

## 邁向新住民代表性官僚：問題與對策的初探

陳文學\*

### 摘要

國內新住民及其子女的人口已近一百萬人，儼然成為國內的第五大族群。本文基於代表性官僚觀點，探討如何讓文官體系能有新住民的加入，進而在公共服務提供過程中發揮其特質，以促進民主行政與官僚回應力。本文發現：第一，在制度上，新住民要擔任公務人員除要符合〈公務人員任用法〉與〈公務人員考試法〉的規定外，亦受到〈國籍法〉、〈大學法〉以及相關外國學歷採認辦法的規範，而中國大陸籍與其他國籍的新住民所面臨的困境略有不同。第二，實務上要符合新住民消極代表性的數額標準，不甚容易，而且倡議新住民代表性官僚的政策環境仍有待醞釀。為此，本文認為建構新住民代表性官僚需要主流社會的包容、政府政策導引以及新住民本身的能力。對於當前，本文建議可從政府機關進用新住民約僱人員開始，再結合大專院校培育新住民公共事務人才，作為邁向新住民代表性官僚的第一步。藉由本文除可彌補以往公共行政研究較少觸及新住民議題外，亦可作為政府推動新南向政策之輔助參考。

關鍵詞：新住民、代表性官僚、應考試權、服公職權、新南向政策

---

\* 國立暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授

## **Towards Representative Bureaucracy of New Immigrants: A Preliminary Study of Problems and Solutions**

Wen-Hsueh Chen\*

### **Abstract**

Based on the viewpoint of representative bureaucracy, this study investigates how new immigrants are employed by the civil service system and how to improve administration procedures and enhance responsiveness. This study finds that new immigrants are confronted with numerous difficulties caused by regulatory burdens, and suggests that authorities should impose a new immigration policy that aims to increase quotas in the recruitment of contract staff for new immigrants, and builds university-public sector cooperation for personnel training with corresponding recruitment regulations. This study also points out the importance of new immigrants to enhance representative bureaucracy and suggests possible solutions to improve democratic administration to respond accordingly to the New Southbound Policy.

Keywords: new immigrants, representative bureaucracy, right of taking public examinations, right of holding public office, New Southbound Policy

---

\* Assistant Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University

## 壹、前言

依據內政部移民署（2020a）統計，1987年至2020年6月間外籍（含陸港澳）配偶達56萬1千人；而內政部戶政司（2020）統計1998年至2020年6月，有關生父母為陸港澳或外國籍的新生兒人數，也有43萬6千人。換言之，國內新住民及其子女的人口已近一百萬人，占臺灣人口比例4%以上，儼然成為臺灣的第五大族群。當前，每年新住民的新生兒占全體新生兒的比例皆有6%以上。這也意味者，不久的將來，國內新住民及其子女的人口比例必然會突破5%，甚且逐年往上增加。

面對新住民所帶來的整體人口組成轉變，在政治上，各政黨相繼提名新住民身分的參選人，並設計與新住民相關的組織或制度，以爭取廣大新住民的選票，培力新住民參與公共事務。比方說，2016年立委選舉時，國民黨即推出具新住民身分的不分區立委，藉以體現政黨的多元性並為新住民發聲。又如2017年，民進黨黨內更成立「新住民委員會」，研提相關政策建議，致力完善新住民政策（丘采薇，2020；蘇芳禾，2017）。另外，2018年的地方選舉，民進黨與國民黨分別推出新住民的議員候選人，尤其民進黨的直轄市議員提名制度中，新住民候選人可不受入黨兩年限制且初選民調還可加權10%（劉玉秋，2018；盧素梅，2018）。

在政府政策上，為加強外籍配偶的生活輔導，2005年行政院設置十年為期、總額達三十億的「外籍配偶照顧輔導基金」，而隨著照顧對象拓及外配子女，於2015年更名為「新住民發展基金」，由內政部統籌管理（內政部移民署，2018）。在行政組織方面，新住民生活輔導及人權保障主要由內政部移民署負責，但實際上，新住民事務涵蓋生活適應輔導、醫療保健、就業權益、教育文化、人身安全等，因此從中央到地方，許多機關皆有其對應的新住民業務。

隨著新住民人口增加、政黨對新住民的關注，以及行政組織新增新住民事務等現況之下，提供公共服務的文官體系或許也應思考該如何因應這些趨勢變化，以促使在服務或決策時，能洞察與回應新住民的需求。由於新住民對公共人力資源管理而言屬於新興課題，因此關注於招募、甄選與任用的「甄補」（recruitment）或許是一個重要的切入點。基本上，文官甄補包含功績制（merit）、恩寵制（patronage）與代表制（representation）三個原則，各自有其強調之甄補價值（林鍾沂，1998；施能傑，1996），而著重文官應於性別、族群、地域等多元組成增進官僚回應性的代表制，頗適合作為探討新住民進入文官體系的觀點。

其實回顧相關制度，這種官僚代表性的思維並非完全沒有。例如在民國憲政初期，依憲法第85條，全國性公務人員的考試採分省定額，使各省人士錄取能具公平性，亦蘊含深厚的政治意義（徐有守、郭世良，2019；駱明慶，2003）<sup>1</sup>；又如當前的原住民族特考或身心障礙特考除在保障其就業權之外，也隱含著文官

<sup>1</sup> 有關憲法第85條分省定額之規定，因戶籍法修正與避免省籍分歧，乃於1992年憲法增修條文第14條明訂停止適用。

組成應反映社會組成之結構（李震洲，2008）。就學理而言，Kingsley（1944）觀察英國高階文官多來自中上階級的家庭，其決策時可能會有意或無意地偏重和他們生活背景相似的觀點，而忽略其他不同特質民眾的聲音。於是他提出「代表性官僚」（representative bureaucracy）概念，強調民主國家應透過文官多元特質的組成，以型塑民主象徵，從而促進民主行政與官僚回應力。

