

族群差異下的多元化管理： 2008 年台灣文官調查的資料分析

陳文學*

摘要

本文基於多元化管理觀點，運用 2008 年台灣政府文官調查資料，探討原漢兩群公務人員對於主管的信任與順服之差異。本文發現，第一，原住民族公務人員對主管的信任較低。這隱含著原漢之間存有些許不信任，並且管理者對原住民族文化了解仍有不足。第二，原住民族公務人員有較高的主管的順服度，原因可能與原住民族公務人員因原住民族身分所造成的自信心較低、須比漢人公務人員更仰賴主管的關照，或是主管對原漢部屬態度不同有關。這些研究發現顯示政府組織中的管理者必須因應人員的族群差異，而發展不同的管理策略。最後，本文提出公務人員培訓變革建議與未來值得研究的方向。

關鍵詞：多元化管理、族群差異、原住民族公務人員、主管信任、主管順服

*國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授

Diversity Management under Ethnic Difference: A Study on the 2008 Taiwan Government Bureaucrats Survey

Wen-Hsueh Chen*

Abstract

From the perspective of diversity management, this study empirically investigates the differences between indigenous and Han civil servants regarding their attitudes about supervisor trust and compliance. The data is from 2008 Taiwan Government Bureaucrat Survey. The analysis reveals that indigenous civil servants have lower trust in their supervisors than their Han counterparts, which may be attributed to either a lack of trust in general between these two groups of people or to supervisors not having sufficient cultural awareness while working with the indigenous employees. On the other hand, indigenous civil servants have higher compliance behavior, which may due to either low professional self-confidence or their perception that supervisors will manage Han and indigenous employees differently, thus they have to try to gain more attention from their supervisors through submissive behaviors. To be effective, supervisors need to design diverse strategies to manage their subordinates from different ethnic backgrounds. This study provides some recommendations for training cultural awareness among civil servants and suggestions for future research in this topic.

Keywords: diversity management, ethnic difference, indigenous civil servants, supervisor trust, supervisor compliance

* Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, Taiwan

壹、前言

根據銓敘統計，2020 年全國公務人員共計 366,494 人，而原住民族公務人員有 6,806 人，原住民族公務人員約占全國公務人員 2% 左右（銓敘部，2020a）。在中央，原住民族公務人員有 2,113 人，以原住民族委員會居多；而地方政府則有 4,693 人，又以臺東縣、花蓮縣與屏東縣各機關為多（銓敘部，2020b）。儘管原住民族公務人員占的比例雖不高，但已相當接近原住民族人口占全國人口比例。顯示臺灣對於原住民族的應考試服公職權，以及促進原住民族參與公共事務已有基本的成效。

近年來，國內致力推動性別主流化政策，對於女性公務人員的考用、陞遷、離退以及家庭照顧的配套已有諸多探討，持續反省既有行政管理當中的性別差異課題（施能傑，2016；陳衍宏，2010；張瓊玲，2015, 2017；彭渰雯，2008）¹。相對地，原住民族公務人員的行政管理就較少被關注或重視，而忽略原漢族群差異下可能存有不同的態度或行為。²在學理上，多元化管理（diversity management）的理論主張，不同族群背景的人員亦有其不同的知識與能力優勢，而管理者必須適才適所配置人力以發揮其優勢，順而提升組織績效（Ospina, 1996）。然而，國內在邁入原住民族公務人員的管理多元化前，須先釐清原漢兩群公務人員與管理者的關係差異，方能論證政府推動族群差異管理之必要。

爰此，本文蒐集國立政治大學公共行政學系陳敦源教授主持的 2008 年台灣政府文官調查第一期資料，分析原漢兩群公務人員對於管理者的信任度與順服行為之差異。本文除可以彌補以往國內對於原住民族公務人員管理研究之不足外，對於政府研擬族群差異下的人員管理策略亦具有參考價值。

在後續的文章安排上，首先，本文將回顧多元化管理的理論內涵，並檢視以往國內外關於管理者與原住民族員工的研究成果。其次為研究設計，說明本文資料蒐集過程、分析策略與研究假設。復次為統計分析，透過敘述統計與雙變數分析，探究原漢公務人員對主管信任與主管順服的差異性。最後再基於研究發現，提出多元化管理下的公務人員培訓之建議與未來研究方向。

貳、文獻回顧

一、多元化管理的概念、應用與研究

1960 年代，美國在公平就業政策（Equal Employment Opportunity）與弱勢優

¹ 受到性別主流化的影響，陸續有論者將其延伸至「族群」特質，並倡議政府的各項行政與政策應融入族群差異的思維，順而藉由禁止族群歧視、促進族群平權、分析族群統計資料、編列族群預算以及建構跨部會族群議題平台等作法，發展族群主流化政策（江明修等，2012；黃之棟，2019）。

² 依據行政院網站中的國情簡介，國內的住民包含漢民族、原住民族與新住民三大族群，以漢民族為最大族群占總人口的 96.45%。在三大族群中，漢民族包含河洛族群、客家族群與戰後移民；原住民族包含阿美族、泰雅族、排灣族等 16 族；新住民則包含大陸地區、港澳地區配偶及外籍配偶（行政院，2021）。

先方案 (Affirmative Action) 的影響下，逐漸重視組織當中的人員差異性 (valuing difference)，從而出現多元化管理一詞，促使多元化管理逐漸形成一個兼具理論、研究、教學與實務的領域 (field) (McDonald, 2010, pp. 1-2; Mor Barak, 2005, p. 208)。近二十年來，隨著全球人口移動、資訊科技流通與跨國企業的發展，多元化管理的研究範疇從以往的制度保障與組織管理，成為全球化趨勢中，政府與企業進行策略規劃的新興管理途徑（張其祿，2008；McDonald, 2010）。

