

世代差異與留才策略：工作價值觀點的探討

黃一峯*、陳建志**

摘要

近年來，公務人員離職議題已為社會大眾所關切，本研究以通過高等考試之公務人員為標的，針對 2007 年與 2019 年通過高考之人員在接受基礎訓練時進行問卷調查，比較不同世代在工作價值方面的差異，評析年輕世代的價值取向，藉以發展公務體系的留才策略。其中對比 2007 年與 2019 年的對象後發現，2019 年的公務人員在整體附加價值的認知得分較 2007 年的對象顯著為高，整體內在價值則相反，整體外在價值與整體工作價值兩者間則無顯著差異，顯示說明不同世代間對於工作價值的認知具有差異，而其對應之留才策略也應有所不同。故在分析後，依公務人員不同生涯發展階段，得出下述留才或吸引人才之策略，分別為吸引人才至正式任用前階段：(1)列入青年職涯規劃，預先瞭解公部門體系服務項目；(2)發展專屬協力夥伴或職場導師機制。正式任用後階段：(1)強化人才培訓機制；(2)建構正向成長團體夥伴關係；生涯發展階段：(1)檢討機關職能與重視內部溝通；(2)定期針對公務人員身心健康進行輔導；(3)創造具有激勵與穩定發展的任職環境；(4)重拾公務人員信任，透明訊息與資訊；(5)強化經濟誘因與福利措施，期許能為臺灣公部門吸引並留任更多優秀的人才。

關鍵詞：工作價值、公務人員、世代差異、留才策略

* 淡江大學公共行政學系副教授

** 國立臺北教育大學教育經營與管理學系助理教授

Generational Differences and Strategies for Retaining Talents: A Discussion on the Viewpoint of Work Values

Irving Yi-Feng Huang*, Chien-Chih Chen**

Abstract

In recent years, the issue of the resignation of civil servants has become a concern to the general public. This study focused on civil servants who passed the 2007 and 2019 civil service senior examinations, using a questionnaire survey conducted during their basic training. We compared the subjects from 2007 and 2019, found a difference in work values, commented and analyzed the value orientation of the young generation to develop strategies for retaining talents. We found that public servants in 2019 have significantly higher concomitant value perception scores than those in 2007 while the intrinsic value is the opposite, and there is no significant difference in extrinsic and overall work values. The results showed that different generations have different perceptions of work values, and their corresponding strategies for retaining or attracting talents should also be different. Suggestions for attracting talents and the pre-appointment stage are: (1) Including a youth career plan to understand the public sector system service in advance; and (2) Developing an exclusive cooperative partner or mentor mechanism. The suggestions for the admission stage are: (1) Strengthening the talent training mechanism; (2) Building partnerships with positive growth groups. Suggestions for the career development stage are: (1) Reviewing organization competencies and emphasizing the importance of internal communication; (2) Providing regular counseling for civil servants' physical and mental balance; (3) Creating a motivating and stable environment; (4) Regaining the trust of civil servants and clearing information; and (5) Strengthen financial incentives and welfare measures. With these suggestions, we hope to retain more outstanding talents for the public sector in Taiwan.

Keywords: work values, civil servant, generational difference, strategies for retaining talent

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

** Assistant Professor, Department of Educational Management, National Taipei University of Education

壹、前言

根據銓敘部 2021 年第一季全國公務人員人力素質統計季報資料顯示，截至 2021 年 3 月底，全國公務人員共計 36 萬 6,363 人，以機關層級區分，中央機關 19 萬 2,688 人（占 52.59%）；地方機關 17 萬 3,675 人（占 47.41%）；平均年齡為 43.20 歲，以年齡結構區分，40-49 歲者所占比率 27.95% 最多、其次為 50-59 歲及 30-39 歲，分占 26.79%、26.19%；平均年資則為 15.97 年，依年資別區分，以未滿 5 年者（占 18.63%）最多，其次為 5-9 年者（占 17.76%）及 10-14 年者（占 15.68%）；任用經考試（含括特考、高考、普考與初考）及格占 87.53%，依其他法令進用者則占 12.47%（銓敘部，2021）。

根據銓敘部 2019 年銓敘統計年報顯示，當年公務人員離職者達 1 萬 3,227 人次，占 12.19%（銓敘部，2019）。此外，依據行政院人事行政總處及所屬 2019 年度單位預算評估報告中指出，近 5 年度（2013-2018）公務人員平均離職率尚稱平穩，惟年齡越輕者及高學歷者之離職比率較高，允宜持續密切注意並研析檢討未盡合宜法規及相關激勵措施，因此公務人員的留才議題也因此受到各界關注（立法院，2018）。

有關公務人員離職議題，有研究指出可能是部分考試分發的公務人員，對於往後工作機關、業務內容性質未能事先充分瞭解，所以在工作適應上，無法符合自身所期待（吳孟樺，2017）。也有研究指出公務人員離職原因與年終考績制度有關，根據其等研究指出大多年終考績能得到甲等成績者幾乎以資深公務人員為主，而資淺的公務人員拿到甲等比例較低，得出「論資排輩」是公務人員績效考評的因素之一，因此有可能導致其離職（陳敦源等，2011；曾玟儀、蘇偉業，2017）。

