

影響原住民族鄉（鎮、市、區）公所 原住民族消極代表性的因素^{*}

陳文學^{**}

《摘要》

本文基於代表性官僚理論，以原住民族地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，機關為分析單位，運用多元迴歸分析，探究影響原住民族消極代表性的因素。在原住民族消極代表的測量上，本文採用代表指數法與 Pitts 指數兩種測量方法。經過統計分析發現，第一，當機關首長具有原住民身分時，機關的原住民族代表指數或 Pitts 指數都會比較高。第二，當機關所在區域的原住民人口百分比愈高，機關的原住民族代表指數與 Pitts 指數反而會愈低。另外，本文也進一步運用敏感度分析，確認原住民族消極代表性的最適條件，譬如當機關首長為原住民並且該機關所在地的原住民人口比例為 77% 時，原住民族消極代表指數為最佳消極代表。最後，基於研究發現，提出討論與政策意涵。透過本研究，除了可以彌補以往國內缺乏消極代表影響因素的探討之外，對於原住民族公務人員

投稿日期：102 年 1 月 8 日；接受刊登日期：102 年 1 月 31 日。

^{*} 作者感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴審查意見，惟本文文責仍由作者自負。本文初稿曾發表於二〇一二年十二月八日國立臺北大學公共行政暨政策學系主辦「2012 年研究生論文成果發表會」，作者感謝研討會評論人浦忠成考試委員的評論與指正。

^{**} 真理大學宗教文化與組織管理學系兼任助理教授，國立臺北大學公共行政暨政策學系博士，e-mail: wenhsueh0827@yahoo.com.tw。

的甄補以及原漢之間的互動也有重要的啟示意義。

[關鍵詞]：代表性官僚、民主行政、原住民公務人員、原住民族地區、甄補

壹、前言

如何讓行政蘊含民主價值是當代公共行政理論與實務極為重視的議題之一，而這也是代表性官僚（representative bureaucracy）研究的核心所在。代表性官僚一詞最早來自一九四四年 J. Donald Kingsley 的《代表性官僚：英國文官的詮釋》（*Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*）一書，他認為政府要促進民主行政，就必須從官僚本身進行改革，使官僚能匯集不同經驗的群體，並且反映社會人口特質的組成與態度，以塑造一個具有代表性的民主政府（Kingsley, 1944: 185）。

在西方先進國家中，代表性官僚是公共行政或人事行政的次研究領域。該領域的重要學者從一九五〇年代的 David Levitan 與 Norton Long，到一九六〇年代的 Frederick Mosher，到一九七〇年代的 David Rosenbloom、Kenneth Meier、Samuel Krislov、一九九〇年代的 Edward Kellough 與 Sally Selden，乃至於二〇〇〇年以後的 David Pitts，他們的研究不僅有規範性的論辯，也有許多實證性的探討。而這些研究所探詢的問題主要有二：第一，政府機關是否廣泛代表民眾的利益與價值？第二，這些利益與價值是否反映在政府的行動當中？前者即是 Mosher（1982）所指的消極代表研究（passive representation），亦即關心文官人口特質組成與社會人口特質組成之間的關係；¹ 後者則是積極代表（active representation）的研究，也就是關心某一人口特質的文官能否在服務或決策過程中，嘉惠於自己特質相同的民眾。

¹ 例如加拿大 Inuit 原住民族自治政府中，要求領地政府的 Inuit 公務人員比例應該以當地 Inuit 人口比例為進用目標（施正鋒，2012：165）。

在我國，自一九九六年起，陸續有學者開始探討我國政府文官組成的代表性，著重的人口特質包含省籍、性別、原住民族以及身心障礙者等等，並且多屬於消極代表性的研究（賴維堯，1996；施能傑，1996；余致力，2002、2007；黃煥榮，2007；翁興利、陳文學，2008；顧慕晴、盧嫻縵，2008；蔡秀涓、林宗憲，2010；呂育誠、陳文學，2011；陳文學，2012）。² 藉由這些研究，除了讓我們了解整體政府當中，各類人口特質的消極代表結果（如原住民族為不足代表），更重要的是，讓我們得知不同機關的性別或原住民族代表性亦不相同。舉例來說，余致力（2007）發現衛生署、青輔會與公平會的女性代表性較高，而國防部、原能會與海巡署的女性代表性較低；陳文學（2012）發現在行政院一級機關中，除了原民會、內政部與海巡署之外，其餘部會的原住民族代表性偏低，並且各縣市政府的原住民族代表程度也不同，甚至原住民族地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所的原住民族代表性也有相當的落差。³

然而，為什麼各機關會有不同的消極代表結果呢？影響因素為何呢？為此，本文以原住民族地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，運用多元迴歸分析，探究影響原住民族消極代表性的因素。而本文特別探討原住民族鄉（鎮、市、區）公所的原因有三：第一，基於樣本數多寡的考量。因為若以行政院一級機關或是直轄市與縣（市）政府為研究對象，在進行統計分析時，會面臨樣本數較少的分析與解釋困境；相對地，以 55 個原住民族鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，即可適度克服樣本數過少的問題。第二，基於自變數投入的考量。亦即若以行政院一級機關或是各縣市政府為研究對象，進行多元迴歸分析時，將無法觀察部分理論所揭示的

² 根據本文文獻蒐集的成果，顏秋來（1986）的碩士論文應是最早探討我國文官代表性的作品。他運用行政院人事行政局的人事資料庫，發現我國女性公務員的比例有 23.3%。而在所有高級文官之中，女性僅佔 2.7%。另外，高級文官多具有大學以上學歷（77%），並且他們的畢業學校又以台灣大學居多（17%）、政治大學為次（10%）、中興大學再次之（7%）。

³ 依據行政院原住民族委員會民國九十一年一月二十三日臺（九一）原民企第九一〇一四〇二號函，以 30 個山地鄉及 25 個平地鄉（鎮、市）合計 55 個鄉（鎮、市）為原住民族地區的理由包括：第一，符合長久以來之行政習慣，亦延續法規措施，展現施政之一貫性。第二，55 個鄉（鎮、市）為原住民族傳統居住，並具原住民族各族歷史淵源及文化特色之地區。第三，行政可行性較高，並符合地方行政需要。此外，民國九十四年《原住民族基本法》通過後，將「原住民族地區」更名為「原住民族地區」。

重要自變數，譬如機關首長是否具備原住民身分、機關所在地的原住民人口數等等；相對地，以 55 個原住民公所為研究對象，不只可以檢視較多的自變數，並且各公所的原住民族消極代表性也具有變異性（variance），頗適合進行分析。第三，也是最重要的，由於原住民鄉（鎮、市、區）不僅原住民民眾較多，也是原住民族傳統居住且具有歷史淵源的特色區域。因此，相較於其他機關來說，原住民族鄉（鎮、市、區）公所的原住民族消極代表性及其影響因素更具有研究的重要性。

另外，我們也延續西方代表性官僚以常任文官為主要研究範疇的脈絡，本文分析 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所的常任文官。具體而言，也就是《公務人員考試法》第一條以及《公務人員任用法施行細則》第二條第一項規範下，經考試及格且定有簡任、薦任與委任官等的公務人員。而本文所指涉的原住民族則是中央政府認定的 14 個原住民族。⁴

透過本研究，一方面能將以往只描述某人口特質過度代表（overrepresentation）或不足代表（under-representation）的消極代表研究，推向以多變量統計方法探討其影響因素，深化國內消極代表性的研究；另一方面，在實務上，對於原住民族公務人員的甄補以及原漢之間的互動，也有重要的啟示意義。

貳、文獻回顧

一、代表性官僚的意涵與重要性

傳統上，官僚的角色與功能主要依據 Weber「理想型官僚」（ideal type of bureaucracy）的看法，認為行政人員猶如一個小齒輪，必須摒除個人的意見與情緒，依法行政並接受上級指揮，忠實扮演執行者與輔助者的角色（Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 143-147）。不過，就代表性官僚而言，不僅強調行政人員的組成應能反映社會人口特質，並且不同特質的行政人員應該在服務與決策過程中，主動代表民眾，傳達民眾的意見與回應他們的需求。故而，在代表性官僚理論中，行政人員不只是政策執行者，同時也扮演政策問題發掘者、需求確認者、方案規劃者、決

