

# 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\*

陳文學\*\*

## 摘要

本文藉由問卷調查法，蒐集原住民族地區 8 個鄉（區）公所公務人員的問卷，以個人為分析單位，運用多變量統計方法，探究何種特質的公務人員會有較高的原住民族積極代表性。原住民族積極代表性是指：公務人員在態度上會偏好有利於機關外部原住民與機關內部原住民員工的論點，並且在實際的決策與服務行為時，也會如此。

經過統計後，本文發現：第一，原住民族公務人員確實比漢人公務人員具有較高的原住民族積極代表態度與行為。換言之，原住民族公務人員不僅態度上會比較關心、重視與支持原住民族議題（權益），在行為上亦是如此。第二，性別、年齡、政黨認同、原住民機關服務年資，以及原住民同事等因素也不同程度影響原住民族積極代表性。第三，基於 Thompson（1976）社會氛圍影響官僚行為的論點，我們也發現當公務人員愈能感受外在行動者重視原住民議題時，會連帶使他們更關注、重視與支持原住民族相關議題。對此，本文進一步分析發現，

---

\* 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。本文改寫自作者博士論文之部分，初稿曾發表於 2013 年 5 月 25 日國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦「2013 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會」。在此也感謝研討會評論人陳淳斌教授的評論，同時向當天與會給予指教的先進們致謝。

\*\* 國立暨南國際大學人文學院水沙連人文創新與社會實踐研究中心專任研究員兼副執行長、國立臺北大學公共行政暨政策學系博士，E-mail: wenhsueh0827@yahoo.com.tw。

原、漢公務人員對於當前政策環境是否有利於原住民的看法，存在著顯著差異。最後，基於研究發現提出討論。

關鍵詞：代表性官僚、官僚行為、原住民族公務人員、原住民族政策

## 壹、前言

Kingsley (1944) 以「代表性官僚」(representative bureaucracy) 一詞作為其著作標題，並提出代表性官僚的概念：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)。開啟了當代公共行政的代表性官僚研究。時至今日，代表性官僚理論與實證研究成果可說是汗牛充棟，相當豐富。Larry D. Terry 在卸下 *Public Administration Review* 的主編時，重新檢視 *PAR* 文章的研究主題，更將代表性官僚劃分為一主題 (Terry, 2005)。顯示，代表性官僚已蔚為當代公共行政的重要研究領域。

在國內，隨著民主行政、人權保障與多元文化等議題受到矚目，陸續有學者引介代表性官僚概念，用以檢視我國性別、原住民族與身心障礙者公務人力的甄補與管理 (賴維堯, 1996; 施能傑, 1996; 林鍾沂, 1998; 施正鋒, 2004; 蔡良文, 2004、2008; 黃煥榮, 2007; 李震洲, 2008; 孫煒, 2010; 陳恆鈞, 2008; 熊忠勇, 2006; 顧慕晴、盧嫻綾, 2008; 余致力, 2002、2007; 翁興利、陳文學, 2008; 蔡秀涓、林宗憲, 2010; 呂育誠、陳文學, 2011; 巴蘇亞·博伊哲努, 2012; 陳文學, 2011、2012、2013a、2013b)<sup>1</sup>。按照 Mosher (1982) 的看法，代表性官僚分為消極代表性 (passive representativeness) 與積極代表性 (active representativeness)，前者關心文官人口特質組成與社會人口特質組成之間的關係；後者則關注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。在此分類下，我國過去的研究多偏重於消極代表性的研究；相對地，積極代表性的探討多僅是概念闡

---

<sup>1</sup> 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%)。

述，相關實證研究仍是付之闕如。

在我國的社會運動發展歷程中，性別、原住民族、勞工、農民、退輔軍人等皆為我國系絡所關切的人口特質（徐正光、宋文理合編，1990；李長貴，1992；張茂桂，1994；田哲益，2010）。但是，原住民族在體質、語言、文化乃至於社會結構與「漢人」（閩南人、客家人、外省人）大相逕庭（王嵩山，2001：7-8；王甫昌，2003：100）。並且相對於漢人，原住民族的經濟、社會、政治等方面皆較為弱勢，因而被迫處於社會的邊緣位置，普遍存在集體不平的感受（蕭新煌，2002：34）。在長期影響下，造成許多原住民不僅不敢承認自己的原住民身分，甚至對自己的文化產生厭惡感，形成所謂的「認同的污名」（謝世忠，1987）。故而在析探我國代表性官僚時，原住民族此一人口特質頗有優先探討之必要。

爰此，本文以原住民族為研究對象，藉由問卷調查法，蒐集原住民族地區 8 個鄉（區）公所公務人員的問卷，以個人為分析單位，運用多變量統計方法，探究何種特質的公務人員會有較高的原住民族積極代表性<sup>2</sup>。在研究焦點上，本文不僅關注族群別變數（原住民族 / 漢人），更基於 Thompson（1976）社會氛圍影響官僚行為的論點，檢證環境因素對於原住民族積極代表性的影響，而這也是本文的另一研究貢獻所在。經由本研究，除了可以印證代表性官僚理論在台灣之適用性，對於我國文官制度改革、以及原住民族行政與政策的推動都具有重要的啟示意義。

在本文的結構上，首先，說明代表性官僚的基本概念，以及消極代表性與積極代表性的關聯性，之後基於國內、外實證研究成果，建立本文的研究假設。其次，提出研究設計，包括資料蒐集方法與過程、變數操作化，以及後續統計分析策略。復次，進行統計分析，包括敘述統計與多元迴歸分析。最後，則是摘要研究發現並加以討論。

---

<sup>2</sup> 本文所指的公務人員是指《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。

## 貳、文獻回顧

### 一、代表性官僚理論

#### (一) 代表性官僚的概念

代表性官僚理論的緣起，可追溯自 1944 年 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。Kingsley 藉由新馬克主義的階級觀點，認為以中上階級男性為主的英國決策階層會服膺他們所屬階級的傳統規則，並有意或無意地制訂屬於他們階級觀點的行政決策，支配整個英國社會的價值與利益，從而忽略勞工階級與女性的權益。於是，Kingsley 主張為了促進民主行政，應從官僚本身進行改革，讓官僚組成能夠匯集不同的人口特性（Kingsley, 1944: 185）。

之後，Van Riper 修正 Kingsley 的階級觀點，賦予代表性官僚更寬廣的概念。Van Riper（1958: 552）認為代表性官僚除了應涵蓋各種職業、階級、地理區域與容貌組成外，也必須基於他們的社會特質，展現他們應有的態度與精神特質（ethos）。換言之，代表性官僚不只反映社會人口特質的官僚組成，也強調行政人員面對公共問題時，應積極提出所屬特質民眾的看法。

延續 Van Riper 的代表性官僚概念，Mosher（1982: 14-15）將代表性區分為消極代表性與積極代表性兩類。前者係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；後者是指文官能基於他們的人口特質，替相同特質的民眾爭取利益或協助發聲，進而使決策嘉惠於民眾，提升政府決策的多元性與回應性。

對於這兩種代表性，Pitkin（1967: 67, 209）表示：「代表性」的重點不僅是成為一名代表者，更重要的是要在行動中落實代表利益。換句話說，Pitkin 認為積極代表比消極代表更為重要。但是，Mosher 卻不那

麼認為。Mosher (1982: 15, 101) 指出，倘若文官都各自謀求和自己特質相同的民眾的福利，一方面，這些個別利益的加總未必等於全民利益；另一方面，各類特質文官的權力並不相等，必定產生利益競逐不均的現象。尤有進者，假使積極代表運作的過度猖獗 (rampant)，只替自己特質相同的團體謀福利時，對內可能與強調效率和技術導向的功績制產生杆格，造成行政決策的衝突，影響層級節制的傳統官僚運作模式；對外甚至引發行政與政治之間，誰才是代表者的衝突，繼而威脅民主政府的運作。

話雖如此，但 Mosher 卻也認為藉由積極代表的討論，將可促使政府關注文官背景及其任職前的社會化，對於文官任職後的態度和行為的影響。再者，積極代表的觀點也間接提醒政府決策必須考量外部民眾的意見 (Mosher, 1982: 16, 102)。

## (二) 消極代表性與積極代表性的連結

消極代表性與積極代表性的連結是代表性官僚研究的核心。代表性官僚理論認為在個人層次上，具備某一特質的文官，其決策與行政行為會直接或間接有利於同一人口特質的民眾。例如原住民族文官會支持原住民族議題或方案；來自勞工階級家庭的文官會比較關心勞工的權益。進一步，在機關層次上，當機關某一特質文官的比例愈高時，機關會產出更多有利該人口特質民眾的績效或方案。

然而，對於上述論點，也有許多的修正和批判。Meier 與 Stewart (1992: 157) 認為必須要有三個條件，方可使兩者關係成立：(1) 行政人員必須有權涉入決策或執行過程；(2) 這些決策與執行會影響行政人員所代表的團體；(3) 影響過程中，能夠確立行政人員與政策結果 (policy outcomes) 的關係。另外，Mosher (1982: 16-17) 認為，以人口特質 (如性別或族群別) 來預測積極代表似乎過於簡化。它們之間若要產生正向關聯性，可能還需考量年資、組織社會化強度、職位特性、教育程度，以及學科背景等等中介變數。

除此之外，Thompson (1976: 204-205) 歸納五項消極代表與積極代表難以連結的理由：(1) 工作社會化或組織社會化的影響。個人進入組

織後，會持續受到組織文化與規範所影響，並重新學習適應環境的價值與方法，轉而改變他們原本對自己族群較有同理心的心態<sup>3</sup>。（2）缺乏足夠的高階文官。由於高階文官較有機會參與決策，因此縱然少數族群文官想要促進少數族群的權益，但如果職位層級較低，他們也是無能為力。是故，若僅是基層文官呈現多元人口特質的特性（具備消極代表性），相似特質的民眾也未必能獲得實質的政策效益（Meier, 1975: 530）。（3）機關規範的限制。機關為避免文官圖利或包庇，多會透過制度來進行約束。換言之，即便文官有能力參與決策來嘉惠於同樣特質的民眾，他仍會以機關規範作為決策的基本考量，而非人口特質。（4）同儕壓力。倘若個別文官想要特別關心自己特質的民眾，也可能受到同儕壓力，使其不敢明顯作成有利於相同特質民眾的決策。（5）文官可能難以確定所屬社群的目標為何。也就是說，即使個別文官真有熱誠想要服務所屬特質的民眾，他們也可能難以確認同特質民眾需求為何。尤其若同特質民眾的意見分歧時，他們將更難以拿捏，終致放棄積極代表之熱誠。

