

行政院人事行政局 96 年度出國專題研究報告

美國聯邦政府平等就業政策與實務之研究
—以公務員的任用考選為研究焦點

報告機關：考試院

報告人：周慧君

日期：中華民國 97 年 3 月 24 日

報告內容

第一章 緒論

第二章 平等就業機會政策之歷史演進與相關論述

第三章 平等就業機會政策之執行結果

第四章 個案分析

第五章 結論與建議

參考書目

附錄：「多元管理與組織績效」演講大綱

第一章 緒論

第一節 研究動機

一個國家的制度如何能夠吸納社會中各種不同族群、性別甚至生活形態的人民，讓他們都能為國家效力，並且能夠愉快地生活在同一塊土地上，是一個國家社會能否和諧發展的關鍵。以國家考試而言，近年來即逐漸考選過去認為的少數族群進入公務體系服務，例如原住民族、身心障礙人士等族群，而在體格檢查方面，目前業已刪除一般性類科考試體格檢查，而特殊性類科體格檢查，則因應用人機關特殊需求，目前仍予以維持，惟對於體格檢查之標準及項目正重新檢討，以符合社會需要及保障基本人權。至於男女錄取名額的分配上面，除了少數諸如警察、司法人員仍分定男女錄取名額外，多數考試也逐漸不以性別做為考試進用的門檻條件。這樣的發展方向，除了能夠盡量使得所有具有不同屬性的人民，得以有奉獻所能給予國家的機會，同時就社會目的而言，也較能夠獲致平等的結果，有助社會當中不同族群的公平發展。

然而，對於社會中不同的族群究竟應該以何種尺度來作為篩選的標準，參與到何種程度才能達到真正的公平，是很值得深思的問題。美國作為一個種族問題十分嚴重的國家，歷經了 1960 年代開始的民權運動（Civil Right Movement），整個社會要求公平正義的聲浪不絕於耳，當時造成大規模的社會暴動與人民生活的不安，美國政府為了被迫直接面對因應該一問題，遂於日後提出許多相應的法案與措施來解決此一問題，特別是平等就業法案的提出，筆者因此想藉由觀察與研究美國對此一現象之解決與方案，甚至最後所呈現出來的結果，期待能夠給我國作為一個重要的參考。

第二節 研究問題與目的

本研究以美國聯邦政府作為主要觀察對象，擬回答的問題是：美國聯邦政府平等就業機會法案之制訂過程與執行情形為何？同時執行之成果是否有成效？此外，平等就業法之後續主要思潮—多元管理又是如何接續平等就業法予以負擔處理種族分歧的問題，目的是希望藉由一系列的研究與思考，能夠對我國相關制度，特別是公務人員人事制度，提供相關的建議與參考。

第三節 研究安排情形

筆者參加九十六年度出國專題研究經錄取後，隨即與數所美國大學進行聯絡，最後獲美國賓州大學（University of Pennsylvania）管理系麥克米蘭教授（Dr. Ian C. MacMillan）之邀請赴該校進行專題研究，研究期間並獲得社會系安德森教授（Dr. Elijah Anderson，後獲聘於耶魯大學社會系，Yale University）之指導，對於公平就業與多元管理之議題有更為深入的瞭解。

筆者研究期間，麥克米蘭教授主要負責提供研究場地與設備，並且有關居留美國期間的任何問題，都由其協助處理，麥克米蘭教授經常性地舉辦聚會供國際學者交流互動，因此在生活與文化方面，收穫頗多。除此之外，有關研究方面，除了自行蒐集相關文獻外，同時也有機會參加安德森教授之研究所課程「工作場域中之多元管理（Diversity Management in the Workplace）」，該課程從美國奴隸制度討論起，經過 1960 年代開始的民權運動、平等就業機會政策的通過，多元管理議題的興起，最終談到當今美國社會面臨到的多元管理議題，藉由閱讀以及討論，筆者認為收穫甚豐。

安德森教授是美國總統柯林頓（President Bill Clinton）政府時代有關多元種族議題的重要顧問，對於黑白問題長期有所關注，也是社會學界關心此問

題的翹楚。由於安德森教授後來獲得延攬至美國耶魯大學任教，但筆者因為仍需進行研究，因此與其繼續保持聯絡，後來在其指導下，陸續至美國先鋒公司（Vanguard Corporation）進行多次訪談及參加研討會，並且時有往返，安德森教授隨後並邀請筆者至該校研究生課程中講授相關之研究成果，對於筆者而言，乃是一大機會與挑戰，機會乃是可以就自己所知、所見、所聞與耶魯大學的研究生進行交流；挑戰則是首次對多位外國學者進行演講，情緒不免緊張，惟隨後之演講成果相當良好，彼此不僅就相關議題充分溝通，同時也使筆者得以獲得更多建議與心得，實不虛此行（演講大綱請詳見附錄一）。

值得一提的是，筆者在美期間，適逢美國總統大選各黨內提名的時間，民主黨總統候選人 Barack Obama 與 Hillary Clinton 兩人選情僵持不下，往往成為美國教授與學生討論的話題。與本研究相關的地方是，Barack Obama 代表的是少數族群中的「非裔美人（African American）」族群，而 Hillary Clinton 代表的則是「婦女」這個族群，正可以反映出來，自 1960 年代以來族群問題在美國解決的狀況為何，更增添了實務觀察的意義。有關此一政治現象之觀察與理解，將在第三章「多元管理實行之成果」部分探討。

