

## 附錄 D – 新加坡個案概覽

### 政府體制

#### 政府架構<sup>i</sup>

新加坡是一個實行議會制的共和國，其管治模式仿效英國的議會制度。總理及其內閣被賦予行政權，領導和控制政府，並向國會負責。內閣各部由部長統領，各部長既是國會議員，也是內閣成員，須就部門事務向國會問責。

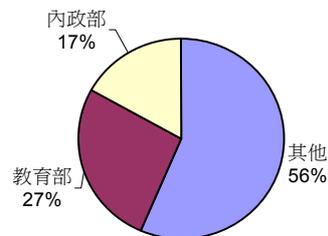
新加坡在體制上把中央政府與地方政府合二為一，這符合該國只有大約 401 萬人口的實際情況。截至 2002 年 1 月止，新加坡內閣轄下共有 14 個部，21 個政府部門和 68 個法定機構。

作為這個城市島國的管治機構，新加坡政府負責大部分主要服務的規劃、預算和監督事宜。個別服務已交由法定機構負責處理。這些法定機構根據特別法令成立，是負責履行特定職能的自治性官方機構。為進一步提高營運上的靈活性（例如，就所提供的服務收取費用），有個別法定機構更成立附屬公司；也有其他法定機構進一步推行公司化，最後更進行私營化（例如：從事電力與煤氣供應、電訊與廣播服務等機構）。

#### 公務員<sup>ii</sup>

新加坡現有超過 114,500 名公營部門僱員，包括高級公務員、擔任政治職位者，在 14 個內閣部門任職的公務員和法定機構僱員。公營部門僱員約佔整體就業人口的 5.23%。

一般而言，新加坡公務員隊伍並不包括法定機構、官營企業及新加坡武裝部隊。新加坡約有 63,300 名公務員，其數目佔全體公營部門僱員的 55%。其中約有 270 名 (0.43%) 行政服務官，他們在內閣各部及各大法定機構中擔任要職，有些則借調到官聯企業內任職。



"其他"指其他部、總理辦公室及其他公務員及擔任政治職位者

新加坡內政部制服人員 (Home Affairs Uniformed Services) 相當於香港的紀律部隊，被視作公務員隊伍，歸內政部 (Ministry of Home Affairs) 統轄。關稅及國產稅署 (Customs and Excise Department) 人員則歸財政部 (Ministry of Finance) 管轄。這些相當於香港紀律部隊的僱員約有 20,000 名，其中警察部隊成員約佔 13,000 名或 65%（這數目不包括國民服役人員）。

新加坡公務員絕大部分以常額（長期）方式聘用。除了需要專門技能的特別職務外，固定期限合約未被普遍採用。新加坡政府在把公務員的合約條款轉為常額條款前，會着重考慮有關服務的連續性和技能需要。

新加坡公務員的主要價值觀：

原則	實踐
着重政治領導	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 堅強的政治意志和良好榜樣、廉潔正直，是政治領袖和公務員必須遵守的行為準則</li> <li>• 在應付外來挑戰時，不斷重申政府處理事務的方法</li> </ul>
薪職相符	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 績效管治與平等機會：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 根據學歷和相關工作經驗，以公開和公正的方式招聘及甄選公務員</li> <li>- 着重公務員表現考核</li> </ul> </li> <li>• 參考市場水平釐定公務員的薪酬</li> </ul>
務實而果斷	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 透過不斷的檢討和改進實現持續學習</li> <li>• 勇於作出及推行重大決策</li> </ul>

一般認為新加坡公務員富有效率，處事嚴謹，擅於從策略角度處理事務，而且作風務實，在近來服務質數不斷改善。近年公務員隊伍的技能提升及對資訊科技的重視，受到若干界別人士關注，特別是年長一輩的市民，他們認為這方面的服務對政府的裨益多於對市民的利益。儘管如此，新加坡公務員隊伍仍被視為優秀職業，尤其是新入職者的培訓基地。

## 公營部門改革

### 公營部門改革<sup>iii</sup>

從 80 年代初到現在，新加坡公務員隊伍在 20 年間經歷了若干重大改革，改革重點在於改善公共服務的質素，以及進一步下放財務管理的權力。詳情如下：

- **企業管理模式及預算撥款改革**。公務員隊伍引入企業管理原則，這方面的重要措施包括：推行整體撥款分配機制及成本管理會計制度（作業為本的成本計算方法）；內閣各部推行「零基考核」。
- **公司化/私有化及成立法定機構的成立**。私有化是新加坡政府的長遠政策之一，以期把政府在傳統上所扮演的眾多角色和職能逐步下放；但政府透過政府全資控股公司（如淡馬錫控股有限公司）控制為數眾多的官方或半官方機構，並透過把離任公務員擢升為此類公司的負責人等一系列措施，對這些組織仍然維持一定程度的監控力度。新

