

第18期

女性公務員依舊弱勢？女力早已撐起公共服務半邊天

施能傑 國立政治大學公共行政學系教授

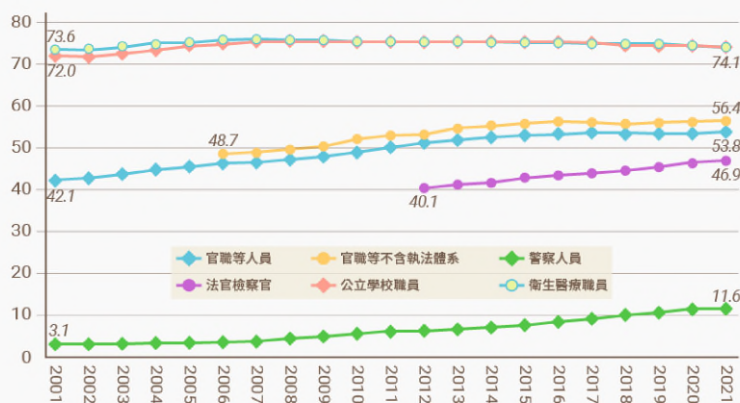
“政府女力未來更會繼續強勢出場，政府機關該做的，是確保人力資源管理各項措施，遵守平等就業機會精神，不因性別而有歧視意圖或歧視效果的措施，政府女力會很自然的處處扮演主力。”

銓敘統計年報或主計總處統計資料，經常用「全國」為單元，報告每年政府部門公務人員女性比例，這樣簡化方式，容易讓人忽略統計年報內更豐富的資料，也讓媒體或性別平等倡議團體經常有著錯誤認知，以為女性比例還不夠高。

作者早先曾撰文說明過女性人力議題^[1]，本文再次根據歷年銓敘統計年報、人事行政總處公務人力年報和內部資料庫等原始資料，重新計算後，呈現2001年至2021年間更易懂且重要的變動「資訊」。真正的圖像是，第一，女力早已撐起公共服務半邊天，而且還持續加大中。第二，女力沒撐起的工作領域，多是源自教育過程自我選擇和工作特性。最後，未來不久後，女力更將通暢無阻，天花板將被掀得更開。

2021年銓敘統計年報的提要分析描述說，全國公務人員女性占比是42.54%，不過，只要將該年報中其他細部原始資料，加值計算後，就會呈現說出很不同的女力故事。簡單的說，除了警察工作外，女力，已是各類型公共服務工作的主力，包括典型行政機關、公立學校、公立醫療機構和部分公營事業（純公股銀行等），在過去20年來，女力是主力，角色還是持續增長（參見圖1）。

圖1 各類公共服務體系女力比例



資料來源：彙整銓敘部銓敘統計年報2006-2021年原始資料，自行計算。

變化至2021年時，學校職員有約四分之三是女性，醫療機構職員有三分之二是女性，公股銀行金融人員女性有57%，高中以下公立學校有68.5%是女性教師，醫院醫事專業人力中有四分之三是女性。

公共服務主體，也是人數最多的行政機關中，警察人員以外的典型官職等公務人員，女力占比已過半達53.8%。如再排除其中負責安全保防、矯正、海巡、消防、移民、司法行政等職系組成的執法體系，女力比例又增至56.4%。就連司法官檢察官體系，女性比例也持續增至47%。

上述女力是主力的趨勢，新進人力女力占比一樣過半下，未來應該會維持或再增強。根據考選部考選統計原始資料計算，2010年起高考錄取者女性比例最少也和男性相同，許多年份顯著更高，普考和初等考試女性居多、過半甚多，各類特考合計約略超過三成^[2]。再以稍早前發布的國家考試性別統計專題分析說明，2015年至2019年間行政類考試類科高考女性錄取占比65-70%，普考都在七成，初等和地特六成以上，技術類高普和地特的女性約僅三成^[3]。

