

## 第4期

## 看看世代 想想制度與未來

何昀峯 台灣公務革新力量聯盟秘書長



“ 面對世代價值差異，政府應揚棄喋聲式管理原則，提供未來公務世代健康的發展空間。 ”

2020年疫情嚴峻時，公視播出的戲劇節目「我的婆婆怎麼那麼可愛」，描繪一間臺南傳統餅店，在面臨經營權世代交替的時間節點上，所經歷的各種人生百態。完結篇收視率最高曾達到5.93%（約171萬人收看），不但是公視2020年戲劇節目的收視冠軍，也創下公視自1998年7月1日開台後最高的收視紀錄。

劇中，女主角蘇林彩香與媳婦奚伊鷗（黃珮嘉飾），分別象徵傳統經營思維與新世代經營思維，對於餅店的發展各有看法，也數度產生激烈的碰撞；其他家族成員對接棒與餅店發展的態度，則各有不同。一部難得的臺劇，雖然談的是家庭，卻也相當程度能夠道盡臺灣公部門世代管理挑戰的縮影。筆者嘗試藉由劇情的內容，作為貫穿本文脈絡的討論基礎。

### 傳統世代喋聲式的管理原則，恐難被年輕世代接受

當奚伊鷗告訴蘇林彩香，「珍賀齋」餅店必須要有新的明星商品，過去的招牌「椪餅」，不但難以維繫營收，更遑論創造更高的收益。但彩香卻表示應固守傳統的責任，否決小鷗的建議。直到生意慘淡，才驚覺需要改變。

考試院一項委外研究指出<sup>[1]</sup>，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，則較為關切「工作與生活的衡平」，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。

許多以企業為主的討論顯示，企業會遇到世代管理的挑戰。政府對此議題也難以迴避，但我國政府部門在世代價值差異外，更須留意的是人事制度仍然有所謂「噤聲式」的管理原則，筆者舉以下二例作為觀察場域。

### 職場內外之言論自由 vs 公務洩密

司法院大法官於釋字第509號解釋說明：「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。」。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。」更涉及到職務外行為的限制。

### 結社與集體議價 vs 公務人員協會法

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，也供給主管人員改善行政效率、追求更經濟管理手段的有用資訊；而且，還能促進員工參與，進而擁有更多工作滿足感與組織承諾。

值得觀察的是，伴隨臺灣民主化的發展歷程，公民結社環境已經過三個階段的演變<sup>[2]</sup>，依循民主政治開放風氣的節奏往前邁進，但這股社會潮流似乎並未更全面性的及於公務人員。目前，集體議價的範疇，還是只有在《公務人員協會法》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。

## 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 未放寬結社自由</li> <li>▪ 高度控制職業團體</li> <li>▪ 1984年制定勞動基準法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1988制定集會遊行法(1992年修正)</li> <li>▪ 1988年修正勞資爭議處理法</li> <li>▪ 1989制定動員戡亂時期人民團體法</li> <li>▪ 1992制定人民團體法(修正動員戡亂時期人民團體法)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2000年修正工會法</li> <li>▪ 2000年修正勞資爭議處理法</li> <li>▪ 2002年修正集會遊行法</li> <li>▪ 2008年修正團體協約法</li> </ul>
公務人員	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 特別權力關係</li> <li>▫ 1984年大法官解釋187號修正特別權力關係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 1995年公務人員基準法送交立法院審議</li> <li>▫ 1995年大法官解釋373號仍限縮勞動結社權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ 1996年大法官解釋395、396號確認公法上職務關係</li> <li>▫ 2002年制定公務人員協會法</li> <li>▫ 2019年大法官解釋785號肯認有權利即有救濟原則</li> </ul>

資料來源：整理自法務部全國法規資料庫。

### 誰決定未來世代對公務員職業的想像？補教業加深新世代對公務職場的失落

長子蘇秉忠（邱凱偉飾）受妻子的壓力，回到臺南強行接棒後，卻因為經營方式過度樂觀，而屢屢使得店鋪面臨危機；老三蘇秉仁（楊銘威飾）以成為名導演為目標，雖充滿理想，受現實考量只好暫時待在老家幫忙，也從沒有認真投入過。

長期以來，臺灣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。如果，「求生存」是對憲法第18條給予的「應考試服公職權」最貼近的解釋，那換取「工作與生活的衡平」自然能被合理解釋成是擔任公務人員的理想。

當21世紀的政府人力運用，深陷業務超載與人力緊縮的另一種「行政沼澤」（administrative swamp）時，懷抱著美好幸福生活期待的公務職場新鮮人，難道不會受到相當程度的震撼教育，遭受到願景破滅？這份對理想公務職場生活的美好想像失望後的怨氣，倘若無法由始作俑者的社會與補教市場排解，那行政機關難保不成為新世代的出氣筒。

政府的職位當然是種**公共財**，這也是社會大眾重視國家考選制度之原因。可是，參與考試謀取政府職位者的目的究竟為何？在臺灣，各大車站前、網路廣告乃至於新聞媒體都

明示暗示著，考上公職等於高枕無憂，收入優渥；報考國家考試只需要重視「背誦」與考試方法；在企業工作風險太高，不如進入政府謀職等等，公職考試補教業者鋪天蓋地的行銷廣告日復一日，甚至已遠超越傳統中國科舉文化提倡「書中自有黃金屋」的程度，這會造成何種非預期的後果（unanticipated consequences）？對公務職場想像與現實的落差，又是否該由新世代與未來世代繼續延續承受？這些都是沉重且迫切的挑戰。

筆者有機會拜訪日本慶應義塾大學SFC研究所上席研究員寺山學先生，其指出在日本，補習班的廣告詞，與我國傳遞的精神卻全然不同：

「公務員は、人と社会のために幸せな生活の舞台をつくりだし支える仕事を担う職業です。公務員の世界には、民間企業ではできないやりがいや魅力があふれています。」

中文譯：公務員是為了人民與社會創造與支撐幸福生活的基礎之職業。公務員的世界充滿了民間企業無法做到的成就感及魅力<sup>[3]</sup>。

## 修正制度現況，期待未來

筆者就以上觀察，僅提供三點淺見，期待給未來公務世代更健康的發展空間：

第一、修正《公務員服務法》第4條第2項與《公務人員協會法》第7條第1項內容；對於未涉機密內容、以私人名義發表的公共言論，避免機關作言論審查，並提供公務團體與機關間更寬廣的協商空間。

第二、國家人事主管機關在網路時代，應更重視公部門聲譽管理（Reputation Management），重新校準國家公務人力資源策略。

第三、正名社會與補教界對公務職場的錯誤刻板印象，導正新世代對公務職涯的誤解，吸引真正願意為了人民與社會創造與支撐幸福生活基礎的公務人才。

最後，過去研究結果顯示，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，但這並不代表，這些議題是純粹因年齡而產生，而是必須從影響世代差異之背後原因進一步探詢，如此才能打造適合各世代的公務職場制度與環境。

---

[1] 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。

[2] 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。臺北：國立臺灣大學出版中心。

[3] 筆者於2021年3月26日拜訪日本慶應義塾大學SFC研究所上席研究員寺山學先生，此為該次訪談所取得之資料。取自：[https://www.tac-school.co.jp/kouza\\_komuin.html](https://www.tac-school.co.jp/kouza_komuin.html)

上一篇	回前頁	下一篇
-----	-----	-----