

新加坡何以能延攬「才德兼備」的 一流政務人員——「高薪養賢， 厚祿養廉」待遇制度的啟示

林文燦*

《摘要》

如何延攬、留用及激勵優質而才德兼備政務人員，是各國政府不變的企盼。新加坡政府採用薪資管理理論與實務中著名的比較原則（comparability principle），規劃設計了一套足以延攬「才德兼備」政務人員的待遇制度，並以知名的一九九四年《以具競爭性薪金建立賢能廉潔政府一部長與高級公務員薪金標準》白皮書，著稱於世。本文簡介政務人員待遇制度內涵及決定特質，檢視我國政務人員職務特性與待遇水準，並分析新加坡延攬政務人員的待遇制度特色，其待遇之高，固足稱羨，但更值得借鏡的是高薪制度背後的一、誠實面對人性的假定；二、制度化的調薪機制及三、透明化的待遇內涵等啟示。

[關鍵字]：薪資制度、政治任命、比較原則、制度化調薪機制、透明化

特約論文。

* 林文燦為行政院人事行政局給與處處長。

壹、前言

中國時報二〇〇八年三月二十二日報導，馬英九先生在民國九十七年三月二十二日當選我國第十二屆總統的記者會上，面對於各界關切的內閣人事問題時指出，他用人要「才德兼備」，而且當前恐怕德比才重要，因為拚經濟也要掃除弊病，以新加坡為例，「他們沒有一秒鐘忘記清廉的重要性，這點值得學習」。

「才德兼備」何以重要？宋名臣司馬光於《資治通鑑》論述鞭撻入裡，值得參考：

臣光言，才德全盡謂之「聖人」，才德兼亡謂之「愚人」；德勝才謂之「君子」，才勝德謂之「小人」。凡取人之術，苟不得聖人、君子而與之，與其得小人，不若得愚人。何則？君子挾才以為善，善無不至矣；挾才以為惡，惡無不至矣。……自古昔以來，國之亂臣，家之敗子，才有餘而德不足，以至於顛覆者多矣。

李光耀在其《李光耀回憶錄》（一九六五～二〇〇〇）曾經提及，關於人才待遇問題，他認為擔負著國家治理重任的部長不應該只領取低薪，低薪不可能吸引能幹和有傑出成就的人才。他曾多次在國會演講中指出，部長、法官、和公務員的薪水要與私人企業界的薪金掛鉤，才是保政府及制度繼續保持廉潔與誠實之道，確保我們有能幹、獻身精神的人，可以留任數屆，累積經驗，加強判斷力；他們也不必為家人的生活擔憂。如果不把部長的薪資與市場掛鉤，政府引進的將是庸才。

要言之，新加坡政府有目的導向地採用薪資管理理論與實務中著名的比較原則（comparability principle），規劃設計了一套足以延攬「才德兼備」政務人員的待遇制度，並以知名的一九九四年《以具競爭性薪金建立賢能廉潔政府一部長與高級公務員薪金標準》白皮書¹（以下簡稱白皮書），著稱於世。該白皮書足資為針砭我國政務人員延攬宿疾之良劑。該白皮書開宗明義指出，

能幹的政治領袖對一個好政府是非常重要的。新加坡必須從它最傑出和

¹ 取材自《以具競爭力薪金建立賢能廉正政府一部長與高級公務員薪金標準》，一九九四年十月二十二日《聯合早報》。

新加坡何以能延攬「才德兼備」的一流政務人員—「高薪養賢，厚祿養廉」待遇制度的啟示

肯獻身的公民中物色部長人才。它必須不斷尋找、能幹和可信的男女來治理國家、動員人民、為國家的未來制訂方向。

如果沒有這樣的部長，政府的能力和廉潔就會受損。新加坡也就無法像以前那樣，繼續克服困難、為應付挑戰作好準備，以及開創機會。它將會因此而喪失與其他國家相比之下的重要競爭優勢，而這些競爭優勢使新加坡繁榮發展，並彌補了小國寡民、缺乏資源和易受侵害的弱點。

