

行政院所屬各機關因公出國報告書  
〈出國類別：考察〉

德國及義大利參訪報告

報告人：行政院人事行政局副局長	朱永隆
外交部人事處副處長	郭素卿
行政院人事行政局資訊室主任	陳邦正
行政院人事行政局考訓處視察	馬林源

派赴國家：德國、義大利

出國期間：98年5月4日至98年5月15日

報告日期：98年8月

# 目錄

第一章、參訪緣起與主題 .....	4
第一節、參訪緣起.....	4
第二節、參訪主題.....	6
壹、北萊茵分會參訪主題.....	6
貳、德國聯邦內政部參訪主題 .....	6
參、訓練機構參訪主題.....	7
第三節、參訪行程紀要 .....	8
壹、行程紀要.....	8
貳、行程簡表.....	12
第二章、德意志聯邦共和國 .....	13
第一節、國情介紹.....	13
第二節、德國文官制度簡介 .....	16
壹、公務人員的範圍與權利義務 .....	16
貳、公務人員之類別與等級.....	16
參、公務人員考選制度 .....	16
肆、公務人員任用制度.....	17
伍、公務人員俸給與福利制度 .....	17
陸、公務人員訓練制度.....	17
柒、公務人員退休制度.....	18
第三節、北萊茵分會 .....	19
壹、機構簡介.....	19
貳、本局與北萊茵分會座談紀要 .....	22
參、本局出席北萊茵分會年會活動紀要.....	25
第四節、德國聯邦公共行政學院.....	32
壹、機構簡介.....	33
貳、參訪所見紀要 .....	37
第五節、德國聯邦內政部.....	41
壹、機關簡介.....	42
貳、參訪紀要.....	43
第三章、義大利共和國.....	50
第一節、國情介紹.....	50
第二節、義大利文官制度介紹.....	53
壹、公務人員之類別與等級.....	53
貳、公務人員考選制度 .....	54
參、公務人員任用制度.....	57
肆、公務人員俸給與福利制度 .....	57

伍、公務人員訓練制度.....	59
陸、公務人員退休制度.....	59
柒、公務人員權利與保障制度.....	61
第三節、義大利國家行政學校.....	63
壹、機構簡介.....	64
貳、參訪紀要.....	66
第四章、參訪心得與建議.....	70
第一節、參訪心得.....	70
第二節、建議事項.....	71

## 第一章、參訪緣起與主題

本次參訪係依據實施多年的台德友好互訪協議進行，並以受邀出席德國青年公務人員西伐利亞邦北萊茵分會第 17 屆年會爲此行主要目的。此外，爲藉參訪行程蒐集瞭解各國文官制度及中高階公務人員訓練推動情形，本訪團於行前另洽請外交部相關駐外館處協助安排參訪友好國家相關公部門或訓練機構，並獲得相當良好回應。茲謹就本次參訪緣起與主題摘要說明如下：

### 第一節、參訪緣起

台德友好互訪協議係緣起於民國 69 年，由「德國青年公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會」(Deutsche Beamten Bund Jugend Nordrhein-Westfalen, DBBJ NRW，以下簡稱北萊茵分會)透過我國經濟部國際貿易局駐西德遠東貿易服務中心，表達與我國進行合作及派員交流互訪活動之意願，案經本局簽奉行政院核定互訪計畫後，雙方於民國 70 年開始正式互訪，惟雙方並未簽署正式互訪協議。

由於台德友好互訪成效良好，民國 73 年，本局另又與「德國青年公務人員聯盟」(Deutsche Beamten Bund Jugend, DBBJ)簽署友好互訪協議，嗣雙方爲擴大互訪交流，再於民國 81 年簽署 5 年期之擴大互訪協議，及於民國 86 年簽訂無限期友好互訪協議，而該項協議目前即由北萊茵分會 (DBBJ) 負責執行。

嗣爲賡續拓展本局與德國多元交流管道，深耕兩國情誼，本局於民國 96 年再與「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」(Deutsche Beamten Bund Jugend, DBBJB，以下簡稱巴邦分會)於德國慕尼黑簽署友好互訪協議，同年並由該分會主席 Joerg Kothe 親自率團來訪，本局亦於次 (97) 年由陳前局長清秀率團首訪，顯示德我雙方對此友好關係之珍視。。

綜合上述，目前本局與德方持續進行互訪交流之機構主要有二；即北萊茵分會以及巴邦分會，雙方並以隔年互訪一次為原則，其中本局去訪北萊茵分會時間為各單數年，去訪巴邦分會時間則為各雙數年，雙方持續性的長期互訪，不僅已開拓雙方公務人員之國際視野，亦增進彼此對政經、社會、文化與行政實務經驗之瞭解與厚實情誼，成果相當豐碩。

本次參訪主要目的在出席北萊茵分會 4 年一度之年會（第 17 屆），為表達我方誠摯祝賀，本局特指派由朱副局長永隆率同外交部人事處郭副處長素卿、本局資訊室陳主任邦正以及考訓處馬視察林源等 4 人前往致賀。參訪期間除分別晤見該分會主席 Arnzen 女士、德國公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會（DBB）主席 Mr. Eisenhöfer 及德國青年公務人員聯盟主席 Mr. Westphal 等人，另承我國駐德國代表處及駐義大利代表處全力協助，並得以順利拜會德國聯邦內政部、德國聯邦公共行政學院、德國國會以及義大利國家行政學校等機關（構），瞭解德、義兩國文官制度、策略性人力資源管理措施以及中高階文官培訓等重要議題。尤以本訪團於拜會德國聯邦內政部時，駐德代表處特別洽請該部次長 Dr. Bergn 親自接見並舉行座談，顯見我駐外機構努力經營之成果。

本訪團於 98 年 5 月 4 日出發，5 月 15 日順利返國，期間承蒙駐德國代表處魏代表武煉、鄭組長兆元、谷組長瑞生、許主任聰明、陳一等秘書尚友、杜秘書建榮等；駐義大利代表處易代表榮宗、胡副代表扶中、林簡任一等秘書秀英、曹學員浩偉等；以及駐教廷大使館王大使豫元、黃參事瑞龍、黃秘書俊榮等悉心接待、洽排行程以及隨團傳譯，過程中時時展現無比圓熟的能力及積極的互動，對此，參訪人員均銘感於心，一併表達感謝之意。

## 第二節、參訪主題

### 壹、北萊茵分會參訪主題

- 一、請問貴國公務人員聯盟（DBB）成立的宗旨以及功能，其實際運作情形以及成效如何？
- 二、請問貴聯盟對於提升青年公務人員核心能力，培養渠等國際觀視野之具體作法為何？
- 三、請問貴國公務人員參加聯盟是屬於強制性或自願性？如果是自願性質，則公務人員加入情形是否踴躍？有無設計獎勵機制以鼓勵公務人員積極參與聯盟活動？
- 四、請問貴國公務人員有無示威罷工或參與團體協約等權利？

### 貳、德國聯邦內政部參訪主題

- 一、公共人力資源管理演變至今重視個人課責、社群責任與管理者的角色，貴國近年起推行「現代國家—現代行政」計畫，已成為 OECD 會員國在人力資源管理系統改革方面的典範。請問：在「確保公職保障與福利改善」以及「提供發展與在職訓練機會」等改革措施上，貴國所採取具體作法有哪些？成效如何？
- 二、貴國為因應生育率逐年下降以及人口老化所產生的少子化與高齡化現象，採取哪些具體的人力資源管理措施？其成效如何？（如延後公務人員強制退休年齡、設有育嬰留職停薪及部分工時的制度）
- 三、貴國是否有類似公務人員倫理守則之規範機制或法令規定。如有，負責機關與執行架構、法規名稱及其核心價值、規範面向、內容、原則為何？

四、根據 OECD 於 1995 年及 2004 年兩度針對其會員國所作調研究發現，「重視訓練和發展，以及個人的績效管理」已成為各會員國近 20 年重要的政府人力資源管理改革趨勢的共同特性之一，針對此一特性，請問貴國實際作法及成效如何？

### 參、訓練機構參訪主題

一、貴機構之組織定位、功能以及培訓特色為何？

二、貴機構如何規劃訓練課程，以滿足不同層級公務人員的需求？目前訓練類別及策略性訓練重點為何？

三、貴機構有關高階公務人員培訓政策、訓練種類、訓練方式、評估機制以及於訓用配合之配套措施為何？

四、一套完備的人事行政發展系統包含了現代化的資訊管理，貴機構業務範疇除了規劃訓練課程之外，尚有哪些轉型做法以因應行政制度現代化可能遇到的挑戰？其成效如何？

五、貴機構是否與國內外之公私立學校、大學、研究機構建立合作機制？其成效如何？

### **第三節、參訪行程紀要**

#### **壹、行程紀要**

**第 1 天：98 年 5 月 4 日（星期一），台北**

##### **啟程**

搭乘華航由台北直飛德國法蘭克福。

**第 2 天：5 月 5 日（星期二），德國**

##### **抵德**

依既定時程於 5 月 5 日上午 6 時許抵達德國法蘭克福機場，由駐德代表處法蘭克福服務組許主任聰明、杜秘書建榮接機。

##### **轉赴目的地**

於中午搭乘德國高鐵（ICE）前往目的地德國杜塞道夫，由駐德代表處陳一等秘書尚友及北萊茵分會國際事務部主管 Mr. Klügel 迎往下榻旅館。

##### **本訪團團長宴請北萊茵分會**

晚間由本訪團團長朱副局長宴請北萊茵分會執行委員會委員 Ms. Hochkamer 及兩位分會會員，並就該分會於 98 年 10 月訪台行程交換意見。

**第 3 天：5 月 6 日（星期三），德國**

##### **拜會北萊茵分會總部**

本訪團一行於是日早上前往該分會位於杜塞道夫市總部拜會，由該分會執行委員會委員 Ms. Hochkamer、國際部主任 Markus Klügel 以及執行教育主任 Claudia Stoll 等接待並進行座談。



### 出席北萊茵分會晚宴

是日晚間該分會於 Duesseldorf-Mettman 市 Hansa Hotel 設宴歡迎本訪團到訪，分會主席 Arnzen 女士因故未能出席，由副主席 Mr. Gadzalla 代為接待，分會所有幹部及會員代表均陪同出席。

### 第 4 天：5 月 7 日（星期四），德國

#### 參訪德國聯邦公共行政學院

是日早上由杜塞道夫搭乘德國國鐵前往波昂 bruhl 市，參訪德國聯邦公共行政學院，由該院副院長 Mr. Heyder 及德國行政專科學院（Fachhochschule des Bundes）教授 Dr. Schmidt 共同接待並進行簡報及交換意見。

### 第 5 天：5 月 8 日（星期五），德國

#### 出席北萊茵分會年會

本次係四年一度之年會，為期 2 天，會議於當日早上 10 點開始，主辦地點為 Mettmann 市副市長 Mr. Otthar、德國公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會主席 Mr. Eisenhöfer 及德國青年公務人員聯盟主席 Mr. Westphal 等人均應邀以貴賓身分致詞。年會公開活動於是日下午結束，隨即進行會員內部討論及選舉相關事宜，本訪團於是時告離並搭機轉往下一行程--柏林。

#### 駐德代表處魏代表武煉夫婦晚宴

本訪團一行於傍晚抵達柏林，隨即出席駐德代表處魏代表武煉夫婦晚宴，與宴人員除該處鄭組長兆元、谷組長瑞生以及陳一等秘書尚友外，尚包括德國聯邦公共行政學院柏林分院 Freibert 代院長及 Sachtleben 專員等人。

### 第 6、7 天：5 月 9 日、10 日（星期六、日），德國

駐德國代表處魏代表武煉夫婦主動陪同參訪德國薩克森邦風景名勝及柏林

市政建設。

## 第 8 天：5 月 11 日（一），德國

### 拜會駐德國代表處

本訪團一行於是日上午至該處拜會，由魏代表武煉親自接待並向朱副局長說明台德雙邊關係發展現況及目前該處主要工作目標等。

### 拜會德國國會友台小組主席

本訪團於拜會駐德國代表處後，由該處魏代表武煉、鄭組長兆元、陳一等秘書尚友等陪同拜會德國國會友台小組主席 Mr. Sebastian，當日適有國安會詹諮詢委員滿容等率團到訪，S 主席除與我方 2 訪團舉行短暫座談外，並親自導覽參觀德國國會大廈。

### 參訪德國聯邦內政部

本訪團一行於是日下午赴德國聯邦內政部拜會，該部次長 Dr. Bergner 親率辦公室主任 Mr. Werner 及該部人事主管 Ms. Krager 接見本訪團及舉行座談。

## 第 9 天：5 月 12 日（二），義大利

搭乘瑞士航空由德國柏林轉往義大利羅馬。

## 第 10 天：5 月 13 日（三），義大利

### 參訪義大利國家行政學校

本訪團一行於是日上午前往該校位於羅馬校區（總部）拜會，該校校長因主持國際性會議無法按原訂時間結束，以致不克出席，特請該校國際部主管 Mr. Pizzicannella 及訓練部門主管共同接待並代為致歉，拜會歷時約 1.5 小時結束。

