

# 從「性別平等」到「友善職場」 －參加考試院性別平等委員會議 感想

(綱要)

102.12

壹、緣起

貳、考試院推動性別平等業務情形

一、成立「考試院性別平等委員會」

二、積極推動性別平等相關業務

參、參加會議心得

一、能「實踐」，才「平等」

二、從心做起，迎頭趕上

肆、願景

一、消除公務職場的性別不平等

二、強化公務人員的性平觀念

# 從「性別平等」到「友善職場」 －參加考試院性別平等委員會議 感想

102.12

## 壹、緣起

人類生而平等，這是非常響亮的名詞，從法國大革命到美國獨立宣言都強調這一點，在宗教和法律上，都被視為至高的目標。但事實上，世俗上、社會上、文化上、經濟上卻很難做到人類的平等，相反的，我們可以在許多地方看到不平等的現象，其中一項就是性別的不平等。

爲了扭轉這種不平等現象，許多國家在憲政或法律層次上明文平等原則，我國亦復如此。憲法第7條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」憲法增修條文第10條第6項：「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。」明文揭櫫性別平等基本權利。2002年公布之《兩性工作平等法》（註：2008年修正名稱爲《性別工平等法》），係專法就職場性別不平等相關問題予以規範；2004年公布之《性別平等教育法》，則係爲促進性別地位之實質平等，建立性別平等之教育資源與環境，惟是否達到消除性別歧視、促進性別工作平等，仍值得政府繼續努力。

性別平等是世界潮流趨勢，也是先進國家積極推動的政策，聯合國於1979年通過《消除對婦女一切形式歧視公約》<sup>1</sup>（1981年生效，以下簡稱CEDAW），成爲重要婦女人權法典。我國一向積極尋求參與國際組織並主動遵守國際規範，總統2007年簽署加入書，並於2011年公布CEDAW施行法（定自2012年1月1日起施行），使CEDAW的規定具國內法律效力，正式向國際宣示我國保障婦女人權之決心與作爲。

行政院爲了強化我國推動性別平等工作的措施，並配合政府組織改造，乃於2012年1月1日設立「性別平等處」，成爲我國第一個性別平等專責機制，同時將原「行政院婦女權益促進委員會」的功能擴大爲「行政院性別平等會」，統合性別平等政策。同年5月，考試院亦成立性別平等委員會。

## 貳、考試院推動性別平等業務情形

考試院（考選部）於2005年8月即提出「國家考試性平等白皮書」，說明國家考試相關性別平等政策、考選法制與保障性別平等措施等。其闡述之信念與立場爲：1.性別平等是基本人權；2.性別工作權平等；3.特殊情況才可以限制女性工作權，惟其內容僅限於國家考試。

---

<sup>1</sup> 1979 年底聯合國大會通過了「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），簽署國每四年必須提出一次國家報告，說明執行公約內容的進度及遇到的困難；此外公約的議定書中，更允許受到性別歧視的婦女可以提交申訴書給國際公約組織。

考試院第10屆、第11屆施政綱領均明示性別平等之內涵：(一) 91年12月5日考試院第10屆第12次會議，審議通過之考試院第10屆施政綱領明示：「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十條之宗旨。」；(二) 98年1月8日考試院第11屆第18次會議，審議通過之考試院第11屆施政綱領則明示：「考銓保訓政策制度之擬定，應考量性別平等，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十條之宗旨。」。

考試院本(第11)屆推動性平業務具體作為主要如下：

## 一、成立「考試院性別平等委員會」

為推動性別平等業務，營造無性別歧視之環境，於101年5月成立「考試院性別平等委員會」，任務為：(一) 性別平等政策、法規及行政措施之研議、檢討、修正事項。(二) 性別平等業務之提供諮詢及指導規劃事項。(三) 性別平等觀念宣導及推動事宜。(四) 落實現職人員之性別主流化推動工作及訓練事項。(五) 性別預算、性別影響評估審議事宜。(六) 其他性別平等促進事宜。「考試院性別平等委員會」成立後，已分別於101年12月12日、102年4月10日、9月4日及12月23日，召開過4次會議，討論實施計畫、具體措施以及考評相關執行情形等。