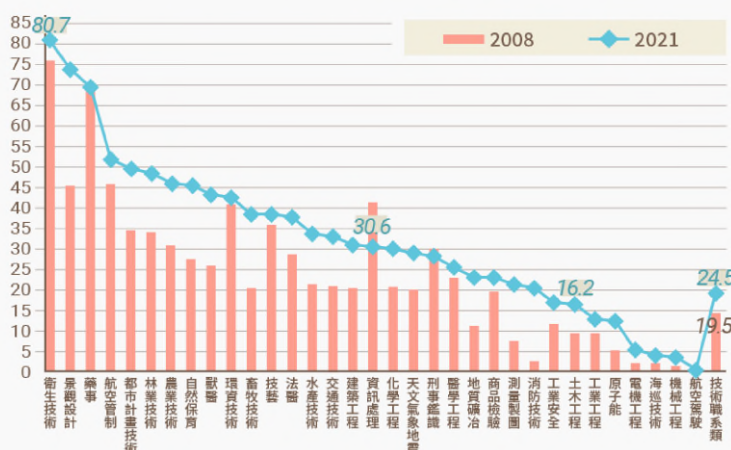
可見，女力在絕大多數的公共服務領域上，一直都已不是半邊天而已。用簡化的「全國整體」女性占比42.5%說法，儘管較2001年33.93%也增加甚大，聽起來會讓人誤認為，政府部門女力尚不及全國就業者中女性占比44.8%（2001年時就是40.8%）^[4]，真的有點冤枉了。多數公共服務工作領域的女力占比，早已超過全國女性勞動參與率。

女力尚不及處，是職業自我選擇

20年來，女力迄今仍僅是配角的領域有三類，一是技術類工作職系人力，二是行政類各執法工作職系人力，三是警察人員。這些領域人力供給端源頭，男性就是超級大宗，政府再怎麼努力，效果很緩慢。

用三年移動平均值計算，目前技術類職系合計女力24.5%，2008年迄今增加5%。只有衛生技術、園藝、藥事、景觀設計、植物病蟲害防治和航空管制6個職系的女性同仁超過50%，但技術類人數大宗的土木工程、電機工程、機械工程、工業工程和工業安全等，女力占比雖都增加，還是沒跨過五分之一，甚至有不及5%（如圖2）。

圖2 技術類各職系女力占比 2006-2021年



資料來源：彙整銓敘部銓敘統計年報2006-2021年原始資料，自行計算。各年均是前三年移動平均值。

行政類職系女力合計雖增至61%，但其中的執法職系，矯正、警察行政和消防行政占比低於20%，安全保防低於30%，司法行政和移民行政約略四成多些，不過，這幾個執法體系合計女力占比，20年來也增至17.2%，成長一倍；移民行政職系女力成長最為明顯，從26.3%增至44%（如圖3）。

行政類中，有兩個非執法職系的女力占比，從很低明顯大幅成長，外交事務職系從24.2%增至38.8%，廉政職系從23.1%翻倍至46.6%。另外則有八個

Department	2008 (Thousands)	2021 (Thousands)
社會工作	82.1	79.1
衛生行政	79.1	79.1
會計	79.1	79.1
圖書史料檔案	79.1	79.1
稅務金融	79.1	79.1
金融保險	79.1	79.1
文教行政	79.1	79.1
人事行政	79.1	79.1
社會行政	79.1	79.1
綜合行政	79.1	79.1
原住民民族行政	79.1	79.1
統計	79.1	79.1
新聞傳播	79.1	79.1
司法行政	79.1	79.1
地政	79.1	79.1
企業管理	79.1	79.1
法制	79.1	79.1
交通行政	79.1	79.1
廉政	79.1	79.1
移民行政	79.1	79.1
環保行政	79.1	79.1
經建行政	79.1	79.1
農業行政	79.1	79.1
經建行政	79.1	79.1
商業行政	79.1	79.1
智慧財產行政	79.1	79.1
外交事務	79.1	79.1
安全保防	79.1	79.1
消防行政	79.1	79.1
海巡行政	79.1	79.1
警察行政	79.1	79.1
矯正	79.1	79.1
行政職系系	55.5	61.3