在定義上，Mor Barak (2005, p. 208) 提出多元化管理的基本概念，他認為：「多元化管理是一種自願性的組織行動，藉由組織所設計的制度或方案，促使組織能包容各類背景的員工，並使其融入正式與非正式的組織結構。」不過，若要完整理解多元化管理，或許 Brazzel 的看法會更佳。Brazzel (2003, p. 51) 認為多元化管理是：「在尊重人類差異、社會正義、參與、社群、真實 (authenticity)、憐憫、主動、謙遜、效益、健康、終身學習等價值下，運用行為科學的方法、研究與理論來管理組織變遷與穩定過程，減少種族、性別、性傾向與其它特質差異的壓迫，以支持組織內的多元性，從而提升組織健康與效益」。

是故，多元化管理是重視種族、性別、宗教、年齡、身體狀態與性傾向等成員差異價值的管理途徑，並藉由這些差異特性，發展具公平性與包容性的組織氣氛或組織文化，促使組織能夠順利運作；另一方面，也參酌外在環境變化與衡量機關需求，主動進用不同特質的人員，增進組織績效（呂育誠，2014, p. 43；許彩娥，1996, p. 10；許慶復，2009, p. 4；Cox, 1994, p. 225）。因此，多元化管理是在達成組織目標為前提下，依據成員特質妥善配置合適職務，建構友善差異的管理措施以及有形或無形的工作環境，降低成員之間因文化隔閡而產生的歧視與衝突問題，順而提升組織整體效益。

在多元化管理下，哪些特質應納入管理範疇中呢？基本上，特質的選定必須從組織所處的環境脈絡中梳理，而人口趨勢與制度變遷通常是導引組織選定哪些特質必須優先關注的重要因素。就各類特質的層次方面，Loden 與 Rosener 區分為主要層與次要層，前者屬於先天 (inborn) 或是認同來源的特質，如年齡、族群、性別、生心理能力與性傾向等；後者雖然也會影響認同，但不會有本質性的改變，包括教育、所得、宗教、工作經驗或家庭狀況等特質（引自 Plummer, 2003, pp. 15-16）。不過，對組織來說，種族、性別、族群／民族、年齡、性傾向、單位間的角色、生心理能力、年齡與宗教等，比較是影響組織效益的重要類型；而組織必須監測成員的多元意識並培養成員的多元能力 (Plummer, 2003, pp. 25-26)³。回到國內的研究看法，許彩娥 (1996, pp. 21-100) 認為臺灣脈絡之下的多元化管理應關注年齡、身體、價值、文化（族群）與性別等五項特質，而年齡、身體障

³ 本處忠實呈現 Plummer 的分類方式，原文為 Race, gender, ethnicity/nationality, organizational role/function, age, sexual orientation, mental/physical ability, religion。種族、民族與族群雖然都是群體分類的概念，但嚴格來說仍有不同。種族著重人種的差異、民族則有政治主權的意涵，而族群則是國家內部客觀（或想像）要素與主觀認同的共同體（王甫昌，2003, pp.4-5；施正鋒，1998, pp. 2-3）。

礙與性別等三項尤其重要。

從人力資源管理的角度來看，多元化管理的運用可分為四個途徑 (Kossek & Lobel, 1996；引自 Mor Barak, 2005, pp. 212-216)：第一，強調組織應增加成員的差異性與代表性，以擴張成員的多元化 (diversity enlargement)，讓組織文化能伴隨社會人口特質而改變。第二，藉由多元化培訓課程培養成員的多元化敏感度 (diversity sensitivity)，促使成員能意識刻板印象與歧視行為，增進團隊溝通協調。第三，聘請外部專家協助蒐集組織制度與成員訪談資料，透過文化查核 (cultural audit) 來確認與排除組織推動多元化管理的各種障礙。第四，連結多元化管理目標與組織績效目標，同時也檢視外在政治、經濟與社會環境的趨勢，研擬有助於提升組織效益的管理策略。一般而言，個別組織採行多元化管理時，無論是目標設定、領導、組織診斷、人員培訓、管理項目與績效等面向都應通盤思考，方能促使個人、團體與組織形成改變 (Cox & Beale, 1997, p. 2; Pynes, 2009, p. 109)。

至於具體的操作步驟，則應先覺察內部的人力現況與外部的政治、經濟與社會發展，之後進入準備階段，確認組織預計選擇哪些特質作為多元化的指標，同時藉由面談或調查了解成員對多元化的看法與需求，並尋求高層管理者的承諾與支持。然後，研擬多元化的發展目標與相關計畫措施，經過執行與評估後，反饋為下年度目標與計畫規劃之參考（許彩娥，1996, pp. 101-116）⁴。因此，多元化管理的評估指標，涵蓋領導者的組織願景與相關政策有無扣合多元化的理念、組織成員有無參與多元化的培力過程、組織的資源能否促進成員協力與摒除合作障礙、人員的甄補與訓練發展有無差異化設計、組織環境有無反映個別成員的文化需求與偏好 (Morrison et al., 2006, pp. 279-280)。

