

出國報告（出國類別：考察）

德國聯邦政府運用契約性人力、中央 與地方政府員額管控機制及行政法 人考察報告

服務機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：行政院人事行政總處人事長	施能傑
行政院人事行政總處副處長	王崇斌
行政院人事行政總處科長	簡琬璧
行政院人事行政總處專員	陳依盈
行政院人事行政總處專員	謝依霖

派赴國家：德國

出國期間：2018年8月18日至8月25日

報告日期：2018年11月25日

摘要

德國政府多元人力運用歷史悠久，其常任公務人員及契約人力管理制度發展成熟，且因應龐雜公共事務性質與型態，衍生不同類別之公法人態樣。因此，本次訪團主要針對該國聯邦政府及地方政府在員額管理及契約性用人之體制，以及該國公法人實務運作情形等進行考察，並特別就聯邦政府及地方政府契約人員團體契約內容深入瞭解，最後就本次考察提出心得與建議，以供我國政府員額管理、契約用人及行政法人等制度未來修正及改善之參考。

目次

壹、目的	1
貳、考察過程	2
參、德國國情概況及政府體制	4
一、基本資料.....	4
二、德國聯邦制度.....	4
肆、德國政府員額管理及契約用人制度	9
一、德國聯邦政府員額管理機制	10
二、德國聯邦政府契約性人力管理機制	15
三、德國邦政府員額管理機制	24
四、德國邦政府契約性人力管理機制	27
伍、德國公法人制度	31
一、德國財團法人普魯士文化資產基金會	32
二、德國聯邦風險評估研究所	38
三、小結.....	49
陸、心得與建議	50

圖表目次

表 1 參訪行程表	3
表 2 德國公務人力統計表	11
表 3 1991 年至 2018 年德國聯邦政府常任公務人員及契約人員數變動情形.....	14
表 4 TVöD 團體協約工作合約解除預告期間規定	20
表 5 德國聯邦機關契約人員薪資表	22
表 6 年度特別獎金發放額度表	23
表 7 德國邦政府契約人員薪資表	30
表 8 TV-L 團體協約年終獎金發放標準.....	31
表 9 普魯士文化資產基金會所轄機構及其內部單位	35
表 10 德國聯邦風險評估研究所內部單位一覽表	42
表 11 德國聯邦風險評估研究所委員會列表.....	43
圖 1 柏林邦地圖	4
圖 2 德國聯邦政府架構	6
圖 3 德國立法權架構	7
圖 4 聯邦就公務人員人事規定之立法權轉變	9
圖 5 德國 2017 年各層級政府人力類型占比	11
圖 6 柏林邦政府歷年全職公務人力趨勢圖	26
圖 7 柏林邦 2006 年與 2018 年常任公務人員及契約人力比率	26
圖 8 柏林邦政府各職類至 2021 年退休預估比率	27
圖 9 普魯士文化資產基金會組織圖（局部）	33
圖 10 風險分析框架	38
圖 11 德國聯邦風險評估研究所沿革	39
圖 12 德國聯邦風險評估研究所主要功能	40
圖 13 德國聯邦風險評估研究所外部監督機制	46
圖 14 德國聯邦風險評估研究所內部監督機制	47
圖 15 德國聯邦風險評估研究所主管職能	49

附錄 1：德國聯邦政府公共服務手冊 The federal public service 2014

附錄 2：聯邦政府團體協約 TVöD

附錄 3：柏林邦財政廳簡報資料

附錄 4：邦政府團體協約 TV-L

附錄 5：德國聯邦風險評估研究所簡報資料

壹、目的

我國政府人力規模依據 99 年 2 月 3 日公布實施之「中央政府機關總員額法」(以下簡稱總員額法)以總量控管為基本原則，機關員額總數最高限為 17 萬 3 千人，然而在公共事務日益增長，政府面對業務遽增與員額管控之兩難，如何促進政府機關之用人彈性，靈活依據業務實際消長變動情形配置有限人力，成為人力資源管理上一大課題。

另一方面，在政府事務專業化、多元化之趨勢下，傳統機關組織及用人制度，無法完全有效因應並提供多樣化且適切之專業人才，因此，在組織面制訂行政法人法，使得以針對特定業務設置具有自主運作及專業管理特性之公共組織；而在人力運用上，則導入人力多元機制，包括契約用人及具有公私協力性質委外人力等。以上實務面之發展，為世界上主要國家政府運作之共同現象，我國亦有類似趨勢。

自兩德 1990 年統一後，德國政府運作面臨相當劇烈變動，觀察該國近 30 年間員額管理政策，歷經整併、精簡再擴編，如何兼顧穩定與效率，實值得瞭解其箇中經驗。同時就該國公務人力結構觀察，就進用人數而言，該國常任公務人員¹與契約人員²均具有一定比重，契約人員總數已占該國政府總公務人力數 6 成以上，就德國而言，契約人員與常任公務人員均有一定之重要性，而難謂契約人力僅為補充常任公務人員之不足而進用。事實上，德國公部門運用契約性人力甚為久遠，可追溯至 19 世紀，時至今日，已發展出十分成熟之人力資源管理制度與法令規範。

又考量行政法人等公法人組織之發展，以及契約人力之有效管理運用，均為我國當前推動政府改造與行政革新之重大議題，其管理制度之健全，對於我國未來政府運作績效與行政效率之影響甚大，爰規劃透過本次參訪瞭解德國法人制度及公法人實務運作情形，以借鏡取

¹該名詞英文譯作「civil servants」，本報告將主要以「常任公務人員」表述。

²該名詞英文譯作「public employees」，本報告將主要以「契約人員」表述。

法其經驗並作為構思我國未來精進方向之參考。

本次考察承蒙我國駐德國代表處陳副代表尚友、羅組長美舜（現職為駐漢堡辦事處處長）、李副組長宗能及駐法蘭克福辦事處陳處長執中、阮副參事湘婷等相關同仁竭力相助及周妥安排，使本次考察能圓滿完成，特此致上由衷謝忱。

貳、考察過程

一、訪團成員

由本總處施人事長能傑擔任團長，團員包括本總處組編人力處王副處長崇斌、謝專員依霖、綜合規劃處簡科長琬璧及陳專員依盈，共 5 人。

二、行程紀要

本次出訪係自 107 年 8 月 18 日至 25 日，為期一週，扣除交通途程及星期日後，共計 3.5 個工作日，並安排 5 個官方拜會行程，包括德國聯邦內政部、普魯士文化資產基金會、德國聯邦風險評估研究所、柏林邦財政廳及駐德國代表處，詳細行程如表 1。

表 1 參訪行程表

日期	地點	行程及參訪機構
8月18日 (星期六)	台北—法蘭克福、 柏林	啟程前往德國，並自法蘭克福轉機至柏林
8月19日 (星期日)		
8月20日 (星期一)	柏林	1. 拜會德國聯邦內政部 (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) ▶ 拜會人員： ● 公共服務局國際處長 (Ministerialrat) Herr Franz Wessendorf ● 公共服務局參事 Dr. Wolfgang Spree ● 公共服務局專員 Dr. Henrik Voet 2. 拜會普魯士文化資產基金會 (Stiftung Preussischer Kulturbesitz, SPK) ▶ 拜會人員： ● 人事處處長 Sabine Holschneider ● 人事處副處長
8月21日 (星期二)		1. 拜會德國聯邦風險評估研究所 (Das Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR) ▶ 拜會人員： ● 副所長 (Vizepräsident des BfR) Prof. Dr. Reiner Wittkowski ● 行政司長 (Leiter der Abteilung Verwaltung) Herr Michael Gose ● 人事處處長 (Leiterin des Referats Personal) Frau Eva-Maria Springer ● 人事處專員 Frau Nadja Wieler ● 國際事務專員 (Internationale Angelegenheiten) Frau Dr. Wenna Xu 2. 拜會柏林邦財政廳 (Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Abteilung IV – Landespersonal Referat IV C) ▶ 拜會人員： ● 人事主管 Frau Martina Ruppin
8月22日 (星期三)		1. 與駐德國代表處陳副代表尚友及各組組長等相關人員進行人事業務座談會 2. 整理參訪資料
8月23日 (星期四)	柏林—法蘭克福	1. 轉機至法蘭克福 2. 與法蘭克福辦事處陳處長執中、阮副參事湘婷會談。 3. 整理參訪資料
8月24日 (星期五)	法蘭克福—台北	結束行程返國
8月25日 (星期六)		

參、德國國情概況及政府體制

一、基本資料

德國全名為德意志聯邦共和國 (Bundesrepublik Deutschland)，政治體制為內閣制，總統為虛位元首，並由 16 個邦 (Ländern) 組成，其中柏林、漢堡、不來梅面積較小，屬城市邦 (Stadtstaat)，同時具有邦及市之屬性，其餘 13 邦為土地邦 (Flächenland)，面積較大且轄下又設市。

本次參訪機關均位於柏林邦 (市)，為德國之首都，面積 892 平方公里，人口約 360 萬人，是德國人口密度最高之邦，也是德國最大城市，共分成 12 個行政區 (如圖 1)，區長由選舉產生。



圖 1 柏林邦地圖

資料來源：摘自本次訪查對象柏林邦財政廳簡報。

二、德國聯邦制度

(一) 三權分立

依德意志聯邦共和國基本法 (以下簡稱基本法) 規定，德國之國家權力由人民以選舉及公民投票，並由彼此分立之立法、行政及司法機關行使之 (如圖 2)，其中立法權受憲法之限制，行

政權與司法權則受立法權及法律之限制（基本法第 20 條）。

行政部門之聯邦政府（Bundesregierung）由總理及內閣閣員（即各部會首長及總理府主任³）共同組成（基本法第 62 條），現行行政部門設有聯邦財政部、聯邦內政、建設及社區部、聯邦外交辦公室等 14 個部會⁴。司法權則託付於法官，於聯邦設有聯邦憲法法院（Bundesverfassungsgericht）及聯邦法院（Bundesgerichte），其中聯邦法院依基本法規定，針對一般法律事件、行政、財務、勞工、社會法律事件，設立聯邦最高法院、聯邦行政法院、聯邦財務法院、聯邦勞工法院及聯邦社會法院，作為各該領域之最高法院（基本法第 92、95 條）⁵。

³資料來源：參考自 <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/cabinet>，最後檢索日期：107 年 10 月 8 日。

⁴資料來源：參考自 <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/ministries>，最後檢索日期：107 年 10 月 8 日。

⁵資料來源：參考自 https://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Germany，最後檢索日期：107 年 10 月 8 日。

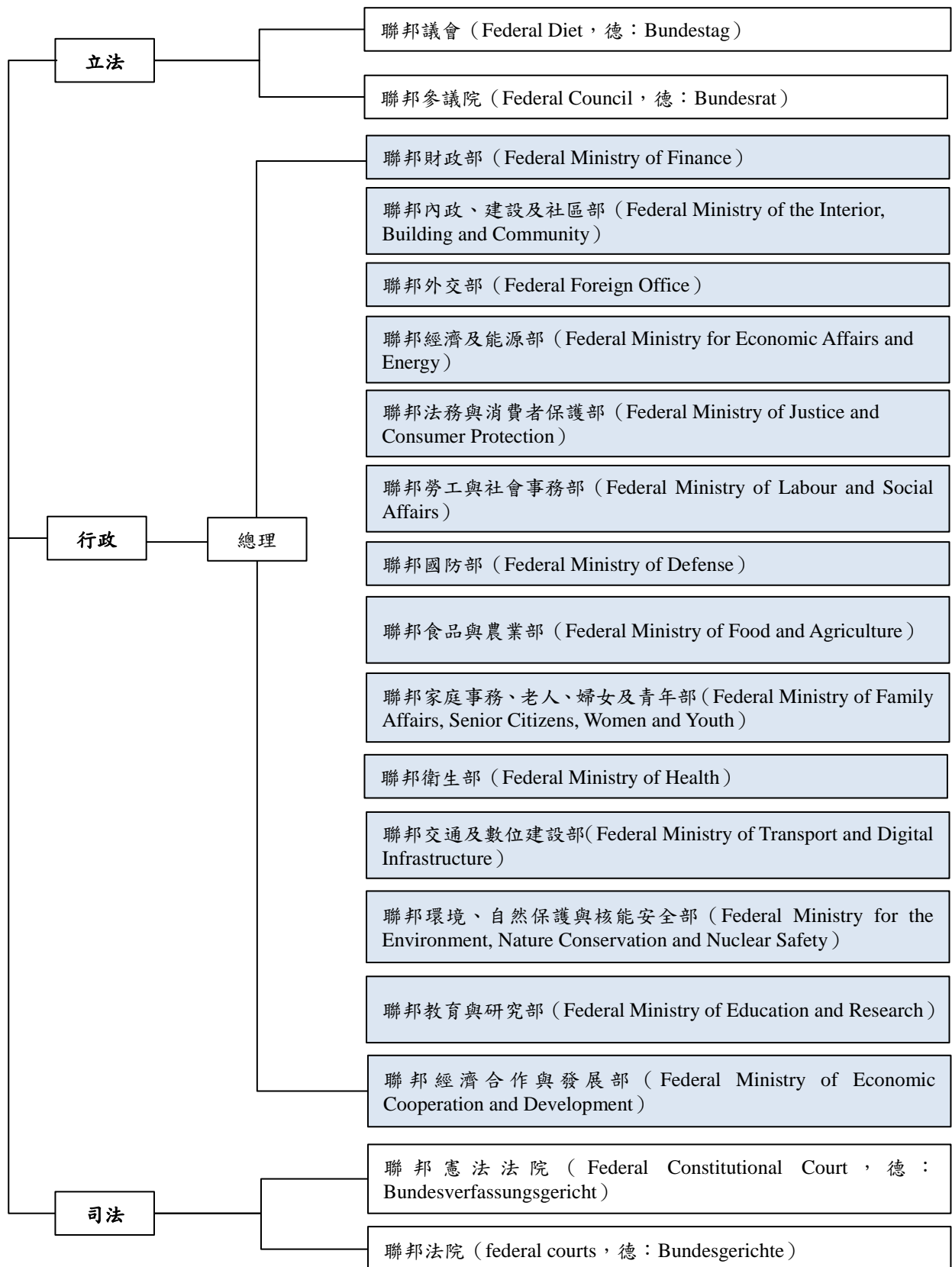


圖 2 德國聯邦政府架構

資料來源：本報告自繪

(二)公務人員人事管理法律之立法權限

配合德國聯邦制度之發展，聯邦及地方之立法權分配原則分為專屬立法權（ausschliessliche Gesetzgebung）、共同立法權（konkurrierende Gesetzgebung，或稱競合立法權）及框架立法權（Rahmengesetzgebung）等三大類（如圖 3）：凡屬專屬事項者，按權責劃分由聯邦及邦分別立法（基本法第 70、73 條）；競合事項者由聯邦及邦共同享有立法權，但以聯邦立法權為優先，意即各邦於聯邦未立法時，始具有立法權（基本法第 72、74 條）；若有建立同質之生活關係，或基於整體國家利益，須維護法律及經濟上一致性之必要時，聯邦得就框架事項者制定一般性之基本原則，再由各邦在框架範圍內訂定具體規範（基本法第 72、75 條）。