該白皮書所提延攬一流政務人員千金藥方之藥理，見諸於《聯合早報》十月二十二日在報導部長與高級公務員薪金白皮書時，所訂之標題「高薪養賢，厚祿養廉。」亦即「用很高的薪金來留住好的人才，用優厚的待遇來維持我國的廉政。」

《詩經·小雅·鶴鳴》：「他山之石，可以攻玉。」新加坡延攬政務人員的待遇制度特色為何？值得我們學習之處為何？均值得進一步論述。

貳、政務人員待遇制度內涵及決定特質

如何決定政府首長的待遇有兩種論點，一為市場價值論，二為政治權力說。前者假定為了要吸引優秀人才進入政府部門服務，必須提供足以與民間企業競爭之薪資水準，後者則主張其純為政治決定，係現任者利用政治權力為自己爭取更好的待遇（Wise, 1996）。

一、政務人員待遇內涵

Christensen（2003: 100-102）針對政府首長給與做跨國比較時，將給與分為基本薪資、津貼及退職給與等三個部分。第一部分基本薪資佔所得最大比例，須課所得稅，原則是公開的；第二部分是額外津貼，可能是須課稅的現金給付，也可能是實物給付，如配座車、官舍、旅費、出差費或其它非物質的報酬，如社會地位與聲望。第三部分是以延遲給付方式發給退職金，以回報在職間的辛勞。

值得注意的是，津貼的重要性愈高，意味著該國給與制度愈不夠透明化。更重要地是，假如額外津貼所佔比例愈高，那麼，工作與誘因措施間的關聯愈不明顯。質言之，政府首長所支領的待遇都較為公開化，且多依據一定的程序或機制調整之，至於額外津貼都較為隱密，較不具透明化。津貼佔政務人員給與比例愈高，則其給與制度愈不具透明化。愈重要的津貼項目，運作愈是模糊，是以，很難以貨幣

衡量其價值所在。

新加坡政務人員所支領的薪資水準應是居於世界頂峰，是一個兼顧政治及專業技術的決定，提供了一種獨特的政務人員待遇支給模式 - 「單一薪待遇型態」，並無任何供應性津貼，待遇支給高度透明化，亦即部長、總理所支領之數額就是全部收入，不再配屬專職司機及座車，自己開車上班，只有在大型公務活動時政府才會派車接送。此外，沒有退休金和醫療保險，一旦離職，政府與他就沒有關係了，立即一無所有。總之，政務人員待遇看起來很高，但這是全部收入，沒有其他特殊待遇。這種高薪也充滿著責任和風險，離任職務後，政府沒有給他任何的保障。

中共領導階層待遇支給方式為「供應性待遇型態」，以供應性津貼為主，現金薪資微不足道。徐尙先生在二〇〇七年中國時報名為〈中共高官薪水少少津貼多多〉報導，切中肯綮，茲摘引如下：

