



# 疫情下公部門推動 「工作彈性化」實務之啓發

2019 年末以來，COVID-19 疫情席捲全球。各類組織為了在疫情下維持營運，無不積極導入或持續嘗試各種「工作彈性化」做法。本文以公部門因疫情而擴大實施「工作彈性化」為背景，依序介紹工作彈性化源起、意涵及論述其優缺點、國內外運用經驗，希冀能從中獲得應用於公部門之相關啓發與建議。

吳婉玲（行政院主計總處人事處科員）

## 壹、前言

網際網路的興起帶動資訊與通訊科技，加速了訊息的流動，大幅縮短人與人之間的溝通時間與成本。人們對於時間、空間的感知亦起了根本的變化，進而影響其工作型態，朝九晚五不再是必然的工作時間，固定辦公場所之觀念也受到挑戰。面對此全球化趨勢，公部門人力資源管理亦應由傳統制式、僵化的人事制度與規定，轉而朝向彈性化及創新化的管理方

式邁進，以確保能及時因應瞬息萬變的環境變遷及配合組織發展需要（彭錦鵬，1995）。

2019 年末嚴重特殊傳染性肺炎（CoronavirusDisease-2019，以下簡稱 COVID-19）開始迅速擴散至全球，並持續延燒至今，面對 COVID-19 疫情的挑戰，我國得以克服艱難而維持亮眼防疫成績，除有賴嚴重急性呼吸道症候群（以下簡稱 SARS）的防疫經驗、專責編組的疫情指揮中心、防疫資訊的公開透明、醫療資源的適度分

配調控、具有防災思維的邊境管制措施、國民與社區的防疫配合度等條件，搭配中央地方齊心協力共組的防疫網絡外，因應疫情變化而超前規劃的「工作彈性化」措施，使人員減少接觸，降低染疫可能，也有效地發揮防疫的助攻效果，成為我國公部門廣泛擴大實行「工作彈性化」的契機。基於，本文將分別介紹工作彈性化意涵、優缺點及應用於國內外情形，並藉由反思工作彈性化之限制與參考國內外情形，從中

獲得應用於公部門之相關啓發與建議。

## 貳、工作彈性化之意涵

### 一、定義與源起

許多研究指出，員工均偏好工作能具有彈性，尤其以有家庭負擔年資較高之族群需求較高，而工作彈性主要分為五種型態，數量上的彈性、職能上的彈性、時間上的彈性、薪資或財務上的彈性、地點上的彈性（方嘉瑜，2004）；工作彈性化可使員工在工作與家庭間取得更佳的平衡，使其身心靈更為健康及滿足，使友善職場得以更加落實。疫情期間公部門推動工作彈性化之方式多為時間與地點的彈性，以下將就時間上的彈性-「彈性工時」與地點上的彈性-「遠距上班」分別介紹。

彈性工時（flexible working-hours）又稱彈性上班，指的是在總工作時數固定的前提下，可於特定時段內自由選擇上、下班時間；彈性工時制度的起源最早出現於西德，為了使家庭主婦投入職場，消除勞工短

缺問題，建議企業允許員工在不影響工作情況下，自由選擇符合自己的工作時間，使婦女能兼顧家庭事務與工作，也幫助員工避免因交通尖峰時段而造成的遲到問題。此制度的用意在於讓組織成員可以更靈活的安排時間，當有接送小孩上下學需求、或是臨時須載送長輩就醫看病時，即可在無須使用休假天數、也不受每天「必須上幾個小時班」的影響下，彈性調配時間。此舉不但對員工有利，當組織或個人出現重大任務、須在特定時間內投入更多的工作時數時，也可以避免耗費大量的加班費來因應重大任務需求（董祥開，2020）。

遠距上班是組織的工作藉由電腦及電子通訊設備的支援，使得工作的執行可以不受一般時間及空間之限制，但不一定僅限於在家工作。此定義除指出應該使用資通訊設備技術外，亦要求從事遠距辦公者為組織內之正式員工，不包含自雇者並說明在家工作只是遠距辦公之一種型態，而非唯一。（蔡慧鈞，2020）此種工作模式最早是1957年在美國被

提出，在1970年的能源危機發生後，由於產業、科技、生活等各個層面的形態不同，影響了整個人類生存環境的改變，進而提出遠距上班，才被廣泛的注意到。遠距上班可以降低因上班路程交通往來而耗費的時間與體力，將其投入於工作內可得到更大效益，也可有效減少加班時數。

