

公部門的員工心聲、人力資源管理 與領導力：多層次的工作福祉

陳文學^a

書 名：*Workers' Voice, HRM Practice, and Leadership in the Public Sector:
Multidimensional Well-Being at Work*

《公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力：多層次的工作福祉》

作 者：Nicole Cvenkel

出版年：2020

出版社：Routledge

頁 數：313 頁

前言

近年來，公務人員辭職已成為國內公務人力資源管理的新興研究課題。根據銓敘部統計，全國約 29 萬的在職公務人員中，2019 年有 1,994 人辦理辭職登記，占銓敘審定人數的 0.7%，至 2022 年辭職登記人數增加至 2,496 人，占銓敘審定人數的 0.86%，公務人員辭職呈現逐年略增的趨勢（銓敘部，2023）。與此同時，該報告也指出，辭職原因主要為另有他就或興趣不和等個人因素（約 86% 至 88%）；相

^a 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授，e-mail: wenhsuch0827@gmail.com。

對地，因工作、訓練發展、組織管理或待遇福利而辭職的比例較少。¹ 然而，公務人員會毅然辭職應然是多重因素相互影響後的考量。

對於公務人員辭職或異動現象，游子正與董祥開（2020）發現公共服務動機、工作耗竭、工作滿意度、工作公平性是影響公務人員決定單位離職的因素。另外，黃一峯與陳建志（2021）和黃煥榮（2021）從世代觀點出發，認為年紀輕與高學歷的公務人員不僅有更多的職場選擇空間，亦有不同的工作價值觀，因此薪資雖有保障但壓力也不小的公務職場，未能如往常地留住人才。更進一步來看，公務人員決定辭職也與管理者的管理作為有關。譬如劉祥得與許立一（2019）指出管理者愈能提供員工支持與自主性（autonomy），愈可減少員工的離職意願；再者，邱忠民（2008）也發現公務人員偏好能尊重、信任與授權員工的管理者，在此一領導風格之下，人員的離職意願也會愈低。誠然，公務人員是公務體系運作的根本，當人員過於頻繁地流動，不僅會影響機關業務賡續，也會耗費機關投入的人力資源管理成本。是此，如何減緩公務人員辭職，以及發展「員工導向」的公務人力福祉機制，頗值得吾人予以關注。

本文介紹 Cvenkel 於 2020 年出版**公部門的員工心聲、人力資源管理與領導力：多層次的工作福祉**，提供國內重新思考基層公務人員的福祉課題，以及基層管理者如何與公務同仁建立良善的互動關係。這本書的作者 Cvenkel 為英國羅漢普頓大學人力資源管理與組織行為博士，研究專長為員工取向的人力資源管理、工作生活品質、基層組織領導力與工作幸福感。她的現職是加拿大 My Work & Well-Being 顧問公司的執行長，該公司主要協助公私部門與原住民族組織，發展以人為本的職場環境。本文於下說明本書的背景與研究重點。

內容簡介

一、本書背景

Cvenkel 撰寫本書的理論與實務背景為：第一，過去有關員工的生活品質與工

¹ 媒體報導亦指出初考及格的基層人員有一成左右會選擇辭職，甚有地方政府一年內有 300 人決定辭職（陳俊華，2022；李定宇，2023）。

作福祉的研究指出員工對工作呈現不滿意或想逃離的現象，而公部門的員工尤甚於私部門的員工。英國在新公共管理（New Public Management, NPM）思潮下，著重組織效率與人力精簡，但政府機關員工的業務量卻也不斷增加，因此為求績效達成，組織中存在著霸凌和同酬不同工的組織氣候。人力資源管理理論認為員工福祉對留才有其重要性，但在 NPM 的運作理念下，提升員工福祉不僅會受到政治、媒體與民意的公共監督，機關本身亦視其為浪費資源的舉措。

