

考選部暨相關機關 2007 年赴德國內政部聯邦公共行政學院研習考察報告

德國公務人力資源發展與管理新趨勢

—考選、訓練、任用之實務運作策略

報告人： 黃國材 葉炳煌 林揚傑 陳月春
 陳美志 林建璋 連悅容

中華民國 96 年 9 月

考選部 編印

目錄

第一章 前言	1
第一節 研習考察目的與課程主題	1
第二節 參與人員及研習過程	2
第三節 報告內容概述	3
第二章 德國行政體制及其發展趨勢	4
第一節 德國現況概述	4
第二節 德國政府行政層級及其相互關係	5
第三節 積極推動行政革新	7
第四節 聯邦政府大力改革人事管理制度	8
第五節 小結	12
第三章 德國公務人員考選體制及其發展趨勢	13
第一節 德國聯邦人事法制	13
第二節 終身職公務員之考選	15
第三節 聯邦終身職公務員制度特色	22
第四節 兩套併存人事制度	24
第五節 小結	26
第四章 德國外交人員及關務人員之考選任用制度	28
第一節 德國外交人員之考選、訓練及待遇制度	28
第二節 德國關務人員之考選、任用及遷調制度	34
第五章 德國人事管理制度與實務	41
第一節 公務員之權利與義務	41
第二節 公部門公平進用女性員工措施	43
第三節 公部門身障人士之進用	47
第四節 現代化之人事領導—主管與員工會談及人事考評流程	48
第五節 員工代表會之功能與運作	51
第六節 小結	53
第六章 德國公務員在職訓練進修與網路學習	55
第一節 德國聯邦公務員訓練進修體制	55
第二節 公務員之訓練進修與人力精減政策	58

第三節 德國公務員之網路學習	60
第四節 主管人員之在職訓練進修與能力養成	62
第七章 心得與建議	65
第一節 研習心得	65
第二節 建議事項	71
參考書目	73
附錄	
1、研習考察團行程表	75
2、研習考察課程	77
3、講座授課大綱	82
4、研習主題與提問資料	90
5、研習考察照片	95

第一章 前言

第一節 研習考察目的與課程主題

壹、目的

考選部與德國內政部聯邦公共行政學院柏林分院(以下簡稱聯邦公共行政學院柏林分院)之交流互動緣始於劉前部長初枝於 2003 年 5 月間赴該學院參訪時，雙方誠意表達有意願透過以派員研習方式進行交流，嗣經現任林部長嘉誠積極付諸行動擊劃推動，並承我駐德代表處居間協調協助，爰規劃於 2006 年 6 月 23 日至 7 月 4 日，首度會同考試院等相關機關所派人員應邀前往研習，研習期間之講座與住宿費用均由該學院柏林分院負擔，整體研習成效良好。

考選部為賡續執行去(2006)年赴德研習成果，於本(2007)年 6 月 8 日至 19 日再次會同公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所、財政部、外交部及行政院人事行政局等機關組團派員赴聯邦公共行政學院柏林分院進行主題研習，旨在藉以深化瞭解德國公務人員考選、任用、訓練等相關人力資源發展與管理議題之革新作法，俾期能有效提供作為我國考選、人事政策規劃之參考，並盼能藉此機會與德國行政部門建立常態性之雙方交流模式。

貳、課程主題

本次研習課程主題之擬定，係由我方先行研訂以「德國公務人力資源發展－考選、任用、訓練及管理制度與實務」為研習主題需求，並由團員針對研習主題撰提研習子題、大綱及提問資料等，再由該學院參照我方研習需求安排課程，德方則由研習計畫負責人 Dr. Udo Bartsch 院長與 2 位講座 Dr. Helmut Kitschenberg 及 Mr. Frank Bauer 規劃安排相關課程。課程內容包括德國憲法與行政結構簡介、擔任公共行政人員之條件、政府官員之權利與義務、甄選與任職程序、人事考評中心、公共行政人員進修訓練、法律依據及聯邦公共行政學院之角色、行政主管之進修訓練及遠距教學、現代化的人事領導、公共行政部門進用殘障人士原則與公平進用女性員工措施、外交人員進用訓練及待遇、員工代表會之功能與作為等課程，研習期間之講座、住宿、參訪活動等所需費用仍由聯邦公共行政學院柏林分院負擔，對此，我團至表感謝與珍惜。

研習課程採講座授課及互動討論方式進行，並由我國旅德法學博士吳綺雲女士擔任傳譯，上課期間學員若有疑義，除可隨時發問外，並可於課後將問題張貼於教室之特製看版上，於研習最後一天綜合座談時，由講座逐題解答。此外，於研習期間，聯邦公共行政學院柏林分院並安排團員赴經濟及科技部、財政部等兩個機關與相關主管人員進行業務座談，透過面對面的對談交流，學習成效獲益豐碩；另外並安排與德國國會友台小組成員 11 位議員座談，對於德國政情之認識與國際視野之開拓實有莫大助益。

第二節 參與人員及研習過程

本研習團由公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所、財政部、外交部及行政院人事行政局等機關選派 7 人組成。團長由國家文官培訓所黃副所長國材擔任，副團長由考選部葉副司長炳煌擔任，團員包括公務人員保障暨培訓委員會林副處長揚傑、財政部陳科長美志、外交部林主任建璋、行政院人事行政局陳簡任視察月春及考選部連科長悅容。本次研習考察，除了要感謝上述機關之派員支持與協助外，更要誠摯感謝駐德國代表處申秘書生太之居間聯絡協調、聯邦公共行政學院柏林分院承辦人 Andreas Sachtleben 先生悉心協助安排課程與照顧團員生活起居、旅德法學博士吳綺雲女士的精準傳譯、駐德代表處實習學員李俊志先生的全程陪同協助，以及團員夥伴們的事先充分蒐集資料，上課與講座的熱烈互動，所展現的團隊合作精神獲得聯邦公共行政學院柏林分院負責人 Dr. Udo Bartsch 院長及講座們的尊敬與讚賞等，均是此行順利圓滿的主要因素，亦為我國做了一次台德雙方公務員國際交流之成功典範。

值得一提的是，我國與德國並無正式外交關係，且聯邦公共行政學院柏林分院係隸屬德國內政部，該院參訓主要學員又為德國聯邦政府高級文官，但於本團研習期間，院方在樓層通道、及教室門口均分別置放印有台德雙方國旗之歡迎立牌，在在顯示該院對本研習團的尊重與歡迎。於參訪聯邦政府機構時，該院的 2 位講座及承辦人 Andreas Sachtleben 先生均全程陪同，參訪結束後並於機關餐廳與德國公務員一起用餐，實際瞭解體驗德國政府機關上班情形。參訪德國聯邦國會時，德國國會友台小組除安排本團參訪國會外，並在國會議員辦公室與本團團員座談。於座談時，聯邦公共行政學院柏林分院負責人 Dr. Udo Bartsch 院長將一份該院與我國國際交流所遭遇之問題及請求國會議員支持的書面資料當面送交

德國國會友台小組主席 Mr. Wilhelm Josef Sebastian。誠如聯邦公共行政學院柏林分院負責人 Dr. Udo Bartsch 院長所表示，在台德雙方並無正式官方關係情況下，上述安排並非理所當然，均是該院與我國駐德代表處一點一滴努力之成果。本團團員感受特別深刻，咸認應在既有基礎上繼續與該院建立常態性雙方互訪交流的雙贏模式。

第三節 報告內容概述

由於本團研習主題定位為「德國公務人力資源發展－考選、任用、訓練及管理制度與實務」，研習內容主要聚焦於工作實務與未來發展趨勢，是以本報告內容較偏向實務面，制度與理論探討較少，冀能作為我國考選、人事政策規劃之參考，這是本報告特色。綜觀本報告計有七章，第一章為「前言」，第二章為「德國行政體制及其發展趨勢」，第三章為「德國公務人員考選體制及其發展趨勢」，第四章為「德國外交人員及關務人員之考選任用制度」，第五章為「德國人事管理制度與實務」，第六章為「德國公務員在職訓練進修與網路學習」，第七章為「心得與建議」。研習報告內容撰寫係配合團員所屬機關業務性質分工撰寫，團員分別撰寫完竣後，交由考選部負責彙整及編印。

本團係我方第二次前往該院研習，2 位講座亦與去（2006）年相同，據講座表示因部分課程屬於基本學理，仍有必要安排於課程中，以利本團團員有一全貌之認識，才能進一步講解及回答本團團員所提具體問題，是以，去年研習考察團報告已引用或述及之資料，本報告則不再重複贅述。此外，本報告係由團員分工撰寫，內容係以課堂講座講解及機關參訪所獲得資料為主，格式與專有名詞雖經予以一致化，然體例及用語仍可能有些許差異，謹此敘明。

第二章 德國行政體制及其發展趨勢

第一節 德國現況概述

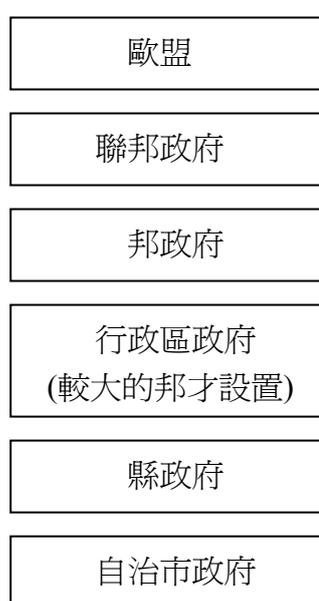
德國是世界 8 大工業國成員之一，亦是歐盟主要經濟體，原因之一是德國具有優良傳統且行政效率很高的文官體制，早期德國文官絕大多數經過嚴格考選及實務訓練，依法行政，對國家負有忠誠及服從義務，享有崇高的社會地位，國家亦給予優厚生活照顧，是研究西方行政體制重要參考資料之一。在研習第一堂課，講座首先對本研習團講解德國現況，俾對德國有初步瞭解，茲整理並簡述如下表：

表 1 德國現況簡述

項目	內容
地理位置	位於歐洲中部，周圍有 9 個臨國包括北部與丹麥、西部與荷蘭、比利時、盧森堡和法國、南部與瑞士、奧地利、東部與捷克、波蘭相臨。
面積	357,000 平方公里，南北長 876 公里，東西寬 640 公里。
人口	8 千 3 百多萬，是歐洲人口最多國家。人口密度每平方公里 230 多人，亦是歐洲人口密度最多國家。德國人口中約有 7 百多萬是外國籍。
首都	於 1998 年由波昂遷都至柏林。
政府體制	德意志聯邦共和國，包括聯邦政府、邦政府、地方自治政府。德意志聯邦共和國是由 16 個邦組成，其中 13 個是領土邦，3 個是城市邦（包括柏林、漢堡、不萊梅）。每個邦均保有主權，高度地方自治。
統一獨立	1990 年 10 月 3 日東西德統一。
憲法	基本法（基本法 5 大原則，分別為共和原則、民主原則、社會福利原則、法治國原則與聯邦原則）。
聯邦政府組織	三權分立制，包括行政（聯邦總統、聯邦政府）、立法（聯邦議院、聯邦參議院）、司法（聯邦法院）。
幣制	1999 年 1 月 1 日改為歐元。
就業人口	4 千多萬，1998 年至 2003 年間為經濟成長最低迷時期，失業率約為 10%，之後每年經濟成長約 2%，失業率逐漸降低中，此乃企業成長所致。

第二節 德國政府行政層級及其相互關係

今日德國分成 5 或 6 個行政區塊，包括歐盟、聯邦政府、邦政府、行政區政府（較小的領土邦或城市邦則未設）、縣政府、自治市政府。每個行政區塊各自獨立，各有其職責，較高階層行政不能命令或指揮下一階層行政。就學理而言，行政區政府、縣政府或自治市政府統稱為地方政府，目前行政區政府僅存在較大的邦，計有 32 個。聯邦政府是由 16 個邦組成，邦之下為行政區政府（較大的邦才有），行政區政府之下為縣政府（若是較小的邦或城市邦，邦政府之下為縣政府），縣政府之下為自治市政府，其結構如下圖（圖 1）：



壹、歐盟與聯邦政府間的關係

歐盟總部設在比利時布魯塞爾，目前計有 27 個會員國，使用貨幣為歐元。每個歐盟會員國均有自主權限，歐盟就必要事項作整體規劃如農業、交通，再交由各會員國修改法律規章配合執行。歐盟的政策往往是由各會員國討價還價過程中產生，非上對下權力指揮關係，因此德國聯邦官員經常到歐盟開會。有關歐盟對德國的影響，諸舉下例說明：以往德國認為公務人員人事制度是國家的權力，非德國籍不能擔任公務人員，但目前德國公務人員法規定，除少數特殊職位必須由德國人擔任外，德國公務人員招考必須准許歐盟其他會員國國民參加，否則應考人可向歐盟法院提出告訴。經詢問講座告知，實務上很少歐盟其他會員國國民參加德國公務人員招考，此涉及文化、語言、生活習慣等差異問題。

貳、聯邦及邦政府間的關係

歐盟法國是典型的中央集權制國家，德國則是另一種典型的非中央集權制國家，即為聯邦制國家。德國基本法第 20 條第 1 款規定，德意志聯邦共和國是一個聯邦制的國家。也就是說，國家權力被劃分給聯邦政府及各邦政府。依照德國基本法精神，治權原則上是由各邦來行使。基本法第 30 條規定：「只要基本法對國家職權的行使和國家任務的完成沒有其他的規定，則屬於各邦的事。」目前德國立法主要以聯邦為重心，而法律的執行即行政，則以邦為重心。聯邦政府主要工作為外交、海關、聯邦邊境防務及國防等。絕大部分行政工作交由各邦執行，例如警察權屬於各邦，聯邦政府僅有邊境警察權。聯邦司法權僅限於憲法法院及最高法院，主要任務是負責對法律作出統一解釋，其他法院是邦法院。

在德國，原則上各邦與聯邦是平等的，同樣的各邦之間的關係亦是平等的。依德國基本法規定，聯邦國家的各個成員要相互合作、相互諒解、相互支持，並要忠於聯邦。例如從忠於聯邦的角度來看，富裕的邦有義務支援經濟上較弱的邦，俾為共同福利作出貢獻。實際上運作，是建立在相互合作、協調溝通基礎上，講座並舉例說明，如德國聯邦總理 1 年 2 次與 16 個邦首長開會研商跨邦事務；聯邦各部首長與各邦相關機關首長定期開會，如內政部長與各邦主管內政單位首長定期開會；聯邦各部司長或科長就主管事務如財政與各邦主管財政事務公務員定期開會。

參、邦政府與地方政府間的關係

德國公共服務特色為分權化，地方政府在提供公共服務扮演非常重要角色。德國地方政府執行約 60% 聯邦及邦立法事項。

依德國基本法第 28 條規定縣或自治市有下列主權，不容聯邦及邦侵犯，首先為人事自主權，各地方自治團體可自行招募、晉升及解僱人員，第二為組織自主權，第三為計劃自主權，第四為立法自主權，第五為財政自主權，第六為稅收自主權。總之，縣或自治市在國家法律範圍內，對於自己地方事務可以不受上級命令的約束，自行處理。若辦理國家委辦的事務，其費用絕大部分由聯邦及邦負擔。

肆、德國行政主體之區分

在德國，聯邦及邦是為國家行政主體之一，被稱為「直接國家行政」。第二個行政主體是地方政府，被稱為「地方自治行政」，其擔負提供與民眾生活息息相關的各種公共服務，只要這些公共服務沒有明確規定由特設的基層機構，或由上一級的行政機關來負責，就屬於地方政府的職責。第三個行政主體是公法法人，他們在國家監督下獨立完成國家所規定的任務，被稱為「間接公共行政」。間接公共行政係指依公法成立負責特定工作的自治、自主機構。包括負責年金保險業務機構、就業服務機構、負責健康保險和老年照護保險機構、聯邦礦工保險基金、德國中央銀行等機構，總共僱用 65 萬 2 千人。

德國現有公務人員約 460 萬，聯邦公務員約 53 萬(其中約 19 萬人為軍人)，邦政府公務人員約 208 萬，地方政府公務人員約 134 萬，公法人僱用約 65 萬人。邦及地方政府公務人員佔德國公務人員總數 75%，由此可證德國公共服務大多由邦及地方政府負責執行。

第三節 積極推動行政革新

1970 年代新公共行政興起，將私人企業管理原則應用到公共行政。德國至 1980 年代才受到影響。原因為當時德國仍認為其行政效能頗高（在依法行政、專業性、可靠性方面），有些新公共管理觀念並不新穎例如外包，德國早已實施。基本上，德國傳統公共行政觀念很難接受將私人企業管理原則應用到公共行政上，所以德國政府行政現代化僅能採取漸進方式，有別於英美政府所採取激進的「政府改造運動」，以下 5 個階段乃是德國政府行政革新所採取漸進方式：

第 1 階段（1950 年代和 1960 年代初期）：2 次大戰後，主要目標為處理戰後負債問題以及提昇政府行政能力。

第 2 階段（1960 年代後期和 1970 年代）：在社會民主化影響下的改革包括公共財政改革，文官法改革，領土改革，聯邦政府組織改革，計劃和管理觀念的導入如計畫評核術（PPBS）或目標管理（MBO）。

第 3 階段（1980 年代）：公共行政法規鬆綁和去官僚化，關注民眾需求。

第 4 階段（1990 年代初期）：政府瘦身運動，關注新公共管理型式改革，大部分改革與重建東德有關。

第 5 階段（1990 年後期至今）德國 1990 年統一所造成預算困境，於 1995

年爆發財政危機，德國地方政府為解決財政困境，推動「新領航模式」行政革新運動，積極推動 10 多年後，範圍擴大至其他新的主題如授權、參與、電子化政府。聯邦政府於 1999 年 12 月推動「現代化國家—現代化行政」行政革新運動，放棄政府瘦身的概念，轉為推動「有作為國家」的概念，創造出以公民合作為導向的高效能公共行政。

第四節 聯邦政府大力改革人事管理制度

「現代化國家—現代化行政」行政改革之目標在創造一具競爭力人力資源管理制度和建造激勵員工工作士氣的組織氣候，是以德國聯邦政府為因應社會、經濟和科技快速變遷，以及財政困難環境下，大力改革人事管理制度。傳統之德國是社會福利國家，國家有義務維持人民基本生活條件。德國基本法第 20 條規定，德意志聯邦共和國是一個民主和社會福利的聯邦制國家。但國家提供太多福利給付會造成政府財政困難。社會福利支出太高會阻礙國家機能正常運作。國家照僱太過周到，失業人士領的就業救濟金比工作酬勞還多，會造成民眾工作意願低落。德國人民開始普遍反省，失業救濟金為何需要由納稅補貼。尤其在 1998 年至 2003 年德國經濟成長低迷時期，減少社會福利支出成為德國公私部門行政革新的新政策。

在此背景之下，德國聯邦政府進行一連串人事管理革新措施，將私人企業成本管理觀念導入，至 2006 年聯邦政府財政收支已漸趨平衡，成效顯著。茲將人事管理制度改革措施分別說明如下：

一、聯邦政府各部每年需精簡員額 1.5%

德國國會立法決議聯邦政府各部自 2002 年起每年需精簡員額 1.5%，各部必須落實執行，因為德國國會會嚴格審查各部每年人事經費預算。目前聯邦政府作法是員工退休或離職，遇缺不補。本研習團至德國經濟及科技部與該部人事處 2 位科長座談，對此精簡方案，該部一開始並沒有遇到困難，因為尚有足夠人員，遇到人員出缺可從其他部門商調，可是幾年下來，發現員工愈來愈少，工作卻愈來愈多，經費也不能增加。因應作法，首先就是業務調整，視執政黨政策優先順序，各部門自行調整業務，也就是說目前德國聯邦政府各部門業務並不是固定不變，隨執政黨政策優先順序及經費，因應調整；其次，是業務委外辦理，減輕業

務量；第三是加強員工專業能力進修訓練，改進員工處理業務方式的能力。

對此問題，本研習團與德國國會友台小組 11 位議員座談時，詢問該項措施何時停止適用，一位國會議員回答沒有時間表，認為目前德國聯邦政府過於官僚、僵化、法規太多，一個案件經過太多人簽章，仍有改進空間。

二、聯邦政府公務員每週工時由 38.5 小時延長為 41 小時

德國終身職公務人員每週工時是由聯邦政府及各邦政府自行規定，聯邦政府延長工時作法採漸進式作法，先由 38.5 小時延長為 40 小時，實施一段期間再延長為 41 小時。目前有些邦已將每週工時延長至 42 小時。至於聯邦政府聘僱人員的延長工時方面，由於其係依私法契約進用人員，必須與工會談判修改團體協約內容，目前僅延長 0.5 小時，每週工時為 39 小時。

延長工時在德國已是趨勢，因為延長工時可以減輕進用新進人員及財政困難的壓力。私部門亦是，例如以往德國百貨公司營業時間統一規定，在下午 6 時 30 分就關門，後來延長至 8 時，2007 年 1 月起可延長至晚上 10 時，由各百貨公司自行決定營業時間。

三、公務人員退休年齡由 65 歲延長為 67 歲

德國公務人員退休年齡為 65 歲，但警察、監所管理人員、消防人員為 60 歲。申請退休年齡為 63 歲，但嚴重傷殘者，可降為 60 歲。假如公務人員因健康因素申請提前退休者，其退休金較正常退休年齡退休者為少。以 1999 年為例，65 歲退休者佔 9%，63 歲退休者佔 25%，退休年齡符合特別規定者如警察佔 16%，不適任申請退休者佔 47%，其他因素退休者佔 3%。

2006 年 10 月 23 日德國組成聯合政府的政黨達成共識，將全國就業人口退休年齡由 65 歲延長為 67 歲，並將其載明在聯合政府協定上。第一個理由為基於德國財政困難，第二個理由為德國出生率降低，人口老化問題嚴重，第三個理由為德國人民生活品質提高，第四個理由為以往需由 5 至 10 個年輕人負擔一個老年福利支出，現在可能需由 2 至 3 個年輕人負擔一個老年福利支出。基於以上因素，政府實有必要儘早回應此問題，俾建立德國所有世代均能信賴退休保險制度。

德國退休年齡由 65 歲延長為 67 歲是有其事實的依據且採漸進式的改革，符合人性化需求，所以並沒有引起很大的抗拒，請見下圖 2 及表 2。從圖 2 看出，

德國就業人口至 2012 年達到最高峰，然後逐漸下降，因此延長退休年齡自 2012 年開始實施，1947 年出生的到 2012 年時滿 65 歲，必需延長 1 個月退休，以後每年再延長 1 個月退休，如 1948 年出生者需滿 65 歲 2 個月才能退休，以此類推，至 1958 年出生者至 2023 年，需滿 66 歲才能退休。2024 年以後就業人口急速下降，每滿 1 年則需延長 2 個月，如 1959 年出生者至 2024 年時退休年齡為 66 歲 2 個月，1960 年出生者至 2025 年時退休年齡為 66 歲 4 個月，以此類推，至 2029 年所有德國就業人口退休年齡一律延長為 67 歲。

