

出國報告（出國類別：研習）

# 創新國家競爭力，追求卓越 —借鏡德國，鑑往知來

（赴德國公共行政學院（柏林）研習課程心得報告）

服務機關：公務人員保障暨培訓委員會、  
國家文官學院

報告人員：100 年度高階文官培訓  
決策發展訓練研究班全體學員

研習地點：德國聯邦公共行政學院

出國期間：100 年 9 月 3 日至 19 日

報告日期：100 年 11 月 27 日



# 德國公共行政學院（柏林）研習課程心得報告

## 目 錄

壹、摘要 .....	1
貳、本文 .....	3
一、前言.....	3
二、學習摘述.....	5
三、心得.....	13
四、政策建議.....	18
五、結語.....	23
參、參考資料.....	24
一、引用文獻.....	24
二、課程資料.....	25
肆、活動照片.....	80



## 壹、摘要

決策發展訓練研究班經由國家文官學院的安排，在德國聯邦公共行政學院（柏林）展開為期 10 天課堂講授及機關參訪的研習活動，此項研習課程係針對領導變革、治理決策思考與公共問題解決、全球視野等三個主題，以課堂講授、小組討論及機關參訪的方式交錯運用，以達理論與實務相結合的目的。本次研習內容主要為：

(一)、經由課堂講授，瞭解德國的憲政體制及行政組織架構、國家治理與政府決策施政的運作過程。

(二)、經由課堂講授與討論，瞭解德國聯邦(中央)政府與各邦及各邦與邦以下的各級地方間權限劃分暨如何分工等。

(三)、經由課堂講授與討論，研討德國教育體系及技職教育的發展與特色。

(四)、藉由參訪瞭解相關邦政府(例如：柏林市(邦)的參議院--監管內政事務部及布蘭登堡邦的內政廳)的組織架構、功能、權責、職能；並針對全球化、現代化的公共行政的城市治理與區域政府在公共問題上解決模式進行對談與經驗交流。

(五)、參訪總理府並對總理府的角色及功能、政府的治理決策與領導變革等有進一步的認識。

(六)、參訪德國聯邦眾議院，瞭解聯邦眾議院的黨團及議事運作，並與執政的基民聯盟的五位議員，分別就國會預算審議過程、議員如何將選民意見反映給黨團、德國人民對於希臘主權債務之處理的看法等進行對談。

(七)、參訪德國外交部並對德國的亞洲政策與歐盟中德國扮演的角色，有更進一步的認識。

(八)、經由課堂講授，瞭解德國聯邦參議院在國家參與歐盟中所扮演角色及功能，以及兩德統一對於歐盟的成立具有深遠的意義，特別是東西德貨幣的統一經驗，使歐盟貨幣的統一更具可行性，此外對德國在歐盟中何以能夠擔任重要的領導地位有更深刻的認識。

(九)、藉由課堂討論及案例實際討論演練，探討優秀管理(領導)者的特質及如何激勵員工作出適當的考核與評估，另就相關案例以小組討論與分組報告的方式，進行研討；此外以類似遊戲活動方式及給予案例並提出問題思考，來進行情境領導的演練。

(十)、藉由課堂討論及案例實際討論演練，說明領導人應如何協調及管理，以及如何運用有效的管理方法達成政策或計畫。

上述研習過程中，由於德國的講師大都以英文講述，故研究員亦以英文作為溝通的工具，惟部分課堂案例討論，基於文化的差異，授課者要研究員以台灣的實際案例進行

演練。10 天的學習課程，除了初步瞭解德國政府的治理及決策方式外，有關變革領導及卓越管理的課程，特別是治理決策思考模型，對研究員而言更是解決公共問題的重要處理流程，對於日後工作也具有啟發的效果；而實地參訪與對談，更可拓展研究員的國際視野及深入體會全球化的發展期趨勢，應有助於未來推動機關業務改革及相關競爭力的提升。

## 貳、本文

### 一、前言

國家的組織架構係依據憲法及相關法律規範所產生，這些規範包含政府間的權責制度、憲政體制明定的程序、政治組織及民主治理的基本原則等，由於各國的國情及憲法與國家組織皆不同，因此在國家治理上各國也以不同的方式來達成其施政目標。

德國文官制度一向為世人讚譽，其文官的責任心及效率也深受肯定，尤其兩德的統一，德國政府如何將經濟破敗、意識型態歧異的東德納入德國的民主制度重建新德國，更為世人矚目，統一的德國開啓歐洲統一的願景，加速歐盟的成立及歐洲貨幣的統一，德國政府在面對突如其來的統一變局，及其後加入歐盟並成為歐盟中重要的領導國的過程中，如何將國家治理的井然有序並安然度過金融海嘯的風暴，確有其善治之道。

2005 年 11 月基督教民主聯盟黨魁梅克爾(Angela Merkel；統一前為東德物理學家)被聯邦議會選為聯邦總理，梅氏利用兩大政黨組成大聯合政府的時機，經由修憲方式促成德國兩個階段聯邦制改革，其中第 2 階段有關革新財政的修憲法案(2009 年 5 月及 6 月聯邦眾院及參院分別通過)，約束聯邦及各邦需共同建立一套有效制止債台高築的止債機制，為緩和國家財政危機，聯邦及各邦需共同履行平衡歲入與歲出的義務。修憲法律將自 2011 年生效，而此一止債機制應自 2020 年起全面發揮功效，該止債機制啟動後，於 2016 年起聯邦每年最高債務只許占國內生產毛額的 0.35%，而各邦自 2020 年起完全不得產生任何新的債務，此外，針對不可抗力的天災及危機之發生，明定例外條款；另為了德東財力弱勢五個邦考量，該五邦如善盡消除財政赤字的義務，皆可在 2011 至 2019 期間，依法每年獲得總計 8 億歐元的補助。

德國目前仍有相當的外匯存底，在歐盟中嚴格而言並無嚴重外債問題，惟各級政府間亦有日趨增加的債務，為了避免日後發生財政及債務危機，及防止聯邦與各邦未來債務日增發生財政問題，梅克爾政府下定決心堅持需減少債務並貫徹此項財政改革，其遠見、魄力、勇於任事不迴避問題及不達目的絕不中止的積極行為，相較美國財政赤字連年及歐盟發生主權債務危機的國家，在政府治理及行政管理上，確有值得我們學習之處。而梅克爾政府貫徹內政多項改革（例如：勞動市場改革、聯邦制改革、健保制度改革、養老制度改革、稅制改革、家庭生計改革、護理保險制度改革）及應變全球金融風暴等，均有卓越的成效，其領導變革、協調及團隊合作與各項治理決策、危機管理，顯有參考研究的價值。

本班第 1 組先前提出的政策分析報告，內容為「政府理財」，係是有鑒於地方政府競相舉債，造成債台高築，而中央政府也是每年歲入與歲出不平衡，年年赤字及債務增加，均可能於將來造成國家財政的危機，故對於歐盟國家主權債務情形特別關心，並將此一議題作為海外研習之重點項目。

本班第 2 組則對於前項改革中的相關教育改革深感興趣，由於德國職業教育系統具有相當有特色，故特別用心加以瞭解，此外在研習的過程，發現德國公務員的文官制度及相關保障措施與我國的制度相較，亦有可借鏡之事，並在李副主委的指導下，針對我國與德國制度的差異性做了進一步的比較探討，故該小組將此二議題作為海外研習之重點項目。



## 二、學習摘述

### (一) 政府組織架構及其運作之課程學習

本班參訪的聯邦總理府被定位於聯邦總理的幕僚機關，直接隸屬聯邦總理，其首長聯邦總理府幕僚長直接受命於總理，對總理負責。職能上，聯邦總理府在其幕僚長主持下，發揮為總理的領導及決策完成支援性的前置作業之功能，並統籌協調政府各部間部務的推動。此外，總理府還執行政府政策上預警的任務，如此一來，總理府便成為總理掌理國家大政建制性的幕後支援、導控和協調中心，也是政府領導人和執政團隊不可或缺的得力助手。

雖然德國是由 16 個獨立城邦所組成的聯邦政府，但邦與聯邦間並非是完全上下承屬的關係，而聯邦與邦的關係在德國基本法上已有詳細的規定。在德國基本法第 28 條中規定，「於縣市與鄉鎮之選舉，具有歐洲共同體成員國國籍之人，依歐洲共同體法之規定，亦享有選舉權與被選舉權。」、第五十條也提到，「各邦經由聯邦參議院參與聯邦立法、行政及歐洲聯合事務。」德國的府際關係之課題，已延伸至其與歐洲聯盟的互動架構問題了(陳朝建，)<sup>1</sup>，因此，德國有將近 200 名的代表參與歐盟 (EU) 的會議，以爭取該邦的主要權益。以布蘭登堡邦而言，維護其重要利益包含旅遊、再生能源及農業等，是代表成員參與歐盟 (EU) 會議的重要工作。

德國在邦級之下另劃分行政區 (Regierungsbezirke)，以本班參訪的柏林市 (城市邦) 為例，原來分為 23 個行政區。2001 年 1 月，柏林實施行政改革，把 23 個區合併為 12 個行政區；在行政改革以後，地方政府之間的重組仍然不斷。現時，整個柏林的 12 個行政區有各自的區議會 (Bezirksamt)，有五位評議員 (Bezirksstadträte) 及一位區長 (Bezirksbürgermeister)。區議會成員由區大會 (Bezirksverordnetenversammlung) 經選舉產生。不過，柏林市的區並不是獨立的都市，因為區政府的權力有限，而且隸屬於柏林的參議員。各區的區長合組成區長議會，並由柏林市的市長領導，向柏林參議員提供意見。此外柏林市雖如同各邦一樣就相關業務亦分別設有廳、處等單位及首長，但主要仍要向負責該業務的參議員負責。

柏林現在雖為德國的首都，但因統一前係分隔為東、西柏林，西柏林並由英美法三國共管，戰後並無整合及統一的重建及都市規劃，因此目前許多的改建工程及市容重整均在進行中，參訪的簡報人員 Mr. Karl-Heinz Löper 9 月 6 日在《全球視野－全球化與國際化時代的大都會公共管理》議題中說明：「人民所設計的城市，由人民畫出 (People who design cities, they draw cities.)」；又說：「全球化就是建立多國與多文化間的國際網絡架構 (Globalization is to invent the international structure by web-site among countries and cultures.)」。從過程來看，1990 年兩德統一後，德國 e 化行政治理的發展分五階段：

<sup>1</sup> 陳朝建，地方制度法專題：德國的府際關係

1990-1994 年統一初體驗，1995-1999 年行政組織再造，2000-2002 年現代化行政管理（建立公共行政制度與網絡工具），2003-2006 年展現 e 化效能，2007-2011 年高品質網路行政服務。在 e 化行政上，德國建立全球化網絡，提供了歐盟各國間資訊交流互動的可行性，共享「全球場域」，目標朝向跨國之間合作共榮的「全球治理（Global Governance）」。

而柏林市政府也有意朝國際都市的方向邁進，並希望藉由網路對話、市政透明化及政府 e 化等方式達到其成為現代化及全球化城市的目標，但相關的基礎設施及民眾使用率，相較於法蘭克福及其他大都市，柏林市仍有一段距離尚待努力。

德國地方自治是由上而下產生的，各自都有獨立的權限，例如在鄉鎮的稅包含土地稅、營業稅，部分大型的重要地方稅收由地方政府各自訂定，布蘭登堡邦比較特殊的如「狗稅」因為狗糞便由邦負責清潔，故邦會向養狗的民眾課徵狗稅，其他如奢侈稅（民眾擁有兩間以上的房子即課徵），另外像是娛樂稅等都是由地方自治單位決定課稅的種類。在特定的範圍內人民沒有權力反對，而稅額的高低，鄉鎮市的代表會也沒有反對的權限。

本班參訪的布蘭登堡邦內政廳，對於地方自治機關的權限是法律行政自治監督，其執法的行政內容主要為：

1、法規的制訂與監督：舉例而言，教育廳要求僅餘 6、7 名學生的學校廢校，但鄉鎮市不願意配合，就由內政廳依據規範代替鄉鎮代表會訂定自治規章，以作為廢校的行政作為；如有不服可再上訴行政法院尋求救濟。

2、財政的調節：例如，當財政廳不夠支付邦的財務執行時，就必須透過內政廳來做財政調節，因機制上會有一筆財政準備金來協助財政極度困難的鄉鎮。又如布蘭登堡邦轄內鄉鎮近期要興建一國際機場，相較於其他各邦轄市財源尚稱充裕，因此內政廳將不會再對其補助，因此財政的調節也是內政廳的重要功能。

## （二）公務人員保障架構及德國教育制度之課程學習

### 1、公務人員保障

現今德國公務員依據職務主體之不同，可區分為聯邦公務員、各邦公務員、地方自治團體公務員及其他公法人（公法社團法人或財團法人）之公務員。而根據工作的性質，德國公務員分為政府公務員（Beamte）、職員（Angestellte）和職工（Arbeiter）三大類，不同的類別享受不同的權利，承擔不同責任；其中政府公務員和其他兩類公務員之間區別比較大。職員與職工係以團體勞動契約（Tarifvertrag）來規範國家與其彼此間之法律關係，此兩類公務員的權利基本上與私人機構人員相同，可以組織工會、罷工等等，政府公務員關係則與私法上僱傭關係有別，為了保障政府的正常運做，德國法律剝奪了政府公務員的罷工權利。

不過公務員還是享有勞動結社權，因此公務員得經過選舉工會代表或職業代表，來行使其權利（聯邦公務員法第 91 條第 1 項）。然而德國聯邦公務員雖享有勞動結社權，但團體協商權及罷工權受到限制。公務員無罷工權，團體協商權亦因公務員職業性質具有特殊之公共性，故未能如一般勞工所享有。因此，替代性之整體協商法於焉出現，規定必須由公務人員協會與行政機關共同決定或協同參與的事項，以保護公務員之參與權利（林明鏘，2005：257-302）由於無一般勞工法上之團體協商權，相對則出現「共同決定」與「協同參與」等替代性措施。然而事業公務員和合約公務員則有罷工權，其罷工主要目的是推動雇傭合約的達成，而不是要和政府對抗；政府公務員雖然沒有罷工權，但有遊行的權利。

德國公務員協會制度係採「職業別」與「機關別」雙軌制，主要是由「職業工會」與「機關公務員協會」所構成。前者係超越個別機關而組織成立之職業協會，德國全國性職業工會最高的組織即為德國公務員聯合會(Deutscher Beamtenbund - DBB)；後者係由機關內所有公務員、職員與工友自由組成團體，兩者各由所屬會員選出代表組成全國「公務協議會」，以與政府協商。德國公務員聯合會(DBB) 是以「職業別」所組成擁有 120 萬會員的組織，是公務員最重要的組織。德國公務員聯合會雖然由於公務員權利的特殊性，它不進行勞資談判，其職能與其他工會不同，按公務員法規，它不需要簽訂勞資合同，也不允許組織公務員罷工。

