

公務員建立與民為友之 夥伴關係及同理溝通

考試委員 李選

北台灣科學技術學院助理教授 張婷

*本文民國 99 年 10 月發表於《研習論壇月刊》，第 118 期。

壹、前言

公務員不論其位居中央或地方，是政府與人民間的橋樑，越能同理人民需求與困難、越能制定與落實順應民意之國家政策，贏得民心與創造國家永續發展的契機。今日面臨社會結構改變、多元文化充斥、價值觀混淆、社會治安欠佳與災難頻仍之際，公務員於服務時若能掌握「與民為友」的理念及建立互助關係，將有助於快速發掘與解決問題，在夥伴關係中增進社會和諧。如災難發生時，公務員若能及時至現場、同理傾聽、輕聲撫慰、整合資源、立即展現行動力為民紓困，可將傷害減到最低。村里長或幹事若能與社區民眾關係密切，在警民連線與相互合作下，可預防家暴、兒虐、濫用毒品或邊緣人自殺等悲劇之發生。

馬總統於許多公開場合中，以「不能沒有你」影片情節，期勉公務員落實五項核心價值-廉正、忠誠、專業、效能與關懷，揚棄官僚心態與重視庶民需求，期許體恤民意，將「民之所欲，常在我心」、「同舟共濟」理念深植心中，經同理溝通展現理念、感受與專業特質、整合專業知識與強化政府效能（文官通訊，2010）。以醫護、社工、教師、警察等助人專業為例，養成教育課程中強調角色互換、情境模擬與實習，培養同理溝通與夥伴關係為主軸，傳遞對當事人內心感受之了解，在同一陣線上達到解決問題的目標（李校正、方月燕，2000；Lin, 2004）。

本文將探討公務員之服務特質、同理溝通之定義及如何強化夥伴關係，期望國家培訓機構能強化此能力之培養，使公務員於制定與依法執行公務時能讓民眾感動，在和諧互動中落實核心價值。

貳、公務員之服務特質

民主政治中以人民為主體，無分男女、宗教、種族、階級與黨派，在法律上一律平等，人民與政府間具有主權者與代理人的關係，政府掌握公器執行公權力為民服務，是國內最大的「服務業」，公務員無論置身中央或地方政府機關需盡忠職守，無論制定公共政策或提供服務，需體認民眾需求、秉持社會公平（Social

Equity）、社會正義（Social Justice）、強化專業知識推動行政措施、積極為民解決問題（Starratt, 1991），故公共服務需以倫理為主軸，落實誠實、公正、公平、行善、不傷害等元素，善用「工具或技巧」達成目標。簡言之，基本的行政倫理（Public Administrative Ethics）是指公務員在行政體系中掌握「民意」，遵守規範達到目標。考試院（2010）於公務員服務守則中亦明訂：應「具備同理心、培養人文關懷與尊重多元文化，運用有效方法及發揮團隊合作精神」。

憲法明定：政府與人民非上對下的關係，而是平行的夥伴關係（partnership）；於透明的權力運作機制，人民與政府共同治理。夥伴關係代表生命共同體、禍福與共及唇齒相依的關係。公務員為專業精英，通過國家考試後任公職，若習慣於「自我」、「利己」、「堅持己見」，在僵化的行政流程與公部門本位主義的官僚心態下，難以同理弱勢民眾需求，反而形成「公害」。故公務員訓練課程中應將同理心培養與建立夥伴關係列入主軸，方能落實「關懷」的價值。行政院吳敦義院長指出：「官員應發揮同理心，若不顧民怨與體恤民意就不適合做此工作」（聯合報，2010年2月10日）。考試院關中院長（2010）指出：文官的專業能力與關懷素養是提升國家競爭力與政府效能之基。公務員若僅執著於依法行政、欠缺同理與行政倫理，將難與民為友，易產生推諉、冷漠、刁難、疏離、拖延等被社會詬病之行為。

