

# 從「制度學派觀點」 看民間企業對社會政策執行成效的影響 ——以殘障福利法「定額雇用制」為例

陳世昌

## 前 言

殘障福利法是對殘障者的就學、就醫、就養、就業所提供的，一個基本的保障。其中關於就業的部分有一「定額雇用」的規定：「公家機關總人數在五千人以上者，需雇用殘障者的比例不得低於2%；而私立機構總人數在一百人以

上者，需雇用殘障者的比例不得低於1%。」而自八十年七月實施以來，至八十二年十二月底，殘障者獲得進用之人數從四千五百零三人增至一萬五千六百八十五人，得見此制度對殘障者提供就業機會之影響力，它確實對相當部份的殘障者在就業市場上的弱勢競爭地位（包括源自外界社會眼光中的歧視所造成、或是殘障者本身條件的限制）提供了相當的保障。根據內政部的統計資料，八十二年底之前，應進用殘障者人數約有兩萬八千位，由此可以看出該制度的

落實執行對殘障者所提供的經濟安全保障之重要性。

影響社會政策執行成效的因素有很多：政策內容本身的設計、執行主體（包括執行組織與執行人員）、和「政策標的團體」三者分別對於政策執行幅度會有獨立的影響力（林水波，1993），而三者之間也會有複雜的互動過程。本文所欲探討的對象，即企業體，對政策執行時所產生的影響力，在於企業體本身的目标、以及其對合法性的需求，兩者考量之後，反應在企業體雇用殘障者的情形上。這兩者所引出相關的其他考量因素，範圍包括：所雇用殘障者的殘障特質（工作能力）、企業體本身的特性、法令規範的適當性、法令執行的強制性、以及政府的獎助措施等等（刁惠美，1992）。

政策的落實程度是顯示政策實施成效的指標。在政策輸出過程中，政策本身固然是政策施展時，先天的結構性因素，政策的執行機構與人員是決定政策執行時的主動性因素，政策的受規範團體的反應更是一個重要的因素，因為它必須為政策的執行付出其「有必要」的機會成本。其必要性取決於政策執行的強制性程度，以及受規範團體對於該政策的認知與態度。從「定額雇用制」的執行成效上來看，八十二年底前，私立機關實際進用殘障者人數，約佔應進用殘障者人數之百分之七十四，這個數據顯示該制度的實施，在「標的團體」（被規範組織）這一個層面上運作時，仍有若干問題，本文擬試圖提出一些意見，作為政策決策者在制定政策時的理性面之參考。

## 制度學派（institutional theory）觀點的介紹

制度學派最主要的論點在於指出：制度環境中的組織，所追求的目标是合法性（Legitimacy）（Meyer & Rowan 1977；Dimaggio & Powell 1983:147；陳東升，1992），由於大多數組織的運作主要在尋求組織的合法性以至於取得充分的資源、訊息、以及取得組織內部成員和社會大眾的支持，所以組織運作的

目标，並不只以效率或資源的有效利用作為衡量組織表現的指標。

制度學派認為現代社會中的組織，受到社會中不同制度的要求影響，包括組織的外部環境；其他同時存在的組織；也可以是組織內部的特質。而組織制度化的過程就不必然是由上往下威權化的關係，亦必須透過不同行動主體，在制度化過程中形成共識，而催化制度的產生（陳東升，1992）。受到不同制度要求的組織，常會對最有權力的影響者的意見加以反應，或者也可能透過組織鬆散的結合的結構（Loosely coupled Structure），來順應不同甚至互相衝突的制度要求。

在二十世紀最具有代表性的制度創立者與執行者是國家，掌握最多資源、權力者也是國家，因此現代社會中的組織要存活的首要條件是遵循國家的法令與規範。然而民間組織在面對國家制度的建立，產生了合法性的需求時，是否有絕對的主從關係，這是本文所關照的焦點所在。

組織對環境回應的策略，會受到行動主體的權力大小差異，而有所不同（Oliver, 1990；陳東升，1992），包括：順從（Acquiescence）、妥協（Compromise）、逃避（Avoidance）、挑戰（Defiance）、以及操縱（Manipulation）。各種策略所適用的條件不同，組織會有以下五點考量後，再來決定本身該採取何種策略：1. 組織順從制度的理由是否基於效率或者是合法性的取得？2. 外在制度環境的同（異）質性如何？3. 制度要求與組織目標是否一致？4. 制度要求組織順從的機制是強制或者是志願性？5. 制度與組織所處的社會脈絡（social context）的關係之緊密程度如何？本文即援引此五種組織策略作為本文的架構參考之一。