至於申請退休年齡者亦依照此公式，由 63 歲延長為 65 歲。

德國全國公務人員退休年齡延長換算亦依照此公式計算其退休年齡。

Infografik: Erhöhung des Renteneintrittsalters

圖 2 德國全國勞動人口延長退休年齡曲線

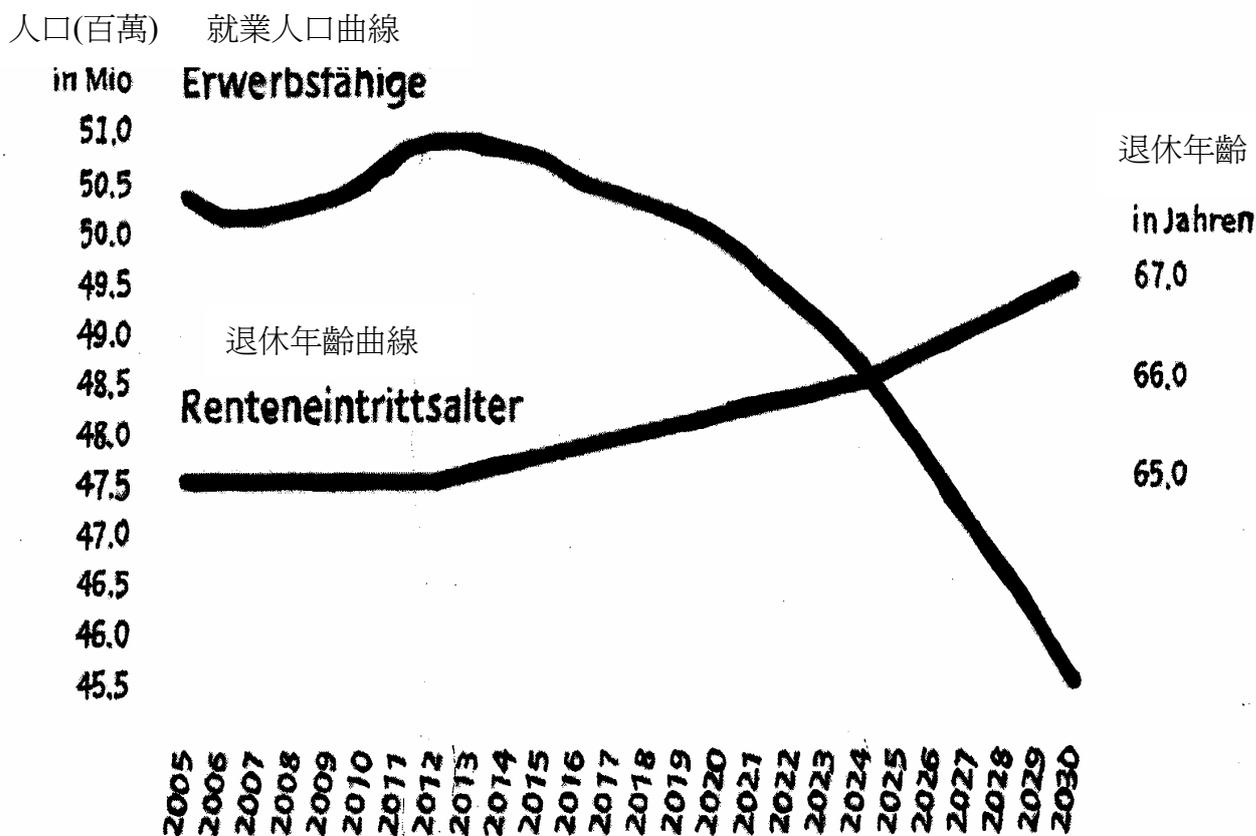


表 2 德國公務人員漸進式延長退休年齡表

出生年份	退休年齡		退休年份
	歲	月	
1946	65	0	
1947	65	1	2012
1948	65	2	2013
1949	65	3	2014
1950	65	4	2015
1951	65	5	2016
1952	65	6	2017
1953	65	7	2018
1954	65	8	2019
1955	65	9	2020
1956	65	10	2021
1957	65	11	2022
1958	66	0	2023
1959	66	2	2024
1960	66	4	2025
1961	66	6	2026
1962	66	8	2027
1963	66	10	2028
1964	67	0	2029

四、聯邦公務人員年滿 55 歲至 65 歲者可申請部分工時制

德國聯邦政府基於財政困難因素，採行高度彈性的人力資源管理制度，允許公務人員年滿 55 歲至 65 歲者可申請部分工時制，但必須獲得長官同意，薪水係依照上班時數核發。依照講座的實務經驗，由於採行部分工時制，符合人性需求，公務人員效率不但未降低，反而因採行部分工時制，不好意思，上班時更加努力工作，效率比以往更為提高。聯邦政府在行政效率未降低前提下，亦可獲得減少人事成本支出的益處。

五、逐漸刪減聯邦公務人員各項福利支出

德國聯邦政府鑑於政府財政困難，逐漸刪減公務人員各項福利之出，例如以往德國聯邦公務人員加發 1 個月年終獎金，目前已被完全刪除。聯邦公務人員加班不能領加班費（1 個月約有 5 小時）等，亦即德國政府逐漸改變福利式文官制度的傳統。

六、聯邦政府對公務人員官等、俸給、退休金等強制性法規鬆綁

以往德國自聯邦政府、邦政府及地方政府公務人員之官等、俸給、退休金是全國一致的，由聯邦政府統一立法規定，但目前基於各邦財政狀況不相同，有些邦財政困難，難以支應該項全國性一致規定要求，自 2006 年下半年起，德國聯邦政府放棄此項權力，充分授權各邦自行立法規定其公務人員之官等、俸給及退休金，俾符合其實際需求及財政狀況。聯邦政府僅保留對聯邦公務人員官等、俸給、退休金之權限。

第五節 小結

德國是歐盟成員，因此瞭解德國人事制度不能忽略歐盟對德國的影響，講座也一再強調並舉例說明，如聯邦政府官員需經常到歐盟開會，德國已配合修法准許歐盟其他會員國民參加公務人員考試，聯邦政府公務人員必須具備其他外語能力等等。亦即德國為處理歐盟事務，考選具有外國語言能力，及處理國際事務專業能力的公務人員，頗值參考。

德國基本法有 3 項特徵：三權分立，聯邦制（邦的權利與義務來自基本法非聯邦政府，即各個邦均保有主權），地方高度自治。立法權主要在聯邦，透過聯邦國會的框架立法如公務人員法，各個邦議會在此框架內訂定各邦人事法規，因此德國全國仍保有一致人事制度，如現行德國官等、俸給及退休保險是全國一致的。也就是說德國各邦或地方政府在不違反聯邦框架立法的原則下，因地制宜，訂定符合其需要人事法令規章，具有高度彈性，可供參考。

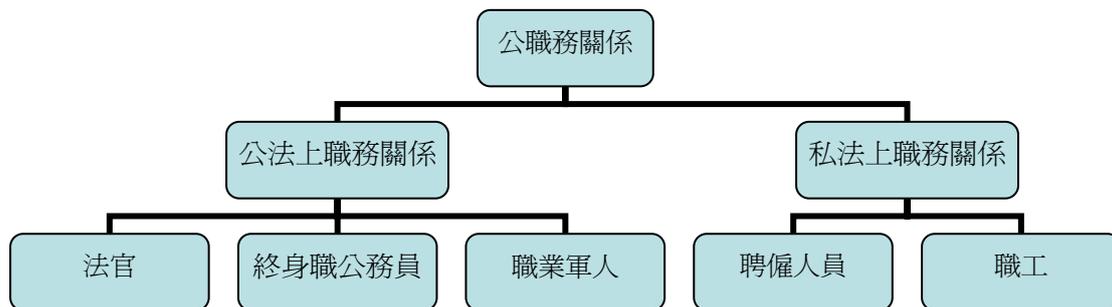
德國素以福利式文官制度聞名，對文官生活照顧相當周到，自德國統一後，政府財政面臨困境，最近幾年採行一連串人事管理改革措施，例如國會決議聯邦政府各機關每年需精簡員額 1.5%；延長公務人員每週工時，由 38.5 小時延長為 41 小時；延長公務人員退休年齡，由現行 65 歲延長為 67 歲；公務人員在 60 歲至 65 歲期間，可以申請部分工時制；逐漸減少公務人員福利如年終獎金等，至 2006 年政府收支已漸趨平衡。亦即德國政府積極回應所面臨財政困境問題，大力改革人事管理制度，將私人企業成本管理觀念導入，建立各世代均能接受並信賴的公務人員退休保險福利制度，此種作法值得深入探討並借鏡。

第三章 德國公務人員考選體制及其發展趨勢

第一節 德國聯邦人事法制

德國聯邦人事法制，係採「公職務關係」之廣義用語，其人員包括在聯邦政府機關服務之「法官」、「終身職公務員」、「職業軍人」、「聘僱人員」及「職工」等 5 類。其關係如圖 3：

圖 3



有關「公法上職務關係」與「私法上職務關係」之區別，茲說明如下：

一、「公法上職務關係」具有下列 3 項特徵：

- (一) 對國家具有忠誠與服從義務的關係。
- (二) 對國家具有權利與義務的關係。
- (三) 法律明文規定給予任用證書的關係。

二、「私法上職務關係」具有下列 2 項特徵：

- (一) 與國家是私法契約的關係。
- (二) 與國家具有對價關係。

誠如上述德國聯邦公務人員分為 5 類，但在研習時講座談到德國聯邦公務人員則係指終身職公務員、聘僱人員及職工 3 類，法官及職業軍人則未包括在內。

傳統上談到德國公務人員制度，大多以公法上職務關係的終身職公務員作為焦點。德國現行聯邦人事制度，係以普魯士國王菲特列威廉一世（1713-1740）所建立之終身職公務員制度作為開端，歷經 200 多年演進而來。其中 1794 年之「普魯士共同法」明定國家職務為終身職業，對於終身職公務員不得任意解職。1919 年威瑪憲法明文廢除公務員對於君主個人之職務與忠誠關係，採取終身任

用制度。嗣後，隨希特勒及納粹黨取得政權，終身職公務員制度遭受嚴重破壞。2 次大戰後，1953 年訂定「聯邦公務員法」，聯邦終身職公務員制度再度重新運作。

德國基本法對於公務員概念雖無明確定義，但是第 33 條第 4 項及第 5 項所指之公務員是指與職務主體具有公法上職務及忠誠關係者。而依照聯邦公務員法第 6 條第 1 項及第 2 項以及公務員法基準法第 5 條第 1 項及第 2 項之規定，係指依法交付證書加以任命而發生公法上職務關係者。講座在研習時亦特別強調此項德國終身職公務員概念。至於私法上職務關係之聘僱人員及職工，待下節再予討論。

有關德國終身職公務員之權利與義務法律規定很明確，茲分別說明如下：

一、傳統基本原則：

德國基本法第 33 條第 5 項：「公務人員之權利須受公務人員傳統基本原則之規範。」德國公務人員傳統基本原則包括下列 6 項原則：第 1 項為國家應給予公務人員及家屬生活照顧、合理薪資與經濟支援，第 2 項為終身任用原則（公務人員應儘可能終身服務公職），第 3 項為執行公務時應保持政治中立，第 4 項為禁止罷工，第 5 項為職務機密的保密義務，第 6 項為公務人員須嚴格遵守行政紀律，並對國家忠誠。在此必須再強調的是這些原則僅適用於終身職公務員，並不適用於聘僱人員及職工，他們係適用依私法契約所訂定團體協約。

二、維護國家主權責任：

基本法第 33 條第 4 項：「負有公法上服務與效忠義務之公務人員，亦負有維護國家主權之長遠責任。」

三、政治中立原則：

聯邦公務人員法第 52 條：「公務人員為全國人民服務，而非為一黨派服務，且須公平與公正履行職責，執行職務時並應考量全民之福祉。公務人員應維護基本法規定之自由民主原則，並應盡力維護此原則。」

四、忠誠原則：

聯邦公務人員法第 54 條：「公務人員應以全力從事其本身職務，並本於最大良知不為私利執行職務。公務人員職務內與職務外之行為須符合於維護其職業上之尊嚴與信任者始可為之。」

德國雖然是聯邦制國家，但與其他聯邦制國家如美國，最大不同是從聯邦政府到地方政府其公務人員體制如官等、俸給、退休保險等大致是一致的。德國基本法第 75 條規定，聯邦政府有權決定全國公務人員法律上地位，同法第 74 條 a 規定，聯邦政府有權決定公務人員俸給與退休金等，各邦政府在此立法框架內訂定各邦公務人員官等、俸給、退休保險，其目的是在避免聯邦政府與邦政府間，各邦政府間或地方政府間「破壞性競爭」。

第二節 終身職公務員之考選

壹、基本資格條件

依德國聯邦公務員法規定，只有年滿 27 歲的人才能被任命為終身公務員。聯邦終身職初任文官最大年齡為 32 歲，但嚴重殘障人士可延長為 40 歲，若照僱小孩或照護親人亦可特別延長。

德國終身職公務員分為高等職、中高等職、中等職及簡易職 4 個職等，每個職等之應考資格件並不相同。基本上，德國終身職公務員考選係採三明治方式，完成各職等所規定基本學歷後，需經過一定期間實務訓練，訓練合格，始取得任用資格（詳見圖 4 及表 3），再向出缺政府機關提出申請，並經口試或評估中心考試及格，再經一定期間試用，試用合格，始得轉任各職等終身職公務員。

有關終身職公務員各職等應考資格，請詳見圖 4 及表 3。

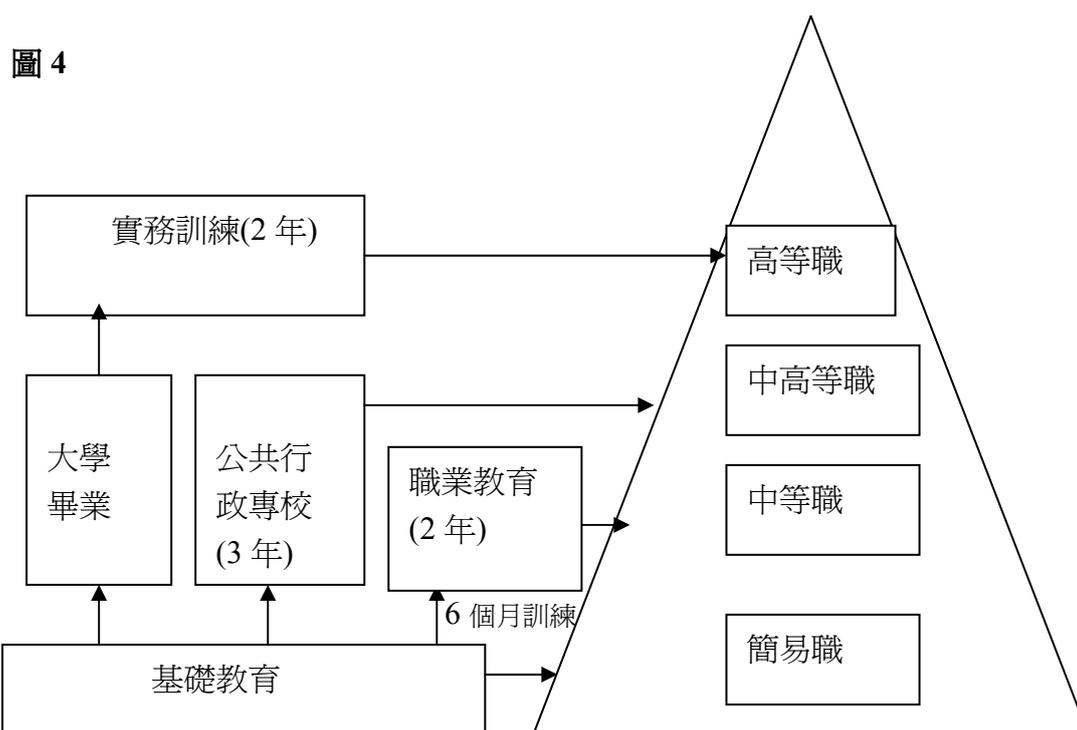


表 3 德國聯邦終身職公務員官等、俸給等級、資歷及學歷資格比較表

官等	俸給等級	資歷	學歷
高等職	B11	2 年實務訓練	大學畢業
		
	B3		
	A16		
		
中高等職	A13	3 年公共行政專校的理論及實務訓練	高中會考及格（13 年級）
		
	A9		
中等職	A9	2 年職業教育的理論及實務訓練	實科中學畢業（10 年級）
		
	A5		
簡易職	A5	至少 6 個月訓練	主幹學校教育(5 至 9 年級課程)
		
	A2		

資料來源：研習講座所提供

在基本學歷條件部分，簡易職指完成主幹學校教育（5 至 9 年級課程），中等職指完成實科中學教育（10 年級），中高等職指高中會考及格（13 年級），高等職指需完成大學教育。

符合上述各職等基本學歷條件後，簡易職經至少 6 個月訓練合格，始取得簡易職任用資格；中等職經須 2 年職業教育的理論及實務訓練合格，始取得中等職任用資格；中高等職須經 3 年公共行政專校的理論及實務訓練合格，始取得中高等職任用資格；高等職須經 2 年實務訓練合格，始取得高等職任用資格。

目前德國僅有 Posdam 和 Konstanz 大學，和設於 Speyer 的「德國行政科學專校」（該行政專校接受聯邦政府和所有邦政府的財政支持，提供學生畢業後欲在政府機關尋找工作前的課程訓練）提供行政科學訓練課程。換言之，德國並無

像法國行政學院（the Ecole Nationale d'Administration）和英國牛津大學、劍橋大學專門訓練該國行政精英的學校。目前除了德國內政部聯邦公共行政學院訓練高級文官課程外，各邦均各自訓練其高級文官，期間為 14 至 15 個月，（如 Bavaria 自 1968 年起，Baden-Wurtemberg 自 1986 年起）。

理論上，德國終身職公務員進入各職等體系後，一輩子都在該職等範圍內陞遷，很少能晉陞至高一職等，除非現職人員繼續進修取得高一職等所需的學歷及資歷資格條件，例如本研習團一位講座，以前是中高職等公務員，後來完成大學法律學業及 2 年實務訓練，然後再向聯邦政府審計部申請高等職職務，經口試及格獲得任用。

貳、考選程序

依照德國基本法第 33 條規定，德國政府考選公務人員必須遵守以下二個原則，第一個原則為每個德國人在各邦均有相同公民權利和義務；第二個原則為每個德國人申請公職應依其才能、資格條件、專業成就等資格予以平等對待。又依德國公務人員法第 8 條規定，政府必須以公開客觀原則考選所需人才，不得有種族、宗教、性別之歧視。

德國並無統一機關辦理全國公務人員之考選任用事宜（如我國考選部），聯邦政府各部、各邦政府、各地方自治政府自行考選任用所需人員，由聯邦各部、各邦政府、各地方自治政府自行成立甄選委員會，以學歷、工作經驗等審核考選新進人員。聯邦政府每年國家預算案中，編列各部進用員額，並經國會決議後確定。終身職公務員受有保障，無故不得任意解僱。各邦及地方政府亦比照此種模式辦理。

如同前述德國雖是聯邦制國家，但文官制度基本原則是全國一致的，也就是說公務人員考選程序亦是全國一致，計分 4 個步驟，茲分別說明如下：

一、公告

公告須刊登於報紙、網際網路、專業性雜誌（如法律專業雜誌），必要時可在國外刊登（如歐盟）。公告內容須包括工作地點、官等、擔任工作、俸給等級、專業能力如外語能力、終身職或聘僱人員等，公告格式詳如表 4。

表 4

聯邦政府內政部警政司職缺公告

 Bundesministerium des Innern	Stellenausschreibung 職缺公告 (nur für Beschäftigte des Bundesministeriums des Innern)
Ort 地點 Aufgabe / Funktion 任務/功能 Status / Laufbahn 地位/職等 Aufgaben- gebiet 工作內容 Anforde- rungen 必需具備 能力 Anmer- kungen 附註 Frist 截止日期 Adresse 申請地點 、電話及承辦人	Berlin 柏林市 Referatsleiterin/Referatsleiter P 1 4 內政部警察司第 4 科 Referat „EU-Zusammenarbeit; Europol“ 與歐盟警察共同合作 Höherer Dienst oder vergleichbare Tarifbeschäftigte 相當於高等職聘僱人員 Das Aufgabengebiet umfasst insbesondere: 工作項目： <ul style="list-style-type: none"> • Leitung des Referats 領導內政部警察司第 4 科 • Teilnahme an den Sitzungen des Ausschusses nach Art. 36 EUV 參加會議 • Wahrnehmung der Delegationsleitung in der Ratsarbeitsgruppe Europol 指揮歐盟警察 Erwartet werden: 能力項目： <ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungsfähigkeit 決定的能力 • Fähigkeit, komplexe Sachverhalte systematisch zu bearbeiten 有系統處理複雜問題的能力 • Verhandlungstechnik / Überzeugungskraft 說服能力 • Mündliche Kommunikationsfähigkeit 口頭溝通能力 • Konfliktfähigkeit; Stresstabilität 解決爭議及具備抗壓能力 • Sprachkenntnisse (englisch und französisch) 語言的能力 (英文和法文) Die Stelle erfordert die Bereitschaft für eine Sicherheitsüberprüfung nach dem SÜG. Bewerbungen von Frauen werden besonders begrüßt. Schwerbehinderte Menschen werden bei gleicher Eignung bevorzugt berücksichtigt. Von ihnen wird nur ein Mindestmaß an körperlicher Eignung verlangt. 特別歡迎婦女申請，殘障人士在同等資格條件下優先錄用，此項工作對身體條件要求不高。 28. Juni 2007 Bundesministerium des Innern, Arbeitsgruppe Z 1; Az.: Z 1 – 001 001 – 1/5 P 1 4 Auskunft erteilt Herr RD Eickelpasch, Tel.: - 1258

聯邦政府主管級職缺公告，需具體列明應具備那些主管能力，應考人必須提出已具備這些能力證明，德國內政部聯邦公共行政學院提供這些課程，訓練合格就可證明已具備主管領導能力，此再次說明德國公務人員考試、陞遷與訓練是緊密結合。

二、受理應考人報名

若應考人符合資格條件，可向出缺用人機關報名。用人機關人事單位審核應考人是否符合應考資格條件，若符合則通知應考人參加口試。經審查不合格者，則寄回報名表。

目前德國聯邦政府每年約需精減員額 1.5% 人力，所以公務人員招考並無困難，亦即聯邦政府若有職務出缺，符合資格應考人數往往比所需人數多，競爭相當激烈，僅少數類科如資訊人員有困難，係私人企業待遇比較高因素所致。如本研習團到聯邦政府經濟及科技部參訪，人事處科長告知目前該部一個法律職缺約有 800 人至 1000 人報名，經濟職缺約有 300 人至 400 人報名，因此人事處必須嚴格篩選出少數完全符合資格條件應考人參加口試。

三、口試

研習時講座認為口試在德國政府考選公務員程序中居於關鍵地位，且經多年運作發展出 2 個口試模式，應考人在 10 人以下，則由各機關人事部門負責，若應考人在 10 人以上，則使用評鑑中心法。此外，有些聯邦機關利用新資訊科技考選人才。

(一) 一般口試由各機關人事部門負責，係依下列程序進行：

- 1、口試舉行前須先準備與口試有關資料。
- 2、擬定口試問題，主要是詢問應考人是否具備工作所需專業知能、適任性以及以往工作績效等問題。
- 3、決定口試委員名單，一般係由人事主管主持，另有一名人事人員在場。
- 4、口試時間為 20 至 30 分鐘。
- 5、口試時注重應考人形象，對應考人做整體認識。
- 6、口試進行時，不能過於拘謹，態度要輕鬆，詢問應考人有關工作意願，如為何要申請此工作？適任能力為何？
- 7、2 個星期內依成績高低提出建議名單，再交由各機關用人單位決定錄取名單，並通知應考人。

