國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

我國公務人員勞動結社意願之研究：世代、工作滿意度與公共服務動機的觀點

A Study of Civil Servants' Intention to Join Public Employee Unions in Taiwan: The Perspective of Generations, Job Satisfaction, and Public Service Motivation

指導教授：董祥開 博士

研究生：何昀峯 撰

中華民國 110 年 6 月

DOI:10.6814/NCCU202100998

National Chengchi University

Department of Public Administration

Master Thesis

A Study of Civil Servants' Intention to Join Public Employee Unions in Taiwan: The Perspective of Generations, Job Satisfaction, and Public Service Motivation

Advisor: Hsiang-Kai Dong, Ph.D.

Graduate Student: Yun-Feng Ho

June, 2021

DOI:10.6814/NCCU202100998

謝辭

完成論文，取得學位，從 30 歲開始，前後總共用了 6 年。感謝這 6 年，即使欲兼顧方方面必然忙碌難熬，但讀書與進修幫助我不再「盲目相信」和適度緩解「衝動行事」，也讓我提醒自己要不斷的苦思事件的本質是什麼，這個世界的訊息的樣貌為什麼要長成這樣，這 6 年補足我 30 歲之前工作經驗上的不足。

謝謝三位口試委員，董祥開老師、蔡秀涓老師及蘇偉業老師（按姓氏筆畫排序），經由三位老師的把關，提供明確的方向和指引，調整我習慣以實務經驗思考的缺點。在修業與學術交流的機會中，特別謝謝江明修院長、莊國榮老師、台南大學吳宗憲老師、臺北市立大學李天申老師與李俊達老師的鼓勵，給我完成論文的信心。更要特別感謝游子正先生，協助我面對統計軟體（SPSS），並且耐心回答我操作上的問題，倘若沒有他的幫忙，分析與解釋量化資料將難以完成。

謝謝致力於為改變台灣公務人員制度、環境和文化而奔走的每一個團體成員，未來還有很多的路得走，完成這場寧靜革命的期程仍漫長。

從確立撰寫論文方向、蒐集資料、寫作與完成全文審查，恰巧經歷 COVID-19 肆虐的 2020 至 2021 年；這一年多以來，台灣面臨太多對傳統文官系統價值與運作機制的挑戰，政策必須不時修正調整，環境壓力更是讓決策險象環生。我們只能將憂慮情緒隱藏起來，懷抱正向的盼望，不斷採取行動；然後等待社會上公民力量的集結，等待主政者的價值肯認，相信總有一天衝破官僚體系桎梏的黎明會到來。

最後要感謝我的牽手姵岑，不只是生活，在陪伴我進修與奮鬥事業的過程中，她付出了太多；因為有她，才能支撐我完成每個目標。

期待這本拙著，能為開啟台灣公務系統的行政改革略盡棉薄之力。

何昀峯 謹識

2021 年 7 月

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

摘要

我國以公務人員協會替代工會，賦予公務人員勞動結社權利之作法，長期以來效益不彰；即使年輕世代公務人員於 2010 年後發起各類「非官方」公務員團體，透過人民團體組織進行政策倡議、要求調整工作管理措施、甚至希望籌組工會，但官方的「公務人員協會」組織，參與率始終不高。

行使勞動結社權之「集體議價」行為，在公共行政學領域，被視為達成人事行政的管理、政治與法律三種研究途徑的匯流點，所牽涉的探討層面相當複雜且多元，具有重要研究價值。本研究以我國政治與社會環境影響之制度變遷背景，兼論公務人員集體議價行為之限制，為總體結構探討觀點；再納入公部門之「世代差異」、「工作滿意度」、「公共服務動機」等個別化要素，分析與勞動結社行動之相關概念，並探討現職公務人員與參與公務人員協會及加入工會之意願。

本研究利用「台灣政府文官調查第五期（TGBS-V）」之內容為次級資料，藉由二元邏輯斯迴歸分析 766 份問卷，輔以質性訪談之模式驗證後，發現現職公務人員普遍不願意參與協會，而欲加入者以男性、專科學歷以下及中年以上世代較有參與意願；另外，「世代差異」、「工作滿意度」及「公共服務動機」皆會對公務人員勞動結社意願產生顯著影響。本研究進一步發現，年輕公務人員們對工會的渴求，只是想要卻不是需要、公務人員協會對公共服務動機較高者的雙重排擠現象及非正式制度對勞動結社意願的影響。最後，本研究提出「讓協會自己成長」、「重塑協會公益形象」及「重新界定國家與公務人員權利義務關係」三個面向的實務建議。

關鍵詞：工會、公務人員協會、民主化、世代、工作滿意度、公共服務動機

DOI:10.6814/NCCU202100998

Abstract

Taiwan has used civil servant associations in place of labor unions to fulfill civil servants' right to association. However, such associations have long been ineffective: although the younger generation of civil servants launched various "unofficial" civil servant groups after 2010, using civil associations to advocate policies, demand changes in work management, and even seek to organize labor unions, the participation rate in official civil servant associations has been consistently low.

In the field of public administration, "collective bargaining" is the exercise of the right to freedom of association in the workplace and is regarded as a confluence point of managerial, political, and legal approaches to the study of personnel administration. Therefore, it involves complex and diverse issues and has important research value. The research framework in the present study discusses the limitations on civil servants' collective bargaining in the context of institutional changes influenced by Taiwan's political and social environment. In addition, the present study incorporated individual-level factors such as generational difference, job satisfaction, and public service motivation to analyze concepts related to association in the workplace and explore the willingness of civil servants to participate in civil servant associations and join labor unions.

The present study used the Taiwan Government Bureaucrats Survey (TGBS-V) as secondary data, applying binary logistic regression to analyze data from 766 questionnaires. After verifying the model with qualitative interviews, it was found that serving civil servants are generally unwilling to participate in civil servant associations, while men, respondents with a junior college degree or lower, and middle-aged or older respondents were more willing to participate. In addition, generational difference, job satisfaction, and public service motivation all had a significant influence on the

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

willingness of civil servants to associate in the workplace. The present study also found that young civil servants' desire to join trade unions was a result of "want" rather than "need," civil servant associations "doubly exclude" individuals with higher public service motivation, and informal organizations affect willingness to associate in the workplace. Finally, the present study proposes three practical suggestions: "allow civil servant associations to grow by themselves," "reshape the public welfare image of civil servant associations," and "redefine the relationship between the state and civil servants' rights and obligations."

Keywords: union, civil servant association, democratization, generation, job satisfaction, public service motivation

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

壹、目次

第一章 緒論 1

第一節 研究背景與動機 1

第二節 研究目的與問題 8

第三節 研究流程.....11

第二章 文獻回顧與探討.....13

第一節 公務人員勞動結社權之意涵.....13

第二節 我國公務人員勞動結社權發展之制度環境探討.....22

第三節 公務人員勞動結社權之制度限縮.....33

第四節 世代差異與公務人員勞動結社意願.....40

第五節 工作滿意度與勞動結社意願.....43

第六節 公共服務動機與勞動結社意願.....45

第三章 研究設計.....50

第一節 研究方法.....51

第二節 研究架構與假設.....51

第三節 研究對象.....56

第四節 變項衡量與操作化.....62

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

第四章 資料分析與解釋.....68

第一節 次級資料分析.....68

第二節 質性資料分析.....79

第三節 綜合討論及資料解釋.....95

第五章 結論.....99

第一節 研究發現.....99

第二節 實務建議 106

參考文獻 115

附錄、本研究選用 TGBS-V之問卷題目及編碼內容.....127

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

貳、表次

表 1-1：2013 年至 2020 年非官方公務員團體沿革與倡議成果……6

表 2-1：工會、教師工會、公務人員協會比較…… 17

表 2-2：全國性職業團體自 1996 年起數量變化……24

表 2-3：全國各級工會自 1998 年起數量變化…… 25

表 2-4：民主化下公民社會與公務人員法令鬆綁時間 …… 32

表 2-5：民主鞏固時期後工會團體與公務人員協會組織數量……32

表 3-1：樣本結構表……57

表 3-2：受訪者立意抽樣類別……58

表 3-3：受訪者基本資料……58

表 3-4：深度訪談題綱……60

表 3-5：變項操作化彙整表…… 67

表 4-1：樣本資料（非連續變項）次數分配表……69

表 4-2：樣本資料（非連續變項）描述性統計……70

表 4-3：公共服務動機變項探索性因素分析結果……73

表 4-4：公共服務動機變項構面內部一致性信度分析結果……74

表 4-5：各研究變項二元邏輯斯迴歸二項勝算對數模型分析結果…78

表 4-6：本研究之研究假設結果 ……95

表 5-1：我國公務人員勞動結社制度發展之建議 ……106

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

參、圖次

圖 1-1：研究流程圖 12

圖 2-1：法律上公務員的範圍 19

圖 3-1：研究架構圖 52

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

第一章 緒論

結社自由雖然是我國憲法第 14 條所保障的基本權利[1]，對於與國家處於「公法上職務關係」之公務人員，卻因「身分」被認定與勞工有所區別，加上主管機關無法同意由公務人員組織之團體，如一般人民組織之團體般放任其自律，因此對公務人員之結社權加以特別限制。目前在制度上，公務人員勞動結社僅得依據《公務人員協會法》，而制度重視「結社權」的管理更甚過賦予，顯然與一般人民團體或工會組織團體不同。

《公務人員協會法》全文共 52 條；於 2002 年 7 月 10 日公布，2003 年 1 月日施行。目前全國共有 36 個協會，包含一個全國公務人員協會、中央機關公務人員協會 20 個、各直轄（縣）市公務人員協會 15 個，協會人數 31,505 人[2]。依據銓敘部統計年報，2019 年全國行政機關公務人員總數為 30,5762 人，兩者比較之下，參與公務人員協會人數僅 10.3%，並不踴躍。再觀察全國公務人員協會的組織行動，除了在年金改革議題特別聚焦爭取退休金權利[3]，或是公務人員協會法所規定的辦理福利事項以外，對於其他公務人員制度面的政策性議題，鮮少發表意見或採取行動。可是，自 2010 年以來，陸續開始出現另一種「非協會」型態的公務員團體，這些組織他們透過公民、公務員與代議士的串連力量，部分主張是試圖革除「公務文化潛規則」的陋習，部分則致力於爭取特殊勤務公務同仁的經濟上利益。甚至，而且這些團體的倡議也開始影響政府政策議程的走向。

社會對公務人員的觀感多偏向穩定、安全、保守，而過去的研究也顯示，公務人員被定義成是「穩定」或是具有「高度保障」的工作（蔡富丞，2018）。無

[1] 參照司法院大法官解釋字第 479 號解釋，憲法第十四條規定人民有結社自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之自由。
[2] 參考銓敘部網頁統計資料，取自：https://www.mocs.gov.tw/Association/index.aspx
最後檢閱時間 2021 年 3 月 19 日。
[3] 參考中華民國全國公務人員協會網頁，取自：https：//ncsatw.org/
最後檢閱時間 2021 年 3 月 19 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

可厚非的，若是保障如此充分，推論其無須透過參與組織活動爭取權益，順服於政府體制已足，甚屬合理；可是，各種「非官方」型態的公務員團體卻在近年來蓬勃運作，不禁令人懷疑，現職公務人員只是不願意透過「官方的協會」來倡議，轉而藉由成立一般民間的結社組織，進而擁有表達訴求的機會與空間。職是，本研究欲探討的是為什麼現職公務人員不加入協會的原因，探討一般公務人員對勞動結社的態度，試圖為我國公務人員勞動結社的發展走向描繪出未來的輪廓。

第一節 研究背景與動機

研究者於 2017 年以現職公務人員身分兼任「台灣公務革新力量聯盟」(「非官方」的公務員團體）秘書長一職。過去參與數場攸關公務人員權益制度變革的公聽會，並且持續關注公務人員法規制度議題，維持與立法委員辦公室、新聞媒體以及其他公務團體間的聯繫合作關係；在參贊組織的行動方針、人員招募、發展策略的同時，也在理論與實務之中發現以下的現象，而促成研究動機。

一、集體議價於公共行政研究具有重要價值

從公共行政學的學術領域來看，Daivd H. Rosenbloom（1998）於《Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector》一書中指出，公共行政是管理理論、政治理論以及對法律理論的綜合運用，同時也是政府的立法、行政、司法部門對於社會提供服務或管制的過程。依 Rosenbloom 之分析，面對複雜的公共行政概念，可採取的觀察途徑（approach）有三：第一、扣合著類似企業組織的管理標準，採「管理」途徑；第二、以探討公共性價值為重心的「政治」途徑；第三、訴諸憲法所賦予的權利以、正當程序及司法裁判等等的「法律」途徑。

Rosenbloom 亦坦言，三種不同途徑所界定的角色與內涵是會互相衝突的，不同的價值觀本就是彼此拉扯難以整合的，惟欲探討公共人事行政（public

DOI:10.6814/NCCU202100998

personnel administration）領域之議題時，這三種途徑會「匯流」（converge）於集體議價（collective bargaining）之上。當然，這也只能做到「部分」結合（Rosenbloom, 1998:261-267）。

由於公共人事行政制度（文官制度）具有追求行政效能與保障員工權利的傾向，於是，政府自然希望藉由制度，影響公務人員能發揮他們的才能，完成組織面的需求與任務目標，同時也得提供與他們與工作價值相當的薪酬、根據知識、技術與能力（KSAs）以功績導向為基礎擬定陞遷發展的規劃，還有賦予退休金等等。而且，還得給予公平合理的對待，以及保護他們免於涉入政治鬥爭當中（許道然、林文燦，2020：114）。傳統上，公務人員被視為是國家運作系統中的一部分，一種基於「特別權力關係」的理由，或是被要求捨身於公共利益等原因，集體議價機制是被忽略的。但是，晚近各國政府再造的思潮，也使得政府部門的勞資關係開始被重視，而且在爭取勞動權益的同時，並不偏離增進增政府績效，或追求善良治理之主軸（許世雨，2005）。是以，集體協商機制能被視為達成人事行政的管理、政治與法律三種途徑的匯流點，來自於這套機制的內涵，分別在管理、政治與法律三個面向都有能發揮某種程度的功能之故（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 249-252）。

二、年輕公務員籌組「非官方」公務員團體日益蓬勃

Habermas 於 1962 著作的《公共領域結構的變遷》中指出，西歐在十八世紀與十九世紀初期，基於社會互動模式的改變，開始出現於資產階級公共領域（bourgeois public sphere）的制度性結構場域；這些「特定階級」，在英國的「咖啡屋」、法國的「文藝沙龍」以及德國的「圓桌社團」集會，討論歷史、哲學、社會、國家政治等議題，進而集結為社會輿論力量（周志杰、張碧君、蔡尚哲，2009）。而現在，網路空間無疑是另一個當代的新興「公共領域」（public sphere）。

目前在公務人員協會以外運作的「非官方」公務員團體，主要發起人多來自

DOI:10.6814/NCCU202100998

於網路世代的「年輕公務員」，曾經發起政策倡議並且達到具體成效的分別有「台灣公務革新力量聯盟」、「台灣法警工會」、「台灣警察工作權益推動協會」、「台灣獄政工會」及「消防員工作權益促進會」等，各組織從 2013 年開始陸續成立透過社群網站以及媒體工具，將對現狀不滿的「怨懟」傳遞出去，並且希望社會的結構可以朝向自己的理想傾倒。值得留意的是，這些組織在特定公務人員權利議題上擁有話語權與網路聲量，藉由不斷進行政治遊說，迫使機關回應需求等方式來擴大組織規模，頗有藉「社團法人」或「非法人團體」之地位行爭取勞動權益集體行動之實[4]。

三、協會參與率低集體協商卻日益重要

目前，我國公務人員協會的成立仍不普遍，運作動能亦不足，依據考試院 2017 年委託研究案資料，公務人員具有公務人員協會會員資格者約 2 萬 8 千人，而銓敘部目前於網站上公告資料顯示，至 2019 年參加協會人數約 31,505 人，公開數據皆顯示，協會會員僅占政府機關員額數 10%左右。研究者也指出，依據公務人員參與人數呈現的意願可知，現有制度應有改善空間（呂育誠、楊戊龍、許峻嘉、張佳旋，2017）。相對而言，勞動部曾對公務人員落實勞動結社權的管道，提出制度修正建議，同時表示公務人員籌組工會的議題，反映出公務人員權益亟待保障的聲音[5]。再者，司法院大法官解釋字第 785 號亦點出公務人員服勤管理

[4] 例如：「台灣公務革新力量聯盟」於 2017 年以全國性非法人團體向內政部登錄立案；2019 年遊說執政黨立法委員後爭取公務人員國民旅遊卡消費方式提升便利性，並增加運用額度；2020 年更進一步，藉政府須聚焦人力與物力防治嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，簡稱武漢肺炎或新冠肺炎）的機會，要求全國各機關暫停或終止年度績效考核。「台灣警察權益工作推動協會」於 2017 年以社團法人登記，2018 年針對警員例行的管理與教育訓練措施問題，向內政部警政署請願警政署取消 3,000 公尺測驗與暫緩徒手帶離法、綜合逮捕術，並推動「無劇本」訓練模式，經警政署函覆同意辦理；又與執政黨立法委員合作，調整警察人員申請加辦費時數上限。其中，這類團體成立最早的是「消防員工作權益促進會」，不但自成立以來便開始串聯工運團體提升消防人員之權益保障，更協助高雄市政府消防員徐國堯、張家偉聲請釋憲，後司法院於 2019 年 11 月 29 日以院台大二字第 1080032005 號令作成司法院大法官解釋字第 785 號解釋，確立特殊勤務公務人員的工時制度應有「規範性框架」，且提升我國公務人員救濟權之保障，並且肯認「健康權」是公務人員的基本權利。

[5] 參照勞動部 2017 年 4 月 24 日新聞稿：〈勞動部對於「支持公務人員可合法組織工會，以保障相關權益」之提案，初步提出四個建議方案〉。取自：
https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/32054/
最後檢閱時間 2021 年 7 月 5 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

的重要問題：

> 勤休方式及時間畢竟攸關公務人員服公職權之核心事項，且有間接影響健康權之可能，未來相關機關於訂定框架性規範及具體的執行辦法時，仍宜盡量與各該公務人員團體或其代表，透過集體協商機制來提高相關規範之正當性。[6]

窺探上開勞動主管機關的態度可知，透過勞動結社權的強化可反映公務人員亟欲被保障的權利需要；而身為國家最高司法仲裁者的大法官則建議，面臨難解的政府人事管理問題時，主管機關可試圖將眼光投射到公務人員勞動結社權的「集體協商機制」來尋求解方。亞里斯多德（Aristotle）曾說：「個人為了自己的利益，並為滿足生命所需，在生命旅程中不免成群結黨。」（董安琪譯，Mancur Olson 著，1989）追求利益與達成目的當然是成就組織和驅使成員投入行動的主因。但在我國，即使勞動部及部分大法官皆同意勞動結社行為對維護公務人員權益或解決管理難題的正向價值，公務人員仍不積極選擇依循制度結社。是以，本研究欲從我國公務人員對勞動結社行為，與公務人員協會的態度回饋調查，討論背後原因。

國立政治大學 National Chengchi University

[6] 參照司法院大法官解釋字第 785 號解釋部分協同部分不同意見書（黃昭元大法官提出，蔡烱燉大法官加入）第 20 頁。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 1-1：2013 年至 2020 年非官方公務員團體沿革與倡議成果

年份	台灣公務革新力量聯盟	台灣法警工作權益促進會	台灣獄政工作權益促進會	台灣警察工作權益推動協會	台灣書記官工作權益促進會	消防員工作權益促進會
2013						1.臉書粉絲團正式上線。 2.協會成立，完成法人登記。
2014				臉書粉絲團正式上線		協助高雄市政府消防員徐國堯、張家偉聲請釋憲。
2015						1.針對桃園新屋大火消防員殉職事件，要求檢討真相，由基層與家屬參與調查殉職案。 2.推動貓狗業務回歸農業主管機關辦理。
2016	1.臉書粉絲團正式上線 2. 發起人林于凱參加年金改革會議表示意見。			協助保二警隊警員葉繼元因留長髮遭機關考績免職案救濟。		推動全國蜂蛇業務回歸農業主管機關辦理。
2017	1.協會成立，完成非法人團體政府立案。 2.因反年改團體影響台北市大運開幕式，於閉幕典禮時在場外聲援台北市大運工作人員，邀請民眾為公務人員打氣。		臉書粉絲團正式上線	完成法人登記	臉書粉絲團正式上線	推動消防生命三權立法（調查權、退避權、資訊權）。
2018	要求銓敘部於公務人員考績法修正草案前召開公聽會廣納基層意見。	1.臉書粉絲團正式上線。 2.針對值勤加班費問題，與台灣書記官工作權益促進會會分別向「公務人員保障暨培訓			1.針對值勤加班費問題，與台灣法警工作權益駐進會分別向「公務人員保障暨培訓委員會」提起復審，並救濟成功。	推動消防生命三權立法（調查權、退避權、資訊權）。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 1-1：2013 年至 2020 年非官方公務員團體沿革與倡議成果

年份	台灣公務革新力量聯盟	台灣法警工作權益促進會	台灣獄政工作權益促進會	台灣警察工作權益推動協會	台灣書記官工作權益促進會	消防員工作權益促進會
		委員會」提起復審，並救濟成功。				
2019	與立法委員許智傑合作，要求人事管管機關廢除國民旅遊卡，迫使國民旅遊卡消費制度修正。	爭取法警非核心業務委託保全辦理，或司法院回應辦理。	協會成立。	1.向內政部警政署請願警政署取消3000公尺測驗與暫緩徒手帶離法、綜合逮捕術，並推動「無劇本」訓練模式，經警政署函覆同意辦理。 2.與立法委員許智傑合作，調整警察人員申請加辦費時數上限。	發起人陳建曄以行政訴訟方式控告台北地檢署以財政、預算為由不發給加班費違法，經台北地方法院判決撤銷原處分及復審決定。	釋憲成功，司法院大法官解釋字第785號案公布，宣布應給予外勤人員工時框架性規範保障健康權。
2020	與立法委員周春米、黃國書、賴惠員召開記者會呼籲行政機關暫停考核，共同抗疫，影響部分行政機關暫停或終止年度績效考核。			1.提出《警械使用條例》修正草案。 2.向內政部警政署建議全國均使用電子開單系統，以縮減員警製單時間。		

※資料來源：各主要非官方公務員團體 facebook 粉絲團網頁，本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第二節 研究目的與問題

過去，國內探討公務人員勞動結社議題的研究，以勞工法學界著墨較深，探討主題以「勞動權發展方向」、「限制爭議權與協商權的規範」為主（連惟平，2016；顏鈺展，2011；趙守博，2008；茆昔文，2008；焦興鎧，2007；任正明，2005；林佳和，2004；陳朝峰，2003）此外，在公共行政與政治學研究領域以比較行政（Comparative Public Administration, CPA）居多（衛民，1994；黃駿逸，2001；董蘭英，2006；吳秦雯，2010；楊戊龍，2017），亦不乏藉制度面的分析與提供發展建議者（陳慧珍，1992；曹俊漢，1995；劉昊洲，2006；楊戊龍，2007；陳坤炎、林立曼，2007），近期則有較周延的政府委託研究報告（呂育誠等，2017）。關於公務人員結社意願的研究方面，楊戊龍（2009）的研究指出，目前的制度限縮公務人員協會落實集體協商的功能，也影響參與意願。而江昭瑩（2009）於以中央單一機關為研究對象發現，受訪者中有過半數都建議應開放公務人員享有部分罷工權，而且有 80%以上受訪者期望開放公務人員組織工會，並有加入意願。

由上述研究可知，曾有的研究內容多朝向「制度架構分析」與「法制發展建議」為主，並且，所採用的次級資料係政府政策文書以及人事管理資料，對於資訊之掌握受到研究環境與法令的限制影響較為不足；採用實證研究者，也有抽樣對象的限制。進一步言之，過去的研究者並未普遍性地針對公務人員作意願調查，仍然難以解釋我國目前在協會之外有公務人員願意運用非官方結社組織，達成勞動結社組織運動目標，而不加入協會之現象。除相關研究外，國家發展委員會曾因提案人 diego john 於「公共政策網路參與平臺」[7]就「支持公務人員可合法組織工會，以保障相關權益議題」提出政策點子，並於 2017 年 2 月 4 日達到 5,330 份

[7] 2014 年 7 月 28 日，「經貿國是會議」全國大會總結報告之後，由於各方希望政府針對公共政策議題可參考美國白宮網站“We the People”成立國家媒體提案中心，國家發展委員會（以下簡稱國發會）順勢成立「公共政策網路參與平臺」，建立網路社群參與的標準作業模式。轉引自國發會網站，取自：
https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=BEFCEF83B72158C0
最後檢閱時間 2021 年 2 月 11 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

附議門檻，轉由勞動部於 2017 年 3 月 16 日召開公務人員籌組工會之可行性評估研商會議。但是，從整體面來看，公務人員究竟希不希望擁有完整的集體協商權利工會組織？

還有，目前公務人員協會的主要訴求，以爭取退休公務人員的退休金為主軸，可以發現對於資歷較淺，年紀較輕的公務人員所面臨到的職場環境挑戰或是其他人事管理措施之相關問題較無涉略。就此現象來看，是否公務人員協會的成員以資深者為主？另外，我國學者也從公務人力世代差異相關研究發現，年輕世代，則為達成「工作與生活的衡平」，更重視個人生活品質，也較積極爭取個人的權益（黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2017）。這些因子是否成為影響猜與協會或工會意願之因素？

而且，對現狀不滿，絕對是促使個體願意參與抗爭並集結的重要原因（Oberschall, 1973; Gamson, 1975; Jenkins, 1983）。因此，勞工可能對於薪資、工作安全、管理方法、升遷福利等不滿，進而轉向尋求透過組織的力量以扭轉現況（李允傑，2002：7）。站在公務人員的視角，公務人員基於工作滿意度不佳，為了將對現狀的不滿化為實際行動的能力，會不會成為公務人員投入集體議價行為的起始動機？而其他具有個別差異的變項，會不會對實際的參與意願發生干擾（confounding）？

最後，依據《公務人員協會法》第 1 條規定發現：「公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。」且該法案送交立法院審議時之書面更強調公務人員協會具有「公益性社團法人」之地位[8]。曾有研究發現，「公益性」之非營利組織，團體成員都普遍認同某種超越個人利害計算的信念（顧忠華，1998）。Agranoff（2006）亦曾指出，由利害關係人組成的團體，倘若是以公益團體的角度試圖影響政策轉變，或是發起議題倡導；則此類團體，多偏好自發性的行動，來調整、改善、控制所處的環

[8] 參照 2002 年 6 月 11 日，立法院公報第 91 卷第 42 期會議紀錄第 184 頁。

DOI:10.6814/NCCU202100998

境。基於公務人員協會的公益法人性質和上述研究，公務人員的參與動機係傾向自利或利他？是否有「公共服務動機」之差異性？

職是，本研究的目的如下：第一、透過量化驗證與質性研究的方式，解釋現職公務人員對公務人員勞動結社制度的評價，以「實情」代替「臆測」呈現公務人員參與協會的脈絡；第二、探討公務人員協會呈現低度參與率的相關原因；第三、以公務人員資深世代、中年世代、年輕世代、工作滿意度、公共服務動等為變項，探討現職公務人員與參與公務人員協會及加入工會之意願。

本研究具體問題如下：

一、現職公務人員對參與協會的態度為何？哪些公務人員會參與協會？

二、世代差異是否會對公務人員勞動結社的意願造成影響？

三、工作滿意度是否會對公務人員勞動結社的意願造成影響？

四、公共服務動機是否會對公務人員勞動結社的意願造成影響？

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

第三節 研究流程

本研究以研究者自身觀察的經驗為出發點，決定研究主題；在思考我國近年來非官方公務員團體運作實際情況後，以過去的學術理論、近期的公務人員勞動結社議題以及公務人員協會之制度價值等面向，以公務人員勞動結社意願低落為核心的問題意識，確定研究目的及研究問題。隨後，搜尋國內、外公共行政與勞動關係學界中曾有的學術論文及期刊，並且擴充至政治學、社會學、管理學等領域補充理論基礎，亦同步尋找有關的政府公開資料資訊，進行文獻分析。

於文獻資料蒐集與分析後期，在既有的資料論證下設計研究架構。為達成研究目的，以「實證」方法論為主，優先採用量化研究法，並選擇抽樣較為全面之學術次級資料加以分析。囿於量化研究存有先天限制，不易分析複雜的社會現象（蕭瑞麟，2007：54），故植基於同一研究架構亦兼採質性研究法，進行深度訪談蒐集質性資料分析。 最後，本研究整合解釋量化資料分析結果與質性資料分析結果，提出研究發現與建議。上述研究流程可參見圖 1-1。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

