

出國報告（出國類別：考察）

土耳其人事政策與法制考察報告

報告機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：行政院人事行政總處科長 許孟智

行政院人事行政總處視察 顏韶儀

臺東縣政府人事處科長 邱婉玲

派赴國家：土耳其

出國期間：104年8月23日至8月30日

報告日期：104年11月9日

摘要

土耳其橫跨歐、亞兩洲，自古東、西文明匯流於此，商旅貿易來往熱絡，先天的地理優勢，讓土耳其位居歐洲與亞洲市場的交通樞紐。如同多數國家的經濟體，土耳其亦受到全球經濟的影響，雖沒能加入歐盟，但隨著其經濟的發展，國際影響力與日俱增，土耳其用經濟證明了自己的實力。

104 年選定土耳其作為人事政策與法制考察國家，在我駐外機構的協洽之下，得以與土耳其總理府人事行政局（Turkish Republic Prime Ministry State Personnel Presidency）、中東公共行政學院（Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, TODAİE）及安卡拉大學（Ankara Üniversitesi）相關人員進行交流。土耳其共和國於 1923 年 10 月 29 日建立，其人事制度深受鄂圖曼帝國官僚體系的影響，公務員涵蓋面非常廣，凡是國家公職人員都列入管理範圍。最近 5 年人事制度的重大變革包括：建立薪資協商制度、解除女性公務員不得戴頭巾上班的禁令、彈性調整上下班時間及辦公場所、配合 e 化建構電子化政府、短期人力的進用、委外政策的推動等方面。

根據本次考察成果，計提出以下 6 項政策建議，包括：（一）訂定公務員專法，具體保障公務人員權益；（二）建立協商機制，強化對話管道；（三）重視公務人員教育訓練，提升公務人力素質；（四）促進公私部門交流，豐富化職務歷練；（五）大量進用固定薪給制短期人員，減輕政府財政負擔；（六）嚴格管制員額，避免增加財政負擔，希望提供相關機關決策時參考。

目次

壹、考察緣起與目的.....	1
貳、考察過程.....	2
參、土耳其國情與政府組織概況.....	7
肆、土耳其公共人事管理制度介紹.....	11
伍、考察心得與建議.....	34
陸、結語.....	38
參考資料.....	39
附錄一：考察議題.....	40
附錄二：考察活動照片.....	44

壹、考察緣起與目的

土耳其橫跨歐、亞兩洲，自古東、西文明匯流於此，商旅貿易來往熱絡，先天的地理優勢，讓土耳其位居歐洲與亞洲市場的交通樞紐，加上近十年來經濟成長快速，已成為歐洲五大出口國之一（僅次於英、德、荷、義）。高盛證券（Goldman Sachs）繼創造「金磚四國」一詞後，另外選出未來全世界 11 個具有影響力的國家，稱為「新鑽 11 國（N-11）」，即包括土耳其在內，再從這 11 國中選出 4 個亮點國家—「迷霧四國（MIST）」，其中「T」即代表土耳其，由此可見，土耳其人口的優勢及雄厚的發展潛力。

1995 年開始，土耳其積極爭取加入歐盟，囿於經濟、宗教和政治等因素和歐盟價值不符，始終未能如願。如同多數國家的經濟體，土耳其亦受到全球經濟的影響，在歐債危機中，當然也受到波及，但也因為沒能加入歐盟，相對希臘、西班牙等引爆國，對於土耳其的衝擊相對減少很多，現在的土耳其，隨著經濟的發展，國際影響力與日俱增，全國上下對於加入深陷歐債泥沼的歐盟，反持觀望態度，土耳其用經濟證明了自己的實力，土耳其政府更展望 2023 年建國百年之時，成為舉足輕重的世界強國。

公務人力是政府最寶貴的資源，其政策與法制健全與否，攸關人員工作士氣，更深深影響國家競爭力。「他山之石，可以攻玉」，行政院人事行政總處係行政院人事行政政策規劃之主管機關，職司行政院及所屬各機關人力資源管理政策、員額管理、考核獎懲、待遇福利、人力資源發展等各項重要人事政策。為精進我國人事制度之新發展與新思維，104 年選定土耳其作為人事政策與法制考察國家，期透過人員的交流與互動，進一步瞭解土耳其政府對於人力資源管理策略的實務運作，提供作為未來我國相關政府部門擬定政策之參考。

貳、考察過程

一、考察行程

本次考察期間為 2015 年 8 月 23 日至 8 月 30 日，扣除航班時間，實際考察行程為 8 月 24 日至 8 月 28 日，考察行程如下表一。為使本次考察能有效達成預期目標，行前設定公務人員性別主流化、公法人制度、公務員法之實施現況、非典型人力之進（運）用及管理、培訓業務、待遇、獎金、退休及年金改革等主題作為考察議題（如附錄一），並送請我駐土耳其代表處協助蒐集相關資料及連繫拜會機關之參考，同時本團人員亦透過網路廣泛蒐集參考資料，惟所查得土耳其相關資料非常有限。

特別感謝土耳其總理府人事行政局(Turkish Republic Prime Ministry State Personnel Presidency)、中東公共行政學院(Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü,TODAİE)及安卡拉大學(Ankara Üniversitesi)相關人員的協助；此外，本次考察經我駐土耳其代表處(駐安卡拉經濟文化代表團 Taipei Economic and Cultural Mission in Ankara)積極協洽下，除原訂拜會行程外，TODAİE 另派員為本團簡介土耳其地方制度，對於駐外機構人員(鄭代表泰祥、范組長瀚清、朱秘書芳儀、張秘書智棠)在行程上的安排照料、參訪機構的協調聯繫及隨行傳譯，多所費心，使本團得以如期完成參訪活動，並深入探知所欲瞭解之訊息，亦一併在此表達感謝之意。

表 1：2015 年人事政策與法制考察行程表

日期	行程
8/23 (星期日)	臺北啟程 (21:25) 飛往土耳其伊斯坦堡阿塔托克國際機場 (Atatürk Uluslararası Havalimanı)。
8/24 (星期一)	1.由土耳其伊斯坦堡阿塔托克國際機場轉機抵達安卡拉愛森柏加國際機場 (Esenboğa Uluslararası Havalimanı)。 2.拜會駐土耳其代表處，由鄭泰祥代表親自接待，瞭解臺土雙邊交流情形及外交工作推動進程與困境等。
8/25 (星期二)	拜會土耳其中東公共行政學院 (TODAİE)，由院長 Dr. Onur Ender Aslan 親自接待，偕主要幹部簡報說明該學院概況簡介，並就考察議題進行意見交流。
8/26 (星期三)	於駐土耳其代表處與土耳其總理府人事行政局 (Turkish Republic Prime Ministry State Personnel Presidency) 資深政策官 Bekir Demirel 對話，就考察議題進行簡報說明。
8/27 (星期四)	1.拜會安卡拉大學 (Ankara Üniversitesi)，由副校長親自接待，並偕主要幹部參與座談。 2.再次拜會土耳其中東公共行政學院 (TODAİE)，介紹土耳其地方制度。
8/28 (星期五)	參觀市政建設。
8/29、8/30 (星期六、日)	土耳其啟程 (19:30) 返回臺北。

資料來源：自行整理

二、考察機關（人員）

（一）土耳其中東公共行政學院（TODAİE）

TODAİE 成立於 1952 年，主要研究領域為公共行政、科學及經濟方面，並協助土耳其公務員再進修。土耳其公務員得向 TODAİE 申請修讀碩士及博士學位，TODAİE 為歐洲公共行政學院成員之一，其碩士及博士學位係受到國際承認的。

其中碩士學位部分共開設有 89 個學程，其中 8 個學程與公部門領域較為相關，例如公共行政、地方政府、災害管理等，所有學程係以土耳其文進行，其中國際學程並開放各國公務人員參與；另外，於科學政治領域並設有博士學程，係以英文進行的跨國學程。

TODAİE 設有五大研究中心：

- 1、地方政府研究中心（Centre of Local Government）：成立於 1989 年，為地方政府人員提供教育及培訓，並提供相關諮詢服務。
- 2、繼續教育中心（Continuous Education Centre）：依據公務機關在職培訓需求提供課程、講座、短期培訓等，以提高公共管理能力。
- 3、人權與公民研究中心（Centre of Human Rights and Citizenship）：蒐集國際間人權相關資源，改善土耳其人權落實情形，協助公務機關對於人權及公民研究之需求。
- 4、電子化政府研究中心（eGovernment Centre）：行政機關內部電子化政府之應用、研究。
- 5、國際事務研究中心（International Relations Centre）：推動 TODAİE 與他國相關單位友好關係及交流活動。

（二）土耳其總理府人事行政局（Turkish Republic Prime Ministry State Personnel Presidency）

土耳其總理府人事行政局成立於 1965 年，隸屬於總理府勞動部，掌理土耳其所有公務體系人事制度的建立與管理，包括相關法規、

研究、任用、管理等，例如：政府首長諮詢有關人事體系相關問題或當有新機關成立時其所需職缺等，均由該局提供意見。

本次經駐土耳其代表處協洽結果，考量人事政策與法制相關內涵係屬土耳其內部管理事項，爰未能安排本團人員至該局參訪，嗣經駐土耳其代表處多次說明後，該局同意指派資深政策官於駐土耳其代表處與本團人員以簡報方式進行。

(三) 安卡拉大學 (Ankara Üniversitesi)