針對公務人員離職議題，除了工作壓力、職涯發展、家庭期盼與個人認知不同等因素外，亦有研究者認為或許與世代間不同工作價值（work values）認知有關（吳孟樺，2017）。工作價值係指個人在職業中追求之目標或個人認為重要的目標，而此目標有可能是內在感受或外在酬賞（程姿瑩等，2016）。因此，工作價值亦可視為個人選擇職業時的動機，觀其分類 Ginzberg et al. (1951) 將工作價值區分為內在價值（intrinsic value）、外在價值（extrinsic value）與附加價值（concomitant value）。其中，內在價值係指個人於工作中能得到的內在感受，並且因此得到滿足，例如工作成就感、工作自主性、創意發揮、利他主義或自我效能提升等；外在價值係指工作所帶來的實質助益，例如掌握權力、升遷、提升工作安全感、高額薪水與獎金等；附加價值則是指透過工作，使個人在享受休閒活動、拓展人際（含同事與長官）關係或提升社會地位等得到滿足，較屬於社會性的滿足（Ginzberg et al., 1951; Zytowski, 1970）。

另外，亦有研究者將工作價值區分為目標性價值（terminal value），以及工具性價值（instrumental value）（Rokeach, 1973），目標性價值係指個人終其一生期盼能達成的目標，例如對社會有所貢獻；工具性價值則是指個人期望落實的生活目標，例如達到衣食無缺或充滿挑戰等。其中，又以 Ginzberg et al. (1951) 之分類

受到廣泛研究者應用 (Harms & Knobloch, 2005; Hughes, 1993)，因此本研究亦以此為基準出發。

由於時代變遷之關係，過往公家體系常有著鐵飯碗的印象，然是否因為世代間不同工作價值觀念產生，又因為近年來，政府進行年金改革，刪減優惠存款、提高提撥率、降低月退休所得等，公務人員福利已不若以往，會否因為其工作價值的落差而導致離職，本研究對此進行分析並擬出留才策略。本研究以通過高等考試之公務人員為標的，針對 2007 年與 2019 年通過高考之人員在接受基礎訓練時進行問卷調查，比較不同年度公務人員的工作價值，以及是否具有世代差異 (generational differences)，評析其價值取向，藉以發展公務體系的留才策略。

至於世代之定義，近年來美國皮尤研究中心 (Pew Research Center) 亦以世代來進行調查分析，本研究採用該研究中心之分界論述。其中嬰兒潮世代 (Boomers) 為 1946 至 1964 年出生者，其特色為較熱衷於工作；X 世代 (Generation X) 為 1965 至 1980 年出生者，其特色為較平衡工作與生活；Y 世代 (Generation Y，亦稱千禧世代 Millennials) 為 1981 至 1996 年出生者，其特色為受到網路與資訊科技的大量影響；Z 世代 (Generation Z) 則是 1997 至 2012 年出生者，其特色為熟悉科技產品與承受較大的心理壓力 (Dimock, 2019)。

本研究 2007 年所蒐集之樣本資料，九成以上年齡介於 26 至 34 歲，推估其出生年代介於 1972 至 1980 年之間，歸類為 X 世代；2019 年所蒐集之樣本資料，九成以上年齡介於 24 至 38 歲，推估其出生年代介於 1981 至 1995 年之間，歸類為 Y 世代，故其資料的對比，應可視為世代間是否有差異的參考。

貳、新進公務人員離職情形與原因分析

一、工作內容業務量增加，公務人力不足導致壓力日益增加

行政機關人力在人力總量管制的限制下，增加員額有其難度，然工作內容與業務項目卻不斷增加，對於公務人員來說工作量甚至不堪負荷，加上新工作內容也可能超越現有公務人員專業力，導致無法有效處理公務 (吳孟樺，2017)。除此之外，全球因新冠肺炎 (COVID-19) 疫情，導致防疫、紓困、振興經濟等額外業務，無疑讓公務人員須處理更多業務，而此亦與工作價值中的內在價值有所關聯。

二、年紀輕、學歷高之公務人員擇業空間大

根據銓敘部 2019 年資料統計，近年來每年均有上千名公務人員離職，且以年紀輕、高學歷者居多。年資淺、學歷高之公務人員擇業空間大，若進入公務體系，發現待遇福利與升遷管道不如預期時，另尋民間企業發展較具彈性且無包袱，因而另尋發展空間的可能性也較高，而此亦與工作價值中的外在價值有所關聯。

三、公務人員之服務與專業受到全民高度檢視

近年來民主意識當道，公務人員專業素養與服務品質亦常被民眾高度檢視，甚至造成職業別對立。尤其是當今網路與新媒體世代，許多輿論透過網路強化個案公務人員之不當行為，形塑對公務人員不友善之氛圍。此外，過於普遍的投訴機制（如 1922 專線、首長信箱等），更讓公務人員承受不少壓力，致使士氣大減，也導致公務人員之榮譽感與使命感日漸消失（吳孟樺，2018），而此亦與工作價值中的內在價值有所關聯。

四、不明公務人員業務內容

根據銓敘部 2019 年資料統計分析，公務人員離職的主要原因分別為個人因素、工作因素、管理因素（銓敘部，2019）。其中個人因素導致公務人員離職者，可能原因為部分考試分發的公務人員，因為對工作機關、業務內容性質未能充分瞭解，當初報考僅是為了取得公家資格對後續人生有所保障，因此在工作適應上若無法符合其工作價值時，便會導致離職的發生，而此亦與工作價值中的附加價值有所關聯。

