

# 另類的身障福利！？

## —關於身心障礙者特種考試的政策性評估

王順民

中國文化大學社會福利學系教授

### 綱要

- 一、前言。
- 二、關於身障特考的規範層次思辨。
- 三、關於身障特考的工具層次思索。
- 四、代結論——從公職、就業到全人關懷。

關鍵字：身心障礙者、特種考試、公職

### 壹、前言

爲了落實憲法（第 152 條的“人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會”、增修條文第 10 條“國家對於身心障礙者之保險與就醫、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”）以及身心障礙者權益保障法（第 39 條的“各級政府機關、公立學校及公營事業機構爲進用身心障礙者，應洽請考試院依法舉行身心障礙人員特種考試，並取消各項公務人員考試對身心障礙人員體位之不合理限制”）對於身心障礙者的就業權益保障，自 1996 年起考試院分別舉辦了 10 次的身心障礙人員特種考試（以下簡稱爲「身障特考」），僅以 2009 年公務人員特種考試身心障礙人員考試爲例，這項考試總計報考 5881 人（三等 601 人、四等 1333 人、五等 3947 人），全程到考 4226 人（三等 352 人、四等 887 人、五等 2987 人），錄取 290 人（三等 59 人、四等 107 人、五等 124 人），錄取率 6.86%，顯然對於身障人士出任公職的就業機會，還是有它一定程度的保障效果，准此，對於一項已經實行超過 10 年的行政作爲與考試業務，自然有它進一步檢討、探究的必要。

表 1：2008 年公務人員特種考試應考資格比較一覽表

	身心障礙者特考	原住民族特考	地方政府特考
報名方式	網路或紙本	網路或紙本	網路或紙本
類別	1.三、四、五等 2.由詮敘部、行政院人事行政局依序分發任用 3.特別註明：各職缺之工作內容、地點、環境，參酌個人狀況，審慎決定報考類科	1.三、四、五等 2.特別註明：統一由行政院原住民委員會負責分發	1.三、四、五等 2.特別註明：統一由行政院人事行政局地方人事行政處負責分發
應考資格	1.領有身障手冊 2.年滿 18 歲	1.原住民身份 2.年滿 18 歲 3.蘭嶼錄取分發區以台東縣鄉蘭嶼鄉籍或設籍該鄉連續滿 5 年以上者	1.年滿 18 歲
考試科目	依各類科而有不同專業科目	依各類科而有不同專業科目	依各類科而有不同專業科目
錄取分發區	集中錄取、分發	分區錄取（分一般錄取、蘭嶼錄取分發區）、分區分發（自行擇一錄取分發區）	分區錄取（共 9 個錄取分發區）、分區分發（自行擇一錄取分發區）
成績計算	1.三等： 普通科目：每科×10% 專業科目：各科成績總和÷科目數×所占剩餘百分比 2.四等、五等：各科目成績平均計算 3.有一科 0 分或總成績未達 50 分者，均不予錄取 4.缺考科目：以 0 分計算	1.三等： 普通科目：每科×10% 專業科目：各科成績總和÷科目數×所占剩餘百分比 2.四等：各科目成績平均計算 3.有一科 0 分或總成績未達 50 分者，均不予錄取 4.缺考科目：以 0 分計算	1.三等： 普通科目：每科×10% 專業科目：各科成績總和÷科目數×所占剩餘百分比 2.四等：各科目成績平均計算 3.有一科 0 分或總成績未達 50 分者，均不予錄取 4.缺考科目：以 0 分計算
考試地點	北、中、南	北、中、南、東部花蓮、東部台東	台北市、高雄市、台灣北區、台灣中區、台灣南區、台灣東區、澎湖、金門、連江
報名費	三等：550 元 四等：500 元 五等：400 元	三等：550 元 四等：500 元 五等：400 元	三等：1100 元 四等：1000 元 五等：800 元 (身障者、原住民減半優待)