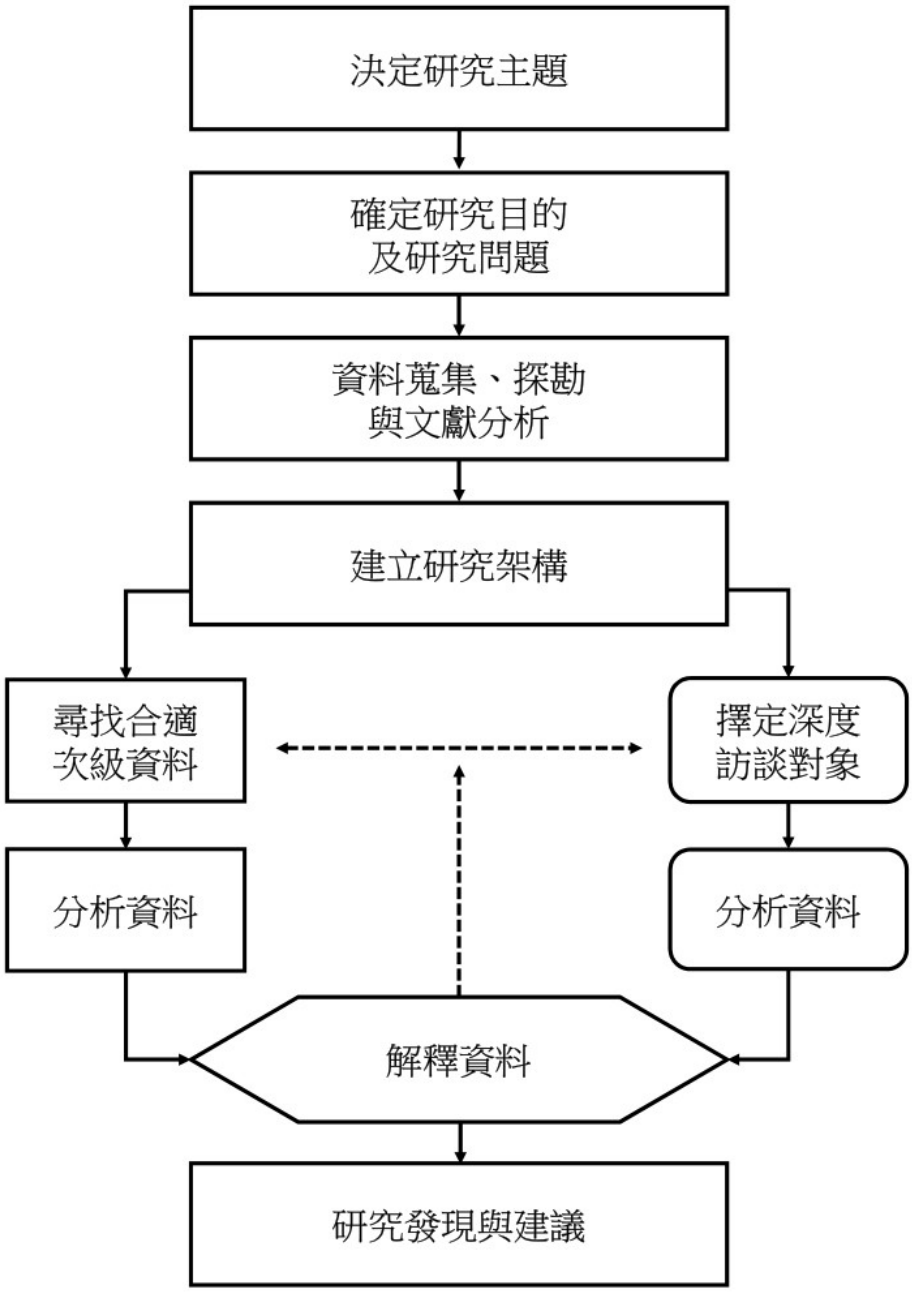

圖 1-1：研究流程圖（本研究自行繪製）

DOI:10.6814/NCCU202100998

第二章 文獻回顧與探討

為描述研究假設與變項之立論基礎，本章以蒐集相關文獻資料探討為目的。誠如 Rosenbloom（1998）所說，集體議價係各觀點之「匯流」（converge），故本研究於文獻回顧即探討時並不特別囿於單一理論，而是界定概念及範圍、梳理過去研究後，探討制度涉及的我國政治與社會環境變遷背景，兼論公務人員集體議價行為之限制，此為總體結構探討觀點。之後，納入公部門之「世代差異」、「工作滿意度」、「公共服務動機」等個別化要素，探討與勞動結社行動之相關概念，此為個體差異之探討觀點。

第一節 公務人員勞動結社權之意涵

公務人員協會（Association）實質上即是各國政府人事制度中提及的「文官工會」（Civil service unions），必然涵蓋集體議價的性質（許南雄，2018：533）；故本研究為探討公務人員勞動結社權的意涵，以說明工會的理想功能及勞動結社行為之本質出發，再比較「勞工與公務人員之勞動結社權差異」；另外，我國《公務人員協會法》已明確區隔出制度的適用範圍，故一併梳理相關研究說明。

一、工會的理想功能

理想上，工會的存在，主要目的在增進勞資雙方的溝通和協商順利，並非僅僅在藉由集體議價爭取更高工資而已，應以提升員工生產力為目的（吳惠林，2001）。李允傑（2002：7-8）的看法認為，勞工加入工會的因素包含「對管理的不滿」、「社交上的需要」、「滿足勞工成為領導者的慾望」、「強制入會制」與「同輩的壓力」，惟此乃偏向「對抗」之觀點。而依據國際勞工局（國際勞工組織秘書處）局長（ILO Director-General）Juan Somavia 在 1999 年第 87 屆國際勞工大

DOI:10.6814/NCCU202100998

會（International Labor Conference）報告內容，其指出：「國際勞工組織今日的主要目標在於，在自由、平等、安全、人性尊嚴的條件下，促進婦女及男性獲得尊嚴及有生產力的（productive）工作機會，所謂尊嚴勞動是追尋個人尊嚴、家庭穩定及社群平和的核心。」要之，論當代工會之功能，其上位概念當屬促進、維護「勞動尊嚴」，並以保障工作權利（Guaranteeing Right at Work）、創造就業機會（Creating Jobs）、拓展社會保障（Extending social protecting）及推廣社會對話（Promoting social dialogue）為實踐尊嚴勞動的四項策略（于承平、林俞均，2011）。

二、勞動結社行為的本質：集體議價

美國學者 Rosenbloom（1998）的觀點主張，受雇者集體行動是種「議價行為」，有影響政府「管理」、「政治」及「法律」三方面的功能。首先是管理面：第一、它明確界定雇主（政府端）的權力，並明訂某些權利受雇方（公務人員端）不得議價，例如行政首長有權領導部屬和決定機關預算等；第二、它提供上下溝通的機會，也供給主管人員與其他官員改善行政效率、追求更經濟的管理手段的有用資訊；第三、它能促進員工參與，進而擁有更多工作滿足感與組織承諾；第四、它可以透過受雇者的申訴體系以警惕資方，包括哪些是須特別重視的管理問題，還有誰是不適任的主管等（Rosenbloom, 1998; Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 249-252）。

再來，是政治面的功能：第一、受雇者的聲音，可透過工會或團體來表達意見；第二，受雇者可以藉由工會或團體來影響政府雇用員工的工作條件與管理措施，進而發生改變；第三、在平時，受雇者亦可透過工會傳達許多公務機關內部事務，的意見，達成非協商期間討論與諮詢的效果（林鍾沂，2018：448）。

最後，是法律面的功能，在集體議價機制中談的是法律提供的「仲裁」功能。會需要到司法仲裁，是因為政府的受雇者通常不具有「罷工權」，或是被限縮爭議權，故難以透過政治行動行使爭議權達成目的，這也使得面臨勞資爭議時，司

DOI:10.6814/NCCU202100998

法仲裁扮演極為重要的角色。近一步來說，透過管制受雇者的爭議權，集體議價機制更像是一種準司法過程，它將雇主與受雇者間的衝突帶離街頭抗爭，經過談判桌再交由法院做出仲裁結果（Rosenbloom , 1998）。在本研究中，為保留過去文獻用語之精準，於梳理文獻與論述時，維持「集體行動」（collective action）與「集體議價」（collective bargaining）之用語，但用語所指涉的範圍實際上仍與勞動結社行為之範圍相近。

三、勞工、教師與公務人員之勞動結社權差異

私部門勞動結社權的形成，與資本主義社會的發展有密切關係。論者認為其形成與確立須經過勞工階級長期的團結運動，並歷經「禁止彈壓」、「消極容認」、「積極保障」等三階段的血淚奮鬥之後，才逐漸在已開發的民主國家中獲得政治團體與社會的肯認（許慶雄，1999：179-180）。因此，「勞動結社權」係始於勞工為與雇主相抗衡，透過團結組織有效爭取權益；又因其乃集體性質之基本權利，故亦被稱為「勞動基本權」或「集體勞動權」；上位概念是只要受雇者應該都要被涵蓋在該權利的範疇內，給予適度的保障。由法律面的邏輯層次觀之，勞動結社的權利應屬公民一致擁有的權利，但實則不然，常針對不同的身分職業而加以限縮，《工會法》第 4 條自第 1 項至第 4 項即分別規定：

勞工均有組織及加入工會之權利。

現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之。

教師得依本法組織及加入工會。

各級政府機關及公立學校公務人員之結社組織，依其他法律之規定。

在我國，公務人員被認定其身分與一般勞工有別，從而影響相關的基本權利[9]。常與公務人員並論的教師，亦經歷經過一段漫長的勞動結社權利爭取歷史。然

[9] 參照司法院大法官解釋字第 785 號解釋，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主

DOI:10.6814/NCCU202100998

而，我國教師的工會是從「行會」制度逐漸演變而來；其目的是在促進教師專業的精進以及爭取部分權益。我國教師組織經過官方主導的「教育會」到以人民團體法運作的「教師人權促進會」階段後，於 1995 年 7 月 13 日三讀通過的《教師法》正式確立籌組「教師會」專業組織。到了 2010 年 6 月 1 日，《工會法》修正草案的通過，賦予教師得加入產業工會與職業工會的選擇，教師工會制度終於落實，但罷教（罷工）依然不在可履行的權力內（李至涵，2015）。相對而言，我國公務人員的勞動結社制度發展則呈現截然不同於教師工會之面貌。在協會法立法之前，公務人員並不存在自由結社與協商的權利，直到 2002 年考試院與行政院考量公務人員與國家關係，經司法院大法官解釋突破「特別權力關係」，轉變為「公法上職務關係」之現狀[10]，始於 2002 年 5 月 2 日函請立法院審議《公務人員協會法》修正草案[11]；同年 7 月 1 日公布，並於 2003 年 1 月 1 日施行。協會法後經過二次修正，劉昊洲（2006）指出，公務人員協會職掌分為「得建議事項」、「得協商事項」與「得辦理事項」三大類。建議權部分是對考試與各銓敘制度與政策，得提出建議；協商權部分，係對於行政管理、辦公環境議題，得發起協商，但對於法律已有明文規定者、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項、為公務人員個人權益事項者、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者，則不得協商；最後，公務人員協會尚可辦理訓練與各種交流業務。另外在爭議權的部分，公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動。

國立政治大學 National Chengchi University

張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。

[10] 參照司法院大法官解釋字第 395 號及第 396 號，公務員憲法上保障之權利，雖基於公法上之職務關係，在其職務上服從義務範圍內，受有相當之限制；公務員因公法上職務關係而有違法失職之行為，應受懲戒處分者，憲法明定為司法權之範圍。

[11] 參照立法院議案關係文書，2002 年 5 月 11 日印發，院總第 1608 號，政府提案第 8607 號。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 2-1：工會、教師工會、公務人員協會比較

類別	工會	教師工會	公務人員協會
設置依據	工會法	工會法	公務人員協會法
法律地位	法人	法人	法人
組織類型	1.企業工會 2.產業工會 3.職業工會	1.產業工會 2.職業工會	1.全國公務人員協會 2.機關公務人員協會
主管機關	1.在中央為勞動部 2.在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府	1.在中央為勞動部 2.在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	1.在中央為銓敘部 2.直轄市、縣（市）之機關公務人員協會，其主管機關為各該直轄市政府、縣(市) 政府。
結社權行使	自由入會	自由入會	自由入會
協商權行使	依團體協約法規定	依團體協約法規定	1.得協商： ⑴辦公環境之改善。 ⑵行政管理。 ⑶服勤之方式及起訖時間。 2.不得提出協商： ⑴法律已有明文規定者。 ⑵依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。 ⑶為公務人員個人權益事項者。 ⑷與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。（協會§7）
爭議權行使(含罷工權)	依勞資爭議處理法規定	依勞資爭議處理法規定，不得罷工。（勞資§54）	公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動。（協會§46）

※資料來源：法務部全國法規資料庫[12]，本研究自行整理。

[12] 法務部全國法規資料庫。取自：https://law.moj.gov.tw/Index.aspx 最後檢閱時間 2021 年 6 月 11 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

四、公務人員協會參與者的範圍

（一）法律上公務員與公務人員的區辨

我國相關法律制度中，「公務員」與「公務人員」在法律上受「個別立法主義」影響，採一事項即以一法律規定，使得同一名詞在不同法制中的指涉對象與意義未必相同（顏秀慧，2012），其範圍如圖 2-1。法律上可藉《國家賠償法》依法令從事於公務之人員（該法第 2 條）;《公務員服務法》之受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員（該法第 24 條）;《公務人員任用法》之各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員（該法施行細則第 2 條），分別區分為「最廣義」、「廣義」以及「最狹義」的三種公務員範圍（沈中元，2001；劉昊洲，2014：4）[13]。

依《公務人員協會法》第 2 條規定，本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員，並且排除「政務人員」、「各級政府機關、公立學校首長及副首長」、「公立學校教師」、「各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員」與「軍職人員」。即使同法第 51 條規定，各機關依法令聘用或僱用之人員得準用第九條規定，加入服務機關之公務人員協會，仍為準用而非試用，故可判斷其範圍顯然比其他「最廣義」、「廣義」以及「最狹義」之法制範圍更為限縮。因此，有「公務人員協會」，並沒有「公務員協會」，欲探討公務人員的勞動結社與探討公務員的勞動結社，於我國法律上代表之意涵也不相同。

[13] 關於法律上最廣義公務員範圍，學界與實務界迭有爭議，本研究考量 2005 年刑法修正時，重新將公務員劃分為「身分公務員」、「授權公務員」與「委託公務員」係以刑法上功能意義之區分（黃榮堅，2009），故選擇以《國家賠償法》定義之公務員為最廣義公務員。此外，狹義的公務員原指《公務人員保險法》之適用對象，係指法定機關編制內之有給職專任人員，凡政府機關及公營事業機構內之職員、地方政府之民選首長及中央民意代表均包含於內。唯公務人員保險法於民國 88 年廢止，改為「公教人員保險法後」，適用對象為法定機關（構）編制內之有給專任人員、公立學校編制內之有給專任教職員、依私立學校法規定，辦妥財團法人登記，並經主管教育行政機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員以及其他經公教人員保險主管機關認定之人員等，實質範圍以不限於公務人員或公務員，因此現在較少對狹義公務員之討論。

DOI:10.6814/NCCU202100998

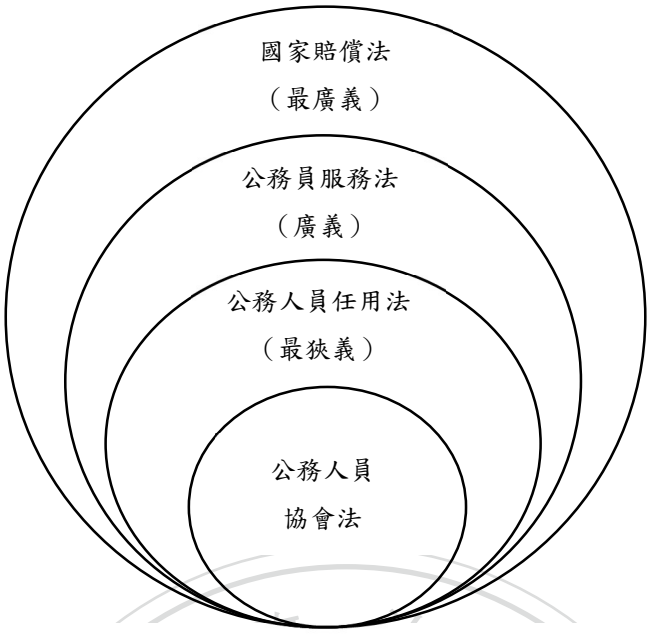

圖 2-1：法律上公務員的範圍（本研究自行繪製）

（二）官方與非官方團體的區辨

目前，「公務員團體」此一詞彙出現於部分新聞媒體報導中[14]，或是比較行政人事制度文獻中將公務員與公務人員混用（許南雄，2018：532），故產生口語化的「公務員團體」用法。所謂官方的公務員人員團體，而在其他國家相關文獻中，除了美國、英國與法國等國家明確採用「工會」一詞代表公務人員的結社組織外（呂育誠等，2017），日本國家一般公務員有「職員團體」，係指以維持及改善其工作條件為目的而組織之團體或聯合體（王能君，2008）；德國則有跨越「個別機關」之大區域性團體，是一種民法有關社團法人之規定而組成類似勞工團體性質的工會，不過由於是以民法為基礎，其組織運作自當適用私法有關規定（林佳和，2008）。在我國，依《公務人員協會法》規定可組織法人地位的公務人員協會，可稱為官方公務人員團體，也是本研究撰寫所欲探討的研究對象。

五、公務人員勞動結社行為的相關研究

公務人員勞動結社行為或是集體行動的相關研究，過去於我國並不屬於主流

[14] 例如 2020 年 1 月 15 日公視中晝新聞報導「公務員團體籲新政府全面改革公職工時」報導。

DOI:10.6814/NCCU202100998

研究範疇。在勞工法學界，相關期刊與學位論文較多；但在公共行政領域，期刊、論文或學位論文顯然較少，亦鮮少有政府委託研究案，兩學門的研究旨趣也不同，前者追求落實完整勞動結社權之理想，後者則著重於制度規範之評估。

（一）勞工法學界的研究

勞工法學界中，針對「勞動權發展方向」、「限制爭議權與協商權的規範」皆有著墨，但是後者顯然較多。相關研究如連惟平（2016）研究限制罷工行業簽訂必要服務條款之問題；顏鈺展（2011）與焦興鎧（2007）將國際間集體勞動基準之內容予以整理，以作為建構我國公部門集體勞動關係法制之參酌；趙守博（2008）與林佳和（2004）討論公部門之員工究應否享有罷工權；茆昔文（2008）以國際公約之角度建議公務人員之勞動權不宜以身分劃分差異；陳朝峰（2003）以行政機關和公務人員間的法律關係、法律行為以及各國資料分析比較後，建議勞動權法制發展方向；任正明（2005）則延伸到其他相關公務法制的討論。

（二）公共行政與政治學界的研究

重視他國制度面之比較是各個學門探討制度常見的途徑，而公共行政與政治學界在研究勞動結權利之相關研究，比較行政占據重要的篇幅，特別又以英美法德日等經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）的已發國家為主，例如衛民（1994）與黃駿逸（2001）參考的是美國公務人員的勞資關係制度發展經驗；董蘭英（2006）則參考英法德三國為例；吳秦雯（2010）針對法國公務員組織結社權介紹；楊戊龍（2017）則援引國際勞工組織第 151 號公約、歐洲聯盟基本權利憲章與歐洲人權公約以及兩公約後，搭配日美法德英五國的制度現況做為我國制度的借鏡。

除比較行政之外，另一種討論是剖析現行制度以提供未來制度之修正及優化的建議。其中，陳慧珍（1992）較早提出公務人員協會法制的探討；劉昊州（2006）分析公務人員參與公務人員協會意願低落的原因，源於制度面考量公務人員職務

DOI:10.6814/NCCU202100998

特性，給予結社權利部分限縮，避免公務人員因罷工或集體怠職而影響社會公益，遏阻勞動結社權行使所致；而依據楊戊龍（2007）亦探究公務人員協會不受公務人員青睞的現況，指出可能原因有二：首先，協會是否存在，並不會對公務人員的權利造成直接影響，使得公務人員欠缺加入協會的經濟性需求；其次，公務人員協商功能有限，偏向意見陳述功能，縱使《公務人員協會法》規定公務人員協會得就辦公環境、服勤方式及起迄時間、行政管理三方面議題進行協商，在公務預算以及法規的先天限制下，成功機率亦渺茫；陳坤炎、林立曼（2007）同樣採取分析現行法規制度的做法，呈現我國公務機關公務人員勞動三權之內容與議題。江昭瑩（2009）以原國科會及原台北縣政府公務人員作為研究對象發現，受訪者有過半數都建議應開放公務人員想有部分罷工權，而且有 80%以上受訪者期望開放公務人員組織工會，並有加入意願；該研究以個人背景為自變項，與個人對協會的制度認知為依變項，經應用卡方檢定發現：年齡、任官資格、職別（主管或非主管）、任公職年資、任職機關、性別等變項，與對協會的制度認知，兩變項者間有顯著性。

呂育誠等人（2017）於考試院委託研究報告中，除比較各國制度外，將公務人員的「勞管關係」與我國「相關法令沿革」一併探討，輔以「非屬於公務人員協會」的焦點團體訪談，對制度發展提出中短期以及長期的建議，並加以分析效益，為我國近期較為完整且全面之研究。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第二節 我國公務人員勞動結社權發展之制度環境探討

本節分別由行政組織外及行政組織內之發展差異，說明我國民主政治與社會環境變遷背景下，體制內與體制外之勞動結社權發展差異。

一、台灣民主化歷程的公民結社環境：體制外的變化

趙永茂、韓保中（2017）認為，國家的民主發展，除了需要良好的憲政體制、各級政府組織與民主選舉機制的建構，更需要來自於公民社會與公共治理能力的提升。而台灣公民社會的發展，伴隨民主政治的演化可區分為三個階段：

（一）威權時期的臣民關係（1949 年~1987 年）

1949 年至 1987 年為臺灣戒嚴時期，其時間長達 38 年，又被稱為「威權時期」。此時期依據《非常時期人民團體組織法》，政府控制人民之結社自由，關於人民團體之組成採許可制，並依據《戒嚴法》第 11 條，最高司令官可停止或解散人民團體結社行為。在此一時期，執政黨採取威權統合主義之作法，亦將工商團體納入控制，公民結社受高度管制（顧忠華，1999）。

（二）解嚴後的公民賦權（1988 年~1995 年）

解嚴之後，執政者逐步放寬集會結社與言論自由相關法令，例如 1988 年通過《集會遊行法》、1989 年通過《動員戡亂時期人民團體法》、1992 年通過《人民團體法》。在法令放寬的基礎下，民主意識也逐漸高漲，人民對於各種政府施政作為也表現出參與的意願，執政黨於 1994 年開啟「社區總體營造計畫」（為持續性計畫），更直接為公民團體注入賦權與培力的能量（王本壯，2008）。

步入此階段之前，1984 年《勞動基準法》通過，執政黨遂於 1987 年成立「勞工委員會」（2014 年改制為勞動部），提升勞工行政機關的權責地位，於 1988 年修改《勞資爭議處理法》，放寬工會籌組與行使爭議權（李允傑，2002：170）。

DOI:10.6814/NCCU202100998

伴隨民主政治的進展，於此階段末，司法院大法官做出關鍵性的解釋：1995 年司法院釋字第 373 號解釋中，特別給予勞動結社權利進一步的強化，該號解釋理由書指出：「憲法第十四條規定人民有結社之自由。第一百五十三條第一項復規定國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策。從事各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增進其社會及經濟地位，得組織工會，乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法上開規定意旨之所在。國家制定有關工會之法律，應於兼顧社會秩序及公共利益前提下，使勞工享有團體交涉及爭議等權利。」

（三）民主鞏固後的政策夥伴（1996 年~）

部分學者曾以治理（governance）的角度對公民社會之潛力寄予厚望，渠等主張公民社會即是珍貴的社會資本，而社會資本具有穩定的人際互動網絡、高度信任感和利他精神為基礎，政府應加以容納、連結並善用（Lin, 2001: 20-21; Putnam, Robert & Raffaella, 1993: 167）。1996 年總統直選後，象徵台灣政治的新的開始，而 1997 年開啟的修憲作業更是頗具代表性的黨對黨合作（劉義周，2004），可見臺灣正式進入民主鞏固階段（趙永茂、韓保中，2017）。

在法制面同時也有對結社權加以鞏固的現象，1999 年司法院釋字第 479 號解釋理由書載明：「憲法第十四條結社自由之規定，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制。結社團體於此保障下得依多數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組成目的之理念。」

結社的風氣也逐漸盛行，各類團體逐年增加（趙永茂、韓保中，2017），這也帶動職業團體成立數量的成長。根據內政部截至 2019 年的中央政府所轄人民

DOI:10.6814/NCCU202100998

團體（The Civil Associations under the Jurisdiction of the Central Government）統計資料，全國性職業團體自 1996 年起已從 298 個增加至 575 個。其中，工會從 101 個增加至 207 個[15]。

表 2-2：全國性職業團體自 1996 年起數量變化

年度	農會	漁會	工會	工業團體	商會團體	自由業團體	合計
1996	0	0	101	138	39	20	298
1998	0	0	96	139	52	21	308
2000	0	0	85	141	62	26	314
2002	0	0	123	141	70	31	365
2004	0	0	112	142	78	33	365
2006	0	0	138	143	83	43	407
2008	0	0	132	145	96	46	419
2010	0	0	127	146	107	48	428
2012	0	1	199	147	119	48	514
2014	1	1	200	149	131	52	534
2016	1	1	203	155	144	51	555
2018	1	1	207	155	150	54	568
2019	1	1	207	156	153	57	575

資料來源：內政部網站（2021）[16]，本研究自行整理。

另依據勞動部勞動統計查詢網資料統計，各級工會組織數及會員數，自 1998 年起亦持續增加，從 3,759 個逐年增加為 5,576 個，會員人數亦於 2008 年起超過 3 百萬人，可知除全國性職業團體結社風氣提升外，其他各級工會組織之成立亦逐漸普及。

[15] 依人民團體法第 4 條規定，職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組織之團體。

[16] 參照內政部網站資料，目前僅統計至 2019 年，另為避免篇幅過大，本研究至 2019 年前以二年作為時間區分。取自：https://group.moi.gov.tw/sgms/html/new_statistics_data!statisticsdata.action 最後檢閱時間 2021 年 4 月 5 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 2-3：全國各級工會自 1998 年起數量變化

年度	全國各級工會總數	會員人數總計
1998	3,759	2,927,434
2000	3,863	2,874,441
2002	4,120	2,866,403
2004	4,317	2,970,716
2006	4,500	2,984,601
2008	4,663	3,043,223
2010	4,924	3,216,502
2012	5,225	3,387,524
2014	5,382	3,349,521
2016	5,485	3,348,702
2018	5,536	3,369,165
2019	5,576	3,353,660

資料來源：勞動部網站：勞動統計查詢網（2021）[17]，本研究自行整理。

三、公務人員勞動結社權之制度沿革：體制內的發展

（一）解嚴後的公務員聯誼性社團發展

我國 1987 年「解嚴」後，各種為了實現自我利益或思想的團體，在政府放寬對言論自由與結社權的控制後，如雨後春筍般冒出。而政府部門與公營事業中具「勞工身分」者，自得依法組織工會（如中華電信工會、中鋼公司產業工會、中華民國郵務工會全國聯合會等），但公務人員受限於身分之拘束，僅能將「在職期間的缺憾」轉於「離職後」成立「聯誼性社團」發揮影響力，並逐步推進。自 1988 年開始，許多退休公務員聯誼性質團體紛紛申請成立社團，如中華民國退伍軍人協進會、退休警察人員協會、郵政退休人員協進會、電信退休人員協進

[17] 參照勞動部網站資料，官方統計數據自 1998 年開始，另為避免篇幅過大，本研究至 2019 年前以二年作為時間區分。取自：
https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q05017&rdm=lWf7eBaI
最後檢閱時間 2021 年 5 月 25 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

會、行政公教退人員協會等。接著，1995 年我國第一個由現職司法官及檢察官所組成的中華民國法官協會，於當年 1 月 21 日正式成立。這些團體係依人民團體法向主管機關內政部申請核准成立，屬於一般結社團體，不過與勞動者基於改善自身工作條件、確保共同權益而成立之工會組織，在功能及屬性上有相當的距離（銓敘部，2000）。不過，隨著民主政治環境演變發展，這些結社團體對於制定公務人員籌組工會組織法律之正當性與急迫性，仍產生不少影響（黃駿逸，2001）。

（二）司法院大法官解釋 373 號的鞏固與限縮

1948 年世界人權宣言即規定結社的權利，區分為一般結社與勞動結社之權利[18]，前者規定於第 20 條第 1 項：「人人有權享有和平集會和結社的自由。」後者對訂於第 23 條第 1、4 項：「人人有權工作、自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。……人人有為維護其利益而組織和參加工會的權利。」而我國司法院大法官 1995 年作成第 373 號解釋中，確實給予勞動結社權利進一步的強化；但較為可惜的是，373 號解釋係「工會法禁止教育事業技工等組工會之規定違憲與否？」之討論，因此，僅於解釋文敘明放寬政府組織中「具勞工身分」[19]者之勞動結社權利：「工會法第四條規定：『各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。』其中禁止教育事業技工、工友組織工會部分，因該技工、工友所從事者僅為教育事業之服務性工作，其工作之性質，與國民受教育之權利雖有關連，惟禁止其組織工會，使其難以獲致合理之權益，實已逾越憲法第二十三條規定之必要限度，侵害從事此項職業之人民在憲法上保障之結社權。應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」[20]不但如此，依據解釋文之內容，可知其尚未放寬「罷工權」的行使。

[18] 聯合國會員大會 1948 年 12 月 10 日第 217A（III）號決議通過。
[19] 時任大法官劉鐵錚、戴東雄於司法院大法官解釋字第 373 號解釋不同意見書中指出，教育事業之工友、技工非本身從事教育事業，僅為擔任學校勞力性之服務工作。
[20] 參照司法院大法官解釋字第 373 號解釋文及解釋理由書。

DOI:10.6814/NCCU202100998

（三）公務人員基準法草案的提出

為因應公務員權益保障的環境趨勢，以及回應司法院大法官會議歷次對「公法上職務關係」[21]的解釋，考試院自第七屆（1984 年 9 月至 1990 年 8 月）與第八屆（1990 年 9 月至 1993 年 4 月）施政綱領中，均宣示應制定公務人員基準法制，以明定公務人員的權利[22]。因此，銓敘部於 1990 年 2 月起研提「公務員基準法草案」(初稿)，委請台灣大學法律系吳庚教授主持「公務員基準法草案總說明及條文」研究，於 1992 年 7 月完成定稿並送考試院審議，期間召開多場座談會、審查會（達 26 次），以及意見調查等，並於 1995 年 1 月全國人事行政會議中，列為中心議題的第 1 議題。公務人員基準法草案於 1995 年 11 月完成全案審查告終，可惜仍無法達成行政、立法以及各界的共識，這導致考試院陸續在 2000 年、2002 年、2006 年、2011 年與 2012 年數次與行政院將草案會銜送請立法院審議，均未得以成功完成三讀程序，功敗垂成（呂育誠等，2017）。

（四）公務人員協會法的制定

然而，基準法草案確實開啟其他相關制度的修正或設置機會，公務人員協會法正是一例。2002 年立法院審查通過之公務人員協會法條文中，於第 1 條立法理由述明：

> 鑑於公務人員基準法草案既規定公務人員協會之組織、管理及活動另以法律定之，允宜立一專法規範公務人員結社事宜。[23]

