

英國公務員之兩性平權

(研討會初稿請勿引用)

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所

壹、前言

英國文官體系自從十九世紀末期革新以來，一直都是先進民主國家重視和學習的對象。基本上，英國文官體系重視常任文官的政治中立性、匿名性、忠誠、無私以及勇於建言，這些特點在世界各國的文官體系裡，更是獨樹一幟。在首相柴契爾夫人執政以後，英國開始推動大規模的政府改革工作，也使英國的文官制度因為管理制度的變革，而趨向於政府組織多元化、彈性化、向下授權，並且特別強調顧客導向、結果導向、市場導向、效率導向。影響所及，引發了全球各國國家所爭相學習的「新公共管理」改革運動。必須注意的是，在這一波新公共管理改革的潮流中，世界各國也都同步在提倡兩性平權的措施，然而，在相當程度上，兩性平權的目標和新公共管理的理念是存有衝突的。職是之故，究竟英國如何處理這種政治潮流的衝突，是值得我們加以探討的課題。

從英國整體的歷史來加以觀察，英國女性都是處在相對不利的地位。在就業方面，男女之間的收入也都一向存有差距。而女性在全職就業人口比例之中也出現相對不利的情況 (Moran, 2005: 46)。究竟英國公部門的男女性之間是否達到平權的地步，也是一個值得探討的課題。但是，討論英國公部門或者公務員的兩性平權，在研究對象上，基本上都會碰到一些在研究各國公部門人力資源方面都無法擺脫的困擾，那就是所謂公部門人力的定義、公務員的定義、文官的定義…等等，有關人口定義的模糊狀態。由於本文主要的重點在於，探討英國公部門人員在不同層次上的代表性問題以及其他相關問題，因此在行文上，將儘量區分其中的差異。不過有鑑於英國的文官制度有其特殊性，以及在歷史發展上因為其內閣組織制度變動極為頻繁，在文章中很難以非常細密地交代，僅能討論其主要的變遷，此點也必須在文章之初予以說明。

事實上，私部門組織的研究顯示，私部門的職業文化相當明顯的存在性別差異的，甚至於在扁平化的組織裡，也存在著勞動力在垂直結構中的性別區分 (Cockburn, 1983; Miller, 2004; Pringle, 1989; Oreton, 1996)。一項有關英國中等教育的研究也顯示，男性教師之間呈現男性結構的多重面向，同時這些男性結構和性別的類型具有相關，也和不同團員組成的組織行為有所關連 (Moran, 2005: 437)。

二十世紀下半葉，女性在工作職場上的平等地位逐漸受到重視，並且演進的結果出現性別「主流化」(mainstreaming)的思潮，這股思潮也逐漸由私部門延

伸到公部門的政策變革。新的公部門管理形態，是有自我意識的包容不同性別，並且肯定傳統上被認為是女性的技能、例如：溝通、同理心和支持。相對於古老型態的管理，新型態也比較重視個人主義，並且和組織生活的新自由主義觀點結合。也就是說，在一個性別中立的工作場合中，對於性別衡平的困境提供可以接受的解決方案 (Connell, 2006: 435)。

純粹就私部門來看，勞動情況的性別差異其實仍然存在，只不過是用新的形式出現而已。舉例而言，一些必須處理大量文書資料的工作，或是一些例行性、乏味且少有升遷機會的工作，仍然還是存有明顯的性別差異。然而，在一些屬於高科技或者是低勞力的新勞動過程，性別差異的問題就比較沒那麼嚴重。當然，這種情況在公部門也會發生，在勞動分工的情況下，英國公務員的兩性平權究竟呈現何種情況，也將是本文所要探討的課題。

貳、英國公務員女性地位的發展

英國女性公務員的發端其實是相當卑微的工作。第一位英國女性公務員出現在1875年，擔任的是郵局職員的工作 (Chapman, 2004: 43)。由於女性公務員的表現優良，當時的政府認為，如果能夠讓女性公務員在不同的辦公室上班，同時有適合的女性監督人員，女性公務員的僱用人數可以再行增加 (Chapman, 2004: 195)。

之後，英國的女性公務員才開始擔任打字員的工作。1888年，英國文官委員會購買第一部打字機，開始聘用女性打字員。剛開始的時候，打字的工作人員有些由男性來擔任，有些則由女性擔任。財政部還因此特別規定女性打字員的一些工作條件，包括：婚後必須停止工作、起薪是一週十六先令 (16 shillings)、薪水可以提高到一年六十五英鎊、每年事病假不得超過六個星期…等等。當時有兩位女性受僱工作，並且必須和其它的工作人員分處不同的辦公室。這段歷史可以說是英國文官體系僱用女性工作人員的發端 (Chapman, 2004: 31)。然而，英國女性真正擔任公務員的行政級職位，則是開始於1925年 (Chapman, 2004: 43)。

二十世紀之交，英國女性公務員已經出現在許多不同部會，包括總註冊署 (Registrar General)、教育委員會 (Board of Education)、公共信託基金 (Public Trustee)、及勞動介紹所 (Labor Exchange)等單位。但是，當時的「麥當諾皇家委員會」 (MacDonnell Royal Commission)在1914年的報告中，雖然肯定了女性在公部門的就業狀況，不過仍然認為女性不應該參加第一級的考試。報告中也認為女性在結婚之後就不應該再繼續從事公部門的工作；此外，財政部也應該確認哪些工作可以由女性擔任，以及他們應該拿到多少的薪水 (Chapman, 2004: 195)。

當時，英國女性公務員在職員層級是由提名而任命，至於比較低階職等的職位則必須要透過公開的競爭，或是透過升遷而取得職員階層。當時女性的教育水

準低於男性，就此而言，女性的競爭地位顯然比較脆弱 (Chapman, 2004: 195)。一次大戰之後，由於女性公務員在戰爭末期的表現相當傑出，英國女性公務員人數才有比較明顯的增加。相較於此，英國女性公務員在高階職位的任用情形，進展更是緩慢。在1900年到1986年間，總共只有兩位女性升遷到第一職等，也就是常務次長的職位 (Richards, 1997: 74)。¹

在二十世紀以前，英國女性在文官體系的發展，基本上和男性有非常大的區別，不論是工作、職位、待遇、或者升遷都受到相當大的限制。從1925年開始，女性才被考慮給予行政職的職位。所謂「結婚欄杆」(marriage bar)，也就是結婚就必需要離職的規定，一直到1946年才取消。而男性和女性一直到1961年才能夠得到相同薪水待遇 (Cockburn, 1991; Bagilhole, 1994)。

