考試院104年度考銓業務國外考察 德國考察團考察報告

報告人 黃錦堂 蔡良文 楊雅惠 朱永隆 鄭政輝 呂世凡 蔡宜縉

中華民國 104 年 12 月

目次

| 第一章 | 前言 | 1 |
|-----|---|-----|
| 第一節 | 考察緣起 | 1 |
| 第二節 | 考察紀要與規劃 | 2 |
| 第二章 | 德國政府與行政體制概說 | 7 |
| 第一節 | 德國的國家體制 | 7 |
| 第二節 | 「聯邦公共服務體系」之摘錄 | 14 |
| 第三章 | Speyer 德意志行政大學 | 21 |
| 第一節 | 沿革、組織與任務 | 23 |
| 第二節 | 教學(studies) | 24 |
| 第三節 | 公共行政在職訓練(Continuing Education in Administrative Sciences) | 31 |
| 第四節 | 研究(research) | 33 |
| 第五節 | 入學許可與收費 | 35 |
| 第六節 | 省思: Speyer 模式,是否及如何程度值得我國採行? | 35 |
| 第四章 | 2006 年修憲以來聯邦公務人員法制的發展 | 39 |
| 第一節 | 概說 | 39 |
| 第二節 | 「聯邦公務人員法制之重新整備與現代化法」的改革目標 | 42 |
| 第三節 | 、「聯邦公務人員法」之修正 | 43 |
| 第四節 | 「聯邦公務人員俸給法」之修正 | 65 |
| 第五節 | 聯邦公務人員退休撫卹法之修正-兼論聯邦體制修憲前已經進行的改 | 革及最 |
| 新之修 | 法發展 | 77 |
| 第六節 | 附帶說明:公部門契約進用人員之法制 | 91 |
| 第七節 | 附帶說明:公務人員之保障機制 | 101 |
| 第八節 | 附帶說明:聯邦政府「政府開放日」簡介 | 104 |

| 第五章 巴伐利亞邦公務人員法制之發展 | 109 |
|---|-----|
| 第一節 經由包裹立法而完成改革 | 109 |
| 第二節 就公務人員的身分法制 | 110 |
| 第三節 關於公務人員職涯規定的改革 | 111 |
| 第六章 德國與我國公務員退撫年金制度比較與借鏡 | 113 |
| 第一節 德國公務員退撫年金制度簡述 | 113 |
| 第二節 德國與我國公務員退撫年金制度比較 | 116 |
| 第三節 德國公務員退撫年金制度之借鏡 | 118 |
| 第七章 考察心得與建議 | 125 |
| 第一節 考察心得 | 125 |
| 第二節 綜合建議 | 133 |
| 第三節 結語 | 140 |
| 附錄一:座談紀錄 | 143 |
| 拜會德國聯邦內政部座談紀錄 | 143 |
| 拜會僑胞座談紀錄 | 158 |
| 拜會德國議員座談紀錄 | 162 |
| 拜會「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」會長 Jörg Kothe 座談紀錄 | 167 |
| Dr. Maximilian Baßlsperger 演講暨討論紀錄 | 173 |
| 拜會 Speyer 德意志行政大學座談紀錄 | 192 |
| 附錄二、座談資料(節錄) | 201 |
| 壹、德國聯邦內政部簡報 | 201 |
| 貳、Dr. Maximilian Baßlsperger 演講簡報 | 210 |
| 参、Speyer 德意志行政大學簡報 | 231 |
| 附錄三、考察剪影 | 243 |

第一章 前言

第一節 考察緣起

隨著全球化國際間情勢變遷及競爭,外在環境因素不斷變化,各國政府紛紛尋求各種改造,以提升競爭力;公務人員也因公共事務日益複雜、政府職能擴張,被賦予更高的社會期待。政府施政效能的良窳繫於公務人力素質高低,如何拔擢及留任合適人才,使有志於公共服務者在公務體系中能自我實現,並達到優質的人才治理,是當今文官制度所面臨的重要課題之一。基此,近年來我國政府部門參考各國文官制度,不斷嘗試結合創新、有效的方式適時調整,冀能與時俱進,以期透過理論與實務的結合,建立適應時代需求,動態的文官制度。

又自18世紀起,德國經歷百餘年政治動盪後,逐步擺脫君主專制,德國公部門人事制度政府朝向民主、功績,以及分權制度發展;復經歷1989年11月東西德統一以來,德國政府在人事制度與行政管理多方調適,近年來,在面對全球化競爭、歐盟化、人口老化等各種衝擊下,更進行諸多公部門人事制度改革,以保持文官制度的效能,並活化人才進用管理,落實建置完整社會安全網絡,在歐盟會員國中表現卓越,自有值得吾人深入探討借鏡之處。

基於德國為聯邦國家,聯邦、各邦各有其公務員制度,本次考察報告以德國聯邦與邦的公務員制度為範圍,並參考 2006 年以來,德國聯邦內政部致力於聯邦與邦之間的公務人力法制改革,就德國政府與行政體制及德國聯邦內政部 2014 年 12 月出版的「聯邦公共服務體系」加以研析,並實地拜訪德國聯邦內政部 (公務人員法制與政策主管部門)、德國聯邦議會議員、柏林邦議員及 Speyer 德意志行政大學、德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會會長(Jörg Kothe),與德國人事主管機關、專家學者(Dr. Maximilian Baßlsperger)等面對面座談溝通,以瞭解德國目前持續進行的改革,深入瞭解其成效、發生的問題及如何解決等。鑑往知來,方能承先啟後,藉由瞭解德國人事制度改革之經驗,期為我國文官制度改革之參考。

在與德國聯邦內政部政務次長(其於致詞並停留約 30 分鐘後即先行離去)及相關官員的座談中,以及在與 Baßlsperger 教授的座談中,本團成員們的體會為,對方可能擔心我們對德國法的了解不夠,另外也可能出於「各國法治差異頗大,

所以總是要從基礎講起」,所以在各次約兩個小時半到三個小時的座談中(按,原先預計各為兩小時),總有相當時間用在基礎性的說明,亦即基礎制度及有關數據,而我方也不好激烈翻轉,從而整個討論並沒有辦法精確細膩。本研究報告係參酌德國文獻,並加上參訪的座談會發現,而完成撰寫,特此說明。

第二節 考察紀要與規劃

壹、考察團的成員

本次德國考察團團員,計有考試院考試委員黃委員錦堂、蔡委員良文、楊委員雅惠、蔡科員宜縉、行政院人事行政總處朱政務副人事長永隆、銓敘部鄭司長政輝及外交部呂科長世凡等七位成員組成,並推請黃委員錦堂為名譽團長,全團幕僚作業由考試院指派蔡科員宜縉擔任本團隨團秘書負責(考察團成員名單詳如表 1-1)。出訪期間,承蒙外交部陳大使華玉、谷公使瑞生、游秘書琇閔、羅組長美舜、李法務秘書怡德、我國駐慕尼黑辦事處張總領事維達、薛總領事夫人維嘉、問組長美鳳、駐法蘭克福辦事處黃處長瑞坤、蔡秘書慶樺、淡江大學張副教授福昌等鼎力協助並問妥安排,使本次訪察能順利完成,藉此致上誠摯謝忱。

表 1-1 考察團成員名單

| 所屬機關 | 姓名 | 職稱 |
|----------------------------------|-----------|----------------------------|
| 考試院 | 黄委員錦堂 | 考試委員 |
| Examination Yuan of ROC | (本次考察團團長) | Minister without Portfolio |
| 考試院 | 蔡委員良文 | 考試委員 |
| Examination Yuan of ROC | | Minister without Portfolio |
| 考試院 | 楊委員雅惠 | 考試委員 |
| Examination Yuan of ROC | | Minister without Portfolio |
| 人事行政總處 | 朱副人事長永隆 | Deputy Minister |
| Directorate-General of Personnel | | |
| Administration, Executive Yuan | | |
| 銓敘部 | 鄭司長政輝 | director general |
| Ministry of Civil Service | | |
| 外交部 | 呂科長世凡 | Section Chief |
| Ministry of Foreign Affairs | | |
| 考試院 | 蔡科員宜縉 | Officer |
| Examination Yuan of ROC | | |

貳、考察議題

本次考察議題涵蓋:德國公務人員法律與政策之興革、公務人員升官等訓練之發展、德意志行政大學的任務課程、公部門契約進用人力之法制、聯邦或邦之國家公務人員保障委員會之制度、國家考試的試卷准許考生閱覽及可能引發的公布參考答案等,配合前往考察機關,研擬座談及交流之議題如下:

一、聯邦內政部

- (一)、自 2006 年聯邦體制改革以來,聯邦公務人員法的改革情形(Die umfassende Beamtenrechtsreform des Bundes seit der Foederalismusreform I)
 - 1. 任用 (Ernennung)
 - 2. 職系職組之改革 (Laufbahnrecht)
 - 3. 考績、陞遷與升官等(Dienstliche Beurteilung, Befoerderung und Aufstieg)
 - 4. 俸給制度 (Beamtenbesoldungrecht)
 - 5. 聯邦公務人員退休撫卹法(Beamtenversorgungrecht)
- (二)、公部門契約進用人力之制度(Tarifvertragliche Regelungen und neuere Entwicklung)
- 二、拜會「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」(Deutsche Beamten Bund-Jugend Bayern, DBBJB) 會長 Jörg Kothe
- (一)、自2006年聯邦體制改革以來,巴伐利亞邦公務人員法的改革情形
- (二)、德國巴伐利亞邦公務員和我國公務員交流情形
- 三、拜會巴伐利亞邦公務人員法的權威之一: Dr. Maximilian Baßlsperger
- (一)、德國的公務人員法介紹。
- (二)、德國各邦之間公務人員法的差異。
- (三)、德國一般公務員與契約進用公務員差異。

- 四、「德意志行政大學」(Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)
- (一)、其任務、組織與職權(Aufgaben, Organization und Befugnisse der Universitaet)
- (二)、其經費來源(Finanzierung)
- (三)、其所提供的課程、訓練與研究(Angebote im Bereich von Studium, Weiterbildung und Forshung)

参、考察行程

考察團於本年8月27日(星期四)啟程,同年9月7日(星期一)返國,考察日程總計12天。此次考察共拜會德國聯邦內政部(公務人員法制與政策主管部門)、我國駐德國代表處、與德國議員早餐會、參觀德國國會、我國駐慕尼黑辦事處,與「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」(Deutsche Beamten Bund-Jugend Bayern, DBBJB) 會長 Jörg Kothe 餐敘,邀請巴伐利亞邦公共行政與司法專科學校(Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern)公務人員法的權威之一 Maximilian Baßlsperger 演講及問題討論,拜會德意志行政大學。

表 1-2 考察團行程表

| 日期 | 行程 |
|-----------------|---|
| 第1天~第2天 | 台北/法蘭克福/柏林 |
| | 上午 10:55 抵柏林 |
| 8/27(四)~8/28(五) | 參訪德國聯邦內政部(之公務人員法制與政策主管部門) |
| | 18:00~22:00 拜會我國駐德國代表處 |
| 第3天、第4天 | 柏林 |
| | 參觀市政建設 |
| 8/29(六)、8/30(日) | 與我國駐德國代表處及僑胞會談 |
| 第5天 | 柏林~慕尼黑 |
| | 上午 8:30 與德國議員早餐會談 |
| 8/31(一) | 參觀國會 |
| 第6天 | 慕尼黑 |
| 244 | 拜會我國駐慕尼黑辦事處 |
| 9/1(二) | |
| 第7天 | 慕尼黑 |
| 0/2(=) | 德國公務人員法的權威之一 Dr. Maximilian Baßlsperger |
| 9/2(三) | 演講及問題討論 |
| 第8天 | 慕尼黑~海德堡 |
| 0/2() | 參觀市政建設 |
| 9/3(四) | 整理拜會資料 |
| 第9天 | SPREYER~海德堡~法蘭克福 |
| | 下午 14:30 拜會德意志行政大學 |
| 9/4(五) | |
| 第 10 天 | 法蘭克福 |
| 0/5(>-) | 與駐法蘭克福辦事處會談 |
| 9/5(六) | 整理拜會資料 |
| 第11天第12天 | 法蘭克福~臺北 |
| 9/6(日)9/7(一) | |

第二章 德國政府與行政體制概說

於進入德國公務人員法制的興革前,得略掌握德國的政府與行政體制,以瞭 解德國聯邦與邦之公務人員法制的框架及相關政策的發生與發展的原因。

第一節 德國的國家體制

德國為聯邦共和國,相關政府體制規範於1949年5月23日制定的基本法¹;該基本法以法治原則為基礎,規範國家及公民間的關係。德國基本法中的三大要素--權力分立、聯邦體制、地方自治——是理解德國政府及公務體系架構的重要原則。

壹、聯邦體制

依據基本法,德國政體屬於聯邦共和國,由各自擁有主權的邦(federal state) 組成,並共組聯邦政府;各邦的主權及其權責係依據基本法,而非自聯邦下放; 亦即聯邦本身是一個國家,各個邦也是國家。原先西德有 11 個邦,東德解散後, 原來領土分成 5 個邦加入西德,所以德國目前計有 16 個邦。聯邦與各邦各有憲 法,各有三權分立的憲政機關;各有國旗、國歌、國號。

一、基本法所規定的權限劃分

德國聯邦與各邦之間的權責劃分主要依據其業務性質及功能;基本法將主要 行政權力劃歸各邦,聯邦政府僅在基本法明定的範圍內擁有行政及立法權。實務 上,立法功能主要由聯邦行使,各邦政府以行政權為主,亦即聯邦立法後由各邦 行政部門執行。另透過聯邦上議院(Bundesrat)²,邦政府可對聯邦立法或涉及歐盟 的相關事項發揮影響力。聯邦與各邦於立法權、行政權、司法權、財政權、外交 權等事項(領域)的權限劃分,屬於聯邦的重要事項,規定於基本法。

就基本法所規定之聯邦與邦的權限劃分模式以觀,可謂絕大部分重要的政、

^{1 1989} 年兩德統一後,仍決定西德時代以來之「基本法」用詞,而不改稱「憲法」。

² 德國國會採兩院制,由眾議院(Bundestag)及聯邦上議院(Bundesrat)組成。全國性質的立法,由眾議院主導,聯邦上議院只有擱置權;至涉及各邦利益的議案,非經聯邦上議院的同意,不能成為法律,亦即聯邦上議院對這類法案擁有否決權。各邦政府按人口比例指派3至6名代表、共同組成聯邦參議院,並參與聯邦立法,以確保本身的權益,進而影響聯邦政治運作。

經、社領域的立法權都劃歸聯邦;邦於建築、交通、經濟、文化資產、環保、教科文等領域享有立法權。聯邦與邦之間除了如上各自的專屬立法權外,有所謂聯邦所享有的「原則立法權」(聯邦有權制定原則)、「框架立法權」(聯邦有權制定框架³)、「競合立法權」(聯邦於有必要時有權制定,剩下的才歸屬各邦⁴)。基本法將各個生活領域逐一劃歸於如上幾類,所以十分細緻。德國 2006 年的修憲將傳統以來聯邦之框架立法權刪除,並將諸多屬於競合立法權之個別事項加以刪減,而朝向往邦分權之方向發展⁵。本次考察主題之公務人員法制領域為其中之一。

二、長年實踐顯示出「合作式的聯邦主義」

就戰後長年的實踐以觀,聯邦與邦之間以及各邦相互之間,係奉行所謂「合作式聯邦主義」(Kooperativer Foerderalismus),亦即互相合作,而不是互相封鎖。

以上這不表示完全沒有封鎖的案件,尤其,邦得經由「聯邦上議院」 (Bundesrat)--共69席;各邦依人口比例而有不同席次,大邦6席,小邦3席-而封鎖聯邦眾議院的法律案或預算案。

聯邦上議院對德國政府運作的影響力主要可分為參與立法及參與行政兩種。1、參與立法:提案權(經由聯邦政府交付聯邦議院)、對聯邦議院通過的法案進行審議、對涉及基本法及各邦行政/財政的相關法案進行否決、仲裁聯邦政府與邦政府間的糾紛或衝突、參與選舉憲法法院及聯邦高等法院法官、參與批准聯邦政府與外國簽訂之國際條約等。2、除了前述之直接立法參與權外,基本法另規定聯邦上議院具有若干行政參與的功能,例如聯邦政府所頒佈有關聯邦鐵路的建造與營運相關法規,必需獲得聯邦上議院的同意,涉及國防緊急狀態的確認,亦需得到聯邦上議院的同意。

⁴ 基本法第72條規定,只有在聯邦有需要以法律規範時,聯邦才得以立法。但實務上,德國聯邦常將此必要性從寬解釋,並大量使用競合立法權,以維持經濟及法律的一體性,如德國的民法、刑法、經濟法、勞工法等都是在此脈絡下制定的。聯邦憲法法院亦認為,前述條文中所謂的「需求」,聯邦立法者有較大的裁量權,只有聯邦立法者顯有濫用裁量的情形,憲法法院才會加以糾正。在競合立法權的領域裡,只要聯邦立法,邦就不再有任何立法權。

³ 特定類型的法律,同時涉及聯邦與邦利益者,聯邦享有框架立法權,各邦立法機關得在所定框架內制定條文細則。

⁵ 2006 年德國國會以超過三分之二的多數通過 1949 年以來最重要的修憲案,修改後的憲法賦予各邦更廣泛的立法範圍和更靈活的立法環境,原本各邦法律中約百分之六十需聯邦核准,此一比例在修憲後降至百分之三十五至四十。德國總理 Angela Merkel 稱之為「我們這個時代最重要的改革之一。」

聯邦的主管部長(例如就內政而言為聯邦內政部長)與各邦的主管部長(亦即各邦的內政部長)召開「部長會議」(Ministerkonferenz),完成有關的協商。

德國也因為聯邦與各邦國會議員選舉係採政黨比例代表制,議員沒有經營選區的壓力,所以議員就任後並沒有類如我國之各個議員之針對各自選區事項之「建設配合款」問題,相對而言也比較沒有遊說主管部長對自己選區進行工程建設的問題。但無論如何,德國戰後也曾經有相當長時間奉行「開發主義」,所以經費支出不斷上升,約自 1980 年中期以來就逐漸出現財政拮据的情形。

貳、內閣制及國會議員選制

德國政府與政治體制第二個值得注意者為,不論聯邦或邦,均採行「內閣制」,聯邦眾議院與各邦議會的選舉都採「納入各單一選區當選人名單之政黨比例代表制」,簡而言之,以政黨比例代表制作為各政黨席次分配的依據,但各政黨所取的席次於黨內分配時,必須將單一選區各該政黨於各單一選區所當選的人員名單直接納入政黨比例代表制的名單,剩下來才是從選前所提出各該政黨的「不分區名單」由排名順序逐一出線。此外為避免政黨林立,所以有參與分配政黨比例席次最低得票率門檻百分之5的限制。凡此使得德國聯邦與各邦在戰後,內閣總理不論係一黨單獨執政或跨黨聯合執政,都係在聯邦眾議會或各邦議會中握有過半的席次,所以能夠造成穩定的治理,聯邦或各邦內閣總理所要的法案都能夠在聯邦議會或邦議會中獲得通過。

德國更有包裹立法的制度,所以一個包裹立法的法案中可以涵蓋諸多的法律 案得一併修改,立法的效率與效能卓著。

德國聯邦與各邦最重要的選舉從而係聯邦眾議院議員及各邦議會議員的選舉,而因為係採內閣制,各政黨在競選中會提出政綱以爭取選民認同,而且於選後有義務加以落實,不得假藉國會阻撓或其他因素,而反悔有關的改革承諾。德國聯邦與邦之國會選舉的實務也顯示,任何執政後背棄對選民競選承諾的政黨,在下次選舉中一定慘遭選民的制裁。從而,從選前的政綱到選後組閣及內閣通過法律案送請國會審議,在德國原則上都是具有效率與效能。

戰後聯邦有相當長久的時間,以及在各邦於近二十年以來,都是經由「聯合內閣」(Koalition)方式由第一席次大黨與其他政黨組成在國會具有過半席次的

內閣,目前梅克爾總理所領導的內閣係由最大的兩個執政黨所組成的,稱為「大聯合政府」(Grosse Koalition)。相關政黨們於組成聯合內閣之前須進行「組閣的談判」,係黨對黨的談判,而不是由第一席次政黨對其他政黨之各別黨員的招降納叛;談判所達成者為「組成聯合內閣的協議」(Koalitionsvereinbarung)。這文件文件一般都會放在聯邦或邦內閣網頁的首頁,以昭信守,並供各方查詢。組閣談判非常細密,針對部會首長人選分配、主要施政構想、各部會之各主要政策方向的大致商議決定;至於組閣談判時所存有的不同意見,則得以較為抽象的文字、以階段化完成之方式、單以擴大程序參與面的方式,或寫出有關變數等方式,而為較具模糊與空間的處理。

以上內閣制、組閣談判方式,使得德國組成內閣的政黨在國會內擁有過半的 席次,從而內閣所需要通過的法律案、預算案都能夠在國會順利通過,而且組成 聯合內閣之政黨之間已經有施政內容的相當協議。

德國國會內部當然有「黨團協商」制度,但並沒有類如我國黨團協商之要件 寬鬆與一致決之方式,也鮮少發生以身體封鎖議場或以綿綿密密的法律案或預算 案之修正案之提案方式而實質杯葛議程。這背後除了沒有嚴重的國家認同之外, 尚有傳統以來的政治文化⁶,另外則是在議事上有所謂重大政策的「國會大質詢」 機制、在法律案與預算審議時有鎮密的聽取意見與評估的程序、在預算案審議時 有資深專業的評估報告(作為基礎),以及媒體的監督。

參、聯邦與邦之政府與行政

德國不管聯邦或邦,部會的數目較為有限,例如聯邦只有 14 個部;而德國

-

[。]我國台大政治學系高朗教授有如下之評論,而這一概適用於藍或綠於中央執政時:「一年多前,德國眾院改選,總理梅克爾領導的基民基社聯盟贏得國會最多席次,卻未過半,與其長期合作的小黨自民黨,偏偏選得太差,得票率未達門檻百分之五,無法分到議席,結果梅克爾找了競爭對手社民黨合作,籌組大聯合政府。經冗長談判,最終簽署協議。引起我注意的是三位政黨領袖在簽約儀式的合照,每個人笑容滿面,抱了一本協議書。依據報導,梅克爾在談到與社民黨領袖在談判,引述基民黨元老艾德諾的話說,如果兩個人看法總是一樣,對雙方都不太好。社民黨魁加布瑞爾還引述社民黨領袖布朗德的話,「政治即是妥協,但與社民黨妥協是最好的。」基民黨與社民黨是德國兩大政黨,政治理念不同,每次選舉都拚命爭取執政權,即使需組聯合政府,提對是經濟不輕鬆,但兩個長期競爭對手,如今已是第三次組織大聯合政府。如果場景換到台灣、台灣在實施了內閣制,台灣的二大政黨有可能像德國政黨那樣,既競爭又合作?各黨是否有空間願在重大議題妥協呢?從現狀看來,台灣的條件顯然不足,國民二黨對立嚴重,議事規則不彰,重大法案幾乎停擺。」以上,見高朗,「修憲須先拆掉心理的高牆」,聯合報,2015年1月22日。

聯邦與各邦原則上於部會層級不採委員會制。

德國行政組織的另外一個特色,為聯邦政府之各個部會下轄許多三級機關、機構(有關機關、機構的定義,係借用我國中央行政機關組織基準法的概念)。

德國聯邦與各邦的部會的行政又可分為「直接行政」與「間接行政」,直接 行政係指傳統以來之科層式體制的行政機關組織,意即部-三級機關構-四級機關 構-而所謂間接行政係指經由法律而設置公法上之法人(簡稱為「公法人」),又可 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」。這三者 的屬性不太一樣,公法上社團法人係以人所組成,例如各白領階級之同業公會之 全國(指邦)之聯合會、源於歷史發展以來之多個旨在承擔社會保險的公法人、宗 教團體、公立大學、農田水利會等。公法上社團法人顧名思義是由人所組成,依 民主體制逐級而上而選出代表及理事會。公法上財團法人則係以政府作為主要出 資者所捐資設立的財團法人,而且是為公法上的目的而設置,旨在經由捐資者所 制定的章程及捐資者依章程所指派的董監事而建立有關的運作。公法上公營造物 法人的數目很多,例如有關金融監督者、廣雷管制等有關的主體。

肆、各邦之內的地方自治

德國各邦之下才是「地方自治團體」(Kommunen),又可分為縣市(於此,「市」係指不隸屬於縣之城市)、鄉鎮市(於此,「市」係指隸屬於縣之城市)。

德國各邦採行小鄉鎮市、小縣市之體制,舉例言之,本次參訪所到柏林為全德第一大城,人口3424,829;慕尼黑市人口1,407,836,為「巴伐利亞邦」首府,為全德第三大城;法蘭克福市人口701,350,為第五大城。

地方自治團體就「純粹地方事項」享有「自治權」,尤其「自治條例」(Satzung) 之制定權與執行權;另外,就「委辦事項」(受國家委託而辦理之事項)享有執 行權;就前者,國家原則上不享有法律制定權,或是,只能制定寬鬆或概括性的 法律,其餘由各地方自治團體自行制定「自治條例」;就後者,邦享有法律制定 權及法規命令、主要行政規則的制頒權,個案執行係委託縣市政府執行,少數係 直接委託鄉鎮市公所為之,就縣市政府或鄉鎮市公所的個案執法,國家享有合法 性與合目的性的監督。

整體而言,縣市、鄉鎮市在一邦之內能夠因邦憲法之明文規定(所謂「制度

性保障)而有自主的發展,導致各領域的多元、多采多姿、問題就近解決、賦予 人民直接選舉地方層級的議員與行政首長(德國各邦的縣係採行政首長直接民選 產生方式,而且採絕對多數制)。因為德國縣市、鄉鎮市的個別規模不大,所以 整體而言,德國法律與政策的中心(亦即施政的重心)係在聯邦與邦之層級。

德國 16 個邦中,柏林、布萊梅、漢堡三個邦的轄區很小,各自整體而言都屬於城市類型,所以是典型的「城市邦」(city state)。各於其下設置「區」,但與我國「直轄市區公所」不同者在於,其區有部分民選的機制,因限於篇幅,不擬詳細介紹。

三個城市邦之外的邦,一般稱為「土地邦」(Flaechenstaat),其下設有縣市、鄉鎮市之「地方自治團體」。德國各邦採小鄉鎮、小縣市之體制,除了各邦的主要城市之外,絕大部分鄉鎮市人口沒有超過5萬人,縣的人口也不多。

因各縣市、鄉鎮市能承擔的任務還是有限,所以邦乃在全邦設若干個「區域公署」(Regierungsbezirk),約得參考我國行政院所設東部、南部辦公室,係邦部會設於該區域的派駐機關之集體辦公的所在,旨在承擔「跨縣市的行政任務」。 區域公署的行政首長係官派,而且沒有議會,所以不是地方自治團體。

德國地方自治的另外一個特色在於,因為縣市、鄉鎮市的規模小,而德國進行區域重劃將若干鄉鎮市整併成為一個大者(或是說,一個大者將周邊的小鄉鎮整併進來)的區劃改革工程並不徹底,所以到目前為止還是停留在小縣、小鄉鎮市的體制。地方自治團體之間就共同事項(亦即跨越個別地方自治團體體者)乃發展出「合作的機制」(Kommunale Zusammenarbeit),尤其就單一種類事項而成立之「單一目的事業公法人」,或就多種事項一併共同解決而成立之「多元目的事業之公法人」(尤其在都會地區,有諸多共同事項)。這須經由法律為之,各別縣市或鄉鎮市的相關領域的管轄權脫落,移轉到共同設置的新組織體;這種組織體一般係採公法人社團法人之方式,設定總席次之多寡,然後由區域內之縣市、鄉鎮市依其人口比例而分配席次,經由民主的機制而選出理事會。這種目的事業公法人只享有該組織法所明定的事項,但也得接受委託而辦理受委託的事項。

伍、其他的重要體制

德國其他的重要體制為:民主國(含「間接民主」與「直接民主」,在聯邦

與邦之層級,憲法與實定法的規定並不寬鬆;實踐上仍係以間接民主為首;在地方自治團體層次,有憲法、實定法之依據,在實踐上有稍多一些之案例,但決不是主流)、「共和國」、「法治國」(含權力分立與基本權之保障)、「社會國」,以及「環境永續發展」、「積極促進性別主流化」之基本國策條款。

德國「社會國」經立法、判決之發展與學術界的論述,有如下的內涵:1、建立忍受的生活條件之義務,尤其國家應從事「基本的生活照顧事項」(Daseinvorssorge)及確保人民的最低生存需求。2、建立生存的機制,尤其有關疾病、意外事故及退休金有關的保險以及失業保險;除此之外,尚包括重大特殊負擔的衡平以及受政爭波及犧牲者的照顧事宜。3、社會平等,主要在於創造機會平等並保障社會的弱勢。4、社會自由:社會國原則的內涵之一,在於確保,不讓毫無界的自由之影響或危害整體社會的發展;個人的自由基本權應該受到社會國條款的制約,以避免經濟強勢者權力濫用而造成個人之奴隸化。5、社會國的另外一項內容,在於建立公法上的補償體系:這要求一方面固然從社會國導出,但另外也得局部從法治國原則論證而出,包括國家賠償制度、徵收性補償、準徵收之侵害之補償等7。

陸、關於公務人員法制與個案決定之機關

德國不管聯邦或各邦依基本法及各邦的憲法,均採「三權分立」的政府體制。

就本研究有關的公務人員法制權與執行權乃至考選權而言,得有如下的理解:德國公務人員法制的權力是歸聯邦或各邦,在職行機關上則聯邦將之劃歸聯邦內政部,但各邦因為部會數目較為精簡,不排除有將之劃歸其他的部會,例如本團所參訪的巴伐利亞邦便劃交該邦之財政部。

公務人員的個案任用(經由甄選而任用,蓋德國係考用分離制,考試及格者 只取得各該職系的任官資格,而必須參加用人甄試),以及公務人員個案考績、 升遷、調任、退休(之准予其退休金額的高低)、撫卹等的個案決定,也係屬於 行政權所掌有,係由各該用人機關依相關的考試法律或法規而執行之,作出個案 決定。

依德國基本法第33條規定,國家公權力只能透過公務人員行使,尤其警察

_

⁷ 約請參閱 Alfred Katz, Staatsrecht18.Aufl., Rdn.221-225 (2010).

權、司法權、稅收、關稅等部分;公務人員一旦被任命就與國家成立公法上的關係,其必須對國家忠誠,由此兩個原則衍生而來,德國公務人員必須行政中立,不受黨派的影響;對長官服從,但非謂一律服從,仍保有判斷空間,亦即如與長官有不同意見,得陳述意見,如上級長官不接受,可再向上級長官提出。另公務人員一旦任用,除非有刑事責任及被判刑確定外,為終身職,德國聯邦與邦各設有「國家文官保障委員會」(中文也有翻譯為「聯邦文官委員會」、「邦文官委員會」者),用以保障文官權益不受內閣與部會首長之不法決定之入侵。

柒、德國的經濟

德國在經濟領域已有若干世界知名過國企業與產品,但更多的是中小型企業。德國素來以技術扎實、管理嚴格著稱,並有完善技職教育體系、證照考試(有有若干分級)、同業及總體勞工工會(享有勞動三權,尤其經由「團體協商權」而議定工資、與休假等福利事項,以及權益事項)。

德國中小企業的技術創新為世界各國所稱許。

第二節「聯邦公共服務體系」之摘錄

本節參照德國聯邦內政部於 2014 年 12 月出版之「聯邦公共服務體系⁸」有關政府報告,該報告對德國各層級公務行政體系有完整的介紹,略作摘譯如下:

壹、德國的公共行政體系

綜上所述,德國公共行政體系可分為聯邦、邦、地方三個層級,各層級間各 有不同功能執掌,並無相互隸屬關係;其中地方事務由自主的地方政府獨立治 理,並代表聯邦或邦政府執行相關委辦業務。

一、聯邦行政體系

聯邦行政機關包括制定政策的聯邦政府(Federal Government),以及執行各行政業務的主管各部會(federal authorities),負責辦理基本法劃歸聯邦的公共業務, 共有 260,400 名職雇員工(不含軍事人力)。

⁸ "The Federal Public Service- An Attractive and Modern Employer", Federal Ministry of the Interior, December 2014.

聯邦政府由總理及各部部長組成⁹。依據基本法第 65 條,總理制定一般性的政策方針 (guideline),各部部長在其職權範圍內獨立辦理主管業務¹⁰,聯邦政府在重要事務上共同決策,並負責協調各部會不同意見¹¹。

總理是籌組聯邦政府及分配職務的核心角色,有權籌組內閣。總理向總統¹² 提名部會首長,再由總統任命或免職;透過制定一般性政策方針,總理亦有權決 定各部會首長間的基本業務分工,不受國會的限制。

聯邦各部會由部長擔任首長。自聯邦共和國成立至今,聯邦部會總數約由 13至20個不等。原則上聯邦各部會只負責政策事項,如制定法案或草擬法規, 另負責監督聯邦執行機構。以聯邦內政部為例,該部掌管運動、國土安全、公眾 安全、警察事務、人事制度等業務,一級內部單位(相當我國各部會之司、處) 約11個,所轄行政機關構(約只我國中央行政機關組織基準法所稱)計16個¹³, 總共約有1500名職雇員工及3萬8千名聯邦警察,2014年預算約59億歐元。

聯邦政府僅在基本法規定賦予行政權之領域擁有行政權力。換言之,聯邦行 政權的範圍是被嚴格限制的,主要取決於政府職能能否有效執行。依據基本法, 聯邦政府直接管轄的業務有外交事務、聯邦財政事務、聯邦軍事與國防、聯邦水 道及運輸、聯邦警務及刑事警察局,以及聯邦情報機構,另如鐵道、郵政、通訊 及飛航管制等前亦為聯邦政府主管業務,現除保留監督及法規功能外,均已民營 化。

一般而言,聯邦各部會對各邦當局並無監督權力,除非該機關係代表聯邦政府執行業務¹⁴。如原子能的民間使用係屬聯邦政府主管範圍,聯邦政府對此可進行監督及必要干涉,以確保其使用符合法令規章。

另如德國最高審計院(Bundesrechnungshof)、德意志銀行(Bundesbank)等亦屬

⁹ 除聯邦政府外,其他聯邦機構如總統、聯邦議會及憲法法庭均有其各自的行政體系。

¹⁰ 學理上稱為「職權原則」,指各部部長在聯邦總理確立的政策方針內,自主的領導各部業務。

¹¹ 學理上稱為「合議原則」,亦即聯邦閣員在特定事務上意見不一時,由整體聯邦政府共同作成 決定。

¹² 德國總統不負實際政治責任,屬虛位元首,除了名義上的職權外,個人不能有所主張。

^{13 &}lt;u>http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/ministerium_node.html</u>,及

http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/BehoerdenEinrichtungen/behoerdeneinrichtungen_node.html,最後造訪日期:2015/11/23。

¹⁴ 邦執行聯邦業務可分為兩種,一為聯邦委辦事項,聯邦委託邦執行時,仍保留指揮權及監督權;另一為所謂「共同行政」(Mischverwaltung),1969 年德國將部分原屬邦的行政業務,但有較大外溢性或財政負荷者,改為聯邦與邦共同合作,主要有區域經濟結構、農業結構、海岸防護結構的改善,以及教育規劃、學術研究計畫及設施的補助等等。

聯邦機構。最高審計院為獨立機關,負責監督聯邦行政預算的執行;德意志銀行是聯邦共和國的中央銀行,亦為歐洲中央銀行體系的一部分。

二、邦行政機關

邦行政機關是德國公共行政體系的最主要組成,共有職雇員工 235 萬人。德國的 16 個邦可分為區域邦及城市邦二種。

邦行政體系亦可區分為政策制定及執行機關。有別於聯邦行政體系,邦體系的主要重點在其行政功能。邦行政體系的最高主管機關為邦部會,邦部會較聯邦部會更貼近政策執行,各邦的部會組織架構由各邦政府自行決定。

三、地方行政機關

地方行政機屬邦行政體系的一部分,各地方行政機關架構及行政區域的劃分,均由邦政府立法管轄。地方行政機關合計約有 140 萬名職雇員工。

地方行政當局受邦政府的監督,在執行邦政府主管業務時並應受邦政府指揮。地方當局有處理地方事務的自主權責,地方自治權受基本法第 28 條及各邦 憲法相關條文保障,是德國政府體系的重要組成¹⁵。

地方行政當局是德國行政體系的第三支柱¹⁶,其主管業務主要包括地方建設計畫、道路建設及住房、社會及醫療服務,以及公共設施(如游泳池、圖書館、托育中心及體育場館等),地方政府也負責提供地方大眾運輸、廢棄物處理,並負責確保水、瓦斯、電及暖氣供應;這些民生設施多由民營企業提供。

四、(非直接)公共行政機構17

在德國,部分特別事務依法係由非屬邦政府或地方政府的特殊機構負責,這 些機構屬非直接公共行政的一環,大多是社會保險機構。這些機構是廣義公共服 務的一部份,因為它們主要是依據法律授權所成立的實體,並依法提供服務。這

¹⁵ 如前所述,德國地方政府在法定範圍內,可以獨立處理各種地方事務。由於中央和地方的權能 清晰、職責分明,地方政府往往在上級政府對本地區作出重大決策時,行使否決權,這是地方政 府擁有的一項不可忽視的重要權力。

¹⁶ 德國基本法只規定了地方自治的原則,各邦的憲法與相關法律的規定則略有不同。這種制度安排的結果是,一方面,各邦的法律規定為鄉鎮行使自治職權,提供了一個具體的依據,同時,又由於各邦立法不同,從而也使鄉鎮實際享有的自治權力有所不同。

¹⁷ 在德國,聯邦及邦為國家行政主體之一,被稱為「直接國家行政」;第二個行政主體為地方政府,被稱為「地方自治行政」;第三個行政主體為公法上的法人,他們在國家法律授權及監督下獨立運作,被稱為「間接公共行政」。

些機構多屬自主性團體,主要由雇主及被保險人代表共同組成,其中被保險人方多由工會代表。

此類社會保險機構有:負責法定退輔基金的管理機構、勞工行政機構、法定健康保險及長期照護管理機構、法定意外及職災保險管理機構,在全國約有371.000 名職雇員工¹⁸。

五、非公共行政機構

另有許多公共服務,如醫療及社會保險,係由非公共行政機構提供;這些機構包括教會、慈善組織,還有部分的商業組織等。類此服務的例子有如青少年福 利機構、醫院、私立學校及大學等。

六、司法機關¹⁹

權力分立是德國基本法的基本原則。藉由行政、立法、司法三權分立,國家權力之間得以相互制衡,進而保障公民權利,避免國家權力過大。在三權分立的架構下,法院及公訴人(檢察機關)是德國政府公共服務的一環,但不隸屬行政部門,而是司法部門的一部份。司法機關的公務員及聘僱人員從事傳統的行政工作,和其他公務機關職雇人員並無不同;司法機關特別的工作要求僅適用於法官。

為確保司法部門獨立運作,法官被賦予獨立辦案的權力(基本法第97(1)條)。法官於執行職務時可能犯的錯誤,僅能透過上訴等適當手段進行救濟。除此以外,法官個人行為並受紀律監督,但相關紀律法規對法院在司法獨立下所做的裁決並無效力。

一般民/刑事、行政、社會、勞工及財政等五大司法領域各設有一最高法庭。 最高法庭僅負責檢視聯邦法律在相關判決上的適法性,亦即最高法院在審案時, 受制於原審判法院的判決。只有聯邦最高法院法官受雇於聯邦政府體系,其他法 院法官均屬其法院所在地的邦行政體系。

聯邦法官由聯邦司法部長、各邦司法部長及國會選出的成員組成委員會任

19 聯邦司法系統分設聯邦高等法院、專門法院與憲法法院。專門法院包括聯邦行政法院、勞工法院、社會法院、財稅法院等;各邦並設有地方法院、地區法院、邦高等法院及邦憲法法院。

¹⁸ 依本次德國考察 2015 年 8 月 28 日與聯邦內政部座談會相關資料,目前德國聯邦及各邦全國共約有 470 萬名職雇員工,在 16 個邦及鄉鎮市層級總共約 420 萬名,在聯邦約有 43 萬人(不含公營事業),與德國總人口 8400 萬人相比約占 5.6%。

命。各法院同時是負責法院行政事務的行政機關,亦負責如公共註冊或保存遺囑等司法事務。在法院的行政功能上,各邦法院亦屬於邦層級的公共行政體系,隸屬邦司法部。在聯邦層次,聯邦法庭、聯邦行政法庭及聯邦財政法庭,隸屬聯邦司法及消費保護部;聯邦勞動法庭及聯邦社會法庭屬聯邦勞動及社會部權責。

地方及邦法庭設有檢察署。聯邦檢察總署受聯邦司法及消費保護部指揮。檢 察官並未享有司法獨立,他們屬於公務人員並接受公務指揮。

聯邦憲法法庭地位獨特,他是聯邦層級的憲法機構,負責檢視相關案件的合憲性;憲法法庭非屬上訴法院,反較具監督機構的特色²⁰。憲法法庭法官任期 12年,不得連任。多數邦政府亦設有邦憲法法庭。聯邦政府共有 436 名聯邦法官,77 名檢察官。

貳、聯邦公務體系的現代化

公共行政體系必須面對科技及社會變遷帶來的挑戰;其中快速發展的資訊科技不但是挑戰也是機會。聯邦政府現代化的核心就是擴大 e 政府各項功能,以強化對大眾及企業需求的回應能力,同時更新內部行政流程,全面電子化以增加效率。

一、數位政府 2020 計畫

德國聯合政府擬定以電子德國為目標,以改善對民眾的服務;數位政府 2020 計畫就是聯邦政府在此架構下的產物。此計畫擬針對聯邦行政體系數位化訂定標 準,其目標在建立有效率的電子聯邦政府。預計自 2020 年起,德國民眾將不再 親自至政府辦理大多數業務,而可以在任何時間、任何地點使用政府服務。德國 聯邦政府正與各邦政府密切合作,將各項行政服務數位化。

聯邦政府將建構共享的科技基礎設施,包括稱為 D-Mail 的電子溝通管道、可提供電子人別識別的 e-ID,以及網路付費平台 e-payment。聯邦政府擬在 2020 年前實施全面的電子記錄,使相關作業更有效率;屆時將可發送電子帳單,並將進一步檢視現有的法規限制,以減少對 e 政府運作的法規障礙,例如取銷相關文件需申請人書面簽名或親自申辦的要求。整體而言,政府資訊將更容易取得,並

²⁰ 憲法法院的地位高於其他法院,有權就與聯邦機構的權利義務相關憲法問題做出解釋;裁決聯邦與各邦或各邦之間關於憲法的爭議,其成員半數由聯邦議會選出、半數由聯邦上議院選出。

能兼顧資訊安全。

二、改變機關文化

適應新的挑戰不僅是改變結構,也關乎機關文化。德國公共行政部門數十年 來重視法令規章,過渡至一個以結果導向的政府將是一個根本性的大改變。聯邦 政府內外的所有人都需要著眼於未來,共同創造一個有利於改變的大環境。

三、人力資源發展

公共行政部們的績效,很大程度上仰賴其員工的使命感。就業條件近年來持續改變,裁員、資訊科技、員工平均年齡上升,以及民眾期待都對公共行政部門 形成挑戰。政府員工技能需與時俱進,為新的業務做好準備。終身學習是優先關鍵事項。管理階層對此應負特別責任,只有合格且願意付出的主管才能帶動所屬並確保日常例行工作的必要改變得以實現。

四、組織架構

成功的轉變有賴精準的計畫和有系統的執行;批判式的分析現有的作業流程 與法規規則是重要的第一步。新的組織型態如服務中心已經出現;標竿分析與部 會間的經驗交流也有助找到創新的解決方案。

五、行政流程簡化

聯邦政府已宣告將減少對企業、人民、行政部門不必要的行政流程。透過其 Bureaucracy Reduction and Better Regulation 方案,聯邦政府自 2006 年迄今已取 得相當進展,減少不必要的行政流程與法規達 25%。

聯邦各部會在其相關立法說明中需提供相關行政流程負擔的資訊;各部會透過 2011 年採用的方法,以辨認和找出新法規的行政成本。此一流程已在聯邦各部會中建置完成,可提供決策者更為透明與貼近現實的資訊,以了解相關立法對企業、民眾、行政機關可能造成之影響。

公共行政機關也需要簡化不必要的既有行政流程。E政府計畫相當程度上有助減少政府的官僚制度。

第三章 Speyer 德意志行政大學

德意志行政大學為德國公務人員訓練的知名學校。先理解德國的公務人員訓練制度。

這問題可分為狹義之公務人員在職訓練與廣義之涵蓋實習訓練。後者指,以一般警察而言,考生先接受初步測試,端視為聯邦或各邦警察,而於通過後到聯邦或各邦之警察學校受訓,期間三年,結束時參加國家考試,通過者取得任用資格,而且因為警察職缺較多,所以獲得任用的機會很大;另一種為法律人之考試,大學畢業時參加第一次國家考試(該考試即為畢業考試),考試及格後要實習兩年,這段時間為職前之訓練,然後參加第二次國家考試及格者取得律師、法官、檢察官、公證人、公務人員法制等職系之中高官等任用資格。

就在職訓練,德國基本法與各邦憲法並沒有公務人員在職訓練的實質及權限劃分的規定,而聯邦與各邦的公務人員法也沒有專門的條文。約言之,以聯邦而言,聯邦公務人員法第16至26條建立公務人員職涯的諸多規定,但其中並沒有針對在職訓練,該法第26條授權聯邦政府訂定以上諸多條文有關之法規命令,聯邦政府乃訂定「聯邦公務人員職涯辦法」(Bundeslaufbahnverordnung),其中第46條以下規定在職訓練。

首先,聯邦政府本身及各部會應該就其各自的公務人力發展,制頒各自的「公務人力發展構想」,但這些機關得將這些權限委任給下級機關。在如上的人事發展構想的範圍內,主管長官應經由領導措施及促進人事發展的措施,以維持並促進公務人力之朝向性向、能力及專業表現;具體的項目包括:領導階層的發展、公務人力品質的提升、上下級官員之間的合作性與溝通、與談、績效考評、機關之績效目標之經由協議而達成(稱為績效協議),以及經由其同仁而對各部門主管進行評估,以及對公務人員的人力及知識之經由經常性調動而加以擴張之可能,於此也得包括調動到國際組織。

就其中有關公務人力素質的提升,其中一項在於保有並持續發展公務人力的 專業、方法及社會之能力,以及促使公務人力取得更高職位及領導任務應有的補 充性資格能力。

以上職務上要件有關之在職訓練係由各部會的個別公務人員在職訓練機構 負責;就沒有被規範到的部分,則由聯邦政府所組織化設計的「公務人員訓練措 施」加以規範;聯邦公共行政學院協助各機關在如上之發展部會自己的人力發展方案以及執行有關前述強化資格要件的訓練措施(以上才是第47條第1項第3款)。公務人員有義務參與如上公務人力資格的提升的訓練(第47條第2項)。公務人員應依性向而被提供相應的機會(ihrer Eignung entsprechend),來參與前述所稱之職務上要件的訓練,但前提為,就此存有職務上利益(sofern das dienstliche Interesse gegeben ist)--這要件很抽象,有待去具體化;公務人員得由主管長官推薦或自己主動提出申請,而參與相關名額的競爭(第47條第3項)。在有關訓練措施的形成上,應考量公務人員當中之負有家庭義務者、部分工時者,或在家經由網路而為工作者(Telearbeitsplaetzen)之特殊情形;也應促成兩性之平等的參與,除非係有迫切的事理上理由。聯邦公共行政學院協助各該部會於發展與續行有關職務上要件之訓練措施(第47條第4項)。

公務員經由受訓後能力及專業知識可茲證明地已有重要提升時,應予升任。這些人員應視情形,被提供機會與所屬機關進行協調,將其所學用到更高的職務行為並於此展示其特別專業上性向(第47條第5項)。德國基本法與各邦憲法並沒有公務人員在職訓練的實質及權限劃分的規定,而聯邦與各邦的公務人員法也沒有專門的條文。約言之,以聯邦而言,聯邦公務人員法第16至26條建立公務人員職涯的諸多規定,但其中並沒有針對在職訓練,該法第26條授權聯邦政府訂定以上諸多條文有關之法規命令,聯邦政府乃訂定「聯邦公務人員職涯辦法」

(Bundeslaufbahnverordnung),其中第46條以下規定在職訓練。

首先,聯邦政府本身及各部會應該就其各自的公務人力發展,制頒各自的「公務人力發展構想」,但這些機關得將這些權限委任給下級機關。在如上的人事發展構想的範圍內,主管長官應經由領導措施及促進人事發展的措施,以維持並促進公務人力之朝向性向、能力及專業表現;具體的項目包括:領導階層的發展、公務人力品質的提升、上下級官員之間的合作性與溝通、與談、績效考評、機關之績效目標之經由協議而達成(稱為績效協議),以及經由其同仁而對各部門主管進行評估,以及對公務人員的人力及知識之經由經常性調動而加以擴張之可能,於此也得包括調動到國際組織。

就有關公務人力素質的提升,其中一項在於保有並持續發展公務人力的專業、方法及社會之能力,以及促使公務人力取得更高職位及領導任務應有的補充性資格能力。

以上職務上要件有關之在職訓練係由各部會的個別公務人員在職訓練機構 負責—換言之,採分權化,而這也符合「策略性人力資源管理」;就沒有被規範 到的部分,則由聯邦政府所組織化設計的「公務人員訓練措施」加以規範。「聯 邦公共行政學院」協助部會於發展如上之人力發展方案上,以及於各部會執行有 關前述強化資格要件的訓練措施上(第47條第1項第3款)。公務人員有義務參與如 上公務人力資格的提升的訓練(第47條第2項)。公務人員應依性向而被提供相 應的機會(ihrer Eignung entsprechend),來參與前述所稱之職務上要件的訓練, 但前提為,就此存有職務上利益(sofern das dienstliche Interesse gegeben ist)--這要件很抽象,有待去具體化;公務人員得由主管長官推薦或自己主動提出申 請,而參與相關名額的競爭(第47條第3項)。在有關訓練措施的形成上,應考 量公務人員當中之負有家庭義務者、部分工時者,或在家經由網路而為工作者 (Telearbeitsplaetzen)之特殊情形;也應促成兩性之平等的參與,除非係有迫切 的事理上理由。聯邦公共行政學院協助各該部會於發展與續行有關職務上要件之 訓練措施(第47條第4項)。

公務員經由受訓後能力及專業知識可茲證明地已有重要提升時,應予升任。 這些人員應視情形,被提供機會與所屬機關進行協調,將其所學用到更高的職務 行為並於此展示其特別專業上性向(第47條第5項)。

第一節 沿革、組織與任務

Speyer 德意志行政大學的前身係於二次大戰後於 1947 年由法國殖民政權所建立,仿造法國高等行政學院--法國高階公務員都要在行政學校受訓,當時的名稱為「德意志行政學院」(Deutsche Hochschule fuer Verwaltungswissenschaften Speyer;英文用詞文為:German School of Administrative Sciences)。戰後由法律所設置,其 1950 年由 Rhineland-Palatinate 邦通過一個法律賦予公法上法人的地位(簡而言之,經由組織法律而賦予一個人格體,享有該法律所賦予的業務-權責),1952 年聯邦跟邦政府共同出資承擔該大學的營運、興建與維護。1997 年才改名叫「Speyer 德意志行政大學」(以下簡稱行政大學)(Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, DHV;英文名稱為:The German University of Administrative Sciences Speyer)。

行政大學任務有三:1、教學:開設碩、博士學位課程,也有權頒授「取得

大學任教資格之學位」(按,德國依早先規定任何人要在大學取得教職,單以博士資格尚有未足,而須進一步通過一個稱為 habilitation 之學位考試)。2、公務人員訓練。3、研究:包括法律、經濟、社會問題,層次上包括地方、國家、國際。

行政大學設有 18 個「講座教授」、9 位榮譽教授,100 位外聘的專家學者,有律師、法官、高階公務員,包括行政學、經濟學、公法、近代與當代歷史、社會學、政治學,顯示出,Speyer 學風強調科技整合、看問題要有歷史的縱深,廣度要達到諸多學門。另外的師資為高階公務員、法官、企業經理人,主要作為應用方面的授課。

本校由聯邦政府跟 16 個邦的邦政府共同出資,是德國行政學的重鎮,是德國惟一以所全學校旨在研究行政學的大學,係植基於非常寬廣的、多種的方法論的基礎而致力於公共行政的研究。研究的對象或議題涵蓋從城市的規模到全球的規模;採學術研究研究途徑,但同時也注重應用、科技整合,特色是結合實務。行政大學在組織上屬於「教務長制」(德國分校長制、教務長制)。

行政大學另外設有「德意志公共行政研究所」(Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung)。約言之,行政大學固然是一個組織體,但裡面還另外設置一個研究機構「德意志公共行政研究所」。這是很巧妙地用「一套人馬,兩塊招牌」,亦即該中心的核心成員是大學裡的講座教授。這個模式的優點,在於較為靈活,該中心得自己的名字對外來互動、承辦研究計畫等²¹。學校與本所之間是一個緊密的策略性夥伴關係。

第二節 教學(studies)

在教學上,行政大學開設如下課程:

--「行政學補充課程」(Das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium), 為期一個學期(三個月),其中一半的學生為第一次國家考試及格而在實習中之 法律人,詳後述。

--碩士課程(The Magister rerum publicarum programme)包括:

²¹ 以國立台灣大學社會科學院政治學系為例,其由3個組共同組成一個學系,亦即公共行政、國際關係、政治理論有異質性,公共行政組沒有自己的獨立組織體以對外互動,所以最後幾經爭取而設置「公共事務研究所」,所以是一系所(含三組,且含大學部與研究所)而另外設有一個獨立的所。

- --行政學碩士課程(Master "Administrative Science")
- --公共經濟碩士課程(Master "Public Economy")
- --科學管理碩士課程(Master of "Science Management")
- --歐洲公共管理碩士課程(EMPA- "European Master of Public Administration")
- --歐洲治理與行政碩士課程(MEGA -MASTER OF EUROPEAN GOVERNANCE AND ADMINISTRATION)。

--自 2014 年冬季學期開始(亦即自該年 10 月起),新開設「歐洲國家與行政之比較法碩士班」(Master of Laws Staat und Verwaltung in Europa, L.L.M.)。此課程主要是針對通過第一次國家考試的法律人所設計,修業時間一年,取得60 個學分。

公共行政碩士課程「高等教育與研究管理」(Master of Public Administration "Higher Education and Research Management") (Start: April 2012)

--「博士課程」(Doctoral Studies)

應注意者為,在以上課程中,行政大學招收不少的國際學生,這是一種策略考量。簡而言之,首先,德國是大國,是歐盟的核心國家,有對外招生的需求, 也很多外國人想來留學。其次,德國過去有諸多殖民地,讓殖民地國家的菁英前來學習,甚至取得碩士學位回國,可以有好的生涯發展。

壹、一學期制之「行政學補充學期」(Ergaenzungssemester)

本課程有一半以上學生為法律學門畢業而通過第一次國家考試者²²。除此之外,其他學門的畢業生,尤其來自經濟學、社會學、政治學領域,也可以來申請學程。本課程旨在提供行政學專業知識,時間長達一個學期,可稱為「行政學充電學期」。

通過第一次國家考試的實習期間長達二年;當事人於實習期間須到諸多不同 點實習,又可分為一定要前去實習地點(必須實習),另外一種則是選修性質之 實習,當事人得選擇場所。第二次國家考試及格者向各邦提出申請,經邦挑選過

²² 德國法律人經過第二次國家考試及格後,係取得律師、檢察官、法官、高等法制及進一步相關職系人員(我國高考二級法制人員及其他相近的職系)、法院公證人之任用資格。

後,乃送到 Speyer 德意志行政大學實習。每個邦分配一定的名額,各邦於挑選人選時以第一次國家考試成績高低作為依據,另外也依據申請人所填寫的實習場所的順序,或經由抽籤。德國法律人通過第一次國家考試後「實習制度」(Rechtsreferendar),促使法律人有機會申請,並被挑選到行政大學來接受行政學的教育²³。