而在 1995 年 12 月完成的草案版本中，已經奠定目前協會法主要規範之基本雛形。內容如下：

---

[21] 我國於 1984 年 5 月司法院大法官會議釋字 187 號做出解釋，針對退休公務員請領年資等證明被拒之行政法院判決，認為公務人員具有行使法律基於憲法規定所賦予之權利，可提起訴訟；之後又在數次解釋文中強調務公務人員合法權益應受保障之要旨。最後，1996 年 2 月以後之釋字 395 號、釋字 395 號解釋，正式界定公務人員與國家間乃「公法上職務關係」一詞。

[22] 考試院於第七屆施政綱領提出：「研訂公務人員管理基準法律，就政務官與事務官範疇及各種事務官之共通事項制定法律，並確立以考核為中心之人事管理制度。」第八屆施政綱領提出：「研訂公務員基準法及其輔助法規，以釐清公務員之權利義務並規範基本事項」。

[23] 參照 2002 年 6 月 11 日，立法院公報第 91 卷第 42 期會議紀錄第 189 頁。

DOI:10.6814/NCCU202100998

1.本法所稱「公務人員」，指於各級政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱各機關）擔任組織法規所定編制內職務支給俸給之人員；前項規定不包括軍職人員及各級民意代表（第 2 條）。

2.公務人員為維護其權益、改善工作條件，增進工作效率及促進聯誼合作，得組織公務人員協會；公務人員協會為法人。其主管機關為銓敘部。（第 58 條）。

3.公務人員得依其志願參加公務人員協會。公務人員協會之管理、組織及活動，另以法律定之（第 59 條）。

4.公務人員協會之基本任務如下：⑴有關維護公務員權益之建議事項；⑵有關改善公務人員工作條件之建議事項；⑶有關增進公務人員工作效率之建議事項；⑷有關公務人員聯誼合作事項；⑸其他法律規定之事項（第 60 條）。

5.公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動。並不得參與政治活動及不符第五十八條規定之活動（第 61 條）。

6.各機關不得因公務人員組織或參加公務人員協會，或從事與公務人員協會有關之合法行為，而予以不利處分（第 62 條）。

7.公務人員協會得對維護公務員權益、改善工作條件、增進工作效率及促進聯誼合作等事項，依其性質向政府主管機關提出書面建議。政府主管機機關對於前項建議，應於 30 天內函復處理情形或安排協商。協商所獲致之協議，參與協商者應履行其約定。公務人員協會不得請求各機關締結團體協約（第 63 條）。

最後，雖然公務人員基準法雖未能通過三讀，但公務人員協會法草案終於在歷經幾番波折後，於 2002 年 5 月 14 日進入立法院一讀，同年 6 月 11 日三讀

DOI:10.6814/NCCU202100998

通過[24]；全文共 52 條，2002 年 7 月 10 日公布[25]，經考試院命令定於 2003 年 1 月 1 日施行[26]。

（五）公務人員協會法的主要內容

該法第 1 條第 1 項規定，為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。同條第 2 項規定，公務人員協會之組織、管理及活動，依本法之規定；本法未規定者，適用民法有關法人之規定。其立法理由謂：「由於公務人員係公共服務之提供者，其服務品質之良窳及工作效率之提昇，攸關全體國民之權利與福祉，唯有保障憲法所賦予公務人員結社的基本權利，讓公務人員組織團體，進而爭取相關權益並激勵工作士氣，始能更有效率從事為民服務工作。……本法為保障公務人員之結社權，並考量公務人員依法執行職務，與國家政務、教育與公營事業之推動、營運以及民眾權益關係至鉅之特性，期能兼顧國家與公共利益之維護，爰參酌各國立法例，並配合我國國情，於第一項揭示公務人員協會之成立宗旨。」

以上可知協會法之基本特性與目標願景。協會法後於 2005 年 5 月 20 日及 2006 年 4 月 25 日二度修正，但僅有配合實際需要的些微調整，做適度的文字修正，並放寬協會運作條件的條款[27]，整體上仍維持 2002 年公布之內容。劉昊洲（2006）進一步歸納我國公務人員協會法目前有以下重點與特色：

1. 為規範公務人員團體之法律：公務人員規範多以「個人」為主，例如公務人員保障法；而保障公務人員「團體」的法令，仍以公務人員協會法為最先。

[24] 參照 2002 年 6 月 11 日，立法院公報第 91 卷第 42 期會議紀錄第 272 頁。
[25] 中華民國 91 年 7 月 10 日總統華總一義字第 09100138710 號令制定公布全文 52 條。
[26] 中華民國 91 年 11 月 22 日考試院考臺組貳二字第 0910009488 號令發布自 92 年 1 月 1 日施行。
[27] 例如，放寬召開成立會員大會由「機關公務人員協會成立大會之召開，於招募會員人數超過機關預算員額數三分之一時，始得為之。」改為「機關公務人員協會成立大會之召開，於招募會員人數已達八百人或超過機關預算員額數五分之一，且不低於三十人時，始得為之。」

DOI:10.6814/NCCU202100998

2.組織分級且主管機關分類管理：明定公務人員協會分機關與全國二級，機關又分中央與地方，中央以部會為設立單位，地方則是各直轄市、縣市政府，故其最高總數將固定；而主管機關在中央為銓敘部、在地方為各直轄市、縣市政府（第 4 條、第 5 條）。

3.協會職掌事項列舉方式限縮：公務人員協會職掌分為「得建議事項」、「得協商事項」與「得辦理事項」三大類。建議權部分是對考試與各銓敘制度與政策，得提出建議；協商權部分，係對於行政管理、辦公環境議題，得發起協商；最後一部分，公務人員協會尚可辦理訓練與各種交流業務（第 6、第 7、第 8 條）。

4.發起籌組容易但成立門檻高：在機關或所屬機關、地方區域內地方機關之公務人員，滿 30 人以上可發起籌組公務人員協會，惟需要招募到達機關員額之五分之一方得成立，故仍有一定門檻（第 11 條）。

5.協會經費來源管道多元：為充實公務人員協會經費來源，除會員入會費與常年會費外，尚包括捐款、政府補助、委託收益等（第 27 條）。

6.爭議事件採三階段方式處理：針對辦公環境、行政管理與出勤方式之爭議，公務人員協會得向政府機關提出協商；若第一階段協商不成，則進入調解程序；如第二階段調解不成立，便可申請爭議裁決，裁決內容對當事人與機關具有拘束力，且裁決結果兩造不得聲明不服（第 28 條、第 31 條、第 38 條）。

7.嚴禁罷工怠職締結團體協約：公務人員協會不得向主管機關或相關機關請求締結團體協約，且禁止公務人員協會發起罷工、怠職之活動、且不得參與政治活動，顯示公務人員協會性質與勞工工會有別（第 30 條、第 46 條）。

8.部分會務人員得准公假辦公：公務人員任協會理監事等職，可在一定時數範圍內請公假辦理會務，遇到需代表協會出席協商、調解或裁決會議時亦

DOI:10.6814/NCCU202100998

同（第 50 條）。

9.聘僱用人員準用規定加入協會：各機關依法聘用或僱用人員得準用公務人員協會法，加入服務機關之公務人員協會，使得非常任人員的結社權益亦納入保障（第 51 條）。

觀察整部法制之特點，最關鍵之樞紐─協商權，實質上近乎失能。但協商權是集體勞動關係的樞紐，充分的協商空間，才能賦予協商實質意義，閹割後的協商權更難落實參與管理式的民主行政。是以，楊戊龍（2017）對於公務人員協會目前存在的諸多限制指出，在我國將兩公約國內法化之現況下，應排除過度限縮的制度框架，認真考量提供公部門受僱者（不限於公務人員）適度的勞動結社權利條件。

四、小結

彙整上述資料可知，伴隨台灣民主化歷程的公民結社環境，使勞動結社的條件經過三個階段的演變，已經逐漸放寬與背離威權統治；公民結社權歷經法制放寬、賦權、到政策夥伴之後，勞動結社風氣亦在 20 年間出現翻倍的成長，我國無論是公民還是工人，早已依循民主政治開放風氣的節奏往前邁進，惟這股潮流並未及於公務人員；公務人員在高度限縮勞動結社權行使的法治框架下，結社組織發展實乃舉步維艱。將我國公民社會發展與公務人員勞動結社權之制度沿革比較之後（如表 2-4、表 2-5），從法令鬆綁時間[28]與民主鞏固時期後職業團體組織數量變化，可發現公務人員勞動結社思維與民主化進程之差異，公務人員協會功能相當有限，難以符合民主世代之需求。

[28] 勞資爭議處理法於 1928 年制定、工會法於 1929 年制定、團體協約法於 1930 年制定，另相關法規於 1996 年後又有多次修正，故僅列出與民主化歷程相關之重大修正時間。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 2-4：民主化下公民社會與公務人員法令鬆綁時間

階段	威權時期（1949-1987）	解嚴之後（1988-1995）	民主鞏固（1996 迄今）
公民社會	◆未放寬結社自由 ◆高度控制職業團體 ◆1984 年制定勞動基準法	◆1988 制定集會遊行法（1992 年修正） ◆1988 年修正勞資爭議處理法 ◆1989 制定動員戡亂時期人民團體法 ◆1992 制定人民團體法（修正動員戡亂時期人民團體法）	◆2000 年修正工會法 ◆2000 年修正勞資爭議處理法 ◆2002 年修正集會遊行法 ◆2008 年修正團體協約法
公務人員	◇特別權力關係 ◇1984 年大法官解釋 187 號修正特別權力關係	◇1995 年公務人員基準法送交立法院審議 ◇1995 年大法官解釋 373 號仍限縮勞動結社權	◇1996 年大法官解釋 395、396 號確認公法上職務關係 ◇2002 年制定公務人員協會法 ◇2019 年 785 號解釋確立有權力有救濟。

※資料來源：法務部全國法規資料庫，本研究自行整理。

表 2-5：民主鞏固時期後工會團體與公務人員協會組織數量

時間	工會		公務人員協會
	各級工會	全國性工會	
1996-2003	4,185	125	2
2004-2007	4,574	132	12
2008-2011	5,042	199	25
2012-2015	5,424	202	34
2016-2019	5,576	207	36

※資料來源：內政部、勞動部及銓敘部網站，本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第三節 公務人員勞動結社權之制度限縮

勞動結社是受僱者與雇主（或管理方）溝通的手段，是傾聽受僱者聲音並將之探查清楚及向管理者表達的機制，以期消除理想與現實間的工作條件落差（Sulzner, 2002: 117-118）。台灣民主化的發展，促使政府組織內部管理主機制為因應外境變化所調整。不過，在不同的歷史發展階段中，各種不同類型的文官政策，彼此之間仍常有價值衝突，或彼此矛盾之現象，這類文官政策的衝突或矛盾情形，足以反映各該時期主流價值觀認知之所在（Nigro, 1986: 406）。本節將對照他國制度後，探討我國於公務員服務法、公務人員行政中立法內，對勞動結社權「直接」或「間接」的限縮規定。

一、制度限縮是對文官政治化現象之反制

公務人員隸屬於各級政府組織中，理想上應以中立職能（neutrality）為基礎，不參與政治，不受政治影響換取由公民轉換專業官僚身分後之治理正當性（Shafritz & Hyde, 1997:44-52）。事實上，中立（neutrality）是一個模糊而容易使人感到混亂的概念，就積極面可說是「公正無私」（impartial），但消極面尤其易成為為對事情不作為、不介入、不表示看法之藉口。可見，在高度強調對上級服從的科層組織官僚內，欲確保言行之中立，實乃相當困難（蘇偉業，2012）。

另一方面，西方先進民主國家也出現文官政治化（politicization of civil service）的現象（Rouban, 2007），使得行政運作同時強調文官中立職能，又同時討論政治。文官政治化之界定沒有規範性的理論，乃一個複雜的現象，在比較行政研究的案例中，受到不同國家行政文化與公務人員範圍界定之差異，更使的政治化的現象不易統一（例如英國與法國間的政制結構不同，而法國的教師屬於公務人員範圍，英國則不然）。但過去學界均同意文官政治化的現象可指涉三個面向：參與政治決策的政治化、政黨對官僚控制的政治化、文官參與政治活動的政治化（Aberbach & Rockman, 1994; Peters & Pierre, 2004）。

DOI:10.6814/NCCU202100998

毫無疑問的，參與「集會結社」、爭取「集體議價」空間或是爭取更寬廣的「勞動結社權」，屬於文官參與政治活動的政治化，而且將對於本來不可能全面去政治化之政府工作本質（蘇偉業，2018），變得更政治。早期，Selig Perlman 在著作《勞工運動理論》（Theory of Lobor Monemt）曾提及，美國的工會成長歷史，重視集體談判而非政治改革（Olson, 1965），更印證投入工會運動顯然是種影響政治決策的過程。於是，當文官投入集體議價的行動時，僅管有「公民運動」或是「爭取權利」之外觀，實質上不啻呈現文官「政治力量」的集結；尤其當一個強大的工會組織或多或少與政黨聯繫時，政治化的力道將變得更強；從而，文官工會的政治化程度也會隨著政府於政策面施與的力道而改變（Rouban, 2007），政府往往對文官工會（Civil Service Union）或協會（Staff Association）等組織，限縮集體議價的權力行使範圍（許南雄，2018：515）。

二、他國之制度限縮案例

以 OECD 國家中海洋法系和大陸法系之代表國家來看，英國、美國、法國、德國與日本，就公務員倫理紀律行為，在言論自由的管制上，除非侵害公共利益[29]，並未強制性的延伸到私人言論管制，也不具有一般性結社自由之限制（許南雄，2018：537-567）。在政治活動限制上，英國 1949、1953、1978 年的規範將其文官區分為三大類：「政治自由類」（politically free category）、「政治限制類」（politically restricted category）與「政治中間類」（politically intermediate category）；政治自由類為非編制人員，屬於勞工身分，並不多加限制，當然也可以自由參與

[29] 依據楊戊龍（2016）之分析，以美國為例，當公務員指控政府雇主因其言論而予紀律處分，侵犯其受憲法增修條文第 1 條所保障的言論自由權時，美國聯邦最高法院的分析模式為：
1.決定公務員的言論身分（第一道門檻），如果公務員發表者屬於公務職責言論，則他不是居於公民身分說話，其言論不屬於言論自由條款保護之範圍（2006 年 Garcetti 案判決）。
2.如果公務員居於公民身分發表言論，再依公務員言論的內容、形式及情境，決定言論是否屬於公共議題（第二道門檻）（1983 年 Connick 案判決）。如果不屬於公共議題，公務員亦無主張言論自由條款保護的訴訟理由（1968 年 Pickering 案判決）。
3.如果公務員居於公民身分，發表屬於公共議題之言論，則再探究政府機關是否有充分正當的理由，對該公務員為與其他一般民眾不同的對待（1968 年 Pickering 案判決），即進行利益衡平，檢視政府雇主能否提出抗衡性利益，支持其對公務員所為的紀律處分。

DOI:10.6814/NCCU202100998

工會的活動;「政治限制類」類包括最高兩級的高階文官與快速升遷方案（the Fast Stream Development Program）人員，禁止參加全國性政治活動，僅得於「許可」後參加地方性政治活動;「政治中間類」則為其他文官，於許可後可參加全國性與地方性政治活動（許濱松，1996：159；許南雄，2018：542）。此一規範自英國於 1996 年制定文官服務法（Civil Service Code）後仍沿用。

美國則依《哈奇法》（the Hatch Political Activities Act）將人員區分成兩類，並對各類人員採列舉式規定。並且對於參與非政黨性活動、參與政治組織、參與競選活動、參與選舉、公職候選人、參與競選募款等各面向依兩類人員做詳盡規範（蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2008：47）。法國與德國僅做原則性寬鬆規範，但法國禁止政治性罷工，德國仍要求公務員從事政治活動時，應遵守基於其為國民全體服務之地位及其職務上義務之考慮所導出之慎重與節制義務（許南雄，2018：545-546；蔡秀涓、陳敦源，2013）。

日本社會對公務員的勞動結社權本就抱持著嚴格的態度，以國家公務員法的規定為例，日本嚴格禁止罷工，且只要涉及共謀、唆使、煽動或企劃行為者，還會處以刑事罰則（日本國家公務員法第 110 條）。在行政中立的規範，公務員的政治行為，除了投票權外，都是要受到廣泛的限制（蘇俊斌，2018）。不過，日本最高法院在 2012 年對「堀越事件」（堀越明男はさん）作出之判決，則提出新的判斷基準。該員為日本社會保險廳所屬之年金審查官東京地方裁判所職員（社会保険庁勤務），因於 2003 年 11 月眾議院議員大選期間，利用假日非上班時間，幫特定政黨發送文宣品，而被起訴。判決指出：

> 是否有損公務員職務遂行之政治中立性，應綜合該當公務員的地位，其職務內容以及權限等，該當公務員所作的行為之性質、樣態、目的、內容等各種情況進行判斷。
>
> 是由並非管理職地位，在職務內容及權限上並無裁量餘地之公務員，和職務完全無關……所作出的行為，並非可直接判斷是以公務員（身分地

DOI:10.6814/NCCU202100998

位）所作的行為，因此不能認為，是在實質上有損公務員遂行職務的政治中立性之行為。

最後，日本最高法院認為堀越明男發放政黨文宣品之行為，並不該當《國家公務員法》罰則之構成要件（李仁淼，2021；蘇俊斌，2018）。

三、限縮一般性結社

回歸我國制度討論，《公務員服務法》係公務人員之紀律規範，事實上目前的「公法上職務關係」不單限制公務員的「勞動結社」，乃至於一般結社亦受限制（楊戊龍，2016），公務員服務法第 14 之 2 條及 14 之 3 條規定略以，公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，無論是否受有報酬，均應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。申言之，具公務員身分者經許可後，即可加入上述之非以營利為目的之團體；這包含社團法人等一般性結社性質社團，例如學生家長會、聯誼會、國際獅子會及扶輪社等（楊戊龍，2007）。然而，既然依司法院釋字第 479 號解釋理由書見解，結社自由，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。而一般結社自由係指個人基於共同目的自願組成的團體，目的自主、多樣不一而足，包括文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務、經濟或其他以公益、私益等，內、外部活動、存續亦自主，公務員服務法對一般結社自由的限制，成為制度上的重要矛盾點，亦恰好成為對勞動結社權利的一種「壓縮」。不過，銓敘部 109 年 9 月 30 日部法一字第 10949780641 號令規定，反覆從事同種類行為之事務，係屬具社會公益性質者，非屬服務法第 14 條第 1 項所定公務員不得兼任他項公職或業務之情形，可見近期制度有逐步放寬之趨勢。

四、限縮言論自由

DOI:10.6814/NCCU202100998

由過去解嚴後的社會團體發展經驗可知，結社自由與言論自由是相輔相成的，畢竟組織的「倡議行動」少不了「發表言論」。如前所述，政府組織的紀律規範不單僅限於職務上行為；所以，公務員無論身於「一般結社團體」或「勞動結社團體」，如發表與官署目標相衝突言論，仍可能遭紀律處分。雖然，司法院大法官於釋字第 509 號解釋指明：「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。惟為保護個人名譽、隱私等法益及維護公共利益，國家對言論自由尚非不得依其傳播方式為適當限制。」[30]惟人事法制上，仍未配合此號解釋調整。

目前，《公務員服務法》第 4 條第 1 項規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」其中，對於「無論是否主管事務」均不得洩漏之規範，將直接影響公務人員以個人身分向機關建議的空間。同條第 2 項規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」這是涉及到職務外行為的限制，弔詭的是，這將使得公務員被允許結社之後，卻不被允許發表建議，可謂是另一個間接制度限縮。

五、公務人員行政中立規範之直接限縮

1987 年 7 月 14 日發布解嚴令之後，行政中立（administrative neutrality）、政治中立（political neutrality）以及文官中立（civil service neutrality）等理念和建制，順流成為我國政府機關與公民社會關切及討論的重大議題之一（賴維堯，2018）。而依據學者陳德禹之見解，「行政中立」應包括下列各點意義（陳德禹，1992），此界定也為多數研究所採用：

[30] 參照司法院大法官解釋字第 509 號解釋理由書。

DOI:10.6814/NCCU202100998

（一）文官應盡忠職守推動由政府所制定的政策。

（二）行政人員（文官）在處理公務上，其立場應超然公正，無所偏愛或偏惡。

（三）行政人員在執法或執行政務官的政策上，應公平（同一標準）對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別。

（四）行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們所擁有的專門知識、技術與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行政務並建議因應新發生問題的政策方案；並就所主管之業務注意民意而作適當之反應。

事實上，行政中立於我國學術界與實務界就定義概念而言並無一致性之界定，不過，學界一致性的見解均主張，其內涵須對公務人員職務外政治行為加以限制，並明確透過行政中立法立法予以強化（王光旭、2012；宋興洲，2010；熊忠勇，2018）。於是，在理想的行政中立制度運作中，對於政策本身，公務人員應「忠心執行」政策即可，以合乎「盡忠職守」，從而限縮由下而上提出意見與爭取權益的空間。《公務人員行政中立法》第 9 條規定，系對公務人員私領域涉及政治性活動給予最嚴厲之限縮[31]，本條的規範乃基於我國各式「助選」之特殊國情，避免公務人員因參與助選，或是投身政治團體活動而違反行政中立，尤其不得涉及與該公務人員職務上有關之事項（吳秀玲，2009）。

行政中立係西方先進國家民主政治、政黨政治及自由社會等環境系統發展成熟後，政府體系運作層面如何因應前項環境系統變動而來的後續調適議題，而我國亦復如此，未能例外（賴維堯，2018）；進言之，行政中立不乏運用「法制化」

[31] 《公務人員行政中立法》第 9 條規定：「公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：一、動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。六、公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。」

DOI:10.6814/NCCU202100998

的手段抑制公務人員參與政治的空間，消除文官過度政治化之疑慮。藉由上述行政中立法之規範，與「集體議價」行為背後與達成之目的對照可知，一但被框上政治行為限制的枷鎖後，將使得結社的政治性目的遭到削弱。而且，類似之制度規範，於放寬公務人員得以行使勞動結社權的其他國家亦也有這類限制，例如法國政府禁制公務人員有「政治性罷工」行動，不能以政治主張為罷工主張（許南雄，2018）[32]。

六、小結

經由上述制度脈絡的資料分析，本研究發現台灣的民主政治環境已歷經典範轉移與思維更迭，但規範公務人員行為之法律，亦從其他人事法制對公務人員勞動結社權給予直接或間接限制，與抑制「文官參與政治活動之政治化」論點一致。事實上，除了日本對於勞動結社行使爭議權採取極度限縮構成要件，與高強度的刑事處罰外，我國目前採取之限制手段已超越其他國家所施予之限制，更何況，日本最高法院 2012 年亦有限縮法律構成要件審視之案例（李仁淼，2021；蘇俊斌，2018）。探詢上述研究及資料分析，無不顯示我國政府長期以來，從人事政策面至管理手段上，對公務人員勞動結社權發展習慣以「抑制」策略行之。

[32] 但法國政府並未限制於其他罷工事件中夾雜政治訴求。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第四節 世代差異與公務人員勞動結社意願

同年齡層的人，接受著相同時空背景的薰陶，受一樣的政治、經濟、社會、文化影響生命經驗，而產生緊密聯結性，亦即世代是一整個歷史事件和相關文化現象所構成的獨特的世代群體（Lyons & Kuron , 2014），且一個特定世代的認定必須在社會事件或文化現象具備某種形式的共同性，並且與不同世代的人之間有差異性（Jurkiewicz, 2000; Smola & Sutton; 2002）。過去，縱使針對世代差異的研究主題廣泛橫跨世代的劃分、須因應的管理策略、工作價值觀、跨世代人力運作等主題，且工作滿意度與組織承諾等課題亦是研究焦點（黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀，2017）。本節綜整我國近年來公部門人力之世代相關議題研究，發現有與勞動結社意願之關係脈絡，併論如下：

一、從威權到民主的價值觀改變

施能傑（2009）則根據公務人力銓敘統計的資料，分析 2001 年至 2008 年間全國行政機關和衛生醫療機關非醫事人力（包含人事分類制度採官職併立制的一般機關公務人員，以及官職分立的警察人員）之變化和趨勢，其研究發現：兩種制度的適用對象，均呈現行政體系內人力的年齡間存在大幅度的差距；一般公務人力中的高階主管們平均年齡和低階基層人力差距超過 15 年，工作年資差距達一倍；另外，高階警官平均年齡大於基層警員年齡 20 歲以上，其工作年資更高出二倍以上。巨大的世代差異對於公部門人力資源管理已經造成嚴峻的挑戰。同時，研究指出高階菁英文官多在戒嚴體時期（1949~1987）與威權體制時期（1949~2000）出生、學習成長再進入政府服務，在台灣文官高年齡層世代「過度代表」的現象下，對於民主治理相關價值難以積極擁抱。

二、從公共服務責任到個人生活品質的改變

DOI:10.6814/NCCU202100998

蔡秀涓（2004）對於考試院暨所屬機關的公務人員，採用文獻檢閱法與次級資料分析的研究後發現，1965 年後出生的世代(X 世代)較戰後嬰兒潮世代(1945-1964）更重視薪酬與陞遷；這顯示，不同年齡層間之工作價值觀上確實有別，而較為年輕世代的公務人員，若是在公職中欠缺實踐工作價值觀的機會，將直接反應在工作表現上，其消極的態度除使不利於個人職涯發展外，更存有斲損政府公共服務績效之隱憂。

黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀（2017）透過文獻檢閱，加上辦理具世代差異特徵的公務人員焦點團體座談與不同世代學者專家焦點座談，透過 3,445 人之有效樣本數所得資料後發現，資深世代可能受到傳統威權時期的工作價值觀影響，或基於領導主管職務之考量，首重的是「工作責任感」；而解嚴後出生的年輕世代，則為達成「工作與生活的衡平」，相對於公共服務的責任，更重視個人生活品質，此價值觀也反映在對個人的權益的爭取行為上。加上我國民主化的教育政策行之有年，越年輕的世代，越對「批判現狀」與「積極發言」習以為常，但此種行為並不受我國公部門人事制度與固有文化所允許，更會被部分長官視為是挑戰管理高權、違反行政倫理的麻煩製造者。

三、對組織從高承諾到低承諾

吳羿盈（2018）以公營事業民營化公司作為抽樣對象，探討世代差異隊組織承諾與組織公民行為之影響，發現不同世代在組織公民行為「堅守本分」、「組織利益」兩構面有顯著差異性，在組織承諾變項中「規範性承諾」、「交換性承諾」、「情感性承諾」三個構面上皆具有顯著差異性。吳東奇（2018）以深度訪談研究發現，若將出生年代以民國 70 年代作為劃分，70 年代前為較為傳統世代，以後則為網路世代；比較之下，警察體系內部確實存有世代差異，而且最大的差異點在於責任感的落差，形成差異的來源主要是大環境的影響與警察外軌考試錄取人員進入體系後產生影響。董祥開、簡粲綺、蘇姵文（2019）則指出，儘管部分觀

DOI:10.6814/NCCU202100998

點認為世代之間並沒有太大差異，但多數人仍然認為各世代之間會因成長環境不同，而在觀念想法及待人處事上出現差異。在「價值觀差異」上，年輕世代對於組織的忠誠與承諾感沒有資深人員來得高；且各世代之間的工作價值觀差異可能會導致溝通出現鴻溝；如欠缺有效的領導管理，世代差異恐造成更多組織衝突發生。

四、團結行為受個體主義弱化

Hui 與 Triandis（1990）指出，所謂集體主義者（Collectivists）對團體有強烈認同感，並以團體為生存之基本單位，個體行為亦因此認同感而受控制；但個體主義者（Individualists）則強調個人價值更勝於團體。在人力資源管理的研究層面， Hofstede（1991）主張，強調「個人主義模式」者，勞工會將個人目標與自我實現目標至於第一順位，以自己為優先考量；而強調「集體主義模式者」，勞工強調的是組織全體目標，並且重視上級所交辦的任務，而這種集體精神的展現，是一種論資排輩的、敬老尊賢的、家庭關懷的、互酬（當然也可能是酬庸的）或是贈與的，講究的是一種人際和諧為主的關懷，注重「共好」（許振家、翁福元，2014）。因此，個人主義至上的組織，團結行為會因此而弱化。

五、小結

彙整上述資料發現，在公部門世代差異的探討中，可發現以下論點：首先，世代造成的工作價值觀差異，使公部門人力資源管理運用手段趨於困窘的現況是存在的，而資深文官菁英與新進年輕公務人員的價值觀差異更大（施能傑，2009）；其次，台灣民主化的歷史進程真實的衝擊了官僚組織既有的文化與制度，（吳東奇，2018；黃煥榮等，2017；蔡秀涓，2004）；最後，研究結果顯示，不同年齡層的公務人員，的確在不少與工作相關的議題，呈現較為明顯的差異，而且對組織的態度並不相同（吳羿盈、吳東奇，2018；董祥開等，2019）。更重要的是，公

DOI:10.6814/NCCU202100998

務組織內的世代由維護集體利益趨向維護個人權利，已成為年輕世代的主流價值，世代差異的確有可能形塑組織的溝通障礙，增加內部領導統御的困難（董祥開等，2019），基此，當公務人員人力結構之世代差異擴增，欲尋求團結之挑戰也越高，尤其年輕世代之勞動結社意願恐降低。

第五節 工作滿意度與勞動結社意願

工作滿意度（job satisfaction）是一種工作者對自己投注的工作內容，以及所處的職場環境的主觀感受回饋，這類感受與工作本身所產生的滿足感有極大的關聯（Hoppock, 1935）。Vroom（1964）認為縱使影響工作滿意度的因素相當多元，諸如待遇、晉升、職場人際關係與主管領導風格等等，但主要仍以工作者因工作伴隨而來之的整體感受而論。

一、集體議價是對工作不滿的反抗行為

過去管理學對勞動層級的研究認為，當員工對組織所交辦的工作不滿時，會發動抵制性的反抗行為，透過這些抵制行為以反映員工在工作上的種種需要（need），其中也包括「集體議價」（Locke, 1976）行為。而員工為什麼要加入工會？除了爭取較高的工資、更好的福利、改善工作保障、更清楚更公平的內部升遷程序、被賦予更大的工作自主權等等以外（Hall & Godale, 1986）， 更重要的是，勞工之所以會對參加工會採取集體議價行動有興趣，是為了彌平工作上的挫折，透過集體行動，可以讓勞工消除挫折感（Brett, 1980）。而沈清文、劉水深與黃俊英（1989）對訪執業的勞工研究發現，組織承諾也與工作滿意度及抵制行為有關，當組織承諾較高的勞工對管理措施不滿時，抵制行為傾向「退縮」的模式；反之，組織承諾較低的勞工，對工作不滿時則傾向「發動攻擊」。