第二，根據英國人力資源發展協會（Chartered Institute of Personnel and Development, 以下簡稱 CIPD）2019 年的調查報告，壓力是員工短期或長期缺勤的主因，這種現象在公部門比在私部門更為普遍，而且員工感到焦慮或沮喪的比例更呈現成長的趨勢。員工健康不佳所造成的缺勤問題也影響組織績效，譬如 2007 年英國就導致三千五百萬個工作天的流失，這些員工請假缺勤的成本，粗估多達 120 億英鎊。2020 年時的損失推計甚至多達 210 億英鎊；公部門員工平均一年約缺勤 9.3 天，亦高於私部門和非營利部門（Astutis, 2017; CIPD, 2019）。當組織缺乏管理時，生病應休假卻必須工作的出勤主義（presenteeism），以及匯集加班補時或全年特休的時間去額外從事其他工作的休假主義（leaveism），員工紊亂的工作與生活更是平日工作的壓力源之一（Hesketh et al., 2014）。

有鑑於此，Cvenkel 以英國地方政府為例，探討員工福祉如何並存於新公共管理的運作理念之中，目的在突破以往員工福祉研究，發展全觀性的工作福祉典範並運用於政策或組織管理之中，促進員工工作生活和基層管理者的領導力。本書共有十二章，分為二個部分：第一部份探討人力資源管理、新公共管理與福祉研究議題，內容包括四章，第一章探討公部門職場健康與福祉的研究背景和理論框架；第二章回顧 NPM 背景下的相關研究及其對於員工福祉與雇用關係的影響；第三章說明高承諾人力資源管理（high commitment human resource management）、社會交易理論與高績效組織的相關文獻；第四章回顧工作福祉相關研究，並提出涵蓋個人、群體與組織層面的全觀性的工作福祉模型。

第二部分探討員工心聲（workers' voice）下的人力資源管理實務、第一線管理者領導力與工作福祉，內容包含八章，分別是第五章說明福祉研究的方法論，並透過第一人稱的書寫方式讓讀者了解研究過程；第六章，運用訪談資料，讓讀者了解公部門員工的工作生活。第七章探討預算限制與組織目標提高下，公部門如何面對

員工福祉議題。第八章與第九章分別從第一線管理與高階管理者的角度探討他們與員工福祉的關係。第十章分析員工的工作生活品質對於健康福祉與績效的影響。第十一章探討員工對於人力資源管理作法的評價。第十二章綜合管理者與員工意見，重新梳理福祉的重要性。第十三章探究高階管理者與員工對於第一線管理者促進員工福祉的看法。第十四章總結本書對地方政府、公部門員工、決策者、組織領導者與人力資源管理研究者的意涵，並提出2016年英國脫歐後的政經變動對公部門員工福祉之倡議，仍存有潛在影響，需要持續觀察與研究。

二、內容重點

本書內容相當豐富，囿於篇幅，本文歸納四項重點，包括：1. 多層次探討員工福祉、2. 凸顯NPM對地方政府人力資源管理的挑戰、3. 改變第一線管理者的管理作法，是促進員工工作福祉的重要關鍵、4. 提出員工觀點的多層次福祉模型。

（一）多層次探討員工福祉

在研究架構上，本書探討人力資源管理作法、工作生活、工作福祉的三者關係。本書所關注的員工福祉非僅關注個人的生理、心理或社會支持，而認為應以更寬廣的角度思考員工福祉，亦即包括工作與生活平衡、健康管理、員工支持（如員工協助方案、財務規劃或戒菸方案）、保險措施以及與工作相關的福祉等。在高承諾的人力資源管理（high commitment HRM）思維下，為了提升員工的組織承諾與工作績效，雇主有遵守心理契約的責任，保障員工福祉。此外，對於人力資源管理措施與工作福祉的關係，作者從員工、第一線管理者與高階管理者的三種不同角度分析他們對於工作福祉的看法。