第二章 平等就業機會政策之歷史演進與相關論述

自 1960 年代市民運動開始之後，美國各界對於相關歧視制度之檢討聲浪四起，同時因為所造成之傷害鉅大且持續，因此政府部門必須直接面對此一問題，諸如優惠行動政策（Affirmative Action）、平等就業機會政策等，皆是從此時開始的產物。就公部門政策而言，最具體且有重大影響的，莫過於 1978 年的一九七八文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978），因此本章將從此一改革法敘述起，一直到今天美國文官體系有關平等就業機會政策歷史演進的過程。

第一節 歷史演進

美國政府的文官改革，依據學者的統計，在過去 100 年之間，共推出了 12 項主要改革法案，平均每 8 年就有一項新的法案推出（Kellough and Selden, 2003），而且另外有許多學者評價這些方案，認為它們多半是成效有限，或是結果不彰的（Caiden, 1999; Ingraham and Moynihan, 2001; Rosenbloom, 1998; Thompson, 2000）。有意思的是，如果我們從時間的縱軸去看每一任總統不同的價值與措施，會發現期間的差異頗耐人尋味。

依據 Lee, Cayer, and Lan (2006) 的分析，卡特總統是一九七八年文官改革法案推出的倡導者，這項法案通常被認為是一項影響深遠且相當成功的改革法案。依據學者 Cayer (2004) 的看法，他認為這項法案主要是想要徹底解決聯邦體系公務員的諸多問題，其主要焦點在於功績制度的保護、平等就業機會、勞動關係、倫理及人事管理。此外，在 1979 年卡特政府另外採取了另一項措施，重點在於平衡受雇者的生活與工作期待能夠更增加員工來源的多樣性。

雷根政府則是將重點放在減少浪費跟錯誤增加政府績效上面（Arnold,

1998)，當時政府的主要問題是政府的預算問題以及受雇者感受到的不平等感受，此時所推出的法案包括績效管理與認知制度（Performance Management and Recognition System）以及聯邦雇員退休制度，而各種便利家庭生活的措施也應運而生，但亦有學者評論此一 1980 年代的各項措施，最後反而使得員工士氣不生反降（Peters and Savoie, 1994）。

老布希政府時代則基於一個非政府組織－福克委員會（Volcker Commission）的建議，嘗試建立一個更有效、更有紀律且有活力的政府，該委員會建議要重拾重要的領導、天賦與績效措施，來強化公共服務。老布希政府時代同時也強調了全面品質管理（Total Quality Management, TQM），因此在 1990 年推出了聯邦雇員薪資轉換表法（Federal Employees Pay Comparability Act），用以支持有能力的人員，並且強化保護揭弊者的制度。

柯林頓政府時代則主要反映在全國性績效檢討（National Performance Review, NPR），內容主要是在減少繁文縟節，強調以顧客為第一，授能予公務人員，使用較少的資源，創造更多的績效，而一九九三年政府績效與成果法案（Government Performance and Results Act of 1993）強調提升政府績效、衡量方式與課責，同時在 1993 年則修正了哈奇法（Hatch Act）以強化聯邦雇員的政治行動，而且也重視管理與被管理者之間的伙伴關係。

至於現任的小布希政府則是強調政府企業的管理以及策略性人力資源管理，其追求薪資合理性、工作評估系統以及福利措施。上述各不同政府之改革比較，可參見表一。

表一 美國各總統任內不同之政府改革措施比較表

總統（任期）	價值	工具	目的	措施
卡特總統 （1977-1981）	回應性	聯邦人事管理計畫	常任文官與政務文官之間的合作關係	1. 綜合功績制度 2. 建立資深文官制度 3. 績效評估 4. 公務人員多元化
雷根總統 （1981-1989）	回應性	葛雷斯委員會（Grace Commission）	強勢總統	1. 集中化績效評估制度 2. 新退休制度 3. 強化有利家庭政策 4. 勞工關係差
老布希總統 （1989-1993）	效率	福克（Volcker Commission）	之持有能力且中立化之文官	1. 具有競爭力的薪資 2. 以全面品質管理強化組織績效 3. 中立文官 4. 強化保護揭弊者
柯林頓總統 （1993-2001）	績效	全國性績效檢討	政府改造	1. 強調結果與績效 2. 分權化 3. 延伸有利家庭政策 4. 雇員管理伙伴關係
小布希總統 （2001-迄今）	績效		策略性人力資源管理	1. 人力資源 2. 分權化 3. 現代化的薪資與福利 4. 提升電子化政府

資料來源：Lee, Cayer, and Lan (2006), page 23.