德國公務員聯合會雖不能號召罷工，仍具有工會的一切特徵和巨大影響，其主要宗旨是在追求公務員薪資及福利的保障事項，以及保障公務員工作的工作機會，並支持合法權益。因此公務員聯合會對於規範公務人員權利義務法律之制訂或修正等，亦須肩負起協商、提出方針或建議之功能。依德國聯邦公務員法第 94 條規定，當行政機關擬就公務員的權利義務關係予以一般制定時，必須讓公務員工會的最高層聯合會有參與的機會（陳朝峰，民 92：52-53）。德國聯邦公務員聯合會在一般性、全國性有關公職人員權利、利益之爭取與促進方面，發揮了相當的功能，且因其地位在聯邦公務員法第 91 條及 94 條中獲得確保，尤其基於聯邦公務員法第 94 條授權，其必須參與規範一般公務員權利義務關係之前階段行為，使得聯邦公務員聯合會更能發揮其工會之功能，進而保障並促進公職人員之權利與利益。

至於以「機關別」組成的「機關公務員協會」，其主要功能則在於諮詢與仲介功能為主，所以協會之運作，莫不依循此二功能取向，希望能發揮法定功能，達成為機關服公職之所有人員謀求福利，並兼顧機關任務之順利履行的法定雙重目標。但因德國公務員無罷工權，團體協商權亦因公務員職業性質，具有特殊之公共性，故未能如一般勞工所享有，因此替代性之「整體協商法」因而出現，德國整體協商法之立法目的係為貫徹機關公務員協會成立之宗旨，給予公務員協會某種程度參與最終決定之機會與權利，該法主要係規定機關公務員協會之權利，與德國公務員聯盟等工會組織之團體協約權限無關。有關機關公務員協會最重要的兩種參與形式為：

（1）、共同決定：德國在勞動法制上有很強的共同決定色彩，故機關公務人員協

會或其上級之協會組織可依據「整體協商法」參與各最高行政機關制訂一般性或法規性的規範，展現「共同決定」的力量。規範之制定經由共同參與過程，且經公務員協會同意，行政機關始能做成決定，否則行政機關原則上不能採取其預定之措施，共同參與為參與規範中效力最強之參與型式，共決事項有機關內部人事措施、社會事項，與人事有關之機關內部措施等。

(2)、協同參與: 依據「機關公務人員代表法」須成立機關公務人員協會，德國機關公務人員協會亦不能與機關簽訂團體協約，但透過「機關公務人員代表法」的「協同參與」，機關公務人員協會能就準備制訂或修改機關內部之行政規則，其涉及人事及社會事項部分，以及機關之解散、限縮、遷移或合併，與機關共同討論；是整體協商手段中，效力較脆弱的一種參與型式。依照德國機關公務員法第 69 條第 4 項之規定，當最高行政機關與公務員協會不能達成意見一致時，則由協議機構決定之。所謂的協議機構即為職員協議會，協議會的委員係由各服務機關具有選舉資格的職員所推選，委員人數並不固定，最多以 31 人為限，視職員人數多寡而定，按公務員、職員、職工三種比例分配，再按男性及女性比例分配，委員任期三年。職員協議會原則上係共同決定之最終決定機構，故行政機關與公務員協會應同時受其決定之拘束。凡符合法定協同參與之事項者，行政機關於採取措施前，應先與機關公務員協會進行共同討論，以便達成彼此互相諒解之目標，並兼顧公務員協會之共同討論權利，但機關部分公務員之人事案，涉及統治權之核心內容，亦即當特定公務員之人事案若屬部長及總理之固有權限者，該等爭議仍不屬於協議機構決定，此時協商機構只能對行政機關提出建議案，而由行政機關自行做最終之決定。

## 2、德國教育制度

德國教育體系原則上在學童 10 歲時就針對每位學童的表現及興趣，就其未來的學習分別進行不同的規劃，主要分為一般教育及職業教育，由於德國職業訓練仍循傳統工藝匠師所採行的師徒制，故職業教育中大師的指導及認可非常重要，故其職技教育中，個人傳授及長時間的學習為職業教育中重要的一環，也因此培育出的職業技術人才不僅專業且敬業。不過對於過早將學童分類而納入不同的教育系統，是否確實符合個人人格發展趨向，以及對僅 10 歲的學童進行未來生涯的判斷是否會太早，本班學員對此亦有質疑並進行精采的對話及提問，而對於補救機制是否完善亦有不同的見解。此外有學員認為，由於時代變遷職業技能變動激烈，相關職業學習能否合於未來所需，而過長的學徒制學習，將使遭時代淘汰行業的從業者難於轉換跑道。

德國基本法中明定凡公民皆被賦予受教權，16 個邦 (Länder) 皆有自己的憲法及政府，德國的文化與教育是各邦自行掌理執行的領域，基本法中教育政策的精神是全程義務，鼓勵學生自由發展，使得德國的教育環境與制度極具彈性的形象，深受國際肯定。德國的技職教育採雙元體制，指的是同時有兩個教育體，即企業與職業學校，除了考上文理中學者將免試進入一般大學外，一律接受技職教育，並由企業界提供實務技術培養

的訓練。

不過，之前德國第一階段修憲法案中，也有許多教育制度的改革，如：聯邦不得再支援各邦教育發展方面的財力之規定（聯邦與各邦禁止合作條款）；將大學的研究與教學明確區隔；容許 16 個邦得在規範大學入學及畢業事項上有多樣不同的法規等。這些改革造成一些學者及專家們的疑慮，認為政府就教育相關事項的改革方案將致使現存的結構問題更加嚴重，並削弱德國教育及科學研究成果在國際上的競爭力。

### （三）歐盟(EU)現況及展與德國外交政策之課程學習

#### 1、德國在 EU 之角色

EU 發展之新思維則是建立在互敬、互信、關愛及信任之基礎上，強化歐洲之力量、保障歐洲國家之安全及維持歐洲國家之和平，各會員國均在約制之內，不攻擊及他國，亦不受他國攻擊。達成上述目標之工具為超越國籍主義(supernationality)，亦即移轉國家之部分主權（如讓出貨幣發行權），其整合是先聯合行政，其後不斷擴大整合範圍，目前共有 27 個會員國。探究 EU 發展過程，其乃是從經濟整合開始，經由協商逐漸向政治整合的一個進程。

在 EU 之內，沒有一國具有主導權，東、西德統一之後自動成爲一個會員國，德國加入 EU 之最大利益爲政治上與各國維持和平關係，且增加德國對 EU 國家之出口，目前德國出口有 3 分之 2 係屬輸往 EU 其他國家，德國並保證每年支付 2,500 億歐元予 EU。

#### 2、歐盟現況

##### （1）最適通貨區(Optimum Currency Area, OCA)

依據 1961 年 Mundell 提出一個成功之通貨區必須具備 4 項要件：

- （I）區域內人員之自由移動。
- （II）區域內資本自由移動之開放程度及薪資與物價之彈性。
- （III）風險分攤系統，例如財政之自動移轉機制，將貨幣於受上述 2 項因素影響之地區內重爲分配。
- （IV）區域內國家有相同之商業循環。

另包括

- （V）人民間之團結一致。

(VI) 相同之想法。

不過到目前為止，EU 從不是一個 OCA。

## (2) 穩定與成長方案(Stability and Growth Pact)

此方案係於 1993 年簽訂之馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)中訂定，標準包括：

(I) 物價穩定：通貨膨脹不得超過最低 3 國平均數加計 1.5 個百分點。

(II) 預算赤字：不得超過 GDP 之 3%。

(III) 債務餘額：不得超過 GDP 之 60%。一國之債務若已處在高水準，則債務餘額穩定遞減亦是可接受的。

(IV) 利率水準：不得超過通貨膨脹率最低 3 國之長期利率加計 2 個百分點。

(V) 匯率穩定：匯率必須維持在預先設定之波動範圍並維持 2 年。

然各國 2010 年通貨膨脹率、預算赤字、債務餘額、單位勞動成本、經濟成長趨勢等，幾乎皆無法達到馬斯垂克條約之標準。依馬斯垂克條約第 126 條規定，各會員國應避免超額政府赤字，但實際情況並非如此，馬斯垂克條約顯然對各會員國並無約束力。

## (3) EU 之短期方案

2010 年 5 月，會員國創立歐洲財政穩定機制，總額 7,500 億歐元，對於財務困難之會員國一次可給予最高達 4,400 億歐元之貸款，2010 年 5 月 EU 國家財長對希臘援助 1,100 億貸款。

2010 年 9 月提出 European semester 計劃，此計劃係指歐洲委員會每半年將對會員國之預算及結構性政策加以檢測是否有不符合或潛在之不平衡情事發生。

## (4) EU 之長期方案

歐洲穩定機制(European Stability Mechanism, ESM)，2013 中期，ESM 將對歐元區財政困境國家提供協助，協助內容將視該國遵循現行經濟及財政調整方案之情形而定。歐盟區同時設定五項具野心之目標，包括就業、創新、教育、社會 inclusion 及能源與氣候，並預計於 2020 年之前完成。

## (5) EU 之擬議方案

(I) 2011 年 1 月德國與法國共同提出擬議之「競爭方案 (Pact for Competitiveness)」，內容包括取消新資案物價指數調整制度、學歷之相互承認以促進勞動力之流動、建立一個一致性之公司所得稅核定基礎、依人口發展情形調整退休年金制度、強制各會員國於憲法中明定債務警示機制、建立國家級之銀行危機管理。

(II) 2011 年 3 月提出「歐元區加值方案 (Euro Plus Pact)」，目標包括提升競爭力及就

業率、加強財政之永續及穩定。

(III) 2011 年 8 月德法共同擬議 17 個會員國，應加強經濟政策之密切協調、歐洲經濟政府及治理、公司所得稅制之統合、針對金融交易建立一項共同稅制及平衡預算制度。

### 3、參訪德國聯邦外交部---聯邦政府之全球觀

德國外交部駐外共有 230 個駐點，人員共 6,000 人。此次參訪由熟悉亞太事務之德國外交部官員接待，就外交政策所包含之領域如經濟、民主、公共建設、人權、教育、貧窮、社會不均等面向加以說明。就經濟面而言，自由貿易協定為不可避免之趨勢，內容包括合作及技術移轉等，能源供應及核能電廠等則是未來之重點。政治面而言，希望與亞洲國家建立政治夥伴關係，與台灣及大陸維持和平及穩定關係。雙邊關係方面，台灣與德國已互免簽證，同時 EU 為台灣之第 4 大貿易夥伴，未來可加強雙邊之合作，避免雙重課稅協定將於近期內簽署，通關協定及司法方案等亦正積極進行中，德國國會與台灣亦有非常友好之關係，相信未來兩國關係將更趨良好。本班學員亦就課稅資訊交換、ECFA 簽署對於德國與台灣簽署 FTA 之影響、如何促進兩國在藝術教育方面之交流及對死刑之人權問題等交換意見。

#### (四) 組織領導與管理之課程學習

本課程涵蓋管理者的角色、組織文化、組織變遷、激勵與誘因等內容，並將管理者的角色區分為八類，Facilitator, Mentor, Innovator, Broker, Coordinator, Monitor, Producer 和 Director。前四種角色是具有彈性性質，後四種角色係屬於穩定性質。每一個管理者在這八種不同角色的扮演上程度更有不同，宜視不同情境適度調整，但不宜過度發展某一角色，如過度偏重某一種角色，均會有所偏差。換言之，成功管理者的不二法門是在不同情境間圓融轉換角色，即是管理的藝術。

Mr. Christoph Hellge 講授如何激勵員工工作及如何作出適當的考核與評估，並藉由案例說明加入下列正面因素時，工作動機會提高：

- I. Content or work itself
- II. Recognition from hierarchy and colleagues
- III. Responsibility and challenges
- IV. Room de maneuver
- V. Opportunity for promotion and growth

反之，對於降低工作動機的負面因素則需避免出現。

另外藉由一項危機處理的團體活動，讓學員體會出在危機出現時如何進行情境領導

及團隊合作，並思考風險評估與從事危機管理應注意的相關環節。

## (五) 治理與合作管理之課程學習

授課者以德國能源規劃案及其他相關案為例，說明領導人職能主要在指出方向，讓執行者及相關人員得以依循該正確方向達成目標，由於治理涵蓋領導、統御、操控、溝通及協調等面向，治理的重點範圍也十分廣泛，包括找出問題、設定目標、成立工作小組互為合作、對內與相關部會合作、對外則與國會議員、媒體、民眾、NGOs 等互為溝通。

由於合作對於所欲達成目標影響甚深，有關合作(Cooperation)模式之四步驟應特別注意，其過程為 1、合作(Cooperation)，主要為資訊交換；2、協調(Coordination)，共同規劃及調整；3、與對手合作(Collaboration)，使用共同資源；及 4、強化(Condensation)，建立機構以為推動。前三步驟屬策略聯盟，第四步驟則為組織發展。合作綜效可分為水平綜效如規模擴大之效果，垂直綜效如能量之互補(例如，區域內健康照護與社會企業之結合)及相互綜效加值鏈(例如，林場所有人與鉛筆製造廠之連結)。

而治理決策之思考步驟為確認(Recognition)、修正(Adaptation)、系統化陳述(Formulation)、執行(Implementation)及評估(Evaluation)，以德國再生能源推動為例，先確認問題所在、透過機構間之討論、找出政策工具、可能受影響之組織或人員，負責推動之單位並不斷追蹤評估及檢討。

在治理與合作管理的層次上授課者提出治理與合作管理之 ASAP 模式，即結盟(Alignment)、利害關係人(Stakeholders)、架構(Architectures)及程序(Processes)，對於相關方案實施前，為健全綜效及合作發展，應注意將下列因素列為考量基礎：

- I. 綜效可能性分析---綜效領域之善良管理人注意義務。
- II. 觀察重點---主題、領域及指標之選定。
- III. 資訊之產出---收集及分析資訊，品質及數量須兼顧。
- IV. 決策支持---精簡之結論、說明及具體化內容，並須考量行政及政治決策程序。

授課者並藉由研究員所提出之案例檢驗 ASAP 模式的運用，經由對談、討論及演練期盼有助於學員未來政策之擬定與推動。

由於時間有限，對於研究員的學習需求及對問題更深入的探討，自然無法完全滿足，然而短暫卻別具風格、遠離工作環境、較可專心的學習，給了研究員更開濶的思考與不同的觀察，相信對每一位參與者而言，都有豐碩的收穫。



### 三、心得

德國 10 天的研習歷程所得，經本班成員充分討論後，共計歸納出以下十六項學習心得：

(一) 避免倒閣出現政府空窗期的「建設性不信任投票」(konstruktives Mißtrauensvotum) 制度設計，具有維持政府穩定之作用。

德國基本法將不信任投票修改成「建設性不信任投票」，依據基本法第 67 條規定，聯邦眾議院可以在以絕對多數選出繼任總理的前提之下，對現任的總理提出不信任投票。經由建設性不信任投票的設計，國會可以在維持多數的基礎來進行政府的撤換，同時也能避免國會倒閣後無法選出繼任總理所造成的組閣危機。

(二) 自由民主原則下確立「政黨國家」的原則，避免政黨成為政治反作用力。

基本法另外確立了「政黨國家」的原則，隨著國會逐漸成為政治運作的核心，政黨在憲政運作中扮演的角色日益受到重視。因為政黨主要的活動場域在於國會，因此當議會民主被建立起來的時候，政黨也成為議會民主運作成敗與否的關鍵角色。基本法除了重新定位國會的角色之外，也對政黨政治做了一些原則性的規範，尤其是直接透過基本法避免政黨反自由民主的行為。依據基本法第 21 條的規定，政黨的組成和內部組織必須符合民主與自由，而其宗旨和行為若違反自由民主的原則，經由聯邦憲法法院審理確定後可以要求解散。基本法在政黨這個憲政元素上所欲達成的目標，是建構一個健全的「政黨國家 (Parteienstaat)」。

