

公部門陞遷之實證分析－以性平觀點檢視

本文以政府「資料倉儲」的精神出發，從客觀（人事資料庫）與主觀（問卷調查）的資料對照分析，且由性平角度檢視公部門陞遷。客觀方面，為能量化，「陞遷」指職等陞遷，含考績升等；主觀方面，以公務人員共同認定之陞遷（即陞遷法之概念），進行問卷調查。研究結果顯示，兩性公務人員對陞遷結果和公平認知係有些微差異。

陳玉豐、陳玉婉（考試院統計室主任、專員）

壹、前言

公務人員陞遷法中的陞遷，主要是談職務的變動，但是受限於對職務的探討，尚需掌握組織編制與人員職稱、職等各項變數，方能了解該項職務異動所代表的意涵。因此本文關於陞遷的探討，客觀資料方面，為能量化，「陞遷」是指職等陞遷，包含考績升等，而且是聚焦於「陞」的結果；

至於主觀資料方面，則以公務人員共同認定之陞遷（即陞遷法之概念），進行問卷調查。本分析報告以政府「資料倉儲」的精神出發，同時將客觀（人事資料庫）與主觀（問卷調查）的資料對照分析，且加強性別統計，從性平的角度檢視公部門的陞遷。

本文之資料來源為 102 年考試院委託政治大學陳敦源教授「公部門陞遷制度之實證研

究：以正義觀點為核心的檢視」之研究案¹，其中客觀資料是登錄在全國公務人力資料庫及銓審資料庫中的所有公務人員進行統計，2012 年底在職公務人員共 154,063 人（不包含軍、警、教育、事業單位人員、法官及檢察官）。主觀問卷資料是從前述 15 萬人當中，以分層隨機抽樣的方式選出樣本，共完成問卷 4,881 份。為完成本分析，另將問卷內相關之 18 個

題項，按性別重新跑資料，且製作相關之統計表²。

貳、公務人員的陞遷情形－資料庫的分析

一、各職等陞遷天數

為探討公務人員陞遷情形，自公務人力資料庫擷取2012年底在職公務人員，藉由計算晉升職等的時點，換算出每陞遷一個職等等待的時間，稱為已陞遷者「職等陞遷天數」，用以量化並作為陞遷速度之比較。

依據表1所示，不同職等之平均陞遷天數，以晉升第10職等者平均2,581天（大約7.07年）等待天數最長，其次為晉升第6職等者平均2,040天（大約5.59年），按簡薦委官等觀察，官等愈高，平均陞遷等待天數愈長。

此一職等陞遷等待天數現象，主要是與人事制度的職等設計有關，同時也受到職缺數及考試制度職務列等數的影響所致。為了解晉升10職等等

表1 陞遷至各職等所等待之天數

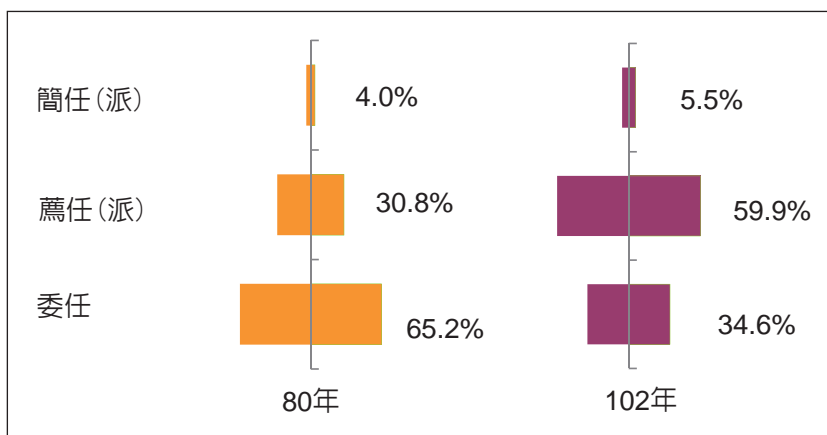
單位：天

官等	陞遷之職等	等待天數		
		計	男	女
委任官等	二	1,021	1,028	1,019
	三	884	884	885
	四	1,063	1,049	1,072
	五	908	894	918
薦任官等	六	2,040	1,950	2,113
	七	1,107	1,120	1,096
	八	1,591	1,460	1,773
	九	1,553	1,652	1,394
簡任官等	十	2,581	2,551	2,658
	十一	1,273	1,320	1,138
	十二	1,679	1,667	1,731
	十三	1,867	1,856	1,921
	十四	1,175	1,197	979