一般口試面談僅有 20 至 30 分鐘，依講座實務見解，如果職缺是內部晉升比較不會發生問題，因為對申請人工作態度、專業知能、適任性等比較瞭解。但假如職缺是採外補，比較有問題，因為對應考人不大瞭解，況且時間又太短。

(二) 評鑑中心法：

評鑑中心法是德國人研發的，於 1920 年代用來考選德國軍官，俾甄選適合人才擔任軍官，嗣後美國加以推廣使用，成效良好，又傳回德國。評鑑中心法首先應成立成立甄選委員會，德國法律並未明文規定委員會人數多寡，由聯邦政府各部自行決定。一般而言，甄選委員會係由各部人事部門推薦 2 至 3 人、心理專家 1 人、員工代表會 1 人所組成，並由人事部門主管擔任主席。

測驗期間為 2 天，茲將過程說明如下：

第一天：

- 1、首先由應考人自我介紹。介紹內容為應考人學經歷條件、對工作期望、以及為何申請本項工作。
- 2、進行心理測驗或一般知識測驗。約 80 題，測驗時間為 40 分鐘。(佔總成績 10%) 測驗範圍十分廣泛包括政治、地理、歷史、文化、藝術等等，以申請歐盟公務員(高級公務員)之測驗題目為例：
 - (1) 那些事項不是諾貝爾獎的項目？(數學)
 - (2) 蘇聯由幾個共和國組成？(政治)
 - (3) 高酒精的某種酒是由何種植物釀造？(知識)。
 - (4) 阿拉斯加與西伯利亞之間隔著那個海？(地理)
 - (5) 歌劇阿比的理髮師之作者？(文化)
 - (6) 刺殺甘乃迪總統者的名字？(政治)
 - (7) 決定聯合國成立之會議在何處舉行？(歷史)
 - (8) 第一次世界大戰是在舉行何次會議後結束？(歷史)
 - (9) 中國人口愈來愈接近那些地區人口之總和(地理)
- 3、休息。
- 4、測驗處理公文能力。包括部外來函及部內簽辦公文，由應考人書面寫下處理的方式，目的在測驗應考人的組織力，即有系統處理工作的能力。時間為 2 小時。(佔總成績 30%)
- 5、休息。
- 6、即席演講。題目當場決定，範圍不限。應考人依序在甄選委員面前口頭演講 15 分鐘，目的在測試應考人於短時間內有條理並用適當語言表達的能力。(佔總成績 30%)

第二天：

應考人分成 2 至 4 組，每組就特定題目討論並提出解決方案。題目由甄選委員會提供或由小組自行決定，小組自行討論後，由其中 1 人作結論。目的在測驗應考人於討論期間的傾聽能力、合作意願、討論能力、提出解決方案能力、自信能力、說服別人的能力等。討論時難免會發生緊張、衝突的情況，如某個人喜歡表現壓倒別人的意見，此時甄選委員要加以制止。甄選委員需詳載每位應考人每個項目的分數，不可做整體評分。(佔總成績 30%)

最後，再將應考人成績加總後，依分數高低排名。

講座認為評鑑中心法優點計有以下 2 點：

- 1、甄選委員會經上述程序可選出最適合人才。
- 2、經過 2 天篩選，選錯人機會減少。

講座認為評鑑中心法缺點計有以下 3 點：

- 1、評鑑中心法費時費事，且費用很高。
- 2、2 天測驗期間，甄選委員都不能上班工作。
- 3、應考人不必繳交報名費，而且亦可得到住宿費及旅費補助，此外還須支付心理專家之一切費用包括住宿費及旅費，機關辦理此項測驗成本很高。

最後講座表示實際情況為應考人大多符合應考資格規定，所以必需舉辦此項競爭激烈的甄選程序，可以確定所選是最適合之人選。此外，本研習團參訪德國經濟及科技部時，人事處科長告知，該部甄選人才不一定要採行評鑑中心法，視應考人多寡及類科性質而定。

(三) 利用新資訊科技舉辦口試

德國現已將人力資源視為生產因素，非成本因素。在財政困難時，裁員有其必要，但仍需激勵員工俾其發揮潛能。德國聯邦政府交通、建設和住宅部使用「組織和潛能測驗系統」協助考選員工。「組織和潛能測驗系統」係一結構性口試型式，經由精確整理過案例和使用自傳資料評估應考人所具備的潛能和工作核心能力。例如管理職位，甄選標準為具備專業知識和管理潛能。該系統會精確說明職位所需具體資格條件和挑戰，經由結構性口試甄選過程，可以很精準考選所需要人才和確定員工所需的發展。

四、試用

德國聯邦公務員經一般口試或評鑑中心法錄取後，依各職等所規定試用期間在聯邦各機關擔任「試用職公務員」，俟試用期滿成績及格且年滿 27 歲，始得轉任為「終身職公務員」。若試用不及格，可再延長試用期限或被解職。考核項目為品格、能力及專業知識等。一般而言，高等職試用期間為 3 年，中高等職為 2 年 6 個月，中等職為 2 年，簡易職為 1 年。

總之，要成為德國聯邦終身職高等職公務員除須大學畢業外，尚需經 2 年實務訓練及格，然後向聯邦機關申請，經競爭激烈的口試或評鑑中心法錄取後，再經 3 年試用期滿成績及格，始能由「試用職公務員」轉為「終身職公務員」。其餘中高等職、中等職及簡易職亦是比照此種程序，只是學經歷條件較低，期間稍短。由此可知，德國聯邦終身職公務員「三明治方式」的考選方式，即教育、訓練、考試及試用緊密結合制度，較我國公務人員考選嚴謹。

第三節 聯邦終身職公務員制度特色

德國自 18 世紀建立終身職公務員制度以來，歷經 200 多年演進，有其悠久歷史傳統，茲舉 4 項分別說明之：

第一個特色為德國終身職公務員沒有升官等考試制度。傳統德國終身職公務員分高等職、中高等職、中等職、簡易職 4 個職等，各個職等不互相流動，很少發生由低職等晉陞至高一職等。主要原因為德國並無升官等考試制度，其次每個職等所需學歷及實務訓練資格條件並不相同。不像我國有升官等考試制度，可憑工作年資再參加考選部舉辦升官等考試及格，如參加薦任升官等考試及格，就可由委任晉陞至薦任。簡言之，德國終身職公務員每個職等都是一個封閉體系，僅能在該體系內陞遷，陞遷主要是依工作年資及績效，例如簡易職可由 A2 升至 A5，中等職可由 A5 升至 A9，中高等職可由 A9 升至 A13，高等職可由 A13 升至 A16 及由 B3 升至 B11。

第二個特色為德國終身職公務員傳統由主修法律佔絕大多數。德國早期將國家視為一個法律人格，所有政府行為均為法律行為，所以終身職公務員必須受法律訓練，也就是說依法行政成為德國政府傳統文化之一部分。以往申請高等職公務員基本資格條件為在大學主修法律，儘管主修政治科學及經濟學仍可申請擔任高等職公務員，但人數仍以主修法律者佔多數。近 30 年來德國聯邦及各邦公務

員以主修法律者佔大多數，約佔 65%。由於近年來德國強調經濟政策重要性，主修經濟者所佔比率已上昇至 15%，雖然如此，以德國經濟及科技部為例，主修法律的公務員仍佔 40%，超過主修經濟的公務員人數，至於主修政治科學人數並不多。

德國高等職公務員須大學畢業並須經 2 年實務訓練，中高等職公務員必須完成 3 年公共行政學院訓練。訓練課程大部分是法律、經濟（尤由是預算、公共管理），社會學及政治科學課程僅佔小部分。也就是德國公務員高等職與中高等職所受訓練偏重較務實的法律，經濟問題解決途徑，而非理論的訓練。準此，目前大部分德國高等職公務員視他們工作為政策決定，具有法律背景的他們早已學會如何處理利益衝突問題，並適用不同法規處理實際情況。他們所受訓練可以相當務實處理公私利益衝突問題，他們將行政工作視為政策決定，他們熟悉法律，但他們也知道法律之窮與彈性。

德國終身職公務員傳統由主修法律佔絕大多數，但此種情況於 1996 年開始逐漸轉變，由於德國聯邦政府推動行政革新如計畫評核術、目標管理、作業研究等，需要不同領域管理人才。因此所需高等職公務員即由法律學科逐漸趨向多元學科（法律、經濟、社會、政治科學）。然而實際上主修法律者仍佔多數，其主要原因計有以下三項：

第一為德國依法行政傳統仍深深影響德國公共行政及其決策，並且深信不疑依法行政可確保人民被公平對待的權益。

第二為法律系學生被認為具備各種法律領域的廣博知識，因此主修法律者被視為通才，適合所有行政機關各個部門的工作。

第三為每項傳統均會產生追隨者，既然大多數高等職公務員都是學法律出身，他們對法律系畢業生均有所期待，就主修法律的機關主管而言，很自然會任用主修法律者。

第三個特色為德國聯邦議院（bundestag）被稱為公務員國會。因為許多國會議員係公務員出身，例如 1990 年至 1994 年，聯邦議會（614 位國會議員）約有三分之一議員來自公務員。

第四個特色為德國 78%終身職公務員是由行政機關內部晉升，僅有 22%是由機關外甄補，其中 10%是來自企業界。值得一提的是德國政府與企業界有相互交流管道，例如政府經常安排民間企業優秀人士至公務員培訓或進修中心講

習，亦會安排公務員至民間企業實習。

第四節 兩套併存人事制度

早期德國終身職公務員其身份是絕對受到保障，政府不得無故解僱，並需提供其生活所需費用，按年資提高薪資，因此增加終身職公務員會影響政府財政支出。聯邦國會基於審查預算職權，有權決定終身職公務員人數及其配置，為彌補終身職公務員人數不足，19 世紀初期乃依私法契約進用聘僱人員及職工。是以德國兩套公務人員制度併存是傳統歷史的一部分，至 21 世紀，該項歷史傳統已逐漸變得不適當和不具意義，因為在實務上兩者間法律區別界線已變得相張模糊。本節將對兩套公務人員制度差異加以說明，並提出將來可能發展趨勢。

壹、兩套人事制度差異比較：

講座在研習時對兩套公務人員制度間差異曾詳加說明，茲以表格方式將兩者間不同之處列出如下表，將有助於瞭解現行德國公務人員體制之運作方式。

表 5 終身職公務員與聘僱人員、職工之差異

類別	終身職公務員	聘僱人員、職工
法律關係	公法職務關係	私法職務關係
與國家關係	忠誠關係	契約關係
法律依據	基本法、聯邦公務人員法	私法契約行為（勞工法及團體協定，團體協定須列舉所有工作條件。）
建立關係	經正式任命行為（有任用證書）	工作契約（無任用證書）
變更關係	解職或退休	終止或解除契約
社會保障	政府有照僱義務	對價關係
主要工作	與國家主權有關者如外交、稅收、關稅等	與社會發展與福利職能、專門技術工作有關者。
陞遷	陞遷管道分為高等職、中高等職、中等職、簡	規定於團體協定中

	易職 4 個職等	
法律救濟	行政法院	勞工法院
罷工	與國家關係為忠誠關係，所以禁止罷工	與國家關係是私法契約關係，所以在有條件下得准罷工（僅限為爭取團體協約中較好工作條件，必須在工會組織運作下，且盡全力協商都無法獲致協議情況下，始能進行罷工。）

終身職公務員與聘僱人員和職工最大區別在於前者必需忠於職守及執行公共行政核心工作，俾維護民眾利益，因此不得罷工。依基本法第 33 條規定國家權力的執行是一項永久性功能，需由終身職公務員忠誠執行，以確保公共福祉。因此國家核心行政工作需由終身職公務員負責，而聘僱人員和職工則擔任健康、社會服務和專門技術等方面工作。簡言之，終身職公務員基於需忠誠執行國家核心任務而產生，聘僱人員和職工基於功能而產生。

貳、兩套人事制度發展趨勢

在德國，最初所有涉及國家主權和公共事務管理的任務都應由終身職公務員來完成，但目前已非如此。隨著國家行政制度的改革和人們觀念的轉變，越來越多過去必須由國家來完成的任務已經由社會和私部門來完成。在此種情況下，德國在招考終身職公務員時就比較謹慎，如果不是必要，一般都經由依私法契約招考聘僱人員及職工來擔任，尤其是在德國東部地區，近來招考終身職公務員越來越少。

從表 6 可看出，目前德國兩套人事制度發展趨勢，終身職公務員人數成長幅度不大，在 1990 年約佔德國公務人員總數 36%，2000 年約佔 35%，至 2005 年約佔 38%；聘僱人員人數成長幅度較大，在 1990 年約佔德國公務人員總數的 45%，2000 年約佔 51%，至 2005 年約佔 50%；職工人數則大幅度下降，在 1990 年約佔德國公務人員總數的 20%，2000 年約佔 15%，至 2005 年約佔 12%。前述數據計有 2 方面意義，第一為顯示聘僱人員人數已佔德國全國公務人員人數一半以上，其在提供德國公共服務的地位愈來愈重要；第二為說明德國教育和訓練普遍提昇

的結果，愈來愈需要高素質公務人員，所以職工重要性急速下降。

表 6 1960 年至 2005 年間德國終身職公務員、聘僱人員及職工人數成長統計表

類別	1960 年	1970 年	1980 年	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年
終身職 公務員	720,000 人	954,000 人	1,277,000 人	1,382,000 人	1,587,000 人	1,616,000 人	1,643,500 人
	34.25%	34.35%	35.70%	35.62%	31.39%	34.76%	37.64%
聘僱 人員	772,000 人	1,113,000 人	1,527,000 人	1,728,000 人	2,585,000 人	2,352,000 人	2,182,000 人
	36.73	40.08%	42.69%	44.54%	51.13%	50.59%	49.98%
職工	610,000 人	710,000 人	773,000 人	770,000 人	884,000 人	681,000 人	540,600 人
	29.02%	25.57%	21.61%	19.84%	17.48	14.65%	12.38%
總計	2,102,000 人	2,777,000 人	3,577,000 人	3,880,000 人	5,056,000 人	4,649,000 人	4,366,100 人
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料來源：德國聯邦統計局，2007 年。

目前除終身職公務員與聘僱人員、職工之任用資格條件、昇遷管道、俸給等不相同外，其餘所適用法規大致相同，也就是說聘僱人員所享有權益與福利與終身職公務員，在實務上愈來愈相似，彼此間界線區隔愈來愈模糊。

此外，目前德國政府各機關分別成立終身職公務員工會、聘僱人員工會、職工工會或 3 種職業別混合的工會。亦即最初終身職公務員與聘僱人員及職工在本質上是有明顯差異，各自成立工會，但隨著主客觀環境轉變，終身職公務員與聘僱人員及職工差異已沒有當初那麼明顯，有些機關已組成混合性工會。

第五節 小結

德國雖然是聯邦制國家，但與其他聯邦制國家如美國，最大不同是從聯邦政府到地方政府其公務人員體制如官等、俸給、退休保險等大致是一致的。德國基本法第 75 條規定，聯邦政府有權決定全國公務人員法律上地位，同法第 74 條 a 規定，聯邦政府有權決定公務人員俸給與退休金等，各邦政府在此立法框架內訂定各邦公務人員官等、俸給、退休保險，其目的是在避免聯邦政府與邦政府間，各邦政府間或地方政府間「破壞性競爭」。但聯邦政府基於有些邦財政困難，很難依聯邦政府所訂定官等、俸給、退休保險標準實施，已於 2006 年放棄此權力，

可由各邦依財政狀況自訂，往後是否會發生「破壞性競爭」情事，值得賡續研究。

目前要成爲德國聯邦終身職高等職公務員除須大學畢業外，尙需經 2 年實務訓練及格，然後向聯邦機關申請，經競爭激烈的口試或評鑑中心法錄取後，再經 3 年試用期滿成績及格，始能由「試用職公務員」轉爲「終身職公務員」。其餘中高等職、中等職及簡易職亦是比照此種程序，只是學經歷條件較低，期間稍短。由此可知，德國聯邦終身職公務員「三明治方式」的考選方式，即教育、訓練、考試及試用緊密結合制度，較我國公務人員考選嚴謹，頗值參考。

德國現行國家核心行政工作需由終身職公務員負責，而聘僱人員和職工則擔任健康、社會服務和專門技術等方面工作。也就是說，終身職公務員基於需忠誠執行國家核心任務而產生，聘僱人員和職工基於功能而產生。此項「彈性」用人制度，在政府財政困難階段，有其正面功能。

第四章 德國外交人員及關務人員之考選任用制度

第一節 德國外交人員之考選、訓練及待遇制度

德國外交領事人員係與我國相同採互相流用制度，惟考選訓練制度與我國極為不同，甚為複雜，德國外交人員分為三種層次之官員，即中等職(Mittel)、中高等職(Gehoben)、高等職(Hoher)，領事官員大皆由中高等職級擔任，每年約有千餘人報考，應考人需先經過邏輯測驗(筆試)，繼而從中挑選出約120人，經過面談之後，再選出約40人左右接受為期3年之教育訓練。此外，德國之外領人員訓練係採在職訓練，雖然安排許多理論課程，惟實務操作皆透過實際工作而學習，外派前並無特別再安排領務課程。

壹、外交人員考選機關

德國外交人員之考選，其法令依據為Rule for Preparation for Selection and Examination for Category A of Foreign Service 13 May 1982，由外交部本身舉辦並自行負責其養成教育，由第一司教育訓練科(Abteilung I, Referat Ans und Fortblldung)負責。

貳、考試類別與應考資格

一、考試類別：

德國外交人員之考試類別大致可分為中等職(Mittel)、中高等職(Gehoben)、高等職(Hoher)三種。外交人員屬高等職，領事及行政人員為中高等職，中等職人員則主要負責總務檔案等行政事務以及領事事務。考試並不分語言類組，然而懂英語與法語為必要條件。

二、應考資格：

對於高等職(外交人員)來說必須具備大學畢業資格(因此應考人年齡大約在26至27歲之間)；中高等職(領事及行政人員)要求高中畢業(大約為17至18歲之間)。(註：德國學制與我不同，一般其大學畢業相當我國之碩士，而Abitur則相當我高中程度。)

參、考試內容與程序

一、考試內容：

- (一) 應考人需經過心理及性向測驗，係由獨立的人力顧問公司所聘請的心理學家所做的測驗。倘無法通過心理及性向測驗，可能造成錄用之阻礙。
- (二) 考試內容分筆試與口試。口試是一系列的測驗再加上一部份群組測驗，以德語為考試語言，高等職考試範圍包括歷史、政治、國家法與民族法、通識及一篇作文。筆試通常1天結束，從早上八點半到下午三點。口試目前為期2天（以後考慮縮減為1天）。語言測驗由外交部教育訓練科之語言講師主持。
- (三) 成績計算：筆試與口試成績平均計算，並無特別比例，亦無最低錄取標準。

二、考試程序

德國外交部係由自己辦理考選作業，其相關作業程序包括：

- (一) 每年外交部在報紙刊登甄選公告，公告中說明應具備申請資格條件：例如：
 - 1、年齡限 32 歲以下，此種年齡限制亦適用於一般機關各等級人員。
 - 2、學歷大學畢業。
 - 3、大學畢業後參加 1 年歐盟課程並得有證書（1998 年增訂之必要條件）。
 - 4、語文能力（英文及法文之口頭表達能力）。
 - 5、健康能力。
- (二) 篩選後對符合資格者進行面談，不符合條件者便退回。
- (三) 進行口頭與書面的甄選程序（由甄選委員會進行），其中包括語文測驗，如同評鑑中心，給予文章，並經甄選委員會口試。
- (四) 由甄審委員會決定及格名單，並將該名單送外交部建議進用，一般外交部均會同意，一經進用 2 年期間即為試用職公務員，並享有薪資及休假之權益，亦有代表性職稱（Attache），屬實習外交官。
- (五) 及格人員由外交部自行訓練，共計 2 年。

如係法律系畢業，則訓練時間縮短為 1 年。由此可知，外交人員的訓練，法律課程所佔之重要性。以下僅就 2 年訓練課程說明如下：

- 1、9 個月之實務課程：如政治與歷史、經濟學、國際法與歐洲法、英文與法文。
- 2、3 個月外文語文訓練：由外交部派至外國進修外文。
- 3、7 個月在德國外交部實習：分配至各單位實地實習。

4、5 個月之法律課程：該課程係增進學員之法律相關知識，法律系畢業者即無須此一階段之訓練。

(六) 外交官結訓測驗

此為 2 年訓練後之外交官資格考試，目的在測試其是否符合 A 級職務之能力，包括口試及書面，必要時需成立考試委員會，成員在 1982 年之法律有詳細規定，主席由外交部人事處處長擔任，其他委員包括訓練機構之主管人員，外交部指定之資深外交官及外交部殘障人士代表應在場。

筆試包括：歷史政治、經濟學、國際公法與歐洲法、外語（英文與法文）等四科。口試為即席演講，或以具體案件於半小時內做成決定，亦可能針對現有政治議題、時事做交談等方式。最後由考試委員會針對申請者做出總評，及格者發給證書，以證明其養成教育及格，不及格者則尚有一次機會。頒發證書後，當天試用職之公務員地位即終止。

(七) 訓練及格者並非每個人都可以進入外交部工作，須視職缺情形而定；外交部並無義務進用此類人員，惟一般而言，外交部均會進用此類人員。換言之，及格者不得要求外交部全額進用及格人員。

肆、外交人員之教育訓練

德國聯邦政府所屬外交領事人員皆需接受職前訓練，並通過考試以證明適任性，職前訓練包括未來工作項目中理論與實際兩方面的學習。訓練時間因人而異，但是必須要具備專業的基礎，以便應用在日後的工作中，例如學習外語。其分類情形如下：

一、高等職外交人員（Hoherer Dienst）

教育訓練是日後工作應用上的基礎，因此對於外交人員來說格外重要，自 2002 年起高等職外交人員的教育訓練時間定為 1 年，課程包含：當代歷史暨政治、民法暨歐洲法、國民經濟、法律、領務以及其他方面的主題如人事管理及領導能力等。在實習課程中，參事（Attache）必需擔任助教的工作，並且輔導學員。

二、中高等職外交人員（Gehobener Dienst）

中高等職外交人員的職前訓練是為期 3 年的高等專校教育，訓練地點為隸屬德國聯邦公共行政專校（Fachhochschule des Bundes fuer oeffentliche Verwaltung）之外交事務所（Fachbereich Auswaert ige Angelegenheiten）。參加者必需要具備

管理學碩士的學位。課程的重點在法律、領務規定、管理、經濟、發展政治 合作及外國語言。以及與專業人士的座談課程，例如研究演講及文化差異的溝通技巧。

三、中等職外交人員（Mittlerer Dienst）

中等職外交人員的訓練著重理論與實際的環節，職前訓練計達20個月，其中包括9個月在國外使領館的實務訓練，重點課程為：組織暨管理學、財政學、會計學、電務、領務法、國籍法、護照法、外國人法、英語及法語。此訓練分為入門課程、在國內及外放期間實務的訓練以及最後的結束課程。

伍、外交人員之待遇制度¹

德國外交人員的俸給（高等職）制度，在國內，與一般公務員高等職公務員之俸給相同。如果外派則有所不同（如有外國津貼、子女、租屋津貼等，均於法律明訂之）。另有平衡國外物價之津貼（與本國比較如物價較高即給予補助津貼）。A13 至 A14 約 2 至 3 年。A16 級（科長級，為一般公務員之最高薪級）。B 級（相當次長級，薪資固定不因年資而調整）。津貼也視駐在國而不同（最高可能為 3000 歐元）。