安卡拉大學是一所公立大學，創建於 1946 年，設有 15 個學院，包括農學院、通信學院、教育學院、工程學院、法學院、醫學院、理學院等。土耳其公務人員訓練事宜主要係由 TODAİE 主辦，安卡拉大學則係以正規大學教育為主，校內並設有終身教育學習中心，針對學校教職員訓練需求，開設會計、資訊、心理諮商等專班，如外部機關（構）有訓練需求，該大學亦會承接辦理並收取必要之開班費用，惟協助外機關辦理訓練之情形仍屬少數。

(四) 駐土耳其代表處 (駐安卡拉經濟文化代表團 Taipei Economic and Cultural Mission in Ankara)

1934 年 4 月 4 日我國與土耳其建交，1971 年 8 月 5 日中止外交關係。中華民國對外貿易發展協會於 1987 年 3 月 24 日在伊斯坦堡設立「遠東貿易服務中心駐伊斯坦堡辦事處」，我國於 1989 年 8 月 21 日於土耳其首都安卡拉設立「駐安卡拉臺北經濟文化辦事處」，1993 年 11 月 16 日升格更名為「駐安卡拉臺北經濟文化代表團」，同年 12 月土耳其在臺北設立「土耳其經濟代表團」，雙方經濟文化等實質關係持續穩定發展。

除經濟文化上的交流外，我國多所大專院校與土耳其知名大學亦曾簽署學術合作交流協議，例如：國立政治大學與土耳其安卡拉大學簽訂有學術合作協議，交換教授及提供獎學金；土耳其政府並

自 2011 年起開放我國籍學生申請土耳其獎學金，目前每年約有 5 至 10 位我國學子前往土耳其進修碩博士學位。

為增進臺土雙邊的實質關係與人民的交流互動，經雙方協議，土耳其政府自 2013 年 5 月起給予我國民電子簽證 (E-visa) 待遇，我國亦給予土耳其國民落地簽證待遇。

叁、土耳其國情與政府組織概況

一、自然環境

(一) 地理環境

土耳其地跨歐、亞兩洲，面積 779,452 平方公里（是臺灣的 21.54 倍），亞洲部分稱為安那托利亞（Anatolia），約占國土總面積 97 %；小部分位在歐洲，稱為色雷斯（Thrace）。三面環海，北為黑海，西為愛琴海，南為地中海，僅東南部與敘利亞及伊拉克接壤，東部緊臨伊朗及高加索地區，在歐洲部分與保加利亞及希臘為界。大部分土地屬高原地形，地殼時有變動，尤其東部常發生地震。安那托利亞高原地帶高約 2,400 公尺，海岸地帶也有近海山脈，平原及谷地面積所占比例甚少。

(二) 氣候

土耳其西部及南部沿海地區屬典型之地中海型溫和氣候，夏季長且炎熱，冬季較短但不致酷寒；北部沿黑海地區，終年溫和且多雨；其餘非沿海地區則為大陸型高原氣候，冬夏溫差大，夏季炎熱乾燥，冬季酷寒。

二、人文及社會環境

(一) 歷史

土耳其人歷史上稱為突厥，8 世紀起由阿爾泰山一帶遷入小亞細亞，13 世紀末建立鄂圖曼帝國，16 世紀達到鼎盛期，20 世紀初淪為英、法、德等國的半殖民地。1919 年凱末爾（Mustafa Kemal Atatürk）領導民族解放戰爭反抗侵略並取得勝利，1923 年 10 月 29 日建立土耳其共和國，凱末爾當選首任總統。

(二) 人口

土耳其總人口為 77,695,904 人（2014 年 12 月 31 日），男性 38,984,302 人（占總人口的 50.2%）、女性 38,711,602 人（占總人口的 49.8%），平均壽命為 69.1 歲。2014 年 15-64 歲勞動人口為

52,640,512 人（占總人口的 67.8%），0-14 歲兒童人口為 18,862,430 人（占總人口的 24.3%），至 65 歲及以上人口為 6,192,962 人（占總人口的 8%）。

（三）種族

土耳其有 90 % 為土耳其族，其餘為庫德人、亞美尼亞人、希臘人及猶太人等。其人民絕大部分信仰回教（約 99 %），少數為基督教、天主教及猶太教等。

（四）語言

官方語言為土耳其語，採用拉丁文字母拼音；方言有庫德族語、阿拉伯語及波斯語，為少數族群所使用。教育程度較高之人士可通曉若干外語，如英語、德語及法語，但所占比例不高。

三、政治環境

（一）單一國會內閣制

土耳其為民主共和政體，採單一國會內閣制，現行的憲法於 1982 年 11 月 7 日起實施，其政治體制係採行政、立法、司法三權分立，各司其職，分工合作，最高權力只屬於憲法和法律，說明如下：

1、行政權

土耳其為內閣制國家，行政權由政府（總統及內閣）依照憲法和法律行使，總統任期 5 年，由人民直選產生，現任（第 12 任）總統為雷傑普·塔伊普·埃爾多安（Recep Tayyip ERDOĞAN）；總理府有 26 名閣員，包含 1 位總理、4 位副總理、21 名部長（政府首長），總理是內閣領袖，現任（第 62 屆）總理為艾哈邁德·達夫托葛魯（Ahmet DAVUTOĞLU'）。

2、立法權

立法權是由土耳其大國民議會（Türkiye Büyük Millet Meclisi，TBMM）行使，大國民議會（TBMM）共有 550 名議員，分別代

表 81 個省份，每 4 年由人民普選產生，最近一次選舉是於 2015 年 6 月 7 日舉行，選舉產生第 25 屆議員。

3、司法權

司法權則獨立於立法權及行政權之外，由獨立法院來管理司法系統。法院代表土耳其人民獨立行使司法權，分為憲法法院、司法法院、行政法院、軍事法院 4 種，自成一箇獨立的司法系統。

(二) 政黨

土耳其屬於多黨制，各政黨必須在全國大選中獲得 10% 以上的票數才能獲得土耳其大國民議會 (TBMM) 席次，土耳其 2015 年 6 月舉行國會大選，親庫德族的「人民民主黨」(HDP) 首次擠進國會，使得埃爾多安領導的「正義發展黨」(AKP) 首度未取得過半席次，失去單獨組閣權，依據土耳其憲法規定，埃爾多安必須與國會第二大黨「共和人民黨」(CHP) 在期限內 (議會選舉後 45 天內) 組成聯合內閣，但共和人民黨不願為埃爾多安的修憲擴權主張背書，因此共組聯合政府失敗，土耳其最高選舉委員會宣佈 11 月 1 日重新舉行大選。經 11 月 1 日舉行的土耳其議會選舉後，正義發展黨贏得 49.4% 的選票，獲得半數以上席位 (317 席)，重新贏得單獨組閣權。

(三) 首都

土耳其共和國 1923 年將首都由伊斯坦堡遷往安卡拉 (Ankara)，安卡拉位於小亞細亞安那托利亞高原的中北部，人口逾 550 萬，也是全國僅次於伊斯坦堡的第二大城市。

四、經濟活動

(一) 國民所得

依土耳其統計局 (TUIK) 統計，2014 年土耳其人均所得為 10,400 美元，較 2013 年 10,822 美元衰退 3.89%，土耳其人均所得停滯在 10,000 美元水平已有 7 年，2015 年因受土幣里拉 (Lira) 兌美元貶值近 30% 影響，人均所得將再下跌。

(二) 物價水準

通貨膨脹率居高不下是土耳其經濟面臨最嚴重的問題。根據土耳其統計局 (TUIK) 統計，2014 年土耳其年通貨膨脹率 8.17%。通膨中以旅館、餐廳及咖啡廳漲幅 13.98% 最多，其次為食物及非酒精性飲料調漲 12.73% 居次，再為交通 9.77%、保健 8.62%、服飾鞋類 8.43%。

(三) 經濟成長率

土耳其統計局(TUIK)公布 2014 年土耳其經濟成長率為 2.9%，低於原訂 3.3% 的目標成長率。綜合 2005 年至 2014 年平均經濟成長率為 4.3%。

(四) 最低工資調整

土耳其勞工及社會安全部 (Labor and Social Security Ministry) 公布 2015 年法定最低工資調整定案，上半年調整為 949 里拉(Lira)，調幅 6.51%；下半年再調高為 1,000 里拉 (Lira)，調幅 5.37%；年平均調幅 6%，相較年通膨率 8.17% 仍有落差。

肆、土耳其公共人事管理制度介紹

一、相關法制

土耳其是歷史悠久的文明古國，其人事制度之建立深受鄂圖曼帝國官僚體系的影響，進而發展出一套獨特的公共人事管理制度。1923年土耳其共和國成立後，即針對舊有制度進行改革，因地緣關係，人事制度主要受到德法等大陸法系影響，但仍有部分規定係受英美法系影響。

土耳其在1924年正式通過第一部憲法。這部憲法保留了共和國成立前憲法的基本原則，尤其是國家主權原則，在此時期，土耳其大國民議會被認為是國民的唯一代表。土耳其的第二部憲法於1961年通過，在第二部憲法中引入了兩院制議會，也就是國民議會和上議院，這兩個議會共同構成了土耳其大國民議會。至1982年，土耳其經全民公決通過了第三部憲法並實施至今。

根據1982年憲法規定，為國家服務是每個土耳其人的權利和義務，每個土耳其人都有擔任公職的權利，有關政府官員和其他公職人員的任職資格、任命程序、職責和權限、權利和義務、薪俸和津貼，以及與個人地位有關的其他事項，均由法律規定，另外，培養高級行政人員的程序和原則，亦授權由法律作另外的規定。聘任公職人員時，除要求具備任職資格外，不得規定其他任何歧視性的條件。對於政府官員及其他公職人員的犯罪指控，除法律另有規定外，須經法定行政當局同意，始得提出。

