

目錄

| | |
|-----------------------------|----|
| 壹、前言..... | 4 |
| 貳、考察經過..... | 5 |
| 參、考察新加坡情形..... | 6 |
| 一、新加坡政府組織與人力結構..... | 6 |
| (一) 新加坡政府行政組織架構..... | 6 |
| (二) 新加坡政府人力結構..... | 9 |
| 二、考察新加坡公共服務署..... | 11 |
| (一) 新加坡公共服務署簡介..... | 11 |
| (二) 新加坡政府人事管理哲學與公共服務守則..... | 14 |
| (三) 新加坡政府員額管理作法..... | 16 |
| (四) 新加坡公務人員任用制度..... | 18 |
| 三、考察新加坡公共服務學院..... | 28 |
| (一) 新加坡公共服務學院簡介..... | 28 |
| (二) 新加坡公務員訓練體系特色..... | 30 |
| 四、參訪新加坡國立大學商學院..... | 32 |
| (一) 新加坡國立大學及商學院簡介..... | 32 |
| (二) 新加坡國家圖書館改革經驗..... | 33 |
| 肆、考察韓國情形..... | 36 |
| 一、韓國政府組織與人力概況..... | 36 |
| 二、地方政府之員額管理及人事制度..... | 36 |
| (一) 首爾市政府的組織及人力結構..... | 36 |
| (二) 京畿道政府組織及人力結構..... | 38 |
| (三) 地方政府員額管理之人事費控管..... | 38 |
| (四) 地方政府公務人員任用制度..... | 39 |
| 三、考察中央公務員訓練院..... | 40 |

| | |
|-------------------------|----|
| (一) 中央公務員訓練院組織定位 | 40 |
| (二) 高階公務人員訓練作法 | 41 |
| 伍、心得與建議 | 42 |
| 一、政府組織架構部分 | 42 |
| 二、政府機關員額管理部分 | 43 |
| 三、高階公務人員進用管理及訓練部分 | 45 |
| 四、有關公務人員訓練發展部分 | 45 |
| 五、地方政府員額及人事管理部分 | 46 |

圖表目錄

| | |
|------------------------------------|----|
| 表一：拜會及考察情形 | 5 |
| 表二：新加坡公務人員守則 | 15 |
| 表三：2007 年至 2013 年新加坡公部門用人數統計 | 16 |
| 表四：新加坡第一級至第四級公務人員配置情形 | 18 |
| 表五：新加坡政府公務人員層級結構 | 20 |
| 表六：當前潛力評估之項目 | 27 |
| 表七：首爾市政府人力結構 | 37 |
| 表八：京畿道政府人力結構 | 38 |
| 表九：韓國中央政府主管人員核心能力 | 41 |
| 表十：新加坡、韓國、我國員額管理制度比較 | 44 |
| 圖一：新加坡政府組織與人力結構 | 10 |
| 圖二：部委的內部架構 | 11 |
| 圖三：新加坡人事業務主管機關分工關係 | 12 |
| 圖四：新加坡公共服務署組織架構 | 13 |
| 圖五：新加坡政府員額管理架構 | 17 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 圖六：行政官職務之進用管道..... | 23 |
| 圖七：行政官職務歷練路徑..... | 26 |
| 圖八：當前潛能估計與職涯升遷速度的關係..... | 27 |
| 圖九：公共服務學院組織架構..... | 29 |
| 圖十：韓國中央公務員訓練院組織架構..... | 40 |
| 附錄一：考察新加坡公共服務署簡報資料..... | 54 |
| 附錄二：考察新加坡公共服務學院簡報資料..... | 72 |
| 附錄三：考察韓國京畿道政府資料..... | 82 |
| 附錄四：考察韓國大首爾市政府簡報資料..... | 104 |

赴新加坡、韓國考察政府員額管理及高階文官管理報告

壹、前言

本次考察係以政府員額管制、高階公務人員管理培訓為主要議題，茲就考察背景、動機及相關情形說明如下：

一、考察新加坡政府員額管理

在政府改造建立小而能政府的要求，以及金融風暴所導致政府財政惡化的問題下，如何控制政府員額規模的膨脹，減少人事成本與人事經費支出規模，便成為行政管理的重要課題。我國自 99 年 4 月 1 日施行「中央政府機關總員額法」，規定中央政府機關預算員額總量上限為 17 萬 3 千人，即考量控制政府規模之必要，而以法律明文規定員額總量上限及有效管理機關員額配置之責任。新加坡政府為一城市型國家，其公務人力之運用向以具備高效率著稱，其在政府員額規劃及管理上的作法為何，政府用人如何與財政狀況連結，乃為本次考察的重點。

二、考察新加坡政府高階公務人員管理及訓練制度

當前政府進行公共治理強調建構具決策力及領導力的導航型政府，尋求提升政策規劃能力，俾能以具有前瞻性、周延性的施政策略，有效解決公共問題。因此，近來世界各國多著手改革高階文官進用、管理及培育訓練制度，或制訂高級文官的特別管理制度，以引進具有專業性的決策人才。新加坡政府公務人員向以菁英主義為特色，其針對政府高階公務人員進用管理所建構的行政官體系（administrative officer），以開放性用人、快速升遷及完整的培訓歷練發展規劃為特色，爰赴新加坡考察相關制度內涵及運作經驗。

三、考察韓國地方政府人事及員額管理作法

除中央行政機關的組織改造外，我國近年亦積極推動地方

政府的組織改造，並透過縣市改制直轄市，合理調整地方政府的行政區劃，並連帶推動地方機關的整併與改造。縣市改制直轄市後，社會各界持續關注地方行政組織是否發揮效率，以及地方政府人力是否因改制而增加。為瞭解鄰近國家在地方政府人事及員額管理上的相關作法，爰規劃考察韓國大首爾市政府及京畿道政府，就其相關制度現況及實務運作情形進行瞭解。

本次考察期間，承蒙我駐新加坡代表處謝大使發達、王公使華榮、陳組長永乾、陳組長仁傑、范副組長惠君等同仁；駐韓國代表處石大使定、黃公使建良、梁組長兆林、張副組長聖祺、曾秘書晉誠等相關同仁協調聯繫考察機關，費心安排行程，提供考察過程相關協助，使本次考察能順利完成，特此致上由衷謝忱。

貳、考察經過

本次考察為期 8 天（含往返路程），計進行 7 場拜會機關或研究機構，並與我駐新加坡、韓國代表處意見交流，情形如下：

表一：拜會及考察情形

| 日期 | 考察機關（單位） | 重點 |
|----------|--------------------------------------|---|
| 7 月 9 日 | 駐新加坡代表處 | 與 <u>謝大使發達</u> 及代表處主管人員進行業務交流 |
| 7 月 10 日 | 新加坡國立大學商學院 | 1. <u>藍副院長璐璐</u> 介紹該學院發展現況 2. <u>謝教授德謙</u> 簡介新加坡國家圖書館組織轉型及創新管理經驗 |
| 7 月 10 日 | 新加坡公共服務學院 (Civil Service College) | 與該學院國際司 <u>黃副司長慧貞</u> 及相關人員，就該學院辦理高階公務人員訓練經驗、 |

| 日期 | 考察機關（單位） | 重點 |
|-------|---|---|
| | | 文官訓練體系、該學院組織屬性及運作情形等進行對談 |
| 7月11日 | 新加坡公共服務署 (Civil Service Division) | 與該署人力資源總長 Ms. Peck Kem Low 及相關人員，就新加坡公務人員進用及管理制度、政府員額管理措施進行對談 |
| 7月11日 | 新加坡國立大學李光耀公共政策學院 | 參加臺北市政府委託該學院辦理菁英領導班結訓典禮，並聽取該學院簡報 |
| 7月14日 | 駐韓國代表處 | 由黃公使健良簡報該處業務推動情形並進行業務交流 |
| 7月14日 | 京畿道政府 | 考察韓國地方政府員額管理措施、人事管理制度 |
| 7月15日 | 大首爾特別市政府 | 考察大首爾市政府員額管理措施、人事管理制度 |
| 7月16日 | 中央公務人員教育院 (Central Officials Training Institute) | 與該院劉院長永濟就韓國中央政府高階公務人員訓練制度、主管人員核心能力項目及培訓發展等交換意見，並參觀該院訓練設施 |
| 7月16日 | 拜會駐韓國 <u>石</u> 大使 <u>定</u> | <u>石</u> 大使於該日到任，就對韓外交事務推動重點及駐外人員人事管理等議題交換意見 |

叁、考察新加坡情形

一、新加坡政府組織與人力結構

（一）新加坡政府行政組織架構

新加坡政府組織，係以 16 個部委 (Ministries) 及 9 個

國家機關 (Organs of State) 為主體，部會為推動各項政務，下設 66 個半獨立性的法定機構 (Statutory Boards)，其設置情形說明如下：

1、部委 (Ministries)

部委即相當我國行政院所屬之中央二級機關，也就是內閣部會，為政府行政運作的主體，16 個部委分別為：通信部 (Ministry of Communications and Information)、文化、社區與青年部 (Ministry of Culture, Community and Youth)、國防部 (Ministry of Defence)、教育部 (Ministry of Education)、財政部 (Ministry of Finance)、外交部 (Ministry of Foreign Affairs)、衛生部 (Ministry of Health)、內政事務部 (Ministry of Home Affairs)、法務部 (Ministry of Law)、人力部 (Ministry of Manpower)、國家發展部 (Ministry of National Development)、社會及家庭發展部 (Ministry of Social and Family Development)、環境及水資源部 (Ministry of the Environment and Water Resources)、貿易產業部 (Ministry of Trade and Industry)、交通部 (Ministry of Transport)、總理公署 (Prime Minister's Office)。

2、國家機關 (Organs of State)

國家機關乃部委以外，其他以法律設置之機關，基本上，凡行政權以外之總統府、國會、司法機關、審計機關等，均以國家機關形態設置。新加坡目前設置 9 個國家機關分別為：總檢察署 (Attorney-General's Chambers)、貿易仲裁法院 (Industrial Arbitration

Court)、地方法院 (Judiciary, State courts)、最高法院 (Judiciary, Supreme Court)、內閣辦公室 (the Cabinet)、總統府 (Istana)、國會 (Parliament of Singapore)、審計局 (Auditor-General's Office) 及公共服務委員會 (Public Service Commission)。

3、法定機構 (Statutory Boards)

法定機構為基於特殊需要，根據專門立法所成立之半獨立性組織，隸屬於特定部委並接受其指導，實施公司化管理，法定機構隸屬於特定部委，其運作必須受部委的指導及監督，但其內部管理事項係自主決定，無須依一般機關用人方式進用文官性質的公務人員。也就是說，法定機構在政策方向上受到上級部委的指導監督，但在管理上則能具有自主性，所以有半獨立性的特質。又法定機構主要辦理業務如下：

- (1) 提升國家經濟活動 (如經濟發展局及貿易發展局)。
- (2) 提供民生服務 (如建屋發展局、中央公積金局、公用事業局)
- (3) 提供基本設施服務 (如海事及港務管理局、民航局)
- (4) 執行管制業務 (如金融管理局)

4、除了上開推動國家政務有關的組織外，另有公立醫療機構及公立學校等單位，均採公司化管理模式，且不需進用文官性質的公務人員，採取財政自負盈虧制，以確保其設置及運作不至於增加政府的財政負擔。