### **拜會駐義大利代表處（羅馬）**

是日下午拜會駐義大利代表處，由易代表榮宗夫婦偕同胡副代表扶中、林簡任一等秘書秀英、曹學員浩偉等駐處同仁親自接待並晚宴。

### **第 11 天：5 月 14 日（四），義大利**

#### **拜會駐教廷大使館**

本訪團一行於是日上午至梵蒂岡駐教廷大使館拜會，由王大使豫元偕同黃參事瑞龍、黃秘書俊榮等駐處同仁親自接待並午宴款待。

下午依既定行程由羅馬達文西機場搭機前往英國倫敦西斯洛機場，隨後轉搭長榮航空返台。

### **第 12 天：5 月 15 日（五），台北**

#### **回程**

於晚間 21：30 分返抵台北。

## 貳、行程簡表

	日期	出發地	目的地	內容
啓程	5/4 至 5/5 星期一、二	台北 Taipei	法蘭克福 Frankfurt	2245，中華航空 CI0061 班機
德國	5/5 星期二	法蘭克福 Frankfurt	杜塞道夫 Düsseldorf	0620，抵達法蘭克福 轉乘德國國鐵赴杜塞道夫
	5/6 星期三	杜塞道夫 Düsseldorf	杜塞道夫 Düsseldorf	拜會德青聯盟北萊茵西伐利亞 邦分會
	5/7 星期四	杜塞道夫 Düsseldorf	波昂 Bonn	參訪德國聯邦公共行政學院
	5/8 星期五	杜塞道夫 Düsseldorf	柏林 Berlin	參加德青聯盟北萊茵西伐利亞 邦分會年會
	5/9 星期六	柏林 Berlin	柏林 Berlin	一、拜會駐德國代表處 二、參訪德國聯邦內政部 三、拜會德國國會友台小組主 席 Mr. Sebastian
	5/10 星期日	柏林 Berlin	柏林 Berlin	
	5/11 星期一	柏林 Berlin	柏林 Berlin	
義大利	5/12 星期二	柏林 Berlin	羅馬 Rome	一、搭機自柏林至義大利羅馬 二、參訪義大利國家行政學校 三、拜會駐義大利代表處
	5/13 星期三	羅馬 Rome	羅馬 Rome	
回程	5/14 星期四	羅馬 Rome	倫敦 London	一、拜會駐教廷大使館 二、1715，搭乘英國航空由羅 馬至倫敦轉機
	5/14 至 5/15 星期五	倫敦 London	台北 Taipei	一、2135，搭乘長榮航空 BR 68 班機返台 二、5 悅 15 日 2100 抵台

## 第二章、德意志聯邦共和國

### 第一節、國情介紹

德國國情簡表

Bundesrepublik Deutschland 德意志聯邦共和國（通稱：德國）	
國名（英文）	Federal Republic of Germany
國慶日	10月3日
加入聯合國日期	1973年9月18日
語言	德語
首都	柏林
面積	三十五萬七千零九十二平方公里
地理位置	位於歐洲心臟地帶，東鄰波蘭、捷克，西接荷、比、盧及法國，南界瑞士、奧地利，北至丹麥及波羅的海。
人口	8,221萬7千人（2007.12.31）
宗教	天主教（31.4%）、新教（31.1%）
幣制	歐元（Euro）
政治制度	聯邦制\內閣制
建國簡史 /歷史概況	第二次世界大戰後，美蘇英法四強依據柏林協定分別佔領德國，並分別成立監督理事會，為最高權力機構。不久，由於蘇俄與西方三強形成對峙，導致佔領區聯合行政計畫無法實現，西方三強之佔領區遂成立統一經濟區。一九四九年五月二十三日頒布基本法，同年八月十四日舉行大選，成立德意志聯邦共和國（統一前簡稱為西德）。同年十月七日，蘇俄佔領區亦宣布成立「德意志民主共和國」（簡稱東德）。東西德對峙長達五十年之久，至一九八九年十一月九日柏林圍牆為德國人民所推倒，東德並於一九九〇年十月三日依據西德基本法第廿三條加盟德意志聯邦共和國，和平達成「德國統一」。

國會	<p>分為聯邦參議院及聯邦眾議院。聯邦眾議院（即通稱之國會）為德國主要之立法機關，其組成方式係由全國 299 個選區中選出 299 位直接當選人（第一選票），另各政黨依其政黨得票比例（第二選票）分配另 299 位席次，總計選出 598 位當選人，另加上「超額當選人」（倘其第一選票得票數超過其第二選票得票數，則可另獲得其差額數之超額當選人）。2005 年 9 月 18 日國會提前大選結果：CDU/CSU 支持率 35.2%，獲 226 席；社民黨支持率 34.2%，獲 222 席；自民黨支持率 9.8%獲 61 席成為第三大黨；左派黨支持率 8.7%獲 54 席；綠黨支持率 8.1%獲 51 席。總計新任第 16 屆聯邦議院將共設 614 個議員席位。（附註：截至 2008 年 2 月 25 日止，CDU/CSU 所屬「超額當選人」1 名退職、1 名過世，均不予遞補，爰目前議員總數為 612 名。）正副議長名單：議長為基民黨議員拉慕特（Dr. Norbert Lammert），副議長分別為基社黨議員哈瑟費特女士（Gerda Hasselfeldt），社民黨堤爾瑟（Wolfgang Thierse），社民黨卡司特娜（Susanne Kastner），自民黨索慕斯（Dr. Hermann Otto Solms），綠黨格林愛卡（Katrin Göring-Eckardt）及左派黨包蓓查（Petra Pau）。</p>
內閣	<p>德國基民/基社聯盟（CDU/CSU）與社民黨（SPD）共同組成大聯合政府。基民黨主席梅克爾（Angela Merkel）於 2005 年 11 月 22 日就任聯邦總理，副總理原由社民黨慕特費寧（Franz Muentefering）出任。2007 年 11 月慕特費寧因故退職，改由外長史坦邁爾 Mr. Frank-Walter Steinmeier 兼任。</p>
司法機關	<p>司法權由聯邦憲法法院、各聯邦法院及各邦法院分別行使。</p>
元首	<p>Horst KÖHLER（2004 年 7 月 1 日就任，任期 5 年）</p>
外交部長	<p>史坦邁爾（Frank-Walter Steinmeier）</p>
主要政黨	<p>基民黨（CDU）、基社黨（CSU）、社民黨（SPD）、自民黨（FDP）、左派黨（DIE LINKE）、綠黨（DIE GRUENEN）</p>
一般政情/政治情勢	<p>德國現由基民/基社聯盟與社民黨聯合執政。</p>
社會概況	<p>社會狀況穩定。</p>

財政收支	2009 年聯邦預算歲入、歲出均編列 2,976.17 億歐元，歲入內含聯邦債 372.78 億歐元。
輸出總值（美元）	14,647.15 億美元（2008）
輸入總值（美元）	12,042.98 億美元（2008）
主要輸出項目	汽機車及其零附件、航太器材、藥品、無線電話及傳輸器、電腦及其零組件、積體電路及微組件、軌道車輛及其零附件
主要輸入項目	汽機車及其零附件、原油、石油（含天然氣）、電腦及其零組件、積體電路及微組件、機器零附件、藥品、辦公自動化設備
主要出口國	法國、美國、英國、義大利、荷蘭、奧地利、比利時、西班牙、波蘭、瑞士
主要進口國	荷蘭、法國、比利時、中國、義大利、英國、奧地利、美國、瑞士、捷克
我對該國輸出（美元）	54 億 585 萬美元（2008 年，比 2007 年增加 8.23%）
我自該國輸入（美元）	74 億 5,765 萬美元（2008 年，比 2007 年增加 5.69%）
對外政策	歐盟會員國，採行歐盟之一致對外政策。
與各國關係	與歐盟國家及美國關係密切
外交關係	無
駐館	駐德國代表處

## 第二節、德國文官制度簡介

德國文官制度的演進，受其民族性、歷史傳統、文化背景、政治環境與管理思潮的影響，其最大的長處在官僚制度與現代功績制度的結合，使文官制度具備才能與效能的特質。

### 壹、公務人員的範圍與權利義務

德國聯邦「公務人員」的定義，是指「在聯邦內或與聯邦有直接隸屬關係之公法社團財團，具有勤務與忠誠關係者」，「直接受聯邦指揮監督者」。而地方各邦公務人員則不在聯邦公務人員法的規範體系內。公務人員的權利部分包括：受照顧權、支領俸給與福利之權利、休假權、取閱人事資料權、自由結社權。至於義務部分包含：對人民與憲法之義務、政治活動受限制、需忠實執行職務、需服從長官命令、嚴守公務機密等。

### 貳、公務人員之類別與等級

德國公務人員除政務官外，事務官分為四個等級，依序為：高等職、上等職、中等職、簡易職。上述四等級，再各分若干職等，即簡易職一至四職等，中等職五至八職等，上等職九至十二職等，高等職十三至十六職等，每一職等之俸級再各分若干等級。前面這些事務官是一般職「永業化」公務人員，另還有「專業職」公務人員，他們是依據聯邦公務人員法：「特殊專業人才之任用，不必經過實習與考試之規定，而憑職業訓練之能力與成績接受甄選」。

### 參、公務人員考選制度

公務人員的考選並非由「內政部」或「聯邦人事委員會」辦理，而由聯邦政府組成「考試委員會」統一舉辦。中、下層級的公務人員的考選可以由各機關自己辦理，結果由「聯邦人事委員會」追認。行政類之初任與升等考選依例



以傳統考試或新式測驗方式為主。技術類則由技術訓練機構（如「行政學院」）採甄試方式為主。兩類之考試內容則以「學識」、「專技」與「潛能」為取才標準。

#### **肆、公務人員任用制度**

德國公務人員經國家公務人員考試及格而經過短期實習後即得正式任用資格，但要再參加實習與職前訓練，再考試及格後才成為正式公務人員。且依據聯邦公務人員法規定須以平等原則辦理任用程序，即不論其性別、血統、種族、信仰、宗教、政治或社會關係而概以能力為取捨標準。

德國公務人員的任免升遷，依公務人員法的規定，均按職等及俸級晉升，不得有跳級之晉升，且不同系統之公務人員均在各自系統升級升等。例外的擢升，則由聯邦人事委員會依法得作例外之規定。

#### **伍、公務人員俸給與福利制度**

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（如結婚補助）、特別贈與金（年終獎金、工作績效獎金...）與醫療照顧等，俸給的標準，按不同俸給表而異，計分四類一般公務人員所適用的俸表、適用於司處長級以上公務人員之特別俸表、大學教授適用之俸給表、法官適用之俸給表。

關於公務人員的俸給體制，是以照顧公務人員及其眷屬生活、保持公務人員社會地位為主要原則。除俸給外，還有多項津貼與加給，福利措施包括退休金與撫卹金，退休金是以最後任職之俸給乘以年資，撫卹金則包含補助金、死亡卹金、殘廢年金等。

#### **陸、公務人員訓練制度**

德國公務人員進入政府機關必經實習一年以上之工作歷練，職位愈高，實習方式的職前訓練愈長，實習訓練之後又舉辦考試，及格後始正式任用。德國

聯邦政府在「公務人員訓練與考試條例」明確規定公務人員皆須施以相同的職前訓練，除法律知識外，包括其他社會科學。考試及格人員須受職前訓練與實習，再考試及格後才能成為正式的公務人員。而公務人員在任職期間，為配合昇遷及發展需要，須參加在職訓練，包括高級主管訓練、專業訓練，層級愈高之公務人員，所接受之訓練愈廣泛。

德國公務人員之訓練，除各機關專設之訓練機構辦理外，內政部早年在西德設立「行政學院」，專責訓練業務。後來，德國聯邦內政部又另外成立「聯邦公共行政學院」，凡是高中畢業想進入政府機關者，則考進該校接受三年訓練，及格後取得學士學位及中級公務人員之正式任用資格。該院於 1979 年開始招生，學生均具臨時公務人員資格，除校本部外，有十個分校，結合教學與文官訓練，為中級公務人員養成教育之機構，亦為大專教育之正式院校。另一所訓練機構為「聯邦公共行政訓練學院」，只要訓練德國高等職公務人員。高等職公務人員在職訓練每年兩期，每期四週，除學科研習外，尚須至大企業機構實習，課程以行政、經濟、法律為主，凡欲昇遷之人員須經四個月之訓練。

### **柒、公務人員退休制度**

德國公務人員的退休係依據「聯邦公務人員法」、「聯邦公務人員退休法」及「聯邦公務人員退休撫卹金調整法」之規定辦理。退休分成下面幾種：暫時退職、自願退休、命令退休、傷殘退休、提前退休。退休金的計算方式係依「公務人員退休法」辦理，凡任職滿十年以上，月俸之 35% 乘以服務年資另加補助金。

### 第三節、北萊茵分會

#### 壹、機構簡介

德國聯邦公務人員享有勞動結社權，依德國聯邦公務人員法第 91 條規定，基於團結之自由，官吏有組織工會或職業團體的權利。德國公務人員之團體組織係採用「機關別」及「職業別」雙軌制，公務人員可以同時加入機關公務人員協會及職業工會，其中職業工會通常為大型的工會，如德國公務人員聯盟（DBB）。

德國公務人員聯盟成立宗旨在於追求公務人員薪資與福利之保障事項，以及保障公務人員之工作機會並支持其合法之權利，總會在柏林，其下並依地域或任務性質設有不同的分會，例如以青年公務人員為主的青年公務人員聯盟（DBBJ，以下簡稱德青聯盟），德青聯盟在各邦亦設有分會，本次參訪之德國青年公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會（DBBJ NRW，簡稱北萊茵分會）即為該聯盟各邦分會之一。

有關德國公務人員聯盟運作情形簡述如下：

#### 一、德國公務人員聯盟（DBB）：

##### （一）組織架構：

DBB 分中央組織及下屬分支機構 2 種類型，其與政府為相互對等且獨立關係。中央組織由 5 大機構所組成（全國會員代表大會、聯邦理監事會、聯邦業務理事會、聯邦主席團及秘書處）；下屬分支機構則由一般地域組合之團體（如各邦分會、各聯邦公職人員分會、專門職業工會等）以及特殊任務取向之團體（如薪資等級聯合會、婦女代表委員會、青年公務人員聯盟等）所共同組成。聯盟成立歷史超過 50 年，會員包括永業職公務人員、契約職人員

(employee) 以及勞動職員工 (worker)、民營化部門員工等，為數已逾 125 萬名。

## (二) 運作情形：

DBB 對於公務人員法律之制定或修正，具有諮商、提出方針或參與決議之功能。可代表公務人員向政府提出政策建議，並有權參與相關法規制定之前置作業，在德國具有相當之社會影響力。

在對於會員的訓練與服務方面，DBB 提供有關工作、公務人員職位以及職業的相關法律保護與諮詢。在學術服務方面，DBB 則提供會員及其他利益團體廣泛的學習機會，例如舉辦在職訓練研討會或專題研討會等。DBB 設有 2 個會議中心，一個在 Koenigswinter，另一個在柏林，除此之外，DBB 亦經常利用外部訓練機構執行其必要的訓練與服務。

DBB 亦設有傳播部門，負責製作手冊及利用政府部門的各單位、電子媒體、電腦期刊文獻等，對外發表工作成果。

## 二、德國青年公務人員聯盟 (DBBJ，簡稱德青聯盟)：

### (一) 組織架構：

如前所述，德青聯盟係隸屬於德國公務人員聯盟 (DBB)，為一任務取向之團體，總會位於柏林，下設 16 個邦分會，會員以政府機關人員主，亦包括轉民營化公司之人員，例如德國鐵路公司、郵政公司等。會員年齡由 16 歲至 27 歲，如為擔任幹部者可延長年齡至達 40 歲。