英文維基百科指出:這是為時一個學期的大學畢業後的認證課程,提供公共管理方面的補充教學,課程主要針對有碩士學位之年輕與未來政府官員所開設, 此課程類似行政學碩士的第一學期的課程。

貳、一學年之「行政學基礎碩士課程」

本課程的德文名稱「公共行政知識建立之碩士課程」(Aufbaustudium zum Magister der Verwaltungswissenschaften)顯示,這是一個「建立能力」的課程,旨在提供非公共行政學學門畢業生一個建立行政學能力的正式學習管道。英文維基百科指出:the school's traditional flagship program;顯示這是行政大學傳統以來最代表性的課程。

本課程旨在提供給大學法律學門、經濟學門或社會學門的畢業生,取得行政學碩士的管道。教學目標為,提供未來高階文官對當代公共行政的任務要求,畢業生要有能力評斷與解決行政的問題,主要針對法律、經濟、歷史、社會學,去延伸學生的知識和提升品質。以2011年夏季開始的學期而言(為期一學年),收有30個德國學生及10個外籍生。2012年後本課程也開放給bachelor學位者,但這主要係指外國學生。

本課程從每年5月1日開始,為期1年,包含兩部分:一是在學校;二是至少8周的關於公共行政的實習訓練。外籍生要修此碩士課程前,須先完成先修課程。

應附帶一提者為,該校尚有另一個一年期之碩士課程,但非該校所獨自開設,而是跨國的學程。約言之,自至 1991 年起,行政大學參與一個跨國學程,

https://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Universit%C3%A4t_f%C3%BCr_Verwaltungswissenschaften_Speyer#Aufbaustudium_zum_Magister_der_Verwaltungswissenschaften, 最後檢索日期: 2015年8月7日。

²³ 以上說明,引自德文維基百科,輸入的關鍵字為 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer,

係與比利時、芬蘭、英國、愛爾蘭、瑞士、荷蘭、匈牙利、冰島等國家之開設有 行政學門的大學所共同開設,名稱為「歐洲公共行政碩士課程」(European master of public administration master)。 Speyer 於此係提供一學期的課程,簡而言之, 係提供本學程的學生到德國上課,稱為「外國就讀之學期」(Auslandssemester)。

参、多個二學年制的碩士課程

二學年的課程又分為行政學(Administrative Sciences)與公共經濟(Public Economy)碩士課程,兩者都是始於 2011 年 11 月,學位分別為 The Master of Arts in Administrative Sciences、The Master of Arts in Public Economy。

行政學碩士是一個兩年的跨科技整合課程,聚焦在公共行政的國際脈絡。第一年學生修核心課程,包含六個公共行政模組:行政學、法律的、經濟學、方法論的和策略主題,和完成八周必修的實習。在第二年學生從六個選修模組選課,六個模組如下:1.政府和行政;2.公共政策;3.公共行政的歐洲化和國際化;4.組織和個人;5.公共服務基金;6.基礎部門的競爭和監管。在第二年的尾端,學生完成碩士論文。

公共經濟碩士(Master of Arts in Public Economy)也是兩年期的課程,從跨學科整合的觀點專注在學習公共經濟,在第一年學生修行政學碩士班的核心課程,第二年學生完成四個逐漸加深的公共財政學課程,競爭和監管、採購、公共法人的治理,在公共企業或基礎建設課程,選一個做為選修,並寫碩士論文。

兩個碩士課程都提供一個一年期的課程,給已經有相同碩士學位的學生,公 共行政在知識管理之碩士課程(Master of Public Administration in Higher Education and Research Management),是一個兩年在職專班,給大學的專家或研究中心的 行政官員。

就公共經濟碩士課程而言,為什麼要開設之?這是因為公部門政府的角色, 已經相當的改變了,公經濟學是一個跨學門經濟整合的視野,經濟行動與國家的 角色是很多元,本課程所涵蓋的範圍是非常多元,包括國家的任務、做為消費者 的任務,政府做為古典經濟政策的角色,要在此專業活躍必須需要很多知識和法 律上的專門知識、經濟學和公共行政科學,這個跨領域的碩士學位滿足這些需要。

這兩種課程的參與者可能是來自政府部門,或企業部門所選派的人員(前來

進修),但也有可能係大學畢業生--於此應一併注意者為,德國各邦大學法律學門修業期間長達5年或6年(端視個人修學進度),畢業之後取得碩士文憑,而非 Bachelor;這個學制與美國及亞洲國家有別,而不利於德國吸收這些國家的大學畢業生,後來經由歐洲聯盟之指令而加以改革。德國公務人員考試係考用分離,即使通過第二次國家考試者也很有可能因為成績不夠理想而於謀取公職或進入私企業服務時不獲錄用,乃前來就讀取得學位,以增加日後的競爭力。

肆、「知識管理之碩士課程」(The Master of Public Administration in Higher Education and Research Management)

本課程為期兩年,植基於 Speyer 行政大學與德國知識管理中心(Zentrums für Wissenschaftsmanagement e.V.,性質上為經登記之協會,亦即民法上之社團法人) 長年來的對於知識管理領導階層人力的訓練經驗。本課程與其他大學所提供者, 有所不同,著眼於整體的知識體系及其有關之諸多組織與結構。

這課程旨在針對任職於大學或研究機構之行政人員,開授知識管理之課程,旨在提供職業上之專業化知識。

伍、「歐洲國家與行政」之比較法碩士課程

這個課程是2014年冬季學期才開始創立,招生的對象是法學畢業生且對於公法有相當基礎知識者。本課程共計60個學分,係以兩個學期的時間修畢²⁴。為鼓勵以前修過一學期行政學補充課程的學生前來參加,所以本課程酌予承認該學制的學分,上限為20個學分。

本課程的主要焦點,在於從法學的觀點,討論在歐盟及其他世界性網絡化連結發展之影響下德國之「國家之功能、結構與程序」。本課程是針對受前述變遷所特別影響領域之工作實務上的要求;除此之外,也將一併考量引介有關領導以及公部門組織與制度之形成的有關知識。學生可以從課程中學習到,在更進一步的歐盟整合過程中之國家與行政的角色變遷,以及學得如何來形成及確保國家與行政;本班及從而係「取向運用」的碩士課程。本課程的畢業文憑原則上得作為

28

²⁴ 此處以下,<u>http://www.uni-speyer.de/de/studium/staat-und-verwaltung-in-europa-llm.php</u>,最後檢索日期:2015 年 11 月 25 日。

申請行政大學博士課程的依據。

陸、歐洲治理與行政碩士課程(Master and Governance Adminitration; MEGA)

本碩士課程源於2003年德、法「凡爾賽合約」四十周年的慶祝場合,當時的聯邦總理與法國總統所簽署的一個方案中的一個項目,旨在訓練兩國的高階文官 (按,德國計有四個官等,本處係指最高的官等,亦即「高級官等」,Hoeherere Dienst)²⁵。

本課程旨在為兩國之高級公務人員能夠因應歐洲及世界的任務而被催生而出。為了創造更好的學習條件,本碩士課程自2013年1月起改變課程構造與學習期間,目前改為兩年制。課程內容係取向兩國家的合作及歐洲整體的環境(Kontext)。兩國學員的職業上經驗與需求以及派遣他們前來學習的兩國行政機關的需求,將於課程中加以關照。除了兩國的高階公務人員之外,得有其他歐盟國家或其他有意加入歐盟的國家的公務員,得被接納進入本課程。

為執行本課程,在德國係由「聯邦內政部」及其所屬「聯邦公共行政學院」 所負責;在法國係由「法國公務人力資源部」所負責。

本課程的簡介指出,國家任務之承擔在當今幾乎所有的政策領域都是處於一種歐洲及國際的脈絡中。若高階文官想要對職掌領域制訂更為成功的政策,則應逐漸地而且更進一步地有跨越國界的、以整個歐洲為範圍的取向,而且對自己國家之外的其他政治體乃至歐盟與國際環境的政治與法律等周邊,有相當的理解。

涤、SUMMER STUDIES "ON THE RHINE" (OTR)

行政大學與印第安納大學公共及環境事務學院(school of public and environmental affairs, Indiana University, Indiana, USA)及南加州大學(University of Southern California, California, USA)共同提供一個夏日的學習課程,而且是針對德國、歐盟及美國之比較公共政策與行政(Comparative public policy and administration in Germany, in the European Union and the United States)。這個方案

²⁵ 此處與以下,

http://www.uni-speyer.de/de/studium/master-of-european-governance-and-administration.php,最後檢索日期:2015 年 11 月 25 日。

的名字為「萊茵河之夏日課程」(summer studies on the rhine)²⁶。

這個方案提供五個 seminar,旨在提供公共管理之從比較的觀點,從歐洲經濟整合觀點,從歐盟之多層次的政策決定之公共管理的主要議題及相關的周邊政策,以及美國與歐盟的憲法。

本課程提供德國,美國及國際學生一個非常特別的研究如上議題的機會,而 且是在一種跨科技、國際的學習環境中,學生們可以分享各自的國家與文化之下 的經驗。本課程也將有參訪的部分,參訪歐洲中央銀行,在法蘭克福,參訪海德 堡(在德國),在法國之史特勞斯堡、歐盟的主要機構(在比利時布爾賽爾)。

行政大學本身的學生也被歡迎能夠參與其中一個或多個的課程,而且這可以 當作其一般課程(與學分)的一部分。但在期末的評量上必須依行政大學相關學程 的要求而提交有關的書面或口頭的報告等,而且必須用英文展現。

捌、博士班課程

Speyer 德意志行政大學開設行政學博士(Doctor rerum publicarum),法學博士 (Doctor juris)、以及政治與經濟博士(Doctor rerum politicarum)。博士候選人在學校需完成一年的課程作業,並且寫出對該研究領域有貢獻的博士論文。博士論文必須由學校教授中的成員所指導。

申請入學的要件與步驟為:

- 1、自我檢核:國際學生必須要有碩士或相當學位,必須提供相當的文件,必須是碩士班前三名。
- 2、找到指導教授:必須先準備要寫的論文 proposal,主題和博士論文要研究的領域和公共行政相關。要找到指導教授願意指導,學生必須去看教授所研究的領域,接著和紙教授聯絡,並且提供自己的基本資料包含碩士學位證書影本。
- 3、正式的申請:指導教授同意學生的申請時,委員會會審查學生的博士資格,包含下列:指導教授的聲明;學經歷簡介;5頁的簡短摘要,針對博士研究主題和時程;犯罪紀錄清查證明

-

²⁶ 此處與以下,

http://www.uni-speyer.de/de/studium/summer-studies-%E2%80%9Con-the-rhine%E2%80%9D.php ,最後造訪日期:2015 年 11 月 25 日。

4、入學:入學成為博士候選人有幾個好處,對於外國人有更合法的居留狀態,學校會先接受博士研究的申請,然而我們不要求學生要正式的入學。

第三節 公共行政在職訓練(Continuing Education in Administrative Sciences)

壹、經由研討會而提供之訓練

行政大學提供在職訓練(in-service training)給予邦政府高階公務員,參與者來自公共行政各個領域,有部長級、地方政府層級的官員及專家,也有從外國來的學者專家或官員。在職訓練舉行的時間在學期的空檔(2月到4月、9月到10月)。所有的課程由 Speyer 的教授及其他兼任老師擔任。

在職訓練課程這幾年擴展的相當多。這些研討班、專題研討會、學術研討會 討論當代公共行政的問題;研討成果於行政大學出版。這是一個特別的在職訓練 方式,研討班由高階公務員、地方政府當權者、有志於未來成為這些位置者之參 與;研討班提供公共行政實務的作法與最新發展。

行政大學於春、秋雨季所舉辦的研討會十分著名,在德國知名的公共行政(內 容上涵蓋行政法學)的知名期刊均有所報導。

舉例言之,該大學於 2014 年 9 月 18 至 19 日在校內舉辦「第 6 屆 Speyer 墓園暨殯葬法研討會」。其旨在提供一個當前最新發展(aktuell)之法制上及實務上所出現的問題,並作為一個討論的論壇。一共有 150 位來自司法、邦之行政、地方行政、學術界及殯葬實務界的人士前來共同參加,旨在討論最新的發展,而且也顯示此領域如何相應於社會發展而處於持續變遷當中。相關的討論除具有學術的專業性之外,也有高度的實務上關聯性與嚴肅性(Brisanz)²⁷。

另外一個例子為,在該校講座教授 Jan Ziekow 領導下--其也是著名的公務人員法制與政策領域的知名教授--,於 2014 年 9 月 29 至 30 日於該校舉辦「政府採購法年度研討會」。約有 170 個來賓參與之,來自行政、司法、律師、經濟與學術等部門。研討會第一天旨在討論研討歐盟所頒布而德國繼受之政府採購法指

31

²⁷ 研討會的報導,參見 Miriam A.Wabnitz, 6. Speyerer Tage zum Friedhofs-und Bestattungsrecht, DVBI.2015, S.87-88。作者為該校某位講座教授所屬的學術研究助理。

令;第2天則針對採購規格特色及有關的評價標準,以及採購程序的形成與進行 28。

第三例子,為「德國規劃法(含國土規劃、區域規劃、都市計畫及依據專業 法律所頒定的各種空間使用計畫)與航空運輸法制的研討會 1。這個研討會更具 歷史,蓋自 1999 年以來規劃法的行家每年都會到 Speyer 來參加研討。該研討會 針對各專業法律所規範的空間規劃的法制、環境法、自然保育法等加以討論,而 晚近的一個重點為街道、省道、國道及鐵道法、水利法、航空運輸法。該研討會 係於 2015 年 3 月 4 日到 6 日舉行, 共 3 天, 有超過 200 位相關學者前來。討論 的重點很多,例如:全國航空運輸策略之討論;歐盟對於機場授證的規定、德國 現行民用航空法上的許可管制,以及兩者之間的關係;航空運輸之航線的確定有 關之「計畫確定裁決程序」,其中並將討論行政法院相關判決的最新發展;在自 然保育方面則是針對歐盟所建立的諸多自然保育與物種保育有關的指令;噪音管 制有關之管制目標的確立,以及減緩噪音有關的設施等問題;有關內陸航運的乘 載量管制問題;關聯邦之能源輸送高數網絡之線路廊道新建需求有關的專業規劃 與國土綜合開發計畫之間的關係與替代方案等之問題;對於重大開發案所為准許 開發及附款之執行與後續監督問題;如何才能建立符合需求的基礎設施之問題; 有關「混合使用的營業場址」之防火等的問題;如有關鐵道興建有關的建設案是 否有計劃確定裁決程序(約指須經比較複雜的公共參與及聽證之行政程序)²⁹。

貳、「Speyer 領導學程」(The Speyer Leadership College, 德文: Führungskolleg Speyer)

這是一個設於 Speyer 德意志行政大學的一個在職教育的學程 (Fortbildungseinrichtung),於 1991 年開始,由 Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen (自 2014 年起 加入)11 個邦 及聯邦勞動署 (Der Bundesagentur für Arbeit; BA) 所共同(出資)

²⁸ 研討會的報導,參見 Johannes Wagner, Speyerer Vergaberechtstage 2014, DVBl. 2015, S.291-294。此報導者並不是任職於該校之助理,而是任職於德國各邦之縣所共組成的聯合會(全

S.291-294。此報導者並不是任職於該校之助理,而是任職於德國各邦之縣所共組成的聯合會(全 德縣聯合會)服務。

²⁹ 該次研討會的報導參見 Bernhard Stuer, 17. Speyerer Planungsrechtstage und Luftverkehrstag, DVBI.2015, S.554-559. 本篇的作者為律師、是公證人、兼任教授,也兼任某法院之律師懲戒法庭的成員。

承擔。

該學院旨在長期性針對所選出的公部門「領導力階層」文官,進行後續的訓 練(資格賦予),使其有承擔與履行領導職位的準備。教學理念與內容之基礎係 由一個如上所述主體所組成的工作小組與行政大學所決定,課程之細膩設計與執 行則交由行政大學的一位教授主持,跟各邦共同規劃課程,研究當前相關議題。 每班約有 25 名學員,時間達二年,一共有 12 個上課週 (Kurswochen)。這是一 個伴隨職業(發展需要)的續行教育(eine berufsbegleitende Fortbildung),課程 局部於 Speyer 舉行,部份則在柏林 (聯邦政府部會所在地)及前述有關邦,甚 至到國外受訓。課程題目係取向當今出現的重要發展,包括如下題目領域:人格 發展 (Persönlichkeitsentwicklung); 對於所屬員工之領導 (Mitarbeiterführung); 主動、積極的形成與決定及變動與承辦應有的轉換(Initiative, aktive Gestaltung und Entscheidung, Veränderung und Umsetzung); 對政治領導階層提供諮詢及對話 (Beratung und Dialog mit der politischen Führung);在決策中之開放與納入公民 與大眾 (Öffnung und Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Öffentlichkeit);(學會掌握)方法與辯證(Methoden/Didaktik)。這課程不取向被 確定、被供認合格的固定教本,而是取向如上諸重點,而且最新發展且動態地隨 時加以新界定(Der Kurs enthält keine fertigen Bausteine nach Art eines festgelegten, zertifizierten Curriculums, sondern wird, orientiert an den o. g. Schwerpunkten, aktuell und dynamisch jeweils neu konzipiert)。在課程的構思與報告人的選擇上, 主其事的講者都希望援用學術研究的諸新知識並從跨學門的觀點以及能與實務 界有諸多接觸與建立網絡。教學方式很多元。

第四節 研究(research)

行政大學與「德意志公共行政研究所」是德國公共行政學的學習與創新重鎮。行政大學並非聯邦或邦之「國家智庫」,而是以理論與實務之緊密結合之研究,建立威望,並成為教學素材與訓練素材,也是行政大學春、秋兩季所舉辦研討會的基礎。行政大學所作的研究納入行政大學專題著作出版系列出版(Speyer University Monograph Series,德文:Schriftenreihe der Hochschule Speyer)。

行政大學除了和國內和國際相關學者聯繫,也和國際許多學者有密切的聯繫。也歡迎國外學者到行政大學學術交流。

行政大學也與歐洲、美國、亞洲 20 所大學維持合作關係,是歐洲公共行政聯盟(European Group of Public Administration (EGPA))的成員、是歐洲公共服務訓練處長期討論會成員(Standing Conference of European Public Service Training Agencies (SCEPSTA))、有關大西洋兩岸國家的政策聯合夥伴(Transatlantic Policy Consortium (TPC))、公共事務和行政學國際聯盟學校 National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)、國際學校聯盟和行政學的機構 International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)。

表 3-1 行政大學的國際合作學校

| | (X 5-1 行政八十的国际口下于校 | | |
|---------|--|------------|--|
| 國家 | 學校名 | 城市 | |
| | | | |
| 英國 | University of Liverpool | Liverpool | |
| | 利物浦大學 | 利物浦 | |
| u m | ENIA (C) | G. 1 | |
| 法國 | ENA (Strasbourg) | Strasbourg | |
| | 史特施博大學 | 史特施博 | |
| | Université Robert Schuman | Strasbourg | |
| | 舒曼大學 | 史特施博 | |
| | Institut d'Études Politiques de Paris | Paris | |
| | 巴黎政治學院 | 巴黎 | |
| 喬治亞共和 | Staatliche | Tiflis | |
| 國 | Iwane-Dschawachischwili-Universität | 提比里斯 | |
| | Tiflis- TSU | VC10 = // | |
| | THINS-130 伊萬·雅瓦希什維利提比里西國立大學 | | |
| | 伊禹 雅凡布什維州族比重四國立人字 | | |
| 西班牙 | Instituto Nacional de Administración | Madrid | |
| | Publíca | 馬德里 | |
| | 西班牙公共行政學院 | | |
| 比利時 | Université Catholique de Louvain-la-Neuve | Leuven | |
| 1011111 | 天主教魯汶大學 | 魯汶 | |
| | 八工纵省从八子 | 省、八 | |
| 荷蘭 | European Institut of Public Administration | Maastricht | |
| | 歐洲公共行政學院 | 馬斯垂克 | |
| | Erasmus Universiteit Rotterdam | Rotterdam | |
| | 鹿特丹伊拉斯姆斯大學 | 鹿特丹 | |
| | Universiteit Leiden | Leiden | |
| | 萊登大學 | 萊登 | |
| | | : - | |

| 匈牙利 | Corvinus University of Budapest 布達佩斯大學 Andrassy Universität 安德拉什大學 | Budapest 布達佩斯 Budapest 布達佩斯 |
|---------------|---|---|
| 中國大陸 | Chinese Academy of Governance 中國國家行政學院 Chinese Society of Administrative Reform 中國行政體制改革研究會 Shanghai Administration Institute 上海行政學院 Xiamen-University 廈門大學 Wuhan University 武漢大學 | Beijing 北京 Beijing 北京 Shanghai 上海 Xiamen 廈門 Wuhan 武漢 |
| Russia 俄羅斯 | Far Eastern Academy For Public Service 遠東公共服務學院 | Khabarovsk 哈巴羅夫斯克 |
| USA 美國 | School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (SPEA) 印第安納大學公共和環境事務 | Bloomington 布魯明頓 |

第五節 入學許可與收費

申請進行政大學是競爭的,每個課程和每年碩士課程限制 25 名學生,行政學碩士課程每年收 60 名學生。最低入學需求,為先前的大學課程必須是班上前三名,專業的行政經驗是被考慮的入學有利條件,預期的國際學生,語言檢定必須通過 CEFR C1 level 的德語檢定。

德國的邦對於高等教育有很多的補貼,使高等教育不會因為經濟因素而負擔不起,像德國大部分的公立大學,Speyer 德意志行政大學在大學的課程對於歐盟或非歐盟的學生都是不收學費的,對於碩士課程和高等教育和研究管理課程,收取 8000 歐元學費,每年學校宿舍的費用約 1560 歐元到 3240 歐元。

第六節 省思:Speyer 模式,是否及如何程度值得我國採行?

德國採聯邦制度,聯邦與各邦都是國家,各有主權。公務人員的在職訓練分屬於聯邦與各邦的權限。不論聯邦或各邦,均具有國家屬性,其國內不同部會之間有關公務人員在職訓練權的權限劃分,係依循「策略性的人力資源管理」,由各部會自行負責。至於跨部會之共通性的訓練,而這毋寧是少數的情形,則由聯邦或各邦之人事政策主管部(例如在聯邦屬於聯邦內政部,在巴伐利亞邦為邦財政部)之下所設置的「國家文官學院」負責,例如聯邦為「聯邦行政學院」

(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)。除了上述公部門所提供的訓練課程之外,私部門乃至各個大學(按,德國絕大部分為公立大學,亦即聯邦所設置或各邦所設置)的相關學院或系所,也得開設有關的課程,而吸引各部會派遣人員前往受訓或由私人自行付費前來受訓,後者一般而言需要有誘因,亦即,該私人於上完課程取得證書後,在個人的職涯發展上有相當的幫助。

在以上架構下,行政大學係面臨高度的競爭(在訪談時,Koch教授明確如是說)。嚴格言之,聯邦或各邦並沒有依法律義務地一定要送來Speyer訓練的公務人員。若吾人檢視行政大學所開設的課程,將可發現,其中有聯邦與各邦派遣人員前來受訓之意義者,為「一學期之行政學補充課程」。其得作為各邦第一次國家考試及格而進入為期兩年實習當中之「行政機關」站,或作為「法律諮詢與法律形成」站--這些實習生在實習期間內必須到不同的部門實習。換言之,Speyer的如上一學期課程係作為其中的一個部門。被派送前來學習者主要係法律學門者,以及少數之經濟、社會、政治背景者。

行政大學另外一個由聯邦或各邦派送人員前來學習者,為Speyer領導學程,但這學程的學員人數相當有限,已如前述。

至於Speyer的其他課程,尤其一年或兩年為期的碩士課程,都是Speyer自行招生,而最後都能夠招得到學生。其中的原因,約有如下幾項:首先,德國大學畢業(採碩士教育)之後進行第一次國家考試,該次考試等於是第一次國家考試,考試及格者必須進行兩年為期的實習,實習結束時進行第二階段國家考試,及格者取得證書,而不是分發任用。換言之,考用分離,即使國家考試及格也不一定代表能夠分發。以法律學門而言,第二次國家考試及格後係取得律師、法官、檢察官、公證人、公務人員之法制類科之考試及格,其只取得證照而已,必須等相關公務機關出缺後,前往競爭。

一般而言,第二次國家考試及格而成績在中後段班者,一般而言在公部門之 公開競爭職位時也是沒有機會獲得任用。這些不獲錄取者必須強化自己的能力, 於此可以是多方面的能力,例如法律學門的畢業生得強化行政學的知識,工程學類或政治學類或社會學類者亦同。在以上情形下,Speyer所提供的課程得使這些人於此取得學位後在職場競爭上取得一定優勢。換言之,此種優勢係來於當事人有了行政學或「歐洲國家與行政之比較法碩士」、「歐洲治理與行政之碩士」或「公共經濟學碩士」等之文憑。另外一個Speyer課程能夠招得到學生的理由,在於德國各大學鮮少設置行政學系,目前所知者例如康斯坦茲大學、波茲坦大學,其他則為聯邦或各邦的國家文官學院。我國毋寧係採美國模式,各大學普遍設置有行政學之學士、碩士、碩士在職專班、博士班。

綜上所述,我國「國家文官學院」若想模仿Speyer設置碩士學位課程,有其 困難。

其次,行政大學它對於已經在職之公務人員經由每年兩季舉辦各種研討會而 吸引產官學代表前來學習,其中的一個支撐性的基礎,係該校有 18 個「講座教 授」、9 位榮譽教授,100 位外聘的兼任性質專家學者,兼任師資中有諸多係來自 各領域的政府官員或法官、檢察官等,而且 Speyer 的講座教授人選係從有相當 堅實的實務基礎並取得教授資格者出任,所以在師資規模、專業及所延展而出的 人脈上,具有相當的競爭優勢,可以爭取到公司部門的委託研究案,而研究成果 得局部作為研討會的內容,從而有更大的吸引參加的能力。

我國公務人員保障暨培訓委員會(以下稱保訓會)會若要採取以上模式,則也不無困難,蓋一則保訓會沒有那麼龐大的專任與兼任師資;其次則在於,如前所述,我國許多公私立大學設有公共行政學系與研究所者,各自爭取研究計畫並伺機主辦研討會,造成「大餅分食」,從而保訓會並沒有競爭上的優勢。

第四章 2006 年修憲以來聯邦公務人員法制的發展

第一節 概說

德國於 2006 年 2 月 28 日完成第一階段聯邦體制的改革,將原先聯邦所優勢享有的公務人員法制制定權力下放。這是聯邦與邦公務人員相關法律修改的一個機會,聯邦與各邦都善加利用,結果便是聯邦與各邦相關公務人員法律的修改,而成為本次考察的主題。

壹、2006年聯邦體制改革之修憲

首先,為基本法第33條第5項的改革,其原先的規定為「公務人員法制應 衡量傳統以來所建立之職業公務員之諸原則,而為規範」,修正者為,於這些文 字之末加上「並續行發展」(fortzuentwickeln)。其改革的意旨為,傳統以來所建 立公務人員法制的諸原則,在如今劇烈變動的時代下,尤其全球化所導致的觀 摩、競爭與動態發展,公務人員法制應有進一步續行發展的空間與必要。「續行 發展」意味著立法者應該更關注到政、經、社、文、科技、法治等周邊條件的變 遷,在所採取的政策內容上應有大於盯緊傳統以來所建立諸原則的小範圍、小差 異之變動可能。

其次,該次修憲對於聯邦體制朝向分權化而為改革,邦獲得較大的立法權, 包括公務人員法制方面。該次修憲對於公務人員法制立法權之於聯邦與各邦間的 劃分,進行修改,以下略作說明。

德國經由修憲而進行聯邦體制改革,將原先聯邦所享有之框架立法權(Rahmengesetzgebung)加以刪除,未來聯邦與邦之間之立法權的劃分,只剩下「聯邦專屬立法權」與「聯邦與邦之競合立法權」(Konkurrierende Gesetzgebung)。基本法第74條詳列聯邦與邦之競合立法權事項,其中,新修正的第1項第27款規定,聯邦與邦之間就所有之公務員權利義務事項,但排除職位職等分類表、薪俸與退撫之事項,有競合立法權。所謂「競合立法權」,係指而聯邦享有立法權的要件為:當相關立法旨在創造全國之同等質的生活關係(Herstellung gleichwertiger Lebensverhaeltnisse in Bundesgebiet),或為了確保全

國法律暨經濟的一致性的利益而有必要;若聯邦未行使立法權,則各邦有權為有關立法;聯邦法律得規定,若聯邦所為的規定不再具有上述同條項所列要件,則得經由邦之法律加以替代。總而言之,各邦依修定後的基本法第74條第1項第27款及第70條、第30條,取得「公務人員俸給法」、「公務人員退休撫卹法」、「公務人員職涯進程法制」(Laufbahnrecht)—包括公務人員職系、職組、職等、官等、考績、陞遷、調任、各種權利義務--的立法權;於此三大領域聯邦不再享有「框架立法權」或「競合立法權」,各邦得自行制定法律。

貳、修憲所帶來的聯邦與邦的公務人員法制之發展

以上的修憲改革造成聯邦與邦之諸多公務人員法律必須修改。聯邦就聯邦公務人員身分、俸給、退休撫卹、職涯(職系、職組、職等、官等、考績、陞遷、調任、各種權利義務)、懲戒,享有立法權。其次,除此之外,依據基本法之相關立法權的權限劃分,聯邦尚得對於任職於邦、地方自治團體(指於各邦之下之縣市、鄉鎮市)之公務人員的身分地位有關事項為統一的規定,以確保公務人員於邦與地方自治團體之間的權利義務有一定的可比較性,以保障公務員於這些主體間調任(流動)的可能性。聯邦因此制定「公務人員身分地位法」(Das Beamtenstatusgesetz)於 2009 年 4 月 1 日生效,其並取帶與取消迄當時有效的「公務人員法制框架法」(Das Beamtenrechtsrahmengesetz)30。

就聯邦的公務人員法制而言,依向來的基本法中立法權之權限劃分規定係聯邦獨自享有完整的立法權,修憲中並無變更。聯邦向來已經制定「聯邦公務人員法」(內容涵蓋我國之公務人員任用法、行政中立法、公務人員考績法、公務人員陞遷法等)、「聯邦公務人員俸給法」、「聯邦公務人員退休撫卹法」、「聯邦公務人員懲戒法」等。聯邦體制改革之修憲畢竟帶動改革風潮,聯邦政府乃針對這些法律加以改革,而制定「聯邦公務人員法制新秩序及現代化法」(Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts;

Dienstrechtsneuordnungsgesetz; DNeu G)。該法為「包裹立法」,將一系列的聯邦公務人員法律集中於這個包裹中而為改革,內容上係針對這些法律逐一加以修改。該法係於2009年2月5日公布,內容上一共有17條,其中有16個條文係修改了既有法律,1個條文係修改既有的法規命令;16個修改法律的條文主要係逐一針

_

³⁰ 以上,參見 Fritjof Wagner/Sabine Leppek, Beamtenrecht10.Aufl., S10-11(2009).

對各主要的公務人員法律³¹,而有一條(第15條)係修改諸多較為次要的諸多法律,所以整體而言係對於聯邦公務人員法律為廣泛、整體的檢討。

2006 年聯邦體制修憲改革後,各邦取得公務人員之俸給法、公務人員退休 撫卹法及一般公務人員法,並且各邦也是經由包裹立法方式完成這些領域的改 革,例如巴發利亞邦係制定「巴發利亞邦關於新公務人員法制之法」(Gesetz zum Neuen Dienstrecht im Bayern),而且係制定於 2010 年 8 月 5 日(GBI. S.410)。

參、附帶說明:早先的改革

應附帶說明者為,德國公務人員法的改革晚近除了以上這一波新近者外,更早之前可謂有兩波。

首先,為 1997 年之「公務人員法制改革法」(Dienstrechtsreformgsetz)。顧名思義,其也是一個包裹立法,改革的目標在於建立一個更有效能的公共行政,改革重點主要有三:一是強化公務人員的績效,而且係經由對於「績效俸階」、「績效獎金」、「績效加給」;二是針對「領導職文官」(Fuehrungsaemter)(在我國可稱為「高階主管」,位階較高,有別於「高階文官」)進行改革,包括高階主管之受拔擢者應經過「試用」的階段;三是針對公務人員的調任與降調的擴張(換言之,靈活化,使相關的調動更為容易)。

第二個改革的法案為 2005 年之「結構改革法」(Das Strukturreformgsetz),但 其最後因為聯邦大選提前以致於未能完成立法,所以嚴格言之只停留為改革構想 而已。本草案積極取向激勵化,包括建構取向績效之薪俸制度及績優者之積極拔 擢措施等³²。

肆、本章的旨趣

本章旨在介紹該法所包含之聯邦公務人員法(Bundesbeamtengsetz)(貳)、聯邦公務人員俸給法(參)、聯邦公務人員退休撫卹法之修正(肆),並略作我國之省思(伍)。

41

³¹ 所修改的 16 項法律例如針對軍士官者(又可分為「軍士官法」、「軍士官退休撫卹法」等),再如針對「聯邦勤務警察法」、「聯邦外交官法」、「聯邦法官法」、「聯邦國會議員法」(德國聯邦國會議員享有退休撫卹的保障)、「聯邦公務人員懲戒法」、「聯邦於公務人員領域之一次性給付的給與法」、「德意志聯邦銀行法」等。

³² 以上的簡單說明,參見 Wagner/Leppek,aaO.,S.10.

第二節 「聯邦公務人員法制之重新整備與現代化法」 的改革目標

壹、改革的過程

本次修法牽涉重大,曾經過相當的協商,於 2004 年 10 月 4 日由聯邦內政部 長 Otto Schilly 與當時之聯邦層級之公務員聯合會暨薪資聯盟(Bundesvorsitzender des dbb Beamtenbund und Tarifunion)之主席 Peter Heesen 以及全德服務業工會聯合會(Vorsitzender der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft)之主席 Frank Besirske 共同簽署一份名為「公務人員法新途徑」(Neue Wege im oeffentlichen Dienst) 的「基本改革文件」(Eckpunktepapier)。

貳、改革的目標

改革的目標在於,促使職業公務人員適應已經發生改變的周邊條件,並能夠穩定的朝向未來發展;旨在追求一個現代的、透明的一般及特殊的公務人員法制(後者主要指公務人員俸給法與公務人員退休撫卹法);具體言之,本法旨在追求如下目標:

- 促進績效原則
- -強化競爭能力及績效能力
- 一促成一個更為靈活的公務人員進用(Personaleinsatz)
- -強化公務人員之自我責任、動因及樂意服務的機會與有關面向
- 一有關公務人員退休撫卹制度之長期確保(一般勞工退休撫卹法所採的措施,於衡量其與公務人員退休撫卹法的體系性差別之後,能夠適度地引用到公務人員退休撫卹法中,而其中最重要的一項改革,為公務人員月退休金起支年齡,由現行年滿65歲逐步提高到年滿67歲)
- 一耗時耗費的官僚體制及既有的公務人員法的高規範密度,應予適度減少、避免。

時任聯邦內政部長之 Wlfgang Schaebler 在德國「公務員總聯盟」所召開第 50 屆「工會政策有關的勞動議題年會」的開幕演說指出:公務人員及公部門契約進用人員對法治國的建立,具有重要性,蓋一個能夠發揮功能並具有可信賴性的行政,係法治國的基本礎石之一;法治國的主要意義在於保障個人的自由,這必須經由司法、警察與行政才能加以實現。公務員對於自由民主的體制維持具有重要性,對於快速變遷以及全球化的社會而言,公務人員及公部門之契約進用人員能夠擔保一個穩定、可信賴、取向公共福祉而為運作的行政。其次,在當今時代,人民期望的是現代化的公務人員法制,然後進一步指出改革的重點。改革的重點之一為強化公務員在經濟部門、國際組織與行政部門之間的流動性(Mobilitaet);而聯邦公務人員俸給法改革重點在於廢止傳統以來的資深制原則(senioritatsprinzip);公務人員的俸給法當中之各個俸等、俸階之晉升,未來將不再取決於年齡或服務的年資,而是絕對取向於其職務上的經驗(Berufliche Erfahrung)及合於要求之服務表現(Anforderungsgerechte Leistungen);在公務人員退休撫卹法方面,主要改革為月退休金的起支年齡延後2年,這主要係為了回應德國人口結構上的變化所導致的挑戰。

第三節、「聯邦公務人員法」之修正

於說明該法的修正之前,宜略述該法的章節及德國公務人員法制的基本構造。

壹、概說

一、德國聯邦公務人員法的章節(近乎我國諸多公務人員法律)

德國聯邦與各邦的公務人員法制大致相近,以聯邦為例,包括如下幾個法律:「聯邦公務人員法」、「聯邦公務人員俸給法」、「聯邦公務人員退休撫卹法」、「聯邦公務人員懲戒法」。有的教科書將聯邦公務人員法定性為一般的公務人員法,而將後三者稱為特別的公務人員法。聯邦公務人員法分為 13 節(Abschnitt),分別為:

第一節:一般規定(概念界定及本法的適用範圍等)。

第二節:公務人員關係,旨在定性公務人員關係的內容、種類、成立的要件、

公開徵選(德國因為考用分離,各機關於用人時必須經由公開徵選的程序,此程序從而具有重要性),另外則是選拔的標準,然後是試用,試用及格者取得終身職公務人員,此外則是任用的成立與生效等。

第三節:公務人員的官等、職等、職系、職組考績、職務考評、升遷、領導職文官的制度、禁止對婦女或機關中之少數性別者為歧視,最後則是授權聯邦政府制頒有關的法規命令。德國聯邦(與各邦)的公務人員法並沒有類如我國公務人員任用法之「職等」概念,而係以聯邦公務人員俸給法之「俸等」作為職位的等階(詳後述)。德國有職系、職組的制度,在2006年修憲後的修法改革中進行大幅整併,詳後述。

第四節:公務人員的調任(包括機關內部的職務調整、機關間之調任、借調及(被)分派至其他行政機關或私營化之民營機構(Zuweisung)。

第五節:公務人員關係的結束,包括資遣(Entlassung)、因意外事故或其他事由導致之無法勝任職務工作能力去職、退休,共三個子節。

第六節:公務人員法律上的地位,其中第一子節「公務人員的一般權利與義務」涵蓋我國「公務員服務法」的規定;第二子節為「工作時間與度假」,下含德國特有的「部分工時」、年老公務人員於退休前經由申請而准許之定改為局部工時制、出於家庭照護事由之申請改為部份工時制或請休無薪假。第三子節為「公務人員兼職規定」;第四子節為「公務人員的個人檔案」,包括建檔、公務人員對於檔案的查閱權及於錯誤時之要求改正。

第七節:公務人員的民主參與機制,又可分為工會與屬於機關內部的員工代表會(Personalrat)--我國區分考績委員會、甄審委員會,另外尚有「公務人員協會法」所規定之由公務人員自願參與並達一定成員比例後所設置之各機關的「公務人員協會」。

第八節:德國聯邦公務人員保障委員會(Bundspersonalausschuss;中文也有直譯為「聯邦人事委員會」者)。約言之,德國公務人員法制的法律案之提案權、政策制訂權與個案執行權均屬於行政部門³³;為了保障公務人員,乃有「國家文

-

³³ 法制權力在聯邦係劃歸「聯邦內政部」之某一個專責的司;各邦也大致如此,但因各邦內閣的部會數目更少,每一個部會所掌管的業務更多且更雜,所以不一定劃歸內政部,巴發利亞邦便係劃交財政部。

官保障委員會」的機制,其係合議制,委員經政治任命程序而產生,獲有任期保障,行使本法律或其他法律所賦予的權力,在職權行使上具有獨立性。

第九節:申訴與行政爭訟的保障。

第十節:「特別種類的法律關係」,其針對聯邦大學的學術研究人員的任用及領導職,有特別的規定。其也對於「榮譽職的公務人員」加以規定。對於「聯邦最高行政機關」(指聯邦內閣及聯邦的部)的公務人員,也有若干特殊規定。

第十一節:針對公法人改制(Umbildung)後所導致之公務人員權利義務,以 及改制對於公務人員遺族的撫卹金請求權事項,加以規定。

第十二節:遇有國家緊急情況或外患入侵情況下之公務人員之服勤務、暫緩 退休或經由徵召而重行服務等的特別規定。

第十三節:過渡時期的規定,及制頒法規命令之授權,乃至於有關執行性行政規則的規定。

以上顯示,德國聯邦公務人員法內容上涵蓋我國公務人員任用法、公務人員 考績法、公務人員陞遷法、行政中立法、公務員服務法、公務人員協會法、公務 人員保障法、公務人員訓練進修法³⁴。

二、德國公務人員考、訓、用制度概說

在進入聯邦公務人員法的改革之前,得略述德國公務人員考、訓、用之基本制度。

(一)、考用分離、實習、試用與終身職,以及契約進用人力

首先,德國各級公立學校教師,為公務人員,適用公務人員之有關法律。其次,德國聯邦與各邦之公務人員考試,係採「考用分離」³⁵,亦即有資格不一定 能當公務人員,要參加公開競爭之後才有可能被任命為公務員。

45

³⁴ 在立法技術上,我國係分為較多部的法律,可收專門化規定之效果;此外,這局部也與我國法律制定時所模擬的外國法制有關,例如我國公務人員保障暨培訓委員會的建置,其中有關保障的部分係繼受美國「文官功績制保障委員會」,而與德國不同,德國就公務人員復審案件依然劃歸各機關的訴願審議機制,至於公務人員訓練則由各部會乃至各三級、四級機關構自行為之,以收專業訓練的成效。德國立法模式的問題,在於其條文不免過於抽象,例如聯邦公務人員法有關公務人員行政中立義務、考績與升遷、兼職、休假、公務人員訓練的規定,而須授權聯邦政府制頒法規命令。

³⁵ 中文請參見「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」。

依公務人員屬性約可分6類,第1類是終身職的公務人員;第2類是有期限性的公務人員;第3類是「實習階段的公務人員」,例如第一次國家考試及格之法律人必須進行兩年的實習,再如聯邦與各邦之警察學校初步考試及格人員之於各該警察學校實習三年,可隨時被撤銷或廢止其公務人員資格;第4類是獲得正式任用後之「試用階段的公務人員」,例如前述法律人魚第二次國家考試及格後取得任用資格然後參加法院、檢察署、行政機關之公開徵人競爭,於勝出後獲得任用,這時候上非終身職,而是要經過試用階段,此階段若表現優良可縮短試用期間;第5類是榮譽職的公務人員,屬兼職性不支領正式薪給人員,如名譽顧問;第6類是地方自治選舉的公務人員,例如民選縣市長。

除公務人員外,德國公部門中亦有契約進用的聘雇人員,原則上均長期聘用,多服務於健康部門、社會福利事業或救災等具技術專業的業務部門,其不執行公權力,適用勞工法,並得參加工會,享有勞動三權(含罷工);聘雇人員由工會定期與聯邦(內政部)針對工作條件及薪資協商談判,且與勞工相同享有法定社會保險、法定健康保險及失業救濟金保險。

(二)、德國終身職公務員分為四等級

- 分別為:簡易職 (Einfachen Dienst),指俸表 A 之 A2 到 A5 俸等者;中等職(Mittleren Dienst),指俸表 A 之 A6 到 A9 俸等者;中高等職(Gehobenen Dienst),指俸表 A 之 A10 到 A13 俸等者;高級官等 (Höheren Dienst),指俸表 A 之 A 13 bis A 16 俸等者及俸表 B (按,俸表 B 即為高階文官之俸表)之 B 1 到 B 11 俸等者。
- 政府部門公職人員由各用人機關自行依職務需要甄選,德國公民在被任命為終身職公務員之前,具一定基本條件資歷者,向各邦提出實習申請,經實習期滿經考試及格者,取得公務人員任用資格,遇各用人機關對外公告甄選時,符合資格條件者依程序向各該用人機關提出申請,資格條件符合者經甄選錄取者,即得進入政府部門服務。依擔任職務等級進行試用,試用期滿合格,正式任命為終身職公務員36。

(三)、公務人員的要件

依據聯邦公務人員法第7條第1款規定,公務員具備之基本條件為:

-

³⁶ 舉例而言,具備高中學歷可參加第1次測試,及格後進入實習之訓練階段,此期間費用由國家支付,且可支領薪水;實習完成,可參加第2次測試取得任用資格。之後應徵各機關職缺再通過試用階段,考核成績優良可升為終身職公務人員。

- 1、基本法第116條所規定之德國人;
- 2、保證隨時捍衛基本法所規定之自由民主基本秩序者;
- 3、受過該職務表所規定之教育 (die fur die entsprechendeLaufbahn vorgeschriebene Vorbildung),或於實際生活和職業實踐而獲得必要能力 (die erforderlicheBefahigung durchLebens- und Berufserfahrung)。

另依德國基本法第33條第2項規定,每位德國人依據學歷及專業能力,皆可擔任公務人員。除德國人或德國籍外,歐盟公民(尤其係具備德語能力者),亦有機會成為德國聯邦及各邦公務人員,基於資格、能力、專業表現三項原則來遴選。在本團參訪過程中,Baßlsperger 教授特別強調向歐盟國民開放,並且不認為這實際上會造成問題。

(四)、德國的職系大要

德國聯邦之公務員的考試與任用(按德國採考用分離,所以考試及格取得證書後,必須自行參加用人機關的公開甄選,已如前述),得區分為三種職系,加以觀查:「一般職系」(Regellaufbahnen)、「專門職系」(Fachrichtungslaufbahnen)與「特別職系」(Sonderlaufbahnen)。

1、一般職系

德國教科書及我國文獻較常提到者,為一般職系。所謂「一般職系」係指,行政機關經由公開徵選所進用的人員必須事前經過一個初步篩選的過程,合格後進入「實習」(Vorbereitungsdienst)(按,也得直譯為:「準備性之勤務」),於實習結束後參加國家考試及格(稱為「取得職系資格之考試」,Laufbahnpruefbung)。一般職系係指稱「傳統的行政領域」(Klassische Verwaltungsbreiche),此等因為國家整體所需用的公務人力龐大,所以有初步篩選、實習並最終進行國家考試的必要。常見的一般職系為:「非技術性之一般職系」、「內政有關的行政職系」、「稅務行政職系」、「關稅行政職系」、「外交領事職系」、「勤務警察職系」;各邦大致也採行類似的制度,但邦因為下有縣市、鄉鎮市(地方自治團體),所以其尚有聯邦所沒有者,亦即「一般之地方行政職系」。

2、專門職系

所謂「專門職系」(Fachlaufbahnen),有的文獻使用「特別專業職系」

(Laufbahnen besonderer Fachrichtungen),係指不須有先前之初步甄試、見習程序 及最後的國家考試,而係經由相關職務經驗便能取得任官資格的職系。

這種職系不須有如上的過程,理由在於,專門職系並非傳統的行政領域;德國自二次大戰後以來,經長年發展,有為數龐大的專門職系,但國家對個別專門職系的各自的公務人力需求有限,所以沒有建立實習的機制。

至於專門職系的種類、任官資格的要件及有關的管轄機關,係由聯邦與邦各自規定。絕大部分的聯邦或邦的主管部要求,當事人必須提出二至三年半於公部門或私部門的職業經驗證明;就該證明的確認及因而的資格取得,係由最高的長官經由行政處分,而為決定³⁷。

關於專門職系,吾人得舉例言之:經濟行政職系、氣象職系、獸醫職系、牙醫職系、統計職系、語言職系、國土規劃職系、心理職系、藥學職系、物理學職系、礦物職系、音樂職系、東方學有關的職系、數學職系、媒體與溝通有關學科之職系、農業植物職系、日常生活品有關之化學職系、資訊職系、歷史職系等等,向來係屬於「高級官等」之專門職系,其中有些也見諸「中高官等」中。屬於「中級官等」的專門職系例如花藝技術工人、核能研究機構的放映操作人員(Operateur)、測量技術員、手工業師傅、技術工業師傅(Industriemeister)等。

自 2009 年 2 月起,在聯邦層級,專門職系已經與一般職系加以整合,從而, 為在各官等當中,最高只有 9 個職系,已如前述。

3、特別職系

所謂「特別職系」,根本言之,並不是第三個職系種類,而是俸給法上有特別規定的類型。其係指稱,某些職系在各該官等的最低職等(例如我國簡、薦、委三種官等,其最低職等分別為10職等、6職等、1職等),因為這些職系在職務上有較高的要求,或是其所徵選任用者相對於其他非技術性或技術性的公務人員係有經過一個特別的考試及格,並經由職務評定而認為具有較高位階性,而以較高的一個職等作為該官等之起階職等38。

38 以上係德國公務人力公共字典的說明 Publikationen fuer den oeffentlichen Dienst 網頁的說明,關鍵字為 Laufbahnrecht und Qualifizierung,查詢日期:2015 年 8 月 11 日。

³⁷ 由於德國教科書這方面的說明有限,所以以上係參考德文維基百科的說明,輸入的關鍵字為: Laufbahn besonderer Fachrichtung,檢索日期: 2015 年 8 月 11 日。

(五)、各官等的學歷要求

德國公民申請實習,依各級職位之需要,應具備下列資歷:

- 1、簡易官等:主幹學校畢業;或具相當程度者。
- 2、中級官等:6年制實科中學畢業;或主幹學校畢業,成績優異且受過完整職業教育;或具相當程度者。
- 3、中高官等:專科學院畢業;或受過其他具有進入專科學院學習之學校教育;或具相當程度者。
- 4、高級官等:大學相當學科畢業。就一般行政職務而言,須經法律、經濟、 財政或社會系畢業。

(六)、實習

一般職系之公務人員,先經篩選過程,通過者才取得實習資格,實習期間頗長,結束時必須通過國家考試(「取得職系資格之考試」),但專門職系者則無此實習過程與考試。

具前述基本條件及資歷者,得向各邦主管機關申請測試經挑選後,參加實習 (國內有翻譯為「受訓」者),受訓期間依職務等級而有不同:

- 1、簡易官等:6個月。
- 2、中級官等:2年至2年6個月。
- 3、中高等官等:3年。
- 4、高級官等:2年至2年6個月。

受訓期間,高級官等者稱為候補職公務員(Referendar);其餘三級官等者稱為實習公務員,由政府支給生活津貼。實習內容主要提供實務及理論的訓練,以非技術性的中高等職而言,實習內容包括在專科學院各進行 18 個月的課程訓練及職業實習。實習期滿成績合格者,即取得公務員任用資格。

高等職的訓練機制如下:以高等職(按,亦即高級官等)為例,考試由各邦 成立委員會辦理,考試內容包括筆試及專業性口試,口試內容偏重實務。考試結 果以等第區分,通常須成績非常優秀者才有機會申請進入政府部門擔任公職。以 大學法律系學生參加之司法考試而言,每年通過考試者擔任公職(如法官、檢察 官及高級行政官員等職務)者,約在10%左右,其餘多以擔任律師為業。---

第一次司法國家考試及格者,即完成大學之法學教育,有權向各邦司法機關申請實習。實習期間一般為兩年,實習目的在使實習者熟悉司法、行政等法律職業的實際任務與工作方法,實踐、補充和深化所學之理論知識,進而培養獨立工作、獨立判斷的能力和社會責任意識,為往後擔任相關法律職業奠定基礎。依據法官法的規範,實習期間,首先於4種必要實習場所接受訓練,包括:民刑事法院、檢察處、行政機關及律師事務所,每一個實習場所訓練期間至少3個月。然後依實習者之選擇,於各邦規定的重點領域場所接受訓練,選擇範圍包括:「聯邦或邦之立法機關」、「公證人處」、「管轄行政、財務、勞工或社會訴訟之法院」、「經濟企業機構」等,選擇之實習場所,訓練期間至少4個月,至多6個月。實習方式因地而異,一般在有關單位主管或專業人員指導下,具體參與司法工作、行政工作或其他相關工作。實習結束後,由指導者就實習期間所表現之工作能力、知識、品德操守等給予評分。

第二次國家考試:原則在實習期的最後一個階段結束前進行。相較於第一次國家考試,第二次考試較為簡單,主要考核實習者在實習期間是否達到實習的目的,以確認是否具備擔任法官、檢察官、律師和高級行政官員所要求的法律知識、綜合能力和道德品質。第二次國家考試分筆試和口試,筆試內容比第一次國家考試更專業化,特別著重測試在必要實習場所所學到的實際知識,各邦的法律在本次考試中亦占有較重的比重。口試內容涉及整體法律知識。通過考試者即可申請擔任法官、檢察官和高級行政官員的職務。

(七)、考用分離,用人機關必須公開甄選

取得公務員任用資格者,由用人機關經由公開甄試,經錄用者才能進入公部門服務。德國無統一的中央招募機關,由各機關自行負責新進人員的招募及任用。第二次國家考試的及格率較第一次高,全國平均約90%,每年約5000人左右,但實際上,每年約僅有300個法官及檢察官職缺,故及格者必須耐心等待或另謀高級行政官員職務或擔任律師。

值得注意的是,各機關職缺均須進行公告,各機關利用 internet、期刊等各

式各樣方式充分的公告,有資格者得參加競爭,再經過選拔,公家機關也只錄取條件最好最合適的人。依照德國基本法第 33 條第 2 項規定,不論是在哪個邦,每個人都有相同機會擔任公務員,因為這是基本法貫徹下來的原則。所以如果參加甄選未被錄取,可經由法律途徑加以爭取;若因此而訴訟成功,尚可請求損害賠償。德國實施考用分離,基本上沒有請求被任用的權利,但有權利爭取公平考核或審核的機會。

另外,評鑑中心法在德國聯邦政府主要用於「高級官等」之人員甄選。

(八)、經錄用人員須經過試用期間

甄選結果名單,原則上交由機關人事單位主管作最後決定。經錄用人員在正 式任命為終身職公務員前,須先經過試用。

根據 2004 年 6 月之統計,以中高等職占公務員總數之 53.7%最高,其次為高等職之 24.0%,再次之為中等職之 21.6%,簡易職則僅占 0.7%,中高等職與高等職人員合計將近 8 成,可見愈來愈多的德國公務員職位需要具備經教育與訓練的高度專業水準。再以機關層級來看,聯邦政府中,以中等職占 50.6%最多,其次為中高等職之 33.1%;在各邦政府中,則以中高等職之 55.6%居首,高等職26.2%次之,這兩類人員在各邦政府的比重合計超過 8 成,可能係因德國基本法明定教育與公共安全屬各邦事務,而大多數的教師及警察人員屬於高等職與中高等職;地方機關亦以中高等職之 51.4%最高,中等職之 33.2%居次。

貳、關於公務人員官等、職等、職系之改革

德國「聯邦公務人員法」並未規定如我國公務人員任用法所稱「職等」,而 係銜接使用「聯邦公務人員俸給法」所規定的「俸等」,先予說明。

德國聯邦公務人員法於第 16 條規定「職系」;第 17 條規定取得各官等任官資格的學歷要求(德國考用分立,本處所指的學歷資格,係指參加合乎各官等的訓練並於最後的考試及格);第 18 條規定在歐盟有關學歷整合指令的要求下,對於學歷要求的調整;第 29 條為 2006 年修憲所帶來的新規定,亦即,即使沒有前述的學歷(訓練與期末考試及格),但若當事人有「特殊的生活或職業經驗」,也得經由申請確認,而取得前述學歷資格;第 20 條規定一開始進用的職等(例如我國高考三級及格者係以六職等進用,但若先前沒有相關工作經驗則以五等五起

用);但德國法容許直接跳高一個職等,要件為,若該獲得進用者先前有「相應的職務上經驗或其他的資格條件」(例如已經取得大學教員資格);第 21 條規定職務評定(約指我國「考績」,但原則上每三年才舉行一次,旨在評定陞遷能力,而與我國「年終考績獎金」有別);第 22 條與 23 條規定公務人員的升遷;第 24 條規定「領導職文官」,約指我國所稱「高階主管」,約指部會的司長、副司長;我國五院本部各組組長、副組長也應屬之。簡而言之,這些高階主管要經過「試用」,經由契約來約定,在契約可以約定任用的期間與工作重點,期滿不再占有該職缺。第 25 條規定對懷孕者、對母親(以上二者仍有區別)、請育嬰假之家長在任用上及後續職涯發展上不得有不利益。

由於法律中前述規定仍過於一般或抽象,所以該法第 26 條授權聯邦政府制頒有關的法規命令。聯邦乃至訂「聯邦公務人員職系、職組、官等、試用、升遷、升任官等、在不同職系職組間之調任、公務人員的訓練與發展、考績之辦法」(Bundeslaufbahnverordnung)--由此可見,其所涵蓋的項目很多--,以下簡稱為「聯邦公務人員職涯辦法」。

以下說明 2006 年修憲以來的修法改革。

參、關於傳統以來區分四個官等之維持與否

在這一次的修法中,聯邦基本上仍然維持四種官等,亦即簡易官等、中級官等、中高級官等、高級官等。

反之,在邦層級,大多數的邦都廢棄原先由聯邦(依據修憲前之聯邦立法權)所制定而聯邦與各邦應加以遵守之「公務人員法制框架法」(Beamtenrechtsrahmengesetz)所要求之四個官等,而多半改採兩個官等。

巴伐利亞邦甚至將「官等」概念的相當意涵加以取消,亦即取消「官等」, 但維持四個「等階」,亦即,其放棄傳統以來對於四個官等作出嚴格的功能定位 劃分及以「升官等考試」作為升官等的唯一管道,而是改為「單一官等」,但具 有四個訓練等階,公務人員要升任到高一個等階必須經由訓練--概念上近似我國 之「升官等訓練」。

肆、關於職系

聯邦公務人員法的一個改革重點,為職系(Laufbahnen)的大幅整併。

職系係針對龐大的公共任務經由分類,而建立不同的專業,相近的專業並得結合成「職組」,並以職系界定哪些學系的畢業者始得報考,以確保專業工作得找到受過專業教育的人才。除了考試進用上的專業性之外,進入公務體系的公務人員的後續職涯發展中之調動、考績、升遷、訓練等,原則上都是在同一個職系內進行。職系從而係公務之職務與人力之專業化的核心機制,為現代化「民主法治國家」行政任務執行之落實與合宜發展的基礎³⁹。職系儘管具有如上的功能,但無可諱言,其若過於粗分,或反而言之,若過於細分,將難以實現如上的正面意義。如何與時俱進調整職系的數目,係職系制度的核心問題。

一、大幅整併,剩下九個職系(按,有我國「職組」之意義),各得成立「專門的重點領域」

聯邦公務人員法第 16 條第 1 項將職系的概念加以擴大,原來「職系」係界定為有「相同的教育」,而沒有「職組」的概念;不同職系間之調任單以兩職系間是否具有等質性 (Gleichwertigkeit) 為標準;如今原定義進一步加上「或其他相近似(verwandt)或相同價值(gleichwertig)的教育」,不無將職系的範圍擴大而轉換為我國「職組」的意義,但又不完全相同。

前述聯邦政府「基本改革文件」(Eckpunktepapier)指出,如此的職系整併可促進性,有助於人員的交換與人事管理⁴⁰。作法為:原先許多「專門職系」(Fachrichtungslaufbahnen)被整合進入屬於「一般職系」(Regellaufbahnen);以各該具體職務之內容相近性,為整併與否的標準。

在改革之前,聯邦有約125個職系⁴¹,聯邦公務人員職涯辦法第6條規定, 四個官等各自的職系上限不得超過如下九個:1、非技術性之行政職;2、技術性

53

³⁹ 德國有諸多對於職系與職組的功能定位乃至憲法上的關聯性討論,約請參見Battis,aaO.,§16,Rd.3.; Peters/Loeach/Grunewald, Paradigmenwechsel im Laufbahnrecht des Bundes, ZBR 2009, S.1(1f.)ff.

