

法國中央人事行政組織之研究

壹、前言

在討論公務員人事組織之前，首先要先界定公務員的概念。就廣義的概念而言，我們可以說凡是直接或間接由國家或其他公法人所雇用的人員即為公務員。在此概念下，包括公營企業或公私合營組織的員工都可視為是公務員。反之，若採嚴格意義的公務員概念，也就是法國法所定義的概念，則所謂的公務員應指受公法人所聘僱，在公法關係下，承擔行政性之公共服務任務的人。

首先就受公法人所聘僱而言，有以下兩點要進一步說明：第一，法國的公法人除了國家、地方自治團體外，尚有所謂的「公務機構」(établissement public)¹，此係一種專業的特別公法人，與我國近年推動的行政法人頗為類似。第二，所謂受公法人聘僱，並不僅是由公法人支付薪給而已，還必須該員是直接在公法人的權威之下，而由公法人指揮管理。例如法國的私立學校，若該校與國家簽約，願意與其他公立學校一樣負責教育這項公共服務任務，亦即在作息及課程規劃上與公立學校相同，則這類私校的教師是由國家支付薪給，但他們卻非公務員，因為他們是在私校的指揮管理之下，與私校定有私法上的勞動契約關係。換言之，此類教師一方面與私校有私法上之僱傭關係，另一方面有與國家就授課事項定有公法上的教育委託契約。²其次，凡是有公務員任用資格者，他們都有一定職等且佔一定職缺，與公法人是處於公法關係下。反之，雖然也是直接置於公法人的權威之下，且由公法人支付薪給，但因為沒有任用資格，他們就未必是處於公法關係下。依照法國法院的見解，若是該員直接負擔行政性的公共服務任務，則是處於公法關係下，其權利義務關係與公務員十分接近³；若否，該員即處於私法關係下，依私法上之契約關係處理相關爭議。⁴在另一方面，法國近年來為了緩和國內失業問題，國會曾制定法律創設新的公部門之職位，例如一九九七年十月十六日法律所創設的「青年職位」(emplois-jeunes)。法律明定這些職位是屬於為舒緩失業問題的臨時性職位，有一點類似我國近年所曾興辦的擴大就業方案。由於法律規定佔有此職位者與公法人是處私法關係下；他們當然也就不是嚴格意義下的公務員了。最後，依照法國法院的見解⁵，公共服務任務區分為「行政性公共服務」(le service public administratif)任務與「工商性公共服務」(le service public industriel et commercial)任務等兩大類。原則上凡是負責行政性公共服務任務為公務員，而負責工商性公共服務任務者則與公法人處於私法關係下，依私法上的勞

¹ 參見陳淳文，論法國法上之公法人，月旦法學雜誌，第 84 期，頁 32 至 42。

² Cf. Y. Chauvy, La double situation des maîtres des établissements d'enseignement privé sous contract, *RFDA*, 1999, pp. 656-671.

³ TC 25 mars 1996, BerKani c. Préfet de la région Rhône-Alpes, *AJDA*, 1996, p. 354.

⁴ 例如在公立幼稚園中，同樣是沒有任用資格的人，負責照顧小朋友的人因為直接負責公共服務任務，所以處於公法關係；而負責清潔打掃的人則因未直接負責公共服務任務而與幼稚園處於私法關係。參見 TC 25 novembre 1963, Dame veuve Mazerand, *Rec.* 792.

⁵ TC 22 janvier 1921, Société commerciale de l'ouest africain, *Rec.* 91.

動契約內涵規範雙方的權利義務關係。所謂工商性公共服務任務，原則是具對價性質與營利性質，原是私人可以從事之活動。但因歷史、社會或經濟因素，國家亦介入該項活動。例如大眾運輸業，私人當然可以經營，但基於公共利益的考量公法人亦介入經營，此類業務因具對價性與營利性而被稱為工商性之公共服務事業。一般而言，諸如法國電信公司、法國國家鐵路公司或法國航空公司等公營事業或公私合營的組織，都屬工商性的公共服務事業，除了一般員工處於私法關係下外，根據中央行政法院的判例⁶這些組織的領導人及會計人員仍處於公法關係下。

自一九八三年及一九八四年的改革起，⁷法國公務員體系即分成三大部分，亦即包括國家公務員，地方公務員及醫衛公務員⁸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。

就人數上而言，依二〇〇三年的公布的統計數據⁹，國家公務員有二百四十九萬一千一百人，地方公務員有一百四十萬四千九百九十九人，醫衛公務員則有八十六萬八千六百六十人，總計是四百七十五萬五千九百七十九人，佔所有就業人口的百分之十九點四。若與一八四五年所作的調查來看，當時的公務人員總數約為二十五萬五千人，就人口比率而言，約一百名國民即有一位公務員。但到了今天，約一百名國民有十個公務員，比率成長了十倍。¹⁰這個成長一方面是因原由教會所承擔的教育及公共醫療業務，在政教分離後改由具公務員地位的教師及醫療人員來負責，在另一方面是現代國家的行政任務多樣化，尤其像郵政、鐵路或電信事業，都需要大量的從業人員，而這些事業傳統也都在國家的掌握之中，從而今日的公務員體系變得十分龐大，國家或是所有公法人成為法國最大的雇主。

法國的三大公務員體系是由三個不相隸屬的行政組織來負責管理。其中醫衛公務員體系的人事組織是置於衛生部之下，地方公務員組織則設於內政部之下，至於國家公務員的人事組織則設於公職部(或可稱為公務員部)內。以下所要介紹的人事組織，即是針對公職部所管轄的國家公務員人事組織。

貳、 法國政府組織

法國政府體制是半總統制，即俗稱的雙首長制。除了有一個人民直選的總統外，尚有必須對國會負責的政府。雖然有行政權二元化的情形，但因憲法上明定的總統權限乃採列舉規定的方式，而事實上總統府的編制非常小，所以行政權的重心仍在總理所領導的政府。總統惟有透過參與並主持內閣會議的機會，總統才有知曉並參與政府決策的機會。

就法國的政府組織而言，並不像我國有行政院組織法及中央政府組織基準法等相關法律予以規定，而是由每一任總理於組閣時決定其政府組織。換言之，每

⁶ CE 8 mars 1957, Jalenque de Labeau, Rec. 158.

⁷ La loi du 13 juillet 1983 ; la loi du 11 janvier 1984 ; la loi du 29 janvier 1984 ; la loi du 9 janvier 1986.

⁸ 此即公立醫院體系下的醫療及行政人員。

⁹ *La fonction publique de l'Etat, Rapport annuel 2002*, Paris, La documentation française, 2003, p. 24.

¹⁰ Cf F. Hamon, *Droit des fonctions publiques*, volume 1, Paris, LGDJ, 2002, p. 17.