整體而言，新加坡政府組織型態相當多元化，在組織設置及管理上能具有較大的彈性空間，不必受到機關管理法令的限制；法定機構及提供國民公共服務的醫療院所、學校等措

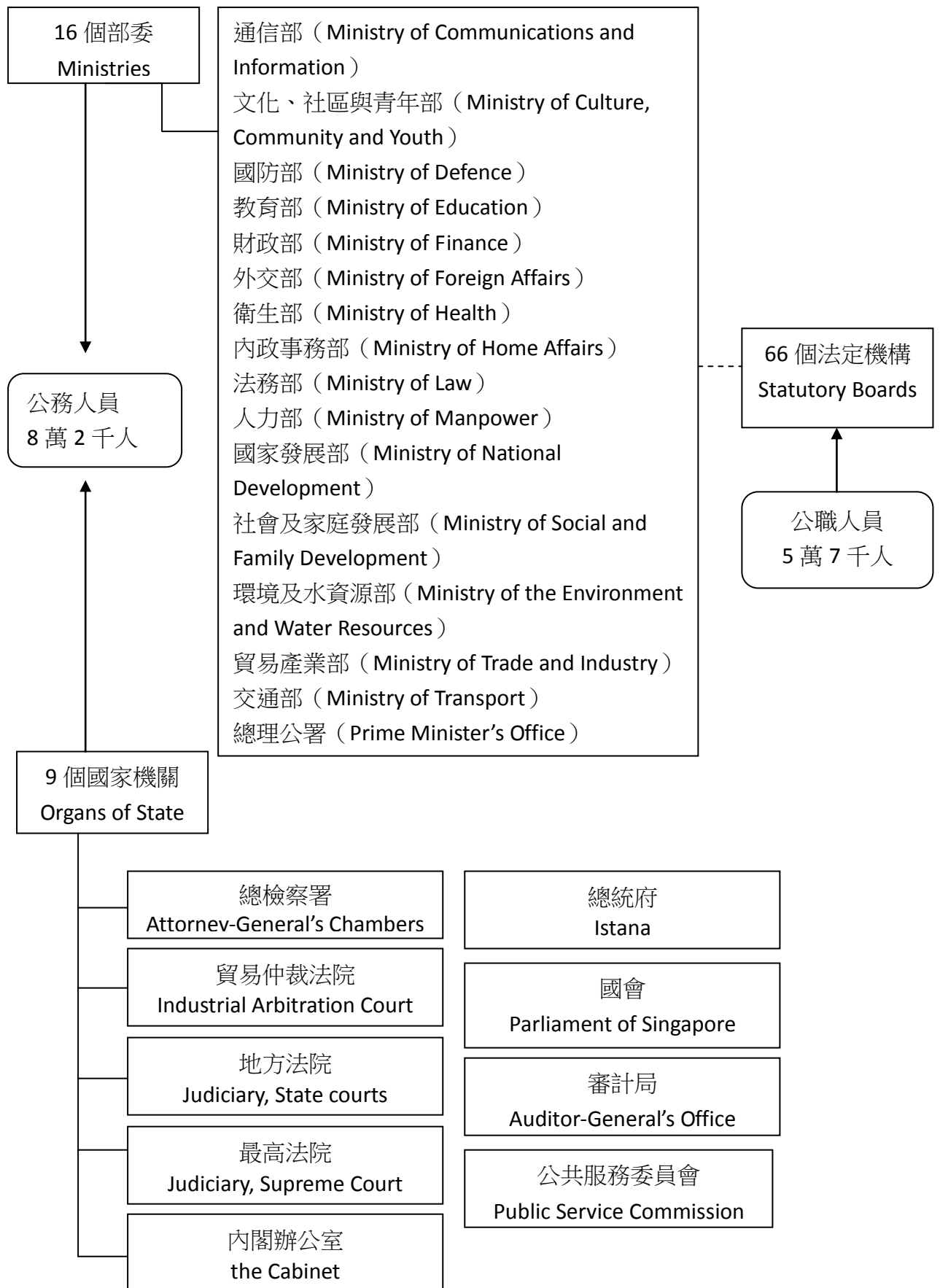
施，在管理上具有獨立性，在財務上落實自負盈虧，除了能確保具備顧客導向及減少資源浪費的效益，更在積極面有助於依據業務特性而採差異化作法及彈性調整的效益，使組織結構、人力運用及管理措施能高度契合實際業務變動情形。

（二）新加坡政府人力結構

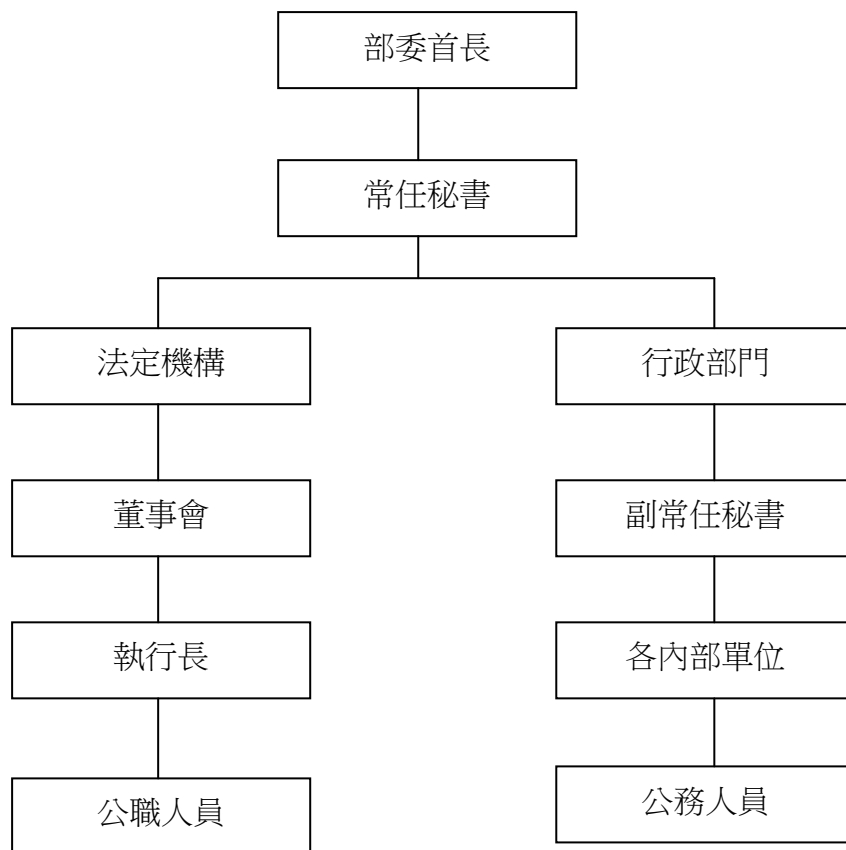
新加坡政府根據不同型態的公共組織，而區分不同用人方式，部委及國家機關進用者為公務人員（即文官概念之人員），須依循公共服務委員會及公共服務署所規定的進用方式及程序用人，新加坡各部委及國家機關 2014 年共計進用公務人員 8 萬 2 千人。

而於公務人員以外，前述及新加坡另設置有 66 個法定機構，屬於半獨立性質，各法定機構基於業務需要所自行進用之人員，為所謂公職人員，2014 年各法定機構共計進用公職人員約 5 萬 7 千人。

綜上，新加坡政府用人規模，公務人員與公職人員合計約 13 萬 9 千人，占新加坡就業人口 5.2%。新加坡政府的組織架構及人力結構，其組織機關化及用人常任化的程度較低。組織架構部分，除負責政策制訂的部委，以及司法、檢察、立法、審計、總統府等重要國家職能，係以機關型態運作外，其餘執行層面之事務，均由半獨立性的法定機構為組織型態。對照我國中央行政機關之組織架構，相當我國中央三級機關（局、署）及四級機關（分局、分署）者，在新加坡均以非機關的形態設置，相較下具有較大彈性。又在人力結構部分，除部委及國家機關進用具有常任性質的公務人員外，其餘擔負國家重要職能之法定機構，均得在公務人員之進用管道之外，自行進用公職人員，其人力進用管道較多元性。



圖一：新加坡政府組織與人力結構



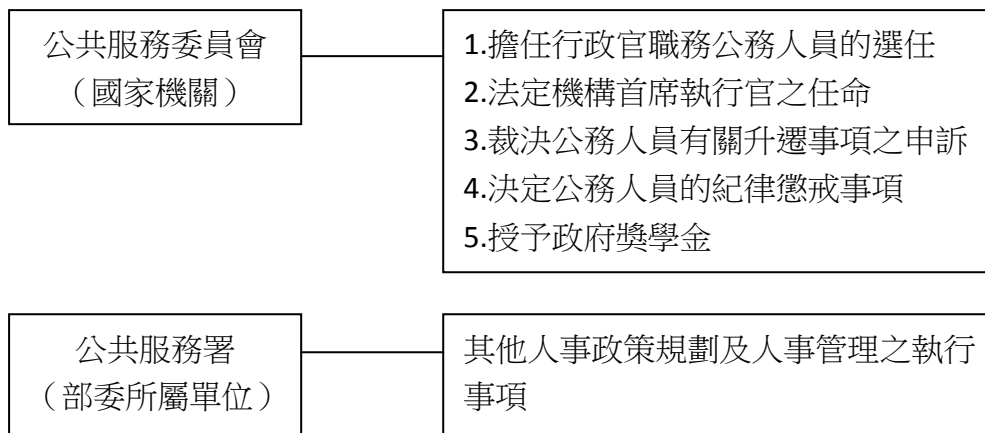
圖二：部委的內部架構

二、考察新加坡公共服務署

(一) 新加坡公共服務署簡介

新加坡政府負責政府人事制度及管理之機關，分別為公共服務委員會（Public Service Commission）及公共服務署（Public Service Division）。公共服務委員會負責高階職務（行政官職務及高階領導職務）公務人員之選任、法定機構首席執行官之任命、公務人員免職及懲戒案件之決定、申訴案件之處裡、紀律監督、授予大學生政府獎學金等業務。而其他人事相關業務，則是由隸屬總理公署的公共服務署負責。公共服務委員會負責政府高階人員之進用、獎學金發給及爭議事件之裁決處理等，須具有一定公信力與中立性，因

