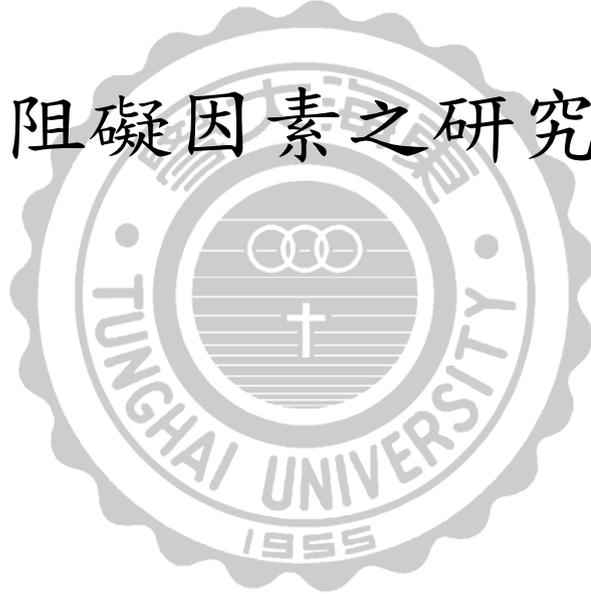


東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：歐信宏 博士

公務人員協會參與動機與
阻礙因素之研究



碩士班研究生：徐瑋琳

中華民國一〇五年七月六日

公務人員協會參與動機與阻礙因素之研究

研究生：徐瑋琳

指導教授： 張信若 (簽章)
審查教授： 張信若 (簽章)
傅恆德 (簽章)
柯嘉玲 (簽章)
專班主任： 史美玲 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 105 年 07 月 06 日

謝誌

在工作之餘重拾書本在職進修期間，每天早出晚歸、披星戴月地奔波於工作與學業之間，箇中辛苦只有經歷過的才能體會。還好在學期間有同窗好友們在兩年修課以及論文寫作期間的互相陪伴與扶持，我才能熬過辛苦的研究所生涯。也感謝每位曾經教導過我的教授，您們精彩而豐富的教學內容，讓我不虛此行，覺得一切的辛苦都是值得的。

論文撰寫感謝同事、前輩、好友們接受我的訪問，並對我的研究給予建議。也要感謝傅恆德博士、柯義龍博士在百忙之中抽空擔任本論文的口試委員，感謝您們在口試過程中對論文的指正與提點，讓我的論文更加完善。最後要感謝我的指導教授歐信宏博士循循善誘、孜孜不倦地指導我的論文寫作，有老師不斷的鼓勵與指導，才能讓我在遇到瓶頸時有信心堅持下去完成論文，為研究所生涯畫下一個完美的句點。

最後要謝謝我的家人，因為這兩年研究所生活，常常無法抽空陪伴家人或協助處理家事，謝謝您們在這段期間給予我的一切協助、體諒與包容。



摘要

本研究採取質性研究深度訪談法，探討公務人員協會的參與動機與阻礙因素，並提出解決我國公務人員協會發展困境的可行性建議。

一、公務人員參與公務人員協會的動機分析：除物質性、社群性、目的性三類動機，另有配合主管機關政策、人際情誼等兩項因素促成公務人員加入協會。也發現公務人員加入協會通常是多種動機同時促成的。

二、公務人員參與公務人員協會的阻礙因素分析：除制度因素、個人因素、人際阻礙等三類阻礙因素外，公務人員協會運作功能不彰，執行成效不佳，乃是目前阻礙公務人員參加協會最主要的因素。

三、研究建議：

(一)制度面：1. 修法健全我國公務人員勞動基本權。2. 賦予一般兼辦會務人員適當時數的會務假或是減輕本職工作量。3. 改進目前協會主管機關球員兼裁判的矛盾情形。4. 將退休人員也納入協會的參加對象。5. 增列得以職系別成立公務人員協會。

(二)執行面：1. 協會應以現有權限做出成果。2. 協會應加強宣導行銷。3. 擴大公務人員民主參與，廣納公務人員意見。4. 政治企業家領導者。

除上所述，公務人員的心態也須有所轉變，應開始重視自身權益的保障，公務人員協會的發展才能更臻健全，我國公務人員勞動基本權才能落實。

關鍵詞：公務人員協會、動機、阻礙因素

目錄

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機..... | 1 |
| 第二節 研究目的與問題..... | 3 |
| 第三節 研究方法..... | 3 |
| 第四節 研究流程與研究架構..... | 5 |
| 第五節 研究範圍..... | 9 |
| 第二章 文獻探討..... | 11 |
| 第一節 相關領域之研究..... | 11 |
| 第二節 公務人員勞動基本權理論..... | 17 |
| 第三節 心理動機理論..... | 27 |
| 第四節 集體行動邏輯理論..... | 33 |
| 第三章 我國公務人員協會..... | 39 |
| 第一節 公務人員協會的立法沿革及規定內容..... | 39 |
| 第二節 公務人員協會法制度析論..... | 44 |
| 第三節 我國公務人員協會組織運作現況..... | 50 |
| 第四章 訪談與資料分析..... | 59 |
| 第一節 訪談對象之選擇..... | 59 |
| 第二節 訪談問題之擬訂..... | 61 |
| 第三節 訪談之執行..... | 62 |
| 第四節 訪談資料歸納與分析..... | 62 |
| 第五章 結論..... | 97 |
| 第一節 研究發現..... | 97 |
| 第二節 研究建議..... | 102 |
| 參考文獻..... | 105 |
| 附錄一、訪談紀錄..... | 109 |
| 附錄二、公務人員協會法..... | 133 |
| 附錄三、銓敘部補助公務人員協會經費作業規定..... | 143 |
| 附錄四：104 年度公務人員協會會務評鑑及輔導實施計畫..... | 147 |
| 附錄五、104 年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表..... | 149 |
| 附錄六、103 年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表..... | 153 |

圖目錄

| | |
|-----------------------|----|
| 圖 1-1 研究流程圖..... | 7 |
| 圖 1-2 研究架構..... | 8 |
| 圖 2-1 馬斯洛的需求層次理論..... | 29 |



表目錄

| | |
|---|----|
| 表 2- 1 公務人員協會相關研究摘要表..... | 11 |
| 表 2- 2 比較主要各國公務人員勞動三權..... | 27 |
| 表 2- 3 公共財與私有財..... | 35 |
| 表 3- 1 修法前已成立之機關公務人員協會統計表..... | 51 |
| 表 3- 2 部會層級以上機關已成立之機關公務人員協會..... | 52 |
| 表 3- 3 縣市政府層級機關已成立之機關公務人員協會..... | 53 |
| 表 3- 4 104 年度公務人員協會會務評鑑結果（A 組-會員人數 1,000 人以上） | 56 |
| 表 3- 5 104 年度公務人員協會會務評鑑結果（B 組-會員人數 1,000 人以下） | 57 |
| 表 4-1 深度訪談人員代號表..... | 60 |



第一章 緒論

第一節 研究動機

集會結社自由是民主憲政國家人民的基本權利，我國憲法第 14 條規定「人民有集會及結社之自由」，司法院大法官會議釋字第 479 號解釋理由書也明確指出「結社自由，乃使人民利用結社以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之權利。」然而我國工會法第 4 條明文規定「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。」由「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」的規定可知，我國公務人員與國家之關係因受傳統特別權力關係理論之影響，政府對公務人員的權利仍有諸多限制，公務人員並未享有組織與參加「工會」的基本權利。

二次世界大戰後，世界各先進民主國家公務人員與國家的關係，已逐漸從強調忠誠、義務、紀律、服從的「特別權力關係」，轉型為強調政府與公務人員間權利義務對等性之「公法上職務關係」。國際勞工組織第 151 號公約也指出「各國應制定符合國情的制度，使於政府機關服務的公務人員可以組織團體，與政府就其權益事項進行協商交涉。」我國受到世界先進各國民主風潮的影響，逐漸關注到我國公務人員結社權受到限制的議題。歷經十餘年的努力，我國「公務人員協會法」終於在民國 91 年 7 月 10 日制定公布，並於民國 92 年 1 月 1 日正式實施。這一部法律正式賦予公務人員可以正式集結團體，成立「協會」，依規定與雇主角色的政府提出建議、展開協商，以維護自身權益與改善工作條件。

然而「公務人員協會」就名稱而言為「協會」，不是以一般的「工會」命名。而且另立「公務人員協會法」，其規定內容也不同於工會法之規定，有相當大的差異。雖然如此，公務人員協會這一個賦予公務人員偏向經濟性、勞動性質的結社權力，仍然是我國公務人員法制上一項重大的突破，正式賦予公務人員結社權利與維護其工作權利，同時也實踐了憲法保障人民結社自由權利。

「公務人員協會法」的制定並不是基層公務人員主動爭取立法的，而是主管公務人

員人事政策的銓敘部鑑於世界先進國家的發展趨勢，以主管機關的立場，基於主動賦予、甚至帶有管制性質的立法。完整的勞動基本權須具備「結社權」、「協商權」、「罷工權」，若以勞動基本權理論檢視我國「公務人員協會法」，實際上僅賦予我國公務人員結社權、「不完整」的協商權，而「無」罷工權，在法制面上對勞動基本權的限制，影響我國公務人員協會的發展甚鉅。

銓敘部為公務人員協會法的倡議者也是協會的主管機關，更在協會法施行後積極推動各機關成立機關公務人員協會，除了函請各中央及地方機關首長支持成立機關公務人員協會外，也組織專案小組推廣、輔導各機關成立公務人員協會。惟公務人員協會法施行迄今，依據民國 105 年 6 月銓敘部網站的統計資料顯示，全國得成立公務人員協會的機關共 81 個，已成立機關公務人員協會者僅 35 個，所佔比例不到五成。另依據銓敘部統計資料顯示，各機關公務人員協會會員人數共 32700 人，而全國公務人員人數約 377030 人，公務人員加入公務人員協會的比例更是不到一成。

研究者本身為公務人員任職於臺中市公立學校，由於職務關係為學校內部同仁參加臺中市公務人員協會的業務窗口，協助協會會員招募、代收會員費、轉知協會活動、會訊…等事宜。從和同仁互動的過程中發現大家對於公務人員協會普遍存在以下問題：

- 一、 不了解：一般公務人員對於公務人員協會的了解程度相當低，第一公務人員不知道有協會的存在、第二不知道協會的成立目的為何、第三不知道協會為公務人員做了什麼、第四不知道加入協會有什麼好處…等等。

- 二、 沒信心：一般公務人員經過解說了解協會的成立目的以及會務運作後，大多不認為協會可以達到為公務人員爭取權益的目的。

- 三、 參加願意不高：原本公務人員是因為不了解協會所以沒有參加，經過了解之後發現協會無法為公務人員爭取權益，所以參加協會的意願普遍低落。

公務人員協會法是一個對於公務人員來說立意良善的立法，但是各機關公務人員協會的組成比率偏低，參加協會的公務人員人數也偏低，並不如預期般蓬勃發展，引起研究者的興趣。想要了解影響公務人員參加協會的動機與阻礙因素為何，也希望公務人員協會能蓬勃發展，凝聚公務人員的力量，除了發揮聯誼交流的功能外，也可以代表公務人員向扮演雇主角色的政府爭取應有的勞動權益，具體發揮公務人員勞動基本權的功能。

第二節 研究目的與問題

公務人員協會法自民國 92 年施行以來，由於法制面上的限制，導致實際上不若預期蓬勃發展，其功能也無法發揮，因此得不到公務人員的支持，造成各機關公務人員協會的組成比率偏低，公務人員參加協會的比率也偏低。公務人員協會法的誕生，是賦予公務人員勞動基本權的重要里程碑，無論是什麼原因造成目前成效不彰的現況，本研究希望透過此一問題的研究，引起銓敘部、各級機關首長及廣大公務人員對於公務人員協會、公務人員勞動基本權的關心與重視，並找到解決方法與對策，作為公務人員協會發展、公務人員勞動基本權提升之參考，促進公務人員協會蓬勃發展、提升公務人員勞動基本權益。以下就研究目的及問題分述如下：

壹、研究目的

- 一、提升銓敘部、各級機關首長及廣大公務人員對於公務人員協會的關心與重視。
- 二、探究公務人員參加協會的動機與阻礙因素，並企圖提出解決目前協會目前協會發展困境的解決之道。
- 三、提供政策建議健全我國公務人員勞動基本全權，促進公務人員協會蓬勃發展。

貳、研究問題

本研究將探討公務人員協會法自民國 92 年施行以來，各機關成立公務人員協會的運作概況與公務人員參與協會的情形，探討以下問題：

- 一、我國公務人員協會的運作現況與困境。
- 二、影響公務人員參與公務人員協會的動機與阻礙因素各為何。
- 三、奧爾森(Mancur Olson)的集體行動邏輯理論可否適用、解決我國公務人員協會發展的困境。
- 四、對公務人員協會提出改進建議。

第三節 研究方法

本研究探討公務人員參加公務人員協會之動機與阻礙因素各為何，為何在政府積極的推動下，仍存在機關成立公務人員協會的比例偏低，以及公務人員參與人數偏低之狀況。為深入了解公務人員參加公務人員協會之動機與阻礙因素，本研究選用質化研究法中的

「文獻分析法」、「深度訪談法」及「參與觀察法」等方式蒐集資料並加以分析、彙整。

壹、文獻分析法

「文獻分析法」又稱「次級資料分析法」，是廣泛、有系統地蒐集與研究題目相關的參考資料，加以整理、歸納、分析的研究方法。本研究將蒐集公務人員協會相關的專書、論文、學術研討會論文、相關法令規章、期刊、統計資料、學者專家的看法等，加以分析、比較、探討、評述、歸納出一套脈絡以撰寫本篇研究報告。

貳、深度訪談法

深度訪談法(in-depth interview)是一種常用的質化研究法，是研究者為了蒐集更多有關研究主題的資料，採用預先設計好的題目，與被研究者面對面的交談、訪問，藉以了解被研究者對問題的看法，做為研究分析的基礎。面對面的「訪談」能讓人與人之間產生討論、對問題進行深入的探究，而且從訪談過程中研究者還可以察覺受訪者的情緒、感覺及行為的變化，進而探掘出被研究者沒有說出口的非語言意涵，強化研究分析的基礎（許巧燕，2008）。

深度訪談法依照訪談方式的不同，可以分為結構型（封閉型）、非結構型（開放型）、半結構型（半開放型）三種。所謂「結構型訪談」是指由研究者主導整個訪談的走向及步驟，按照其事先設計好的問題依序對受訪者進行訪談。「非結構型訪談」則與結構型訪談完全相反，研究者沒有預先設定訪談問題及方式，而是鼓勵受訪者自由發表自己的意見，研究者只是輔助性質，引導被研究者說出與研究主題相關的意見看法。「半結構型訪談」則是研究者對於訪談的架構已有所設定，通常研究者會事先準備一個初步的訪談大綱，並根據這個設計好的研究問題進行訪談，但是訪談大綱只是一個提示作用，研究者在提問的同時也鼓勵受訪者提出問題，允許受訪者自由地表達意見，並可視實際狀況訪談機動地調整訪談程序，具變通性，研究者可以靈活運用。

雖然說訪談法是最常用的質性研究方法，但是也有缺點：一、訪談法不像問卷調查，可以大量的調查，通常深度訪談受訪者的數量有限。二、因受訪者不如問卷調查法那樣多，若將個人或少部分人的意見推論到全體，怕有以偏概全的問題。三、研究者與受訪者的主觀意識都有可能影響到訪問內容，而造成研究結果的誤差（陳向明，2002：221-230）（葉至誠、葉立誠，1999：157-163）。

參、參與觀察法

科學家常會借助觀察法蒐集資料，用以了解行為取向或是、人際互動、或社會現

況…等。觀察法可分為「參與觀察」與「非參與觀察」。在「參與觀察」中，研究者與被研究者生活在一起、工作在一起，在密切的互動接觸過程中，研究者可以在自然的情境下觀察其言行，也可以透過觀察被研究者的行為而發問，也可以依據研究和情境的需要，不斷調整觀察重點，極具彈性、變通的優點。此外，在參與觀察中，研究者也同時也是參與者，因此於研究分析時可以更貼近被研究者的角度來分析資料，研究成果也越貼近事實。「非參與觀察」研究者是做為「旁觀者」觀察事情的發展動態。

本研究探討影響公務人員參與公務人員協會的動機與阻礙因素，進而提出改善公務人員協會目前發展困境的建議，最後希望公務人員的勞動基本權可以獲得重視與提升。因研究者本身與被研究者同是公務人員，且研究者又是承辦公務人員協會業務的公務人員，因此可以藉由參與觀察法觀察公務人員協會的運作現況、公務人員參與協會動機、造成公務人員不願參加協會的阻礙因素等問題。

本研究將採取上述三種主要的研究方法「文獻分析法」、「半結構式訪談法」以及「參與觀察法」從事本研究。

第四節 研究流程與研究架構

壹、研究流程

本研究在第一章緒論中釐清研究動機、研究目的與問題，接著第二章就相關文獻與理論基礎加以整理、彙整、分析，並根據理論訂定研究架構。透過文獻分析法、深度訪法、參與觀察法等研究方法蒐集資料並針對問題進行探討，就所獲得的資料予以有系統的論述、分析，並對問題提出見解並進行論斷，具體提出研究發現及建設性的建議。

一、確定研究議題

我國公務人員與政府之間的關係一直受限於「特別權力關係」傳統的限制，未曾享有勞動結社的權利，直到公務人員協會法的公布施行，公務人員才享有勞動基本權。雖然無罷工權，但已是我國公務人員人權發展的重要里程碑。但是自民國 92 年 1 月 1 日公務人員協會法施行以來，雖然主管機關銓敘部積極的倡導，公務人員協會的發展仍陷瓶頸，此一問題引起研究者的研究興趣，經過蒐集相關資料並與指導教授充分討論過後，決定以探討公務人員參加公務人員協會的動機與阻礙因素為整篇論文的研究主題。

二、蒐集文獻資料

確認研究問題及目的後，蒐集相關專書、學術論文、研究報告、期刊論文、統計資料…等，並加以彙整、分析。

三、擬定研究設計

經由文獻的蒐集與分析，界定研究範圍，接著擬定研究架構，確立研究對象及範圍，展開研究調查。

四、進行深度訪談

參考相關文獻資料，配合實務工作經驗設計訪談大綱，進行深度訪談。

五、資料彙整分析

將相關文獻資料與訪談內容加以彙整分析。

六、結論與建議

就彙整分析的資料內容，獲致本研究的結論，並提出建議。





圖 1-1 研究流程圖

資料來源：本研究自行整理

貳、研究架構

本研究綜合採用文獻分析法、深度訪談法與參與觀察法三種研究方法，並以動機理論探討公務人員參與公務人員協會之動機與阻礙因素，Olson 集體行動邏輯理論探討解決公務人員協會發展困境問題與對策，作為各機關、銓敘部推動公務人員協會之參考。最終希望我國公務人員勞動基本權可以獲得改進與提升，公務人員協會可以蓬勃發展，達到維護公務人員權益、改善工作條件、促進聯誼合作的目的，本研究的研究架構如圖 1-2 所示。

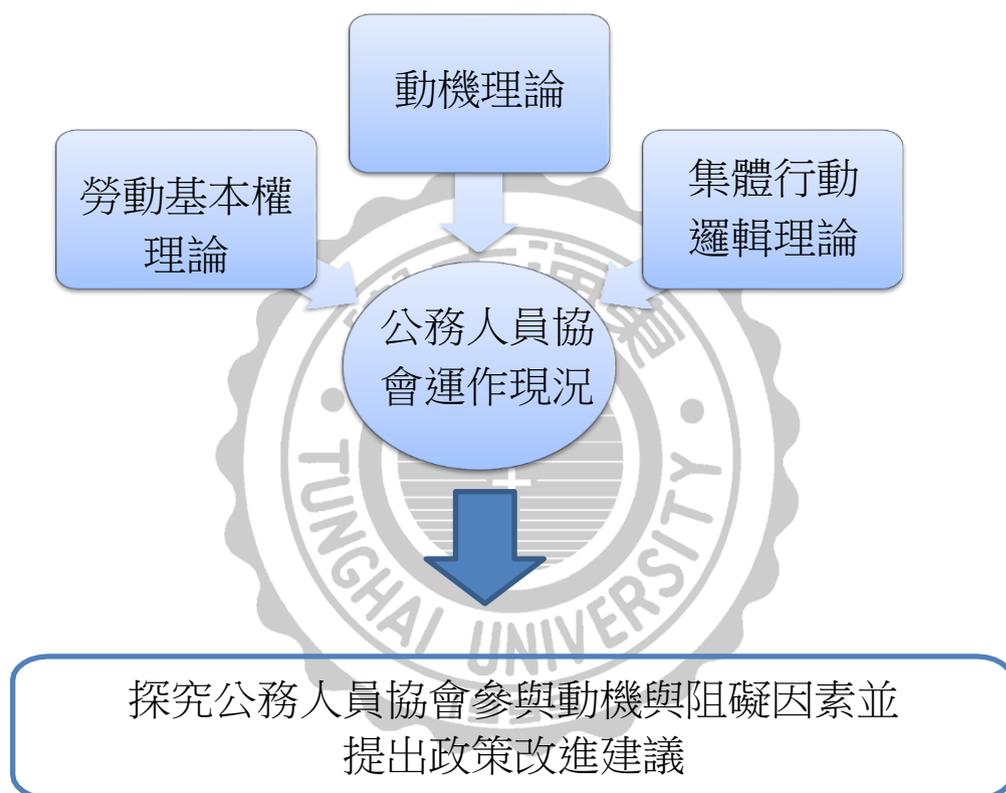


圖 1-2 研究架構

資料來源：本研究自行整理

第五節 研究範圍

壹、研究內容

本研究之文獻探討從相關領域的研究出發，企圖尋找與本研究相關領域的研究成果，作為本研究之參考。接著以公務人員與國家間關係的演變為脈絡，探討各國公務人員勞動基本權的發展進程，主要以美國、德國、日本、法國等先進國家公務人員勞動基本權的發展情形作為借鏡，作為提升我國公務人員勞動基本權之參考。第三章則從法制面、執行面二方面探討我國公務人員協會的施行現況及其困境與限制。本研究欲引用動機理論與 Olson 集體行動理論，並採用深度訪談法及參與觀察法蒐集、彙整公務人員的意見，探討我國公務人員協會現況及問題，研究成果將提出解決公務人員協會發展困境的政策建議，促進公務人員勞動基本權的健全。

貳、研究對象

依據公務人員協會法第 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（以下簡稱機關）擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。前項規定不包括下列人員：一、政務人員。二、各級政府機關、公立學校首長及副首長。三、公立學校教師。四、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。五、軍職人員。」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。」

直轄市臺中市政府自 99 年 12 月 25 日由原臺中縣、原臺中市合併升格後，即積極籌組臺中市公務人員協會，並順利於 101 年 2 月 24 日成立臺中市公務人員協會，目前擁有會員人數 1634 人。研究者選擇臺中市政府公務人員作為研究對象，除了因為研究者本身為臺中市政府所屬機關公務人員，對於臺中市公務人員協會的運作有較深入了解外，還有三個原因：一、臺中市公務人員協會在所有已成立的縣市政府公務人員協會中會員人數相對較多，比較有代表性。二、合併前原臺中市即已成立臺中市公務人員協會，所而且因為長期以來都有臺中市公務人員協會存在，所以臺中市政府的公務人員對於協會的認識與了解，應該比其他縣市的公務人員來得深入。三、依據銓敘部網站的統計資料中發現，臺中市公務人員協會會務評鑑成果優異，代表目前臺中市公務人員協會滿積極經營協會運作，並非只是成立紙上機關而已，深具研究價值。

綜合上述原因，本研究選擇以臺中市政府公務人員為研究訪談對象，探討公務人員協會參與動機與阻礙因素為何，改善我國公務人員協會的發展困境，提升公務人員勞動基本權。



第二章 文獻探討

本研究著眼於我國公務人員協會發展現況的困境與問題，除了引用心理動機理論分析公務人員參與公務人員協會的動機與阻礙因素，以提升公務人員參與協會比例外，另引用 Olson 集體行動的邏輯理論檢視我國目前公務人員協會發展的限制與困境，並提出建議與解決之道。由於研究涉及的專業領域涵蓋行政學、行政法、心理學、勞動基本權、勞動法…等，所以本章將針對研究目的與問題，蒐集相關文獻資料、理論基礎，加以歸納、整理、分析，作為研究架構及研究論述的依據。

第一節 相關領域之研究

我國公務人員協會法的發展可追溯至民國 74 年研擬「公務人員基準法」草案時，曾以專章規範「公務人員協會」有關事宜，之後歷經十餘年的發展，「公務人員協會法」終於民國 91 年 7 月 10 日經立法院三讀通過後總統公布，自民國 92 年 1 月 1 日開始施行。這是我國受到世界先進各國公務人員與國家關係的轉變衝擊影響下，較新較晚才制定公布施行的公務人員人事法令，更是一部正式賦予我國公務人員勞動基本權的法律，對於我國公務員基本人權的進展具有指標性意義。只是這部法律施行十餘年來，顯示出許多發展困境與問題，引發研究者的研究動機與興趣。在尋找本研究相關領域的研究成果過程中，發現有關私部門勞動關係、勞動基本權、工會理論的相關研究早已蓬勃發展，研究成果相當豐碩。但是，以公務人員協會為主題的相關研究，研究成果尚不多見。以下是與本研究主題相關的博、碩士論文，經研究者摘要整理如下表 2-1：

表 2-1 公務人員協會相關研究摘要表

| | 作者 | 論文題目 | 年度 | 論文出處 | 研究發現 |
|---|-----|---------------------------------|------|----------------|--|
| 1 | 李靜依 | 公務人員工作滿意與籌組協會態度之研究-以嘉義市政府公務人員為例 | 1998 | 中正大學勞工研究所，碩士論文 | 本研究探討嘉義市政府公務人員的工作滿意度與其籌組公務人員協會態度之研究，採用問卷調查法，研究結果如下： 一、有七成的受訪者表示願意加入協會的理由是，希望協會可以爭取工作保障、 |

表 2-1 (續)

| | | | | | |
|---|-----|----------------------------------|------|---------------------|---|
| | | | | | <p>改善工作環境、以及提供聯誼機會。</p> <p>二、發現對同事薪資滿意度較低的公務人員，其加入協會的意願較高。</p> <p>三、建議公務人員協會法明列保障加入會員的權益，並加強監督以防有心人士刻意操弄協會。</p> |
| 2 | 黃駿逸 | 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 | 2001 | 政治大學公共行政學系，碩士論文 | 本論文深入探討美國聯邦公務人員的勞動三權，並針對我國考試院公務人員協會法草案之立法背景、研擬過程、特色及主要內容加以介紹、評析，試圖以美國經驗作為我國制度興革之參考。 |
| 3 | 陳朝峰 | 我國公務人員集體勞動權法制之研究 | 2003 | 中正大學勞工研究所，碩士論文 | 本論文先探討美、德兩國公務人員集體勞動權-團結權、協商權、爭議權及爭議處理制度之法制規定，提出該兩國可供我國參考之規定，最後針對我國公務人員協會法須檢討、改進之處提出說明與建議。 |
| 4 | 莊燕 | 公務人員結社權之研究 | 2004 | 東海大學公共事務碩士在職專班，碩士論文 | 本論文探討我國公務人員結社權的沿革及施行現況；就我國工會法、公務人員協會法的法制面做分析；並比較各國公務人員「集體協商」與「罷工權」，探討如何同時兼顧公務人員結社權及人民權益等問題。探討我國公務人員協會法通過施行後，對我國公務人員之保障，在法制上所發生的影響，期能有助於我國公務人員結社權健全發展。 |
| 5 | 趙嘉裕 | 公務員勞動三權之行使與限制-以我國公務人員協會為案例之分析 | 2004 | 文化大學中山學術研究所，博士論文 | 本論文就「勞動三權之理論基礎」、「公務人員在勞動關係中的地位」為概念釐清，進而探討「公務人員勞動三權」之行使與限制，參考美、英、德、法、日等國的公務人員團體之實際運作情形與制度面介 |

表 2-1 (續)

| | | | | | |
|---|-----|-------------------------------|------|------------------|--|
| | | | | | 紹，比較其利弊得失，以做為我國之借鏡，藉由檢討與分析提出具體建議，作為爾後公務人員協會法修法之參考。 |
| 6 | 江昭瑩 | 公務人員對公務人員協會的認知與參與之研究 | 2007 | 臺灣大學國家發展研究所，碩士論文 | <p>本文從公務人員協會法法制面檢視其缺失，另為驗證協會法實施的成效，有關對協會的認知及參與情形，以行政院國家科學委員會與台北縣政府公務人員作一探討。除了法制面不周延外，外在條件如：政治現實的考量、經濟需求分析、社會力量、文化衝擊等面向，也都影響公務人員參與協會的意願。</p> <p>首先，政府須以前瞻、積極的態度看待公務人員結社。公務人員在經濟需求無虞，及貢獻滿足平衡下，才能提高參與協會的誘因。公務人員自身關心公共事務提升公民意識，以公共議題為訴求增加民意基礎，獲得一般民眾的認同。另加強教育訓練，與其他利益團體相互交流觀摩。才能使協會得以永續發展。</p> |
| 7 | 楊朝安 | 我國公務人員協會集體協商範圍之研究 | 2007 | 中正大學勞工研究所，碩士論文 | <p>本論文以為公務人員協會集體協商事項的範圍太狹隘，是無法吸引公務人員參加協會的主因，提出以下建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、擴大集體協商範圍，強化協會功能。 二、儘速成立全國公務人員協會。 三、公務人員應改變心態積極參與。 四、政府態度的調整。 |
| 8 | 楊景丞 | 我國公務人員勞動權之行使與成效之研究 -以公務人員協會為例 | 2007 | 中正大學政治研究所，碩士論文 | <p>本研究以已成立機關公務人員協會的 15 個機關的公務人員為研究對象，採取文獻分析法、問卷調查法，援引激勵理論與政策評估理論作為理論基礎，</p> |

表 2-1 (續)

| | | | | | |
|----|-----|-----------------------------|------|--------------------------|--|
| | | | | | 從協會的運作面、組織面、制度面探討協會法在運作過程中所遭遇之問題，並以效能性、回應性與適當性三項評估標準檢討公務人員協會的組織成效。 |
| 9 | 尹光明 | 我國公務人員協會組織運作之研究 | 2008 | 東海大學公共事務碩士在職專班，碩士論文 | 本研究探討公務人員協會此一組織理論與實際的運作過程。從英、美、德、法、日等國的制度與國際勞工組織第 151 號公約，論述公務員勞動基本權已是世界潮流，以特別權力關係理論的消褪，探討協會組織應扮演的角色，與決策者、管理者與公務人員心態上應有的轉變。在實務面上，以深入訪談的方式探討協會組織在運作上面臨的困境，提出政策建議，做為日後修法的參考。 |
| 10 | 黃夢麟 | 公務人員協會法制與實務運作之探討-內部與外部民主之角度 | 2010 | 世新大學行政管理學研究所，碩士論文 | 本研究從內部民主與外部民主的角度，探討協會法制內涵與實務運作情形。研究發現法治與實務運作仍有諸多待改進之處，分別從法制、實務運作、內部與外部民主面向，提出改革建議。 |
| 11 | 陳欣怡 | 我國公務人員協會組織及功能之研究 | 2011 | 臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，碩士論文 | 本論文以參與管理理論為基礎，採取文獻分析法與深入訪談法，從我國已成立之機關公務人員協會探討組織面及功能面之運作，期能從中發現問題，進而提出政策建議，以為日後修法之參考。 |
| 12 | 曹立倫 | 公務人員協會組織與參與機制之研究 | 2013 | 臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，碩士論文 | 本文以參與理論為基礎，採文獻分析法與訪談調查法，就勞工參與工會之參與方式及公務人員參與協會之法制面進行分析研究，並以大型協會理事長為訪談對象，研究發現現行機關公務人員協會參與機關考績及甄審委員會已成常態，並表達意見。最後針對協會、機 |

表 2-1 (續)

| | | | | | |
|----|-----|-------------------------------|------|-------------------------|---|
| | | | | | 關、公務人員三方面提出建議。 |
| 13 | 趙念魯 | 桃園縣國小教師參與教師會之研究-集體行動理論的應用 | 2005 | 銘傳大學公共事務學系碩士在職專班，碩士論文 | 本文以奧爾森的集體行動理論為研究途徑，運用文獻蒐集和深度訪談作為研究方法，並以桃園縣國民小學教師參與教師會為研究個案來做研究。研究結果發現，桃園縣國小教師籌組學校教師會都有其共識。另發現桃園縣縣教師會可以提供的公共財有師培法的修法、教師權益爭取、生活福利優惠等。最重要的發現是確實有「搭便車」的情形存在，雖然教師會提供了「選擇性誘因」，但效果有限。研究者認為必須依據奧爾森的理论「強制入會」才是解決教師會集體行動的困境。另外，研究者也發現一些與奧爾森集體行動理論的差異，例如即便缺乏選擇性誘因，有些學校竟然有百分之百入會的情形，也一併在論文中完整的說明。 |
| 14 | 呂瑩珣 | 苗栗縣國中教師參與學校教師會動機之探討-一個理性選擇的觀點 | 2009 | 玄奘大學公共事務管理學系碩士在職專班，碩士論文 | 本研究透過問卷調查法探討苗栗縣國中教師參與學校教師會之誘因，依據研究分析與研究結論，提出具體建議如下： 一、修教師法，明確規範教師會的定位。 二、健全學校行政機關與教師會之溝通管道。 三、教師會應提供選擇性誘因，以提高參與。 四、教師會應教育會員，增加會員的參與度。 五、教師應認知參與教師會的重要性。 |
| 15 | 謝碧瑩 | 全國教師會的集體行動分析 | 2004 | 國立中山大學政治學研究所，碩士 | 本文是採用奧爾森集體行動理論與政治企業家理論深入分析全國教師會的成立運作，研究發現，全國教師會的組成之所 |

表 2-1 (續)

| | | | | | |
|--|--|--|--|----|--|
| | | | | 論文 | 以能突破集體行動困境順利組成，有下列幾個原因：小團體的組織方式、公共財的提供、超理性動機的驅使，政治企業家的領導。但是對於搭便車的困境，尚未能解決。 |
|--|--|--|--|----|--|

資料來源：本研究者彙整。

綜合有關公務人員協會之研究論文，發現研究成果大多是以法學研究或各國制度比較研究的面向，介紹主要先進國家公務人員勞動基本權規範，以及探討公務人員勞動基本權的行使與限制，作為我國公務人員協會發展之參考。隨著我國各機關陸續成立公務人員協會並開始運作後，則有許多研究開始採取實證研究的方法，針對我國公務人員協會的組織功能、運作現況加以探討，並提出改進建議。

從前述的研究成果以及研究者本身在工作中觀察到，雖然公務人員協會法首度賦予公務人員勞動性的結社權，使公務員可以組成協會與處於雇主地位的政府就有關事項進行協商、建議。但是大部分的機關及公務人員並不積極籌組。另一方面，已經成立的機關公務人員協會也無法號召公務人員踴躍參加。造成我國公務人員協會發展的重大困境，引發研究者想深入探究造成公務人員協會會員人數偏低，各機關組成協會的比例也偏低的原因。

公務人員協會之於公務人員，猶如教師會之於教師。自從民國 84 年教師法公布施行，賦予教師成立教師會的權利後，各級教師會便如雨後春筍般設立，並隨即於民國 88 年成立全國教師會，民國 91 年 9 月 28 日全國教師會更集結了十萬名教師走上街頭，為捍衛教師的尊嚴及勞動三權為訴求展開遊行，高喊「我要繳稅，我要工會，我要尊嚴，不要抹黑」（《聯合報》，9/29/02，頭版；林玉珮，2003：23）。時至今日，教師會成功爭取成立工會的權利，工會法於民國 100 年經立法院三讀通過修正案，賦予教師可以組產業及職業工會的法源依據。

公務人員與教師都是受僱於國家、政府，兩者與政府間的僱傭關係相似。再者，早期政府對於公、教人員勞動結社權也都是採取保守態度，但是政府已同意教師得組工會，何以公務人員仍受限制僅得組協會。因此，有關教師會運作發展的研究論文也列為研究者撰寫本文的重要參考。其中有三篇文章採用學者奧爾森的集體行動理論來探討教師會的組織運作問題。其研究成果有：（一）提供選擇性誘因，可以加強教師

參與教師會的動機。(二)雖然教師會提供了選擇性誘因，但是桃園縣國小教師參與教師會還是有「搭便車」的情形，或許依據奧爾森理論所說的「強制入會」才能徹底解決教師會未來發展的困境(趙念魯，2005)。(三)全國教師會之所以能突破集體行動困境組成起來，有幾個原因：小團體的組織方式成功，學校教師會、縣市教師會由下而上成立全國教師會、提供適當的公共財的效益，為教師爭取權益、成員具有超理性動機，希望權益獲得保障，工作環境改善，具有熱情的政治企業家的領導者，不過尚未能解決搭便車的困境。(謝碧瑩，2004)。

經蒐集相關研究資料發現尚未有應用奧爾森集體行動理論檢視我國公務人員協會的發展困境，所以本研究將運用集體行動理論來探討公務人員協會的發展困境，另採用動機理論探討公務人員參加公務人員協會的動機與阻礙因素各為何。期待研究成果可以做為後續推動公務人員協會政策的參考，並促進公務人員協會的發展，促進修法使我國公務人員勞動基本權更完整健全。

第二節 公務人員勞動基本權理論

壹、勞動基本權的意涵

因為在個別勞資關係中，勞方與雇主的地位與力量差異懸殊，不對等關係，因此勞資雙方在權利義務的分配上，勞方總是居於弱勢地位，為了保障勞資雙方權利義務分配的公平性，所以賦予勞方集結組織團體的權利，勞方則藉此團體力量與資方進行談判，取得較公平的「集體性勞動條件」¹。學者許慶雄認為勞動基本權的意涵是指「受雇者在現實資本社會中處於經濟、社會地位弱勢的一方，國家應積極保障其能藉團結的力量，站在與雇用者(即資方)對等的交涉地位上，實現實質契約自由原則，並保障其人性尊嚴最基本的手段性權利」²。而「勞動基本權」在實際運作的過程中，包含了以下三種權利：「團結權」(結社權)、「團體協商權」及「爭議權」，所以「勞動基本權」又稱為「勞動三權」，其意涵說明如下：

一、團結權：

「團結權」又稱「結社權」，是受雇者組織團體與資方相抗衡的權利，用來維持或

¹黃程貫，〈論政治罷工〉，《政大法學評論》，第40期，民國78年12月，頁116。

²許慶雄，《憲法入門 I—人權保障篇》，台北：元照出版公司，民國88年，頁178。

改善其勞動條件，或改善勞資關係中不合理的現象。學者黃越欽認為，團結權是賦予勞工得自由集結、組織團體的權力，並保障該團體存在。³另有學者則認為，團結權是勞工為維持或改善其勞動條件，組織或加入工會或其他團體的權利。⁴綜上，所謂團結權就是受雇者團結起來組成團體形成團體力量，與雇主處於相對等的地位上，就改善工作條件或增進員工福利進行交涉、協商，達到勞資關係合理化的目的，並保護受雇者的基本經濟生活水準。團結權是勞動三權的先決條件，有了團結權勞動者才能組織團體，進一步行使團體協商權及爭議權。

二、團體協商權：

「團體協商」又稱為「集體協商」、「集體談判」、「集體交涉」等。國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)對團體協商的定義「是一個或數個雇主或雇主團體與一個工人團體或數個工人團體間的協商，協商的目的是為取得有關雇傭條件、工作條件的協議」。我國「團體協約法」第 1 條規定「稱團體協約者，謂雇主或有法人資格的雇主團體與有法人資格的工人團體，以規定勞動關係為目的所締結的書面契約。」由此定義可知，團體協商的最終目的是締結團體協約，規範勞、資雙方的權利義務，謀求更好的勞資關係及明確的權益。值得注意的是，一旦締結團體協約，資方和勞工雙方都同時受到約束，必須遵守協約的內容，才能建立團體協商的公信力，並發揮團體協商的功能，團體協商的功能如下：⁵

(一) 平衡勞資力量：勞工若個別與雇主交涉勞動條件，由於勞資雙方的力量相差懸殊，難以達成公平的協議。團體協商可以彌補此一失衡情形，讓勞工以團體的方式取得與雇主對等的地位進行協商，達成有關勞動條件的協議。

(二) 市場機能：團體協商所定的工資價格及工作量可以避免同業間互相競爭、或相對剝削的情形，對於維持就業市場穩定、工資價格及工作量有正面作用。

(三) 司法機能：團體協商的結果會簽定團體協約，具有約束勞、資雙方的力量，勞資雙方均應嚴格遵守，所以具有司法上規範的功能。若個別勞動契約內容較團體協約的內容差時，可以團體協約的內容取代之。當勞資雙方協商不成時，團體協商通常規定有明確的處理程序，如調解、仲裁、或由公正的第三方介入，以解

³黃越欽，《勞動法新論》，台北：翰蘆出版公司，民國 91 年，頁 277。

⁴衛民、許繼峰，《勞資關係與爭議問題》，台北：國立空中大學，民國 88 年，頁 60。

⁵行政院勞工委員會編，〈團體協約的理念，立法與實例（高級）〉，《勞工福利資訊》，民國 86 年 11 月，頁 9。

決僵局。

(四) 參與機能：一般勞工可以透過工會會員大會提出建議及要求，如果獲得參採再由工會代表與雇主間展開團體協商，協商成立後送主管機關備查後生效力。此一過程，勞工間接參與勞動條件的決定，發揮參與之機能。