銓敘部 2009 年底資料顯示：全台公務員人數約 33 萬（含行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校職員），平均 43.38 歲，大專以上學歷 80.69%，足見其教育素質與社會歷練高，一流政府自應對公務員有嚴格要求。若能提升「同理心」之層次，將有助於服務時展現高度關懷行為。目前仍有公務員因無法體會家暴者的徬徨無助、失業者的經濟窘迫、車主於愛車被毀後的憤怒、單親父母的生活壓力、水患後停水停電與遍地垃圾時災民的生活不便與惶恐；喪偶者之無助與悲痛、中高齡老人撫養隔代子女的辛勞與老榮民財務被騙後之無奈；難以在服務中展現同理素養，難與民眾並肩解決困難與傳達友誼。

參、政府與民建立夥伴關係之重要性

一、**提升公務員自我效能與成就感**：公務員於傾聽與感同身受下，可深入探究與分

析問題，提升對問題之敏感度與達到自我成長的目的；進而提升因應挑戰與創新能力，由工作中提高自我效能與工作滿意度。

二、強化民眾對政府的信賴感：以地方官員為例，若能與民為友，同理失能老人行動不便，難以至醫院取得巴氏量表繼續申請外籍看護，藉由觀察與體諒，敢於承擔責任，可在變通中協商醫事人員到府評估，以符合家人需求，或主動提出修正過時法令，可提升民眾安全感與對政府的信賴感。

三、強化社會安定、和諧與繁榮：以警察為例若能了解與同理轄區民眾感覺，主動加強巡邏，保護夜歸女子返家與協助獨居老人解決生活照護，可降低民眾疏離與冷漠。村里長與社區民眾成為好友，可使弱勢族群在無助時猶如抓到浮木，強化社會和諧與穩定。「遠見雜誌」（2009年）針對全國23個縣市施政滿意度及競爭力進行民調，以曾榮獲施政滿意度「五顆星」的新竹市為例，政府施政重點為強化與民溝通，落實基礎民生建設，以民眾所需為主要施政目標。政府在市民支持下落實「基礎生活建設」、「推動觀光休閒」、「重視教育文化」、「落實社會關懷」及「強化治安及消防」目標，讓該市成為適宜居住的城市。市政建設優先打通瓶頸巷道、完成自來水接管率，辦理眷村改建、都市更新、廣植樹木、開闢公園、興辦觀光建設、大幅改觀市容，在文化科學城架構上增進生活文明，吸引人才定居，讓科技與人文併進。重視教育，讓學校有光纖、電腦、國小全面實施英語教學、實施學生國際交流計畫、全面供應學童營養午餐、補助低收入戶及清寒學生獎助學金等政策，在夥伴關係中同心建設，提升市民生活滿意度與彰顯施政績效。

再以「不能沒有你」影片情節為例，戶政、警察與社工人員若能在男主角首次求助時，將心比心、拋棄事不關己的心態，由其居住環境與呈現之背景資料，同理父親社經條件與生活環境差、法律知識不足、父女恐懼被強制分離，父親急於為女兒報戶口與辦入學之焦慮，資訊不足的無助；能以同理溝通與並肩作戰態度主動協調相關單位，以「特案方式」呈報或嘗試克服法律僵化規定，整合戶政、法律、社工專業知識尋求可行方案解決困境，可預防父女日後走上抗爭行為。

