

歐盟語言政策與其成員國文官體系結構 跨國比較分析

朱景鵬*

摘要

歐盟 27 個成員國計有 24 種官方與工作語言。歐盟多語制政策推動目標在於確保公民間的溝通，保護語言多樣性並促進語言學習。2002 年的巴塞隆那目標揭櫫了歐盟公民除了其母語之外應具備兩種語文之能力。因此，多語政策一方面對於歐盟的社會融合、人員流動以及實現智慧、永續與包容性經濟扮演重要角色；另一方面，語言能力也成為歐盟招聘各類公務與公共僱用人員的基本標準，本文運用廣泛性文獻與文件分析，探討下列問題：(1)檢視歐盟及其成員國語言政策之推動情形；(2)檢證語言與歐盟公私部門就業能力之關係；(3)比較歐盟及其成員國文官制度及其結構改革；和(4)探索歐盟文官甄選與語言能力之關聯性。研究結果發現歐盟所有機構聘用人員精通兩種語言已成為最基本門檻；其次，新公共管理概念對於歐盟及其成員國之職務、職位及雙軌制的文官體系的靈活與彈性扮演重要角色。最後，歐盟超國家體系與各成員國之間的政府間合作經驗對於文官體系呈現出多層級差異性。

關鍵詞：歐盟語言政策、多語主義、歐盟文官體系改革、歐盟人事甄選辦公室、
歐盟機構

* 國立東華大學公共行政學系歐盟莫內講座教授兼副校長

The EU Languages Policy and Comparative Analysis on the Civil Service System and Structure between EU and EU Countries

Chin-Peng Chu*

Abstract

The EU 27 member states have 24 official and working languages. One of the EU's founding principles is multilingualism, a policy that aims at communicating with its citizens, protecting Europe's linguistic diversity and promoting language learning. According to the 'Barcelona Objective' 2002, Europeans should be able to communicate in two languages in addition to their mother tongue. Thus, multilingualism plays a key role for social cohesion, worker mobility and the fulfillment of the smart, sustainable and inclusive economy on the one hand, and also as basic criteria for people who wish to be qualified civil servants or all types of staff levels on the other hand. In particular, language skill is an important factor for recruitment in the civil service system at the EU level. This article used comprehensive literature and documents analysis to examine the following issues: (1) To make an overview of the EU language policy and implementation at the national and European levels; (2) To conduct an empirical analysis on language proficiency and employability in the European public and private sectors; (3) To evaluate structural reform and change of the EU civil service system and its member states in comparison; and (4) To interpret interconnection for the selection of EU civil servants in accordance with the ability of multilingualism. The research has shown firstly an ability in at least two languages as the fundamental criteria to be selected as public servants in EU institutions. Secondly, the concept of New Public Management plays a significant role for the flexibility of public service staff in different modes of career-based, position-based and duality among EU countries. Lastly, the EU's supranational characteristic and intergovernmental cooperation between member states have caused differences in the multi-layers of the EU civil service system.

Keywords: EU languages, multilingualism, EU civil service reform, EPSO, EU institutions

* Jean Monnet Chair Professor, Department of Public Administration; Vice President, National Dong Hwa University

壹、前言

歐洲聯盟 (European Union, EU, 以下簡稱歐盟) 係一個獨特且有高度政策統合的區域組織。現有的 27 個成員國係經過 60 年一共七次擴大 (enlargement) 所形成。大的成員國如德國、法國和義大利，小的成員國如盧森堡、馬爾他、塞浦路斯以及波羅的海三小國等，其政府組織規模差距甚大。所有成員國雖都具備民主性格，但由於歷史文化與政治結構等因素，對於公共機構、公共服務、中央行政機關等所定義之範疇存在著相當程度之差異，而各成員國公務員制度與文官進用、甄選與類型亦多有殊異。根據歐盟執委會 (European Commission) 2017 年發布的一項針對 28 個成員國 (包含 2020 年 1 月退出的英國) 進行公共行政之特徵與績效的比較分析報告 (European Commission, 2017, pp.7-11)，在所謂最廣泛定義的公務部門 (services of general interest) 服務的就業比率平均占總體就業人口的 29%；另在包括行政、健康與教育領域服務，不計入委託外包的私部門服務的公部門就業比率 (public sector employment) 占 25%；再次，以政府公共部門 (government/public administration) 為核心的就業比率占 6.9%，另有更狹義的核心公務人力 (core public administration) 更將社會安全、軍隊、警察、就業服務、學校與日托服務、大學以及醫院機構等則排除在所謂公務員定義之外。此外，就國家行政層級比較，部分成員國為兩個層級如塞浦路斯、愛爾蘭等；部分為三個層級如保加利亞、匈牙利等；四個層級成員國如奧地利、法國、德國、義大利等；此外，更有五個層級的葡萄牙 (European Commission, 2017, p. 12)。因此，歐盟成員國行政體系結構化差異以及歐盟自身多層級的治理體系，使得歐盟文官進用與其成員公務員制度之比較雖然複雜但亦甚具價值。

其次，歐盟的語言政策與其成員國多寡形成了多語制 (multilingualism)，27 個成員國一共有 24 種官方語言及工作語言，另有部分成員國擁有多種官方語言，例如西班牙的加泰隆尼亞語，比利時的荷語、法語與德語等。為使歐盟行政機構運作順暢，語言人才培訓以及以具備兩種語言以上能力成為其人才進用的最基本門檻，同時以政策工具與產業經濟雙管齊下策略遂行其語言政策。研究顯示，儘管各個成員國的語言均被納入作為官方語言，但英語已變成霸權語言，具有市場經濟價值主導性，而就歐盟 27 個成員國調查結果，高達 79% 的歐盟公民認為英語係未來職涯中最具競爭力優勢之語言。

我國行政院於 2018 年 9 月 19 日由賴清德前院長指示將以 2030 年作為目標，打造臺灣成為雙語國家。其中推動之共同策略與個別策略，以及教育體系之雙語活化等相關作為，均以培育英語能力之優化為目標，尚難窺其與文官語言人才進用之相關性。為此，考試院於 2020 年 10 月正式成立「雙語國家專案小組」，惟初期目標仍以文官訓練中導入英語情境以培育公務體系所需治理人才。

爰此，本文希望透過對歐盟及其成員國之間語言政策之推動策略、工具、市場價值及人才進用之觀點進行比較分析，期能提供我國於文官體系人才之靈活、彈性甄選之參考。本文以廣泛性之文獻及內容分析探討下述議題：

- 一、歐盟語言政策之背景、法源、實施概況之比較分析。
- 二、歐盟語言產業、人才需求與市場價值。
- 三、歐盟文官體系與人才甄選制度之跨國比較分析。
- 四、歐盟文官進用、結構變革運作與語言優勢關聯性。

貳、歐盟語言政策：法源與實施概況

一、背景與法源

歐盟語言政策的形成相當程度與歐盟機構 (EU institutions) 運作息息相關。從歐洲統合進程以觀，歐盟運作體系主要的決策機構包括歐盟執委會 (European Commission)、部長理事會 (Council of Ministers) 以及歐洲議會 (European Parliament, EP)，司法結構為歐洲法院 (Court of Justice)、審計院 (Court of Auditors)，兩個諮詢性機構，經濟社會委員會 (Economic and Social Committee) 與區域委員會 (Committee of Regions)，歐洲投資銀行 (European Investment Bank)、歐洲中央銀行 (European Central Bank, ECB) 以及歐洲監察使 (公民代表) (European Ombudsman) 等。

根據 2020 年最新統計，整個歐盟體系所僱用之人力規模超過 60,000 名，其中執委會約 32,847 名，係其中人力規模最大之機構，其他依序為歐洲議會 7,500 名，部長理事會 3,500 名，歐洲法院 2,256 名，審計院 900 名，另有 8,957 名分別散布位在 23 個成員國的 37 個署局 (agencies) 機構，例如設在斯洛維尼亞的能源監管機構合作局 (Agency for the Cooperation of Energy Regulations, ACER)，馬爾他的歐洲難民庇護支持辦公室 (European Asylum Support Office, EASO)，位於瑞典斯德哥爾摩的歐洲疾病預防控制中心 (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC)，位於丹麥哥本哈根的歐洲環境署 (European Environment Agency, EEA) 等皆屬之。此外，也包括執委會所屬的 6 個執行署局 (executive agencies) 等。再以執委會內部總署 (Directorate-General, DG) 機構為例，人力規模排名前五名的總署依序是：國際合作與發展 (DG for International Cooperation and Development, DEVCO) 的 3,291 名、聯合研究中心 (Joint Research Centre, JRC) 的 2,750 名，與歐盟語言政策相關的翻譯總署 (DG for Translation, DGT) 位居第三擁有 2,161 名工作人員、睦鄰與擴大談判總署 (DG for Neighborhood and Enlargement Negotiations, NEAR) 有 1,618 名，以及人力資源與安全總署 (DG for Human Resources and Security, HR) 則為 1,310 名 (EU Employment Advisor, 2020; European Commission, 2020a)。

歐盟歷經 1973 年英國、丹麥、愛爾蘭，1981 年希臘，1986 年西班牙、葡萄牙，1995 年芬蘭、奧地利、瑞典，2004 年、2007 年以及 2013 年的 13 個中東歐國家的加入擴大成 28 個成員國，在英國於 2020 年 1 月 31 日正式脫歐後，目前的 27 個成員國，總計有 24 種官方語言 (official languages)，包括保加利亞語、

克羅埃西亞語、捷克文、丹麥語、荷蘭語、英語、愛沙尼亞語、芬蘭語、法文、德語、希臘語、匈牙利語、愛爾蘭語、義大利文、拉脫維亞語、立陶宛語、馬爾他語、波蘭文、葡萄牙文、羅馬尼亞語、斯洛伐克文、斯洛維尼亞文、西班牙文以及瑞典文。自 1958 年以來，每增加新的成員國，歐盟即增加官方語言數量。

作為一個自詡為民主多元的國際組織，歐盟成立伊始即以多種語言 (multilingualism) 為其基本原則且規定於「歐盟基本權利規章」(Charter of Fundamental Rights)，任何一個成員國公民皆有權使用任何一種官方語言與歐盟機構聯繫，同時也能以獲得相同語言的回覆。歐盟的多語政策的目標在於以其本國語言和公民之間溝通、保護歐洲豐富的語言多樣性，以及促進語言學習。因此，歐盟高峰會議（一稱歐盟理事會）(European Council)、部長理事會、歐洲議會等機構或會議均有權使用任何一種官方語言並將之解譯成所有官方語言 (an official EU Website, EU language, europa.eu)。此外，整個歐盟區尚有超過 60 個以上的原住民區域或少數語言 (indigenous regional or minority language)，使用人口達 4,000 萬，包括巴斯奎語 (Basque)、加泰隆尼亞語 (Catalan)、弗里斯蘭語 (Frisian)、薩米語 (Saami) 以及意第緒語 (Yiddish) 等。歐盟執委會語言政策除了鼓勵語言多樣性外，更投入資源用以保護少數語言的文化遺產，例如透過 Erasmus+ 計畫之推動支持保護、促進語言教育和培訓工作。歐盟的目標在於促使公民均能運用以母語之外的兩種語言，幫助更多的人提升國外學習與工作的競爭能力，同時也能促進語言產業與歐洲境內貿易的發展。