話雖如此，多元化管理的運用依舊有若干限制 (Mor Barak, 2005, pp. 221-222)。比方說在經濟不景氣時，組織為求生存，可能會放棄採用或者不會優先選擇採用此一思維作法。再者，組織可能因為同時選定太多需要關注的人口特質，而稀釋了少數族群、身心障礙者或女性的被關注程度。除此之外，若組織領導者缺乏對多元化的道德承諾，即便有相關的措施與機制，可能也不易長久推動與持續落實。

就公部門而言，由於組織規模較大且受到相關甄補制度所規範，使得公務人員的組成異質性較高；而公部門推動多元化管理不僅符合依法行政、增進組織效益，還有積極示範與影響私部門與非營利部門的意義 (Henkelman-Bahn & Bahn-Henkelman, 2003, p. 492)。在臺灣，隨著性別、原住民族、身心障礙等相關考用制度之運作，公務人員的整體組成已呈現多元特性，而個別組織中成員具備多元特質幾乎也是常態。再者，近年來新住民及其第二代子女也開始進入政府體系任職公務人員或約僱人員，增添組織成員多元化的類型（陳文學，2020）。由此，

⁴ 非營利組織也相當重視多元化管理，例如美國高齡化社會協會 (American Society on Aging, ASA) 成立少數族群關懷委員會，關注組織的多元文化領導 (multicultural leadership) 與如何致力於包容少數族群同仁；之後，隨著組織中的少數族群員工增加，該組織也提出多元化影響報告 (diversity impact report)，檢視領導者與員工的多元化、甄補與穩定性、教育與訓練的品質等，藉以評估組織多元化的發展現況並作為持續推動之參考 (Yee & Tursi, 2002)。

如何將多元化管理融入功績制的運作體系中，是國內公共人力資源管理必須重視的議題（林文燦，2020，pp. 483-487；許慶復，2009，pp.19-20）。

回顧國內相關研究成果，雖然多元化管理的研究不是主流，但仍有一些基礎。譬如許彩娥（1996）藉由多元化管理的思維，分析我國相關法制與幾類特質的進用情況，並認為臺灣推動多元化管理必須從法律、資訊分享、組織制度與領導者承諾等面向預作準備。另外，張其祿（2008）認為推動多元化管理有助於政府效能提升，並能促使協力網絡的建構更為順利；而現行的性別、身心障礙與原住民族等考試制度與進用結果雖已符合學理上的消極多元化管理的條件，但「重視差異」與「營造友善工作環境」的積極多元化管理仍有待努力。

除此之外，也有研究試圖跳脫傳統的性別、族群或年齡討論，轉而檢討基層公務人員考試對人力多元化的影響。例如呂育誠（2014）借用多元化管理的觀點，認為基層公務人員的考試制度本身就有考試資格與任用之差異設計，但是實際甄補過程卻形成高資低考與人員流動率高的現象；因此，為使各機關能具備人力多元化與組織競爭力，他主張強化應考條件設定時的差異性，給予特定對象加分、增列實務工作經驗、於分發時缺額增加職務說明，以及授權部分機關（如離島或原住民族地區）得自行設定甄選條件獨立甄選，方有助於考用合一與多元化管理之落實。⁵

二、管理者與原住民族公務人員

在多元化管理下，管理者應了解不同人口特質的人員甄補法規，以回應社會保障弱勢的責任；同時，也須從正面的角度，尊重並妥善配置多元的人力特質，規劃友善不同特質的工作環境和管理措施，塑造包容且共享的組織文化（許慶復，2009，pp 14-15；Levine, 2003, p. 291）。一般而言，推動過程須先改善工作軟硬體環境，讓成員意識到改變；之後，再修訂管理措施，讓成員適應新的組織環境，隨而結合成員與環境以形成組織綜效（林明煌，2011，p. 40）。

只不過，實務上，管理者真的會正面看待多元化管理嗎？Morrison 等（2006）訪談英國教育單位的管理者發現，多元化主要源於公平就業法規的指引，且通常只有局部達成而未產生系統性改變；另外，在管理上，人員的甄補仍傾向以同質性為主，儘量減少人員管理的挑戰度。即便有些管理者非常重視成員的多元化，卻也時常面臨這些員工不願意或無法充分表達需求，而無法修訂管理措施，從而導致多元化管理的成效評估僅能選擇較易評估的指標，而非真正重要的指標。

進而，在管理者與原住民族員工的研究方面，加拿大政府對原住民族員工的調查報告指出（Government of Canada, 2017）：缺乏陞遷機會、兼辦業務太多、管理者與同事不了解原住民族文化都是原住民族員工所面臨的工作挑戰。而且在工作時，主管會要求他們向其他同事介紹原住民族文化，這也讓他們感到困擾，畢

⁵ 該文將 diversity management 譯為差異化管理。

竟文化意識的培養與族群歧視的消除並非原住民族員工的責任。此外，Morris (2017, pp. 9-10) 在加拿大原住民族人力甄補與留任的報告也指出，管理者應接受文化意識 (cultural awareness) 的訓練，提升他們在管理原住民族員工時的敏感度，並使原住民族員工不被其他同事所孤立。⁶究實而論，面對原住民族員工，管理者其實無須過於戰戰兢兢，深怕採了歧視的紅線；但要注意的是，對原住民族員工的讚許必須基於員工本身的背景、經驗或性格，切勿連芝麻小事都過度讚揚，否則將無助於原住民族員工提升工作能力。