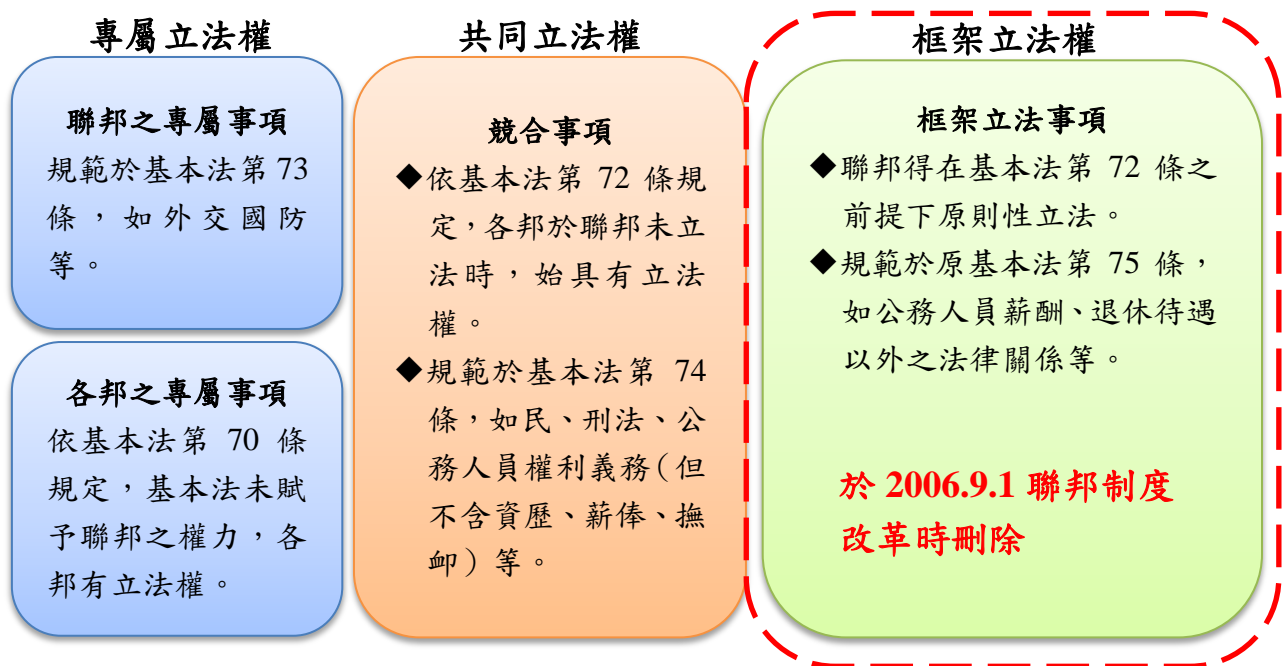


圖 3 德國立法權架構

資料來源：本報告自繪。

為推動聯邦制度改革以強化各邦自治，德國於 2006 年修憲過程中，廢止基本法第 74 條之 1 及第 75 條⁶等條文，刪除聯邦

⁶參考自 <https://www.buzer.de/s1.htm?g=GG+30.08.2006&a=75>，中譯版參考自 <http://www.recht-harmonisch.de/GG-chinesisch.pdf>，最後檢索日期：均為 107 年 10 月 8 日。

政府之框架立法權及公務人員薪酬和退休待遇事項之共同立法權，放寬各邦立法空間，促進公務人員管理上之分權發展⁷。

以一般公務人員人事規定為例，在 2006 年基本法修正前，聯邦（含聯邦直轄公法人）公務人員之法律關係為聯邦之專屬立法事項（基本法第 73 條），非聯邦公務人員之薪酬和退休待遇事項為競合事項，聯邦訂定相關法律時若未經聯邦參議院同意，其薪酬、退休待遇標準之上下限應與聯邦公務人員相同（基本法第 74 條之 1），非聯邦公務人員之其他法律關係為框架事項（基本法第 75 條），由聯邦訂定公務人員法框架法（Beamtenrechtsrahmengesetz，或稱公務人員法基準法）作為原則架構。

自 2006 年基本法修正後，聯邦就聯邦公務人員之法律關係仍具有專屬立法權（基本法第 73 條），其餘非聯邦公務人員薪酬和退休給與事項之共同立法權（基本法第 74 條之 1）、其他法律關係之框架立法權（基本法第 75 條）均經廢除，但就非聯邦公務人員之權利義務（不含資格、薪俸、撫卹）具有共同立法權（基本法第 74 條第 1 項第 27 款），惟競合制定法律須經聯邦參議院同意（基本法第 74 條第 2 項），其餘事項者，均為各邦專屬立法事項，回歸由各邦自行立法（如圖 4）。即自 2006 年制度改革後，公務人員法框架法大部分條文業停止適用，由新訂定之公務人員地位法（Beamtenstatusgesetz）所取代，除一般性之法律關係外，各邦具有人事管理自主權，得自行依其社經環境及行政需要訂定適合之職業類別（Laufbahnen）、薪俸、退撫等用人條件，藉由相互競爭、人力流通，刺激行政效能提升。

⁷參考自 <https://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6deralismusreform>，最後檢索日期：107 年 10 月 8 日。

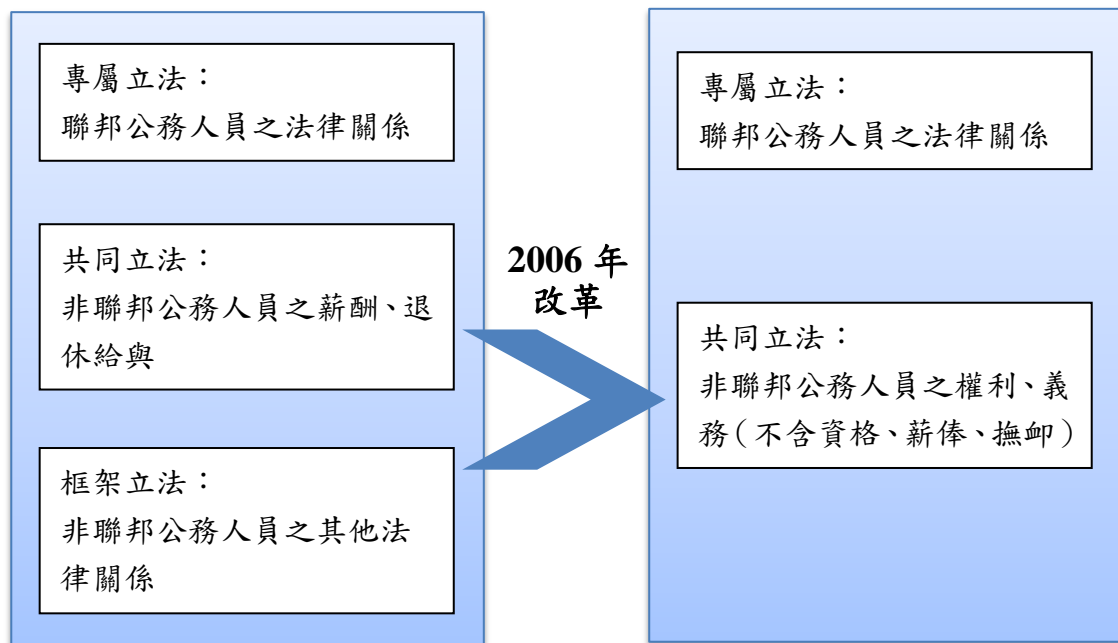


圖 4 聯邦就公務人員人事規定之立法權轉變

肆、德國政府員額管理及契約用人制度

在員額管理及契約人力運用之事務上，德國聯邦政府人事行政主管部會為聯邦內政部（以下簡稱聯邦內政部），而地方政府人事主管機關通常由各邦自行管理，為瞭解德國聯邦政府及地方政府人事制度運作情形及相關作法，本訪團特安排至聯邦內政部，以及柏林邦政府進行考察交流。

聯邦內政部掌理事項廣泛，該部共設公共服務局（Public Service）等 14 個局⁸，聯邦內政部員工人數約為 1,500 人至 1,600 人（包含公務人員及契約人員）。德國聯邦政府人事政策及人事行政之推行，是屬於內政部之權限職掌，該部公共服務局掌理公務人員制度、聯邦公務人員分類分級法令、與聯邦人事委員會有關事務、公務人員薪給法與財政部協辦事項以及政府契約人力工

⁸其他 13 個局為：中央事務局（Central Tasks）、公共安全局（Public Security）、聯邦警察局（Federal Police Issues）、移民及難民管理局（Migration; Refugees; Return Policy）、危機管理與公民保護局（Crisis Management and Civil Protection）、法規局（Public Law; Constitutional Law; Administrative Law）、公共服務局（Public Service）、數位化社會與行政局（Digital Society; Digitization in Public Administration and Information Technology）、資安局（Cyber and Information Security）、社區營造局（Community）、運動總司（Sport）、政策規劃局（Policy and Planning）、鄉村發展局（Urban Development, Housing, Public Building Law）、建設局（Building; Construction Industry and Federal Buildings）。

會、團體協約等相關事項。至常任公務人員及契約人力之招募，鑒於各部會首長需對機關施政績效負責，故機關員工均由各部自行甄選進用，並非由聯邦內政部或單一機關統籌辦理。

至地方政府部分，柏林邦政府人力資源管理權責機關財政廳，財政廳總員工數大約為 580 人，該廳分設人事處 (Personnel) 等 5 個部門⁹。人事處主要負責人事法規及政策、團體協約、員工福利、人口管理及內部勞動市場、公共服務法等。

根據考察議題，實地參訪聯邦內政部及柏林邦政府財政廳人事處瞭解相關制度運作情形，以下就聯邦政府、邦政府(以柏林邦政府為例)員額管理機制及契約性人力管理說明之。

一、德國聯邦政府員額管理機制

(一)德國公務人力配置情形

依德國聯邦統計局統計數據(如表 2)，截至 2017 年 6 月 30 日止，該國公務人力總數約為 474 萬人，約占全國總受僱人口 4 千 420 萬人¹⁰之 10.7%，較 2016 年同期增加 47,500 人(+1.0%)，主要增加警察、兒童日托中心及高等教育學校等人力。此外，契約人員占公務人力總數約為 61%，常任公務人員占 35.4%。如以受僱單位類型區分(如圖 5)，聯邦政府內常任公務人員(含法官)、軍職人員及契約人力各約占 1/3，然而越至地方基層單位，其契約人力占比越高，邦層級政府契約人力約占其總公務人力之 50%，邦之下之地方政府及社會保險機構則近 9 成人力均為契約人員。顯見機關屬性越趨執行性質者，進用契約人力之比率相對較高，聯邦政府層級因涉及政策規劃及公權力行使程度較高，進用常任公務人員比例與契約人力相當。

⁹其他 4 個單位為：資產管理處 (Assets and Participations)、財政政策及預算處 (Fiscal Policy and Budget)、稅務行政處 (Tax Administration Issues)、行政管理及服務處 (Department Administration Management and Services)

¹⁰ 資料來源：德國聯邦統計局全球資訊網，擷取自

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/LabourMarket/Employment/Tables/_karb802.html

另德國政府體制為聯邦制，除文化、教育、地方廣播電視、地方警察、公共設施、社福健康服務、城市規劃、基礎建設等民眾服務事項由各邦及其下之地方政府掌理外，地方政府仍須落實執行聯邦相關法令政策，因此，就公務人力數量而言，主要集中在地方政府，聯邦政府公務人力約占全國公務人力總數 1 成。

表 2 德國公務人力統計表（2018 年 6 月）

受僱單位 \ 人力類型	總計	公務人員(含法官)	軍職人員	契約人力
	單位：千人			
聯邦政府	493.4	181.7	165.6	146.1
邦政府	2,387.5	1,278.4	-	1,109.1
縣市政府	1,487.6	187.3	-	1,300.3
社會保險機構	370.1	30.3	-	339.8
Total	4,738.6	1,677.7	165.6	2,895.3

資料來源：德國聯邦統計局全球資訊網，擷取自
https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Tables_PublicServicePersonnel/TypeOfEmploymentContract.html

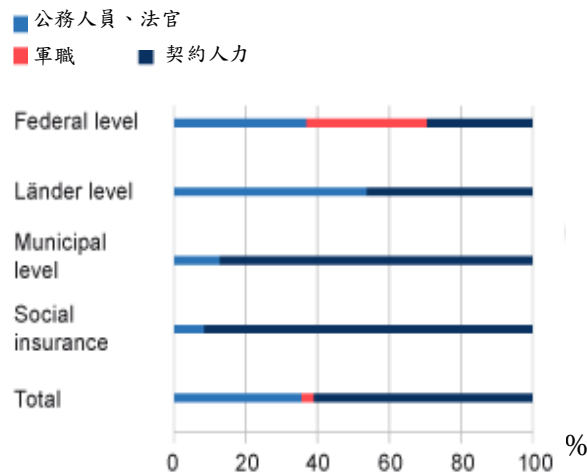


圖 5 德國 2017 年各層級政府人力類型占比

資料來源：同表 2。

依據基本法第 33 條第 4 項規定，公權力之行使，原則上應作為持續之任務並交由具有公法上勤務及忠誠之公務人員為之。然該國基本法對於所謂「公權力」之定義與範疇未有明定，一般而言，屬於警察、消防、獄政、稅捐、司法等，為典型高權法性質之職權行使，須由常任公務人員擔任。公務人員職責除上開具

高度公權力事項外，亦擔負福利行政相關業務，契約人員則辦理健康、社會服務及具技術專業性、執行性之業務，然實務上，二者人力類型之工作及功能界線是變動的，由各機關依運作需要及業務屬性，決定職務與人力類型之搭配，因此，實務上也可能發生類似工作於不同機關由不同人力類型辦理之情形。