再者，就新公共行政典範（New Public Administration）來看，Frederickson（1980/2007）主張公共行政除了強調效率與經濟的價值外，還必須促進社會公平，從而減少制度偏差所造成的不平等，尤其是少數族群的制度剝奪問題。而公共人力資源管理即應保障不同特質的群體都有機會進入文官體系（Llorens et al., 2017，引自詹中原等主編，2020）。這也就是說，新住民作為國內的少數族群，在各類政策當中，也許不能忽略他們的聲音與權益，而文官作為政策規劃與執行的要角，其甄補和組成是否包含新住民，實有需進行探討。

惟據報載，直至 2013 年，國內才首次有新住民考上公務人員，並分發至移民署桃園專勤隊，運用其印尼語的專長協助外籍勞工（江慧琿，2014；李曉儒、莊志成，2013）。嗣後，在移民署「新職人啟航培育營」的培力下，2018 年亦有新住民子女考上移民特考的印尼語組與越南語組，為文官體系注入活力新血（劉文淵，2019）。然而，即便目前已有新住民考上公職，但對 36 萬的文官體系而言，這些錄取及格的新住民公務人員應該還是極其少數。

爰此，本文基於代表性官僚的觀點，探討如何讓文官體系能有新住民的加入，進而在公共服務提供的過程中發揮其特質。透過此一主題的探討，除可彌補以往公共行政研究較少觸及新住民議題外；在實務上，或可作為建構民主治理與持續推行新南向政策之輔助參考。在結構上，本文首先回顧代表性官僚的概念及其研究途徑，作為思考新住民代表性官僚的基礎；其次，說明新住民應考試服公職的制度現況，並藉由既有的新住民研究成果，探討新住民報考公務人員的可能問題與挑戰；復次，提出理想的新住民消極代表性與數點策略建議，作為邁向新住民代表性官僚的起手式；最後則是結語。

## 貳、代表性官僚觀點

### 一、代表性官僚的基本概念

在代議政治中，「代表」（representation）是落實人民主權的重要機制，同時也是國家權力正當與否的重要課題（張福建、劉義周，2002）。以往對於代表理論的探討，尤其著重代議士的甄選過程與問政行為能否反映被代表群體的特質與心聲，從而影響政策並反饋於被代表群體權益的體現。因此，民主國家會基於歷史系絡，在制度上確保重要群體都有代表或被代表的機會（Brezigar and Vidau, 2018）。以少數族群為例，奧地利與義大利交界的提諾爾地區（Tyrol）即依據當

地族群比例設計選舉制度；又如德國丹麥交界處則是鼓勵少數族群組成自治團體，以促進所屬族群的政治利益（Becker-Christensen, 2014; Lantschner and Poggeschi, 2008）。在國內，〈公職人員選舉罷免法〉第 35 條，有關平地與山地原住民立法委員選舉制度，也是符合此一思維的制度設計。

除了政治代表外，政府體制中的官僚組成能否充分代表社會群體，進而反映在行政服務與決策之中，亦是西方落實民主行政的課題之一，這也是公共行政理論當中的代表性官僚觀點。代表性官僚的研究先驅 Donald Kingsley 主張為了提升官僚組織的回應性，文官必須包含不同人口特質，藉以呈現官僚運作的正當性，並依其特質經驗發揮代表所屬群體的功能（Kingsley, 1944）。在代表性官僚提出之後，許多研究者即依此觀點持續深化論述。譬如 Mosher 鑑於政府運作與直接民主之間有三大之遙，因此文官體系若能承載代表民眾的功能，應能使決策更貼近民眾的需求（Mosher, 1982）。順此，Mosher 進一步將官僚代表性區分為兩個層次：其一為消極代表性（passive representativeness），亦即官僚成員組成必須反映不同群體民眾的特質，使政府形式上具備民主象徵性；其二為積極代表性（active representativeness），亦即文官能依照他們所屬群體，而替該群體的民眾爭取權益，強化政府的回應性（Mosher, 1982）。除此之外，Krislov（1974）也從民主政治及權力制衡的角度出發，認為美國兩黨政治下，未必能充分反映民眾的多元意志，同樣主張政府應提升官僚組織代表性，以彌補代議政治的代表功能之不足。

綜言之，代表性官僚觀點主要是在穩固民主政治的目標下，擔憂立法權與司法權無充分制衡行政權，以及政治民選代表能力有限，乃從行政官僚本身賦予代表民眾的功能，藉由多元組成的文官體系來體現政府的民主象徵性，以及促進政府的回應性。

## 二、代表性官僚的研究途徑

自 1970 年代起，陸續有研究者透過量化的實證分析，探究代表性官僚的命題以及檢證命題當中的假設。受到 Mosher（1982）的消極代表與積極代表的分類影響，這些實證研究也形成消極代表與積極代表兩種研究途徑。<sup>2</sup>具體來說，消極代表的研究途徑主要探討：相同特質的文官與個人所經歷的社會化經驗是否類似呢？如果相似，那麼會比較容易塑造相似的價值、態度與信仰嗎？若是如此，目前文官的組成與社會人口組成的關連性足夠嗎？如果不夠，目前的制度上有無需要檢討或改進之處呢？

相對地，積極代表的研究途徑則探討：以個人為分析單位下，某類特質的文官會比較偏好有利於該特質的政策嗎（如原住民會偏好有利於原住民族的政策）？又某類特質的文官，在服務提供時態度上會對相同特質的民眾更為周到細

<sup>2</sup> Selden（1997）提出消極代表、潛在積極代表與積極代表三種類型。其中，潛在積極代表主要探討於積極代表行為產出前的政策偏好研究。廣泛而言，仍屬於積極代表的研究範疇。

心嗎？另外，以組織為分析單位時，當某類特質文官比例愈高時，那麼會不會有更多的政策產出或績效，嘉惠於相同特質的民眾呢？

若這些研究問題都能被一一證成，即能宣稱：符合消極代表性的機關所制訂的決策或者是達成的服務績效，將可嘉惠於社會多元特質的民眾，進而當各個機關皆是如此時，即能促進整體政府的回應性。

