓練機構競爭,設計實用的課程,聘請陣容堅強的師資,吸引更多公務人員來受訓,以圖訓練機構的生存與發展。
 - 3、教學、訓練方法多元化:除講授法外,尚運用討論法、角色扮演法、個案研究法、模擬法、參觀考察等。尤其實踐性學習方法,是透過情境模擬活動,實際參與之學習,以改變個人與團體之行為。

參、新加坡用才情形及特色

一、新加坡用才情形

新加坡政府進用人員（含國營事業機構人員及僱用人員），依其工作性質，可分為 6 個類別：

- （一）行政官職：係直接參與協助政務首長訂定政策，研訂法規之人員，目前約 230 人，平均每個部 10-15 人。
- （二）專業服務類：係從事專業活動的醫師、工程師、教師、律師等人員。
- （三）執行服務類：係執行部門的警察人員、監獄人員、安全消防人員等人員。
- （四）文書服務類：係指各機關從事文書處理檔案工作的人員。
- （五）技術服務類：係指各機關從事技術性作業之人員，如電腦操作維修人員。
- （六）辦公室服務類：係指各機關從事庶務性工作、信件處理人員。

新加坡政府人力（含國營事業機構）約 11 萬 4 千人，占該國人口數（484 萬人）之比例約為 2.35%（我國約為 2.37%）。又如僅計算具公務人員身分者，計約 6 萬 6 千人，比例為 1.36%（我國約為 1.49%）。

新加坡公務人員之進用，並非統一由國家考試之筆試方式來決定進用人員，而是由各部門利用報章新聞媒體公開徵求人才，由應徵者中審查符合資格條件

者加以口試，錄取進用。亦做到真正的人事公開，且能甄選到適任之專才，力求人與事的配合，專才專用，適才適所。

新加坡政府針對高中生甄選獎學金得主，特別給予栽培，以及對大學畢業生予以選取，進用為公務人員。當公務人員被錄用為儲備幹部計畫時，即成為行政助理官；又於儲備幹部計畫期滿後，仍須接受嚴格的考核，如經評選為績優人員，即由公共服務委員會任命為「行政官職」，該委員會每年均舉行酒會歡迎第 1 年進入行政官職階層的人員，之後再分發至各部會擔任高級文官，一般是從助理司長開始擔任。其餘未經評選通過的人員，則留任原服務機關繼續任職，循一般途徑陞遷發展。

新加坡政府選取績優人才後，為求「人盡其才」，人與事的密切配合，做到專才專用，適才適所，以期發揮所長，表現高效率、高效能。因此公務人員晉升職務，以「潛力評估」、「績效表現」為主要考量，凡具有高潛力、高績效者，即能快速陞遷，獲得重用；至於潛力較低，但績效仍高者，亦可逐級晉陞，只是晉陞速度較慢，而完全不考量「年資」因素。反之，低潛力、低績效者，如未達到其職務等級之標準，將施予輔導或訓練，如仍未改善，會被要求離職。

二、新加坡用才特色

- (一) 高階公務人員年輕化，各部司處長層級之高階公務人員，多為 30 歲至 40 歲。
- (二) 政務人員及高階公務人員可兼任多項部會職務，用期透過跨部門經驗，以培養通才。
- (三) 對於公務人員之任用，無論是本國人或外國人，只要是優秀人才，均得進用為公務人員。
- (四) 新加坡政府對公務人員設有「潛力門檻」，如公務人員被評估約在 35 歲左右，至少會晉陞至某一職位，而未晉陞至該職位時，則會建議其離職，轉調其他政府機關，或輔導至民間企業服務。

肆、新加坡留才情形及特色

一、新加坡留才情形

留才措施，屬於對公務人員的誘因，也可說是公務人員對於國家享有之權利，諸如身分保障權、俸給權、參加考績權、參加保險權、退休金權、撫卹金權、休假權、結社權、費用請求權（差旅費等之申請）等，其他如參加訓練、講習，以充實自己；又如表現良好，得以陞遷，亦均能構成對公務人員誘因，留住人才。本文僅就身分保障、待遇、考核、陞遷、保險、退休、撫卹方面敘述如下：

(一) 身分保障方面

新加坡公務人員並無「鐵飯碗」的心態，政府較不講求工作保障、身分保障或公務人員永業化，由於政府重視服務品質與效能，對公務人員之晉陞與考核相當嚴謹，如績效表現不佳，工作態度不好，隨時可能被解職。

也就是說，新加坡公務人員無職務保障制度，每位公務人員具有高度危機意識，必須通過潛能及工作績效考核，方能繼續任職，對於不適任者，或調任他機關，或轉至民間企業，政府願意付較高費用促其離開公職。

（二）待遇方面

新加坡政府的廉能，舉世肯定，是於第一關選取優秀人才，進入政府部門服務，並加以持續性的訓練、栽培，同時力求人與事的適切配合，達到專才專業、適才適所，並以高待遇、快速陞遷等措施，留住人才在政府部門。誠如該國資政李光耀先生說，他的最主要政策，就是以高待遇網羅並留住最優秀的人才。

新加坡政府在薪資方面，非常重視與工作績效的連結，其待遇結構，分為固定薪與變動薪，其中變動薪佔全薪的 30% - 40%。茲分述如下：

1、固定薪部分：

（1）固定薪資：12 個月薪資。

(2) 額外薪資：應過年需要發給之薪資，為第 13 個月之薪資，相當於我國年終工作獎金。

2、變動薪部分：即紅利制度。

(1) 年度變動薪 (Annual Variable Component) 視每年的經濟情況，分二次發給，即依當年經濟達到預期成長率時，每位公務人員可支領 2 個月變動薪資。其中 0.5 個月在 7 月支領；剩下的 1.5 個月在 12 月發放，合計 2 個月變動薪資，又稱為變動紅利。

(2) 增長紅利 (Growth Bonus)：有特別經濟成長時，一次發給，即國家經濟發展和公務人員工作表現掛勾的增長紅利，如國民所得 GDP 增長幅度 2% 以下、5%、8% 和 10% 以上，公務人員將分別獲 0 個月、2-3 個月、4 個月和 8 個月的 GDP 增長紅利。

(3) 表現紅利 (Performance Bonus)：是衡酌員工工作績效而發放，員工仍可按年終考績等次支領表現紅利，相當於我國的考績獎金。亦即表現紅利的發給與公務人員年終考績結果結合。公務人員年終考績等次分為 A、B、C、D、E 共 5 等次。表現紅利發給數額：考列 A 等發給 1 個月薪資；考列 B 等發給 0.75 個月薪資；考列 C 等發給 0.5 個月薪資；D 等及 E 等皆不發給

(陳清秀 , 2008:24)。

(三) 考核方面

1、考核種類：

新加坡公務人員之考核內容包括「工作表現檢討與評估」及「潛能發展評估」2大項。考核程序先由受考人自評，次由直屬主管透過面談途徑，就其工作表現初核，再與更上級主管共同協商，就其發展潛能複核後，提報該機關考績委員會審定考績等次，排名定之。說明如下：

(1) 工作表現檢討與評估：

I、工作表現與發展評述：評核公務人員目標之完成與成績、當年度參加之訓練課程等。評量項目包括：工作之質與量、組織能力、知識與應用、團隊合作、對工作壓力之反應、責任感、成就、服務品質；對於擔任主管者，尚需說明其對下屬培訓及發展計畫。

II 對於未來一年新目標、新計畫、新策略之描述。

III、工作表現檢討：係考核者與受考核者對工作表現之澈底檢討。檢討項目包括：影響工作表現之因素；工作變動程度；受考人當年接受訓練及發展效果評估；受考人所提出需要訓練及更多經驗之工作項目；受考人對未來工作之期

望；考核者之評核意見。

IV、受考人對自我之評語。

V、考核者對受考核人之瞭解程度、面談結果及人事部門之紀錄與所採取之行動。

(2) 潛能發展評估：

I、直升機素質：指能以宏觀之角度鳥瞰事情和問題，同時又能確知關鍵細節，調整焦距對症下藥。

II、全人素質：包括知能素質（分析能力、想像力及創意、務實感）成就趨向（自我成就要求、社會政治敏感度、果斷力）及領導素質（激勵能力、授權能力、溝通能力）等三要素。

III、培訓計畫：新加坡政府經由潛能發展評估，對於具有發展潛力之公務人員，培養其國際觀，於各種國際場合派遣具有發展潛力之公務人員陪同部長、次長出席各種國際會議，以培訓未來領導人才；亦透過訓練機構安排各種訓練課程，與民間企業同步成長，藉以達到培訓人才之目的。

2、考績等次：

考績等次區分為 A、B、C、D、E。其中 A 為超過目前工作職等所需能力兩級；B 為超過目前工作職等所需能力一級；C 為符合目前工作所需工作

能力；D 為合理；E 為惡劣。考核者對所評定之等次必須舉例說明。

公共服務署以指導原則規範各機關考列各等次人數比例，A 為 5%；B 為 30%；C 為 60%；D 及 E 合計為 5%。各部會實際考列人數如超過指導原則規定之比例，則需再提經由四個部會及本機關常任秘書共五人組成之跨部會人事委員會議決。

(3) 考績結果：

- I、按年終考績結果發給表現紅利（考績獎金），考績列 A 者發給 1 個月薪資，考績列 B 者發給 0.75 個月薪資，考績列 C 者發給 0.5 個月薪資，列 D、E 者不發給。此紅利是衡酌員工工作績效而發放，與國家整體經濟情勢良窳無關。即使當年度國家經濟表現不佳，員工仍可按其年終考績等次支領表現紅利。
- II、考列 E 等者，留任本機關繼續任職九個月，並施予輔導、訓練，並考核其工作表現，期滿視情況，可再延長任職三個月；如仍無法改善者，始予以免職。
- III、考績結果亦作為陞遷、調職、培訓考量之依據。
- IV、考績結果，除考列 E 等者發給書面通知書外，

其他等級人員均不發給，僅登錄於人事部門之人事資料，作為發給紅利、陞遷及培訓之參考依據。

V、公務人員對年終考績結果不滿時，可向服務機關或公共服務署申訴（陳清秀，2008:17~19）。

（四）陞遷方面：

- 1、新加坡公務人員陞遷，係以「績效」及「潛能」作為考量基礎，陞遷速度端視公務人員「潛能評量」之結果，亦即在公務生涯中所能勝任最高職位的預估，凡「高績效」且具「高潛能」者，其陞遷速度較快；而「低潛能」但「高績效」者，也會獲得陞遷，惟其晉陞速度較慢。如公務人員的績效，未達到其職務等級的標準，將強制接受輔導或必要之訓練，如仍未改善，則會被要求離職。
- 2、另新加坡對公務人員設有「潛力門檻」，如公務人員被評估約在 35 歲左右，至少會晉陞至某一職位，而未晉陞至該職位時，則會建議轉調至其他公務機關，或輔導至民間機構服務。（陳清秀，2008:15）。

（五）退休、撫卹方面：

新加坡退休制度，主要為中央公積金制度（Central Provident Fund System, CPF），凡公、私

部門人員均可參加，參加者都有個人可攜式帳戶，以儲蓄方式儲存自己及政府補助的基金為自己存款運用，且規定年滿 55 歲以後可領取提撥額，而繼續任職者每隔三年可再領，俟退休離職後再領一次。公積金的特殊設計，使公務人員可在平日運用該基金於醫療、購屋置產、及投資債券股票等，靈活運用，並有固定孳息收入，對公務人員在職、或退休、或喪失工作能力，於生活上提供週全的照護。

新加坡以確定提撥為基礎的公積金制度，既為自己儲存了一筆退休金，又支援了國家經濟建設。公積金存在的目的：一是具有很強的激勵作用；二是避免了人口老化的養老困擾。經過多年的調整，中央公積金已由一個簡單的退休儲蓄計畫演變為包含儲蓄及保險計畫的社會福利，提供參加者在退休、撫卹、保險、醫療保健、住宅、教育、家庭保障及資產強化等方面的兼具社會福利與社會安全之保障制度。

新加坡政府自 1995 年 4 月 1 日起，針對部分的精英公務人員另實施退休金制，由政府設立基金作為精英公務人員及其眷屬退休、撫卹、離職之給付來源，此制度所依據的法源為退休基金法（Pension Fund Act）及財政程序法（Financial

Procedure Act)。

二、新加坡留才特色

(一) 身分保障方面：

新加坡公務人員由於落實淘汰機制，不存有「鐵飯碗」心態，在身分保障上，已由「終身雇用」轉變為「終生可被僱用的能力」之建立，配合持續性的培訓，以確保公務人員勝任工作的執行能力。

(二) 俸給待遇方面：

新加坡公務人員的薪資，與工作績效表現相結合，即所謂「績效薪資」。待遇結構分為固定薪及變動薪，其中變動薪占全薪的 30% - 40%。亦即公務人員雖然等級相同，但因工作績效表現的優劣，而有不同的考核結果，以及不同的表現紅利（考績獎金）。

(三) 考核方面：

新加坡政府對於公務人員的考核，重視專業能力之工作績效表現，也重視個人的道德修養；考核等次分為 A、B、C、D、E 5 個等次，且有比例限制，分別 A 為 5%、B 為 30%、C 為 60%、D、E 合計 5%，較屬常態分配。而考核結果除了影響當年表現紅利（考績獎金）之支領外，也影響未來

的陞遷。

(四) 陞遷方面：

新加坡政府對公務人員的陞遷，是以「績效」及「潛能」為主要考量，能落實培訓、考績、陞遷、薪俸四者的結合，環環相扣。且設有「潛力門檻」，必須在某一年齡以前，晉升到一定職位，否則將轉調其他公務機關，或被輔導至民間企業就業。

(五) 退休、撫卹方面：

新加坡公務人員之退休、撫卹保障，主要為中央公積金制度。

- 1、公積金提供參加者多樣化的社會保障：公積金可作為個人的儲蓄、醫療、住宅、教育、退休、保險、撫卹等多方面的保障，除照顧自己外，也可以照顧配偶、子女、父母，甚至兄弟姐妹。
- 2、公積金可促進國家經濟發展：新加坡中央公積金局將籌集的公積金購買國家債券，為國家建設及經濟發展提供了資金。
- 3、公積金可用於經濟調控：即透過公積金提撥率之調整，可節制個人消費，或抑制通貨膨脹。
- 4、公務人員如沒有貪污 職行為，退休後僅賴公積金、退休金，足以保證全家生活富裕，但如貪污 職，除予免職判刑外，公積金、退休金亦予取消。因此公務人員絕少冒險貪污犯罪。

(六) 其他留才措施，包括團體保險、幼童照顧假等。

- 1、團體保險：公務人員可以優惠保險費加入「公務人員團體保險方案」，使自己和家人獲得額外的安全保障。保險項目包括死亡、整體失能及部分失能等。
- 2、幼童照顧假：公務人員有 1 個 12 歲以下幼童，如小孩生病或受傷，可請 5 天幼童照顧假。每 1 年每 1 個小孩最多可請 5 天，全年最高 15 天（如有 3 個以上 12 歲以下小孩），請假時，必須檢附診斷證明書。