三、爭議權：

「爭議權」又稱為「勞動鬥爭權」，爭議權就勞方而言，是所謂的罷工權、怠工權，由多數勞工以集體不提供勞務的方式，對雇主施加壓力，使雇主在改善或維持工作條件以及達成團體協約上做出必要的讓步。換句話說，爭議權就是勞工為達到改善勞動條件的目的，以工會為主體跟雇主間進行團體協商，為達到目的工會則以有計畫、有組織的集體暫時不提供勞務，迫使資方妥協以達成最後修訂或重新締結團體協約目的之行為，是勞資爭議中一項重要的武器。

勞動基本權包括「團結權」、「團體協商權」、「爭議權」，三者缺一不可。「團結權」是團體協商的前提或先決條件，「團體協商權」則是勞動基本權的核心，而「爭議權」則是爭取勞動條件的最後手段。如無團結權則無法行使團體協商、爭議權；如果只有團結權而無團體協商權及爭議權，那麼勞動結社權則與一般性結社則沒有區別，所以勞動三權的關係密不可分，缺一不可。

貳、我國勞動基本權的法制基礎

雖然我國憲法中沒有明文保障勞動三權的規定，但是憲法各條文中仍可見保障人民勞動基本權的相關規範：

- 一、 憲法第 14 條規定「人民有集會及結社之自由」，賦予勞工結社的憲法基礎。
- 二、 憲法第 15 條「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」、第 152 條「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」，則是保障人民生存權、工作權的憲法基礎。
- 三、 憲法第 153 條「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護」，此條揭示了政府保護勞工並改善其生活的憲法基礎。
- 四、 憲法第 154 條「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。」此條揭示勞資發生糾紛時的爭議裁決，須以法律定之。

以上為憲法層面上對於人民勞動基本權的保障規定，在法律面上，我國則有「工

會法」、「團體協約法」、「勞資爭議處理法」等三法，此三法又稱我國的勞動三法，規範著我國的勞工組織工會、集體協商、及行使爭議行為時的各項規範等事項。

參、公務人員勞動基本權

我國人民勞動基本權的保障，在憲法與法律層面均予以立法保障之，因此我國勞工享有完整的勞動三權，可以組成工會與雇主就工作條件的改善等議題進行團體協商，協商不成或發生爭議時，還可以發動爭議權，用罷工、怠工、或能造成相同結果的行動，迫使資方妥協簽訂團體協約以保障勞工權益。公務人員同樣也是人民，但卻一直被排除於勞動基本權的保障之外，公務人員與相當於雇主地位的政府之間，一直受限於傳統特別權利關係理論的影響，是一種不對等的勞雇關係。一直到民國 92 年「公務人員協會法」的公布施行，我國公務人員才被賦予組織「公務人員協會」的權力。然而公務人員的「協會」與勞工的「工會」名稱不同，其功能、權限也大不相同，終究是不一樣的組織。公務人員協會所擁有的是不完整的勞動三權，依據公務人員協會法規定，公務人員雖有團結權，但僅擁有部分的團體協商權，只有部分權益可以提出團體協商，至於爭議權則完全禁止。

政府對於公務人員的勞動基本權限制的原因如下：公私部門的差異性、政府與公務人員間特別權力關係：

一、公、私部門勞動關係的差異：

學者藍科正認為公部門不同於私部門的特質包括下列六點⁶：

（一）政府須維護公共利益，或迎合選民期待：公部門的雇主可能是政府或地方自治團體，公務人員所面對的主管可能是事務官、民選首長或政務官，民選首長在考慮勞雇關係制度時，會迎合選民的期待，無法單純考慮勞雇關係。此外，政府除了是公部門雇主的角色外，也要擔當維護公共利益的角色，因此容易使勞方難以確認雇主代表是否唯一，雙方較難達成共識，使協商難以進行。

（二）政府行政權分立：政府其實是由多部門所組成的，我國政府是行政、立法、司法、考試、監察五權分立，西方國家則是行政、立法、司法三權分立，在這種行政權分立多元的情況下，公部門的勞方容易面臨雇方互相推諉卸責，踢皮球的情況。

（三）公部門的目標不是利潤極大化：公部門的目標不是追求最大利潤，常是以選

⁶藍科正，台灣公共部門勞雇關係之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，頁 15-20，1997 年 6 月。

民意向為重，所以政府在處理勞雇爭議時，並不需要像私部門一樣採取最具經濟效益的策略。

(四) 政府具有立法能力，球員兼裁判：對私部門而言，政府是勞雇關係之外的第三者。但對公部門而言，政府既是雇主也是立法者的角色，政府可說是球員兼裁判的性質，假使政府不願在勞雇爭議問題上讓步，只需以法令加以限制，勞方便無協商的空間。

(五) 政府服務具有獨佔性：政府的服務具有獨佔的特質，缺乏市場機制的競爭刺激，效率也較自由市場慢，勞雇關係策略的選擇也較少有適當的評比對象。

(六) 集權程度高：受特別權力關係理論影響，公務人員法令重義務、輕權利，公部門在高度集權以及層級節制之下，勞雇地位傾向雇主處於絕對主導的優勢。

二、公務人員與國家的特別關係

我國法律並無明文規定公務人員與國家的關係。而實務上行政院民國 52 年判字第 209 號等判例，揭示我國公務人員與國家的關係屬於特別權力關係。而公法學上的「特別權力關係」是指公務人員與國家之間建立於特別的監督關係上，公務員以實現國家公益為目的，國家在權力範圍內具有概括命令支配權，公務員有絕對的服從義務。(林紀東，1990：123)

依一般通說，特別權力關係的特徵如下：

(一) 公務員與國家之間地位不對等：意即國家有命令強制權，公務員僅有服從的義務。

(二) 義務不確定性：意即公務員所服的義務沒有明確範圍，亦即無定量義務。

(三) 行政主體允許訂有特別規則：行政主體在法律以外得訂有特別規則，約束公務員，且無須法律授權。亦即在特別權力關係之下，政府可以不受法律保留原則的羈束。

(四) 行政主體有特別懲戒罰：公務人員如違反義務或規則，行政主體得加以懲罰。

(五) 公務員缺乏法律救濟途徑：以公務員身分所受的處分，不得提出司法爭訟。

特別權力關係將公務員、軍人的勤務關係定位為「力」的關係，而非「法」的關係，排除法律保留原則的適用，使規範等事項的權限保留給行政機關(吳庚，2003：226)。二次大戰後，世界各國開始注重人權，公務人員與國家間的相對地位與權益也

日漸受到重視，所以各國逐漸揚棄傳統的特別權力關係，或縮小特別權力關係的範圍，例如：涉及基本權者應以法律定之，不得以法律以外的特別規定處理。同意公務人員就特別權益事項可提起行政訴訟，以保障其權益等。公務人員與國家的關係逐漸從傳統的特別權力關係，轉變為對等、權利義務並重，且以達成公共利益為目的的「公法上職務關係」。

我國政府與公務人員關係的演進，可從歷次大法官會議解釋文中看出脈絡，大法官會議民國 73 年第 187 號解釋「公務人員辦理退休請領退休金，得提起訴願、行政訴訟。」此一解釋突破了特別權力關係事項不得提起行政爭訟的限制。隨後民國 74 年起又陸續有大法官會議解釋第 201、243、298、313、338 號等解釋公布，將公務人員不得提起行政爭訟的限制解除。民國 85 年大法官會議解釋第 396 號，確立國家與公務員關係為「公法上職務關係」，其後大法官會議第 455、466、491、575 號解釋也一再重申此概念，「公法上職務關係」主要內涵如下：（一）政府與公務人員雙方在權利義務上處於平等的地位。（二）公務人員不履行義務，則課予責任，但權利受侵害則需有救濟途徑。（三）公務人員權益應予以保障。（四）公務人員的勞動三權予以重視。

公務人員基準法草案為釐清公務人員與國家關係，依據上揭司法院大法官釋字解釋，已將公務人員與國家之關係，從「特別權力關係」修正為「公法上職務關係」。一方面規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務；另一方面並允許公務人員當權利受到侵害時，得依法定程序尋求救濟。

雖然公務人員與國家的關係由「特別權力關係」逐漸轉變為「公法上的職務關係」已是世界趨勢，世界各國均已重新重視公務人員的權益，且對於公務人員基本權利的限制已放寬許多。但是，比較世界先進各國公、私部門的勞動基本權仍存在著些許差異，私部門員工擁有完整的勞動基本權，但公部門的公務人員大多無法擁有完整的勞動三權，僅有團結權、部分的團體協商權、而無罷工權。

此係基於公務人員提供的是公共服務，具有公益性，如果賦予公務人員可以行使罷工的權利，所影響的層面與公共利益過於龐大，整個國家社會可能無法承擔。另外，公務人員的俸給、升遷、福利等事項均以法律規定之，非經立法程序不得變更，公務人員與代表政府的行政機關代表協商談判時，行政機關代表也不能逾越立法者的權限，直接允諾公務人員的要求，此係因行政機關權力分立所致，不同於私部門與勞方談判的企業主

或股東代表，可以直接允諾勞方的要求。

肆、世界主要國家公務人員基本勞動權的規範⁷

本段要探討世界各主要國家對於公務人員勞動暨本權的規範情形，依國別分述如下：

一、英國公務人員的勞動基本權：

（一）團結權：

英國成立工會組織的時間很早，工會勢力龐大，雖曾禁止公務人員參加工會與發動罷工，但於二次大戰後，即取消上述的限制規定，允許公務人員參加或組成工會。英國公務人員於 1919 年逐步確立「惠特利委員會」制，分為全國、部會、地方三個層級，是英國「公務人員工會利益代表機構」，由各公務人員工會選出代表參加惠特利委員會而與同類的官方代表相互諮商解決爭議，或事先諮商重大人事政策與人事措施。

1980 年 5 月全國惠特利委員會各文官組織合作成立「全國文官聯盟」，以健全文官協議體制，各部會級惠特利委員會則成立「部級文官聯盟」，由各部文官組成，協助處理員工建議、申訴外，並改進與政府團體協商的方式。

（二）團體協商權：

全國文官聯盟主要的功能在使官方代表及職員代表就一切影響公務人員的各種權益事項均可推派代表與管理當局協議，例如：工作時數、待遇、福利、人力、升遷等。當協議不成的時候，還可以提請「文官仲裁法院」仲裁，但是並不是所有的公務人員權益事項均可以提付仲裁，例如部分制度性問題，如：年金與政府員額等問題，則不得提交仲裁。

（三）罷工權：

英國對於公務人員的爭議權或罷工權，雖無明文規定禁止，但依其他規定參加爭議行為者，應受懲戒處分，擔任警察官而拒絕辦理業務者應受刑事處分。由此可見，英國對於公務人員的罷工行為是禁止的。

二、美國公務人員的勞動基本權：

⁷吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，2002，《行政學二》，臺北，國立空中大學用書，頁 180-191。
許南雄，2002，《人事行政學》，臺北，商鼎文化公司，頁 256-261。趙嘉裕，2004，《公務員勞動三權之行使與限制-以我國公務人員協會為案例之分析》，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
楊景丞，2007，《我國公務人員勞動權之行使與成效之研究》，國立中正大學政治所碩士論文。

(一) 團結權：

美國政府公務員有權組織工會始於 1962 年甘迺迪總統發布的第 10988 號行政命令，1978 年卡特總統公布「文官改革法」則確立了公務員得參加工會的權利。依「文官改革法」規定，聯邦公務員有組織或參加勞工團體的權利，惟禁止罷工、怠工及阻止業務正常進行的行為。「文官改革法」所規定美國聯邦公務員的團結權雖無特別限制，但因美國為聯邦制國家，所以各州、市對公務員團結權的限制各有所不同。

(二) 團體協商權：

依據美國聯邦公務人員勞雇關係條例規定，「團體協商」係指公務人員與機關代表就影響公務人員雇用條件進行交涉及協商並達成團體協約。影響美國團體協商權的法令包括前述甘迺迪總統的第 10988 號行政命令，以及 1969 年尼克森總統發布的第 11491 號行政命令擴大團體協商的範圍外，最重要的依然是卡特總統 1978 年頒布的「文官改革法」，其重要性如下：

1. 建立聯邦公務人員勞動者關係局 (FLRA)：這是一個獨立且中立的團體，監督公務人員勞動者關係，並制定規則規範團體的決定、協商和不當勞動行為。
2. 規範可協商的申訴處理程序必須公平、簡單、迅速，允許團體、或受壓迫的個人早提出申訴並獲解決。
3. 廣泛地承認團體協商權、擴大團體協商範圍。

(三) 罷工權：

聯邦公務人員的罷工行為是被明文禁止的。但是美國各州擁有立法權，佛蒙特州自 1967 年率先同意公務人員享有罷工權，陸續有些州跟進明文規定公務人員享有罷工權，將公務員罷工行為合法化。惟各州對於合法性罷工的寬嚴認定標準各有不同。

三、法國公務人員的勞動基本權：

(一) 團結權：

法國國家公務員法第 8 規定「公務人員工會自由應予以保障，利害關係人得自由創設工會，參加及執行受任任務。得就人事法規的制定或對於公務人員團體利益造成損失的個別處分，向有管轄權的裁判機關提起爭訟。」法國公務人員可以自由選擇加入或退出工會，且工會代表係屬專職，薪水仍由政府支給，且由會員選舉產

生。法國工會的自主性強，內部組織及結構均由工會內部自行決定，在不違反國家利益及憲政體制的情況下，均屬合法運作。

(二) 團體協商權：

法國憲法規定「勞動者可以透過代表，參與勞動條件的決定。」故公務人員不僅可以組織工會還可推派代表參與政府文官政策的制定。另國家公務員法第 8 條第 2 項規定「公務人員的工會組織，得以全國性的地位與政府預先協商決定有關薪資的調整。」

(三) 罷工權：

依法國憲法前言規定，公務人員得於法律的限度內，行使罷工權，另法國國家公務人員法第 10 條也規定公務人員得於法律規定範圍內行使罷工權，惟基於公共利益之維護，政府得限制罷工，並決定罷工的性質及範圍，如認為對公共利益發生重大傷害的時候，可禁止爭議行為的繼續進行。

四、德國公務人員的勞動基本權：

(一) 團結權：

德國公務人員基準法第 9 條第 3 項規定「每一個人及每一種職業者，為保障並促進其經濟條件，有權組織社團。」公務員組織社團亦不例外，明確承認公務人員享有團結權，並有權決定參加或不參加公務人員協會或職業聯盟。

德國的公務人員協會，可分為兩類—以職業分類（職系或專業不同），稱為「職業協會」，另一種由個別機關公務人員所組成之協會，稱為「機關協會」。公務人員可以選擇加入多個協會或不加入協會，但因為各協會間彼此的立場相互對立或競爭，所以大部分的公務人員還是以加入一個協會居多。

(二) 團體協商權：

德國雖同意公務人員得組織協會，但是公務人員協會並無團體協商權，德國為彌補團體協商權的欠缺，乃採取「共同決定」、「協同參與」兩種替代性措施。

「共同決定」是指，有管轄權限的「機關協會」或最上級的「職業協會」，參與制定有關公務人員權益的規範。並且只有機關協會及職業協會於準備程序中共同參與，並經其同意後，行政機關才能做成有關公務人員制度變更的決定。如雙方意見不一致時，可和原機關之上一級機關「共同決定」，若還是不能達成共識，則另外組織特別委員會性質的「協議機構」處理之。

「協同參與」是指凡符合法定協同參與事項者，行政機關採取措施前，應先與機關協會討論，以便形成共識，機關協會雖有表達意見的權利，但是當雙方意見不一致時，將此事移送上一級行政機關與更高一層機關協會交涉，最終由上級機關決定之。因此，協同參與是比較弱的方式。德國公務人員依法得協同參與的事項有，機關的解散、限縮、合併事項；針對某一公務人員的正式懲戒程序；非公務人員自願性的解雇或免職及有關提早退休事項。

（三）罷工權：

德國從威瑪時代開始對於官吏的爭議行為即採全面禁止的態度，到今日亦同，德國法制中雖無公務人員爭議權之規定，但是政府及法院對於公務人員爭議權仍採取不保障的態度。德國政府及學界都認為，公務人員有所謂職業上的義務，不得藉任何「拒絕服勤務」、「停止工作」等手段去促進或要求工作條件的提高或改善。

五、日本公務人員的勞動基本權：

（一）團結權：

日本國家公務員法規定，公務員得組織團體，稱為「職員團體」，與當局交涉維持改善工作條件。但警察人員、海上保安廳及監獄服務人員，不得組織公務人員團體與當局交涉有關服勤條件的維持或改善。

（二）團體協商權：

日本公務人員並無團體協商權，但允許職員團體與行政機關就團體交涉事項可為「書面協定」，惟不得牴觸法令、條例、規則、規程。是以，雖然行政機關不得牴觸交涉結果，但是僅具有道義效力，並無向法院提起爭訟的權力。此與一般團體協商權相較之下，有很大的限制。

（三）罷工權：

日本國家公務員法規定「不論任何人企圖為罷工、怠工及其他爭議行為等違法行為或是共謀實行、唆使或是煽動行為均不予允許。」可見爭議行為、怠工行為或煽動行為都是被禁止的。若違反規定，可能受到免職或懲戒處分。

綜合上述各國勞動基本權規定情形，整理成下表表 2-2 比較主要各國公務人員勞動三權情形。

表 2-2 比較主要各國公務人員勞動三權

| | 英國 | 美國 | 法國 | 德國 | 日本 |
|-----------------|----|------------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------------|
| 團結權 (都是自由入會) | ○ | ○ | ○ | ○ | ○(警察人員、海上保安廳及監獄服務人員無) |
| 團體協商權 | ○ | ○ | ○ | X(有共同決定、協同參與機制) | X(書面協定僅具道義效力) |
| 爭議權 | X | X(部分的州賦予公務人員罷工權) | ○(政府可視爭議行為是否對公共利益發生危害，而禁止爭議行為的繼續進行) | X | X |

資料來源：本研究者彙整。

第三節 心理動機理論

壹、動機的定義：

動機(motivation)源自拉丁文 *movere* 演變而來，原來的意思是「引起動作」。而在心理學上動機是一個複雜的概念，人的每一個行為背後都有其行為的原動力，這個原動力就是所謂的動機。所謂動機是指「引起個體活動，維持已引起活動，並導致該活動朝向某一目標的一種內在歷程」（張春興，1991），動機也是行為的原動力，可以用來解釋個體行為發生的原因或理由（馬起華，1978；張春興、林清山，1990）。大英百科全書對於動機的定義為「造成行為的原因，意即任何可以引起個體行動的事物」（the new encyclopaedia Britannica，2002），彭懷真所編譯的社會學辭典在名詞定義中，指出「動機是個體從事具目標導向之行為的任何激勵」⁸。學者張春興並指出動機有以下特點：

- 一、 動機不是外顯的行為活動，而是一種促成外在行為活動的內在作用。
- 二、 動機不僅是行為的促發作用，對整體行為也有持續、引導的作用。

⁸彭懷真等譯，《社會學辭典》。臺北市：五南，民 80。

三、 個體由動機所促成的行為，其持續的時間可長可短，強度可大可小，端視個體是否達到需求的目的，使得動機獲得滿足而定。

四、 因動機屬於個體的內在歷程，所以無法直接觀察，須從個體的外顯行為觀察記錄，以作進一步的探討。

貳、動機理論

有許多心理學家試圖對「動機」這一個概念做理論性與系統性的解釋，形成所謂的動機理論，由於人類的動機極為複雜，因此所發展出的動機理論也相當豐富、多元，比較重要的有以下四種：

一、心理分析論

心理分析論以佛洛伊德(Freud)為代表，其對動機的解釋為：人類的一切行為皆導源於「性」與「攻擊」兩種本能的衝動。心理分析論者以「潛意識的動機」來解釋人的行為，多用以解釋人類失常、失態的行為，並且認為潛意識是支配行為的內在動力。

二、行為論

又稱為「動機行為論」或「動機學習論」，其理論基礎認為人類的動機是學習而來的，可以透過刺激、反應的連結強化其動機，另外在學習歷程中還可以利用增強原則、削弱原則、類化原則等原理，來強化或削弱某種動機。該理論也指出，成年人的動機是由幼稚期的基本需求分化演變而來，而每個個體所受年齡、環境、社會期待及文化傳統等因素影響，動機與其所產生的外顯行為都顯示出極大的個別差異。

三、驅力理論

將動機視為學習發生的必要條件，而學習則是適應環境的根本所需，而其主要的原則是均衡作用，是指身體內部有保持各種狀態間的常態均衡作用。任何出現的不平衡便產生緊張引起「驅力」，直到調節產生消除這個緊張為止（林建言，2006）。

四、需求層次理論

馬斯洛(Maslow)於 1943 年提出需求層次理論，強調人類行為是由需求所引起，需求有層次高低之分，每當較低層次的需求獲得滿足時，較高一層的需求將隨之而生。因此，馬斯洛的動機理論被稱為「需求層次論」。他將人類需求分為五個層次，由低而高依序為：（張春興，2000）

（一）生理需求(physiological need)：所謂生理需求，就是指一個人要保持生存狀態的各種基本需求，如：食物、水、空氣、性等生理需求。

(二) 安全需求(safety need)：是指除了上述維持身體機能的需求外，人對於安全的需要，包括不受威脅的自由、安定感、穩定性、秩序、工作權的保障等，讓人免於焦慮與恐懼。

(三) 愛與歸屬的需求(love and belongingness need)：包括對於愛、關懷、歸屬與被接納的需求，目的在接近他人，感受愛與被愛、關懷與被關懷，和其他人建立親密關係的需求，人會組織家庭、加入社團都是因為此需求。

(四) 尊重需求(esteem need)：包含自我尊重、受人尊重、自信、名譽、個人聲望等，讓自己感到有價值。

(五) 自我實現的需求(self-actualization need)：是馬斯洛理論中最高級的需求，代表人類在生理、安全、愛與隸屬、尊重需求滿足之後，會想追求心目中理想的實現，進而發揮其潛能、自我價值，努力去達成理想，追求真善美的至高人生境界。

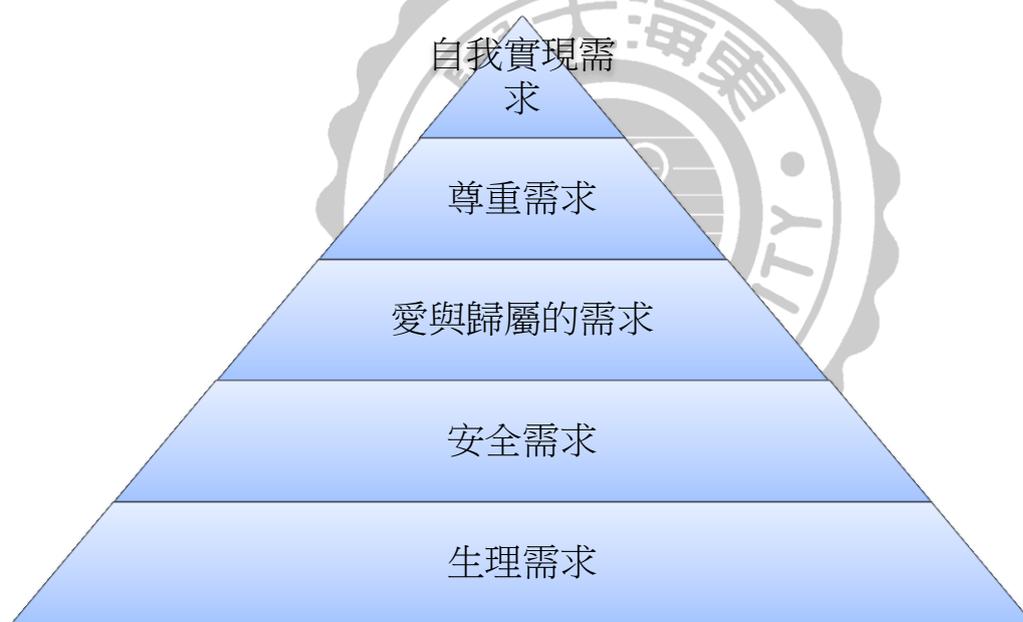


圖 2-1 馬斯洛的需求層次理論

資料來源：張春興，1991，頁 465。

五、認知論

認知論的學者認為，個體的行為有其預先的想法與規劃，個體的行為都是向著其預定的目標前進。研究的主題包括抱負水準、認知失調與預期價值等三個概念，分別說明如下：

(一) 「抱負水準」：是指每個個體在實際從事某種行為之前，他本身會先評估自

己所能達到的成就目標，也就是個體會評估自己的能力到哪裡，如果自評的成就很高，他就會努力的去達成該目標，相反的，如果自評的成就很低，那他就會隨便去做，此與成就動機有密切關係。

(二)「認知失調」：是指內在認知與外顯行為不一致時，所產生衝突或矛盾。

(三)「預期價值」：是指個體本身可以就其對於事件的了解，評估其可能達到目標的可能性，而於行為前做適當的判斷。

由上述可知，動機理論百家爭鳴，豐富而多元，主要原因就是人類的動機真的非常複雜，而且不容易觀察、測量。行為學派重視外在動機；而需求層次理論則先有外在動機的基本需求，進一步進入內在動機的成長需求。總之，個體在產生動機之前，必須先有需求，方能促使個人為目標而努力。

參、動機的分類

研究動機的目的是在了解行為產生的原因，但人類的行為複雜，如何歸類並不容易，各家分類法眾多。如 Houle(1961)指出人類選擇某種行為或從事某種行動，均有其理由。因此人類參與社會活動，必有其內、外在的影響因素，簡言之，動機有外誘及內發兩大類，前者指環境中外在的刺激力量，影響個體行為；後者指行為的動力源自個體的自動自發。學者張春興(1991)認為動機的分法有很多種，各有其分類的道理，但內涵、性質、範圍均有其相似之處，一般採取二分法將動機分為生理性動機和心理性動機兩大類，說明如下：

一、生理性動機：係指以生理變化為基礎的動機，包括所謂的原始性動機與生物性動機，生理性動機是個人最基本需求，如果不能滿足就會引起生命的威脅，包含飢餓、渴、性、母性等原始驅力。

二、心理性動機：也可稱為社會性動機，是追求社會目標以滿足個體需求，多是經由學習而得，大多與他人有關，具有社會性意義。包含成就動機、親和動機、權力動機等。

肆、影響個體參與團體的動機

一、組織誘因系統理論(theory of organizational incentive systems)

克拉克(Peter B.Clark)與威爾森(James Q. Wilson)1995年將個人參加利益團體的誘因(incentives)或動機(motivations)區分成三類：物質性誘因、社群性誘因、目的性誘因，分別說明如下：

(一) 物質性誘因(material incentives)：

是指個體透過參與團體所獲得的有形、具體的酬償，例如：金錢報酬、可以折算金錢的物品或服務、折扣、紅利積點、減稅…等實質的利益，又可分為公益性和自利性兩種。如：參加活動之會員優惠為自利性、透過團體爭取團體權益為公益性。

(二) 社群性誘因(solidary incentives)：

是指個體透過參與團體活動所獲得的人際間互動的酬償，如：團體歸屬感、與團體成員間意氣相投的感覺，獲得較為豐富的社交圈、團體成員間互相的認同感、由成員資格得來的地位、與團體成員互動產生的快樂…等。這些社群性質的誘因來自於人際互動而來，團體成員可以藉彼此的互動，享受社交的樂趣，建立物質以外的心靈性質的社群關係，創造自己社群性利益。

(三) 目的性誘因(purposive incentives)：

是指行動者藉由參加團體活動追求自認為有價值的意識形態或理想目標，行動者會因為他所認為有價值事物、理想、目的的實現，而獲得滿足感。目的性誘因，可能是希望某一特定法律被制定，某特定事務的被採納，或希望改變現況制度等，例如：教師加入教師會，追求工作條件的改善。(吳家銓，1995：18-19)(鄔桃生，1987：110)。

二、Robbins 認為個體加入團體的理由如下六點(李茂興、李慕華、林宗鴻譯，1994)：

(一) 安全保障：藉由加入團體，可以消除或減輕不安全與孤立的感覺。

(二) 階級地位：讓成員以身為組織的一份子為榮，更能吸引個體加入組織。

(三) 自尊：團體除能帶給成員地位名聲外，如果還能帶給成員自我價值感的滿足，更能使個體有意願加入組織。

(四) 親和需求：Robbins 認為對許多人而言，工作上如能與同事間的互動良好，滿足親和需求的主要來源，因此，對組織成員而言，一個具有親和力、互相關懷、和睦的工作環境，可以促進人員對於機關的組織認同感與向心力。

(五) 權力：團結就是力量。個人的力量是單薄的，結合眾人之力可以促使共同的需求被重視並獲得改善。以國內各級教師團體為例，透過教師會提出需求、建議比起個人提出更有力量，促使教育主管機關不得不重視問題進而解決問題，教師藉由團體的力量達成保護自己權益的目的。

(六) 達成目標：團體的成立，往往是為了解決個體所無法解決的問題，或是為了達成某項工作需要各種不同專業知識與技能，因此必須匯集一群人的力量及才能合作完成。

參考上述多種影響個體參加團體的原因、動機或理由，本研究擬採取克拉克(Clark)與威爾森(Wilson)1995年共同提出的動機分類，作為探究公務人員協會參與動機的分析架構。

伍、阻礙因素

一、阻礙因素的意義

「阻礙」依字面解釋為一種妨礙、障礙。阻礙(constraint)依據韋氏大辭典解釋為「介入個人偏好和參與之間的任何變數」(許建民、高俊雄，2000)。本研究所稱的「阻礙因素」，係指造成阻止、限制公務人員經常或持久性的參與公務人員協會的所有變數，或是減少公務人員參與協會的慾望或是滿足感等因素。換言之，本研究的阻礙因素是指公務人員在參與公務人員協會時會感受到哪些阻礙因素，致使其降低參與的意願，進而無法參與。

二、工會參與的影響因素

(一) Spinard(1960)將影響工會參與的因素，分為下列三大因素：⁹

1. 工作因素：包括工作特性、薪資報酬的多寡、所任職位…等等。
2. 人際關係：指個人在組織內、家庭內以及與朋友之間的關係等。
3. 個人定位：包含工作滿意度、個人抱負、個人興趣…等。

(二) Perline&Lorenz(1970)則是認為下列三大因素會影響工會會員的參與行為：

1. 個人因素：如性別、年齡、學歷、心理態度、對工作環境的認知…等。
2. 團體因素：指團體同質化特質，或家庭、人際關係對個人的影響。
3. 工會結構因素：如工會規模的大小、領導者的領導風格或工會控制的認知…等因素。

綜合上述阻礙因素的定義以及兩種影響個體參與工會因素分類，研究者以對於本研究主題的認知，擬將公務人員參與公務人員協會的阻礙因素類型，依型態分為個人因素、制度阻礙、人際阻礙因素，作為分析公務人員參與公務人員協會阻礙因素的架構。

⁹ 李清賢(2009)。工會勞工教育功能對工會認同與工會參與之研究--以 C 工會為例。中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。

- 一、個人因素：指個人的特質、信念、價值觀和態度對參與公務人員協會形成的阻礙。
- 二、制度阻礙：指公務人員的服務機關或是公務人員協會的制度因素，對個體參與公務人員協會形成的阻礙。
- 三、人際間阻礙因素：此和個體人際間的協調合作有關，將影響個體是否順利投入、參與公務人員協會中。

第四節 集體行動邏輯理論

在民主社會中，利益團體的存在是一種普遍的現象。利益團體通常是指擁護或促進某種共同利益或目標，而正式組織或非正式參與的群體或集團而言（林永安，2007：17），例如：消費者保護團體、婦女團體、環保團體…等皆屬之。至於工會、教師會、公務人員協會等勞動結社性質的團體，是否屬於利益團體的一種，大部分的學者也將此類勞動結社性的團體視為利益團體的一種，學者李炫陞將工會視為經濟性的利益團體；另外學者艾蒙德(Gabriel Almond)亦將工會視為結社性的利益團體。換言之，工會、公務人員協會等，是為了促進會員共同利益或目標而組織的團體，因此屬於利益團體的一種。

然而為什麼團體可以組織起來，早期傳統團體理論認為，許多具有相同利益的個人，會為了增進他們共同的利益而努力，因為一個人的力量有限，團體的力量較大，所以每個為了相同利益而努力的個體，漸漸地組成團體，團體的目標是一致的，團體成員會為他們共同的利益而努力。換句話說，團體利益等於個人利益，團體利益實現時個體利益也同時實現，這就是為什麼由具有共同利益的個人所組成的團體，將為其共同的利益而努力（吳家銓，1995：15）。然而上述的傳統團體理論在六0年代開始受到許多質疑，尤其是理性選擇學派的質疑，學者曼訶·奧爾森(Mancur Olson)¹⁰就是其中之一。學者奧爾森從探討個人參與利益團體的動機出發，發現個人行為與團體利益間有許多矛盾存在，本節將探討奧爾森的集體行動邏輯理論。

壹、集體行動邏輯理論(The Logical of Collective Action)

奧爾森在 1971 年出版《集體行動的邏輯》一書，探討團體運作的必要條件，他的

¹⁰ 曼訶·奧爾森(Mancur Olson), 1932 年生於美國，1963 年哈佛博士，其影響後世理論的著作有「集體行動的邏輯」(The Logic of Collective Action)和「國家的興亡」。

立論基礎為團體運作所產生的成果是公共財，具有非排他性與共享的特性，所以團體中就會產生不付出勞務卻享受著團體運作產生的公共財的搭便車者，如果這樣的人越來越多將導致團體行動的失敗。他利用經濟學的方法分析此一問題之後，得到下列結論：理性與自利的個人，不可能貢獻自己的力量於集體行動中，謀求團體共同的利益 (Olson, 1965: 2)，除非是團體組織小，或者是有其他特別的誘因，或者是強制力，才能促使成員共同為團體的利益而努力。「一個和尚挑水喝，兩個和尚抬水喝，三個和尚沒水喝」這個常見的現象可以描述出奧爾森集體行動的困境（曾幼筑，2001：21）。另外，奧爾森也指出集體行動邏輯理論的適用範圍，僅限於那些為成員所期望，且能為成員爭取利益的組織，並不適用於利他型的組織。

以下就奧爾森集體行動的邏輯理論的重要概念，分別說明如下：

一、公共財(public goods)與搭便車(free rider)概念

公共財與搭便車是奧爾森集體行動邏輯理論的兩個核心概念。公共財(public goods)又稱為集體財(collective goods)，原本是經濟學的重要概念被應用於政治分析，要判斷一個財貨是否為公共財，可以從「排他性」與「共享性」兩個特徵判斷，表 2-3 為公共財與私有財之比較表，公共財的特性是「無排他性」及「共享性」，「無排他性」是指當某人使用此財貨時並不影響其他人的享用，換句話說個體無論有無負擔成本，皆可享用；所謂「共享性」是指個人的享用不會造成他人享用的減少。奧爾森集體行動邏輯理論強調的是公共財的非排他性，團體運作或集體行動的目的主要是增進團體的共同利益，也就是提供公共財，但是因為公共財的非排他性，使得所有成員無論有無貢獻，都可以享受到公共財的好處，也就是成員就算不負擔成本也可以享受到公共財的好處。因此人們在理性自利的計算下，最好的情況就是不必付出自己的力量，而坐享團體爭取到的好處，而這些人就是所謂的搭便車者。如果團體中這樣的理性算計的搭便車者普遍存在，那麼團體行動終告失敗，這就是集體行動的困境。

表 2- 3 公共財與私有財

| | | |
|----|------|------|
| | 排他性 | 無排他性 |
| 獨享 | 私有財 | 準私有財 |
| 共享 | 準公共財 | 公共財 |

資料來源：張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，1995：349

二、小團體的例外

奧爾森認為團體的大小會影響集體行為產生不同的結果，團體的大小是影響理性自利的個體是否會參與團體行動的關鍵因素之一，依據奧爾森的論點，小團體中的個體較大團體中的個體，更能為團體的共同利益而努力。(Olson, 1971：52)

在其理論中對於團體的分類有兩組類型，一組是特權團體¹¹、中介團體¹²和潛在團體¹³；另一組是小團體和大團體。特權團體和中介團體都是屬於小團體，而潛在團體則是大團體。奧爾森認為小團體則因為團體成員較少，每個成員的獲益較大，而且成員間有高度的利害相關，會相互監督彼此，所以成員會因為理性、自利的心態自願地參與團體行動提供公共財，所以小團體容易成功。但是規模越大的團體則不然，因為大團體中成員數多，個別成員的行動顯得微不足道，且付出成本的個人只能獲取公共財收益的一小部分，投資與報酬不成比例，付出的功效感低落，所以理性、自利的個體經過算計後參與團體行為的意願降低，進而不能為共同利益而努力，成員搭便車的動機越強烈，而且因為大團體搭便車的行為也較不易被發現，造成大團體集體行動將變得困難，除非使用強制方式或是增加選擇性誘因，才能促使大團體中的成員參加團體行動。

三、選擇性誘因(selective incentives)與強制入會

選擇性誘因是指只提供利益給行動參與者，而排除不參與者共同分享。此與公共財提供給全部團體成員而沒有排他性是不同的。選擇性誘因是只選擇對於加入團體的

¹¹特權團體是指團體中的每一成員或至少一成員寧看到公共財被提供，甚至必須負擔所有成本與努力也願意的團體。

¹²中介團體是指，團體中沒有一個成員得自公共財的利益大到足以讓他願意獨力提供公共財；且此團體也沒有大到成員會沒有注意到有成員沒有為公共財而盡力，而產生搭便車的行為。

¹³潛在團體是指，無論團體成員是否為公共財的生產而盡力，成員都可以獲得公共財，而且這種坐享其成的行為不易被發現，其他成員也無任何的對抗措施。

成員發生作用，也就是需加入組織變成會員才可以獲得該利益，不加入或退出組織者則不能獲得。選擇性誘因有可以分為正向誘因和反向誘因兩種，正向誘因通常透過額外給予成員利益的方法，刺激團體成員為團體行動奉獻。反向誘因是懲罰搭便車者的措施，最常見的是禁止搭便車者享受集體行動的成果。選擇性誘因又分為暫時性誘因、社會誘因、心理誘因和道德誘因（許慧彥，2000：34）。

為了解決集體行動的困境，除了選擇性誘因外奧爾森還提出可以運用制度上的強制力，例如：強制入會便是其主張，它可以迅速解決集體行動的失敗。

貳、與集體行動邏輯相關理論

一、哈定(Hardin)的超理性動機(extrarational motivations)

奧爾森從理性選擇的觀點假設人是理性且自利的，因為公共財無排他性，易衍生出成員搭便車的行為，導致團體行動的困境。可是這個理論卻無法解釋許多公益團體的蓬勃發展，如：民主團體、婦女團體、慈善團體、公益團體…等。因此，哈定提出超理性動機，如：道德理念、民主理念、環境保護的理想…等，這些社會運動的成員，因為其目的不可能經由個人努力而實現，須經由參與團體活動而得到自我實現的可能，所以他們認為參與集體活動的過程是在追求崇高的理想，此時成本與利益的評估已不再重要，因為他們的動機是追求理想的實現(Hardin,1982:101-117)。

二、華格納(Richar Wagner)的政治企業家型領袖

經濟學家華格納(Richard Wagner)認為奧爾森提出選擇性誘因雖可解決集體行動的困境，但卻沒有提及選擇性誘因由誰來提供？華格納提出政治企業家(political entrepreneur)的角色或許可以補充說明。華格納認為團體之所以能夠形成及運作下去，需要某一個特別人物用他的特別努力促成，而此一特別人物華格納稱之為「政治企業家」。同時他也認為政治企業家在組織以及維持團體運作的同時，也可以從中得到某些利益，例如 1930 年代參議員華格納(Robert Wagner)因為他的選區裡有很多勞工，他為了選舉而組織勞工及老年人，並為他們爭取團體利益，最後他因而當選參議員，而後來因華格納的努力通過法案，使得勞工工會的組織更加容易，該法案也命名為華格納法案。議員華格納組織並維持勞工團體的運作，而勞工的選票即為他的報酬。由此可知，政治企業家、團體成員、利益三者間結合在一起，形成一種交換活動，政治企業家其實就是扮演利益團體創辦人角色，他投入成本創造公共財以滿足需要此一共同利益的群體，這些具有共同利益的個體受到吸引而加入團體，利益團體就形成，團體

成員並非一味地享受著團體所提供的公共財，團體成員也必須回饋政治企業家起碼的利益以維持已形成之利益團體。換句話說，基本上組織成員都是以滿足自我利益為前提的，所以政治企業家領袖必須考慮成本與利益的關係，想辦法利用最小的成本獲取最大的利益，促使成員為集體行動貢獻力量，集體行動才得以成功（涂建平，2003:56）（鄔桃生，1987：118-119）。加拿大教師會的出現也是少數狂熱者的領導能力；美國醫師協會的建立者戴維斯也是一個政治企業家領袖（鄔桃生，1987：64-65）；我國教師工會的蓬勃發展也是因為少數狂熱者的領導所致。





