

# 本處暨所屬人事機構人員初任薦任第9職等主管以上人員 年資及性別資料初探

報告單位：管理科

## 壹、前言

隨著時間演進，我國從傳統農業社會發展至工商業社會，因為經濟結構轉變，女性勞動力參與率也逐年攀升，依據行政院主計總處就業失業統計資料顯示，2015年女性勞動力參與率已增加至50.74%。

為期保障女性權益，消除其於社會文化、工作職場及家庭生活等場域所受到之不公平待遇及歧視，聯合國於1979年訂定通過「消除對婦女一切形式歧視公約(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women，簡稱CEDAW)，並於第11條針對婦女就業應獲平等對待有清楚的宣示，其中第1項規定，「締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：

- (a) 人人有不可剝奪的工作權利；
- (b) 享有相同就業機會的權利，包括在就業方面相同的甄選標準；
- (c) 享有自由選擇專業和職業，提升和工作保障，一切服務的福利和條件，接受職業培訓和進修，包括實習培訓、高等職業培訓和經常性培訓的權利；
- (d) 同等價值的工作享有同等報酬包括福利和享有平等待遇的權利，在評定工作的表現方面，也享有平等待遇的權利；
- (e) 享有社會保障的權利，特別是在退休、失業、疾病、殘廢和老年或在其他喪失工作能力的情況下，以及享有帶薪度假的權利；

(f) 在工作條件方面享有健康和安全保障，包括保障生育機能的權利。」

為落實國際人權公約，有效促進對婦女基本人權之尊重、保障與實現及呼應國際重視性別平等議題之潮流，我國訂定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，自 2012 年 1 月 1 日起施行，要求各級政府機關均應確實遵守與執行，並於行政院成立性別平等處，統合跨部會各項性別平等政策，督導中央各部會及地方政府落實性別主流化，期使政府整體施政能落實性別平等及納入性別觀點。

雖然行政院與各級政府機關持續推動性別平等工作，社會上亦時有「臺灣女權意識高漲」之議論，然而過去數十年來，許多學者研究發現女性在職場上仍常遭遇「玻璃天花板」現象，亦即「一種無形的、態度的、或組織的偏差所造成的障礙，使得女性因各種人為因素的牽絆，而無法獲得與男性同儕公平競爭的機會 (Mosele-Braun, 1994; Naff, 1993, 引自黃煥榮, 2000)。」廖育廉教授(筆名：王大方)在其著作「玻璃天花板：管理女性 vs. 女性領導」中亦對於女性就業時常遇到之歧視與謬誤，有諸多描述，諸如女性只適合擔任秘書工作、女性太情緒化、三心兩意而無法果斷決策等成見，抑或玻璃天花板其實是職場上男性主管的「安全踏板」等，雖該書出版距今已有 20 年，但部分描述仍出現在不同的工作場域中。

「玻璃天花板」現象係源於個人態度、價值觀及組織偏差等多面向緣由，難以用單一或少量數據做普遍性之分析判斷，然為觀察本處暨所屬人事機構人員之升遷情形，爰本報告嘗試以本處暨所屬人事機構現任薦任第 9 職等以上主管人員之升遷年資與性別等因素進行略述與初步推論。

## 貳、研究方法與限制

一、針對女性於職場上是否被各種性別刻板成見所圍，或因身

為家庭主要照顧者，導致升遷受阻，不少我國學者就行政機關與私人企業都做過分析與探討，研究模式多採訪談或問卷方式詢問女性員工對於職場環境或升遷的認知。但黃煥榮副教授(2007)於「公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析」一文中，將升遷概念分為客觀和主觀兩大面向，主觀層面分為「升遷滿意」、「升遷歧視」及「升遷機會」，此層面較易因受訪者之自我認知差異及成見產生研究偏差；客觀層面則分為「升遷結果」、「升遷速率」及「升遷阻礙」等三項，其中升遷速率 = (現任職等 - 初任職等) / (年資)，客觀層面相較於主觀層面是較容易進行驗證之指標。

基上，本研究報告係採用客觀層面資料，蒐集本處暨所屬人事機構現任薦任第9職等以上主管人員之年資、性別、職務歷練、職系、婚姻狀況及最高學歷等資料，進行初步統計與推論，藉以檢視是類人員之性別比例與升遷速度，以研究對象之性別為主軸，輔以職務歷練、職系、婚姻狀況、最高學歷等資料，研究是否影響升遷年資。

因研究對象初任公職之職等未盡相同，部分人員由委任官等職務起任，部分人員係由薦任官等起任，為統一年資計算方式以利研究，爰將渠等人員升遷年資定義為「初任薦任第9職等主管之日 - 初任薦任第6職等職務之日」，所得年資越短，代表升遷速度越快。

## 二、研究限制：

- (一) 因本報告研究對象限本處暨所屬人事機構現任薦任第9職等以上主管人員，爰樣本數較少，難以推論至本處暨所屬人事機構全體人事人員升遷之概況。另本報告內各項統計數據原則上係以年資平均數呈現，亦因樣本數較少，平均數極易受少數偏差值影響，導致推論結果與原本預期結果有異。
- (二) 蒐集資料僅限於客觀資料，未以訪談或設計問卷進行個

人主觀層面資料蒐集，致資料豐富度不足，不易構成假設與推論，未能確實描述研究對象於職涯中所遭遇之生命歷程、個人主觀層面對於升遷處境之認知以及對於自身職涯發展之期待與看法。

- (三)對於個別人員是否曾獲人事行政研究發展論文寫作獎項、績優人事人員或是專員班訓練等陞任評分可加分項目等部分，未有更多資料蒐集，致可據以推論項目有限。

## 參、公務人員及人事人員陞遷制度

### 一、公務人員整體甄補體制簡述

基於本國公務人員考選制度，公務人員之任用，應是依法考試合格、銓敘合格或升等合格之人方可任用，因此與私人企業中較不公開透明的升遷方式相比，被視為相對公平的遴用制度。然而正所謂「師父領進門，修行在個人」，由於行政機關之金字塔型官僚(Beauracracy)結構，簡任官等職缺數量遠小於薦任官等與委任官等職缺數量，因此如何順利升遷，除了依照公平的資績評分標準來評比外，尚牽涉到諸如個人人脈、風評等因素。

我國公務人力雖主要係以公平、公正、公開之考試方式進用與陞任，然而甄補過程仍造成性別偏差，主要影響因素有三(黃煥榮，2007：94-98)：

- (一)公務人力之輸送帶：所謂「輸送帶定理」(pipeline theory)，是認為一個高層主管的養成需要經歷一段相當長的時間，大約15-20年左右的經驗累積，所以當大家意識到女性面臨玻璃天花板的障礙，並無法用矯正政策立竿見影扭轉現況，而需等待時間慢慢去化解(U. S. Glass Ceiling Commission, 1995a, 引自黃煥榮，2007)。