依據「公務員俸給法」第 3 條第 5 項規定，公務員的俸給於每月月初發給，給與項目包括基本薪、家庭補助、津貼（包括職務津貼、職位津貼、艱困工作條件津貼）、績效獎金及津貼、特殊津貼、駐外津貼等，分述如下：

（一）基本薪

基本薪是公務員待遇的主要項目，依據「聯邦俸給表」（Bundesbesoldungsordnungen）及「邦俸給表」（Landbesoldungsordnungen）規定，按機關指定職位等級支給，與公務員實際執行的職務無關。

聯邦俸給表共分 4 種，表A適用於一般公務員與軍人、表B適用於高級職位的公務員與軍人（例如：聯邦秘書、主任秘書、司長）、表C適用於高等教育機構的教授與講師，表R則適用於法官、檢察官。

支領A2 至A16 等（大多數公務員及軍人）及C1 至C4 等（高等教育機構的教授與講師）人員，將隨年資提高支領俸級，但公務員支領B1 至B11 等薪資者，

1 本節內容摘自「考選部及相關機關赴德國內政部聯邦公共行政學院研習考察報告」pp.40-44

則屬固定薪資，支領R1與R2 等人員，將隨年資提高支領俸級，至支領R3 至R10 等人員，則屬固定薪資。

（二）家庭補助

視公務員家庭狀況，按支薪等級，本於照護原則，家庭補助以已婚者為支給對象，包括鰥夫寡婦及離婚者，敘 A2 至 A8 等人員，每月支領 95.96 歐元，敘 A9 等以上人員，每月支領 100.78 歐元。每養育一位子女，家庭補助增加 86.21 歐元，第三個子女則給與 1 14.35 歐元。

依據聯邦憲法法院 1998 年 11 月 24 日的決定，為維持子女數較多的公務員生活，自 2002 年起，除了前述的補助外，另按月增給 106.39 歐元。自 2002 年起，公務員與其他公民一樣，依國家兒童福利給付措施規定，第一位至第三位子女，每人每月再給與 154 歐元，第四位以上子女，每人每月給與 179 歐元。

（三）津貼

津貼是政府對所有工作領域的人員，除基本待遇（基本薪及家庭補助）外，考量工作條件及職務特殊性的給與，分為下列 3 種：

1、職務津貼

本項津貼各部門不同，是各部門特有的待遇項目，被視為基本薪的要素之一，並列入一般待遇調整及退休金的計算內涵。依據各部門適用的俸給表，以中等職支領最高等級A9 等人員為例，只要職務完成度超越同等級人員一般水準以上，約有 30%的公務員可獲得本項職務津貼。

2、職位津貼

本津貼是給與在職務表現優異的人員，例如：警察人員津貼及消防人員津貼(127.38 歐元)，情報人員津貼(按個別薪級，約 115.04 歐元至 191.73 歐元)，飛行津貼 (294.5 歐元至 460.16 歐元)，監所人員津貼(95.53 歐元)，聯邦部長辦公室及聯邦最高法院人員津貼(按個別薪級，A13 等人員約支給 181.51 歐元)，大部分公務員支領一般職位津貼 (15.68 歐元至 68.17 歐元)，以維持聯邦與各邦公務員待遇之衡平發展。

3、工作條件艱困額外給與及超時給與

只有在特殊工作領域及特殊工作計畫超時工作期間，才給與津貼，例如：在星期天或銀行放假日工作，每小時給與 2.61 歐元，晚上工作，每小時給與 1.28 歐元，輪班工作者，每月給與 35.79 歐元至 102.26 歐元，從

事護理工作者，每月給與 15.34 歐元至 61.36 歐元，公務員請病假期間，其工作條件艱困額外給與，仍按全月數額支給。本項補助不列入退休金計算。

在聯邦層級，聯邦公務員及軍人的所有津貼經費約佔待遇總支出的 4%。不過據本次研習德國聯邦經濟及科技部官員表示，目前德國聯邦公務員因國家財政困難，多未給與超時津貼。

（四）特別津貼

為解決人力短缺的問題，依據預算法相關規定，在特殊情況下，給與特別津貼，本項津貼不得超過公務員所敘等別第一級基本薪的 10%，與基本薪合計數額不得超過公務員所敘等別最高級支給數額。本項津貼之支給，由用人機關與待遇主管機關（內政部）協議或由待遇主管機關指定。

（五）駐外津貼

公務員（包括外交人員）、法官及軍人於國外居住及服務期間，除支領國內待遇外，另支領駐外津貼，包括國外工作獎金、子女補助費及房租金津貼。

陸、小結

從德國外交人員考試方式發現，考試內容涵蓋理論與實務，不僅重視一般基本知識、專業知識，尚須具備執行職務的能力；考選目的除測試應考人職務上所需的技能外，亦相當重視應考人所需具備的條件及執行職務的能力，因此考試內涵是針對工作所需的職能加以設計與配合。

德國外交人員考試分筆試及口試二階段，第一試為筆試，高等職考試範圍包括歷史、政治、國家法與民族法、通識及一篇作文，第二試口試是一系列的測驗再加上一部分群組測驗，以德語為考試語言，主要測試應考人之外交相關知識、技巧、能力及人格特質，口試目前為期兩天（以後考慮縮減為 1 天）。由上觀知，前述德國外交人員考試方式多樣化，並藉由此多元的考試內涵來評量應考人不同的能力，進而甄拔最適任的優秀外交人才，蔚為國用。

第二節 德國關務人員之考選、任用及遷調制度

本次研習原規劃請德國財政部指派講座至該學院柏林校區講述有關德國之關務及稅務人事制度，因適值講座業務繁忙，且該部位處柏林市區，距該學院柏林校區甚遠，雖經該學院柏林校區數次與財政部溝通，講座仍無法按既定課程講授，嗣經本團建議該學院柏林校區由我國財政部之團員會同我國駐德代表處人員赴該部拜會相關人員，終經該國財政部同意。惟由於訪談時間十分有限（約 1 小時），爰僅就德國與我國關務人員之遴選、任用及輪調等部分交換意見。是以，本章以訪談所得之資訊，比較分析德國與我國關務人員在考選、任用及輪調等制度。

壹、赴德國財政部訪談紀要

本次訪談由該學院柏林校區承辦人員隨同前往，並由我國駐德代表處李俊志先生擔任傳譯工作，拜會對象為該部負責關務人事業務之科長 Mr. Ralf Dembkowsky 先生，渠係德籍土耳其裔，所擔任之科長職務屬德國公務人員之「高等職」層級，因訪談時間有限，爰以德國關務人員之甄選、任用及輪調作為訪談之重點，以下為本次訪談紀要：

一、關務人事法制：

問題：我國公務人員訂有「公務人員考試法」及「公務人員任用法」作為一般公務人員之考選、任用及調動之依據，因我國關務人員業務性質特殊，依「公務人員任用法」另訂有「關務人員人事條例」，作為關務人員人事管理之依據，亦即我國關務人員管理有獨立之人事管理制度，自成體系。請問德國是否有以法律另訂獨立之關務人員人事管理制度。

回答：德國關務人員屬聯邦政府公務人員，與他其他聯邦政府公務人員適用相同之人事管理法律，並無另訂獨立之人事法律規定。

二、關務人員之考選與任用：

問題：擔任我國公務人員需經國家考試及格，而現行主要的考試為高等考試及普通考試，為一般機關進用公務人員之主要途徑，惟關務業務因性質特殊，為配合業務需要（如需遴用具一定身高、體重等特殊條件人員），因此，關務機關主要是經由關務人員特種考試之途徑遴補人員，請問德國關務人

員如何遴用，與一般公務人員之進用是否不同？主要不同之處為何？

回答：如前所述，德國關務人員並無訂定獨立的人事管理法律，因此關務人員之考選亦與聯邦公務人員之進用相同。關務機關之職務依職位高低可分為「高等職」、「中高等職」、「中等職」及「簡易職」等 4 個等級。

德國關務機關以「中高等職」之人數最多，約占機關職位數的一半，因此，人員的遴補也以此類等級最多，本人就以「中高等職」關務人員之遴選作為說明。德國並無專責的考選機關，關務機關如有職務出缺需進用人員時，依規定應予公告，公告的內容包括職務等級、工作內容、所需專業等等。經公告後，如有符合所公告之資格條件者，即可向關務機關提出「申請」，用人機關審核並彙整後即通知面試，在面試階段，原則上會組成口試小組，口試後口試小組會將建議錄取名單陳報機關長官決定。如應考人數較多時，會採行評鑑中心法。

問題：請進一步說明申請關務機關「中高等職」職位的基本條件為何？

回答：德國公務人員的考選係與教育制度相互配合，我們設有關務的專科學院，關務學院畢業並經第一次國家考試及格，且具有 3 年的關務專業訓練合格者，即具有申請關務機關「中高等職」的資格條件。所以德國的國家考試僅是取得申請職位之資格，與貴國經國家考試即取得分發任用資格之情形不同。

問題：關務人員需具備關務方面的專業，對申請者有無特殊的要求？如年齡、身高、體重等方面。

回答：如有特殊需求會在公告職缺時詳細說明，但不能有性別、年齡之歧視。

問題：申請經錄取後，是否即成為正式公務人員而具有終身職之身份保障？

回答：德國公務人員初經錄取者，尚需經試用的階段，經第二次國家考試及格（於錄取後實習結束後所為之考試）始能成為正式的公務人員。

三、關務人員的輪調：

問題：我國訂定自成體系的關務人員人事管理制度，最主要的目的之一，是為使關務人員的輪調更具彈性，以因應關務業務範圍廣泛，培養「專業的關務通才」之需，所以我國關務人員的輪調相當重要，並訂有關務人員輪調法規作為依據。請問德國關務人員的輪調制度為何？有無訂定特有的法令規

定？

回答：德國關務人員並無訂定特定的輪調法令規定，因關務人員屬聯邦政府公務人員，因此關務人員的調動原則上係由財政部管制辦理。一般而言，財政部會有一份海關擔任「敏感性職務」人員的名冊（其他部會亦有類似名冊），對於擔任該職務較久（如已擔任 4 年）之人員如無調動，財政部會主動與當事人聯繫並徵詢其調整職務或輪調的意願，如果當事人有意願調動，財政部科長級人員即可核定調整。如當事人無意願或無職務可資調任，財政部會主動協調溝通促使職務輪調或調整工作。

問題：承上所述，德國關務人員輪調似在防止弊端，而我國關務人員輪調主要係在於職務歷練，並藉以培養專業的關務通才，請問德國有無類似以培養人才為目的的輪調設計。

回答：如前所述，德國公務人員考選與教育制度密切配合，以關務機關之「中高等職」而言，擔任該職務前需接受海關專科學院的教育及第 1 次國家考試，且經過 3 年的實習才具有申請的資格，經錄取後尚且應經實習與第 2 次國家考試及格等過程，方能成為正式的關務「中高等職」公務員，是以，成為正式關務人員時已具有相當的關務專業知能，同時聯邦財政學院亦有相關在職訓練，因此德國關務機關並無以培養人才為目的的輪調設計，惟職務輪調仍在平常工作中不定期的進行。

貳、與我國關務人法制、考選及任用之比較

一、人事法制之比較

(一)人事管理制度

- 1、德國關務人員之各種人事管理均依據聯邦政府相關人事法規辦理，並無獨立的人事法律。
- 2、我國關務制度則係依據「公務人員任用法」規定，另行訂定「關務人員人事條例」，因此，我國關務人事制度有別於一般公務人員人事管理制度，自成體系。

(二)職位等級

- 1、德國關務人員與聯邦政府公務人員相同，其職位依其高低區分為「高等職」、「中高等職」、「中等職」、「簡易職」4個等級。並無其他調任

方面之限制。

- 2、我國關務人員採「官稱職務分立制」。「關務人員人事條例」第3條規定，「關務人員官稱、職務分立，官稱受保障，職務得調任」；同條例第4條規定，關務人員分爲關務及技術兩類，各分爲監、正、高員、員、佐等5個官稱。官等分爲簡任、薦任、委任3個官等；職等由委任第1職等至簡任第13職等。最高爲簡任第13職等之總局長、職務最低爲委任第1職等至第3職等之書記、作業員、艙面佐理員及機艙佐理員。關務人員人事制度，與公務人員人事制度最主要的區別在於官等之下尚有「官稱」，官稱之下又有「官階」，官階與職等相當，關務人員除須受官等職等規定限制外，尚受官稱官階規定之限制，較一般公務人員限制爲多。爰一般行政機關人員如無關務人員經歷調任關務機關服務時，因無「官稱」之資格，必須依其原始最高考試資格以認定其官稱，致原銓敘審定之官職等權益受到影響。造成一般公務人員無法（或無願意）調任關務機關，此種體制之設計對關務人員之陞遷具有一定的保障，亦即外補情形遠比一般機關少。此一制度主要係肇因於關務工作性質相當特殊，有內勤與外勤之區別，內勤人員辦理關稅稽徵行政工作，外勤人員則辦理查驗貨物與查緝走私工作。因關務工作相當繁雜，各項驗貨分估業務範圍廣泛，法令規定十分繁雜，需長期經驗累積始能勝任，因此關務人員中除須配置法商、理工等各種不同領域之人才外，尤須建立「具有專業的關務通才」始能使業務推展更爲順遂。因此職務輪調即成爲培養關務人才主要的途徑，而唯有以不辦理職務歸系，始能將關務之各種不同領域的人才作廣泛的職務歷練以節省人力。
- (三) 比較：德國並無獨立的關務人事制度，關務人員之人事管理均依聯邦政府人事法令辦理。我國則訂有「關務人員人事條例」作爲關務機關人事管理依據明訂關務人員任用、考核、待遇及退休撫卹等事項，尤其任用制度有關官稱之規定，使關務人員之任用、升遷自成體系。

二、考選制度之比較

(一) 德國

關務人員之考選與教育制度密切配合，與聯邦政府公務人員之考選理念相同，相當注重擔任公務人員前的職前「養成教育」，從訪談中，即可瞭解

必須經過在校成績測試通過及相當期間的關務專業訓練方能成為關務機關職務的「申請人」，申請後並應經過口試，甚至是評鑑中心法的複雜程序與測試，方能成為「試用職」的關務人員。

(二)我國

依「關務人員人事條例」第5條之規定，關務人員之進用途徑除由關務人員特種考試及格分發外，亦可由公務人員高等、普通考試相當類科取才。為因應海關緝私業務需要，擔任關務人員之資格條件，除基本應考資格外，尚有身高、體格、視力、辨色力等特殊限制，不同於一般公務人員之任用；由於關務工作繁雜並具風險性，人才養成不易，爰目前我國關務人員之遴選仍以特考特用限制轉調之關務人員特種考試為主，茲簡述如下：

- 1、考試等級：依據「公務人員特種考試關務人員考試規則」規定，公務人員特種考試關務人員考試分為三等考試、四等考試及五等考試。三等考試相當於高等考試三級考試，四等考試相當於普通考試，五等考試相當於初等考試。
- 2、應考資格：三等考試，公立或立案之私立專科以上學校或符合教育部採認規定之國外專科以上學校各所系科畢業得有證書者；4等考試，公立或立案之私立高級中等學校以上學校畢業得有證書者。
- 3、考試科目：分為普通科目與專業科目，各等級考試普通科目與專業科目所佔比比例不同。
- 4、分發與訓練：考試錄取人員需經訓練，並由財政部依其考試成績，遇缺依次分配關稅總局暨其各地區關稅局訓練，訓練期滿成績及格，始完成考試程序，分發至財政部關稅總局暨其各地區關稅局任用。

(三)比較：德國並無獨立的關務人事制度，關務人員之人事管理均依聯邦政府人事法令辦理。我國則訂有「關務人員人事條例」作為關務機關人事管理依據，明訂關務人員任用、考核、待遇及退休撫卹等事項，尤其任用制度有關官稱之規定，使關務人員之任用、升遷自成體系。

三、任用制度之比較

(一)德國

以中高等職為例：申請者經錄取，僅取得「試用職」之資格。尚需經過

3 年的實習，實習期滿經過第 2 次國家考試後，方能正式被任用為關務人員，正式成為關務人員後，即具有終身職的保障。

(二) 我國

經關務特考（或高普考試）錄取人員，依「關務人員人事條例」第 7 條規定，初任人員均須經試用 1 年，試用成績及格者，方予實授；不及格者，報請銓敘機關分別情節延長其期間，但以 6 個月為限；延長後仍不及格者，停止其試用，並予解職。

(三) 比較：初任公務人員均有「試用」之規定。我國關務人員「官稱」之設計，為關務人事制度之主要特色，具有與一般行政機關區隔之功能，德國關務機關因無獨立人事法規，因此，在任用上並無類似之設計。

四、輪調制度

(一) 德國

並無特定之關務人員輪調制度，其作業原則上係由財政部統籌辦理，主要對象為辦理「敏感性職務」之關務人員，並採「徵詢意願」及「溝通協調」方式辦理。

(二) 我國

如前所述，關務人員職務並無職組、職系區分，無法適用職組暨職稱一覽表及現職公務人員調任辦法規定，其主要目的即為使關務人員間之調任更具彈性（技術與關務間亦得調任）。「關務人員人事條例」並明訂應訂定「關務人員職期調任互調或輪調辦法」作為關務人員辦理職務輪調之依據。

(三) 比較：德國關務人員輪調功能偏重於防範舞弊，因此並無完整的輪調制度；我國關務人員輪調則首重職務歷練，藉以培養具有專業的關務通才，且設計完整輪調制度。

參、小結

我國依「公務人員任用法」之規定，另訂「關務人員人事條例」作為關務機關人事管理之依據，其在考選、任用及遷調均有別於一般行政機關，德國關務人員之人事管理則均與一般公務人員是用相同的人事管理法規，此為與我國關務制度最大差異之處。

德國關務人員考選與教育制度結合，是德國關務人員考選制度最大特色，由於學生選讀關務學校即表示其已規劃以擔任關務人員作為未來職業，為能取得「申請」關務職務的資格及順利通過甄選，以進入關務機關服務，在就學期間即需培養各項關務法規與實務作業，換言之，德國關務學校不啻為關務機關的「職前訓練機構」，兼具關務人員的「養成教育」功能。由於被遴選為關務人員必須經過學校成績評比、實務訓練、申請、評鑑、實習與試用等程序，因此，所甄選的人員均經長期培訓具備相當的關務專業且更能確認其工作興趣，更能符合考用合一的原則。

第五章 德國人事管理制度與實務

本章謹就德國人事管理制度與實務所涉及之公務員之權利與義務、公部門公平進用女性員工措施與身障人士之進用、現代化之人事領導－主管與員工會談及人事考評流程、員工代表會之功能與運作等作一介紹，期能從德國之經驗中，汲取其優點供我國改進人事管理制度之參考。

第一節 公務員之權利與義務

德國是大陸法系國家，公務員與國家關係屬「公法上職務關係」，其對於公務員之權利與義務有完備的法令規範，以下謹就聯邦公務員法第 3 章之規定，就公務員之權利與義務說明如下：

一、公務員的權利

- (一) 基本權利：即一般人員的權利。因德國已揚棄特別權力關係，故公務員與一般人民一樣，享有基本權利。
- (二) 受照顧與保護（包括公務員之眷屬）之權利：主管機關對於所屬公務員及其眷屬應謀求照顧。公務員遭受不合理的攻擊，政府亦應負起保護之責任，國家如有違反此一責任，公務員可依法提起訴願。
- (三) 支領俸給及福利之權利：公務員依法得支領薪俸、生活補助費、損害賠償之請求權等。惟俸給之高低，國家有裁量權，公務員不得提起訴訟。
- (四) 適當的職務工作：除一些例外之情形外，公務員有權利不從事低於其職務之工作，例如：德國電信規定 1 小時可在家中辦公，必須在電話旁，如 1 小時內機關未指派工作，則薪資照付，若因此導致公務員受到損害（如感冒），則公務員可向法院提出訴訟。又如火車駕駛休息期間被要求從事打掃火車之工作，亦可拒絕接受。
- (五) 休假權：依聯邦政府命令規定申請休假。
- (六) 公務員可兼職：在不違背職務利益之前提下，可從事兼職工作，惟考量其從事兼職工作可能產生公職與兼職職務上之利益衝突，故公務員之兼職必須事先提出申請，並經主管認同核准後始可兼職。
- (七) 結社之自由：公務員得組成或加入公務員工會、協會或團體，但不可罷工。

二、公務員之義務

- (一) 全力以赴之義務：公務員在心力、精神上都必須要全力以赴為國家工作，一週工作 41 小時，但有義務加班（通常一個月有 5 小時不支加班費之加班時間）；同時也要盡力改善從事之職務，職務外之行爲舉止要得當。怠工行爲即不符全力以赴之義務，國家可據以處分。
- (二) 忠誠的義務：對憲法忠誠，並保持中立的立場，忠實的執行職務，要避免國家受到損害；同時對於上司主管之態度要適當，並注意保持自我身心健康，維持工作能力。
- (三) 建議與服從的義務：公務員從事公務應執行長官之命令，但法令另有規定不受命令拘束者不在此限。除依法行政外，對於職務上之工作亦應隨時提出建議。
- (四) 政治活動之中立義務：公務員依規定可從事政黨或政治活動，但在工作上應有所節制，並應注意其身分，對政治活動有所節制或採取保守之態度；在上班時間則完全禁止從事政黨或政治活動。
- (五) 利益迴避之義務：不得有貪污行爲，亦不得利用職務謀求私利；對於特殊案件如有家屬涉及時，當事人亦應迴避。
- (六) 不得接受饋贈禮物：公務員接受報酬或贈與，如有超過法令所定限額者，應向上級主管官署同意始得接受。
- (七) 嚴守公務機密：在職期間或離職後，均不得洩露公務機密。

三、公務員違反義務之後果

公務員如有違反義務，其後果包括：(一) 公務員法上之效果：例如試用職之人員如有違反義務，則可予以免職。(二) 懲戒法上之後果：包括警告、罰款、減俸、降級、撤職等。(三) 損害賠償：須有故意或有重大過失行爲時，公務員始須負擔損害賠償（此係採從寬規定，其目的係為避免公務員有綁手綁腳之感覺）。(四) 刑法上之後果：如有涉及刑法上之違法行爲（如圖利、瀆職、傷害及妨害等刑事責任），則依刑法之規定予以處分。

第二節 公部門公平進用女性員工措施

一、兩性工作平等之法令基礎

依據德國基本法第 3 條規定，男女平等。國家應促進男女平等的實現並消除現有的不平等現象。任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、血統、信仰、宗教或政治意見之不同而受差別待遇。另基本法第 33 條復規定，所有德國人民應依其能力、資格與專業成就有擔任公職之平等機會。

德國為促進兩性之工作平等，曾分別於 1957 年及 1994 年公布第一平等保護法、第二平等保護法，以落實上開基本法之相關規定。1996 年更進一步的經內閣會議決定，各聯邦政府必須將男女平等列為普遍性之原則，並要求在聯邦各部及機構推動性別主流政策。復於 2001 年公布施行兩性平等執行法（the Law on the Enforcement of Equality between Men and Women），取代上述第二平等保護法。本法適用對象包括聯邦各部、行政機關、由聯邦出經費之委外者、私法聘僱人員亦適用。又此法之訂頒，旨在確實執行行政部門之兩性工作平等，依本法之規定，各機關必須任命一位由女性員工選舉產生之女性事務代表，負責促進及監督機關對於落實兩性平等執行法所採取之相關作為。另各機關應訂定兩性平等之措施計畫，對於人力之運用管理，必須採取能增進兩性平等之措施；而各聯邦政府之處務規程亦規範行政部門要平等進用男女性公務員。