語言係歐盟文化的重要資產，不僅象徵作為歐洲認同 (European identity) 統合的要素，也是文化呈現的最直接表述，不過，隨著國際互賴需求趨勢，使用多種語言被歐盟認為是提升競爭力之重要因素，且愈來愈有被視作經濟成長之手段。從歐盟語言政策形塑推進的進程觀察，可以證明前述論點。例如 2004 年歐盟為了因應中東歐國家的加入，歐洲議會 (EP) 一項「語言建制：附加選項」(The Language regime: Additional options) 之工作文件 (working document) 中提出了七種不同的語言概念，包括：單一官方及工作語言 (monolingualism)；語言國家化 (nationalization)，即維持擴大前的結構，將新加入成員國引致的語言工作負擔回歸其國家之責任；減少使用多種語言 (reduced multilingualism)，僅使用 6 種官方和工作語言；建立非對稱性制度，即說／寫部分使用所有官方語言，聽／讀部分則限制有限的語言；可控多語制 (controlled multilingualism)，即指確保歐洲議會所有議員均有權使用其選擇之語言發言以及寫作、聽讀等權利；全面性使用多種語文 (full multilingualism)，但仍有管理修正機制 (management correctives)；最後一個則是純粹多語選擇 (pure full multilingualism) (European Parliament, 2004; Gazzola, 2006, p. 402)。

上述七種選項，隨著歐盟成員國的擴大，逐漸形成多語種政策。2003 年歐盟執委會曾提出「促進語言學習與語言多樣性」45 項行動計畫 (Promoting language learning and linguistic diversity: An action plan 2004-06) (European Communities, 2003)，在此一基礎之上，歐盟部長理事會於 2008 年正式通過「歐盟多語制戰略」

(the European strategy of multilingualism)。該戰略將語言和文化多樣性定義為歐洲身分認同之不可分割部分，係歐洲共同遺產、財富和資源。其水平意義含蓋了社會、文化、經濟以及教育領域，更名為歐盟與世界各區域之間的經濟與文化關係發展產生附加價值 (Council of the European Union, 2008)。2009 年 3 月 24 日歐洲議會通過「多種語言：歐洲資產與共同承諾」(Multilingualism: An asset for Europe and a shared commitment) 決議重申其支持多語政策之立場，並促使執委會啟動民間促進多語制平台之建立，並於 2011 年 6 月正式成立「歐洲多語公民社會平台」(European Civil Society Platform for Multilingualism, ECSPM)。該平台為一個獨立性之民間組織，並作為歐洲多元語言研究政策和實踐的組織，向歐盟各行政、立法機構以及各成員國提供政策建議。

歐盟的角色在於一則透過與各成員國「開放協調法」(open method of coordination, OMC)之協合模式，一則與 ECSPM 維持結構化對話 (structured dialogue)。歐盟的立法精神則源自於 1951 年歐洲理事會 (Council of Europe) 尊重語言多樣性之主張以及 1992 年歐盟條約 (俗稱馬斯垂克條約/The Maastricht Treaty) 第 3 條：「聯盟……尊重文化與語言多樣性，並確保其文化遺產得以保存與強化」之規範 (Hicks, 2011)。此外，2002 年歐盟巴塞隆那高峰會議正式提出，所有歐盟境內之學生均將有機會獲得其母語以外，另外兩種語言學習之機會 (European Commission, 2002, p. 44)。

巴塞隆那的決議啟動了歐盟多語政策的多元學習機制，例如執委會 2011 年支持早期語言學習 (Early Language Learning, ELL)，發布「語言學習學前教育水平：使其成為高效能與永續性的政策指引」(European Commission, 2011)。2012 年執委會再發布「語言能力、就業能力、移動與成長」工作文件 (European Commission, 2012a)，作為歐盟投資技能以提升社會經濟成效之基礎；2014 年部長理事會發布一份關於語言教學、學習與評估之工作文件，名為「強化移動的語言能力」(Council conclusions on language competences to enhance mobility)；2017 年執委會在瑞典哥特堡舉行的社會峰會中提出在 2025 年完成「歐洲教育區」(European Education Area)的構想，使歐盟區的教育體系中除了自己母語之外，期使能說兩種其他語言成為規範。為此，2018 年執委會根據部長理事會之建議採用一種綜合性之語言教育方法 (Proposal on a comprehensive approach to the teaching and learning of languages)，同時對於兩個語言與多種語言中心提供了研究與政策執行之資源支持，該兩個中心分別是：歐洲現代語言中心 (European Centre for Modern Languages, ECML) 以及歐洲多語與語言學習研究中心 (European Research Centre on Multilingualism and Language Learning/Mercator)。

除了歐盟為落實多語政策所作出的各種決議外，如前述，歐盟對於少數語言之保護主要依據歐洲理事會 (Council of Europe) 歐洲區域或少數民族語言憲章」(European Charter for Regional or Minority Languages) 與所有成員國合作且通過了一系列的決議，例如 2013 年歐洲議會通過一項關於「歐盟瀕危的歐洲語言與

語言多樣性」工作報告 (Endangered European languages and linguistic diversity in the European Union) (European Parliament, 2013)；2017 年歐洲議會復以 13 個案例進行調查研究，提出了「少數民族語言與教育：最佳實踐與陷阱」(Minority languages and education: Best practice and pitfalls)，在此基礎上於 2018 年批准了一項有關歐盟成員國中少數民族之保護與不歧視之決議，該決議鼓勵成員國確保維護少數民族語言使用權與語言多樣性，提倡尊重一種以上官方語言的社區的語言使用權利，且呼籲執委會強化區域和少數語言的教學和應用 (Baaij, 2012, pp. 17-18; European Parliament, 2018)。

二、歐盟多語言政策實施概況

2008 年歐盟部長理事會通過的「歐盟多語制戰略」(Council of the European Union, 2008) 已經揭櫫出純正的多語制度對於歐盟之機構運作似乎是較為有效，前述歐盟所通過之各項文件以及實際發展情況可以發現，自 1958 年歐洲共同體 (EC) 所通過的規則 (regulation) 律定德、法、義、荷四種語言作為官方與工作語言 (official and working languages) 以來，隨著成員國的增加，其官方與工作語言如今已達到 24 種。但由於各國文化歷史因素不同，致使其官方語言不僅一種。例如比利時，其官方語言即包括荷蘭語、法語及德語；又如盧森堡包括盧森堡語、法語、德語；芬蘭的芬蘭語及瑞典語；馬爾他的馬爾他語與英語（見表 1）。

表 1 歐盟成員國官方語言及其受歐盟承認之官方語言比例

成員國	官方語言及其比例分布
比利時	荷蘭語 55%；法語 38%；德語 0.4%
保加利亞	保加利亞語 95%
捷克	捷克語 98%；斯洛伐克語等 2%
丹麥	丹麥語 96%；德語等 4%
德國	德語 95%；其他土耳其、阿拉伯、波蘭、義大利等移民語言
愛沙尼亞	愛沙尼亞語 80%
愛爾蘭	愛爾蘭語 3%；英語 93%
西班牙	西班牙語 82%；加泰隆尼亞語 8%；加利西語 5%；巴斯奎語 1%
法國	法語 93%
義大利	義大利語 97%
塞浦路斯	塞浦路斯語 95%；希臘語等
拉脫維亞	拉脫維亞語 71%
立陶宛	立陶宛語 92%
盧森堡	盧森堡語 52%；法語 16%；德語 2%
匈牙利	匈牙利語 99%
馬爾他	馬爾他語 97%；英語 4%

成員國	官方語言及其比例分布
荷蘭	荷蘭語 94%
奧地利	德語 93%
波蘭	波蘭語 95%
葡萄牙	葡萄牙語 95%
羅馬尼亞	羅馬尼亞語 93%
斯洛維尼亞	斯洛維尼亞語 93%；奧地利德語、匈牙利語、義大利語等
斯洛伐克	斯洛伐克語 88%；捷克、匈牙利語等
芬蘭	芬蘭語 94%；瑞典語 5%
瑞典	瑞典語 93%；芬蘭語等
英國 [*] (已於 2020 年 1 月脫歐)	英語 88%
克羅埃西亞	克羅埃西亞語 96%；奧地利德語等
義大利	義大利語 99%

資料來源：整理自 *European and their languages*, by European Commission, 2012b, Special Eurobarometer 386, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>

作為歐盟官方語言與工作語言擁有兩種主要權利：一是可以使用這些語言中之任一語言向歐盟機構發送文件並獲得回覆；二是歐盟的立法文件例如規則 (regulations)、官方公報 (Official Journal) 等均以官方語言及工作語言出版；且在歐洲議會質詢辯論或部長理事會會議舉行亦然。不過，高預算成本考量，1958 年部長理事會第一號條例 (European Economic Community Council Regulation No.1) 曾規範歐洲共同體可以在特定情形下使用何種語文 (European Economic Community Council[EEC], 1958, pp. 385-386)。例如，執委會通常使用英語、法語及德語，但歐洲議會則可以依據其議員之需要提供不同語言之翻譯。對此，Bandov (2013, pp. 67-68) 的研究指出，擁有單一工作語言，例如英語，將是解決歐盟機構多語翻譯問題之最佳方案。不過，以英語作為唯一工作與官方語言的構想完全不符合歐盟保護語言多樣性的政策方針。這不僅僅是挑戰德、法語在歐盟體系中的優越性，即如馬爾他和愛爾蘭，尤其是後者，堅持以其母語作為官方語言，而英語僅作為其第二官方語言。此即反映出歐盟成員國保護母國語言的韌性，此可以從歐盟成員國依其國名字母作為每六個月高峰會議的輪值排序得到證實(見表 2)。