(二) 員額規模控管機制

德國聯邦政府員額配置數，是由國會經由預算審議程序核定該年度得以進用之公務人員及契約人員職務數（posts，德文 Stellen）。依據該國預算法規定，機關得進用之人力係依據預算程序審定得設置之職務，當職務出缺時，行政機關方得以進行招募，而由國會核定機關員額之原因，是因德國公務人員為終身僱用，領有國家給付之退休金，且國家對公務人員具有照顧義務，而契約人力原則上亦是長期僱用，故每僱用 1 位公務人員或契約人員，其人事費用對於國家財政甚有影響，因此，制度設計上以國會審核機關員額數與配置，控制政府員額規模與人事成本。

有關德國聯邦政府機關員額管理，經與德國聯邦政府內政部人員訪談，主要具有以下特徵：

1、 併同預算程序進行用人數控管

對於聯邦所屬各機關之用人規模，主要是從用人成本角度考量，透過年度預算人事費之編列額度，來控管各機關進用人力之可能限度。至於各年度各機關編列用人經費，是透過預算案編列程序辦理，每年預算編列程序在年初開始，每年 9 月 1 日會完成編列送請國會審議。由各機關審酌下一年度之業務需求，評估需進用之人力數，並相對估算進用該人力所需要之人事經費額度，並將歸編列之預算費用規模報給財政部（預算主管機關）進行審議。對於機關所提報人事經費規模，財政部會從整體政府財政可支應程度與提報機關之

實際業需求，與提報機關之間進行討論協商，經由協商就機關所報需求進行額度增刪，確定預算額度。

至於需求機關與財政部就人事經費編列額度之協商過程中，主管聯邦政府公務人事管理之主管機關內政部並不會參與其中。也就是說，對於各機關實際人力進用規模，純粹從業務面及財務面予以審酌。預算管制係屬財政部權責，經由部會之間磋商討論而決定，討論結果會編入預算書並對外公開，預算經國會通過後，則照所編列費用執行用人。

2、用人規模相對因應實際業務變動而調整

人力進用與業務契合乃德國聯邦政府員額管理所遵循之原則，德國政府並未以絕對之員額精簡為管理目標。政府用人係採緊縮或擴張，端視實際業務需求及財政負擔間平衡性考量。因此，不同時期因行政體系轉型趨勢、外在環境實際變化情形等因素，在用人規模上也會呈現不同變化趨勢。經受訪之聯邦內政部人員就兩德統一後政府人力變動與外在環境之相對應關係分析，在兩德剛統一時期，因政府整併而產生機關重疊、組織紛雜、人力重複配置等情形，因此，在此一時期，政府對於用人主要採取緊縮政策，統一後約二十年間，德國聯邦政府係以每年刪減 1.5% 公務人力數為目標，且是以各機關齊頭式等比例刪減為主要執行方式，並輔以整合工作流程、運用資訊科技等作法，減少聯邦政府機關員額規模。而實際變動情形，從 1991 年（兩德於 1990 年 10 月 3 日統一）到 2013 年間，文官及政府契約人力之規模確實呈現下降之趨勢（如表 3），1991 年時為 397,400 人，2013 年則降至 392,306 人，精簡 5,094 人，實際精簡 1.2%。在經歷長時間精簡後，德國發現逐漸產生以下問題，一是人力只出不進導致年齡結構老化，欠缺必要之新陳代謝。二為新進

人力欠缺，使公務人員所具備知識技能與政府業務實際需要脫節，無法引進具備新專業之人才。三為所有機關均等比例精簡人力，導致政府人力配置失衡之不合理現象。因此，2014年開始，德國聯邦政府即不再執行通案性人力精簡政策，例如因應國際難民移入之增加，相對增加治安維護相關機關人力。以聯邦內政部 2018 年預算編列為例，基於社會安全維護及移民難民業務需要，國會通過提高聯邦警察局和聯邦刑事警察局等負責公共安全單位，及移民難民管理局公務人力職務數及人事預算¹¹。整體而言，到 2018 年聯邦政府公務人員為 181,700 人，契約人員為 146,100 人，已較 2013 年時有相當之增加。

表 3 1991 年至 2018 年德國聯邦政府常任公務人員及契約人員數變動情形

單位：人

	1991 年	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年	2013 年	2018 年
常任公務人員	115,300	134,100	132,600	130,600	129,600	130,600	181,700
契約人員	279,400	217,900	182,900	165,700	142,000	129,800	146,100
總計	394,700	352,000	315,500	296,300	271,600	260,400	327,800

資料來源：德國聯邦統計局全球資訊網，擷取自

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Tables_PublicServicePersonnel/Development.html

(三) 致力提升行政效能與擷節資源運用

為成功轉型為現代化、具效能及競爭力之政府，德國聯邦政府指出，其首要任務即是盤點機關（構）組織型態、架構、職掌以及相關法規、工作流程等，並配合當前社會發展與內外環境情勢，強化與民間公私協力模式。再者，聯邦政府於 2006 年起，實施「行政減量與法規優化計畫」（Bureaucracy Reduction and Better Regulation），推行對企業、民眾及行政機關全面性行政簡

¹¹資料來源：德國聯邦內政部全球資訊網，擷取自

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/07/hh-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=4

化，該計畫已成功降低不必要之行政作業及法令規定達 25%，且任何因應新法令所產生之行政作業都應儘可能降至最低，以減省行政機關行政成本（時間、人力、物力）以及提高服務對象滿意度及便捷性。

二、德國聯邦政府契約性人力管理機制

（一）契約性人力之性質

承前所述，常任公務人員及契約人員均為德國政府公務人力之主要組成。有別於常任公務人員之權利義務、薪酬福利等及與國家之關係均以公法法律定之，契約人員與政府則建立於私法契約之僱傭關係，適用一般勞動法令。契約人員之屬性，可簡要界定為公部門（政府）以契約所僱用之人力，根據勞動法令，政府為其雇主，契約人員則具有勞工之身分。

德國勞工之工作條件權利義務是透過各所屬工會與雇主協商談判，再據以訂定於團體協約（collective agreement）中，公部門契約人員之工作條件，亦採此一模式，聯邦政府及各邦內地方自治團體之契約人員，共同組成工會團體，與由聯邦政府及各邦內之地方自治團體組成之雇主團體共同就所屬契約人員之工作條件進行協商，並訂定團體協約（TVöD）。通常針對勞工工作條件或薪資福利等之調整會優先透過協商程序，如經多次協商未果，方可透過工會行使罷工權，且罷工之訴求僅限於提升勞工工作權益或薪資福利，不得因政治因素進行罷工。

原則上任職於公部門之契約人員權利義務與一般勞工無異，然因部分公部門契約人員業務涉及公權力行使事項，故渠等人員亦必須遵守憲法要求，對國家忠誠之義務，以避免其行政行為損及民眾權益。另外，與民間企業人員管理制度一樣，機關亦得對違反勞動契約、有違失行為者，進行警告、懲戒或解聘，據聯邦內政部官員表示，每年約有 5% 之解聘率，主要原因多為行為不

當或是組織緊縮裁撤等因素。基本上，由於契約人力之工作內容仍為提供民眾公共服務，因此，對於其權利義務仍會有所限制，但此一限制並非如同常任公務人員一般直接由公法予以規定，而係透過團體協商之過程，納入團體協約之條款中，作為規範勞雇雙方之依據。

(二) 契約人力運用制度之特色

1、 契約人員著重依據特定業務需要而雇用

契約人力與常任公務人員相異之處，在於常任公務人員是基於普遍性公共治理目的而進用，對於涉及代表國家行使公權力之業務，不論業務內涵如何變動，仍須進用一定常任人員，其本身即為治理系統之一部分，因此具有身分保障及永業等特徵。至於契約人力，則是特定機關基於特定業務之需要而僱用，其進用目的基本上是基于事務處理之需求。而反映此一區別，具有身分資格之常任公務人員可以在聯邦體系內不同機關間調任，而契約人員於機關間之轉調，僅限於同一雇主所轄之單位，如轉調至其他雇主之機關，勞動契約則必須重新簽訂。不過契約人員可以被借調至同屬一個團體協約下（例如：TVöD）之其他雇主機關。

2、 契約人員之運用融入機關職務結構

對於非必須由常任公務人員辦理之業務，可能由常任公務人員辦理，亦可能由契約人員辦理。當常任公務人員與契約人員併用時，其人力運用及工作分配並不會因其身分屬性不同而有分流之情形。因此，常任公務人員擔任之職務，契約人員亦得擔任，在職務上並沒有專屬於特定身分之人員設計，也因此，契約人員只要符合一定之年資或資格條件，即得擔任相當等級之編制職務。又契約人員得擔任主管職務，並未限制契約人員不得擔任或兼任單位主管。而當契約人員

擔任單位主管時，實務上亦有可能領導身分為常任人員之部屬。例如本次訪查柏林邦政府財政廳，其受訪者人事單位主管，即表示其本身並非常任公務人員，而是契約人力。就聯邦政府之規定而言，薪資群組 10(含)以上之聯邦契約員工，即具擔任主管職務之資格。

3、契約人員之定位並非輔助性角色

如前所述，德國公務人力中，常任人員及契約人員均得在其辦理業務範圍內，發揮核心之角色。因此，並非是以常任人員為主，契約人員辦理行政助手之協助角色，亦非僅為補常任人員不足之補充性人力。因此，德國契約用人，代表其公務人力進用管道之多元並存，具有選擇彈性，且各有其適用法律體系，並不因進用方式不同，而對各種人力從事公共事務之正當性及公信力產生不同評價。

4、契約人員非必然為有期限性之人力

德國得以契約人力辦理之政府業務，並非僅以短期性、臨時性之工作為限，即使為經常性之業務，亦得透過團體協約進用所需人力，因此契約人員長期於政府內任職乃為常態。據受訪之聯邦內政部人員表示，聯邦契約人員係以不定期進用居多，僅部分因應短期業務需求或係擔任正職人員於留職停薪期間之代理人，方以定期契約進用。而在業務仍存在之前提下，政府原則上不會與契約人員解除契約，除非契約人員有團體協約中所約定之不當行為表現，政府才會與其終止契約關係。

5、常任公務人員與契約人力各自適用不同管理制度

德國常任公務人員是依據公法性質之公務人員法任用，與國家形成公法關係；契約人員則與政府間成立勞動法上之勞雇關係，在法律關係與管理制度上並無交集之處。也因如

此，即使實務上辦理類似業務，常任人員與契約人員在工作條件上也未必一致。根據聯邦內政部受訪者表示，因為契約人員之工作條件必須透過團體協商過程確定，政府並無法單方面決定，實務上透過談判過程所獲得之共識，亦有協商結果更優於常任人員之情形。惟內政部受訪者亦強調，即使表面在在特定條件上可能有優劣之別，但因各自適用不同法制體系，其管理原則及價值不相同，不宜直接以表面上之條件優劣相互比較，而論斷不同人員間存在不公平性。

(三)契約人員勞動條件

聯邦政府契約人員工作權利義務除須遵守國家勞動法令外，另由政府與工會訂有團體協約（以下稱 TVöD），惟該協約不適用於擔任高階領導職位者於團體協約外另行與政府簽定之契約¹²、實際所得超過薪資等級 15 表定薪資之人員、德國駐外辦事處聘用之當地職員等，且 TVöD 部分條文針對聯邦政府及地方自治團體訂有不同規定，以下謹就 TVöD 中有關聯邦政府機關之協約重點規範予以說明：

1、工作時間

依據 TVöD 第 6 條規定，聯邦政府每週基本工作時間為 39 小時。另如有超時工作之情形，依第 8 條規定雇主須給予勞工補休，或工資補償，其計算並以薪資表中各薪資群組之第 3 等級之時薪為準。若有多項名目可選時，以比重最高者計算。

- a) 超時工作：薪資群組 1 至 9 者為 30 %；薪資群組 10 至 15 者為 15 %。
- b) 夜間工作：20 %。
- c) 星期日工作：25 %。

¹² 根據聯邦內政部受訪者表示，雖常任人員與契約人員之薪資各有其不同規定，但如契約人員實際擔任領導性之高階職務時，其薪資會比照公務人員於契約中特別訂定。

- d) 假日工作：無補休者 135 %；有補休者 35 %。
- e) 12 月 24 日及 12 月 31 日上午 6 點以後工作：35 %。
- f) 星期六 13:00 至 21:00 工作，非輪班或排班者：20 %。

另第 11 條規定如有以下情形之一，就職者得向雇主申請調整為非全職工作：家中至少有 1 名 18 歲以下未成年人、或須負責照顧或看護經醫師診斷確定需要照顧之家庭成員。調整為非全職職務之期限最長可達 5 年，必要時得申請延長。

- 2、**休假規定**：第 26 條規定，每週工作 5 日之員工，其每年度享有 30 個工作日之有薪休假。該休假須於當年度全數申請完畢，惟無需一次使用完畢。但鼓勵一次就將 2 週之假期休畢。

- 3、**契約期限與終止勞動關係**

第 30 條有期限性之工作合約：根據「部分工時與限期勞動契約法 (TzBfG)」以及有關設定工作合約期限之其他法律規定，定期契約原則上並不違法，惟合約期限應不超過 5 年 (屬 TzBfG 第 23 條者，例如非全時工作者，不在此限)，定期契約員工於單位有長期聘用工作職缺時，應給予優先考量之機會。

第 31 條管理階層職務歷練 (試用)：管理職位是指薪資群組 10 以上，且工作內容具有督導權限之職務。管理職位可採固定期限之工作合約形態商定，為期 2 年，最多得延期 2 次。如為現職非主管人員，暫時賦予管理職位進行職務歷練，須補付該管理職位及其原非主管職務薪資之差額作為補償。

第 33 條無需預告之合約終止：在員工年滿法定退休年齡可領取標準退休金之當月月底，或是雙方合意下，均可無

預告期地結束合同。

第 34 條解除合約：依據解僱事由性質，區分為一般情形之解僱與特殊情形之解僱，雇主於解僱員工前應聽取「員工代表會」(the staff council) 意見，如無員工代表會之參與，則解僱決定不具法律效力。一般情形下之解僱，在 6 個月試用期內者，其解僱預告期為月底前 2 週，超過試用期者預告期為 1 個月，隨任職年資越久，解僱預告期越長，惟最長為 6 個月(如表 4)，但如因特殊或緊急因素予以解僱者，得立即解僱並無預告期。另受解僱之員工亦得向勞工法院 (the labour court) 提起上訴。對於前往服兵役者、懷孕者、重度身心障礙者、擔任機關員工代表會成員等，有特別解僱之保障規定。如員工任職機關年資達 15 年，並年滿 40 歲，則雇主於一般情形下將不得予以解僱。