二、兩性工作平等之主管機構

（一）兩性工作平等之主管機關：主要為「家庭、老年、婦女及青少年部」。

（二）女性事務代表：

依上開兩性平等執行法之規定，機關員工超過 100 人以上者，要設一位兩性平等事務之代表，由機關及婦女員工選出，女性，另選出一位副代表；任期均為 4 年，被選為婦女事務代表者，其原有工作可酌予減少 25%；若機關員工超過 600 人者，女性事務代表原有之工作可完全減少，且機關可提供相關工作所需之人員及設備。

女性事務代表之任務主要為監督機關有無確實執行兩性工作平等之相關措施、協助促成法律工作執行得更好、代表人可參加人事處等機關內之相關會議、事先閱讀機關自訂之內部考績評核細則、協助女性員工解決問題與困難等。另男性員工如有受到性騷擾，亦可向女婦事務代表提出請求協助。

各部每 4 年須向國會報告兩性工作平等措施之執行情形。

三、兩性工作平等之具體作法

- (一) 職缺公告內容：必須兩性平等，且可以是部分工時之職務，以利婦女申請。
惟仍有例外情形，如必須全天時職務可以不採行部分工時。另職缺公告送女性事務代表，其可審核例外情形是否合理、女性員工比率在 50% 以下者，可在職缺公告中載明在具有相同之資格條件下，女性優先申請之內容。
- (二) 口試之公平：各機關原有女性員工在 50% 以下者，口試之申請人數男女性要一樣多。又甄選委員會之委員必須有二分之一以上之婦女，如未能達到二分之一，機關必須檢附理由。在口試時，如有涉及私人問題，如婚姻狀況、是否懷孕、小孩照顧情況等，則屬禁止提問之問題。
- (三) 進用人員之保障名額：原有女性員工在 50% 以下者，在具備同樣的資格條件下，女性得優先進用。
- (四) 訂定各種法令、公文時，必須將因男女性別同時列出。
- (五) 所有同仁均有義務盡力達成兩性工作平等。
- (六) 營造友善家庭措施，使職業和家庭之間能相互配合：
 - 1、工作時間之訂定要考量使員工能兼顧家庭之可行性。
 - 2、婦女有權申請部分時工時之工作及休假。
 - 3、照顧之義務：申請部分工時之工作者，主管只能給予部分工時之工作量，惟亦不得因此而增加其他員工之工作量。
 - 4、在家辦公之申請：家庭中如有小孩、年邁父母要照顧，員工得申請在家辦公，由機關主管審核其是否符合規定，同時對於經核准在家辦公之員工，機關得提供必要之辦公設備（如電話、手提電腦）。又為考核員工在家辦公之績效，可透過主管與申請在家辦公之員工之面談，訂定在家辦公所須達成之工作績效目標後，據以作為考核員工在家辦公之工作績效。
 - 5、回復職務：對於留職停薪或奉准部分工時之員工，均有權利要求回復機關職務（但不一定是原職位），機關對於申請復職者必須提供必要的協助，以協助員工儘快回復適應原來之工作情況，同時藉由溝通面談，必要時給予訓練，使其復職後能勝任愉快。
 - 6、歧視的禁止：機關主管不得因員工有上開事由，而受到不公平之待遇（例

如陞遷)。

7、其他協助措施：包括機關得設幼稚園，提供員工子女學前照顧之需；另因應上班時間臨時有照顧小孩之需者，機關得提供適當之空間（房間）供員工之小孩睡覺或玩耍，或協助員工找保姆照顧（費用由員工自負）。

8、以上營造友善家庭措施之執行，對於提升政府部門婦女之就業有相當大之幫助。依據課程中講座所介紹，在機關女性員工比率之提升部分，從 1998 年之 43%，至 2004 年提升至 47%；政府部門新任用女性之成長率，由 1998 年之 46%，至 2004 年提升為 58%。值得我國借鏡參考。

(七) 獎勵工作之婦女進修，同時進修時間亦須考量婦女家庭之需要。

(八) 各機關訂定兩性工作平等之計畫表，每 2 年一次檢視有無須更新之事項，每 4 年更新一次，並須附具更新之理由，同時於該計畫表中須明列現有婦女員工之比率、採取之計畫措施等事項，並公告週知。

在上述具體作法中，較為特別者為在家辦公之措施，根據本次研習期間參訪德國經濟及科技部，瞭解在家辦公措施確有助於提升員工之工作績效，爰就該部提供之在家辦公相關規定補充說明如下：

一、準則

(一) 在考量職務重要性下，職員得以自願性要求在家辦公，但並沒有享有要求在家辦公之權利。

(二) 職員間之職務關係以及雇主與勞工間之雇用關係依現有之形式而不變動；唯一改變的是於辦公室及固定辦公時間行使職務之責任必須適應在家辦公之要求。

(三) 只要職務協議上無明顯地作任何其他之協定，現行職務之規定仍具原來不變之效力。

(四) 在家辦公係依照預定目標及結果掌控進而達成任務為先決條件。

(五) 在通常情況下，平均在家辦公之時間佔一週固定工作時間應介於 30%至 50%，最高可達 55%。

二、條件

(一) 與職務相關之條件

1. 適合完成資訊與溝通技術相關之任務。

2. 獨力完成任務。

3. 對分配之工作擁有良好計畫與預見能力。
4. 鮮少自機密或收價昂貴之資料庫作存取資料之動作。
5. 不因在家辦公而造成其他同事之額外工作負擔。
6. 申請人之上司沒有提出反對該申請人在家辦公之理由。

(二) 適用人員之條件

1. 於德國經濟暨科技部任職至少 1 年。
2. 擔任現職至少 6 個月以上。
3. 一週總工作時數至少為 19 個小時。
4. 擁有良好之 IT 知識而得以獨立作業。
5. 具備依照目標計畫獨立與承擔自我責任之工作能力。

此外，亦須顧及現有之家庭政策責任或是社會政策面向，例如：

1. 至少照顧一個 12 歲以下之小孩，或至少照顧一個依賴別人看護之殘障兒童。
2. 只要在家辦公之工作適於改善嚴重殘障之員工之情況而使其能較佳地達成職務，在家辦公之工作即應優先適用於嚴重殘障之員工。
3. 在第二項所提及之擔任現職至少須 6 個月以上，若因家庭政策責任與具充分理由之例外情況，得不受其限制。
4. 假使於 6 個月內將有職務上或是人員調動之情況時，在家辦公之工作應基於節省公帑之故而不被允准。

三、申請程序

- (一) 欲申請在家辦公之職員必須循正常管道向組織部門遞交申請書。
- (二) 在家辦公之職務數目基本上限於 80 個。只要家庭政策之責任或是社會政策面向被顧及到，即得依個別情況於短時間超過此職務數目之上限。

四、德國經濟暨科技部提供之協助

- (一) 如同辦公場所一般，筆記型電腦將提供予在家辦公之職員使用。
- (二) 職員於接受在家辦公前，得詢問有關在家設置電腦螢幕之人體工學重要性等工作安全之相關資訊，並於在家辦公前建議職員作有關眼睛與視力之健康檢查。
- (三) 在家辦公職員於工作期間得適用「事故保護法」之規定。
- (四) 德國經濟暨科技部提供在家辦公職員工作必需品，其中包括：

ISDN-電話、可和德國經濟暨科技部網路連結之筆記型電腦、獨立式鍵盤、獨立式滑鼠、辦公文具、資料夾。

五、工作效期

(一) 職員首次在家辦公之工作協定效期為 1 年，倘若該職員於年終最後 3 個月內沒有接獲德國經濟暨科技部機關或公職人員代表會有關解約之通知，該職員每次得延長 1 年工作協定之效期。德國經濟暨科技部機關與公職人員代表會之間若取得意見一致，得將 3 個月之解約通知期限加以縮短。

(二) 在家辦公職員被通知解約後，必須立即進行有關簽訂新職務協定之談判。

第三節 公部門身障人士之進用

在德國對於身障人士之就業保障有其政治上之意義，不僅在公部門，在企業界亦深受重視，其歷史背景係緣於二次世界大戰期間有許多受傷軍人，因此政府鼓勵進用身障人士。雖然二次大戰受傷軍人目前多已退休，惟對於身障人士仍認為有繼續保障之必要，以下就相關內涵分述之：

一、法律依據：社會法第 9 篇（Book Nine of the Social Code）

二、身障人士之定義：身體上之功能、精神上之能力與健康情況，其受到之傷害超過 6 個月以上之時間，而有礙其從事參與社會活動者，又可區分為重度身障人士（傷害達 50% 以上者）及一般身障人士，二者對於各項設施均受到保障（如健保及就業），如無法維持生活者，由國家給予贍養費，同時享有醫療之優惠。

三、身障程度之確定程序及享有之優惠：聯邦設有專責之照顧單位，人民向該專責單位提出醫療上之檢查申請，再由專業之醫療單位檢查，據以認定其身障程度，如經鑑定即發證明文件；領取證件後，即享有各項優惠，例如公共交通工具或其他公共設施（如電影院、游泳池）之免費使用。

四、資方（包括政府部門及民間企業）有義務僱用身障人士：

依社會法之規定，資方有義務僱用身障人士，其標準為員工超過 20 人以上者，至少要僱用 5% 之身障人士，且在具相同之資格條件下，以女性為優先，且各機關一體適用，並未有排除特殊機關不受上開比率限制之規定，且相關職缺公告亦不得排除（禁止）身障人士之申請。德國聯邦勞工部設有專責之

監督單位，監督政府部門及民間企業有無確實執行此一政策。即便僱用之人數已超過規定之比率，如有職缺仍應主動通知勞工部，如其有適當人選仍得提出供政府部門及民間企業選用。

- 五、對身障者終止契約之保護：資方不得任意終止契約，如有解僱之事由，必須經由監督之勞工單位的同意。如欲解除契約，資方必須檢附理由通知勞工監督單位，並依法律之規定於解除契約四週前告知身障人士。
- 六、立法明定政府部門及民間企業設置身障人士之代表人，任期為 4 年，屬無給之榮譽職，任務在監督資方有無確實執行相關之保護規定，該代表人亦可向資方提出相關之改進建議，並接受身障人士之申訴及為適當之解決（如向主管提出反映）。機關之員工代表會開會時，該身障人士代表均有權參與，據以瞭解機關內之運作情形。
- 七、對於違反僱用比率者，勞工部會提出警告，但無其他罰則；惟對於經該部推薦及經機關面談後，仍未能予以任用者（不符專長等情形），勞工部不會對此提出警告，且是類人員仍享有社會失業保險救濟金之保護。另在人員之進用程序中，對於身障人士則無特別之優惠措施（例如於評鑑中心評選公務員之過程中，身障人士與一般人員係一起評比）。
- 八、實際運作之評價：雖然德國對於身障人士之保護訂有完整之相關法令，惟於實務執行上亦招致批評，批評者認以機關為此少數人員訂定過多之法令，恐導致過度之官僚化，有無此必要，實值商榷。另聯邦各部之組織圖中均有詳細之組織內各單位之主管人員（包括身障人士代表）資訊，方便民眾索取與聯絡業務之需。

第四節 現代化之人事領導—主管與員工會談及人事考評流程

現代化人事領導之定義，簡要言之，組織之領導人或管理者必須建構組織之發展願景、與員工溝通願景、任務、價值、發展之方針，進而促進組織任務之達成；同時要促進員工之發展，俾使員工與組織之目標結合。是以，在現代化之人事領導，作為組織之領導者或管理者，必須扮演支持組織員工及組織之模範角色，其內涵包括模範領導、表達個人願意接受建設性回饋、改善個人領導風格、持續告知組織員工重要的議題（爭點）、在組織目標之支持下，去支持並幫助組

織員工達成其計畫及目標、鼓勵及提供經費訓練、對組織員工進行回饋，並討論其績效等等。

現代化的人事領導之主要任務之一是促進人事發展，而人事發展的目的是為使員工個人之能力與其職位所需能力相符合，此包括二個意涵，其一為對於未具所任職務所需之能力者，要促使其達到所需具備之能力，其採行之具體措施如在職進修或降低對其能力之要求；其二為對於能力超越其所任職務之能力標準者，則需調整其職務，使其能適才適所。一般而言，人事發展的措施及手段大致包括：1、詢問同仁的意願（如被派職之意願）；2、提供在職進修，以提升其能力；3、建立績效的誘因（如發給績效獎金）；4、調整職務或業務內容，使其適才適所，並增加職務之歷練；5、定期與不定期的與同仁交談；6、實施考核，並依據考核結果作為陞遷、訓練之重要依據。以下就德國公務員之考績（核）作一介紹。

德國公務員之考績，主要係依據德國基本法第 33 條及聯邦公務員法第 8 條之規定，本績效導向原則，對公務員之工作績效進行考核。此外，聯邦各部亦訂定相關之行政規則、作業規定，規範考績之格式、評核者、須打考績之情形及程序等事項；基於德國基法本之規定，各部有其高權，且各部有員工代表會，對於考績準則須經員工代表會之同意，是以各部之考績準則並不完全一致。

考績之目的及功能包括：作為甄選或陞遷決定前之準備、作為核發績效獎金之評估依據、作為一般性人事領導之手段（例如於正式評核考績前要让部屬知道主管對其工作之評價，此亦為員工面談之目的之一）。但在實務運作上，對於公務員之考績亦面臨相關問題，如考核人員之主觀性、不同單位之間如何比較其績效之問題，面對此問題之解決方式係確立考績改革之目標，如達成考核者之客觀性、建立不同單位間績效之可比較性，至其具體作法包括：訂定統一的考績標準、建立多數人之考評（類似 360 度之考核），以減少由單一評核者考評之主觀性、對考評者施以訓練、各部人事處協助訂定考績評核之程序等。

公務員之考績須以書面表示，並由具考核權之主管為之，考績之結果代表員工工作之成果、能力、適應力、品行，且考績之評核有一定之期限。就德國公務員之考績種類，大致分為二大類：

一、定期之考績：在一定之期日，就特定官等人員，以統一之標準予以考評。依法令規定，此一定期考評至少 5 年辦理 1 次，惟依法院之相關判決，各機關

應於 1 至 3 年評核一次；就德國公務員之考績，目前係採每年之年終考績及 3 年 1 次之總考績。又定期之考評日期由各部部長決定。

二、具特殊原因或事由之考績：隨時可進行，其運用時機與對象如試用職公務員可否晉陞為正式職公務員、陞任主管職務時，即可辦理考績；惟因此具特殊原因或事由之受考評者，往往僅少數之公務員，較難有比較性，因此，各部之作法均將定期考績之時間縮短為 1 年，以取代此種考績評核方式。

公務員考績之意涵包括：對過去 1 年或 3 年之工作成績之評判、及未來潛力、未來指派職務能力之評價。主管針對個別考核項目之考績結果提出總體之考績評價，並提出未來可指派之職位與業務（但此為建議性參考，員工不能以此要求得到更高的職位）。公務員考績之具體考核內容，以下分述之：

- (一) 對過去工作成果考評之具體內容：考績內容包括四大項：1、工作之結果：如工作之品質、工作之分量及是否如期完成、使用之方法是否合目的化。2、專業知識。3、工作方式：如能否自主的工作、自發性、對負責之業務極力促成、努力勤奮、口頭表達能力、書面表達能力等。4、社會溝通能力：負責不推諉、可靠性、能與同仁合作、衝突之解決等。5、主管級之領導：組織方面之領導力、領導監督、指派職務之能力、激勵作為、獎勵同仁之能力等。考績結果之等第分為一至四級，並以第一級為最優。
- (二) 對能力特徵考核之具體內容：如理解力、思想及判斷力、魄力、談判技巧、創意力、有構想及系統性之工作、組織能力、精確性、熱忱與抗壓性、獨立作主的能力、領導部屬同仁之能力、學習力等。對於能力特徵之考核不評等級，但會以書面方式來評定說明各個項目之結果。
- (三) 各項考核結果，對於績效表現較差之公務員或經評核較弱之項目，則由主管人員據以提出員工訓練進修科目之建議，施予訓練，據以提升其績效與能力。

近年來在德國不論是行政機關或私人企業，對於考績的改革均強調績效原則的重要性，即員工之考核必須建立以績效為導向之原則，究其原因，以行政機關為例，肇因於傳統對於公務員之考績衡量過於浮濫，多數公務員均得到較好的考績結果，導致無法真正評核公務員之工作績效，對此採行之改進作法包括明定考績最優等之比例為 15%、次一優等之比例為 35%，同時縮短考績辦理之時程，多數機關改成每年辦理 1 次。

除了上述之考績評核外，德國在公務部門之人事領導亦建立主管與員工之面談機制，依規定每年主管人員必須與員工進行 1 次面談，在此面談機制上，主管與員工係立於平等地位之上進行，面談人員均事先接受相關之訓練，至於面談之內容包括主管與員工溝通進行之方式、主管與員工間是否彼此有衝突、員工在職進修項目、員工之工作表現與績效、工作績效目標之訂定、考績結果及建議等事項。另外數年辦理一次對員工之詢問，內容包括員工對工作、主管及組織之滿意度，亦可就具體發展項目來詢問，如對彈性上班制之滿意度、工作氣氛、家庭能否兼顧、新的考評標準是否滿意等)。上述面談制度落實於考績評核過程中，主管與員工可透過正式溝通機制，就彼此對工作績效目標之期待、目標達成與否及具體改進事項等充分溝通，有助於人事領導，減少不必要之誤解。

第五節 員工代表會之功能與運作

依據德國聯邦機關員工代表法之規定，所有聯邦機關及聯邦所直接管轄之公法上社團、財團及營造物，皆應設置機關代表，組織員工代表會（或稱為人事代表會），所有公部門之員工均有權參與影響其利益之事務。以下就機關員工代表會之組織及其功能分述之。

一、員工代表會之組織

員工代表會之代表由各機關內之公務員、聘僱人員及工人依其職別之不同，分別按比例分配代表之人數，由具選舉權人直接或秘密投票產生，員工代表會之代表任期為 3 年，並由代表推舉一人為主席。依規定機關內凡年滿 18 歲之員工，除留職停薪、受法院宣告褫奪公權等情形者外，均享有選舉權。而服公職滿 1 年以上，且於該機關服務滿半年以上者，除因案判決、部分工時人員之工時少於正常工時五分之二外，得具有被選舉人身分。另外，機關首長、副首長、人事處主管或其他有權獨立決定該機關之人事者，不得列入被選舉人，其主要考量係避免員工代表會與機關發生爭議或諮商時，產生角色衝突之矛盾。

二、員工代表會之功能與運作

依據德國聯邦機關員工代表會法之規定，員工代表會享有共同決定權，依課程研習中講座所介紹並參考國內學者林教授佳和（2007）所著「德國公部門勞動

關係」一文之介紹，就德國公部門員工代表會之共同決定權分述如下：

（一）完全或適格之共同決定權

指在機關長官與員工代表會達成協議之前，涉及之機關措施便不得施行，如無法達成協議，由其上級機關與該上級機關之員工代表會再行協商，如仍無法達成協議，則依法組成特定之仲裁機關，由該仲裁機關為終局而具有拘束力之仲裁決定。

屬於此完全或適格之共同決定事項，包括：補貼、優惠、借貸與其他社會性給與之給付，機關職務宿舍之分派、收回與使用條件限制，每日上下班暨休息時間之開始與結束，每週工作日數之分配，工資給付之時間地點與方式，工人與聘僱人員之職業訓練，人事資料內容，考績評定之標準，預防職務、勞動意外或其健康危害之措施，檢視機關人事公告內容，工作位置之分派，機關內部提出興革建議之方式等等，均屬此一範疇。

（二）有限的共同決定

對於特定之社會事項，機關長官應與機關員工代表會協商，如無法達成協議，由其上級機關直接決定，即使系爭勞資雙方合意提請組成仲裁機關，但仲裁機關僅能作成建議，最終決定權仍在上級機關。

屬於此有限之共同決定之事項，包括機關工人與聘僱人員之下列事項：僱用、調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，3個月以上之外派，屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可等。

（三）參與或聽證權

員工代表會應參與機關下列措施之作成：機關有關職務範圍內人員之職務、社會與人事上事項之管理命令之研擬，機關全部或一部之裁撤、縮編、移轉或整併，對於公務員之懲戒聲請，候補或得撤回任命之公務員之非自行申請之解職，提早退休等。其中對於後三者，員工代表會必須有當事人之請求，否則不得要求參與。另外，機關之相關措施，如預算編列相關之人力需求計畫之上呈，辦公處所之新建、改建與擴建，工作程序或流程之重大變更等，應先經員工代表會聽證。

（四）主動建議權

員工代表會對於下列事項均得主動向機關長官以書面提出建議：每日上下班暨休息時間之開始與結束，每週工作日數之分配，工資給付之時間、地點與方式，

福利性機制之設立、管理與解散，工人與聘僱人員之職業訓練，預防職務、勞動意外或其他健康危害之措施，機關內部提出興革建議之方式，提出因機關合理化措施所產生之對受僱者經濟上不利益之補償社會計畫，檢視機關人事公告內容，研擬規範機關秩序與人員紀律之工作規則，工作位置之分派，監視機關人員行為或工作之技術設備之引入與使用等事項。

對於員工代表會所提建議事項，如長官不同意者，則提交上級機關進行共同決定或仲裁機關為仲裁。至於所提建議事項如屬前述有限共同決定之事項，則雖然員工代表會亦得以書面主動提出建議，但最終之決定權仍屬上級機關。

綜上所述，員工代表會未參與或未及時參與機關行政措施之作成，尚不會影響該措施之法律效力，僅是該措施具有瑕疵。惟值得注意的是，德國聯邦機關員工代表會法有關終止與不經預告解僱之共同決定，除德國聯邦公務員法所稱 A16 職等以上之公務員外，機關對於包括工人、約聘僱人員與公務員為須經預告之終止契約者，應先經員工代表會之參與，若機關之終止契約行為未經員工代表會聽證，則此終止將不生效力。

除上述之員工代表會，有關德國公務員之勞動三權中，結社權（組織或加入工會）與協商權（協議權）均受公務員法之保障，至於「罷工權」則受禁止；但屬契約進用之約聘僱人員及工人，依法可加入勞工之工會者，則可獲准參加該勞工工會所發起之罷工。

第六節 小結

德國人事管理制度與實務經驗中，對於落實兩性工作平等訂定相當多之措施，並設置女性事務之代表會，監督行政機關是否確實執行各項措施，特別值得一提的是積極營造友善家庭之工作環境措施，讓公務員能兼顧家庭與工作，特別是其所採行之居家辦公制度，此為我國目前所未實施者，據瞭解行政院人事行政局已進行公務員實施居家辦公之可行性研究，對於德國實施之經驗，建議未來可再進一步蒐集相關資料詳為分析，作為我國規劃研議之參考。

德國在進用身障者方面，並不限於一般之身障者，其對於重度身障者之進用亦屬法令所保護之對象，此作法亦值得我國在規劃身障者權益保障措施時再予思考之作為。

另就公務員之考績（核）制度而言，我國亦有公務人員考績法及其施行細則

等相關規定，明定規範公務人員之考核項目、考績評核標準、內容、程序等事項；惟就現行考核作業，法令並未明定主管與員工之面談之機制，配合公務人員考績法之研修，銓敘部業已將考績面談機制納入修正，並於該法修正草案中明定考績面談機制辦法之法源，並據以研擬該面談辦法草案。透過本次研習瞭解德國人事管理制度每年定期之主管與員工面談機制，確實有助於人事領導之達成，值得我國作為研議相關辦法之參考。