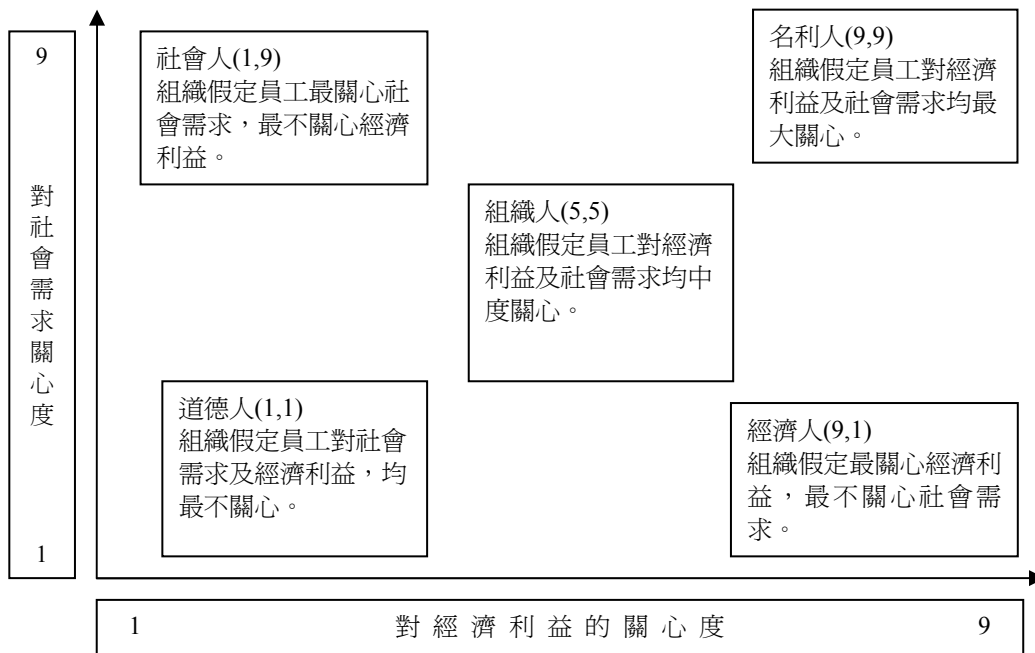
中共國務院去年七月公布《公務員工資制度改革方案》，按照新方案，從國家主席到最基層公務員都加薪，普遍加薪一倍。據了解，去年七月加薪後，中國財政部進一步研究公務員大幅加薪方案，特別是針對高級官員，國家領導人每月薪資可望達到一萬元人民幣。

即使胡錦濤月薪加到一萬元人民幣，仍和香港行政長官曾蔭權相去甚遠，曾蔭權每月薪資超過新台幣百萬元，還有相當於基本薪酬兩成半的約滿酬金，以及旅費津貼等其他福利。不過中共高幹的待遇不能單以月薪論，從中央到地方黨、政、軍領導，舉凡用車、司機、警衛員、保母、住房、醫療、教育等，都由公家支付，用水、用電也有補貼，甚至出遊也是公費報銷。如果加上外人所不知的特支費或機要費，大陸高級公務員的待遇，絕對不能只看月薪有多少。因此，毛澤東當年月薪雖然號稱只有六百元人民幣，但有人說，「哪有皇帝還要領月薪？」

從上面的資料，我們大致可以將各國政務人員給與支給方式，分為二種類型，一種是新加坡的「單一薪待遇型態」，政務人員待遇完全以現金支給，另一種為中國大陸的「供應性待遇型態」，其領導階層待遇以津貼為主，薪資為輔。如果以連續體的觀點來說明，新加坡政務人員待遇支給方式與中國大陸領導階層待遇支給方式，分居連續體的二端。一端以現金給付待遇的「單一薪待遇型態」，另一端則津貼給付待遇的「供應性待遇型態」，多數國家政務人員待遇方式在分佈在這個連續體上，以「薪資為主，津貼為輔」型態出現。

二、組織對人性的假定

關於組織對人的假定，學者專家有不同的見解，古典經濟學派對人性的假定為「經濟人」，他們認為自利的動機是人類與生俱來的本性，參加組織的目的在追求最大的經濟利益。泰勒的科學管理理論正是建立在「經濟人」的假定基礎上。而「人際關係」學派梅堯（Elton Mayo）等對人的假定為「社會人」，社會及心理等需求超過對物質的需求。筆者參考借用 Blake 與 Mouton 管理格道（Managerial Grid）的概念，建構組織對員工參加組織人性假定格道，藉以探討組織可能的待遇策略。首先將人們參加組織的目的分為：1. 關心社會需求（concern for social need）及 2. 關心經濟利益（concern for economic need）等二個面向，並發展出一個較複雜的二面向座標圖，縱軸為「關心社會需求」，橫軸為「關心經濟利益」，雙軸由低至高各有 1 到 9 個刻度，其中最具有代表性的四個極端的對人假定型態，以及一個中庸的對人假定型態，如圖一。