上述五項消極與積極難以直接連結的論點，有些也獲得實證研究的支持。例如在組織社會化方面，Meier 與 Nigro（1976）調查美國聯邦政府高階文官的政策偏好發現，除了族群與社會福利政策外，受訪者的機關屬性對於各類政策偏好（如環境、太空、健康、都市等等政策）的解釋力都要比人口特質來得佳。另外，Reh fuss（1986）訪談加州政府女性與少數族群高階文官發現，女性與少數族群文官的態度與白人男性文官並沒有明顯差異。而且在問題的回答上，女性與少數族群文官多從組織管理的角度來回答問題，鮮少觸及性別或族群議題。換句話說，女性與少數族群文官並未特別關心女性或少數族群議題。

不過相對地，也有許多實證研究直接印證消極代表與積極代表的正向關聯性。在個人層次上，Dolan（2000）發現女性高階文官比男性更支持女性議題；Rossi 等人發現黑人教師會比白人教師更友善地對待黑人父母與黑人學生（Thompson, 1976: 207）。在機關層次上，Meier 與 Nicholson-Crotty（2006）發現警察機關中，女性員警的比例愈高時，機

<sup>3</sup> 有關社會化觀點的討論，也可參見 Meier（1975）。

關的性侵害報告數以及逮捕數也愈多。另外，Meier 與 Stewart (1992) 探討美國佛羅里達州的學區發現，當學區內黑人教師比例愈高時，則黑人學生被編入資優班的比例愈高，整體的成績也愈佳，而且受到懲處的機會與中輟率也愈低。又如，Hindera (1993) 研究美國 1987-1990 年間 EEOC 分支機關發現，當機關內黑人與拉丁裔調查員比例愈高時，機關接受黑人與拉丁裔申訴案也會愈多。

對於正反兩面的研究結果，Thompson (1976: 212-213) 認為與其從研究方法檢討以往研究的信度與效度，還不如探究在何種條件下，消極代表與積極代表之間可能產生連結關係。Thompson (1976: 213-217) 以少數族群積極代表為例，提出五項少數族群文官可能呈現少數族群積極代表的條件：(1) 當社會的各類制度與團體普遍呈現以少數族群為傲的意識型態時；(2) 當少數族群文官有機會處理影響少數族群議題時；(3) 當機關內有少數族群員工組織時；(4) 當少數族群文官具有裁量權且屬於基層職位時；(5) 工作中，少數族群文官親近其他少數族群的機會愈多時。然而，究實而論，Thompson 所提出的這些條件是否真會促成消極代表與積極代表的連結，依然需要進行實證探討。

消極代表與積極代表的關聯性研究，就誠如 Dolan 與 Rosenbloom (2003) 編撰《代表性官僚：經典研究與持續爭辯》(*Representative Bureaucracy: Class Readings and Continuing Controversies*) 所指陳的：這是一個持續爭辯的議題，但也由於它有爭論的空間，也才得以容納更多的新思維，持續探究如何讓政府的行政具有代表性。

## 二、影響少數族群積極代表性的因素

在國外，少數族群積極代表研究已有相當豐碩的成果。歸納言之，影響少數族群積極代表性的因素可分為個人與組織兩個層次。其中，個人因素包括族群別、性別、年齡、教育程度、政黨認同；組織因素包含文官的服務總年資、任職特定機關的年資、原住民同事，以及職位層級。以下即說明這些變數與積極代表性的關聯性，並以其為基礎，建立本文各項假設：

### (一) 個人因素：族群別、性別、年齡、教育程度、政黨認同

族群別是代表性官僚最為關注的自變數，因為它可以檢證消極代表與積極代表之間的關聯性。過去已有許多研究發現：少數族群文官會比非少數族群文官更關心與支持少數族群議題。譬如 Meier 與 Nigro (1976) 發現少數族群文官會比白人文官更偏好少數族群政策。另外，Selden 等人 (1998) 探討美國鄉村農舍借貸計畫 (Rural Housing Loans Program) 發現，少數族群管理者有較高的意願擔任少數族群的代表，進而如果擔任少數族群代表者的意願愈高時，這些管理者所經手的少數族群申請貸款案之通過率也愈高。此外，Bradbury 與 Kellough (2007) 藉由 2002 年美國喬治亞州亞森斯克拉克郡 (Athens-Clarke County) 民眾與行政人員的調查更發現，在公共議題 (包括族群議題) 的態度上，黑人行政人員與黑人民眾極為相似，並且黑人行政人員也比白人行政人員更傾向扮演少數族群代表的角色。

在國內，社工與教育領域的研究中，也有類似的研究。翁興利、陳文學 (2011) 認為運用原住民社工來服務原住民失業者，除可減少族群隔閡的問題外，也有助於政府原住民就業服務績效的提升。另外，詹宜璋的研究中，受訪的布農族公務人員指出：「以自己族群去照顧自己的老人，比較不會造成隔閡 (詹宜璋，2011：97)。」此外，黃順利 (1999) 分析國小師生族群配對與學生成績之間的關聯性發現，相對於漢人老師，在原住民老師的教導下，原住民學生的成績會比較好。林俊瑩 (2012) 調查臺東地區國中生的學業成績則發現，師生族群的配對並未顯著影響學生的學業成績，但是平均而言，原師原生配對下的學生成績依舊高於漢師原生。由此可知，當服務提供者與被服務者的族群別相同時，被服務者的感受乃至於成果產出都會比較佳。

基於上述研究，相當程度透露著在公共服務或決策過程中，我國文官可能會考量他們的族群特質，而特別照顧或嘉惠於相同族群特質的民眾。為此，本文建立族群別與原住民族積極代表性的關聯性假設為：

**假設 1：原住民族公務人員比漢人公務人員，有較高的原住民族積極代表性。**

在性別與少數族群積極代表的關聯方面，Bradbury 與 Kellough（2007）發現女性行政人員與黑人民眾對於公共議題的看法確實非常相近，不過在擔任少數族群代表的角色部分，雖然女性比男性行政人員有較高的角色意願，但並未達統計顯著性。另外，Sowa 與 Selden（2003）調查美國鄉村農舍借貸計畫管理者的意見也發現，女性管理者經手少數族群申貸案的平均通過率高於男性管理者，但是在統計上，女性並未顯著高於男性管理者。

儘管這些研究結果尚無法明確證成女性比男性更關心少數族群議題的論點，但由於女性與少數族群通常被歸為需要保障或促進權利的人口特質，因而可能會比較了解彼此的困境並相互支持。為此，本文建立性別與原住民族積極代表性的關聯性假設為：

**假設 2：女性公務人員比男性公務人員，有較高的原住民族積極代表性。**

在年齡方面，從組織社會化的角度來看，年齡較輕的文官因為進入政府機關服務的年資較短，受到組織既有規約與主流價值的影響程度較低，所以應該會比較關注少數族群的議題。而這樣的說法，也獲得實證研究的支持，譬如 Meier 與 Nigro（1976）發現年齡愈低的高階文官會比較偏好少數族群政策；Rosenbloom 與 Kinnard 也發現年齡較輕的少數族群管理者，對於少數族群有更強的責任感（Selden et al., 1998: 724）。

不過，也有研究認為年齡與少數族群積極代表性的關係，必須對應他們所經歷的時代背景，才能確定兩者之間的因果關係。例如 Daley（1984）認為年齡愈大的人因為經歷過美國 1960 年代的民權運動，所以會比較支持少數族群代表性官僚的型塑。而 Selden 等人（1998）的研究也支持了 Daley 的論點。

對我國而言，上述兩種論點都不無可能，尤其是 Daley 的論點。按照年齡的推估，目前年齡在 50 歲以上的公務人員，在年輕時也曾經歷 1990 年左右台灣社會運動大行其道的時期，而在當時原住民族權利運動也是重要的社會運動之一。或許會因為他們曾經關注、接觸或是參與，使他們比沒有經歷過那個年代的公務人員更重視原住民族權益。然而，

年齡變數的兩種論點中，究竟何者比較適合台灣的狀況，有賴進一步的分析檢證。為此，本文分別建立兩組年齡與原住民族積極代表性的關聯性假設：

**假設 3-1：年齡愈輕的公務人員，會有愈高的原住民族積極代表性。**

**假設 3-2：50 歲以上的公務人員會比未滿 50 歲的公務人員，有較高的原住民族積極代表性。**

在教育程度方面，一般而言，高教育程度的人因為知識較為豐富，使他們對族群議題的了解與敏感度較高，可能會較關注少數族群的議題。但是對於此，國外並未呈現一致性的實證結果。部份研究發現教育程度愈高的文官，會比較偏好少數族群政策（Meier and Nigro, 1976）。而且，教育程度愈高的民眾，也愈有意願擔任少數族群代表者（Bradbury and Kellough, 2007）。然而，有部份研究結果恰恰相反，譬如 Delay（1984）發現教育程度愈高的文官，反而愈反對促進少數族群福祉。同樣地，Selden 等人（1998）也發現教育程度愈高的人，愈不願意擔任少數族群代表者，而 Selden 等人認為原因可能是教育程度愈高，愈有升遷的機會，所以會特意避免擔任少數族群代表者。這些研究顯示，教育程度會影響積極代表性，但是其影響方向正反皆有可能，而在我國，情況究竟為何，仍有待進一步檢證。對此，本文建立教育程度與原住民族積極代表性的關聯性假設為：