對此，國內外對於代表性官僚的實證研究，已有相當豐富的研究成果。首先，就消極代表性而言，在國外，**Rossi** 等發現黑人警察比白人警察顯著認為在黑人人居多貧民區的居民是誠實與勤奮的，而且黑人警察也較不會敵視這些居民（引自 **Thompson, 1976**）；**Garbosky** 與 **Rosenbloom**（1975）發現美國聯邦政府當中，除了公平就業委員會之外，其他機關的基層職位的消極代表性皆高於高階職位。**Burns**（1980）探討英國統治時期的香港高階文官的消極代表性發現，本地籍與外地籍高階文官的整體比例雖然十分接近，但本地籍的文官卻多集中於醫療與健康部以及教育部兩個部門。

在國內，余致力（2007）關注女性的消極代表性並分析行政院暨所屬各機關的職員資料發現，衛生署、青輔會與公平會是所有機關中女性職員比例較高的機關，而體委會、消保會與蒙藏委員會的女性主管消極代表性是較高的機關。另外，翁興利與陳文學（2008）探討原住民族消極代表性發現，全國的原住民呈現不足代表，其中阿美與太魯閣兩族的代表程度尤其為低。而呂育誠與陳文學（2011）評估身心障礙公務人員的消極代表性則發現，身心障礙公務人員也呈現嚴重的不足代表。除了這些研究之外，有哪些因素可能影響各機關的消極代表程度呢？陳文學（2013a）以 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所為例，指出機關首長的族群身分以及機關所處區域的原民人口比例，皆會影響機關的消極代表程度。

其次，就積極代表性的研究來說，**Selden** 等（1998）探討美國農舍署鄉村農舍借貸計畫的管理者發現，當管理者具備少數族群身分時，那麼他們的少數族群代表的認知強度也會愈強。而在性別方面，**Dolan**（2000）也發現女性文官會較支持女性議題，並且對於兒童照顧與彈性工時等議題之敏感度也較高。另外，**Meier** 與 **Stewart**（1992）探討學校的黑人老師比例對黑人學生學習績效的影響發現，當黑人教師比例愈高時，黑人學生不僅被編入資優班的比例會較高、黑人學生的成績也比較好，而且也較少受到懲處與中輟學業。在國內，陳文學（2013b）分析八個原住民族地區公所的公務人員問卷發現，不論是態度上或是行為上，原住民族公務人員比漢人公務人員都有較高的原住民族積極代表性。

基本上，過去代表性官僚的研究會因各國系絡不同，而關注不同人口特質的代表性。比方說，在二戰後的英國，關心的是文官組成能否充分反應「社會階級」與「教育」的多元性（**Kingsley, 1944**）；1960 年代後的美國或是 1970 年代的香港，則重視文官組成的「族群別」（**Burns, 1980; Subramaniam, 1967**）。換言之，當我們要探討消極代表性時，必須依循該國的脈絡，探討具脈絡意義的人口變數。對於本文所關注的新住民而言，儘管二十年前國內就有新住民（外籍配偶）的存在，但因為他們的人數較少且未受到政治領域的關注，所以並不是重要的族群類

別。不過，隨著新住民及其二代之人口數已近百萬人，儼然成為臺灣的第五大族群，或許是國內脈絡環境下，代表性官僚研究所必須關注的群體類別。

對本文來說，礙於目前仍缺乏新住民公務人員的相關正式統計，短期內可能還不太容易進行新住民消極代表或積極代表性的量化實證分析。不過，如果未來可以蒐集更多的訪談、問卷或客觀資料，以往國內外的研究成果將可引導吾人完整探索新住民代表性官僚的課題。例如，在消極代表性方面，新住民公務人員占全體公務人員的比例是否與其占總人口的比例相符呢？如果不相符且比例甚低，那麼為何新住民無法進入政府體系擔任公務人員呢？會是有形的制度或無形的價值觀念所造成的嗎？進而，在不同職位層級中，是否有新住民公務人員呢？若沒有，那麼組織對新住民是否存在某種刻板印象或歧視，使他們在升遷時碰撞到隱形障礙，而產生「玻璃天花板」(glass ceiling)問題呢？

再者，就積極代表性方面，則可探討新住民公務人員在服務提供或參與決策的過程中，在態度上或行為上是否會特別著重新住民的觀點。另外，如果以機關為分析單位，則可結合組織績效，探討新住民公務人員的消極代表程度是否會影響新住民相關業務的績效。

換言之，本文主要藉由代表性官僚觀點，初探當前新住民進入文官體系的現況、困境與策略，而非以實證研究的方式檢證新住民的消極代表性或積極代表性。倘若未來新住民公務人員的議題能更受矚目，而且相關統計資料也愈形完整時，或許對新住民有興趣的研究者，將可依循代表性官僚的實證途徑，持續累積與深化研究。

## 參、新住民應考試服公職的制度現況與宏觀思考

現行〈公務人員考試法〉第 6 條規定為保障身心障礙者與原住民族之就業權益得舉辦特種考試。長期以來，政府透過身心障礙特考與原住民族特考，不僅促進少數族群的社會流動，也豐富文官組成的代表性，並彰顯政府保障少數族群之民主和人權意涵。相對地，新住民歸化為我國國籍後，表面上，他們如同一般國民具有應考試服公職的權利；然而，實際上，他們卻可能如同身心障礙者或原住民族面臨不同面向或程度的困境，導致他們在公務人員考試時無法與一般公民站在同樣的立足點上。因此，本部分即探討現行制度對於新住民報考公職的影響，並透過以往新住民的相關研究，梳理新住民的生活現況，作為邁向新住民代表性官僚的策略建議之基礎。

### 一、新住民與應考試服公職權

〈中華民國憲法〉第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權」，目的在保障人民從事公職的權利與平等機會。就現行制度而言，新住民當中的大陸配偶與其他國籍配偶的應考試服公職權其實有著不同規定。2000 年時，政府修正公布〈臺

