

公務人力資源管理之性別議題與對策： 組織建築模式之分析

黃煥榮、方凱弘、蔡志恒*

《摘要》

隨著女性主義的思潮發展，性別議題也在組織研究與人力資源管理的領域中逐漸獲得重視。學者 Mary Guy 曾將阻礙女性在組織中發展的困境歸納為玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種現象，而本文也試圖從甄選任用、培育訓練、升遷發展及職場生活等四個面向，討論在我國公部門人力資源管理的系絡中，這些阻礙女性事業生涯發展的現象是以何種形式呈現，並提出處理的對策。本文發現，包括玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種女性職場發展的障礙都存在於我國公部門組織中，而筆者也建議應透過更積極的作為促使組織結構之改變，有效地移除妨礙女性在公部門組織中生涯發展之障礙。

[關鍵詞]：性別議題、組織建築、玻璃天花板、性別歧視、性別主流化

投稿日期：100年3月30日；接受刊登日期：100年5月3日。

* 黃煥榮，台北市立教育大學社會暨公共事務學系專任副教授；方凱弘，銘傳大學公共事務學系助理教授；蔡志恒，銘傳大學公共事務學系助理教授。

壹、前言

女性管理研究的進展，其緩慢的程度就如同女性企業家成長的現象一樣。……女性管理研究的正當性尚未被建立起來。（Doyle, 1990: 243）。

從生命週期的角度來看，女性管理的研究還處於嬰兒期的階段（Sekaran, 1990: 247）。

如果我們注意一下女性在辦公室中的維持角色，我們就會發現到女性的地位和角色要求……，特殊的結構環境和貢獻都被低估了，在組織理論的文獻中，不難看到這類問題和現象（Kanter, 1977: 405）。

在廿世紀八〇年代之前，組織研究或人力資源管理的文獻中，對於性別差異的問題，多被有意或無意的忽略。例如，組織學者 Stewart（1978: 337）檢視許多組織相關的文獻發現，過去的組織研究充滿著男性為主的觀點，其特色為：1. 多數組織理論和經驗研究者，對於許多女性工作者的職位研究欠缺興趣；2. 在研究設計上，處理性別關係時，常常從研究樣本中去除女性工作者的樣本，或研究母體之組成忽略了性別因素，而以男性偏差模式來評估女性工作者的特性；3. 在哲學上、理論上，及方法論上的客觀性、同質性和共識性的假定，完全排除了性別的焦點；4. 對組織本身之組織結構與過程，均假定已做出相當完整的解釋。由以上的論述可以窺知，由於女性過去在公、私組織中的人數比例偏低，使得組織中性別相關的議題，在管理的文獻中所占據的比例仍相當有限，造成女性不管在管理的實務上或學術的研究上，皆未受到應有的關注和重視。

然而，女性主義思潮的發展，提供了女性研究的重要論證基礎；其次，西方先進國家開始對女權的重視，尤其是歐美國家一系列的平等就業政策和立法，使得兩性平等的議題在實務上有更寬廣的檢驗機會（參見蔡志恆、方凱弘、黃煥榮，2007）；再者，管理學者將許多女性主義的想法，落實於組織和管理當中男女差異之討論，更直接地使性別管理議題從邊緣的地位，逐漸地變成受到關注的議題（Fagenson & Jackson, 1993）。在充滿競爭與挑戰的二十一世紀，人才培育與知識

的不斷學習與更新，已愈顯重要，目前世界各國均已將人力資源視為知識經濟最主要的基礎，而欲將知識不斷創新、累積、擴散及應用，則有賴於人力資源的充分發揮。尤其，為了順應知識經濟時代的發展趨勢，人力資源之開發和運用必須超越傳統性別刻板的界限，並朝向多元化（diversity）的管理趨向（黃煥榮，2006）。另一方面，近年來「性別主流化」（gender mainstreaming）的觀點日益受到重視，其內涵是對政策過程的（重新）組織、改善、發展和檢討，使性別平等的觀點能被參與政策制定過程的人士，納入所有層次及所有階段的所有政策之中，而成為國際社會推動性別平等實現的主要策略；性別主流化強調對結構層次的關注，將女性在發展中面臨到的不平等、不利益的處境，放到一個更寬廣的「性別關係」的議題架構中來審視與行動，女性／性別議題的核心主軸從以往的「婦女發展」，進入到「性別發展」的境界，為性別平等的推動立下了新的里程碑（林芳玫、蔡佩珍，2003）。

從結構論的觀點，任何組織都會隱含某種特定的偏差，而此種偏差便會嵌鑲於組織結構、組織文化、或組織的競賽規則之中，使得女性在組織中所遭受的不平長期受到漠視。進一步來說，此種組織偏差是與父權體制（patriarchy）息息相關的，女性在組織中處於不利的地位，主要是因為在政策面或實際運作上，組織權力和控制結構都有利於男性支配（domination）的地位。而男性之所以能夠取得此支配地位，是源於父權體制下長期社會化過程所形成的結果。所謂父權體制，在《父權體制之創造》（*The Creation of Patriarchy*, 1986）一書中，作者 Lerner 界定為（轉引自 Hull & Umansky, 1997）：

……男性在家庭裏對女性和小孩支配的明示化和制度化，並且普遍地將此種男性支配延伸到社會當中。其隱含男性掌握了所有重要社會機構的權力，而女性被剝奪了接近此種權力的管道。這不僅隱含女性喪失了所有的權力，而且也意謂女性的權利、影響力和資源完全地被剝奪。

而在公務人力資源管理上女性會面臨那些組織結構上的困境呢？美國學者 Mary Guy 的分析甚為精闢，Guy（1994）用組織建築（organizational architecture）的隱喻（metaphor）來解釋正式和非正式結構的性別特質，並藉此分析解釋為何有許多的障礙會影響女性之生涯發展。她指出（Guy, 1994: 78）：

所謂組織建築是指一個組織的所有體制、管理過程、科技及策略等所構成之運作模式 (modus operandi)，而此建築包括正式結構、職位分類體制、工作設計、非正式組織對運作型態之效應、人員甄選過程，及人員的培育和發展等。因而，此概念同時涵蓋抽象的文化層面及工作中人員的具體層面。

Guy (1994) 認為組織建築的四項要素：男性主導的權威 (male-based authority)、性別刻板印象 (gender stereotypes)、女性擔任助手角色 (women as helpmates) 以及性別特質 (gender ethos)，分別造成玻璃天花板 (glass ceiling)、玻璃牆 (glass wall)、黏糊地板 (sticky floors) 及地板暗門 (traps doors) 等現象，而阻礙女性的升遷和發展，表 1 說明兩者之間的關係。

表 1 組織建築的要素對女性事業生涯的影響

組織建築的要素	對女性事業生涯的影響
男性主導的權威	玻璃天花板
性別刻板印象	玻璃牆
女性擔任助手角色	黏糊地板
性別特質	地板暗門

資料來源：Guy (1994: 79)。

所謂玻璃天花板根據美國勞工部的界定，「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位」(U.S. Department of Labor, 1997: 7)。此人為障礙包括雇用的標準，或做為升遷和專業發展機會的甄選標準；此種障礙最後會使得女性在組織擔任管理階層職位的機會降低 (U.S. Department of Labor, 1997: 7)。若說玻璃天花板是指垂直的性別隔離 (vertical sex segregation)，那麼玻璃牆就是指水平的性別隔離 (horizontal sex segregation)。此種工作隔離使女性通常被安排於幕僚或支援性的部門，如人力資源、公共關係、法制事務，及會計等部門。玻璃牆使得女性通常集中在結構上較為弱勢的單位裏，而無法獲得晉升至高層主管職位所需的關鍵性經驗；因之，女性在組織職位的頭銜雖然好聽，但其實離組織高層權力核心已愈來愈遠 (Guy, 1994: 78-

84)。至於黏糊地板則是指女性（或少部分男性）的生涯被限制在組織的底層而無法掙脫（Laabs, 1993: 35）。換言之，黏糊地板意指組織中女性多被分派於支援性的角色，而非指揮性的角色。此種黏糊地板工作通常是那些組織所必要的工作，但是這些黏糊地板工作大部分都不是顯著而有吸引力的工作，且多是低薪、低聲望、升遷機會有限的職位，例如櫃台、打字員、收費員、遞送公文等工作。最後，「腳下的地板暗門」是指女性所必須面對及威脅其成功的危險，此種危險常造成女性在行為方面的兩難困境（behavioral dilemmas）。例如，性騷擾則是女性事業生涯過程中最常面臨的困擾之一；性騷擾的議題往往顯示出男性和女性的權力差異。