一直到1970年代，英國才正式面對女性公務員受到歧視待遇的事實。1971年設立的「康普鍾斯委員會」(Keppe-Jones Committee)提出許多建議，以解決女性公務員所面對的問題。英國女性公務員所面對的許多問題一直到1994年的「十年進度報告」(10 years Progress Report)才顯現出來，政府各個層級所提出的改革計畫。在此時刻，少數族裔的女性公務員有81%仍然集中在最低的兩個職等服務 (Cabinet Office, 1994a)。大致上我們可以說，在1990年代以前，英國的女性文官爲了要改善平權的問題，經歷了相當漫長和辛苦的鬥爭過程 (bitter struggle) (Cockburn, 1991: 51)。

英國公務員的兩性平權問題，不只是發生在逐漸能夠取得相等於男性的進入公部門權利，更在於兩性薪水、待遇的平等。英國決定公部門薪水的機制包括：審查委員會、指數連結、集權或分權的團體協商…等。同時在定俸機制逐漸民營化的情況之下，契約委外和競爭招標也逐漸流行。

1980年代以來，英國的某些政府部門在定俸機制上將私部門的薪水作爲參考點。相對而言，傳統以年資爲基礎的國家文官體制，公務員俸給待遇的決定機制則在於政府財政，例如義大利和法國是將物價水準和預算多寡作爲定俸機制。英國公部門的總人數，大約和法國相同，比起義大利則稍微少一點，但是如果將這個人數和所有勞動力相比較的話，英國公部門人數比例是比較少的。大致而言，英國中央政府人數的比率比法國和義大利少了15% (不過在英國並不計算教師的人數)。同時，英國的定俸機制是高度分權化的，工會力量比較弱，同時職業保障也相當低。

一般而言，世界各先進國家由於公部門工會力量強大、工會組織成員比較普遍，所以對於技能要求比較低的公共職位，在薪資給與上較私部門爲高。但另一方面，對於比較高階的文官而言，相對於同等責任和技能的私部門人員，則明顯薪水較低，其主要原因在於民意通常都會反對給高官高薪待遇 (Katz & Kreuger,

¹ 分別是 1955-1966 年間，住宅和地方政府部的 Dame Evelyn Sharp，和 1959-1963 年間教育部的 Dame Mary Smieton。

1991; Lucifora, 1999)。研究顯示，這種公部門與私部門、高階文官與低階文官之間普遍存在的薪資差距狀況，使得公部門低階女性公務員得到相對較好的待遇。不過，就英國而言，由於在定俸機制上採用分權措施，以及決定薪水的時候雇主具有較高的裁量空間，也就使得薪水上下幅度、公私部門薪水差距拉大，而更能反映市場價格 (Lucifora & Meurs, 2006: 58)。

英國公部門的女性比率大約是男性的兩倍。同時，英國公部門的女性比率在過去十年中不斷提升，1997年女性的比例已經高達62.9%，2006年更提高到65.2%。相對的，在這兩年中，男性公務員的比率則分別為37.1%和34.8%。在同一時期，私部門女性從業人員的比率則幾乎沒有任何變動，都是41.1%。而男性則為58.9%。前後十年之間，私部門男女性的比例上下變動也不會超過半個百分點 (Millard & Machin, 2007: 49)。

從另外一個角度來看，2006年的所有女性從業人員中，有將近三成 (28.6%) 是在公部門工作，而七成 (71.4%) 在私部門工作。相對的，男性勞動人口中，只有13%是在公部門服務，87%在私部門服務 (Millard & Machin, 2007: 49)。

以去 (2006)年的資料顯示，女性公務員在各個職等的人數比例承襲過去十餘年的軌跡，就高階部分，比率不斷上升，而低階部分則大致上因此有下降的趨勢。女性高級文官的比率，已經增加到29.6%。在高級文官團下一階的第六職等、第七職等女性公務員比率增加到的37.1%。高級執行官和資深執行官的比率達到42.3%。在執行官 (Executive Officer, EO)的層次，女性則已經超過男性，達到55.8%。就所有的文官人數觀察，女性佔52.9%，相對於男性而言，總人數已經是平分秋色。也就是從男女平權的角度來看，英國的女性公務員總人數和男性比較，是趨近於相同的狀態。

另外，由於女性擔任國營事業職位的人數明顯偏低 (16.5%)，參見以上數據可見，女性公務員在行政體系中已明顯扮演重要的角色。在過去短短的十年中，從中高階女性公務員的比率逐步增加，可以預期在不久的未來，女性在高階職位上將和男性平分秋色 (National Statistics, 2007)。更深入加以觀察，由於女性在高階職位的人數已經大量增加，特別是在年輕就業人數族群中，女性已經佔有優勢，因此未來在平權措施訂定具體目標的激勵下，女性在高階職位的代表性將顯著增加。以2006年的分年齡資料加以觀察，20歲到29歲高階的第六職等和第七職等女性人數，已經超過男性 (女性590位 vs. 男性500位)，30歲到39歲高階的第六職等和第七職等女性人數也是同樣情況 (女性2,660位 vs. 男性2,600) (見表一)。在目前政策不斷提高高級文官的女性比例情況下，這些三、四十歲的女性公務員，未來勢必將有更高的機會，超越同齡的男性公務員晉陞到高級文官團的身分和地位。

表一 英國文官階級、年齡、性別分布表

階級	年齡分布												全體 ¹		
	16-19		20-29		30-39		40-49		50 & Over		Unknown				
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	總數
非公企業員工	1,740	2,350	28,410	38,860	46,020	61,800	65,310	83,910	65,410	57,910	300	120	207,180	244,960	452,140
高級文官	0	0	10	..	260	150	940	440	1,350	440	..	..	2,560	1,030	3,590
6/7 職等	0	0	500	590	2,600	2,660	5,410	3,540	7,030	2,090	10	10	15,550	8,880	24,430
SEO/HEO level	0	0	2,840	3,300	8,910	8,320	15,470	12,300	15,450	6,720	..	..	42,660	30,640	73,300
EO level	10	10	5,250	6,980	11,980	17,380	16,310	25,080	14,360	14,580	10	10	47,900	64,040	111,940
AO/AA level	1,540	2,320	18,050	27,220	19,440	32,140	22,750	41,350	22,850	33,330	..	..	84,640	136,350	220,990
不明	190	30	1,780	780	2,830	1,160	4,430	1,200	4,370	760	280	100	13,880	4,020	17,900
公營企業員工	200	50	1,190	280	2,580	690	5,060	1,140	7,280	1,200	..	..	16,310	3,350	19,660
所有人員	1,940	2,400	29,600	39,140	48,600	62,490	70,370	85,060	72,690	59,110	300	120	223,490	248,310	471,800
年齡粗估 總人數比例	0.4	0.5	6.3	8.3	10.3	13.2	14.9	18.0	15.4	12.5	0.1	0.0			100.0

資料來源：National Statistics. (2007). *Civil Service Statistics 2006*. London, UK: National Statistics, Table G.