參、不同世代公務人員工作價值差異分析

本研究針對 2007 年與 2019 年高考錄取，在國家文官學院接受基礎訓練的學員進行調查，蒐集到有效樣本 2007 年有 268 份、2019 年有 231 份。2007 年所蒐集之樣本，九成以上年齡介於 26 至 34 歲，2019 年所蒐集之樣本資料，九成以上年齡介於 24 至 38 歲，對照政府釋出之統計資料，可得知高考合格年齡者有提高的趨勢，然因本文主要聚焦於工作價值觀是否具有世代間的差異，而參考 Dimock (2019) 之分類可將其區分為 X 與 Y 世代，兩年度的樣本年齡層亦多有重疊，故樣本應適合進行後續分析。

工作價值題項係參考 Jurkiewicz 與 Massey (1997) 發展之調查問卷，計有 15 題，分別為擔任公務人員能擁有內在價值之學習新事物的機會、貢獻社會的機會、免於工作壓力、發揮個人所長的機會、工作任務的多樣化等 5 題；外在價值之升遷機會、穩定有保障的未來、高薪、擔任領導人的機會、參與重要決策的機會等 5 題；附加價值之社會地位、享受休閒活動、友善與志同道合的同事、成為團隊的一份子、免受監督等 5 題，採五點量表計分，從 1 分的完全不重要到 5 分的非常重要。

其後以 Cronbach's Alpha 係數對問卷信度加以檢驗，若 α 值愈大，顯示問卷內部一致性較高，邱皓政（2019）綜合各界觀點指出，信度係數較佳的量表，其總問卷信度係數 α 值最好在 .70 以上，各構面則應在 .60 以上。本問卷經信度分析檢驗後，內在價值之 5 題 Cronbach's α 係數值為 .45，而在「免於工作壓力」之項目刪

除後的 α 係數值為 .69，故刪除該題；外在價值之5題Cronbach's α 係數值為 .73；附加價值之5題Cronbach's α 係數值為 .73；整體工作價值14題之Cronbach's α 係數值為 .79，可知本問卷具有可信度，後續亦以刪題後之14題進行後續分析。

一、2007 年樣本資料分析

針對 2007 年有效樣本在工作價值各構面與每題之平均數、標準差與排序進行敘述性分析，以求瞭解 2007 年樣本相關特性，如表 1 所示。

表 1 2007 年有效樣本於工作價值構面與題項分析摘要表

工作價值 構面	題項	平均數 (M)	標準差 (SD)	排序
內在價值 M=4.09 SD=.48	學習新事物的機會	4.46	.58	2
	貢獻社會的機會	3.97	.74	8
	發揮個人所長的機會	4.21	.71	6
	工作任務的多樣化	3.73	.79	10
外在價值 M=3.86 SD=.54	升遷機會	3.89	.80	9
	穩定有保障的未來	4.37	.74	3
	高薪	4.02	.86	7
	擔任領導人的機會	3.48	.92	13
	參與重要決策的機會	3.64	.83	11
附加價值 M=4.01 SD=.46	社會地位	3.60	.77	12
	享受休閒活動	4.32	.78	4
	友善與志同道合的同事	4.50	.65	1
	成為團隊的一份子	4.22	.73	5
	免受監督	3.43	.92	14

在工作價值各構面得分依序為內在價值 (M=4.09, SD=.48)、附加價值 (M=4.01, SD=.46) 與外在價值 (M=3.86, SD=.54)。其中得分最高者附加價值項下之友善與志同道合的同事 (M=4.50, SD=.65)，得分最低者亦為附加價值項下之免受監督 (M=3.43, SD=.92)，然每題之得分均高於平均數 3。

二、2019 年樣本資料分析

針對 2019 年有效樣本在工作價值各構面與每題之平均數、標準差與排序進行敘述性分析，以求瞭解 2019 年樣本相關特性，如表 2 所示。在工作價值各構面得分依序為附加價值 (M=4.13, SD=.38)、內在價值 (M=3.85, SD=.53) 與外在價值 (M=3.83, SD=.56)。其中得分最高者為附加價值項下之友善與志同道合的同事 (M=4.69, SD=.51)，得分最低者外在價值項下之擔任領導人的機會 (M=3.25, SD=.92)，然每題之得分亦均高於平均數 3。

表 2 2019 年有效樣本於工作價值構面與題項分析摘要表

工作價值構面	題項	平均數 (M)	標準差 (SD)	排序
內在價值 M=3.85 SD=.53	學習新事物的機會	4.24	.64	5
	貢獻社會的機會	3.75	.73	9
	發揮個人所長的機會	4.01	.75	7
	工作任務的多樣化	3.41	.82	13
外在價值 M=3.83 SD=.56	升遷機會	3.90	.77	8
	穩定有保障的未來	4.45	.66	3
	高薪	4.08	.75	6
	擔任領導人的機會	3.25	.92	14
	參與重要決策的機會	3.48	.91	12
附加價值 M=4.13 SD=.38	社會地位	3.54	.80	10
	享受休閒活動	4.53	.59	2
	友善與志同道合的同事	4.69	.51	1
	成為團隊的一份子	4.34	.67	4
	免受監督	3.53	.82	11