## 二、積極推動性別平等相關業務

1. 考試院所屬部會均成立「性別平等小組」，訂定性平實施計畫，據以推動性平業務。
2. 設置「性別平等」網站專區，宣導文官性別政策。
3. 踐行法案性別影響評估程序。迄今已完成《公務人員考試法》、《聘用人員人事條例》及《醫事人員人事條例》等3個修正草案之性別影響評估。目前則參考行政院102年10月1日起實施的最新規定，擬具法案及性別影響評估表草案。
4. 推動三分之一性別比例原則：(1) 考試院暨所屬各機關簡任官等女性比例都超過三分之一；(2) 考試院暨所屬考績及甄審委員會全數符合三分之一性別比例原則；(3) 考試院設置之10個委員會，均符合三分之一原則。至於部分不符性別比例原則的委員會（如：考選部各專技考試審議委員會），主管機關亦提出改善計畫，將持續追蹤辦理情形。
5. 完成編製「考試院性別統計指標2012年」，並修正「中華民國101年考試院性別圖象」。

除此之外，考試院所屬部會也都積極推動此一工作，考選部於2013年4月出版「國家考試性別平等白皮書」(第二版)，積極從人權角度檢討考試制度，刪除或取消部分公務人員特種考試男女分定錄取名額之限制，目前所有國家考試，僅餘司法人員考試之監獄官及監所管理員2類科，基於男女收容人分別監禁及戒護警力配置之故，尚有分定男女錄取名

額之限制。其次，銓敘部為促進性別平等，宣示期望各機關甄審及考績委員會之組設，任一性別比例不得低於三分之一。雖然部分機關因結構性問題致性別比例失衡，目前尚難以達到所定之性別比例，惟銓敘部仍積極以行政指導方式，先行規範處理，希望以循序漸進方式，達到此一目標。保訓會也針對受訓人員之性別比例進行檢討，特別是高階文官的訓練。整體而言，考試院雖然在性別平等的工作上，起步是慢的，但成果不落人後，更希望後發先至。當然，考試院推動的「性別平等」業務，絕不是「女性平等」問題，而係將性別關懷融入文官政策中，更細膩地來處理性別的差異問題，進而打造更為平權的公務友善職場文化。

## 參、參加會議心得

考試院性別平等委員會在101年5月成立，為凸顯本院對於這個議題的重視，由本人兼任主任委員，副院長兼任副主任委員，並邀請3位考試委員及秘書長、所屬部會3位首長擔任委員，同時外聘學者專家張瓊玲、羅燦煥、林昱梅、吳志光、范國勇、葉德蘭、楊玉珍及黃翠紋等8位委員，共同組成本院性別平等委員會，迄今召開過4次會議。綜合這4次會議的經驗，個人有些心得，與各位分享。

### 一、能「實踐」，才「平等」

就個人「平等」思維而言，每個人必須建立「我是獨一

無二」、「我是獨立個體」的概念，個人才能自主自由，而無關男女差異。中國時報記者林欣誼曾寫了兩段法國女作家莒哈絲（Marguerite Duras）的故事。莒哈絲是一位前衛、大膽的作家，一生創作40多部小說和10多部劇本，也拍過20部電影，她的許多作品和她自己的經驗有關，尤其是情史、情感和情態。雖然她的前衛形象鮮明，卻逃避「女性主義」、「女性作者」的標籤，認為一個作者，與是不是女人沒有關係<sup>2</sup>。此外，被美國「時代」雜誌選為2013年度風雲人物的教宗方濟各（Pope Francis），雖然他仍反對同性結婚、反墮胎，但稱自己：「不需要一天到晚只講這些話」。面對同性戀，他說：「如果同性戀者擁有善心，尋求上帝，我不是評判他們的人」且誓言教廷不會執著於「眼光狹窄的規定」，強調以同理心來處理這個棘手議題<sup>3</sup>。以上這兩個例子即是以「人」為出發點，講求獨利個體的平等，進而力行於實際作為中。