平等就業機會政策在各先進民主國家推動過程中經常會面臨困難。其中一項相當重要的就業機會，就是有關於臨時工人的僱用。1980年代以來，由於公部門在預算方面受到越來越多的限制，而且在重整僱傭關係之中，因此導致對於資源的衝突性要求，其結果就是平等機會政策和實務受到破壞 (Cockburn, 1991; Escott & Whitfield, 1995)。公部門的重組、追求彈性、公部門對於臨時工作的同時性要求…等公部門僱傭關係的彈性政策，都造成了平等機會政策的破壞或是故意規避 (Conley, 2003: 456)。

英國勞動力調查顯示，就人數而言，臨時雇員最主要集中在公共行政、教育和醫院 (Conley, 2003: 456)。英國地方政府管理委員會 (Local Government Management Board)報告顯示，在地方政府，每八位受雇者中就有一位是契約僱用，每五位教師中就有一位是契約僱用。相對的，在全體公務員中，每十五位受雇者才有一位屬於契約僱用 (Conley, 2003: 457)。在地方政府中，女性擔任臨時工作的比例也比較高，達到14%。研究指出，「部分工時工作」和「臨時工作」具有高度的相關性。在英國地方政府中，22%部分工時工作被歸類為臨時工作，相對的，只有7%的全時工作被歸類為臨時工作。就地方政府而言，他們為了以較低的成本取得相同的勞動力，因此偏好更多低薪的女性從業人員以及部分工時員工 (Karran, 1984: 56)。

其實，在新公共管理理念下，由於追求人事營運成本的減少，以及追求人力資源運用上的彈性，勞動關係的結構產生了重大的變化，除了必要的正式、全時職位以外，公部門紛紛轉向「低薪水、較短工作時間、比較差的工作條件、較少僱用權利、很少或根本沒有工作保障、沒有短期或長期的所得保障」等勞動僱傭關係 (Escott & Whitfield, 1995: 164)。而根據「雙重勞動市場理論」(Dual Labor Market Theory)，女性相對於男性，更可能得到比較邊際性的、條件較差的工作。也就是Hakim (1979)所謂的垂直和水平職業隔離待遇，女性比較可能受到水平的隔離，由於要負擔家計，而在特定勞動市場部門就業，特別是在服務業；而在這些特定的就業領域裡面，女性也可能受到垂直的隔離，從事工作條件較低的職位。

從實務上來看，地方政府會面臨到公平就業機會的政策要求，但是另一方面就財政而言，所謂效率導向和市場導向，則會成為預算和節省成本的力量 (Conley, 2003: 459)。實務上，女性往往因為照顧小孩的關係，而沒有辦法全時工作，只能擔任半時工作或者臨時工作 (Conley, 2003: 466)。以上這些情況都顯示了，雖然英國女性公部門在人數比例上多過男性，但是在垂直分工和水平分工上，仍然會出現居於劣勢的情況。而這種情況發生的背景，除了長久以來性別勞動分工的歷史因素之外，很重要的因素也肇因於新公共管理理念所造成的公共管理現象。

參、新公共管理與兩性平權

事實上，新公共管理和多元機會政策是有所矛盾的。在1980年代早期，新公共管理初興的時候，最主要的是指大幅度的組織和管理變革。其中所包括的措施包含嚴格管制財政支出、分權化、強化業務管理、市場機制，以及改進品質 (Farnham & Horton, 1993)。

1980年代新公共管理的「新右派」 (New Right) 理念，對於平等就業機會政策和實際上的推動，都造成相當敵對的環境。而新右派理念的普遍存在，導致整個公部門都受到影響，連帶平等就業機會的各種政策皆無法貫徹。舉例而言，基於比較嚴格的財政管制角度，英國中央政府就曾反對倫敦市政府在平權就業機會方面的作為 (Cunningham, 2000: 704)。從新右派的角度來看，透過採行自由市場的方式來減低對於政府的需求，才能夠產生更大的社會效益。在這種背景之下，地方政府採行就業平等的政策，或是在提供社會福利方面採行無差別待遇 (包括：性別、種族、階級…等) 作為，而得到的一些平等機會，當然無法獲得政治當權派的支持。Aucoin (1990: 235) 認為，從公共選擇的角度來看，減少官僚體系所存在不具效率的所作所為，才能夠使得政治價值超越於行政或是組織的價值，從而也使得代表性政府的優越性能夠超越官僚體系的價值。因此，從1980年代末期以來，英國政府對於平等就業機會的政策發展，就採用了「商業模式」的觀點。也就是說，在這種理論之下，利用所有可以找到的人才來增進效率、創造更好的政府形象、改善顧客關係，基本上是相當合理的做法。這種看法所反映的管理主義者途徑，是建立在經濟或者商業的需求上，和平權理論所立基的倫理觀點是截然不同的 (Ross & Schneider, 1992)。而對女性而言，保守黨政府所強力推動的民營化措施，就在商業模式的途徑下，將性別平等政策的責任，放在民營化的框架裡，其結果就是造成市場價值優先於性別平等的價值 (Cunningham, 2000: 705)。

事實上，除了性別平等之外，還要追求多元平等的機會。多元平等機會包括相當多種的活動，因此也就沒有單一的辦法，能夠達到多元平等機會的目標。如何達到多元平等機會，可藉由以往的文獻提供許多模式作為實務上的參考，例如可以採行「自由的」或「激進的」兩種不同的模式 (Jewson & Mason, 1986; Jewson et al., 1995: 63)。為了達成多元平等機會的目標，大約有兩種途徑，一種是「極小化」 (minimalist) 的途徑，另外一種則是「極大化」 (maximalist) 的途徑。