### 殘障福利法「定額雇用制」的標的團體介紹

——民間企業的部分，以臺北縣、臺北市、桃園

## 縣為例：

在殘障福利法中，「定額雇用」對有進用義務的民間企業資格的規定：「私立機構總人數在一百人以上者，需雇用殘障者的比例不得低於1%。」就符合比項規定的我國民間企業的種類來說，以刁惠美於一九九二年進行的研究論文為例，在臺北市、臺北縣與桃園縣針對私立定額進用殘障者義務機構抽樣的結果：以行業來分，製造業比例最多（51.7%），其次是個人與社會服務業（14.6%）；以產業來分，第二級產業最多（60.6%），第三級產業次之（37.4%），第一級產業最少（2.0%）（這很可能受到區域性因素的影響，本文並不欲推論到其他地區）。

從私人企業雇用殘障者的條件來了解：雇主最優先考慮雇用的殘障類別依次為「肢體殘障」（50.4%）、「顏面傷殘」（24.0%），以及「聽障、聲障」（20.5%）；雇主最不願意雇用的殘障類別則依次為「視覺障礙」（42.9%）、「智能障礙」（35.0%），以及「重要器官失去功能者」（98%）；而雇主普遍認為（78.3%）殘障者若有職訓會更易受雇。

從私人企業對雇用殘障者的想法來了解：雇主認為雇用殘障者的好處是「殘障者工作態度較認真」（23%）、「殘障者工作流動率低」（22.7%），此外即是「提昇公益形象」（21.5%）及「不用或少繳罰金」（19.2%）；雇主會開始想雇用殘障者的想法以「殘障者能力符合公司要求」最多（32.8%），其次是「企業的社會責任」（26.4%）與「補滿殘障福利法的法定人數」（24.3%）。

由以上各點指出，企業在面臨雇用殘障者時，首重的殘障者的生產能力（亦即殘障者使公司增加的獲利能力），其次才是考慮所謂社會責任或殘障福利法的問題。也就是說，企業雇用殘障者的情形是企業對「產能」與「合法性」

兩者考量下的結果，而且對國內的企業體而言，「產能」的考量猶重於「合法化」的考量，其理由則待以下討論之。

## 法律扮演的角色與位格

一、法律在國家機器運作過程中所扮演的角色與位格——作為合法性的表現

國家機器 (state) 是一個社會中最大的組織，它的存在也有合法性的需求，由於國家是一個非營利性組織，其合法性來自於國內民意的取得，以及國際間的認可。就其「非營利性」的組織特性而言，績效的衡量不易評估，而透過對他國法令制度的模仿，不僅可以減少施政的風險，更可以增加國際間對自己身合法性的認可。就以對殘障者的雇用制度而言，日本、荷蘭、瑞典等國的經驗皆成為其他國家的典範；瑞典對殘障者的理解成為聯合國主要的影響來源；日本定額雇用制度的經驗在殘障福利法修正過程中影響了我國（刁惠美，1992）。

另一方面，國家為了取得民意，以維持其存在的合法性，必須做一些讓民眾看到、感受得到的法令、政策，以便於展示其具體的施政績效。所以儘管對殘障者的就業保護的最終目的，是保障殘障人口免於因殘障而受到工作場所中的歧視，然而「定額雇用制」比起「就業機會均等法」、「反歧視法」，雖然其爭議性大，但是其具體、又有利於評估的特性（指殘障者受雇名額的保障），卻是現實的考量下，國家最佳的選擇。

二、法律在整個企業運作過程中所扮演的角色與位格——作為工具性的角色

在傳統中國社會中，民間的糾紛多以地方上的賢達長者為主要的仲裁者，

一旦訴諸官方，裁決也多以地方官的衡量實情，依照民俗、民德、情理的原則下做成決定，而地方的官員大多是通過國家考試的讀書人，民間的威望甚高，其所言自然無人有異議，法的觀念地位在中國歷代並不崇高，由民間對「情、理、法」三者所列順序即略可得見。