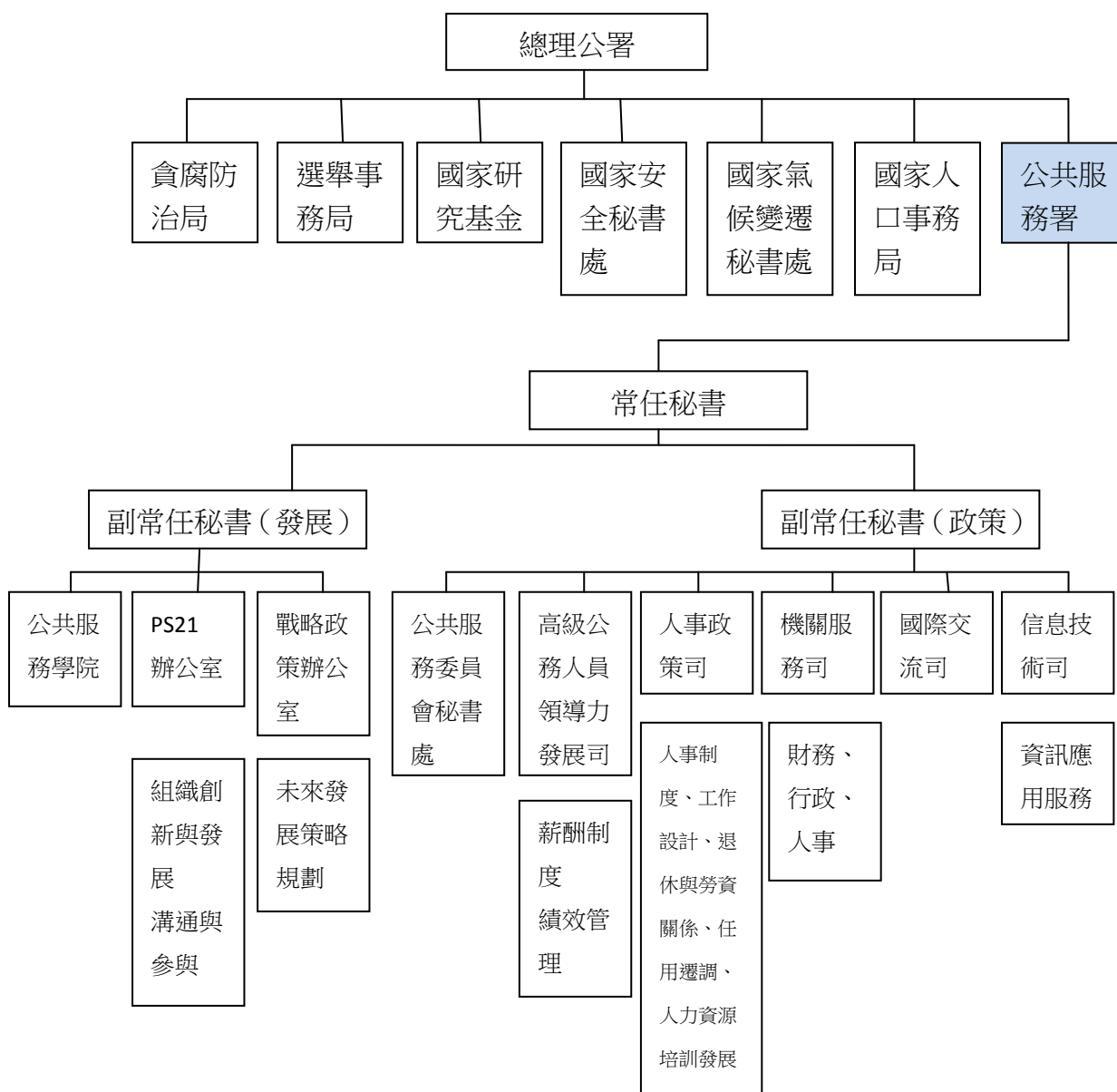
此其組成係由社會賢達人士擔任委員。



圖三：新加坡人事業務主管機關分工關係

新加坡公共服務署隸屬於總理公署（總理公署為新加坡 16 個部委之一），以常任秘書為主管，下設 2 個副常任秘書，9 個一級業務單位；又為執行公務人員訓練發展事項，公共服務署設置公共服務學院（Civil Service College），為法定機構。該署係以「為成功且活躍的新加坡建立一流的公共服務」為願景，並致力於以下施政目標：

- 1、培育強健且具有進取心的公共領導人。
- 2、形塑政府官員的價值與行為準則
- 3、協助政府官員發揮潛能
- 4、促進組織變革並追求卓越



圖四：新加坡公共服務署組織架構

以下進一步說明新加坡人事制度主管機關的變遷情形，早期係以「公共服務委員會」負責所有公務員的甄補、晉升、待遇、訓練及績效評估，並透過其委員由民間人士擔任的制度安排，確保政府人事管理能排除政治力量的介入與干擾，

避免政治上的徇私用人現象。此一高度中央集權的機制雖具有上開功能，但卻也逐漸衍生政府對外在環境變化的應對能力不足，且用人亦有與各部委實際用人需求脫節的現象。因此便於 1990 年代進行政府體系的鬆綁措施，一為前已述及的將部分機關改制為法定機構，賦予組織上的彈性，另一重點則為人事管理權能的下放部會，一方面成立公共服務署，負責公部門人事政策的規劃與執行，以及公務員歷練發展及配置的規劃，公共服務委員會之權責則專注於確保高階人員任用升遷的公平性以及公務員的紀律管理，另一重點則為將人事管理的責任及權力下放內閣部委，將機關用人權則交給用人機關自己負責。

(二) 新加坡政府人事管理哲學與公共服務守則

1、人事管理哲學

新加坡政府對於公務人力資源的管理，係以重視人才及支持國家發展為基本理念，並體現為以下 6 個基本的管理哲學：

- (1) 維護公共服務價值觀：廉正、服務、精益求精
- (2) 強調領導能力的關鍵性
- (3) 重視人才
- (4) 推崇團隊合作
- (5) 激發績效競爭意識：獎勵機制必須激發競爭意識並與工作表現連結
- (6) 支持國家就業政策

2、公共服務守則

又新加坡公務人員在執行職務提供民眾服務時，必須遵循以下守則：

表二：新加坡公務人員守則

| | |
|-----------|--|
| <p>任務</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆我們與民選政府共同創造新加坡的未來，形塑新加坡人共同願景，並付諸實現。 ◆我們守護新加坡的獨立、主權、安全及發展前景 ◆我們維護正義與平等，並遵循反貪腐、功績主義及公正無私的基本原則 |
| <p>目標</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆我們要建立一個動態的、成功的且充滿活力的卓越國家，並擁有安全及穩定的生活環境 ◆我們要創造一個能讓新加坡及新加坡人民獲得成功的最佳條件 ◆我們尊重並關心所有國民，並促進社會的團結與和諧 |
| <p>服務</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆我們提供具有回應性、效率及親切的高品質服務 ◆我們秉持高標準的專業、正直與勤勞，公平且誠實的對待顧客 ◆我們盡力幫助顧客並滿足其需求 |
| <p>團隊</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆我們珍惜所有公務同仁，並經由持續訓練發展，開發我們的潛能 ◆我們鼓勵公務人員持續改進知識、技能與能力 ◆我們賦予公務人員具有挑戰性且值得努力的責任 ◆我們期許公務人員展現對工作的承諾、機智與專業能力 ◆我們提供公務人員做好工作所需要的工具、資源與環境 ◆我們希望公務人員能彼此充分合作，唯有不同層級且具有不同專業的同仁能密切合作，才能有效制訂並執行施政計畫 |
| <p>信念</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆尊重每一個公務人員乃使其能提供卓越服務並全心投入的首要前提 ◆唯有不斷的追求變革，在能確保新加坡能在全球經濟體系中維持並增進競爭力 |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 追求卓越使我們在從事的工作上獲得最佳成果 ◆ 向他人學習，並從過去的錯誤中反省進步，以從過去經驗中獲得最佳收穫 ◆ 領導必須是積極的、能判斷情勢的，且能接受新觀念及意見，以取得穩定的進步及卓越成果 |
|--|--|

(三) 新加坡政府員額管理作法

1、根據外在環境變化相對調整政府員額規模

新加坡政府在員額規模上，並非以強調數量精簡為目標，而係根據外在環境變化，彈性調整政府人力規模，就表呈現之情形分析，新加坡公務人力占新加坡總人口數之比例，大體上均維持不變，如人口增加，則公部門用人數亦有相對增加之傾向，反之亦然。

表三：2007年至2013年新加坡公部門用人數統計

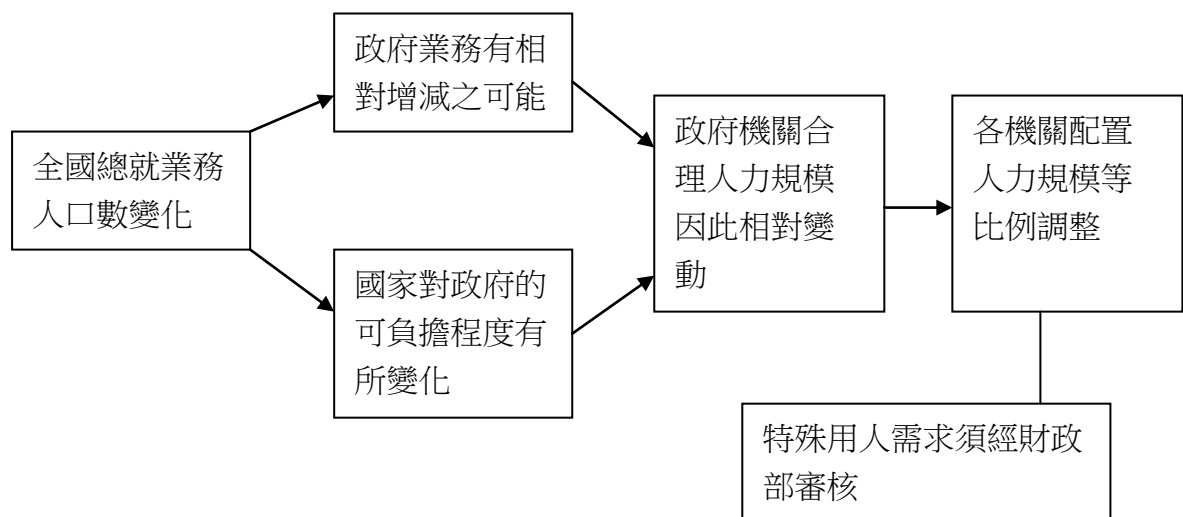
| 人員類型 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 總計 | 111,682 | 116,610 | 124,191 | 127,279 | 131,228 | 136,027 | 138,720 |
| 部委與國家機關公務人員 | 65,832 | 67,814 | 74,201 | 75,836 | 77,540 | 80,210 | 81,508 |
| 法定機構人員 | 45,850 | 48,796 | 49,990 | 51,443 | 53,688 | 55,817 | 57,212 |
| 總計占人口數比例 | 2.4% | 2.4% | 2.5% | 2.5% | 2.5% | 2.6% | 2.5% |

資料來源：新加坡公務統計網 (<http://www.singstat.gov.sg/>)

2、彈性的人力管理架構

新加坡政府人力管理之主管機關為財政部，顯示其較以財政因素考量政府用人規模。員額管理之依據，為財政部制訂之「人力管理架構」(Manpower Management Framework)，該架構之特徵，在於依據總就業人口變動情形，控管機關員額之相對變動幅度。

在人力管理架構下，新加坡政府員額管理亦採總量管理之概念，惟其員額總量之設定具有浮動性，與我國及日本以法律設定政府總員額固定上限之作法不同。新加坡政府之總量上限規模，是以各年度就業人口數的變化為依據，根據全國就業人口數之消長情形，相對決定各部委（含所屬法定機構）及國家機關之員額變動幅度（例如就業人口增加 0.1%，則各部委及國家機關之員額增加額度上限相對設定為 0.1%，反之則減少）。如個別部委基於特殊業務需要，必須超過所設定之增員比例時，必須要就其業務情形及增員必要性提出說明，並由財政部審核其合理性，並決定調整的幅度。因此，政府人力規模透過與就業人口數的連動調整機制，始終與國家勞動力整體情形維持一定比例關係，控管員額成長幅度，同時亦可保持因應實際業務量之變化而調整政府人力規模的彈性。



