

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

民主行政理論之辯證與社會公平政策之研究 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 95-2414-H-004-040-
執行期間：95年08月01日至96年07月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：姜博超、何芳純

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96年10月31日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告

民主行政理論之辯證與社會公平政策之研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC95-2414-H-004-040-

執行期間：2006年8月1日至2007年7月31日

計畫主持人：江明修教授

共同主持人：

計畫參與人員：姜博超、何芳純

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫
及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中 華 民 國 96 年 10 月 31 日

壹、緒論

一、研究背景

民主行政理論與弱勢優先行動（Affirmative Action）緊密相關，就公共行政領域的研究議題而言，在公務人力資源管理範疇中，有關公務人員考選政策，向來為吾人關注的研究議題。經初步檢閱相關研究發現，對於弱勢公務人員進用法制的研究，似仍付之闕如，相對於上述發現，實務界對於具有社會公平保障性質的弱勢公務人員進用現狀，卻頗有千里馬難覓的抱憾，進而提出弱勢公務人員考選政策之存廢或調整需求。若以歷年公務人員考試錄取率作為比較，發現特種考試的錄取率，相較於普通考試第二試錄取率有著偏高的現象；若以身心障礙人員教育水平的調查資料為例，亦存在偏低的傾向。但是否錄取率偏高，教育水平偏低，就等同於依據弱勢公務人員考選法制所進用的人員，其能力與稱職狀況即有著較差的表現？由於上述觀點有賴更多的資料加以說明，爰本研究進而構思擬以民主行政理論為基礎，探究具有社會公平保障特色的弱勢考選政策，是否適當？是否足以彰顯對弱勢的正義，甚或落實「代表性官僚」體制的意義？

二、研究動機與目的

以往探討身心障礙人員公部門就業議題之研究，多關注於身心障礙人員就業機會缺乏、困境、歧視及就業安全體制與定額進用制度之探討，發現與台灣身心障礙人員公務人員考選政策的研究不甚充分，除了對於公部門中弱勢團體缺乏足夠關懷之外，同時在執行面亦遭遇若干困難，例如難以獲得適任人才、不同階級間的競業爭議等。較少文獻探討身心障礙人員進入公務部門擔任何種職位、負責何種業務，及其參與政府決策之發展、對於所屬之弱勢團體的影響，殊不知身心殘者相關法制與政策能否妥善制定及貫徹施行，乃繫於政府部門是否有能力肩負起實際規劃與執行政策責任的優秀人才。而如何培育、拔擢優秀身心障礙人員行政公務人員，並規劃及執行身心障礙人員政策，從而建構多元且符合該弱勢團體需求之考選制度，以確保相關法規及措施之有效執行，是當前考用政策最重要的課題，也是本研究欲探討之範疇。

憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權應予以保障」；第一百五十五條規定：「人民之老弱殘廢、無力生活及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟」；增修條文第十條亦規定：「國家對於身心障礙人員之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展」。亦即，維護人民基本權益，並推行社會福利，為我國憲法明定之基本國策；若僅以定額進用身心障礙人員進入公部門工作，卻忽略關懷其本身因為心理或生理之殘缺而形成的社會弱勢，則無論政府如何地爭辯，其所訂定的相關政

策將仍被視為是不公平、不正義的。

回顧公共行政學界中，有關民主行政理論的發展，迄今已將近四十年。伴隨著民主政治的發展，台灣社會已逐漸正視民主行政價值的重要性，亦即對於社會弱勢團體的關懷與社會正義價值的體現。本研究擬由民主行政理論出發，檢視該考試制度發展過程並歸納核心觀點，進而作為社會公平政策的分析架構；在研究個案部分，則擬以身心障礙人員公務人員考選政策作為社會公平政策之代表，以釐清其政策爭議，並提出檢討與政策建議。

三、研究問題

綜觀上述，本研究之研究問題如下：

- (一) 民主行政理論對於社會公平政策的具體主張為何？
- (二) 民主行政理論主張的社會公平政策分析架構為何？
- (三) 台灣公務人員考選政策中，對於「公務人員特種考試身心殘障人員考試」存在哪些爭議？而考用政策的各種價值之間，存在著何種矛盾？各界主張為何？

貳、文獻探討

一、名詞界定

(一) 民主行政理論

民主行政理論乃公共行政領域中的研究典範之一；由於與過去的公共行政理論在價值、關注焦點及方法上有所差異，因此亦稱為「新公共行政」理論。

George H. Frederickson (1971; 1997) 於《邁向新公共行政》乙書，及其近著《公共行政之精義》(The Spirits of Public Administration) 中，均指出新公共行政學派較強調行政實踐層面之「公共、診斷、顧客導向、規範及參與」等特色，而非如傳統行政所重視的「一般、描述、制度導向、中立和控制」等面向。新公共行政之追求，除了效率、經濟等傳統行政目標與價值之外，更增加了社會公平，目的在於增加弱勢團體的政治權利與經濟的福祉。是以，行政人員的角色並不是中立的，他們必須同時致力於「好的管理、效率、經濟與社會公平」的追求，並將之視為公共行政的基本價值或原理 (Frederickson, 1971: 311-312)。

Jong Jun (1986: 18-21) 則指出民主行政具有下列六項特徵：1、公共

利益的代言人：行政機關（構）應作為民眾利益的代言人；2、代表性：就業管道公開暢通，代表性官僚組織；3、開放性：行政透明化、資訊公開法；4、超越特殊利益團體的組合（beyond syndication）；5、教育與專業主義：高素質公務人力，且具備專業溝通能力；6、參與：民主行政組織中所有人均能分配權力。

由以上兩位學者的觀點可得知，民主行政理論不同於過去行政理論強調的「政治與行政分立」、「價值中立」、「法規命令及控制」等注重效率之價值，而是轉而注重「社會公平與正義」、「弱勢關懷」、「公民參與及代表性」等民主價值。

（二）身心障礙

世界衛生組織對於損傷(Impairment)、障礙(Disability)、殘障(Handicap)分類典中使用的三個名詞及反映出測量身心障礙的概念層次，國內學者對其譯詞雖有所不同，但其涵義大致歸納如下(陳明燕,2007:12-13)：

1. 損傷(Impairment)：是指任何心理、生理的組織或功能上的缺失或異常，這也有可能因為身、心的自然老化所導致。通常這個層次所反映的是具體可觀察的身心理受損的狀態，例如視覺、聽覺障礙，肢體部分的缺損等。
2. 障礙(Disability)：是因損傷而導致個人從事某種活動能力上的限制或缺乏，這些活動對一般人而言是能力所及的。亦即個體因身心理機能受損的狀態下，對個體形成缺乏或喪失日常生活功能與角色的能力。此種能力的缺損可能是暫時性的，也可能是永久性的。任何原因所造成之障礙，如對個人行使日常生活功能產生實質的影響，且持續一定的時間，即成為障礙。
3. 殘障(Handicap)：乃因前述兩者的形成而使其成為社會上的弱勢者，即：當個體在自己身心理的限制下，因外部社會環境的限制、阻礙，使其無法完成扮演與其年齡、性別、社會文化期待下所應該要完成的角色，或是讓個體在扮演或行使此社會角色時，遭遇到不同的待遇或歧視。這概念是反映在個人對其生活週遭的環境互動和社會適應，因環境的因素而使殘障者處於不利的位置，也對其帶來限制何困難，如交通工具、公共場所的限制。此定義強調障礙者與環境的關係，目的在強調環境與殘障者的互動限制。

我國不同時期的身心障礙政策和服務措施，即是建立在對於身心障礙的不同定義上，而政策上的變遷即緣於對殘障的重新定義(謝宗學,1996:11)。對於身心障礙的定義，我國即規定在身心障礙者保護法；1980年之定義，只列舉七項障礙類別，即：視覺、聽覺或平衡機能障礙者、聲音機能或語言機

能障礙者、肢體障礙者、智能不足者、多重障礙者、其他經中央主管機關認定之障礙者。而於今年(2007年)新通過之身心障礙者權益保障法第五條中則擴大認定了身心障礙者之範圍。

(三) 定額進用制度

係指政府為促進身心障礙者就業，所採行的一種措施，以法令強制規定雇主僱用一定比例之殘障者，在我國則規定於身心障礙權益保障法第三十八條。

二、相關文獻回顧

(一) 民主行政理論

1. 代表性官僚(Representative Bureaucracy)