**假設 4：教育程度顯著影響原住民族積極代表性。**

在政治意識型態方面，美國研究顯示，個人如果偏向民主黨或自由派的意識型態時，通常也會比較關心少數族群的議題。例如 Bartels（2008: 134）分析美國 1984 至 2004 的全國選舉研究調查（National Election Study survey）發現，愈傾向民主黨或是自由派意識型態的人，會更支持政府推動黑人救助政策。另外，Bradbury 與 Kellough（2007）的研究也發現愈傾向自由派意識型態的人，會更樂於扮演少數族群的代表者。

對照國內的狀況，一般來說，國民黨多被歸類為傾向右派的政黨，

而民進黨被歸類為傾向左派的政黨（林佳龍，2000：30；詹火生，2011：83）。在 1992 年立委選舉時，民進黨就提出建立福利國的主張，並且 1995 年立委選舉，社會公平更成為選戰的主軸（林萬億，2005：14；林佳龍，2000：29）。其次，在執政時的社會福利推動上，不論是社會福利觀、預算支出、創新方案，或者是首長的重視程度等等，台北市民進黨主政時期皆明顯優於國民黨主政時期（陳正芬、官有垣，1997）<sup>4</sup>。從這些研究來看，愈傾向民進黨認同的人，應該也會比較重視原住民族的議題。基此，本文建立政黨認同與原住民族積極代表性的關聯性假設：

*假設 5：傾向民進黨認同的公務人員，有較高的原住民族積極代表性。*

## （二）組織因素：總年資、原住民行政機關年資、原住民同事、職位層級

從組織觀點來看，每個組織都會發展出一種以上的組織文化，這些組織文化除了是組織執行核心任務的動力，也是組織內部人際互動時的思維基礎（Wilson, 1989: 91），而政府內部的各個組織皆是如此（Peters, 2010: 36）。組織成員在組織文化的影響下，不斷進行社會化過程，促使他們的行為符合組織的規約。故而，行政人員是否呈現積極代表性，亦不能忽略組織層面的影響。

一般來說，行政人員進入政府服務的年資愈長時，組織社會化程度也愈高，使得他們受到更多（深）組織規約的影響。於是面對少數族群議題時，可能會較為冷漠。在實證上，Selden 等人（1998）運用個別文官參與機關正式訓練的次數、擔任現職的年資，以及從事政府工作的年

<sup>4</sup> 有關原住民族政策的推動上，陳水扁在台北市長任內成立台北市原住民事務委員會，此示範效果更催化行政院原住民委員會的成立。其於 2000 年競選總統時，亦提出〈原住民族政策白皮書〉並與各族代表簽訂〈原住民族與台灣政府新夥伴關係〉。當選總統後，於 2002 年再度確認選前的〈原住民族與台灣政府新夥伴關係〉，簽訂包含台灣原住民族之自然主權、推動原住民族自治等原住民族相關政策。而民進黨執政時期，亦公布〈原住民身分法〉、〈原住民族工作權保障法〉、〈原住民族基本法〉、〈原住民族傳統智慧創作保護條例〉等等法案。質言之，目前原住民族相關的立法幾乎都在民進黨執政時期完成。

資等三個指標，分析組織社會化程度與少數族群代表角色認知的關係。他們發現，政府工作年資與少數族群代表者角色間呈現顯著的負向關聯性，印證了組織社會化的論點。延續這個結果，本文建立年資與原住民族積極代表性的假設為：

**假設 6：年資愈深的公務人員，會有愈低的原住民族積極代表性。**

儘管如此，但是 Meier 與 Nigro (1976) 也發現，文官任職的機關性質會影響他們的政策偏好，例如任職於環保性質的機關，就會比較偏好環保政策，而任職於少數族群事務的機關，也會比較偏好少數族群政策。申言之，機關性質如果與少數族群事務相符時，他們的服務年資愈高，則原住民族積極代表性應該也愈高。

**假設 7：原住民機關年資愈高的公務人員，會有愈高的原住民族積極代表性。**

同儕因素也會影響少數族群積極代表性。Thompson (1976: 217) 指出，如果工作環境中有其他少數族群同事時，將會更勇於促進少數族群的權益，而且少數族群同事比例愈高時，少數族群積極代表性也會愈高。不過，在實證上，Selden 等人 (1998) 的研究並未證實這兩者的關聯性。而本文也試圖重新檢視，並且基於 Thompson 的論點，建立研究假設為：

**假設 8：工作環境中，原住民同事愈多時，會有愈高的原住民族積極代表性。**

另外，職位層級高低也不同程度的影響少數族群積極代表性。早期代表性官僚研究強調高階文官的代表性，因為高階文官有決策權，較能影響民眾的利益。不過，Thompson (1976: 216) 認為高階文官的組織社會化程度較高，未必會關心少數族群。Meier (1993) 與 Pitts (2007) 的實證研究顯示，基層文官的確比高階文官更具有少數族群積極代表性。因此，本文建立職位層級與原住民族積極代表性的假設為：

**假設 9：職位層級愈低的公務人員，會有愈高的原住民族積極代表性。**

### （三）環境因素

除了過去研究所揭櫫的個人因素與組織因素外，環境因素也值得關注。在公共組織理論中，系統學派（open systems approach）強調組織就如同生命體，會受到環境的影響，並且透過資源的投入與產出，使組織適應外在環境（Levine et al., 1990: 238-239; Danhardt and Danhardt, 2006: 175）。另外，結構分析學派（structural approach）也認為組織結構與技術會受到外在環境變遷所影響，所以公部門如何與外部行動者建立良好的關係，甚至改變組織行為來加以因應，實為管理者必須重視的課題（Vasu et al., 1998: 272）。

至於環境因素如何影響少數族群積極代表性呢？舉例來說，美國 1960 至 1970 年代，社會上對於少數族群的印象充斥著正面的氛圍，甚至有種族團體（racial groups）提出以自己族群為傲的口號－「黑人最美」（black is beautiful）。在這種社會氣氛下，促使少數族群文官更關心少數族群民眾，同時也讓他們勇於展現族群本身的說話方式（speech patterns）以及服飾穿著。更重要的是，白人文官也因此較不會強迫少數族群文官學習白人的價值（Thompson, 1976: 213-214）。延續這個觀點，如果公務人員所感知的環境氣氛是有利或是重視原住民時，那麼他們應該也會較有原住民族積極代表性。為此，本文建立環境感知與原住民族積極代表性的關聯假設為：

**假設 10：認為當前的環境是一個有利於原住民的政策環境時，會有愈高的原住民族積極代表性。**

綜言之，個人因素的族群別、性別、年齡、教育程度、政黨認同，組織因素的年資、原住民機關年資、原住民同事、職位層級，以及環境因素的文官感知當前原住民族政策環境之良窳等皆可能不同程度影響原住民族積極代表性。而本文也以此為基礎，建立分析架構如圖 1 所示。

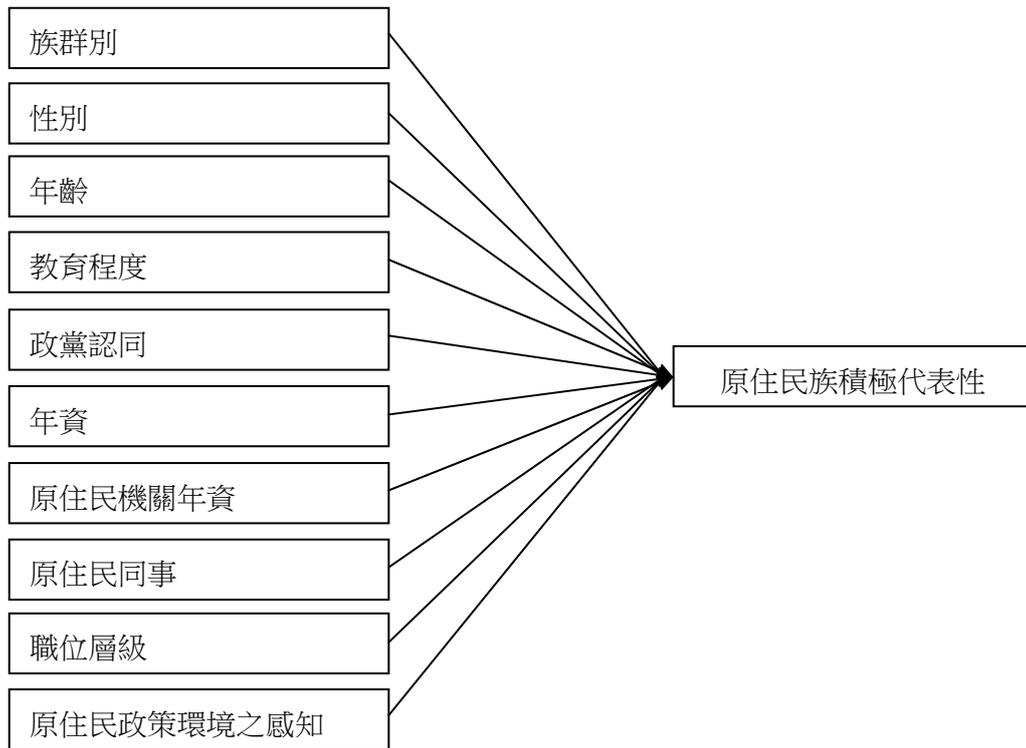


圖 1 分析架構

資料來源：本文繪製。

## 參、研究設計

### 一、資料蒐集

本文的研究對象為原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所（以下簡稱原鄉公所）的公務人員<sup>5</sup>，理想上若能取得 55 個原鄉公所的公務人員名冊，

<sup>5</sup> 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」。

設定信賴區間與抽樣誤差，並依據各公所佔所有公所人員的比例、所有人員的性別比例，以及原漢族群比例等等資料，進行分層隨機抽樣，應該是最佳的抽樣方法。因為如此可以解決樣本代表性的疑問，同時也可進行推論統計。但是要取得所有原鄉公所的公務人員名冊並不容易，因此，本文放棄隨機抽樣的方法，退而求其次採用非隨機抽樣方法。