第三章 我國文官制度之取才、育才、用才、留才

考試制度首創於我國，「考試取才」是我國文官制度之特色，追溯源流，遠自三代，歷代以考試取才，尉為國用，健全吏治，鞏固國家基礎，及至國父孫中山先生創立中華民國，主張五權分立，分工合作，於民國 19 年成立考試院，掌理考試權。

依據憲法增修條文第 6 條規定，考試院為國家最高考試機關，掌理下列事項：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。又考試院組織法第 2 條規定，考試院行使憲法所賦予之職權，對各機關執行有關考銓業務並有監督之權。同法第 7 條第 3 項規定，考試院就其掌理或全國性人事行政事項，得召集有關機關會商解決之。可見考試院主管範圍甚廣，所職掌業務莫不攸關人民，特別是公務人員之權益，所以考試院亦謂「文官院」。

壹、我國取才情形及特色

一、我國取才情形

國家考試取才，不論貧富貴賤，只要肯用功、肯努力，通過考試，即可報效國家，為民服務。考選部辦理國家考試，主要分為公務人員考試、專門職業及技術人員考試。其中公務人員考試分為高等考試、普

通考試、初等考試；其中高等考試按學歷分為一、二、三級。又為因應特殊機關之需要、照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，舉行一、二、三、四、五等之特種考試，其及格人員於 6 年內不得轉調申請舉辦特種考試機關及其所屬機關以外之機關任職。公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。增額錄取者，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關需要，依考試成績定期依序分發任用，並與正額錄取人員相同，也要參加訓練。經列入候用名冊的增額錄取人員，在下次該項考試放榜之日前未獲分發任用者，即喪失考試錄取資格。

此外，考選部尚辦理簡任升官等考試、薦任升官等考試。

二、我國取才特色

（一）考試取才是我國優良傳統：

憲法規定人民有「應考試、服公職」權利，考試用人是我國歷代科舉取才之優良傳統，所以公務人員主要來源是參加考選部舉辦之國家考試，凡公務人員考試及格人員，均由政府分發任職。

按中國自秦始皇開始廢封建，建郡縣，便構

建了一個當時全人類所沒有的最進步與最持久的平民社會。秦始皇無形中統治國家的權力分為二：一種是政權，以皇帝為代表，號稱是天命所歸，實際上是槍桿子打出來的，所以要世襲。一種是治權，以丞相及其所統率的文武百官為代表，是用一種挑「選」與「舉」荐的制度，向民間「選舉」出來的。這種選舉平民以治權的方式與皇帝共享國家統治權，一直沿襲到隋唐改為科舉取士才廢止，當然方法會有所改變，但考試取才性質未變。而所謂科舉取士，就是用考試的方式，向平民社會挑「選」才俊之士，「舉」荐於政府，執行治權，是以「考試」方式讓平民參政（陳庚金，2008）。

（二）考試機會均等，公開競爭：

我國憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權」，第 85 條更明白規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。……非經考試及格者，不得任用」。其內涵揭示人民均有平等參加考試之機會，只要符合考試法規所定之應考資格，即得參加考試，無性別、宗教、種族、階級或黨派之歧視，用期公平、公正、公開。

（三）考試用人，配合用人機關需求：

國家舉辦每一種公務人員考試，例先由用人

機關查估缺額，提出用人需求計畫，考選部再據以辦理各項考試。按公務人員考試，目的在滿足政府用人機關需要，以免職務出缺太久，使公務無法推展。是以公務人員考試法第 2 條第 2 項明定：「應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。」以期考、訓、用適切配合，使人才為國家所用。

(四) 甄拔人才，管道多元：

考選部辦理之國家考試，種類頗多，包括公務人員高等、普通、初等考試、特種考試、升官等考試、升資考試等；此外還辦理專門職業及技術人員高等、普通及特種考試。

(五) 考試技術進步，考試方法完備：

我國考試取才重筆試，大多以筆試為主，少數類科輔以口試，如外交領事人員特考、司法官特考等。

公務人員考試方式，有筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等，除筆試外，其他應採二種以上方式。考選部辦理公務人員考試，為求考選客觀公正，在試務作業方面，自報名作業開始，經彌封作業、闈場作業、場務作業、卷務作業及至冊報作業為止，其過程極為縝密，考試方法完備。同時又將

考選行政與典試分開，考選行政由考選機關掌理，典試事宜則由臨時設立之典試委員會掌理。此外如典試及試務工作人員之迴避、類科科目之設置、考試內容之範圍、命題之準則、評閱試卷之標準等，均有嚴密之規定與管理，俾使考試客觀公正。

(六) 國家考試，考用合一：

公務人員考試為達到考用合一要求，避免考試錄取人員不到職，或到職後卻很快離職，造成用人機關無人可用情形，因而將錄取人員分為二種：一為正額錄取人員，一為增額錄取人員。正額錄取人員，依用人機關年度任用需求而決定，依序分發任用。錄取後，按錄取類科接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給考試及格證書。增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關需要，依考試成績定期依序分發任用，並與正額錄取人員相同，也要參加訓練。經列入候用名冊的增額錄取人員，在下次該項考試放榜之日前未獲分發任用者，即喪失考試錄取資格。

貳、 我國育才情形及特色

一、 我國育才情形

考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會，下設國家文官培訓所，掌理公務人員培訓業務，包括：

- (一) 辦理公務人員考試錄取人員訓練：有高等考試、普通考試、初等考試、地方政府公務人員特考、警察特考等訓練，其中基礎訓練則由國家文官培訓所辦理，高考基礎訓練 4 週、普考 3 週、初等 2 週；實務訓練係委由各服務機關辦理，訓練期間為 4 個月，如符合公務人員考試錄取人員訓練辦法第 8 條第 4 項規定者，得縮短為 2 個月。
- (二) 辦理公務人員及警察人員等各類晉升官等訓練，包括薦任升簡任、委任升薦任；警正升警監、警佐升警正之訓練。
- (三) 辦理行政中立訓練：為確保公務人員貫徹依法行政、執法公正及遵守政治活動規範，依考試院發布「公務人員行政中立訓練辦法」規定，辦理公務人員行政中立訓練。
- (四) 辦理行政院所屬機關以外公務人員進修：為行政院所屬機關以外機關，包括總統府、立法院、司法院、考試院、監察院等機關公務人員進修事宜。並舉辦高階主管人員研究班、業務主管人員研習班、簡任、薦任非主管人員研習班及各項研討會、演講，使公務人員汲取新知。
- (五) 辦理行政院所屬機關以外人事人員訓練：為增進

人事人員知能，提升行政效率，辦理行政院所屬機關以外人事人員專業研習班。

二、我國育才特色

(一) 辦理高等、普通、初等考試錄取人員訓練：

- 1、基礎訓練部分：基礎訓練期間為高考 4 週、普考 3 週、初考 2 週。訓練目標：為落實訓練成效，高考課程除增進學員了解國家當前重大政策方向暨未來發展趨勢外，更培養具有政策制定、執行與評估之方法，及規劃、決策與解決問題之能力；而普考、初考之學員，則加強配合政策、有效執行任務之能力，以期培育成為具有宏觀、開創性之現代化公務人員。
- 2、實務訓練部分：訓練期間為 4 個月，如符合公務人員考試錄取人員訓練辦法第 8 條第 4 項規定者，得予縮短為 2 個月。訓練內涵：實務訓練分實習及試辦二階段實施，自向實務訓練機關報到接受訓練日起 1 個月為實習階段（不含基礎訓練），其餘時間為試辦階段。受訓人員於實習階段，以不具名方式協助辦理所派之工作；於試辦階段，應在輔導員輔導下具名試辦所指派之工作。

(二) 推動成立國家文官學院：

基於有效運用訓練資源，訓練機關（構）整併之

需要，並鑑於國外先進國家均有一整合性之訓練機關（構），如英國國家公務員學校、法國國家行政學院等，具有培育優質高級文官及推展整體文官培訓之策略性計畫等功能，保訓會推動成立國家文官學院，專責中高階公務人員領導管理訓練，並統合訓練資源，以重建有系統之全國公務人力培訓機構體制，達成活化公務人力資源發展之願景。

（三）發展遠距教學課程及管理機制：

辦理「文官 e 學苑」線上學習專屬網站改版及新增管理平臺功能，於 92 年 4 月 1 日起正式上線營運註冊，供登入學習者，以取得終身學習認證時數。

（四）加強與各訓練機關（構）之協調、聯繫與合作：

1、加強與大學院校之協調聯繫與合作

國家文官培訓所與國立政治大學公共行政學系簽訂策略聯盟協調，建立雙方教育訓練資源之交流合作。

2、加強與行政院人事行政局之協調聯繫工作

在訓練機關整併前，為加強保訓會與行政院人事行政局訓練業務分工合作及行政設施共同部分溝通協調，會與局組成「專案協調小組」，針對保訓會所屬國家文官培訓所及人事行政局所屬公務人力發展中心、地方行政研習中心之訓練業務

合作協調，及行政設施共同運用等事宜進行協調。

按行政院人事行政局公務人力發展中心之職掌為：

- (1) 行政院所屬機關中高級公務人員管理發展訓練。
- (2) 行政院所屬公務人員業務講習及研討。
- (3) 行政院所屬人事人員專業訓練。
- (4) 訓練技術與方法之研究、評估與推廣。
- (5) 其他有關行政院所屬公務人員之訓練。

行政院人事行政局地方行政研習中心之職掌為：

- (1) 地方機關公務人員之行政管理及培育發展訓練事項。
- (2) 政府重要法制、革新措施及管理新知轉介地方之研習事項。
- (3) 訓練技術與方法之研究、評估及推廣事項。
- (4) 其他有關行政院所屬及地方公務人員培訓研習事項。

(五) 規劃建構公務人員各官等非主管人員共通能力：

為期有效落實辦理保訓會職掌之考試錄取人員訓練及晉升官等訓練，使各該訓練更切合受訓人員及機關需要，訂定公務人員各官等非主管人員共通能力，除提供國內各政府機關辦理訓練時參考

外，並據以分別設計考試錄取人員訓練及各項晉升官等訓練課程。

(六) 廣續推動公務人員終身學習活動：

- 1、辦理每月一書閱讀活動：辦理票選活動，每一年度選出 12 本「每月一書」，並辦理「每月一書」導讀會，並於國家文官培訓所網站提供導讀文章，鼓勵公務人員投稿讀書心得。
- 2、發行「T&D 飛訊」：充實國家文官培訓所電子雜誌內容並提升品質，發行電子簡訊「T&D 飛訊」，同時增闢藝文單元及影音播報等內容。
- 3、辦理全國公務人員專書閱讀心得寫作活動：由各薦送機關推薦優良作品，並經遴選出傑出作品及績優推動機關。

參、我國用才情形及特色

一、我國用才情形

(一) 用才之基本原則

- 1、公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合。
- 2、各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格應與擬任職務之種類職責相當，如係擬任主管職務，並應注意其領導能力。又擬任人員之品德及忠誠，各機關

應於任用前辦理查核，涉及國家安全或重大利益時，得依行政院會同考試院訂定之辦法辦理特殊查核，且各機關應各種查核結果通知當事人，有不利情形時，應讓當事人陳述意見及申辯。

（二）公務人員之定義

依憲法第 85 條之規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度……。非經考試及格者，不得任用。」第 86 條規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。」又公務人員任用法所稱公務人員，係各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員。所稱公務人員，即是文官制度中之文官，又稱事務官、常務人員。

王作榮先生認為：「所謂文官，係指經過考試及格，由政府任命，定有職稱（如科長）及官等（如薦任官）職等（如第九職等）享有終身工作保障，在國家公庫支領俸給，依法辦理政府經常行政事務之文職人員。」至於公營事業人員也是為政府工作的人員，但其工作性質是經商，不是「做官」，即不是管理行政，也不算文官。教育人員指教書的老師而言，其工作是教書，為遵師重道，都是聘請的，也不是文官。不過，各國制度不同，有些國家也有將公營事業人員及教育人員

納入文官系統的。此外，負決策責任，依政策考慮而任命的官，稱政務官（政務人員），也不是文官制度中的文官。（王作榮，1996）

（三）公務人員之任用資格

公務人員之任用資格，可分為積極資格及消極資格：

- 1、積極資格係公務人員任用時，必須積極具備下列資格之一，包括：依法考試及格、依法銓敘合格、依法升等合格。
- 2、消極資格則係公務人員任用時，消極不得具有下列情事之一，包括：未具或喪失我國國籍者；具我國國籍兼具外國國籍者，但其他法律另有規定（如國籍法第 20 條）者，不在此限；動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經判刑確定或通緝有案尚未結案者；曾服公務有貪汙行為，經判刑確定或通緝有案尚未結案者；犯其他罪判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者，但受緩刑宣告者，不在此限；依法停止任用者；褫奪公權尚未復權者，受禁治產宣告尚未撤銷者；經合格醫師證明有精神病者。

（四）公務人員之任用限制

公務人員之任用，除須有積極資格之一，以及不得具有消極資格任何一種情事外，公務人員任用法另有其他限制規定，包括：非依法不得指派未

具任用資格之人員代理或兼任應具任用資格之職務；不得任用其他機關現職人員，如有業務需要時，得指名商調；對於各級長官一定親屬關係人員，在各該機關或單位中不得任用或應迴避任用；各機關首長於卸任前之一定期間，如自退休案核定之日起至離職日止、自免職或調職令發布之日起至離職日止等，不得任用或遷調人員；已滿 65 歲屆齡退休人員，各機關不得進用。

(五) 專門職業及技術人員轉任公務人員

依「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」規定，經專門職業及技術人員高等考試、普通考試或相當之特種考試（不含檢覈考試）及格者，領有執照後，曾實際從事相當之專門職業或技術職務 2 年以上，成績優良有證明文件者，得轉任薦任第六職等或委任第三職等職務，且須以考試等級相同、類科與職系相近之職務為限，並應於無適當之公務人員考試及格人員可資分發任用或遴用時，經分發機關同意始得進用。

二、我國用才特色

- (一) 考用合一：**依憲法第 85 條「非經考試及格者，不得任用」之考試用人規定，以及公務人員考試法第 2 條、公務人員任用法第 12 條規定之公務人員

考試及格人員分發任用制度。

- (二) 用人管道多元化，俾機關首長彈性用人：政府用人大多取自公務人員考試及格人員，予以分發進用，尚有依專門職業及技術人員轉任公務人員條例進用之公務人員，依派用人員派用條例進用之派用人員，聘用人員聘用條例之聘用人員，行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法之約僱人員，各機關機要人員進用辦法之機要人員，社教機構之聘任人員等，俾機關首長得予彈性用人。
- (三) 用人重視品德及忠誠：依公務人員任用法第 4 條規定，各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，於任用前應辦理查核，並訂有「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」，對於涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核。
- (四) 必須具有國籍：凡未具或喪失我國國籍，或兼具外國國籍者，均不得擔任公務人員，但符合國籍法第 20 條規定，如教師兼行政主管，經主管機關核准者等，不在此限。
- (五) 不適任者，得予資遣：公務人員如因現職工作不適任，或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者；經公立醫院證明身體衰弱，不能勝任工作者；因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減