行政機關內官僚人員的角色，不可避免地一直是公共行政領域所探討的核心問題。過去在公共行政「行政—政治分立」典範時期對於「官僚」倫理的研究，主要是討論官僚人員應堅守行政中立，不偏私、不營利，一旦官僚能不受外界的控制，以自己所遵從的組織倫理、專業倫理與個人倫理而作出的決策或行動，將可在未來達成公共利益的最終目標。乍聽之下這樣的論述或許言之成理，但若不考量行政官僚本身所與生俱來的身分、地位、種族、膚色、或是其他社會特徵，卻刻意地去忽略弱勢族群在公部門的比例是否與其在社會上的比例相似，則前段論述將只是一種策略性的逃避，亦即有意圖地去設計一套機制(即官僚組織)讓行政官僚為政府所定義之公共利益工作，使弱勢族群成為國家裡的孤鳥，無法擁有平等的權利以獲得公共利益。

因此，公共行政對於「公平正義」(fairness and justice)的理想不可輕易地放棄，政府應該從被動地(passively)去避免多數暴力、多元分贓等不公不義的情事發生，轉而主動地(actively)去創造一套「能代表弱勢階層利益的公共行政」的制度，才是獲致最大公共利益的最佳途徑。

學者 Mosher 在 1968 年提出了公共行政上關於「代表性官僚」的概念，他指出官僚體系成員的行政權力與直接民主有三步之遙，亦即人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，也就是由直接民主轉為代議政治，是第一次脫離直接民治，再轉交政治性任命人員是第二次脫離直接民治，最後再由常任文官來為社會做權威性價值分配，是離直接民主有第三步之遙。因而，如何使常任文官的建制與政府民治的原則並行不悖，是公共行政的核心問題。(Mosher, 1968；余致力，2000)

Mosher (1968)亦在其文章中提到一些有趣且深具意義的言論；他認為官僚所具備的代表性可分類為兩種：一為消極性的代表性(passive

representativeness)：也就是官僚體系的人力組成結構應該鏡射(mirror)、反映出社會人口的組成特性；另一則為積極性的代表性(active representativeness)：透過各種社會階層與特徵的文官在機關內工作，可以回應各其所屬團體的需求與期望。前者被認為對於民主政治具有獨立(independent)且具符號性(symbolic)的重要價值，它能夠契合前美國總統林肯所提的「由人民統治」(government by the people)之概念；相反的，他卻不太贊同後者的出現，因為他認為積極的代表性將造成許多利益團體在背後相互競逐公共政策的制定與執行，這樣的代表性並無法獲致公共利益的目標。

另一學者Krislov (1974)認為所謂的「代表性官僚」體系是指「所有的社會團體都有權利參與他們的統治制度」，這樣的制度講求公平的概念，應用在美國政府公務人力的任用上，乃說明文官體系的人力組成結構應具備社會人口的組成特性，不僅可使弱勢團體在「政治代表性」(political representation)上獲得合理的分配，也著眼在「功能代表性」(functional representativeness)可為公共政策的產出帶來的優勢—亦即類似國會機關透過各種不同社會團體的代表來制定政策，將有助於政策的合理性及周延性。

Jun (1986)所提出的「民主行政」談到了他對於公共行政的期待，與前段文章所討論的重點一樣，他在其書中也強調了兩項關於「代表性文官」應具備的特性：

- (1) 公共行政必須表達公共利益，不僅僅是民選的首長及民意代表需要為人民喉舌與服務，公務員也必須代替廣大的民眾表達其利益，以體現保護公共利益與社會公平的責任。
- (2) 行政機關的人力組成結構應該具備社會母體人口的組合特性，人力甄補應該開放給各階層及群體，使有意進入政府工作的人得以「應考試、服公職」而不受到任何不平等的歧視與待遇。公共行政不應該被「中立才能」(neutral competence)—「只問技術才能，不管社會背景」的觀念所限制，而應該公平、有效地讓社會各階層、各群體的價值及期待，經由公務人力的廣泛代表融合於政府的政策及計畫。

綜觀上述的各家看法，可以發現新公共行政的確深入地去探求社會背後的公共利益、社會正義、民主參與的政治價值，而開始挑戰「政治與行政應該脫鉤」的言論，官僚則扮演著在此種價值轉變的潮流中最重要的角色之一，他不僅僅從韋柏(Max Weber)口中所描繪理想型組織內被動的工作人員提升至「黑堡宣言」(Blacksburg Manifesto)提倡的主動積極之官僚角色，也讓「社會公平」的價值開始廣受公共行政研究的熱烈討論。

另外也有一派學者談到了代表性官僚的影響力，學者Lim (2006：195-197)將「代表性官僚」產生對弱勢族群有利或實質政策影響的可能來源(source)分作直接(direct)與間接(indirect)兩種，而學界往往將前者作為研究的重點，而忽視了後者可能具有更大的影響力。本研究試圖整理這幾種成因，以探求「代表性」的真正意義與潛在影響力何在。

就「直接」因素來看，第一個是「偏差性」(partiality)，也就是文官會特別偏愛其所屬團體或階層而忽視了其他團體與階層的重要性。Mosher 在前文所提到這樣的「偏差性」可能會破壞民主政治的價值，因為各團體利益的聚合似乎不能代表著公共利益的提升。第二個是「共享價值與信念」(shared values and beliefs)，也就是代表弱勢族群的文官不論在有意圖或潛意識的情況下，都較非弱勢族群更能貼近及反映其所屬團體的需求與期望。第三個是「感同身受」(empathic understanding)，也就是即便弱勢族群的文官離開了該所屬團體，不再分享了該團體的價值與信念，他還是較其他非弱勢族群的文官更能體會該團體的需求。在一般的情況下，第一種因素最可能被弱勢族群所排除，因為一方面組織的規範與控制使他們在行為上受到外在的拘束，一方面弱勢族群的文官還是會秉持著個人與專業規範的信念，避免自己對特定的團體有所偏袒。

代表性官僚也可能透過對其他文官行為的影響，「間接」地促成該所屬團體的利益。假設一個公部門存在著弱勢族群的文官，只要有其他的文官做出任何不公平、歧視或是污辱其他弱勢團體的政策或是行動，他們將會對這樣的行為表示不贊同或是譴責，而造成了同儕之間的一種心理壓力，開始會在生活中檢驗自己的行為是否合乎公平正義，從消極的抗拒自己不做偏差行為，到積極的為弱勢族群服務，最終將達成了保護弱勢團體利益的目的。有學者也認為，這樣的舉動可被視為文官的重新社會化(re-socialization)因為藉由上述的社會化歷程，文官人員不只改變對於弱勢族群的行為，更重要的是開始了解與貼近弱勢族群的價值與信念，使得所有文官能以全體民眾的利益作為最高目標。(Kranz, 1974：435)

另外，Seldon(1997b：7)也提出兩個可能促使弱勢團體獲利的間接性因素，第一個是「促進需求」(demand inducement)，也就是社會上潛在的弱勢族群顧客可能因為弱勢代表性文官的出現，更加刺激了他們對於公共政策的需求與期望，也不會再害怕去與公部門進行互動。第二個則是「促進合產」(coproduction inducement)，有些公共政策需要後續弱勢族群的配合與協助，而該弱勢族群也會因為為了得到弱勢代表性文官的認可與好感，而做出相關行為上的改變與配合。

綜合以上的看法，「代表性官僚」所代表的不僅僅是一種被動的符號性質，也不只是行政機關對於社會大眾示好的「橡皮圖章」功能，它的出

現的確也直接或間接的影響了弱勢族群在社會上受到的公平待遇。

2. 弱勢優先行動(Affirmative Action)

「社會公平」一向被視為是人類的普世價值，在公共行政學界提倡的新公共行政運動與黑堡宣言的推波助瀾之下，人們開始思考如何幫助弱勢族群在工作上、生活上避免受到歧視性、偏差性的對待，甚或積極的去促進、提倡「保護弱勢族群利益」的行動。

論及國外對弱勢族群的保障，就不能不提到「弱勢優先行動」。根據「史丹福哲學百科全書」(Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2005)的定義，Affirmative Action 係指為提升婦女與弱勢族群在僱用、教育、與企業領域中長期以來被排除在外的代表性，所採取的正面作為。Affirmative Action 所涵蓋之對象極為廣泛，雖然一般而言以婦女與少數族裔為主，但總的來說可統攝「人種」(race)、「性別」(gender)、「族裔」(ethnicity)或「失能狀態」(disability status)。除美國外，日本、印度、南非、巴西、加拿大、法國、德國、馬其頓、馬來西亞、紐西蘭、挪威、斯洛伐克、斯里蘭卡、瑞典與英國均有弱勢優先行動的政策。