灣地區與大陸地區人民關係條例〉第 21 條第 1 項規定：「大陸地區人民經許可進入臺灣地區者，除法律另有規定外，非在臺灣地區設有戶籍滿十年，不得登記為公職候選人、擔任公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨。」換言之，大陸配偶必須在臺戶籍登記滿十年，方有報考公務人員的權利。

對於大陸配偶的差異性考量，司法院釋字第 618 號也同意前揭規定，其理由有二：第一，對大陸配偶有差異性的考量是必要的，因為就國家整體利益而言，公務人員職務涉及公權力的行使且必須忠誠於國家，而目前兩岸處於分治對立狀態，為確保臺灣自由民主的憲政秩序，不應直接賦予大陸配偶應考試服公職的權利。第二，對於應設籍十年之規定是屬合理，因為大陸配偶對於自由民主的認識仍有不足，且必須學習與適應臺灣社會，而十年的生活融入亦未違反憲法第 23 條的比例原則。

不過，隨著時空的遞嬗，2016 年陸委會為保障大陸配偶的工作權，針對在臺依親居留、長期居留或是已設有戶籍的大陸配偶，政府機關得僱用為業務不涉及公權力行使之臨時性或短期性人員（大陸委員會，2016）。這也就是說，設籍未滿十年的大陸配偶雖無法應考試服公職，但仍有機會透過臨時人員的甄補管道，從事基層公共服務工作。

另一方面，對其他國籍的新住民而言，表面上沒有〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉的限制，只要符合學歷資格即可報考；但實際上，他們要報考公務人員考試，亦遭遇相關法規和語言文化的挑戰。比方說，〈公務人員任用法〉第 28 條與〈國籍法〉第 20 條規定，具雙重國籍者不得擔任公務人員，即便是未涉及國家機密的基層行政人員職位也必須放棄他國國籍，方能任用。對此，雖有論者質疑其違反平等原則與比例原則，並且主張鬆綁未涉及國家機密之職務可不受雙重國籍的限制；然而，在相關法規未修訂之前，雙重國籍不得擔任公務人員的規定，某種程度上可能也阻礙新住民的應考試服公職權（湯文章，2018）。

尤有進者，依照〈公務人員考試法〉，民眾報考公務人員普通考試需有高中（職）學歷，而高等三級考試則要有大學學歷。不過，即便新住民在母國已有同等學歷且獲採認，卻也因為考題都是中文，而對公職考試望之卻步。如果再進一步深究新住民取得學歷的過程，著實不如想像中的容易。例如 2019 年〈大學法〉第 25 條修正之前，那些已經歸化為我國國籍的新住民，若要以其母國高中學歷，持續攻讀大學，其身分則歸屬於一般生而不是特種學生。易言之，他們想讀大學就一樣要參加大學學科能力測驗或指定科目考試，即使他們中文口說能力不錯，卻因為中文適讀能力不足而無法考取。過去，甚至有新住民為了持續升學，而放棄歸化，以外籍生身分報考的情況（楊聰榮，2019）<sup>3</sup>。

歸結來說，新住民要擔任公務人員基本上要符合〈公務人員任用法〉與〈公務人員考試法〉的規定，而這兩項法規又涉及國籍與學歷要件，因此還會受到〈國

<sup>3</sup> 2019 年底，立法院才重新修正〈大學法〉第 25 條，將已歸化的新住民列為特種身分學生，得以外加名額進入大學，提供新住民更友善的入學管道與環境（黃欣柏，2019；蔡晉宇，2019）。

籍法〉、〈大學法〉以及相關外國學歷採認辦法的規範。而陸配新住民與其他國籍新住民獲取應考試服公職權之前，分別有著不同的挑戰。對陸配而言，必須在〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉規定下設籍十年方具有權利；對其他國籍新住民而言，由於考試是以中文出題，就必須先彌補語言與寫作能力較弱的問題。

## 二、宏觀思考新住民考試

究實而論，若要因應新住民而規劃符合他們特殊性的應考試服公職制度之前，理應宏觀檢視當前民眾對新住民的態度，了解未來政策推動的社會氛圍；另外，也應了解新住民的生活困境、能力優勢，以及新住民公共參與的情況，以作為未來考試變革或任用規劃的參考。

### （一）民眾對新住民的態度

過去研究顯示，臺灣民眾對新住民持支持或正面的態度有逐漸上升的趨勢；但由於新住民來自不同國家，這讓民眾對新住民的態度並非單一且一致，而會因為民眾本身特質的差異以及新住民來源母國的不同，呈現不同程度的態度和偏好。例如陳志柔與于德林（2005）運用 2004 年社會意向調查資料，探討臺灣民眾對外來配偶的移民態度發現，有近八成的民眾認為政府應限制大陸配偶與東南亞配偶取得公民權，而有二成民眾則認為不要限制。就民眾的族群別而言，外省人會比閩南人更為贊同給予外配公民權，而且他們對於大陸配偶獲得公民權的贊成度，也顯著高於東南亞配偶的贊成度。另外，就民眾的政黨支持來說，民眾不會因為他們的政黨偏好有別，對東南亞配偶取得公民權的態度所有不同；不過對於大陸配偶的公民權取得，相較於泛藍的支持者，泛綠的支持者呈現顯著反對的態度。

此外，蔡明璋（2011）透過 2008 年臺灣社會變遷基本調查的資料，重新檢視民眾對外配移民的態度。他分析發現，有四成左右的民眾認為政府對外配的補助太少，其中外省籍會比閩南和客家民眾顯著認為政府對中國外配的補助過少。再者，民眾認為外配人口應該增加或是減少呢？有六成的民眾認為外配人口應予減少；然而，如果民眾自身有認識中國或東南亞的當地人，在態度上反而會傾向支持應增加外配人口。