- (二)特種考試之性別限制：早期特種考試，因各用人機關依職缺性質及業務需要，在考試錄取人員性別增加限制，致使女性錄取人數遠較男性少。
- (三)退役軍人特考所隱含之性別偏差：為保障國軍權益，我國配合退除役軍人就業輔導，辦理退除役軍人轉任公務人員考試及國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈，又因軍隊中女性人數比例偏低，亦影響了該項考試錄取人員性別比例。

## 二、人事人員升遷制度略述

依「人事管理條例」與「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」規定，我國人事人員係為「一條鞭」管理制度，統一由行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)及銓敘部管理，人員之升遷調補方式相較於其他職系，較為封閉且穩定，大多數人事人員係由高、普考等任用考試進用，在此體系中依學歷分數、年資、經歷等積分參與升遷評比，如果要辦理外補，所進用人員通常亦會限制須具備人事業務工作經驗。

復依「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」規定，各級人事機構職務單列或跨列薦任第9職等以上人事室主任、科長、組長，由主管機關人事機構依規定辦理甄審(選)，並填列「甄審(選)作業紀錄表」，以派免建議函報請人事總處核派(自2017年1月20日起，改由主管機關人事機構依規定程序發布，並副知該總處)。

## 肆、本處人事人員性別及年資分析

### 一、研究對象與資料蒐集方式

- (一)本報告係為了解本處暨所屬人事機構現任薦任第9職等以上主管人員，於職涯升遷上所花費年資，爰以渠等人員為研究對象，包括本處處長、副處長、主任秘書、

專門委員、本市市立大學人事室主任、科長、秘書室主任及所屬一級機關人事室主任。其中因本處資訊室主任係屬資訊職系人員、警察局人事室主任多係由警職人員轉任，與一般人事人員升遷體系較為不同，爰予排除。

- (二)有關選擇前開現職占缺人員為研究對象，排除現職為非主管而銓敘審定合格實授薦任第9職等以上人員，主要係因為上開人員多為於其他人事主管機關升遷至薦任第9職等，而後選擇本處所屬人事機構職務，基於本研究係探討本處暨所屬人員升遷情形，為避免研究結果偏差及模糊焦點，爰排除此類人員。
- (三)研究對象相關資料係以人事總處建置之WebHR人力資源管理資訊系統之資料為準，統計截止日期為2016年11月23日。

## 二、全體人事人員性別比例

- (一)為觀察本處暨所屬人事機構人事人員歷年來性別比率之變化情形，經以本府人力資源管理系統(TCGHR)資料篩選統計，1996年至2016年性別比率分別為男性約25%至31%、女性約69%至75%(除2016年以11月23日在職人數計算，其餘年度均以12月31日在職人數計算)，其中2003年前因本府PSN2K人事資訊系統尚未建置完成，資料似較不完整(人事人員總數約為近700至950人)，惟考量佚失之資料應無性別偏差，且1996年至2003年性別比率與其他年度比較無明顯差異，資料缺漏之影響不大。經綜整發現，近20年來本處暨所屬人事機構人事人員男性比率逐漸減少，相對女性比率逐漸增加。
- (二)截至2016年11月23日止，本處暨所屬人事機構人事人員現有數為908人，其中男性226人(24.9%)、女性682人(75.1%)，依其官等區分，簡任職男性4人(66.7%)、女性2人(33.3%)，薦任職男性164人(25%)、女性492

人(75%)，委任職男性 58 人(23.6%)、女性 188 人(76.4%)；依主管、非主管職類別分類，則主管職計 422 人，男性 113 人(26.8%)、女性 309 人(73.2%)，非主管職計 486 人，男性 113 人(23.3%)、女性 373 人(76.7%)，男性主管職人員佔全體男性人事人員 50%，女性主管職人員則佔全體女性人事人員 45.3%。