⁴ 14 個原住民族分別為阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族。

策協調者等等多元角色。而且在各種角色定位中，應善盡其人口特質所衍生的代表責任。

這種官僚的期待與假設，更受到一九七〇年代「新公共行政學派」（New Public Administration）反對行政人員價值中立，強調行政人員應積極回應公民需求以及促進社會公平的繼承與涵蓋。⁵ 再者，Lipsky（1980）的基層官僚研究（street-level bureaucracy）也支持這種論點的可能性。他認為警察或老師等基層官僚雖然沒有被組織賦予決策權，但是其實每天都在進行決策。譬如法規上，即便有汽車超速的規定，但是實務上是否要攔下來或者開單，仍端視基層交通警察的決定。顯見，個別行政人員具備決策者的角色終是難以避免的（Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012: 62）。

當政府具有代表性之後，自然地就承載了基本民主價值的政治角色，而多數法則、少數族群權利以及平等代表等不同的內涵，也將同時容納於政府的決策與服務之中（Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012: 60）。其實回顧我國的文官制度史，並非沒有類似的概念。在中國東漢以後，為了維持政權統治的正當性以及塑造人民休戚與共的國家認同感，在官員的察舉與科舉制度中，就會考量錄取者的種族與地域的平衡，讓所有錄取者的特質能涵蓋種族與區域多元性（徐有守，1996：32-37）。⁶

這種將政治意義蘊含於考試制度中，可說是傳統中國考試制度的基本設計原則，而過去我國的考試制度中，也延續了這種思維。《中華民國憲法》第八十五條（於一九九四年第三次修憲後停止適用）規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」這項制度又稱為「分區定額制」或「省區定額制」，目的在促進政治利益的地區分配、擴大政治溝通、普及文化以及各個區域的進步（徐有守，1996：47-48）。這種顧及區域平衡的錄取方式，部分也與代表性官僚概念相似（蔡良文，1994：72）。但是嚴格來說，代表性官僚理論的內涵與研究成果仍舊不是「分區定

⁵ 官僚代表性也是新公共行政所追求的基本價值之一。有關新公共行政的論點，請參閱（曾冠球、許世雨譯，2006）。

⁶ 文官分區定額進用的概念最早始於東漢和帝時，當時規定每郡人口數 20 萬人時，每年應舉孝廉 1 人，每增加 20 萬人再多舉薦 1 人（邱創煥，1993：94）。

額制」所能比擬的，譬如代表性官僚理論揭示民選代表的功能限制、超越政治與行政二分的思維、公平正義與民主行政的具體實踐、反省官僚膨脹與回應力的不足，以及促進行政績效與公平就業等等（Selden, 1997）。

理論上，代表性官僚的推動也有其侷限與問題之處。比方說，一九七〇年代美國政府為了追求社會代表（social representativeness）的價值，透過「弱勢優先方案」（affirmative action plans）增加女性、拉丁裔與黑人的代表性，但是相對地也可能對對白人男性產生「逆向歧視」（reverse discrimination）的不公平現象，進而導致人事行政上的社會代表與公平甄補之間的價值衝突（Elliott, 1985: 7, 15）。

儘管如此，代表性官僚理論仍有其重要的參照意義，特別是以其作為觀察我國原住民族公務人力甄補制度的理論基礎。現行《原住民族工作權保障法》訂有原住民地區機關進用原住民公務人員的比例，原住民族特考的舉行更保障（促進）原住民獲得公務人員資格，進入政府機關服務。其意義除了照顧弱勢族群、提升社會公平以及彰顯我國民主政治的進步之外，也讓原住民族行政的主體性和參與度大幅提昇（關中，2010：6-7；浦忠成，2010：70）。藉由代表性官僚的理論觀點，一方面可以補足我國這些制度的理論正當性，另一方面也能檢視這些制度的執行過程與結果，作為制度評估與制度變遷的工具。

二、影響行政機關消極代表的因素

根據 Mosher（1982: 14）的定義，消極代表性是指：「政府的成員組成能夠反映整體社會民眾的特質，使政府具備民主的象徵價值。」而在實證上，政府的成員組成是否與社會人口組成相符，可以透過某團體文官百分比（Percentage minority）、代表指數（Representative index）、變異評量（Measure of variation）、勞倫斯曲線與吉尼集中指數（Lorenz Curve and Gini index of concentration）、聚合測量法（aggregate measure），以及 Pitts 指數等等方法進行測量（Subramaniam, 1967; Hellriegel and Short, 1972; Nachmias and Rosenbloom, 1973; Meier, 1975; Kellough, 1990; Page, 1994; Riccucci and Saidel, 1997; Pitts, 2005）。比方說，以代表指數測量整體政府的原住民族消極代表性，即是全國原住民族文官佔全國文官總數的比率，除以全國原住民族人口佔全國總人口的比率。該值大於 1，表示原住民族消極代表性呈現過度代表（overrepresentation）；反之，小於 1，則為不足代表

（under-representation）。質言之，消極代表的測量主要在了解某一特質的消極代表程度，以及過度代表或不足代表與否。

在國內，消極代表性的研究已有相當豐碩的研究成果，不論是省籍、性別、原住民族，或者是身心障礙者的代表狀況。例如以原住民族為例，翁興利與陳文學（2008）發現：在全國方面，原住民消極代表性呈現些微不足代表的現象，其中又以阿美與太魯閣兩族的不足代表較為嚴重。另外，在行政院原民會方面，原漢兩個族群的文官人數比例大致呈現 50% 與 50%。

陳文學（2012）分析原住民族不同性別、不同職位層級，以及不同機關別的消極代表情況。他發現整體政府呈現原住民族不足代表的結果，而原住民女性的代表性則略高於原住民男性。此外，隨著職位層級的增加，原住民族消極代表性會逐漸降低。其中，原住民女性簡任人員的代表不足狀況更是嚴重。在各機關方面，除了原民會、內政部與海巡署之外，其餘部會的原住民公務人員比例皆相當低，甚至有多數的部會完全沒有原住民公務人員，而這種代表程度不一致的狀況，同樣也出現在直轄市與縣（市）政府之中。至於原住民地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所部分，雖然各公所都能達到《原住民族工作權保障法》所規範的原住民公務人員 2% 的比例，但是如果以消極代表的標準來看，卻有為數不少的公所是不足代表的狀況。

儘管如此，以往國內消極代表性研究卻很少進一步探索為何有些機關的消極代表性比較高？有些則比較低？雖然陳文學（2011）藉由深度訪談法發現政府機關進用原住民公務人員的考量在於：第一，基於「依法行政」達成「進用比例的規定」。第二，基於「原民特考三年不得轉調的特性」有利於「機關人員流動性的降低」。第三，「職缺業務與原住民有關」而期望「業務能順利推動」。第四，由於機關屬於「原住民行政機關」必須「建立原住民行政的象徵意涵」。第五，由於機關屬於「原住民行政機關」必須「肩負原住民人才培育的責任」。然而，該研究並無法確認那些偏好進用原住民公務人員的機關，原住民族消極代表性就一定比較高。更重要的是，也無法回答影響政府機關原住民族消極代表性的因素。因此，本文以原住民地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所為例，探究影響政府機關原住民族消極代表性的因素，正可彌補國內研究之不足。

根據國外研究，影響政府機關消極代表性的因素包括機關首長的身分、機關規

模、機關所在區域的人口特質、法制規範、機關性質、機關基層職位數以及新聘率等等 (Garbosky and Rosenbloom, 1975; Lewis, 1989; Kellough, 1990)。第一，在首長身分方面，Lewis (1989) 發現機關首長如果具備少數族群身分，則機關少數族群的消極代表性也會愈高。對照國內相關研究來說，高德義 (2008: 184) 透過訪談發現，平地鄉的鄉長如果是漢人，就比較不會重視原住民權益。此外，范絢雯 (2009: 58) 探討台東縣各鄉 (鎮、市) 公所公務人員陞遷因素發現，因山地鄉長以山地原住民為限，連帶使山地鄉公所的原住民公務人員，在陞遷時會有較大的優勢。基於上述研究，本文建立機關首長與原住民族消極代表性的關聯假設為：

