

政府部門人力多元化管理

許慶復*

摘 要

人口及經濟結構的改變，加速形成了全球的多元化人力。員工基於年齡、性別、文化、教育、身心情況、價值認知等因素，而有極大差異。公部門自 1980 年代推動政府再造，文官管理措施的彈性化，增加更多臨時性的人力、特殊性人力，以因應組織的發展及適應不同員工的需求，更彰顯多元化管理日趨重要。本文探討政府部門多元化管理政策的演進，並以美國經驗加以佐證；透過政策演進的過程，進一步說明多元化管理與傳統公部門人事管理之間的價值辯證，再以女性、原住民族及身心障礙者為例，說明我國政府多元化人力現況及其展望。

* 開南大學公共事務管理學系教授兼系主任暨所長。

Diversity Management in Public Sector Workforces

Hsu, Ching-fu *

Abstract

The change of population and economic structure accelerated the diversity of global workforce. There are individual differences among employees due to different demographical factors such as age, gender, culture, education, mental condition, and value perception. Flexibility management initiatives were introduced to the public sector in 1980s for re-engineering the government. These efforts indicated significance of diversity management. This article discussed the policy evolution of diversity management in government and its value to personnel management. The author also tried to illustrate the current application in government employment of diversified civil service with cases of women, aboriginal and handicap candidates.

* Professor, Chairman, and Director of Department of Public Affairs and Management, Kainan University

政府部門人力多元化管理

許慶復

目 次

- 壹、前言
- 貳、從平等就業機會到弱勢優惠行動再到多元化管理
- 參、多元化管理的價值辯證與競爭優勢
 - 一、種族、性別是否為合理而正確的補償標準？
 - 二、依弱勢優惠行動方案所進用者的能力不足？
 - 三、弱勢優惠行動造成反歧視的病態
- 肆、我國公部門多元化人力的現況：以女性、原住民族及身心障礙者為例
- 伍、結語：多元化管理未來關注的課題

關鍵字：多元化管理、平等就業機會、弱勢優惠行動

Keywords: Diversity Management, Equal Employment Opportunity,
Affirmative Action

壹、前言

傳統人事管理強調以共同的標準管理員工，才能達到公平合理；基本假定是認為員工具有同質性，認知型態是一致的。因此，當員工群體之中出現不同意見，總認為持不同意見的個人，終究會服從大多數員工的整體意見。文官組織深具層級節制特性，人員的服從性更強化了「公部門一致性高於私部門」的印象。然而，由於人口及經濟結構的改變，加速了全球的多元化的人力特質，已無法再以過去的觀點來界定員工。員工不再是一群同質性高的人，相反的，員工可能基於下列因素，而有極大的差異，例如：年齡、性別、文化、教育、身心情況、價值認知等（Jamieson & O'Mara, 1991, ch.1）。公部門自 1980 年之後所推動的政府改革運動，其主軸之一便是促進政府的彈性化（Peters, 1996），包括文官管理措施的彈性化，增加更多臨時性的人力、特殊性人力，以因應組織的發展及適應不同員工的需求。

這種多元化員工的問題為組織帶來了不同的挑戰，為了應付多變而複雜的員工問題，在人事管理的觀念，從一致性轉向強調個別差異（individual differences）（Ronen, 1981, p. 13），因為個人所擁有的資源、能力與期望均不相同，不同的人雖處於相同的環境中，但對於生活體驗則互有不同，因此在人事管理措施無法一體適用，而應瞭解個別差異所在，並且善用這些差異，以提升組織的生產力。

多元化管理（diversity management）是開發人力資源的工具之一，它的基本理念便是重視、尊重組織成員的差異性及獨特性，並創造一個能對多元團體產生包容性和支持性的組織氣候。可見多元化管理對於管理者面對複雜的員工問題，是一項新的選擇。私部門的管理經驗指出，如能將人力資源的異質性（heterogeneity）運用得當，確保人力資源對於組織有所貢獻，並創造組織內的人力資源成為難以模仿與取代的獨特資產，將是組織保持競爭優勢的來源。這種發揮人力異質性的觀念，便是多元化管理的精神之一。

就政府而言，如何吸納社會中不同族群、性別、文化、年齡、生活形態的人民為其效力，並且能夠愉快地生活、工作在其中，是國家能否和諧發展、取得競爭優勢的關鍵。進一步而言，在全球化的競爭環境中，只有擁有多元化的觀點，多元化的組成人力、多元化技能的工作團隊，才能因應變動不居的時代環境及處理多重複雜的問題。本文將探討政府部門多元化管理政策的演進，並以美國經驗的佐證；透過政策演進的過程，進一步說明多元化管理與傳統公部門人事管理之間的價值辯證，最後說明多元化管理的未來發展。