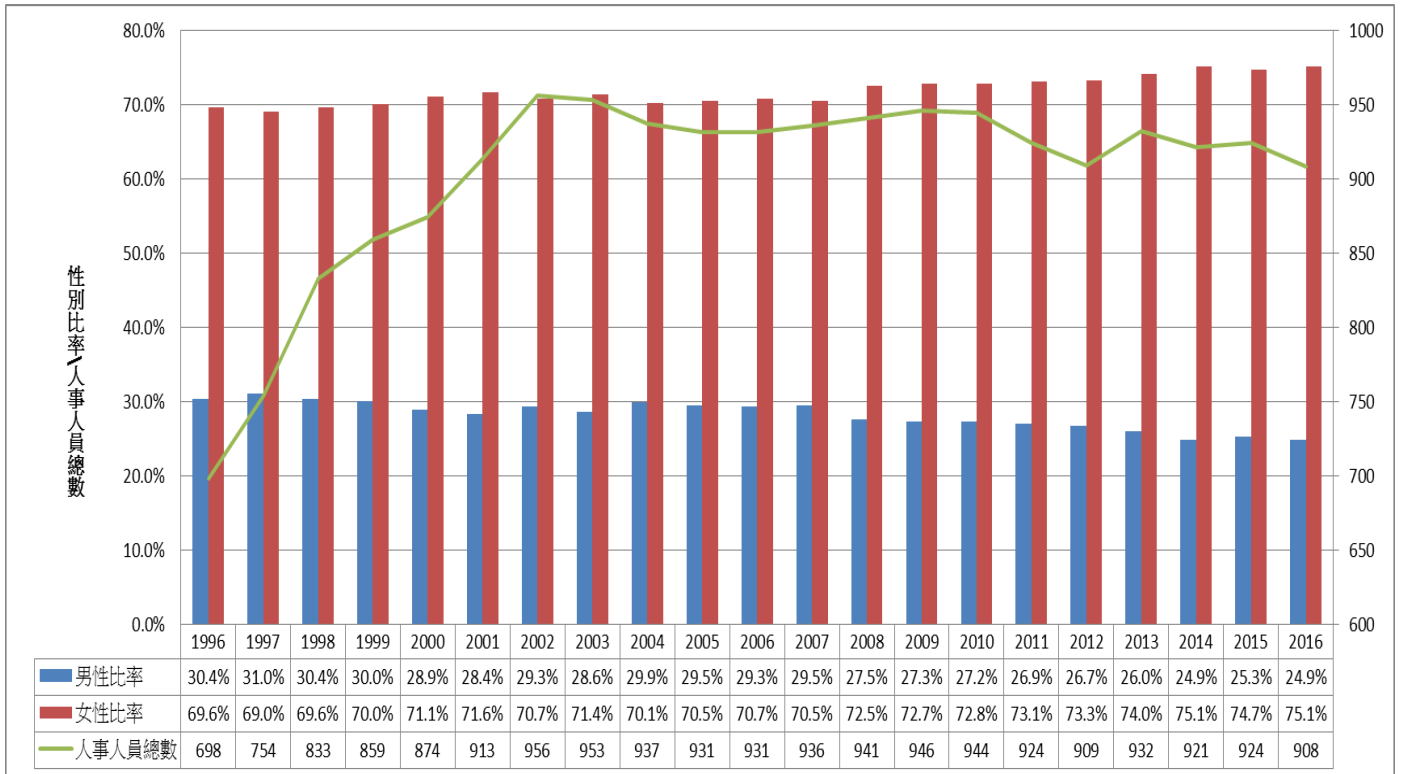


圖 1 本處暨所屬人事機構 1996 年至 2016 年全體人事人員  
性別比率與總數圖

### 三、薦任第 9 職等以上主管人員性別等因素對應升遷年資之分析

#### (一) 薦任第 9 職等以上主管人員性別比例與初任年度：

- 截至 2016 年 11 月 23 日止，本處暨所屬人事機構薦任第 9 職等以上主管人員計有 35 人，其中男性 16 人、女性 19 人，比率分別為男性 46%、女性 54%，與全體人事人員性別比率(男性 24.9%、女性 75.1%)

或是主管職人事人員性別比率(男性 26.8%、女性 73.2%)相較，男性所占比率均較高。

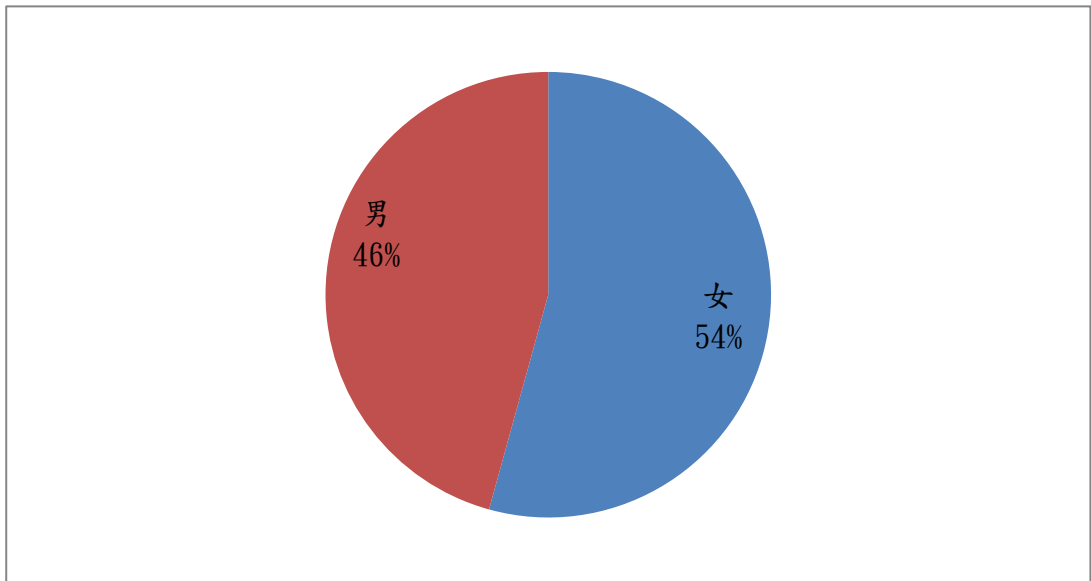


圖 2 本處暨所屬人事機構薦任第 9 職等以上主管人員組成圖

2. 另就以上人員初任薦任第 6 職等職務期間分析，男性為 1987 年至 1996 年初任，女性為 1983 年至 2004 年初任，即自 1997 年後初任薦任第 6 職等職務，並至 2016 年 11 月 23 日止已升遷擔任薦任第 9 職等以上主管人員，計有女性 4 人，未有男性人事人員。

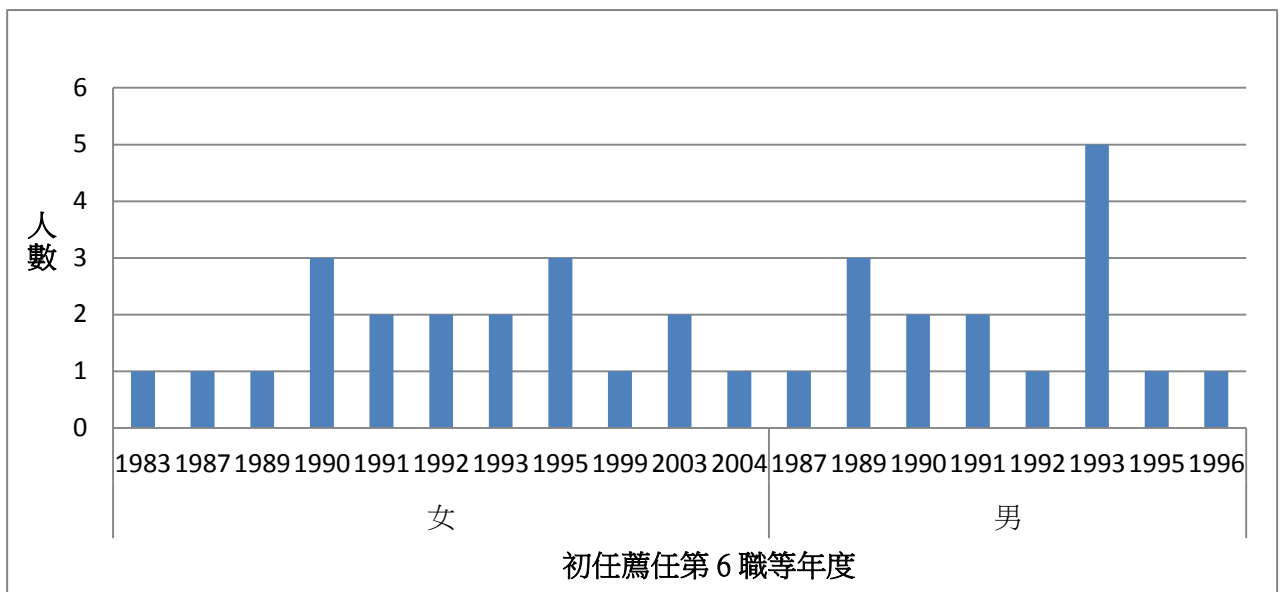


圖 3 本處暨所屬人事機構薦任第 9 職等以上主管人員初任薦任第 6 職等年度圖



(二) 薦任第 9 職等以上主管人員升遷年資與性別之關係：

1. 經統計全部 35 人平均升任年資為 16.19 年，女性 19 人當中有 13 人(68.4%)高於平均值。男性主管 16 人當中有 6 人(37.5%)高於平均值。另女性升任年資平均數為 18.05 年，男性為 13.98 年。