⁴⁰ Eckpunktepapier, S.6. 進一步的理由得為,而這是本考察報告的思索:過於細分的職系職組使得各職系職組的人員只能專注自己的業務,而且不斷在同一業務領域裡面細細專業化,長久以往,非相同職系者難以經由調任進入,即使進入,在考績與陞遷競爭上也不易勝出,久而久之更將造成同一職係人員的封閉化。換言之,整個公務人力的調動升遷之跨職系的競爭性過於限縮,不免目光如豆(如潛水艇般只有單一角度),難以應付全球化、民主深化、多元化、現代專業分殊化暨後現代化、資訊暨網絡化所帶動之政經社文科技法制的開創性與回應性需要,亦即,難以處理複雜、跨領域、及時且高衝突性的議題。

⁴¹ 資料引自 Ulrich Battis, BBG, Kommentar, 4. Aufl., §16, Rd.2 (2009).

之行政職組;3、語言暨文化學之職組;4、自然科學之職組;5、農業、林業及 食品營養學類的職組;6、醫生及健康學有關的職組;7、運動學有關的職組;8、 藝術學有關的職組;9、動物醫學之職組。

根據上述規定,聯邦政府乃制頒了新的職系規定,而且係針對不同官等。在最下級之所謂「簡易官等」(Einfacher Dienst)只設置兩個職系,分別為「非技術性之行政職系」與「技術性之行政職系」。其次,在「高級官等」(Hoeherer Dienst)設置有前述九個職系。第三,在「中級官等」設置有五個職系;在「中高官等」設有八個職系。聯邦的新職系如下表。

Bundesm nisterium des Innem Fortschrift sichern verwaltung-innovativ.de Modell der Neuordnung Nichttechnischer Technischer Sprach- und kultur-Naturwissenschaftl. Verwaltungsdienst Verwaltungsdienst wissenschaftl. Dienst Dienst Höherer Sonderlaufbahnen Polizeivoli zugsdienst, Soldaten, Auswärtger Dienst) Dienst Agrar-, forst- und Gesundheitswissen-Sportwissen-Kunstwissenschaftl. Tierärztlicher emährungswissenschaftlicher Dienst schaftlicher Dienst Dienst Dienst schaftlicher Dienst Nichttechnischer Technischer Sprach- und kultur-Naturwissenschaftl. Verwaltungsdienst wissenschaftl. Dienst Verwaltungsdienst Dienst Gehobener Dienst Agrar-, forst- und Gesundheitswissen-Sportwissen-Kunstwissenschaftl. emährungswissenschaftlicher Dienst schaftlicher Dienst Dienst schaftlicher Dienst Mittlerer Agrar-, forst- und Nichttechnischer Technischer Sprach- und kultur-Naturwissenschaftl ernährungswissen-Verwaltungsdienst Verwaltungsdienst wissenschaftl. Dienst Dienst Dienst schaftl. Dienst m Einfacher Nichttechnischer Technischer Verwaltungsdienst Verwaltungsdienst Dienst

表 4-1 聯邦新職系

在如上九個職系的架構下,吾人得以想見,每一個職系可能包含不同的專業,所以於各職系之下得設有「專門重點領域」(Fachliche Schwerpunktbereiche)。

聯邦公務人員職涯辦法第 10 條規定,在該辦法附錄 2 所列出的「職系」(指如上新的上限九個),其各最高主管機關得建立「專門的實習機制」(fachspezifische Vorbereitungsdienste),並經由法規命令而制頒有關規定。若吾人進一步觀察,將可發現,「中級官等」之「非技術行政職系」之下設有六個「專業的實習機制」。

所以,「專門重點領域」似有我國「職系」,而九個職系不無我國「職組」之概念,但若為仍有不同,則似乎在於,「專門重點領域」的考用陞遷調動訓練上之區隔性似乎還不如我國「職系」間之強烈分隔,而是為了同一職系內公務人員的訓練或調動而為的分類。

二、另有特別法律規定而未納入整併之職系

除了以上一般性職系之外,聯邦尚有若干職系未被整併進入九職系之中。這些都有專門的法律作為依據,例如「勤務警察」(Polizeivollzug)、軍人(Soldaten)、外交人員(Auswaertiger Dienst)⁴²、聯邦審計人員⁴³,以及聯邦郵政、聯邦鐵道、聯邦電信、聯邦大學之學術人員、稅務人員、司法領域人員、聯邦鐵路人員。

三、學界非無不同意見

學界有指出,聯邦的職系整併過於激烈44。

伍、對於各職系的進入資格,加以清楚規定,並朝向開放

一、學系與職系之接軌及學士、碩士學位得報考的等級

德國聯邦與各邦之公務人員任用,由用人機關依法公開甄選,有任用資格者 (亦即,就一般性之職系,須經「初步甄選合格、實習期滿、國家考試及格」) 前來應徵。不同的學歷資格(尤其,Bachelor與Master)應如何相應取得不同官

-

⁴² 德國「外交職務法」(Gesetz über den Auswärtigen Dienst ;GAD)第 12 條有人員養成與職系的規定。

^{43「}聯邦審計法」第3條有人員資格與專長分佈之專門規定。

⁴⁴ Vgl. etwa juuergen Lorse, Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit,-Aktuelle Entwicklungstendenzen des Beamtenrechrs, ZBR 2013, S.79(85).

等的考試資格,仍有若干不一致或甚至衝突之處。本次修法確立,大學學士文憑 (Bachelor)取得「中高級官等」的考試資格 (精確言之,為參與有關的第一階 段考試或挑選,經合格後進入實習,於實習後參加國家考試取得該職系的任用資格)。碩士文憑 (Master)則取得「高級官等」的學歷資格。

其次,本次修法將各大學或專科乃至更下級學校的學系,建立標準以銜接到個別的職系,而且是新整併後的職系。本次修法建立具有拘束力的判斷標準,未來各部會須一體適用;實質標準係依據大學、專科乃至其他下級學校或職業教育之「有關統計數字」。

最後,經由聯邦公務人員法第 16 條第 2 項及到聯邦公務人員職涯辦法第 8 條,就當事人是否具有各該職系的任用資格(Laufbahnbefaehigng),得經由當事人的申請而由行政機關以行政處分加以確認。

二、取得任用資格的管道

聯邦公務人員法第17條對每一官等的任用資格,提供幾種選樣:

- 1、針對一般職系,當事人經各該職系訓練期滿並考試及格(Ein mit einer Laufbahnpruefung abgeschlossener Vorbereitungsdienst)。
- 2、當事人曾「全職從事有關職業」(eine hauptberufliche Taeteigkeit)並能確保該官等之能力需要。從嚴格上,這是針對「專門職系」的人力而言。
- 3、經由「生活乃至工作經驗」(Lebens-und Berufserfahrung)而獲有必要之能力者,也得被任命為公務員(Die Zulasssung anderer Bewerber)。這應是例外性質,為求合法與公平公正,「聯邦文官保障委員會」(Der Bundespersonalausschuss)或由其所設置的獨立行使職權的委員會被授權確認當事人有無該當本項任用資格(聯邦公務人員法第19條)⁴⁵。在比較上,這是我國所沒有的制度。

陸、彈性進用:於任用時得斟酌學經歷而提升俸階或俸等

具有「相關職務之工作經驗或其他特殊資格」(Bei entsprechenden beruflichen Erfahrungen oder sonstigen Qualifikationen)之當事人,例如已經取得大學教授任用資格 (Habilitation),得直接以較高職等任用 (Einstellung in ein höheres Amt als

56

⁴⁵ Vgl. Guenter Hilg, Beamtenrecht, 3.Aufl., S.79f. u. 179 (1990).

das Eingangsamt der Laufbahn),進一步情形由聯邦政府以法規命令訂之,見聯邦公務人員法第20條。於任用提升俸等時,其所賦予的職位必係當事人依其職涯合理發展所能夠達到者。--這制度我國無之,但我國高考區分一級、二級、三級而取得9、7、6職等的任用資格。

至於參照先前工作經驗直接於任用時提升俸階,見諸聯邦公務人員俸給法 (BBesG)第 27 條第 2 項、第 28 條第 1 項規定 (Einstellung in hoerere Erfahrungssstufe)。

柒、關於「領導職之文官」—得與我國「高階主管」相比較

我國學者引述英文文獻,討論「高級文官」的制度,但精確言之,應區分「高階主管」與「高階文官」前者的範圍更窄,約指部會之處長、副司處長及部會之下之三級機關構之首長、副首長。

德國聯邦與各邦公務人員法向來已有「領導性職位」(Fuehrungsaemter;佔此等職位之人,可稱為「公務部門之領導人力」(Fuehrungskraefte);顧名思義,其指職位已經達相當高階職等而且職務特色在於領導所屬並發揮政策制訂功能。以聯邦而言,規定於聯邦公務人員法第 24 條,適用對象為聯邦俸給表 B6 至 B9 之部會公務員,以及屬於職務列等表 B 之其他聯邦層級機關或公法上社團法人、公法上財團法人、公法上公營造物法人之行政首長(但若干機關則不適用本制度,例如聯邦憲法法院、聯邦眾議院之若干高階公務員職位)。以上顯示,性質上為我國如上所稱「高階主管」,而不是「高階文官」。

本法針對此等職務建立「試用」之制度(Fuehrungsaemter auf Probe)。依聯邦公務人員法第 24 條第 1 項,一般的試用期限為兩年,但最高職務長官(簡而言之,部長)得予以縮短,但最低試用期限為一年。試用結果證明足以勝任者,該公務員得授予該職務(亦即,不再為試用性質)。就此有學者批評指出,試用規定只是博得改革美名而已,實際上若一位部長「試用」某甲出任高階主管(例如,我國部會之司處長或三級機關構之行政首長),則必然出於信任居多,鮮少會有試用期滿而不予以續聘者⁴⁶。於此應附帶一提者為,若干邦對於領導職務之人員試用(亦即限期授予)之立法不免過苛。聯邦憲法法院於 2008 年 5 月 28

_

⁴⁶ Vgl. etwa juuergen Lorse, Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit,-Aktuelle Entwicklungstendenzen des Beamtenrechrs, ZBR 2013, S.79(81).

日作成裁判,宣告北萊因-西發利亞邦之邦公務員第 25b 條領導職之長達十年試用且期滿得再試用一任(從而可長達二十年)的規定,過於嚴厲,不符合聯邦基本法第 33 條第 5 項之「永業文官之原則」⁴⁷。

升任領導職文官的要件為:當事人必須為永業文官,而且該當有關的職務歷練而得升任此等職位。重要的制度在於,在試用期間,當事人原先常任文官的權利義務除了守保密義務及不得收受禮物贈品等義務繼續存續之外,其餘暫時停止。

捌、強化「功績制原則」

民主國家文關體制運作均重視功績制原則,德國聯邦體制修憲以來的改革有 三。

一、試用

對所有的職系的公務人員而言,「試用期間」(Probezeit)至少三年;先前之同等值的行為(gleichwertige Taetigkeit)最高得折抵一年之試用期間;對於適用是否合格的判斷,應適用標準的標準(ein strenger Maßstab);相關情形由聯邦政府制頒法規命令;原先之年滿27歲始得被任命為終身職公務人員之規定,遭到刪除。在試用期間之升任一個俸等,也改為可以(以上,聯邦公務人員法第11條第2項)。

進一步的規定,見諸聯邦公務人員職涯辦法第 28 條。一般試用期為 3 年。當事人若依其「適性」(Eignung)、能力與專業表現完全合於其職系要求,,則係完全通過評定。在試用期間當事人至少必須被派遣到兩個不同的工作領域,但若有職務上相反理由則不在此限。試用的職務評定在試用期間達一半時,必須進行第一次,在試用結束前至少應進行第二次。在評定報告中應特別指出當事人的適性(Eignung)及仍存在的缺失(Bestende Maengel)。若前述的評定因為個案情特殊形以致於無法在試用時間內完成,則試用期間得予延長。於試用期間沒有完全獲得通過者,於試用期滿將遭到解任(Entlassung)。

二、職務評定

=

⁴⁷ BVerfG, Besch.v. 28. 5. 2008, DOEV 2008, S. 770ff.

「職務評定」(Dienstliche Beurteilung)的意義,在於考其績效,不無我國「考績」之意義,但德國不是每年年終或有重大獎懲事由時為之,也無連結到績效獎金,而是作為針對受評定者之適性、能力與專業績效之評估,以作為「陞遷」之判斷之主要判斷。

本次修法在聯邦公務人員法第 21 條明文「公務人員的適性、能力與專業績效」(Eignung, Befaehigung und fachliche Leistung),一般應每三年進行一次,例外得經由聯邦政府制訂辦法。聯邦政府乃連同其他職涯有關的授權條文,頒訂「聯邦公務人員職涯辦法」,其中第 5 節即是職務評定。

該辦法第 48 條規定,固然原則上每 3 年 1 次進行職務評定;若出於職務上的關係或個人的事由所要求,也應進行,亦即有此等需要就立即進行,不必等到三年。例外不須三年一次者,係指經申請而許可,要件為此時之職務評定並不合於目的,例如當事人處於「試用」階段,或當事人居「領導職文官」;其他如當事人正在休育嬰假當中或當事人出於職務上利益而獲准休假。

該辦法第49條規定,在職務評定中,受評定者的「專業績效」應以得事後驗證的方式,加以說明(nachvollziehbar darzustellen);受評定人的適性(Eignung)與能力也應加以評估。

該辦法第49條規定,有關「專業績效」,應依受評定人的工作結果、實際的工作方式、工作態度,若當事人已經擔任部門主管,則應評定其領導行為。若機關行政首長與該受評鑑部門的長官--以我國而言,例如部長與司處長;或是我國部會內部之司處長與下屬的科長--,若簽訂「績效協議」(Zielvereinbarungen)-這是源於「新公共管理」(New Public Management),德國稱為「新調控模式」(Neue Steurungsmodelle)所引進的管理模式,則職務評定必須衡量受評定者對於績效協議所達成的程度。績效評定最後係以一個「總評定」及一個對該受評者未來進一步公務上發展的「建議」所組成。若當事人已經達到部門主管的位置,則評定中也將評定其領導及統馭的適性(Eignung),而且該評定中也得進一步包括其是否適合具有承擔更高官等務務的適性。

第 50 條規定,職務評定的一般至少須由兩個人完成;至於評定有關的行政程序,係由各最高用人機關以「考績評定方針」方式(性質上為「行政規則」),加以規定。凡此顯示採行分權化的作法。受評定者的成績等第中,獲評定為第一

級成績(亦即最高級)者所佔同官等或同功能層級總受評者的比例,不得超過 10 %;第二級者不得超過 20%;因各機關的規模大小或屬性有別,為了個案正義,有時得各自增加到 5%;若受評定者的部門太小以致於受評者人數太少,則應以其他適當方式決定等級比例。考績的評定應以完整的內容,向當事人開啟,而且應予當事人面談機會。考績評定的結果應納入公務人員的人事檔案。職務評定的總結果應對於所有受評定人以成績等級的方式加以公告。其中對於男女、部份工時者、在家經由電腦工作者及身障者,應於確保匿名性之下予以各自特別的分類。

若陞遷係以職務評定為基礎,則其必須是三年內為之者(聯邦公務人員法第 22條第1項)。

三、晉升職等之機制

晉升職等為對公務人員重要的激勵。聯邦公務人員法第22條規定,晉升職等應取向當事人的適性、能力與專業績效;而且應基於職務評定,該職務評定必須係最近三年所作成者。評鑑中心法(若干邦有法律明文引進之,如柏林邦,若干邦則沒有法源)之評鑑結果於陞遷之個案決定時,只能當作輔助性。

四、晉升官等之機制

晉升官等對公務人員更是重大的激勵,又升官等的要件之一,為當事人完成相關的學經歷要求。就升任「中級官等」而言,要件為曾經參加專門的實習或專門的資格評定而及格者;就升任中高級官等或高級官等者,則必須完成專業的實習訓練並成績及格,或完成取得大學的學位(德國各大學的各個學系原則上採行碩士教育,學生必須修課五年或更久,端視個人的修學進度,一般而言學生都會在五年或六年才畢業,以便留下時間準備有關的考試;在約第七個學期之後有一個中間階段考試,不及格者將遭到淘汰;或曾經高級官等之職業實務有關的導引(這個概念很難解釋,應該是有代理或暫派的意涵)。在升官等有關的程序與其他諸多的設計中,應禁止對於女性或身障者或特殊性別傾向者之歧視。聯邦政府(各部會)應發展出伴隨職業有關的及模組化的升官等程序,但前提要件為,凡此並不會帶來該部門職務上的不利益性。

聯邦公共行政學院應支持各該部會就適合此等機制的課程的建立,而且也應協助發展出有利於家庭的模式(以上,該辦法第35條)。

聯邦公務人員職涯辦法第 36 條規定,一機關內的個別公務人員的升官等的 決定,例如我國之由九職等升任十職等的職位,必須進行公開徵選的過程,該公 開徵選中應詳述有關的專業實習要求、課業學習過程或其他的資格要求。參與競 爭者必須已經試用期滿,而且至少已經服務滿四年,此外在競爭此職位時不得超 過 58 足歲。換言之,滿 58 歲者便永遠無法升官等。

機關為個案升官等決定時,必須經過「選拔委員會」之選拔過程,晉升到「中高階官等」或「高級官等」者在過程中有書面寫作與評定的環節。該選拔的程序必須評定前來競爭者的名次順序;主管機關得視當事人既有的績效評定情形及其他具體要求,而採行預審之機制。選拔委員會的結果陳送最高主管機關為最終的決定。

該辦法在第37條至39條詳細規定,學經歷要件,例如專門特殊的資格要件,由簡易官等進入中級官等時必須至少長達一年六個月;其中的專業理論上的教育不得超過六個月(蓋中級官等並不是以理論為主),以及此等訓練的課程所應提供的基礎知識的項目。其中,若吾人進一步閱讀,將可發現,有許多是屬於與法律有關的項目。陞官等的學經歷資格中,得以大學畢業(取得碩士學位)為其中的一項,但前提為有職務上的利益存在時;約言之,其係指系爭學系與當事人所擬升任官等的職系相關。進一步言之,由於德國大學受到歐盟學位文憑相關指令的要求,已經逐漸區分類如我國四年制大學之bachelor課程,獲此等學位得取得升任中高階官等的資格;獲得 master 學位者,取得升任高級官等的資格。而前述之職業實務上的引導之機制,則以任滿並經評定具有升官的資格為要件。

以上的改革,尤其有關大學 bachelor 與 master 文憑,使得公務人員更參與升任官等競爭的意願,而且因為德國國立大學在各邦可謂也有相當的數目,而方便就學。凡此,也可謂係強化升官等的便利性與誘因。(於此得附帶說明,德國因為技職體系的教育與證照考試成功,學生畢業後可以取得例如麵包師父的工作,又可分為若干層級,愈往更高層級其報酬愈是接近大學畢業生者;而且手工業或工業部門的工業的工會向來具有談判的實力,經由團體協商機制而與雇主聯盟簽署團體協約,而保障就業者的待遇與權益。)

五、公開招募之義務

所有職缺的甄選應經由公告 (Ausschreibung),又可分為兩種。首先,凡是

旨在第一次建立公務人員任用關係者 (Einstaellung), 其甄選應經公開公告之程序 (oeffentliche Ausschreibung); 反之, 若是機關內部陞遷性之職缺,則只須公告,但不須公開於政府公報或當地報紙等進行公告。例外情形由聯邦政府以法規命令訂之。公告內容的轉寫上應遵守聯邦兩性工作平權法 (Bundesgleichstellungsgesetz)之有關要求。

玖、出於家庭政策而為之改革

懷孕者、母親及育嬰中之公務員於任用及後續的職涯發展,不得蒙受不利。 這禁止不利益之規定不僅適用於全職,也適用於如下特別易受不利益對待者:採 部分工時的公務人員;「在家利用網路而為工作」(Telearbeit)的公務人員,及「出 於家庭照顧事由而休無薪假」的公務人員,除非有迫切的事理上理由(以上,聯 邦公務人員法第25條)。

在 2006 年聯邦制度改革之後,有一重要變化,對新進任用的公務人員,不僅給付其薪資,亦合理保障其退休金,並將公務人員的家庭、職涯發展更緊密結合,例如公務人員不一定要全職,可能因家庭因素照顧小孩或年老至親選擇半職,區分不同工時模式(例如全職、半職或全職人員的 30%等),使公務人員在事業與家庭方面能更兼顧融合;又近期全球各國均面臨人口老化問題,德國經濟成長方面表現不錯,公部門及私經濟領域處於競爭狀態,而公部門對吸引年輕優秀人才已成為首要重點,而其中被認定可作為重要誘因者為「工時彈性化」,例如針對領導或主管階層推動一職位由兩人共同做⁴⁸,其各有一半時間可照顧家人;另一種彈性化是可在家裡工作,或是經常要出差者以隨身電腦工作,俾增加機動性,目前則正在比照勞工推動試辦「工時帳戶計畫」,超過法定工時可存入個人工時帳戶,待日後可能有照顧家庭需要、年紀增長即將退休或健康狀況不佳,須減輕工作時數時,可使用先前累積的工時折抵,該計畫仍在進行中,須再視其後續成效而定。

為配合人口變遷及聯邦考量家庭政策之落實,聯邦乃引入更吸引人才之機制,主要改革有如下幾項:

62

⁴⁸ 關於彈性工時的概念,並非工作由二個人同時作,係以其工時計算,舉例而言,假設有 1 人每日工時 8 小時,某日工作 10 小時,多出 2 小時;另 1 人工時 6 小時,作滿 10 小時,則多 4 小時,兩人合計共有額外 6 小時。假設另一個職位每日法定工時為 6 個小時,即等於多出一個全職職位,再加以計算。亦即係以整體職缺及工時計算結果,再作分配。

- 1、全職但是經申請獲得許可而採部分工時上班(Hauptberufliche Teilzeitbeschaeftigung)的公務人員的職涯發展,不是只有依其部分工時的部分加以計算,而是以全部工時者之方式加以計算。
- 2、部分工時(Teilzeitschaeftigung)之低於一般工時 50%者,其有關的職涯發展也將以全部工時者方式加以衡量。
- 3、若公務人員申請育嬰假時係已經用人機關甄選合格並開始任用,而正處 於試用期間(Probezeit;德國試用期間一般為3年),則若該公務人員已經通過最 低的試用期間(而並沒有被評定為不通過),則其育嬰期間視為「不中斷」試用期 間。
- 4、若公務人員所屬行政機關於育嬰假期間對該公務人員還沒有進行試用及 格與否的評定,則用人機關原所預訂之最後職務評定期間視為繼續進行;換言 之,當事人仍得請求作出評定。
- 5、若試用期間依各種觀點來看當事人係滿足試用的要件,則於育嬰期間也 視為通過試用的評定。
- 6、在家以電腦工作係一種對家庭友善的工作選項,此等人員在後續的公務 人員職涯發展上也不應該受到不利益。

拾、強化流動性(Foerderung der Mobilitaet)

德國公務人員法區分以下幾種公務員職務調動類型:1、就同一行政主體之不同行政機關內的職務的調動,約為我國法所稱之「調任」(Versetzung),係指長期性、持續性的改任新職務。2、借調(Abornaung),指該公務員保有其迄今為止的職位,但於借調期間係從事該借調性的職務,在職務監督範圍內須服從該借調機關;借調掉得全部或局部為之(ganz oder teilweise),得借調到性質上全部相同或有可期待性質之職位。3、在同一機關內之職位調換(Umsetzung),其可為短時性或長期性之職務的調動。4、機關重組或事務重新分配後各該公務員之具體功能職位的服務項目之改變49。5、指派(Zuweisung):案型得有不同種,主要為派遣到其他類型之組織體。6、升任高一個俸等之職位(Befoerderung)。

63

⁴⁹ 通說認為,調任與借調之處置為行政處分;反之,第三與第四種為單純高權行為,不具行政處分性質。

聯邦公務人員法對強化流動性進行若干改革。

首先係對於公務人員的借調、調任與派遣的要件加以放寬,使主管長官有更大的權力。

其次,就聯邦與邦之間的人員流動性,由「公務員身份法」 (Beamtenstatusgesetz),加以規定。

第三個改革,為強化公務人員與私經濟部門人員之間的流動性。作法為, (1)、各官等之最低職位(Eingangsamt),只是針對剛就業的新人 (Berufsanhaenger);先前工作經驗得於薪俸表(Besoldungsgruppe)與年資等級 (Erfahrungsstufe),加以考慮。(2)、工作年資得併計算於試用之期間:依聯邦 公務人員法第11條第1項第4句,最長得併計1年。

以下針對借調、調任與指派之要件放寬,略作說明。

對於「借調」,第27條予以放寬,首先,借調可以係全職或部分之借調。借 調必須出於職務上理由(aus dienstlichen Gruenden),被借調後的職務得與迄今職 務不具相應性,但前提為,該新職務從當事人之訓練及職業教育而言係屬於可期 待者(zumutbar)。但若借調期間超過二年以上,或係借調到另一個行政機關,則 此時須取得該公務人員的同意,但例外為,即使借調到另一個行政機關,當新的 職位即使屬於另外職系但與原先職位的本俸相同,而且此借調最長不超過5年。 借調到另外一個行政機關必須由借調出去與借調進來的兩個行政機關的主管同 意,而且須以書面完成同意聲明。

「調任」可分為一般情形下的調任與機關遭到解消或其組織或任務有重大變革或與其他機關整併時;於後者情形,主管長官無須取得公務員的同意便可將其調任到同職系或另外職系而有較低本俸的職位,但前提為與現今職務相等的調動並不可能時。而該新調動後的職位本俸最少必須合於該公務員在其迄今為止(指尚未調任前)職位的水平。被調動的公務員有義務參與並取得新的職系資格的措施。反之,若係一般情形下的調任,則此種調動可出於公務人員的申請或由主管機關「出於職務上機關而不需取得該公務人員同意,而為進行;此新的職務至少必須於調動前職務的本俸相聯結,而且所從事的行為對於該公務員先前所受的訓練以及之前執業的形式係可期待者(以上,見第28條)。

公務人員被「指派」到私部門服務,依聯邦公務人員法第29條,主管長官 於取得公務人員同意,得將其指派到不具有公部門雇主資格的公共設施,當這是 出於公共利益或指派其他的公共設施,或是出於職務上利益即可(第1項)。

拾壹、將法定退休年齡提高為年滿 67 歲

法定退休年齡、申請延退、申請自願退休等為聯邦公務人員法之規範課題, 但請領月退休金的年齡與減額年金等則為聯邦公務人員退休撫卹法所規定。出於 信賴保護,這個改革採逐步提高之方式。

拾貳、充分使用公務人力

因傷殘而提前退休之要件嚴格化。公務人員於年老但未達屆退年齡前有所謂 「改為部分工時」之制度,但嚴格化要件,詳後述。

拾參、合於時宜之義務規定及減少官僚化 (略)

第四節 「聯邦公務人員俸給法」之修正

聯邦公務人員俸給法的修正主要有三大部分。在進行有關說明之前,宜先略述該法的主要規定。

壹、聯邦公務人員俸給法之基本規定

「聯邦公務人員俸給法」(Bundesbesoldungsgesetz)首先建立如下制度:

- 1、「俸給法定主義」(第2條);
- 2、公務人員享有「俸給請求權」(第3條);
- 3、其建立俸給高低之衡量標準與調整:公務人員俸給應合於一般經濟與財政情況並衡量職務任務所連接之責任 (entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhaeltnisse und unter Beruecksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung),而以法律為調整 (第14條)。

4、「俸給必須合於公務人員所承擔的功能之原則」(Grundsatz der Funktionsgerechten Besoldung),見聯邦公務人員俸給法第 18 條以下。本俸的高低取決於公務人員的「職位」(Bestimmung des Grundgehaltes nach dem Amt)。

其次, 聯邦公務人員俸給法建立四種「俸表」, 分別為:

A 俸表:中低階常任文官適用之,共分為 A2-A16,計十五個職等。

約言之,德國聯邦公務人員分為四種「官等」,亦即「簡單官等」(Einfacher Dienst)、「中級官等」(Mittlerer Dienst)、「稍高官等」(Gehobener Dienst)與「較高官等」(Hoerer Dienst),各該官等的起始俸等分別為 A2 (但技術類的起始的等級為 A6-A7),A9,A13。A2-A16之每一個俸等,其下進一步設置「俸階」,早先年代是隨年資而晉升俸階,但本次修法改為各俸等統一各為 8 個俸階,當事人必須合乎經驗表現才能進升俸階,詳後述。

B俸表:高級文官及政務官適用之,適用於約如我國之簡任官等常任文官與政務官;分為11 職等,亦即 B1-B11。其次,其各係採單一俸等,下面沒有設置俸階,從而與 A 俸表不同,B 表會參考公務員調薪幅度,修正法定調漲(降)比率依基本薪據以計算。

就上述德國聯邦公務人員 A、B 俸表顯示,德國聯邦公務人員最低每月基本薪資為1,974.72歐元(A2 俸階1)與最高每月基本薪資13,141.59歐元(B11 俸等)差距為6.65倍。若進一步就 A 表俸等分析可知,在 A 表各俸階差距呈現俸階越高,俸階差距越小之趨勢,尤其俸階5 與俸階4之差距相較於俸階4 與俸階3之差距明顯縮小(平均減少約12%),且與前1級之俸階差距由俸階5至俸階8逐漸遞減(詳見表3),呈現一個先增後減的態樣。再就 B 表進行分析可知,B 表各俸等與前1俸等差距並無明顯的趨勢,俸等差距大致上介於400歐元至600歐元之間,惟俸等B2 與俸等B1(俸等差距1,013.86歐元)以及俸等B10 與俸等B9(俸等差距1,903.28歐元)之差距大幅增加,此種大幅增加可能與其薪資結構及薪資政策有關,應配合其高階公務人員之職務內容與職責屬性共同分析才能得知其俸等差距大幅增加之原因。

若進一步將 102 年我國中央公務人員與德國聯邦公務人員之人數、人事費占全國總預算比例,以及每人平均預算支出加以比較可知,我國中央公務人員總數為 340,377 人(含公立學校教師,不含軍職人員);而德國聯邦公務員總數為

434,600 人,德國聯邦公務人員人數較我國中央公務人員人數多出 94,223 人。我國中央公務人員總人事費約為新臺幣(以下同)1,784.4 億元⁵⁰,佔中央政府總預算比例為 9.4%;德國聯邦公務員總人事費約為 4,398.6 億元⁵¹,佔中央政府總預算比例為 3.6%,我國中央公務人員總人事費佔中央政府總預算比例高於德國約5.8%。另我國中央公務人員每人平均預算支出約為 52.4 萬元,而德國聯邦公務員每人平均預算支出約為 101.2 萬元,約為我國中央公務員每人平均預算支出之1.93 倍。

W 俸表:公立大學教員所適用之「聯邦 W 俸給表」,分為 W1-W3,共三個 俸等,下面並未設有俸階;

R 俸表:法官與檢察官所適用之「聯邦 R 俸給表」,分為 R1-R10,共十個俸等,各俸等之下並未設有俸階。

表 4-2 A 俸表

2015年3月1日生效

| Pay | 基本薪(每月以歐元支付) | | | | | | | |
|-------|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| T u y | Basic salary (Monthly salaries in euros) | | | | | | | |
| grade | Step 1 | Step 2 | Step 3 | Step 4 | Step 5 | Step 6 | Step 7 | Step 8 |
| A 2 | 1,974.72 | 2,018,71 | 2,063.88 | 2,097.74 | 2,132.74 | 2,167.73 | 2,202.71 | 2,237.70 |
| A 3 | 2,050.34 | 2,096.61 | 2,142.88 | 2,180.14 | 2,217.39 | 2,254.62 | 2,291.89 | 2,329.12 |
| A 4 | 2,093.25 | 2,148.53 | 2,203.84 | 2,247.86 | 2,291.89 | 2,335.90 | 2,379.91 | 2,420.56 |
| A 5 | 2,109.02 | 2,177.87 | 2,233.17 | 2,287.37 | 2,341.56 | 2,396.87 | 2,451.03 | 2,504.08 |
| A 6 | 2,154.17 | 2,234.33 | 2,315.58 | 2,377.66 | 2,442.00 | 2,504.08 | 2,572.94 | 2,632.76 |
| A 7 | 2,261.41 | 2,332.52 | 2,426.23 | 2,522.14 | 2,615.83 | 2,710.65 | 2,781.76 | 2,852.86 |
| A 8 | 2,392.34 | 2,478.13 | 2,598.89 | 2,720.81 | 2,842.70 | 2,927.35 | 3,013.14 | 3,097.80 |
| A 9 | 2,581.96 | 2,666.62 | 2,799.82 | 2,935.26 | 3,068.43 | 3,158.96 | 3,253.15 | 3,344.99 |
| A 10 | 2,763.68 | 2,879.94 | 3,048.14 | 3,217.08 | 3,389.16 | 3,508.93 | 3,628.66 | 3,748.44 |
| A 11 | 3,158.96 | 3,336.85 | 3,513.57 | 3,691.46 | 3,813.53 | 3,935.62 | 4,057.70 | 4,179.79 |
| A 12 | 3,386.86 | 3,597.29 | 3,808.89 | 4,019.32 | 4,165.83 | 4,309.99 | 4,455.33 | 4,602.99 |
| A 13 | 3,971.66 | 4,169.32 | 4,365.80 | 4,563.45 | 4,699.49 | 4,836.69 | 4,972.70 | 5,106.41 |
| A 14 | 4,084.44 | 4,339.05 | 4,594.85 | 4,849.46 | 5,025.01 | 5,201.76 | 5,377.31 | 5,554.05 |
| A 15 | 4,992.48 | 5,222.70 | 5,398.24 | 5,573.81 | 5,749.38 | 5,923.78 | 6,098.17 | 6,271.40 |
| A 16 | 5,507.53 | 5,774.96 | 5,977.25 | 6,179.56 | 6,380.70 | 6,584.18 | 6,786.48 | 6,986.46 |

⁵⁰ 適用對象為公務人員、教育人員及警察人員。

_

⁵¹ 適用對象為公務人員。

資料來源:德國聯邦內政部網站文件《The Federal Public Service》,網址:<u>http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Administrative-Reform/Federal-Public-Service/federal_public_service_node.html</u>。

表 4-3 B 俸表

2015年3月1日生效

| Pay grade | 基本薪(每月以歐元支付) Basic salary (Monthly salaries in euros) |
|-----------|--|
| B 1 | 6,271.40 |
| B 2 | 7,285.26 |
| В 3 | 7,714.27 |
| B 4 | 8,163.05 |
| B 5 | 8,678.13 |
| B 6 | 9,167.62 |
| В 7 | 9,639.65 |
| B 8 | 10,133.77 |
| B 9 | 10,746.50 |
| B 10 | 12,649.78 |
| B 11 | 13,141.59 |

資料來源:德國聯邦內政部網站文件《The Federal Public Service》,網址:httml。

表 4-4 德國聯邦公務人員薪資 B 表及俸等差距

| ************************************ | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|
| 每月基本薪資 | 與前1等之俸等差距 | | | | |
| (單位:歐元) | (單位:歐元) | | | | |
| 6,271.40 | - | | | | |
| 7,285.26 | 1013.86 | | | | |
| 7,714.27 | 429.01 | | | | |
| 8,163.05 | 448.78 | | | | |
| 8,678.13 | 515.08 | | | | |
| 9,167.62 | 489.49 | | | | |
| 9,639.65 | 472.03 | | | | |
| 10,133.77 | 494.12 | | | | |
| 10,746.50 | 612.73 | | | | |
| 12,649.78 | 1903.28 | | | | |
| 13,141.59 | 491.81 | | | | |
| | 每月基本薪資 (單位:歐元) 6,271.40 7,285.26 7,714.27 8,163.05 8,678.13 9,167.62 9,639.65 10,133.77 10,746.50 12,649.78 | | | | |

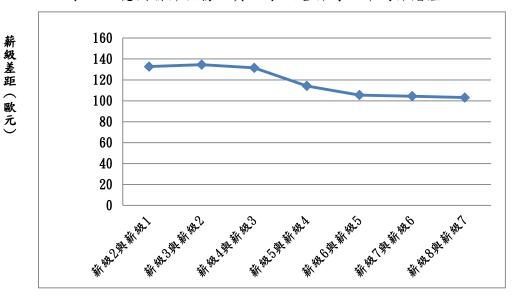
資料來源: The federal public service, 2015: 德國聯邦公務員薪資 A 表各俸等差距

表 4-5 德國聯邦公務人員薪資 A 表及俸階差距

| 俸等 | 俸階差距(單位:歐元) | | | | | | | |
|-------------|-------------|----------|----------|---------|----------|----------|---------|--|
| | 薪級 2 與薪 | 薪級3與薪 | 薪級4與薪 | 薪級5與薪 | 薪級6與薪 | 薪級7與薪 | 薪級8與薪 | |
| | 級 1 | 級 2 | 級3 | 級 4 | 級 5 | 級 6 | 級7 | |
| A2 | 43.99 | 45.17 | 33.86 | 35 | 34.99 | 34.98 | 34.99 | |
| A3 | 46.27 | 46.27 | 37.26 | 37.25 | 37.23 | 37.27 | 37.23 | |
| A4 | 55.28 | 55.31 | 44.02 | 44.03 | 44.01 | 44.01 | 40.65 | |
| A5 | 68.85 | 55.3 | 54.2 | 54.19 | 55.31 | 54.16 | 53.05 | |
| A6 | 80.16 | 81.25 | 62.08 | 64.34 | 62.08 | 68.86 | 59.82 | |
| A7 | 71.11 | 93.71 | 95.91 | 93.69 | 94.82 | 71.11 | 71.1 | |
| A8 | 85.79 | 120.76 | 121.92 | 121.89 | 84.65 | 85.79 | 84.66 | |
| A9 | 84.66 | 133.2 | 135.44 | 133.17 | 90.53 | 94.19 | 91.84 | |
| A10 | 116.26 | 168.2 | 168.94 | 172.08 | 119.77 | 119.73 | 119.78 | |
| A11 | 177.89 | 176.72 | 177.89 | 122.07 | 122.09 | 122.08 | 122.09 | |
| A12 | 210.43 | 211.6 | 210.43 | 146.51 | 144.16 | 145.34 | 147.66 | |
| A13 | 197.66 | 196.48 | 197.65 | 136.04 | 137.2 | 136.01 | 133.71 | |
| A14 | 254.61 | 255.8 | 254.61 | 175.55 | 176.75 | 175.55 | 176.74 | |
| A15 | 230.22 | 175.54 | 175.57 | 175.57 | 174.4 | 174.39 | 173.23 | |
| A16 | 267.43 | 202.29 | 202.31 | 201.14 | 203.48 | 202.3 | 199.98 | |
| 各薪階之薪級差距平均數 | 132.7073 | 134.5067 | 131.4727 | 114.168 | 105.4313 | 104.3847 | 103.102 | |

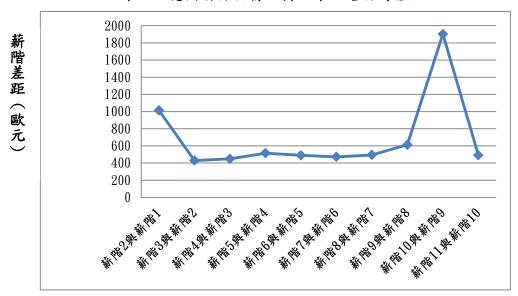
資料來源:本參訪團隊自繪

表 4-6 德國聯邦公務人員 A 表及各俸等之平均俸階差距



資料來源:本參訪團隊自繪

表 4-7 德國聯邦公務人員 B 表及各俸等差距



資料來源:本參訪團隊自繪

總之,德國聯邦區分四種俸表,又可分為特種性質之 W 俸表、R 俸表以及 其他一般文官之 A 俸表 (中低階公務人員) 與 B 俸表 (高階公務人員)。

貳、有關「加給」與「其他之給付」之規定

德國採行「俸給法定主義」,所以除了本俸之外,「聯邦公務人員俸給法」也 規定諸多之給付,包括⁵²:

- --職務加給(Amtszulage)
- --為特別功能之職位而提供之「職位加給」(Stellenzulage)
- --「績效獎金」與「績效加給」(詳後述)
- --為延攬人才而設計之「人才獲取加給」(Personalgewinnungszuschlag)
- --為履行特殊軍事任務之聯邦國防軍人員所提供之「聯邦國防軍特殊戰鬥部隊人員獎金」(Praemien fuer Angehoerige der Spezialkraefte der Bundeswehr)
- --對於聯邦義務役軍人自願承擔職業軍人之職務義務者所提供之獎金 (Verpflichtungspraemie fuer Soldaten auf Zeit)

52 參見陳愛娥主持、詹靜芬偕同主持,軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究,筆者使用者為「第二次專家學者焦點座談會會議資料」,行政院人事行政總處編印,行政院研究發展考核委員會補助,2013年4月26日。

- --針對於一定期限內被賦予重要功能者之「職位加給」(Zulage fuer die Wahrnehmung befristeter Funktionen)
- --對於暫時性以代理方式而承擔更高職務者之加給(Zulage fuer die Wahrnehmung eines hoeherwertigen Amtes)
- --對於承辦特殊、於職務設定或薪俸制度設計時未能納入考良之「困難加給」 (Zulagen fuer besondere Erschwernisse)
 - --超時工作補償(Mehrarbeitsverguetung)
- --執行強制執行工作之公務人員之補償 (Verguetung fuer Beamte im Vollstreckungsdienst)
- --對於特別負有工作時間上不利益之軍人之補償(Verguetung fuer Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung)
- --聯邦國防軍所屬醫院醫療軍官之超時在場待命或隨時接受召喚之補償 (Verguetung fur Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft von Sanitaetsoffizieren in Bundeswehrkrankenhaeusern)
 - --其他法定之加給與補償。

以上的加給或給付旨在針對特別的付出或危險,並非以績效表現為依據,但 在個別案件或具體案型中兩者仍有一定的重疊可能,該法乃授權聯邦政府經由法 規命令就重疊部分為必要之扣減,因限於篇幅不予細膩介紹。

德國聯邦係於俸表 A 有一個總說明 (Allgemeine Vorbemerkungen), 然後於每一俸等之下的每一個職稱清楚標示其有無配置予如何種之加給或其他給付,所以加給與其他給付具有每一種職位之針對性,而非取向「職系」。

參、本次修法之改革

在 2006 年聯邦制度改革前,聯邦與邦的公務人員薪俸是相同的,聯邦及邦相同階級人員,其所領薪俸均相同。2006 年改革之後,聯邦及邦各自適用不同俸給,各邦依權責自訂俸給法規;聯邦公務人員俸給法在 2009 年正式開始實施。

一、由「年資俸階」改為「經驗俸階」

第一個改革為捨棄原先之「年資俸階體系」(System der Dienstalterstufen), 改為「經驗俸階體系」(Erfahrungsstufe)。

(一)、新舊之俸表 A

以下先列出改革前舊的俸表 A(取向年資制),其中 A2、A3、A4 分為 7 階, A5 為 8 階, A6 為 9 階, A7 為 10 階。

由年資俸階改為經驗俸階,為本次改革的重點。本項改革須經由諸多下位法規(乃至有關的表格)的調整,才得以完成,其中有許多需要高度數學專業的知識。

新制為,「俸表 A」的 15 個職等(亦即由 A2 到 A16,已如前述)的每一個俸等都區分為 8 個俸階。 A2-A6 屬簡易官等, A6-A9 屬中級官等, A9-A13 屬中高級官等, A13 以上是高級官等,中間均有重疊點。

以下為舊的 A 俸表與新的 A 俸表,後者最下面一列,為各俸階之晉升期間的規定。

bis 30. Juni 2009 geltende Tabelle A

| Besol- | | 2-Jahn | e6-Rhythmu | 5 | | 3-Ji | ahres-Rhyth | mus | | 4-Jahres-Rhythmus | | | | |
|--------|---------|---------|------------|---------|---------|---------|-------------|---------|---------|-------------------|---------|---------|--|--|
| dungs- | | | | | | | | | | | | | | |
| ruppe | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | | |
| A 2 | 1615,86 | 1653,60 | 1691,35 | 1729,09 | 1766,83 | 1804,59 | 1842,35 | | | | | | | |
| A 3 | 1681,05 | 1721,20 | 1761,36 | 1801,52 | 1841,70 | 1881,87 | 1922,04 | | | | | | | |
| A4 | 1718,01 | 1765,32 | 1812,59 | 1859,89 | 1907,17 | 1954,46 | 2001,73 | | | | | | | |
| A 6 | 1731,47 | 1792,02 | 1839,07 | 1886,10 | 1933,15 | 1980,20 | 2027,24 | 2074,29 | | | | | | |
| A 6 | 1771,22 | 1822,88 | 1874,54 | 1926,18 | 1977,83 | 2029,49 | 2081,16 | 2132,80 | 2184,45 | | | | | |
| A7 | 1846,74 | 1893,15 | 1958,15 | 2023,15 | 2088,15 | 2153,15 | 2218,16 | 2264,56 | 2310,97 | 2357,42 | | | | |
| A 8 | | 1959,11 | 2014,64 | 2097,93 | 2181,23 | 2264,51 | 2347,83 | 2403,36 | 2458,87 | 2514,42 | 2569,94 | | | |
| A 8 | | 2083,80 | 2138,45 | 2227,34 | 2316,23 | 2405,13 | 2494,03 | 2555,12 | 2616,26 | 2677,36 | 2738,49 | | | |
| A 10 | | 2241,19 | 2317,12 | 2431,00 | 2544,93 | 2658,82 | 2772,72 | 2848,65 | 2924,58 | 3000,50 | 3076,42 | | | |
| A 11 | | | 2575,42 | 2692,12 | 2808,81 | 2925,53 | 3042,24 | 3120,05 | 3197,84 | 3275,67 | 3353,48 | 3431,27 | | |
| A 12 | | | 2765,75 | 2904,90 | 3044,02 | 3183,17 | 3322,31 | 3415,08 | 3507,82 | 3600,58 | 3693,37 | 3786,11 | | |
| A 18 | | | 3106,43 | 3256,68 | 3406,95 | 3557,19 | 3707,44 | 3807,61 | 3907,78 | 4007,95 | 4108,12 | 4208,25 | | |
| A 14 | | | 3230,91 | 3425,77 | 3620,61 | 3815,44 | 4010,29 | 4140,18 | 4270,07 | 4399,96 | 4529,86 | 4659,76 | | |
| A 16 | | | | | | 4190,48 | 4404,69 | 4576,08 | 4747,45 | 4918,83 | 5090,20 | 5261,5 | | |
| A 18 | | | | | | 4622,71 | 4870,46 | 5068,67 | 5266,89 | 5465,07 | 5663,27 | 5861,4 | | |

Ab 1. Juli 2009 geltende Tabelle A

| Besoldungs- gruppe | Stufe 1 | Stufe 2 | Stufe 3 | Stufe 4 | Stufe 5 | Stufe 6 | Stufe 7 | Stufe 8 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|
| A 2 | 1 668 | 1 707 | 1 747 | 1 777 | 1 808 | 1 839 | 1 870 | 1 901 |
| A 3 | 1 735 | 1 776 | 1 817 | 1 850 | 1 883 | 1 916 | 1 949 | 1 982 |
| A 4 | 1 773 | 1 822 | 1 871 | 1 910 | 1 949 | 1 988 | 2 027 | 2 063 |
| A 5 | 1 787 | 1 848 | 1 897 | 1 945 | 1 993 | 2 042 | 2 090 | 2 137 |
| A 6 | 1 827 | 1 898 | 1 970 | 2 025 | 2 082 | 2 137 | 2 198 | 2 251 |
| A 7 | 1 922 | 1 985 | 2 068 | 2 153 | 2 236 | 2 320 | 2 383 | 2 446 |
| A 8 | 2 038 | 2 114 | 2 221 | 2 329 | 2 437 | 2 512 | 2 588 | 2 663 |
| A 9 | 2 206 | 2 281 | 2 399 | 2 519 | 2 637 | 2 717 | 2 798 | 2 877 |
| A 10 | 2 367 | 2 470 | 2 619 | 2 767 | 2 915 | 3 018 | 3 121 | 3 224 |
| A 11 | 2 717 | 2 870 | 3 022 | 3 175 | 3 280 | 3 385 | 3 490 | 3 595 |
| A 12 | 2 913 | 3 094 | 3 276 | 3 457 | 3 583 | 3 707 | 3 832 | 3 959 |
| A 13 | 3 416 | 3 586 | 3 755 | 3 925 | 4 042 | 4 160 | 4 277 | 4 392 |
| A 14 | 3 513 | 3 732 | 3 952 | 4 171 | 4 322 | 4 474 | 4 625 | 4 777 |
| A 15 | 4 294 | 4 492 | 4 643 | 4 794 | 4 945 | 5 095 | 5 245 | 5 394 |
| A 16 | 4 737 | 4 967 | 5 141 | 5 315 | 5 488 | 5 663 | 5 837 | 6 009 |
| Laufzeit | zwei | drei | drei | drei | vier | vier | vier | Endgrundgehal |

(二)、關於晉升「俸階」: 時間與要件

依聯邦公務人員俸給法第27條第3項規定,公務人員一開始係依據各該俸

等的最低俸階起薪,並非每年升一個俸階(Stufe),於各俸等之第1俸階任滿兩年始得晉升,於第2俸階到第4俸階必須各任滿3年始得晉升,於第5俸階至第7俸階必須各任滿4年。

並非年限一到便當然晉升,而是有一個要件,亦即必須有「合於要求之績效」 (anforderungsgerechte Leistung);若公務人員未合於此項要求,則將停留在原來 的俸階。相關的績效表現係經由一個評定。

以上之限制,尤其年限,使得中低階官員的陞遷高度緩慢化,也造就德國公務人力體系之人力配置高度取向當初一開始任職的職位(之官等與俸等)。若相比較,我國公務人員考列甲等或乙等都可以升一個俸階,而且連續兩年考績考列甲等或三年考績二乙一甲得晉升職等53,明顯過於寬鬆。

以上的改革係取向績效,學界曾有一說指出,其對於原任職於私企業者之轉任公務人員而言,則不無一定的不利益性,蓋其在私企業的年資將無法獲得計算 54,但這已有前揭依工作經驗或個人學經歷而得直接以較高俸等職位或較高俸階的對待可能。

二、強化本俸,減少加給與其他給與

聯邦公務人員俸給法的第二個改革,為對於諸多「加給」項目,而將之適度整併到「本俸」。簡而言之,迄今為止德國聯邦每年對公務人員所為的特別支付項目(Jaehrliche Sonderzahlung)以及所謂的「一般職位加給」(Die allgemeine Stellenzulage)被調整進入本俸中。強化本俸、減少加給或其他之給付固然是值得追求的目標,但也應注意,對於為數龐大、細分不同職系、承擔各種不同具體職能職責的為數龐大的德國公務人員而言,過於單一化的本俸與有限化的加給種類是否適合,以及於改革後是否真能持久(是否過早或過晚總是有新的加給或其他給付出現?),尚非無疑問55。

三、小幅朝向績效俸給制

聯邦公務人員俸給法的第三項改革,係取向「績效俸給制度」 (Leistungsbesoldung)。但本次修法的改革,相較於2004年聯邦政府內閣所提「公

75

⁵³ 一直到必須佔缺或是公務人員任用法設有限制,例如初等考試及格者只能晉升到第 5 職等。

⁵⁴ Heinrich Amadeus Wolff, Die Reformpolitik ber kleinen Schritte-zum Erlass bes Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts, ZBR 2009, S. 73 (75).