上述的隱喻，使吾人了解到組織中性別議題的多樣性。對於上述女性所面臨的四項障礙在我國公務體系所呈現的情況為何？其性別偏差的情形究竟有多嚴重？又如何建立適合我國文化、體制特色之改進策略？都是我國在公務人力資源管理追求性別主流化過程中所值得深切思考的問題。據此，本文嘗試進一步延伸 Mary Guy 的分析，討論這些對於女性事業生涯發展所造成的影響，是否也可以在我國公務人力資源管理的實務中被觀察到，而造成這些影響的組織建築要素，在我國的人力資源管理實務系絡中，又是以何種形式呈現。本文基於公私部門人力資源管理求才、育才、用才與留才等四大功能（蔡良文，2008：9-10；蔡祈賢，2008：22；張瑋良，2003：22），分別探討公部門組織在「甄選任用」、「培育訓練」、「升遷發展」及「職場生活」等四個面向在性別層面可能引發的重要議題，並提出相關之建言，以做為我國未來規劃公務人力資源管理策略的參考。

貳、甄選任用的性別議題和對策

一、甄選任用的性別議題

從人力資源管理的程序來看，是由組織中人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程，這些過程彼此息息相關。我國目前官僚體系所呈現的性別不平等現象，實應從人力資源管理的源頭，即人事甄補任用的過程，加以探討，如此方能真正瞭解問題之所在。造成文官甄補的性別偏差，主要有以下幾項因素：

（一）過去女性進入官僚體系的比率偏低

根據「輸送帶定理」(pipeline theory)的看法，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；故當吾人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，須等待時間慢慢去化解 (U.S. Glass Ceiling Commission, 1995)。由於過去官僚體系中女性的人數偏低，因而造成這種「男高女低」的不平衡情況。換言之，此種現象是過去歷史所積累下來的，並非目前才發生。

我國從民國三十九年至民國五十四年這段期間，女性公務人員高考及格的比率從未超過 4%，一直到了民國六十年才首度超過 10%，隨後男性及格的人數逐年降低，女性的比例逐年的提高；至民國八十一年女性及格的人數首度超越男性，至八十五年甚至超過 6 成。自八十六年以來，高考女性錄取率大致維持在 48-56% 之間，男女及格的比率，也趨於相近維持在 50% 上下振盪 (考選部，2010)。

根據銓敘部的統計資料計算，簡任官平均的年資大約為 24 年左右，若將其回溯 24 年，以民國七十五年其前後幾年的平均數來計算，當時女性在高考及格者中所占的超過 3 成，相較於目前女性在全體簡任官中的比例約占 2 成多的情況來看，其實女性的比例仍舊偏低 (銓敘部，2011)。所以輸送帶理論雖然可以解釋我國女性公務人員職等偏低的一部分原因，但絕非全部，其實仍有其他的原因必須考量，以下進一步探討。

（二）特種考試之性別限制

就公務人力進用的角度來說，除了每年固定舉辦的高普考試以外，絕不能忽視及格人數及及格率都較高的特種考試。究竟歷年來特考及格的人數有多少呢？我們從表 2 可以看出，就及格人數來比較，特考是高考人數的 6.8 倍，是普考的 6 倍。而特考的錄取率也比高考、普考及初考，高出甚多。從表 2 的統計可以看出，特種考試在人力甄補的影響力實已遠遠超過高普考試，其反而是構成整個文官體系組成的真正主力，故觀察我國公務人員組成，絕不能忽略此種結構的特性。

事實上，表 2 所比較的僅只是初任考試的部分，尚未包括退除役軍人轉任考試，及上校以上軍人的檢覈考，若加上這部分的數據將會更顯現其間的偏差 (見本文後續之說明)。特種考試本係高等考試、普通考試、初等考試外，為因應特殊性

質機關需要而舉辦之考試；依公務人員考試法施行細則第三條第六項之規定，用人機關申請舉辦特種考試時，考選部應就機關性質及業務需要加以認定，其合於公務人員考試法第三條第二項舉辦特種考試之規定者，報請考試院核定之。

表 2 民國三十九年至九十八年公務人員考試報考、到考、及格人數累計表

考試名稱	報考總人數	到考總人數	及格總人數	及格率
高等考試	1,353,162	991,341	72,240	7.29%
普通考試	2,015,674	1,462,283	81,361	5.56%
初等考試	745,637	523,901	6,212	1.19%
特種考試	5,324,048	3,699,950	489,652	13.23%
總計	9,438,521	6,677,475	649,465	9.73%

資料來源：作者整理自考選部（2005，2010）。

早期特種考試，則有若干考試之部分類科，用人機關依職缺之性質及業務需要，而在名額中設有男女性別限制。然而在婦運團體的推動及立法院配合下，民國九十年十二月通過考選部所研擬的公務人員考試法修正案，增列第五條第二項規定：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」將特考必要時採行性別設限，予以法制化。

在此條文通過之前，包括司法人員特考、國安情報人員特考、調查人員特考、關務人員特考、鐵路人員特考、公務人員特考、郵政人員特考之部分類科需用名額中則設有男女性別限制（考選部，1999）。然隨著日後兩性工作平等法通過實施，兩性平權團體督促的力量，以及考試和用人機關共同努力下，考選部於九十四年所公布的「國家考試性別平等白皮書」中，則僅有國家安全情報人員特考、司法人員特考、調查人員特考、海巡人員特考、原任民族特考、基層行政警察人員及基層消防警察人員特考等 6 項考試部分類科，定有性別限制。¹ 而民國九十五年考試院進一步通過調查人員特考考試規則修正，將調查人員特考取消分列男女錄取名額的限制。²

¹ 對於這些特種考試，考試規則有關性別限制之規定，用人機關為何採取性別限制的理由，以及是否屬於被認可的辯護理由，請參見吳嘉麗（2005）及熊忠勇（2005）。

² 另外，關於海岸巡防人員特種考試，其考試規則雖然仍保留「實際任用需要，分定男女錄取名額」，但實際上九十五及九十六年度所舉行的考試，已取消性別的限制。

對於某些特考在甄補用人部分限制應考人性別的作法，政府的考選機關和用人的機關有其支持的理由和主張（參見考選部，1999；吳嘉麗，2005；熊忠勇，2005）。女性團體則認為特考的性別設限，欠缺女性的觀點；更具體的說，這些的規定是建立在父權體制下男性的設計和思考方向上，以及潛藏的性別刻板認知。故婦女團體對於這些政府部門以女性不宜值夜、女性無法從事體力勞動為由，剝奪女性的平等就業機會感到相當不以為然。惟近年來，基於婦女相關團體的推動和要求，考選部近年來亦不斷檢討各類公務人員特種考試的考試規則，將分定男女錄取名額或限制報考性別的規定刪除。相信在未來女性報考特種考試的限制和障礙，將能逐步的突破。

（三）退役軍人特考所隱含之性別偏差

特考最主要的爭議性是其違反了功績制所標榜之公開競爭的原則，使應考人的資格受到限制，如前面所討論的對應考人資格的限制。除此之外某些特考雖然對於性別並沒有直接加以限制，但是其間接所隱含的結構性偏差，對女性進入文官體制的比例是具有相當大的影響。尤其是對軍人（軍隊中女性人數比例極低）的優惠措施，顯然稀釋了女性在行政機關考選和升遷之機會。其中包括「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」。由於軍職人員大量轉進文官系統，對文官的性別比例所產生不利的影響，而此種額外甄補的管道也相對壓抑女性進入文官體系以及日後升遷相對的機會。

雖然考試機關在民國八十五年新修訂之公務人員考試法，對於此制度的不合理規定已做出較為嚴格的規範，並陸續針對過去不合時宜的法規做出新的修正，其中影響較大者，如立法院民國九十一年於修正通過之「軍人轉任公職考試比敘條例」，刪除國軍上校軍官外職停役轉任公務人員檢覈規定，行政部門遴任上校以上軍官轉任文職將以先經考試及格者始得派任，而高階軍官對公務人員資格之取得，亦須回歸公開競爭考試方式，無法再循封閉方式檢覈轉任修改。是故此項考試所造成的結構性偏差應有改善的機會，對未來文官升遷體系運作會造成何種影響？成效為何？仍有待未來時間的檢驗，畢竟如前述輸送帶原理所述，目前的改革仍無法立即反應於女性在升遷的表現上，仍待時間做進一步的觀察。

二、處理甄選任用性別議題的對策

基於以上所述，我國由於過去女性通過高等考試的比率偏低、特種考試之性別限制以及退役軍人特考所隱含之性別偏差，都可以觀察到女性進入我國公務體系之障礙，使得我國女性在整體公務員中所占的比例，無法及時反應我國社會轉型、女性積極投入職場後之現況，同時也在某些特定工作出現女性難以突破的玻璃牆。更有甚者，過去以男性為主體之軍職人員大量轉任中、高階文官的結果，在我國傳統重視年齡、年資的官僚體系中，更進一步使得在我國官僚體系中所隱含的玻璃牆，轉化為玻璃天花板，壓抑通過高、普考試之女性公務人員獲得升遷之機會。