(三) 上下級政府間的既合作又監督關係，經由通力配合有助於行政效能提高。

不同層級政府之間的關係可分為合作關係與監督關係，合作關係具有「雙重性」，是聯邦州和地方政府職能承擔的一個主要特徵。聯邦州和地方政府一方面要履行自己的專有職責和地方自治的職能，另一方面還要執行由聯邦和州政府所分派委託的任務。聯邦和州政府往往將其大部分的行政或者執行功能授權給下一層級的政府，除了聯邦和州

專屬管理的事項外；大多數的事務仍需要各個層級的通力配合才能完成。在德國，縣地方政府除了管理地方自治的事務外，還要負責執行一些由州授權執行的職責。而監督關係乃是地方政府的自治行為要接受州政府的監督，州政府主要核實檢查地方政府的活動是否符合法律。州政府對地方政府的監督主要有以法律控制，各州分別制定了《市鎮、州轄市自治法》、《縣自治法》。

#### （四） 德國縣市地方權限較大，有助於地方施政因地制宜的發展。

德國縣市地方議會有權制定行政的基本原則(Grundsätze der Verwaltung)，但是其餘則權限則歸於縣市地方行政首長；因此縣市地方行政首長有權對地方行政內部組織加以規定，有權建立內部司處(Dezernat)、局(Amt)結構，並決定此等單位間之業務劃分。因此縣市地方行政機關的組織權，原則上歸於地方自治團體，而非屬於邦之權限。縣市地方行政組織如何設置，係屬地方施政的偏好與資源配置的展現，從而應歸屬於地方自治團體，地方自治團體一般而言，只受到立法者經由立法程序的法律範圍內事項的限制。

#### （五） 地方權限的各項制約措施，有效防止地方濫權。

德國各邦的授權並未導致地方之濫權，經由柏林地區的組織權運作結果實例顯示，地方頗為節制。就其原因或是因為地方必須承擔組織與人事經費，而且事實顯示各地方自治團體已有負債情形。加上地方議會對於地方行政體制原則的決定也應有一定的權限，此種權力的牽制也對地方行政機關構成一項制約。而由於德國的民意素質較高(相較於其他新興民主國家)，地方民意很容易形成公共意見呈現，造成輿論的監督力量；加上德國多黨林立，黨際與黨內競爭激烈，因此公共事務容易攤開檢視，也使得地方議會審查的精密度提高，这些都構成對地方政府有效的監督。

#### （六）堅持財政改革，勇於減少中央及地方預算赤字及債務。

德國在 2009 年第 2 階段有關革新財政的修憲法案(2009 年 5 月及 6 月聯邦眾院及參院分別通過)，約束聯邦及各邦需共同建立一套有效制止債台高築的止債機制，為緩和國家財政危機，聯邦及各邦需共同履行平衡歲入與歲出的義務。修憲法律將自 2011 年生效，而此一止債機制應自 2020 年起全面發揮功效，該止債機制啟動後，於 2016 年起聯邦每年最高債務只許占國內生產毛額的 0.35%，而各邦自 2020 年起完全不得產生任何新的債務，此外，針對不可抗力的天災及危機之發生，明定例外條款；另為了德東財力弱勢五個邦考量，該五邦如善盡消除財政赤字的義務，皆可在 2011 至 2019 期間，依法每年獲得總計 8 億歐元的補助。

當歐盟中許多國家相繼發生主權債務危機時，德國政府此種勇於面對問題及防範未來危機的風險管控，堅決貫徹此項財政改革的決心，確實值得我國學習及效法。

#### （七）政府的治理決策及策略管理，除應具前瞻性外，更要建立與我國政

治環境相合的治理與合作管理模式（即具台灣特色的 ASAP 模式），並加強溝通技巧。

本班在德國研習時，有關「治理與合作管理」課程係針對政策擬訂、推動策略及架構、至最後付諸執行，提出理論架構，並以德國再生能源政策及立法之推動為例，以實例驗證理論。觀諸我國過去推動之政策及立法，例如最低稅負制度之推動，自政策之目標擬訂、成立工作小組擬定推動策略、與利害關係人之溝通(包括立法委員、民間團體、公民會議、學者專家等)並尋求支持，最後順利完成立法並順利實施，可謂與德國再生能源立法之推動異曲同工。當前政府面對民眾對施政之要求日增，必須推動之政策亦有增無減，未來在重大政策之推動上，可參照德國成功之先例，找出關鍵利害關係人、主要及次要利害關係人逐一溝通，尋求最大共識，以利通過相關立法並順利實施。

(八) 政府及外交部門的努力使我國可以獲得世界一百二十餘個國家的免簽證，確使人民及企業受益，此一政績應予肯定。

本班赴德研習完成原訂 9 月 16 日(星期六)從柏林搭德航於法蘭克福轉華航班機回國，於行李上機後旅客正在候機室等候準備登機時，德航機長卻宣布因飛機機械問題短期無法修復，故該航次取銷，由於事出突然，加上行李必需退運重新取出再託運，致時間上已確定無法及時轉搭原訂華航班機，由於大部分研究員星期一均已排定相關行程，一旦取銷後續問題處理複雜，故傾向最好能於隔日搭機，惟緊急查詢華航隔日航班亦無機位可供本班人員搭乘，經再聯繫承辦旅行社及並經外交部協助，僅奧地利由維也納返回台灣的華航班機尚有足夠機位，故本班經討論後決定由法蘭克福搭火車至維也納搭機返國，在火車由德國進入奧地利時因我國人民赴歐盟國家免簽證，故得以順利抵達維也納並及時返回國門，此次緊急狀況如沒有免簽證(不但省錢也省時)，則本班返國之旅能否順利於 9 月 18 日清晨抵達國門，恐無人敢有肯定答案，本班也是政府此一政績的受益者。

(九)公務員權利義務關係改變，對公務員權益保障提升。

德國傳統上，公務員關係被視為「特別權力關係」，其關係不受法律規範，對於公務員所為之負擔措施僅需基於其服從性即可，而無需法律依據。此種理論與法治國原則及基本權利之保障有違，現在公德國基本法第 33 條第 4 項後段明文規定公務員關係「一種公法上之勤務及忠誠關係」（Öffentlich-rechtliches Dienst und Treueverhältnis），亦即涉及基本權利之限制應有法律依據，並許可對之有關爭議提起行政爭訟。而有關公務員之權利保障，可分成集體性之權利保障與個別性之權利保障兩大類，前者乃涉及公務員之團體勞動權，而後者則涉及公務員個人權益之事項，乃公務員法中之規範對象。有關

機關首長所為一般性、整體性之管理措施或工作條件之變更時，原則上屬於勞動權之保障，而涉及公務員個人任用進退等權益事項，乃屬公務員法保障範圍。但是德國相較於法國的完整勞動權保障，其有關公務員整體性之管理措施或工作條件保障，似乎有所不足。

(十)教育體系變化靈活，教育與就業市場配合良好。

現行德國職業技術教育體系包括：職業學校、職業專科學校、職業補習學校、高級專科學校、職業完全中學，及專科學校。在雙元體制中，受教者既是學生也是學徒，理論與實務課程並重；聯邦政府依職業教育法主管企業培訓，各邦政府依各校之校規負責職校教學系統，形成極靈活、多變化的教育與就業體制。

反觀臺灣近年來大學急速增加，不管讀書的興趣與成效如何，幾乎每個人都可以考上大學，大學生素質良莠不齊；而技職教育不受肯定與重視，造成企業及產業界缺乏專職人才。相較於德國技職體系學生的多元升學與職業進修管道，此時應是嚴謹面對並檢討我國教育制度的時候了，重新思考「如何使未來的國家教育政策具有國際競爭力？如何造就出具宏觀、重禮儀、有實力的世界公民？」

(十一) 實現都市建設與交通重視節能減，落實環保概念。

經由參訪及市容觀察，發現有許多地方可以供我國參考或借鏡之處，例如：德國政府在兩德統一後，有關首都遷回柏林後該市的都市重新融合規劃與建設工作，是一項相當艱鉅的工作；由於二戰後東西柏林分由不同的政府的治理，當時的都市計劃及重建工作並無一個整體的設計及規劃，加上其後冷戰時期東德甚至以圍牆將西柏林包圍起來，加上二者政治理念不同，都市建築的風格迥然不同，呈現不協調的都市景觀，因此如何重新整合，保存有特色的部分（如：維持原有不同的大眾捷運系統），消弭歧異不協調的部分，重建美麗的歐洲新柏林，成為柏林政府長期努力的目標，近年來有些地區呈現新面貌，柏林也正逐漸蛻變成文化都會，這些過程應可作為我國都市更新的參考；此外，柏林市街及聯外道路均設有自行車專用道，使得上班族使用自行車作為交通工具的意願大為提高，有助德國政府節能減碳政策的推行，對於柏林市空氣品質更是大大的提升；而地下捷運系統、地面電車、區間鐵路與快速鐵路(均無出入口閘門管制)及公路巴士的綿密交通網，實可作為我國推動低碳都市相關配套措施的借鏡。

(十二) 青少年犯罪日多及移民融入德國社會困難已漸成社會問題

又此次近距離柏林觀察，發現柏林青少年犯罪似有日漸嚴重之趨勢，且青少年行為朝向危險及囂張，例如：跳上正在運行的捷運車頂上，及在公共交通工具上成群大聲喧嚷叫囂，故意使人駭怕，或使乘客不堪其擾提前下車等，顯示德國在青少年教育上也

有不少的問題。雖然向德國文官學院的同仁及本次聘請的德文翻譯吳博士請教，但只能約略知道部分原因是來自於外來移民問題，以土耳其移民為例，目前柏林已是除伊斯坦堡以外世界上土耳其人口最多的第二大都市，由於土耳其移民大都為勞工移民，加上信仰伊斯蘭教故多群聚生活於同一社區內，社區生活機能讓移民生活不用為語言操心，因此有些移民及其後代也不學德文，而自成一箇「次文化」或「次團體」（此並非社會學上的精確或正確用語，只是為表達其不同於德國主流社會的另一種文化或社會現象，所借用的詞句），由於無法與德國主要的社會相融合，相關的問題如學生逃學或青少年犯罪也日漸增加，形成社會問題；相對於台灣，我國近年來外籍配偶日增，有關外籍配偶子女遭受歧視及在校學習困難的情形亦多有所聞，德國的社會問題或可作為我國在外籍配偶的後續政策有所規劃，以避免許多可能的後遺症或社會問題。

### (十三) 國家主權債務不僅影響貨幣統合也使歐盟的整合面臨挑戰

EU 成立之始對會員國有強烈之要求，各國亦同意入會承諾，然隨著 EU 會員之增加，對於違反相關要求之會員國並未被要求嚴格執行原定之改善或懲處措施，導致原有規範失其意義。歐盟區面對部分會員國之債務危機，已然付出相當代價，世界各國亦同蒙其害，全球經濟前景似乎又面臨 2008 年金融海嘯以來之另一個嚴峻考驗。

隨著全球化發展，EU 之任何風吹草動亦影響到我國財經政策，目前 EU 之最大問題為其債務問題，我國雖無外債，但亦無法免於受到歐債危機之波及。EU 各國財政皆處於高額債務狀況，僅芬蘭一國尚稱合於入會規範標準，我國目前債務問題亦深受關切，EU 歐債問題值得我們進一步觀察，對於我國債務問題亦值得審思；此外對於之前盛行區域性統一貨幣的倡導及論調，似乎有重所檢視的必要觀。

### (十四) 政府重視藝術及人文教育，對於文化的投資及建設不遺餘力。

本班參訪的政府機關中都有擺設或布置相當精緻的藝術品，柏林市政府也提供許多經費補助文化團體，並編列預算贊助相關文化活動，經瞭解德國法令規定政府機關的建築在興建時，必需編列一定比例的經費用在與藝術相關的項目上，顯示德國國家對文化建設的重視，並認為政府應是藝術及人文教育的倡導者，相對我國雖然已經開始重視文化的保存及經營，但仍在初步的階段，只有提高人民對藝術的熱愛、瞭解、欣賞及支持，才能讓文化不斷的創新，政府所規劃的文創產業才有世界競爭力。

### (十五) 多黨政治顯現多元化，民主式競爭日趨成熟

此次赴柏林研習，適逢柏林市市長及議員改選，柏林街上只有藉由懸掛候選人的招牌廣告，才感覺到選舉氣氛，本班返國門之日為柏林市民投票之日，回國後知悉原執政黨與市長仍然勝選，顯然柏林市民對於該市經濟不景氣（失業率約 14%）雖然不滿，但對支持柏林文化不遺餘力的市長及其團隊還是給予相當支持；而競選期間並無人身

（柏林市長為同性戀者早為人所知，也不影響市民對其支持）等私人新聞及攻訐，只有政策的辯論，顯示德國選民對私生活的尊重及民主素養，相對於我國，對此仍有待加強全民民主教育，培養寬容及尊重，才能提升國人的民主素養。

## （十六）德國是一個深具反省力的國家與民族

德國戰後迅速崛起，成爲一個很現代的國家，但他們卻也有沉重歷史的記憶，從納粹毒害猶太人，到柏林的東西隔絕數十年，讓他們很沉重。

德國並非一開始就有很深沉的反省，在 50 到 60 年代一直是迴避與沉默的。直到 1969 年有了一個極大的轉折，當時德國聯邦總理，也是當時社民黨主席伯蘭特，代表德國到波蘭簽訂和平友好條約時，到了華沙的猶太人紀念碑前，他下跪謝罪，成爲舉世聞名的謝罪舉動，同時改變了世界輿論對德國的看法。我們在柏林看到了這張歷史照片，很震撼，這是需要何等的勇氣與智慧。

事實上，在 1970 年代，德國的青年人也是一股很重要的反省力量。他們質問他們的長輩，爲什麼在二次大戰時希特勒屠殺 600 萬猶太人，大舉侵略其他國家時不發一語？導致後來他們要承受世人指責德國人屠殺猶太人的罪名。

德國青年人很快地省思：「我們絕對不可以讓我們的後代質問我們爲什麼你們當時靜默，不反對經濟發展對於環境的破壞與污染，以致我們這一代沒有一個可以生存的環境？」於是他們發起綠黨，發誓要維護環境，使下一代有一個可以生存的自然環境。經過 30 年努力，德國有了今日綠色產品、綠色經濟的成就，也因爲德國青年人的反省，使世界對他們沒有那麼仇恨與戒心，讓他們可以重新站起來，在歐洲政經扮演一個舉足輕重的角色。

直到今日，我們仍可見柏林有多處散落的猶太紀念碑或據點，也看到綠黨競選的廣告。事實上，德國經過漫長的省思，也逐漸把從這樣的罪惡感慢慢解放出來，對於的歷史記憶的疑惑與不幸遭遇，終結在罪惡的納粹統治。反觀日本侵略亞洲，加害良家婦女當慰安婦，從不道歉，甚至朔造他們是受害國形象，日本雖貴爲經濟大國，卻無法讓亞洲人信任，又談何進步？