此外，Affirmative Action 亦強調在大學、醫院與警察機關等公共機構中必須更多地反映出人口的代表性。

反對論者則認為 Affirmative Action 係植基於集體主義 (collectivism) 的思維，說穿了只不過是另一種形式的歧視 (discrimination)，因為這代表有資格的特定社會政治背景之應徵者(通常是支配群，如主流族裔或男性等)被拒於錄取的窄門之外。惟此一理由有過於薄弱之嫌，公共行政學者們自 1968 年以降的新公共行政運動(The New Public Administration)中，充份感受到社會正義的追求是如此迫切與重要，民主行政的基本要件又以公平與正義居首，實不能以造成既得利益者的不便而全盤否認 Affirmative Action 對弱勢族群所提供的最後防護。抑有進者，不少學者發聲支持 Affirmative Action 的存在，渠等認為此一行動提供了消弭不公之決策制定最佳的原則，並列舉如下理由：

1. 過去歷史性的歧視行為嚴重限制了弱勢族群的教育機會與工作經驗。
2. 對「功績」(merit)的表象測度容易偏袒既得利益的團體。
3. 撇開其它原則因素，有權者傾向僱用他們已經認識的人或具有與其相近背景者，或兩項兼備者。

研究指出，美國多數的總統對於弱勢優先行動多持贊成與肯定的態度，包括羅斯福總統、杜魯門總統、艾森豪總統等均制定了有關禁止種族、

膚色之僱用歧視及差別待遇並宣示平等就業會是聯邦政府的政策。J. F. Kennedy 總統更進一步要求與聯邦政府簽訂契約的承包商須採用弱勢優先行動，以僱用更多的少數族裔；這是聯邦政府首次使用「Affirmative Action」一詞。其後的 Johnson 總統踵繼傳統，更於 1964 年簽署了民權法，成立平等就業機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission, EEOC)，除了要求承包商不得有種族、膚色、宗教、性別或原始國籍的歧視外，亦進一步要求應在這些特徵的基礎上，對過去受歧視的族裔，在僱用、升遷上採取更積極的優惠措施。(姚婉麗，2006：57)

誠如美國前總統柯林頓所言，弱勢優先行動的最終目的，在於打破長久以來加諸特定性別與種族等人，在教育、僱用與商業發展的窄門外系統性的摒棄現象，使有資格者得以發展、表現、達成使命與貢獻所長：(1995)

The purpose of affirmative action is to give our nation a way to finally address the systemic exclusion of individuals of talent on the basis of their gender, or race from opportunities to develop, perform, achieve and contribute. Affirmative action is an effort to develop systematic approach to open the doors of education, employment, and business development opportunities to qualified individuals who happen to be members of groups that have experienced long-standing and persistent discrimination.

將焦點拉回國內，學者施正鋒(2004)以我國原住民為例，討論如何促進弱勢族群在行政體系中發聲，並提出了三項解決弱勢族群在工作場域中被歧視或不公平待遇的作法：

- (1) 「反歧視」：此舉是希望消極地以「色盲」的方式來看待族群的差異，特別是透過立法的方式來禁止歧視性的行為。但是這種形式上的公平待遇，往往沒有辦法解決實質的歧視現象、或是程序上的機會不均等。
- (2) 「優惠待遇」：是指在用人之際，優先考慮個人的族群身分、而將功績／能力(merit)視為次要的條件，甚至於不惜使用處罰相關機構的方式，以保送的方式來補足預定的保障名額(quota)。但是這樣的觀點，實際上挑戰了「功績制」強調的能力與「適才適所」的觀點，對其他族群及團體的人民也似乎並不公平。
- (3) 「弱勢優先行動」(affirmative action)：就是針對少數族群、婦女、或是殘障人士的相對弱勢，希望透過就業／升遷(包括公家機構、民間企業)、以及高等教育的努力，採取與其族群人口百分比相當的進用人數；一方面可以匡正過去用人政策可能的歧視所造成的代表不足現象，另一方面也期待能讓立足點不公平者有迎頭趕上的機會。

最後，學者 Edwards (1995：33-37)認為弱勢優先行動有兩大意涵，應可做為此一政策背後精神的總結：

- (1) 對於整體社會而言，呈現了政府對於民主價值包容的氣度與治理的正當性。
- (2) 對於少數族群而言，除了能夠激勵、刺激族群的成員仿效其代表，也可以提高該族群集體的社會與經濟地位。

(二) 我國公務人員特種考試身心障礙人員考試相關研究

1. 工作滿意度之影響

自 1996 年我國殘障特考開辦以來，已有相關研究針對特考及格人員之工作滿意度，進行探討。

中華民國殘障聯盟(陳俊良，1997)曾針對殘障特考錄取考生之就業適應進行二階段的追蹤調查研究。在第一階段計畫中，針對 1996 年 7 月首次舉辦國家級的殘障考試，探討錄取考生分發工作單位後之就業適應。結果發現，錄取考生對於工作相關內容，大都感到滿意，且就業適應良好，但部分考生卻出現高學歷低就、教育程度高者工作滿意度差、以及留任意願不高等現象，且政府對於錄取考生之工作亦有照顧輔導不週之實。而在第二階段計畫(廖俊松，1999)，亦指出無論是特考錄取分發者或一般身心障礙人員，其職業適應情況均非常良好，且受訪單位主管亦給予高度贊同；另一方面，無障礙環境的問題、教育訓練機會與工作輔導措施的提供，在第二次調查期間雖有改善，但不顯著。再者，在提報缺額時，受訪單位主管仍有職類與職能評估的考量，且「分區報考、分區錄取分發」均會造成部分遠離家庭的身心障礙員工之生活上的不便利，以及身心障礙員工當中，不具有正式資格者竟高達六成。

雪恩(1997)亦有相似的研究結果，他曾針對殘障特考錄取人員之職業適應進行研究；結果指出，殘障特考錄取員工的職業適應狀況良好，但應取消不利於殘障者自我表現的機會限制，以提供殘障者與一般非殘障者間的公平競爭機會；其次則是重新規劃適合殘障者的職位與職務內容。此外，各級政府亦應規劃殘障員工職業生活輔導制度，以完善對其之照顧、關懷與重視的美意。廖俊松(1998)亦同樣認為如要落實保障殘障朋友的工作機會條款，政府仍需在國家考試的資格條件，職務分配制度，以及輔導措施上多所檢討改進。

陳明燕(2007)在其碩士論文中，則探討身心障礙特種考試及格人員在分發任用後個人屬性變項對工作滿足及離職傾向的影響效果，以及工作滿足程度和離職傾向間的關係。其研究結果指出，在個人屬性對工作

滿足的影響上，性別、教育程度、考試及格年度、官等、職位、職務性質的不同不會影響工作滿足及其各構面的滿意度，但會因婚姻狀況、年齡、服務機關、障礙類別與等級的不同而有不同程度的影響。再者，就個人屬性與離職傾向，不同之性別、教育程度、考試及格年度、官等、職位、職務性質、服務機關、障礙類別不會影響離職傾向及其各構面的滿意度，但會因婚姻狀況、年齡、障礙等級之不同而有顯著差異。至於在工作滿足與離職傾向上，除工作滿足之升遷、薪資福利無顯著關聯外，工作本身、主管領導、同事關係、工作環境等構面與離職傾向均呈現負相關。整體來說，身心障礙特考及格人員的工作滿足程度將近七成，工作滿足與離職傾向呈現負相關，且現職人員有五成七的離職念頭。

2. 社會正義與工作權

部分學者則從社會正義的角度出發，探討身心障礙人員工作權之相關保障，且提到政府之責任與重要性。李國隆(2001)指出，我國身心障礙者工作權保障的演進，在最初立法時，政府負擔了較多的責任，但目前已將責任從公部門推廣至私部門與第三部門。再者，在身心障礙者保護法中，其規範從初立法時的倡導、獎勵的角度，經過陸續修法後，增加了罰則與更細項的規範；態度由消極轉為積極。至於在身心障礙者工作權保障的概念上，除了就業服務法與職業訓練法自制定公佈以來未做修正外，身心障礙者保護法與公務人員考試法均隨時間的轉變而逐漸增加，不僅將政府應扮演的角色加入其中，也從「補償原則」開始，接著出現「平等原則」與「貢獻原則」，最後並加入「需要原則」。