第三章 我國公務人員協會

公務人員協會法（以下簡稱協會法）於民國 91 年 7 月 10 日經總統發布命令公布，復經考試院明令自 92 年 1 月 1 日施行。公務人員自此依據該法律得籌組公務人員協會（以下簡稱協會），並能透過協會就涉及公務人員權益事項及工作條件改善等事項，提出建議及進行協商，有助於公務人員權益之維護及整體行政效能之提昇，象徵我國公務人員權利保障從過去的「特別權力關係」演變為「公法上的職務關係」。本章將從協會法的立法背景、沿革談起，依序論述公務人員協會的法制基礎、運作現況，最後論述協會的困境分析。

第一節 公務人員協會的立法沿革及規定內容

壹、立法背景與歷程

為順應先進各國逐漸興起的保護公務人員權益的潮流，以及落實憲法第 14 條「人民有集會及結社的自由」，民國 74 年銓敘部開始蒐集世界主要國家英、美、法、德、日等國公務人員組織團體的資料，朝制定我國公務人員組織團體的立法案努力。

民國 75 年 9 月銓敘部委託行政院研考會組成專案研究小組，由大法官吳庚先生擔任專案主持人，於民國 78 年 9 月完成「公務員基準法之研究報告」，於該研究報告內有專章論述有關代表維護公務人員權益的機構。民國 79 年 5 月銓敘部向考試院提出「公務員基準法草案暨總說明」，明文規定公務人員得組織公務人員協會，爭取合理的工作條件，及維護自身權益，惟當時外在客觀環境未臻成熟，並未獲行政院會銜向立法院提出法案。

民國 84 年 6 月曹俊漢教授發表受銓敘部委託進行的「公務員協會組織與功能之研究」報告。86 年 5 月銓敘部更派員分赴英、法、德等國考察各國公務人員組織運作概況，並完成「英法德三國人事制度考察報告」。民國 86 年銓敘部邀請民意代表、法政學者舉行公聽會彙集各方意見，作為研擬公務人員協會法草案之依據。又於民國 87 年派員分赴內政部、教育部、勞委會等主管機關，以及台北市教育會、中華民國法官協會、中華電信股份有限公司產業工會、台北律師公會、台灣電力工會等相關團體進行研究。民國 88 年擬定「公務人員協會法草案」於民國 90 年 3 月 30 日考試院考台組貳一字第

0900002294 號及行政院台九十人政企字第 180306 號函會銜送請立法院審議，惟至第四屆會期結束，該法案未能完成三讀程序。復於 91 年 5 月再由考試院與行政院會銜函請立法院審議，立法院於 91 年 6 月 11 日第 5 屆第 1 會期第 21 次會議三讀通過「公務人員協會法」全文共 52 條，經總統 91 年 7 月 10 日公布，92 年 1 月 1 日起開始施行（陳朝峰，2003）（楊景丞，2007）。

貳、兩次的修法沿革

協會法公布施行後，各機關成立協會的情形並不踴躍，銓敘部認為或許是協會法規定的成立門檻太高所致，因此研擬修法放寬成立門檻，以鼓勵公務人員成立協會，在徵詢各方意見之後，將籌組門檻放寬為經各該機關或其所屬機關公務人員 30 人以上之發起，得籌組機關公務人員協會。於招募會員人數已達 800 人或超過機關預算員額數五分之一，且不低於 30 人時，得召開機關公務人員協會成立大會，並自 94 年 7 月 1 日起施行。

第二次修法是為配合國民大會停止適用，民國 95 年 5 月 17 日經總統令修正公務人員協會法相關條文，將條文中「國民大會」文字予以刪除。

參、公務人員協會法主要規定內容

公務人員協會法考量公務人員依法執行職務行使公權力，動輒影響公眾權益，特別制定專法，與人民團體、工會組織作一明確區隔，全文共有 52 條，規範協會的組織、運作、活動及管理…等面向，並賦予協會「法人」地位。協會功能涵括團結權、建議權、有限度的協商權、調解與爭議裁決機制、爭議權…等，以下依據團結權、協商權及爭議權三大面向分述協會的主要規定內容：

一、團結權

（一）適（準）用對象

1. 適用對象：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。排除下列人員：(1)政務人員、(2)各級政府機關、公立學校首長及副首長、(3)公立學校教師、(4)各級政府所經營各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之員、(5)軍職人員。排除軍職人員參加是因為國家安全考量，其他國家也有類似的規定。教師及公營事業機構員工則依據工會法組織、參加工會。

2. 準用對象：各機關依法令聘用或僱用之人員得準用加入服務機關之協會。

(二) 協會的組織架構

1. 公務人員協會分為機關公務人員協會、全國公務人員協會，二級。
2. 機關公務人員協會依「機關層級」分為以下三類：(1)總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會。(2)各部及同層級機關之公務人員協會。(3)各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會。由上述分類可以看出，中央機關公務人員協會是以「機關別」作為區分，地方機關公務人員協會則是以「縣市別」作區分。
3. 入會方式：公務人員協會是採自由入會的方式。符合憲法賦予人民結社自由的基本精神。
4. 籌組方式：機關公務人員協會經機關公務人員 30 人以上之發起，得籌組機關公務人員協會。經向主管機關申請立案後，應組成籌備會，辦理會員招募。會員人數達 800 人以上或超過機關預算員額數五分之一，且不低於 30 人時，即可召開成立大會。全國公務人員協會的籌組方式為，依本法成立之總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會數超過總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關總數五分之一時及各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會數超過直轄市、縣(市)總數三分之一時，得共同發起、籌組全國公務人員協會。

(三) 協會的主管機關

1. 全國公務人員協會的主管機關為銓敘部。
2. 總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為銓敘部。
3. 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。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。

(四) 入會保護規定

各機關不得因公務人員發起、籌組或加入公務人員協會、擔任公務人員協會會務人員或從事與公務人員協會有關之合法行為，而予以不利處分。

二、協商權

協商權是「勞動基本權」的核心，也是勞動組織能否運作成功之關鍵，綜觀我國

公務人員協會法之規定，僅賦予公務人員部分的協商權，且規定不得締結團體協約。也因為協商權的限縮，有關保障公務人員權益、改善工作條件等方面，協會能爭取的相當有限，這也是造成公務人員參與協會意願不高的主要原因，以下將依條文規定分別說明：

（一）協商事項

- 1.得協商事項：公務人員協會得對於辦公環境的改善、行政管理、服勤方式及起訖時間等三項提出協商。
- 2.不得協商事項：對於法律已有明文規定、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項、個人權益事項、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者，不得提出協商。
- 3.不得向主管機關或相關機關請求締結團體協約。
- 4.協商機制：公務人員協會向主管機關提出協商，主管機關須於 30 日內指定公務人員與協會進行協商，協商結果參與協商的機關及協會均應履行。

（二）建議事項

依協會法規定得建議事項有：

- 1.考試事項。
- 2.公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。
- 3.公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。
- 4.公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。
- 5.有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。
- 6.工作簡化事項。

由上述規定可見，得協商事項僅列舉三項：辦公環境的改善、行政管理、服勤方式及起訖時間，此外其他事項均不得協商。建議事項的範圍雖廣，但是建議對行政機關並無拘束力，機關可以不予回應，也不違背法令。協商則不同，行政機關必須與協會進行協商，且協商的結果雙方都比須遵守，具司法效力。所以，建議事項看似是立法時對於公務人員協會權限賦予，但其實質效力有限。

（三）辦理事項

協會得辦理事項有：1.會員福利事項。2.會員訓練進修事項。3.會員與機關

間或會員間糾紛之調處與協助。4.學術講座之舉辦、圖書資料之蒐集及出版。5.交流、互訪等聯誼合作事項。6.接受政府機關或公私團體之委託事項。7.會員自律公約之訂定。8.其他法律規定事項。

全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體。

（四）協議機制

- 1.協商：公務人員協會得就協商事項向主管機關提出協商，主管機關與相關機關應指定人員與協會進行協商。協商結果，參與協商之機關及協會均應履行。
- 2.調解：協會提出協商後，如協商事項主管機關未於期限內進行協商，或協商不成，或未完全履行協商結果時，協會得向其主管機關申請調解；主管機關應組成調解委員會處理。
- 3.爭議裁決：爭議事項經調解仍無法解決時，由協會向銓敘部申請爭議裁決，或透過主管機關函請銓敘部組成爭議裁決委員會處理。爭議裁決委員會由銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政總處各指派 1 人為當然委員，雙方當事人就委員名冊中各選定 1 人，另於委員名冊中抽籤選定 2 人，合計 9 人組成。
- 4.裁決效力：爭議裁決委員會之裁決有拘束爭議當事人及其他關係機關之效力；關係機關應於接獲裁決書之次日起二個月內，將辦理情形回復銓敘部，如未依裁決辦理者，違失人員將移送監察院或處以罰鍰。

三、爭議權

依據協會法第 46 條規定「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。」這是因為政府提供的服務具有必要性、基本性與公益性，若賦予提供公共服務的公務人員罷工權限，將影響國家社會公共利益甚至國家安全，所以世界主要國家除了法國賦予公務人員罷工權外，大部分的國家都是不容許公務人員罷工或是其他可以產生相同結果的活動。

肆、協會法的特色

一、立法目的以公益為優先：

協會法第 1 條規定「公務人員協會應以加強為民服務、提升工作效率、維護公務人員權益、改善工作條件並促進聯誼合作為目的。」由於公務人員為公共服務提供者，

其服務品質攸關國家社會公共利益，所以協會法開宗明義就將為民服務與工作效率的提升做為協會成立的目的。

二、命名為協會：與人民團體（如：教師會）、工會組織團體（如工會、教師工會），做一區隔。

三、會員自由入會原則。

四、組織模式分為機關公務人員協會與全國公務人員協會二級，有層級節制的特性。

五、組織功能包括建議、協商、調解與爭議裁決等機制，惟禁止罷工、怠職或其他足以產生相同效果之活動，且不得參與政治活動。

我國公務人員因受特別權力關係理論影響，公務人員過去並無所謂的勞動基本權。

「公務人員協會法」的制定與施行正式賦予公務人員勞動基本權，雖較教師及勞工晚取得此一權利，但卻是我國公務人員人權發展的一大進步，意謂著我國公務人員從傳統特別權力關係的枷鎖中獲得解放，與政府間取得權利義務上較為對等的地位。公務人員可以組織團體，以團體之力，向業務主管機關提出協商、調解或爭議裁決等要求，讓公務人員有更多建議及發聲的管道，讓基層公務人員的心聲可以被聽得到，並獲得重視，可以增加公務員的工作士氣，促進公務員與機關的關係朝正向積極合作的夥伴關係發展。

第二節 公務人員協會法制度析論

依傳統特別權力關係理論，公務人員與政府之間的地位是不對等的，服從向來是公務人員的天職，更遑論去爭取自身的權益事項、工作環境條件等，向來是政府給與什麼條件，公務人員都照單全收，很少為自己表達意見、爭取權益。公務人員協會法打破傳統特別權力關係理論的束縛，賦予公務人員集結成立協會組織團體的權力，代表公務人員協會與政府之間，可以處於對等的地位上，就應有的權利及勞動條件展開協商，達到保障公務人員權益的目的。然而，立法的目的能否實現，與制度設計的優劣有決定性相關，包括協會的定位、權限、活動的限制…等，都影響公務人員是否願意參加協會，本節將就協會法的制度規定作一檢視。

壹、公務人員協會的定位

一、一般結社或勞動結社

一般結社權是屬於自由權的一種，保障人民不受國家干涉，能自由地集會結社，結社的性質眾多廣泛，如：興趣性的、公益性的、政治性的、地域性的同鄉會…等。勞動結社有別於一般性結社，是勞工透過組織團體的方式取得與資方較為對等的地位，雙方可就勞動條件、薪資福利…等事項進行協商並達成共識，勞動結社的目的是為改善勞動者工作條件，增進勞動者經濟利益而成立的，與一般性結社權不同。

公務人員協會的定位是屬於一般性結社還是勞動性結社，學者專家的看法不一。主張屬於一般性結社者認為，政府賦予公務人員有組織協會的權利，是重視公務人員結社自由權的展現，但若由協會內涵觀之，其所賦予公務人員結社的權利係屬於一般結社權，有別於保護受僱者經濟利益的勞動結社權。（林奕銘，2000：114）。

主張公務人員協會屬於勞動結社者認為，從公務人員協會法規定維護公務人員的工作條件、退休、撫卹等權益而言，協會法是屬於維護公務人員服公職基本權的制度性保障，所以應屬於勞動結社性質。至於公務人員原本就可以自由加入政黨、社團…等，由此可見，公務人員的一般性結社權與一般人民並無不同。（楊戊龍，2006：16-18）。

本研究認為從我國協會法成立的目的及其職權規定觀之，公務人員協會應是屬於勞動結社的性質。

二、工會或協會，組織名稱是否影響勞動結社屬性

有學者認為應該以勞動三權是否俱全，做為協會或工會的區別標準。然而，民國100年修正的工會法第4條規定「教師得依本法組織及加入工會」，勞資爭議處理法第54條規定「教師不得行使罷教權以維護學生受教權」，由此可見，教師工會也未擁有完整的勞動權，但是仍名為教師工會，並受工會法的規範，所以並不是勞動三權俱全才屬勞動結社屬性。

另有學者認為，結社屬性應視各組織設立的宗旨、目的、功能而定，協會或工會只是名稱不同而以。我國公務人員協會法第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」，我國工會法第1條規定「為促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活，特制定本法」，由此觀之，協會與工會的設立宗旨基本上是一致的，只是名稱有所不同。

因此，本研究認為應以團體組織設立的宗旨，來認定組織的性質為一般性結社或勞動性結社，而不是依勞動三權是否完整、或組織名稱而定，所以我國公務人員協會應屬勞動結社屬性。

貳、建議事項

公務人員協會法第 6 條規定「公務人員協會對於下列事項，得提出建議：一、考試事項。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。四、公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。五、有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。六、工作簡化事項」

由上述規定可知，公務人員協會法所賦予的建議權限相當廣泛，幾乎有關公務人員的所有權益規定事項都可以透過協會向政府機關提出建議。原則上，政府機關在合法、合理的範圍內，對於公務人員所提的建議，應予以尊重並為妥適的處理。但實際上，因為協會法並未就協會所提出的建議案，政府機關應如何因應與作為，作進一步規範。所以建議權恐淪為形式規定，在執行面上無法發揮實際功能，對政府主管機關無任何約束力與強制力。協會法所規定的建議權與一般的建議權無異，採納與否關鍵在機關本身。也就是說，協會的建議事項對於行政機關來說並無拘束力，僅具有參考、建議性質，就維護公務人員權益、改善工作條件的功能而言無實際效力。

參、辦理事項

協會法第 8 條規定「公務人員協會得辦理下列事項：一、會員福利事項。二、會員訓練進修事項。三、會員與機關間或會員間糾紛之調處與協助。四、學術講座之舉辦、圖書資料之蒐集及出版。五、交流、互訪等聯誼合作事項。六、接受政府機關或公私團體之委託事項。七、會員自律公約之訂定。八、其他法律規定事項。全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體。」

依上述規定，協會得辦理事項多屬於福利、訓練、交流互訪、協會內部規定等事項，相較於教師會得與各級機關協議教師聘約及聘約準則，工會得與資方締結、修改或廢止團體協約，公務人員協會欠缺積極性公務人員工作權益爭取的功能，易淪為訓練、聯誼機關。

另外，雖然協會法規定「全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體」，因為只是「得」邀請而非「應」邀請，只是此一規定對於主管之行政機關並無拘束作用，所以政府機關未必會邀請公務人員協會參與有關權益事項的擬定，政府機關擬定有關公務人員相關權益時，並沒有主動邀請全國公務人員協會參加的必要，全體公務人員的權益並未受到合理的保障。

肆、協商事項

依協會法第 7 條第 1 項規定「公務人員協會對於下列事項，得提出協商：一、辦公環境之改善。二、行政管理。三、服勤之方式及起訖時間。」第 7 條第 2 項規定「有下列各款情形之一者，不得提出協商：一、法律已有明文規定者。二、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。三、為公務人員個人權益事項者。四、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。」由上述規定可見，我國公務人員協會法對於協商事項，採取「列舉」與「排除」兩種立法方式，協會得提出的協商事項，限於辦公環境的改善、行政管理、服勤的方式及起訖時間等三項，並排除四項事項不適用協會法的協商機制。

公務人員組織協會就是希望可以藉由組織團體的力量，與處於資方地位的行政主管機關協商，希望能達到權益保障及工作條件的改善。協會法第 1 條即開宗明義規定，協會的目的之就是維護其權益、改善工作條件。工作條件與權益的範圍極廣，舉凡待遇、福利、退休、撫卹、服勤時間、差勤管理等事項都屬之，但是協會法卻將得協商的範圍採列舉方式限縮於辦公環境改善、行政管理、服勤時間起訖等三項，又排除法有明文、個人權益、可提申訴、再申訴、訴願、行政訴訟、還有與國防與社會安全有關事項，在列舉又排除的規定下協會得協商事項變得少之又少，這與協會的立法宗旨背道而馳，也對於公務人員勞動權益的維護以及公務人員協會的後續發展產生極大的影響。

伍、協會活動的限制

一、不得締結團體協約

所謂團體協約，是指勞方團體與資方團體間，經過協商而達成某些有關工作條件或權益事項的共識、結論所簽訂的協約。團體協商是過程，而最終的目的是簽訂團體協約。我國公務人員協會法第 30 條規定「公務人員協會不得向主管機關或相關機關提出請求締結團體協約」，其立法意旨鑒於公務人員依法執行職務與公共利益息息相關，且公務人員待遇、福利事項均以法律明定，倘賦予公務人員協會得締結團體協約的權力，如協約內容與法律規定有所不同易生爭議，故排除公務人員協會締結團體協約之權限。

事實上，公務人員本身受到相關人事法令的規範，從被規範者的角度，對於相關法令的了解並不亞於主管行政機關或立法者，還可以提出不同於立法者的觀點、意見，

對於公務人員制度的改進應有所助益。我國可以參照德國的做法，以替代性協商制度代替，放寬可以協商的範圍，相信可以提升公務人員協會的功能。

二、不得罷工

世界各主要國家僅只法國公務人員得依有關法律規定的範圍內行使罷工權。英國雖未明文禁止公務人員罷工，但是對於行使罷工行為者施以懲戒處分。美國聯邦政府禁止公務人員的罷工行為，但部分州如：明尼蘇達州、賓州、夏威夷州則賦予公務人員罷工權。其他德國、日本均明文禁止公務人員罷工。各國禁止公務人員罷工的理由，大多是公務人員的罷工將影響社會公益，有害國家安全與發展。我國鑒於世界先進各國的立法先例，亦明文禁止罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動。

由於勞、資雙方地位的不對等，所以罷工權是勞資爭議發生時，勞方最後且最強而有力的手段，可以迫使資方對於勞方所提出的要求，做出合理的回應或妥協並簽訂團體協約。雖然，公務人員行使公權力，如放任其行使罷工權，恐影響國家公共利益甚鉅，但其實可以產生與罷工、怠職相當效果的行為很多，例如集體請假…等，所以政府雖明文禁止公務人員的罷工行為，但實際上也無法完全阻止相當於罷工的行為。

所以較有建設性的作法應該放寬可以協商的範圍，增加溝通的管道與方式，減少勞資雙方的衝突、矛盾，防患於未然，自然不會有罷工的情形產生。若以公務人員勞動基本權提升觀點而言，遠程目標則是朝向有限制的罷工權邁進，例如賦予公務人員以最小損害方式進行罷工（如限時、限地發動罷工）、程序上須較勞工嚴謹、或限定特殊事項始得發起罷工權等，都可以作為政府修訂協會法時的參考。

陸、協議機制有名無實

協會法規定公務人員協會與協商案件的主管機關完成協商之後，其結果雙方都應履行，未履行時公務人員協會得向主管機關申請調解，倘經調解仍無法獲致結論時，再經由爭議裁決委員會予以裁決，爭議裁決才具備法律效力，有拘束爭議雙方的效力。

由於協會法對於協商權的限縮，僅限於辦公環境的改善、行政管理及辦公時間起迄及服勤方式等三項，事實上這三項或許不需要透過協商，公務人員可以直接向機關反映即獲得解決，所以目前並沒有公務人員透過協商、調處、爭議裁決之協議機制達成公務人員權益保障的案例，所以我國公務人員協會的協議機制呈現有名無實的狀態。協會之存在能否達成其維護公務人員權益、改善工作條件的宗旨，還有待商榷。整體而言，目前協會的功能也只有勉強達到聯誼交流的目的。

柒、經費來源

依協會法第 27 條規定「公務人員協會的經費來源有人會費、常年會費、捐款、委託收益、基金及其孳息、政府補助、其他收入及孳息」，協會為公益性社團法人，以會員為主體，所以入會費及常年會費為主要經費來源，惟目前各機關協會會員招募情形普遍不佳，各協會都有經費不足的問題。

除了經費不足的問題外，另一個值得關注的問題是，協會最主要的收入來源除了會員會費外，就是政府補助。協會一旦接受政府的補助，日後協會在協商、調解、申請爭議裁決時，是否會為了補助款而在維護公務人員權益的立場上有所退讓，淪落為花瓶的角色，值得深思（劉昊洲，2004：16）。實務運作上，在協會成立初期，為讓會務順利發展，政府給予經費補助，無可厚非；但就長遠發展而言，若政府長期性施予補助恐會影響協會本身的自主性，失去勞動結社的成立宗旨。

捌、給假的問題

我國公務人員協會的會務並無專職的會務人員，都是由公務人員兼辦。協會法規定在不影響公務的情況下，向機關首長報備，得於上班時間召開會員或會員代表大會，或理、監事會議或進行調解、爭議裁決事宜時，公務人員得請公假。但是一般性會務工作則無公假之規定，兼辦會務人員僅能利用自己的時間兼辦會務工作。協會法只有規定理事長有一個月 20 小時的公假可辦理會務，以及理、監事每人每個月不得超過 10 小時，公務人員協會缺乏資源亦無豐厚之財力、理想的辦公處所、專職的會務人員等先天不良因素，有礙其發展。

我國工會法規定，工會理監事每月不得超過 50 小時。教師會依據教師法有關主要幹部會務假以公假處理，最少上 4 堂課並由教育部補助代課費。中華電信工會理事長可以不必上班專心辦理會務，中華電信公司仍要付給理事長薪水。

由上述公務人員協會、工會與教師會有關會務人員會務假的規定可見，公務人員協會理事長、理監事的公假時數是最少的，一般承辦會務人員更是完全沒有，又承辦會務人員均由公務人員兼辦，其本職業務已經相當繁重，還得撥出時間辦理協會業務，如此一來，兼辦業務的質與量一定有所限制，也是目前公務人員協會功能不彰的原因之一。因此，我國公務人員協會會務人員可以參採日本公務人員協會做法改為專職，或者給予足夠的會務假辦理會務，或者參考我國教師會做法給予兼辦會務人員調整工作以減輕本職工作量之優待，均是可參採的作法。

我國公務人員協會自民國 92 年發展迄今，歸納起來有以下幾個問題：一、大多數機關尚未成立機關公務人員協會。二、會員人數少佔所有公務人員的比例偏低。三、組織的組成及運作仍未擺脫外力促成的影響。四、協會在提升公務人員權益部分功能不彰，大多屬於會務活動或是聯誼、訓練活動。我國公務人員協會目前僅象徵公務人員勞動基本權的發軔，宣示性意義大於其實質功能，在制度面上仍有諸多問題與限制需解決、改進。

我國公務人員協會法自 92 年 1 月 1 日公布施行以來僅修訂過兩次，第一次修法是為降低成立協會的門檻，第二次則是因應國民大會停止適用所做的修訂，此後，則未曾修訂。因此，主管機關若真要推動公務人員勞動基本權的落實，真的要正視協會發展的困境，從根本的解決問題，才能促使協會在組織面與執行面上功能的落實。

第三節 我國公務人員協會組織運作現況

我國公務人員協會的組織架構，分為機關公務人員協會與全國公務人員協會二級。機關公務人員協會又依機關層級分為：總統府及院級公務人員協會、部會級公務人員協會、縣市級公務人員協會三類。本研究依據 105 年 1 月全國政府機關組織現況統計，總統府、國家安全會議及五院及部會級機關數共 59 個；直轄市及縣市級機關數共 22 個，合計共 88 個機關。此 88 個機關的公務人員均得發起籌組機關公務人員協會。本節將分析全國各機關協會籌組、成立之情形，各機關協會會務運作，以及協會主管機關對機關協會的管理評鑑情形三個面向，論述我國公務人員協會的組織運作現況。

壹、各機關協會籌組、成立之情形

公務人員協會法公布施行後，各機關公務人員對於成立協會的意願並不如預期般踴躍，銓敘部認為可能是因為協會法規定的成立門檻太高所致，因此研擬修法放寬成立門檻，以鼓勵公務人員籌組成立協會，修正法案於民國 94 年 6 月 15 日公布，並經考試院明令自 94 年 7 月 1 日起施行。該次修法將籌組門檻放寬，只要各該機關或其所屬機關公務人員 30 人以上就可以發起，籌組成立機關公務人員協會。並於招募會員人數已達 800 人或超過機關預算員額數五分之一，且不低於 30 人時，得召開機關公務人員協會成立大會。以下將以協會法民國 94 年之修法做一分水嶺，分析修法前、後各機

關公務人員協會籌組成立的情形。

一、修法前各機關籌組成立機關協會的情形

公務人員協會法的公布施行，奠定了我國公務人員勞動基本權發展的基石，代表公務人員勞動基本權開始受到重視，應有助於公務人員的權益保障，也有助於公務人員勞動地位的提升。理論上，各機關公務人員協會應該蓬勃成立發展才是，但是實際上，各機關公務人員協會的發展遠不如預期般踴躍。原協會法規定機關公務人員協會成立大會之召開，招募會員人數須超過機關預算員額數三分之一時，始得為之。所以只有少數規模適中的機關，並在人事單位積極宣導、努力之下，再加上機關首長的配合支持，才勉強得以成立機關公務人員協會。依據統計資料顯示民國 94 年修法以前，只有 5 個中央部會級的機關成立公務人員協會，各縣市政府都尚未成立機關公務人員協會。因此，採團體會員制的全國公務人員協會，當時也尚未成立。下表為民國 94 年修法前已成立之機關公務人員協會列表。

表 3-1 修法前已成立之機關公務人員協會統計表

| 機關 | 成立日期 | 主管機關 |
|--------------------|------------|------|
| 考選部公務人員協會 | 2005/03/01 | 銓敘部 |
| 公務人員保障暨培訓委員會公務人員協會 | 2004/02/10 | 銓敘部 |
| 行政院人事行政總處公務人員協會 | 2012/03/07 | 銓敘部 |
| 僑務委員會公務人員協會 | 2003/05/01 | 銓敘部 |
| 銓敘部公務人員協會 | 2003/01/15 | 銓敘部 |

資料來源：銓敘部網站公務人員協會專區

表 3-1 所列民國 94 年修法前已成立之機關公務人員協會，其共通點是機關規模適中、預算員額數適中，較容易達到招募會員人數需達預算員額數三分之一的成立門檻。此外，我們也發現除了僑委會以外，其餘四個機關都是主管人事業務的機關，可見主管人事業務的機關對於本身推動成立的法案，積極配合辦理，扮演領頭羊的角色，帶動各機關成立機關公務人員協會。可惜的是，由於成立的門檻偏高，政策宣導不足，加上公務人員保守服從的特性…等因素，導致僅上列 5 個機關成立機關公務人員協會。這個情形也促成後來修法將成立門檻降低，將成立的門檻降低至只要招募會員人數達 800 人以上或達機關預算員額數的五分之一，即可成立機關公務人員協會。

二、民國 94 年修法後，各機關籌組成立公務人員協會的情形

民國 94 年修法降低各機關協會成立的門檻，輔以銓敘部及各級人事單位積極推廣、

宣導，各機關成立協會情形已有顯著的進展，依據銓敘部網站 105 年 6 月公務人員協會專區的統計資料顯示，目前已成立的機關公務人員協會，總共有 35 個。其中屬於部會層級以上的機關公務人員協會有 21 個，屬於縣市政府機關公務人員協會則有 14 個。

(一) 部會級以上機關成立公務人員協會情形

依據民國 105 年 1 月的政府機關組織數為基準，得成立公務人員協會的部會級以上機關共 59 個，依據銓敘部網站統計資料顯示，民國 105 年 6 月已成立公務人員協會的部會級機關共 21 個，由此可見，僅約三成的部會層級以上機關成立協會，尚有過半數的部會層級以上機關尚未成立機關公務人員協會。此外，我們也發現各機關公務人員協會成立的高峰期集中民國 94、95 年這兩年間，此一現象顯示修法後門檻降低，對機關成立協會來說具有激勵的作用，可見修法具有相當的成效。可是協會成立的浪潮也沒有持續多久，後續幾年機關設立協會的狀況則又陷入停滯期，是什麼原因使然？是本研究後續將要探討的問題。

表 3-2 部會層級以上機關已成立之機關公務人員協會

| 協會名稱 | 成立日期 | 主管機關 | 理事長 | 會員人數 |
|----------------|------------|------|-----|------|
| 國家發展委員會公務人員協會 | 2014/01/22 | 銓敘部 | 李奇 | 232 |
| 法務部公務人員協會 | 2010/08/30 | 銓敘部 | 卓文淮 | 1452 |
| 國家通訊傳播委員會 | 2010/03/30 | 銓敘部 | 何吉森 | 230 |
| 衛生福利部公務人員協會 | 2013/11/25 | 銓敘部 | 林南海 | 806 |
| 交通部公務人員協會 | 2009/06/26 | 銓敘部 | 孔繁麟 | 1970 |
| 外交部公務人員協會 | 2009/05/06 | 銓敘部 | 何建功 | 180 |
| 考試院公務人員協會 | 2008/06/27 | 銓敘部 | 熊忠勇 | 110 |
| 勞動部公務人員協會 | 2013/02/17 | 銓敘部 | 李來希 | 1040 |
| 財政部公務人員協會 | 2006/12/28 | 銓敘部 | 林銘賢 | 1454 |
| 總統府公務人員協會 | 2006/09/14 | 銓敘部 | 保經榮 | 150 |
| 行政院海岸巡防署公務人員協會 | 2006/03/29 | 銓敘部 | 林以哲 | 1230 |
| 監察院公務人員協會 | 2006/01/10 | 銓敘部 | 陳先成 | 278 |
| 經濟部公務人員協會 | 2005/12/29 | 銓敘部 | 吳基安 | 408 |
| 最高法院公務人員協會 | 2005/12/08 | 銓敘部 | 謝家鶴 | 57 |
| 教育部公務人員協會 | 2005/10/23 | 銓敘部 | 洪泰雄 | 4356 |
| 臺灣省政府公務人員協會 | 2005/10/18 | 銓敘部 | 蔡志雄 | 42 |
| 考選部公務人員協會 | 2005/03/01 | 銓敘部 | 葉炳煌 | 170 |
| 公務人員保障暨培訓委員會公務 | 2004/02/10 | 銓敘部 | 彭富源 | 66 |

| | | | | |
|-----------------|------------|-----|-----|-----|
| 行政院人事行政總處公務人員協會 | 2012/03/07 | 銓敘部 | 范祥偉 | 150 |
| 僑務委員會公務人員協會 | 2003/05/01 | 銓敘部 | 陳淑靜 | 227 |
| 銓敘部公務人員協會 | 2003/01/15 | 銓敘部 | 林秋雲 | 254 |

資料來源：銓敘部網站公務人員協會專區

(二) 民國 94 年修法後，各縣市政府機關公務人員協會成立情形

我國目前直轄市及縣市政府總數共 22 個，依銓敘部網站統計資料，截至民國 105 年 6 月已成立公務人員協會的直轄市、縣市政府機關共 14 個，雖然有超過半數，但是比例仍然偏低。除了仍有將近半數的縣市尚未成立協會。本研究也發現到東南部的縣市：台東縣、屏東縣、嘉義縣、嘉義市、台南市等縣市均未成立機關公務人員協會，呈現明顯的地域性差異。

表 3-3 縣市政府層級機關已成立之機關公務人員協會

| 協會名稱 | 成立日期 | 主管機關 | 理事長 | 會員人數 |
|-----------|------------|-------|-----|------|
| 澎湖縣公務人員協會 | 2015/09/02 | 澎湖縣政府 | 蘇文章 | 528 |
| 高雄市公務人員協會 | 2012/06/22 | 高雄市政府 | 柯春共 | 2783 |
| 新北市公務人員協會 | 2012/04/02 | 新北市政府 | 武為樑 | 1161 |
| 臺中市公務人員協會 | 2012/02/24 | 臺中市政府 | 林輝堂 | 1634 |
| 宜蘭縣公務人員協會 | 2011/03/03 | 宜蘭縣政府 | 張聰明 | 698 |
| 南投縣公務人員協會 | 2010/06/28 | 南投縣政府 | 王源鍾 | 1186 |
| 雲林縣公務人員協會 | 2009/11/27 | 雲林縣政府 | 陳亮良 | 1203 |
| 新竹縣公務人員協會 | 2009/06/16 | 新竹縣政府 | 張景貴 | 872 |
| 花蓮縣公務人員協會 | 2009/06/08 | 花蓮縣政府 | 溫軍花 | 1397 |
| 新竹市公務人員協會 | 2009/05/01 | 新竹市政府 | 鄧淑芳 | 738 |
| 基隆市公務人員協會 | 2009/04/17 | 基隆市政府 | 陳龍輝 | 885 |
| 桃園市公務人員協會 | 2014/12/25 | 桃園市政府 | 羅金榮 | 2047 |
| 彰化縣公務人員協會 | 2007/06/01 | 彰化縣政府 | 陳雪莉 | 1025 |
| 臺北市公務人員協會 | 2006/03/10 | 臺北市政府 | 王振霄 | 1681 |

資料來源：銓敘部網站公務人員協會專區

（三）全國公務人員協會

依據協會法第 4 條規定「公務人員協會的組織分為：全國公務人員協會、機關公務人員協會二級。」，同法第 10 條規定「當各部及同層級以上機關成立公務人員協會的比例達到五分之一，及各直轄市及縣市成立機關公務人員協會的比例達到三分之一時，得共同發起、籌組全國公務人員協會。」，因全國公務人員協會的籌組與發起是採團體會員制，以已成立的機關公務人員協會為範圍，已成立的機關協會須達一定的數量，才可以成立全國公務人員協會。所以雖然公務人員協會法自民國 92 年公布施行，但全國公務人員協會直至民國 98 年 10 月才得以成立，目前全國公務人員協會共有 34 個會員。

全國得成立公務人員協會的機關合計 81 個，目前已成立機關公務人員協會的機關僅 34 個，比例僅達三成左右，尚未超過半數。如從各機關協會會員人數觀之，依據銓敘部民國 105 年 6 月的統計資料顯示，各機關協會會員人數加總共 32700 人，全國公務人員總數共 377030 人，公務人員參加協會的比例更是不到一成。

公務人員參加公務人員協會的比例極低，且尚有過半數的機關尚未成立機關公務人員協會，原本主管機關立意良善的立法，賦予公務人員前所未有的勞動結社權，是我國公務人員勞動基本權發展的一大進步。但是，公務人員卻從原本的期待、到後來的漠視，是公務人員對自身權益的不重視，還是協會法制度的不完善導致，是本研究要探討的問題。

貳、各機關協會會務運作情形分析

本研究蒐集各公務人員協會之運作現況，並從主管機關銓敘部網站取得的資料「民國 103 年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表」及「民國 104 年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表」等相關資料加以分析，發現各公務人員協會的會務運作、辦理活動情形有相當程度的相似性，主要為以下三大類活動為主：例行性會務活動、教育訓練活動、文康聯誼活動，說明如下：

一、 例行性會務活動

依協會法規定協會每年至少召開一次會員大會或會員代表大會；每三個月至少召開一次理、監事會議，所以各協會都會依規定召開會員大會、會員代表大會、理事會議、監事會議、理監事聯席會議等，以符合協會法相關規定。

二、 教育訓練活動

從民國 103 至 104 年各協會辦理的活動資料顯示，各協會辦理最多的活動，就是教育訓練。依比例來說，全國共 35 個公務人員協會，民國 103 年就有 10 個機關辦理教育訓練，民國 104 年也有 12 個機關辦理訓練活動，所以這兩年來就有三成以上的協會辦理了訓練活動。還有機關連續兩年都辦理訓練，如：銓敘部 103 年辦理 2 場訓練、104 年度又辦了 3 場訓練，桃園縣也是連續 2 年都辦理訓練。由此可見，教育訓練常常成為協會辦理的主要活動項目之一。

三、文康聯誼

各機關公務人員協會除了辦理教育、訓練活動外，為了吸引新會員的加入、加強會員間的情誼交流，也經常辦理文康聯誼活動。依據資料顯示，民國 103 年有 6 個機關協會辦理文康聯誼，104 年則有 7 個機關辦理文康聯誼，也有機關連續兩年都辦理聯誼活動，如僑委會、國發會等。

我們也發現有些協會會將上述活動同時一次辦理完畢，如民國 103 年度國家發展委員會公務人員協會「103 年度會員大會與會員聯誼交流活動」，民國 104 年交通部公務人員協會辦理「104 年度理事、監事聯席會議及第 2 屆第 5 次會員代表大會、3 梯次環境教育訓練及參訪交通建設」。有時辦理會務人員為了讓會議的參與率增加，將例行會議與訓練活動、文康聯誼活動一起辦理，吸引會員或會員代表參加。但是如果是為了辦理而辦理，或是為了績效補助而辦理，抱持著有辦就好的心態，而將所有活動都放在同一次的活動裡，不免有投機取巧之嫌，也影響會員的權益。

綜上所述，各機關協會會務運作上除了例行性的會議外，就是文康聯誼、訓練活動為主，這些活動除了與公務人員服務機關原本就會辦理的訓練、文康活動重複外，最讓公務人員們詬病的就是，各機關協會都缺乏積極為公務人員改善工作條件、維護權益的積極作為，這才是公務人員最希望協會做的事，也是協會法賦予協會最重要的權力，但都未見公務人員協會有積極的作為。

參、主管機關對機關協會的管理評鑑措施

銓敘部為各機關公務人員協會之主管機關，且依公務人員協會法第 27 條第 1 項第 6 款規定有關協會的經費來源之一為政府補助費，而此一政府補助費就是由銓敘部所編列並由銓敘部受理各機關協會之申請以及經費撥補事宜。因此，銓敘部訂有「銓敘部補助公務人員協會經費作業規定」（詳附錄），以及「各年度公務人員協會會務評鑑及輔導實施計畫」，將補助經費的審核與評鑑結果相結合，作為核給各機關公務人員協會補助

的依據。

依「銓敘部補助公務人員協會經費作業規定」銓敘部於受補助之公務人員協會經費執行完畢後，得依其執行情形進行績效評量，作為次一年度審核補助之依據。且主管機關銓敘部也可於「各年度公務人員協會會務評鑑及輔導實施計畫」，訂定獎勵規定，如 104 年度規定經評鑑為本年度績優之各組前三名協會，將分別審酌增列 104 年度活動獎補助費，另經評鑑成績為良好以上（含績優）之協會，則由銓敘部擇日公開頒發獎狀一紙，並函請各服務機關 對該協會之會務人員從優敘獎。

銓敘部每年都會將協會分為兩組進行會務評鑑，以下表 3-4 為 104 年會員人數 1000 人以上的公務人員協會會務評鑑結果，另表 3-5 為 104 年會員人數 1000 人以下的會務評鑑結果。

表 3-4 104 年度公務人員協會會務評鑑結果（A 組-會員人數 1,000 人以上）

| 序號 | 協會名稱 | 評鑑分數 |
|----|----------------|------|
| 1 | 法務部公務人員協會 | 93.5 |
| 2 | 臺中市公務人員協會 | 90.5 |
| 3 | 基隆市公務人員協會 | 89 |
| 4 | 財政部公務人員協會 | 88.5 |
| 5 | 桃園市公務人員協會 | 87.5 |
| 6 | 中華民國全國公務人員協會 | 87 |
| 7 | 教育部公務人員協會 | 86.5 |
| 8 | 彰化縣公務人員協會 | 86.5 |
| 9 | 交通部公務人員協會 | 86 |
| 10 | 高雄市公務人員協會 | 84 |
| 11 | 行政院海岸巡防署公務人員協會 | 83.5 |
| 12 | 臺北市公務人員協會 | 82.5 |
| 13 | 南投縣公務人員協會 | 74.5 |
| 14 | 新竹縣公務人員協會 | 73 |

資料來源：銓敘部網站公務人員協會專區

表 3-5 104 年度公務人員協會會務評鑑結果 (B 組-會員人數 1,000 人以下)

| 104 年度公務人員協會會務評鑑結果 (B 組-會員人數 1,000 人以下) | | |
|---|--------------------|------|
| 序號 | 協會名稱 | 評鑑分數 |
| 1 | 監察院公務人員協會 | 91.5 |
| 2 | 僑務委員會公務人員協會 | 89 |
| 3 | 考選部公務人員協會 | 86 |
| 4 | 國家發展委員會公務人員協會 | 85.5 |
| 5 | 公務人員保障暨培訓委員會公務人員協會 | 85 |
| 6 | 衛生福利部公務人員協會 | 85 |
| 7 | 考試院公務人員協會 | 84 |
| 8 | 總統府公務人員協會 | 83 |
| 9 | 銓敘部公務人員協會 | 81 |
| 10 | 新竹市公務人員協會 | 81 |
| 11 | 臺灣省政府公務人員協會 | 76 |
| 12 | 最高法院公務人員協會 | 73 |

