

考試院第 12 屆第 138 次會議考選部重要業務報告

民國 106 年 5 月 25 日

壹、考選行政：

德國公務人員考選制度、法律考試與醫藥考試制度考察報告

一、主要拜訪對象與考察重點

此次考察行程於自 4 月 18 日抵達德國慕尼黑開始，於 4 月 28 日結束所有參訪行程，4 月 29 日搭機返台。參訪期間主要拜會下列機關（構）與學者專家（依訪問序排列）：

1. 慕尼黑大學公法講座教授 Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Badura
（慕尼黑代表處許處長聰明與吳秘書忻予陪同）
（Kochel am See）

【會談重點】對德國歷來法學教育與法律國家考試之變革的看法；法學教授參與法律國家考試之情形；新生代法學者流失問題的看法等。

2. 德國公共行政研究所（Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung）所長，Speyer 大學講座教授 Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow（Speyer）

【會談重點】德國公務員考選任用的基本結構以及運作前提；公務人力分布現況；兩次法律考試運作情形以及個人參與第一次法律考試之命題與閱卷經驗與心得。

3. 哥廷根大學講座教授、中華民國唐獎高級諮詢委員 Prof. Dr. Christian Starck（Goettingen）

【會談重點】對德國歷來法學教育與法律國家考試之變革的看法；法學教授參與法律國家考試之情形；法律實習制度的評價等。

4. 德國法律學院聯合會議（Deutscher

Juristen-Fakultaetentag, DJFT) 副主席, Potsdam 大學公法講座教授 Prof. Dr. Hartmut Bauer (Dresden)

【會談重點】晚近第一次法律考試改革的重點與緣由；法學教授於兩次法律考試命題與閱卷程序中所扮演的角色。國家考試閱卷公平性與運作實態。參與第一次法律考試之命題與閱卷的個人經驗與心得。

5. 德國外交部助理次長 Wolfgang Dold、高級專員 Achim Gaier、Jutta Költch)

【會談重點】德國外交人員的考選方式；高級職等之外交人員三階段考試的設計與運作情形；筆試與面試項目與內容；中高級職等外交人員之甄選與任用程序；身障者之進用保障與運作現況。

6. 布蘭登堡邦與柏林邦聯合法律考試署 (Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg) 署長 Dr. Martin Groß、副署長 Dr. Lars Hein

【會談重點】兩次法律考試中國家考試部分之命題、定題、評閱人員、面試委員等之來源與邀聘方式、典試運作程序 (包括評閱指標等)；考試場所、時間、答案紙等之安排；應考人之報名、應考之具體運作情形。

7. 德國人事事務協會柏林分會 (Deutsche Gesellschaft für Personalwesen Berlin) 處長 Ina Voigt、測驗專家 Anna-Lena Jobmann

【會談重點】各種公務人員甄試之題庫建置方式與考試時扮演之角色與功能；各種甄選評量方式之研發；公務人員性向測驗題庫之建置等。

8. 德國國會 (眾議院) 議員 Olav Gutting, Thomas Strizel, Helmut Brandt, Tankred Schipanski (謝志偉大使邀

宴)。

9. 柏林最高法院 (Kammergericht)，拜會柏林司法部長 Dr. Dirk Behrendt 與最高法院院長 Dr. Bernd Pickel

【會談重點】柏林如何推動並落實具法官任用資格之身障法律人獲得適切之任用；如何透過資源配置與資訊設施協助身障法官與身障檢察官適切履行職務。

10. 柏林邦最高法院法官 Dr. Peter Sdorra、檢察官 Hiristo Hoppe、社會法院法官 Uwe Orłowski 等會談，並參觀視障電腦協助系統

【會談重點】德國身障、視障、聽障法官與檢察官任用相關法制規範、任用現況以及職場有形與無形障礙之克服等。

11. 德國聯邦公共行政高等學院 (Die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, HS Bund)，院長 Dr. Thomas Bönders (Brühl)

【會談重點】聯邦公共行政高等學院之定位與任務、學員培育理念與制度設計、部門劃分與系所設置、入學甄選與畢業考試、課程配置等。

12. 德國醫藥考試試題機構 (Institut für Medizinische und Pharmazeutische Prüfungsfragen, IMPP; The German National Institute for State Examinations in Medicine, Pharmacy and Psychotherapy)，院長 Prof. Dr. med. Jana Jünger 與各單位主管 (Mainz)