表 2 歐盟高峰會議輪值成員國國名及其英、法、德語國名對照表

中文國名	母國國名及其縮寫	英語國名	法語國名	德語國名
比利時	Belgique/België / BE	Belgium	Belgique	Belgien
保加利亞	Bulgarija / BG	Bulgaria	Bulgarie	Bulgarien
捷克	Česko / CZ	Czechia	Tchéquie	Tschechien
丹麥	Danmark / DK	Denmark	Danemark	Dänemark
德國	Deutschland / DE	Germany	Allemagne	Deutschland
愛沙尼亞	Eesti / EE	Estonia	Estonie	Estland
愛爾蘭	Éire/Ireland / IE	Ireland	Irlande	Irland
希臘	Elláda / EL	Greece	Grèce	Griechenland
西班牙	España / ES	Spain	Espagne	Spanien
法國	France / FR	France	France	Frankreich
克羅埃西亞	Hrvatska / HR	Croatia	Croatie	Kroatien
義大利	Italia / IT	Italy	Italie	Italien
塞浦路斯	Kýpros / CY	Cyprus	Chypre	Zypern
拉脫維亞	Latvija / LV	Latvia	Lettonie	Lettland
立陶宛	Lietuva / LT	Lithuania	Lituanie	Litauen
盧森堡	Luxembourg / LU	Luxembourg	Luxembourg	Luxemburg
匈牙利	Magyarország / HU	Hungary	Hongrie	Ungarn
馬爾他	Malta / MT	Malta	Malte	Malta
荷蘭	Nederland / NL	Netherlands	Pays-Bas	Niederlande
奧地利	Österreich / AT	Austria	Autriche	Österreich
波蘭	Polska / PL	Poland	Pologne	Polen
葡萄牙	Portugal / PT	Portugal	Portugal	Portugal
羅馬尼亞	România / RO	Romania	Roumanie	Rumänien
斯洛維尼亞	Slovenija / SI	Slovenia	Slovénie	Slowenien
斯洛伐克	Slovensko / SK	Slovakia	Slovaquie	Slowakei
芬蘭	Suomi/Finland / FI	Finland	Finlande	Finnland
瑞典	Sverige / SE	Sweden	Suède	Schweden

資料來源：整理自“Glossary: Country codes,” by Eurostat, 2020c,
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Country_codes

2017 年 12 月 14 日歐盟高峰會結論聲明，28 個成員國元首（英國尚未退出）重申強化語言學習之重要性，認為年輕世代除了母語之外，至少能說兩種歐洲語文。根據歐盟民調 (Eurobarometer) 2012 年調查結果，54% 歐盟公民有能力至少以一種外語溝通，25% 至少兩種外語，10% 至少 3 種；五種最常用以溝通的語文分別是英語 38%、法語 12%、德語 11%、西語 7%，以及俄羅斯語 5%；在調查結果中顯示當時的 25 個成員國中有 19 個國家英語是最普遍的第一外語（英國、愛爾蘭除外）；此外，有三分之二（67%）受訪者認為英語是兩種外語中最受用之語文，其次是德文 17%、法語 16%、西語 14% 以及中文 6%。其中更有高達四分之三（79%）的受訪者認為英語是歐盟學童發展未來職涯最有力之語言。至於外語學習最有效的方法主要仍然是學校教育（68%），以及其他以學校以外母語教師授課的形式（詳細結果請見表 3）（Council of the European Union, 2018, p. 6）。

表 3 歐盟成員國第一外語以上溝通能力比例（年份：2012 年）

成員國	外語能力			
	至少一種	至少兩種	至少三種	不具備任何一種
歐盟 27 國平均	54%	25%	10%	46%
盧森堡	98%	84%	61%	2%
拉脫維亞	95%	54%	13%	5%
荷蘭	94%	77%	37%	6%
馬爾他	93%	59%	13%	7%
斯洛維尼亞	92%	67%	34%	8%
立陶宛	92%	52%	18%	8%
瑞典	91%	44%	15%	9%
丹麥	89%	58%	23%	11%
愛沙尼亞	87%	52%	22%	13%
斯洛伐克	80%	43%	18%	20%
奧地利	78%	27%	9%	22%
塞浦路斯	76%	20%	7%	24%
芬蘭	75%	48%	26%	25%
比利時	72%	50%	27%	28%
德國	66%	28%	8%	34%
希臘	57%	15%	4%	43%
法國	51%	19%	5%	49%
波蘭	50%	22%	7%	50%
捷克	49%	22%	6%	51%
羅馬尼亞	48%	22%	8%	52%
保加利亞	48%	22%	4%	52%
西班牙	46%	18%	5%	54%
愛爾蘭	40%	18%	4%	60%
英國	39%	14%	5%	61%
葡萄牙	39%	13%	4%	61%
義大利	38%	22%	15%	62%
匈牙利	35%	13%	4%	65%

註：根據該報告內容語言能力的溝通指標主要是：

- 能以外語進行口語對話及溝通。
- 能以外語在社群媒體中(如 email, Twitter, Facebook 等)與他人敘寫溝通。
- 能以外語與他人面對面、電話、旅行、商業書信往來交易、閱讀書報雜誌等。

資料來源：修改自 *European and their languages*, by European Commission, 2012b, Special Eurobarometer 386, p. 15.

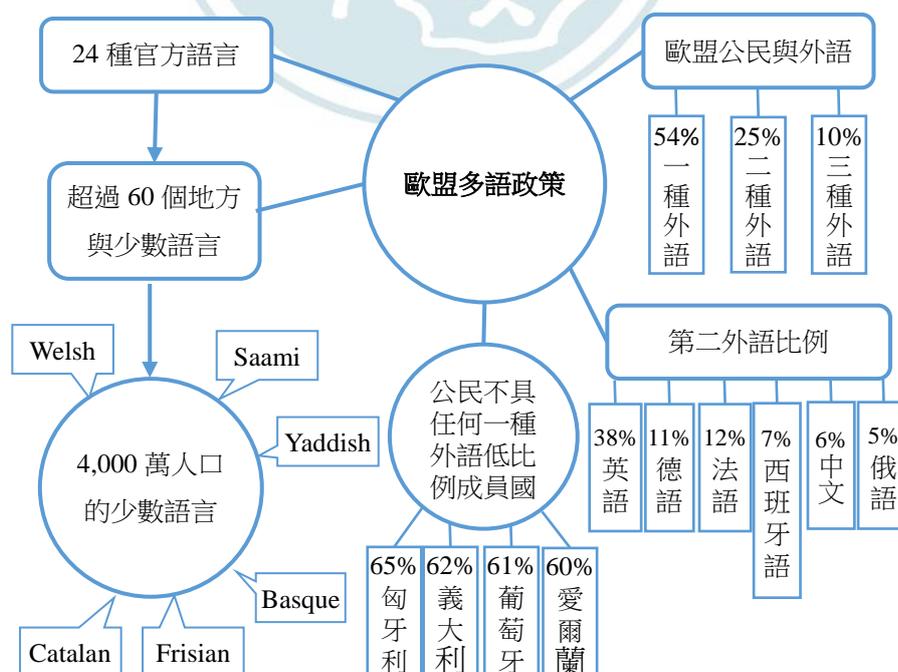
數據顯示，現階段部分歐盟成員國已經達到歐盟訂定之三語政策目標，包括盧森堡 (84%)、荷蘭 (77%)、斯洛維尼亞 (67%)、馬爾他 (59%)、丹麥 (58%)、拉脫維亞 (54%)、立陶宛 (52%)、愛沙尼亞 (52%)。不過，葡萄牙、匈牙利 (13%) 和希臘 (15%) 等則離此一目標尚遠。而就英語能力人口而言，依序是荷蘭 (90%)、馬爾他 (89%)、瑞典 (86%)、丹麥 (86%)、塞浦路斯 (73%)、奧地利 (73%)、芬蘭 (70%)、斯洛維尼亞 (59%)、德國 (56%)、盧森堡 (56%)、比利時 (52%)、希

臘(51%)、愛沙尼亞 (50%)；其餘成員國均在 40%以下，捷克、葡萄牙、斯洛伐克、保加利亞、西班牙、匈牙利更在 30%以下。

從歐盟推動多語制政策及其實施語言能力教育觀點而論，由於其超國家特性與個別多語國家例如新加坡、盧森堡，或多文化國家如美國、澳洲的語言文化大不相同。為了精進多語政策目標之達成，歐盟主要採取的還是教育、文化以及培訓的途徑。具體的策略包括：在歐洲各大學語文學系或大語種學系 (big EU languages) 提供語言教學及培訓；廣設兩種語言以上學位及翻譯學位 (EU Master's in Translation, EMT)；設置執委會的歐洲現代語言中心 (European Centre for Modern Languages, ECML) 以及歐洲多語學習研究中心 (European Research Centre on Multilingualism and Languages Learning) 作為機構化有系統的官方支持的語言學習、語言教師的培訓及專業發展機制；此外歐盟更設置翻譯總署 (DG for Translation) 作為官方的翻譯職能機構，其開發設計的機器翻譯 MT@EC 可以協助進行文本與文件的翻譯服務。此外，歐盟為強化多文化多語言的交流，透過 Erasmus+ Online 作為流動式語言學習的支持；最後，則是增加對語言教育及學習的投資 (Dendrinis, 2018)。圖 1 呈現出歐盟多語制的結構分佈情形。

綜上所述，歐盟推動的多語政策除了象徵多元團結 (unity in diversity) 以及彰顯對語言多樣性之平等權之外，最重要的現實意義則是歐盟認為外語技能對於強化就業與移動能力扮演關鍵性角色，多種語言的流動將可以提高歐盟的經濟競爭能力。本文前已提及歐盟執委會、部長理事會、歐洲議會以及高峰會議所揭櫫之各種強化多語教育政策工具與機制，以及因應多語政策戰略所衍生的「多語經濟」(multilingual economy) 產業與投資，對於投入市場以及歐盟各機構所需之人才甄選，均具高度意義 (Bandov, 2013, pp. 77-78)。

圖 1 歐盟多語制結構



資料來源：“European and their languages,” by European Commission, 2012b, Special Eurobarometer 386, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>

參、歐盟語言政策之市場經濟價值

為了因應歐盟經濟統合內部市場以及其龐大機構間行政運作需求，歐盟執委會特別在教育、訓練以及勞動市場各個產業中推動語言與就業市場，以及與經濟成長等相關利害關係人之合作。透過執委會建立的「能力全景」(Skills Panorama) 平台（一項旨在提供清晰、可靠以及最新勞動力市場數據的歐洲平台），歐盟與各成員國政府、雇主組織以及各產業工會合作提供有助於預測不同公私營產業的技能需求，語言能力即是其中一項關鍵要素。

首先，兩個歐盟執委會的調查報告證實了語言能力與市場需求的相依性。其中「語言與就業能力」(language and employability) 政策報告指出，在受調查的 25 個歐盟成員國中，88% 的受訪者認為熟練一種母語以外的外語對其就業占有優勢，60% 認為有利於獲得到第三國工作之機會；25 個成員國中的 17 個成員國高度認同精通一種外語以上是勞動市場僱用的關鍵因素。同時，年齡愈輕（25-40 歲間）普遍認為英語是使其獲得工作機會最重要的語言，但在不同年齡層（41-65 歲）在特定語言與市場需求與不同成員國之間均有各種不同的就業模式，例如，德語、俄語和西班牙語、法語等會因為年齡與勞動條件及國家而有顯著性之差異 (Araújo et al., 2015, pp. 6-8)。