資料來源：銓敘部網站公務人員協會專區

公務人員協會法第 3 條規定「公務人員協會為法人。」，協會自應擁有自主管理權，故該法第 5 條所謂協會之主管機關，應只有監督權而無管理權。又中央機關公務人員協會之主管機關為銓敘部、地方機關公務人員協會之主管機關為各該直轄市、縣（市）政府。各機關公務人員協會理論上應代表勞方立場的，卻又得接受代表資方立場、處於相對地位的銓敘部或各直轄市、縣（市）政府管理監督，似有衝突矛盾之處，居於主管機關地位的銓敘部及各直轄縣市政府既是公務人員協會要去爭取權益的對象，又具備管理協會及補助經費撥補的權限，這樣的主管機關似有球員兼裁判的情形發生，對於協會的發展多少會產生制肘之處，應有檢討改進之空間。

公務人員協會法自 92 年 1 月 1 日公布施行以來，歷經 10 餘年的發展，但是各機關對於成立機關公務人員協會仍不踴躍。依各機關公務人員協會運作現況分析，也是行禮如儀的依照協會法所規定維持會務運作的最低標準在執行會務，所辦理的活動也都是訓練、文康聯誼性質為主，此類活動雖有達到促進聯誼交流的目的，但與行政機關本來就有編列預算執行的活動相似，顯示協會較缺乏前瞻、進取的積極作為，未發揮公務人員協會爭取權益、改善工作條件的積極作用。這或許是公務人員逐漸對協會存在的功能失

去信心，進而漠不關心甚至不參加的原因之一。



第四章 訪談與資料分析

本研究先探討公務人員勞動基本權的意涵及發展，以及世界各主要國家公務人員勞動基本權的現況，再探究我國公務人員協會法自施行以來的施行現況與發展困境。發現我國各機關成立公務人員協會的比例偏低、協會會員人數占所有公務人員的比例也偏低、以及各公務人員協會運作成效未達預期…等問題。本研究以心理動機理論為基礎，探討公務人員協會的參與動機與阻礙因素各為何，提出增進公務人員成立或加入協會動機的可行性建議。另援引奧爾森集體行動邏輯理論探討公務人員協會發展的困境，希望找出公務人員協會發展困境的解決、改善之道。

第一節 訪談對象之選擇

原臺中縣、原臺中市政府於民國 99 年 12 月 25 日合併升格為直轄市臺中市政府，即積極籌組臺中市公務人員協會，並於民國 101 年 2 月 24 日成立，截至民國 105 年 6 月會員人數 1634 人。本研究選擇臺中市公務人員協會，作為研究對象，是因研究者本身為臺中市政府所屬機關公務人員，對於臺中市公務人員協會的運作有較深入的認識。此外，臺中市公務人員協會是所有已成立的縣市政府公務人員協會中，會員人數第三高者，而且合併前原臺中市就已成立公務人員協會，所以臺中市公務人員協會對於會務運作經營，較有經驗。另依據銓敘部網站的資料顯示，臺中市公務人員協會的會務評鑑也都名列前茅，民國 104 年度公務人員協會會務評鑑榮獲 A 組第二名（A 組為會員人數 1,000 人以上的機關公務人員協會）。據上，臺中市公務人員協會之成立由來已久，且在各地方政府層級的機關協會中，會務運作績優具有代表性，故本研究以臺中市政府公務人員為訪談對象。

從文獻探討發現過去有關公務人員協會的研究成果，採實證研究深度訪談者，其研究訪談的對象大多為協會理事長、協會幹部、機關首長以及學者專家…等，較少以一般基層公務人員作為研究訪談的對象。本研究認為一般基層公務人員的意見非常重要，協會的潛在會員以基層公務人員為主，他們的意見關乎是否願意加入協會，更關乎協會未來的發展，為了解基層公務人員參加公務人於協會的動機與阻礙因素以及對

於協會未來發展的看法，本研究將以基層公務人員作為研究對象，並將訪談對象依其性質分為三類：第一類為協會會員、第二類為非會員、第三類為人事人員。

本研究將訪談對象設定為上述三類的原因如下，協會會員可以提供本研究其加入協會的動機是什麼，並以會員的角度針對協會的運作現況發表想法、提供意見。非協會會員可以提供其不願意加入協會的阻礙因素是什麼，並以非會員的角度觀察協會的運作現況為何，提出想法與意見。最後一類是人事人員，因為各機關學校的人事人員，通常為各機關內承辦公務人員協會的窗口，舉凡公務人員的入會、退會、會費繳納、會務活動轉知…等，都是由人事單位協助辦理的，所以人事人員對於公務人員協會的制度、運作等方面都有較深入的理解，且人事人員還能以觀察者的角度觀察到機關內同仁對協會的看法及參加動機、阻礙因素…等。本研究將採實證研究深入訪談的方式，針對研究目的與問題對受訪者進行訪談，希望透過訪談對象的篩選，能使本研究的結果更具完整性。

為保護受訪者的隱私，受訪者將一律以代號顯示，第一類受訪者-協會會員，本研究選擇三位年資不同的公務人員協會會員作為訪談對象，將以代號 A1、A2、A3 分別表示，希望藉由不同年齡層的訪談對象，蒐集更廣泛、全面性的意見資料。第二類受訪者-非協會會員，本研究選擇三位不同年齡層的非會員作為訪談對象，希望藉由訪談對象的篩選，得到具有代表性的資料，將以代號 B1、B2、B3 分別表示三位非會員受訪者。第三類受訪者-人事人員，本研究選擇三位不同機關學校的資深人事人員作為訪談對象，希望藉由他們對於公務人員協會法的深入了解，以及長期觀察機關內同仁對於公務人員協會的意見、想法，對本研究提供有意義的訪談資料，將以代號 C1、C2、C3 分別表示三位人事人員受訪者。本研究深度訪談人員代號表如表 4-1 所示。

表 4-1 深度訪談人員代號表

| 訪談代號 | 身分意義 |
|----------|-----------------------|
| A1、A2、A3 | 公務人員協會會員 |
| B1、B2、B3 | 非公務人員協會會員（未加入協會的公務人員） |
| C1、C2、C3 | 機關學校人事人員 |

第二節 訪談問題之擬訂

本研究欲探討的問題為：一、公務人員參與公務人員協會的動機與阻礙因素為何？二、各機關成立公務人員協會的現況為何？有何限制與困境？三、奧爾森的集體行動邏輯理論可否適用、解決我國公務人員協會發展的困境？四、提高公務人員協會參與動機的改進建議？為充分了解研究問題，本研究的訪談大綱如下：

問題一：對於「公務人員協會」現況之探討

訪談大綱內容：

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？
2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？
3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？
4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？
5. 改進建議為何？

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

訪談大綱內容：

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？
2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）
3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？
4. 如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因（選擇性誘因）是否可以提高公務人員參加協會的動機？

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

訪談大綱內容：

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider)的情形？
2. 影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）
3. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

第三節 訪談之執行

本研究採用「半結構式訪談法」，由研究者事先擬好訪談大綱，訪談時依大綱提問，並配合訪談內容與過程進行適度的調整，使用這個方法的目的是希望受訪者有較自由的回答空間、回應更多問題，能夠在不受限的情況下充分地表達意見。研究者也能在較自由的問答過程中，針對受訪者對問題的態度、價值判斷…等問題提問。此外，面對面的訪談，研究者可以觀察受訪者的表情、動作、情緒等非語言訊息，以得到更多與研究問題相關的訊息。

為讓訪談工作順利進行，研究者先與受訪者聯繫接受訪談的時間、地點，並於訪談前先將訪談題綱及參考資料以電子郵件送達受訪者，使受訪者對於訪談的問題先有初步的認識，利於訪談時能充分表達自己的意見與想法。

第四節 訪談資料歸納與分析

本節就深度訪談紀錄加以彙整分析，分為四大部分，第一部分探討「公務人員協會」之現況，並細究「公務人員協會」的施行成效、目前發展的限制與困境以及有無存在必要性。第二部分探討公務人員參加公務人員協會的動機。第三部分探討公務人員參加公務人員協會的阻礙因素。第四部分探討對公務人員協會的建議與展望。

壹、「公務人員協會」現況之探討

一、目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？有沒有達到原本設立的目的、功能？

公務人員協會法的立法與施行賦予公務人員組成團體，向政府爭取自身權益、改善工作條件的權利，讓公務人員擺脫特別權力關係理論的枷鎖。公務人員協會的性質相當於勞工的工會，只是礙於公務人員所提供的服務涉及公共利益，無法賦予協會完整的勞動三權，所以特別制定專屬的公務人員協會法。依據公務人員協會法第 1 條規定，成立公務人員協會的目的與功能為：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。然而，依據銓敘部統計資料顯示各機關公務人員協會，所辦理的活動除了依規定必須辦理的會務活動如：會員代表大會、理監事會議等外，大多為會員

文康活動、訓練、藝文活動等，目前大部分協會只有達到促進聯誼合作的功能，至於促進公務人員權益、改善工作條件等，目前各公務人員協會則幾乎沒有顯著的成效。對於本問題受訪者意見如下：

辦理一些活動都是比較屬於藝文性的那種活動文康活動、書法研習、太極拳研習，沒有為我們爭取到權益，對公務人員來說沒有存在感。(A1)

就我所知目前臺中市公務人員協會有開會、有抽獎、辦活動就這樣，活動內容大多是太極拳班、親子假日活動，大多是訓練或藝文活動。(A2)

推出來的業務，通常是希望我們去參加協會辦理的一些藝文活動之類的，其他的就好像沒有感受到協會所釋放出來的訊息。就我們學校應該沒有會去參加的，因為我們學校在東勢區，但開課都在台中市中心，所以比較沒有動機參加協會辦的活動，而且學校本身也有辦訓練、文康活動。所以公務人員協會辦的這些活動對我們沒有什麼吸引力。(A3)

就我所知，主要都是以會務運作活動以及文康聯誼項目為主，辦理講座、研習、還有休閒性社團讓會員參加，就我所知有太極拳班、書法班等。每年都會發給會員紀念品，去年聽有參加的同事說是發給每位會員肥皂一盒。(B1)

不知道公務人員協會的成立目的是什麼，只是偶爾人事單位會轉知，協會有辦理講座、研習，例如：太極拳班、手工藝研習班等，舒緩工作壓力達到身心健康的目的，會員參加會有學費的優待。(B2)

主要推展的項目，就我目前的了解，都是一些比較關於會員福利、訓練等，印象比較深刻的是有同事去參加歲末聯歡抽獎之類的，但是還是無法引起我想加入協會的興趣。(B3)

就我所知，就是會辦一些身心健康類的太極拳或黏土之類的研習，還有辦一些文康活動，配合政府的政策性的訓練如性別主流化研習等。(C1)

其實協會辦的活動，我們不太會去參加，辦的訓練就更不可能去參加，因為都辦在上班日，然後都是中午時間、地點在市政中心，然後其實大部分的公務人員都不是在市政中心上班。所以我們都覺得協會辦的訓練好像沒有真正去考量所有公務人員的需求，所以參加的人就不多。(C2)

我覺得目前協會政策建議的部分好像比較缺乏，對公務人員權益的爭取也比較缺乏。他比較傾向辦理一些藝文活動，例如：太極圈班、油畫、書法…等研習

活動比較多，但是真正對於協會本身職責的部分，例如：爭取公務人員基本權益我們好像比較看不到，看不到之後公務人員就比較不會想去參加協會了。

(C3)

綜合受訪者的意見，關於公務人員協會成效的看法分析如下：

(一) 協會辦理的業務項目大多為會員文康活動或藝文訓練活動，且大多被認為成效不顯著：

依訪談資料分析，發現三類不同類型的受訪者 A1~A3（會員）、B1~B3（非會員）、C1~C3（人事人員），一致表示協會目前推展的業務項目，除了必須辦理的會務活動外，主要都在辦理訓練、藝文活動或文康聯誼活動。而且因為協會預算有限，辦理的活動、訓練時間、地點無法顧及所有會員的需求，能參加的會員大概僅限於市區機關學校的公務人員，至於郊區或是更偏遠地區的公務人員根本無法參加，無法享受到協會提供的福利。久之，會員繼續參加協會的意願可能會降低，非會員加入的意願可能會更低。協會的成立有會員人數門檻的限制，會員人數會影響協會能否成立，前述問題如不解決，這對於公務人員協會的長遠發展將是一大隱憂。

(二) 文康活動、訓練活動、藝文活動與機關辦理的活動相似性太高

依據受訪者 A3、B3、C2 的訪談內容，發現目前各機關都有編列預算辦理訓練及文康聯誼活動，甚至市政府本身也有設置專門辦訓練的機關，所以其實在市府預算內所提供給公務人員的訓練量其實已經相當充沛，有時因為公務人員的業務量日漸增加，訓練資源有時已變成供過於求的狀態，公務人員平時已疲於應付各機關辦理的訓練活動了，所以對於協會辦理的訓練、聯誼活動參加意願都不會很高。所以公務人員協會可以考慮不要再辦理與機關相似的訓練活動，才能激起會員參加的興趣，並爭取會員的認同與向心力。

二、公務人員協會有無達到原本設立的目的、功能？

公務人員協會法第 1 條開宗明義說明協會設立的目的為，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。依據銓敘部各機關公務人員協會辦理活動情形的統計資料，以及本研究訪談結果，都顯示公務人員協會主要辦理的活動為訓練、研習、文康聯誼等。顯然只達到原先設定的一部分功能而已，而一般公務人員對於這個問題的認知為何，以下為訪談摘錄的內容：

據我所知，以協會目前所辦理的活動好像只有促進聯誼交流的部分有達到，其

他都沒有去推行，我們基層感受不到協會實際作用。也因為這樣所以影響到公務人員參加協會的意願，像我們學校四個公務人員只有我一個願意加入協會。

(A1)

促進聯誼合作的部分是有的，但其他就沒有。協會的功能不應以辦訓練、文康活動為主。(A2)

大家一開始對公務人員協會的期許是滿高的，希望他能類似像工會一樣，能代表我們基層公務人員發聲，如年金改革我們公務人員被砍了好幾刀，希望協會能像工會替我們基層公務人員發聲，但是好像沒有感受到。(A3)

以目前協會運作的現況來看，好像只有在福利項目那部份比較落實，但是就核心功能維護公務人員權益、改善工作環境的部分則比較看不到成效。(B1)

以協會法設立的宗旨目的而言，應該比較像一般的工會性質，所以維護公務人員權益、改善工作條件這一部分應該比較重要，但是以目前協會運作的現況來看，比較看不到成效。(B2)

需要努力，因為那些歲末聯歡晚會、訓練都不是我們最需要協會幫我們做的。真正需要的是當考績制度、年金改革這些變革的時候，幫我們發聲。(B3)

目前就我認知真的是差很多，以公務人員協會法來看，其實協會的設立目的很像民間企業的工會的性質，我們當初也會覺得期待公務人員協會可以真正為我們去爭取相關福利，或者是說公務人員本身和機關有什麼爭議，協會可以幫忙解決。就像教師工會一樣，有關教師的權益事項，教師工會就會去爭取。

(C1)

公務人員協會執行面與協會法規定的目的及功能，相符的很少。而且我覺得協會主要的成立目的應該是要維護公務人員的權益，但是我覺得他沒有做到。

(C2)

我覺得沒有。我們公務人員協會比較弱勢、太溫和，除了舉辦聯誼訓練活動之外，看不出來有做出其他維護公務人員權益、改善工作條件的成果，跟他原本設立的目的功能差距很大。(C3)

除了 A3、B2、C1 等 3 位受訪者提出公務人員協會應相當於勞工的工會性質外，其他受訪者也都表示協會設立的主要目的應該是要幫助公務人員爭取應有的勞動權益，並改善工作條件。可見，公務人員對於協會的主要功能的認知是一致的，就是要維護

公務人員權益，改善工作條件，此與勞工工會的性質是一樣的。

所有的受訪者都認為，目前公務人員協會只有達到「促進、聯誼、交流合作」這個部分，至於爭取權益、改善工作環境等部分，協會幾乎沒有具體作為，反而將辦理訓練、文康聯誼活動視為主要辦理的活動，淪為訓練、聯誼機關，這使得公務人員對於協會的期望落空，直接影響到公務人員參加協會的意願。

三、有無存在的必要性？

公務人員協會法自民國 92 年施行以來，歷經兩次修法沿革迄今，全國得成立公務人員協會的機關合計 81 個，目前已成立機關公務人員協會的機關僅 34 個，比例僅達三成左右，尚未超過半數。此外，如果從各機關協會會員人數觀之，依據銓敘部民國 105 年 6 月的統計資料顯示，各機關協會會員人數加總共 32700 人，全國公務人員總數共 377030 人，公務人員參加協會的比例更是不到一成。

公務人員參加公務人員協會的比例低，且尚有過半數的機關尚未成立機關公務人員協會，原本主管機關立意良善的立法，賦予公務人員勞動結社權，是我國公務人員勞動基本權發展的一大進步。但是，公務人員協會的發展卻不如預期般蓬勃發展，是公務人員的權益保障制度已臻完善，所以不需要協會？協會在公務人員心目中是否有存在的必要性？以下為訪談內容摘錄：

我覺得還是需要存在，畢竟有個名目的機關在哪邊是不錯的，只是說要如何去把它改善的更好，加強它的功能這是人為的，至於他原來設立的目的是不錯的，只是說推展要落實。(A1)

還是有必要，協會法制定的目的是正確的，現在是法治面及執行面上的問題，有朝一日當問題都解決，協會就能發揮其功能。(A2)

大家一開始對公務人員協會的期許是滿高的，希望他能類似像工會一樣，能代表我們基層公務人員發聲，如年金改革我們公務人員被砍了好幾刀，希望協會能像工會替我們基層公務人員發聲。(A3)

涉及到公務人員工作權、生存權的部分，比如退休制度、任用制度等，協會要替公務人員發聲。(B1)

目前協會的功能雖然多有限制，但是還是可以運用現有的權利多為公務人員的權益發聲，例如最近的年金改革。讓公務人員看到協會的成效，可以促進協會參與動機。(B2)

真正需要的是當考績制度、年金改革這些變革的時候，幫我們發聲。(B3)

以公務人員協會法來看，其實協會的設立目的很像民間企業的工會的性質，我們當初也會覺得期待公務人員協會可以真正為我們去爭取相關福利，或者是說公務人員本身和機關有什麼爭議，協會可以幫忙解決。就像教師工會一樣，有關教師的權益事項，教師工會就會去爭取(C1)

希望協會還是能夠盡量地幫我們公務人員發聲，維護我們的權益。只要我們有覺得上級不合理的政策或變革，比如之前考績強制 3%丙等，這就應該努力地去向中央爭取，也許不被採納，但是至少持續的建議，上面會看到我們的意見。(C2)

基層人員對於協會都抱有希望，希望真的可以為公務人員爭取權益的保障，比如說現在年金改革，希望他可以發一點聲音，不要讓公務人員為社會上被宰制的一群人，這樣子的話其實協會才可以讓大家看到他的功能性，才能提升公務人員的參與意願。(C3)

所有的受訪者包括會員、非會員以及機關人事人員，還是肯定公務人員協會設置的意義以及存在的價值，也都認為協會代表公務人員勞動基本權的存在意義，只是目前受限於法制面上的諸多限制，以及執行面上的缺失，導致協會的發展不如預期，功能也尚未完全發揮，但是協會的存在仍有其指標性的意義，期待未來透過制度面的修改，執行面上的強化，落實其為公務人員維護權益，改善工作條件的功能。

四、現行「公務人員協會」有何限制或困境？

我國公務人員協會法在銓敘部歷經十餘年的努力催生下，於民國 92 年正式公布實行迄今，公務人員協會的發展運作並不如預期般，受到公務人員踴躍的參加與支持，甚至有許多公務人員連公務人員協會是什麼組織都不知道。先前的研究成果大多將原因指向法制面的缺失、以及執行面的問題，本研究也針對協會目前的限制與缺失向受訪者提問，以下為本研究訪談資料分析：

(一) 受限的協商權

銓敘部為賦予公務人員勞動基本權，讓公務人員可以跟勞工一樣藉由團體的力量與處於資方地位政府進行協商，達到改善工作條件或是促進團體權益，參考先進國家作法，促成我國公務人員協會法的制定施行，

公務人員協會法第 1 條即規定協會成立的目的之一就是維護公務人員權益、以及

改善工作條件。但是，協會法卻將「得協商」的範圍採列舉方式限縮於辦公環境改善、行政管理、服勤時間起迄等三項，又排除法有明文規定、個人權益、可提申訴、再申訴、訴願、行政訴訟、還有與國防與社會安全有關事項。在列舉又排除的規定下，協會得協商的事項被限制殆盡，這與協會的立法宗旨背道而馳，也對於公務人員勞動權益的維護以及公務人員協會的後續發展產生極大的影響。有關協會受限的協商權，受訪者的意見如下：

在法令上對協會的權限有很大的限制，有限的協商權，只給予沒有用處的建議權。(A1)

協商權的限縮，以目前規定可以協商的範圍，如服勤條件起迄時間、行政管理等我覺得不太需要協商，機關內部就可以協調處理的。(A2)

協會法有先天的限制，可以協商的部分只有幾項，法律有明文規定或依法可以申訴、訴願、行政訴訟的那些相關事項不能協商。(A3)

協會的協商權只可以針對辦公環境改善、行政管理、服勤方式及時間起迄提出協商，但其實這三項都不會有太大的問題，畢竟是政府機關都會照規定走，不會有像一般私人公司有不合理的出勤時間等類似的問題，就算有什麼問題也可以自行向機關內部反應處理，根本不需要協商。(B1)

依協會法的規定協會的協商權的範圍太小，公務人員比較希望涉及到工作權、生存權的權益事項，如：退休、待遇、考績等權益可以由協會提出協商。(B2)

公務人員協會制度本身先天不良，把應該賦予協會的權力都拿掉，綁手綁腳，可以協商的部分比如說像是服勤時間起迄、行政管理等，公務人員的制度都是法定的，似乎也不太需要協商。(B3)

有限的協商權，只有服勤方式、辦公環境、行政管理等方面擁有協商權。對於公務人員真正的權益，例如待遇、福利、考績、退休…等，公務人員協會法僅有建議權。(C1)

限縮的協商權，只能針對辦公環境善、行政管理、服勤方式跟起迄時間提出協商，這三個事項，其實不需要工會來幫助我們，我們可以自己跟機關反映解決。協商權其實是公務人員協會的核心功能，對於真正需要協商的權益事項都被限制，那協會能發揮的功能受限制，最後協會就會越來越沒落。(C2)

協會沒有團體協商權，這是很重要可以與主管機關談判的權利。(C2)

公務人員協會適用協會法，就跟適用工會法的其他工會權限完全不同，協會法對於協商權、罷工權、團體協商權的限制，都是工會法所沒有的，這應該是協會最大的困境。(C3)

綜合受訪者的意見，認為公務人員協會法所規定協商權的範圍過於狹隘，得協商事項限縮於辦公環境改善、行政管理、服勤時間起迄等三項，又排除法有明文、個人權益、可提申訴、再申訴、訴願、行政訴訟、還有與國防與社會安全有關事項不得協商。協商權是勞動基本權的核心，罷工權是勞資爭議時勞方的最後手段，公務人員協會法空有勞動三權中的結社權，無罷工權，和被限縮的協商權。一般勞動結社應有的權力幾乎被剝奪，使得公務人員協會空有組織的軀殼，而無實際的執行權力，就像一間空殼公司，根本無法發揮作用，無法發揮維護公務人員的勞動權益的功能，公務人員眼睛也都是雪亮的，也看穿公務人員協會實際發揮不了作用，所以願意加入協會的人越來越少，形成影響公務人員協會發展的一大阻礙。

(二) 建議權無實質的效力

公務人員協會法第 6 條所規定建議權事項，幾乎所有公務人員的權益規定事項均可透過協會向政府機關提出建議。原則上，政府機關在合法、合理的範圍內，對於公務人員所提的建議，應予以尊重並妥適的處理。然而，因為協會法並未規範協會所提出的建議案，政府機關應如何因應與作為，所以協會的建議權在執行面，淪為形式，對政府主管機關不具任何約束力與強制力，嚴格來說並不是一個實質的權力，對政府機關來說僅具有參考、建議性質。本研究的受訪者意見如下：

銓敘部雖然促成公務人員協會法的立法與成立，但是銓敘部也怕協會蓬勃發展後，造成他們的困擾，所以在法令上對協會的權限有很大的限制，有限的協商權，只給予沒有用處的建議權。(A1)

建議權雖然很廣泛，但是對主管機關沒有強制性約束力，主管機關不一定要採納，建議案主管機關也不一定要回復。(B1)

協會法賦予協會很多的建議權，但是建議對主管機關沒有強制性約束力，主管機關未必採納，是單向的建議，不是雙向溝通。這跟協商有很大的差異，協商權較有力量，感覺是雙向的，主管機關必須坐下來跟協會協商，雙方必須接納彼此的意見，達成共識。(B2)

勞動三權裡並沒有建議權這項、是我國協會法自創的，有點像是安慰劑的效果，在被限制的協商權下賦予公務人員建議權，而建議權其實不用特別被賦予，人人都可以建議，至於建議主管機關要不要採納完全由主管機關決定，建議是單方面的表達意見，上面要不要聽，我們無權干涉，但協商權不一樣是勞資雙方面對面溝通，雙方達成一定共識才算達成協商。(C2)

依據訪談資料分析，9 個受訪者中有 4 個都提到協會法的建議權僅止於形式上的意義，實質的效用不大。就如同任何個人或團體都可以對其所關心的議題提出建議一樣，但是採納與否仍在機關，僅具有參考性質，協會法中建議權對於行政機關來說沒有必須處理的強制性規定。

(三) 無團體協約權

團體協約是指勞方團體與資方團體間，經過協商而達成某些有關工作條件或權益事項的共識、結論所簽訂的協約。團體協商是過程，而最終的目的是簽訂團體協約。我國公務人員協會法規定公務人員協會不得向主管機關或相關機關提出請求締結團體協約，其立法意旨係鑒於公務人員依法執行職務與公共利益息息相關，且公務人員待遇、福利事項均以法律明定，倘賦予公務人員協會得締結團體協約的權力，如協約內容與法律規定有所不同易生爭議，故排除公務人員協會締結團體協約之權限。所以我國公務人員協會只有受限縮的協商權，且不能締結團體協約。受訪者的意見如下：

放寬協商的範圍，擴及公務人員在乎的工作權、生存權事項，如待遇、退休制度等。爭取跟工會一樣擁有團體協約權。(B2)

教師工會跟我們協會的性質是很相近的，那教師工會在新的工會法實施之後賦予它團體協約的權力這是很重要的一項權利。公務人員協會不得向主管機關提出團體協商，法令上的限制就是造成公務人員協會很大的困境。(C1)

本研究受訪者有 2 位對於協會法第 30 條禁止公務人員協會締結團體協約的規定提出質疑，我國公務人員協會的協商權已被限縮，又無締結團體協商權的權利，法制面上協商權的弱化，已是造成協會發展的困境的主要原因。其實，我國可以參考德國的做法，以替代性協商制度代替，放寬可以協商的範圍，相信可以提升公務人員協會的功能。

(四) 沒有罷工權

罷工權是勞方跟資方爭取較優渥勞動條件的最後手段，但是公務人員協會法完全禁止公務人員發動罷工或是能造成相同結果的一切行為，這使得公務人員協會變成一個功能不健全的勞動結社組織，一旦發生爭議時，協會根本沒有制衡上級主管機關的能力，只能視主管機關是否願意妥協而定了，主控權在政府主管機關。

沒有罷工拿什麼威脅政府聽你的，罷工權是一個最後的手段，只能建議、協商政府可以不要理你啊。(B3)

公務人員協會明文規定公務人員不得進行罷工，失去最後的手段，主管機關也不會理你，造成協會很大的困境。(C1)

我覺得在協會法的限制那麼明確下，有限的協商權、被禁制的罷工權，要協會發揮很大的功用是不太可能的。協商權是勞動三權的核心、罷工權是最後手段，如果協會這兩項功能都沒有只有徒具形式的建議權，那麼協會對於上級機關根本沒有制衡的權限，只是名存實亡的協會。(C2)

綜合以上 3 位受訪者的意見，罷工權是勞動三權裡的最後手段，連這個權利都被完全限制，主管機關根本完全不會在意協會的意見。再者，協會法對於公務人員勞動三權的限制重重，有限的協商權、被禁制的罷工權，要期待協會發揮功用是不太可能的。協商權是勞動三權的核心、罷工權是最後手段，如果協會這兩項功能都被嚴格的限制，只有徒具形式的建議權，那麼協會對於上級機關根本沒有制衡的權限，只是名存實亡的協會。

(五) 協議機制未發揮功能

公務人員協會法規定公務人員協會與協商案件的主管機關完成協商之後，協商之結果雙方都應履行，未履行時公務人員協會得向主管機關申請調解，倘經調解仍無法獲致結論時，再經由爭議裁決委員會予以裁決，爭議裁決才具備法律效力，有約束爭議雙方的效力。

由於協會法對於協商權的限縮，僅限於辦公環境的改善、行政管理及辦公時間起迄及服勤方式等三項，這三項其實公務人員不需要動用協商，利用其他方式即可獲得解決，所以目前並沒有公務人員透過協商、調處、爭議裁決之協議機制達成公務人員權益保障的案例。由於協商權的限縮導致後續協議機制有名無實。

協會法雖有規定協商、調處、爭議裁決的功能，但是目前好像沒有成立這樣的機制，可是以目前協會的人力可能也無法運作。(A1)

協商權的限縮，以目前規定可以協商的範圍，如服勤條件起訖時間、行政管理等我覺得不太需要協商，機關內部就可以協調處理的。協商權的限縮，讓後續調解跟爭議裁決的功能根本無用。(A2)

雖然依協會法規定當協商不成立時可以申請調解，調解不成立可以申請爭議裁決，但是這樣的協議機制好像沒有聽說真的有實際案例。(B2)

調處、爭議裁決的功能用不上，因為協商的範圍有限，公務人員想協商的事項如有關工作權的考績制度等不能協商；規定可以協商的事項其實機關內部反應即可解決，所以因為協商權的限制導致會進到調處爭議裁決程序的案件幾乎沒有，這部分的功能除非協商權擴大才有可能用得到。(B3)

就我所知，因為協會宣導不足，所以很少人會知道協會有這項功能。但是即便公務人員知道這項權利好了，也只有協商不成的會進到調解、爭議裁決階段，得協商的內容一般機關內部就可以解決，或只是透過保障制度也可以解決，有點重複性質，而且公務人員協會的運作又是那麼弱勢，所以如果我有事情也不會請協會協助處理。(C1)

協會法中的協議機制是，協商不成立或雙方不履行協商結果時，可以申請調處，經調解仍無法獲致結論時，再經由爭議裁決委員會予以裁決，爭議裁決才具備法律效力。這個機制如果真的可以發揮作用，對於公務人員權益保障甚有助益，惟法規面協商權的限縮，使得後續調處、爭議裁決無法發揮功能，讓協議機制形同具文。受訪者 B3 表示因為協商權的限制導致會進到調處爭議裁決程序的案件幾乎沒有，這部分的功能除非協商權擴大才有可能用得到。受訪者 C1 也表示得協商的內容一般機關內部就可以解決，或只是透過保障制度也可以解決，而且公務人員協會的運作又是那麼弱勢，所以如果我有事情也不會請協會協助處理。

(六) 會務假不足

公務人員協會並無專職的會務人員，都是由公務人員兼辦，但是關於會務假協會法只有針對理事長有一個月 20 小時的公假可辦理會務，理、監事每人每個月不得超過 10 小時的公假規定。但是對於一般性會務工作人員並無公假之規定，會務人員僅能利用自己的時間兼辦會務工作。如此一來，兼辦業務的質與量一定有所限制，也是目前公務人員協會功能不彰的原因之一。關於此點，訪談者的意見如下：

因為協會的幹部也是兼職的，他本身也有業務，又要去兼職也是要花另外時間去經營，所以可能就沒有辦的那麼完善。(A1)

協會都是由公務人員兼辦，他還是有本職業務要做，所以沒有辦法全心全力的投入會務。(A2)

協會的幹部都是公務人員兼辦的，沒有給予一般會務人員公假，沒有心力專心投入會務。(B1)

會務假的部分只有理事長、理監事給公假，一般會務承辦人也都是公務人員兼任的確沒有會務假，尤其每個公務人員的工作量是固定的，公假回去也還是要自己處理業務，反而變成變相的加班。反觀教師工會幹部，一來學校會對其工作做調整，比如導師轉科任，還可以減課，幾乎大部分時間都在教師工會辦公處所處理會務。相較之下，協會會務人員無法全心投入協會運作。建議協會會務假的給假，可以調整至一般會務人員等也有一定的公假時間兼辦協會業務，可以的話甚至可以比照教師工會幹部調整工作內容及工作量。(B2)

協會內部人員都是公務人員兼辦的，現在公務人員本質都忙不完了，應該沒有餘力去推動協會的功能，沒有專人、沒有錢，能做的事情有限。(B3)

受訪者中有上述 5 位都提到兼辦協會會務之公務人員會務假不足之問題，造成會務推動無法順利進行的問題。研究者認為公務人員協會會務工作如果無法由專職人員負責，至少應給予兼辦會務的公務人員足夠的會務假（公假），兼辦的公務人員才能更專心全力的推動會務。此外，我國公務人員協會會務人員可以參採日本做法改為專職，或者給予足夠的會務假辦理會務，或者參考國內教師會作法給予兼辦會務人員調整工作以減輕本職工作量之優待，都是可參採的作法。

(七) 協會主管機關有球員兼裁判的矛盾情形

依據協會法規定，全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為銓敘部；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。而當公務人員有權益爭議或工作條件爭議事項發生時，銓敘部和各縣市政府又是公務人員協會要提出協商的業務主管機關。由此可看出銓敘部與縣市政府同時扮演著資方與協會主管機關兩種角色，且兩者之間的立場有球員兼裁判矛盾的情形，這也會影響協會的發展。關

於此點，受訪者意見如下：

就維護權益的部分，我覺得實行起來是滿困難的，因為一來協會就變成跟人事總處或是銓敘部對立，而銓敘部是協會的管理機關。(A2)

協會的主管機關不是銓敘部就是地方政府，一方面是協會的管理、監督者，另一方面也是協會要去申訴、協商、提出建議案的對象，主管機關感覺是球員兼裁判。(B2)

銓敘部本身球員兼裁判，掌理公務人員制度的主管機關，又是公務人員協會的主管、監督機關，有點球員兼裁判的感覺。(B3)

銓敘部的角色-球員兼裁判：銓敘部是協會的管理監督機關，有管理評鑑各機關公務人員協會，並依據評鑑結果有補助核給權的機關，可是又是掌管許多公務人員權益的主管機關，是協會要爭取權益的主管機關，如果有某個協會比較積極強勢的去爭取權益，那銓敘部會不會用他管理權限打壓，所以這樣感覺上銓敘部有點球員兼裁判的感覺。(C1)

公務人員協會要受主管機關的管理監督，而協會明明是要向主管機關提出建議或協商的，卻還要受其指導監督，這很矛盾。會擔心主管機關還要指導、監督，主管機關如果覺得建議不太好，那主管機關可能就會在考核監督時列為缺點，影響經費補助，主管機關有點像球員兼裁判的感覺。(C2)

上述 5 位受訪者認為公務人員協會是要向主管機關提出建議或協商的，卻還要受其指導、監督，主管機關有球員兼裁判的矛盾情形。此外，協會最主要的收入來源除了會員會費外，就是政府補助。協會一旦接受政府的補助，日後協會在協商、調解、申請爭議裁決時，是否會為了補助款而在維護公務人員權益的立場上有所退讓，值得探討。

(八) 政治企業家領導者

經濟學家華格納(Richard Wagner)認為團體之所以能夠形成及運作下去，需要某一個特別人物以其特別的努力促成，而此一特別人物華格納稱之為「政治企業家」。加拿大教師會的出現也是少數狂熱者的領導促成，美國醫師協會的建立者戴維斯也是一個政治企業家領袖(鄔桃生，1987：64-65)，我國教師工會的蓬勃發展也是因為少數積極的領導者所促成。一個團體或組織的發展與領導人的魅力、熱情、領導風格有著不可分割的關係。以下為訪談內容：

我覺得協會要有魄力、有遠見、有擔當的領導者真的很重要。(A1)

領導者很重要，有理想的人來帶領，因為協會設立有其目的，可能需要有一些傻子，有願景的人來帶領大家。(A3)

感覺一般工會、教師工會的領導者都很熱血、積極，才能導致工會運動的成功，所以我覺得協會也需要一個具有理想、使命感的領導者。(B1)

領導者也很重要，要有熱情、使命感，有領導者魅力才能帶領協會走出自己的路。(B2)

我覺得一個組織中領導者是非常重要的，因為他會引領整個組織的走向，如果領導者的態度過於溫和太容易妥協時，這個團體的效率一定不會高；而且領導者要規畫近程、中程、遠程的目標，這樣他們逐年去完成目標的話，基層的公務人員的支持度會比較高。(C3)

綜合受訪者意見，認為協會確實需要政治企業家型領導者來帶領，用最小的成本為公務人員創造最大利益，促使公務人員願意加入協會，並為協會貢獻力量，這樣協會運作才會成功，才能喚醒政府對於公務人員勞動基本權的重視。

(九) 公務機關科層體制的限制

科層體制又譯為「官僚體制」，是德國社會學者韋伯(Max Weber)所創導，存在於許多大規模組織中，如：政府、公司、學校、人民團體中，此種制度的特點是機關內職員依照等級劃分，上下層級、主從關係明顯，其目的在提高組織的效率，但缺點是金字塔型的科層體制，權力容易被少數高層人士所壟斷，造成權力的腐化、溝通障礙等現象。研究者認為政府科層體制的特點也影響了公務人員協會的發展，大部分的公務人員還是會在意考績、升遷等因素，所以大部分都較為安於現狀，比較不會對自身權益發聲，這樣的組織氣候與氛圍，限制公務人員協會的發展。以下為受訪者意見：

公務體制上下服從、層級節制的情形還是很明顯，如果太衝可能會被貼標籤，大家也礙於考績、升遷制度…不敢真正的跟長官或主管機關有太多衝突，所以協會目前做的都是較軟性的活動。(A1)

公務人員的特性就是較安於現狀，如果沒有危及到生存的問題，尚在公務人員忍受的範圍內，公務人員通常不會去抗議。(A2)

公務人員在科層體制之下，還是會擔心自己的行為會影響考績或升遷。畢竟

公務人員升遷，長官印象很重要，長官印象分數高，才有機會往上升遷。基於此，很難會有基層的公務員會挺身而出，嶄露頭角擔任協會的領導者。

(B2)

我覺得公務體制還是有層級節制的性質，有上下隸屬的關係，不太可能以下犯上，也怕萬一做了什麼建議，會被秋後算帳，影響考績、升遷或是預算，所以都會綁手綁腳，這都會影響到協會沒有辦法發揮作用。(C2)

公務體系高度的層級節制，協會內部都是公務人員兼任，她們也會擔心過於積極爭取權益時，會遭受標籤化，變成主管眼中的黑名單，考績被打乙等而不敢積極任事。(C3)

本研究的 9 位受訪者都是公務人員，上述 5 位都認為公務機關的科層體制也是造成我國公務人員協會發展困境的原因之一。

(十) 銓敘部立法與管理的矛盾現象

我國公務人員協會法並不是公務人員主動爭取的立法，而是主管我國公務人員制度的銓敘部，為與先進國家同步賦予公務人員勞動基本權，而積極推動公務人員協會法的立法。惟銓敘部推動立法與管理的角色重疊，也會擔心協會的權限太大時，會造成其管理的困擾，所以協會法對於公務人員的勞動三權有很多限制，造成公務人員協會並無實權為公務人員團體爭取權益。我國公務人員協會法對於勞動三權的規定綁手綁腳、處處設限的結果，也造成協會只能辦一般會務活動與文康聯誼活動等，只剩下訓練、藝文功能。

銓敘部雖然促成公務人員協會法的立法與成立，但是銓敘部也怕協會蓬勃發展後，造成他們的困擾，所以在法令上對協會的權限有很大的限制，有限的協商權，只給予沒有實際作用的建議權。畢竟如果協會真的發揮其維護公務人員權益的功能，那銓敘部可能會應接不暇，他們不可能去搬石頭砸自己的腳，不可能是扶植一個敵人來對抗自己，所以協會就在這樣的氛圍下徒具形式，像蚊子機關一樣。(A1)

協會法的制定不是公務人員主動爭取的，是銓敘部仿照國外做法，主動的由上往下給的，但是他又不能給太多權力，不然他自己又麻煩。公務人員協會制度本身先天不良，後天失調，學國外制度卻學的不好，把該給協會的權力都拿掉限制住，畫虎不成反類犬，綁手綁腳。(B3)

一般工會擁有罷工權、團體協商權，但是我們公務人員協會完全沒有，所以協會根本沒有什麼保障會員權益的法制基礎，所以我覺得在這樣的法令限制下，導致公務人員協會執行面的弱化，也是必然的。(C1)

法令制度的問題是因為主管機關銓敘部自己主動設定的，如果銓敘部給協會太大的權力，那他很可能是自己打自己的嘴巴嘛，將來可能就是跟銓敘部自己對立嘛！銓敘部自己訂的一些法令規定可能會被自己的監督單位公務人員協會來推翻。(C1)

主管機關不想賦予協會太多權力，以免搬石頭砸自己的腳。雖然協會法的制定是公務人員脫離特別權力關係的一大步，但其實法的內容並沒有將公務人員解禁，只是形式上賦予組織團體的權力。(C2)