肆、同理溝通之定義與呈現方式

心理學家對「同理」多有詮釋。美國護理理論學家華森女士（Watson, 1988）指出個體依內心體驗深度之不同，可分為「初層次」至「高層次」同理，其外顯行為亦有程度區分，「初層次同理」為人性自然流露，如：地方公務員目睹社會邊緣人生活困頓、災民身陷水火，不自覺的會激發相助之情；看到早產兒或殘障兒會呈現憐惜之心；在寒冬街角看到賣玉蘭花的身障者呈現解囊之舉。「高層次同理」則為發揮專業功能需培養之特質，如：由災民哭泣中體會到災後將出現「災後症候群」之憂鬱與無助情緒、家庭動力與支持網絡損毀、生命尊嚴、權益與未來生活適應等議題。同理的深度是展現不同層次關懷行為之基礎，於「高層次同理」後可發揮「尊重」、「關注」與「解決問題」等元素的「高度關懷行為」（Swanson, 1999）。同理溝通藉由口語表達：「我看到你目前的處境，也瞭解你的感覺與想法！」或情感分享「我理解此時你的自責、憤怒與無助！」，經由專注傾聽、感同身受與包容體諒等過程理解情境全貌，當聚焦於「現實處境上」時，能以專業知識突破僵局、以跨業合作、資源整合、解決問題與追蹤成效，展現高層次同理心的力量。「同理」擁有以行動為導向的特質，代表將焦點從目睹表象、體會內心世界潛藏的感覺再投射到現實世界的具體解決問題（陳玉敏、王文芳、張正辰，2002；Morse, Solberg, Ncander, Bottorff & Johnson, 1990）。

人本心理學大師羅傑斯（Rogers, 1957）指出「同理」（empathy）意指將心比心，設身處地去感受他人的心理歷程，經親身體驗後轉換為關懷行為。同理溝通含 3 元素（components），分別是表達性（口語表達主事者的觀察與反應）、情感性（高敏感度察覺內在隱藏的感情）及認知性元素（思考與解決問題之過程），內心體會之不同將產生不同的因應行為（口頭表達、情感表達或具體的問題解決）。凱爾（Kyle, 1995）指出同理為：能洞察對方內在感覺、情緒及其深層意義，將其感受與對方分享後共同擬定處理目標。未經同理過程所呈現者多屬表淺行為與直覺性反應。茲將以上理念繪於圖 1，舉例說明同理之定義：

一、**設身處地、為人著想**：醫護人員同理洗腎病患等待器官移植的焦慮與不確定感，故對護士有諸多抱怨，護士非但不在意反而友善與主動協助蒐集相關治療

資訊、耐心討論症狀處理、協助參與「腎友俱樂部」化解焦慮。警察同理家屬因罹患唐氏症孩童走失而報案，父母內心緊張、自責與焦慮，未加嘲諷「連孩子都看不住，你們真要慚愧！」，反而給予安慰與支持，「我看到你們的徹夜尋找，也了解身為父母的挫折感！你們的努力很感人。」排除困難與動員警力支援，發揮警民一家之心，協尋後再聯繫社工師提供專業協助與社會資源。公務員面對災民責難與對政府救災速度不滿，災民重複訴說生活不便、惶恐與對政府的不信賴。公務員若能同理災民財產盡失、妻離子散與斷水斷電之苦：「我看到你們財務盡失，也了解您的心情與處境，我已通知消防隊與聯繫國軍調動車輛、送水車與工兵，我們一同處理！」，當晚駐守災區，接洽志工團體協助清理家園、加速發放慰助金、協助生活安置，直至恢復生活。以上案例含「同理心」3元素-「表達」、「感情」與「認知」。

二、**己所不欲，勿施於人**：公務員對洽公者流露不耐神情，告知其問題非自己承辦業務，「我是依法行政！你去別部門洽詢！」，自顧自處理電腦業務，其冷漠神情讓人生厭，公務員易地而處會有何感受？警察不在乎的對汽車失竊者：「治安不佳，誰讓你開名車，車子丟了只有自認倒楣。」；或有意延遲回應民眾訴求：「承辦人員休假，工作人力不足，你明天再來！」；在辦公室聊天或瀏覽網路無關公務的資訊，無視洽公者焦急；奚落災民：「因大量種植檳榔所以水土保持不佳，後果自行承擔！」公務員若欠缺專業知識、敏感度低、態度與表達技能不佳，僅以「本位主義」、「傲慢或駝鳥心態」回應，易造成民怨與糾紛。

