

公部門女性人力資源之研究--以工作平等論述分析

The study of female human resources in public sector

-basing on gender equality in employment

¹ 施貞仰	² 陳淑貞	³ 余鑑	⁴ 方崇雄
¹ 國立臺灣師範 大學科技應用與 人力資源發展學 系博士生	² 國立臺灣師範 大學科技應用與 人力資源發展學 系博士生	³ 國立台灣師範 大學科技應用與 人力資源發展研 究所專任教授	⁴ 國立台灣師範 大學科技應用與 人力資源發展研 究所兼任教授

摘要

在 2008 年 1 月 16 日通過將原「兩性工作平等法」更名為「性別工作平等法」，我國對於「工作平等」的價值，於法制上更邁向新的里程碑。在事業單位的努力下，對於女性工作者的僱用管理情況有較多統計數據可供參考，俾利瞭解私部門的女性工作者於工作平等的議題中的處境；惜在公部門的女性工作者則較無更多相關研究可供分析，但並未代表公部門的女性工作者無工作平等的問題。本研究係採用文獻分析法、比較研究法來探討行政機關配合性別工作平等法規定之施行概況，並進一步檢視公部門的女性工作者與私部門的女性工作者的人力資源運用及其工作平等現況，以瞭解公私部門於實施工作平等執行面及規範之差異，以作為日後公部門落實工作平等之參考建議。

關鍵字：公部門（Public sector）、女性人力資源（Female human resources）、
性別工作平等（Gender equality in employment）

1. 前言

過去十年，台灣社會經歷前所未有的「性別震盪」；在短短十年內，陸續制訂頒佈了五項性別相關法令，分別是1997年的「性侵害犯罪防治法」、1998年的「家庭暴力防治法」、2001年的「兩性工作平等法」（已於2008年更名為「性別工作平等法」）、2004年的「性別教育平等法」及2007年「性騷擾防治法」。蓄積了千百年的性別壓迫及影響，在這十年間透過法制努力，期盼能為女性長久以來所遭受的人身侵害、工作排除與歧視、及教育不平等對待，開啓改變的契機（劉梅君，2007）。

然而，這十年來，女性在公、私部門所遭遇的人身安全的威脅、職場歧視及教育不平等，仍持續發生。這意味著法律層面的努力，只是走向「性別平等」終極目標的第一步而已。父權體制延續並鞏固的性別規範，長久以來已成為男男女女普遍奉行的價值體系與行為準則，根深蒂固的概念要糾正，必定會面臨極大的抵抗與反挫。不過我們不能也無法自外於國際社會，因此國際社會在這方面的努力與發展，應足為我們的借鏡。至於在「勞動」領域，台灣在過去十年也有重大的進展，除了2002年制訂並於2003年實施的「就業保險法」提供失業給付，2002年「職業災害勞工保護法」、2003年「大量解僱勞工保護法」、的制訂，「勞工保險條例」因應多變的勞動市場因時制宜的修訂，讓勞動保護立法日益完整，也對勞工發揮實質保障的功能。

勞政主管機關這些年在公、私部門上的努力，於實務面上面臨諸多執行上的障礙與抵制，例如「性別工作平等法」實施多年來，相關支持家庭與工作之措施的實施率，許多仍未過半；而職場的性別就業歧視或性騷擾仍時有所聞（劉梅君，2007）。婦女團體與勞政單位努力透過立法引入國際社會的進步觀念與制度，事實上，社會層面要努力對於深層的父權性別規範的實質改變，才是真正達到工作平等的意義。

我國憲法第 7條規定：「中華民國之人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」即明示兩性平等之真諦。憲法增修條文第10條第 6項也規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」另外勞動基準法第25條、就業服務法第 5條，也都分別規定：「雇主對勞工不得因性別而有不同之待遇。工作相同、效率相同者，給付相同之工資。」、「為保障國民就業機會均等、雇主對求職人或所雇用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、五官、殘障或以往公會會員身分為由，予以歧視。」又兩性工作平等法於2002年3月8日正式施行，對於台灣民主憲政發展中婦女人權之保障，其象徵意義十分重大。然而，根據經驗研究顯示，女性因受制於先天生理之限制，與傳統社會中男女分工之定型化角色的觀念，以及職場中雇主主觀判別之影響，一些隱藏性的不公平情況一直持續存在就業市場當中，如請產假當年考績就打乙等。至於公部門中，女性公務人員所占比例有越來越多之趨勢，故需特別重視男女性工作平等之意涵。考試院第10屆施政綱領即明示：「考銓政策及制度，應考量兩性平權，照顧身心障礙者、原住民族及其他弱勢團體，以落實憲法增修條文第10條之宗旨。」又行政院婦女權益促進委員會於2005年將提昇政府公務人員體系的兩性平等列為工作重點其中一項，並期能建立女性人才資料庫，以作為政府機關晉用之參考。銓敘部職掌全國公務人員銓敘事項，公務人員考用係屬一體，為配合政府提昇兩性公務人員體系兩性平等之政策，有必要就現行公務人員相關問題加以探討，俾瞭解有無落實兩性工作平等法（銓敘部，2006）。

因此，本研究係採用文獻分析法、比較研究法來探討行政機關配合性別工作平等法規定之施行概況，並進一步檢視公部門的女性工作者與私部門的女性工作者的人力資源運用及其工作平等現況，以瞭解公私部門於實工作平等執行面及規範之差異，以作為

日後公部門落實工作平等之參考建議及應更多關注的議題。

2. 文獻探討

2.1 工作平等之概念

性別工作平等之概念，不僅在形式上禁止與個人工作能力、效率及表現無關之性別差異對待，更積極地對各種與妊娠、育兒有關之母性保護，或者對於就業能力較弱者之補強措施，如以促進工作平等為目的，即不應該將其視為差別待遇。因而，兩性工作平等概念應包括就業歧視之禁止、僱用平等、陞遷機會平等、薪資平等、母性保護，以及性騷擾防治等範疇。