極小化的途徑是指，組織在徵募、甄選、升遷等各種人事程序上，採用公平和反歧視的原則，從而也就達成「機會」平等的目標 (Blakemore & Drake, 1996: 51)。相對的，有些組織則採用極大化的途徑，認為機會的平等或不平等應該用在組織中的各階層，不同團體的代表性如何來加以判斷，而不能夠純粹用遵守公平的程序作為平等與否作為根據。就美國의 平等就業機會政策發展歷史來看，平

等就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission, EEOC)的設立，以及相關的法令，1964年民權法 (Civil Rights Act of 1964)、同酬法 (Equal Pay Act)、就業年齡歧視法 (Age Discrimination in Employment Act)、重新就業法 (Rehabilitation Act of 1973)、美國人身心障礙法 (Americans with Disabilities Act) 等等，一路發展下來，就是採用多元平等機會「極大化」的途徑。

就英國而論，公部門在1980年代早期首先採用廣泛的平等就業機會政策是發生在地方政府部門，當時的目標是就是在性別、種族、階級、年齡、身心障礙或性別傾向等方面不會採取歧視的作法 (Coyle, 1989)。從1980年代中期開始，英國文官體系就透過一連串的計畫、政策文件和行動，來推動英國公務員的平等就業情況 (Cabinet Office, 1984, 1990, 1994b, 1994c, 1996, 1998a)。當時英國國家健保局 (NHS)有感於健保局員工絕大部分都是女性，要成爲一個模範的雇主，因此在1991年就簽署「機會兩千」 (Opportunity 2000)的文件，希望能夠增加公私部門裡面女性從業員工的就業機會。健保局在1996年更進一步將女性部 (Women's Unit)擴展成爲平等部 (Equalities Unit)，以便涵蓋少數族裔和身心障礙人士。同時，健保局也推動了許多計畫來強調「結果」導向，例如知覺訓練、設立諮詢單位、低度代表團體的訓練或教導計畫 (Cunningham, 2000: 701)。

英國在1990年代雖然已經大力在推動多元平等計畫，但早期的多元計畫基本上是集中在男女性的平權，1990年代後期才逐漸擴大到少數族裔、身心障礙人士和各種不同性別傾向的人員。不過，同時在1990年代並存的新公共管理主張，基本上和男女平權措施，在執行結果上是出現矛盾現象的。Goss和Brown (1991)就認爲，健保局在實施有關內部勞動力市場的職位競爭時，平等就業機會的目標就難以達到。同樣的情況，業務部門如果要實施人事管理工作向下分權，就沒有辦法用整體性的方案來達到平等就業機會目標 (Jewson & Mason, 1993: 17)。

同時也有研究指出，地方政府在實行強制性競爭性招標 (compulsory competitive tendering)政策的時候，所造成的結果就是女性比男性居於更明顯的劣勢地位 (Escott & Whitfield, 1995)。因此，就英國公部門女性平權措施的推動過程而言，1980年代和1990年代前期將近十五年的時間，由於新公共管理的做法強調效率化和顧客導向，在人事運作上也就傾向於採用公平的標準作爲分層授權的管理工具，而沒有辦法耗費精神在也需要特別仔細的評量措施，來校正傳統以來女性公務員在英國文官體系所居處的劣勢地位。在這段期間中，英國文官體系在推動多元機會平等的政策上，是採用極小化的途徑，而非極大化的途徑。

更深入的來看，英國文官體系的政策在這時期已經推動多元機會平等，也就是所謂性別、平等就業機會「主流化」的政策。在英國中央政府的核心，也就是所謂代表文官體系的白金漢宮 (Whitehall)區域內，女性部長 (Minister for Women)必須確保政府所有各部門在其業務範圍內將女性權益列入考慮，也就是政府政策要全面化對於女性問題列入「主流化」思考。另外，內閣部則要求高級

公務員，對於各部會的組織政策，應該將平等就業機會「主流化」(Equal Opportunities Review, 1998a: 7)。

肆、政府組織多元化下的兩性平權

英國從1854年開始建立以考試為基礎的公務人員制度之後，一直到1970年代都很少有所改變。然而，從英國首相柴契爾夫人執政以來，在其長達十一年的任期中(1979-1990)，則不論在考選、俸給、常任制、管理、法規等各方面，都不斷推動持續性的改變。其中最重大的改變就是建立英國的政署制度(agency)。1988年起的政署模式推行至今，已使將近八成的文官逐漸脫離原來單一、固定的文官制度。而其餘二成的文官和核心部會(core departments)的運作，也因為文官人事制度的全面分權化與鬆綁規定，包含職等、待遇放棄一致化的規定，而使得1854年以來建立的現代文官體制，逐步面臨重組的命運。

一、英國的政署制度

英國政署制度源自於政府效率小組(efficiency unit)在1988年的一篇名為「改進政府管理作為：續階計畫」(Improving Management in Government: The Next Steps)的報告。報告中歸納了七點結論：

1. 文官體系中95%人員都在提供政府各式服務，而其管理與幕僚階層都認為更清楚定義並做好預算的管理方式是必要而有用的；
2. 高階管理層大多為決策制定的人才，他們很少具有提供服務的實地管理與工作經驗；
3. 高級文官主要在回應部長所設定之政策優先項目，而這些優先項目大多是國會的要求，和傳達、溝通政府政策；
4. 許多部會工作繁複多元，再加上國會的要求、媒體與民眾要求公開資訊，造成部會工作過量；
5. 部會的壓力主要在於爭取支出與活動，以致對運用資源以得到「效果」一事，反而很少關心；
6. 要求改進績效的外來壓力並不多見；
7. 文官體太大、太複雜，無法視為單一實體加以管理。相對於私人公司及大部分的公部門組織，六十萬人的文官體系是一個龐大的組織。

1970年代的英國文官體系大約有七十五萬人，很少有文官體之外的臨時組織，不但沒有政署，也很少目前非常普遍存在的非部會公共機構(Non-Departmental Public Bodies, 簡稱公共機構Public Bodies)。考選工作大致都透過文官委員會

(Civil Service Commission)集中式辦理，薪俸及工作條件一致，全體適用，透過惠特利委員會 (Whitley Council)制度進行全國性薪俸協商，絕大部分為永任制文官終身僱用 (jobs for life)，也就是維持以職涯為基礎的人事制度。