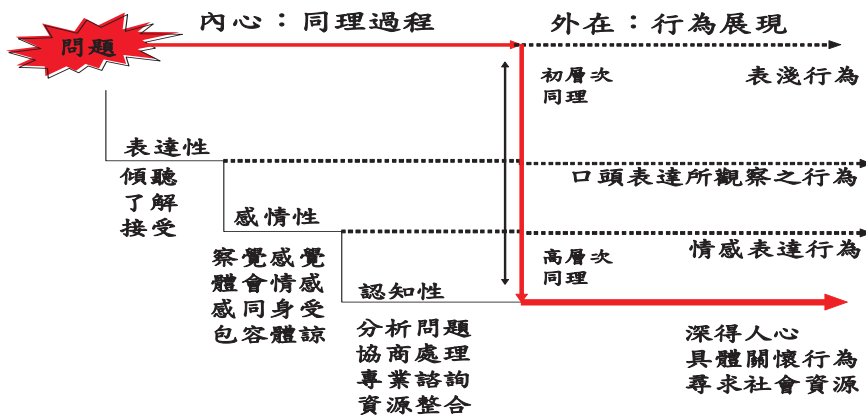


圖 1 同理心的過程與層次

三、將心比心、立場互換：人民當目睹消防隊員不顧自身安危衝入火場，站在其立場會升起擔憂之心。基層部屬同理長官對政策須負責之心，體會其在領導上之壓力與辛勞，願彈性調整工作時間全力配合；公務員同理弱勢民眾經濟困頓；醫護人員同理與包容病患長期臥床、忍受生活不便衍生的情緒失控，持續給予關懷。

四、愛屋及烏、推己及人：村里幹事若能珍惜工作機會，重視民眾需求，主動深入轄區居民生活；針對路燈、路面平整、噪音、治安、社區整潔與環保議題維持高度敏感性且積極維護；警察主動探視新住民與高危險族群，了解其生活條件；且對業務中的特殊現象主動探索，強化部門間聯繫與問題解決，如：社區失竊率、意外事件發生率等。公務員若將每一業務或民眾陳情事件視為單一案例（case），以「民心」為依歸，主動付出時間、心力、金錢或智慧，運用專業審慎分析與處理，後續追蹤成效，持續提升工作品質，將公職視為志業（career），而非營生工作（job），方為稱職的公務員。

伍、公務員運用同理溝通建立夥伴關係

一、掌握同理溝通之原則

同理溝通技巧之培養非靠課堂講授與紙筆測驗中完成，須在生活中持續學習與演練。卡內基在「溝通與人際關係」一書中說明掌握「同理溝通」原則，可降低對方防禦性心態，進而建立親密關係。茲將同理溝通原則說明於下：

- （一）溝通前，先以讚美或肯定言詞表達誠摯之心，以緩和對方防衛心態：公務員溝通時勿用命令、批評與指責語句，互動時先肯定對方的努力，表達對自己疏失的歉意，並顧及對方尊嚴給予正向期待。讚美與肯定言詞要誠懇與具體，說話時語氣婉轉但方向明確，目視對方，讓對方有被尊重感。「遭逢百年難遇的災難，一夕間人事全非讓人心酸！抱歉因通報系統與交通受阻我們來晚了，你們受苦了！」、「感謝您的體諒！真抱歉送審殘障手冊的資料我沒能提醒您一次備齊，耽誤一些時間！請原諒」。
- （二）主動提供溝通的機會：公務員主動安排機會，藉由耐心詢問、傾聽、確認與

求證，深入體會民眾感受，人是身心靈的複合體，除了生理面，擁有豐富的感覺、情緒與靈性面，公務員服務時應釐清民眾置身生活困境、面臨災難、家毀人亡、前途茫茫對其代表的含意為何？是失敗、絕望的象徵、想自殺放棄？或代表的是人生中一種試煉，準備勇敢接受？同理過程中，公務員不應自以為是，以自己封閉或狹隘的想法猜測對方，以空泛言詞回應「天無絕人之路」或「柳暗花明又一村」等。而須真誠語言回應「我聽到你的陳述，了解這是一種痛心與無助的感覺！感謝你的分享，你願意再多說一些嗎？我很願意聽，若能對此情境與問題有更多一些了解，有助於以具體方式協助你度過難關！」。