### 二、工作彈性化之優缺點

如上所述，彈性工時可以彈性調配時間，藉以滿足員工與組織在不同時間的需求，達到工作效率更大化，遠距上班可以減少員工上班路程的負擔、減少開銷，進而提升員工的工作滿意度，降低員工離職現象，增加員工生產效能，所以無論是彈性工時或是遠距上班，都被現代人廣為接受並視為福利項目，組織也較容易吸引優秀人才加入並留才。然而，彈性工時最常被詬病的缺點是容易造成員工在早到或晚退的工作時段裡績效低落，可能是無人監督而怠惰或找不到工作夥伴而無法使工作繼續進行、主管人員管理員工困難，增加

# 論述》管理 · 資訊

管理者工作負擔、無法適用於所有的工作或當有工作需要時，可能找不到最適當的人選等；以遠距上班而言，雖可降低營運時水電等開銷成本，但於建置遠距上班時，資訊設備

及資安相關系統之成本亦須考量，且有在主管未監督下，是否仍可有效率工作之疑問，也會有主管人員管理問題，以及某些機敏性業務於資料保護上的困難等。據上，工作彈性化

對於社會、組織、個人均有不同程度之影響，將其優缺點整理如表 1、表 2。

## 參、國內外公部門運用工作彈性化情形

### 一、國外公部門運用工作彈性化情形

國外工作彈性化普及化較我國早，彈性工時制度態樣也較為多元。例如韓國可調整每天的工作時數或工作天數，但每週工作時數仍須達 40 小時。每天工作最長 12 個小時，最短 4 小時，皆不包括用餐時間 1 小時。在一週總工作時數達 40 小時、每日工作時數 12 個小時以下之限制下，人員可自由調整一天上班幾小時，甚至可以只上班 4 天，只要工作時數有達到規定即可。實務運作上，也進一步加入了「評量機制」，如果採取每週工作 4 天的「集中工作時間」者，機關須要針對其工作績效加以觀察及評估，如經評估後發現有績效不佳之情況，便無法再採取集中工作時間，如此才能在無影響工作表現上，給予人員更

表 1 彈性工時之優缺點比較表

項次	優點	缺點
社會方面	1. 分流上班時間，減輕塞車情形，減少空汙 2. 友善職場提升就業機會	n/a
組織方面	1. 員工滿意度提高，進而提高生產力及績效 2. 創造績效導向環境 3. 吸引優秀人才	1. 營運成本提高（用電時間變長） 2. 主管監督員工困難度提高 3. 可能造成辦公室同仁負擔
個人方面	1. 減少個人通勤辛勞度 2. 工作自主權提高 3. 工作動機提高 4. 工作壓力降低 5. 工作及家庭平衡 6. 工作滿意度提高	1. 容易被忽視其工作表現，可能影響陞遷機會 2. 在無主管監督情形下可能怠惰

資料來源：作者自行整理。

表 2 遠距上班之優缺點比較表

項次	優點	缺點
社會方面	1. 減少通勤降低空汙 2. 友善職場提升就業機會	n/a
組織方面	1. 減少辦公室能源消耗，降低營運成本 2. 員工滿意度提高，進而提高生產力及績效 3. 創造績效導向環境 4. 吸引優秀人才 5. 公司營運具有彈性，可因應突發事件	1. 建置資通訊設備及技術之花費（如 VPN） 2. 監督員工困難度提高 3. 造成未遠距上班同仁負擔 4. 辦理業務類型有其限制 5. 機敏性業務資料保護問題
個人方面	1. 減少個人通勤時間及花費 2. 工作自主權提高 3. 未被直接監督，壓力降低 4. 工作及家庭取得平衡	1. 與同事產生疏離感 2. 容易被忽視其工作表現，可能影響陞遷機會 3. 工作及家庭界線模糊

資料來源：作者自行整理。

大的彈性調配空間。而在德國則有「工時帳戶」制度之設計，員工超時工作或是工作時數短缺，皆會計入在工時帳戶，簡單說，這個月的工時如果比規定的還多，帳戶內就存有工時，讓員工以後可以提領，也就是類似補休制度；反之，工時少於原先的約定，後續就得補足。