黃積聖(1997)則認為，針對是否舉辦殘障特考，可從分配性正義與補償性正義來探討，並認為政府應促進身心障礙者的就業率及提升身心障礙者的教育水準，才是徹底解決其就業問題之道。陳建光(2004)從就業權利的角度切入，檢視身心障礙者工作權保障的相關法律與其落實狀況，認為身心障礙者相關就業政策的推動，亟需政府秉持公平、正義的政策方針，並依照各類別之身心障礙者所需，提供最適切的教育、居住、職訓、安養服務與醫療照顧。再者，社會大眾要有尊重、接納身心障礙者的正確觀念，並提供最大的支持與鼓勵，使身心障礙者能得到最適當的扶助與尊嚴。

另一方面，亦有學者探討社會歧視的問題。董和銳(2003)曾研究身心障礙之概念架構與社會意涵，其解釋身心障礙與人口世代的疾病率及死亡率之間的互動關係，以及身心障礙的測量與評估方法與重要性，並討論不同的身心障礙的理論架構及其政策及社會意涵。該研究指出，如果我們願意付出足夠的社會成本，將資源投入改善環境與社會文化的改造，則一般人與身心障礙者之間的社會歧視與社會差異是可以縮小的。

林芳如(2003)則從公平的角度切入來探討組織中身心障礙者的人力資源管理課題，並介紹美國殘障國民法有關組織管理方面禁止殘障歧視的規範作法，欲藉此來提供我國公私部門管理實務之參考。其認為透過組織內部對各項職務的主要工作職能作具體性描述說明，重新檢視組織中人力資源管理實務的運作，妥善選擇運用合理施惠措施，讓身心障礙者有表達意見、參與決策的機會，並善用各種策略，以及改善目前標準化、去個人化的管理價值等方式，均可改善身心障礙者的就業歧視問題。

3. 我國政策之檢討

自 1996 年舉辦第一次殘障特考以來，迄今已有十年餘，且已先後舉行七次考試，但由於我國特考制度不甚完善，故有許多研究針對此部份進行探討，並提出建議。

首先，張幼慈(2003)、顏雅萍(2005)均針對我國定額進用制度的缺失，進行檢討。張幼慈就我國身心障礙者之就業保障，以定額進用制度為例，檢視身心障礙者之基本人權、社會正義、社會平等、社會責任，並針對我國定額進用制度的概況、實施現況與迷思，加以分析、說明。研究指出，在制度設計上，因實際進用人數集中於北高兩市及桃園市，故造成資源落差與城鄉差距的問題。再者，身心障礙者之個別性差異極大，因此一體適用相同的規定，頗有爭議。第三，「身心障礙者就業基金」欠缺中央直接監督及統籌管理，且大多數用於「超額獎勵金」，但實際上卻未發揮改善差額的明顯功效。第四，部分雇主對於身心障礙者仍有不加以進用、或是歧視、差別待遇的觀念或行為。因此作者建議，身心障礙者的社會福利與就業安全應以全面性的生涯規劃為重心，並結合教育與勞政系統以健全國人平權及相互尊重的心態，以達到無障礙環境的體現。

顏雅萍(2005)則探討影響行政機關執行身心障礙者「定額進用」政策之因素。該研究以新竹市政府為例，發現由於進入公部門諸多限制的取消、殘障公職考試的舉行，使政府強制規定進用已非促進身心障礙者就業的主因；且因新竹市首長支持與相關懲戒規定，使進用率大幅提升。然而，該研究亦指出以下問題：身心障礙者對於「進額進用制度」政策仍感陌生；身心障礙者接受度會依機關屬性而有不同；進用身心障礙之機關對於職務、環境、管理都採事前設計，未因進用身心障礙者而再設計；身心障礙類型是影響行政機關進用身心障礙者的最大因素；進用之身心障礙者以肢體障礙者為最多；政府推動「政府再造」會影響身心障礙者的就業權益；行政機關或身心障礙者對於身保法修正案中的「反歧視條款」都不甚認同；「定額進用」政策的推動，行政機關一直採取被動的方式。

再者，曾中明(2006)及黃慶章(2006)則針對目前我國身心障礙者參與國家行政所遭遇的限制與困難進行檢討，並提出建議。曾中明提出身心障礙者保護法與公務人員任用法間存在精神疾病患者任用之競合問題、公立機關定額進用身心障礙者屬正式公務人員比例偏低，因此建議應於每年定期舉辦特考並增加工作類科缺額、檢討修正身心障礙者保護法與公務人員任用法有關身心障礙特考之相關規定、並加強已錄取身心障礙特考人員之職業輔導適應與職務再設計。黃慶章則認為應鼓勵各用人機關提報特考職缺，以及鼓勵各機關內之約聘僱人員亦應參與特考，以取得正式任用資格。再者，宜考量研究是否針對特考及格者之限制轉調另作規劃，並針對特考之優惠措施案例應適度予以法制化，或明訂於應考資格中。

第三，部分研究則從美國禁止身心障礙就業歧視制度的角度切入，對我國現有制度提出檢討與建議。林政緯(2004)針對目前我國建構禁止身心障礙就業歧視制度之現狀與困境，就身心障礙者之就業困境及遭受就業歧視之情形、禁止身心障礙就業歧視之相關規範與制度、身心障礙之就業歧視評議制度運作情形及處理禁止身心障礙就業歧視所引發之爭議等議題進行分析；並希望藉由美國處理禁止身心障礙就業歧視問題之經驗，提供我國建立一個正確之禁止身心障礙就業歧視制度之建構方向，以及處理禁止身心障礙就業歧視問題之一些具體建議。

黃惠琪(2003)、鄭木恩(2004)則認為由於我國身心障礙者於就業上遭受歧視之情形仍未獲得大多數人的重視，故可參考美國之相關法制，並配合我國國情，制定身心障礙歧視法，使其亦擁有平等的機會與社會活動、公平競爭之就業機會。然而鄭木恩則卻也指出，針對公務人員考試法的規定措施為舉辦身心障礙人員特種考試，由歷年舉辦特考的情形觀之，以考試保障身心障礙者就業的方式僅具宣示意義。

三、我國公務人員特種考試身心障礙人員考試制度

(一) 立法背景

一國之社會福利政策的發展方向往往受到意識型態影響極深。為了落實照顧社會中的弱勢族群，滿足其基本的福利需求，政府早於1980年6月2日制定並公佈殘障福利法，全文二十六條。在施行了十年後，又為因應國際潮流、社會福利發展趨勢及身心障礙者的實際需要，於1990年1月24日做了第一次修正，全文增修為三十條。其後1995年6月16日依立法院提案，第二次修正該法第三條，將慢性精神病患納入該法適用範圍。之後又於1997年4月23日第三次修正並更名為「身心障礙者保護法」，全文八章、七十五條；同年4月26日再次修正該法第六十五條條文。爾後，由於自1997年大幅修正至今已有10年，為配合環

境變遷，以及保障身心障礙者之權益，故於2007年6月5日修正並更名為「身心障礙者權益保障法」，增修為九章，共一百零九條。

另一方面，儘管1990年所公佈之殘障福利法第十七條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在五十人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數百分之二。」但由於過去高普考有體格的限制規定，且殘障同胞的教育程度普遍低落，故1993年9月底止，殘障人員僅進用15,088人；其中公立機關應進用15,333人，但當時只進用6,210人，佔40.5%，其餘則為私人機關所用。（中華民國殘障聯盟，1993：1）造成各公立機關仍無法依法進用一定比例的殘障者，絕大多數的主因為殘胞並無公務員任用資格；當時進入公家機關之殘障者多數是約、聘僱及工友，不僅福利與保障較差，且更無升遷機會。

1991年7月起，中華民國殘障者聯盟之創辦人劉俠女士曾數度率領殘障團體代表，至考試院陳情，要求立即舉辦「殘障特考」。

1993年9月，考試院表明有舉辦特考之意願，但須依法有據，亦即於《公務人員考試法》中，須訂定政府應舉辦「殘障特考」之條文。10月13日，殘障聯盟之秘書長率領會員團體——視障、聽障、肢障、顏殘及多重等七個殘障團體，會同徐中雄立委前往考試院拜會邱創煥院長；當時邱院長則表示，政策將朝開放的有利方向研究，並允諾儘速責成人事行政局與銓敘部成立專案小組，全面調查政府部門適合殘胞服務公職的職缺。10月14日，依據考試院交辦研議有關第二屆國民大會與第三次臨時會多位國大代表建議舉辦殘障特考一案，考選、銓敘二部及行政院人事行政局分別函復研處情形後，考試院於第八屆第144次會議作成決議，表示將先由人事行政局及銓敘部專案調查政府部門適合殘胞服務公職的職缺；再者，考試院也將由考選部、銓敘部邀人事行政局組成專案小組，並邀內政部、教育部共同參加研議可能參加殘障特考人數，及區分不同殘障類別的考試方式。

