

出國報告（出國類別：考察）

法國政府體制與人事制度

主辦機關：行政院人事行政總處

職稱姓名：行政院綜合業務處參議 范燕燕

行政院人事行政總處科長 吳宛樺

行政院人事行政總處視察 龔靜雯

臺南市政府人事處科長 邱文智

派赴國家：法國

出國期間：105年10月14日至10月21日

報告日期：105年11月21日

摘要

各國傳統、國情與政經社會環境不同，故其政府體制及人事制度各有千秋，透過瞭解不同國家制度上的差異，不單單豐富吾人視野，更有助於跳脫單一思維之窠臼。身為世界工業強國之法國，自 1984 年起推動行政改革以來，公務員數量始終龐大而陷於行政效率不彰之困境，然該國之所以成為高度發展國家，其根本在於成熟的公民意識，重視個人的獨特性，且具有健全政府人事體制，自有其值得學習之處。尤其臺灣正面臨嚴竣挑戰時，擷取他國之長以助突破困境，同時藉用他國經驗作為我國借鏡，皆能刺激我國政府相關人事制度之正向發展。

105 年度特選定法國作為人事政策與法制考察國家，考察期間為 10 月 14 日至 21 日共 8 日，在我駐外機構協洽之下，得以與法國行政暨公職總處 (Direction générale de l'administration et de la fonction publique)、國家行政學院 (École nationale D'administration)、國家自主團結處 (Caisse nationale de solidarite pour l'autonomie) 等部門相關人員進行交流。在此特別感謝駐法國代表處 (胡公使正浩、曾組長水龍、崔秘書巧臨) 與法方相關協助，使本團如期完成參訪活動。

根據本次考察結果，除瞭解法國政府體制、組織運作狀況，並對該國公務員人事制度有概略性認識之外，目前法國推動人事制度成果，主要包括人事分權與授能、簡化公務員分類制度、檢討公務員待遇政策、及強化行政倫理等面向，未來人事發展，將側重在推動策略性人力資源管理，包括落實甄補機制平等性、員工工作與生活平衡、人力資源資訊系統化等項。爰據此提出六大項政策建議：(一) 翻轉現行人事法制規範模式，全面提升人事單位功能；(二) 凡涉及政府預算編列之人事制度，應導入成本概念研訂政策；(三) 在落實公開競爭取才同時，應確保甄補機制公平並兼顧彈性做法；(四) 建立終身學習帳戶，並強化教練式及實務導向之訓練方式；(五) 訓練機構專注於特定功能之培訓業務，創造獨特性；(六) 以策略性人才管理為導向，強化主管領導能力並提升職場友善環境，俾供我國推動相關人事政策規劃參考。

目次

壹、考察目的與過程	1
貳、政府體制與組織	2
參、公務員人數分析	10
肆、公務員人事制度	13
伍、考察心得與建議	22
陸、結語.....	25
參考資料.....	27
附錄：105 年度法國人事政策與法制考察團行程表	29

法國政府體制與人事制度

壹、考察目的與過程

法國是歐洲歷史與文明的發源地，其政治、經濟、文化發展對歐洲乃至全世界都產生重大影響，在首都巴黎市擁有世界著名之博物館、美術館與名勝古蹟，隨處可見法國人習於坐在面向馬路慵懶沐浴陽光下，啜飲美酒佳餚之悠閒景象，然這一般人眼中集浪漫、時尚、文藝氣息於一身，同時身為世界經濟強國，在交通運輸、通訊、科技創新、農業加工、製藥、社會保險、旅遊及奢侈品等方面擁有優勢的法國，現階段也正面臨移民政策造成文化衝擊與治安持續惡化等問題，尤其接連發生恐攻事件重創觀光旅遊業，加上沉重社會福利支出，更導致財政赤字雪上加霜，對自身長期處於萎靡不振的經濟狀況與不斷攀升的失業率，依舊棘手難解。

根據經濟合作暨發展組織(OECD)針對法國競爭力分析報告，法國自2000年將每週法定工時降為35小時¹後，競爭力持續下降，因此建議法國進行改革重點之一，即提高公部門之行政效率。雖法國政府自1984年起推動行政改革以來，透過逐步授權地方政府自主管理權，並落實民營化措施與業務委外化，企求減少政府職權與降低公務人力需求，然法國公務員數量始終龐大且體系複雜而封閉，該國如何透過改革其人事制度，管理龐大的公務系統以提升其行政效能，殊值我國借鏡；此外在深度民主化環境下，法國政府對公務員權益事項，均力求尊重員工與多數參與，未來如何強化政府與文官間權利與義務之衡平，以激勵員工工作士氣並維護其工作滿足與成就感，儼然成為各國必須面對人事管理新的課題。

有鑑於此，為更能瞭解法國政府體制與公務員管理制度現況，特組成考察團親赴法國行政暨公職總處（Direction générale de l'administration et de la fonction publique，簡稱 DGAFP）、國家行政學院（École nationale D'administration，簡稱 ENA）進行實地參訪，由該總處國際專能、創新與人

¹ 2000年為降低失業率，法國將每週法定工時從39小時降為35小時，以便企業聘用更多人力。

力資源政策處處長及該院國際處副處長，介紹法國公務員有關行政系統、公務員體系與分類、考試甄選與培訓、薪資與退休等人事制度，也對考察團成員諸多疑問不解之處提供專業解惑並充分交換意見，同時拜會駐法國代表處，由胡公使正浩接待，除介紹當前法國政經環境，並為考察團安排參訪法國社會暨衛生部所屬之國家自主團結處 (Caisse nationale de solidarite pour l'autonomie，簡稱 CNSA)，與該處總技術顧問女士進行會談，深入瞭解公務機構實際運作情形(考察團行程詳見附錄)。

唯因法國人事制度層面既廣且深，短暫考察之行，甚難窺盡其堂奧，致感深入或有不足，然蒙駐法國代表處提供諸多協助，讓此行不僅訪查過程順利，且能在極其有限的時間中，勉力蒐羅資料並完成報告撰寫，盼藉此拋磚引玉，必能以此為根基博徵創見，對日後推動我國相關人事改革工作裨所助益。謹將此行對法國政府體制(含組織運作)、公務員人數及其人事制度相關考察發現、心得與建議，分述於其後。

貳、政府體制與組織

一、政治制度

自 1958 年 10 月 4 日由戴高樂將軍制訂憲法決定第五共和國國家運作方式，並於 1962 年修憲實施總統以公民直接普選方式產生後，政治制度穩定，法國政治體制為總統與總理之雙首長民主共和國制度。法國總統經兩輪制直接民選選出²，2000 年修憲縮短總統任期為 5 年。依憲法規定總統有權任命總理、重要軍事首長、駐外使節及由總理提名之政府閣員，並有權頒布法律及主持內閣會議，總統亦得解散國會，在面臨重大危機時，擁有採取非常措施的權力 (pouvoir exceptionnels)。

總理(Premier ministre)負責國家政策之制定及執行，領導政府並執行法案(惟其中外交與國防兩項，依法國憲法規定，係專屬法國總統之「特殊領

² 現任總統歐蘭德 (François Hollande) 為第五共和史上之第 7 位總統，隸屬左派 Parti socialiste (社會黨)，於 2012 年 5 月當選總統，任期 5 年至 2017 年 5 月為止。

域，domaine réservé」)，須為有關政策向國會負責並赴國會備詢³。根據法國憲法，法國國會（Parlement français）由下議院即國民議會（Assemblée Nationale⁴）與上議院即參議院（Sénat⁵）共同組成，負責監督政府、研擬及制定法案，兩院倘對法案有歧見時，以國民議會決定為準。至司法機關分為司法法院及行政法院，司法法院又分民事法庭及刑事法庭兩類，分別負責審理普通民事及刑事案件；另行政法院負責審理政府與人民之間行政糾紛。