若從職掌業務來看，考試院在推動性別平等上，有著非常好的條件與環境。首先，我們有公開公平的考試制度，即使個別考試有性別限制之不盡合理處，在本院考試委員高度共識和努力之下，問題已逐步獲得解決，前已提及，目前所有國家考試，僅餘司法人員考試之監獄官及監所管理員2類

---

<sup>2</sup> 林欣誼，〈莒哈絲剖析《懸而未決的激情》〉，中國時報，2013年7月14日。

<sup>3</sup> 引自：1.陳家齊，〈年度風雲人物：教宗方濟各〉，蘋果日報，2013年12月12日，A27版。2.王麗娟，〈教宗方濟各 時代雜誌年度人物〉，聯合報，2013年12月12日，A22版。

科，尚有分定男女錄取名額之限制。其次，本院主管文官制度，用人政策是專業取向，依專業能力擇人用事、分科考試，沒有任何性別歧見。第三，男女同工同酬，這方面我們比很多歐美國家做得還好，待遇從無性別之分。第四，公務人員保障一律平等，保障事件亦不因性別不同，而有不同。考試院主要工作項目，幾乎完全符合性別平等的前提，具有先天的優勢。當然，法令的規定，只是形式上平等；通過具體的實踐，才能達到實質上平等。

我國對於婦女權益的保障，雖然較亞洲其他國家進步，但不論政府部門或民間社會，以往對於性別意識均缺乏認識，又深受傳統刻板觀念的影響，仍有性別不平等現象，例如公部門的職位結構即存有明顯的性別差距。依據銓敘部的統計，近10年來（92年至101年底），女性占全國公務人員之比率均維持35%以上，101年已達39.86%，較10年前（92年為35.66%）增加近4.2%。但就行政機關中各官等女性所占之比率，委任人員為56.78%；薦任人員為50.07%；簡任人員為27.17%，任用官等愈高，女性所占比率愈低，女性公務人員在職等上仍有偏低現象<sup>4</sup>，整體公務人力之性別平等仍須改善。

近年來，經過考試院的努力，目前幾乎所有國家考試均

---

<sup>4</sup> 銓敘部，《中華民國 10 年銓敘統計年報》，台北：銓敘部，2013 年 3 月，頁 4。

已取消分定男女錄名額；考試院女性公務人員擔任簡任官等及主管職務之比率，也有逐年提升趨勢，但距離理想仍有努力的空間。

考試院性別平等委員會成立以來，短短的1年間，院本部及所屬部會均已建立性別平等機制並積極運作，同時在法律案性別影響評估、機關網站性別平等專區設置、性別統計指標及性別圖像編製、國家考試試題檢視、以及考績及甄審委員會性別比例等各項行政措施方面，都有具體的成果。進一步來說，職掌文官制度的考試院，在拔擢女性人才上，更有打前鋒、帶頭示範，引領各機關的用人政策與方向的義務。通過一系列的努力，考試院暨所屬機關簡任官等職務，女性比例均超過三分之一；考試院所屬各委員會女性成員比例，也全數符合三分之一的性別比例原則。

本人3年前訪問北歐時，發現丹麥、芬蘭、瑞典三國之政府要職及國會議員，由女性擔任的比例頗高。當時她們所送本人的徽章，雖為圓形，但有個缺口，據她們解釋，對性別平等的推動，距離圓滿尚有努力的空間，故留下缺口。相較之下，等待我們彌補的缺口可能更大，考試院要走的路可能更為長遠。因此，未來我們最重要的任務之一，就是持續檢視主管法規與業務，看看還有那些有助於落實CEDAW規定的工作，是應該做、可以做、能夠做的，都應該儘速積極規劃執行，才能讓考試院性別平等推動工作範圍更廣，層面更深，內涵也更為豐富。

## 二、從心做起，迎頭趕上

坦白而言，性別平等對我們是比較陌生的議題，過去接觸較少，推動工作的起步也晚，認識不夠，還有待學習。但正因為知識不足，所以更要多學習；必須虛心承認自己的不足，才能深入吸收檢討。考試院性別平等委員會的外聘委員長期投注在性別平等工作及運動上，他們的知識與經驗，在在讓我們有所學習、成長與啟發，獲益良多。