此外，在我國人事管理制度上，公務人員與勞工向採分流管理，各自適用不同之人事管理法制體系，惟隨著公務人員與勞工之意識提高，迭有行政機關約聘僱人員、臨時人員要求適用勞動基準法、組織或加入工會並得罷工；而公務人員之勞動三權雖已有公務人員協會法之公布施行，公務人員自得依協會法之規定組織或加入公務人員協會，享有結社權與協商權，但禁止罷工；惟實務上亦有公務人員反映，公務人員協會法所規範得協商事項範圍有限，無法發揮其功能。而德國公務部門之員工，依其身分之不同（終身職公務員、聘僱人員、職工）各自適用不同之人事管理法令，惟就其參與機關之員工代表會，其功能及運作規範相當明確，員工之意見或權益可透過此一管道向機關表達，若遇有員工代表之意見與機關意見無法達成共識時，尚可透過協調或仲裁機制處理。是以，機關在推動各項業務過程中，必須與員工代表會保持良好之互動與溝通，始能避免爭議，亦提供我國處理上述人員勞動三權之問題，提供一值得借鏡之作法。

第六章 德國公務員在職訓練進修與網路學習

德國與法國都是歐洲大陸的主要國家，撇開兩國之政治恩怨不談，僅就文官制度而言，便有若干共同點，如在 18 世紀後君主制度下，逐步建立取才用人的文官制度，其後也在專制與民主的政體下，歷經百餘年的動盪局面，但行政體制的安穩與文官制度的效能，是使德國聯邦政府的整個行政得以維持不墜的主要原因與動力。德國文官素以廉能、守紀律著稱於世。戰後的西德在廢墟中重建，其文官所發揮的行政效能，有其不可忽視的貢獻，此與日本文官在戰後所扮演的角色亦有其相通之處。而 1990 年 10 月 3 日東、西德統一在民主政體下，其歷來文官制度的特質亦能顯現無虞，這些都與德國良好健全的文官制度，政府重視文官的養成教育，以及在任職後的有計畫在職訓練進修等，都有重大的不可分性。

第一節 德國聯邦公務員訓練進修體制

德國係一聯邦制國家，對於公務員的訓練進修極為重視，有關公務員的訓練進修事項，屬聯邦內政部職責之一環，各邦有其相當的自主權，可說是一個分權制的國家，與法國採中央集權的作法迥異。

壹、訓練進修體制

德國公務員之訓練進修，是指擔任公務員之後的在職訓練進修，在未擔任公務員之前是所謂的養成教育，兩種有所區隔。德國公務員之訓練進修並無中央統一之法制規範，亦無一個中央統籌之訓練進修機構。德國公務員之訓練進修其法源，係源自於德國聯邦公務員資歷法第 42 條之規定，依該條規定公務員有義務參加在職訓練進修，相對地，政府機關也有義務提供公務員參加訓練進修之機會的義務。

在此值得一提的是，德國公務員的在職訓練進修，與擔任正式公務員之前的養成教育是有所區隔的。所謂的養成教育係指在擔任公務員之前，就以高等職公務員而言，須要四年制的大學畢業，經過第一次國家考試，通過後，才向職缺所在的聯邦各部會或邦申請，經甄審通過後，即在該職缺所在機關（構）實習，一般經過 2 年的實習並經考核及格，再經第 2 次國家考試，如獲通過，才正式進入政府機關任職，成為公務員，在適當時機才參加所謂的在職訓練進修。而其政府

機關進用公務員的取才方式，亦與我國不同，所以在瞭解有關的制度之後，才能做制度或措施上的比較。

聯邦公務員之訓練進修，由聯邦各部會自行負責，並依據其所屬公務員的需要或是機關業務需要，每年度提出申請，經核可後即可向聯邦公共行政學院或其分院報名參加，經該院錄取後即會將通知寄送給申請之當事人，依其申請之期程參加在職訓練進修。而德國 16 個邦亦各有其自設之學院，以訓練其所屬公務員，並依據各邦之業務需要屬性，開設所需的課程，供其公務員上課。

貳、聯邦公共行政學院

由於聯邦公共行政學院係隸屬於內政部，所以有關公務員之訓練進修業務，為聯邦內政部業務職掌之一。該學院成立於 1969 年，總部設在科隆的波昂，並設有三個分院。該學院是依據聯邦政府的決議設立的，並明定其任務為更新公務員專業知識、傳授新的主管新的領導技巧、媒介等以及其他有關考評的新知能等。其內部組織分為五個教學組，各組之任務如下：

- 一、第一組：一般人員的在職訓練進修課程。
- 二、第二組：主管人員的在職訓練進修課程。這一項任務也是此一學院主要的業務，並由柏林分院負責在職訓練進修的課程執行工作。
- 三、第三組：負責訓練歐盟事務及與外國交流事項，如開設歐盟事務、聯合國事務及有關 WHO 等事務的課程。
- 四、第四組：負責有關現代科技的課程，如 E-Learning 等課程。
- 五、第五組：負責有關課程設計、教學原則之擬訂等事務。

本學院並無專職、固定的講座，其所需的講座是根據研訂的每一個計畫特性，於每個計畫研習前簽約、聘請，並進行考評。其目的即在敦聘一些與時俱進，富創新思維的講座，一方面可隨時注入新血，提供與現時政策相符或能解決政府既存的問題，另一方面亦可減低機關人事費與退休金等經費的負擔，實足供我國一些訓練機關（構）參考。

在柏林分院除特別設有一般行政性之主管級專班訓練課程外，還開設有含蓋一般行政的在職訓練進修所有課程。此次研習講座之一 Dr. KitchenBerg 在研習期間，一再強調，主管級在職訓練進修，是柏林分院所獨有的，其為培育一般行政性的主管人員而開設的，其他的分院並未開設。學院每年開設的課程，都在年初

時即上網公告或送給各部會，公務員亦可自行在內部網站上網查知，俾供聯邦各部會及所屬機關人員及早規劃、選擇與申請在職訓練進修。另外一些較專業的部門，如外交、關務、稅務、警察等，則由各類之專業訓練機構或各邦辦理，像外交人員學院、關務稅務、警察學院等。其訓練機構除聯邦各部會各有其訓練機構外，各邦亦有其獨立的訓練學院，為其邦公務員提供有關在職訓練進修機會，此一作法與設有一全國最高、統籌的，為培育國家精英人才的法國國家行政學院（ENA），屬中央集權的做法迥異。德國公務員之訓練進修所需費用，由各機關相關經費支付。

參、德國聯邦公務員訓練培育的特色

如前所述，德國是一個重視公務員訓練進修的聯邦國家，長期以來政府具有頗高的行政效能，公務員奉公守法，清廉自持，社會地位崇高，為世界先進國家所公認。這些特質除因其傳統的價值觀與民族性外，其有計劃性的公務員培育，亦是其主要原因之一，而在公務員之訓練培育方面，則具有下列的特色：

- （一）考試錄用後職前訓練期間頗長（高等職需兩年以上，中、低層級受訓期間較短）。
- （二）高等文官之訓練培育極具系統化，一在「職前」訓練（勤務訓練與實習各約 3 年），二在「在職」訓練，配合升遷（「資格檢定」）與專業發展，故其素質優異而被稱譽為「行政與社會精英」（Administrative and Social Elite）。
- （三）訓練之主管機關與訓練政策之規劃實施，不屬聯邦人事行政機關（聯邦人事委員會）之職掌範圍，而係內政部職權事項，上述兩所訓練機構亦屬內政部監督之體系。
- （四）傳統上，德國公務員訓練偏重法學教育，但 20 世紀後期以來，已兼顧各種專業訓練與人力發展措施。
- （五）1990 年東、西德統一後，原東德地區公務員由「試用職」而銓定「終身職」，所需訓練工作費時頗長，極其繁複。

第二節 公務員之訓練進修與人力精減政策

為提升政府行政效能，以及減低國家長久以來的預算赤字，提供人民優質的公共服務，歐、美國家自 80 年代、90 年代起，即積極倡導政府再造與行政革新的工作，而德國聯邦政府為能因應國家職能的轉變，尤其是歐盟成立後的職能需要，爰亦進行行政革新工作。

壹、人力精減政策

德國政府實施行政革新工作的時程，並不像其他西方國家一樣，而係於 1999 年才開始推動，其主要的措施為現代化行政改革方案「現代化國家－現代化行政」(Modern State－Modern Administration)。

上述的現代化行政改革方案，其中重要的則包括有各機關每年須精減 1.5% 人力的政策。聯邦各部會為因應此一精減政策，以及減輕國家財政負擔，除實施延長工作時間，由每週工作 38 小時延長為每週 41 小時外，亦實施部分工時制，在家上班制，減少津貼－如一定時數內不支給加班費、減少交通補助費等，或實施網路學習活動，以減低公務員離開工作崗位之在職訓練進修措施，而採行 E-Learning 的方式。

在此一人力精減政策下，聯邦各部會的業務也像其他的歐美國家政府一樣，不得不朝向業務外包或民營化的途徑轉進，另一方面，各部會則依其業務的輕重緩急，調整必要的人力，而將人力集中於現階段政府職能所需的單位，除能提高效能，並將人力作最有效的運用外，主管人員亦能發揮統合的領導能力，達到預期的目標。

貳、公務員訓練進修與人力精減政策

聯邦公共行政學院自 1969 年成立後，除在總院及其各分院開設一般的訓練進修課程外，從 1990 年開始推動線上學習活動，邀請專家學者將課程內容製作成 CD 光碟，送公務員學習，2002 年聯邦及邦政府展開網路學習的調查，廣泛蒐集政府機關實施線上學習活動的狀況，並製作 60 項較為通識性的學習課程，供公務員運用電腦學習，如語文學習或行政類的學習等，且不限用於行政機關，2003 年做整體的網上學習構想，以及規劃一些較優先的課程，在 2005 年即大力

推動公務員線上網路學習活動，將線上學習課程以網路平台方式全面上網，讓公務員工作與在職訓練進修都能同時兼顧，而其在有限的 60 位員工下，計開設有 4,000 項課程，還有一些供外界人士上線的課程，實施成效良好，值得我國學習。

該學院每年有 700 萬歐元的歲出預算，其中人事費（含員工薪資及講座酬勞等）則有 200 萬歐元。在人力的精減下，據講座宣稱，此 60 位同仁，已足以因應該學院及其分院職責範圍內的業務推動，與我國三所一般性的訓練機構員工人數相較－行政院人事行政局人力發展中心、地方研習中心及保訓會國家文官培訓所，實有天壤之別，可見我國訓練機構之人力，仍然偏多，可大幅的精減，並加以有效的整併工作，一方面提高行政效益，另一方面也可減少國家有限的人力、財力資源，而有關訓練機構之硬體設施，柏林分院僅以一般性的建築方式呈現，專供其國內或國外的公務員在職訓練進修之用，也不像我國有些訓練機構每年增（編）列許多的經費大肆建築，或花費頗高的經費以裝修門面，在國家財政負擔漸趨困難之際，亦值得我國借鏡。

參、公務員訓練進修的篩選機制

德國政府機關的各級主管對於所屬公務員的在職訓練進修，是非常鼓勵的，但難免也有一些與我國政府機關的大部分主管一樣，在人力精減政策下，是不太願意所屬參加訓練進修的。德國公務員的在職訓練進修，一般而言，有三種情形，一種是經過考核後，認為其所屬公務員在某些專業方面表現不佳或須再強化的，即在年度初推薦其參加，另一種是公務員主動地要求參加，在其生涯規劃中認為須要強化那些面向或對業務有幫助的課程，都可以依規定提出申請，經核可後即可參加，第三種則是司處主管主動建議某些值得選修的課程供所屬公務員選修。以上三種情形如經核定，則會收到學院所發包括上課時間、地點及課程等資料的通知。有關公務員參加在職訓練進修，一般聯邦部會或機關都會由司處或單位指定一位較高階公務員進行評核或篩選工作，再將名單送所屬人事單位進行評核薦送。而有關老師及警察的事務權責是在邦，所以這兩類人員的在職訓練進修是由邦的學院負責的。

第三節 德國公務員之網路學習

網路已經成爲日常生活中不可或缺的重要元素，不但已成爲民眾擷取資訊的重要管道，更逐漸發展出更多元化的應用服務。德國公務員之網路學習環境，可說是聯邦政府幾年來，在網路基礎工程上努力的結果之一，包括聯邦上網計劃及電子化政府的相關作爲。這些措施造就了德國公務員網路學習的機會和契機。爲能配合現代化國家－現代化行政改革方案的實施，德國公部門從 1990 年東、西德統一後，每年必須精減 1.5% 的人力，在這樣的變革下，公部門的人力遂逐年減少，爲能使公務員有機會參與在職訓練進修，增進所需的知能，聯邦政府逐步推動公務員的網路學習活動，而將此一電子化環境運用到公務員的在職訓練進修上，而不致影響其工作的進行，以及有關政府的效率問題。

壹、2005 年聯邦上網計畫

德國於 1999 年推動的現代化國家－現代化行政改革方案，其中一項最重要的措施，即爲推動 2005 年聯邦上網計畫。在 21 世紀的今天，效率與效能的行政，已無法不再依靠資訊科技的運用。過去硬體的認知是主要的焦點，但隨著 E（數位）化政府對新媒體的使用，已擔負了一種新的品質和重要性。

隨著「2005 年聯邦上網計畫」E 化政府的創立，聯邦政府請求提供所有聯邦政府行政的線上服務，能夠在 2005 年之前架設在網路上。「2005 年聯邦上網計畫」是聯邦政府將德國轉變成資訊社會的一個重要架構。「2005 年聯邦上網計畫」將提供市民、商業團體、科學和研發部門，以及其他行政當局的一種簡單、快速，和更經濟的方式來使用聯邦行政的服務。

從以下就可以綜觀此一計畫的推動，聯邦政府在 2001 年 11 月 14 日採用一種內閣間的操作計畫，而這個計畫包括整個聯邦行政服務的範疇，今天 21 項的服務完全可在網際網路線上使用。這裡有些例子，今天在聯邦教育資助法案下，可以透過網際網路的授與，償還政府的助學金。近 50 萬人目前被要求償還助學貸款的人，可以使用網路去跟負責人員溝通，並填寫申請以便較早償還，或部分或是全部償還，抑是延期付款。含括一年償還總額 6 億元的名冊，可以透過網際網路的處理而節省了很多的時間和花費，自 2000 年 11 月 1 日起，有將近 1 萬 2 千人上線申請並建立所需相關檔案。

經由聯邦和邦推介的「ELSTER」電子退稅系統，經由現代溝通科技的運用，

使繳稅和退稅程序的處理更對使用者友善和較少時間的花費。在 2002 年早期，49 萬筆的退稅係經由電子化傳送而完成，以及超過 5 千 6 佰萬筆申請有關稅款證明的資料，並已建立電子檔案。從 2001 年 2 月起，稅務單位已經提供正式的、互動的稅單以供線上傳送和填寫。透過稅務資料程式，引導納稅人來處理有關稅務的程序，這些措施將使稅務邁向全面電子化，使退稅及稅務的評核朝向無紙化。

這個聯邦行政提供的服務，可以透過聯邦政府在其網址 www.bund.de 上提供的服務窗口路徑使用。聯邦內政部長歐圖史金利在 2001 年 3 月的 CeBIT 電腦展時啟動了這項服務窗口的按鈕。這個服務窗口現在包括超過 2 千頁，以及超過 1 千 3 百個機構及聯邦的代理機構。一個強而有力的搜尋引擎，和永久更新的目錄，針對當局的網站、網址、合約以及特別的資訊，設立系統化搜尋。在第二個發展階段，這個服務窗口的焦點目標，將會從超過資訊導向的內容朝向具有智慧的真正電子行政服務。

現代化是公共和聯邦行政觀注的主要焦點，也是公共服務人員和選舉出來的官員及公民所一樣重視的課題。「現代化國家—現代化行政」政府所執行之計畫，其操作過程之相關文件係備置於 www.staat-modern.de 網站上，而有關 e 化政府「2005 年聯邦上網計畫」的最新資訊，可以在 www.bund.de 網站上使用。訪客可以直接傳送電子郵件到從事個人網頁的專家，或是在論壇上和聊天室中，討論有關改革的議程的議題。從 1999 年 12 月起，證實有超過千萬人次利用這兩個網頁作為對話的機會。

貳、聯邦電子化政府

2001 年德國內政部開始推動名為「2005 年聯邦上網計畫」的電子化政府計畫，預定透過線上作業，提供聯邦政府的公共服務。在此一上網活動發起之前，德國的電子化政府已歷經三個階段。首先，聯邦管理部門提供 18 個推動電子化政府所需的最初方案，作為試辦項目進行電子化政府之研究，這些項目包括助學金貸款管理系統、就業服務系統、國家地理資訊系統、國土資源調查網絡、工商註冊查詢系統、專利查詢系統、聯邦國債交易系統、關稅管理系統、稅收申報系統、政府採購管理系統等。其次，聯邦政府建立了入口網站：www.bund.de，通過此一入口網站向民眾提供服務。同時，聯邦政府還起草了有關電子化政府的手冊。2002 年 6 月，聯邦政府開始推動政府採購的電子化平台，使政府採購的相

關資訊到交貨的整個過程，都可以上線查詢，這個計畫可以使每年高達 2,500 億歐元的公共採購項目通過網上進行。

第四節 主管人員之在職訓練進修與能力養成

聯邦政府對於各部會公務員之在職訓練進修，採取自動申請、長官推薦及機關薦送等三種途徑。尤其是對於主管人員之在職訓練進修與領導能力養成，極為重視，不像一些開發中國家，職位愈高，受訓機會愈少，而能力較差，則成爲受訓步隊的窘境。

壹、主管人員之在職訓練進修及遠距教學

爲能使聯邦主管人員有更多的機會參加訓練進修，聯邦公共行政學院除開辦一般性的在職訓練進修課程外，在柏林分院開設有主管人員的課程，除有計畫地培育公務員成爲具有優秀能力的主管人員外，亦針對主管職務及所需的各項知能，開設必要的課程計畫，供即將成爲主管者或已係主管者進修，近幾年更配合著政府 e 化政策的推動，以及人力精減考量，而設計有網路學習的課程，供高階主管能在辦公室或在家中上網學習，不受時間與空間的限制，並能依據個人實際需要，作必要的時間分配及多元化的課程選擇。

所謂主管人員是指聯邦各部會及其所屬機關之高等職公務員，包括科長以上及司（處）長級人員等。這些主管人員其具體的工作則包含：在既定的政策下，如何以計畫達到該政策，知道如何達到政策目標之風險避免，提供屬員必要的資訊及計畫內容，統合分配同仁的工作、同仁衝突之平息與溝通工作，向上級適度主張同仁的權益，揭發同仁不法的事件，激勵同仁士氣等。學院所開設的課程即針對不同階段及類型的主管進修，以提升及增進所需的知識技能。而一般主管的領導方式有三種，包括權威式的、放任式的及合作式的領導，其中當然以合作式的領導爲佳，可使上下級人員在同一的政策目標下，有共同的努力方向，協力合作，並達到透明化。

依據聯邦政府處務規程第 11 條明定，主管人員要確定目標，客觀加入同仁的意見，使目標或政策易爲同仁所認同。而在 2006 年 9 月聯邦政府決議，以創新達到以未來爲導向的重要政策，除了各部外，每個邦亦有義務執行此一政策。如何確保主管人員具備領導能力，柏林分院開設有此一課程，在未取得主管之

前，須參加此一訓練進修課程，使其具備此一能力，已是主管者，則須定期加強，而且每個部都規定應定期（如每 2 年）參加主管人員訓練，具備了此一能力才能擔任主管職務。

貳、主管人員能力的養成

主管人員領導能力的養成，可以透過下列的方式達成：

首先是參加學院開設的主管人員課程。可採實地到學院上課方式，或是就上網的課程，依自己的需求、業務需要或時間作較彈性的分配及利用。

其次是以工作坊、論壇的方式，就當前相關重要的議題，如人口老化等議題，進行研討。

第三種是個別的主管針對擬任或即將培育的主管施以教導式（coaching）的培訓，或針對重要的議題由學院邀請專家進行 1 天的教導式訓練。

最後一種則是以提供書面資料的方式給即將擔任主管職務的同仁閱讀，以增進其領導能力。

參、主管人員能力養成的階段與內涵

有關主管人員領導能力的養成，是經由三個階段，套裝式的學院課程或少部分的網路學習培訓，總期間約半年的時間，教導其須具備充實的知能為主。各階段及其充實的知能如下：

（一）套裝式的三個培訓階段

- 1、第一階段：在學院以研討會的方式進行為期 4 天課程的研討，結束後即回到原來的工作崗位，將其所學加以試驗，運用於工作或與同仁間的互動，如何與同仁間進行溝通、協調等，期間亦可上網學習，增進所需的知能，相互為用。
- 2、第二階段：第一階段養成訓練結束回工作崗位後，試行 2.5 個月後，再回學院進行第二階段的訓練，此一階段除由學院授予相關的知能外，並在研討時，將其在工作崗位上的種種經驗或所碰到的問題，在為期 4 天的此一階段訓練中，加以研討，並互相交換心得，以及提出一些具體可行的改進措施，結束後再回工作崗位任職，其後與第一階段相同都將其所學運用在工作及與同仁互動上。

3、第三階段：於第二階段養成訓練結束後再回工作崗位，一樣試行 2.5 個月後，再回學院進行第三階段為期 2 天的訓練，其方式與前二階段相同，惟此時學員已經過兩階段的學習及運用，其經驗及心得應與前兩階段不同，並更為精進。此一階段完成後如表現良好，即有機會接任主管職務，成為正式的主管人員。

（二）培訓的主要內涵

在上述的三個階段中，學院授予的課程內涵，包括學習如何與同仁交談、變革管理、衝突危機管理、困難情境的克服、問題解決（如同仁酗酒或有不良習慣之導正等）、超越工作界線的處理（如性騷擾、兩性工作平等的處理）、個別式的教導、團體式的教導、演講訓練、領導、時間管理、重要議題的論壇以及到企業界作為期一個階段（或 10 天等）的成本效益學習等。

第七章 心得與建議

第一節 研習心得

一、德國公務人員考選過程須經過嚴密的養成教育及實務訓練

德國公務人員考選係採分權制，由各用人機關自行招募、甄選。公務人員分為高等職、中高等職、中等職及簡易職 4 個等級，公務人員僅能在各個等級內陞遷，除非獲得高一等級所規定學經歷資格條件，否則無法晉升至上一等級。德國公務人員考選其候選人除需具備上述各等級所規定之基本養成教育之學歷資格條件外，尚需經過一定期間之實務訓練，訓練成績考核及格後始能取得正式公務人員任用資格。以德國外交人員之進用為例，其考選方式為申請人提出申請，相關條件資格經審查符合者，即由甄選委員會通知參加甄選，經筆試及語言測驗後，再進行口試，最後由甄選委員會就整體評量結果決定排序名單，建議外交部依序進用。一經外交部同意進用之人員，於此階段僅具試用地位身分，需再接受 2 年實務訓練，成績及格後始成為正式公務員。此種側重實務訓練之考選作法，得以訓練公務人員具有實務專業知能。