圖五：新加坡政府員額管理架構

(四) 新加坡公務人員任用制度

1、職級結構及用人原則

新加坡政府公務人員分為「行政官職務」及「一般公務員」兩類，其等級結構、進用方式及擔任職務性質有所不同。一般公務人員分4等級（第一級至第四級），並依處理事務之職責高低、難易程度區分，第一級負責專業管理性業務，必須要大學畢業生才能擔任，負責提供權責較重要的專業服務領域工作，如單位主管、工程師、校長等；第二級為執行性業務，如督導、中級主管；第三級公務人員為處理公文書處理業務，如技術服務人員、文書書記等；第四級公務人員為事務性、庶務性工作，如打字員、駕駛、工務人員等。第一級至第四級公務人員為新加坡政府執行業務及例行性管理職能的主要人力，約占新加坡公務人員總數8萬2千人之99.7%，其中第一級公務人員又占了半數以上，2013年第一級公務人員所占比例為57%。女性公務人員略多於男性，女性之比例為56%。

表四：新加坡第一級至第四級公務人員配置情形

| 等級 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 總計 | 65,832 | 67,814 | 74,201 | 75,836 | 77,540 | 80,210 | 81,508 |
| 男性 | 28,686 | 29,363 | 32,427 | 33,034 | 33,461 | 34,584 | 35,162 |
| 女性 | 37,146 | 38,451 | 41,774 | 42,802 | 44,079 | 45,626 | 46,346 |
| 第一級 | 33,777 | 35,359 | 38,839 | 40,160 | 41,957 | 44,720 | 46,656 |
| 男性 | 12,629 | 13,223 | 14,595 | 14,964 | 15,534 | 16,432 | 17,072 |
| 女性 | 21,148 | 22,136 | 24,244 | 25,196 | 26,423 | 28,288 | 29,584 |
| 第二級 | 16,808 | 19,098 | 20,828 | 25,168 | 26,034 | 26,189 | 25,951 |
| 男性 | 7,198 | 8,518 | 9,278 | 12,590 | 13,147 | 13,586 | 13,850 |

| | | | | | | | |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 女性 | 9,610 | 10,580 | 11,550 | 12,578 | 12,887 | 12,603 | 12,101 |
| 第三級 | 11,358 | 9,536 | 10,755 | 6,762 | 5,888 | 5,683 | 5,307 |
| 男性 | 6,654 | 5,474 | 6,431 | 3,381 | 2,728 | 2,559 | 2,256 |
| 女性 | 4,704 | 4,062 | 4,324 | 3,381 | 3,160 | 3,124 | 3,051 |
| 第四級 | 3,889 | 3,821 | 3,779 | 3,746 | 3,661 | 3,618 | 3,594 |
| 男性 | 2,205 | 2,148 | 2,123 | 2,099 | 2,052 | 2,007 | 1,984 |
| 女性 | 1,684 | 1,673 | 1,656 | 1,647 | 1,609 | 1,611 | 1,610 |

資料來源：新加坡公務統計網 (<http://www.singstat.gov.sg/>)

而在一般公務人員之外，計有約 300 名（占所有公務人員的 3%）公務人員屬「行政官職務」（Administrative Officer），所占比例雖低，卻為新加坡政府運作的核心。行政官負責參與政策制訂，擔任副司長或助理司長（即部委之一級單位副主管）以上之主管職務，協助部長提供政策面的專業服務，並進一步區分 6 個等級，較低階兩個等級為單位副司長及助理司長職務，較高的 4 個等級則為常任秘書及副常任秘書等級，其中常任秘書的主要職責，係於部委首長之下設置，負責部委的行政管理並提供首長政策建議，並落實部委首長的政策主張及要求。

（有關行政官職務之進用及管理，將在報告後段以專節說明）。新加坡行政官職務人員近來有小幅增加趨勢，1985 年至 2006 年間每年度擔任行政官職務者約為 180 人至 190 人，目前則約為約 300 人，顯示新加坡對於政府政策領導能力的重視與強化。

表五：新加坡政府公務人員層級結構

| 職級 | 代表性職務 | 相當等級其他職務 |
|-----------|-----------------|---------------|
| 特級IV、V級 | 非常資深常任秘書 | 大法官、總檢察長 |
| 特級II-III級 | 非常資深常任秘書 | |
| 特級I級 | 資深常任秘書 | |
| 超級B級 | 常任秘書、副常任秘書 | 警察總監、局長、副局長 |
| 超級C-E級 | 超級行政官（副司長、助理司長） | |
| 超級G級 | 初階行政官（副司長、助理司長） | |
| 第1級 | 專業管理職務 | 單位主管、工程師、校長等 |
| 第2級 | 執行性職務 | 督導、中級主管 |
| 第3級 | 公文書處理職務 | 技術服務人員、文書書記人員 |
| 第4級 | 事務性職務 | 打字員、駕駛、工務人員 |

行政官職務
約300人

2、一般公務人員任用原則與程序

新加坡一般公務人員之任用，係以授權、公開、公正為基本原則：

- (1) 授權：新加坡並未舉辦統一的用人考試，授權用人部委及國家機關自行招募人力，並尊重部委的用人決策。
- (2) 公開：各機關進用新進人員的職缺，均對外公開，並開放公眾應徵。
- (3) 公正：新加坡政府雖將進用新進公務人員的權限下授給各用人機關，但為確保各機關用人的合理

性與公正性，避免徇私用人並確保人力素質，公共服務署對於進用人員的程序及機制均有規定，在程序上，必須經由資格審查、心理測驗、面試等過程，而在機制上，用人機關須組成面試小組，小組成員包括社會人士，以廣納社會意見並確保進用過程的公正性。用人機關對應徵者會先進行資格審查，以確定是否符合該職位所需要的條件及專長能力，通過資格審查者，則進一步進行心理測驗，評估應徵者在「面對壓力情境」、「工作價值觀」及「廉政傾向」等項目上的特性，心理測驗由公共服務學院辦理並且解讀建檔，通過心理測驗之應徵者，進一步進入面談程序，由機關代表、員工代表及社會人士組成面試小組（interview panel），通常僅有 5% 左右的應徵者能通過資格審查及心理測驗而進入面試程序，面試小組在完成面試後，會向部委首長提出建議錄用人選，部委首長雖可不採納面試小組建議，但一般情形均會尊重其建議，很少否決。

3、行政官職務之任用原則與進用程序

相較於一般公務人員，行政官職務由於擔負決策及領導責任。擔任行政官職務者被界定為政策專家，是政務人員與政府機關間的橋樑，提供政務首長做政策決定時充分的、可靠的分析意見，並且領導政府體系確實執行政策。其占公務人員的比例不會超過 0.5%（目前約為 0.3%），如將法定機構的公職人員計算進去，所占比例更低至 0.2%，為行政體系的菁英職務。由於其具有

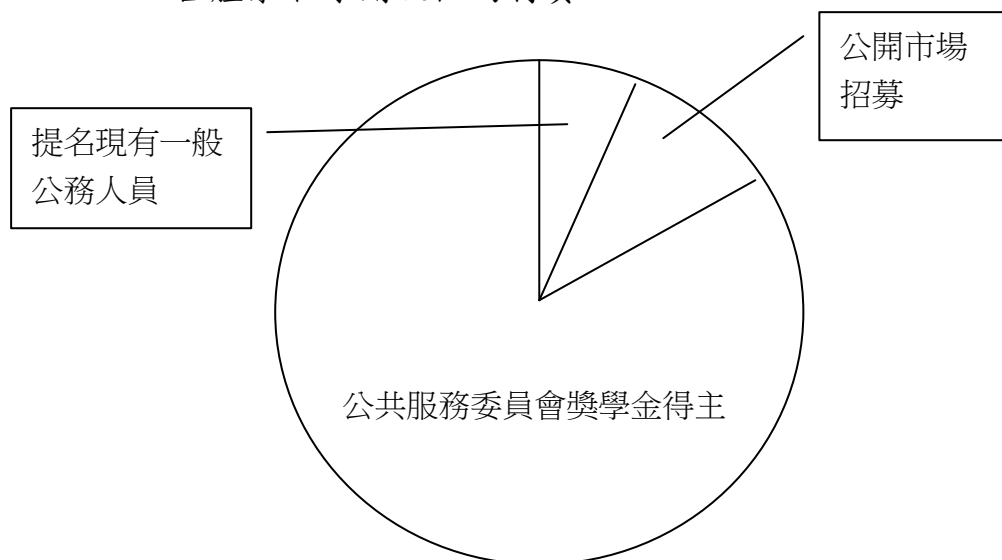
如此重要的地位，對其進用及歷練程序設計特別之機制，用人管道以及職涯規劃均有不同於一般公務人員的特殊機制：

(1) 開放性的行政官來源

行政官職務在進用上的最重要特徵，在於其並非限於由一般公務員晉升，而開放由外界徵才。行政官職務的最主要來源，為公共服務委員會所授予的政府獎學金得主，政府獎學金是由高中畢業生申請，經由公共服務委員會的嚴格面試程序，錄取率僅約 5%（每年錄取獎學金人數約不超過 300 人）。獲得政府獎學金者，必須在大學畢業之後進入政府部委服務至少 4 年，考核該段時間的工作表現並評估為優秀者，才正式任命為行政官。又每年政府提供獎學金的名額並不會有固定數字，主要是考慮未來常任秘書及副常任秘書的需求及離職率來界定。

而除了政府獎學金得主外，原有第一級之一般公務人員亦有晉升行政官職務的可能，但為數甚少，僅有過去工作表現特別優秀者始有機會。獎學金得主及優秀之一般公務員經選拔為行政關職務後，須先從初級行政官（助理司長、副司長職務）開始任職，而在晉升至常任秘書等級之高階領導職之前，尚須通過行政服務計畫（Administrative service）或領導培育計畫（Public Service Leadership programmes）的篩選，在培育計畫之階段，會有第三種行政官管

道的人才加入，即延攬民間優秀人士參加培訓計畫，進而擔任高階領導職務，此種設計賦予行政官體系取才開放性的特質。



圖六：行政官職務之進用管道

(2) 行政官的發展路徑

行政官的職涯發展，主要分三個階段；第一階段為職務歷練期，行政官職務區分為 6 個等級，較低階的兩個等級（超級 G 級、超級 C 至 E 級）為助理司長及副司長職務，可視為行政官的基礎職務，由政府獎學金及一般公務員兩個管道晉升的行政官擔任，在此階段的特性是透過職務輪調給予歷練，每 1 至 2 年調任至不同機關，甚至可以兼任法定機構的執行長或高級經理職務，透過不斷的職務歷練，建立全面性的政策及管理知識，為晉升真正的高階領導職務作準備。