第二節 相關論述

不論是平等就業機會政策，或是優惠行動政策（Affirmative Action）基本上都是為了解決不平等的社會公平價值，然而，正由於界定的範圍難有一致的定義，同時不同族群基於不同利益，也很難共同認可某一項價值或政策，因此關於平等就業政策或是優惠行動政策等措施，都引起了很多爭議，這些爭議在 Gertrude Ezorsky（1991）的書中有很深刻的描繪，以下將就其研究當中提到的重要論點予以摘錄。

一、統計代表性

對於非裔美人（African American）族群而言，平等就業機會是期待能夠達到職業整合，也就是希望工作職場的人口比例，就是美國全國的人口比例，這樣才是一種所謂的社會公平正義。然而 Daniel Bell and Nathan Glazer 提出一種反證，他們認為，如果要在每一種制度當中，每一種屬性的人都要能夠獲得代表，那麼例如像是政治保守主義者，是否也應該有同樣的比例呢？針對這一點，Ezorsky 認為這樣的類比是不恰當的，因為非裔美人所遭受到的不公平對待，已經具有深遠的歷史，而且由於這樣的歧視，他們已經受到許多的不利益，甚至是迫害；然而，所謂政治保守主義者並沒有因為社會制度造成他們工作上的困難，因此不能一以概之。

二、 其他少數族群的成功

有些論者認為，其實美國仍然是一個民族的大熔爐，因為世界上許多其他種族的人，都在這裡有了更好的發展，例如猶太人、愛爾蘭人、義大利人、德國人，甚至是亞洲人，因此可以因此推論非裔美人的失敗，是本身的失敗，並非族群政策的問題。對此，Ezorsky 提出論述，他認為這些族裔到美國來之後，反而受利於種族政策，因為他們直接將北方黑人原先的工作奪去，然後順理成章地接受了這些工作，因此不能說是受害者。此外，有關亞洲人的成功，由於亞洲人原本來到美國時，不是具有專門職業就是擁有財富，因此他們的地位與非裔美人完全不同，因此這樣的論述難以成立。

三、 白人傲慢的強化

另外也有人提出，這種對非裔美人特別優惠的措施，事實上根本會加劇白人的傲慢，因為他們更會覺得非裔美人的能力不足，需要靠制度去保障。對此，Ezorsky 認為，白人的傲慢其實是來自他們的刻板印象，他們總是認為非裔美人不夠資格，但事實上，平等就業方案或是優惠行動措施都要求雇主

在考量「能力相當」的人時，優先進用非裔美人。因此能力原本就不應該是考量的重點，因此這種看法也難以成立。

四、 僅有少數能力好的黑人受益

另外有一些論者認為，優惠行動措施或是平等就業機會政策事實上只是讓少數能力較好的黑人受益，也就是說，原本一些社經地位更為不利的黑人，並沒有因此而獲利，因此這樣的方案並沒有解決根本問題。然而，依據耶魯法學院教授 William L. Taylor 在 1986 年耶魯法學期刊（Yale Law Journal）上發表的研究結果顯示，整個政策執行的結果，與這些批評者的看法相法，以南方紡織業而言，在 1960 年代中期及後期，由於有政府的壓力，讓這些企業必須要雇用這些最不利的團體，結果顯示，這些團體的受雇比例明顯增高，因此這樣的批評不攻自破。

事實上，諸如上述的批評與辯論經常引起熱烈的討論，而支持與反對者皆持其道理與之辯論，雙方往往爭執不下。然而，依據美國歷年來的判例以及公共政策，目前採取優惠措施或是平等就業機會政策，都已經是所謂的「政治正確（political correctness）」，然而，究竟執行結果如何？何種措施的執行最為有效？這些問題將是下一章的討論重點。

第三章 平等就業機會政策之執行結果

如果我們要分析公共政策執行的結果，首先應該就原本的環境與現實予以瞭解，因此，首先應該先瞭解美國文官人數比例的消長情況（見表二）。

表二 1884-2004 年聯邦政府文職總數、競爭職位數及其占文官總數之比例

年度	文職人員總數	競爭職	競爭職所占比例%	文官占總人口比例%
1884	131,208	13,780	10.5	0.2348
1894	180,000	45,821	25.5	0.2636
1904	290,858	154,093	53.0	0.3529
1914	482,721	292,460	60.6	0.4862
1924	521,641	415,593	79.7	0.4565
1934	673,095	450,592	66.9	0.5325
1939	920,310	622,832	67.7	0.7029
1944	3,312,256	(缺)	(缺)	2.4926
1949	2,109,642	1,802,708	85.4	1.4191
1954	2,346,718	1,991,261	84.9	1.4559
1959	2,399,000	2,042,034	85.7	1.3543
1964	2,500,503	2,153,658	86.1	1.3082
1969	3,076,414	2,549,506	82.9	1.5276
1974	2,893,118	1,764,854	61	1.3686
1980	2,898,354	1,710,273	59	(缺)
1990	3,105,505	1,736,545	55.9	(缺)
1994	2,991,373	1,674,362	54	(缺)
1997	2,782,038	1,401,187	50.4	(缺)
2000	2,702,721	1,343,168	49.7	0.96 ¹
2003	2,714,727	1,353,531	49.9	0.929

資料來源：轉引自熊忠勇(2005)，其中 1884-1974 年為 U.S. GPO(1976: 305-306)；1980-1994 年為 Ingraham (1995: 34)；1997-2004 年為 OPM(1997；2000；2003)。

¹ 2000 年的總人口約：281,423,231，2003 年的總人口約：290,809,777。資料來源：<http://www.census.gov/statab/www/part6.html>(2004/12/12)