一任政府有不同的部會組成情形，不同的部會數目。而每個部會都僅由命令規範其組織與權限。其次，法國內閣成員的頭銜分為四個等級。最高一級稱為「國家部長」(Ministre d'Etat)，他有時可能負責一個部(如教育部)，有時也可能沒有直屬的部會；不論是有專責業務或是不管部會，「國家部長」在儀式上皆位在其他閣員之前，同時也是國務會議¹¹的當然成員。此種職位之授與，通常是給地位較重要的部長，或是在聯合內閣時，授給不同政黨的內閣成員，以示尊重。¹²第二個等級是「部長」(Ministre)，他是一般意義的內閣首長，與我國的部長相似。第三個等級是「委派部長」(Ministre délégué)，有時是扮演總理的代表，負責協助統合，有時則有特定的職掌，此與我國的政務委員相似。例如 R. Barre 於 1976 至 1978 擔任總理時，自己是總理兼任經濟暨財政部長，此時便設一個負責經濟暨財政事務的委派部長；又如配合歐洲整合之發展，便設置一個負責歐洲整合事務的委派部長，使該事務由外交部內的業務單位變成一個雖仍與外交部關係密切，但卻略具獨立性質的部會。委派部長並非國務會議的當然成員，通常有與其業務相關之議程時，他才會列席國務會議。最後一級是「國政祕書」(secrétaire d'Etat)，他有時是次要部會的首長(如文化部)，有時直接隸屬於總理之下，襄贊總理業務(如政府發言人)，有時則在較重要的大部會裏，專責特定業務。儘管部會地位僅屬命令位階，且部會亦變動不居；但有些基本部會，諸如國防部、教育部或內政部等，相對而言是頗為固定的。不過即使是像教育部這樣的傳統部會，有時也會以其原始基礎為主，加上其他的業務；例如加上研究事務而組成教育暨研究部，或是像財政部與經濟部也曾合併成財經部。至於有關公務員的部會，雖然名稱及其組織或曾改變過，但其主體一直存在。更具體地說，有關公務員的管理統合組織，自一九四五年起，即創設一個行政暨公職總署(La Direction générale de l'administration et de la fonction publique)¹³負責統合管理國家公務員。

參、內閣部會與「去集中化」(déconcentration)的人事管理

基於行政階層組織之基本原則，每一個行政組織都是呈金字塔型之階層化結構，故每個部會的首長應是該部會之最高管理者，負責全部之人事管理業務。換言之，所有有關該部會之人事管理問題，包括晉用、分派職位、調動、升遷、考核與懲處等，都應置於部會首長的權威之下。各部會通常也會在其首長下設置「人事司」或「行政總署」來負責全部會之人事管理。除了個別的人事處分外，部會首長亦負責與其部會相關之人力規劃與公務員政策的研擬與建議，特別是來年的新增人力需求。換言之，就國家公務員而言，其日常管理組織應是在中央各部會。

但對於人力特別龐大的部會，例如教育部，其中有大部分的人力(也就是各

¹¹ 國務會議(直譯為部長會議)乃由總統所主持，是第五共和憲法下的最高行政決策中心。除總統外，其成員即是總理及各部會首長。

¹² G. DUPUIS et M.-J. Guédon, *Institutions administratives – Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1988, p. 137 et s.

¹³ 一九四五年的條例(L'ordonnance du 9 octobre 1945)所創設的組織原名為 Direction de la fonction publique，但自一九五九年即改為上述的現在名稱。

級公立學校教師)都是分散於全國各地，因而不宜所有的人事管理全部都集中於教育部。在此情形下，權力下放至地方便成為重要的解決途徑。依據法國一九八三年的公務員基準法第十三條之規定：公務員之晉用與管理，依實際情況之需要，得以去集中化(déconcentré)或去中央化(décentralisé)之方式處理。所謂「去中央化」是指將權限由中央政府移轉至地方自治團體手上。自一九八一年的去中央化運動起，中央政府將其部分職權移轉至地方自治團體手上；因而也有地方公務員的建置。法國地方公務員之招考、聘任、管理、考核、退休及撫卹等事項亦由地方政府自己負責，與中央公務員已成兩套不同體系。至於「去集中化」則是意指權力不集中在中央部會身上，而是移轉至中央派駐地方的派出機關手上。此乃屬國家公務員之管理政策，有必要於此作進一步之說明。事實上，傳統中央集權式的管理方式，比較能實踐平等原則；因為所有的措施都是由相同的決定主體，以同部會全體公務員為其基礎背景而進行比較，比較不會出現差別待遇的情形。然而這種管理方式最大的缺點，一方面就是致使人事處分決定的程序十分冗長，降低了管理的效率。在另一方面，就晉用而言，全國統一招考與統一分發，固然可以確保考試的公平性與人民服公職權利之機會平等。但是法國幅員廣大，統一招考後再依成績統一分發，往往會造成原本住在東部的被分發到南部，或住在南部的被分發到北部的情形。此種分發結果，又會致使已分發之任職者，提出返鄉工作的申請。為了確保公務員之權利，法國法對於公務員之工作地點的調動，乃以意願與年資為原則。更具體地說，一旦有返鄉意願者提出申請，行政機關就必須受理，因為每個人都有返鄉工作的權利；尤其是在家庭因工作關係而四分五裂的情形下。但若空缺有限，就會產生一個職缺多人申請的情形，此時就得依年資比序。在這樣的運作邏輯下，初任公務員者往往被分發而離鄉，要等到一定年資後才有返鄉的機會，此時若欲真的返鄉，又會有家庭或教育適應的問題。去集中化的策略在人事晉用部分，就可由中央派出機關在各地自行招考，如此就會使公務員都是由當地或至少是住在附近的人擔任，而不會出現中央集權時的那種怪現象。

去集中化的政策持續地被政府所推動，例如一九九二年二月六日法律第一及第二條又明白規定：除了其具有全國性之特性或法律明定禁止部長委託他人管理的事項外，部會原則上將人事管理業務委託由派出機關之首長負責。例如教育部轄下的各級教師及行政人員將近有一百萬人。如果所有人事管理決策都要在教育部來作，將會使決策變得十分冗長，所以教育部便將全國分成數個學區，並將人事管理業務下放至各學區處理。換言之，每個學區獨自負責招考、分發、考核及懲處等各項人事管理行為。不過，儘管去集中化的政策是政府支持且持續推動的政策，但實際的成效與理想仍有距離。主要的癥結是在於權力下放後所可能造成的不平等問題。再者，法國公務員之管理又十分強調公務員之參與(詳見下文)，一旦權力下放後，參與管理的公務員代表組織便比較會失去對公務員管理決策的影響力。所以在公務員代表組織的影響下，並非所有人事管理決策皆能下放。以教育部的教師而言，中小學教師之管理全部是去集中化；但大學教師則仍保留在

中央層次，所有國立大學教師之晉用與管理，都是全國統一招考、分發與管理。換言之，去集中化政策的實際運作成效，依各個不同部會，及部會中的不同職系的差異而有不同的情形。依前述法律之規範精神，只要是具全國性之特質，即可保留由中央管理。例如大學就具全國性之性質，因為其學生來自全國各地，故而大學教職員之管理即因具全國性而由教育部自己負責。反之，中小學學校之學生都是來自於當地，故其不具全國性而係具地方性，在此情形下，中小學教師之管理即可下放至各學區自行管理。此外，也可能因公務員職等之不同而有不同的管理方式。一九九四年八月二十六日由總理所頒布的行政規則規定：A 官等之國家公務員統一由中央政府直接晉用，至於 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。¹⁴