貳、從平等就業機會到弱勢優惠行動再到多元化管理

多元化管理概念的出現，主要與人口、經濟結構的轉變，以及全球化等因素有關（張其祿，2008，頁 97）。隨著人口結構的改變¹、經濟活動的多元性，以及全球跨域之流動，世界各國無不面對一個更為複雜且多元的工作人力群體。此一群體的特徵即是有著高度的異質性。以人口而言，人口統計本身就隱含著政治、社會及文化上的意義，以美國為例，白人的比例已低於 50%，2008 年也首度選出非裔美國人 Barack Obama 為總統，更彰顯出人口結構的政治意涵，就多元化的角度而言，人們也期待具有伊斯蘭教國家成長背景的 Obama² 可以為美國與伊斯蘭世界的衝突找到和解之道。形成此一狀態的原因為人口本身之增長與結構之變遷，譬如壽命的延長、女性就業人數的增加、族群的融合等（Fine, 1995）。再以經濟結構的改變而言，經濟結構轉型所產生的驅動力，例如團隊合作的管理需求、全球市場的整合發展，以及因組織合併或聯盟造成不同人力需求的壓力，都進一步促成多元化工作團體的需求。但就政府部門而言，多元化工作團體

¹ 已開發國家的人口結構改變趨勢為：低出生率、長壽。發展中國家則是高出生率、失業人口，這二股拉力均造成相同的結果，即全球勞動力多元化的現象（Mor Barak, 2005, p.82）。

² Obama 曾在印尼就讀小學，印尼為伊斯蘭教國家。

的形成與平權觀念進步關係較大，因為平等就業機會（equal employment opportunity）、弱勢優惠行動（affirmative action）本身便是組織多元化人力的基本前提，Norma M. Riccucci（2002a, pp. 20-22）、Donald E. Klingner 及 John Nalbandian（1998, p. 166）便指出，公部門的多元化其實是由平等就業機會及弱勢優惠行動所演進而來。這種從平權的主張，到補償弱勢受歧視者，其實是經過許多法令的演進，以美國為例，其平等就業及弱勢優惠行動相關的法令演進如下：

表一：美國聯邦政府平等就業機會及弱勢優惠行動方案的法令演進

法 令	涵蓋行爲	主管機關
1868 年憲法第十四號修正案	所有的人民在法律審判有公平的保障	聯邦法院
1963 年同工同酬法	根據性別而產生報酬上的差別待遇	平等就業機會委員會
1964 年民權法，修正為 1972 年平等就業機會法，修正為 1991 年民權法	根據種族、膚色、宗教、性別或祖籍的歧視	平等就業機會委員會
1965 年行政命令 11246 號	根據種族、膚色、宗教、性別或祖籍的歧視	美國勞工部
1967 年就業年齡歧視法	對超過 39 歲以上人士的年齡歧視	平等就業機會委員會
1973 年職業復建法	禁止歧視合格的身心障礙者	美國勞工部
1974 年退伍軍人重新適應法	提高身心障礙老兵及其他越戰退伍軍人就業機會	美國勞工部
1990 年美國身心障礙者權益保障法	歧視合格的身心障礙者	平等就業機會委員會

資料來源：根據美國平等就業機會委員會網站資料³、Klingner & Nalbandian（1998, p. 159）整理。

不論是平等就業機會政策，或是弱勢優惠行動方案，基本上都是爲了解決不平等的現象。平等就業機會的意思，主要係指防止個人因爲其種

³ http://www.eeoc.gov/abouteeo/overview_laws.html (January 30, 2009)。

族、膚色、性別、宗教、年齡、國籍等其他因素而被剝奪就業機會。至於弱勢優惠行動，在二十世紀六十年代初第一次流行此用語時，它的意思是指消除婦女和少數民族成員就業的人為障礙（artificial barrier），但到六〇年代末，該術語的語義轉變為，向迄今為止社會地位一直低下的人提供補救的機會，其目的是要消除以往的歧視所造成的後果（Shafritz, Hyde, & Rosenbloom, 1986, pp. 197-199）。

實際上弱勢優惠行動的具體作法至少包括下列三項，一是配額（quota）的方式，二是目標時間表（goal time table），第三種則是分類選取法（racing-norming）的雇用測驗。所謂「配額」方式係指強迫雇用或升遷時必須比例式進用弱勢族群，而無需考慮功績制的規定。所謂目標時間表，係指某一機構根據功績原則，自行設定在一定時期之內要達成改善特定族群就業狀況的目標，本質上仍依循功績制的規定。所謂分類選取法，係指非根據所有應徵者之成績順序依次挑選，而是將應徵者先依其種族或其他特性分類，再挑選各類成績最佳者。因同一組別分數差異被變為在統計上並不顯著，所以雇主可以挑選該組內任何人，而少數族裔或女性一旦位於該組別，則可被優先雇用（施能傑，1999，頁 112）。從上述定義及作法來看，可見弱勢優惠行動比平等就業機會方案更為積極。在政治層面上，弱勢族群更多的參與，有助於國家的整合，以及提升政治體制統治的正當性。因此，平等就業機會、弱勢優惠行動亦具有政治性的意涵，而它也曾被政府運用作為推動社會或文化變革的方式。⁴