在澳洲，澳洲文官委員會委託 Faulkner 與 Lahn (2019) 的研究指出，遊走在官僚組織與原住民族社群兩界之間的原住民族公務人員是組織的資源，但如果組織缺乏多元文化的意識，原住民族進用制度反而會強化組織內的族群偏見。所以對管理者而言，或許可以向新進的原住民族公務人員分享行政文化，協助他們了解以往的成長環境與當前行政運作之差異；另外，管理者也應給予原住民族公務人員學習發展的機會，並回饋他們的提問或工作情況，提升他們的自信心與表達能力。

除此之外，Lahn (2018) 研究澳洲原住民族公務人員高離職率的原因則發現：其一，原住民族公務人員在進入政府任職前，機關總會提供過於理想的職涯發展藍圖，但實際任職後，很容易產生期待落差，尤其在執行原住民族政策時有很深的無力感。其二，原住民族公務人員在執行某些不合適的原住民族政策時，反而破壞他們與原本族群之間的關係，讓原住民族公務人員產生角色衝突的困境。其三，管理者不了解原住民族文化，而且對原住民族公務人員也缺乏適切的管理支持。其四，在組織中，原住民族公務人員總有一種被特別監視的感受，即便提出申訴，管理者也未必能同理，甚至認為申訴者是麻煩製造者。

當組織中有原住民族員工時，澳洲維多利亞省的公共部門委員會 (Victorian Public Sector Commission, 2019) 建議管理者應提供溝通平台讓原住民族員工有表達意見的管道，而且必須留意工作場所有無歧視原住民族的行為，從而依據相關政策與程序來矯正不適切的行為，確保原住民族員工能獲得支持。由於原住民族員工的業務通常要與原住民族社群互動，因此管理者必須肯定原住民族員工在這方面的優勢，但並不表示原住民族員工就一定能達成任務或沒有其他的工作需求。歸納而言，管理者與原住民族員工的良善關係建立，端賴管理者對原住民族文化的了解以及對於原住民族員工的支持。

回到臺灣的脈絡，國內關於管理者與原住民族員工的研究尚付之闕如，不過在女性員工的管理方面則有許多的探討，頗值得參考。誠如張瓊玲 (2014) 研究文官制度中的考選、銓敘與管理等規定對性別平權的影響後，發現不論是公務人員考試、任用、考績、陞遷以及請假等規定都有部分條文不利於性別平權，而有修正檢討之必要；另外，提供托育服務或空間，落實友善家庭的理念，是機關管理面應該努力的方向。進而在調查局與警察的考試及管理方面，楊永年 (2008)

⁶ 在多元化管理下，林明煌 (2008, pp. 12-13) 主張管理者應該熟悉不同文化特質，並且最好能有在不同文化的生活經驗。

認為要解決調查特考中的女性進用公平性問題，必須先對職缺進行工作分析，再依據分析結果來設計考試內容；而當女性進入調查局後，男性管理者應避免因刻板印象而錯誤認知女性的工作能力，並隨著女性員工的增加，也應調整以往以男性或陽剛為主的組織文化與工作設計，讓不同性別的員工都能有好的工作表現。再者，盧偉斯與梁凱雲（2013）對女性警察生涯發展的研究也發現，管理者對女性存有刻板印象，並會將此合理化為性別差異的適性安排，譬如管理者認為為民服務案或內勤工作比較適合女性，因此傾向讓女性員警負責這類工作；而對於頻繁遷調的員警，管理者會有「男性員警是增加歷練，而女性員警可能是有問題」的偏見。此外，也有研究聚焦在女性員工的陞遷面，誠如黃煥榮（2007, pp. 101-102）建議管理者可藉由引薦良師、協助建立網絡關係、讓女性加入計畫團隊，以及檢討組織結構等作法，減少女性員工陞遷時的玻璃天花板效應。

儘管國內缺乏管理者與原住民族員工的垂直關係研究，但對於不同族群的員工間的水平差異比較則有些許研究成果。譬如陳文學（2013）探討原漢公務人員的原住民族積極代表性發現，不論是態度上或行為上，原住民族公務人員都會比漢人公務人員更加關心、重視與支持原住民族議題；另外，陳文學（2015）進一步分析原漢公務人員的文化職能（cultural competency）發現，原住民族公務人員除了比漢人公務人員具有多元文化能力外，也較能將文化能力應用在實務工作中。是此，本文為彌補國內在管理者與原住民族員工的研究缺漏，乃嘗試從員工的角度，析探原住民族員工如何看待他們與管理者之間的關係，藉以作為未來研擬多元化管理下的族群差異策略之基礎。

參、研究設計

在資料蒐集方面，本文採用國立政治大學公共行政學系陳敦源教授於 2008 年主持的台灣政府文官調查第一期資料，來源為中央研究院學術調查研究資料庫（陳敦源，2010）⁷。該筆資料以經過國家考試及格的 130,559 位公務人員為母體，依政府層級與官等別進行分層隨機抽樣後，採取面訪方式進行調查，總計獲得 1,962 份的成功樣本，回收率為 64.5%（陳敦源、呂佳螢，2009）。本文選擇這筆資料的原因有二：第一，該筆資料的原始問卷中，設有「父母親的籍貫」的問項並以臺灣閩南人、臺灣客家人、臺灣原住民、大陸各省市等為答項，該變數可確認受訪對象之族群別。第二，原始問卷中，有數個問項是詢問受訪者對主管的信任度以及政策過程中與主管的互動行為，適合作為本文的研究資料。