總之，任職於中央部會的國家公務員，其一般的人事管理業務是由各部會各自負責，各部會通常也會在其首長下設置「人事司」或「行政總署」來負責全部會之人事管理。但對於某些部會之屬下公務員人數眾多，且分散至全國各地者；或是官等較低者，透過去集中化之政策，將一般管理業務下放至各中央派出機關。

肆、公職部(Le Ministère de la fonction publique)

既然各部會自行管理其公務員，為何還需要設置公職部？事實上在第二次世界大戰以前，各部會的確是自行管理其人事，各自有一套自己的權利義務制度，甚至薪資福利制度也會有所不同；出現這樣的情形的確是不甚理想。因此在戰前就由**財政部預算署**負責各部會公務員人事管理的統合工作。此處的統合工作，最主要是指發生預算效果的統合工作；更詳細地說就是涉及各部會員額之增減與薪資之調整等事項。此項傳統在二次大戰後的政府改革計劃中被保留下來，一九四五年十月九日之條例第十五條特別規定：所有涉及公務員事項之法案凡是會發生直接或間接之預算效果者，必須經由財政部部長副署。具體而言，每年各部會想要調整的預算員額，或是各項加給或獎金的調整，都需要經過財政部部長之同意與副署。但是除了與預算相關的統合管理之外，仍有其他需要統合的事項；所以在一九四五年的前述條例中，同時也創設了一個嶄新的統合組織，原稱為「公職署」，自一九五九年起即改為「行政暨公職總署」，該名稱一直持續沿用到現在。

一九四五年起所創設的「行政暨公職總署」原是直接隸屬於總理府下，由總理直接掌理人事行政之管理。但是事實上總理無法親自掌理該署，總理都會委派一個專人來負責。有時是派一名「國政祕書」(secrétaire d'Etat)或是「委派部長」(Ministre délégué)來掌理該署；但大部分的情況是直接指派部長來負責公職事項。故而公職部現今亦已成了每任政府都會設立的傳統部會。換言之，不論部會如何變更，直接管理公務員的行政組織都是行政暨公職總署，而該署也一直在公職部之下。例如前一任內閣設置公職暨國家改革部(Le Ministère de la fonction

¹⁴ 法國公務員分為 ABCD 四個官等，A 官等是最高等，D 等則為最低等。另法國的地方自治團體則分為區、行省及市等三級。

publique et de la réforme de l'Etat)，同時掌理公職事項及行政改革事項。除了有一名公職部長專管公務員之事項外，尚有一名國政秘書專管國家改革事項；而此國政秘書是隸屬於公職部部長之下，其轄下則僅有一個國政秘書辦公室，有十餘名幕僚人員。反之，現任內閣則將國家改革事項則改由一名委派部長負責，該委派部長改隸於總理之下，其全名是「預算、國家改革暨政府發言人委派部長」。在另一方面，現任內閣亦設置單純的公職部(le Ministère de la fonction publique)，其下直接掌管行政暨公職總署。

依據二〇〇五年六月九日有關公職部之權限的命令內容，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，並擔任國家公務員最高委員會(le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)及公職監測中心(l'Observatoire de l'emploi public)之主席，同時直接管轄行政暨公職總署。最後，為使公職部部長能妥善地行使其職權，此命令第四條第二項特別規定，在必要的時候，各部會之人事司或行政總署，以及內政部轄下之地方公務員人事總署或衛生部轄下之醫衛公務員人事總署等機關都有配合及協調的義務。此外，各個行政規劃、監督與考核組織，凡是在公務員領域內，皆有配合協助公職部之義務。

公職部目前轄下除了行政暨公職總署外，尚有其他三個組織。第一個是電子化政府發展委員會(Agence pour le développement et l'administration électronique)，第二個是使用者與行政簡化委員會(Délégation aux usagers et à la simplification administrative)，第三個則是公共管理現代化委員會(Délégation à la modernization de la gestion publique et des structures de l'Etat)。公職部之組織架構圖請參閱表一。

伍、行政暨公職總署(DGAFP)

依照法國第五共和憲法第三十四條之規定，國會負責制定有關公務員之基本權益保障的相關規定；從而，公務員之基本權益保障乃屬法律保留事項。但在另一方面，憲法第二十條又規定政府掌理行政機關，且政府又享有規範制定權(即行政命令權)。基此，除開基本權益保障事項是由立法者制定外，其餘有關公務員的相關規定，都是政府以命令的方式訂定之。而行政暨公職總署就是協助政府負責公務員事項的最主要機關。在詳細介紹其組織與職掌之前，以下先對該署作一個一般性介紹。

首先，所有涉及行政組織與公務員的改革計劃，不論是法律層級或是命令層級的改革計劃，皆要有該署之參與與協助。

其次，法國的國家公務員人數接近兩百五十萬人，共區分為一千五百個以上的職系。前述一九八三年的國家公務員之基準法所制定的規範僅是基礎規範，每個不同職系，或甚至是不同職級內之公務員的法定地位，都在基準法所授權的範圍內，各自有自己更詳盡的命令規範。這些數以千計的相關命令，本來就需要有

一個統合機關來審查各個命令是否與基準法相符，並也要比較不同職系或職級間的規範，彼此是否有過於懸殊的情形。在法令歧異時，行政暨公職總署也會協助解決法令之衝突。除了靜態的法規彙整與審查外，每年隨政府之施政與改革，也都有法令變動的必要，此時行政暨公職總署若不是這些法令變動的主導者與擬定者，至少也負責不同法令間的協調與統合，同時也監督這些法令之內容是否與基準法相符。從上述這些職權內容來看，行政暨公職總署實可以說是公務員法定地位的守護神。

再者，法國之公務員管理十分強調參與原則。每年政府對於公務員薪給或是獎金之調整，都是由公職部部長代表政府與公務員代表討論與協調而決定。在這類的雙方談判會議中，行政暨公職總署不僅參與，而且扮演十分重要的角色。

在另一方面，公務員因職位保障的關係，其職業流動率要比私部門要低得多了。換言之，公務員從晉用到離職，往往是一段相當長的時間。在此情形下，短中長期的人力規劃就顯得特別重要，而這也是行政暨公職總署的重要工作。所有人力調整的政府計畫，包括員額之增減，增減員額之官職等及專長需求等，都需要一個全觀的統合機構。所以法國政府在二〇〇一年創設了公職監測中心(l'Observatoire de l'emploi public)¹⁵，直接轄於行政暨公職總署內，負責統合國家、地方及醫衛公務員等三個公務員體系之資訊整合。

最後，行政暨公職總署亦負責監督培養高階公務員的教育機構，這在國家公務員之部分即是有名的「國家行政學院」(l'Ecole nationale d'administration)，而在地方公務員部分的相似機構就是「大區行政訓練所」(les instituts régionaux d'administration)¹⁶。這些教育機構負責公務員之專業養成訓練與在職訓練之工作。此外行政暨公職總署亦負責研究行政改革之各項計畫，同時也必須每年向總理提交公務員之年度分析報告。