也因此，雖然近年來就高、普考試來看，女性無論在報考率或錄取率都有增加，甚至有超越男性的趨勢，因此可以想見未來女性公務人員在文官體系應佔有愈來愈高的比例，然而，我國公務人員考選制度自始設計，雖以高、普考試為主流，但實施的結果，卻發生每年高、普考試之舉辦次數及錄取人數均比不上特種考試的現象，也因此，要澈底解決我國公務體系之甄選與任用上之性別問題，也必須將特種考試一併納入考量。用人機關偏好利用特種考試甄補人才之原因，主要在於高、普考試無性別、年齡、體格等特別限制，特考則可依業務需要為由而加以設限，故用人機關多樂於申請舉辦特考。但這常常也是引發學術及社會各界非議之癥結所在（許濱松，1992；蔡良文，1994）。然而，過去大家比較注意的焦點在於，有部分的特考並非「公開競爭」的考試，有違背功績原則的疑慮；或對應考資格不當限制所引發的不公平現象（江明修、蔡金火，1999；葉淑芬，1999）。關於國家考試性別的限制的問題也是近年來才獲得社會各界較多的關注。雖然，政府考選機關公然地對性別設限，對民間社會產生了很不好的示範作用，但畢竟其名額及影響的層面仍屬有限；而真正實質影響女性公務人員陞遷最大的障礙，可能是來自於因為各種特考所形成之隱性組織結構性偏差，因此，吾人對未來公務人力性別趨勢的比較，絕不能忽略類似這些特考對整體公務人力結構所造成的影響。

為維護兩性平等，各用人機關舉辦考試時，應儘量採取開放態度，除非絕對必要，否則對性別不應作任何限制；若確有性別限制之必要，則應要求用人機關詳細說明工作特性，證明某特定性別無法完成該項工作，以紓解社會對考試性別偏差之疑慮。如果上項建議經過一段時間之後評估，發現並未能有效提昇女性人員在特種

考試錄取之機會。則建議長期而言，相關主管機關就應該會同女性相關團體與主管機關（例如考選部國家考試性別平等諮詢委員會），訂定相關措施，以強制各機關必須更積極方式解決此項議題。例如，各用人機關日後提出用人計畫若仍有性別條件限制之需求時，須詳細說明限制之理由，或可於研擬考試計畫時，先徵詢兩性專家、婦女團體代表意見，或諮詢所在地之兩性工作平等法主管機關表示意見之後，再經由主管機關作最後之定奪。故未來考選機關應該堅持原則，儘量引導各機關將需求名額納入高普考體系之中，則多年來特考反客為主的現象才能改觀，女性公務人力的數量才能夠進一步的提昇。

參、培育訓練的性別議題和對策

一、培育訓練的性別議題

培育與訓練對於政府組織的重要性，比起私部門更為重要。因為目前各國公務人員最主要的人力甄補管道主要仍是以考試為主，而且對公務人員設有諸多保障法律。因此，一旦進入公部門之後，鮮少有中途離職者，即便是對於績效不佳者，亦是很難有效處理（蔡秀涓，2005）。所以，透過有效地培育與訓練機制，以維持及提昇公務人力素質，對於提昇政府組織的生產力與績效，就顯得非常重要。我國女性公務人員在培育訓練上居於劣勢的原因，主要可以歸納為兩點，包括在爭取培訓機會的弱勢以及缺乏職場師父的帶領。

（一）爭取培訓機會的弱勢

近年來，由於對女性工作者的關心，因而有些研究開始探討為何女性工作者在升遷、薪資等方面的處境均不及男性。部分相關研究發現，之所以如此，主要與女性在培育和訓練等方面的處境較男性工作者不利有關。因為參加培育和訓練方案，有助於工作者在人力資本（例如專業的知識、技能）提昇，因而有利於其在組織的升遷，以及薪資提昇（Smithey & Lewis, 1998; Cavanaugh, 1999; Regner, 2002；溫金豐、陳文，2002；翟筱梅，2003）。

討論女性員工在組織培育與訓練方的相關研究顯示，女性員工無論在受訓機會或參訓種類的品質方面，與其男性同事相較，都較為偏低。在公部門女性公務員的

受訓機會遠低於男性公務員，主要原因在於其管理者並不偏好推薦女性人員參加正式的在職訓練課程，尤其是在與升遷有關的專業訓練更是如此（蔡秀涓、黃煥榮，2005）。過去學者研究發現，我國行政組織在培育和訓練方面，對於男性公務人員的助益，要高於對女性公務人員；而女性公務人員之所以能獲得參訓的機會，更多憑藉的是其個人優秀的人力資本條件，例如較高的教育程度與較高的職等；但男性之所以獲得參訓機會，卻是由於組織層級和年資等非關其個人條件之因素。換言之，如果在相同的個人與組織條件之下，女性公務人員在培育和訓練的處境仍不及男性公務人員（張笠雲，1989）。

（二）缺乏職場師父的帶領

事實上，公務人力的培育訓練過程，絕不可忽略的一項非正式的重要機制，即是師徒制（mentoring systems）對新進人員所扮演輔導和協助的功能。許多人力資源學者或具有實務經驗的資深管理者認為，在任何組織中，尋找一位適當的師父（mentor）是事業晉升的重要捷徑（Goyal, 1995）；組織中由資深與資淺同事間共同的事業發展關係，便稱之為師徒關係（mentoring relationship）或贊助者關係（sponsor relationships）（Noe, 1988; Dreher & Ash, 1990）。師徒關係所形成的師徒制，能夠對組織人員在事業發展上有所幫助，根據 Dreher 和 Ash（1990）的看法有二個原因：

第一，師徒制提供了一個進入組織中重要社會網絡的機會，經由此一網絡，被視為親信的員工可以獲得珍貴的資訊，而這些資訊並不是正式溝通管道所能獲得，建立聯盟就必須依賴此種非正式網絡，有機會在高層決策者展現其才幹和勝任能力，並且容易獲得重要資訊，當然較容易獲致成功。

第二，造成師徒制與事業成功具有關聯的因素乃是模仿與替代性增強（vicarious reinforcement），從社會學習理論的觀點，徒弟可藉由觀察高層管理者，來學習重要的管理技能，經由此種學習的過程的影響，徒弟便有較大成功的機會。

然而，女性若要建立正式或非正式的師徒關係時必須面臨較多困難和阻礙。因為師父的職位也幾乎由男性所佔據，所以師徒制變成為男性支配體制背書的一種非正式過程；所以，Guy（1990: 218）稱此種情境是一種細胞繁殖的效應（cloning

effect)。而且即便有女性的師父，她也不一定願意拔擢女性同胞；Nieva 和 Gutek (1981) 認為許多師父並不願意收女性為徒，造成女性未能夠被整合進入師徒體系當中，有二項理由：其一是因為這些師父認為女性缺少對長期專業生涯所需的承諾和企圖心。其次，則是女性對於組織生活之真實面觀察的敏銳度不如男性；女性通常相信努力工作、毅力堅定、及技術能力是獲致成功的不二法門，因而很少注意與有影響力的高層長官保持密切之關係。

前面提到師父不喜歡輔導女徒弟，而另一方面女性師父的比例也是偏低的。其可能受到兩項因素的影響，首先，女性在主管職位所佔的比例偏低，自然有資格成為師父的人數就偏低。其次，則是男性在組織中掌握了較多的權力和資源，能夠比女性師父提供較多的協助和升遷的機會，自然男師父比女師父受徒弟歡迎 (Noe, 1988)。從主管的角度來看，其不願意拔擢女性，也是因為他對女性產生不確定感和偏見，以 Kanter (1977) 的觀點，對某位女性拔擢所隱含的不僅是一個人而已，而是一個「範疇」(category)。因此，從 Kanter 的理論觀點，對女性而言重要的是其人數而不是性別。她認為「人多勢眾」是改變女性在組織中權力關係的關鍵要素。任何一個成功的工作生涯中，網路被視為重要的要素之一。一般而言，男性與女性的網路是相同的規模，但二者傾向於性別－隔離網路 (gender-segregated networks) 內互動。長久以來，男人即被教導發展支持的網路，男性瞭解要達到目標必須透過間接的方式，運用非正式的組織，因此男性下班之後有聚會、交際應酬，以期擴展自己的影響範圍；相對地，由於女性很難受到男性接納，而進入這種圈子，故她們在組織中的影響力便降低許多，再加上資訊來源的缺乏，因而更難以進入權力核心。是以常反映出男性的文化，女性常因性別或經驗的差異，被排除於此一體系之外，以致無法建立網路及發展非正式權力所需的資源 (黃煥榮，2007b)。

二、處理培育訓練性別議題的策略

根據過去的研究發現，在多數男性主管的認知上，存在性別刻板印象，認為生理因素和家庭責任會影響女性的事業發展，女性適合靜態、輔助性的工作，以兼顧家庭角色，因此若只考慮性別因素，男性比女性有希望獲得任用與拔擢；女性主管表示，她們所感受到的限制並非本身的調適問題，而是性別角色刻板印象所導致的