### (二) 運作情形：

德青聯盟與所屬各分會雖有隸屬關係，惟有關組織內部之行政事務，包括經費籌措、運作與會員召募等，均由各組織獨立運作，自主管理。

該聯盟主要工作除了確保青年公務人員獲得公平之待遇以及完善之福利外，並自行開發訓練方案，以增進會員之業務核心能力、社會能力及技術能力。聯盟同時也善用社會資源，藉由與民間保險公司、銀行、旅行社等私人企業結盟的方式，提供會員優惠措施。聯盟每年均出版紀事錄，收錄重要工作、研討會以及與合作國家之交流活動等訊息，並定時於網站提供最新重要資訊及與相關團體連結。

另一方面，德青聯盟亦致力於國際青年工作，目的在強化國際間之瞭解以及消弭不同國家間之偏見，建立國際友誼。目前該聯盟與我國、法國、西班牙、以色列、俄羅斯、巴勒斯坦等國家之公務人員團體均以建立聯繫及互訪機制。

### 三、德國青年公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會（DBBJ NRW，簡稱北萊茵分會）

北萊茵分會為德國青年公務人員聯盟所屬各邦分會之一，成立宗旨在維護該州青年的合法權益，目前擁有註冊會員 2 萬名，分會最高管理階層為執行委員會，係由主席、副主席與常務委員組成，其運作經費則由邦政府提供資金予以補助。

為提升該邦青年公務人員綜合素質，引導渠等的職涯規劃與價值理念，該分會均定期舉辦各種實用技能培訓課程與講座，開辦豐富多彩的青年聯誼活動，並透過網路及平面媒體，傳達各類信息。

另據北萊茵分會網站資料顯示，該分會自民國 53 年起即致力於拓展國際交流，並將促進民族間之相互瞭解列為其重要工作之一。目前與我國、以色列、俄羅斯、烏克蘭、巴勒斯坦及中國大陸等，均有密切往來，每年並訂有國際青年交流計畫，與各國家實施交流訪問。

該分會係於民國 70 年與本局展開公務人員友好互訪活動，迄今已達 28

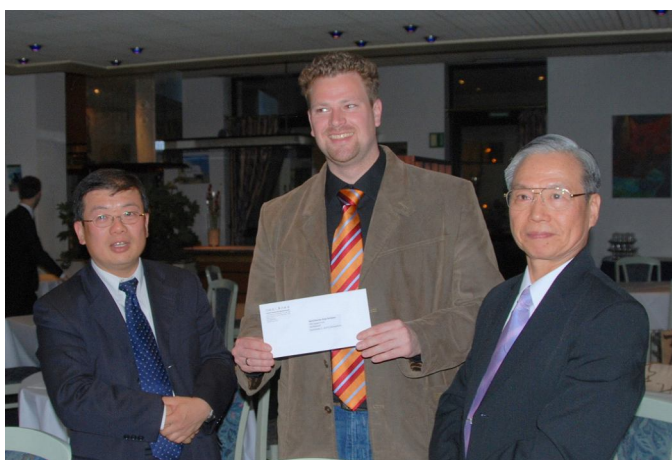
年，情誼穩固深厚。民國 97 年該分會原訂由分會主席率團來訪，嗣因經費因素取消，將延至 98 年 10 月間組團來訪。

## 貳、本局與北萊茵分會座談紀要



本訪團拜會北萊茵分會總部，由執行委員會委員Ms. Hochkamer(左2)、國際部主任Markus Klügel(左1)等接待並座談，圖中領隊朱副局長正向德方說明我國籌組公務人員協會之概況。

為表達我方誠摯祝賀之意，本訪團特於 5 月 6 日親赴位於杜塞道夫的北萊茵分會總部拜會，由該分會執行委員會委員 Ms. Hochkamer、國際部主任 Markus Klügel 以及執行教育主任 Claudia Stoll 等接待並進行座談。接待並與本訪團進行座談。本訪團於座談中所提有關該公務人員聯盟成立宗旨及運作情形、公務人員參加工會組織之概況及權益、公務人員有無示威罷工權利等問題，均由 H 委員詳予說明；朱副局長則說明我國人事行政業務及公務人員籌組公務人員協會之概況等，雙方均認為本次會談對瞭解雙方公務體系之發展裨益良多。



本訪團領隊朱副局長永隆代表本局陳局長清秀致送邀請函，由該分會副主席Mr. Gadzalla代表接受

為表達對本訪團來訪的歡迎之意，該分會特於是日晚間假年會舉辦場地漢莎飯店（Hansa Hotel）宴請本訪團，主席 Arnzen 女士因故未能出席，由副主席 Mr. Gadzalla 代為接待。席間朱副局長除代表本局陳局長清秀致贈親筆簽名邀請函外，並向德方人員說明我國公務人員人力發展情形、退休制度、軍職人員轉公職之管道等，德方人員亦相對應提供渠等之德國經驗，並推崇公務體系之進用、升遷及離退制度等之完備。

茲謹就座談中我方提問議題及該分會回應情形摘要說明如下：

一、有關德國公務人員聯盟（DBB）成立的宗旨以及功能，其實際運作情形以及成效等情。

公務人員聯盟成立的目的，在於代表並爭取公務人員的合法權益，維護各機關公務人員權益，提高公務人員的地位。DBB 對於任何規範公職人員法律之制定或修正，具有諮商、提出方針或參與決議之功能。例如將公務人員之任務回歸由公務人員自身決定；統一公務人員與工人之權利義務；監督功績原則之落實；擴大公務人員進修與再教育機會；設計公務人員所得區別俸給與退撫制度等。

在實際運作上，並非所有政府政策都能配合該聯盟的建議或意見而調整，例如在工資協商部分，受限於近年政府財政狀況，DBB 常無法替會員爭取到更好的條件，針對此一狀況，DBB 有責任將未來可能的裁員狀況及行政部門的成本節省政策公佈周知，以便讓所有的會員都能了解。

二、有關提升青年公務人員核心能力，培養渠等國際觀視野之具體作法等情。

為增進會員的社會責任感，協助會員獲得更高能力，隨時保持最佳知能狀態，該聯盟通常係透過在職訓練或校外教學等方式進行青年培育訓練。近年來該聯盟並自行發展所謂的青年團體領導訓練模組系統「the youth group leader

training module system」，其中包含大量的研討會和工作小組，所有主題皆與「個人核心能力—成功自我管理」、「社會能力—有效率的團體合作」、「技術能力—基礎能力及技術 know-how」等核心項目相關。

此外，該聯盟亦積極參與歐盟整合的過程，認為必須讓青年公務人員瞭解到自己是屬於民主與社群的一份子，必須學習以開放的心胸與宏觀視野面對未來。因而，在國際青年工作（International Youth Work）方面，該聯盟與我國、法國、西班牙、以色列、俄羅斯、巴勒斯坦等國家之公務人員協會均建立國際間的友誼，透過彼此的交流互訪，將不同文化、思想、歷史背景、發展程度的國家青年聚在一起，從而醞釀出容忍、互重、和平的養分。

三、有關公務人員參加聯盟之性質，獎勵機制，以及給假或經費補助等情。

在德國約有百分之 70 以上的公務人員加入各種不同的公務人員團體組織，所有公務人員參加聯盟之性質係屬志願，而非強制性，志願服務（Voluntary Work）是該聯盟最重要的守則之一，所有幹部及成員都是志願服務，透過每天直接與會員接觸服務，可以得知會員實際工作上的困難，這也是該聯盟認為能提供符合會員們需求的最好方式。

該聯盟並無設計鼓勵公務人員積極參與聯盟活動的獎勵機制，公務人員係採自由加入方式入會，服務機關對於公務人員從事聯盟活動，每年給予 5 天的公假，超過的部分，須自行請假。

近年因德國政府財政較為拮据，每年政府補助的獎助費用已愈來愈少，故目前該聯盟經費來源，主要來自於會員所繳交之會費，少部分則來自於民間機構之贊助。為了因應此財務困境，北萊茵分會已決議將現行執行委員會 7 位成員予以縮減為 5 位，並自本屆年會選舉時實施。

四、公務人員有無示威罷工或團體協約權利等情。



德國公務人員勞動法並沒有團體協約法，也沒有罷工法，「公務人員聯盟」宗旨是在追求公務人員薪資及福利的保障事項，以及保障公務人員工作的工作機會，因此對於規範公務人員權利義務法律之制訂或修正，以及福利等事項，可與政府協商、談判、提出方針或建議，但無罷工權。

此外，德國公務機關另成立有「公務人員協會」，可藉由下列三種形式參與機關有關公務人員權益措施的制定政策，即「共同決定」、「協同參與」、及「其他形式之參與」，舉凡機關內部之人事措施如任用升遷，與人事有關之內部措施如宿舍核配、拒絕兼職之申請等。服勤時間之起迄、輪休時間表之確定、管制上下班之技術、進修活動、在職進修議題及人選決定、工作分配、工作簡化及新工作方式之引進。職缺公告、員工甄選標準及補償請求權。考績判斷標準等，均可循此三種形式進行協商，製造雙贏。

## 參、本局出席北萊茵分會年會活動紀要

### 一、年會主題

北萊茵分會本屆年會主題為「因為你的參與，使我們更為茁壯」(STARK, weil DU dabei bist)，由分會主席安慈女士於大會開場時向全場 180 貴賓及會員代表揭櫫其意義。安慈女士指出，值此世界發生經濟危機、德國政府致力精簡公務人力之際，唯有「團結 (Solidarität)」才是克服難關之不二法門。渠進而呼籲青年公務人員應「參與未來，展現實力」，共同合作，熱情參與，並勇於面對問題及解決問題。

安慈女士繼而表示，渠已擔任北萊茵分會主席長達八年，將於此次會員大會後卸下職務，並由會員重新選出新的領導人。安慈女士語重心長的指出，由於大規模的裁員，該分會現正面臨成立以來最大的挑戰，面對人口的改變，全球經濟的衰退以及諸多內、外在環境的變更，該分會組織已做了重大的調整，自下屆起，分會執行委員成員將由目前的 7 位委員縮減為 5 位，且除了領導團

17. Landesjugendtag der dbb jugend nrw  
8./9. Mai 2009 in Mettmann



### Program of 17th general assembly, dbb jugend nrw

#### Friday, 8 May 2009

- until 09:30 arrival of delegates and guests
- 09:30 champagne reception
- 10:00 opening by chairwoman of dbb jugend nrw, Ms Anja Arntzen
- public session**
- reception / words of welcome / speeches
- 12:30 lunch
- 14:00 continuation of public session
- panel discussion:**  
**"Demographic Change: a new Solidarity between the Generations"**
- 15:15 coffee break
- 15:45 **beginning of internal workshop**
- validation of delegates / election of steering committee
  - poll of agenda, rules of procedure and electoral rules
  - debate on financial statement and cash report
  - discharge
  - election of the executive committee

#### *intermission of internal workshop*

- 19:30 dinner
- foill. soiree with raffle

#### Saturday, 9 May 2009

- 09:00 continuation of internal workshop  
- discussion on proposals
- 12:30 closing words and farewell by chairman / chairwoman of dbb jugend nrw
- foill. individual departure

本屆年會議程；年會主題為「因為你的參與，使我們更為茁壯」（STARK, weil DU dabei bist）

隊將予重新建構之外，內部工作人員的職責與分工也必須重行分配。

此外，安慈女士並提及，由於近幾年公共服務部門大規模的工作裁減，能夠進入公部門服務的青年人口越來越少，同時也因為人口老化（demographic ageing）、全球化（globalization processes），以及傳統家庭結構（traditional family structures）的劇烈變遷等因素，現有的各種社會安全制度，勢將在未來長壽社會（long life society）中遭遇到更大的挑戰。德國的平均壽命雖已提高為 77.3 歲，但工作人口卻沒有延後退休反而有提早退休的現象。因此，在平均壽命的延長、平均餘命的增加以及平均退休年齡的下降等因素的衝擊下，未來

青年人口就業供給及其結構自然將受到影響，凡此種種皆是政府必須要面對的重大挑戰。

此一政策議題在台灣的情況如何？政府將如何處理？該分會將藉由今年 10 月間訪台機會一併進行了解與探討。

## 二、專家座談 (panel discussion)

面對世界人口高齡化、少子化的趨勢，本次大會特別以人口變遷 (Demographic Change) 為主題，邀請 7 位來自青年政策以及經濟貿易聯盟的代表參與討論。



專家座談 (panel discussion)。

主持人首先說明，根據歐盟統計局近日公佈的統計數據顯示，2008 年德國人口出生率為 8.2‰，排在歐盟 27 個成員國中最後一名。而德國聯邦統計局也對德國育齡婦女進行了調查。調查顯示，每 3 個居住在德國西部且受過高等教育的育齡婦女中，就有 1 個沒有孩子。主要原因是上學時間過長，工作時間不固定和沒有合適的伴侶等。直接指出人口的負增長將是德國未來發展須面臨的重大問題。