然而，針對是否應開辦殘障特考，當時的考選部與內政部則持不同的意見。考選部長王作榮在立法院法制委員會中，公開反對特考，認為殘障特考是另一種形式的「特權」，將違反公平競爭與社會正義的精神；他指出這是社會福利層面的問題，故應落實殘障福利法；又由於當時沒有辦理殘障特考之法源依據，因此若要舉辦考試，須等到法律明文規定。另一方面，內政部長吳伯雄則認為，有鑒於定額進用殘障者就業措施實施之績效不佳，舉辦殘障特考將會是落實公立機關進用殘障者的一項具體措施。（考選部，2006：17）

1993年11月3日，立法院法制委員會對「公務人員考試法修正草案」進行逐條討論，當時的民進黨立委陳水扁提案在第三條中為殘障特考取得法源依據，並經會議表決通過。1994年12月，內政部邀集相關單位討論「殘障福利法」修正草案，決定增訂為因應特殊性質機關的需要及照顧殘障者的就業權益，得

舉辦殘障人員特種考試；同時為鼓勵義務機關依法進用殘障者時，能多進用重度障礙者，並增訂每進用一位重度殘障者，得以已進用二位障礙者核計。12月30日，立委徐中雄率各殘障團體代表前往立法院向朝野三黨請願，盼立院能優先審議「公務人員考試法」修正條文，賦予殘障特考法源，根本解決公家機構進用殘障者問題。國民黨、民進黨及新黨立院黨團接見請願代表，都允諾將配合殘障團體請願事項，儘速將考試法修正案排入議程。1995年3月10日，立法委員趙振鵬及殘障聯盟理事長鄭信真，拜會考選部長王作榮，希望考選部儘速辦理殘障特考，並修改各項公職考試殘障報考辦法。4月6日，中華民國殘障聯盟率領多名會員代表到考試院陳情。5月1日，二百餘位殘障代表前往立法院陳情，希望立院能儘速通過公務人員考試法修正案。12月26日，立法院三讀完成「公務人員考試法」修正案，明定考試院因應特殊性質機關之需要及照顧殘障者之就業比照高考等級，以舉辦特種考試。1996年1月17日，《公務人員考試法》修正公佈。4月25日，《公務人員特種考試殘障人員考試規則》訂定發布，並於7月26日至28日，舉辦第一次殘障特考。1998年10月31日，考試規則名稱修正為《公務人員特種考試身心障礙人員考試規則》。

迄今，我國已分別於1996年、1999年、2000年、2003年、2005年、2006年、2007年先後舉辦7次身心障礙人員特種考試，且近年來已逐漸放寬體格檢查標準，並設置殘障特別試場、延長考試作答時間、放大試題試卷，以保障身心障礙者參與國家考試的權利。

(二) 發展概況

1. 身心障礙人士任公務人員概況

截至2007年6月底止，我國身心障礙人士任公務人員有4,710人，其中男性3,081人，占65.41%；女性1,629人，占34.59%，平均年齡為45.48歲，平均年資為17.04年，占全國公務人員人數之1.40%。依考試種類區分，以一般特考占30.57%最多；其他法令進用占20.42%次之；其他考試（含升等考試）占19.04%；高、普考及初等考試合計占15.27%；身心障礙特種考試進用者則占14.69%。若依教育程度區分，研究所及大學以上學歷占42.99%；專科占30.87%；高中及高職占23.46%；國中及以下占2.68%。（銓敘部，2007：13）

2. 定額進用身心障礙人員概況

根據我國身心障礙權益保障法第三十八條，各公、私立機關(構)依法有定額進用身心障礙者之義務。又根據行政院勞工委員會職業訓練局之統計資料顯示，義務機關(構)數歷年呈現成長趨勢，法定進用人數日益增加，且實際進用人數亦超出法定進用人數。另一方面，未達法定額進用之機關(構)數，無論是公、私立機關(構)均日益下降，可見我國施行定額進用身

心障礙者政策，迄今已有一定程度之成效。然而截至 2006 年底止，尚有 1,090 家公、私立機關(構)仍未達到定額進用制度之目標，是為亟需努力之空間。

3. 公務人員特種考試身心障礙人員考試之概況

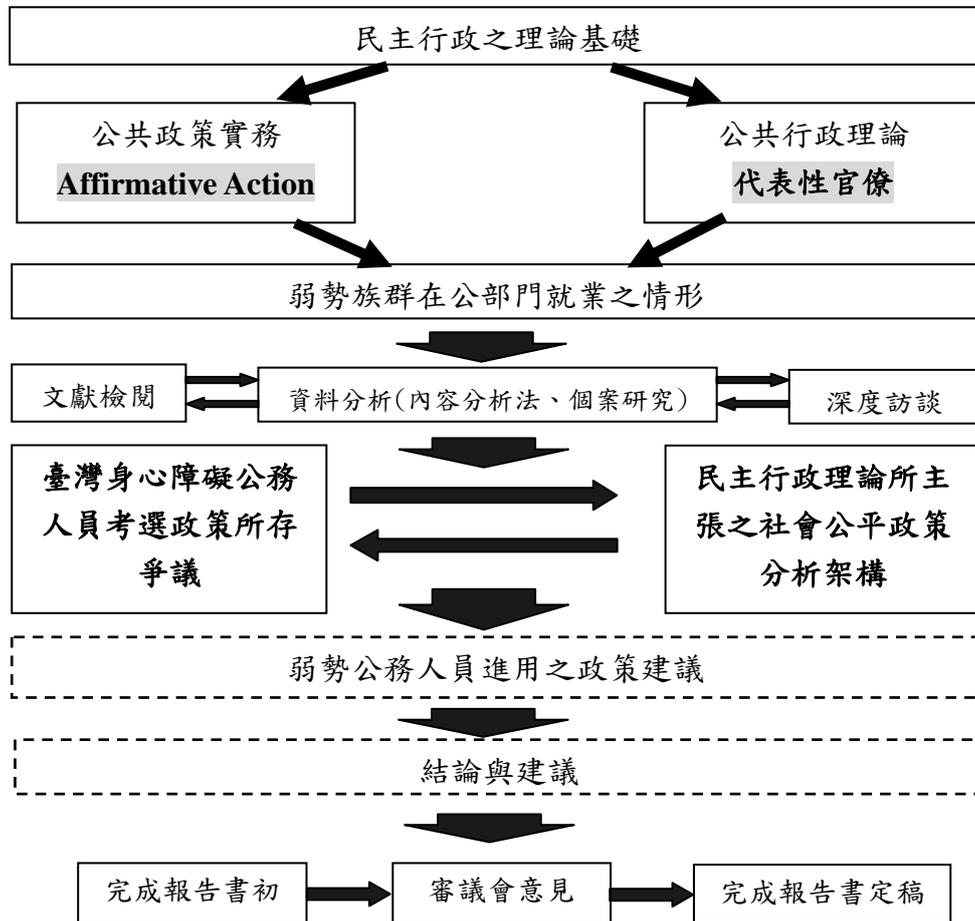
根據考選部之統計調查，關於 2003 年至 2006 年我國身心障礙人員考試之概況，首先，就報考人數，除 2004 年僅 2,848 人外，歷年均有三千人以上報考，且 2003 年更超過四千人。再者，針對錄取或及格率，儘管 2003 年應考人數較多，但因該年錄取或及格人數亦較高，故錄取或及格率為近年最高，達 7.27%；次之為 2004 年，有 4.76%，再次之為 2006 年的 4.70%；最低者為 2005 年，僅有 3.49%。最後，再就需用人數前五名來看，除 2003 年外，均以五等一般行政之需用人數最多，且三等、四等一般行政亦高。又就職務類型來看，其需用人數多集中在一般行政、財稅行政、教育行政；由此可知，特考及格之身心障礙人員之職務多集中於行政類型的工作。

4. 公務人員特種考試身心障礙人員考試錄取人員之障別

根據考選部之內部統計，近三年我國身心障礙人員考試錄取人員之障別均以下肢障礙別為最多，其次為上肢障礙、視覺障礙別；至於錄取最少者，則為聲語障礙、腦性麻痺、全盲、精神障礙別。由此可知，近三年我國身心障礙人員考試錄取人員多為肢體障礙者。

參、研究方法與限制

一、研究架構



圖一、研究架構圖

資料來源：本研究自繪。

二、研究方法

本研究依據研究步驟可區分為「資料蒐集」及「資料分析」，再依據研究方法之分類，將資料蒐集界定為對初級資料及次級資料之蒐集整理，以增進吾人對於研究主題之基本瞭解；至於資料分析則是研究途徑的運用，藉以將資料蒐集階段所得的素材，進行內容分析與比較。再者，本研究是以「公務人員特種考試身心障礙人員特種考試」為研究個案，並以民主行政理論的角度切入，透過文獻檢閱、深度訪談的方式，進而對其之公平性進行了解。以下將分述詳細內容。