## 二、我國公部門運用工作彈性化情形

### （一）彈性工時運用情形

依週休二日實施辦法第 2 條規定，公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時；故現行各機關得視業務實際需要，在「不影響民衆洽公」、「不降低行政效率」、「不變更每週上班日數及每日上班時數」之原則下，彈性調整辦公時間，彈性時間並未明文以 1 小時為限。又現行公務人員為撫育未滿 3 歲子女，亦得依性別工作平等法第 2 條及第 19 條規定，向機關申請調整工作時間。為營造友善工作職場，使公務同仁得以兼顧工作與家庭生活，各機關又可在上述原則及法令下，再

行檢視現行彈性上下班機制。

分析 2019 年考試院委託研究案之資料發現，疫情前我國公部門有實施彈性上班制度的占 77.4%，沒有實施任何彈性工時制度的占 22.6%。而彈性工時平均起來為 1.17 小時，且整體差異不大，僅有少數極端值存在，大多數的機關可彈性的上下班時間仍為 1 小時（陳敦源、王光旭、董祥開，2019）。2021 年 5 月 17 日行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）因應指揮中心提升雙北地區為三級警戒區，正式函文雙北地區機關，得擴大彈性調整辦公時間為上午 7 點 30 分至 10 點，下班時間為下午 4 點 30 分到 7 點，2021 年 5 月 20 日更將其擴大為全國適用，因此多數機關均已擴大彈性調整辦公時間。

### （二）遠距上班應用情形

我國公部門疫情前遠距上班之政策原則上僅作為因應緊急事故發生時所採行之應變措施，如 2003 年 SARS 流行期間，為避免擴散，曾將在家上班列為緊急應變措

施之一，另於 2008 年因應流感大流行訂有「行政院及所屬各機關因應流感大流行員工出勤替代措施」，其中所稱之出勤替代措施，是指各機關員工於住居所透過資訊設備，完成交付之工作，不必通勤至辦公處所處理公務，惟此些制度均因疫情後續趨緩而未有擴大推行。

直至 COVID-19 漸漸嚴峻時，人事總處正式函文各機關確實規劃人力運用及辦公場所應變措施，其中即包含分區辦公及居家辦公措施，並由機關進行業務性質檢視後始得居家辦公。各機關也依人事總處通知規劃遠距上班之居家辦公措施，並分別訂定相關居家辦公工作規範，也有不同居家辦公的模式，例如固定某些人員居家辦公，某些人到辦公室上班或是分不同組別輪流居家辦公，以達到辦公人力分流之目的。

## 肆、公部門推動工作彈性化之啓發

工作彈性化無論是彈性工時或遠距上班，對於組織或個



人均有正面影響，其受推行的優點多為降低企業營運成本、提升員工自主性及滿意度等，又工作彈性化常視為員工福利措施，但這些福利措施如何妥適分配，亦是重要之管理課題。工作彈性化就像是兩面刃，深究實際實施之情形，是否真能坐收上述效果，則有待進一步評估。

另外，橘逾淮為枳，無論公私部門，於彈性工時或遠距上班制度之規劃，都必須就各個不同工作性質而有不同安排。在數位時代下，我國公部門現行實施工作彈性化困難大幅降低，也得以廣泛實施，但公部門因社會輿論、社會觀感、資訊安全與現行法規之規範，仍有其施行上的限制及待解決事項。此類新興工作方式也帶給主管及人力資源管理者挑戰，必須順應瞬息萬變的疫情發展及組織特性，尋找新的管理模式。此種創新與彈性的工作模式，對於公部門而言，尚有其須通盤考量之處，以下分就公部門實施工作彈性化之條件及未來運用之啓發進行探討。

### 一、運用工作彈性化之條件

#### (一) 涉公權力程度較低業務特性

公部門實施工作彈性化必須先審視適合運用之業務範圍及對象，經歸納工作彈性化較適合非核心、例行性、個資機敏程度較低，且非團隊型、需高度協調性、面對民眾及媒體型之業務。以客服人員為例，其業務性質本就是以通訊方式辦理，所以在實行上必然較為容易；但若是須與民眾接觸之業務性質，例如戶政事務所工作性質為服務民眾，須面對面辦理，其規劃上便有較多限制，並非得以一體適用。

#### (二) 績效導向工作內容

彈性工時或遠距上班可能會使員工易躲避主管的監督，也可能間接造成主管對其印象不佳，影響考核結果或後續陞遷機會。所以此種工作型態較適合績效導向之工作內容，也就類似所謂責任制，主管應定時檢視其進度，員工也須於一定時間內，自主規劃安排工作期程並自我監督進度。