在資料處理上，首先，在族群別方面，本文先抽取問卷的 Q9 與 Q10 關於受

⁷ 中央研究院學術調查研究資料庫已開放第一、二、四期的台灣政府文官調查，本文選擇採用第一期資料。雖然這筆資料已是 13 年前的資料，不過卻是目前已釋出的台灣政府文官調查中，原住民族樣本有超過 30 份，而可用來檢證原住民族公務人員的次級資料。相對而言，第二期的文官調查中，雖有父母親的族群問項，但父親或母親為原住民族的樣本皆只有 9 份，樣本數過少；而第四期並無族群相關的問項，亦無法進行原住民族相關的研究。

訪者父母親籍貫的問項，並將答項的臺灣閩南人、臺灣客家人與大陸各省市重新編碼為漢人、將原住民同樣編碼為原住民，而回答其他者則以遺漏值處理。經重新編碼後，關於父親的籍貫有 1,920 份為漢人、33 份為原住民族；關於母親的籍貫有 1,919 份為漢人、31 份為原住民族。之後，本文以只要父母一方為原住民族者，皆視為原住民族公務人員。⁸經過再次編碼後，漢人樣本有 1,916 份、原住民族樣本有 34 份。最後，以銓敘統計 2008 年全國簡薦委任公務人員為 175,300 人、原住民族簡薦委任公務人員有 2,553 人為基準，則這筆資料可通過族群別的適合度檢定（卡方值為 1.09，P>0.05）。這也意味著這筆資料能作為推論全國原漢公務人員意見的基礎。

有關本筆資料的樣本特性，原住民族樣本除了沒有簡任官之外，在不同政府層級、職務別、官等別與性別等皆有若干樣本（如表 1）。然而，交叉分析後，原住民族與其他基本資料之間的樣本數實在不多，因此後續分析僅以族群別進行分析，而不探討政府層級、職務、官等與性別下的不同族群對主管看法之差異。

表 1 族群別與相關基本資料的樣本次數統計

		族群別	
		漢人	原住民族
政府層級	中央機關	1,013	8
	地方機關	903	26
職務	主管	387	8
	非主管	1,528	26
官等	簡任	119	0
	薦任	1,036	19
	委任	761	15
性別	男性	1,077	22
	女性	839	12

其次，本文擷取台灣政府文官調查中關於主管信任與主管順服的問卷，包括原始問卷的 Q20、Q21、Q22、Q23、Q60、Q61、Q62、Q63 等問項。⁹基本上，這些問項在設計之初乃修訂自國外相關量表，且經過該研究團隊、外部專家與前測的修訂，具備一定程度的效度（蔡秀涓、王千文，2008）。唯獨本文認為 Q60

⁸ 理想上，調查過程中若有詢問受訪者目前的戶口名簿（或戶籍謄本）有無註記山地原住民或平地原住民？回答有，那麼這個時間點必定有原住民身分。然而，很可惜的是，2008 年台灣政府文官調查並沒有類似的問項。因此，本文退而求其次，依據《原住民身分法》之規定，原住民可經由婚生、從姓與收養取得原住民身分，而其認定係以其父母一方是否為原住民為準。換句話說，只要父母一方具原住民身分，他就有取得原住民身分的權利。是故，本文以受訪者之父母一方為原住民時，皆視為原住民族公務人員。

⁹ Q20：我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題、Q21：我的主管瞭解他份內的工作、Q22：我的主管能勝任他的工作、Q23：我覺得我的主管在緊要關頭會支持我、Q60：當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會主動提供不同的意見給主管、Q61：不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策、Q62：當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見、Q63：當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示。

「當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會主動提供不同的意見給主管」，在答項上不論回答會或不會，都不易判斷是順服或不順服主管，因此本文決定不採用 Q60 的資料。

有關答項的編碼上，本文也略做調整。Q20 至 Q23 等四題的原始編碼為非常同意 1、同意 2、有點同意 3、有點不同意 4、不同意 5、非常不同意 6；而為了方便後續分析時的數據理解，本文將非常同意至非常不同意的編碼反轉為 6 至 1，分數愈高，表示對主管的信任度愈高。另外，Q61 至 Q63 等三題與主管互動的行為頻率的原始編碼為：總是會這樣作 1、經常這樣作 2、偶爾這樣作 3、從不會這樣作 4、從未遇過這種情況 5，而本文先排除 5 從未遇過這種情況，並且同樣反轉原始編碼以利後續分析解讀，亦即分數愈高，在互動時愈順服主管。附帶一提的是，Q61「不論主管交代什麼，我只會執行那些程序上合法的政策」為主管順服的反向題，因此進行信度分析時，Q61 必須再次反轉。

最後，資料分析部分，Q20 至 Q23 等四題的 Cronbach's α 信度為 0.916，具內在一致性，因而能以四題加總之平均值聚合為「主管信任」的變數。Q61 至 Q63 等三題的 Cronbach's α 信度僅有 0.170，若刪除 Q61，則信度可提高至 0.481，屬於可接受的範圍（薄喬萍，2010，p. 23）。因此，本文決定刪除 Q61，而以 Q62 與 Q63 兩題加總之平均值聚合為「主管順服」的變數。在後續分析時，除了進行族群別與各問項間的 t 檢定外，也一併分析族群別對「主管信任」與「主管順服」的差異性。

根據前揭加拿大與澳洲的研究顯示，原住民族公務人員對管理者多有抱怨且呈現信任不足的情況，甚至是不順服而有較高的離職率。對應國內原住民族公務人員的情況，本文假設可能亦是如此。因而，本文建立族群別對主管信任及主管順服的假設如下：