圖一 組織對人的假定格道

資料來源：作者自繪。

新加坡政府十分深切地認識到人是包含著「經濟人」和「社會人」等正反兩面的「複雜人」。一方面，新加坡政府看到了人性中的「社會人」的一面。另一方面，新加坡政府也透視到人性中的「經濟人」的一面（呂元禮，2008：235-237）。白皮書論及：「薪金絕不應該是促使人們擔任部長的原因。對公眾利益的責任感、願意為國家獻身和參與國是決策等是重要的。人們在從政後所作出的許多個人犧牲是無法避免的。但是，經濟收入的犧牲卻是最容易減到最小的 - 只要付予有潛力成為部長者接近他們在私人企業所能賺取的薪酬。雖然我們不可能，也不必給部長如私人企業界最高薪酬的薪金，但是，如果成為部長所須要蒙受的經濟犧牲太大的話，它也就成了能幹新加坡人從政的另一個障礙。」

佐伯富是日本傑出東洋史學家之一，他在《清雍正朝的養廉銀研究》一書指出，養廉銀是雍正帝各種政治改革中，最值得注意的、劃時代的一種制度。中國當時官吏的腐敗，地方政治的廢弛，實肇因於其待遇的菲薄。因此，雍正帝乃按各地方官的能力，與其地位的重要程度，酌量支給百倍於其薪俸的養廉銀，使之能專心致力於政治，並藉以整肅地方政治的綱紀。所以在雍正時代，官吏綱紀之整肅，地方政治之改善，可能在於養廉銀制度給它帶來了很大的功效（鄭樑生 譯，1996）。

新加坡總理李顯龍認為，Google 被《財富》雜誌評選為最理想的企業，許多人都競相求職，每天就收到 1,300 份履歷表，才是公共部門學習的對象，也是值得新加坡學習對象，我們或許可將之許為「名利人」人性假定的典範。

綜上，政府對於政務人員的人性假定，攸關延攬到何種的政務人員，如果政府對於政務人員的人性假定為道德人，認為擔任政務人員既不關心社會需求，也不關心經濟利益，自然不會有規劃一套「高薪養賢，厚祿養廉」的思維邏輯。因此，一個在勞動市場具有競爭力的薪資水準，一個朝向「名利人」之人性假定的政務人員待遇制度設計，應該是新加坡能夠延攬、留用及激勵優質政務人員的主要原因之一。反之，我國媒體、民意代表、民眾及政府對政務人員的人性假定為何？國人有無誠實面對政務人員的人性假定之可能性？如果他們對政務人員的人性假定為「道德人」，那麼，任何有關「高薪養賢，高薪養廉」的策略性待遇倡議，得到民眾、媒體及民意代表支持的可能性就相對降低。

參、我國政務人員職務特性與待遇水準

依據考試院及行政院會銜通過的政務人員法草案總說明，所謂政務人員係指經政府任命，參與國家大政方針之決策，或依法獨立行使職權之人員。政務人員隨政黨成敗而進退，並無任期保障，屬高風險職業。因此，對政務人員應是「高風險、高報酬、低保障、出路窄」職涯描述（林文燦，2008）。這種源自民主政治的高風險、低保障的職務特性，使得任職期間高報酬的制度設計，成為突破延攬多元優質人才「高風險、低保障及出路窄」困境，並使之「無後顧之憂」的合理邏輯推論。