⁵⁵ 學者曾提出這樣的質疑,參見 Wolff, aaO., S.75-76。

務人員法制之新路徑」(Neue Wege im oeffentlichen Dienst)的改革構想,顯然係有所弱化。本次的改革只限於引入一個很小範圍的預算,來作為績效俸給之用,亦即每年公務人員俸給預算支出的 0.3%, 參見聯邦公務人員俸給法第 42A 第 4 項。以下略作說明。

(一)、所謂「績效俸階」(性質上為績效獎金)

由於晉升俸階緩慢,為鼓勵中低階公務人員,聯邦公務人員俸給法第27條第7項規定績效獎金,針對俸給表A公務人員,於「於持續性之超乎平常表現」(bei dauerhaft herausragenden Leistungen)時,得於該公務人員升至下一俸階之前(fuer den Zeitraum bis zum Erreichen der naechsten Stufe das Grundgehalt)--蓋如前所述,A2-A16之每一俸等之每一俸階的晉升設有一定服務年限之要求--,領取該下一個俸階之薪俸,簡稱為「績效俸階」(Leistungsstufe),受獎人數不得超過各該公務機關現有公務人員中尚未達各該俸階之最高俸階者總數15%56。

以上顯示,績效俸階的金額並不是很高,以 A16 俸等第一俸階者為例,其本俸為 4737 歐元,所得領取之績效獎金不過 230 歐元而已(第2俸階 4967 減去 4737),但這與德國本俸頗高有關,已如前述。這與我國公務人員考列甲等、乙等者之優渥獎勵及總人數比例,有天壤之別。

(二)、「特殊表現之績效獎金」與「特殊表現之績效加給」

除了以上之外,德國法尚有針對特殊表現者提供之績效獎金與績效加給。

聯邦公務人員俸給法第 42a 條規定,針對「超乎平常、特別之績效表現」 (herausragenden besonderen Leistungen),聯邦政府經由法規命令,針對適用 A 俸給表之公務人員給予「績效獎金」(Leistungspraemien)與「績效加給」 (Leistungszulage);前者係一次性之給付,後者附有領取期限(Befristung),兩 者都得連續給予同一受獎人,日後均不得納入退休金之計算上。績效加給是針對

⁵⁶ 具體規定為: Die Zahl der in einem Kalenderjahr bei einem Dienstherrn vergebenen Leistungsstufen

Berufsbeamtentums, ZBR 2013, S.145(152f.).; Leonald Kathke und Sussane Vogl, Evolution und Revolution-Die Eckpunkte der Bayerischen Staatsregierung fuer ein neues Dienstrechts in Bayern, ZBR 2009, S.9(9ff.).

darf 15 Prozent der Zahl der bei dem Dienstherrn vorhandenen Beamten und Soldaten der Bundesbesoldungsordnung A, die das Endgrundgehalt noch nicht erreicht haben, nicht ubersteigen.細膩情形,以及針對公務人員未滿七人之單位之特殊放寬計算,由聯邦政府以法規命令訂之。Hierzu und zum folgenden, vgl. Helmut Schnellenbach, Leistungspraemium und Leistungszulage im oeffentlichen Dienst, DVBl. 1995, S.1153ff.; Josef Franz Linder, Unabhaengigkeit als Paradigma des Berufsbeamtentums, ZBR 2013, S.145(152f.): Leonald Kathke und Sussane Vogl. Evolution und

先前三個月內之特殊、超乎平常表現,而且在未來也可預期仍有相同的表現;若 當事人後來表現欠佳,則主管機關得廢止之。

主要規定為,每一年度、每一機關(亦即分權化,由個別機關自行決定)之 績效獎金、績效加給之獲獎人總共不得超過該機關適用該俸給表公務人員總數的 15%,但人數少於七人之機關得有放寬之規定;未採行「績效俸階」之機關,得 於未採行之範圍內,增加本處之獲獎人數比例。

績效獎金的額度不得高於該公務人員所屬俸等之起始俸階(Das Anfangsgrundgehalt),所以金額頗高,例如A16俸等官員可領得4837.07歐元。 績效加給每月不得超過該公務人員所屬俸等起始俸階之7%。

相關決定,由最高職務機關或其所指定的單位,負責決定。績效獎金或績效加給,與前述之各種加給、補償性給付之有無重疊而應計入或排除,由聯邦政府於法規命令中為規定;該法規命令中也得規定,若一績效係由團體協力所完成,則績效獎勵該團體也只能領取一次;團體績效之總額度不得超過前述績效獎金額度的250%,若有不同俸等人員一起完成時,則以有重要參與之最高俸等者為標準(maßgeblich ist die hoechste Besoldungsgruppe der an der Leistung wesentlich beteiligten Beamten)。聯邦政府乃制訂「聯邦績效有關之俸給工具法規命令」57。

第五節 聯邦公務人員退休撫卹法之修正—兼論聯邦體 制修憲前已經進行的改革及最新之修法發展

2006 聯邦體制改革後之修法,亦即逐步提高法定退休年齡(schrittweise Anhebung der Altersgrenze),係規定於「聯邦公務人員法」,已如前述。

除此之外,應補充兩項說明,分別為 1998 年以來之退撫儲備金的建立,以 及最新立法發展之「可攜式年金」及「因家庭照護事由所致退休金額過低者之申 請延退之請求權」。

壹、概說及 2006 年聯邦體制修憲前前已經完成的改革:引進退 休撫卹儲備金,以及調降月退休金計算積數的百分比

_

⁵⁷ Verordnung des Bundes ueber leistungsbezogene Besoldungsinstrumente, Bundesleistungsbesoldungsverordnung, in der Fassung vom 23.7.2009.

關於德國公務人員退撫制度,得先作如下說明:首先,聯邦與各邦公務人員 退休撫卹法的退撫制度,必須受到憲法的拘束。以聯邦而言,為基本法第33條 第5項所稱公務人員之法制應衡量「傳統以來諸原則並續行發展」(Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Beruecksichtigung der hergebrachten Grundsaetze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.),所以立法者一方面必須顧及 傳統以來者所建立的永業文官制度諸原則,但另外也要與時俱進。依據如上要 求,於公務人員俸給法與退休撫卹法領域位乃建立「合理的俸給及退休照顧之原 則」(Alimitationsprinzip),亦即,對於公務人員及其家屬之於工作期間及退休後 應給予適當薪俸與照顧之原則,使保有尊嚴與生活。德國已退休而支領月退休金 的退休公務人員,與在職公務員一樣,在每年都可以領得一筆年終獎金,德文稱 為「耶誕節獎金」(Weihnachtsgeld);該筆獎金的數額約為月退休俸的四分之一, 不隨物價指數變動而調整;若該退休公務員有參加照護險,則這一筆金額也應計 入長照保險繳費計算上之所得範圍內。除此之外,德國月退休俸的高低將隨著公 務人員俸給的調整,而加以調整。再者,若某位公務員之職務係採部分工時制 (Teilzeit),則其月退休俸的計算方式同樣係以每年百分之 1.794%的基數,而乘以 服務的年限,並乘以其部分工時佔完整工時之比例,例如若完整的公務員上班時 數為每日八小時(每週四十小時),而某位採部分工時的公務員係每天四小時, 則其年金計算上係以上數額的百分之五十58。德國年金的支出負荷也成為重大問 題,主要是因為 1970 年代德國各邦在「中級官等」及「中高級官等」任用為數 龐大的新公務人員,此等將於這幾年或甚至未來幾年退休,政府的退撫支出負擔 沈重,更多的稅收將被用來作為退撫支出。若干邦及聯邦因而引進如下新的規 定,亦即對新的公務員捨棄恩給制而改採退撫基金制,當事人及雇主必須繳交一 定比例費用。儘管公務人員月退休金的額度高於領取勞工年金者,而且有各自複 雜的計算上之變數與歷史過程等,但從人口的減少變化趨勢以觀,以及從現代「社 會國」的理念係對整體國民在同一個條件下之保護並賦予國家義務,從而如何適 度的(儘管短期內有諸多困難)關照不同保險月退休俸的體系,為一個有待討論的 問題59。

-

⁵⁸ 本長段的說明,參見德國聯邦政治教育中心網頁,關鍵字,Rententolitik, http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/141581/beamtenversorgung?p=all,最後造訪日期:2015年12月1日。

⁵⁹ 以上,同上註。文中並指出,就減少退輔的支出,聯邦與各邦所得採行的政策工具約有如下 幾項:1、調降月退休金的最高支付比例(從原來之75%,於2001年調降到百分之71.5%,即為一例);2、提高得請以月退休金的起支年齡;引入較早而請領月退休金者之減額年金制度;對於領

德國聯邦於 1998 年制定「轉換公務人員退休撫卹報告之法」,簡稱為「1998 年 退 休 撫 卹 改 革 法 」 (Gesetz zur Umsetzung des Versorzungsberichts; Versorzungsreformgesetz1998-VReform G)。這是一個包裹立法,一共修改 18 個法律,其中最重要者在於修改聯邦公務人員俸給法,新定第 14A 條,引進「退休撫卹儲備金」之制度(Versorzungsruecklagen),改革構想在於回應人口變遷以及支領月退休金的公務員人數不斷增加。

經由本次修法,聯邦乃設置一個「特別財產」(Sondervermoegen),由公務人員所「繳交」的退休撫卹儲備金(Ruecklagen)所組成。所謂「繳交」係指,於1999年到2013年間,經由「聯邦公務人員俸給法暨聯邦公務人員退休法律法之調整法」的規定,而為完成。

於此應先補充說明:德國公務人員月退休金的金額,係有調整的可能,而調整的作法係係「盯緊」聯邦(作為雇主)與聯邦政府所雇用的契約進用人員(作為受僱人)之雙方集體勞動協商談判所確立的加薪,例如加薪多少個百分比。經由前述聯邦公務人員俸給與退撫之調整法(Anpassungsgesetze)的立法,聯邦將原依前述標準應有的加薪與退休金增額給付額度,以每年減少百分之0.2%,。預計的酌減時間為十年(所以,目標值為百分之二),並將差額作為公務人員退休撫卹的儲備金,而集中到前述特別財產。該特別財產的收入只得作為未來退休撫卹的支出之用。

依當時新修訂的「聯邦公務人員俸給法」第14a條第1項,聯邦政府所必須提供的俸給與退休撫卹的支出將相應地平均減少0.2%。同條第4項規定,相關情形將另外以法律加以規定,該法律尤其得規定有關特別財產的管理與投資。同條第5項並規定,有關前述退休撫卹的儲備金應衡量老人安全保障體系的一般發展、公法上退休撫卹制度的情況、國家一般經濟與財政的發展情形,於一定的期間內加以檢視。

基於前述第4項之規定,而且也是出於退撫制度之重要事項,聯邦乃另外於同年的7月9日公布「聯邦公務人員退休撫卹準備金法」(Gesetz ueder eine Versorzungsreucklage des Bundes; Versorgungsreucklagegesetz-VersRuecklG)。2006

取遺囑年金者調降得領取的百分比;調降對於月退休金請領者或遺囑年金請領者之特別給付,例 如前述之聖誕節獎金;調降月退休金的請領額度,以便能夠將調降所節省的金額移到社會長照保 險之繳費費率上。

年 11 月 9 日聯邦制定該法之修正法 (Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes)。

本法共分兩節,第一節是有關建立「特別財產聯邦公務人員退休撫卹準備金」。第二節係前述 2006 年 11 月修法所新引進,規定建立「聯邦公務人員退休 撫卹基金」(Versorgungsfonds des Bundes);後者係適用於 2006 年 12 月 31 日以 後新成為公務人員者(見該法第 14 條)。

本特別財產之收入與獲益於確保安全、現金流動性與獲利性之投資原則(bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite)下,得投資於歐元所支配的、可交易的債券。

本法第7條規定,本特別財產自2018年起將以15年的時間,以局部減輕公務人員退休撫卹之方式,而為支出。第8條規定,該特別財產應與聯邦其他的財產加以分離管理。第9條規定,聯邦內政部自1999年1月1日起將取得聯邦財政部的同意後,每年提出一個「經營管理計畫」(Wirtschaftsplan)。第10條規定,德意志聯邦銀行每年應對內政部提交一個有關基金財務的運用管理之年度報告。同法第11條規定,在該聯邦特別財產將建立一個「諮詢委員會」(Beirat)。其有權參與所有重要的問題,尤其有關前述投資的指令及經營管理計畫,而且聯邦內政部就基金管理的年度審計提出前也應該聽取本諮詢委員會的意見。本諮詢委員會共有3位成員,由聯邦內政部長任命,任期5年。該委員會執行制定有關的業務規程。同法第12條規定,本特別財產於支付完畢後應加以解散。

經由以上的改革,德國公務人員退休撫卹法(制)可謂告別「恩給制」而進入 「儲金制」⁶⁰。

聯邦於 2001 年通過「公務人員退休撫卹改革法」 (Versorgungsaenderungsgesetz 2001)。其將月退休金的給付上限,由原先之「最後在職本俸及其他依法律可計入月退休俸的加給或給予」的75%,逐步調降為71.75%。這個改革旨在回應於一般勞工退休金保險(法)已經採行的改革。除此之外,經由本次修法,遺孀的撫卹金也減少5%。凡此所剩下來的錢,其50%將撥補當

80

⁶⁰ 此項激烈的轉變在該法制定前後曾合憲性的爭議,通說採合憲說,後來的發展也顯示獲得民意支持。關於當時的合憲與否討論,參見 Ulrich Battis / Jens Kersten, Die Bildung von Versorgungsruecklagen fuer die Altersichrung von Beamten,NVwZ 2000, S.1337-1343; Detlef Merten, Aktuelle Probleme des Beamtenversorgungsrechts, NVwZ 1999, S.809-816; Ulrich Battis, Das Versorgungsreformgesetz1998, NJW 1998, S.2653-2654.

作退休撫卹的儲備金,而進入前述之「聯邦特別財產」。

貳、逐年提高退休年龄(schrittweise Anhebung der Altersgrenze)

這是身份事項,規定於前述聯邦公務人員法,而非公務人員退休撫卹法,先予說明。

一、德國自願退休年齡為年滿 63 歲,月退休金起支年齡為年滿 65 歲

在比較法上,德國對於月退休金也有請領的資格要件,但不是以任職年資加 上年齡作為標準,而是單以年齡作為計算,以下略作說明。

依照德國「聯邦公務人員退休撫卹法」(Beamtenversorgungsgestz)第4條,退休的要件為公務人員至少已經服務滿5年,或是因疾病、失蹤或其他受傷事由而且就之自己非有故意或重大過失以致於成為職務上無能力之人(以上二者只要該當一款即可)。另外的要件則是聯邦公務人員法第51條「強制退休」及第52條「依申請經核准而退休」(亦即我國所稱「自願退休」)。前者規定,聯邦公務人員的強制退休年齡為67歲,但其它法律有特別規定者,不在此限;同條第2項規定過渡時期的安排,蓋其係由原先65歲修改為67歲⁶¹;同條第3項則規定,聯邦國防軍(指我國之國軍)之消防職系人員年滿62歲為強制退休年齡。第52條規定,公務人員年滿63歲經由申請並批准而退休,身心障礙者為年滿62歲⁶²。

約言之,2006 年聯邦體制修憲之後,各邦在公務員的俸給、職涯(Laufbahn) 及退撫方面取得自主立法權,聯邦所享有之對全德國(包括聯邦與各邦)之統一的 公務人員法制的立法權,只剩下公務員身分有關之權利與義務事項(Statusrechtet und Statuspflichte);但在過渡期間,亦即各邦尚未完成自行的立法之前,原先聯 邦規定仍然適用。自該次修憲迄今,聯邦與各邦在如上公務人員法律領域乃逐漸 各有不同的發展,但嚴格言之,可謂大同小異⁶³。聯邦與各邦之間,甚至各邦之

^{61 2006} 年 10 月 23 日德國組成聯合政府達成共識,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,政府實有必要盡早回應此問題,建立德國所有世代均能信賴的退休保險制度。參見王儷玲,2009,先進國家公務人員退撫制度之研究,銓敘部委託專案研究計畫,頁 37。

⁶² 德國聯邦公務人員法第 52 條自願退休的年齡為年滿 63 歲,而先前的規定為滿 60 歲,惟此該條第 2 項乃有「過渡條款」的設計,逐年調高到 63 歲,對於不同出生年齡的公務人員,分別不同的延長月份,例如 1952 年 1 月生者,延長為 1 個月,就 1963 年出生者,則延長 22 個月。

⁶³ 這是一種務實的作法,而且也與德國聯邦體制向來被稱許為「合作式的聯邦體制」相符合。

間的差異性立法發展,包括年終獎金的給予--德國稱為聖誕節獎金 (Weihnachtsgeld)及有關退撫人員若有其他收入則應於如何程度酌減所核定的退休金額度。就聯邦而言,當時的聯邦內政部長 Wolfgang Schaeuble 在 2007 年 8 月 14 日有關公務人員年金改革的談話中指出,聯邦將退休金的起支年齡由 65 歲提升到 67 歲,而這正是一般勞工的月退休金起支年齡,兩者從而將完全相應,此舉的目的之一也在於彌平兩大年金體系之差異。這個 67 歲的新制度,黑森邦於 2011 年的該邦公務人員退休撫卹法改革中也經實現。

以上顯示,聯邦公務人員最高的月退休俸的給付額度為「最後在職本俸及其他法律所規定得列入月退俸的加給或其他的給付」的 71.75%,而且係工作年滿 40 年。在 2001 年時,最高的上限比例為 75%,但經由 2001 年之月退休金給付調整法(Versorgungsanpassungsgesetz2001)所規定逐步調降,而成為如上的最新百分比。在該次調整法中,即使已經退休的公務人員,其未來相關之月退休金也同樣受到刪減。聯邦憲法法院將相關的訴訟案以無理由而為駁回。

德國「聯邦公務人員退休撫卹法」(Beamtenversorgungsgestz)第 14 條規定公務人員的「退休金給付額度」(Hoehe des Ruhegehalts)。其第 1 項規定,退休金的金額為,以每一年 1.79375%為基數,最高採計 40 年,從而上限為 71.75%;同條第 3 項規定,月退休金的起支年齡為年滿 65 歲,但公務人員得提早支領,但必須適用「減額年金」,亦即每提早 1 年則減少 3.6%,總刪減額度不得超過10.8%,但就因其他法定屆退事由而於 62 歲前便已經離職者則不得超過百分之14.4%。就減額年金而言,北萊茵-西發利亞邦最高的減額年金為 14.4%。

德國法係就最後在職職位的「本俸及其他可計入月退休金的加給或給付」作為基礎,而所謂最後在職職位,必須係該公務人員至少已經擔任該職位兩年以上,這個規定旨在避免投機者就任新職後於極短的時日內辦法退休;若公務人員在新職上任直未滿兩年便辦理退休,則其月退休金將以其前一個職位的本俸為計算基礎。公務人員退休撫卹法(按於修憲前,係適用於聯邦與各邦)第5條第3項第1句「至少三年」的期限規定,被聯邦憲法法院宣告違憲,理由為系爭規定不利於未來退休的公務人員,而有違於憲法永業文官體制當中予以合理的俸給及退休照顧之原則(Alimitationsprinzip)⁶⁴。

_

⁶⁴ Beschluss vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04;

德國聯邦退撫法並規定有樓地板之「最低年金保障」

(Mindestversorgungsbezuege),為A俸表第四俸等(A4)者俸給之65%(於2012年1月1日為1.419,49歐元,這係指沒有家眷補助並扣去稅捐及健康保險之後的數額)(ohne Familienzuschlag bei Bundesbeamten, abzüglich Steuern und den Beitrag für die Krankenversicherung)。

值得注意者為,德國的月退休俸依所得稅法(EStG,適用於聯邦與各邦)第19條第2項,應予全額課稅。此之外,退休者在一直到死亡之前的健康保險費用必須自行負擔,亦即,其得向「私人保險公司」投保並繳交健康保險費,或是申請加入「法定的疾病健康保險」(Gesetzliche Krankenversicherung,簡而言之,為公法上的社團法人,為經營主體)。

就公務員有某個邦轉到另外一的邦,或在聯邦與邦之間的轉換,其所致之退 休撫卹金的支付主體有所變更,為此聯邦與各邦之間乃簽訂「國家條約」(按, 聯邦與各邦各為國家屬性,所以是經由條約),旨在以解決有關退休金與撫卹金 的負擔分配問題(Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag)。

就公務人員的月退休金與一般勞工之「法定年金」(Gesetzliche Rentversicherung)兩者的比較,儘管常被拿出來談論,但不無難以比較性,蓋這是屬於相當寬廣範圍的比較,兩個體系各有諸多不同計算基礎乃至歷史形成過程的,甚至不同的目標設定等;甚至即使有可資比較的項目,也只能在一個相當有限的範圍內係屬於可資採用者。舉例言之,即使在計算淨收入,也應衡量諸多差異性,例如不同的收入總類、不同的稅課、不同的成本⁶⁵。

2006年修憲後在若干邦,因為邦取得該邦層級的公務人員退休撫卹法的自主立法權,乃逐漸有自主的立法,例如有的邦乃對新進的公務員建立退休撫卹的基金(Pensionsfonds),以確保未來有關的退撫支出。

二、德國軍人、警察的退休年齡

http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20070320 2bvl001104.html , 最後造訪日期: 2015 年 11 月 30 日。

⁶⁵ 整體而言,德國公務人員的平均月退休金為 2570 歐元,反之勞工則為 984 歐元;這個數字看起來相當不利於勞工,但吾人也應注意,德國幾乎百分之八十的公務員都擁有大學的文憑,勞工則不然。以上,為德文維基百科全書有關退休金(Pension Altersversorgung)的關鍵字的說明,造訪日期:2015 年 11 月 30 日。

德國軍人法(Das Solatengesetz)第 45 條規定強制退休年龄 (Altersgrenze)。其一方面係取向於職務等階,另方面則區分不同職系;將軍、上校,以及衛生勤務職系、軍事音樂勤務職系、地理資訊職系的軍官,屆退年齡為年滿 65 歲;其他職系的軍官為,上校 62 歲、中校 (Oberstleutnant) 61 歲、少校 (Majore) 及司令部的上尉軍官 (Stabshauptleute) 為 59 歲、尉級軍官為 56 歲,下級職業軍官 (Berufsunteroffiziere)為 55 歲;噴射戰鬥機飛行員為 41 歲。該法並無規定經由申請之自願退休。

軍人退撫係規定於「軍人退休撫恤法」(Soldatenversogungsgesetz)。該法第 26 條規定,退休金的計算係由「年資」乘以「本俸及其他依法律明定得納入退 休金計算之給與」,每年以 1,79375%計算,四十年的年資最高可達 71,75%。但 因職業軍人的強制退休年齡較早,年資較短,所以在計算上乃於年資乘以 1,79375%之外,尚有一個「附加給付」(Zuschlag)以提高退休金,其計算方式為,以 60 歲退休作為合理的(理想的)離退年齡標準,若某位軍人 53 歲便達退休年龄 而退休,則 60 減去 53 剩下 7,然後以 7 乘以 1,79375%。以上兩者相加,便是該位軍人的月退休金總百分比⁶⁶。

就警察而言,聯邦與邦各享有警察事務的立法權(與執行權),得有自己的規定。聯邦警察法(Bundespolizeibeamtengesetz)第5條規定,警察強制退休年 齡為年滿62歲,但並沒有自願申請退休的規定。

參、最新的立法發展:可攜式年金,以及因家庭照護事由所致退休金額過低者之申請延退請求權

德國如上月退休金起支年齡規定導致公務人員必須久任,對個人身心不適或 生涯規劃或家庭照顧需要者不無困難,乃有進一步的配套與改革。

一、退休前經由申請改為部份工時制

德國聯邦公務人員法第 93 條規定「老年之部份工時」。這係源於私部門之勞動法規,於 1998 年便已經見諸聯邦公務人員法,各邦的規定不一,也有迄今仍

⁶⁶ 参見「徳國軍人聯合會」(Der Deutsche Bundeswehr Verband) 之網頁説明: https://www.foeg.de/C1257706003AB2FB/vwContentByKey/W289DBEB463DBWNDE/\$FILE/Versicherungsheimat Soldaten.pdf, 最後瀏覽日 2015 年 7 月 9 日。

未引進者。部份工時又可分為「每週部份工時」及「塊狀模式」(Blockmodell)。 前者顧名思義係當事人仍須每週工作,只是工時減少;後者則是將一年的時間區 分為兩部份,在「工作時期」當事人工作時間一如一般情形,但於「免服務期間」 則不須工作。

本制度得讓年老的公務人員得因身心調適、人生規劃或家庭照顧因素,而有稍微喘息的機會;行政機關經由本制度而得另外招考人員,而對於嚴峻的勞動市場有所幫助。關鍵問題在於部份工時的申請年紀,部份工時期間如何敘薪及如何程度得計入退休年資。巴伐利亞邦早先的規定為,當事人自年滿55歲便得提出申請,但此期間已經修改為年滿60歲⁶⁷。各邦的考量為限定於一定種類之公務人員(例如身障者、警察、教師),或限定於一定的行政領域,或是只採行塊狀模式⁶⁸。

聯邦公務人員法第 93 條第 1 項規定「每週部份工時制」,但設下嚴格的要件: 有給職之公務人員於年滿六十歲起,而身障者或遇職位裁撤時之當事人自年滿 55 歲起,得提出申請,經許可後,自許可日起至退休日止,改為「老年部份工 時」,工作時間為原先之一半,最高為許可前兩年之平均工時之一半。進一步的 要件為,該申請人須於申請時至少已經有三年係以部份工時制服務於行政機關 (按,德國聯邦公務人員法規定四種:出於勞動市場政策、出於育嬰、出於家庭 親人照護事由,以及本條),而且於 2010 年已經開始部份工時制--以上顯示,只 開放給「老生」,封殺「新生」--,而且此申請案對該行政機關並無急迫之職務 上利益之違反 (dringende dienstliche Belange)。同條第 2 項規定塊狀模式之部分 工時制,要件與前述相近,但加上當事人先前從事部份工時制時係經以塊狀模式 許可者。

二、引進可攜式年金

於前述「聯邦公務人員法制新秩序與現代化法」三讀通過時,聯邦眾議院便 附帶要求聯邦政府於該第 16 屆會期內提出一個「公務人員未達自願退休年龄(年 滿 63 歲,已如前述)便離職之可攜式年金」的構想,目標在於使私部門與公部 門的人力能有可穿透性,聯邦政府據之乃提出「公務員及軍人之退休金期待權之 可攜性」報告,提出若干政策選項--首先是創造「第二個條柱」之公務人員的年

⁶⁷ Maximilian Basslsperger, Eibfuehrung in das neue Beamtenrecht, 1.Aufl., S.260(2009).

⁶⁸ Ulrich Battis, Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 4.Aufl., § 93, Rd.4(2009).

老退休照顧,以針對提早離退的公務人員;其次為提供一次性的離退給付(給付標準也要適當);第三種則是建立可攜式年金。該報告並沒有進一步評估與決定最後方案,但學者指出,從有關的敘述中聯邦政府係偏向引進「提前離職者養老金」(Altersgeld)⁶⁹。

可攜式年金之改革係源於如下的社會變遷:隨著個人自由之開展,以及現代化、後現代社會的發展,每個人有自己的工作、生活與品位的選擇,一個人進入公務人員體系後須到年滿63歲才可以申請自願退休(並以年滿65歲為月退休金的起支條件),公務人員中不免有若干人因種種事由而難以忍受致自願提早離開;現代性的婚姻及家庭照顧,配偶或家眷住處與公務人員當事人之辦公處所遠離;隨著德國社會更加老年化,若干公務人員有意照顧年邁父母而興起不如歸去之思;私部門更為動人的招募條件也是一個原因。除此之外,公部門不斷進行公共任務的檢討所導致之相關職位的裁撒乃至機關(構)合併,也使受波及的公務人員想要提早離開。統計數字顯示,聯邦在2010到2012年間,約有450位公務人員提前離開,巴登-符騰堡邦平均每年約有80位70。

這些提早離開的公務員,依向來的法制,蒙受一定的財產上不利益,蓋其只能改投保一般勞工所投保的「勞工年金保險」(Gesetzliche Rentenversicherung)⁷¹,而且在時間上係追溯到其擔任公務員的第一天開始便視為納入勞退保險。所有的保險費由原來的雇主(例如,假設該公務人員在聯邦內政部上班,則為內政部)全額負擔,亦即勞工與雇主各自所應繳交的部分均由雇主負擔。由於德國「更高官等」(按,得比擬為我國之「簡任官等」)的公務人員薪水遠高於勞工,但勞工保險的投保金額與保費計算有其標準及上限,所以離退後轉保勞退保險的公務人員一般受到不利益的對待。

針對提早離職公務人員之如上所述不利益對待,曾有提早離退人員提起「憲法訴願」,聯邦憲法法院於判決中指出,以上規定並不違反基本法第3條第1項

⁶⁹ 聯邦眾議院的要求,以及聯邦政府的回答,參見聯邦眾議院的如下議案文號:BT-Drs.16-10850. S.7 und 226; BT-Drs.16-12036, S.3ff;以上,引自 Johannes Holzer, Altersgeld fuer Bundesbeamte, DOEV 2013, S.890(892).

⁷⁰ Holzer, aaO., S.890.

⁷¹ 德國於公務人員之外尚有勞工、漁民、文藝家、農民等等乃至各種白領階級。歷史以來德國奉行社經部門自治原則,而部門自治項目中有一項即為部門內從業人員的養老照顧,所以這些部門乃將歷史以來並後來經立法保障而已經建立針對所屬成員開辦之「退休撫卹的公法人組織」。提早離開公部門的公務人員視其工作屬性或其他有關的關聯性,也得不參加一般勞工退休保險,而轉投保這一類由社經部門公法人所建立的退撫機制。

「平等原則」,理由主要在於,公務人員月退休金之制度係針對依規定服務期滿 而退職的公務人員,為自普魯士時代以來所建立的模式,自願提早離職者從而並 不享有此項保障。對提早離退者之照顧,只能依據基本法「社會國原則」中「弱 勢照顧」之針對老年生活無依之照顧;但以上見解也受到學界的批判⁷²。

值得注意者為,在聯邦政府完成立法之前,巴登-符騰堡邦已經先行,而於 該邦「公務人員退休撫卹法」第84至89條引進「提前離職者養老金」。依之, 公務人員必須至少在該邦服務五年以上而提前離退者,始能享有請求權。自願提 早離退的邦公務人員享有選擇權,亦即得選擇依向來機制而改為自始參加勞工退 休保險,或領取提前離職者養老金。其金額係以「服務年資」乘以「能夠計入提 前離職者養老金的本俸及其他依法律規定可計入月退休金計算之其他加給或給 付」;這兩個概念近乎等同於該法就一般公務人員退休金計算之「服務年資」及 「本俸及其他依法律規定可計入月退休金計算之其他加給或給付」。依之,公務 人員在漫長的公務人員培養過程的「實習期間」(Vorbereitungsdienst),例如以制 服警察人員而言,一般係於招考錄取後到警察學校受訓三年,於最後結束階段參 加國家為其舉辦的考試,通過後才取得任官資格,此三年期間在邦公務人員退休 撫卹法上係計入服務年資。就法律學門的畢業生而言,其大學就讀期間當然不計 入退休的期間,但其考上第一次國家考後長達兩年的實習期間,則予以計入。提 早離退的公務人員之如上養老金並非於離職時即可領取,而係與一般正常離退的 公務人員相同,於年滿 65 歲時始可請領;若當事人申請提早請領,而且最早只 能從年滿 63 歲起,則有減額年金的適用,每年扣除 3.6%,最高可達 10.8%。巴 登-符騰堡邦公務人員退休撫卹法第86條有所謂「不再認可」(Aberkennung)提 前離職者養老金,亦即,當公務人員在提前離職前已經有違法亂紀行為而依邦公 務人員懲戒法應予以永久解職處置73。

聯邦於 2013 年 8 月 28 日制定「給予自願提早自聯邦公務體系離職之公務人員、法官與軍人養老金之法律」(Gesetz ueber die Gewaehrung eines Altersgelds fuer freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten),性質上為包裹立法,計有 11 個條文。其中第 1 條係新制定「提前離職者養老金法」 (Altersgeldgesetz; AltGG)),為以下所討論者。第 2 條以下則是分別針對既有的

⁷² Beschl.v2.3.2000, 2 BvR951-98, DVBl. 2000, S.1117; zitiert nach Holzer, aaO., S.891.

⁷³ 以上有關巴登符騰堡邦的機制,參閱 holzer aaO.,s.892-893;進一步的文獻請參閱 Sabrina Schoenrock, Portabilitaet der Altersversorzung-Bienstrechtsreform in Baden-Wuerttemberg, ZBR 2011, S.372-377.

聯邦公務人員法、聯邦公務人員退休撫卹法、聯邦公務人員懲戒法、軍人法、軍人退休撫卹法、軍人懲戒法、「社會法典第四部」等加以修改。

在內容上,聯邦的規定與巴登符騰堡邦大致相近,但有少許的不同。

本法規定,聯邦提前離職者養老金的起領條件,為當事人係基於自願而離 職,而且須任公務人員期滿七年,而且其中至少有五年係任職於聯邦;這與前述 邦法之五年條款不同。其次,與邦法同,於自願提早離職的聯邦公務人員享有改 為自始參加勞工退休保險或領取提前離職者養老金之選擇權;在定性上,提早離 職的養老金性質上並非典型意義的公務人員退休金(所以不能處處比照正常的公 務人員退休金之規定),而係源於「社會國原則」之對於老弱者的生活照顧。本 項請求權自當事人離職日之次日發生。第三,若提早離職的公務人員有聯邦公務 人員退休撫卹法所規定的喪失退休金請求權事由,則將喪失提前離職者養老金之 請求權;若當事人經遭公務員懲戒之「減俸」處置,則其養老金也將遭到刪減, 因限於篇幅,不細膩說明。第四,提前離職金的金額計算,係以「服務年資」乘 以「本俸及其他依法律規定得計入的加給或給付」,每年乘以1.79375%(上限不 得超過71.75),並「乘以0.85」,亦即,相較於一般退休金,總共有高達15%屬 於大致計算之扣減額 (ein pauschaler Abschlag)。這「扣減額」規定為邦法所無, 聯邦採行之理由為74:為了避免聯邦公務人員因而爆發提前離職潮;公務人員提 早離職後其原任職機關必須重新招考人員,為此有進一步的行政成本支出。第 五,聯邦在年資計算上並不納入受訓期間,而與邦法不同。第六,提前離職者養 老金於當事人年滿 65 歲始得請領,但若當事人因有生計困難或有身障事由則得 提早請領,此時有減額年金規定之適用。第七,公務人員於領取如上養老金時, 若另有緣於其他更早時期任公職之退休金,或其他從事營業的收入,或其他之退 休給與,則在退養金給與上應加以折抵75。第八,當事人之養老金的金額高低, 應由主管機關於離職後六個月內加以確認,若未來遇有法之修正則主管機關保有 修正權。第九,當事人之遺族對於養老金享有撫卹權,限於篇幅不予詳述。

三、針對因家庭照護事由以致於月退休金過低難以保障退休後生活者,引進延後退休請求權

⁷⁴ 參見聯邦內政部網頁之說明:

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Dienstrecht/Beamte/Altersgeld/altersgeld_node.html, 最後造訪日期:2015 年 8 月 7 日。

⁷⁵ 見同上註之說明。

德國於 2013 年 7 月 3 日通過「聯邦公務員家庭照護時間及較為彈性退休之法制法」(Gesetz zur Familienpflegezeit und zum flexibleren Eintritt in den Ruhestand fuer Beamtinnen und Beamte des Bundes),性質上為「包裹立法」,一舉修改聯邦公務人員法、聯邦公務人員俸給法及其他有關規定。本法的改革項目有二,首先係引進「家庭照護時間」,經核准者上班改採部份工時制;其次,針對當事人因為家庭照護事由以致於月退休金過低難以保障退休後生活之缺失,加以弭補,而引進「申請延後退休」之「請求權」;兩項改革旨在回應德國聯邦的人口變遷⁷⁶。

德國聯邦公務人員法第51條規定公務人員法定退休年齡為年滿67歲(按,原為年滿65歲,2006年聯邦體制修憲後之修法改為今制,採逐步提升),除非其他聯邦法律有特別規定。同法第52條規定,申請退休以年滿63歲為要件。聯邦公務人員法原來已有申請延後退休之規定,但當事人無「請求權」。約言之,該法第53條規定,基於公務人員的申請,其退休可以延後三年,但要件為,其須「合於機關職務上的需要」(in dienstlichen Intressen)。換言之,是否准予,取決於機關職務上的利益,而非當事人的需要。

本次修法第一次引進當事人請求延後退休的「請求權」,但要件嚴格。首先,申請人必須出於家庭照護原因(以致於在公務人員的年資上有所短少),亦即曾經許可改為部分工時或請無薪假(見前述聯邦公務人員法第 92 條)。第二個要件為,當事人於依法定年齡退休(年滿 67 歲)所取得的月退休金並沒有超過 71.75%(亦即上限,詳前述)。簡而言之,公務人員係出於以上家庭照護事由以致於年資減少,於年滿 65 歲退休時一般而言沒有辦法獲得合宜的退休金保障,乃有此項制度之設計。

肆、簡單比較

以上顯示,德國職業軍人、警察的強制退休年齡都比我國高。

其次,德國以65歲為一般公務人員月退休金的起支年齡,比起我國一般公務人員之85制來得嚴格,舉例言之,某甲於27歲考上公務人員高普考或特考及格,其成就85制(年資30年、年齡55歲)時才屆齡57歲而已。這尚且不包括

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/12/familienpflegezeit.html ,最後造訪日期:2015 年 8 月 8 日。

⁷⁶ 參見聯邦內政部之新聞稿說明,

我國教育人員、警察、軍人之更為寬鬆的月退休金起支條件。

第三,德國有許多配套,包括:德國法針對自願提前離職者引進可攜式年金, 准許年滿一定年齡者於退休前經由申請而改為部份工時制,以及對於因家庭照顧 以致於年資較短退休金保障較少者引進延退之請求權。

第四,考試院於 2015 年 11 月 23 日邀請台大社會工作學系助理教授傅從喜 博士專題演講「年金可攜性與退休金自主投資:國外的經驗與我國的省思」。其 中提及「年金可攜性的策略選項」,包括:1、權益結清:被保險人離開方案時, 即將其給付權義結清,通常是退還其個人所繳付的費用,或是採給予一次金之形 式。採這種方案者,例如台灣男生於服義務兵役時參加「軍人保險」,於退伍時 予以一次結清,此時期(第一個方案)不再保留到未來第二個方案的退休之時, 也不得轉換併入後續職場生涯之年金。2、權益保留:被保險人退保時其年資予 以保留,俟其未來符合請領條件時,再予給付。3、採認先前年資,但不給予給 付:被保險人離開方案後,其已累積之年資可計入其之後轉入之方案,以成就年 金給付資格,但第二個方案對於計入之年資不給予給付,第一個方案之年資之月 退休金仍由第一個方案給付。4、先前的年資轉換併入:被保險人離開方案後, 將其已累積之年資「設算」,併入其之後轉入之年金方案,併入之年資也給予年 金給付。其中第四種模式因為涉及不同職場之不同的年金方案,前一方案已累計 的年資如何設算併入,非無爭議。德國巴登-符騰堡邦與聯邦所採的可攜是年金 方式,很明顯地係上述第三種模式。至於第三種模式的優點,首先,為公平,亦 即,不會因為某人先前在私部門工作十年,而後因故轉到公部門,而竟年資絲毫 不予併計,也不會產生原先在公部門服務十年而轉入私部門後之年資同樣不予併 計的困擾。其次則是合於時代性:我國在政策制定上應鼓勵修法引進年金之可攜 性,理由在於未來的社會將會是更多元、更後現代、更個人自由權伸張,每個人 有自己的人生規劃,只為了能夠成就年金請領的年資條件而被久久綁在公部門或 私部門,構成對於個人自由權的嚴重侵害,也不符合個人自由行動所可能帶來的 移動、冒險、犯難、創新,而這些是經濟或甚至政治與社會發展的重要因素。第 三,問題在於,這個最後會不會造成公部門留不住人才,尤其留不住有相當歷練 的中高階人才,而造成公部門養才的資源浪費,並造成公部門競爭力的下降?這 問題非無可能,但反面言之,任何人才的離開都代表有新的人力進入或被拔擢陞 遷,所以除了少數出於國家重大投資栽培之公部門職位(例如戰鬥機飛行軍官),

否則不必太過擔心;若真值得憂慮,而必須在制度上加以處理,則也非不得將公部門提前離職者中之限於一定職位或經過一定養成過程者,在離退年資的計算上,予以一定的打折,例如德國聯邦的作法,便係「乘以 0.85」,亦即,相較於一般退休金,總共有高達 15%之扣減額 (ein pauschaler Abschlag),以減低公務人員早退的動因;當然,這樣的做法是否合於平等原則,非無討論的空間。至於前述第四種理念型,亦即先前年資結算轉換併入,其立意最佳,但困難在於,如何將當事人先前的年資適度地結算併入後來方案?這涉及公平正義的問題,舉例言之,若甲乙兩人都是同一天進入私部門服務,而且都是服務滿十年,然後兩人同時日轉入到同一個行政機關但在不同的部門,但兩人在私部門的職位有別,例如一個是知名報社的主編(且擔任主編已經長達五年),而另一位還是維持在跑地方新聞的層次,則兩人的年資各應如何結算?雖說這裡可以由當事人在私部門時代的薪水高低或其他類似指標作為一個標準,但還是充滿爭議,尤其薪水、職位或產能之高低在不同領域的公司或是不同行業別之間,有時候存有很大差別,更何況這部分尚有我國因為家族企業眾多而有出於家族親疏遠近照顧因素而導致職位與薪水高低的不同。

第六節 附帶說明:公部門契約進用人員之法制

本處所稱「公部門契約進用人員」,在德國法係指在公部門服務的人員,但 其並不是國家考試及格而由用人機關經公開甄選而任用之公務人員,而是依勞動 法制(下含諸多法律)並經「勞動契約」所進用的人員。本節非屬於德國2006年聯 邦體制修憲以來的公務人員法制改革項目,而是屬於勞動法制及勞資雙方經由團 體協商而帶動公部門契約進用人力發展的範疇,係持續有在進行之談判(按,一 般而言,一個談判階段完成之後總有留下若干仍難令雙方滿意者,而留到下一階 段)。本次考察因限於時間,儘管聯邦內政部官員已經提示有關的數字以及指出 德國(聯邦)公務人力中之契約進用人員非屬短期聘任(聘用)性質,但也只能 說到這裡而已。以下係本團隊後續收集資料而為之說明。

依據德國聯邦內政部出版的英文版(按,同時也有德文版)〈The federal public service—an attractive and modern emplorer〉,2014年有關現行聯邦公務人力(指廣義者)的數據。見第37頁,其中公務人員在2013年為130,600人;而約聘僱人員及工友(我國所稱工友、技工、司機)為129,800人;而警察及其他有固定任期的人員以及固定期限的任職者人員(carrer military and fixedterm-volunteer)為174,200人,

所以總數為434,600人;其中全職者為388,300人,而非全職者(part-time)有46,300人。以上人力資料,係包括已經私營化的德國鐵路及德國郵政之從業人員。

壹、德國勞動法概說

勞動法得分為團體勞動法與針對個別勞工加以保障之勞工法,亦即「集體勞動法」與「個別勞動法」。集體勞動法主要談勞動三權,亦即團結權、協商權與罷工權,相關的法律例如有關集體勞動契約之「團體協約法」(Tarifvertragsgesetz)。

首先,勞工享有組成工會的權力(「團結權」);其次,勞工的工資、工作條件及權利義務事項等,並非經由個別勞工與個別雇主商談,蓋這不利於居弱勢的勞工,而是由同一類的勞工組成同一類的工會,然後與所對應之同一類的雇主們所組成的「雇主集團」,進行團體之間的談判與協商,然後簽署「團體協約」,這一般稱為「團體協商權」。第三,勞工享有「罷工權」,但這須有一定的條件限制並應先經一定的警告程序,始得發動,而與公務人員不享有罷工權不同,但後者因歐洲人權公約法院判決採享有說,而出現爭論。

除三項勞工基本權有關的法律之外,勞動法尚有諸多規定係源於世界人權公約及國際勞工組織所推動的公約,以及「歐洲聯盟」(德國為會員國)所制領的「指令」或「法規」,性質上為歐盟的二級法,前者會員國必須依指令要求而修改內國法,後者則係直接拘束各會員國。這些不斷深化對勞工的保障,例如有關安全、衛生、兩性工作平權(尤其在待遇、陞遷、福利上,以及對於懷胎勞工的保障)、任意解約、工時、接引家眷前來同住等保障。早期的勞工法律因為數目有限而且內容並不精細,於有不足時係採回歸適用民法之方式,這個命題在當今也依然成立,但畢竟因為專業化與深化發展的結果,勞工法的體系更為充分與自主,自不待言。

貳、公部門契約進用人員及相關法制之發展

德國公部門契約人力進用的歷史,可以追溯到 19 世紀初期。當時便有以工人以輔助性人力的方式,進入到當時完全係由保留給公務人員的公務體系。而 19 世紀中期在公部門中也就已經引進約聘僱人員(Angestellten)。從 19 世紀中期開始,工人與約聘僱人員便有持續性的成長,而於此期間,公務人員的數字也不斷膨脹。更根本而言,從 19 世紀中下期以來,因為在各領域科技的進步所帶動的

經濟成長與國家財政力的豐厚,也使得公部門的人力必須大幅擴張。在第一次世界大戰期間,公部門更是進用非常多的約聘僱人員與工人。凡此而言,導致在1920年時,此等人員的工資報酬與權益責任等已經經由勞動契約加以規範,1924年5月2日便由雇主集團與受雇者集團簽訂帝國約聘僱者勞動契約。此後細分為若干種類不同人員的集體勞動契約,自1960年起,區分為三種。其中以聯邦有關雇員(按,指約聘僱人員,Angestellter)之團體勞動契約(Bundesangestlltenvertrag; BAT)的適用範圍最大,所以也受到更高的注意,從而在勞動契約的範本上與討論上取得一種支配性的地位77。

這些人力在德國法從一開始,便係適用勞動法制之相關法律。在歷史發展的過程中,一開始所簽署的契約有部分約款係不自為精確規定,而只規定適用公務人員相關法律條文,例如 1961 年「聯邦雇員團體勞動契約」,當時的簽約的雙方都有意將公部門契約進用人員與一般公務人員儘量等同對待,所以有很多援用之約款。一直到晚近,就公部門契約進用人員的「兼職」或「違法有責執行職務以致於所造成的責任」的事項,都還是於契約中規定適用公務人員法制的相關規定78。

後來的發展為,因現代性社會不斷專業化發展,公部門契約進用人員乃分化 出若干特殊種類,而逐漸簽署「不同種專業種類的團體協約」(Spartentarifvertraege) 但也產生過於複雜之不夠清楚明白缺失。

2005 年 10 月 1 日起,就聯邦與各邦之下的縣市、鄉鎮市的契約進用人員係實施新簽署的公部門服務契約。新的版本有幾個特色。首先,其不再區分雇員 (按,指約聘僱人員,Angestellter)與工人(工友、技工)(Arbeiter)。其次,其簡化迄今許多有關特別種類人員之規定,而且只針對勞動法律所謂規範的部分加以規定,而這一般係指勞動契約旨在創造更有利於法律所規定的者(例如有關最低休假期間)。第三,本次修改中最重要者為取向績效而為的報酬,亦即相關的薪給仍然取向績效而有一定的差別⁷⁹。

⁷⁷ 以上簡單的說明,請參考 Hubert Minz/ Peterconze, Recht des oeffentlichen Dienstes, 6. Aufl., Rd. 256-257 (1993).

⁷⁸ 以上的說明參見 Karl-Ulrich Langer, in: Manfred Wichmann/ Karl-Ulrich Langer, Oeffentliches Dienstrecht, 6.Aufl. Rd.420 (421).

⁷⁹ 參見 Langer,aaO., Rd.421;勞動契約中仍有少許規定係指引適用公務人員法制規定,例如有關受雇者因其自身所造成之賠償責任;除此之外,應注意者為,若勞動契約沒有規定者,則應適用勞動法律的諸多規定,例如有關勞工安全衛生、工作時間等。

公部門契約進用人員之經由「團體協商」而簽署勞動契約,而這係由服務業部門受雇人員的全德聯合會與聯邦政府(作為雇主)簽約。勞方的實力堅強,所以勞動契約的談判可謂經常在舉行,即使一個新的版本通過,其大概也只是解決向來的部分問題,新約訂立後就未解決的部分仍有待後續的協商。換言之,勞動契約的內容,有動態發展性。聯邦固然為雇主,各邦也都是雇主。

整體而言,德國公部門契約進用人員所適用的勞動法及經由積極談判所簽署的勞動契約,相較於私部門之勞動者所簽署者,並沒有特別的地位⁸⁰。

以上簡介旨在指出,德國因為勞動三法及勞工保護有關的法律完善,而且德國有各部門強大的工會及各部門之強大工會各自往上集結組成各自的聯合會,再由各種聯合會組成總工會,所以工會的層次綿密,而且因為有德國向來左派的傳統,而可謂實力堅強。所以,雙方所簽署的勞動契約對公部門契約進用人員具有保障性。

參、現行勞動契約概說

德國採聯邦體制,聯邦與邦各自都是國家(至於相互間的關係尤其立法權、執行權、財政權等之劃分明確規定於基本法,已如前述。),而聯邦或在各邦之公部門契約進用人員分屬於聯邦與各邦作為雇主的談判權利,所以聯邦與邦各有團體協商契約。因限於篇幅,以下僅限於聯邦者。

一、契約人力不得適用之範圍

依德國聯邦基本法第 33 條第 4 項 , 高權法性質之職權行使(Die Ausuebung hoheitsrechtlicher Bfugnisse) , 而且係作為經常性的任務者 , 原則上應由公部門服務的人員當中之與國家處於公法上之勤務與忠誠關係者出任 , 而不得由公部門之契約進用人員出任。

本條規定固然因用詞抽象而在界定上不免有所爭議,但核心的部分依然清楚,一般而言,屬於稅捐、警察、司法等傳統的干涉行政領域,為典型的高權法性質的職權行使。例如德國向來便將各級公立學校教師及公立大學教授定性為公務人員(而與我國公教分途不同)。當今的法制依然為,中小學教師職位仍定性為公務人員,因為老師係受憲法之「學校教育」規定的付託,履行一種持續性的公

.

⁸⁰ 以上的說明參見 Langer, aaO., Rd.422.

共任務⁸¹。

二、名稱與體系

聯邦所簽署者為「聯邦公部門契約進用人力契約」(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst)⁸²。主要適用於聯邦政府,但也因參與簽署方而另外也適用於全德縣市政府、鄉鎮市公所受雇的契約進用人員;但鄉鎮市領域之有關廢棄物清除處理部門的公務人員、北萊茵西發利亞邦水利領域契約進用人員以及在聯邦與各邦乃至地方的縣市、鄉鎮市公共運輸部門的契約進用人員,則各有簽署特別的團體協議,從而不適用。

該契約性質上為「一般性之契約規定」,另有「特別種類之契約規定」 (Spartentarifvertraeg),例如在公部門「公共行政」服務之契約進用人員(BT-V);在「公立醫院」服務的契約進用人員的專章(BT-K);有關在「公部門信用合作社」服務的契約進用人員的專章(BT-S);有關在「機場」服務的契約進用人員的專章 (BT-F);有關從事「廢棄物清除處理」的契約進用人力(BT-E)。所謂特別種類的契約規定係指,其所含的規定中,有的是修正一般性的團體協約的部分,例如有關報酬的部分;其它的規定,只要明文寫下,一般而言係排除總則的規定,例如有關最高的工資部分。一般性契約規定則」計39條,分為六節。

三、「一般性之契約規定」之規定

其第一節為「一般規定」,第1條規定適用範圍;第2條規定勞動契約應以書面締結。雇用的前六個月期間是試用期,除非另有協商訂立更短的試用期。第3條規定一般性的勞動條件,例如職務上所知悉事情的保密義務,而且也適用於契約關係結束之後,再如不得收受贈品或其他的利益事項,除非得到雇主的同意,若當事人受到這種的邀約,則應立即向雇主呈報。本條也進一步規定兼職的情形,以及雇主認為存有可資支持的疑慮時,可以要求受雇者提供醫生診斷的有關是否還能勝任工作的診斷證明;受雇者有權閱覽其個人有關的卷宗檔案;受雇人因為執行職務所受的損害責任。第4條規定調任、借調、指派到其他職務及雇主出於人事管理事由上的調動權利以及受雇者的同意權(指同意調動與否)之有無或要件。第5條規定訓練措施。

-

⁸¹ 相關的討論參看 Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/ Hofpauf, GG, Kommentar,11.Aufl. Art.33, Rdn.82-86 (2008)。

Vom 13. September 2005, zuletzt geändert durch Änderungstarifvertrag Nr. 10 vom 1. April 2014.