台灣也有沉重的歷史記憶，從白色恐怖到 228 事件，造成台灣很大的裂痕，我們如何找到和解的正義，正考驗年輕一代與國人的智慧。

## 四、政策建議

根據此次研習課堂所學、參訪所得以及小組心得所獲，本班成員乃針對台灣目前

情況，具體提出以下十項政策建議，希望提供相關機關決策時參考。

### （一）國會與政黨的制度設計可為未來憲政改革參考。

關於國會與政黨在德國基本法中的權限與相關規範的討論可以發現，德國在重新建構議會民主的過程中，是以一種間接的代議式民主、委任式民主來思考新的憲政秩序。在這個原則下，對於國會的定位更加直接的視為是憲政運作的核心機關，因此不僅具有政府組成與解散的正當性來源，也具有決定國家進入或離開緊急狀態的權力。除此之外，為了確保國會能夠有效的運作，也將政黨界定為代表人民在國會中最主要的行為者，希望藉由建立一個政黨國家的概念，來使議會民主得以穩定運作。而台灣修憲後使得總統權力制度化，尤其是對於組閣過程具有主動的權力；雖然總統憲法上沒有主動的解散國會權力，然而基於總統與整個行政院的關係，無論總統所屬政黨在國會有無多數，理論上國會解散權仍偏向於由總統主導的結果。若台灣預期以一個穩定的國會為憲政運作的核心，德國目前基本法對國會具有政府組成與解散的正當性來源的定位，以及政黨為代表人民在國會中最主要的行為者的理念，確有值得台灣借鏡之處。

### （二）可借鏡德國建立區域合作機制。

德國對超越個別縣市的能力或各別縣市所難以有效完成之業務，建立區域合作機制以完成任務；而經由本次的訪問過程所見之區域合作機制，更是對於台灣目前現況有很多的經驗可為參考借鏡。德國身為一個現代民主國家，其地方自治的歷程已歷數百年，聯邦與邦之間的關係與互動都是台灣地方政治發展可以參考的對象。而在區域治理、跨域合作的議題下，世界各國莫不透過各種管道及形式，積極促進區域共同發展。台灣自縣市合併升格後，5 都占全國 6 成人口，1/4 土地，5 都成爲 3 大城市區域的核心都會，因此德國的邦與邦間，及與中央（德國聯邦政府）間的互動，都是可以作為參考的依據。

而布蘭登堡邦與柏林邦的關係，與現今台北市與新北市都有似曾相識的感覺。尤其在「縣市合併」的議題，過去幾年台北市與新北市的合併談的沸沸揚揚，而布蘭登堡邦與首都柏林邦也曾經提議合併，終究在公民投票後，因反對居多而作罷。然而，涵蓋柏林邦的布蘭登堡邦，與涵蓋台北市的新北市之間其實是密不可分的，因此合作的議題就必須透過不斷的協商及合作來進行，因此才有「黃金雙子城」的協議出現。

另外，區域合作的議題，為了結合各地方間的資源與維護重點，讓資源得以充分運用，提升區域間的競爭力，大者如歐盟，小者如則為區域合作，而台灣因為資源有限，面臨全球化的競爭，於 2004 年北臺縣市共同簽署「北臺區域合作備忘錄」，正式宣示北台八縣市攜手合作迎向世界，並定期召開會議討論。自民國 93 年簽署「跨域發展合作備忘錄」至今，北臺區域合作已針對「休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家與新移民」等八大議題，已共同執行多項具體合作方案，也確立了區域合作的模式。

### （三） 參考劃分自治事項與委辦事項的立法技術減少糾紛

德國的縣政府承辦聯邦或邦政府委辦事項，其將該等委辦事項精確劃分自治事項與委辦事項，並精確規定監督權大小，德國在各專業法律明定該專業法律究竟為自治事項或委辦事項，若屬於委辦事項之情形，則進一步在該法律中精確規定上級機關所享有監督權大小，並在必要的條文中將劃交地方自治團體自主立法與執行的部分明確規範，亦即在此程度內此委辦事項屬於自治事項。換言之，即使一部法律被定性為委辦事項，其也得在必要部分規定為地方自治團體的自治事項，這種立法可避免過當或不足的授權。而台灣許多縣市接受的委辦事項，當有授權不足情況發生時，地方機關則以法律授權不足而不執行，造成人民權益受損，如參考德國法制或可避免此類事情發生。

### （四） 參考財政與福利政策方面啓迪新思維。

因全球經濟的不景氣，加上兩德統一後，德國政府為了拉近東西德的差距，將更多的財政資源投注在東德的公共建設上，而且也課徵了所謂「團結稅」來補助東德各邦。因此，也讓德國的財政面臨了極大的困難，因此財政收支的改革就成了重要的議題，而在這個改革的過程中，應考量各鄉鎮的財源，舉例而言德國有許多古老的城堡為各地方的重要資源，目前則採委託方式與私人企業經營，以增加國家財源。另外，由於城鄉的差距大，但福利制度是由聯邦來制訂的，但財源的籌措卻是由邦來負責，因此對於財政狀況較差的邦確實產生了困難，目前仍須協調突破與檢討。

而台灣目前在新的財政收支劃分法未能通過時，確實影響了各地方政府財政的調度，而在社會福利需求加大的同時，更對地方政府形成壓力，因此也同樣面對與德國相似的財政與福利的壓力。如何就我國現有行政組織及財政規模去尋求公義、發展、繁榮，應是刻不容緩的重要議題。

而德國財政法院的設計理念更是值得參考，德國財政法院辦案的專門依據是《財政法院法》。德國財政法院有 19 個，分為聯邦財政法院和州財政法院兩級，二級二審制。財政法院是專門審理有關稅收爭議的行政審判機關，主要是審理納稅人對徵稅不服，狀告國家財政稅務局的案件。對這種案件，可採取調解方式結案，只需雙方經調解達成一致，就可結案。偷稅漏稅案件涉及到數額的由財政法院審查決定，但如果觸犯刑法的由普通法院管轄；如對管轄權發生爭議，則由聯邦法院聯合委員會進行協調。台灣的財稅案件係由一般法院審理，而稅收爭議攸關人民權益，依據統計稅收爭議案件幾乎八成以上是行政機關勝訴，造成人民不信任審判結果，並一再訴訟；如仿德國由具專業能力之專門法院審理，審理結果較能取信於民也減少訟源。

### （五） 中央與地方均應加強政府理財能，妥適研議租稅課徵範圍及技術。



德國財政在 EU 國家中屬相對穩定，地方政府之財政雖亦仰賴聯邦政府之分配款，但對於自有財源之開創亦不遺餘力。此次參訪之布蘭登堡邦，其地方所課徵之租稅中，其中一項稅目---狗稅，甚受矚目，其課稅係以狗之體積為區分，課徵技術重點在於如何掌握狗之主人及狗之數量。由此一稅目之課徵可見德國地方政府對於稅源之開闢甚具新意，我國地方政府財政長期以來亦處於困境，如何開源節流是個不可避免問題，德國地方政府之新意頗具參考價值。

EU 部分國家之債務禍及全球，全球經濟成長均受波及，EU 雖已成立財政穩定機制以為紓困，但債務問題終須回到各國自行努力，EU 其他國家亦擔心中國大陸挾其龐大經濟實力插指歐洲，故各國均須審慎面對其財政問題。德國更明確訂定其在財政方面之努力目標，2016 年結構性赤字為 GDP 之 0.35%，2020 年聯邦預算赤字為 0，可見其為改善財政赤字之決心。我國債務問題目前尚在法定債限範圍內，但開源節流措施仍須各政府部門共同努力，不可掉以輕心。

(六) 因應全球化所引起資金跨國快速流動及貧富差距擴大，造成社會問題，政府應儘速採取對策落實社會正義，化解年輕世代及勞動族群與中產階層對貧富兩極化社會的不滿。

政府努力振興經濟，人民卻對經濟復甦無感，加上近年來北部地區房價高因應全球化所引起資金跨國快速流動及貧富差距擴大，造成社會問題，政府應儘速採取對策落實社會正義，化解年輕世代及勞動族群與中產階層對貧富兩極化社會的不滿。

由於政府努力振興經濟，人民卻對經濟復甦無感，加上近年來北部地區房價高漲，造成年輕世代及勞動族群與中產階層不滿，最近各國又掀起反富潮及「一起占領(Occupy Together)」行動，政府應儘速採取有效符合社會正義的對策，平息這些不滿情緒；例如：面對都會區之高房價，居住正義之要求有增無減，政府在合理房價方面之措施，在供給及需求面均加以考量，包括提供青年安心成家方案提供優惠貸款利率、已採行特種貨物及勞務稅(即俗稱之奢侈稅)對短期投機交易課稅等，並發揮原預期之效益；在供給面方面，也已擬議提供社會住宅(此一制度在德國甚為成功，此次研習雖未作為案例，但取得相關之資料供參，雖然我國國情與德國未盡相同，然他國實施成功經驗仍可作為我國未來推動之參考。)，然而，更要的是可參考德國及歐盟相關稅制的優缺點作為借鏡，再考量國情及人民的意見作為補強，建構合理、公平的現代化稅制(如不動產實價課稅等)，避免讓多數人越來越窮，並防止中產階級消失，這樣台灣社會才能更公平、和諧與進步、成長。

(七) 借鑑德國建立公務員協商機制強化對話管道。

德國擁有為數眾多之公務員，但是隨著國家任務之轉變及德國聯邦政府財政預算之減縮，公務員制度必須隨之進行改革調整。聯邦公務員團體於 2004 年共同簽署一份名為「公共職務的新途徑（*Neue Wege im öffentlichen Dienst*）」的「重點文件（*Eckpunktepapier*）」作為聯邦公務員制度改革方向。文件中顯示在公共行政機關及公營事業任職之公務員，提出在「符合彈性、以能力為導向、禁止歧視及透明化」等原則下，要求公共職務中雇主與工會同意針對薪資報酬，以團體協商方式取得一致之共識下，改革公務員薪資結構。德國協商機制是鼓勵對話，並就對話結論之執行權限予以鬆綁，但因屬對話性質缺乏強制力，其對於解決公務員實質性權益保障，似仍有不足。但是目前聯邦公務員團體及薪資聯盟以及服務業工會聯合會，經由協商機制共同提議，希望在憲法賦予範圍內，創立全國一致的、具有彈性、以能力為標準之公務員法及俸給法。台灣目前公務員協會也開始運作，相對於德國所謂的「一隻腳勞動權」，台灣公務員協會可以說是「新生兒」，尚未開始站立，因此借鑑德國建立對話機制，應是台灣公務員協會開始站立的一個立足點。

#### (八) 有關政府組織改造方面的借鏡。

1991 年兩德統一後，在兩德制度差異、財政陷入困頓及行政效率等問題，活化各邦的能量成了重要的課題，面對兩德統一後，大量的公務人員問題，因此德國開始執行了嚴格的裁員計畫，訂出了一定減少的額度，至 2020 年底規劃人員精簡的額度為 50%。而在這個人員精簡的過程，邦與邦之間有些部門的設立就必須以合作的方式產生，比如布蘭登堡與柏林的有些部門就僅設立一個機關，以合署辦公的方式進行。而這個議題，可以給目前政府積極推動的「組織改造」很好的參考，另外在地方政府如未來台北市與新北市共同成立的「淡水河流域管理局」之政策，也是以精簡組織與資源整合的觀點所設立。

#### (九) 有關文化建設及人文教育方面的借鏡

德國法令規定政府機關的建築在興建時，必需編列一定比例的經費用在與藝術相關的項目上，同時也大力贊各項文化活動，顯示德國國家對文化建設不論硬體、軟體均同等重視；因此我國對文化建設的重視，不應僅著重在硬體的投資及建設，而應是加強文化人才的培育，並應在國小及國中教育中積極落實藝術、文化等相關人文教育，以培養對藝術、文化的基本欣賞或鑑賞能力；政府身為國家藝術及人文等文化的倡導者，除了重視傳統文化的保存及經營外，更要藉由台灣的環境及歷史等優勢，提供適當資源，鼓勵人民融合並創造更具台灣特色的華人文化，並應採取具積極的措施，諸如稅制優惠或設立基金等方案以提升人民對藝術的熱愛、瞭解、欣賞及支持。方能達到文化台灣及華人文化領導地位的目標。

#### (十) 有關職業教育制度方面

台灣由於大學開放政策造成大學數目過多，各校爭搶學生，使得高中畢業生幾乎人人皆可上大學，但職業市場卻只有有限的工作機會提供給大學畢業生，顯示高等教育資源嚴重浪費，此外我國少子化現象日趨嚴重，使得大學競爭激烈，部分大學甚至難以經營，通才性及研究性教育方針調整勢在必行，德國的職業教育制度雖有國家過早介入的缺點，但職教強調技藝的傳授及重視實作經驗的教學方式值得我國借鏡，因此我國或可研究於國中畢業或高中某階段時，實施一般及職教分流制度，並將部分大學改造成垂直性職業大學，導入技藝的傳授及工廠實作經驗的教學方式，除可解決大學過剩的問題外，也可培養國內工業基礎技術人才，並提高我國工業技術水準。

## 五、結語

本班研究員 7 人加上輔導員及隨行人員合計 10 人，參訪德國聯邦主要行政及立法機關，對於相關組織的運作有較深入瞭解，惟限於時間無法參訪代表地方政府權力並參與歐盟具有重要地位的聯邦參議院，以及未能對在西方三權中居於重要權力平衡的司法機關為更進一步觀察，實為美中不足之憾，然而每位研究員都非常珍惜此次研習的機會，不僅勤作筆記、熱烈發問及討論，更重要的是大家對於自己的專長及工作領域相關事項，都想要充分利用次研習作更進一步的比較研究，或學習新觀念、新思潮、新視野，但是由於要學習、要瞭解的事物太多，時間有限，無法盡如人意。然而僅僅 12 天的德國生活（10 天的學習），卻也讓大家獲得許多書本及課堂上學不到的親身體驗及感受，這種經驗對每個人常是難以言喻但卻可能是影響深遠的；尤其是返國當天因德航飛機機件問題，該航次取消，以致無法按原行程返國，造成許多必需連繫、選擇、決定等後續的處理，宛如以前課堂上的危機處理案例，所幸李副主委領導有方，在家蕙秘書及彥達科長的不斷聯繫，謝教授文真與航空公司的談判及駐外人員的協助以及本班全體研究員發揮團隊精神配合下，終於完成一次不可能的任務。感謝保訓會及文官學院提供這樣的機會讓我們除了課堂學習之外，更能遠離工作的干擾專心體會不同政治、文化的另類學習，有人說「學習本身就是一種改變」，可見學習並不是出席或上課，也不僅僅是聽或讀，而是如何將所學到的事物內化成自己的知識，甚至轉化為自己的智慧並化為行動力，應用到我們個人的工作崗位上，相信每位研究員、李副主委、彥達科長及家蕙秘書都會將這終身難以忘懷的海外研習經驗，伴隨自己創造未來更美好的人生。

## 叁、參考資料

### 一、引用文獻

王丹，2010年，〈德國專門法院〉，<http://bjtlfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=1292>，2011年9月24日查詢。

林明鏘，2000年，〈公務員法研究〉（一），國立台灣大學法學叢書，學林文化總經銷。

陳朝峰，2003年，〈我國公務人員集體勞動權法制之研究—以公務人員協會法為中心〉，國立中正大學勞工研究所在職碩士專班碩士論文。

陳朝建，地方制度法專題：德國的府際關係。

黃朝盟&謝麗秋，2005年10月號，〈擴大公務人員協會協商權之探討〉，公務人員月刊第112期，頁4-12。

〈德國政府組織與空間規劃體系之介紹〉，

<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cpclass/class12/ch26/sec2.htm>，2011年9月24日查詢。

## 二、課程資料

德國文官學院提供之上課講義及課程相關資料

### Governance and Management of Cooperation How to set up strategies and put them into action?

public one



Andreas Huber & Holger Kindler, 15/16.09.2011



## History



# Optimum Currency Area (OCA)

Four criteria for a successful currency area by Mundell (1961):

1. **Labour mobility** across the region.
2. Openness with **capital mobility** and price and **wage flexibility** across the region.
3. A **risk sharing system** such as an automatic fiscal transfer mechanism to redistribute money to areas/sectors which have been adversely affected by the first two characteristics.
4. Participant countries have **similar business cycles**.