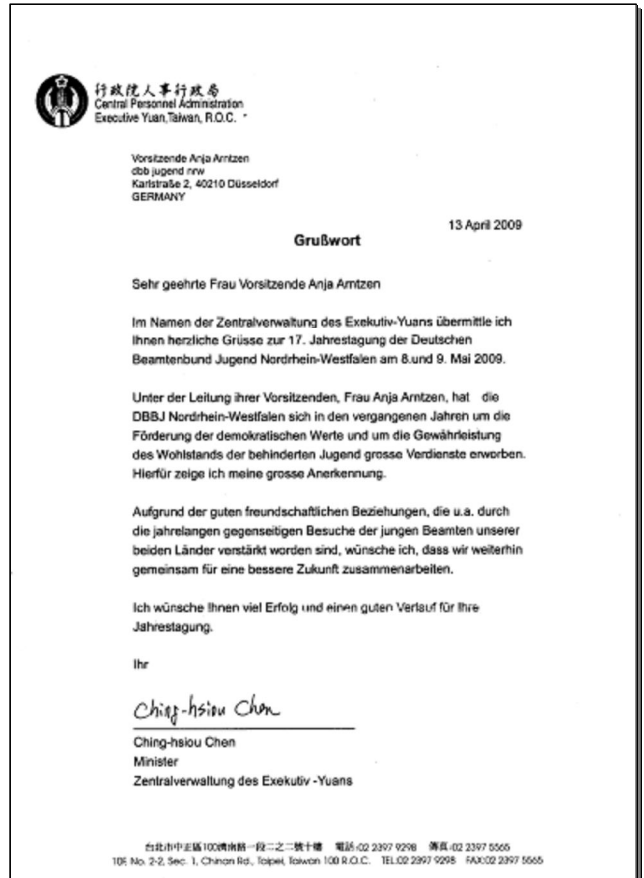
與會人士咸認為，導致這一結果的原因很多，除了人的觀念以外，育齡婦

女逐年減少是出生率降低的根本原因之一。

對於聯邦政府在原有的子女金的基礎上推出了“父母金與父母假期”政策（BEEG: Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz）以鼓勵適齡婦女生育的作法是否真正對出生率起到了刺激的作用，大部分與會人士雖持樂觀態度，但亦認為還需用 5 至 6 年的時間來驗證。

依據“父母金與父母假期”政策，自 2007 年 1 月 1 日起出生的孩子的父母可以獲得總共 14 個月的假期。此假期可以由父母雙方自主分配，在休假期間，父母可以得到由政府補助的父母金，金額為休假一方淨收入的 67%，但最高不超過 1800 歐元，最低為 300 歐元。這一政策實施後，德國的人口出生率已有提高。

### 三、年會活動花絮



北萊茵分會特將本局陳局長清秀致該會安慈主席之簽名賀函列入會議資料，供與會來賓參考。



北萊茵分會年會會場張貼該分會成員前應邀訪華時所拍攝之照片，顯見對與本局合作及交流關係之重視。



本局訪團抵達北萊茵分會年會會場時，該分會主席Arnzen女士特趨前致意。



會議主辦地點Mettmann市副市長**Mr. Otto** (左2)、德國公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會主席**Mr. Eisenhöfer** (右1)及德國青年公務人員聯盟主席**Mr. Westphal** (右2)等人均應邀以貴賓身份致詞。



本團成員與北萊茵分會主席 **Amzen** 女士合影，自左起分別為外交部人事處郭副處長素卿、本局朱副局長永隆、**Amzen**主席、本局考訓處馬視察林源、資訊室陳主任邦正。



本團領隊朱副局長永隆與烏克蘭代表團團長互動良好。



本屆為4年一度年會，會中將由來自各方的會員代表投票選出5位新任執行委員會成員，圖為會員踴躍參與投票情形。



北萊茵分會本屆年會選出新任主席 Markus Schallenberg 先生，現任主席 Arnzen 女士特趨前祝賀。



北萊茵分會新任執行委員會成員，自左至右分別為評核委員 Sabrina Ricke、副主席 Michael Gadzalla、主席 Markus Schallenberg、副主席 Anne Hockamer、評核委員 Sabrina Deiter。

#### 第四節、德國聯邦公共行政學院



本訪團拜會德國聯邦公共行政學院，該院副院長Mr. Heyder(右3)及德國行政專科學院教授Dr. Schmidt (右2)共同接待及座談

本訪團一行於 5 月 7 日在駐德代表處陳一等祕書尚友陪同下，來到位於德國北萊茵西伐利亞邦的 Bruhl 市，參訪舉世聞名的公務人員訓練機構--德國聯邦公共行政學院（Bundesakademie für öffentliche Verwaltung / Federal Academy of Public Administration），該學院是德國聯邦唯一一所專門培訓各類公務人員的高等學校。

是日由該學院副院長 Mr. Heyder 及德國行政專科學院（Fachhochschule des Bundes）教授 Dr. Schmidt 共同接待本訪團。參訪首先由 S 教授介紹德國行政專科學院之課程設計、修業時間、學生來源及畢業生進入聯邦部會情形，嗣回答本



朱副局長應邀於德國聯邦公共行政學院禮賓簿上題字及簽名，圖左為該院副院長Mr. Heyder。



訪團人員之相關提問。朱副局長對德國公務體系「考訓合一」之制度表示推崇，其作法對我國以考試作為進用公務人力之單一管道頗具啟發作用，尤其該學院隸屬於德國聯邦內政部，卻能頒授畢業生學位，相關彈性作法允值我參考。

H 副院長則說明德國聯邦公共行政學院之業務性質在於提供德國公務人員之在職進修機會，尤其是聯邦部會中高階領導階層之訓練係該學院目前之業務重點。此外該學院亦致力於加強與其他國家之合作關係，並就其課程設計作扼要之說明。雙方繼就訓練機構之專業認證問題、訓練課程與方式、中高階人員培訓政策及與大學院校之合作機制等交換意見，拜會將近 2.5 小時始結束。

茲謹就德國聯邦公共行政學院及參訪所見摘要說明如下：

## 壹、機構簡介

### 一、組織沿革

依據德國聯邦官職等授權命令法（*Bundeslaufbahnverordnung*）第 42 條第 1 項規定，公務人員的教育訓練應由聯邦統籌辦理，也就是由內政部聯邦公共行政學院辦理。至於其他較特殊的行政專業領域則設有不同的訓練機構分別辦理，如聯邦財政學院、公共安全學院、聯邦軍事行政與軍事科技專科學院、聯邦軍事領導學院、內政領導人才訓練中心、外交部的教育訓練機構及民防學院等。

聯邦公共行政學院直屬於聯邦內政部，係依據內政部 1969 年 8 月 28 日頒佈之命令成立（*GMBI. 1969, S.370f.*），負責聯邦公務人員在職訓練，成立迄今已有 40 年，名義上雖然隸屬於內政部的管轄，實際上卻是各部會行政人才的養成中心，由此可見其對聯邦公共行政的重要影響力。聯邦公共行政學院尚有 2 個分院為訓練中心，分設在柏林（*Berlin*）及波帕（*Boppard*），另於漢諾威（*Hanover*）、威士巴登（*Wiesbaden*）及慕尼黑（*Munich*）等地，也設有訓

練場所。

## 二、組織架構

(一) 主席：該學院為聯邦內政部內所屬獨立機構，由一名主席負責，現任主席為 Mr. Günther Wurster，自 1995 年 10 月任職迄今。

(二) 培訓司：該學院共有 8 個培訓司。培訓司 1 和 6 主要負責政策和跨部門問題，而培訓司 2 到 5 和培訓司第 7 和第 8，主要負責制定進一步的培訓活動和研討會的評估，茲分述如下：

- 1、 培訓司 1：負責基本核心工作、學習平台、公共關係工作、組織內的協調業務。
- 2、 培訓司 2：負責預算、組織、人事管理、新聞和公共關係、法律和行政、方法論、特殊領域的專門知識。
- 3、 培訓司 3：負責和歐盟培訓有關的事項，以及進一步的培訓以促進國際技能。
- 4、 培訓司 4：負責行政人員的培訓和發展。
- 5、 培訓司 5：負責進一步培訓資訊科技及包括混成學習在內的新的學習方法。
- 6、 培訓司 6：設於柏林，負責跨部門和協調的功能。
- 7、 培訓司 7：負責提昇國際技能的訓練。
- 8、 培訓司 8：負責高階公務人員進一部的訓練以及輔導。

(三) 諮詢委員會和科學委員會：諮詢委員會負責起草和實施年度計畫，提請聯邦科學院的專家作諮詢意見。諮詢委員會有 9 名常任理事和 5 名非常任理事組成。非常任理事成員由聯邦內政部任命，任期 3

年，由社會科學家，工業界和其他專家代表組成。

(四) 講師：來自公共管理，科學界或相關領域有傑出貢獻的個人。

### 三、訓練課程

聯邦公共行政學院對於課程之設計，可分為以下幾種：

- (一) 一般管理課程：提供給初任公務人員之課程，包括公共行政管理、基本法律知識、經濟學、組織學、財務會計及資訊管理等。
- (二) 專業及任務導向之深造課程：包括人事管理、經濟財政、目標管理、品質管理、資訊科技、法律實務、領導統御、溝通協調等。
- (三) 初任公務人員訓練課程：為期 2 天，課程內容主要在介紹行政機關的組織及其運作等。
- (四) 在職人員訓練課程：為期 4 天，課程內容包括領導與共同合作、工作組織理論與實務、克服焦慮、如何成功地導引會談、討論會等。
- (五) 主管人員專業訓練課程：係針對聯邦部會層級之中級主管而開設之課程，訓練課程依開設主題而有不同，大致分為一般性及進階性課程，時間通常在 1 星期左右。課程內容包括領導與合作、溝通協調、目標管理、衝突管理、流程控制、費用效能分析、資訊科技、法律實務、主持會議、克服焦慮等。另外，部分課程須至民間企業觀摩學習 2 星期左右的時間。
- (六) 主管人員研習課程：為期 1 星期左右，其對象為聯邦政府及其下屬機構之高階主管（司、處長級），主要課程內容包括人力資源發展、德國統一與歐盟事務、領導、社會能力（如行為與溝通）、全球化議題等，必要時可至民間企業觀摩及國外參觀考察等。

(七) 聯邦政府部、次長級之特殊課程：對象為聯邦政府機構部、次長級人員，其課程著重於基本的工作經驗交換及特殊課程，因此以舉辦部、次長級研討會之方式進行，課程內容為如何面對傳播媒體、如何在國會議員前作施政報告、與部次長級人員之研討會、行政管理之創意、如何面對無禮挑釁等。

#### 四、訓練期間的給假

一般而言，公務人員於教育訓練期間的休假屬特別休假，規定在聯邦公務人員特別休假授權命令第 7 條及相關條文中，並且和聯邦公務人員法第 89 條規定相結合，公務人員可以參加國家或地方政府所舉辦的各種學術會議或是與職業（工作）有關的教育訓練課程，均在許可之列。

教育訓練期間的准假期間一般都是 3 天，特殊情況不得超過 5 天，如果是屬於言訓練的課程，2 年內不得超過 3 個月。特別休假的許可考量基本上以機關的利益為第一優先考量。但是本機關和外國機關間交流式的教育訓練課程或交流計畫則不在此限。

巴伐利亞的休假規定中明定，只要是邦政府或是地方政府的公務人員，都可以適用特別休假的規定，而且特別休假規定的適用範疇不僅限於教育訓練部分。至於教育訓練部分的請休，依照該法第 16 條，最高可以有 6 個月的休假。例外的情況是到外國進修，期間可以再加長。

#### 五、訓練經費

凡屬聯邦公共行政學院依據前揭授權命令法所開設的課程，聯邦公務人員依法有接受訓練的義務，其所需費用均依規定編列經費，並不向受訓人員或其所屬服務機關收取費用，但如受訓人員係由各邦自行推薦參加教育訓練，則由各邦自行支付費用。

## 貳、參訪所見紀要

一、有關聯邦公共行政學院之組織定位、功能以及培訓特色等情。

德國的教育主要是專業技術職務系統的教育，國民從小學、高中到大學，學習到專業技術，在社會上和企業裡獲得一定的專業職務，在此一系統裡發展靠的是技術水平，不是閱歷和年齡。聯邦公共行政學院即屬於德國職業生涯系統培養優秀人才的學校，主要在為聯邦機關培養非技術性的高階公務人員，向學員傳授從事公務人員職業生涯中必需的科學知識與工作方法，以培養其實際的工作能力。該學院成立至今，已經有萬千名學員圓滿完成學業，目前德國聯邦政府高階公務人員，幾乎都是這裡培養的，各州政府公務人員主要也來自該校，該學院可說是當代德國培養政治家的搖籃。

該學院的招生對象為聯邦及各州的行政部門非技術性的行政官員，包括公共行政管理、勞工管理、外事管理、國防管理、鐵路管理、財政、氣象服務、地球物理諮詢服務、公共安全、社會保險、農業社會保險等部門。該學院並不進行公開招生，一般而言，就讀的學員均已具備了高中畢業或同類學校畢業水平，符合國家公務人員條件和就職部門的特殊條件，並已經國家機關錄用。

二、有關聯邦公共行政學院之訓練課程規劃、訓練類別及策略性訓練重點等情。

在訓練課程規劃方面，該機構係依照德國聯邦官職等授權命令法第 42 條之規定，針對「適應性訓練」和「升官等訓練」2 種公務人員的基本教育訓練進行規劃，訓練的重點大致如下：

### (一) 適應性訓練

此類訓練係針對公務人員的工作任務與業務等方面的知能，給予進一步的強化與補充，訓練重點通常包括技術面與法規面的教育，使其瞭解最新的變革

與更新，並使其能夠確保及提昇其工作的水準及品質。

依規定公務人員有義務參加適應性教育訓練的課程，使其專業知識能夠和工作的要求相互配合。反之，行政機關也必須確保公務人員參加教育訓練的機會，並將其納入長期教育訓練的規畫中。

## (二) 升官等訓練

此類訓練係指公務人員在接受更高階的職務前，接受特定的專業知識和其他必須具備的一般能力者，或是為將來可能陞遷的職務預作準備，換言之，即是提供受訓者學習更高階官等的職務與角色扮演能力。訓練重點通常著重在整合性的、跨領域的知能培養、領導課程、行為與溝通訓練等。

另外，與公務人員職務有關的教育訓練，係由聯邦公共行政學院統籌辦理，訓練內容依照實際行政工作的需要來設置各種班期、研討會、遠距教學、規畫研擬、實況模擬、或教材教學等，訓練的方式通常為一般課程講授、實例演習、專題研究、分組討論等，但是所有的課程多以成人教學為對象，並不要求一些正式的成績考核、結業考試或結訓考試等，而且課程的開設多半依循實際需求而定，課程的名稱、內容等均不作硬性的規定。

三、有關高階公務人員培訓政策、訓練種類、訓練方式、評估機制以及於訓用配合之配套措施等情。

該學院對高階主管人員訂有特別的訓練計畫，訓練課程特別強調「領導」及「網絡關係」，並且特別鼓勵對於公共管理的問題能夠分享實務經驗和觀念。因此，在這個層次上，訓練的形式比較不注重傳統「課堂」的活動，而強調工作室和互動的交流。這些高階主管不僅要接受理論方面的訓練課程，還要至民間企業觀摩學習，吸取相關工作經驗，有些還必須送到國外接受實務方面的教育訓練，來強化其能力。而該學院本身也提供電視及廣播方面的教育訓練課程，多方面的運用各種媒體來進行教學，尤其重視實務演練，以結合理論知