同理溝通技巧包含：專注、不打岔、多用問句或建議。「方里長！你覺得我們若直接嘗試向警方求助，效果如何？」；「氣象局的豪雨預報與事實有落差，市府配備無法因應此暴雨！您有無其他建議？」、「消防隊的防洪計畫未能發揮預估功效！您的責罵反應的是內心的感覺，我們該受教！」、「您的指責是對公務員的鞭策！是我們努力的目標！」。

- (三) 區辨、分析、列舉與體會以上感覺的類別與強烈度：傾聽後列舉與體會溝通內涵中所蘊含的複雜感覺與強烈度。以水患為例，公務員目睹災民置身於收容所中，親人亡故，家園被毀，未來衣食無著落，且需忙碌於檢具資料申請災難救助之文件，其內心世界中包含許多複雜情緒，如：拒絕、無助、無望、焦慮、恐懼、哀傷等，甚至出現人格改變—敏感脆弱與依賴。以上情緒可能輕微或嚴重到想自殺、自殘。藉由感同身受可了解其強烈度，以便採取不同的保護措施。
- (四) 滿足民眾需求提出解決問題之具體方案：公務員可藉由專業知識與協商技巧，滿足民眾需求與解決問題。以下公式可表達同理：處理方式+簡述語意+情緒反映。同理溝通不應使用批判或尖銳字眼，具體描述自己瞭解重點。災難後，先給與災民溫暖擁抱「我們沒做好！您受驚了！」，為民眾安排符合人性需求的收容所，準備熱食或提供毛毯保暖；安排人員專心傾聽其恐慌，不爭辯或阻止；安排親人、神職者或志工陪伴（處理方式），輕柔表達：「這是百年難遇的災難（簡述語意），苦了您！親人喪亡已對您造成難以承受的痛，任何語言都難以平撫您的悲傷（情緒反映）！您先休息一會

兒，我為您準備一些食物，好補充體力！需要慈濟師姐陪您嗎？希望能助您走出傷痛陰影！（處理方式）」、「生命無常需要學習面對、接受、處理與放下它（簡述語意），很難（情緒反映）！讓我們先行努力，再將苦難交給上蒼，重建生活目標與希望（處理方式）！」。如：「張先生！我了解正值壯年罹患癌症，使許多理想無法實現（簡述語意），覺得挫折與憤怒！如今行動不便，讓你無法自主與對生活失控，讓你感覺很受傷（情緒反映）！我們看如何善用目前有限的時光，讓生死兩無憾（處理方式）！」「青春年華、美麗人生才開始，但顏面燒傷（簡述語意），是嚴峻打擊（情緒反映）！讓我介紹幾位顏面受傷朋友看他們如何成功的適應好嗎（處理方式）？」。若能引用上述公式，將有助於穩定人心，而非僅停留在表淺寒暄中。解決問題方法要合情、合法與合理，態度真誠。若要表達負向情感要重視表達時機與方式，誠摯表達所處的情境、立場、感受、需要及想法。

- (五) 同理溝通後追蹤成效:公務員能正確的觀察事物、重視民意及降低民眾的攻擊或防衛反應。於具體執行問題解決方法後能客觀評值成效，如：身心健康、情緒困擾程度、生活品質、生活適應、人際關係等是否改善，以發揮實質成效。