另外一份 2015 年針對 845 個雇主及雇主組織訪查關於「外語能力與就業能力」(Study on foreign language proficiency and employability) 的調查報告指出，企業取才，語言係其中的關鍵，而英語又是其中最重要的外語，五分之四的受訪者同意此一觀點。除英文外，其重要性依序是德文、法文以及俄羅斯文，但部分國家因為地緣或經濟因素，第一外語之選擇即出現不一樣的情形，例如德文對匈牙利是其第一外語，原因在於德國是匈牙利最大的貿易夥伴。對歐盟而言，作為英語之外的最重要語言通常是與較為緊密經貿夥伴的鄰國語言息息相關。此外，有三分之一的產業在招聘人才所碰觸最大的障礙在於語言人才不足，另有三分之一是因為特殊語言人才缺乏。歐洲的經驗顯示，具有語言優勢更具就業職場的競爭力 (Beadle et. al. 2015, pp. xv-xviii; European Commission, 2017)。再依其產業別語言的重要性，英語仍然獨占鰲頭，不論是製造業、研發、運輸倉儲、住宅房產與餐飲服務業，以及零售批發貿易和汽機車維護產業等，平均皆在 70% 以上(表 4)；另就依其語言使用用途分析，包括跨國（境）合作、企業顧客服務、內部關係和溝通、市場買賣行銷、設備管理工具以及進出口的行政管理與執行等，英語仍然獲得平均 76% 以上的高度重要性認可(表 5)。

表 4 歐盟區依產業型態語言重要性排序（單位：%）

語言別	產業別				
	住宅房產及 餐飲服務	製造業	科技研發	運輸倉儲	零售批發貿易 及汽機車維修
英語	74	78	72	72	72
德語	6	9	7	8	7
俄語	3	4	4	5	7
法語	4	5	4	4	3
荷語	2	2	2	2	3
其他	10	3	11	8	7

資源來源：Online Vacancy database review, ICF International, 2015，轉引自“*Study on foreign language proficiency and employability*”，by S. Beadle, M. Humburg, R. Smith, and P. Vale, 2015, p. 65.

表 5 歐盟區依使用目的語言重要性排序（單位：%）

語言別	使用目的					
	跨國（境） 合作	顧客服務	內部關係 溝通	市場買賣 行銷	設備管 理工具	進出口行政 管理執行
英語	85	72	76	70	84	70
德語	3	7	6	9	5	11
俄語	2	5	4	5	3	6
法語	4	3	5	6	2	3
荷語	0	3	2	2	2	2
其他	7	10	7	8	3	8

資源來源：Online Vacancy database review, ICF International, 2015，轉引自“*Study on foreign language proficiency and employability*”，by S. Beadle, M. Humburg, R. Smith, and P. Vale, 2015, p. 67.

為因應歐盟機構本身及歐洲與全球市場需求，歐盟於 2020 年教育與培訓合作框架 (Education and Training 2020 Framework, 簡稱 ET2020) 下透過開放協調法 (OMC) 由 34 位專家小組成員共同提出「語言與就業」(Languages for jobs) 之報告。報告植基於歐盟之智慧、永續與包容性經濟成長戰略 (European Commission, 2010)。

以語言連結就業市場為導向，強化教育與職業培訓能量。執委會為此支持建構「多語制歐洲企業平台」(European Business Platform for Multilingualism)，該平台倡議組成提升競爭力與就業能力語言戰略網絡 (network for the promotion of languages strategies for competitiveness and employability, CELAN)。超過 40% 以上的產業界甄用人才的考量均與語言有關 (Education and Training 2020 Framework, 2020, pp. 8-13)。

根據 Gazzola 和 Mazzacani (2019) 以德國、義大利及西班牙為對象之研究實證調查指出，精通英語語文之男性其就業機會分別提升了 3.4%、4.3% 及 5.2%；女性則在德國提升了 5.6%，義大利提升了 5.7% 的就業機會。研究特別指出，現階段歐盟的多語政策更多著墨在語言能力對經濟成長、競爭力、勞動力流通和就

業能力的影響程度。特別是在歐洲主權債務危機所導致的高失業率，尤其是 15~24 歲年輕人 2013 年高達 23.8% 的失業率的衝擊之下，外語技能的培養已被視作是歐洲人力資本的一個重要元素 (Gazzola & Mazzacani, 2019, pp. 713-714)。Gazzola 與 Mazzacani 的調查也顯示外語技能不僅能提升就業機會，降低失業機率同時還能提高 5% 的平均工資 (Gazzola & Mazzacani, 2019, p. 717)。

為因應歐盟語言政策，關於語言產業發展也是一個與市場經濟發展息息相關之議題。根據歐盟執委會翻譯總署 (DGT) 報告，2008 年統計語言產業總值達 84 億歐元，2015 年達 165~200 億歐元之間，包括筆／口譯、軟體開發、網站國際化、語言教學、語言科技技術工具研發、語言諮詢需求、國際組織會議產業多語需求等。其中語言教學的經濟產貢獻比例最大 (European Commission Directorate-General for Translation, 2009, pp. iii-vi)。從歐盟統計局 (Eurostat) 2020 年發布最新報告顯示，歐盟區所屬高中學生平均約 48% 學習兩種或兩種以上外語。其中選讀英語作為第一外語比例高達 86.8%，但將英語作為外語學習的比例則為 96%，其次是法語 19.4%、德語 18.3%、西語 17.5%、俄語 2.4%、義大利語 2.3% (Eurostat, 2020a)。綜合上述，歐盟 27 個成員國的 24 種官方與工作語言，語言互譯組合高達 500 餘種，語言市場產業未來仍將持續成長，復以歐盟區移民語言（例如土耳其語、阿拉伯語、巴爾幹半島語言、中文等）的增加，語言產業的需求將與日俱增。雖然英語對所有產業、教育、歐盟機構及其多數成員國均列為最重要的第一外語，但對於因為國家地理區位、地緣經濟、貿易往來，以及歐盟 2004 年、2007 年及 2013 年三次的東擴等不同因素而有例外語言重要性，例如丹麥、波羅的海三小國、捷克、波蘭等。

簡言之，歐盟的多語制結構形成了 27 個成員國之間的語言異質性，不同於歐盟其他政策領域之融合性，語言政策的配置相對處於高度細分狀態；其次，歐盟語言政策具有內部外部區隔意義，內部涉及機構間交流、涉及法規，例如在歐洲法院，其工作語言是法語，而執委會則將英、法、德語定義為工作語言，但歐洲議會則是使用 24 種官方工作語言，此即表示：機構的公共性強弱程度及涉及行政官員多寡將決定工作語言之數量，例如非正式磋商會議的口語交流通常甚至減少為英語及法語兩種。至於外部意義，根據馬斯垂克條約 (The Maastricht treaty) 第 136 條第 2 款便規定歐盟將外語政策推廣作為多語政策的執行目標，一方面透過對公民培養的多語能力促進交流減少偏見，另一方面則是強調多語是改善人力資本 (human capital) 的重要投資，促進市場勞動力流通，為歐盟做出經濟貢獻。自 2007 年以來，歐盟所推出的 Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Sokrates 以及 Grundtvig 的個別計畫均是將語言學習納入整體的歐盟教育政策體系之中。不過，歐盟多語制政策卻無法阻止英語霸權化之發展趨勢，且歐盟愈是擴大，英語交流比例愈高。由於英語被視作是英美主導的世界觀與價值觀，英國的退出歐盟似乎不能影響英語作為歐盟官方與工作語言之地位，但歐盟大國政治及文化菁英仍將持續維護其語言之優越性及多樣性 (Limbach & Gerhards, 2012, pp. 1-7)。

肆、歐盟文官體系與人才甄選制度比較

一、歐盟成員國文官制度變遷與改革

從歐洲文明進程而言，其文官制度或國家公務員制度之建構、發展、變遷與改革一直是公共行政學界關注之課題。例如，1794 年普魯士開始推動公務員服務立法工作，1805 年巴伐利亞邦通過了「邦級行政人員職權關係主要工作實務」(Hauptdienstpragmatik Über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener)，其後在荷蘭（1929 年）、比利時（1930 年）、法國（1946 年）分別制定公務員立法，英國甚至在 2010 年的「憲政改革與治理法」(Constitutional Reform and Governance Act) 中通過將公務員制度納入法定成文法 (Van der Meer et al., 2015, pp. 38-39)。傳統上歐洲大陸的思維，關於公務員或文官的權利與義務被視作是法治國 (Rechtsstaat) 的基礎，且具實徵意義。同時認為文官既與國家公權力之間關係密不可分，理論上所有在公共部門的公務人員均有保持中立之義務，公正、正直、廉潔與忠於憲法與法律的規則也都形成具像。例如，公務員具有公法身分、公務員受各類法規限制、具有工作權保障（除非特殊原因遭解雇）、依資歷分級之薪酬待遇、不具有罷工權，以及與私部門之間不具職務流通性或僅具相當有限的流通性等，均構成文官制度官僚體系的特徵。根據韋伯 (M. Webber) 的見解，行政官僚通常擁有任期、有法律保障、有升遷制度、有職等待遇級別，同時作為文官或國家公務員必須以憲法原則作為指導，且受行政法之相關訓練 (Weber, 1999, p. 32)。不過，傳統的官僚科層體系，公務員受制於政府法令以及編制等等行政制約，其權利義務與私部門的僱傭關係不同，亦且在歐盟 27 個成員國的官僚公務員制度也出現相當大的差異。部分成員國仍然擁有相對古典的官僚體系，部分則已經擺脫純粹官僚制度模式。這些變化相當程度與 1980 年代興起的新公共管理 (New Public Management, NPM) 有關。因此，韋伯傳統官僚主義衡量指標，例如公務員法律地位、職涯結構 (career structure)、招聘、薪給待遇以及終身聘任 (tenure system) 等，雖然經過長期的建構與變遷，尤其是新公共管理的歐洲新型態行政官僚模式提出的挑戰，其在歐盟實驗的結果顯示各個成員國表現出不同的改革路徑、思維與重點，並且 NPM 的改革也不一定能產生更好的成果 (outcome)，傳統官僚模式的特徵依然存在。

在傳統文官制度或官僚主義人事管理模式僵化現象日趨嚴重之背景下，如何引入更彈性且靈活的人力資源政策成為歐盟各成員國文官制度人事甄選制度改革挑戰，包括如何建立一個更客觀之招聘甄拔制度，確保在公務機構僱用合格適格之公務員，以及如何避免基於政治裙帶 (political nepotism) 關係任命之濫用等 (Peters & Pierre, 2001, 2004)。Van der Meer (2009) 的研究指出，歐洲公務員制度或公部門服務政治化現象似乎日趨普遍，但對於人事進用彈性或政治化仍有多重含義。例如政治任命的公務官員 (public officials) 含蓋了政治資源分配體系(俗