說明：本表資料是統計已陞遷者之等待天數。

資料來源：考試院（2013）「公部門陞遷制度之實證研究：以正義觀點為核心的檢視」。

圖1 全國行政機關職務各官等比率



資料來源：銓敘部「銓敘統計」年報。

論述》統計·調查

天數為何最長，把民國 80 年及 102 年全國行政機關職務各官等比率圖形（上頁圖 1）進行比對，外形已由「三角形」變成「中廣形」，顯示薦任比率從 80 年 30.8%，102 年大幅增加至 59.9%，簡任比率從 80 年 4.0%，102 年僅增至 5.5%，導致薦任晉升簡任，因競爭多陞遷不易，平均等待時間與其他官等比較下相對較長。至於性別與職等陞遷之關係，以下從職等陞遷天數是否有差異及擔任主管職位人數是否有差異進行觀察。

二、性別與職等陞遷

由上頁表 1 之男女職等陞遷平均等待天數，以圖形呈現，則如圖 2 性別與職等陞遷天數之所示，大體而言，男性與女性在各職等陞遷天數的兩條曲線走勢相當接近。多數職等呈現女性的職等陞遷天數高於男性，差異最大在第 8 職等，女性的職等陞遷天數高於男性 313 天。而女性的職等陞遷天數明顯低於男性，出現在第 7、9、11、14 職等，觀察發現這些職等大多屬跨職等職務之

最高列等（例如科員 5～7 職等），可依考績升等（升主管職除外）。顯示女性公務人員在所述（7、9、11、14）職等之職等陞遷速度較男性為快，其餘職等則較男性為慢。

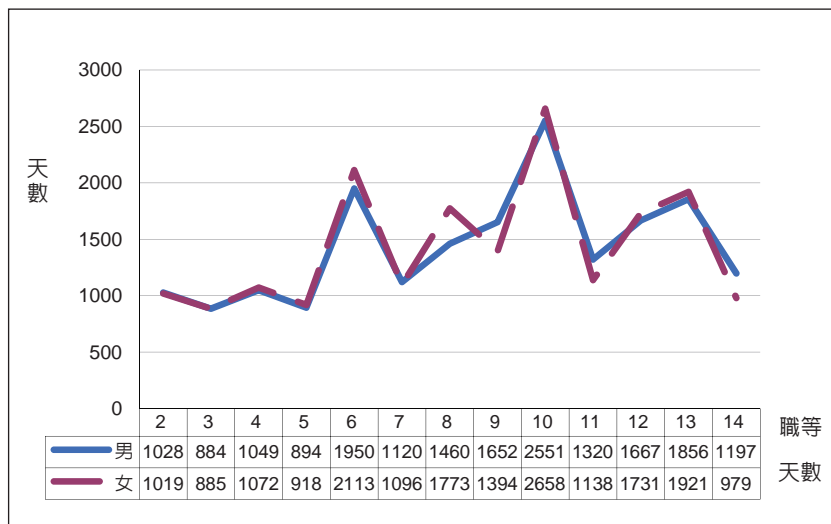
三、性別與擔任主管人數

為了解性別與擔任不同職等主管職務之間的差異，針對男性與女性擔任主管工作之人數進行比較。依下頁圖 3 所示，女性在擔任第 7 職等主管職務的人數，遠高於男性。但第 8 職等以上的主管職務，都是男性多於女性，第 8 職等女性占 46%、第 9 職等女性占 41.6%，從第 10 職等至第 14 職等，女性所占比率依序遞減。簡任主管男女性別人數懸殊，主要受簡任公務人員男女性比率（71：29）之影響。

參、公務人員對陞遷的主觀認知－問卷的分析

透過問卷填答之資料，了解公務人員對陞遷的主觀認知，並進一步探討性別間有無

圖 2 性別與職等陞遷天數



資料來源：考試院（2013）「公部門陞遷制度之實證研究：以正義觀點為核心的檢視」。

認知上的差異。問卷題目請見下頁表 2。

問卷填答方式，由受查者（以下稱公務人員）依自己的主觀看法進行圈選，選項有六分位，按「非常不同意、不同意、有點不同意、有點同意、同意、非常同意」之順序排列，為方便閱讀，將六分位加總為兩大類（不同意和同意）。

一、對陞遷自主性之看法

公務人員對於可以預測自己的陞遷時程此題項之態

度，抱持不同意傾向者合計 74.0%；儘管陞遷是歷來我國公務人員最為關切，且相當期待能快速與順利的公務生涯大事，但有高達 78.9% 的受訪者並不同意必要時可以運用政治手段幫助自己陞遷。至於此態度之背後，是代表不願意運用政治手段、無政治手段可資運用、抑或是認為於事無補，所以抱持不同意傾向，則是值得進一步探討之議題。

