

第4期

面對公務人力面貌變遷 的新趨勢：多樣性管理 (Diversity Management)

陳敦源 國立政治大學公共行政學
系教授



“ 新時代組織多樣性源自世代的差異、工作的變遷與法制的落差，一個高度法律保留的政府人事管理，有三個推動多樣性管理原則不可少。 ”

——向以來，政府人事管理是一個高度法律保留，並且「從上到下」(top-down) 以及「一體適用」(one size for all) 的內部管理專業；然而，由於公共行政當中人事管理的理論與實務發展，受到美國國內政治變遷很大的影響，其中大概有兩個最主要的核心價值。

政府人事管理的核心價值

第一，**平等價值**：1960年代開始的黑人民權運動以及反選美的女權運動 (feminist movement)，讓美國社會從「公平」(equality, 特別是種族與性別) 的角度檢視各種社會組織的歧視問題，包括「平等就業」(equal employment opportunity, EEO)、「積極平權行動」(affirmative actions) 與「代表性官僚」(representative bureaucracy) 等概念下，政府作為改革先鋒，必須努力在人事管理上力行各種民權法案的要求；第二，**(組織) 效率價值**：1980年代新公共管理 (new public management) 從英美開始，帶起一波公共管理的全球風潮，從商業界人力資源管理出發的管理革命，席捲政府人事管理的領域，(策略性) 人力資源管理的專有名詞，成為當下運作的核心思維，該思維認為人力與其他物資資源一樣，是組織領導們可以進行最適應用的一種資源，因

此，組織從掄才、訓練發展、組織應用、到管理才能（**talent**），都以達到組織最大產出為目標。這兩種管理價值相互激盪下的政府人事管理，為了面對外在環境的持續變化，以人力資本（**human capital**）為核心的策略規劃與執行，本身也不斷在演變中，其中最大的挑戰是政府人力的組合越來越「多樣」（**diversify**）的這個趨勢，導引出「多樣性管理」（**diversity management**）這樣的概念。

當代組織多樣性來源有哪些？

組織多樣性管理意指藉著創造一個「涵容性」（**inclusive**）的工作環境，讓人力多樣性的正面影響可以被放大，而其負面影響可以被控制，最終期待能夠創造更好的組織績效。比方說，我國「身心障礙者權益保障法」第一條是「為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展」云云，基本上是保障身心障礙者於各種不同環境中有平等的參與權利，舉例來說，公部門組織對於身障者的涵容性環境建構，包括對其在參與國考過程中特殊需要的滿足，讓身障者得以延長考試時間、以點字機或盲用電腦或口述應試等特殊作法，當然，這種消極性的差異消除作為，仍然要面對身障者能力差異的管理，包括如何讓他們擔任適合其貢獻組織效能的工作。當然，人力多樣性除了前述傳統以來的種族與性別，以及身心障礙者保護的環節之外，新時代還有下面三個來源。

其一，**世代的差異**。根據美國政治學者**Ronald Inglehart**的全球文化變遷研究發現，後工業社會因為大環境的變遷，新世代人類對於價值的認知產生巨大變化，基本上是從物質主義轉換到後物質主義的階段，比方說，過去的員工為了改善物質生活，願意任勞任怨地工作，但是新世代的人力站在衣食無缺的大環境中，更重視「工作-生活」的平衡發展，而不只單純追求增加收入，更重要的，一個組織當中從20多歲到60多歲的人力都有，跨世代的管理益形重要。

其二，**工作的變遷**。根據許多科技發展相關的研究發現，人類在上個世紀所創造的工作，在21世紀大半都會消失，特別是物聯網、大數據與人工智慧的快速發展之前提下，當代職場中所需要的能力不斷在改變中。舉例而言，有人開玩笑說，目前屆齡退休的60歲世代，是個人電腦出現前就進入職場的最後一代，因此，除非特別學習過，他們所用的電腦輸入法都是「秘書輸入法」，意指需要有人代為將手寫的文字輸入電腦，組織不斷更新的才能管理越來越重要。

其三，**法制的落差**。由於我國傳統的政府人力是高度保障的，然而，受到新政府運動中政府「小而能、小而美」的改革目標影響，2010年公布通過的總員額法限制了這類人力的增長，然而，政府面對環境變遷業務增長的壓力不變，因此「非典型人力」不斷增長，公部門人力資源管理者面對同樣是員工但是卻適用不同人資法規的狀態（公務員服務法與勞動基準法），不論從領導統御、資源配置、甚至差假福利計算等面向，都必須更費心進行客製化管理。

多樣性對公部門的影響是正面還是負面？

最後，前述造成組織多樣性日增的傳統與當代因素，似乎會讓組織的人力資源管理失去「一體適用」的效率管理空間，但是許多從代表性官僚或是平權運動一脈相承的研究顯示，組織成員的多樣性不但有助於組織面對同樣多樣的服務對象的滿意度，同樣也會增加組織的效能與績效，不過，關鍵並不是增加組織人力的多樣性就可以了，而是需要進行組織人力多樣性的管理，因此，組織人力多元化如要產生正面結果，三個推動多樣性管理的原則是不可少的。

其一，不只測量多樣性，需要**實質策略**配合：人力資源的特質差異，不能單純滿足於平權統計數字所提供的成員表面多樣性，還要從中找出可行的配套措施並確實執行，才能真正提升多樣性員工的整體工作滿意度。

其二，差異管理不只是制度設計，還有**文化營造**：人力多樣性除了要平衡其差異所帶來的權利與義務的可能不公平之外，領導者還需要能夠營造組織成員接受甚至願意主動面對差異性問題解決的參與熱情。

其三，客製化服務需要更強大的**資訊管理能力**：人力多樣性所造成客製化服務的工作壓力，人腦的管理工作需要電腦來協助交叉查核或時間及內容的無誤精算，因此，人力資源管理不但需要法制專業，更需要數據資訊能力。

總括來說，過去政府管人專業之「一體適用」邏輯，本有其治理效率的考量，但是民主化的管理成本之一，就是要接納人力多樣性的現實，甚至處理其背後權益平等的種種爭議，這應該是21世紀政府人力管理最重要的課題之一。