2.2 國際工作平等規範概況

聯合國認為平等是任何一個追求社會正義及人權的民主社會之基礎。1984年聯合國的發展方案就成立了一個獨立的基金，專門致力於性別平權的目標，該基金名為「聯合國婦女發展基金」（United Nations Development Fund for Women, 簡稱 UNIFEM），當時聯合國大會指示該基金要致力善用該基金，以確保女性能參與主流活動，這個概念到了 1995 年北京聯合國婦女大會時，正式被確立，意指要將性別觀點帶入所有法律及社會規範與標準中，所有的政策發展、研究、規劃、倡議、執行及監督，亦都要有性別觀點。這項改變使得「性別」由僅是發展的補充性地位，躍升為核心議題。在聯合國及其附屬機構所推動的方案中，性別平等一直位居核心議題，因為國際社會發現，若性別平等及女性成就有限，則其他目標也將難以有成果（劉梅君，2007）。

綜觀世界許多先進國家早在二十世紀即透過立法及社會政策，積極的推動兩性工作平等，其已具體實施之措施，均可作為我國檢討改進之參考，以下分別就美國、英國、德國等國之兩性工作平等規範情形，整理如表一。

表一 各國性別平等就業政策之法制規範內容比較表

主要內容	美國	英國	德國	台灣
同工同酬	1.同工同酬 (Equal Pay Act of 1963)。 2.高等教育法修正案第 9 章 (Title IX of the Higher Education Amendments of 1972)。	同值同酬： 1970 年同酬法。		1. 勞動基準法 25 條規定 2. 兩性工作平等法第 10 條
性別歧視	1.民權法案第 6.7. 章。 2. 總統行政命令第 11246、11375、11478 號。 3.平等就業機會法。 4.高等教育法修正案第 9 章。 5.成立「平等就業機會委員會」，負責政策之執行。 6.推動「玻璃天花板行動方案」--透過承包政府工程契約之廠商，打破兩性職業隔離現象。	1.1975 年性別歧視法。 2.1986 年成立「均等機會委員會」簡稱 EOC，負責同酬法及反歧視法之監督及執行。 3.1990 年成立「玻璃天花板委員會」	性別歧視(招聘不得限定性別，且公開載明特別鼓勵女性之字樣) 1.1952 年經營組織法成立職場內之調整委員會。 2.設置女性監保官。 3.西德基本法(包括：女性促進法、性騷擾保護法、聯邦委員會任派法)。	1. 勞動基準法第 25 條規定 2. 性別工作平等法第 1、12 條 3. 就業服務法第 5 條
優惠性僱用	1.民權法案第 7 章。 2. 總統行政命令第 11246 號。 3. 總統行政命令第 12086 號，賦予「聯邦契約遵循署」擴大執行範圍。 4.最高法院之判例 5.由勞工局成立「聯邦契約遵循署」		1.促進女性職業及家庭調和法(簡稱「女性促進法」)。 2.任用與派用在聯邦影響領域委員會法(簡稱「派任委員會法」)。	就業服務法
懷孕歧視之禁止	懷孕歧視法後併入民權法案第 7 章。		1968 年懷孕職業婦女保護法。	性別工作平等法第 11、24、25 條

主要內容	美國	英國	德國	台灣
性騷擾之禁止	1.性別歧視指導原則。 2.聯邦上述法院之判例。 3.最高法院之判例。		.工作場所防制性騷擾保護法（簡稱「性騷擾防制法」）。	1. 性別工作平等法及其施行細則 2. <u>工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則</u>
女性升遷障礙改善政策	民權法案。		行政機關均須設置「女性事務委員會監督保護官」用以促進與監督執行。	
開放傳統非女性職務予女性	女性見習與非傳統職業法。			
雇主提供照護子女之出生、安置、照顧及配偶、子女與父母因罹患疾病之無薪休假	家庭及醫療休假法			1.性別工作平等法 2.育嬰留職停薪實施辦法 3.勞工請假規則 99.05.06 增加第 4 條第 2 項：懷孕勞工有流產之虞者，經醫師診斷，懷孕期間需安胎休養，其治療或休養期間，併入住院傷病假計算

資料來源：本研究整理自司法機關推行兩性工作平權之研究—以台中地方法院為例（頁 72），傅裕宏，2004。濟南大學碩士論文。

由以上各國之立法概要窺知，各國莫不立特別法以保障兩性工作平等權，而且單一部法律可能尚不足以完全規範兩性工作平等權保障之所有領域，常需有行政命令或行政規則加以補充法令之不足。各國對於兩性工作平等權利之保障，以美國因法院判決案例較多，故最為完整周延，亦最積極推動，並成立平等就業機會委員會、推動玻璃天花板行動方案等；英國大致追隨美國；德國盼使女性家庭與職業兼顧，以保證實質男女平等。顯見各國都制定相關法令以保障兩性工作平等，我國亦應從各國制度中汲取立法、施行中之精神與經驗，以做為日後修法之參考。

2.3 我國性別工作平等法之源起

我國原先對於性別相關工作權之保障是規範於《就業服務法》第五條中，而《兩性工作平等法》在各界努力推動之下，於民國2002年立法通過，其對於兩性工作平等權之保障有莫大貢獻。該法立法精神一開始為確保保障兩性工作權之平等，然現今社會對於「性別」的定義已開始轉變，不再侷限於男女兩性，不同的性傾向及性別特質工作權之保障產生適法性之問題；因此，在2008年修法改為《性別工作平等法》，為更具體積極保障不同性別、性傾向、及性別特質者之工作權。

綜觀國際社會透過各種機制如頒佈公約、召開國際會議、制訂指導、國家年度報告等等的推動經驗看來，「性別主流化」既是一種價值，也是一種策略。做為一種價值，性別主流化是將性別平等作為一種主流價值來推動，要求公共事務從政策、立法、執行、評估及監督等每一階段，必須具有性別觀點，以實現性別正義的社會；作為一種策略，則透過前述的手段來瞭解各國政策、法令、措施與規劃等是否納入性別觀點，在決策過程中是否有女性參與，以及政策的實施是否產生性別差異的影響。換言之，性別主流化作為一種策略，目的在改變相關政策、法令、措施的實質內容，務使公共政策的施行能實現社會、經濟、政治權利及機會享有的性別平等（劉梅君，2007）。