在完成第一階段的職務歷練後，即進入第二階段的領導人培育計畫，參加相關計畫者，即為未來將擔任常任秘書職務（部委常任副部長等

級)的候選人，在此階段中，除了前一階段的行政官外，也開放民間優秀人士。根據培養行政通才及公共服務專才的不同目的，區分為行政服務計畫 (Administrative service) 及領導培育計畫 (Public Service Leadership programmes)，前者目的為培養行政通才，發展擔任領導者須具備的一般性知識 (generalist)，參加該訓練者將來擔任跨機關共通性的領導職務；後者則發展特定業務領域的政策專家 (specialist) 為目標，參加訓練者則派至專屬於特定部門的職務，不過兩計畫參加人員可以進行轉換輪調，以同時培養業務專才及管理通才。

在通過領導者培育訓練階段後，則進入行政官職務歷程的最後一個階段，擔任副常任秘書及常任秘書等高階領導職務，從進入初階行政官職務開始，約需 15 年至 20 年可晉升至高級領導職務，出任高級領導職務之公務人員約為 45 歲至 50 歲之間。

(3) 新陳代謝機制：快速升遷與固定任期

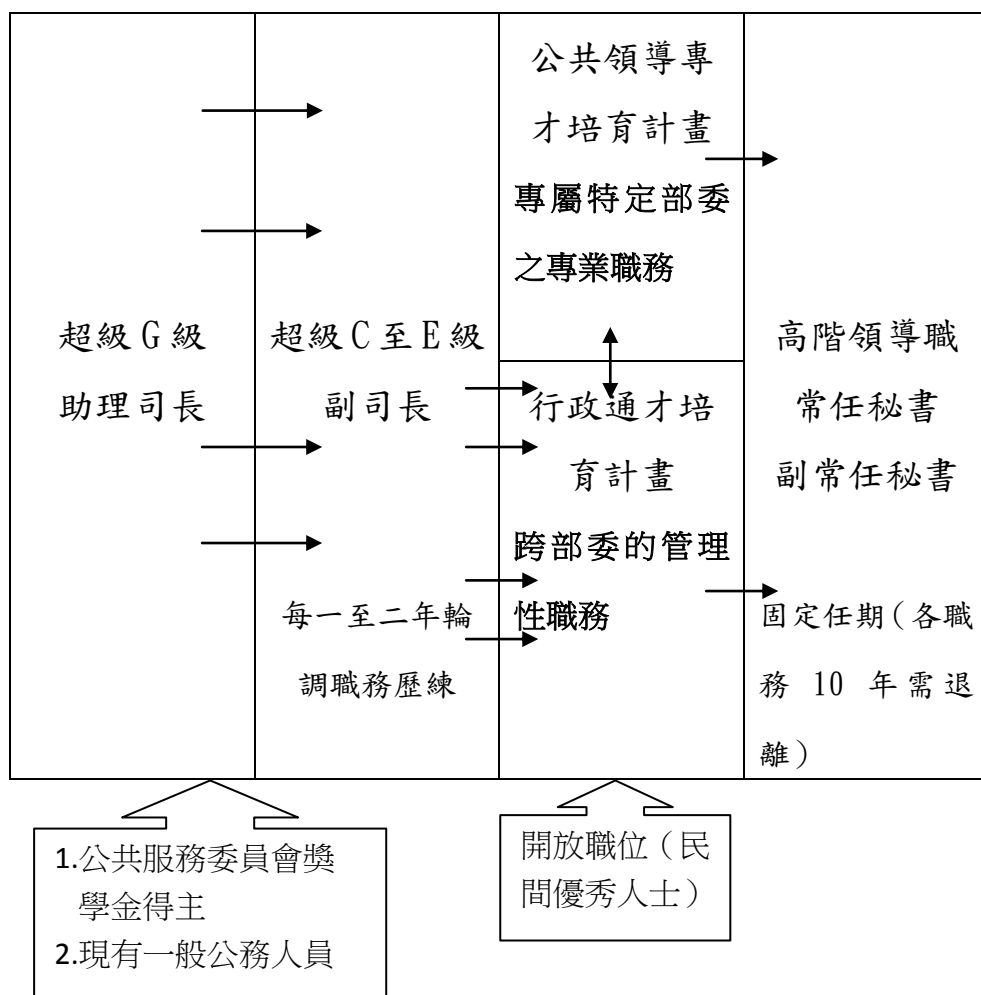
為了確保擔任高級領導職務者能具備政府所需要的最新能力，並順暢行政關的新陳代謝，新加坡行政官職務採取「固定任職年限制」，在助理司長及副司長之初階行政官階段，每 1 至 2 年間定期輪調，而一旦晉升至副常任秘書及常任秘書之職務之後，則有所謂之固定任期，以 10 年為期，擔任副常任秘書 10 年如未能升任至常

任秘書，則須退休或安排至政府部門以外之職務，同樣的，即使升任至常任秘書職務，其任期最長亦僅為 10 年。也就是說，經由行政官職務的快速升遷，能在有限的年資內晉升至頂層職務，而一旦擔任頂層職務，則限制任職期間強迫退離，以此確保行政官職務的流動性，保持領導階層的活力與創新性，並避免新進者因升遷速度緩慢而離開公部門導致人才流失。

(4) 中央公積金制度的影響

行政官制度的成功，新加坡政府所實施的中央公積金制度有相當影響。新加坡政府於 1977 年廢止公務員退休金制度，是以目前公務人員並無退休金制度，公務員退休後之生活，政府並不負擔任何財務上的責任。所有公務人員與民間部門人員一樣，均加入「中央公積金制度」(Central Provident Fund System, CPF)，該基金以公營方式運作，並設置法定機構中央公積金運用局 (Central Provident Fund Board) 負責基金的運用及管理。又該基金係採強制及確定提撥制，其提撥率依據經濟發展、工資水準調整，以反映國民收入狀況，並按照不同年齡訂定不同提撥率，由雇主及受雇者共同提撥一定比例 (受雇者約為薪資所得的 20%，雇主之提撥率則略低於受雇者)。公積金屬於個人，所以可隨工作的改變而攜帶。由於實施中央公積金制度，使公務人員至民間任職並不因此造成退休所得的損失，也使

高階領導職務得以延攬民間人才，公私部門的人才交流因此得以落實。



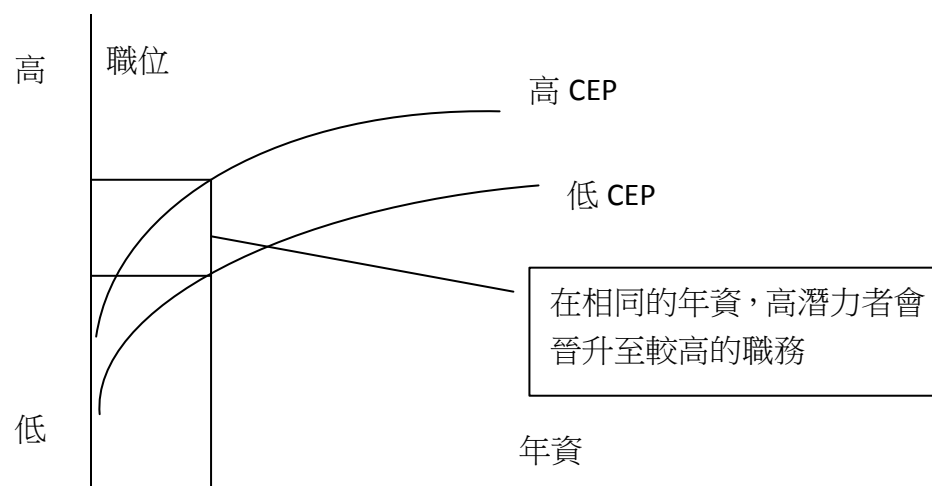
圖七：行政官職務歷練路徑

(五) 潛能導向的升遷制度

新加坡公務人員升遷制度的特色，在於依據潛能評估決定公職生涯最高可擔任的職務，以及在各職務間晉升的速度，初任公務人員時被評估為具有較高潛能者，其所設定最終可擔任的職務等級及升遷速度均會較潛能較低者快。

潛能評估是透過一個稱為「當前潛能估計」(Current Estimated Potential, CEP) 的機制進行，由直屬長官依一

定項目進行評估，其結果代表公務人員在退休前（約為 50 歲前）能擔任的最高職務及能勝任的最高職務，每一個 CEP 評估的結果，都可相對呈現一個升遷藍圖，標示該公務人員能升遷到何等級的職務以及何時可升至該職務，能勝任的職務越高，代表其在公務生涯中在每個職務間的升遷速度越快。



圖八：當前潛能估計與職涯升遷速度的關係

又當前潛能估計的項目，與工作績效及工作能力無關，而傾向於心理及智能素質，項目如下：

表六：當前潛能評估之項目

| | |
|-------|------------------------|
| 直升機品質 | 寬廣的視野 長期視角 |
| 智力素質 | 分析能力 想像力及創新力 現實感 |
| 結果導向 | 成就動機 社會政治敏感性 決斷力 |
| 領導素質 | 激勵能力 授權 交流和諮詢 |

重視潛能在人事管理上的意涵，主要在於代表新加坡政府

在識別公部門所需人才上，對於非專屬於特定工作領域之素質的重視程度，優先於特定工作的技能。此外，根據潛能評估結果設定職務歷練路徑，代表提供充分機會給優秀人才是政府應負的責任。基本上，潛能評估會在新任公務員階段的前幾年定期辦理，基本上，潛能評估的結果約在進入公部門5年會趨於穩定，因此如果任職5年後潛能評估的結果仍低於擔任副常任秘書者之水準，將會被建議離開公共服務部門。

三、考察新加坡公共服務學院

(一) 新加坡公共服務學院簡介

公共服務學院隸屬於總理公署公共服務署，為法定機構，於1971年成立，成立時名稱為公務員訓練學院，原為國家機關，2001年10月改制為法定機構，其沿革、組織架構及業務職掌分別如下：