(一) 資料蒐集階段

1. 文獻檢閱法

本研究蒐集資料的範疇可區分為兩大部分：在理論部分將涉及民主行政理論等文獻，以增進吾人對於民主行政理論內涵、理論傳承，及其實踐途徑的瞭解；在個案資料部分，針對社會公平政策，擬以弱勢公務人員考選政策之「身心障礙人員考試」為例，透過國內外圖書館、網際網路、政府出版品、研究報告等管道，廣泛蒐集相關資料。

2. 深度訪談法

訪談法是研究者運用口語敘述的形式，針對特定對象收集與研究有關的資料，以便對研究的現象或行動有全面式的了解（潘淑滿，2003：138-139），目的在於使回答者有較大的自由答覆；其優點在於能蒐集到回答者對調查問題的感情、態度及價值判斷，亦可使受訪人在毫不受限制下充分與詳細的報告事件或表達意見。訪問所調查的是特殊而具體的問題，並不是一般而抽象的問題；是有關個人內在經驗的問題，而不是表面和抽象的問題（葉至誠與葉立誠，2002：138）。

本文擬採半結構式深度訪談法，基於理論分析與個案分析資料，再加上個人研究觀點與主張，從理論與實務兩個層次著手，並以分析架構為基礎，發展訪談題綱。至於在抽樣方法上，以立意抽樣為主，在尋求「飽和度」的前提下，針對學者專家、相關政策主管以及與此特考制度有關之利害關係人進行深度訪談，期以整合各界相關意見，供我國未來調整身心障礙人員特種考試政策之參考。

(二) 資料分析階段 — 內容分析法

依據文獻檢閱、深度訪談所得之研究資料，採歸納方式，分別就民主行政理論的發展，以及相關社會公平政策發展經過與內涵，進行彙整與分析，瞭解前述社會公平政策之決策方向，是否回應民主行政理論的核心訴求與主張，藉此增進對理論與實務的認識，以利完成後續比較、分析的準備工作。

三、研究設計

如前所述，由於本研究以文獻檢閱法與深度訪談法來蒐集資料，並以內容分析法、個案研究法進行研究分析，故屬於整合式的多元檢定(between or cross-method triangulation)，亦即透過政府相關統計資料(量化)、既有研究文獻與訪談資料(質化)之分析，將其截長補短，使本研究的結果更具有解釋的效度。（潘淑滿，2006：76）

再者，因考量本研究並非是要如同量化研究一樣找出客觀具體的事實，而主要是採取質性研究的方式進行；再者，又由於質性研究注重研究對象，期待獲得較深入、細微的解釋性理解，因此研究對象數量相對較少，故抽樣策略為非機率抽樣的「目的性抽樣」中之「強度抽樣」；Patton(1990)認為質化研究的樣本必須是能夠提供「深度」與「多元社會實壯的廣度」資料為標準，而非量化研究中，以能代表人口並推論到人口母群體為抽樣原則(胡幼慧，1996)，因此本研究在抽樣上以願意參與本研究且能夠提供豐富資訊者，按照本研究之目的，抽取與身心障礙人員特考政策相關之行政人員或利害關係人，再輔以滾雪球之方式找尋訪談樣本，以期獲得較為完整的資訊。

至於本研究之訪談對象，大致可分為三種類型：一、考用政策機關之主管人員。二、具身心障礙者身分之關係人。三、與身心障礙權益事務相關之非營利團體。其整理如下表：

表六、訪談名單

代表屬性	任職機關	代碼	職稱	訪談地點
決策機關	考選部	A1	參事	考選部
決策機關	內政部	A2	主管科科長	內政部
分發機關	人事行政局	A3	主管處處長	人事行政局
分發機關	人事行政局	A4	主管科科長	人事行政局
非營利組織代表	殘障聯盟	B1	秘書長	殘障聯盟
身心障礙人員	台北市政府研考會	C1	約聘僱人員	台北市政府研考會

資料來源；本研究整理。

四、研究範圍與限制

本研究之研究範圍，有關民主行政理論的部份，主要為代表性官僚與弱勢優先行動；至於在社會公平政策方面，則以我國公務人員特種考試身心障礙人員考試之任用政策為研究對象。然而，由於提到任用時，不得不探討我國考選制度，因此本研究將針對考選與任用制度，一併進行討論。

再者，針對本研究之研究限制，可分為以下幾點：

1. 樣本不足

由於時間及人力的限制，以及在公部門任職之身心障礙人員拒訪比例過高，故樣本數不足。然而，本研究之樣本選擇方式採「強度抽樣」，即依本研究之目的，抽取與身心障礙人員特考政策相關之行政人員或利害關係人，以盡量降低樣本不足之限制與影響。

2. 次級資料之取得不易

截至 2006 年底止，仍有 47 家政府機關(構)未達定額進用之目標，故依法應繳納差額補助費，且根據 1996 年蕭裕珍立委之專案質詢顯示，當時各義務進用機關竟將差額補助費以「公益支出」之預算名目來編列，以向各縣市政府繳交¹。儘管本研究亦想探討此種狀況是否仍然存在，然而礙於資料之取得困難，故仍無法達成此研究目標。

再者，儘管公務人員特種考試身心障礙人員考試於 1996 年首度開辦，且迄今已舉辦 7 次，然由於過去相關資料之取得尚有困難，或當時並無進行統計，故本研究所蒐集到的相關數據僅為近幾年之統計結果。

3. 受訪者認知及回答的態度

由於本研究之受訪者可分為三類，且其各持有不同之看法或特定立場，因此可能造成本研究在進行訪談之內容分析時，較難兼從各方之意見。

另一方面，鑒於受訪者礙於時間上或其認知程度有限，造成受訪者的拒絕回答或偏離主題，而造成訪談結果分析之困難。

肆、結論與建議

綜合本研究前述國內外關於「民主行政」價值、「代表性官僚」理論與「弱勢優先行動」政策之文獻檢閱，分析我國身心障礙人員特種考試之發展與特質，並輔以訪談對象之看法，茲歸納以下研究發現及政策建議。

一、 研究發現

(一) 民主行政所強調之「社會公正」與「關懷弱勢」價值仍未體現於我國身心障礙人員考用制度中

新公共行政運動的啟蒙宗師 D. Waldo 於 1972 年在「公共行政的發展」(Developments in Public Administration)一文中即愷切指出(江明修審訂，曾冠球、許世雨譯，2007：42；轉引自 H. G. Frederickson)：「美國政府的許多行動具有相當的歧視性。然而，許多政府的行動也朝向公平的目標邁進；吊詭的是，

¹ 蕭裕珍立委於 1996 年 4 月 26 日第三屆第一期第十次之專案質詢中表示，政府各機關對殘障特考所提報之名額僅 350 名，僅能補足應進用名額六·六%，但各義務進用機關每年需向各縣市政府繳交六千餘名額，且預算名目竟以「公益支出」編列。

確保同化和一致的行動有時也具有遲鈍和高壓的政治色彩，他的結論是，公平有助於瞭解當代的公共行政。」因此，效率(efficiency)、效能(effectiveness)與經濟(economy)等3E問題應該置於社會公平的理念之下。爰此，本研究對訪談內容的分析亦植基於此一信念。前已述及，當年考選部長王作榮先生對於本特考制度堅決表示其反對立場，其主張主要是認為特考與特權密不可分，並認為社會不平等的問題應交由社會福利部門來加以解決，而非透過特種考試的管道。針對此種論點，本研究認為或許僅屬一家之見，然而當今辦理考選與用人之主管機關似乎仍存在此種想法，可見此一問題之進一步探討，實有必要。

憲法法諺有云：「等者等之；不等者，不等之」，此即意謂在憲法上，對於不平等之現象，有必要以「不(平)等」之手段來加以矯治，使人人均得享平等之果實。證諸當今身心障礙人員之特種考試，可謂「關關難過」，加以縱令考試及格，其分發與任用尚存在種種難題有待克服。如A組問卷所得結果，認為身心障礙人員已獲足夠教育資源；或認為身心障礙人員之工作管道不限於應考試服公職；或認為身心障礙人員擔任公務人員之比例已得到充份保障，句句皆透露出身心障礙人員不應再仗著本身弱勢的條件而要求更多工作保障的權益。對於此一思維，Reinhold Niebuhr的一席話有如一聲警鐘，其指出：「人有行公義之能，使民主政治成為可能；人有不公義之心，使民主政治成為必要。」（江明修審訂，曾冠球、許世雨譯，2007：37；轉引自H. G. Frederickson）國家考試的目的，並不僅在於為國舉才，故更遑論以成績分高下；更積極地，是要體現民主行政的真諦，亦即彰顯公平正義的價值；換言之，身心障礙人員作為弱勢族群的一員，若無法在國家文官體系中充份地取得代表性，則代表性官僚的民主意涵將無由體現。