美國的弱勢優惠行動自 1970 年代實施迄今三十餘年，James P. Pfiffner（2000, p. 28）認為在雇用女性及少數族裔方面已取得若干進展，惟政治上的熱度已消退。Riccucci（1997）更以質疑的口吻說「二十一世紀弱勢優惠行動還會存在嗎？」，Riley（2002, p. 34）也指出，職場中的平等議題，已由反歧視轉而追求多元化。

⁴ 台灣於民國 90 年 10 月 31 日制定公布的原住民族工作權保障法，其立法目的即為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，改善原住民族生活水平。該法採用的優惠方式是以比例進用為原則，即配額制。

目前平等就業機會及弱勢優惠行動方案所保障的平等與公平的目標，已逐漸被勞動人口組成的變化，與市場全球化所取代了。女性、弱勢團體在勞動人口的比例逐年增加。此外，全球化使得雇主愈來愈需要雇用弱勢團體的成員，以運用其文化與語言的優勢來服務其國外的顧客。值得注意的是，這種全球化與勞動力多元化的情形，並非法令的規定，而是以自我經濟利益為出發的改變，此一差異也顯示出平等就業機會、弱勢優惠行動與多元化管理的不同。茲就三者的差異列表說明如下：

表二：平等就業機會、弱勢優惠行動及多元化管理之比較

項目	平等就業機會	弱勢優惠行動	多元化管理
目的	公平： 避免就業的歧視及塑造平等的機會。	矯正與補償： 扭轉過去歧視造成的不平等。	實用主義： 提昇組織的士氣與生產力。
衡量	質性／量化的資料： 防止個人因為其種族、膚色、性別、宗教、年齡、國籍等其他因素而被剝奪就業機會。	質性／量化的資料： 消除婦女和少數民族成員就業的人為障礙，其目的是要消除以往的歧視所造成的後果。	行為面： 強調為組織中的人力資源提供特定的技巧及塑造一個有利於生產力的工作環境。
驅動力	由法律、聯邦命令所驅動。	法令的要求及組織基於管理上的需求所驅動。	由組織策略所驅動：行為及政策被視為對組織的目標（如：生產力）有貢獻。
主要範圍	雇用	雇用及升遷	所有管理層面
結果	提供無就業歧視的工作環境，並保證所有人有平等的權利。	矯正過去的歧視現象。	提升組織的生產力。
主要標的	全體國民	弱勢團體	所有人（不限本國人）

項目	平等就業機會	弱勢優惠行動	多元化管理
執行方式	經由聯邦正式立法要求各機關配合。	透過行政命令或政策執行，並分為自願 ⁵ 與非自願 ⁶ 二種。	組織自行規劃適當的管理措施與政策。
取向	過程取向 (立足點的平等)	結果導向 (齊頭式的平等)	結果導向 (組織生產力的提升)
價值立場	平等(權利)	社會代表性	效能與效率

資料來源：參考 Riccucci (2002a, p. 2) 後整理。

綜合上述內容，可知三者立論基礎上有相當大的差異，平等就業及弱勢優惠行動從個人權利保障出發，平等就業消極地要求不受不公平對待，弱勢優惠行動積極地要求補償，但多元化管理則從組織利益出發，兼顧個人權益的維護。其次，多元化管理的理念是澤被大眾的，而弱勢優惠行動只有特定的群體才能受到保護。再者，多元化管理承認組織間的差異性是既定的事實，希冀藉由管理的方法來消弭歧異，並發揮其最大潛能。弱勢優惠行動則是為了矯正組織勞動力的差異所採取的手段。弱勢優惠行動面對工作隊伍中人力資源的異質性，往往是利用其對少數群體的大量配額來填補其代表性的不足，這無非是為了達到代表性官僚的目的，相較於多元化管理顯得消極。

弱勢優惠行動在世界各國大都以種族、性別及身心障礙者為優先適用團體，但實際上，不論就學者的研究或者實務上美國的法律規定，多元化政策的實施領域則擴大至年齡⁷、性傾向、宗教⁸、國籍、語言等。例如在加拿大，由於具有英文與法文二種官方語言，故要求公務員被要求任職時

⁵ 自願性的弱勢優惠行動，是指公部門的雇主承認有補償需要，促使勞動力多樣化與保障弱勢的各項法令，因而提出優惠行動方案，包括(1)指出合格女性和少數種族在勞動市場人力比例的相對值，如有低度雇用的情形；(2)建立充分雇用 (full utilization) 的目標；(3) 發展計畫以達成充分雇用的目標；(4) 進行合理推動，以走向充分雇用的結果。