儘管目前國內尚未有研究蒐集民眾對於新住民擔任公務人員的態度，但從上述兩筆研究分析可知，整體上，民眾對新住民持正面態度的比例正逐漸增加；不過，民眾對中國大陸籍與其他國籍新住民的態度則略有差異。這些結果似乎隱含著，民眾或許會支持新住民應考試與服公職時需要有特殊考量，但是對中國大陸籍與其他國籍新住民則要有不同的規定。

### （二）新住民的生活適應與能力優勢

新住民來臺後，通常面臨融入夫家的適應問題，同時也會因為語言文化的隔閡以及社會對新住民的偏見，而需要重構多方認同的生活適應問題（王宏仁、張

書銘，2003；許文英，2012）。尤其是初來乍到的外籍配偶，取得家人與街坊鄰居的信任，更是他們適應臺灣生活的根本關鍵（黃彥宜等，2019）。過往，這些外籍配偶來臺後出現逃婚或假結婚事件，增強民眾對外配的偏見與歧視，甚而將外配及其婚姻本身視為「社會問題」或是「問題根源」（夏曉鶯，2001；趙彥寧，2004）。

就西方國家而言，對於移民的生活適應多從「社會排除」（social exclusion）的觀點檢視既有體制是否不利於個人或群體，並推動各項「社會融合」（social inclusion）的政策，以解決個體或集體權利被排除的困境（孫碧霞，2018）。在臺灣就業保障與教育訓練是新住民的生活適應最主要的生活需求，亦是反省社會排除與落實社會融合的重要方向（內政部移民署，2009）。根據統計，有七成的女性新住民在求職過程中，曾遭遇差別或不公平的待遇，其中又以國籍／出生地、語音／口音、年齡為主要原因；另外，也有六成的女性新住民，並不了解政府勞動、就業或性別平等相關法規（成之約、鄭津津，2011）。而女性新住民的就業困境，除了本身的語言能力較弱、學經歷不足、缺乏專業技能之外，他們要外出工作還須克服傳統家庭「男主外，女主內」的價值約束，以及雇主視其為「外勞」的錯誤認知（成之約，2012）。甚而，對那些尚未取得身分證的新住民來說，由於沒有身分證字號，就無法於在人力銀行網站中登錄找工作，使其擷取就業資訊的機會都被環境所排除（陳敬家，2016）。

究實而論，新住民本身也有一些能力優勢，而非全然弱勢。例如劉鶴群等（2015）指出，即使新住民面對內外不利的處境，仍會與夫家的家人溝通，尋求外出工作的共識，並輔以個人理財規劃，克服經濟排除的困境；另外，他們也會連結社區或人際網絡，持續提升工作能力和語言能力，與同事建立融洽關係，累積社會資本，克服就業排除的困境。除此之外，黃彥宜等（2019）探討新住民女性面對九二一地震災後的復原力，發現新住民在各種內外不利的情境下，以「為母則強」的韌性，突破生活困境，為了家庭與子女犧牲奉獻；特別是語言和識字能力較佳的新住民，不僅扮演外部關係建立與資源連結的角色，也勇於對抗社會對於新住民的偏見歧視，在逆境中尋求正向改變。

由此可知，如果新住民有機會擔任公務人員，或許有助於政府訂定新住民政策時，研擬更貼近他們生活需求的政策方案，並適度改變社會大眾認知新住民是弱勢或問題根源的刻板印象。然而，如何讓新住民有意願進入公務體系？如何讓新住民能夠充分擷取公職考試或約聘僱人員的資訊？如何培力新住民有考試或進入公務體系服務的能力？以及如何盤點出適合新住民特質以及發揮他們優勢能力的行政職位？這些都是未來還需要細膩探討的課題。

### （三）新住民輔導政策及公共參與

有關政府對於新住民的生活輔導方面，1999 年起內政部社會司陸續推動〈外籍配偶生活適應輔導實施計畫〉、〈外籍及大陸配偶照顧輔導措施〉、〈全國新住民火炬計畫〉等；另外，於 2005 年成立結合公私資源，設立專門照顧外配的「外

籍配偶照顧輔導基金」；2016年鑑於新住民子女人數已達35萬人，再推出激發新住民及其子女潛能的〈展新計畫——全方位新住民培力展能方案〉，同年行政院新南向政策中更以「新住民力量發揮」為推動措施，培育第一代新住民為經貿推廣尖兵、第二代新住民為南向種籽，藉由新住民的特質優勢，創造臺灣與東協、南亞及紐澳之間互利共贏的經貿合作（行政院，2016；孫碧霞，2018）。

整體而言，新住民事務主要由內政部移民署作為整合平臺，惟其涉及之跨部會措施相當廣泛，包括內政部的生活適應輔導、衛生福利部的醫療生育保健、勞動部的就業權益保障、教育部的子女教育及師資培育、跨部會協力的人身安全保護和各式觀念宣導等（內政部移民署，2020b）。基本上，這些政策措施幾乎都要結合地方政府，方能落實；也因此，各地就發展出不同的運作模式。以外籍及大陸配偶照顧輔導為例，直轄市或縣市政府多結合公所、社區或民間組織，設置新住民服務站或服務中心；藉由電話關懷、訪視服務、生活適應陪同、聯誼活動與生活融入課程，提供新住民生活諮詢與服務。對此，蘇景輝（2012）分析新北市新住民關懷服務站發現各服務站的運作模式與服務提供不盡相同。有的服務站僅著重基本的生活照顧，但也有服務站運用優勢觀點，讓在臺居住較久的新住民，來服務其他新住民，甚至邀請新住民到社區介紹自己母國文化或烹煮異國美食，讓一般居民學習不同國家或地區的文化。