（二） 「代表性官僚」精神遭受扭曲或誤解

在與考用機關中主管此特種考試業務的人員對談中可發現，「代表性官僚」的真義與價值似乎為行政官僚所誤解、或甚至漠視。

由訪談中可清楚了解，行政官員在談及「弱勢代表性」這個議題時，仍未超脫出過去的思維，亦即用形式平等的觀點要求每個人應該在獲取高階職位的機會上擁有同等的機會，而不應該特別禮遇某些弱勢族群而給予優惠或是偏袒的行為。然而，「代表性官僚」與「弱勢優先行動」本來就非傳統的思維，而是特別去考量弱勢族群在公部門所能獲得之積極保障。

以本特考政策為例，一方面政府部門透過給予身心障礙人員參與二等特種考試的機會而有多一分獲取工作的權利與保障，使其可以在與他人競爭不公平的先天弱勢下獲得較多的優勢；另一方面，藉由促使身心障礙人員進入高階職位的過程中，亦提供其參與或決策政府部門的公共政策與行政之機會，進而使得政策的產出或影響具有弱勢關懷的體現與落實，或更進一步主動去扶持、照顧更多的弱勢族群，才應是本特考舉辦的最終目的。若僅以拔擢該機關內之優秀人才擔任高階決策的主管，鼓勵機關內人員升遷，那麼設立身心障礙一、二等特種考試不就

僅為徒具形式的政策口號？

(三) 政府在推動身心障礙人員特種考試制度態度上過於消極、被動

除了經由本特考制度進入公務體系人數僅為全體具工作能力之身障者的極少數之問題之外，歷次參與本特考之平均報考人數也與具有考試意願者中間有及大的落差，這些問題主管機關皆以其他理由加以帶過。

關於此點，根據行政院勞工委員會(2006)針對身心障礙者勞動力狀況的調查顯示，依據 2005 年 8 月的調查結果，15 歲以上之身心障礙者有 859,315 人(不含植物人)，其中就業者有 158,336 人，占 18.4%，失業者為 26,969 人，占 3.1%，非勞動力有 674,010 人，占 78.4%；可見勞委會認為在身心障礙者中，其屬於非勞動力的比例極高。雖然勞委會區分勞動力與非勞動力的標準為何，吾人無從得知，但本研究認為部份身心障礙者之所以被認定為「非勞動力」的原因，在於並無足夠的輔具與職務再設計，而並非是沒有足夠的工作能力。

同樣的邏輯亦可套用在部分受訪者認為某些類科不應該、也不適合開放給身心障礙人員。本研究認為部分類科之所以不適合開放給身心障礙人員，其原因在於該單位並無足夠的輔具或職務再設計；若是部分類科可事先滿足前述條件，並開放給身心障礙人員擔任該項職務，或許並無「不適合」之情事發生。

因此，造成上述問題的主要癥結就是政府部門怠惰與消極地去看待本特種考試制度。弱勢族群皆有其天生的不公平，無論在生理上或心理上都可能有無法與一般人同等競爭的條件，公部門在這樣的情形下應該有更多主動體貼與關懷弱勢的表現，預先思考這樣的政策是否真正給予身心障礙人員更多的實質利益，還是造成了更多的問題。換言之，當有部分身心障礙人員擁有參與特考之意願，但卻未實際參與的情形產生時，政府應主動去了解此落差產生的主因為何，是否有其他的配套措施可使用，以使落差可以縮減至最小，進而讓身心障礙人員可以真正體會到本特考制度之用心，而將之視為一項貼近弱勢族群的社會公平政策。

(四) 身心障礙人員特種考試之例行化仍有所爭議

仔細探究本特考制度出現的源頭，乃我國政府為落實憲法及身心障礙者保護法對身心障礙者就業權益之保障，進而加強照顧身心障礙人員之就業，並彰顯政府照護弱勢族群之美意，因而分別於1996年、1999年、2001年、2003年至2007年先後共舉辦了八次，可說是在公務人員考試高、普及初考之外另闢一條提供身心障礙人員進入公部門就業的康莊大道。

然而政府目前的態度仍是渾沌不清，或因「人事精簡」的政府改革方案作為搪塞的理由，或以「公平受教育及社會福利」之未來可能性論之為一過渡之途徑，皆認為例行化並非可行之道。

站在政府部門的立場來看，上述兩項理由或許言之有理，但若以現已通過之

身心障礙者權益保障法所大幅上修的定額進用率觀之，似乎也有相互抵觸之處。此法第三十八條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在三十四人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。」遠比過去身心障礙者保護法第三十一條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在五十人以上者，進用具有工作能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之二。」所要求進用身心障礙工作者之人數還高，在如此用人需求提升的情況下，政府理應提供更多的公部門職缺及工作類科，而身心障礙人員特種考試正是一項尋求人才的有利管道，因此定期舉辦乃為合理之舉，毋庸置疑。

(五) 轉調制度之問題並未受考用主管機關重視

根據訪談考用政策機關之主管人員中顯示，多數受訪者均指出，根據公務人員特種考試身心障礙人員考試規則第十條：「本考試及格人員，訓練期滿成績及格取得考試及格資格之日起實際任職六年內不得轉調申請舉辦考試機關暨其所屬以外機關任職。」再者，由於身心障礙人員特種考試的請辦機關上至中央，下至地方，且分發機關為人事行政局與銓敘部聯合請辦的情況下，亦即所有中華民國各機關都是身心障礙人員可申請轉調之範圍，故認為轉調制度並非身心障礙人員參與特考時之限制。此外，其亦認為，若分發後涉及地理位置遠近的問題，是為所有參與公務人員考試者應事先考慮之面向，並非政府特意刁難身心障礙人員。

然而，上述看法均忽略部分身心障礙人員行動較為不便，如通勤時或需親友從旁予以協助；因此，倘若分發地點過於偏遠，抑或親友無法配合其作息時間，則轉調制度將造成部分身心障礙人員是否參與特考，或及格後選擇分發單位之限制。若因此影響身心障礙人員參與考試的意願，使部分身心障礙人員放棄其擔任公職之機會，將使其在公部門之代表性受到質疑。

因此，儘管本特種考試提供身心障礙人員一種工作權益的保障，但同時卻也是另一種形式上的限制。

(六) 公務人員考試之訓練制度一律平等

在訪談考用政策機關之主管人員的過程中，發現身心障礙人員在公部門中所受之訓練，與一般公務人員並無不同。本研究則認為，此訓練制度顯示出儘管部份身心障礙人員是以特種考試制度而進入公職服務，但公部門並不認為此些人員之工作能力較差而給予特別之訓練，表示其對於以不同管道進入公務體系工作者均一視同仁，亦顯示出對於身心障礙人員工作能力之尊重與信任。

(七) 定額進用制度之利弊

儘管今年(2007)七月修正通過之身心障礙者權益保障法以大幅提高定額進

用之法定要求，對於大部份身心障礙人員進入公部門就業是為一大保障，然而亦有受訪者表示其就職之公部門內部已正式發文，表示未來該部門所僱用之身心障礙人員均須取得國家考試及格，如此一來，該部門原有之約聘僱人員的工作權益將因此而大受影響，然而政府迄今對此問題確未提出合理的配套措施。

另一方面，大幅增加定額進用之名額，亦將使公部門無法在短期內藉由國家考試任用足額之身心障礙人員；再者，有受訪者指出位居地理偏遠之工作地點亦是影響身心障礙人員前往就職意願之主因，因此在需求大於供給、且無強烈之誘因下，為避免因未達定額進用標準而繳納差額補助費，故須以約聘僱人員暫代職缺。然而，此種作法卻易受社會指責與抨擊該單位僱用特考及格之身心障礙人員比例過低，有失公平。