加坡政府透過結合運用私有化、公司化、法定機構以及其他企業管理措施，以確保政府機構的有效運作。

- **邁向以客為尊的公共行政方式**。新加坡正進一步推行以客為本的公共行政理念。其表現方式主要為：提供更富有效率和以客為本的服務，透過辦公室電腦化及其他措施整頓各種規則和作業流程，減少繁文縟節。新加坡政府近年在這方面推行了一項新措施 - 「21 世紀公共服務計劃」(Public Service 21)，該計劃旨在改變公務員的理念體系，培養有利於不斷變革以提升服務效率和效益的公務員文化。

以上各項措施，加上政府於 1986 年的隨後 5 年減省公務員數目 10% 所下達的指令，均有助提高公務員的整體效率。儘管政府並沒有凍結入職人手，但招聘工作只限於必要職位的補缺人員。政府也成功改善客戶服務質素，尤其是政府部門和辦事處的前台服務和處事程序更具顯著改善。新加坡政府以全面而整合的方式推行上述措施，並對考核、獎勵及培訓發展等制度作出相應改動，以期配合有關措施的推行。

### **薪酬改革<sup>iv</sup>**

公務員薪酬改革是新加坡公務員人事改革的一個重要環節。這包括 1995 年對憲法的如下修訂：行政服務官 (Administrative Service) 以外各級公務員的招聘及晉升職能，由公共服務委員會 (Public Service Commission) 下放至內閣各部的人事部門 (Personnel Boards)。

新加坡公務員薪酬改革的主要發展包括：

- 鑑於 1985 年所出現的經濟衰退，新加坡政府在 1988 年 7 月推行**靈活薪酬制**，確保常年固定加薪以外的加薪額均以年中或年底的不定額花紅方式發放。這使政府可根據未來經濟情況更靈活地調整薪酬。
- **提高高級公務員薪酬的競爭力**。新加坡政府在 1993 年底大幅增加行政服務官 (Administrative Service Officers) 與其他高級公務員的薪酬，增幅分別約為 20% 及 21% - 34%，以回應當年這兩類公務員入職率偏低、離職率偏高的現象。1994 年，新加坡政府分別為擢升到特級一級 (Staff Grade I) 的部長及其他高級公務員，與擢升到超級 G 級 (Superscale G，即超級薪級第一級) 的行政服務官制定不同的薪酬計算標準，使這兩類公務員的薪酬與私人機構有關專業中最高薪者的平均薪酬水平掛鈎。其他各類公務員的薪酬水平可根據這兩個標準作出相應調整。
- **對全體公務員隊伍實行與表現掛鈎的薪資制度**。按公務員的個人表現釐定績效獎勵。
- 為減輕人民日後的經濟負擔，新加坡政府**逐步以保健儲蓄計劃代替傳統的醫療福利，並把退休金逐步轉為中央公積金**。在新制度下，政府在保健儲蓄計劃（這是一項國民儲蓄計劃，把僱員部分薪酬撥入其保健儲蓄戶口內作為住院補貼）的法定繳交率以外，為部分公務員提供相當於其月薪 1% 的額外保健儲蓄，以取代原來的住院福利。

- **高級公務員按薪酬幅度制發放薪酬**，以增加人事管理上的靈活性。高級公務員每年可根據其經過考核評定的個人潛能和工作實績，享有不超過其薪酬幅度的勞績加薪。

### **改革的整體影響**

有意見認為以上各項改革措施就其目標而言大體尚算成功，至於一些近期推行的措施（例如高級公務員薪酬幅度制及表現花紅）是否有同樣正面的影響，現時則尚言之過早。新加坡公務員認為能否透過有效的變革管理措施以及靈活的實施方法，取得公務員對改革措施的支持和認同，將成為這些改革措施能否成功推行的一個關鍵因素。

## **現行薪酬管理安排概覽<sup>v</sup>**

### **薪酬管理原則和政策**

#### **薪酬政策的制定與實施**

公共服務署 (Public Service Division) 統一制定和確保內閣各部能以一致方式推行公務員薪酬政策。由於主要的人事職能已下放至內閣各部的人事部門，內閣各部現時對其所屬員工的薪酬政策和措施均有影響力。舉例說，內政部在 2000 年自行聘請顧問公司對其制服人員進行薪酬檢討。

財政部負責制定內閣各部的整體預算，包括人力開支部分的預算。公共服務署則負責監督指定薪酬部分（例如表現花紅）的預算款額。內閣各部可按照與公共服務署聯合制定的架構，處理部內員工的薪酬管理事宜。內閣各部可根據公務員的整體指引，在預算撥款的範圍內，作出調整以配合部內不同服務的特定需求。

#### **薪酬原則**

以下為新加坡公務員的薪酬原則：

- **緊貼私人機構的薪酬水平**。新加坡近年越來越重視公務員相對於私人機構薪酬的競爭力，不過這一政策所強調的是公務員薪酬與市場掛鈎而非超越市場水平。
- **每年薪酬檢討**。為了保持競爭力，新加坡政府每年均進行薪酬檢討，以確定薪酬的調整幅度。新加坡政府根據全國工資理事會 (National Wage Council) 每年所提出的工資調節建議及指導原則，釐定公務員的薪酬調整。
- **公務員薪酬結構靈活性**。公務員的薪酬結構由多個部分組成，每個部分均可根據經濟表現作出調整，而不會過度影響基本工資的水平。最近新加坡更推行按個人表現發放的「表現花紅」。