依上開規定可見，土耳其不僅是民主、政教分離的國家，更是實行法制的國家，公務人員所有權利義務均由法律定之，對於公務人員的進用係採普遍及平等原則，憲法強調人人平等，凡是進入到公務體系工作的人都受到憲法的保障，除了因工作需要定有特殊要求的條件外，不因性別、種族、宗教的不同而有不同的要求，進用最適合的人到最適合的位置，依法拔擢優秀人才，也有明確的獎懲規定。公務人員有義務依憲法及公務員相關法規執行職務，公務人員犯錯時，必須依循行政法院提

起訴訟途徑，在判決之前當事人都有陳述意見之權利。公務人員犯罪，並不會像一般人一樣立刻遭到警察人員逮捕，在進入司法程序前，須經上級長官核可，才會進入司法程序接受司法審判。例如執行公務時開車撞到人，政府會先負責賠償相關費用，待司法調查該名公務人員確有責任時，再向肇事者求償。

土耳其政府為依上開憲法規定，就公務人員和其他公職人員任用資格、職務和權力、權利和義務、薪資福利及其他津貼等事項，以法律規定。因此，於 1965 年 7 月訂定 657 號法令—公務員法（The Act No. 657 on Public Servants），此法規範公務人員相關服務、任用、晉升及各種權利義務，其適用對象包括副總理、副部長、次長、司長等一般公務人員、醫師、警察、公職律師等；至總統、總理、部長、國會議長、議員、市長、軍職人員、國立大學教育人員、法官、檢察官等則不適用，該法並於 2011 年進行修正，以符實需。

二、主管機關

依 TODAİE 提供的簡報資料顯示，土耳其人事制度包含人事政策與規劃、薪給、集體談判、員額、招聘、工會、教育訓練、職位描述與職務分析、績效提升、高階人員等議題，其相關部會包括總理府、TODAİE、財政部、勞動部、國家人事行政局、勞工及社會安全部、部長會議、發展部門、最高仲裁委員會等。其分工情形詳如下表 2。

表 2：土耳其人事制度相關權責部會分工

	Prime Ministry	TODAİE	Ministry of Finance	State Personnel Administration	Ministry of Labor and Social Security	Council of Ministers	Ministry of Development	High Council of Arbitrators of Turkey
Strategy and Planning								
Salary								
Collective Bargaining								
Staff								
Recruitment								
Unions								
Education								
Job Description/ Job Analysis								
Performance-Promotion								
Senior Administrators								

資料來源：中東公共行政學院簡報資料

三、公共人事制度

(一) 公務員範圍

土耳其的公務員涵蓋面非常廣，凡是國家公職人員都列入管理範圍，依土耳其共和國憲法第 128 條規定，所有在公務機構（包含國營事業機構）工作的人員皆為公務員。下圖 1 係土耳其政府體系內人員架構圖，包括公務員（public servants）、民選官員（elected officials）、義務人員（obliged servants，例如服兵役者）及自願服務工作者（voluntary servants）等四大類；其中公務員又可分為公務人員（civil servants）及輔助性質（subsidiary）之約聘人員（contracted staff）、臨時人員（temporary staff）及技術工人（worker）；公務人員又可分為一般公務人員（civil servants）及其他公務人員（other public employees），其他公務人員包括司法人員（judicial personnel）、軍事人員（military personnel）、學術人員（academic personnel）。

鑑於 1980 年代後期，彈性用人及委外政策已成為各國人事制度主要議題，土耳其開始進用契約性之臨時人力以取代傳統公務人員，委外政策亦自 1980 年開始運用於清潔、交通、安全等部門。因此，公務員法將公務員分為 4 類，分別為永業制的公務人員(civil servant)、一年一聘契約聘用人員 (contracted staff)、聘期於 1 年以下之臨時人員 (temporary staff)、不定期僱用之技術工人 (worker)，其中一年一聘約聘僱人員、聘期在一年以下短期臨時人員及不定期僱用之技術工人，其進用管理係依據勞工法規定。

公務人員主要服務於教育、健康、安全、外交、司法等機關，其中副部長、次長、司長、教師、醫師、工程師、律師、警察、宗教人士等人員係公務員法之適用對象，65% 為男性、35% 為女性。

至法官、檢察官、學術人員、軍職人員等人員係服務於公務體系之下但不屬於公務人員範疇，均不適用公務員法，而係適用其他特殊法律規定。另民選人員亦非公務人員，例如總統、總理、議長、議員、市長等，亦不適用公務員法規定。

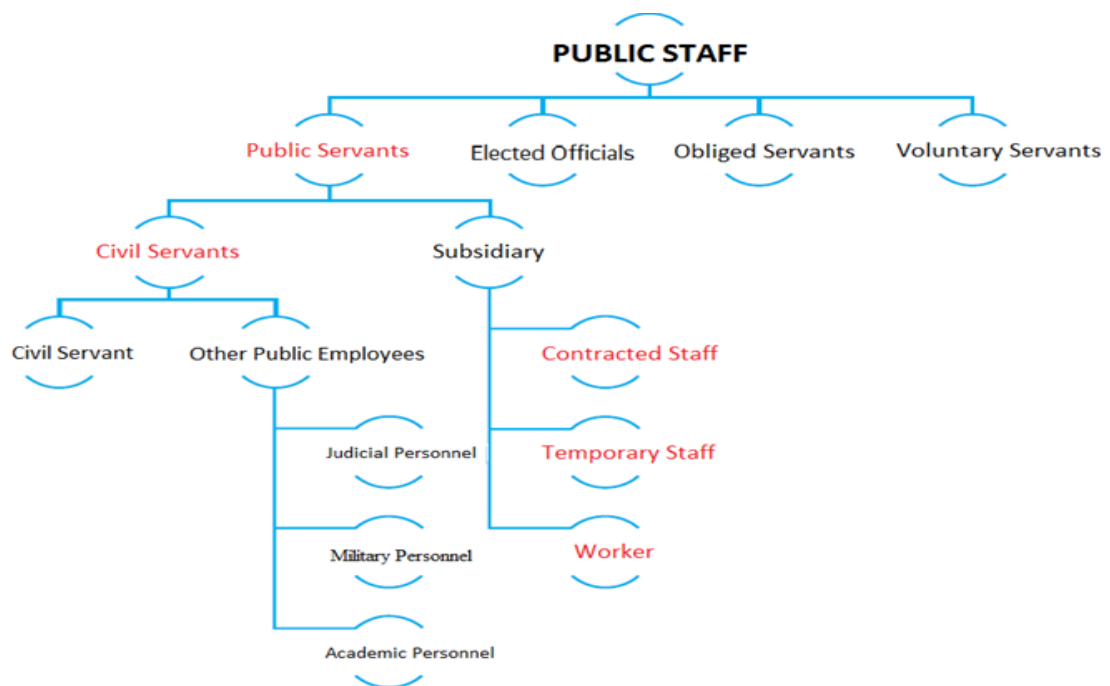


圖 1：土耳其政府體系所有人員架構圖

資料來源：中東公共行政學院簡報資料

(二) 員額

公務機關均有專屬之編制表，規範該機關內部之正式（非臨時性的）公務人員員額、各職務之職稱、職等、待遇等事項。

依 TODAİE 簡報資料，截至 2015 年 5 月底止，在土耳其公務體系內工作的總人數計 335 萬 6,886 人，占總人口 7,769 萬 5,904 人之 4.32%，占總就業人口 2,663 萬 8,000 人之 12.6%。

另依人事行政局資深政策官提供 2015 年 6 月公務人力統計，公務人員人數為 241 萬 8,418 人（如下表 3），占公務體系內工作之總人數 75.68%；其他人員包括法官及檢察官計 1 萬 6,000 人（占 0.5%）、軍職人員計 22 萬 3,000 人（占 6.98%）、大學教育人員計 12 萬 5,000 人（占 3.91%）；另契約進用人員有 28 萬 939 人（占 8.79%）；工人（例如清潔人員）有 13 萬 854 人（占 4.1%）。

表 3：政府的公務人員（統計時間 2015.06）

類別	人數	百分比(%)
YÖ NETİM VE BÜ RO（一般辦公室工作人員）	540,000	22.33
Ö Ğ RETMEN（高中以下教育人員）	858,000	35.48
SA Ğ LIK PERSONELİ（醫事人員）	390,000	16.13
POLİS（警察人員）	256,000	10.59
TEKNİK PERSONEL（技術人員）	145,000	6
DİN GÖ REVLİSİ（宗教人員）	110,000	4.55
YARDIMCI PERSONEL（工友）	112,000	4.62
AVUKAT（政府律師）	5,000	0.2
VALİ – KAYMAKAM（省、縣長）	2,418	0.1
合計	2,418,418	100

資料來源：人事行政局資深官員簡報資料

政府機關不得超額進用，且為應機關未來發展性及人力彈性運用考量，各機關會控留部分職缺不予進用人員，目前公務人員出缺不補之職缺約占機關編制 25%，2014 年更因為財政因素，將近 50% 職缺不補。基於財政考量，政府嚴格規定，各機關如有離職或退休人員其所遺職缺只補一半，目前 1 年約有 5 萬人退休，只招聘 2 萬 5,000 人，餘 2 萬 5,000 個職缺，由人事行政局依財政狀況分配各機關員額。

另外，除考量未來發展性外，土耳其政府員額依財政狀況而定，各機關進用人數仍須受預算限制，有多少預算進用多少人，政府機關員額雖由人事行政局控管，亦會尊重預算單位財政部意見，因此，用人機關須經財政部核定的預算結果實際進用人員。