二、對現況的不滿是加入工會的動機

DOI:10.6814/NCCU202100998

依據過去社會學及經濟學領域研究者的主張，發起「陳抗活動」（protest）之相關理論如下：

（一）怨懟理論（grievance theory/discontent theory）

此派理論指出，人民之所以反抗當權者，可視為對社會問題與現狀不滿意的反動（Muller & Jukam, 1983: 159），而這些不滿因素常源於某些特定議題，使關係人感受到相對剝奪感（relative deprivation），又稱作剝奪與相對剝奪理論（deprivation and relative deprivation theory）（Opp & Roehl,1990: 522）。

（二）資源動員理論（resource mobilization theory）

Oberschall（1973）、Gamson（1975）、Jenkins（1983）等學者對怨懟理論加以修正，為了將對現狀的不滿化為實際行動的能力，使得部分的人願意參與抗爭並集結；但是，抗爭的集體行動能否成功，關鍵還是憑藉著組織的人力、物資、財務、溝通等影響力上的優勢。不但如此，成員身處團體內，更將產生社會心理擴張（social-psychological expansion）現象（Klandermans, 1984），匯聚成組織行動的共識，一方面是對更對團體的同儕產生壓力，另一方面也讓同樣具有「怨懟」的個體不容易在組織以外行動。因此，資源動員理論的觀點認為，團體行動的成功來自於組織所創造的倍數加乘效果（王鼎銘，2015）。

（三）理性選擇理論（rational choice theory）

Olson（1965）、Tullock（1971）等人指出，個人加入團體，乃是集體行動來自個體理性自理考量後的結果，個體計算過爭取權益的團體所帶來的利益，具有公共財（public good）屬性的特性─非敵對性（nonrival）與非排他性（nonexclusive）。在傳統的團體理論（group theory）中，認為團體是一種共同利益之總和，而團體的行動自然成為一種個人自利行為理性延伸的結合。Olson 也藉囚徒困境、抽乾沼澤賽局與公共牧場的悲劇等三個案例發現，個人行動與團體利益並非一直存在交集，甚至在很多情況下具有根本性的矛盾與衝突，其中最具代表性的即屬「搭

DOI:10.6814/NCCU202100998

便車」（free rider）行為（林冠廷，2014）。

三、小結

承上述，無論管理學界或是社會學界，是怨懟、資源動員或是理性選擇的觀點，個體投入集體行動的行為都包含「對現況的不滿」的反動，延伸到職場上自然成為對工作的不滿，參與集體行動者並沒有選擇「離職」而是選擇「為個人或群體的利益戰鬥」。這如同勞動關係學者 Robert L. Sauer 及 Keith E. Voelker 指出的：「工會在協助保護工人免受管理者任意的、帶有歧視性的決策，透過提高工作保障來促進勞工的心靈平靜，改善勞工在工廠中受到的待遇，讓他們感到受到尊重。透過勞動結社，工人可以獲得一種地位和感受，即工人是有意義的個體，並不是在巨大無人性的工業輪軸中的小齒輪而已。」（朱柔若譯，1999：86-87）申言之，參與集體議價除為了抗衡工作不滿意的行動，更是對挑戰主管層級管理作為的反動。

第六節 公共服務動機與勞動結社意願

近年來，有關公共服務動機之研究廣受公共行政學界關注，以探討個體行為作為主軸，惟針對具有公共服務動機之個體採取何種外顯行為實踐其「正向動機」與「利他性」，仍有待實證研究考證。本節擷取曾有研究所描述之公共服務動機特徵後，討論其與勞動結社態度之關聯。

一、公共服務動機可驅動利社會與利他的行為

有論者以為，公部門員工具有的正向動機，可以促進員工與組織績效（Behn, 1995; Rainey, 2009）。而依據 Perry 等人的定義，前述的正向動機又可稱之為「公共服務動機」（public service motivation, PSM），它具有追求至善與公共利益的特徵，應該成公共組織成員必要的獨特心理傾向，又可再細分成政策制定關注

DOI:10.6814/NCCU202100998

（attraction to public policy making）、公共利益承諾（commitment to the public interest）、同情心（compassion）、自我犧牲（self-sacrifice）等 4 個面向（Perry, 1996）。甚而，部分學者更將公共服務動機的定義更延伸到利他性（altruistic）與親社會（prosocial）面，具有致力促進他人福祉與為社會貢獻的意義（Andersen, Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen, & Vrangbæk, 2013; Bright, 2008; Pandey, Pandey, Breslin, & Broadus, 2017）。

部分學者在論證公共服務動機與投入公共組織服務的關聯時，又採取兩種面向來析述，第一種面向是以個人特質剖析，諸如年紀、性別、教育程度等基本背景特徵（Bright, 2005; Perry, 1997; Vandenabeele, 2011），或是家庭、宗教、社團經驗等社會背景（Perry, 1997; Perry, Brudney, Coursey, & Littlepage, 2008），當然亦少不了人格特質等因素（van Witteloostuijn, Esteve, & Boyne, 2017）。第二種面向由組織的社會系絡作為分析角度，例如 Perry（2000）認為，公共服務動機與社會系絡因素有關，尤其是個體所身處的組織工作環境。Vandenabeele（2014）等人認為，組織應可以藉由規則訂定、人際溝通等制度導向的潛移默化，影響成員認同組織的共同目標，從而投入公共服務（Perry & Vandenabeele, 2008; Vandenabeele, 2007; Vandenabeele, Brewer, & Ritz, 2014）。

Kjeldsen（2014: 102）認為，PSM 是一種「個人想要透過公共服務來貢獻社會或幫助他人的動機」，而實踐公共服務的途徑，藉由公部門或私部門都可以達成，這也擴張了 PSM 一詞的使用系絡。但是，PSM 之概念也廣受挑戰，其中最遭人詬病的問題，即是與其他概念之間的區隔性不夠明確（Bozeman & Su, 2015）。有學者認為，PSM 強調對他人的同情心、甚至願意犧牲自我以服務他人，在概念上，似乎與利他主義（altruism）、親社會主義（prosocialism）、內在動機（intrinsic motivation）等概念多有重疊。然而，關於前述爭議，黃婉玲（2020）與其研究中指出，近期的幾篇研究已試圖加以釐清：諸如 Vandenabeele et al.（2018）認為內在動機（intrinsic motivation）、PSM 與親社會動機並非同義詞。理由是所謂的內在動機乃自我導向的（self-oriented），內在動機貢獻的是個體自我內在的滿足感

DOI:10.6814/NCCU202100998

受；而 PSM 與親社會動機則是他人導向的（other-oriented），這需要受他人觀點之影響，才能被引導。但 PSM 也不等同於親社會動機，因為 PSM 所欲連結的對象是無法識別的社會大眾，而親社會動機的受益對象則是特定的個人或群體；申言之，PSM 重視的是「大公」，親社會性重視的則是「小公」。

Schott et al.（2019）提出 Vandenabeele et al.（2018）之相近看法，其主張 PSM、親社會動機和利他主義雖然是相似的概念，惟三者間分別於「目標對象」、「作用時間」以及「所處的行為階段」三個面向上不同。第一，PSM 與親社會動機雖然都屬於受引導後，方有特定行為產生的「動機」，但前者意圖要服務的對象是不特定的多數人（社會整體），而後者所連結的對象，則是與行為人有直接接觸的個人或群體（例如同一職場或連結較緊密的團體）。第二，PSM 意圖促成的結果，得經歷過一段較長期間的醞釀才能顯現；而受親社會動機驅使的個人，期待的是短期就能得到的成果回報。第三，利他主義應該是一種「行為」，與 PSM 和親社會動機分屬人類「採取行動」機制的不同階段；因此，PSM 可驅動利社會的行為，而親社會動機驅動的則是人際間的利他行為。

不過，陳敦源、吳舜文、陳揚中、王光旭（2019）在以工作要求資源模式檢視我國公共衛生護理人員職業倦怠因素之研究中發現，各地政府衛生所的護理人員，其 PSM 與工作和服務對象倦怠皆有負向關連，但在 PSM 的調節效果上，PSM 卻會強化工作負荷、繁文縟節與工作倦怠的關連性。進言之，公共服務動機越高的同仁，越容易心生倦怠，甚至有可能推升其離職傾向。

二、公務人員協會的積極性意義探討

（一）公共服務不僅侷限於為公民服務

有公共服務動機，當然也有呼應的「公共服務行為」；然而公共服務行為有諸多形式，上至政策制定，下至提供服務給老百姓，實難將公共服務行為以固定形式一概而論（陳重安，許成委，2016）。換言之，基於公共服務行為具有的多

DOI:10.6814/NCCU202100998

樣性，自然不需排除「從事有益於他人的行為的願望」（Batson, 1987; Grant, 2007; Hickey, 2014），亦即可涵蓋對身邊的人、同職業的人以及肩負共同任務的人的服務和付出。依據公務人員協會法第 1 條規定：「公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。」可推論，加入協會這個「公益性社團法人」的行為，自然可視為是公共服務行為之一環。而根據顧忠華（1998）探討「公益性」非營利組織的質性研究訪談發現，這類團體的成員都普遍認同某種超越個人利害計算的信念，因此他們相信自己在實現組織的目標，能兼顧到「共善」（common good），有利於社會。此外，Agranoff（2006）曾指出，由利害關係人組成的專業團體，倘若是以公益團體的角度試圖影響政策轉變或是議題的倡導；此類團體，多偏好自發性的行動，來調整、改善、控制所處的環境，進一步而言，更趨近為達成「多元治理」的目的，同政府「協力」（cooperation）解決問題或者是發現問題（陳秋政，2008）。因此，投入協會組織的諸多活動，除可合理劃定於公共服務範疇之內，亦有創造更多社會貢獻與價值的機會。

（二）工會團體的利社會功能

誠如英國勞資關係學者 Salamon（1998: 103-117）的說法，工會有經濟制約（economic regulation）、工作制約（job regulation）、社會改革（social change）、會員服務（member services）、自我實現（self-fulfilment）與力量集結（power of assembly）等六種功能（衛民、許繼峰，2006）。申言之，以個人的角度，工會提供了一種機制，讓會員在工作之外有所發揮，協助會員參與決策過程；包括工會內部的管理、集體協商、政治性代表，在工作領域之外發揮其決策能力，以促進會員自我實現（Salamon, 1998）。以團體效益的角度，落實「尊嚴勞動」提供員工一個有尊嚴的工作，不僅不傷害生產力，反而對生產力的提升有正面幫助，對組織能發揮其他正面的意義，例如向心力與組織承諾提高，以及對變遷的調適更快（劉梅君，2008）。以利社會的角度，工會影響政府的經濟和社會政策，追求

DOI:10.6814/NCCU202100998

的是公平的目標，改變現狀（謝岳峰，2012）。不僅如此，集體行動目的並非全然的破壞，而是有建設性與創造性的，這類創造性的行動不但是變革的觸媒腳色，也是襄助政策規劃與改革（湯京平、黃詩涵、黃坤山，2009）。據上，工會功能通常標榜個人及團體本身的利益為重，仍並未排除優化公共利益的「利社會」功能。

四、小結

據上，正如同探討公共服務動機難以排除社會系絡因素之主張（Perry, 2000），對照 PSM 相關研究之文獻及以上資料記載，並非僅出於不滿與經濟性的自立性行為，才會影響投入勞動結社之意願；具社會性服務性的正向動機，應有討論係驅動「利社會行為」或「人際間的利他行為」，從而影響勞動結社意願之討論價值。更何況，我國已有研究指出 PSM 將使得離職傾向增加，顯示面對公務職場上的過度負荷與不滿，PSM 程度較高者選擇的途徑是「消極抵抗」而非「積極對抗」（陳敦源等，2019）。最後，值得把 PSM 與勞動結社動機併同討論之重要理由，係承接前章節所述，「勞動結社另外擔負社會、政治的功能，而這些功能仍無法與經濟面向的功能完全切割區分」（楊戊龍，2017）。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

第三章 研究設計

由於本研究期待證明未曾「測量」的行為態度，故以「客觀」的量化研究法進行實證，據以為回答研究問題，以下依序說明「研究方法」、「研究架構與假設」及「研究對象」。

第一節 研究方法

一、文獻分析法

文獻分析法乃是從與研究有關的現有文獻中進行探討論述，藉此發掘過去未曾注意到的研究問題，並試圖對該文獻分析之結果作出歸納以作為研究發展的基礎。換言之，文獻分析法在透過系統性與客觀的界定、評鑑以及證明，確定過去故事間的真實性，同時分析與掌握現有資料的特性，具有實證性的描述、解釋與預測將來趨勢功能（林淑馨，2010：146）。本研究於量化研究的部分使用文獻分析法來演繹欲測量的概念，引導設計變項與研究問題。

二、次級資料分析法

次級資料分析法即運用其他的研究資料，做為所欲完成的研究的分析基礎。具有「站在巨人的肩膀上」，較為經濟與節省研究成本的優勢，但必須正視有次集資料與研究目的與方向不同時導致的資料詮釋落差問題。為探索現職公務人員對參與協會以及勞動結社的態度，本研究使用「台灣政府文官調查第五期（TGBS-V）」之問卷調查內容作為研究資料。該項研究自 2018 年起進行，於 2019 年進行第三版之問卷調查，由國立政治大學公共行政學系董祥開老師、黃東益老師以及陳敦源老師共同主持。調查的內容旨趣在於「透過工作認知、公共價值、工作適合度及公共服務動機等面向，更深入瞭解公部門的實際運作。」由於該研究之

DOI:10.6814/NCCU202100998

樣本係以全台灣公務人員為母體作抽樣（但不包含警察、衛生醫療機構及部分公營事業人員），樣本數顯然較為充足，且研究主軸與本研究欲探討的部分面向交集，加上該研究調查問卷涵蓋「工作滿意度」、「公共服務動機」以及「勞動結社態度」之測量結果，符合本研究之研究方向，因此適合作為本研究之基礎分析資料。

三、深度訪談法

質性研究的取樣重點之一在於有深度的立意取樣，其目的在於取得研究資訊的豐富內涵（胡幼慧，1996）。單以量化研究，恐不易觀察行為與態度背後的其他細節，為彌補研究者所欠缺最的情境印象，將輔以半結構式訪談法，以較具結構與鬆散結構的訪談問題，輔助研究者紀載受訪者當時的反應，增加描述的濃度，以利回答研究問題。

第二節 研究架構與假設

一、研究架構

本研究以「世代」、「工作滿意度」及「公共服務動機」為自變項，「性別」、「學歷」、「主管/非主管」則為控制變項，「參與協會或工會態度」為依變項，研究架構如下圖 3-1 所示。研究架構中自變項與依變項的關係，指涉四個主要構面：第一個構面為世代，欲驗證年輕世代（18~34 歲）與資深世代（50~65 歲）的公務人員，相較於中年世代（35~49 歲）公務人員來說，就參與公務人員協會與工會態度上的差異。第二個構面則是工作滿意度，驗證公務人員會不會因工作滿意程度之不同而影響其參與公務人員協會與工會之態度。第三個構面為公共服務動機，藉由測量公共服務動機之強弱，探討「已加入協會」者、「準備加入協會」者與「願意加入公務人員工會」者，與未加入協會、不打算加入協會以及「未表態願意加入公務人員工會」者彼此間之不同。最後的構面為控制變項，衡酌對勞

DOI:10.6814/NCCU202100998

動結社之態度必然與公務人力基本特性難以分割，故挑選性別、學歷與職務三個背景變項為控制變項納入研究架構。

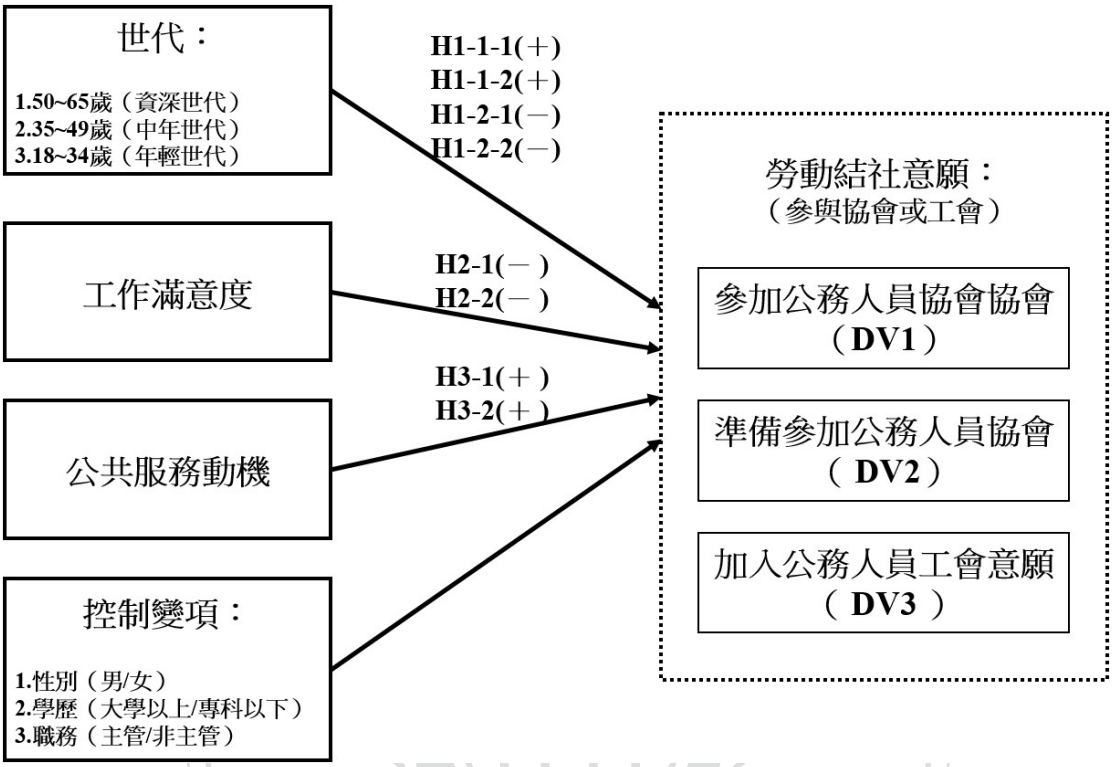

圖 3-1：研究架構圖（本研究自製）

National Chengchi University

二、研究假設

誠如學者所主張的的觀點主張，受雇者集體行動行為不但匯流各種議題，其背後的源頭因素更是複雜（Rosenbloom, 1998）。藉由過去社會學、勞動關係以及公共行政領與研究之文獻探討，縱使沒有學術理論直接描繪我國公務人員勞動結社意願之全貌，循著世代差異、工作滿意度與公共服務動機等論述內容抽絲剝繭，仍可拼湊出「有可能的」相關性，故本研究運用上述理論為基底，解釋自變項與依變項間的因果關係。另外，造就行為差異的根本重要因素，於公務人員勞動結社意願之實證研究上亦屬重要；過去的政治學理論中指出，性別與求取權力和影響力是有關的；而於勞動關係研究中，藍領勞工學歷通常較白領者為低，加上主管實質上係處在資方代表的地位，規劃勞動者的工作條件與執行管理措施，也是

DOI:10.6814/NCCU202100998

勞工欲抗衡之對象；職是，本研究也特別針對性別、學歷與主管/非主管職務等三個變項加以探討，增加研究假設之解釋力。

（一）世代：H1

文獻資料指出，台灣公務體系人力素質橫跨多個世代，從不同世代面對工作的價值觀角度出發，存有認知上的極大差異；再從民主政治發展的歷史，不同世代間在成長背景時的結社權利與言論自由制度空間均不同，教育政策亦有別；不但如此，隨著資訊通訊技術之發達，更使不同世代接觸到截然不同的科技產品服務。公務人員協會的制度本身已趕不及民主政治發展之速度，爭取維護個人權利之功能薄弱乃既存事實；另外，由維護集體利益趨向維護個人權利，已成為年輕世代的主流價值觀，故本研究於世代構面提出以下假設：

H1-1-1：相較於中年世代公務人員，資深世代公務人員參加公務人員協會意願較高。

H1-1-2：相較於中年世代公務人員，資深世代公務人員參加工會意願較高。

H1-2-1：相較於中年世代公務人員，年輕世代公務人員參加公務人員協會意願較低。

H1-2-2：相較於中年世代公務人員，年輕世代公務人員參加工會的意願較低。

（二）工作滿意度：H2

勞動結社行為發動之主因無論為何，其共同交集點均來自拉升個人工作的條件，最極端者當屬對工作懷抱高度怨懟，追求的是把不滿意變成滿意；但縱使未存在強烈的不滿意因素，添加資源、維持組織內的和諧，或順勢取得更多個人利益和抬高職場尊嚴與地位等等，都是各方理論分析後，肯認促使勞動結社行為發生之合理原因。公務人員協會雖然欠缺完善勞動三權功能，但仍然有協商、調解

DOI:10.6814/NCCU202100998

及爭議裁決的正面功能，亦得適度辦理會員福利與教育訓練；而工會被賦予改善工作條件的功能更不在話下。是以，本研究認為工作滿意度與勞動結社意願具有因果關係，且滿意度越低，越強化其勞動結社意願，研究假設如下：

H2-1：工作滿意度越低，參加公務人員協會意願就越高。

H2-2：工作滿意度越低，參加工會的意願越高。

（三）公共服務動機：H3

過去有關 PSM 的研究皆訂定在個體正向動機之上，無論是針對願意服務社會整體中不特定對象的公共服務行為導向；或是相對限縮範圍的親社會性與自我犧牲行為等等，PSM 之界定皆具「公益取向」。又，公務人員協會以「公益性社團法人」之地位為其宗旨，參與者須在公餘額外付出時間與心力投入組織運作，合理判斷應具有奉獻精神；另外，從解嚴以來公民結社的發展觀之，公民團體或工會也不時扮演政府推動公共政策協力夥伴之腳色，可知無論是公民團體或工會團體，均兼具社會公益功能。綜整以上觀點，本研究提出以下研究假設：

H3-1：公共服務動機越高的公務人員，參加公務人員協會之意願較高。

H3-2：公共服務動機越高的公務人員，參加工會之意願較高。

（四）控制變項

首先是以性別為控制變項。研究資料指出，個人參與政治和組織抵抗行為，會受到一些個人變數條件影響，不同的性別、年齡或影響社會地位的變數都會導致政治資源的差異，從而影響到政治參與行為的意願（沈清文、劉水深、黃俊英，1989；胡藹若，2005）。參閱文獻內容可知，女性參與工會運動具有結構性的阻力，在台灣也存在政治參與的性別差異，加上行使勞動結社爭議權亦屬於「政治參與」的一種（胡藹若，2005），故性別應具備影響勞動結社意願研究模型之特性。此外，曾有研究也發現，華人社會女性在生涯相關的動機會呈現 L 型趨勢—在生涯開端處於高位，但步入婚姻後迅速跌落（Cooke & Xiao, 2014），且生涯階

DOI:10.6814/NCCU202100998

段將影響女性於職場中的價值選擇排序（Jurgensen, 1978）。固本研究認為，延伸至與職場相關之勞動結社領域，亦有探討之價值。

其次是以學歷為控制變項。教育程度較高者較傾向用工作來實現自我、獲取成就感及滿足感；但教育程度較低者，傾向視工作為換取經濟價值和維繫生活條件的基礎，不同教育程度對工作價值觀不同，對於工作的滿意程度亦不同（洪瑞彬、劉兆明，2003）。而且，教育程度較高者相對而言容易獲得陞遷機會發展較佳、組織與社會地位較高的工作，組織內的管理階級學歷也普遍較技術勞動層級為高（Lincoln & Kalleberg, 1985），學歷與階級之關聯，學術研究與社會價值早已指證歷歷；是以，集體議價行為依循由下而上的路徑，帶有爭取經濟利益與基層的工作價值觀色彩，加入重要的基礎因素背景—也就是學歷變項，是驗證模型所須要的。

第三以主管/非主管職務為控制變項。公務人員協會制度設計參考工會制度精神，為避免高層主管一方面身居資方代表地位，另一方面又具有勞工身分，產生角色衝突問題，故限制政務人員與機關首長、副首長不得參加公務人員協會。然而，行政組織中負責指揮監督角色者，非僅僅侷限於負責政策決策與公文決行者而已，諸多一般管理措施之推動與員工溝通協調，責任往往落在中階主管與單位主管身上，倘若其加入協會或支持工會，自可預期難以避免角色衝突。是故，本研究將主管/非主管職務納入控制變項，一併討論。

最後，由組織管理角度探討員工的抵制行為方面可知，員工發動勞動結社，採取集體議價行為，就是明確表示對所屬組織的抵制，曾有的實證研究亦發現「女性」、「低學歷」、「職位低」的受測者對於工作管理措施偏向不滿意時，其投入抵制行為之態度與「男性」、「高學歷」、「職位高」等受測者有別（沈清文、劉水深、黃俊英，1989）。揆諸以上種種，皆屬本研究將性別、學歷與主管/非主管職務等重要的公務人力基本特性，設定為模型內控制變項之理由。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第三節 研究對象

一、問卷調查對象

本研究以量化研究法為主軸，以「台灣政府文官調查第五期（TGBS-V）」問卷調查對象為主要研究對象。「台灣政府文官調查（Taiwan Government Bureaucrat Survey；TGBS）」乃是台灣公務人員的「長期追蹤調查（panel study）」。該調查由陳敦源教授及各協同主持人從 2008 年開始，由計畫主管機關（原為國科會，現為科技部等）支助經費，已實施過四次公共行政學門之大型調查研究，具有「循證公共行政（evidence-based public administration）」之特色（董祥開、陳敦源、黃東益，2018）。TGBS-V問卷希望透過工作認知、公共價值、工作適合度及公共服務動機等面向的調查，更深入瞭解公部門的實際運作；調查對象為行政機關公務人員為主，調查時間為 2019 年 7 月至 9 月間，最後共回收 766 份問卷。由於該調查問卷樣本中，係以官等及性別做為抽樣架構，而本研究欲探討整體公務人力面貌之世代構面問題，從數據上觀察發現存在不少差異：樣本經統計後資深世代（50 至 65 歲）計 60 人，中年世代（35 至 49 歲）計 258 人，年輕世代（18 至 34 歲）計 428 人，合計 746 人（排除遺漏值 20 人）。相較於銓敘部 2020 年公布之 2019 年統計年報中全國公務人員概況表 3[33]，行政機關公務人員人事分類制度採官等職等併立制（以下簡稱為簡薦委制）者，共計 163,550 人，50 歲至 65 歲者計 52,280 人，35 歲至 49 歲者計 75,773 人，18 歲至 34 歲者計 35,497 人。因此，本研究以銓敘部統計年報人力素質為母數，進行原始問卷樣本之適合度檢定，發現卡方值達 593.276（$p<0.05$），顯示年輕世代樣本較多，中年與資深世代則較少，故針對原始問卷抽樣樣本進行加權，以加權後之理想回收比例樣本數作為量化研究分析依據，詳如下表 3-1 所示。

[33] 參考銓敘部銓敘統計網頁資料，取自：
https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&SecenNode=1387&Index=1
最後檢閱時間 2021 年 3 月 19 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 3-1：樣本結構表

簡薦委制人事分類制度人員			實際回收比例		理想回收比例		權重
世代	人數	比例	人數	比例	人數	比例	
資深世代	35,497	21.70%	60	8.04%	162	21.70%	3.975
中年世代	75,773	46.33%	258	34.58%	346	46.33%	1.340
年輕世代	52,280	31.97%	428	57.37%	238	31.97%	0.378
總計	163,550	100.00%	746	100.00%	746	100.00%	
附記：經適合度檢定卡方值為 593.276， p=0.000<0.05。							

※資料來源：本研究自製。

二、質性訪談對象

本研究採用質性訪談之目的，係為充實量化分析後的結果。質性訪談對象之立意抽樣，以「已加入」公務人員會之現職公務人員與「未加入」公務人員協會之現職公務人員為劃分類別依據，又鑒於研究假設設定世代為重要自變項，加上性別屬於本研究控制變項外，亦為 TGBS-V調查問卷之抽樣架構；是以，本研究擇取「參加協會」、「世代」、「性別」為訪談對象分類與選取依據，如表 3-2 所示；另，學歷和是主管/非主管職務，雖然也屬於本研究所挑選之控制變項，惟我國目前擔任公務人員資格上，學歷並非必要要件，且政府組織結構通常呈現年資年齡較高，官等職位也較高之現象，故本研究以盡量以拉人數比例之方式，作為上述兩項條件於作為受訪者篩選標準。此外，TGBS-V問卷發放時間為 2019 年，但本研究開始訪談的時間已是 2021 年，故基本資料之年齡欄位，以 2019 年當年的年齡呈現。最後，既然參加公務人員協會為選取抽樣對象之重要標準，便須納入參加公務人員協會受訪者各有其隸屬協會之條件，故於基本資料特別再加以區分標示。綜上，本研究深度訪談對象共 12 人，由研究者依序於 2021 年 5 月 8 日至 2021 年 5 月 13 日訪談完畢，渠等基本資料經去識別化後如表 3-3 所示。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 3-2：受訪者立意抽樣類別

	參加協會		未參加協會	
	男性	女性	男性	女性
資深世代	A1	A2	A3	A4
中年世代	B1	B2	B3	B4
年輕世代	C1	C2	C3	C4

※資料來源：本研究自製。

表 3-3：受訪者基本資料

代稱	性別	年齡	學歷	官等	是否為主管	參加協會	協會代稱
A1	男	60	碩士	薦任	是	參加	甲
A2	女	55	碩士	簡任	是	參加	乙
B1	男	40	大學	薦任	是	參加	丙
B2	女	48	大學	薦任	是	參加	甲
C1	男	30	大學	薦任	否	參加	甲
C2	女	33	碩士	薦任	否	參加	丁
A3	男	56	碩士	簡任	否	未參加	
A4	女	58	大學	薦任	是	未參加	
B3	男	38	大學	薦任	否	未參加	
B4	女	42	大學	薦任	是	未參加	
C3	男	30	碩士	薦任	否	未參加	
C4	女	29	大學	薦任	否	未參加	