假設 1：原住民族公務人員比漢人公務人員，有較低的主管信任度。

假設 2：原住民族公務人員比漢人公務人員，有較低的主管順服度。

肆、統計分析

一、敘述統計

表 2 主管信任與主管順服的分析顯示，受訪者在態度上還算是信任主管，但在行為上卻未必會完全依照主管的指示推動政策。首先，在主管信任部分，Q20 至 Q23 等四個問項以及聚合後的主管信任的平均數約落在 4.37 至 4.67 之間，亦即受訪者對這些問項以及主管信任度為有點同意到同意之間。整體上，這筆資料的受訪者對主管信任度是比較偏向正面的。其次，在主管順服行為部分，Q62 的平均數為 1.90，落在從不會這樣作與偶爾這樣作之間；而 Q63 與聚合的主管順服平均數約為 2 左右，大約是答項的偶爾這樣作的頻率。這表示整體受訪者對主管的順服行為並沒有很高。

表 2 主管信任與主管順服的敘述統計

變數名稱	最小值	最大值	平均數	標準差	樣本數
Q20 我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題	1	6	4.37	1.12	1,954
Q21 我的主管瞭解他份內的工作	1	6	4.65	1.02	1,950
Q22 我的主管能勝任他的工作	1	6	4.67	1.07	1,954
Q23 我覺得我的主管在緊要關頭會支持我	1	6	4.42	1.19	1,955
主管信任	1	6	4.52	0.99	1,949
Q62 當主管推動的政策與我的專業意見不同時，我會依照他的偏好提供意見	1	4	1.90	.076	1,771
Q63 當主管推動一項合法但與公共利益相衝突的政策時，我會順從他的指示	1	4	2.11	0.87	1,445
主管順服	1	4	2.03	0.66	1,415

二、雙變數檢定

表 3 族群別與主管信任的雙變數分析顯示，漢人與原住民族公務人員對主管的信任度皆有 4 分以上，但在程度上，漢人公務人員比原住民族公務人員更為同意他們的主管了解且能勝任本身工作，並認為主管在緊要時刻會支持自己。進而，在整體的主管信任方面，漢人公務人員對主管的信任度也顯著高於原住民族公務人員對主管的信任度。這個結果驗證了本文的研究假設 1，原住民族公務人員確實比漢人公務人員，有較低的主管信任度。

表 3 族群別與主管信任之 t 檢定

變數名稱	族群別	平均數	標準差	t 值
Q20 我的主管在工作上提供協助時，不會製造其他問題	漢	4.38	1.12	0.42
	原	4.29	0.91	
Q21 我的主管瞭解他份內的工作	漢	4.66	1.02	2.35***
	原	4.24	0.93	
Q22 我的主管能勝任他的工作	漢	4.68	1.07	2.11**
	原	4.29	0.80	
Q23 我覺得我的主管在緊要關頭會支持我	漢	4.43	1.19	1.64**
	原	4.09	1.21	
主管信任	漢	4.54	0.99	1.97**
	原	4.20	0.78	

註：採單尾檢定，*表示 $P < 0.1$ 、**表示 $P < 0.05$ 、***表示 $P < 0.01$

由表 4 族群別與主管順服的分析顯示，漢人與原住民族公務人員對主管的順服度皆落在 2 分左右，順服度都不高。進一步比較來看，漢人公務人員對主管的

順服度又比原住民族公務人員對主管的順服度還要低，並達統計上的顯著性。換句話說，原住民族公務人員其實比漢人公務人員會更順服主管。這個結果與本文的研究假設 2 截然不同，表示假設 2 未成立。

表 4 族群別與主管順服之 t 檢定

變數名稱	族群別	平均數	標準差	t 值
Q62 當主管推動的政策與我 的專業意見不同時，我會依 照他的偏好提供意見	漢	1.90	0.76	-2.12**
	原	2.18	0.80	
Q63 當主管推動一項合法但 與公共利益相衝突的政策 時，我會順從他的指示	漢	2.11	0.87	-1.48*
	原	2.33	0.99	
主管順服	漢	2.02	0.66	-1.74**
	原	2.23	0.76	

註：採單尾檢定，*表示P<0.1、**表示P<0.05、***表示P<0.01

這些分析結果呈現出一個有趣的現象：「在態度上，大家對主管都有一定的信任度，但原住民族公務人員對主管的信任還是比較低一些；在行為上，大家都只有偶爾順服主管的指示，但是原住民族公務人員的主管順服度卻有較高一些。」對於前者的發現，在原住民族樣本的主管都是漢人的假定前提下，將可呼應多元化管理理論以及國外原住民族公務人員的研究，而這似乎也隱含著原漢之間仍存有些許不信任，且主管的多元文化素養或對原住民族文化了解仍有不足。¹⁰

對於後者的發現與研究假設不符，可能與國內原漢互動的特性有關。國內早期原漢關係研究中，謝世忠（1987，pp. 34-35）發現有很高比例的原住民認為漢人會看不起原住民。近來，高德義（2010，p. 535）以原住民為調查對象的分析發現，原住民自卑沒自信已成為嚴重的問題之一。而這種自信心不足的現象，似乎也反映在職場工作的心理差異，譬如章英華等（2010，p. 95）發現原住民自認為做事吃力的比例也遠高漢人；再者，于若蓉與辛炳隆（2010，p. 152）發現當工作場所中漢人為多數時，會比原漢一半一半或原住民為多數時，有較高比例的原住民會覺得陞遷困難。儘管這些研究並非專指原住民族公務人員，但或許可順此解釋原住民族公務人員的主管順服行為較高的原因有三：第一，原住民族公務人員可能因為原住民族身分下所造成的自信心不足，使得他們比漢人公務人員更願意順服主管的指示。第二，在漢人為主的組織中，原住民族公務人員可能較缺乏同儕的支持，為了陞遷就必須多仰賴主管的關照，以致比漢人公務人員更傾向順服主管的意見。第三，也有可能是主管面對原住民族部屬時，會以更為強烈或直接的方式要求順服指示，導致原漢公務人員呈現不同的主管順服度。