國際勞工組織（ILO）將「性別主流化」視為一種「制度性策略」，主張不同性別的人應享有平等的機會與權利，並且有權成為政策、法令及措施的受益者、參與者及決策者。藉由將性別平等融入於政策、措施、計畫、預算與制度上，使其主流化；其次瞭解到性別不平等的實際現象並加以改善。ILO努力地透過勞、資、政三邊談判納入性別平等的元素，更展現性別平等視為是社會進步之必要條件的體認。

其他國際性組織，如世界銀行、世界經濟論壇等，也都於其研究計畫及相關機制中積極推動性別主流化的議題。特別提到世界銀行2006年的一份報告：「性別平權是聰明經濟學」（Gender Equality as Smart Economics），這份報告特別提出女性經濟培力的重要性，原因是為使女性在國際社會所推動的「性別主流化」工作上，能從被動的受益者，轉變為積極主動的參與者，女性培力是很必要的工作重點。至於世界經濟論壇於2005年對58國所執行的全球性別鴻溝現況的一份報告（Women's empowerment: Measuring the Global Gender Gap）中，清楚指出，經濟參與固然重要，因為可以降低女性的貧窮程度，也可以改善家戶的收入，更有助整體社會的經濟發展；但光是經濟參與仍然不夠，因為即使女性的經濟參與程度和男性一般，女性也很難和男性平起平坐。因為女性目前能獲得的經濟機會還停留在毫無發展性或非技術的範圍內。因此世界經濟論壇在其公佈的「世界競爭力報告」評比中，也加入了性別平等的指標，因為這個組織認為女性地位的提升，不僅僅是「政治正確」的議題，更是一國寶貴的人力資源與國家競爭力的重要部分（劉梅君，2007）。

基於性別主流化觀念的揭示，且此議題亦成為全球共識及世界各國施政不敢輕忽的施政重點，強調性別的多樣化，尊重與包容多元性傾向者的工作權益，營造友善的工作職場環境，我國亦於2007年修法的過程中，依性別主流化觀念的強調加入性傾向的保障。

2.4 行政機關工作平等之法制規範

瞭解「兩性工作平等法」修改為「性別工作平等法」的歷史過程後，特將目前我國於執行公私立部門性別平等相關規定整理如表二。期藉此比較分析公私立部門於女性平等的過程中法令規定的差異性。

表二 公私立部門性別平等相關規定分析一覽表

假別	性別工作平等法／勞動基準法	公務人員請假規則／行政令函
婚假	勞工結婚者給予婚假八日，工資照給	因結婚者，給婚假十四日。除因特殊事由經機關長官核准延後給假者外，應自結婚之日起一個月內請畢。
生理假	女性受僱者每月可請一天。併入一年三十日之病假中計算，且不得影響全勤紀錄。	因疾病必須治療或休養者，得請病假，每年准給二十八日。女性公務人員因生理日致工作有困難者，每月得請生理假一日，其請假日數併入病假計算。其超過者，以事假抵銷。
陪產假	男性受僱者可請三日之陪產假，期間工資照給。 受僱者應於配偶分娩之當日及其前後二日之五日日期間內，擇其中之三日請假。前項期間如遇例假、紀念節日及依其他法令規定應放假之日，均包括在內，不另給假。	因配偶分娩者，給陪產假三日，得分次申請。但應於配偶分娩日前後三日內請畢，例假日順延之。
流產分娩假	1. 妊娠未滿二個月流產者，產假五日。 2. 妊娠二個月以上未滿三個月流產者，產假一星期。 3. 妊娠滿三個月流產者，產假四星期。 4. 分娩前後，產假八星期。 ◆ 前 1.2 項法無規定薪資之發放與否，但勞工可主張請病假。 ◆ 3.4 項必須依勞基法五十條規定給薪，受僱六個月以上照給，否則折半。	因懷孕者，於分娩前，給產前假八日，得分次申請，不得保留至分娩後；於分娩後，給娩假四十二日；懷孕滿五個月以上流產者，給流產假四十二日；懷孕三個月以上未滿五個月流產者，給流產假二十一日；懷孕未滿三個月流產者，給流產假十四日。 分娩假及流產假應一次請畢。
育嬰留職停薪假	受僱者任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。 1. 需書面提出申請。 2. 留職停薪期間勞健保部分雇主免繳納(70%)，由勞工負擔部分(20%)得延三年繳 ◆ 申請復職時不得拒絕。 停薪期間可不計算年資、不得與他人訂勞動契約。	公務人員留職停薪辦法規定： 留職停薪，係指公務人員因育嬰，.....經服務機關核准離開原職務而准予保留原職缺及停止支薪，並於規定期間屆滿或留職停薪原因消失後，回復原職務及復薪。」 第 4 條第 2 項規定：「公務人員具有下列情事之一者，得申請留職停薪，除第 1 款各機關不得拒絕外，其餘各款由各機關考量業務狀況依權責辦理：一、養育 3 足歲以下子女者，並以本人，或配偶之一方申請為限。」 第 5 條規定：「前條留職停薪期間，除下列各款情形外，均以 2 年為限，必要時得延長 1 年：.....」 第 6 條第 1 項規定：「留職停薪人員除

假別	性別工作平等法／勞動基準法	公務人員請假規則／行政令函
		其他法律別有規定外，應於留職停薪期間屆滿之次日復職。但其留職停薪屆滿前原因消失後，應即申請復職。」
哺乳時間	子女未滿一歲之勞工，雇主應每日給二次哺乳時間，每次三十分鐘。 列入工作時間內。	行政院人事行政局 91.03.21. 局考字第0九二000六四0二號書函： 係就受僱者如欲親自哺乳未滿一歲之子女時，僱主應除規定之哺乳時間，係就受僱者如欲親自哺乳未滿一歲之子女時，僱主應除規定之每日休息時間外另給哺乳時間兩次，其並未規範受僱者親自哺乳之場所。又該項規定已明定哺乳時間每次三十分鐘為度，因次，如受僱者離開工作場所進行哺乳行為，其往返時間仍合併計算在每次三十分鐘內。惟依同法第二條之規定，僱主與受僱者之約定優於本法者，從其約定。
撫育時間	三十人以上之企業，子女未滿三歲之勞工，可向雇主要求： ◆ 每天減少工作時間一小時 ◆ 調整工作時間 減少工時不得要求報酬，且不得影響全勤紀錄。 受僱者依規定為請求時，雇主不得拒絕。	
喪假	一、父母、養父母、繼父母、配偶喪亡者，給予喪假八日，工資照給。 二、祖父母、子女、配偶之父母、配偶之養父母或繼父母喪亡者，給予喪假六日，工資照給。 三、兄弟姊妹、配偶之祖父母喪亡者，給予喪假三日，工資照給。 喪假，勞工如因禮俗原因，得申請分次給假。	因父母、配偶死亡者，給喪假十五日；繼父母、配偶之父母、子女死亡者，給喪假十日；曾祖父母、祖父母、配偶之祖父母、配偶之繼父母、兄弟姐妹死亡者，給喪假五日。除繼父母、配偶之繼父母，以公務人員或其配偶於成年前受該繼父母扶養或於該繼父母死亡前仍與共居者為限外，其餘喪假應以原因發生時所存在之天然血親或擬制血親為限。 喪假得分次申請。但應於死亡之日起百日內請畢。