人員者，均得由機關長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣。

肆、我國留才情形及特色

一、我國留才情形

各種留才措施，如身分保障、俸給、考績、陞遷、退休、撫卹等應享有之權利，以及結婚、喪葬、生育、子女教育補助、宿舍借用、急難貸款、文康活動等福利措施，對公務人員具有誘因，以吸引人才進入政府部門服務，進而繼續留住人才貢獻國家，服務人民。

茲就主要留才措施，分述如下：

（一）身分保障

我國制定有公務人員保障法，保障公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益。保障法第 9 條規定，公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。

所稱「非依法律不得剝奪」，係指公務人員身分之剝奪，應依法律為之，例如，公務人員考績法之專案考績一次記二大過或考績列為丁等，發生免職之效果、公務員懲戒法上之撤職處分、因刑事犯罪受法院判決為褫奪公權之宣告者等，均是依「法律」而剝奪公務人員之身分（蔡良文，2003:466）。

根據我國五權分立的憲法精神，考試院將公務人員之保障，訂為重要的施政項目，以建立「永業化」的常任文官體制，保障可謂是對公務人員的一項維持因素（Maintenance factor），亦即如果對公務人員之保障有所欠缺，那麼公務人員的工作效能，可能就愈來愈低落（關中，1995:167）。所以我國公務人員經過公開競爭的考試方式取才，賦予考試及格者適用「任用制」，以受到「永業化」保障（關中，1999:109）。

（二）俸給

我國公務人員俸給制度，包括「俸」與「給」兩部分，「俸」指本俸及年功俸，「給」指各種法定加給。依此，公務人員每月所得俸給總數之構成如下：

- 1、依審定合格任用之職等與俸級，以該俸級之俸點數目，按規定折算率折算成俸額現金。
- 2、另依所任職務之職等，核支該職等應支領之各項加給。
- 3、以上兩項合計，即為公務人員每月實際俸給所得（徐有守，1997:366）。

上述所稱本俸、年功俸、俸級、俸點、加給，是依公務人員俸給法所定之名詞，其意義分別如下：

- 1、本俸：係指各職等人員依法應領取之基本給與。

- 2、年功俸：係指各職等高於本俸最高俸級之給與。
- 3、俸級：係指各職等本俸及年功俸所分之級次。
- 4、俸點：係指計算俸給折算俸額之基數。
- 5、加給：係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。

又公務人員俸給法分別有「晉敘」及「降敘」之規定，茲分述如下：

- 1、晉敘之規定：公務人員俸給法第 16 條規定，公務人員本俸及年功俸之晉敘，依公務人員考績法之規定。所稱依公務人員考績法之規定，係指依「公務人員考績法」第 7 條得晉敘俸級之規定。
- 2、降敘之規定：公務人員俸給法第 23 條規定，經銓敘部銓敘審定之等級，非依「公務人員俸給法」、「公務員懲戒法」及其他法律之規定，不得降敘。

(三) 考績

公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。考績之宗旨，在求名實相符，獎優汰劣，以激濁揚清，提高工作效能。

1、考績項目

公務人員年終考績應以平時考核為依據。平時考核係就工作、操行、學識、才能 4 個項目考核之。其中工作分數占考績總分數 50%；操行分數占考

績總分數 20%；學識及才能分數各占考績總分數 15%。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定並送銓敘部備查。

2、考績等次

公務人員之考績，區分為 4 個等次，分為甲、乙、丙、丁四等。

3、考績種類

分為年終考績、另予考績、專案考績。其中專案考績，是對於公務人員平時有重大功過，隨時辦理之考績；凡符合者，一次記二大功，或一次記二大過。

4、年終考績之獎懲：

(1) 甲等

晉本俸一級，並給與 1 個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與 1 個月俸給總額之一次獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與 2 個月俸給總額之一次獎金。

(2) 乙等

晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一

個半月俸給總額之一次獎金。

(3) 丙等：留原俸級。

(4) 丁等：免職。

5、專案考績之獎懲

(1) 一次記二大功者，晉本俸一級，並給與 1 個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與 1 個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與 2 個月俸給總額之獎金。但在同 1 年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給 2 個月俸給總額之一次獎金。

(2) 一次記二大過者，免職。

6、考績升等

公務人員考績升等，為取得任用資格之一種方式。年終考績連續 2 年列甲等或 3 年中 1 年列甲等、2 年列乙等者，取得同官等高一職等之任用資格。

(四) 陞遷

公務人員陞遷，依公務人員陞遷法之規定，除考試分發外，分別為「內陞」及「外補」，內陞者依資績評分與工作表現；外補者採公開甄選，擇優任用。茲分述如下：

1、內陞

各機關辦理機關人員之陞任，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練……等項目，訂定標準，評定分數，並得視職缺之職責程度及業務性質對具有基層服務年資或持有職業證照者酌予加分。必要時，得舉行面試或測驗。如係主管職務，並應評核其領導能力。

2、外補

擬由他機關人員陞任時，得參酌上開規定辦理之。又所評定之積分有 2 人以上相同時，以較高職等（官稱官階、官等官階）或訓練進修及發展潛能積分較高者，優先陞任。陞任評分標準，由各主管院訂定。但各主管院得視實際需要，授權所屬機關依其業務特性定之。各機關辦理公務人員之遷調，得自行訂定資格條件之審查項目。

3、陞遷之基本原則

公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。其配套機制，有陞遷序列表及評分標準表。

4、官等之晉升

現職公務人員官等之晉升，須經升官等考試及

格，又薦任人員得以其所具一定之年資、考績、考試、學歷、俸級等資格，經晉升官等訓練合格，取得簡任第十職等之任用資格，惟其如有特殊情形或係駐外人員，報經主管機關核准，得先予調派簡任職務，並於 1 年內或回國服務後 1 年內補訓合格，至未依規定補訓或補訓成績不合格時，應予註銷簡任任用資格，並回任薦任職務。另委任人員亦得以其所具一定之年資、考績、考試、學歷、俸級等資格，經晉升官等訓練合格，取得薦任第六職等之任用資格，惟其取得薦任資格後，除具有碩士以上學位且最近 5 年薦任第七職等職務年終考績 4 年列甲等、1 年列乙等以上者，得擔任薦任第八職等以下職務外，僅得以擔任薦任第七職等以下職務為限。至於公務人員晉升官等訓練辦法，由考試院定之。

5、得免經甄審，逕行核定之職務

對於機關首長、副首長、幕僚長、副幕僚長、機關內部一級單位主管以上之人員、駐外使領館簡任第 12 職等以上職務，得免經甄審，由本機關或其上級機關首長核定，逕行陞遷。

6、得經甄審委員會同意，優先陞任之人員

最近 3 年內曾獲頒勳章、功績獎章、楷模獎章或專業獎章者，經一次記 2 大功辦理專案考績(成)

有案者、曾當選模範公務人員者，均得於一定期限內優先陞任；另曾獲頒公務人員傑出貢獻獎者、經考試及格分發，先以較所具資格為低之職務任用者，亦得優先陞任。

7、不得陞任之人員

最近 3 年內曾受有期徒刑之判決確定者；最近 2 年內曾依公務員懲戒法受撤職、休職或降級之處分者；最近 2 年內曾依公務人員考績法受免職之處分者；最近 1 年內曾依公務員懲戒法受減俸或記過之處分者；最近 1 年考績（成）列丙等者，或依公務人員考績法曾受累積達 1 大過以上之處分者；陞任現職或任同序列職務合計不滿 1 年者。但本機關次一序列職務之人員均未滿 1 年者，不在此限；經機關核准帶職帶薪進修或研究 6 個月以上，於進修或研究期間者；經機關核准留職停薪，於留職停薪期間者，不得辦理陞任。

（五）退休、撫卹方面

公務人員退休分為自願退休及命令退休 2 種。任職 5 年以上，年滿 60 歲或任職滿 25 年以上者，得自願退休。任職 5 年以上，年滿 65 歲或因心神喪失、身體殘廢不堪勝任職務者，應命令退休。

公務人員如病故、意外死亡或因公死亡，應

發給遺族撫卹金，公務人員退休金、撫卹金，係採共同提撥制方式，由政府與公務人員共同按月撥繳費用建立之退休撫卹基金支付。

退休金之給付種類可分為一次退休金、月退休金、兼領退休金等給付方式；撫卹金給付可分為一次撫卹金及年撫卹金 2種給付方式。

關於喪失領受退休金權利：公務人員因死亡、褫奪公權終身、喪失中華民國國籍，或於動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪經判決確定者，或通緝有案尚未結案者。

關於停止領受退休金權利：公務人員因案被褫奪公權尚未復權，或領受月退休金後再任有給公職者，停止領受退休金之權利，至原因消滅時恢復。

二、我國留才特色

- (一) 就身分保障言：由於我國有健全的公務人員保障制度，加上淘汰機制未能落實，每年公務人員很少遭到資遣、或一次記二大過免職、或考績丁等免職，所以公務人員有「永業化」現象，有人形容為「鐵飯碗」打不破，或稱之為「一試定終身」，不用擔心中年失業。
- (二) 就俸給待遇言：我國公務人員薪資是屬高薪？或

低薪？有人說尚屬適中，尚足以維持日常生活，雖然民國 94 年調薪加 3%，迄今已連續 4 年未調薪，然而面對金融風暴，有人建議公務人員應比照新加坡或香港減薪。經政府評估後認為：經濟不景氣，是整個世界大環境不佳，並非公務人員減薪即可經濟起飛，仍宜朝擴大內需，促進經濟發展，以改善國民生活。

(三) 就考績制度言：我國公務人員考績等次分為甲、乙、丙、丁 4 等次，考列甲等人數上限 75%，餘幾乎考列乙，考列丙、丁者微乎其微，造成有些機關、單位考績輪流考列乙等，考績流於形式，考績獎金有如薪俸的一部分；或因工作表現良好，獲得升遷，但考列甲等機會，必須讓給他人；或因屬新進人員，雖努力工作，自行加班，力求工作績效，但終因是新人而考列乙等，種種不公現象，致考績難以發揮功能。

(四) 就陞遷制度言：我國公務人員陞遷採資績並重、內陞與外補兼顧原則，以公開、公平、公正方式擇優陞任或遷調歷練，拔擢並培育人才。配套機制有「陞遷序列表」、「評分標準表」，對於擬陞任人員應注意其品德及對國家之忠誠，並就所需知能、考試、考績、學歷、職務歷練、年資、訓練……等項目，訂定評分標準，俾「德、才兼備」人才，

得予陞遷。

(五)就退休制度言：我國公務人員退休金給付，是種薪俸的延續，俾退休人員得予安享天年，「老有所養」。退休金種類分為一次退休金、月退休金、兼領退休金。尤其支領月退休金，對退休生活有所保障，使之不虞匱乏，「活得愈老、領得愈多」。

第四章 我國與新加坡文官制度中取才、育才、 用才、留才之比較與研究建議

監察院前院長王作榮先生(曾任考試委員、考選部部長)認為：所謂文官制度，係指對文官的考試、任用、銓敘、考績、級俸、訓練、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休等的一套法律規章。這一套法律規章具有下列特性：(一)取得文官的任用，要有一定的資格及程序，不是任何人都可做文官的；(二)文官要有適當的訓練，使其知識日新又新，跟得上時代，不致成為無能的文官；(三)文官的俸給、退休、養老，都有適當的安排，足以過一個文官的生活，足以養廉，不致成為貪汙的文官；(四)文官的考績、陞遷、褒獎都有一定的標準和程序，不是亂來，不能中間插隊，使文官都有前途，以維持文官的工作士氣；(五)文官都是終身職。所謂終身職，不是曲解為佔據位置到死為止，而是在退休前，不得無故降職或免職，使文官可以依法執行職務，抗拒政黨及民代、長官的關說，所有以上五點都用法律規定加以保障，這就是文官制度(王作榮，1996)。

新加坡的文官制度脫胎於英國文官制度，但發展過程中，新加坡根據自己的國情，在實踐中形成自己的特色，其特殊的文化及歷史發展背景，並非其他國家可以完全模仿，其文官制度，尚非完全適合我國(陳清秀，2008:40)。固然如此，筆者希望透過我國與新加坡文官制度之比較，提出個

人研究建議之淺見。

壹、兩國取才方面之比較與研究建議

「為國掄才」，甄試優秀的人才，進入政府部門服務，是考選部的目標。以適切的考試方法、配合核心職能的考試科目，俾錄取的人才，能滿足用人機關需要。當然政府也要提供良好福利之誘因，諸如穩定的工作保障、優質的工作環境、適切的薪俸、陞遷機會等，吸引各方人才前來報考。

筆者曾巧遇一位警專學生，他就讀嘉義大學物理系畢業後，再以高中學歷報考警專正期生，俾畢業後報考警察特考，問他何以繞一大圈就讀警專，他說為的是將來有個穩定工作，不希望中年失業。可見穩定的工作保障，也是吸引人才、取才的誘因之一。

一、新加坡文官制度之取才特色

- (一) 針對高中畢業生選取績優者，提供獎學金，薦送至國內外大學深造後，進入政府部門服務；也針對大學畢業生選取績優者，予以進用。
- (二) 進用人員，由各部門自行招考，刊載報紙、上網公告，凡符合應考資格條件者，皆可報名。
- (三) 考試方式僅資格審查及面試，無須全國統一招考之筆試。
- (四) 特殊職務之招考，如警察人員，重視心理測驗。

二、我國文官制度之取才特色

(一) 考試取才是我國優良傳統：

憲法規定人民有「應考試、服公職」權利，考試用人是我國歷代科舉取才之優良傳統，所以公務人員主要來源是參加考選部舉辦之國家考試，凡公務人員考試及格人員，均由政府分發任職。

按中國自秦始皇開始廢封建，建郡縣，便構建了一個當時全人類所沒有的最進步與最持久的平民社會。秦始皇無形中統治國家的權力分為二：一種是政權，以皇帝為代表，號稱是天命所歸，實際上是槍桿子打出來的，所以要世襲。一種是治權，以丞相及其所統率的文武百官為代表，是用一種挑「選」與「舉」荐的制度，向民間「選舉」出來的。這種選舉平民以治權的方式與皇帝共享國家統治權，一直沿襲到隨唐改為科舉取士才廢止，當然方法會有所改變，但考試取才性質未變。而所謂科舉取士，就是用考試的方式，向平民社會挑「選」才俊之士，「舉」荐於政府，執行治權，是以「考試」方式讓平民參政（陳庚金，2008）。