本文採用立意抽樣法（purposive sampling）。為了避免樣本因為所處公所特質相似，導致樣本填答時的結構性偏差，本文設定六項不同特質的公所條件，蒐集不同特質公所的公務人員意見。這六項特質包括山地或平地鄉、首長族群別、地方政府別、地理區域、原民人口比例與族群別等。

經聯繫後，獲得蘭嶼鄉公所、烏來區公所、光復鄉公所、魚池鄉公所、吉安鄉公所、太麻里鄉公所、阿里山鄉公所、獅子鄉公所等 8 個公所首長或人事主任首肯，同意作者對公所內的公務人員進行調查。這 8 個公所的特質頗能反映前述六項立意考量。有關各公所的特性如表 1 所示。

本研究的調查時間為 2012 年 3 月至 4 月，總計發放 228 份問卷，回收 211 份問卷，剔除 2 份明顯回答默從（response acquiescence）的樣本以及 26 份約僱人員 / 工友 / 駐衛警 / 駕駛的樣本，有效樣本共計 183 份。附帶一提的是，為使受訪者了解問卷內容並增進填答意願，這 8 個公所當中，除蘭嶼鄉公所是由作者委託友人發放問卷外，其餘 7 個公所皆由作者親自前往公所，對公所內的公務人員說明、發放與回收問卷。

表 1 本研究調查之原住民族鄉（區）公所的特質

	山地 或平地	首長 族群別	地方 政府	地理 區域	原民人 口比例	族群別
蘭嶼鄉	山地	原	縣政府	東	86%	雅美
烏來區	山地	原	直轄市	北	45%	泰雅
光復鄉	平地	漢	縣政府	東	51%	阿美
魚池鄉	平地	漢	縣政府	中	3%	邵
吉安鄉	平地	漢	縣政府	東	18%	阿美
太麻里鄉	平地	漢	縣政府	東	44%	排灣、阿美
阿里山鄉	山地	原	縣政府	南	63%	鄒
獅子鄉	山地	原	縣政府	南	95%	排灣

資料來源：本文繪製。

## 二、變數操作化

### (一) 依變數

依變數為原住民族積極代表性。概念上，Herbert (1974: 561) 認為少數族群積極代表性是指：「行政人員在政策討論、決策以及服務時，能夠關懷少數族群，傾聽少數族群的心聲，與少數族群進行溝通，甚至回應少數族群的需求。」另外，Thompson (1976: 203) 將其界定為：「增加少數族群福祉、聲望與其他有利少數族群的行為。」

在實證上，少數族群積極代表性的操作方法主要有三：第一，Meier 與 Nirgo (1976) 直接詢問文官是否認為少數族群政策的支出應該要增加、減少或者是維持現況？如果受訪者認為應該要增加，表示受訪者有少數族群積極代表性。第二，Selden 等人 (1998) 以 8 個問項聚合成少數族群代表程度，譬如：「我會主動蒐集資訊，協助決策者制訂符合少數族群觀點以及回應少數族群需求的決策？」、「我會建議政府應該多進用符合專業資格的原住民？」、「我會建議機關有陞遷機會時，應優先考量符合資格的原住民？」

第三，Bradbury 與 Kellough (2007) 以 20 個問項聚合少數族群積極代表性，這些問項包括：(1) 對於郡政府執行少數族群相關政策的看法，例如「郡政府應盡可能促進少數族群的社會與經濟地位」、「郡政府的機關人員族群別愈多，愈有助於政府績效的提昇」、「郡政府在執法時，少數族群並未獲得公平的對待」。(2) 對於高階文官扮演少數族群代表者的角色看法，例如「郡政府的高階文官應主動蒐集資訊，協助決策者制訂符合少數族群觀點以及回應少數族群需求的決策」、「郡政府的高階文官應積極倡導有利少數族群的政策」、「高階文官應積極倡導分配更多的政策資源給少數族群」、「高階文官應主張為提昇政府對於少數族群的回應，必要時應進行組織變遷」、「高階文官應給予少數族群員工（下屬）多一些肯定」、「高階文官應鼓勵少數族群員工（下屬）多表達自己的意見」、「高階文官應建議機關多進用符合資格的少數族群員工」等等。

從上述的概念與操作化來看，少數族群積極代表性是指在政策規

劃、政策制訂以及政策執行的過程中，促進少數族群的利益。而少數族群的利益不僅是組織外部少數族群民眾的利益，也涵蓋組織內部的少數族群員工的利益。為此，本文提出「原住民族積極代表性」的概念定義為：「公務人員在態度上會偏好有利於機關外部原住民與機關內部原住民員工的論點，並且在實際的決策與服務行為時，也會如此。」

本文在原住民族積極代表性的操作化上，主要擷取自 Meier 與 Nirgo (1976)、Selden 等人 (1998)、Dolan (2000)、Bradbury 與 Kellough (2007) 有關積極代表性的問項。此外，由於積極代表性的問法包含態度與行為兩種問法<sup>6</sup>，亦即行政人員對於少數族群積極代表性的看法，以及行政人員出現少數族群積極代表行為的頻率。本文認為態度與行為的問法雖然只有幾個字的差別（認為 / 曾經），但是它們所蘊含的意義截然不同。是故本文分別設計態度與行為構面，探究公務人員的原住民族積極代表性。

此外，為了讓原住民族積極代表性的問項更貼近國內系絡，本文參考《原住民族基本法》、《原住民族工作權保障法》、與行政院版《原住民族土地及海域法》草案內容，將原住民族的利益以政策形式呈現，例如政府每年應該寬列預算協助原住民族自治區成立與運作，以及提高政府機關進用原住民的比例等等。詢問受訪者對於這些政策的看法。

經問卷設計後，原住民族積極代表態度共 11 題，原住民族積極代表行為共 4 題（如附錄一）<sup>7</sup>。而資料蒐集後的信度分析顯示，這兩組構面的 Cronbach's  $\alpha$  分別為 0.921 與 0.871，具備良好的內在一致性（如附錄二）。因此，在變數的處理上，本文以原住民族積極代表態度構面 11 題的平均數來代表「原住民族積極代表態度」這個變數；以原住民族積極代表行為構面 4 題的平均數來代表「原住民族積極代表行為」這個變數。

<sup>6</sup> 態度調查是個人對於事物較深層與持久的看法；意見調查是個人對於事物較表面或暫時性的看法；行為調查則詢問個人的過去已作或未來將做的行為（盛杏媛，2009：150-153）。

<sup>7</sup> 由於原住民族積極代表態度的問項多達 11 題，而為了避免受訪者的回答默從或是虛應回答（盛杏媛，2009：159；羅清俊，2010：72），本文特別將第 2 題、第 10 題與第 11 題設計為反向題，並且以此作為後續篩選有效問卷時的參考。在後續編碼時，這三個問項的答項必須進行反轉（reverse scoring）。

## （二）自變數

自變數方面，族群別、性別、年齡、教育程度、政黨認同、服務總年資、原住民機關年資、原住民同事以及職位層級等變數是以受訪者的基本資料編碼而成<sup>8</sup>。必須特別說明的是，為了檢證 Meier 與 Nigro（1976）、Daley（1984）兩種年齡觀點在我國的適用性，本文將年齡變數進行不同方式的編碼，並以年齡一與年齡二作為變數的名稱。

另外，在環境感知方面，Thompson（1976: 213-214）認為倘若社會上普遍充斥著有利於少數族群的氣氛時，文官也會愈加關注少數族群的議題與權益。可惜的是，在代表性官僚研究中並未對這個變數進行檢證。為此，本文基於公共組織與行為理論，擬訂「有利於原住民的政策環境」量表，有關該量表的觀念與操作化如下：

一般而言，民選官員、民意代表、司法機關、利益團體以及社會大眾等等，都是影響公共組織的外在行動者。而這些外在行動者一方面可能負面限制文官行為（包括限制官僚應做什麼以及應如何做）；另一方面也可能正面促成文官行為正當性的基礎（Gortner et al., 1997: 34-35; Meier, 2000: 49）。前者如總統或民意代表的競選政見會影響某些機關的預算編列或實際運作；後者則如機關會基於民意調查或社會輿論，執行組織任務或試圖與利益團體建立良好關係，獲取政治支持，順而減少政治領導者的干涉，以增加組織自主性（Peters, 2010: 170）。但無論這些外在影響是負面或正面，它們都可能成為官僚組織完成組織核心目標時，所必須附帶達成的目標，而這也是 Wilson（1989: 129）所指的官僚「系絡目標」（contextual goal）。

本文將「有利於原住民的政策環境」的概念界定為：「個別公務人員感知機關外部行動者對於原住民相關議題的關心或重視程度。」假如

---

<sup>8</sup> 本文以「職等」作為職位層級的操作化方式，主要的考量在於：本文的調查對象為 8 個原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所公務人員，依據現行〈地方行政機關組織準則〉（民國九十九年六月十四日）第 19 條，各鄉（鎮、市）公所的組織編制係以人口數多寡而定，造成人口數較少的原住民鄉（鎮、市）公所最高只能設置主任秘書（第八到九職等）或秘書（第七到八職等）。換言之，在此制度限制下，本文的受訪者沒有十職等以上的簡任公務人員。因而，職位層級的操作化上，本文較不適合採用「官等」（簡任、薦任與委任）的編碼方式。