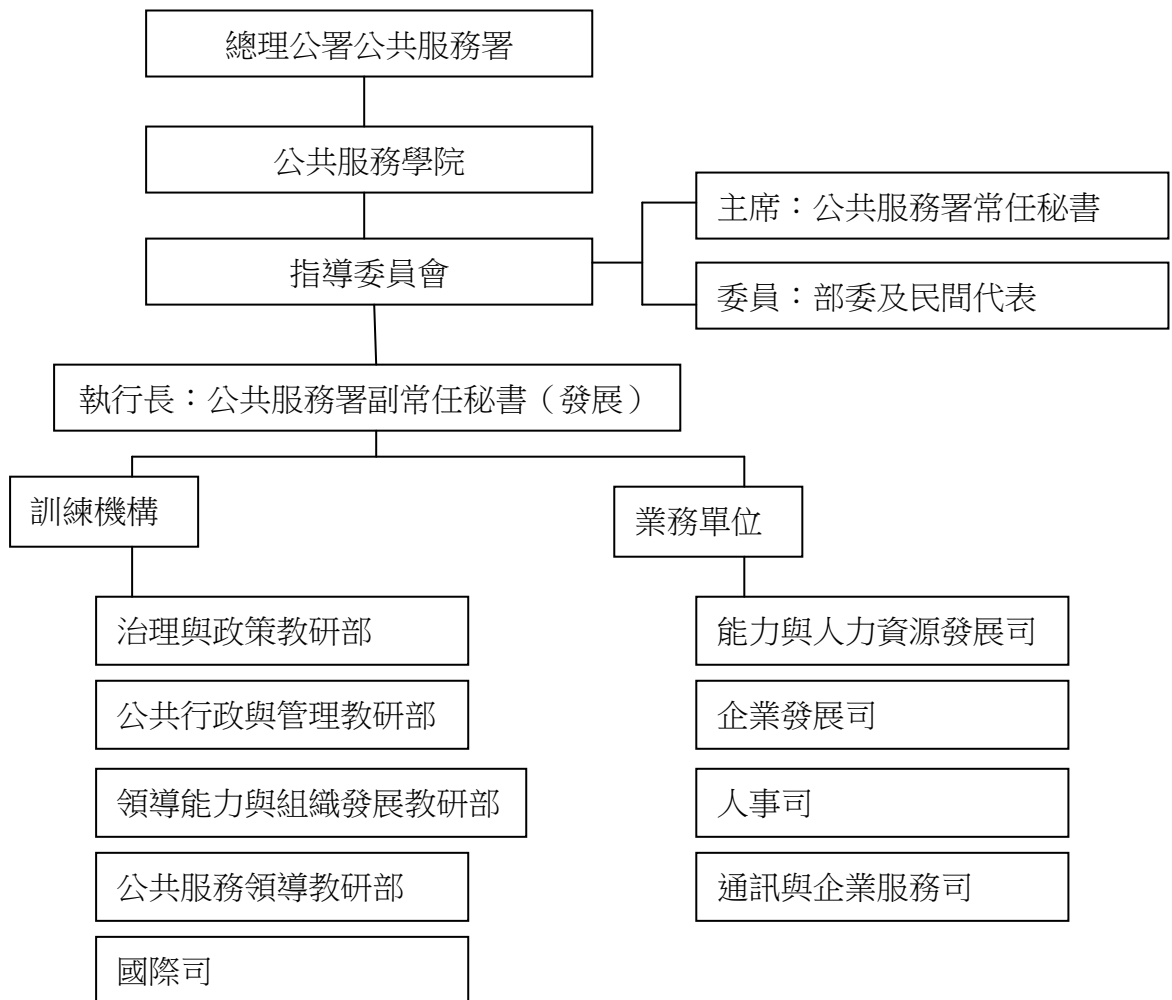
1、學院沿革

| 1971-1974 | 1975-1979 | 1993 | 1996 | 2001 迄今 |
|--------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------|
| 公務員訓練學院 | 民事服務學院 | 政策發展學院 | 公共服務學院 | 公共服務學院 |
| 為培訓新進公務人員而成立，為國家機關 | 將培訓範圍延伸至各級公務人員，並著重管理概念、監督技巧及運作技巧 | 調整工作重點為培養及發展公共部門高層領袖在管理、公共政策與領導3方面之能力 | 整併民事服務學院及政策發展學院，著重管理、公共政策及領導等3個面向的訓練 | 改制為法定機構，隸屬總理公署 |

2、組織架構

公共服務學院以指導委員會（Board of Directors）為決策機制，委員會由相關部委之副首長及民間人士組成，目前委員人數為13人，並由總理公署公共服務署常任秘書為主席。指導委員會下設執行長（CEO），由公共

服務署負責發展業務的副常任秘書兼任，下設 9 個業務單位，並依職掌區分為「訓練機構」及「業務單位」兩個主要區塊。又該學院公職人員員額約 300 人。



圖九：公共服務學院組織架構

3、業務重點

公共服務學院係以「為建設世界一流的公共服務而發展人力資源」為使命，以「新加坡公共服務學習與發展之樞紐」為願景，以研究、課程設計、機關人力管理諮詢及實施訓練為四大核心業務，並強調在公共服務領域內，與政府各機關密切聯繫，採用務實教學方式，扮演以下角色：

- (1) 成為政府業務的知識中心
- (2) 打造共同公共服務價值觀
- (3) 建立網絡化的政府
- (4) 發展公共服務核心能力
- (5) 與世界接軌
- (6) 成為人力資源發展及學習的卓越中心
- (7) 建設具有戰略性的能力素質與領導地位

(二) 新加坡公務員訓練體系特色

根據訪談公共服務學院，就新加坡公務人員訓練發展之實施進行瞭解，發現其公務員訓練體系及實施方式，與我國公務人員訓練制度有所不同，歸納如下：

- 1、非機關化：如前所述，新加坡公共服務學院隸屬總理公署公共服務署，代表訓練業務屬行政機關權限，惟公共服務學院的組織屬性為法定機構，並非行政機關，得自行進用公職人員，因此能考量實際訓練業務之需要，以較優厚的條件進用專業人士，尤其在研發新訓練課程方面，該學院往往必須進用具有各種領域專業研究能力的人員，法定機構能使該學院擁有進用人員彈性，並以更好的待遇吸引人才，甚至遴聘外國籍人士。
- 2、經費自籌：在財務上，政府並未編列公共服務學院業務推動的預算經費，其經費必須全部自籌。公共服務學院須向派訓單位要求支付訓練費用，公務人員訓練經費自2001年起，係按人頭撥給各部門，由各部門自行採購需要之課程。公共服務學院設定各種訓練之費用標準，向派訓機關收取費用。此一財務管理方式，一方面可減少政府財政負擔，另一方面則加強「訓練」與業務需求的

連結性，有助於訓練品質的提升及訓練資源有效運用。

- 3、顧客導向：為確保所提供的訓練課程能契合機關實際需要，該學院相當重視與各機關建立合作結盟關係，以瞭解實際的訓練需求，據以設計並實施訓練。例如該學院指導委員會成員，包括兩個部委的高級領導職務人員（目前為通信部常任秘書、國家發展部副常任秘書），可將部委實務意見納入決策考量；此外，該學院各訓練機構的主管，必須定期主動拜訪各部委常任秘書，瞭解業務需求，設計客製化課程。另為使課程與業務動態發展契合並與時俱進，根據訪問部委所蒐集的建議，修改更新課程或開發新課程，每年課程更新比例約為 30%。
- 4、非獨占性：公共服務學院除了必須自負盈虧之外，更須面對另一個業務推動的挑戰，就是外在競爭者。向公務人員提供訓練並非政府部門獨占，各部委亦得選擇民間單位（如大學、管理顧問公司等）所提供的訓練，公共服務學院並非唯一訓練提供者，須與民間機構競爭，如不能維持一定品質確保具有競爭性，則在自負盈虧的要求下，將無法獲得足夠訓練收入。
- 5、實務導向：新加坡政府要求訓練內容必須與實際工作需要密切結合，訓練效果要反映在工作改進及效率提升上，此種高度實務導向的特性，表現在以下 4 個方面。第一，新加坡要求公務人員每年最低必須接受 12.5 天（100 小時）的訓練，而每年所受訓練中，60%必須與當前辦理工作職掌直接相關，其餘 40%亦要求須有助改進工作效率；第二，對於每個公務人員年度要接受的訓練課程，必須根據工作需要設計，年度開始時，單位主管

必須要與所屬人員共同檢討業務需要擬定年度訓練計畫，認定業務上的能力欠缺之處，決定適當受訓課程；第三，在講座的遴聘上，優先考量其是否具備實務上的工作經驗，多半以資深的現職或退休優秀公務人員擔任，講座的報酬，則視訓練課程性質及市場情形而異，如以現職公務人員為講座，公共服務學院並不直接支付該講座報酬，而是折抵該機關派員接受訓練需支付的費用，如此也可提高機關派人擔任講座的意願；第四，結訓 3 個月之後，公共服務學院會要求受訓者的直屬主管追蹤評估其工作表現提升情形。

四、參訪新加坡國立大學商學院

(一) 新加坡國立大學及商學院簡介

新加坡國立大學於 1905 年創建，當時新加坡尚未獨立，1965 年獨立後，改名為新加坡大學，並於 1980 年與南洋大學合併為新加坡國立大學。

新加坡國立大學 2014 年在英國泰晤士報高等教育機構之世界大學聲譽排名為第 21 名，在亞洲排名為第 1 位。共有 3 個校區，設置 16 個學院，目前計有大學部學生約 2 萬 6 千人，研究生 1 萬 5 百人，且學生來自 100 個不同的國家，具有國際化多元的背景，教職員工則為約 9 千人。

新加坡國立大學能有高世界排名的主因，在於其善於吸納各領域頂尖人才，並確保專注於研究及教學工作中。新加坡大學嚴格管制教師在外兼職，如有兼職需要必須向學校通報並經審核通過，以免影響正職工作或影響校譽，且兼職所得之 10% 必須繳交給大學。

新加坡目前設置 3 所大學，新加坡國立大學為其中最以

研究為導向者，以創造知識為主要任務，以教學為輔，為研究型大學，除了系所之外，另設置有 3 個卓越研究中心、23 個大學級研究所。新加坡國立大學相當重視與亞洲各國建立關係，並以培養亞洲各國各領域的領導人為使命。

目前新加坡國立大學屬半官方性質，校務運作所需經費，政府僅依據學生人數給予部分經費補助，不足部分則要求大學自籌，因此該校積極開發在職人士的進修課程，其所得由學校統籌運用，並可以該收入提供大學部及研究所一般生獎學金，亦可成為學校的基金作為教師的彈性薪酬。因此國立大學也逐漸有市場化的發展趨勢，但相對上也因此在校務發展上更具有自主性。

又在新加坡國立大學商學院部分，該學院定位為亞洲的全球化商學院，設有會計、決策科學、金融、管理組織（含人力資源管理）、市場營銷、戰略政策等 6 個科系，以及 5 個結合實務與學術的研究中心。商學院有 149 位全職教授（不含客座教授及訪問學者），大學部學生 2,722 人，碩士生 182 人，博士生 80 人。商學院特別重視各領域實務界高階領導人的培育與合作，因此於 1981 年開辦高層管理發展學程（executive program），著重提供全方位的管理課程（general management program），另針對政府部門的領導人開辦高級政府管理課程（advanced government management programme），特別著重政府如何居安思危的治理議題。

（二）新加坡國家圖書館改革經驗

訪談新加坡國立大學商學院時，除聽取學院概況簡報外，該學院配合本訪團之議題，安排該學院謝德謙教授說明新加坡國家圖書館組織轉型及變革之經驗。

新加坡國家圖書館前身為 1823 成立的新加坡書院，於 1960 改制為國家圖書館，當時為國家機關，運作上受到內外部因素的影響而面臨瓶頸，外部因素部分，包括員額及預算受到限制，無法擴展業務及更新設備。在內部因素部分，以人工方式借還書欠缺效率，圖書館設備利用率低，館藏不足，且工作空間不足，圖書空間設計不良，沒有足夠館藏空間等。為了改善以上問題，1994 年制訂「圖書館 2000 報告書」(Library 2000) 的改革計畫，並經由組織變革、流程改進、業務委外等策略進行：

1、組織變革

因應員額及經費受限的困難情境，改革第一步就是將國家圖書館從國家機關改制為法定機構，以在人事、經費及管理上擴大自主性。此外，為擴展服務範圍並有效運用資源，將單一圖書館的組織型態，轉型為網絡化、無疆域、深入社會的型態，除總館外，另分化為 24 個區域圖書館（其中 8 個為專業性圖書館），15 個中型圖書館（其中 5 個為專業性圖書館），11 個商務購物中心圖書館 (Mall library)，將組織扁平化，各館之間人力並且相互支援，增進組織彈性，提高運作效率。