(二) 考試機會均等，公開競爭：

我國憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權」，第 85 條更明白規定：「公務人員之選

拔，應實行公開競爭之考試制度。……非經考試及格者，不得任用」。其內涵揭示人民均有平等參加考試之機會，只要符合考試法規所定之應考資格，即得參加考試，無性別、宗教、種族、階級或黨派之歧視，用期公平、公正、公開。

(三) 考試用人，配合用人機關需求：

國家舉辦每一種公務人員考試，例先由用人機關查估缺額，提出用人需求計畫，考選部再據以辦理各項考試。按公務人員考試，目的在滿足政府用人機關需要，以免職務出缺太久，使公務無法推展。是以公務人員考試法第 2 條第 2 項明定：「應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人數，依序分發任用。」以期考、訓、用適切配合，使人才為國家所用。

(四) 甄拔人才，管道多元：

考選部辦理之國家考試，種類頗多，包括公務人員高等、普通、初等考試、特種考試、升官等考試、升資考試等；此外還辦理專門職業及技術人員高等、普通及特種考試。

(五) 考試技術進步，考試方法完備：

我國考試取才重筆試，大多以筆試為主，少數類科輔以口試，如外交領事人員特考、司法官特考等。

公務人員考試方式，有筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等，除筆試外，其他應採二種以上方式。考選部辦理公務人員考試，為求考選客觀公正，在試務作業方面，自報名作業開始，經彌封作業、闈場作業、場務作業、卷務作業及至冊報作業為止，其過程極為縝密，考試方法完備。同時又將考選行政與典試分開，考選行政由考選機關掌理，典試事宜則由臨時設立之典試委員會掌理。此外如典試及試務工作人員之迴避、類科科目之設置、考試內容之範圍、命題之準則、評閱試卷之標準等，均有嚴密之規定與管理，俾使考試客觀公正。

(六) 國家考試，考用合一：

公務人員考試為達到考用合一要求，避免考試錄取人員不到職，或到職後卻很快離職，造成用人機關無人可用情形，因而將錄取人員分為二種：一為正額錄取人員，一為增額錄取人員。正額錄取人員，依用人機關年度任用需求而決定，依序分發任用。錄取後，按錄取類科接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給考試及格證書。增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分發完畢後，由分發機關配合用人機關需要，依考試

成績定期依序分發任用，並與正額錄取人員相同，也要參加訓練。經列入候用名冊的增額錄取人員，在下次該項考試放榜之日前未獲分發任用者，即喪失考試錄取資格。

三、兩國取才方面之比較

- (一) 就取才對象（應考人）言：新加坡公務人員之取才，有針對高中畢業生擇優者，也有針對大學畢業生擇優者，予以進用，已深獲該國國人信賴。我國公務人員取才，就博士學位者，得應高考一級考試；碩士以上學位者，得應高考二級考試；專科以上學校畢業者，得應高考三級考試；高中以上學校畢業者，得應普通考試；初等考試，無學歷限制，只須年滿 18 歲。兩國皆採公開徵才招考，所選取之人才，皆是相當優秀，可說是一時之選，尤其我國自古有「十年寒窗無人問，一舉成名天下知」之科舉取才，對照現代，有人形容是「苦守寒窯」，力拚國家考試，耗盡 5 年、10 年青春歲月，只求有朝一日金榜題名，其欲進入政府部門工作之困難度，相當不容易，非才俊之士，無法錄取。
- (二) 就考試機關言：新加坡採分權式，由各部人事委員會負責招考。我國採集權式，統一由考選部負

責招考，依用人機關需要錄取人數，分發實習及格後任用。

(三) 就考試方式言：新加坡至為簡單，只須資格審查與面試（口試），即決定錄取人選；其中資格審查在於應徵者之學歷、在校成績、老師評語。此令人憂心各校之差異性，或老師給分寬嚴不同，或給分是否有利益輸送情形？又如果在校成績不佳，但畢業後努力用功，是否能被錄取？又在校曾違反校規，老師評語不良，但已改過自新，是否有翻身機會？至於我國應考資格，原則上採畢業證書，以是否畢業為準，不採在校成績，也不論是那一所學校畢業；考試方式更為嚴謹，依公務人員考試法第 8 條規定，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之，除採筆試者外，其他應採二種以上方式。因此，我國國家考試重筆試，只有部分特考採二試方式，第一試為筆試，獲錄取後，才可以參加第二試之口試，如司法人員三等特考、外交領事人員特考。

(四) 就考試科目言：新加坡重面試（口試），似不須窮畢生之力準備口試。此外，對於特殊職務之招考，尚須心理測驗，如警察人員。而我國國家考試原則上採筆試，且考試科目不少，如高考三級之應

試科目，沒有經過一番苦讀，想被錄取，真不容易。惟所考科目皆為用人機關需要之核心職能，真正做到「考用合一」。

(五) **就考試期程言**：新加坡公務人員取才，主要以通過口試後即進用，考試期程短，遞補人員迅速。我國國家考試從調查職缺，公告招考，報名應試，歷經彌封作業、闈場作業、典試會議、閱卷放榜，到分發實習任用，高普考前後期程，頗有一段不短時日，約需 10個月。

(六) **取才之忠誠問題**：新加坡政府人力採全球化的人才進用政策，對國際開放取才，鼓勵各國優秀人才進入新加坡政府服務，近年更主動積極到國外各大學徵才，尤其以高薪來吸引各方人才，也降低少子化的壓力。我國公務人員有國籍上的限制，且必須注意其品德與對國家的忠誠，此為我國文官制度之特質，有其歷史文化背景，似不須學新加坡進用外國人士。如欲學習先進國家長處或擴大視野，可多薦送公務人員出國進修。

四、取才方面之研究建議

(一) 考試機關方面：

我國考試用人，無論是高等考試、普通考試、初等考試、地方政府人員特考、原住民族特考、

身心障礙人員特考等，均由考選部辦理國家考試擇優錄取，其公開、公正、公平性，更優於新加坡，已深獲我國人之信賴與支持，此為我國之優良傳統，建議應予維持。

(二) 考試方式方面：

我國公務人員考試方式以筆試為主，對於應考人之品德、價值觀、工作熱忱、服務態度、談吐表達能力、經驗與經歷等，無從瞭解，單靠「筆試」無法測知，我們知道考試機制取才是人力資源管理的第一關，希望能達到「選賢與能」之目標，未來考選部辦理國家考試，是否參照司法人員三等特考（第一試筆試成績占 90%，錄取後始得應第二試，第二試口試成績占 10%，口試成績未滿 60 分者，不予錄取），即筆試另增加口試，用人機關參與口試（或是否增加學歷、經歷、知能審查），逐步漸進推動，相信經過第二試口試之篩選，定更可錄取賢能之士，延攬所需要的人才。

(三) 考試錄取人員方面：

- 1、能夠通過國家考試，進入政府部門工作，皆是相當優秀人員，但社會上對公務人員往往有負面的看法，認為公務人員僵化、官僚、保守、得過且過、缺乏效率，甚至嚴重到顛預的地步，何以部分優秀的人才，經千錘百鍊通過國家考試，久任

之後有如墜入「黑洞」一般，或不思長進，力求廉能，究其原因？制度使然，亦即必須從文官制度的改革著手，因為公務人員的人力資源管理的重心，在於取才之後的育才、用才、留才等措施，予以全面性改革。

- 2、公務人員高、普考試，對於正額錄取人員依序分發任用，但增額錄取人員則列入候用名冊，如於下次該項考試放榜之日前未獲分發任用，即喪失考試錄取資格。是以增額錄取人員之候用機會約 1 年，等待期間，增額錄取人員一定相當擔憂，擔心自己如未獲分發任用，將喪失考試錄取資格，如此頗令人惋惜。因此是否能將增額錄取人員自放榜之日起，候用期間訂為 2 年，以增加當事人被分發任用之機會。

(四) 考試科目方面：

我國國家考試科目，是配合用人機關之核心職能而列考，較之新加坡徵才之資格審查及面試，更具效度、信度及公平性。至於新加坡對於特別職務（警察人員等）之心理測驗，以期瞭解工作服務態度、抗壓性、價值觀、潛在能力等，我國警察特考或其他類科，是否納入心理測驗（適性測驗），似值斟酌。

(五) 考試期程方面：

我國國家考試期程，已相當的精簡，有效率，然而為了能及時（儘早）提供錄取人員給用人機關，高普考試從去（97）年12月間調查職缺、報請考試院請辦考試、公告招考、報名應考，一直到今年9月15日放榜分發任用，每個步驟環環相扣，然而整個考試期程約為10個月，是否再逐一檢視每個環結、步驟，在時間上還可以再精簡、再縮短，俾用人機關早日獲得人員補充。

茲以新加坡海關核發進出口准證之作業為例，其力求縮短時間，以展現效率、效能精神，似值參考。按新加坡的轉口貿易是新加坡主要收入之一，1970年當地商人要三天半才能拿到准證，至1994年已經縮短到一天，當時勞工部長至關務局視察，要求繼續加強努力，希望再縮短，一刻不能鬆懈，如此新加坡才能與別人競爭；至1997年百分之八十申請報關在十五分鐘內可拿到准證。新加坡本著精益求精毅力，經過鍥而不捨的努力，終於達成（李嵩賢等，1998:25）。當然，辦理國家考試與海關報關，在性質上是不同，但新加坡對效率、效能之生產力要求，提升國家競爭力，精益求精的態度，令人佩服。

貳、兩國育才方面之比較與研究建議

當人才於學校教育已學有專精，再經過甄試進入政府部門服務，仍須透過培訓制度的職前訓練、在職訓練，使公務人員更具專業能力，貢獻所學，發揮潛能，成為「德才兼備，以德為先」的優秀人才（李開復，2006）。

一、新加坡文官制度之育才特色

- （一）新加坡公務人員可以申請到民間大型企業、或私人企業研究機構實習、或到民間訓練機構接受訓練。
- （二）設立公務人員學院（文官學院）專責培訓，重視實用性，俾能「學以致用」，事先做好訓練需求調查，再根據需求設計課程；訓練期間，實施學員意見反映並加以評估分析，以及學習效果評量；訓練結束，學員回到工作崗位，繼續追蹤，以了解其工作表現，評估訓練成效，作為爾後培訓工作改進之參考。並舉行「訓後會議」，成立「訓後協會、訓後同學會、培訓諮詢委員會」等。
- （三）訓練具持續性、系統性、計畫性，配合公務人員生涯發展，有各種層次的訓練，有基礎訓練、成長實務訓練、領導訓練等，並強制規定公務人員每人每年受訓日數為 12 日半，即 100 小時，用期培養公務人員的長期受雇能力，塑造效率、效能、優質的服務團隊。

- (四) 推動「建議制度」,規定公務人員每人每年對政府部門之各種軟體(制度、管理法令)硬體設施等,提出 2 個以上之建議意見,如獲採納,將公開表揚、獎賞,並列入年度考核依據之一。
- (五) 新加坡文官制度主管機關公共服務委員會每年提供 60 種獎學金,其他政府部門亦提供類似獎學金,供優秀公務人員出國進修。
- (六) 就新加坡公務人員學院言:
- 1、該學院與民間訓練機構、其他國家訓練機構交流合作,以共享訓練資源,學習更為先進之知識與技能。
 - 2、以市場競爭機制,促進訓練機構的不斷進步:對於公務人員的訓練經費,按各機關人數分配編列於各機關專款專用,不再對訓練機構直接編列經費,以促使訓練機構,需與其他訓練機構競爭,設計實用的課程,聘請陣容堅強的師資,吸引更多公務人員來受訓,以圖訓練機構的生存與發展。
 - 3、教學、訓練方法多元化:除講授法外,尚運用討論法、角色扮演法、個案研究法、模擬法、參觀考察等。尤其實踐性學習方法,是透過情境模擬活動,實際參與之學習,以改變個人與團體之行為。

二、我國文官制度之育才特色

(一) 辦理高等、普通、初等考試錄取人員訓練：

- 1、**基礎訓練部分：**基礎訓練期間為高考 4 週、普考 3 週、初考 2 週。訓練目標：為落實訓練成效，高考課程除增進學員了解國家當前重大政策方向暨未來發展趨勢外，更培養具有政策制定、執行與評估之方法，及規劃、決策與解決問題之能力；而普考、初考之學員，則加強配合政策、有效執行任務之能力，以期培育成為具有宏觀、開創性之現代化公務人員。
- 2、**實務訓練部分：**訓練期間為 4 個月，如符合公務人員考試錄取人員訓練辦法第 8 條第 4 項規定者，得予縮短為 2 個月。訓練內涵：實務訓練分實習及試辦二階段實施，自向實務訓練機關報到接受訓練日起 1 個月為實習階段（不含基礎訓練），其餘時間為試辦階段。受訓人員於實習階段，以不具名方式協助辦理所派之工作；於試辦階段，應在輔導員輔導下具名試辦所指派之工作。

(二) 推動成立國家文官學院：

基於有效運用訓練資源，訓練機關（構）整併之需要，並鑑於國外先進國家均有一整合性之訓練機關（構），如英國國家公務員學校、法國國家行政學院等，具有培育優質高級文官及推展整體文官培訓之策略性計畫等功能，保訓會推動成立國

家文官學院，專責中高階公務人員領導管理訓練，並統合訓練資源，以重建有系統之全國公務人力培訓機構體制，達成活化公務人力資源發展之願景。

(三) 發展遠距教學課程及管理機制：

辦理「文官 e 學苑」線上學習專屬網站改版及新增管理平臺功能，於 92 年 4 月 1 日起正式上線營運註冊，供登入學習者，以取得終身學習認證時數。

(四) 加強與各訓練機關（構）之協調、聯繫與合作：

1、加強與大學院校之協調聯繫與合作

國家文官培訓所與國立政治大學公共行政學系簽訂策略聯盟協調，建立雙方教育訓練資源之交流合作。

2、加強與行政院人事行政局之協調聯繫工作

在訓練機關整併前，為加強保訓會與行政院人事行政局訓練業務分工合作及行政設施共同部分溝通協調，會與局組成「專案協調小組」，針對保訓會所屬國家文官培訓所及人事行政局所屬公務人力發展中心、地方行政研習中心之訓練業務合作協調，及行政設施共同運用等事宜進行協調。

按行政院人事行政局公務人力發展中心之職掌為：

(1) 行政院所屬機關中高級公務人員管理發展

訓練。

- (2) 行政院所屬公務人員業務講習及研討。
- (3) 行政院所屬人事人員專業訓練。
- (4) 訓練技術與方法之研究、評估與推廣。
- (5) 其他有關行政院所屬公務人員之訓練。

行政院人事行政局地方行政研習中心之職掌為：

- (1) 地方機關公務人員之行政管理及培育發展訓練事項。
- (2) 政府重要法制、革新措施及管理新知轉介地方之研習事項。
- (3) 訓練技術與方法之研究、評估及推廣事項。
- (4) 其他有關行政院所屬及地方公務人員培訓研習事項。