公務人員認為中央行政機關、民意代表、司法機關、社會團體以及社會大眾等行動者對於原住民事務是相當關注的，理應會使他們有愈高的原住民族積極代表性。而在操作上，這個變數的問項共有 7 題（如附錄三）<sup>9</sup>。資料蒐集後的信度分析顯示，這個構面的 Cronbach's  $\alpha$  為 0.670，屬於可以接受的信度範圍。但是，如果刪除第 1 題：「一般民眾會認為多數原住民是社會上的弱勢族群？」，將可讓整體構面的 Cronbach's  $\alpha$  增加至 0.800，增加幅度相當高。顯然，第 1 題與其他問項間的相關程度較低，也代表著第 1 題可能測量到不同的現象或特質，有刪除的空間（詹志禹、賴世培，2002：66-67；盛杏媛，2009：175）。再者，就內容效度而言，第 1、2 題都代表公務人員感知民眾對於原住民的態度，所以若第 1 題刪除，而第 2 題保留下，並不會減少外部行動者類型。於是，本文決定刪除這個構面的第 1 題，使 Cronbach's  $\alpha$  達到 0.800，具備中高度的內在一致性（附錄四為「有利於原住民的政策環境」構面的信度分析結果）。在後續的統計分析，本文以該構面第 2 至 7 題，共 6 個問項的平均數來代表「有利原住民的政策環境」這個變數。

---

<sup>9</sup> 在「有利於原住民的政策環境」構面當中，我們將第 6 題與第 7 題設計為反向題，所以在後續分析時，這兩個問項的答項編碼會進行反轉。

表 2 變數操作化

依變數	
原住民族積極代表態度	11 個問項的平均數
原住民族積極代表行為	4 個問項的平均數
自變數	
族群別	(0=漢人) (1=原住民)
性別	(0=男性) (1=女性)
年齡一	(1=19 歲以下) (2=20~29 歲) (3=30~39 歲) (4=40~49 歲) (5=50~59 歲) (6=60 歲以上)
年齡二	(0=未滿 50 歲) (1=50 歲以上)
教育程度	(1=國中或以下) (2=高中、高職) (3=專科) (4=大學) (5=研究所或以上)
政黨認同	(0=非民進黨) (1=民進黨)
服務總年資	年
原住民機關服務年資	年
原住民同事	(1=未滿 10 人) (2=10~19 人) (3=20~29 人) (4=30~39 人) (5=40 人以上)
職位層級	(1=一職等) (2=二職等) (3=三職等) ...依此類推
有利原住民的政策環境	6 個問項的平均數

資料來源：本文繪製。

### 三、分析策略

在編碼完成並經過信度分析後，本文利用 SPSS 12.0 進行敘述統計分析，之後再透過 Stata 10.0 統計軟體，以最小平方迴歸法（Ordinary Least Square，簡稱 OLS）估計各個自變數對於原住民族積極代表性的影響<sup>10</sup>。在採用小平方迴歸法的同時，本文也檢測迴歸模型是否有多重共線性（multicollinearity），以及矯正變異數不齊一（heteroscedasticity）的問題。

<sup>10</sup> 本部份會採用兩套統計軟體的原因在於運用 SPSS 進行迴歸分析時，不易確認且無法矯正變異數不齊一的問題，因而必須藉由 Stata 來進行分析。

## 肆、統計分析

### 一、敘述統計

表 3 為依變數與自變數的敘述統計。必須說明的是，由於遺漏值所致，使得各變數的個數並不相同。首先，依變數「原住民族積極代表態度」的平均數為 4.07，落在問卷答項的有點同意與同意之間；「原住民族積極代表的行為」的平均數為 4.16，落在問卷答項的有時候會與經常會之間。因此，平均而言，這筆資料的樣本具有原住民族積極代表態度，也多曾有原住民族積極代表行為。

在自變數方面，族群別屬於漢人有 99 份、原住民有 73 份；性別屬於女性有 93 份、男性有 90 份；年齡一的平均數為 3.75，落在 30~39 歲以及 40~49 歲之間；年齡二的部分，未滿 50 歲有 130 份、50 歲以上有 52 份；教育程度的平均數為 3.42，落在專科與大學之間；政黨認同部分，非民進黨認同者有 168 份、民進黨認同者有 11 份；服務總年資部分，平均服務年資為 12.80 年；原住民行政機關或單位的平均服務年資為 8.10 年；原住民同事人數部分，平均原住民同事為 3 分，約落在 20~29 人左右；職位層級部分，平均職等為 5.46；有利原住民的政策環境的平均數為 3.99，落在問卷答項的有點不同意與有點同意之間。

表 3 依變數與自變數的敘述統計

變數	平均數	標準差	最大值	最小值	眾數	個數
<b>依變數</b>						
原住民族積極代表態度	4.07	1.05	6.00	1.36	--	183
原住民族積極代表行為	4.16	1.08	6.00	1.25	--	178
<b>自變數</b>						
族群別	--	--	1	0	99	172
性別	--	--	1	0	93	183
年齡一	3.75	1.08	6	2	--	182
年齡二	--	--	1	0	130	182
教育程度	3.42	1.00	5	2	--	182
政黨認同	--	--	1	0	168	179
服務總年資	12.80	10.95	43.83	0.08	--	180
原住民機關服務年資	8.10	9.63	43.83	0.08	--	137
原住民同事	3.00	1.40	5	1	--	177
職位層級	5.46	1.85	8	1	--	158
有利原住民的政策環境	3.99	0.92	6.00	1.50	--	183

資料來源：本文繪製。

說明：由於遺漏值所致，使得各變數的個數不相同。

## 二、迴歸分析

表 4 為「原住民族積極代表態度」的迴歸分析結果。在這四個模型當中，態度一與態度二模型用於檢證過去代表性官僚研究的變數。兩者的差別在於年齡變數分為年齡一（年齡為連續變數）與年齡二（年齡分為未滿 50 歲與 50 歲以上兩類的類別變數）兩種。態度三與態度四模型則是以模型一與模型二為基礎下，增加有利原住民的政策環境的變數，檢視它對「原住民族積極代表態度」的影響。

從態度一與態度二的分析得知，族群別、年齡一、年齡二、政黨認同、原住民同事等變數皆達到統計顯著性。其中，族群別為原住民、認同民進黨的人，以及原住民同事愈多的人，皆有較強的原住民族積極代

表態度。

在年齡方面，年齡愈大的人，原住民族積極代表態度也愈強（年齡一）。這個結果雖與 Selden、Brudney 與 Kellough（1998）的發現相同，但是卻也否定 Meier 與 Nigro（1976）組織社會化的論點（年齡愈低的人因為組織社會化程度較輕，所以會比較偏好少數族群政策）。另外，非常有趣的是，50 歲以上的人明顯比未滿 50 歲的人，有較強的原住民族積極代表態度。似乎也意味著那些經歷 1990 年左右原住民族社會運動的人，確實比沒有經歷過那個年代的人更關心原住民族的權益。這個結果也呼應 Daley（1984）論點：年齡較大的人，因為經歷過美國 1960 年代的民權運動，所以會更支持少數族群代表性官僚的型塑。

就態度三與態度四的分析結果，模型的調整後  $R^2$  從態度一的 0.4408 增加到態度三的 0.4467，態度二的 0.4394 增加到態度四的 0.4425。換言之，增加有利原住民的政策環境此一變數後，模型的解釋力略微提升。而各自變數當中，族群別、年齡、政黨認同與原住民同事等變數同樣達到統計顯著性，並且有利原住民的政策環境也正向影響「原住民族積極代表態度」。因此，控制其他自變數不變下，如果公務人員感受到外在行動者重視原住民議題時，連帶會使他們更有代表原住民族的意願。

不過，在態度模型中，並未發現性別、教育程度、服務總年資、原住民機關服務年資、職位層級等等變數顯著影響「原住民族積極代表的態度」。

表 4 「原住民族積極代表態度」迴歸分析

變數名稱	態度一	態度二	態度三	態度四
常數	2.6545*** (5.39)	3.311*** (9.67)	2.0814*** (3.30)	2.8305*** (5.51)
族群別： 原住民	1.0193*** (6.67)	1.0374*** (6.86)	1.0996*** (6.79)	1.1115*** (6.86)
性別： 女性	-0.0383 (-0.30)	-0.0875 (-0.66)	-0.0672 (-0.52)	-0.1105 (-0.83)
年齡一	0.1987** (1.91)	--	0.2050** (1.98)	--
年齡二： 50 歲以上	--	0.3872** (1.84)	--	0.3724** (1.77)
教育程度	0.0355 (0.48)	0.0170 (0.23)	0.0570 (0.76)	0.3393 (0.46)
政黨認同： 民進黨認同	0.3245* (1.30)	0.316# (1.26)	0.3309* (1.33)	0.3211* (1.29)
服務總年資	-0.0085 (-0.63)	-0.0045 (-0.36)	-0.0104 (-0.78)	-0.0054 (-0.43)
原住民機關服務年資	-0.0003 (-0.02)	0.0001 (0.01)	0.0008 (0.08)	0.0010 (0.10)
原住民同事	0.1029** (1.95)	0.0889** (1.70)	0.1088** (2.06)	0.0935** (1.79)
職位層級	0.0122 (0.31)	0.0213 (0.54)	0.0170 (0.43)	0.0254 (0.64)
有利原住民的政策環境	--	--	0.1091* (1.44)	0.0951# (1.25)
觀察值(N)	112	112	112	112
調整後 $R^2$	0.4408	0.4394	0.4467	0.4425

資料來源：本文繪製。

說明：1.#為接近  $p < 0.1$ ；\* 為  $p < 0.1$ ；\*\*為  $p < 0.05$ ；\*\*\*為  $p < 0.01$ ，單尾檢定。

- 2.迴歸分析的數值為迴歸係數、括號內的數值則是 t 值。
- 3.模型皆通過 Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test 的變異數不齊一檢定。
- 4.模型的各自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現出多重共線性的問題。
- 5.遺漏值的處理方式採用完全排除遺漏值。

相較於「原住民族積極代表態度」是個人的內在偏好，「原住民族積極代表行為」是實際的外在表現。表 5 為「原住民族積極代表行為」的迴歸分析結果。這四個模型的分析方式，與前述「原住民族積極代表態度」迴歸分析放入自變數的順序相同，這裡就不再贅述。

首先，行為一的分析發現，原住民、年齡愈大、原住民機關服務年資愈深，以及原住民同事愈多時，會有愈多原住民族積極代表行為。而在行為二模型中，為了檢證 Daley (1984) 論點，將年齡變數重新編碼為未滿 50 歲與 50 歲以上兩類後，雖然年齡變數的係數為正向，但是未達統計顯著性。不過，有趣的是，性別卻達到負向顯著性，亦即男性比女性有愈多的「原住民族積極代表行為」，這與國外研究結果並不相同。