這些政策作為與服務提供，讓新住民感受到一定程度的社會支持，尤其對於他們的情緒穩定與自我評價都有正面的幫助（戴世攻等，2013）。只是礙於新住民仍以照顧家庭或提升自我經濟能力為生活目標，較無暇參與社區公共活動，也使他們的公共參與能力似未隨著在臺時間的增加而累積（張筵儀，2017）。這也意味著，如果新住民的家人能支持，而服務關懷站或社區組織又能提供新住民參與公共事務的資訊，不僅能加速他們的生活適應，也可促進他們公共參與的能力，從而改變一般民眾對他們的偏見或刻板印象。進言之，若要增進新住民應考試服公職的意願，未來建議可輔以關懷站或社區組織的中介宣傳，優先鼓勵有公共參與經驗的新住民參與公務人員考試。

## 肆、邁向新住民代表性官僚的起手式

從代表性官僚的消極代表來看，文官組成的人口特質應能反映社會人口樣態，以充分代表社會上的各種利益，並在服務與決策時反映多元的意見。而Subramanian（1967）的「代表指數」是公認檢測某群體消極代表性的基本指標。具體而言，代表指數即是某群體的文官占機關總人數的百分比，除以某群體的人口數占全國總人數的百分比後所得的值。若該值為1時，為最佳代表；該值小於1時，為不足代表；該值大於1時，則是過度代表。

儘管目前仍缺乏新住民公務人員的人數統計，但如果我們以代表指數的最佳代表值1為準，可能要有多少新住民公務人員方能展現文官體系的新住民代表性呢？以56萬1千餘人的新住民人口占全國人口2.38%來看，那麼全國36萬的公

務人員當中，理想上應有 8,500 位的新住民公務人員，才會是最佳的新住民消極代表性。目前雖然缺乏新住民公務人員的人數統計，但相信不僅未達 8,500 位，甚且是寥寥無幾。坦誠而言，制度上要增訂符合新住民的考試制度仍有待更多的周延討論。而目前更為基本的問題可能是如何提升新住民報考公職的意願與能力。因此，以下本文嘗試提出數點策略建議，作為邁向新住民代表性官僚第一步。

## 一、研擬〈進用新住民作業要點〉提供約僱人員相關職缺

新住民的行政事務橫跨內政、社政、勞政、教育、文化、法務等部會，不過主要仍由內政部移民署作為主要的統籌機關。而今，在新南向政策的導引下，期待培力新住民及其子女發揮其母國文化和語言的優勢，促進與東南亞國家經貿觀光的互惠來往。這也代表著新住民的行政事務除了以「生活輔導融入社會」為政策目標外，更期待凸顯其優勢能力，強化政府的治理效能。而移民署以其組織任務與有限的員額編制，能否承載新的政策目標，扮演新住民代表性機關的角色，勢必面臨偌大挑戰。

對代表性官僚而言，若設有任務明確的代表性機關，同時也會是被代表群體進入文官體系的重要管道。對新住民而言，2017 年時林麗蟬等立委提出〈新住民基本法〉草案的第 4 條，即主張行政院應設置「新住民事務委員會」，統籌規劃與促進新住民相關事宜。儘管草案並未通過，不過卻也讓新住民專責單位的議題開始受到關注。相對地，在地方政府方面，其實部分地方政府已經有相關的專責單位設置，例如新北市政府於教育局設有新住民文教輔導科、臺中市政府則於民政局戶政科之第三股專責新住民業務；另外，桃園市政府社會局將於 2021 年成立新住民事務科（諶志明，2020）。誠然，若未來中央與地方皆有成立專責單位，形成完整的新住民行政體系，應可促使新住民考試制度的變革，順而提升新住民報考公務人員的意願。

然而回到實際面，在最小調整法規的前提下，目前該如何促進新住民進入政府體系並保障他們的工作權呢？本文建議可先以移民署為主，輔以其他相關部會或縣市政府，盤點適合新住民之職務項目，進而參照〈進用原住民作業要點〉訂定〈進用新住民作業要點〉，以約僱人員或非技術性工級職務，開啟新住民任職於公部門的大門。

## 二、提供工作查詢並擬訂工作手冊

若政府機關開始提供約僱人員職缺給新住民時，可能需要做哪些配套準備呢？本文認為，第一，行政院人事行政總處的「事求人機關徵才系統」，於職缺查詢的特殊條件中需新增「歡迎新住民及其子女參加甄選之職務」，以利職缺查

詢。第二，對於提供職缺雇用新住民的政府機關，可能需要擬訂更完整的職務說明、工作標準作業流程手冊，以及相關常見問答集（FAQ, Frequently Asked Questions），以促使新住民能順利融入組織運作並執行職務。

### 三、鏈結社區組織宣傳招募訊息

隨著各縣市新住民生活輔導業務的穩定運作，新住民與社區組織的接觸頻繁，也讓新住民有更多的機會參與地方公共事務，增進他們的公共參與能力和熱忱。爰此，政府機關若要招募新住民約僱人員時，除透過既有新住民服務中心進行宣傳外，也應連結社區組織，藉由社區網絡讓更多新住民獲得相關招募訊息。長遠來看，如果能妥善連結新住民、社區組織、機關任職等三者，一方面能讓任職於政府機關的新住民反饋資訊或資源給社區組織，為社區運作增添薪火；另一方面，透過新住民的社區參與，或有助於改變一般居民對他們的偏見，並增進不同文化群體之間的認識與學習。

### 四、結合大專院校持續培育新住民公共事務人才

回到代表性官僚觀點，如果新住民要報考公務人員考試，除了考試所需的學歷要件外，還需要語言、文字適讀與相關考試類科的素養能力。而當他們要與一般考生競爭下，相信有很高比例的新住民會不敢報考或不期待考上。對此，不論代表性官僚或是新南向政策的推動，新住民進入文官體系頗有其必要性，或許就不能將新住民視為一般考生，而需要輔以配套措施，培力新住民報考或考取公職。

以大學來說，自 2016 年度起大學招生委員會聯合會，鼓勵大學招收不同教育資歷學生（如新住民及其子女）；但由於各校的單獨招生的名額需由原本學系名額中移撥，而不是外加方式，使得各系釋出的名額並不多，而適合培養公職的公共事務相關學系的名額尤其少見。是此，未來建議可盤點大學公共事務相關學系招收新住民及其子女的可能性，並適度輔以外加名額方式，培養新住民及其子女具備從事公務人員的素養能力。