稱政治分贓/spoils system)、正式政治任命政治高階公務員 (top civil servants)、非正式政治任命的常任文官職位 (permanent civil service positions)、政治顧問 (political advisors)、部長級內閣等等；其次是具有專業導向性質外部諮詢顧問、聘任顧問 (hiring of consultants)；此外，更有以操縱或營造公共服務思潮企圖以修改法規改變公務行政價值，以及解構一元化減少官僚主義，另行建立監督性官僚機構 (supervisory bureaucracy) 的作為等 (Van der Meer, 2009)。部分國家如英國和愛爾蘭，高階公務員仍嚴格禁止成為政黨成員或為黨之積極成員 (active members)，但大多數的歐盟國家例如德國、荷蘭或瑞典等，公務員成為政黨黨員之趨勢卻愈趨明顯，但通常仍嚴格限制參與黨務工作或活動。又如，英國、丹麥、荷蘭、挪威等國，其高階公務員的政治任命基本上並不存在，但非正式的文官任命 (informal nomination) 仍有可能發生；再如德國自十九世紀以來即存在公務員的政治性任命，例如內閣部長可以以個人選擇之適格人員作為其常務秘書，比利時、法國、西班牙、義大利等國家亦有相同的特質 (Goetz, 2011, pp. 37-67)。

根據 Demmke 與 Moilanen 針對 27 個歐盟成員國公務員制度改革的研究報告 (Demmke & Moilanen, 2010)，古典公務員價值觀例如中立、穩定、職等升遷、公正、公平以及規範性等傳統信念已漸趨轉向彈性、靈活以及符合現代管理的模式。研究結果顯示出歐盟文官體系變革的趨勢具有幾個特徵：一是甄選人才條件已從集中向分散過渡，顯示出用人的多元途徑；二是從法定治理 (statutory) 向行政契約或管理治理轉型，突顯彈性化的人力資源管理；三是從公務員生涯進路體系 (career systems) 趨向後官僚職位體系 (position system)；四是下放權力委任管理階層進行課責，以及儘可能使薪酬水平與私營企業保持一致性作法 (Demmke, 2010, p. 7)。Demmke 的實證調查呈現出歐盟成員國公務員制度改革的相似性如下：

- 所有成員國的公務員均具有特別公法地位 (specific public law)，並不受改革的影響。
- 所有成員國體系均存在公務員以及其他僱用類別工作人員，但只要在公務機構服務即有遵守道德規範之義務。
- 所有成員國公務員均有一定具體的工作條件，例如道德、健全的徵聘制度與甄選條件要求等。

不過，調查也反映一些成員國之間的差異性，例如對公務員一詞定義不同，如法國、芬蘭、荷蘭採取廣義概念，但愛爾蘭、波蘭則採取狹義公務員定義，且各個成員國公務員在公共部門機構類型任職比例相異甚大，介於 0.5%~100% 之間，例如荷蘭幾近 100% 的公共任務均由公務員執行完成，又如丹麥則僅為公務員保留特定職權或者因為基於憲法與公務員法之規定將某些工作律定為「原則上」(as a principle) 由公務員承擔，另外，法國則已是逐步向更靈活機動 (loi de mobilité) 趨勢邁進。不過，歐盟成員國的文官進用體系大體上呈現出公務員、公共僱用人員 (public employees) 以及定期或臨時合約僱用人員的各種類型 (Demmke & Moilanen, 2012) (見表 6)。

表 6 歐盟成員國文官公務員與公共雇員型態比例分情形

成員國	型態及比例		
	文官公務員 (civil servants)	公共雇員(public employees)或契約進用 (contractual employees)	其他特殊進用 (specific staff)
捷克	0%	62%	38%
瑞典	1%	99%	
拉脫維亞	6%	94%	
波蘭	6%	94%	
羅馬尼亞	6%	93%	1%
英國(已於 2020 年 1 月脫歐)	10%	90%	
愛爾蘭 ¹	13%	87%	
義大利	15% (公法)	85% (勞動法)	
克羅埃西亞	55%	45%	
葡萄牙	15% (公法)	85% (勞動法)	
匈牙利	25%	75%	
塞浦路斯	28% 公共服務； 17% 教育；15% 安 全；6% 地方政府	20% 半政府組織/公共 機構；14% 技工工友	
斯洛維尼亞	34%	66%	
丹麥	36%	64%	
德國	37%	59%	4% 軍人
保加利亞	48%	52%	
西班牙 ²	59%	27%	14%
立陶宛	67%	33%	
馬爾他	67%	33%	
法國	73%	15%	12%
希臘	74%	26%	
比利時 ²	75%	25%	
盧森堡	77%	23%	
芬蘭	83%	17%	
斯洛伐克	85%	15%	
愛沙尼亞	90%	7%	3%
荷蘭	100%		

註：1. 愛爾蘭僅將在內閣部會工作人員稱之為公務員；其它皆為廣義的公共僱員。

2. 收據僅計列在聯邦（中央）層級行政機關／構，西班牙則含蓋地方層級。

資源來源：整理自 *The future of public employment in central public administration restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, by Demmke & Moilanen, 2012; EIPA Maastricht, 2012; *The Civil Service System at European Level*, by EUPAN Network, 2020.

前述分析可以將歐盟公務員制度改革簡單歸納如下：首先是國家公務員制度不再只是單一範式或概念框架，相反的，增進多元分類以及彈性活化傳統管理的官僚制度已是潮流趨勢，這些包括奧地利、丹麥、葡萄牙等推行工作契約合同政策，進一步減少其公務員人數，德國、法國則推動聯邦制度改革（Föderalismus Reform）；其次，歐盟成員國多數將公務員依其中央地方體系劃分其公共服務類

別，例如瑞典分成國家 (national)、地區 (regional) 及地方 (local) 三種層級；法國依其領土級別 (territorial levels) 區分成中央、地域、衛生醫療等公共服務；義大利及荷蘭則根據部門劃分 (sectors)，例如中央政府級別、教育、警政、司法等；奧地利則僅有較少比例在中央聯邦一級機關工作，更多的公務員比例則是在附屬機關構或外包機構 (nachgeordnete Dienststellen und ausgegliederten Einrichtungen) 工作；第三，歐盟多數成員國公務員概念雖不一致，但卻有異曲同工的多元化傾向，其類疇也因各國而有不同，有依公法律定的公務員，如德國、拉脫維亞、西班牙等；也有成員國是依勞動法 (Labour code)，如捷克規範警察、軍人、自治區域單位的官員、醫生或教師等，克羅埃西亞的公務員類別也不包括衛生、社會保健、文化、科學、教育及環境部門的公共僱用人員；最後高階公務員的晉用在部分國家訂定特別甄選程序 (specific selection procedure) 賦予該職位，例如英國和荷蘭建立了雙軌職位模式以晉用高階文官 (Demmke et.al, 2009, pp. 61-69)。再就公務員比例分析，自 2000 年與 2018 年相較，歐盟成員國平均約維持在 16~17% 左右，比例表現尚稱穩定。惟部分成員國下降趨勢甚為明顯，例如馬爾他從 24% 下降到 17%，斯洛伐克、義大利及塞浦路斯亦呈現明顯降幅趨勢；但羅馬尼亞、克羅埃西亞及斯洛維尼亞則是增幅較大的成員國。平均而言，瑞典最高占總就業人口的 29%，丹麥為 28%，芬蘭 24%，立陶宛、法國、愛沙尼亞、克羅埃西亞皆為 22%；最低的成員國是德國 11%、荷蘭、盧森堡皆為 12%，義大利 13%，葡萄牙 14% (見表 7) (Eurostat, 2018a)。

表 7 歐盟成員國政府部門公務人力占各該國總就業人數比例

成員國	年份		
	2000 年	2018 年	增減比例
歐盟 27 國平均	17%	16%	-1%
瑞典	30%	29%	-1%
丹麥	29%	28%	-1%
芬蘭	25%	24%	-1%
立陶宛	24%	22%	-2%
愛沙尼亞	22%	22%	0%
克羅埃西亞	18%	22%	+4%
法國	23%	22%	-1%
拉脫維亞	22%	20%	-2%
匈牙利	21%	20%	-1%
斯洛伐克	23%	19%	-4%
比利時	18%	19%	+1%
希臘	17%	18%	+1%
馬爾他	24%	17%	-7%
波蘭	16%	17%	+1%
斯洛維尼亞	15%	17%	+2%

成員國	年份		
	2000 年	2018 年	增減比例
奧地利	17%	17%	0%
捷克	17%	16%	-1%
羅馬尼亞	13%	15%	+2%
西班牙	14%	15%	+1%
塞浦路斯	17%	15%	-2%
愛爾蘭	13%	14%	+1%
葡萄牙	15%	14%	-1%
義大利	17%	13%	-4%
盧森堡	10%	12%	-2%
荷蘭	13%	12%	-1%
德國	12%	11%	-1%
英國(已於 2020 年 1 月脫歐)	19%	16%	-3%
挪威	29%	30%	-1%
歐元區十九國平均	16%	14%	-2%

資源來源：“Civil servants in the EU member states”, by Eurostat, 2018a.

另表 8 說明了歐盟成員國各類型行政體系機構其公務員類型分布情形。除了中央政府層級 27 個成員國 100% 均為正式公務員之外，其他下屬署局、外交、司法、警政、軍事、教育、大學及醫院等則呈現出成員國之差異。表 9 則是各成員國中央行政機關公務員近十年的消長情形，其中以法國成長人數最多，從 2010 年的 119,405 人增加到 2019 年的 263,849 人；波蘭減幅最大，從 2010 年 130,653 人減至 2019 年的 22,719 人。

表 8 歐盟成員國行政部門公務員類型比例分布

行政部門	公務員類型		
	中央正式公務員	特別任用公務員	非公務員
中央政府	100% (27 國)	0% (0 國)	0% (0 國)
署局	85% (22 國)	0% (0 國)	15% (4 國)
外交	59% (16 國)	41% (11 國)	0% (0 國)
司法	48% (13 國)	33% (9 國)	19% (5 國)
警政	41% (11 國)	44% (12 國)	15% (4 國)
國防	37% (10 國)	37% (10 國)	26% (7 國)
教育	19% (5 國)	30% (8 國)	52% (14 國)
大學	19% (5 國)	26% (7 國)	56% (15 國)
醫院	19% (5 國)	26% (7 國)	56% (15 國)

資料來源：“Change and reform of the civil services in the EU of 27 (p.74.),” by C. Demmke, T. Henökl and T. Moilan, 2009, in T. Brandsen & M. Holzer (Eds.), *The Future of Governance: Selected papers from the 5th transatlantic dialogue on public administration*. Rutgers.