但是在柴契爾夫人推動文官體系改革之後二十年後，文官制度已經大幅變貌。1990年代文官人數只有不到五十萬人，有許多臨時性機構及一百三十多個政署，考選工作透過徵募及評量服務公司 (Recruitment and Assessment Services, RAS)或各部會辦理，²薪俸及工作條件由部會及政署在一定限額下自行訂定，惠特利委員會制度雖然依舊存在，但大部分被部會及個別的契約所取代。永任制文官制度不再為主流，文官進出文官體系的情形越來越普遍，定期工作契約也越來越多，也就是變成了以職位競爭為基礎的職位制度 (OECD, 2004)。

續階計畫帶來英國文官體系的重大組織變革，管理階層藉著政署制度而擁有龐大的人事管理方面的自由，管理的自主性因此帶來文官體系的變化 (彭錦鵬，2000)。另一方面，續階計畫也可能使得原來文官體系婦女所得到的一些地位提升受到破壞，例如，婦女原先已經得到一些管理職位、部分工時以及彈性的工作型態、兒童照顧、職涯中斷計畫、補強計畫、以及「友善家庭」的政策 (Cunningham, et al., 1999: 67)。

二、政署制度帶來的改變

大多數的政署都必須依照內閣部的指導綱要，訂定政署自己的工作平權機會政策，以便符合個別政署的需要。英國文官體系的用人考試，從1991年開始，在第七職等以下的職位，不論是在部會或在政署內部，在遵守文官法令 (Civil Service Order in Council)下，都交由各機關自行辦理 (Pyper, 1995: 30)。同時，從1994年開始，用人超過兩千人的機關就必須自行辦理有關薪水的團體協商 (Butcher, 1995: 73)。

英國文官制度有關於男女平權措施的法令與執行，是由文官部底下在1980年代早期設立的发展與平等機會司 (Development and Equal Opportunities Division)負責提供執行架構，並且對於女性及少數族裔、身心障礙人員佔文官總人數的比率情況提出報告 (Cabinet Office, 1984)。文官部的報告指出，不論性別、種族或身心障礙，所有文官都應該享有平等的機會，以便發揮其潛能，並造福組織和文官本人。此一政府政策係明定在文官管理法 (Civil Service Management Code)和文官樞密院令 (Civil Service Order in Council)之中 (Cabinet Office, 1995)。

雖然英國政府對於各部會和政署都全力推動平權措施，並以明文加以規定，但是，對於政署是否能夠忠實執行平權的法令及其精神，則會因政署執行長的不同，而有差異。一項針對僱用大約1萬名員工的政署之實証調查顯示，由於政署

² 文官委員會在1991年廢除，而其功能部分由文官委員 Civil Service Commissioner 取代。

執行長具有相當寬廣的人事行政裁量空間，因此有關平權措施的項目，包括：部分工時、彈性工作安排、「友善家庭」政策、女性專屬訓練計畫、托兒所等等，皆會因為執行長的一念之間，而有不同的執行成果 (Cunningham et al., 1999)。研究報告所提出的情況十分複雜，包括在績效導向的情況下，執行長根本不願意多花時間在耗時的多元政策上，同時在預算嚴格控管的情況之下，也就缺乏意願補助女性公務員接受提升能力的各項訓練。另外，因為政署的制度強調彈性，而較少建立在清楚的職位說明書上，因此執行多元機會的責任只不過是執行長個人績效評估的一個項目，而不是專業發展的標的。更何況就算執行長重視多元發展機會，也不見得就能夠得到肯定。女性公務員在政署機關如果表現積極，也不見得能夠獲得肯定，而女性在托兒方面的需求也不會被認為是重要事務。種種情況顯示，英國的政署機關對於男女平權的措施，在新公共管理理念下，確實遇到相當大的瓶頸無法克服 (Cunningham et al., 1999: 76)。

政署制對於英國文官體制的最大衝擊是，原來整體一致而僵硬固定的英國文官運作體系無論在考選、任用、升遷等方面都受到根本的挑戰。從1920年代到1960年代中期，英國文官的徵募都由文官委員會中央統籌辦理。但到1994年時，將近90%的考選工作已全由部會及政署自行辦理或委由民間組織辦理 (Horton, 1996: 109)。而原來負責考選工作，並取得政署地位的徵募及評量服務署，現在也已民營化了，於是，英國文官考選除了「快速升遷人員」(fast streamer)以外，再也沒有全國一致性的考選制度了。

英國文官人事制度分權化的結果，特別是政署的人事權，完全掌握在執行長手中的結果，政署成員逐漸發展出其各自的團隊精神與效忠對象。研究指出，目前的文官更傾向於視自己為某一特定部會或政署的成員，而不是文官體系的一員 (彭錦鵬，2000)。他們不再顯現出整體文官體系團隊的精神，而是在單位內工作，彼此互相競爭，彼此互相批准工作契約，而在此同時，政署以其成員自己所認定的民間企業費率來收取服務的費用 (Chapman, 1997: 30)。

政署的執行長是一準契約性的角色，有責任執行政署架構文件所設定的工作目標。依據1997年一份研究報告顯示，在131位執行長中，69%是透過公開競爭的方式而任命的，16%是由部會內部任命，另有15%是由軍方任命。而在公開甄選出的執行長中，只有37%是來自於文官體系之外。也就是說，整體而言，75%的執行長仍是由文官體系中選拔出來。其中，女性執行長共有六位，佔5% (CPS, 1997, 23-24)。自從工黨政府全力推動平等機會政策以後，執行長的工作被視為高階的管理職位，因此男女性別的比率，也變成為多元化政策改革的目標，隨著多元政策的執行而不斷提高女性的比例。

除了政署的情形之外，英國的各部會管轄為數龐大的公共機構 (Public Bodies)，其中主管公共機構的男女性比率在各部會中表現有相當的差異。2006年英國總共有八百八十三個公共機構，其中包括執行性的公共機構一百九十九個

、諮詢性的公共機構四百四十八個、司法性的公共機構四十個、獨立監督委員會一百四十九個、公有公司二十一個、英格蘭銀行、公共廣播公司二個、以及二十三個健保局單位。這些公共機構總共任命21,103人，其中女性7,484人，佔所有人數的35.5%。

細部來看，環境食品鄉村事務部所管轄的公共機構，女性只佔了16.5%，而男性佔了83.5%，是女性任用比例最少的部會。女性所佔比例最高的部會是教育與技能部，女性佔有44.5%的公共任命人員。其他依次是內政部44%，健康部42.4%，工作與退休金部41.4%，貿易產業部35.2%，文化媒體體育部32.6%，憲政事務部31.3%，交通部23.3%，社區與地方政府部23.8%，國防部19.6% (Cabinet Office, 2006: ii-vii)。女性人員在公共機構中，平均只佔35%的人數，反映了在英國政府組織多元化下，比較離開決策核心的公部門邊陲單位，女性公務員的低度代表性情況。