In addition:

5. Sense of **solidarity** among the people(s).
6. Similar **mentality**

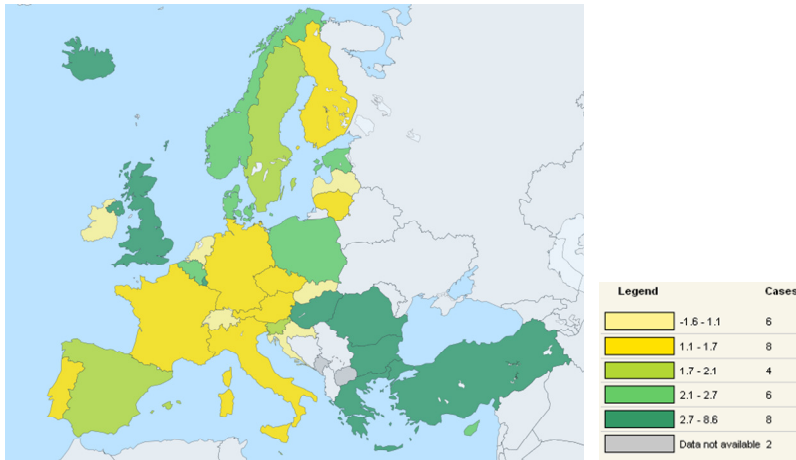
→ **The EU never has been an OCA!**

## Stability and Growth Pact

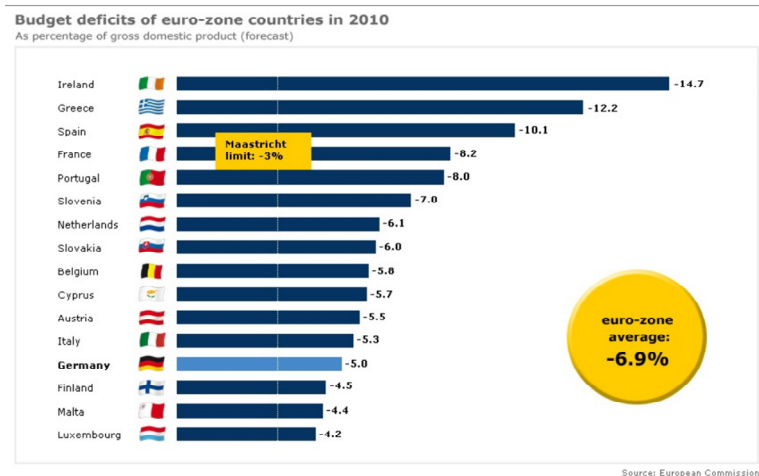
Convergence Criteria (Maastricht Criteria)

- **Price stability:** The inflation rate should be no more than 1.5 percentage points above the rate for the three EU countries with the lowest inflation over the previous year.
- **Budget deficit:** This must generally be below 3% of gross domestic product (GDP).
- **Debt:** The national debt should not exceed 60% of GDP, but a country with a higher level of debt can still adopt the euro provided its debt level are falling steadily.
- **Interest rates:** The long-term rate should be no more than two percentage points above the rate in the three EU countries with the lowest inflation over the previous year.
- **Exchange rate stability:** The national currency's exchange rate should have stayed within certain pre-set margins of fluctuation for two years.

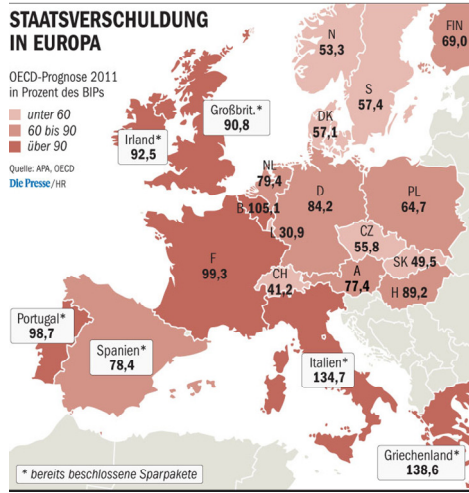
# Inflation (2010)



# Budget Deficit

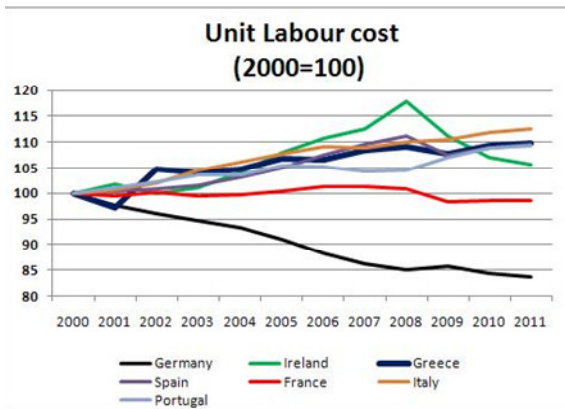


# Public Debt 2011 (exp.)



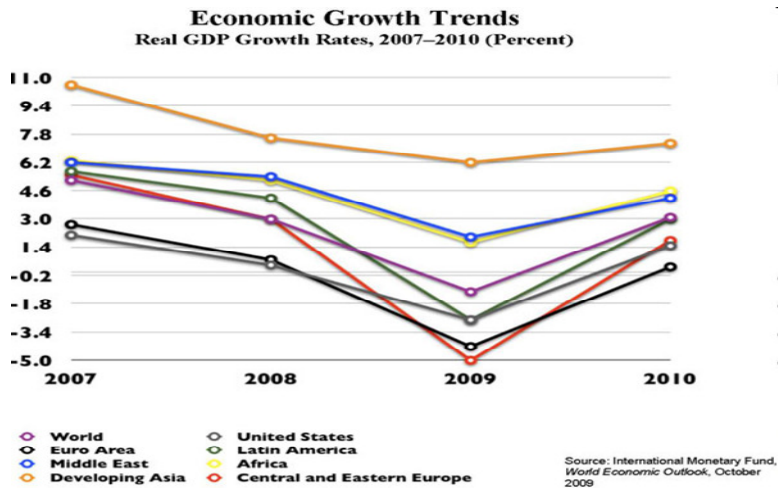
Maastricht  
Criteria:  
60 %

# Unit Labour Costs





# Economic Growth Trends



What happened to the Maastricht criteria?

Article 126 in the Treaty on the Functioning of the European Union – Economic Policy:

“Member states shall avoid excessive government deficits.”

## EU Response (short-term)

- May 2010, the **European Financial Stability Facility (EFSF)** was created by the euro area member states:  
As part of the overall rescue package of **€750 billion**, EFSF Euro Area Member States for up to € 440 billion for on-lending to EAMS in difficulty, subject to conditions negotiated with the European Commission in liaison with the European Central Bank and International Monetary Fund and to be approved by the Eurogroup.
- May 2010, Euro-countries finance ministers: 110 billion euros **rescue plan for Greece** - 80 billion euros in bilateral loans in three years spanning until 2012. 30 billion would come from the International Monetary Fund (IMF).

## EU Response (short-term)

- September 2010, **European Semester**:  
The European semester is a six-month period every year during which the member states' budgetary and structural policies will be reviewed by the European Commission to detect any inconsistencies and emerging imbalances. The aim is to reinforce coordination while major budgetary decisions are still under preparation.

# EU Response (long-term)

## European Stability Mechanism (ESM)

- Mid-2013, The ESM will be able to provide assistance to euro area Member States in financial distress. Assistance will be conditional on the implementation of a strict economic and fiscal adjustment programme, in line with existing arrangements.

## Europe 2020 (EU 2020)

- The Union has set five ambitious objectives - on employment, innovation, education, social inclusion and climate/energy - to be reached by 2020. Each Member State has adopted its own national targets in each of these areas. Concrete actions at EU and national levels underpin the strategy.



## EU Response (proposed)



February 2011,

Franco-German **Pact for Competitiveness**:

- Abolishment of wage/salary **indexation systems**
- **Mutual Recognition** Agreement on education diplomas and vocational qualifications for the promotion of mobility of workers in Europe
- Foreseeing the creation of a common assessment basis for the **corporate income tax**
- Adjustment of the **pension systems** to the demographic development (i.e. average age of retirement)
- Obligation for all Member states to inscribe the **„debt alert mechanism“** into their respective Constitutions
- Establishment of a national **crisis management regime for banks**

## EU Response (long-term)

### The Euro Plus Pact:

March 2011, in line with and strengthen the existing economic governance in the EU.

#### Goals (1):

- Foster **competitiveness** – progress will be assessed on the basis of wage and productivity developments and competitiveness adjustment needs.
- Foster **employment** – “flexicurity”, reduce undeclared work and increase labour participation, life long learning & tax reforms.



## EU Response (long-term) € +

### The Euro Plus Pact:

#### Goals (2):

- Contribute further to **the sustainability of public finances** – Sustainability of pensions, health care and social benefits & national fiscal rules.
  - Reinforce **financial stability** – National legislation for banking resolution, strict bank stress tests coordinated at EU level & for each Member State, the level of private debt for banks, households and non-financial firms will be closely monitored.
- **each year participating Member States will agree at the highest level on a set of concrete actions to be achieved within 12 months.**

## EU Response (proposed)



August 2011, Franco-German proposal:

- Call for closer coordination of economic policy among the 17 countries that share the Euro.
- European Economic Government & Governance.
- Harmonizing their national policies on corporate income taxes and to establish a common tax on financial transactions by 2013.
- A "debt brake" or balanced budget amendment for Euro-states.

→ Old wine in new bottles

## German Response „Schuldenbremse“

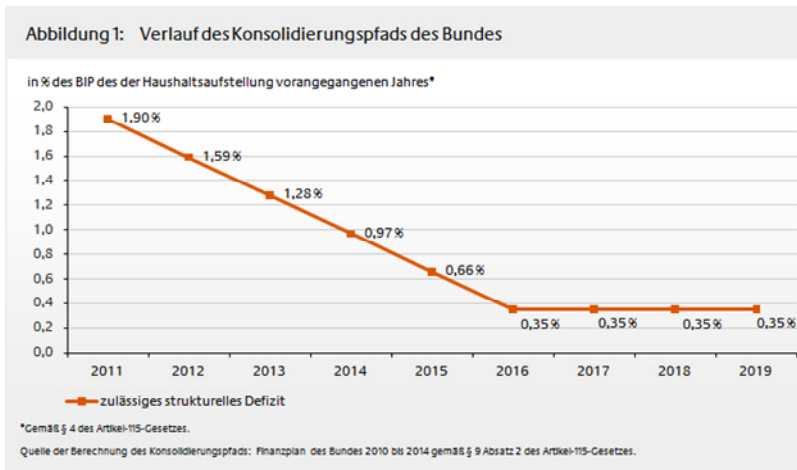


- "debt brake"
- balanced budget amendment

*A **balanced-budget amendment** is a constitutional rule requiring that the state can not spend more than its income. It requires a balance between the projected receipts and expenditures of the government.*

# Timetable

- 2009 *Schuldenbremse* in the Constitution
- 2011 Start of the *Schuldenbremse*
- 2016 Structural budget deficit can only be 0.35% of GDP
- 2019 End of financial assistance
- 2020 Structural budget deficit should be 0% of GDP in the German federal states



# „Schuldenbremse“

Financial assistance:

- Schleswig-Holstein, Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt
- pro year 800 million euro
- in total 7.2 billion euro (in 9 years)

Exceptions in state of emergency:

- For example: natural disasters

Stability Council:

- National ministers of finance and economics + federal ministers of finance
- Monitoring public households & coordinating financial plans on national, federal state and community level

## EU Outlook



- EU's economy (debt crisis) top priority for the EU
- Debate about the future of EU
- China supports weak EU states and strengthens its influence in the region
  - China bought Spanish government bonds & signed trade deals
  - China offers to help Portugal overcome financial crisis
  - China signs euro contracts with Greece
- Will the EU be able to strengthen its position internationally/globally?

(三)



## Federal institutions

- President
- Parliament (Bundestag)
- Bundesrat
- Government



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)



## Bundesrat

Art.50.ff

- It is the instrument through which the Länder are involved in legislation and administration of the federation and in affairs of the EU
- It consists of Members of the Länder governments
- Each Land has a minimum of 3 votes, more than 2 mio. have 4, more than 6 mio. have 5, more than 7 mio. have 6 votes.
- Votes of on Land cannot be split and only casted by present members or their replacements.



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)



## Division of power

### The German constitution states

- All sovereign rights and the implementation of state tasks are in the responsibility of the Länder (art. 30) and
  - The Länder have the right to adopt legislation
- If
- The constitution does not regulate it explicitly otherwise



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Division of Power

### There is

- Federal legislation
- So called “competing legislation”, meaning the Länder may set law, if the Federation has not used its power to legislate
- Länder legislation, meaning all areas which are not explicitly mentioned in the constitution



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# Division of Power

## Federal responsibilities (legislative power) according to the constitution are:

- external affairs
- defence
- citizenship, immigration, passports
- customs
- terrorism
- air traffic
- Statistics,
- Weapons
- nuclear power



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Finance system according to the constitution

- Federal taxes
  - Customs, monopoly, etc.
- Länder taxes
  - Heritage, cars, etc
- Local taxes
  - Dogs, etc.
- Common taxes
  - Income tax, distributed according to the tax volume of the given land



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Finance system according to the constitution

Art. 104 a ff.

### Equalling out the different tax income of the Länder

According to the constitution it has to be ensured that the different financial capacity of the Länder is balanced in an adequate way, this means that rich Länder get in the end less than their share and poor Länder get more than their share.

In this way poorer Länder get the opportunity to invest in their economic development



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Finance system according to the constitution

Art. 104 b

In addition, the Federal Government may provide finance support to Länder for especially important investments if necessary to

- ❖ avoid disruptions in the overall economic equilibrium or
- ❖ balance different economic power in the territory of the federation or
- ❖ support economic growth

There are specific laws to regulate this.



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Practical development regarding legislation

- Most legislation is prepared and adopted on the federal level
  - To ensure more or less equal living conditions or to ensure legal and economic unity in the territory
- About 60% of the legislation had to be agreed by the Bundesrat, due to provisions regarding the administrative procedure, a competency of the Länder.
- A reform now tries to reduce this to about 40%
  - By – as a rule giving the Länder the right to organise the administration themselves.