從學理上給與項目、現行法律及實務運作等角度，分析政務人員給與項目及支給標準，我國政務人員給與（待遇）項目有 1. 基本薪資（現金性給與），2. 補助性給與（含福利性給與及補貼性給與）及 3. 遲延給付（退職性給與）等，詳如表一。所謂現金性給與（以下稱之為待遇）是指部長級以上人員按月支領的月俸及公費，部長 184,960 元、副院長 208,080 元及院長 314,080 元；比照簡任第十二職等至比照簡任第十四職等人員月支本俸、專業加給及主管職務加給，以及部分政務人員另支核能職務加給、不開業獎金或司法官專業加給等。福利性給與方面專指婚、喪、生育及子女教育補助之生活津貼、健康檢查、急難貸款等；實務界並不將公保及全民健保等列為福利性給與事項。本研究則依據學理及各國公私部門的通例，將之列為福利之範疇。

表一 政務人員現行給與支給項目

待遇（現金性給與）	福利性給與	補貼性給與	退職性給與
月俸、公費*	保險**	特別費***	由公教人員轉任者可支領具「確定提撥性質」的離職儲金。* 非公教人員轉任者無法支領離職儲金。
本俸、專業加給及主管職務加給**	婚、喪、生育補助及子女教育補助**	座車**	
年終工作獎金**		官舍*	
不開業獎金、核能職務加給、司法人員專業加給、調查研究費及研究獎助費**	健康檢查** 急難貸款**		

註：* 係指政務人員專屬給與項目；** 係指與一般常任公務人員相同的給與事項，但支給標準不同；*** 係指與一般常任機關正副首長相同的給與項目，但給與標準不同。

資料來源：作者自製。

政務人員給與標準合理與否，是個仁智互見的問題，但待遇偏低勢必影響到優質政務人員的延攬。就外在競爭面給與政策層面論之，如單從國內勞動市場薪資水準的比較來論證政務人員待遇水準偏低，往往陷入「政務官自肥」的政治性爭論，因此，若從國際性比較論之或許較能夠有純技術面或專業性的論述。若從前述各國政務人員月支待遇佔其平均每人國民所得的倍數來看，我國部長級待遇佔平均每人國民所得的 4.92 倍，排名第 11 名，詳見表二，應屬偏低（林文燦，2004）。可見，政務人員為高風險低保障之職務，各國通例均給予較高之待遇。就世界主要國家政務人員待遇水準分析，我國政務人員待遇屬於中間偏低的水準。

表二 世界主要國家部長級以上人員月支待遇比較表²

(單位：新台幣元/月)

區 分	院 長 級		副 院 長 級		部 長 級		平均每人 國民所得 (美元)
	月支數額	佔 每 人 平均國民 所得倍數	月支數額	佔 每 人 平均國民 所得倍數	月支數額	佔 每 人 平均國民 所得倍數	
中華民國	304,920	8.35	201,960	5.35	179,520	4.92	12,572
美 國					483,997	4.60	36,233
新加坡	1,682,116	27.75			934,728- 1,098,404	15.5-18	20,877
日 本	637,940	7.01			465,653	5.12	31,337
德 國	365,481	5.22			365,481	5.22	24,093
英 國	793,437	11.44	578,028	8.33	578,028	8.33	23,888
加拿大	507,601	7.67			376,633	5.69	22,798
韓 國	179,708	6.94			126,424	4.88	8,918
馬來西亞	173,030	17.6			137,718	14.01	3,386
印 尼					54,432	25.4	738
澳 洲	390,000	7.72			307,500	6.09	17,400
紐西蘭			256,275	6.24	260,350	6.34	14,137
荷 蘭	342,393	4046	314,778	4.1	314,778	4.1	26,440
泰 國	51,763	9.35	50,954	9.6	50,146	9.44	1,829

註：資料日期為九十二年三月十一日。當日匯率如次：美元 1：34.84；歐元 1：35.3；日圓 1：0.2829；英鎊 1：55.5；新加坡幣 1：19.72；加拿大幣 1：22.38；澳幣 1：20；馬幣 1：9.172；港幣 1：4.46；泰銖 1：0.8088。