性別不平等主要源於資源不平等，在整體人類發展史中，男性掌握資源優於女性甚多。在《性別的世界觀》一書中，澳大利亞女權學者Raewyn Connell稱之為「父權紅利」(Patriarchal Dividend)。男性享有父權紅利太久、太長，也太多，因此，男性應多參與婦權運動，讓女性感到德不孤，必有鄰。如果只有女性參與，效果必然大打折扣。總歸言之，性別平等工作必須由兩性共同來推動。

或許對某些人，性別平等是很麻煩的一件事，尤其過去不接觸這項工作的人，突然加上一項性別平等業務，什麼都要重新檢討，重新來過。特別是性別差距的存在，是長年累積的結果，而人才養成，不論是學校教育訓練或職務逐級陞遷，都需要長時間的培育磨練；要從觀念上做根本改變，扭轉傳統刻板性別印象，打破各種水平與垂直的玻璃帷幕，更需要有自省的精神，以及堅持不懈的態度，推動性別平等工作。但正是因為難，所以才值得做，尤其是對的事，就不能怕麻煩，而且要加倍努力。

在推動性別平等的工作上，我們的方向正確，雖然方法上要循序漸進，穩穩妥妥地一步步走下去；但在推動步調與進程方面，要有迎頭趕上的決心，該快的也不能慢，今天可以做的，不要等到明天，如此才能儘早排除進入公職或專技職場的性別障礙，為公務人員營造友善的職場環境，同時讓公務人員體系成為推動性別平等的表率。

## 肆、願景

平權問題基本上就是人性的問題，人生而平等，為何要歧視別人，不善待別人，這是不對的事。個人始終認為，我們在這方面努力，對人、對機關、對政府效率、對國家都有幫助。尤其對我們中華民國現在的處境，特別需要在軟實力方面展示我們的力量：我們有民主、有自由、有平等、有平權。誠如馬總統所說，我們所做的事情，要讓人家尊重，要讓人家感動，我相信這是我們可以著力的地方。

### 一、消除公務職場的性別不平等

最近大家流行一個話題：幸不幸福。個人認為，幸不幸福最大的前提是：有沒有生活在一個友善的環境當中，是否彼此尊重，而平權就是一個值得我們努力的方向。為彰顯身為文明國家對於保障兩性平權的努力，考試院必須堅持性別平等的推動工作，盡力追求並達成實現兩性平權的理想。

在陞遷部分，從前述的銓敘部統計數字來看，女性多集

中分布於組織的中、低階層職位，產生所謂的「玻璃天花板效應」（glass ceiling），在法制上即可考量更積極的制度設計。因為，女性的智慧、能力和勇氣是無庸置疑的，如今世界上多少女性出人頭地，支撐一片天。我一向認為女性的天賦條件可能超過男性，希望我們國家能多重用女性，改變我們的社會風氣和政治文化。男性的特性和價值觀是驅使他們往上爬到頂點的主因；可是女性的價值觀才是讓人們能夠留在高位的方法。所謂女性的價值觀，指的是女性主管較重視團隊工作和集體領導。「天下雜誌」第540期，引述史丹佛講師巴帝斯塔（Ed Batists）的建議，認為好主管要「少做事，多領導！」要將埋頭苦幹的腦子騰出來，別再忍不住動手。如何調度人力，如何激勵團隊等，更為重要，有四堂課必須學習：讓更多人參與、高度信任、強化團隊信念、少說話甚至閉嘴<sup>5</sup>等，正可說明女性領導的優勢。

而在考績部分，《兩性工作平等法》雖規定雇主不得因員工懷孕生育而影響考績，但是績效考核下來，懷孕生育員

---

<sup>5</sup> 引自陳擘詒，〈好主管四堂課：少做事 多領導〉，《天下雜誌》雙週刊第 540 期，2014 年 1 月 22 日～2 月 18 日，頁 164—165。好主管的四堂課係指：一、讓更多人參與：讓團隊成員一起參與，讓成員感受到在這團隊中的參與感，同時也藉此感受到自己團隊的貢獻發掘自己的價值。二、高度信任：放手，需要更多的信任。如何帶兵打仗，而不是急著跳下去當前鋒殺敵。三、強化團隊信念：讓成員理解為何而做，認為這麼做是有意義的、是重要的，打從心底願意相信這任務值得努力一搏。四、少說話，甚至閉嘴：不用擔心因為少說兩句影響團隊溝通，畢竟有許多溝通不是透過語言。因為你的少說，讓新創意和新想法有自由表達的空間和可能。