¹⁰ 2008 年台灣政府文官調查的資料並未詢問受訪者所屬單位的主管的族群別，因而僅能假定 (assume) 這些樣本的主管都是漢人為前提。

伍、結語

本文運用 2008 年台灣政府文官調查資料分析發現原漢兩群公務人員對主管的信任度與順服度並不相同。顯然，政府組織中的管理者需要因應不同族群特質的員工，發展不同的管理策略，以促進組織內的團隊建立與績效提升。進言之，政府部門除了關注性別主流化的多元化管理外，也須開始思考族群差異的多元化管理，特別是原住民族委員會、臺東縣政府、花蓮縣政府與屏東縣政府等原住民族公務人員人數較多的機關尤需多加重視。

此外，本文更發現原住民族公務人員對主管的信任度顯著較低，因此本文針對公務人員培訓提出三點策略建議，盼有助於原漢之間文化意識的提升。第一，在主管人員方面，現行雖有領導管理之培訓課程，不過課程多以一般性的管理技術、媒體溝通或團隊激勵為主；相對地，培養主管人員與不同特質背景同仁互動的文化職能或多元化管理課程就比較缺乏。因此，未來似可強化這部分的培訓課程。

第二，在全體公務人員方面，不論初任公務人員的基礎訓練或在職公務人員每年所應完成的 10 小時學習課程，雖然都有多元文化相關課程，不過課程內容較偏向不同文化的介紹；若能在課程中略微增加如何與不同文化的民眾或同事互動，應有助提升公務人員的多元文化意識及文化敏感度。

第三，在原住民族公務人員方面，原住民族委員會規劃的原住民族特考集中實務訓練，除了原住民族文化與原住民族政策等專業知能課程外，或許也應該適度安排漢人文化或跨部門協調的相關課程，從而培養原住民族公務人員了解自我文化與漢人為多數的組織運作之差異。

最後，本文認為若要持續開展多元化管理下原住民族公務人員的管理議題，未來至少有三個方向值得進行研究，包括分析不同族群管理者對原住民族公務人員管理樣態、探討原住民族公務人員對主管信任或主管順服的影響因素，以及原住民行政體系當中各族公務人員的差異性。本文盼能拋磚引玉，促使政府與學界能更加關注多元族群之下的原住民族行政管理課題，逐步營造良善的多元化管理措施與工作環境。

參考文獻

- 于若蓉、辛炳隆（2010）。原住民就業狀況與政策分析。載於黃樹民、章英華（主編），*台灣原住民政策變遷與社會發展*（121-180 頁）。中央研究院民族學研究所。
- 王甫昌（2003）。*當代臺灣社會的族群想像*。群學。
- 江明修、廖元豪、吳正中（2012）。政府施政措施落實多元族群主流化之研究。行政院研究發展考核委員會。
- 行政院（2021）。*國情簡介—族群*。

<https://www.ey.gov.tw/state/99B2E89521FC31E1/2820610c-e97f-4d33-aa1e-e7b15222e45a>

呂育誠（2014）。差異化管理觀點下基層公務人員考試變革途徑之研究。國家菁英季刊，10（3），41-62。

林文燦（2020）。轉型中公共人力資源管理的重要議題，載於詹中原、林文燦、呂育誠（主編）。公共人力資源管理：理論與實務（471-511 頁）。五南。

林明煌（2008）。員工訓練與人力發展的新趨勢。萬能商學學報，13，1-15。

林明煌（2011）。政府與企業人力策略管理之特性與比較。萬能商學學報，16，25-46。

施正鋒（1998）。族群與民族主義—集體認同的政治分析。前衛。

施能傑（2016）。政府部門女性公務人員的代表性分析。台灣政治學刊，20（1），169-227。

高德義（2010）。原住民族政治發展政策評估：國際人權觀點。載於黃樹民、章英華（主編），台灣原住民政策變遷與社會發展（495-566 頁）。中央研究院民族學研究所。

陳文學（2013）。原住民族公務人員會比較關心原住民嗎？台灣原住民族積極代表性的實證分析。行政暨政策學報，57，129-172。

陳文學（2015）。文化職能與代表性官僚：原住民族地區鄉公所公務人員的實證分析。台灣原住民族研究學報，5（1），129-156。

陳文學（2020）。邁向新住民代表性官僚：問題與對策的初探。國家菁英季刊，13（2），15-31。

陳衍宏（2010）。多元化管理的性別議題析探。研習論壇，120，17-22。

陳敦源（2010）。台灣民主治理機制鞏固之研究-權力轉換與文官中立：態度、可信承諾、與政務／事務人員關係（台灣政府文官調查第一期，TGBS I）。中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。

陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：台灣經驗的觀點、方法、與實務意義。公共行政學報，31，187-225。

章英華、林季平、劉千嘉（2010）。臺灣原住民的遷移及社會經濟地位之變遷與現況。載於黃樹民、章英華（主編），台灣原住民政策變遷與社會發展（51-120 頁）。中央研究院民族學研究所。