（二）凸顯 NPM 對地方政府人力資源管理的挑戰

本書以 2005 至 2007 年英國大曼徹斯特都會區（Greater Manchester）內的某一行政區（borough）為例。該行政區位於大曼徹斯特都會區南部，緊鄰柴郡（Cheshire），人口約 28.5 萬，是英國貧富差距第七大的地區。基本上，英國這段時期為新工黨（New Labour）主政，新工黨強調工作健康與安全，並提倡公平就業機會、信任的職場文化以及多元化工時。話雖如此，但公部門在 NPM 思維與預算限制下，員工福祉並未獲得顯著的改善；而地方政府面對中央政府績效評比，無不

致力發展各種新的工作措施，譬如共享辦公桌（hot-desking）或居家辦公（home working），尋求能夠兼具符合 NPM 效率導向與員工健康的作法。因此，面對內外多重困境，地方政府必須發展出各種折衷或創新方案，挑戰地方政府的治理效能。

（三）改變第一線管理者的管理作法，是促進員工工作福祉的重要關鍵

一般而言，第一線管理者除了指揮監督員工外，也會參與選才、育才、留才等人力資源管理活動。因此，第一線管理者的領導力會影響員工的態度、行為、出勤情況和績效表現。本書蒐集員工對第一線管理者的意見發現：其一，當管理者缺乏領導或迴避責任，會使員工對管理者產生不信任和猜疑。此時，組織會形成「怪罪文化（blame culture）」，連帶影響員工心生恐懼且不願進行團隊合作，從而影響整體績效。其二，當員工認為工作缺乏有形或無形的獎賞時，他們的專注力與熱情也會減少，進而降低員工的組織承諾。其三，當員工與管理者之間溝通不良時，員工無法從管理者身上獲得工作建議，員工的工作福祉也會降低。因此，第一線管理者面對員工時，若能多付出一些時間傾聽員工與支持員工的自主性，塑造開放溝通的組織氣氛，將可提升員工的工作福祉與組織績效。

（四）提出員工觀點的多層次福祉模型

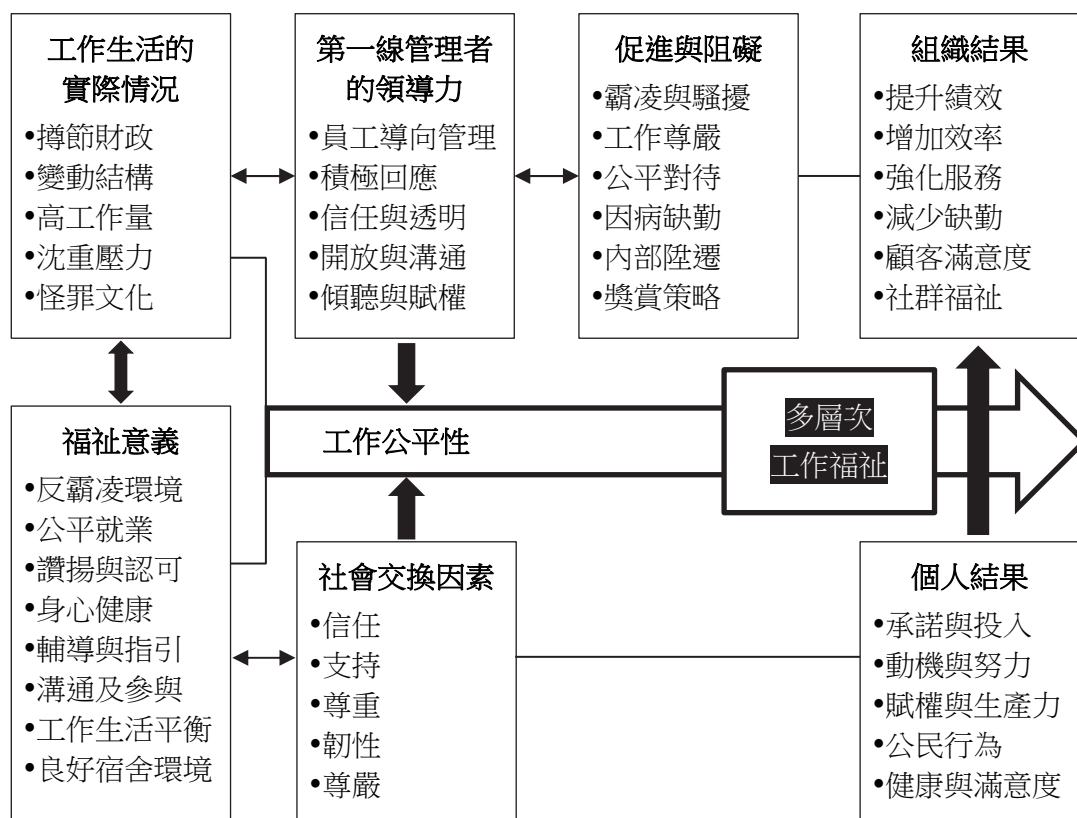
在 NPM 的環境中，第一線管理者與員工之間的信任不足，導致員工工作時面臨孤立無援，以及無法有效推展跨部門合作；此一惡性循環下，不僅阻礙員工的主動性，也限制員工的創新能力。Cvenkel 認為地方政府要打破此一僵局，必須重新思考第一線管理者的領導，重視員工的心聲，並採取各種改善員工工作福祉的人力資源管理措施。