2、流程改造

在運作流程上，則大量運用自動化系統，改進人工作業服務量小及作業時間長的問題，整合圖書館服務功能的後台系統，對最核心的書目及館藏管理，從傳統的索書號系統，改為彩色條碼系統，可透過電腦掃瞄條碼，進行自動盤點及書籍自動上下架作業。改革前民眾平均借書要排隊 1 小時，且圖書館中三分之二的員工都在處

理借還書作業；另透過資訊作業平台將人工作業轉移給圖書館的使用者，建置自助借還書系統並將還書點置於圖書館外，下班及假日時間亦可還書。

3、業務委外

除將書庫作業自動化外，更將書庫作業進一步委託民間辦理，圖書館不再進用人力處理資訊作業平台的維運及操作事項，而是由民間受託者提供相關服務，圖書館因此可將人力運用在館務發展規劃、行銷管理、服務改進提升等重要事項。

經由改革，新加坡國家圖書館深入社會各層面，得以有效發揮建構「終身讀者、高學習社會、高度知識水準的社區」的功能，在有限資源投入前提下提供更大量的服務，且服務量的成長幅度大幅超過投入資源的增加幅度。首先，組織改革採取網絡型組織的設置方式後，大幅增加圖書館服務範圍，以往使用者多為兒童及老人，改革後民眾使用圖書館資源的方便性提升，且設置各種專業性的圖書館使特定目的的使用者能夠充分運用，加速圖書借閱頻率及知識交流廣度。其次，圖書館提供服務的空間面積也因此由原本 50 萬平方英尺增加 3 倍為 150 萬平方英尺，藏書從 3 百萬冊增加到 6 百萬，另有 3 百萬電子書，實質上增加 3 倍；但相對於這些服務量的提升，國家圖書館人力規模僅從 5 百人增加為 9 百人，且改制為法定機構，其所進用人員非公務人員，顯示透過組織結構的調整、工作流程的改善、自動化作業的運用，服務量的提升並不一定代表投入資源一定等比例增加。

肆、考察韓國情形

一、韓國政府組織與人力概況

韓國中央行政機關組織架構，共設置 20 個部，3 個相當部層級的委員會（公平交易委員會、金融服務委員會、核能安全委員會），16 個部之所屬機關。至於地方政府部分，則有 9 個特別市（相當於我國之直轄市），以及 8 個道（相當省之層級）。又在公務人力規模部分，2013 年底韓國全國公務人力共計 1 百萬 6,474 人，其中中央政府 35 萬 9,468 人，占全國 35.7%，地方政府 64 萬 7,006 人，占 64.3%。

又韓國公務人員人事架構共分 9 個等級，第 1 級至第 5 級為管理職，第 6 級以下為業務執行人員，又第 3 級以上之中央公務人員屬於高級領導職務。

二、地方政府之員額管理及人事制度

（一）首爾市政府的組織及人力結構

首爾市政府為韓國 9 個特別市之一，其市政府之組織架構，除市長外，設置 1 位政務副市長，2 位常務副市長，組織設置及分工情形如下：

1、首爾市政府組織結構

（1）市政府：一級單位設置 5 個辦公室（offices）、4 個中心（headquarters）、5 個局（bureaus）、14 個規劃局（planning bureaus）、128 個處（departments）。

（2）所屬機構：設有 3 個服務中心（service headquarters）、30 個機構（institutes）、43 個市營事業（corporations），主要為醫院、首爾市立大學、博物館及自來水供應等機構。

(3) 25 個自治區 (autonomous districts)。

2、首爾市政府人力結構

首爾市政府進用公務人力共計 47,104 人，其中 25 個自治區進用人數為 29,938 人，占 63.6%，首爾市政府為 10,209 人，占 21.7%，其餘為消防人力及首爾市立大學教授，共計 6,957 人，占 14.7%（韓國警察均隸屬中央，無地方政府所進用警力）。

首爾市政府進用人員的類型，分為政務人員、常任人員及其他人員三類，常任人員 34,309 人，又分為行政職、技術職及研究職 3 類；其他人員則包括專業契約人員、技術人員、大學教授及消防救災人員，專業契約人員聘期至多 5 年，其業務為處理常任人員無法辦理的專業性、技術性工作。而除了常任人員及契約人員外，市政府亦指定 42 個單位主管以上之職務為「開放職務」，可以進用民間具備一定資格之人士擔任。

表七：首爾市政府人力結構

| 類型 | 性質 | 目前員額數 |
|------|-----------------|----------|
| 政務人員 | 政務職務 | 29 人 |
| 常任人員 | 行政職務 | 22,654 人 |
| | 技術職務 | 11,342 人 |
| | 研究職務 | 313 人 |
| 其他人員 | 專業契約人員（含開放職位人員） | 1,858 人 |
| | 消防及救災人員 | 6,503 人 |
| | 首爾市立大學教授 | 454 人 |
| | 技術人員 | 3,951 人 |

- 1.一般常任人員：包括行政職位人員、技術職位人員（如工程人員、公衛人員）、研究性職務、技術人員。
- 2.專業契約人員：聘期至多 5 年，處理常任人員無法擔任之專業性工作
- 3.開放職位人員：於一般升遷管道之外，開放政府內或民間符合一定資格人士擔任之職缺，目前計有 42 個單位主管以上之職務設定為開放職位

（二）京畿道政府組織及人力結構

京畿道環繞韓國首都首爾市，面積 10,172.3 平方公里，2013 年人口 12,508,005 人，約占韓國人口 24%，行政區劃設置 28 個市，3 個郡，31 個邑，111 個面，393 個洞。

京畿道政府除了民選首長及政務人員外，其人力亦主要分為常任人員及其他人員，常任人員約 4 萬人，其他人員則為消防救災人員（6,426 人）、契約雇用人員及保全人員，契約雇用人員主要分為兩類，一為常任契約人員，可雇用至 60 歲，主要處理行政庶務性工作，另一類為短期契約人員，至多雇用 2 年，擔任清潔工作。

表八：京畿道政府人力結構

| 人員類別 | 目前員額數 |
|---------|----------|
| 常任人員 | 39,994 人 |
| 消防救災人員 | 6,426 人 |
| 常任性契約人員 | 314 人 |
| 短期契約人員 | 473 人 |
| 保全人員 | 102 人 |

（三）地方政府員額管理之人事費控管

韓國地方政府之員額，過去係由中央政府（安全行政部）設定各特別市及道之員額總數，再由各地方政府決定如何配

置到所屬各自治政府及機關。經由本次考察韓國發現，不論京畿道政府及大首爾市政府，均表示韓國已改變作法，中央的安全行政部不再直接設定各地方政府的員額數，而是由地方政府在年度編列人事費的額度內自行決定員額規模。

由於採取人事費額度控管的作法，有必要進一步探討地方政府財務結構，根據訪談發現，韓國地方政府的財源，一為中央政府補助款，一為地方政府自籌收入，自籌收入又以地方稅的徵收為大宗。韓國雖不再採取直接限制地方政府可運用員額數的作法，但為避免地方政府用人不當膨脹，仍然限制地方政府編列預算時，人事費不得超過自籌經費，亦即不論地方政府進用多少人力，都必須要自行負擔其人事費，不可將中央政府的補助款運用在用人上，且中央政府亦得要求地方政府刪減其人事費規模，間接達到精簡人力的效果。

（四）地方政府公務人員任用制度

如前所述，韓國公務人員共分 9 個等級，新進公務人員分別自第 5 級、第 7 級及第 9 級開始任用，其中較基層之第 7 級及第 9 級公務人員，係由各地方政府自行辦理考試，至於第 5 級公務人員，則由中央政府安全行政部統一舉辦考試，錄取人員再派至各地方政府任職。

韓國公務人員的進用落實公開競爭並以考試方式進行，對於參加考試的人並不設定年齡限制，考試錄取人員中，其中 10% 保留錄取身心障礙人員，新進的第 9 級公務人員中，10% 進用低所得人員，另第 9 級公務人員為最基層的技術性職務，30% 必須進用高中畢業人員。

為增進地方政府用人彈性，地方政府對於專業契約人員的進用有擴大趨勢，以首爾市政府為例，目前所有市政府新進人員的進用中，10% 要求進用民間具有相關工作經驗的人

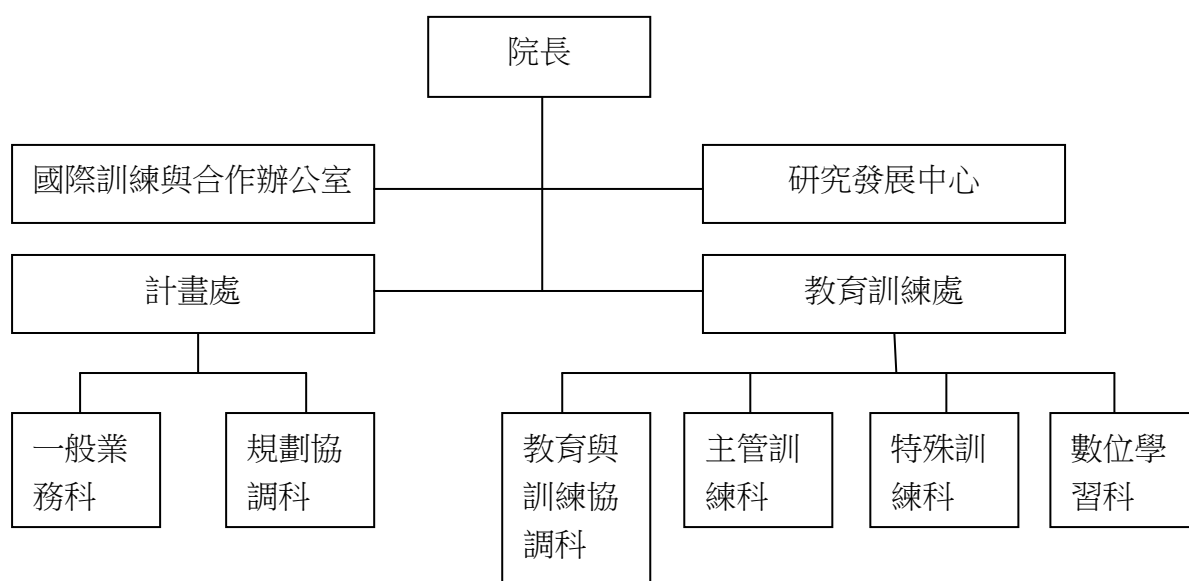
士（目前首爾市政府契約人員約占總人力 4%），也就是要擴大契約人員的進用幅度，且特別在都市安全、住宅政策、疾病防制、社會安全網絡、公園設計、信用管理等市政領域，優先進用專業契約人員，並且希望盡量延長其聘用年限，以利人才培養及留用。

三、考察中央公務員訓練院

（一）中央公務員訓練院組織定位

中央公務員訓練院 (Central Officials Training Institute, 簡稱 COTI) 隸屬安全行政部，成立於 1949 年，為中央政府所屬公務員之訓練機構，核心職掌為提供中央政府公務員培訓，且對公部門其他訓練機構提供協助支援，並以成為具有公信力的國際性人力資源發展中心為願景，致力培養具有積極主動、創造力、回應性的公務人員，以有效處理未來環境變遷的挑戰。