公務人員協會適用協會法，就跟適用工會法的其他工會權限完全不同，協會法對於協商權、罷工權、團體協商權的限制，都是工會法所沒有的，這應該是協會最大的困境。(C3)

綜合受訪者意見，公務人員協會法對於協商權、罷工權、團體協商權的限制，都是一般工會法所沒有的，這與銓敘部的立場有所關連，畢竟如果協會真的發揮其維護公務人員權益的功能，那銓敘部業務上可能是一大挑戰，他們不可能去搬石頭砸自己的腳。所以目前協會法於勞動三權種種限制，與主管機關銓敘部的角色與立場有很大的關係。

(十一) 宣導不足

雖然協會法自民國 92 年制定、施行以來已歷經十幾年，但是大部分的公務人員對於公務人員協會仍然很不熟悉，究其原因與協會本身不善於推廣、宣導有很大的關係。以下為受訪者意見：

宣導不足，我們基層根本不知道公務人員協會成立的目的到底是什麼，還有他有那些功能，能為公務人員做什麼，大部分的人都不知道，有待加強宣導。

(B1)

因為在學校服務，所以感受特別明顯，教師工會定期都以公文發給各校教師工會，說明其會務的成果。反觀公務人員協會宣導不足，公務人員都不知道協會在做什麼，宣導不足有待加強。(B2)

公務人員可能不知道協會在做什麼吧，宣導不利，從報章媒體各種管道都沒

有聽說公務人員協會為公務人員發聲。(B3)

在媒體上根本看不到公務人員協會名字的出現，所以沒有擴散性的招募的效果，所以大家對協會不是很了解，因為他不見諸媒體，所以大家在接收上會有所限制，他沒有為自己宣傳，我覺得這會是他一個致命傷。(C3)

綜合受訪者的意見，公務人員協會沒有為自己宣傳，大部分的公務人員根本不知道公務人員協會成立的目的到底是什麼？有那些功能？能為公務人員做什麼？大部分的人都不知道，這也是公務人員協會無法蓬勃發展的主要原因之一。

(十二) 強化民主參與機制，彙整基層意見

受訪者 A3 指出公務人員協會應重視基層公務人員的意見，辦理座談會傾聽、蒐集基層人員的意見，做為向政府主管機關提出提升公務人員權益或是政策改革的依據，其訪談紀務如下：

公務人員協會沒有找過我們會員辦理座談會了解會員希望改革的方向、蒐集會員的意見，怎麼替大家去發聲，難怪大家會覺得淪為辦理藝文活動的單位。教師產業工會就不一樣，會邀請各校的教師會理事長去參加會議發表意見，最後以會議的結論代表教師去向教育主管機關表示意見，公務人員協會沒有找過我們會員，我們也不知道協會在做什麼。(A3)

研究者認為公務人員協會如果能夠透過辦理座談會、問卷調查等方式廣泛蒐集基層公務人員的意見，並適時地向主管機關提出建議案，不僅可以擴大基層公務人員民主參與的情形，也可以強化公務人員協會的功能，提升公務人員協會的存在感，擴大公務人員對協會的支持。而且彙整公務人員的意見後向主管機關提出建議、協商，不是個人意見，不會對提案人產生標籤化作用或是被列為黑名單。

貳、公務人員參與公務人員協會動機之探討

一、公務人員參加協會的動機？

本研究採用克拉克(Peter B.Clark)與威爾森(James Q. Wilson)1995年提出的組織誘因系統理論(theory of organizational incentive systems)，探討影響公務人員加入公務人員協會的動機。該二位學者將個人參加利益團體的誘因(incentives)或動機(motivations)區分成三類：物質性誘因、社群性誘因、目的性誘因，本研究將用這個理論的三個動機類型來探討我國公務人員加入公務人員協會的動機。

(一) 物質性誘因(material incentives)：

通常是指個體透過參與團體所獲得的有形酬償，例如：參加活動之會員優惠、享受團體所爭取的權益…等。訪談者意見如下：

有些人是因為加入會員參加文康活動、訓練研習，可以獲得一些費用的減免或優惠而參加。(A1)

希望得到一些參加協會辦理活動的優惠，參加摸彩活動等；並適度地爭取公務人員的權益。(A2)

會員參加協會舉辦的活動有費用的優惠減免；為公務人員爭取權益、福利。(B1)

會員有活動費用的優惠減免；可以為全體公務人員爭取權益福利。(B2)

希望可以得到實質的利益或公益，例如：參加抽獎、會員參加活動費用減免。

也有希望透過公務人員協會團體的力量，替公務人員爭取一些實質的利益也

有些人可能會希望協會可以幫助公務人員爭取權益，改善工作條件。(B3)

是希望可以透過協會團體的力量爭取公務人員的權益。(C1)

有的人參加協會看他辦理的訓練他可以去參加那些訓練，而且協會會提供一些誘因，例如：一些自費的訓練，會員在學費上會有所優待。有時候也會辦一些活動給禮物，也會誘使一些人參加。(C2)

本研究 9 位受訪者中有 7 位都認為公務人員參加公務人員協會的動機有物質性動機存在，公務人員協會若能提供參加活動費用優惠、贈送禮品、為公務人員爭取權益…等之物質性誘因，可以讓公務人員願意加入協會。

(二) 社群性誘因(solidary incentives)：

是指個體透過參與團體所獲得的人際互動的酬償，例如：獲得團體歸屬感、與團體成員間意氣相投的感覺、獲得較為豐富的社交圈、團體成員的認同感、甚至是由成員資格得來的地位、與團體成員互動產生的快樂…等。受訪者意見如下：

有些人參加這個協會可能是想藉由參加活動認識一些長官之類的。拓展人際網絡多認識一些人脈或者工作職場可以互相討論交流。(A1)

參加協會可以拓展人際關係。(A2)

拓展人際關係，擴大人脈。(B2)

也有人會希望透過參加協會，拓展人際關係，增加人脈。(B3)

有些人會希望透過參加協會，拓展人脈，認識朋友。(C1)

有的想去聯誼交流多認識一些朋友。(C2)

本研究 9 位受訪者中有 6 位都認為公務人員參加公務人員協會的動機也有社群性動機。可見有些公務人員參加協會可能是希望從協會中獲得人際互動的歸屬感、認同感，或是從團體活動中獲得的樂趣等等。

(三) 目的性誘因(purposive incentives)：

是指個體藉由參加團體活動追求他認為有價值的意識形態或理想目標的實現，個體會因為他所認為有價值事物、理想、目的的實現，而獲得滿足感。目的性誘因可能是希望某一特定法律被制定，某特定事務的被採納，或希望改變現況制…等，例如：教師加入教師會，追求工作條件的改善。(吳家銓，1995：18-19) (鄔桃生，1987：110)。本研究受訪者意見如下：

但我還有一個理想是希望協會能夠慢慢發展起來，想給協會一點鼓勵而參加，畢竟一個新的協會要馬上達到成效並不容易。(A1)

我本身有參加，是希望成立這個協會後，能替我們發聲，是一種期望。(A3)

希望可以發揮應有的功能爭取權益福利、工作條件改善。(B1)

社會上各行業都有自己的工會，幫員工跟雇主爭取權益，以前受到特別權力關係的束縛，公務人員不得籌組工會，隨著時代進步，終於有機會可以籌組協會，當然希望他可以發揮為公務人員爭取權益福利、改善工作條件的功能。

(B2)

應該是希望協會可以發揮功能替公務人員爭取權益、改善工作條件最主要。

希望協會有一天可以發展成維護公務人員權益的團體。(B3)

最大的動機就是如果個人跟機關之間如果有任何問題爭議，期待協會可以幫忙解決。為我們公務人員表達意見，爭取權益的維護。(C1)

追求理想部分也有，希望協會這樣的組織有一天可以真正位公務人員爭取權益，所以希望協會能組織起來，而願意加入當會員。(C2)

有 7 位受訪者都認為公務人員參加公務人員協會是希望協會可以幫忙公務人員表達意見、訴求、爭取權益、改善工作條件等。參加協會的公務人員希望他所認為有價值事物、理想、目的，可以透過協會來達成。

(四) 其他因素

本研究經訪談之後發現公務人員參與公務人員協會的動機除了上述三類動機

之外，還有其他因素導致個體參加公務人員協會，一、配合上級機關政策加入協會。二、基於與機關內人事單位的同事情誼而參加協會，訪談紀錄如下：

1. 配合上級機關政策而加入協會

配合上級政策而參加。(A1)

一開始參加是因為人事處希望我們參加，讓公務人員協會可以達到成立的門檻，所以我就加入的，就覺得長官要推行這個業務我們就跟著做，政策性配合辦理。(A2)

配合人事單位政策參加。(B1)

配合上級政策參加。(B2)

也有很多人是因為配合上級政策參加協會。(B3)

但就我所知也有一些人他們是為了配合上級政策要求，希望可以增加協會會員數的政策，而加入。(C1)

因我們是主辦人員是要支持，所以就站在第一線、跑第一個參加協會。(C3)

2. 基於機關內人事單位的同事情誼而參加協會

因為承辦單位是人事室的同事情誼，捧場參加協會的。(A1)

另外有 2 個同仁有點像買人事主任面子一樣而參加。(A3)

跟人事單位的同事情誼，捧場參加。(B2)

因為人事室是協會的承辦單位，因為上級交代需要招募會員以成立協會，公務人員可能因為念在與人事室的情誼，公務人員參與協會。(C3)

綜合受訪者的意見，目前參加公務人員協會的原因有一部分是因為配合主管機關要成立機關公務人員協會的政策，會員人數須達一定人數而加入成為會員。有些則是因為基於與機關人事人員的同事情誼而捧場參加。

但是綜合受訪者意見，對於協會均仍抱有一種理想、期待，希望協會可以發揮公務人員勞動結社的功能，為公務人員發聲，有關公務人員的工作權、生存權等重大權益受影響時，協會能透過團體的力量，維護公務人員權益。有部分受訪者提到這是他持續參加協會的原因，希望協會組織至少還是存在的，至少維持組織的存續，期待制度改變的契機、或是政治企業家領導者的出現，讓公務人員協會發揮勞動結社的功能，保護公務人員權益。

二、選擇性誘因的提供是否可以提高公務人員參加協會的動機

選擇性誘因是指加入組織變成會員才可以獲得該利益，不加入或退出組織者則不能獲得。選擇性誘因可以分為正向誘因和反向誘因兩種，正向誘因通常透過額外附贈會員利益的方法，刺激團體成員為團體行動奉獻。反向誘因是懲罰搭便車者的措施，最常見的是禁止搭便車者享受集體行動的成果。（許慧彥，2000：34）而選擇性誘因是否可以提高公務人員加入協會的動機，受訪者意見如下：

一定會，提供僅有會員才可享有的福利、優惠，一定會吸引一些需要優惠的人來參加協會成為會員。(A1)

有的，因為現在有些人加入公務人員協會就是希望參加協會辦的活動可以獲得費用優惠減免等。(A2)

應該會，參加會員才能享受到協會提供的福利，排除非會員，會提高公務人員參加協會的動機。(A3)

應該會喔，因為我有同事就是因為想參加協會舉辦的太極拳班，因為會員有學費的減免，因而參加協會的。(B1)

可以，確實有公務人員希望享有會員參加活動的優惠而加入協會。(B2)

應該會有，這樣可以迫使一些想搭便車的人必須參加協會才可以得到參加協會的好處。(B3)

如果協會提供的福利或服務只有會員可以享有，一定可以增加公務人員加入協會的動機。不過也要提供的誘因夠有吸引力才有用。(C1)

一定會，例如協會替公務人員爭取到的權益只有會員才可以適用，排除非會員適用，這樣就可以誘使公務人員加入協會會員。(C2)

會的，如果提供的福利、誘因夠有吸引力，一定能使公務人員加入協會的動機提高。(C3)

依據訪談結果 9 位受訪者都同意選擇性誘因的提供，也就是提供會員獨享的好處、優惠，例如：提供會員參加活動費用的減免…等，或限制只有會員身分才可以享受的權利、好處，確實可以吸引公務人員參加公務人員協會，選擇性誘因在促進公務人員加入協會方面仍有其可行性。訪談所獲致的結果與奧爾森集體行動的邏輯理論相吻合。

參、公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

一、公務人員參與協會的阻礙因素為何？關鍵阻礙因素？

本研究將我國公務人員參與公務人員協會的阻礙因素類型，分為個人因素、制度阻礙、人際阻礙因素三類，作為分析公務人員參與公務人員協會阻礙因素的架構。

(一) 個人因素：

所謂個人因素是指個人因為其本身的特質、信念、價值觀和態度等因素，對於參與團體產生阻礙，公務人員參加公務人員協會有無個人因素造成的阻礙，受訪者意見如下：

擔心被標籤化升遷考績受影響。(B2)

有些人是因為個人沒有意願、時間不夠、工作繁忙而不參加，也怕被標籤化，被排擠。就有聽說其他機關，有協會的幹部因為幫同仁爭取權益，結果他變成黑名單之一，當年考績就乙等。(B3)

跟個人因素有關，有些個人可能不太喜歡去參加一些團體的活動。(C1)

公務人員的服從特性、保守，導致公務人員不會太強勢，老師已經有建立起一種有不滿或是意見就提出建議協商，勇於爭取自身權益的氛圍。(C1)

個人因素不想參加什麼協會，被人家貼標籤。(C2)

公務人員個人現在的業務量一直在增加，還有家庭要去照顧，時間有限的情況下，沒有多少餘力時間去參加協會。(C3)

公、教制度不同造成公務人員心理上的壓力或者是說有一個敢怒不敢言的情形，比較消極，只要還過得去，不要再變差就好。(C3)

綜合受訪者意見，阻礙公務人員參加公務人員協會的個人因素有：1.個人沒有意願，不喜歡參與團體活動。2.家庭、工作兩頭忙時間不夠。3.怕被標籤化，影響升遷、考績等。4.公務人員的保守、服從性格。

(二) 制度阻礙：

制度阻礙指的是機關或團體的制度因素，對個體參與該機關或團體所形成的阻礙。本研究中所指的制度阻礙是公務人員的服務機關或是公務人員協會的制度因素，對個體參與公務人員協會形成的阻礙，本研究受訪者意見如下：

也有人是因為協會制度面的困境跟限制而不想加入。(B3)

制度面的影響，協會法制度面有很多限制，有人會覺得說制度這麼不完善，所以會造成績效不彰，所以就不想參加。(C2)

我認為主要是公務人員協會的組織目的不夠明確，功能成效都不彰，以致於公務人員都不知道協會的作用何在，參加協會對本身會有什麼好處，所以沒有意願參加。(C1)

教師參加教師工會沒有考核或是升遷的顧忌，可以義無反顧的幫教師證取權益。公務人員參加協會後可能還是會擔心太過積極爭取公務人員權益時，會受到機關首長的在升遷、考績上的箝制、被貼標籤變成黑名單，永無翻身之日。(C1)

法令制度的問題，協會法是銓敘部推定制定的，如果給協會太多權利，等於是自打嘴巴鼓勵成立協會跟銓敘部對立。(C1)

協會法制度面有很多限制，造成績效不彰，所以就不想參加。(C2)

名稱上是協會，適用的法規也是公務人員協會法，權力上被限制，因為力量不夠，積極度也不足，會影響大家參加的意願。(C3)

我覺得公務人員一直受到特別權力關係的影響很深，所以表現出來的都是比較順服於上級不會有太多意見，怕會被主管打壓、變黑名單或者遭受不公平待遇。(C3)

綜合受訪者的意見，公務人員參與公務人員協會的制度阻礙主要可分為兩個部分，第一部分公務人員協會法本身的制度問題，協會法賦予公務人員協會的權限不足，僅有結社權、被限縮的協商權、無罷工權，限縮的勞動基本權造成協會執行面上成果的弱化，讓公務人員無感於協會存在的價值與意義，進而不會想去加入、支持公務人員協會。

第二部分是公務人員科層體制的問題，公務人員體制為典型的金字塔型官僚體制，強調上下隸屬、上級管理下級、下級服從上級的特性、而且下級必須使命必達，考績、升遷都由上級長官決定，公務人員在科層體制之下逐漸養成保守、服從的性格，安於現狀，不懂得為自己爭取權益，也會擔心加入組織會被貼上標籤，變成黑名單，而與升遷、晉級絕緣，進而不參加公務人員協會這樣的團體。

(三) 人際阻礙因素：

人際間的阻礙指的是個體參與人際間的協調、合作狀況，影響個體是否順利投入、參與組織、團體中。本研究指的是阻礙公務人員參加公務人員協會的

人際阻礙。經彙整本研究 9 位受訪者的訪談紀錄，雖未提及本因素，惟研究者認為人際關係的阻礙是屬於比較個人、隱私的因素，所以受訪者本身即便有此阻礙也不會輕易說出，同時受訪者也不易觀察到別人是否因為這個阻礙因素而不參加的。

再者阻礙個體參與團體的因素本來就是複合式的，通常不會只有單一因素，所以個體通常就會回答一些外在的因素，如制度、工作忙碌…等，而迴避個人的人際關係阻礙問題。

(四) 其他因素－協會本身成效不佳

經過實際與受訪者進行深度訪談之後，研究者發現除了原本設定的三種阻礙因素類型，發現阻礙公務人員參加公務人員協會的阻礙因素，除了制度因素、個人因素外還有一個普遍大家都提到的阻礙因素，那就是協會本身運作成效不佳，以下為訪談紀錄摘要：

覺得協會並沒有幫我們做到我們在意的的事情，比如維護權益、改善工作條件等，所以導致公務人員不願意持續參加。(A1)

協會本身目標不明確，沒有搞清楚協會本身應該要做什麼。(A2)

因為看不到協會的成效所以不參加。(A3)

就是協會功能不彰，像我們學校不參加的人就是說不知道協會在做什麼，有沒有發揮什麼功能，所以不願意參加。(A3)

因為認為協會運作成效不彰，目前都是做一些聯誼性質活動，感覺有點不務正業，應著重的重點應不是聯誼合作。(B1)

有辦理一些訓練、文康活動，雖然那也是對會員的一種福利，但到目前為止我看不到協會對於公務人員的權益還是工作條件的改善有具體作為。(B2)

如果協會本身有成效、有成果大家就會參加，然後我覺得最大的障礙還是他自己本身，協會無法替大家爭取權益，修對我們比較有利的法案，無法影響立法院，所以就比較沒有意願參加。(B3)

現有的權力也沒有完全發揮，比如說建議權沒發揮。(C1)

我們學校公務人員有 3 位公務人員加入，後來退出，原因是協會沒有發揮它的功能，看不到協會的成效而退出。(C2)

我學校有一個同仁，她參加公務人員協會好幾年，可是他發現功能不彰，好

像沒有為我們公務人員做任何的事情，所以說她今年退出來了。(C3)

我覺得是因為大家看不到協會的成果，會讓大家不想去參加。因為既然要參加就是想要為自己爭取一個基本的權益，有一些事情比如公務人員為什麼要有甲等比例、乙等比例，甚至是丙等比例被打壓的時候，協會可以協助我們發聲，可是最後也沒有做出成果。(C3)

協會無法適時地在政策變革時替公務人員發聲，保障公務人員應有的權益，例如：考績比例設限、年金改革…等議題時。讓公務人員協會淪為文康聯誼機構。(C3)

綜合上述訪談紀錄，發現全部受訪者都提到公務人員協會運作功能不彰，執行成效不佳，是阻礙公務人員參加協會最大的阻礙因素。

二、公務人員有無搭便車的心態？

奧爾森集體行動邏輯理論強調團體運作的目的主要是增進團體的共同利益，也就是提供公共財，但是因為公共財的非排他性與共享性，使得所有成員無論有無貢獻，都能享受到公共財的好處。因此人們在理性自利的算計下，最佳的方式就是不必付出自己的力量，而坐享團體爭取到的公共財，而這些人就是所謂的搭便車者。由於公務人員協會爭取公務人員權益也是屬於公共財的一種，公務人員有無搭便車的情形，受訪者意見如下：

還是有搭便車心態的人，認為自己不需要參加，反正有好處我也可以享受到。

(A1)

搭便車心態：有人去參加就好，就讓有參加的人去推動、維護公務人員權益就好，只是要公務人員都享受得到利益。(A2)

還是存在有搭便車心態的人，看看協會做出什麼成果，再視情況是否參加。

(A3)

另外有些人基本上是有種搭便車的心態，想說本身不用參加，其他人參加，他們做了努力，如果有爭取到什麼我就可以蒙受其利。(B3)

有人可能存在搭便車的心態，有人去參加就好，那其實協會運作的成果我也可以享受到。(C1)

依訪談資料分析，目前還是有搭便車的情形。因為協會所爭取公務人員的利益，沒有排他性，只要是公務人員都可以享受得到，有些人就會想說有別人參加就好，我不

想參加也不想繳交會費，反正最後協會爭取到的權益，他也可以享受得到，是種不願意付出，只想坐享其成的心態。

三、強制入會可解決嗎？

為了解決集體行動的困境，除了選擇性誘因外奧爾森還提出可以運用制度上的強制力，例如：強制入會便是其主張，它可以迅速解決集體行動的失敗。如果我國公務人員協會採去強制入會的方式是否可行？受訪者意見如下：

這會不會限制了公務人員自由結社的自由，而且公務人員會更加對協會沒有好感及向心力吧，協會自己本身要做出成果，公務人於自然會自發參加，而不是要用強迫的。(A1)

強制入會可能大家的反彈聲浪會很大，而且現在是民主時代，這有違反人民集會結社自由的問題。(A3)

我覺得強制入會不會改善協會的發展，只是讓公務人員更反感，只是會員人數增加而已(B1)

強制入會恐怕會使得公務人員對於協會個反感，也有危害公務人員結社自由的問題。會員人數少雖然是問題，但是將所有公務人員納入會員之後，只是讓會員數變多，協會功能不彰的問題依舊沒有解決。(B2)

首先，強制入會的規定是否違反憲法賦予人民自由結社的權利尚有待商榷，自由結社的權利應包含參加與不參加的權利。其二，強制入會的結果，只是徒增會員人數，或許會費可以增加，但是如果沒有改善公務人員協會制度面、執行面的缺失，協會的運作還是有名無實，無法落實公務人員勞動結社權的實質意義，為公務人員爭取權益、改善工作條件。

觀諸目前工會法規定也是強制入會，但是並無訂定罰則，所以對於勞工加入工會與否也無約束力，再者，許多學者專家也都對於工會法強制入會的規定採取保留的態度，甚有建議應修改為自由入會。

研究者以為，世界主要國家公務員團體均為自由入會制（見表 2-2，P.37），且我國工會法之強制入會制已有檢討之聲浪，公務人員協會實不宜反其道而行，改為強制入會制。

肆、對於公務人員協會的改進建議

一、制度面

(一) 修訂公務人員協會法，擴大公務人員勞動基本權

完整的勞動基本權應該包括下列三種權力：結社權、協商權、罷工權。我國公務人員協會卻只有完整的結社權，和受限制的協商權，無團體協約權也沒有罷工權。協議機制的功能也因為協商權的限縮而未能發揮功能。另外雖然公務人員協會法還賦予協會建議權，只是建議權對機關而言無強制力或拘束力，機關不一定要採納或照做，所以實際上建議權並無實質的效力。

我國公務人員的勞動基本權在公務人員協會法的嚴格規範下，處處受到限制，立法的限縮造成我國公務人員協會無法真正為公務人員爭取權益或改善工作條件，這造成我國公務人員協會法施行十餘年來，公務人員協會的發展停滯不前，也無法獲得大部分公務人員的青睞。究其根本原因就是公務人員協會法的制度問題亟待解決，必須透過重新修訂我國公務人員協會法，賦予我國公務人員更完整、具體的勞動基本權，公務人員協會才可以實際發揮功能並取得公務人員的認同與信任，才能解決我國公務人員協會目前的發展困境。

協會本身要向銓敘部或立法院爭取協會法的鬆綁，賦予協會更真實的勞動三權，讓協會成為真正可以捍衛公務人員勞動權的組織。(A1)

影響到工作權的應該要讓公務人員可以協商，如果協商不成還可以進入調解與爭議裁決程序，不然如果長官是違法的，公務人員不服從就被打丙等，協會一點辦法都沒有，這樣對公平正義是有問題的。(A2)

爭取擴大協商權範圍。(A3)

放寬協商的範圍，擴及公務人員在乎的工作權、生存權事項，如待遇、退休制度等。爭取跟工會一樣擁有團體協約權。(B2)

如果公務人員協會敢主動爭取擴大自己的協商權，爭取協會應該要有的權利，這樣才有能力替會員爭取權益。(B3)

協會法限制太大，協會的權力限縮，使得協會處處受限，不管誰來運作都一樣，所以協會應該要設法爭取協會的權力擴大。法規制度改善後，政府給予協會更多權限，否則公務人員協會有想要發揮也沒有地方發揮。(C1)

首先銓敘部要先修協會法，鬆綁對公務人員勞動三權的限制，讓協會可以有更多的功用，比如：像協商權協會就可以去維護公務人員權益，大家看到協會的成效之後，就會想要參加支持協會。(C2)

我覺得協會法給協會的限制太多，人家工會都可以跟政府談判，但是公務人員協會卻被協會法限制住了。協會應該要主動爭取勞動三權的完整性，這樣協會的設立才有意義，否則就改成公務人員聯誼會就好了。(C3)

綜合上述受訪者的意見，公務人員協會最大的問題在於協會法對於公務人員勞動基本權的限制，無罷工權、無團體協約權、受限的協商權、以及對機關毫無強制力的建議權，上述的限制都只是讓公務人員協會空有勞動結社的架構，而無勞動結社應有的實質功能，有名無實的組織，直接造成我國公務人員協會成效不彰的首要原因。

所以公務人員協會本身應該先主動爭取擴大公務人員協會的協商權，爭取與政府簽訂團體協約的權限，爭取協會應該要有的權利，這樣才有能力替會員爭取權益。

(二) 給予一般會務人員適當時數的會務假

我國公務人員協會並未設置專職的會務人員，都是由公務人員兼辦，協會法只有針對理事長以及理、監事有公假規定，並未給予一般性會務工作人員公假，導致會務人員僅能利用自己的時間兼辦會務工作，如此一來，兼辦業務的質與量一定有所限制，也是目前公務人員協會功能不彰的原因之一。

如果有專職人員必定會運作得比較好，因為可以全心全力都在協會，他會對會務、運作清楚。(A1)

給一般會務人員依定時間的公假，甚至比照教師減少工作內容，使協會幹部更能投入會務工作。(B2)

受訪者中有上述 2 位建議至少應給予兼辦會務的公務人員足夠的會務假（公假），兼辦的公務人員才能更專心全力的推動會務。此外，我國公務人員協會會務人員可以參採日本做法改為專職，或者參考國內教師會作法給予兼辦會務人員減少工作量的優待，均是可參採的作法。

(三) 改進目前主管機關球員兼裁判的情形

公務人員協會主管機關為銓敘部或各縣（市）政府，而當公務人員有權益爭議時又是要向銓敘部和各縣市政府提出協商。由此可見銓敘部與縣市政府同時扮演著球員以及裁判雙重角色，這種矛盾現象也會影響協會的發展。

銓敘部掌理全國公務人員制度，就像是公務人員的老闆一樣，公務人員有問

題要跟銓敘部申訴。協會的主管機關也是銓敘部，感覺銓敘部本身是球員兼裁判，協會的運作也會因此綁手綁腳。(B2)

協會修改銓敘部管理監督的權限，或者是說再成立一個超然的機關來監督協會。(C1)

所以上述 2 位受訪者都認為應該要以修法的方式，導正主管機關球員兼裁判的矛盾情形，例如可以修改協會法現行主管機關對於各機關公務人員協會監督管理的方式，或是可以修法另成立一個超然的機關來監督協會。

(四) 修法將退休人員也納入協會的參加對象

退休人員權益舉凡退休金的支領數額、起支年齡…等都還是受政府主管機關所管轄，權益受損時也是要向政府主管機關提出，與現職公務人員無異，所以建議退休人員可以納入協會法的適用對象。此外，退休人員在業務上、法規上比較有經驗，退休後也比較有時間可以研議一些建議事項、改革事宜，如此一來，公務人員協會所提出的一些政策建議，也比較有說服力和可行性，跟政府交涉的過程中也比較容易被政府採納

退休人員退休後仍然受到退休法的規範，應該可以將參加退休人員納入協會的會員。(B3)

可以把退休人員納入榮譽會員，退休人員在處理業務、政策上比較有經驗，他們可以是一種顧問性質，而且退休後比較有時間可以研議一些建議、改革事宜，那我們公務人員協會所提出的一些政策建議，也比較有說服力和可行性，跟政府交涉的過程中也比較容易被政府採納。(C3)

上述 2 位受訪者認為退休人員仍然受到退休法的規範，而且退休後比較有時間可以研議一些建議、改革事宜，所提出的一些政策建議，也比較有說服力和可行性，跟政府交涉的過程中也比較容易被政府採納。

(五) 增加以職系別成立公務人員協會

我國公務人員協會的目前的組織架構是，公務人員協會分為二級，機關公務人員協會與全國公務人員協會。機關公務人員協會依「機關層級」分為以下三類：(1)總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會。(2)各部及同層級機關之公務人員協會。(3)各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會。

由上述分類可以看出，中央機關公務人員協會是以「機關別」作為區分，

地方機關公務人員協會則是以「區域別」作區分。但原則上都是以機關別來成立公務人員協會，如：銓敘部公務人員協會、勞動部公務人員協會、法務部公務人員協會、臺北市政府公務人員協會、臺中市政府公務人員協會…等。受訪者 B1 針對我國以機關別作為公務人員協會成立的組織架構提出建議，以下為訪談紀錄：

學校護理師他們有護理師公會就很團結，領導者也很積極地替護理師爭取權益。我在想是不是因為公務人員協會對象太廣泛比較沒有向心力，一般來講，同一種職業類別的工會他的向心力較高，假如各機關公務人員協會改成各職系公務人員協會，也是一個可以思考的方向。(B1)

各政府機關是由各種不同職系的公務人員所組成，例如縣市政府就有一般行政、一般民政、教育行政、人事行政、會計、資訊處理、文化行政…等等所組成，各職系的工作性質、職責範圍都不相同，每種人員其所關注的權益事項就有所不同，不容易達成共識。同理可證，現行依機關別所組成的公務人員協會也是如此，包括各種職系人員，大家的共同性低，相對向心力與凝聚力就會比較低，因為本位主義的關係，除非是一些共通性的權益事項，否則不容易達成共識。

其實 B1 受訪者的建議類似德國公務人員協會制度，有「職業協會」及「機關協會」兩種，公務人員可以選擇參加一個或多個協會或不參加。現行公務人員協會機關別的成立架構下，若增加「職系別」架構，成立各職系公務人員協會，如：人事人員公務人員協會、會計人員公務人員協會、土木工程人員公務人員協會、稅務人員公務人員協會…等。或許同職系公務人員協會，成員都是同職系人員，人員的同質性高，具有共同的目標、願景，組織能有較高的向心力與凝聚力，可以運作的更有成效，不啻為一個改革的可行方向。

二、執行面

(一) 協會應以現有權限做出成果

雖然目前公務人員協會法對於公務人員勞動基本權有諸多限制，導致公務人員協會無法發揮公務人員勞動結社的實際功能，無法落實保障公務人員權益、改善工作條件的功能。但是協會還是可以運用現行公務人員協會法賦予協會的權限，例如：善用建議權、促進聯誼交流…等，增加公務人員協會的存在感，

也讓公務人員知道協會成立的目的與功能，才能爭取到公務人員的認同與支持。

以下為受訪者意見：

必須做出成果讓大家看得出來參加協會的價值、意義，如考績制度、年金制度改革時要去跟銓敘部考試院去反應，不管成果如何，就是去建議、反映，如果公務人員協會有做出成果，大家會不吝於參加協會給予鼓勵。(A1)

如果需要協會去爭取權益的時候，協會可以顧及社會整體狀況，合理爭取，我相信每個公務人員都會去加入會員。例如：這些年一直討論公務人員考績每年固定要有 3%公務人員須考列丙等，協會就應建議避免這種不合理的法案通過。(A2)

主要希望協會能夠發揮建議權(A3)

協會要替公務人員發聲。(B1)

涉及到公務人員工作權、生存權的部分，比如退休制度、任用制度等，協會首先要先有所作為，替公務人員發聲。讓公務人員有感於協會真的有用。(B2)

協會應該先妥善運用他的建議權，如：蒐集會員意見，那些需要建議的，可是我現在什麼都沒有看到。(B3)

所以我覺得如果協會的運作可以更落實的去爭取我們的權益，讓主管機關更重視公務人員協會這個組織。(C1)

希望協會還是能夠盡量地幫我們公務人員發聲，維護我們的權益。然後我覺得促進聯誼活動的部分也要辦得比較徹底不要抱著只要有辦就好的心態，才會讓會員覺得有感，參加協會是有利的。(C2)

基層人員對於協會都抱有希望，希望真的可以為公務人員爭取權益的保障，比如說現在年金改革，希望他可以發一點聲音，不要讓公務人員為社會上被宰制的一群人，這樣子的話其實協會才可以讓大家看到他的功能性，才能提升公務人員的參與意願。(C3)

其實，公務人員協會最為人詬病的就是成效不彰，因此無法獲得公務人員的支持與認同。雖然協會成效不彰的原因有一部分是因為協會法對於公務人員勞動基本權限制太多，導致協會成效不彰。但是協會本身並未就現有的權限好好發揮也是不爭的事實。所以本研究的 9 位受訪者的意見彙整如下：目前協會的辦事態度

不夠積極、主動、務實，希望協會還是可以運用建議權替公務人員的權益發聲，讓主管機關了解公務人員需求，重視公務人員的意見。協會做出成效，自然能獲得公務人員的青睞。

(二) 協會應加強宣導、行銷自己

即使協會法已公布施行十餘年，大部分的公務人員依然不知道公務人員協會的功能與成立目的為何，究其原因與協會本身不善於推廣、宣導有很大的關係，以下摘錄受訪者意見：

大家只知道有一個公務人員協會，但是不知道它可以為公務人員做些什麼，好好宣導重新讓大家認識公務人員協會。(A1)

我覺得大家的期許就是希望協會可以類似教師工會那樣，做了哪些事情可以公告周知，至少有爭取但窒礙難行的地方在哪裡，讓會員知道，或許會員可以透過聯署向民意代表爭取支持。(A3)

加強宣導協會運作成果，增加公務人員對於協會的認知、認同。(B1)

可以辦理一些宣導會來宣導他自己的功能，可以為大家做什麼，再去訂定他要達到的目的是什麼促進大家參加協會。(B3)

另外就是宣導方面可能要加強，我就發現很多人都不知道公務人員協會在幹嘛，這部分我覺得協會有必要加以宣導自己的功能有哪些，可以為公務人員做什麼。歸咎起來就是公務人員會要先做出成果，爭取公務人員的支持，進而再去爭取公務人員協會的權力，才是根本的增加大家參加協會的動機。(C1)

訊息的轉達部分吧！比如說協會曾經做過什麼事情不管有沒有達到目的都要轉知協會的會員，讓協會的人員知道做了哪些事情，想要爭取什麼，雖然沒有達到目的，但是讓會員知道你有在做，讓大家對未來抱著一種希望。(C3)

綜上受訪者意見，協會要解決目前的發展困境，在努力承辦業務之外也要懂得行銷，把協會辦理的成果，用各種方式轉達給所有公務人員，可以增加公務人員對協會的了解，進而獲得認同與支持。

(三) 擴大公務人員民主參與廣納公務人員意見

幾位受訪者都提到公務人員協會若要發揮建議權，可以調查公務人員的意見，落實民主參與的過程，再去跟主管機關作建議。這樣的建議案有民意基礎，主管

機關會比較重視，此外，協會的會務人員也不用擔心被貼標籤、列入黑名單之類的問題，因為那是大家的意見，不是個人意見，協會的人員只是代表全體會提出的建議。

協會可以多蒐集公務人員的意見，匯集成共識，再以協會的名義去跟上級機關作建議反映甚至是協商，這樣就不會有個人被貼標籤、列黑名單的情形。

(A1)

協會本身應該改進其組織運作的部分，例如可以調查彙整基層會員的意見，這樣對外口徑一致，對外去發表意見會讓上級或大眾覺得較有代表性。也可以透過會員聯署尋求民意代表支持等。(A3)

協會應該廣為蒐集多數公務人員的共同意見作為民意基礎，向主管機關反映、建議。(B1)

協會可以加強會員參與的機制，廣納會員意見，蒐集多數公務人員的共同意見，有民意基礎後再向主管機關反映建議，也可減少協會人員被標籤化的顧慮。(B2)

協會也可以多蒐集廣大公務人員的意見形成共識，以協會的團體名義去爭取，就不會有秋後算帳的問題了。(C1)

傾聽基層公務人員心聲，了解需求，調整會務重點，才能打動公務人員加入協會。(C3)

公務人員協會如果能夠透過辦理座談會、問卷調查等方式廣泛蒐集基層公務人員的意見，並適時地向主管機關提出建議案，不僅可以擴大基層公務人員民主參與的情形，也可以強化公務人員協會的功能，提升公務人員協會的存在感，擴大公務人員對協會的支持。

(四) 政治企業家領導者

多位受訪者都表示團體或組織的發展與領導人的魅力、熱情、領導風格有著不可分的關係，以下為訪談紀錄：

我覺得協會真的要有魄力、有遠見、有擔當的領導者真的很重要。(A1)

領導者很重要，等哪天有理想的人來帶領，因為協會設立有其目的，可能需要有一些傻子，有願景的人來帶領大家。(A3)

除了制度面改善外，也要有一個好的領導者，有熱忱願意為大家服務的人擔

任領導者。(C2)

協會領導者要有使命感、服務熱忱。(C3)

有很多成功的組織或團體都有一位重要的創辦人或是領導者，稱之為政治企業家領袖，以上受訪者都表示對於公務體系這個層級節制的大型運作機器而言，協會確實需要政治企業家型領導者來帶領，用最小的成本為公務人員創造最大利益，促使公務人員願意加入協會，並為協會貢獻力量，這樣協會運作才會成功，公務人員勞動基本權才能落實。





第五章 結論

第一節 研究發現

壹、「公務人員協會」之發展現況

一、「公務人員協會」的施行成效

(一) 達到促進聯誼合作的功能

自協會法於民國 92 年施行後，各機關公務人員協會所辦理的活動項目除了必須辦理的會務活動如：會員代表大會、理監事會議等外，大多為會員文康活動、訓練、藝文活動等，確實有達到促進聯誼合作的功能。

(二) 未積極促進公務人員權益、改善工作條件

公務人員協會屬於勞動結社性質，設立的主要目的應該是要幫助公務人員爭取應有的勞動權益、改善工作條件。但是目前協會鮮少相關作為，反而將辦理訓練、文康聯誼活動視為重點業務，讓公務人員協會淪為訓練、聯誼機構。這使得公務人員對於協會的期望落空，直接影響到公務人員參加協會的意願，使公務人員缺乏參加動機。

二、發展限制與困境

(一) 不完整的勞動基本權

公務人員協會法僅賦予協會受限的協商權、無實質效力的建議權，無團體協約權，也無罷工爭議權，勞動三權不完整，公務人員協會空有勞動結社的架構，卻無完整的勞動基本權，無法實際發揮勞動結社的實質功用。

(二) 兼辦會務人員會務假不足

公務人員協會的會務並無專職的會務人員，都是由公務人員兼辦，協會法只有針對理事長以及理、監事有公假規定，並未給予一般性會務工作人員公假，導致會務人員僅能利用自己的時間兼辦會務工作，所以無法全力推動會務。

(三) 制度設計不良，協會主管機關有球員兼裁判的矛盾情形

當公務人員權益受損發生爭議，或是工作條件需要改善時，可由機關公務人員協會向銓敘部或各縣市政府主管機關提出協商。但是機關公務人員協會的主管機關

又是銓敘部或各縣（市）政府。這樣一來，銓敘部與縣市政府既是公務人員與政府之間兩造協商的一方，也是公務人員協會的主管機關，是球員也是裁判，有角色重疊的問題。一旦機關公務人員協會提出的建議與主管機關的立場不同，主管機關是否會以協會主管機關的地位向協會施壓，使得協會在維護公務人員權益上有所退讓，這種矛盾現象也影響協會的正常發展。

（四）公務機關科層體制

公務機關是典型金字塔型的科層體制，權力容易被少數高層人士所壟斷，造成上層權威的腐化、組織成員因循苟且的消極態度，溝通障礙下情不易上達…等現象。科層體制造成大部分的公務人員只求把自己的事情做好，在意考績、升遷只求安穩穩的過日子，安於現狀，比較不會對自身權益發聲，這樣的特性也限制了公務人員協會的發展。

（五）缺乏政治企業家型領導者

有很多成功的組織或團體都有一位重要的創辦人或是領導者，稱之為政治企業家領袖，我國公務人員協會確實需要政治企業家型領導者來帶領，用最小的成本為公務人員創造最大利益，促使公務人員願意加入協會，並為協會貢獻力量，這樣協會運作才會成功，公務人員勞動基本權才能真正落實。

（六）宣導不足

雖然協會法自民國 92 年制定、施行以來已歷經十幾年，但是大部分的公務人員對於公務人員協會仍然很不熟悉，究其原因與協會本身不善於推廣、宣導有很大的關係。

（七）強化民主參與機制，彙整基層意見

公務人員協會應重視基層公務人員的意見，辦理座談會傾聽、蒐集基層人員的意見，作為向政府主管機關提出提升公務人員權益或是政策改革的依據，如此一來，提案或建議不但具有民意基礎，代表提案的協會人員也不會因此被貼標籤或變成黑名單。