三、2007 年與 2019 年工作價值之差異分析

為瞭解 2007 年與 2019 年差異，本研究先對兩群樣本在工作價值各構面是否不同進行差異檢定，使用方法為「獨立樣本 t 檢定」，用以檢定這兩群樣本在工作價值的認知上是否存有差異。由表 3 中可知，不同年度的公務人員在內在價值 ($t=5.10, p<.001$)，以及附加價值 ($t=-3.10, p<.01$) 的認知上有顯著差異，而在外在價值 ($t=.54$)，以及整體工作價值 ($t=1.10$) 的認知上則未達顯著差異。

表 3 不同「年度」在工作價值各構面 t 檢定摘要表

構面	年度	人數	平均數	標準差	t 值	Sig(t)
內在價值	2007	268	4.09	.48	5.10***	.000
	2019	231	3.85	.53		
外在價值	2007	268	3.86	.54	.54	.541
	2019	231	3.83	.56		
附加價值	2007	268	4.01	.46	-3.10**	.002
	2019	231	4.13	.38		
整體工作價值	2007	268	3.98	.39	1.10	.310
	2019	231	3.95	.38		

** $p<.01$ *** $p<.001$

其中，在內在價值構面上，2007 年度之公務人員得分 (M=4.09) 顯著高於 2019 年度之公務人員得分 (M=3.85)；而在附加價值構面上，2019 年度之公務人員得分 (M=4.13) 顯著高於 2007 年度之公務人員得分 (M=4.01)，說明不同年度公務人員於工作價值之認知有所不同。其後，亦進行各分構面題項之差異檢定，結果如表 4 所示。

表 4 不同「年度」在工作價值各題項 *t* 檢定摘要表

構面	題項	年度	人數	平均數	標準差	<i>t</i> 值	Sig(<i>t</i>)	
內在 價值	學習新事物 的機會	2007	268	4.46	.58	3.96***	.000	
		2019	231	4.24	.64			
	貢獻社會的 機會	2007	268	3.97	.74	3.02**	.003	
		2019	231	3.75	.73			
	發揮個人所 長的機會	2007	268	4.21	.71	3.03**	.003	
		2019	231	4.01	.75			
工作任務的 多樣化	2007	268	3.73	.79	4.43***	.000		
	2019	231	3.41	.82				
外在 價值	升遷機會	2007	268	3.89	.80	-.47	.363	
		2019	231	3.90	.77			
	穩定有保障 的未來	2007	268	4.37	.74	-1.54	.122	
		2019	231	4.45	.66			
	高薪	2007	268	4.02	.86	-1.01	.314	
		2019	231	4.08	.75			
	擔任領導人 的機會	2007	268	3.48	.92	2.56*	.011	
		2019	231	3.25	.92			
	參與重要 決策的機會	2007	268	3.64	.83	1.81	.071	
		2019	231	3.48	.91			
	附加 價值	社會地位	2007	268	3.60	.77	.82	.411
			2019	231	3.54	.80		
享受休閒 活動		2007	268	4.32	.78	-3.66***	.000	
		2019	231	4.53	.59			
友善與志同 道合的同事		2007	268	4.50	.65	-3.75***	.000	
		2019	231	4.69	.51			
成為團隊的 一份子	2007	268	4.22	.73	-1.85	.064		
	2019	231	4.34	.67				
免受監督	2007	268	3.43	.92	-1.66	.097		
	2019	231	3.53	.82				

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

其中，在內在價值構面之題項上，2007 年度之公務人員於「學習新事物的機會」、「貢獻社會的機會」、「發揮個人所長的機會」與「工作任務的多樣化」之得分 ($M=4.46$ 、 3.97 、 4.21 、 3.73)，均顯著高於 2019 年度之公務人員得分 ($M=4.24$ 、 3.75 、 4.01 、 3.41)；在外在價值構面之題項上，2007 年度之公務人員於「擔任領導人的機會」之得分 ($M=3.48$)，顯著高於 2019 年度之公務人員得分 ($M=3.25$)；而在附加價值構面之題項上，2019 年度之公務人員於「享受休閒活動」、「友善與志同道合的同事」之得分 ($M=4.53$ 、 4.69) 顯著高於 2007 年度之公務人員得分 ($M=4.32$ 、 4.50)，說明不同年度公務人員於工作價值之部分認知有所不同，世代間部分存有差異。

四、小結

由表 1 到表 3 中可知，無論是 2007 年或是 2019 年的公務人員，在工作價值的認知上外在價值的認知均為最低，且在不同世代之中對工作價值的認知亦有部分構面與題項呈現顯著差異。由表 3 與表 4 中可知，2007 年的公務人員於內在價值的認知顯著高於 2019 年的公務人員，顯示 2007 年的公務人員，在公務人員能擁有內在價值之學習新事物的機會、貢獻社會的機會、發揮個人所長的機會、工作任務的多樣化等正向感受度較 2019 年之公務人員為高，亦可說是個人於工作中所能得到之內在正向感受與滿足感較高。