自第6條開始,為第二節,標題為「勞動時間」。聯邦受雇者每週平均工作 39 小時。第7條規定特殊類型的工作,例如夜班或日夜班輪流的屬性工作。第8條對如上特別類型的工作者提供若干特別的給付補償。第9條規定「等待隨時被召喚工作之期間」(Bereitschaftszeiten)。第10條規定每個受雇者應該建立一個勞動時間有關的帳戶,亦即「工時帳戶」(Arbeitszeitkonto)。第11條規定「部分工時」,前提要件為,受雇人至少有一個18歲以上的小孩或經醫生鑑定而需要照顧的其他親屬。

四、尤其,有關報酬、績效獎金、其他的給付與退撫。

第12條起為「第三節」,規定報酬與其他的給付,以及報酬的分級。

現行係區分為 15 個等級。聯邦的團體協約共分 15 個等級(可稱為職等或俸等,以下以「俸等」稱之),每個俸等之下又分為五或六階(可稱為「俸階」),各給付額度詳如下表。究竟一個職位係歸於 15 個等級中的哪一個,係取向該職務的特徵(Taetigkeitsmerkmale)及該特徵所需要的專業知識與能力,此外也應針對該職位所提供的勞動服務具體情形(Arbeitsvorgaenge);其中當然有屬於評價的部分。有關俸階的相關規定見諸本一般性契約(總則)第 16 條以下。

第 18 條規定績效性的報酬,這是一種取向績效而為的給付,為併行而且屬於附帶外加(zusaetzlich)性質,為前述報酬之外的給付。績效性的報酬總體不得超過前一年所有與本契約之下適用人員月總報酬的百分之 1,見第 18 條。

第 19 條規定非平常情況下之困難性的工作者的困難加給(Erschwerniszuschlaege)。第 20 條規定為「年度特別給付」(對公務人員有之,對約聘僱及工友人員也有之,對本處所討論之契約進用人員也有之,這是源自傳統以來的作法,例如德國有所謂「聖誕節津貼」(Weihnachtsgeld)——約可比擬為我國之「年終獎金」,此外也有其他種之津貼,但凡此晚近因聯邦與各邦財政日趨拮据而有所刪減。第 22 條規定疾病時之給付,第 23 條規定其他之特別給付。本節另外值得注意者,為第 25 條退休撫卹金機制,這本來屬於私法上勞動契約人員而依德國勞工退休金有關的法律(Gesetzliche Rentversichrung;國內有人翻譯為「法定年金」,但精確言之,其類似我國之勞工退休金);但除此之外,本總則篇第 25 條進一步規定,公部門之契約進用人員為了有進一步之附加的退休撫卹給付,而得以自己的出資(繳交保費)而建立附加而屬於企業內部(政府也可謂是一個企業)的退休撫卹給付,凡此係另外簽訂一個專門的團體協商契約。

表4-9

| Monatliches | Bruttoentgelt | in Euro | ab 1. M | ärz 2015 | für Bes | chäftigt | e des Bundes | |
|-----------------------|------------------|---|---|---|--------------|--------------|---|--|
| | Grundentgel | Entwic | klungss | | | | | |
| Entgeltgru ppe(俸等) | ung Stufe 1(第 | nach 1 Jahr Stufe 2(1年 之,第 2 俸 階) | 3 Jahre n Stufe 3(3年 之後第3俸 | 6 Jahre n Stufe 4(6年 之後第4俸 | n Stufe | 後第6 | Voraussetzung (要件) | |
| E 15 | 4.179,74(歐 元) | | | 5.416, 39 | 5.878, 91 | | wissenschaftliches | |
| E 14 | 3.785.38 | | 4.442, 64 | 4.807, 81 | 5.367, 72 | _ | <u>Hochschulstudium</u> oder <u>Master</u> (大學 | |
| E 13 | 3.489,62 | 3.870, 59 | 4.077, 52 | 4.479, 14 | 5.039, 05 | _ | 畢業或碩士) | |
| E 12 | 3.129,17 | 3.468, 92 | 3.955, 78 | 4.381, 80 | 4.929, 53 | _ | | |
| E 11 | 3.022,81 | | 3.590, 64 | 3.955, 78 | 4.485, 25 | _ | <u>Fachhochschulstu</u> <u>dium</u> oder | |
| E 10 | 2.916,44 | | 3.468, 92 | | 4.174, 88 | | Bachelor (專科畢 業或學士) | |
| E 9b | 2.586,77 | 2.857, 36 | ŕ | 3.383, 71 | 3.688, 02 | | | |
| E 9a | 2.586,77 | 2.857, 36 | | 2.999, 18 | 3.383, 71 | _ | | |
| E 8 | 2.427,23 | 2.680, 10 | ŕ | 2.904, 65 | 3.022, 81 | 3.097, 26 | mindestens dreijährige | |
| E 7 | 2.278,35 | 2.514, 67 | | 2.786, 48 | 2.875, 10 | 2.957, 82 | Berufsausbildung (至少受過三年 | |
| E 6 | 2.235,78 | 2.467, 40 | ŕ | 2.697, 84 | 2.774, 66 | 2.851, 47 | 之職業訓練) | |
| E 5 | 2.145,97 | 2.366, | 2.479, | 2.591, | 2.674, | 2.733, | | |

| | | 97 | 23 | 49 | 21 | 30 | |
|-----|----------|--------------|--------------|----|--------------|--------------|-----------------------|
| E 4 | 2.044,34 | 2.254, 70 | | | 2.561, 95 | 2.610, 38 | |
| E 3 | 2.012.46 | 2.219, 23 | | | 2.443, 79 | 77 | An- und |
| E 2 | 1.863,54 | 2.053, 80 | 2.112, 89 | , | , | 2 /27 | Ungelernte(無學 歷限制) |
| E 1 | _ | 1.670, 94 | | | 1.767, 82 | 1.852, 91 | |

聯邦公務人員之俸表分為A表(針對一般文官)、B表(針對高階文官)、C表(針對教授)、R表(針對法官與檢察官)。A表分為A2-A16,B表分為B1-B11。上述契約進用人力的團體協約的15個俸等中,第1-4相當公務人員法當中之「簡易官等」;5-9A則相當於「中級官等」;9B-12相當於「中高官等」;13-15則相應於「高級官等」。

五、關於聘用期限與解雇

這規定於第六節「勞動契約之賦予期限(亦即不是終身聘用,而是限期性的任用)與勞動契約之結束」,亦即第 30-35 條。

在解雇上可區分為一般情形下的解雇與特殊情形下的解雇,兩者差別在於有無於期限前為通知的必要及解雇的事由;除此之外,對於前往服兵役者、懷胎者、身障者、擔任機關構職工委員會成員等,有特別解雇的保障規定。於此也應注意,德國有所謂「部分工時及附有期限之勞動契約之管制法」(Gesetz ueder Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsvertraege),公布於2000年12月21日,旨在保障標題所示兩種情形下的勞工權益。其中第4條特別規定勞動契約得附有期限的八種情形,例如該企業用人需要只是暫時性者(第一款)、賦予期限係作為試用(第五款)、該勞動給付的性質特色係能正當化賦予期限者(Eigenart der Arbeitsleistung)(第四款)、如有出於該受雇者本身的事由而能正當化契約具有期限者、該受雇者工資係源於預算的科目而該科目本身在國會中係被賦予一定的期限者。凡此規定為法律位階,限縮了如上勞資雙方集體談判所簽署的勞動契約的形成空間。此外,若受雇者已經以契約進用人員身分工作達15年而且年滿40歲,則此時期雇

主(不論聯邦、邦或地方自治團體)於一般情形下將不得予以解雇,除非遇有行政機關裁撤等例外情形。其次,即使雇主有權解約,在解約前應聽取「職工委員會」 (Der Personalrat)的意見;若雇主遲延而沒有提供職工委員會有關的參與,則系爭解雇決定的法律效果為不生效力。

六、其他規定

第五節,亦即第 30-35 條,為有關休假與免除勞動的規定(Urlaub und Arbeitsbefreiung)。第七節,亦即第 36-39 條,為過渡時期與附則之規定。

肆、我國法之簡單觀察

我國現行的契約進用人員區分為「聘任人員」、「聘用人員」(依「聘用人員聘用條例」所聘用者,「本條例所稱聘用人員,指各機關以契約定期聘用之專業或技術人員」)、「約聘僱人員」(規範依據為「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」⁸³),至於各機關構以業務費所聘請的「臨時人員」,則不屬於這三大類⁸⁴。

⁸³ 其第2條規定:約僱人員之僱用以所任工作係相當分類職位公務人員第五職等以下之臨時性 工作,而本機關確無適當人員可資擔任者為限,其範圍如左:

一、訂有期限之臨時性機關所需人員。

二、因辦理臨時新增業務,在新增員額未核定前所需人員。

三、因辦理有關機關委託或委辦之定期性事務所需人員。

四、因辦理季節性或定期性簡易工作所需人員。

前項約僱人員之僱用以年度計劃中已列有預算或經專案呈准者為限,約僱人員不得擔任或兼任主 管職位。

⁸⁴ 銓敍部於民國 104 年 4 月 22 日向考試院考試委員座談會提出「聘任人員人事條例草案簡報」, 其中指出研擬的沿革與當今的構想。其中指出:現行公務人員人事法制尚乏聘任之相關規範,比 照或準用教育條例規定聘任者,因無專屬法律規範,爰主管(用人)機關多自行訂定單行規章,並 自行辦理聘任人員之聘任、敍薪、升等、退休及撫卹等人事管理事項。現行非依教育條例聘任者 處於自我管理狀態,教育部置身事外,本部無法可管,形成公務人員人事法制上之缺漏;其權益 保障因機關不同而有落差,且非屬教育人員卻加入教育人員退撫基金,不其合理;另進場機制不 -,易產生機關首長濫用私人之弊端。基於聘任人員缺乏統一管理規範,為有效解決機關用人問 題,考試院前於88年10月及91年8月2度將聘任條例草案函送立法院審議;惟均因屆期而不 續審。值得注意者為,其後聘任人員曾一度納入聘用條例,亦即聘任與聘用合為一部法典而為研 擬,但後來的發展為,因屬性不同,且牽涉範圍過大,爰未繼續推動。後續的發展為,考試院院 與行政院於 101 年 3 月 27 日函送立法院審議之公務人員基準法草案第 5 條第 2 項規定:「前項聘 任人員之範圍、職務等級、資格條件、薪給、考核、陞遷、退休及撫卹等有關事項,另以法律定 之。」銓敘部乃重行依上開基準法草案之授權,積極研擬聘任條例草案當中。就聘用人員人事條 例草案之研擬而言,民國 101 年 10 銓敘部重行研擬的版本指出:1、本條例所稱聘用人員,指各 機關於預員額內以契約定期 進用之人員; 聘用人員自聘用之日起,與聘用機關發生公法上契約 關係,不適用勞動基準法之規定;聘用人員所任工 作以辦理本機關技術 性、專業性或支援性 之 業務為範圍,且本機關確無適當人員可資 擔任者為限(以上,第3條)。2、主管機關及其 所屬 機關聘用人員總 人數,不得超過該主管 機關及其所屬機關職 員預算總人數百分之 十。 聘用 人員有下列情事之一者,聘用人數不 計入前項員額比率:一、依機關組織法律所定。 二、為因 應國家政治 經濟環境變遷、國內重大災害,或處理突發、特 殊或新興之重大 事務,報經主管

德國模式係涵蓋我國意涵之約聘、約雇、約用之三種人員(但不包括臨時人員),整體乃形成單一的契約用人的體制。我國有無必要將聘任人員人事條例與聘用人員人事條例分立,或是說,將聘任與約僱合併(亦即將現行聘任人員任用條例與約聘僱人員的辦法整合成一個法典),為政策上所應討論的問題。德國如上模式,係將契約進用人員統一經由勞動契約規範,但又分為一般性之規定(可稱為「總論」與各種類之規定(可稱為「各論」)。

其次,我國三大類人員的性質有一定的差異,其中又以聘任人員係由機關組織法律所明定職缺,而且職位特徵明顯,而有特別性。約言之,依銓敘部迄今的構想,而這也反映在「公務人員基準法草案」的條文中,聘任人員係屬於公法上的任用關係,為「常務人員規範」;銓敘部為了配合公務人員基準法草案,擬定將聘任人員納入常務人員規範,並授權另予法律定之規定,而且也未因應政府機關彈性用人的需求,以便延攬科技、研究、社會教育、文化及訓練等優秀專業人才至政府機關服務,乃擬具「聘任人員人事條例草案」,報請考試院審查⁸⁵。德國的模式則為:首先,聘任人員係屬於契約進用,亦即依勞動法制之勞動契約所

院專案核准進用。第一項所稱職員預算總人數,指機關組織法規所定政務人員、常務人員、法官與檢察官及前項以外聘用人員之預算員額總數。主管機關為民意機關者,另加計法定民意代表總額。本條例施行前,主管機關及其所屬機關原依聘用人員聘用條例或行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用、約僱人員(以下簡稱原聘僱人員)員額數,已高於其職員預算總人數百分之十者,應出缺不補,至符合第一項比率為止。本條例所稱主管機關,指總統府、國家安全會議、五院、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府、縣(市)議會。鄉(鎮、市)公所、鄉(鎮、市)民代表會之主管機關為縣政府(以上,第4條)。民國101年11月8日本院第11屆第212次會議審議銓敘部函陳聘任人員人事條例草案一案,決議交全院審查會審查,嗣於同年12月20日召開全院審查會,會議決議略以,本案在法制上及政策上皆有待釐清及思考,爰俟銓敘部將聘用人員人事條例草案正式報院並經院會交付審查時再一併考量;其後,於102年7月4日本院第11屆第243次會議審議銓敘部函陳聘用條例草案總說明及逐條說明,暨配合廢止聘用人員聘用條例一案,經決議:「交聘任人員人事條例(以下簡稱聘任條例)草案全院審查會併案審查。」遵經於同年8月19日、12月16日及本(103)年8月7日在本院舉行3次全院審查會。會中並邀請行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)派員列席說明84。就聘用人員人事條例草案,請參閱

http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/666-3808%5CDocuments/%E6%A2%9D%E6%96%87%E5%92%8C%E8%AA%AA%E6%98%8E=%E6%96%B0%E8%88%8A%E5%B0%8D%E7%85%A73%E6%AC%843.pdf;就「審查報告」全文刊載於:

file:///C:/Documents%20and%20Settings/a087/%E6%A1%8C%E9%9D%A2/4911449179.pdf;以上,最後造訪日期:2015年11月30日。

85 因事涉廣泛,應經民國 103 年 8 月 14 日考試院第 11 屆第 297 次會議決議,請參酌審查會委員之發言意見,並衡酌考試用人及政府彈性用人政策之衡平,與相關機關協調獲致共識後,再行報院。銓敘部乃具重新研議,並曾於民國 103 年 11 月 28 日、民國 104 年 9 月 15 日、9 月 18 日、9 月 25 日邀集相關主管機關與學者、專家,召開研商會議及諮詢會議最新的發展為,銓敘部並於民國 104 年 11 月 26 日考試院第 12 屆第 63 次會議銓敘部重要業務報告中提出「銓敘部派員參訪置有聘任職務機關情形」,所參訪的機關包括國家圖書館、國立台灣交響樂團、國立自然科學博物館、國家教育研究院、國立故宮博物院及國立傳統藝術中心。

進用,政府並沒有特別制定法律,而是以勞動法律與勞動契約來完成有關的管理。此契約係指團體協商契約,有聯邦、各邦及各邦之內的地方自治團體(之整體)分別作為雇主的一方,以及不同勞工類別之公會及往上連結之總公會作為另外一方,契約中規定勞工的權利與義務。其次,德國模式將職等(也可稱為「俸等」)分為15個,我國聘任人員人事條例草案將聘任人員等級分為聘任一等至五等,也值得注意⁸⁶。

第三,德國聯邦契約進用人員人數龐大,所以係於一般性規定(總論)之後 針對不同領域之契約進用人力加以規定(各論)。我國若擬採統一之契約進用人 力機制,則也應有必要之分類。

第四,我國聘任人員若改為依據勞動契約進用,則身分屬性為勞工,其所有權利義務將依據勞動法制之有關法律及契約,其中包括組成工會、享有團體協商權等。有關團體協商權,其界限、談判過程及雙方最適讓步(從而雙贏)方案之達成等方面,我國還有諸多有待深化與學習之處⁸⁷。

第七節 附帶說明:公務人員之保障機制

.

⁸⁶ 這五個等分別相當公務人員第幾職等,以宜,各等之下又分為幾階,有無類如公務人員年功俸之機制等,應予明確規定。本草案係參照現行相關規定係採比照大學教授、副教授、助理教授及講師資格聘任方式,而將聘任等別分成聘任一等至四等。但大學事務相對於公務體系而言,毋寧較為簡單,係以教學與研究為主,與廣大民眾無涉,而且教學與研究的態樣單純,而與管制及執行眾人之事之為數眾多行政機關的行政職位,有相當差別。總之,大學教師因其職務屬性區分成四個等別業已足夠,而將該體系套用到聘任體系是否造成問題,應予討論。

⁸⁷ 這得簡單以教師會的一個案例,加以觀察。自由時報,2015-11-27,記者簡惠茹曾報導「宜蘭 教師爭團協,縣長:不能損及受教權」,以下援用之。報導指出:本件的緣起為,縣府接受縣內 四十二所學校委託,與教師工會協商團體協約,從今年一月開始由副縣長吳澤成擔任召集人,歷 經十四次討論,團體協約的內容從五十二條刪到剩下有共識的卅條,但縣府還未核可。由於協約 內容訂定工時八小時、寒暑假返校日數以兩天為原則、拒絕交通導護等,經報章披露,都引起極 大爭議,家長團體並到孔廟狀告孔子。縣議會於 2015 年 11 月 26 日由縣政府專案報告,議員黃 定和、吳秋齡等人說,教師一下子是公務人員,享受公務員福利,轉眼間又成勞工,享受勞工權 利,哪裡好就往哪邊擺,社會觀感很差;議員邱嘉進、陳傑麟批評協約內容是不平等條約,應該 讓它走入歷史。縣長林聰賢則指出,老師適用教師法,怎麼又是勞工?不但家長不接受,縣府也 覺得不合理,當初是立法院通過工會法,賦予教師可以組工會,訂定團協過程已經造成輸掉社會 信任、輸掉教師團體互相理解、也輸掉工會的工作目標的「三輸」局面。但教師工會理事長朱堯 麟則表示,教師工會依據立法院通過的工會法成立,不知道哪一點沒有社會信任,工會和縣府開 了那麼多會議,難道主持的副縣長和教育處長都沒有得到社會信任?談協約時也有校長、家長代 表在場,家長團體也都簽名同意,縣府連自己僱用的勞工(教師)都不願意照顧,怎麼照顧其他 勞工?http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/935650,最後造訪日期:2015年11月27日;本件爭 議在不同報紙都有過報導。

公務人員的保障機制,涉及德國聯邦、邦、地方自治團體、其他之公法人之 公務人員乃至契約進用人員於組織與職位調整之變動、考績、陞遷、調任、機關 工作條件、相關法律案與法規命令按、重要特殊個案等之事宜之保障機制,為確 保公務人員法制(乃至涵蓋契約進用人員法制)永續性開展並不受政治力入侵的 重要機制,有如下三種,整體發揮保障的功能。

這議題在訪談過程中官員與學者(尤其, Dr. Maximilian Baßlsperger)有所 提及,乃簡單搜集資料;這議題於德國 2006 年聯邦體制修憲之後並無太大變動, 特此說明。

壹、各機關之保障機制:「員工委員會」

首先為具有產業民主意義之「員工委員會」,設置於每一個行政機關,在聯邦層級而言,規範依據為聯邦公務人員法第117條,其規定應保障公務人員之職工委員會權利,進一步以專法定之。無不論聯邦或邦,相關法制的重點為:每一行政機關應建立一個職工委員會(Der Personalrat),並依單位大小(亦即員工多寡)而決定委員人數;成員由公務員、約聘雇人員(Angestellter)、工人(Arbeiter)各依比例而選出代表,而且也顧及男女比例。委員們互選出「理事會」,另外一個為「職工大會」(Personalversammlung),由全部員工組成。職工委員會的任務為,首先,就機關內部有關事項加以「參與」。參與權可分為兩類,一是「共同決定權」,此類措施須先踐行通知職工委員會,並須得到職工委員會的同意,當雇主與職工委員會意見不同時,必須交付仲裁(Einigungstelle)。第二類的參與為「意見聽取權」,職工委員會之參與程度不若前述強烈。職工委員會就如下重要事項享有參與權:參與決定工作環境場所的裝備、佈置;參與決定撰寫工作內容及工作評鑑;參與決定門滅個別的組織單位(管理結構的民營化);解雇員工;調升或調降個別員工薪資等級;調動工作職務;員工工作成績評鑑88。

貳、公務人員之工會

德國公務人員得加入工會。聯邦公務人員法第 116 條規定,聯邦公務人員得加入工會 (Gewerkschaften) 與職業團體 (Berufsverbaende);公務人員不得因參加工會或職業團體之行為而在職務上受到不正或不利的對待。

-

⁸⁸ 我國的相關機制為考績委員會、甄選委員會。

其第 118 條規定,各該公務人員工會的「尖端組織」(Sputzenorganizationen),有權參與公務人員法規之研擬。該概念係從嚴解釋,指例如德意志工會聯合會 (Deutscher gewerkschaftenverbund)者,而不包括各種專門職業團體 (Fachverbaende);但這得經由實務上主管機關於重要議案研商上之從寬邀請其他專業工會,而得到緩解⁸⁹。

參、聯邦與邦之「國家文官保障委員會」

德國聯邦與各邦在二次大戰之後英國與美國佔領區的有關制度建制發展之下,分別設置國家文官委員會。這項制度,嚴格言之,與德國法本身之向來取向產業工會模式而與各級機關設置之「職工委員會」(詳前述)及德國公務人員工會機制,未必完全銜接。

德國公務人員之公開徵人與決定及後續之銓敘,係由部會決行,儘管各部會內部或下級機關之內部有票選產生的「員工委員會」之參與,但仍不免層級過低或過於零散,難有整體視野而且也難以敵對經政治任命產生之部會首長之人事行政決定所可能隱藏的政黨利益考量。正因如此,德國聯邦與各邦分別設置「國家文官保障委員會」性質上為「獨立機關」,為國家級之組織,而非個別行政機關所設置者,委員以合議制獨立行使職權,其所為決議具有拘束力,以監督並促成人事管理行為之客觀化與合理化;於當事人(例如被降調之公務人員)對機關首長所為人事行政決定不服而提起行政爭訟時,得由行政爭訟機關一併審查此等決議(若有之)之遵守與否⁹⁰。

在立法例上,吾人得以「聯邦邦公務人員法」為例,加以說明。

_

⁸⁹ Dieter Kugele (Hrsg.),BBG-Kommentar zum Bundesbeamtengesetz,§ 118, Rd.4 (2011). 我國公務人員第 4 條則明白排除各級政府行政及教育事業之員工之組織工會。其中儘管就教育事業之技工、工友組織工會之部分遭司法院大法官釋字第 373 號解釋宣告違憲(理由為因該技工、工友所從事者僅係教育事業之服務性工作,依其工作之性質,禁止其組織工會,使其難以獲致合理之權利,實已逾越憲法第 23 條之必要限度,侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權),但不及於一般公務人員。我國依「公務人員協會法」設置公務人員協會。該法未採行強制入會與強制收費,見第 9 條,從而弱化協會的代表性,不無可惜;但另說認為,這才符合憲法所稱「結社自由」(本處為不參與結社之自由)之精神。本法也不承認公務人員協會之團體協約權,見第 30 條第 2 項。該法不承認該協會得發動罷工,見第 46 條。公務人員協會得分層級。依該法第 5 條第 1 項第 2 款,台北市政府整體只能成立一個公務人員協會。但該法第 10 條第 2、3 項規定,各部及同層級機關其所屬機關、各直轄市、縣(市)行政區域內地方機關之公務人員會員,得於服務機關內組成各該部及同層級機關公務人員協會之分會或各該直轄市、縣(市)機關公務人員協會之分會。但同一機關以設一分會為限。公務人員協會有三種權利:建議、協商與自行處理。 Vgl.Wind/Schimana/Wichmann/Langer, Oeffentliches Dienstrecht, 5.Aufl., Rd.57 (2002).

該法第8章規定文官委員會,其中第119條規定「任務」:旨在統一處理公務人員法上之例外規定;其他則為本法之外之由聯邦政府經由法規命令所委託者。

該法第120條規定成員的人數、組成以及提名(由八位成員及另外八位代理人, Stellvertretende Mitglieder, 所組成;其中四名為基於職位而出任,例如聯邦審計院之院長、聯邦內政部主管聯邦人事法律與政策之主管官員等;另外四名為由聯邦總統基於聯邦內政部長的提名而任命,任期四年),第121條規定成員之地位,第122條規定該機關有權自行制訂議程,第123條規定其會議與決議,第124條規定其得為的證據調查、要求提供資訊及請求機關協助。

以上顯示,聯邦與邦之國家文官保障委員會的任務、職掌並不特別重要或顯著,尤其相較於先前之立法例。這與公務人員法制與執行已經日趨完善、已有工會及職工委員會加以參與及監督,又有執政黨與在野黨之政治攻防,也有報章媒體之報導與評論,此外尚有行政程序及行政爭訟之保障⁹¹。

第八節 附帶說明:聯邦政府「政府開放日」簡介

本團於德國參訪期間,正值德國聯邦政府與所屬部會舉辦每年一次的政府 開放日活動,爰略作整理,並略思考我國得有的作法。

壹、公私部門之「開放日」概說

「政府開放日」的上位概念為「開放日」,係指稱公私部門之機關、機構、 組織、企業體的總部或其下的個別工廠或部門--特色為具有一定的獨立性、具有 高度的顧客群或營業額等,凡此以下簡稱為「主體」--開放給民眾入內參觀,蓋

⁹¹ 在立法例上,吾人得以巴登-符騰堡邦公務員法(Landesbamtengesetz,vom19. Maerz 1996)為例,加以說明。該法第 125 條規定任務:其除了於該法先前章節或有關職務列等表之特殊例外規定時之參與權之外,尚負有如下之任務:1、就公務人員法具有原則性意義之問題,其有權參與公務人員法一般性之規定之準備工作(亦即就草案草擬之各個階段)。2、就公務人員之選拔;教育、考試與續行教育有關之法規擬議之準備過程之參與,但這也限於具有原則性意義之問題。3、就公務人員考試的一般性認認可(Allgemein Anerkennung von Pruefungen)事項,有權為參與。4、就公務人員職務列等表所規定之例外條款,有權提供有關的鑑定意見;5、就公務人員法之實際運作上之各種缺失,有權提出建議。4、邦國家文官保障委員會有權主動對相關部會提交前述第一款與與第二款有關之法規修改的建議(Vorshlaege)。5、邦政府得將進一步的任務委託邦文官委員會。

民眾一般而言並沒有進入的機會。「開放日」的制度目的,不論就公司部門,一般而言係在於「公共關係」的架構下開放顧客(亦即,民眾)參觀,從而提供資訊(乃至於經由人員之說明)而達到溝通的目的。若干主體係定期舉辦開放日活動,但也有其他主體採一年一次之方式,但即使後者也得有特殊情形下之加碼。促成舉辦「開放日」的具體情境,不外為主體的年度紀念日或其他具紀念性的因素,例如在許多城市而言,係於城市慶典日一併舉辦開放日活動。每個主體舉辦開放日並非全無限制,例如看守所、監獄或銀行的保險箱部門,一般而言在開放的次數或範圍與程度上便相對受到較多的限制。政府開放日一般而言係免費提供參觀。在舉辦方式上,規模愈是龐大的主體,愈是得制頒一個框架性的方案,以便該主體下之各個部門都能夠參與,而且得建立一個總主題及各部門的次子題;開放日也得連結到一個慶典(例如國慶日),而為舉行。除此之外,也得視需要與情形,而提供兒童們遊戲或玩耍的活動,使更多人有前來參觀的意願。一般而言,屬於宗教性之教堂、歷史文化古蹟的主體,或博物館的主體,或學術性機關構的主體,在德國實務上都已經有開放日的活動92。聯邦行政機關所捐資設立的公法上基金會,有的也舉辦開放日活動。

貳、聯邦政府之開放日

德國聯邦政府自1999年起,每年在夏季的某一個週末,在聯邦政府所在地之柏林,舉辦「聯邦政府之政府開放日」活動,並於該標題下設有一個副標題:「邀請(各位國民)前來進行國家參觀」(Einladung zum Staatsbesuch)。在該開放日中,「聯邦總理府」(Bundeskanzleramt)、聯邦政府新聞中心暨資訊署(Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)及聯邦的十四個部會,都開放民眾參觀。在各部會有關的文物擺設,或在對於參觀民眾之講說、溝通上,尤應使人民能夠對部會的政治與行政工作有基本或初步的理解。舉例言之,在「聯邦外交部」的政府開放日中,有一個部份為「外交上的經典房間」(Diplomatisches

Klassenzimmer),參觀者得經由十五分鐘之影片,而知道外交官的養成過程、工作與挑戰。在「聯邦交通、建設暨都市發展部」,當日係由多位專家提供交通、建設與居住有關的意見與問題回答。「聯邦國防部」則展示新一代的武器系統,

92 以上,引自德文維基百科全書,關鍵字為Tag der offenen Tuer,最後造訪日期:2015年9月15日。

並提供其構想有關的談話機會(約指開放來賓提問)。在「聯邦教育暨研究部」, 參觀者有機會對若干新的儀器進行操作與實驗。

以上係歷年來活動的一個概說。就 2015 年的政府開放日的活動而言,聯邦政府約有 15 萬 6 千名的參訪者,而「聯邦新聞暨資訊署」提供的參訪主題,為「德國統一 25 年」("25 Jahre Deutsche Einheit")及「公民對話——如何才是好得生活?」(der Bürgerdialog "Gutes Leben - was heißt das?"),並有一個數位化議程以展示開放日所有活動(die Digitale Agenda - das sind die Schwerpunktthemen am Tag der offenen Tür der Bundesregierung.)。聯邦新聞暨資訊組長指出,「政府開放日是一個好的機會,讓聯邦政府能夠呈現其所做的,同時也與市民們能夠有所對話」。

在各部會的活動設計上,從有關的活動報導以觀,應該是每個主體有一個主持人或甚至另有協同主持人等,得邀請部會內若干部門的主管或高階人員略作有關個人踏入公部門生涯機緣與感想以及該部門有關的最近議題或政策之發展⁹³。在聯邦政府的開放日中,聯邦內閣總理會親自出席(現身),並履行一個傳統的儀式,亦即帶領來實與參觀民眾走過聯邦內閣總理府及聯邦內閣總理府之花園,帶領來賓及民眾略作總理府的巡場,而且到重要的地點(景點)會略作有關的說明或甚至回憶相關施政過程等。許多民眾甚至有機會得到一個經由手機而為合照的機會⁹⁴。聯邦內閣總理會針對該年度的政府開放日的主題,亦即「德國統一25年」,也略作致詞,於最後指出施政的成果為德國為統一以來係以和平的方式來完成,德國是一個強國而且是一個自由之國。聯邦內閣總理也藉機會說明今年所舉辦活動中之何謂良善生活之公民對話的安排,指出這是聯邦政府很在意的一個活動;對每個人而言,何謂良好的生活總有一定不同的答案,例如有些人可能偏好環保,有些人可能側重於社會安全,以及對所有人而言大致都包含健康等,這個對話有助於問題的理解乃至最適化方案的初步掌握等。而對現場來賓的提問,亦即如何才是聯邦內閣總理 Merkel 個人所認為良善的生活,Merkel 也加

-

⁹³ 參見 2015 年聯邦政府的開放日活動中,新聞暨資訊署署長的發言以及另外一位政府發言人有關的致詞或說明,

http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/08/2015-08-26-tag-der-offenen-tuer.html?nn =539380,最後造訪日期:2015 年 9 月 16 日。

⁹⁴ 在 2015 年政府開放日中,聯邦內閣總理 Angela Merkel 甚至很友善地在其接見外賓的地點 (Ehrenhof)會見參訪者,而且很友善地略作說明,例如指出該地點一般而言在接見外賓時會演奏來賓所屬國的國歌,但在冬天因為氣溫太低以至於相關的音樂儀器有一定的困難而必須加以割 愛,但在中國則沒有這個問題,因為他們的人民有非常大的空間等。

以回答,指出和平、自由、尊重別人的自由等之價值與生活;其進一步也指出世界性及歐盟、德國所面對的難民潮問題,指出我們必須幫助真正需要保護的人,而且要有更高的包容性⁹⁵。

參、若干簡單的觀察

在法源上,德國聯邦政府的如上作法,並沒有法律的依據,而係以行政規則為之。

其次,在實質內容上,吾人可看見聯邦政府高度重視政府開放日,由聯邦 政府決定總體的主題,各部會在這個構想下推出自己的重點,並在同一天舉辦開 放日活動。

第三,主要政治人物在政府開放日的過程中刻意展現「親民」的態度,也 儘量使人民對政府與行政部門的工作有基本的掌握,而且也不忘藉這個場合對重 要議題於輕鬆愉快的講話氣氛中顯示政府施政的構想。

肆、我國得有的省思

整體而言,政府開放日應該是一個民主行政的一部分,旨在取向政府的公關工作,其中係以一種對民眾說明、解說乃至互相溝通討論的過程。

就我國而言,政府開放日不應該只是行政院院本部或是考試院院本部的活動而已,而應該推展為所有院及所有部會,甚至三級機關構及政府捐資設立的財團法人。政府開放日除了比較屬於硬體性的展示之外,其中具有若干趣味性乃至遊戲性的部分以提高民眾的參訪意願,當然其中還是必須要找出當前具有意義的主題(但又不能過於嚴肅到使參訪者充滿火爆味或對槓),政府開放日必須有節目主持人,節目主持人也得邀請院部會的部門主管或高階人員前來暖場、強化氣氛與說明。院長與部會首長基本上都應該出席政府開放日,甚至要有一些帶領民眾繞場與解說的機制,而且也得提供時間與民眾拍照留念等。

http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/08/2015-08-30-rundgang-kanzlerin.html;jses sionid=DF336E4A61BFF8A315E8A0CE70CE1E62.s2t2?nn=539380,造訪日期:2015 年 9 月 16 日。

⁹⁵

第五章 巴伐利亞邦公務人員法制之發展

巴伐利亞邦(首都為慕尼黑市)的公務人員法的改革,針對 2006 年聯邦體制 修憲改革後(各)邦所取得的立法在公務人員職涯法制、公務人員俸給法制、公務人員退休撫卹法制上的自主立法權,乃制定一個包裹立法,完成有關的改革。

第一節 經由包裹立法而完成改革

該包裹立法的名稱為「巴伐利亞邦新公務人員法制法」(Das Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern)。該法一共制定三個新的法律,並修改十四個法律。新制定者為:「巴伐利亞邦公務人員績效職涯及專門職系法」、「巴伐利亞邦公務人員俸給法」、「巴伐利亞邦公務人員退休撫卹法」;其中第一個法律係將該邦原先公務人員法當中之有關職涯發展及職系的規定,加以抽離而出,並取向新的構想,而制定成專門法律。

該包裹立法如同計劃地於 2011 年 1 月 1 日生效,而這是這是因為該邦採內閣制,執政的「社會民主黨在邦議會獲有過半席次。

就整個的改革構想,該邦主管人事法制的部長,意即財政部長,曾經在演說中指出:公務人員是我們共同體社會之核心支柱之一,例如有將近四萬個公務員是服務於警察與司法當中,對吾人的安全與法治的貫徹具有無比的重要性;而幾乎有一半以上的公務員是對嬰兒與年輕人、學生與大學生的教養或教育的體系。所以整個公務人力是在我們當今社會及為我們當今社會重要任務的履行。公務人力之能夠妥善發展其功能,而且能夠賦予重任,對巴伐利亞邦之於各邦在競爭企業,就業機會及就業能力的面向上都是具有重要的意義;而其實對公民而言,一個現代化而且有服務動機取向的公務人力是生活品質的保證。自 2006 年聯邦體制修憲完成以來,邦已經取得公務人員法制的職涯、俸給及退休撫卹有關的立法權。邦政府對新公務人力法制的核心構想係進一步強化績效原則及對公務人員生涯發展的可能性之予以必要的彈性化,相關的改革旨在實現更大的績效性與效率的提升性,而這一切係有利於公務人員而且有利於所有的公民。請黃老師引一個註,這在該邦政府的網頁上有之。

整體而言,巴伐利亞邦的改革與聯邦的改革在構想上相差不遠,而最大的差

異在於聯邦維持傳統以來的四個官等的體制,巴伐利亞邦在外型上係全部廢除之,而改採所謂的單一之「績效職涯」(Leistungslaufbahn)機制,將原先四個官等改為四個必須取得不同資格的層級(意即由官等改為資格層級),而資格的取得不是經由升官等考試,而是一種模組性的資格課程的開授與考評(Modulare Qualifizierung),其包括專業科目與跨專業的科目,詳後述。在其他邦的立法發展中,若蘭-發茲邦也採類如巴伐利亞邦之公務人員職涯有關構想。

以下對巴伐利亞邦的改革,加以說明。因限於篇幅,不逐一指出精確的法條, 而以邦政府網頁所載的條列式的說明,作為內容。

第二節 就公務人員的身分法制

這部分仍然交由邦公務人員法加以規範。該法當中的公務人員職涯部份已經 遭到刪除而移到新的立法當中,已如前述,而且也詳如後述。就公務人員的身分 有關的部分,本次的修法,也帶來若干改革,條列如下:

將一般勞工退休金保險有關效果相同的機制加以既受到公務人員的法制中,而這係指有關退休年齡-德國就退休年齡係規範於一般公務人員的法律中,而不是退休撫卹法當中;但就退休金的起支年齡(我國稱為起支條件,例如現行公務人員為85制)以及減額年金,則係規範於公務人員退休撫卹法制當中。

本次修法將退休金的起支年齡,一如勞工退休金的起支年齡逐步調高到滿 67 足歲,並有過渡時期逐步緩升的規定。執行勤務的公務人員,這主要係指制 服警察,得於年滿 60 歲申請退休;公立學校的教師(在德國這也係屬公務人員, 而與我國「公教分途」不同)的退休年齡也是從學期的結束於該個別公務員達到 一般法定退休年齡的半年學期的結束時,得予退休。至於自願申請退休的年齡, 該邦仍然維持年滿 64 歲。至於身障者之公務員,其自願申請退休的年齡在本次 修法並沒有加以改變。(至於究竟年滿幾歲,尚有待進一步查閱法條)。至於為了 照顧一定親屬而請求准許休假的規定,在這次修法中係取向原先適用於勞工領域 的「照顧時間法」(Pflegezeitgesetz)的有關規定而予以擴張。對於同性生活伴侶 法之伴侶(例如甲男為公務員,其為同性戀者,其依德國「同性生活伴侶法」規 定,與乙男結合成為同性生活伴侶(在德國這必須向戶籍機關登記,而且必須互 相負有忠貞義務,享有德國民法上近乎夫妻所有的權利義務,但不包括收養小 孩,蓋心理學界一直有一說認為小孩子不適宜在同性父母的家庭中成長,但歐盟 或其他國家容有不同的規定,而心理學家對此也有一定的不同意見,從後現代新 社會的發展局勢以觀,否定收養權之見解將日益受到嚴苛的挑戰)在公務人員的 身分、俸給、退休撫卹法上,將與一般的異性戀取得完全相同的地位。除此之外, 對於性別有關的保護規定,經由本次修法也準用到公務人員的法制。

第三節 關於公務人員職涯規定的改革

主要改革為:職系整併、四個官等之取消而改為四個經由訓練而晉升的門檻。

巴伐利亞邦議會通過「公務人員績效職涯暨專門職系法」,取代原先該邦公 務人員法及依該法所制頒的職涯辦法。

1、原先四個官等被取消,而改為四個不同的資格層次,經由「磨模組式的訓練」(modulare Qualifizierung)而取得往上晉升資格。

約言之,模組式的升官等訓練係指,將原來之升官等(亦即由「簡易官等」晉升「中級官等」,由「中級官等」晉升「中高級官等」,由「中高級官等」晉升「高級官等」)考試,不再稱為升「官等」,蓋如今只剩下一個官等,但於此同時改設置為四個「訓練等階」(Qualifikationsebene)。其次,向來升官等訓練常見者為「集中訓練」--例如我國現今保訓會針對一般升官等訓練所採行者,但也得有另外一種,亦即「模組式」。顧名思義,「模組式」升官等訓練係指,將某晉升某一官等之諸多訓練科目,加以「拆解」,使成為若干獨立的科目—最後得將諸多個別者經由組裝而呈現出完整的訓練圖樣。模組式的課程有助於公務人員之依據自己的時間方便與規劃,而分次、分時(甚至經過若干年)而完成晉升某一官等的所有課程。

巴伐利亞邦係規定於「邦公務人員績效職涯暨專業職系法」(Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen; Leistungslaufbahngesetz – LlbG, vom 5. August 2010)第 20 條。

模組式訓練旨在提供公務人員之衡量其既有教育與訓練及職業經驗後,一個相應於其下一個「訓練等階」的訓練(第1項)。模組式的訓練的措施必須取向既有、典型之有助於下一個訓練等階之職系(Fachlaufbahn;按,應指我國之職組)或專門重點領域工作的經驗;其在時間上及內容上係在準備下一個職位等階之挑戰;模組式的訓練措施跨好幾個職務而且也得跨到更上一個訓練等

階 (ueber mehrere Aemter, ueber die Aemter der naechsthoeheren

Qualifikationsebene);該措施的相當部份必須係出於跨個別專業之內容(aus ueberfachlichen Inhalten)。該措施的評量為考試,或是以其他訓練獲有成效的證明為之 (Pruefungen oder andere Erfolgsnachweisen)。其中,針對專業理論內涵之部分 (Von den Maßnahmen, die fachlich theoretische Inhalte vermitteln),應以考試為成績評量方式;其他則應以訓練獲有成效之證明為之。在適當的範圍內,受訓練者先前已經完成的在職訓練(成績成果)也得酌予採計(以上,第2項)。

邦文官委員會負責各部會所提模組式晉升訓練等階之個別體系 (die einzelnen Systeme der modularen Qualifizierung.),許可的要件為,個別部會所提的個別體系能充分題公務人員下一個職務等階之挑戰,而且在內容上與時間上係與該下一個訓練等階有可比較性 (以上,第 3 項)。

並不是任何公務人員都有權利接受晉升職務等階之訓練,而必須是經最近 三年內考績評定成果為正面者(第4項)。

邦最高行政機關確認各該參與者有無通過晉升職務等階之訓練(第5項)。

2、大幅整併職系:將原先近300個職細整併為六個職系(按,約為我國所稱「職組」)

巴伐利亞邦在聯邦體制修憲後所取得的自主立法權中,經善用而制定「邦績效職涯法」。其建立六個職系:1、行政與財政;2、教育與科學;3、司法;4、警察與國安;5、健康;6、自然科學與技術。公務人員於以上各職系內的職位調動只須取得擬用人機關的最高主管機關同意即可。

在以上職系之下,各得建立「專門的重點領域」(Fachliche Schwerpunkte)。 巴伐利亞邦 「行政與財政」職系下面又分為兩個專業的重點領域:1、經濟科學; 2、社會科學。教育與學術又有建立一個專門的重點領域:「藝術與文化科學」。 其健康職系下面又分為人類醫學與動物醫學兩個重點領域。其自然與技術職系下 面又分為三個重點領域:1、自然科學、數學;2、工程科學;3、農業與取得糧食 照料有關的科學。以上參見該邦該法第39條附件一96。

-

⁹⁶ Laufbahnen und Laufbahngruppen, http://www.beamten-magazin.de/information/laufbahnrecht, 造
訪日期:2015年8月13日。

第六章 德國與我國公務員退撫年金制度比較與借鏡

德國公務員退撫年金制度為社會福利制度重要一環,亦為保障公務員生活工作穩定而得以盡責服務的重要基礎。其社會福利制度始於俾斯麥於 1889 年所建,後來歷經數度若干修改,而其公務員退撫年金制度近年來亦有若干更迭。本節先簡要摘述其社會福利制度輪廓與公務員退撫年金制度,並與我國制度相互比較。透過制度比較,瞭解制度形成與改革之背景因素,擷取啟示,進以引申出可供我國參考之制度措施之啟示。

第一節 德國公務員退撫年金制度簡述

德國社會保險制度中,很重要的一項乃是公營老年保障體系,對老年化人口提供保障。可分成非自營業者及自營業者之保障,其中非自營業者又分成公務部門及私人部門。公務部門在 1998 年前,公務員採恩給制,由政府編列預算支付之。自 1999 年則開始朝向儲金制,公務員逐年提供薪資進入儲金。至於私人部門以及民營化之礦工、鐵路等機構以及海員等組織,亦有其保障體系。此外,自營業者的老年保障體系,則如自由業、農業、手工業、藝術家及作家等,則根據其行業特性,各有規劃其老年保障體制(參見表 6-1)。

1、1998年前為恩給制 公部門 非 2、1999年逐漸轉為儲金制 自 誉 法定年金保險,私部門企業多須參加,其中包括民營 業 私部門 化之國營機構及保險機構 者 自由業老年保障機關 自由業 自 農業 農業老年保障 誉 業 法定年金保險(特別規定) 手工業 者 藝術家及作家 法定年金保險(根據藝術家社會保險法)

表 6-1:德國公營老年保障體系

資料來源:整理自

1.王儷玲(2009),「先進國家公務人員退撫制度之研究」,《銓敘部委託專案研究計畫》,十二月。

2. Federal Ministry of the Interior (2014), "The Federal Public Service" •

德國公營老年保障體系,主要透過法定年金保險(Statutory pension insurance),對社會各類人士提供年金與各項基本福利津貼,此體系有別於商業保險。法定社會保險之項目,包括年金保險、意外傷害保險、失業福利、健康保險、長期照護保險等項目,這些項目乃是社會上一般部門所參與之法定保險。至於公務員、法官及軍事人員則不必全部參與此保險所有項目,因年金保險與意外傷害保險乃由政府負責,且無失業之虞,惟需多加考量健康保險及長期照護保險(參見表 6-2)。

法定健康 長期照護保 法定年金保 法定意外傷 失業福利 保險 險 保險 害保險 險 (社會法 (社會法 (社會法 項目 (社會法 (社會法 典,第三卷) 典,第五 典,第十一 典,第六卷) 典,第七卷) 卷) 卷) 公務 豁免法定的社會保險;然而,像所有的其他德國居民,公務員都要求自 員、法 行另加健康和長期照護保險。 官、軍 由用人單位 由用人單位 私人保險 包括由雇主 事人 支付老人年 支付事故賠 加上雇主 津貼剩餘風 受工作保障 員之 津貼 福利

表 6-2: 德國法定社會保險與公務員保障

資料來源:整理自 Federal Ministry of the Interior (2014), "The Federal Public Service"。

說明:社會法典即 Social Code

公務員之年金財務來源,原係由政府編列算的恩給制,來自於政府稅收。自 1999年改變制度,公務每一份新增薪水提撥 0.2%進入由德意志聯邦銀行 (Bundesbank,即德國之央行)管理之帳戶,挹注公務員年金支出之儲戶。2007年 1月1日,成立公務員年金基金,預計 2020年起亦由德意志聯邦銀行管理。在 此規劃下,公務員已逐年提撥部分薪資進入此基金,以充裕即將支付之年金支出。

若公務員離開公部門職務,参加法定年金保險,亦可要求支領老年福利。此類公務員必須至少在公部門服務7年,其中5年任職於聯邦部門。已達退休年齡(依公務員、員警等不同身分另有規定),其可領取金額與最終薪資(至少2年)及服務年資有關。此項福利內容包括年金、生存福利金與意外保險。以公務員而言,退休年齡為65歲,正逐漸調整延至67歲。

所得替代率之計算,依年資每年逐增 1.79375%,最高增至限額 71.75%(以

40 年計),若領受年金者若支法定年金保險或補充年金及遺族津貼,在年金超過某一限額時則予以扣除。換言之,超過最高額則予以凍結。

除受工作保障之公務員外,政府尚聘用契約進用人員,其年金包括三項內容: (1)法定年金保險,雇員與雇主各支付50%保險金;(2)補充保險(職業年金規劃), 具強制性;(3)私人保險,可自行參加,尋求全額保險。

德國參加公部門退休年金保險之機關與人數示於表 6-3,2014 年統計總人數為 155.9 萬人,比 2013 年 1 月 1 日 153.4 萬人為多。領受者包括退休者、喪偶者、孤兒。領受者分成聯邦等級、邦等級、市等級,以及社會保險機構等四類。聯邦等級包括聯邦政府(公務員及法官、職業軍人)、鐵路、郵局等。在領受退休者人數中,邦等級之人數最多(62.6 萬人),其次為聯邦等級(45.1 萬人)。在聯邦等級中,以郵局之人數最多(21.3 萬人)。

表 6-3:德國參加公部門退休年金機關與人數

單位:千人

| | | 領受者(2014) | | 總計 | 總計 |
|-----------|-------|-----------|----------|------------|------------|
| 受雇機關 | 退休年金 | 喪偶者 年金 | 孤兒 年金 | 2014.01.01 | 2013.01.01 |
| 1.聯邦等級 | 451 | 168 | 9 | 629 | 634 |
| (1)聯邦政府 | 131 | 44 | 3 | 179 | 177 |
| a.公務員及法官 | 62 | 24 | 2 | 88 | 87 |
| b. 職業軍人 | 69 | 20 | 1 | 91 | 91 |
| (2)鐵路 | 101 | 64 | 3 | 168 | 174 |
| (3)郵政 | 213 | 58 | 3 | 275 | 277 |
| (4)其它公營機構 | 5 | 1 | 0 | 7 | 7 |
| 2.邦等級 | 626 | 154 | 14 | 793 | 765 |
| 3.市等級 | 82 | 32 | 2 | 116 | 114 |
| 4.社會保險機構 | 16 | 5 | 0 | 21 | 21 |
| | | | | | |
| 5.總計 | 1,174 | 359 | 26 | 1,559 | 1534 |

資料來源:德國聯邦統計局

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Pensioners/Tables/PensionersWidowsOrphans.html

第二節 德國與我國公務員退撫年金制度比較

比較德國與我國之公務員退撫年金制度,彙整於表 6-4,從制度體系、給予機制、經費來源、退休年齡、年資條件、退休金給付方式、所得替代率、近年改革方向等項目比較之。

在制度體系方面,德國在原有恩給制逐步改革,建立儲備金,且新加自願性補充年金;我國則分成公保與公務人員退休金兩部分。在給與機制方面,均採確定給付制 DB。經費來源上,大致上從恩給制逐漸轉向儲金制。在退休年齡方面,兩國均延後退休年齡,而德國之起始領取退休年金年齡比我國為晚。在年資條件方面,德國以 40 年認定之,我國各制不同。在退休金給付方式上,德國均為按月支付,我國加上一次性給付之選項。在退休所得替代率方面,我國之容許空間比德國寬裕。在近年改革方向上,均朝減少支付負擔方向進行規劃,但推行步驟不一。

表 6-4:德國與我國公務員退撫年金制度比較

| 項目 | 表 0-4・德國與我國公務員逐無 | 我國 |
|------|--|---|
| 制度體系 | 1. 法定年金保障。 2. 公務員恩給年金方案,已建儲備金。 3. 自願性補充年金(Riester 年金) | 1、 公教人員保險(無年金) 2、 公務人員退休金 |
| 給與機制 | 確定給付制 | 確定給付制 |
| 經費來源 | 1、法定年金保障,儲金制,由 雇主及受雇者各負擔50%之 保費所成立之基金支付年 金。 2、公務員恩給年金:隨收 6 6 6 6 7 8 8 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 9 | 1、公保:儲金制(政府及公 務人員按月提撥) 2、退休: 舊制:恩給制 新制:儲金制(政府及公 務人員按月提撥) |

| 退休 (起支)年齢 | (由個人自費保險(以收入 所得4%計算自費金額),政 府以金額補助或減稅方式 予以鼓勵) 1、標準65歲 2、提前63歲(退休金須扣減) 退休年齡已作漸進式有條 件調整至67歲: 退休年齡按下列出生年區 分如下: 1957年以前出生者65歲; 1958~1963年出生者66歲; 1964年以後出生者67歲; 自願者,在一定條件下,最 高可工作至70歲。 3、實際喪失工作能力 | 公保: 1、依法退休或資遣 2、55歲滿 15年離職者 退休: 1.屆齡:65歲 2.自願:60歲 月退起支年齡: 25年:60歲 30年:55歲 未滿上述年齡者擇領展期 及減額月退休金 3、命令退休(殘障無工作能 |
|------------|---|---|
| 年資 採計上限 | 滿 40 年可達最高所得替代率 | 力) 公保: 最高採計 35 年,最高以給付 42 個月為限。(一次性給付) 退休: 1、新、舊年資合計 35 年 2、純新制最高 40 年 |
| 退休金給付方式 | 按月給付 | 公保: 公務人員僅適用一次性給付; 年金給付僅適用於私校、駐衛警察、公營事業無月退及優存人員 退休: 1、一次退休金 2、月退休金(每年2%) 3、1/2一次退休金及1/2月退休金 |

| 退休 | | 退休金(不含優存及公保給付): 新制 35 年:70% 新制 40 年:75% |
|-------|-----------------|--|
| 所得替代率 | 40 年:71.75% | *兼具新、舊制年者,除退休 金照新、舊制年資分別計算 外,另加計優存後,所得替代 |
| | | 率約介於 75% ~95% 之間。 |
| | 1、 縮減退休制度福利 | 公保: |
| | 2、 延長退休年齡 | 推動年金化 |
| | 3、 以補貼措施,鼓勵個人自費 | |
| 近年 | 保險 | 退休: |
| 改革方向 | | 1、 延後退休金起支年齡 |
| | | 2、 縮減給付條件 |
| | | 3、 提高提撥費率 |
| | | 4、 朝確定提撥制改革 |

說明:本表參酌銓敘部退撫司提供資料並修改之。

第三節 德國公務員退撫年金制度之借鏡

我國公務人員退撫制度,雖然於100年1月1日已進行第一階段的修法工程,成功的將公務人員月退休金起支年齡逐步從50歲延後至60歲,但因為有10年過渡期間,故實際平均退休年齡仍停留在55歲,無法及時因應高齡化及少子化危機。長久以往,除了導致政府及退撫基金沈重財政負擔外,亦將衍生公務人員退撫制度之合理性及政府人力運用失衡之爭議與困境。公務人員退休所得是否偏高、社會資源有無合理分配,以及世代不均的問題,常是社會各界要求徹底改革議題。我國公務人員退撫制度正面臨內部及外部的雙重困境,基此,考試院銓敘部已就現職、已退及新進人員分別提出各項改革方案,具體措施包括:自新進人員實施全新的退休制度(兼採確定提撥制)、現職人員延後月退休金起支年齡至65歲(即90制)、調降退休所得(適用對包括已退人員;項目包含調整退休金計算基準、調降新制退休金基數內涵及優惠存款利率等)、調整退撫基金提撥費率及負擔比例、刪除年資補償金及調整月撫慰金機制等;根據上述措施,考試院銓敘部已擬具相關退撫改革法案,送經考試院審查通過後,於102年4月11日函送立法院審議。

檢視德國退撫年金制度,與我國有若干差異。其中若干措施可作參考,臚列於下。

(一) 至一定年齡方得領取年金:

德國制度規定無論在原單位離職時幾歲,均不得立即領取退休年金,必 須俟達法定退休年齡方得領取,此可降低支付退休金之財政壓力。若未到法 定退休年齡即領取年金者,則年金減額計之。

我國則是各單位退休年資規定不一,退休平均年齡不一,以 103 年度統計資料顯示,政務人員平均退休年齡為 69 歲;公務人員平均退休年齡為 55.81 歲;教育人員平均退休年齡為 53.98 歲;軍職人員平均退休年齡為 43.43 歲,軍職人員平均退休年齡最為年輕,其退撫基金之年金財務壓力最為沉重。

(二) 所得替代率上限

退休後所得與退休前所得相較之比率,有其上限,以不超過 40 年年資計算,上限不能超過 71.75%。在上限規範下,退休後之所得不會優於工作期間所得,乃是合理制度,也降低各邦財政壓力。而我國之所得替代率大多比德國為高,亟待檢討。

(三) 可攜式年金概念之引入:

職場轉換過程中,每一階段之年金額度均予以保留,使其屆齡 65 歲可全部支領。此種措施,具有年金可攜性。而在我國,鑑於各老年保障制度相互差異難以相容,尚未能落實可攜式年金。

揆諸二國上述改革措施之背景,主要在於我國公務人員退撫制度之基本設計 與政經環境,與德國公務員退撫制度大不相同。比較兩國之改革環境,可由社會、 財政、政治三方向來談述:

(1) 社會環境

社會人口結構改變,老年化程度日益嚴重,造成財政負擔加重,為減輕財政負擔而尋求改制,此乃年金改革之重點壓力。兩國均有嚴重的人口老化情形。表 6-5 為德國 2003 年至 2013 年間 60 歲以上人口占總人口之比率,2003 年 60 歲以上是 24.7%,但是到了 2013 年以後占 27.1%,比例

逐年增加。社會上主要經濟來源之貢獻者逐年減少,領年金的人卻增加了。

表 6-5:德國人口結構

| 年度 | 總人口數 | 60 歲以下 所占比率(%) | 60 歲以上 所占比率(%) |
|------|------------|-------------------|-------------------|
| 2003 | 82,531,671 | 75.3 | 24.7 |
| 2004 | 82,500,849 | 75.1 | 24.9 |
| 2005 | 82,437,995 | 75.0 | 25.0 |
| 2006 | 82,314,906 | 75.0 | 25.0 |
| 2007 | 82,217,837 | 74.7 | 25.3 |
| 2008 | 82,002,356 | 74.4 | 25.6 |
| 2009 | 81,802,257 | 74.1 | 25.9 |
| 2010 | 81,751,602 | 73.7 | 26.3 |
| 2011 | 80,327,900 | 73.3 | 26.7 |
| 2012 | 80,523,746 | 73.0 | 27.0 |
| 2013 | 80,767,463 | 72.9 | 27.1 |

資料來源:德國聯邦統計局

 $\underline{https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Table}\\ s_/lrbev01.html$

表 6-6 為我國歷年人口結構,高齡者(60 歲以上)比率逐年上升,2003 年為 12.8%,2013 年升至 17.4%,60 歲以下比率則因則逐年降低。少子 化與經濟壓力,使老年人口增加。

比較兩國老年人口比例,示於圖一,顯示德國之比例遠高於我國,以 2013年而言,德國為27.1%,我國為18.16%,德國之老年化程度比我國 更為嚴重,其年金改革壓力之迫切性自是甚高。若以趨勢而言,我國近年 來該比率上升程度更快,若不及早改革,壓力上升速度恐會更快。

表 6-6:我國人口結構

| 年度 | 總人口數 | 60 歲以下 所占比率(%) | 60 歲以上 所占比率(%) |
|------|------------|-------------------|-------------------|
| 2003 | 22,604,550 | 87.2 | 12.8 |
| 2004 | 22,689,122 | 87.0 | 13.0 |
| 2005 | 22,770,383 | 86.9 | 13.1 |
| 2006 | 22,876,527 | 86.7 | 13.3 |
| 2007 | 22,958,360 | 86.4 | 13.6 |
| 2008 | 23,037,031 | 86.0 | 14.0 |

| 2009 | 23,119,772 | 85.5 | 14.5 |
|------|------------|------|------|
| 2010 | 23,162,123 | 84.9 | 15.1 |
| 2011 | 23,224,912 | 84.1 | 15.9 |
| 2012 | 23,315,822 | 83.4 | 16.6 |
| 2013 | 23,373,517 | 82.6 | 17.4 |

資料來源:整理自內政部統計處-統計報告-內政統計年報-二、戶政-01.人口年齡分配 http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm

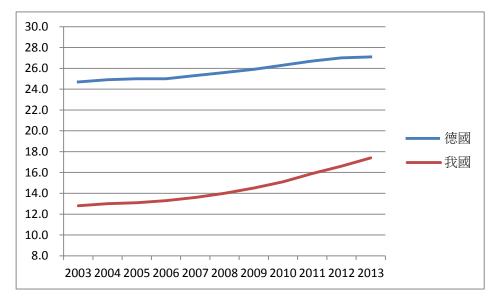


圖 6-2 德國與我國 60 歲以上人口所占比率(%)比較圖

(2) 財政環境

德國為聯邦制國家,各邦財政盈餘虧損情形不一,富有之邦之財政盈餘上繳,緊絀之邦向聯邦領取財政補助。例如:巴伐利亞邦為財政寬鬆之邦,繳交財政盈餘;首都所在地柏林邦為財政緊絀之邦,向聯邦政府領取補助。但因財政情形每年可能不同,因此財政分配情形亦將改變,影響所及則退撫制度亦會受影響。至於新制是否能永續經營,尚待觀察。較富有之巴伐利亞邦則認為,該邦在德國各邦中,財政相對寬裕,但至 2025 年之後基金能否永續經營乃是一議題,其他邦更需審慎面對此議題。