資料來源：本研究整理

綜上分析，婚假一節公部門的 14 日優於私部門的 8 日；生理假 12 日的部分都併入病假日數中，私部門一年病假 30 日而公部門一年病假 28 日，不同處在於公部門病假仍給付全薪而私部門的病假雇主僅給付半薪。於流產分娩假及喪假部分，公部門給假日數及薪資給付都比私部門規定較為寬鬆；育嬰留職停薪假一節，公私部門較大的差異應在於停薪後復職上的壓力，公部門職缺可依法予以保留外，機關更可以請職務代理人代理其職至該員復職，而私部門工作者卻可能於復職後回不到原職的窘境。哺乳時間的規定，兩領域均依性別工作平等法的規定實施；至於撫育時間的規定公部門則無明確解釋令或規定提供研究。但因性別工作平等法之法令位階係高於一般行政解釋函及規則，故如有公務人員提出撫育時間的要求，機關亦遵守法令規定辦理。

3. 目前公部門女性人力結構現況

我國自 2002 年 3 月 8 日施行「兩性工作平等法」，為符合性別多元的趨勢，於 2008 年修正為「性別工作平等法」。該法實施八年來，致力建構性別平等工作環境，事業單位實施各項保障性別工作平等措施的比率逐漸提高，對於促進婦女就業及排除婦女就業障礙，亦漸顯成效。根據行政院勞工委員會 2009 年調查結果，女性勞工認為性別工作平等法的實施對排除女性就業障礙有幫助者占 70.3%，高於 2006 年之 69.4%。性別平等法實施以來，女性就業者由 2002 年 390.7 萬人增至 2007 年 442.6 萬人，計增 51.9 萬人或增 13.3%，高於男性就業者之增加率 5.8%；女性勞動參與率由 2002 年 46.6%，上升至 2009 年 49.6%，計提高 3.0 個百分點，主因教育普及及服務業之發展適合女性積極投入有關所致，而相對男性勞工近六年勞參率則下降 1 個百分點（行政院勞委會，2010）。

3.1 我國女性人力資源概況分析

在女性人力資源概況方面，2009 年我國女性勞動力 473.7 萬人，較 1994 年增 35.9%。女性就業者 450.2 萬人，亦增 31.3%。按教育程度觀察，2009 年以大專以上占 45.5% 最多，高中(職)則佔了 34.8% 為次之，變動幅度方面，則以大專以上增 25.3 個百分點最大，國中以下則減 25.3 個百分點次之。由此可知，女性勞動參與率逐年遞增，而人力素質上也是逐年愈來愈高。

就業女性中擔任雇主的比率從 2004 至 2006 年以來有逐年增加趨勢，管理及經理人女性比率較 10 年前增加約莫 4% (表上沒有)；專技人員女性比率較 10 年前增加約 4%；於政府部門的女性工作者 3 年來增加近 2%。

表三 我國女性人力資源概況

單位：%

年度 類別	1994	2004	2005	2006	2007	2008	2009	變動 率
女性勞動力 (萬人)	348.5	427.2	435.9	446.7	459.7	468.0	473.7	35.9
女性就業者 (萬人)	342.8	410.6	419.0	430.1	442.6	450.1	450.2	31.3
女性勞動力參與率 (%)	45.4	47.7	48.1	48.7	49.4	49.6	49.6	9.3
教育程度別結構(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
國中以下(%)	45.0	26.6	25.1	23.5	22.4	20.9	19.7	-56.2
高中(職)(%)	35.3	38.4	37.5	37.1	36.8	35.9	34.8	-1.4
大專以上(%)	19.7	35.0	37.4	39.3	40.8	43.2	45.5	131.0
雇主女性比率 (%)		17.2	17.3	18.2	17.8	17.7	18.5	7.6
專技人員女性比率(%)	41.9	44.2	45	46	47.8	47.8	48.6	16.0
受政府雇用者女性比率(%)		45.4	46.2	46.4	47.9	48.5	48.5	6.8

資料來源：行政院主計處（2010）。

綜合上表得知，由於女性就業者的人力資源素質提高，故其身為雇主及擔任專業經理人、專業技術職業的比率依其教育程度的提升而增加。

3.2 我國女性權力測度分析

我國女性人力素質不斷提升，惟人力資源之運用，相對主要國家而言，尚有開發的空間；就性別權力測度（GEM）國際比較而言，我國近四年來的排名都位居於世界 19 或 20 名，高於亞洲鄰近國家日本、中國及韓國；女性國會議員比率排名亦高於日、中、韓；唯女性專技人員、管理及經理人的比率排名則較遜於中國及日本、香港。如為加強國際性別權力測度排名，女性就業者的專業技術及專業經理人、管理者的比率更待努力（詳如表四）。