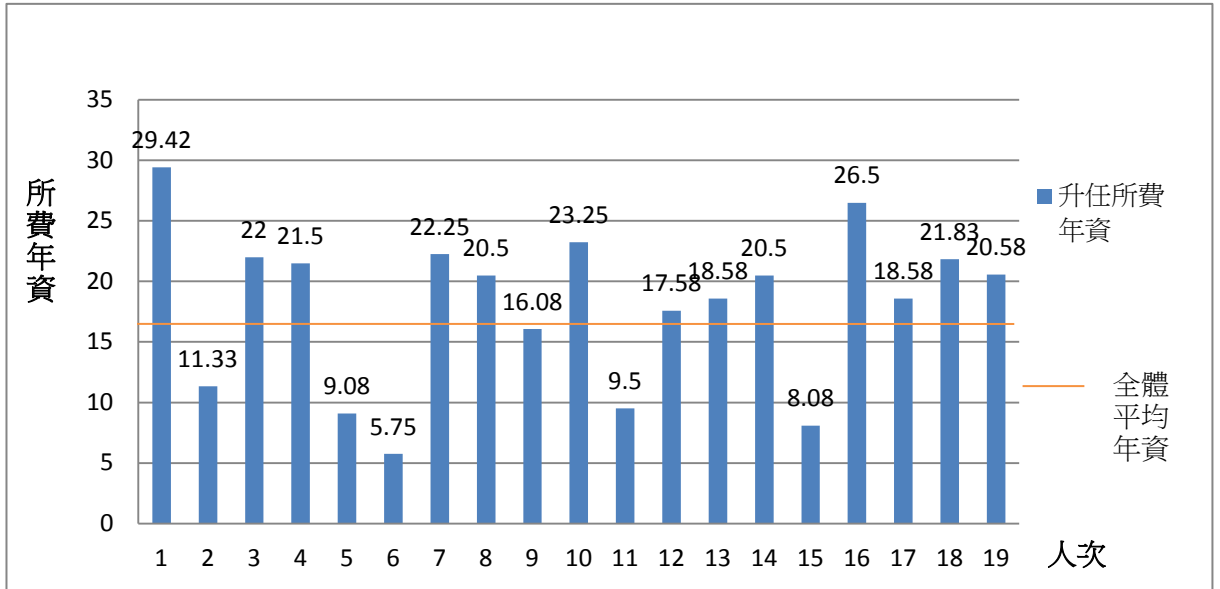


圖 4 全體薦任第 9 職等以上女性主管升任第 9 職等所費年圖

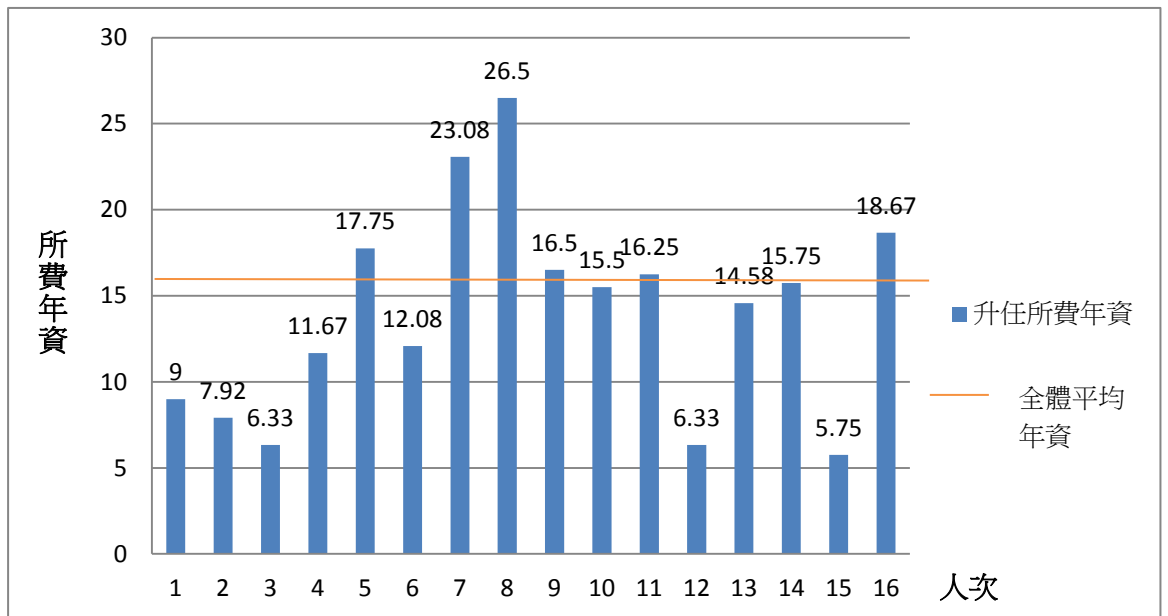


圖 5 全體薦任第 9 職等以上男性主管升任第 9 職等所費年資圖

2. 依據統計資料顯示，雖然男性主管與女性主管升遷年資最短者均為接近6年(5.75年)，然而女性主管升遷年資平均數較男性主管長4年左右，且較高比率高於全體平均值，推估可能有因性別因素影響升任薦任第9職等之所費年資，即女性升任薦任第9職等以上職務速度較慢之情形。
3. 惟為避免過快推論，爰本報告續以性別與升遷年資為主要架構，增加職務歷練、職系、婚姻狀況及學歷等因素之探討。

(三) 薦任第9職等以上主管人員性別與職務歷練對升遷年資之影響：

1. 本研究主要將職務歷練分為具中央行政機關經歷與未具中央行政機關經歷2種，以分析性別與職務經歷對於升遷年資的影響與關係。
2. 依資料顯示，35人中具中央行政機關經歷計有男性5人、女性4人，分別占全體比率14%、12%，而未具中央行政機關經歷者則分別為男性11人(31%)、女性15人(43%)。