表 6-7 顯示,德國在 2012 年之前,除 2008 有財政盈餘,其它年度皆為赤字,但是 2013 年、2014 年均轉虧為盈。而我國近年來財政均為赤字,2006 年至 2014 年間,我國財政赤字占 GDP 比率為 2006 年負 0.3%、2009年負 4.3%,2014 年雖赤字比率較低,但也占了負 0.9%。

由此顯示,德國雖曾面臨嚴重財政赤字問題,但近年來轉虧為盈,頗

有改善。至於我國之財政赤字問題,一直未有解決良效。比較兩國財政赤字最嚴重年度之數據,我國在 2009 年負 4.3%(值金融海嘯期間);德國在 2011 年負 4.1%(值歐債危機期間)。換言之,國際經濟金融情勢都會影響到各國財政情況。在國際環境詭譎多端下須盡力減少財政負擔,為避免財政赤字問題惡化,我國年金制度改革必須加速推動。

表 6-7: 德國與我國財政餘絀佔 GDP 比率

單位:%

| 年度 | 德國 | 台灣 |
|------|------|------|
| 2006 | -3.3 | -0.3 |
| 2007 | -1.6 | -0.3 |
| 2008 | 0.2 | -0.9 |
| 2009 | -0.1 | -4.3 |
| 2010 | -3.1 | -3.2 |
| 2011 | -4.1 | -2.1 |
| 2012 | -0.9 | -2.4 |
| 2013 | 0.1 | -1.4 |
| 2014 | 0.1 | -0.9 |

資料來源:

德國:TRADING ECONOMICS 網站

 $\underline{http://www.tradingeconomics.com/germany/government-budget}$

台灣:財政部財政統計資料庫-各級政府餘絀占 GDP 比率

(3) 政治環境

德國國會各政黨雖有不同政策理念,透過辯論、公聽,凝聚共識後, 經過國會議員投票表決確定立法修法內容。一旦法律定案,確實付諸執行。

我國之退撫及制度改革,考試院銓敘部已擬具相關退撫改革法案,送經考試院審查通過後,於102年4月11日函送立法院審議,目前已完成一讀之初審程序,待進行後續二、三讀之審查。尚待國會中凝聚共識,逐項檢討,完成立法程序,以付諸落實。

總而言之,德國自 1889 年建立社會福利制度建立以來,已有若干修改,尤 其對於公務人員退撫年金制度方面,透過共識立法,已經往前推動。改革之路, 在德國持續進行。反觀我國年金問題嚴重,但改革步伐相對遲緩。德國之改革情形,可供參考。我國已由考試院擬具改革方向與措施,但是至今尚未完成立法程序,落實改革實績。衡酌我國公務人員退撫制度已呈現諸多缺失,改革勢在必行,期能加速推動落實,健全年金制度,以求國家永續發展,降低後代負債壓力。

第七章 考察心得與建議

考試院在憲法賦予職掌範圍內,自第7屆即有各該屆之施政綱領,並遵循次第推動各該年度之施政計畫外,亦常經由行政、考試兩院副院長會商,希冀行政院共同支持與協力文官制度之改革。第12屆施政綱領承續第11屆建構國家考試與文官體系之系絡,並研議公務人力再造策略方案與行動方案,啟動嶄新的文官制度興革歷程,期革新文官體制,回應人民期望,借鏡先進國家經驗,爰參訪德國公務人員法制情形及退休制度變革情形,以及公務人員培訓機構之運作,做為我國相關法制之參考。

本章首先在考察心得方面,係參照考察機關區分為德國政府與行政體制、德 意志大學、聯邦公務人員法制及巴伐利亞邦公務人員法制等加以摘述之。再者, 試依上開考察心得分析,提出綜合建議,併予探討我國人事法制現況,最後提出 簡要結語。

第一節 考察心得

壹、德國政府與行政體制概說

一、德國的國家體制

德國聯邦與各邦之間係奉行「合作式聯邦主義」(Kooperativer Foerderalismus)。聯邦上議院具有參與立法及參與行政兩種權利。一、參與立法-提案權(經由聯邦政府交付聯邦議院)二、參與行政-行政權,如聯邦政府所頒佈有關聯邦鐵路的建造與營運相關法規,必需獲得聯邦上議院的同意,涉及國防緊急狀態的確認,亦需得到聯邦上議院的同意。

德國聯邦以政黨比例代表制作為各政黨席次分配的依據。為避免政黨林立,設有參與分配政黨比例席次最低得票率門檻百分之 5 的限制。另採「包裹立法」的制度,一個法案涵蓋諸多法律案,立法的效率與效能卓著,似值我國會參考。德國聯邦係採「聯合內閣」(Koalition),目前梅克爾總理所領導的內閣係由社民黨和基民黨所組成,稱為「大聯合政府」(Grosse Koalition)。相關政黨透過鎮密的組閣談判,例如針對部會首長人選分配、主要施政構想、各部會之各主要政策方向決定,最終達成「組成聯合內閣的協議」(Koalitionsvereinbarung)。而談判時未達成共識的意見,則以抽象的文字等較具模糊與空間的方式處理。

再者,德國為民主國(含「間接民主」與「直接民主」)、「共和國」、「法治國」(含權力分立與基本權之保障)、「社會國」,以及「環境永續發展」、「積極促進性別主流化」等基本國策條款。而聯邦行政機關包括制定政策的聯邦政府(Federal Government),以及執行各行政業務的主管部會(federal authorities)。聯邦政府由總理及各部部長組成,聯邦部會總數約由 13 至 20 個不等,聯邦部會負責政策事項及監督聯邦執行機構。邦行政體系亦可區分為政策制定及執行機關。有別於聯邦行政體系,邦體系的主要重點在其行政功能。邦行政體系的最高主管機關為邦部會,邦部會較聯邦部會更貼近政策執行,各邦的部會組織架構由各邦政府自行決定。

二、聯邦公務服務體系的現代化與透明化

德國自 1990 年迄今,度過政治、行政與人事制度的溫和革命,由分而合的統一化與變遷性過程中凸顯人事政策的策略功能,德國聯邦人事委員會依法獨立行使職權,受內政部部長督導,屬於部內制的性質,重視公務人力資源與績效管理,以提升政府效能。近年來,德國在聯邦公務服務體系力求現代化與透明化,首先,聯邦政府現代化的核心就是擴大 e 政府各項功能,以強化對大眾及企業需求的回應能力,同時更新內部行政流程,全面電子化以增加效率。採取方式:1.數位政府 2020 計畫—建立有效率的電子聯邦政府;2.改變機關文化—建立結果導向的政府;3.人力資源發展—公務人員終身學習;4.組織架構—精準計畫、系統執行;5.行政流程簡化等。

其次,就公務服務體系透明化,其緣於德國聯邦政府自 1999 年起,每年在 夏季的某一個週末,在聯邦政府所在地之柏林,舉辦「聯邦政府之政府開放日」 ⁹⁷活動,「邀請(各邦國民)前來進行國家參觀」(Einladung zum Staatsbesuch)。在該

^{97 「}政府開放日」的上位概念為「開放日」,係指稱公私部門之機關、機構、組織、企業體的總部或其下的個別工廠或部門--特色為具有一定的獨立性、具有高度的顧客群或營業額等,凡此以下簡稱為「主體」--開放給民眾入內參觀,蓋民眾一般而言並沒有進入的機會。「開放日」的制度目的,不論就公司部門,一般而言係在於「公共關係」的架構下開放顧客(亦即,民眾)參觀,從而提供資訊(乃至於經由人員之說明)而達到溝通的目的。若干主體係定期舉辦開放日活動,但也有其他主體採一年一次之方式,但即使後者也得有特殊情形下之加碼。促成舉辦「開放日」的具體情境,不外為主體的年度紀念日或其他具紀念性的因素,例如在許多城市而言,係於城市慶與日一併舉辦開放日活動。每個主體舉辦開放日並非全無限制,例如看守所、監獄或銀行的保險箱部門,一般而言在開放的次數或範圍與程度上便相對受到較多的限制。政府開放日一般而言係免費提供參觀。在舉辦方式上,規模愈是龐大的主體,愈是得制頒一個框架性的方案,以便該主體下之各個部門都能夠參與,而且得建立一個總主題及各部門的次子題;開放日也得連結到一個慶典(例如國慶日),而為舉行。除此之外,也得視需要與情形,而提供兒童們遊戲或玩耍的活動,使更多人有前來參觀的意願。

開放日中,「聯邦總理府」(Bundeskanzleramt)、聯邦政府新聞中心暨資訊署(Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)及聯邦的十四個部會,都開放民眾參觀。在各部會有關的文物擺設,或在對於參觀民眾之講說、溝通上,尤應使人民能夠對部會的政治與行政工作有基本或初步的理解。一般而言,屬於宗教性之教堂、歷史文化古蹟的主體,或博物館的主體,或學術性機關構的主體,在德國實務上都已經有開放日的活動。聯邦行政機關所捐資設立的公法上基金會,亦舉辦開放日活動。

貳、對德意志行政大學定位功能概析

德國文官制度自十八世紀建立,重視公務員之考試、訓練與培育,任職前 須接受嚴格的考選、實習,任職後須接受在職訓練,其以相當嚴謹的培育著稱。 現行由德意志大學負責公務員訓練培育可資借鏡者,說明如次:

首先,就 Speyer 德意志行政大學的前身係於二次大戰後於 1947 年由法國殖民政權所建立,名稱為「德意志行政學院」。1952 年聯邦跟邦政府共同出資承擔該大學的營運、興建與維護。1997 年改名為「Speyer 德意志行政大學」,該校任務有三:1、教學:開設碩、博士學位課程,也有權頒授「取得大學任教資格之學位」;2、公務人員訓練;3、研究:包括法律、經濟、社會問題,層次上包括地方、國家、國際。該校設 18 個「講座教授」,9 位榮譽教授,100 位外聘專家學者,有律師、法官、高階公務員,包括行政學、經濟學、公法、近代與當代歷史、社會學、政治學,是德國惟一研究行政學的大學,顯示出該校強調科技整合、以歷史角度分析議題,並強調多元學門的廣度,特色是結合實務。另外該校設有「德意志公共行政研究所」,巧妙地用「一套人馬,兩塊招牌」,該中心的核心成員是大學裡的講座教授。此項思維與做法似值得本院所屬國家文官學院參考。

再以,公共行政在職訓練與研究方面,德意志大學針對政府高階公務員提供在職訓練(in-service training),採用研討班、專題研討會、學術研討會等形式,討論當代公共行政的問題,並將研討成果出版。公共行政在職訓練目的,係為未來可能成為政府部門「領導力階層」的文官,進行相關的訓練(資格賦予),使其

以上,引自德文維基百科全書,關鍵字為Tag der offenen Tuer,最後造訪日期:2015年9月15日。

有承擔與履行領導職位的準備。而在研究方面,按以德意志行政大學與德意志公 共行政研究所是德國公共行政學的學習與創新重鎮,該大學是以理論與實務緊密 結合為研究,成為教學素材與訓練素材。

參、聯邦公務人員法制變革之緣起與重要發展

德國經由修憲而進行聯邦體制改革,聯邦與邦之間之立法權的劃分,係「聯邦專屬立法權」與「聯邦與邦之競合立法權」(Konkurrierende Gesetzgebung)。 另聯邦制定「公務人員身分地位法」(Das Beamtenstatusgesetz)保障公務人員的權利義務,讓國家體制與公務人員法制展現極大變革與發展。

一、聯邦體制公務員法制之重新整備與體制改革

聯邦公務員法包括聯邦公務員法、俸給法、退休撫卹法、懲戒法等,共分為 13 節,目標在於追求績效原則、強化競爭力、彈性進用、強化公務人員之自我責任等。其改革目標略以,提高績效、強化競爭力及績效能力、彈性進用公務人員、強化公務人員自我責任及服務意願。

德國永業職公務員分為:簡易職(9 年中學程度)、中等職(10 年高中程度)、中高等職(專科程度)及高等職(大學研究所程度)等四等級。聯邦公務員的考試與任用係採考用分離,考試及格取得證書後再參加用人機關的公開甄選。聯邦公務員分為三種職組(系):一般職組(系)(經過公開甄選、實習、國家考試及格後始取得任用資格)、專門職組(系)(具備相關職務經驗取得任用資格)及特別職組(系)(俸給法上特別規定的類型)。

一般職系公務人員,如上所述,其實習期間依職務等級而有不同,簡易官等為6個月、中級官等為2年至2年6個月、中高等官等為3年、高級官等為2年至2年6個月,要之,除簡易職外,其餘各級官等之實習期間均長,值得深思。且以德國公務員係採公開競爭考試,依資格能力與專門技能選拔,分次(高等職文官的會考與文官考試)與分試(筆試與口試)、分類(行政與技術)考試制度併行,高等職考選由聯邦政府組成考試委員會統一舉辦;中、下層級公務員考選由各機關辦理並由聯邦人事委員會追認。除採公開競爭方式為,德國對於潛能發展甚為重視,考試、實習、訓練與任用併重,相互連貫倍增時效。

再者,德國各級公立學校教師,為公務人員,適用公務人員之有關法律。其次,德國聯邦與各邦之公務人員考試,係採考用分離。又高級官等之人員考選,

多用以評鑑中心法的進用。依公務人員屬性約可分6類,第1類是終身職的公務人員,第2類是有期限性的公務人員,第3類試用階段的公務人員,第4類是實習階段的公務人員(可隨時撤銷其公務人員資格),第5類是榮譽職的公務人員,第6類是地方自治選舉的公務人員,例如民選縣市長。除公務人員外,德國公部門中亦有契約進用的聘雇人員(原則上均長期聘用),多服務於健康部門、社會福利事業或救災等具技術專業的業務部門,其不執行公權力,適用勞工法,並得參加工會,享有勞動三權(含罷工);聘雇人員由工會定期與聯邦(內政部)針對工作條件及薪資協商談判,且與勞工相同享有法定社會保險、法定健康保險及失業救濟金保險。另依德國基本法第33條第2項規定,除德國人或德國籍外,歐盟公民(尤其係具備德語能力者),亦有機會成為德國聯邦及各邦公務人員,基於資格、能力、專業表現三項原則來遴選。

二、公務人員保障體制與現代化過程概說

德國公務員的權利保障制度,主要有申訴與訴訟權、結社參與及協商等權限。申訴與訴訟權,公務員受到任用陞遷等不利措施或是對長官懲戒處分不服時可依法提起救濟,按性質分為一般申訴、請願、抗告等三種。結社參與權,公務人員有權結合為工會或是職業團體,就公務人員一般人事措施、行政管理、福利事項與政府機關進行協商談判,但是未賦予公務人員罷工權利。另政府對於公務員執行職務及公務員地位負有保障照顧義務。

依德國基本法第33條規定,國家公權力係透過公務人員行使,尤其警察權、司法權、稅收、關稅等部分;公務人員被任命即與國家成立公法上之關係,必須對國家忠誠,據此原則,德國公務人員必須行政中立,不受黨派的影響;對長官服從,非一律服從,仍保有判斷空間,亦即如與長官有不同意見,得陳述意見,如上級長官不接受,可再向上級長官提出。另公務人員一但任用,除非有刑事責任及被判刑確定外,原則均為終身職,德國聯邦與邦各設有「國家文官保障委員會」(中文有的文獻翻譯為聯邦或邦文官委員會),用以保障文官的權益。

三、關於公務人員職等職系與辦公時段等之改革概述

首先,就職等職系改革方面,根據聯邦公務人員法,聯邦原有 125 個職系, 改革後大幅整併,調整為 9 個職組(系),各職組(系)得成立專門的重點領域。另 部分人員因為職務性質的關係,未被整併進入上開9個職組,而是另以專門法律規定,例如勤務警察、軍人、外交人員等。本次改革,針對各職系的要件與資格予以明確定義。另有關德國領導職文官,係指職位達相當高階職等且其負責政策制定,領導職文官必須為永業文官,而且需具有相當的職務歷練始取得升任領導職職位的資格。

再者,基於家庭照護有關之改革,包括因照護家庭需要,得經申請採部分辦公時間上班制;部分辦公時段低於一般辦公時段50%者,職涯發展仍應以全部辦公時段加以審酌;倘公務人員於試用期間申請育嬰留職停薪,該育嬰留職停薪期間視為不中斷。

四、聯邦公務人員俸給法之啟發

由前所述德國聯邦公務人員薪資適用之 A、B 表顯示,德國聯邦公務人員 最低每月基本薪資為 1,974.72 歐元(A2 薪級 1)與最高每月基本薪資 13,141.59 歐元(B11)差距為 6.65 倍。若進一步就 A 表薪級分析可知,在 A 表薪級差距 部分呈現薪級越高,薪級差距越小之趨勢,尤其薪級 5 與薪級 4 之薪級差距相較 於薪級 4 與薪級 3 之差距明顯縮小(平均減少約 12%),且與前 1 級之薪級差距 由薪級 5 至薪級 8 逐漸遞減,呈現一個先增後減的態樣。再就 B 表進行分析可 知,B 表各薪階與前 1 階差距並無明顯的趨勢,薪階差距大致上介於 400 歐元至 600 歐元之間,惟薪階 B2 與薪階 B1(薪階差距 1,013.86 歐元)以及薪階 B10 與薪階 B9(薪階差距 1,903.28 歐元)之差距大幅增加,此種大幅增加與其薪資 結構背景及薪資政策意涵有關,應配合其高階公務人員之職務內容與職責屬性共 同分析才能得知其薪階差距大幅增加之原因。

按以 2006 年聯邦制度改革前,聯邦與邦的公務人員薪俸表是相同的,而聯邦及邦相同階級人員,其所領薪俸均相同。2006 年改革之後,聯邦及邦各自適用不同俸給,各邦依其財政及權責自訂俸給法規;而聯邦公務人員俸給法在 2009 年正式開始全面實施。要之,德國採行俸給法定主義,修法改革意旨乃是由年資俸階改為經驗俸階;強化本俸,減少加給與其他給與;以及朝向績效俸給制等。

五、聯邦公務人員退休撫卹法的啟示

2006 聯邦體制改革後之修法,亦即逐步提高法定退休年齡(schrittweise Anhebung der Altersgrenze),係規定於「聯邦公務人員法」,已如前述。以及最新

立法發展之「可攜式年金」及「因家庭照護事由所致退休金額過低者之申請延退之請求權」。德國「聯邦公務人員退休撫卹法」(Beamtenversorgungsgestz)第 14條規定公務人員的「退休金給付額度」(Hoehe des Ruhegehalts)。其第 1 項規定,退休金的金額為,以每一年 1.79375%為基數,最高採計 40 年,從而上限為71.75%;同條第 3 項規定,月退休金的起支年齡為年滿 65 歲,公務人員得提早支領,但必須適用「減額年金」,亦即每提早 1 年則減少 3.6%,總刪減額度不得超過 10.8%,但就因其他法定屆退事由而於 62 歲前便已經離職者則不得超過百分百 14.4%。

其次,德國社會保險制度中,很重要的一項乃是公營老年保障體系,對老年化人口提供保障。可分成非自營業者及自營業者之保障,其中非自營業者又分成公務部門及私人部門。公務部門在1998年前,公務人員採恩給制。自1999年則開始朝向儲金制,公務員逐年提供薪資進入儲金。至於私人部門以及民營化之礦工、鐵路等機構以及海員等組織,亦有其保障體系。此外,自營業者的老年保障體系,則如自由業、農業、手工業、藝術家及作家等,則根據其行業特性,各有規劃其老年保障體制。且以德國公營老年保障體系,主要透過法定年金保險(Statutory pension insurance),此體系有別於商業保險。法定社會保險之項目,包括年金保險、意外傷害保險、失業福利、健康保險、長期照護保險等項目,這些項目亦是社會上一般部門所參與之法定保險。至於公務人員、法官及軍事人員則不必全部參與此保險所有項目,惟需多加考量健康保險及長期照護保險。

再者,特別值得再提者,公務人員之年金財務來源,原係由政府編列算的恩給制,來自於政府稅收。自1999年改變制度,公務每一份新增薪水提撥0.2%進入由德意志聯邦銀行(Bundesbank,即德國之央行)管理之帳戶,挹注公務員年金支出之儲戶。2007年1月1日,成立公務人員年金基金,預計2020年起亦由德意志聯邦銀行管理。在此規劃下,公務人員已逐年提撥部分薪資進入此基金,以充裕即將支付之年金支出。若公務人員離開公部門職務,參加法定年金保險,亦可要求支領老年福利。此類公務員必須至少在公部門服務7年,其中5年任職於聯邦部門。已達退休年齡(依公務人員、員警等不同身分另有規定),其可領取金額與最終薪資(至少2年)及服務年資有關。此項福利內容包括年金、生存福利金與意外保險。以公務人員而言,退休年齡為65歲,正逐漸調整延至67歲。

最後,若領受年金者若支法定年金保險或補充年金及遺族津貼,在年金超過 某一限額時則予以扣除。換言之,超過最高額則予以凍結。另除受工作保障之公 務人員外,政府尚聘用契約進用人員,其年金包括三項內容: (1)法定年金保險, 雇員與雇主各支付50%保險金; (2)補充保險(職業年金規劃),具強制性; (3)私人 保險,可自行參加,尋求全額保險。

綜上,有關公部門退撫制度略以,引進退休撫卹儲備金概念,調降月退休金計算基數的百分比。月退休金起支年齡為 65 歲,得提早支領,但必須「減額年金」,即每提早1年減少 3.6%。德國軍人的退休年齡,依德國軍人法規定,分不同官階有不同規定。該法並無規定自願退休年齡。至於其最新發展則為,其一,退休前可申請改為部分工時制,讓年老的公務人員因身心調適、人生規劃或家庭照顧等因素,在退休前得申請部分工時上班制;其二,引進可攜式年金,即擬由聯邦政府提出,以保障提早離退的公務人員。惟尚屬聯邦政府未來之規劃方向。

肆、巴伐利亞邦公務人員法制的改革與發展

一、透過包裹立法完成公務人員職涯規定的改革

如上所述,略以,「巴伐利亞邦新公務人員法制法」(Das Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern),一共制定三個新的法律如績效職涯及專門職系法、俸給法及退休撫卹法,並修改十四個法律。基本上整體改革方向與聯邦政府相似,惟在官等體制上,聯邦維持傳統四個官等,巴伐利亞邦則全部廢除,改採單一「績效職涯」(Leistungslaufbahn)機制,將原先四個官等改為四個必須取得不同資格的層級(意即由官等改為資格層級),而資格的取得不是經由升官等考試,而是一種模組性的資格課程的開授與考評(Modulare Qualifizierung),其包括專業科目與跨專業的科目,俾其經由培訓考核而訂其官等發展,且以績效為其核心。巴伐利亞邦新訂公務人員績效職涯暨專門職系法,取代原先該邦公務人員法及依該法所制頒該邦的職涯辦法。

1、將四個官等改為四個不同的資格層次,經由「模組式的訓練」(modulare Qualifizierung)而取得往上晉升資格。

2、制定「邦績效職涯法」整併職系,建立六個職系:(1)行政與財政;(2) 教育與科學;(3)司法;(4)警察與國安;(5)健康;(6)自然科學與技術。在各職系 之下得建立「專門的重點領域」(Fachliche Schwerpunkte)。另公務人員於各職系 內的職位調動,須取得擬用人機關的最高主管機關同意。

二、公務人員退休制度變革概析

如前所述,該邦最近一次修法,是將退休金的起支年齡與聯邦退休制度一致,同樣地逐步調高到67歲,並訂有過渡條款。惟因工作性質不同,警察得於年滿60歲申請退休;公立學校教師(在德國公教均屬公務人員,和我國「公教分途」有別)的退休年齡,從學期的結束於該個別公務人員達到一般法定退休年齡的半年學期的結束時,得予退休。至於自願申請退休的年齡,該邦仍然維持年滿64歲,值得重視。

第二節 綜合建議

德國人事制度由過去官僚制、恩惠制演進為民主制、功績制、分權制與績效制,現行人事制度朝向功績化、分權化、民主化與績效化,由聯邦人事委員會與內政部執掌公務人員人事行政與管理事宜。德國文官以高效能著稱,認真嚴謹恪遵法律,惟似易陷入窠臼之虞。茲就本次考察德國議題,公務人員人事法制與政策興革、公部門進用人力法制、聯邦或邦之公務人員保障制度與退休制度、德意志行政大學對高階文官訓練課程等面向經驗,提出綜合建議。

壹、公務人員人事法制與政策興革建議

本目主要重於任用、職組職系、考績績效、俸給福利,以及高級文官相關 法制與配套改革機制,至於各界最為關切的退休年金改革,另為一目析述之。

一、賡續貫徹任用之功績精神

德國聯邦公務員法主要係就公務員權利義務與責任、人事行政機關等部分規範,其為部內制、功績制、分權制、民主化、專業化特色之人事體制,且公務人員任用體制嚴格,主管考試與任用權者,係內政部權限,實際核定任派升遷則是各機關首長權責。公務人員之任用必須符合相當要件:第一為德國籍;第二必須恪遵民主精神;第三必須具有相當之學經歷。公務人員任用後,按年資予以晉升與晉俸,不得越級;又各職系專業訓練嚴格,所以在不同職系之間轉任係相當困難。另德國公務人員任用最大特色係重視功績原則,公務人員從考選、實習、訓練、試用、任用、遷調等程序相互連貫,以能力導向進行培育發展,貫徹功績制之精神。

二、大幅改革職組職系

德國原先設有 125 個職系,為利公務人員調動,大幅減併為 9 個職組(系)。 根據現行我國職組暨職系名稱一覽表,公務人員設有 43 個職組、96 個職系,如 此鎮密的框架下,確難彈性運用人力,建議可參照德國簡併職系的設計理念,朝 簡併、通才、彈性之原則修改,俾能穩健運用公務人力。

三、強化考績績效原則

德國政府為提升公務人員績效,激發公務人員潛能,以獎金做為誘因,訂定績效獎金及加給辦法,亦即公務人員俸給之調升,視績效之高低而定。我國在公務人員考績法改革中,亦提出以績效概念作為提升公務人員績效的原則,且授權各機關視業務需要訂定考核標準,建議可積極參照德國績效原則設計的理念,強化我國考績法的修正,俾公務人員考績之獎優與淘汰(退場)機制與文官法制之健全、公務人員士氣之激勵等強化其密切的關係。

四、適切調整俸給福利

德國公務人員俸給係採「工作報酬制」,俸給包括基本薪俸、地域加給、津 貼酬勞金、國外勤務薪津、補助、特別贈與金(年終獎金、工作績效獎金等),薪 給內容含薪給與福利給與。公務人員俸給的給與標準,又按工作性質分為4類, A俸表適用於一般公務員,B俸表適用於司處長以上人員,C俸表適用於大學教 授,D俸表適用於法官。除俸表外另有加給與津貼,俸給體制係以照顧公務人員 及眷屬生活,保持公務人員相當之社會地位,我國未來如何減併加給類別,強化 功績俸管理是可行的方法。

五、賡續建構高等文官發展法制

德國高等文官(高等職及其以上事務官)之體制源自於西德聯邦公務員法之規範,對於高等文官的考試實習、任用陞遷、在職訓練、俸給獎懲、退休撫卹等均以法制規範,並建立人才保障與激勵的機制,結合官僚行政與才能體制的形態。高等文官特色為考選嚴格、俸給優厚、訓練嚴謹、地位優越等,部分學者形容為典型的官僚菁英。

茲以高階文官影響政務官的政策思維,並影響後續常任文官之政策執行力, 為政務推動非常重要角色,考試院向來十分重視。建構完善之高階文官管理方 案,於考試院施政綱領、調控機制或政策方案等,均有相關規劃,建議在考試院 在考訓用業務範圍內,強化拔擢特殊優秀高階文官人才機制,進行一系列快速陞 遷發展的配套規劃與機制,或至少應強化晉升簡任官等之訓練成效,是當前重要課題。

貳、公務人員退休法制改革之建議

一、德國與我國公務員退撫年金制度比較⁹⁸概述

我國年金制度包括國保、勞保、勞退、軍公教退休制度等,現行的勞保年金、公保及退撫制度係採「確定給付制」,即根據年資、薪資水準等條件計算未來退休金;勞工退休金則採「確定提撥制」,根據年資、提撥之多寡及投資報酬率計算未來退休金。外界評述中認以,公務人員退休年金制度長期面臨三大問題「經費不足、行業不平、世代不均」⁹⁹。未來除針對上開問題提出合理解決之道,同時應考量公務人員退休制度沿革發展與特性,亦必須考量國家政府在拔擢優秀人才的誘因條件,做最合理可行的制度改革。

茲以 OECD 國家為減輕退休給付財務壓力,除了加稅之外,各會員國所採取的具體措施包括:延後退休年齡、降低年金給付水準、調整年金領取額度之計算標準、提高年金保費自行提撥比率等,茲說明如下:

1.新進人員—多層次的年金架構:世界銀行於 1994 年提出「避免老年危機 (Averting the Old Age Crisis)」的研究報告,提出「三層保障模式」(Three-Pillar Model)。該報告建議老人經濟保障應採多層次之體系¹⁰⁰如圖示。

98

⁹⁸ 參見關中,從世界趨勢談公務人員年金改革,102年5月3日開南大學全球化與行政治理研討會,29-56。

⁹⁹ 一般外界的論點如次:其一、經費不足,確定給付制本身必須承擔財務風險之外,亦有若干因素造成退撫基金財務日益困難,包括平均退休年齡降低,自願退休比例激增;退休人數激增;基金收入與支出間失衡的隱憂。其二、行業不平,就軍公教人員與勞工的退休所得進行比較,兩者差異包括:薪資結構;退休所得替代率;投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率;年金問題的複雜性;保障範圍等,與其說是行業不平,不如說是行業不同。其三、世代不均,社會基本問題不是貧富,而是不均,就我國公務人員與勞工間所面臨的世代不均問題,包括:公務人員雙重的世代不均,已退休者及接近退休者,是「繳少領多」,而新進人員則是「繳多領少」,過度向以退休及兼具新舊制年資人員傾斜,對於僅具新制年資人員,相對不利,對後進人員尤然;勞工的世代不均相對輕微,向新進勞工傾斜,亦即新進勞工在退休給與部分,比過去勞工有利。惟無論是公務人員或是勞工,都面臨經費嚴重不足的壓力。

¹⁰⁰ 第一層是強制性的社會保險年金制度,屬傳統的公共年金制度,由社會保費作為其主要的保險財源,目標在保障國民的基本生存權利;第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金;第三層則以個人自願性的商業年金及儲蓄為財源,目標在提高個人退休後的生活水準。就責任歸屬上而言,第一層保障強調政府的責任,第二層及第三層則強調雇主或個人的責任。2005 年 5 月世界銀行再提出「廿一世紀老年所得維持計畫」(Old-Age Income Support in the 21st Century)的研究報告,提出五層的老年經濟保障模式,增加第零層「非付費年金」的保障及第四層「倫理性」的

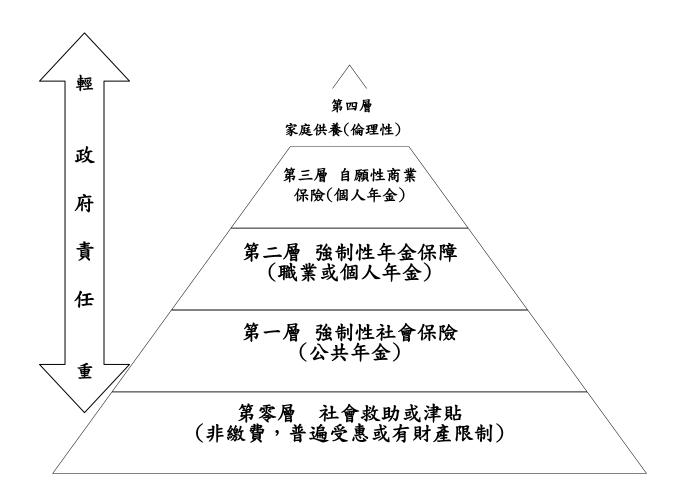


圖 7-1 多層次老年經濟保障模式

2.現職及已退人員—合理的「領」和「繳」,加上合理的「退」:針對現職人員和已退人員的改革。簡單來說,就是合理的領和繳,加上合理的退。其中公務人員方面的重點有二,一是合理的退,即改為 90 制之後,公務人員要 60 歲之後,甚至 65 歲才能請領月退休金;二是合理的領,亦即調降所得替代率。至於勞工部分則略有差異,因為勞工目前大多數僅有勞保老年給付,而未能支領勞工退休金,爰以替代率較低,因此其改革是通盤檢討下合理的繳,提高繳納金額,建置合理之替代率。

綜上,比較德國與我國之公務員退撫年金制度,從制度體系、給予機制、經 費來源、退休年齡、年資條件、退休金給付方式、所得替代率、近年改革方向等

家庭供養制度,中間三個層次則維持 1994 年的模式。第零層的建構主要係在保障終身貧窮者,以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的老年人,所以比較像是社會救助的性質,目的在提供貧窮老人的最低生活保障。第四層的保障主要係考量開發中國家固有傳統社會的家庭,重視孝道的倫理思想,以及疾病相扶持的共濟觀念。第零層的保障宜由行政部門進行整體規劃,第四層的保障則偏向於文化層面。

項目比較略以,其一、在制度體系方面,德國在原有恩給制上建立儲備金,且新加自願性補充年金;我國則分成公保與公務人員退休金兩部分。其二、在給與機制方面,均採確定給付制(DB)。經費來源上,大致上從恩給制逐漸轉向儲金制。其三、在退休年齡方面,兩國均延後退休年齡,而德國之起始領取退休年金年齡比我國為晚。其四、在年資條件方面,德國以 40 年認定之,我國各制不同。其五、在退休金給付方式上,德國均為按月支付,我國加上一次性給付之選項。其六、在退休所得替代率方面,我國之容許空間比德國寬裕。其七、在近年改革方向上,雖朝減少支付負擔方向進行規劃,然推行步驟不一。

二、德國公務員退撫年金制度之啟發與借鏡

茲以退休基金之管理與監理上,全世界各個國家由於國情上的不同,或制度設計上差異難免會有不同的架構,比如確定提撥制之退休基金較少由國家統一管理,通常都是由國家制定政策或設立監督機構負責,而實際運作大多交由資產管理公司負責,如澳洲及香港強積金為最具代表,又如日本係由行政法人負責實際管理運作,而其投資管理向來皆較為保守。我國目前退撫基金係由政府設置專責單位負責監督、管理與運用,雖公務人員之心態向來較為保守,但因其身分有較大之拘束力,違規之事件亦較少發生;而投資之業務雖有委任之性質,然當其發生不當事件時,非具有公務人員身分之管理者,難以公務員懲戒法相關之法令規範之,多需以長期之訴訟方式方可定案。且以退休基金屬長期投資之基金,其成敗根據研究有 90% 以上皆屬資產配置,是否允當所造成,爰以績效之良窳優劣,是否皆為組織體制所造成,均有深入研究之必要。

我國公務人員退撫制度,雖於100年1月1日已進行第一階段的修法工程。惟長久以來,除了導致政府及退撫基金沈重財政負擔外,亦將衍生公務人員退撫制度之合理性及政府人力運用失衡之爭議與困境。基此,考試院銓敘部已就現職、已退及新進人員分別提出各項改革方案,具體措施包括:自新進人員實施全新的退休制度(兼採確定提撥制)、現職人員延後月退休金起支年齡至65歲(即90制)、調降退休所得(適用對包括已退人員;項目包含調整退休金計算基準、調降新制退休金基數內涵及優惠存款利率等)、調整退撫基金提撥費率及負擔比例、刪除年資補償金及調整月撫慰金機制等;根據上述措施,考試院銓敘部已擬具相關退撫改革法案,送經考試院審查通過後,於102年4月11日函送立法院審議。

至於檢視德國退撫年金制度,與我國有若干差異。其中若干措施可作參考略以,其一,一定年齡方得領取年金:亦即德國制度規定無論在原單位離職時幾歲,均不得立即領取退休年金,必須俟達法定退休年齡方得領取,此可降低支付退休金之財政壓力。若未到法定退休年齡即領取年金者,則年金減額計之。

其二、所得替代率上限:退休後所得與退休前所得相較之比率,有其上限,以不超過40年年資計算,上限不能超過72%。我國所得替代率可進一步參照德國計算基準,合理檢討。

其三、可攜式年金概念之引入:職場轉換過程中,每一階段之年金額度均予以保留,使其屆齡 65 歲方可全部支領。此種措施,具有年金可攜性。而在我國, 鑑於各老年保障制度相互差異難以相容,尚未能落實可攜式年金。

綜上, 揆諸二國上述改革措施之背景, 主要在於我國公務人員退撫制度之基本設計與政經環境, 與德國公務員退撫制度大不相同, 若要比較或借鏡參考時, 應更審慎為之。

參、賡續型塑轉變公務文化的內涵與做法

一、加強志工服務與服務數位化工程

首先,為使公務人員發揮同理心、清淨心及人文關懷情、服務民眾熱忱, 在有效運用公務人力資源下,提昇公務人員形象及尊嚴與能量,鼓勵公務人員參 與志工活動,即將志工服務納入相關機制執行,筆者等曾建議可強化 65 歲以下 支領月退休金人員參與一定時數志工活動方案,現職公務人員亦併同納入公務人 員終身學習時數及利用行政獎勵外,並請考試院暨所屬部會研議成立志工服務 隊,俾適時提供社會服務或重點支援弱勢族群團體,或共同與行政院擴大整合公 教志工人力銀行。

其次,如何加強導引銀髮退休及現職公教人員加入全時或部分時段志願服務的行列,並分析志願服務未來走向及趨勢,如包含地方暨中央、國際海外服務; 科技與企業合作,結合企業團體,增加資源來提供公共服務或政府非直接管理之灰色地帶業務;有關創新志工提供參與力等,諸如用新的方法來培訓志工服務、志工表揚或結合宗教志工,共同激發退休人力資源能量等

再以,現今部分民眾仍將公務人員視為「沈睡的」、「無效率的」、「未體察民

心」等不符全貌的觀感,亦將政府機關組織視為是「冰冷的」、「無人情化的」鐵 律衙門,為改變社會對公部門體系的刻板印象,應再更積極鼓勵公務人員參與志 願服務予以革新,使公務人員在職亦能投身於社會服務中,放下身段與角色,重 新感受社會民眾的需要,才能逐步改變社會對於公務人員及政府機關的失落感, 並使公務人員重拾自信與尊嚴,提供民眾所需更好的服務。

最後,如何借鏡德國服務數位化經驗,按以德國聯邦政府將來 2020 年起, 以數位政府為建置目標,俾使德國民眾可享受到便利的數位化服務,及建構共享 的網路平台,使相關作業更有效率。我國亦可賡續積極推動朝建構完備之電子化 政府方向發展,讓各項行政服務數位化,以提升政府服務品質與效能,爰以建議 法制面應即配合電子化予以調整。相對地,考試院第十二屆施政綱領之行動方案 中的「公務人力資源資訊整合分析系統」,其建置推展為迫切之議題。

二、擴大公共服務日內涵,引介政府開放日做法

德國聯邦政府與所屬部會每年舉辦一次政府開放日,開放給民眾入內參觀,從而提供資訊(乃至於經由人員之說明)而達到溝通的目的。在法源上,德國聯邦政府的如上作法,並沒有法律的依據,而係以行政規則為之。本次考察發現,聯邦政府高度重視政府開放日,由聯邦政府決定總體的主題,各部會在這個構想下推出自己的重點,並在同一天舉辦開放日活動。主要政治人物在政府開放日的過程中刻意展現「親民」的態度,也儘量使人民對政府與行政部門的工作有基本的掌握,而且也不忘藉這個場合對重要議題於輕鬆愉快的講話氣氛中顯示政府施政的構想。整體而言,政府開放日應該是一個民主行政的一部分,旨在取向政府的公關工作,其中係以一種對民眾說明、解說乃至互相溝通討論的過程。

就我國而言,政府公共服務日¹⁰¹不應該只是行政院院本部或是考試院院本部的活動而已,而應該推展為所有院及所有部會,甚至三級機關構及政府捐資設立的財團法人。未來如將政府開放日納入公共服務日內涵,其除了比較屬於硬體性的展示之外,其中具有若干趣味性,乃至遊戲性的部分以提高民眾的參訪意願,當然其中還是必須要找出當前具有意義的主題。

以「積極、關懷、熱忱、奉獻」的公共服務精神為目標自我激勵。

_

¹⁰¹ 聯合國於 2002 年訂定 6 月 23 日為公共服務日 (UN Public Service Day),並設立聯合國公共服務獎 (UN Public Service Award),於 6 月 23 日當週表揚各國提供創新優秀公共服務措施之機關,藉此激發世界各國提供更完善的公共服務。2012 年適值聯合國公共服務日 10 週年,為與國際接軌,考試院與行政院共同宣布設立每年 6 月 23 日為我國「公共服務日」,期各機關公務人員

綜上,除參考德國推動志工服務做法與政府開放日之普及性外,對於我國推動之公共服務日作為,未來如何擴大公共服務日之內涵,結合NGO、NPO團體之交流互動,以強化其創新服務精神,值得觀察與努力。

三、積極建立友善婚育職場

在2006年聯邦制度改革後,對新進任用的公務人員,不僅給付其薪資,亦 能合理保障其退休金,並將公務人員的家庭、職涯發展更緊密結合,例如公務人 員可能因家庭因素照顧小孩或年老至親選擇半職,區分不同工時模式(例如全 職、半職或全職人員的30%等),使公務人員在事業與家庭方面能更兼顧融合。

近期全球各國均面臨人口老化問題,德國經濟成長方面表現不錯,公及私部門處於競爭狀態,而公部門吸引年輕優秀人才,被認定可作為重要誘因為「工時彈性化」,例如針對領導或主管階層推動一職位由兩人共同做,其各有一半時間可照顧家人;另一種彈性化是可在家裡工作,或是經常要出差者以隨身電腦工作,俾增加機動性,目前則正在比照勞工推動試辦「工時帳戶計畫」,超過法定工時可存入個人工時帳戶,待日後可能有照顧家庭需要、年紀增長即將退休或健康狀況不佳,須減輕工作時數時,可使用先前累積的工時折抵,該計畫仍在進行中,須再視其後續成效而定。

綜之,德國聯邦及邦各個政府部門目前持續加強推動的部分,係較私部門更 吸引人才之處。而為鼓勵婚育,並保障就業者權益,未來申請育嬰留職停薪期間 視為年資不中斷,均值我國執事者參採。

第三節 結語

考試院每屆均研訂施政綱領,為使施政綱領之施政更具方向性,更有步驟與節奏感,本(第十二)屆爰採以由上而下(Top-Down)方式,先由委員參酌先進國家經驗與作法,以前瞻性、開創性的宏觀視野,檢視當前的國家考試文官制度之政策、法規與業務,提出較具理想性之願景式議題。其中,策略方案是一個開端,時代潮流不斷變化,考試文官制度雖有其一貫性,但制度經緯萬端,同時具有:因應時代需要漸進成長,改革不易及永難滿意等特性。韓非子說「法與時轉則治,治與世宜則有功」,根據不同時期具體情況,制定合宜的法規,以切合社會實際需要,才是治世的根本。另一者行動方案主要依據施政綱領,參酌相關法

案進度、社會各界或立法院關切議題、及國家未來社會發展需要等因素全盤考量,以「總體」與「個體」思維,來擬訂本行動方案,逐步推動各項施政作為。

基於德國為聯邦國家,聯邦、各邦各有其公務員制度,本次考察報告以德國聯邦與邦的公務員制度為範圍,並參考 2006 年以來,德國聯邦內政部致力於聯邦與邦之間的公務人力法制改革,就德國政府與行政體制及德國聯邦內政部 2014 年 12 月出版的「聯邦公共服務體系」加以研析,並實地拜訪德國聯邦內政部(公務員法制與政策主管部門)、德國聯邦議會議員、柏林邦議員及 Speyer 德意志行政大學、德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會,與德國人事主管機關、專家學者等面對面座談溝通,以瞭解德國目前持續進行的改革,深入瞭解其成效、發生的問題及如何解決等。

而考試院為精進考銓業務,發揮考銓功能,爰特訂定考銓業務出國考察實施 要點,以考選、銓敘、保障暨培訓、退撫基金管理與監理及人事制度之相關研究 為考察專題,期透過考察各國文官相關制度,作為我國研訂考銓有關政策、法規 之參考與借鏡。且以鑑往知來,方能承先啟後,爰藉此次參訪及深層瞭解德國人 事制度改革之經驗,相信對我國文官制度改革有正面的功能。

附錄一:座談紀錄

考試院 104 年度文官制度出國考察德國考察團 拜會德國聯邦內政部座談紀錄

時 間: 104年8月28日(星期五)下午2時30分到5時50分

地 點:德國聯邦內政部會議室

參加人員

中華民國

考試院: 黃委員錦堂 蔡委員良文 楊委員雅惠 蔡科員宜縉

行政院人事行政總處:朱政務副人事長永隆

銓敘部:鄭司長政輝

外交部: 陳大使華玉、谷公使瑞生、呂科長世凡、游秘書琇閔

德國聯邦內政部

政務次長 Dr. Ole Schröder

俸給法規處處長 Mr. Chritians

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

翻 譯:游秘書琇閱

紀 錄:蔡科員宜縉

「與會人員發言紀錄」

政務次長 Dr. Ole Schröder

各位委員們、副人事長、各位團員們,還有大使、公使,大家好。我是聯邦 內政部的政務次長"Ole Schröder",這次考察有關於公務人員法規,是本部的主 管業務。

德國跟其他國家相較之下,例如跟法國不同,德國的整個政府體制內,沒有一個專門的部會是針對公務人員的機關或單位。所以,整個公務人員的業務就落在聯邦內政部負責。而長久下來的實行成果不錯,相較於法國有專門職司文官人事的單位,德國長久以來實施的經驗也可以證實說,雖然沒有專責機關也運作的非常好。

聯邦內政部的業務當然不只有公務人員,掌管的業務包括還有國土安全、移 民、憲法保護,目前一個非常即時的議題正在德國熱烈討論,就是德國目前湧入 非常大量的難民,目前德國今年估計約有80萬的難民會進入德國。

德國和中華民國有一個很密切的關係,尤其在民法體系上,中華民國跟德國 的民法體系是非常相似的。

由於德國聯邦政府還在堅守一個中國政策,所以跟中華民國的發展關係就特別的重要,比方說我們不只是在經濟上要發展更密切的關係,還有因為我們有所謂的共同價值即民主人權,那當然我們希望能夠進一步發展我們之間的政治間的關係,那從這幾點方面來講,德國代表處在陳大使華玉的領導之下、積極努力下,目前跟聯邦政府的關係是相當密切的。

由於德國跟中華民國有所謂的共同價值民主,我們都是一樣的民主國家,所 以目前跟我國想要更進一步的,就有關於網路犯罪的問題,來加強合作,網路犯 罪還有網路駭客方面的問題,目前這是聯邦內政部最重視的議題。

那今天訪團最主要是要針對文官體制,所以本部的代表 Mr. Chritians 先生,他是主管所謂的聯邦公務人員的俸給,另外 Mrs. Julia Burth 也是文官相關法規的承辦人員,等一下有相關的問題可以請教德國。

德國現在跟中華民國一樣都面臨相同的挑戰,就是所謂的人口老化的問題, 德國現在極需要年輕的公務人員,另外在公務人員的部分有一個對於整個德國聯 邦來講最重要的,就是所謂的貪腐的問題。目前為止,聯邦內政部及聯邦法務部 攜手合作,現在對於共同打擊貪腐有一定的成就。

陳大使華玉

介紹本次訪團成員及外交部駐德國代表處成員。

黄委員錦堂

次長還有聯邦內政部的同仁大家好,我以考試院文官考察團團長的身分感謝 次長百忙之中能夠接待我們,剛才次長在致詞當中有提到說德國沒有一個專門司 管公務人員的部門,而法國有之,我國跟德國、法國比較起來,更為徹底,我國 有一個在五院制度之下的考試院,掌理我國文官考選的法律與政策、官制官規, 並就考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項享有執行權。

考試院設有考試院院長、副院長、19 位考試委員,那考試院之下有 3 個部會,分別為考選部、銓敍部(下設有公務人員退撫基金管理委員會)、保訓會、公務人員退撫基金監理委員會。何以要設有 19 位考試委員?這是因為他們負責主持國家考試,必須在各方面都有權威專業人士出任。

德國於 2006 年進行第一階段的聯邦體制改革,將立法權下放給各邦,讓各邦能夠競爭,而這也得刺激聯邦,其中下放的項目之一,為公務人員法制。這是本團的參訪目的。

非常感謝聯邦內政部能夠接待本考察團。

政務次長 Dr. Ole Schröder

在 2006 年聯邦制度改革之後,有一個很重要的變化,新考選進來任用的公務人員,不僅是要給付公務人員的薪資,在給付薪資的同時,德國也必須對他的退休金有一個保障制度。

公務機關最吸引人想要來當公務人員的地方,是在所有的部門當中,德國跟 其他私經濟部門來比較下,德國把公務人員讓公務人員的家庭還有職業能夠更結 合在一起,這是在私人經濟方面完全沒有,這也是聯邦公務人員最大的進步。

尤其是在新的公務人員工作制度,一個公務人員他不一定要全職,他也可以選擇半職,因為家庭的因素,可能要照顧小孩或是家中有年老的人必須要照顧,德國有分不同工時的模式,有些是全職人員有些是半職人員,有些是可能是全職人員的30%,這方面聯邦的各個單位各個政府它們目前都繼續在加強這一方面,能讓所有的公務人員在事業方面跟家庭方面更融合,然後尤其還有一個就是說,德國在領導階層,希望能夠一個位子可以有兩個人來做,比方說一個主管位置有

兩個人,因為這樣的話一個人就不用一直在這個職位上,有一半的時間可以去照顧家人。

改革後公務人員薪資如何給付呢?根據公務人員的績效表現,尤其是在聯邦的階層,對於像這種高科技的人才,要尋找這種高科技的人才是相當的不容易,還有就是德國聯邦對於公務人員實行一個原則,就是要照顧,一個公務人員進來我們公家機關之後,就是要照顧他到臨終,當然就會跟國家的預算有關,所以德國現在就會在如何讓公務人員得到好的照顧,以及預算達到平衡。

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

首先自我介紹,在聯邦內政部是專職於公務人員的相關法規,部門專門處理公務人員原則性的問題,還有處理像國際的公務關係,就是所謂的在國際組織例如聯合國、OECD組織方面的公務人員相關事務。

目前聯邦內政部主要的建築物裡,約有 1500 名的工作人員,包含公務人員及聘雇人員,因為這個建築物現在比較大,所以部分是從波昂撥過來的公務人員,整個聯邦內政部有一個很大的部分就是警察的部分,德國目前有大概 38000 名的聯邦警察,還有就是 2014 年的預算大概是 59 億歐元。

我們可以看到聯邦內政部的組織圖,最上面就是德國聯邦內政部的部長,「Thomas de Maizière」,還有兩位政務次長跟兩位次長,在政務次長下面就有很多的部門,有掌管運動、國內安全,還有警察事務等,都是聯邦內政部的業務,在整個各個部門當中,最大的部門是掌管國土安全,是所謂公眾安全的。

黄委員錦堂補充說明

聯邦內政部是大部,因為德國部會很少,所以每個部的規模都很大,司處也 就多(指相較於我國,例如聯邦內政部就有11個司處。

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

在整個德國包含聯邦還有各邦,總共 16 個邦,德國服務的人包含公務人員和聘雇人員(按,指契約進用人員)共有 470 萬人,在邦的層級,這 16 個邦的層級及鄉鎮市層級總共是 420 萬人,在聯邦所謂的直接的公務人員,不包含在公營事業,在聯邦政府服務的人員大概是 43 萬人。

投影片第6頁圓形圖是德國的官職等,主要是分成四種型態,我們看紫色的

部分 8%是德國初階官職等人員,那這個任用的標準是說德國一定最低要接受 9 年的教育,從國小一直念到 9 年級,就類似我們的高中畢業,那我們看到綠色的部分 47.3%就是德國組成最多的,德國的進用資格是德國必須要完成 10 年的教育,就比剛才那個 9 年多 1 年,而且德國必須要有所謂的實習要有 3 年,接下來紅色的部分呢,這個是較高階,大概 26.7%,這些人的進用資格,其中之一就是德國必須要有學士學位,接下來看到的是更高階級的,大約 10.9%,這些人必須要有碩士學位。

蔡委員良文

所以德國的簡任官占公務人員比例是 10.9%,最高職等是否一定要碩士?