現行行政暨公職總署的組織規範是由一九九八年七月十三日的命令所規範，其下包含三個處，詳細的組織如表二。現分別介紹之。

一、執行長 (chef de service)

執行長負責統合地位暨薪資處及人力資源管理處兩處之業務，同時也是與各部會之人事司或行政總署就人事行政及管理事項的連繫窗口與統合平台。其最主要的工作內容為以下幾項：

- (一) 國家公務員人力資源管理計畫或政策中對政府預算的影響情形。
- (二) 對於薪資調整對行政效率所產生之影響的追蹤、考核與研究。
- (三) 公務員人事管理事項之改革的研究與草擬政策計畫。
- (四) 對於退休改革計畫對公務員之職業生涯的影響之分析與研究。
- (五) 追蹤考核有關公務員管理之諮詢作業程序與諮詢結果之運用，

¹⁵ 參見 2001 年 7 月 13 日之政府命令。

¹⁶ 目前共有五所，分別在 Lille, Metz, Nantes, Lyon, Bastia。

以及三大公務員體系間的職務調動事項。

二、高階文官室 (Mission encadrement supérieur)

高階文官室的主要任務就是與各部會中管理高階文官的單位進行連繫與統合，並且負責研議有關高階文官之管理或改革的計畫。此外，它亦負責與私部門連繫，作為公務員至私部門或私部門之人員到公部門工作的窗口與連繫平台；同時也負責高階文官之在職進修工作。最後，它亦承擔高階文官之員額調整與未來職缺狀況之分析與展望；以及不同職系間高階文官之流動與調動之作業。

三、研發會 (Comité de recherche et de prospective)

研發會直屬於署長之下，其主要的任務就是確定研究計畫議題與促進學術界與政府就人事管理問題及國家行政改革的交流。其下分為兩個組別。第一個可稱為「計畫指引組」，由行政機關之代表所組成，其主要的工作就是蒐集各方對行政改革之期待與建議，並將這些期待與建議轉變成研究議題。第二個可稱為研究組，由學者及研究人員組成，其主要工作就是將前述研究議題進行委託研究，並將研究成果歸納分析後，向政府提出具體政策建議，並參與政策研擬過程。此外，研發會亦是學界與政府的交流平台；研發會常舉辦公務員、人事行政管理官員與學界間的溝通、交流與對話，同時亦定期舉辦「大學與行政暨公職總署」有關「行政現代化與公法」之聯合研討會。

四、人力資源資訊系統資料室 (Projet des Systèmes d'information des Ressources Humaines)

同樣是直屬於署長之下，人力資源資訊系統資料室主要的工作就是主持並領導有關人力資訊系統建立的跨部會及跨三個不同公務員體系的計畫。人力資源資訊系統資料室除了統合各部會就其人力資源資訊的資訊化處理之外，並且也協助各部會就資訊之系統化的建構技術，同時亦負責此計畫之預算分配與控制。最後，它亦是公職部下之「電子化政府發展委員會」最重要的合作夥伴，二者相互連繫、支援與合作，使電子化政府運動與公務員人事管理與行政系統能充分的配合。

五、國際暨歐洲事務室(Mission des affaires européennes et internationales)

國際暨歐洲事務室亦直轄於署長之下，主要負責的任務包括：第一，公職部的國際業務。在此範疇內，首先是公職部轄下各機關組織的國際交流事務，主要包括與歐洲聯盟各國以及其他國家之公職部門的連繫與交流。第二，是負責與國際組織之人事行政管理機構的連繫與交流。第三，則與法國外交部充分連繫，主導公務員及人事行政管理業務之國際交流與合作計畫。一方面界定派出公務員或團體之任務與目的地國，另一方面也負責接待外國訪法之公務員或團體。各部會公務員之國際交流計畫也都須與國際暨歐洲事務室連繫及合作，從而它亦負責統合各部會的國際交流或交換計畫。最後，國際暨歐洲事務室亦與「國家行政學院」或「大區行政訓練所」充分連繫，因為這類公務員教育及訓練機構有特別多的國際交流及相互觀模學習的計畫，所以也有統合管理之必要性。

六、公職監測中心 (l'Observatoire de l'emploi public)

如前所述，爲了精確掌握三大公務員體系之人事狀況，特別於二 00 一年創設此機構，亦直接轄於署長之下。公職監測中心的主要任務有以下幾項：第一，歸納整理三大公務員體系之人事管理資料。第二，研究設計能夠瞭解有關三大公務員體系之人事狀況的技術與方法。第三，負責對所彙整之資料的統計與分析，以及人力需要與配置之未來展望。在此部分，公職監測中心每年都要向國會提出公職現況及展望的統計報告。第四，負責外國公職狀況的資料蒐集與分析比較研究。第五，與公務員代表組織合作，主持並領導有關公務員人事管理事項的相關改革研究。第六，與各部會，尤其是內政部下之地方公務員體系及衛生部下之醫衛公務員體系之連繫及合作，負責研擬人力需求展望及管理之相關計畫。第七，對於沒有公務員任用資格之約聘僱人員的相關分析及研究工作。

七、公職法規資料庫 (Mission banque de données juridiques inter fonctions publiques)

公職法規資料庫是署內一個較具獨立性之機關，其最主要任務是蒐集關於三大公務員體系的所有法令，並確保這些法令的合法性與彼此之間的相容性。其所關懷的法令，除了國內法中的公法與私法之外，尚包括歐盟法；除了法令之外，它亦蒐集所有與公職相關之公法裁判、私法裁判以及歐盟法院之裁判。再者，包括各部會解釋法令的函釋，或各部會回應各方詢問所作的回答，以及學說論著等，亦在其蒐集整理之列。除了蒐集整理工作外，公職法規資料庫也負責在網站上公布相關的法規資料，同時也協助署內各機關尋找所需要的相關法規；並且協助政府公報之編輯工作。

八、秘書處 (Sous-direction secrétariat général)

秘書處可以說是行政暨公職總署總管理處，它負責該署日常的運作管理業務。具體而言，包括該署之人事管理、預算管理、總務業務及採購業務等。秘書處亦是該署對外的連繫窗口，負責將該署的各項統計及分析資料公布及出版。秘書長是國家公務員最高委員會(le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)之法定候補委員及國家公務員最高委員會下之救濟委員會的法定當然成員。秘書處下轄以下四個單位。

(一) 總務暨預算科 (Bureau des affaires générales et budgétaires)

總務暨預算科負責該署之人事管理業務，包括署內公務員之生涯發展及在職訓練、署內公務員之休假管理、評估考核、工作及績效獎金之分配等事項。除了一般人事管理業務外，總務暨預算科也負責公職部之預算編列及預算執行監督工作。再者，該科亦負責公職部相關的對外法律行爲之監督與追蹤，此主要是指契約之簽訂、履行及其他該部之訴訟案件。最後是一般總務業務，包括各項設備之維修、採購及招標業務。

(二) 公關室 (Mission communication)