二、政府組織

以法國中央政府組織而言，不若我國有中央政府組織基準法及行政院組織法等相關法律予以規範，而是由每一任總統(或總理)於組閣時決定其政府組織規模。換言之，每一任政府有不同部會組成情形，不同部會數目，每個部會僅以命令明定其組織與權限，因此法國中央部會設置變化頻繁，目前共設置 17 個部⁶，其中如國防部、內政部或公職部等屬傳統部會較為固定，亦有些部會係以其原始業務為基礎，加上其他的業務，如教育部加入研究事務而成立教育暨研究部，或係如財政與經濟業務合併成經濟暨財政部。各部除置部長(Ministre)之外，總理或較大部，亦置國務秘書(Secrétaires d'État)，以協助總理及部長專責掌理具體事務。此外各部亦下設行政機關。

在地方自治團體部分，法國行政區原分為 22 個大區（région），自 2016 年合併精簡為 13 個大區(regions)並置大區長，其下再分 101 省(departments)⁷

³ 現任總理曼紐爾·瓦爾斯(Manuel Valls)與歐蘭德總統同屬社會黨，於 2014 年 2 月獲任命迄今。

⁴ 國民議會共有 577 名議員。每名議員代表單一的選區，以直接民選方式產生，任期 5 年，最近改選為 2012 年 6 月。

⁵ 參議院共有 348 名參議員席，自 2003 年修法後任期由 9 年改為 6 年，每 3 年以間接選舉方式改選 1/2 席次之參議員，上次改選為 2014 年 9 月。

⁶ 外交暨國際發展部(Ministère des Affaires étrangères et du Développement international)、環境、能源及海洋部(Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer)、教育暨研究部(Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche)、經濟暨財政部(Ministère de l'Économie et des Finances)、社會暨衛生部(Ministère des Affaires sociales et de la Santé)、國防部(Ministère de la Défense)、司法部(Ministère de la Justice)、勞動就業、職業培訓暨社會對話部(Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social)、空間規劃、農村事務暨社區部(Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales)、內政部(Ministère de l'Intérieur)、農業、食品暨林業部(Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt)、住房部(Ministère du Logement et de l'Habitat durable)、文化暨傳播部(Ministère de la Culture et de la Communication)、家庭、兒童暨婦女權利部(Ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes)、公職部(Ministère de la Fonction publique)、青年暨體育部(Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports)、海外事務部(Ministère des Outre-Mer)。

⁷ 在省之下，目前共逾 15,000 市(inter-municipal)、35,000 鄉鎮(municipality)。

並置省長，省長於 2010 年起聽令於大區長，另自 1982 年起中央透過立法方式逐步將行政及財政權力下放地方政府，中央政府亦會派駐人員於大區及各省合署辦公，一方面監督地方行政事務，同時強化中央與地方業務合作聯繫。配合 2015 年法國行政區域重劃，更多權利下放地方政府。



法國之公法人，除國家及地方自治團體外，尚有所謂「公務機構」(établissement public，簡稱 EP)，乃為提供公共服務依法創設接受政府補助及監督，而享有特定職權並具獨立經營管理與人事、預算等自主權之組織，又依業務性質區分為工商性公務機構(etablissement public commercial，簡稱 EPI) 與行政性公務機構(etablissement public administratif，簡稱 EPA)，前者原則是具營利性質而被稱為工商性公務機構，此類原是私人可從事之活動。惟基於公共利益考量，由國家介入經營，一般而言與人民關係原則以私法規範之，並以私法契約聘僱其員工而不具公務員身分，但領導管理階層仍具公務員身分，諸如法國電信公司、法國國家鐵路公司等公營事業單位，皆屬工商性公務機構；後者負擔具行政性質之公共服務，與人民關係以公法規範並主要由公務員組成，如受行政暨公職總處(DGAFP)監督之法國國家行政學院(ENA)，及受社會暨衛生部預算補助及監督之國家自主團結處(CNSA)。此外著名之羅浮宮、奧塞等公立博物館、美術館，亦屬此類性質。

三、人事組織

法國各部會人事管理事項，原則係交由部會設置人事單位負責其相關人力規劃與公務員政策研擬，惟凡涉及部會員額之增減與薪資之調整等與預算相關統合管理事項，則由經濟暨財政部(以下簡稱財政部)負責，換言之每年部會調整預算員額，或各項加給或獎金調整，需經財政部同意。至預算以外人事統合事項，為期部會間人事業務趨於一致，便於統籌協調，遂於 1945

年 10 月 9 日成立人事主管機關「公職署」(Direction de la Fonction Publique)，直接隸屬於總理府管轄，1959 年擴編為「行政暨公職總處」(Direction générale de l'administration et de la fonction publique，DGAFP)迄今，目前隸屬於公職部(Ministère de la Fonction Publique)，該部已成每任政府皆會設立傳統部會，主要負責政府有關公職政策之擬定與執行⁸。因此法國政府採取部內制之人事組織體制，在中央行政權體系中設有最高人事機關-公職部，其下設行政暨公職總處。

目前行政暨公職總處職員人數 150 人，平均年齡 43 歲，女性比率 59%，其中屬 A 類公務員高達 74%。該總處業務執掌包括負責研擬及執行國家公務員法制工作，如協助解決法令衝突、靜態法規彙整與審查，每年隨政府之施政與改革而修正法令，並代表國家與公務員就薪資、獎金、工作時數、福利等事項進行協商，監督各機關公務員甄補及訓練政策（包含監督國家行政學院及 5 個地區行政學院），並規劃及宣導人力資源管理政策，如未來計畫及工作方向、人力資源資訊系統、職涯規劃、性別平等、工作與生活平衡等。綜上行政暨公職總處是擔任人事業務跨部會之統合性機關，具體人事業務仍由各部會自行管理。至各部會預算員額及薪給調整則由財政部實質掌控。

然有鑑於目前人力資源管理(HR)未充分導入策略性運用，加上 HR 數據分散，未盡詳細，未來行政暨公職總處將針對 HR 問題上重新定位，並朝向採策略性之人事資源管理，以強化其組織功能並擴充既有任務，包括與業務職能更有效連結並以變革為導向為其策略手段，除維持法規研訂與社會對話為其傳統任務外，將導向確保人力資源政策一致性、並輔以人力資源管理工具與方法之現代化，為其未來推動重點任務。

四、訓練機構

公務員有參與終身學習的權利。法國公務員訓練體系，包括 70 所公務

⁸ 依 2005 年 6 月 9 日有關公職部之權限命令內容，該部負責政府有關公職政策之擬定與執行。而公職部部長即受總理委託，負責行使有關公職事項之權限，確保法律有關國家公務員之權利與義務的規定確實被遵守，並副署相關法令。此外部長亦副署有關中央政府組織及派出機關組織之法令，同時直接管轄行政暨公職總處。

員訓練學校，合計 400 個訓練據點，例如法國國家行政學院 (ENA)、5 個地區行政學院(Institute Regional D'administration，簡稱 IRA)、公共財政學院、公共衛生學院；各機關也有自己訓練機構，辦理經常性訓練。這些訓練機構主要辦理兩類訓練：1.考試錄取人員需於公務員訓練機構，接受初任公職訓練，包含工作方法、專業技術等訓練課程。2.現職公務員之在職訓練與終身學習。經統計，各訓練機構辦理訓練之公務員人數合計約 4 萬 5 千人，法國 2013 年訓練經費達 28 億歐元，其中用在初任公職訓練就高達 64%。茲就法國掌理文官考選與訓練機構分別說明如下：

(一) 國家行政學院(ENA)

ENA 係於 1945 年 10 月設立，係先進國家中最早設立文官訓練機構，其使命在於培育高階行政官員，使其能夠勝任法國政府行政部門重要工作，職司高階文官之考選與訓練，並培訓具備跨域專業技能中高階公務員，一方面藉由競爭考試網羅人才並培訓足以勝任高階文官職務，另一方面則為未來將擔任最高層級職位人員提供優質之在職培訓。目前 ENA 也為歐盟、其他國家高階人才提供培訓課程，儼然成為提供各種公共管理新形式的歐洲政府管理學院。因此，提供具跨域、移動性能力之高階人才為該學院近年發展重點。