外界壓力，以及上司非意圖的差別待遇，使她們缺乏進修訓練的機會（高淑貴，1984；劉麗雯，1989），而這樣的刻板印象，也同時使得女性較不容易與職場師父建立師徒關係，取得職場升遷所需要的訓練與資源，進而在我國官僚體系中形成阻礙女性升遷的玻璃天花板。

因此，男性上司、同僚對女性主管或部屬的認知，有必要重新調整，放棄刻板的性別角色態度，建立平權的工作觀，避免採取雙重標準或非意圖的差別待遇，將女性設定在行政機關中層或基層的範圍當中，壓抑女性公務人員的表現和進修訓練的機會。擁有良師引薦（mentoring）、網絡關係對生涯發展有顯著的幫助。因此如何藉由這方面提昇女性的專業知識和技能是項重要的策略。良師提供了一個進入組織中重要社會網絡的機會，經由此一網絡，個人可以獲得珍貴的資訊，而這些資訊並不是正式溝通管道所能獲得，建立聯盟就必須依賴此種非正式網絡，有機會在高層決策者展現其才幹和勝任能力，並且容易獲得重要資訊，當然較容易獲致成功。尤其對於女性而言，師徒關係又顯得特別重要，因為好的師父能夠幫助她們克服許多的生涯發展的障礙，特別是若能夠獲得女性師父做為她們角色楷模，將使得她們工作上的性別困擾能夠減至最低，對生涯發展發展也將更有助益（黃煥榮，2002）。

由過去的調查資料顯示，我國行政機關中高階女性公務人員對於訓練需求明顯較男性人員殷切（蔡秀涓、黃煥榮，2005）；故為使中高階女性公務人員在管理與領導相關訓練獲得與男性人員相關機會，滿足其訓練需求，必須提昇中高階女性公務人員在各種訓練的參訓機會和人數；至於課程內容，可以增加舉辦更多符合中高階女性需求的女性成長相關課程，以進一步營造對中高階女性公務人員友好的培育發展制度。另外，值得一提的是，訓練的方式除了正式課程講授之外，可以運用更多元和彈性的方式，例如工作輪調、特別工作指派、實習訓練、職前訓練、學徒制訓練、工作代理等，這些方式都能夠進一步增進受訓者實務歷練與親身體驗之機會。

肆、升遷發展的性別議題和對策

一、升遷發展的性別議題：缺乏較積極的促進措施

對於政府部門人力資源管理的性別的議題，升遷與發展的障礙，即所謂玻璃天花板效應，無疑是近十幾年最受重視，也引來最多討論的現象（Baldwin & Rothwell, 1993; Bullard & Wright, 1993; Naff, 1994; Carroll, Patton, & Alm, 1995; Daley, 1996; Mani, 1997; Woo, 2000；黃煥榮，2000；黃煥榮，2007a，2007b，2007c）。³ 管理學者們就曾預期「創造廣博的途徑，來消除性別因素所形成的玻璃天花板，無疑地會成為管理上的一種挑戰，而此將延續到二十一世紀」（Snyder, Verderber, Langmeyer, & Myers, 1992: 275）。

所謂玻璃天花板根據美國勞工部的界定，是「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位」（U.S. Department of Labor, 1997: 7）。玻璃天花板的隱喻是認為，女性無法晉升至高層的管理職位並非由於其資歷不夠或不想要獲得這些職位，也不是公然的歧視所造成的；而是一些針對女性事業生涯發展所設下非常巧妙（subtle）障礙，甚至幾乎看不到它的存在（invisible）。然而，若組織中女性順著組織生涯的階梯不斷地往上爬，當快接近頂端時，就會去碰撞到這面隱形的玻璃天花板障礙（Naff, 1997: 93）。Dana Friedman 描述此種現象：

當女性正循著組織階梯往上爬，卻同時碰到了隱形的障礙，一層玻璃天花板阻絕其到高層管理職位。而且，當女性試圖打破此障礙時，通常又會面臨另一層阻礙：一面由傳統與刻板印象所構築的圍牆，使其無法進入高層管理的內部殿堂（Friedman, 1988: 33）。

³ 一般認為最早使用「玻璃天花板」一詞是出現在一九八六年三月二十四日的《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）的「企業女性」的專欄當中，用來描繪女性試圖晉升至公司高層所面臨的障礙。後來此概念不僅用來解釋私人企業高層中女性人數稀少的現象，也擴展到公部門中，指涉阻擋女性和少數族裔（minorities）升遷的障礙（參見 Naff, 1997: 91; Zachariasiewicz, 1993: 21; U.S. Department of Labor, 1997: 7）。

從公務人力統計資料發現，民國七十六年全國女性公務人員的比例是 32.09%，民國八十六年為 33.04%，民國九十五年為 36.95%，到了民國九十九年則為 38.77%。相對而言，男性公務人員所占的比例則由民國七十六年的 67.91%，民國八十六年的 66.96%，民國九十五年的 63.05%，到了民國九十九年則下降至 61.23%，男女的差距逐漸在縮小。另一方面，女性公務人員的增加亦是各階層皆呈上升的趨勢，這從不同官等的性別比例，更可以明顯地看出女性行政菁英的流動趨勢。民國七十六年女性委任（派）的比例為 42.13%，薦任（派）的比例是 12.94%，簡任（派）則僅有 4.81%；而八十六年行政機關委任（派）以下女性提高 53.50%，薦任（派）提高至 40.71%，簡任（派）由 12.89%；至民國九十五年，委任（派）女性比例是 53.97%，薦任（派）提高至 43.64%，簡任（派）則提高 19.98%；到了民國九十九年的資料則顯示，委任（派）女性提高 55.22%，薦任（派）提高至 47.53%，簡任（派）則增加至 25.44%（銓敘部，2011）。從性別比例成長的角度，這 25 年來女性薦任（派）人員的比例，成長了超過 3 倍，簡任（派）人員則更是超過 6 倍，成長幅度不可謂不大。然而，從另一個角度來看，目前女性在簡（派）任人員的人數仍未越過 3 成；故實際情況是女性在行政機關高層的比例仍然有再向上提昇的空間。

雖然女性公務員在公務機關高層的比例仍然偏低，但法規上對女性公務人員的升遷並無任何限制條款，故純粹就我國現行法規制度來看，並未發現有對女性明顯的歧視或不公的情形；然另一方面，女性中途離職比例較高、女性任職條件較佳卻對升遷與考績不滿等現象又時有所聞，究其原因，與本文前述存在於我國官僚體系甄選任用以及培育訓練上之性別問題，及其所形成之組織結構性偏差有關。換句話說，如何有效處理女性於升遷與發展所面臨之障礙和困境，可能無法僅單純地依賴排除甄選任用以及培育訓練上的性別問題，而是必須透過更積極的矯正措施，直接改善隱含於組織中的結構性偏差。然而我國目前並沒有相關的制度性設計，矯正女性於升遷發展上居於弱勢的措施。

二、處理升遷發展性別議題的對策

從先進國家的經驗顯示，在每一項政策環節中，皆有適當比例的男性與女性共同參與使任何一性別均有表達發言權，應是朝向兩性平等的一個重要的起點；故性

別比例原則是女性團體所積極主張的一項政策措施（黃長玲，2001）。是以對於女性高階文官是否可以仿照優惠措施行動（affirmative action）的作法，保障女性在高階文官體系中能達到一定的比例？是常被提及和討論的一項論題。

然而，政治上之考量並不等於文官體系亦須如此，畢竟長久以來文官體制是以功績制度原則（merit principle）為最重要的價值衡量標準。由過去的經驗顯示，代表型的甄補（包括考選、任用及陞遷等）作法，並沒有辦法獲得社會上普遍性的信任和支持（施能傑，1996）。相關的經驗性研究，不論從學術界或實務界所訪談的意見亦是如此；他（她）們將功績的精神視為最高的指導原則，任何違背此種原則的作法，多少會受到質疑並發生許多的爭議（參見黃煥榮，2000；蔡秀涓、黃煥榮，2005；黃煥榮、蔡志恆、方凱弘，2007）。西方國家推動優惠方案，經過實際運作一段時期之後，在政治、法律、經濟、社會及倫理等各方面，皆引發相當多的爭議（Taylor, 1991; Moseley-Braun, 1994; Kandel, 1995; Bacchi, 1996; Crum & Naff, 1997; DuPont-Morales, 1997; Heilman, 1997）。故對此政府必須認真考慮的是，人事制度或政策基本上是一種價值引導的過程（Elliott, 1985；施能傑，1993），而且眾多價值之間常充滿相互對立的情況；例如，強調能力表現的功績制與代表性價值之間的對立；換言之，是效率（efficiency）與公正（equity）之間價值取捨。