(五) 規劃建構公務人員各官等非主管人員共通能力：

為期有效落實辦理保訓會職掌之考試錄取人員訓練及晉升官等訓練，使各該訓練更切合受訓人員及機關需要，訂定公務人員各官等非主管人員共通能力，除提供國內各政府機關辦理訓練時參考外，並據以分別設計考試錄取人員訓練及各項晉升官等訓練課程。

(六) 廣續推動公務人員終身學習活動：

- 1、辦理每月一書閱讀活動：辦理票選活動，每一年度

選出 12 本「每月一書」，並辦理「每月一書」導讀會，並於國家文官培訓所網站提供導讀文章，鼓勵公務人員投稿讀書心得。

- 2、發行「T&D 飛訊」：充實國家文官培訓所電子雜誌內容並提升品質，發行電子簡訊「T&D 飛訊」，同時增闢藝文單元及影音播報等內容。
- 3、辦理全國公務人員專書閱讀心得寫作活動：由各薦送機關推薦優良作品，並經遴選出傑出作品及績優推動機關。

三、兩國育才方面之比較

- (一) 新加坡公務人員可以申請到民間大型企業、研究機構實習，或接受訓練。我國公務人員目前尚無此機制，雖然銓敘部曾研擬修正公務人員任用法增列政府機關與績優民間機構人才交流機制之法源，迄今尚未完成立法程序。
- (二) 新加坡政府設有公務人員學院（文官學院、公共服務學院）專責公務人員培訓。我國設有國家文官培訓所負責訓練業務，包括：
 - 1、結合考訓功能，辦理公務人員考試錄取人員訓練：為充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程式與技術，依法辦理公務人員高普初考、特考等錄取人員基礎訓練，每年平均

約調訓 3,000人。

- 2、落實訓用合一，辦理公務人員晉升官等訓練：
為充實公務人員晉升官等所須行政知能，依法辦理委任公務人員晉升官等訓練、警佐員警人員晉升警正官等訓練及交通事業人員員級晉升高員級資位訓練，本項訓練訓期為五週，每年平均調訓約 7,000人。
- 3、精進管理知能，辦理管理發展訓練：
為增進管理階層現任職務及未來職務所須管理知能，特別辦理結合理論與實務，並以模擬 (Simulation) 為核心的管理發展訓練。此項訓練以薦任公務人員晉升簡任官等訓練最為重要，也是落實訓用合一的一環，本項訓練訓期為四週。
- 4、健全政黨政治發展，辦理公務人員行政中立訓練：
為健全政黨政治發展，加強公務人員行政中立觀念，除於國家文官培訓所網站建置「公務人員行政中立訓練資訊服務網」外，並開設 E-learning 課程，供公務人員線上學習。

(三)新加坡公務人員訓練，是配合公務人員生涯發展，實施持續性、計畫性之各種層次訓練，有基礎訓練、成長實務訓練、領導訓練等。我國國家文官培訓所辦理之訓練業務，其性質為引導訓練、政策發展訓練、管理發展訓練等，以提升公務人力

及服務品質。

- (四) 新加坡強制規定，每人每年培訓日數為 12日半，即 100 小時，以期培育公務人員長期受雇能力。我國目前規定公務人員每人每年終身學習時數至少為 40小時。
- (五) 新加坡文官制度主管機關公共服務委員會及其他政府部門每年均提供獎學金，薦送公務人員出國進修。我國目前只有行政院人事行政局（考訓處）編有預算，以薦送公務人員出國進修、留學；教育部的公費留學，則是對全民招考；至於文官制度相關機關考試院、或銓敘部、或公務人員保障暨培訓委員會均尚無類此經費編列。另據報載行政院於今年 9 月召開全國人才培養會議，擬擴大選拔公務人員出國留學拿學位，提升素質與國際競爭力，並強化行政院人事行政局所屬公務人力發展中心與地方行政研習中心之功能（2009.7.19. 青年日報 2版）。
- (六) 新加坡公務人員訓練經費，分配於各機關依人數編列，專款專用，以應市場競爭機制，促進訓練機構本身的進步。我國國家文官培訓所曾經基於「使用者付費」，對於前來受訓學員實施自行繳交受訓費用，惟該費用是由學員向服務機關申請，而國家文官培訓所於收繳費用後轉繳國庫。經檢

討後，認為學員所繳交的受訓費用，既是服務機關提供，此與由培訓所提供受訓經費並無不同，均來自公費，卻徒增各個學員行政手續之繁瑣與負擔。因此，培訓所已停止實施學員繳交受訓費用之措施。

四、育才方面之研究建議

(一) 人才是國家的重要資產，宜加強公務人員之培訓，建議將目前公務人員每年終身學習至少為 40 小時，時數略為提高，並作為年終考績項目之一，以落實培訓與考績的結合。

(二) 公務人員的培訓，應重視專業能力，也須兼顧道德教育，以強化正確的道德觀及價值觀，而知所自律。誠如考試院林秘書長水吉於今（98）年 7 月 8 日在考試院公務人員協會會員大會致詞指出：任何政策的制定及執行，須考量人民之觀感及感受，並快速回應，以增進人民對政府施政之信心。斯言發人深省，我們應學習之。

文官制度的改革非一蹴可成，須就取才、育才、用才、留才措施，做全面性改革。其中育才措施之培訓工作，除了重視公務人員專業能力之訓練外，培養公務人員正確的道德觀與價值觀，仍屬重要，誠如台積電董事長張忠謀主張重振傳

統美德：「正直、誠信、大我、勤奮」，他說美國安隆公司弊案中的高階主管及會計師，何嘗不是聰明才智之士？但是 Arthur Anderson 在查出安隆公司的不法情事後，卻隱而不彰，反而與安隆公司的高層共謀一手遮天，最後紙包不住火，東窗事發，終至不可收拾。由此可見，愈是具備聰明才智的人，如果缺乏正直、誠信的價值觀，愈是危險人物（何琦瑜等，2007）。Google 副總裁李開復也認為「成功源於誠信」（李開復，2006:29）聖經腓立比書 1 章 10 節警誡我們要能「分別是非，作誠實無過的人」。

然而台灣的教育，在競爭激烈的現代社會，許多父母擔心自己的子女輸在起跑點上，非常重視下一代的教育，但父母關注的幾乎都是學業，其實父母如果真正關心子女的幸福，應重視品格的培養，因為道德是通往幸福的必要條件。如果父母或學校不能改變「萬般皆下品，唯有讀書高」的觀念，教改不可能成功，孩子也不會快樂、幸福。事實上決定孩子幸福，不是學業，而是品格（林火旺，2006）筆者也期望自己的子女能有好品格，告知日常生活中須遵守家訓「禮義廉恥」，按「禮義廉恥，家之四維，四維不張，家乃滅亡」也，其詞或許過於誇大，但體會含意，有其道理。

黃崑巖教授認為台灣教育失敗，是因忽視提升人的品質，關鍵在「教養」的迷失，教育沒幫年輕人建立正確的人生觀，由小學到大專，教師的責任，幾乎集中在為學生塞知識，教育的目的只在培育所謂有競爭力的技術人（黃崑巖，2004）。我們的道德教育，流於形式，我們要明確告知同學們是非，不論他喜不喜歡聽，該講的就應該講，我們要盡大聲疾呼的義務（李家同，2004）。

在日常生活中，對於道德的體現，我們看到天主教單國璽樞機主教患有癌症，且已高齡 87 歲，仍到處奔波傳播福音及上帝的愛，發光發熱，用盡生命，服務社會，令人佩服。馬總統感佩單樞機主教，感謝他在公益及社會福利給台灣帶來溫馨，也帶來對生命的熱愛，對未來的希望，獲頒總統府文化獎（98.11.22.中國時報 A8版）。

以上在在說明「道德」的重要性。近來教育部也在推行「有品運動」。是以公務人員培訓，是否也應重視道德教育，值得我們思考。

（三）我國優質的廠商、績優的民間企業不少，如台塑的產品、汽油等，甚得國人肯定，其員工在麥寮的六輕建設，填海造地的精神，令人佩服；談起台塑，代表是良好品牌，是品質保證，台塑人當

然令人尊敬，社會地位當然提升。是以績優的民間企業，值得我們取經、學習。因此，考試錄取人員的職前訓練，是否可以到績優企業受訓或實習？另現職公務人員的在職訓練，是否也可以到績優企業接受訓練、學習？似值研究。

(四) 支持我國國家文官培訓所改制為國家文官學院，並期待該訓練機構能與民間企業訓練機構、他國訓練機構交流合作，俾分享訓練資源，訓練機構本身也能獲得進步，而受訓學員也習得應具備的知能。

(五) 目前行政院人事行政局編有預算，薦送公務人員出國進修或留學，拿學位，是否公務人員訓練進修法的主管機關公務人員保障暨培訓委員會，也能編列預算，薦送行政院以外其他四院公務人員出國進修或留學？至於是否能如新加坡各部會均編有類此經費，薦送同仁出國進修，在我國似有困難，因為要過立法院的預算審查這一關，並不容易。

(六) 基於受益者付費，或使用者付費觀念，我國公務人員考試的報考，須繳交報名費，考試及格人員申請考試及格證書也須自付證書費 500 元。因此考試錄取人員接受職前基礎訓練，是考試程序之一，是否也應自付受訓費用？值得研究。

(七) 訓練流於形式之改進：按部分機關對於受訓人員的選派不重視，造成以輪流方式，或派「公差」，或由「受訓專家」，或選派冗員、較不影響業務者，去接受訓練。究其原因，在於培訓與陞遷未能密切結合。如果培訓後能對陞遷產生巨大效果，就如同獲選為模範公務人員一般，能免經甄審優先陞任，或在「陞任評分標準表」對於訓練進修部分所占之計分比例，予以提高。相信各機關或公務人員日後不會再漠視訓練，進而有受訓機會，意願會大大的提高。

(八) 對於公務人員於國內接受訓練或出國進修，影響單位人力的調配，或業務的推展，也因受訓常常不在辦公室，致受訓者的年度考績可能會被考列乙等，使得部分公務人員視受訓為畏途。因此，如何使訓練與工作績效相結合，以作為考績之參考依據；另如何避免受訓者因受訓而考列乙等現象發生，似值研究。

參、兩國用才方面之比較與研究建議

「執行力」一書的作者夏藍博士最近來台時指出：「領導者要成功，一定要找對的人，做對的事，才能致勝。」選用人才，除清廉條件外，最重要的是執行力與溝通力（98.8.20 聯合晚報 A2 版）。即屬「用人唯才」，不僅要清廉，也要有能，才會達成任務，達成目標。

我國公務人員任用，本專才專業、適才適所之旨，初任與升調並重，為人與事適切配合，並注意其品德及對國家之忠誠，強調才與德並重。誠然人才必須加以運用，賦予適當的工作，使「人盡其才」，發揮專長與潛能，為民提供滿意的服務。如此公務人員本身當感勝任愉快，其因才器使，主管當也滿意同仁之工作表現，而創造雙贏。

一、新加坡文官制度之用才特色

- (一) 高階公務人員年輕化，各部司長層級之高階公務人員，多為 30 歲至 40 歲。
- (二) 政務人員及高階公務人員可兼任多項部會職務，用期透過跨部門經驗，以培養通才。
- (三) 對於公務人員之任用，無論是本國人或外國人，只要是優秀人才，均得進用為公務人員。
- (四) 新加坡政府對公務人員設有「潛力門檻」，如公務人員被評估約在 35 歲左右，至少會晉陞至某一職位，而未晉陞至該職位時，則會建議其離職，轉調其他政府機關，或輔導至民間企業服務。

二、我國文官制度之用才特色

- (一) 考用合一：依憲法第 85 條「非經考試及格者，不得任用」之考試用人規定，以及公務人員考試法第 2 條、公務人員任用法第 12 條規定之公務人員考試及格人員分發任用制度。

- (二) **用人管道多元化，俾機關首長彈性用人：**政府用人大多取自公務人員考試及格人員，予以分發進用，尚有依專門職業及技術人員轉任公務人員條例進用之公務人員，依派用人員派用條例進用之派用人員，聘用人員聘用條例之聘用人員，行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法之約僱人員，各機關機要人員進用辦法之機要人員，社教機構之聘任人員等，俾機關首長得予彈性用人。
- (三) **用人重視品德及忠誠：**依公務人員任用法第 4 條規定，各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，於任用前應辦理查核，並訂有「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」，對於涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核。
- (四) **必須具有國籍：**凡未具或喪失我國國籍，或兼具外國國籍者，均不得擔任公務人員，但符合國籍法第 20 條規定，如教師兼行政主管，經主管機關核准者等，不在此限。
- (五) **不適任者，得予資遣：**公務人員如因現職工作不適任，或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者；經公立醫院證明身體衰弱，不能勝任工作者；因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者，均得由機關長官考核，報經上級主管機

關核准，予以資遣。

三、兩國用才方面之比較

- (一) 新加坡在公務人員用人方面，設有「潛力門檻」，規定在某一年齡以前，必須升到一定職位，否則將轉調其他公務機關，或輔導至民間企業服務。我國在文官系統中並無此種機制，對於此種潛力門檻，頗感非屬人性化管理，似不足為取。此制用意及要求公務人員戮力從公，升不上去即要求離職，如此面對離職的公務人員，將產生輔導轉業問題，企業界是否接受？如果轉業困難，家計又如何維持，政府是否有責任協助就業？或施以轉業專長訓練，事涉相關配套措施，不可不慎。又文官系統，在性質上與軍職不同，部隊為了保持精壯，而有類此規定，文官制度似不須作如此規定。
- (二) 新加坡高階公務人員年輕化，各部司長多為三、四十歲者，此快速陞遷之用人機制，固然有其優點，重工作表現，績效好，即予陞遷，但也有缺點，即少年得志，較乏工作經驗，如目空一切，行為傲慢，有失行政倫理。如此快速陞遷，是否妥適，見仁見智。相較於我國高階文官大多從基層科員逐步陞遷，只有少數是從高考一級薦任第

九職等任用起。因此，從基層人員逐步陞任，經過層層考核，職務歷練充足，工作經驗豐富，德才兼備，深獲肯定，始得陞任高階文官，有其特色。至於快速陞遷，三、四十歲任司處長，是否造成買官賄賂、鑽營走後門、分贓之風、裙帶關係等現象，不可不防。

(三) 新加坡的高階公務人員兼任多項部會職務，如此是否造成分身乏術，蠟燭多頭燒而過勞，或無法專注其本職。我國公務員服務法第 14 條規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」俾公務人員能專注本職工作。

(四) 新加坡對於公務人員之任用，不論是本國人或外國人，只要是優秀人才，即予延攬進用。我國公務人員任用法第 4 條規定，各機關任用公務人員，應注意其對國家之忠誠。同法第 28 條規定，兼具外國國籍者，不得任用為公務人員。又公務員服務法第 1 條規定，公務員應遵守誓言，「忠心」努力，依法律命令所定，執行其職務。另「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」為法規命令，將修法提升為法律，考試院已通過「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」函送立法院審議。我國非常重視公務人員之忠