表 4 TVöD 團體協約工作合約解除預告期間規定

工作年資	預告期限
未滿 1 年	月底開始算 4 週
超過 1 年	6 週內
5 年以上	3 個月內
8 年以上	4 個月內
10 年以上	5 個月內
12 年以上	6 個月內(每季結束後起算)

資料來源：摘自 TVöD 團體協約第 34 條規定。

- 4、**保密協定相關規定：**依第 3 條規定，員工對於根據法律規定或依照雇主指示之事項具有保密之義務，且於僱傭關係終止之後仍然適用。另除受有雇主之同意，否則員工不得趁自身職務之便而收受第三方任何獎賞、禮品、佣金或其它形式之利益。員工如遇類似事件時，應即刻向雇主報備。

(四) 薪酬獎金相關規定

1、基本薪資規定 (第 16 及 17 條)

現行聯邦契約員工之薪資共分為15個薪資群組(如表5)，每個群組第1、2等級為基本薪資等級、第3至6等級為進階薪資等級，依照各勞工於同一雇主之服務年資，決定薪資之歸類與升級。薪資群組1由無資格要求或者具備低資格之勞工所擔任。薪資群組2到4由受過低於3年職業訓練者擔任。薪資群組5到8以至少受過3年職業訓練者擔任，薪資群組9到12由高等專科學校畢業者或者大學畢業之學歷所擔任，薪資群組13到15至少由具碩士學歷者擔任。

另如欲晉升下一等級，需在同一個薪資群組中連續從事某特定工作，並符合下列晉升期限要求，同時從等級3開始，對於績效表現優異或落後者，得適度調整晉升期限，如有延長等級晉升期限之情事，雇主未來必須每年審核延長期限之先決條件是否依然存在。

- 等級1滿1年晉升等級2。
- 等級2滿2年晉升等級3。
- 等級3滿3年晉升等級4。
- 等級4滿4年晉升等級5。
- 等級5滿5年晉升等級6。

表 5 德國聯邦機關契約人員薪資表（適用期間為 2018.3.1-2019.3.31）

歐元€	基本薪資 (Basic pay)		進階薪資 (Advanced pay level)			
	1	2	3	4	5	6
薪資群組						
E 15Ü	5693.25	6318.54	6910.89	7305.82	7397.96	
E 15	4584.49	5000.77	5260.14	5840.78	6339.54	6667.67
E 14	4151.65	4528.23	4841.03	5245.42	5788.30	6119.17
E 13	3827.03	4196.02	4479.41	4893.73	5433.88	5683.28
E 12	3430.90	3796.05	4276.90	4741.63	5315.77	5578.27
E 11	3312.60	3656.01	3941.33	4311.77	4836.69	5099.20
E 10	3194.27	3497.22	3775.33	4064.56	4501.99	4620.12
E 9c	2831.63	3205.55	3416.48	3784.40	4115.44	4309.52
E 9b	2831.63	3095.75	3297.39	3655.23	3976.99	4239.47
E 9a	2831.63	3081.25	3133.55	3270.97	3648.84	3750.52
E 8	2656.52	2890.09	3017.56	3137.78	3269.20	3343.02
E 7	2493.12	2729.06	2877.36	3004.81	3111.25	3189.58
E 6	2446.41	2662.97	2788.15	2909.22	3007.98	3081.00
E 5	2347.55	2555.40	2673.48	2794.54	2894.01	2955.27
E 4	2236.29	2438.63	2587.48	2676.80	2766.11	2818.41
E 3	2201.29	2407.15	2462.55	2564.71	2641.37	2711.60
E 2Ü	2084.42	2297.88	2374.56	2476.80	2547.07	2599.50
E 2	2037.85	2234.74	2290.29	2354.37	2495.22	2642.56
E 1		1827.17	1858.18	1896.96	1933.11	2026.15

資料來源：德國團體協約資訊網。擷取自

<http://oeffentlicher-dienst.info/c/t/rechner/tvoed/bund?id=tvoed-bund-2018&matrix=1>。

德國聯邦公務人員與契約人員雖各自適用不同管理制度，在薪資架構之設計上，仍有比較之價值。首先，其薪資等級架構上具有相似性，兩類人員之薪資等級均分為 15 個等級（契約人員部分，第 2 等、第 9 等、第 15 等各又細分 2 至 3 個次等級），公務人員部分，每個等級分 8 個不同薪級，契約人員部分，則為每個等級分 6 個薪級。又在最高等級及最低等級之薪資差距上，公務人員最高等級薪點約為最低等級之 3.1 倍，契約人員約為 3.8 倍，契約人員差距略大但與

公務人員之薪資結構差異並不明顯，此也反映在契約人員最低薪點（E1 等級第 2 薪級 1,827 歐元）相較於公務人員（A2 等級第 1 薪級 2,065 歐元），略少 238 歐元；契約人員最高薪點（E15U 等級第 5 薪級 7,397 歐元）相較於公務人員（A16 等級第 8 薪級 7,307 歐元），則相對略高 90 歐元。不過就薪資水準而言，常任公務人員與契約人員雖實際金額不同，但所得水準大致相當。

2、績效獎金

根據團體協約 TVöD 第 18 條，為激勵員工工作動機及提升工作品質，聯邦政府有兩種方式可提供績效獎金，其一為聯邦政府另訂有關績效獎金制度之團體協約（Leistungs TV-Bund），各機關除該績效獎金之團體協約外，也可自行與員工於服務契約內訂定專屬績效獎金規定。

3、年終獎金

依據團體協約第 20 條規定，每年 12 月 1 日所有在職員工皆有權領取當年度之年終獎金，年終獎金是依照 11 月份表定薪資支付。其獎金額度根據薪資群組訂定不同比率（如表 6），因原東德地區及原西德地區在生活消費水平略有差異，故適用之比率亦不相同。

表 6 年度特別獎金發放額度表

薪資群組	適用前西德薪酬者(未區分年度)	適用前東德薪酬者(2018)
1 至 8	90 %	81 %
9a 至 12	80 %	72 %
13 至 15	60 %	54 %

資料來源：摘自 TVöD 團體協約第 20 條規定。

(五)退休相關規定

契約人員退休制度係以三層次之保障為結構，包括法定退休金保險（即社會保險）、補充性保險（即職業保險）及私人商業

退休保險（享有稅務上優惠）。其法定退休金保險制度與民間企業一致，保費由雇主及員工平均分攤。至聯邦契約人員之職業保險另以公務人員退休養老金協議（Tarifvertrag über die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, ATV）規範，目前係由「德國聯邦及邦政府補充養老基金機構」（Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, VBL）承保。根據 VBL 之收費標準，前東德邦與西德邦適用不同保費費率，前西德邦自 2002 年 1 月 1 日起為 7.86%，雇主負擔 6.45%，員工自負 1.41%，前東德邦自 2008 年 1 月 1 日起為 4%，並由雇主及員工平均分攤。另有關其減額退休金支領規定，員工如於法定年齡前提早退休，其退休金將依提早請領之月數，每月減額 0.3%，最高減額 10.8%。

三、德國邦政府員額管理機制

（一）柏林邦政府公務人力概況

於兩德統一後，1991 年柏林邦政府全職公務人力總數約為 20 萬餘人，自 1992 年起，該邦為提升公共服務品質及加速統一後業務與人員之整併，及改善財政負擔，以精簡員額 50% 為長期目標，實施職務精簡（job reduction）措施，經盤點約有 1 萬名超額人力，自 2004 年至 2013 年，由該邦財政廳特設之臨時性單位「超額員額管理處」（the Central Personnel Overhang Management）統籌管理配置渠等超額人力，據財政廳受訪人事主管 Martina Ruppig 表示，該邦採取鼓勵提早退休、從優資遣等措施逐步降低公務人力。該項超額員額精簡政策於 2011 年終止，超額員額管理處於 2012 年裁撤。

2011 年柏林邦議會根據該邦「人口數與設施比」與其他城市邦之比較、該邦都市發展需求、公共服務量等因素，核定柏林邦基本營運人力—10 萬名全職人員。截至 2014 年，該邦全職公

務人力已降至 10 萬 4 千人（如圖 6），與兩德合併時相較，人力已精簡約 50%，然而近年柏林邦發展快速，人口數急遽增加，且公共事務業務越趨膨脹，包括難民湧入，基礎建設增修建等，公務人力已無法支應業務上之需要。且人力經過長期精簡，亦導致公務人力高齡化，導致在可預期之未來將有人力大量退休產生人力斷層之危險，如預計到 2021 年，柏林邦所屬工程機關之人力，預計將有四成會屆齡退休。

面對此一人力之危機，柏林邦近年開始有計畫增加進用公務人力，如柏林邦議會審核該邦 2018/2019 年預算時，因應外在環境變遷，及為提升公共服務品質與效能，已不再要求邦政府精簡員額，並額外核增約 5,375 個新職務，新增職務及人力主要配置於教育、警察、消防、司法等業務。

至 2018 年 1 月，該邦公務人力總人數已達 11 萬 8 千人（邦政府約 9 萬 5 千人，12 個區總計約 2 萬 3 千人），比上一年度增加 1,832 名員工，全職員工人數增加了 1,508 人至 11 萬 1 千人（+1.4%），契約人力增加 1.6%。該邦早期公務人力以常任公務人員為主，然常任公務人員數自 2006 年開始減少，該年度常任公務人員與契約人力比率約為 60%（如圖 7），現兩類人員占比約各為 50%。

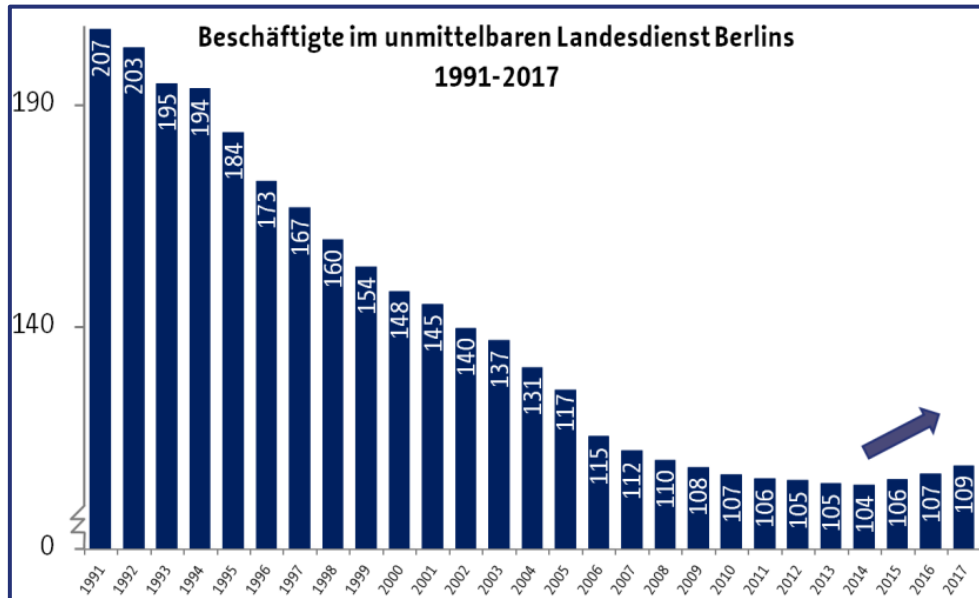


圖 6 柏林邦政府歷年全職公務人力趨勢圖

資料來源：柏林邦政府財政廳參訪簡報

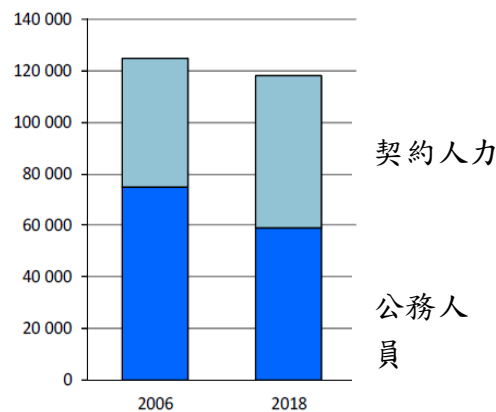


圖 7 柏林邦 2006 年與 2018 年常任公務人員及契約人力比率

資料來源：柏林邦財政廳全球資訊網，”Employees in the direct state service Berlin in January 2018”，擷取自 <https://www.berlin.de/sen/finanzen/personal/personalstatistik/artikel.13543.php>

(二) 員額管理機制與人力招募分工

柏林邦每年總預算約為 280 億歐元，其中約 30% 為人事費 (Personalausgaben)，其員額控管機制與前述聯邦政府之運作模式類似，均將人事費、職務數及配置編列於年度預算書，並送立法機關審核後據以實施。依參訪當日受訪者說明，該邦過去招募作業係由各區依需求各自執行，目前則統一由財政廳辦理，經蒐集各機關職缺需求後，公告於該邦求才入口網站，並辦理後續相關作業。

為預估未來公務人力需求量與業務類型，該邦透過人力資源盤點，估算截至 2021 年退休人數將達高峰，約占總公務人力之 26%(如圖 8)，如以類別區分，以工程機關(39.4%)、校醫(37.4%)為最高，據受訪者表示，大量人才招募已成為該單位新之人力資源管理挑戰，該邦為營造具發展性、友善工作職場，成功形塑為具競爭力之雇主，近年推出多元招募策略，例如：參與校園徵才、刊登廣告、與學校合作實習計畫、提供獎學金、彈性在家工作方案、提供員工健康促進方案等，以吸引優秀人才加入柏林邦。