證明文件	1.學歷證明文件 2.身障手冊 3.畢業證書、學分證明、考試及格證書	1.學歷證明文件 2.戶口謄本（註記山地原住民、平地原住民；蘭嶼分發區需蘭嶼鄉籍或設籍該鄉連續滿5年以上，由鄉公所出具證明）	1.學歷證明文件 2.後備軍人：軍校畢業證書、退伍令 3.身障者：身障手冊影印本 4.原住民戶口謄本
特別考場（視障）	1.每節作答時間延長 20 分鐘 2.試題、測驗卡試卡放大兩倍 3.提供放大鏡燈具或擴視機 4.點字、盲用電腦（須檢付合格醫師證明，矯正後優眼視力未達 0.1）	1.每節作答時間延長 20 分鐘 2.試題、測驗卡試卡放大兩倍	1.每節作答時間延長 20 分鐘 2.試題、測驗卡試卡放大兩倍
特別考場（上肢障礙）	1.每節作答時間延長 20 分鐘 2.試題、測驗卡試卡放大兩倍	1.每節作答時間延長 20 分鐘 2.試題、測驗卡試卡放大兩倍 3.須附合格醫師證明	1.每節作答時間延長 20 分鐘 2.試題、測驗卡試卡放大兩倍 3.須附合格醫師證明
特別考場（腦性麻痺、協調性功能不佳、雙上肢障礙肌肉萎縮者）	1.提供電腦與磁片協助應考人作答 2.每節作答時間延長 20 分鐘 3.檢附身障手冊及合格醫師證明	1.提供電腦與磁片協助應考人作答 2.每節作答時間延長 20 分鐘 3.檢附身障手冊及合格醫師證明	1.提供電腦與磁片協助應考人作答 2.每節作答時間延長 20 分鐘 3.檢附身障手冊及合格醫師證明
特別考場（聽障）	1.安排手語或口語溝通人員及試務人員 2.警示燈及大字報：表示鈴聲及說明注意事項	無特別註明	無特別註明
特別考場（下肢肢體障礙、行動不見）	1.安排適用之特殊桌椅 2.輪椅提供	申請安排特別試場	申請安排特別試場
特別試場（多重障礙）	依各障礙類別申請協助	無特別註明	無特別註明
特別試場（其它）	提供特殊作答桌椅及未劃線之試卷(增頁數)	無特別註明	無特別註明

本研究整理。

## 貳、關於身障特考的規範層次思辨

還原回到身障特考的根本思考乃是：此一國家考試的性質定位為何？究竟是一項社福政策、勞動政策、教育政策抑或是人權政策？至於，回應於相關規定而來的身障特考，也有它議論之處，比如說對於具有工作能力者，國家固然應該要給予適當的工作機會，但是，關乎於「公職」此一職種究竟是競爭性質、支持性質抑或是庇護性質的概念內涵，這一點是值得深究的？連帶地，扣緊「教—考—訓—用」而來的論述邏輯，又隱含那些內在貫通或是可能存在的結構性落差？也就是說，身障特考是否辦理及其檢視成效的癥結所在，還是在於長久以來對於身障族群人力資本的教育投資，一直都是匱乏與不足的，以致於需要另闢身障特考的蹊徑巧門。

表 2：台灣地區身心障礙者人數按性別分

年底別	身障人口	占總人口	性別分			
			男性	女性	男性身障人口比	女性身障人口比
2001 年	754,084	3.37%	448,724	350,360	3.92%	2.79%
2002 年	831,266	3.69%	492,261	339,005	4.29%	3.07%
2003 年	861,030	3.81%	506,055	354,975	4.39%	3.20%
2004 年	908,719	4.01%	531,457	377,262	4.60%	3.38%
2005 年	937,944	4.12%	546,068	391,876	4.72%	3.50%
2006 年	981,015	4.29%	569,234	411,781	4.91%	3.65%
2007 年	1,020,760	4.47%	590,306	430,454	5.09%	3.79%
2008 年	1,040,585	4.52%	599,664	440,921	5.16%	3.86%

資料來源：內政統計資訊服務網（2009.07.05）。

再則，即使誠如身心障礙者權益保障法第 39 條所規範的“各級政府機關、公立學校及公營事業機構為進用身心障礙者，應洽請考試院依法舉行身心障礙人員特種考試，並取消各項公務人員考試對身心障礙人員體位之不合理限制”，但是，身障特考是否也是需要與定額僱用的規定切割處理，藉以才能提供身障族群更多的工作機會，而非是透過身障特考以使得政府機關得以達到法定聘僱的消極作用。

其次，進一步回應身心障礙者此一人口族群而來的背景屬性，那麼，身障特考之於「分配正義」(distributive justice) 的契合程度，有無具實的檢討空間，畢竟，身障族群實乃糾結障別、等級、性別、年齡、老化程度、教育程度、婚姻狀況、