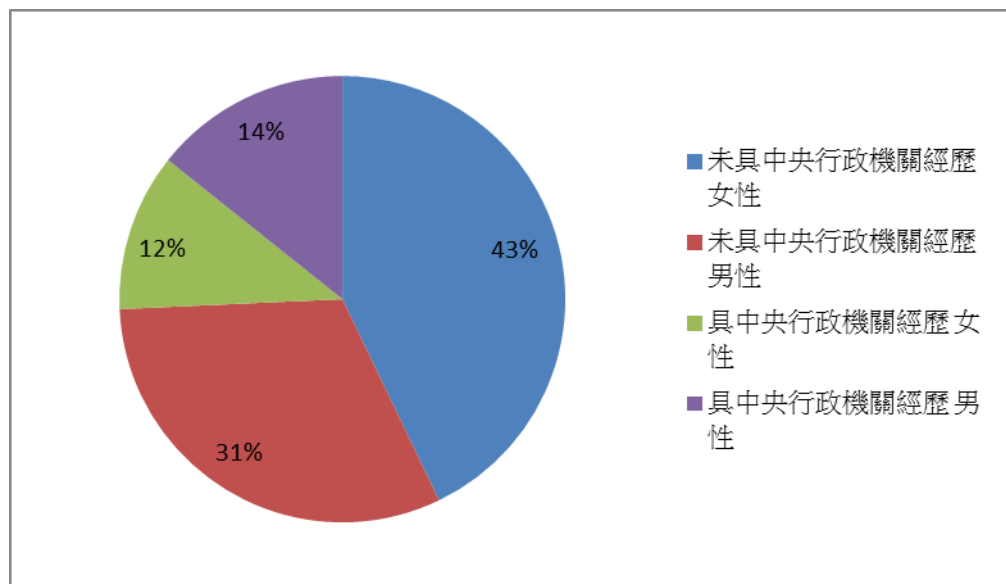


圖6 升任薦任第9職等主管人數比率圖  
(以是否具中央行政機關經歷區分)

3. 如曾於中央行政機關服務過，男性升遷平均年資為 12.5 年，女性則為 9.5 年，而未於中央行政機關服務過之男性則平均花費 14.64 年，女性花費 20.33 年。
4. 由以上數據觀察，具中央行政機關經歷者，無論男性或女性，升遷速度都較未具中央行政機關經歷者快，其中具中央行政機關經歷之男性平均升遷年資較女性者長，與原先推論不同，探究其可能原因，發現是類人員 9 人中，其中 6 人(男性 3 人、女性 3 人) 升遷年資低於 10 年、男性 1 人及女性 1 人介於 11 年至 20 年間、男性 1 人高於 20 年，因具中央行政機關經歷之樣本數極少，因此平均數受到少數偏差值影響。而未具中央行政機關經歷者，則符合原先推論(女性升遷速度較慢)。

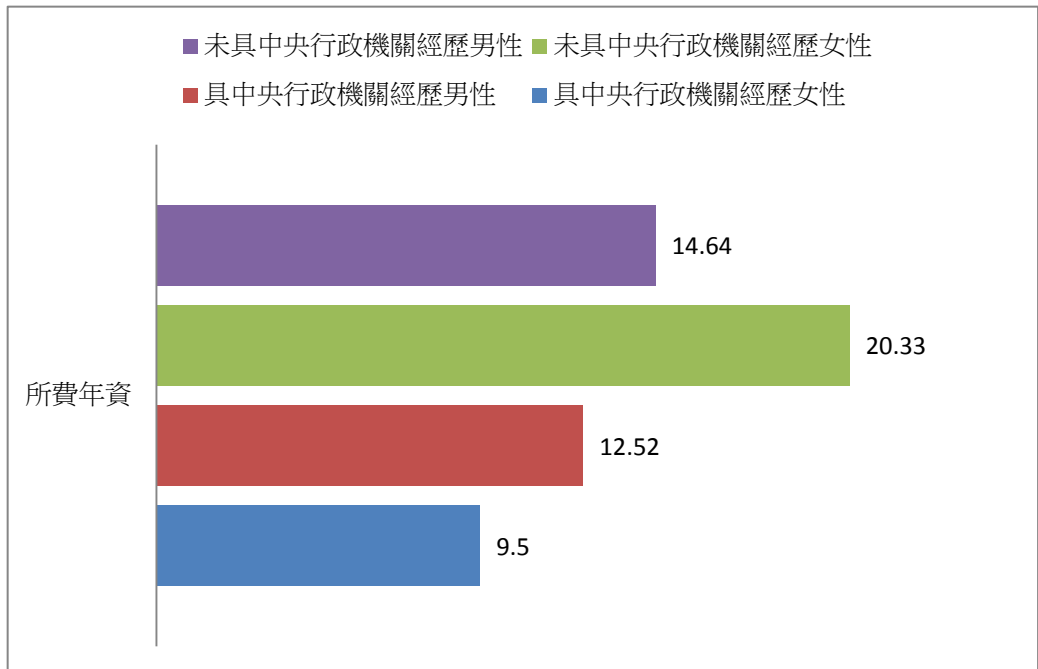


圖 7 升任薦任第 9 職等主管所費年資圖  
(以是否具中央行政機關經歷區分)

(四) 薦任第 9 職等以上主管人員性別與初任公職職系對升遷年資之影響：

1. 本研究主要將初任公職職系分為人事行政職系與非人事行政職系 2 種，以分析性別與初任公職職系對於升遷年資的影響與關係。
2. 依資料顯示，初任公職職系如非人事行政職系者，平均升遷年資為 15.68 年，而為人事行政職系者，平均升遷年資為 16.39 年。
3. 如進一步加入性別項目，非人事行政職系男性主管平均升遷年資(13.27 年)較女性(17.29 年)短；人事行政職系男性主管(14.22 年)較女性(18.4 年)短，均符合升任薦任第 9 職等以上職務速度較慢之推論。
4. 而有關初任公職職系如非人事行政職系者平均升遷年資較人事行政職系者短部分，因較不符合一般想法(人事經歷較久者升遷速度較快)，經初步檢視，主要原因應屬初任公職職系非人事行政職系者，10 人中有 5 人具中央行政機關經歷，爰平均年資較低。