- 「單一薪」制。公務員薪酬以單一薪制為主，並以現金取代各類津貼和免費住房和免費醫療福利。其中一個方案就是以「中央公積金」取代全國退休金計劃。
- 內部對比關係。學歷是決定起薪點和取錄的一個重要考慮因素。
- 以長遠策略處理問題。新加坡公務員以長遠的眼光處理薪酬管理事宜，這對薪酬結構和制度的設計均有重要影響：
  - 公務員隊伍致力加強行政服務官與私人機構高薪人員在薪酬水平上的聯繫。這反映人們對遏止公務員隊伍人才流失的重視，因為優秀人才的流失勢將影響高級公務員的順利接班。
  - 決策者一方面樂意採用一些最新和最有效的措施，一方面堅持公務員必須向公眾負有長遠的問責義務。
  - 相對於私人機構的薪酬調節幅度，公共服務署傾向以較窄的幅度調節新加坡公務員的薪酬，以便從長遠角度提高公務員隊伍的穩定性，以及調動公務員提供優質服務的積極性。

### 薪酬結構及其組成部分

#### 等級結構

新加坡公務員隊伍中的職位按其職務和學歷，可分為以下四類：

類別	細節
第一類	行政管理通才和專業職級（須有學士學位）
第二類	包括執行及監督職級（至少具有劍橋‘A’水準會考學歷）
第三類	包括文書、技術及其他支援職級（至少具有劍橋‘O’水準會考學歷）
第四類	從事體力勞動或低技術工作的職級（例如辦公室服務員）

以上各類公務員可再細分為多個職類，例如政務組別、護士組別等等。每一組別均有一個招聘職級（新加坡稱為 **grade**，與香港的 **rank** 意思相同）和一個或多個晉升職級，反映不同的職責和工作難度。

政務組別的所有職級（高級公務員和行政服務官）全屬第一類，其他組別的職級可分別屬於不同類別。舉例說，見習護士屬於第三類，護士長則屬於第一類。

多個組別的聘用條件已詳載於各自所屬的服務計劃 (schemes of service) 內。服務計劃載有有關組別的入職學歷、職級、薪酬、整體職責、試用期、職制、任用和晉升要求等。過去 5 年的一個重要發展，就是公務員的各種服務計劃已被合併為多個服務職群：高級公職人員、管理輔助人員、技術輔助人員和企業輔助人員職群。這一變動旨在改善公務員的事業發展前途和調度性。

### 薪酬結構的制定方針

新加坡公務員薪酬結構的制定方針強調以職位為本 (job-based approach) 的混合方式。通過職位評值，某一服務計劃內的工作可按工作難度和職責輕重，自上而下地排列出來，目的在於確保：

- 同工同酬
- 獲晉升者皆須承擔較重要的職責。

由於公務員的薪酬水平按僱員的學歷和（在大多數情況下）年齡與其相應的市場水平掛鉤，因而各種服務計劃及其薪酬幅度的內部對比關係，實際上並非一個問題。

### 公務員的薪酬結構

新加坡公務員從 1988 年起開始推行靈活工資制。薪酬結構內的每月薪酬及常年花紅均有其靈活部分：

#### 每月薪酬的組成

基本薪酬	用於計算公務員退休金的固定薪酬
非供計算退休金的部分	需就其醫療福利計劃分擔付費的公務員所享有的薪酬。這一部分的薪酬用來償付公務員就本身醫療需要而負擔的醫療費用，公務員如不選擇參加設有「共付比率」的醫療福利計劃，便不獲發放這一部分的薪酬。這類薪酬不用來計算退休金。
每月可變動部分	包括全國工資理事會在 1982-1984 年度所提出的薪酬調整幅度；可用來計算公務員的退休金，在經濟不景時可予調整。
非供計算退休金的可變動部分	包括全國理事會從 1993 年起所提出的所有薪酬調整幅度，不用於計算退休金，在經濟不景時可予調整。

#### 常年花紅

非供計算退休金的常年津貼	相當於一個月薪金 --- 類似私人機構的常年薪酬補助或第 13 個月薪金；從 1972 年起每年 12 月發放予公務員，在經濟不景時可暫停發放。
每年可變動部分	相當於兩個月薪金 --- 這類花紅源自全國工資理事會在 1988 至 1991 年度的建議薪酬調整幅度，當時公務員的薪酬調整以這類花紅發放而非計算入每月薪酬內。這類花紅分兩期在 7 月和 12 月發放，在經濟不景時可暫停發放。
特別花紅	這是在經濟表現特出時一次過發放的花紅。
表現花紅	這是不定額花紅，視乎個別公務員的職級而定；適用於擔任高層及中層管理職務的公務員。