資料來源：彙整銓敘部銓敘統計年報2006-2021年原始資料，自行計算。各年均是前三年移動平均值。

最後，儘管警察工作領域仍非女性偏愛選擇，但隨著基層警員加入所有大學畢業生皆可報考的外軌制度後，女性警察比例逐年緩步增加，累積成果也非常明顯，20年來，女性警察人員占比增至11.6%，成長接近4倍。

上述說明的工作領域女力狀況，很自然地反映在各部會和地方政府上（如圖4）。六都女力皆在六成以上，縣市政府約在55%（僅有連江縣和金門縣特別低），行政院各部會平均剛好一半，技術類和執法類工作為主的部會女力占比都低，包括原能會、工程會、海委會、法務部、交通部和經濟部等都低於四成，但衛福部卻高達74%，人事總處有68%。總統府、其他四院及其所屬部會層級機關，女性公務人員占比一樣都在六成以上，考試院所屬更超過三分之二。

[illegible]

資料來源：行政院人事行政總處公務人力統計年報2018-2021年彙整自行計算。

還是要再說一次，技術類工作領域女力低的原因，和臺灣高等教育中，自然科學女性比例低有絕對的關係。2011年至2020年合計^[5]，女性大學畢業生占比低於三成的學門，包括工程及工程業學門（13%）、自然科學學門、數學及統計學門、資訊通訊科技學門等等，這是高等教育前端的性別自我選擇，政府人力資源遴選後端自是無法施力。

執法性質高的工作，許多也是高等教育安全服務學門前端時，女生畢業生就少，加上該類工作確實需要高體能和工作時間輪班等，性別工作選擇的社會化過程，儘管國家考試幾乎已不再限制女性錄取人數，女性報考意願就是低。

未來，更將處處是女力

政府女力不僅是在各工作領域整體占比上具有優勢，過去20年間的變化，女力呈現出更積極地分佈在各官等、各職等和主管職務。有些論者擔心的陞遷天花板（glass ceiling）現象，其實刻意的性別偏見措施或心理，現在就已不多見，只是政府人力資源管理制度環境高度強調逐級陞遷，特別是文官擔任的機關首長職務，需要一些耐心，讓天花板慢慢累積開的更大。

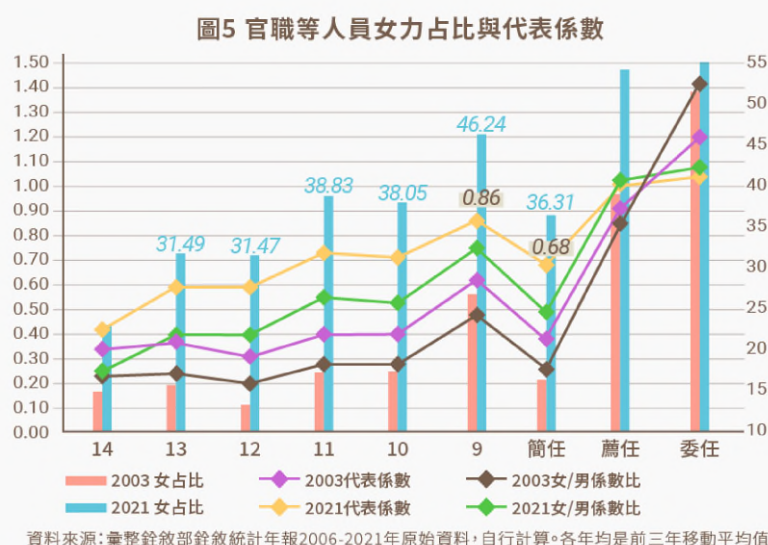
行政機關公務人員中（警察除外），委任官等的主力一直是女力，薦任官等女力占比也從39%增至54%，最關鍵第9職等占比更增加了20%，繼續向過半前進中。薦任和委任官等，女力的天花板早已不存在，而是自然的平等競爭。