伍、工黨政府採取的兩性平權政策

英國工黨在1997年執政之後，新公共管理理念並沒有遭到全面的排除，保守黨的各項政經措施基本上也是延續下來，例如，政署制度和非部會公共機構等政府型態也沒有重大變革，但是對於平權機會原則則有相當微妙的轉變，並且發生比較長遠的影響。

首先，原來內閣部的發展及平等機會司併入了團隊管理總部 (Corporate Management Command)的績效管理司 (Performance Management directorate)，而有關平等機會的工作則由團隊策略和多元科 (Corporate Strategy and Diversity Division)負責。同時，原來所用的「平等機會」就由「多元」兩個字來代替，但比較更重要的是，政策上特別強調，高階主管對於低度代表性的人才，必須要採取重視和發展「多元」政策的角色，不但要吸收這一類人才 (bringing in)，更要將他們提拔上來 (bringing on)。

英國政府在1998年就已經定下2004年至2005年的多元政策目標，其中包括：

1. 高級文官團 35%為女性。
2. 最高階管理職位 25%為女性。
3. 高級文官團 3.2%來自少數族裔背景。
4. 高級文官團 3%為身心障礙人士。

工黨政府在1999年完成「政府現代化」 (Modernising Government)白皮書，其中強調要增加女性、少數族裔、身心障礙人士的比例。在白皮書發佈之後，整個文官體系就開始設定目標管理，例如高級文官團的女性比例當時佔有17.8%，而2004年的目標就需要提高到35%，在短短五年之間要讓女性的比例增加一倍，很明顯就是採用「人為」「極大化」的策略，來達成多元機會的目標。實際上所

得到的結果是，2005年4月時高級文官團中的女性佔29.1%，雖然仍然低於目標6%，但比1999年還是高出了11.3% (Women and Equality Unit, 2006: 12)，成果顯然極為顯著。

英國現任文官長Gus Donnell在官方報告中指出，文官多元化的目標並不是「配額」，而是人力規劃所要求的具體目標。文官多元化的重點在於女性、黑人、少數族裔、和身心障礙人員，並且希望文官體系能夠在文官各階層反映人口多元的特質。在這一份報告中，Donnell提出了十點工作方針 (Civil Service, 2005: 5-15)：

一、明確的目標。

2008年要達到下列四項目標：

1. 高級文官團 37%為女性；
2. 最高階管理職位 30%為女性；
3. 高級文官團 4%來自少數族裔背景；
4. 高級文官團 3.2%為身心障礙人士。

為確保高級文官團人員具有多元背景，各部會必須設定在高級文官團下的兩個補充人員職等 (feeder grades)，也就是第六和第七職等，多元用人的目標。

二、測量與評估。

文官部將每六個月蒐集資料和加以出版各部會追求目標的進度。各個部會也必須透過公務員調查以衡量他們的進度，同時透過績效評估制度，衡量它們的平權化措施。

三、透過多元執行長網絡 (Diversity Champions' Network)建構多元能力。

多元執行長網絡係由文官體系各部會最資深委員會成員所組成。此一網絡得到常務次長的支持，由文官多元執行長 (Civil Service Diversity Champion)擔任主席，並設置文官多元執行顧問 (Chief Diversity Adviser to the Civil Service)。

四、領導和課責。

報告中指出，明顯可見的領導和承諾是多元平等政策成功之關鍵。各部的常務次長要對各部的多元政策負責，必須訂定高級文官及低二職等多元組成的目標，並負責實現。

五、甄選工作。

就整體文官制度而言，進入高級文官團的主要管道，快速升遷發展計畫 (Fast Stream Development Program)要改進初任人員的多元化。

六、發展工作。

針對第六職等和第七職等人員中呈現低度代表的團體要加以確認並加速其發展。同時要加強更低階職等人員中弱勢團體人才的挖掘和發展。文官部也將特

別邀請女性、黑人、少數族裔人員參加高級文官團的競爭性考試。

七、行爲和文化改變。

一方面不但要追求爲 2008 年鎖定的目標，同時也要支持長遠的、永續的改變。各部會必須確保平等和多元的價值融入他們的績效管理制度。各部會將透過有意義、可測量並且和報酬系統結合的個人目標，來衡量多元、平等價值是否實現。

八、多元政策對效率的影響及對人員調動的評估。

在對於黑人、少數族裔、身心障礙人員達成多元用人目標之際，文官體系需要確保其他人員不會受到不公平的待遇。

九、使平等和多元成爲主流思潮。

十、持續溝通。

2005的統計顯示英國的文官女性佔了一半。同時，在1998年到2005年之間，短短七年，女性在最高階管理職位上的比例就增加了一倍。英國如何在短短幾年之內，在多元用人政策上得到重大成果，其主要原因是多項因素所共同促成的，包括：

一、政治領導階層的投入，首相、文官長、各部會的常務次長、文官部負責文官整體發展 (Corporate Development Group)、局長 (Director-General)都全數投入多元政策的推動。

二、文官部的整體動員、部會和政署的積極配合，以及包括公務人員公會、平等委員會、多元執行長網絡等等和平權措施有相關的公部門機制協同合力的結果。

如果說，英國在 1980 年代到 1990 年代處於多元平權政策和新公共管理理念互相角力的時代，女性在英國文官體系所佔的比例只有緩慢的成長，則 1990 年代末期工黨執政顯然爲男女平權加了相當大的力道，並且用目標管理的方式，強迫提高女性公務員在文官體系的比例，特別是高階文官的比例。但是再深一層來加觀察，二十一世紀英國的女性文官由於教育程度的不斷提高和加入文官的人數顯著增加，英國公務員的兩性平權問題將逐漸因爲人口結構的改變而消失。除了少數國防、情治人員以外，英國各部會的新進人員中，女性所佔的比例大約都在四到七成左右，2006 年 9 月的統計顯示，英國各部會的新進人員中，女性佔了 52.1% (National Statistics, 2007: table S)。而主要在培養高級文官的快速升遷人員考試中，女性也是表現傑出。2006 年女性有 6246 人參加快速升遷考試，占全體 44.87%，但是獲得錄取的女性達 240 人，佔全體人員的 50.4%。因此就長期發展而言，高級文官的兩性平權基礎是相當扎實的。