（三）短期進用人力

土耳其公務員法規定，政府部門公務員分為適用該法的永業制公務人員及適用勞工法以契約進用的一年一聘之約聘僱人員、聘期在一年以下之短期臨時人員以及不定期僱用之技術工人，其中適用勞工法之約聘僱人員、短期臨時人員以及技術工人人員約占公務人員總數（3,194,211 人）之 12.89%（以 2015 年 6 月為基準）。

此類人員並無固定進用之比例限制，其進用端視工作類別而定（例如農業部門），通常是由用人機關向財政部提出員額需求，再依財政部核定結果，予以公告，於財政部核定額度內進用人員，多數應徵者需經國家考試程序，再由用人機關依考試成績進行遴選；若無特殊專長需求者，則由機關代表人與應徵者以面試方式錄取進用即可。

其相關權利義務於契約中訂定（例如每週工作時數、須服從長官要求等），薪酬為固定薪給，於契約有效期間均依該數額給薪，如須調整，則於下次訂約時再重新協商訂定。聘（僱）用期間，如有工作績效不彰或違反契約規定者，由機關內部組成之委員會召開會

議評議是否提前解聘（僱），當事人如有不服，可向行政法院提起訴訟，目前實務上行政法院對於類此提告事件之審判結果，多傾向對於受僱者有利之情形。

以學校為例，短期工人係授權由機關首長（校長）逕與該名工人簽約，期間 3 個月至 12 個月不等，但短期進用仍須向政府提出申請，向財政部提出預算需求，經該部核定後由校長同意即可簽約；另長期工人則可自行選擇工會參加（工會種類相當多），再由工會與學校簽約（集體合約），有關保險、薪資結構、薪資調整、工時等事項均由工會與學校進行協商並明訂於合約中。

（四）考試制度

土耳其公務體系是一個封閉體系，並無特任人員，一旦進入公務體系後，即於該體系內晉升、遷調。土耳其憲法第 70 條及公務員法第 50 條均規定，公務人員只能以考試進用。政府機關每年 2 次向考選機關（ÖSYM）提報用人需求，由考選機關統籌公務人員考試與分發事宜。初任公務人員之起薪係私部門的 2 倍，且其薪資待遇均較私部門優渥，因此每年報考公職的人數相當多。

公務人員考試每 2 年辦理 1 次，2014 年計有 300 萬人應試。考試類科分為普通行政、技術職務、衛生職務、教育職務、司法職務、宗教職務、警察職務、行政官職務、檢察職務（稅收等）、國家情報職務等 10 個類科，並依學歷分為不同等級（高中畢業與大學畢業者分發單位有別）。

另依公務員法第 48 條規定，應考試之資格條件分為一般條件及特殊條件 2 種，其中一般條件包括：

- 1、具土耳其國籍。
- 2、年滿 18 歲以上。
- 3、教育程度至少高中畢業以上。
- 4、未褫奪公權。

- 5、未受犯罪判刑。
- 6、男性須服完兵役。
- 7、身心健康證明（依各機關需求，有些機關須提出證明，有些機關則切結即可）。

至於特殊條件，係指專業從業人員須具有相關專業證照或特殊專長，其條件依用人單位需求而有不同規定，其中須具專業證照者，包括醫師、律師、技術人員、外交人員等，例如：擔任政府律師須要求具有律師執照、擔任外交人員則須具有相關語言能力證明。

考試分發有以下三種類型，其中以第一種類型占大多數，約占 75%，其餘兩種合占 25%：

- 1、由考選機關依考試結果進行分發。
- 2、考試結果符合一定資格標準之人員，再經相關機關口試，口試合格後始錄取，例如：政府律師除須通過國家考試外，還須通過相關部會口試才能錄取成為該部會所僱用之律師。
- 3、通過國家考試後，再經相關機關進行口試和筆試後錄取，例如人事行政局人員，通過國家考試之後還須經人事行政局筆試及口試程序。

考試及格分發人員試用期為 1 至 2 年，試用期間在分發機關施予教育訓練，使其知識成長，試用期滿將施予測驗，通過考試始取得公務人員資格。

至約聘、工人等臨時人員之進用與管理雖依其他法規規定，惟仍須經國家考選進用，經國家考試通過後，得選擇由考選機關分發或自行與機關簽約。

（五）遷調制度

土耳其公務人員的遷調主要可以分為機關內部的遷調、機關間的遷調、機關間的借調、公私部門間的遷調 4 種。

首先，在機關內部的遷調部分，教師、警察、醫師等人員須進行工作職場間的調動，其輪調尚無規定年限，3 年或 5 年均有，視各單位需求而定，例如：衛生單位在中央係衛生部，地方則為衛生局，衛生部或衛生局進用之醫師須進行工作場所之調動，亦即調至不同省份衛生局工作（而人事行政局係中央機關，毋須進行工作職場調動）；其次，為機關間的遷調，各機關人員如經原服務機關及遷調機關同意即可於機關間進行遷調；另外，在機關間的借調部分，各機關人員可以相互借調，最長不得超過 6 個月。最後，在公私部門間的遷調部分，指公務人員得辭去現職，轉至私部門工作，或公務人員轉至私部門工作一段時間後，亦得再任公職，具有復職權利，毋須再經考試進用。

上開公私部門間的遷調，特別是技術部門人員最為常見，其遷調主要原因在於該類人員於公部門薪資過低、職責不清，抑或原服務機關不能發揮所長等因素，爰轉至私部門服務。

實務上，土耳其雖允許公務人員申請遷調，惟囿於區域經濟發展不平衡因素，全國公職人力配置比例仍形成明顯差異，在土耳其西部商業、貿易、旅遊業比較發達，而東南部及沿黑海地區屬傳統農業區，東西差距即造成中央與地方政府、東西部地區間公務人員遷調困難。

為解決此一困境，土耳其政府推動遷調之輔助措施如下：

- 1、健全遷調制度：公務人員可根據自身狀況適時申請遷調，並由中央政府各機構負責統籌安排各單位人員遷調工作，每個省並設有專門負責協調遷調之作業窗口。
- 2、提供偏遠地區津貼：公務人員於偏遠地區及生活經濟條件較差地區，可支領地區加給。

- 3、工作地區配套措施：土耳其法律要求夫妻必須一起生活，如果公務人員遷調至外地工作，政府負責安排其配偶到同一地區工作，原單位則停薪留職，惟僅限教師、警察、衛生醫療及軍職等。

(六) 培訓

土耳其憲法第 128 條明定，高階主管之培訓應以法律定之，並於公務員法第 124 條至第 225 條明定公務員培訓相關規定，藉由培訓制度的建立和實施，提升公務人力素質及政府行政效率。

公務人員的培訓主要分為職前培訓和在職訓練兩種，其主要訓練機構為總理府人事行政局、用人機關培訓機構，另成立土耳其中東行政學院(TODAİE)，專責公務人員培訓工作，尤其是高階人員。

職前培訓係針對考試錄取人員辦理，同前所述，考試錄取人員分發後，須經 1 至 2 年的試用期，由用人機關辦理教育訓練，並分階段辦理考試，考試及格始取得公務人員資格。在職訓練又分為國內及國外訓練兩種，歷時 15 天或幾個月不等，優秀公務人員尚有機會選送出國進修碩、博士學位，進修期間最長 2 年；國內進修期間則約 9 個月，主要由 TODAİE 辦理。

TODAİE 除了開設公務人員碩、博士在職專班之外，亦辦理公共行政管理研究工作及政府出版品之編纂與出版。公務人員碩士班計有公共管理、地方政府、司法行政、教育管理、法學、公共管理、災害管理和移民管理等專班，另開設政治學與公共管理博士班。

45 歲以下公務人員具 5 年以上公職年資者，得申請參加 TODAİE 碩士班考試（筆試和口試），每年於 300 多萬名公務人員中，約有 1,500 人申請應考，其中只有 145 人從競爭激烈的考試中脫穎而出。TODAİE 共開設 89 門碩士班課程，學員必須於 9 個月內完成 11 門課程，除了必修的公共行政及研究方法 2 門課程外，其餘可依學員個人興趣和專長自 89 門課程中選修；另外，學員亦可選擇撰寫畢業論文或完成工作研究計畫，前者可據以繼續攻讀博士學位，後者則

無法以該碩士學位繼續攻讀博士，但 TODAİE 人員認為，撰寫工作研究計畫較能實際運用於工作上，不僅務實且具效益性。

在 TODAİE 進修碩士學位的優點：

- 1、進修期間學費由政府全額補助。
- 2、學員有 1 年的時間全時進修，其中有 9 個月留職留薪（不含寒、暑假期間）。
- 3、回職後無留任原服務機關之義務。土耳其政府認為進修人員從眾多公務人員中脫穎而出，是菁英中的菁英，取得學位後無論在哪裡服務，都能貢獻所學，為國家所用，所以未要求取得學位後須相對留任原機關服務。
- 4、取得學位回職後可橫向晉升 2 級（在一般大學取得碩士學位者僅得晉升 1 級）。

除了開辦上述碩士專班之外，TODAİE 亦配合人事行政局及各行政機關之需求，開設為期 3 天至 1 個月之短、中、長期工作坊、座談或專案研討等訓練研習課程，每年約有 1 萬 5,000 名學員參與，亦可依地方政府需求，指派講師辦理訓練研習。此外，TODAİE 除了碩、博士文憑獲國際認可之外，其公共管理學術成就在中東、巴爾幹和高加索地區占有舉足輕重的地位。

（七）考核獎懲

1、考績

2011 年以前，土耳其公務人員每個人於年終均須提交一份工作報告，由上級單位依公務人員之表現進行考核，惟該制度業於 2011 年取消，迄至目前尚無替代方案，實務上，有些機關仍援用 2011 年以前做法，亦即將年終工作報告提交上級單位進行評分，另有部分機關逕依人員工作表現為考核依據，例如衛生部、教育部、國安單位等，各機關依其機關特性和需求評定工作表現，產生各種態樣的評核方式。