綜合歸納，目前 ENA 主要任務有 4 項：第一，考試錄取人員訓練 (pre-service training)：對法國或其他國家高階公務人員提供職前訓練。第二，在職訓練(ongoing training)：對於法國及其他國家之現職人員在職涯中提供短期及長期訓練課程、第三，培養歐盟事務或國際關係專家訓練：提供處理歐盟事務相關培訓課程，亦辦理相關競爭考試作為現職人員轉任為歐盟公務員管道、第四，國際合作培訓專案：透過國際培訓專案合作，提供其他國家高階公務員培訓課程或提供須進行政治改革國家相關意見。茲就 ENA 業務重點說明如下：

1. 考試方式

ENA 透過包括外部考試、內部考試及第三類考試等三種競爭性考試⁹招收新生，皆透過考試測試考生之知識、能力及動機，知識部分，主要測試通識與多方領域知識(如：政府相關法規、經濟、歐洲議題、社會法規、財政、外語)；能力部分，在於測試考生之說服力、表達能力及提案品質；動機部分，在於測試人格特質、對公共服務的價值信仰¹⁰。

ENA 每年在幾千人中約錄取 80 名新生(外部考試 40 名、內部考試 32 名、第三類考試 8 名)，ENA 法國學生之前凡不具公務人員身分者，一經錄取入學，即獲得公務人員資格。

2. 訓練方式

ENA 辦理業務主要包含考試錄取人員訓練、在職訓練、培養歐盟事務或國際關係訓練及專業訓練等，以下分別就較具特色之考試錄取人員訓練、在職訓練(以副司處長人員訓練為例)及專業訓練說明如下：

(1) 考試錄取人員訓練

考試錄取人員訓練係指通過競爭性考試，於任就職前在公部門訓練機構所接受的訓練。ENA 隸屬於總理府下，其培訓業務亦受行政暨公職總處督(指)導，在強調平等觀念下各類人員通過考試錄取，完成 3 階段為期 2 年訓練¹¹，即可至各部會任職。原不具公務員身分者於考試錄取，即獲得公務員資格，報到後可領取薪水，現職公務員考取後即獲得陞遷，並獲取未來陞任更高職務機會，如考取後放棄訓練，亦可回原職位或安排至相當職務工作。在校受訓期間領有津貼並免繳納任何受訓費用，然考試錄取人員經培訓後須自願服務公職 4 年至

⁹ 外部考試：對象為擁有至少一項學士文憑的大學生，外部考試對所有歐盟成國國民開放。此類考試錄取人數約佔 50%。內部考試：對象為至少擁有 4 年公務年資者。此類考試錄取人數約佔 40%。第三類考試：對象為擁有行政機關以外或非營利機構至少 8 年職業年資者。此類考試錄取人數約佔 10%。

¹⁰ 以 2015 年為例，上述三類考試均分兩階段進行，第一階段是紙筆測驗，包含公法、經濟、社會議題、公共財務等議題紙筆測驗；第二階段是口試，包含歐盟議題、國際關係議題、應徵者個人特質、集體考試從考試中觀察應徵者人際互動及行為反應、英文(註：2017 年起，應徵者可選擇其他語言，如：德文、阿拉伯文、中文、西班牙文、葡萄牙文、俄文等)。

¹¹ 第一階段先到法國相關部會、歐盟組織進行實習，第二階段再至法國地方各省區及私人企業進行實習，第三階段(2 年中最後 9 個月)回到 ENA 史特拉斯堡校區上課。實習地點是由校方逕行分派，非由學員擇定實習單位，其原因在於不同性質之組織實習，係要幫助學員認識不同性質組織日常處理之事務性質，以訓練學員全方位之應變能力。另外，亦為避免造成不公平現象。

10 年，違反者則應賠償相關培訓費用。

ENA 是相當強調應用性的專業訓練機構，培養具跨部會之專家兼管理通才，受訓期間提供的培訓課程係以實務導向為主，理論為其次，目的在使培訓與未來工作無縫接軌，考試錄取人員接受 2 年培訓是為因應未來職務所需的實務訓練，此訓練講座多由資深且具豐富實務經驗之高階公務員擔任，其目的除知識傳遞外，更重視經驗傳承，協助將實務與理論結合運用。課程進行方式，常採個案研討、情境模擬等方式進行，訓練課程尤強調管理、領導能力、創新、職業道德倫理、推動變革能力等。

考試錄取人員任職 6 個月後，須回 ENA 進行回饋分享，主要分享是工作遇到難題及其處理方式，ENA 亦會適時從旁提供協助，並提供管理類、領導力訓練課程。考試錄取人員在職涯中亦會不定期回校接受短期訓練，藉此同時進行跨部會人員經驗分享及訊息交流。另於 ENA 完成培訓後到部會任職前 5 年，學員本人有權利在 ENA 提供各項培訓中，免費選擇 3 門專業領域課程參訓，以鼓勵並協助學員養成持續學習之習慣。

(2) 在職訓練

在職訓練(包含終身學習訓練)係指在職涯發展中提供工作技能發展之培訓課程。其中 ENA 負責 (副)司處長級在職訓練，是類人員未來係要擔任國家重要領導職位(如:各部會領導者、大企業領導者)之儲備人選，且工作通常已相當繁忙，因此該類人員培訓期間較短(1 週中抽 2 天至 3 天受訓或利用晚間受訓)，以不影響工作為原則，採用「Coaching(教練式)訓練」方式進行，培訓講座亦由具實務經驗之資深高階公務人員擔任，授課重點在經驗傳承及個案研討，此外，藉由資深高階人員授課可藉此評估學員對業務之處理能力，並針對個人不足之處提供建議或指導，此類人員之培訓時間有限，並不會派至其他機關或歐盟進行學習。此類人員培訓辦情形亦是 ENA 每年須向總理

府及公職總處提交的重要工作報告內容。(副)司處長級人員完成在 ENA 之培訓後，即納入國家高階文官人才庫。

高階文官人才庫是由總理辦公室指定特定單位管理，人才識別工作由該單位及各部會合作辦理，因此當部會高階職務出缺時，由人才庫中提名 3 人，由人才庫負責人及該管部會代表討論後決定人選，又為符合當前強調兩性平權及考量高階女性公務員人數不足，從高階文官人才庫提名之 3 人中，至少 1 人應為女性，以增加女性被拔擢機會，並培養女性參與競爭、主動申請及自我成長的能力。因此法國高階人才培訓與陞遷相結合，經由 ENA 培訓後之高階人才，即納入高階文官人才庫，當部會高階主管甚至私人企業高階主管出缺時，皆可由該人才庫提供名單，供用人機關或私人企業擇選。

(3) 專業訓練

專業訓練的核心課程共計 24 個月，包含 3 個模組，模組 1：歐洲，訓期 28 週，主要目標在於辨識歐洲事務對於法國政策之衝擊。核心課程包含歐洲體制、法律制度、政府間合作、國際事務等。模組 2：地方行政管理，訓期 32 週，主要目標在於熟悉地方治理及行政管理工具。核心課程包含：執行公共活動新方式(合夥、協調、財政)、如何執行變革管理、地方行政組織及面臨挑戰、公共財政等。模組 3：公共行政與治理，訓期 23 週，主要目標在於明瞭如何在環境限制下，促進公共服務及行政效能。核心課程包含：財會工具(資訊系統、成本會計等)、公共管理、專案管理、政策評估、溝通等。

3. 成效評估

目前針對考試錄取人員訓練於訓期中，每週皆有學習成效評估，成效評估結果除送 ENA 校長審閱，亦視學員學習成效適時調整授課內容。另外，學員畢業至部會任職兩年後，亦會追蹤訓練成效，除由學員自評工作情形外，亦會請學員任職之部會提供學員工作情形滿意度。至於各項在職訓練除於訓後，立即辦理訓後評估外，亦有定期評估機制。