三、有無存在必要性

本研究發現受訪者大多肯定公務人員協會設置的意義以及其存在的價值，期待未來透過制度面的修改，以及執行面上的強化，落實公務人員協會勞動結社的功能，為公務人員維護權益、改善工作條件。

貳、公務人員參與公務人員協會動機分析

(一) 物質性誘因(material incentives)：

經訪談發現公務人員協會為公務人員爭取權益、提供會員參加活動費用優惠、贈送會員禮品…等之物質性誘因，可以引起公務人員加入協會的動機。

(二) 社群性誘因(solidary incentives)：

從訪談發現公務人員可以藉由參加協會認識朋友、擴大社交圈，從過程中獲得人際互動的歸屬感、認同感，或是從團體活動中獲得的樂趣等。這些社群性誘因可以引起公務人員加入協會的動機。

(三) 目的性誘因(purposive incentives)：

從訪談中發現有些公務人員對於協會仍抱有一種理想、期待，雖然公務人員協會目前成效不佳，但是他們仍願意繼續參加、支持協會的運作，無非是希望協會將來有一天可以為公務人員維護權益。因此，公務人員參加公務人員協會的動機也有目的性動機。追求自認為有價值的意識形態或理想目標，參加者會因為他所認為有價值事物、理想、目的的實現，而獲得滿足感。

(四) 配合政策：配合上級機關政策，成立機關協會需達一定會員人數門檻，而加入協會。

(五) 人際壓力：人事室協助協會會員招募事宜，公務人員基於與機關內人事人員的同事情誼而參加協會。

本研究綜合受訪者的意見後，發現目前公務人員參加公務人員協會的原因除了物質性、社群性與目的性三類誘因外，還有其他兩項因素，一為配合主管機關政策，二為基於機關人事人員的同事情誼參加。而且公務人員加入公務人員協會的動機通常不是單一的，而是多種動機促成的，例如：個體加入協會的動機可能是配合上級機關政策參加，同時對於協會仍抱有以一種理想、期待，希望協會可以為公務人員維護權益。

參、公務人員參與公務人員協會阻礙因素分析

(一) 個人因素：

本研究發現阻礙公務人員參加公務人員協會的個人因素有：1.個人沒有意願，不喜歡參與團體活動。2.家庭、工作兩頭忙時間不夠。3.怕被標籤化，影響升遷、考績等。4.公務人員的保守、服從性格。

(二) 制度阻礙：

本研究發現公務人員參與公務人員協會的制度阻礙主要可分為兩個部分：

1.公務人員協會法本身的制度問題：

協會法賦予公務人員協會的權限不足，僅有結社權、被限縮的協商權、無罷工權，限縮的勞動基本權造成協會執行面上成果的弱化，讓公務人員無感於協會存在的價值與意義，進而不會想去加入、支持公務人員協會。

2.公務人員科層體制的問題：

公務人員體制為典型的金字塔型官僚體制，強調上下隸屬、上級管理下級、下級服從上級的特性、而且下級必須使命必達，考績、升遷都由上級長官決定，公務人員在科層體制之下逐漸養成保守、服從的性格，安於現狀，不懂得為自己爭取權益，也會擔心加入組織會被貼上標籤，變成黑名單，而與升遷、晉級絕緣，進而不參加公務人員協會這樣的團體。

(三) 人際阻礙因素：

本研究的受訪者均未提及本因素，惟研究者認為人際關係的阻礙是屬於比較個人、隱私的因素，所以個體通常就會回答外在的影響因素，如制度、工作忙碌…等，而迴避個人的人際關係阻礙問題。意即受訪者本身即便有此阻礙也不會輕易說出。

(四) 其他因素－協會本身成效不佳

經過實際與受訪者進行深度訪談之後，發現阻礙公務人員參加公務人員協會的阻礙因素，除了制度因素、個人因素、人際阻礙外，公務人員協會運作功能不彰，執行成效不佳，乃是阻礙公務人員參加協會主要的因素。

肆、奧爾森集體行動邏輯理論分析公務人員協會的參與情形

一、公務人員協會的發展困境係因協會制度問題導致功能不彰

由訪談資料發現公務人員認為目前協會發展情況不如預期，成立協會的機關比率及會員人數均偏低的狀況，是因為協會功能不彰，並未發揮維護公務人員權益、改善工作條件的功能所致。協會法在制度的不完善下，所擁有的是一個不完整的勞動三權，僅有團結權，無爭議權，以及受限縮的協商權，公務人員的勞動基本權在公務人員協會法的處處限制下，根本毫無施展的空間，發揮促進聯誼、交流合作的功能。上述的發展困境造成我國公務人員協會所提供的公共財並不明顯，這也造成沒有足夠的誘因促使公務人員加入公務人員協會。

奧爾森集體行動邏輯理論認為集體行動的困境，是來自於公共財的無排他性，由於公共財的無排他性，人人皆可享受，造成個體大多不願加入組織，不願意付出成本，只想搭便車坐享利益。但是我國公務人員協會卻是因為協會運作無實際顯著的成效，提供不了足夠的公共財，而導致公務人員參加協會的動機低落，此與奧爾森對於造成集體行動困境的假設顯然不同，無法適用。

二、搭便車的情形仍存在，可以提供選擇性誘因

因為協會所爭取公務人員的利益，沒有排他性，只要是公務人員都可以享受得到，有些人就會想說有別人參加就好，我不想參加也不想繳交會費，反正最後協會爭取到的權益，他也可以享受得到，是種不願意付出，只想坐享其成的心態，可以透過選擇性誘因來解決此一問題。

三、強制入會有違憲之虞

首先，強制入會的規定是否違反了憲法賦予人民自由結社的權利尚有待商榷，自由結社的權利應包含參加與不參加的權利。其二，如果沒有改善公務人員協會制度面、執行面的缺失，協會的運作還是有名無實，強制入會的結果，只是徒增會員人數，提增公務人員反感。

目前工會法規定雖是強制入會，但是並無訂定罰則，所以對於勞工加入工會與否也無約束力，許多學者專家已建議應修改工會法為自由入會。觀諸世界主要國家公務員團體均為自由入會制，且我國工會法之強制入會制已有檢討之聲浪，協會實不宜反其道而行，改行強制入會制。

四、亟待政治企業家領導者的出現

協會需要政治企業家型領導者，用最小的成本為公務人員創造最大利益，促使公務人員願意加入協會，並為協會貢獻力量，這樣協會運作才會成功，才能喚醒政府的重視。如同我國教師會草創之初也是因為在許多熱心有理想的的開創者的奔走下，各地區教師會、全國教師會才得以成立，蓬勃發展。

五、提供選擇性誘因是必須的

提供只有會員才可享有的福利、優惠，確實可以吸引新的人員加入協會，也可以杜絕搭便車者，經由訪談結果也顯示提供選擇性誘因，諸如：提供會員活動報名費的減免、入會好禮…等確實可以吸引一些人加入協會。

綜上，本研究的發現為我國公務人員協會發展的困境主要是因為制度面上的缺失

及執行面的弱化所造成，所以僅能部分適用奧爾森集體行動邏輯理論，來解釋我國協會發展的困境。

第二節 研究建議

壹、制度面

一、修訂公務人員協會法，擴大公務人員勞動基本權

我國公務人員的勞動基本權在公務人員協會法的嚴格規範下，處處受到限制，只有結社權、受限的協商權、無實質效力的建議權、無團體協約權也沒有罷工權，協議機制也因為協商權的限縮而未能發揮功能。法規上的限制讓公務人員協會空有勞動結社的架構，而無勞動結社應有的實質功能，變成有名無實的組織。是直接造成我國公務人員協會成效不彰的首要原因。

所以公務人員協會本身應該先主動爭取擴大公務人員協會的權限，擴大協商權範圍，爭取締結團體協約的權限…等，公務人員協會可以實際發揮功能並取得公務人員的認同與信任，才能解決我國公務人員協會目前的發展困境。

二、給予一般兼辦會務人員適當時數的會務假或是減輕本職工作量

公務人員協會的會務並無專職的會務人員，都是由公務人員兼辦，協會法只有針對理事長以及理、監事有公假規定，並未給予一般性會務工作人員公假，導致會務人員僅能利用自己的時間兼辦會務工作，所以無法全力推動會務。

建議應給予兼辦會務的公務人員足夠的會務假（公假），兼辦的公務人員才能有更多心力推動會務。除此之外，我國公務人員協會會務人員可以參採日本做法改為專職，或者參考國內教師會作法給予兼辦會務人員減少工作量的優待，都是可參採的作法。

三、改進目前主管機關球員兼裁判的情形

公務人員協會主管機關為銓敘部或各縣（市）政府，而當公務人員有權益爭議時又是要向銓敘部和各縣市政府提出協商。由此可見銓敘部與縣市政府同時扮演著球員以及裁判雙重角色，一旦協會提出的建議與主管機關的立場不同，主管機關是否會以協會主管機關的地位像協會施壓，這種矛盾現象也會影響協會的正常發展。

所以應該要以修法方式導正主管機關球員兼裁判的矛盾情形，例如可以修改協會法現行主管機關對於各機關公務人員協會監督管理的方式，或是可以修法另成立一個超然的機關來監督協會。

四、修法將退休人員也納入協會的參加對象

退休人員權益還是受政府主管機關所管轄，權益受損時也是要向政府主管機關提出，與現職公務人員無異，所以建議退休人員可以納入協會法的適用對象。而且，退休人員在業務上、法規上比較有經驗，退休後也比較有時間可以研議一些建議、改革事宜。如此一來，公務人員協會所提出的一些政策建議，也比較有說服力和可行性，跟政府交涉的過程中也比較容易被政府採納。

五、增加職系別成立公務人員協會

我國公務人員協會的目前的組織架構，在中央機關公務人員協會是以「機關別」作為區分，在地方機關公務人員協會則是以「區域別」作區分。但原則上都是以機關別來成立公務人員協會，如：銓敘部公務人員協會、勞動部公務人員協會、法務部公務人員協會、臺北市政府公務人員協會、臺中市政府公務人員協會…等。

各政府機關是由各種不同職系的公務人員所組成，例如縣市政府就有一般行政、一般民政、教育行政、人事行政、會計、資訊處理、文化行政…等等所組成，各職系的工作性質、職責範圍都不相同，每種人員所關注的權益事項有所不同，不容易達成共識。同理可證，現行依機關別所組成的公務人員協會也是如此，包括各種職系人員，大家的共同性低，相對向心力與凝聚力就會比較低，因為本位主義的關係，除非是一些共通性的權益事項，否則不容易達成共識。

如果在現行公務人員協會機關別的成立架構下，學習德國制度新增職系別架構，成立各職系公務人員協會，如：人事人員公務人員協會、會計人員公務人員協會、土木工程人員公務人員協會、稅務人員公務人員協會…等。或許同職系公務人員協會，成員都是同職系人員，人員的同質性高，具有共同的目標、願景，組織能有較高的向心力與凝聚力，可以運作的更有成效，不啻為一個可以改革的方向。

貳、執行面

一、協會應以現有權限做出成果

雖然目前公務人員協會法對於公務人員勞動基本權有諸多限制，導致公務人員協會無法發揮公務人員勞動結社的實際功能。但是協會還是可以運用現行公務人員協會

法賦予協會的權限，例如：善用建議權、促進聯誼交流…等，增加公務人員協會的存在感，也讓公務人員知道協會成立的目的與功能，才能爭取到公務人員的認同與支持。

二、協會應加強宣導、行銷自己

協會要解決目前的發展困境，在努力承辦業務之外也要懂得行銷，把協會辦理的成果，用各種方式轉達給所有公務人員，可以增加公務人員對協會的了解，進而獲得認同與支持。

三、擴大公務人員民主參與廣納公務人員意見

幾位受訪者都提到公務人員協會若要發揮建議權，可以調查公務人員的意見，落實民主參與的過程，再去跟主管機關作建議。這樣的建議案有民意基礎，主管機關會比較重視。此外，協會的人員也不用擔心被貼標籤、列入黑名單之類的問題，因為那是大家的意見，不是個人意見，協會的人員只是代表全體會提出的建議。

公務人員協會如果能夠透過辦理座談會、問卷調查等方式廣泛蒐集基層公務人員的意見，並適時地向主管機關提出建議案，不僅可以擴大基層公務人員民主參與的情形，也可以強化公務人員協會的功能，提升公務人員協會的存在感，擴大公務人員對協會的支持。

四、政治企業家領導者

多位受訪者都表示團體或組織的發展與領導人的魅力、熱情、領導風格有著不可分的關係，協會無法如同教師工會般蓬勃發展，或許與協會領導者的領導方式有部分的關係。世界上很多成功的組織或團體都有一位重要的創辦人或是領導者，稱之為政治企業家領袖，其用最小的成本創造最大利益，促使個體願意加入團體，並為團體貢獻力量，這樣團體運作才會成功。

參、公務人員心態轉變

從文獻探討與訪談分析中，可以看出公務人員本身心態因素，是影響協會發展的重要因素，所以，除了上述從制度面修法以及從實務運作面加強協會的功能外，要讓公務人員開始重視自身權益的保障，除了法律上對於公務人員個人權益的保障外，再多一重公務人員團體力量保護，也就是讓公務人員協會能夠發揮落實公務人員勞動基本權的功能，這樣的保障才算完善。

參考文獻

一、專書

1. 呂亞力(1995)。政治學。台北：三民。
2. 周何(2004)。國語活用辭典（三版）。台北：五南。
3. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯(2002)。行政學二。台北：國立空中大學。
4. 陳向明(2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
5. 許南雄(2002)。人事行政學。台北：商鼎文化。
6. 張春興(1991)。現代心理學。台北：東華書局。
7. 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏(1995)。經濟學-理論與實際。台北：翰蘆圖書。
8. 葉至誠、葉立誠(1999)。研究方法與論文寫作。台北：商鼎文化。
9. 衛民(1993)。工會組織與勞工運動。台北：空大。
10. Hardin, Russell.(1982). *Collective Action*. Baltimore: Resources for the Future, Inc.
11. Olson, Mancur.(1971). *The Logical of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

二、期刊論文

1. 李立良(2010)。網球運動參與者之休閒運動動機、阻礙及效益之研究。國立虎尾科技大學學報，29(4)，99-112。
2. 林奕銘(2000)。我國公務人員結社之沿革與現況—兼述『公務人員協會法』之內涵。空專學訊，87，114。
3. 陳璋玲、林懷宗(2006)。旅遊動機和阻礙因素對職業軍人海外旅遊參與意願影響之研究—以航特部為例。旅遊管理研究，6(1)，163-184。
4. 傅恆德(1996)。集體行動的整合理論：理性選擇和心理動機理論。東海學報，37(5)，107-132。
5. 黃朝盟、謝麗秋(2005)。擴大公務人員協會協商權之探討。公務人員月刊，112，4-12。
6. 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。
7. 蔡進發、黃清雲、謝登源、張良漢(2007)。台灣觀光客至澳門旅遊動機、阻礙、期望、體驗與滿意度之研究。運動與休憩研究，1(3)，66-91。

三、研討會論文

1. 楊戊龍(2006年)。論公務人員的勞動結社權與我國公務人員協會：管理者的對手、夥

伴、或助手。台灣公共行政與公共事務系所聯合會學術研討會。

2. 劉昊洲(2004年12月)。公務人員協會法制現況及展望。公務人員協會法制學術研討會，台北：銓敘部。

四、學位論文

1. 王儷儒(2004)。臺南縣國小教師休閒活動參與動機與阻礙因素之研究。國立台東大學教育研究所碩士學位論文，未出版，台東。
2. 尹光明(2008)。我國公務人員協會組織運作之研究。東海大學公共事務碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台中。
3. 江昭瑩(2006)。公務人員對公務人員協會的認知及參與之研究。國立臺灣大學國家發展研究所碩士學位論文，未出版，台北。
4. 江念慈(2013)。論國際貨幣基金之附條件在國際法上之實踐-以集體行動理論為分析架構。東吳大學法律學系博士學位論文，未出版，台北。
5. 李清賢(2009)。工會勞工教育功能對工會認同與工會參與之研究--以C工會為例。中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。
6. 李靜依(1998)。公務人員工作滿意與籌組協會態度之研究-以嘉義市政府公務人員為例。中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。
7. 呂瑩珣(2009)。苗栗縣國中教師參與學校教師會動機之探討-一個理性選擇的觀點。玄奘大學公共事務管理學系碩士在職專班碩士論文，未出版，新竹。
8. 李慧萍(2003)。影響基隆市報關業職業工會會員工會承諾與工會參與之探討。國立中山大學人力資源管理研究所碩士學位論文，未出版，高雄。
9. 吳家銓(1995)。客運業集體行動形成與策略分析：北市民營公車 622 罷駛個案研究。政治大學勞工研究所碩士論文，未出版，台北。
10. 林永安(2007)。利益團體對都市發展的影響-以台中市為例。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，未出版，台中。
11. 林建言(2006)。公教退休人員之觀光動機、觀光阻礙與未來國外觀光意願之研究—以南投縣為例。大葉大學休閒事業管理學系碩士在職專班碩士學位論文，未出版，彰化。
12. 周文欽(2010)。宗教志願服務者留任因素之研究-大林鎮慈濟社區志工為例。東海大學公共事務碩士專班碩士學位論文，未出版，台中。
13. 周世珍(2001)。公務人員保障制度之理論與實際。國立臺北大學法律學系博士學位論文，未出版，台北。

14. 林柑杏(2014)。從相關國際基準看我國行政部門集體勞動權之現制與未來發展。國立中正大學法律學系研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
15. 涂建平(2003)。慈濟功德會做為集體行動邏輯之個案研究。國立中山大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，高雄。
16. 孫世昌(1997)。影響工會承諾與工會參與之因素探討-以高雄地區 1000 人以上產業工會為例。國立中山大學人力資源管理研究所碩士學位論文，未出版，高雄。
17. 許慧彥(2000)。從理性抉擇途徑分析社區組織形成與維持之因素：以興家社區發展協會為例。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
18. 曹立倫(2012)。公務人員協會組織與參與機制之研究。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台北。
19. 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。
20. 莊燕(2004)。公務人員結社權之研究。東海大學公共事務碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台中。
21. 陳欣怡(2011)。我國公務人員協會組織及功能之研究。臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台北。
22. 莊國禎(2007)。基層工會發展策略關鍵因素之研究-以台電工會金門分會為例。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台北。
23. 曾幼筑(2000)。牙醫師推動總額支付制度集體行動之研究。國立陽明大學衛生福利研究所碩士學位論文，未出版，台北。
24. 黃飛臺(2011)。台灣地區小學教師加入教師工會之研究。國立暨南國際大學教育政策育行政學系碩士學位論文，未出版，南投。
25. 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。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
26. 黃夢麟(2010)。公務人員協會法制與實務運作之探討-內部與外部民主之角度。世新大學行政管理學研究所碩士學位論文，未出版，台北。
27. 湯佳玲(2005)。集體行動與政治企業家互惠之研究-以汐止夢想社區夢想嘉年華為例。國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，台北。
28. 鄔桃生(1987)。奧爾森的集體行動理論：兼論多元主義。政治大學政治研究所碩士論文，未出版，台北。

- 29.楊朝安(2007)。我國公務人員協會集體協商範圍之研究。中正大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 30.楊景丞(2007)。我國公務人員勞動權之行使與成效之研究-以公務人員協會為例。中正大學政治研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 31.蔡清順(2005)。公務員結社需求與組織承諾及組織效能關係之研究。國立彰化師範大學商業教育學系碩士學位論文，未出版，彰化。
- 32.趙嘉裕(2004)。公務員勞動三權之行使與限制-以我國公務人員協會為案例之分析。文化大學中山學術研究所博士學位論文，未出版，台北。
- 33.趙念魯(2005)。桃園縣國小教師參與教師會之研究-集體行動理論的應用。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台北。
- 34.廖健文(2001)。影響工會承諾與工會參與的相關因素探討。國立中山大學人力資源管理研究所碩士學位論文，未出版，高雄。
- 35.劉漢城(2003)。產業工會幹部與會員對入會方式偏好之研究-以高屏地區產業工會為例。國立中正大學勞工研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 36.謝碧瑩(2004)。全國教師會之集體行動分析。國立中山大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，高雄。

五、譯著

- 1.李茂興、李慕華、林宗鴻(譯)(1994)。組織行為(S.P.Robbins 原著)。台北：揚智文化。
- 2.彭懷真等(譯)(1991)。社會學辭典。台北：五南。
- 3.董安祺(譯)(1989)。集體行動的邏輯(Mancur Olson 原著)。台北：遠流。

六、網路等電子化資料

- 1.<http://jpkc.zju.edu.cn/k/680/content0202.html>

附錄一、訪談紀錄

協會會員訪談紀錄

代號：A1

時間：105 年 5 月 16 日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：是，我本身目前有參加。

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：辦理一些活動都是比較屬於藝文性的那種活動文康活動、書法研習、太極拳研習，沒有為我們爭取到權益，對公務人員來說沒有存在感。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：以協會法的規定，協會的設立目的就是提升工作效率、維護公務人員權益、改善工作條件。但是據我所知，以協會目前所辦理的活動好像只有促進聯誼交流的部分有達到，其他都沒有去推行，我們基層感受不到協會實際作用，讓人覺得協會好像只是為成立而成立。

也因為這樣所以影響到公務人員參加協會的意願，像我們學校四個公務人員只有我一個願意加入協會，而我會加入也是因為礙於情勢配合上級政策參加。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1) 協會裡面的委員、幹部、理事長他們都是公務人員兼任，他本身也有業務，又要去兼職，但是不辦又不行，所以可能就是一年裡辦個一兩次訓練或活動，。

(2) 目前所辦理的藝文、訓練、聯誼活動，很多只是為了辦而辦，他並沒有希望有多少人參加，可以看得出很表面、很形式化，例如台中市幅員那麼大，研習半在上班時間又只辦在市區，甚至有些訓練還跟公訓中心合辦。感覺上就是為了辦活動而辦活動交差了事而已。

(3) 協會法雖有規定協商、調處、爭議裁決的功能，但是目前好像沒有成立這樣的機制，可是以目前協會的人力可能也無法運作。

(4) 公務人員制度因受制度影響，考績、升遷掌握在長官手上，所以不敢做太多違抗上級的事情，可是當初設計這個制度就是想跳脫特別權力關係的限制，運用團體的力量去制衡機關，但是目前完全看不出成效。

(5) 銓敘部雖然促成公務人員協會法的立法與成立，但是銓敘部也怕協會蓬勃發展後，造成他們的困擾，所以在法令上對協會的權限有很大的限制，有限的協商權，只給予沒有用處的建議權。在實務上，僅積極促成協會的成立，至於協會到底辦什麼活動銓敘部根本不在乎，只要有辦就好，所以協會都挑簡單文藝性的文康性的活動來做。畢竟如果協會真的發揮其維護公務人員權益的功能，那銓敘部可能會應接不暇，他們不可能去搬石頭砸自己的腳，不可能是扶植一個敵人來對抗自己，所以協會就在這樣的氛圍下徒具形式，像蚊子機關一樣。

5. 改進建議為何？

(1) 如果有專職人員必定會運作得比較好，因為可以全心全力都在協會，他會對會務、運作清楚。

(2) 我覺得協會要落實做到為公務人員改善工作條件、爭取福利，當退休制度、考績制度改革時，協會能主動出擊維護公務人員權益，例如出席公聽會適時表達公務人員的心聲，避免公務人員被汙名化、被打壓。公務人員有委屈時，協會可以挺身而出幫助公務人員。這樣公務人員才會願意加入，否則協會法對入會也沒有強迫性，大家覺得參加協會沒有得到任何好處又要繳會費，參與的意願一定不高。

(3)協會法令鬆綁，賦予協會更多的權限。

(4)協會可以多蒐集公務人員的意見，匯集成共識，再以協會的名義去跟上級機關作建議反映甚至是協商，這樣就不會有個人被貼標籤、列黑名單的情形。

(5)我覺得協會真的要有魄力、有遠見、有擔當的領導者真的很重要。

6. 有無存在的必要性？

答：

(1)我覺得還是需要存在，畢竟有個名目的機關在哪邊是不錯的，而且他原來設立的目的是不錯的，都是公務人員需要的，只是說推展、落實那些功能，讓公務人員有感，覺得協會是在幫大家做事、爭取權益的，這樣一來公務人員自然會去支持、加入協會。就像教師職業工會，我想他們一開始也不是運作的那麼好，但是他們現在從基層到中央連貫作業，不像我們公務人員協會，各機關協會各做各的，雖然也有公務人員協會，但是沒有發揮串聯的作用、合作的力量。

(2)我覺得銓敘部雖然促成公務人員協會的立法與成立，但是銓敘部也怕協會蓬勃發展會對本身造成困擾，所以在法令上給協會的權限有很大的限制，例如，有限的協商權、只給予沒有用處的建議權，讚實務面上只在乎協會成立的情形，協會實際的功能有無發揮並不重要，目前各協會所辦理的活動都是依些藝文、文康活動，銓敘部也不在乎，只要已成立也有辦理相關活動就好，沒意見就是最好的情況。如果各機關公務人員協會都積極為公務人員爭取權益，那銓敘部也會應接不暇，所以銓敘部不可能搬石頭砸自己的腳，去扶植一個與自己對抗的組織，所以在這樣的氛圍下，公務人員協會變成徒具形式的存在，像蚊子機關依樣。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：

(1)但我還有一個理想是希望協會能夠慢慢發展起來，想給協會一點鼓勵而參加，畢竟一個新的協會要馬上達到成效並不容易。

(2)目前的動機應該是礙於情勢，配合上級政策而參加，很多人都是因為受到人事室的人情壓力，捧場參加協會的。

(4)有些人參加這個協會可能是想藉由參加活動認識一些長官之類的。拓展人際網絡多認識一些人脈或者工作職場可以互相討論交流。

(5)有些人是因為加入會員參加文康活動、訓練研習，可以獲得一些費用的減免或優惠而參加。

2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

答：目前主要是礙於情勢，配合上級政策而參加。此外，我還有一個理想是希望協會能夠慢慢發展起來，想給協會一點鼓勵而參加，畢竟一個新的協會要馬上達到成效並不容易。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：

(1)協會要做出成果來，為公務人員發聲、爭取應有的權益、改善工作條件，公務人員與機關間有糾紛時，可以提供調解、爭議裁決的功能。

(2)加強宣導。

(3)協會本身要想銓敘部獲立法院爭取協會法的鬆綁，賦予協會更真實的勞動三權，讓協會成為真正可以捍衛公務人員勞動權的組織。

4. 如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：一定會，提供僅有會員才可享有的福利、優惠，一定會吸引一些需要優惠的人來參加協會成為會員。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider)的情形？
答：

(1) 個人因素，以我來講是因為時間無法配合，上班時間大家已經忙到不行，沒有時間去參與協會內部工作，頂多繳錢當會員。

(2) 公務體制上下服從、層級節制的情形還是很明顯，如果太衝可能會被貼標籤，大家也礙於考績、升遷制度…不敢真正的跟長官或主管機關有太多衝突，所以協會目前做的都是較軟性的活動。

(3) 因為協會沒有做出東西來，所以他們第一年都有參加，但那年協會都沒有動靜，只有辦一些類似文康活動，所以第二年再叫他們交會費，就會覺得沒有意願。

(4) 到現在不管是地方或是中央的公務人員協會都看不出來他們做了什麼事情，已退休制度來講，我覺得協會沒有為我們講到多少話，其實退休制度對我們公務人員來說是最重要的，但是沒看到協會為我們講多少話。對照教師工會組織因為花了很多時間去防衛，所以到教師退休制度到現在還沒改。

(5) 協會本身目前的運作成果，並沒有得到公務人員的認同跟支持，大家會覺得協會做的事情跟很多機關都重複。

(4) 還是有搭便車心態的人，認為自己不需要參加，反正有好處我也可以享受到。

(5) 宣導不夠也是一個原因，公務人員只知道有一個公務人員協會，但是不知道它可以為公務人員做些什麼事。

2. 繳交會費是阻礙嗎？

答：我覺得會費不會是阻礙，因為一年 200 元不是很多，如果他真的有把會費做妥善的運用，我相信公務人員會支持，甚至不用送香皂等等禮品。

3. 會怕參加協會得罪長官而不參加嗎？

如果只是加入協會，所以我覺得還好，大家不會因為怕得罪長官而不參加協會。但是協會領導者需要有熱忱的領導人，以目前公務人員科層體制下，如果太衝也不是那麼適合可能會被貼標籤，大家礙於考績制度、升遷制度的影響，不敢嶄露頭角成為領導人，幫全體公務人員發聲，尤其是基層員工，還是會為自己未來的仕途著想，所以頂多當個乖乖繳費的會員，公務人員的科層制體制在承平的時代很難有自告奮勇的領導者出現，即便被推舉出來的也可能是當個乖乖牌領導者。教師沒有升遷的問題，考績也沒有比例設限，所以他們的組織氣候與文化跟公務人員不一樣，他們因為沒有前述這些後顧之憂，很容易有熱忱的領導者出現。

4. 影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）

答：協會目前施行成效不彰，會員費繳出去之後，覺得協會並沒有幫我們做到我們在意的事情，比如維護權益、改善工作條件等，所以導致公務人員不願意持續參加。

5. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：

(1) 大家只知道有一個公務人員協會，但是不知道它可以為公務人員做些什麼，好好宣導重新讓大家認識公務人員協會。

(2) 其次是必須做出成果讓大家看得出來參加協會的價值、意義，如考績制度、年金制度改革時要去跟銓敘部考試院去反應，不管成果如何，就是去建議、反映；或是公務人員遇到不平等待遇時可以協助解決，其實如果公務人員協會有做出成果，大家會不吝於參加協會給予鼓勵。

(3) 這會不會限制了公務人員自由結社的自由，而且公務人員會更加對協會沒有好感及向心力吧，協會自己本身要做出成果，公務人於自然會自發參加，而不是要用強迫的。

協會會員訪談紀錄

代號：A2

時間：105 年 5 月 24 日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：是,我是會員。

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：就我所知目前臺中市公務人員協會有開會、有抽獎、辦活動就這樣，活動內容大多是太極拳班、親子假日活動，大多是訓練或藝文活動，以我們學校來講因位在市中心，參加的意願還滿踴躍的。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：促進聯誼合作的部分是有的，但其他就沒有。而且現在協會辦的研習實在是跟人事處開的課重疊，不懂協會辦政策訓練如性別主流化訓練做什麼，協會的功能不應以辦訓練、文康活動為主。

我覺得公務人員的待遇福利跟社會上其他行業比較起來，相對好很多，所以協會的目的可以改變一下，例如可以上公務人員更有使命感，國家才能進步。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1)協會都是由公務人員兼辦，他還是有本職業務要做，所以沒有辦法全心全力的投入會務。

(2)公務人員不曉得成立協會的意義在哪裡，不知道協會在做什麼，目前協會只有促進聯誼交流的功能比較確定，但是聯誼、訓練活動各機關本來就會辦理，所以協會功能不明確、沒有特殊性，

(3)就維護權益的部分，我覺得實行起來是滿困難的，因為一來協會就變成跟人事總處或是銓敘部對立，而銓敘部是協會的管理機關。

(4)協商權的限縮，以目前規定可以協商的範圍，如服勤條件起迄時間、行政管理等我覺得不太需要協商，機關內部就可以協調處理的。協商權的限縮，讓後續調解跟爭議裁決的功能根本無用。

(5)公務人員的特性就是較安於現狀，如果沒有危及到生存的問題，尚在公務人員忍受的範圍內，公務人員通常不會去抗議，例如：考績甲等比例 75%為上限，公務人員就默默接受。但是之前考試院倡議公務人員考績每年規定一定要有 3%丙等，考績丙等會影響到工作權，這就需要去反應，當初也聽說協會有去反應讓這個政策沒有實行。

5. 改進建議為何？

答：

(1)我覺得協會的目的可能可以改變，例如可以讓公務人員更有使命感，國家才能進步。

(2)如果需要協會去爭取權益的時候，協會可以顧及社會整體狀況，合理爭取，我相信每個公務人員都會去加入會員。例如：這些年一直討論公務人員考績每年固定要有 3%公務人員須考列丙等，連續兩年丙等就會被免職，這會牽涉到公務人員的工作權，協會就一定要幫公務人員發聲，避免這種不合理的法案通過。

(3)依目前的規定，協商權只有限於服勤時間的起迄、行政管理等，這部分跟外界社會上比較起來已經好很多，不太需要協商，機關內部就可以協調處理。但是影響到工作權的應該要上公務人員可以協商，不然如果長官是違法的，公務人員不服從就被打丙等，協會一點辦法都沒有，這樣對公平正義是有問題的。如任用、

免職、考績等可以納入協商範圍，而且要包含個案與通案性質的，如果協商不成還可以進入調解與爭議裁決程序。加入協會就是希望有需要幫助的時候，協會可以幫助我，如果協會不能幫助我就會覺得心灰意冷也不會想加入了。

(4)我覺得公務人員是社會上的穩定力量，所推展業務具有公益性質，不適合罷工權。

6. 有無存在的必要性？

答：還是有必要，協會法制定的目的是正確的，現在是法治面及執行面上的問題，有朝一日當問題都解決，協會就能發揮其功能。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

(1)希望得到一些參加協會辦理活動的優惠，參加摸彩活等。

(2)參加協會可以拓展人際關係。

(3)希望他成立之後可以適度地爭取公務人員的權益。

(4)配合上級機關政策參與。

2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

一開始參加是因為人事處希望我們參加，讓公務人員協會可以達到成立的門檻，所以我就加入的，就覺得長官要推行這個業務我們就跟著做，政策性配合辦理。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

(1)協會落實提供協商、調解、爭議裁決的功能，如果有些公務人員遇到像是被主管惡整，公務人員有協會可以提供爭議裁決的功能，這樣會有很大的意義。

(2)我覺得目標可以增加提升公務人員的使命感、促進社會公益的部分，提升公務人員的價值。

4. 如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：有的，因為現在有些人加入公務人員協會就是希望參加協會辦的活動可以獲得費用優惠減免等。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(freerider)的情形？

(1)協會本身目標不明確，沒有搞清楚協會本身應該要做什麼，可以看他的研習就知道，辦了一些跟人事處一樣的研習做什麼，會讓人家覺得他只是為了辦活動而辦，沒有用心。

(2)宣導不夠，大家不知道協會的功能是什麼，也不知道協會已經做了什麼。

(3)搭便車心態，覺得有人去參加就好，就讓有參加的人去推動、維護公務人員權益就好，只是要公務人員都享受得到利益。

2. 影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）

答：協會本身目標不明確，沒有搞清楚協會本身應該要做什麼，。

3. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：目標可以增加公務人員協會在社會上的評價，例如會費可以做公益增加公務人員在社會上的評價觀感。

協會會員訪談紀錄

代號：A3

時間：105年5月26日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：是會員

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：推出來的業務，通常是希望我們去參加協會辦理的一些藝文活動之類的，其他的就好像沒有感受到協會所釋放出來的訊息。就我們學校應該沒有會去參加的，因為我們學校在東勢區，但開課都在台中市中心，所以比較沒有動機參加協會辦的活動，而且學校本身也有辦訓練、文康活動。所以公務人員協會辦的這些活動對我們沒有什麼吸引力。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：大家一開始對公務人員協會的期許是滿高的，希望他能類似像工會一樣，能代表我們基層公務人員發聲，如年金改革我們公務人員被砍了好幾刀，希望協會能像工會替我們基層公務人員發聲，但是好像沒有感受到。目前所知它的運作，只有辦理藝文活動，不像教師產業工會會把他們辦理的事項，以及對上級協商的成效釋放出來，但是我們公務人員協會只有藝文活動的訊息，這部分在學校的感受上落差特別明顯。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1)協會應該要替我們基層的會員發聲，譬如有些法令上比較不合理的部分，例如年金改革，公務人員協會沒有找過我們會員辦理座談會了解會員希望改革的方向、蒐集會員的意見，怎麼替大家去發聲，難怪大家會覺得淪為辦理藝文活動的單位。教師產業工會就不一樣，會邀請各校的教師會理事長去參加會議發表意見，最後以會議的結論代表教師去向教育主管機關表示意見，公務人員協會沒有找過我們會員，我們也不知道協會在做什麼。

(2)協會法有先天的限制，可以協商的部分只有幾項，法律有明文規定或依法可以申訴、訴願、行政訴訟的那些相關事項不能協商。

(3)雖然有建議權的部分是可以行使，但目前功能不彰。像年金改革，協會可以聽取基層的心聲與意見，彙整後對上級建議，協會沒辦法協商至少他要建議。就我們在學校常看到教師產業工會有公報會傳達工會邀請了教育局那些官員就例如：教師聘約有關事項不合理的部分做協商及建議，但是公務人員協會這個部分都沒有看到。

5. 改進建議為何？

答：

(1)主要希望協會能夠發揮建議權、爭取擴大協商權範圍。

(2)協會本身樣應該改進其組織運作的部分，例如可以調查彙整基層會員的意見，這樣對外口徑一致，對外去發表意見會讓上級或大眾覺得較有代表性。也可以透過會員聯署尋求民意代表支持等。

(3)協會成立之後，運作不應該由人事處去負責，應該由協會自主發展，沖淡本來都是機關扶植成立的色彩。

(4)領導者很重要，等哪天有理想的人來帶領，因為協會設立有其目的，可能需要有一些傻子，有願景的人來帶領大家。如教師會的幹部多是由基層教師，有熱情、不怕事的人出來領導大家。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

(1)我本身有參加，是希望成立這個協會後，能替我們發聲，是一種期望。(2)另外有2個同仁有點像買人事主任面子一樣而參加(3)我們主計不參加，他就直接跟我說參加這個沒有用，因為看不到協會的成效所以不參加。

2.影響您參加動機主要為何？(或觀察影響他人參加協會的動機為何？)

答：我希望成立這個協會後，能替我們發聲，是一種期望。

3.需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：我覺得大家的期許就是希望協會可以類似教師工會那樣，做了哪些事情可以公告周知，至少有你有爭取然後窒礙難行的地方在哪裡，讓會員知道，或許會員可以透過聯署向民意代表爭取支持。不要像現在這樣應有所為而不為，那公務人員加入的意願會很低。加強宣導，協會做過哪些事情，爭取過什麼不管是否成功，要公告周知，增加公務人員對協會的了解，爭取認同，才會提高參與。

4.如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：應該會，參加會員才能享受到協會提供的福利，排除非會員，會提高公務人員參加協會的動機。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider) 的情形？

答：

(1)就是協會功能不彰，像我們學校不參加的人就是說不知道協會在做什麼，有沒有發揮什麼功能，所以不願意參加。

(2)還是存在有搭便車心態的人，看看協會做出什麼成果，再視情況是否參加。

2.影響您不參加的因素主要為何？(或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？)

答：主要是協會的功能不彰，大家覺得協會的有無對於公務人員沒有影響，可有可無，沒有功能性。

3.應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

(1)因為在學校有比較的對象，教師工會大多會主動邀請教育主管機關協商，例如教師評鑑的問題，教育主管機關也認為對教學的助益不大，所以教師評鑑的部分到現在還沒有開始施行。我們年金改革的部分，我們一般基層公務人員也沒有參加過什麼座談會，突然就丟出這個改革，還對外說已經跟公務人員協商過，但我們都不知道，如果協會有去協商過，應該告知會員，但也沒有。協會從來沒有問過會員的意見，那他們所表達的意見僅是幹部的意見還是會員的意見？協會應該改進它本身組織運作的部分，例如：如何彙整基層會員的意見，這樣對外口徑一致，但是目前我都沒有參加過任何相關的意見徵詢或調查活動。都沒有調查會員意見就對外發表看法，會讓人覺得沒有代表性。

(2)目前協會就是辦理文康活動，時間到了就收會費，再送一些紀念品。公務人員協會設置的目的就是為了維護權益改善工作條件才設立的，所以協會要在這方面多努力。不然最後大家只知道協會是承辦文康活動的單位，那我們要這樣的協會幹嘛。

(3)強制入會可能大家的反彈聲浪會很大，而且現在是民主時代，這有違反人民集會結社自由的問題。

非協會會員訪談

代號：B1

訪談時間：105年5月28日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：不是。

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：就我所知，主要都是以會務運作活動以及文康聯誼項目為主，辦理講座、研習、還有休閒性社團讓會員參加，就我所知有太極拳班、書法班等。每年都會發給會員紀念品，去年聽有參加的同事說是發給每位會員肥皂一盒。因為我們警察機關的勤務性質與一般機關不同，協會辦理的研習、社團活動都是在中午休息時間或是下班後辦理，所以同仁參加意願不高。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：以協會設立的宗旨，應該是類似一般工會的性質，其目的應該是要維護公務人員權益、改善工作條件，但是以目前協會運作的現況來看，好像只有在福利項目那部份比較落實，但是就核心功能維護公務人員權益、改善工作環境的部分則比較看不到成效。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1) 協會的協商權只可以針對辦公環境改善、行政管理、服勤方式及時間起迄提出協商，但其實這三項都不會有太大的問題，畢竟是政府機關都會照規定走，不會有像一般私人公司有不合理的出勤時間等類似的問題，就算有什麼問題也可以自行向機關內部反應處理，根本不需要協商。