⁶ 非自願性的弱勢優惠行動，可能出現在公、私部門，由於主管機關的調查，並以協商達成和解 (negotiated settlement) 為結果，導致人事行為的改變，或當雇主經由和解命令或法院命令而與主管機關達成和解。

⁷ 1967年禁止年齡歧視法 (Age Discrimination in Employment Act, ADEA)。

⁸ 1941年總統第 8802 號行政命令，要求消除基於種族、膚色、宗教、國籍的歧視。

要能流利地使用這兩種官方語言，如此便塑造出加國社會同時使用兩種語言的文化規範。類似的例子包括丹麥、愛爾蘭、紐西蘭、英國及挪威，均希望塑造公部門內多元化、平等化的文化（OECD, 2000, p. 7）。

參、多元化管理的價值辯證與競爭優勢

從上述的內容來看，可知公部門的多元化管理是由平等就業機會及弱勢優惠行動方案演進而來，但事實上，前述二種方案在實施上亦受到若干批評，其中最主要的批評便是弱勢優惠行動不符合功績用人原則，所進用的人員其能力並非最佳，因此不符合組織利益，同時造成反歧視等現象。因此我們有必要對於這些批評加以說明，並論述多元化管理是否亦有相同的質疑，何以多元化管理反而能帶來競爭優勢呢？

一、種族、性別是否為合理而正確的補償標準？

弱勢優惠行動方案本質上是為了補償過去受歧視者，但實際上，由於是以族群為補償標的，因此真正的受惠者多是受歧視者的後代，他們本身並非真正的受歧視者。因此有學者質疑，以種族、性別為補償的標準，是否為錯誤的標準？政策應對於確實承擔社會或經濟不利情況的人，才給予補償，而不是以種族、性別等單純的資格為依據（Stone, 1997, pp. 48-49）。

現代化國家的文官多採用功績用人的原則，但嚴格的功績制，可能反而帶來菁英主義的問題，與多元化政策並不相容。功績取才是民主國家文官雇用的基本原則，但運作的結果使得功績制在實務上造成「英才統治」（meritocracy）（林鍾沂，1998，頁 27-28）的缺失。在技術理性的考慮下，文官的選用被簡化為技術問題，缺乏對於政治與社會需求的考量，文官的來源侷限在社會中的優勢階級，使得文官的進用充滿階級意識、歧視，傳統英國文官的主要來源便是牛津、劍橋大學畢業生即是一例。

上述的說明，可知不論是傳統文官制度的功績用人，或是弱勢優惠行動的用人，在選人的取向上均有其限制，至於多元化管理可否化解這些困

難呢？先就弱勢優惠行動方案而言，多元化管理雖然鼓勵進用多元人力，但並不以族群為雇用的唯一標準，而是綜合考量求職者的能力、屬性、文化背景、性別等因素後，評估是否符合組織利益，其思考邏輯並非以個人屬性為主軸，組織的利益才是最後的關鍵。因此多元化管理雖然也進用不同族群人力，但並非以族群為標準，不存在以族群為進用依據的問題，同時，多元化管理最終進用者是對於組織利益最大化的人，與功績制度相符，也不會發生菁英主義的問題。

二、依弱勢優惠行動方案所進用者的能力不足？

弱勢優惠行動方案所進用的對象或許並非是資格最佳者（best candidate），但至少是符合資格者（qualified candidate）。效率取向的雇用政策，強調被雇用者的能力，極端化的作法是要求最佳資格者，而非只是符合資格者，能力是唯一且絕對的標準。但問題是這種絕對嚴謹、明確的評量幾乎不存在，多數的遴選過程仍存在某種程度的裁量空間，難以精確地客觀衡量，Robert H. Elliott（1985, pp. 53-61）對於極端化的功績概念也曾提出若干批評。事實上許多遴選工具確實被證明存在對於種族或性別上的偏見，當功績面臨這些考驗時，如何對於此種不公平對待或缺乏公平競爭環境的個人與團體加以彌補，是弱勢優惠行動的重要立論依據。因此，弱勢優惠行動並非不考量功績，而是更著重於彌補功績運作過程的偏差導致的不公平。但如果弱勢優惠行動在考選的過程中，並非依據工作的需求而自行另定標準，因而造成對於功績的否決，那就很可能被認定為剝奪同等能力者的競爭機會，造成反歧視的情形。

表三：功績制度與弱勢優惠行動之比較

	功績制度	弱勢優惠行動
分析單元	個人	團體（性別、族群等）
要求	最佳資格	具資格
取向	過程（立足點的平等）	結果（齊頭式的平等）

	功績制度	弱勢優惠行動
立論前提	選擇最具資格人員任職，最能有效發揮。	過去歧視所造成的不平等，不能僅以平等解決，尚須矯正過去的歧視現象。
政治基礎	不考量任何社會特徵(重視才能)	以社會特徵為考量重點(重視代表性)
哲學基礎	理性主義、功利主義	公平的正義觀