【會談重點】IMPP 之設立依據、法律地位與性質、法制架構與財源等；德國醫藥國家考試每年度舉辦情形；醫藥國家考試題目之預擬、決定程序；德國 OSCE 推動情形與納入國家考試之期程。

二、德國公務人員考選體系

(一) 法制架構概說

德國在 2006 年的聯邦制度改革後，公務員法領域之立法權限大幅調整，除各邦、地方自治團體、其他自治團體公務人員之身分法仍屬聯邦之競合性立法權限外，舉凡公務員之俸給、退休撫卹與官職等任用等事項均劃歸各邦立法權限。

2009 年 4 月 1 日生效施行的公務人員身分法

(Beamtenstatusgesetz) 僅就基本法第 33 條所定公務人員身分之基本權利義務事項予以規範，包括公務員關係之形成

(公務員身分之得、喪、變更等)、跨邦轉任以及聯邦行政範圍內之轉任事項，但不及於各邦內部轉任或各邦與其地方自治行政內之轉任事項。自此，各邦各自發展其公務人員官等、職等、職系劃分規範，不再依隨聯邦公務人員之體制而行，全德國之公務人員官職等名稱與劃分標準逐漸多樣化。聯邦公務員之官等、職等與職系名稱與劃分原則，則於聯邦公務員法 (Bundesbeamtengesetz) 中規範，該法並授權聯邦政府訂定「聯邦公務人員職系辦法」

(Bundeslaufbahnverordnung - BLV)，就聯邦公務人員職系、職等與任用資格等事項具體規範。各邦則各自制定其邦公務員法與邦公務人員職系辦法。

延續德國公務人員向來的官等分類方式，聯邦公務人員仍分為四大職等 (Laufbahngruppen)，亦即高級職務 (Höherer Dienst)、中高級職務 (Gehobener Dienst)、中級職務 (Mittlerer Dienst) 以及初級職務 (Einfacher Dienst)，每一種職等均有其對應的任用資格要件。中高級職務與高級職務具有領導性 (管理者) 內涵，中級職務則是執行性職務，而初級職務則屬於基層、非智識性工作。聯邦公務人員之任用基本上是以

高級職務與中高級職務為主，兩者正式任職時均須具備大學或高等專科學院畢業之學歷。聯邦行政體系下之中級職務相對較少，而初級職務幾乎絕跡（低階職務通常由契約進用人員擔任）。

四大職等下，均可再劃分八種職系（Laufbahnen）：

- 非技術性行政職務（der nichttechnische Verwaltungsdienst）
- 技術性行政職務（der technische Verwaltungsdienst）
- 語言與文化領域職務（der sprach- und kulturwissenschaftliche Dienst）
- 自然科學職務（der naturwissenschaftliche Dienst）
- 農業、森林與營養學職務（der agrar-, forst- und ernährungswissenschaftliche Dienst）
- 醫事健康領域職務（der ärztliche und gesundheitswissenschaftliche Dienst）
- 運動科學職務（der sportwissenschaftliche Dienst）
- 藝術領域職務（der kunstwissenschaftliche Dienst）
- 獸醫職務（der tierärztliche Dienst）

在德國，「職系」（Laufbahnen）指的是公職領域之職別系統，具有相近或同質性之職前與在職教育（專業取向）者，即歸於同一職別系統，也就是職系。各職系均有其職系能力（Laufbahnbefähigung）之要求，求職者必須取得各該職系能力資格，始得進入各該職系任用。取得職系能力資格的方式，不外是完成實習程序（Vorbereitungsdienst）或聯邦升等程序，或是獨立透過學經歷認可程序。各職等、職系之實習期程不同，初級職務通常 6 個月，中級職務 2 年，中高級職務 3 年，高級職務則為 2 年，實習期間之身分為「候補公務員」（得

予廢止之公務員資格，Beamten auf Widerruf）。實習期滿，通過職系資格考試後，通常即轉為試用公務員（Beamter auf Probe），試用期滿則成為正式公務員（Beamter auf Lebenszeit）。具大學畢業資格且有實習資歷（如通過第二次法律考試的完全法律人）應徵高級職務獲錄取者，通常第一年以契約聘用，可說是觀察期；第二年則以試用公務員任用；第三年起則為正式公務員（但法官試用期為三年）。

2009 年以後各邦雖各自制定邦公務員法，但公務員官等與職系架構大致相當，僅級數與名稱各有調整。例如 Baden-Württemberg 邦僅設 3 級公務員官等職務，排除初級職務；Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Berlin 等邦則調整為 2 級，但其下各再分為 2 職級。Bayern 與 Rheinland-Pfalz 邦則建立統一的職務系統，但維持 4 等級，得依序晉升。其他邦則仍依循聯邦 4 級模式。