表 9 歐盟成員國中央行政機關公務員人數統計 (2010~2019) (單位：人)

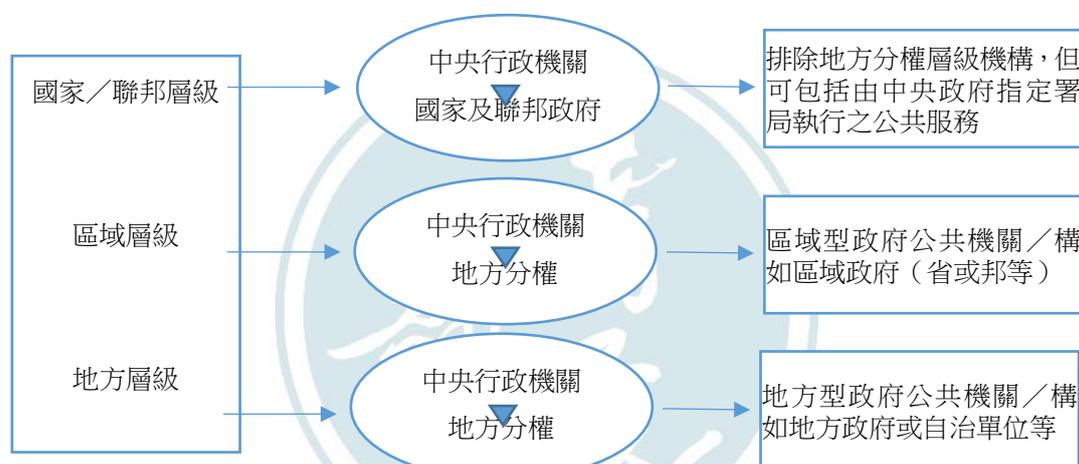
成員國	年份		
	2010	2015	2019
英國 (已於 2020 年 1 月脫歐)	404,170	317,580	429,989
法國	119,405	28,743	263,849
義大利	175,562	153,251	134,374
荷蘭	115,185	109,389	121,291
葡萄牙	117,744	103,460	101,104
希臘	77,716	67,947	75,115
瑞典	60,401	63,694	66,409
斯洛伐克	33,778	36,553	37,306
保加利亞	31,712	33,536	37,010
西班牙	52,616	40,173	36,981
愛爾蘭	23,328	24,597	29,393
芬蘭	21,216	33,386	29,003
馬爾他	23,666	25,273	27,852
波蘭	130,653	22,358	22,719
捷克	19,860	18,558	21,672
斯洛維尼亞	21,149	18,980	19,945
德國	12,588	15,437	18,383
奧地利	41,045	20,519	16,863
匈牙利	10,953	14,727	15,042
克羅埃西亞 ※2013 年加入歐盟	X	12,321	14,907
立陶宛	16,089	16,143	13,933
拉脫維亞	3,072	4,393	13,606
羅馬尼亞	16,287	13,191	13,191
丹麥	7,832	7,832	11,493
比利時	30,539	28,245	11,389
塞浦路斯	13,738	8,758	8,617
愛沙尼亞	X	6,934	6,459
盧森堡	889	956	966

資料來源：整理自“Number of national civil servants in central public administration” by Eurostat, 2020b.

註：中央行政機關 (central public administration, CPA) 係指中央公共行政部門，主要負責決策、起草和通過立法。其任務為準備並執行國會通過的法案及政策。例如在荷蘭有 11 個部會及 200 個署局執行機關 (implementing organisation)。由於 CPA 的定義及概念在不同國家有不同的歷史、文化及政治背景，使用聯邦行政 (Federal administration)、國家行政管理 (state administration) 或泛稱公共服務 (public service) 者皆有。惟總體來說，CPA 的概念可以定義為：中央和國家層級

(central and national level) 兩級對政治決策具有階級依賴 (hierarchical dependence) 的行政機關／構 (bodies and institutions)。例如聯邦制國家如德國，CPA 僅包括聯邦政府；又如西班牙為一實體地方化（區域自治）國家，其邦或省級自治區 (Länder or the Comunidades Autónomas) 均不列入 CPA 定義範圍。但是愛沙尼亞的 CPA 包括了地方縣級政府 (county government)，希臘包括了七個地方分權政府，瑞典也採計縣級行政管理委員會 (County Administration Boards)。除了以中央、地方區隔 CPA 外，CPA 包含的實體類型各成員國差異也很大，除了各部會的實體純粹的政府機構之外，含蓋了 agencies、councils、boards、committees、institutions 機構用語等。其中，義大利 CPA 的組織結構呈現出極為多元的形態，例如具有憲法意義的實體如憲法法院、總統府、國民經濟與勞工委員會 (National Council for Economic and Labour)、財政機構 (fiscal agencies)、規範性經濟活動機構，如航空及鐵道安全、獨立機關反托拉斯管理局，甚至於非中央 CPA 部門相關之省、市、大學、商會 (Chambers of Commerce)、文化與援助機構紅十字會及奧林匹克委員會等皆被納入 CPA 的範疇 (詳見 Eurofound [European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions], 2013，並請參考圖 2)。

圖 2 歐盟中央行政機關不同層級示意圖



資料來源：修改自 *Working Conditions in Central Public Administration*, by Eurofound, 2013, p.4.

二、歐盟文官制度：結構與運作

本文第貳部分簡要概述歐盟機構及其人力資源分布情況，第參部分針對歐盟文官（公務員）制度改革及其實施進行了文獻與跨國調查資料之整理。基本上，歐盟成員國從政治體制而言有單一制 (unitary states)，由若干行政區域單位或自治單位組成之單一主權國家形式，亦有複合制 (compound states)，由一個或多個次行政部門所組成之複合治理模式。此外，其議會形式則有兩院制及一院制兩種（表 10）。

表 10 歐盟成員國國會制度及其治理範式

單一型態		複合型態		兩院制國會	一院制國會
集權制	分權制	聯邦制	區域制		
愛沙尼亞	丹麥	德國	義大利	德國	保加利亞
拉脫維亞	芬蘭	奧地利	西班牙	奧地利	塞浦路斯
立陶宛	法國	比利時	英國	比利時	丹麥
斯洛維尼亞	羅馬尼亞		捷克	斯洛維尼亞	斯洛伐克
塞浦路斯	希臘			西班牙	愛沙尼亞
馬爾他	斯洛伐克			法國	芬蘭
盧森堡	荷蘭			愛爾蘭	希臘
愛爾蘭	保加利亞			義大利	匈牙利
匈牙利	波蘭			荷蘭	馬爾他
葡萄牙	瑞典			波蘭	拉脫維亞
				英國	立陶宛
				捷克	盧森堡
				羅馬尼亞	葡萄牙
					瑞典

資料來源：整理自 Eurostat, Statistics Explained, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistic-explained/-/08/01/2018>.

由於歐盟是一個融合政府間合作主義 (intergovernmentalism) 與超國家主義 (supranationalism) 的整合實體，亦是當代區域主義 (regionalism) 實踐之典範，具有共同政策，十九個成員國使用歐元，有非常獨特的決策體系與條件多數決 (qualified majority voting system) 立法程序，有超國家歐洲法院與具全面性約束力的規則 (regulations) 以及部分約束力的準則 (directives) 的立法措施，更有人員、貨物、勞務、資金四大流通的單一共同市場。但由於成員國眾多，政治文化、歷史與經濟發展水平不一致，對於超國家性質的歐盟，其公務員類別及其招聘徵選制度長期以來一直都是公共行政學界關注之課題。礙於篇幅之限制，本文除了一般性介紹歐盟的文官體系之外，結構選擇仍以代表歐盟超國家行政體系機構之執委會 (Commission) 為主。

首先，從歐盟公務員結構評析，如本文前述，大部分成員國均具有公務員與非公務員雙元 (duality) 特性，後者之招聘標準更多是採行信任門檻 (trust criteria) 且其工作性質通常是為了履行績效管理或行政管理所需聘用之臨時性人員 (Eurostat, 2018b, p. 4)。就歐盟現階段的人事體系，其工作人員類別如下 (EUPAN network, 2020, pp. 13-14)：

1. 常任 (永業) 性官員 (permanent officials)：歐盟文官透過長期合約方式之歐盟文官計有三種類別，分別是行政級別人員 (administrators/AD)，其工作包括起草政策、執行歐盟法、分析以及諮詢性工作，涉及之政策部門包

括行政、法律、財政、經濟、通訊、科學等；此外，筆譯人員及口譯人員也會被招聘為行政人員；其次是助理 (assistants/AST) 級別，通常編制在行政級別政策部門擔任行政及技術性服務；三是助理秘書級別 (assistant-secretaries/AST/SC)，例如秘書及辦事員 (clerks)，通常是處理辦公室管理及提供行政協助。

2. 合約性人員 (contract staff 或稱 contract agents/AST)：用以聘任體能性或行政支持性服務或在沒有足夠官員下提供特別技能需求之業務，根據工作類型，合約可以是 6~12 個月，但在若干歐盟機構，合約可以無限期延長 (indefinite duration)。
3. 臨時人員 (temporary staff)：通常係指在高度專業化科研性質之工作。
4. 培訓性質人員 (trainees)：通常係指透過歐盟各種培訓計畫提升受訓者的專業技能之青年，每年大約有 1,200 人接受培訓，為期 3~5 個月；此外實習 (internship) 計畫範疇更為廣泛，且帶薪實習每月約 1,000 歐元左右。
5. 借調性質之專家：通常由各成員國或國際組織之公務員短期性借調到歐盟機構服務。
6. 其他類型包括臨時雇員 (interim staff)、臨時顧問 (interim consultant)、歐洲議會助理、自由語言學家 (筆口譯)、歐盟駐外代表團 (delegation) 初級專業人員、歐盟註冊專家，以及其他技術維修和餐廳工作人員等。

其次，從體制上而言，歐盟執委會的人力資源與安全總署 (DF for Human Resources and Security) 係負責公務員管理與服務之部門，其職責在於提供歐盟公務員及其工作人員的人資服務。而在人資招聘徵選的實際運作則是由歐盟人事甄選辦公室 (European Personnel Selection Office, EPSO；另有譯作人事遴選局) (林時宇，2018) 負責。EPSO 設立於 2002 年，負責歐盟各國機構人員招聘工作，一般而言，EPSO 每年平均約有 30,000~50,000 件申請，平均約有 1,000~2,000 份申請件成為歐盟正式公務員。以 2019 年為例，有效申請件數達到 45,000 件，經過篩選後，其中 1,053 份申請通過篩選，取得正式任用，錄取率僅 2.34% (European Commission, 2020b, pp. 3-14)。歐盟成員國的公務員制度之甄選程序因其職業生涯制度 (career system) 或其工作制度 (job based system) 而有區別。不過，不論採取何種制度，有兩項原則最具關鍵：一是每個合格歐盟公民均有權且平等地進入公務員系統；一是為公務機構招聘最適格之候選人。惟各個成員國在兩項原則中出現差異，例如西班牙、葡萄牙、義大利及法國更傾向於機會平等原則，但在北歐國家、荷蘭等國則較偏向擇優汰劣。EPSO 為其成員國建立人事甄選專家網絡，為歐盟成員國區分成職業類型公務員，例如奧地利、比利時、德國、希臘、法國、盧森堡、愛爾蘭、葡萄牙等國，以及以合同為就業基礎的工作職位制度，例如捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、瑞典、斯洛伐克等國。此外。也有兩者混成制度者，諸如義大利、立陶宛、荷蘭、斯洛維尼亞等 (Van-Biesen, 2006, pp. 3-5)。基本上，EPSO 僅作為歐盟機構公務員遴選的執行單位，實際上招聘的任務仍由各機構承擔。不過，經由 EPSO 所遴選的候任人員，平均高達