(2) 建議權雖然很廣泛，但是對主管機關沒有強制性約束力，主管機關不一定要採納，建議案主管機關也不一定要回復。

(3) 協會的幹部都是公務人員兼辦的，沒有給予一般會務人員公假，沒有心力專心投入會務。

(4) 宣導不足，我們基層根本不知道公務人員協會成立的目的到底是什麼，還有他有那些功能，能為公務人員做什麼，大部分的人都不知道，有待加強宣導。

(5) 感覺一般工會、教師工會的領導者都很熱血、積極，才能導致工會運動的成功，所以我覺得協會也需要一個具有理想、使命感的領導者。

5. 改進建議為何？

答：

(1) 涉及到公務人員工作權、生存權的部分，比如退休制度、任用制度等，協會要替公務人員發聲。(2) 加強宣導協會運作成果，增加公務人員對於協會的認知、認同。(3) 協會應該廣為蒐集多數公務人員的共同意見作為民意基礎，向主管機關反映、建議。(4) 我有朋友是護理師，他們護理師工會就很團結，領導者也很積極地替護理師爭取權益。我在想是不是因為公務人員協會對象太廣泛比較沒有向心力，一般來講，同一種職業類別的工會他的向心力較高，假如各機關公務人員協會改成各職系公務人員協會，也是一個可以思考的方向。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：(1) 會員參加協會舉辦的活動有費用的優惠減免。(2) 希望協會可以為公務人員爭取權益、福利。(3) 配合人事單位政策參加。

2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

答：希望可以發揮應有的功能爭取權益福利、工作條件改善。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：加強維護公務人員權益事項，並加強宣導。

4. 如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：應該會喔，因為我有同事就是因為想參加協會舉辦的太極拳班，因為會員有學費的減免，因而參加協會的。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider) 的情形？

答：

- (1) 對協會的不了解，不知道協會的目的與功能是什麼。
- (2) 因為認為協會運作成效不彰，有加入沒加入沒差，加入也沒有好處。
- (3) 協會目前都是做一些聯誼性質活動，感覺有點不務正業，應著重的重點應不是聯誼合作，所以會阻礙我參加的意願。

2. 影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）

答：協會成效不彰，影響我不參加的主要因素。

3. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：加強協會功能，加強宣導。我覺得強勢入會不會改善協會的發展，只是讓公務人員更反感，只是會員人員人數增加而已。



非協會會員訪談紀錄

代號：B2

訪談時間：105 年 6 月 3 日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：不是

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：

(1)不知道公務人員協會的成立目的是什麼，只是偶爾人事單位會轉知，協會有辦理講座、研習，例如：太極拳班、手工藝研習班等，舒緩工作壓力達到身心健康的目的，會員參加會有學費的優待，

(2)我有同事有加入會員，每年都會領到會員紀念品。

(3)訓練每個機關都會有自辦訓練，也有設置專責的訓練機構，機關自己也會辦訓練，不知道協會為什麼好像主要都是在要辦訓練，那成立協會的主要目的是什麼。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：以協會法設立的宗旨目的而言，應該比較像一般的工會性質，所以維護公務人員權益、改善工作條件這一部分應該比較重要，但是以目前協會運作的現況來看，好像只有在福利項目那部份比較落實，但是就核心功能維護公務人員權益、改善工作條件的部分則比較看不到成效。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1)依協會法的規定協會的協商權的範圍太小，公務人員比較希望涉及到工作權、生存權的權益事項，如：退休、待遇、考績等權益可以由協會提出協商。

(2)雖然依協會法規定當協商不成立時可以申請調解，調解不成立可以申請爭議裁決，但是這樣的協議機制好像沒有聽說真的有實際案例。

(3)協會法賦予協會很多的建議權，但是建議對主管機關沒有強制性約束力，主管機關未必採納，是單向的建議，不是雙向溝通。這跟協商有很大的差異，協商權較有力量，感覺是雙向的，主管機關比須坐下來跟協會協商，雙方必須接納彼此的意見，達成共識。

(4)公務人員在科層體制之下，還是會擔心自己的行為會影響考績或升遷。畢竟公務人員升遷，長官印象很重要，長官印象分數高，才有機會往上升遷。基於此，很難會有基層的公務員會挺身而出，嶄露頭角擔任協會的領導者。一般都還是由位高權重的簡任人員擔任，他們在公務體系中比較像管理階層，優點是處事圓融，有溝通協調的能力，但是比較缺乏衝勁，想法與思維模式與基層也會有落差。

(5)會務假的部分只有理事長、理監事給公假，一般會務承辦人也都是公務人員兼任的，卻沒有會務假，尤其每個公務人員的工作量是固定的，公假回去也還是要自己處理業務，反而變成變相增加工作量，可想而知，兼辦人員的心態一定是多一事不如少一事，不可能全心投入會務工作。反觀教師工會幹部，一來學校會對其工作做調整，比如導師轉科任，還可以減課，幾乎大部分時間都在教師工會辦公處所處理會務。相較之下，協會會務人員無法全心投入協會運作。

(6)因為在學校服務，所以感受特別明顯，教師工會定期都以公文發給各校教師工會，說明其會務的成果。反觀公務人員協會宣導不足，公務人員都不知道協會在做什麼，宣導不足有待加強。

(7)協會的主管機關不是銓敘部就是地方政府，一方面是協會的管理、監督者，另一方面也是協會要去申訴、協商、提出建議案的對象，主管機關感覺是球員兼裁判。

(8)領導者也很重要，要有熱情、使命感，有領導者魅力才能帶領協會走出自己的路。

5. 改進建議為何？

答：

(1)給一般會務人員依定時間的公假，甚至比照教師調整工作內容，使協會幹部更能投入會務工作。

(2)放寬協商的範圍，擴及公務人員在乎的工作權、生存權事項，如待遇、退休制度等。爭取跟工會一樣擁有團體協約權。

(3)目前協會的功能雖然多有限制，但是還是可以運用現有的權利多為公務人員的權益發聲，例如最近的年金改革。讓公務人員看到協會的成效，可以促進協會參與動機。

(4)銓敘部掌理全國公務人員制度，就像是公務人員的老闆一樣，公務人員有問題要跟銓敘部申訴。協會的主管機關也是銓敘部，感覺銓敘部本身是球員兼裁判，協會的運作也會因此綁手綁腳。

(5)協會可以加強會員參與的機制，廣納會員意見，蒐集多數公務人員的共同意見，有民意基礎後再向主管機關反映建議，也可減少協會人員被標籤化的顧慮。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：

(1)會員有活動費用的優惠減免。

(2)協會可以為全體公務人員爭取權益福利。

(3)拓展人際關係，擴大人脈。

(4)配合上級政策參加。

(5)跟人事單位的人情壓力，捧場參加。

2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

答：社會上各行業都有自己的工會，幫員工跟雇主爭取權益，以前受到特別權力關係的束縛，公務人員不得籌組工會，隨著時代進步，終於有機會可以籌組協會，當然希望他可以發揮為公務人員爭取權益福利、改善工作條件的功能。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：首先要先有所作為，例如加強維護公務人員權益，替公務人員發聲。讓公務人員有感於協會真的有用。

4. 如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：可以，確實有公務人員希望享有會員參加活動的優惠而加入協會。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider) 的情形？

答：

(1) 因為多數人認為協會運作成效不彰，有加入沒加入沒差。

(2) 協會主要都是做一些聯誼性質活動，感覺有點不務正業，應著重的重點應不是聯誼合作，所以會阻礙我參加的意願。

(3) 擔心被標籤化升遷考績受影響

(4) 個人因素時間無法配合。

2. 影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）

答：到目前為止我看不到協會對於公務人員的權益還是工作條件的改善有任何積

極作為，幾乎是完全沒有。有辦理一些訓練、文康活動，雖然那也是對會員的一種福利，但總覺得協會放著正事不做，讓人覺得不務正業，所以我無法加入。

3. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：首先要先有所作為，例如加強維護公務人員權益，替公務人員發聲。讓公務人員有感於協會真的有功用。強制入會恐怕會使的公務人員對於協會個反感，也有危害公務人員結社自由的問題。會員人數少雖然是問題，但是將所有公務人員那納入會員之後，只是讓會員數變多，協會功能不彰的問題依舊沒有解決。



非協會會員訪談紀錄

代號：B3

訪談時間：105 年 5 月 27 日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：不是

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：主要推展的項目，就我目前的了解，都是一些比較關於會員福利、訓練等，印象比較深刻的是有同事去參加歲末聯歡抽獎之類的，但是還是無法引起我想加入協會的興趣，而且辦理的訓練內容與機關自辦以及公訓中心辦理的內容重複。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：需要努力，因為那些歲末聯歡晚會、訓練都不是我們最需要協會幫我們做的。真正需要的是當考績制度、年金改革這些變革的時候，幫我們發聲。但是就協會法本身的限制，他可能無法做到這些，這是他先天不良的地方。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1) 公務人員可能不知道協會在做什麼吧，宣導不利，例如建議權那塊協友友做到什麼不知道，從報章媒體各種管道都沒有聽說公務人員協會為公務人員發聲。

(2) 公務人員協會制度本身先天不良，把應該賦予協會的權力都拿掉，綁手綁腳，可協商的範圍無關痛癢根本不需要協商，可以協商的部分比如說像是服勤時間起迄、行政管理等，公務人員的制度都是法定的，似乎也不太需要協商。

(3) 調處、爭議裁決的功能用不上，因為協商的範圍有限，公務人員想協商的事項如有關工作權的考績制度等不能協商；規定可以協商的事項其實機關內部反應即可解決，所以因為協商權的限制導致會進到調處爭議裁決程序的案件幾乎沒有，這部分的功能除非協商權擴大才有可能用得到。

(4) 協會內部人員都是公務人員兼辦的，現在公務人員本質都忙不完了，應該沒有餘力去推動協會的功能，沒有專人、沒有錢，能做的事情有限。

(5) 銓敘部本身球員兼裁判，掌理公務人員制度的主管機關，又是公務人員協會的主管、監督機關，有點球員兼裁判的感覺。

(6) 協會法的制定不是公務人員主動爭取的，是銓敘部仿照國外做法，主動的由上往下給的，但是他又不能給太多權力，不然他自己又麻煩。協會成立的情況不踴躍只能請各人事機關幫助招募會員促成。

(7) 沒有罷工拿什麼威脅政府聽你的，罷工權是一個最後的手段，只能建議、協商政府可以不要理你啊。

(8) 公務人員協會制度本身先天不良，後天失調，學國外制度卻學的不好，把改給協會的權力都拿掉限制住，畫虎不成反類犬，綁手綁腳，可以協商的範圍無關痛癢根本不需要協商。

5. 改進建議為何？

答：(1) 可以辦理一些宣導會來宣導他自己的功能，可以為大家做什麼，再去訂定他要達到的目的是什麼促進大家參加協會。(2) 退休人員退休後仍然受到退休法的規範，應該可以將參加退休人員納入協會的會員。(3) 協會應該多利用他的建議權。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：就我所知，動機大概有下列幾個面向：

(1) 希望可以得到實質的利益或公益，例如：抽獎、會員參加活動費用減免。

(2)也有人會希望透過參加協會，拓展人際關係，增加人脈。

(3)也有希望透過公務人員協會團體的力量，替公務人員爭取一些實質的利益也有些人可能會希望協會可以幫助公務人員爭取權益，改善工作條件。

(4)也有很多人是因為配合上級政策、命令參加協會。

2. 影響您參加動機主要為何？(或觀察影響他人參加協會的動機為何？)

答：應該是希望協會可以發揮功能替公務人員爭取權益、改善工作條件最主要。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：

(1)協會本身可能要先釐清他的目標是什麼，有限度的協商權可以努力的太少，加強建議權的行使，先讓大家知道協會能做什麼，已經做了什麼，努力做出成果並加強宣導，公務人員才能判斷是否要加入協會。不要只有辦理摸彩、文康活動，為了辦活動而辦活動，我可能參加一兩年就不會參加了，因為沒有意義。

(2)如果公務人員協會敢主動爭取擴大自己的協商權，爭取協會應該要有的權利，這樣才有能力替會員爭取權益，如果他自己都無法爭取到了，哪請問協會本身目前的功能是什麼？先對自己的法令鬆綁，先妥善運用他的建議權，如：蒐集會員意見，那些需要建議的，可是我現在什麼都沒有看到。

4. 如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：應該會有，這樣可以迫使一些想搭便車的人必須參加協會才可以得到參加協會的好處。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider) 的情形？

答：(1)有些人是因為個人沒有意願、時間不夠、工作繁忙而不參加，也怕被標籤化，被排擠。就有聽說其他機關，有協會的幹部因為幫同仁爭取權益，結果變成它變成黑名單之一，當年考績就乙等。

(2)每年固定要繳交會費也是一個因素，而且不便宜，常年會費 200 元第一年加入的還要繳交入會費 300 元。

(3)也有人是因為協會制度面的困境跟限制而不想加入。

(4)公務人員科層體制的限制也是其中限制之一，公務人員的考績、升遷都受上級的管理考核，而且主管的主觀判斷是最主要的評斷標準，公務人員會擔心加入協會被貼標籤，或者是如果擔任協會幹部替大家爭取權益也會變成黑名單，在升遷及考績部分都受到限制。

(5)有些人基本上是有種搭便車的心態，想說本身不用參加，其他人參加，他們做了努力，如果有爭取到什麼我就可以蒙受其利。

2. 影響您不參加的因素主要為何？(或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？)

答：如果協會本身有成效、有成果大家就會參加，然後我覺得最大的障礙還是他自己本身，協會無法替大家爭取權益修對我們比較有利的法案，無法影響立法院，所以就比較沒有意願參加。

3. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：即使協會會對上級建議而不被採納，但是如果他有做還是要多多宣導，讓公務人員知道協會在做什麼，就像教師工會他們如果有協商完成什麼法案，或是向上級主管機關反映什麼意見，教師工會都會發文給各學校，讓老師知道協會有在做事。我想如果我們知道協會也有在做事，就會讓我想參加。協會應該要多做些為

公務人員爭取權益的正事。



人事主管訪談紀錄

代號：C1

訪談時間：105 年 5 月 18 日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：是，我是會員。

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：就我所知，就是會辦一些身心健康類的太極拳或黏土之類的研習，還有辦一些文康活動，配合政府的政策性的訓練如性別主流化研習等。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：

(1) 目前就我認知真的是差很多，以公務人員協會法來看，其實協會的設立目的很像民間企業的工會的性質，我們當初也會覺得期待公務人員協會可以真正為我們去爭取相關福利，或者是說公務人員本身和機關有什麼爭議，協會可以幫忙解決。就像教師工會一樣，有關教師的權益事項，教師工會就會去爭取。

(2) 如果以協會目前辦理的事項而言，以訓練來說，市府本身有辦理訓練的專責機關，各機關本身也有自辦訓練，所以有沒有必要成立協會，會員每年要繳交會費，協會每年去辦理那些訓練活動，這些都是協會額外附加辦理的活動，應該是在主要的功能維護權益、改善工作條件有達到之後，再去照顧會員的身心健康。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1) 一般工會擁有罷工權、團體協商權，但是我們公務人員協會完全沒有，所以協會根本沒有什麼保障會員權益的法制基礎，所以我覺得在這樣的法令限制下，導致公務人員協會執行面的弱化，也是必然的。教師工會可以發展的那麼好，就是因為它可以幫老師爭取到福利，像最近上放學要不要執行導護工作，教師工會也提出來與主管機關協商。對照公務人員協會只有建議權，建議的話上級不依定要採納，但是如果具備協商權我們就可以針對待遇、考績、年金制度跟上級協商，我想這樣，公務人員的參加意願會提高。

(2) 有限的協商權，只有服勤方式、辦公環境、行政管理等方面擁有協商權。對於公務人員真正的權益，例如待遇、福利、考績、退休…等，公務人員協會法僅有建議權，建議的話上級不一定要採納，而且實務運作上，我們也沒有看到協會在做建議事項。

(3) 教師工會跟我們協會的性質是很相近的，那教師工會在新的工會法實施之後賦予它團體協約的權力這是很重要的一項權利。公務人員協會不得向主管機關提出團體協商，法令上的限制就是造成公務人員協會很大的困境。

(4) 公務人員協會明文規定公務人員不得進行罷工，失去最後的手段，主管機關也不會理你，造成協會很大的困境。

(5) 就有關協商-調解-爭議裁決：就我所知，因為協會宣導不足，所以很少人會知道協會有這項功能。但是即便公務人員知道這項權利好了，也只有協商不成的會進到調解、爭議裁決階段，得協商的內容一般機關內部就可以解決，或只是透過保障制度也可以解決，有點重複性質，而且公務人員協會的運作又是那麼弱勢，所以如果我有事情也不會請協會協助處理。

(6) 銓敘部的角色-球員兼裁判：銓敘部是協會的管理監督機關，有管理評鑑各機關公務人員協會，並依據評鑑結果有補助核給權的機關，可是又是掌管許多公務人員權益的主管機關，是協會要爭取權益的主管機關，如果有某個協會比較積極

強勢的去爭取權益，那銓敘部會不會用他管理權限打壓，所以這樣感覺上銓敘部有點球員兼裁判的感覺。

(7)法令制度的問題是因為主管機關銓敘部自己主動設定的，如果銓敘部給協會太大的權力，那他很可能是自己打自己的嘴巴嘛，將來可能就是跟銓敘部自己對立嘛！銓敘部自己訂的一些法令規定可能會被自己的監督單位公務人員協會來推翻。

(8)不過現在最大的問題是，法令給協會的限制就是只有有限的協商權跟建議權，以至於協會根本沒有實質發揮功能的空間，人事單位要去推協會根本沒有立足點

(9)還有公務人員協會他的協商權被限制、無罷工權、爭議解決的形式也是徒具形式。法規限制太大，權力限縮，推動上處處受限，不管是誰去運作都一樣，如果以教師團體去運作協會的機制，也做不出什麼成果來，所以協會應該要先爭取自己權力擴大。

5. 改進建議為何？

答：一個協會的成立要發揮功能，那他必須要擁有它的權力，否則會很空洞。所以協會應該要想辦法去爭取下列事項：(1)擴大協商權(2)爭取團體協商權(3)修改銓敘部管理監督的權限，或者是說再成立一個超然的機關來監督協會，或是協會本身發展到一個程度可以自給自足不需要仰賴銓敘部補助經費時，或許就可以不受制於銓敘部的監督管理。這樣的設計本身就有問題，是有必要去修改的地方，如果銓敘部僅監督不要管理評鑑太多可能會比較好一點。(4)所以我覺得如果協會的運作可以更落實的去爭取我們的權益，讓主管機關更重視公務人員協會這個組織，那由協會去協商裁決才有意義。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：就我所知有以下幾種動機？(1)是希望可以透過協會團體的力量爭取公務人員的權益。(2)有些人會希望透過參加協會，拓展人脈，認識朋友。(3)希望協會有一天可以發展成維護公務人員權益的團體。(4)但就我所知也有一些人他們是為了配合上級政策要求，希望可以增加協會會員數的政策，而加入。

2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

答：最大的動機就是如果個人跟機關之間如果有任何問題爭議，期待協會可以幫忙解決。或是一些我們沒有想到的權益，協會可以透過團體的力量幫我們爭取。教師工會在這方面就做得很好，例如公務人員退休制度從 100 年到現在已經修改五年了，但是教師退休制度到現在都還沒有改，我想這跟教師工會出面去協商的影響有很大的關係，我們公務人員協會就是要達到這個功能，看能不能為我們公務人員表達意見，爭取權益的維護，不要覺得說公務人員都是沉默的一群，上面怎麼改我們都無所謂。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：

(1)要增加協會協商的權利，不要說只給予有限的協商權或是建議權，如果公務人員有一些問題協會可以出面去協商，或者是一些通案性的問題，協會可以去做一個團體協商，如果有爭議事件時，可以真正為我們做一些調解或是裁決，讓我們公務人員獲得最大的利益。

(2)另外就是宣導方面可能要加強，我就發現很多人都不知道公務人員協會在幹嘛，這部分我覺得協會有必要加以宣導自己的功能有哪些，可以為公務人員做什麼。歸咎起來就是公務人員會要先做出成果，爭取公務人員的支持，進而再去爭取公務人員協會的權力，才是根本的增加大家參加協會的動機。

4.如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：如果協會提供的福利或服務只有會員可以享有，一定可以增加公務人員加入協會的動機。不過也要提供的誘因夠有吸引力才有用。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider)的情形？

答：

- (1)跟個人因素有關，有些個人可能不太喜歡去參加一些團體的活動。
- (2)公務人協會他的協商權被限制，無罷工權，法規限制太大，權力都被限縮了。
- (3)現有的權力也沒有完全發揮，比如說建議權不做，看不出協會有在做什麼建議或是協商事宜。
- (3)有人可能存在搭便車的心態，有人去參加就好，那其實協會運作的成果我也可以享受。
- (4)教師的組織是扁平的比較沒有層級之分，薪資結構是按照學歷、年資晉級，再加上考績也沒有比例的限制，所以教師參加教師工會沒有考核或是升遷的顧忌，可以義無反顧的幫教師證取權益。反觀公務人員的組織是金字塔型的，升官要看首長的臉色，再加上考績有比例限制，所以公務人員參加協會後可能還是會擔心太過積極爭取公務人員權益時，會受到機關首長的在升遷、考績上的箝制、被貼標籤變成黑名單，永無翻身之日。
- (5)公務人員的服從特性、保守，導致公務人員不會太強勢，老師已經有建立起一種有不滿或是意見就提出建議協商，勇於爭取自身權益的氛圍。
- (6)法令制度的問題，協會法是銓敘部推定制定的，如果給協會太多權利，等於是自打嘴巴鼓勵成立協會跟銓敘部對立。

2.觀察他人不參加的阻礙因素為何？

答：我認為主要是公務人員協會的組織目的不夠明確，功能成效都不彰，以至於公務人員都不知道協會的作用何在，參加協會對本身會有什麼好處，所以沒有意願參加。

3.應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：

- (1)建議可以落實協會功能，不要只是做一些文康聯誼、訓練活動。
- (2)多加宣傳協會的運作成果，例如只要有向上級建議事項或是有協商不管成功與否都通函給各機關、學校，這樣一來可以消除一些大家覺得公務人員協會沒有在做事情的印象。主要就是協會要有功能，那大家才會願意去參加。
- (3)或者是協會要去凸顯能幫會員做的事情，針對會員才有的服務或是福利，減少搭便車的心理。
- (4)協會也可以多蒐集廣大公務人員的意見形成共識，以協會的團體名義去爭取，就不會有秋後算帳的問題了。
- (5)法律也要落實保護辦理協會事務，為公務人員發聲的那些會務人員。
- (6)協會法限制太大，協會的權力限縮，使得協會處處受限，不管誰來運作都一樣，所以協會應該要設法爭取協會的權力擴大。法規制度改善後，政府給予協會更多權限，公務人員保守、服從的風氣分為就會有所改變。發聲量就會變大。制度面法規面要去改變才是根本之道，否則公務人員協會會有想要發揮也沒有地方發揮。

人事主管訪談紀要

代號：C2

時間：105 年 5 月 26 日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：是，我是會員

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：

(1) 協會的功能大概是要維護我們公務人員的權益，可能就是幫助我們去向人事總處或銓敘部，建議改善我們工作條件或是幫我們解決一些問題，但是協會目前做到的就是聯誼交流，還有辦理訓練活動，其他的我好像都沒有看到。

(2) 其實協會辦的活動，我們不太會去參加，辦的訓練就更不可能去參加，因為都辦在上班日，然後都是中午時間、地點在市政中心，然後其實大部分的公務人員都不是在市政中心上班，根本沒有人會請假去參加訓練。所以我們都覺得協會辦的訓練好像沒有真正去考量所有公務人員的需求。所以參加的人就不多，而且協會辦的訓練跟公訓中心或是各機關自辦得有些雷同，有些重複。

(3) 以臺中市公務人員協會成立到現在，我印象中只有一次，全國公務人員協會針對銓敘部的公務人員退休制度改革有提出建議，有發一封信轉給公務人員，有關公務人員協會替公務人員爭取權益，印象中只有這一件。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：公務人員協會執行面與協會法規定的目的及功能，相符的很少。而且我覺得協會主要的成立目的應該是要維護公務人員的權益，但是我覺得他沒有做到。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1) 我覺得公務體制還是有層級節制的性質，有上下隸屬的關係，不太可能以下犯上，也怕萬一做了什麼建議，會被秋後算帳，影響考績、升遷或是預算，所以都會綁手綁腳，這都會影響到協會沒有辦法發揮作用。像考績的部分，沒有明文規定要有比例限制，只有書函要求各機關甲等人數不得超過 75%，如果不符合比例，銓敘部就不會核定考績，會直接退給機關，直到機關修正到符合比例，銓敘部才會核定，所以公務人員在這樣的層級節制下，壓力是一層層壓力來的，我們根本沒有籌碼去抵抗上級不合理的政策。

相較之下，教師的組織因為薪資結構是按學歷、年資晉級，每個人薪水都一樣，所以比較扁平，上下隸屬的關係沒有那麼明顯。那教師考核當初其實也是要這樣設限的，但是教師直接就去抗議，然後教育部就妥協。到現在教師大部分幾乎都是甲等。從這邊就看得出來公務人員跟教師差距很大。

(2) 因為公務人員協會不適用於工會法，而是適用公務人員協會法，這使得公務人員協會與一般工會的權限有很大的差異，受協會法的規定綁手綁腳的。

(3) 限縮的協商權，只能針對辦公環境善、行政管理、服勤方式跟起訖時間提出協商，這三個事項，其實不需要工會來幫助我們，我們可以自己跟機關反映解決。協商權其實是公務人員協會的核心功能，對於真正需要協商的權益事項都被限制，那協會能發揮的功能受限制，最後協會就會越來越沒落。

(4) 協會沒有團體協商權，這是很重要可以與主管機關談判的權利。

(5) 勞動三權裡並沒有建議權這項，是我國協會法自創的，有點像是安慰劑的效果，建議的部分主管機關是否採納，完全看主管機關，我們無權干涉，但協商權不一樣是勞資雙方面對面溝通，雙方達成一定共識才算達成協商。

(6)我覺得在協會法的限制那麼明確下，有限的協商權、被禁制的罷工權，要協會發揮很大的功用是不太可能的。

(7)協商權是勞動三權的核心、罷工權是最後手段，如果協會這兩項功能都沒有只有徒具形式的建議權，那麼協會對於上級機關根本沒有制衡的權限，只是名存實亡的協會。

(8)公務人員協會要受主管機關的管理監督，而協會明明是要向主管機關提出建議或協商的，卻還要受其指導監督，這很矛盾。會擔心主管機關還要指導、監督，主管機關如果覺得建議不太好，那主管機關可能就會在考核監督時列為缺點，影響經費補助，主管機關有點像球員兼裁判的感覺。

(9)協會執行力不佳，所以參加的意願不踴躍。

(10)主管機關不想賦予協會太多權力，以免搬石頭砸自己的腳。雖然協會法的制定是公務人員脫離特別權力關係的一大步，但其實法的內容並沒有將公務人員解禁，只是形式上賦予組織團體的權力，

(12)協會現在都是推派德高望重的簡任官員擔任領導者，但是大部分的會員都是基層公務人員，高層的想法跟一般基層還是有落差，同時也較缺乏衝勁與熱情。相較下，教師工會是由有熱忱、願意為大家服務的，擔任協會幹部、領導者不同。教師會都是由下而上由有熱忱的教師擔任領導者。

5. 改進建議為何？

答：

(1)希望協會還是能夠盡量地幫我們公務人員發聲，維護我們的權益。只要我們有覺得上級不合理的政策或變革，比如之前考績強制3%丙等，這就應該努力地去向中央爭取，也許不被採納，但是至少持續的建議，上面會看到我們的意見。

(2)協會法只容許辦公環境改善、行政管理、服勤方式與起訖時間可以提出協商，還規定不可以締結團體協約，讓協會的功能受到很大的限制，最終我覺得還是要修法把協商權還給我們，至少把可以協商的範圍應該擴大，賦予團體協商或是罷工的權限，協會才能真正達到我們公務人員的期待。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1. 就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：每個人參加協會的動機都不太一樣：(1)有的想去聯誼交流多認識一些朋友。(2)有的人參加協會看他辦理的訓練他可以去參加那些訓練，而且協會會提供一些誘因，例如：一些自費的訓練，會員在學費上會有所優待。有時候也會辦一些活動給禮物，也會誘使一些人參加。(3)追求理想部分也有，希望協會這樣的組織有一天可以真正位公務人員爭取權益，所以希望協會能組織起來，而願意加入當會員。(4)還有就是當初為了配合政策，希望人事單位協助招募會員，友誼性的捧場，能對上級有所交代，幫忙成立這個協會而參加。

2. 影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

答：

(1)一開始時是因為盼了好久好不容易要成立協會，想說參加可以促成協會的成立，之後看能不能幫忙維護一些公務人員權益，當然後來發現好像都沒有達到，但是繼續參加也就是希望至少讓這個組織繼續存在，希望有一天會發揮功用。

(2)現實的考量，有績效壓力，配合上級政策，加入協會。

3. 需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：

(1)首先就是制度面，協會法要修正協商權的限制，必須要賦予一些實質上公務人

員真的需要的協商權給協會，然後協會運作才能夠成功，那成功的話都才能讓更多人參加。

(2)然後我覺得促進聯誼活動的部分也要辦得比較徹底不要抱著只要有辦就好的心態，才會讓會員覺得有感，參加協會是有利的。

(3)辦歲末聯歡抽獎或是送紀念品。所以我覺得如果他無法達成理想的成效的話，至少要有物質性回饋這樣才能吸引那些物質性動機的人繼續參加。

4.如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：一定會，例如協會替公務人員爭取到的權益只有會員才可以適用，排除非會員適用，這樣就可以誘使公務人員加入協會會員。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider) 的情形？

答：

(1)個人因素不想參加什麼協會，被人家貼標籤。

(2)也有可能是制度面的影響，協會法制度面有很多限制，有人會覺得說制度這麼不完善，所以會造成績效不彰，所以就不想參加。

(3)我們學校公務人員有3位公務人員加入，後來退出，原因是協會沒有發揮它的功能，看不到協會的成效而退出。

2.會費，是一種阻礙嗎？

答：我不覺得是限制耶，因為金額不大，跟教師的會費或是其他的工會會費來說，金額算是滿低的，如果協會是有發揮功能的，我想大家不會吝於繳交會費的。

3.影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）

答：最主要的原因是協會本身沒有發揮功能跟制度面的缺陷。

4.應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：(1)首先銓敘部要先修協會法，鬆綁對公務人員勞動三權的限制，讓協會可以有更多的功用，比如：像協商權協會就可以去維護公務人員權益，大家看到協會的成效之後，就會想要參加支持協會，就像教師工會一樣，教師工會的建議，主管機關都採納那大家就會很想參加支持。

(2)除了制度面改善外，也要有一個好的領導者，有熱忱願意為大家服務的人擔任領導者。

(3)制度上給予保障，讓協會人員無後顧之憂，不會損及個別公務人員升遷的權益，用制度去保障有熱忱的公務人員，就不會有代罪羔羊。

(4)所以還是要從制度面修改，賦予協會更多協商權力，讓協會幹部可以以協會的立場，有道理的、理性地在制度內去跟上級作理性的溝通、協商，而不是用個人的名義去衝撞體制。

人事主管訪談紀錄

代號：C3

時間：105年5月26日

問題一：對於「公務人員協會」運作現況之探討

1. 請問您本身是否為公務人員協會的會員？

答：是，我是會員，而且我是資深會員，合併前就有參加原台中市的公務人員協會。

2. 就您所知目前「公務人員協會」的主要業務推展項目為何？施行成效？

答：我覺得目前協會政策建議的部分好像比較缺乏，對公務人員權益的爭取也比較缺乏。他比較傾向辦理一些藝文活動，例如：太極圈班、油畫、書法…等研習活動比較多，但是真正對於協會本身職責的部分，例如：爭取公務人員基本權益我們好像比較看不到，看不到之後公務人員就比較不會想去參加協會了。

3. 有無達到協會原本設立的目的、功能？

答：我覺得沒有。我們公務人員協會比較弱勢、太溫和，除了舉辦聯誼訓練活動之外，看不出來有做出其他維護公務人員權益、改善工作條件的成果，跟他原本設立的目的功能差距很大。不知道是不是跟組成的成員有關，以公教人員來說，公務人員協會跟教師工會比較，教師工會組織成員積極性比較高，會一直追蹤他們的權益，好像達不到目的不會終止。

4. 您認為現行「公務人員協會」有何限制或困境？

答：

(1) 公務人員協會適用協會法，就跟適用工會法的其他工會權限完全不同，協會法對於協商權、罷工權、團體協商權的限制，都是工會法所沒有的，這應該是協會最大的困境。

(2) 協會功能不彰，只會辦理一些聯歡活動，或是贈送禮品之類的，感覺是給繳交會費的會員有一點回饋的感覺。其實我們公務人員真正希望的是公務人員協會可以為我們做爭取權益或是改善工作條件的事，長久下來，這個組織可能慢慢瓦解。

(3) 我覺得一個組織中領導者是非常重要的，因為他會引領整個組織的走向，如果領導者的態度過於溫和太容易妥協時，這個團體的效率一定不會高；而且領導者要規畫近程、中程、遠程的目標，這樣他們逐年去完成目標的話，基層的公務人員的支持度會比較高，如果協會都沒有規劃的話，像現在的協會只是一個很溫和的團體而已。

(4) 公務體系高度的層級節制，協會內部都是公務人員兼任，她們也會擔心過於積極爭取權益時，會遭受標籤化，變成主管眼中的黑名單，考績被打乙等而不敢積極任事。

(5) 在媒體上根本看不到公務人員協會名字的出現，所以沒有擴散性的招募的效果，所以大家對協會不是很了解，因為他不見諸媒體，所以大家在接收上會有所限制，他沒有為自己宣傳，我覺得這會是他一個致命傷。也有可能協會本身並沒有去做為我們爭取權益的事，所以也沒有可以宣傳的東西。所以我覺得領導的人員其實是很重要，要把協會帶到正確的方向上。因為他做的都是一些過於軟性的活動，像是藝文文康活動，其實協會本身把力量放錯位置，比如他應該針對公務人員的權益去做爭取，重點擺錯了，我覺得他應要警覺到這個問題。

(6) 大部分公務人員的性格較安於現狀，把自己的工作做好一切順心如意就好，比較不會去追求更高的理想，只求生活的安定。

5. 改進建議為何？

答：

(1)我覺得協會法給協會的限制太多，人家工會都可以跟政府談判，但是公務人員協會卻被協會法限制住了。協會應該要主動爭取勞動三權的完整性，這樣協會的設立才有意義，否則就改成公務人員聯誼會就好了。

(2)基層人員對於協會都抱有希望，希望真的可以為公務人員爭取權益的保障，比如說現在年金改革，希望他可以發一點聲音，不要讓公務人員為社會上被宰制的一群人，這樣子的話其實協會才可以讓大家看到他的功能性，才能提升公務人員的參與意願。

問題二：公務人員參與公務人員協會動機之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的動機有那些？

答：因為人事室是協會的承辦單位，因為上級交代需要招募會員以成立協會，公務人員可能因為念在與人事室的情誼，公務人員參與協會。

2.影響您參加動機主要為何？（或觀察影響他人參加協會的動機為何？）

答：

(1)因我們是主辦人員是要支持，所以就站在第一線、跑第一個參加協會。剛開始其實是有憧憬的，但是後來發現表現不如理想，所以也不抱任何希望，可是礙於是主辦人員的關係，所以還是持續的支持這個團體。

(2)我學校有一個同仁，她參加公務人員協會好幾年，可是他發現功能不彰，好像沒有為我們公務人員做任何的事情，所以說她今年退出來了。

3.需增加那些動機因素，始能促進公務人員踴躍參加協會？

答：

(1)訊息的轉達部分吧！比如說協會曾經做過什麼事情不管有沒有達到目的都要轉知協會的會員，讓協會的人員知道做了哪些事情，想要爭取什麼，雖然沒有達到目的，但是讓會員知道你有在做，讓大家對未來抱著一種希望，所以我覺得要把所做的事情轉知會員。不然其實大家只繳錢不知道協會在做什麼事，一年一年過去會員會對協會不抱希望，那協會的發展可能會越來越艱困。

(2)可以把退休人員納入榮譽會員，退休人員在處理業務、政策上比較有經驗，他們可以是一種顧問性質，而且退休後比較有時間可以研議一些建議、改革事宜，那我們公務人員協會所提出的一些政策建議，也比較有說服力和可行性，跟政府交涉的過程中也比較容易被政府採納。

(3)在法令制定修改的草案擬定過程，能讓公務人員協會有參與發表意見的機會，這樣從一開始就可以給予建議，不用等到草案出爐公布，基層公務人員一陣嘩然，可是草案已經公布，必需受到社會上輿論的影響。

(4)協會領導者要有使命感、服務熱忱。

4.如果多提供僅有會員才能享有的福利或誘因是否可以提高公務人員參加協會的動機？

答：會的，如果提供的福利、誘因夠有吸引力，一定能使公務人員加入協會的動機提高。

問題三：公務人員參與公務人員協會阻礙因素之探討

1.就您所知，目前公務人員參加協會的關鍵阻礙因素有那些？有無搭便車(free rider) 的情形？

答：

(1)我覺得是因為大家看不到協會的成果，會讓大家不想去參加。因為既然要參加就是想要為自己爭取一個基本的權益，有一些事情被打壓的時候，協會可以協助我們發聲，比如公務人員為什麼要有甲等比例、乙等比例，甚至是丙等比例，基層人員對這些真的很反感，因為他們基本上都是這個制度的受害者，大家的表現

都一樣的時候，誰要考列乙等？最後這就變成一種輪流考列甲等的情形，大家對這個制度都很不滿意，但是卻一直無法改善，本來希望協會可以為大家發聲，可是最後也沒有做出成果。

(2)名稱上是協會，適用的法規也是公務人員協會法，權力上被限制，所以也會影響公務人員參加的意願，因為力量不夠，積極度也不足，會影響大家參加的意願。

(3)公務人員個人現在的業務量一直在增加，還有家庭要去照顧，時間有限的情況下，沒有多少餘力時間去參加協會，所以設立專職或是有經驗的退休人員可以是協會的助力。

(4)我覺得公務人員一直受到特別權力關係的影響很深，所以表現出來的都是比較順服於上級不會有太多意見。老師不是官僚體制不會有升遷的問題，教師是扁平性的組織，所以他們在面對上級主管機關的時候會比較敢講，比較無後顧之憂，那公務人員講了之後可能會被主管打壓，會變黑名單或者是說有不同的待遇。

(5)公、教制度不同造成公務人員心理上的壓力或者是說有一個敢怒不敢言的情形，比較消極，只要還過得去，不要再變差就好。

2. 影響您不參加的因素主要為何？（或者觀察他人不參加的阻礙因素為何？）

答：

(1)有時報章媒體上還會報導教師工會的訊息，為老師爭取什麼權益，但是在媒體上根本看不到公務人員協會的名字出現，所以大家不知道協會不了解協會，也不知道協會有做出什麼成果，宣導不足。

(2)協會無法適時地在政策變革時替公務人員發聲，保障公務人員應有的權益，例如：考績比例設限、年金改革…等議題時。不要讓公務人員協會淪為文康聯誼機構。

3. 應如何改善或消除阻礙因素，促進公務人員踴躍參與協會？強制入會可否解決問題？

答：傾聽基層公務人員心聲，了解需求，調整會務重點，才能打動公務人員加入協會。強制入會涉及妨礙自由權的問題，而且規定大家都要參加並不是自願的，只是形式上提高入會率並無實質意義。

附錄二、公務人員協會法



名稱：公務人員協會法

修正日期：民國 95 年 05 月 17 日

法規類別：考試 > 銓敘部 > 公務人員協會目

第 1 條

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。

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。

第 2 條

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（以下簡稱機關）擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。

前項規定不包括下列人員：

- 一、政務人員。
- 二、各級政府機關、公立學校首長及副首長。
- 三、公立學校教師。
- 四、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。
- 五、軍職人員。

第 3 條

公務人員協會為法人。

第 4 條

公務人員協會之組織分為下列二級：

- 一、機關公務人員協會。
- 二、全國公務人員協會。

前項機關公務人員協會包括：

- 一、總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會。
- 二、各部及同層級機關之機關公務人員協會。
- 三、各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會。

第 5 條

公務人員協會之主管機關如下：

- 一、全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為銓敘部。
- 二、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。

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。

第 6 條

公務人員協會對於下列事項，得提出建議：

- 一、考試事項。
- 二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。
- 三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。
- 四、公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。
- 五、有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。
- 六、工作簡化事項。

第 7 條

公務人員協會對於下列事項，得提出協商：

- 一、辦公環境之改善。
- 二、行政管理。
- 三、服勤之方式及起訖時間。

有下列各款情形之一者，不得提出協商：

- 一、法律已有明文規定者。
- 二、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。
- 三、為公務人員個人權益事項者。
- 四、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。

第 8 條

公務人員協會得辦理下列事項：

- 一、會員福利事項。
- 二、會員訓練進修事項。
- 三、會員與機關間或會員間糾紛之調處與協助。
- 四、學術講座之舉辦、圖書資料之蒐集及出版。
- 五、交流、互訪等聯誼合作事項。
- 六、接受政府機關或公私團體之委託事項。
- 七、會員自律公約之訂定。
- 八、其他法律規定事項。