公關室的主要任務是負責行政暨公職總署的對外溝通業務，在此任務下，它負責管理行政暨公職總署下之各機關的網站，並負責「公職概況」電子報的編輯及發布工作。此外，它亦負責公職部所出版之「公共服務」期刊的編輯及出版工

作，並統合管理公職部及行政暨公職總署之各項書面出版品，包括專書、研究報告及提供資訊的簡章或導引摺頁等。再者，公關室亦參與各項與公職部相關之研討會或座談會。最後，它亦負責追蹤署內內部溝通的情況。

(三) 資訊中心 (Centre de documentation)

資訊中心蒐集並保存所有與公職相關之國內外文獻，目前存有七千五百冊的書籍及報告，各種電子資料及書面的法典及法規彙編，三百種以上的國內外期刊，自一九四五年起的完整法國政府公報及自一九九四年的完整歐盟政府公報，自一九四五年所有公職部、財政部及總理府所有有關公職的函釋及指令；以及針對八十個有關公職的主題作每日的資料整理與更新。除了保存資訊之外，資訊中心亦扮演圖書館的角色，署內各機關可向該中心借閱文獻或資料，並得請求該機關協助尋找文獻。最後該中心也與總理府合作，負責出版相關文獻、資料或報告，包括電子期刊、每月圖書資訊與論文摘要、每兩個月出版論文與期刊主題摘要等。

(四) 統計暨考核科 (Bureau des statistiqueq, des études et de l'évaluation)

統計暨考核科是公職的統計中心，每年所提出之公職年度報告的統計資料即由該科負責。除了統計資料外，該科亦對跨部會的公職政策進行考核與追蹤，同時也對人力資源之管理及公職人員中社會階層及地理分布情形進行研究。最後，該科亦負責對公職人員進行問卷調查，並對實際預算員額進行調查。

九、人力資源管理處 (Sous-direction de la gestion des ressources humaines)

人力資源管理處負責人力資源之管理與研究，同時與各部會之人力管理單位相互連繫，該處亦扮演統合的角色。其下有四個單位：

(一) 專員室 (Chargé de mission)

專員室由數名專員及輔助行政人員所組成，最主要的工作是進行專案調查或研究事項。

(二) 社會科 (Bureau des affaires sociales)

社會科的工作是處理有關署內公務員的各項權益事項，包括辦理各種福利業務、受理各項加給或補助之申請案件，以及各種救助案件。

(三) 甄選暨訓練科 (Bureau du recrutement et de la formation)

該科負責人員之甄選及考試業務之辦理，以及就職後公務員的在職進修或專業訓練之相關事項。

(四) 研發科(Bureau des personnels de conception et d'encadrement)

研發科是對於人力資源之規劃、管理與運用的研究中心，同時也與各部會之人力資源之規劃、管理與運用之研究或領導人員相互合作。

十、地位暨薪給處 (Sous-direction des statuts et des rémunérations)

地位暨薪給處負責有關公務員法定地位之相關法律的草擬與修改工作，並監督三大公務員基準法所規定之內容及其基本原則確實地被遵守。在另一方面它亦負責統合各個法令之適用情形，避免出現相互矛盾或衝突之事。其下有四個單位：

(一) 地位統合科(Bureau de la coordination statutaire)

地位統合科最主要的任務研擬及改革各個職系公務員的法定地位內容，而所謂的法定地位，就是指依法律所能享受的權利與所該承擔的義務。在另一方面，地位統合科亦負責擬定各職系公務員每年的薪給調整指數。再者，它亦負責有關法定地位內容的相關研究案。

(二) 法定地位科(Bureau du statut général)

相較於地位統合科是負責各個不同職系公務員之法定地位，法定地位科則是負責三大公務員體系的整體法定地位之內容。換言之，它一方面負責草擬及研議與法定地位相關的法令，另一方面也負責解釋這些法令。此外，法定地位科亦負責監督公務員借調至私部門的相關案件，同時也是具監督性質委員會的常設秘書處，諸如倫理委員會及救濟委員會等。

(三) 薪給撫恤及工時科(Bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail)

薪給撫恤及工時科首先是負責薪資政策的研擬，其次亦負責訂定有關公務員退休俸的相關規定；最後，薪給撫恤及工時科亦負責有關公務員工時及休假等相關問題之政策制定或計劃之研議。

(四) 法規彙編室(Mission de codification du droit de la fonction publique)

法規彙編室最主要的工作就是負責「公務員法典」編輯工作，除了前引三大公務員體系之基準法之外，「公務員法典」亦彙整所有現行有效的相關法令。所有法令之修改與變遷，法規彙編室必須持續的注意，並對法典進行必要的修改。

雖然行政暨公職總署所承擔的業務相當繁多，但並不能將其視為是一個集權式的公務員人事管理機關。如前所述，具體的人事管理業務仍由各部會自行掌控，行政暨公職總署只是一個統合性的機關，使雖在各部會自行多元管理之下，公務員的權利義務仍有相當的一致性，不會出現不平等或相互牴觸衝突的情形。在另一方面，行政暨公職總署也不是惟一的統合機關。如前所述，財政部預算署實質掌控預算員額，並也控制公務員薪給的調整，是二次大戰前即已存在的傳統。戰後行政改革的條例將財政部預算署之權限明白規定於組織法中，使它成為公職部外的最大公務員統合機構。從而，行政暨公職總署雖然主管公務員人事管理業務，並且面對兩百多萬的國家公務員，但卻不是一個非常龐大的機關，而目前行政暨公職總署的實際員額僅約一百六十名左右。

最後，行政暨公職總署是一個相當具有特色的行政機關。其特殊性至少可由以下兩點呈現。首先，它是一個跨部會的統合組織，此特色前段論述已經提及。其次，它一直是一個直接隸屬於總理府之下的組織。固然它由原先是隸屬於總理府之下的組織而後轉變成為獨立的部會，但是它一直是在總理的掌握之下。更詳細地說，決定公職部之職掌的政府命令¹⁷第二條第一項明白規定：「基於總理之授權，公職部部長行使一九四五年十月九日條例及一九八三年七月十三日與一九八四年一月十一日等法律所規定之職權。」換言之，有關公務員人事行政管理之職權，基於前述法律乃授權總理行使；而總理再透過政府命令將這些職權授權公

¹⁷ 2005 年 6 月 9 日第 2005-663 號有關公職部長職權之政府命令。

職部部長行使。從而，公職部只是總理與行政暨公職總署間的一座中間橋樑，原則上行政暨公職總署與總理府向來連繫密切。如果總理認為有必要，也可將公職部廢棄，直接任命一個國政秘書領轄行政暨公職總署。

陸、 國家公務員最高委員會(le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)