We will see whether or not that will work



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Federalism and EU: Role of the Länder/involvement of the Länder

- ✓ About 80% of all German legislation is influenced by Brussels
- ✓ Since the Maastricht treaty 1992 the Länder are officially accepted as players
- ✓ In Art 23 of the constitution (introduced in early 90ties) is stated that the Länder participate in EU affairs.
- ✓ Implementation and speaking with one voice is difficult because by now in nearly all policy areas the responsibilities are shared between EU, Federation and Länder.
- ✓ If the legislation competence is exclusively with the Länder, the law states (§ 6 Absatz 2 EUZBLG) that it should be a minister of a Land who leads the negotiations in Brussels; the ministers in charge are nominated by the Bundesrat. This is the case regarding schools and universities, police, media, broadcasting and culture

**All German Länder have a representation in Brussels; all together there are by now 200 regional lobby offices in Brussels**



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

standing conferences

- Agriculture
- Labour and social policies
- Europe
- Finance
- Health
- Gender equality
- Internal affairs
- Youth and family
- Justice
- Culture
- Spatial planning
- Sports
- Environment
- Consumer protection
- Transport
- Economy
- Science
- Housing construction



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

Standing Conference of the Ministers of Education  
and Cultural Affairs

- Founded in 1948 with a permanent secretariat
  - Deals with education, research and cultural policy
  - Aims to ensure the highest possible degree of mobility throughout Germany for pupils, students and teaching personnel
- Tasks
- agree on accordance and comparability of certificates and final qualifications
  - Work towards safeguarding quality standards in schools, vocational training and higher education
  - Promote cooperation among educational, scientific and cultural institutions
- Usually done by recommendations, decisions or government agreements



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

standing conference of the ministers of the Interior

- Standing Conference of the Ministers of the Interior
  - Body for voluntary cooperation of the Länder in the area of internal policies, exists since 1954; the presidency changes every year
  - The permanent secretariat is attached to the committee for internal affairs at the Bundesrat
  - Members are the Länder; the federal Minister participates as a guest: he can speak and make proposals, but he cannot vote
  - Meetings of the ministers are usually twice a year

The meetings are prepared by 6 permanent working groups:  
state law and administration; internal security; communal affairs;  
constitutional defence; fire-fighters, catastrophes, etc. administrative  
organisation, education and training, civil service legislation

Decisions are taken unanimously



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

standing conference of the ministers of Finance

- The standing conference of the Ministers of Finance meets regularly following the meeting of the finance committee of the Bundesrat
- It discusses and decides on finance issues which are important for the Länder; this may also concern implementation problems with regard to EU decision



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

### Federal and Länder Commission for Data processing and Rationalisation in the Justice

This Commission was founded by the permanent Conference of the Ministers of Justice in 1969 to support the Conference with regard to the use of IT in the justice area; it meets usually twice a year.

Members are the Länder administrations of Justice; the federal ministry of Justice participates in a consultancy role; the federal ministry of Austria, participates as an observer.

#### Tasks

- Participation in law drafting
- Coordination of projects and initiatives
- Early information about all envisaged projects of the members
- Exchange of experiences regarding planning, new developments and current projects
- Checking new technical development regarding their usefulness in the justice sector



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

### Common Science Conference

- This Conference is based on an agreement of the federal government and the governments of the Länder; first created 1957, last agreement of 2007
- Members are the ministers in charge of science and research and the ministers of finance
- The aim is to strive for close cooperation in the area of national, European and international science and research policies with the objective to improve the capacity of Germany as a place for science and research in the international competition



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Example: education

professional education

- The dual system makes it that there is a practical part in enterprises, etc. and a professional school part, the latter is in the responsibility of the Länder
- To develop the curricula for learning a given profession there are working groups, consisting of representatives of the federal government and of the Länder governments.

The aim of all this cooperation is:

To improve the transparency of the final examinations for the labour market and at the same time to further develop the mobility and flexibility of those who take part in professional education and further education.



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Example: civil service

- In the early days the Länder were relatively independent
- When the development went apart, the federation used its framework legislation to ensure common grounds and a certain unity; Länder could adopt their civil service legislation only within the given frame
- In 2006 a federalism reform was adopted which abolished the possibility of framework legislation
- The federal level may now only regulate
  - The main obligations of civil servants and the consequences if they do not fulfil them
  - Main rights of civil servants
  - Which institutions may “employ” civil servants
  - Detachment, etc. to institutions outside Germany

**Salaries, pension age, pension and categories and careers are not any longer the same in all Länder and the Federation.**



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)



## Constitutional reform regarding German Federalism

- The possibility of framework legislation was abolished
- Competencies in legislation were changed
  - Education (exams to access university and university diplomas stay with the federation)
  - Civil service law (basics stay with the federation, but salaries, working time and annual leave may differ)
  - Environmental legislation (competing legislation, with the right of the Länder to differ; but only in line with EU legislation)
  - Legislation regarding imprisonment now with the Länder

**The question remains: was this a good idea**



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

(四)

## Federalism in Germany Coordination and Harmonisation

Seminar Taiwan, 2011



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# Historic Development

- Independent kingdoms, etc. voluntary agreements, little power in the centre
- Federal Structure was destroyed in the third Reich
- Reinstalled after the war, partly along old borders; smaller old units were unified; Prussia was split up.
- Referendum possibility was introduced in the constitution for later changes of the Länder Borders

# Federal institutions

- President
- Parliament (Bundestag)
- Bundesrat
- Government

# The President

- Elected by the Federal Convention for 5 years
- Represents the Federation internationally (intern treaties, accreditation of Ambassadors)
- Appoints federal judges, civil servants, officers of the armed forces
- Power of pardon
- Signing legislation for enforcement and right to check for constitutionality



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# The Parliament

- MPs are elected for 4 years and may be re-elected
- They are not obliged to vote in line with their parliamentary group
- Elect its president, adopts its rules of procedures, etc.
- MPs enjoy immunity
- The BT may create committees (some are obligatory)
- It also appoints some commissioners
- MPs are remunerated



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# Bundesrat

Art.50. ff

- It is the instrument through which the Länder are involved in legislation and administration of the federation and in affairs of the EU
- It consists of Members of the Länder governments
- Each Land has a minimum of 3 votes, more than 2 mio. have 4, more than 6 mio. have 5, more than 7 mio. have 6 votes.
- Votes of on Land cannot be split and only casted by present members or their replacements.



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# Government

- Consists of Chancellor and Ministers
- The Chancellor is elected by the Bundestag
- Ministers are appointed by the President upon proposal by the Chancellor
- The chancellor determines the policy guidelines
- Within these limits the Ministers conduct their ministry independently



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Division of power

### The German constitution states

- All sovereign rights and the implementation of state tasks are in the responsibility of the Länder (art. 30) and
  - The Länder have the right to adopt legislation
- If
- The constitution does not regulate it explicitly otherwise



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Division of Power

### There is

- Federal legislation
- So called “concurrent legislation”, meaning the Länder may set law, if the Federation has not used its power to legislate
- Länder legislation, meaning all areas which are not explicitly mentioned in the constitution



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# Division of Power

## Federal responsibilities (legislative power) according to the constitution are:

- external affairs
- defence
- citizenship, immigration, passports
- customs
- terrorism
- air traffic
- Statistics,
- Weapons
- nuclear power



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Finance system according to the constitution

- Federal taxes
  - Customs, monopoly, etc.
- Länder taxes
  - Heritage, cars, etc
- Local taxes
  - Dogs, etc.
- Common taxes
  - Income tax, distributed according to the tax volume of the given land



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Finance system according to the constitution

Art. 104 a ff.

### Equalling out the different tax income of the Länder

According to the constitution it has to be ensured that the different financial capacity of the Länder is balanced in an adequate way, this means that rich Länder get in the end less than their share and poor Länder get more than their share.

In this way poorer Länder get the opportunity to invest in their economic development



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Finance system according to the constitution

Art. 104 b

In addition, the Federal Government may provide finance support to Länder for especially important investments if necessary to

- ❖ avoid disruptions in the overall economic equilibrium or
- ❖ balance different economic power in the territory of the federation or
- ❖ support economic growth

There are specific laws to regulate this.



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Practical development regarding legislation

- Most legislation is prepared and adopted on the federal level
  - To ensure more or less equal living conditions or to ensure legal and economic unity in the territory
- About 60% of the legislation had to be agreed by the Bundesrat, due to provisions regarding the administrative procedure, a competency of the Länder.
- A reform now tries to reduce this to about 40%
  - By – as a rule - giving the Länder the right to organise the administration themselves.

We will see whether or not that will work



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Federalism and EU: Role of the Länder/involvement of the Länder

- ✓ About 80% of all German legislation is influenced by Brussels
- ✓ Since the Maastricht treaty 1992 the Länder are officially accepted as players
- ✓ In Art 23 of the constitution (introduced in early 90ties) is stated that the Länder participate in EU affairs.
- ✓ Implementation and speaking with one voice is difficult because by now in nearly all policy areas the responsibilities are shared between EU, Federation and Länder.
- ✓ If the legislation competence is exclusively with the Länder, the law states (§ 6 Absatz 2 EUZBLG) that it should be a minister of a Land who leads the negotiations in Brussels; the ministers in charge are nominated by the Bundesrat. This is the case regarding schools and universities, police, media, broadcasting and culture

**All German Länder have a representation in Brussels; all together there are by now 200 regional lobby offices in Brussels**



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)



## Coordination mechanisms

standing conferences

- Agriculture
- Labour and social policies
- Europe
- Finance
- Health
- Gender equality
- Internal affairs
- Youth and family
- Justice
- Culture
- Spatial planning
- Sports
- Environment
- Consumer protection
- Transport
- Economy
- Science
- Housing construction



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

Standing Conference of the Ministers of Education  
and Cultural Affairs

- Founded in 1948 with a permanent secretariat
  - Deals with education, research and cultural policy
  - Aims to ensure the highest possible degree of mobility throughout Germany for pupils, students and teaching personnel
- Tasks
- agree on accordance and comparability of certificates and final qualifications
  - Work towards safeguarding quality standards in schools, vocational training and higher education
  - Promote cooperation among educational, scientific and cultural institutions
- Usually done by recommendations, decisions or government agreements



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

standing conference of the ministers of the Interior

- Standing Conference of the Ministers of the Interior
  - Body for voluntary cooperation of the Länder in the area of internal policies, exists since 1954; the presidency changes every year
  - The permanent secretariat is attached to the committee for internal affairs at the Bundesrat
  - Members are the Länder; the federal Minister participates as a guest: he can speak and make proposals, but he cannot vote
  - Meetings of the ministers are usually twice a year

The meetings are prepared by 6 permanent working groups:  
state law and administration; internal security; communal affairs;  
constitutional defence; fire-fighters, catastrophes, etc. administrative  
organisation, education and training, civil service legislation

Decisions are taken unanimously



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

standing conference of the ministers of Finance

- The standing conference of the Ministers of Finance meets regularly following the meeting of the finance committee of the Bundesrat
- It discusses and decides on finance issues which are important for the Länder; this may also concern implementation problems with regard to EU decision



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

Federal and Länder Commission for Data processing  
and Rationalisation in the Justice

This Commission was founded by the permanent Conference of the Ministers of Justice in 1969 to support the Conference with regard to the use of IT in the justice area; it meets usually twice a year.

Members are the Länder administrations of Justice; the federal ministry of Justice participates in a consultancy role; the federal ministry of Austria, participates as an observer.

### Tasks

- Participation in law drafting
- Coordination of projects and initiatives
- Early information about all envisaged projects of the members
- Exchange of experiences regarding planning, new developments and current projects
- Checking new technical development regarding their usefulness in the justice sector



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Coordination mechanisms

Common Science Conference

- This Conference is based on an agreement of the federal government and the governments of the Länder; first created 1957, last agreement of 2007
- Members are the ministers in charge of science and research and the ministers of finance
- The aim is to strive for close cooperation in the area of national, European and international science and research policies with the objective to improve the capacity of Germany as a place for science and research in the international competition



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Example: education

professional education

- The dual system makes it that there is a practical part in enterprises, etc. and a professional school part, the latter is in the responsibility of the Länder
- To develop the curricula for learning a given profession there are working groups, consisting of representatives of the federal government and of the Länder governments.

The aim of all this cooperation is:

To improve the transparency of the final examinations for the labour market and at the same time to further develop the mobility and flexibility of those who take part in professional education and further education.



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

## Example: civil service

- In the early days the Länder were relatively independent
- When the development went apart, the federation used its framework legislation to ensure common grounds and a certain unity; Länder could adopt their civil service legislation only within the given frame
- In 2006 a federalism reform was adopted which abolished the possibility of framework legislation
- The federal level may now only regulate
  - The main obligations of civil servants and the consequences if they do not fulfil them
  - Main rights of civil servants
  - Which institutions may “employ” civil servants
  - Detachment, etc. to institutions outside Germany

**Salaries, pension age, pension and categories and careers are not any longer the same in all Länder and the Federation.**



[www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)

# Constitutional reform regarding German Federalism

- The possibility of framework legislation was abolished
- Competencies in legislation were changed
  - Education (exams to access university and university diplomas stay with the federation)
  - Civil service law (basics stay with the federation, but salaries, working time and annual leave may differ)
  - Environmental legislation (competing legislation, with the right of the Länder to differ; but only in line with EU legislation)
  - Legislation regarding imprisonment now with the Länder

**The question remains: was this a good idea**



www.bakoev.bund.de

(五)

		State Ministry of the Interior	
		Objects of municipal self-government	
Responsibilities	Municipal self-government duties	Compulsory duties to be fulfilled as instructed by the State	Delegated duties (State affairs)
1st Level	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementation of social and youth assistance law</li> <li>- Basic education and further education</li> <li>- Health care</li> <li>- Compensatory, supplementary and promotional function</li> <li>- Secondary schools</li> <li>- Archives, care for the elderly, construction and maintenance of county roads, housing construction support, waste management, disposal of animal carcasses,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Special regulatory law</li> <li>- Building law (issuing of building permits)</li> <li>- Road traffic law</li> <li>- Environmental law</li> <li>- Hunting and fishing law</li> <li>- Disaster protection; Emergency services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervision</li> <li>- Execution of federal affairs (e.g. civil defence)</li> </ul>
2nd Level	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Supra-regional general-interest services</b></li> <li>- Sport, culture, water, sewerage, municipal roads, municipal schools, facilities for children</li> <li>- Construction planning law</li> <li>- <b>Local general-interest services</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- General regulatory law</li> <li>- Fire safety</li> <li>- Trade law</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- implementation of municipal elections</li> </ul>
3rd Level			

05.10.2011

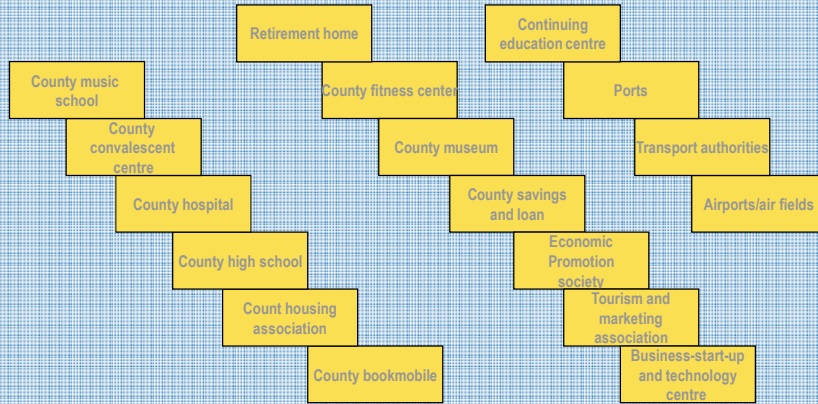
Dr. Markus Grünwald, MI – Taiwan-Delegation – 7.9.2011