家庭結構、社經水準以及人文區位等等深邃複雜的分殊差異，因此，僅以等別和類科作為「身障特考」的類別標準，恐將更進一步地深化原有的階層化效應，換言之，身障特考的舉辦，究竟是要解決什麼人的什麼問題以及可以解決到什麼程度？連帶地，考上與否各自又會衍生出來那些的衝擊影響？特別是對於那一群工作能力、工作機會與工作收入不盡然對等之弱勢中的弱勢身障族群，又有無其它的補救措施？

至於，相與關聯的規範性思辨還包括有：9 次下來的身障特考，有無所應該要進行之需求評估、過程評估、效益評估與結果評估的績效管理（performance management）？特別是針對已考上公職的身障公務人員，進行表達性需求（expressive need）的結構性探究，就此而言，關於身障特考的政策意圖和執行效益，相當程度上，不能只是停留在各自表述的道德性訴求，以致於缺乏了包括殘障類別、障礙等級、教育程度、工作適應與勞動條件等等的資料庫建置和結構性分析；連帶地，回應於殘障老年化的變遷趨勢，那麼，關於身障族群就業權益的保障課題，就不全然僅止於身障特考的有無舉辦，而是指涉出一套不同分發制度、薪資水準、福利待遇、職業重建、職務設計與退休辦法等等的制度性保障機制，是否建制完成並且能夠穩健運作？

表 3：台灣地區身心障礙者人數按障別分

障別分	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
身障人口數	908,719	937,944	981,015	1,020,760	1,040,585
視覺障礙者	47,524	49,677	51,759	54,319	55,569
聽覺障礙者	96,792	99,535	103,946	108,856	111,623
聲音機能或語言機能障礙者	11,315	11,633	12,251	12,892	13,154
肢體障礙者	380,762	388,577	400,254	402,983	397,920
智能障礙者	81,593	84,294	87,160	91,004	93,346
多重障礙者	86,193	88,638	93,816	98,999	101,827
重要器官失去功能者	85,400	89,862	96,623	104,282	109,835
慢性精神病患者	83,175	87,039	91,160	97,127	101,846
失智症者	17,186	18,228	20,896	24,127	27,018
其它	18,779	20,461	23,150	26,171	28,447

資料來源：內政統計資訊服務網（2009.07.05）。

准此，來自於規範性層次 (normative level) 的各項命題思考，突顯了關於「身障特考」從正式的開辦、舉行到後續的常規性辦理，實乃是一項壓力團體政治性動員的產物，特別是來自於身障族群裡那一群教育程度較高且人數較多的特定標地障礙者，僅以 2007 年的身障特考為例，報考人數為 3,441 人、平均年齡為 32.98 歲、專科以上的比率為 68.88%、以及在 143 名的錄取人數當中專科以上的比率占有 84.62% 和平均年齡為 33.55 歲 (2007 年考選統計，考選部網站)，而這也說明了何以參加身障特考的報名人數會隨著身障者的二度殘障老化，以致於呈現出逐年下降的發展趨勢；連帶地，過於將身障特考界定為「殘補性質」(residual) 的認知模式，除了讓身障特考僅成爲一項例行性的考試業務外，更是無法觸碰到關於於身障人口族群基本圖像的勾勒以及社會變遷而來的人身需求，特別是關於殘障、家庭及其殘障家庭的整體照顧政策！

表 4：身心障礙人員特種考試錄取或及格人數按性別及平均年齡分

年度別	人數總計	男性		女性		平均年齡：歲
		人數	百分比%	人數	百分比%	
1996 年	474	275	58.02	199	41.98	30.39
1999 年	128	70	54.69	58	45.31	32.72
2001 年	106	56	52.83	50	47.17	32.79
2003 年	219	131	59.82	88	40.18	34.03
2004 年	100	64	64.00	36	36.00	33.04
2005 年	91	55	60.44	36	39.56	32.49
2006 年	119	70	58.82	49	41.18	32.45
2007 年	143	86	60.14	57	39.86	33.55

資料來源：考選部網站，2007 年考選統計。

### 參、關於身障特考的工具層次思索

關於身障特考之工具層次 (instrumental level) 而來相關思索包括有：以教育程度作爲應考等別的區隔標準 (這其中三等考試的應考資格爲公立或立案之私立專科以上學校畢業、四等考試的應考資格爲公立或立案之私立高級中等學校畢業、而五等考試則是不限報考的學歷)，自然還是要面對考上分發以後的各種職場適應問題，換言之，在這裡可能的迷思和弔詭，還是又得回到身心障礙此一生理條件的結構性限制上，就此而言，包括職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導以及其他職業重建服務等等相與關聯的「職業重建服務」，是