（二）德國公務人員考選制度之特色——以聯邦公務人員為中心

德國公務人員考選體制的特色，可歸納為 2 點：「先實習，後任用」，以及針對任用需求而從政府內部培育養成公務人才。

在德國，除了初級職務外，其他職級的公務員獲得正式任用之前，必定歷經實習階段（Vorbereitungsdienst）或相當於實習歷練的實務經歷。實習程序通常可分成課堂學習與實務訓練兩階段，學習內容扣緊職務需求，通常以考試（筆試與口試）決定是否准予進入實習階段以及實習結果是否合格。

高級職等公務員之實習期間至少 18 個月，通常為 2 年。如非由中高級公務員依內部陞遷程序升任者，如果未有專業實習經歷（例如法律實習）者，具有大學相關科系畢業之學歷加上至少 2 年半的相關工作資歷，亦可該當於實習資歷。

中高級職務公務員之養成制度最為特別。非技術職系之中高級職務公務員之實習，係於聯邦與各邦分別設置之專業高等學院中進行，為期 3 年，實習期滿考核合格後，除依職系別予以任用外，並授予正式學位。此制始自 1976 年，原屬政府內部培訓公務人力之行政學院轉型為具有大學學位授予功能之高等教育機構，所不同於一般的大專院校者，乃專業高等學院與公務機關任用需求密切結合，並不獨立對外招生，而是原則上僅接受由用人機關甄選後分派學習之學員入學，施以 3 年為期的課堂學習與實務訓練。此類授予正式學位文憑的專業高等學院，全德共有三十餘所，其中聯邦設有聯邦公共行政高等學院（Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl）、聯邦就業機構高等學院

（Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim）、德國聯邦銀行高等學院（Hochschule der Deutschen Bundesbank, Hachenburg）三所，主要培養中高職等之聯邦非技術職系公務人員。各邦設置之專業高等學院，除培育公共行政範疇之公務人員外，主要培育重點有警察人員、財稅、農經、司法行政等領域之公務人才。中高級職務公務人員的甄選任用程序大致如下：具大學或專科學院入學資格之應徵求職者依徵人機關之甄選程序申請候補（實習）職缺→取得候補任用職缺後，由任用機關分發至指定之公共行政高等學院進行為期 3 年的學習與訓練。學習期間原則上為 2 年，實務訓練期間 1 年→公共行政高等學院畢業後，由原候補任用機關以試用公務員身分任用，試用期滿即取得正式任用資格。在公共行

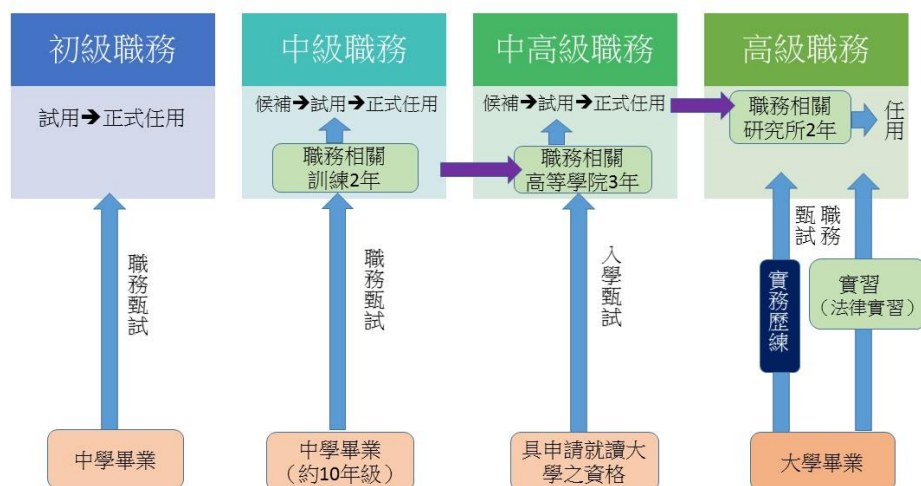
政高等學院中就讀的學生均具有候補公務員的身分，領有薪津，也因此學員不但有上課與依規定出勤之義務，且考核相當嚴格，有一定的淘汰率。