全國公務人員協會得推派代表參與涉及全體公務人員權益有關之法定機關（構）、團體。

第 9 條

公務人員得依本法組織及加入機關公務人員協會。

第 10 條

公務人員協會之發起及籌組，依下列規定：

一、機關公務人員協會：

- （一）總統府、國家安全會議、五院，經各該機關公務人員三十人以上之發起；各部及同層級機關，經各該機關或其所屬機關公務人員三十人以上之發起，得籌組機關公務人員協會。機關公務人員人數未達三十人者，得加入同層級機關之機關公務人員協會。

- (二) 各直轄市、縣（市）經行政區域內地方機關之公務人員三十人以上之發起，得籌組各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會。
- (三) 總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會應冠以各該機關名稱；各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會應冠以行政區域名稱。
- (四) 各機關成立之機關公務人員協會以一個為限。

二、全國公務人員協會：

- (一) 依本法成立之總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會數超過總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關總數五分之一時及各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會數超過直轄市、縣（市）總數三分之一時，得共同發起、籌組全國公務人員協會。
- (二) 全國公務人員協會應冠以中華民國名稱。

各部及同層級機關其所屬機關、各直轄市、縣（市）行政區域內地方機關之公務人員會員，得於服務機關內組成各該部及同層級機關公務人員協會之分會或各該直轄市、縣（市）機關公務人員協會之分會。但同一機關以設一分會為限。

前項分會受其機關公務人員協會之指導處理一切事務。

第 11 條

發起、籌組公務人員協會，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請立案。

發起人經向主管機關申請立案後，應組成籌備會，辦理會員招募、召開成立大會等籌備工作。但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。

召開成立大會應函請主管機關備查，主管機關得派員列席。

公務人員協會應於成立大會召開後三十日內，檢具章程、會員名冊、理事、監事及會務人員簡歷冊各一份，報請主管機關許可。合於本法規定者，由主管機關發給立案證書及圖記。

第 11-1 條

主管機關先後收受多組發起人申請立案時，應優先受理先申請者之案件；其同意立案以一組為限。

發起人經向主管機關申請立案同意後，應於六個月內召開成立大會，逾期廢止其立案同意。但報經主管機關核准者，得延長之，其期間以三個月為限。

第 12 條

公務人員協會章程應載明下列事項：

- 一、名稱。
- 二、宗旨。
- 三、會址。
- 四、組織。
- 五、會員之入會、出會及除名。

- 六、會員之權利與義務。
 - 七、理事、監事與候補理事、候補監事之名額、權限、任期及其選任與解任。
 - 八、會議。
 - 九、經費及會計。
 - 十 財產之處分。
 - 十一、章程之修改。
 - 十二、定有會員代表大會者，其組織、會員代表之權限、任期及其選任與解任。
 - 十三、定有獎懲事項者，其事項。
 - 十四、設有基金者，其設立與管理事項。
 - 十五、興辦事業，其事業名稱及相關事項。
 - 十六、其他依法令規定應載明之事項。
- 公務人員協會章程之訂定或修改，應有全體會員或會員代表過半數之出席，並經出席會員或會員代表三分之二以上之同意。
- 公務人員協會章程之修改，應函請主管機關備查。

第 13 條

公務人員協會置理事、監事，分別組成理事會、監事會。理事、監事由全體會員或會員代表就會員中選任，其名額依下列之規定：

- 一、機關公務人員協會置理事五人至十五人。
- 二、全國公務人員協會之理事總額不得逾三十五人。
- 三、各級公務人員協會之監事名額不得超過該協會理事名額三分之一。
- 四、各級公務人員協會均得置候補理事、候補監事，其名額不得超過該協會理事、監事名額三分之一。但不足一人時，以一人計。

前項各款理事、監事之變更，應函請主管機關備查。

理事、監事名額在三人以上者，得分別互選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總額之三分之一；並由理事就常務理事中選舉一人為理事長，對外代表協會，其不設常務理事者，就理事中互選之。常務監事在三人以上時，應互推一人為監事會召集人。

第 14 條

公務人員協會理事、監事之任期均為二年，連選得連任。理事長之連任以一次為限。

第 15 條

公務人員協會理事會、監事會應依章程及會員或會員代表大會之決議，分別執行職務。

理事會處理公務人員協會之事務，監事會監督章程之遵守及會員或會員代表大會決議事項之執行，並審核理事會所提出之帳冊。

第 16 條

公務人員協會之理事、監事有下列各款情形之一者，應即解任：

- 一、喪失會員資格者。
- 二、因故辭職經理事會或監事會決議通過者。

三、被罷免或撤免者。

四、經會員或會員代表大會決議停權處分，期間逾任期二分之一者。

前項第二款情形應提請會員或會員代表大會追認。

第 17 條

公務人員協會理事、監事執行職務，如有違反法令、章程或會員或會員代表大會決議情事者，除依有關法令及章程處理外，得經會員或會員代表大會通過罷免之。

第 18 條

公務人員協會理事會、監事會，每三個月至少舉行會議一次，候補理事，候補監事均得列席。

前項會議之決議，各以理事、監事過半數之出席，出席人數過半數或較多數之同意行之。

第 19 條

公務人員協會理事長或監事會召集人，無故不召開理事會或監事會超過二個會次者，應由主管機關解除理事長或監事會召集人職務，另行改選或改推。

第 20 條

公務人員協會理事、監事應親自出席理事、監事會議，不得委託他人代理；非有正當理由不得請假，無故連續二次缺席者，視為辭職，由候補理事、候補監事分別依次遞補。

第 21 條

公務人員協會如有違背法令或章程、逾越權限，妨害公益情事或廢弛會務者，主管機關應為下列之處分：

- 一、警告。
- 二、撤銷其決議。
- 三、停止其業務之一部或全部。
- 四、撤免其理事、監事。

前項第一款至第三款之處分，目的事業主管機關亦得為之。

第 22 條

公務人員協會之理事、監事出缺時，其缺額由候補理事、候補監事依次遞補；其任期至原任理事、監事之任期屆滿為止。

第 23 條

公務人員協會以會員或會員代表大會為最高機關。

下列事項應經會員或會員代表大會之議決：

- 一、章程之修改。
- 二、理事、監事之罷免。
- 三、會員之除名。
- 四、財產之處分。

- 五、有關公務人員法規制（訂）定、修正及廢止之建議。
- 六、收支預算之編列。
- 七、會務報告及收支決算之承認。
- 八、理事會、監事會提案之審議。
- 九、全國公務人員協會或國際性組織之加入或退出。
- 十、其他應經會員或會員代表大會決議事項。

第 24 條

會員或會員代表大會分定期會議及臨時會議二種，由理事長召集之，理事長因故不能召集時，由理事互推一人召集之。定期會議每年至少召開一次。臨時會議經理事會決議、會員或會員代表五分之一以上之請求或監事會之請求，應召開之。定期會議及臨時會議，應分別於十五日及五日前將召開會議之事由、時間、地點連同議程通知各會員或會員代表，並報請主管機關備查。

第 25 條

會員或會員代表大會應有全體會員或會員代表過半數之出席，出席會員或會員代表過半數之同意，始得議決。但第二十三條第二項第一款至第五款之決議，應經出席會員或會員代表三分之二以上之同意。

第 26 條

全國公務人員協會以總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會及各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會為會員共同組織之，並分別自各該機關公務人員協會推選會員代表，其會員人數在一千人以下者，各推選一名，超過一千人者，每一千人增加代表一名，尾數未滿一千人者，以一千人計，分別代表各該機關公務人員協會行使職權。

第 27 條

公務人員協會經費來源如下：

- 一、入會費。
- 二、常年會費。
- 三、捐款。
- 四、委託收益。
- 五、基金及其孳息。
- 六、政府補助費。
- 七、其他收入及孳息。

前項第一款、第二款之數額及繳納方式，應經會員或會員代表大會議決。捐款人依第一項第三款之捐款支出，得依所得稅法規定，列為扣除額。

第 28 條

全國公務人員協會或機關公務人員協會依第七條規定提出協商時，應就協商事項之性質向各該事項主管機關提出。接獲協商案件之機關如非協商案件之主管機關，應將協商案件移轉至該案件之主管機關。

第 29 條

受理協商案件之主管機關與相關機關應自接獲協商之日起三十日內，指定人員與公務人員協會進行協商。並應就協商之議題、時間、場所、參加人員及其他相關事項先行會商決定。

正式協商時，如發生未經指定之代表出席、或有妨礙機關之正常運作、或有阻礙協商進行之虞者，得停止協商。

第 30 條

公務人員協會與協商案件之主管機關及相關機關協商所獲致之結果，參與協商之機關及公務人員協會均應履行。

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。

第 31 條

公務人員協會依第二十八條規定提出協商，而受理機關未於期限內進行協商，或協商不成，或未完全履行協商結果時，公務人員協會得向其主管機關申請調解。

第 32 條

公務人員協會申請調解時，主管機關應組成調解委員會處理之。

前項調解委員會置委員三人，以下列人員組成之：

一、由爭議當事人雙方分別選定之第三人各一人。

二、公正並富學識經驗人士一人。

前項第二款之委員，應由爭議當事人雙方選定之調解委員共同推選，並為會議之主席。調解委員會應於主席確定後十日內召開之。

第 33 條

主管機關於接獲公務人員協會申請調解後，應於三日內通知爭議當事人於五日內選定調解委員，並將調解委員之姓名、性別、年齡、職業及住所或居所具報，逾期不為具報者，視為調解不成立。

第 34 條

主管機關於接獲爭議當事人雙方選定之調解委員名單後，應於三日內通知雙方調解委員於五日內依第三十二條第三項規定共同推選公正並富學識經驗人士為調解委員，逾期不為具報者，視為調解不成立。

主管機關應備置公正並富學識經驗人士名單，供推選參考。

第 35 條

調解成立者，主管機關應作成調解書，並由爭議當事人及出席調解委員簽名；調解不成立者，應於七日內發給調解不成立證明書。

第 36 條

調解申請得於調解期日前撤回，調解申請經撤回者，不得復提起同一之申請。

申請調解之公務人員協會無正當理由，於調解期日不到場者，視為撤回調解申請。

第 37 條

參與調解之相對人無正當理由，於調解期日不到場者，視為調解不成立。但主管機關認為有成立調解之望者，得另定調解期日。前項另定調解期日之次數以一次為限。

第 38 條

全國公務人員協會或機關公務人員協會之主管機關於接獲調解申請後，未依期限進行調解或調解不成立時，原申請調解之公務人員協會得於期限屆滿後或收到調解不成立證明書之日起七日內向其主管機關申請爭議裁決。全國公務人員協會或機關公務人員協會申請爭議裁決時，全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會之主管機關應於接獲申請之日起十四日內組成爭議裁決委員會處理之。各直轄市、縣（市）機關公務人員協會之主管機關應於接獲申請之日起十日內提出爭議裁決申請書，函請銓敘部組成爭議裁決委員會，銓敘部應於接獲爭議裁決申請書之日起十四日內組成爭議裁決委員會處理之。

第 39 條

爭議裁決委員會置爭議裁決委員九人，以下列人員組成之，並由爭議裁決委員互選一人為主席：

- 一、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政院人事行政局各指派一人為當然委員。
- 二、相關機關及公務人員協會之代表就爭議裁決委員名冊中各選定爭議裁決委員二人。
- 三、由前款爭議裁決委員就爭議裁決委員名冊中專長與爭議事件領域相關者，抽籤選定爭議裁決委員二人。

前項第二款之爭議裁決委員，應由爭議當事人雙方於接到主管機關通知之日起五日內分別選定具報，逾期不為具報者，即由主管機關代為指定。

爭議裁決案件，如因其性質特殊，而無法於第四十條所聘人員中覓妥適當人選擔任時，於經主管機關同意後，雙方當事人得選定其他人員擔任爭議裁決委員。

第 40 條

銓敘部每二年應函請全國公務人員協會及相關業務主管機關分別推薦公正且富學識經驗者十二人至四十八人聘為爭議裁決委員，並建立爭議裁決委員名冊備選。但全國公務人員協會未成立前，僅就相關業務主管機關推薦之人員，建立爭議裁決委員名冊備選。

爭議裁決委員會之行政作業，由銓敘部相關人員兼任。

第 41 條

爭議裁決委員會開會時，得邀請爭議當事人或其他關係機關派員列席說明。

第 42 條

銓敘部應於爭議裁決委員會組成後二十日內召開爭議裁決會議，並將開會處所及期日，通知爭議當事人及其他關係機關。爭議裁決委員會應於會議結束後三個月內作成裁決書；必要時，得予延長。延長以一次為限，最長

不得逾二個月。

第 43 條

爭議裁決委員會之裁決過程均不公開。

爭議裁決委員會應有全體爭議裁決委員過半數之出席，始得開會；其裁決以出席委員過半數同意為之；可否同數時，取決於主席。對裁決有不同意見之委員及其意見，得列入紀錄。

第 44 條

爭議裁決委員會之裁決送達後，有拘束爭議當事人及其他關係機關之效力。爭議當事人及其他關係機關對於爭議裁決委員會之裁決，不得聲明不服。

爭議裁決委員會裁決應為一定行為之關係機關，應於接獲裁決書之次日起二個月內，將辦理情形回復銓敘部。必要時，得報請銓敘部同意延長一個月。

第 45 條

各關係機關未依前條第二項規定辦理者，銓敘部應檢具證據將違失人員移送監察院依法處理。但違失人員為薦任第九職等以下人員由銓敘部通知服務機關之上級機關依法處理；無上級機關者，應通知本機關依法處理。

前項違失人員如為民意機關首長，由銓敘部處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並公布違失事實。

前項罰鍰，經通知限期繳納，逾期不繳納者，依法移送強制執行。

第 46 條

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。

第 47 條

公務人員協會應於每年三月前將下列事項，函送其主管機關備查：

- 一、會員名冊。
- 二、財務收支報告。
- 三、事業之經營狀況。
- 四、各項糾紛事件之調處經過。

前項備查事項，主管機關認為必要時，得隨時派員查核或請公務人員協會函送。

第 48 條

公務人員協會與外國公務人員團體之聯合或締結聯盟，應經會員或會員代表大會之議決，並函報主管機關許可。

第 49 條

各機關不得因公務人員發起、籌組或加入公務人員協會、擔任公務人員協會會務人員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 50 條

公務人員協會於不影響服務機關之公務並向機關首長報告後，得於上班時間召開理事會、監事會或進行協商、調解。代表公務人員協會進行協商、調解或列席爭議裁決委員會之公務人員，得請公假。

理事長、理事及監事因辦理會務，得請公假，其時數如下：

- 一、機關公務人員協會理事長每月不得超過二十小時；全國公務人員協會理事長每月不得超過四十小時。
- 二、機關公務人員協會理事、監事每人每月不得超過十小時；全國公務人員協會理事、監事每人每月不得超過二十小時。

第 51 條

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。

第 52 條

本法施行日期，由考試院以命令定之。



附錄三、銓敘部補助公務人員協會經費作業規定

中華民國九十四年五月二十六日銓敘部部管二字第○九四二四五三三○二號函

中華民國九十八年十一月二十五日銓敘部部管二字第○九八三一六○八九號函修正

中華民國九十九年十一月十八日銓敘部部管二字第○九九三二六九四○四號函修正

中華民國一〇〇年六月三日銓敘部部管二字第第一〇〇三三八五〇五〇號函修正

中華民國第一〇一年四月二十七日銓敘部部管二字第第一〇一三五八二四四七號函修正

中華民國第一〇二年四月十九日銓敘部部管二字第第一〇二三六八二五四八號函修正

一、目的：銓敘部（以下簡稱本部）為辦理公務人員協會法第二十七條第一項第六款所定政府補助公務人員協會經費之業務，以健全公務人員協會發展，促進國家與公務人員間和諧關係，特訂定本作業規定。

二、補助對象：經主管機關許可立案之機關公務人員協會及全國公務人員協會。

三、補助經費標準：

- （一）機關公務人員協會：每次活動經費最高以補助百分之六十為限。
- （二）全國公務人員協會：每次活動經費最高以補助百分之八十為限。為辦理會務每年向財政部租賃國有非公用房地之費用，最高補助百分之九十，並以新臺幣十萬元為限。

四、補助範圍及項目：

- （一）公務人員協會辦理公務人員協會法第八條規定事項之活動時，補助其講師鐘點費、撰稿費、膳雜費、交通費、住宿費、平安保險費、場地費、佈置費及印刷費為限。
- （二）全國公務人員協會為辦理會務向財政部租賃國有非公用房地之費用。

五、申請補助程序：

- （一）凡符合申請條件之公務人員協會應於本部函請提報補助計畫之期限內，提報擬申請補助辦理活動之計畫，送本部審核，逾期不予受理。但有特殊情形者，應詳敘理由，送請本部專案審核。
- （二）提報計畫內容應包括公務人員協會組織動態與運作情形、年度經費補助需求及計畫報告；其格式如附件一、二、三。

- (三) 經本部審核補助之計畫，如有特殊情形致無法執行，必須變更原計畫項目、實施期間及預估經費時，應詳敘理由，並檢附相關資料送本部核准後，始得予以補助，變更計畫以一次為限。
- (四) 申請補助之公務人員協會以同一活動向二個以上機關提出申請補（捐）助時，應列明全部經費內容及擬向各機關申請補（捐）助項目與金額。
- (五) 本部將視年度預算額度，審核各公務人員協會所提報計畫之活動性質及參與會員數等，統籌分配補助金額。

六、補助經費審核原則：

- (一) 活動內容須符合本作業規定補助之目的。
- (二) 活動辦理方式及經費規劃等須具體可行。
- (三) 公務人員協會之執行能力須達成活動預期效益。
- (四) 申請補助之公務人員協會過去活動執行情形。

七、補助經費請撥及核銷：

- (一) 補助經費請撥：申請補助之公務人員協會於接獲本部補助通知公文後，得於舉辦活動前十四日內，備妥領據送本部憑撥經費；全國公務人員協會租賃國有非公用房地費用之補助，得於繳費之日前十四日內，備妥相關證明文件、領據及申請表向本部提出申請，本部於次年度憑撥經費；其領據、申請表格式如附件四、五。
- (二) 補助經費核銷：
 1. 受補助之公務人員協會應於活動結束之日起十四日內，將成果報告、經費支用報告及出席人員簽到名冊影本送本部審核；其格式如附件六、七、八。
 2. 經費支用報告內，向本部申請補助經費之各項原始支出憑證須檢附正本，並黏貼於支出憑證黏存單，其格式如附件九。各項支出憑證之格式應依支出憑證處理要點規定辦理。
 3. 活動結束後，已撥付之補助金額扣除最高補助比率上限金額如尚有餘額，應自活動結束之次日起三十日內主動繳回，未依限繳回者，自活動結束之日起至返還之日止，依臺灣銀行當月牌告一年期定期存款固定利率，按日加計利息返還之。

4. 全國公務人員協會租賃國有非公用房地費用之補助，應於繳付完畢並取得繳納證明後十四日內，將繳款證明正本送本部核銷。

(三) 受補助之公務人員協會辦理活動之支出憑證、活動照片、出席人員簽到等活動相關資料及全國公務人員協會申請補助租賃國有非公用房地費用之相關文件，應依規定由相關人員核章，自行保存五年，供相關機關稽核之用。

八、補助經費執行：

(一) 受補助之公務人員協會辦理活動，如符合政府採購法所規定之情形時，應確實依該法相關規定辦理。

(二) 受補助之公務人員協會應依所報計畫及經費預算確實執行，如經發現有不符指定用途、虛報、浮報或未於年度內執行補助活動之情事者，除追繳已核給之該部分經費補助費外，並將該公務人員協會列為本部三年內不予補助之對象。但未於年度內執行補助活動之情事，係因不可抗力或其他重大事由者，得詳述理由，送請本部專案審核。

九、督導及訪查：受補助之公務人員協會於補助經費執行完畢後，

本部得依其執行情形進行績效評量，作為次一年度審核補助之依據；績效評量表格式如附件十。必要時並得派員實地督導訪查其辦理活動執行情形。

十、公開程序：本部對公務人員協會之補助，定期於本部全球資訊網公開相關資訊。



附錄四：104 年度公務人員協會會務評鑑及輔導實施計畫

壹、目的：

截至 103 年 12 月底止，共計成立全國公務人員協會、21 個中央機關公務人員協會及 13 個地方行政區域公務人員協會，銓敘部本於公務人員協會法（以下簡稱協會法）主管機關之立場，為瞭解並適時輔導各公務人員協會（以下簡稱協會）之運作，評核各協會之會務及財務運作狀況，作為輔導協會推展會務活動及辦理協會獎勵之依據，必要時並藉由實地評鑑訪查，加強與協會間之聯繫、溝通與輔導，以健全協會組織運作，強化服務功能，進而達成協會成立之宗旨。

貳、辦理單位：

由銓敘部（人事管理司）統籌辦理規劃、協調及評鑑輔導工作。

參、會務評鑑：

- 一、評鑑對象：依協會法規定成立之協會，均應參加會務評鑑，但於 103 年 12 月 31 日止，成立未滿 2 年者，不列入評鑑範圍。又因應行政院組織改造，報經銓敘部同意辦理變更以新機關名稱繼續運作者，以其併同原機關協會之成立日期超過 2 年，亦須參加評鑑。

二、評鑑實施期間與方式：

- （一）評鑑實施期間：104 年 3 月至 5 月。
- （二）協會會務評鑑期間：102 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日。
- （三）評鑑方式：

1. 分組評鑑：以會員人數 1,000 人為分組標準。

| | | | |
|-------------|-------------------|----|---|
| A 組 (16) | 會員人數 1,000 人以上 | 中央 | 全國、財政部、教育部、法務部、交通部、行政院海岸巡防署 |
| | | 地方 | 臺北市、高雄市、臺中市、桃園市、基隆市、新竹縣、彰化縣、雲林縣、南投縣、花蓮縣 |
| B 組 (19) | 會員人數 1,000 人以下 | 中央 | 總統府、考試院、監察院、外交部、經濟部、勞動部、衛生福利部、國家發展委員會、僑務委員會、行政院人事行政總處、國家通訊傳播委員會、最高法院、考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、臺灣省政府 |
| | | 地方 | 新北市、新竹市、宜蘭縣 |

2. 第一階段：由各協會填寫會務評鑑表（如附表），並檢附 102 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日期間評分項目之具體書面佐證資料（未檢附具體佐證資料者該項不予評分），於 104 年 4 月 10 日前函送銓敘部辦理。
3. 第二階段：銓敘部（人事管理司）將依各協會所填會務評鑑表，及所附具體佐證資料進行評分，必要時得至各協會會址或其他指定地點進行實地訪查評鑑，請受訪查協會配合辦理。

- 三、評鑑內容與配分：以受評鑑協會評鑑期間之會務運作成果為主要評鑑內容，

包含會務健全化（30%）、財務透明化（30%）、服務積極化（30%）及業務推展或創新服務事項（10%），總分為 100 分。

四、評鑑結果及獎勵：

（一）會務評鑑等第：評鑑成績為各組前 3 名，且分數未低於 70 分者，將列為本年度會務績優協會；評鑑成績未達前 3 名，而其分數未低於 70 分者，將列為本年度會務良好之協會；但如本次受評協會分數均低於 70 分者，以上會務績優及良好協會均將以從缺辦理。

（二）獎勵：經評鑑為本年度績優之各組前 3 名協會，將分別審酌增列 104 年度活動獎補助費；另經評鑑成績為良好以上（含績優）之協會，則由銓敘部擇日公開頒發獎狀一紙，並函請各服務機關對該協會之會務人員從優敘獎。

肆、協會輔導：

一、輔導對象：具評鑑資格而未參加評鑑之協會，或經評鑑分數低於 70 分之協會將列為本年度重點輔導對象。

二、輔導措施：

（一）銓敘部將先以電話進行協助輔導，並視情況不定期派員訪視其運作情形，訪視內容包含：協會開會情形、會籍資料及財務處理狀況等，並了解其會務辦理情形及需輔導協助事項。

（二）由銓敘部函請協會之機關人事機構協助輔導。



附錄五、104 年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表

| 104年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表 | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------|-----------------------------|---------------|------|--------|----------|----------|---------------------|----|
| 序號 | 協會名稱 | 104年度各協會補助活動 | | | | | 績效評量單項分數 | 績效評量平均分數 | 備註 |
| | | 活動名稱 | 活動日期 | 舉辦場次 | 人數 | 地點/性質 | | | |
| 1 | 中華民國全國公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 2 | 銓敘部公務人員協會 | 104年度教育訓練活動(一) | 104.03-104.05 | 1 | 60 | 台北/教育 | 31 | 31.0 | |
| | | 104年度教育訓練活動(二) | 104.05-104.07 | 1 | 40 | 坪林/教育 | 30 | | |
| | | 104年度教育訓練活動(三) | 104.10-104.12 | 1 | 60 | 台北/教育 | 32 | | |
| | | 104年度會員大會 | 104.12 | 1 | 253 | 台北/會務 | 31 | | |
| 3 | 僑務委員會公務人員協會 | 104年度第7屆第1次會員大會 | 104.5-104.7 | 1 | 200 | 台北/會務 | 31 | 28.5 | |
| | | 知性之旅暨會員聯誼活動 | 104.7-104.9 | 1 | 80 | 北部/聯誼 | 26 | | |
| 4 | 行政院人事行政總處公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 5 | 公務人員保障暨培訓委員會公務人員協會 | 第6屆第2次會員大會 | 104.12 | 1 | 70 | 台北/會務 | 30 | 30.0 | |
| 6 | 考選部公務人員協會 | 第5屆第2次會員大會 | 104.2.4 | 1 | 170 | 台北/會務 | 32 | 31.3 | |
| | | 第5屆第9、10次暨第6屆第1、2、3、4次理監事會議 | 104.1-104.12 | 5 | 101 | 台北/會務 | 33 | | |
| | | 104年度冬至會員聯誼暨身心健康宣導活動 | 104.12 | 1 | 174 | 台北/聯誼 | 29 | | |
| 7 | 臺灣省政府公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 8 | 教育部公務人員協會 | 理監事會議暨推動策略研討會活動 | 104.5-104.6 | 1 | 25 | 中部/會務、教育 | 31 | 31.0 | |
| 9 | 最高法院公務人員協會 | 104年度第5屆第2次會員大會暨第3次理監事聯席會議 | 104.3 | 1 | 50 | 台北/會務 | 31 | 32.0 | |
| | | 104年度第5屆第4次理監事聯席會議 | 104.8-104.9 | 1 | 20 | 台北/會務 | 33 | | |
| 10 | 經濟部公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 11 | 監察院公務人員協會 | 104年會員教育訓練暨文康聯誼活動 | 104.03-11 | 1 | 120 | 北部/教育、聯誼 | 31 | 31.0 | |
| 12 | 臺北市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | 103年度活動未執行，3年內不予補助。 | |
| 13 | 行政院海岸巡防署公務人員協會 | 104年度第5屆會員代表暨理監事聯席會 | 104.03-09 | 3 | 90 | 北中南/會務 | 26 | 27.5 | |
| | | 104年度第5屆教育訓練聯繫活動 | 104.04-12 | 4 | 80-320 | 北中南東/教育 | 29 | | |
| 14 | 總統府公務人員協會 | 104年度教育訓練活動 | 104.03-04 | 1 | 100 | 台北/教育 | 31 | 29.3 | |
| | | 104年度會員大會 | 104.10-11 | 1 | 150 | 台北/會務 | 27 | | |
| | | 104年度理監事聯席會暨會員慶生活動 | 104.01-12 | 4 | 149 | 台北/會務、聯誼 | 30 | | |

| 序號 | 協會名稱 | 104年度各協會補助活動 | | | | | 績效評 量單項 分數 | 績效評 量平均 分數 | 備註 |
|----|---------------------|--|------------|----------|-----------|----------|------------------|------------------|-----------------------------|
| | | 活動名稱 | 活動日期 | 舉辦 場次 | 人數 | 地點/性質 | | | |
| 15 | 財政部公務人員協會 | 第5屆第2、3、4次理事監事聯 席會議暨聯誼活動及104年度 會員代表大會暨專題演講 | 104.04-12 | 3 1 | 75 120 | 台北/會務、聯誼 | 28 | 28.0 | |
| 16 | 彰化縣公務人員協會 | 彰化縣公務人員104年度教育 訓練實施計畫 | 104.11.30前 | 4 | 95 | 彰化/教育 | 22 | 22.0 | |
| 17 | 勞動部公務人員協會 | 104年度第1場次會員教育訓練 及講習活動 | 104.04 | 1 | 100 | 台北/教育 | 32 | 31.5 | |
| | | 104年度第2場次會員教育訓練 及講習活動 | 104.11 | 1 | 100 | 台北/教育 | 31 | | |
| 18 | 考試院公務人員協會 | 年度會員大會 | 104.12 | 1 | 110 | 台北/會務 | 29 | 29.0 | |
| 19 | 桃園縣公務人員協會 | 會員大會 | 104.03.12 | 1 | 500 | 桃園/會務 | 25 | 28.5 | |
| | | 會員代表大會兼會員權益講座 | 104.03.27 | 1 | 150 | 桃園/會務、教育 | 30 | | |
| | | 公務人員權益講座、理事長交 流會 | 104.04.21 | 1 | 150 | 桃園/會務、教育 | 28 | | |
| | | 公務人員權益講座 | 104.07.23 | 1 | 150 | 桃園/教育 | 31 | | |
| 20 | 基隆市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 21 | 新竹市公務人員協會 | 第3屆第1次會員代表大會 | 104.5 | 1 | 120 | 新竹/會務 | 29 | 27.5 | |
| | | 第3屆第1、2、3次理監事會 | 104.5、8、11 | 3 | 60 | 新竹/會務 | 26 | | |
| 22 | 外交部公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 23 | 花蓮縣公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | 103年度活動 未執行，3年 內不予補助。 |
| 24 | 新竹縣公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 25 | 交通部公務人員協會 | 104年度理事、監事聯席會議 及第2屆第5次會員代表大會、 3梯次環境教育訓練及參訪交 通建設 | 104.03-12 | 3 1 | 35 90 | 北部/會務、教育 | 31 | 31.0 | |
| 26 | 雲林縣公務人員協會 | 會員代表大會 | 104.10 | 1 | 80 | 雲林/會務 | 31 | 31.0 | |
| 27 | 衛生福利部公務人員協會 | 第2屆第1次會員代表大會 | 104.07 | 1 | 100 | 台北/會務 | 26 | 26.0 | |
| | | 「活出健康快樂生活」學術研 討會 | 104.07 | 1 | 80 | 台中/教育、聯誼 | 26 | | |
| 28 | 國家通訊傳播委員會 公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 29 | 南投縣公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 30 | 法務部公務人員協會 | 第3屆第3次理監事聯席會議暨 會員座談會 | 104.3 | 1 | 60 | 嘉義/會務 | 33 | 31.5 | |
| | | 第3屆第5次理監事聯席會議暨 第3屆第2次會員代表大會 | 104.9 | 1 | 60 | 台中、南投/會務 | 30 | | |
| 31 | 宜蘭縣公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |

| 序號 | 協會名稱 | 104年度各協會補助活動 | | | | | | 績效評量平均 分數 | 備註 |
|----|-------------------|---------------------------|---------------|----------|-----|----------|------------------|--------------|----|
| | | 活動名稱 | 活動日期 | 舉辦 場次 | 人數 | 地點/性質 | 績效評 量單項 分數 | | |
| 32 | 臺中市公務人員協會 | 104年度第2屆第2次會員代表大 | 104.2-104.3 | 1 | 70 | 臺中/會務 | 26 | 27.5 | |
| | | 104年度第2屆第5至第8次理監 事聯席會議 | 104.03-104.12 | 4 | 136 | 臺中/會務 | 29 | | |
| 33 | 新北市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 34 | 高雄市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 35 | 國家發展委員會公務 人員協會 | 104年度會員大會與會員聯誼 交流活動 | 104.04-12 | 1 | 100 | 台北/會務、聯誼 | 31 | 30.3 | |
| | | 104年度親子交流及生命教育 訓練學習課程 | 104.04-12 | 1 | 50 | 台北/教育 | 32 | | |
| | | 104年度國土保育生態教育活 動 | 104.04-12 | 1 | 50 | 高雄/教育 | 28 | | |
| | 平均 | | | | | | 29.3 | | |

※本績效評量總分為35分。





附錄六：103 年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表

※本績效評量總分為35分。

| 103年度公務人員協會補助經費執行績效評量一覽表 | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------|------------------------------|----------------------------|----------|--------|-----------------------------|------------------|--------------|--------------------------------------|
| 序號 | 協會名稱 | 103年度各協會補助活動 | | | | | | 績效評量平均 分數 | 備註 |
| | | 活動名稱 | 活動日期 | 舉辦 場次 | 人數 | 地點/性質 | 績效評 量單項 分數 | | |
| 1 | 中華民國全國公務人員協會 | 103年度參訪聯誼活動暨第三屆第三次~五次理監事聯席會議 | 103.03 103.06 103.12 | 3 | 180 | 臺灣省政府、南投縣、彰化縣、基隆市協會/會務、交流互訪 | 26 | 28.0 | |
| | | 103年度第三屆第二次會員代表大會 | 103.09 | 1 | 60 | 台北/會務 | 30 | | |
| 2 | 銓敘部公務人員協會 | 103年度教育訓練活動(一) | 103.03-103.05 | 1 | 60 | 台北/教育 | 32 | 31.3 | |
| | | 103年度教育訓練活動(二) | 103.10-103.12 | 1 | 60 | 台北/教育 | 29 | | |
| | | 103年度會員大會 | 103.12 | 1 | 217 | 台北/會務 | 33 | | |
| 3 | 僑務委員會公務人員協會 | 第6屆第2次會員大會 | 103.05-103.07 | 1 | 200 | 台北/會務 | 32 | 32.0 | |
| 4 | 行政院人事行政總處公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 5 | 公務人員保障暨培訓委員會公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 6 | 考選部公務人員協會 | 103年度第五屆第一次會員大會 | 103.2.13 | 1 | 181 | 台北/會務 | 31 | 31.0 | |
| | | 103年度第五屆第五、六、七、八次理監事會議 | 103.1-103.12 | 4 | 80 | 台北/會務 | 31 | | |
| 7 | 臺灣省政府公務人員協會 | 103年度第二次理監事聯席會議暨會員教育訓練活動 | 103.04 | 1 | 80 | 南投/會務、教育 | 28 | 28.0 | |
| 8 | 教育部公務人員協會 | 教育部公務人員協會理監事會議暨推動策略研討活動 | 103.05-103.06 | 1 | 25 | 中部/會務、教育 | 31 | 31.0 | |
| 9 | 最高法院公務人員協會 | 第五屆第一次會員大會暨第一次理、監事聯席會議 | 103.2.18 | 1 | 42 | 台北/會務 | 33 | 32.0 | |
| | | 第五屆第二次理、監事聯席會議 | 103.08-103.09 | 1 | 20 | 台北/會務 | 31 | | |
| 10 | 經濟部公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 11 | 監察院公務人員協會 | 103年會員教育訓練 | 103.03-103.11 | 1 | 120 | 宜蘭/教育 | 30 | 30.0 | |
| 12 | 臺北市公務人員協會 | 103年度會員研習暨聯誼活動(第一梯次) | 103.05-103.06 | 1 | 120 | 南投/教育、聯誼 | | | 103.12.04 電洽以，因所辦活動無教育性質，爰本年度不予申請補助。 |
| | | 103年度會員研習暨聯誼活動(第二梯次) | 103.06 | 1 | 120 | 南投/教育、聯誼 | | | |
| 13 | 行政院海岸巡防署公務人員協會 | 103年度第4屆會員代表大會暨理監事聯席會 | 103.03-103.09 | 3 | 90 | 北、中、南部/會務 | 25 | 24.5 | |
| | | 103年度第4屆教育訓練聯繫活動 | 103.3-103.12 | 4 | 80-320 | 北、中、南、東部/教育 | 24 | | |
| 14 | 總統府公務人員協會 | 103年度教育訓練活動 | 103.07-103.11 | 1 | 80 | 台北/教育 | 28 | 30.7 | |
| | | 103年度會員大會 | 103.09-103.11 | 1 | 149 | 台北/會務 | 31 | | |
| | | 103年度理監事聯席會暨會員慶生活動 | 103.01-103.12 | 4 | 149 | 台北/會務、聯誼 | 33 | | |

| 序號 | 協會名稱 | 103年度各協會補助活動 | | | | | | 績效評 量單項 分數 | 績效評 量平均 分數 | 備註 |
|----|-----------------|----------------------------------|----------------------------|----------|-----|----------|------------------|------------------|------------------------|----|
| | | 活動名稱 | 活動日期 | 舉辦 場次 | 人數 | 地點/性質 | 績效評 量單項 分數 | | | |
| 15 | 財政部公務人員協會 | 第4屆第6.7.8次理事、監事聯席會議暨聯誼活動 | 103.04-103.12 | 1 | 60 | 台北/會務、聯誼 | 27 | 29.0 | | |
| | | 104年度會員代表大會暨改選理監事 | 103.11-103.12 | 1 | 120 | 台北/會務 | 31 | | | |
| 16 | 彰化縣公務人員協會 | 彰化縣公務人員103年度教育訓練計畫 | 103.03-103.11 | 3 | 300 | 彰化/教育 | 30 | 30.0 | | |
| 17 | 勞動部公務人員協會 | 103年度會員代表大會、第1次理監事聯席會議 | 103.12 | 1 | 130 | 臺北/會務 | 28 | 28.0 | | |
| 18 | 考試院公務人員協會 | 年度會員大會 | 103.12 | 1 | 103 | 台北/會務 | 26 | 26.0 | | |
| 19 | 桃園縣公務人員協會 | 會員代表大會 | 103.3.4 | 1 | 120 | 桃園/會務 | 26 | 29.8 | | |
| | | 第3屆第5、6、7、8次理監事會議 | 103.1-103.12 | 4 | 120 | 桃園/會務 | 29 | | | |
| | | 公務人員權益講座(退撫年金公保法考績權益) | 103.2.20 | 1 | 300 | 桃園/教育 | 32 | | | |
| | | 公務人員權益講座(兩性溝通技巧) | 103.4.24 | 1 | 150 | 桃園/教育 | 32 | | | |
| 20 | 基隆市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | | |
| 21 | 新竹市公務人員協會 | 第2屆第2次會員代表大會 | 103.04-103.05 | 1 | 120 | 新竹/會務、教育 | 31 | 29.0 | | |
| | | 第2屆第5.6.7次理監事聯誼會議 | 103.05 103.08 103.11 | 3 | 60 | 新竹/會務 | 27 | | | |
| 22 | 外交部公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | | |
| 23 | 花蓮縣公務人員協會 | 103年上半年度專題演講活動(講題：退休撫卹法案解析與因應對策) | 103.2.27 | 1 | 200 | 花蓮/教育 | | | 103.12.19 電告以，本年度不申請補助 | |
| | | 本會第三屆第一次會員代表 | 103.04 | 1 | 135 | 花蓮/會務 | | | | |
| 24 | 新竹縣公務人員協會 | 100年度活動未執行3年內不予補助，本年度亦未申請專案補助 | | | | | | | | |
| 25 | 交通部公務人員協會 | 103年度理、監事會議及第3屆第1次會員代表大會 | 103.03-103.11 | 3 | 150 | 台北/會務 | 26 | 26.0 | | |
| 26 | 雲林縣公務人員協會 | 會員代表大會 | 103.11 | 1 | 90 | 雲林/會務 | 26 | 26.0 | | |
| 27 | 衛生福利部公務人員協會 | 衛生福利部成立周年系列活動-活出健康，快樂生活學術研討會 | 103.09 | 1 | 150 | 三峽/教育、聯誼 | 27 | 26.5 | | |
| | | 衛生福利部公務人員協會第一屆第二次會員代表大會 | 103.11 | 1 | 120 | 台北/會務 | 26 | | | |
| 28 | 國家通訊傳播委員會公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | | |
| 29 | 南投縣公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | | |
| 30 | 法務部公務人員協會 | 第3屆第1次理監事聯席會議暨會員座談會 | 103.11 | 1 | 60 | 宜蘭/會務、聯誼 | 34 | 34.0 | | |
| 31 | 宜蘭縣公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | | |

| 序號 | 協會名稱 | 103年度各協會補助活動 | | | | | | 績效評 量平均 分數 | 備註 |
|----|---------------|---------------------------|--------------|----------|-----|--------------|------------------|------------------|----|
| | | 活動名稱 | 活動日期 | 舉辦 場次 | 人數 | 地點/性質 | 績效評 量單項 分數 | | |
| 32 | 臺中市公務人員協會 | 103年度第1屆第1次會員大會 | 103.1 | 1 | 500 | 臺中/會務 | 30 | 30.7 | |
| | | 103年度第2屆第1次會員代表大會 | 103.2-103.3 | 1 | 60 | 臺中/會務 | 32 | | |
| | | 103年度第2屆第1至第4次 理監事聯席會議 | 103.3-103.12 | 4 | 120 | 台中/會務 | 30 | | |
| 33 | 新北市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 34 | 高雄市公務人員協會 | 本年度不申請補助 | | | | | | | |
| 35 | 國家發展委員會公務人員協會 | 103年度會員大會與會員聯誼交流活動 | 103.4-103.12 | 1 | 90 | 臺北/會務、 聯誼 | 31 | 32.5 | |
| | | 103年度親子交流及生命教育學習課程 | 103.4-103.12 | 1 | 40 | 臺北/教育 | 34 | | |
| 平均 | | | | | | | 29.4 | | |