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），95-111。

張瓊玲（2014）。文官制度中性別平等之研究—性別主流化觀點。中國行政評論，20（4），77-103。

張瓊玲（2015）。性別主流化在文官體制的發展與應用。韋伯。

張瓊玲（2017）。性別主流化政策的策略思維與作法：以友善家庭政策作為實踐之道。文官制度，9（4），1-28。

許彩娥（1996）。多元化管理理論與實務。天一圖書。

- 許慶復（2009）。政府部門人力多元化管理。高大法學論叢，5，1-22。
- 彭渰雯（2008）。當官僚遇上婦運：台灣推動性別主流化的經驗初探。東吳政治學報，26（4），1-58。
- 黃之棟（2019）。族群主流化的理論框架與政策意涵。東吳政治學報，37（2），117-165。
- 黃煥榮（2007）。突破玻璃天花板—女性行政菁英事業生涯發展的問題與展望。國家菁英季刊，3（4），85-108。
- 楊永年（2008）。調查特考與女性進用之研究。國家菁英季刊，4（1），77-94。
- 銓敘部（2020a）。中華民國 109 年銓敘統計年報。
https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4
- 銓敘部（2020b）。全國原住民族任公務人員按縣市別及教育程度分。
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=912&Page=3268&Index=0>
- 蔡秀涓、王千文（2008）。研究架構、議題選取與問卷設計：民主治理系絡之 2008 台灣政府文官調查。載於詹中原、陳敦源、黃東益、蕭乃沂、蔡秀涓（主編），*台灣政府文官調查研究文集（一）：方法篇*（101-133 頁）。
- https://srda.sinica.edu.tw/datasearch_detail.php?id=2023
- 盧偉斯、梁凱雲（2013）。女性警察人員職業生涯發展初期的探討－以中央警察大學行政管理學系畢業女生為對象。中央警察大學警察行政管理學報，9，91-112。
- 薄喬萍（2010）。*信度與效度*。東華書局。
- 謝世忠（1987）。認同的污名—臺灣原住民的族群變遷。自立晚報社。
- Brazzel, M. (2003). Historical and theoretical roots of diversity management. In D. L. Plummer (Eds.), *Handbook of diversity management* (pp. 51-94). University Press of America.
- Cox, T. (1994). *Cultural diversity in organization: Theory, research and practice*. Berrett-Koehler.
- Cox, T. Jr. & Beale, B. L. (1997). *Developing competency to manage diversity: Reading, cases, and activities*. Berrett-Koehler.
- Faulkner, S. & Lahn, J. (2019). *Navigating to senior leadership in the Australian public service: Identifying employment barriers and enablers for aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*.
<https://caepr.cass.anu.edu.au/research/publications/navigating-senior-leadership-australian-public-service-identifying-employment>
- Government of Canada. (2017). *Many voices one mind: A pathway to reconciliation*.
<https://www.canada.ca/en/government/publicservice/wellness-inclusion-diversity-public-service/diversity-inclusion-public-service/knowledge-circle/many-voices.html#mess>
- Henkelman-Bahn, J. & Bahn-Henkelman, J. (2003). Diversity management in specialized setting: Non-profit, faith-based, and social organization, community

- and government agencies. In D. L. Plummer (Eds.), *Handbook of diversity management* (pp. 473-496). University Press of America.
- Kossek, E. E. & Lobel, S. A. (1996). Introduction: Transforming human resource systems to manage diversity: An introduction and orienting framework. In E. E. Kossek & S. A. Lobel (Eds.), *Managing diversity: Human resource strategies for transforming the workplace*. Blackwell.
- Lahn, J. (2018). Being indigenous in the bureaucracy: Narratives of work and exit. *International Indigenous Policy Journal*, 9(1), 1-17.
- Levine, D. P. (2003). The ideal of diversity in organizations. *American Review of Public Administration*, 33(3), 278-294.
- McDonald, D. M. (2010). *The evolution of 'diversity management' in the USA: Social contexts, managerial motives and theoretical approaches*. Institute of Business Research Daito Bunka University.
https://www.researchgate.net/publication/259761006_The_Evolution_of_%27Diversity_Management%27_in_the_USA_Social_Contexts_Managerial_Motives_and_Theoretical_Approaches
- Mor Barak, M. E. (2005). *Managing diversity: Toward a globally inclusive workplace*. Sage.
- Morris, M. (2017). *Indigenous recruitment and retention: Ideas and best practices from a literature review of academic and organizational sources*.
https://www.researchgate.net/publication/319968081_Indigenous_recruitment_and_retention_Ideas_and_best_practices_from_a_literature_review_of_academic_and_organizational_sources
- Morrison, M. , Lumby J., & Krishan, S. (2006). Diversity and diversity management. *Educational Management Administration & Leadership*, 34(3), 277-295.
- Ospina, S. M. (1996). Realizing the promise of diversity. In J. L. Perry (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 441-459). Jossy-Bass Publishers.
- Plummer, D. L. (2003). Overview of the field of diversity management. In D. L. Plummer (Eds.), *Handbook of diversity management* (pp. 1-50). University Press of America.
- Pynes, J. E. (2009). *Human resources management for public and nonprofit organizations*. John Wiley & Sons.
- Victorian Public Sector Commission. (2019). *Supporting aboriginal staff*.
<https://vpsc.vic.gov.au/html-resources/aboriginal-cultural-capability-toolkit/supporting-aboriginal-staff/>
- Yee, D. & Tursi, C. (2002). Recognizing diversity and moving toward cultural competence: One organization's effort. *Generations*, 26(3), 54-58.