誠，自有其歷史淵源及背景，同時也不陷入「遠來和尚較會唸經」之迷思，又治理國家需要借重外國人嗎？似不足為取。

四、用才方面之研究建議

- (一) 固然公務人員之任用，講求「用人唯才」、適才適所，往往一個蘿蔔一個坑，一個位子一做（坐）就是 5 年、10 年，致部分公務人員自己認為業務嫻熟，這個業務非他莫屬，別人無法取代，如果具有專業性，那麼有可能一做，就一直做到退休。如果一個機關多人如此，久而久之，塑造「一灘死水」的組織文化，本位主義橫行，僵化、傲慢之風瀰漫，個個認為自己最行，如涉金錢利益、採購發包，亦可能坐大成精，上下動手腳，進而發生貪瀆。如何避免上述情形產生？建議似宜建立「職期輪調」機制，予以制度化，一方面可以防止弊端的發生，另一方面可以增進公務人員職務歷練。猶記得筆者服務銓敘部期間，陳前部長桂華即厲行同仁服務滿一定期間，在各司之間的輪調，訂定有「銓敘部職務遷調實施要點」，迄今已施行多年。
- (二) 考試院已通過「政務人員法草案」、「政務人員俸給條例草案」，均已函送立法院審議，期待早日完

成立法程序，還有刻正研擬中之「聘用人員人事條例草案」，以建立政務人員、常務人員、契約用人三元管理法制體系。

- (三) 銓敘部刻已重新檢討研擬「聘用人員人事條例草案」，以活絡專業人才之進用，健全政府契約用人制度，其內容包括聘用人員之進用、等級、薪給、考核、保險、退休、撫卹等事項，有助於政府用人彈性，似可建構聘用人員人事機制，以期聘用人員與常任公務人員彼此良性競爭，活化政府人力資源，提升行政效率、效能。
- (四) 似宜研究建立政府與績優民間企業人才交流機制之可行性，俾政府借助企業人才，以促進政府效能、品質及競爭力；另一方面對於具發展潛力之公務人員能到績優民間企業學習歷練。
- (五) 依地方制度法第 56 條第 2 項規定，縣（市）政府一級單位主管及所屬一級機關首長，總數二分之一得列政務職，該等職務已不須經過國家考試及格，即可進用，固然方便縣（市）長用人，但也影響公務人員陞遷管道及工作士氣，還有影響大學生應考試、服公職的機會。因此，內政部擬研修地方制度法，將一級單位主管全數列政務職，是否妥適，內政部及立法機關立法院宜審酌。

肆、兩國留才方面之比較與研究建議

為政在人，人才是國家重要資產。經甄試取得之人才，又經加以訓練、培養，如因對公部門失望而離去；或被民間企業挖角而辭職，皆甚為可惜。但如何留才，宜有賴足夠的誘因，如穩定的工作、薪俸、考績、陞遷、保障、社會地位、福利等，吸引人才久任。

現代民主國家都具有健全的文官制度，但是「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，縱有良法美制，還是要有優秀的人才去執行，誠如今年八八水災引發嚴重土石流的發生，我們雖有災害防救法，卻因執行力、行動力的問題，造成災民的不滿、怨聲載道，要求政府要有效率、效能，不是只是清廉，加上電視及報紙媒體的推波助瀾，批評政府無能的聲音不絕於耳，有如引發政治土石流一般，排山倒海擊向政府，逼得行政院提前於 9月初改組，以迅速回應民意。由此可見，人才的執行力是多麼重要。

猶記得媒體報導應考人對於考試院發給國家考試及格人員的及格證書費用 800元，認為不合理，應予調降。考試院體察民意，立即緊急處理，快速回應，由林秘書長水吉召開考試及格證書費用如何調整研商會議，迅速作出決議調降為 500元，也同時獲得考試院院會的同意，及人民的支持。此驗證了考試院傾聽人民的聲音，重視人民的聲音，「以民為尊」，「心中有人民」的體現。

反之，內政部機要室竟然將民眾寫給內政部長廖了以先

生的陳情函，因信封寫成廖了「已」，竟以本部查無此人，予以退件，致被詬病為僵化、官僚、不知變通，有人說廖部長建立的親民愛民形象，都去了了！何以如此？究其原因，部分公務人員只知「心中有長官」，逢迎討好長官，而不知民間疾苦，如此心中不存有人民，那能做好為民服務工作，公務人員有此通病，怎不令人感慨。因此似宜藉由留才措施，如獎懲、考績、陞遷機制，予以導正—一心中有長官，也要有人民。

民主國家的公務人員應建立起正確的價值觀，民主時代，「天大地大，人民最大」，人民是老闆，公務人員是夥計；人民是主人，公務人員是公僕；民眾有難，公僕不可怠忽職守；人民有災，政府救災，責無旁貸；公務人員領國家薪水，其實是領人民納稅來的辛苦錢，「公務人員是人民養的，是人民養公務人員」，本應做好為民服務工作，解決民眾問題。此外，公務人員應建立「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」的核心價值（吳泰成等，2009），不應以依法行政當成不作為的理由，也不應有少做少錯、不做不錯的心態（馬英九，2009.3.15.青年日報 1版）。

一、新加坡文官制度之留才特色

（一）身分保障方面：

新加坡公務人員由於落實淘汰機制，不存有「鐵飯碗」心態，在身分保障上，已由「終身雇用」

轉變為「終生可被僱用的能力」之建立，配合持續性的培訓，以確保公務人員勝任工作的執行能力。

(二) 俸給待遇方面：

新加坡公務人員的薪資，與工作績效表現相結合，即所謂「績效薪資」。待遇結構分為固定薪及變動薪，其中變動薪占全薪的 30% - 40%。亦即公務人員雖然等級相同，但因工作績效表現的優劣，而有不同的考核結果，以及不同的表現紅利（考績獎金）。

(三) 考核方面：

新加坡政府對於公務人員的考核，重視專業能力之工作績效表現，也重視個人的道德修養；考核等次分為 A、B、C、D、E 5 個等次，且有比例限制，分別 A 為 5%、B 為 30%、C 為 60%、D、E 合計 5%，較屬常態分配。而考核結果除了影響當年表現紅利（考績獎金）之支領外，也影響未來的陞遷。

(四) 陞遷方面：

新加坡政府對公務人員的陞遷，是以「績效」及「潛能」為主要考量，能落實培訓、考績、陞遷、薪俸四者的結合，環環相扣。且設有「潛力門檻」，必須在某一年齡以前，晉升到一定職位，否則將

轉調其他公務機關，或被輔導至民間企業就業。

(五) 退休、撫卹方面：

新加坡公務人員之退休、撫卹保障，主要為中央公積金制度。

- 1、公積金提供參加者多樣化的社會保障：公積金可作為個人的儲蓄、醫療、住宅、教育、退休、保險、撫卹等多方面的保障，除照護自己外，也可以照顧配偶、子女、父母，甚至兄弟姐妹。
- 2、公積金可促進國家經濟發展：新加坡中央公積金局將籌集的公積金購買國家債券，為國家建設及經濟發展提供了資金。
- 3、公積金可用於經濟調控：即透過公積金提撥率之調整，可節制個人消費，或抑制通貨膨脹。
- 4、公務人員如沒有貪污 職行為，退休後僅賴公積金、退休金，足以保證全家生活富裕，但如貪污 職，除予免職判刑外，公積金、退休金亦予取消。因此公務人員絕少冒險貪污犯罪。

(六) 其他留才措施，包括團體保險、幼童照顧假等。

- 1、團體保險：公務人員可以優惠保險費加入「公務人員團體保險方案」，使自己和家人獲得額外的安全保障。保險項目包括死亡、整體失能及部分失能等。
- 2、幼童照顧假：公務人員有 1 個 12 歲以下幼童，如

小孩生病或受傷，可請 5 天幼童照顧假。每 1 年每 1 個小孩最多可請 5 天，全年最高 15 天（如有 3 個以上 12 歲以下小孩），請假時，必須檢附診斷證明書。

二、我國文官制度之留才特色

- (一) 就身分保障言：由於我國有健全的公務人員保障制度，加上淘汰機制未能落實，每年公務人員很少遭到資遣、或一次記二大過免職、或考績丁等免職，所以公務人員有「永業化」現象，有人形容為「鐵飯碗」打不破，或稱之為「一試定終身」，不用擔心中年失業。
- (二) 就俸給待遇言：我國公務人員薪資是屬高薪？或低薪？有人說尚屬適中，尚足以維持日常生活，雖然民國 94 年調薪加 3%，迄今已連續 4 年未調薪，然而面對金融風暴，有人建議公務人員應比照新加坡或香港減薪。經政府評估後認為：經濟不景氣，是整個世界大環境不佳，並非公務人員減薪即可經濟起飛，仍宜朝擴大內需，促進經濟發展，以改善國民生活。
- (三) 就考績制度言：我國公務人員考績等次分為甲、乙、丙、丁 4 等次，考列甲等人數上限 75%，餘幾乎考列乙，考列丙、丁者微乎其微，造成有些機

關、單位考績輪流考列乙等，考績流於形式，考績獎金有如薪俸的一部分；或因工作表現良好，獲得升遷，但考列甲等機會，必須讓給他人；或因屬新進人員，雖努力工作，自行加班，力求工作績效，但終因是新人而考列乙等，種種不公現象，致考績難以發揮功能。

(四) **就陞遷制度言**：我國公務人員陞遷採資績並重、內陞與外補兼顧原則，以公開、公平、公正方式擇優陞任或遷調歷練，拔擢並培育人才。配套機制有「陞遷序列表」、「評分標準表」，對於擬陞任人員應注意其品德及對國家之忠誠，並就所需知能、考試、考績、學歷、職務歷練、年資、訓練……等項目，訂定評分標準，俾「德、才兼備」人才，得予陞遷。

(五) **就退休制度言**：我國公務人員退休金給付，是種薪俸的延續，俾退休人員得予安享天年，「老有所養」。退休金種類分為一次退休金、月退休金、兼領退休金。尤其支領月退休金，對退休生活有所保障，使之不虞匱乏，「活得愈老、領得愈多」。

三、兩國留才方面之比較

(一) **身分保障方面**：新加坡公務人員已由「終身雇用」轉變為「建立終生可被僱用之能力」，重視訓練，

藉由持續性培訓，加強自己的專業能力，以勝任工作。我國公務人員由於受到良好的保障，有「永業化」現象，緊抱「鐵飯碗」，有的人排斥訓練，或藉故推託、或以工作忙碌為由，不願接受訓練，最後推由「訓練專家」（專門喜歡接受訓練的人，去負責接受訓練），或以派「公差」方式，如被派到，也只是虛應一番，混到結訓，無心把握機會，充實自己專業能力，提升自己的競爭力，致訓練未受到應有的重視，流於形式。

（二）俸給待遇方面：新加坡採高薪養廉政策，以世界超高的薪水，來吸引優質人才進入政府部門服務，並避免公務人員貪汙行為的發生。我國公務人員薪資水準，不會太高，也不會太低，即民眾說的，富不了，也餓不死，或說尚足以維持基本生活。但較之新加坡、香港相差很多，新加坡因世界性金融風暴予以減薪，部長年薪仍有 2000 多萬元台幣，我國部長級年薪約 250 萬元，高約 10 倍；香港部長級減薪後月薪 131.5 萬元台幣，我國部長級約 18.5 萬元，高約 7 倍多（98.6.18 民眾日報 4 版）。

（三）考績方面：

- 1、考績等次及比例的差異：新加坡公務人員考績分為 A、B、C、D、E 五等次，比例限制為 A 等占

5%、B 等占 30%、C 等占 60%、D 等 E 等合計占 5%，較屬常態分配。我國分為甲、乙、丙、丁四等次，甲等比例上限為 75%，餘幾乎考列乙等，其中丙等 95 年度 590 人、96 年度 406 人，丁等 95 年度 3 人、96 年度 4 人。

2、獎優「輔」劣與獎優「汰」劣的差異：兩國對於考績優良者，均核發考績獎金、陞任時給予較高的計分。至於劣者，新加坡對於考列 E 等者，是採輔劣措施，並非立即免職，而是留任本機關 9 個月，施予輔導、訓練，考核工作表現，期滿可再延長任職 3 個月，如仍未改善，始予免職。我國對於考列丁等，是採汰劣措施，立即予以免職，無繼續任職施以輔導或訓練措施。

(四) 陞遷方面：新加坡在公務人員陞遷上，設有「潛力門檻」，必須在某一年齡以前，升到一定職位，否則將轉調其他公務機關，或輔導至民間企業服務。我國在文官系統中，並無此種機制，對於此種潛力門檻，頗感非屬人性化管理，令人不以為然，此制固然用意要求公務人員戮力從公，升不上去即要求離職，如此對當事人而言，產生輔導轉業問題，企業界是否接受？如轉業困難，家計如何維持，政府是否有責任。此外，文官系統，在性質上與軍職不同，部隊為了保持精壯，而有

類此規定，文官制度似不須作如此規定。

- (五) 退休方面：兩國在退休制度上，皆能做到「老有所養」。但新加坡公務人員如貪汙瀆職，一旦被判刑則予免職，公積金、退休金亦一併取消。我國公務人員如違法失職涉案，無論在起訴偵辦中，或判決尚未確定，只要未被停職或免職，仍可依法辦理退休，但如因案移送公務員懲戒委員會審議中者，不得辦理資遣或申請退休，其經監察院提出彈劾案者，亦同。至於已辦理月退休金者，如被彈劾，並不影響月退休金的支領，另如被判奪公權期間，停止領受月退休金，復權後仍可繼續支領。

四、留才方面之研究建議

(一) 身分保障方面：

我國公務人員保障制度，用以保障公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益，雖然仍有考核機制，專案考績之一次記二大過，年終考績之丁等，或懲戒處分之撤職等淘汰退場機制，但仍造成「永業化、一試定終身」現象，致部分公務人員心態上得過且過，「七混八混，一帆風順」心理。因此，宜在考績制度上，做適切之改革。

(二) 俸給待遇方面：

- 1、馬總統認為公務人員應有適當待遇，並非支持高薪養廉（2009.5.10.中國晨報 2 版）。此觀點，筆者亦表支持，但何謂適當待遇？相信是見仁見智問題，或認為基層公務人員仍有多調一些之空間，或中、高階層多調一些，或全面調高。當然，無論如何，現階段金融風暴，又遇八八水災重創台灣，調薪加薪不但時機不宜，更是不可能。筆者認為現在能有個工作，就已非常知足；而政府體恤公務人員，未調降薪俸，更是感恩在心。

關院長於芬蘭前國會議員依卡·泰帕爾博士(Dr. Ilkka Taipale) 主講「芬蘭創新 100 vs. 台灣文官」時，分享芬蘭經驗，芬蘭公職人員並沒有高薪，仍能保持清廉，可見養廉與高薪之間未必有絕對關係（2009.5.19.中央通訊社）。