表四 性別權力測度 (GEM) 國際比較 2002—2006 年

項目 國別	性別權力測度 (GEM)		國會議員 女性比率		管理及經理人 女性比率		專技人員 女性比率		女性平均每人 GDP 占男性比率	
	值	排名	%	排名	%	排名	%	排名	%	排名
瑞典	0.925	1	47.0	2	32	49	51	49	84	1
挪威	0.915	2	36.1	11	33	42	50	60	79	4
芬蘭	0.892	3	41.5	4	30	56	55	29	72	13
丹麥	0.887	4	38.0	6	25	78	53	36	74	8
冰島	0.881	5	33.3	15	29	60	56	23	73	10
澳洲	0.866	7	29.6	25	38	26	56	23	73	11
德國	0.852	8	30.6	23	38	28	50	60	61	56
英國	0.786	14	19.6	65	35	36	47	76	70	21
新加坡	0.782	15	24.5	42	31	55	44	82	52	10
美國	0.769	18	16.6	83	42	14	55	29	64	43
中華民國	0.706	24	21.0	56	18	92	45	81	60	62
20	0.707	19	21.4	52	17	81	45	69	59	59
2004	0.692	20	22.1	39	16	69	44	61	58	60
2003	0.668	19	21.5	40	16	73	44	62	58	61
2002	0.657	20	22.2	32	15	68	44	61	57	61
日本	0.575	59	12.3	113	10	107	47	76	46	12
南韓	0.540	69	13.7	103	8	112	40	92	52	10
中國大陸	0.526	73	21.3	54	17	94	52	42	65	42
香港	-	-	-	-	29	60	42	85	78	5

資料來源：聯合國開發計畫署 (UNDP) 「Human Development Report 2007-08」、行政院主計處(2007)

*說明：為衡量女性政經參與及其對決策影響程度，聯合國開發計畫署 (UNDP) 自1995年起定期編製發布性別權力測度 (Gender Empowerment Measure, GEM)，選用之統計項目包括女性於國會議員、專技人員、管理及經理人員中之比率，以及女性平均每人GDP 占男性比率等4 項。

3.3 公務人員考試兩性人力結構現況

在總體女性人力資源分析後，現就女性公務人力結構的現況進行分析。依公務人員考試法第3條規定，公務人員之考試，分高等考試、普通考試、初等考試三等。高等考試按學歷分為一、二、三級。為因應特殊性質機關之需要及照顧身心障礙者、原住民族之就業權益，得比照前項考試之等級舉行一、二、三、四、五等之特種考試。公務人員高等、普通、初等考試歷來均未限制應考人性別，至公務人員特種考試，則有若干考試之部分類科，用人機關恆依職缺之性質及業務實際需要，而於需用名額中設有男女性別限制。茲就歷年來公務人員高普初等考試及特種考試辦理錄取性別人數統計表敘述如下（詳如表五）：

表五 行政院所屬各機關高普暨初等考試錄取人員歷年性別統計

中華民國 77 年至 98 年 12 月 31 日

註：本表統計範圍包含各地方機關

年 別	合 計						高 等 考 試						普 通 考 試						初 等 考 試					
	計		男		女		計		男		女		計		男		女		計		男		女	
	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
民國 77 年	3,084	100	1,520	49.29	1,564	50.71	1,677	100	1,051	62.67	626	37.33	1,407	100	469	33.33	938	66.67	-	-	-	-	-	-
民國 78 年	5,416	100	2,488	45.94	2,928	54.06	2,979	100	1,688	56.66	1,291	43.34	2,437	100	800	32.83	1,637	67.17	-	-	-	-	-	-
民國 79 年	7,301	100	2,638	36.13	4,663	63.87	3,345	100	1,864	55.72	1,481	44.28	3,956	100	774	19.57	3,182	80.43	-	-	-	-	-	-
民國 80 年	7,920	100	3,275	41.35	4,645	58.65	3,330	100	1,964	58.98	1,366	41.02	4,590	100	1,311	28.56	3,279	71.44	-	-	-	-	-	-
民國 81 年	12,904	100	3,966	30.73	8,938	69.27	6,902	100	2,843	41.19	4,059	58.81	6,002	100	1,123	18.71	4,879	81.29	-	-	-	-	-	-
民國 82 年	11,061	100	3,224	29.15	7,837	70.85	4,898	100	2,010	41.04	2,888	58.96	6,163	100	1,214	19.70	4,949	80.30	-	-	-	-	-	-
民國 83 年	7,417	100	3,010	40.58	4,407	59.42	3,775	100	1,948	51.60	1,827	48.40	3,642	100	1,062	29.16	2,580	70.84	-	-	-	-	-	-
民國 84 年	5,499	100	2,366	43.03	3,133	56.97	2,708	100	1,429	52.77	1,279	47.23	2,791	100	937	33.57	1,854	66.43	-	-	-	-	-	-
民國 85 年	2,795	100	955	34.17	1,840	65.83	1,496	100	570	38.10	926	61.90	1,299	100	385	29.64	914	70.36	-	-	-	-	-	-
民國 86 年	2,992	100	1,221	40.81	1,771	59.19	1,643	100	728	44.31	915	55.69	1,349	100	493	36.55	856	63.45	-	-	-	-	-	-
民國 87 年	2,772	100	1,058	38.17	1,714	61.83	1,366	100	622	45.53	744	54.47	1,033	100	290	28.07	743	71.93	373	100	146	39.14	227	60.86
民國 88 年	3,476	100	1,345	38.69	2,131	61.31	1,446	100	694	47.99	752	52.01	1,179	100	386	32.74	793	67.26	851	100	265	31.14	586	68.86
民國 89 年	2,412	100	958	39.72	1,454	60.28	1,181	100	514	43.52	667	56.48	1,231	100	444	36.07	787	63.93	-	-	-	-	-	-
民國 90 年	3,431	100	1,250	36.43	2,181	63.57	1,260	100	447	35.48	813	64.52	998	100	374	37.47	624	62.53	1,173	100	429	36.57	744	63.43
民國 91 年	1,832	100	812	44.32	1,020	55.68	652	100	308	47.24	344	52.76	675	100	330	48.89	345	51.11	505	100	174	34.46	331	65.54
民國 92 年	1,610	100	809	50.25	801	49.75	904	100	469	51.88	435	48.12	432	100	240	55.56	192	44.44	274	100	100	36.50	174	63.50
民國 93 年	2,373	100	1,272	53.60	1,101	46.40	1,289	100	701	54.38	588	45.62	675	100	340	50.37	335	49.63	412	100	231	56.07	181	43.93
民國 94 年	2,257	100	1,175	52.06	1,082	47.94	1,305	100	704	53.95	601	46.05	666	100	377	56.61	289	43.39	286	100	94	32.87	192	67.13
民國 95 年	2,413	100	1,182	48.98	1,231	51.02	1,358	100	672	49.48	686	50.52	599	100	348	58.10	251	41.90	456	100	162	35.53	294	64.47
民國 96 年	3,401	100	1,682	49.46	1,719	50.54	1,936	100	949	49.02	987	50.98	971	100	579	59.63	392	40.37	494	100	154	31.17	340	68.83
民國 97 年	4,156	100	1,878	45.19	2,278	54.81	2,199	100	1,031	46.88	1,168	53.12	1,416	100	709	50.07	707	49.93	541	100	138	25.51	403	74.49
民國 98 年	4,346	100	2,045	47.05	2,301	52.95	2,378	100	1,196	50.29	1,182	49.71	1,302	100	677	52.00	625	48.00	666	100	172	25.83	494	74.17