另外，當前新南向政策著重新住民第一代與第二代的人才培育，鼓勵大專院校開設南向專業科系或學程，以發揮新住民的優勢特質。儘管新南向政策著重新住民及其二代在文化、觀光、醫療、科技、農業與經貿面向的養成，不過這些面向若能搭配新住民公務人員的參與，或許能有助於新南向政策推動之政策效能。因此，本文建議未來大專院校開設南向專業科系或學程時，可考量於科系學程中融入部分公共事務課程，或是開設新住民公共事務學士學程專班，培養新住民及其二代進入政府體系服務。

## 伍、結語

臺灣從原本的原住民族，到 16 世紀的閩客移入，以及荷蘭人、西班牙人與日本人的統治，乃至 1949 年前後的大陸各省來臺，孕育出多元文化社會。因此，從歷史脈絡來看，除了原住民族之外，其後來臺的族群都是「新住民」，只是先來後到的相對區別。這也就是說，國內各族群間實應秉持相互包容與開放的態度，促進多元社會的共融。現今，隨著全球人口快速流動以及政府移民政策的開放，中國大陸與東南亞籍女性及其子女人數的增加，促使國內人口結構的新一波變化，產生新的社會現象與問題。這也意味著政府除了在政策上有相對應的作為外，也應思考負責政策規劃執行的文官體系能否因應此一趨勢，以確保國家社會的持續發展。

代表性官僚觀點提供政府檢視文官組成與社會人口組成的關聯性，期待藉由文官的多元組成，促進不同群體的就業保障與社會流動，提升整體社會的分配正義與經濟平等。儘管目前在公務人員考試制度下，新住民考上公務人員者仍是稀少，距離理想的消極代表性亦有相當程度的距離；不過，如何讓新住民逐步進入政府體系服務應是未來不能忽略的課題，特別是當前政府致力推動新南向政策，若有新住民公務人員的參與，應有助於政策效能的提升。

坦誠而言，新住民代表性官僚的建構絕非短期可以成就的，而需要主流社會的開放與包容、政府政策的漸進導引，以及新住民本身的意願與能力等條件聚合方有可能。對此，或可以從政府機關進用新住民約僱人員開始，再輔以大專院校的公共事務人才培育，邁出建構新住民代表性官僚的第一步。

## 參考文獻

- 大陸委員會（2016）。基於大陸配偶權益保障及生活從寬之政策，本會於日前函釋放寬中國大陸配偶不須設籍滿 10 年，即可以擔任各機關、學校臨時人員。  
[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=A0A73CF7630B1B26&sms=B69F3267D6C0F22D&s=EB11347CE170F88F](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=A0A73CF7630B1B26&sms=B69F3267D6C0F22D&s=EB11347CE170F88F)
- 內政部戶政司（2020）。縣市出生按身分及生母生父原屬國籍（按登記）。  
<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>
- 內政部移民署（2009）。97 年外籍與大陸配偶生活需求調查報告。  
<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7457/7460/7469/30338/>
- 內政部移民署（2018）。新住民發展基金簡介。  
<https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7508/7511/30446/>
- 內政部移民署（2020a）。外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數按證件分。  
<https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887/?alias=settledown>
- 內政部移民署（2020b）。新住民照顧服務措施 108 年 7 至 12 月辦理情形。

- <https://www.immigration.gov.tw/5385/7445/7451/7457/7472/7481/225566/>
- 王宏仁、張書銘（2003）。商品化的跨國婚姻市場：以台越婚姻仲介業運作為例。**台灣社會學**，6，177-221。
- 丘采薇（2020年8月19日）。民進黨新住民委員會授證 蔡英文鼓勵姐妹參與公共事務。**聯合新聞網**。<https://udn.com/news/story/6656/4794505>
- 成之約（2012）。高齡化社會與新移民人力資源運用的探討。**就業安全半年刊**，101（1），5-9。
- 成之約、鄭津津（2011）。外籍與大陸女性配偶就業歧視問題與因應之探討。內政部委託研究計畫。內政部。
- 江慧珺（2014年12月7日）。印尼新移民考上公務員。**中國時報**。  
<https://www.chinatimes.com>
- 行政院（2016）。「新南向政策推動計畫」正式啟動。  
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/87570745-3460-441d-a6d5-486278efbfa1>
- 余致力（2007）。性別差異對公共行政管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索。**國家菁英季刊**，3（4），61-84。
- 呂育誠、陳文學（2011）。從代表性官僚概念論身心障礙人員考試改進。**國家菁英季刊**，7（1），97-119。
- 李震洲（2008）。國家考試彰顯之人權意義。**考銓季刊**，54，66-80。
- 李曉儒、莊志成（2013年7月26日）。移民行政特考錄取首位外籍配偶。**公視新聞網**。<https://news.pts.org.tw/article/246090>
- 林鍾沂（1998）。文官甄補政策的價值意涵及其實踐。**空大行政學報**，8，24-46。
- 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**，73，111-144。
- 夏曉鵬（2001）。「外籍新娘」現象之媒體建構。**台灣社會研究季刊**，43，153-196。
- 孫碧霞（2018）。社會排除與社會融合：比較歐盟與台灣的政策。**人文與社會學報**，3（7），49-76。
- 徐有守、郭世良（2019）。**考銓制度**。五南。
- 翁興利、陳文學（2008）。我國原住民文官之研究：消極代表性官僚的測量。**國家菁英季刊**，4（1），1-18。
- 張福建、劉義周（2002）。代表的理論與實際。**政治與社會哲學評論**，1，117-149。
- 張筵儀（2017）。臺灣基層治理之制度設計與能力型塑：兼論新住民在村里、社區發展協會與公民審議會的角色。**中國行政評論**，23（2），134-167。
- 許文英（2012）。城市新移民治理——臺灣經驗。**城市學學刊**，3（2），153-175。
- 陳文學（2013a）。影響原住民族消極代表性的因素：以原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所為例。**文官制度季刊**，5（1），85-115。
- 陳文學（2013b）。原住民族公務人員會比較關心原住民嗎？台灣原住民族積極代表性的實證分析。**行政暨政策學報**，57，129-172。
- 陳志柔、于德林（2005）。台灣民眾對外來配偶移民政策的態度。**台灣社會學**，