中央公務員訓練院設院長 1 人，等級相當副部長，並設置「國際訓練與合作辦公室」、「研究發展中心」、「計畫處」、「教育訓練處」等 4 個一級單位，其組織架構如下圖：



圖十：韓國中央公務員訓練院組織架構

(二) 高階公務人員訓練作法

本次考察中央公務員訓練院，主要目的為瞭解該院辦理韓國高階公務員訓練的作法。在高階公務員的訓練上，係以核心能力模型為核心，以職務等級為架構，以超前訓練為作法。也就是說，先認定擔任各層級主管職務應具備的核心能力，再針對即將晉升至該職務的公務人員於擔任該職務前就施以訓練，完成訓練確定其已具備所需的核能能力，才正式派職：

1、韓國主管人員核心能力架構

韓國對於擔任第 5 級、第 4 級及第 3 級主管職務，設定有核心能力項目，如下表：

表九：韓國中央政府主管人員核心能力

| 職務 | 核心能力項目 |
|--------------|---|
| 第 3 級以上之資深主管 | 1. 認定議題 2. 追求成效 3. 顧客滿意 4. 策略思考 5. 變革管理 6. 協調整合 |
| 第 4 級主管職務 | 1. 政策規劃 2. 績效管理 3. 顧客滿意 4. 組織管理 5. 調和利益衝突 6. 激勵 7. 溝通 |
| 第 5 級主管職務 | 1. 工作規劃 2. 問題解決 3. 資訊管理 4. 團隊合作 5. 支援他人 6. 追求工作績效 |

2、訓練實施方式

如前所述，主管能力訓練係以超前訓練為原則，也就是說，是以較主管職務次一等級且下一階段將晉升的

主管候選人為受訓對象，其中第三級及第四級主管職務候選人受訓期間為 5 天，第五級主管職務候選人則為 6 星期。訓練程序則分三階段，第一階段為線上學習，要求受訓者至網路閱覽數位學習課程，其目的在使其瞭解整個訓練的流程、方法及宗旨，並對核心能力的內涵能有所瞭解；第二階段為能力前測，經由能力測驗評估受訓者在未受訓前各能力的具備程度，並由受訓者自己、主管、同儕進行測驗，綜合評估能力具備情形；第三階段則根據受訓者的能力測驗結果，進行實體訓練，著重就較欠缺的部分進行強化，並經由理論文獻研讀及實作演練，隨時評估受訓者能力提升的狀態。

伍、心得與建議

一、政府組織架構部分

觀察新加坡政府的組織架構，由於普遍運用半獨立性的「法定機構」處理公共事務，且所處理事務不乏涉及高度公權力行使及管制行政性質之業務，如賭場管制、能源市場管理、智慧財產、金融管理、環境保護、勞動力管理、城鄉規劃、醫藥品管理等，上開政府重要業務以法定機構辦理，其業務執行人員並非文官性質的公務人員，但其執行公權力之正當性，似未因其組織型態及身份屬性而受到質疑。而正因組織及管理上具有彈性，反而更有利於新加坡政府因應外在環境變化而彈性調整政府組織及人力。就我國政府組織體制而言，具有類似新加坡法定機構性質者為行政法人，雖行政法人法已明訂行政法人得行使的業務為涉及公權力行使程度較低者，然社會各界對於公共事務交由行政法人處理是否具有正當性以及是否有不易監督等事項，仍存有相當疑

慮，立法院於三讀通過行政法人法後，亦通過附帶決議，要求行政法人法公布施行 3 年內，改制行政法人數以不超過 5 個為原則，並於各該法人成立 3 年後評估其績效，檢討持續推動的必要性。依據新加坡政府的經驗，公共事務的推動並非一定要以機關型態的組織為之，具有管理上自主性的非機關公共組織體，只要在法定職權明確、作用法令規定完備的前提下，亦能有效擔負行使公權力的職責，足以作為我國未來檢討及推動行政法人制度的借鏡。

二、政府機關員額管理部分

在新政府運動企業化政府理念的影響下，我國對於政府機關員額規模的主流價值，仍傾向以控管精簡為主要原則。中央政府機關總員額法亦係以此為精神，設定中央政府機關法定預算員額上限。然而，政府員額的合理規模，並無放諸四海皆可適用的標準，須綜合考量國情、國家體制、內外社經文環境及政策重點等因素，且要具備因應實際需要而調整的彈性，否則將失諸僵化，且導致業務與人力配置無法有效契合的結果。事實上，精簡用人是相對的概念，而非人力數量減少的絕對概念，如政府業務量大幅增加，但人力相對增加幅度較小，或是增加人力所獲得的效益產出，超過所投入的成本時，雖就人力數量而言縱有增加，但仍然可視為是落實精簡用人。

以本次考察新加坡國家圖書館改革的案例而言，改革後不論在服務範圍、館藏、使用頻率各方面均增加 3 倍以上，但投入人力增加不到一倍，其人力運用確實發揮應有效能，雖人數有增加，但不能因此評斷其用人不符合精簡原則。另一方面，就新加坡政府員額管理與總就業人口數等比例變化之制度而言，亦係相對性員額精簡概念的具體呈現，由於就業人口數的變化受到國家整體發展狀況較直接的影響，能反映國家發展情形及政府業務實

需，乃一兼顧總量管理、確保財政上可負擔性及支應政府施政的有效作法，亦可避免絕對數量控管無法保持彈性的疑慮。雖新加坡作法與我國以數量為主的總量上限控管不同，但其經驗仍可作為我國在總員額法高限額度內，審查實際員額增減數的參考。

又韓國地方政府員額管理採人事費額度制度，亦有類似效果，一方面不直接限制員額數使地方政府用人能具有較大的彈性空間，另一方面鬆綁並不代表政府員額控管責任的解除，因此要求人事費必須在自籌經費額度內，確保地方政府在用人上能善盡財務控管責任，亦可間接確保人力規模不至於大幅增加。因此，就本次考察新加坡政府及韓國地方政府員額管理的作法而言，均發現與財政因素高度連結，確保人事成本受到重視，並有助於因應環境變化彈性配置及運用人力。

表十：新加坡、韓國、我國員額管理制度比較

| | 新加坡 | 韓國地方政府 | 我國 |
|--------|--|---|---|
| 總量設定方式 | 依據國家就業人口的消長設定 | 以地方政府人事費額度設定，但以地方政府自籌經費為上限 | 分別依據「中央政府機關總員額法」及「地方行政機關組織準則」設定中央政府及各地方政府員額數量上限 |
| 彈性調整方式 | 根據總就業人口之消長幅度決定各機關員額變動之幅度，如有特殊需求需由財政部同意 | 由地方政府在人事費額度內決定進用人力規模及各機關配置人力數 | 由各主管機關及地方政府，在員額總量額度內，視所屬各機關業務需要分配員額 |
| 主要優點 | 可因應政府推動業務規模彈性調整政府人力規模，落實當增則增，應減則減 | 人事經費額度控管，有助於地方政府選擇較低成本之人力進用方式，支應業務推動之人力需求 | 直接以法律設定員額規模高限，確保員額規模維持在一定限度內，並促使機關致力於提高用人效率 |

三、高階公務人員進用管理及訓練部分

從新加坡對於高階文官的管理經驗觀察，具有菁英主義的色彩，其以政府獎學金從就學期間即開始儲備未來高階領導職務人才的作法，在我國考試用人的基本制度下雖未必可行，但其行政官體系之系統性職涯歷練概念，以及在晉升職務的各階段給予考核淘汰的務實做法，確實為確保人才銜接、維持人力素質的重要概念。

又就韓國中高階主管人員核心能力訓練的作法，其設計針對即將擔任次一階段主管職務的公務人員進行能力訓練，並且預為評估能力缺口及弱點擬定訓練計畫，亦為重視領導品質的體現。考試院於 98 年 6 月 18 日訂定「文官制度興革規劃方案」，將「健全培訓機制，強化高階文官」列為主要興革建議，並訂定「建構高階主管特別管理制度」、「建構完整之高階文官、主管培育歷練體系」等興革事項，如何將新加坡行政官體系所具備系統歷練培養、核實篩選適格人才的精神予以納入制度設計之中，以及在訓練發展方面如何提供實質性、實務導向的訓練以強化其領導素質，實為該制度能否發揮提升政府決策及領導能力的關鍵。

基本上，2013 年起，韓國將公務員訓練目標定位在「以訓練改變思考模式：思考的更廣、更快、更全面」，此與新加坡政府對於高階領導職務人員重視宏觀思維之潛能素質，以及強調「正直無私、盡心盡力、精益求精」的核心價值有異曲同工之妙，也可窺知公務人員訓練在思維能力的強化及工作技術的提升上，必須兼顧不可偏廢的基本原則。

四、有關公務人員訓練發展部分

在人力即資本的現代人力資源管理思維下，普遍重視組織人力發展的價值及必要性，然而，訓練發展的實施是否具有回應性，如何避免訓練資源的無效投資與浪費，有效選擇適當且正確

的訓練對象，並能確實評估訓練成效，乃為能否提升組織人力資本價值的關鍵。新加坡公共服務學院顧客導向及使用者付費的作法，勢必要回應機關實際需求並不斷精進訓練的實施，而機關因為派員受訓必須支付費用，也會慎重選派適當人員參加訓練，以期投資能有回報，也就是透過制度的設計，達到精進訓練業務的目的。

又訓練目標、內涵與對象如有脫節情形，將難以評估其效益，訓練的目的在於發展能力，因此，必須根據職務層級、業務屬性、擔負責任及人員職涯階段設定能力項目，建立培訓架構。韓國中央公務員訓練院所建構將主管職務層級、能力項目及受訓對象相互連結的系統，可資借鏡。

五、地方政府員額及人事管理部分

就韓國地方政府員額管理作法而言，以人事費控管除凸顯成本概念外，要求人事費額度不得超過自籌經費，亦不致因用人而排擠其他重要預算額度。我國地方政府員額管理屬地方自治事項，但因各地方政府財政狀況不一，如民選首長未具備成本意識，往往導致人事費規模不合理高騰的現象，因此，如何使地方政府對於用人之相關決策能踐行三項責任：1、績效責任：符合實際業務需要，人力必須配置於施政優先項目。2、財務責任：以自籌財源支應人事費為原則。3、零基責任：透過員額評鑑定期檢討用人狀況，且對於萎縮業務必須具備落日觀念，靈活運用有限人力。也就是說，強化用人決策機制，建立員額增減與人事費額度間的關連性，乃我國地方政府員額管理的努力方向。

參訪情形照片



考察團與新加坡公共服務署人力資源總長 Ms. Peck Kem Low(右四)等合影



考察團與新加坡公共服務學院國際司黃副司長惠貞(左三)等合影



於新加坡國立大學商學院與藍副院長璐璐（右三）、謝教授德謙（左三）等合影



參與臺北市府菁英領導班結業式



與李光耀公共政策學院全中文碩士課程負責人顧教授清揚（右一）合影



於駐韓國代表處與黃公使健良（右二）合影



攝於京畿道政府，並與其人事部門主管芮暢燮先生(右二)合影



攝於大首爾市政府，並與其人事部門主管 Kim, Hee Gab 先生(右三)等合影



與韓國中央公務員訓練院劉院長永濟（左三）會談情形



考察團與韓國中央公務員訓練院劉院長永濟(右二)等合影