識，落實訓練的效果。

該學院提供給這些高階主管人員的訓練課程通常分為 4 級：

#### (一) 主管能力的訓練

此類訓練通常係針對副科長晉升科長前所作的訓練，全程時間為 2 星期，第 1 星期的訓練課程著重於合作、談判、領導、溝通、辯論等議題，另外 1 星期的訓練，則專研考績及工作評核的技術與方法等。

#### (二) 科長級人員的一般訓練

係針對聯邦部會層級之科長所作的在職訓練，課程內容包括領導與合作、溝通協調、目標管理、資訊科技、法律實務、主持會議等，訓練時間依開設主題而有不同，通常在 1 星期左右。

#### (三) 科長級人員的深入（進階）的訓練

係針對聯邦部會層級之科長於擔任更高階的職務前所作的訓練，一方面是為將來可能陞遷的職務預作準備，全程時間為 3 至 4 星期，第 1 星期的課程內容包括領導與合作、人際溝通、衝突管理、目標管理、人力調配、主持會議、克服焦慮等，其他 2 至 3 星期的時間須至私部門，如西門子（Siemens）企業、賓士（Benz）汽車等民間知名企業觀摩學習，並與企業相關領導幹部共同討論相關議題，汲取相關的實務經驗。

#### (四) 副司長及司長級人員的訓練（研習）

此類研習對象係針對聯邦政府及其下屬機構之司、處長或副司、處長級人員而專門設計，主要研習議題包括人力資源發展、德國統一與歐盟事務、領導、社會能力（如行為與溝通）、全球化議題等，並依照不同的議題開設不同的研習課程，如「面對媒體及溝通的技巧」的研習課程，參與研習人員必須至電視或廣播媒體公司觀摩學習，專研媒體溝通與形象塑造的藝術與方法，這類課

程的研習時間通常為 1 至 3 天不等。

上述這些訓練（研習）課程及訓練方式大約實施了 10 年至 13 年，由於這些高階主管人員平日業務繁重，訓練期間難免受到來自業務方面的干擾，相對影響訓練的成效，因此自 2003 年起，聯邦公共行政學院將上述這些課程逐漸縮短，並改變訓練的形式，同一個研習主題分成 3 個階段實施，也就是說，全程 1 星期的研習須先經過 2 天的研習後，經過 3 個月後繼續 2 天的研討，再經過 6 個月後繼續 2 天的研討，理論與實務並重，尤其著重實務工作經驗的分享，實施成效良好。

四、有關該機構業務範疇除了規劃訓練課程之外，尚有哪些轉型做法以因應行政制度現代化可能遇到的挑戰？其成效如何？

終身學習與持續的職業訓練逐漸受到重視，為了應付將來所可能遇到的挑戰，該學院係透過 e 化學習的方式來做進階訓練，以達到降低進階學習成本、減少等待時間、縮短旅遊（公務出差）與離開職務的時間。

此外，該學院特別為聯邦行政制度設計了一套進階訓練的網路互動系統（IFOS-BUND®）。目前為止，包括所有的最高聯邦部會在內的 46 個部會與機構已採用此線上系統。另自 2004 年夏天始，該學院便將所有 e 化學習所提供的課程匯編於一網路圖書館中，同時將相關的重要文獻一併整理、提供下載服務，並附加相關事件的連結，真正的成為學習的工具與平台，效果良好。

五、有關該機構與國內外之公私立學校、大學、研究機構進行合作機制等情。

該學院實際上並非學校，不能頒授學位，因此係採取與波次坦大學建立合作關係，由該大學頒授學位的彈性作法。

為拓展文官國際視野，該學院亦曾與美國哈佛大學建立合作關係，由該學



院選派學員哈佛大學接受訓練，嗣經評估，選派學員至陌生國家進行短期進修，受訓練期程、語言、經費等限制，實際學習成效有限，爰已停止辦理。

## 第五節、德國聯邦內政部



本訪團由駐德代表處魏代表武煉(左3)、鄭組長兆元(右1)以及陳一等秘書尙友(左1)陪同參訪德國聯邦內政部

本訪團一行於 5 月 12 日由駐德代表處魏代表武煉、鄭組長兆元以及陳一等秘書尙友陪同參訪德國聯邦內政部，由於駐德代表處的努力，本次訪問係由該部次長 Dr. Bergner 親自率同其辦公室主任 Mr. Werner 及該部人事主管 Ms.



朱副局長向德方介紹我國公務人力資源發展現況。圖左1為駐德代表處魏代表武煉、左3為鄭組長兆元。



本團拜會德國聯邦內政部，該部次長Dr. Bergner親自率同其辦公室主任Mr. Werner及該部人事主管Ms. Krager接見及座談

Krager 親自接見並舉行座談，實屬非常難得。

B 次長致詞時除對本訪團來訪表示歡迎之意，並稱渠與駐德代表處魏代表武煉經常保持密切聯繫，樂意與本訪團就台德人力發展及組織改造等事項交換意見。朱副局長對 B 次長於繁忙公務中撥冗接待表示感謝，嗣約略介紹我國公務人力資源發展現況，本訪團同仁嗣就德國公務人力發展概況、德國對人口老齡化及少子化社會之因應措施、德國實踐 OECD 揭櫫之「現代化國家、現代化行政」理念之作法及成效、政府高階領導人力之培育等議題進行雙向意見交流。

B 次長表示，本次會談對增進雙方對人力發展議題之瞭解深具意義，渠將責成該部相關人員將我方所提各項問題再予書面答覆，並歡迎本局續就人事業務相關事項與該部保持密切聯繫。

茲謹就德國聯邦內政部及參訪所見情形摘要說明如下：

## 壹、機關簡介

德國聯邦內政部掌理事項極為廣泛，包括德國國家內部的安全、聯邦部門的安全事務、聯邦警察、憲法、災害指揮、移民居民融合，除了軍隊外，29 萬公務人員之執法、薪水、管理、人力資源發展、人力結構，素質的提升等，亦屬其職掌。

在內部安全上，該部最重要的職責為維護國家安全，包括保護公眾免受暴力和犯罪，保護憲法，保護國家及其機構避免受恐怖主義和極端主義威脅等。此外，有關國家機密文件亦須受到保護，以免遭到未經授權的侵害。

聯邦內政部現階段正致力於難民和移民問題的解決，希望改善國際合作並進一步控制移民。有關外國人庇護部分，自 1998 年起，已逐步進行外國人庇護之立法，以滿足當今社會並解決人道主義關切。2000 年 1 月 1 日起，開始進

行對外國人的修改國籍法的新法案，新移民法的生效日期是 2005 年 1 月 1 日。

國籍和歸化問題在聯邦內政部內亦佔重要的地位，包括相關的移民事項、難民、一體化和歐洲範圍內的協調，而國籍問題主要在追求一體化的政策目標和符合歐洲標準。

在歐洲和國際事務上，歐洲的融合以及和歐洲的合作，在德國國內政策問題上也比以往更加重要。從打擊恐怖主義的鬥爭到體育賽事，也越來越需要國際領域的合作。

內政部除職掌內政事項外，大部分人事職權亦由該部行使，內政部部長之下設一常務次長兼理人事業務，內政部之內設有人事處。其有關人事職權有：掌理公務人員制度之基本問題；關於聯邦公務人員分類分級法令之擬訂；關於與聯邦人事委員會有聞之事務；關於公務人員薪給法與財政部協辦事項以及關於公務人員工會及其代表協議事項等。

## 貳、參訪紀要

一、近年起推行「現代國家—現代行政」計畫，有關在「確保公職保障與福利改善」以及「提供發展與在職訓練機會」等改革措施上，德國所採取具體作法及成效等情。

德國近年起推行「現代國家—現代行政」計畫，已成為 OECD 會員國在人力資源管理系統改革方面的典範。其採取做法有下列：

(一) 德國聯邦政府 2009 年 4 月 29 日通過聯邦內政部長所提之 2009 年行動方案：「以革新建立因應未來需要之行政體系」。聯邦政府上述行動方案將以「重視效率與成果之聯邦行政」作為年度工作目標。

(二) 聯邦政府係以「重視革新、講求成效、追求效率之行政體系」及

「破除官僚作風」等作為行動綱領，另為創造一個足以因應當今社會及經濟變遷與挑戰，並能靈活配合改革程序之行政體系，政府之行動綱領中又以「行政革新」為重點項目。

(三) 在人力管理方面，主要之改革措施如下：

- 1、 擴大領導階層人力及具備晉升資格人員在職進修之機會與管道，為達成此一目標，必須對領導幹部之進修提出新概念，並對現有訓練體系與組織加以重整。
- 2、 強化家庭與職業間之協調，聯邦政府採取之措施包括：彈性工時、兼職模式、遠距工作及子女照護等，以期協助同仁在家庭及工作間取得平衡。
- 3、 在聯邦機關中推動「職業與家庭並重」之計畫，並執行以家庭為導向之人力發展政策。自 2008 年 8 月迄今，所有的聯邦部會、聯邦總理府及新聞局等機關均已參與本項計畫之推動。
- 4、 行政革新成功要素之一是公務人員工會及代表之參與，目前重要之改革措施均事先與工會作定期之諮商。
- 5、 有關人口老化及少子化對公務體系人力可能造成之影響，聯邦政府已以延長退休年齡及提高公務人力每週工時之方式以為因應。
- 6、 為增加公務部門工作之吸引力，除針對公務人員法中有關薪資規定加以修正外，亦對新進人員之薪資結構適度予以調整，並承認經由「波哥那程序」(Bologna-Prozess) 所劃一之碩士及學士學程，以招攬優秀之人才進入公務體系服務。

二、有關為因應生育率逐年下降以及人口老化所產生的少子化與高齡化現

象，所採取的人力資源管理措施及其成效等情。

- (一) 逐步將法定之退休年齡由 65 歲延長為 67 歲，並將特殊職系（如消防隊員、職業軍人等）之退休年限亦延後兩年。
- (二) 針對員額精簡之職系及工作領域，限制年滿 60 歲以上之公務人員辦理提前退休。
- (三) 落實「退休前休養生息」原則，包括：優先在退休前安排其他適任之工作，擴大繼續服務公職之可能性，半強迫性參加休養措施，刪除復職年齡限制之規定及對職務有體能限制之公務人員提供津貼等。
- (四) 藉由公務機關對資深公務人員之健康要求及管理，使逐漸年長之公務人力繼續留用在工作崗位並協助提升渠等工作能力。
- (五) 協助公務人員在家庭與職業間取得協調之作法包括：
  - 1、 允許公務人員為照顧 18 歲以下子女或其他親屬，得申請無薪休假（亦即留職停薪）之期限由 12 年延長至 15 年。
  - 2、 懷孕、分娩假、育兒（嬰）假、部分工時、遠距工作及其他因家庭因素之請假，均不得影響公務人員公務生涯之發展；公務人員請育兒（嬰）假及因家庭因素請假期間，其升遷或考績理論上亦不應受到影響；兼職工作者與全職工作者僅允許因極少之原因容有差別待遇，公務人員申請育兒（嬰）假不得作為延長試用時間之理由。
- (六) 保障公務人員退休生活之規劃如下：
  - 1、 周全型保障之聯邦退撫基金：依相關規劃，新進之公務人員自 2020 年起之退撫休將不再由政府編列預算支應，而係由該基金

支出。

- 2、 聯邦儲備金：為因應退休公務人員將來退休時所領之退休俸不及於目前已退休者，爰設置該儲備金，用以補足其差額，自 2018 年起將以 15 年為期（退休金支付之高峰期），以逐年遞減 5000 億歐元之方式支付退休俸。

三、公務倫理與行政廉潔規範等情。

- (一) 倫理在行政部門或公務體系得被定義為執行及實踐正確與正當之行為準則。倫理在公共行政之實踐則為價值與道德觀念，其核心價值在於法治、中立、透明、廉潔及效率等原則。德國並無規範公務人員倫理之專有法律，有關倫理之原則散見於不同領域之法規當中。例如：

- 1、 法治原則：在基本法第 20 條有相關之規定。
- 2、 中立原則：在公務人員地位法第 33 條、聯邦公務人員法第 60 條等均有規範。
- 3、 透明原則：在資訊公開法（IFG）及 2004 年聯邦政府防制行政貪污準則中規範。
- 4、 廉潔原則：聯邦公務人員法第 71 條規定，禁止公務人員收受酬庸、禮品及其他特別之好處等。
- 5、 提升公共行政之效率：如 2006 年 9 月 13 日公布施行之政府行動方案：「以革新建立因應未來需要之行政體系」，另政府推動 E 化政府及國際合作等均屬之。

- (二) 倫理之價值非因立法而被彰顯，而應融入在日常生活中去實踐，因此公務體系如何系統化及持續鼓勵公務人員守法及以高道德標準執

行公務係非常重要之課題。試舉一負面之範例：引發目前全球金融危機之美國銀行，並非因缺乏訂定倫理標準而出問題，而係原有之管控及安全機制並不足以防患於未然。因此，不管在經濟領域或公共行政部門均應強調倫理價值之重要性。

(三) 德國對倫理價值在公共行政部門之實踐採取極高之標準，以犯貪污罪遭到調查之件數為例，據統計，2007 年聯邦行政部門約有 29 萬名公務人員（不含軍職人員），其中僅發生 52 個案件由檢調機關認有犯罪嫌疑而展開調查（2006 年 58 件、2005 年 43 件、2004 年 41 件），此外，最典型之犯罪行為如詐欺罪與背信罪等之調查案件亦寥寥可數。2008 年之調查案件尚未公布，惟專家推測件數可能將有所增長。