此外，不丹（Bhutan）國家的國民所得 GDP 並不高，但人民的幸福感，卻是世界排名數一數二，此應屬心靈上的滿足，所謂「知足常樂」，如果心靈上無法知足，薪資再高，卻一再產生貪念，則貪瀆案件仍將層出不窮。誠如我國的法官、檢察官薪俸已較一般公務人員為高，卻仍有貪瀆事件發生，也由於司法界清廉度不足，致人民常詬病以司法不公或司法迫害，甚至質疑「有錢判生，

無錢判死」。

當然我們了解，高薪定可提升公務人員社會地位，雖然早期士、農、工、商社會，文官地位較高，俗云「十年寒窗無人問，一舉成名天下知」，現代因工商業的發達，公務人員地位日漸沒落。然而公務人員地位的提升，並非單靠薪俸這一項，如果公務人員行為官僚、僵化、傲慢，不能「以民為尊」，不能尊重人民，人民又如何能尊重公務人員？不知做好服務工作，又如何能獲得民眾的尊敬？公務人員的地位又如何提升？

關院長指出：考試院對於改革文官制度具急迫感，期望讓考試及格擔任公務人員的優秀人才，能夠在公務生涯中保有良好的學識，並具創新、發展與突破的能力，及養成恢弘的氣度與胸襟；考試院的目標就是要建立有尊嚴、有能力、有品格的文官，以贏得社會大眾的尊重與信賴（2009.6.18.中央通訊社）又地處偏遠之高雄縣甲仙鄉戶政事務所只有三個人，提供 8000 鄉民到府服務，「以民為尊」，一通電話，服務就到（2009.6.12.聯合報 A4 版）。如此敬業，鄉民自然敬重，其社會地位不提升也難。

- 2、**建立績效俸給制度**：此為俸給與考績獎金的相配合，即以目前的俸給待遇為固定薪（基本薪），另

依工作績效而發給之考績獎金（績效薪俸）為變動薪，並拉大考績各等次之獎勵差距。如新加坡採高薪政策，考列 A 等發給 1 個月薪資，B 等 0.75 個月，C 等 0.5 個月，D 等與 E 等均不發給。

3、各機關之間、或單位之間，仍有同酬不同工、或同工不同酬現象。筆者曾參與考試院考試委員實地參訪桃園縣政府考銓業務，朱縣長立倫表示：桃園的幅員廣闊、人口眾多、縣府人力有限，與其他縣市比起來，極為辛苦，頗有同酬不同工之感。另澎湖縣民指出：澎湖縣消防局事少錢多，但家住台灣，離家遠，由於澎湖很少發生火災，員工又領有地域加給。因此，要做到同工同酬，確屬不易。其改進之道，建議如下：

- (1) 以輪調制度，消弭同酬不同工、同工不同酬現象。誠如考試院員工之人力評鑑，同仁之間施以輪調，尤其工友的責任區不同，每年輪調一次，頗獲員工支持。
- (2) 實施團體績效評比，並與個人工作表現之年終考績相結合，以激勵績優的機關、單位及同仁。如馬總統出席行政院研究發展考核委員會主辦之第一屆「政府服務品質獎」，獲獎者包括桃園縣政府警察局等 18 個第一線服務機關及行政院環保署等 6 個服務規劃機關

(2009.6.12.蘋果日報 A10 版)

(三) 考績制度方面：

由於部分公務人員久任之後，日漸僵化，得過且過，少做少錯心態，有如掉入黑洞中。因此關院長推動改革文官制度，如考績機制的變革，用意在於使之成為有尊嚴、受尊重的公務人員，成為令人尊敬的公務人員。關院長表示，考績制度未來改革的方向，考績應以平時工作表現作為考核標準，建立良善的課責機制，否則將流於形式，產生反淘汰現象(2009.3.12.中央通訊社)。我們相信透過考績制度的改革，確實做到準確客觀的考核，公務人員自然會「上緊發條」，行政效率、效能自然提高，競爭力也自然提升。

- 1、按新加坡公務人員考績等次為 A、B、C、D、E，其比例限制為 A 等 5%、B 等 30%、C 等 60%、D 等和 E 等合計 5%，發給考績獎金為 A 等 1 個月薪資、B 等 0.75 個月、C 等 0.5 個月、D 等及 E 等均不發給。其中考列 E 等者，留任本機關 9 個月，接受輔導、訓練，期滿如未改善可再延長 3 個月，如仍無法改善，始予免職。
- 2、英國駐台代表處代表康博偉 (David Campbell) 於今 (98) 年 8 月 14 日在考試院主講「公務員：迎向未來挑戰，獎優『輔』劣」時表示：英國對於公務人

員工作績效不佳者，並非馬上淘汰免職，而是以透明化的標準作業程序，施以一段期間輔導，經過輔導如未改善，始予免職。

3、依上開所述，有關我國考績制度之改革措施，筆者謹提出淺見如下：

(1)考績應以平時的工作表現為依據，主管考核屬員之工作績效，似宜參考該屬員所接觸的民眾或陳情人之反映，以瞭解所謂「客戶滿意度」，如此該屬員才會重視自己的服務態度要親切，要有效率、效能，而更能落實做好為民服務工作。按「客戶滿意度」調查，在民間企業非常重視，我們學習企業精神「以客為尊」，不能只是喊口號，必須化為行動，落實在平時考核表中，及年終考績中，雖然現行考績表之工作項目，有「便民」細目之評分，但很少有主管真正去訪談、或電話了解「客戶滿意度」。因此似宜在考績相關規定中，明定主管應訪查「客戶滿意度」並記載於平時考核表。

(2)為力求考績之公平性，宜由委任與委任同仁評比；薦任非主管與薦任非主管評比；薦任主管與薦任主管評比；簡任非主管與簡任非主管評比；簡任主管與簡任主管評比。

(3)建議平時考核程序，每半年辦理一次，先由受

考人自評，再由主管面談屬員，並予以記錄，以建立面談機制。

- (4)支持於公務人員考績法中增訂考績等次之比例限制。由於考列丙等為留原俸級(不晉俸級)，且無考績獎金，亦無年終工作獎金，對當事人過年及生活生計影響甚鉅，是以考列丙等之比例不宜過高，建議規定以「至少百分之 1 以上」為宜，並必須有汰劣觀察期，施予輔導或訓練，以達「輔劣」之效果。
- (5)宜實施團體績效評比：先以團體績效評比之結果，作為決定各單位考列甲等以上人數比率之依據。
- (6)似宜刪除考績分數，僅以考績等次予以考核，以避免同仁間因考績分數彼此比較，甚至計較，而影響和諧。但如仍維持考績分數，則建議將考績表上之「獎懲次數、增減分表」予以刪除，以避免統計嘉獎、記功、記大功之次數遺漏或少列，俟考績核定後，當事人透過行政救濟申訴、再申訴程序，致補列獎勵次數加分後，從 79 分變成 80 分以上，乙等變更為甲等之情形發生。

(四) 獎懲制度方面：

- 1、新加坡設有公務人員「提供建議意見」之獎勵機

制，規定公務人員每年必須對政府部門各項設施，提出 2 個以上建議意見，包括軟體方面（法令規章、計畫、政策）及硬體方面（營建工程、交通設備、辦公室設施）等，如獲採納，即予獎勵、公開表揚，並列入年度考績依據之一，以鼓勵公務人員創新、腦力激盪、提出好點子，促進政府各種設施不斷的改進，不斷的進步，俾福國利民。因此，我國對於獎勵公務人員提供建議意見之機制，是否採行？似可先予試辦，如成效良好，再予推廣。

- 2、第一屆「政府服務品質獎」由行政院研究發展考核委員會主辦，於今（98）年 6 月 11 日在公務人力發展中心舉行頒獎典禮，獲獎機關有高雄縣甲仙鄉戶政事務所等 18 個「第一線服務機關」、內政部警政署 165 反詐騙諮詢專線等 6 個「服務規劃機關」。此獎項，是種創新，是以前所沒有的，其用意在於提升政府服務品質，然而基於政府一體性，是否能協調行政院或行政院研考會將其他四院之所屬機關，一併納入選拔。如協調不成，是否由相當古代之吏部 - 銓敘部，負責辦理其他四院所屬機關之服務品質獎。

（五）陞遷制度方面：

- 1、陞遷宜與訓練、考績相配合，如此三者可發揮相

得益彰之功效。尤其訓練必須與工作績效相結合，以作為考績及陞遷之參考依據。按「陞任評分標準表」列有「年資、考績、訓練進修」選項供評分，建議將該表「考績」、「訓練進修」選項所占之評分比例，予以提高，如此公務人員將重視工作績效之表現，並增加接受訓練之意願。

- 2、現行「陞任評分標準表」將「品德」列於綜合考評中，似未受到應有之重視，是否能將「品德」獨列選項之一，內涵包括：服務態度與熱忱、待人接物之禮貌、情緒管理、兩性平等、操守等。

(六) 保險制度方面：

- 1、建議將公務人員保險養老給付，予以年金化，並比照勞工保險標準。
- 2、我國已辦理有全民健康保險，建議於全民健康保險之外，是否研究參考新加坡作法，提供公務人員以優惠保險費，參加「團體保險方案」，使自己及家人獲得更周全之安全照護。

(七) 退休制度方面：

- 1、支持公務人員退休法修正草案之各項改革措施，如增訂彈性退休條件，自願退休由 75 制改為 85 制，以因應人口老化、少子化，目前考試院已將該草案函送立法院審議。
- 2、為澄清吏治，建立廉潔政風及改善社會風氣，並

符公平正義原則，公務人員在職期間要能，也要廉，以建立為國為民服務之價值感、使命感，於退休後，支領國家給予之退休金，安享天年。

然而少部分公務人員在職期間如涉案，未被停職，立即辦理退休，頗感司法奈我何，而不思在職期間應奉公守法。因此，司法院認為依現行懲戒方式，對於退休人員成效有限，為達到真正懲戒效果，司法院於公務員懲戒法修正草案增加財產懲戒種類，包括「剝奪退休金」、「減少退休金」及「罰鍰」，對於支領月退休金者，每月減少一定比例退休金，以達到懲戒效果，其中罰鍰可從 1 萬元到 100 萬元不等，並適用於在職、離職或退休之政務官、事務官（98.11.20.聯合晚報 A8 版）。如此，用期澄清吏治，筆者個人表示支持。

（八）是否研究增訂「幼童照顧假」。如予增訂，雖然筆者已享受不到，但為使未來主人翁，能獲得良好照顧，建議是否參考新加坡作法，即公務人員育有 12 歲以下幼童，如幼童生病或受傷，1 年最多可請 5 天幼童照顧假。全年最高 15 天，如有 3 個以上 12 歲以下幼童。請假時，必須檢附診斷證明書。

按我國現行公務人員請假規則第 3 條第 1 項第 1 款規定有「家庭照顧假」，即家庭成員發生疾

病或重大事故，須親自照顧，得請家庭照顧假，每年准給 7 日，但其請假日數併入事假計算。超過規定日數之事假，應按日扣除俸（薪）給（按公務人員每年事假准給 5 日）。

新加坡的幼童照顧假與我國的家庭照顧假，兩者相較，在功能上及意義上有所不同，家庭照顧假較廣，包括所有家庭成員，也包含重大事故，且超過 5 日則按日扣薪；而幼童照顧假，只針對 12 歲以下幼童之病痛。因此，為鼓勵生育，因應少子化，我國是否增訂 6 歲以下（就讀小學以前）之幼童照顧假，每年 3 日，並附上幼童生病診斷書，似值研究。

第五章 結論

新加坡政府廉能，向來為世界各國所肯定，透過探討該國文官制度之取才、育才、用才、留才措施，與我國做一比較，提出筆者之淺見及改進建議，部分措施值得我們研究參考（詳如本文第四章所述），但願對我國文官制度之精進，有所助益；也希望藉由精進我國文官制度，造就德才兼備之一流文官，廉能的一流政府，進而提升國家競爭力，增進人民福利。

一、 考試院精進取才、育才、用才、留才措施，並建立行政中立法制，我國是具現代化、民主化文官制度的國家。

配合國家發展，增進政府廉潔與效率、效能，提升國家競爭力，為民服務謀福利，必須使我國的文官制度更為精進，考試院第 11 屆考試委員組成文官制度興革規劃小組，研訂「**考試院文官制度興革規劃方案**」，不論是取才方面，或是育才、用才、留才方面，力求改革，精益求精，隨著社會環境的變遷，人民的需要，與時俱進，研（修）訂考銓保訓法制。尤其今（98）年甫完成立法的公務人員行政中立法，是我國政治發展、行政改革的里程碑。行政中立的文官制度一方面要求公務人員必須依法行政、執法公正；另一方面禁止公務人員介入政爭、黨爭，以免淪為黨政派系之工具，或圖利某一政黨，以

致傷害人民利益。因此，行政中立是民主政治、政黨政治的基石；受惠者，是全體公務人員，也是全體國民。

我國於西元 2000 年總統選舉，第一次政黨輪替，進入民主轉型期；又於 2008 年中國國民黨馬英九先生贏得總統選舉，第二次政黨輪替，進入民主鞏固期。按政黨輪替，是民主政治的常態，我國文官體系在此衝擊下，仍發揮穩定作用，維持政府的正常運作，為民眾提供優質的服務。反觀，新加坡自 1965 年獨立建國以來，政權自始掌握在人民行動黨，迄今未曾政黨輪替，政局穩定，並無政權和平轉移經驗。

二、 法制、制度是漸進的、成長的，並非可以完全移植。

對於世界先進國家一些良法美制，如未考量自己國家國情、歷史文化特質、人民的感受與需求等，而完全照抄、移植，強制國人接受，往往理想與現實會有落差，或走樣。誠如我國文官取才，每年由考選部舉辦全國性之公務人員高等考試、普通考試、初等考試及特種考試等，是具公平、公正、公開的競爭考試，是相當受國人信賴的國家考試制度；新加坡文官取才是就高中畢業生優秀者，由政府提供獎學金就讀大學，或出國深造，然後進入政府部門服務。我們如果學新加坡這一套，是否可行？屆時可能吵不停、鬧翻天，風波不斷，到處抗議，向考試院、監察院、立法院、行政院陳情，或下跪，或

標語寫著：國考已死、分贓主義、庇蔭主義復辟、特權份子、不公不義、護航高官子弟、走後門、攀關係、送紅包買官、尋找黨政關係、裙帶關係，或向地檢署按鈴控告……等，不勝枚舉。想想今（98）年發生的警察特考命題爭議，醫學系、牙醫系的波蘭留學生是否准予參加醫師特考風波，歷歷在目。

三、 要提升國家競爭力，促進國家發展，政府的改革及文官制度的改革，必須是全面性，且與時俱進。

政府的全面性改革，除文官制度改革外，尚包括政府組織改造（行政院組織法修正草案） 國土行政區域重劃（縣市合併） 司法改革、經濟改革、教育改革……等，政府為火車頭，帶動民間企業蓬勃發展。