其中比較值得注意的部分，是文官總數在 1990 年代之後逐漸下降，這應該是反應了政府精簡的政策結果（熊忠勇，2005）。至於各族群在這段時間的消長，必須是其他統計資料才能一窺大概，也才能看出平等就業機會的執行成果，因此下節將討論這個重點。

第一節 關於族群平等之執行結果

針對平等就業機會政策的結果，許多學者都加以研究並且提出其不同看法，如果我們從統計數字來比較 1990 年與 2000 年的差異的，可以發現一些有趣的現象（見表三）。

表三：各族裔女性在聯邦政府所佔職位比例表

	1990			2000		
	該族群女性佔全國女性人口比例	聯邦政府中階女性員工比例	聯邦政府高階女性員工比例	該族群女性佔全國女性人口比例	聯邦政府中階女性員工比例	聯邦政府高階女性員工比例
白人	75.6	73.6	92.3	69.1	69.7	86.5
非裔	11.7	16.5	4.7	12.3	17.5	7.1
西班牙裔	9.0	5.0	1.5	12.5	6.5	3.3
亞洲／太平洋居民	2.8	3.3	.9	3.8	4.3	2.3
美國印地安／阿拉斯加原住民	.7	1.7	.6	.9	2.0	.8

資料來源：美國統計局（2001）；美國人事管理局

由上表可以約略看出一個傾向，那就是，如果就女性單一族群來看，以 1990 年而言，白人女性可說是佔據絕對多數的 73.6%，而名列第二的非裔美人女性族群，僅佔了 16.5%，其他的則更低；更嚴重的是，到了高級職位的比利時，白人女性的比例更是高到 92.3%。到了 2000 年，白人女性在中階職位與高階職位都有顯著的降低，顯示平等就業機會政策，確實有其影響，但距離真正的「公平」，仍有一段不小的差距。

依據學者 Hsieh and Winslow (2006) 的研究指出，在整個平等就業機會政策的實施之後，原來認為會受惠最大的非裔美人族群，但研究結果發現，真正受惠最大的是白人女性，由於有雙重歧視(double discrimination)的存在，使得非裔美人的女性，成為雙重歧視的受害者，亦即身為女性又屬於非裔族群，讓其工作機會明顯減少。舉例而言，如果以 2000 年的資料為例，非裔女性在聯邦政府中佔全部非裔族群的比例為 69.4%，但到了高階職位，則發現非裔男性反而佔了 61.6%，表示確實有雙重歧視的存在。

然而，依據耶魯大學教授 Elijah Anderson 的看法，他認為由於非裔男性更具有威脅性，因此當白人族群肯認平等就業的價值時，寧願選擇讓非裔女性獲得工作機會，而男性則排在後面，他的看法如下：

.....I am an ethnographer of the US black community, and it is from this perspective that I can assert that in American society the black male carries a very powerful stigma that too often results in his persistent marginalization in employment, his high crime and incarceration rates, and ultimately his premature social, political, economic, and physical death. When "affirmative action" was initially proposed and legislated to deal with his plight, it was immediately attacked. The benefits were then quickly labeled "discrimination" and redirected to the daughters and wives of privileged white men and other privileged and "honorary" white people. Because they were characterized as less of a threat to hegemonic white people, black women often benefited and were treated marginally better than black males, who were then further emasculated and excluded; with only the most docile, smart, lucky, and politically sophisticated able to prevail. Ultimately, the greatest beneficiaries of affirmative action have been white women.

雖然兩者的看法看似不同，但他們基本上都認為，如果就族群與族群來做比較的話，顯然白人族群（包括女性）仍然優渥於其他族群，但如果純就

非裔美人族群來看的話，女性可能較男性有較佳的機會，雖然用 Professor Anderson 的說法來看，是只有些微（marginal）差距而已的。除此之外，我們也可從身心障礙者進用的比例來看出一些發展趨勢（見表四、表五）。

表四：聯邦政府文職人員當中身心障礙人士與族群之交叉比例表（比例：%）

	白人	黑人	西班牙裔	亞裔	原住民
白領階層					
身心障礙人士	72.0	16.3	6.1	3.3	2.2
全體員工人數	70.4	16.7	6.4	4.4	2.0
專業人員					
身心障礙人士	81.1	8.1	4.2	4.7	1.9
全體員工人數	78.2	8.7	4.4	7.3	1.4
行政人員					
身心障礙人士	75.1	14.4	5.8	2.6	2.0
全體員工人數	74.1	15.2	6.2	3.0	1.5
技術人員					
身心障礙人士	66.9	20.0	7.3	3.1	2.6
全體員工人數	63.1	22.7	7.3	3.8	3.3
辦事員					
身心障礙人士	63.8	23.6	6.9	3.3	2.4
全體員工人數	58.4	29.1	7.7	4.1	2.7
藍領階層					
身心障礙人士	65.9	20.2	6.9	4.1	2.9
全體員工人數	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
合計					
身心障礙人士	71.2	16.8	6.2	3.4	
全體員工人數	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

資料來源：U.S. Office of Personnel Management. 2003. Federal Civilian employment Distribution of People with Disabilities by PATCO, RNO and Gender. (Unpublished Manuscript)