綜以觀之，儘管提高定額進用比例之立意良善，但仍有許多實際操作面之問題並未受政府所重視，亦使身心障礙人員在公部門工作權益受到影響。

二、政策建議

本節依據上述的研究發現，就制度設計及考用政策等層面提出以下建議：

(一) 每年定期舉辦公務人員特種考試身心障礙人員考試

儘管我國自1996年起，已先後舉辦七次身心障礙人員特種考試，且似乎已有逐年「例行化」之趨勢，但目前卻仍未立法確立定期舉辦特種考試，並間接影響其應考之權益；故本研究建議應盡速立法通過每年舉辦公務人員特種考試身心障礙人員考試，且提早公佈該年考試類科與職務缺額，以利身心障礙人員準備考試。

(二) 可舉辦公務機關之身心障礙約聘僱人員舉辦內部升遷考試

研究發現指出，提高定額進用比例將影響目前於公部門就職之約聘僱人員的工作權益，然而，由於年紀或其他因素，造成其準備特種考試不易。基於部分身心障礙人員已於公家機關就職多年，並累積豐富的行政經驗與知識，且至私部門就業不易。因此，為保障其工作權益，本研究認為有必要替具身心障礙身分之約聘僱人員舉辦內部升遷考試，提供其取得正式公務人員資格之管道。

(三) 增加一、二等職缺及考試類科之錄取名額

由於目前僅1996年釋出二等職務外，其餘年度皆未釋缺增補人員，且該年度也僅錄取一人，將影響身心障礙人員擔任決策、管理職務上代表性之問題。儘管訪談過程中，許多受訪之公家機關均偏好以內部升遷管道拔擢有長期工作經驗、考績較佳之公務人員，並指出此舉有激勵士氣之效。但本研究認為，此制度並未考量身心障礙人員本身須付出更多努力才能獲得與一般公務人員相同

之工作表現，故將影響其升遷機會，進而使代表性受到質疑。因此，本研究建議應增加身心障礙人員特種考試之一、二等職缺及考試類科。

(四) 應視障礙程度而彈性調整轉調之限制

儘管從訪談公務機關中指出，身心障礙人員可選擇轉調之範圍涵括所有隸屬於行政院管轄之公家單位，然而卻忽略部分身心障礙人員於生活上仍需親友從旁協助之問題，進而影響其參與特考的意願，或是造成選擇分發單位之限制，使部分身心障礙人員放棄其擔任公職之機會。因此，本研究認為儘管分發制度為所有參與國家考試者皆須接受之條件，但為保障身心障礙人員的工作權益，故仍應視其障礙程度而彈性調整轉調之限制。

(五) 各公部門應提供身心障礙人員之足夠的輔具或職務再設計

儘管目前已大幅放寬身心障礙人員之體格檢查限制，但仍有部份職務並未開放。又部份受訪之公務機關指出，某些類科不應該、也不適合開放給身心障礙人員，但本研究卻認為其原因在於該單位並無足夠的輔具或職務再設計，而非其沒有工作能力。有鑒於此，本研究建議政府應邀請相關領域之專家、學者、及各公務機關，共同組成身心障礙人員工作權益促進之工作小組，研擬提供適當輔具及職務再設計，以使身心障礙人員在公務機關中有更多元的選擇機會。

伍、計畫成果自評

本研究以理論作為基礎，結合實際個案分析結果，冀望提供未來討論我國社會公平政策時，可以「民主行政」之角度進行辯證。

本研究內容與原計畫大致相符，惟在研究方法的應用上有所調整；對於預期目標的達成情況而言，符合原本的研究期待，即以民主行政之價值與我國社會公平政策進行辯證。再就研究成果之學術或應用價值而言，本研究可嘗試整理研究成果後並於學術期刊發表，以利學術社群的知識共享。

參考文獻

一、中文部分

中華民國殘障聯盟，1992，〈去函要求丁等特考 增加殘障保留名額〉，《盟訊》，第 20 期，頁 2。

中華民國殘障聯盟，1993，〈殘障特考非弱勢特權—拜會邱院長表明工作權〉，《殘障聯盟雜誌》，第 6 期，頁 1。

考選部，2006，《身心障礙人員考試制度白皮書》，台北市：考選部。

余致力，2000，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示〉，《公共行政學報》，第 4 期，頁 1-29。

李國隆，2001，《從社會正義看身心障礙者工作權相關法規之保障》，輔仁大學社會工作學研究所碩士論文，未出版。

林芳如，2003，〈禁止殘障就業歧視之人力資源管理：美國殘障國民法(Americans with Disabilities Act)的啟示〉，《人事月刊》，第 36 期第 2 卷，頁 7-25。

林政緯，2004，《美國禁止身心障礙就業歧視制度之研究—兼論對我國制度建構之啟示》，國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版。

行政院勞工委員會，2006，《身心障礙者勞動狀況調查報告》，台北市：行政院勞工委員會。

施正鋒，2004，〈行政體系中的原住民族——由「優惠待遇」到「積極行動」〉，《考銓》，第 40 期，頁 47-61。

胡幼慧，1996，《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，台北市：巨流。

張幼慈，2003，《我國身心障礙者就業保障之研究-以定額進用制度為例》，國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版。

陳明燕，2007，《身心障礙特考及格人員工作滿足與離職傾向之研究》，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版。

陳俊良，1997，《殘障特考錄取考生就業適應追蹤調查研究—第一階段計畫》，中華民國殘障聯盟編印。

陳建光，2005，《身心障礙者就業困境與政策問題之研究》，國立台北科技大學技術及職業教育研究所碩士論文，未出版。

雪恩，1997，〈殘障特考錄取人員職業適應研究〉，《社會建設》，第 98 期，頁 14-30。

- 曾中明，2006，〈身心障礙者參與國家行政之分析--以身心障礙特種考試為例〉，《國家菁英》，第2期第3卷，頁115-128。
- 黃惠琪，2003，《美國禁止身心障礙歧視法制之研究--兼論我國相關法制未來之發展》，國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版。
- 黃慶章，2006，〈我國身心障礙人員特考之建制及未來改進方向〉，《國家菁英》，第2期第1卷，頁97-117。
- 黃積聖，1997，《我國殘障特考政策之研究》，國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文，未出版。
- 楊國樞等，1997，《社會及行為科學研究法（上）》，台北：華泰書局。
- 葉至誠、葉立誠，2002，《研究方法與論文寫作》，台北市：商鼎文化。
- 董和銳，2003，〈身心障礙之概念架構與社會意涵〉，《身心障礙研究》，第1期第1卷，頁32-42。
- 廖俊松，1999，《身心障礙特考錄取考生就業適應追蹤調查研究—第二階段計畫》，中華民國殘障聯盟編印。
- 銓敘部，2007，《全國公務人員人力素質統計季報》，台北市：銓敘部。
- 潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》，台北：心理。
- 鄭木恩，2004，《從美國禁止身心障礙歧視法制看我國相關法制之成效與未來之發展》，國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版。
- 蕭美香，1991，《保障殘障者就業--定額進用政策施用於民營企業之探討》，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，未出版。
- 謝宗學，2006，《我國殘障政策發展之分析—國家、公民與政策網絡》，國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版。
- 顏雅萍，2005，《影響行政機關執行身心障礙者「定額進用」政策因素之探討—以新竹市政府為例》，玄奘大學公共事務管理學研究所碩士論文，未出版。

二、英文部分

- Edwards, John, 1995, *When Race Counts: The Morality of Racial Preference in Britain and America*. London: Routledge.
- H. George Frederickson, 江明修審訂，曾冠球、許世雨譯，2007，*New Public*

Administration，台北：智勝。

Holzer, Harry & David Neumark, “Are Affirmative Action Hires Less Qualified? Evidence from Employer-Employees Data on New Hires” , *Journal of Labor Economics*, Vol.17, No.3, (July, 1999), pp.534-569.

Jun, Jong S., 1986, *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York:Macmilliam.

Kranz, H. 1974, “Are Merit and Equity Compatible?” , *Public Administration Review*, Vol. 34, No.5, pp. 434-440.

Krislov & Samuel, 1974, *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Lim, Hong-Hai., 2006, “Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation” . *Public Administration Review*, Vol. 66, No.2, pp.193-204.

Mosher, F. C., 1968, *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford, University Press.

Patton, M. Q., 1990, *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.

Seldon, S. C., 1997, “Representative Bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the Farmers Home Administration” . *American Review of Public Administration* 27 (1): 22.

W. Nacoste, Rupert, ” Affirmative Action in American Politics: Strength or Weakness?” , *Political Behavior*, Vol.9, No.4. (1987), pp.291-304.

三、網路資料

行政院勞工委員會職業訓練局，<http://www.evta.gov.tw/>，上網日期：2007/05/29。

考選部，<http://www.moex.gov.tw/>，上網日期：2007/05/29。

Stanford Encyclopedia of Philosophy，
<http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>，上網日期：2007/07/25。