4. 數位學習

數位學習不僅節省組織成本，不受地域與時間限制，並促使自我導向式學習模式，目前 ENA 提供之電子課程主要有兩類，分別為會計財務分析與公務員之權利義務，此類課程皆屬於各項訓練課程之限制性課程，學員可透過電腦或手機學習課程內容，未修畢者無法結業。此外，該兩類電子課程會搭配實體課程，讓學員有機會與負責該領域工作之官員進行討論對話。未來亦將增加歐洲事務處理、政府採購規定、專案管理等電子課程。

(二)其他訓練機構

法國訓練機構除 ENA 負責高階文官考選與培訓，完成培訓後，稱為「行政官員」外，目前尚分別在 5 個地區(Basita,Lille,Lyon, Metz,Nantee)設有 5 個地區行政學院(IRA)，負責中央與地方中高階文官考選與訓練，完成培訓後稱為「行政專員」，層級略低於「行政官員」。另外，如財政部、國防部等較大部會，通常設有所屬訓練機構，負責培訓各該部會人員，並接受其他部會委託辦理訓練。當各部會人員有培訓需求時，可選擇至 IRA、其他部會甚至私人企業訓練機構接受培訓。因此 ENA 強調培訓跨部會通才，各部會若有培訓所屬人員需求，通常至部會所屬訓練機構或參加其他部會之訓練機構接受培訓，以培養該部會所需之專業人才。

參、公務員人數分析

自1983年改革起，法國公務員體系即分成三大部分，包括國家公務員、地方公務員及醫院公務員等三大類。此三類公務員各自有自己的專屬法律明定其權利義務及法定地位，並分別由公職部、內政部及社會暨衛生部負責管理。依行政暨公職總處2015年統計資料，法國公務員共計541萬7千人，約占法國人口(約6千6百萬人)之8.2%、占勞動人口(約2千7百萬人¹²)之20%，就勞動比率而言，約5名勞動人口即有1位公務員。上開公務員範圍主要排除政務人員、國會議員外，凡中央及地方機關(含公務機構)工作人員、國營機構領導層級人員(按，一般員工仍不具公務員身分)、法官及軍人均在內。

¹² 資料來源：法國在臺協會網站 <http://www.france-taipei.org/-/%E4%B8%AD%E6%96%87>。

以「自由、平等、博愛」作為立國精神之法國，自20世紀以來開始實施福利制度，已成為高福利國家，目前為止仍扮演「大有為政府」的角色，為應現代國家行政任務多樣化，法國政府除成立諸多具獨立公法人性質之公務機構外，包括鐵路交通運輸、郵局或電信事業，也都由國家經營，此類機構皆需大量從業人員，從而今日法國公務員體系相當龐大。為達公務員瘦身，目前採取包括將國營企業民營化¹³，採離退不補、契僱人員期滿不再續聘、警衛及工友等業務外包或委外服務替代等措施，縮減政府職權並減少人力需求，是以國家公務員之人數已持續減少，惟地方及醫院公務員仍相對擴增其人數，究其原因，應與授權地方人事自主權¹⁴及推動社會福利政策¹⁵有關，是故全國公務員人數精簡成效，仍十分有限¹⁶。

另法國政府已推動人事費總額授權制，即一個機關年度預算只管總額，由各機關提出用人計畫，其餘各項科目之數額則由機關首長自由調整運用。在此情形下，首長可以在人事及薪給上進行彈性運用。例如重新分配工作獎金或增加人力等。茲將公務員人數分別說明如下：

類別	2015 年		2003 年	人數 (A-B)
	人數(A)	百分比	人數(B)	
國家公務員	238 萬 5 千	44.0%	249 萬 1 千	-10 萬 6 千
地方公務員	187 萬 9 千	34.7%	140 萬 4 千	47 萬 5 千
醫院公務員	115 萬 3 千	21.3%	86 萬	29 萬 3 千
合計	541 萬 7 千	100%	475 萬 5 千	66 萬 2 千

¹³ 1981 年起擴大國營事業範圍，實施國有化政策以來績效未見彰顯，1986 年通過國營企業民營法，強化政府機關企業化精神，以精簡組織員額。

¹⁴ 1981 年通過地方分權法迄今，由中央集權化走向分權化並提供地方人事管理自主地位。1990 年代更強化行政管理分權化，除中央部分權限授與派駐地方機關外，並擴大地方人事自主權。

¹⁵ 1981 年起持續增加社會福利支出，然 OECD 報告顯示，法國在 2014 年社會福利保險支出占 GDP 比重高達 31.9%，為 OECD 成員國占比最高者，OECD 成員國平均水準為 21.6%。當中退休養老金占社保支出比重為 13.8%（OECD 平均水準為 7.9%），醫療保險開支占比為 8.6%（OECD 平均水準為 6.2%），顯示法國社會福利負擔沉重。為縮減政府財政赤字，法國已通過削減 2015 年社會福利預算 100 億歐元，2016 年法國也將繼續降低社福赤字至 2011 年之一半。上開資料來源自摘自 105 年 8 月經濟部投資業務處編印「法國投資環境簡介」。

¹⁶ 從 2009 年後公務員數目逐漸減少，主要因為退休人數增加及遇缺不補政策，惟與 2003 年統計數據相較，2003 年國家公務員 249 萬 1 千人，地方公務員 1 百 40 萬 4 千人，醫院公務員 86 萬人，總計是 4 百 75 萬 5 千人，2015 年全國計增加公務員 66 萬 2 千人，仍成長 13%，上開 2003 年數據來源：陳淳文，《法國中央人事行政組織之研究》。

- 一、 國家公務員¹⁷，包括大學與中小學教師在內，國家公務員規章於1984年1月11日訂定，除需跨部會一致性管理之人事業務，由行政暨公職總處負責統籌外，其一般人事管理業務原則由各部會設置人事單位各自負責，但部會公務員人數眾多，且分散至全國各地者；或是官等較低者，則透過去集中化政策，將不具全國性之管理業務下放至中央派出機關自行管理。

國家公務員	人數	百分比
中央各部會	192 萬 5 千	80.7%
其他中央公部門	46 萬	19.3%
合計	238 萬 5 千	100%

- 二、 地方公務員，1980年代起由中央集權化轉變為地方分權，須相對加強地方人事事務權責管理，除增加地方公務員數量外，於1984年1月26日制定地方公務員章程，由內政部負責統籌制度規劃。至地方公務員之招考、聘任、管理、考核、退休及撫卹等事項，由地方政府自己負責，與中央公務員形成兩套不同體系。是以地方人事法制雖來自中央集權制定，惟已授權地方享有一定自主人事管理權責。

地方公務員	人數	百分比
區	7 萬 9 千	4.3%
省	30 萬	16.0%
鄉鎮市	100 萬	53.2%
其他地方公部門	50 萬	26.5%
合計	187 萬 9 千	100%

- 三、 醫院公務員，即公立醫院體系下醫療及行政人員，醫院公務員規章於1986年1月9日訂定，由社會暨衛生部負責。

醫院公務員	人數	百分比
醫院	104 萬 1 千	90.3%

¹⁷ 國家公務員，包含行政人員 60%及由教育部雇用之學校教育人員 30%。

居家老人照顧	7 萬 9 千	6.8%
其他醫療機構	3 萬 3 千	2.9%
合計	115 萬 3 千	100%

註：醫院公務員係指醫療機構之研究人員，醫師並無公務員資格。

肆、公務員人事制度

法國於 1946 年 10 月制定之公務員法(CIVIL SERVICE LAW,OCT)，有別於選舉產生與政治性任命之政務人員，明確劃分政治官與事務官之管理體制，1958 年增訂公務員一般規程，1983 年 7 月 13 日制定關於公務員的權利義務，1984 年 1 月 11 日制定國家公務員身分規定。1984 年 1 月 26 日有關地方公務員章程，1986 年 1 月 9 日對醫院公務員有關規定。