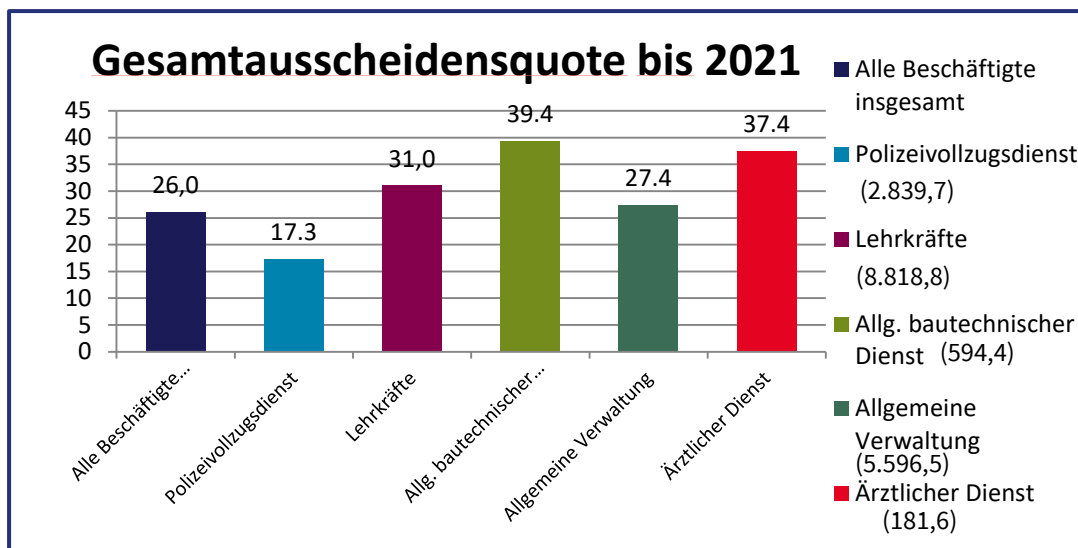


圖 8 柏林邦政府各職類至 2021 年退休預估比率

資料來源：柏林邦政府財政廳參訪簡報

四、德國邦政府契約性人力管理機制

(一) 契約人員與政府之關係

柏林邦政府與其他 14 邦政府（不含黑森邦政府）共同組成雇主代表與該 15 邦公部門契約人力所組成之工會共同研訂團體協約。依據團體協約 TV-L 規範，因政府部門內各式性質迥異之職務類型，部分類型之從業人員不適用該團體協約，需予另訂；其他部分類型之從業人員，則僅適用 TV-L 團體協約通則之一般法規，並另訂有其他特殊相關規定（特殊規定亦屬勞資協議書之有效內容），如教師、醫師、非醫護類工作人員、各邦之監獄工作人員、山林產業外勤工作人員等。另因應人力資源管理需要，

亦有於前開團體協約外，另訂補充性協約規定之情形，故總結而言，並非整個邦政府公務人員均適用同一套團體協約規範。

另當日經詢問財政廳人事主管 Martina Ruppin 針對本總處請教其契約人員得否擔任主管職務表示，原則上只要非屬基本法所訂屬於代表國家高權之公權力事項外，並無規定明文限制契約人員不得擔任主管職務，而其本人即為契約人員；經進一步詢問，相對於常任公務人員屬終身職，契約人員是否較擔心工作權保障議題，Martina Ruppin 回應，柏林邦議會原則上要求契約人員除特殊因素外，應採不定期契約進用，柏林邦政府近年已多採長期僱用，惟為確保人員素質，訂有相當期限之試用期，通常為半年或 1 年。且該 2 類人員薪資架構不同，於扣除相關稅額或保險費等後，從事同一職務之 2 類人員實際所得並沒有明顯差距。

(二) 勞動條件

邦政府所進用契約人力之性質大致與聯邦政府類似，而柏林邦之常任公務人員與契約人員工作條件不會相差太多，薪水雖不會完全相同，其他包括保險及其他條件互有高低，但整體而言兩類人員性質不同並不會相互比較。基本上，包括監獄、警察、稅務、法官等職務一定是由常任公務人員擔任，其他職務則可彈性選擇用人方式。

而在實際勞動條件方面，柏林邦政府契約人力適用之團體協約各異，以下就行政機關行政人員適用之 TV-L 通則重點部分予以說明，又聯邦政府 (TVöD) 與柏林邦政府 (TV-L) 雖適用不同團體協約，然在許多通則規定上仍有許多相同之處，爰如遇重複之處則不另贅述：

1、工作時間

依據 TV-L 第 6 條規定，每週基本工作時間，前西德邦為 38.5 小時，前東德邦為 40 小時。根據第 41 章條文 (醫學

院附屬醫院所屬醫生之特別規定)採用西部和東部薪資等級標準之醫生工作時間統一為 42 小時。另有關超時工作補償規定，以及有關全職員工符合向雇主申請調整為非全職工作之情事，均與聯邦團體協約規定相同。

2、薪酬內涵：

第 16 條、第 17 條薪資架構：薪資群組共分為 15 個群組，各群組細分若干等級，2017 年 12 月 31 日前，薪資群組 9 至 15 皆分為 5 個等級，而薪資群組 2 至 8 則有 6 個等級。自 2018 年 1 月 1 日起，薪資群組 9 至 15 皆細分為 6 個等級（如表 7）。如就職者無相關工作經驗，任用時一律自等級 1 起敘，具 1 年以上相關工作經驗，則以等級 2 起敘，具有至少 3 年相關工作經驗者，起敘薪級為等級 3。其等級晉升期限要求與聯邦政府團體協約 TVöD 規範相同。

表 7 德國邦政府契約人員薪資表（適用期間為 2018.10.1 起）

€	基本薪資 (Basic pay)				進階薪資 (Advanced pay level)	
	1	2	3	4	5	6
薪資 群組						
15	4,398.75	4,877.05	5,057.19	5,696.99	6,181.49	6,366.93
14	3,982.60	4,417.39	4,672.07	5,057.19	5,647.28	5,816.70
13	3,672.02	4,075.76	4,293.17	4,715.55	5,299.43	5,458.41
12	3,309.47	3,653.37	4,162.72	4,609.96	5,187.62	5,343.25
11	3,202.32	3,522.94	3,777.60	4,162.72	4,721.77	4,863.42
10	3,089.22	3,400.58	3,653.37	3,908.04	4,392.57	4,524.35
9	2,749.89	3,029.67	3,172.55	3,560.20	3,883.21	3,999.71
8	2,583.21	2,845.15	2,964.19	3,077.31	3,202.32	3,279.70
7	2,428.44	2,672.50	2,833.23	2,952.29	3,047.55	3,130.87
6	2,386.77	2,624.88	2,743.94	2,863.01	2,940.38	3,023.72
5	2,291.51	2,517.73	2,636.79	2,749.89	2,839.19	2,898.72
4	2,184.36	2,404.64	2,553.45	2,636.79	2,720.14	2,773.70
3	2,154.60	2,368.91	2,428.44	2,523.68	2,601.07	2,666.55
2	1,999.83	2,196.27	2,255.81	2,315.33	2,452.24	2,595.13
1	-	1,797.44	1,827.18	1,862.90	1,898.63	1,987.92

資料來源：摘自 TV-L 團體協約附錄 B。

從柏林邦契約人員之薪資結構與聯邦契約人員相較，則可發現在薪資水準上存在差距，柏林邦契約人員最高等級薪資為 6,366 歐元，較聯邦最高薪級少約 1 千歐元；最低薪資則僅略少 30 歐元。就柏林邦政府而言，聯邦政府與邦政府契約人員薪資似有差異，但因本次考察僅收集得柏林邦之相關資料，未必代表各邦皆為如此。

第 20 條年終獎金：每年 12 月 1 日所有在職員工皆有權領取當年度之年終獎金，年終獎金是依照 11 月份表定薪資支付。各薪資群組就職者之年終獎金金額如表 8：

表 8 TV-L 團體協約年終獎金發放標準

薪資群組	適用前西德邦薪資者 (未區分年度)	適用前東德邦薪資者 (2018 年)
1 至 8	95%	90.3%
9 至 11	80%	76%
12 及 13	50%	49%
14 及 15	35%	34%

資料來源：摘自 TV-L 團體協約第 20 條規定。

第 25 條退休養老金方案：員工若同意自行負擔部分費用，均有權享受額外之退休和身故遺囑養老金，即所謂職業年金保險，所有相關細節另於公務人員退休養老金協議（退休養老金專屬勞資協議 – ATV）內規範。

- 3、其他有關特殊給付項目（第 23 條）、休假規定（第 26 條）、契約期限（第 30 條）、管理階層職務歷練（試用）（第 31 條）、無須預告之合約終止（第 32 條）、工作合約解除（第 33 條）、保密協定（第 3 條）相關規定，均與聯邦政府團體協約規範相同。

伍、德國公法人制度

德國公法人大致分為公法上社團法人、公法上財團法人、公法上公營造物法人等三種類型，與我國行政法人之概念並非完全相同。德國公法人之發展歷程，係從行政機關或其內部單位（指公法上財團法人、公法上公營造物法人）或民間團體（指公法上社團法人），經由公法之制訂使其取得法律上之主體地位，亦即得以成為公法上之權利義務主體。設置公法人是基於行政上之目的，其主要角色在於執行間接性之國家行政事務，其考量在於落實專業治理及運作上之獨立性，避免政治力、經濟力介入。

為瞭解德國公法人在組織及人力管理實際運作情形，訪團本次特別參訪德國聯邦風險評估研究所及普魯士文化資產基金會，前者屬於完全權利能力之公營造物，後者為公法財團性質。以下分就兩家公法

人說明之。

一、德國財團法人普魯士文化資產基金會（Stiftung Preußischer Kulturbesitz, SPK）

（一）SPK 機構簡介

第二次世界大戰結束時，普魯士之公共藝術收藏品、圖書館和檔案館館藏散布在德國境內外各個地方，德國為使妥善保存並管理普魯士文化遺產，因此將這些遺產匯集在一起，於 1957 年 7 月 25 日聯邦議院通過設置法律，建立了普魯士文化資產基金會，並將普魯士文化資產所有權和管理由聯邦和邦政府委託給該基金會。

該基金會總部位於柏林，該機構非屬任何聯邦部會或邦政府管轄，而是直接隸屬於德國聯邦政府，由代表聯邦之「文化與媒體代表」（commissioner for culture and the media）及 16 個邦政府共同資助營運。SPK 憑藉其博物館、圖書館、檔案館和研究機構等龐大文化資產，成為世界上重要文化機構之一，其傑出藏品含括各類文化傳統：從考古、民族學到文學與音樂，在德國文化學術研究與教育層面扮演極為重要之角色。

SPK 設立意旨為保護普魯士國家收藏品，主要任務為文物保存修復、文物數位化、文化教育、國際合作交流、文化研究發展等。目前轄下有柏林博物館（National Museums in Berlin）、柏林國家圖書館（Berlin State Library）、普魯士國家機密檔案館（Prussian Secret State Archives）、音樂研究機構（State Institute for Music Research）、伊比利-美洲普魯士文化遺產研究所（Ibero-American Institute）。

（二）SPK 組織架構

該基金會之組織設計類似我國一法人多館所之模式，因此，本報告首先以宏觀角度介紹基金會組織，之後再分別說明各館所

內部單位之設置規劃說明。

1、SPK 設置情形

SPK 最高決策單位為董事會 (Foundation Board) (如圖 9)，其成員由聯邦及各邦代表組成，依據法規規定，聯邦以及資產主要捐助邦—柏林邦及北萊茵西伐利亞邦，各擁有 2 個席位，其餘各邦則各 1 個席位，聯邦政府和擁有 2 個席位之邦可以指派各自文化單位以及財政單位代表。董事會主席及副主席由董事會選舉產生，任期為 3 年，連選得連任，傳統上聯邦政府代表通常會被選為主席，而聯邦政府代表，自 1998 年以來就是由「文化與媒體代表」擔任，另外，柏林邦代表（通常由負責文化事務之機關指派人員擔任）則通常被選為副主席。基金會董事會每年在柏林舉行 2 次會議。董事會職權為推選會長 (President)、副會長、任命所屬 5 個機構所長、各博物館館長、基金會預算審核、進行重要事項決策（不含日常庶務）以及監督基金會運作情形。

SPK 另設置諮詢委員會 (advisory board)，由聯邦和州政府推薦德國重要科學和文化機構之代表組成，委員至多 15 位，並由董事會任命，任期 5 年，且連選得連任。諮詢委員會每年至少召開 1 次會議，會長亦會參加該會議。諮詢委員會之任務是對博物館、圖書館和檔案館以及科學事項相關之技術問題提出建議，然而這些意見對基金會並無約束力，而是僅供參考。

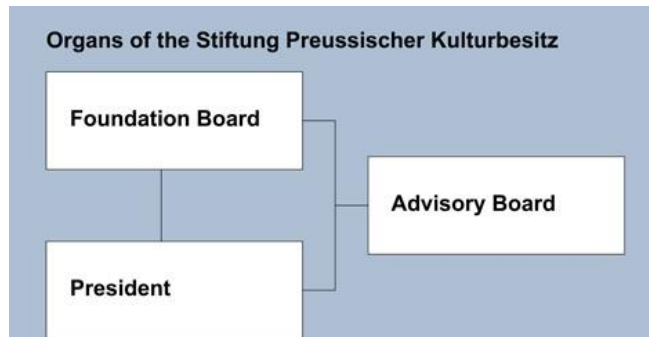


圖 9 普魯士文化資產基金會組織圖（局部）

資料來源：普魯士文化資產基金會全球資訊網。擷取自
<https://www.preussischer-kulturbesitz.de/en/about-us/organs.html>。

會長對內領導與管理基金會之運作，對外為基金會法定代表人，會長由董事會提名，經德國聯邦總統任命。基金會組織除前開所提之 5 個館所外，尚有行政相關單位，例如：會長辦公室、人力資源部門、行政管理部門（組織、總務、財會等）、媒體公關部門等。行政相關單位是為基金會提供服務，同時也是 SPK 五個機構之行政服務主要提供者。整個基金會（含各館所）之人力資源相關事宜過去是由各館所自行辦理，惟經審酌集中辦理較具效益性及整體規劃性等利多於弊，故自 2 年前起均由 SPK 人力資源部統籌辦理，包含人力資源規劃與人員招募進用、員工照顧、及提供管理階層人資相關建議等。