大部分公務員都有固定薪級，這包括最低薪點、最高薪點以及固定增薪額。唯一例外就是行政服務官的薪級和薪酬點，已於 2000 年被薪酬幅度制取代。

在現行安排下，薪酬中的可變和半可變部分可佔基本薪酬的 30% 至 40%，從而可提供適當的緩衝以便經濟衰退時能調整薪酬水平。政府經常提醒僱員其薪酬內的相當部分並非固定，而是視乎整體經濟情況而定。

在新加坡公務員薪酬架構中，津貼相對較少，較常見的津貼包括：

- 高級公務員所享有的交通津貼，這符合「單一薪」制政策的精神，而且與新加坡政府控制車輛數目的政策互相配合。
- 行政服務官、法定機構和擔任政治職位者所享有的特別津貼，這類津貼相當於一個月的薪酬，以獎勵身居要職或經考核評定具有勝任高級職務潛能之公務員。
- 職級較低的公務員如須從事具有特定風險的工作，或其工作環境存在風險（例如在警察部隊從事某類工作），均可享有特別津貼。

至於福利則一般包括休假與病假、一些購屋貸款優惠、房屋裝修貸款優惠、購車貸款優惠、電腦貸款優惠、低價租住政府度假別墅以及公務員俱樂部會籍。內閣各部公務員所享有的福利或稍有不同；舉例說，有個別部門容許員工租住海外的度假別墅和享用度假營設施。

### **薪酬制度**

正如上文所指出，公務員任用和晉升時的薪酬水平，均由內閣各部轄下的人事部門在參考公共服務署的指引後加以釐定。除了高級公務員外，公務員薪酬的管理工作一律由內閣各部負責。

#### *薪酬管理程序的主要特色*

以下是新加坡公務員薪酬管理制度的主要特色：

- **釐定入職薪酬**。政府根據學歷、相關工作年資和國民服役年數來確定入職薪酬。取得榮譽學士學位的入職者，其入職薪酬比取得一般學位者為高。完成國民服役的人員可獲額外增薪以表揚他們的貢獻。
- **在年資薪級或薪酬幅度內調節薪酬**。採用年資薪級制的公務員每年可按固定遞增薪額加薪，直至薪級頂點為止，只有在極例外的情況下該遞增薪額才會變動。新加坡公務員事實上均有常年固定加薪（除非工作表現欠佳，或需接受紀律處分者，例如被控以貪污罪名的公務員）。

在薪酬幅度制下的人員每年可根據其經考核評定的潛能和工作實績，享有在其薪酬幅度的勞績加薪。

### *制定薪酬水平和調整幅度的制度和機制<sup>vi</sup>*

釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制已局部下放。公共服務署統一規管公務員的薪酬結構，每年對各個政府部門的人力流失、空缺、薪酬競爭力等問題進行檢討。但內閣各部可自行評估其服務計劃的競爭力。用作比較的對象包括整個公營部門和私人機構。這些數據有助內閣各部就薪酬水平向公共服務署反映意見。新加坡公務員的薪酬調整基本原則為緊貼而非超越市場水平，並顧及當前關於公務員的招聘或留用等問題。

### *實際薪酬水平及薪酬調整機制*

新加坡政府制定了一項計算公式，使高級公務員的薪酬與一組六個專業的最高薪者的薪酬掛鉤。所選的專業與高級公務員的工作性質類近，例如銀行管理層人員、會計師、工程師、律師、跨國公司和本地製造業公司的管理層人員。薪酬的比較點為六個專業內年屆 32 歲排在第 15 位的應課稅繳納者的主要收入平均值。

這一薪酬基準只是一個平均數估值，而不是一個固定薪酬點。這基準還包括基本薪酬、常年花紅內非供計算退休金的常年津貼和每年可變動部分、表現花紅、用車津貼（及其設算稅項）以及新設的特別津貼。新加坡政府根據入息稅報稅表內的數據，每年推算薪酬基準，從而使公務員的薪酬水平可據此作出相應的高低調整（儘管新舊基準之間存在時間差距）。政府每五年會對公營部門的薪酬基準進行檢討。

相對於私營機構的相應薪酬水平，大部分公務員（內閣部長除外）的薪酬基準並不存在「折讓」，原因在於政府認為使公務員在加入公共服務行列時作出財政上的犧牲，這一做法既不切合實際環境，也不公平。

新加坡政府在 2000 年首次對高級公務員的薪酬基準進行檢討，發現私人機構最高薪者的薪酬水平超出高級公務員薪酬水平的幅度可達 50% 或以上。新加坡政府並不滿足於這些表面數據，反而詳細檢討這項薪酬基準的釐定方法和機制。據研究發現，薪酬基準大致運作良好，過去五年能有效吸納和留住優秀的行政服務官。因此新加坡政府決定保留這一薪酬基準方法。