本書之中，Cvenkel 提出員工觀點的多層次福祉模型（如圖 1），首先，工作生活的實際情況具有脈絡特殊性與複雜性，不論是組織擲節財政、易變動的組織結構、員工沈重的工作量與工作壓力，以及組織的怪罪文化都深深影響著員工的工作福祉。其次，員工期待的工作福祉不僅是福利津貼，更包含反霸凌與公平就業的職場環境、管理者的讚揚認可與輔導指引，以及促進員工工作與生活平衡的職場環境。復次，在員工工作實際情況與福祉期待下，第一線管理者應以信任、透明、開放等原則，推動員工導向的管理模式，傾聽員工心聲、回應員工需求與培力員工的工作能力。此外，第一線管理者也需要注意組織內部影響員工福祉的促進因素（如

公平對待、內部陞遷、獎賞策略）與阻礙因素（如霸凌、騷擾與因病缺勤的情況）。當員工與管理者之間能相互信任，員工就會積極回報，展現更高的組織承諾、組織公民行為、身心健康度以及工作滿意度；進而，讓組織整體的運作結果，不僅能減少人員缺勤現象，也可促進高績效、高效率與高品質的組織服務。

圖 1

員工觀點的多層次福祉模型



註：本文僅擷取原模型各構面的部分內容。

資料來源：Workers' Voice, HRM Practice, and Leadership in the Public Sector: Multidimensional Well-Being at Work (p. 298), by N. Cvenkel, 2020, Routledge.

反思

基本上，本書核心立論在於員工認為第一線管理者是影響員工福祉的重要行動者，而強化第一線管理者的「員工觀點」管理實務，方可提升員工的工作福祉與組

織績效。本文認為此一思維對我國公務人力資源管理實務有兩點啟示：其一，基層公所差異化的福祉設計與管理互動；其二，亦應考量第一線管理者的工作福祉。

一、差異化的地方公務人力福祉設計

本書以英國大曼徹斯特都會區內的區政府為例，雖然英國的政府機關用人係由機關自行辦理考選（呂育誠，2009，頁 43），與我國公務人員考用制度不盡相同，但本書強調地方治理事務的差異性頗值得重視。在國內，受到地方選舉與地方制度法的相互影響下，各層級的地方政府無不竭力推動公共服務，創造更佳的服務品質。全台 368 個鄉鎮市區公所中，有 200 個左右的鄉鎮市與山地區公所有民選首長以及自主的人事權和財政權。這些基層公所雖可藉由考用制度甄補人力，卻也面臨限制轉調期滿後的人員異動與業務賡續的問題，從而影響首長的地方治理效能。是此，本文認為基層公所的留才除了依循全國一致性的福利制度外，似可授權用人機關彈性規劃或執行員工福祉措施，譬如差異化的員工協助方案或人員加給補助措施。除此之外，對財政資源有限的公所而言，本書強調透過管理互動來型塑良善的員工福祉環境，亦是公所首長與單位主管應予重視的思維作法。