90%以上最終仍由各機構所聘任，例如其成功率 2016 年為 91%，2017 年為 95%，2018 年為 92%，2019 年達 96% (European Commission, 2020b, p. 10)。

最後，從實務運作過程中，歐盟機構職位因合同類型不同致申請程序亦有不同。不過，對於每一類型合同，均有一套篩選程序。在各個類型中，以常任（永續）性官員（permanent official）最為競爭，三種常任官員類型中，AD 從 5 級到 16 級；AST 從 1 級到 11 級；至於秘書類型則從 AST/SC 1 級到 AST/SC 6 級。其薪資待遇依不同級別訂有基本月薪，見表 11 及 12，另執委會各級公務員人數及所占比率見表 13。至於依契約合同進用人員則分成四大群組，18 個級距待遇（見表 14）。

表 11 根據 2019 年 7 月 1 日生效歐盟人事規則 (Staff Regulations) 第 66 條之公務員 AD/AST 職級待遇表（單位：月薪／歐元）

職級	待遇級距				
	1	2	3	4	5
AD 16	18,944.33	19,792.50	20,624.20		
AD 15	16,787.82	17,493.27	18,228.35	18,735.49	18,944.33
AD 14	14,837.60	15,461.11	16,110.80	16,559.04	16,787.80
AD 13	13,118.98	13,665.04	14,239.26	14,635.43	14,837.60
AD 12	11,590.57	12,077.61	12,585.13	12,935.26	13,113.98
AD/AST 11	10,244.12	10,674.58	11,123.14	11,432.61	11,590.57
AD/AST 10	9,054.10	9,434.55	9,831.02	10,104.52	10,244.12
AD/AST 9	8,002.30	8,338.57	8,688.98	8,930.71	9,054.10
AD/AST 8	7,072.70	7,369.90	7,679.59	7,893.26	8,002.30
AD/AST 7	6,251.08	6,513.76	6,787.48	6,976.32	7,072.70
AD/AST 6	5,524.91	5,959.08	5,998.99	6,165.90	6,251.08
AD/AST 5	4,883.11	5,088.30	5,302.11	5,449.63	5,524.91
AST 4	4,315.85	4,497.20	4,686.18	4,816.55	4,883.11
AST 3	3,814.47	3,974.78	4,141.81	4,257.02	4,315.85
AST 2	3,371.37	3,513.03	3,660.66	3,762.05	3,814.47
AST 1	2,979.73	3,104.93	3,235.40	3,325.43	3,371.37

資料來源：Online at EUemployment.eu

表 12 歐盟秘書助理公務類型 AST/SC 職級待遇表（單位：月薪／歐元）

職級	待遇級距				
	1	2	3	4	5
6	4,844.35	5,047.92	5,260.04	5,406.37	5,481.07
5	4,281.60	4,461.52	4,649.65	4,778.33	4,844.35
4	3,784.23	3,943.23	4,108.94	4,223.26	4,281.60
3	3,344.61	3,485.15	3,631.63	3,732.64	3,784.23
2	2,956.07	3,080.30	3,209.75	3,299.04	3,344.61
1	2,612.68	2,722.47	2,836.88	2,915.78	2,956.07

資料來源：Online at EUemployment.eu

表 13 歐盟執委員各級工作人力類型及其比率（時間：2020 年 1 月）

職稱	人數	比率
高階管理者 (SM)	355	1.1%
中階管理者 (MM)	1,119	3.4%
非管理階層		
AD 公務員	11,725	35.7%
AST 公務員	7454	22.7%
AST/SC 秘書辦事員	490	1.5%
臨時雇員 (TS)AD	769	2.3%
臨時雇員 (TS)AST	370	1.1%
臨時雇員 (TS)AST/SC	396	1.2%
契約聘僱	7,478	22.8%
特別顧問 (SA)	22	0.1%
地方性雇員 (LS)	2,118	6.4%
依成員國法律僱用雇員 (SNL)	551	1.7%
總計	32,847	100%

資料來源：“HR Key Figures Staff Members,” by European Commission, 2020c.

表 14 歐盟契約型人力薪給待遇（單位：月薪／歐元）

群組	職級	待遇級距						
		1	2	3	4	5	6	7
IV	18	5,879.08	6,001.34	6,126.14	6,253.54	6,383.59	6,516.34	6,651.85
	17	5,196.08	5,304.14	5,414.44	5,527.04	5,641.98	5,759.31	5,879.08
	16	4,592.43	4,687.93	4,785.42	4,884.94	4,986.53	5,090.23	5,196.08
	15	4,058.91	4,143.32	4,229.48	4,317.44	4,407.22	4,498.87	4,592.43
	14	3,587.37	3,661.97	3,738.13	3,815.86	3,895.22	3,976.22	4,058.91
	13	3,170.61	3,236.55	3,303.85	3,372.56	3,442.69	3,514.29	3,587.37
	12	4,058.85	4,143.25	4,229.41	4,317.36	4,407.13	4,498.78	4,592.33
III	11	3,587.34	3,661.93	3,738.08	3,815.81	3,895.16	3,976.16	4,058.85
	10	3,170.60	3,236.53	3,303.83	3,372.54	3,442.67	3,514.26	3,587.34
	9	2,802.28	2,860.55	2,920.03	2,980.75	3,042.74	3,106.01	3,170.60
	8	2,476.74	2,528.24	2,580.82	2,634.48	2,689.27	2,745.19	2,802.28
II	7	2,802.21	2,860.50	2,919.99	2,980.72	3,042.72	3,106.01	3,170.61
	6	2,476.62	2,528.13	2,580.71	2,634.39	2,689.18	2,745.12	2,802.21
	5	2,188.86	2,234.38	2,280.86	2,328.30	2,376.72	2,426.16	2,476.62
	4	1,934.53	1,974.77	2,015.84	2,057.77	2,100.57	2,144.26	2,188.86
I	3	2,383.19	2,432.65	2,483.14	2,534.68	2,587.28	2,640.98	2,695.79
	2	2,106.84	2,150.57	2,195.20	2,240.76	2,287.27	2,334.74	2,383.19
	1	1,862.54	1,901.20	1,940.65	1,980.93	2,022.04	2,064.01	2,106.80

資料來源：Online at EUemployment .eu, <https://euemployment.eu/how-much-do-eu-officials-earn/>

三、語言優勢與歐盟文官進用

根據 EPSO 的運作可以得知，歐盟各個機構所聘任之各類型公務員或工作人員均是透過公開競爭，以人才進用為著眼，以能力評估 (skills assessed) 作為導向，包括性向 (aptitude) 與心智能力測驗 (psychometric exercises)，通過此階段，始有可能進入評估中心 (assessment centre) 進行至少兩位評估委員的情境測驗。其核心能力指標包括：分析與解決問題能力；溝通技巧；工作品質管理及成果；學習與發展能力；組織與分辨工作程序管理（輕重緩急）；韌性能力；與他人合作協調能力以及領導力等 (EPSO EU career, 2020)。

無疑地，本文第貳部分針對歐盟語言或多語政策進行了廣泛的論述，前項 EPSO 人才甄選的標準除了一般性條件外，例如歐盟公民或已履行成員國兵役法所定之義務外，特別是對於歐盟官方語言之一有全面之精通，同時也能掌握第二

及第三種歐盟官方語言。顯然，語言係進入歐盟機構工作之最關鍵基本條件。從行政運作觀察，Nuolijärvi and Stickel (2015) 的研究特別指出了歐盟機構語言運用的重要性及其實際之效益，歐盟多層級治理體系 (multi-level governance) 與多語言的官方政策使得機構運作的筆口譯工作負擔與挑戰甚鉅。單是口譯部門即有多個，例如歐洲議會的 DG IINTE、歐洲法院以及執委會的口譯總署 (DG SCIC)。為了培育人才，DG SCIC 為其筆口譯人員提供 7,000 個培訓日，包含語言培訓、投資專業的專題培訓 (thematic training)，例如政治、經濟、財政、環境等課程、強化翻譯人員之專業知識、為大學提供培訓計畫支持、為口譯學生提供獎助學金、組織培訓師培訓 (training for trainers) 等，每年投入了約 15 億歐元預算推動語言政策，約占歐盟年度總預算 1,480 億歐元之 1%。近十年來，由於歐盟歷經主權債務危機、難民危機、數位化議程 (digital agenda) 等複雜挑戰，關於語言競爭的市場價值不論在歐盟內部取才或外部因應之需求與日俱增 (D'haen-Bertier, 2015, pp. 27-32)。

因此，對歐盟執委會而言，純粹的多語制與具有專業知識背景之多語人才漸漸出現了變化，前者回歸到語言文化及語言學專業領域，後者將促使歐盟邁向一種「個人多語言主義」(individual multilingualism) 卓越人才培育的趨勢，類此，亦可稱之為另類多語主義 (plurilingualism)，意指能精通多種語言能力者，可以運用一系列的資源用以實現最佳程度之溝通效果 (Council of Europe, 2001, pp. 4-5; Dendrinis, 2015, p. 186)。由於歐盟多語政策雖顧及了各成員國平等地位，尊重各語種的歷史文化進程，但多年來仍多有批評歐盟多語政策的管理失序 (unmanageable) (Krzyżanowski, 2010)，忽略了語言的「社會多語主義」(social multilingualism)，亦且忽略了歐盟統合過程中漸進式經濟化 (progressive economisation) 的趨勢。隨著全球化對語言，尤其是英語，其地位與競爭力優勢已較之於其他語言來得更加自然與重要。此一趨勢在容克(Jean-Claude-Juncker)於 2014-2019 年間擔任歐盟執委會主席任期中，將負責「多語政策、技能與資格策略」(multilingualism policy, skills and qualification strategy) 的教育文化總署 (DG Education and Culture) 轉移到就業總署 (DG Employment) 後，使得語言與經濟就業關係更加急切，甚至是霸權語言如英、德、法語等更具主導性 (Dendrinis, 2015, p.188)。

從歐盟提供的職務所需的專業類別包括審計、歐洲公共行政、經濟、統計、對外關係、金融、通訊技術、法律、技術人員、媒體通訊以及其他支持性人力(如人資助理秘書等)。不論其招聘職位為何，除了專業之外，其共同的條件即是必須同時具備兩種語言，並且要達到精通程度。因此，歐盟人才招聘已被構建為一種知識經濟所必須擁有的語言職能。另外，根據歐盟人事規則 (Staff Regulations) 第 45 條第 2 項規定：「應要求官員在其受聘後首次職務升遷之前表現出具有第三種語言工作之能力。」；再依歐盟執委會所提的語言與就業及成長報告 (Languages for growth and jobs) 中特別指出語言溝通能力良窳對於雇主而言無疑是一項巨大優勢，為此，歐盟建構了一個對歐盟內部人員促進語言競爭力及就業性需求的策略網絡平台 (Network for the Promotion of Language Strategies for Competitiveness and Employability, ELAN)，歐盟強調擁有良好的外語技能係影響