公務員參與公務員之人事管理業務乃是自一九四六年開始即已確定的原則。事實上，在第二次世界大戰之後的制憲運動中，新的權利必須入憲的想法早已浮現，而這些新的權利的想法，主要即是針對十九世紀末立憲運動中所欠缺的權利保障事項。更詳細地說，十九世紀的憲法仍以自由主義為主軸，但在左派思想蓬勃發展後，缺乏社會主義思想的憲法即被認為是過時的憲法。二十世紀開始後才制定的憲法，大部分是會配合當時工業發展的情況、勞資互動關係，以及經濟社會情形而有社會權的規範。例如一九一九年的德國威瑪憲法，即特別呼應當時的社經情況而有社會法治國的想法。法國在第一次世界大戰雖然戰勝，但本身卻是滿目瘡痍；惟戰後法國最終並沒有制定新的憲法，所以仍沿用一八七〇年開始的第三共和憲法；因而也沒有在憲法上加入社會權的機會。反之，第二次世界大戰期間法國曾被德國佔領，國家體制受到嚴重的侵害，所以一九四六年遂有制新憲之議，因為認為舊憲已無法符合法國之實際需要。第四共和憲法便是在社會主義思潮影響下所制定的新憲。而在第四共和憲法前言中，則明白揭示具社會權性質的「參與權」。該款明白宣示：透過其代表，所有受薪者皆參與有關工作條件及企業經營管理的集體決定。如果私部門之員工可以公司之經營管理，則公務員應該亦享相似之權利。所以第四共和憲法通過後所制定的勞動法及公務員法皆有相同之規定。

現行公務員基準法第九條規定：「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。」就此條文精神來看，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。

國家公務員最高委員會就是自一九四六年起國家公務員得參與的最重要的諮詢組織。以下分就其組織、運作及職權等兩個面向作簡單介紹。

一、組織及運作

國家公務員最高委員會乃由人數相同的兩部分人員所組成，亦即成員中有一半是行政機關之代表，另一半則是公務員代表組織所選任之代表。目前得實際數額是共四十名委員，其中有二十名是公務員代表，另外二十名則為行政機關代表。該委員會由總理擔任主席。

就行政機關代表而言，主要是以職位決定代表人選。原則上是各部會主管人

事行政的首長參加，其任期為三年，得連任之。

就公務員代表而言，是由選舉產生。代表性比較強的公務員協會依其得票比率，分配較多之席位。公務員代表之任期亦為三年，不過是採命令委任制；換言之，代表受其所推派之組織的密切監督，一旦公務員代表不依其所推派組織之指令行事，該公務員代表組織得隨時撤換其代表。除非推派代表的公務員組織解散，否則新換上之代表的任期則至原任期到期為止。

國家公務員最高委員會之全院大會，所有委員皆需出席，由總理主持，依規定每次至少召開一次；平均而言每年通常開五至八次會。每年總理都要向該委員會提出國家公務員的年度公報，在經該會取得報告後，於必要時得加註相關諮詢意見後，該國家公務員年度報告才送交國會。除了全院大會外，國家公務員最高委員會下設法定地位委員會、訓練委員會、衛生暨安全委員會及救濟委員會等四個委員會，每個委員會的組成方式都是採機關代表與公務員代表數額相同的同額各半之方式所組成；而各特別委員會則負責審理其相關專管事項。

二、職權

國家公務員最高委員會首先是參與涉及所有國家公務員之權益的相關事項。在此領域，其參與又分法定強制參與及法定任意參與等兩類，凡是法定強制參與以外之事項，皆屬任意參與事項。法定強制參與事項包括以下四項：

第一，所有涉及公務員基準法所規範之法定權利義務地位的法律案。

第二，所有涉及不適用一般法定地位之例外規定的法令。

第三，與職等與職位之調整相關的政府計畫。

第四，涉及數個職系公務員所通用之共同規定的命令案。

除了法定強制參與外，若是經總理提出，或是三分之一以上的委員連署提出，則國家公務員最高委員會亦可參與相關事項之諮詢。除了前述法定強制或任意參與之諮詢業務外，國家公務員最高委員會下的救濟委員會亦是涉及個人權益之個別處分的最終行政救濟機關。此處所謂的行政救濟機關，是指與行政法院相區隔，類似吾國之訴願或是保訓會之復審或申訴等非由法院直接承擔之救濟程序。其救濟事項包括行政懲處、升遷爭議或是因專業不足而遭解聘之案件。由於不是司法救濟程序，所以國家公務員最高委員會之救濟委員會並不能直接撤銷或直接變更原處分內容，只能提出建議意見。不過也因為不是司法救濟，所以國家公務員最高委員會之救濟委員會也不只是作合法性審查，而可更廣泛地作適當性審查。平均而言，救濟委員會每年要審理百來件的案件。

柒、同額行政委員會 (Les commissions administratives paritaires)

除了前述的國家公務員最高委員會是參與機關之外，依公務員基準法第十二條的規定，還設置三個與人事行政管理相關的特別組織。其中最重要的就是同額行政委員會，以下亦分從組織職權與運作等面向作簡單介紹。

一、組織與運作

原則上每個職系至少可設一個同額行政委員會，若以國家公務員共約有一千

五百職系而言，就約有一千五百個同額行政委員會。不過對於像小學老師這樣的職系，其成員是數以萬計。在此情形下，該職系就能設一個全國同額行政委員會，在各地方則設地方同額行政委員會。不過，原則上地方同額行政委員會並無自己之職權，只是替全國同額行政委員會準備相關的審議資料。但是若該職系是以去集中化之方式管理，則地方同額行政委員會就享有自己之職權。

基於同額之原則，每個同額行政委員會亦都是以行政機關代表與公務員代表各半的方式組成。行政機關代表有的是源自於機關本身內之公務員，有的則源自於該監督機關之成員。他們的任期是三年，可以連任。至於公務員代表則由職系內之公務員選出。選舉的方式是由各個最具代表性之公務員協會¹⁸推出自己的代表名單去競選，若第一輪投票的投票率未過半，則沒有任何名單獲勝；於是必須有第二輪投票。自第二輪投票開始是由個別候選人參選。同額行政委員會的人數依職系大小之不同而有所不同。原則上，職系內每個職等都要一個代表；若同職等的人少於二十人，就是一名委員，一名候補委員。若同職等之人數在二十以上，一千人以下，則有兩名委員，兩名候補委員；然後以此類推。最高的極限是人數在五千人以上者，則有四名委員，四名候補委員。但若有的職系內僅有一個職等時，則只要人數達一千人，就可以有四名委員及四名候補委員。最後，由於每個職等都要有一個代表，若是所有公務員協會所提出的名單皆無某特定職等的候選人時；在此情形下，該職等之代表就以該職系內所有該職等的公務員中抽籤選出需要名額。

同額行政委員會原則每年至少召開兩次會議，由行政機關之首長主持會議。開會時並非所有成員皆能與會，因為若所審理之個案所涉之公務員之職等高於委員之職等時，這些職等較低者即不能參與本次會議，以免出現高階低審的情形。儘管法律條文對此並無明確之規定，但法國中央行政法院於判例中確定審理個案時，審查者之職等不得低於被審查者之職等的基本原則。¹⁹從而，至上要職等相同或高於被審職等者方得參與同額行政委員會。

二、職權

同額行政委員會之主要任務是針對涉及所有個案的人事處分，但它亦非決策機構，而只是諮詢機構。就基準法規定的內容來看，它可審議以下五類案件：

第一，在實習結束後的任官與分發處分。

第二，與升等相關之處分。

第三，與職務調動相關之處分。

第四，行政懲處處分。

第五，因專業能力不足而遭解聘之處分。

就數量上而言，由於有同額行政委員會之監督，所以某些處分通常不會產生

¹⁸ 但並非所有公務員之代表團體皆可提出名單，而必須是具有相當代表性的公務員團體。在此部分，公私法是一致的。換言之，公務員協會之代表性與工會之代表性一樣，其代表性的判斷都是依勞動法典第 L133-2 條之規定來予以認定。目前被認定為具代表性而可提出名單的公務員協會會有 CFTD, CGT, FO, FSU, UNSA 等五個。

¹⁹ CE 20 mars 1985, Association nationale des infirmières générales et autres.