公共服務署每年根據中央公積金局和新加坡國內稅務局所收集到的數據，對全體公務員與市場的薪酬水平進行比較。內閣各部可自行聘請顧問公司進行薪酬調查，調查結果有助內閣各部就其服務計劃向公共服務署反映意見。人手不足的服務項目，如其僱員薪酬水平與公務員薪酬標準的差距超過如 15%，便可暫時按市場水平調整薪酬。

### *最近的薪酬調整<sup>vii</sup>*

新加坡政府最近對公務員薪酬作出調整，這個決定背後有不同原因。而新加坡政府也必須在經濟環境與公務員的招聘和留用問題上尋找一個折衷方案。

新加坡政府認為在經濟逆轉時期，政府有責任向國民反映經濟局面的嚴峻，並有責任在薪酬調控方面帶頭樹立榜樣。因此，所有擔任政治職位者及高級公務員（其薪酬水平與私人機構掛鈎）的月薪均由 2001 年 11 月 1 日起下調 10%，為期 12 個月。除了職級較低的公務員外（第二類至第四類），其他類別的公務員一概不獲發放常年花紅內的每年可變動部分。至於其他同期的薪酬調整則予凍結。這次下調只影響每月薪酬的可變動部分，並不影響基本薪酬。

新加坡政府在這個問題上採取強硬立場，並與工會一同落實這項措施。公務員的薪酬結構有一些「靈活」部分，使政府能夠作出相應行動，以配合市場的實際情況。

現時釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制，強調定期跟進市場的薪酬趨勢。薪酬趨勢調查由於涉及各行各業的所有僱員，因而並不存在統計甄選的問題；但其可能缺點在於薪酬數據可因市場季節的轉換及某些意外因素而異。儘管公務員的薪酬與市場水平掛鈎，但一般認為公務員的晉升與職級升遷速度仍不及私人機構（行政服務官除外）。

整體而言，新加坡的現行安排運作良好，儘管有意見認為高級公務員的薪酬基準評估方法過於慷慨。以下是一些有助改善薪酬安排的措施：委任獨立或國際性的專家小組負責檢討高級公務員的薪酬基準評估方法，並研究為何公務員隊伍未能吸引或留住一些最優秀的人才（繼續）擔任要職。至於其他類別的公務員，則可透過一些以職位為主的調查，以加強相類職位的比較基礎，而非單憑中央公積金局及稅務部門所搜集的數據釐定薪酬基準。

### *紀律部隊的安排*

新加坡警察部隊隸屬負責境內安全、法治和秩序的內政部。

### *薪酬原則*

上文關於公務員薪酬的普遍原則同樣適用於這些職系的人員，儘管當中也有若干變化以配合個別類別人員的特定需求。舉例說，應徵者可申請加入警隊成為高級警官 (Senior Officer)、初級警官 (Junior Officer) 或內政部高級執行主任 (Home Affairs Senior Executive)（相當於其他政府部門的高級主任）。入職薪酬視乎學歷、國民服役年數以及（負責指揮職務）個別體能質素要求而定。這類職系的人員其入職薪酬大約比私人機構的相應水平高 10%。

### 內政部制服人員薪酬的全面檢討 (2000 年)

內政部在 1997 年 12 月調整其制服人員的薪酬。隨後在 1998 年和 1999 年對其制服人員的薪酬競爭力進行評估。鑑於當時經濟仍在復蘇階段，他們認為暫時無需對其制服人員的薪酬作出重大調整。內政部在 2000 年對警察部隊、民防部隊 (Singapore Civil Defence Force)、監獄部門和中央肅毒局 (Central Narcotics Bureau) 人員進行全面的檢討。該檢討旨在使制服人員的各類服務計劃能緊貼勞工市場的未來發展趨勢，並使內政部制服人員隊伍保留優秀僱主的地位。該檢討着重對內政部制服人員的各種工作元素，包括薪酬、福利、事業管理、留任措施、持續學習和培訓發展、職級結構等項目。