否已然完成標準化作業流程的建置設計，而非只是政府用人機關標舉出工作性質、內容、地點、環境及其消極要件等等的單向告知；連帶地，各項相與關聯的積極性差別待遇（positive discrimination treatment）更是有它通盤檢討的必要，比如說：何以身心障礙人員特種考試的初任考試，未將英文列入？何以係以筆試作為「唯一」而非「之一」的通過標準？何以不去深究身障族群的個別性差異，不分障別、等級與障礙程度以逕自給予每節作答時間一律延長 20 分鐘的齊頭式優惠？何以固定性的身障國家考場未能積極地補強建置完善？以及何以精神病患出任公務人員的權益，是否要有它更為廣寬的配套作為？

准此，回應於身障特考之工具性層次的論述思索，主要還是涉及到身障特考作為一項服務項目輸送時，本身所可能隱含之可及性（身障特考這項服務是存在的，是可以馬上滿足身障者的就業需求）、可近性（想要投身公職的身障者認識與了解身障特考此一措施的認知程度）、權責性（身障特考的舉辦、分發所可能涉及到的相關權責單位）、整合性（與身障特考事務相關單位的業務協調和服務整合）、方便性（身障特考實際應考時的權宜便利考量）與可接受性（身障特考從應考、受訓到分發可能遭遇到的阻礙程度）等等的觀測面向，畢竟，任何良法美意的行政措施，還是要進一步搭配整體性（從升學教育、身障特考、休閒娛樂到其它）、連續性（從國家考試、民間招募到其它）、適當性（身障特考此一措施用以解決身障者就業權益的保障程度）與回應性（身障特考的實施能否吻合身障族群真實的人身需求）的外部環境條件，藉此讓身障特考的舉辦是有效且可行的！

## 肆、代結論——從公職、就業到全人關懷

誠然，身障特考的舉辦，的確是存在著某種的社會正當性，但是，它也不是一項全然只是用來標舉社會性補償的人道作為，就此而言，在身障特考還無法回歸到常態性的公務考試體系裡，那麼，來自於「分配正義」的比例原則，自然是需要做進一步的探究、檢驗，比如：所有身心障礙者的人口族群，在涉及到包括應考公職在內的資源使用上，有無相對公平的運作機制？畢竟，以教育程度的學歷高低作為應考的資格門檻，早已經是將很大部份的身障者排除在外，擴大來看，制度性排除所加諸在這群羸弱人口身上，是否吻合公平正義？而即使是以智能程度來作為應考等別的區隔標準，有無詳實地考量到不同障別人數加權比重上的懸殊差異和資源配置落差。

表 5：身心障礙人員考試情形一覽表

單位：人；%

年度別	報考人數	到考人數	錄取或及格人數	到考率	錄取或及格率
1996 年	7,398	5,897	474	79.71	8.04
1999 年	3,535	2,750	128	77.79	4.65
2001 年	4,412	3,273	106	74.18	3.24
2003 年	4,026	3,012	219	74.81	7.27
2004 年	2,848	2,101	100	73.77	4.76
2005 年	3,248	2,610	91	80.36	3.49
2006 年	3,626	2,534	119	69.88	4.70
2007 年	3,441	2,551	143	74.14	5.61

資料來源：考選部網站，2007 年考選統計。

總之，無論是人數、障別、等級、教育程度、家庭結構抑或是區域分佈，直指出來的是：業已朝向階層深化的身心障礙者人口族群，理應要有關於競爭性、支持性以及庇護性之就業促進與謀生機會的分進做法；連帶地，如何將對於身心障礙人員特種考試的功能思辨，以進一步地延伸至醫療、教育、勞動、社福等等範疇的照顧管理機制設計，此乃突顯出來從公職、就業到全人關懷這一路走來的發展軌跡，台灣社會對於身障族群相關權益的文明化做法，還是有它大幅進步的改善空間！

## 作者簡介

王順民

現職：中國文化大學社會福利學系教授

學歷：中正大學社會福利博士

經歷：中國文化大學社會福利學系、社會福利研究所教授

學術興趣：社會福利政策、非營利組織、福利服務

相關著作：社會福利服務、當代台灣地區宗教類非營利組織的轉型與發展、社會福利析論、生命歷程與家庭福利、台灣的社會安全制度、超越福利國家？！（合著）、當代台灣地區社會福利與社會工作論文集（合著）、青少年兒童福利析論（合著）