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

一定要碩士,德國是依據你的學歷還有你的整個職業的經驗,來去看可以進 入哪一階。

楊委員雅惠

圖上顯示 7.1% 那並不是屬於德國正規式的官職等的族群,這是屬於哪一部分,因為從統計的數字來看,就是有一群 7.1% 的人都不屬於這四個部分。

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

德國在公家機關服務的最主要就是分成兩種,一種就是所謂的正式的公務人員,另外一種就是聘雇人員,那關於公務人員的身分還有相關法規,德國在德國的憲法基本法第33條裡面就有原則性的規定,德國公務人員德文叫做 Beamte,這個字其實早在17世紀尾18世紀初就已經出現,當時就是在普魯士王國的時候,德國有制定一個一般的國家法,裡面首先用到公務人員這個字,當時也是把正式的公務人員。

在德國的公務人員法裡面,公務人員只要一被任用,除非有刑事的責任之外,還有被判刑確定之外,基本上都是終身職,但這裡的終身職其實跟我國一樣,都是一進入公家機關,要受到政府機關的照顧,要給你薪俸,照顧生活,給生活津貼,甚至要照顧你的家庭,一直到退休之後、死亡之前,這個都是受到國家的保障。

公務人員跟國家的關係是所謂忠誠的關係,公務人員跟國家成立關係並不是 透過契約,而是透過任命,只要一任命就跟國家成立公法上的關係。還有一項, 公務人員跟一般勞工不一樣的地方就是不可以罷工,不過這個是有一點點例外, 德國雖然不能有罷工的行為,但是如果德國對自己的權利有不滿意的時候,可以 走上訴訟,就是到憲法法院。

德國公務人員有自己的健康保險系統,還有自己的退休系統。健康保險系統,有點像我國以前的公保制度,公務人員就有公務人員的保險制度,公保是照顧身體健康,最主要是百分之五十,身為一個公務人員,自己還要去做額外的私人保險。在退休保險制度上面,公務人員也是有自己的保險、退休、撫卹。

要成為德國聯邦各邦的公務人員,除了德國人、德國籍之外,所有歐盟的公 民都是有機會成為德國的公務人員,那德國如何選拔公務人員呢?有三個原則, 一個是資格、一個是能力、一個是專業的表現。

介紹在公家部門服務的聘用人員,德國跟在私經濟領域一樣,是必須簽署契約的,基本上聘用人員也都是長聘性質,沒有所謂短聘。這些聘用人員跟公家機關的關係是適用勞工法。另外,聘用人員都可以參加所屬的工會,德國的薪資會定期由這個工會跟聯邦內政部,聯邦內政部有好幾個部門,其中有一個部門,是專門負責跟德國這些聘僱人員的工會來談判工資,德國會定期對德國的工作條件,還有德國的薪資來做談判。

看到投影片 11 頁統計表的柱狀圖,發現在公務機關服務人員的數目是下降,這不是說真正的公務人員人數的下降,而是因為德國郵政系統、鐵路系統已經民營化了,所以再進來的人,已經不再是公務人員,已經民營化了,所以這些消失的人,基本上就是已經民營化企業的。

從投影片 11 頁柱狀圖可以看到,從 2014 年到 2015 年這個數字 24 萬 9 千人, 保持在這個數目,因為一直在讓聯邦公務系統可以瘦身。

德國如何招考公務人員,在德國聯邦的制度之下,沒有一個中央考試機關是集中招考,是各個機關自己去招考。但是德國有一個聯邦行政局其他的聯邦政府單位機構,可以請聯邦行政局來負責公開招考,公務人員經過考選之後,必須做3年的實習,3年實習通過之後,會給一段時間來看看他能不能勝任這個工作,如果觀察是正向的,可以勝任這個職務之後,之後就可以是所謂的終身公務人員。而聘僱人員也是一樣,先來實習,然後再看工作表現,如果都通過了,就可以拿到終身的契約,永遠不會被解雇。

人事發展上面,每一個新進的人員,不管是公務人員或是聘僱人員,以聯邦內政部來講,都會接受3天的基本訓練。新進的人員都會有1個資深的人員來協助德國進行業務,德國都會定期舉辦同仁之間的一個對話,包含低階同仁與高階同仁的對話;對於主管階層的人,每2年會給主管做一個進修的機會。關於打考績部分,每2年會評斷,以聯邦內政部的話,是每2年要考評一次,當然不只主管可以打下屬的考評,德國會讓同仁之間對於主管的表現來做一個問卷調查,尤其是對年輕或是比較資淺的主管人員,會有一個意見的交換。

介紹公務人員最後一個階段,準備領退休金,退休的年齡。在2006年聯邦制度改革之後,已經要逐步提高到67歲,到目前為止,要退休的人年齡已經來到65歲再加4個月,逐年會調升,每1年會調升1個月,一直調到67歲,但到了法定年齡,只要滿63歲就可以自願退休,但如果63歲退休的話,退休金會減少月。

黄委員錦堂補充

這就是所謂的「減額年金」。

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

一個公務人員會領到多少退休金,是跟他在退休那年所領到的薪資有關, 譬如退休時我每個月是領 8 萬塊,大概是 8 萬塊乘以百分之 72,這是我退休時 所領到的上限,要工作 45 年。

剛才講的是聯邦的公務人員,退休的法定年齡是 63 歲,各邦的話是由各邦自己規定,德國要規定 64、65、66 歲都可以,這是看每一邦的規定,剛才講的是正式的公務人員。

至於警察消防人員,原本法定退休年齡是 60歲,經過 2006 年的改革後, 也逐步提高到 62歲,聘僱人員也是跟聯邦一般公務人員一樣,63歲法定退休年 龄,63歲就可以退休,法定的退休年齡是 65歲,也是要逐步提高到 67歲。一 般聘僱人員的退休保險跟一般公務人員不一樣,公務人員有退休公務保險,但一 般聘僱人員退休的照護是由 3 個支柱所架成,第 1 個是法定的退休保險。

第2個是各個機關給的,職業幫員工保的,第3個是自己去找私人保的, 這3個支柱。

現在面臨人口老化的問題,因為德國在經濟成長方面表現不錯,現在公務機

關還有私經濟領域,其實處於一個競爭的狀態。因為德國都要有年輕優秀的人進 到德國的部門來工作,整個聯邦機構政府單位在想辦法,如何讓公務人員工作更 吸引年輕人,德國就想了好多種方式,其中一個很重要就是「彈性化」,比方說 工時彈性化,如果你可以做全職就做全職,可以做半職就做半職,或是甚至做百 分之30,還有一種彈性化就是不一定要整天在辦公室工作,可以在家裡工作。

還有第三種,可能是經常要出差的人,可以自己帶著筆記型電腦工作,這是增加機動性。

德國現在正在實驗一個工時戶頭,其實工時帳戶已經在一般勞工階級實行,就是德國有法定工時,像公務人員法定工時每週是 44 小時,可能今天比較晚下班,工作 10 小時,假設一天標準的工時是 8 小時,就多了 2 小時,把這 2 個小時就存在工時帳戶裡面,為什麼要存這個工時帳戶呢?可能家人要照顧,或是身體狀況沒有那麼好,我想要減輕我的工作,以前累積下來的工時帳戶裡面的工時,就可以拿來用,這個是德國目前聯邦政府施行的一個 pilot 計畫,目前正在實行當中,在評估未來的成效如何。

德國已經正式成為一個移民國家,百分之 20 的人口是有外國人背景的,所以希望在聯邦內有更多的移民者來加入工作,現在有一個廣告叫做「我們都是在一起」,表示同一個聯邦,他有一個專門的網頁,這群外來人口對德國非常重要,尤其是在警察部分,尤其像是土耳其,目前統計的結果是整個聯邦內政部大概有百分之 16 的人有移民背景。

楊委員雅惠

想請教公務人員退休制度,要追求預算平衡,以前的話是屬於隨收隨付制, 一年收入多少就支付多少,想瞭解現在狀況。

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

退休金的部分。到目前為止,德國公務人員目前都是用納稅人的錢來給付公務人員的退休金。德國退休金所得替代率最高是以退休前薪資的百分之 72,目前給付的對象,公務人員有6萬2千2百人,軍人是6萬9千人,目前講聯邦的部分,4萬7千人部分是遺族,然後有44萬3千人是民營化的郵局,還有鐵路系統,這些人因為都還有公務人員的身分,不過因為新進的人都是契約進用了,所以這些人會越來越少。

到目前為止,不管是公務人員的調薪,或是公務人員退休金,德國都會做跟 我國一樣的預算,譬如公務人員退休金是由所有聯邦稅收的定在百分之2來支應 退休人員的退休金,這個百分之2會持續到2050年,稅收的百分之2要拿來支 付退休人員的退休金,這個是已經確定的,這些退休金一定會挪出來的。

新進的公務人員,前幾年開始一個新的做法,聯邦有兩個基金,以後要支付公務人員的退休金,在公家系統除了有公務人員外,還有聘僱人員,聘僱人員每2到3年工會就會跟聯邦談判薪水,談判薪水,一定是員工薪水要提高嘛,但是2015年談判,從2016年6月開始員工薪水每年要增加百分之3點2,到2018年,之後再談判,聘僱人員加百分之3點2的話,公務人員也會隨著調升,只要聘僱人員有調升,公務人員也會調升,但是公務人員不會調升百分之3點2,而是比方說,只調升百分之3,那公務人員也要跟其他一般人員一樣,一般人員調了百分之3點2,可是公務人員只有拿到百分之3,剩下的百分之零點2就進入了第1個基金。

剛才有提到有兩個基金,那第2個基金就是由服務的單位自己要提撥了,自 己要編預算提撥到退休金,就不是從納稅人的錢支應。

楊委員雅惠

公務人員退休金的部分,怎麼樣保證不會有預算的赤字,稅收的百分之 2 每年這樣進來,可是這邊支領的人,可能退休時是根據他的表現績效退休後的薪 水這樣去算的話,以我國的例子就是會收支不平衡,這邊的話,是什麼制度不會 產生像我國這樣的預算赤字?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

這個問題在聯邦層級不會出現。因為在聯邦層級公務人員不多,聯邦從以前 到現在,最多的公務人員是郵政系統跟鐵路系統,但現在已經民營化了,原本留 在的公務人員他們會漸漸越來越少,新進的人員都不會是公務人員,所以人事是 一直再瘦身當中。

還有就是軍隊部分,軍人越來越少,所以整體而言,整個人事費用,就是給薪水、退休俸,占預算只有百分之 10 到 11 而已。但是在邦的階層就不一樣,邦階層的公務人員相當多,公務人員支出可以到到達他們預算支出的百分之 40,所以邦會遇到財政赤字、財政困難的問題,但是在聯邦沒有,因為聯邦到目前為

止,公務人員有多少是可以預期的。

權力分立,聯邦的重點還是在制定立法,來執行法律的是邦,執行需要更多的人力行政,聯邦只是制定,不需要那麼多人力來執行法規,但是在邦層級就必須,所以他們的人事人員、公務人員相對一定會提高的,人事費當然會比較高。

楊委員雅惠

站在邦的立場的話,不管是政府財政赤字,或是政府基金儲金有沒有虧損, 長期下去邦財政出問題,聯邦要不要幫忙?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

這個問題,幾乎20年就要爭論1次!如果邦有赤字,聯邦要不要支援?

站在聯邦的立場上,會說我們沒錢給邦,這個人事費用給公務人員還有所有 在公家機關費用的成長率,跟邦經濟成長率看誰比較快,如果邦經濟成長率很 好,邦稅收相對就會比較多,如果經濟成長率維持一個很好狀態,比邦人事費用 成長率還好的話,這樣就比較沒有問題,可是經濟成長誰能夠預估呢。

在聯邦層級當中,有一直在被討論,都是財政的問題,退休金是不是要減少? 剛才有提過是從最後薪資的百分之 72,是不是要減少對退休人員退休金的給付?

在前幾年,就曾經減過退休金。目前為止,公務人員退休金跟通貨膨脹率也 是不成比例,退休金經過通貨膨脹率的調整後,其實是越領越少的。

在2006年聯邦制度改革之在2006年聯邦制度改革之前,「聯邦」跟「邦」 階層的公務人員薪俸是一樣的。但是在2006年之後,「邦」自己自訂自己的薪俸 法,要給公務員多少薪俸,這是邦的權責。從2006年改革之後,聯邦薪俸法正 式在2009年正式開始實施。最主要的就是基本薪,像一般的公務人員的俸表分 為A跟B,A分為A1至A18,B分為B1-B6。A1叫做官等,A1裡面還有很多 等級。

黄委員錦堂

就是我國俸等跟俸階的概念,比方說我國某位公務人員是列8職等4,8就 是職等,4是俸階小。 像我國每年考績甲等、乙等都可以晉升一個俸階,例如從8職等3階晉升8 職等4階(甚至連續兩年考績甲等,或一甲兩乙,就可以晉升一個職等,更是優 渥無比),但是德國不是,前面的2年跳一次,然後後來是3年跳一次,接下來 就是4年跳一次。那以前的薪資構造是看年紀越大,就給越大,現在不是,現在 是看服務的年資。

俸給法規處處長 Mr. Chritians

在這 2006 的改革當中,本來是要朝向一個公務人員領的薪資,表現越好, 就給薪水更多,最終的結果,還是沒有辦法實現。

黄委員錦堂補充說明

德國本來要英國式之「寬帶俸給」,比如說將兩個俸等(按,亦即,兩個職等)合併成一個,所以薪俸設計上會比較有彈性,但是這個大改革沒有成功,最後變成只是用「績效獎金」,然後薪水還是維持原來的支薪,而且獎金的額度不是很高。

蔡委員良文

請問德國大學教授,都由內政部管理嗎?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

在德國,「教授」都是公務員,不過「老師」,指高中、國中、小學之老師, 則要看每個邦,有的邦規定老師是公務員,有的邦則不是如此。

蔡委員良文

兩德統一以後,德國公務人力素質還是很好,東德公務人員的價值觀被調和 得很好,這有沒有一些經驗評估的報告,可供參考?

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

在前東德時期的公務人員,後來還是被納入聯邦,如果在東德時期是從事內政,在內政部工作的人會一樣到內政部。不過必須要有相對應的資格跟能力。

有一個例子,東德時期有一群在學術機構工作的人員,在統一之後,在新的

聯邦政府,找不到相對應的職缺,這些人就只好解散,就不再是公務人員了。

黄委員錦堂

舉例言之,我國有個中央研究院,東德有這個機關,可是西德沒有,東西德統一之後在該機構任職者便找不到相應的職缺。

兩德統一是透過談判然後訂了條約,在兩德統一條約中就有對東德公務人員轉任設下須有相應要求之規定,比如說你必須有相應的學經歷條件、考試資格等;若符合者,則西德原則上要予以納入。

另外德國比較有錢的邦就去照顧東德,比方說北萊茵西伐利亞邦比較有錢,就派公務員去幫忙布蘭登堡邦—這是東德解散後所成立而加入西德的一個邦--,讓他們公務員水平跟西德能夠拉近,讓他們更順暢進入到整個公務體系,讓整個邦的公務人力能比較有效的重建,但薪水比起西德還是低一點,比西德普遍的邦的薪水還低,大概要十年後才拉平。

楊委員雅惠

德國經歷過那麼多問題,像兩德統一,還有最近歐債問題,德國一直都這麼強盛;想請問的是,他們自己認為,德國為什麼這麼強盛,究竟是制度上,有什麼制度是別的國家所沒有、還是民族性跟其他國家不同?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

大家現在看到德國表現這麼好,但是大家不要忘記了,德國也有很艱苦的時期。像歐元剛引進的那幾年,德國的經濟表現在歐元區裡面是倒數的,這個大家都忘記了;還有就是這個,兩德統一之後,德國必須花很多的錢投資在新的聯邦,導致整個經濟狀況都是很不好,大家都忘記了,要記到這一點,德國不是一直以來都是表現得這麼好。不過像現在經歷這個歐元危機,認為德國的整個經濟表現是好的,所以在艱困的時間,能夠安然度過。

公務人員地位法專員 Mrs. Julia Burth

德國在整個公務系統、行政系統裡面,跟其他的歐盟國家來比,公務人員比例在公務部門,百分比不是最低,但是跟其他很多歐洲、歐盟國家來比,人事成本是相對比較低的。人員比例比較低,他的人事成本也比較低,財政壓力也比較

小。

朱政務副人事長永隆

請問公務人員人事費,平均一年的成本多少?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

舉例,所有公務人員要平均來講很難計算,舉官職等在 A8 到 A9 這個層級,如果一併計算軍人的部分,他們統計起來,每個月平均的人事成本,一個人在這個階級的,本俸不含加給每個月是 2800 塊歐元。

朱政務副人事長永隆

我國的公務人員人事費,每年的年終跟工作獎金都算在裡面,成本一年是約 106萬。

A8 到 A9 算是高階中階還低階的?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

中階的,在聯邦的公務系統書上,84 頁就是他們的俸給,俸給分 A 表跟 B 表。A 表是從 A2 到 A16,官職等分四個種類,那現在 A2 到 A6 是屬於初階的,中間 A6 到 A9 是中階的,會相碰的地方是 A6,所以 A6 會有初階跟中階的,那 A9 到 A13 是較高階的,對 A9,他們中間都會有一個接縫點,A9 到 A13 是較高階的,A13 以上是高階的。

這是基本薪的部分;還有所謂的加給部分,以聯邦內政部而言,每一個單位都有所謂的專業加給。

聯邦內政部的公務人員,每個月的加給是兩百到三百塊歐元,還有所謂的家庭加給,家庭加給就是說,有結婚的,還是說有合法的同居人這種,會給你加給,如果單身就沒有,還有小孩,如果你一個小孩,平均每個月會多 120 塊,但是你有第三個小孩之後呢,就可以開始拿 300 塊,他們還有很多各式各樣,如果你工作是比較辛苦的他們還有「艱苦加給」,又如果你被送到國外去,不一定是外交人員才會被送到國外,如果被送到國外的還有所謂的「國外加給」。

B表當然是高階的,那個 A 這個表占了他們公務人員大概 97%,適用 B 薪俸的大概 3%。

德國的公務人員薪資非常透明;不像法國,法國的公務人員的薪資是不透明的。

鄭司長政輝

A表,有分A2到A16,然後又分step1到step8,那B表就只有一個基本薪,單一薪俸,是都不調嗎、還是直接調數額?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

會調,每次一兩年之後,如果公務員要調薪,會在這個法裡面下面會修正, 從何時開始,公務人員調薪 1.0% 還是 2.6%。

B表沒有俸階的概念,薪水還是有可能會漲,會根據這個基本薪調漲 2%、 3%。

蔡委員良文

退休金是不是跟俸給表聯結?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

跟最後的薪水有關,服務 40 年會達到最後薪俸的 72%,服務的年限越少他就會扣這個比率,有一個基數,服務越久越高,但最高才 72,低層級的公務人員很難拿到 72%。

另外例如因為念法律的關係,進入法務部門的,因為受訓的時間特別長,受訓期間大概6到7年,這段時間不被計入服務的時間,所以他比一般、比較年輕進來、服務40年,他可能少人家6、7年,他拿不到72%,他可能只拿到60%而已。

鄭司長政輝

簡報有提到說,希望能吸引年輕公務員進來,那個彈性工時的部分,譬如說這個職務有兩個人,那個薪水對半分,年資怎麼採計?會不會同一個職務,如果 是主管職,主管同時有兩個,會不會有問題。

俸給法規處處長 Mr. Chritians

彈性工時的問題,這是一個比較,不是說這個工作由二個人同時來做,它是工時來計算,舉個例子,他如果一天工作10個小時他做8個小時,那是不是多了2個小時,其他的職位可能也是有一個人做了10個小時他做了6個小時,是不是多了4個小時,這樣加起來是不是6個小時,那另外一個人做了6個小時是不是又多了4個小時,那加起來是不是10個小時,那一個位子,一個公務人員規定的一天時數是10個小時,就多了一個全職的位置,用這個時數來計算的,它不是一個很具體的概念,就是計算他們到底有幾缺,然後這幾個缺所有的工時是多少,再去分配。

政務次長有提到,剛才講的是一般的階層,在主管階層已經開始做,尤其是聯邦市長,這個主管階層一個主管的位置會有二個人來做,所以像聯邦司法部,他有很多司處長,因為很多人就只做百分之 60,所以這個處的處長位置就會有二個人,那聯邦內政部這部分還在實驗當中,所以這狀況不是多,那聯邦司法部目前是運作最好的。

蔡委員良文

就是俸給表A2和B11的部分,二個最高階和最低階的解讀上。最低階的公務員和最高階的公務員,我們如果看這數字來講,例如說:最高階的公務員和最低階的公務員差距是6倍左右,可以這樣解釋嗎?

第二個是部次長薪水大概有多少?大部的部長薪水會比其它部多嗎?

俸給法規處處長 Mr. Chritians

之前部長的薪水是B11 再多百分之三分之一,不過現在開始沒有了,就是 一個固定的,大概就是比這個多一點,就是1萬4歐元一個月。

部長級因為是特任官,所以薪資不會出現在這個表,這個都是文官。

B11 就是次長。只要是政務官,薪水是另外計算。

薪資的比較還要和年資計算,像 A2 Step1 是剛進來的人,最好的比較點應該拿 A2 的 Step8 跟 B11,因為到 B11 的人通常都要經過 20 年的努力才能夠到 B11。

散 會:下午5時50分

考試院 104 年度文官制度出國考察德國考察團 拜會僑胞座談紀錄

時 間: 104年8月30日(星期日)下午6時30分到8時30分

地 點:我國駐德國代表處特約餐廳

參加人員

中華民國

考試院: 黃委員錦堂 蔡委員良文 楊委員雅惠 蔡科員宜縉

行政院人事行政總處:朱政務副人事長永隆

銓敘部:鄭司長政輝

外交部:谷公使瑞生、呂科長世凡、游秘書琇閔

僑胞:吳綺雲,徐素華,劉文雄,陳清峰

紀 錄:蔡科員宜縉

「與會人員發言紀錄」

谷公使瑞生

介紹雙方與會人員,介紹德國代表處於德國的歷史,提到德國代表處近年推動申根免簽證、柏林跟我國學校簽訂姊妹校、刑法論壇以及透過有獎徵答等方式推廣我國產品、文化等...與僑胞共同舉辦相關活動。

德國為我國歷年來在歐洲最大之貿易夥伴,去年貿易總額約 140 億歐元,比法國、英國加起來還多。

我國對德國出口主要產品為:積體電路、太陽電池、機器零件及附件、鋼鐵 螺釘及螺栓等...。

自德國進口主要產品為:化學品或化學製品、小客車及旅行車、積體電路、 晶圓、製造半導體裝置或積體電路之機器及器具、風力發電機組等...

黄委員錦堂

介紹本團成員及考試院任務職掌,本次考察拜會的機關,拜會德國聯邦內政部(公務人員法制與政策主管部門),考察內容大致為自2006年聯邦體制改革以來,聯邦公務人員法的改革情形、聯邦公務人員退休撫卹法等、拜會我國駐德國代表處、拜會我國駐慕尼黑辦事處、德國公務人員法專家 Dr. Maximilian Baßlsperger 演講暨討論、拜會德意志行政大學,考察該校對公務人員的訓練課程,以及其所提供的課程、訓練與研究等...

吳綺雲

在德國留學柏林自由大學,在我國司法院及中研院工作過,也有做德國立法學理論與實務之相關研究,持續協助提供臺灣方面有關德國法律的資訊;例如前些年提供公務員懲戒法修正資料,主要是退休公務員在退休前違背職務,剝奪退休金的相關資料。

也曾協助法官法,參考德國做法,為法官失職時,有別於公務員懲戒,另有職務法庭來辦等等。其實德國自70年代起,法官之懲戒即由法官職務法庭審理, 且亦由法官審判,我曾與臺灣教授合作規劃,提供上述相關資訊,並為實務裁判 提供資料、翻譯等。

因家庭及工作關係,對德國公務人員法制略有瞭解,願意提供國內協助。我 認為我國懲戒法之癥結,還是在於失職行為一體性部分,即行政懲處、司法懲戒 競合的問題,也許未來可考慮限制一下行政機關的行政懲處權。

蔡委員良文

本次考察有需要相關資料,再請您協助提供德國相關資料。

陳清峰

我是中華民國僑胞聯誼會會長。本會宗旨是照顧華人第二代,帶領他們參與活動,最近是6月由駐德國代表處贊助端午節划龍舟,接下來9月中秋節也有活動、有羽毛球比賽、春節聯歡晚會等...希望能凝聚華人第二代感情,鼓勵他們參加僑團活動。

劉文雄

我在德國 30 多年了,目前是國際學校校長,本校堅持學生要有華語課程、 廣東話、以及華語測驗,學生大多是我國僑胞。

徐素華

我是我國的公務員退休,工作了41年,觀察德國與我國比較有三點心得。 第一點,認為整個國家應有一特定法定年齡才叫退休,法定年齡之前不叫退 休,應想一個名詞給這些人,應慢慢改變這觀念。

第二點,曾看過廣告,有關德國機關開放日,開放機關讓民眾參觀,雖然可 能沒有導覽,但至少讓大家知道,政府在做什麼,公僕在為人民做什麼事情。

第三點觀察,則是德國的教育,小孩子從小訓練,比方說玩過的玩具、東西 自己收好等等,從小即訓練講規律,養成守法習慣。

蔡委員良文

我國跟德國公務員是否有相關交流?以及由誰負擔費用?

谷公使瑞生

德國的每年 5 個部會到臺北,交通、農業、法務、外交,德國使節會議也在 臺北開,費用由德國自行負擔。

本次貴訪問團若有需要本辦事處協助,將全力協助。

黄委員錦堂

感謝我國駐德國代表處提供的協助,今天與會僑胞提供本團德國相關資訊,

謝謝大家。

散 會:下午8時30分

考試院 104 年度文官制度出國考察德國考察團 拜會德國議員座談紀錄

時 間: 104年8月31日(星期一)上午8時30分到10時30分

地 點:外交部駐德代表處特約餐廳會議室

參加人員

中華民國

考試院: 黃委員錦堂 蔡委員良文 楊委員雅惠 蔡科員宜縉

行政院人事行政總處:朱政務副人事長永隆

銓敘部:鄭司長政輝

外交部: 陳大使華玉、谷公使瑞生、呂科長世凡、游秘書琇閔

德國國會議員

Mr. Tankred Schipanski

Dr. Philipp Lensfeld

Mr. Josef Rief

柏林邦議員

Mr. Danny Freymark

翻 譯:游秘書琇閔

紀 錄:蔡科員宜縉

「與會人員發言紀錄」

陳大使華玉

介紹與會人員。

黄委員錦堂

介紹考試院為我國最高考試機關,掌理考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休之法制及執行事項,以及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。依我國憲法五權分立、平等相維之精神,與行政、立法、司法、監察等四院立於平等地位而獨立行使職權。

德國政府制度值得我國參考,德國針對人口老化、少子化相對因應措施等, 都有值得我們參考學習之處。

楊委員雅惠

想瞭解為什麼德國在經歷過兩德統一、歐債等事件,德國能夠那麼快的復甦 過來,是因為民族性還是政治制度方面?

Mr. Josef Rief

兩德統一德國財政較好的邦,會支援財政較差的邦,歐債問題,德國因為是 中小企業組成,不是巨型企業所以影響較小。

Mr. Tankred Schipanski

在制度上德國能夠度過危機,在技職教育能夠讓學生一邊工作一邊學習,不 一定所有人都要上大學。

Dr. Philipp Lensfeld

德國技職教育有很好的學院,歐債危機德國能夠快速復甦,認為是因為技職 教育,而且德國在創造力很強,因為投入了很大的教預韓研究經費。

大家只記得德國現在的強盛,但在 90 年代保守黨進行大規模改革,德國也經歷了非常艱難的一段時間,德國經歷了 10 年痛苦的改革才有今天,認為希臘必須徹底改革。

Mr. Danny Freymark

德國在 10 年的改革,把過去屬於公務員的國營企業員工民營化,使得聯邦 在公務員的退休金上財政沒問題,但邦的部分仍然必須持續改革。

蔡委員良文

財政較好的邦,支援財政較差的邦,法律上是否有明文規定,各邦之間公務 人員是否有交流、調動?

Dr. Philipp Lensfeld

聯邦法律有規定,邦與邦之間如何做財政及合作,聯邦跟邦之間會互相合作。

Mr. Josef Rief

我來自的邦財政較佳,給錢的邦也有獲得利益,可以從財政較差的邦或得人力。

德國是聯邦制,聯邦、邦、鄉鎮市,公務員交流聯邦跟邦、鄉鎮市較難,自 己層級內較容易,聯邦的公務員被照顧的較好,年輕公務員在將他派到跟其專業 有關的單位。

Dr. Philipp Lensfeld

在柏林邦有遇到困境,在這 10 年的改革中,柏林邦教師不俱備公務員資格, 但在隔壁的布藍登堡邦教師還是有公務員資格,很多人在布藍登堡邦取的公務員 資格,又回到柏林邦教書,現在有在考慮實行所有教師都是公務員的制度。

Mr. Josef Rief

公務人員人事支出占預算很大部分,教師是否要納入公務員可以在考慮,例 如:警察必須是公務人員,不能隨便遣散。

Mr. Tankred Schipanski

在我們邦一個公務員的職缺有 1500 人應徵,公務人員是很吸引人的工作, 公務人員收入穩定,在銀行貸款容易,很多小孩子他的父母其中一名會是公務員。

楊委員雅惠

財政較差的邦,接受有錢邦支助,是否有義務要回饋?

Mr. Tankred Schipanski

沒有任何義務。

Mr. Josef Rief

給與受不能從表面去看,從宏觀的角度,財政好的邦有創造和研發,財政差 的邦有年輕人力去創造就業市場。

Mr. Tankred Schipanski

在兩德統一前就有此制度,各邦關係不會永恆不變,以前有的邦有錢支助其 它邦,後來被資助的邦變有錢了,反而回過頭來資助,這是一個互動式的,不是 永恆不變,歐盟亦是如此。

楊委員雅惠

為什麼各邦間會有這個互相幫助想法,是法律有規定嗎?

黄委員錦堂補充說明

德國基本法有規定

Mr. Josef Rief

施與受都是有福的,基本法有提到,不能容許另一邦生活在不同層次,有錢 邦付出不代表較高人一等。

Dr. Philipp Lensfeld

柏林邦幼稚園不用繳錢,布藍登堡邦是有錢的邦資助柏林,反而幼稚園要繳錢,柏林有三分之一是移民,第一次講德文是在學校,所以讓他們不用繳錢上幼稚園,可以讓社會問題變少。

陳大使華玉

感謝今天大家的參與,今日會議到此結束。

散 會:上午10時30分

考試院 104 年度文官制度出國考察德國考察團 拜會「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」會長 Jörg Kothe 座談紀錄

時 間: 104年9月1日(星期二)下午6時30分到9時30分

地 點:駐慕尼黑辦事處特約餐廳

參加人員

中華民國

考試院: 黄委員錦堂 蔡委員良文 楊委員雅惠 蔡科員宜縉

行政院人事行政總處:朱政務副人事長永隆

銓敘部:鄭司長政輝

外交部:張總領事維達、薛總領事夫人維嘉、呂科長世凡、

周組長美鳳

淡江大學:張副教授福昌

「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」(Deutsche Beamten Bund-Jugend Bayern, DBBJB)

會長 Jörg Kothe

紀 錄:蔡科員宜縉

「與會人員發言紀錄」

張總領事維達

介紹雙方與會人員,介紹我國駐慕尼黑辦事處。

黄委員錦堂

介紹本團成員及考試院任務職掌。

本次考察拜會的機關,拜會德國聯邦內政部(公務人員法制與政策主管部門)、拜會我國駐德國代表處、拜會我國駐慕尼黑辦事處,邀請德國公務人員法專家 Dr. Maximilian Baßlsperger 演講暨討論,拜會德意志行政大學。

Jörg Kothe

本邦改革是空前的,本邦在德國也是首先完成邦層級立法者。

介紹德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會,介紹自己是德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會的會長。

德國及巴伐利亞邦都一樣,有很多工會或是協會,代表著從事這個職業的人的利益,就像是護士、警察,這些職業都有。而我們分會上面還有一個聯合會。 在最低的這一層,各個職業類別,像是警察,各個團體的領導者,每5年會聚會 (開會一次)。另外還有委員會,這個委員會就是由各個會議所組成的。

剛剛有提到講了兩層,我是最高這一層的主席,是由大家選出來的,我代表 著公務系統所有公務員的利益跟意見。

在邦之源於 2006 年聯邦體制修憲以來的公務人員法制的修改過程中,我們青年聯盟也有所參與。公務人員的工會在相關立法草案的起始階段就開始參與,這樣的立法制度是比較好的。比起說未來在執行時才參與,會有諸多亂象,問題也無法解決,這也是我們這個邦獨特的地方。

本來有四個官等—簡易官等、中級官等、中高級官等,及高級官等,而本邦的這次改革中把這四個官等取消,這是獨一無二的。開始沒有官等的概念。也就是說,如果從第一職等開始任職,只要你有能力,就可以一直升到最高的職等。不像過去,只要要跨越官等,還要經過升官等考試,而現在變成沒有官等的概念。所以也沒有升官等考試,是全德國唯一把官等取消的邦。

雖然沒有升官等考試,但改成四個升官等訓練,現在還引進一種,就是你工作幾年,就可以休息幾年?比方說連續工作7年可以休息2年、工作3年可以休息1年。而且還是有薪水的。這樣的制度,尤其是老師這個職業的人,特別喜歡,

因為老師可以在快退休的時候,比方說工作三年、休一年,這對於他退休前的生涯規劃上更為便利。

張總領事維達

考察團來此參考德國公務人員制度,明日會在辦事處與公務人員法專家 Dr. Maximilian Baßlsperger 討論,Jörg Kothe 是德國「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」會長,之前與我國行政院人事總處有超過 10 年的合作經驗,大家可對相關議題進行討論。

黄委員錦堂

總處與會長 Jörg Kothe 是否可藉由今天的機會,讓德國和我國公務員交流能 夠有所發展。

朱政務副人事長永隆

因為德國方面經費被刪除,德國方面希望德國公務員到我國研習,我國能繼續接待,而我國公務員到德國,德國方面因為經費無法繼續接待,基於對等原則,雙方沒有繼續交流,總處很希望雙方能繼續交流。

在2012年Jörg Kothe 會長曾率團到我國有到金門參訪,不知是否還有印象?

Jörg Kothe

因為聯邦不提供預算,認為青年定義為 30 歲以下,但中華民國所派公務員 年齡較高,聯邦認為與青年公務人員聯盟的主旨不符合,但本分會希望能繼續雙 方的交流,另外找經費辦理。

對副人事長跟金門的印象深刻,希望未來還有機會跟中華民國交流。

朱政務副人事長永隆

我國對青年定義為35歲以下,高考及格平均年齡是28歲。

蔡委員良文

我過去接待過德國公務員 2 次,是以主管帶中基層文官交流,讓中基層參加。

Jörg Kothe

建議可以採雙軌制。一個是青年的交流,一個是比較專業性的題目,也是雙 方都認為比較重要的題目,來舉辦類似這樣的議題討論,或是專家研討。

朱政務副人事長永隆

今年有兩個高階文官的受訓計畫共約 50 人到海德堡大學、康斯坦斯大學研習,明年考慮藉機與德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會交流。

Jörg Kothe

會想適合的題目進行交流,例如:天氣的變遷、環保的問題、查稅的問題。 德國人有部分公司逃漏稅,認為中華民國企業很誠實繳稅,德國最近有一個 案例,有部分公司稅務資料被竊取,竊取資料的集團問政府要不要花錢購買這些 資料,德國政府花錢購買後,透過這些資料向企業追討沒繳的稅。

在慕尼黑有 600 名稅務稽查員,每個人每年查到 120 萬歐元的逃漏稅。

楊委員雅惠

查稅的頻率多高,遺產稅稅率是多少?

Jörg Kothe

依據公司規模大小去查稅,大公司可能5年查一次,小公司可能50年查一次,分成四種等級,遺產稅影響因素很多,分不同種類,本邦不願意在找更多稽核員,因為稅查的太嚴格會讓企業出走到其它的邦。

朱政務副人事長永隆

我國每年有7日有給薪家庭照顧假算在事病假裡,德國是否有相關家庭照顧措施?

為什麼德國退休年齡延後到 67 歲,公務員人數卻是變少的? 巴伐利亞邦人事費占預算比例多少?

Jörg Kothe

德國公務員 1 年可放 10 天有給職假,10 天無給薪假,讓公務員去照顧

家庭。

只要服務滿 45 年 65 歲也能退休,以前很多國營企業像德國鐵路、郵政都民營化,原本是公務員的人,變成不是公務員,但民營化也有不好的,例如:德國鐵路有些路線不開,人員素質不佳。

人事費占預算 45%有一半是用在教師上面,有在討論教師是否算公務員,讓 教師不是公務員,減少支出,教師是否執行公權力,有待討論,像警察跟稅務員 這是一定執行公權力的,並透過宣誓效忠國家,像其他領域如護士可以採契約進 用。

楊委員雅惠

年輕公務員對於年金隨收隨付而要多付錢,是否有表達反對?以前恩給制是 否會有財政赤字問題?

Jörg Kothe

本邦在 2011 年表決引進儲金制採隨收隨付,每人每月繳 500 歐元,收 10 到 20 年先讓基金規模變大,希望 2020 年讓基金規模壯大到 1 億歐元,因為預估 2020 年有很多人退休。

本邦的財政在德國是好的,是唯一沒有負債的邦,本邦不會有赤字問題,以 前德國年金是透過預算編列,德國有財政收支畫分法,有前的邦會把錢給中央, 中央去分配,沒錢的邦可以分到較多的經費。

蔡委員良文

年金恩給制跟現在儲金制,新舊制如何並行?

Jörg Kothe

45 歲以前一定要進到公務體系,以後就不錄用,若太早退休年金會較少, 如果在當公務員之前在私人部門工作,會有兩份退休金,兩份退休金加起來不能 超過一定金額,防止領雙重退休金。

蔡委員良文

我國不同領域公務員,也有年齡限制,我國有原住民特考、身心障礙特考,想請問貴邦是否有也有相關考試?

貴邦有精神疾病是否可以擔任公務員?

Jörg Kothe

我邦無原住民特考,身心障礙特考本邦規定跟聯邦一致。 精神疾病若醫師判斷精神異常無法擔任,就不能擔任。

黄委員錦堂

是否公務員會從財政較差的邦轉到財政較佳的邦? 非德國國民是否可以擔任公務員?聯邦跟邦在這方面是否有不同?

Jörg Kothe

公務員會從財政較差的邦到財政較佳的邦。

非德國國民也可以擔任公務員,聯邦跟邦都可以,對雇主效忠比國籍重要, 在國安、調查人員也有外國籍,只要通過忠誠考核即可。

鄭司長政輝

公務員的績效由誰來認定,多久考核一次?如何升等?俸給表跟學歷是否相關?

Jörg Kothe

德國以前分為 4 個官等,本邦改革後開始沒有官等的概念,專科領的俸給表 是 A9 開始,大學畢業領的是 A13 開始。

公務員的績效由其長官評定,升官等大致分為兩種,一種由學經歷、一種是 模組式。2年考核一次,有積分制,最優秀前25%可以參加升官等訓練。

散 會:下午9時30分

考試院 104 年度文官制度出國考察德國考察團 Dr. Maximilian Baßlsperger 演講暨討論紀錄

時 間: 104年9月2日(星期三)上午10時00分到12時20分

地 點:外交部駐慕尼黑辦事處會議室

參加人員

中華民國

考試院: 黃委員錦堂 蔡委員良文 楊委員雅惠 蔡科員宜縉

行政院人事行政總處:朱政務副人事長永隆

銓敘部:鄭司長政輝

外交部:張總領事維達、呂科長世凡、周組長美鳳

淡江大學:張副教授福昌

翻 譯:吳麗琪博士

紀 錄:蔡科員宜縉

張總領事維達

介紹與會人員。

黄委員錦堂

介紹考試院為國家最高考試機關,掌理考試、公務人員銓敘、保障、撫卹、 退休事項之法制權與執行權,以及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎事項 之法制權。考試院屬於院級,依我國憲法五權分立、平等相維之精神,與行政、 立法、司法、監察等四院立於平等地位,並以合議制獨立行使職權。

本次想瞭解議題主要為:

- (一)德國的公務人員法介紹。
- (二)德國各邦之間公務人員法的差異。
- (三)德國一般公務員與契約進用公務員差異。
- (四)國家考試是否公布答案以及考生是否可查詢試卷的評分。

Dr. Maximilian Baßlsperger

透過投影片介紹德國公務人員制度,自從 1949 年憲法施行以來,公務員制度方面發展的非常成功,要將公務人員制度系統化、制度化的為大家介紹,

一般性的概念底下,公務人員分成四種:一般性的、軍人、一般的職工、再 加上法官和司法人員。

德國有500萬的公務人員,那這個例子只是要告訴大家,有500萬的公務人員在為8000萬的國民來服務。在這500萬的公務人員底下大概有190萬是一般性公務人員。

公務員有三個基本原則:

首先,公務員身份、資格、體系必須獨立於黨派、金錢上獨立於公會、法律 地位讓他獨立於政黨和公會,公務人員的目標、任務就是在法律規範下能夠來運 作,而且他們是獨立於不管是黨派或是誰制定的法律,就是他們只遵守法律。

第二個就是所謂的罷工禁止,這種情形是自 1949 年之後,不管什麼樣的公務人員,不管是警察、一般行政人員、教師都不能有罷工的情形,這就是所謂的罷工禁止,要防止貪污的情形就是要讓這職業的公務人員,在他個人或是在經濟上都能夠受到保障。

我們的基本法有規定要實施國家公權力,則賦予了公務人員,法律上的探

討。國家公權力賦予了公務人員,只要憲法在的話,他們則可以一直有這樣的執 行能力及權責。

接著介紹公務人員制度底下什麼樣的職權、職務範圍是屬於那項公務人員。

黄委員錦堂補充

德國不是每個職位都要公務人員,是只有公權力行使的才要保留給公務人員,其他的可以用約聘僱。現在演講者要界定什麼是公權力行使的概念。

Dr. Maximilian Baßlsperger

在這裡的話還沒有一個定論,將到底什麼是公權力行使行為做個最終清楚的 區分,但原則上起區分為兩種,一個是有侵入性的領域,另外一個就是給付行為。

黄委員錦堂

就是干涉行政和給付行政,這是傳統上的一個分別。干涉行政比較像是公權 力行使的行為。

Dr. Maximilian Baßlsperger

像警察及稅務稽查人員,這類的就是屬於干涉性行政領域的公務人員;其他 方面像社會行政或退休金的保險,是屬於給付性質的領域。

那「教師」的歸屬如何?舊法主張教師是屬公務人員。舉個例子,在德國北部那裡的老師屬於職工,不算公務人員,現在所有的老師都屬於公務人員了。理由為,教育好的下一代,才能夠讓我們的經濟發展和各方面有較好的未來,我們希望藉由這制度繼續培養好的下一代。

現在就進行介紹公務人員法,介紹6種不同的公務人員情形:

第一種公務人員是終身職的、第二種就是有期限性的、第三種是試用性的公 務人員、第四種是如果他的功能被廢除了,他可以隨時撤銷他公務人員資格。

黄委員錦堂

第四種就是實習階段、第五種就榮譽職的、第六種就是選舉出來的,像民選的縣市長。

蔡委員良文

公務人員不行罷工,那契約性和公職低職位的是不是可以罷工?

Dr. Maximilian Baßlsperger

目前一般性都禁止,只要是契約進用的可以罷工,而低職務的也不可以罷工,只要是公務人員就不行。

朱政務副人事長永隆

有關剛剛提到德國的公務員總數和人口總數,到底在歐洲各國來德國的比例 是編高還是偏低?

Dr. Maximilian Baßlsperger

德國 500 萬公務員的情形還是偏高的,也常常被人家批評,目前經濟發展繁榮情況下,對公務人員的制度及各項措施不會被批評。可是到了經濟不好時,第一個被批評的就是公務人員。

第一項終身職的公務人員,可以說是數目上比較多的。

黄委員錦堂

第一項終身職的公務人員就是永業文官。例如像第六類地方自治選舉的公務 人員,像縣市長,是每6年選舉一次。

Dr. Maximilian Baßlsperger

介紹公務人員進用時候的一些規定,這種分類對全國都有效。

例如說:有個實習階段的公務員,他高中沒畢業,必須做一個特別的補充考試,按他的能力順序來做評比,如果他表現情形不錯,他就有機會有這個資格。

比方說有一個人他高中畢業,這時候他可以來參加第一次的測試,算是比較 簡單的,測試後就進入後就是實習階段。

例如說,像警察要3年。像高中畢業去考警察學校,就讀3年,在這3年期 間就是可被廢止的公務人員身份。

這裡要提到是,實習階段身份的公務人員,他在薪資、薪俸上還是一個獨立 的性質。

黄委員錦堂

德國在受訓期間就領錢了,受訓階段的任何費用是免費的,國家出錢。換言之,經初步測試合格進入「實習」階段,就是被錄取進入訓練階段,這期間的費用是國家出的,而且他可以領到薪水。他在薪水上是有保障且獨立性,實習完就要第二次測試,通過了才取得任用資格。

Dr. Maximilian Baßlsperger

之後就會有個試用期2年,在這之後的2年,2年之後要被考核一次,這時候不是所謂的考試,而是對他的表現情形做一個審核。在這個試用階段,如果表現不錯還可以縮短試用期間,如果考核的成績很好,就可以升為終身職的公務人員,成為有保障的公務人員身份。

已經進入終身職的公務人員之後,未來有陞遷的機會,這種陞遷或升官等的機會可以一直到他退休的年齡 65 歲或是目前也有可能到 67 歲,這對百分之 90 的公務員都適用這個流程。

任用的要件分成二項,一個是個人性的、一個是就事論事的事務性的。 對於個人方面的條件有三項要注意:

像個人條件,特性方面必須身心、身體各方面很健全,例如一個沒有手腳的 人,他可以去擔任文官,不可能擔任警察的職務,這是第一方面。

第二方面就是學歷方面的成績能力,像剛剛我們提到第一階段裡,可以撤回 或廢止公務人員資格,在試用期間考核部分,如果是高中生就有可能被撤回的部分,這是所謂學歷上面的能力。

第三個要講到他專業上的能力,就是在工作上的表現,目前在歐洲國家裡, 只有會講德文的人才可以有這機會。

黄委員錦堂

因為德國對歐盟開放,所以歐盟的所有人都可以來申請,但是要會講德文。

Dr. Maximilian Baßlsperger

這裡有個特別的情形,像柏林的警察,他們必須是具德國國籍。

黄委員錦堂補充說明

有例外,例如我國人也可能在柏林當公務員,因為柏林有很多中國遊客,而 可能有這需要,但這畢竟屬於極端例外。

Dr. Maximilian Baßlsperger

例如:日本的一個主治醫師,在慕尼黑市的一個醫院裡面服務,個人的特質 比國籍還重要。

服從憲法的規定,要對憲法宣誓並服從憲法的規定,不管是那個政黨執政, 對憲法宣誓都要遵守。

黄委員錦堂補充說明

是對憲法忠誠,不是對政黨忠誠。

Dr. Maximilian Baßlsperger

德國公務員對學歷也有相關的規定,現在對年齡規定已廢除,但在巴伐利亞邦還是規定 45 歲是一個界線,而且公務人員必須是自己同意、自願的,不可以被強迫。

還有一項就是他要能從事公務,必須還有一個條件:沒前科且沒涉案(正在 訟訴階段),公務員不能兼職二份的工作,就是擔任公務。

黄委員錦堂補充說明

這是不相容的,例如說你不可以是國會議員又是公務員,公務人員也可能在 選舉上被選舉出來,但是當他被選出來擔任議員期間,是否有相關規定?

Dr. Maximilian Baßlsperger

這期間必須在他的公務人員的生涯裡做像留職停薪的動作。在他議員的職務 告一段落,他還可以再繼續他的工作。

第二個部分,就是論事務方面。是和他個人沒有關係的部分,他是從事執行 國家公權力的任務,例如:教師。

黄委員錦堂

「教師」到現在也是公務員,其職務屬於公權力的行使。

Dr. Maximilian Baßlsperger

不是每個人都可以被任用為公務人員,而是要有個特定條件。

對國家的公務員和地方自治的公務員也是有區別,例如像國家的公務員在巴 伐利亞邦就是由各部來任命,如果是對比較低層的公務員,就可以由不是部長級 的組織、機關來任用。

在鄉鎮方面是由市長或是縣長,來任命任用,至於其他的鄉鎮方面就是由縣 長來任用,在任命的時候通常有證書有書面的,而且這些證書必須由他自己書 寫,要簽名之類的,不是一般性可以用機器製作的證書,有時候也必須要通過其 他機關的同意,例如像邦的人事委員會。

黄委員錦堂

也就是一般是由行政首長任命,有些特殊的情形要透過邦的人事委員會(也得翻譯為「邦之國家文官保障委員會」,來予以同意。

Dr. Maximilian Baßlsperger

兩個組織單位還必須要做一個區別,一個就叫作邦的文官委員會,我把它翻作邦就叫國家文官保障委員會,另外一個就是在各個機關都會有的「職工委員會」。

因為這個邦的人事業務是在財政部裡,所以邦的國家文官保障委員會是設在 邦的財政部下,有獨立的權責,主要是在監督文官有關的法律有沒有被遵守,譬 如說政治任命的政務官有沒有破壞文官體制,侵害公務員的權利。

黄委員錦堂補充說明

職工委員會是在每個機關都會有的,職工選出的代表,通通都是選出來的。 跟我國「考績委員會」與「甄審委員會」略近,但又不相同,我國這兩個委員會 的委員並不是完全票選產生。

Dr. Maximilian Baßlsperger

職工委員會是由職工選出來的代表職工,那國家文官委員會是代表邦,從國 家層級來做的建置,是代表國家,對公務人員必須支薪,必須在公家機關裡有這 個預算,也只能在預算底下被任用。

黄委員錦堂補充說明

我國也是一樣,有法定員額跟預算員額。

Dr. Maximilian Baßlsperger

會進行公告,有什麼樣的職缺,在各地都會有這樣的公告,公家機關也只錄 取條件最好的人,要在網路,在各式各樣的,像期刊上公告,充分的公告,有資 格都來競爭,再經過選拔,所以有時候可能來徵選的100個人只錄取1個人。

黄委員錦堂補充說明

不是說每次都這樣,只是說舉例,有時候會這樣,因為他們考用分離,有資格 都來競爭。

蔡委員良文

他們高職位的公務員是不是都經過聯邦委員會來舉辦?低職位才授權各聯 邦?

Dr. Maximilian Baßlsperger

沒有,邦跟聯邦各自分離,邦也是國家,自己考選出來的,公務員的人事權是歸邦。

楊委員雅惠

各個邦都有自己的制度,可能是大同小異,對不同邦的公務人員是否可以調動?或是邦跟邦未來有沒有想融合成一個體系?

Dr. Maximilian Baßlsperger

可調動的,邦跟邦之間是可以移動的。

在德國基本法第33條第2項規定,每個德國人根據自己的學歷,以及專業上的能力,都可以擔任公務人員。

黄委員錦堂

就是不能被歧視,就是基本的考試、專業績效表現,是根據這個來評斷的, 每個人都有相同的機會擔任公務員,不管是在哪個邦,因為這是基本法貫徹下來 的。

Dr. Maximilian Baßlsperger

有一個共同點,是任用最好的人,參加甄試的人,但問題就是怎麼去認定最好的人?德國公務員錄取率非常低。

黄委員錦堂

德國與徵選相關行政訴訟有上百件,譬如說他們去考結果落選,隔壁的入 圍,那到底公不公平,是可以打官司的,所以有幾百件。

Dr. Maximilian Baßlsperger

打下來的或是沒有被錄取的,會以法律途經加以爭取,所以,如果訴訟成功 的,沒有被錄取的,可以爭取賠償。

基本上沒有請求被任用的權力,但有權利爭取有公平的考核或審核的機會。

黄委員錦堂補充說明

就是訴訟贏的人,還可以請求國家損害賠償。

我國行政法上叫作無瑕疵裁量請求權,就是他沒有請求權,但可以主張這個選舉要公平。

Dr. Maximilian Baßlsperger

這裡要介紹四個不同的層面階級,我們之前提到任用的時候要有不同的能力,就能力來講有什麼區別呢?對最高階層公務人員的要求是,譬如像醫生、法律人、建築工程師這些人,要求要有碩士資格。

黄委員錦堂

以前稱為四個官等,現在叫做四個訓練等階,廣義來講,原先官等的意義還 是在,只不過不再單以升官等考試為之;得要當「高級官等」的公務人員一定要 大學(按,碩士學位)畢業。許多中階官等、中高階官等的公務人員若要往上陞 遷,就要經過升官等的關卡。

Dr. Maximilian Baßlsperger

他的資格考試裡,譬如像法律人在通過第一次國家考試後,可以到司法機關 實習。

黄委員錦堂

實習2年,實習分很多部門,考過第一次國家考試就是實習2年,以法律人為例。

Dr. Maximilian Baßlsperger

剛剛講到是最高級,現在講的是第三級,第三級的要有大學院校的學歷,第 二級的資格,高中生就是實驗中學的學歷就有資格擔任公務人員,在低階層的資 格就是只要有一般普通國中,就是讀完9年的教育就可以去擔任了。

學士是第三個階層的適用條件,他們如果有大學院校有學士的資格來擔任公務人員的時候,可以透過內部的職訓來幫助他取得進一步的資格,升遷或是什麼的,那第四個最高階層的人,擔任最高的公務人員,是透過自己取得學歷,取得擔任公職的資格。

黄委員錦堂補充說明

很多人第四階層的人考過,那以法律來講,他們考過同時取得五種身分,就 是法官、檢察官、律師、行政部門高級的法制人員、公證人,但他們是拿到證照 沒有職位,所以他們要去競爭,譬如 100 取 1,所以很多人沒有公務職位,只能 當律師,有些人不當律師,所以就去應徵例如「中級官等」或「中高官等」的職 位,這就是高資低就。

舉例,如果你在如果你在慕尼黑叫計程車,有 1/3 的計程車是大學畢業生, 跟我國是一樣的。

Dr. Maximilian Baßlsperger

這種情形還有其他原因,大家如果有機會到法院去看的話,像警衛人員是屬於第一階級的。

黄委員錦堂

就是我國的最低官等。

Dr. Maximilian Baßlsperger

第二階級跟第三階級的就是行政單位的中階份子,大部分的人都是這樣子, 介於第二跟第三之間最主要的區別在於,第二階級公務員的任務是,現在存在的 問題他要能夠解決,不用規劃未來的法政情況,只要現行的問題能夠解決就好。

第三階級的人就是自己能夠處理新的問題,往未來政策規劃,

第四階級最高階層的是屬於主管領導階級,這樣可以看到第二階級裡頭通常是業務的承辦人員,第三階級就是單位主管,第四階級就是比較大單位的高階領導人員。

黄委員錦堂

經過上課受訓到實習要多久時間,還有第二次國家考試之後才取得任用資格,那這個要受訓或實習多久?

Dr. Maximilian Baßlsperger

第一官等就是要受訓或實習1年,第二官等就是2年,第三官等3年,第四官等我國叫簡任,要兩年。

譬如說對第二個官等,受訓的期間理論上是一年半左右,那到他後來實習部份大概是6個月的時間

應該說,是理論性的,坐在教室裡上課的大概是一年半,那6個月要到未來工作的場所去實習,譬如說警察有不同種的警察,要去歷練學習6個月。

譬如像第三官等就有一年半的時間再講專業上的理論,其他的時間就在大專院校裡講授需要的專業部分。

一共要3年,其中有些是在教室上的,有18個月是在實習,這個階段很強調實習實做,不是高層理論的探討,那在第三個官等以上的,可以說都有大學以上的學歷,

黄委員錦堂

第三官等譬如說去警察學校受訓或實習要3年,接下來他會發給學位,是有

學位的,變成有大學學位的,這個學位有時候不太一樣,大部分的邦都稱作 Bachelor (德文),巴伐利亞邦自稱這個叫作 Diplom (德文),其實應該是 Bachelor (德文),但歷史上他們就稱他們就稱這個叫 Diplom (德文),他們認為 Diplom 是 比較高等的,其他邦都叫做 Bachelor (德文)

蔡委員良文

為什麼要叫做 Diplom (德文)?

Dr. Maximilian Baßlsperger

指的是文憑。

介紹公務人員的職系職組的流程,在實習期間也要經過審核。

黄委員錦堂

我解釋一下,要經過國家考試,譬如說你在警專,警專念了3年,你還有個考試,那法律人你這邊結束就是要第二次國家考試,考試及格去公開競爭之後才有可能被任命為公務員,這個時候叫做「試用期間」。又,大概只有大概只有15%、16%考試及格人可能被錄用進公職,他們是考用分離,你考上了不一定有職位,大概前15%的優秀人才可能進入公務體系。

Dr. Maximilian Baßlsperger

考過證照之後,譬如說像在我們巴發利亞邦的話,你可以把考過的成績證照 拿到其他的邦,去爭取機會。

黄委員錦堂

我們講「考用分離」,考試通過之後就有個證書,可以到全德國的邦去應徵, 譬如你是法律考試及格,你可以擔任相關法律性的職位,其他邦在開徵的時候, 你也可以去應徵。

Dr. Maximilian Baßlsperger

巴伐利亞邦各方面的成績都是全德國最好的,如果在巴伐利亞邦同樣的成績 不錯但是沒有被任用的法律人,則他不能在巴伐利亞邦擔任司法官,但他可以拿 他的成績去其他邦應徵,還是在法律人這個領域。在第二次國家考試之後,如果 成績好當然有機會被任用為司法官,其他沒有被任用的,則可以到需要法制專業 的領域去競爭任職,舉例:可以到稅務機關行政機關去擔任公職。

黄委員錦堂

德國法律職系,考過法律考試的,我國叫高考三級法制職系,在適用的行政機關別較為狹窄,例如只能到法規會或訴願會,而不及於戶政機關、地政機關、移民行政機關、稅捐行政機關、商業行政機關,但德國法律人考試及格者可以去的領域較多,而不只是當法官、檢察官、公證人,所以還可以到稅務機關,出路比較廣。其次,一旦被任用,就進入「試用期間」,聯邦是3年,他們這裡則是2年,此外,聯邦與邦對於績效優良者都有縮短試用期間的規定。

Dr. Maximilian Baßlsperger

根據職系職組法律第12條規定第2項第二段,對於試用期間規定為2年, 一般的情形,但成績非常優秀的話可以例外縮短為半年,如果成績不好的話試用 期間可能延長到5年。

蔡委員良文

公務員有沒有淘汰制度。

Dr. Maximilian Baßlsperger

有,5年沒通過試用就淘汰。試用期間還是有薪水,通過試用期再經過考核 及格,就可以成為終身職的公務員;另外補充,公務人員不論在什麼樣的情況下, 必須在經濟上保持獨立。

Dr. Maximilian Baßlsperger

如果已經到終身職的公務員,皆下來是想要升任高一個職等,這可以透過不 同晉升機會,而完成升遷。但首先,不是每個人在什麼時候都能被升遷,我們現 在講到「升遷的禁止」。

上次被升遷後的一年內不能再被升遷。

第四項跟他有關的升遷禁止,如果你的考績非常好的話可以快點被升遷,但如果沒有這個預算,換言之,經濟資源,沒有職缺的話你就不能夠升遷。

黄委員錦堂補充

德國聯邦仍採四個官等之制度,因為分為四個官等,沒有通過升官等就不能 晉升到那個官等,譬如以我國而言,你現在在九職等,你沒有通過升官等訓練或 升官等考試及格,你就不能跳到第十職等。

Dr. Maximilian Baßlsperger

如果說到這個位子,還沒坐滿3個月,則也不能保有該升遷的位置,也就是 說,在被升遷之前他的職位職組各方面都要做得很好了。他必須在3個月裡證明 他能夠勝任,這樣子才能保持陞遷的位置。

蔡委員良文

聯邦也這樣嗎?