(四) 德國並無執行倫理原則之專責機關，公務人員於就職宣誓時或約聘僱人員在工作合約均須承諾受道德倫理之規範，並須恪遵相關之法律與規定。

(五) 就行政部門貪腐而言，首先澄清德國並非所謂「貪腐排名落後於部分開發中國家」之已開發國家，惟部分 OECD 國家確實非常熱衷於設置主管倫理道德之機關，抑或針對特殊的道德指數採取相對應的措施。依據國際透明組織所公布之各國貪腐指數，德國多年來之排名幾乎沒有變動（該指數係由係參考商界人士與專家之意見作成，以 10 為最高分，代表幾無貪腐案例，0 分則代表貪腐情形嚴重），在 180 各受調查之國家中，德國以 7.9 分排名第 14 名，代表德國行政部門及政界人士並無重大之貪腐案例，台灣則排名第 39 名，分數為 5.7 分。

四、針對「重視訓練和發展，以及個人的績效管理」之人力資源管理改革

趨勢所採取的作法等情。

- (一) 根據 OECD 於 1995 年及 2004 年兩度針對其會員國所作調研究發現，「重視訓練和發展，以及個人的績效管理」已成為各會員國近 20 年重要的政府人力資源管理改革趨勢的共同特性之一，針對此一特性，德國聯邦內政部係藉由職務調整規則法（DNeuG）之施行，加強落實功績導向之晉升制度。不同於以資歷深淺決定薪資之作法，德國公務人員係以職務歷練與工作表現決定是否獲晉升，而非以年齡為考量。
- (二) 對工作績效表現傑出公務人員之獎勵方式包括：績效獎金、調整職級、職務津貼及團隊獎金等。
- (三) 對約聘僱人員之獎勵，則以發給績效獎金或津貼之方式為之，再加上薪級之調整。
- (四) 公務生涯發展之革新：
  - 1、 將公務生涯發展對所有符合任用資格及大學院校畢業生加以公開。
  - 2、 曾經從事相關職務之經驗或取得特殊之資格，均得作為是否進用之參考：
    - (1) 試用期間：參考在私人企業或國際組織之工作資歷。
    - (2) 經驗等級：倘工作經驗對從事之業務有加分效果，則該工作經驗應被承認。
    - (3) 以高階職務取代初階職務進用：倘工作經歷符合業務需求，或曾取得特殊之資格（如在大學授課之資格），得以較高之職務進用（直接取得較高之職級）。



- 3、 取消初任終生職公務人員之最低年齡限制（27 歲）。
- 4、 對終生職公務人員之績效考評：將試用期統一訂為 3 年；提高在試用期間之工作要求。
- 5、 公務人員終生學習及接受職務訓練之義務係屬人力發展重要之一環（公務人員應接受專業、方法及社會責任等訓練，特別是在接任新職及擔任領導幹部前）。

### 第三章、義大利共和國

#### 第一節、國情介紹

義大利國情簡表

Repubblica Italiana 義大利共和國	
國名（英文）	Italian Republic
國慶日	6 月 2 日
加入聯合國日期	1945 年 10 月 1 日
語言	義大利語
首都	羅馬（Roma）
面積	301,230 平方公里（不含梵諦岡及聖馬利諾）
地理位置	位處南歐義大利半島，包括薩丁尼亞及西西里兩島嶼，北沿阿爾卑斯山與法國、瑞士、奧地利及斯洛伐克接壤，東西南則為地中海所環繞。
人口	5,990 萬人（2008 年預估）
宗教	天主教
幣制	歐元
政治制度	內閣制
建國簡史 /歷史概況	義大利於 1870 年統一，實施君主立憲。1924 年墨索里尼（Benito Mussolini）成立法西斯政權，於 1938 年 10 月 23 日與納粹德國結盟為軸心國。二次大戰軸心國戰敗，法西斯政權瓦解，總理 Alcide De Gasperi 整合各黨派系於 1946 年 6 月 2 日舉行公民投票，廢除君主改行共和，6 月 25 日選舉 Enrico De Nicola 為臨時總統，1947 年 12 月 22 日通過現行憲法，1948 年元旦正式生效，De Nicola 成為戰後首任總統。
國會	分參議院（Senato della Repubblica）及眾議院（Camera dei Deputati）兩院。參議院共 315 席（含民選議員及 7 名

	終身議員），眾議院則有 630 席議；2006 年 4 月起，義國海外僑民亦可參與參眾議員選舉。參眾議員任期皆為 5 年。
內閣	由總理及各部部長組成。總理由總統提名（經由各主要政黨諮商後提出）國會多數黨領袖，經由參眾兩院同意後任命，各部部長則由總理提名後報請總統任命（多由國會議員中選任）。
司法機關	義大利司法院有一般及特別兩種，一般法院包括少年、執行及三級法院，負責一般民刑事訴訟；特別法院包括行政、審計、軍事及稅務法院等。義國司法超然獨立，最高機構為：最高司法會議（ <b>consiglio superiore della Magistratura</b> ），總統兼該會議主席，成員包括最高法院院長、檢查總長及 24 名選舉委員。憲法法庭則由 15 名大法官組，主席及 1/3 之法官由總統任命，1/3 由國會選出，餘由法院選出。
元首	總統代表國家，團結象徵意義大於政治涵意。由參眾兩院全體議員（近千名）連同全國 20 大行政區推出之 58 名代表共同選出，任期 7 年。現任總統為 <b>Giorgio Napolitano</b> 於 2006 年 5 月 10 日選出。主要職責在任命總理並接受總理提議之內閣人選、司法委員會最高主席及三軍統帥
外交部長	<b>Franco Frattini</b> （自 2008 年 5 月 11 日起）
主要政黨	中右派執政黨聯盟「自由人民黨」（ <b>Popolo Della Liberta`</b> ）內主要政黨有：「義大利力量黨」（ <b>Forza Italia</b> ）、「國家聯盟」（ <b>Alleanza Nazionale</b> ）及「北方聯盟」（ <b>Lega Nord</b> ）；中左派反對黨有「民主黨」（ <b>Partito Democratico</b> ）及「義大利價值黨」（ <b>Italia Dei Valori</b> ）。中間派政黨有「基督民主聯盟」（ <b>Centro Cristiano Democratico</b> ）。
一般政情 /政治情勢	2008 年 4 月 23-24 日國會提前大選，中右派「自由人民黨」聯盟贏得勝利，並在國會取得執政優勢， <b>Napolitano</b> 總統任命貝魯斯柯尼為總理，第三度組閣成立新政府。新政府於同年 5 月 11 日成立，施政重點為重振義國經濟、修改選舉法、改善治安等。
社會概況	義國社會有南北貧富差距過大、黑手黨控制之地下經濟勢力龐大遍及各行業、消費能力下降及大量非法移民入境導致治安敗壞等問題。

財政收支	收：9,760 億美元（2008 年） 支：1 兆零 290 億美元（2008 年）
我對該國輸出 （美元）	3658 億 6600 萬歐元（2008）
我對該國輸入 （美元）	3772 億 8300 萬歐元（2008）
主要輸出項目	特用與一般機械、動力機械、提煉後油品、汽車、成衣布料及配件、汽車零組件、醫藥品、化學品、鋼鐵產品、塑膠製品、家具、鞋類及工具機等
主要輸入項目	原油及天然氣、化學品、鋼鐵及合金、醫藥品、服飾及配件、提煉後油品、機械、農產品、汽機車領組件、電腦資訊產品等
主要出口國	德國、法國、西班牙、美國、英國、瑞士、俄羅斯、比利時、波蘭及荷蘭
主要進口國	德國、法國、中國、荷蘭、利比亞、俄羅斯、西班牙、比利時、美國及英國
我對該國輸出 （美元）	1,635.32 百萬美元（2008）
我自該國輸入 （美元）	2,449.59 百萬美元（2008）
對外政策	義大利為 1951 年「巴黎和約」簽約國，並為歐盟創始國。1955 年加入聯合國，為北約組織、OECD、GATT/WTO、OSCE 等國際組織重要成員。2001 年成為 G-8 一員。在聯合國、北約或歐盟架構下，義國曾派軍進駐索馬利亞、莫三鼻克、東帝汶、波西尼亞、科索夫及阿爾巴尼亞、伊拉克、黎南等國。對外政策以歐盟共同安全防禦及外交政策為主
與各國關係	良好
外交關係	無
駐館	駐義大利代表處

## 第二節、義大利文官制度介紹

義大利公務人員範圍非常廣範，凡從事公共行政的工作人員，統稱為公務人員。其構成包括政府行政部門的中央各部會、各級政府、公共行政管理、財政稅務、軍隊警察、司法、外交、各級學校、醫療衛生系統及郵政、電話、公路、鐵路、鹽務等獨立機關的所有工作人員。有關其文官制度經參考考試院施嘉明等人 1998 年赴葡萄牙、義大利、希臘考察報告，蔡良文等人 2007 年國際文官制度學術交流義大利研習團研習報告及本次參訪所蒐集資料，說明如下：

### 壹、公務人員之類別與等級

#### 一、公務人員之類別

義國政府把副部長以上的官員列為政務類，司、局長以下的官員列為事務類，事務類公務人員分為 4 類，包括行政類、執行類、科員類、職工類。

- (一) 行政類：負責監督部內工作，起草各種政策，對需由部門注意或決定的事項，提出建議。
- (二) 執行類：負責監督科員類人員，維持單位日常業務的運轉，協助行政類人員工作及及有關政策事項之決定。
- (三) 科員類：包括打字、書記及機械操作人員。
- (四) 職工類：包括門衛、司機、信差及其他雜物工作人員。

由於公務人員成員非常複雜，若以任用資格分，又可分成 2 大類，第一類為公務人員（Civil Servants），第二類為僱用人員（Public employees）。若以機關性質分，又可分成 8 大類：中央級行政人員、國營事業人員、公務機關人員、中小學教師、大學教授、研究機構人員、醫療人員和地方行政人員。

## 二、公務人員之等級

事務類公務人員分爲 14 個職等，各職等包括的職位都有明確的規定，且每個職等都有一定的職位數，不能超過規定，只有當職位出現空缺時，才能錄用或晉升。

10 職等以上爲領導人員。例如第 12 職等的職位有中央政府各部的司局長、二級省督、外交公使等，第 13 職等有審計長、警察署長、全國鐵路公司、郵電公司、航空公司的總經理、一級省督、一級公使等，第 14 職等有大使、大使銜的外交官等。

9 職等以下爲一般公務人員，其中 1、2、3 職等爲工級人員，4、5、6 職等爲職員，7、8、9 職等爲官員。

## 貳、公務人員考選制度

上述各類公務人員無論屬於中央或地方，皆爲國家僱員，其招聘需經中央政府各相關部門核准，爲了便於管理和保證各系統和各地區公務人員的特定素質和服務品質，國家不實行統一考試和招聘制度，而是由中央和地方各用人部門根據實際需要，按照法律規定程序和標準，舉行考試招聘。

### 一、考試類別

考試分爲 3 類，即一般公務人員的招考，高級公務人員的招考和領導人的招考。

- (一) 一般公務人員招考：事實上，一般公務人員的第 1 職等已經名存實亡，從第 2 職等到第 6 職等，除軍隊、警察、法官、公職律師、外交人員等特殊職位外，於進用新進員工時，大多引用企業管理經驗，採取聘任契約制，由工會與政府談判僱用條件，契約期一般爲 3 年。

(二) 高級公務人員招考：第 7、8、9 職等則對外公開招考，報考資格要求具有大學畢業學歷，考試有筆試和口試，錄用後予以試用，試用期滿得予正式任用。另高級公務人員，即第 10 職等以上職位的招考，40%在本部門通過特殊考試資格，報考資格要求任職滿 9 年的職員，筆試兩次，其中一次主要參訪實際能力，筆試合格者參加口試；另 40%在國家機關範圍內通過培訓考試，報考資格亦要求任滿 9 年官員和高級公務人員，培訓班畢業成績由兩次筆試和一次口試的總分數為準；其餘 20%通過公開考試招收，報考資格要求從事本職工作 5 年以上。

(三) 領導人招考：領導人招考，50%考核、30%在本部門內參加特別考試，10%在國家機關範圍內參加培訓考試，10%公開招考。

## 二、考試流程

按照法律各部門招聘公務人員需經如下程序：

- (一) 由用人部門所屬的中央政府部門在其官方公報上提前 3 至 6 個月發布招聘通告。同時直接或授權地方政府組織臨時招聘委員會。
- (二) 招聘委員會依據應聘者提交的履歷、學歷、健康狀況等具有法律效力的文件，進行初步審核和選拔。
- (三) 招聘委員會通過初審的應聘者參加考試。
- (四) 中央政府相關部會公布考試結果，用人機關正式僱用。

## 三、考試資格

報考各類公務人員均須具備以下基本條件：

- (一) 義大利或其他歐盟國家公民；

- (二) 身體狀況符合工作需要；
- (三) 沒有被國家其他公共服務部門除名的紀錄；
- (四) 具有高中 3 年以上學歷（高中學制為 5 年）；
- (五) 會使用電腦和普遍應用的軟體；
- (六) 具備至少 1 種之外語能力。
- (七) 報考司法、警治、政府等部門，還必須提交無犯罪歷史和品行良好的證明。

#### 四、考試方法

按照法律規定，應聘各類公務人員都必須參加筆試和口試。但在實際操作中，不同部門和不同級別的公務人員考試內容和難度是不同的。一般而言，筆試及口試方式如下：

- (一) 筆試包括基礎文化知識、法律知識和應聘職位的專業基礎知識。
- (二) 口試則主要參訪反應能力、溝通能力、組織才能及能否適應變革、發展的職業潛能。

依據義大利國家法律還規定，普通公務人員中應有一定數量的身心障礙人員；在公共和私人服務領域有特殊貢獻者，為國捐軀、立過戰功或因公致殘者的子女，在公務人員考試中得予以加分。在同等條件和考試成績相同的情況下，年紀小者或年紀偏大但育有較多子女者優先錄用。

#### 五、考試機關

義大利政府的招考工作由各個部門自行組成。一般設立非常設的招考委員會，由部門領導和專家教授組成。一般公務人員錄取後則有大約 3 個月的試用期，試用期滿才能簽訂正式工作契約。這種契約屬於公務人員個人與國家間的契



約。一般說來，若非嚴重違紀違法，契約將定期延續，直至退休。

## **參、公務人員任用制度**

### 一、公務人員的任用

義大利公務人員的任用，除法律另有規定外，需經由公開競爭進用。但以下幾種職務，可以不經由競爭考試而進用：

- (一) 初級職務：如工作員、信差等人員。
- (二) 功勛子女、寡婦及殘障人士：依法律規定，四等級以下職務須進用一定比例的此類人員。
- (三) 政治性職務：政務官的任用係由政治性任命。
- (四) 臨時性職務：以契約方式定期性僱用。
- (五) 尖端科技或特殊技術性職務：採聘用方式進用。
- (六) 公營事業人員：由任用機關依需要自行任用及管理。