上開公務員法主要內容包括公務員分類、範圍與等級體系、身分地位、權利、義務與責任等事項，如明定其職位屬終身職，必遵守行政中立、服從領導、保密義務、政教分離及訊息公開透明等義務。又公務員法律僅屬人事行政之基本原則規定並集中於一整體性法規，其餘細節性人事行政事項授權由各機關以命令方式規範。茲將重要人事制度規範情形分述如次：

一、人員分類

公務員區分為永業制與契約制公務員

(一)永業制公務員

目前約 380 萬人（不含軍人與法官等憲法特殊保障人員），採公開競爭考試進用，權利與義務以法規規範，又區分為 3 類，A 類：決策、管理與監督工作；B 類：應用性工作，C 類：非技術性或半技術性，基層執行工作。其中 A 類國家公務員中，學校教師占 90 萬人。A 類公務員包含 A+公務員，占全體公務員 A 類 2%，國家公務員 A 類 4%、地方公務員 A 類 0.7%、醫院公務員 A 類 0.5%。

項目	人數比率				平均 年齡	性別比	
	A 類	B 類	C 類	合計		女	男
國家公務員	55%	25%	20%	100%	41.4	54.4%	45.6%
地方公務員	8%	13%	79%	100%	42.2	60.9%	39.1%
醫院公務員	31%	20%	49%	100%	44.3	77.4%	22.6%
全體公務員	34%	20%	46%	100%	42.6	61.5%	38.5%

國家永業制公務員依據其考試的專業，在各機關（部總處）內會分為一群一群不同的「職叢」（或稱職系，corps），每一個職叢內就由上開所稱 A、B、C 類公務員所組成。每個不同職叢，甚至是不同職級內各自有更詳盡命令規範。

職叢 (corps)	職級 (grade)	職等 (level)
A、B、C 類公務員	2~3 個	每一個級又分為 3 等

1. 法國 2010 年以前約 1,000 個職叢，為擴增每個職叢業務廣度，因此修法減少職叢數目，目前約 300 個職叢，每個專業職叢之公務員必須在特定任務機關任職，只有少數的職叢能夠在不同任務機關之間調動。
2. 公務員晉升「等」係依據年資，通常 2 至 3 年可晉升 1 等；而要晉升更高「級」除年資，亦可透過專業考試。
3. 職叢也有高低之分，如要晉升較高、較專業之職叢，必須透過機關內部競爭考試，或是累積經驗與專業經由內升機制晉升。

近年來法國政府鼓勵公務員提升具機動性轉換工作之技能，因此政府部門設立類似人力資源職涯顧問，協助欲調職者瞭解及評估自身能力及轉職所需技能後，向欲調職者提出相關建議培訓課程。另為吸引年輕且具稀少性專業人才，並優化技能及公共服務能力，未來將建立中央與地方公務員線上職務遷調平台與公務員個人職能發展藍圖。

(二) 契約制公務員

目前約 90 萬人，占全國公務員 541 萬人之 17%，主要臨時出缺或

需要特殊技能時，以契約進用，權利與義務以契約規範，契約人員任職超過 6 年，可參加公開競爭考試，成為永業制公務員。

二、甄補機制

依據 1789 年法國公民及人權宣言第 6 條 (Declaration of the Rights of Man and of the Citizen)，人民有公平參與公職的權利。除契約制公務員、政治任命及少數非技術性人員外¹⁸，擔任公務員必須通過公開競爭考試。以 2013 年為例，對外招考 28,464 人，對內招考中央政府 20,973 人，地方政府招考 22,425 人。公開考試方式如下：

法國公職人才招聘相當強調平等原則，要擔任公務人員大多數須通過競爭性考試，競爭性考試區分為 4 類：1、外部競爭考試，職缺開放予符合國籍及學歷限制之應徵者。2、內部競爭考試，職缺僅開放給符合年資規定之現職公務人員參加考試，以獲取陞遷機會。3、特別競爭考試，職缺開放予公部門之外擁有專業技能之應徵者。4、特別競爭考試，職缺開放予高階及符合特殊資格的專業人士應徵。(按，只有契僱人員及少數高階職位無須經競爭性考試)，亦即每年 45,000 名應徵職位中約有 90% 係透過競爭性考試取才。透過競爭性考試錄取之應徵者須於專業公共服務學校或訓練機構接受為期 1 年至 2 年之培訓，通過試用及實務訓練合格，即取得正式公職人員資格。

1994 年 8 月 26 日由總理頒布行政規則規定：A 官等之國家公務員統一由中央政府直接晉用，至 B 官等國家公務員則在以區(région)為單位，C 官等國家公務員則以行省(département)為單位，由中央在區及行省的派出機關於其派駐管轄區內自行招考晉用。

招考方式	招考條件
對外招考	限法國籍或歐盟國人民（特殊專長考試無國籍限制）， 學歷符合標準
對內招考	現職公務員任職滿 4 年，可參加內升考試

¹⁸契約制公務員約 90 萬人，政治任命皆為高階公務員約數百人，例如部會首長、大使等，非技術性人員每年少於 700 人。

特考 具專門職業技術者

資格考 特殊資格與專業，例如醫師、護士、社工

國家公務員考試 A 類職務占 74.3%，而 A 類職務 86.9% 必須有博士或碩士學位才能報考。22.5% 通過 B 類考試公務員，具有大學以上學位。現階段已採用能適用環境變遷法律框架，使招聘方式更加多樣化和透明、尊重每一部門特性並簡化其分類方式，提供部門之間流通管道，以滿足公共服務需要。未來在甄補作業之工作重點：

(一) 強化性別平等：在性別比率現況上，女性占公務員總數 62%，女性主管及首長 (A+) 只有 33%。女性公務員平均薪資低於男性公務員 12%。女性公務員 24% 是以部分工時雇用 (part-time)，男性只有 5%。改善作為是 2013 年通過性別平等措施，2017 年女性主管必須達到 40%，公務員考試女性錄取人數亦必須達 40%。

(二) 保障弱勢族群：目前 70% 公務員來自於父母為公務員的家庭，2013 年通過促進平等及破除種族歧視措施，保障弱勢家庭青年在政府機關就業機會：1. 開辦輔導參加公務員考試課程 2. C 類別公務員優先進用弱勢家庭青年 3. 辦理晉升 A、B 類職務之先修班 4. 重新檢討公務員考試類科，更為專業及技能導向。而初任公務員訓練，新加入破除種族歧視及政教分離課程。