Dr. Maximilian Baßlsperger

聯邦也是如此。

還有一個就是,如果這個公務人員有過失,就是做錯事情,那麼他就在一定 的時間之內,不能夠被陞遷。

「模組式」升遷,也就是說即使是一個沒有學歷,就像沒有大學的學歷,他 經由模組式,也有可能到比較高的職位上去,就是我現在要講的這個「模組式」, 或者是說一步一步漸進上去的職位職組的一個現象。

在各部門,可以靈通性、靈活性的可以互調,要陞比較高的官等的話,有兩個可能性,比如說要在第三官等上的話,他的資格到了,大家都一樣,要做3年之後.....

在受訓期間,他可以同時也從事這個模組式的資格獲取。

所以在職系職組法裡頭的第2條規定了,沒有這項的考試。非必要考試。

黄委員錦堂補充

模組式的升官等訓練係指,將原來之升官等(亦即由「簡易官等」晉升「中級官等」,由「中級官等」晉升「中高級官等」,由「中高級官等」晉升「高級官等」)考試,改為升官等訓練。其次,向來升官等訓練常見者為「集中訓練」,例如我國現今保訓會所採行者,但有另外一種,亦即「模組式」。顧名思義,「模組式」升官等訓練係指,將某晉升某一官等之諸多訓練科目,加以「拆解」,使成為若干獨立的科目—最後得將諸多個別者經由組裝而呈現出完整的訓練圖樣。模組式的課程有助於公務人員之依據自己的時間方便與規劃,而分次、分時(甚至經過若干年)而完成晉升某一官等的所有課程。

Dr. Maximilian Baßlsperger

舉一個國家代表隊非常棒的一個教練,他的學歷、經歷沒有達到要求,透過模組式的資格取得升官等,這是一個很特別的例子,不是根據所謂客觀的考察、考核底下取得有高官等的職務,而是一個特別委員會,給他的一項資格,我們對這個例子有一些批評。

也因為這個樣子,我們在某種程度上還是很堅持職業的公務人員,應該有維持這樣的體系、維持這樣的運作升遷,像這位德國國家隊的教練,沒有這個資歷, 但他自己的能力可能也不太適任。

黄委員錦堂

舉德國國家隊的教練例子,他的學經歷不好,但他有相關專長。但如果用傳統方式去升官,他無法升官。所以用這個模組式的訓練。他舉這個例子,有模組式的訓練的話,這位教練才會有升官等的機會,在公務體系才能有好的發展。

Dr. Maximilian Baßlsperger

也就是說,到目前為止,我們還是很高興。我們的公務人員任用會說他的規定是根據我們的學經歷來判斷的,而不是個人的意見來做評價的,如果大家有興趣的話,不妨看一下我著的這本「新公務人員法導論」(第一版,2009年)。

蔡委員良文

現在德國政務人員跟高階文官的良善互動關係,有沒有比較? 因為我們在認知上,常任文官,比較有自己的自主性,對選舉還是有一點排斥, 這是我們以前對德國的高階文官與民選政務人員的互動的印象,請問現在的互動關係是不是已經改善?

Dr. Maximilian Baßlsperger

有可能有衝突,但是因為它們的常任文官是受到保障的。就是說還是有,文官不是那麼軟弱,是有受到保障、還是很中立的,德國都是用績效來決定升遷的,所以不會有甚麼政治考量的,所以說,如果是這樣的情形的話,他的升遷恐怕就會造成影響。

黄委員錦堂

都是長官決定,都不會有錯。但是事實上,是不是有其他制度?是不是跟邦 的國家文官保障委員有關?

Dr. Maximilian Baßlsperger

也是有關,不過國家文官保障委員會的職權,在這次2006年的改革中,權力大大弱化了,以前權力比較大,現在弱化了。還有更嚴重的就是在巴登符騰堡邦,他的國家文官保障委員會還被取消了,在修憲後的各邦自主改革中。

「職工委員會」,也就是機關中全部票選出來的職工委員會,權力比較大, 如果這個機關的行政首長,如果跟職工委員會對立起來,是不可能的。

而且這個機關內的職工委員會的代表,也是工會的成員。所以他們有3個系統,國家文官保障委員會,各機關內部的職工委員會,第三個就是工會。那職工 委員會裡面的成員,一般在工會裡面,也是很活耀的。

工會很強,所以工會就代表所有的公務員。他的成員很多,因為公務員有那麼多,所以公務員工會就很強,那麼對公務人員的權利、訴訟方面就會有一些協助。

Dr. Maximilian Baßlsperger

回答書面上問題,國家考試有沒有公布答案?

每個人只要「訴訟上」,都可以看到你的卷宗是怎麼被評分的。考試評分的 基本原則為,大家都必須非常公平、且非常嚴苛的進行評分。也就是說,大家都 可以去看,沒有甚麼變通、個人選取,而是以非常客觀的方式來看。所以考試評 分的標準是非常細膩、很精確的,事後也可以供檢證的。比如說一個考題,總分是25分,裡面再分5個小點,每一個小點是5分,事後可供評分的檢證。

黄委員錦堂

那參考答案有沒有被公布?

Dr. Maximilian Baßlsperger

考試有題庫,這些題庫有提供解答。這是為了方便考生下一次的準備,沒甚麼要保密的。

楊委員雅惠

考試的型態是測驗題還是申論題?

Dr. Maximilian Baßlsperger

都申論題,在法學,沒有選擇的,都是申論的。

黄委員錦堂

改考卷要不要略作說明?也是說,你怎麼給人家打2分、打1分,需不需要 略作說理?

Dr. Maximilian Baßlsperger

有6種成績,就是6級的分數,德國的話,是分「點數」的制度。對於點數的積分,又分作不同的等級,分6級。0到30點是第6級,31點到44點是第5級,就是說你的考試分數,評分下來就是五分、是五級,45點到59點是第4級,第三級的話,就是你答對60點到74點,是屬於第三級,75點到89點,是第二級,然後90點以上,就是第一級。

剛剛講到點數的標準,並不是全德國都適用。但是是一個相當可靠,或者是 說非常具有客觀性,常常被使用的制度或是措施。這樣子,你拿到你的成績時, 你大概知道你拿到幾點,就是考試分為6個等級,那你就知道你是哪一等級的。

到目前為止,所有有關考試的訴訟案裡頭,他們都是根據這樣的點數系統制 度來做的評斷,到目前為止,好像還沒有失敗過。 本來分 6 級,就是有一點像是在說理。第二,就是他會簡單的來說明,為什麼你是這一級?還是會有簡單理由,對於譬如說像是學士、碩士、博士論文,他 之所以因為要給這樣的點數或分數,通常都會有一些詳細的說明。

在其他地方都會有這個評分的問題。比如說博士、碩士論文得到幾分,他會 更詳細的來說明,對於在評分的時候這些標準,說明形容上,通常是有這樣的規 定。但是一般來講,評分的方式,或是這樣的寫法的話,並不是一定要這樣子適 用。但是你寫出來之後,大家都知道。

有一些特殊的考題,比如說一出好就設定好是怎樣的答案、怎樣的給分?這樣子就沒甚麼好說,說理就可以更簡單一點。

向這樣子分等級,恐怕是比較寬一點的範圍,有一些就是說如果是競爭很激 烈,很多人的考試的時候,如果用這樣的點數來分等級,那就很難分那個高低。

用這種點數來看的話,可能對一個人,對評分的人說,就是 12 分,有 12 個點數,對另外一個人是 13 點數,要怎麼讓考生信服說,給他 12 點的人,並不會比那個給 1 3 點的人不好?也就是說這是一個很微小的區別而已。但是用點數來講的話呢,或是用 6 個分級的等數來看呢,可以大致可以讓考生、或是讓一般民眾能夠瞭解,在這個系統底下,大概是怎麼樣的,有某種程度公平性的定義跟平衡的標準。

黄委員錦堂

有的人比方說 12 分,可能是第三級的最高分,但又不到第二級,跟第二級的最低分只差一分。這時候就很難去論斷,到底是 12 分還是 13 分...為什麼差一點點,就差了一個等級?但大致來講,他認為 6 個等級應該是可以看得出來。

楊委員雅惠

假設一個單位他要錄取 1 0 個人,那你在第一個等級有 8 個人,第二個等級有 5 個人的時候,那你要怎麼來切割?

訴訟上,考生可以看到自己的評分,那訴訟前可不可以?

Dr. Maximilian Baßlsperger

第一個問題,是對單一科目,不對人數,而且是考用分離。

第二個問題,可以的。在提起訴訟前,就可以看得到自己的評分。這樣子才

可以讓很多人減少打官司。所以,出考題的人,要完成三件事。第一個,就是考題,第二個就是參考答案,也就是範本。第三個,就是評分的基準。比如說這一題有哪幾點,不滿意的話,他可以來閱卷嘛!也就是卷宗閱覽。

考生可以請求說,由另外一個人來閱卷。所以第二個是有,但是不太有用。 第二個是請求,由另一個老師來重新評閱。但這個請求都沒甚麼用。

這樣子的話,由點數的系統,來做評分的標準的話,有它的好處,這個好處 是說,大部分訴訟會產生訴訟通常是說在鄰近邊緣的人。比方說你是 12 分,差 1 分就低了一級,但如果你是差好幾分,就不需要訴訟。

原來評分的人,首先會先來看一次:再請另外一個人,來在看一次考試情況,如果是說,兩個人相差都不遠的話,這個案子就會被拒絕掉了。客觀性、透明化的,讓你再去閱卷的,這種情形,省掉了很多訴訟的必要。

蔡委員良文

出一份考題,酬勞大概多少?

Dr. Maximilian Baßlsperger

事實上報酬不是很好。但有一個好處是,可以跟授課的時數相抵。所以說, 你上課可以少上一點。是用教授的鐘點數來抵銷。

楊委員雅惠

會不會有老師覺得,後來可能要訴訟,所以就會有些人就不太有興趣做出題這個工作?

Dr. Maximilian Baßlsperger

你可以拒絕,但是我們公務人員還有一個接受上面指示的義務。所以,最壞的情況是,他可能會受懲戒。所以,一般的職業員工,沒有這個義務,可是,公務人員有,你是公務人員,長官叫你要出題,你就要出題。不然要受懲戒。

散 會:12時20分

考試院 104 年度文官制度出國考察德國考察團 拜會 Speyer 德意志行政大學座談紀錄

時 間: 104年9月4日(星期五)下午2時30分到5時10分

地 點:Speyer 德意志行政大學會議室

參加人員

中華民國

考試院: 黃委員錦堂 蔡委員良文 楊委員雅惠 蔡科員宜縉

行政院人事行政總處:朱政務副人事長永隆

銓敘部:鄭司長政輝

外交部: 呂科長世凡、蔡秘書慶樺

Speyer 德意志行政大學

行政法教授 Prof.Dr.Christian KOCH

進修部學務暨事務主任 Ass. Iur. Johannes C.MAYER

國際處處長 Kirstin REINKE M.A

陳博士生軍志

翻 譯:蔡秘書慶樺、陳博士生軍志

紀 錄:蔡科員宜縉

「與會人員發言紀錄」

Kirstin REINKE M.A

校長原擬親自接待,惟該校退休校長 Willi Blümel 驟逝,W 校長擔任治喪委員會主席並須出席喪禮,無法親自接待。

介紹今天與會成員,行政法教授 Christian Koch 是公務人員培訓的第一線教師,助理 Johannes C. Mayer 是進修部的學務暨事務主任,邀請在本校進修的陳博士生軍志,可以提供比較好的說明。

黄委員錦堂

介紹考試院為我國最高考試機關,掌理考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、 退休事項之法制權與執行權,以及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎事項 之法制權。考試院屬於院級之憲政機關,依我國憲法五權分立、平等相維之精神, 與行政、立法、司法、監察等四院立於平等地位而獨立行使職權。

介紹本團成員及參訪目的。

Kirstin REINKE M.A

簡報介紹該校

(一) 德意志行政大學

成立於 1947 年,法國占領成立,仿造法國高等行政學院,法國高階公務員都要在行政學校受訓,本校由聯邦及各邦共同出資設立,(警察大學也是聯邦和邦共同出資),是研究型大學,無大學部學生。在 1976 年成立 German Research Institute for Public Administration (GRIPA)德意志公共行政研究所,其教學及研究方向為地方、聯邦、全歐之行政管理議題,以及公私部門關係,本校是德國惟一研究行政學的大學,目標訓練中高階公務員。

本校主要任務有三:教學、公務人員訓練(給中高階公務員)、研究。

本校學期較短上下學期各 3 個月,暑期是 5 月 1 目到 7 月 31 日,冬季學期是從 11 月 1 日到 1 月 31 日,學期中間有很多研討會,訓練其它機關送過來的通過第一次國家考試的公務員,基本上不收學費,目前有 18 位專任教授、9 位榮譽教授,100 位外聘專家學者,有律師、法官、高階公務員,本校的特色是結合實務。

(二) 德意志公共行政研究院

除大學外,該校之相關研究機構為 1976 年成立之德意志公共行政研究院 (Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer),經費亦來自 聯邦及各邦。該研究所執行跨法學、政治學、經濟學等學科研究計畫,除接受各機關委託研究外,亦接受來自私人第三方經費委託。研究宗旨為結合理論與實務的可執行政策建議

學校有法律訓練生(通過第一次國家考試要實習 2 年,有部分會來這裡訓練,此種課程為期 3 個月)約有 150 人,碩士課程學生約 120 人,國際學生約 30 人。

Kirstin REINKE M.A

在此想請問一下跟臺灣法律人養成有何不同?

黄委員錦堂

臺灣大學畢業後修過一定法律學分可以考,律師需受「一個月的基礎訓」和「五個月的實務訓」,司法官考上以後要受訓2年,通過結業考,司法官錄取率低約1%。

Kirstin REINKE M.A

德國是考用分離,要成為司法官、檢察官、律師,要先在行政機關或執業一陣子,除非成績頂尖無法一考上就擔任。司法官、檢察官、律師在一起受訓,例如到刑事法庭、民事法庭、行政大學,在進入各類型工作,能先理解各部門思考方式,以利未來溝通。

朱副人事長永隆

我國司法特考考上受訓時,會到各行政機關及相關機構學習,且受訓完後有試署制度。

Ass. Iur. Johannes C.MAYER

非法律系學生也會到本校念碩、博士,像政治學、社會學的學生,我們也有來自全球的國際學生,像短期研究或博士生,就像陳博士生軍志,他是唯一來自

中華民國的學生。

(三)國際合作

Kirstin REINKE M.A

本校國際化程度高,除學生來自各國,本校亦執行跨國計畫,並與其他國家著名學府合作培訓。此外,本校與全世界超過20個國家的40多所大學或機構簽有合作協議,例如與中國大陸之「國家行政學院」、「上海行政學院」在共同舉辦研討會、訪問講學、培訓學員等方面皆有合作,可去友校念一學期,合作授予一學位。

(四)課程

Complementary Studies 補充教學

給年輕的法律人在通過第二次國家考試之前為期3個月的訓練。

「行政學輔修學位」(verwaltungswissenschaftliches Ergänzungsstudium)之課程設計。

Magister Rerum Publicarum 碩士課程(為期一年,要來念要先有碩士學位)

課程內容包括公共管理、歐洲和國際相關事務、歐洲和國際法律、管理科學 等...

黄委員錦堂

是否有公務員來上此課程

Kirstin REINKE M.A

德國有自己的學士 Magister 文科學士, Publicarum 是跟公共行政有關的學位,針對沒念過法律系的公務員,讓其可進修取得文科碩士,例如:國會助理並不是法律系出身者,也會來選修此課程。

在德國當法官、檢察官都有一定年紀,剛考上不容易被錄用,可能要先當律師或在其它部門一陣子,有了經驗後才能擔任。

碩士課程近年來有更多國際學生前來學習,大多是開發中國家送過來訓練。

朱副人事長永隆

人事行政總處室到海德堡大學和康士坦斯大學。

楊委員雅惠

法律人通過第一次國家考試後,還要考試才能當法官、檢察官嗎?

Kirstin REINKE M.A

考試是各邦的權力,法律人考試分為多種:公證人、行政機關法制、法官、檢察官、律師。

就法律人考試,統一規定在法官法,各邦法律系依法官法設計課程,考試有重點領域和選考,各大學只在此有自主權,其它都是在各邦考。

鄭司長政輝

在某個邦考上是否就只能在該邦服務?

Kirstin REINKE M.A

各邦都可以,法律上統一規定,依法官法考過以後是各邦通用,但各邦招考, 在有錢的邦考過的證照,像巴伐利亞邦的證照比不萊梅邦考過的證照,錄取機會 更高。

繼續介紹課程,Master Programme "Public Administration" 公共行政碩士(修業 2 年)、Master of Public Economy 公共經濟碩士(修業 2 年)、 Winter Term 2014: Start of the new Master of Laws (L.L.M.) State and Administration in Europe,2014年冬季新設計的碩士課程,歐洲的邦和行政學。

EMPA - European Master of Public Administration 歐洲的公共行政碩士,。在職訓練:原則上有三種訓練,博士、碩士、在職訓練,針對已經在職的公務員,此訓練規劃是針對性,預先規劃好的體系,針對各邦需求,各邦希望公務員學到的課程,例如:3天的密集課程。

(五)「Speyer 領導學程」

該校設置「Speyer 領導學程」(Das Führungskolleg Speyer)課程,全德國有 11 個邦及聯邦勞動署(Bundesagentur für Arbeit)選送高階公務人員培訓。培訓課程為期 2 年,2 年中必須參與約 12 週課程,亦即以在職進修方式兼顧工作及學習。開課地點為 Speyer、各邦、甚至至國外受訓。

兩年的課程,是針對11個邦送來訓練的年輕高階領導型公務員所開設。

在訓練過程各邦有自己的訓練所,訓練所大多在各邦內政部下,本校的課程 有自主性,跟各邦共同規劃課程,研究當前相關議題,各邦公務員來此受訓可以 認識不同邦的人,且上的課與各邦員有課程有所區別,可以讓公務員學到更多其 它的知識。

陳博士生軍志:例如各邦都有採購法課程,但來 Speyer 上,可以學到其它邦的採購流程,從較高的視野去看。

蔡委員良文

這就是所謂的跨域治理。

Ass. Iur. Johannes C.MAYER

德意志公共行政研究所:本研究所主要任務聚焦在公共行政,經費來自各邦也接受外界委託計畫,進行各種主題研究,The Center for Scientific Political Consultancy (ZvP)政治的科學顧問中心,此研究顧問由 5 個不同的研究小組(分領域)

陳博士生軍志

德意志公共行政研究所,接受來自實務的問題,並做研究給答案,例如德國 有些議案提出前,會來德意志公共行政研究所做實證研究,例如德國有提倡,如 何讓一個公共行政文書讓人民更容易理解,就是由德意志公共行政研究所研究。

Prof.Dr.Christian KOCH

德意志公共行政研究所重點在國際及比較研究,需重視國際觀點及跨國性議題,德意志公共行政研究所依賴跨國基金,來做一些跨國研究,研究重點不是只針對法學領域,也針對行政體系、生態、經濟、財政,德意志公共行政研究所接受來自各相關專責機關不同委託計畫,投入許多人力產出研究成果共各機關參考。

黄委員錦堂

該校的研究有理論亦有實務,比較政策導向。

鄭司長政輝

Speyer 領導學程有 11 個邦加入,德國有 16 個邦,為什麼有 5 個邦沒參加?

Prof.Dr.Christian KOCH

每個邦有自己訓練公務員的方針,有些邦會請校訓練高階公務員,有些希望自己訓練,另一個原因是有些高階文官職位重要,有些邦不能讓他來受訓那麼久。

德國在職訓練需求提高,延後退休年限到 67 歲,因應工作變化,需要很多訓練,很多訓練機構亦提供此種訓練,所以不一定會到本校受訓。

黄委員錦堂

此種訓練為期多久?

Prof.Dr.Christian KOCH

2年,不是每周上,有些課程緊密上,還有一些專案,課程是彈性的,讓受訓者可以兼顧工作,讓課程和職場規劃能調整。

e-government 帶來許多轉變,像中央、國家集權方式的轉變,要有一個主導核心式調控和分權式調整,組織在變遷的時代有許多問題,要如何調控資源機制,德國的能源政策轉型,要去學對能源政策治理,並列出完整政策工具去選擇評估。

陳博士生軍志

例如:能源法轉型,核電廠關閉,此政策出現能源獨立機關,有新能源法, 到底在哪裡鋪設管線,法律上提供哪些工具。

Prof.Dr.Christian KOCH

Speyer 領導學程還有一個課程重點,行政高階公務員,如何和政治部門長官 溝通,政治部門長官式跟隨選舉輪動。

鄭司長政輝

德意志公共行政研究所做出來的研究是否具體可行,能解決問題。

Prof.Dr.Christian KOCH

有專業的老師,針對研究案聘請相關領域的助理,例如:研究法國會聘請會 法文的,有專業知識背景的,例如:德國有一個曼漢城市,引進新的公共管理措 施,請本校協助評估,這是一個成功的案例。

陳博士生軍志

例如:研究巴伐利亞邦公共參與,會找跟該領域相關的老師,在聘請研究助理時,除了有相關領域知識,還會考量其是否由該領域實務經驗,會跟實務結合, 包括實務的數據。

蔡委員良文

5 類法律人一起受訓,在我國會有人情上的顧慮,在德國是否會對司法正義 造成損害?德國如何克服或有什麼機制?

專業倫理、反貪腐議題是否是 Speyer 領導學程課程重要議題?

貴校跟中國大陸學術交流和委託研究相關情形是否可提供參考?

Ass. Iur. Johannes C.MAYER

認為不會對司法正義造成損害,我本身是海軍出身,共同受訓優點可以認識 朋友、老師增加互動理解,遭遇困難時有共同語言可以一起解決,缺點:可能會 有糾結,減少獨立性,各處都會有這個問題,在學校也是。

到目前為只,還沒有聽到因為共同受訓而產生的弊案。

Prof.Dr.Christian KOCH

跟誰在一起受訓資料是透明的,要監督並不困難。

專業倫理是訓練高階公務員的重點,聯邦定方針影響邦,例如民營化,公共 行政必須與民營機構合作就產出反貪腐議題,反貪腐一直是核心議題。

蔡委員良文

是否有反貪腐教材可以提供參考?

Prof.Dr.Christian KOCH

有準備另一份教材,德國聯邦內政部網頁也有相關文獻。

中國大陸國家行政學院有訪問團來本校,有對該學院做相關演講,另外上海 行政學院每年 10 月會決定主題,去年全球化議題,有請本校提供具體化議題做 為演講主題,校方間也會互送學生去做交流。

散 會:下午5時10分

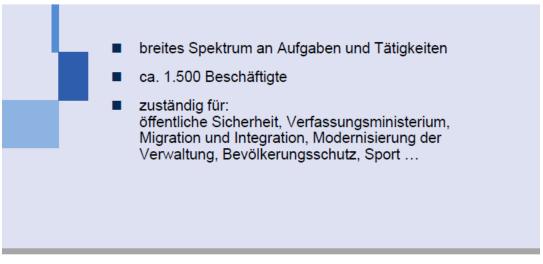
附錄二、座談資料(節錄)

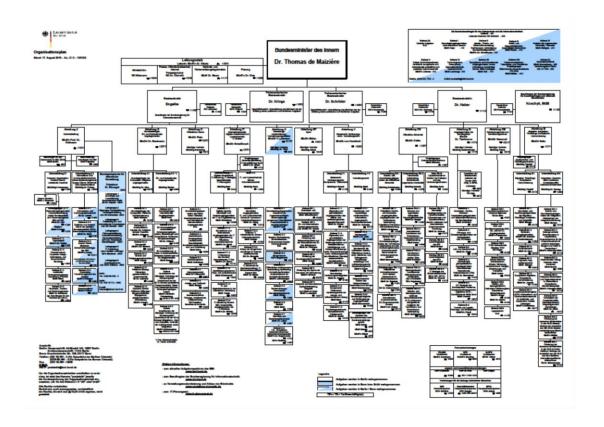
壹、德國聯邦內政部簡報





Bundesministerium des Innern











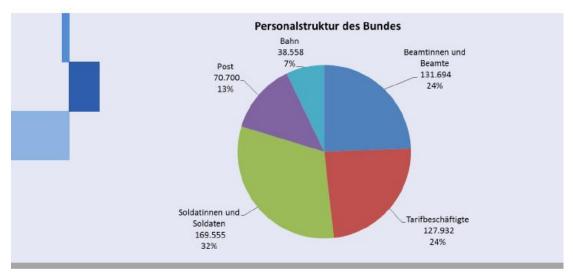
Überblick - Statistik zum öD



www.bmi.bund.de



Überblick - Personalstruktur





Überblick – Laufbahngruppen Bund



www.bmi.bund.de



Überblick – Beamte

Zwei Statusgruppen: Beamte und Tarifbeschäftigte

1. Beamte

• Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz regelt, dass die A hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Ar öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in

- Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz regelt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlichrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen. [hoheitliche Aufgaben: Polizei, Justiz, Steuern, Zoll]
- Nach Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentum zu regeln und fortzuentwickeln.
- Rechte und Pflichten einschließlich der Besoldung und Altersversorgung werden durch Gesetz oder Verordnung geregelt



Überblick – Beamte



- o Beamte werden auf Lebenszeit eingestellt
- Beamtenverhältnis als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis wird durch eine einseitige staatliche Ernennung begründet
- Streikverbot f
 ür Beamte
- Beamte haben ein eigenes Krankenversicherungssystem (Beihilfe) und eine eigene Altersversorgung
- Jeder Deutsche und EU-Bürger hat Zugang zum deutschen Beamtenverhältnis
- Auswahl erfolgt nach Eignung, Leistung und Befähigung

Leistungsprinzip (gilt auch für Tarifbeschäftigte)

www.bmi.bund.de



Überblick – Tarifbeschäftigte

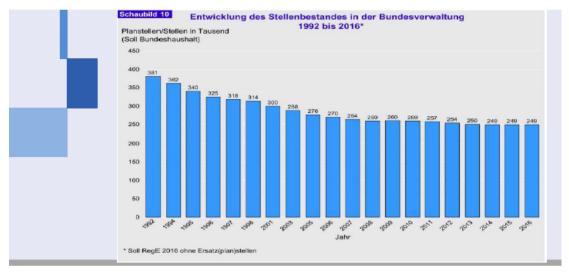


2. Tarifbeschäftigte

- werden mit einem Arbeitsvertrag wie in der Privatwirtschaft beschäftigt
- werden in der Regel auch auf Dauer beschäftigt
- es gilt das allgemeine Arbeitsrecht sowie
- mit den Gewerkschaften ausgehandelte Tarifverträge (Gehälter und Arbeitsbedingungen)
- Gesundheitswesen, Sozialdienste und technische Berufe
- Streikrecht
- gehören der gesetzlichen Sozialversicherung an (Kranken- und Rentenversicherung)



Planstellen/Stellen



www.bmi.bund.de 11



Überblick - Rekrutierung



- Keine zentrale Behörde für Personalauswahl oder Personalentwicklung auf Bundesebene
- jedoch: BVA als zentraler Service-Dienstleister
- Kein zentraler Auswahlwettbewerb, jede Behörde schreibt freie Stellen aus (für Beamte oder Tarifbeschäftigte) und führt Auswahl der Bewerber durch



Personalentwicklung



- Einführungsfortbildungen / Traineeprogramme für neue MA
- Mentorenprogramme
- · Kooperationsgespräch (Mitarbeitergespräch)
- Zielvereinbarung
- Leistungsbezahlung
- · Führungskräfteentwicklung
- · Beurteilungen (Regel-/Anlassbeurteilungen)
- · Mitarbeiterbefragung
- · Vorgesetztenfeedback

www.bmi.bund.de 13



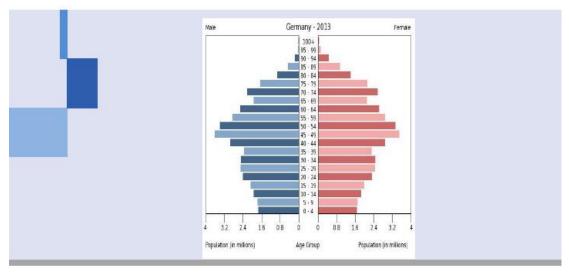
Ruhestand und Rente



- Regelaltersgrenze wird derzeit schrittweise angehoben vom 65. auf das 67. Lebensjahr
- Tarifbeschäftigte: Arbeitsverhältnis endet mit Erreichen der Regelaltersgrenze
- · Altersversorgung beruht auf 3 Säulen:
 - gesetzliche Rentenversicherung
 - betriebliche Altersversorgung und
 - private Vorsorge



Demografischer Wandel



www.bmi.bund.de 15



Migranten im öffentlichen Dienst





Streikverbot für Beamte



- hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums
- · verfassungsrechtlich geschützt (Art. 33 Abs. 5 GG)
- Bundesverwaltungsgericht: Kollision mit EMRK, die vom Bundesgesetzgeber aufgelöst werden muss
- · bis dahin gilt Streikverbot für alle Beamten weiter
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) hat Bundesverfassungsgericht angerufen

www.bmi.bund.de



Finanzierbarkeit der Versorgung

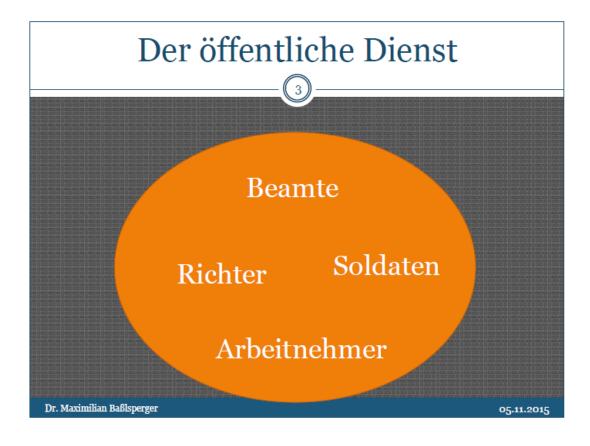


- · Beamtenversorgung historisch gewachsenen:
 - beitragsfrei,
 - steuerfinanziert,
 - · Pensionshöhe bestimmt sich nach der Höhe des letzten Gehalts
- Zahl der Versorgungsempfänger im unmittelbaren Bundesbereich (1.1.2014):
 - · 62.200 Ruhestandsbeamte
 - · 69.000 pensionierte Berufssoldaten
 - 47.000 Hinterbliebene
 - 443.000 bei den privatisierten Unternehmen (Bahn und Post)
 Zahl sinkt zunehmend

貳、Dr. Maximilian Baßlsperger 演講簡報







Sinn und Zweck des Berufsbeamtentums



- Der Beamtenstatus bietet dem einzelnen Beamten und Amtsinhaber Unabhängigkeit gegenüber Parteien und Gewerkschaften
- Es bewahrt die Allgemeinheit vor den Risiken eines Arbeitskampfes (Streikverbot).
- Die Staatsfunktionen werden gegen den Eigennutz, die Subjektivität, gegen politische und gesellschaftliche Vorgaben geschützt.

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Funktionsvorbehalt



- Art. 33 IV GG + § 3 Abs. 1 BeamtStG:
- "Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes = Beamten zu übertragen!"
- •-> "Institutionelle Garantie"
- Welche Tätigkeiten gehören zum Funktionsvorbehalt im Beamtenrecht?

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Arten der Beamtenverhältnisse



- 1. Beamtenverhältnis auf Lebenszeit
- 2. Beamtenverhältnis auf Zeit
- 3. Beamtenverhältnis auf Probe
- 4. Beamtenverhältnis auf Widerruf
- 5. Ehrenbeamtenverhältnis
- 6. Kommunale Wahlbeamte

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Einstellung Einstellung Umwandlung Beförderung(en) auf Widerruf auf Probe auf Lebenszeit Dr. Maximilian Baßlsperger 05.11.2015

Arten der Ernennung 1. Einstellung: § 8 Abs. 1 Nr. 1 BeamtStG/Art. 2 Abs. 1 LlbG 2. Umwandlung: § 8 Abs. 1 Nr. 2 BeamtStG 3. Anstellung: aufgehoben !!! 4. Beförderung: § 8 Abs. 1 Nr. 3 BeamtStG/Art. 2 Abs. 2 LlbG 5. Aufstieg: § 8 Abs. 1 Nr. 4 BeamtStG Besonderheit in Bayern: Art. 17 Abs. 6 LlbG /Art. 20 LlbG /Art. 37 LlbG

Ernennungsvoraussetzungen



persönliche

- Eignung
- Befähigung
- · fachliche Leistung
- Staatsangehörigkeit
- Verfassungstreue
- Vorbildung
- Altersgrenze
- Einwilligung des Beamten
- Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter
- · Laufbahnbefähigung bzw. Probezeit
- Inkompatibilität

Dr. Maximilian Baßlsperger

sachliche

- Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben
- Zuständigkeit
- Wirksame Urkundenform
- Evtl. Zustimmung anderer Behörden
- Personalvertretung
- Planstelle
- Stellenausschreibung

05.11.2015

Leistungsprinzip



Art. 33 Abs. 2 GG:

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

Dr. Maximilian Baßlsperger

Rechtsanspruch auf Ernennung



Merke:

Es besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf Ernennung

Ausnahmen:

- 1. wirksame Zusicherung
- 2. Ernennung in den Vorbereitungsdienst bei einer allgemeinen Ausbildungsstätte
- 3. Umwandlung ins Beamtenverhältnis auf Lebenszeit nach einer Probezeit von 5 Jahren

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Art. 7 LlbG: Vorbildung



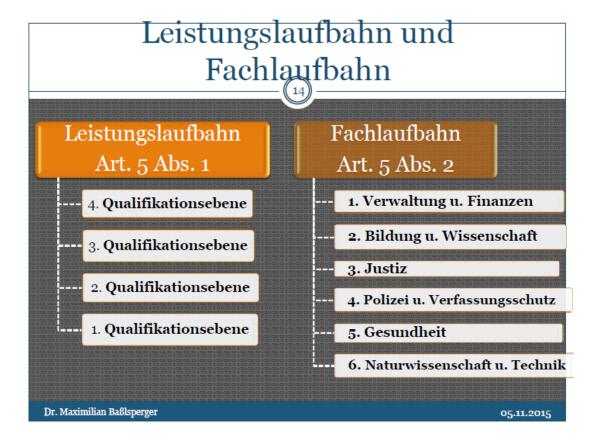
Leistungsprinzip



Art. 33 Abs. 2 GG:

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

Dr. Maximilian Baßlsperger



Fachlicher Schwerpunkt



- Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LlbG: Fachverwandte Vor- und Ausbildung (früher: Fachrichtung)
- Beispiele: Sozialverwaltung;
 Staatsfinanzverwaltung etc.

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Vorbereitungsdienst: Art. 8 LlbG 1. QE 1 Jahr Vorbereitungsdienst 2. QE 2 Jahre 6 Monate Art. 8 LlbG · fachtheoretisch 3. QE 3 Jahre berufspraktisch 18 Monate 2 Jahre Dr. Maximilian Baßlsperger 05.11.2015



Beförderung



Definition:

- 1. Verleihung eines anderen Amtes mit anderem Grundgehalt (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 BeamtStG)
- 2. Beförderung ist eine Ernennung, durch die ein anderes Amt mit höherem Endgrundgehalt oder ein anderes Amt mit höherer Amtszulage verliehen wird (Art. 2 Abs. 2 LlbG)

Dr. Maximilian Baßlsperger

Beförderungsverbote (Art. 17 LlbG)



Beförderungsverbote

- 1. Sprungbeförderung
- 2. Während der Probezeit
- 3. Ein Jahr nach der letzten Beförderung
- 4. QE-bezogene Beförderungsverbote
- 5. Während der 3-monatigen Bewährungszeit
- 6. "Disziplinarrecht": Art 9 IV; 10 III BayDG
- 7. Besonderer Qualifikationserwerb (Art. 17 VI)

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Übertragung höherer Dienstposten: Art. 16 LlbG



- Eine Beförderung setzt regelmäßig zunächst die (vorherige) Übertragung eines höheren Dienstpostens voraus (vgl. Art. 17 I Satz 3 Nr.4 LlbG "Bewährungszeit")
- Diese Übertragung setzt nach Art. 16 LlbG wiederum voraus:
- Die Erwartung, dass der Beamte den Anforderungen des höherwertigen Dienstpostens nach dem Leistungsprinzip (Art. 33 II GG) gewachsen ist.

Dr. Maximilian Baßlsperger

Leistungsprinzip



Art. 33 Abs. 2 GG:

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Auswahlgrundsätze: Art. 16 LlbG



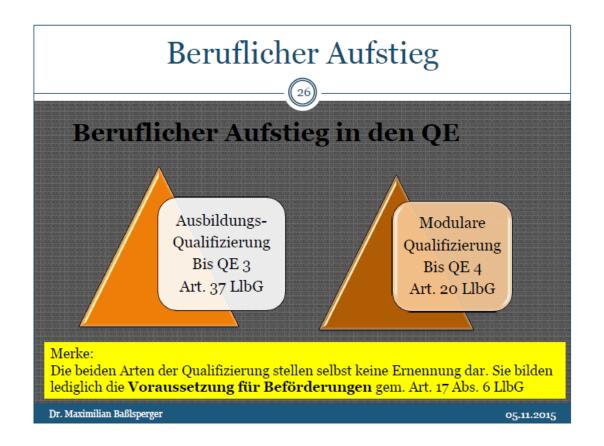
- Grundlagen f
 ür die Auswahlentscheidung:
- - dienstliche Beurteilungen
- wissenschaftlich fundierte Auswahlverfahren (systematisierte Personalauswahlgespräche, strukturierte Interviews, Assessment-Center)
- Verfahren muss von Auswahlkommissionen durchgeführt werden.
- Problem: "Werden für eine Auswahlentscheidung dienstliche Beurteilungen sowie weitere verschiedene Auswahlmethoden nach Satz 4 verwandt, bestimmt der Dienstherr die Gewichtung."?!?!?!
- Gleiche Note: Art. 16 Abs. 2 LlbG





Das neue Leistungslaufbahngesetz





Ausbildungsqualifizierung - Art. 37 LlbG



Voraussetzungen

- 1. Beamter der 1. oder 2. Qualifikationsebene, Art. 37 Abs. 1
- 2. Dienstzeit (Art. 15 LlbG) von 2 bzw. 3 Jahren, Art. 37 Abs. 2 Ziff. 1
- 3. Beurteilung (nicht älter als 3 Jahre), Art. 58 Abs. 5 Ziff. 1 /Art. 37 Abs. 2 Ziff. 2
- 4. Zulassungsverfahren, Art. 37 Abs. 2 Ziff. 3 i. V. m. Abs. 3
- 5. Ausbildung und Qualifikationsprüfung nach Art. 37 Abs. 1/Art. 8 LlbG

Merke: Ämter können übersprungen werden

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Modulare Qualifizierung - Art. 20 LlbG



Voraussetzungen

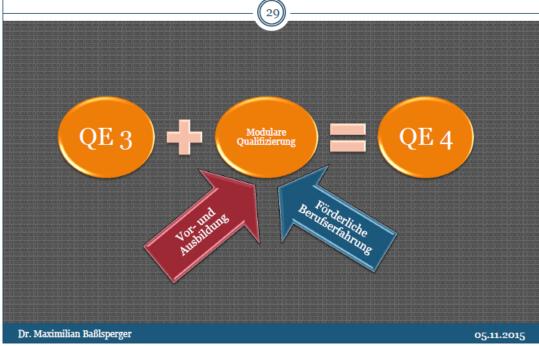
- 1. Beamter der 1., 2. oder 3. Qualifikationsebene
- 2. Beurteilung (nicht älter als 3 Jahre), Art. 20 Abs. 4, Art. 58 Abs. 5 Ziff. 2
- Teilnahme an Maßnahmen, Art. 20 Abs. 2/Anrechnung von Fortbildung, Art. 66
- 4. Feststellung der obersten Dienstbehörde, Art. 20 Abs. 5

Merke:

- 1. Ämter können nicht übersprungen werden
- 2. Beispiel: Beförderung nach A 14 setzt eine Dienstzeit (Art. 15) von 10 Jahren voraus, Art. 17 Abs. 6 S. 2

Dr. Maximilian Baßlsperger

Modulare Qualifizierung - Art. 20 LlbG



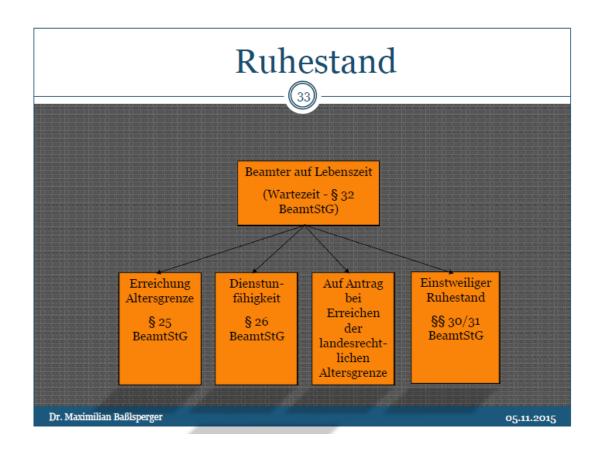


05.11.2015

Dr. Maximilian Baßlsperger









Ruhestandsversetzung

- 1. Dienstunfähigkeit nach § 26 Abs. 1 BeamtStG (offensichtlich o. amtsärztliches Gutachten)
- 2. Anderweitige Verwendung nach § 26 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 BeamtStG abstrakt und konkretfunktionelle Amtsänderung (z. B. vom Außen- in den Innendienst)
- 3. Anderweitige Verwendung nach § 26 Abs. 3 BeamtStG geringerwertige Tätigkeit, bei gleicher Besoldung (z. B. A 7 statt A 8)
- 4. Begrenzte Dienstfähigkeit nach § 27 Abs. 1 BeamtStG gleiches Amt (z. B. 20 Stunden statt 40 Stunden)
- 5. Begrenzte Dienstfähigkeit nach § 27 Abs. 2 S. 2 BeamtStG geringerwertige Tätigkeit (z. B. 20 Stunden statt 40 Stunden) Zustimmung wird benötigt!

^{6. a)} Zwangspensionierung

Ruhestand auf Antrag

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Besoldungsrecht: BayBesG



- Die Besoldung erfolgt ausschließlich kraft Gesetzes
- Zuständig sind die einzelnen Länder
- 3 Auf die Besoldung kann nicht verzichtet werden
- 4. Besoldungsbestandteile:
 - Grundgehalt (z. B. Beamter 3. QE: Anfang 2.246 €, Ende 4.530 €)
 - Zuschläge (Familienzuschlag, Auslandszuschlag, Lehrzuschlag usw.)

Grundsatz: Funktionsgerechte Besoldung Teilzeittätigkeiten möglich

Dr. Maximilian Baßlsperger

Versorgung



- 1. Zuständig sind die Länder
- 2. Versorgungsberechtigt:

Beamte auf Widerruf

Beamte auf Probe

Beamte auf Lebenszeit

- → nein
- → bei Dienstunfall
- → immer
- 3. Wartezeit: 5 Jahre (bis auf Dienstunfall)
- 4. Höhe der Versorgungsbezüge:
 - 2 Kriterien (Dienstzeit, letztes Gehalt [davon 71,75 %])
- 5. Kürzung → 3,6 %/Jahr bei vorzeitigem Ruhestand

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Zwangspensionierung

- 1. Dienstvorgesetzter hält Beamten für dienstunfähig (Art. 66 Abs. 1 BayBG)
- Schriftliche Mitteilung an den Beamten, dass die Ruhestandversetzung beabsichtigt sei. Gründe sind mitzuteilen; Belehrung
- innerhalb eines Monats können Einwendungen erhoben werden (Art. 66 Abs. 2 S. 1 BayBG)
- Nach Ablauf des Monats Entscheidung der zuständigen Ruhestandsbehörde (=Ernennungsbehörde; Art. 71 Abs. 1 BayBG)
- 5. Eintritt in den Ruhestand mit dem Ende des Monats, in dem die Versetzungsentscheidung zugestellt wird. Einbehaltung der Bezüge, soweit diese das Ruhegehalt übersteigen.

Widerspruch (§ 54 Abs. 2 BeamtStG/Art. 15 Abs. 1 Nr. 5 AGVwGO) Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO/Art. 15 Abs. 1 Nr. 5 AGVwGO)

Dr. Maximilian Baßlsperger

Ruhestand auf Antrag

- 1. Antrag des Beamten (Art. 65 Abs. 3 S. 1 BayBG)
- Amtsärztliches Gutachten (Art. 65 Abs. 3 S. 1 BayBG)
- Erklärung des Dienstvorgesetzten, er halte den Beamten auf Grund des amtsärztlichen Gutachtens für dauernd dienstunfähig (Art. 65 Abs. 3 S. 1 BayBG)
- 4. Entscheidung der Ruhestandsbehörde (Art. 65 Abs. 3 S. 2 BayBG/Art. 71 Abs. 1 S. 1 BayBG = Ernennungsbehörde)

Dr. Maximilian Baßlsperger

05.11.2015

Disziplinarrecht



Sinn und Zweck

... besteht darin, im Interesse der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten, dass die Beamten die innettienstlich und außerdienstlichten beachten und ...

... dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität des Beamtentums gewährleistet bleibt.

Dr. Maximilian Baßlsperger





参、Speyer 德意志行政大學簡報



History

1947 Founded by the French occupation

authorities (modelled after French ENA)

1976 Foundation of the German Research

Institute for Public Administration (GRIPA)





Background

- Only post-graduate university in Germany +
 Competence Center in the field of Public Administration
- Focus: Training and Continuing Education of senior civil servants ("Higher Service")
- Teaching periods:
 - Summer Term: May 1 July 31
 - Winter Term: November 1 January 31
- Tuition fees: none
- On-campus accommodation and extra-curricular activities for students

3

Structure

- Sponsors: all 16 state governments ("Länder") and federal government
- Rector: professor elected by Senate for a period of four years
- Senate
- "Administrative Board" = control body of the financing states (Verwaltungsrat)
- Specific committees for:
 - Teaching and Study Affairs
 - Master programs
 - Continuing education
- 18 chairs

Areas of Activities

The work of the university covers three broad areas in the field of public administration:

- Post-graduate Education
- Continuing Education
- Research:

- 1

Student Groups

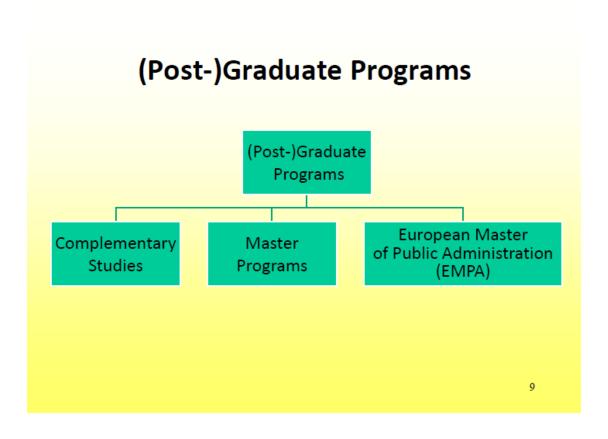
| Students | |
|--|----------|
| Law Trainees (3-month Programme) | арр. 150 |
| Graduates from Non-Legal Disciplines (Master Programmes) | app. 120 |
| Foreign Students | app. 30 |

Teaching Staff of GUAS

| Faculty | |
|--|----------|
| Full Professors: Public Administration Constitutional Law, Public and Administrative Law, EC and International Law Economics and Business Administration Social Sciences and History | app. 18 |
| Honorary Professors and Adjunct Professors | 9 |
| External Part-Time Lecturers (Senior Civil Servants, Judges, Corporate Executives) | app. 100 |

International Cooperations (Extract)

| Country | University name | City |
|---------------|---|---|
| Great Britain | University of Liverpool | Liverpool |
| France | ENA (Strasbourg) Université Robert Schuman Institut d'Études Politiques de Paris | Strasbourg Strasbourg Paris |
| Georgia | Staatliche Iwane-Dschawachischwili-Universität Tiflis-TSU | Tiflis |
| Spain | Instituto Nacional de Administración Publíca | Madrid |
| Belgium | Université Catholique de Louvain-la-Neuve | Leuven |
| Netherlands | European Institut of Public Administration Erasmus Universiteit Rotterdam Universiteit Leiden | Maastricht Rotterdam Leiden |
| Hungary | Corvinus University of Budapest Andrassy Universität | Budapest Budapest |
| China | Chinese Academy of Governance Chinese Society of Administrative Reform Shanghai Administration Institute Xiamen-University Wuhan University | Beijing Beijing Shanghai Xiamen Wuhan |
| Russia | Far Eastern Academy For Public Service | Khabarovsk |
| USA | School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (SPEA) | Bloomington 8 |



(Post-)Graduate Programs

(1) Complementary Studies for young lawyers before their second state exam (3 months)

- Principles of Statehood
- · Public management
- European and international relations, European and international Law
- Public sector and economy relations
- Consultation and Designing in the field Law

(Post-)Graduate Programs (2) Master Programs

Magister Rerum Publicarum (1 year after a Master degree)

- Tasks, organizational structure and procedures of public administration
- · Public management
- European and international relations, European and international law
- Public sector and economy relations
- Management of Science

11

(Post-)Graduate Programs

(2) Master Programs

2. Master Programme "Public Administration" (2 years)

- Basic modules: (1) Social Sciences I, (2) Public law, (3) Economics
 (4) Methods of Empirical Research I, (5) Methods of Interdisciplinary Working, (6) Social Sciences II, (7) Methods of Empirical Research II, (7) Information, Communication, and Social Competences
- Advanced modules: (1) Government and Administration, (2)
 Europeanization and Internationalization of Public Administration,
 (3) Management and organisation, (4) "Studium Generale"
- (5) Master Module

(Post-)Graduate Programs

(2) Master Program

3. Master of Public Economy (2 Years)

- Basic modules: (1) Social Sciences I, (2) Public law, (3) Economics

 (4) Methods of Empirical Research I, (5) Methods of Interdisciplinary Working, (6) Social Sciences II, (7) Methods of Empirical Research II, (7) Information, Communication, and Social Competences
- Advanced modules: (1) budgeting, (2) competition and regulation, (3) public procurement, (4) public corporate governance, (5) public enterprises, (6) infrastructures
- Master Module

13

(Post-)Graduate Programs (2) Master Program

- 4. Master of Science Management (2 years, extra-occupational)
- 4 basic modules: (1) system and management of science, (2)
 history and legal framework, (3) management and controlling of
 scientific institutions, (4) empirical methods
- 4 management modules: (1) finance and cost management, (2) leadership and cooperation in scientific institutions, (3) social competences, (4) personnel and organizational development
- Transfer project
- Master thesis

(Post-)Graduate Programs (2) Master Program

Winter Term 2014: Start of the new Master of Laws (L.L.M.) "State and Administration in Europe"; 1 year, 60 ECTS

Modules:

- Regulation and controlling in the fields of environment, economic and social affairs
- 2. Administration in the European Admin. Alliance
- 3. Public Management
- 4. Staatehood as subject to change
- 5. Languages and communication
- 6. Master Thesis

15

(Post-)Graduate Programs

(3) EMPA - European Master of Public Administration

- Master program (content and specifications as described)
- Additional semester at any EMPA partner university:
 - Erasmus Universiteit Rotterdam
 - Rijksuniversiteit Leiden
 - University of Liverpool
 - University of Vaasa
 - Corvinus University of Budapest
 - Tallinn University of Technology
 - Institut d'Etudes Politiques de Paris
 - Universita Bocconi,
 - University of Geneva
 - Université Catholique de Louvain-la-Neuve

Continuing education

- traditional task since foundation in 1947 in order to prevent civil service to support dictatorship like during the 3rd Empire
- · compulsory part of the teaching load of the professors
- various formats of training of civil servants and employees
 (seminars, workshops, conferences, short in-house presentations,
 special programs for administrations and members of Parliaments)
 an stable topics and those changing according actual discussions
- special 2 years program for young leaders sponsored by 11 states (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Lower Saxony, Northrhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein) and the Federal Agency for Labour

17

Continuing education I

- traditional task since foundation in 1947 in order to prevent civil service to support dictatorship like during the 3rd Empire
- compulsory part of the teaching load of the professors
- various formats of training of civil servants and employees (seminars, workshops, conferences, short in-house presentations, special programs for administrations and members of Parliaments) an stable topics and those changing according actual discussions
- special 2 years program for young leaders sponsored by 11 states (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Lower Saxony, Northrhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein) and the Federal Agency for Labour

Continuing education II

Various Topic and Future Trends in Public Administration

- Reform of Public Sector / Public Administration
- "Digitalisation" / E-Government
- Energy Policy/ "Energy Transition"
- Public Finance and Budget
- Europeanisation of Public Administration, Multi-level-Governance
- Special Fields of Law: Planning Law, Public Procurement Law, State Aids
- Management and Leadership in Public Service

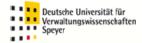
19

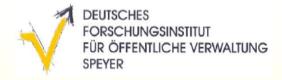
German Research Institute of Public Administration I

- Competence centre for Administrative sciences: "Research about and for public administrations"
- Pioneering research into public administration this motto encapsulates the mission of the German Research Institute for Public Administration.
- Sponsored jointly by the federal government and the federal states of Germany
- Current projects cluster in these thematic areas:
 Transformation of the State in the Digital Age; the European Administrative Area

German Research Institute of Public Administration II

- The Center for Scientific Political Consultancy (ZvP) unites the Institute's specialised consultancy units and services under a common roof. These include:
 - Institute for Regulatory Impact Analysis and Evaluation (IngGFA)
 - Scientific Documentation and Transfer Center for Administrative Modernization in German Federal States (WiDUT)
 - 3. Integration Competence Center "Public Participation"
 - 4. Center for Administrative Communication





Thank you for your attention!

附錄三、考察剪影



8月28日,參訪德國聯邦內政部,與德國聯邦內政部政務次長、俸給法規處處長、公務人員地位法專員進行座談。



8月28日,參訪德國聯邦內政部,與德國聯邦內政部政務次長、俸給法規處處長、公務人員地位法專員進行座談。



8月28日,致贈本院點榜筆予聯邦內政部政務次長 Dr. Ole Schröder



8月28日,參訪德國聯邦內政部座談後合影



8月28日,參訪德國聯邦內政部座談後合影



8月28日,拜會我國駐德國代表處



8月28日,致贈本院點榜筆予我國駐德國代表處陳大使華玉



8月31日,與德國國會議員: Mr. Tankred Schipanski、Dr. Philipp Lensfeld、Mr. Josef Rief、柏林邦議員 Mr. Danny Freymark 座談後合影



8月31日,參訪德國國會



9月1日與「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」會長 Jörg Kothe 座談紀錄後合影



9月1日致贈本院點榜筆予「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」 會長 Jörg Kothe



9月2日拜會我國駐慕尼黑辦事處



9月2日與公務人員法的權威之一: Dr. Maximilian Baßlsperger 演講及問題討論



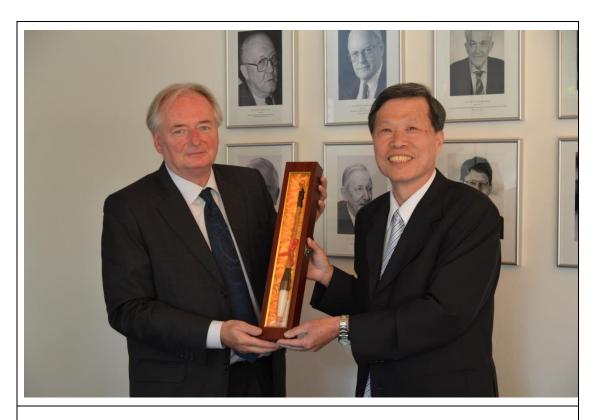
9月2日與公務人員法的權威之一: Dr. Maximilian Baßlsperger 演講 及問題討論,座談後合影



9月4日,參訪德意志行政大學,就本次參訪議題討論



9月4日,參訪德意志行政大學,就本次參訪議題討論



9月4日,致贈本院點榜筆予德意志行政大學校方代表



9月4日,座談完後於德意志行政大學合影