這幾年行政院人事行政總處持續提供細部資訊給行政院性平會，該會也開始瞭解，應該將關心焦點轉至高階女力，不是整體占比。就影響政府決策和領導管理的簡任官等人力資源，女力比例2021年的三年平均值已增至36.3%，較20年前增加1.2倍，第12職等核心高階門檻，占比也超過三成，成長1.4倍。

簡任官等女力持續增長的趨勢，在未來5至10年內，會更「自然」再成長。2021年簡任官等55至65歲各單齡人力中，男性占比是65%~78%^[6]，未來隨著屆齡退休者多為男性，第9職等女性占比已接近男性，且2011年至2020年合計通過升簡任官等訓練比例高於男性^[7]，簡任官等女性比例會很自然再持續增加。

進一步再用職系觀察，差異性和前述現象有一致之處。2021年行政類非執法職系合計，簡任官等女性占比已至46.6%，第九職等更達65.7%，但技術類分別僅有21%和26%，行政類執法職系更僅有4.2%和5.5%。

除了絕對占比外，應該同時加入各官等各職等的性別代表性係數^[8]，亦即女性各職等占比和整個母體占比間的關係，更可以綜合看到圖像的變動方向。圖5數據清楚顯示，簡任官等絕對占比已改善至中占比，且早期低代表係數已邁向可接受代表係數附近，第9職等女性占比轉為高占比，同時原本中代表係數也增至0.86的更高可接受代表係數，兩類中高階女力圖像均非持續不變動，而是朝向理想狀況變動中。



2021年現況數據（如圖6），強化上述圖像。行政類非執法職系的第9職等女力代表性係數幾乎和男性相同，簡任官等也有0.7，薦任和委任都超過1，表示優勢超過男性。特別值得一提的是，技術類和行政類執法職系女力合計的絕對占比雖較低，但技術類各官等女力代表性係數幾乎和行政類非執法職系相同，執法職系簡任官等是略低，且第9職等代表性係數也超過0.7，這代表著不論哪個職系，多數職等上女力仍受到相當平等的對待。

圖6 官職等各職系女力占比與代表性係數

	總計	簡任	薦任	委任	9 職等	14 職等	12 職等以上 主管	10-12 職等 主管	薦任 主管
行政類職系女性占比	61.80	42.90	63.60	61.40	54.60	20.60	33.80	39.70	59.40
行政類女性代表性係數		0.69	1.03	0.99	0.88	0.54	0.88	1.04	1.06
行政類男性代表性係數		1.49	0.95	1.01	1.19	1.29	1.07	0.98	0.93
行政類女/男係數比		0.47	1.08	0.99	0.74	0.42	0.82	1.06	1.14
行政類非執法職系女性占比	66.20	46.60	69.30	86.00	65.70	66.20	46.60	69.30	86.00
行政類非執法女性代表性係數		0.70	1.05	1.30	0.99	0.57	0.89	1.10	1.08
行政類非執法男性代表性係數		1.58	0.91	0.42	1.02	1.27	1.07	0.94	0.89
行政類非執法女/男係數比		0.45	1.15	3.12	0.98	0.45	0.83	1.17	1.22
行政類執法職系女性占比	7.50	4.20	14.60	2.30	5.50	0.00	29.60	23.20	23.10
行政類執法女性代表性係數		0.57	1.96	0.30	0.73	0.00	0.77	0.60	0.41
行政類執法男性代表性係數		1.04	0.92	1.06	1.02	1.62	1.14	1.25	1.75
行政類執法女/男係數比		0.55	2.12	0.29	0.72	0.00	0.68	0.49	0.23
技術類職系女性占比	29.90	20.90	30.40	30.50	26.00	0.00	18.10	17.20	25.70
技術類女性代表性係數		0.70	1.02	1.02	0.87	0.00	0.47	0.45	0.46
技術類男性代表性係數		1.13	0.99	0.99	1.06	1.62	1.33	1.34	1.69
技術類女/男係數比		0.62	1.02	1.03	0.83	0.00	0.36	0.33	0.27