假設 1：機關首長是原住民會比首長是漢人時，機關有較高的原住民族消極代表性。

除了族群別之外，由於女性與少數族群通常被歸為需要保障或促進就業的人口特質，使得這兩個特質的人對於某些議題的態度可能比較相似，甚至會相互支持。譬如 Bradbury 與 Kellough (2007: 710) 發現女性行政人員與黑人民眾對於政府執行黑人政策的看法非常相近。另外，Dolan (2000: 523) 探討影響女性議題支持度的因素時，更發現少數族群的高階文官會比白人的高階文官更支持女性的議題。⁷從這個角度來看，女性的機關首長或許會比男性的機關首長更加支持進用原住民員工。為此，本文也建立不同性別首長與原住民族消極代表性的關聯性假設：

假設 2：機關首長是女性會比首長是男性時，機關會有較高的原住民族消極代表性。

第二，在機關規模方面，Garbosky 與 Rosenbloom (1975) 以及 Kellough (1990) 皆發現當機關員工數愈多時，機關內的少數族群消極代表性反而會愈低，兩者之間呈現負向的關係。Garbosky 與 Rosenbloom (1975: 81) 認為這或許是因為人員規模愈大的機關，所擔負的事務也愈為繁雜，以致於進用少數族群員工的事務就比較不受到重視。按照這些發現，本文建立機關人員總數與原住民族消極代表性的關聯性假設為：

假設 3：機關的人員總數愈多時，機關的原住民族消極代表性會愈低。

⁷ Saidel 與 Loscocco (2005) 的研究則發現少數族群機關首長並沒有特別支持女性政策。

第三，在機關所在區域的人口因素方面，Kellough（1990）發現機關所在地的少數族群人口數是影響機關少數族群消極代表性的因素之一，這除了是因為供給面的少數族群應徵者較多之外，也可能是機關對於少數族群需求回應所使然。誠如Thielemann 與 Stewart（1996）發現民眾多期盼提供他們公共服務的人（政府人員）的人口特質應該與他們相同，如此也可以提昇民眾接受政府服務的意願。在國內，高德義（2008）與陳文學（2011）也不約而同地提到：原住民民眾會期待政府機關的服務人員是具有原住民身分的，因為這可以讓他們更有意願進入政府機關洽公。換言之，當機關所在地的當機關所在地的原住民人口數愈多時，為了回應原住民民眾的需求，理論上它們的原住民族消極代表性應該會比較高。故而本文建立原住民人口數與原住民族消極代表性的關聯性假設為：

假設 4：機關所在地的原住民人口數愈多，機關原住民族消極代表性會愈高。

除了機關所在地的原住民人口數可以進行觀察外，原住民人口比例也值得進行檢證。Lewis（1989）研究美國都會區警察局的黑人代表性發現，當黑人勞動人口比例愈高時，黑人警察人員的代表性反而愈低。換句話說，當機關所在地的少數族群人口比例愈高時，機關未必會進用愈多的少數族群員工，而這個實證結果也成為Lewis 反駁弱勢優先政策就必然對白人產生「逆向歧視」的刻板印象。

然而，在台灣，原住民人口比例較高的地區也會對原住民有較多的負面印象，導致機關會較不偏好進用原住民公務人員，使原住民族消極代表性較低嗎？傅仰止（1994、2001）發現只要居住在原住民人口比例高的地區，不論是原住民或者是漢人，對於原住民的觀感都較為不佳。具體言之，傅仰止（1994）發現：如果漢人居住在原住民比例高的花東地區（原住民人口比例約四分之一）時，通常會比居住在其他地區的漢人更認為原住民政治影響力並不低、生活也並不苦，同時也比較不同情原住民所面臨的社經困境。

那麼住在花東地區的原住民難道就會比較正面看待自己族群嗎？答案也並非如此。傅仰止（2001）發現居住在花東地區的原住民比西部地區的原住民更傾向認為原住民比漢人懶惰，同時也較少贊同原住民所遭遇的困境是因為社會不公平所致。質言之，居住在原住民人口比例愈高地區的民眾，對於原住民的觀感反而會愈不好。基於上述研究，如果機關所在地的原住民人口比例高時，或許機關反而比較沒

有意願進用原住民公務人員，使得機關的原住民族消極代表性較低。為此，本文建立原住民人口比例與原住民族消極代表性的關聯性假設為：

假設 5：機關所在地的原住民人口比例愈高，機關原住民族消極代表性會愈低。

最後，以往研究也發現法制規範、機關性質、機關基層職位數以及新聘率等因素也是影響機關少數族群消極代表性的因素。⁸ 不過，礙於本文以 55 原住民鄉鎮市區公所的研究對象以及資料蒐集的限制下，本研究將不予檢證。首先，在法制規範因素方面，現行《原住民族工作權保障法》第五條第三項規定原住民地區的各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額的百分之二。如果我們可以蒐集到《原住民族工作權保障法》施行前，各個原住民鄉（鎮、市）公所的原住民公務人員比例，就能分析《原住民族工作權保障法》對於 55 個鄉（鎮、市）公所原住民族消極代表性的影響。但是可惜的是，本文僅蒐集到二〇一二年二月原住民鄉（鎮、市、區）公所的統計資料，因此無法分析法制規範前後，各公所原住民族消極代表性的差異。其次，在機關性質方面，由於 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所同樣屬於原住民行政性質的機關，而它們的組織執掌幾乎相同，所以機關性質這項因素也無法納入分析範圍中。復次，在機關基層職位數以及新聘率方面，由於政府並未公佈各機關的資料，而且自行蒐集資料的困難度也相當高，是故本文也難以檢證這兩個變數對於原住民族消極代表性的影響。

參、研究設計

一、模型建立與分析方法

基於前述五項研究假設，本文將影響原住民族消極代表性的迴歸模型寫成：

⁸ 譬如 Garbosky 與 Rosenbloom (1975) 發現促進公平或解決不平等為職責的機關，以及基層職位較多的機關，通常會進用比較多的少數族群員工；Kellough (1990) 發現機關職位新增率愈高，則機關的黑人比例也愈高。

$$\text{原住民族消極代表性}_i = \alpha + \beta_1(\text{原住民首長}_i) + \beta_2(\text{女性首長}_i) + \beta_3(\text{機關規模}_i) + \beta_4(\text{原住民人口數}_i) + \beta_5(\text{原住民人口比例}_i) + \varepsilon$$

其中，原住民族消極代表性_{*i*} 為第 *i* 個機關的原住民消極代表程度；原住民首長_{*i*} 為第 *i* 個機關的首長是否具有原住民身分；女性首長_{*i*} 為第 *i* 個機關的首長是否為女性身分；機關規模_{*i*} 為第 *i* 機關的正式公務人員總數；原住民人口數_{*i*} 為第 *i* 個機關所轄區域的原住民人口數；原住民人口比例_{*i*} 為第 *i* 個機關所轄區域的原住民人口比例； ε_i 為誤差項。

在後續的統計分析方面，本文利用 Stata 10.0 統計軟體，先分析各個變數的描述性統計。之後，再利用最小平方迴歸法（Ordinary Least Square, OLS）估計各個自變數對於原住民族消極代表性的影響。在運用小平方迴歸法的同時，本文也檢測迴歸模型的多重共線性（multicollinearity），並且矯正變異數不齊一（heteroscedasticity）的問題。

二、資料蒐集與變數操作化

（一）依變數：原住民族消極代表性

依變數為原住民族消極代表性。誠如前述，國外對於消極代表性的測量方法至少有六種，包括某團體文官百分比、代表指數、變異評量、勞倫斯曲線與吉尼集中指數、聚合測量法，以及 Pitts 指數等等。在這些方法中，本文選擇代表指數與 Pitts 指數作為估算原住民族消極代表性的工具。首先，代表指數法係指某團體的文官佔機關總人數的百分比，除以某團體的人口數佔全國總人數的百分比。計算結果以 1 作為基準值（最完美的代表狀況），但如果該值超過 1 時，表示該團體有過度代表的現象；相對地，若該值小於 1 時，表示該團體有不足代表的現象。代表指數的計算內涵相當符合 Mosher（1982）消極代表性概念，也是最被普遍使用的方法。