2、五個館所設置情形：各機構均設置所長（General Director），掌理館所運作及管理，並依業務需要下設行政及業務部門，如表 9。

表 9 普魯士文化資產基金會所轄機構及其內部單位

館所	內部單位
柏林博物館	柏林博物館包含 18 個博物館，並依藏品性質分為 15 類，並設置相應之內部單位，同時另設有 4 個所屬機構，臚列如下： 埃及文物部門、古文物部門、民族文物部門、繪畫部門、藝術部門、裝置藝術部門、素描部門、亞洲藝術部門、歐洲文化部門、伊斯蘭藝術部門、史前史及早期歷史部門、錢幣部門、國家美術部門、雕塑收藏和拜占庭藝術部門、南亞文物部門、文物複製工坊、博物館研究所、拉斯根研究實驗室、中央檔案館
柏林國家圖書館	行政管理部門、資訊部門、館藏發展部門、讀者服務部門、書目服務部門、資產保護及數位化部門、手稿部門、音樂部門、地圖部門、東歐收藏品部門、非洲亞洲（不含東亞）收藏品部門、東亞收藏品部門、報刊部門、兒童青少年圖書部門、歷史印刷物部門、藝術文化歷史機構
普魯士秘密國家檔案館	行政管理部門、1815 年前檔案部門、1815 年以後檔案部門
音樂研究機構	行政管理部門、樂器部門、音樂理論與音樂史/音樂學文獻部門、聲學和音樂技術/工作室技術和資訊部門
伊比利亞-美洲普魯士文化遺產研究所	圖書文庫部門、研究發展部門、公共關係和文化管理部門

資料來源：普魯士文化資產基金會全球資訊網。擷取自
<https://www.preussischer-kulturbesitz.de/en/about-us/spk-institutions.html>。

(三)SPK 人力及預算概況

該基金會員工約 2 千人，為德國境內文化領域中最大雇主，其中公務人員約為 350 人（17.5%），其餘為契約人力，契約人力主要負責專業性及行政性工作；早期該機構管理領導階層是以常任公務人員為主，目前大致為常任公務人員及契約人力各占一半。經詢問 SPK 人事處長 Sabine Holschneider 表示，機構內雖有兩類適用不同人事制度之人員，但因各自之制度規範、福利項目標準

等甚為明確，且人員於進入機構前就已清楚自己之權利義務，因此在管理上尚無窒礙難行或造成困擾之處。

每年年底，該基金會之董事會確定次年度基金會之預算，該預算併入聯邦政府預算送國會通過。該基金會之預算分為營運預算及建設預算，營運預算包括人員和管銷成本，由聯邦政府和各邦政府依據 1996 年「普魯士文化遺產基金會聯合融資協議」(Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung Preussischer Kulturbesitz)，聯邦政府支付 75%，各邦政府共支付 25%。建築和大型翻修項目之費用最初由聯邦政府和柏林邦政府平均分攤，自 2003 年以來，該基金會之建設項目預算則由聯邦政府獨自出資。

2017 年該基金會預算總支出為 3.31 億歐元，其中營運預算，總計 1.95 億歐元，包括預期收入和第三方資金，以及聯邦政府出資 1.243 億歐元、各邦政府資助 4140 萬歐元。建築預算則為 1.36 億歐元由聯邦政府資助。

除來自於聯邦政府及各邦政府捐助之資金外，該基金會也透過提供相關文化藝術服務、辦理各式展覽、承接委託研究案、與各界合作企劃活動案、收購案、門票、禮品出版品銷售、套裝行程等增加自籌預算，同時，為了改善其收入基礎，基金會正在擴大與商業企業之贊助協議，2017 年捐款資金總額為 466 萬歐元。另基金會及其機構積極尋求第三方資助，2017 年，第三方資金收入總計 3200 萬歐元。

(四)SPK 內外部監督機制

1、外部監督機制：

(1) 預算：依該基金會設置法規 (Satzung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz) 第 14 條第 1、2 項規定，該基金會之預算、財務和會計適用聯邦政府之相關規定，其年度預算經董事會通

過後，應送聯邦政府文化和媒體事務委員。另經人事處長 Holschneider 表示，該基金會無須將預算書公告，且無須至國會接受質詢或進行報告，國會僅針對聯邦政府之預算（含捐補助 SPK 之預算）進行審查及質詢。

- (2) 審計：依據聯邦預算法（Bundeshaushaltsordnung, BHO）第 111 條規定，聯邦審計署依法審查聯邦公法人之預算和財務管理。

2、內部監督機制：

- (1) 董事會負責監督及審核機構之預算編列、業務發展重點等，會長須依董事會要求報告機構管理情形與績效。另依據聯邦預算法（BHO）第 109 條第 2 項規定，聯邦公法人之帳目和預算及財務管理應由法律認可之第三方機構進行審查，審查結果必須提交給聯邦審計署。依該基金會設置法規第 14 點第 3、4 項規定，SPK 得將審計委託給合適之機構或審計員（會計師或審計公司）。審查結果必須得到負責文化之最高聯邦機構和聯邦財政部之批准，再提交給聯邦審計署。
- (2) 依據 SPK 之設置法規規定，董事會可根據前開年度審查之結果決定會長之去留，但參訪當日人事處長 Holschneider 表示，實務上針對會長管理績效部分，SPK 並無規範針對會長之定期績效考核機制，而係如有發生重大管理經營問題時，會長需向董事會解釋報告，不過基金會成立迄今，尚無發生嚴重問題之前例。

二、德國聯邦風險評估研究所（Das Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR）

（一）BfR 機構簡介

1、設置沿革

依據世界衛生組織（WHO）和聯合國農糧組織（FAO）對於食品風險分析（risk analysis）之定義，它包含風險評估（risk assessment）、風險管理（risk management）、風險溝通（risk communication）（如圖 10），即透過風險評估，發展出可降低公眾健康危害之食品管理政策，並透過過程中之各種與外界之訊息分享傳遞等溝通方式，保障民眾食品安全與身體健康。

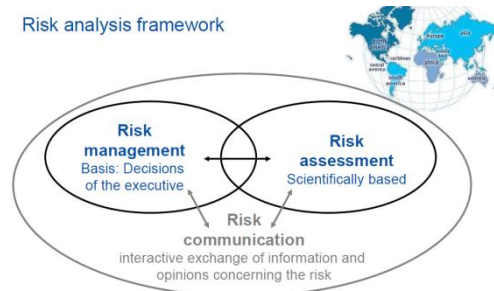


圖 10 風險分析框架

資料來源：德國聯邦風險評估研究所簡報資料。

BfR 是在歐洲爆發狂牛症危機之後，政府有感於風險評估機構獨立性之重要及外界針對消費者健康保護之聲浪，於 2002 年由聯邦消費者健康保護與獸醫學研究所（the Federal Institute for Consumer Health Protection and Veterinary Medicine, BgVV）獨立出來而設置（如圖 11）。而 BgVV 之前身則是 1994 年解散之聯邦衛生辦公室（the Federal Health agency, BGA）。德國對於消費者健康保護啟蒙甚早，可追溯自德意志帝國於 1876 年建立了帝國衛生廳（the Imperial office of Public Health），1906 年該廳部分單位遷移至 Dahlem Triangle，目前仍為 BfR 辦公場所之一，後於 1919 年德國帝國體制改為威瑪共和國後，該廳更名為帝國衛生廳（the Reich Office of Public Health）；1952 年在聯邦衛生部

(the Federal Ministry of Health) 之資助下成立聯邦衛生廳 (BGA)。

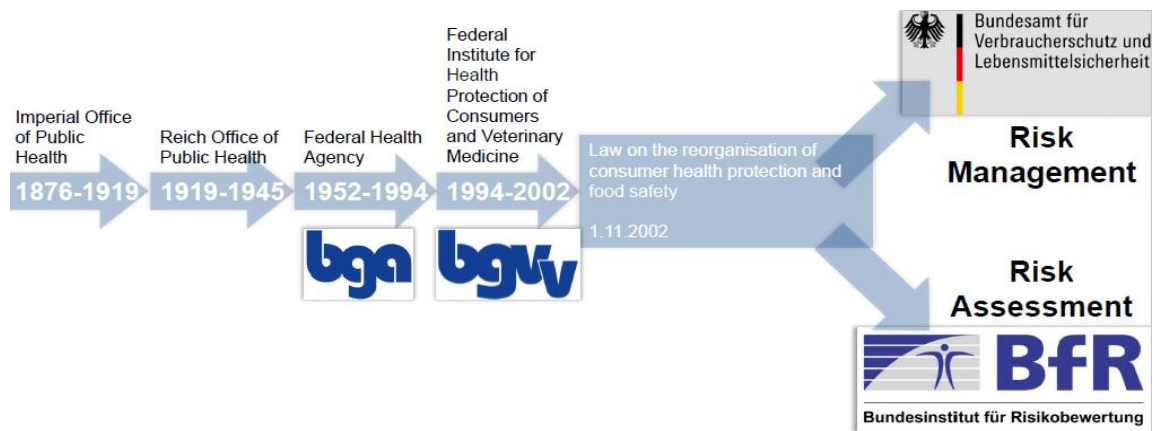


圖 11 德國聯邦風險評估研究所沿革

資料來源：德國聯邦風險評估研究所簡報資料。

2002 年 8 月 14 日消費者健康保護及食品安全重建法 (Act restructuring consumer health protection and food safety) 明定 BfR 之功能，包括就食品、物質 (化學品，殺蟲劑，生物殺滅劑)、飼料、產品 (消費品，化妝品，煙草製品，紡織品和食品包裝) 之風險評估、風險溝通及發展與試驗動物之替代方法，此將德國之風險評估機構及風險管理機構分開，使風險評估得以在不受到企業、社會或政治等非科學因素之影響下，以科學基礎為依歸，充分發揮客觀及獨立之角色。BfR 於 2002 年 11 月成立，依據該所之設置法規 (Satzung des Bundesinstitutes für Risikobewertung)，其為公法人機構，設置於柏林 (分三處辦公)，並隸屬於聯邦食品和農業部 (Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, BMEL，以下簡稱聯邦農業部)。BfR 科學性研究結果作為聯邦農業部在進行風險管理及法規訂定時之參考依據。

2、BfR 業務辦理情形

「識別風險 - 保護健康」是 BfR 之使命，其主要任務為進行研究、風險評估以及風險溝通 (如圖 12)，2017 年該機構接受

第三方委託研究案共計 60 案，45%來自於歐盟、歐洲食品安全局等，55%來自於德國境內之相關單位，如：德國教育及研究部（BMBF）、德國研究基金會（DFG）等，該機構為保持獨立性，僅接受公部門委託研究案，並不受理私人或企業之委託研究案。風險評估除由 BfR 內部科學家進行外，也適時參考外部科學專業知識及各界專家學者之諮詢意見或研究資料（包含 BfR 之各式外部專家諮詢委員會），該機構 2017 年共提出 2,941 篇風險評估分析，其中 12%屬聯邦相關監督部會委託、68%為法定任務、20%則為其他（如：行政機關、NGO、學會、公司行號、個人等）。BfR 除對外公開揭露研究或評估結果，進行公眾溝通宣導外，並提供聯邦政府、聯邦州或相關單位科學諮詢，也為法院判決提供科學性評估。經訪團進一步詢問，該機構負責進行風險溝通之人員是屬何種專業背景者，BfR 回應其並未侷限專業背景，為使風險溝通更為順暢及具有效性，目前有各式專業背景之人員，例如：記者、科學家、研究人員等。同時，BfR 也是歐洲食品安全局（EFSA）之合作夥伴。

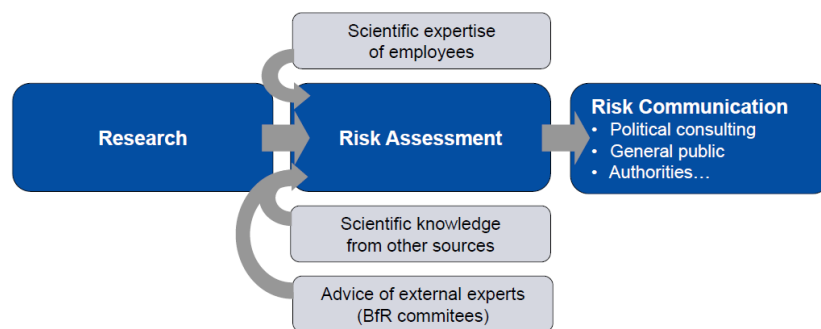


圖 12 德國聯邦風險評估研究所主要功能

資料來源：德國聯邦風險評估研究所簡報資料。

(二) BfR 組織架構

該機構設有所長、副所長，其與研究所內其他員工相同均為雙軌制（得由公務人員或契約人員擔任），現任所長及副所長均為公務人員。BfR 所長遴選機制是以公開甄選為原則，由聯邦農業部訂定甄選流程，及與相關機關討論後決定最終人選，之後提

請總統任命，無須經國會同意，所長並無任期限制；另外，聯邦農業部如已有合適所長人選時，亦得不經由公開甄選，與相關機關討論後逕提請總統任命。該機構所長及副所長無絕對權力，其決策模式較傾向合議制。

另 2005 年設立科學顧問委員會 (scientific advisory board)，該委員會職責為向 BfR 建議其應進行研究之重點、促進該機構與其他國內外機構之合作及適時推薦優秀之科學家加入 BfR。科學顧問委員會成員任期為 4 年，得連任 3 次，本屆委員是於 2017 年聘任，由各大學或研究機構之 16 名科學家組成，他們大多數是食品化學和技術、食品安全和衛生以及毒理學方面之專家，另外也有來自職業醫學、皮膚病學、統計學、動物福利、藥學、心理學、通信科學和哲學等領域者。

BfR 設置 9 個部門，為行政部門 (Administration)、風險溝通 (Risk Communication)、毒物暨危險物品暴露管理 (Exposure)、生物性安全 (Biological Safety)、食品安全 (Food Safety)、農藥安全 (Pesticides Safety)、化學物質安全 (Chemical and Product Safety)、食物鏈安全 (Safety in the Food Chain)、毒物實驗及動物實驗替代方法 (Experimental Toxicology and ZEBET)，其二級單位如表 10。機關內之科學家同時也積極參與德國國內、歐盟以及國際間之委員會，提供相關法律、科學等諮詢、顧問或研究，2017 年共參與約 460 個委員會，包括：德國境內 241 個、歐盟 (如：EFSA、ECHA) 133 個、國際性 (如：WHO、OECD) 86 個。