這種對立是因為功績制最終目的是要選拔優秀人才以提昇行政績效，而代表性的強調，則是為了保障弱勢團體的地位與發言權，其主張是社會公正的價值。是故在眾多人事政策所欲追求的價值理念中，功績絕非文官制度唯一的考量判準，過去許多特種考試（例如原住民特考、身心障礙人員特考）就反應不同價值理念的考量。文官體系應不是內部效率的作用而已，其應還負有引導社會，服務人群的功能，因為代表性文官，更反映社會不同族群和階層的利益，是故若為了維護代表性文官的價值，對兩性中弱勢一方的優惠激勵措施，以促進兩性間的實質平等及均衡發展，應是值得考慮的作法。

其次，即便政府以功績做為最重要的圖騰，甚至唯一的價值判準，能否有效的落實仍是一項難以克服的難題。前面所提玻璃天花板多是以更細緻、不易察覺的方式所形成的不公平現象。那麼如何將影響女性公平權益的結構性障礙排除，便成為政府首要面對的課題。從美國及許多先進國家試的經驗顯示，政府若不採取積極政策措施，而是消極地用等待的方式，期待時間慢慢化解這層障礙，那麼玻璃天花板

終將難有突破的一天（Naff, 1997）。職是之故，政府的決心和價值取向應是決定能否打破玻璃天花板的重要關鍵。

但由於對於女性的積極優惠措施在推動上，仍有相當的爭議，故避開這些爭議，組織應往較長期的規劃，目前人事主管機關可以發函各機關，積極地以性別比例作為決定各項訓練名額分配的基礎，並要求將訓練結果與升遷決定相結合。同時，為了對於積極配合的機關提供獎勵，可建議仿照類似「行政院暨所屬機關促進女性參與決策績效優良獎勵計畫」之作法，使行政機關更有意願營造女性友好的組織環境。

伍、職場生活的性別議題和對策

一、職場生活的性別議題

女性跳脫了傳統的社會角色投入職場，使得職場的人際互動關係與家庭生活模式都產生了質變，前者讓職場性別管理的重要性受到重視，而後者則是在女性走出家庭進入職場後，試圖找到填補傳統女性家庭職能的方式，讓女性能無後顧之憂地留在職場上奮鬥。以下分別就職場性騷擾與工作家庭兼顧等兩項議題進一步討論。

（一）職場性騷擾的負面影響

隨著女性大量進入職場，除了對於過去職場以男性為主的人際交往模式產生衝擊之外，也不斷地衍生出新的職場性別管理的問題，而其中又以性騷擾最為受到關注，也已經被認為是女性在職場中最常面對的地板暗門，除了對於女性在職場的發展上產生很嚴重的威脅之外，一旦不幸發生，也會對於女性產生無可挽回的創傷。

對於性騷擾的研究大概從一九八〇年代開始，大量的學者和實務界人士，紛紛對於性騷擾的概念界定、理論模式、影響後果等各方面進行探討（Whaley & Tucker, 1998）。一般而言，工作場所性騷擾是指不受歡迎或違反其意願之性方面示好之舉，要求性方面的好處，或其他具有性本質之言語、身體之明示或暗示行為（Fitzgerald, et al., 1998; U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 1993）。換言之，職場性騷擾是指在職場中對於異性施加不受歡迎、強制性、脅迫性及違反意願之言語或行為。職場性騷擾主要可以分為兩大類：交換（或回報）性騷擾（quid

pro quo sexual harassment) 與敵意環境性騷擾 (hostile environment sexual harassment)，我國性別工作平等法對於性騷擾的定義，亦是反映這兩種性騷擾的類型。⁴ 職場性騷擾影響的範圍不僅限於騷擾者與受騷擾者，也會對於其他同事、工作團隊甚至是整體組織產生負面的影響 (Anderson & Hunsaker, 1985; Powell & Foley, 1998)，例如降低工作生產力、增加組織成員的心理壓力、緊張及離職率等 (Gutek, 1985; Terpstra & Baker, 1992)。

(二) 工作與家庭難以兼顧

組織工作者常面臨的工作與家庭衝突的問題，特別是對女性工作者而言，婚姻與家庭是項難以兼顧的沈重負擔。多數女性工作者常處於工作與家務兩兼「蠟燭兩頭燒」的困境中 (Lewis, 1999)。工作與家庭間的衝突，除了可能讓女性也只好選擇負擔與責任較輕之低階、支援性工作，以挪出時間兼顧家務，而處於黏糊地板的情境中，也可能是單位首長受到傳統男女性別分工的影響，善意地透過工作分配讓女性擔任工作量較少、不需加班之工作，以便較有能力投入家庭生活，而這樣的善意，也一樣使得女性陷入黏糊地板的效應中。

尤其，自古以來「男主外、女主內」的性別角色分工，總將「相夫教子」視為女性之天職，女性的生活重心往往只能侷限於「家庭」之內；因此，女性在處理家務、照顧家人生活起居的角色便無可推諉，而「君子遠庖廚」也成為丈夫拒絕協助家事的藉口之一，這種性別分工模式在國內外經驗中似乎都難以避免。

首先就美國的情況來說，此種「丈夫在外工作打拚賺錢，太太留在家裡照顧小孩和料理家務」的家庭模式從一九四〇年代接近 70%，到了一九九〇年代則降到約 20% (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991)。隨著社會的變遷，此種家庭型態

⁴ 根據我國性別工作平等法第十二條之規定，對工作場所性騷擾的定義，則是指下列二款情形之一：

- 一、受僱者於執行職務時，任何人以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現（此即敵意工作環境性騷擾）。
- 二、雇主對受僱者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，作為勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件（此即交換式性騷擾）。

已有改變，但是此種意象仍然持續地影響許多組織的文化和期望。其中一項最重要的轉變在於婦女大量進入勞動市場。然而，女性進入勞動市場通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，除了照顧小孩的責任之外，部分職業婦女仍須照顧年老的家人。因此部分職業婦女便形成所謂「三明治世代」（sandwich generation）的成員—即身負家庭上上下下的照顧責任，故職業婦女仍被假定應負擔起照顧小孩、家庭及其他家庭成員的責任（Halle, 1998）。

故在「男主外，女主內」的思惟運作模式下，職業女性通常須面臨來自工作與家庭照顧不周的雙重壓力。當家庭成員遭遇醫療或其他緊急情況發生時，無異加劇了彼等的生活壓力，許多雙薪家庭中的一位（通常是女性）被迫要辭去工作。此種意象持續存在可以說明：為何已婚和已有小孩的女性，比未婚和未有小孩的女性，升遷的機會較低；相反地，有小孩對男性可能沒有影響甚有正面地幫助（U.S. Merit Systems Protection Board, 1992; Guy, 1993; Mainiero, 1994）。其中主要原因之一，高級主管人員被期望有較長的工作時數。工作時數係指每周正常工作時間以外，所願意加班或延長工作的時數；工作時數愈長，被認為對工作動機和承諾也愈強，因而被主管拔擢升遷的機會也較高（U.S. Merit Systems Protection Board, 1992; Bullard & Wright, 1993; Naff & Thomas, 1995）。

對於那些期望部屬能夠時常加班工作的主管來說，不願意拔擢女性，也是基於以下兩個理由（Naff, 1997）：第一，女性必須肩負養兒育女及料理家務的責任，或因交通、安全等顧慮，對延長工作時間，往往無法配合；特別是升任主管以後，因工作性質迥異，常需義務性延時工作，對女性而言將更為困難。第二，即便有些女性可以挪得出時間，但她們可能仍不願意加班（主觀上不願意或認為沒有必要）；因而，許多生涯發展的機會就與她們擦肩而過。

雖然，主管總是希望部屬有更長的工作時間，來顯現出其對組織和工作的承諾感。然而，並沒有證據能夠顯示員工工作時數較長、工作績效及組織承諾感之間有直接的關聯。但諷刺的是，同樣是已婚和有了小孩，對男性則是一項利多，可獲得人們特別的對待，認為他們能對家庭負責，一定會致力於工作事業上。美國有許多研究就顯示，有太太在家帶小孩的先生，比太太出外工作的先生，所得收入更高（Naff, 1997: 100）。

Mainiero（1994）對財星 500 大企業的女性主管研究發現，這些女性主管為了

升遷與發展，做了相當程度的犧牲和妥協。其中大約只有 30% 能夠維繫原有的婚姻，32% 離婚或離婚後再婚，12% 仍是小姑獨處，另外 26% 則不願提供個人的資訊。但無論是何種類型的女性，如何在個人生活和工作生活取得平衡，都是最令她們感到煩擾的一項問題。Rowney 和 Cahoon (1990) 的研究也發現，女性主管比男性主管容易生病，且女性主管所擁有子女數目比其他職位的女性來得少，所以健康狀況及家庭狀況對女性主管的影響並不小，由此可知女性在扮演家庭與事業等雙重角色時所承受之壓力。