中級公務人員亦經甄選、實習程序，經任用職系考試合格始得任用，實習期間至少一年，通常為二年，實習程序往往也在各機關所屬專業學校以及與工作現場進行。不同於中高職級之專科高等學院之實習程序者，中級公務人員結業後通常並未獲授正式學位。至於初級公務人員部分，由於其負責的是最基層的事務性工作，因此並無先經實習之要求，其甄選程序亦較為單純。

以聯邦政府而言，其所任用之公務人員主要是中高級職務與高級職務公務員，此兩種職級公務員有著完全不同的任用資格要求。聯邦高級職務任用所要求之職系能力資格與大學專業教育以及專業工作資歷密切連結，只要具備各該職系所需專業能力之相關大學或專科學院學歷資格，通常即取得應徵相關職系高級職務之資格（例如外交官相關職務），特別是只要通過第二次法律考試，取得法官任用資格，即取得所有非技術性行政職系高等職務之職系能力資格，不必再經任用前之實習程序。若無實習經歷者，則要有相當於實習歷練的工作經歷代之。若是中高級職等公務人員欲升任高級職務，則仍須至各該供在職進修之高等學院或研究院進修實習，例如聯邦公共行政研究院（Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, BAKöV）或聯邦警察研究院（Die Bundespolizeiakademie, BPOLAK）。時至今日，聯邦政府所任用的中級職務公務員遠較各邦與地方自治團體為少，而初級職務公務員已幾乎絕跡。

綜上以觀，德國公務人員基本上是由政府於工作現場進行人才培育、養成。此類內部化的政府人才養成體系之運作與發揮效能，必須具備幾項前提要件。首先，用人機關必須有翔實且穩定的用人計畫，至少要持續地以3年為期預估並規劃各機關之人事需求，且要有3年的人力等待期。其次，除應有內部的各種人才養成學校之設立外，亦應有充分之師資與財源。第三，待訓人員之篩選與養成契合任用需求。受訪對象均認為此三大前提要件之存在與運作基本上沒有太大困難，但人才需求量遠大於人才供給量，因此目前德國不管是聯邦還是各邦，在中高級職務部分普遍均有缺人狀況，據稱邦職缺缺人情形尤較聯邦嚴重。雖然此種穩定培養公務人才的制度模式費時耗力（資源），但人員培育相當堅實，長期來看，應可確保公務人力體系之素質與工作效能。

德國聯邦公務員職等、考選與養成



(三) 公務人員甄選與任用考試概觀

由於中高級職務公務人員原則上應先於專業高等學院實習，因而此一職等公務人員之任用，必須經過兩道考試程

序：首先是爭取實習職缺的甄選程序（Auswahlverfahren），其次則是高等學院畢業時之職系考試（Laufbahnprüfung），兩階段考試方式大不相同。在聯邦公務員之情形，依據聯邦公務人員職系辦法第 10a 條之規定，實習公務員之任用，應通過得以鑑別應徵者之適性（Eignung）與能力（Befähigung）的甄選程序，考試內容可包括一般性知識、認知、思維能力與社會能力、智力、人格特質、動機、專業知識、語言能力等。應徵者應受鑑別之適性與能力項目以及甄選標準，應取決於各該實習職缺之需求。依此，實習職缺之甄選考試，基本上是一種公務人員性向測驗（Eignungstest），考試方式主要是測驗題型與簡答題（簡要文字表述）。擬由聯邦公共行政高等學院培育的聯邦公務員職缺往往共同開缺甄選，聯邦公共行政高等學院亦會參與甄選程序，而考試程序（包括題目）的全部或一部常常委由德國人事事務協會（Deutsche Gesellschaft für Personalwesen）辦理。獲選進入各該專科高等學院就讀後，第 2 年期滿進行期中考試，未通過者可再重考一次，重考仍未及格者，即予淘汰。第 3 年各種工作現場的實務訓練期滿時之畢業考試即為職系考試，通過者即得以試用公務員任用，並取得相應之學位；未通過者可再重考一次，重考未通過者，予以淘汰。職系考試之內容為職系相關專業知識考試，通常包括筆試與面試。

高級職務公務人員通常由開缺機關自行公開甄選，考試方式以所謂「評鑑中心法」（Assessment-Center）為最主要，個別與團體面試扮演核心角色，在應徵人數眾多的外交部徵才程序中，亦有筆試部分；採筆試者，多有綜合性之性向測驗（Eignungstest）。但此類高級職務徵才考試並不以專業科目的知識性測驗為重點，而是著重於應試者之性向與綜合分析能力。其預設的前提是，應徵各該高級職務之前提所在的