表五：美國聯邦政府行政部門中身心障礙人士所佔之比例表（2001）

	總數	身心障礙者		重度身心障礙者	
			%		%
行政分支機構	1,764,083	120,634	7.1	19,702	1.2
行政部門	1,584,295	108,477	7.0	17,024	1.1
州政府	19,976	1,847	9.4	84	0.4
退伍軍人事務	224,778	20,289	9.2	3,796	1.7
住宅與都市	10,145	845	8.7	144	1.5
發展					
國防	659,228	46,820	7.2	6,548	1.0
農業	110,739	7,671	7.2	1,120	1.0
財政	147,471	10,231	7.1	2,232	1.6
勞工	16,358	1,097	7.1	205	1.3
能源	16,056	1,034	6.9	131	0.9
健康與人力資源	65,125	3,937	6.5	702	1.2
教育	4,841	290	6.5	79	1.8
商業	40,061	2,484	6.4	389	1.0
內政	76,880	4,736	6.4	713	1.0
交通運輸	65,455	3,212	5.0	367	0.6
司法	127,182	3,984	3.2		
其他行政部門	179,788	12,157	7.4	2,678	1.6

資料來源：U.S. Office of Personnel Management. 2002. Demographic Profile of the Federal Workforce. Washington, D.C.: Government Printing Office.

第二節 執行結果之檢討

然而，對於這樣的執行結果，我們應該用何種角度來看待呢？學者 Kalev and Dobbin (2006)提供了一個很好的觀察角度。他們首先探討了有關消弭歧視三種重要措施，總共可分類為平等就業制度性的保障、多元議題的訓練與網絡與導師制度（networking and mentoring），他們從統計數據上可以看到趨勢

發展（見 Figure 1 與 Figure 2）。

他們的研究結果發現：以制度來作為手段來增加少數族群的代表性與參與，其方式可包括建立優惠行動計畫、多元委員會、多元專職員工等，結果發現這項制度因素對於管理階層的多元性具有高度的顯著影響性。其次，透過網絡與導師制度，這包含了成立各種相關的人際網絡，融合女性與少數民族，並且讓白人主要族群與其成立一個網絡聯誼會等，其也具有中度效果。最後，如果是透過訓練或教育的方式，想要破除人們心目中的刻板印象，結果都是不顯著的。

有意思的是，他們回頭過去檢討這個發現的理論性意涵，發現這很符合制度主義（Institutionalism）與新制度主義（Neoinstitutionalism）的主張相符，因為這個理論假設與論點都在告訴人們，真正對於人類有關鍵性發展的設計，都是與其所存在之組織或結構高度相關，也就是說，唯有透過制度的保障，特定的價值才得以彰顯，也因此，他們建議如果要達到平等就業機會的話，以制度設計來確保結果的成立，是最為有效的。

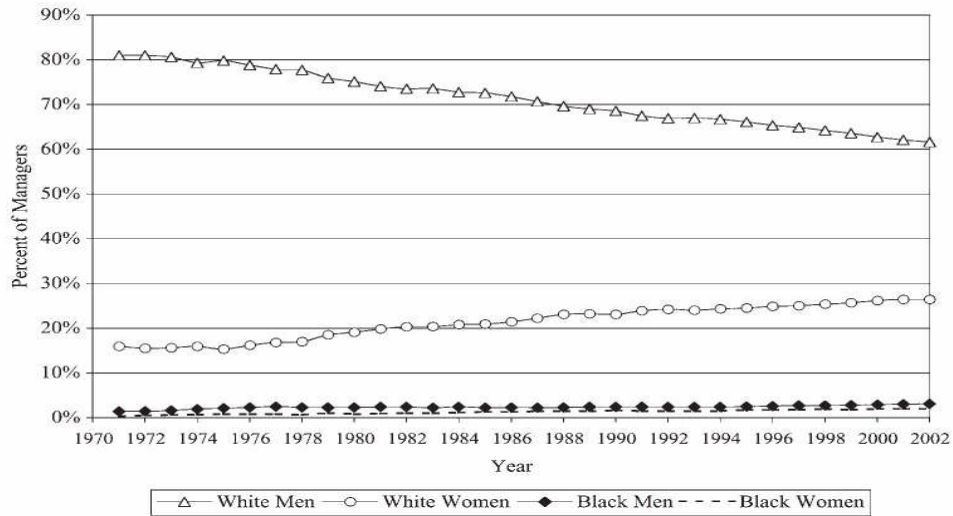


Figure 1. Percent of Managers: White Men and Women and Black Men and Women, 1971–2002

Note: Based on EEO-1 reports 1971–2002 sampled for Princeton University Human Resources Survey 2002. Varying N. Maximum N = 708; EEO = equal employment opportunity.