其次就國內的情形來說明，過去曾有學者對婦女角色意識與就業態度進行調查研究，發現被訪問的婦女大多秉持多重角色的看法，雖然她們肯定自我才能獲得發展的重要性，對社會參與機會及作決定之權利表現積極的意願，卻也仍保留著傳統家庭觀念，當面臨家庭與事業抉擇時，多會以家庭為優先考量（呂玉瑕，1981）。事實上，女性欲綜合婚姻、母道與事業以建立「家庭－事業雙軌模型」的態度傾向相當明顯，但由於社會和文化的規範，使已婚婦女存在於家庭和勞動市場的性別角色產生矛盾的現象（戴瑞婷，1978：30-35）。

除了上述的因素以外，組織的高層管理者通常被認為必須對工作、事業與組織要有高度的承諾感。相反地，女性工作者在社會化的過程中，是被期待要分擔大部分家務的責任，因而她被迫於家庭、事業、工作及組織之間尋求調合。除了一般人所熟知的婚姻、生產、小孩托育、配偶調遷等問題之外，年老親長病患的照顧責任多落於婦女肩上的傳統責任也沒有太多改變（胡幼慧，1995）。故女性在各種衝突的因素權衡之下（通常為了與社會化過程的經驗相一致），被迫選擇將大部分的時間和精力投入於照顧家庭，而這樣的選擇不是造成女性離開職場，就是使得女性職場的升遷與發展受到限制，出現黏糊地板的現象。

二、處理職場生活性別議題的對策

不論是國外的先進國家或是在國內，對於工作場所性騷擾問題之因應與防制，目前都已逐漸受到重視，而且政策措施上也日趨於完備。事實上，除了中央的立法規範之外，有些地方政府在性騷擾防制政策和作法上亦顯得相當積極和努力（焦興鎧，2003：311-353）。也因此，職場生活性別議題之因應方式的討論焦點，將放在促進職場與工作兼顧的可能對策。

針對工作與家庭衝突的困境，許多組織開始重視員工的工作及生活之間的協調，以留住具競爭優勢的員工。因此，幫助員工處理工作與家庭間問題的政策—友善家庭政策（family friendly policy），如托兒中心服務、彈性工時等便應運而生。然而，對組織而言，要提供這樣的政策需要花費大量的成本。因此，要如何實施友善家庭政策，以及在何種情況下才能夠使友善家庭政策發揮最大之效用，成為組織實施友善家庭政策時所考量之重點。正如 Christensen 和 Staines（1990）指出，企業若願意提供家庭支持方案協助員工在工作與家庭間取得平衡，員工的生產力會獲得提升並可以增進組織效率，一方面避免員工面臨在工作與家庭間抉擇的兩難，一方面對雇主也有很大的幫助，實為一種「雙贏」的結果。

根據歐美先進國家推動的經驗，友善政策主要包括工作彈性（flexible work）、受撫養者的照顧服務（dependent care service）、家庭事故休假（leave program）等三大部分（黃煥榮，2009），至於我國對於友善家庭的政策，主要表現在「性別工作平等法」中，該法對兩性在工作與家庭責任的兼顧提供更多的協助，對於促進工作平等措施之規範，根據該法的規定，工作家庭政策範圍甚廣，涉及員工對受撫養者的照顧服務、彈性工作及休假等三大歸類。雖然該法在執行成效上頗多爭議，但此法不啻提供員工在工作家庭政策上一個最基本的法律保障，既然為最基本的保障即代表其還有修正改進的空間。例如申請育嬰休假有近 95% 為女性，男性的比例極為偏低。顯示男主外，女主內的社會文化仍根深蒂固。其實從美國與北歐國家的經驗給我們重要的啓示，美國由於在休假期間不支薪，所以申請的人數同樣偏低（鄭麗嬌，1999）；而有一半以上育嬰休假者十分擔憂請假期間無收入，恐入不敷出，致使許多休假員工基於此一憂慮，常縮短育嬰休假期間（鄭麗嬌，2006：85-86）。因此，建立合理的育嬰留職停薪津貼制度，應是未來可以考慮的方向。再者，年輕的已婚公務人員對於小孩的托育照護有很大的需求，政府應主動尋覓合適場所作為員工托育中心，或多設置公立托育中心以解決坊間托兒設施不足的窘境；並設置專責機構或委託民間具公信力機構負責評鑑各托育中心，作為公務人員選擇托育中心之依據。

另外，值得提出來的是所謂電子通勤（telecommuting）的作法。由於隨著通訊與資訊科技的發展，網際網路（Internet）科技已經在組織內被廣泛地使用。此一變革使得員工必須在固定時間集中在辦公室上班的傳統工作型態逐漸改變，代之而起

的是一種彈性的工作模式，例如電子通勤、行動辦公室（mobile office）、旅館化辦公室（hoteling）、衛星辦公室（satellite office）、電子工作中心（telework center）等工作型態逐漸興起（Hilbrecht, Johnson, & Andrey, 2008）。當組織型態透過網路而虛擬化之後，因資訊與通訊科技的配置，傳統的業務流程及組織管理模式亦隨之調整。其中，電子通勤利用資訊及行動通訊科技使員工的工作型態不受時空環境的限制，這創造了一個跨越時間、地點，使工作更為彈性化的組織環境。員工並可自行規劃本身的工作流程、工作內容，只需在期限內將工作成果傳回公司，不再受限於傳統的上班時間與地點；解決必須耗費大量通勤時間的問題，同時也能有效改善目前日益受到全球關注的能源和環境保護問題（減少車輛使用）。更重要的是，如此將大大提升了員工的自主性與工作生活品質。故對於電子通勤的作法及利弊因素，未來人事主管機關可以進一步研擬可行的方案和推動，相信對於解決大部分公務人員於工作與家庭往返的壓力。

陸、結語

本文從「甄選任用」、「培育訓練」、「升遷發展」及「職場生活」等四個面向出發，檢視可能出現在我國公務人力資源管理中之性別議題，相關討論歸納如下表3：

表3 我國公務人力資源管理個面向之性別議題分析

人力資源管理面向	公務職場之性別議題	對女性事業生涯之影響
甄選任用	<ul style="list-style-type: none">● 過去女性進入或官僚體系的比率偏低● 特種考試之性別限制● 退役軍人特考所隱含之性別偏差	玻璃牆 玻璃天花板
培育訓練	<ul style="list-style-type: none">● 爭取培訓機會的弱勢● 缺乏職場師父的帶領	玻璃天花板 黏糊地板
升遷發展	<ul style="list-style-type: none">● 缺乏較積極的矯正措施	玻璃天花板
職場生活	<ul style="list-style-type: none">● 工作場所戀情● 降低工作負擔以兼顧家庭	地板暗門 黏糊地板

資料來源：作者自行整理。

從以上的討論可以瞭解影響女性在人力資源管理的議題相當的複雜，除了行政機關內部的因素以外，尚包括政府相關政策、家庭、社會對女性的偏見及個人之因素。因此，吾人不能期性別的議題會隨著時間流逝就自然地消失，而且必然需透過各方面有意識地努力才能打破人為或制度上的限制。例如，在工作職場上女性所遭受到的最大阻力是來自於性別刻板印象和態度。而此性別印象乃來自社會建構，此社會建構的過程中，發展出許多的性別歧視和刻板印象，並藉由各種社會化過程及教育的方式，包括家庭、學校及社會教育等等，一代一代地傳承下去。我國過去普遍存有「重男輕女」的觀念，近年來隨著女性受教育的機會提高，及兩性平權的觀念受到倡導的影響，「重男輕女」的觀念應有改善，不過社會上仍存有一些性別歧視或刻板印象的觀念存在，有待進一步地改善，特別是傳統的「男主外，女主內」的性別角色分工，已不再適用於已婚在職的母親家庭，這種性別分工複製了傳統性別的刻板印象，進而造成家務分工與職業隔離，更在惡性循環中強化了男女的分際與能力，並倒果為因地訴諸男女生理上的先天差異。

隨著女性在職場上扮演愈來愈重要的角色，雙生涯家庭的趨勢日益增多之時，我們必須對父母的角色重新界定。如何提供一個能接受夫妻在家庭和工作角色上都是彼此公平分擔沒有性別歧視的社會環境，將會有助於促進家庭和社會的調適。另一方面，應透過賦能（empowerment）學習，來增進女性競爭能力。賦能的概念是婦女釋放運動最根本、最核心也是最強而有力的口號；也是當前全球國家推動性別主流化政策主要運用的策略。賦能是在觀念和行動上增強當事人能力的一個過程。在觀念上，賦能藉著「意識提昇」和「個人即是政治的」之理解，幫助身處於弱勢的女性明白自己的處境和壓迫者的特性、社會父權體制的運作，及改變的可能性與重要性。在行動方面透過賦能的訓練和學習，可以使想要改變的女性能夠得到相關的工具和技術，以及有能力負擔起改變者的角色；更進一步由自己衡量情況，選擇自己覺得最恰當的方式去引發改變（王雅各，1999：290）。賦能除了上述社會的意義以外，就組織層面而言，賦能的作用，是希望透過對組織個人層面的賦能，增加個人的能力、活力、創造力，進而實現組織層面的高績效的追求（林芳玫、蔡佩珍，2003）。是故如何同時結合社會和組織的力量，提昇女性賦能學習，應有助於降低兩性在社會生活及組織領域中的差距，使兩性平權能在組織、政治及社會各層面皆能落實。