### 檢討結果

以下是該薪酬檢討所促成的主要措施：

- **把留任獎勵金推廣至相當於 Senior Station Inspector 2 或以下職級的所有內政部制服人員。**為減少下層制服人員的流失，內政部在 2001 年 10 月修訂了當時監獄部門人員的留任獎勵計劃，並把其推廣至相當於 Senior Station Inspector 2 或以下職級的所有內政部制服人員。在該計劃下，有關人員可在首 6 年任期內每年獲得相當於一個月薪酬的留任獎勵金，此後在第 7 至第 10 年內每年可獲得相當於 1.5 個月薪酬的留任獎勵金。有關人員可分別在任期內的第 6、第 8、第 10 和第 12 年支取這筆款項。
- **薪酬調整。**內政部採取了僱員薪酬與市場水平掛鈎的原則（主要以年齡作為比較基礎）而非按照其他公營部門的服務計劃來釐定內部人員的薪酬調整幅度。鑑於上文所提到的薪酬檢討發現相當於 Station Inspector 或以下職級的內政部制服人員的薪酬落後於市場水平，內政部決定從 2001 年 6 月 1 日起，把這類制服人員的薪酬向上調整一個增薪點。Corporal 和 Sergeant 這兩類職級的制服人員，其入職薪酬也由同日起向上調整一個增薪點。相當於 Senior Station Inspector 或以上職級的制服人員，以及已達薪級頂點的其他制服人員，由於其薪酬已接近市場水平，因而不會獲得薪酬調整。
- **新離職金計劃。**這項名為 INVEST 的離職金計劃已於 2001 年實施。該計劃旨在協助新入職的制服人員（其退休年齡低於現任制服人員 --- 相當於 Senior Station Inspector 2 或以下職級的制服人員，其退休年齡為 50 歲，Senior Officer 的退休年齡為 55 歲）將來可安享退休生活。在這項退休金計劃下，制服人員每月的退休金帳戶內都可獲得一筆額外供款，帳戶內的累積供款獲投資保值。現任制服人員可選擇沿用現時的退休金計劃，也可參加這項新計劃（若然他們參加這項計劃，便須同意降低其退休年齡，並退出現時的退休金計劃）。這項新計劃的優點在於計劃內的成員如提早在退休年齡前退休，便可取回部分累積供款，這與現時的退休金計劃規定提早退休人士將喪失所有供款的做法不同。

## 改革薪酬管理措施 --- 可資借鑑的經驗

### 取代固定薪級制 --- 可資借鑑的經驗

新加坡在 2000 年以薪酬幅度取代行政服務官及擔任政治職位者的薪酬點。14 個超級和特級薪級合併為 9 個薪酬幅度，而目前的 4 個年資薪級則轉為 4 個薪酬幅度，使政府在人事管理上更具靈活性，而這兩類人員每年可根據其經考核評定的潛能和工作實績，獲得其薪酬幅度內的勞績加薪。

薪金點	薪酬幅度	擔任政治職位者
特級 IV 級、V 級	MR1	副總理/ 部長 MR1
特級 III 級	MR2	部長 MR2
特級 II 級	MR3	部長 MR3
特級 I 級	MR4	部長 MR4
超級 B 級	SR5	高級政務部長
超級 C 級	SR6	政務部長
超級 D 級	SR7	高級政務次長
超級 E 級	SR8	政務次長
超級 G 級	SR9	
高級首席助理秘書*	R10	
首席助理秘書	R11	
助理秘書	R12	
高級行政助理	R13	
行政助理	R14	

\*: 新設薪幅  
以上薪酬幅度的最低薪點與最高薪點並未向外公布

對於超級和特級薪級的公務員來說，在舊制度下加薪和晉升是同步進行的，而在新制度下，他們無需等到晉升時才有機會加薪，因而新制度對他們更為有利。對於採用年資薪級制的行政服務官（屬於新設薪酬幅度 R10 至 R14）來說，他們的增薪點可能會受到影響。但由於薪酬幅度制以現行的績效考核制度（這是一個獲普遍認同而且被視為卓有成效的制度）為基礎，這方面的變革並未引起公務員的強烈不滿。

為確保新制度能順理推行，有關當局必須讓監督人員明白考核工作的重要性。為此，公務員晉升為監督人員的先決條件之一，就是他們必須有能力進行和參與考核工作。

### 推行與表現掛鈎的薪酬制度 --- 可資借鑑的經驗

正如上文所指出，新加坡公務員的薪酬結構特點在於其月薪部分（非供計算退休金的可變動部分、每月可變動部分）和年薪部分（非供計算退休金的常年津貼、每年可變動部分、特別花紅和表現花紅）都具有與表現掛鈎的元素。

## 表現花紅

公務員表現花紅於 1989 年首次推行，當時只限於超級薪級公務員和行政服務官，後來在 2000 年推廣至所有公務員。這措施容許公務員直接按個人工作表現獲取花紅。此舉有助加強公務員薪酬結構的靈活性，為管理層提供較佳管理工具以獎勵表現優異的公務員。各類公務員的花紅簡介如下：

公務員	表現花紅
大部分公務員	相當於 0.5 個月薪酬（以此為基率）
超級 C 級及以上職級的行政服務官	相當於平均 5 個月薪酬
超級 D1 級及以下職級的行政服務官	相當於平均 3 至 4 個月薪酬

## 最近調高高級公務員薪酬的可變部分及「與國內生產總值掛鈎」的花紅

就高級公務員而言，第 13 個月的可變薪酬（非供計算退休金的常年津貼、每年可變動部分和表現花紅）佔全年總薪酬的 30%。對高級官員（超級 G 級及以上職級）來說，這個比例在 2000 年調高至 40%。當中包括個人表現花紅和「與國內生產總值掛鈎」的花紅（也就是與經濟表現掛鈎的花紅）。

經濟年增長率	花紅月數
8% 或以上	2 個月
5%（預計的長期增長潛能 4 至 6% 的中點）	1 個月
2% 或以下	0

資料來源：Deputy Prime Minister BG (NS) Lee Hsien Loong, *Civil Service NWC Award, Public Sector Salary Revisions and Review of Salary Benchmarks*, Ministerial Statement on 29 June 2000