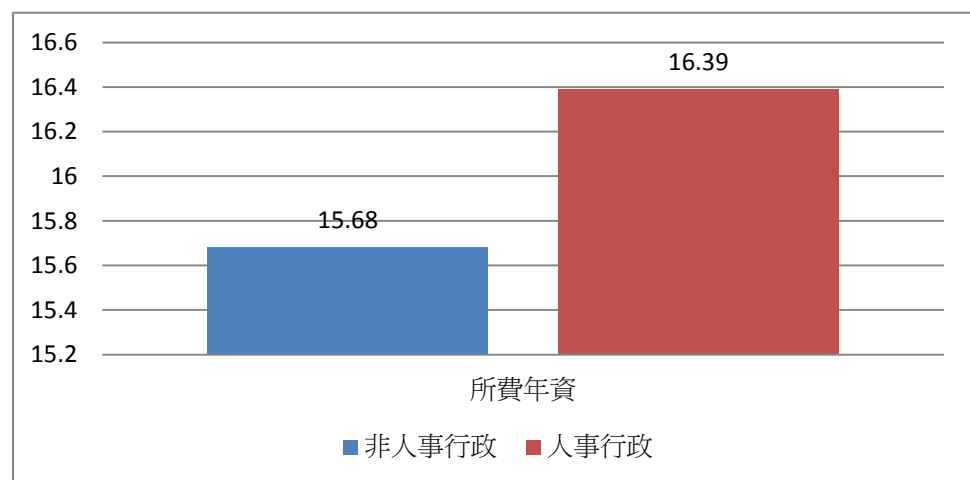


圖 8 升任薦任第 9 職等主管所費年資圖  
(以初任公職職系是否為人事行政職系區分)

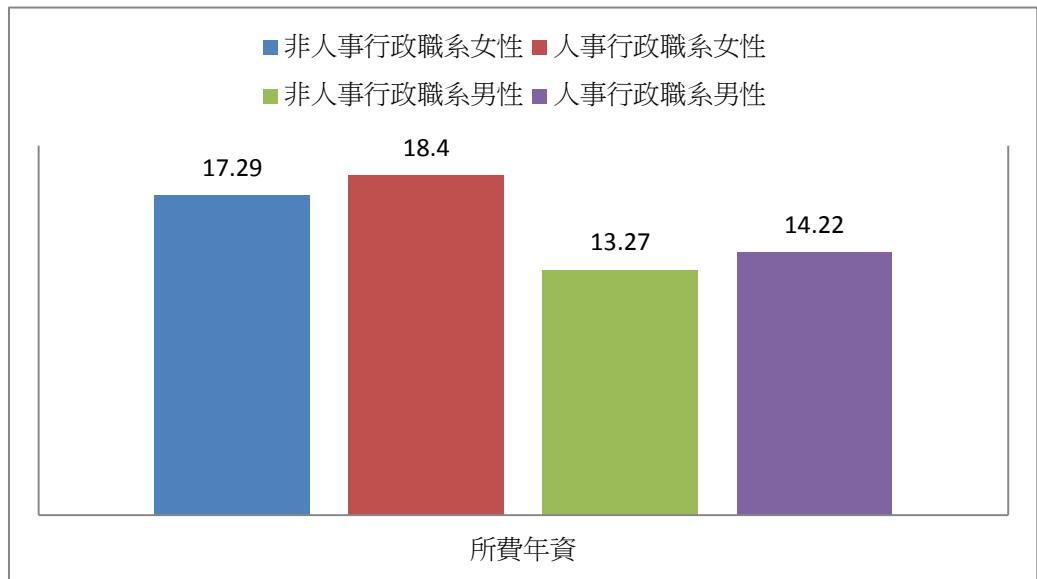


圖 9 升任薦任第 9 職等主管所費年資圖

(以初任公職職系是否為人事行政職系與性別區分)

(五) 薦任第 9 職等以上主管人員性別與婚姻狀況對升遷年資之影響：

1. 本研究主要將婚姻狀況分為已婚與未婚 2 種，以分析性別與婚姻狀況對於升遷年資的影響與關係。
2. 經統計，本處暨所屬人事機構人員現任薦任第 9 職等主管以上人員，男性均為已婚，而女性則有 74% 已婚、26% 未婚。
3. 進一步以婚姻狀況分析，則未婚女性所花費年資為 16.25 年，較已婚女性 18.69 年短，或可推估就已婚女性而言，可能會因為結婚後生活重心改變，而造成升遷年資較長之情形。另本研究中男性均為已婚，爰無法進一步推論。
4. 然因資料取得限制，無法取得渠等人員初任薦任第 9 職等時之婚姻狀況，爰本項係以各人員 2016 年 11 月 23 日之婚姻狀況分析。

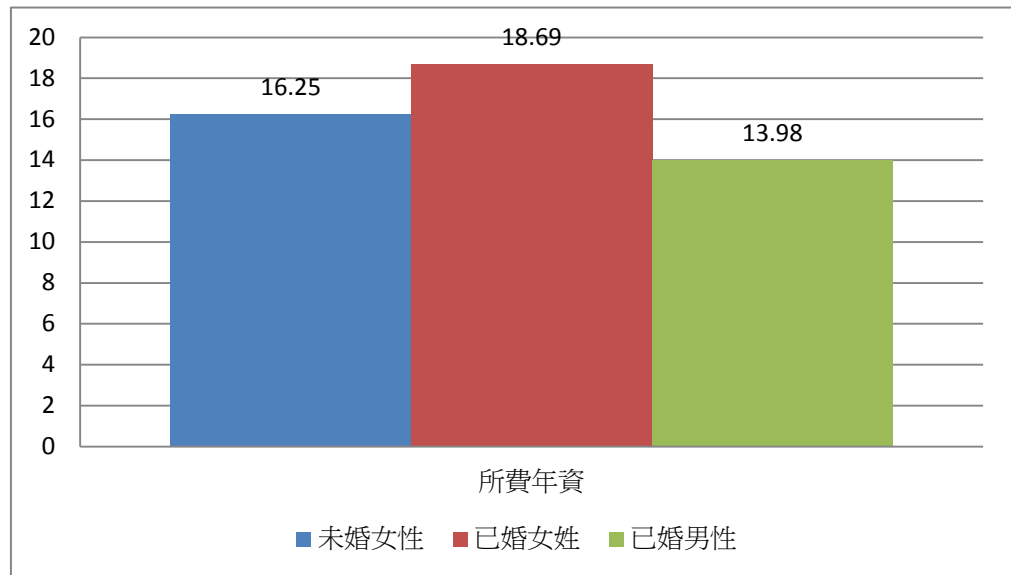


圖 10 升任薦任第 9 職等主管所費年資圖  
(以婚姻狀況與性別區分)

(六) 薦任第 9 職等以上主管人員性別與最高學歷對升遷年資之影響：

1. 本研究主要將人員於升任薦任第 9 職等主管時之最高學歷，依現行情形分為碩士、大學與專科 3 種，以分析性別與最高學歷對於升遷年資的影響與關係。
2. 經統計本處暨所屬人事機構人員現任薦任第 9 職等主管以上人員，最高學歷為專科者計有 6 人(17%)、大學 15 人(43%)、碩士 14 人(40%)。而平均升遷年資則以專科學歷者最長，為 20.32 年，大學為 14.64 年，碩士為 16.07 年。
3. 進一步加入性別因素，可發現無論最高學歷為何，女性平均升遷年資均較男性長。
4. 另經檢視最高學歷為大學者升遷年資較碩士及專科者短部分，依據本處及所屬人事機構人員陞任評分標準表規定，各項學歷資績分數分別為碩士 5.5 分、大學 4 分、專科 3 分，因此碩士學歷者應較具升遷