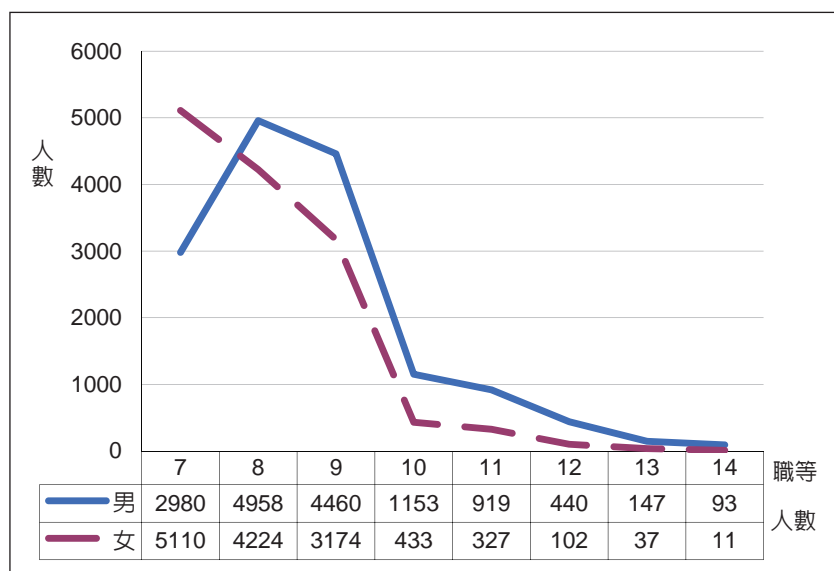
從性別角度來看，「認為可以靠自己努力爭取到陞遷機

會」及「自己必要時，可以運用政治手段幫助自己陞遷」女性不同意的比率略高於男性，分別高出 5.8 個百分點及 6.9 個百分點，因此陞遷自主性方面，女性持負面（不同意）態度之比率略高於男性。

二、對陞遷政治性之看法

公務人員對陞遷（組織）政治現象相關態度顯示，雖然普遍認為服務機關中，仍存在陞遷政治現象。但進一步觀察個別題項的同意與不同意態度傾向分布，卻發現有 63.0% 的受訪者同意機關陞遷主要是以所需人力為考量，但同時也有 66.5% 認為機關陞遷決定，未必以工作表現為最主要因素。儘管相當多數不認為陞遷必然與工作表現有關，但從相關態度可知，陞遷是在反映決策者的偏好（68.4%），因此決策者人馬，或特定的人較容易獲得陞遷（73.5%）仍是機關中普遍的現象。也因此，分別有 57.1% 與 52.2% 的公務人員，不同意機關陞遷經常受機關以外人士影響；同時也不認為對

圖 3 性別與擔任主管人數



說明：主管之定義，係以主管職稱為分類原則，係指主管職稱中含長、主任、（副）主任委員、主任秘書、（副）總工程司、（副）總幹事、（副）執行秘書、大使、公使、（副）代表、（副）領事等。

資料來源：考試院（2013）「公部門陞遷制度之實證研究：以正義觀點為核心的檢視」。

論述》統計·調查

表 2 對陞遷的主觀認知

					單位：人：%				
題 項	性別	人數	不同意	同意	題 項	性別	人數	不同意	同意
一、對陞遷自主性之看法					三、陞遷公平性認知				
我可以預測自己的陞遷時程	計	4,862	74.0	26.0	本機關內有關陞遷決策的過程是公平的	計	4,867	50.7	49.3
	男性	2,250	74.8	25.2		男性	2,250	47.4	52.6
	女性	2,612	73.4	26.6		女性	2,617	53.5	46.5
當我有陞遷機會時，長官會詢問我的意見	計	4,860	45.1	54.9	本機關跟陞遷有關的制度規定並不公平	計	4,867	52.7	47.3
	男性	2,248	45.2	54.8		男性	2,251	53.5	46.5
	女性	2,612	45.0	55.0		女性	2,616	52.0	48.0
我覺得我可以靠自己的努力爭取到陞遷機會	計	4,861	46.6	53.4	本機關內人事甄審會，對陞遷案件多能公平客觀地審議	計	4,863	43.1	56.9
	男性	2,249	43.5	56.5		男性	2,249	40.7	59.3
	女性	2,612	49.3	50.7		女性	2,614	45.1	54.9
如果有必要，我可以運用政治手段幫助自己陞遷	計	4,868	78.9	21.1	四、對陞遷滿意度之看法				
	男性	2,251	75.2	24.8	與資歷相當的同事相較，我相當滿意自己的陞遷情形	計	4,876	48.0	52.0
	女性	2,617	82.1	17.9		男性	2,255	46.7	53.3
				女性		2,621	49.2	50.8	
二、對陞遷政治性之看法					以自己付出的努力與工作表現而言，我應該有更好的陞遷狀況	計	4,854	22.9	77.1
本機關的陞遷決定經常受本機關以外人士影響	計	4,861	57.1	42.9		男性	2,248	23.0	77.0
	男性	2,252	56.8	43.2		女性	2,606	22.8	77.2
	女性	2,609	57.4	42.6	本機關陞遷決定的結果讓人覺得工作表現好就能獲得陞遷	計	4,870	53.5	46.5
本機關中對長官的逢迎奉承比起工作表現，對陞遷更有幫助	計	4,874	52.2	47.8		男性	2,254	50.4	49.6
	男性	2,253	51.4	48.6		女性	2,616	56.2	43.8
	女性	2,621	52.9	47.1	我不認為同仁對本機關的陞遷結果都滿意	計	4,873	12.3	87.7
本機關中決策者人馬或某些特定的人較容易獲得陞遷	計	4,873	26.5	73.5		男性	2,255	12.8	87.2
	男性	2,254	27.2	72.8		女性	2,618	12.0	88.0
	女性	2,619	26.0	74.0	我滿意擔任公務人員以來的陞遷狀況	計	4,875	47.5	52.5
本機關的陞遷決定，常是反映決策者的個人偏好	計	4,869	31.6	68.4		男性	2,255	46.4	53.6
	男性	2,252	32.0	68.0		女性	2,620	48.5	51.5
	女性	2,617	31.3	68.7	說明：不同意=非常不同意+不同意+有點不同意。 同意=非常同意+同意+有點同意。				
本機關陞遷決定主要是以所需人力為考量	計	4,859	37.0	63.0	資料來源：作者自行整理。				
	男性	2,248	38.7	61.3					
	女性	2,611	35.5	64.5					
本機關陞遷決定，未必以工作表現為最主要因素	計	4,863	33.5	66.5					
	男性	2,251	35.9	64.1					
	女性	2,612	31.5	68.5					