在臺灣企業運作的過程中，法律只被界定在「工具性」的角色，對法律的服從並非是企业內根深蒂固的價值（陳介玄、高承恕，1991）。法律一方面作為企業成立的形式構成規程，以滿足企業本身在形式上的合法性需求，同時在實質企業活動過程中，法律也是企業體在處理問題時的合法性的依據與手段，單就企業經營而言，法律是必要的工具。

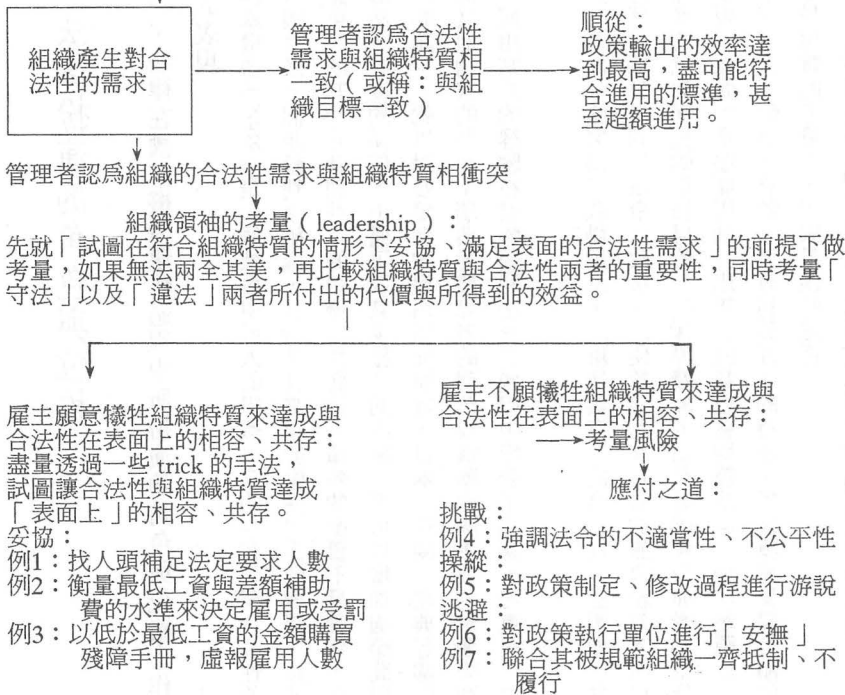
就實際面來看，法律同時也為企業體帶來許多形式上的限制與束縛，然而這種形式上的限制，只對於企業體在經營活動中的一個「名份」上，合法性或正當性的限制。並不對企業體帶有充分的宰制力。真正對企業有決定性影響力的，是在「企業營利性行動原則」之下的各種「人情關係」、「非正式管道」、……等因素（陳介玄、高承恕，1991）。相較於美國社國（或其他先進民主國家）的「法律」，作為政治過程中各種政治力之下妥協的產物（任冀平，1992），其立基於多數人意志（民意）所型塑出來的重要性，與臺灣的法律秩序（legal order）是與其有相當大的差異的。

就是因為法律對國內、外企業的運作，乃至於對整個社會運作的角色之差異，使得我們正應用制度學派的論點時，必須考量到國情文化的差異性，才能使制度學派的論點在解釋上能更適切的反應實情，不至牽強附會。

## 分析假設與分析內容

### 一、分析假設：

殘障福利法（定額雇用制）  
對組織的規範



在殘障福利法「定額雇用制」的標的團體介紹之處，對受訪企業體的雇用原則情形的描述，得以支持本文的研究架構做以下的分析假設——「組織的終極目標在於生存，而民間企業體爲了自身的生存，會依據企業營利理性行動原則，爭取組織的最大利潤，同時又必須滿足合法性的需求」。

## 二、分析內容：

本研究針對組織面臨制度環境時（此指「定額雇用制度」的強制性與「企業界的營利理性行動原則」），可能會有何的考量（組織目標、殘障特質、管理者對殘障者、社會責任的認知等等，以組織特質作爲其代表性因素），與合法性需求相互比較（match）之後，做成如下分析（如上表）。

組織設計與運作的過程，會受到組織目標與合法性需求的影響，兩者若互不互連背，組織運作的績效最高，政策的執行輸出效果也最大；然而倘若雇主認爲兩者間有違背時，雇主仍會試圖以滿足組織目標爲前提來達成組織對合法性的需求，例如：找尋人頭以補足法定進用人數的要求、或在衡量最低工資與法定差額補助費的水準之高低後，來決定雇用殘障者或是受罰，繳納差額補助費。