#### (三) 訂有明確工作規範

彈性工時是否確實可提升員工生產力及績效，抑或是更容易於主管未上班時段怠惰偷懶，工作自主權是否有效提升，恐是因人而異。工作彈性化被視為是一種福利，因此如果組織內有無法參與使用此制度的人員時，可能會反向的造成這些人員的不滿，進而提升離職率，所以明確訂定實施工作彈性化之規範與適用對象，是非常必要之條件。另外，推動工作彈性化也必須訂有相關原則，如每日辦公起迄時間、加班認定方式、工作內容、建立工作紀錄：含工作目標、期程、執行情形等，以建立制度運作公平性及預見可能性。

#### (四) 公平良好代理機制

推動工作彈性化須排定職務代理名冊、必要的備援人力班表，或依機關業務性質，安排特殊專業性人力替補機制，以妥善規劃人力運用。必須透過規劃良好的代理機制，才能使未在勤或遠距上班的人員，不致影響業務的推動，必要時甚至可規範每日施行工作彈性化（如

遠距上班)之人數比例。

#### (五) 辦理相關教育訓練

辦理相關教育訓練等可使員工更快速上手，降低其摸索期間。

#### (六) 資訊設備的建置

公部門因資料多且具機敏性，所以運用遠距上班時，其資訊設備的建置及資訊安全的保護是首要重點，也必須完成實施對象端及機關端之網路資訊傳輸安全機制（如要求公文書加密處理）。

## 二、未來推動之啓發

### (一) 擴大彈性工時

目前我國公部門週上班時數為 40 小時，未來或可參考韓國公部門做法，在每個月平均週總工作時數達 40 小時、每日工作時數 12 個小時以下之限制下，人員可自由調整一週上班天數及一天上班幾小時，例如「一週上班 4 天、一天 10 小時」，或「因臨時家人有急事須要照顧須請假一周，便可於其他三週時都上班 11 小時」。如此符合規定，員工也可不用使用自己的休假，便可達到工作

與家庭的平衡。

### (二) 納入「工時帳戶」概念制度

目前我國公部門加班補休使用年限為 1 年，未來或可規劃延長使用年限，使同仁可將補休時間運用在家庭照顧安排上，建議現有加班補休規定可加入德國之「工時帳戶」概念擴大其實施效益，例如當公務同仁為養育 3 足歲子女而仍有育嬰留停需求時，可使用先前累積之加班補休時數，以滿足同仁育嬰照顧需求，使育嬰同仁仍保有薪資收入，也可有效減少加班費支出，坐收三贏效果。

## 伍、結語

近年來於少子化高齡化對策上，我國更加著重於營造工作家庭平衡之生養友善職場環境之相關議題上，其中對於工作彈性化亦有進行評估規劃研議，並且多被視為可行之措施。未來數位時代變革及軟硬體環境的成熟後，對於公部門推行工作彈性化上將更有助益，工作彈性化亦將成為常態，也是社會進步的必然方向。然而，

公部門於推動工作彈性化仍有其限制，公部門人力資源管理者也應轉變傳統思維，配合時代趨勢朝向彈性的管理模式前進，並協助機關與主管就不同之業務屬性、人員類別、工作性質做不同安排，進而訂出具體規範，才能使公部門推動工作彈性化更為成功順遂。

## 參考文獻

1. 彭錦鵬（1995），文官體制的彈性管理理念－美國經驗及其啓示，歐美研究，25期，99-135頁。
2. 蔡慧鈞（2004），電傳勞動工作中勞動控制之研究：以雲林縣報社全職地方記者為例，國立中正大學勞工研究所碩士論文。
3. 方嘉瑜（2004），台灣員工彈性工時偏好之研究，國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
4. 記錄每個關鍵時刻！「COVID-19 臺灣防疫關鍵決策網」上線，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/azlnmIDpdrfPWPAEoRAQnQ?typeid=9>。
5. 陳敦源、王光旭、董祥開（2019），公務人力高齡化的培訓策略，考試院考銓研究報告。
6. 董祥開（2020），是「彈性」、「平移」、還是「緩衝」？我國的彈性工時制度應該「被正名」嗎？，人事行政月刊，213期，16-25頁。❖