其次，從行為三與行為四模型可知，調整後  $R^2$  由行為一的 0.3431 增加到行為三的 0.4027，行為二的 0.3242 增加到行為四的 0.3778。也就是說，增加有利原住民的政策環境此一變數後，也提升整體模型的解釋力。更重要的是，當我們控制其他自變數下，有利原住民的政策環境同樣正向顯著影響「原住民族積極代表的行為」。因此當公務人員感受到外在行動者愈重視原住民時，他們的決策與服務也會更有利於原住民。

不過，在行為模型中，教育程度、政黨認同、服務總年資、職位層級等變數並未顯著影響「原住民族積極代表行為」。

表 5 「原住民族積極代表行為」迴歸分析

變數名稱	行為一	行為二	行為三	行為四
常數	2.7263*** (4.30)	3.6157*** (8.09)	1.1005* (1.41)	2.1243*** (3.30)
族群別： 原住民	0.9260*** (4.67)	0.9862*** (4.97)	1.1558*** (5.74)	1.2189*** (5.95)
性別： 女性	-0.1919 (-1.14)	-0.2329* (-1.34)	-0.2713** (-1.67)	-0.3049** (-1.82)
年齡一	0.2645** (1.98)	--	0.2830** (2.22)	--
年齡二： 50 歲以上	--	0.2757 (1.01)	--	0.2311 (0.88)
教育程度	0.0182 (0.19)	-0.0184 (-0.19)	0.0800 (0.86)	0.0351 (0.38)
政黨認同： 民進黨認同	0.1290 (0.40)	0.1142 (0.35)	0.1444 (0.47)	0.1268 (0.40)
服務總年資	-0.0187 (-1.09)	-0.0067 (-0.41)	-0.0244* (-1.48)	-0.0095 (-0.61)
原住民機關服務年資	0.0303** (2.09)	0.3054** (2.08)	0.0332*** (2.40)	0.0333*** (2.36)
原住民同事	0.1045* (1.52)	0.8468# (1.22)	0.1194** (1.81)	0.0974* (1.47)
職位層級	-0.0353 (-0.69)	-0.0266 (-0.51)	-0.0210 (-0.43)	-0.0133 (-0.27)
有利原住民的政策環境	--	--	0.3097*** (3.31)	0.2961*** (3.10)
觀察值(N)	110	110	110	110
調整後 R <sup>2</sup>	0.3431	0.3242	0.4027	0.3778

資料來源：本文繪製。

說明：1.#為接近 p<0.1；\* 為 p<0.1；\*\*為 p<0.05；\*\*\*為 p<0.01，單尾檢定。

- 2.迴歸分析的數值為迴歸係數、括號內的數值則是 t 值。
- 3.模型皆通過 Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test 的變異數不齊一檢定。
- 4.模型的各自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現出多重共線性的問題。
- 5.遺漏值的處理方式採用完全排除遺漏值。

### 三、誰比較會認為目前是一個有利於原住民的政策環境？

前述迴歸分析發現，有利原住民的政策環境變數顯著影響原住民族積極代表性。由於該變數是過去代表性官僚研究未曾檢證的變數，因此本文也額外分析不同族群別公務人員對該變數是否有差異？

表 6 為「有利原住民的政策環境」的迴歸分析結果。本文發現在控制其他自變數下，漢人公務人員比原住民族公務人員更顯著認為目前是一個有利原住民的政策環境 ( $P < 0.01$ )。換言之，漢人公務人員傾向認為不論是民眾、社福團體或是政府，皆非常關心原住民族相關議題。然而，相對地，原住民族公務人員卻不那麼認為。顯然，原漢之間對於原住民議題是否已經被充足關注的認知程度並不相同。

表 6 「有利原住民的政策環境」迴歸分析

變數名稱	有利原住民的政策環境
常數	5.2542*** (8.21)
族群別： 原住民	-0.7355*** (-3.70)
性別： 女性	0.2563* (1.52)
年齡一	-0.0581 (-0.43)
教育程度	-0.1971** (-2.04)
政黨認同： 民進黨認同	-0.0582 (-0.18)
服務總年資	0.0176 (1.01)
原住民機關服務年資	-0.0103 (-0.71)
原住民同事	-0.0538 (-0.78)
職位層級	-0.0439 (-0.85)
觀察值(N)	112
調整後的 $R^2$	0.1775

資料來源：本文繪製。

說明：1. #為接近  $p < 0.1$ ；\* 為  $p < 0.1$ ；\*\*為  $p < 0.05$ ；\*\*\*為  $p < 0.01$ ，單尾檢定。

2. 迴歸分析的數值為迴歸係數、括號內的數值則是 t 值。

3. 模型通過 Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test 的變異數不齊一的檢定。

4. 模型的各自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現出多重共線性的問題。

5. 遺漏值的處理方式採用完全排除遺漏值。

## 伍、結論

### 一、研究發現

原住民族公務人員會比較關心原住民嗎？本文蒐集 8 個原鄉公所的公務人員問卷，經由多變量分析發現，原住民族公務人員確實比漢人公務人員具有較高的原住民族積極代表態度與行為。換言之，原住民族公務人員不僅態度上會比較關心、重視與支持原住民族議題（權益），在行為上亦是如此。這個發現呼應國外少數族群與女性代表性官僚的研究結果（Meier and Nigro, 1976; Selden et al., 1998; Dolan, 2000; Bradbury and Kellough, 2007），同時也證實消極代表與積極代表的正向關聯在我國的適用性。

除此之外，年齡、原住民同事、政黨認同以及有利原住民族的政策環境等四個變數也顯著原住民族積極代表態度。在年齡部分，年齡愈大，原住民族積極代表態度也愈強，而且以 50 歲作為年齡的界線時，50 歲以上的積極代表性也顯著高於未滿 50 歲的人。這意味著那些經歷 1990 年代原住民族社會運動的人比沒有經歷過那個年代的人更關心原住民族權益。這也呼應 Daley（1984）論點：年齡較大的人，因為經歷過美國 1960 年代的民權運動，所以會更支持少數族群代表性官僚的型塑。其次，在原住民同事部分，當工作環境的原住民同事愈多時，原住民族積極代表態度也愈強。這一點則印證 Thompson（1976）的看法：若工作環境中有其他少數族群同事時，將會更勇於促進少數族群權益，而具有較高的少數族群積極代表性。復次，本文也發現認同民進黨或是感受到外在行動者都非常重視原住民議題的人，也會有較強的原住民族積極代表態度。

另外，以原住民族積極代表行為為依變數時，性別、年齡、原住民機關服務年資、原住民同事、有利原住民的政策環境等變數也達到統計顯著性。具體言之，男性、年齡愈大、原住民機關服務年資愈深、原住

民同事愈多、認為外在行動者重視原住民議題的程度愈高時，原住民族積極代表的行為也愈多。

在這些顯著影響的變數中，有利於原住民的政策環境是以往代表性官僚實證研究所未曾檢證的變數。本文發現公務人員愈認為外在行動者很重視原住民議題時，這些公務人員的態度與行為上也會更關注、重視與支持原住民族相關議題。而這項發現是本文重要的研究貢獻之一。繼而，本文也額外探討族群別與有利原住民的政策環境的關聯性。我們發現漢人公務人員比原住民族公務人員更傾向認為目前是一個有利於原住民的政策環境。

## 二、討論

在各項顯著影響的變數中，由於族群別是代表性官僚理論最關心的變數；性別在本研究的分析結果與過去國外研究結果並不相同；有利原住民的政策環境則是本文的重要發現。因此，本文特別對這三個變數進行討論。

### (一) 原住民族公務人員真的比較有原住民族積極代表性？

本文發現不論態度上或是行為上，原住民族公務人員都比漢人公務人員有較高的原住民族積極代表性。儘管如此，本文認為這只是開端，必須再透過更多的研究，方可完整地探究原住民族積極代表性。本文提出三個未來研究方向：

第一，探討其他行政機關的原住民族積極代表性。本研究以原鄉公所公務人員為研究對象，然而在其他行政機關中，公務人員也會因為族群特質的差異，而有不同的原住民族積極代表性嗎？具體而言，社政、勞政、文化或衛生醫療機關的服務區域並不以原住民族地區為限，而且服務的民眾也不限於原住民。當這些機關在進行服務與決策時，何種特質的公務人員會比較具有原住民族積極代表性呢？再者，這些機關內的原住民族公務人員，即便職務內容與原住民事務沒有直接關聯，也會挺身而出積極代表原住民族嗎？

第二，探討原住民民眾對於原住民族公務人員的服務看法。本文發現原住民族公務人員比漢人公務人員更具原住民族積極代表性，不過這筆資料是來自公務人員的自填問卷。但是對原住民民眾而言，真的會認為原住民族公務人員會比漢人公務人員更願意傾聽他們的需求並提供更好的服務品質嗎？假使未來可以蒐集原住民民眾的意見，進而檢證不同族群別公務人員的服務過程與結果。那麼我們就能有更充分的證據宣稱：原住民族公務人員的真的比較具有原住民族積極代表性<sup>11</sup>。

第三，探討原住民公務人員的原住民族積極代表性。本文發現原住民族公務人員有較高的原住民族積極代表性。然而，本質上，原住民族公務人員除了包含 14 個原住民族之外，也有性別、年齡與政黨認同等等之差異。因此，未來似可將研究範圍鎖定在原住民族公務人員，進一步探究各族群別公務人員對於自己族的積極代表性（如阿美族公務人員與阿美族積極代表性），並觀察族群文化、族群隱形化（*minority invisibility*）、族群認同或政黨認同的影響<sup>12</sup>。