優勢，然升遷年資卻較大學學歷者長，經檢視細目資料，具碩士學歷 15 人中計有 14 人係於在職期間進修取得碩士資格(僅 1 人於任職前取得碩士學歷)，爰推論可能因為於在職期間進修碩士學位需投入心力較多，導致當事人暫緩選擇升遷，進而影響升遷年資。

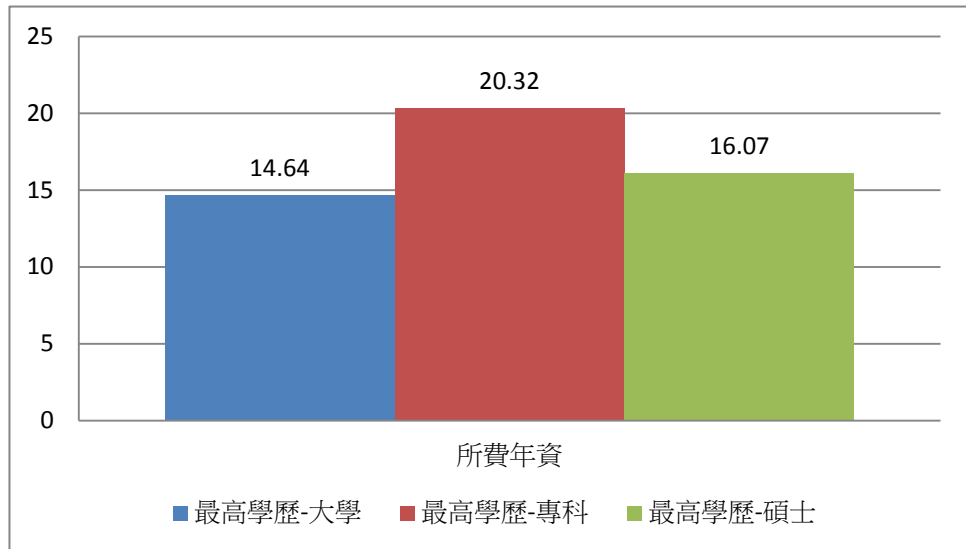


圖 11 升任薦任第 9 職等主管所費年資圖  
(以最高學歷區分)

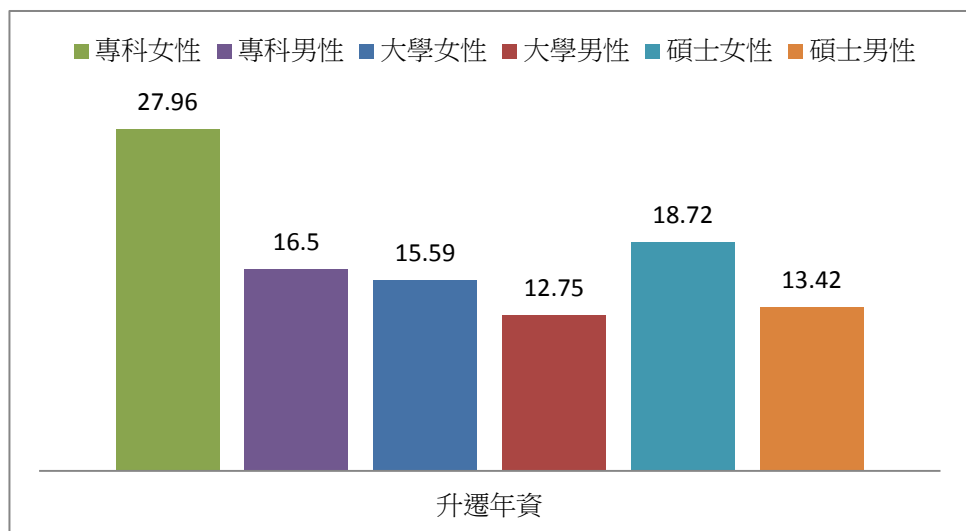


圖 12 升任薦任第 9 職等主管所費年資圖  
(以最高學歷與性別區分)

(七) 薦任第 9 職等以上主管人員各序列升遷年資比較：

為確實了解渠等人員自初任薦任第 6 職等職務後，至晉升至薦任第 9 職等主管間，晉升每一升遷序列職務所花費平均年資，經檢視各序列升遷平均所費年資，各人員於任薦任第 8 職等主管後至晉升薦任第 8 職等至第 9 職等專員所費年資較其他時期長。另整體而言，女性人員於晉升每一升遷序列職務所花費平均年資均較男性為長。