10, 95-148。

陳敬家 (2016)。中南部大陸配偶之 PAM 分析檢視。公共事務評論, 16 (2), 63-70。

湯文章 (2018 年 11 月 1 日)。公務員擁雙重國籍, 就會對國家不忠誠? ETtoday 新聞雲。https://www.ettoday.net/news/20181101/1294777.htm

黃欣柏 (2019 年 11 月 26 日)。大學法三讀修正通過 歸化新住民可持母國學歷考大學。自由時報電子報。https://news.ltn.com.tw

黃彥宜、王櫻芬、陳昭榮 (2019)。埔里新住民的社會復原力: 以 921 地震為例。臺灣社會福利學刊, 15 (1), 87-124。

楊聰榮 (2019)。爭取新住民平等教育權——大學法接納新住民為特種考生應列為優先法案。人權會訊, 133, 45-49。

詹中原、林文燦、呂育誠 (主編) (2020)。公共人力資源管理: 理論與實務。五南。

趙彥寧 (2004)。現代性想像與國境管理的衝突: 以中國婚姻移民女性為研究案例。台灣社會學刊, 32, 1-58。

劉文淵 (2019 年 11 月 15 日)。新住民加入移民官 執法多元解爭議。蘋果日報。https://tw.appledaily.com/local/20191115/RZMSCMFJUGQ23YXOCF2IYLOUNI/

劉玉秋 (2018 年 4 月 5 日)。培力新住民參政新住民披綠旗參選議員。中央廣播電臺。https://www.rti.org.tw/news/view/id/404036

劉鶴群、詹巧盈、房智慧 (2015)。困境中生出的力量: 以優勢觀點分析東南亞新住民女性對經濟與就業排除之回應。社會發展研究學刊, 16, 1-21。

蔡明璋 (2011)。從接觸到接受? 婚姻移民支持態度的再檢視。研究台灣, 7, 1-23。

蔡晉宇 (2019 年 11 月 27 日)。新住民配偶列特種生 免考升學考。聯合新聞網。https://udn.com/news/story/6885/4189462

盧素梅 (2018 年 3 月 25 日)。國民黨提名全國首位新住民議員參選人吳魁籲南投鄉親力挺。三立新聞網。https://www.setn.com

譚志明 (2020 年 8 月 19 日)。林政賢爭取新住民福利 社會局敲定明年成立「新住民事務科」。桃園電子報。https://tyenews.com

駱明慶 (2003)。高普考分省區定額錄取與特種考試的省籍篩選效果。經濟論文叢刊, 31 (1), 87-106。

戴世玫、歐雅雯、趙順達 (2013)。澎湖縣女性外籍配偶社會支持感受之初探。臺灣社會工作學刊, 101+103-140。

蘇芳禾 (2017 年 2 月 23 日)。民進黨成立新住民會委員來自東南亞、中國。自由時報電子報。https://www.ltn.com.tw

蘇景輝 (2012)。新北市三個新住民關懷服務站之經營管理探討。輔仁社會研究, 2, 33-54。

Becker-Christensen, H. (2014). From confrontation to cooperation: The Danish-

- German minority model. *The Danish Consulate General in Flensburg*.  
[https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/The\\_Danish\\_German\\_minority\\_model\\_Becker\\_Christensen\\_2014.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/The_Danish_German_minority_model_Becker_Christensen_2014.pdf)
- Brezigar, S., & Vidau, Z. (2018). Political participation of the Slovene Community in Italy: A critical view of its representation and organisational structure. *Journal for Ethnic Studies*, 81, 43-66.
- Burns, J. B. (1980). Representative bureaucracy and the senior civil service in Hong Kong. *Hong Kong Journal of Public Administration*, 2(2), 1-20
- Dolan, J. (2000). The senior executive service: Gender, attitudes, and representative bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 513-530.
- Frederickson, H. G. (2007). 新公共行政學 (曾冠球、許世雨譯)。智勝文化。(原著出版於 1980)
- Garbosky, P. N., & Rosenbloom, D. H. (1975). Racial and ethnic integration in the federal service. *Social Science Quarterly*, 56(1), 71-84.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. The Antioch Press.
- Krislov, S. (1974). *Representative bureaucracy*. Englewood Cliff, Prentice Hall.
- Lantschner, E., & Poggeschi, G. (2008). Quota system, census and declaration of affiliation to a linguistic group. In J. Woelk, J. Marko & F. Palermo (Eds.) *Tolerance through law: Self governance and group rights in South Tyrol* (pp. 219-232). Martinus Nijhoff.
- Meier, K. J., & Stewart, J. (1992). The impact of representative bureaucracies: Educational systems and public policies. *American Review of Public Administration*, 22(3), 157-171.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service* (2nd). Oxford University Press.
- Selden, S. C. (1997). *The promise of representative bureaucracy: Diversity and responsiveness in a government agency*. M.E. Sharpe.
- Selden, S. C., Brudney, J. L., & Kellough, J. E. (1998). Bureaucracy as a representative institution: Toward a reconciliation of bureaucratic government and democratic theory. *American Journal of Political Science*, 42(3), 717-744.
- Subramaniam, V. (1967). Representative bureaucracy: A reassessment. *The American Political Science Review*, 61(4), 1010-1019.
- Thompson, F. J. (1976). Minority groups in public bureaucracies: Are passive and active representation linked? *Administration & Society*, 8(2), 201-227.