資料來源：本研究整理。

即使弱勢優惠行動進用符合資格者，仍可能是能力較低的受雇者，此一情形是否必然帶來無效率的情形呢？從邏輯上推論，由於弱勢優惠行動政策下所進用的人力素質不若以功績方式進用的人，故而論斷弱勢優惠行動政策會對組織造成更多的成本。Thomas, Jr. R. Roosevelt (2001, p. 6) 也指出，採用弱勢優惠行動的結果會造成雇用上的循環現象，也就是說，當組織不斷雇用弱勢族群者，並達到法令規定的比例後，因為被雇用者並非最佳人力，因此造成組織生產力下降，組織往後在雇用政策上則改成基於效率的考量，受雇者非弱勢優惠行動的適用團體，但當組織因人力組成不符合弱勢優惠行動的法令規定時，又必須回頭再進用弱勢族群者，如此的進用方式，即是一種循環現象。

Major G. Coleman (1999, pp. 99-100) 的研究則有不同發現，Coleman 指出，採用弱勢優惠行動取才，短期而言，對組織的直接成本是為了符合平等就業機會的相關法律所造成的，而間接成本則是由於雇用或升任較不具資格的人所帶來的生產力下降。但長期來說，除了直接成本之外，弱勢優惠行動政策的推動並不必然帶來生產力低落的間接成本，因為在全球化的環境下，反而因為組織雇用了多元化的勞動力，採用多元化管理的新措施，因而帶動人力資源的發展，更有利於提升組織的競爭力，就結果而言，只要將弱勢優惠行動政策，導引入更積極的多元化管理，反而可能提升組織的效率。同時，多元化的勞動力除了反應社會的現況外，更能增加雇用上的正當性，二者並非不可相容，因此多元化管理並不存在進用者能力不足的問題。

三、弱勢優惠行動造成反歧視的病態

官僚組織代表性其實存在許多形式，以人口結構代表性為例，要求的是文官應反映服務人員的背景結構（Schultz & Maranto, 1998, p. 155）。弱勢優惠行動即是以人口結構為代表，它的政治基礎是社會代表性的，認為就業市場人力運用應能反應社會人口的組成比例。雖然學理上，功績價值與代表性官僚並非不可並存，但功績制下的代表性官僚，必須在所有群體能夠平均分布於社會中的每一階層才能實現，但遺憾的是這種社會絕難達成，甚至於平等就業機會和弱勢優惠行動即是為了解決這種社會、經濟的不平等。

功績制所追求的是挑選最有資格的人，資格是無黨派或社會考量的中性字眼，但弱勢優惠行動卻將社會特徵列入公共人事管理的考量中，認為應至少暫時對某些團體優惠。在實際上，如果一個功績評價較高的白種人，與評價較低的少數族裔競爭而失敗時，引起的質疑是：此種制度是否不道德、無效率呢？弱勢優惠行動難道應該用來保障一位受教育的都會黑人女性，而以一位出身阿帕拉契山的白人男性的犧牲為代價嗎？這種反歧視的最極端形式便是以個人所具有的屬性來決定雇用與否，而不論應徵者所應具有的平等權利，甚至於忽略功績的基本能力要求。

上述的反歧視現象，是由於「優惠」所造成的，但多元化管理實際上並不存在優惠的問題，即使被雇用者的能力並非最佳，但可能在其它面向更符合組織利益，因此並無反歧視的問題。

如果多元化管理並無弱勢優惠行動的缺點，那它為何會帶來競爭優勢呢？從消極面而言，多元化管理是為了避免因文化、民族、宗教的隔閡所引起的衝突。但從積極面而言，多元化管理是為了更有效管理異質性高的員工，並透過員工的多元背景，積極開拓不同的市場。簡單來說，由於全球化之後，世界的疆界消失，不論在產品市場或勞動市場，均是以全球為對象。至於政府部門，其施政也必須顧及不同族群的需求，才能獲得人民的信任，也因此多元化的人力措施被視為是競爭優勢的來源之一。

我們可以從以下面向來說明多元化管理的競爭優勢：

(一) 前瞻性

平等就業及弱勢優惠行動提供一種合法的授權過程，並以嚴厲的規範方式來影響組織，但其只是藉由組織對法律的順從來作為驅動力。反之，多元化管理不僅能以組織利益為考量，同時亦能思考什麼是對員工生涯最有利的，並且秉持著管理者應有的遠見與思維，持續地估計與評鑑目前工作團隊的本質與組成，藉以改變社群結構來強化人力資源，如此以內在激勵作為基礎的前瞻性方法不僅能達成弱勢優先法案的目標，更能促使多數團體參與工作而形成多元化的平衡。簡言之，多元化管理是組織因應勞動力多元化急遽變遷所採取的一種預作準備、前瞻性與積極性的途徑（許彩娥，1996，頁 23）。因此，施行多元化管理的管理者，不應該僅是消極地受限於法律的約束或低調回應社會的責任，應該同時從態度與思維的轉變來讚賞與尊重多元化的人力資源，如此，組織將因為前瞻性的多元化管理而獲致組織的優勢。