此一狀況的產生，可能之原因在參採前述歸納之新進公務人員離職情形與原因分析後，可得推測或許為 2007 年之公務人員對社會奉獻的理念較高，且因當時資訊科技較不發達，訊息接收較 2019 年之人員緩慢，2007 年時投訴公務人員之管道亦較少，因此其內在價值可能較高。

而 2019 年的公務人員於附加價值的認知顯著高於 2007 年的公務人員，顯示說明 2019 年的公務人員，在公務人員能擁有附加價值之享受休閒活動、友善與志同道合的同事的正向感受度較 2007 年之公務人員為高。上述狀況的產生，可能原因為近年來公務人員負面消息頻傳（如官僚主義、工作僵化、過勞等），導致公務人員對於發揮所長貢獻社會的認同感降低，致使其內在價值感受下降，然而公務人員仍有其一定價值的社會地位保障，例如貸款便利、工作穩定等；此外，擔任公務人員者須經國家考試，程度相近因此可能較易結交志同道合的朋友；最後，公務人員採週休二日制度，加班亦可申請補休或加班費，因此休閒活動時間固定，也是其誘因之一，可能也是吸引青年投入公務人員考試的因素。

最後，值得探究的一點為 2007 與 2019 年的公務人員，在外在價值的認知上於擔任領導人的機會者上存有差異，2007 年公務人員的認知高於 2019 年之公務人員。從此窺知，會否因為公務人員升遷機會管道有所阻塞，導致 2019 年之公務人員對於擔任領導者較無動力，又或是現階段多數公務人員僅想要一份穩定工作，對於後續升遷或是領導團隊較無動力，是類議題均值得後續研究持續關注，避免因升遷管道的阻塞，導致人才轉（離）職的情形發生。

肆、公務機關如何吸引青年與留才策略

一、吸引人才至正式任用前階段

（一）列入青年職涯規劃，預先瞭解公部門體系服務項目

欲吸引優秀青年踏入公部門服務，且避免通過高考後，實際辦理業務幾年後又離職，首要之務為使青年瞭解公部門服務之內容，協助其職涯規劃。可參考運用新加坡公務人才培育模式，由先驗性公部門打工或實習，讓其明瞭公部門運作之核心精神，進而從大學教育中挑選優秀人才，提供獎助學金與日後進階的國家文官訓練，此舉有助於增進其等對於公務體系發展的理解，也能減少日後在招募、

培訓和增能所需成本，增進大學教育與公務人力所需實際職能之聯結（梁文松、曾玉鳳，2010），亦可效法他國，強化文官學院等人力訓練機構之角色和作用，透過有效聯結高等教育機構，提前招募與培育未來我國之公務人員（呂育誠，2020）。

以本次研究 2007 年與 2019 年的樣本觀之，通過高考之公務人員於內在價值的認知得分顯著下降，顯示近年來透過於公部門工作得到的成就與自信心降低，可能原因為學用落差或理想與實際的差距所導致。因此國家應使青年學子提前熟悉公務體系就業之環境，使其將進入政府部門服務列為未來職涯規劃之一，提供青年實際接觸公務體系的機會，期間亦可領取工作津貼，瞭解公務機關運作並培養學生優良與廉能之文官品格，藉此培育國家未來公務人才，若青年學子接觸後對服務於公部門有高度興趣，則鼓勵其積極參與國家考試，如是應可讓更多青年更加瞭解公部門，避免之後因與工作價值或工作適應等關係，導致離職的發生。

（二）發展專屬協力夥伴或職場導師機制

評析 2007 年與 2019 年之樣本，對於附加價值之友善與志同道合的同事均為兩年度公務人員認知得分最高的題項，因此公部門應從新進職員錄取後，便開始運用標竿學習中留才。臺灣公務人員從錄取後便會依規定進行基礎訓練與實務訓練，而根據《公務人員考試錄取人員訓練辦法》第 32 條規定，受訓人員於實務訓練期間，實務訓練機關（構）學校應指派專人輔導之，然其專人是否具備輔導技巧、內容，抑或其對工作價值是否抱持正向態度亦不可知。

故本研究建議應替新進公務人員從實務訓練階段開始，到正式任用前，安排一位專屬協力夥伴或職場導師 (mentor)，使其熟悉環境，並引介團隊，而協力夥伴或職場導師應選擇對工作抱持正面心態的資深人員擔任，讓新進人員遇到難題時有請教的管道與對象，而此應可改善比對 2007 與 2019 年之樣本後，2019 年之公務人員於內在價值認知顯著偏低的情事。

而此亦可與 Cornerstone 於 2014 年發布之如何吸引與留住有才能之公務員調查相符（見表 5）(Cornerstone, 2014)。由表 5 中可知，35 歲以下以及 2 年以下公職年資者，認為有吸引人的導師／輔導制度相較於整體受訪者而言較高，可知其認為公部門體系確實應提供導師制度，協力其處理業務上的難題，進而協助其進行生涯規劃。

表 5 不同年齡層對於加入公職服務著重因素摘要表

	35 歲以下	2 年以下公職年資	整體
生涯發展機會	88%	85%	82%
訓練與學習	76%	76%	71%
明確的生涯路徑	75%	73%	68%
較多跨部會（門）的歷練機會	70%	70%	56%
有吸引人的導師／輔導制度	53%	54%	45%