為了獎勵和挽留員工，新加坡政府在 2000 年推行只適用於高級公務員的累積花紅制度 (bonus pool)。在該制度下，員工可即時獲得當年應得的一半表現花紅，政府將另一半存入累積花紅。該公務員只要繼續留在行政服務部門，便可在 12 個月和 24 個月後，分兩次相等數額取得累積花紅。離職或遭革退的高級公務員不准提取累積花紅裏的任何剩款，但退休時則可提取剩款。

## 績效管理架構

新加坡按照現行的公務員績效管理架構，管理與表現直接掛鈎的薪酬。現行的績效管理架構經過多年實踐，證明效果理想。該架構以個人表現評定績效，而「與國內生產總值掛鈎」的花紅則視乎經濟表現而定。

新加坡公務員的績效考核制度分為兩個部分：考核報告和考核評分（「預期潛能評分」(Currently Estimated Potential Ranking)）。考核報告所採用的主要是以個人績效目標及特質為主 (trait-base) 的考核準則。考核評分可再分為兩個部分：績效評分和潛能評分（潛

能評分也是決定晉升和獎勵時所採用的準則）。績效評分制度以強制分佈法（即上級主管對每個考評檔次設置比例）進行績效評估，所採用的評估原則主要是工作團隊或個人之間的相對表現。

總體而言，一般認為現行的績效管理措施頗為成功，在評定績效薪酬方面也一直發揮其良好作用。現行結構確保個別期望等工等酬的公務員可根據市場水平公正合理地獲得其應得回報，並在承擔責任較重的職務時可取得相應的回報；相反，不願克盡己職的公務員便不會獲得額外報酬。不過，也有意見認為現行的績效管理措施只對那些透過門面工夫博取上司好感的僱員有利，並認為忠心盡職的公務員往往得不到應有的認同。

### **簡化和下放薪酬管理職能---可資借鑑的經驗**

上文已提到這方面的一些細節。總的來說，近年這方面主要有兩項主要變動：

- 為改善人事決策流程的反應力而不致對內部對比關係、透明度等基本原則造成影響，新加坡政府正致力下放公務員人事管理的權力，讓內閣各部在公務員的任用、確任和晉升事宜上可享有更大的自主權。

人事管理職能的下放分多個階段進行。多年來公共服務署下放予內閣各部的人事管理職能已逐步增加。這方面的成果受到人們普遍歡迎，因為內閣各部自此可每年進行公務員的晉升選拔，並自行挑選適當人選填補空缺。

- 把公務員的多個服務計劃合併為多個服務職群。聘用程序和薪酬結構都得到整頓，當局亦按實際需要增加晉升職級讓公務員享有更多的晉升機會。這措施有助上級按公務員的潛能與能力，更大效地調度和發展員工，使其不致受到入職時的服務計劃所束縛。

在引進服務職群方面，以薪酬幅度制取代年資薪級制的公務員，可選擇以不低於原來水平的聘用條款加入合適的服務職群。選擇沿用其現行服務計劃者將繼續受其所屬計劃管轄。雖然直至目前為止，這項措施只影響少數公務員（薪酬幅度制的推行是一個循序漸進的過程），但仍可稱得上成功，因為超過 95% 受影響的員工都選擇加入服務職群。

以下是這些變革措施在規劃及執行上的一些應作實際考慮的因素：

- 如何傳達正確訊息
- 如何在推行期間盡早向有關人士/機構（決策者、受影響的公務員以及負責執行變革的公務員）及有關團體（例如工會）徵詢意見，以便反映和疏導其實際期望。

## 要點事項

新加坡公務員薪酬在管理上的一個主要課題，就是如何一方面提供足以「吸引、激發和留用」公務員的薪酬水平，另一方面把公務員的整體理念（公眾利益重於個人利益）與薪酬政策互相配合。為此，新加坡政府必須作出一些艱難的決定，包括調低薪酬。雖然減薪決定難免令人不快，但有關決定最終仍能付諸實行，原因在於新加坡政府選擇以較長遠和全面的角度看待這個問題。

新加坡公務員隊伍採用的是一個規範、有系統而不僵硬的薪酬結構和制度。該制度正好符合其希望達到的目標，同時亦顯示出其靈活性足以應付外界的挑戰。鑑於薪酬決定的實施工作已下放至內閣各部，此舉有助確保薪酬結構在實際運作上的透明度和一致性。但令人遺憾的是，人們較難從互聯網或公眾文件上（這是私人機構的一般做法）取得公務員薪酬的資料。這曾引起人們對公務員公眾問責性的關注，而這種不向外公佈太多資料的做法，與公務員隊伍一向認為只須在狹小人力市場進行競爭的觀點相一致。

薪酬是吸引優秀人才加入公務員隊伍的一個重要元素，但就公務員隊伍本身而言，薪酬並非唯一的考慮因素。多年來，新加坡政府非常着重公務員的培訓。結果，新加坡公務員隊伍已成功塑造出為新入職人士的首選培訓場所。