University of Pennsylvania Library
Thu, 28 Jun 2007 02:43:51

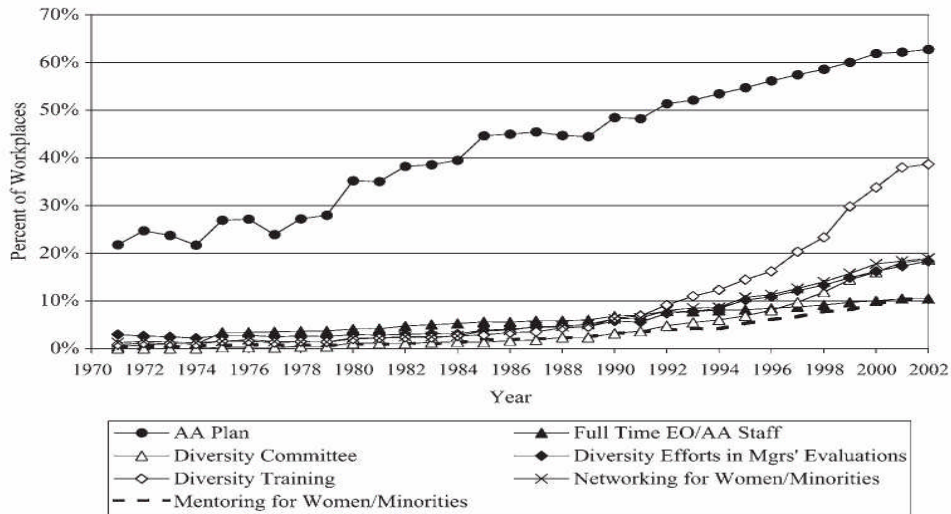


Figure 2. Percent of Private-Sector Workplaces with Affirmative Action Plans and Diversity Programs, 1971–2002

Note: Based on Princeton University Human Resources Survey, 2002. Varying N. Maximum N = 708.

資料來源：Kalev and Dobbin (2006), page.599.

第四章 個案分析

本次國外考察期間，除了蒐集資料並且與安德森教授就相關問題進行討論外，也在其指導之下，赴美國先鋒公司進行訪談。雖然該公司並非政府機關，但其成立的時間與採行平等就業、多元管理等措施之時間相符，直接反應了美國政策的改變，十分具有參考價值，因此仍納入本報告之內容。

成立於 1975 年的先鋒公司乃是美國很著名之基金管理公司，其公司資金規模在 2006 年底時即已超過一兆美金，員工人數也超過 12,000 人，可說是一個相當大的公司，雖然早已達到可上市的規模，但為了其投資人著想，該公司始終維持者不上市而將利潤全數分配給股東的方式。

有關平等就業與多元管理議題，該公司的作法可分為幾個階段：

- 1990 年代晚期：平等對待 (Fair Treatment)
- 2000 年：領導二〇二〇 (Leadership 2020)
- 2002 年：多元對話 (Diversity Dialogue)
- 2002 年：跨文化商業課程 (Multicultural Business Curriculum)
- 2003 年：利用差異一 (Leveraging Difference I)
- 2004 年：網路測驗 (The Edge WBT)
- 2006 年：利用差異二 (Leveraging Differences II)
- 2006 年：多元教育系列 (Diversity Education Series)

依照該公司自己的評估，就有關新任員工的層級，已經做到相當多元的雇用，但就管理階層而言，還需要相當的努力。事實上，在員工當中，就存在著許多不同的心聲。例如一個黑人經理就告訴我：

從小時候開始，我就住在美國南方，在那裡，有色人種只能進入公立學校就讀。當我長大之後，我經歷了是民權運動，我親眼目睹了種族／性

別態度的演進。我必須說，現在已經有很大的進步了，然而，目前仍存在許多的隱性訊息，包括了白人排斥黑人、黑人排斥亞洲人、亞洲人排斥其他種人，也就是每個人都在排斥每種其他人。

(As a child, I lived in the south where the colored people could only enter the public schools. As a young man, I lived through the civil rights movement. I have seen the evolution of racial/gender attitudes. I have to say there has been a lot of progress. However, there are still a lot of implicit messages of all people, not only white against black, black against Asian, or Asian against whatever, people are against other people.)

我在我的人生終究經歷了歧視，特別是當我在 IBM 工作的時候...雖然 IBM 本身是很進步的，但他們的客戶卻不一定也能夠與時俱進；雖然 IBM 不會對人歧視，但他們卻必須要非常注意他們的客戶是否對某一種人無法接受，特別是他們能不能接受一個黑人跟他們合作談生意。

(I have experienced discrimination in my life; when I was working at IBM. ...Although IBM was progressive, their clients were not always so. Although IBM per se didn't discriminate against people, they had to be very careful about whether their clients were comfortable with an African American.)

事實上，我對我所做的事情非常在行，但做為一個黑人，你總是需要對每一個客戶去「證明」你自己有某種能力...事實上，跟我同年齡的黑人，有能力的人，都跟我一樣有類似的經驗：他們進入大學、努力讀書，並

且把自己各種能力充實好，但他們就是找不到工作。

(In fact, I'm very good at what I'm doing. However, being an African American, it's a matter of you have to 'prove' yourself with every clients all the time.... In fact, African American professionals of my age shared similar experiences with me. They went to college, studied hard, and prepared themselves well, but they couldn't find a job.)

另一名黑人女性則持不同的觀點：

雖然多元訓練課程設計得很好，但仍然必須要進步。就我個人而言，我認為這樣的訓練是有用的，但整體而言，如果要求所有人都參加，這樣會更好。有些人從不參加，那可能是因為他們的人格特質，這就是為什麼我認為所有人都應該參加，以便學習到他們原來不知道的東西。

(The diversity training program is well designed but still can be improved. Personally, I think it's helpful. But in general, if it is mandatory for all employees to attend, the result would be better. Some people never attended the program because of their personality. That's why I said it should be mandatory so that people will learn what they didn't know.)