(二) 積極而全面性

平等就業保障的對象雖是全體國民，但作法卻是消極的。弱勢優惠行動雖然積極，但保護對象則是侷限的，只有多元化管理才是積極而全面的，就多元化管理而言，所有的團體對工作組織皆是同等的重要。所以，多元化管理將不只是強調對弱勢團體的保障，更是確保所有對組織具有貢獻的團體均能享受應有的回饋。由此可見，弱勢優惠法案只對特定的受惠團體提供優惠是過於侷限的，而多元化管理反而可加強吾人能更徹底地瞭解與認知多元化管理的複雜性與多面性。

(三) 整合性

面對人力資源的異質性，平等就業只保護了不再發生歧視，弱勢優惠行動則是利用其對少數群體的大量配額來填補其代表性的不足（Golembiewski, 1995, p. 31）。多元化管理則強調對組織中多元化的全面

整合，然而此種整合並非迫使少數群體同化而融入主流文化之中，而是鼓勵不同團體在保留其本身特質的同時，亦能加強對其他不同團體的相互調適，並希冀從多元文化的互動中來增加彼此的瞭解、認同與尊重。

多元化管理處理組織中多元化的人力資源時，除了允許組織中的多元化工能保有本身獨特的本質及文化外，更期望員工能從本身多元化的背景，來整合彼此所分享的多元化觀點，並藉由彼此尊重來引導出良性的衝突，以增進成員對組織共享價值的凝聚力。

（四）策略性

員工存在差異性是既定的事實，而組織希冀藉由管理的方法來消弭歧異，並發揮其最大潛能，是組織長期以來所努力的目標，為達此目標，組織在其運作方式上必須要有所改變與轉型。基此，組織必須發展一系列的行動計畫來反應社會多元的需求，促使多元化管理在組織從事更新時能成爲一個有系統性與計畫性的變革途徑（Jamieson & O'Mara, 1991, p. 174）。此種策略性地應用將使多元化管理能有效地帶動組織的變革（organizational change），同時此種在策略上利用持續不斷改善的過程與長期的策略規劃，能將多元化管理的理念制度化，並深植於組織之中，而成爲組織中的一種生活方式。由此可見，組織這樣的運作方式遠超越過去僅是以法律或道德倫理作爲基礎的弱勢優先與平等就業機會的法案，取而代之的將是能因應不同員工背景與需求所採用的策略性管理（孫本初、王雯君，1999，頁 52-55）。

多元化管理帶來的策略性變革應該從個人、團體與組織三方面多管齊下來進行（Cox & Beale, 1997, p. 2）。就個人層次而言，應從行爲、態度與信念的改變來改善其心智模式，摒除其內心對差異性的偏見與刻板印象；就團體層次而言，應該增加成員彼此間的尊重與瞭解，並藉由不斷互動與適應的團體關係，加強成員對多元化的包容和尊重，以建立和諧的工作氣氛；在組織方面，最重要的是管理階層必須對多元化的管理有高度的支持與承諾，並爲組織成員進行多元化的教育訓練與改善其生涯發展，再配合

加強組織多元化的制度與人力資源政策，並有系統地從事執行、評估與回饋，這種策略性的規劃，儘管有組織決策領導階層的支持與承諾，但亦需要所有的組織成員能承認多元化的存在，尊重多元化的觀點，進而能為形塑和諧的多元文化組織來共同努力，進行個人、團體與組織的全面變革，藉由善用多元化的人力資源與機會，來為組織創造競爭優勢。

肆、我國公部門多元化人力的現況：以女性、原住民族及身心障礙者為例

近年有關社會公平的價值，相當受政府重視，並制定了性別工作平等法、身心障礙者權益保障法以及原住民族工作權保障法。首先就女性部分來看，依銓敘部的統計資料來看，女性占全國公務人力的比例有逐年上升的趨勢，如果自 90 年起公教分途，女性占行政機關比例亦由 33.93% 上升至 97 年的 37.71%。

表四：女性占全國公務人員比率

76 年	85 年	89 年	90 年	91 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年
32.29%	38.80%	41.52%	33.93%	34.48%	36.19%	36.61%	36.95%	37.26%	37.71%

資料來源：整理自銓敘部編印之銓敘統計 86 年至 97 年。⁹

上述數據顯示出近年高普考女性錄取人數高於男性的趨勢，惟其比例仍處於低點。而在若干類科取消分定男女錄取名額、取消女性報考限制之後，女性錄取比例更可能再提高。或有論者認為，現階段的國家考試偏重筆試方式，有利於女性應考人，但這種說法並沒有明顯的證據，仍待進一步研究。