※資料來源：本研究自製。

本研究深度訪談之題綱，共分 8 題，係針對研究問題以及量化研究涉及的變項設計，由於立意抽樣時，已將「已加入」公務人員會之現職公務人員與「未加入」公務人員協會之現職公務人員主要劃分類別，故對兩類人員之部分的訪談內容有些許不同。第 1 題是研究問題的核心問題，關於現職公務人員對加入協會的態度，可對應至問卷 Q44 以及 Q45，以及未來若是成立工會是否表示支持，可對

DOI:10.6814/NCCU202100998

應至問卷 Q48；欲藉由問題蒐集對集體議價行為之功能以及發起結社行為的根本動機等資料。第 2 題及第 3 題欲探討世代對結社意願的影響，故特別針對已參加者詢問在協會內，與不同世代會員與會務運作上的互動經驗。第 4 題為加強對量化研究假設之研證，詢問受訪者對工作上之整體滿意程度。第 5 題至第 6 題之設計旨在探詢受訪者之公共服務動機，以問題作為挖掘參與協會與未參與協會之公務人員兩者與傾向「親社會性」及「利他主義」間的態度差異；亦觀察與政策制定關注、公共利益承諾、同情心、自我犧牲等四個構面之表現。最後，為充分運用半結構式訪談提供受訪者較寬廣回應空間的特性，另外設計第 7 題及第 9 題引導受訪者表達更多看法。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 3-4：深度訪談題綱

研究問題	理論依據	涉及的量化研究變項與問卷內容	訪談內容：「已參加公務人員協會者」	訪談內容：「未參加公務人員協會者」
現職公務人員對勞動結社的態度為何？	1.Rosenbloom（1998），受雇者集體行動是種「議價行為」，有影響政府「管理」、「政治」及「法律」三方面的功能。 2.怨懟理論（Muller & Jukam, 1983）、資源動員理論（Klandermans, 1984）、理性選擇理論（Olson, 1965）。	依變項： 1.Q44：請問您是否有參加公務人員協會？ 2. Q45：若您尚未加入，請問您未來是否考慮參加公務人員協會？ 3.Q48：請問倘若未來另外成立「公務人員工會」，您會加入嗎？	1.請問您當初是基於什麼原因參加公務人員協會？如果是工會，會更想參加嗎？	1.您有考慮參加公務人員協會嗎？如果是工會，會更想參加嗎？
世代差異是否會對公務人員勞動結社的意願造成影響？	黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀（2017）研究發現，資深世代可能受到傳統威權時期的工作價值觀影響，或基於領導主管職務之考量，首重的是「工作責任感」；而解嚴後出生的年輕世代，則為達成「工作與生活的衡平」，相對於公共服務的責任，更重視個人生活品質，此價值觀也反映在對個人的權益的爭取行為上。	自變項（世代）： 1.18 歲至 34 歲年輕世代。 2.35 歲至 49 歲中年世代。 3.50 歲至 65 歲資深世代。	2.依據您的觀察，參與協會的同仁有比較年長（或年輕）嗎？ 3.您有沒有和不同年齡層的同仁在協會內互動的經驗？是比較正向的還是負面的？有沒有最令您印象深刻的事情？	2.依據您的觀察，參與協會的同仁有比較年長（或年輕）嗎？ 3.您有和不同年齡層的同仁在互動的經驗是比較正向的還是負面的？有沒有最令您印象深刻的事情？
工作滿意度是否會對公務人員勞動結社的意願造	沈清文、劉水深、黃俊英（1989）研究發現，員工對組織的管理措施滿意度較低時，對組織會有顯著的攻擊傾向，尤其是傾向發動集體議價	自變項（工作滿意度）： Q40_6：整體來說，我很滿意我目前的工作。	4.整體來說，您對目前的工作滿意嗎？有沒有覺得哪些方面可以更好？這會促使您參與協會或支持成立工會嗎？	

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 3-4：深度訪談題綱

研究問題	理論依據	涉及的量化研究變項與問卷內容	訪談內容：「已參加公務人員協會者」	訪談內容：「未參加公務人員協會者」
成　影響？	等抵制行為。			
公共服務動機是否會對公務人員勞動結社的意願造成影響？？	1.Schott et al.（2019）認為 PSM、親社會動機和利他主義雖然是相似的概念，但彼此在目標對象、作用時間以及所處的行為階段三個面向上，仍有所不同。 2.Perry（1996）指出公共服務動機」，它具有追求至善與公共利益的特徵，應該成公共組織成員必要的獨特心理傾向，又可再細分成政策制定關注、公共利益承諾、同情心、自我犧牲等 4 個面向	自變項（公共服務動機）： 1.Q42_1~Q42_3：政策制定關注。 2..Q42_4~Q42_6：公共利益承諾。 3.Q42_7~Q42_9：同情心。 10.Q42_10~Q42_12：自我犧牲。	5.除了上班時間以外，您平常會時常關心社會時事嗎？有沒有參與公共事務的經驗？ 6.您有沒有想過運用協會的力量幫助更多的人？想幫助的是公務同仁還是社會上的弱勢團體？	
開放式問題： 7.您對於我國公務人員勞動結社的制度，有什麼建議？ 8.除了上述內容以外，您還有什麼想要分享或建議的？。				

※資料來源：本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第四節 變項衡量與操作化

一、依變項：勞動結社意願

（一）參加公務人員協會行為

公務人員協會本質除為公益法人性質外，亦具有保障公務人員結社權，得對主管機關提供政策建議、對部分行政管理措施提出協商與辦理會員福利及教育訓練等功能（劉昊州，2006），本研究之研究問題欲探討「現職公務人員對參與協會的態度為何？哪些公務人員會參與協會？」而問卷第 44 題「請問您是否有參加公務人員協會？」，係明確表態是否已經參加公務人員協會之狀態，可作為回答研究問題之基本資料。故以「否（編碼為 0）」和「是（編碼為 1）」為依變項設計。

（二）準備參加公務人員協會行為

由於公務人員對協會之參與長期以來並不踴躍，但仍不排除部分公務人員處在觀望階段，問卷第 45 題「若您尚未加入，請問您未來是否考慮參加公務人員協會？」，即對尚未加入者再進行一次意願調查，以「否（編碼為 0）」和「是（編碼為 1）」為依變項。

（三）加入公務人員工會意願

完整的勞動結社權全包涵「結社權」、「協商權」與「爭議權」，旨在拉近勞工與雇主間的資源落差，以集體議價行為保障勞動者權利。目前公務人員協會僅具有部分功能，雖仍屬於廣義勞動結社概念一環，實不宜將加入協會與否，或是存有加入協會之意願與否，推論為公務人員對勞動結社行為之完整態度。然而，我國公務人事法令不具有籌組工會落實完整勞動結社權之空間，故本研究需要建構假設的情境。問卷第 48 題「請問倘若未來另外成立『公務人員工會』，您會加入嗎？」即基於未來公務人員若能行使完整勞動結社權之情境下，進行集體議價

DOI:10.6814/NCCU202100998

行為態度之意願調查，此題具有三種選項：「是」、「否」、「不一定」。為使研究結果更趨明確，故合併「否」與「不一定」之選項結果，轉換變項為「不表態或不加入」。基此，本題之依變相為「不表態或不加入（編碼為 0）」與「表態加入（編碼為 1）」。

二、自變項

（一）世代變項

有研究發現，世代的時間切割點不易設定，為研究之重要限制。張禎庭（2019）以基隆市警察局所屬派出所成員為研究對象，將 1960（五年級）到 1990（八年級）間出生的人以十年為區分基準切割成個四代後，輔以問卷調查分析發現不同世代警察人員在「政策評估」、「超勤加班費」、「工作生活品質」、「警察工作認同」等變項上並未呈現顯著差異。是以，本研究世代變項之操作化定義，主要考量以下面向：

其一，是在台灣近 30 年來重大的社會環境變化與教育政策的綜合節點，本研究觀察對象於 2019 年時屆 34 歲者，恰好是 1984 和 1985 年生，其受國民教育期間適逢 2001 年起，廢除過去行之多年之高級中學聯招方案，改採全面實施「高級中學多元入學方案」及「高級職業學校多元入學方案」（吳俊憲，2001）。此外，功能型智慧型手機在 2007 年起大行其道，尤其是 IPhone 的推出，帶動使用者習慣的全新革命，也大大提升智慧型手機的普及率（梁峻榕，2009）；此一手持行動裝置革新階段，正值 1984 和 1985 年出生者大學畢業後（約 22 至 23 歲），繼續深造或邁入職場的時間點，於其工作與生活皆造成跨時代之影響。

其二，是台灣近 30 年來的關鍵民主政治重要進展的歷史節點，也就是「解嚴」。2019 年已滿 49 歲者，為 1970 年出生，他們在年滿 18 歲具備應國家考試資格之時間點[34]，適逢解嚴的 1988 年，故 50 歲以上與 49 歲以下成為解嚴前後

[34] 參照立法院法律系統網站資料，依據 1986 年施行的《公務人員考試法》第 16 條及第 19 條規定，具備高中職以上學歷者得應普通考試；具備國中以上學歷畢業者得應特種考試之丁等考試，

DOI:10.6814/NCCU202100998

進入政府服務的兩個不同世代，為另一個年齡層劃分點。最後，依據 2019 年銓敘部統計年報，全國公務人員概況表 3，按年齡層分由低至高，除最低與最高的年齡層外均為每 5 年一組，共分為 18 至 24 歲、25 至 29 歲、30 至 34 歲、34 至 39 歲、40 至 44 歲、45 至 49 歲、50 至 54 歲、55 至 59 歲、60 至 64 歲以及 65 歲以上等 10 組，該年報的年齡層區分方式，正好在合併部分年齡層後與本研究之世代分類計算基礎相同。基於以上理由，本研究將第 2 題「請問您的出生年」之樣本轉換為資深世代（50 至 65 歲）、中年世代（35 至 49 歲）與年輕世代（18 至 34 歲），以虛擬編碼方式將中年世代編為參照組（編碼為 0），資深世代與年輕世代則分別與其作為對照組（編碼為 1）。

（二）工作滿意度

工作滿意度可泛指員工對工作上各方面的感受回饋，無論是對有形的制度或無形的職場工作氛圍皆屬之。過去研究已將工作滿意度劃分為工作場域的滿意度、薪資滿意度、升遷滿意度、主管滿意度、同儕滿意度以及整體工作滿意度等構面，並進一步達成量表化（Robie, Ryan, Schmieder, Parra & Smith, 1998）。檢視 TGBS-V問卷內容發現，第 40_1 題至第 40_7 題之設計為測量工作滿意度，共計 7 題且包含上述測量工作滿意度的各個構面，均採用 Likert.六點尺度衡量。又，本研究主要研究問題基於公務人員對組織不滿時，是否傾向發動集體議價等抵制行為（沈清文、劉水深、黃俊英，1989），故僅選取問卷中最關鍵的第 40_2 題「整體來說，我很滿意我目前的工作」，用於本研究的工作滿意度研究變項。因此變項採單題設計概念，故後續不特別加以執行探索性因素分析及內部一致性信度分析。

（三）公共服務動機

該考試及格滿三年者得應普通考試，故任公職年齡約為 18 歲以上，且當時普通考試以上等級的全國性考試，為以人事分類制度採簡薦委制之一般行政機關的主要考試用人管道。取自：https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0^988118890C066A19811881970660188998814DE6609A811BA10C

DOI:10.6814/NCCU202100998

過去研究在測量公共服務動機時多採用 Perry（1996）研發之量表， 該量表是以 Knoke 與 W-Isak（1982）提出的「理性（rational）」、「規範（norm-based）」、「情感（affective）」等 3 個動機面向來建構公共服務動機之基底，之後再根據前述面向發展出「公共決策的吸引（attractive to public policy making）」、「公共利益及公民責任的承諾（commitment to the public interest and civil duty）」、「同情心（compassion）」以及「自我犧牲（self-sacrifice）」等 4 個因素構面，共計 24 個題目的測量工具（吳宗憲，2014）。檢視 TGBS-V問卷後，該問卷內容中第 42_1 至 42_12 共計 12 題，採用 Likert 六點尺度衡量，引受訪者做出選擇。上述 12 題經本研究觀察後發現實質對應公共利益承諾、同情心、自我犧牲等 3 個構面，與 Perry（1996）公共服務動機量表相近，故加以採用。惟公共服務動機原始問卷並非使用中文表示，故習慣上須對公共服務動機問卷翻譯版進行因素分析與內部一致性信度分析，本研究亦採用之。

（四）控制變項

量化研究為了避免自變項（X）與依變項（Y）之間的關係受到第三種變項（Z）的干擾影響，導致研究分析結果的自變項與依變項間關係弱化，呈現「虛假關係（spurious relationship）」，實務上可採取多元迴歸策略，將自變項（X）與第三種變項（Z）一併投入迴歸模型中，此時 Z 即稱為「控制變項」（邱皓政，2019：374-375）。TGBS-V問卷樣本取自文官系統，包含常見的人口特質與統計變項，故本研究篩選與文獻有關且重要者，納入控制變項，其操作化方式為：「性別」為問卷第 1 題，將直接使用，為類別處理變項；「學歷」為問卷第 4 題，原始樣本分為高中職以下、專科、學士、碩士、博士等 5 個類別，本研究考量到 109 年底全國公務人員具大專以上教育程度者為 92.96%（90 年底為 66.61%），20 年間增加 26.35 個百分點，其中 109 年底研究所者占 25.35%（90 年底為 5.62%），20 年間由於我國高等教育更加普及，整體公務人員教育程度明顯提升（王雪芳，2021），不過未來較有升遷發展性，擔任薦任官等之初任考試（高考三級、特考

DOI:10.6814/NCCU202100998

三等以上）需要大學以上學歷，但初任考試僅取得委任官等者以下則不需要（普通考試及初考、特考四等及五等），故進一步合併變項，轉換為「專科以下（編碼為 0）」及「大學以上（編碼為 1）」等兩種變項。職務性質分為「主管／非主管職務」為問卷第 10 題，亦直接使用，為類別處理變項。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 3-5：變項操作化彙整表

變項	類型	主構面	題項	操作化方式	信效度分析
自變項	世代	年齡	q2	1.2019 減出生年 2. 資深世代（35 至 49 歲）、中年世代（35 至 49 歲）、年輕世代（18 至 34 歲） 3.虛擬編碼	否
	工作滿意度	工作滿意度	q40_2	直接使用	否
	公共服務動機	公共服務動機	q42_1~12	加總平均	是
	控制變項	性別	q1	直接使用	否
		學歷	q4	1.合併為大學以上及專科以下兩種變項 2.虛擬編碼	否
		職務性質	q10	直接使用	否
依變項	勞動結社意願	參加公務人員協會行為	q44	直接使用	否
		準備參加公務人員協會行為	q45	直接使用	否
		加入公務人員工會意願	q48	轉換變項	否

※資料來源：TGBS-V，本研究自行整理。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

第四章 資料分析與解釋

本研究採用量化研究法語質性研究法之「交融模式」(fused model)，合併使用兩種方法論以探究相同之研究問題(紐文英，2015：513-14)。量化研究方面，本章將對次級資料之描述性統計檢視，分析樣本的分情形後，再針對部分構面進行因素分析與內部一致性信度分析，接續使用二元邏輯斯迴歸分析變項關係。質化研究方面，將整理訪談題綱並研究架構適度歸納。最後，搭配次級資料分析及訪談結果，解釋本研究蒐集之資料。

第一節 次級資料分析

一、描述性統計

(一)樣本資料特性：非連續變項

於本研究資料統計分析及推論前，須透過樣本的個人基本資料，包括性別、世代(加權後)、學歷、職務性質等逐項盤點，上述變項皆為非連續變項。另外，本研究之依變項為參加公務人員協會行為、準備參加公務人員協會行為與加入公務人員工會意願等，同屬於非連續變項，故以下合併於表 4-1 說明之。經 SPSS (Statistical Product and Service Solutions) 統計軟體分析後，問卷回收樣本 766 份，有效樣本為 606 份。整體樣本在「性別」變項上，男性有 390 人(50.9%)，女性有 376 人(49.1%)男性樣本略多於女性。在「世代」變項上，分布於中年世代的樣本最多，有 346 人(45.2%)，資深世代的樣本最少，為 162 人(21.1%)，但此樣本屬性有 20 筆系統遺漏值。在「學歷」變項上，樣本的學歷大多為大學以上畢業，有 724 人(94.5%)，專科以下學歷僅有 42 人(5.5%)。在「職務性質」變項上，樣本多為非主管，有 711 人(92.8%)，主管僅有 54 人(7.1%)，有 1 筆系統遺漏值(0.1%)。「參加公務人員協會行為」變項，已經參加公務人員協會者僅有 78 人(10.2%)，未加入者高達 686 人(89.6%)，有 1 筆系統遺漏值

DOI:10.6814/NCCU202100998

（0.2%）。「準備參加公務人員協會行為」變項係以受訪者「未參加公務人員協會」者為前提，故樣本合計 686 人，其中沒有意願而選擇「否」有 399 人（52.1%），

表 4-1：樣本資料（非連續變項）次數分配表

變項	類別	次數	有效百分比
性別	男	390	50.9%
	女	376	49.1%
	系統遺漏值	0	0.0%
世代（加權後）	資深世代（50 至 65 歲）	162	21.1%
	中年世代（35 至 49 歲）	346	45.2%
	年輕世代（18 至 34 歲）	238	31.1%
	系統遺漏值	20	2.6%
學歷	專科以下	42	5.5%
	大學以上	724	94.5%
	系統遺漏值	0	0.0%
職務性質	非主管	711	92.8%
	主管	54	7.1%
	系統遺漏值	1	0.1%
參加公務人員協會行為	否	686	89.6%
	是	78	10.2%
	系統遺漏值	1	0.2%
準備參加公務人員協會行為	否	399	52.1%
	是	239	31.2%
	系統遺漏值	128	12.7%
加入公務人員工會意願	不表態或不加入	401	52.3%
	表態加入	357	46.6%
	系統遺漏值	8	1%

n=766，有效 n=606。

※資料來源：本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

有意願而選擇「是」有 239 人（31.2%），沒有意願者較有意願者為多，但有高達 128 筆系統遺漏值（12.7%）。最後，「加入公務人員工會意願」變項選擇不表態或不加入者有 401 人（52.3%），明確表態加入者為 357 人（46.6%），故偏向不表態與不加入者較多，另有 8 筆系統遺漏值（1%）。

（二）樣本資料特性：連續變項

本研究所使用的非連續變項樣本，有工作滿意度與公共服務動機兩項，測量態度基準皆採用 Likert.六點尺度衡量，分為非常同意（6）、同意（5）、有點同意（4）、有點不同意（3）、不同意（2）、非常不同意（1），以下說明資料特性如表 4-2。在工作滿意度變項，受訪公務人員對工作呈現「有點不同意」偏向「有點同意」之看法，其平均數為 3.74，標準差達 1.056；可判斷受訪公務人員對自己的工作不願意直接給予高強度的正面評價，偏向保留與不滿。其次是公共服務動機變項，受訪公務人員整體來說具有中高度的公共服務動機，其平均數為 4.2501，標準差僅 0.66924；據統計資料可推論，渠等普遍具備較正向的為民服務態度，對於公共政策與弱勢者，亦願意表示積極關心及關懷。

表 4-2：樣本資料（非連續變項）描述性統計

變項	次數	最小值	最大值	平均數	標準差
工作滿意度	759	1	6	3.74	1.056
公共服務動機	758	1	6	4.2501	0.66924

n=766，有效 n=606。

※資料來源：本研究自行整理。

（三）小結

根據以上樣本資料特性，綜合說明如下：有關自變項的部分，受訪者之公務人力呈現男性與女性均衡，35 至 49 歲中年世代為公務人力主力，專科以下學歷占比頗低，以非主管職務為主要調查對象，這些受訪公務人員呈現低度工作滿意度，高度公共服務動機之現象。而依變項指涉的勞動結社意願方面，10%左右的

DOI:10.6814/NCCU202100998

受訪者有參加公務人員協會，與銓敘部統計全國公務人員餐與協會人數資料比例相近；尚未參加公務人員協會者不到一半表示有意願參加公務人員協會，且選擇不回答者高達 128 人；而對於入公務人員工會之意願，明確表態會加入者僅 46.6%，未達半數。

二、信、效度分析

本研究使用 TGBS-V調查受訪者公共服務動機之問卷內容，因該問卷內容有關「公共服務動機」之主構面下具有四個具量表性質的次構面，故須透過探索性因素分析與內部一致性分析確認研究變項的結構。

（一）探索性因素分析

因素分析（factor analysis）係採用「主成分分析法」（principle components analysis），做為因素選取與計算方法。而探索性因素分析（exploratory factor analysis, EFA）主要被用來尋找變項內所潛藏的因素結構與關係（邱皓政，2019：422）。本研究選用「主成分分析法」及直交轉軸中的「最大變異法」分析題項，首先，在因素的萃取及轉軸方法上，設定特徵質（eigenvalue）為 1 作為萃取量的基準，代表所萃取出的基準都能解釋最少 1 題以上的變異量；其次，因素負荷量的選擇標準原則以參考樣本規模判定，常對大樣本採寬鬆標準（如 200 份以上，因素負荷量可為 0.400）對小樣本則採嚴格標準（如 120 份以下，因素負荷量須達 0.500）（Hair, Black, Babin & Anderson, 2010），本研究所使用的次級資料 TGBS-V調查問卷原始樣本數達 766 份，排除各個變項之無效樣本後，有效樣本為 606 份，應屬大樣本規模，惟評估變項之間的因素需確認達到顯著關聯性，故仍採用因素負荷量為 0.500 的標準，另外於完成探索性因素分析後，再以加總平均達到資料縮減（data reduction）之效果，配合內部一致性信度分析，以利作為後續研究分析之變項。

DOI:10.6814/NCCU202100998

有關納入探索性因素分析之要素之參照基準，本研究以「TGBS-V調查問卷原始編碼簿內容」為準據，判斷標準以答題者之感受及因素分析結果為斷；換言之，受訪者能感受到各題項彼此間具有關連性，而非各自獨立之題項，且經探索性因素分析結果，單一構面之題項須至少有三到五題以上（Velicer & Fava, 1998）。

本研究公共服務動機變項之組成，於 TGBS-V調查第 42_1 題至第 42_12 題共計 12 題，分析結果如下表 4-3 所示：根據探索性因素分析結果，平均取樣之適切量數（Kaiser-Meyer-Olkin, KMO）為 0.887，巴特雷球型檢定（Bartlett's sphericity test）卡方值為 5467.887，經統計顯著性檢定後達 0.01（p=0.000<0.01）顯著水準，故可知本研究所採用問卷之公共服務動機構面，各題項之間具高度相關性，尚屬妥適。進一步檢視後，發現主構面變項下再分離出三個次構面，且次構面之分布情形均未出現交叉因素負荷量（cross loading），其各別單一因素題項亦不少於三題。此外，本研究於審視文獻資料評估題旨後，得知 TGBS-V調查問卷中，公共服務動機之三個次構面理論基礎係依據「公共利益承諾」（q42-2、Q42-1、Q42-3、Q42-5、Q42-4、Q42-6）、「自我犧牲」（q42-11、q42-12、q42-10）及「同情心」（q42-9、q42-8、q42-7）（陳敦源、黃東益、柏門，2018）。有關各個因素負荷量之範圍，公共利益承諾為 0.645 至 0.798；自我犧牲為 0.708 至 0.847；同情心為 0.441 至 0.861，各因素對觀察變項之解釋變異量於平方和負荷量及轉軸平方和負荷量達 71.94%，達到「優秀」狀態（邱皓政，2019：466-467）。據上，問卷之構面分部符合理論預期，具有建構效度，基此，本研究全數保留題組內之題項，不再增刪修改。

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 4-3：公共服務動機變項探索性因素分析結果

問卷題號/敘述	公共利益承諾	自我犧牲	同情心	共同性
q42_2 看到他人能從公共計畫中受益能帶給我相當大的滿足感。	**0.798**	0.116	0.198	0.689
q42_1 我對有益於國家社會的公共計畫深感興趣。	**0.775**	0.144	0.115	0.634
q42_3 與他人分享自己對政策的觀點對我而言是極有吸引力的事情。	**0.686**	0.270	0.254	0.529
q42_5 有意義的公共服務對我很重要。	**0.667**	0.259	0.129	0.608
q42_4 我認為公共服務是一種公民責任。	**0.660**	0.436	0.253	0.578
q42_6 為公共利益奮鬥是我的職責。	**0.645**	0.284	0.286	0.690
q42_11 只要我認為對大眾有利，我願意冒著失去陞遷機會的風險去爭取。	0.212	**0.847**	0.230	0.691
q42_12 我認為大我之責任當在小我之前。	0.260	**0.785**	0.083	0.816
q42_10 對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義。	0.294	**0.708**	0.305	0.681
q42_9 當看到人們的悲慘或痛苦時我會感到難過。	0.161	0.144	**0.861**	0.788
q42_7 當我看到弱勢的人受害總是感到於心不忍。	0.226	0.151	**0.744**	0.628
q42_8 我經常提醒自己，人們總是互相依賴的。	0.227	0.268	**0.441**	0.317
				總計
特徵值	5.944	1.424	1.265	8.633
特徵值變異百分比	49.531	11.866	10.543	71.940
附註	KMO=0.887	$x^{2=}$5467.887	p=0.000<0.01	

※資料來源：TGBS-V，本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

（二）內部一致性信度分析

本研究亦針對 TGBS-V調查問卷內公共服務動機變項，採取內部一致性分析如表 4-4 所示：分析結果顯示整體構面之 Cronbach's α 值達到 0.905，進一步針對三個次構面分析，得知「公共利益承諾」次構面 Cronbach’s α 值為 0.898；「自我犧牲」次構面 Cronbach’s α 值為 0.882；「同情心」構面 Cronbach’s α 值為 0.759。再檢視構面中各題項，發現若是選擇刪除任何一題，更正後的整體構面之 Cronbach’s α 值皆未達到更正前之 0.905 的水準。承上述，依據內部一致性分析後的結果，該問卷主構面及次構面之 Cronbach’s α 值皆高於 0.700，具備良好的內部一致性水準（邱皓政，2019：466-467），固本研究不再刪減構面內之任何題項。

表 4-4：公共服務動機變項構面內部一致性信度分析結果

主構面 Cronbach's α	次構面 Cronbach's α	題號	刪除後 Cronbach's α
公共服務動機： 0.905	公共利益承諾： 0.898	q42_1	0.897
		q42_2	0.896
		q42_3	0.897
		q42_4	0.894
		q42_5	0.894
		q42_6	0.889
	同情心： 0.759	q42_7	0.902
		q42_8	0.904
		q42_9	0.902
	自我犧牲： 0.882	q42_10	0.894
		q42_11	0.899
		q42_12	0.895

※資料來源：TGBS-V，本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

（三）小結

如前所述，經因素分析後發現，12 題「公共服務動機」的題項均屬同一個構面， KMO 值為 0.887 再經信度分析得到 Cronbach's α 係數為 0.905，可見這些題項在測量上是具信效度的。故本研究將採用加總平均法，將這 12 個題項重新編碼為一個變數，接續將各自變項與依變項納入二元邏輯斯迴歸分析模型當中。

三、二元邏輯斯迴歸分析

本研究利用邏輯斯迴歸模式針對各變項所蒐集彙整之資料進行分析。二元邏輯斯迴歸分析（binary logistic regression），適用校標之依變項為二元類別資料的情形（邱皓政，2019：422）。此種分析方式，係因過去研究上常遇到依變項屬於二元變項（binary variable）之情形，例如醫療方面是否受感染疾病、消費者對特定商品是否購買、銀行信用卡帳單是否逾期繳費、駕駛車輛是否違規等，又於這類變項只有「是」、「否」二元對立的可能，故據以建立之迴歸模型稱為二元邏輯斯迴歸（葉名山、吳承瑋，2018）。異言之，二元邏輯斯迴歸在應用上，不受多元常態分配的假設限制，可於依變項為二元型態，且自變項同時包含連續變項或離散資料形態時使用（Menard, 2018）。採用二元邏輯斯迴歸分析時，將針對類別行變項計算「勝算對數比」（odds ratio）判斷自變項與依變項之間的反應強度[35]；要之，勝算對數比是一件事情會發生的機率除以不會發生的機率，以利邏輯斯迴歸分析進行類別預測，建構決策模型（余惠芳，潘麗卿，2014）。

由於本研究所參考之次級資料，經操作化後將公務人員勞動結社意願之三種依變項設定為「是」或「否」與「表態加入」或「不表態或不加入」，屬二元變數（binary response variable），而依變項（包含控制變項）中「世代」、「性別」、「學歷」、「職務性質」為離散資料形態；另外，「工作滿意度」及「公共服務動機」則為連續變項，故選擇以二元邏輯斯迴歸模型分析自變項及依變項資料。本

[35] 勝算對數比（odds ratio）於 SPSS 統計軟體報種中以 EXP(B)欄位內數值呈現。

DOI:10.6814/NCCU202100998

研究將分別設定三組「二項勝算對數模型」（Binary Logit Model），以分析探討TGBS-V調查問卷資料內容。

（一）模型一：依變項為參加公務人員協會行為

在參加公務人員協會行為的解釋因素方面（模型一），影響受訪者參加公務人員協會行為之相關因素，基本資料控制變項部分，只有「學歷」（β= -1.183，EXP(B)=0.306）有顯著性影響（p<0.01），大學以上學歷者相較專科以下學歷者，其參加意願顯然較低，可推知學歷越低，越可能出現參與公務人員協會的行為。其他控制變項如「性別」、「職務性質」等並不會影響受訪者參加公務人員協會行為；再觀察其他自變項，發現「世代」、「工作滿意度」及「公共服務動機」皆不會對參加公務人員協會行為產生影響。