長官的逢迎奉承比對工作表現更有助於陞遷。

陞遷（組織）政治性有六個題項，從性別角度來看，僅「機關陞遷決定，未必以工作表現為最主要因素」女性同意的比率略高於男性，高出 4.4 個百分點，因此陞遷政治性方面，男女性別認知差異較小。

三、對陞遷公平性之看法

對於陞遷決策過程的公平性呈負面（不同意）態度的公務人員略過半數，為 50.7%；而對於制度規定和人事甄審會審議陞遷案件的公平性，持負面態度的公務人員雖然沒有超過半數，分別為 47.3% 和 43.1%，顯示現行的陞遷制度和人事甄審會之公平性獲得過半數（分別占 52.7%、56.9%）的信任，陞遷決策過程的公平性未獲過半數（僅 49.3%）的信任。

陞遷決策過程的公平性未獲過半數公務人員的信任，從性別角度來看，52.6% 男性公務人員認為陞遷決策過程是公平的，相對的女性僅 46.5% 認為陞遷決策過程是公平的，兩

者相差 6.1 個百分點。

四、對陞遷滿意度之看法

有高達 87.7% 的公務人員不認為同仁對機關的陞遷結果都滿意，這可能與有較高比率（53.5%），並不同意「陞遷決定結果讓人覺得工作表現好就能獲得陞遷」有關。此外，儘管 52.5% 公務人員滿意自己擔任公職以來陞遷狀況者，略高於不滿意者（占 47.5%）；而且（占 52.0%）與資歷相當同事相較滿意自己陞遷情形者，也略高於不滿意者（48.0%），但是卻有高達 77.1% 認為，以自己付出的努力與工作表現而言，應該有更好的陞遷狀況。

陞遷滿意度有五個題項，從性別角度來看，僅「本機關陞遷決定的結果讓人覺得工作表現好就能獲得陞遷」女性不同意的比率略高於男性，高出 5.8 個百分點，顯示男女性公務人員對陞遷滿意度看法差異略有差異，另同意「自己付出的努力與工作表現而言，我應該有更好的陞遷狀況」者皆高達 77%，性別差異不大。

肆、總結

綜合觀之，女性在客觀之職等陞遷等待天數較男性長，即職等陞遷速度較慢（第 7、9、11、14 職等除外），且女性擔任主管之人數比率亦較男性為低。女性在主觀感受：掌握陞遷自主性較男性為低、較質疑陞遷決策過程的公平性、陞遷滿意度較低。從主客觀一致反映，女性的陞遷表現和滿意度略低於男性，一方面可從女性易受婚姻（家庭與工作衝突）、家庭負擔（照顧子女、父母等）等之影響，造成兩性在職涯表現與陞遷認知之差異來源；另一方面，亦受公務人員性別結構差異之影響。考試院將持續探討相關議題，觀察未來之趨勢變化，顯現近年對性平政策的努力成果。

註釋

1. 陳敦源、李仲彬、張鎧如（2013），「公部門陞遷制度之實證研究：以正義觀點為核心的檢視」，考試院委託研究。
2. 本文係以前述研究案之資料為主，針對性別觀點重新跑表，另外蒐集相關資料，以性平觀點檢視公務人員之陞遷。❖