從上述人力資源管理性別議題論述，說明了組織中性別不平等的多樣性，及女性面臨的困境所在，但一方面也顯示這些議題是彼此關連而環環相扣。對於上述女性所面對的各種障礙，吾人認為性別平衡應是組織必須努力達成的目標，但這種目標不能只透過時間來解決，而應有更積極的作為促使組織結構的改變。我們必須承認當前組織結構對男性有利而對女性不利的情況，並思考如何提昇女性在公共行政的地位，及有效地解決其遭遇之困境。是以吾人必須瞭解性別管理不再只是平等或倫理的問題而已，尤其在面對全球化的競爭環境下，如何有效地甄選、進用及升遷具有專業才能的人員（不論是女性或男性），使人力資源都能充分運用，將是組織提昇其競爭力的關鍵所在。特別是，當組織從以男性為主導的結構，趨向多元化的結構，行政組織必須運用不同人力資源管理的技術，以因應這樣的變化。由於傳統公共行政典範是官僚組織，也就是以男性霸權為主導的典範；未來應可朝向女性主義為主的另類組織結構。在一個平等的工作環境裡，使組織成員彼此相互尊重與合作，發揮其自我潛能，共同為組織目標而努力。尤其，隨著知識經濟時代的來臨，高階人力資源的開發與運用也應值得大家的關注。因為在充滿競爭與挑戰的二十一世紀，人才培育與知識的不斷學習與更新，已愈發重要，而知識不斷創新、累積、擴散及應用，則有賴於高素質人力資源的充分發揮。因此，如何建構一套合適的組織建築，並能有效地移除妨礙女性在公部門組織中生涯發展之障礙，應是國家未來競爭力良窳的關鍵所在。

參考文獻

- 王雅各（1999）。**臺灣婦女解放運動史**。台北：巨流。
- 江明修、蔡金火（1999）。公務人員考試應考資格之研究。**考銓季刊**，第 18 期，頁 122-149。
- 呂玉瑕（1981）。社會變遷中臺灣婦女之事業觀：婦女角色意識與就業態度的探討。**中央研究院民族學研究所集刊**，第 50 期，頁 25-66。
- 考選部（1999）。**公務人員考試女性錄取名額限制及身心障礙人員特考問題一向立法院法制委員會報告**。台北：立法院法制委員會。
- 考選部（2005）。**國家考試性別平等白皮書**。台北：考選部。

- 考選部（2010）。**中華民國 98 年考選統計**。台北：考選部。
- 林芳玫、蔡佩珍（2003）。性別主流化—促進婦女權益的新思維。**社區發展季刊**，第 101 期，頁 29-41。
- 吳嘉麗（2005）。從限制性別的特考談人才考選的困境。**考銓季刊**，第 44 期，頁 30-53。
- 胡幼慧（1995）。**三代同堂：迷思與陷阱**。台北：巨流。
- 施能傑（1993）。公務人事政策的改革課題：中立與民主、能力與分權。**理論與政策**，第 8 卷第 1 期，頁 33-48。
- 施能傑（1996）。我國文官甄補政策的回顧與檢討。**國立政治大學學報**，第 73 期，頁 111-144。
- 高淑貴（1984）。男女兩性職業選擇之比較研究。載於國立台灣大學人口研究中心（編），**婦女在國家發展過程中的角色研討會論文集（下冊）**（頁 357-387）。台北：台灣大學人口研究中心。
- 許濱松（1992）。**中華民國公務人員考試制度**。台北：五南。
- 張荳雲（1989）。行政組織內的個人事業生涯發展。**中央研究院民族研究所集刊**，第 66 期，頁 1-30。
- 張瑋良（2003）。**人力資源管理**。台北：雙葉。
- 黃長玲（2001）。從婦女保障名額到性別比例原則：兩性共治的理論與實踐。**問題與研究**，第 40 卷第 3 期：頁 69-82。
- 黃煥榮（2000）。**組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性陞遷之實證分析**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。
- 黃煥榮（2002）。**師徒關係對組織升遷的影響**。發表於二〇〇二年公共事務學學術研討會，銘傳大學公共事務學研究所主辦，台北。
- 黃煥榮（2006）。知識經濟時代高階女性人力資源之開發與運用。**競爭力評論**，第 8 期，頁 34-61。
- 黃煥榮（2007a）。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 4 期，頁 85-108。
- 黃煥榮（2007b）。組織權力與網絡關係對公務人員升遷之影響：性別之比較分析。**人事月刊**，第 45 卷第 6 期，頁 2-16。

- 黃煥榮 (2007c)。我國公務人員升遷的衡量模式：性別差異之比較分析。**考銓季刊**，第 50 期，頁 216-237。
- 黃煥榮 (2009)。運用友善家庭政策平衡工作與家庭—制度與經驗的探討。**人事月刊**，第 48 卷第 1 期，頁 2-18。
- 黃煥榮、蔡志恆、方凱弘 (2007)。**性別議題在政府人力資源管理之理論與實務—兼論性別指標之建立與運用**。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 焦興鎧 (2003)。**性騷擾爭議新論**。台北：元照。
- 溫金峰、陳文 (2002)。女性公務人員性別角色態度、成功恐懼及前程發展關係之研究—以高雄市政府為例。**中國行政評論**，第 11 卷第 4 期，頁 93-126。
- 翟筱梅 (2003)。**女性公務員終身學習需求之研究**。國立灣師範大學社會教育研究所碩士論文，未出版。
- 熊忠勇 (2005)。從美國經驗探討國家考試性別限制問題。**考銓季刊**，第 44 期，頁 151-168。
- 銓敘部 (2011)。**中華民國 99 年銓敘統計年報**。台北市：銓敘部。
- 鄭麗嬌 (1999)。美國「家庭與醫療假法」(FMLA) 政策形成過程之研究。**政治科學論叢**，第 11 期，頁 265-294。
- 鄭麗嬌 (2006)。美國育嬰休假政策之探討。**政大勞動學報**，第 20 期，頁 49-96。
- 蔡志恆、方凱弘、黃煥榮 (2007)。**先進國家的性別平等法制與推動策略—以美、英、加、澳四國性別主流化政策為例**。發表於當代社會與國家發展學術研討會，台北市立教育大學社會暨公共事務學系主辦，台北。
- 蔡良文 (1994)。文官考選功能之調整與執行方向。載於蕭全政等 (編)，**重建文官體制** (頁 67-122)。台北：業強。
- 蔡良文 (2008)。**人事行政學：論現行考銓制度**。台北：五南。
- 蔡秀涓 (2005)。**績效不佳員工之處理：政府管理者觀點**。台北：雙葉。
- 蔡秀涓、黃煥榮 (2005)。**政府機關中高階女性公務人員培育升遷問題研究**。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 蔡祈賢 (2008)。**公務人力資源管理**。台北：商鼎。
- 葉淑芬 (1999)。我國公務人員應考資格之探討—從行政法制之公平原則角度省觀。**人事管理**，第 36 卷第 11 期，頁 40-62。

- 劉麗雯 (1989)。臺灣省政府女性主管事業生涯發展之研究。東海大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台中。
- 戴瑞婷 (1978)。台北市古亭區、松山區已婚婦女就業者之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文，未出版，台北。
- Anderson, C. I., & P. L. Hunsaker (1985). Why There's Romancing at the Office and Why It's Everyone's Problem. *Personnel*, 62(2): 57-63.
- Bacchi, C. L. (1996). *The Politics of Affirmative Action: 'Women', Equality & Category Politics*. London: SAGE.
- Baldwin, J. N., & B. A. Rothwell (1993). Glass Ceilings in the Military. *Review of Public Personnel Administration*, 13(4): 5-26.
- Bullard, A. M., & D. S. Wright (1993). Circumventing the Glass Ceiling: Women Executives in American State Governments. *Public Administration Review*, 533: 189-202.
- Caroll, F. O., W. D. Patton, & L. R. Alm (1995). The Glass Ceiling in the USDA Forest Service: Willing to Conform, Demanding Change. *Public Administration Quarterly*, 18(4): 457-477.
- Cavanaugh, B. (1999). Diversity at Work: Women. *Nation's Restaurant News*, 3321: 240-241.
- Christensen, K. E., & G. L. Staines (1990). Flextime: A Viable Solution to Work/Family Conflict? *The Journal of Family Issues*, 11(4): 455-476.
- Crum, J., & K. C. Naff (1997). Looking Like America: The Continuing Importance of Affirmative Action in Federal Employment. *Public Productivity & Management Review*, 203: 272-287.
- Daley, D. M. (1996). Paths of Glory and the Glass Ceiling: Differing Patterns of Career Advancement among Women and Minority Federal Employees. *Public Administration Quarterly*, 202: 143-162.
- Doyle, W. (1990). Introduction: Perspectives on Women in Management Research. *Journal of Business Ethics*, 94(5): 243-246.
- Dreher, G., & R. A. Ash (1990). A Comparative Study of Mentoring among Men and Women in Managerial, Professional, and Technical Positions. *Journal of Applied Psychology*, 755: 539-546.
- DuPont-Morales, M. A. (1997). Government Reinvention and Affirmative Action: Impli-