本文認為上述三個研究方向不僅可以持續檢證消極代表與積極代表之間的關聯性，具有理論意義，對於原住民族政策的推動，乃至於原住民族資源分配等等，也會有重要的政策意義。

## （二）為何男性比女性更具有原住民族積極代表的行為？

在原住民族積極代表行為的分析中，我們發現：男性公務人員比女性公務人員更具有原住民族積極代表性。這個結果和 Dolan（2000）以及 Bradbury 與 Kellough（2007）的發現相反。為何在台灣會是如此呢？

<sup>11</sup> 詹宜璋（2011：94）透過焦點座談與深度訪談的資料發現：部份原住民行政人員對於族群事務與族人的態度，反而比漢人社政人員更冷漠或是沒有耐心。

<sup>12</sup> 近年來，國內相當關注族群隱形化的議題，重要的研究譬如丘昌泰（2006）發展客家族群隱形化的態度量表，析探桃竹苗地區客家族群的隱形化狀況。他發現有 48%的受訪者在認識新朋友時，會主動表明自己是客家人，另外也有 47%的受訪者被詢問時才會表明自己是客家人，而有 4.6%的受訪者則是模糊以對或是不願承認自己是客家人。不過，他並未分析年齡與族群隱形的關連性。值得一提的是，他也藉由訪談，提出五項客家族群隱形的因素，包括弱勢族群說、文化融合說、語言流失說、歷史包袱說、自利動機說。另外，賴彥澄（2012）藉由問卷調查，分析台北市客家族群隱形化。他發現大致上年齡愈大，族群的顯著態度也愈高（賴彥澄，2012：80）。

可能的原因有二：第一，與男性比較熱衷於政治議題有關。國內研究顯示男性比女性有更高的政治參與度、政治興趣，而且也比較關心各政黨的作為並擁有較高的民主價值，甚至也較認為自己對於政治或政策具有影響力（徐火炎，1992、1995；楊婉瑩，2007）。相對地，有研究指出女性公務人員比男性公務人員較具有行政中立的非黨派行為（陳敦源、呂佳瑩，2009）。換言之，或許是因為男性比較關心政治、樂於涉入政治，並且具有較高的多元和制衡的民主價值，使得他們面對原住民族權益伸張或保障議題時，會更樂於表達甚至採取行動，以致於他們有較高的原住民族積極代表行為。

第二，作為男性公務人員陞遷的依據。根據蔡秀涓與黃煥榮（2005：132-134）調查行政院所屬中央部會公務人員發現，男性公務人員比女性公務人員有較高的陞遷期望，並認為自己有陞遷機會的程度顯著高於女性公務人員。質言之，男性公務人員有較高的陞遷意圖。就本文來說，由於是以原鄉公所的公務人員為研究對象，這些機關所在地的原住民人口數較多，並且具有豐富的原住民意象。因而，呈現「原住民族積極代表行為」不僅具有正當性，更可作為個人尋求陞遷的績效依據。綜此，本文認為或許是因為男性較熱衷政治議題以及男性尋求陞遷的狀況下，使本文發現男性公務人員比女性公務人員有較高的原住民族積極代表性。

### （三）目前是一個有利於原住民的政策環境？

目前的社會是一個有利於原住民的政策環境嗎？本文將有利於原住民的政策環境的概念界定為：「個別公務人員感知機關外部行動者對於原住民相關議題的關心或重視程度。」而本文發現受訪者對於「有利於原住民的政策環境」之平均分數為 3.99 分，介於有點不同意（3 分）與有點同意（4 分）之間，但是未達到有點同意的程度。顯示整體而言，受訪的公務人員認為外在行動者沒有特別關心或重視原住民相關議題。

此外，本文也發現原、漢人公務人員對於目前是否是一個有利於原住民的政策環境，在認知上存在顯著差異。這一方面顯示原住民族公務

人員認為當前原住民族政策尚有努力的空間外<sup>13</sup>，另一方面也隱含著原、漢之間依舊存在著相當程度的族群隔閡與信任問題。誠如新公共行政學者 Frederickson 所言：「公共行政如果無法匡正對少數族群的剝奪，最後勢必會習慣於抑制少數族群（曾冠球、許世雨合譯，2006：9）。」因此，面對原漢族群差異的事實，本文認為尊重原住民族主體，逐步推動與落實原住民族自治，才是政府解決原漢差異問題的根本之道。

---

<sup>13</sup> 誠如一位泰雅族的教會牧師所提及的：原民會依附在行政院底下，它還是照著上面執政掌權的心意在做，並沒有貼近原住民自己的需求（詹宜璋，2011：95-96）。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王甫昌，2003，《當代台灣社會的族群想像》，台北市：群學出版有限公司。
- 王嵩山，2001，《台灣原住民的社會與文化》，台北市：聯經出版事業公司。
- 巴蘇亞·博伊哲努，2012，〈原住民族公務人員結構及其意義：以 100 年度為例〉，《文官制度季刊》，4（3）：1-20。
- 丘昌泰，2006，〈台灣客家族群的自我隱形化行為：顯性與隱性客家人的與言使用與族群認同〉，《客家研究》，創刊號：45-96。
- 田哲益，2010，《台灣原住民社會運動》，台北市：台灣書房出版有限公司。
- 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》，7（1）：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」（11 月 16 日），台北市：中國行政學會等。
- 余致力，2007，〈性別差異對公共行政管理任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索〉，《國家菁英》，3（4）：61-84。
- 李長貴，1992，《激進社會運動》，台北市：理論與政策雜誌出版社。
- 李震洲，2008，〈國家考試彰顯之人權意義〉，《考銓季刊》，54：66-80。
- 林佳龍，2000，〈台灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結〉，《台灣政治學刊》，4：3-55。
- 林俊瑩，2012，〈班級族群組成對學生學業成績的影響〉，《臺北市立教育大學學報》，43（1）：93-120。
- 林萬億，2005，〈1990 年代以來台灣社會福利發展的回顧與展望〉，《社區發展季刊》，109：12-35。
- 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》，8：24-46。
- 施正鋒，2004，〈行政體系中的原住民—由「優惠待遇」到「積極行動」〉，《考銓季刊》，40：47-61。
- 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》，73：111-144。

- 徐正光、宋文里合編，1990，《台灣新興社會運動》，台北市：巨流圖書公司。
- 徐火炎，1992，〈民主轉型過程中政黨的重組：台灣地區選民的民主價值取向、政黨偏好與黨派投票改變之研究〉，《人文及社會科學集刊》，5（1）：213-263。
- 徐火炎，1995，〈選民的政治認知與投票行為〉，《人文及社會科學集刊》，7（1）：247-288。
- 孫煒，2010，〈設置族群型代表性行政機關的理論論證〉，《台灣政治學刊》，14（1）：105-158。
- 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》，4（1）：1-18。
- 翁興利、陳文學，2011，〈原住民就業與協力治理—以勞委會職訓局『原住民就業服務計畫』為例〉，《台灣原住民族研究學報》，1（4）：119-138。
- 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》，4（1）：117-144。
- 陳文學，2012，〈重新檢視台灣原住民族的消極代表性〉，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》，台北市：行政院原住民族委員會，頁 1-6-1~1-6-32。
- 陳文學，2013a，〈影響原住民族消極代表性的因素：以原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所為例〉，《文官制度季刊》，5（1）：85-115。
- 陳文學，2013b，〈代表性官僚下原住民族公務人員進用制度之探討〉，《人事行政》，185：71-88。
- 陳正芬、官有垣，1997，〈政黨競爭、地方自主性與社會福利以民進黨執政的臺北市為例〉，《中國行政評論》，7（1）：57-98。
- 陳恆鈞，2008，〈我國身障者定額進用政策之探討：三種不同價值觀點〉，《國家菁英》，4（1）：57-76。
- 陳敦源、呂佳螢，2009，〈政治與行政的二分與重整？台灣文官態度與行為的實證分析〉發表於「2009TASPA 全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐研討會」（5月23日至5月24日），高雄市：國立中山大學公共事務管理研究所。
- 張茂桂，1994，《社會運動與政治轉化》，台北市：業強出版社。
- 盛杏媛，2009，〈問卷設計〉，游清鑫（主編），《民意調查新論》，台北市：五南，頁 133-194。
- 曾冠球、許世雨合譯，2006，《新公共行政學》，台北市：智勝文化。譯自 Frederickson, H. George. *New Public Administration*. Ala: University of Alabama Press. 1980.
- 黃順利，1999，〈師生原漢族別、師生互動與國小學童成績關連性之因果機制〉，《原住民教育季刊》，2：15-32。

- 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》，3（4）：85-107。
- 楊婉瑩，2007，〈政治參與的性別差異〉，《選舉研究》，14（2）：53-94。
- 詹火生，2011，〈建國百年我國社會政策的過去、現在與未來〉，《社區發展季刊》，133：81-92。
- 詹志禹、賴世培，2002，《應用統計》，新北市：國立空中大學。
- 詹宜璋，2011，〈原住民對族群社會福利的經驗認知與發展期待〉，《台灣原住民族研究季刊》，4（4）：85-107。
- 蔡秀涓、黃煥榮，2005，《政府機關中高階女性公務人員培育陞遷問題研究》，行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 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」（12 月 18 日），台北市：政治大學公共行政學系。
- 蔡良文，2004，〈考試院研議原住民族文官考銓問題與對策過程之評析〉，《考銓季刊》，40：20-45。
- 蔡良文，2008，〈政治價值流變中國家考試之變革〉，《國家菁英》，4（2）：1-18。
- 熊忠勇，2006，〈美英文官制度雇用政策變革之研究：政策價值的觀點〉，《人事行政》，155：3-16。
- 賴彥澄，2012，《客家族群都會隱形化與公民參與－以臺北市為例》，國立中央大學客家政治經濟研究所碩士論文。
- 賴維堯，1996，〈高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究〉，彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》，台北市：中研院歐美所，頁 115-149。
- 蕭新煌，2002，《台灣社會文化典範的轉移》，新北市：立緒文化事業有限公司。
- 謝世忠，1987，《認同的污名：台灣原住民的族群變遷》，台北市：自立晚報。
- 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。
- 羅清俊，2010，《社會科學研究方法：打開天窗說量化》，新北市：威仕曼文化。
- 顧慕晴、盧佩綾，2008，〈我國公部門原住民工作權保障之研究〉，《國家菁英》，4（1）：19-42。

## 二、英文部分

- Bartels, Larry M. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. NJ: Princeton University Press.