考量各機關針對人員工作表現之考核機制、標準及做法不一，土耳其政府業於 2011 年針對公務人員考評制度進行改革並重新修法，惟迄至目前該考評制度尚未訂定完成，爰土耳其公務人員尚無相關考核制度，惟仍每年橫向晉升一級，每 3 年縱向晉升一等。考核制度之建立已成為土耳其當前最重要也最迫切的人事制度改革重點之一，期能制定一套有具體評核標準（例如獲獎紀錄、傑出表現等）、公正、透明、客觀、以績效為基礎之考核制度。

2、獎懲

土耳其公務人員亦有懲處相關規定，懲處種類共 5 種，依其輕重程度由輕到重分別為警告、訓誡、減薪、停止晉級、撤職。各機關應組成紀律委員會，相關懲處係由該委員會決定後執行，過程中應給予當事人辯駁機會。對於懲處結果，公務人員並保有行政救濟的權利，當事人如有不同意見，可予以拒絕並向行政法院提起申訴，由法院進行必要的調查，並邀請當事人採取辯護或申訴，最後由司法進行審查。法院如果判決申訴人申訴有理由，即推翻機關紀律委員會原做成之決定。相同的過失如果再犯，將受到更嚴重的懲處（例如：原受到減薪之處罰，如之後再犯相同過失，則將受到停止晉級或撤職之處罰）。受到懲處後逾 5 年或 10 年將會自動消除懲處紀錄。如受到停薪或遭撤職之人員，10 年內不得擔任主管職務。

（八）差假

土耳其公務人員每週工作需滿 40 小時，週休 2 日，一週須工作 5 天，不能只工作 2 天或半天。在規定工時之外，公務人員如有加班需要，有申請加班費之權利，惟公務人員不得兼職，如果兼職被查到，將會受到懲處。

公務人員請假制度分為有薪假及無薪假兩方面說明。在有薪假部分，包括年休假 20 日至 30 日不等；病假最長可請 36 個月；娩假、

婚假、喪假 7 日至 10 日；照顧重病親屬（侍親）最長可請 6 個月。無薪假（留職停薪）部分，包括育嬰假 24 個月、出國進修最長可請 4 年、服兵役依役期決定、陪同配偶調職者最長可請 1 年、如依個人意願至私人企業任職者最長可請 1 年、照顧生病親屬最長可請 18 個月。

（九）薪資待遇

土耳其公務人員的薪資結構相當複雜，除基本薪資外，還會依照年資、學歷、職級、工作表現、語言專長、在不同機關兼職等情形給予不同加給，加給種類相當繁多，另外，公務人員福利包含子女托育、配偶無工作、食物津貼、房屋補助、服裝補助、生育補助、喪葬補助等補助津貼。

公務人員薪資基準係規範於土耳其大國民議會立法通過之公務員法內，至實際支給數額則依集體協議確定。亦即薪資除法律規定的基本薪資外，政府與工會會定期進行談判。因土耳其通貨膨脹率相當高，因此，每 6 個月會依政府財政狀況及通膨率檢討 1 次薪資，薪資協商基礎除通膨考量外，還有政府財政負擔、物價上漲幅度等因素。2015 年 8 月 22 日土耳其公務人員工會就與土耳其政府針對土耳其公務人員薪資進行集體協商，決定公務人員 2016 年及 2017 年調薪幅度。

土耳其公務人員薪資分為 15 等，以 1 等為最高，15 等為最低，每一等再細分為 4 至 9 不等之級別（如表 4），並按學歷起敘，大學畢業者自第 9 等 1 級 620 俸點起敘，高中畢業者自第 13 等 3 級 540 俸點起敘，國中畢業者自第 14 等起敘，國小畢業者自第 15 等（早年高中畢業者僱用不足時，則可僱用國中或小學畢業者，惟因目前人民教育水準已有提高，爰規定高中以上畢業始得應國家考試），每 3 年晉升 1 等，如上一等階無職缺，則改為再往橫向晉升一級方式處理（9 等 4 級與 8 等 1 級俸點相同），公務人員除特殊職務人員（如

軍職人員)外，均適用公務員法規範之薪資基準表，至各職務實際月支數額，則適用不同之標準表，如人事行政局助理專員與專員即適用不同之標準表。

土耳其公務人員最低薪資和最高薪資相差4倍，每月15日支薪，公務人員起薪較私人企業高出約2倍。2015年7月，土耳其法定最低工資1,000里拉(Lira)，公務員最低薪資為1,960里拉(Lira)，平均月薪為2,497里拉(Lira)。不同機關相同職稱人員的薪資是相同的。除了在健康部門醫事人員依其表現決定薪資高低外，其餘公務人員不依工作表現來決定薪資。

教師薪資亦依學歷起敘，教師的學歷不僅會影響敘薪，也會影響其升等資格，其薪資表與公務人員不同，教育人員有專屬之薪資表，過去大約20年前，大學助教薪資約800-900美元，但20年來大學教師薪資未反映通膨，而中小學教師薪資則有配合通膨調整，導致教授、副教授、助理教授薪資結構相較於中小學教師偏低許多，所以大學教師薪給近一年來調整將近60%，調整幅度相當大。

至約聘、工人等臨時人員薪資不一定比正式編制公務人員低，約聘人員如具專業性、技術性者，也有支領高薪情形，惟不能轉任公務人員。

表 4：土耳其公務人員基本薪資表

等級	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1320	1380	1440	1500					
2	1155	1210	1265	1320	1380	1440			
3	1020	1065	1110	1155	1210	1265	1320	1380	
4	915	950	985	1020	1065	1110	1155	1210	1265
5	835	865	895	915	950	985	1020	1065	1110
6	760	785	810	835	865	895	915	950	985
7	705	720	740	760	785	810	835	865	895
8	660	675	690	705	720	740	760	785	810
9	620	630	645	660	675	690	705	720	740
10	590	600	610	620	630	645	660	675	690
11	560	570	580	590	600	610	620	630	645
12	545	550	555	560	570	580	590	600	610
13	530	535	540	545	550	555	560	570	580
14	515	520	525	530	535	540	545	550	555
15	500	505	510	515	520	525	530	535	540

備註：本表只適用於一般公務人員，至在公務體系下其他工作之人員（例如軍職人員等）則適用其他俸表。

資料來源：土耳其公務員法第 43 條

（十）退休撫卹

土耳其憲法規定公務人員都有退休的權利，惟適用不同規定，2008 年以前初任者，適用 5434 號法令（自 1945 年起實施）、2008 年以後，則適用 5510 號法令（2006 年起實施）。改革原因係因 2006 年將各個不同領域的社會保險（包括公務員、工人及自僱者三種不同保險）整合為單一社會保險，其營運機構也整併於單一機構—社會保險局（Social Security Institution, SSI）下營運管理，以提高整個體系的運作效率和營運效能，改革之後，工人、公務員和自僱者均採用統一的規範和標準。

退休分為屆齡退休（一般係 65 歲、學術單位教授為 67 歲）、命令退休、自願退休、職災退休。2000 年以前，女性退休年齡為 38 歲、男性退休年齡為 43 歲，退休係支領月退休金，也因此造成許多公務人員年紀輕輕即辦理退休，而增加土耳其財政負擔；有鑑於此，2000 年以後，政府即強制規定，女性退休年齡延至 58 歲、男性退休年齡延至 60 歲，且投保年資需達 9,000 天以上（約 24 年以上）時，始得申請退休，退休時兼領一次退休金和月退休金，一次退休金係一次領到一定數額之退休金，依工作年資而定，工作 1 年給 1 個月，除領一次退休金外，每月亦可支領本俸的二分之一或三分之一之月退休金。改革後，從 2008 年到 2048 年，平均退休年齡逐步延至 65 歲。因法律不溯及既往，土耳其早期年紀輕輕即退休之公務人員，於 2000 年改革後，仍照原規定繼續支領退休金。

撫卹金部分，公務人員死亡，其配偶及子女可領取該公務人員應領之退休金，子女領到 25 歲止，若為女生領到結婚為止，殘障子女可領終身。

因公傷殘補助金部分，公務人員如因公傷殘，可領取補助金，因公傷殘至失能程度達 60%，可支領 10 年保險金，並給付 1,800 天退休金。所有公務人員之醫療保險（公立醫院）均由政府負擔，其配偶及子女亦享有此權利。

退休基金由政府與公務人員各負擔一定比例，每月由薪資扣繳，退休基金如前述由社會保險局（SSI）營運管理。

（十一）權利義務

公務人員工作權是受保障的，如果免除其職務，須依一定程序，當有機關面臨裁撤或整併，政府部門須先妥善處理人員的移撥安置。有關公務人員的權利義務明確規範於憲法，如有違反禁止事項，將有相關罰責：

1、權利：包括身分權保障、工作權保障、退休、辭職、申訴、免

- 於誹謗、參加工會、選舉與被選舉權、薪資待遇、教育訓練等。
- 2、義務：包括依法行政、對國家忠誠、財產申報、儀容整潔、堅守崗位等。
 - 3、禁止事項：不得罷工和集會遊行、不得經營商業行為、不得洩漏機密、離職後不得從事曾任職務相關領域及行業（旋轉門條款）、不得加入政黨、不得兼職等。

（十二）其他

1、弱勢團體工作權保障

依土耳其憲法規定，每個人享有社會保障的權利，國家應採取必要的措施和建立必要的組織提供社會保障；另外，國家應保護在戰爭中犧牲的烈士和以身殉職者的遺孀和遺孤，對於殘疾人士及需要被保護的兒童，亦應給予保護。