另外，前文提及由於女性在英國文官高階職位的人數已經大量增加，特別是

在年輕就業族群中，女性已經佔有優勢，因此未來在平權措施訂定具體目標的激勵下，女性在高階職位的代表性將快速增加。目前這些三、四十歲的傑出女性公務員，未來勢必將有更高的機會，超越同齡的男性公務員晉陞到高級文官團的身分和地位。

陸、跨國比較下的英國公務員兩性平權

在1980年代末期以來，公共部門的人力結構就引起相當大的改變，改變原因來自於人口的結構，以及在勞動力市場的重大改變。同時，在經濟合作發展組織(OECD)國家所進行的公共管理改革也是重要因素。

1980年代末期以來，經濟合作發展組織國家的改變，不但來自於結構上的改變，以及組織上改變，同時由於財政緊縮關係，文官體系的人數也受到影響。但是在人力緊縮的情況之下，1990年代初期以來，女性在勞動力市場的參與機會則有所增加。特別是在文官體系裡面，女性的參與比整體的平均數還高。從經濟合作發展組織國家的調查顯示，女性參與文官體系的比率接近一半，而女性參與整個經濟活動的比率則比較低。在此同時，女性在文官體系裡邊高級職位的比率也呈現增加的情況 (OECD, 1999: 7)。

就文官體系而言，部分工時的工作，和女性比較有相關。在文官體系裡面，部分工時的工作主要是女性在彈性時間管理方面的選擇，然而，在整個經濟體裡面基本上是由於雇主的要求。

經濟合作發展組織在1999年發佈文官僱用結構調查報告，係針對以下七個會員國：法國、加拿大、美國、英國、澳大利亞、和瑞典。在1988年到1997年之間，這些國家的公務人員總數除了法國增加以外，其他國家都有不同幅度的下降，其中英國大約下降兩成。英國的政署因為必須要吸收預算數的減少，因此裁減部分人力。

就對女性在文官體系的參與而言，雖然女性相對於男性而言，他們的職位比較屬於低技能，和工作保障較差的職位，但在同一時間內，更多的女性得到更高的職位。就整體而言，經濟合作發展組織國家都顯示，女性在文官體系的參與率高於在整個勞動市場的參與率。從1996到1997年的數據觀察，女性在文官體系的參與率大約在50%，相對而言，法國的女性參與率比較高 (1996年56.3%)，英國則大約維持在45%到50%之間 (1990年46%，1996年49.1%)。

就部分工時工作而言，男性的比例非常低，通常在1%左右 (澳大利亞、加拿大、法國、英國皆如此)。比較特別的是，英國在1985年到1997年之間，女性文官從事部分工時工作的比率，增加一倍到22% (相對而言，英國女性勞動力從事部分工時工作的人佔全體女性勞動力的44.8%)，僅次於瑞典。雖然部分工時的工作要求的技能較低，但是在高階文官的部分，女性從事部分工時工作的比率仍

然有12%，這似乎反映了英國女性公務員有相當明顯的比例從事部份工時工作的長期趨勢，而人事管理部門對於彈性工時政策的貫徹程度也是相當高的。長期而言，這種現象反映的是，女性在公部門的工作場域得到相對彈性的工作時間的對待，也有助於女性能夠兼顧照料小孩成長或家庭工作的需求。

其次，從OECD的調查報告也可以顯示，英國在過去十年中，由於工黨政府實施正面加強的多元就業機會政策，女性公務員在高階職位上所佔有的比率已經大幅增加。以英國高級文官團而言，女性在1997年所佔有的比率只有15%左右，目前則已增加到30%，短短十年之間增加一倍，英國文官長並且設定2008年的目標為37%，可見英國文官體系對於兩性平權所付出的努力，已經獲有明顯、具體的成效。

不過，如果從歐盟成員國的跨國資料比較來看，從幾項指標所顯示的數據，英國女性公務員，或甚至於女性的國會議員比例在歐盟成員國中，只取得中上的水準。英國女性國會議員的比例只有19.8%，遠比瑞典 (45.3%)為少，也比挪威 (37.9%)、芬蘭 (37.5%)、丹麥 (36.9%)、荷蘭 (36.7%)、西班牙 (36%)、比利時 (34.7%)、奧地利 (33.9%)、冰島 (33.3%)、德國 (31.8%)等比例都超過30%的國家遜色。在西歐主要國家中，僅僅高於法國 (12.2%)和義大利 (11.5%)。³根據歐盟2005年的資料顯示，英國女性公務員佔所有決策階層職位的比例是29%，比德國 (44%)、西班牙 (44%)、芬蘭 (44%)、瑞典 (40%)、挪威 (36%)、奧地利(33%)、荷蘭(33%)都較低 (Council of Europe, 2006:5)。更進一步而言，女性公務員佔有最高階文官職位的比例 (15%)也比瑞典 (37%)、西班牙 (33%)、芬蘭 (29%)、挪威 (22%)、冰島 (17%)等先進民主國家為低。但是英國比起比利時 (7%)、荷蘭 (7%)、丹麥 (5%)則顯然高出許多，而奧地利、德國、法國、義大利則在最高階的文官職位，並沒有女性在內，差距當然更大 (Council of Europe, 2006)。

從以上的跨國資料顯示，英國在歷經二十幾年的新公共管理風潮和兩性平權政策的衝擊之下，女性公務人員在整個文官體系中所扮演的角色已經大幅蛻變，不但在新進人員部分已經和男性平分秋色，在中階公務員的體系也能夠和男性分庭抗禮，而在工黨政府積極推動平權政策的強力作為中，女性高階公務員也在十年中大幅增加比例。其結果則是，就高階女性公務員所扮演的角色而言，原來英國女性只不過和德國、法國、義大利等國一樣無足輕重，但是現在已經逐漸呈現可以和男性高階公務員並駕齊驅的地位。同時在未來的十年到二十年之間，英國高階女性公務員所佔的比率，將非常可能和男性相同。