### 二、公務人員的晉升與調任

義大利各類公務人員均根據考績晉級晉俸，各類公務人員之間亦可經由考試競爭而升級。各部對人事行政的監督與管理均自負責任。義大利公務人員在不同部門的調任並不常見，這是由於各部內部的分類及俸額（或考績）的不同或不協調。至於從政府機關外調入或調離政府機關者，則更是少有。

## **肆、公務人員俸給與福利制度**

### 一、俸給制度

- (一) 待遇決定機關：義大利公務人員的待遇由工會與政府談判定定，所以公職部有關人員的年度大事就是與公務人員工會談判。但有 5 種

公務人員的待遇是國會直接通過法律做成決定的，包括部會司長級以上官員、外交部大使級官員、縣市警政人員、法官與軍人。

(二) 公務人員俸給項目：非主管人員之俸給包括本俸、專業加給、特別表現加給 3 種。主管人員俸給包括本俸、職務加給及特別表現加給 3 種。

(三) 各俸給項目內涵：本俸係依公務人員職等訂定，任何政府機關中同一職等之公務人員，其本俸均相同。專業加給則由各機關報陳公職部及國庫部同意後支給，其標準並不一致。特殊表現加給則依公務人員之表現，由主管決定給與與否，惟獲此加給之公務人員，不得超過總人數之 7.5%至 15%，此一作法不但可提升公務人員之工作誘因，亦使政府機關與民間企業一樣在薪資給與上增加彈性。

(四) 公務人員待遇與民間企業人員待遇相較：義國最高層公務人員與最基層公務人員俸給比例為 2 比 10，但總體上說，基層公務人員（1-6 職等公務人員）之俸給優於民間企業，中、高層公務人員（7-9 職等之中級公務人員及司長級以上之高級文官）之俸給則低於民間企業，一般職之公務人員的平均薪資超出私營企事業僱員工資 30%以上，中層公務人員之俸給為民間企業同層級人員之 65%至 70%，高層公務人員薪給為民間企業同層級人員的 1/3。因此，報考國家公務人員者相當踴躍，想要謀得一個公務人員位置並非易事。

## 二、福利制度

義大利公務人員之福利，僅針對身為家長，對家庭負擔較多之公務人員，給予類似我國眷屬補助費之加給，惟僅具象徵性補助意義。另外，部分機關有其個別之福利事項，大多以機關內部辦法訂定之，既非法律，亦非行政命令，

且政府對此類內規多採不鼓勵或反對態度，但基於既得利益者的壓力，並未全力禁止。

## 伍、公務人員訓練制度

爲了吸引熱忱與合格者擔任公務人員，及增進公務人員的能力，義國於 1957 年設立公共行政學校，對有抱負的公務人員提供管理與經濟的技能，同年 4 月 21 日將其改設爲類似法國的國家行政學院，並提供新進人員及在職人員訓練：

- 一、新進人員訓練：入學者需經競爭考試，並經口試，同時重視一般的才能及將來發展，由專任的常任職員負責 12 個月的課程，而後再分發至各部實習以獲得實際的工作經驗，並通過理論知識與實際訓練並重的考試及格，始予正式任職。
- 二、在職人員的訓練：除了訓練新進人員，該校亦辦理在職人員訓練，協助在職人員不斷精進。主要是提供在職人員專業課程及升官等的訓練，並結合行政改革或是政治的指導方針，使公職人員的行爲、專業能力、法律、組織及管理各項領域知識能與時俱進。

## 陸、公務人員退休制度

義大利的退休體系相當分歧，各職業團體援用不同法規及結構，自成規範系統，其公務人員、公部門員工及私部門受僱者的退休體系並無明顯區別。

### 一、退休年金體系及管理機構

義國公共年金體系的管理機構相當零散，但大部分的年金體系係由「私部門社會安全機構」(Istituto Nazionale Previdenza Sociale, INPS) 管理，該機構負責 2/3 的公共支出，同時也將大部分的私人受僱者及自營工作者納入管理範疇。至於公部門受僱者的年金給付則由另一獨立的「公部門社會安全機構」

(Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica, INPDAP) 管理。義大利退休制度幾乎全是強制性的，而且是「隨收隨付式 (pay-as-you-go, PAYG)」的制度。INPS 管理大約 73% 的公共退休體系，24% 歸 INPDAP 管理，其餘 3% 則由一些小機構管理。

## 二、退休年金資金來源

退休體系的資金籌措來源係來自於所謂的「三柱體系」，將其分為三個支柱：

- (一) 第一個支柱：第一個支柱係屬由國家提供保障，並具強制性的隨收隨付制年金。其中最基礎的部分就是社會救助金，即類似瑞士的保證年金制度，此項社會救助金須通過經濟情況調查，且年齡超過 65 歲者，才得於住居所所在地請領。
- (二) 第二個支柱：第二個支柱的年金是所謂的職業年金，係屬補助型及自願型的年金。依 1993 年的改革，本項年金有二種型態：一是集體商定的封閉型（協商型）基金；二是由勞方個別或集體參與，並透過金融中介機構管理的開放型基金。
- (三) 第三個支柱：第三個支柱係指所謂的商業年金，為自願型及由個人自行籌措的年金，由個人依其意願自行購買商業性老年人壽保險。

## 三、退休年金給付條件及標準

- (一) 計算規則：義大利年金制度，經過 1995 年的改革方案，逐漸納入所有勞動市場的受雇者。改革後的制度特色，主要在年金的計算方式。更具體地說，由於新的年金制度係奠基於在職時的退休金提撥，故退休給與之金額係取決於下列二項因素：其一為受僱者在整體職業生涯中所提撥之退休金數額，並以五年的 GDP 平均成長率

計算之；其二則綜合考量死亡率、死亡後留下配偶的機率，以及遺族領取年金給付之時間長短等因素。因此，退休金數額之多寡與退休年齡息息相關，即年紀愈輕時退休，可領得之退休年金愈少；反之，年紀愈大時退休，可領之退休年金也愈多。

(二) 彈性保留措施：服務年資已達規定之公務人員可保留請領退休金之權利，相形之下，現行退休制度對流動工作者並不公平，現行規定得請領退休金之最低服務年資為五年，服務未滿五年即離職者，則無法領取分文。

(三) 給付規定：公務人員退休基金體系在個人帳戶中記載著每人的提撥情形及所生孳息。這本「虛擬」帳簿記載收入提撥及所生孳息情形，只存放管理機構，待退休時，根據該個人帳戶所累計的「虛擬」金額，再以平均壽命公式來換算成退休給付金。

## 柒、公務人員權利與保障制度

公務人員依憲法及相關法規規定享有許多權利，略如：

一、工作權：享有工作之保障，非依法規定不受處分，所受處分之種類以法規所明定者為限。

二、申訴權：義國公務人員受不利行政處分時，有申訴管道，其可先向機關內部申訴，如對內部申訴結果不滿，亦可轉向行政法院申訴。另依人事法律亦規定，文官有權將冤屈事項及人事的決定或考績等，向部內行政會議提出申訴。

三、結社權：法律並無禁止某種公務人員組織工會的規定，故在公務人員法規中允許公務人員有組織工會的權利，但公務人員僅能進行經濟性罷工，至於政治性的罷工則絕對禁止，經濟性罷工之所以合法，係因

最高行政法院的判決中，認為經濟性罷工於罷工期間不給予報酬，尚屬合法。另依憲法規定，一般文官可加入政黨，但法律對某種職務人員，如司法官、武裝部隊人員、警察及情報人員，駐在國外的外交及領事人員則有限制。

### 第三節、義大利國家行政學校



本訪團與義大利公共行政學校（SSPA）進行座談及交換意見。

本訪團一行於 5 月 12 日由駐義大利代表處林簡任一等秘書秀英、曹學員浩偉陪同前往義大利國家行政學校（SSPA）參訪，由該校國際部主管 Mr. Pizzicannella 及訓練部門負責人 Raffaella Silrestri 共同接待，P 先生首先說明該校校長因主持某國際性會議無法按原訂時間結束，以致不克出席，特請其代為致歉，隨後就該校之沿革、任務、組織以及國際合作等進行約 1 小時簡報。

P 先生強調該國極為重視公務人員訓練，該校係直接隸屬於總理辦公室，具有獨立之預算與組織，學校有超過 50 年的經驗，又該國辦理公務人員訓練之預算係經過立法保障，依據 1995 年施行之公務人員行政改革措施，其費用不得少於國家預算總額的 1 %，此對於該校在義大利公共行政現代化發展進



本訪團參訪義大利國家行政學校（SSPA），由該校國際部主管 Mr. Pizzicannella 及訓練部門負責人 Raffaella Silrestri 代表接待

程中，發揮關鍵性的作用。

茲謹就義大利國家行政學校及參訪所見情形摘要說明如下：

## 壹、機構簡介

### 一、組織沿革

義大利國家行政學校係按照法國國家行政學院的模式於 1957 年設立，專責辦理高階公務人員在職培訓，歷經多次改革後，現隸屬於總理府公務管理革新部（Public Administration and Innovation），擁有獨立預算及組織自主權，負責提供義大利公務人員頂尖文化及訓練課程，並扮演公共行政現代化的策略角色，配合政府計畫方案提供專業發展訓練。

此外，該校亦與其他訓練中心、學術單位、大學建立有合作關係並提供行政機關諮詢服務，除了協助機關確認培訓需求外，並為高階層公務人員設計合適的訓練課程。學校總部設於羅馬，並於 Acireale，Bologna，Caserta，Reggio Calabria 設有分校，每一分校均設有圖書館，收藏許多學校各項計畫與研究文件、期刊與書籍。其中位於 Caserta 的分校並有宿舍可提供學員住宿。

### 二、組織架構

SSPA 的總部設於羅馬。訓練計畫與活動則在 5 個分校舉行，提供不在羅馬工作的公務人員亦有受訓得機會。5 個分校分別座落於波隆那（Bologna）、羅馬（Roma）、卡塞爾達（Caserta）、雷九卡拉布里（Reggio Calabria）、艾西利亞尼（Acireale）。每個分校都有一個專業圖書館，主要收藏有關法律、經濟相關書籍，其中羅馬（Roma）、卡塞爾達（Caserta）、艾西利亞尼（Acireale）也是歐盟指定的歐洲文獻中心。卡塞爾達（Caserta）分校並設有住宿及研究中心。該校共有 17 個業務主管及 167 個公務人員，另由資深學者專家提供 10 種專業核心能力訓練。



依據 2003 年 12 月 29 日頒布之法令規定，SSPA 的組織架構係由政策委員會（Comitato di indirizzo）、校長（Direttore）、運作委員會（Comitato operativo）及行政長（Dirigente amministrativo）等 4 個部分所組成。

#### （一）政策委員會（The Committee）：

政策委員會主席由總理擔任，或由其指定由文官部部長（Minister for the Civil Service），亦可由代理人擔任，其職責為指導學校運作方針以及年度計劃。現任主席為公共管理和革新部部長（Minister for Public Administration and Innovation）雷納托擔任。其餘成員有：公共管理學院院長、國務委員會主席、審計法院院長、國家檢察總長、羅馬神學院院長等。

#### （二）校長（Direttore）

現任校長為瓦萊里亞特米尼，除了是學校教育及技術顧問及法定代表人，同時亦為歐洲公共行政組織科學委員會（the Scientific Council of the European Institute for Public Administration, EIPA）之成員。

#### （三）運作委員會（Comitato operativo）

SSAP 運作委員會主席由校長擔任，並由以下三個組成部分：義大利大學校長會議（the Conference of Rectors of Italian Universities）代表，國家檢察總長及國務委員會主席。

#### （四）行政長（Dirigente amministrativo）

負責學校之管理與組織運作，下設部門主管 6 人及科長 10 人。

該校主要任務為培訓公務人員，提升服務效能，整合訓練資源，並與其他機關、大學、培訓中心、研究學院有合作關係。該校並提供諮詢服務，協助其他政府機關擬定培訓需求。

### 三、任務

依現行法令規定，該校的主要任務如下：

- (一) 遴選及訓練初任公職人員，以達進入行政部門之標準。
- (二) 提供在職公職人員專業訓練，使之能夠在專業上成長及現代化。
- (三) 為內閣總理在公共行政事務上提供研究及諮詢，包括制度的改革及訓練的創新等議題。
- (四) 應國家行政機關的要求，評估及監督其他機構所提供的訓練品質。
- (五) 藉由合作及協定的形式與其他訓練學校進行協調。
- (六) 依公職人員的資格條件需求實施訓練，並擬定年度報告書。
- (七) 與其他國家相類似的訓練組織及機構建立關係。
- (八) 與國內外之公私立學校、大學、研究機構進行合作。
- (九) 訓練其他非公職的公共行政人員。

該校不僅是公務人員培訓中心，而且與公務人員改革有關，掌理公務體系現代化之任務。義大利政府於 90 年代進行行政改革，政府通過法令提高公務人員效能及服務品質，因為公務人員扮演重要角色，掌握人民納稅錢，所以行政改革，必須重新塑造高階公務人員現代化思維，相關培訓工作，則由該校掌理，該校每年培訓 200-300 個新進高階公務人員。

### 貳、參訪紀要

#### 一、主管人才的培訓方式

主管是建立所有公共事務管理現代化過程成功的牆角石，該校針對以公共服務為職志的年輕主管開設培訓後考式(Corso-Concorso)的課程，以加強未來

主管人才應具備的理論和實用的管理知識。其目標是訓練主管具備充分的知識和技能去治理錯綜複雜和變動的事件，並且能兼顧倫理和責任的價值。在 2008-2009 年 SSPA 安排了第 4 期的" Corso-Concorso"課程。課程期間共 18 個月，包括 12 個月的課程訓練和 6 個月的實務訓練，實務訓練在公立、私立或國際機構或公司進行。12 個月訓練之後及 18 個月訓練結束之後均進行期中考試。並依排名確定未來公共事務管理職缺的錄取者。參加課程學員平均年齡 35 歲，這些學員年輕，而且有 e 化多媒體經驗。其中有 57.7%的學員是法律系所畢業，是類人才通常先選送至私人企業學習其運作方式，再將所學帶回公部門參考運用，另外學員中男性占 60%，女性占 40%，女性有愈來愈多趨勢。整個訓練，從預選的 5848 個參加者當中選出 114 個畢業生 (有 24.000 個申請者)，新的主管將被分配到 16 個公共事務管理部門服務：包括經濟部(12 人)、教育部(30 人)、 稅務機構 (17 人)、 社會保險機構(15 人)等等。