2

## Objects of municipal self-government

Using the example of county institutions

1st Level

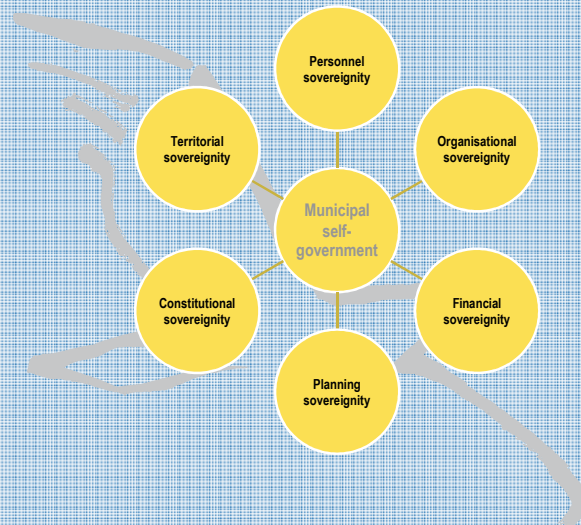


05.10.2011

Dr. Markus Grünewald, MI – Taiwandelegation – 7.9.2011

3

## Individual guarantees of municipal self government

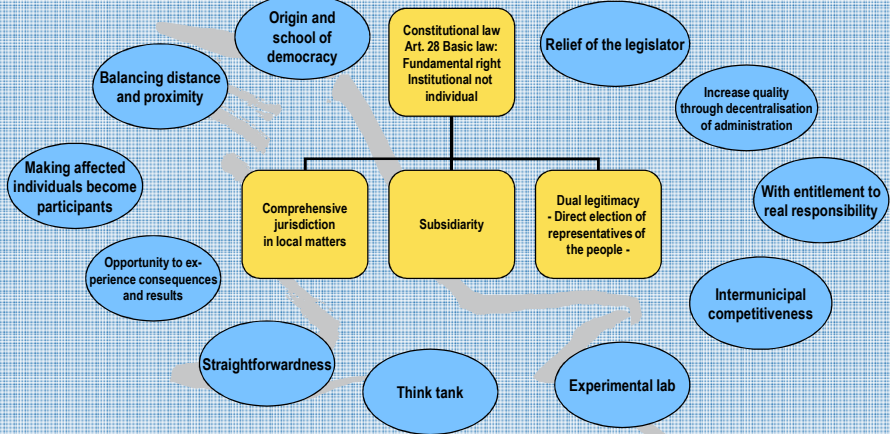


05.10.2011

Dr. Markus Grünewald, MI – Taiwandelegation – 7.9.2011

4

Essence of municipal self-government



This means for all municipal reforms that maximum citizen participation and requirements of the administration efficiency have to conciliate considering rule of constitutional legality and representative democracy

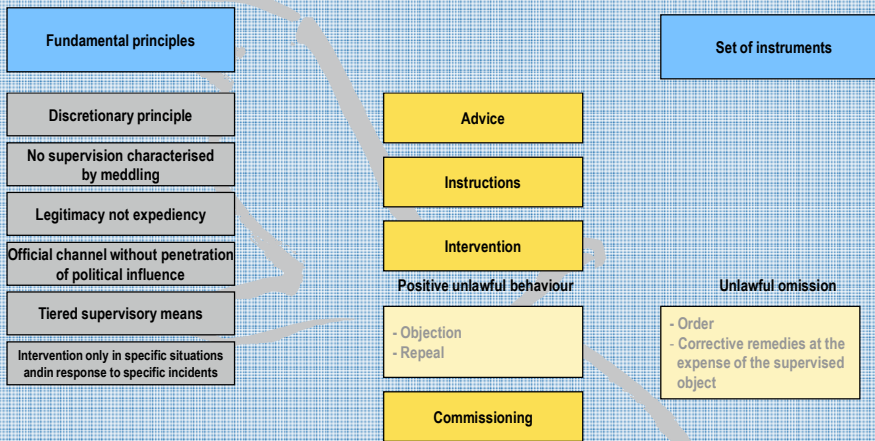
05.10.2011

Dr. Markus Grünewald, MI – Taiwandelegation – 7.9.2011

5

Corollary municipal self-government

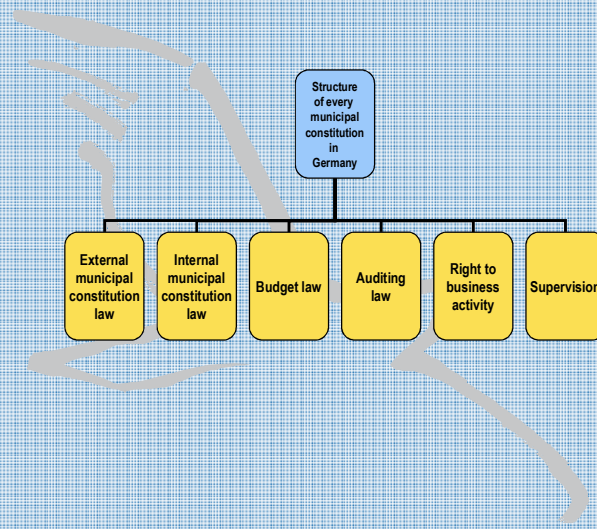
State supervision over municipalities



05.10.2011

Dr. Markus Grünewald, MI – Taiwandelegation – 7.9.2011

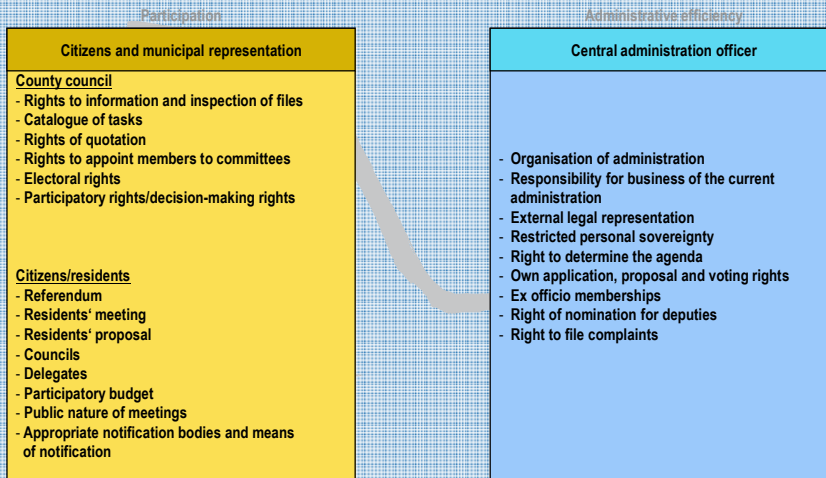
6



05.10.2011

Dr. Markus Grünewald, MI – Taiwandelegation – 7.9.2011

7

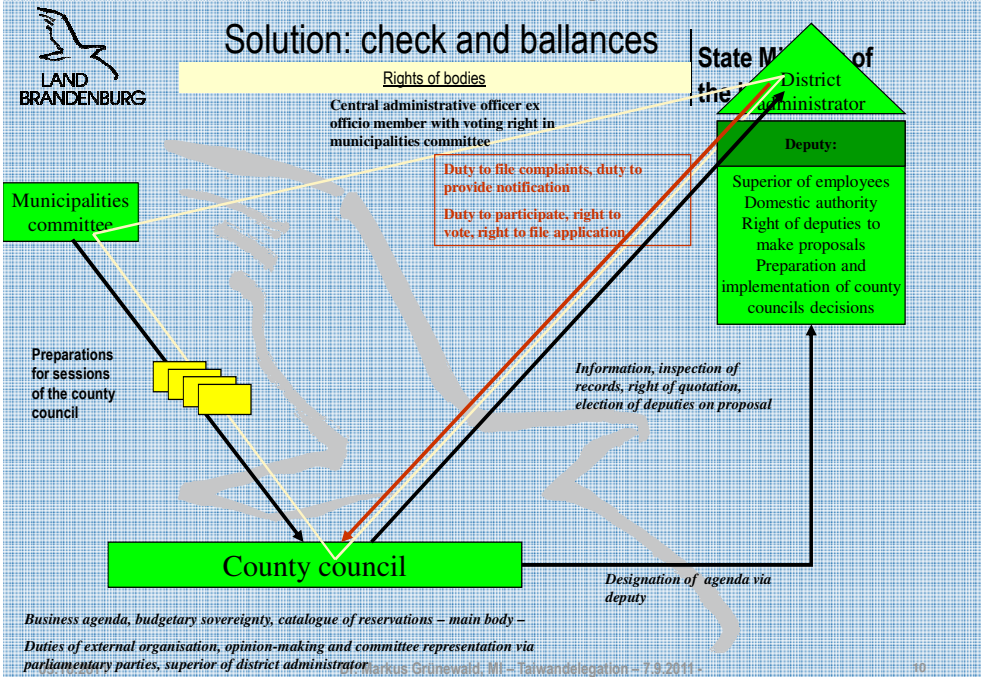
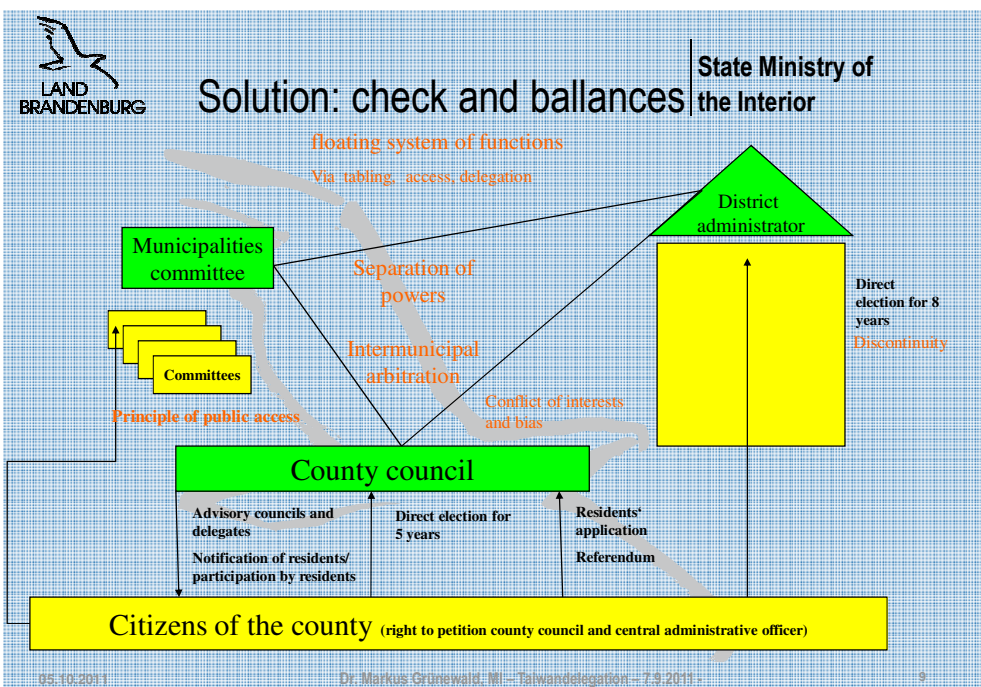


05.10.2011

Dr. Markus Grünewald, MI – Taiwandelegation – 7.9.2011

8





- only **statutory supervision**; Art. 97 ff – appropriate funding, strict principle of **connexity**, hearing of counties as their umbrella organisation
- **Two faces of the district council** (as a general lower state authority and as the administrative head of a municipal authority), as general lower state authority obliged to provide information and dependent on instructions; **Disciplinary authority** of the Federal Ministry of the Interior with censure, salary garnishing and suspension from service.
- **Municipal servants**, also for carrying out state responsibilities.
- District administrator elected by the people and obligated to serve to the benefit of the administrative district, for this reason, may not be a member of a parliamentary party in the county council.
- **Competence-competence** of the administrative district if non-autonomous municipality cannot carry out the responsibility on its own.
- **Responsibilities of the administrative districts cannot be determined in an abstract manner**. Dependent on the size of the municipalities under administration. The smaller the municipality, the more quickly a responsibility is referred to as a supraregional responsibility.
- **Own financial revenues** nearly exclusively via county allocation, since responsibility for revenues for property and corporate and local consumption and expenditure taxes and share of income tax is with the municipalities. Otherwise, **participation in municipal revenue equalisation** in accordance with Art. 106 para. 7 basic law.
- **Transfer of responsibilities** only by the federal states, see Art. 84 para. 1 sentence 2 and 7 basic law.
- In some places, district administrators are also the head of the **county police authorities**.
- **Derivative self-government sovereignty**, since assumption of responsibility is with the counties (comprehensive jurisdiction)
- Up to 200,000 **inhabitants** with a **surface area** up to 4,500 sq. Km; approx. 300 administrative districts in Germany.

THE END

(六)

## Motivation at work

Frederick Herzberg: The concept of 'motivators' and 'demotivators'

- **Content or work itself**
- **Recognition from hierarchy and colleagues**
- **Responsibility and Challenge**
- **Room de manoeuvre**
- **Opportunity for promotion and growth**

are the main reasons for high motivation, when these factors are positive

## Motivation at work

---

- **Salary / fringe benefits**
- **Company policy and administrative procedures**
- **Style of leadership**
- **Interpersonal relations at work**
- **Job Security**
- **Quality of work environment**

Are the main reasons for demotivation, when these factors are critical

[www.hellge-siebner.de](http://www.hellge-siebner.de)

## Motivation at work

---

### The “Gallup Q12”-survey

1. Do you know what is expected of you at work?
2. Do you have the materials and equipment to do your work right?
3. At work, do you have the opportunity to do what you do best every day?
4. In the last seven days, have you received recognition or praise for doing good work?
5. Does your supervisor, or someone at work, seem to care about you as a person?
6. Is there someone at work who encourages your development?

[www.hellge-siebner.de](http://www.hellge-siebner.de)

## Motivation at work

---

### The “Gallup Q12”-survey

7. At work, do your opinions seem to count?
8. Does the mission/purpose of your company make you feel your job is important?
9. Are your associates (fellow employees) committed to doing quality work?
10. Do you have a best friend at work?
11. In the last six months, has someone at work talked to you about your progress?
12. In the last year, have you had opportunities to learn and grow?