爭議。例如公務員考試通過後，必須經過受訓及實習後，成績及格方能被任命與分發。在受訓及實習後的成績評定，以及依照成績建立任官與分發名單，這些都會送交同額行政委員會。若同額行政委員會對此有不同意見時，行政主管機關就必須重新審視原處分之合法性與適當性；爾後才公布任官與分發名單。所以通常名單公布後，一般是沒有爭議的。類似的情形也可見於懲處與解聘的處分，此類處分並不是常常都有。反之，升等與職務調動是常常都有的案件。就職務調動而言，包括自己提出申請或是上級主動調動；而升等當然是以當事人主動提出為主。這些案件不僅數量多，且爭議亦多。

以升等處分而言，為避免爭議，實務都是建立一個升遷排序表，依考績、專業及年資等相關資訊將可能升等的人排序。而此排序表通常都是同額行政委員會中雙方代表妥協的產物。更詳細地說，公務員代表通常會側重年資，依年資來排升遷順序。而行政機關之代表則側重考績與專業能力，依照這兩項資訊來排升遷順序。最後都是經雙方妥協之後，建立一個雙方都能接受的排序表。再就法律上之效果而言，原則上同額行政委員會只是諮詢機關，所以同額行政委員會所提的升遷排序表也只是建議性質，它當然不能拘束行政機關之首長，首長當然可以自由地發布升遷人員。只是在實際運作經驗中，首長為避免爭議，通常都是依照同額行政委員會所建立的排序名單來決定升遷人員。

捌、同額技術委員會與衛生安全委員會

除了同額行政委員會之外，另外兩個重要的諮詢組織就是同額技術委員會與衛生安全委員會。以下先談同額技術委員會，再談衛生安全委員會。

同額技術委員會(*Les comités techniques paritaires*)依其名稱，其組成方式仍是由行政機關代表及公務員代表員額各半的方式組成。通常是每個部會僅組成一個同額技術委員會，但若部會成員人數較多者，則可由每一次機關組成一個同額技術委員會。所以若與同額行政委員會比起來，同額技術委員會的數目要比同額行政委員會要少非常的多。同額技術委員會的組成與選舉方式與同額行政委員會相同，一樣是由具代表性之公務員協會提出競選名單參選。

同額技術委員會開會時由部長主持會議，原則上每年至少開會兩次。會議之召開是由主持人(即部長)召集或是由半數以上之委員連署請求開會。該會之職掌主要是涉及所有普遍抽象之工作技術問題，而不過問個別之人事處分。所謂抽象普遍的工作技術問題，諸如在職訓練之安排、是否於工作場所內設置員工餐廳、或是有關公務員之工作改進方向等問題。行政機關在進行改革，或具體工作遭遇特定困難，都會召開同額技術委員會來尋求共識與解決問題之方法。

至於衛生安全委員會(*Les comités d'hygiène et de sécurité*)則非以同額方式組成，原則上是由七名公務員代表及五名行政機關代表，另外還要加上一名醫生共十三人組成。原則上亦是每一個部會組成一個衛生安全委員會，其主要的工作就是要預防工作所可能產生的疾病或是工作意外。它當然也是一個諮詢性的組織，常常會扮演協助同額技術委員會的角色，共同解決公務員工作可能遭遇的難題。

例如辦公處所為防火所使用的石棉瓦建材，是否危及公務員之健康的問題；就可能召開同額技術委員會與衛生安全委員會等兩會。當然，衛生安全委員會本身亦無決策權，但就工作衛生及工作安全事項能向決策者提供諮詢意見。

玖、法國人事組織之特色與公務員管理之改革一代結語

綜合前述，我們可以看到法國國家公務員之人事組織是設於內閣之內，直接隸屬於總理之下。雖然晚近因公務員人數增多，同時也要顯示政府重視公務員之權益而會設置公職部；但公職部及其部長都是可隨時被變更。真正管理公務員人事的是行政暨公職總署。如果政府設有公職部，則行政暨公職總署是該部內最重要的次級組織。如果沒有設置公職部，則行政暨公職總署即直接隸屬於總理府之下。從而，自第二次世界大戰後，行政暨公職總署是一個持續存在的人事管理組織，但公職部卻是時有時無，依各任內閣編制之不同而有所不同。若與我國相比，行政暨公職總署很像我國的行政院人事行政局。

法國人事組織的第二個特色是存在公務員代表可以參加的各種同額委員會。這種落實受僱者參與僱主之企業經營的想法，不僅在私法勞動關係中適用，同時亦用於公法上之勤務關係或勞動關係中。當然，從國家公務員最高委員會到同額行政委員會或同額技術委員會，它們都只是諮詢機關，在法律上並不能拘束行政機關首長之決策權；但是它們卻在事實上可以發揮相當大的影響力。之所以會如此，最主要的理由是在於這些委員會中的公務員代表都是源自於具代表性的公務員協會，且其代表方式是採強制委任方式。由於法國法亦承認公務員亦享有勞動基本權，所以公務員可參與集體協商，亦得參與罷工。從而，如果政府不重視這些同額委員會，不接受其諮詢意見，亦不與公務員協商。則在此情形下，公務員協會即會發動抗爭，甚至是發動罷工，癱瘓政府。在公務員協會可能動員其公務員的壓力下，政府都不敢對公務員代表之意見予以忽視。總之，公務員可以透過其代表參與人事行政管理事項是法國法上的一大特色。而公務員的參與機制若欲真正使其發揮功能，至少要有以下兩項設計。首先是必須承認公務員亦應與一般受薪者一樣，享有勞動基本權。當然，基於公務員所承擔之公共任務的重要性與公益性，其罷工權是可以作適度的限縮；但絕對不能完全予以禁止。若否，公務員就毫無與行政主管談判的籌碼，協商與參與機制就不可能發揮真正的功效。其次是公務員代表必須採強制委任的方式，因為惟有採強制委任的方式，公務員協會才能真正控制其代表。若否，一旦被選任為各種同額委員會之成員，即可自由行使其權力；則在此情形下公務員代表為個人利益犧牲其他公務員之權益的機會就會大增。透過強制委任方式，具代表性之公務員協會可以隨時撤換其代表，如此才能確保參與的實質意義。