資料來源：“Attracting and retaining talented civil servants,” by Cornerstone, 2014, <https://www2.civilserviceworld.com/whitepaper/cornerstone/attracting-and-retaining-talented-civil-servants>

二、正式任用後階段

（一）強化人才培訓機制

政府機關所進用的公務人員，乃經過國家考試激烈競爭，依法公開考選進用，所選出的人才，如何經由人才管理培訓計畫，激發其潛能，發揮職能綜效，為國家社會服務，亦是吸引人才的主要誘因（鄭國泰，2021）。以本次研究 2007 年與 2019 年樣本相較，通過高考之公務人員於內在價值的認知得分顯著下降，顯示近年來對於工作所得到的成就感與自信心降低，可能原因為新進公務人員自覺能發揮空間較小，因此除了強化培訓機制外，建議長官要充分授權，建立年輕人成就感，而此亦可鼓舞其內在價值的提升。其中培訓機制中課程內容乃首重之務，自 2019 年 1 月 1 日起，公務人員每人每年學習時數聚焦於業務相關之學習活動，業務相關學習時數應達 20 小時，其中 10 小時必須完成當前政府重大政策、法定訓練及民主治理價值等課程，然而是類課程是否為迫切需求，以及學習後實際應用成效亦須密切關注。

（二）建構正向成長團體夥伴關係

正式任用後，若職場互動感受不佳亦為公務人員離職的原因，因此應與同僚夥伴與及主管建立正向互動的夥伴關係，不讓組織研究的「不當督導」(abusive supervision) (Tepper, 2000) 產生，其係指「部屬感覺主管持續出現具有敵意的言語及非言語行為，然不包含肢體上的接觸」，Tepper (2007) 的研究中亦指出不當督導會提高部屬離職率，故主管更應加入正向互動關係中一同交流分享。

根據王賢（2020）研究發現，志願與詢缺兩個主題居公務人員關注議題的前兩項，表示多數公務人員希望能夠挑到一個「好機關」，期盼除了可預期的工作職務與內容外，更重要的是工作氛圍與人際互動。公務人員於職場互動的內容牽涉到第一線的單位主管，且職場互動內容以抱怨、質疑、反問等類型的詞彙居多，這些詞彙均為負向語詞，也確實有可能導致離職傾向提高。而此觀點亦在劉祥得、許立一（2019）的研究中加以確認，其等指出若行政主管能給予部屬更多的社會支持與工作自主性，便可降低公務員的離職意願。故除了民眾之外，公務人員與主管與工作夥伴的互動關係，也成為是否會產生離職意圖之重要因素。

三、生涯發展階段

（一）檢討機關職能與重視內部溝通

應以機關目前全部所推動業務，來合理配置人力，而非將新增業務皆加諸於新進人員，如此應能有效改善離職情形。此外，針對「業務過多」問題，政府應減少吸引媒體目光然無實際作用之業務，許多業務僅是為了政治人物或首長的曝光度，但卻無助政府實際運作效能。此外，應重視機關內部溝通，瞭解人員需求。

例如透過內部電子信箱、心情留言桶等建立多元溝通管道，鼓勵員工隨時反應問題、勇於表達意見，掌握員工實際需求與期望；並辦理各單位間交流活動，建立跨單位默契與情誼，透過溝通瞭解並有效解決問題，使業務順利推展，提升為民服務品質，如此應可解決公務人員之意見無法被積極傾聽之困境。

（二）定期針對公務人員身心健康進行輔導

為解決公務人員壓力過大問題，各機關應定期對員工進行心理輔導工作，並協助員工適應工作環境，以提升其抗壓力，而此亦為員工協助方案 (Employee Assistance Programs, EAP) 之落實。組織中，每位員工的生長背景、生活環境和工作價值體認不同，對於壓力的承受度也有所不同，當工作負荷導致其身心失衡時，身體狀況容易出現高血壓、失眠等疾病，精神方面則可能導致憂鬱症、躁鬱症等，不但會降低個人工作表現，同時在職業與家庭平衡、同儕互動相處等，也都會有問題，甚至影響組織運作與績效達成 (王精文等，2017)。

員工協助方案之主要目的在於發現並處理影響員工個人工作效能的問題，以及協助組織妥善處理影響組織效能的議題。例如員工倘若遭遇工作上的難題，或是家庭或個人出現無法解決之問題，以及生涯規劃壓力等，均有相關部門提供員工個別諮詢、機關團體諮詢、組織領導管理等方案規劃。然員工協助方案的執行上亦須符合 1.服務內容須回應員工的需求；2.機關首長與單位主管對員工協助方案的瞭解與支持；3.組織資源的整合；4.資訊保密；5.有效宣傳；6.對執行成果進行評估與調整等六項標準 (彭亭雅，2019)。

（三）創造具有激勵與穩定發展的任職環境

國家對常任公務人員自有義務採取適當措施，激勵其工作士氣與發展，亦應本培育與照顧公務人員立場，使其具有良好的任職環境與發展，方能使公務人員盡力為國家與民眾服務。除了政治人物應避免在心態上質疑公務人員對國家的貢獻，並輕忽公務人員權益，將其領導無方之責皆歸咎由公務人員承擔外，應重視常任文官專業與維持穩定升遷體系。一方面在決策過程中採納其專業判斷，另一方面建立績效導向激勵制度，並營造不受政治干預行政環境，以加強文官使命感與組織認同感，來吸引優秀人才加入政府。