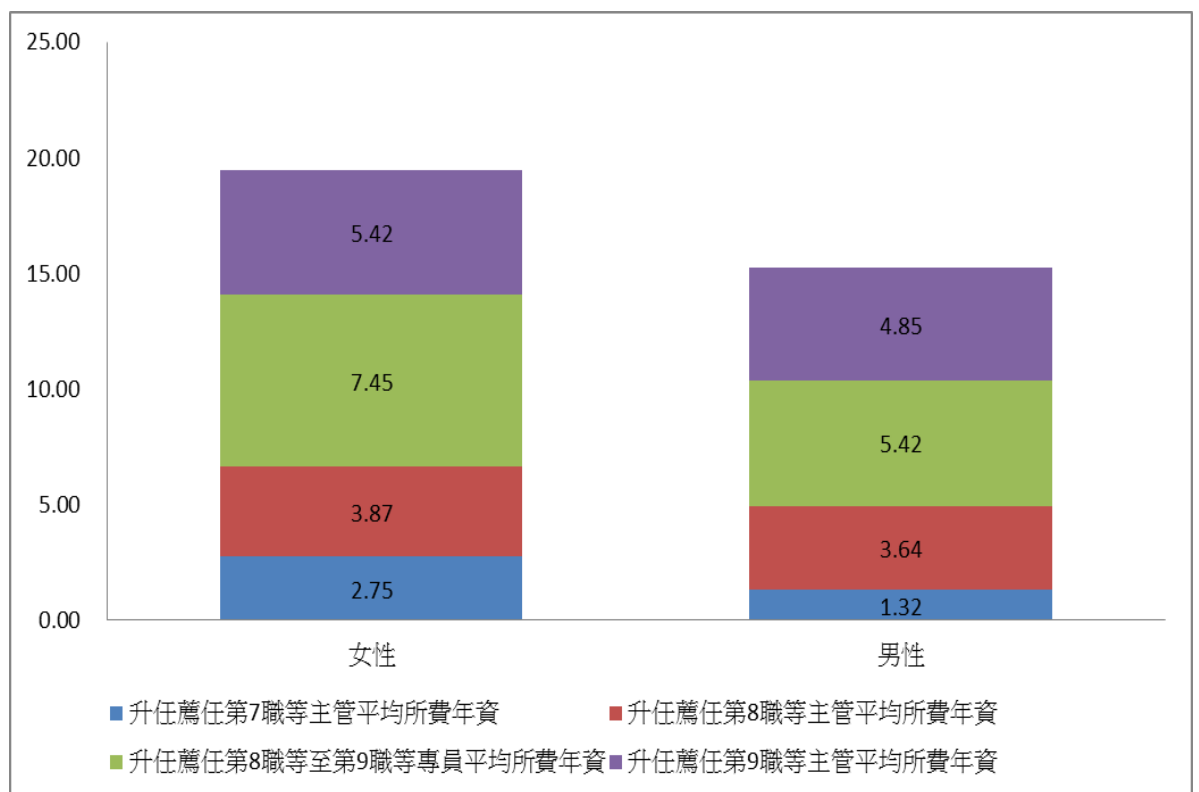


圖 13 升任各序列主管所費年資圖(以性別區分)

伍、結論：

- 一、薦任第 9 職等以上女性主管比例(54%)與全體女性人事人員比例(75.1%)相較仍有落差，且平均升遷年資較男性長：
  - (一)根據資料顯示，薦任第 9 職等以上女性主管比例(54%)明顯少於全體人事人員女性比例(75.1%)或是主管職女性人事人員比例(73.2%)，且原則上無論學歷、婚姻狀



況、初任公職是否為人事行政職系，女性平均升遷年資均較男性主管為長。(除可能因樣本數過少而易受偏差值影響，導致具中央行政機關經歷者，男性年資較女性為長外，未具中央行政機關經歷者，女性年資亦較男性長)

(二)雖然資料顯示女性於升遷部分所遇到阻礙恐較男性為多，然而亦顯示自1997年之後初任薦任第6職等職務，並至資料統計截止日為止已升遷擔任薦任第9職等以上主管人員，僅有女性4人，未有男性人事人員。另經查於2016年11月23日，本處暨所屬人事機構具升任薦任第9職等主管資格之專員層級人數共計19人(扣除警察局人事室專員1人)，其中男性7人、女性12人，性別比率分別為男性37%、女性63%，較薦任第9職等以上主管人員性別比率情形(男性46%、女性54%)更接近全體人事人員女性比例(75.1%)或是主管職女性人事人員比例(73.2%)。上開數據應可解讀為經過長期的努力，「玻璃天花板」現象在本處暨所屬人事機構似有所改善，並從薦任第9職等主管之儲備人員即呈現與全體人數較一致之性別比率，或可作為「輸送帶理論」之應證。

## 二、曾於中央行政機關服務過者升遷所花費時間較短：

經推論應係中央行政機關之職務列等較高、升遷序列較少，爰科員於任職一段期間後即可晉升高職等職務如專員等，然而地方行政機關升遷序列較多，人員於晉升每一序列職務時，均需透過累積年資與升遷積分，如科員須先晉升薦任第7職等主任、第8職等股長等職務，方能晉升至專員職務，再進一步晉升第9職等主管職務。

## 三、初任公職所任職系與升遷所花費時間關係較不明顯：

因非人事行政職系人員可依職組暨職系名稱一覽表規定，由同職組織一般行政、一般民政等職系調任。本研究對象

由非人事行政職系轉任者，50%具中央行政機關經歷，爰其升任速率較快，究因其初任公職職系或因其職務歷練，需進一步分析。

#### 四、已婚女性較未婚女性所花費時間長：

可能會因為結婚後生活重心改變，或是需擔負家庭照顧責任等因素而影響升遷年資，然因本研究未就此部分蒐集資料，爰不宜直接推論。

#### 五、最高學歷為專科者晉升年資遠較大學或碩士者長：

依據本處及所屬人事機構人員陞任評分標準表規定，學歷為專科者較其他二者資績分數低(碩士 5.5 分、大學 4 分、專科 3 分)，可能是導致升任年資較長原因，但因升遷積分評比項目不只學歷一項，故不宜直接推論。

### 陸、研究建議

- 一、經初步研究分析本處暨所屬人事機構薦任第 9 職等以上主管人員之升遷年資與相關因素，過去因公務體系普遍之性別因素偏差(公務人力之輸送帶、特種考試性別限制、退役軍人特考)，導致女性升遷所遇到阻礙恐較男性為多。然公務機關升遷制度係依人員各項資績分數評比做初步篩選，並未涉及性別考量，本處薦任第 8 職等至第 9 職等專員層級人員之性別比率亦顯示已有良好且較能無涉性別之升遷備選母群，本處未來仍應確實落實公平升遷制度，並有效給予本府人事同仁於職涯上所需之各項協助，俾能進一步主動積極打破「玻璃天花板」。
- 二、就相關研究顯示，已婚女性於工作上面臨兼顧家庭照顧之責任與困難時，常被歸類化約為「個人問題」，而無法獲得職場上的適當協助，為維護所屬員工生活、工作及身心之健康發展，藉由多樣化的協助性措施，協助員工解決工作與生活可能遭遇之困難，應持續推展本府員工協助方案，主動關懷本府人事同仁，宣導本府所設各項性別友善設施

設備與諮詢服務，以期有效紓解同仁壓力與尋求協助解決的方法。

- 三、本報告係初探性質，受限於各項資源及樣本數，建議未來可加入人員申請與家庭照顧類之長假(例如：育嬰留職停薪)情形之分析，或蒐集過去長時間之男、女性別比率與現今進行比較，或許能獲得更明顯之變化趨勢與結論。

參考文獻：

1. 行政院主計總處就業失業統計資料查詢系統。臺灣地區女性勞動力參與率(民國 96 年至民國 105 年)，2016 年 11 月 21 日，取自：  
[http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc4/timeser/comuse\\_f.asp](http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc4/timeser/comuse_f.asp)
2. 王大方，1996，《玻璃天花板：管理女性 VS. 女性領導》，時代文化出版企業股份有限公司。
3. 黃煥榮(2007)公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析，考銓季刊，第 44 期，頁 216-237。
4. 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。國家菁英季刊，第 3 卷第期，頁 85-108。