（二）模型二：依變項為準備參加公務人員協會行為

在準備參加公務人員協會行為的解釋因素方面（模型二），影響受訪者未來準備參加公務人員協會行為之相關因素，基本資料控制變項部分，反而是「性別」於放寬檢驗標準後（β= -0.301，EXP(B)=0.74）有顯著性影響（p<0.1），女性相較於男性，未來更不容易出現參加公務人員協會的行為。而其他控制變項其他控制變項如「學歷」、「職務性質」等並不會影響受訪者未來參加公務人員協會之行為；再觀察其他自變項，發現「公共服務動機」（β= 0.506，EXP(B)=1.659）之程度高低，對未來參加公務人員協會之行為有顯著性影響（p<0.01），其公共服務動機每提升一個單位，未來會參加協會者比未來不參加高出 1.659 倍，可推論公共服務動機越高，未來參加協會的機會越高。但「世代」與「工作滿意度」皆不會對參加公務人員協會行為產生影響。

（二）模型三：依變項為加入公務人員工會意願

DOI:10.6814/NCCU202100998

在加入公務人員工會意願的解釋因素方面（模型三），影響受訪者未來準備參加公務人員協會行為之相關因素，基本資料控制變項部分，「性別」（β= -0.647，EXP(B)=0.524）呈現顯著差異（p<0.01），女性相較於男性，更不具加入公務人員工會的意願；「學歷」（β= -1.183，EXP(B)=0.306）亦呈現顯著（p<0.05）；在「職務性質」變項，於放寬檢驗標準後（β= -0.474，EXP(B)=0.623）有顯著差異（p<0.1），非主管相較於主管更有意願參加公務人員的工會。自變項部分，世代變項中「年輕世代」於放寬檢驗標準後（β= -0.34，EXP(B)=1.405）有顯著差異（p<0.1），相較於中年世代，更沒有意願於未來加入公務人員工會；而模型中「工作滿意度」（β= -0.331，EXP(B)=0.718）確實呈現明顯影響（p<0.01），顯示工作滿意度每提升一個單位，參加工會的意願將降低 0.718 倍，也就是工作滿意度越高，未來成立工會將選擇不表態或不加入；最後，「公共服務動機」（β= 0.607，EXP(B)=1.835）對加入公務人員工會之行為亦有顯著性影響（p<0.01），其公共服務動機每提升一個單位，「表態參加」者相較於「不表態或不加入」者，其參加工會的意願高出 1.835 倍，可推論公共服務動機越高，未來參加工會的機會越高。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

表 4-5：各研究變項二元邏輯斯迴歸二項勝算對數模型分析結果

研究變項	模型一 DV=參加公務人員協會行為 (Q44：是/否)	模型二 DV=準備參加公務人員協會行為 (Q45：是/否)	模型三 DV=加入公務人員工會意願 (Q48：表態加入/不表態或不加入)
控制變項			
性別 （1=女性）	-0.053	**-0.301*** **（Exp[B]=0.74）**	**-0.647***** **（Exp[B]=0.524）**
學歷 （1=大學以上）	**-1.183***** **（Exp[B]=0.306）**	0.237	**-0.566**** **（Exp[B]=0.568）**
職務性質 （1=主管）	0.45	-0.337	**-0.474*** **（Exp[B]=0.623）**
世代			
1=年輕世代 （18~34 歲）	-0.527	0.208	**-0.34*** **（Exp[B]=1.405）**
1=資深世代 （50~65 歲）	-0.074	0.17	-0.221
工作滿意度	0.134	0.012	**-0.331***** **（Exp[B]=0.718）**
公共服務動機	0.202	**0.506***** **（Exp[B]=1.659）**	**0.607***** **（Exp[B]=1.835）**
常數項	-2.208**	-2.89***	-1.279

附註：各個欄內數字為 β 值，括號內數值為勝算對數比（odds ratio），* p<0.1， p<0.05，*** p<0.01，有效次數為 606，遺漏值為 160。**

※資料來源：TGBS-V，本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第二節 質性資料分析

本節整理目前已參加公務人員協會，與未參加公務人員協會受訪者之深度訪談資料，配合研究變項探討公務人員勞動結社的意願，分別從對勞動結社行為態度上的反應、與不同世代間相處及共事的回饋、對工作滿意程度之評價以及對公共服務與利他行為之態度，還有受訪者的其他回應，依序分析訪談內容，進一步歸納受訪者對參加公務人員協會（包含已加入及準備加入）、和未來如果存在公務人員工會之加入意願。

訪談大綱共有 8 題，為配合訪談者背景，第 1 題及第 3 題依據目前參加公務人員協會與否略有區分，分別為：1.參加協會：請問您當初是基於什麼原因參加公務人員協會？如果是工會，會更想參加嗎？／未參加協會：您有考慮參加公務人員協會嗎？如果是工會，會更想參加嗎？2.依據您的觀察，參與協會的同仁有比較年長（或年輕）嗎？依據您的觀察，參與協會的同仁有比較年長（或年輕）嗎？3.參加協會：您有沒有和不同年齡層的同仁在協會內互動的經驗？是比較正向的還是負面的？有沒有最令您印象深刻的事情？／未參加協會：您有和不同年齡層的同仁在互動的經驗是比較正向的還是負面的？有沒有最令您印象深刻的事情？4.整體來說，您對目前的工作滿意嗎？有沒有覺得哪些方面可以更好？這會促使您參與協會或支持成立工會嗎 5.除了上班時間以外，您平常會時常關心社會時事嗎？有沒有參與公共事務的經驗？6.您有沒有想過運用協會的力量幫助更多的人？想幫助的是公務同仁還是社會上的弱勢團體？7.您對於我國公務人員勞動結社的制度，有什麼建議？8.除了上述內容以外，您還有什麼想要分享或建議的？。以下將以研究變項對應資深世代（50 至 65 歲）、中年世代（35 至 49）與年輕世代（18 至 34）三個世代之受訪者，整理訪談結果。

一、世代對勞動結社意願的影響

（一）資深世代參加公務人員協會意願與中年世代相近

DOI:10.6814/NCCU202100998

資深世代與中年世代已參加公務人員協會者都是來自於機關的「招募」，或配合協助提升機關的公務人員協會參與率績效而加入。未加入者除因為「沒有被招募」，所以也無從得知有公務人員協會之存在外，表示其功能不彰，參加的誘因不足。此外，資深世代已參加公務人員協會者，都抱持著身為公務系統的一分子，須給予協會支持的看法，顯示出對公務人員的身分認同感，且加入主因來自於人事單位政策宣導與績效考核之影響；不過，加入協會的會費成本不高，也是參與的原因之一。

會加入原因有兩個，一個是基於長官的指示所以就加入了；另一個是我覺得公務人員有自己專屬的團體也不是壞事，而且我們的會費超便宜。（受訪人A1）

會加入協會是別人找我的。不過，我覺得自己也要支持屬於公務人員獨有的一些團體，畢竟也不需要花太多費用。老實說，我其實對公務人員協會不認識，我以為他跟一般民間團體是一樣的，但我後來發現是人事單位在推動的，總之我覺得加入協會沒什麼不好。（受訪人A2）

我加入協會的契機，是因為當時人事系統有請各機關幫忙找人，需要有人來代表機關加入協會，而且最好每一屆的理監事成員都能來自不同的機關。由於是人事主任親自來邀請我加入，所以我就答應了。（受訪人 B1，已參加協會）

我那時候遇到機關開辦協會的第 1 年，因為長官要求要參加，我就參加了。（受訪人 B2，已參加協會）

而依據三個世代受訪者的觀察，參加公務人員協會者的年齡偏高。中年世代受訪者表示，長期觀察發現參與協會的成員早期年齡較高，而且若是經過「人事單位」媒合入會者普遍年長，且協會運作的主力，年齡大多為 40 歲以上。另外，不同世代關注的參與動機明顯有別，資深世代和中年世代都有期待針對年金改革議題發聲而加入協會者，但年輕世代則不同。

DOI:10.6814/NCCU202100998

我覺得參與公務人員協會的人，應該多為較年長者或已有一定年資的公務人員。（受訪人 A3，未參加協會）

我加入的協會早期開創的時候會員年紀會比較大，大概 40 到 50 歲，由於中高年齡的同仁還是比較關注年改的議題，後來隨著年金改革議題推展結束之後，那群人也不參與協會了。另外我發現，如果是透過人事系統找來的會員，年齡就會偏高。（受訪人 B1，已參加協會）

理監事年齡層基本都是 40 歲以上，而且都是 50 歲以上的會員在主導運作，像我這樣 29 到 30 歲的理事保守計算應該不超過 3 人。（受訪人 C1，已參加協會）

我的機關有參加公務人員協會的年齡都比我大，比我小的有沒有加入我就不知道了。（受訪人 C2，已參加協會）

雖然我沒有參加，但我個人的觀察是參加協會的人應該都比較年長一點。（受訪人 C3，未參加協會）

參加協會的公務人員都是 9 職等以上，幾乎都是快 50 歲的人。（受訪人 C4，未參加協會）

（二）資深世代參加工會意願與中年世代相近

資深世代無論是否已參加公務人員協會，對於公務人員有工會都給予正向肯定看法，也表示願意加入工會，惟仍有部分保留；而在中年世代的訪談中發現，已參加者都提到成立工會才會更有力量，明確表示會參加。而兩世代未參加者協會者皆抱持正向看法，但是仍然會相對觀望的態度，受到公務人員職業特性影響，須待運作明確與確實發揮工會功能才考慮參加。

如果以實踐勞動三權來講，若能藉由工會組織，擁有再寬廣一點的協商權的話，我是支持成立和加入工會的。（受訪人 A1，已參加協會）

我會選擇加入，我覺得這是好事。（受訪人 A2，已參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

公務人員如果能依法成立「工會」，為謀取公務人員相關群體的權益，我是頗有意願投入與參加的。（受訪人A3，未參加協會）

我覺得我會加入，但是要以它（工會）有功能為前提。（受訪人A4，未參加協會）

當然是願意，但是會思考協會是要轉型還是並行，如果只能選一個當然選工會。（受訪人B1，已參加協會）

加入阿，更有力為什麼不加入。（受訪人B2，已參加協會）

應該會吧，但是會考慮要不要加入還是會因為實際上有沒有功能。（受訪人B3，未參加協會）

要考慮，如果有像教師工會的強大功能，積極維護、爭取人員的權益，制衡政府不合理的制度，我相信一定會促使許多人員加入。（受訪人B4，未參加協會）

（三）年輕世代參加公務人員協會意願較中年世代低

來自年長世代的觀察，公務職場內存有選擇不參加公務人員協會的氛圍，加上年輕世代甫任公職經驗較不足者，應欠缺參加協會之動力。中年世代受訪者也指出年輕世代偏向不加入協會。而年輕世代已參加者與未加入協會者，均表示協會不具有功能性，亦欠缺對聯誼之興趣。基此，年輕世代受訪者對於公務人員協會存在的價值，皆抱持負面態度，認為參與協會欠缺意義，否定態度比中年世代更強。但亦有受訪者表示，除少數社會經驗不足者會加入公務人員協會外，警察與消防人員的年輕世代，卻不同於一般勤務性質之行政機關人員，呈現出積極參與的態度。

公務人員協會因功能有限、不如政治團體般活潑與經常性的對外而廣為公務人員熟知，且新任公職人員因投入工作或經驗未足，多為職務、工作所忙碌，我覺得年輕公務人員未必有意願參加。（受訪人A3，未參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

我因為職務調動的關係，所以有去警消系統服務的經驗，在那邊發現警消的年輕同仁很熱衷加入公務人員協會或是其他的團體，不過我在一般行政機關就沒有看到這種現象。（受訪人 A4，未參加協會）

就我所知，比較年輕資淺的同仁都沒有參加公務人員協會。（受訪人 B3，未參加協會）

我目前的觀察是，我身邊同年齡層的同事都沒有參加公務人員協會，連身邊的資深的同事也都沒參加。反而是初入公部門的同仁，在不清楚協會功能的情況下，會願意參加看看。（受訪人 B4，未參加協會）

我只是好奇去參加協會看看，然後發現參加以後果然也沒什麼用。（受訪人 C1，已參加協會）

我覺得協會主要都在辦理文康活動，而且他們很重視同事的聯誼。我當初會參加協會，真的是因為會費便宜然後全辦公室的人和前輩們都有參加，所以我不好意思不參加，不然我也知道協會除了聯誼之外沒有什麼用，我何必要加入。（受訪人 C2，已參加協會）

以目前公務人員協會的功能來看，感覺不出來他有什麼效益性，或者是在重要議題上能做些什麼事。（受訪人 C3，未參加協會）

我從準備考試的時候就知道協會是個沒有功能組織，反正加入協會也沒意義，所以從來不會想加入。（受訪人 C4，未參加協會）

（四）年輕世代參加工會的意願較持觀望態度

在未來成立工會的參與意願部分，年輕世代對於工會能落實勞動結社權力的價值肯定，但亦強調工會需要有實質功能，而非如公務人員協會一般只是空殼，故呈現觀望態度，選擇抱怨而不行動。但已參加協會的受訪者亦有表示成立工會參加的態度。

DOI:10.6814/NCCU202100998

我覺得成立工會，讓公務人員擁有健全的勞動結社權才合乎世界潮流的，不過我個人還是要看實際狀況，再決定是否參加。（受訪人 C2，已參加協會）

我知道工會對勞動權利的落實或是爭取自己權益上會比較明有力量，但是工會也得不是空殼我才會考慮加入。（受訪人 C3，未參加協會）

是公務人員工會的話就會考慮參加，因為工會跟協會的性質不一樣。（受訪人 C4，未參加協會）

二、工作滿意度對勞動結社意願的影響

（一）工作滿意度之高低對加入協會意願未發生影響

資深世代除有受訪者正處於職場中不愉快事件上以外，對於整體的工作經驗皆表示滿意。而且滿意的因子除來自工作本身，擁有較多的發揮空間以外，亦來自公務人員永業體制保障伴隨而來之制度設計。因此，不受工作滿意與否影響加入協會意願。

滿意，我都做這麼多年了，還做得下去當然代表我對工作是滿意的。（受訪人 A1，已參加協會）

我正目前面臨一個職場上的難題，所以對工作比較不滿意。但是整體來說，我過去的過去經驗是滿意的。（受訪人 A2，已參加協會）

目前我任職的工作可以讓我運用自身的專業與經驗，幫忙民眾得以解決問題，同時我也會替民眾感到高興與欣慰，所以我對目前的工作還算滿意。（受訪人 A3，未參加協會）

我應該算滿意，但是如果在私部門我應該會有更好的發揮。我會滿意公務人員的工作，老實說當然是因為我不用擔心被淘汰，所現在這樣的制度保障下，我只能說我是滿意的。（受訪人 A4，未參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

中年世代的反應並不如資深世代果決，對於整體工作滿意度的回饋，傾向在穩定的收入保障前提下，對工作感到滿意；但以主管的角度均表示推動業務的人力不足，是影響工作不滿的原因。而未參加協會者對於工作的不滿意因素，相較於已參加協會者來得明確，尤其是對公務文化與升遷發展性皆有批判。另外有受訪者表示，工作意義與成就感也是影響他對工作滿意度的重要原因，而公務機關並非所有工作都能給予成就感的滿足。受訪者也指出，確實有對工作不滿者因此加入協會運作。

> 我還算滿意。因為我擔任的是主管職務，以主管的角度來看，會對機關的人力不足這點不滿意。我自己的觀察發現，有部分對工作不滿意的人的確因此而加入公務人員協會。（受訪人 B1，已參加協會）

> 這份工作雖然錢不多，但是夠我養家活口，我算很滿意很知足了。不過現在機關的業務量真的很大，而且公務人力根本不夠。我個人加入協會，不是來自為對工作的不滿意而加入。（受訪人 B2，已參加協會）

> 我只能說這分工作是食之無味棄之可惜，因為公務人員的薪水算中等偏高一點。我不會因為對工作不滿意而加入協會。（受訪人 B3，未參加協會）

> 公部門相較於企業，是一個較封閉、權威、形式主義的環境，我對於這樣的組織文化並不滿意。但其他部分還可以接受。我覺得，加入公務人員協會並不能改變工作環境，當然也不能改變我對工作不太滿意的地方。（受訪人 B4，未參加協會）

（二）工作滿意度較低對加入工會意願有影響

部分受訪者有「工作負荷量」的不滿因素在，受訪者指出包含工作負荷過重、勞逸不均、考績制度、主管對科技運用不嫻熟及溝通障礙等，造成渠等對工作的不滿意。但受訪者一致表示，對工作不滿易並不會使他們想加入協會；若有工會

DOI:10.6814/NCCU202100998

則會考慮，且對於勞動條件不滿者，表態參加工會的意願較強烈。此外，相對其他世代，年輕世代普遍表示整體而言不太滿意，但也不到絕對的不滿意。

我對工作不是很滿意，尤其是工作負荷量的問題。所以，我認為有工會很重要。（受訪人 C1，已參加協會）

這份工作以薪水來說我算是滿意，但是就工作內容來說，我當然有很多不滿意的地方。不過我也不會因為這樣，就想透過協會或工會去改變。（受訪人 C2，已參加協會）

不滿意啊！但是沒有到非常不滿意。我沒有因為度工作不滿而萌生參加協會的念頭，工會的話就再看看。（受訪人 C3，未參加協會）

如果「公務人員」算是一份工作的話，我的滿意程度是高的，畢竟收入不差。但是如果是目前的工作單位風氣，我就不太滿意，我覺得參加協會也不能解決這些問題，不過如果有工會或許會有機會。（受訪人 C4，未參加協會）

三、公共服務動機對勞動結社意願的影響

（一）公共服務動機較高者較有意願加入協會

部分已加入協會的受訪者，長期都有參加一般民間社團活動的習慣，並且以此為樂；且於時間許可前提下，願意運用自身公餘時間投身公益團體活動，予同仁關懷，或給予公益團體捐款。而且，參與協會者未必以聯誼為主要目的。同時，投入協會運作的受訪者也表示曾經有運用協會推廣公共服務的具體行為或想法。亦有受訪者表示，投身這些服務活動，發自於自己對於成就感之追尋。

我已經擔任了好幾年的後備軍人協會幹部，同時還當我們社區管委會的委員。我喜歡因為自己的投入，而讓一個組織或是一件事情有改變。我會加入那種讓我獲得成就感的團體，所以一個團體組織沒有辦法讓我從中獲得成就感，我並不會想繼續加入。我當初會出任幹部，就是因為我想多做一些協會的公共服務推廣活動。（受訪人 A1，已參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

我蠻喜歡在公餘時間跟別人交流的，我覺得多做些公益活動也很好，當然現在因為工作實在太忙碌，所以也分身乏術，無暇參加。（受訪人A2，已參加協會）

對我來說，關注社會與政策議題是正常的。另外，只要是我時間允許，一些我能出的上力的組織我都會參與，像是其他的 NGO 組織還有我們社區的管理委員會，我都有擔任幹部。（受訪人 B1，已參加協會）

我其實有想過，公務人員協會是可以走出公務體系外，發揮公益性的。畢竟只要能透過協會，協助處理現職公務人員的糾紛，或是滿足一般民眾的需求，這樣都能讓協會走出去。（受訪人 B2，已參加協會）

我也有運用私人時間參與公共事務，還有花不少時間在參加民間組織的倡議運動。我參加公務人員協會的目的，其實也是想找看看改變現狀的機會在哪裡。（受訪人 C1，已參加協會）

（二）公共服務動機較高者較有意願加入工會

首先，已參加公務人員協會、且於訪談中對於與公共服務動機相關的問題給予明確正向回應者，對於公務人員有工會都給予正向肯定看法，也表示願意加入工會（如受訪者 A1、A2、B1、B2、C1）。另外，尚未加入協會，也有呈現較高公共服務動機，願意支持工會功能而不願意參加協會者。

倘若公務人員能依工會法成立「公務人員工會」，為謀取公務人員相關群體的權益，我是頗有意願投入與參加的。目前我任職的工作可以讓我運用自身的專業與經驗，幫忙民眾得以解決問題，同時我也會替民眾感到高興與欣慰。若是目前已經成立的公務人員協會，能有更好的運作機制和具體作為，我也樂意透過該協會幫助更多的人。（受訪人A3，未參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

如果未來能成立工會當然想參加，畢竟這樣才是正常的。目前，協會在法律上連爭取權利的空間都沒有，工會至少可以依據工會法提供法律上爭取權利的空間。（受訪人 C1，已參加協會）

我會考慮加入工會。我覺得透過公務人員協會的力量沒辦法幫助更多人，或許透過其他除了協會以外的團體，更有可能幫助政府內部各種需要受幫助的人。我看到協會的公文，都是玩樂性質的內容，所以協會對外的形象並不好。而且，一般民眾都會覺得公務人員協會代表所有的公務員，這樣其實很糟糕。（受訪人 C4，未參加協會）

四、受訪者的其他回應

（一）參與協會的附帶福利有利於會員招募

公務人員協會的運作經費來源多元，但會費極為低廉，且各協會多有規劃等值或超值的福利，可有效吸引會員繳納會費維持會籍。也可降低召募會員的阻力，但仍有公務人員以協會功能為重，不考慮參加。

我們的會費超便宜，還會有一些員工福利。（受訪人 A1）

像我現在招募會員都是跟他們說只要繳少少的會費就有福利，還有意外保險，這樣他們就都會有加入意願。（受訪人 B2，已參加協會）

協會會費很便宜，年底還會回饋等值禮券。（受訪人 C2，已參加協會）

我實際接觸到公務人員協會的時候是在報到之後，那時候的人事主任說，加入協會只要交 200 元會費，還有其他的福利。但我覺得其實不實用，所以還是沒參加。（受訪人 C4，未參加協會）

（二）世代間是否互相尊重將影響相處關係

資深世代與中年世代在評價較年輕世代之協會運作與職場互動經驗時，有持正面看法者，亦有持反面看法者，其共識點是「個人特質原因」才是主要原因，

DOI:10.6814/NCCU202100998

但確實有不同年齡層間價值差異問題。例如受訪者指出在會務經營上年輕世代並不積極，而職場互動時過度個人主義，重視自身利益大於組織利益，積極表現卻欠缺對整體事件的廣博與平衡看法等。

我們協會之前的幹事是剛考上的年輕人，他的確不是很用心，他只做自己喜歡的事，給他保管的東西還會不見。如果年輕的人當承辦卻不用心，會嚴重影響會務運作。（受訪人A1，已參加協會）

我發現年輕世代的同仁比較保護自己，防衛心比較強，例如有些長官要求的特殊案件，資深同仁不會預先設定是要關說還是施壓，但是年輕同仁會覺得這會害到他權利。（受訪人A4，未參加協會）

我發現，新生代會很看重個人權益，但是在職場內不能以個人為中心，我們這個世代只要不用擔心生活跟裁員，就很知足了！可是現在的新生不一樣，他們不容易接受長官交代的事情，不能互相體諒，只是屢屢覺得自己不被尊重。（受訪人B2，已參加協會）

另外在彼此的相處經驗上，年輕世代受訪者指出，資深世代主管如展現縝密經驗、充分開放討論、提攜後進等管理風範時，年輕世代將給予正面評價。

有位不錯的長官他的公務歷練比較多，他會在討論的過程中告訴我有什麼盲點，有什麼不 OK 的地方，給予業務上的提醒，有時候面對困難的時候，也會直接給我一個處理事情的方向。（受訪人 C3，未參加協會）

惟資深世代若迴避繁重勤務，或養成記恨記仇習性，還有以自己成長經驗為出發點，在正式或非正式場合對年輕世代的輕蔑評論等，皆使年輕世代感受欠佳，從而不願意增加相處時間。

因為我的機關的工作量很大，所以根本就沒有資深的同仁待的住，剩下的人都是年輕的。（受訪人 C1，已參加協會）

我們機關的平均年齡是比較大的，大部分人比我年長，有些涉及到圖文說明或是需要文書作業軟體才能完成的工作，常常會被推到我身上。

DOI:10.6814/NCCU202100998

考量到有些事情在那邊推來推去，就永遠會卡在那邊，所以我雖然心裡不能接受，也是默默的就接過來做了。（受訪人 C2，已參加協會）

有些資深長官他會記仇，得罪他後就一直為難你，不像我們同輩的互動模式，只要講開就沒事了。（受訪人 C3，未參加協會）

曾經有一批很資深的長官說我們現在年輕的公務人員都很草莓，讓我印象很深刻。我最近也在茶水間聽到有人說，30 歲以下的同仁都做不久「不耐操」，比較年長的人會願意待比較久，這種言論聽到就讓人很火大！（受訪人 C4，未參加協會）

（三）中年世代及年輕世代傾向認為自己是勞動者

中年世代期待勞動結社權的更全面，期待公務人員管理制度能夠與勞工趨於一致，並且更提倡公務機關與民間企業的交流。顯示中年世代認為，公務人員並不需要和勞工基於身分差異而有不同對待標準。年輕世代與中年世代態度較為相近，反對以身分作為基礎，區分公務人員與勞工間的權利及管理方式，普遍認知上皆主張政府是雇主，而公務人員也是勞工。

從歷史脈絡角度來看，協會法一開始的訂定方向就錯了，公務人員的許多管理制度不需要跟勞工區分，大家都一樣的制度就好。（受訪人 B1，已參加協會）

我覺得公務人員本身也是勞動者，為什麼不能比照勞工？為什麼一個國家要分這麼多制度，很奇怪，還讓大家都不懂彼此在幹嘛。（受訪人 B3，未參加協會）

我覺得應先區分業務性質，除軍警及情報人員這種特殊的以外，其他人員皆應可與勞工相同具有勞動三權，大家都是勞工，這樣才合理。（受訪人 C1，已參加協會）

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

我常常覺得我也是一個勞動者啊，為什麼不能放勞動節跟有罷工權，現在把很多制度做劃分，反而會造成社會對立。（受訪人 C3，未參加協會）

（四）年輕世代對工作充滿抱怨卻非絕對不滿意

年輕世代表示整體而言對工作不太滿意，但也不到絕對的不滿意。而且受者有「工作負荷量」與「勞逸不均」的不滿因素在。年輕世代受訪者指出包含職場文化、考績制度、主管對科技運用不嫻熟及溝通不易等，皆造成渠等對工作的不滿意。

以薪水來說我算是滿意，但是以工作內容來說，就會有很多不滿意的地方。像是我蠻受不了有些人就是考上了，但是不會做人也不會做事，而我也不能拿他們怎樣，但這就是公務職場的現況。（受訪人 C2，已參加協會）

不滿意啊！但是沒有到非常不滿意。我覺得最近讓我不滿意的點是，我們雖然有透過不同的考試來區分我們的職等高低，但是我覺得現在的公務體系根本勞逸分配不均，低職等的人也會做高職等該負責的工作，到了年度考評的時候，更不可能公平的打考績。（受訪人 C3，未參加協會）

不滿意啊！但是沒有到非常不滿意。（受訪人 C3，未參加協會）

如果「公務人員」算是一份工作的話，滿意程度是高的。可是工作上仍然有許多令人難受的地方，像是資深長官對下屬不信任，還有對科技的不安等等。而且資深長官們不管對於內部同仁，或是對民眾都會有先入為主的想法，他們都應該要再更客觀一點，不要覺得只有自己最專業。（受訪人 C4，未參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

（五）女性對參與活動和工會的態度較保守

深度訪談時，女性受訪者之態度較男性消極予保留，有的女性受訪者僅選擇繳費支持，還有顧慮到家庭因素，而明確表態不願意另外撥出個人時間投入運作。此外，有受訪女性對勞動結社態度以需有充分保護的安全匿名制度為前提，可見態度上較男性更顯得小心翼翼

我其實參與協會也是定期繳費為主，沒有實際加入運作過。（受訪人A2，已參加協會）

每天是工作就占滿我自己的時間了，加上還要帶孩子，我沒有其他時間和餘力可以參加別的公益團體了。（受訪人 B2，已參加協會）

我覺得工會一要可以保護站出來發表意見的同仁，最好是要加上匿名機制，這樣比較有安全感。（受訪人 C2，已參加協會）

（六）協會的公益性地位飽受質疑且有排他性

受限於協會本身的功能限縮，使有理念者不易持續參與。此外，有年輕世代指出參與協會的公務人員多與他們屬於不同年齡層，尤其是核心幹部年齡都是資深世代為主，更偏向保護既有利益，不願意改變制度。亦有受訪者表示，協會目前形象不佳，導致其對協會的失望。

我們協會之前有個會員很積極的想要參選理事，但他後來發現縱使當上理事也無法為不平發聲，他就淡出協會運作了。（受訪人 B2，已參加協會）

我在協會內的互動經驗偏負面，特別是理監事會議內。我們協會的主事者們，常常還沒以協會為名義向政府機關主張爭取權利的正當性，就在內部討論畫地自限。而且一些資深成員習慣以保護協會為名義，排除協會討論改變制度等比較敏感的議題。（受訪人 C1，已參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

我覺得透過公務人員協會的力量沒辦法幫助更多人，而且協會對外的形象不好，好像都只有爭取公務人員的退休金或是反對年金改革。（受訪人 C4，未參加協會）

（七）人事單位和職場氛圍影響參與協會意願

過去，協會的參與率高低，亦可作為人事業務推動成效良窳之考核指標之一，導致公務人員本身為人事人員或是受長官命令交辦者，便具有參與協會意願，而這顯然並非來自於同仁「自願」及「主動」及「主動」，而是來自於上命下從或是人情請託；另外，考量到職場內的同事情誼與和諧，也會影響公務人員參與協會的意願，方不致於被同事認為是職場中的異類。

當時人事行政局的業務績效考核有把各部會和地方政府參加公務人員協會的踴躍程度納入人事人員的業務績效考核事項，我當時在人事處服務，基於長官的指示所以就加入了。（受訪人 A1）

都是別人找我的，……，但我後來發現是人事單位在推動的。（受訪人 A2）

是因為當時人事有請各機關幫忙找人，來代表機關，需要每一屆的理監事成員都是不同機關來參與，是人事主任來找我，我就答應了。（受訪人 B1，已參加協會）

我那時候遇到機關開辦協會第一年，長官要求要參加，我就參加了。（受訪人 B2，已參加協會）

我當初會參加協會，真的是因為會費便宜然後全辦公室的人和前輩都有參加，所以我不好意思不參加，不然我也知道他沒有用，何必要加入。（受訪人 C2，已參加協會）

（八）對於未來的勞動結社制度發展普遍悲觀

DOI:10.6814/NCCU202100998

本研究發現受訪者對於未來勞動結社制度發展之看法，普遍以悲觀不看好態度視之。受訪者指出，公部門既有的病象與組織文化風氣，並不容易改變，自然難以對於勞動結社制度發展寄予厚望；而且，來自於公務人員與政府之間的特殊法律地位關係，導致人事管理的規範嚴密不易突破，在相關配套措施不備之情形下，賦予公務人員更多的勞動結社權利及空間，僅為空談。