土耳其政府機關對於弱勢團體工作權保障，包括身心障礙人員、孤兒、烈士遺孤（烈士係指恐怖攻擊事件所犧牲的軍職人員）。其進用比例，在身心障礙人員部分須進用 3%；在孤兒部分，須進用千分之一，目前每年約進用 2,500 人，按其專長分發至不同單位服務；烈士遺孤方面，犧牲的軍職人員其一等親也有公務人員錄用保障，目前約進用 3 萬 5,000 人。

2、性別平等

在傳統伊斯蘭教觀念下，土耳其女性地位一般較男性低，但隨著建立共和國後，廢除國教，經濟發展迅速，政治趨向民主，教育受到重視，婦女地位也得到提升。土耳其憲法明確承認男女平等原則，第 10 條於 2004 年 5 月 7 日增修時增訂了男女享有同等的權利，國家有責任確保該平等原則確實被實踐的規定，同條規定又在 2010 年增加另一項規定，即為實現這一目標而採取的任何措施不得與平等原則相牴觸。

另憲法第 70 條亦規定人民有服公職之權利，因此，每一個土耳其人民（包括女性）都有服公職之權利。目前在土耳其公務體系內工作之人員中，女性已超過 100 萬人以上，約占 35.2%；男性約 200 萬人，占 64.80%，有關土耳其政府各類型人員性別比例詳如下表 5。

表 5：土耳其政府各類型人員性別比例統計表

Type of Employment	Female	Female %	Male	Male %	Total
Civil Servant	935.301	38,67	1.483.480	61,33	2.418.781
Judicial	4.002	25,16	11.906	74,84	15.908
Academics	52.451	41,84	72.904	58,16	125.355
Contracted Personnel	27.542	25,52	80.371	74,48	107.913
Temporary Personnel	4.316	18,81	18.625	81,19	22.941
Permanent Worker	18.952	7,45	235.564	92,55	254.516
Permanent Worker - out of scope	805	22,37	2.794	77,63	3.599
Temporary Worker	2.694	11,80	20.130	88,20	22.824
TOTAL	1.046.063	35,20	1.925.774	64,80	2.971.837

資料來源：中東公共行政學院簡報資料

土耳其除要求男女在生活各領域一律平等外，於 2009 年，要求相關委員會應建立男女參與機會平等；2011 年，成立家庭與社會政策部，由該部專責辦理婦女地位（權益）的保障，同年並修正公務員法與勞工法有關產假等相關假期的規定，女性員工或女性公務員如因早產而有未使用的產前假，得延後至產後使用；在哺乳假部分，女性員工如有哺乳需求，得請哺乳假，嬰兒未滿一歲的女性員工每天得有 1.5 小時的哺乳休息時間，女性公務員在產假結束後，前 6 個月每日核予 3 小時哺乳休息時間，之後的 6 個月每日核予 1.5 小時。另外，公部門提供女性公務員產假（有薪）16 週，如有薪產假請畢後，仍有繼續請假需求時，得請無薪產假（留職停薪），最長可請 24 個月；凱末爾

為建立土耳其共和國為政教分離的世俗國家，以法律明文規定禁止女性在公務機關包頭巾，2013 年政府廢除這項長達 90 年的禁令，意味著尊重女性自主意識亦提升女性服公職的機會和權利。

3、工會

土耳其憲法規定，工人和僱主都可成立工會，以維護會員的勞動關係和發展會員的經濟、社會權益；工人與僱主有簽訂集體談判協議的權利，以調整相互間的社會經濟狀況和勞動條件，有關簽訂集體談判協議的程序，由法律訂之。如在集體談判期間發生爭端，工人有權舉行罷工，罷工期間，因罷工工人和工會의故意行為或疏忽，導致造成相關損失，應由工會承擔責任。

每個公務人員都有權利加入工會，土耳其公務人員工會於 2002 年成立，迄今已有 11 個服務據點，115 個工會聯盟，目前約有 70% 公務人員加入，公務人員可透過工會就薪資、權利與政府進行集體協商談判。

2002 年工會成立以前，薪資待遇由政府決定，並無協商權，俟工會成立後始漸進展開協商權，由財政部與勞動部精算整體薪資結構後，與工會進行協商。2010 年，憲法增訂公務員和其他公職人員有簽訂集體協議的權利。2012 年是第一次與政府協商薪資調漲，協商議題包括薪水工資、補助、加班費、差旅費、獎金、出生死亡及家庭補助津貼、喪葬費、食和服裝補助等。但實務上政府的力量還是較工會強大。

依最近一次（2015 年 6 月）協商結果，為應通貨膨脹，公務人員薪資將於 2016 年上半年調整 6%、下半年調整 5%；2017 年上半年調整 4%、下半年調整 3%，已協商完成後原則上不會再重啟談判，屆時若通膨超出原來調整幅度，將反應在下一

的調整，例如 2016 年上半年通膨率達 7%，已超過原調整幅度 6%，多出來的 1%將會直接反應在 2016 年下半年的調整上，由政府直接加，不用再展開協商；若通膨少於 6%，則維持原談判結果，不會降低調薪比率。

公務人員與工人分屬不同工會。比起工人參加的工會，公務人員工會權利還是受限，因公務人員工會不能引導罷工，亦即公務人員沒有罷工的權利。對於工會與政府集體協商的結果，公務人員如果不滿意，可循行政申訴或救濟程序要求薪資上漲。

4、申報財產

土耳其公務人員須申報財產。依土耳其憲法規定，擔任公職的人員申報其財產的辦法以及每隔多久須重行申報的期限，由法律規定，對於在立法機關和行政機關任職的人員均同。

目前，每一個公務人員初任時均須申報財產，之後每 5 年都要申報 1 次。如財產有明顯增減時也必須申報，例如購屋、購車、中彩券等即須申報，原則上財產增減幅度超過每月薪資的 5 倍時即須申報。

四、最近 5 年人事制度重大變革

(一) 建立薪資協商制度

土耳其允許工會存在，尤其公務人員工會。2002 年公務人員工會成立以前，薪資待遇係由政府單方決定，工會成立後，不僅於憲法增訂集體協議相關規定，公務人員並能透過工會就公務員薪資及福利的保障事項等，與土耳其政府展開協商，2012 年更進行第一次工會與政府協商薪資調漲事宜。惟考量政府與公務員關係與私法上僱傭關係有別，為了保障政府的正常運作，土耳其公務員並無罷工權利，但公務人員工會仍具有工會的一切特徵和影響力。公務人員得選擇加入工會，與政府建立薪資協商制度，不僅使得公務人員薪

資更具彈性，能配合通膨等經濟因素彈性調整外，對於公務人員亦產生相當激勵效果。

（二）解除女性公務員不得戴頭巾上班的禁令

土耳其的前身是鄂圖曼帝國，女性外出時都要戴頭巾、穿罩袍。在國父凱末爾的帶領下，土耳其走上了現代化道路，實行了澈底的政教分離政策，禁止土耳其女性在公共場所、中小學和大學戴頭巾，因此許多女性不得不在校門口摘掉頭巾讀書、工作。2013 年土耳其修正相關規定，解除女性公務員的頭巾禁令；大國民議會亦通過女性代表可以在議會戴頭巾；曾有女教師因戴頭巾遭到解僱，經提起申訴並經法院審查結果，推翻了原來解僱的決定。解除女性公務員不得戴頭巾上班的禁令後，土耳其又向性別平權目標邁進了一大步。

（三）彈性調整上下班時間及辦公場所

土耳其公務機關上下班時間原則是上午 9 時到下午 5 時，近年來，為應部分機關業務需要，政府允許彈性調整上下班時間，例如：身心障礙人員可依個人身體狀況調整工作時間；另外，為讓辦公場所有效利用，各機關亦得依實際需要彈性調整，例如：檢察人員可以不用到辦公室上班，即可在家撰寫檢察報告，又如，有時因為辦公室不夠坐，例如測驗中心，亦允許輪流使用辦公空間。

（四）配合 e 化建構電子化政府

e 化的快速發展，不僅縮短人與人、國與國之間的距離，更帶來便利性，近年來，土耳其也因應 e 化快速發展趨勢，對於政府之工作內容及性質產生相當程度的轉變，一般傳統的文書職務已大幅減少。

（五）短期人力的進用

土耳其引進多元、彈性靈活人事制度，並進用契約性之臨時人力以取代傳統公務人員。經進一步詢問土耳其大量進用短期人員及

採固定薪給方式之理由，主要係因短期人員不似常任制人員有長期的工作保障，較具彈性，不會有不適任者淘汰困難之情形，而固定薪給則是明定於契約中，不會因通膨影響而有調整薪資之情形，進而增加政府財政負擔，因此，依契約進用人員，不僅能減輕政府財政負擔，也使人力的運用更趨彈性、靈活，能加速政府的進步。

（六）委外政策的推動

1990 年代，全球公部門普遍都面臨到一個問題，就是必須在促使預算逐漸降低的情況下，依然提供持續成長的公共服務需求，在公共需求愈來愈多，可用資源卻愈來愈少的情況下，政府業務委外於是成為歐美主要國家的重要策略之一，公部門不得不調整過去單一提供服務的角色，探尋外部資源，藉以擴大民間參與的深度與廣度。在此一發展趨勢下，土耳其政府亦推動一連串的委外政策，目前，清潔、餐廳、交通運輸等輔助性工作已逐漸朝向委外方式辦理，不再由公務人員來提供服務。