二、德國關務人員考選與教育制度緊密結合

德國關務人員考選與教育制度結合，是德國關務人員考選制度最大特色，由於學生選讀關務學校即表示其已規劃以擔任關務人員作為未來職業，為能取得「申請」關務職務的資格及順利通過甄選，以進入關務機關服務，在就學期間即需培養各項關務法規與實務作業，換言之，德國關務學校不啻為關務機關的「職前訓練機構」，兼具關務人員的「養成教育」功能。由於被遴選為關務人員必須經過學校成績評比、實務訓練、申請、評鑑、實習與試用等程序，因此，所甄選的人員均經長期培訓具備相當的關務專業且更能確認其工作興趣，更能符合考用合一的原則。是以，我國關務人員考用制度似可借鏡的德國經驗，採用「考教合一」，亦即參照我國現行警察制度，設置關務學校，經由養成教育與考選制度以培養更為專業的關務人才。另為使我國關務人員養成教育更為紮實、實務更臻專業，關務機關似可於研修「關務人員人事條例」時，增列「考教合一」條款，與相關專科學校及大學相關科系合作，培養關務業務所需專業人才，再經由公

開考選制度以進用為關務人員，藉以提升關務人員養成教育，使關務人員的考選與任用更為契合。

三、德國外交人員考試內容重視與工作關連性

考試內容應與擬任職務之內容一致或相似，方能以應考人之表現測其未來工作績效，如德國外交人員考選方法，其筆試、口試題目均採情境式命題，內容實為外交工作縮影，此外考選內容包括訓練養成教育，讓這些準外交人員熟悉外交工作環境，未來我國外交特考測驗內容似宜依駐外人員的工作任務設計，並參酌德國在考試前需完成各種性向適任測驗，藉以評估其能力與特質是否能適任外交職務，俾衡鑑選拔適任之外交人才。

四、德國聯邦政府積極改革人事管理制度

東西德統一後，因政府財政逐漸發生困難，自 1995 年起厲行一連串之人事管理改革措施，例如：國會決議聯邦政府各機關每年必需落實精簡員額 1.5 %；公務人員每週工時，由 38.5 小時逐步延長為 41 小時；公務人員退休年齡，由 65 歲延長為 67 歲；公務人員年齡在 55 歲至 65 歲者，可以申請部分工時制；逐漸減少公務人員福利（如年終獎金、加班費）等，至 2006 年政府財政收支已漸趨平衡。上述措施係德國聯邦政府將企業成本管理觀念導入所致，成效顯著。

五、建立德國所有世代均能信賴公務人員退休年齡制度

德國公務人員退休年齡由現行 65 歲延長為 67 歲是有其事實的依據且採漸進式的改革，符合人性化需求，所以並沒有引起很大的抗拒。德國就業人口至 2012 年達到最高峰，然後逐漸下降，因此延長退休年齡自 2012 年開始實施，1947 年出生者到 2012 年時滿 65 歲，必需延長 1 個月退休，以後每年再延長 1 個月退休，如 1948 年出生者需滿 65 歲 2 個月才能退休，以此類推，至 1958 年出生者至 2023 年，需滿 66 歲才能退休。2024 年以後就業人口急速下降，每滿 1 年則需延長 2 個月，如 1959 年出生者至 2024 年時退休年齡為 66 歲 2 個月，1960 年出生者至 2025 年時退休年齡為 66 歲 4 個月，以此類推，至 2029 年所有德國就業人口退休年齡一律延長為

67 歲。此套以精準科學依據所計算出來逐漸延長公務人員退休年齡制度，德國全國公務人員均能接受，似可做為研議延長我國公務人員退休年齡參考。

六、德國政府落實保障身障人士權益

德國社會法規定聯邦各機關公務人員中必須有 5% 為身障人士，執行成效由勞工部負責監督，但對於未達進用比率之機關則未訂定罰則；政府職缺公告不得禁止身障人士報名，惟需明列工作內容與條件，俾身障人士審慎考量，以免發生不適任情事；部分職缺公告甚至載明「身障人士優先進用」，執行結果政府各部門皆超過 5% 之規定。另為保障身障者進入政府部門後之工作權益，於法令明定機關設身障人士之代表人，據以監督機關有無確實執行相關之保護規定，並向機關提出相關之改進建議，同時接受機關內身障者之申訴及為適當之解決，此有助於協助身障者就業後能儘速適應工作環境。另外特別值得一提的是，德國政府對於身障者之進用，係同時兼顧一般身障者及重度身障者，只要有適合之工作、職位，即便是重度身障者，亦有機會申請進入政府部門服務。

德國政府對於身障者權益之保障緣起於對二次大戰許多受傷軍人之照顧，固有其歷史因素背景，惟隨環境之演進，政府部門對於身障者之進用程序並無特別之優惠措施（例如在評鑑中心評選公務員之過程中，身障人士與一般人員係一起評比），原因之一即是其對於身障者權益保障之思考，係跳脫一種補償（救）心理心態，而此種心態的改變，值得我國學習。

由於身障者是絕對的弱勢，在我國為進一步保障身障者的工作權利，立法院已將身心障礙者保護法，修正為身心障礙者權益保障法，並提高政府機關進用身心障礙者之門檻，已由 50 個人降為 34 人，進用比率升為 3%。雖然定額進用是否為好的政策，是可以再討論，但相關之配套措施，即可參考德國之作法，在身障者進入公部門服務後，能協助其儘早適應工作環境。另外，對於進用相對的重度身障者，亦是值得一步研究的領域。

七、落實兩性平權保障女性擔任公務員權益

德國對於推動兩性平權，保障女性擔任公務員機會之工作不遺餘力，

於 2001 年通過「兩性工作平等法」後，機關員工超過 100 人以上者，均須依規定設一位兩性平等之女性事務代表，據以監督機關有無確實執行兩性平等之相措施、協助女性員工解決問題與困難；聯邦各機關亦均需提出兩性平等工作計畫，每 2 年檢討一次。此外，在進用女性公務員之具體措施中，明定職缺公告內容必須兩性平等，且為利婦女申請，其工告之職缺係可以採部分工時制度，機關女性事務代表可對該職缺公告予以審核其是否合理，對於女性員工比例在 50% 以下者，可在具有相同資格條件下，女性優先申請；機關所組成之甄選委員會之委員必須有二分之一以上之女性。

此外，積極營造友善家庭措施，使女性進入政府部門工作後，得以兼顧家庭與工作，亦是德國政府在推動兩性平權，保障女性工作權益之重要措施之一。除工作時間之訂定要考量員工能兼顧家庭之可行性、女性員工有權申請部分工時之工作及休假、機關得設幼稚園提供員工子女學前照顧之需、對於留職停薪或奉准部分工時之員工於申請復職時，機關必須提供必要之協助，使其復職後能勝任愉快等措施外，尚有「在家辦公之申請」措施，由各機關訂定在家辦公作業規定，明定可選擇在家辦公之人員、業務等，如員工經核准在家上班時，服務機關得提供必要設備（如電腦、電話），同時基於信任之基礎，員工與主管於事先可約定在家上班之時間、預計完成之工作目標等事項，據以作為評核其工作績效之依據。此一做法獲得該國多數公務人員肯定，其公務行政效率不但未降低反而提升，值得參考借鏡。

整體而言，由於配套措施完善，德國聯邦政府女性公務人員比率已由 1998 年的 46 %，成長為 2004 年之 58 %。

八、精進考核面談制度

落實主管與員工之考核面談制度，聯邦公務人員資歷法規定，機關各層主管應就員工過去一年之工作表現、上下協力關係、彼此間如何改善合作關係、組織努力目標及員工在職進修等事宜進行一年 2 次之面談，面談結果做成紀錄約定，以作為下一年度改進與考核之參據。由於雙方立於平等地位與不得相互批評之立場進行面談，員工甚少因面談制度而遭受不利

之對待，該項制度促進考核制度之公平性與實益性，對提升整體行政效能有所助益。此亦可作為我國刻正規劃建立面談制度之參考。

九、德國考績制度落實真正考評真意

德國考績制度係在考評期間內，有權考評主管就所屬公務員工作成果、能力、適應性及品性等所為書面考評，分定期定規及特殊情況下辦理二種。德國考績制度並非每年辦理，且係就能力工作績效（過去工作期間的評價）與未來潛力的評斷二部分評比後，再給與其整體評價，建議未來可派用的職務或事項（僅屬建議性質且同仁亦可表達自己希望的職務）。此外，有關考評項目，各部訂定項目不同，且以分數評比方式呈現，至於未來潛力評斷，不打分數，僅以說明方式為之。就德國考績制度而言，並非有考績獎金制度，考績係完全在考評同仁的工作表現與潛在能力，彼此間如何改善合作關係、組織努力目標及員工在職進修等事宜，以作為下一年度改進與考核之參據。由於主管與同仁雙方藉由考評可立於平等地位與不得相互批評之立場進行面談，員工甚少因面談制度而遭受不利之對待，該項制度促進考核制度之公平性與實益性，對提升整體行政效能有所助益。此亦可作為我國考績制度修正之參考。

十、聯邦政府落實員工代表會之功能運作

聯邦各機關依據聯邦員工代表法規定，分別成立員工代表會，其代表由機關員工推選，並由員工代表互推一人為主席，任期均為4年。員工代表會對於機關內部行政管理措施，具有共同決定權，在機關長官與人事代表會未達成協議前，相關行政管理措施不得發布施行；如無法達成協議，則由其上級機關與該上級機關之員工代表會再行協商，如仍無法達成共識，則依法組成特定之仲裁機關進行仲裁，仲裁結果具有拘束力。代表會對於員工福利事項如補貼、優惠、借貸及其他社會性給與之給付，亦具有共同決定權。透過代表會之運作，員工之意見及權益可獲得適度保障。

十一、聯邦政府積極強化訓練與進修功能

德國聯邦公務人員之訓練進修，除內政部聯邦公共行政學院外，各主

管部會亦設有專業訓練機構。例如稅務關務、外交人員均有各自專業訓練機構。以德國而言，德國公部門非常重視在職訓練，依據公務員資歷法。該法規定，公務員有義務參加在職訓練，因此政府必須設立機構提供公務員在職訓練。

一般主管人員由於工作的考量而不是很願意屬員參加訓練。因此，實務上確有職員與主管在訓練上產生衝突（主管不允許參加訓練）。因此，該法第 42 條規定，行政機關必須核可職員參加訓練。該學院每年會出版開設課程並送至各部會。公務員亦可從網路得知，渠即可提出在職訓練申請，並經由司長核可（高等職）。一般而言，司長會許可，某些部會會設置資深人員協助司長處理在職進修之事宜。由司長建議職員在職訓練之課程，訓練申請函送至人事單位，最後決定權在人事處（因涉及訓練名額等問題）。經人事處核准後，將會發給職員信函，該信函會說明時間與地點。訓練期間均為免費。至於高等職訓練不僅該校，尚有其他學院，有專門訓練財務及關務人員另有訓練外交、警察之學院。法院第一、二審在各邦。故各邦亦有法官學院。另因為老師與警察在各邦，因此此類人員均於各邦之行政學院。所以內政部聯邦公共行政學院為聯邦各部會之一般行政公務員的訓練。可提供一般行政的課程。該國重視公務員訓練進修之程度可供我國各機關參考，尤其是觀念的改變。

十二、德國財政部實施敏感職務統一系列調動

以德國財政部為例，該部將所屬機關所有職務內容均予以進行評鑑後，列出「容易受賄賂」敏感職務一覽表，經列入該表職務之人員，統一由財政部列管，如認為應予調動者，即請當事人面談調動意願（或請其提出說明），經人事主管核定後，即予調動，不失為彈性有效之創新作法。

十三、建立彈性聘僱人員進用制度

在德國，最初所有涉及國家主權和公共事務管理的任務都應由終身職公務員來完成，但目前已非如此。隨著國家行政制度的改革和人們觀念的轉變，越來越多過去必須由國家來完成的任務已經由社會和私部門

來完成。在此種情況下,德國在招考終身職公務員時就比較謹慎，如果不是必要，一般都經由依私法契約招考聘僱人員及職工來擔任，尤其是在德國東部地區，近來招考終身職公務員越來越少。質言之，德國現行國家核心行政工作需由終身職公務員負責，而聘僱人員和職工則擔任健康、社會服務和專門技術等方面工作。亦即終身職公務員基於需忠誠執行國家核心任務而產生，聘僱人員和職工基於功能而產生。此項「彈性」用人制度，在政府財政困難階段，有其正面功能。此似可做為我國現行研議約聘僱人員制度之參考。

十四、安排機關之參訪，有助於瞭解實務運作之狀況

為瞭解德國公務人力資源發展管理制度之實際執行情形，經安排赴經濟及科技部與相關主管人員座談，瞭解相關制度之實務運作，例如經濟及科技部在推動建立友善家庭之工作環境獲評選為績優，另外在員工身心健康之維護，亦採取類似我國推動之員工心理健康諮詢服務措施等；另與德國國會友台小組成員 11 位議員座談，會中有議員提及德國公部門之法律規範過於綿密，造成過度的官僚化，而建議德國公部門應減少法律規範事項之密度一節，與行政院人事行政局致力推動人事法規鬆綁、作業流程簡化等措施一致。

第二節 建議事項

為精實本研習計畫爾後之研習效益，謹將本案整體研習過程及成果整理後，提出以下數項建議供做本項計畫賡續執行時參考：

- 一、規劃研訂之研習議題，應與政府當前推動之中、長期政策或相關迫切議題具有連結性，以符研習目的；研習團隊並應於期前作好議題研究與資料蒐集工作，以及備妥研提相關探討問題，以期收研習預期成效。
- 二、建議德方應於事前提供研習課程之資料（英文版），以供學員於出訪前能事先閱讀預習，俾以強化學習效果；課程內容宜增加案例討論課程，授課過程並可強化互動討論機會。
- 三、建議安排增加至德國聯邦相關部會實地參訪座談課程，若有安排困難，亦可考量於綜合座談課程中，邀請相關部會人員參與座談以做為替代方案，

期能藉以深化了解該國相關公務機關之實務運作經驗。

四、德國聯邦公共行政學院柏林分院所開設之高等職公務人員之相關訓練課程，建議開放予本研習團成員參與部分課程或可隨班共同研習（如技術上允許，可安排本團成員與前去該院參訓之德國公務員座談交流），藉以了解德國公務人員之實體訓練課程。

五、本項研習交流計畫對於汲取德國、甚至歐盟等國家之公務人力管理策略及人力資源發展之最新趨勢等，具有極大效益，並兼具與國際脈動接軌之功效；同時在雙方以對等機關、友善互動對待之機會，對於促進德我兩方公部門之實質交流關係具有正面意義。爰建請本項計畫應持續辦理，而且相關機關應踴躍派員參與，俾以擴大研習成效；另建議主計機關及立法院在審議是項年度預算時能全力支持本案。

參考書目

一、中文部分

- 林佳和 (2007)：德國公部門勞動關係。公部門勞動關係之比較研究學術研討會論文與會議手冊。台北：臺灣勞動法學會、東吳大學法學院。
- 許南雄(2006)：各國人事制度。台北：商鼎出版社。
- 考選部 (2006)：考選部及相關機關赴德國內政部聯邦公共行政學院研習考察報告。台北：考選部。
- 考選部 (2005)，各國公務人員考試制度比較研究報告。台北：考選部。
- 林文程 (2006)，駐外人員考試方法與技術之研究。95 年度考選制度研討會：統合辦理駐外人員考試研討會會議實錄，pp.14-28。
- 德國巴伐利亞行政學校 (2000)：德國的國家結構與行政組織。德國:巴伐利亞行政學校。
- 德國現況 (2000)。德國：聯邦政府新聞與信息局。

二、英文部分

- Benz, A.(2005). Public Administrative Sciences In Germany: Problems and Prospects of A Composite Discipline. Public Administration Vol.83 No. 3,2005.pp.659-668.
- Dougherty, C. (2006) . A new breed of civil servant in Germany.
<http://www.iht.com/articles/2006/05/21/business/strike.php>
- Federal Statistical Office, <http://www.destatis.de>.
- Jann, W. (2003) . State, Administration And Governance in Germany: Competing Traditions And Dominant Narratives. Public Administration Vol.81 No.1, 2003.pp.95-118.
- Loffler, E. (1997). Personnel Management In German Public Administration, Review of Public Personnel Administration, summer, pp. 69-81.
- Reichard, C. (2003) . Local Public Management Reforms In Germany. Public Administration Vol.81 No.2, 2003.pp.345-363.
- Sabibe K. & Manfred R. (2004) . Civil Service In Germany: Characteristics of Public Employment And Modernization of Public Personnel Management, presented at the meeting Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison,14-15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut.

Wollmann, H. (2000) . Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. Public Administration Vol.78 No. 4,2000.pp.915-936.

The public Service in Germany (2006) , <http://www.bmi.bund.de>.

附錄 1 研習考察團行程表

考選部及相關機關 2007 年赴德國內政部聯邦公共行政學院研習及考察行程表

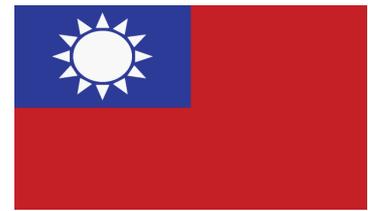
辦 理 單 位	德國內政部聯邦公共行政學院柏林分院
研 習 及 考 察 主 題	德國公務人力資源發展－考選、任用、訓練及管理制度與實務
研 習 及 考 察 期 間	2007 年 6 月 8 日至 6 月 19 日
研 習 及 考 察 地 點	聯邦公共行政學院柏林分院及各參訪地點
日 期 及 時 間	課 程 名 稱
96.6.8 (星期五)	研習團搭機啓程
96.6.9 (星期六)	參訪法蘭克福市政、準備研習及考察相關資料
96.6.10 (星期日)	參訪柏林市政、準備研習及考察相關資料
96.6.11 (星期一)	
09:00-10:00	聯邦公共行政學院柏林校區負責人 Dr. Udo Bartsch 致歡迎詞 介紹講師、參與人員及課程
10:15-11:30	聯邦德國憲法與行政結構簡介
11:30-12:45	擔任公共行政人員之條件
14:00-15:00	政府官員之權利與義務
15:00-16:00	甄選與任職程序
16:30-17:00	人事考評中心
18:00	與聯邦公共行政學院柏林校區負責人 Dr. Udo Bartsch 共進晚餐
96.6.12 (星期二)	
10:00-13:00	德國聯邦經濟及科技部業務座談
13:00-14:00	德國聯邦經濟及科技部員工餐廳午餐
16:00-17:00	參訪聯邦國會 導覽及介紹聯邦國會大廈歷史
17:00-18:00	拜會德國國會友台小組主席 Mr. Wilhelm Josef Sebastian 及國會議員
96.6.13 (星期三)	
08:30-10:30	公共行政人員進修訓練、法律依據及聯邦公共行政學院在聯邦公共行政人員進修訓練業務所擔任之角色
11:00-12:30	行政主管之進修訓練及遠距教學
13:30-15:00	現代化的人事領導 - 主管與員工會談及人事考評流程(一)
16:00	拜會我駐德代表處
96.6.14 (星期四)	
08:30-10:30	公共行政部門進用殘障人士原則與公平進用女性員工措施
11:00-12:30	外交人員進用、訓練流程及待遇
13:30-14:30	現代化的人事領導 - 主管與員工會談及人事考評流程(二)

日期及時間	課程名稱
14:30-15:30	人事管理實務問題探討(一)
16:00-17:30	人事管理實務問題探討(二)
18:00	結業餐會-與聯邦公共行政學院柏林校區負責人 Dr. Udo Bartsch 共進晚餐
96.6.15 (星期五)	
08:30-10:30	員工代表會之功能與作為-維護員工之權益
11:00-12:30	繼續深入探討若干主題
14:00-15:00	共同評估研習成果及研商未來可能研討題目
15:15	結業 (Dr. Udo Bartsch 頒發證書)
96.6.16 (星期六)	參訪德勒斯登市政、整理研習及考察相關資料
96.6.17 (星期日)	參訪漢堡市政、整理研習及考察相關資料
96.6.18 (星期一)	研習團搭機返台
96.6.19 (星期二)	研習及考察結束
研習計畫負責人	聯邦公共行政學院柏林校區負責人 Dr. Udo Bartsch 聯邦公共行政學院前校長 Dr. Helmut Kitschenberg
企劃	聯邦公共行政學院前校長 Dr. Helmut Kitschenberg
執行	聯邦公共行政學院 Andreas Sachtleben 先生 聯邦公共行政學院 Michael Hintze 先生
講師	Dr. Helmut Kitschenberg, 聯邦公共行政學院前校長 Schweizerstr. 18 D-53474 Bad Neuenahr Mr. Frank Bauer, 聯邦審計院高等審計委員 Bundesrechnungshof Adenauerallee 81 D-53113 Bonn
傳譯人員	Dr. Chi-Yuen Lasars-Wu (吳博士綺雲)

附錄2 研習考察課程（德文版）



**Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
im Bundesministerium des Innern**



PROGRAMM

Seminar und Studienaufenthalt für Führungskräfte der
Staatsverwaltung der Republik China
(Taiwan)

zu den Themen

**„Grundlagen des öffentlichen Dienstes in Deutschland,
Personalmanagement,
Aus- und Fortbildung im öffentlichen Dienst“**

11. bis 15. Juni 2007

**Berlin
- Lehrgruppe 3 (Berlin) -**



Samstag, 9. Juni 2007

- Ankunft/Abholung der Teilnehmer
Flughafen Berlin-Tegel 18.50 Uhr
- Transfer zum Gästehaus Berlin-Johannisthal
Groß-Berliner-Damm 59
12487 Berlin
Rezeption: 01888 714 3000

Sonntag, 10. Juni 2007

Berlin-Programm

Ab 10.00 Uhr Stadtrundfahrt mit englischer Führung

Berlin/Potsdam

Kulturelles Abendprogramm

Veranstaltungsfolge

Montag, 11. Juni 2007

9.00 – 9.15 Uhr Begrüßung durch den Leiter der Bundesakademie in Berlin,
Dr. Udo Bartsch

9.15 – 10.00 Uhr Vorstellung der Teilnehmer und Dozenten
Einführung in das Programm

Dozenten: Herr Dr. Kitschenberg, Herr ORR Bauer

10.00 – 10.15 Uhr	<i>Kaffeepause</i>
10.15 – 11.30 Uhr	Einführung in die Verfassungs- und Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland Dozent: Dr. Kitschenberg
11.30 – 12.45 Uhr	Voraussetzungen für den Eintritt in den öffentlichen Dienst Dozent: Herr ORR Bauer
12.45 – 14.00 Uhr	<i>Mittagspause</i>
14.00 – 15.00 Uhr	Rechte und Pflichten der Beamten im öffentlichen Dienst Dozent: Herr ORR Bauer
15.00 – 16.00 Uhr	Bewerbungs- und Einstellungsverfahren Dozent: Herr Dr. Kitschenberg
16.00 – 16.30 Uhr	<i>Kaffeepause</i>
16.30 – 17.00 Uhr	Assessment-Center Dozenten: Herr Dr. Kitschenberg
18.00 Uhr	Gemeinsames Abendessen mit dem Vertreter der Bundesakademie in Berlin, Herrn Dr. Udo Bartsch, im Casino des Gästehauses

Dienstag, 12. Juni 2007

9.00 – 10.00 Uhr	Transfer zum BMWi (Scharnhorststr. 34-37, 10115 Berlin)
10.00 – 13.00 Uhr	Vorträge im BMWi
13.00 – 14.00 Uhr	<i>Mittagspause in der Kantine des BMWi</i>
14.00 – 16.00 Uhr	Spaziergang/Transfer zum Deutschen Bundestag (Reichstag)
16.00 – 17.00 Uhr	Besuch des Deutschen Bundestages Führung mit Informationen über die Geschichte des Parlamentsgebäudes und Möglichkeit zur Besichtigung der Kuppel des Reichstages
17.00-18.00 Uhr	Informationsgespräch mit Herrn Wilhelm Josef Sebastian MdB (Mitglied des Bundestages und Vorsitzender des Freundeskreis Berlin-Taipei) und weiteren Bundestagsabgeordneten