資料來源：行政院人事行政總處公務人力資料庫自行計算。

政府部門女力發展，無須藉助特別行動措施

本文呈現政府女力的變化圖像，應該是清楚告訴關心這個議題的性平倡議團體，政府女力已然半邊天，未來更會繼續強勢出場，早跨過任一性別至少達三分之一的看法，實無必要倡議類似特別行動方案之類的作法（類似美國的 **affirmative action**）。政府各機關該做的，人事主管機關該叮嚀的是，確保人力資源管理各項措施，遵守平等就業機會精神（本國各項公務人員專屬法律，可考量如就業服務法一般，將這個入法），不能因性別而有歧視意圖或歧視效果的措施，政府女力會很自然的處處扮演主力。

另外，各級政府民選首長，以及部會和地方局處政務首長，可以多做的努力是，一旦偶有所屬機關首長出缺（中央通常最高列13職等、六都是副局處長、縣市有部分是局處長），如果該機關屬高女性占比，且符合資格候選人資歷相當時，可以優先考量女性人選，這樣更有助於天花板開得更快更大。

性平會和社會真正應該努力的是，如何讓政府技術類工作的女力，更明顯增加。這是深層的教育端革命，鼓勵學科領域性別中立化，女生願意投入學習科學技術工作學科，連帶影響民間工作職場上的薪資平權。反過來說，目前臺灣人口中仍有半數是男性，倡議團體應該同樣關注女力占比過高的工作職

系領域，例如國中以前教育提供者、社會工作和社會服務體系，七成以上是女性，這絕對也不是健康的人力組合發展。

警察女力占比的確應該再強力增長，個人認為可先以五分之一為目標（軍人募兵下，女性比例現在超過警察的）。儘管女性加入警察和執法體系的意願仍相對較低，但是透過調整警察人員人事條例，警專退場轉型為訓練外軌制度所招警佐人力等政策干預，都會對增加女力有一定影響。

最後，作者對公務人力統計主管機關的建議是，各種年報內容，除了提供原始人數資料外，主管機關應該運用人力資源專業，進行更有意義分析，重整為易懂且有用的溝通資訊，這才是推動資料治理的基礎工作。臺灣總人口女性比例已開始持續超越男性，對應政府工作人口年齡的25至65歲女性人口比例也接近半數，因此，主要公共服務的政府女力占比，仍應參照社會人口狀況，而非不斷追高，這樣的公共服務提供者才真正是性別平衡的體系。

[1] 施能傑（2016）。政府部門女性公務人員的代表性分析。台灣政治學刊，20（1），169-227。

[2] 參閱考選部考選統計年報，取自：https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=268。另排除警察人員和鐵路人員兩類特考外，2021年時女性占比已達46.8%，其中，地特、調查、移民和原住民特考的女性錄取者都超過半數，真正特別低的只有海巡（6.7%）和純警大警專畢業生的警察人員考試（13.2%），外軌的一般警察人員有28.5%是女力。

[3] 參閱考選部（2020）。108年國家考試性別統計分析，取自：https://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wHandMenuFile.ashx?file_id=2696。

[4] 參閱勞動部統計資料庫，取自：https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx。

[5] 參閱教育部教育性別統計資料庫，取自：<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=DCD2BE18CF30D0>。

[6] 根據行政院人事行政總處公務人力資料庫計算。

[7] 根據行政院人事行政總處公務人力資料庫計算，行政類或技術類都約高出4%的通過率，行政類女性通過總數也多於男性，技術類女性通過人數則約有男性的三成。

[8] 女性簡任代表性係數=簡任女性占比/公務人員女性總數占比，係數超過1愈多，表示簡任女性占比遠高於母體占比，呈現過高代表性。

上一篇	回前頁	下一篇
-----	-----	-----