其次，Pitts 指數主要關心機關內一個或數個特質（如族群別或性別）員工的整體消極代表性，其計算公式為 $R = 1 - \sqrt{\sum(T_i - P_i)^2}$ ，其中 *R* 為消極代表程度；*T_i* 為第 *i* 類團體的標的人口比例；*P_i* 為第 *i* 類團體在某機關的實際代表比例。*R* 介於 0 至 1 之間，0 表示消極代表程度最差；1 表示消極代表最佳。這個方法是近年才發

展出來的測量方法，值得加以應用。

1. 原住民族代表指數

原住民族代表指數的計算公式為第 i 個鄉公所的原住民公務人員總數佔該公所公務人員總數的比率，再除以公所區域內的原住民人口數佔人口總數的比率。

$$\text{第 } i \text{ 鄉的原住民族代表指數} = \frac{\text{第 } i \text{ 鄉公所原住民公務人員總數} \div \text{第 } i \text{ 鄉公所公務人員總數}}{\text{第 } i \text{ 鄉原住民人口總數} \div \text{第 } i \text{ 鄉人口總數}}$$

這個變數的資料來源有二：第一，55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所的原住民公務人員數與機關人員總數的資料，本文先透過立法院的管道取得二〇一一年八月的資料，而為了提昇資料的可信度，本文於二〇一二年二月六日至九日一致電至各公所人事室進行核對與更新。第二，各個原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口比例則取自行政院原民會的原住民人口統計（行政院原住民族委員會，2012）。

2. Pitts 指數

Pitts 指數的計算公式則為：

$$Pitts_i = 1 - \sqrt{(\text{原住民人口比例}_i - \text{原住民公務人員比例}_i)^2 + (\text{漢人人口比例}_i - \text{漢人公務人員比例}_i)^2}$$

Pitts 指數與原住民族代表指數的資料來源相同，些微不同之處在於 Pitts 指數的漢人人口比例與漢人公務人員比例，分別來自該鄉公所區域內的總人口數減去原住民人口總數以及鄉公所公務人員總數減去原住民公務人員總數所獲得的。

代表指數與 Pitts 指數的差異在於：代表指數僅僅估算原住民族的部分，著重於原住民族這個特質的代表性，而 Pitts 指數則涵蓋原住民與漢人的部分，強調原漢成員組成與所在地原漢人口組成的關係。本文將代表指數為依變數的模型稱為「原住民族代表模型」，將 Pitts 指數為依變數的模型稱為「Pitts 模型」。

（二）自變數

1. 原住民首長

本文利用二分變數（dichotomous variable）來處理機關首長的族群別。將鄉（區）長具有原住民身分者編碼為 1，為漢人身分者編碼為 0。這個變數的資料來源，第一，在 30 個山地鄉（區）方面，《地方制度法》第五十七條第二項規定山

地鄉鄉長以山地原住民為限，另外該法第五十八條第四項也規定直轄市的區公所若由山地鄉改制，其區長依舊以山地原住民為限。因而 30 個山地鄉的鄉長無庸置疑地一定具備原住民身分。第二，在 25 個平地鄉（鎮、市）的首長方面，本文於二〇一二年二月檢閱 25 平地鄉（鎮、市、區）公所網站，蒐集首長名單，再搜尋各首長的相關報導並且經由熟悉原住民地方政治的人士確認之後，編碼而成。

2. 女性首長

本文同樣以二分變數來處理機關首長的性別。將首長具有女性身分者編碼為 1，為男性身分者編碼為 0。這個變數的資料蒐集，本文於二〇一二年二月檢視各鄉（鎮、市、區）公所網站後，編碼而成。

3. 機關規模

本文依循 Garbosky 與 Rosenbloom（1975）以及 Kellough（1990）的作法，以各機關公務人員總數作為機關規模的指標，公務人員總數愈高表示機關規模愈大。這個變數的資料來源與前述原住民族代表指數的來源相同。

4. 原住民人口數

55 個原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口數資料來自行政院原民會網站的統計資料（行政院原住民族委員會，2012）。

5. 原住民人口比例

55 個原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口比例的資料同樣也來自於行政院原民會網站的統計資料（行政院原住民族委員會，2012）。

肆、統計分析

一、敘述統計

表 1 為各變數的敘述統計分析。第一，在原住民族代表指數方面，最小值為 0.22（瑞穗鄉），最大值為 4.17（獅潭鄉），平均數為 0.9182，相當接近 1 的完美代表值，但是標準差高達 0.5730，表示各機關之間的代表指數分散程度並不低。

第二，在 Pitts 指數方面，最小值為 0.50（豐濱鄉）、最大值為 0.99（富里鄉），平均數為 0.8196，表示各機關的原漢成員的比例頗符合與所在地原漢人口組成的比例。而各機關 Pitts 指數的標準差僅 0.1291，代表各機關 Pitts 指數的分散程度並沒有特別高。

第三，原住民首長與女性首長方面，55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所中，有 32 個公所的首長具有原住民身分；有 23 個公所的首長則為漢人身分。在女性首長部分，有 6 個公所是由女性主政的公所。（有關 55 個公所首長的族群別與性別的彙整，請參見表 2）

第四，機關規模方面，最小值為 21（那瑪夏區與獅潭鄉）、最大值為 129（花蓮市），平均數為 41.4364，標準差則高達 18.8952，顯示各公所的人員規模有相當程度的落差。

第五，在原住民人口數方面，最小值為 166（獅潭鄉）、最大值為 20782（台東市），平均值 5334，而標準差為 3670，顯示各公所所在地的原住民人口數的分散程度並不低。

第六，在原住民人口百分比方面，最小值為 1.74（關西鎮）、最大值為 97.98（霧台鄉），平均數為 60.42，標準差為 32.27，同樣地各公所之間的原住民人口比例分散程度相當高。

表 1 各變數的敘述統計分析

變數	最小值	最大值	平均數	標準差	眾數	個數
原住民族代表指數	0.22	4.17	0.9088	0.5663	--	55
Pitts 指數	0.50	0.99	0.8220	0.1310	--	55
原住民首長	0	1	--	--	32	55
女性首長	0	1	--	--	6	55
機關規模	21	129	41.8545	19.0267	--	55
原住民人口數	166	20782	5333.9091	3670.1753	--	55
原住民人口百分比	1.74	97.98	60.4238	32.2751	--	55

資料來源：本文繪製。

表 2 二〇一二年 55 個原住民鄉鎮市（區）公所首長的族群別與性別

機關名稱	鄉（鎮、市、區）長	族群別	性別
新北市烏來區公所	周守信	原	男
台中市和平區公所	黃永生	原	男
高雄市茂林區公所	顏國昌	原	男
高雄市桃源區公所	盧進義	原	男
高雄市那瑪夏區公所	白樣·伊斯理鍛	原	男
宜蘭縣大同鄉公所	陳成功	原	男
宜蘭縣南澳鄉公所	江明順	原	男
桃園縣復興鄉公所	林信義	原	男
新竹縣關西鎮公所	吳發仁	漢	男
新竹縣尖石鄉公所	雲天寶	原	男
新竹縣五峰鄉公所	葉賢民	原	男
苗栗縣南庄鄉公所	賴盛為	漢	男
苗栗縣獅潭鄉公所	賴癸章	漢	男
苗栗縣泰安鄉公所	柯武勇	原	男
南投縣魚池鄉公所	陳錦倫	漢	男
南投縣信義鄉公所	史 強	原	男
南投縣仁愛鄉公所	張子孝	原	男
嘉義縣阿里山鄉公所	陳明利	原	男
屏東縣滿州鄉公所	熊師範	漢	男
屏東縣霧台鄉公所	顏金成	原	男
屏東縣瑪家鄉公所	陳生明	原	男
屏東縣泰武鄉公所	孫萬教	原	男
屏東縣來義鄉公所	廖志強	原	男
屏東縣春日鄉公所	陳昭忠	原	男
屏東縣獅子鄉公所	孔 朝	原	男
屏東縣牡丹鄉公所	陳英銘	原	男
屏東縣三地門鄉公所	潘勝富	原	男
花蓮縣花蓮市公所	田智宣	漢	男