資料來源：人事行政局資訊室、人力處(2010)

1996年起高等考試分一、二、三級考試；高考三級，自1998年起採行分試制度，依錄取統計數據觀察，總體錄取率女性人數及比率接高於男性，2003、2004、2005則呈現例外情形，男性錄取比率高於女性。

資料顯示，公務人員高等考試錄取人數在民國1991年以前，男性遠多於女性，約莫佔60%以上。惟1992年以後，高等考試男女性錄取人數逐漸接近，且逐漸呈現女性多於男性的情形，其間1994年、1995年女性及格人數低於男性；從1996年直至2002年，女性及格人數又高於男性錄取人數；一直到2006年以後又逐漸呈現各50%，男女性錄取人數差距逐漸拉近。

歷年來普通考試報考人數，女性均遠多於男性，兩性呈現比例約為6:4，有時甚達7:3；1998年起普考採行分試制度，然不論是否分試，其性別比例並未有顯著變化，錄取人數仍是女性亦遠多於男性；直至2003年開始女性錄取人數逐年下滑，且錄取率低於男性，近七年來平均女性僅約占45%左右，男性約占55%。

公務人員初等考試自1998年舉辦後，依考選部資料統計，至2004年(2000年未辦理本項考試)，無論報考人數或錄取人數，女性均遠多於男性，兩性呈現比例約為7:3；唯一例外發生在2004年，男性及格人數及錄取比例提升，占當年及格總人數近60%。

3.4 公務人員兩性結構現況

近年來，我國女性公務人員有逐年增加的趨勢，詳如下表：

表六 2005年—2009年全國公務人員男女比例表

年 性 別	2005		2006		2007		2008		2009	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
人 數	213,796	123,465	211,374	127,900	211,350	125,492	210,720	127,585	209,758	130,117
%	63.39	36.61	63.05	36.95	62.74	37.26	62.29	37.71	61.72	38.28

資料來源：銓敘部(2010)

雖然全國女性公務人員人數呈長期增加趨勢，但是在各官等所佔人數，並未與其增加比例相對呼應。依銓敘部統計，官職等越高，女性人員所佔比例越低，例如，2008年的數字統計，簡任官等男性佔簡任官總人數的82%，而女性僅佔18%。在女性公務人力增加的狀況下，組織應力求提供一個平等健康的工作環境。雖然價值觀念不易突破，其中男性沙文主義(chauvinism)以及與其相關的玻璃天花板(glass ceiling)的迷思，都是影響女性公務人力職場發展的障礙。

(一)各官等性別比例概況

依行政院暨所屬機關進用女性情形表截至2008年5月31日止，各機關銓敘有案之各官等男女性公務人員人數比例情形分別為：委任官等部分，女性占36.91%；薦任官等部分，女性占31.43%；簡任官等部分，女性占18%；除醫事人員、教師、雇員等部

分，女性公務人員人數比例多於男性外，其餘一般行政職系之簡任、薦任及政務官等部分，男性人數均比女性人數高（詳如表七）。

附表七 行政院暨所屬機關(構)學校進用女性情形表 (單位：人)

職務/性別		男	女	合計	女性所佔比例
特任政務首長及相當職務		46	11	57	19.30%
比照簡任		169	23	192	11.98%
民選首長		300	35	335	10.45%
簡任(派)	主管	4,473	1,006	5,479	18.36%
	非主管	3,456	912	4,368	20.88%
薦任(派)	主管	19,720	14,157	33,877	41.79%
	非主管	51,471	39,062	90,533	43.15%
委任(派)		49,061	43,283	92,344	46.87%
聘任人員		749	652	1,401	46.54%
醫事人員		4,639	21,236	25,875	82.07%
教師		73,087	126,071	199,158	63.30%
雇員		1,126	2,499	3,625	68.94%
小計		208,297	248,947	457,244	54.45%

資料來源：公務人力資料庫

資料截止日：98.05.31

(二)各官等職等男女性主管人數概況

行政院暨所屬機關學校 2010 年第一季資料，總體而言，男性主管占總教職員人數 10.57%，女性主管占總人數 5.63%。一般行政機關各官等男女性主管人數比例情形分別為：委任第五職等部分，男性主管占 1.38%，女性占 0.82%；薦任官等部分，男性主管占 27.23%、女性占 11.38%；簡任官等部分，男性主管占 45.43%，女性占 10.22%。上述各官等除各級學校男、女性主管比例相差不多外，其餘簡任、薦任、委任各官、職等部分，男性主管人數所佔比例均比女性高（參見附表八）。