工的考績，往往落後於一般員工，究其原因在於績效考核標準，經常以出缺勤日數、生產力高低、有無重大違規事項來評定，這些表面看似中立的評定標準，用在一般懷孕生育員工時，立刻出現不同結果，因為懷孕生育員工的出勤日數、生產力會因生理變化而出現異於常態的表現，因此缺乏「性別敏感」的中立標準，會導致懷孕生育員工不利的績效考評結果，換言之，制度規章中立，不表示就無性別就業歧視之虞。雖然自97年度辦理考績以來，銓敘部與行政院人事行政總處例會行文各機關人事單位，規定考績年度內請娩假者，其考績自機關受考人數中扣除，且不列入機關考績考列甲等人數計算，降低女性懷孕生育員工年終考績考列乙等之不公平現象，但同樣地，在法制上亦可研擬考量更積極的制度設計。

## 二、強化公務人員的性平觀念

中國時報記者江靜玲專欄報導英國廣播公司（BBC）最近辦理了一個「百名女性撐起半邊天」（100 Women: Half the World Speaks）研討會，由來自世界各地的婦女菁英，分享她們的經驗，為女性爭取更公平的權益。其中大部分的人說教育是改變一切的基礎，但要靠自己爭取，有人以同性戀身分說出自己的3B經驗，「打破界線、做自己、相信自己」（Break boundary, Be yourself, Believe in yourself）<sup>6</sup>。此外，

---

<sup>6</sup> 江靜玲，〈女性真可撐起半邊天〉，中國時報，2013年10月27日。

介紹一位女性的勇者--巴基斯坦16歲的女學生馬拉拉(Malala Yousafzai)。馬拉拉1997年出生於巴基斯坦，11歲時便在BBC英國廣播公司網站發表寫作，介紹關於她在塔利班組織下的生活，與塔利班阻止她受教育的情形。2012年10月，在馬拉拉返家的校車上遭受到塔利班的攻擊，頭部遭到近距離開槍射擊。她奇蹟似的生還，並持續投入這場爭取女孩應受教育的活動而努力。馬拉拉爲了倡導受教育的基本權利，發出了連子彈都無法穿透的堅定力量，這段不平凡的歷程，讓她成爲諾貝爾和平獎有史以來最年輕的候選者。她讓你相信，一個女孩子最純粹的聲音，會如何激烈地改變世界！她說，「一個孩子、一位老師、一本書與一枝筆就能改變世界，教育是唯一的出路。」

從上面兩個例子來看，教育對於人類觀念的改變至爲重要，尤其制度的設計，牽涉到人的問題，而執政者的想法亦會影響制度的推行。考試院雖然不是教育主管機關，但在公務人員性別意識的培訓上，仍能夠著力，如爲解決前述女性簡任官等人數偏低情形，可辦理符合中高階女性發展的相關課程、考量規範各機關以性別比例做爲訓練名額分配之基礎，甚至藉由工作輪調增進職務歷練等。

就像民主是一種價值，性別平等亦是一種價值，一種思維方式，以人爲本，可讓不同性別的人，生活得更有人性、更平等、更有尊嚴。「性別主流化」(Gender Mainstreaming)爲我國性別平等政策綱領基本理念，政府必須通盤地就各面

向，以性別觀點、性別意識（並非傳統刻板的兩性觀念），檢視國家各種政策的性別平等問題，例如教育、國防、經濟等，進而藉由政策（法制）或預算的分配等，帶動深層的變革，以達真正的性別平等，文官制度自不例外，而基於性別思維之文官政策，才能使政務的推動，真正體現每一層級想法，更貼近人民。