## 二、培訓的策略性決策

近年來人力資源已備受重視，人力培訓不僅係針對職場考試設計，其旨在於整體服務品質之提升。公務機關之改革及現代化應包括職員之個人培訓，透過培訓增進機關的品質與效率。培訓班之附加價值，除因應各機關所推之政策外，更應注重培養職員之工作動機、成就感等個人與工作之聯繫，而上述個人與工作之聯繫即為義大利政府所認定的人力資源經營目標之一。鑒於公共行政在全球化、複雜環境中扮演重要的角色，不同層級的政府、利益關係者、公民、企業及非政府組織對政府決策均有影響。因此，高階公務員被要求必須具備廣泛的學識知能，不能僅依賴一種「既有」的專業知識，只著重固定、可預測及受法律限制的知識，因為只有穩定的環境才被允許固定的行為。這些廣泛的學識知能包括衝突管理、資源分配、適應結構不完整的問題及不可預測的事件的能力。為因應上述需求，該校將訓練重點放在行為者如何確實行動，以促成高階公務員心智模式成長及驅策未來的行動模式。訓練工具則包括改變注意

焦點、模擬事件、情境闡述，及模擬競爭者或利害關係人的技巧等等。

### 三、提升高階主管的核心能力

一個開放、投入、有效率的政府，應該與其國民、企業和利害關係者有相關的對話機制，並能及時採取決策、計算風險及避免衝突，而這種政府的基礎建立在有準備充分、訓練有素的公務人員。訓練學校及機構的共同任務，就在使公務人員能以知識、專業知能及技術去效執行職務及傳遞決策。因此公共行政訓練計畫所要求的核心議題就是提升高階公務人員的社會及個人能力，以適應行政環境的特別需求，為達成這個目標，該校亦成立國際高階專家委員會（International Board of High level Experts），該委員會負責對於" Corso-Concorso"這種新訓練技術及方法，以及創新主題與技巧，提供建議。其委員會成員包括 the European Administrative School,EAS（EU）,the National School of Government,NSG（UK）,the Bakov Academy（D）,the IPAEI（IRL）,and the Kszk（HUN）。這是一個確實而實際的論壇，可交換意見和經驗，目標在於直接形成訓練計畫與模式。

### 四、進行國際交流及合作

SSPA 推動國際合作的目的在於確保不斷交流創新思想、專業知識和最佳做法，並加強與公共行政專家，理論家和實踐者的接觸和交流。許多國際合作活動，包括培訓、研討會及會議，已建立與歐洲和國際公共行政學校、機構的聯絡網路與夥伴關係。例如，為建立歐盟成員國中、高階文官的共同核心知識、技能和能力，促進人員交流，該校於 2008 年試辦歐洲高階文官培訓計畫（ESCS），經評估成效良好後，於 2009 年正式開辦。該計畫特色為「國際合作」以及「以全球質量觀點，發展卓越文化和培訓體系指標」，目前合作對象包括英國倫敦政經學院（London School of Economics and Political Sciences）、法國國家行政學院（ENA）、波蘭國家公共管理學院 KSAP - Krajowa Szkoła

Administracji Publicznej、英國國家政府學院（the National School of Government）、法國巴黎大學等。在義大利政府財政支持下，第 1 期的 ESCS 培訓班於 2008 年 2 月及 3 月在義大利舉行，第 2 期的課程於 2009 年 5 月舉行，有 60 名來自歐洲不同國家的高級公務人員參加。培訓以英文進行。為期一週的實體課程之前，透過 SSPA 的網站進行為期一個月的線上學習。

有了 ESCS 的經驗後，目前 SSPA 亦正與歐盟及地中海國家進行合作，以發展能力建構及應付經濟危機，來自歐盟和地中海的公共行政學校及學院於 2008 年 10 月 13、14 日在義大利羅馬召開會議，交換教育改革和培訓方案的有效技巧和方法。在歐盟財政支援下，第二屆大會將於 2009 年 10 月在羅馬召開，SSPA 將為高階公務人員促成一個歐洲-地中海培訓研習班。本課程的目的在於促進各國公務人員溝通、流動及增進各國高階行政人員的相互瞭解。相關課程將由歐洲及地中海學校及學院委員組成之科學委員會評估確定高階公務人員必須具備的技術和能力後開始進行。

該校簡報並與本訪團團員互動交流之後，朱副局長代表本訪團致意表示，該校除了培訓，亦提供政策研究、諮詢服務等功能，已非單純之訓練機構，並負整合部會層級之任務，此與本局職掌功能類似，本局為行政院所屬人力資源管理機關，所謂行政院層級，相當該國之內閣，該國實施三權分立，本國實施五權分立，行政院掌理行政權，本局則負責行政院人事行政工作，因為全國有 95% 的公務人員隸屬行政院，本局任務功能於是比一般人事主管機關複雜多元，本局近年來積極推動高階公務人員培訓，提升高階公務人員素質，亦針對中高階公務人員培訓制度建立培訓體系。從網頁得知該校為高階人才培育搖籃，所以特來請益，希望能突破目前做法，方才經過簡報及交流，獲益良多，將以該國經驗，作為本局推動業務之參考。

## 第四章、參訪心得與建議

### 第一節、參訪心得

此次為期 12 天的參訪行程，主要分為 2 大部分，其一為持續推動台德友好互訪協議；其二則為瞭解歐洲先進國家公務人員訓練機構的運作以及高階公務人員的培訓情形，並皆已獲致預期的成果。

首先，就持續推動台德友好互訪協議並受邀出席北萊茵分會第 17 屆年會的行程中可以發現，德國公務人員體系非常強調青年參與的主體性，整個年會從規劃到執行，多由青年本身來主導，藉以顯現青年意見及行動的影響力。青年公務人員在這樣的參與過程中，不但累積其政治參與的經驗，也藉由意見的表達以至於組織決策的參與，無形中提升了渠等在政治及社會中的角色功能和地位。

從北萊茵分會本屆年會主題「因為你的參與，使我們更為茁壯」(STARK, weil DU dabei bist) 可令人強烈感受到該分會核心青年幹部對組織的獨立性以及掌握主體性的期許。該分會雖面臨人力短缺以及財務吃緊的情形，但在此屆組織領導團隊的改選過程中，成員們無時不展現出自信、熱情、團隊合作、資源整合、協調溝通與領導的特質，其領導團隊更進而呼籲青年公務人員應「參與未來，展現實力」，要勇於面對問題及解決問題。讓人深信渠等在各自工作崗位上，也一定能夠充分發揮青年的主體性，此一特點在現今全球經濟不景氣以及組織變革的氛圍中，的確值得吾等借鏡參考。

就有關瞭解歐洲先進國家公務人員訓練機構的運作情形部分，在現今全球化、資訊化的浪潮下，各國無不面臨經濟、政治、文化等各方面的挑戰，國家公務人員作為公共事務的管理者，其素質的提高自然受到各國的高度重視。此

次參訪德國國家行政學院或是義大利國家行政學校期間不難發現，各國莫不積極地以前瞻思維以及實際行動來引領該國文官面對公共行政現代化對政府所帶來的挑戰。例如義大利國家行政學校，其辦理公務人員訓練的預算係由立法保障，明定其費用不得少於國家預算總額的 1 %，使得該校在義大利公共行政現代化發展進程中，發揮關鍵性的作用。

而在德國部分，其近年推動的「現代國家－現代行政」計畫中最重要的方案即為「人事發展計畫」(personnel development plans)，鼓勵公務人員參與更多的訓練和成長機會，提昇工作潛能，並作為職位晉升的參考；也就是說，政府各部門不但要從事工作經驗的交流，對於公務人員的專業能力、社會能力、個人能力等也都一併加以適當的培養。

最後，本訪團也觀察到德、義兩國訓練機構都有一個共同且重要的工作，即是作為高階公務人員的訓練平台，除培養高級文官的領導技巧、溝通、合作和自我管理的能力，並針對各種管理技巧、語言和國際工作的課程給予適當的訓練，例如義大利國家行政學校辦理歐洲高階文官培訓計畫（ESCS）即要求課程以英語進行，以培養渠等在面對政府運作的外部環境和社會基礎產生巨大變化時，能以效率、創新的精神，重塑公共行政現代化的政府，凡此觀點的體認與實踐，實亦為現今各國政府無可旁貸的當務之急。

## **第二節、建議事項**

### **壹、廣續加強台德公務人員友好互訪活動，推展實質外交：**

本次北萊茵分會對於本局此次到訪相當重視，除熱情的接待說明外，也對台灣青年對公共事務的參與情形感到好奇和興趣，雙方互動良好，對鞏固台德公務人員組織的聯繫管道，具有實質意義。在參訪過程中，本訪團成員們也充分發揮國民外交之精神，與偕同出席年會的烏克蘭公務人員代表團建立良好的

互動關係，期望讓台灣以另外一種方式走出國際。相信藉由本次的參訪所建立的基本的互動關係，對往後常態性的聯絡與互動，以及發展更深入的國際交流關係，應有相當助益。

此外，為表達我方對德我雙方關係之珍視，本訪團領隊朱副局長特代表陳局長清秀致送邀請函，並引起熱烈回應，該分會明確表示將於本年 10 月底由新任主席親自率團訪台，除拜會相關機關，並將參觀我國重要經貿建設與民俗文化，以加深對我國之認識。

## **貳、建構公務人員的交流平台**

在本次參加北萊茵分會年會過程發現，德國公務人員聯盟體系極其完備，聯盟之下並任務性質設有不同的分會，例如以青年公務人員為主的青年公務人員聯盟。而德青聯盟在各邦亦設有分會，包括此次參訪的北萊茵分會。綜觀此一層層架構而起的組織，有一共同且重要的功能，亦即該組織體系提供了青年公務人員得以相互交流的平台，讓青年人的聲音被社會及政府聽見。他們每年舉辦規模大小不等的年會、研討會，更跨國與各國進行交流互訪，充分發揮青年的潛力，成為世界公民等。此一觀念作法深值國內相關公務人員團體、協會等參考觀摩。

## **參、培養公務人員回應區域化和全球化變局之能力**

義大利國家行政學校（SSPA）為了培養中高階文官面對區域化和全球化變局之能力，除了積極參與歐盟成員國 EIPA（European Institute for Public Administration）的中高階文官的訓練計畫，該校亦針對不同國家政府的需求，主動與其使館合作辦理各類專題研討會，或與各國類似的訓練組織及機構建立關係，簽署互訪協定以及交換經驗。究其種種作為之目的，實在培養公務人員回應區域化和全球化變局之能力。

我國公務人員無論在研擬或執行政策方案時，無可迴避的，亦將觸及到區



域性或全球性的國際事務與國際組織，即使在處理國內事務時，也經常難以迴避鄰近國家政策的影響。例如最近發生的全球金融海嘯、中國大陸毒奶事件。因此，有關該校就擴展國際合作，以及參與各項國際領域的交換計畫及活動等彈性做法，均值我方借鏡。

#### **肆、強化國家訓練機構推動國際文官交流的功能**

無論是「德國聯邦公共行政學院」，或是「義大利國家行政學校」，都擔負另一重要使命，即是扮演國際文官交流的重要平台。例如義大利國家行政學校為建立歐盟成員國中、高階文官的共同核心知識、技能和能力，促進人員交流，於 2008 年試辦，並於 2009 年正式開辦歐洲高階文官培訓計畫（ESCS），以「國際合作」以及「發展卓越文化和培訓體系指標」為特色，廣邀世界知名文官訓練機構進行合作，據該學院簡報指出，目前合作對象包括英國倫敦政經學院（London School of Economics and Political Sciences）、法國國家行政學院（ENA）、波蘭國家公共管理學院 KSAP - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej、英國國家政府學院（the National School of Government）、法國巴黎大學等，學原則遍布於整個歐盟地區，由此可見，該國國家級訓練機構除了培訓高階公務人才的使命外，並能隨著外在環境的變化拓展其多元角色，此對於我國刻正積極推動高階公務人員參與國際交流訓練之作法，應有相當之啓發作用。

#### **伍、加強個人資料保護**

在資訊化的過程中，個人資料常遭大量不當利用。有鑑於此，世界各國紛紛制定關於個人資料保護之法律，德國內政部對個人資料之使用亦有一定的規定，不僅適用在官員，政府部門有個人資訊保護官去處理相關問題。

我國於 1995 年 8 月公布施行「電腦處理個人資料保護法」，但是個資法保護的客體侷限在數位化處理過之資料，且對於非公務機關的規範主體僅限於徵

信業、醫院、學校、電信業、金融業、證券業、保險業與大眾傳播業，以及其他經法務部會同中央目的事業主管機關指定之事業、團體或個人。因此，「個人資料保護法」草案如果經立法院早日審議通過，將可完整保護個人之資料。

#### 陸、建構參與性的公務人員待遇調整制度

德國公部門員工分爲文官（**Civil servants**）及不具有文官身份的員工（**Personnel without civil servants status**）等二大類，且爲實施團體協商待遇調整制度的國家。以北萊茵分會情形來看，具有文官身份的幹部，其任用及退休均受保障，尚不得就待遇部分向聯邦政府要求調整或進行團體協商。至於不具文官身份的雇員（**Personnel**）以及工級（**manual**）人員，均係以契約進用，依法可以團體協商的方式就其待遇事項與聯邦政府（雇主）進行協商，內閣並應尊重協商結果，不得干預協商。

是以，在待遇調整實際運作過程中，公務人員雖不得向政府提出要求，但藉由不具文官身份的受僱人員所進行團體協商制度，亦得以充分表達意見，從而比照協商結果辦理待遇調整，故就實質面而言，德國公務人員的待遇調整實具有員工參與的精神，亦符合程序上的公開化、透明化，此部分對於我國未來規劃公務人員調薪制度時，允值參考。