二、建立夥伴關係：依循涉入、自覺、尋求共識與實踐等步驟建立人際關係

- (一) **涉入 (involving)**：意指須先進入當事人之情境，方有助於建立夥伴關係，如：走入人群，置身其中，耐心傾聽民眾訴說困難、生活困境、挫折、恐懼、失業帶來之不安與困擾，不加辯駁與防禦，當融入以上情境方能啟發自己深層的觸覺、嗅覺、視覺、聽覺與味覺蒐集資訊。若感覺未受啟發，易形成感官遲鈍或麻木冷漠的心態。公務員若從未歷經過貧窮、困苦、失業或災難，未能進入困境將難以體會民眾需求與無助。
- (二) **自省 (self-awareness)**：意指當五官受啟發與蒐集資訊後，透過認知、接受、反思、了解與分析所接收到的諸多刺激，產生惻隱之心，了解與體會「飢餓、疲倦、無助、絕望」之含意，在專業知識的高度敏感與整合下，引

發建立保護關係之動機，運用知識解決問題，發揮維護居民安全福祉之功能。

(三) **對話與尋求共識 (dialogue & consensus)**：意指啟動同理溝通、公務員依過去經驗 (experience)、釐清助人之信念與利他的價值觀 (belief & value)、檢測協助民眾的意願 (willing) 與重新定義問題 (redefinition) 等，經由不斷反思及與當事人對話，重新確認或釐清問題，找出歧見。藉由建立共識以處理問題。

(四) **實踐 (self-direction)**：意指經由與當事人討論，擬定可行計畫與採取具體行為，如：積極面對、正向接受、解決問題。茲將夥伴關係形成過程繪於圖 2。

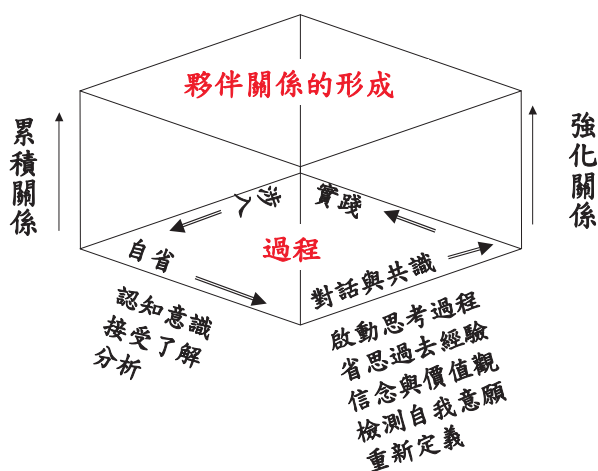


圖 2 夥伴關係的形成步驟

陸、公務員培養同理溝通與營造夥伴關係技巧

一、強化公務員關愛人群之心

公務員服公職時需學習關愛人群與關切社會問題，對工作真心承諾，體認公部門之服務理念。打破本位主義以多元角度分析問題、服務時不只是依法行政與處理文書作業，而須將單一業務視為「以人為中心的完整案例」(client oriented

service)，進入案情中，以專注、主動與誠摯的態度分析案情、付出愛心與善用專業知識解決問題。營造服務的職場心靈是構成關懷行為的核心，也是必要的行為修煉與內化價值。

二、安排體驗課程，培養敏銳的五官感受與提升同理心指數

公務員若社會歷練有限，其內心世界與感覺將如未開發之地，內涵貧瘠、表達力不成熟，須不斷引導激發。可藉課程中安排系列性模擬活動，培養敏銳的五官感覺。體會不同族群的身心不適與限制。如：「扮老」，體會老人的關節僵硬、視力與聽力不佳、行動緩慢、挫折等感受。「扮孕婦」，體會孕婦的行動緩慢與生活不便。「扮病患」，體會在病榻上等待被照護與隱私被剝奪時的失控感；體會接受化學治療落髮後的自卑與社會孤立（Larson, 1984）。「扮災民」，體會居住災區帳棚或體育館中的老翁或老婦，體會無水無電、飢餓寒冷與等待救援時的焦慮。公務員主動參與「安養院」、「原住民部落」等志工服務，藉此提升同理心指數。