機關名稱	鄉（鎮、市、區）長	族群別	性別
花蓮縣鳳林鎮公所	彭宗乾	漢	男
花蓮縣玉里鎮公所	劉德貞	漢	女
花蓮縣新城鄉公所	錢自立	漢	男
花蓮縣吉安鄉公所	黃馨	漢	女
花蓮縣壽豐鄉公所	張懷文	漢	女
花蓮縣光復鄉公所	謝忠淵	漢	男
花蓮縣豐濱鄉公所	劉靜芳	原	女
花蓮縣瑞穗鄉公所	許榮盛	漢	男
花蓮縣富里鄉公所	黃玲蘭	漢	女
花蓮縣秀林鄉公所	許淑銀	原	女
花蓮縣卓溪鄉公所	蘇正清	原	男
花蓮縣萬榮鄉公所	蘇連進	原	男
台東縣台東市公所	陳建閣	漢	男
台東縣成功鎮公所	侯武成	漢	男
台東縣關山鎮公所	黃瑞華	漢	男
台東縣卑南鄉公所	吳信義	漢	男
台東縣大武鄉公所	趙宏翰	漢	男
台東縣太麻里鄉公所	程正俊	漢	男
台東縣東河鄉公所	陳式鴻	漢	男
台東縣長濱鄉公所	陳德成	原	男
台東縣鹿野鄉公所	林金真	漢	男
台東縣池上鄉公所	林文堂	漢	男
台東縣延平鄉公所	胡榮典	原	男
台東縣海端鄉公所	余尚志	原	男
台東縣達仁鄉公所	包世晶	原	男
台東縣金峰鄉公所	章正輝	原	男
台東縣蘭嶼鄉公所	江多利	原	男

資料來源：本文繪製。

二、多元迴歸分析

在執行最小平方迴歸分析之前，統計學上為了避免離群值（outliers）對於分析產生偏誤，通常會建議刪除那些落在平均數正負三個標準差之外的樣本，而這也就是所謂的「三個標準差法則」（Three Standard Deviations Rule）（Weiss, 2005: 114）。⁹ 對此，本文也特別檢視原住民族代表指數與 Pitts 指數兩個依變數是否有離群值的問題。在經過檢視後，我們發現原住民族代表指數的獅潭鄉觀察值高達 4.17，明顯高於平均數正三個標準差的臨界點（2.6372）。因此，本文在執行原住民族代表指數的迴歸分析時，將這筆觀察值予以刪除，所以原住民族代表指數模型僅會有 54 筆樣本。至於 Pitts 指數的各筆觀察值皆符合三個標準差法則的範圍之內，沒有離群值的問題。

（一）原住民族代表模型

表 3 是原住民族消極代表性的迴歸分析結果。首先在原住民族代表模型部分，第一，當機關首長具有原住民身分時，機關的原住民族代表指數也會隨之增加，並且達到統計上的顯著水準（ $p < .01$ ）。換言之，機關首長的族群身分與機關原住民族消極代表程度具有高度的正向關聯性，這項結果與研究假設所預期的相符。

第二，當機關所在區域的原住民人口百分比愈高時，機關的原住民族代表指數會愈低（ $p < .01$ ）。質言之，原住民人口比例愈高的地區，反而會較不利於原住民公務人員的進用。借用 Lewis（1989）以及傅仰止（1994、2001）的說法，這除了可能反映高原住民人口比例地區的原住民鄉（鎮、市、區）公所不會忽略漢人的權益（或觀感）以及產生逆向歧視之外，在某程度上，這些地區的公所在用人時，可能會因為對原住民有負面觀感，進而較不偏好進用原住民公務人員。

第三，在這個模型中，其他的三個自變數（女性首長、機關規模以及原住民人

⁹ 檢測離群值的方法除了「三個標準差法則」之外，也可以運用四分位法來進行檢測（Weiss, 2005: 122）。四分位法的執行的步驟為：第一，先將所有的資料由大至小進行排序。第二，將估算出第 1 個四分位數（Q1）、第 3 個四分位數（Q3）以及 Q1 與 Q3 的差距（IQR）。第三，確定離群值的上下臨界點，下限臨界點為 $Q1 - (1.5 * IQR)$ 、上限臨界點為 $Q3 + (1.5 * IQR)$ 。

口數)並未顯著影響原住民族代表指數。

表 3 原住民族消極代表性迴歸分析

變數名稱	原住民族代表模型		Pitts 模型	
	迴歸係數	(t 值)	迴歸係數	(t 值)
常數	.8866***	(4.30)	.8764***	(15.20)
原住民首長	.7900***	(5.28)	.1755***	(2.34)
女性首長	-.1586	(-1.25)	-.0338	(-.41)
機關規模	.0040	(.78)	.0008	(.60)
原住民人口數(千人)	-.0012	(-.05)	-.0025	(-.31)
原住民人口百分比	-.0106***	(-3.74)	-.0029***	(-2.43)
觀察值(N)	54		55	
調整後 R ²	0.3217		0.0664	

資料來源：本文繪製。

說明：1.兩個模型的自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現多重共線性的問題。

2.兩個模型皆採用 robust standard error，以矯正變異數不齊一的問題。

3. *表示 $p < .1$ ；**表示 $p < .05$ ；***表示 $p < .01$ ，採單尾檢定。

(二) Pitts 模型

在 Pitts 模型部分，同樣地原住民首長與原住民人口百分比也都達到統計上的顯著水準 ($p < .01$)。首先，在原住民首長部分，如果機關首長具有原住民身分時，通常機關成員的原漢比例也更能反映機關所在地原漢人口比例。這個結果與理論所預期的相符，而造成這個現象的原因或許是因為原住民首長對於族群的敏感度比漢人首長較高所致。

其次，在原住民人口百分比部分，如果機關所在地的原住民人口百分比愈高時，機關的原漢公務人員比例愈不符合機關所在地的原漢人口比例。按照 Pitts 指數的公式來看，這個結果有兩種可能的情況：第一，機關所在地的原住民人口百分比愈高時，機關的漢人公務人員比例明顯大於機關所在地的漢人口比例（這也就是漢人代表指數呈現過度代表），而機關的原住民公務人員比例小於機關所在地的原住民人口比例（這也就是原住民代表指數呈現不足代表）。第二，機關所在地的原住民人口百分比愈高時，機關的漢人公務人員比例小於機關所在地的漢人人口比例，

而機關的公務人員比例明顯大於機關所在地的原住民人口比例。就本文而言，屬於第一種情況，因為如果進一步擷取 55 筆樣本中（如表 4），原住民人口比例佔 70%、80% 以及 90% 以上的鄉（鎮、市、區），分別估算它們的原住民與漢人代表指數，可以發現這些鄉（鎮、市、區）一致呈現漢人過度代表且原住民為不足代表的狀況。這個結果相當程度也呼應了傅仰止（1994、2001）的看法。因為機關所在地的原住民比例愈高，通常對於原住民較有負面觀感，因而會較偏好進用漢人公務人員，造成漢人代表指數呈現過度代表的結果。

第三，與原住民族代表模型結果相同的是，女性首長、機關規模以及原住民人口數等三個變數皆未顯著影響 Pitts 指數。

表 4 原住民人口百分比比較高的鄉（鎮、市、區）公所的原漢代表指數

高原住民人口百分比的鄉（鎮、市、區）	原住民代表指數 平均值	漢人代表指數 平均值
原住民人口佔 70% 以上的鄉（鎮、市、區）	0.8724	3.0083
原住民人口佔 80% 以上的鄉（鎮、市、區）	0.8544	3.2723
原住民人口佔 90% 以上的鄉（鎮、市、區）	0.8794	3.7135