表 10 德國聯邦風險評估研究所內部單位一覽表

序號	一級單位	二級單位
1	行政部門 (Administration)	共分 7 個單位：人事、預算、組織、採購、秘書、營繕、法務。
2	風險溝通 (Risk Communication)	共分 4 個單位：危機預防與協調、風險研究、新聞公共關係、BfR 學院
3	毒物暨危險物品暴露管理 (Exposure)	共分 6 個單位：危險物品運輸、毒物及化學品管理、流行病學暨統計學與數學建模、暴露估計和標準化、資訊技術、品質管理
4	生物性安全 (Biological Safety)	共分 7 個單位：食品加工暨商品鏈與產品保護、食品衛生和病毒學、流行病學暨人畜共患病和抗生素耐藥性、微生物毒素、診斷和病原體特徵描述、分子微生物學和基因組分析、產品衛生和消毒
5	食品安全 (Food Safety)	共分 4 個單位：影響性分析暨毒理基因學、食品毒理學、食品風險暨過敏與新型食品、特殊族群風險
6	農藥安全 (Pesticides Safety)	共分 5 個單位：農作物保護評估與控管、殺菌劑評估與控管、活性物質毒理學、製劑之毒理學和應用安全性、殘留物和分析方法
7	化學物質安全 (Chemical and Product Safety)	共分 5 個單位：管理與評估、化學安全、非與食品接觸產品之安全性、食品接觸產品之安全性、產品質量和奈米技術
8	食物鏈安全 (Safety in the Food Chain)	共分 4 個單位：殘留物、污染物、產品標識暨供應鍊與可追溯性、飼料和飼料添加劑
9	毒物實驗及動物實驗替代方法 (Experimental Toxicology and ZEBET)	共分 5 個單位：ZEBET-數據庫和資訊收集、ZEBET-動物實驗之替代方法、動物福祉和動物科學、毒理學評估、實驗用動物及水產保護管理

資料來源：德國聯邦風險評估研究所全球資訊網。擷取自
https://www.bfr.bund.de/en/the_bfr_structure-9798.html

另外，BfR 設有 15 個委員會（如表 11），由大學、研究機構、行政機關、企業界等相關領域人員組成，每個委員會至少有 10 個成員，其以外部、獨立之學者專家智庫角色，對 BfR 在專業知識領域內提出建言，並提供國際組織參考，以加速國際間專家資訊網絡之建立，委員會之運作不限於進行危機處理，而是發揮諮詢建議之功能，對於 BfR 在科學分析及風險評估之品質上有很大之助益，同時也鞏固德國在相關專業知識之高科學水準。

委員會成員之遴選是採公開甄選方式，由 BfR 科學諮詢委員會、德國研究基金會（DFG）、聯邦研究機構代表組成遴選小組（appointing panel），自 2014 年至 2017 年已陸續遴選 187 位委員會成員，整體而言，大約有 50% 成員來自於大學、大學醫院、非大學之研究機構，另外約 34% 來自於聯邦研究機構及縣市研究機構，16% 來自於企業及產業協會。另外委員會成員約有 12% 並非在德國境內工作。

表 11 德國聯邦風險評估研究所委員會列表

委員會	
消費者產品委員會（Consumer Products）	中毒評估委員會（Assessment of Intoxications）
生物性危害物質委員會（Biological Hazards）	營養、膳食產品，新穎性食品和過敏原委員會（Nutrition, Dietetic Products, Novel Foods and Allergies）
暴露評估及暴露標準化委員會（Exposure Assessment and Exposure Standardization）	飼料和動物營養委員會（Feeds and Animal Nutrition）
基因改造食品和飼料委員會（Genetically Modified Food and Feed）	衛生委員會（Hygiene）
食物鏈中污染物及其他有害物質委員會（Contaminants and Other Undesirable Substances in the Food Chain）	化妝品委員會（Cosmetics）
食品添加物、調味劑和加工助劑委員會（Food additives, Flavourings and Processing Aids）	農藥及其殘留委員會（Pesticides and their Residues）
藥理活性物質和動物用藥產品委員會（Pharmacologically Active Substances and Veterinary Medicinal Products）	風險研究和風險認知委員會（Risk Research and Risk Perception）
葡萄酒和果汁分析委員會（Wine and Fruit Juice Analyses）	

資料來源：德國聯邦風險評估研究所全球資訊網。擷取自 https://www.bfr.bund.de/en/the_bfr_committees-644.html

(三)BfR 人力及預算概況

該研究所 2017 年員工總數為 962 人，包括：公務人員 130 人（14%）、契約人員 812 人（84%），以及實習生 20 人（2%），其中屬長期僱用者為 687 人（71%），定期僱用者為 275 人（29%）。行政部門人數約 125 人（約占 13%），負責人事、主計、辦公廳舍管理、行政庶務等業務。另外，BfR 約有 345 名科學家及 20 名技術人員（2016 年數據）。行政人力部分，是透過編列預算程序經國會通過據以進用，與行政機關情形類似。但在研究性職務上，則是以研究必要性為審酌重點，先提交研究計畫書並編列預算，再由國會會審查其所提研究案是否必要，並相對調整修正其預算或人力配置。

契約性人力比率較高主要係因為專業人才羅致考量，得以迅速及彈性因應業務需求，自外界、學校等遴選科學人才，保持交流，有些是長期僱用，有些是因應短期業務需求之人力。在 BfR 中類似工作，契約人員月薪可能高於常任公務人員，但扣除相關稅金、保險費後，二者薪資則未有顯著差異，該機構契約人員是適用 TVöD 團體協約。另該機構主管職位自創立即維持多由常任公務人員擔任，因為該機構是提供公共服務且需要符合公部門之需求。

該機構 2016 年預算為 8,800 萬歐元，其中包含第三方資助 370 萬歐元、2017 年總預算為 9,424.5 萬歐元、2018 年總預算為 9,954.4 萬歐元。為保持 BfR 公正、獨立之超然地位，該機構不接受來自於民間之資金，其預算均來自於政府資助，以及公部門第三方資金（如：歐盟），以杜絕私人關說之虞。

綜上，雖該機構為公法人並非行政機關，但其人力組成結構，仍有相當比例為常任公務人員身分，契約人員中，亦有一定比例為有期限性之契約人員。因此，德國公法人在用人制度上，並非

與行政機關截然兩分，但確實較一般行政機關更強調彈性（顯示在契約人力比例較高以及有期限性契約人員進用較多），並未完全排除進用常任公務人員之可能性，僅在組成比例上更其強調以契約進用專業人才之彈性需要。

(四) BfR 內外部監督機制

承如前述，BfR 是依公法設置之機構性質，其雖然隸屬於聯邦農業部下，但卻屬獨立運作性質，聯邦政府原則無法干預或指導該機構科學專業性之研究內容及成果等，以確實維護當初設立之意旨。德國公法人與聯邦業務主管部會間之關係，是以「臂距原則」(arm's length principle) 為基礎。以下就其外部及內部監督機制進一步說明（如圖 13）：

1、外部監督機制

- (1) 聯邦政府（聯邦農業部）：對於 BfR 有法律上之督導責任，與提供法令上協助，即以適法性監督為主。另僅針對少部分具體之技術性議題會予以關切，不過基本上在專業與科學上會尊重並維持公法人之獨立自主性。
- (2) 聯邦國會：國會主要是透過對法律制訂及預算審查之權限對公法人進行監督。如前所述，BfR 年度預算由部會編列後，需送國會審核，該機構在人事費用之編列上，原則除行政部門 125 個職位（人）是固定編列外，其餘研究部門人力會依據研究計畫是否通過，併同估算其人力需求合理性；另外，國會亦負責審議 BfR 之設置法規以及食品安全等相關作用法律，這些法律均會對於 BfR 之運作與研究產生影響。另國會內設有不同專業之委員會，BfR 有責任應國會要求提供相關委員會專業顧問或諮詢意見。
- (3) 司法部門：對於公法人在各種行政法、刑法及諸如政府資訊公開法等法律規定之遵法情形，進行司法審查。

- (4) 聯邦審計署：與我國審計部功能類似，主要審核 BfR 年度經費之運用情形。
- (5) 科學評議會：由聯邦及各邦選出來具有科學專長之科學家或政治人物組成，屬於整體性之科學評議單位。該委員會也可透過其在科學領域之權責，對於 BfR 研究工作績效表現進行評估，同時也依需擔任顧問角色，於危機事件發生時，除監督 BfR 之處理情形，亦會適度提供協助。
- (6) 其他：第三方資助單位（例如歐盟）對於 BfR 亦有監督之權利。

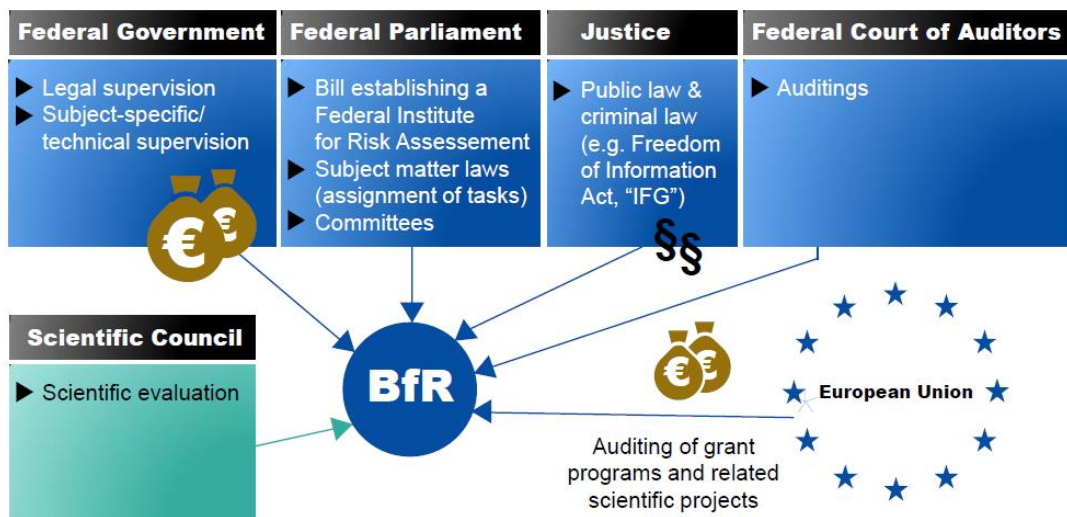


圖 13 德國聯邦風險評估研究所外部監督機制

資料來源：德國聯邦風險評估研究所簡報資料。

2、內部監督機制：BfR 內部單位除區分行政部門與科學部門外，尚有直屬所長稽核單位（Controlling），負責內控機制之建立與稽核，此外，BfR 導入品質管理機制，於 2001 年通過 ISO9001 認證，透過 ISO 相關規定可促進內部控制及品質管理水平之提升，同時也委託聯邦農業及糧食局（Federal Institute for Agriculture and Food, BLE）至 BfR 進行稽核（如圖 14），藉由引進具客觀性之外部稽核資源，雙重確保內部稽核之有效性。

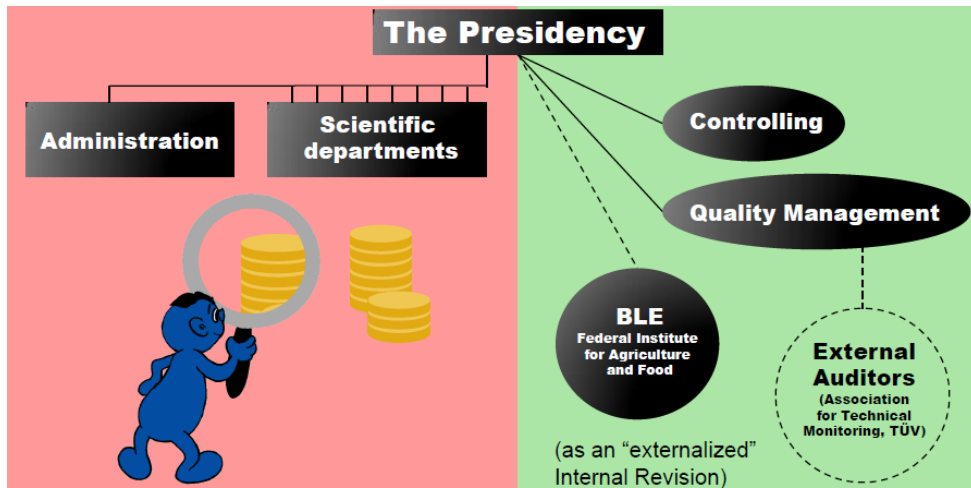


圖 14 德國聯邦風險評估研究所內部監督機制

資料來源：德國聯邦風險評估研究所簡報資料。

(五) BfR 績效管理機制

1、 績效管理架構

依據 BfR 年度經營目標及 ISO9001 相關規定，採取目標管理（Management of Object, MBO）由上而下方式，優先訂定機構年度總目標，依序開展至部門（一級單位）、二級單位，以至個人之具體目標。所長每年與各部門召開會議，闡述未來機構發展目標，再由各部門主管據以訂定單位具體策略方案，乃至個人之績效目標，並以書面訂定，作為年終考核個人績效達成情形之參據。

至於績效評核項目，包括：工作品質、工作量、顧客導向、團隊合作、成本效益、領導才能等，常任公務人員之績效指標尚有其他項目，並不限於以上項目。

2、 契約性人力績效管理

每年年初由單位主管依據機構總目標、單位具體策略方案等與每個部門內員工面談，以訂定該員工年度具體績效目標及個人發展目標，並於年底時，就員工年初所定績效目標達成情形進行回饋與檢驗，每次面談約歷時 1 至 2 小時。

前開績效管理機制之優點有助於提升主管與員工之雙向交流，及員工對於機構運作發展之參與度，同時，也賦予員

工自我督促目標達成之責任。針對績效表現優良之員工，機構訂有小額之獎勵機制，但績效獎金之制度在德國是不被積極鼓勵的，且常任公務人員也無適用此項措施，另外，工會也不希望有過多變動獎勵薪資，工會反而較傾向穩定之薪資來源。

3、常任公務人員績效管理

不同於契約人員之績效評比方式，常任公務人員職務表現評定並非每年辦理，而是3年辦理1次定期評定

(Regelbeurteilung)，但如有需要時得基於特殊緣由進行評定(Anlassbeurteilung)，例如：當事人變換職系職組或陞遷需要。

職務評比是由當事人之直屬主管及高一階主管負責評鑑，如當事人為高階主管，則由所長及副所長評鑑。理論上評比結果最優等級比率約為15%至20%，但實務上因為該機構常任公務人員人數較少，較難區分多個等級，同時，評比內容較趨於中性，不特別強調指出績效較差人員。