我覺得在制度調整前得要有充分的配套機制，光是給權利，如沒有實踐權利的配套機制，依然還是空談。（受訪人A1，已參加協會）

我其實不是很看好公務人員能進入組工會的階段，我甚至覺得未來十年也沒辦法看到工會可以運作。我認為勞動結社行為如果想談的是拿到更好的勞動條件或待遇等等，必然會撼動到政府跟公務人員之間的法律地位，政府端可能就先抗拒，不會想改變了。（受訪人A4，未參加協會）

公部門相較於企業，是一個較封閉、權威、形式主義的環境，我對於這樣的組織文化並不滿意。我覺得未來立工會，未必能改變我對工作不滿意的問題。（受訪人 B4，未參加協會）

我覺得公務人員的組織文化才是關鍵，這不是單純從工會制度去調整就可以的。如果機關願意用開放的心態去面對同仁的發聲，給予同仁尊重，甚至能保證提出反對意見的行為不會受到報復，或將發聲的同仁給貼標籤，這樣工會制度才有存在的意義。（受訪人 C2，已參加協會）

DOI:10.6814/NCCU202100998

第三節 綜合討論及資料解釋

本節將結合次級資料分析及訪談資料分析結果，以驗證研究假設。綜合本研究之量化與質性分析結果，呈現假設檢定結果如表 4-6。

表 4-6：本研究之研究假設結果

假設	假設內容	驗證結果
H1-1-1	相較於中年世代公務人員，資深世代公務人員參加公務人員協會意願較高，參加工會意願也較高。	不成立
H1-1-2	相較於中年世代公務人員，資深世代公務人員參加工會意願較高。	不成立
H1-2-1	相較於中年世代公務人員，年輕世代公務人員參加公務人員協會意願較低。	成立
H1-2-2	相較於中年世代公務人員，年輕世代公務人員參加工會的意願較低。	成立
H2-1	工作滿意度越低，參加公務人員協會意願就越高。	不成立
H2-2	工作滿意度越低，參加工會的意願越高。	成立
H3-1	公共服務動機越高的公務人員，參加公務人員協會之意願較高。	成立
H3-2	公共服務動機越高的公務人員，參加工會之意願較高。	成立

※資料來源：研究者自製。

一、資深世代對參加協會/工會態度與中年世代相近

首先，本研究以迴歸分析驗證發現，資深世代與中年世代間，三組勝算對數模型並未達顯著差異；再參照深度訪談資料，可歸納出資深世代與中年世代間，已參加協會之受訪者有三點共通性：第一、受訪者初次加入都是依循長官指示或

DOI:10.6814/NCCU202100998

經過人事單位同仁招募；第二、受訪者皆承認協會欠缺爭取權益之功能性；第三、受訪者皆表現出持續投入參與會務的意願。是以，可推論資深世代對協會態度與中年世代相近。再者，於訪談中的回覆可知，已加入協會者的資深世代和中年世代會員，均大方地「積極表示」將加入工會；反之，未加入協會者，兩世代受訪者之態度皆以「有條件」為之前提，故依據上述資料可知，兩世代關於加入工會之意願，已參加協會者之間態度差異不大、未參加協會者間態度亦相近。因此，研究假設 H1-1-1：相較於中生代公務人員，資深世代公務人員參加公務人員協會意願較高，參加工會意願也較高，經驗證後該假設不成立。研究假設 H1-1-2：相較於中年世代公務人員，資深世代公務人員參加工會意願較高，經驗證後該假設亦不成立。

二、年輕世代呈現既不想參與協會也不積極加入工會的態度

依據次級資料之樣本描述性統計可知，766 份原始樣本中僅 78 筆有參加公務人員協會，且本研究以二元邏輯斯迴歸分析三組模型驗證發現，「世代」對「參與公務人員協會行為」與「準備參與公務人員協會行為」未產生顯著影響；但未來「加入公務人員工會意願」，卻受世代顯著影響，呈現相較於中生代公務人員，年輕世代公務人員參加工會意願較低之現象，與研究假設吻合。囿於次級資料樣本較難掌握細節脈絡，固本研究再輔以質性研究深入訪談，發現年輕世代受訪者，已參加協會者也有非出自自身意願而加入之現象，其加入係考量機關和諧，並非出自身意願，而且對協會功能並不認同；另外，無論是否已參加公務人員協會積極運作，年輕世代對於未來成立工會皆表示支持，卻多不願意積極表態加入（受訪者 4 人中僅 1 人積極表態）。因此，研究 H1-2-1：相較於中生代公務人員，年輕世代公務人員參加公務人員協會意願較低，參加工會的意願也較低，經驗證後認為該研究假設成立。研究假設 H-2-2：相較於中年世代公務人員，年輕世代公務人員參加工會的意願較低，經驗證後認為該研究假設成立。

DOI:10.6814/NCCU202100998

三、工作滿意度較低者不見得會加入協會，但有意願加入工會

為驗證本研究之研究假設 H2-1 及 H2-2，以整體工作滿意度為自變項，以「參加公務人員協會行為」、「準備參加公務人員協會行為」及「加入公務人員工會意願」為依變項進行迴歸分析後，發現對工作越不滿意者，加入公務人員工會意願就越強烈，兩者間有顯著關係，惟其他則不顯著；故再分析深度訪談資料分析細節，除少數受訪者外，多數加入公務人員協會者，對於目前的工作大致滿意；反而在未加入協會者，普遍表示對目前的工作不慎滿意。換言之，依變項為「參加公務人員協會行為」時，訪談資料合乎量化分析驗證結果，但與本研究設定之假設未能吻合。因此，研究假設 H2-1：工作滿意度越低，參加公務人員協會意願就越高，經驗證後該假設不成立。而研究假設 H2-2：工作滿意度越低，參加工會的意願越高，經驗證後該假設成立。

四、公共服務動機越高的公務人員越會有意願參加協會與工會

依據本研究三組勝算對數模型分析，PSM 較高者對於「參加公務人員協會行為」未發生顯著影響；但對「準備參加公務人員協會行為」與「加入公務人員工會意願」均達到顯著影響，茲考量「表 4-5：模型一」受樣本數內參加公務人員協會人數偏少，以至於侷限其解釋力，故藉由深度訪談資料輔證。探究訪談資料後發現，已加入協會者相較於未加入者，回應態度上有明顯差異，例如：表示願意奉獻個人額外的時間，投入其他有公益價值的團體或活動，甚至有長期參與的傾向；對於團體和公共利益與政策等面向的思考及建議，亦相較未參加者豐富；不僅如此，正如 Schott et al.（2019）提出的主張，具 PSM 特質者，好於服務沒有人際連結的不特定人，且願意接受長期間投入醞釀後的成果，而本研究之受訪者，已參加協會者也表示經投身服務的成就感中獲得滿足，與理論見解一致。

此外，已參加協會的受訪者，不分世代，針對嘗試發揮協會公益法人本質之訪談題項（題項 6），皆給予正面肯定之回應，意味他們除願意參與協會外，亦試

DOI:10.6814/NCCU202100998

圖改變協會，以提升組織公共利益價值，表現出正向動機而非怨懟反抗行為。是以，關於研究架設 H3-1：公共服務動機越高的公務人員，參加公務人員協會之意願較高，研究假設成立。而訪談又發現，雖未參加協會，對公共服務抱持正向態度，具體有參與公益團體與關注公共議題者，參加工會之態度也較正面，因此，關於研究架設 H3-2：公共服務動機越高的公務人員，參加工會之意願較高，研究假設成立。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

第五章 結論

本研究試圖藉由我國公務人員協會制度可能涉及的社會變遷背景，以及文官集體議價行動等較宏觀面之探討，加上公務職場中的世代差異、工作滿意度與公共服務動機差異等個體面的動機因素，綜合次級資料分析與質性訪談結果，剖析我國公務人員協會參與度低落之原因。本章為本研究之最終章，區分為研究發現及實務建議二部分，作為總結。

第一節 研究發現

關於我國公務人員協會制度或公務人員勞動結社議題之研究，過去成果雖不豐沛，亦不致付諸闕如，已有多位者專家耕耘，而本研究則期待做出更新或補充與過去研究未知部分，是以，以下將以「回答研究問題」、「印證過去的研究」以及「新事實的發現」分別說明。

一、回答研究問題

（一）現職公務人員普遍不願意參與協會，男性、專科學歷以下及中年以上世代較有參與意願

由 TGBS-V樣本及銓敘部官方網站資料顯示，現職公務人員參與協會意願低落，再以人口特質等特性分析，「性別」上男性較女性主動參加；「學歷」上專科以下學歷較大學以上學歷者願意參加；「職務性質」為主管/非主管則不發生顯著影響。根據深度訪談結果，中年世代（35 歲至 49 歲）與資深世代 （50 歲至 65 歲）參與協會的意願比年輕世代更高。

（二）世代差異會影響公務人員勞動結社的意願

首先，本研究對「非實質勞動結社權」性質之「公務人員協會」之勞動結社

DOI:10.6814/NCCU202100998

方式，雖於量化資料分析未觀察出「年輕世代」（18 歲至 34 歲）與「是」、「否」加入協會意願變項（DV1：參加公務人員協會行為、DV2：準備參加公務人員協會行為）間之顯著差異；深度訪談中受訪者態度面與用詞上，年輕世代（18 歲至 34 歲）比中年世代（35 歲至 49 歲）及資深世代 （50 歲至 65 歲）更偏好使用負面（negative）態度評價，且主張因「價值觀不同」而拒絕與較年長的世代互動。其次，經迴歸分析發現，「年輕世代」與未來是否加入公務人員工會（DV3：加入公務人員工會意願）選擇「表態加入」及「不表態或不加入」此二元變項間，較中年世代偏向選擇「不表態或不加入」，可見，如限縮至「實質勞動結社權」討論，從量化資料分析中證實，世代差異會影響公務人員勞動結社的意願。

（三）工作滿意度會影響公務人員勞動結社的意願

然而，藉公務人員 TGBS-V樣本描述性統計發現，受訪公務人員對工作呈現「有點不同意」偏向「有點同意」之看法（平均數：3.74，標準差：1.056）；顯示公務人員對自己的工作，偏向保留與不滿，而「工作滿意度」變項與「是」、「否」加入協會意願（DV1 及 DV2）變項之間卻沒有顯著差異。再經過深度訪談談蒐集細節，得知「越年長」的受訪者對於工作是「越滿意」的，可知在「非實質勞動結社權」性質的協會組織參與意願上，不發生影響。不過，經迴歸分析驗證「工作滿意度」與未來是否加入公務人員工會（DV3）「表態加入」或「不表態或不加入」二元變項間，具顯著影響，可知，工作滿意度較低者不見得會加入協會，但有意願加入具「實質勞動結社權」性質的工會。

（四）公共服務動機會影響公務人員勞動結社的意願

藉量化分析與質性訪談資料分析得證，PSM 越高的公務人員越會支持協會與工會。不過，從 TGBS-V樣本資料發現，「未參加公務人員協會」下的模型 DV2，樣本合計 686 人，其中沒有意願而選擇「否」有 399 人（52.1%），有意願而選擇「是」有 239 人（31.2%），顯然，沒有意願者較有意願者為多，同時該模型樣本

DOI:10.6814/NCCU202100998

中高達 128 筆系統遺漏值（12.7%），不願意做出回應。可見，公共服務動機的確會對公務人員勞動結社的意願造成影響，且有為數不少的高 PSM 動機者，呈現對「非實質勞動結社權」性質之協會的觀望，還有期待有工會落實「實質勞動結社權」。

二、印證過去的研究

（一）限縮的勞動結社權是協會失能的主要原因

過去劉昊洲（2006）、楊戊龍（2007）、江昭瑩（2009）之研究結果指出，公務人員協會的勞動結社權利被過度限縮，不利其組織發展。本研究從次級資料描述性統計發現，公務人員協會的參與率與銓敘部公布的公務人員會員人數比率上相近，分別為 78 人及 31,505 人，皆僅有 10%上下，且全國協會總數僅 36 個；相較於一般勞工工會組織突破 3 百萬人，各級工會總數達 5,576 個，以「文官工會」需實踐「勞動結社權」之角度觀之，足見協會確實欠缺讓現職公務人員參與的誘因（Incentive）。再從訪談資料判斷，不分世代、不分性別、不分職務性質，受訪者以一致的態度表示，在爭取實質權益上公務人員協會「沒有功能」；甚至訪談者還表示公務人員陞遷法與考績法等制度正如掐住喉嚨般地，不利協會發揮功能。此外，參照本研究整理人事法制規範結果，除了公務人員協會法本身設下之僅得建議、無效協商、不得爭議等限制外，於公務員服務法中尚存有結社行為與言論發表之限縮規定，公務人員行政中立法也有對政治行為之限縮。諸如以上種種，印證限縮的勞動結社權是協會失能的主要原因。

（二）缺乏經濟上誘因難以驅動公務同仁加入

公務人員不分世代對參與協會之態度如「可有可無」、「食之無味棄之可惜」，揆諸實際原因，部分協會招募會員若非使用人情關說、上令下從手段或藉新進同人甫任職為了解實際狀況等機會，便需運用協會所辦理之福利為誘因機制。惟單

DOI:10.6814/NCCU202100998

薄的福利乃事實，若非特殊情形之及少數個案（如對機關長期不滿、有政治意圖等），欲趨使多數公務人員主動加入確實欠缺期待可能性。以幾張百元鈔票換取一份簡單的意外保險，或是年度終了時收到「回饋禮卷」，早已悖離公務人員協會之立法目的與成立宗旨。協會何以發展至此番地步？從客觀數據資料與受訪者經驗回饋得到輔證，公務人員不會因為協會而有更多的經濟上利益（例如減少工時，用較少投入換取更高報酬，或是增加待遇空間），文官系統之永業化職涯（career system）給予固定與穩定的經濟基礎，協會之存在處於既不能撼動固有公法上職務關係，也不能向政府雇主要價之尷尬地位，制度成效不彰亦屬當然，此點發現亦與過去研究者之主張相同（楊戊龍，2007）。

三、新事實的發現

（一）世代是影響參與率低落的重要原因之一

經迴歸分析及深度訪談資料分析驗證，本研究假設 H1-1-1、H1-1-2 不成立，可知資深世代與中年世代參與勞動結社意願態度相近；惟 H1-2-1 及 H1-2-2 皆成立，代表相較於中生代公務人員，年輕世代公務人員參加公務人員協會意願較低，參加工會的意願也較低。進言之，公務組織內的世代由維護集體利益趨向維護個人權利（黃煥榮等，2017；董祥開等，2019），加上價值觀的差異，阻斷資深及中年世代與年輕世代之間的交流意願，種種隔閡不但持續削弱公務人員協會的組織力，也不利於促使公務人員對發展公務人員工會表現「積極擁抱」的態度。

（二）中年世代與年輕世代對公務人員不須有特殊身分

世代差異雖未全然影響勞動結社意願，可是世代對身分認同度確實有別。本研究的訪談分析發現，中年世代與年輕世代並不認同「公務人員身分」的價值定位；中年世代認為公務人員不需要有特別身分對待，年輕世代亦明確指出，公務人員與勞工本質上皆屬勞動者，除特殊業務性質外，反對以身分為基礎區分公務

DOI:10.6814/NCCU202100998

人員與勞工。申言之，中年世代與年輕世代對公務人員的身分認知，也反應其對傳統官僚思想下之權利、義務與責任觀點的差異。

（三）年輕公務人員們對工會的渴求，只是想要卻不是需要

雖然，「支持公務人員可合法組織工會，以保障相關權益議題」之政策點子曾被網民提出，且有機會經議程設定（agenda setting）討論。可惜的是，檯面上能見度較高，以網路年輕世代發起的「非官方公務員團體」（如「台灣公務革新力量聯盟」、「台灣法警工會」、「台灣警察工作權益推動協會」、「台灣獄政工會」及「消防員工作權益促進會」等），顯然只是喧擾的少數，而沉默的多數公務人員，並未實際認同籌組工會之必要性。不過，此現象與網路論壇 PTT 相當流行之「萬人響應，一人到場」原因仍略有不同。本研究於訪談時發現，中年世代（35 歲至 49 歲）與資深世代 （50 歲至 65 歲）皆指出年輕世代公務人員重視自身權利至上，不易接受由上而下的管理方式，與我國過去學者曾發表之世代研究結果一致（黃煥榮等，2017；董祥開等，2019）。

但是，年輕世代公務人員也相當「務實」，面對不滿意的職場現狀多選擇隱忍，即便對行政機關中的僵化與保守不屑，在腦海中浮現的種種不滿，僅到言語表達而止，並不能驅動行為上的實質抵抗。揆諸實際，公務系統永業化體制賦予的生活安穩感是極具威力的，縱使在年輕世代公務人員被套上有「反倫理」、「有想法」、「提倡自由」等等「印象框架」，也只是表象；實質上其深層內在價值觀，大多與中年世代及資深世代一致，也就是追求穩定、減少冒險，實不脫公務人員之追求「高度保障」工作的社會形象（蔡富丞，2018）。除非能證明現在的協會或未來的工會能讓他們「更有保障」，否則年輕世代仍舊難積極地投入運作。

（四）從協會參與者身上，發現女性公務人員對結社態度的保留

性別因素並非本研究欲詳加探索之重心，但藉由迴歸分析結果得知，女性公務員選擇不參與加入工會的態度較男性明顯。而且，深度訪談受訪者無論是否以

DOI:10.6814/NCCU202100998

加入公務人員協會，女性意表現得較為消極、被動、強調附帶條件與猶豫。可知，不同的性別的確也影響到政治參與行為的意願（沈清文、劉水深、黃俊英，1989；胡藹若，2005），並且延伸到屬於「文官政治化」範疇內的勞動結社行為及態度上。而且，女性不單單受外在文化枷鎖抵銷其政治參與動力（胡藹若，2005），當家庭與工作成為女性的抉擇時，多數以公務人員為職業之婦女更難抽出心力投入勞動結社，此乃價值排序之結果（Jurgensen, 1978）。藉由上述分析，本研究認為，為守護照護年幼子女的時間，還有重視婦女於家庭內角色，導致多數女性公務人員本身對結社態度有更多保留。

（五）公務人員協會對 PSM 較高的同仁有雙重排擠現象

本研究發現，協會運作現況針對 PSM 較高的同仁，恐發生內部核心幹部與協會組織等兩個層次「內部」及「外部」的「雙重排擠」（double squeeze）現象。換言之，PSM 取向較高的協會成員不易成為核心幹部，尚未加入協會，擁有較高 PSM 的公務人員持續「考慮加入」。首先，公務人員協會核心幹部雖然仍有以「奉獻自己換取快樂」之同仁，但隨著網羅新血困難、以及充滿其他目的者的覬覦（例如為爭取政治能量與對機關報復），在爭取權益功能效益不彰之先天限制下，組織運作恐偏向更保守與個人利益化，對 PSM 取向較高的協會成員產生內部排擠效果。其次，由於協會已成為聯誼會性質，導致外在形象普遍不佳，顯然已令擁有較高 PSM 的公務人員卻步；畢竟聯誼係以內部顧客之自利性為主，與政策制定關注（attraction to public policy making）、公共利益承諾（commitment to the public interest）、同情心（compassion）、自我犧牲（self-sacrifice）等利他價值（Perry, 1996），可謂處於對立之價值觀點，久而久之將形成對尚未加入者之外部排擠，越期待透過協會運作獲取利他成就感的人，反而越不容易加入協會；又或者於加入後便失望離開。

（六）非正式制度因素對參與協會意願之影響深遠

DOI:10.6814/NCCU202100998

依據本研究觀察，公務人員參與協會因素另深受非正式制度（informal institution）影響[36]，諸如職場間的人際情誼、單位和諧、長官與部屬之間種種磨合等等，加入協會的受訪者不只一人表示，會選擇參加往往不是自己的意願，而是受他人招募，惟此種招募是沒有「制度上」的強制力的。參加者多考量到自身位於組織中的定位，倘若不加入可能被視為異議人士、不合群等等。可知，公務人員參加協會之背後理由，實乃非正式制度因素，這恐比「怨懟」、「資源動員」或是「理性選擇」等反抗組織的行為來的簡單而深層（Jenkins, 1983; Olson, 1965: Opp & Roehl, 1990），自然也和落實「勞動結社權」的維護權利態度差距甚遠。

（七）公務人員對政府未來制度改革已存在信任危機

分析深度訪談資料後，本研究發現受訪者對於未來勞動結社制度發展之看法，存有一致性之態度，也就是「不信任制度」。受訪者認為公務人員與一般勞工受雇者間，雖然都有勞動事實，卻已分別被「身分上」的區別而透過不同的制度施予異質的權利義務，僅成立工會也是流於形式，且尚有組織文化等改革阻力。本研究發現，正是過去《公務人員協會法》僅為「宣示性」的政策，加上公務人員內部人事管理法律的箝制性太強，現職公務人員於受訪時皆表現出「不信任」未來有朝向良質制度改革的樂觀態度，普遍以較悲觀與防備的心態，對應將來制度變化之可能。更進一步來看，現職公務人員對政府雇主「沒信心」，卻願意持續投入人生；「不認同」現行管理規範，看待制度變革時又「不抱期待」，此種信任危機已非我國文官系統的遠慮，無疑是正在發生的近憂。

[36] 非正式制度（informal institution）可看成是不成文的、社會共享的規則，而這些共享的規則被創造之後，並非透過正式的懲罰機制所傳遞，而是透過不斷地試誤過程所慢慢形成，並經由社會學習、透過社會網絡及政治組織來傳遞這些非正式規則（North, 1990）。

DOI:10.6814/NCCU202100998

第二節 實務建議

綜覽本研究內容，實乃反映 D. Rosenbloom（1998）欲傳遞的研究挑戰，集體議價（collective bargaining）涉及不同的價值觀，原本就是彼此拉扯難以整合的，使用人為的「匯流」(converge）是充滿挑戰的。可是，面對更多元與更複雜的治理（governance）情境，我國政府主管機關極有可能在將來的某一刻，被迫與議題面對面的遭逢（face-to-face encounter）[37]來尋求共識，故本研究於文末憑藉分析結果，借用「管理」、「政治」、「法律」途徑的三元觀點，以「落實公務人員勞動結社權，應先從挖掘協會制度之優點出發」的主張，依序提出對我國公務人員勞動結社制度發展之「實務建議」，如下表 5-1，同時作為本研究論述之總結。

表 5-1：我國公務人員勞動結社制度發展之實務建議

觀點	集體議價關注重心	建議改革方向	具體方案
管理途徑	1.確認資方的權力範圍 2.勞方與資方的互動合作關係 3.提升參與決策、工作條件與工作滿足感 4.警惕不適任主管	讓協會自己成長	1.成為基層自主管理的人民團體 2.增加自辦福利空間 3.成為官民交流的樞紐 4.建立會務行政管理制度
政治途徑	1.反應組織內的聲音 2.影響人事政策的變動	重塑協會公益形象	1.公共利益整合者的象徵 2.設置意見匯集平台
法律途徑	1.爭議的裁決 2.憲法賦予的權利與個人自由之保障	重新界定國家與公務人員權利義務關係	1.翻修公務員服務法 2. 鬆綁《公務人員協會法》的協商限制

※資料出處：本研究自製。

[37] M.Harmon（1981）主張，當官僚與社會公民之間「面對面遭遇」(the face-to-face encounter）的情境時，個體也將收到影響並思考，道德的優先性未必是行政組織中所預設的各種框架性規範得以限制的，反而有自主意識採取「共識性的決策規劃」(the decision of consensus)，據以達成利益的整合。

DOI:10.6814/NCCU202100998

一、管理途徑：讓協會自己成長

集體議價於管理途徑關心重點，分別有確認資方的權力範圍、勞方與資方的互動合作關係空間、提升員工參與決策，進而改善工作條件與提升工作滿足感、警惕不適任的主管等（Rosenbloom, 1998; Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 249-252）。平實而論，我國欲落實集體議價的結社權、協商權及爭議權等三項權利，經評估現況確實有困難之處，就連最直接的利害關係人（stakeholders）「現職公務人員」也興致缺缺。但提昇政府組織效率效能是任何時期皆須關注的目標。基此，本研究建議，主管機關在公務人員勞動結社權逐步建構之前，應持續調整協會體質，優化組織運作效果，也預先為將來的制度變革鋪路。首先，管理途徑之具體建議為「讓協會自己成長」。

（一）成為基層自主管理的人民團體

結社行為應力求其自主性，滲入過多職場中的組織層級、上命下從與其他非政治制度因素，只是讓組織變得「不自然」。組織若是不自然的存在，也難以不自然汰除，公務人員協會制度目前有兩點係與正式職場連結過度之處：

1.參加者過多「非基層」人員

協會法第 2 條第 2 項第 1 款及第 2 款規定，機關中正式編制之政務人員、各級政府機關、公立學校首長及副首長不得加入公務人員協會。但，文官系統內具備雇主管理權限，擁有管理措施決定權以及陞遷遴薦權、考績考核權者，往往是單位主管以上等級人員。在中央政府機關，簡任第 12 職等司處長與簡任第 11 職等副司處長等，位居全國重要業務推動之關鍵角色；又如地方政府機關，薦任第 8 至第 9 職等科長職務，亦掌握地方自治重要業務與所屬同仁「生殺大權」，其職務性質與「資方雇主」無異，上述人員如參與協會，極易「夾帶」（enclose）其官職等附隨之管理者地位，導致真正屬於「勞方」的基層人員參與運作空間有限。

DOI:10.6814/NCCU202100998

2.主管機關管理與補助過度

首先，銓敘部自 2011 年起採間年辦理協會會務評鑑，對於評鑑結果為優良以上之協會予以獎勵；對於會務運作待改善者，則另案函知相關建議措施[38]；而協會法第 27 規定，公務人員協會之經費來源為會員入會費、常年會費、捐款、委託收益、基金及其孳息、政府補助費、其他收入及孳息。可見協會成為被主管機關「豢養」的附隨組織，主管機關管理與補助過度，也讓協會發展日漸畸形。

本研究建議，制度上可將公務人員協會的定位由「勞動結社性質」組織轉變為「準勞動結社性質的人民團體」公益性組織，縮減其管制空間，亦不需補助，任其自主生長；但為避免被官僚組織層級節制綁架，應調整制度，限制單位主管及副主管參加權利。畢竟在當代的民主政治環境下，「非官方公務員團體」已做出示範，運用更有彈性自主空間，也能協助爭取基層話語權、對制度倡議，同時也訓練有志參與的基層公務人員提升經營管理能力。

（二）增加自辦福利空間

本研究發現，現職公務人員於受協會招募時，如得知有加入協會將得到更多的福利與優惠，自然也提高參與意願；且招募策略結合會員福利後，成員亦以較容易運用。依據協會法第 8 條第 1 項第 1 款及第 2 款，公務人員協會得辦理會員福利事項與會員訓練進修事項。惟協會之功能不僅如此，同法第 5 條第 2 項規定，公務人員協會所興辦之事業應受各該目的事業主管機關之指導、監督。申言之，公務人員協會具有「興辦事業」之制度空間，在追求公務人員待遇福利彈性化之際，借協會興辦公益事業或互助福利社等，為會員擴增幅利、因勢利導，不但有參考價值，也能參與協會者與協會幹部之地位及格局。

[38] 參考銓敘部網頁統計資料，取自：
https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=514&Page=6855&Index=0
最後檢閱時間 2021 年 5 月 29 日。

DOI:10.6814/NCCU202100998

（三）成為官民交流的樞紐

協會法第 8 條第 1 項第 6 款及第 8 款明文，公務人員協會得辦理接受政府機關或公私團體之委託事項；以及其他法律規定事項。本研究於訪談中發現，現職公務人員（特別是年輕世代公務人員）對工作懷有抱怨，未來職業生涯發展悲觀，亦缺乏自信心。雖說年輕世代或許有如其他世代所評價之價值觀與態度問題，但公共服務組織現已處在 VUCA 時代[39]，面對易變性（Volatility）、不確定性（Uncertainty）、複雜性（Complexity）與模糊性（Ambiguity）的治理情境，需要更有效的育成政府與民間共用的跨領域人才，而文官系統例行性事務的訓練，亦不易養成具備實戰經驗的任務性人才。甚至，本研究的訪談分析發現，中年世代與年輕世代並不認同「公務人員是特別階級」的價值定位；中年世代認為公務人員不需要有特別身分對待，年輕世代反對以身分為基礎區分公務人員與勞工。基此，本研究認為，協會的存在能夠提供公務人員與公民之間一個較無壓力的「官民交流」空間進而成為關鍵樞紐。藉由協會既有的制度，加上合理的專案委託內容，一個自主且有動能的公務人員協會，至少在兩個構面上可轉型成為官民交流的樞紐：

第一、運用豐富的行政專業知識，形成跨機關跨領域的知識資源網絡，輔助外部顧客解決疑難雜症。

第二、有目的的藉此一機制，培養由政府到民間交流的跨領域人才。

（四）建立會務行政管理制度

協會的轉型與健全發展，需要「基地」，亦即固定的人力與辦公場地，倘若欠缺辦公場地，專責秘書事務的人力仍是相當重要。目前《公務人員協會法》第 50 條第 2 項係規定，理事長、理事及監事因辦理會務，得請公假。然而，真正的運作樞紐應該是行政秘書、幹事等「會務行政人員」；職是，協會法應增訂辦理

[39] 學者 Bill（2017）指出：VUCA 一詞在詮釋冷戰期結束後，全球充斥著易變、不確定、複雜和模糊的混亂現象。

DOI:10.6814/NCCU202100998

「會務行政」者可給予每周或每月的固定公假，或是調整勤務與業務職掌內容，將辦理與經營協會事務，納入《公務員服務法》第 14 條得「依法兼職」之範圍[40]。惟服務法第 14 條目前規定「不得得兼薪及兼領公費」，如欲徹底將協會轉型，應適度放寬此一規範，並建立會務行政管理制度。