資料來源：本文繪製。

（三）原住民族消極代表性的敏感度分析

由於前述迴歸分析的結果只有原住民首長與原住民人口比例兩個變數達到統計顯著性，所以本文進一步修正迴歸模型，只放入這兩個達到統計顯著性的變數，並且透過敏感度分析（sensitivity analysis），¹⁰ 探究這兩個變數對於原住民族消極代表性的係數效果。

表 5 為原住民族消極代表性的修正模型，根據這個迴歸分析結果，我們可以將原住民族代表模型與 Pitts 模型的迴歸預測式寫為：

$$\text{原住民族代表指數} = 1.0720 + 0.8212(\text{原住民首長}) - 0.0116(\text{原住民人口百分比})$$

$$\text{Pitt指數} = 0.9003 + 0.1828(\text{原住民首長}) - 0.0031(\text{原住民人口百分比})$$

¹⁰ 敏感度分析主要是固定其他自變數為常數下，觀察某一自變數對於依變數的影響（Gupta, 2001: 376）。

表 5 原住民族消極代表性迴歸分析：修正模型

變數名稱	原住民族代表模型		Pitts 模型	
	迴歸係數	(t 值)	迴歸係數	(t 值)
常數	1.0720***	(6.71)	.9003***	(28.22)
原住民首長	.8212***	(5.10)	.1828***	(2.52)
原住民人口百分比	-.0116***	(-3.54)	-.0031***	(-2.91)
觀察值 (N)	54		55	
調整後 R^2	0.3046		0.1068	

資料來源：本文繪製。

說明：1.兩個模型的自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現多重共線性的問題。

2.兩個模型皆採用 robust standard error，以矯正變異數不齊一的問題。

3.*表示 $p < .1$ ；**表示 $p < .05$ ；***表示 $p < .01$ ，採單尾檢定。

圖 1 為各鄉（鎮、市、區）公所的首長族群身分與原住民人口百分比對於原住民族代表指數的敏感度分析。第一，原住民首長主政地區的代表指數落在 2 至 0.7 之間，而代表指數為 1 時的原住民人口百分比約為 77%，為最佳的消極代表點。換言之，在原住民首長主政下，低於原住民人口 77% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現過度代表的現象；相對地，高於原住民人口 77% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現不足代表。不過，儘管原住民首長主政的地區會有不足代表的狀況出現，但是代表指數最低也只會到 0.7 左右，不足代表的程度依然輕微。

第二，漢人首長主政地區的代表指數範圍約在 1.1 至 0 之間，而代表指數為 1 時的原住民人口百分比約為 7% 左右。亦即，在漢人首長主政下，低於原住民人口 7% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現過度代表的現象；相對地，高於原住民人口 7% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現不足代表，並且如果原住民人口比例高到 50% 以上，原住民代表指數會僅剩下 0.5 左右，不足代表的嚴重性將會愈來愈嚴重。

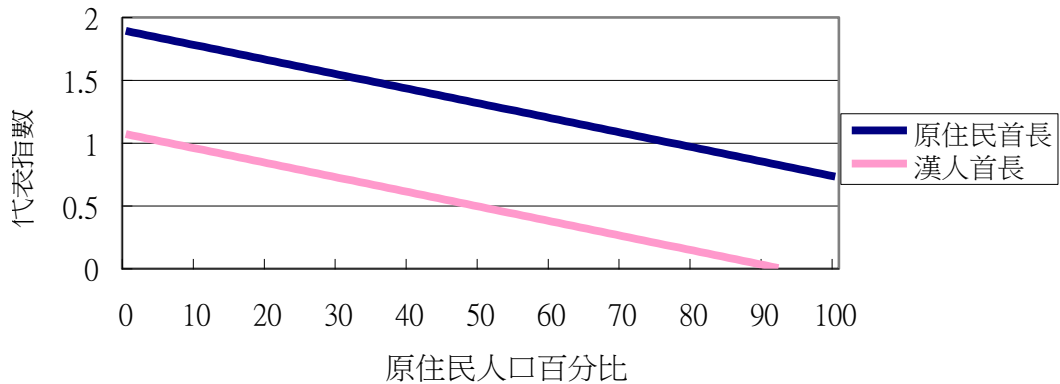


圖 1 首長族群身分與原住民族人口百分比對於原住民族代表指數的敏感度分析

資料來源：本文繪製。

圖 2 為各鄉（鎮、市、區）公所的首長族群身分與原住民族人口百分比對於 Pitts 指數的敏感度分析。第一，原住民首長主政地區的 Pitts 指數落在 1 至 0.77 之間，其中，Pitts 指數為 1 時的原住民族人口百分比約為 25%，為消極代表性的最適點。而最低點的 Pitts 指數仍然達到 0.77 左右，這表示只要是原住民首長主政，Pitts 指數都會維持相當高的水準。

第二，漢人首長主政地區的 Pitts 指數範圍約在 0.9 至 0.59 之間。以原住民主政的 Pitts 指數最低點 0.8 來看，漢人主政地區的原住民族百分比僅能有 30%，並且隨著原住民族人口百分比的增加，Pitts 指數也隨之遞減。

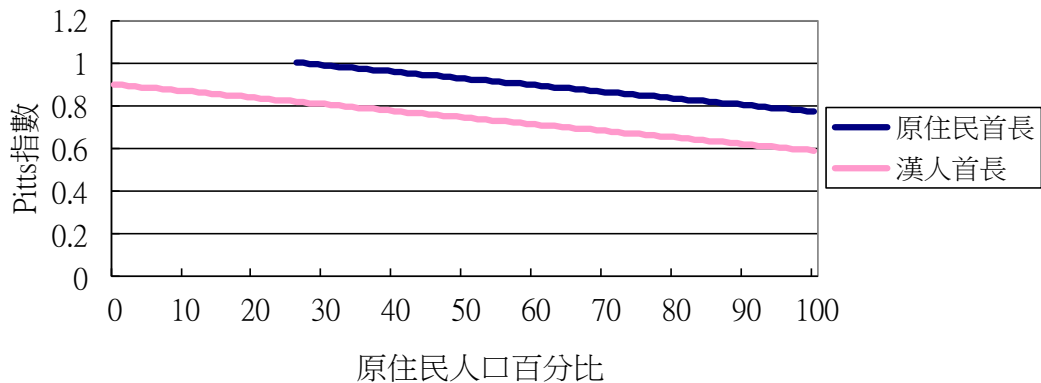


圖 2 首長族群身分與原住民族人口百分比對於 Pitts 指數的敏感度分析

資料來源：本文繪製。

伍、結論

一、研究發現

本文以 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，析探影響原住民族消極代表性的因素。經過實證分析後，本文發現如下：

（一）原住民族代表模型

在原住民族代表模型方面，當機關首長具有原住民身分時，機關的原住民族消極代表性愈高。換言之，機關首長可能會因為他的原住民身分而偏好進用更多原住民公務人員，使得機關具有較高的原住民族消極代表性。這個發現不僅與 Lewis（1989）的發現相同，也呼應高德義（2008：184）：「平地鄉的鄉長如果是漢人，就比較不會重視原住民權益」的看法。

另外，本文也發現當機關所在區域的原住民人口百分比愈高時，機關的原住民族代表指數會愈低。也就是說，原住民人口比例愈高的地區，反而會較不利於原住民公務人員的進用。我們對這個研究結果並不訝異，因為 Lewis（1989）的研究結果也是如此。而造成這個現象的原因，本文認為與傅仰止（1994、2001）關於「原住民人口比例愈高的地區，民眾對於原住民的負面觀感也比較深」的發現可能有關。

（二）Pitts 模型

在 Pitts 模型方面，當機關首長為原住民身分時，機關成員的原漢比例也會愈接近當地族群的人口比例。換句話說，原住民首長會比漢人首長更重視機關成員的族群組成。

此外，有趣的是，當機關所在區域的原住民人口百分比愈高時，Pitts 指數也愈低。也就是說，原住民人口比例愈高的地區，機關成員的原漢組成比例與所在地的原漢人口結構差距愈大。本文進而分析樣本後更發現，機關成員的原漢比例與所在地的原漢人口比例差距愈大的機關，多是漢人公務人員比例明顯高過於當地漢人人口比例所致。反方面來說，也就是所在地原住民人口比例愈高的機關，反而較少進