政府的各種改革，隨著國際趨勢、社會環境的改變，及人民的需要，與時俱進，隨時快速回應，或制定新法，或研修相關法規。誠如考試院函請立法院審議之公務人員行政中立法草案、公務人員陞遷法修正草案、公教人員保險法部分條文修正草案均於今（98）年完成立法程序，餘政務人員法草案、政務人員俸給條例草案、公務人員考績法修正草案等法案，尚待立法院審議，以完善文官法制。

由此可見，文官制度的改革，也是全面性，亦即針對取才、育才、用才、留才各種法規措施，全面性且隨

時加以檢討、研修、精進，自可恢宏考試院（文官院）之考銓保訓功能。如果只就取才或留才之單一法規，加以研修，所收效果，較為有限。

四、 民主與法治，宜兼顧並重，不可偏廢。

筆者曾赴新加坡旅遊，當地導遊一上我們遊覽車，開頭即說：我們新加坡是個法治國家，是個處處罰、隨時罰、罰不完的國家，千萬不可亂吐痰、丟垃圾。猶記得多年前一位美國青年在新加坡對他人汽車噴漆 損，而被判鞭刑，雖然美國輿論求情，希望能鞭下留情，但新加坡政府仍決定照鞭不誤，其貫徹法治精神，伸張公權力，令人佩服。可見新加坡雖然國土不大，但政府有夠力。誠如關院長於今（98）年9月17日，在考試院及所屬部會簡任副主管以上同仁研習會致詞時，指出「政府無所謂大小，一定要夠強而有力」。至於我國人談民主、爭自由有餘，守法治卻不足，馬路上往往看到菸蒂、檳榔汁、狗糞……等，而部分國人所談的民主，卻是以自己為主，以自己為準，無法包容不同的意見與聲音。其實民主與法治如車之兩輪，不可偏廢，如果只重民主自由，不重法治，易流為暴民政治，甚至呈現無政府狀態；如果只重法治，不重民主自由，易流為專制政權。

五、 國家發展士、農、工、商皆重要，政府施政應以照顧全民為依歸。

新加坡早期強人政治色彩濃厚，長時間都在強調菁

英領導，李光耀先生曾說：「新加坡是由這一群最優秀的人才所創造的，沒有他們的話，就無法掌握那麼大的力量來執行任務。」(林水吉等，1999:6) 強調菁英領導的結果，造成這些菁英份子必須對社會和國家問題進行思考，謀求解決，其他公務人員及人民只知自掃門前雪，只須照顧好自己，管他民間疾苦，甚至事事依賴政府解決問題。反觀台灣中小企業在經濟不景氣時，仍能自謀出路，爭取訂單，促進生產，這讓新加坡刮目相看。因此近年來新加坡當政者已改變菁英領導想法，強調應正視每個人能對自己的工作、公司、社會、國家所做的貢獻，應珍惜並栽培全民，而不是只培養少數菁英。希望能推動每個人積極參與，把新加坡建設成一個全民齊心建國，美好家園的地方。我政府照顧全民，對於土、農、工、商皆重視，例如全民健康保險醫療體系、國民年金的開辦；發揮人道主義，對於弱勢族群的照顧，例如身心障礙人員、原住民族之特種考試及就業保障措施等。

國家發展是靠全體國民共同勤奮努力工作，不能單靠菁英份子而成。同樣的，文官制度的改革，能否成功，有賴全體公務人員一起遵守與執行，共同推動，以竟其功；反之，如果改革只靠少數人的支持，改革的成功機會，較為有限。

六、 我國公務人員的使命感、價值觀、犧牲奉獻、敬業精神，令人敬佩。

新加坡對於公務人員的薪俸，是採高薪政策。據報導新加坡因世界性金融風暴部長減薪，年薪仍有 2000 多萬元台幣，我國部長級年薪約 250 萬元，高約 10 倍；香港部長級減薪後月薪 131.5 萬元台幣，我國部長級約 18.5 萬元，高約 7 倍多（98.6.18 民眾日報 4 版）。

香港教授薪俸比台灣高 3 倍，又我國中央銀行總裁彭淮南每月薪俸為 16 萬餘元，年薪約 6 萬餘美元，與香港金融管理局總裁年薪 150 萬美元（約台幣 4830 萬元），美國 Fed 主席年薪 18.6 萬美元，歐洲央行總裁年薪 51 萬美元相較，真有天壤之別。

彭總裁淮南連續 6 年被全球金融雜誌（Global Finance）評選為 A 級央行總裁，專業享譽國際。他說：「待遇夠我基本生活就可以，不會羨慕其他人。」並表示，退休就退休，不會轉去其他私人機構領高薪（98.11.20 聯合報 A6 版）。

由此可知，我國公務人員薪俸，不論政務官或事務官雖然無高薪的誘因，但仍選擇以公務人員為志業，誠如彭總裁終其一生，在崗位上兢兢業業、犧牲奉獻、樂在工作、甘之如飴，以身為公務人員為榮。因此，我國公務人員不論高階或基層，較之新加坡，更具有使命感及服務公眾的熱忱，以貢獻自己國家，服務自己社會與國人為己任，未被私人企業或新加坡挖角，或自己投靠過去，相形之下，其價值觀與敬業，具有儒家思想的安

貧樂道、樂天知命精神，令人敬佩。

七、制度與人才並重，法治與人治兼顧。

孟子說：「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，意謂有仁心道德的人，如無健全的法制制度配合，是不能夠治理國家；有良法美制，健全的法制制度，是不能自己施行，還是要有人去執行，但有道德的人執法，與心術不正的人執法，其結果、效果可能不一樣。亦即良好制度與優秀人才皆重要，缺一不可。所以，建立完善的人文官制度，使人盡其才，為人與制度的適切配合，必須兼顧。所謂「為政在人」，「21世紀什麼最重要？人才！」的確，人才是國家最重要的資產，無論是在政府部門或民間企業，無不以延攬人才，留住人才為要務。當然，人才與制度必須相輔相成，始相得益彰，有一流的文官制度，也有一流的文官，就有一流的政府，一流的公共服務，環環相扣，息息相關。

筆者曾受教於楊樹藩老師，他說：每個人如果同時具備儒家思想與法家思想，即道德修養好，又具法治修為，如此的人，必定是有品的人，也必定會遵守法令；在日常生活中定循規蹈矩，不違法亂紀，絕不會亂來、有外遇、或性騷擾發生。因此，如果公務人員各個兼具儒家思想與法家思想，各個品格高尚，且具法治素養，文官制度改革必定成功，也必能建立廉而有能的政府。

八、政府是為人民而存在，其存在價值，是為人民解

決問題，提供優質服務，滿足人民需求。

宋太祖趙匡胤告誡官員「爾俸爾祿，民膏民脂，下民易虐，上天難欺」。有人認為在清朝專制時期，官員是皇帝的奴才，而現代公務人員是百姓的奴才；民主國家，人民是主人，公務人員是僕人；領國家薪水是人民納稅的辛苦錢，就要為國盡忠職守，為民服務；所以心態上，觀念上，不宜有「在朝為官」之官僚心態，宜傾聽人民的聲音，為人民解決問題、謀福利。誠如考試院本（11）屆考試委員積極走訪基層，實地聽取民眾及基層公務人員的心聲，使考試院的政策及法制處理，更能符合民意，及獲得公務人員的支持。

近日新聞報導一位王老先生寫信給內政部長廖了以先生，信封上筆誤寫成「廖了已」，寄出後沒多久，竟收到退信，原因是「原址查無其人」，偏偏部長室不認為處理有問題，理不直氣壯，部長室確實無「廖了已」這個人（98.7.21 蘋果日報 A7 版）。唉！難怪公務人員被詬病官僚、顛預、僵化、食古不化、死守法規，難道這也是「依法行政」？未悉這是為人民解決問題，還是製造問題？難道忘了政府存在的價值？這是優質的服務嗎？為人民謀福利嗎？這是「苦民所苦」、「民之所欲，常在我心」嗎？如此做，會得到人民的尊敬與支持嗎？究其原因，部分公務人員只知「心中有長官」，卻無人民或部屬。因此，有好的制度，也要有好的人去執行，如

為心術不正、心懷不軌的人去執行，往往會走樣，或鑽法令漏洞、要回扣、或故意刁難、或藉故托延、暗示提「前」來講，否則難過關等。如此，一葉知秋，凡我公務人員的服務觀念，仍有很大的成長空間——心中有長官，也要有人民或部屬，除重視人民外，也善待屬員，使屬員盡心盡力作出貢獻。

九、公務人員要廉，也要能。

新加坡政府的廉能，在世界上的評價很高，各種行政程序、交易，力求「透明化」，且講求高效率、高效能，對於事情的處理，又快又好，不僅速度快，且品質保證，誠如該國樟宜機場被評選為世界最優良機場，其各項服務、禮貌、整潔、旅客通關等，值得我們學習。

講求「清廉」，涉及個人的操守修為，心靈上是否滿足？及正確的價值觀，誠如馬總統指出，政府要正派、廉潔，這是人民信任的基礎；人民的信賴，是政府最大的資產，公務人員一旦貪汙，則會失去人民的信任（98.3.15.青年日報 1版）。他要求所有軍、公、教人員必須「清廉、勤政、愛民」。我們了解「清廉」是民主政治的必備條件，需要長期實踐，如何使公務人員不屑貪、不敢貪、不必貪、不能貪，是重要的課題。

不屑貪：透過家庭教育、學校教育、社會教育，建立公務人員高道德標準及榮譽感，認知「榮譽」是人的第二生命，貪汙是敗壞家風，令人唾棄，會令自己及家

人抬不起頭，將貽羞萬年。

不敢貪：指法制方面，我國有貪污治罪條例、公務人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、政府資訊公開法、公務員廉政倫理規範等；在行動上，行政院核定「國家廉政建設行動方案」，並組成「追查貪官財產行動小組」，設置「中央廉政委員會」，各縣市政府則設置「廉政會報」，對貪腐風險較高業務，貫徹職期輪調制度。

不必貪：指每月薪俸，知足養廉，或量入為出，夠用就好，或基於個人道德修養，有品的人，沒必要貪瀆；在「國家廉政建設行動方案」中主張合理調整公務人員待遇及福利，以抗拒貪腐誘因，尤其年度文康福利經費，應隨時檢討調整。

不能貪：指政府機關中的監督、稽察機制，就像行政機關的政風系統，警察的督察系統，軍中的監察系統等。

又行政院為解決政府效能不彰、公文延宕問題，組成「行政效能專案小組」，以「限期管考，明確賞罰」方式，謀求改善、精進效率效能，因為「有效率，才有競爭力」。

十、良法美制是否能夠落實、成功，關鍵在「執行力」。

談到執行力，考試院關院長指出：功效與信任，就是執行力與公信力，兩者相加，等於競爭力；只有兼具

執行力與公信力的政府團隊，才能真正獲得民眾的信賴，才是提升國家競爭力的關鍵（2009.4.7.中央社）。又國際企業管理顧問大師夏藍（RamCharan）的著作「執行力」，在台銷售逾 30 萬冊，是許多政府機關及企業指定必讀的書，他認為「沒有執行力，哪有競爭力。執行才是今日企業界所忽略的最重大問題，欠缺執行力是阻擋企業成功的最大障礙。」（Larry Bossidy & RamCharan，2003:33）有些事，問題往往出在「不為，而非不能」，不去做，而非做不到。的確，縱然有良法美制，如未去執行、落實，一切將流為空談，法制制度將形同具文，或流於口號。今年八八水災的救災行動，考試院不僅發動同仁一日捐，還派出志願同仁南下救災，化「苦民所苦」為「解民所苦」，化口號為行動，具執行力之最佳證明。

新加坡重「法治」，實施重罰政策，公務人員及警察均具執行力，對政府法令貫徹執行，可謂「令出必行」，多年來已得到人民的信賴與支持。因此，我們了解到民主政治也是法治政治，除了「政府守法」，依法行政外，「人民亦要守法」，建立起政府的公信力與公權力，新加坡很少有人質疑公務人員或警察執法不公、司法迫害，社會井然有序，治安良好，人民安心，國家安定，加上環境整潔幽美，觀光事業頗為發達。

最近臺北縣政府消保官對油炸用油「砷」的檢驗，

及業者自行化驗結果之不同聲明，似已由執行力影響到公信力與公權力。猶記得張劍寒老師上課的一段話：政府必須做到「立法要明，執法要勇」，他說：「立法要明」是指各種法規之制定、研修，條文規定要符合明確性原則，語意用詞要清楚明白，使人民看得懂，不能只有承辦人或主管機關知曉其意；至於「執法要勇」，其意為執行法令要貫徹。此段話，頗值得學習，也令人體會到，公務人員要有執行力，才能伸張公信力與公權力，提升國家競爭力。

參考文獻

- 王作榮（於 1994 年考試院舉辦「文官制度與國家發展研討會」發表「文官制度與國家發展」一文）。載於「文官制度與國家發展論文集」，頁 116-119。臺北市：考試院於 1996 年編印出版。
- 關 中（1997）。「文官制度的檢討與發展」。臺北市：財團法人民主文教基金會。
- 關 中（1999）。「文官制度與國家發展」。臺北市：財團法人民主文教基金會。
- 關 中（1995）。「健全文官制度的理念與作為」。臺北市：銓敘部。
- 徐有守（1997）。「考銓制度」。臺北市：臺灣商務印書館股份有限公司。
- 陳庚金（2008）。「陳庚金七秩紀實」之序言，王作榮撰述「教、考、選三合一」。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 吳泰成等第 11 屆考試委員共同研商（2009）。第 11 屆第 39 次會議通過「考試院文官制度興革規劃方案」。
- 蔡良文（2003）。「人事行政學 - 論現行考銓制度」。臺北市：五南圖書出版股份有限公司。
- 林水吉（1999）。「公務人員保障暨培訓委員會 88 年度赴新加坡研習報告」。臺北市：公務人員保障暨培訓委員會印行。

- 陳清秀 (2008)。「新加坡政府人力資源管理制度考察報告」。臺北市：行政院人事行政局印行。
- 李嵩賢等 (1998)。「公務人員保障暨培訓委員會 87 年度赴新加坡研習報告」。臺北市：公務人員保障暨培訓委員會印行。
- 李開復 (2006)。「做最好的自己」, 自序。臺北市：聯經出版事業股份有限公司。
- 何琦瑜等 (2007)。「品格決勝負」, 頁 267。臺北市：天下雜誌股份有限公司。
- 林火旺 (2006)。「道德 - 幸福的必要條件」, 頁 176~180。臺北市：寶瓶文化事業有限公司。
- 黃崑巖 (2004)。「黃崑巖談教養」, 頁 156 157。臺北市：聯經出版事業有限公司。
- 李家同 (2004)。「一切從基本做起」, 頁 129 130。臺北：圓神出版社。
- Larry Bossidy (包熙) & Ram Charan(夏藍)(2003)。「執行力」。臺北市：天下遠見出版股份有限公司。