五、未來改革方向

土耳其政府未來改革目標在於建立更穩健的公務人員體系，其改革方向及重點包括：

（一）修訂公務人員考核機制

土耳其 2011 年以前推行之公務員考核制度，係由上級主管依公務人員提出之年終工作報告逕予評分，較易受個人主觀影響，導致考核結果不公，且考核內容的不公開，實有悖於公開透明原則，阻礙人才的發展。因此，土耳其政府刻正導入績效考核概念，重新建構以績效為導向的公務人員考核機制。

（二）改革薪資制度

土耳其公務人員除基本薪資外，亦依個人條件狀況領有加給津貼，惟加給種類相當多元且複雜，因此，未來土耳其政府將就加給種類進行檢討簡併。另外，希臘債務危機嚴重衝擊全球經濟，土耳其

其政府代表亦坦言目前確實已受到一定程度的影響，未來將引以為鑑，在政府之員額、薪資待遇等方面會更加謹慎、小心，避免步上希臘後塵。

(三) 放寬不容許每週工作天少於 5 日之規定

目前土耳其規定公務員每週工時 40 小時，每週工作天不得少於 5 日，亦即將每週工時分配到各個工作日，土耳其政府未來將進行檢討予以放寬。

伍、考察心得與建議

一、心得

本次為期 8 天的考察歷程所得，經本團成員討論後，計歸納出以下 2 項心得：

(一) 肯定我國政府與外交部的努力

過去 7 年以來，在外交部及各駐外館所努力下，給予我國人免（落）簽及其他簽證便利待遇的國家及地區數目，從 2008 年的 46 個國家增加到 2015 年的 148 個國家，增加了 102 個國家之多。

在此行考察途中，本團與我駐土耳其代表處進行業務座談與意見交流，該處除說明我國與土耳其雙邊交流概況，與現階段及未來所推動的各層面外交核心工作外，並與本團就各項人事管理問題交換意見。強化、深化臺灣與土耳其官方關係是我駐土耳其代表處的核心工作項目之一，惟考量臺土尚無邦交關係，因此從多元領域發展雙方良性互動關係，在我國政府及外交部門的努力下，使我國可以獲得世界 148 個國家的免簽證，確使人民及企業受益，此一政績應予肯定。

(二) 土耳其人民對於國家、宗教、國父的高度認同

土耳其的開放與西化，與凱末爾就任土耳其領導人時，所進行一連串政治、經濟和文化上的變革有關，不僅讓土耳其成為現代化和世俗主義的國家，更因為他堅持政教分離，減少伊斯蘭教對政治及教育的影響，為現代化的土耳其奠定了深厚的基礎。

本次考察期間，經常可以見到土耳其共和國第一任總統凱末爾的畫像、國旗，以及造型特殊的喚拜塔，每天在固定時間即會傳來喚拜聲。尤其本團回國當天，家家戶戶懸掛國旗，經進一步探訪得知，土耳其政府將每年 8 月 30 日定為軍人節，紀念 1922 年民族解放戰爭勝利，亦稱「勝利日」，每年這個時候都有一連串較大規模的慶祝活動。另外，總理府人事行政局代表簡報時，提及土耳其人民

對於公務人員相當尊敬，能考上公務人員考試對個人和家族而言是莫大的榮耀。

二、建議

根據本次考察成果，謹具體提出以下 6 項政策建議，希望提供相關機關決策時參考。

（一）訂定公務員專法，具體保障公務人員權益

為具體實踐憲法對於擔任公務人員的相關保障事項，土耳其於 1965 年 7 月 14 日訂頒第 657 號法—公務員法，內容規範公務人員的服務、陞遷條件和要求，以及公務員身分所帶來的權利和義務，為應社會發展及政府職能之轉變，並於 2011 年重新修正。

綜觀我國現行人事法制，對於各類公務人員之權利義務散見不同法規，呈現多軌併行、權益未盡衡平現象；雖有公務員服務法規定公務員之義務，惟該法自民國 28 年制定公布以來，內容亟待配合時代需要及社會環境變遷精進。為確立我國公務人員人事法制之基準，並規範權利、義務及管理基本原則，業擬具公務人員基準法草案，惟迄未完成立法程序。

（二）建立協商機制，強化對話管道

土耳其雖未賦予公務人員有罷工權利，但允許依其自由意願加入公務人員工會，期以團體協商方式取得一致之共識下，調整公務員薪資漲幅。土耳其重視工會於待遇調整過程中之參與，在公務人員待遇調整過程中，工會扮演重要之協商與談判角色，雖然協商結果仍傾向政府，但至少啟動平等對話的平台，不但促進公務人員與政府間之良性互動，更有助於待遇決策之合理性與正當性。

反觀我國，公務人員僅成立協會，非工會組織，亦未將公務人員待遇調整事項列為公務人員協會得協商事項，對公務人員權益實質性保障仍有不足，形成主管機關大力鼓吹，但公務人員成立協會

及加入協會會員意願低落的現況，因此，土耳其建立對話機制之經驗，應能提供我國借鑑。

（三）重視公務人員教育訓練，提升公務人力素質

人才為國家所用，土耳其相當重視公務人員之訓練，針對考試錄取人員實施 1 至 2 年的試用期，並經階段性訓練和測驗，始能通過試用期，取得公務人員資格，大幅提升新進人員的「即戰力」。此外，該國鼓勵公務人員在職進修攻讀碩士或博士學位，並提供相當多鼓勵措施，例如留職帶薪修讀，取得學位後亦毋須於原服務機關履行義務，當年度考績並晉升 2 級，較一般公務人員考績優良者或於一般大學取得碩士學位者僅能晉升一級更具有誘因，有助於提升整體公務人力素質，可供我國辦理中高階公務人員訓練之參考。

（四）促進公私部門交流，豐富化職務歷練

土耳其公務員除於機關間遷調或借調外，很特別的是可以於公私部門間流動，允許公務人員工作一段時間後得轉至私部門服務，欲回任公部門時，毋須再經考試；而私部門高階主管在私人單位工作 10 年以上者，亦得轉至公部門擔任高階管理人員。公私部門間的流動，除可增加公務人員的業務歷練外，並可避免公務人員在規劃政策時，陷入見樹不見林或閉門造車的缺憾，此可作為我國高級文官建制上之參考，惟仍須有完善配套，避免淪於酬庸及徇私。

（五）大量進用固定薪給制短期人員，減輕政府財政負擔

土耳其以契約進用的約聘僱人員、短期臨時人員及技術工人約占公務人員總數之 16.2%，比例相當高。其固定薪給制，約定契約人員不得依年資、工作表現或其他因素（例如通膨）要求調整薪資，有效降低政府財政負擔。

我國部分約聘僱職務受到法令保障，起薪、晉薪及最高薪點不僅讓政府機關人事費負擔日趨龐大，亦屢受審計單位糾正，讓用人

機關頗為無奈。土耳其政府大量進用短期人員，且約定固定薪給，不僅增加用人彈性，更能減輕政府財政負擔，或可供我國參考。

(六) 嚴格管制員額，避免增加財政負擔

土耳其政府對各類人員（正式編制、約聘僱、臨時人員等）之進用，均需經財政部精算方得依該部核定員額數進用人員，甚至可因財政考量而控留 50%職缺不補，嚴格執行員額管控，值得我國借鏡。尤其近年來中央常以行政作用法要求地方政府增加編制員額，嚴重影響地方政府員額調整、管控及運用，亦形成財政龐大負擔，加速地方財政惡化。因此對於公務人力員額的控管及彈性運用人力的作為應再研議更妥適之策略。

陸、結語

此次土耳其考察行程能夠順利進行，有機會與總理府人事行政局資深政策官進行對話，並參訪中東公共行政學院及安卡拉大學，要感謝我駐土耳其代表處鄭泰祥代表及相關同仁行前的協調接洽，以及交通食宿的妥善安排，尤其土耳其的官方語言為土耳其語，因此代表處同仁須隨行協助翻譯，雖未能參訪人事政策與法制之主管機關，僅能從相關簡報及交流互動中蒐集考察議題資料，恐有疏漏不全之處，但都是第一手資料，實屬難得珍貴（註：為維智慧財產權，不收錄於報告附錄）。

鄭代表表示，土耳其不僅是新興經濟體，內需市場龐大，也擁有豐沛的年輕勞動人口和良好的基礎建設，其位居歐亞交界之優越地理位置，是進軍歐洲的跳板，且土耳其政府近年來積極實行市場開放措施、發展高科技產業、提供國際學生獎學金和簡化簽證手續，以活絡國內經貿投資活動和加強國際交流，使得該國更具成長潛力，除透過與土耳其貿易組織之聯繫和交往，繼續推動雙邊經貿關係外，未來我國與土耳其政府部門間亦將加強交流活動，尤其行政院人事行政總處職司行政院所屬機關及地方機關公務人員訓練、進修與在職培訓發展之規劃、執行及評鑑，或有機會選派公務人員參與土耳其 TODAİE 國際學程，雙邊關係的發展前景可期。

值此同時，適逢土耳其通膨率居高不下，土耳其公務人員薪資亦配合調整之際，我駐土耳其人員相關津貼能否即時反映當地物價水準及外幣波動情形並予以檢討調整，以符實需，併提出供相關機關參考。

參考資料

土耳其中東公共行政學院網站 <http://www.todaie.edu.tr/english/index.php> (瀏覽日期：104.10.20.)

土耳其統計局網站 <http://www.resmiistatistik.gov.tr/?q=tr> (瀏覽日期：104.10.2.)

中華民國外交部網站

http://www.mofa.gov.tw/mobile/News_Content.aspx?s=DD5C0B898D0686D5 (瀏覽日期：104.9.20.)