- cations for Women and Minorities. *Public Productivity & Management Review*, 20(3): 288-294.
- Elliott, R. H. (1985). *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston, VA: Reston.
- Fagenson, E. A., & J. J. Jackson (1993). The Status of Women Managers in the United States. *International Studies of Management & Organization*, 23(2): 3-112.
- Fitzgerald, L. F., S. L. Shullman, N. Bailey, M. Richards, J. Swecker, Y. Gold, M. Ormerod, & J. Weitzman (1988). The Incidence and Dimensions of Sexual Harassment in Academia and the Workplace. *Journal of Vocational Behavior*, 32: 152-175.
- Friedman, D. E. (1988). Why the Glass Ceiling? *Across the Board*, 25(7-8): 32-37.
- Goyal, A. (1995). Mentoring Resources and Programs for Women. *Communications of the ACM*, 38(1): 66-67.
- Gutek, B. A. (1985). *Sex and the Workplace: The Impact of Sexual Behavior and Harassment on Women, Men, and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guy, M. E. (1990). Women in Management. In S. W. Hayes, & R. C. Kearney (Eds.), *Public Personnel Administration: Problem and Prospects* (2nd Ed.) (pp. 215-227). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Guy, M. E. (1993). Workplace Productivity and Gender Issues. *Public Administration Review*, 53(3): 279-282.
- Guy, M. E. (1994). Organizational Architecture, Gender, and Women's Careers. *Review of Public Personnel Administration*, 14(2): 77-90.
- Halle, T. (1998). What Policymakers Need to Know about Fathers. *Policy and Practice of Public Human Service*, 53(3): 21-35.
- Heilman, M. E. (1997). Sex Discrimination and the Affirmative Action Remedy: The Role of Sex Stereotypes. *Journal of Business Ethics*, 16: 877-889.
- Hilbrecht, M., L. C. Johnson, & J. Andrey (2008). 'I'm Home for the Kids': Contradictory Implications for Work-Life Balance of Teleworking Mothers. *Gender, Work and Organization*, 15(5): 454-476.
- Hull, R. P., & P. H. Umansky (1997). An Examination of Gender Stereotyping as an Explanation for Vertical Job Segregation in Public Accounting. *Accounting Organizations and Society*, 22(6): 507-528.
- Kandel, W. L. (1995). Affirmative Action and the Glass Ceiling: Contract Compliance

- and Litigation Avoidance. *Employee Relations Law Journal*, 21(2): 109-126.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Laabs, J. J. (1993). The Sticky Floor Beneath the Glass Ceiling. *Personnel Journal*, 72(5): 35-39.
- Lewis, G. B. (1999). Burning the Midnight Oil: Causes and Consequences of Gender Differences in Overtime in the Federal Service. *American Review of Public Administration*, 29(1): 44-60.
- Mainiero, L. A. (1994). On Breaking the Glass Ceiling: The Political Reasoning of Powerful Women Executives. *Organizational Dynamics*, 22(4): 5-20.
- Mani, B. G. (1997). Gender and the Federal Senior Executive Service: Where is the Glass Ceiling? *Public Personnel Management*, 26(4): 545-558.
- Moseley-Braun, C. (1994). Affirmative Action and the Glass Ceiling. *The Black Scholar*, 25: 7-15.
- Naff, K. C. (1994). A Glass Ceiling Found. *Public Manager*, 22(1): 39-42.
- Naff, K. C. (1997). Colliding with a Glass Ceiling: Barriers to the Advancement of Women and Minorities. In Carolyn Ban, & Norma M. Riccucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns Future Challenges* (2nd Ed.)(pp. 91-108). New York: Longman.
- Naff, K. C., & S. Thomas (1995). The Glass Ceiling Revisited: Determinants of Federal Job Advancement. *Policy Studies Review*, 13: 249-272.
- Nieva, V. F., & B. A. Gutek (1981). *Women and Work*. New York: Praeger.
- Noe, R. A. (1988). Women and Mentoring: A Review and Research Agenda. *Academy of Management Review*, 13(1): 65-78.
- Powell, G. N., & S. Foley (1998). Something to Talk about: Romantic Relationships in Organizational Settings. *Journal of Management*, 24: 421-448.
- Regner, H. (2002). The Effects of on-the Job Training on Wages in Sweden. *International Journal of Manpower*, 23(4): 382.
- Rowney, J. I. A., & A. R. Cahoon (1990). Individual and Organizational Characteristics of Women in Managerial Leadership. *Journal of Business Ethics*, 9(4-5): 293-316.
- Sekaran, U. (1990). Frontiers and New Vistas in Women in Management Research. *Journal of Business Ethics*, 9(4-5): 247-256.
- Smithey, P. N., & G. B. Lewis (1998). Gender, Race, and Training in the Federal Civil Service. *Public Administration Quarterly*, 22(2): 204-228.

- Snyder, R. A., K. S. Verderber, L. Langmeyer, & M. Myers (1992). A Reconsideration of Self and Organization Referent Attitudes as 'Causes' of the Glass Ceiling Effect. *Group & Organization Management*, 17(3): 260-278.
- Stewart, J. (1978). Understanding Women in Organizations: Toward a Reconstruction of Organizational Theory. *Administrative Science Quarterly*, 23(2): 336-350.
- Taylor, B. R. (1991). *Affirmative Action at Work: Law, Politics and Ethics*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Terpstra, D. E., & D. D. Baker (1992). Outcomes of Federal Court Decisions on Sexual Harassment. *Academy of Management Journal*, 35: 181-190.
- U.S. Department of Labor (1997). *The Glass Ceiling Initiative: Are There Cracks in the Ceiling?* Washington, DC: U.S. Department of Labor Employment Standards Administration Office of Federal Contract Compliance Programs.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (1993). Proposed Guidelines on Harassment Based on Race, Color, Religion, Gender, National Origin, Age or Disability. *Federal Register*, 58: 5126-5129.
- U.S. Glass Ceiling Commission (1995). *Good for Business: Making Full Use of the Nation's Human Capital*. Washington, DC: Recommendation of Federal Glass Ceiling Commission.
- U.S. Merit System Protection Board (1991). *Balancing Work Responsibilities and Family Needs: The Federal Civil Service Response*. Washington, DC: U.S. Merit System Protection Board.
- U.S. Merit System Protection Board (1992). *A Question of Equity: Women and the Glass Ceiling*. Washington, DC: U.S. Merit System Protection Board.
- Whaley, G. L., & S. H. Tucker (1998). A Theoretical Integration of Sexual Harassment Model. *Equal Opportunities International*, 17(1): 21-29.
- Woo, D. (2000). *Glass Ceilings and Asian Americans*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Zachariasiewicz, R. (1993). Breaking the Glass Ceiling: A Review of U. S. Department of Labor Efforts. *Credit World*, 3: 21-23.

Gender Issues and Suggestions for Public Personnel Administration: An Analysis of Organizational Architecture Model

Huan-Jung Huang, Kai-Hung Fang, Chih-Heng Tsai*

Abstract

With the development of feminism, researchers have been paying more and more attention to gender issues in organizational studies and human resources management. Mary Guy used metaphors such as glass ceilings, glass walls, sticky floors, and trap doors to describe the barriers on the way of woman's career advancement. Based on the dimensions such as recruiting, training, promotion, and retaining, this paper intends to see whether barriers identified by Guy exist in Taiwan's public personnel management, and how these barriers could be removed. It is found that barriers including glass ceilings, glass walls, sticky floors, and trap doors can all be found in Taiwan's public organizations. As a result, this paper recommends that more proactive measures be applied to restructuring the organizations in order to remove the barriers that prevent woman's career advancement in public institutions.

* Huan-Jung Huang, Associate Professor, Department of Social Public Affairs, Taipei Municipal University of Education. Kai-Hung Fang, Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University. Chih-Heng Tsai, Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University.

Keywords: gender issues, organizational architecture, glass ceiling, sexual discrimination, gender mainstreaming