用原住民公務人員，同樣也再次呼應了傅仰止（1994、2001）的發現。

不過，在原住民族代表模型與 Pitt 模型中，女性、機關規模與原住民人口數三個自變數皆未達到統計上的顯著性。

（三）敏感度分析

依據原住民族代表模型與 Pitts 模型的分析結果，本文重新修正迴歸模型，只放入兩個達到統計顯著性的自變數，並藉由敏感度分析得知：當機關首長為原住民並且該機關所在地的原住民人口比例為 77% 時，原住民族消極代表指數為最佳的消極代表結果；而當機關首長為漢人並且該機關所在地的原住民人口比例為 7% 時，原住民族消極代表指數為最佳的消極代表結果。

另外，當機關首長為原住民並且該機關所在地的原住民人口比例為 25% 時，Pitts 指數為最佳的消極代表結果；當機關首長為漢人並且該機關所在地的原住民人口比例為 30% 時，Pitts 指數可以達到 0.8，具有中高程度的消極代表性。

歸納來看，原住民首長主政的機關不僅代表指數至少會有 0.7 的水準，Pitts 指數也都將近 0.8。質言之，只要是原住民首長主政，都能維持一定水準的原住民族消極代表性，並且也會讓機關成員的原漢比例更貼近當地原漢的人口比例。

二、討論

基於上述發現，原住民身分的機關首長以及原住民人口比例兩個變數都顯著影響機關的原住民族消極代表性，並且在方向上，也都與理論所預期的相符。儘管如此，在我國的環境系絡下，這兩個變數可能還有其他意涵存在。此外，由於迴歸模型的調整後 R^2 分別僅有 0.3 與 0.1 左右，顯然可能還有其他影響因素。對此，本文也一併討論。

（一）原住民首長的族群偏好？或者是我國的地方制度運作結果？

本文依循代表性官僚理論所認為的：少數族群首長所主政的機關，通常少數族群消極代表性也會比較高。我們確實發現原住民主政的機關比漢人主政的機關有更高的原住民族消極代表性，印證代表性官僚理論的假定。即便如此，但這真的是因為原住民首長基於自己的族群因素，順而偏好進用原住民員工所造成的結果嗎？老

實說，本文還是不敢百分之百的肯定。如果未來可以進一步蒐集原住民首長對於用人偏好的訪談或調查資料，或許就可以更完整的論證原住民首長、首長用人偏好以及原住民族消極代表性三者之間的關係，從而強化代表性官僚理論中，首長身分與機關消極代表性之間的關聯內涵。

此外，本文也不排除我國的地方制度可能也是影響 55 個原住民鄉（鎮、市、區）原住民族消極代表性的重要因素。但是由於在統計分析上，制度變數會與原住民首長變數呈現多重共線性，故而無法加以探討。具體言之，在制度上，55 個原住民鄉（鎮、市、區）包含 30 個山地鄉（區）與 25 個平地鄉（鎮、市），並且不論是《公職人員選舉罷免法》或是《地方制度法》對於山地鄉（區）與平地（鎮、市）也有不同的規範，尤有進者的是，在具體的政策執行與預算編列上，以往的政策重心也多以山地原住民為主（林淑雅，2000：112）。從這個角度來看，或許我們可以大膽提出制度因素與消極代表性的關聯假設：在長期的制度運作下，30 個山地鄉（區）與 25 個平地鄉（鎮、市）的原住民族消極代表性會有不同，並且山地鄉（區）會高於平地鄉（鎮、市）。只是受限於制度因素會與原住民首長變數呈現多重共線性，本研究無法進行探討。¹¹ 建議未來研究似可多加注意制度因素的影響。

（二）原住民人口比例愈高，原住民族消極代表性愈低？

本文發現當原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口比例愈高時，該地區的鄉（鎮、市、區）公所的原住民族消極代表性會愈低（或漢人消極代表性愈高）。對於這個現象，以原住民族為主體的角度來看，有正反兩面不同的解讀。就正面角度來看，在原住民為人口比例相對多數的區域中，機關反而會傾向進用超額比例的漢人公務人員，讓人口比例較少的漢人代表性能夠達到過度代表，頗有照顧區域內少數漢人的權益以及維持機關內族群和諧的意涵。

然而，就負面角度來看，依循傅仰止（1994、2001）發現的：只要居住在原住民人口比例高的地區，不論是原住民或者是漢人，對於原住民的觀感都較為不佳。

¹¹ 制度變數（山地鄉與平地鄉）會與代表性官僚理論所關心的首長身分變數（原住民首長與漢人首長）呈現高度相關（Phi 值 = 0.929），從而在進行多元迴歸分析時，兩個變數的 VIF 幾乎接近 10，出現多重共線性的問題（VIF 分別為 9.67 與 8.34）。

而這種負面觀感的因素，可能也連帶造成位於原住民人口比例較高地區的鄉（鎮、市、區）公所，在用人時，反而較不偏好原住民公務人員，使得原住民族消極代表性較低的原因之一。

（三）還有其他影響原住民族消極代表性的因素嗎？

從兩組迴歸模型與修正模型的調整後 R^2 來看，皆沒有特別的高。儘管目前對於調整後 R^2 究竟要多少才算具有解釋力，並沒有一定的標準，但是本文依據理論所檢證的各個自變數，在解釋力上確實還有提升的空間。然而，是否還有其他因素影響原住民族消極代表性呢？或許機關基層職位數以及新聘率兩個因素是可能的影響因素。

在基層職位數方面，Garbosky 與 Rosenbloom（1975）發現政府印刷局（Gov't Printing Office）的少數族群消極代表性明顯高於其他機關（除了公平就業委員會外），這可能隱含著機關內如果基層職位或操作員性質工作較多時，則機關少數族群員工數也會較多。在 Kellough（1990）的研究當中，確實也發現機關內藍領或辦事員的員工比例愈高，則少數族群消極代表性愈高。另外，在新聘率方面，依據 Kellough（1990）的研究，機關為了達成進用少數族群的政策目標，當職位出現空缺時，多會進用少數族群員工來填補職位空缺。因此如果機關的新聘率愈高時，機關的少數族群消極代表性通常也愈高，而這樣的論點也獲得 Kellough 的研究支持。不過，本研究礙於資料蒐集的限制，未對這兩個變數進行分析。未來研究若能增加這兩個變數，或許可以提升模型的解釋力。

除了這兩個國外研究所揭櫫的因素外，在國內，陳文學（2011）發現如果機關內的職務與原住民有關時，機關會傾向進用原住民公務人員來負責這個職務。換言之，倘若我們可以確認公所中哪些職位與原住民有關，並且進行職位數的統計，再以其來預測原住民族消極代表性，也許也會提升整體的解釋力。只是，要如何確認哪些職務與原住民有關，是未來研究必須加以突破的。

最後，延續本文發現的原住民首長主政的機關，原住民族消極代表性也比較高。如果未來可以進一步透過問卷或次級資料來測量首長的原住民族認同度，或許當機關首長（不論原或漢）的原住民族認同度愈高時，首長也會更偏好進用原住民公務人員，順而提升機關的原住民族消極代表性。

綜上，「基層職位數」、「新聘率」、「原住民相關職位數」、「首長的原住民族認同度」等等，都可能影響機關的原住民族消極代表性。未來研究如果可以納入這些變數，或許能夠增加原住民族消極代表性影響因素的解釋力。

三、政策意涵

本研究對於釐清《行政院原民會組織條例》的修正爭議也有些許的貢獻。現行《行政院原住民族委員會組織條例》第十五條第二項規定：「前項列有官等、職等人員，得優先進用具有原住民族身分者。」然而，從民國八十五年在立法院審議之初，以至民國一〇一年行政院或立委提案的《原住民族委員會組織法》草案，究竟要「得優先進用」或者是「應優先進用」，一直以來都有爭議。

根據以往立法院審議過程以及提案的條文說明，「應優先進用」的理由主要在保障原住民的優先任用權。但是，如果整個原民會都是原住民公務人員，有可能會限縮多元的政策視野，也會影響部際協調與溝通。這對原民會或是整體原住民的利益而言，可能未必是一件好事。