- Bradbury, Mark D. and J. Edward Kellough. 2007. "Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 679-714.
- Daley, Dennis. 1984. "Political and Occupational Barriers to the Implementation of Affirmative Action: Administrative, Executive, and Legislative Attitudes Toward Representative Bureaucracy." *Review of Public Personnel Administration*, 4: 4-15.
- Danhardt Robert B. and Janet V. Danhardt. 2006. *Public Administration: An Action Overview (5th)*. CA: Thomson Higher Education.
- Dolan, Julie. 2000. "The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3): 513-530.
- Dolan, Julie and David H. Rosenbloom. 2003. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler, and Janne Bell Nicholson. 1997. *Organizational Theory: A Public Perspective*. Fort Worth: Harcourt Brace.
- Herbert, Adam W. 1974. "The Minority Administrator: Problems, Prospects, and Challenges." *Public Administration Review*, 34(6): 556-562.
- Hindera, John J. 1993. "Representative Bureaucracy: Further Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 415-429.
- Kingsley, J. Donald. 1944. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. OH: The Antioch Press.
- Levine, Charles, B. Guy Peters, and Frank J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Illinois :Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Meier Kenneth J. 1975. "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis." *The American Political Science Review*, 69(2): 526-542.
- Meier, Kenneth J. and Lloyd G. Nigro. 1976. "Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives." *Public Administration Review*, 36(4): 458-469.
- Meier Kenneth J. and Joseph Stewart Jr. 1992. "The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies." *American Review of Public Administration*, 22(3): 157-171.
- Meier, Kenneth J. 1993. "Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 393-414.

- Meier, Kenneth J. 2000. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government (4th)*. Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Meier, Kenneth J., and Jill Nicholson-Crotty. 2006. "Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault." *Public Administration Review*, 66(6): 850-860.
- Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service (2nd)*. New York: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy. 2010. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration (6th)*. New York: Routledge.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitts, David W. 2007. "Representative Bureaucracy, Ethnicity, and Public Schools Examining the Link Between Representation and Performance." *Administration & Society*, 39(4): 497-526.
- Reh fuss, John A. 1986. "A Representative Bureaucracy? Women and Minority Executives in California Career Service." *Public Administration Review*, 46(5): 454-460.
- Selden, Sally Coleman, Jeffrey L. Brudney, and J. Edward Kellough. 1998. "Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory." *American Journal of Political Science*, 42(3): 717-744.
- Sowa, Jessica E. and Sally Coleman Selden. 2003. "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy." *Public Administration Review*, 63(6): 700-710.
- Terry, Larry D. 2005. "Reflections and Assessment: Public Administration Review, 2000-05." *Public Administration Review*, 65(6): 643-645.
- Thompson Frank J. 1976. "Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked?" *Administration & Society*, 8(2): 201-227.
- Van Riper, Paul. 1958. *History of the United States Civil Service*. New York: Harper and Row.
- Vasu, Michael L., Debra W. Stewart, and G. David Garson. 1998. *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

## 附錄一：原住民族積極代表性的操作化

<b>原住民族積極代表態度</b>
編碼：非常不同意=1、不同意=2、有點不同意=3、有點同意=4、同意=5、非常同意=6
<ol style="list-style-type: none"> <li>1.中央政府應該提昇原住民的社會與經濟地位？</li> <li>2.中央政府其實不用刻意重視原住民的聲音與需求？</li> <li>3.中央政府應該分配給原住民更多的政策資源？</li> <li>4.機關的長官應該給予原住民員工多一些肯定？</li> <li>5.機關的長官應該鼓勵原住民員工表達自己的意見？</li> <li>6.機關有職務出缺並且應徵者的條件相當時，應優先進用原住民應徵者？</li> <li>7.機關有陞遷機會並且符合資格的人條件相當時，應優先晉升原住民員工？</li> <li>8.政府每年應該寬列預算協助原住民族自治區成立與運作？</li> <li>9.政府應恢復原住民傳統領域，並且歸還領域內的資源使用權？</li> <li>10.政府規定非原住民地區的機關，在進用約僱人員時，應有 1%以上為原住民。我認為「1%的比例規定有一點太高」？</li> <li>11.政府規定原住民地區的機關，在進用約僱人員時，應有 1/3 以上為原住民。我認為「1/3 的比例有一點太高」。</li> </ol>
<b>原住民族積極代表行為</b>
編碼：非常不同意=1、不同意=2、有點不同意=3、有點同意=4、同意=5、非常同意=6
<ol style="list-style-type: none"> <li>1.我會在相關討論會議中，提出原住民的觀點或需求？</li> <li>2.我會在相關討論會議中，支持有利於原住民的方案？</li> <li>3.我遇到服務的對象是原住民時，會更細心與耐心？</li> <li>4.機關新進人員是原住民時，我就會特別關心他（她）？</li> </ol>

資料來源：本文繪製。

## 附錄二：原住民族積極代表性的信度分析

原住民族積極代表態度	
Cronbach's $\alpha = 0.921$ 項目的個數 = 11	項目刪除時的 Cronbach's $\alpha$
1.中央政府應該提昇原住民的社會與經濟地位？	0.914
2.中央政府其實不用刻意重視原住民的聲音與需求？	0.919
3.中央政府應該分配給原住民更多的政策資源？	0.908
4.機關的長官應該給予原住民員工多一些肯定？	0.916
5.機關的長官應該鼓勵原住民員工表達自己的意見？	0.919
6.機關有職務出缺並且應徵者的條件相當時，應優先進用原住民應徵者？	0.908
7.機關有陞遷機會並且符合資格的人條件相當時，應優先晉升原住民員工？	0.909
8.政府每年應該寬列預算協助原住民族自治區成立與運作？	0.912
9.政府應恢復原住民傳統領域，並且歸還領域內的資源使用權？	0.911
10.政府規定非原住民地區的機關，在進用約僱人員時，應有 1%以上為原住民。我認為「1%的比例規定有一點太高」？	0.922
11.政府規定原住民地區的機關，在進用約僱人員時，應有 1/3 以上為原住民。我認為「1/3 的比例有一點太高」。	0.916

資料來源：本文繪製。

說明：第 2、10、11 題為反向題，編碼已反轉。

原住民族積極代表的行為	
Cronbach's $\alpha = 0.871$ 項目的個數 = 4	項目刪除時的 Cronbach's $\alpha$
1.我會在相關討論會議中，提出原住民的觀點或需求？	0.847
2.我會在相關討論會議中，支持有利於原住民的方案？	0.830
3.我遇到服務的對象是原住民時，會更細心與耐心？	0.827
4.機關新進人員是原住民時，我就會特別關心他（她）？	0.838

資料來源：本文繪製。

### 附錄三：有利於原住民的政策環境的操作化

有利於原住民的政策環境	
編碼：非常不同意=1、不同意=2、有點不同意=3、有點同意=4、同意=5、非常同意=6	
1.一般民眾會認為多數原住民是社會上的弱勢族群？	
2.一般民眾會認為台灣擁有原住民是一件值得驕傲的事？	
3.多數的中央行政機關都很重視原住民議題？	
4.多數的立法委員都很重視原住民議題？	
5.司法機關很重視原住民的權益？	
6.公所所在地的縣（市）長並不重視原住民議題？	
7.多數的社會福利團體並不關心原住民的權益？	

資料來源：本文繪製。

### 附錄四：有利於原住民的政策環境的信度分析

Cronbach's $\alpha$ = 0.670 項目的個數 = 7	項目刪除時的 Cronbach's $\alpha$
1.一般民眾會認為多數原住民是社會上的弱勢族群？	0.800
2.一般民眾會認為台灣擁有原住民是一件值得驕傲的事？	0.697
3.多數的中央行政機關都很重視原住民議題？	0.513
4.多數的立法委員都很重視原住民議題？	0.500
5.司法機關很重視原住民的權益？	0.526
6.公所所在地的縣（市）長並不重視原住民議題？	0.617
7.多數的社會福利團體並不關心原住民的權益？	0.637

資料來源：本文繪製。

說明：第 6、7 題為反向題，編碼已反轉。

# Do Indigenous Public Servants Care More about Indigenous Peoples? An Empirical Analysis of Active Representation of Indigenous Peoples in Taiwan

Wen-Hsueh Chen \*

## Abstract

Active representation of indigenous peoples is defined as public servants favoring contentions which benefit indigenous peoples both inside and outside of the agency, as well as acting in the policy interests of indigenous peoples when making decisions and providing services. This study examined what characteristics contribute to public servants' active representation of indigenous peoples. Using the individual as the unit of analysis, we conducted multivariate analyses on questionnaire data from public servants serving in 8 indigenous townships.

The results showed that (a) indigenous public servants demonstrated higher levels of active representation of indigenous peoples in attitudes and behaviors compared to their Han counterparts, in other words, indigenous public servants not only cared more about, placed more emphasis on, and showed more support for issues (rights) of the indigenous peoples than Han public servants, but also acted in consistent with their attitudes; (b) a wide variety of factors in both individual and organizational levels, including sex, party identification, years of service in the indigenous organizations, and

---

\* Ph. D., Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: wenhsueh0827@yahoo.com.tw.

the experience of working with indigenous colleagues, exerted different impacts on active representation of indigenous people; and (c) the degree to which public servants cared about, laid emphasis on, and showed support for issues surrounding indigenous peoples was positively related to their perceived levels of external actors' attention paid to those issues, which was the main contribution of the study. Further analyses revealed that there were significant differences between indigenous and Han public servants' perspectives in whether the present policies are advantageous to indigenous peoples. Theoretical implications were discussed based on these findings.

**Key Words:** bureaucratic behavior, indigenous civil servants, indigenous people's policy, representative bureaucracy