三、強化同理溝通與建立夥伴關係技巧之演練

公務員可藉由處理方式+簡述語意+情緒反映公式表達對每一項案例之同理反應。如：申請急難救助金者，承辦人應安排機會了解案情，除主動協助填寫相關資料，且積極了解其面對的生活困境（處理方式），「你大病一場彷彿經歷一項極大的挑戰（簡述語意），苦了您！遭遇逆境，任何語言都難以平撫目前的心情（情緒反映）！讓我們協助你填寫相關資料，儘快走出病痛與恢復正常生活（處理方式）」。上述公式將有助於表達溫暖與穩定人心。解決問題後應追蹤與評值成效，若成效不佳，需立即修正計畫，以發揮實質成效。

以下分享政府如何同理災難中的人民與發揮同理心！

省思：北二高走山 4 人罹難

由國道三號基隆端突然發生嚴重走山意外事件，引發至少 4 個家庭突然陷入生離死別的悲劇中，新聞發布後，除了家人徹夜難眠與焦急守候外。政府立即動員交通部高公局、消防局、國道員警、國軍官兵與砂石業者 24 小時日夜上陣，為防止罹

難者大體受損，以徒手方式挖掘。醫事人員、社工師、宗教團體以每一家庭為「案例」，輪流守候，提供家屬陪伴與情緒支持，共同爭取黃金時間，當罹難者大體被發現，家屬希望頓時落空，立即情緒崩潰，難以自抑。地檢署檢察官獲報後第一時間趕赴現場，協助確認死者身分與 DNA 檢體比對。地方與中央政府亦快速協助辦理相關後事，協助罹難家屬申請相關賠償，期望能同理家屬的哀傷與提供更迅捷與便民的服務。救災過程，熱心民眾主動前往慰勞救難者，提供食物與飲料，猶如朋友般，讓悲劇中充滿許多溫馨故事。

柒、結論

星雲法師指出：同理心是智慧的表現。「關懷」是文官服務的核心價值之一，同理是關懷的基礎，它經由不斷學習而培養，培訓機構中應積極面對公務員同理心與建立夥伴關係不足之問題，將「同理溝通」、「夥伴關係」列入訓練主軸，藉由課程、情境體驗等方式強化之。當同理與夥伴關係的種子植入思維，公務員能在制定政策、修改法規與提供服務時以民意為依歸，政府方能贏得民心。

參考文獻

馬英九（2010年2月10日）。考試院80週年茶會致詞。文官通訊

<http://www.exam.gov.tw/epaper.asp>

關中（2010年2月10日）。壓力+鼓勵：激發公務人員潛能。文官通訊

<http://www.exam.gov.tw/epaper.asp>

李選、張婷（2009）。關懷與溝通。台北市：華杏出版社。

李校正、方月燕（2000）。關懷照護—護理教育的核心。護理雜誌，47(3)，22-27。

陳玉敏、王文芳、張正辰（2002）。同理心之概念分析。慈濟護理，1(4)，7-12。

蔡怡君（2009）。績效導向培訓規劃與職能運用。研習論壇，106，27-36。

星雲大師（2006，11月17日）。人間萬事一同理心。2009年7月20日取自

<http://www.merit-times.com.tw/NewsPage.aspx?unid=30478>

Kyle, T. V. (1995). The concept of caring: a review of the literature. Journal of Advanced

Nursing, 21, 506-514.

Lin, P. F. (2004). Nursing care in Taiwan: A qualitative study, *The Journal of Health Science*, 6(1), 1-12.

Morse, J. M., Solberg, S. M., Ncander, W. L., Bottorff, J. L., & Johnson, J. L, (1990). Concepts of caring and caring as a concept. *Advanced in Nursing Science*, 13(1), 1-14.

Swanson, K. M. (1999). What is known about caring in nursing science- A literary meta-analysis. In Hinshaw A. S., Feetham S. L. & Shaver, J. L. F. (Eds), *Handbook of Clinical Nursing Research* (31-60), Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

Watson, J. (1988). Human caring as moral context for nursing education, *Nursing and Health Care*, 9(8), 422-425