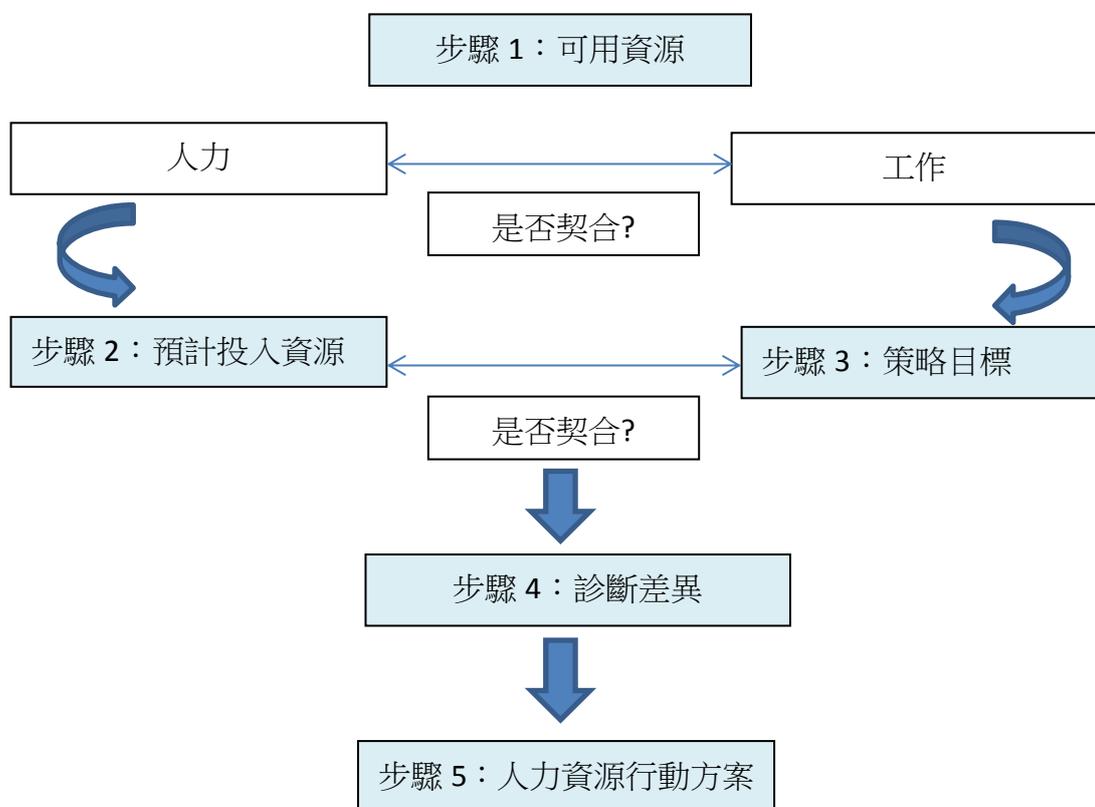
三、 培訓策略

行政暨公職總處每 3 年會制定 1 次所有部會優先培訓重點，也是各部會辦理培訓之指導性方針，各部會、各訓練機構再依據行政暨公職總處訂定之訓練指導性方針，制定年度培訓計畫並據以執行，行政暨公職總處居間進行統籌及協調。例如：2016 年行政暨公職總處在考試錄取人員訓練及在職訓練之優先培訓重點項目包含：減少歧視、促進多元族群融合、減少心理社會風險、保持中立等；在職訓練包含給予管理人員推動改革協助、政府採購技能、預算財務技能等。

(一)人力資源前導計畫

法國人力資源前導計畫係指針對人力、工作及所需具備工作技巧的預測管理，並被視為一項長年不斷進行的任務，通常人力資源前導計畫包含幾個步驟：確認當前的人力、工作及所需具備工作技巧、制定短期(1年)及中期(3年)的方案、探討未來所需之人力、工作及所需具備工作技巧並確認策略目標、分析所制訂之方案所需資源及未來需求之差異。透過人力資源前導計畫之訂定可以避免預期與實務上之落差、使個人具備之技能更契合職位/職務，並使執行方案能回應管理需求及相關利益團體的預期。

人力資源前導計畫係採用向前預測方式，也就是發揮人力資源的自我診斷功能，包含：收集量化(如：人力、人員流動狀況、預算支應情形等)及質化(任務目標或趨勢之演變、可運用的人力資源工具)之可運用資訊、評估組織及管理之環境脈絡(自主管理程度、分權化的程度、正式及非正式的流程等)，運作方式如下圖：



(二) 在職培訓工具

1. 個人學習帳戶：法國對於公務人員終身學習時數規定，雖於法律上規定雇主有權強制要求雇員接受某些培訓，實務上，就公部門而言，行政暨公職總處係處於企盼提供多樣培訓選項供公務人員選擇，以達到供需互相之配合良好狀態。法國前於「個人培訓權利」相關法規訂有求每個公務人員每年度應接受培訓之最低時數，經過改革後，於終身學習方面係採用個人學習帳戶概念，每個公務人員皆有各自之學習帳戶(簡稱 CPA)，該帳戶會記錄每人擁有可接受培訓之學習時數。由於法國將接受培訓定位在公務人員的個人權利，近年改革後，一個人 1 年可有 20 小時接受培訓權利，最多個人帳戶可累積 120 小時的培訓時數，且公務人員可自行決定學習時數的使用方式，可選擇多次的短期課程或累積起來接受一段時間之長期培訓。2017 年個人學習帳戶時數亦將修正，修正後一個人 1 年可有 24 小時接受培訓權利，最多個人帳戶可累積 150 小時的培訓時數。這些學習時數規定同樣適用於私部門員工。
2. 其他包括專長轉換訓練，提供公務人員轉換新職所需專業技能之培訓課程。此外職業經驗同等認證，繼續攻讀學位，對工作經驗進行認證抵免相關進修更高學位(如碩士)之學分。

(三) 強化管理能力

未來將強化主管人員管理能力，為使主管人員能更有效率與策略運用以完成工作任務，包括編製主管人員指導手冊與複核工具作為依循。又為提升主管人員管理靈活度，將加強訓練與授權管理，前者做法包括提供監督者工作指南、建立 HR 管理人員專責學校進行訓練、透過面談評估訓練，強化主管人員績效核能力，進而正確決定屬員獎金，針對主管人員進行 180 度或 360 度考核；後者係對於主管人員授予更多權限，並擔負更高團隊成敗責任。透過此強化主管能力結果，最終目標達成跨部會共同性管理文化。

四、考績獎懲

法國公務人員之考績與獎懲體制係其人力運用制度之一環，與其任免遷調相互配合，公務員任命後得基業務需要兼任至其他機關同層級職務，並得借調其他公務機構，仍保留公務員身分且權益不變，但如申請外調至非行政機關或公營企業以外機構，停止其原有身分及退休年金制度。考績則由機關首長就其職務表現加以考評，主要針對工作能力與品德加以考核。考績結果主要分為優、良、尚可、劣等4等第，優等得提前晉敘、良等晉級、尚可者暫留原級、劣等得調職或免職。法國有獎金制度，其有來自機關首長的紅利獎金(bonuses)。工作績效考核係透過考核者與被考核者雙向溝通，找出能力不足加強培訓，並提供職涯評估及諮詢。

五、薪資待遇

公務員薪資採月薪，包含二個部分：基本薪及獎金。1.基本薪 67%：依據公務員之職叢、職級、職等給薪。2.獎金 33%：依據公務員之職務階級、工作績效、加班時數、地理位置、撫養子女數等。平均月薪 2,185 歐元。

分類	平均月薪
國家公務員	2,469 歐元
地方公務員	1,851 歐元
醫院公務員	2,186 歐元
全體公務員	2,185 歐元
私部門	2,202 歐元

為提高公務員薪酬，已檢討公務員待遇政策：1.檢討國家、地方及醫院三體系（branch）公務員之待遇政策，重新設計新制度讓三體系公務員本薪及獎金更為平衡。另也重新檢討各級(grade)、等(level)支薪給，使之更為平衡。2.檢討 A、B 及 C 三類公務員之薪水結構。3.依據國家經濟發展指標，協商薪資俸點。

六、退休制度

法國公務員退撫經費係由公務人員與政府共同籌款分擔，公務人員每月扣繳其薪俸總額 7.85%，編入政府公務預算，由國家直接管理，作為退休撫卹費用，不足退撫經費則由國家以預算補助，若退撫財務收支失衡，在不改變保險費用及給付等制度時，國家承擔的責任將逐漸提高。

根據統計，目前退撫經費財源有 43% 由政府以預算撥補支應，比例相當高，不僅有違社會保險財務獨立自主原則，對於國家整體政務施行的經費預算，更可能產生排擠之效應。2014 年公務員平均退休年齡為 61.3 歲，退休人數 44,148 人，平均支領月退休金 1,779 歐元。公務員退休給付以月退方式給付，每月給付額度計算方式為月退休金額=退休前 6 個月的平均薪資*工作期間，此金額有最高限制，不得高於退休前 6 個月平均薪資的 75%。

七、勞動三權

法國公務員是先進國家中唯一典型享有勞動三權制國家。法國憲法承認公務員有組工會之自由，在公務員法已明定法國公務員得組成或加入工會，其擔任工會職務，不影響其公務員身分。在罷工權方面，早期法國法律認為公務員罷工是違法行為，因公務之實施直接影響公眾之利益；再者，公務員組織是一個層級結構，下級需服從上級，罷工則是下級強迫上級之一種手段，破壞行政機關的組織原則。