附表八 行政院暨所屬機關學校職（教）員官等及性別統計季報表

98年第1季

	總 計			主 管			非 主 管		
	合 計	男	女	合 計	男	女	合 計	男	女
總計	535,643	282,899	252,744	86,765	56,595	30,170	448,878	226,304	222,574
小計	235,522	152,622	82,900	37,453	28,709	8,744	198,069	123,913	74,156
行政機關 一般行政	147,245	82,024	65,221	25,399	17,830	7,569	121,846	64,194	57,652
衛生醫療	16,235	4,108	12,127	1,581	812	769	14,654	3,296	11,358
警 察	72,042	66,490	5,552	10,473	10,067	406	61,569	56,423	5,146
小 計	69,078	49,275	19,803	11,060	7,776	3,284	58,018	41,499	16,519
事業機構 生 產	22,647	18,724	3,923	2,872	2,458	414	19,775	16,266	3,509
交 通	29,346	23,300	6,046	4,183	3,244	939	25,163	20,056	5,107
金 融	17,085	7,251	9,834	4,005	2,074	1,931	13,080	5,177	7,903
各 級 學 校	231,043	81,002	150,041	38,252	20,110	18,142	192,791	60,892	131,899
職 員 特任	57	46	11	50	39	11	7	7	
民選首長	335	300	35	335	300	35			
比照簡任	192	169	23	174	156	18	18	13	5
簡任(派)	9,847	7,929	1,918	5,479	4,473	1,006	4,368	3,456	912
薦任(派)	124,410	71,191	53,219	33,877	19,720	14,157	90,533	51,471	39,062
委任(派)	92,344	49,061	43,283	2,033	1,277	756	90,311	47,784	42,527
聘任人員	1,401	749	652	80	44	36	1,321	705	616
醫事人員	25,875	4,639	21,236	1,962	838	1,124	23,913	3,801	20,112
教師	199,158	73,087	126,071	30,596	17,852	12,744	168,562	55,235	113,327
雇員	3,625	1,126	2,499	3	2	1	3,622	1,124	2,498
警察 警監	271	266	5	181	177	4	90	89	1
警正	49,900	47,471	2,429	11,832	11,555	277	38,068	35,916	2,152
警佐	27,621	26,342	1,279	112	111	1	27,509	26,231	1,278
法警 薦任	4	4		3	3		1	1	
委任	603	519	84	48	48		555	471	84

資料來源：行政院人事行政局（2010）

綜上，由行政機關兩性人力結構分布情形來看，可以發現目前我國的女性公務人員呈現以下的現象：

- 1、女性公務人員報考人數逐年增加，錄取人數逐漸多於男性。
- 2、女性公務人力人數成長比例大於男性，此結果與目前簡任官等職務可能已趨近飽和，且女性經常陞任至薦任職位即無法再向上陞遷有關。
- 3、在官、職等分布上，行政機關的層級愈高，女性公務人員的比例愈低。至 2008 年 5 月止，女性公務人員在行政機關簡任官等職位，女性僅占 18%，薦任官等職位占 31.43%，委任官等職位占 36.91%，顯示女性有不易陞遷至高階官等的現象。
- 4、女性擔任主管職務，集中在薦任比例最高，占 28.62%；簡任主管女性僅占 15.83%；近三年的男女主管比例皆同，男性主管占總人數 9%，女性占 6%。表示男性主管職缺大多仍由男性遞補，鮮有性別流動現象。

(三)行政機關實施性別工作平等調查分析

公務人力發展中心參加訓練研習資料顯示，從民國 2004 年迄今，女性公務人員人數年年皆高於男性，代表公部門參訓機會不會因性別而有差別待遇。(詳參表九)

附表九 公務人力發展中心 93-99 年度參加訓練研習學員性別統計表

年度	男性學員	%	女性學員	%	總人數-100%
93 年	11,521	49.47%	11,767	50.53%	23,288
94 年	13,637	45.99%	16,016	54.01%	29,653
95 年	11,747	46.08%	13,743	53.92%	25,490
96 年	16,024	49.14%	16,588	50.86%	32,612
97 年	12,853	45.51%	15,387	54.49%	28,240
98 年	13,594	44.47%	16,972	55.53%	30,566
99 年(1-2 月)	1,307	41.58%	1,836	58.42%	3,143
合計	80,683	46.64%	92,309	53.36%	172,992

資料來源：行政院人事行政局（2010）

行政院勞工委員會為了解女性工作者於就業市場實施性別工作平等法後雇用管理進行多項指標項目進行調查，惜未針對公部門進行性別工作平等法於公部門施行分析調查。依勞委會兩性平等申訴案件統計分析，大多集中於性騷擾案件的申訴及雇主未能及時採取有效糾正補救措施，分別占 21.96%及 21.87%；其次為（詳參表十）。

附表十 94-98 年兩性平等申訴案件統計表

項目	年度						
	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	合計	%
性騷擾	38	57	43	42	57	237	21.96%
雇主於知悉職場性騷擾之情形時，未採取立即有效之糾正補救措施	38	57	43	41	57	236	21.87%
敵意式性騷擾	30	51	30	27	32	170	15.76%
交換式性騷擾	12	7	15	14	26	74	6.86%
雇主未訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，或未在工作場所公開	0	0	0	3	38	41	3.8%
工作平等措施	25	28	16	56	34	159	14.74%
生理假	0	1	1	2	1	5	0.46%
產假	20	21	14	51	21	127	11.77%
陪產假	2	1	0	0	1	4	0.37%
哺乳時間	1	0	0	0	0	1	0%
育嬰留職停薪時間	1	3	0	2	8	14	1.30%
育嬰留職之復職遭到拒絕	2	2	1	2	4	11	1.02%
家庭照顧假	0	0	0	0	0	0	0%
育兒減少工時	0	0	0	0	0	0	0%
合計	169	228	163	240	279	1,079	

資料來源：行政院勞工委員會（2010）

再者，公部門性騷擾申訴案件概況分析，2006 年發生 4 起性騷擾案件，2 案成立，2 案未成立；2007 年發生 17 起性騷擾案，送兩性工作平等委員會案件審議 3 件，2 件成立，1 件未成立。2 年來公部門發生性騷擾案件大多集中在敵意式的性騷擾類型（詳參附表十一）。