二、機關亦應重視第一線管理者的福祉

一般而言，科長、課長或股長是政府機關中的第一線管理者，其日常工作除了文稿審核、預算編列及會議參與外，最主要的就是人員的勤惰管理、考核與獎懲（黃一峯，2017）；而這一層管理者不單是第一線管理者，更是機關的中階管理者，扮演承上啟下的中介角色。換言之，第一線管理者一方面要將高階管理者的決策目標透過各項業務的執行予以落實；另一方面也要領導與管理部屬，並向上反應第一線員工的執行困境與挑戰。因此，本書從員工的角度出發，主張第一線管理者應發展「員工觀點」的管理模式固然重要，但也不能忽略第一線管理者所面臨的管理情境。

就國內的實務運作而言，第一線管理者多由符合職等條件的專員升任，或是工作績效優異的科員升任。在初任主管人員時，通常面臨本身業務驟增以及如何有效管理人員與分配工作的問題。本書指出第一線管理者應積極回應員工的問題，並塑

造開放、透明與信任的組織環境，但究實而論，第一線管理者的領導力仍需有高層（或資深）管理者的知識傳承，以及公務人力資源管理體系的培訓支持。是此，本文認為各機關似可導入知識管理的思維，發展所屬單位的「最佳管理實務」（如突發事件的資料蒐集、工作與生活的平衡），而公務人力培訓機關亦可透過案例分享、個案研討或最佳實務工作坊等教學作法，從而強化初任主管人員的管理職能，減少他們調適與摸索管理的壓力。

參考文獻

- 呂育誠（2009）。人事一條鞭制度與地方自治人事自主權關係之研究（期末報告修正版）（編號：PG9806-0317）。行政院人事行政局。<https://www.dgpa.gov.tw/uploads/dgpa/files/201703/655968e7-8e6c-4432-9992-6e2885418d49.pdf>
- 李定宇（2023）。新北公務員離職多 各式難耐全揭密「不忍了！」。聯合新聞網，8月25日。<https://udn.com/news/story/7323/7393387>
- 邱忠民（2008）。行政核心價值及首長領導型態對地方公務人員離職流動傾向之影響研究—以臺南縣政府為例。嘉南學報，（34），780-790。
- 陳俊華（2022）。銓敘部：公務員初考及格任職後 約1成人員離職。中央通訊社，12月22日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202212220243.aspx>
- 游子正、董祥開（2020）。公務人員「單位離職傾向」之影響因素分析。文官制度季刊，12（3），45-86。
- 黃一峯（2017）。主管儲訓課程及評鑑模組建構之研究：以地方政府八等課長為例。文官制度季刊，9（1），1-23。
- 黃一峯、陳建志（2021）。世代差異與留才策略：工作價值觀點的探討。國家菁英季刊，14（3），67-82。
- 黃煥榮（2021）。世代交替，抑或世代合作？公務體系世代多樣性的管理策略。國家菁英季刊，14（3），83-104。
- 銓敘部（2023）。辭職原因調查。2023年10月1日，取自<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1404&Page=6802&Index=3>
- 劉祥得、許立一（2019）。公務員社會支持、公共服務動機影響工作倦怠、離職意願之因果模式分析。空大行政學報，（33），1-20。

- Astutis (2017). *Workplace absence costs UK economy £18bn*, March. <https://www.astutis.com/astutis-hub/news/workplace-absence-costs-uk-economy>
- Chartered Institute of Personnel and Development (2019). *Health and well-being at work*, April. https://www.cipd.org/globalassets/media/comms/news/iihealth-and-well-being-at-work-2019.v1_tcm18-55881.pdf
- Cvenkel, N. (2020). *Workers' voice, HRM practice, and leadership in the public sector: Multidimensional well-being at work*. Routledge.
- Hesketh, I., Cooper, C. L., & Ivy, J. (2014). Leaveism and work-life integration: The thinning blue line? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 9(2), 183-194.