資料來源：依據我國駐各國代表處民國九十二年三月蒐集資料彙整。

² 由於各國政務人員待遇支給數額蒐集不易，而依據我國駐各國代表處民國九十二年三月蒐集資料彙整，仍足以顯示我國政務人員跨國比較的情形，故仍採之。

新加坡何以能延攬「才德兼備」的一流政務人員—「高薪養賢，厚祿養廉」待遇制度的啟示

肆、新加坡政務人員待遇制度淺析

新加坡於一九九四年公布之白皮書，揭示「高薪養賢」及「厚祿養廉」的二十大薪資政策主軸，以延攬高級公務員及部長級人員。

一、新加坡政務人員待遇水準

新加坡自一九九五年起調薪，二〇〇七年四月為第三度調薪，調整後總統、總理、國務資政及內閣資政之年薪分別為，318 萬 7,100 新元、309 萬 1,200 新元、304 萬 3,300 新元及 304 萬 3,300 新元。以該國總統、總理折合新台幣為例，分別為年薪 7,141 萬 9,724 元及新台幣 6,927 萬 700 元，分別為月薪 595 萬 1,643 元及 577 萬 2,558 元，³ 副總理、部長月薪分別約合新台幣 457 萬 9,839 元及 297 萬 5,728 元，薪資之高，舉世稱羨。如表三。

表三 新加坡政務人員年薪支給數額表

職 稱	調整前	調整後	
	(新加坡幣)	(新加坡幣)	新台幣
總 統	255 萬 1,700	318 萬 7,100	7,141 萬 9,724
總 理	246 萬 4,000	309 萬 1,200	6,927 萬 700
國務資政	268 萬 600	304 萬 3,300	6,819 萬 7,309
內閣資政	265 萬 6,600	304 萬 3,300	6,819 萬 7,309
副總理	206 萬 4,700	245 萬 2,500	5,495 萬 8,072
部 長	120 萬 2,600	159 萬 3,500	3,570 萬 8,741

資料來源：作者自製。

伍、新加坡政務人員待遇制度的啟示

筆者認為新加坡政務人員待之高，固足稱羨，但更值得我們借鏡的是高薪制度背後的一、誠實面對人性的假定；二、制度化的調薪機制及三、透明化的待遇內涵等啟示。

³ 民國九十七年四月十一日，新加坡幣兌換新台幣匯率為 1：22.409。

一、誠實面對人性的假定

如前所述，新加坡政府十分深切地認識到人是包含著「經濟人」和「社會人」等正反兩面的「複雜人」，透視到人性中的「經濟人」的一面。一九八五年，當大法官、總檢察長和法官職位即將出現空缺，而這些職位的薪金又遠遠低於律師時，李光耀曾和 10 多名律師談過，但他們都不想出來擔任上述職位。李光耀對此並不感到奇怪。他說：「這是個很簡單的人性問題。」因為任何人都有著常人的慾望需求。有人認為，把部長、常任秘書的薪金和私人部門高層管理人員的薪金進行比較是錯誤的。李光耀反問道，我們的思維是否完全不同？難道一個不必吃、不必生活、不必把孩子送去念大學，另一個就需要？你是否生於不同時代，一個在西元前一個在西元後？如果說，領袖也有著常人的慾望需求，那麼，領袖的家屬就更是常人。李光耀指出，要勸說才俊參政時，連他的妻子也要能被勸服。部長的妻子也是普通人，他們也像丈夫同輩的妻子與子女那樣，有著一般人的期望。參政意謂著犧牲一定意義的家庭生活。那不僅僅是錢，而且是時間、隱私和一起度假的閑暇（呂元禮，2008：235-237）。