鑑於政府機關屬於層級節制之官僚體系，公務人員之薪資與所任職務之職等、是否為主管職務而有極大差異；若無法占相關職缺，則升遷幅度十分有限，實務上亦常見許多高考及格者於工作多年後仍無法升任更高職缺擔任領導人之外在價值在 2007 年與 2019 年的調查中，均在工作價值構面之題項中排名落後。比較兩年的資料，在擔任領導人機會的認知上，則是 2007 年之公務人員顯著高於 2019 年之公務人員，故是否為最近升遷不易，又或時下公務人員較不喜愛擔任主管承擔責任，例如同樣擔任九職等之科長與視察，雖科長有主管加給，然其責任與業務與視察有所不同，會否是此原因導致時下公務人員對於領導人一職有所抗拒，值得後續探究。

最後，公務人員從薦任晉升至簡任官相當不易，常見許多公務人員已經通過簡任訓練後便等待職缺。而隨著年金制度等多項改革，許多資深主管或較高職務者延長其退休時間，導致升遷機會更少，競爭亦更為激烈；同時也代表個人與主管工作年限將較以往更長，如個人無法順利升遷且與主管關係不佳，則更有可能導致調任或辭職，進而造成機關（構）人才流失與影響各項業務推動。以政策執行層面觀之，由外在價值所產出的政策較有可能淪為應付或為創新而創新的無效舉動；相較之下，內在價值較能創造品質高且符合公共利益的創新方案（李仲彬，2018）。係故，以 2019 年的樣本觀之，公務人員內在價值得分顯著較 2007 年得分為低，實乃一大警訊，應想方設法積極改善。

因此，或可參採英國高階文官制度的部分精神，並將其導入臺灣。英國之快速升遷發展方案，打配傳統文官逐漸升遷制度，用以吸引年輕優秀的畢業生投入公部門服務，並提供跨部門歷練的輪調，以利未來快速培養為高階管理階層。呼應 Cornerstone (2014) 調查中說明 35 歲以下以及 2 年以下公職年資者，有超過七成受訪者認同跨部會（門）歷練的重要性，亦有可能突破本研究 2019 年調查之公務人員對於擔任領導人無較高動機的情境。

（四）重拾公務人員信任，透明訊息與資訊

政府在推動年金改革的過程中，應重新檢討對公務人員造成之影響，雖年金改革應可解決退撫基金財務缺口，以及消弭世代落差剝奪等疑慮，又可兼顧退休人員穩定生活之保障，然政策效果可能尚未顯現，卻須先面對因為預期未來所得減少而產生目前消費意願下降之遞延效應，對總體經濟、消費支出、相關產業造成一定程度衝擊（賴偉文，2018）。

根據戰寶華、鄭文惠（2018）的建議，政府應實施以下作為：1.強化訊息透明消除資訊不對稱：提供正確完整訊息，以便參與之公務人員能夠評估年金改革之影響，以利自我判斷與抉擇；2.著眼正向效益蓄積正向循環：社會大眾對於規範價值若趨於一致，即可展現情感性承諾並連結行動，促使組織公民行為之發生，提升無形影響力（Popper & Lipshitz, 1992）。換言之，可使公教人員著眼因年金改革整體對國家社會產生之正向效益，深化自我規範價值，發揮組織承諾的正向循環功能；3.提振信心扭轉負向能量：提振信心以落實政策，降低未來不確定性。如是應可避免因為年金改革導致公務人於產生之心理契約違背（psychological contract breach），進而導致工作選擇後悔的機率（Mussagulova et al., 2021），亦可讓公務人員離職率下降。

（五）強化經濟誘因與福利措施

年金改革過後，公務人員福利縮減，誘因純屬有限，未來政府亦應視經濟發展與物價水準，合理調薪。此外，公務人員依法享有育嬰假、特休例假、留職停薪等合法權益。在業務調整後，應讓公務人員合理休假享有應有權利，相關福利措施亦應視政府財政狀況予以補助，而非一味刪減。對比 2007 年與 2019 年的調

查資料，外在價值均在工作價值構面中居於最末，可知公務人員的感受較不明顯，因此針對薪資福利等項目，一般公務體系給人均為固定薪資與年終、按照考績發放獎金，或許可以參採他國政策，例如針對在外租屋公務人員補助津貼，減少生活負擔，以吸引更多加入公職。

伍、結語

因事設職，用人唯才乃治國根本，招募人才之後，該如何運用人才、培育人才，並留住優秀人才，避免失去有價值的員工，或避免因人員流動與離職率過高，導致業務銜接及傳承困難，是公務機關提高行政效能，並提供優質服務所須重視的課題。本研究發現，最近（2019 年）高考合格的公務人員，在工作價值的構面中與過往（2007 年）的公務人員已有顯著落差，其中內在價值 2007 年的人員在認知上得分顯著高於 2019 年的人員，是否為公務人員已從過往對貢獻社會的使命感降低，轉而僅為找一份較為安穩的工作；2019 年的人員在附加價值的得分亦顯著高於 2007 年的人員，是否公務人員投入公職行列除上述之擁有週休二日，可妥善安排其休閒活動之想法，又或是友善與志同道合的同事認同感較過往為高，而導致此結果是否亦與臺灣整體就業率，以及全體國民平均薪資有關，均值得跨部會溝通討論。