本研究發現，原住民首長主政的機關會比漢人主政的機關，有較高的原住民族消極代表性。而現行《行政院原住民族委員會組織條例》第 9 條規定主任委員應具備原住民身分，並且相較於其他部會，在實務上，原民會的原住民公務人員比例的確也明顯高於其他部會（陳文學，2012）。換言之，在「首長應為原住民」的規定下，相當程度已經隱含著原民會的用人不會忽略原住民身分的公務人員。

再者，「得優先進用」的規定可以讓原民會因應職務特質，配置合適的族群身分公務人員，進而達成組織目標。如此也可以作為其他部會的用人借鏡，重新檢討機關當中哪一些職務由原住民身分公務人員擔任會更佳。從而在職務出缺時，優先在原住民族特考提列缺額，或是在公開遴選時優先進用原住民的應徵者。因此，本文認為未來行政院原民會組織條例的修正，無須將現行的「得優先進用」原住民公務人員的規定，改為「應優先進用」原住民公務人員。

參考文獻

- 行政院原住民族委員會（2012）。原住民人口數統計資料，2012年2月9日取自行政院原住民族委員會，網址：<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C26B9F3DB2E66A0901>。
- 呂育誠、陳文學（2011）。從代表性官僚概念論身心障礙人員考試改進。**國家菁英**，第7卷第1期，頁97-119。
- 余致力（2002）。台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，發表於「張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會」，中國行政學會，臺北。
- 余致力（2007）。性別差異對公共行政管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索。**國家菁英**，第3卷第4期，頁61-84。
- 范鈞雯（2009）。地方公務人員陞遷影響因素之研究—以台東縣各鄉鎮市公所為例。國立台東大學區域政策與發展研究所碩士論文，未出版，台東。
- 邱創煥（1993）。**文官制度論叢**。臺北：中華民國國家發展策進會。
- 林淑雅（2000）。**第一民族—台灣原住民族運動的憲法意義**。臺北：前衛。
- 施能傑（1996）。我國文官甄補政策的回顧與檢討。**國立政治大學學報**，第73期，頁111-144。
- 徐有守（1996）。**考銓新論**。臺北：台灣商務印書館。
- 施正鋒（2012）。加拿大 Inuit 原住民族的自治政府。載於施正鋒編，**加拿大原住民族自治協定**（頁139-180）。臺北：台灣國際研究學會。
- 浦忠成（2010）。瞻前顧後—原住民族考試過去、現在與未來。載於考試院編，**變革中的文官治理：考試院80周年慶專刊**（頁69-70）。臺北：考試院。
- 翁興利、陳文學（2008）。我國原住民文官之研究：消極代表性官僚的測量。**國家菁英**，第4卷第1期，頁1-18。
- 高德義（2008）。「去政治」的發展—原住民族政治發展政策評估。**台灣原住民族研究季刊**，第1卷第2期，頁165-200。
- 陳文學（2011）。政府機關於原住民族特考提列職缺的探討。**台灣原住民族研究季**

- 刊，第4卷第1期，頁117-144。
- 陳文學（2012）。重新檢視台灣原住民族的消極代表性，載於行政院原住民族委員會編，**2012 全國原住民族研究研究優選論文集**（頁1-6-1~1-6-32）。臺北：行政院原住民族委員會。
- 傅仰止（1994）。台灣東部的族群位階特色。**國立台灣大學社會學刊**，第23期，頁143-190。
- 傅仰止（2001）。台灣東部原住民的原漢位階意識。**台灣社會學刊**，第26期，頁105-162。
- 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**，第3卷第4期，頁85-107。
- 曾冠球、許世雨譯（2006）。新公共行政學（H. George Frederickson）。臺北：智勝。
- 蔡良文（1994）。文官考選功能之調整與執行方向。載於國家政策研究中心編，**重建文官體制**（頁67-122）。臺北：業強。
- 蔡秀涓、林宗憲（2010）。台灣文官官僚代表性分析：以**2008 台灣政府文官意見調查**為例，發表於《循證調查與文官制度研究：理論與實際學術研討會》，國立政治大學公共行政學系，臺北。
- 賴維堯（1996）。高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究。載於彭錦鵬編，**文官體制之比較研究**（頁115-149）。臺北：中央研究院歐美研究所。
- 顏秋來（1986）。**我國高級文官甄補之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 關中（2010）。文官向上提升，國家邁向卓越。**T&D 飛訊**，第108期，頁1-9。
- 顧慕晴、盧姍緹（2008）。我國公部門原住民工作權保障之研究。**國家菁英**，第4卷第1期，頁19-42。
- Bradbury, M. D., & J. E. Kellough (2007). Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18(No.4): 679-714.
- Dolan, J. (2000). The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*,

- Vol.10(No.3): 513-530.
- Elliott, R. H. (1985). *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Virginia: Reston Publishing Company.
- Frederickson, H. G., K. B. Smith, C. W. Larimer, & M. J. Licari (2012). *The Public Administration Theory Primer*. United States: Westview.
- Garbosky, P. N., & D. H. Rosenbloom (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service. *Social Science Quarterly*, Vol.56(No.1): 71-84.
- Gupta, D. K. (2001). *Analyzing Public Policy*. Washington D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Hellriegel, D., & L. Short. (1972). Equal Employment Opportunity in the Federal Government: A Comparative Analysis. *Public Administration Review*, Vol.32(No.6): 851-858.
- Kellough, J. E. (1990). Integration in the Public Workplace: Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. *Public Administration Review*, Vol.50(No.5): 557-566.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. OH: The Antioch.
- Lewis, W. G. (1989). Toward Representative Bureaucracy: Blacks in City Police Organizations, 1975-1985. *Public Administration Review*, Vol.49(No.3): 257-268.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meier, K. J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 69(No.2): 526-542.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service (2nd)*. New York: Oxford University.
- Nachmias, D., & D. H. Rosenbloom (1973). Measuring Bureaucracy Representation and Integration. *Public Administration Review*, Vol. 33(No.6): 590-597.
- Page, P. (1994). African-Americans in Executive Branch Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.14(No.1): 24-51.
- Pitts, D.W. (2005). Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15(No.4): 615-631.
- Riccucci, N. M., & J. R. Sidel (1997). The Representativeness of State-Level

- Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, Vol.57(No.5): 423-430.
- Rosenbloom, D. H., & Robert S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6th Ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Saidel, J. R., & K. Loscocco (2005). Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, Vol.65(No.2): 158-170.
- Selden, S. C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in A Government Agency*. New York: M.E. Sharpe.
- Subramaniam, V. (1967). Representative Bureaucracy: A Reassessment. *The American Political Science Review*, Vol.61(No.4): 1010-1019.
- Thielemann, G. S., & J. Stewart, Jr. (1996). A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender, and Sexual Orientation. *Public Administration Review*, Vol.56 (No.2): 168-173.
- Weiss, N. A. (2005). *Introductory statistics* (7th Ed.). Boston: Pearson Addison Wesley.

The Determinants of Indigenous People's Passive Representation in Taiwan: An Analysis of the Indigenous Township Offices^{*}

Wen-hsueh Chen^{**}

Abstract

Based on the theory of representative bureaucracy, this paper uses the data of 55 Indigenous Township Offices to explore the factors affecting the passive representation of the indigenous people in Taiwan. We adopt the Representative Index and Pitts Index to measure the indigenous communities's passive representation of the Indigenous Township Offices. The findings show that the ethnicity of township head and the indigenous proportion of the population both affect the passive representation. Furthermore, the study finds the conditions of perfect passive representation of the indigenous people. In conclusion, we discuss the research implications and propose policy suggestions which might help the recruitment of indigenous civil servants and facilitate interactions between the indigenous minorities and the Han majority.

Keywords: indigenous civil servants, indigenous region, democratic administration, representative bureaucracy, recruitment

* Earlier version of this paper was presented at 2012 Annual Conference of Graduation Dissertation, December 8, 2012, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Adjunct Assistant Professor, Department of Religion Culture and Organization Management, Aletheia University. Doctor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