二、政治途徑：重塑協會公益形象

集體議價於政治面的功能，是透過團體表達改善工作條件之訴求，亦包含重新分配資源，要求參與決策等具政治性質的行動；換言之，在政治途徑上，集體議價關注焦點在由下而上反應組織內的聲音，以及影響人事政策的變動(林鍾沂，2018：448)。本研究認為，現階段成立工會實乃挑戰重重，但調整協會是可能的，而協會也能夠以「公共利益整合者」及「意見彙集平台」的形象，代表其政治功能。

（一）公共利益整合者的角色

公務人員協會本身為公益法人性質，惟組織運作與發展已與公益性背道而馳，一窺其原因可發現，公益法人所聚焦的利益應該是「大公」的利益，但公務人員協會之定位又設定為「文官工會」，而集體議價最主要的是爭取「小公」的利益。正如同 PSM 與親社會性的區分，PSM 重視的是「大公」，意圖要服務的對象是不特定的多數人（社會整體）；親社會性重視的則是「小公」，所連結的對象，則是與行為人有直接接觸的個人或群體（例如同一職場或連結較緊密的團體）（Schott et al.,2019; Vandenabeele et al.,2018；黃婉玲，2020）。一個組織的終極目標，欲兼顧利社會的行為，又要固守人際間的利他行為，在目標取設上的困難度必定增加。不過，受 PSM 影響的外顯行為是多樣的，自當具備「以不傷害公共利益為前提，追求團體利益」之可能。本研究發現，依據 TGBS-V之受訪者樣本

[40] 參照公務員服務法第 14 條規定，公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。

DOI:10.6814/NCCU202100998

分析結果，具 PSM 者並不會加入協會，但還在觀望階段。可見，公務人員協會應試圖扛起公共利益的品牌，消除「反年改團體」之陰霾，整理形象後，以整合者的角度媒合社會公益資源，重振聲譽(Reputation)，如此一來方有招募具備 PSM 動機之新成員加入的可能。協會需要先放下文官工會的矜持，以平衡公共利益的非營利人民團體組織為發展策略。雖然此舉必定飽受公務人員本應為公共利益奉獻，有多此一舉的疑慮，但由本研究之訪談內容發現，部分公務人員連自己都不確定是否在為公共利益奉獻，存在職業價值認同不足之現況；所以，藉參與協會運作來調整、改善、控制所處的環境，親身感受「多元治理」同政府「協力」（cooperation）解決問題或者是發現問題（陳秋政，2008），調適公務職場內命令服從的疑慮，實際感受公共服務帶來的成就感，是兼顧發揮協會制度功能與重塑形象的一石二鳥之計。

（二）設置意見匯集平台

集體議價的目標，自然希望影響人事政策的變動，這也是一種文官「政治力量」的集結；尤其當一個強大的文官工會組織或多或少與政黨聯繫時，政治化的力道將變得更強（Rouban, 2007）。但是，若放下挑戰政治權力的疑慮，試圖將集體議價當中的工會理想價值：增進勞資雙方的溝通和協商順利，以提升員工生產力為目的擷取出來（吳惠林，2001），文官工會不啻係具有「基層視角」的政策顧問。進一步而言，公務人員協會更能廣納基層官僚（street-level bureaucracy）所面到的第一線情境，而這些情境中蘊含者許多政策執行的成功祕訣，更包括數不盡地「默會知識」(tacit knowledge)；所以，在未來，協會的另一個政治形象與，須設置能「海納百川」的意見匯集平台。協會是具有大量關鍵知識的「決策輔助者」與「提示者」，而非政治老闆（雇主）的對手。而且，以協會為基底設置意見匯集平台，更有落實組織內民主治理的價值意義。

DOI:10.6814/NCCU202100998

三、法律途徑：重新界定國家與公務人員權利義務關係

最後，是法律途徑的討論，在集體議價機制中談的是法律提供的「仲裁」功能，支撐仲裁功能的基礎為「憲法賦予的權利與個人自由」。所以，集體議價機制更像一種準司法過程，它將雇主與受雇者間的衝突帶離街頭和談判桌，然後再交託由法院做出仲裁結果（Rosenbloom , 1998）。而本研究認為，無論是用《公務人員協會法》為基礎的協會，抑或是以《工會法》為基礎的工會，若公務人員與國家之間的權利義務關係未發生實質改變，那賦予公務人員勞動結社權也是脆弱的；然而，若是公務人員與國家的權利義務關係能重新界定調整，那即使賦予公務人員勞動結社權之時機未到，亦可規劃有實益的對應方案。而我國於 2019 年司法院大法官解釋字第 785 號解釋做成後，解釋文載明：「本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。」可說是確立「有權利有救濟」的基礎，公務人員與國家間的權利義務關係，正式邁入全新的章節。是以，本研究認為，即便目前多數利害關係人（stakeholders）尚對健全的權利義務關係（擁有完整勞動結社權）不感興趣，仍可藉調整協會體質之方式，適度給予引導，也是種健康的優化措施。

（一）翻修《公務員服務法》

公務人員之權利義務乃相對，故給予權利，必然影響部分義務，除上述兼職規範之放寬外，本研究認為應可參考日本最高行政法院 2012 年「堀越事件」判決之精神：「…並非管理職地位，在職務內容及權限上並無裁量餘地之公務員，和職務完全無關……所作出的行為，並非可直接判斷是以公務員（身分地位）所作的行為…。」（李仁淼，2021；蘇俊斌，2018）。至少，在職務內容較無涉及公權力行使與決斷，或是屬於「薦任官等以下非主管」職務者，適度減少其各種服

DOI:10.6814/NCCU202100998

務規範之限縮；另外，司法院大法官釋字第 509 號解釋字說明：「人民可以實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動；國家應該要用最大的限度來維護人民的言論自由。」然而，公務員服務法第 4 條第 1 項規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」其中，對於「無論是否主管事務」均不得洩漏之規範，將直接影響公務人員以個人身分向機關建議的空間；另同條第 2 項規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」更涉及到過多職務外行為的限制。至少，修正《公務員服務法》第 4 條第 2 項與避免機關作言論審查，以「身分、地位、行為態樣」區分規範密度，即有利於公務人員享有更寬廣、更良性的溝通場閾，也是制度持續進化及民主化的重要里程碑。此外，《公務員服務法》第 14 條之 3 規定，公務員兼任教學、研究工作或非營利事業團體職務，應經服務機關許可，係對一般性結社自由之制度限縮。但在日益重視公民參與的政策形成過程中，公務人員身為政策的制定者和執行者，倘若欠缺對民間人士的了解以及生活的互動經驗，自不能同理政策的利害關係人(何昀峯，2019)。據上，現行的《公務員服務法》禁錮意見表達且刻意將公務員與公民隔離，等於間接妨礙政府與人民的共融和協力，亦不利於健康的勞動結社權發展，實有澈底翻修之必要。

國立政治大學 National Chengchi University

（二）鬆綁《公務人員協會法》的協商限制

誠如司法院釋字第 479 號解釋理由書所示：「憲法第十四條結社自由之規定，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利」，可見此一結社權利係有「理念的共識性」。而當代越發複雜的民主治理環境，使得由上而下的控制更顯困難，善用集體行動的「議價行為」，能提供上下溝通的機會，除有利主管人員追求更經濟的管理手段，還能促進員工參與，進而擁有更多工作滿足感與組織承諾。可惜的是，台灣民主政治開放風氣的節奏早已往前邁進，公務人員集體議價的基礎還是只有在《公務人員協

DOI:10.6814/NCCU202100998

會法》第 7 條第 1 項內，僅得對於行政管理、辦公環境議題，發起協商。距離勞動三權之更全面的結社與議價權，尚有數步之遙（何昀峯，2021），遑論凝聚組織齊心齊力。而且，戒嚴與威權風格的禁止原則，並不能符合年輕世代公務人員之期盼，過去認為「不該討論」的事項，反而會成為今日「應該討論」的議題。是以，該法第 7 條第 2 項之「不得提出協商事項」宜以鬆綁，方不致過度限縮，保留第 2 項第 1 款之「法律已有明文規定者」足以。據上，基層公務人員不只是體制內的小齒輪或螺絲釘，更是支撐整個行政系統的基底，惟有合乎公務人力特質的價值維護機制，才是活化政府組織的關鍵。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

參考文獻

一、中文文獻

于承平、林俞均（2011）。新加坡發展尊嚴勞動對我國的啟示。**臺灣勞動評論，3**（2），253-284。

王本壯（2008）。社區總體營造的回顧與展望。**府際關係研究通訊，3**，18-21。

王光旭（2012）。文官政治認知是否與行政中立行為衝突？2008 年臺灣政府文官調查的初探性分析。**政治科學論叢，52**，117-170。

王能君（2008）。日本的公部門勞動關係。載於焦興鎧等合著，**公部門勞動關係**（頁 285-321）。新北：空大。

王雪芳（2021）。我國近二十年公務人員人力結構分析。**國家人力資源論壇，4**，取自：https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=42918&type=20C1A3DAF6A74FCE。

王鼎銘（2015）。抗爭行為的集體行動邏輯：「反倒扁運動」之理性選擇分析。**人文及社會科學集刊，27**（4），605-640。

任正明（2005）。**公務人員集體協商權之研究—兼論我國相關法制未來應有之發展**。中正大學法律學研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。

朱柔若譯，Robert L. Sauer & Keith E. Voelker 著（1999）。**勞工關係—結構與過程**。台北：鼎文。譯自：Labor Relations: Structure and Process (2rd ed.). Robert, L. S. & Keith, E. V. 1993.

江昭瑩（2009）。**公務人員對公務人員協會的認知及參與之研究**。臺灣大學國家發展研究所碩士學位論文，未出版，台北。

何昀峯（2019）。從普悠瑪事件到夾帶香菸，「換人換位置」真的是防弊解方？2019 年 7 月 25 日，取自：https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/8318。

DOI:10.6814/NCCU202100998

何昀峯（2021）。看看世代，想想制度與未來。**國家人力資源論壇，4**，取自：https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=42920&type=20C1A3DAF6A74FCE。

吳秀玲（2009）。我國《公務人員行政中立法》之評析。**T&D 飛訊，86**，1-19。

吳宗憲（2014）。公僕所為何來？台南市政府文官公共服務動機影響工作努力意願之實證研究。**政策與人力管理，5**（1），81-134。

吳宗憲、黃皓瑋（2014）。促參承辦人工作動機和團隊關係對其工作態度的影響研究。**行政暨政策學報，58**，87-120。

吳東奇（2018）。**警察人員世代差異之研究**。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班學位論文，未出版，新北。

吳俊憲（2001）。高中多元入學的爭議與檢討。**台灣教育，605**，49-53。

吳羿盈（2018）。**世代差異對組織承諾、組織公民行為之影響—以公營事業民營化公司為例**。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。

吳秦雯（2010）。法國公務員組織結社權概述。**法令月刊，61**（9），93-105。

吳惠林（2001）。工會的形成及其功能—論《工會法》的修正。**經濟前瞻**，75-79。

呂育誠、楊戊龍、許峻嘉、張佳旋（2017）。**公部門勞動關係之研究**。台北：考試院委託研究計劃，未出版。

宋興洲（2010）。行政中立的弔詭。**T&D 飛訊，107**，1-21。

李允傑（2002）。**政府與工會**。新北：空大。

李至涵（2015）。**工會主義或專業主義：我國教師組織定位演變之探討**。臺灣師範大學教育政策與行政研究所碩士學位論文，未出版，台北。

李仁淼（2021）。公務員之表現自由與政治活動自由之界限。**國家人力資源論壇，5**，取自：https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=42998&type=A020C2C87B55986B。

沈中元（2001）。公務員法制之研究。**空大行政學報，911**，1-42。

DOI:10.6814/NCCU202100998

沈清文、劉水深、黃俊英（1989）。員工對管理措施的滿意程度與抵制行為傾向之研究—以臺灣紡織業為例。**管理評論，8**，159-175。

周志杰、張碧君、蔡尚哲（2009 年 11 月）。**中國大陸網路論壇之公民參與分析：以廈門 PX 專案為例**。2009 年台灣政治學會年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐，台北。

林佳和（2004）。公部門罷工—尋找法釋義學體系中的合法性答案？。**月旦法學，107**，59-85。

林佳和（2008）。德國的公部門勞動關係。載於焦興鎧、王松柏、王能君、成之約、林佳和、陳淳文、潘世偉、謝棋楠等合著，**公部門勞動關係**（頁 207-248）。新北：空大。

林冠廷（2014）。**關廠工人抗爭之集體行動分析—以聯福自救會為例**。政治大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，台北。

林淑馨（2010）。**質性研究：理論與實務**。台北：巨流。

余惠芳、潘麗卿（2014）。以勝算比觀點分析企業營運策略、公司治理與財務預測－台灣上市櫃股之實證研究。**全球管理與經濟，10**（2），57-77。

邱皓政（2019）。**量化研究與統計分析：SPSS 與 R 資料分析範例（六版）**。台北：五南。

施能傑（2009）。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵。**文官制度季刊，1**（3），1-24。

洪瑞彬、劉兆明（2003）。工作價值觀研究之回顧與前瞻。**應用心理研究，19**，211 - 250

胡藹若（2005）。從參與理論的觀點論台灣婦女的政治參與－就擔任公職而言。**復興崗學報，84**，369-393。

茆昔文（2008）。公務人員工會協商之制度性思考。**臺灣勞工季刊，13**，30-39。

紐文英（2015）。**研究方法與論文寫作（2 版修訂版）**。台北：雙葉。

DOI:10.6814/NCCU202100998

張禎庭（2018）。不同世代警察人員對勤修制度之期望研究—以基隆市警察局所屬派出所為例。中央警察大學行政管理研究所碩士論文，未出版，桃園。

梁峻榕（2009）。**智慧型手機之形成與演進**。元智大學企業管理學系碩士學位論文，未出版，桃園。

許世雨（2005）。公務人員勞動關係。載於吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業等合著，**公共人力資源管理**（頁 385-411）。台北：智勝。

許南雄（2018）。**各國人事制度—比較人事制度（增 18）**。台北：商鼎。

許道然、林文燦（2020）**考銓制度**。台北：五南。

許振家、翁福元。（2014）。從個人主義與集體主義談國民小學教師薪資待遇結構的能動性。**臺灣教育評論月刊，3**（8），11-15。

許慶雄（1999）。**憲法入門 I--人權保障篇**。台北：元照。

許濱松（1996）。英美公務員政治中立之研究。載於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**（頁 151-171）。台北：中央研究院歐美研究所。

陳坤炎、林立曼（2007）。我國公務機關公務人員勞動三權之探討。**公務人員月刊，130**，33-43。

陳秋政（2008）。**社會中心途徑之跨部門治理研究：以「洛杉磯河整治計畫」為例**。政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。

陳重安、許成委（2016）。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。**公共行政學報，51**，69-96。

陳敦源、吳舜文、陳揚中、王光旭（2019）。從工作要求資源模式檢視公共衛生護理人員職業倦怠因素：以公共服務動機為調節變數。**台灣衛誌，38**（5），479-497。

陳敦源、黃東益、柏門（2018）。**民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務/事務官關係。**科技部專題研究計畫（編號：NSC100-2410-H-004-097-MY2），未出版。

DOI:10.6814/NCCU202100998

陳朝峰（2003）。**我國公務人員集體勞動權法制之研究**。國立中正大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。

陳德禹（1992）。**文官行政中立的理論與實際**。「政大公企中心」紀念張金鑑教授學術研討會論文，台北。

湯京平、黃詩涵、黃坤山（2009）。災後重建政策與誘因排擠─以九二一地震後某社區營造集體行動為例，**政治學報，48**，1-31。

焦興鎧（2007）。從勞動三權國際勞動基準之發展看我國工會法之修正方向。**法令月刊，58**（2），26-48。

黃婉玲（2020）。我們想要什麼樣的文官？在考選制度中噤聲的公共服務動機。**國家菁英季刊，13**（1），1-20。

黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀（2017）。**公部門面對世代差異之人力資源運用策略**。考試院委託研究，未出版。

黃榮堅（2009）。刑法上個別化公務員概念。**臺大法學論叢，38**（4），273-334。

黃駿逸（2001）。**美國聯邦公務人員勞動三權之研究－兼論我國考試院公務人員協會法草案**。政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。

楊戊龍（2007）。論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會。**公共行政學報，22**，39-70。

楊戊龍（2016）。美國公務員言論自由的保障與限制：聯邦最高法院判決分析及其對台灣的啟示。**政治科學論叢，68**，1-36。

楊戊龍（2017 年 9 月 22 日）。**我國（台灣）公務員勞動關係法制之檢討：國際規範與他國法制之借鏡**。2017 年「高雄大學法學院與岡山大學法學部」學術交流研討會論文，高雄。

葉名山、吳承瑋（2018 年 9 月 27 日）。**以邏輯斯迴歸模式分析影響汽車道路路駕駛考驗通過因素及汽車道路駕駛考驗實施現況探討**。2018 年「道路交通安全與執法」研討會論文，桃園。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

董安琪譯，Mancur Olson 著（1989）。**集體行動的邏輯**。台北：允成文化實業。譯自：The Logic of Collective Action：Public Goods and the Theory of Groups. Olson, M. 1965.

董祥開、陳敦源、黃東益（2018）。**公務人員風險偏好、服務動機、與決策類型之關係—建立一個勇於任事的政府（第 2 年）**。科技部專題研究計畫（編號：MOST 104-2410-H-004-037-SS2）未出版。

董祥開、簡粲綺、蘇姵文（2019）公務人力高齡化現象下之人力資源管理對策。**文官制度季刊，11**（3），71-103。

董蘭英（2006）。公務員行使勞動三權之分析-以英法德三國為例。**空大行政學報，17**，23-52。

熊忠勇（2018）。再談政治中立還是行政中立？過去的選擇與未來的發展。**文官制度季刊，10**（1），93-120。

趙永茂、韓保中（2017）。**臺灣的民主生機：治理能力、政策網絡與社區參與**。台北：國立台灣大學出版中心。

趙守博（2008）。公部門員工罷工問題之探討。**臺灣海洋法學報， 7**（2），1-22。

銓敘部（2000）。**文官制度改革系列叢書第七輯—公務人員協會法專輯**。台北：銓敘部。

劉昊洲（2006）。公務人員協會未能普遍成立原因之探討。**人事月刊，42**（6），53-56。

劉昊洲（2014）。**公務員法專論（二版）**。台北：五南。

劉梅君（2008）。深化性別意識與勞動價值教育。**臺灣勞工季刊，13**，82-91。

劉義周（2004）。政黨民主與臺灣民主化。**臺灣民主季刊，1**（1），41-63。

蔡秀涓（2004）。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例。**東吳政治學報，18**，41-67。

蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008）。**統合性政府倫理法制之研究**。台北：行政院研究發展考核委員會。

DOI:10.6814/NCCU202100998

蔡秀涓、陳敦源（2013）。實踐公務員倫理法制的範圍與方法：國際趨勢與臺灣現況。**文官制度季刊，5**（4），1-48。

蔡富丞（2018）。**年金改革後—吸引考生報考公職考試之因素研究**。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。

衛民（1994）。公共部門的集體協商－美國公務人員的經驗。**勞資關係論叢，2**，81- 121。

衛民、許繼峰（2006）。勞資關係與人力資源管理的合與分。**勞工研究，6**（1），83-87。

蕭瑞麟（2007）。**不用數字的研究（2 版）**。新北：臺灣培生教育。

賴維堯（2018）。行政中立：涵義系絡、法制規範及續階任務。**T&D 飛訊，240**，1-33。

謝岳峰（2012）。**工會發展之探討—以我國、德國及美國為例**。政治大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，台北。

顏秀慧（2012）。淺談公務員定義。**綠基會通訊**，101 年 4 月，16-17。

顏鈺展（2011）。**國際勞動基準對我國公部門集體勞動關係法制建構之研究**。中國文化大學勞工關係學系研究所碩士學位論文，未出版，台北。

蘇俊斌（2018）。日本對公務員政治活動的限制。**文官制度季刊，10**（4），61-84。

蘇偉業（2012）。南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下台灣與香港文官中立機制之比較。**公共行政學報，43**，35-62。

蘇偉業（2018）我國行政中立概念與實踐之回顧。**T&D 飛訊，240**，1-21。

顧忠華（1998）。**台灣非營利組織的公共性問題：理論及經驗研究**。行政院國家科學委員會委託研究（計畫編號 NSC87-2418-H004-006-E21），未出版。

顧忠華（1999）。公民結社的結構變遷：以臺灣非營利組織的發展為例。**臺灣社會研究季刊，36**，123-145。

DOI:10.6814/NCCU202100998

二、外文文獻

Aberbach, J. D., & Rockman, B. A (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? ***Governance, 7***(4), 461-469.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. ***Public Administration Review, 66***(special issue), 56-65.

Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H.,& Vrangbæk, K. (2013). Public values and public service motivation conceptual and empirical relationships. ***The American Review of Public Administration, 43***(3), 292-311.

Batson, C. D. (1987). Prosocial motivation: Is it ever truly altruistic? ***Advances in Experimental Social Psychology, 20***, 65-122.

Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. ***Public Administration Review, 55***(4), 313-324.

Bill, G. (2017). ***VUCA2.0: A Strategy for Steady Leadership in an Unsteady World***. Harvard Business School.

Brett, J. M. (1980). Why Employees Want Union. ***Organzational Dynamics, 8***(4), 53.

Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want? ***Review of Public Personnel Administration, 25***(2), 138-154.

Bryner, G. C. (1987). ***Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies.*** New York: Pergamon Press.

Bozeman, B., & Su, X. (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. ***Public Administration Review, 75*** (5), 700-710.

Clark, P. B., & Wilson, J. Q. (1961). Incentive System: A Theory of Organizations. ***Administrative Science Quarterly, 6***(2), 129-166.

Cooke, F. L. & Xiao, Y. (2014). Gender roles and organizational HR practices: The case of women's careers in accountancy and consultancy firms in China. ***Human Resource Management, 53***(1), 23-44.

Gamson, W. (1975). ***The Strategy of Social Protest.*** Homewood, IL: Dorsey Press.

DOI:10.6814/NCCU202100998

Grant, A. M. (2007). Relational job design and the motivation to make a prosocial difference. ***Academy of Management Review, 32***(2), 393-417.

Harmon, M. M. (1981). ***Action Theory for Public Administration.*** New York: Catelaine Press.

Hall, D. T. & Goodale, J. G. (1986). ***Human Resources Management***. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

Hickey, R. (2014). Prosocial motivation, stress and burnout among direct support workers. ***Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities, 27***(2), 134-144.

Hofstede, G. (1991). ***Cultures and organizations: Software of the mind***. London: McGraw-Hill.

Holländer, H. (1990). A Social Exchange Approach to Voluntary Cooperation. ***American Economic Review, 80***(5), 1157-1167.

Hoppock, R. (1935). ***Job satisfaction.*** New York, NY: Harper Brothers.

Hui, C. H., & Triandis, H. C. (1988). Individualism and collectivism: A study of cross-cultural researcheres. ***Journal of cross-cultural Psychology, 17***, 225-248.

Jenkins, J. C. (1983). Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements, ***Annual Review of Sociology, 9***, 527-553.

Jurkiewicz, C. L. (2000). Generation X and the Public Employee. ***Public Personnel Management, 29***(1), 55-74.

Jurgensen, C. E. (1978). Job preferences (What makes a job good or bad?). ***Journal of Applied Psychology, 63***(3), 267–276.

Kjeldsen, A. M. (2014). Dynamics of public service notivation: Attraction–selection and socialization in the production and regulation of social services. ***Public Administration Review, 74***(1), 101-112.

DOI:10.6814/NCCU202100998

Klandermans, B. (1984). Mobilization and Participation: Social-Psychological Explanations of Mobilization Theory. ***American Sociological Review, 49***(5), 583-600.

Levine, C. H., B. G. Peters & Thompson, F. J. (1990). ***Public Administration: Challenges, Choices, Consequences.*** Glenview, IL: Scott, Foresman.

Lin, Nan. (2001). Building a Network of Social Capital. In N. Lin, K. Cook & R. S. Burt (Eds), ***Social Capital: Theory and Research*** (pp.3-30).New York: Aldine de Gruyter.

Lincoln, J. R., & Kalleberg, A. L. (1985). Work organization and workforce commitment: A study of plants and employees in the U.S. and Japan. ***American Sociological Review, 50***(6), 738–760.

Locke, E. A. (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction. In: Dunnette, M.D., (Ed.), ***Handbook of Industrial and Organizational Psychology*** (pp. 1297-1343), Chicago: Rand McNally.

Lyons, S., & Kuron, L. (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. ***Journal of Organizational Behavior, 35***(S1), S139-S157.

Menard, S. (2010). ***Logistic Regression: From Introductory to Advanced Concepts and Applications***, Los Angeles: SAGE.

Muller, E. N. & T. O. Jukam (1983). Discontent and Aggressive Political. ***British Journal of Political Science, 13***(2), 159-179.

Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (1986). ***The New Public Personnel Administration***. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.

North, D. C. (1990). ***Institutions, Institutional Change, and Economic Performance***.New York: Cambridge University Press.

Oberschall, A. (1973). ***Social Conflict and Social Movements.*** Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Olson, M. (1965). ***The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of***

DOI:10.6814/NCCU202100998

***Groups*.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

Opp, K. & Roehl, W. (1990). Repression, Micromobilization, and Political Protest. ***Social Forces, 69***(2), 521-547.

Pandey, S. K., Pandey. S., Breslin, R.A., & Broadus, E. D. (2017). Public service motivation research program: Key challenges and future prospects. In J. Raadschelders & R. Stillman (Eds.), ***Foundations of public administration*** (pp.314-332). Irvine, CA: Melvin & Leigh.

Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. ***Journal of Public Administration Research and Theory, 7***(2), 181-197.

Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. ***Journal of Public Administration Research and Theory***, ***6***(1), 5-22.

Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. ***Journal of Public Administration Research and Theory, 10***(2), 471-488.

Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), ***Motivation in public management: The call of public service*** (pp. 56-79). New York, NY: Oxford University.

Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. ***Public Administration Review***, ***68***(3), 445-458.

Peters, B. G., & J. Pierre (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), ***Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*** (pp. 1-13). London: Routledge.

Putnam, R. D., Robert, L, & Raffaella, Y. N. (1993).***Marking Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy***. Princeton: Pricceton University Press.

Rainey, H. G. (2009). ***Understanding and managing public organizations.*** SanFrancisco, CA: John Wiley & Sons.

Robie, C. A., Ryan, M., Schmieder, R. A., Parra, L. F., & Smith, P. C. (1998). The relation between job level and job satisfaction. ***Group & Organization Management, 23***(4), 470-495.

Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S. (2005). ***Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in Public Sector.*** Boston: The McGraw-Hill Companies.

DOI:10.6814/NCCU202100998

Rosenbloom, D. H. (1998).***Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in Public Sector.*** (4rd ed.).New York: McGraw-Hill, Inc.

Rouban, L. (2007). Politicization of the civil service. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.) ***Handbook of public administration*** (pp. 199-209). London: Sage.

Salamon, M. (1998), ***Industrial Relations: Theory and Practice*** (3rd ed.). Essex, England: Pearson Education.

Schott, C., Neumann, O., Baertschi, M., & Ritz, A. (2019). Public service motivation, prosocial motivation and altruism: Towards disentanglement and conceptual clarity. ***International Journal of Public Administration, 42***(14), 1200-1211.

Searing, D. D. (1991). Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism. ***American Political Science Review, 85***(4), 1239-1260.

Shafritz, J. M. & Hyde, A. C. (1997). ***Classics of Public Administration*** (2rd ed.). Chicago, Dorsey Press.

Smola, W. K., & Sutton, C. D. (2002). Generational differences: revisiting generational work values for the new millennium. ***Journal of Organizational Behavior, 23***(4), 363-382.

Tullock, G. (1971). The Paradox of Revolution. ***Public Choice, 11***, 89-99.

van Witteloostuijn, A., Esteve, M., & Boyne, G. A.(2017). Public sector motivation ad fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public interest. ***Journal of Public Administration Research and Theory***, ***27***(1), 20-35.

Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. ***Public Management Review***, ***9***(4), 545- 556.

Vandenabeele, W., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2014). Past, present, and future of public service motivation research. ***Public Administration, 92***(4), 779-789.

Vandenabeele, W., Ritz, A., & Neumann, O. (2018). Public service motivation: State of the art and conceptual cleanup. In E. Ongaro and S. V. Thiel (Eds.), ***The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*** (pp.261-278). London: Palgrave Macmillan.

Velicer, W. F., & J. L. Fava. (1998).Effect of variable and subject sampling on factor pattern recovery. ***Psychological Methods, 3***(2), 231-251.

Vroom, V. H. (1964). ***Work and motivation***. Oxford, England: Wiley.

DOI:10.6814/NCCU202100998

附錄、本研究選用 TGBS-V之問卷題目及編碼內容

題號	題目內容	編碼
q1	請問您的性別？	0:男 1:女
q2	請問您的出生年？	數字
q4	請問您的最高學歷為何？	1:高中、職（含）以下 2:專科 3:學士 4:碩士 5:博士
q10	請問您目前的職務是屬於？	0:非主管 1:主管
q40_6	整體來說，我很滿意我目前的工作。	1:非常不同意 2:不同意 3:有點不同意 4:有點同意 5:同意 6:非常同意
q42_1	我對有益於國家社會的公共計畫深感興趣。	1:非常不同意 2:不同意 3:有點不同意 4:有點同意 5:同意 6:非常同意
q42_2	看到他人能從公共計畫中受益能帶給我相當大的滿足感。	
q42_3	與他人分享自己對政策的觀點對我而言是極有吸引力的事情。	
q42_4	我認為公共服務是一種公民責任。	
q42_5	有意義的公共服務對我很重要。	
q42_6	為公共利益奮鬥是我的職責。	
q42_7	當我看到弱勢的人受害總是感到於心不忍。	
q42_8	我經常提醒自己，人們總是互相依賴的。	
q42_9	當看到人們的悲慘或痛苦時我會感到難過。	
q42_10	對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義。	

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998

q42_11	只要我認為對大眾有利，我願意冒著失去陞遷機會的風險去爭取。	
q42_12	我認為大我之責任當在小我之前。	
q44	請問您是否有加入公務人員協會？	0:否 1:是
q45	若您尚未加入，請問您未來是否考慮參加公務人員協會？	0:否 1:是
q48	請問倘若未來另外成立「公務人員工會」，您會加入嗎？	1:是 2:否 3:不一定

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202100998