然 1946 年第四共和憲法前言明文保障罷工權後，雖未提到公務員有罷工權，然罷工權是保障工會活動最有效手段之一。1950 年最高行政法院判決對此採肯定之見解，認為依憲法前言，公務員已有罷工之權利，若要對此權利加以限制，應由法律明定之。目前公務員法明定公務員得依有關法律規定範圍行使罷工權，惟仍有法律明文禁止某些公務員，如軍警消人員、大區長、法官、獄所人員及高階文官享有罷工權。

至協商權，依公務員法規定，公務員透過其代表出席諮詢組織的機

會，參與有關公共服務組織之運作、法定權利義務之法令制定及審查涉及公務員個人職業生涯之事項等¹⁹。

八、公務倫理

為確保公務員能維持良好行政風氣並遵守公務倫理，2016 年 6 月法國已通過「公共領域職業操守法」，以加強公務員倫理及權利義務，其內容強調政治及行政中立，並重申“政教分離”原則，永業制設計，以功績制為基礎之公務員甄補程序，明定公務員權利與義務平衡兼職與私人活動限制，內部檢舉人保護制度。政風預防制度，避免貪瀆事件發生。初任公職及在職訓練時加入相關訓練課程。

另法國設立之職業道德委員會係負責處理私部門人員職業操守問題，公部門已於 4 年前創立專責機構處理及監督公職人員收入，未來高階文官收入亦須向該機構申報，依「公共領域職業操守法」規定包含公務員、國會議員、民選首長等涉及公共領域服務相關人員都需受該法規定之拘束。另外，由於公私部門人才交流在法國相當普遍，據 ENA 統計，該機構畢業生中約有 20% 學員職涯中曾於私部門工作，因此，如何避免利益衝突、保持中立等職業道德議題無論在考試錄取訓練或在職訓練皆非常受重視。

因此 ENA 身負培養國家未來高階人員接班人重責，除提供領導、管理類課程，近年來也重視職業倫理道德之灌輸，培訓過程皆會強調公共服務精神的落實及鼓勵學員應於每日業務中反思各項行為是否符合職業道德，並釐清工作範圍中可能涉及職業道德與倫理相關事項予以警惕，此外，講座亦於課堂中透過相關個案與學員進行討論與經驗分享。

¹⁹此條文精神來看，首先公務員並不能直接參與諮詢組織，而是要以選舉代表的方式出席諮詢組織。其次，公務員之代表也不能直接參與決策組織，而只是參與諮詢組織。最後，其所涉及之事項包含三大領域：第一是有關公務機關之組織運作及管理事項。第二是關於抽象法令之制定。第三則是涉及個別之人事處分。另政府與公務員雙方為處理集體協議權益所設立諮詢機關計有國家公務員最高委員會(Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)，參與涉及所有國家公務員之權益的相關事項；同額行政委員會(Les commissions administratives paritaires) 針對涉及所有個案的人事處分。上述資料來自陳淳文《法國中央人事行政組織之研究》。

九、其他

為維護同仁工作滿足與成就，強化公務員工作與生活之平衡，除重視職場人際關係、變革管理、增強個人職能、職涯發展等面向，並著手試辦遠距上班，打造健康和安全的工作環境，在社會心理面向，將透過強化訓練、組成關懷委員會及醫療小組等方式，以降低公務員發生心理問題風險。在生理面向，提供公務員工作方式指導諮詢，以避免造成生理傷害。

伍、考察心得與建議

一、翻轉現行人事法制規範模式，全面提升人事單位功能

法國於 1946 年訂頒公務員法，內容主要包括公務員範圍、類別、等別、考試任用、俸給福利、考績獎懲等人事制度為基本原則規定，並集中於整體性之專屬單一法規，其餘細節性人事行政事項授權各機關以命令方式規範，反觀我國人事法規數量浩繁，已形成人事法規鬆綁之阻力，未來宜儘速推動公務員人事制度之單一立法模式，將現行重要人事制度(如考試、任免、考績、陞遷及退撫等項)統籌納入該專法規範，細節事項分別改以相關辦法加以補充，並授權各部會按其業務推動及人力運用狀況自行訂定規章以為依循。同時強化各主管機關人事單位功能並授與任務，由原本單純人事行政工作執行角色，轉變成稱職的全面人事相關資訊提供者，進而扮演機關整體策略性人力資源規劃之建議與諮詢者，俾使能因應組織策略發展需要，隨時動態調整其人事管理政策之落實。

復自法國中央及地方公務員分屬兩套不同人事管理體系以觀，有鑑於地方政府基於地方治理之需要，必須擁有一定財政、組織與人事自主權，並透過中央不斷授權及法規鬆綁，以增加地方自主性。以我國目前地方人事管理制度，雖已透過地方制度法、地方行政機關組織準則等法令，賦予地方政府在組設、員額、用人權等面向更多彈性運用空間，惟中央對地方人事管理制度，仍維持傳統威權體制之高度管制模式，不利發揮「因地制宜」理念之實踐，為使地方首長人事權完整，並符合地方自治精神，未

來可研議朝由中央以立專法方式，制定框架式地方公務員人事制度之可能性，期在兼顧中央與地方間人事制度之公平與衡平性原則下，授權地方相關人事制度，得以肆應不同地方人事管理之彈性需求加以設計與規劃。

二、凡涉及政府預算編列之人事制度，應導入成本概念研訂政策

經本次考察觀察，法國公務員人數占法國勞動人口近2成，數量相當龐大，主要原因法國習於由國家承接起社會照顧責任，以致政府職權業務膨脹有關，即使近年景氣衰退、人口結構老化、醫療費用高漲、高失業率、歐體之負債限制影響下，裁減社會福利給付，且為降低財政赤字而受限預算編列，然目前為止，在法國「大有為政府」概念仍未改變，且在法國罷工抗議成人民表達意見之主要手段，任何改革皆會引起社會力強烈的衝擊與反彈，因此未來如何縮減政府職權而非僅分權做法，不再由政府提供公共服務，以真正降低公務人力需求，當是法國政府面臨最嚴酷的挑戰。

此外，法國政府公務人力數管理，或各項加給或獎金調整，因涉及政府預算編列，早已導入成本概念，不僅賦予人事管理彈性，更能抑制政府財政支出，是以我國凡涉及政府預算編列之各項人事制度規劃與研訂，均應導入成本概念加以具體落實，包括儘速調整改以預算方式管理政府公務人力，並作為研訂相關員工待遇及福利政策規劃之核心理念。

三、在落實公開競爭取才同時，應確保甄補機制公平並兼顧彈性做法

法國公務系統封閉，擔任永業型公務員，皆須通過公開競爭遴選程序，其中多數高階文官來源，通常是培育高階文官之國家行政學院（ENA）、培育數理與工程專才技術官僚之巴黎綜合理工學院等精英學校學生，主掌法國公務人員體系，然其人才延攬崇尚精英管理之同時，法國也意識公平就業重要性，及高階主管女性不足問題。以當前社會與經濟地位來看，尤其在政治高位中，女性或弱勢者占有比率仍有不足，為落實真正平等，由政府投注資源或提供職缺保障方式，使其獲得公平競爭機會以提升實質地位，確有其必要，法國政府採取積極性措施加以改善，足供我國借鏡參考。

此外，法國政府契約制公務員(含部分工時)占整體公務員人數約2成，

任職超過 6 年，也可成為永業制公務員，以此觀之，法國政府不僅善用契約性人力，強化人力運用之彈性外，亦將渠等當成政府重要人力資產，使其能透過公開競爭考試機制，將具豐富工作經驗之優異專業人才加以留用，其背後概念值得作為我國研訂相關契約性人力法制時之政策參考。