除此之外，本研究提出吸引人才至正式任用前階段之留才策略，本質上更貼近吸引人才策略，建議未來可針對具備何種人格特質者會參加公務人員考試，以及錄取者之工作價值觀進行探究。除可探究已錄取者之人格特質，分析其與公部門的適配程度之外，亦可當成個人與組織適配之依據。政府機關刻下更應強化各項措施及作為，健全自身的組織體制，型塑優質組織文化，吸引更多優秀青年投身公職，並提升其服務熱忱與組織承諾，進而方能提供國民更優質的服務。

參考文獻

- 王賢（2020）。公務人員關注議題之文字探勘：以 PTT 公職板為例。調查研究—方法與應用，45，119-154。
- 王精文、王智弘、徐妍榛（2017）。員工協助方案模式之探索：以聯合服務模式推動臺灣科學園區員工協助方案之經驗。中華輔導與諮商學報，39（2），1-28。
- 立法院（2018）。行政院人事行政總處及所屬 108 年度單位預算評估報告。
<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=21292>
- 吳孟樺（2017）。政府部門離職傾向之探討——以臺北市政府為例。中國行政評論，23（3），64-98。
- 吳孟樺（2018）。政府部門工作壓力與健康管理之探討——以臺北市政府為例。中國行政評論，24（1），39-74。

- 呂育誠 (2020 年 10 月)。地方政府用人需求與考選制度的革新。**新思維新方向——如何考選現代政府所需的治理人才研討會**，考選部。
- 李仲彬 (2018)。與生俱來與後天培養：影響公務人員創新態度與行為的因素分析。**公共行政學報**，**54**，1-40。
- 邱皓政 (2019)。量化的研究與統計分析 (第六版)。五南。
- 梁文松、曾玉鳳 (2010)。新加坡政府經驗：動態治理之文化，能力與變革。八方文化創作室。
- 陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷 (2011)。論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究。**文官制度季刊**，**3** (1)，53-91。
- 彭亭雅 (2019)。政府機關員工協助方案的執行研究 (未出版碩士論文)。國立政治大學。
- 曾玟儀、蘇偉業 (2017)。必然的謬誤與潛規則的合理性：制度約束下的地方主管年終考績行為。**文官制度季刊**，**9** (2)，79-107。
- 程姿螢、張詠婷、宋曜廷 (2016)。大專學生工作價值組合量表之編製及信效度研究。**教育心理學報**，**48** (1)，91-112。
- 銓敘部 (2019)。中華民國 108 年銓敘統計年報。
https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&SecenNode=1387&Index=0
- 銓敘部 (2021)。全國公務人員人力素質統計季報 (110 年第 1 季)。
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1424&Page=6969&Index=0>
- 劉祥得、許立一 (2019)。公務員社會支持、公共服務動機影響工作倦怠、離職意願之因果模式分析。**空大行政學報**，**33**，1-20。
- 鄭國泰 (2021)。後疫情時代地方公務人力考選與留用之創新策略。**國家菁英季刊**，**14** (2)，1-23。
- 戰寶華、鄭文惠 (2018)。從英美教師罷工事件看臺灣公教年金改革之對策。**臺灣教育評論月刊**，**7** (5)，172-179。
- 賴偉文 (2018)。年金制度改革對總體經濟及勞動市場之影響。**經濟前瞻**，**175**，32-37。
- Cornerstone. (2014). *Attracting and retaining talented civil servants*.
<https://www2.civilserviceworld.com/whitepaper/cornerstone/attracting-and-retaining-talented-civil-servants>
- Dimock, M. (2019). *Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>
- Ginzberg, E., Ginsburg, S. W., Axelrad, S., & Herma, J. L. (1951). *Toward a theory of occupational choice*. Columbia University Press.
- Harms, B., & Knobloch, N. (2005). Preservice teachers' motivation and leadership behaviors related to career choice. *Career and Technical Education Research*, **30**(2), 101-124.

- Hughes, J. M. (1993). *Career-oriented program activities and learning experiences that promote achievement of middle-grade education goals* [Unpublished Doctoral dissertation]. The Ohio State University.
- Jurkiewicz, C. L., & Massey, T. K. (1997). What motivates municipal employees: A comparison study of supervisory vs. non-supervisory personnel. *Public Personnel management*, 26(3), 367-377.
- Mussagulova, A., Chen, C. A., & Dennis Dong, H. K. (2021). *Confronting pension reform: Public employees' psychological contract breach, negative perception, regret, and the moderating role of PSM*.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0734371X211011640>
- Popper, M., & Lipshitz, R. (1992). Ask not what your country can do for you: The normative basis of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 41(1), 1-12.
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. Free Press.
- Tepper, B. J. (2000). Consequences of abusive supervision. *Academy of Management Journal*, 43(2), 178-190.
- Tepper, B. J. (2007). Abusive supervision in work organizations: Review, synthesis, and research agenda. *Journal of Management*, 33(3), 261-289.
- Zytowski, D. J. (1970). The concept of work values. *Vocational Guidance Quarterly*, 18, 176-186.