表十一 公部門性騷擾申訴案件概況（2006-2007）

項目別	申訴件數		性騷擾類型				送兩性工作平等委員會或就業歧視評議委員會評議案件		送兩性工作平等委員會或就業歧視評議委員會處理情形							
			敵意式		交換式				已結案小計		審議結果					
	95	96	95	96	95	96	95	96			95	96	95	96	95	96
總計	4	17	4	15	-	2	4	3	4	3	2	2	-	-	2	1
申訴人性別																
男	-	-	-	-	-	-				-		-	-			-
女	4	17	4	15	-	2	4	3	4	3	2	2		-	2	1
申訴人年齡別																
15~24 歲	1	7	1	6	-	1		1	1	1	1	1		1		-
25~44 歲	2	8	2	8	-	-		1	2	1	1	1		-	1	-
45~64 歲	1	2	1	1	-	1		1	1	1		-		-	1	1
65 歲以上	-	-		-	-	-		-		-		-		-		-
申訴人特殊族群別																
原住民身分	-	-	-	-	-	-		-		-		-		-		-
外籍勞工	-	-	-	-	-	-		-		-		-		-		-
身心障礙	1	-	1	-	-	-		-	1	-	1	-		-	2	-
其他	3	17	3	15	-	2		3	3	3	1	2		1	-	1

資料來源:行政院勞工委員會 (2007)

育嬰留職停薪假統計分析部分，於請假人數觀之，公保身份的男性大於勞保身份的男性。甫實施本項措施時，具公保身份者請假人數及比例皆高於勞保身份者，2003 年開始則具勞保身份者請假比例高於公保身份者，有趣的是，私部門於請畢此假別後常會有復職上之困擾，而易產生勞資爭議，公部門則較無復職後卻失去其原職的困擾。此結果有可能係因女性的薪資所得較低，退出勞動市場若無法回復原職，則接受資方的資遣後，領取資遣費後再投入勞動市場。公部門請假人數逐年低於勞保身份者，可另行探究其因。

4. 結論與建議

本文研究發現，經由各國工作平等的法制規範內容比較的情形下，我國於懷孕歧視之禁止、就業歧視之禁止，法令規範多為宣示性的教義大於實際執行。由各國之立法概要窺知，各國莫不立特別法以保障兩性工作平等，而且單一一部法律可能尚不足以完全規範兩性工作平等權保障之所有領域，甚至需有行政命令加以補充之。各國對於兩性工作平等權利之保障，如美國成立平等就業機會委員會、推動「玻璃天花板行動方案」；英國同值同酬的法律精神未於本國法令揭示；德國盼使女性家庭與職業兼顧，以保證實質男女平等；我國於就業歧視禁止相關規範不夠完備、認定疑義及性別工作平等法與就業服務法因罰則不同而產生競合的疑慮。他山之石可供借鏡，值得日後修法之參考。

公私部門於實施性別工作平等法於法令規範上也有所差異，建議應於行政執行與法令規範重新檢視，使公私部門實施法令時勿因公私部門的不同而有所差異。

有關兩性平等研究焦點多集中於對私部門的事業單位進行研究，包含政府的統計資料，事業單位於實施性別工作平等法及兩性平等上統計資料較多樣性及完整，例如公部門的性騷擾案件成立與不成立原因、育嬰留職停薪假人數比私部門減少的原因探究、請產假或流產假者是否會影響其年度考績等等因素都是值得探究的議題，建議日後提供相關研究之參考。

5. 參考文獻

- 江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，2004，公共人力資源管理，台北：韋伯文化國際出版有限公司。
- 周玟琪，1996，從勞工階級動員觀點看母性保護立法—台灣與瑞典的比較，勞工關係論叢，4：131-170。
- 陳玉芬、陳櫻分，2007，性別工作平等法實施概況，台灣勞工，13：122-129。
- 焦興鎧，1996a，美國兩性工作平等制度之研究（上），勞工行政，97：18-31。
- 焦興鎧，1996b，美國兩性工作平等制度之研究（下），勞工行政，98：25-40。
- 許慶復、李嵩賢，2007，台灣公務人力管理與發展策略，考銓季刊，51：80-91。
- 焦興鎧，2000，兩性工平等法制之國際趨勢—兼論對我國建構相同制度所能提供之啓示，經社法制論叢，25：203--229。
- 黃碧芬，2007，性別工作平等法增修之介紹與預期效益，台灣勞工，12：64-67。
- 劉梅君，2007，深化性別意識與勞動價值教育，台灣勞工，13：82-91。
- 王美淑，2006，男女主管性別歧視差異之研究-從女性升遷瓶頸探源，元智大學資訊管理學系碩士論文。
- 傅裕宏，2004，司法機關推行兩行工作平權之研究—以台中地方法院為例，濟南大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 鄭津津，2006，各國工作平等法制之比較研究，行政院勞工委員會研究成果報告。
- 行政院主計處編印，2005，社會指標統計年報。

行政院勞工委員會，1992，各國男女平等法令制度淺介，台北市：行政院勞工委員會編譯。

行政院勞工委員會，1996，兩性平等制度之比較研究，台北市：行政院勞工委員會編印。

考試院銓敘部編印，2006，銓敘統計年報。

行政院勞工委員會，2010，98年女性僱用及婦女就業平等概況。2010年6月22日，取自 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4b9477db:7cb4&theme=

行政院主計處，2010，我國女性人力資源概況。2010年06月22日，取自 www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/411116163871.doc

行政院主計處，2010，性別權力測度（GEM）國際比較。2010年06月12日，取自 <http://www.taiwanwomencenter.org.tw/flash/GEMGDI/gemgdi.html>
<http://www.stat.gov.tw/public/Data/7121916233271.pdf>

行政院人事行政局，2010，行政院所屬各機關高普暨初等考試錄取人員歷年性別統計。2010年06月12日，取自 <http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/031217113838.xls>

銓敘部，2010，全國公務人員概況。2010年06月12日，取自 <http://www.mocs.gov.tw/html/pubinfo.htm>

行政院人事行政局，2009，行政院暨所屬機關(構)學校進用女性情形表。2010年06月12日，取自 www.cpa.gov.tw/public/Data/951111534271.xls

行政院人事行政局，2010，行政院暨所屬機關(構)學校職教員官等及性別統計。2010年06月12日，取自 <http://typhoon.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=1938&ctNode=284/>

行政院人事行政局，2009，公務人力發展中心參加訓練研習學員性別統計表。2010年06月12日，取自 <http://www.cpa.gov.tw/public/Data/0619524571.doc>

行政院勞工委員會，2010，兩性工作平等申訴案件按申訴類別。2010年06月12日，取自 <http://statdb.cla.gov.tw/html/year/34130.htm>