這樣的訓練課程應該要更接近員工，要像個焦點團體那種方式。我期待人們能夠更為自在地談論關於多元種族的議題，我希望能夠達到那樣的境界。

(The program should be more hands-on, like a focus group. I hope people can be more comfortable with talking about the diversity issue. I hope to get

there.)

基本上這個公司之所以成功，主要得利於領導階層的支持，以及組織文化的影響，大家認為在這樣的公司裡工作，如果能有更多元的聲音或元素，工作起來是更愉快的。基於這些共識及環境條件，這個公司現在不僅有充分的教材與訓練，而且公司績效、員工滿意度、離職率都令其他公司難以項背的，因此是一個很值得學習的案例(赴耶魯大學演講之簡報檔案請參考附錄)。

第五章 結論與建議

本次得以有機會赴美國就本議題進行研究，實收穫頗豐，感謝考試院及人事行政局給予這個機會，以下將就此行觀察到可以做為公務機關參考的部分，分別予以說明。

首先，就政策價值而言，美國對於平等就業機會、多元管理等社會公平之價值，有很高度的社會共識。以我國而言，對於此一價值之堅持與理解，還有很長的路要走，因為在我們制訂政策的過程中，通常在最後才會想到有這一項價值值得遵守，美國經過民權運動的洗禮，整個國家社會都對此一議題有深刻的反省，並且相關政策也都能夠配合此一價值予以尊重，十分值得學習。

其次，就政策內涵而言，從 1978 年開始歷經多次文官制度改革，每一次的修正都讓這個制度更臻完整。反觀我國，目前所謂的政府再造，每次提出的方案都各自不同，很難找到所謂的核心價值，因此每一次的改變，只是讓整個改革又走到另一個方向，難以累積改革的成果，這是很可惜的一件事，因此，如何能夠找到整個社會共同價值所在，並且落實在每次的文官改革當中，相信是未來必須走的路。

第三，就組織文化而言，雖然組織文化通常需要經過比較長時間的累積與淬鍊，才能夠有比較深度的文化養成，但如果讓組織當中的員工接受多元文化，讓男性女性互相尊重，去除彼此的刻板印象，對於不同的人都予以尊重，營造一個較佳的工作環境，其實應該是所有人的期待。以先鋒公司為例，這種組織文化的塑造，往往一開始時需要由主管進行帶頭示範，等到時機成熟時，才由組織自行運作，但主管的參與及贊助，絕對是成功最佳的保證，因此主管本身的觀念，是第一個就需要強化的。

第四，如前所述，研究的結果發現，成立專責制度的效果，比去除偏見的訓練或教育更為有效，也就是說，成立專門的組織或專人去經營、管理此一議題的進展，是另一個能否成功的關鍵。如果制度論者的說法可以採行，我們必須說，如何在制度上讓組織裡的人感受到有專責單位或專人負責，感受到確實要執行的氣氛，將是一個更容易成功的方式。

第五，需真正考慮不同員工的需求。以目前的社會觀念而言，女性仍然承擔了大部分（如果不是全部）的家庭責任，因此如何給予女性更多的彈性工作的方式，例如彈性上班時間、地點等，需要加以深思，否則所謂的公平仍將遙遙無期，因為那追求的將是齊頭式的平等，對於所謂的社會公平發展，並無助益。

最後，最長遠的方式是透過教育的方式，讓全民對於平等就業、多元價值有深刻的理解，我們不希望歷經美國民權運動時期的流血、紊亂，但希望能夠站在別國經驗的基礎上，發展自己的政策走向，這也是此行赴美的最大心得。

參考書目

- Arnold, P.E. (1998), *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996* (2nd, ed.), Lawrence: University Press of Kansas.
- Caiden, G.E. (1999), *Administrative Reform—Proceed with Caution*. *International Journal of Public Administration*, 22:815-832.
- Cayer, N.J. (2004), *Public Personnel Administration* (4th, ed.), Belmont, CA: Wadsworth.
- Hsieh, W.E. and Winslow, E. (2006), *Gender Representation in the Federal Workforce*, *Review of Public Personnel Administration*, 26(3): 276-296.
- Ingraham, P.W. and Moynihan, D.P. (2001), *Looking Back, Looking Forward: What Did Reinvention Do?* In K.T. Liou (Ed.), *Handbook of Public Management Practice and Reform* (pp.447-472). NY: Marcel Dekker.
- Kalev, A. and Dobbin, F. (2006), *Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies*, *American Sociological Review*, 71 (Aug): 589-617.
- Kellough, J.E. and Selden, S.C. (2003), *The Reinvention of Public Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States*, *Public Administration Review*, 63: 165-176.
- Lee, H., Cayer, N.J. and Lan, G. Z. (2006), *Changing Federal Government Employee Attitudes Since the Civil Service Reform Act of 1978*, *Review of Public Personnel Administration*, 26(1): 21-51.
- Peters, B.G. and Savior, D.J. (1994), *Civil Service Reform: Misdiagnosing*

the Patient, *Public Administrative Review*, 54(5): 418-425.

Rosenbloom, D.H. (1998), *Observations on American Administrative Reform*,
International Journal of Public Administration, 21: 1393-1421.

Thompson, J.R. (2000), *Reinvention as Reform: Assessing the National
Performance Review*, *Public Administrative Review*, 60(6): 508-521.