四、 建立終身學習帳戶，並強化教練式及實務導向之訓練方式

法國終身學習政策在強調員工接受培訓是個人權利下，從早期採每人每年最低學習時數規定，由供給面角度提供訓練課程，近年來已改從需求面、顧客端觀點進行改革，建立個人學習帳戶，在學習帳戶內可儲存學習時數並僅規定儲存學習時數上限，其餘則由顧客端(公務員)決定如何運用帳戶內之學習時數(接受短期多次訓練或一次性之長期訓練課程)，使得學習者在學習上保有更多自主性及彈性。換言之，公務員有機會自行選定或與服務機關討論，每年安排約 1 個月擇定 1 項專長進行學習，均助於提升公務員參加培訓意願，並有效達到訓練與個人需求契合度、齊一每人訓練時數、訓練成果更有效累積等目的。以目前我國終身學習制度係採每年須完成最低學習時數規定，法國採用建立個人學習帳戶儲存學習時數之做法，可供我國政策設計參考。

ENA 高階人員培訓強調實務經驗的學習與傳承，除特別的是現職高階資深人員對於未來接班人之教練式經驗分享及傳承外，該機構亦十分重視實習之訓練方式。此種高階人才實務經驗的師徒制，隱性默會知識之傳承能具體落實，有賴組織制度的建立及組織文化的支持。另外，採用實習之訓練方式對訓練機構而言，須投入更多的人力及物力且作業亦將更繁瑣，但就長遠而言，藉由實習有助於培養學員視野高度，提升解決實務問題能力，可供我國做為中高階公務人員訓練參考。

五、 訓練機構專注於特定功能之培訓業務，創造獨特性

法國辦訓機構在中央有 ENA，部會設置之訓練機構、地區訓練機構及訓練中心等，各有不同的專業功能，舉例而言，ENA 專注於高階人員的培訓，培養的是跨域通才，再加上法國相關制度設計及配套措施使得公

私部門人才交流頻繁及容易，更彰顯 ENA 在高階人才培育之品牌獨特性及不可替代性，至於其他訓練機構則辦理相關專業訓練或接受委託辦理訓練。另外，法國強調訓練、任用、陞遷結合，就個人職涯發展而言，可督促個人不斷追求自我成長及自我實現外，對組織而言，完善的接班人培訓制度亦有助於促進組織整體績效，可供我國做為制度設計之參考。

六、以策略性人才管理為導向，強化主管領導能力並提升職場友善環境

法國政府相當重視勞資關係與員工參與體制，同時尊重員工意見表達，相較我國人事管理而言，更具「人性化管理」，有鑑於工作環境與領導行為，影響組織氣候與員工士氣，因此參採法國採取激勵與管理措施，提出以下建議：

在領導管理方面，第一、須具備跨文化領導能力，為強化主管格局與視野，除編製主管人員管理手冊或指南以為參考、實施跨部門工作輪調、結合理論與實務之個案研習方式之外，更重要應提出各階層主管領導職能發展之推動方案，以積極培育主管人才。第二、須具備承擔風險與責任的膽識，在因應快速變遷環境下，面臨諸多決策風險與危機，為能應付多元而複雜的問題，除授與主管人員更多權限，以提升管理靈活度外，應加強訓練使其懂得善運各種政策工具，以更有效率方式完成工作任務。

在職場環境方面，由於法國給予公務員較高之協商權，因此公務員的權利與義務是透過工會與機關協商加以決定，也導致 2016 年在工作生活品質（Quality of Work Life，QWL）協商無法達成共識。我國近年積極推動員工協助方案（Employee Assistance Program，EAP），目的在於提升公務員工作生活品質，與法國推動精神大致相同。

茲以目前我國員工協助方案，從提供個別員工服務需求出發，並兼顧組織與管理問題之解決，已具完整架構，未來可參考法國做法，授權機關規劃符合其組織需求之員工協助方案，一方面有效管理與預防風險，另一方面打造友善職場環境，進而提升工作滿足與績效。此外，法國政府已對部分工時員工，提供遠距工作方案（telework）。隨著科技進展及人事管理彈性需求，我國應及早規劃研議納入公部門遠距工作之可行性。

陸、結語

各國傳統、國情與政經社會環境不同，均有其歷史軌跡，政府部門人事管理體制難分優劣之別，透過瞭解不同國家制度上的差異，不單單豐富吾人視野，更有助跳脫單一思維之窠臼，培養跨域思考能力。此行為期 8 天考察期間內，從第一手拿回文獻資料與問答歷程中，雖偏重人事法制規範性之靜態一面，尚無法深入探究其動態管理之實務運作情形，然已從中獲得許多法國組織文化與其人事體制新的體認。

在法國，深刻體會到這個充滿人文氣息與魅力的國度，正面臨經濟衰退與治安惡化所帶來的困境，然該國之所以成為高度發展國家，其根本在於成熟的公民意識與高度的人文素質，並尊重個人的獨特性與思辨力，非僅汲汲於追求事物的表象，反而強調成員之間對話與程序正義的實踐。就如同法國政府為提升公部門行政效能，進行人事管理外在制度變革的同時，也能顧及公務員權益與生活平衡的內在價值提升。

同樣接受嚴峻挑戰的臺灣，應當停下腳步思考在關注經濟成長與外在進步之外，如何發揮遠(創)見找回臺灣主體價值，破除官僚化形式主義，建立具獨立思考的能力與勇於任事的文化，進而提升內在的人文素養以奠百年基石，或許，才能在全球化高度競爭下突破重圍而佔有舉足角色。最後，企盼本次考察獲得相關內容與資訊，不僅有助於認識法國政府如何在龐大而僵化公務員體系中，力求革新與改變，更希望擷取法國人事體制的優勢與其管理發展的經驗，能進一步轉化成具體的推動策略，持續作為未來努力改革我國人事制度的基礎。

參考資料

1.法國總理府官方網站

<http://www.gouvernement.fr/>(最近瀏覽日期：105/11/20)

2.法國公職部官方網站

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/> (最近瀏覽日期：105/11/20)

3.法國法律官方網站

<https://www.legifrance.gouv.fr/> (最近瀏覽日期：105/11/20)

4.法國在臺協會網站 <http://www.france-taipei.org/>-%E4%B8%AD%E6%96%87/(最近瀏覽日期：105/11/20)

5.105年8月經濟部投資業務處編印「法國投資環境簡介」

6.陳淳文(2005)，《法國中央人事行政組織之研究》，考試院委託國立臺灣大學研究案。

附錄：105 年度法國人事政策與法制考察團行程表

日期	行程
10 月 14 日-16 日 (星期五-日)	10 月 13 日 (23 : 25) 由臺灣桃園國際機場啟程飛往法國，於法國當地 14 日 (7 : 35) 抵達戴高樂國際機場。參觀市政建設並蒐集考察相關資料。
10 月 17 日 (星期一)	拜會駐法國代表處，由胡公使正浩向本考察團介紹該處員額配置、在法國工作情形、法國國情與生活資訊。
10 月 18 日 (星期二)	拜會法國國家自主團結處(CNSA)，該處總技術顧問 PENON 女士詳細介紹法國政府對老人與殘障失能人口之福利照護制度，及中央與地方合作執行相關任務實際情形，並說明公務法人機構之特殊性。
10 月 19 日 (星期三)上午	拜會法國國家行政學院(ENA)，由該院處副處長 Aurelie ROYET-FOUNIN 接待，並簡介 ENA 發展歷史與沿革後，就公務員分級、考選培訓制度、建立人才庫及兩性平權等議題交換意見，院方亦回應有關明(2017)年籌組研習團至 ENA 研習之計畫，表示倘能預先 3 月前告知訪法時程，將盡力協助配合我方要求。
10 月 19 日 (星期三)下午	拜會法國行政暨公職總處 (DGAFP)，由該總處國際專能、創新與人力資源政策處處長 Nacer-Eddine DJIDER 及專員 David CORBE-CHALON 說明法國公務人員類別、層級、考選等制度、高級人才庫功能與實際運用情形，並就在職訓練與終身學習等節交換意見。
10 月 20 日-21 日 (星期四、五)	整理資料並由法國啟程返回臺灣。