柒、結論

本文主要從歷史發展、公共治理理念、多元平權政策等角度，分析英國女性

³ 以上為 2005 年年底的資料。

公務員在英國文官體系中，逐漸成長的漫長歷史。從1854年開始的英國現代化文官體系，原本女性公務員是毫無地位可言的，女性在行政體系真正享有法定地位至今不過八十年的歷史。更具體的說，除了最近的二、三十年以外，英國的政治和行政領域，女性一向並不被重視。尤其在1980年代開始的新公共管理時期，基於結果導向、效率導向、市場導向、競爭導向的行政理念，和多元就業平等政策之間，存在著敵對和無法相容的矛盾和衝突。但是隨著英國政府組織多元化的結果，政署制度僱用了八成左右的文官，並且使英國文官體系注入了競爭的元素，從而也配合了英國女性在教育上所受到的平等對待，而能夠在文官體系充分發展。最後則由於工黨政府在「政府現代化」的政策大方向上，明確主張增加女性、少數族裔、身心障礙人士在文官體系的比重，以及在目標管理的策略下，使英國公務員的兩性平權措施真正得到落實的機會。展望目前英國公務員在文官各階層、年齡結構、性別分配的各项數據顯示，在未來的十年到二十年之間，英國將非常可能達到男女性公務員全面反映人口結構的境界。而隨著男女性公務員人數的均衡分佈，兩性平權的各種問題，包括訓練、彈性工時、家庭照顧、兒童照顧等等問題，均將獲得有效的解決。

參考文獻

中文部分

彭錦鵬 (2000)。〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，30, 3: 89-141。

英文部分

Bagilhole, B. (1994). *Women, Work and Opportunity*. Aldershot, UK: Avebury.

Barry, J., Chandler, J., & Berg, E. (2007). Women's movements and new public management: Higher education in Sweden and England. *Public Administration*, 85, 1: 103-122.

Cabinet Office. (1984). *Programme for action to achieve equality of opportunity for women in the civil service*. London, UK: Cabinet Office.

Cabinet Office. (1990). *Programme for action to achieve equality of opportunity in the civil service for people of ethnic minority origin*. London, UK: Cabinet Office.

Cabinet Office. (1993a). *Equal opportunities in the civil service for people of ethnic minority origin: Third progress report 1992-93*. London, UK: Cabinet Office.

Cabinet Office. (1993b). *Equal opportunities for women in the civil service: Progress*

- report 1992-93*. London, UK: Cabinet Office.
- Cabinet Office. (1994a). *Equal opportunities for women in the civil service: 10 Years progress report 1984-94*. London, UK: Cabinet Office.
- Cabinet Office. (1994b). *Good practice for equal opportunities staff complaints procedure: Advice for departments and agencies*. London, UK: Cabinet Office.
- Cabinet Office. (1994c). *Programme for action to achieve equality of opportunity in the civil service for disabled people*. London, UK: Cabinet Office.
- Civil Service. (2005). *Delivering a diverse civil service: A-10-Points plan*. London, UK: Cabinet Office.
- Cabinet Office. (2006). *Civil Service Fast Stream Recruitment 2006*. London, UK: Cabinet Office.
- Chapman, R. A. (2004). *The civil service commission 1855-1991: A bureau biography*. London, UK: Routledge.
- Cockburn, C. (1983). *Brothers: Male dominance and technological change*. London, UK: Pluto Press.
- Conell, R. (2006). The experience of gender change in public sector organizations. *Gender, Work and Organization*, 31, 5: 435-452.
- Conley, H. M. (2003). Temporary work in the public services: Implications for equal opportunities. *Gender, Work and Organization*, 10, 4: 455-477.
- Council of Europe. (2006). *Equal representation of women and men in the civil service- the Slovenian Experience*. Council of Europe.
- Cunningham, R. (2000). From great expectations to hard times? Managing equal opportunities under new public management. *Public Administration*, 78, 3: 699-714.
- Cunningham, R., Lord, A., & Delaney, D. (1999). 'Next steps' for equality? The impact of Organizational Change on Opportunities for women in the civil service. *Gender, Work and Organization*, 6, 2: 67-78.
- Department for Communities and Local Government (DCLG). (2006). *Advancing equality for men and women: Government proposals to introduce a public sector duty to promote gender equality*. DCLG Publications.
- Department of Trade and Industry. (2006). *Delivering on Gender Equality: A progress*

- Report.* Department of Trade and Industry.
- Equal Opportunities Commission. (2006). *Facts about women and man in great Britain.*
- Katz, L. F., & Krueger, A. B. (1991). *Changes in the structure of wages in the public and private sectors.* Greenwich, CT: JAI.
- Lucifora, C. (2006). The sector pay gap in France, Great Britain and Italy. *Review of Income and Wealth*, 52, 1: 43-59.
- Millard, B., & Machin, A. (2007). Characteristics of public sector workers. *Economic & Labour Market Review*, 1, 5: 46-55.
- Miller, G. E. (2004). Frontier masculinity in the oil industry: the experience of women engineers. *Gender, Work & Organization*, 11, 1: 47-73.
- Miller, S. Hagen, R., & Johnson, M. (2002). Divergent Identities? Professions, Management and Gender. *Public Money & Management*, (2002): 25-30.
- Moran, M. (2005). *Politics and governance in the UK.* New York, NY: Palgrave Macmillan.
- National Statistics. (2007). *Civil Service Statistics 2006.* London, UK: National Statistics.
- OECD. (1999). *Structure of the civil service employment in seven OECD countries.*
- OECD. (2002). *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies.* Paris: OECD.
- OECD. (2004). *Trends in human resources management policies in OECD countries.* Paris: OECD.
- Oerton, S. (1996). *Beyond hierarchy: Gender, sexuality and the social economy.* London, UK: Taylor and Francis.
- Perrott, S. (2002). Gender, professions and management in the public sector. *Public Money & Management*: 21-24.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations.* New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Pringle, R. (1989). *Secretaries talk: Sexuality, power and work.* Sydney: Allen &

Unwin.

Pyper, R. (1995). *The British civil service*. Prentice Hall, MA: Simon & Schuster International Group.

Rbery, J., Grimshaw, D., & Figueiredo, H. (2005). How to close the gender pay gap in Europe: towards the gender mainstreaming of pay policy. *Industrial Relations Journal*, 36, 3: 184-213.

Richards, D. (1997). *The civil service under Conservatives, 1979-1997*. Brighton, UK: Sussex Academic Press.

Stoker, G., & Wilson, D. (Ed.). (2004). *British local government into the 21st century*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Thomas, R., & Davies, A. (2002). Gender and new public management: Reconstituting academic subjectivities. *Gender, Work and Organization*, 9, 4: 372-397.

Thornley, C. (2006). Unequal and low pay in the public sector. *Industrial Relations Journal*, 37, 4: 344-358.