[www.hellge-siebner.de](http://www.hellge-siebner.de)

## Motivation at work

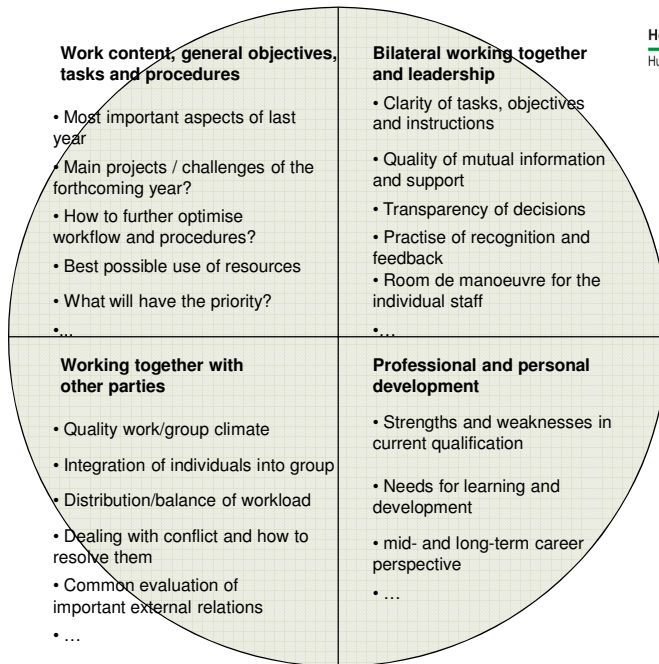
---

### Brooklyn Derr: 5 driving forces of motivation at work

- Getting high – motivated by challenge and stimulation
- Getting free – having sufficient autonomy
- Getting balanced – finding a balance between work and private life
- Getting secure – being able to put down roots
- Getting ahead – climbing career ladder, developing further

[www.hellge-siebner.de](http://www.hellge-siebner.de)

(七)



(八)

## Annual dialogue and feedback

### The key features:

- **Regular dialogue between manager and individual staff**
- **No specific subject; it's not about daily business**
- **Mutual feedback**
- **1/3 looking back - 2/3 looking forward**
- **The aim is to agree on common objectives**

## **Annual dialogue and feedback**

---

### **4 central topics**

- (1) Content of work, objectives, tasks and procedures**
- (2) Bilateral working together and leadership**
- (3) Working together with other parties**
- (4) Professional and personal development**

---

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **Annual dialogue and feedback**

---

- (1) Content of work, objectives, tasks and procedures**
  - **What has really been important in the last period?**
  - **Main projects or challenges of the forthcoming year?**
  - **How to further optimise workflow and procedures?**
  - **How to make best use of the available resources?**
  - **What will have priority and why?**
  - **.....**

---

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **Annual dialogue and feedback –**

---

### **(2) Bilateral working together and leadership**

- **Clarity of tasks, objectives and instructions**
- **Quality of mutual information and support**
- **Transparency of decisions taken by the manager**
- **Practise of recognition, positive and critical feedback**
- **Room de manoeuvre for the individual staff**
- **.....**

---

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **Annual dialogue and feedback –**

---

### **(3) Working together with other parties**

- **Overall working climate in the team**
- **Personal relations between the individual staff and colleagues**
- **Distribution of workload**
- **How to deal with conflict in the team**
- **Quality of relations with important external partners**
- **.....**

---

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **Annual dialogue and feedback –**

---

### **(4) Professional and personal development**

- **Satisfaction or dissatisfaction with current role or tasks**
  - **Strengths and weaknesses in qualification**
  - **Specific knowledge and skills and their best use for the organisation**
  - **Need for learning and training**
  - **Mid- and long-term career development**
  - **.....**
- 

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **Frequent mistakes in the annual dialogue**

---

- **Too narrow ideas of what objective-setting might be**
  - **Mix up of objectives and activities**
  - **Underestimation of own room de manoeuvre**
  - **Daily business predominates annual dialogue**
  - **Review of interpersonal relationships is missed out**
  - **Focus on deficits and failures mainly**
- 

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

(九)



## **Law of inertia**

---

*Any object will remain at rest or in uniform motion in a straight line unless acted upon by an external force.  
(Newton's first law)*

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **Driving forces in a Change Process**

---

- **High urgency of the project**
- **Powerful management team**
- **Precisely defined objective**
- **Open communication**
- **Involvement of people concerned**
- **Visible short-term benefits**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **1. How to increase urgency?**

---

- **Don't trivialise existing deficits**
- **Communicate critical incidents, facts and figures**
- **Stop trouble-shooting at last minute**
- **Foster direct contact between staff and dissatisfied customers**
- **Individual success or failure should be linked to overall results**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **2. What makes a powerful management team?**

---

- **Individual members have good reputation and real influence**
- **The team is representing all parties concerned**
- **All members have good communication and people management skills**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

### **3. What is the objective?**

---

- **A precisely defined result, to be achieved within a given time**  
– it's different from an action to be taken
- **The objective offers clear orientation throughout the process**
- **All objectives need to be SMART**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

### **4. How to communicate Change?**

---

- **Speak in simple terms which everybody can understand**
- **Use different forums and media to keep the subject present in people's mind**
- **Don't hesitate to repeat the key features frequently**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **5. Involve people concerned**

---

- **Create a sense of ownership, let people participate in the process**
- **Offer the necessary training and consulting**
- **Special efforts to win over the middle management**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## **6. Allow short-term wins**

---

- **First tangible results that nobody could deny, within 12 months**
- **Short term wins keep the supporters on board**
- **and undermine the cynics and the resisters**

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

(+)

## Successful Teams

---

### Definition

**A Team is a small number of people,  
whose skills are complementary,  
who have common objectives  
and a common work approach,  
and who hold one another  
mutually accountable.**

(Katzenbach and Smith, 1995)

[www.hellge-siebner.de](http://www.hellge-siebner.de)

## Successful Teams

---

### Necessary preconditions

- **Result orientation**
  - clear purpose of working together
  - at the same time challenging and achievable
  - working together is a must - not just a 'nice to have'
- **Group profile**
  - Sufficiently equal basic competences
  - Complementary skills/expertise
  - Non-hierarchical in day-to-day communication

[www.hellge-siebner.de](http://www.hellge-siebner.de)

## Successful Teams

---

### Necessary preconditions

- **Group size and territory**
  - Ideally not bigger than 10 people
  - Everybody knows everybody sufficiently well
  - Communication and social control is easy
- **Feedback Culture**
  - Regular reflection and exchange about progress of work and quality of working together

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

## Successful Teams

---

### Necessary preconditions

- **Openness for change**
  - Regular challenge of procedures and routines
  - Willingness to learn
  - Low consensus-pressure
- **Exchange with outside world**
  - Benchmarking of achievement towards other groups / partners
  - Avoidance of 'group think' and walling-off

[www.helge-siebner.de](http://www.helge-siebner.de)

※另檢附德國聯邦公務員相關制度及公共行政學院簡介

## 德國聯邦公務員、人事行政機關及聯邦公共行政學院簡介

依據德意志聯邦共和國基本法（以下簡稱聯邦基本法）第 20 條規定，德意志聯邦共和國是一個聯邦制的國家。因此，國家權力係劃分給代表整個國家的聯邦和 16 個邦，以下所述均限於聯邦層次。

### 壹、公務員之種類

#### 一、依據職務主體區分

得區分為聯邦公務員、各邦公務員、地方自治團體公務員及其他公法人（公法社團法人或財團法人）之公務員。

#### 二、依據公務員關係持續性區分

依照聯邦公務員法第 5 條有關公務員關係持續之長短，可以將其區分為常任公務員、定期公務員、試用公務員及候補公務員。

- （一）常任公務員：聯邦基本法第 33 條第 5 項所指之公務員，受到最強之身分保障，除因為照護、喪失職務能力及基於法定事由予以免職或撤職外，不得任意終止公務員關係。
- （二）定期公務員：指公務員關係有特定之任期，例如，聯邦公務員法第 176 條 a 中所規定的主管任期、教授任期、聯邦勞動署之正副署長及聯邦審計部之正副審計長等。
- （三）試用公務員：係指嗣後將成為常任公務員而處於任用前觀察期間之人員。試用之公務員關係不是隨著試用期間結束，而是因為免職而終結或轉化為常任公務員。試用期間之長短，依據聯邦公務員年資辦法第 8 條第 1 項規定，通常試用期間為 2 年 6 個月。候補公務員則指必須通過一定職務預備階段之試驗方得候補成為常任公務員之人員，例如，通過第一階段國家考試後進行實習之公務員候補人選。根據聯邦公務員法第 32 條規定，候補公務員得依據任何無裁量瑕疵之事由予以解職。

### 三、依公務員的等級及考選區分

- (一) 高等職 (13-16 職等)：大學畢業，至少實習 2 年以上並通過第二次考試或升官等考試。
- (二) 次高等職 (9-12 職等)：具有大學入學資格或受過大學教育，實習 3 年並通過第二次考試或升官等考試。
- (三) 中等職 (5-8 職等)：高中職畢業，經實習 1 年並通過第二次考試或升官等考試。
- (四) 初等職 (1-4 職等)：高中畢業並通過實習。

除上開「一般職」永業化公務員外，另有「專業職」公務員，屬專業技術人員，排除實習與考試規定之適用。

另德國公務員考試分為初任考試與升官等考試兩種。初任考試分二次，均分口試與筆試，二次考試間為實習期間。高等職考試由聯邦政府組成「考試委員會」統一辦理，其他級考試由各機關自行辦理，考試結果經聯邦人事委員會追認。

### 貳、聯邦人事行政機關

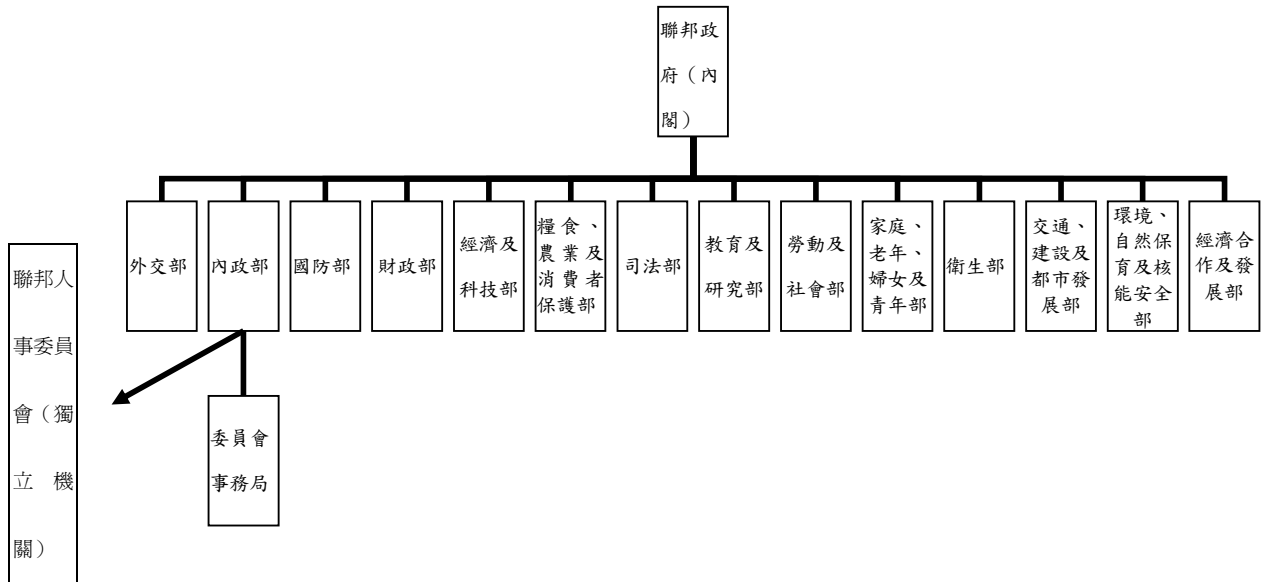
#### 一、聯邦人事委員會

- (一) 聯邦公務員法第 95 條當中明文規定，設立「聯邦人事委員會」，在法律規定範圍內獨立自主地行使職權，作為德國聯邦政府之人事主管機關。此種制度設計係為避免人事權由聯邦政府之部會管轄而受到政治之不法或不當干預。
- (二) 委員會組成：由 8 名正式委員與 8 名候補委員組成，委員會主席為聯邦審計長。常任正式委員為擔任主席的聯邦審計長與聯邦內政部人事法規部門主管；非常任正式委員與候補委員由聯邦內政部部長提請聯邦總統任命之，任期 4 年。其中，4 位正式委員與 4 位候補委員係由相關主管工會之最高組織，也就是工會的理事會提出人選名單（聯邦公務員法第 96 條）。

#### 二、聯邦人事委員會委員之法律地位



聯邦人事委員會委員係依據法律獨立行使職權，並不屬於聯邦內閣之組織，屬獨立機關性質。有關德國聯邦政府（內閣）組織，如下圖：



### 三、聯邦人事委員會委員之任務

- (一) 做成聯邦公務員法第 8 條（公開甄選程序）、第 21 條（升遷要件法定原則）、第 22 條（試用種類與期限規定）及第 24 條（限制越級升遷）所規定之決定。
- (二) 其任務主要包括以下事項：（1）決定是否對於人事考核事件為一般性的承認，也就是聯邦公務員之考核由該委員會進行確認；（2）對於公務員法之執行所生的瑕疵提出排除建議，換言之，提出修法或改進執行政序之建議；（3）為公務員法之完善，提出如何貫徹男女平等及在家庭與職業之間取得協調之改進建議，例如，女性公務員之工時、上班方式、晉升、休假（產假、育嬰假等）之修正建議。此外，聯邦政府得移轉其他任務予聯邦人事委員會。
- (三) 關於任務執行之結果，該委會應向聯邦政府提出報告（聯邦公務員法第 98 條）。而聯邦人事委員會之職務規程由該會自行訂定（聯邦公務員法第 99 條）。

### 叁、聯邦公共行政學院

德國聯邦之訓練主管機關與訓練政策之規劃實施，不屬聯邦人事委員會職掌範圍，而係聯邦內政部職權事項。除由各機關專設訓練機構外，內政部設立「聯邦公共行政學院」(Federal Academy of Public Administration)，為高等職公務人員訓練之主要訓練機構。

#### 一、組織沿革

依據德國聯邦官職等授權命令法第42條第1項規定，公務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。至於一些比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，為負責聯邦公務員在職訓練之專責機構，在名義上雖然隸屬於內政部的管轄之下，實際上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、組織架構及職掌

- (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) 培訓部：聯邦公共行政學院共設有8個培訓部門，茲分述如下：
  - 1、培訓部1：主管培訓的整體管理及組織內協調等共同性事務。
  - 2、培訓部2：主管一般在職之專業教育訓練，包括人力資源、法律行政、新聞及公共關係等課程，以及晉升職位的相關訓練。
  - 3、培訓部3：主管歐盟與國際間合作交流計畫下的教育訓練課程。本次

本研習班之研習事宜，亦由本培訓部負責辦理。

- 4、培訓部4：負責行政人員的培訓和發展，包括領導力培訓、交流與合作、自我發展、媒體培訓、個人發展等課程。。
- 5、培訓部5：主管網路學習、混成學習、資訊安全、電腦多媒體等方面有關最新學習方法的訓練課程。
- 6、培訓部6：設於柏林，主管跨部門和協調的業務。
- 7、培訓部7：主管提昇國際技能的訓練。
- 8、培訓部8：主管高階公務人員的進階訓練。

(三) 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、訓練經費

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，但是受訓人員係由各邦自行推薦參加訓練時，則由各邦自行支付費用。

#### 【參考資料】

- 德國聯邦公共行政學院簡介摺頁。(研習期間德方提供)
- 德國聯邦公共行政學院網站資料 ([www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de))。
- 德國文官制度之研究，考試院委託研究，2005年。
- 各國人事制度，許南雄著，2007年。
- 德國公務員人事法令彙編，行政院人事行政局，2009年。
- 考選部95年赴德國聯邦公共行政學院研習報告。
- 行政院人事行政局98年赴德國、義大利參訪報告。

## 肆、活動照片



(1) 9月4日柏林 Charlottenburg 皇宮前合影



(2) 9月4日柏林圍牆 Muehlerstrasse 段前合影



(3) 9月5日德國內政部 Bundesallee 辦公大樓前合影



(4) 9月6日柏林市政廳前合影



(5) 9月7日布蘭登堡邦內政廳會議室內合影



(6) 9月8日德國總理府內大廳前合影



(7) 9月8日德國總理府秘書處會議室內合影



(8) 9月8日德國眾議院會議室內合影



(9) 9月9日德國外交部簡報室內一景



(10) 9月12日 Mr. Christoph Hellge 講座授課一景





(11) 9月14日 Mr. Huber Andreas 講座授課結束後合影



9月6日柏林市政廳前合影