再者，這些同額委員會也是公務員遭受不利益之行政措施的侵害時，保障公務員權利的行政救濟機關。它的功能很像我國的訴願委員會，或是像考試院的保訓會；基本上就是非屬法院的行政救濟機關。這些同額的諮詢委員會，其諮詢建議在法律上既不能拘束行政機關，當然更不能拘束法院。但是同樣是基於公務員

代表之力量，包括行政主管及司法部門都必須重視這些諮詢意見。換言之，行政主管或法官之權限固然不受這些諮詢機關之意見所拘束，但也會慎重考量這些機關之意見。

至於法國近年來的行政改革措施，原則上並不觸及人事行政組織部分。若以行政組織本身的改革來看，我國最近所推動的行政法人化運動對法國而言並不陌生。法國早就存在大量的特殊公法人，而這些特殊公法人都是以專業考量而設置的。除了少數具商業及工業性質而有營利可能的特殊公法人，可能採取類似私人營利企業的人事管理模式外，大部分的特殊公法人仍依一般公法人的人事管理制度來運作。就算特殊公法人的人事管理及運作模式可能比較彈性，國家公務員中任職於特殊公法人的人數也僅佔國家公務員總額約百分之十五左右²⁰，所以並不因之而改變整個國家公務員人事行政組織之風貌。另外在預算方面，近年也推動「總額授權制」，亦即一個機關的年度預算只管總額，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。這樣的彈性政策原則上也要與同額委員會取得共識後，推動起來才能比較順利。但無論如何，這樣的改革方向並未對原來的人事行政組織造成任何衝擊。同樣的情形亦見於未來人力規劃的管理政策上。簡言之，為使人力資源能更妥善運用，法國目前推動各機關都要確實進行以下五項工作：首先是各機關必須先行確定自己所需之人員的專長特徵，以及目前機關內的實際員額。其次就機關的人力情況進行中期的評估，第三是依此評估描繪出未來的人力需求，包括員額及專長。第四是分析此未來人力需求與現狀之差距。最後依此差距之程度，機關開始研議縮小此差距的調整方案，並予以落實。這樣的改革方向，尤其是在人力的晉用與運用等兩個面向，限縮了首長以及公務員參與組織在人事管理政策上的裁量空間，但也未改變人事組織本身之結構。

最後，若與我國相較，我國並沒有公務員參與人事管理決策的機制，公務員也沒有享有勞動基本權。在此情形下，公務員面對行政首長時，在地位不對等的情况下，如何能夠確保其權益？西方國家除了在法院之外，可能設有獨立性機關以保障公務員之權益。我國考試院之設置正亦是以此為目的，希望透過獨立院級機關以使常任文官免受政治運作之干擾或甚至是侵害。如果我國未來不能賦予公務員勞動基本權，同時也不採參與原則，則設置獨立機關以保護文官的需求仍在。至於該獨立機關究竟是院級機關，還是非院級機關，除了政治考量外，恐怕還是要顧及傳統、成本及功能等面向，綜合考量評估為宜。

²⁰ F. Hamon, *Droits des fonctions publiques*, volume 1-Organisation et gestion, Paris, LGDJ, 2002, p. 109.

參考書目：

- Abate B., *La nouvelle gestion publique*, Paris, LGDJ, 2000, collection Système.
- Caillousse J. et Hardy J., *Droit et modernisation administrative*, Paris, La documentation française, 2000.
- Fauroux L. et Spitz B., *Notre Etat-Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont, 2000.
- Hamon F., *Droit des fonctions publiques*, volume 1-Organisation et gestion, Paris, LGDJ, 2002.
- Jean-Pierre D., *Le droit de la fonction publique, 10 ans de jurisprudence 1990-2000*, Paris, Edition du Juris-classeur, 2000.
- Lachaume J., *La fonction publique*, Dalloz, collection Connaissance du droit, 1998.
- Salon S. et Savignac J.-C., *Fonctions publiques et fonctionnaires*, Paris, Armand-Colin, 1997.
- Salon S., *Code de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 2001.

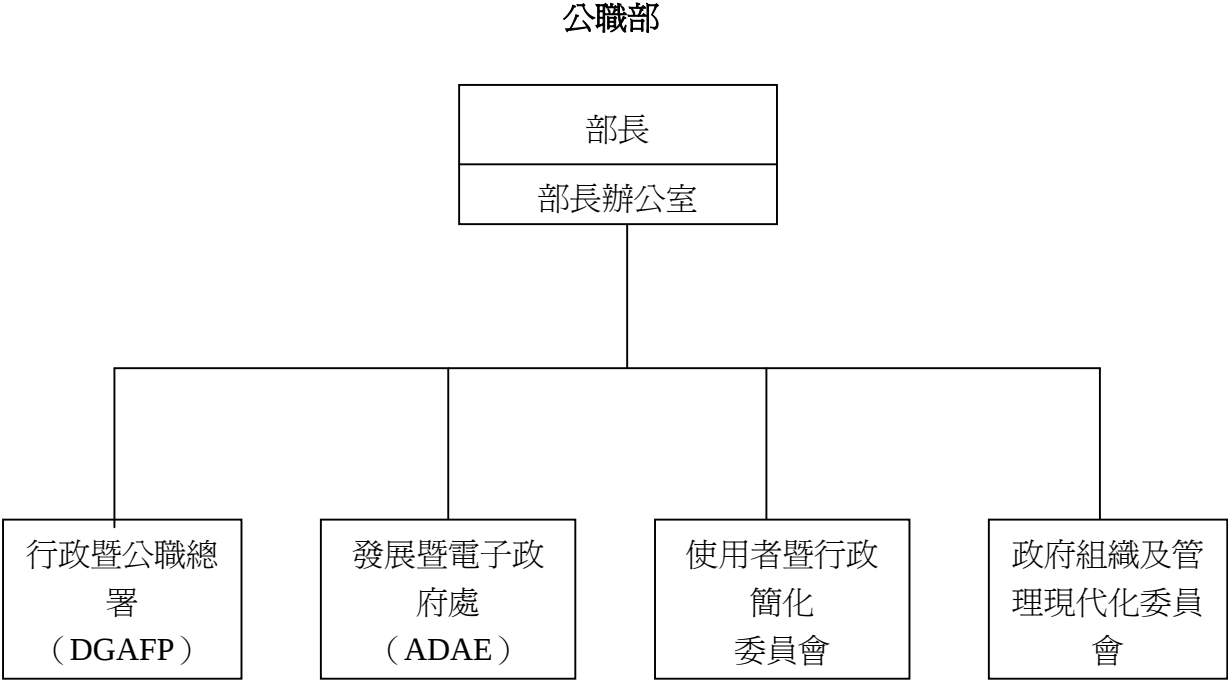
法國公職部網站：<http://www.fonction-publique.gov.fr>(2005/10/9)

行 政 暨 公 職 總 署 網 站：
<http://www.fonction-publique.gov.fr/services/dgafpSDSR.htm>(2005/5/24)

陳淳文，論法國法上之公法人，月旦法學雜誌，第 84 期，頁 32 至 42。

林明鏘，法國公務員法制概述，收於氏著《公務員法研究(一)》，台北，作者自刊，2000 年，頁 443 至 478。

表一：



表二：