⁹ 民國 90 年之前的統計數據包括公立學校教師，自 90 年起，則僅包括行政機關。銓敘統計資料取自銓敘部網站資料 <http://www.mocs.gov.tw/index.htm> (July 2, 2009)。

近年政府部門亦積極推動女性參與決策，引導各部會首長採取對女性友善的晉用原則，行政院於民國 92 年 2 月訂頒「行政院暨地方行政機關促進女性參與決策績效優良獎勵計畫」，對於提升女性之代表性具有相當成效。但女性占高階職位的比率仍偏低，以簡任第十二職等以上高級文官而言，近年來女性所占比率雖逐年上升，惟與女性占公務人力數近 38% 相較，比率顯然仍太低。

表五：民國 90 年至 97 年間女性占高級文官人數與比率

	人數	比率
90 年	302	13%
91 年	336	14%
92 年	379	15%
93 年	393	16%
95 年	409	16%
96 年	452	17%
97 年	488	18%

資料來源：整理自銓敘部編印之銓敘統計 90 年至 97 年。

在身心障礙者部分，根據身心障礙者權益保障法的規定，政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在五十人以上者，進用具有工作能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之二。¹⁰依人事行政局的統計，行政院暨所屬機關在民國 89 年 12 月進用身心障礙人數為 15,357 人，97 年 5 月已達 21,395 人，成長幅度為 39%，就進用總人數及總比率而言，均已超過「身心障礙者權益保障法」所定應進用標準。¹¹

¹⁰ 身心障礙者權益保障法的措施，採取的也是配額制的優惠方案。

¹¹ 資料來源為「考試院 96 年度工作檢討暨 97 年度工作重點總報告——行政院人事行政局工作報告」，提報於 97 年 6 月 26 日考試院第 10 屆第 290 次會議。

從上開數據來看，身心障礙者的就業權利似乎已受到一定的尊重，惟對照銓敘部正式發布的銓敘年報，民國 91 年至 95 年身心障礙者擔任正式編制之公務人員由 5,468 人下降至 4826 人，不僅與前述數據有著相當大的差距，其雇用人數甚至呈現下滑的趨勢。這些數據的差異，可以推論身心障礙者大多擔任臨時性職務，並非正式編制內的員工，因此未納入正式的銓敘統計。如果此一推論屬實，則對於身心障礙者的照顧政策尚有檢討空間，畢竟近幾年政府在推動員額精簡措施，由於身心障礙者所擔任者多為臨時性職務，其具有的資格條件、保障強度均低於正式人員，其就業權更容易受到忽視，成為員額精簡措施優先裁減的對象。至於原住民族，人數與就業比例則並無明顯變動。

表六：民國 91 年至 95 年間原住民族與身心障礙者任公職數

年度	身分	原住民族		身心障礙者
	人數	占公務人力比	人數	
91 年	6,834	1.75%	5,468	
93 年	6,655	1.80%	5,258	
95 年	6,796	2.03%	4,758	
96 年	6,785	2.03%	4,625	
97 年	6,693	1.98%	4,826	

資料來源：整理自銓敘部編印之銓敘統計 91 年至 97 年。

從上開數據來看，要促進政府部門的多元化政策，宜再適度提高女性擔任高階文官比率，至於身心障礙者權益保障法與原住民族工作權保障法對於進用弱勢群裔，係採配額制的優惠政策，配額制的優惠政策難免發生反歧視、進用者能力不足等病態，雖然現階段此一政策尚未受到強烈的質疑，但未來是否出現挑戰，包括影響其他人的工作權、平等權等，仍值得政府部門關注。雖然外國的平等就業及優惠行動，在政治上已經失去熱度，而經過數十年的補償，有愈來愈多人認為此一政策應到了改弦更張的

時候了。但思考國內的平等就業，似乎才萌芽，相關法律也是這幾年才逐步完備，包括性別工作平等法、身心障礙者權益保障法等，可以預期這項議題在國內仍是值得關注。

伍、結語：多元化管理未來關注的課題

多元化管理是一種源自於效率、效能的思考，它希望帶來的是組織更高的生產力，這種觀點對於私部門而言，應是無需置疑的。Lais Recascino Wise 及 Mary Tshirhart (2000) 則提出，由於公私部門在本質上的差異，現在所流行的多元化管理措施是否適用於公共組織呢？例如公部門強調的公平、社會正義，民主代議政府的規範性與多元化管理的實用性之間是否相容呢？因此他們建議學者對於公部門的多元化管理必須要有更多的研究，引進更多不同面向、不同流程的多元化政策。例如必須超越「雇用、升遷」的層面，而擴及人事管理上的其它措施，例如提供更彈性的工時，以利員工接送上下學的小孩，類此更為友善的工作環境、更為多元的管理方案，才能使多元化管理走出雇用、升遷的傳統領域，而邁向真正的多元化目標。