職系能力資格已認證了應徵者的專業知識水準，不必也無法再以單一且有限的任用考試進行知識性的測驗。此外，各政府部門各自或聯合舉辦的高級公務員任用考試基本上都對反覆報考設有限制，以外交官考試而言，如果到最後面試階段才被淘汰者，有落榜後3年內不能再報考的限制（如2016年報考落榜者，最快要到2020年才能再度報考），但實質上，據落榜者除非獲邀擔任契約任用之公職人員，否則幾乎很難再有獲邀面試的機會。

（四）關於聯邦公共行政高等學院

1979年成立的聯邦公共行政高等學院（以下簡稱聯邦公行學院）隸屬於德國內政部，是專為培育聯邦中高職級非技術類公務人員而設，可說是聯邦公共行政領域中高職級公務人員最重要的養成處所。聯邦公行學院下分成十大學門，分散在全國各地校區：

1. 一般行政學門（Brühl 校區）
2. 外交事務學門（Berlin 校區）
3. 聯邦警察學門（Lübeck 校區）
4. 聯邦軍事行政（Mannheim 校區）
5. 財政學門（Münster 校區）
6. 刑事警政學門（Wiesbaden 校區）
7. 農經保險學門（Kassel 校區）
8. 新聞行政學門（Brühl, Haar 校區）
9. 社會保險學門（Berlin, Bochum 校區）
10. 氣象預報學門（Langen 校區）

每年在聯邦公行學院就讀的各學門學生總計約6000餘名，校總區在Brühl，學員人數最多的一般行政學門即在此

校區上課。學員除修習公共行政相關課程（行政法為最主要的科目）以及於聯邦行政機關實習外，畢業前另須提出學位論文，畢業考試即是針對學位論文進行答辯。自 2016 年起聯邦公行學院透過與 Speyer 大學合作，創設了博士學位的學程。

三、醫藥國家考試與醫藥考試試題機構之運作

德國醫師、藥師、臨床心理師等專門職業考試，可說是德國除法律國家考試、教師考試以外最重要的國家考試，各邦均在衛生福利部下設有專責醫藥考試機關，掌理醫藥國家考試之試務工作。為建立全國一致之醫師、藥師考試取才標準，並維護醫藥專業水準，1974 年「醫藥考試試題機構」在德國各邦的財務支持下成立，具公法人地位，主導醫師、藥師（後來又加入臨床心理師）國家考試筆試試題相關事項（包括命題大綱設計、題目命擬、製作、評閱以及疑義處理等），位於 Mainz。目前機構內常任工作人員 50 餘人，並與全德各大學醫學院與超過 2 百位專家合作研擬國家考試題目與醫藥考試制度。

德國醫師藥師考試一年舉辦 2 次，醫師考試分三階段考試，藥師與心理治療師均採一試，考試題目均為選擇題（5 選 1）。醫學系學生於第 4 學期結束後得應醫師第一試筆試與口試；第 10 學期結束後得應醫師第二試筆試；第 11 至 12 學期為臨床實習；實習結束後得應醫師第三階段考試，乃臨床實務的口試（外科、內科與選試科目）。兩次筆試均為 320 題的選擇題，第一試筆試題目略有科別排序，考試時間為 2 天、每天連續 4 小時；第二試題目則不再依科別排序，且納入一定比例的案例題，考試時間是 3 天，每天連續 5 小時。應考者可攜走考題。又，德國國家考試應考人第一次應考者

均無須繳交任何費用，所有舉辦國家考試的經費均由政府支應。

考試題目是由來自全德各地相關領域專家學者與 IMPP 合作擬定。基於醫藥新知發展快速，IMPP 並不製作題庫試題，每一次考試均重新擬定考題。首先會請與 IMPP 合作的專家學者提供題目草案，每位學者專家通常只被要求提供 2 題草案。題目草案會在 IMPP 進行形式審查後，再提交由 IMPP 所設之各領域專家委員會進行實質審查，審查完成交回 IMPP 後，IMPP 的專家再進行複審。複審會議採一致決，若有反對意見，該題目即予棄置。原則上考題不會重複使用，但偶有例外，端視複審會議之決定。考畢試題會進行難易度與鑑別度等之分析。

特值一提的是，德國甫修法通過將 OSCE（醫師臨床技能測驗）正式納入國家考試項目，計畫於 2020 年開始實施，OSCE 題目亦將由 IMPP 命擬供應，實施經費亦全數由各邦提供。