Mittwoch, 13. Juni 2007

- 08.30 – 10.30 Uhr Fortbildung im öffentlichen Dienst; Rechtsgrundlagen;
Die Rolle der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung für
die Fortbildung in der Bundesverwaltung

Dozent: Herr Dr. Kitschenberg
- 10.30 – 11.00 Uhr *Kaffeepause*
- 11.00 – 12.30 Uhr Führungskräftefortbildung;
E-Learning – Lernen mit neuen Medien –

Dozent: Herr ORR Bauer
- 12.30 – 13.30 Uhr *Mittagspause*
- 13.30 – 15.00 Uhr Moderne Personalführung:
Mitarbeitergespräch, Beurteilungsverfahren

Dozent: Herr ORR Bauer
- 15.00 – 15.15 Uhr *Kaffeepause*
- 15.15 Uhr Transfer zur Repräsentanz von Taiwan
(Markgrafenstr. 35, 10117 Berlin)
- 16.00 Uhr Besuch beim Repräsentanten von Taiwan,
Herrn Prof. Dr. Ihy-Wey Shieh,
Taipeh Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland

Donnerstag, 14. Juni 2007

- 08.30 – 10.30 Uhr Regelungen für die Beschäftigung von Behinderten im
öffentlichen Dienst; Maßnahmen zur Gewährleistung gleicher
Berufschancen für Frauen im öffentlichen Dienst

Dozent: Herr ORR Bauer
- 10.30 – 11.00 Uhr *Kaffeepause*
- 11.00 – 12.30 Uhr Einstellungs- und Ausbildungsverfahren im Auswärtigen Dienst;
Besoldung im Auswärtigen Dienst

Dozent: Herr Dr. Kitschenberg
- 12.30 – 13.30 Uhr *Mittagspause*
- 13.30 – 14.30 Uhr Wahrnehmung der Interessen der Beschäftigten gegenüber
der Behörde:

	Aufgaben und Aktivitäten der Personalvertretung
	Dozent: Herr Dr. Kitschenberg
14.30 – 15.30 Uhr	Gruppenarbeit zum Thema Personalmanagement
	Dozenten: Herr Dr. Kitschenberg, Herr ORR Bauer
15.30 – 16.00 Uhr	<i>Kaffeepause</i>
16.00 – 17.30 Uhr	Auswertung der Gruppenarbeit
	Dozenten: Herr Dr. Kitschenberg, Herr ORR Bauer
18.00 Uhr	Gemeinsames Abschiedsessen mit dem Vertreter der Bundesakademie in Berlin, Herrn Dr. Udo Bartsch, im Casino des Gästehauses

Freitag, 15. Juni 2007

08.30 – 10.30 Uhr	Vertiefung von Einzelthemen des Seminars auf Wunsch und nach Vorgaben der Teilnehmer
	Dozenten: Herr Dr. Kitschenberg, Herr ORR Bauer
10.30 – 11.00 Uhr	<i>Kaffeepause</i>
11.00 – 12.30 Uhr	Fortsetzung der Vertiefung von Einzelthemen
12.30 – 14.00 Uhr	<i>Mittagspause</i>
14.00 – 15.00 Uhr	Gemeinsame Auswertung des Seminars und Erarbeitung von Themenvorschlägen für künftige Seminare
15.00 – 15.15 Uhr	<i>Kaffeepause</i>
15.15 Uhr	Verabschiedung und Aushändigung der Teilnehmerurkunden durch Herrn Dr. Udo Bartsch

Samstag/Sonntag, 16, 17. Juni 2007

Rückreise der Delegation

Dozenten und Moderation der Besuchstermine:
 Dr. Helmut Kitschenberg, Präsident a. D.;
 Frank Bauer, Oberrechnungsrat, Bundesrechnungshof

附錄 3 講座授課大綱

壹、講座 Dr Helmut Kitschenberg 授課大綱

Introduction to the constitutional and administrative structure of the Federal Republic of Germany

1. Statistical data on the Federal Republic of Germany
2. Key constitutional principles for the organization of the state; Article 20 of the Basic Law = Constitution: The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state
3. Structure of the Federation and the 16 *Länder*

Federation:

- Legislative branch: German Bundestag (parliament)
- Executive branch: Federal Government in Berlin and Bonn; Federal Chancellor; federal ministers; federal authorities (ministries and subordinate agencies)
- Judiciary branch: Federal courts (highest authority in matters of civil, criminal, administrative, labour and finance law)
Highest court: Federal Constitutional Court

Länder:

- Legislative branch: *Land* parliaments; influence on federal lawmaking through the Bundesrat (second chamber)
- Executive branch: *Land* governments: Minister-President, *Land* ministers, *Land* ministries
Land administration; district administration; country administration; local administration (municipalities, unless local self-government)
- Judiciary branch: Courts of the first and second instance in matters of civil, criminal, administrative and labour law

1. Legislative powers of the Federation and the *Länder*

The *Länder* have the right to legislate insofar as the Basic Law does not confer legislative power on the Federation (Article 70 of the Basic Law).

There is a distinction between

- Exclusive legislative power of the Federation (Articles 71, 73)
- Concurrent legislative power of the Federation and the *Länder* (Articles 72, 74)

2. Administrative structure of the Federation and the *Länder*; division of responsibilities
3. Mechanisms of cooperation between the Federation and the *Länder* in the interest of the state as a whole

Recruitment to the public service

1. General principles of recruitment as practised by the federal ministries
 2. Article 8 of the Act on Federal Civil Servants: Job openings at all federal authorities must be publicly advertised
 3. Writing job announcements: Mandatory content
 4. Office responsible for personnel administration assesses job applications received; checklist; preliminary selection
 5. Job interview
 - Aim and significance of the job interview; preparation
 - Parts of the interview
 - Practical tips
-
1. Candidate selection
 - Aptitude test
 - Hiring decision
 2. On-the-job orientation for new staff members

Aptitude testing: Assessment Centre

1. Historical development of assessment centres
2. Purpose of testing and areas of application (selecting junior management personnel in the private sector and public administration)
3. The testing process
 - Psychological testing or multiple-choice test of knowledge (E.g. Test of knowledge as part of selection procedures used by European Commission in Brussels)
 - Processing incoming mail of the government agency
 - Brief presentation on an assigned topic
 - Group discussion on an assigned topic
 - Assessment by the selection committee; relevant criteria
4. Results are taken into account in the personnel department's selection; the selection committee's assessment is a recommendation for the personnel department
5. Critical review of the assessment centre; advantages and disadvantages of the selection procedure

Public service employment of persons with a disability

1. Legal basis: Book Nine of the Social Code and the Act on Staff Representation
2. Definitions:
 - Who does the law define as having a disability?
 - Defined group of persons
 - Determining whether a disability exists; proof of disability
3. Employers required to hire persons with a disability
 - Certain percentage of jobs reserved for persons with a disability
 - Special obligations of public employers
4. Job protection
5. Workplace representation for persons with a disability
 - (representation of interests to employer);
 - Spokesperson for persons with disabilities;
 - Duties and activities
6. Spokesperson for those with disabilities participates in staff council meetings of the relevant government agencies in order to represent the group's interests
7. Critical review of the provisions in practice

Selection, training and examination procedures for Foreign Service careers (higher service)

1. Legal basis
2. Eligibility requirements
3. Selection procedure
4. Training authority
5. Training
 - Classes; subjects of training
 - Practical training
 - Legal training
 - Performance appraisals
6. Career examination:
 - Written and oral test
 - Letters of recommendation
7. Assignment; Foreign Service remuneration

Staff involvement (staff councils)

Co-determination and participation

1. Historical development of co-determination in the public service
2. Legal basis: Act on Staff Representation of 1974
3. Selection and composition of staff councils
4. Term of office; management and general duties of staff councils (e.g. office hours for staff)
5. Forms and procedures for participation by staff councils
 - (unlimited) say (e.g. on hiring, transfer, reclassification of employees without civil servant status)
 - (limited) say (e.g. on hiring and promotion of civil servants)
 - Role of mediator in case of conflicts between employer and staff council
 - Participation by staff council; difference between participation and co-determination; practical examples
6. Relationship between employer and staff council
 - Principle of cooperation on the basis of mutual trust
7. Legal status of elected members of staff council
 - Prohibition against discrimination or preferential treatment by employer; protection against termination or transfer
8. Union activity by staff council members and agency staff

Advanced training in the public service:

The role of the Federal Academy of Public Administration

1. Need for ongoing advanced training in the public administration:
 - Article 42 of the Federal Ordinance on Careers and Promotion of Public Officials
2. Federal and state advanced training facilities and their areas of concentration
3. Procedural rules of the federal ministries for enrolment in advanced training courses
4. The Federal Academy of Public Administration = central advanced training facility for the federal administration employees.
 - Tasks in accordance with the founding decree of 1969
 - Academy's organizational structure
 - Advisory bodies (advisory board, scientific committee)
 - Personnel, budget
 - Areas of concentration from the 2007 Work Programme
5. The Federal Academy's international activities

貳、講座 Mr. Frank Bauer 授課大綱 (英文版)

Entry requirements of the public service; legal basis; career system

- 1. Introduction of the public service in Germany, in particular**
 - Definition
 - Difference between employment in the public service and in the private sector
 - Legal basis and regulatory powers of civil servants law
- 2. Overview of entry requirements**
- 3. Career requirements for civil servants**
 - Career principle
 - Training requirements and preparatory service
 - Career system
- 4. Other entry requirements**
 - Technical requirements of the employer
 - Personal qualifications of the applicant

Rights and obligations of civil servants in the public service

- 1. Employment of civil servants as a special relationship of service and loyalty defined by public law**
- 2. Civil servants' duties, in particular**
 - Dedication
 - General loyalty
 - Political loyalty
 - Obedience and advisory duty
 - Responsibility and remonstrance
 - Neutrality and moderation
 - Duty of confidentiality

3. Consequences of violations of duties

- Duty to pay damages
- Disciplinary law
- Criminal law

4. The rights of civil servants, in particular

- Right to social and medical assistance and right to claim protection
- Right to adequate employment
- Right to adequate maintenance
- Right to take up additional employment
- Right to form associations and societies
- Basic rights of civil servants

Further training of senior officials

1. Senior staff in the federal administration

- Definition
- Significance of senior officials for modern administration

2. Requirements of senior officials and ways to acquire additional skills

3. Further training of senior officials in the federal administration

- Subjects of further training measures
- Organization
- Further training tools

4. Basic seminar “*Führung kompakt*” (Senior management – at a glance)

- Modules and organization
- Content

E-Learning – Learning with new media

1. Why e-learning in the federal administration?

Starting situation, problems and solutions

2. Possibilities of use and limitations of learning programmes

- Advantages and disadvantages
- Combination model and substitute model

3. Introduction of electronic learning tools at the Federal Academy of Public Administration (BaköV)

- Procedure
- Areas of application
- Distribution channels

4. Current offers of the BAKöV

- Central learning platform on the Internet
- Available learning programmes
- Assistance for work with computers

5. Summary

Modern personnel management:

Dialogue between superiors and staff, performance appraisal

1. Performance appraisals

- 1.1 Purpose, meaning and legal basis
- 1.2 Regular appraisal, purpose-related appraisal and exceptions
- 1.3 The great challenge: objectiveness of appraisals
- 1.4 Subject of the appraisal and criteria
- 1.5 Different appraisal procedures
- 1.6 Control of appraisals through administrative courts

2. Dialogue between superiors and staff

2.1 The institutionalized dialogue between superiors and staff – waste of time or necessity?

2.2 Three objectives:

- Improve performance
- Improve cooperation between superiors and staff members
- Support staff members

2.3 Target agreement and documentation

2.4 Prepare dialogue between superiors and staff

Measures to ensure equal opportunities for women in the public service

1. Overview of essential legal bases

- Constitutional law
- Federal Act on Gender Equality

2. From the advancement of women to equal opportunities and gender equality

3. Measures of the Federal Act on Gender Equality, in particular

- Quota rules to increase the percentage of women
- Rules to reconcile work and family responsibilities
- Job advertisements and interviews
- Gender equality plans of authorities
- The equal opportunity officer
- Reporting requirement vis-à-vis parliament

4. Examples of extremely positive practical measures

5. Summary

附錄 4 研習主題與提問資料 (英文版)

2007 Study Tour to the Federal Academy of Public Administration, Germany Topics, Subtopics & Outline

Topic:	Development of human resources for Germany's civil service: systems and practices for examination, recruitment, training and management.
Subtopic	Content Outline
Examination systems and practices for civil servants in Germany.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Principles, categories, grades and methodology of entry and promotion examinations in the federal and state civil services. 2. Status of computerization in approaches to enlisting examination candidates. 3. Examination subjects, question formats, score computation and qualification standards. 4. Recruitment of German foreign service (diplomatic) personnel. 5. Recruitment of German Customs and taxation personnel. 6. Examination methods for particular communities (e.g. women, the disabled, minorities, retired military personnel). 7. What particular communities applying for civil service examinations are provided protections or advantages, such as fee exemptions, score enhancements, special examination facilities, etc.?
	Specific Questions:
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Are the entry examinations and rank promotion examinations for civil servants the same at the federal and state levels? If they are not the same, how do they differ? Can civil servants transfer back and forth among state and federal positions? 2. Federal civil servant recruitment examinations are arranged by each particular agency. Under what kind of laws or regulations are these managed? If a regulation is violated, what effect does that have on the process? What agency is responsible for supervising these procedures? 3. To what extent is Information Technology used in the registration process for federal civil service exams? Besides written examinations, is computer-based testing used for any exams, or are on-line examinations used? 4. As each individual agency organizes its own examinations, what standards apply to publicizing the examinations, candidate eligibility, test subjects, question format, score computation and qualification? How much time does it take to move from identifying vacancies to advertising them, holding an examination, selecting qualifiers and actually employing new personnel? 5. How are experts chosen to draw up examination questions and grade papers? What qualifications do they require? How much are they paid to grade papers? 6. Recruitment of German foreign service (diplomatic) personnel. <ol style="list-style-type: none"> a. Are Germany's diplomatic personnel recruited primarily through national examinations? What is the examining agency and what are the principal methods of examination? b. Does recruitment of diplomatic personnel include that of consular personnel? If not, then how are consular personnel recruited? c. What are the methods and procedures of recruitment of diplomatic personnel at present? Are any plans in place to

	<p>modify these in the future?</p> <p>7. How are examinations and recruitment handled for new Customs and taxation personnel? Do any age or gender restrictions apply? Do any restrictions apply to the years of service of qualifiers?</p>
Employment systems and practices for civil servants in Germany.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Examination and employment systems in Germany's civil service. 2. Employment, transfer and promotion of diplomatic and consular personnel, and use of human resources at top ministry levels. 3. Employment, transfer and promotion of German Customs and taxation personnel.
	Specific Questions:
	<ol style="list-style-type: none"> 1. How is Germany's federal Civil Service Commission organized and what are its functions? Does each state have such a commission? If so, how are these state-level commissions organized and what are their functions? 2. Does a system of job classification apply to German civil servants? If so, how does the system operate? Is the content of civil service examinations related to particular jobs? 3. Is the civil service employment situation affected at present by mass retirements of 'baby boomers'? If so, how is the government responding to this issue? 4. Is the civil service employment situation affected at present by globalization? If so, how is the government responding to this issue? 5. What results have been observed from the exchange of personnel between the administrative agencies and the private sector? 6. What is the primary nature of German civil service examinations? Do they tend towards academic accomplishments (related to the educational system) or towards practical achievements (such as actual workplace experience)? 7. Does a probationary period apply to new recruits as part of the civil service examination process? If so, how long is this period? Is there a system in place to reject certain persons who do not meet required standards? Who is responsible for assessments in this regard? What standards apply? 8. How is Germany's civil service system responding and adapting to the demands of the 21st century? 9. Employment, transfer and promotion of diplomatic and consular personnel, and use of human resources at top ministry levels. <ol style="list-style-type: none"> a. Employment of diplomatic and consular personnel: <ol style="list-style-type: none"> i. How are new recruits to the diplomatic and consular corps hired? Is the system the same as for regular civil servants? ii. What systems of employment are in place for diplomatic and consular personnel employed in-country and those stationed abroad? iii. Do in-country diplomatic personnel include consular personnel? How is the employment of diplomatic personnel and consular personnel handled in foreign stations? (How is the work these two types of personnel carry out distinguished one from the other?) b. Promotion of diplomatic and consular personnel: <ol style="list-style-type: none"> i. What is the promotion system for Germany's diplomatic and consular personnel? Is it the same as for regular civil service personnel? ii. Are the same advancement systems applied to personnel employed in-country and those stationed abroad? Does a 'rapid-promotion' system exist for personnel who demonstrate

	<p>outstanding qualities?</p> <p>iii. Are there any flaws in Germany’s current system governing the promotion of diplomatic and consular personnel, or any areas thought to need improvement? Have particular plans been made to modify the system?</p> <p>c. Use of diplomatic human resources at top ministry levels:</p> <p>i. If senior diplomats once stationed abroad return to work in-country and are not put in an executive position, how are they employed? Is any management system in place to deal with this?</p> <p>ii. If no suitable work or position is available for these persons, is any exchange mechanism in place with academic institutions or other government agencies (lectureships, for example, or management of foreign affairs for other administrative bodies)? How effective is this system?</p> <p>10. What are the main features of the system governing promotion of Customs and taxation personnel? Do the same regulations apply as to regular civil servants?</p>
<p>Training systems and practices for civil servants in Germany.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legal provisions: Regulations governing training and in-service training; public sector training systems; types of training (entry-level, promotion, in-service, high-level); mechanisms for exchange of training experiences between public and private-sector bodies. 2. Operations: Current status of public-sector training; core competencies at all levels and training curricula; training funding. 3. Training needs in the public sector, and performance, evaluation and utilization. 4. Digital learning: Digital learning mechanisms in the public sector, training organizations and use of school-based digital learning resources; curriculum design and implementation. 5. Training mechanisms for high-level public servants: Legal provisions, curricula, promotion. 6. Training mechanisms for German foreign service (diplomatic) personnel. 7. Training mechanisms for German Customs and taxation personnel.
	<p>Specific Questions:</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Are the regulations governing the training and in-service training of federal and regional civil servants the same? Or does each administrative unit establish such regulations on their own? 2. What sort of training system is in place for public sector workers in Germany? What different types of training are offered? How are curricula designed? What are core curricula like? 3. How are funds for training budgeted for and disbursed? Are the funds required by training agencies allocated by the government? Or are these agencies autonomous? Are fees charged to persons receiving training? 4. Do specific stipulations exist governing the amount of training public sector workers should receive every year? For example, must each civil servant undergo a set number of hours of training every year? 5. Do civil service training institutions use digital instructional methods (e-learning)? What regulations govern these, how are they implemented in actual practice, and what sort of curricula are used?

	<ol style="list-style-type: none"> 6. How are funds allocated for digital instruction in government training departments? Do civil servants have to pay themselves? Does any resource sharing exist between government agencies and public or private universities in this respect? If so, how does this operate? 7. Are digital instructional methods already in place for the training of high-level civil servants? How are curricula designed and implemented? How are these programs funded? Is there any assessment system in place? 8. What legal system governs the training of high-level civil servants? Do task-specific training institutions exist? How are curricula designed, how long do training programs last, and what selection criteria apply? What sort of advancement or promotion follows such training? 9. Do channels exist for rapid promotion? 10. Are systems in place for educational and experience exchange between public and private sector entities with respect to the training of civil servants? If so, how do these work? 11. What sort of grounding do German civil servants receive in the humanities? How are ethics in government promoted? Do civil servants receive training in administrative neutrality, or do requirements exist in this regard? What are the mission, vision and values of the Federal Academy in this respect? 12. Training mechanisms for German foreign service (diplomatic) personnel. <ol style="list-style-type: none"> a. What training models are used in Germany's foreign service? Is there a specific training institution? b. Is training differentiated between that for new employees and that for incumbent civil servants? What sort of content do curricula offer? Where do teachers/lecturers come from? c. Is the training system for diplomatic and consular personnel linked to the employment system? How does this operate at present? Are there any known flaws, or areas needing improvement? 13. How long a period of training must new Customs and taxation personnel need to undergo before taking up formal positions? Is this period longer than for regular civil servants? What are the main points of difference between the in-service training system for these personnel as compared to that for regular civil servants?
<p>Management systems and practices for civil servants in Germany.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relations between civil servants and the state: Civil Service organizations; rights and duties of civil servants and of the state; comparison and analysis of rights and privileges of civil servants and regular workers. 2. Legal structures governing Customs and taxation personnel (are there independent personnel laws?) and significant differences between these and other civil servants. 3. Salary and benefits of diplomatic and consular personnel.
	<p>Specific Questions:</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relations between civil servants and the State: <ol style="list-style-type: none"> a. Organization of civil servants: <ol style="list-style-type: none"> i. How are the labor rights (rights to organize, bargain, and act collectively) of German civil servants handled? Does one single regimen govern all civil servants regardless of their type or sector? ii. What can civil servants negotiate and how are negotiations handled? If negotiations or adjudication cannot reach a conclusion, do civil servants dispose of such methods as

	<p>strikes or work-to-rule campaigns, etc. to militate for their desired outcomes?</p> <p>iii. In actual practice, what sort of measures are used to avoid conflict or confrontation?</p> <p>b. Rights and responsibilities of civil servants and of the State:</p> <p>i. Are there different types of civil servant, such as those permanently employed, or professionally employed? And what do their respective rights and responsibilities comprise?</p> <p>ii. Do the rights and responsibilities of civil servants compare to those of regular workers?</p> <p>iii. Do German government agencies have any employees to whom regular labor laws apply? (As far as we know, German government agencies do have some system for employing wage workers.) If so, how is this managed? In the event that imbalances occur in the employment of such workers, what administrative measures are available to manage the issue?</p>
--	--

附錄 5 研習考察照片



與德國內政部聯邦公共行政學院柏林校區負責人 Dr. Udo Bartsch (前排中)、講座 Dr. Helmut Kitschenberg (前排右)、Mr. Frank Bauer (前排左)合影



研習考察團於德國聯邦公共行政學院研習情形



研習考察團與德國經濟及科技部業務座談代表合影



研習考察團員於德國經濟及科技部前合影



研習考察團拜會德國聯邦國會柏林台北友好小組



研習考察團員與德國財政部人事處業務會談代表合影

國家圖書館出版品預行編目資料

德國公務人力資源發展與管理新趨勢：考選、訓練、任用
之實務運作策略 / 黃國材、葉炳煌、林揚傑、陳月春、
陳美志、林建璋、連悅容 — 臺北市：考選部，民 96
面； 公分

ISBN 978-986-01-1180-4 (平裝)

1.人事制度 2.人力資源發展 3.公務人員 4.德國

574.434

96019566

書名：德國公務人力資源發展與管理新趨勢：考選、訓練、任用
之實務運作策略

編者：考選部

出版機關：考選部

地址：臺北市 11602 文山區試院路 1 之 1 號

網址：<http://www.moex.gov.tw>

電話：(02)2236-9188 轉 3016

傳真：(02)2236-2529

出版年月：民國 96 年 9 月

GPN：1009602793

ISBN：978-986-01-1180-4