二、制度化的調薪機制

在民主國家，政務人員待遇合理化是個高度政治敏感性的議題，如何使得公務人員（含政務人員）待遇調整去政治化，一直都是各國待遇管理部門努力不懈的目標。而一個去政治化的待遇調整機制，必須具備實質面及程序面的制度設計，只是側重程度不同而已。白皮書提及：「李光耀資政在一九九四年一月在國會中講話時曾建議，以一個長期的方程式（筆者按，此為程序面設計）來把部長和高級公務員的薪金同私人企業界頂尖專業人士的收入掛勾（筆者按，此為實質面設計）。這樣，每逢薪金調整時，政府就不必每次都得重頭開始解釋。如果有一個長期的方程式，部長和高層公務員的薪金將能因此而隨著私人企業的薪金，自動上升或下降，而不會跟私人企業界的薪金有嚴重的脫節。」

三、透明化的待遇內涵

白皮書提及：「提高部長的薪酬在許多國家都是深具爭論性的課題。有些國家把部長大部分的薪酬改以非現金的酬勞來掩飾—房屋、汽車、開支戶頭、海外度假。另一些國家則提供其他合法化的收入給部長。還有另一些則默默地容許因公共服務薪金太低所造成的人才流失。新加坡選擇付予部長實際、堂堂正正的薪金，而

新加坡何以能延攬「才德兼備」的一流政務人員—「高薪養賢，厚祿養廉」待遇制度的啟示

不是藏著許多其他額外利益的低薪。這樣會比較透明和負責任，也對選民比較誠實。但是這樣的作法使政府須負起責任去公開和直接地面對這個問題，以證明部長所得的薪金是合理的。」

當我們國家政務首長還陷入特別費的陷馬坑時，正足以彰顯透明化規範政務人員待遇制度的重要性。

陸、結語

政務人員為國之司命也，如何延攬、留用及激勵最優質而才德兼備政務人員，是各國政府不變的企盼。各國政務人員待遇制度固有所本，但成效有雲泥之別，隱約可以看出其攸關一個國家的榮枯、清明、及前景。政府現階段規劃中政務人員給與制度，值得改進之處甚多；新政府改弦更張，用人之際，新加坡經驗值得我們慎思之、學習之並採擷之。

參考文獻

- 呂元禮（2008）。**新加坡為什麼能：一黨長期執政何以保持活力、廉潔**（上卷）。江西：江西人民。
- 林文燦（2004）。政務人員給與制度的策略研究。**空大行政學報**，第 14 期，頁 129-162。
- 林文燦（2008）。突破現行政務人員延攬困境之給與制度面研究。**人事月刊**，第 46 卷第 4 期，頁 21-37。
- 鄭樑生（譯）（1996）。**清雍正朝的養廉銀研究**（佐伯富原著）。台北：商務。
- Christensen, J. G. (2003). Pay and Perquisites for Government Executives. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 72-83). London: Sage Publications.
- Wise, L. R. (1996). Internal Labor Markets. In A. G. Hana, & M. Bekke (Eds.), *Civil Services in Comparative Perspective* (pp. 100-118). Bloomington: Indiana University Press.

How Singapore Government Attract Political Appointees with Talent and Virtue --- Lessons from the Singapore's High Salary System

Lin, Wen-Tsan*

Abstract

To attract, retain and motivate political appointees with talent and virtue is always a challenge to each government. In 1994, Singapore government adopted the comparability principle in the salary management theory and practice and issued a world-famous white paper on the salary criteria for ministers and senior civil servants, with the intention of ensuring the honesty and efficiency of the government through raising the salary criteria for political appointees. The purpose of this article is to briefly introduce different salary systems for political appointees, analyze the job characteristics and the salary level of the political appointees in Taiwan, and draw lessons from Singapore's experience. What can be learned from Singapore's high salary system for political appointees are as follows: honestly face the assumption of the human nature, establish a systematic salary adjustment mechanism and make the salary system transparent.

Keywords: salary system, political appointees, comparability principle, systematic salary adjustment mechanism, transparent

* Lin, Wen-Tsan, Direct of Compensation Department, Central of Personnel Administration, Executive Yuan.