歐盟公民與內部官員職涯發展的重要指標。一份由 Araújo 等人在 2015 年所作的 25 個成員國調查報告亦指出，有 17 個成員國調查結果顯示出外語能力是被公務部門及企業僱用的關鍵因素 (Araújo et. al., 2015, pp. 14-21)。另外，再依 Beadle 等人的報告對於語言能力優勢與成為一名歐盟文官及其晉陞呈現出一致性的趨勢，甚至於成為文官的申請人之國際經驗，各類語言能力證明，在校語言評量成績等皆成為申請人書面及面試階段的重要參考關鍵 (Beadle et. al., 2015)。

伍、結語

本文旨在分析歐盟及其成員國文官制度變革與比較，研究結果顯示，其彼此之間之行政體系、層級、國會制度、結構與公務員規模多寡與定義呈現出許多的相似性，但也反映出差異性。其中一個關鍵因素係新公共管理的理念促使歐洲各國在除了以公務員生涯保障任用制度 (career system) 之外，另外開闢了職位 (position) 競爭制度。傳統的官僚模式已漸進發展為多元彈性的用人型態。

其次，從歐盟的人事組成可以發現其類型不僅具備專業取向，亦且招聘人才的通用門檻係優越的多語言能力，且經由 EPSO 的兩階段篩選以及由任用機構作最終聘用決定，但彼此的媒合程度均在 90% 以上，足見從甄拔人才的機制運作已趨於成熟。但就 27 個成員國比較得知個別差異性大。不過，尚未有足夠的證據顯示，各類型進用的公務相關人力資源與其行政能力與績效之間的相關性。研究顯示以 career based 為人資主軸的成員國有奧地利、比利時、塞浦路斯、德國、丹麥、希臘、西班牙、法國、克羅埃西亞、義大利、盧森堡、立陶宛及葡萄牙共計 13 個；以 position based 為主的成員國則有愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、拉脫維亞、荷蘭、瑞典、斯洛伐克、斯洛維尼亞以及已脫離歐盟的英國；至於混成雙軌的有保加利亞、捷克、愛爾蘭、馬爾他、波蘭及羅馬尼亞 6 個國家。顯然，歐盟多數成員國公務員體系仍多以職涯保障制度運作。

其三、本文鑑於我國政策目標希望於 2030 年達成一個雙語國家，且多達 24 個官方與工作語言的歐盟雖無法以與單一國家相較，不過，本文仍然發現語言優勢與職涯競爭力具有高度相關性，且英語已然形成一個最具競爭優勢之語言，但各個成員國，愛爾蘭除外，其以英語作為提供就業市場所需之比率仍有待觀察。惟歐盟仍加大政策及配套工具培訓英語及多語人才，以因應其統合及國際政經發展趨勢之所需。從歐盟及成員國語言政策遂行情形觀察，除了本國母語外的第一外語精通比例達 50% 以上者仍高達 18 個。因此，對於我國推動雙語政策之目標宜以此為標竿，同時以建構中英雙語環境及人才培育作為優先努力方向。

最後，我國文官之進用及甄選，除了特定需求之機關構之外，尚罕考量其外語能力作為篩選之標準。未來或可訂定以基本門檻作為取才之共通標準，且在盤點以語言能力為主要需求之機關再輔以人才資源之客觀員額配置，逐步提升公務實需職能。

參考文獻

- 林時宇 (2018)。歐盟執行委員會人事遴選局「國家專業訓練計畫(National Expert in Professional Training Programme)」參訓報告。行政院人事行政總處。
- Araújo, L., Costa, P., Flisi, S. & Soto-Calvo, E. (2015). *Languages and employability* Joint Research Centre [JRC] Science and Policy Report (EUR27448EN). DOI: 10.2788/860807
- Baaij, C. J. W. (2012). The EU policy on institutional multilingualism: Between principles and practicality. *International Journal of Language & Law*, 1, 14-32.
- Bandov, G. (2013). Language policy of the European Union- regulation of the multilingual policy of the EU. *Medunarodne Studije*, 13(1), 65-83.
- Beadle, S., Humburg, M., Smith, R., & Vale, P. (2015). *Study on foreign language proficiency and employability*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Final Report.
- Council of Europe (2001). *Common European framework of reference for languages: learning, teaching, assessment*. Cambridge University Press.
- Council of the European Union (2008). *Council Resolution on a European strategy for multilingualism*. Brussels.
- Council of the European Union (2018). Institutional File: 2018/0218 NLE. Brussels.
- D'haen-Bertier, A. (2015). The importance and use of languages in the EU institutions, in particular from the perspective of interpretation. In Nuolijärvi & Stickel(Eds.), *Language use in public administration*(pp.27-32). EFNIL, Herlsinki.
- Demmke, C., Henökl, T., & Moilanen, T. (2009). Change and reform of the civil services in the EU of 27. In T. Brandsen & M. Holzer (Eds.), *The Future of Governance: Selected papers from the 5th transatlantic dialogue on public administration(ASPA)* (pp.57-100). Rutgers.
- Demmke, C. (2010). *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. EIPASCOPE.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2010). *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Peter Lang 2010.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2012). *The future of public employment in central public administration restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, EIPA.
- Dendrinis, B. (2015). Is ‘multilinguism’ taking a back seat in the EU? Time for action. In Nuolijärvi & Stickel (Eds.), *Language use in public administration*

- (pp. 186-197). EFNIL.
- Dendrinou, B. (2018). Multilingualism languages policy in the EU today: A paradigm shift in language education. *Training Language and Culture*, 2(3), 9-28.
- Education and Training 2020 Framework (2020). *Languages for jobs: Providing multilingual communication skills for the labour market*. Report from the thematic working group “Languages for jobs”. European Strategic Framework for Education and Training.
- EU Employment Advisor (2020). *How many employees does the European Commission have?* <https://euemployment.eu/tag/eu-employees/>
- EUPAN Network (2020). *The Civil Service System at European Level*. Bucharest.
- Eurofound (2013). *Working conditions in central public administration*.
- European Commission (2002). *Presidency conclusions*. Barcelona European Council. https://ec.europa.eu/invest-inresearch/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf
- European Commission (2010). *Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010)2020 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>
- European Commission (2011). *Language learning at pre-primary school level: Making it efficient and sustainable. A policy handbook*. European strategic framework for education and training (ET2020), Brussels, 7.7.2011, SEC (2011) 928 final.
- European Commission (2012a). *Language competences for employability, mobility and growth*. Accompanying the document Communication from the Commission Rethinking education: Investing in skills for better socio-economic outcomes, Strasbourg, 20.11.2012, SWD (2012)372final.
- European Commission (2012b). Special Eurobarometer 386: *Europeans and their languages*. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>
- European Commission (2017). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU 28*. Written by N. Thijs, G. Hammerschmid and E. Palaric.
- European Commission (2020a). *Commission staff*. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en
- European Commission (2020b). *2019 Annual activity report: European Personal Selection Office*. Ref. Ares (2020) 1851242-31/03/2020.
- European Commission (2020c). *HR key figures staff members*.
- European Commission Directorate-General for Translation (2009). *The size of the language industry in the EU*.
- European Communities (2003). *Promoting language learning and linguistic diversity: An action plan 2004-2006*. Brussels, COM(2003)449final.

- European Economic Community Council (1958). Regulation No.1 determining the languages to be used by the European Economic Community. *Official Journal*, 17, 385-386.
- European Parliament (2004). *Code of conduct on multilingualism*. E338.978/BUR. Brussels: European Parliament.
- European Parliament (2013). *Report on endangered European languages and linguistic diversity in the European Union (2013/2007(INI))*. Committee on Culture and Education, Rapporteur: François Alfonsi.
- European Parliament (2018). *European Parliament resolution of 7 February 2018 on protection and non-discrimination with regard to minorities in the EU Member States*. Texts adopts, P8_TA (2018)0032.
- Eurostat (2018a). *Civil servants in the EU member states*.
- Eurostat (2018b). *Share of government employment nearly stable*.
https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en
- Eurostat (2020a). *What languages are studied the most in the EU?*
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190925-1>
- Eurostat (2020b). *Number of national civil servants in central public administration*.
- Eurostat (2020c). *Glossary: Country codes*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Country_codes
- Gazzola, M. (2006). Managing multilingualism in the European Union: Language policy evaluation for the European parliament. *Language Policy*, 5, 393-417.
- Gazzola, M. & Mazzacani, D. (2019). Foreign languages skills and employment status of European natives: Evidence from Germany, Italy and Spain. *Empirica*, 46, 713-740.
- Goetz, K. H. (2011). The development and current features of the German civil service system. In F. M. Van der Meer (Eds.), *Western European civil service systems* (pp.37-67.) Edward Elgar.
- Hicks D. (2011). *Policy recommendations for the promotion of multilingualism in the European Union*. In European Commission Civil Society Platform on Multilingualism.
- Krzyżanowski, M. (2010). Discourses and concepts: Interfaces and synergies between Begriffsgeschichte and the discourse-historical approach in CDA. In R. de Cillie, H. Gruber, M. Krzyżanowski, & F. Meng (Eds.), *Diskurs, Politik, Identität: Festschrift für Ruth Wodak / Discourse-Politics-Identity*(pp.125-137). Essays for Ruth Wodak. Stauffenburg.
- Limbach, J. & Gerhards, J.(2012). Europäische Sprachenpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23, 48-51.
- Nuolijärvi, P. & Stickel, G. (Eds.) (2015). *Language use in public administration:*

-
- Theory and practice in the European states*. Helsinki, EFNIL Conference (European Federation of National Institutions for languages).
- Peters, B. G. & Pierre, J. (Eds.) (2001). *Politician, bureaucrats and administrative reform*. Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (Eds.) (2004). *The Politicization of the civil service in comparative perspective: A quest for control*. Routledge.
- Van der Meer, F. M. (2009). Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: An approach to analysis. In R. Mathur (Eds.), *Glimpses of Civil Service Reform* (pp.171-195). Icfai Press.
- Van der Meer, F. M., Steen, T., & Wille, A. (2015). Civil service systems in Western Europe: A comparative analysis. In F. Van der Meer et al. (Eds.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (pp.38-56). Palgrave Macmillan.
- Van-Biesen, G. (2006). Overview of civil service selection procedures in EU context. In Seminar on *Civil service recruitment procedures*, Vilnius.
- Weber, M. (1999). *Politik als Beruf*. Reclam.