中國輸入出銀行

<http://www.eximclub.com.tw/countries/information-02.asp?continen=3&country=%A4g%A6%D5%A8%E4>

安卡拉大學網站 <http://www.ankara.edu.tr/> (瀏覽日期：104.10.20.)

我駐土耳其代表處網站 <http://www.roc-taiwan.org/TR/mp.asp?mp=651> (瀏覽日期：104.10.20.)

附錄一：考察議題

具體議題	考察需求說明
性別主流化推動方式 Gender Mainstreaming Promoting	推動性別主流化機關之權責分工及其具體推動做法為何？ With regard to promoting gender mainstreaming, could you explain how the works are arranged within the department in charge? What are the major acts you take to advance gender equality?
公法人制度 Public Corporation System	一、貴國是否實施公法人制度？推動歷程為何？是否進行相關改革？未來發展趨勢為何？ Is there the development procedure of Public Corporations in Turkey? Is there any reforms and what is the future development trend of Public Corporations ? 二、公法人有無進行績效評鑑制度，其評鑑程序及內容為何？ Do you have any performance evaluation for Public Corporations? If yes, what are procedures and contents of the performance evaluation? 三、針對績效不佳之公法人係如何處置？又是否對其營運提供指導或協助？ For those Public Corporations with poor performance, what measures do you take to improve their performances? Do you provide any guidance or assistance on their operations? 四、對於公法人之監督方式及權限為何？ How does your government supervise those Public Corporations? What kind of authority dose your government has?
公務員法之實施現況 Status of the Civil Service Act implementation	一、制定公務員法的目的為何？ What is the purpose of the Civil Service Act? 二、目前公務員法適用的對象？俸給、進用、訓練等權利與行為義務規範或管理措施為何？ Who is the target of the Civil Service Act? What are the rights and behavioral obligations including remuneration,

具體議題	考察需求說明
	<p>recruitment and training of civil service?</p> <p>三、對公務員之管理有何助益及有無需改進之處？</p> <p>Is there anything beneficial for the management of civil service, or is there anything needed to improve?</p>
<p>非典型人力之進 (運)用及管理 the adoption and management of atypical employment</p>	<p>一、貴國公部門除正式職員外，是否有運用其他非典型人力？</p> <p>Is the employment of atypical workers prevalent in the public sector?</p> <p>二、如有，懇請提供以下資訊：</p> <p>If yes, please kindly provide the information as below：</p> <p>(一) 非典型人力包含哪些人力（如派遣勞工、臨時人員等）？</p> <p>What kinds of atypical workers are employed in the public sector, such as dispatched workers, temporary workers, etc.?</p> <p>(二) 非典型整體人力占公部門正式人力總數之比率為何？</p> <p>What is the ratio of atypical workers to regular employees in the public sector?</p> <p>(三) 非典型人力是否有專門的法律或法規規範其權利義務（如有請提供英文資料）？</p> <p>Is there a law or regulation governing the rights and duties of atypical workers? (If yes, please provide relevant information in English.)</p> <p>(四) 公部門運用非典型人力工作一段期間有轉為正式職員的機制嗎？</p> <p>Could those atypical workers be employed as regular employees if they have worked in the public sector for a certain period of time?</p> <p>三、公部門能否運用勞動派遣？</p> <p>Is labor dispatch system prevalent in the public sector?</p> <p>四、如有，懇請提供以下資訊：</p> <p>If yes, please kindly provide the information as below：</p>

具體議題	考察需求說明
	<p>(一) 針對公部門運用勞動派遣是否訂有特別規定？ If there is a law governing labor dispatch in the public sector?</p> <p>(二) 公部門運用勞動派遣整體人力占公部門正式人力總數之比率為何？ What is the ratio of dispatched workers to regular employees in the public sector?</p> <p>(三) 對於公部門有無訂定「運用派遣勞工人數不得超過正職人員人數之固定比例」等人數進用限制規定？其政策理由為何？ If there is a law governing labor dispatch, does it regulate the ratio of regular employees and dispatched workers or the number of dispatched workers? If yes, what are the reasons of policymaking?</p>
公務員培訓業務 Training and Development of Civil Servants	<p>貴國公務人員核心職能為何？有無推動公務人員職涯發展的相關培育措施？ What is the core competence of civil servants in Turkey? Is there any practice of career development for civil servants in Turkey?</p>
公務員待遇 Civil Service Pay	<p>一、政府部門中有諸多不同類型的公務員，各國政府可能針對職務類型給予不同待遇，請問貴國的訂定機制為何？ There are different types of public servants. Many governments might differentiate their rewards to achieve internal consistency. What are your government's policies?</p> <p>二、對於公務員待遇調整有無訂定相關法律或機制？如有，其規範及運作程序為何？ Is there any law or mechanism governing civil service pay adjustment? If yes, what are the regulations and procedures?</p>
公務員獎金 Civil Service Bonus	<p>公務員獎金制度如何設計？目前獎金項目包含哪些？有無訂定各項獎金檢討機制？ How was civil service bonus institution designed? What kinds of items are included in recent bonus? Were the review systems</p>

具體議題	考察需求說明
	established for every kind of bonus?
公務員退休制度 Civil Service Retirement System	土耳其對於公務人員退休制度所提出之調整方案內容為何？推動該方案之具體作法包含哪些面向？推動期程之規劃及預期達成之效益為何？ What is the revision for Civil Service Retirement System proposed by Turkey government? What aspects are included in the measures of implementation? How is the implementation timeline arranged and what are the expected effects?
年金改革 Pension Reform	土耳其對於各職業別人員年金制度是否進行相關改革？改革重點為何？ Has Turkey Government implemented Pension Reform among different occupational groups? What are highlighted in the latest reform?

附錄二：考察活動照片



本團團員拜會我駐土耳其代表處，與鄭泰祥代表（左二）合影



本團團員拜會土耳其中東公共行政學院（TODAIE），並致贈院長 Dr. Onur Ender Aslan（右一）紀念品



本團團員與土耳其中東公共行政學院（TODAİE）同仁（左一至左四）合影



中東公共行政學院（TODAİE）介紹該學院



本團團員與中東公共行政學院（TODAİE）同仁就考察議題進行意見交流



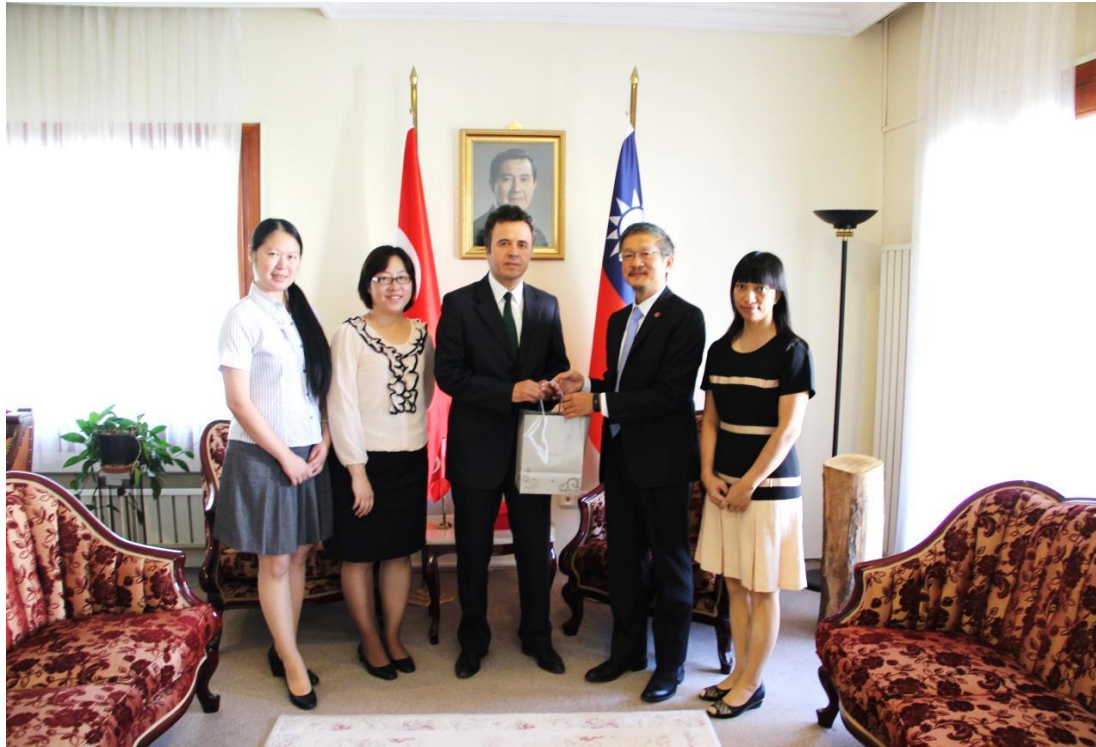
本團團員拜會安卡拉大學（Ankara Üniversitesi）致贈副校長（左二）紀念品



本團團員與安卡拉大學（Ankara Üniversitesi）副校長（右三）及同仁（右一）合影，左一為我駐土耳其代表處張秘書智棠



本團團員與安卡拉大學（Ankara Üniversitesi）教授（右二）合影，右一為我駐土耳其代表處僱員



本團團員於我駐土耳其代表處與土耳其總理府人事行政局（Turkish Republic Prime Ministry State Personnel Presidency）資深政策官 Bekir Demirel（左三）合影，右二為我駐土耳其代表處鄭代表泰祥



本團團員於我駐土耳其代表處前合影



本團團員與中東公共行政學院（TODAIİE）同仁（左一及右一）於該學院前合影，左二為我駐土耳其代表處朱秘書芳儀



本團團員於安卡拉愛森柏加國際機場與我駐土耳其代表處范組長瀚清（左三）合影