熊忠勇, (2005), *美英文官制度雇用政策變革之研究：政策價值的觀點*, 國立
政治大學公共行政學系博士論文.

附錄：「多元管理與組織績效」演講大綱



Diversity Management and Organizational Performance: A Case Study

Christine Chou

Visiting Scholar

Wharton School, University of Pennsylvania

Elijah Anderson

William K. Lanman, Jr. Professor of Sociology

Yale University

2007.11.28.



Research Motivation

- In theory: Different results from studies
- In practice: Different responses from employees
- To apply the ethnographic research method to the business field



Research Questions

- How was the diversity program developed?
- How did employees react to the program?
- How does the diversity program relate to organizational performance?


3



The Setting: Some Facts

- A financial services (primarily mutual funds) business
- Established in 1975
- Employees: 500 employees in around 1990s→12,000 in 2007
- Assets: \$3 billion in 1975→\$1.1 trillion at the end of 2006

4



The Setting: History of Diversity Program

- The diversity training program began in the late 90's.
- The slogan: *Diversity is, first and foremost, the right thing to do and critical to the long-term success of the organization.*

5



The Setting: Diversity Training Program

- Late 90's: Fair Treatment
- 2000: Leadership 2020

- 2002: Diversity Dialogue
- 2002: Multicultural Business Curriculum

- 2003: Leveraging Difference I
- 2004: The Edge WBT
- 2006: Leveraging Differences II
- 2006: Diversity Education Series

6



Getting Access

- A classmate happens to be the managing director of human resources.
- She asked the leader of the diversity group to help me.
- The leader's secretary arranged all the interviews for me.

7



Interviewees

	White	African American
Male	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Manager,</i> Retail Investor Group	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Chief Diversity Officer,</i> Diversity Group
Female	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Manager,</i> Vanguard University■ <i>Managing Director,</i> Human Resources Division	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Project Manager,</i> IT;DAC Team Lead■ <i>Project Manager,</i> Diversity Group

8



Interview Process

- An hour in-depth interview for each employee
- Follow-up email communications
- Diversity Summit of the company

9



Players

- The Advocate
- The Adherent
- The Skeptic

10



The Advocate

- The advocates hold the belief that diversity is the right and moral thing to do. They promote the programs basically because they believe that the company or society needs to be improved through the diversity program.
- Mostly colored people.
- Reason for support: ethnic background or inspired by their mentors

11



Quotes from the Advocate I

- *As a child, I lived in the south where the colored people could only enter the public schools. As a young man, I lived through the civil rights movement. I have seen the evolution of racial/gender attitudes. I have to say there has been a lot of progress. However, there are still a lot of implicit messages of all people, not only white against black, black against Asian, or Asian against whatever, people are against other people.*

12



Quotes from the Advocate II

- *I have experienced discrimination in my life; when I was working at IBM. ...Although IBM was progressive, their clients were not always so. Although IBM per se didn't discriminate against people, they had to be very careful about whether their clients were comfortable with an African American.*

13



Quotes from the Advocate III

- *In fact, I'm very good at what I'm doing. However, being an African American, it's a matter of you have to 'prove' yourself with every clients all the time.... In fact, African American professionals of my age shared similar experiences with me. They went to college, studied hard, and prepared themselves well, but they couldn't find a job.*

14



The Adherent

- People who keep a neutral attitude toward the diversity issue; however, their jobs are to promote the program
- People who enjoy this environment and think this belief promoted by their founder should be followed
- People who believe that the diversity training program is helpful for their management or job

15



Quotes from the Adherent I

- *I volunteered to attend the diversity awareness committees because of a conversation about my hairs.*
- *I attended them (diversity training program) because I'm a diversity leader and I have to prepare the answers to the questions that people ask.*

16



Quotes from the Adherent II

- *There are several good reasons to attend the diversity program in our company. First, being a manager, we have to know what's going on among employees...*
- *The training program is necessary because leveraging people's difference is very powerful.*

17



Quotes from the Adherent III

- *...Performance was improved. We always tended to look at things in the same way so that our view has become very narrow. This really helps us know others' views.*
- *I think we actually need to take the clients' demography into account, although I don't have concrete numbers.*

18



The Skeptic

- People don't think this issue is important. They either never attended any program (staff) or attended but without any change (managers).
- Probably no colored people.
- Management level can't easily subscribe to this category because of the incentive/reward system.

19



Quotes from the Skeptic I

- *(The diversity training program) is well designed but still can be improved. Personally, I think it's helpful. But in general, if it is mandatory for all employees to attend, the result would be better.*
- *Some people never attended the program because of their personality. That's why I said it should be mandatory so that people will learn what they didn't know.*

20



Quotes from the Skeptic II

- *The program should be more hands-on, like a focus group. I hope people can be more comfortable with talking about the diversity issue. I hope to get there.*

21



Discussion: Elements for 'Success'

- Demand from leaders/management support
- Company culture
- Functional consensus: Most employees talk more about the positive side of the program, because they enjoy the environment very much.

22



Discussion: Diversity Program and Performance

- Although it's not easy to establish the relationship between the diversity program and financial performance so far, there are several variables that can be taken into account:
 - Satisfaction
 - Turnover rate
 - Working environment: Promotion rate, representation rate

23



Thank You