就大部分職級的員工而言，薪酬管理的職能已下放至內閣各部。儘管內閣各部可在一些預設的範疇內自由執行這方面的職能，但由於當地公務員文化，內閣各部既然處於公務員體系之內，因而不可能太過偏離一些既定的薪酬政策。曾有內閣部門要求提高優秀員工的薪酬，但公共服務署在公務員薪酬上的立場，卻傾向採取有別於私人機構的做法，在窄幅內調節薪酬。公共服務署認為這有助加強公務員隊伍的穩定性，並認為公務員隊伍的穩定性對提高公務員的工作效率有相當重要的作用。

新加坡公務員的薪酬制度建基於一些深思熟慮的原則上。人事職能下放的一個重要課題，就是如何確保內閣各部的人事部門和部門主管清楚認識這些原則，從而以明智而非機械的方式加以運用。政府一直強調儘管公務員的薪酬制度經過精心安排，但其成功與否仍取決於負責推行的人員的實際成效。

總括而言，新加坡的薪酬制度在這個着重嚴密管理但作風務實的環境下大致運作順利。現行的薪酬安排經歷多年發展，而且政府在推行重大改革前，均會充分考慮各方面的影響。舉例說，政府經過接近 5 年的討論最後才決定把表現花紅推廣至所有公務員；同樣，在推行績效薪酬制時，薪酬的釐定仍與多年來運作良好的績效考核制度掛鉤。新加坡政府在推行一些薪酬措施時採用一種務實方法：修訂或設計一些符合未來公務員需求的制度，先讓新入職者採用，然後讓現任公務員選擇是否加入這些新制度內。此舉有助新加坡在不涉及大量開支的情況下推行重大改革。

在推行新措施時，中層決策者有必要讓各方關鍵人士/機構（例如內閣各部的人事部門僱員、工會以至包括高層決策者在內的公務員）認同和接納這些新措施。高層決策者的一

項重要任務，就是盡力反映和疏導員工的期望，使其明白任何新政策或制度的影響都無法預見，因而有必要隨時間作出變動，從而做到推陳出新。

### 主要趨勢

展望未來，主要發展趨勢可概括如下：

- 加強績效與薪酬的聯繫
- 按部就班地試驗各種經私人機構採用而證實有效的薪酬安排，並同時確保這些薪酬安排不會影響公務員薪酬結構背後的理念。

新加坡政府考慮在公務員隊伍內推廣薪酬幅度制，儘管薪酬幅度制是否適用於各個級別的公務員仍有待深入探討。

---

#### 參考資料

- i "Yearbook of Statistics - Singapore 2001", Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore; <http://www.gov.sg>
- ii "Public Service Reforms in Singapore", Janet Tay, [http://magnet.undp.org/Docs/psreform/civil\\_service\\_reform](http://magnet.undp.org/Docs/psreform/civil_service_reform); Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office; "Yearbook of Statistics - Singapore 2001", Department of Statistics, Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore; <http://www.adminservice.gov.sg/main.htm>; "The New Public Administration: Global Challenges Local Situation - The Singapore Experience", Paper presented at the biennial Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) Conference, 21-24 April 1996; Principles of governance as outlined by Mr Lim Siong Guan, Head of Civil Service, in the Singapore Country Paper for ASEAN Resource Centre, Seminar on Leadership, Ethics and Public Sector Reforms, 22 to 24 September 1999
- iii "Public Administration in Singapore: Continuity and Reform" by David Seth Jones, Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific Basin, Ed. by Hoi-kwok Wong, New York: M Dekker, c1999
- iv "Economic Restructuring and Flexible Civil Service Pay in Singapore" by David CE Chew, Public Sector Pay and Adjustment - Lessons from five countries, Ed by Christopher Colclough, Routledge, Great Britain, 1997; "Wielding the Bureaucracy for Results: An Analysis of Singapore's Experience in Administrative Reform" by Jon. S.T. Quah, National University of Singapore, Asian Review of Public Administration, Vol. VIII, No.1 (July- December 1996)
- v Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office; "Economic Restructuring and Flexible Civil Service Pay in Singapore" by David CE Chew, Public Sector Pay and Adjustment - Lessons from five countries, Ed by Christopher Colclough, Routledge, Great Britain, 1997; <http://www.gov.sg>
- vi Republic of Singapore "Competitive Salaries for Competent and Honest Government: Benchmarks for Ministers and Senior Public Officers", Singapore, White Paper, Command 13, 21<sup>st</sup> October 1994; Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office
- vii Deputy Prime Minister BG (NS) Lee Hsien Loong, *Civil Service NWC Award, Public Sector Salary Revisions and Review of Salary Benchmarks*, Ministerial Statement on 29 June 2000; Deputy Prime Minister BG (NS) Lee Hsien Loong, *Second off-budget measures 2001 - Tackling the Economic Downturn*, delivered in Parliament on 12 Oct 01; Personnel Policy Department, Public Service Division, Prime Minister's Office.