依相關法律規定，常任公務人員也有低比率之獎金，其年度績效獎金約為15%至18%。職務評定機制，除了有獎金獎勵或職務晉升之參考外，也可使主管瞭解在人員管理或單位管理上是否仍有精進之空間。所有評比結果都以書面記錄。

4、新興績效管理措施

2017年BfR首度辦理員工對管理階層之評價，由員工勾勒理想管理人之特質及能力，包括：忠誠、負責、勇於變革(學習)、判斷力、衝突管理力、員工導向、策略能力、成果導向、資源導向、授權、國際接軌能力、跨文化導向(如圖15)。未來該機構每1-2年都會在進行類似之調查。

Personal skills	Social skills	Methodology skills	International skills
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Loyalty ▶ Responsibility ▶ Willingness to change/learn 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Assertiveness ▶ Conflict skills ▶ Employee orientation 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Strategic mindset and action ▶ Result orientation ▶ Resource orientation ▶ Delegation 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ International contacts ▶ Intercultural orientation

圖 15 德國聯邦風險評估研究所主管職能

資料來源：德國聯邦風險評估研究所簡報資料。

另外，BfR 目前推動一個 2018 年獎勵金先導計畫，編列 100 萬歐元經費，作為研究部門之團隊獎金，其評核標準，包括必選指標為研究發表數（40%）、爭取到之第三方資金數額（30%）以及自選性指標（40%），以激勵研究團隊積極投入研究及發表。

三、 小結

透過以上兩個德國公法人之考察，對於德國公法人制度，歸納如下：

- （一）德國公法人在運作上具有高度之獨立性，但在業務方向上，監督之主管機關仍會適度進行政策方向之指導或溝通，以確保公法人之運作能契合當前國家政策需要。
- （二）德國公法人用人強調專業性，但在人事制度上，此一專業性並非是與一般行政機關之用人方式截然兩分，而是在人力結構之組成上因應進用專業人才之需要而有更大彈性。因此，德國公法人仍能進用常任公務人員，甚至常任公務人員能擔任公法人之領導職務，然雖如此，亦無損於公法人用人之專業性。
- （三）德國公法人在財務面並未絕對強調經費自籌之必要性，此乃由於德國明確認知公法人仍是公共組織之一部分，具有公共性，並以促進公共利益為使命，因而政府仍有責任透過經費之編列

確保其運作能契合其公共服務之宗旨。

陸、心得與建議

一、德國政府員額管理部分

(一) 德國政府員額管理仍相當強調數量控管

對於政府人力規模之控管，主要分員額數控管及人事費控管兩種模式。從德國員額管理之作法可知，各機關各年度規劃進用之職務數必須經由預算程序與財政部會商，並編入預算經國會審議程序後用人，因此較傾向員額數之管理。而此一模式，也與我國在個機關法定編制職務數之上限內，於各年度審酌次一年度實際業務需要編列預算員額，經由本總處審查並將各機關編列預算員額數編入年度預算案送立法院審議之作法，具有相似性。

(二) 德國政府員額管理未有天花板之總量規定

我國在中央政府機關總員額法之規範架構下，對於中央機關預算員額總數設定有總量上限。德國基本上並無此一上限規定，惟這並不代表德國不關切整體人力規模是否合理之問題，此由兩德統一後持續精簡政府用人，即可得知德國對於公務人力規模仍有注意與評估，並採取積極之精簡作為。

(三) 德國政府員額管理強調隨業務動態及人力資源管理需求而調整之動態性

不論是聯邦政府或是地方之邦政府，在員額管理上均會關注實際業務之需要及人力結構是否健全等問題，因此，聯邦政府近年對於難民處理問題之嚴重性而務實增加相關業務人力，柏林邦政府審酌長期精簡導致公務人力高齡化可能產生之人才斷層問題而減緩甚至停止員額精簡之作法，均為例證。這也代表德國政府對於公務人力規模，並非視精簡為絕對價值，而會務實致力於在業務需要、人力素質、成本負擔等因素之間求取

平衡，其具務實性之員額管理措施，值得效法。

(四) 德國政府員額管理係以用人機關之自我約制為基礎

雖然德國財政部每年對於各機關用人之規劃會予以審查，但此一審查主要仍是從預算角度為主。對於各機關是否妥適進用人力，又所進用人力是否確實有依照業務之優先性、急迫性及重要性合理配置，是否存在冗員，主要還是由各用人機關自負其責。聯邦內政部雖為人事行政之主管機關，但主要著重於制度之規劃及建立，並不直接干涉各機關實際人力如何運用。而我國總員額法明定員額管理之專責機關須定期評鑑各機關人力配置運用情形，檢討各機關用人規模是否合理。也就是說，我國員額管理相當著重外部之控管及行政指導，並藉此確保整體員額規模之精實性。相對而言，德國則以用人機關自我檢討為基礎，展現其講究團隊而不本位之成熟性。

二、德國政府契約用人制度部分

(一) 德國常任公務人員與契約人員同為辦理公共事務之核心人力來源

德國各級政府對於契約人力之運用，不論在辦理業務上或進用人數上，顯示其具有高度重要性，與常任公務人員之區別，僅在德國基本法第 33 條第 4 項規定屬高權法之職權行使須由常任公務人員執行之規定，在特定業務上排除由契約人員辦理。其餘業務在兩類人力之運用上原則並無差別，端視用人機關審酌何種人力更有利於其業務推動。此主要反映在以下特色：1、德國政府契約人員所占比例高達公務人力總數 3 成以上，為實際推動公共事務之主體而非補充性人力；2、德國機關編制職務並未限制契約人員不得擔任，甚至中高階主管職務亦得由具有一定資格等級之契約人員擔任；3、德國契約人員因主要處理機關核心業務（僅涉及國家高權行使之業務不得由契約人員擔

任)，因此契約人員長期任職情形普遍，契約期間係配合其辦理業務而定，並未絕然強調一定期間之契約性質。德國先確保高權行政事務上必須由常任公務人員辦理，契約人力可廣泛從事「干涉行政」及「基本權有關之給付行政」以外之其他公權力事項，且德國對於契約人員得擔任之職務（如主管職）亦無特別限制，顯示德國確實因契約人力之廣泛運用，而在用人上具有彈性空間。

（二）德國公部門契約人力薪酬水準與聘用期間保障與常任公務人員日漸趨近，但彼此屬於不同體系並無必然對照關係

德國公部門契約人員之普遍運用，除植基於該國特殊之時空環境外，其人事制度亦對求職者進入公部門服務，產生推波助瀾之效果，如受訪機關所述，契約人力與常任公務人員薪酬表面上未臻相同，但差距不大，且惟該 2 類人員適用不同稅額及保險費額，整體而言，該國兩類人員從事同一類型工作者，實際所得水準差異不大，且契約人員在法律層面，雖未如常任公務人員在基本法上受到終身僱用之保障，然現無論聯邦或地方政府均傾向採長期僱用，且同一機關內同時存在兩類辦理業務類似但管理制度不同之人員，受訪機關亦表示極為自然，並無管理上混淆或要求相互比照之困擾，更顯示其制度運作已建立其穩定性。

（三）取法德國經驗評估建立我國契約用人專屬制度之可行性

相對而言，我國政府在契約人力之運用上，主要包括依據「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用之聘用及約僱人員（以下稱聘僱人員），以及以人事費以外經費依據勞動法令之契僱臨時人員，聘僱人員僅得從事無法由職員辦理之科學技術性、專門性或臨時性之工作，屬於編制內職員之補充性人力，至於臨時人員辦理之工作則為不涉及

公權力行使之業務，性質上屬於輔助性或協助性人力。因此，在契約人力之運用上，我國與德國有相當不同。在辦理業務上，我國公務人員與契約人員辦理之工作直接在法令上予以劃分，限制在無法由公務人員擔任之工作以及未涉及公權力之行政協助事務，且在機關進用人數比例上予以限制；在用人期間上，我國係以有期限性之契約為原則，長期契約為例外；而在擔任職務上，契約人員與公務人員則絕對兩分。與德國相較，我國用人確實較不具有彈性，而因應政府用人多元化、彈性化之趨勢，如何重新定位契約人員之角色功能，進而建構一套健全之契約人員管理制度及權益措施，確實為當前政府人力資源管理之重要課題之一。德國之契約人員發展已有長久歷史，本次考察亦發現適用不同制度所進用人員在實務上並未產生困擾，各循體系有效管理，其經驗對於我國未來制度改進方向之研議，確有值得參考之處，包括長期性契約之可能性，適度擴大契約人力之比重，以及契約人員是否在一定條件下得以擔任主管等重要職務，德國經驗確有其啟示，未來亦將審酌德國與我國國情與社會發展之異同，務實研議。

三、德國公法人部分

本次考察德國聯邦風險評估研究所及普魯士文化資產基金會，在實務意涵上具有其重要性及代表性。首先，在業務特性上，一為專業之科技研究機構，一為文化教育機構，均為公權力行使程度較低且強調專業性運作，向為新公共管理改革風潮下，各國建立具獨立性非部會公共組織體之主要對象，而我國主要也以「實(試)驗」、「檢驗」、「研究」、「文教」及「訓練」等業務類型為行政法人個案推動重點。且聯邦風險評估機構是因應當前各國食品安全之重要議題而設置，普魯士文化資產基金會則肩負保護德國重要歷史文化資產之責，在當前德國政府體系中均有其重要性。而根據對這兩個公法人之考察所得，

可歸納如下：

(一) 行政部門對於公法人獨立性之充分尊重與信任

就兩個公法人之運作情形觀察，可以發現聯邦政府相關部會對於其運作僅進行架構性之監督，而不會細部干涉其運作。德國對於公法人內外部監督之機制有明確規範，聯邦主管部會與公法人間之互動關係，彼此間有明確之定位可供依循，以確保公法人設置目的之達成。就我國相關制度之推動而言，我國行政法人法第 15 條訂有行政法人監督機關法定監督權限，而就目前已成立之行政法人運作情形觀察，實務運作上仍有部分監督機關與行政法人間，未能充分確認監督機關、董事會與執行長間之職權，致使部分法人無法完全掌握監督機關所賦予之權責範圍。因此，首要之務仍在於監督機關及各行政法人應明確界定其權責分工及相關權利義務。

(二) 德國公法人在用人面與行政機關並無絕對之差別：

在我國行政法人之設計上，基本上除了由原機關改制繼續任用人員外，行政法人新進用人員均依行政法人人事規章用人，與行政機關以任用為主體之用人制度截然兩分。而日本獨立行政法人之運作經驗，亦隨著時間之推移，而逐漸導向設置非常任公務人員型之行政法人。我國及日本之經驗，以上均呈現為企圖透過用人制度之脫勾而達到用人上之彈性及企業化管理。相對而言，德國公法人在用人上則無此種截然兩分之情形，此表現在行政法人均有進用相當比例之常任公務人員，公法人所任用之常任公務人員仍可調任至行政機關，並無因組織屬性之不同而有限制，且訪視之德國兩法人均表示在管理上從在兩種體系並沒有造成特別困擾。德國公法人雖也強調用人之彈性，但係透過程度上之鬆綁，而非用人管道之區別，達到彈性之目的。惟我國行政法人在用人上選擇與行政機關任用公務人員有

所區別，則係考量用人自主及專業考量，與德國公法人制度在用人上並無必然優劣關係。

(三) 德國公法人在財務面仍反映公法人之公共性：

經費自籌比例在我國常為檢視公法人運作績效之主要指標，此乃立基於公法人應採企業化經營管理模式之假定，但過度強調經費自籌性，則有模糊公法人係以追求及促進公共利益為目的之基本前提。從聯邦風險評估研究所之經費編列觀察，其研究所需經費絕大部分均屬政府編列預算支應，受訪者甚至強調減少外界提供經費來源，為確保其研究之客觀公正性及切合社會大眾實際需要之重要保證。而普魯士文化資產基金會雖因掌管文物之推廣而有較大比例之自籌經費，但政府編列之經費比例亦達半數，可見公共性之確保及維持，仍為德國公法人制度之基本關切議題。

我國行政法人制度旨在追求組織運作效能與績效，目前相關法規並無規定行政法人自籌經費比率，然而無論是已設置之行政法人或是規劃轉型為行政法人之機關，對於行政法人未能如同一般行政機關擁有穩定預算來源，及可能需自籌經費備感壓力，然外界亦相對將自籌能力視為評估行政法人改制效益之指標，不無矛盾之處。參考德國之經驗，我國行政法人在財務面之努力方向，應回歸於其業務屬性，倘其業務屬性在自籌經費上確有困難或適度強調自籌率之提昇將不利於公共性之維持時，應在經費來源上予以反映，而非一律強調自籌能力。

(四) 公法人之企業化傾向表現在管理面之要求：德國公法人仍相當強調績效管理之落實，聯邦風險評估研究所在目標管理、員工職能、主管領導能力之考核上均建立完整機制，並確實執行。普魯士文化資產基金會致力於整合各館所之人事管理制度，基於作業簡化及進用優秀人才之考量，而規劃統一辦理人力甄補

作業，均顯示為企業化管理之高度自我要求。我國亦有與普魯士文化資產基金會相同，採用「一法人多館所」之運作模式，但我國相關館所存有共同性行政管理組織與系統暫未整合之問題，為使未來「一法人多館所」之運作模式更能發揮整合效益，並降低館際間協調成本，建議可統籌辦理各館所較大規模之人員招募或一定金額以上之採購案，同時規劃各館所共用之作業系統，據以整合人力及預算，或能集中資源及時間，提升行政業務之執行效能。

參訪情形照片



拜會德國聯邦內政部，本訪團與該部公共事務總司國際處長 Herr Franz Wessendorf 等官員進行交流



施人事長與德國聯邦內政部公共事務總司國際處長 Herr Franz Wessendorf 合影



本訪團與德國聯邦內政部官員代表合影



施人事長與普魯士文化資產基金會人事處處長 Sabine Holschneider 合影



本訪團與普魯士文化資產基金會人事處處長及副處長合影



本訪團與德國聯邦風險評估研究所副所長 Prof. Dr. Reiner Wittkowski 等人進行交流



施人事長與德國聯邦風險評估研究所副所長 Prof. Dr. Reiner Wittkowski 合影



本訪團與德國聯邦風險評估研究所代表合影



本訪團與柏林邦財政廳人事主管 Frau Martina Ruppin 進行交流



施人事長與柏林邦財政廳人事主管合影



本訪團與我國駐德國代表處陳副代表尚友及各組組長等相關人員進
行人事業務座談會