在跨向廿一世紀的同時，因應全球急遽變化的趨勢已成為組織施實改革或更新的主軸，為了能攀登全球競爭力的巔峰，擁有超越其他國家的競爭實力，政府亟需推動再造或更新的計畫。顯然地，人力資源也成為再造的重要焦點之一，畢竟組織若想在劇烈的競爭市場中能擁有一席之地，就勢必要對組織中的人力資源進行最佳的配置與規劃，並透過適當的管理方式，促使個人及團隊的潛能可以全面發揮，來為組織締造出良好的績效。美國聯邦功績制保護委員會 (Merit System Protection Board, MSPB) 在 2002 年提出新的公共服務價值，其中列舉了多元化，並表示多元化是為確保聯邦政府勞動力與其服務的對象，具有相同的代表性 (MSPB, 2002, appendix b)。顯然，多元化管理的價值，已逐漸取代平等就業、弱勢優惠行動方案，成為實踐社會公平的主要手段。台灣也是個移民社會，有各種

不同族群的人共同生活在這一塊土地上，對於美國的運作經驗，實有必要加以參考，以促進政府部門人力的多元化政策。

參考文獻

- 林鍾沂 (1998)。文官甄補政策的價值意涵及其實踐。《空大行政學報》，8，23-46。
- 施能傑 (1999)。《美國政府人事管理》。台北市：商鼎文化。
- 孫本初、王雯君 (1999)。邁向廿一世紀的新趨勢——多元化管理 (下)。《公訓報導》，84，52-55。
- 張其祿 (2008)。公務人力的多元化管理：兼論國家考試之人權保障。《國家菁英季刊》，4(1)，95-112。
- 許彩娥 (1996)。《多元化管理理論與實務》。台北市：天一圖書。
- 銓敘部 (2001)。《中華民國八十九年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- 銓敘部 (2002)。《中華民國九十年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- 銓敘部 (2003)。《中華民國九十一年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- 銓敘部 (2004)。《中華民國九十二年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- 銓敘部 (2005)。《中華民國九十三年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- 銓敘部 (2006)。《中華民國九十四年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- 銓敘部 (2007)。《中華民國九十五年銓敘統計年報》。台北市：銓敘部。
- Coleman, Major G. (1999). Merit, cost, and affirmative action policy debate. *The Review of Black Political Economy, 1*, 99-127.
- Cox, Taylor Jr., & Rudy L. Beale. (1997). *Developing competency to manage diversity: Readings, cases & activities*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Elliott, Robert H. (1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, VA: Reston.
- Fine, Marlene G. (1995). *Building successful multicultural organizations: Challenges and opportunities*. Westport, CT: Quorum Books.

- Golembiewski, Robert T. (1995). *Managing diversity in organizations*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Jamieson, David, & O'Mara Julie (1991). *Managing workforce 2000: Gaining the diversity advantage*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Klingner, Donald E., & John Nalbandian. (1998). *Public personnel management: Contexts and strategies* (4th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Mor Barak, Michalle E. (2005). *Managing diversity: Toward a globally inclusive workplace*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- OECD. (2000). *Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries background paper by the secretariat*. Paris: OECD.
- Peters, B. Guy (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Pfiffner, James P. (2000). Government legitimacy and the role of the civil service. In James P. Pfiffner, & Douglas A. Brook (Eds.), *The future of merit: Twenty years after the Civil Service Reform Act* (pp. 15-38). Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.
- Riccucci, Norma M. (1997). Will affirmative action survive into the twenty-first century? In Carolyn Ban, & Norma Riccucci (Eds.), *Public personnel management: Current concerns, future challenges* (2nd ed.). New York: Longman.
- Riccucci, Norma M. (2002a). *Managing diversity in public sector workforces*. Boulder, CO: Westview.
- Riley, Dennis D. (2002). *Public personnel administration* (2nd ed.). New York: Longman.
- Ronen, Simcha. (1981). *Flexible working hours: An innovation in the quality of work life*. New York: McGraw-Hill.

- Schultz, David A., & Robert Maranto. (1998). *The politics of civil service reform*. New York: Peter Lang.
- Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde, & David H. Rosenbloom. (1986). *Personnel management in government: Politics and process* (3rd ed.). New York: Marcel Dekker.
- Stone, Deborah A. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W. W. Norton and Company.
- Thomas, Jr. R. Roosevelt (2001). Form affirmative action to affirming diversity. In *Harvard Business Review on managing diversity*. MA: Harvard Business School Press.
- U.S. MSPB. (2002). *Making the public service work: Recommendations for change*. Washington, D.C.: U.S. Merit System Protection Board.
- Wise, L. Recascino, & Tshirhart, Mary (2000). Examining empirical evidence on diversity effects: How useful is diversity research for public-sector managers? *Public Administration Review*, 60(5), 386-394.