然而倘若雇主認爲兩者間有違背，且雇主不願犧牲組織營利目標來達成組織對合法性的需求時，企業組織爲了自身合法化的需求，會強調法律的「不合法性」、不適當性（例：指稱此法爲一歧視性法條，因其創造另一個就業機會的不平等；或者質疑政府將社會共同的責任推卸給企業體的作法）；對政策修改過程進行游說；或者對政策負責執行單位進行「安撫」（給好處）；以及聯合其他被規範組織一齊抵制、不履行，藉壯大己身立場的陣容來正當化自己的行爲等策略。以上五種反應不一定互相排斥，可能一個企業內本身同時會出現兩種以上的策略反應。

而國家法律在遭受到自身合法性的威脅時，除了一方面加強執行的強制性

與公權力以外，同時也會強調法律設計的精神、意義與效果（不僅是實質面，更包括其宣示性層面）。就在雙方（法律與不履行進用義務組織）爲自己的行爲找到合法化的根據之時，雙方即在此一動態的拔河過程中，各自展現其力量，進一步影響政策未來發展的動向，此即所謂：法律是各種政治力運作衝突後，妥協之下的產物。

## 實證資料

除了前言所述全國民營機構進用殘障者之相關數據外，本文再援引刁惠美之碩士論文。在該論文中所得到的樣本資料，與內政部獎助臺北市社會局委託台北市勞工局國民就業輔導中心所做的「臺北市工商企業機構殘障員工需求現況調查報告」的樣本資料內容，共同的部分非常接近，今以刁文的樣本爲例，並以其問卷所得資料（包括問卷中結構性問題所得的計量資料，及受訪者主動提供的描述資料），試圖與理論分析之結果加以結合。

### 1. 受訪企業公司雇用殘障者的情形以及繳納差額補助金的情況：

(1) 受訪企業公司雇用殘障者的情形：依刁文中的樣本資料，在全部受訪的企業中，完全雇足法定殘障人數的企業佔46.9%、部分雇用人數佔27.9%、完全沒雇用人數佔25.2%。

(2) 受訪企業公司繳納差額補助金的情況：有46.9%的企業不用繳交，在剩下的企業中有32.7%有繳交罰款、20.5%的企業沒有繳交。然而以上有繳交者不表示每次都有按時繳交。

若將以上兩種情形合併來看，有完全雇足的企業佔46.9%、部分雇用人數差額金者佔17.3%、部分雇用人數未繳差額金者佔10.6%、完全不雇用但有繳差額金者佔13.8%、完全未雇用也未繳差額金者佔11.4%。亦即：切實遵守的比例約有78.0%、未遵守者有22.0%。

## 2. 受訪企業公司得知殘福法規定後的反應：

認為「雇用殘障者不合公司成本效益」者佔24.0%、認為「政府需補助才能雇用」者佔20.1%、認為「公司顧不得如此多的法規」者佔22.8%、認為「公司不可能雇用」者佔9.8%、而「願意雇用且以雇用」者佔28.0%、「僅限某些職務才能雇用」者佔1.6%。

但是事實上有接受政府補助者只佔8.3%，由此可以看出組織的決策仍有相當部分受到合法性考量的影響。

## 3. 受訪者對該公司不願雇用殘障者的說法：

在所有的企業中除願意雇用外，公司不願雇用殘障者的理由最主要的是：職業及工作內容的限制佔49.6%——強調法的不適用性（尤其在部分雇用中以此為理由者佔61.4%；在拒絕雇用中以此為理由者更佔165.1%）。除此之外，公司指稱：找不到殘障者（7.5%）、沒有理由不願雇用（4.7%）以及對殘障者仍不甚瞭解（4.3%），也都是原因之一。

# 建 議

## 一、執法實務層面：

由上述各點顯示，政策的執行，不能單靠法條的制定（特別是未經深思熟慮，即貿然制定的法條），還必須其他方面的密切配合。首先，政策制定後，必須有充分授權、充分的組織、人力配置，以利政策的執行，否則徒具宣示性意義，缺乏實質效果。此外，在政策的執行過程中，被授權的執行單位與人員的立場必須一致、不徇私、徹底執行，以利公權力的伸張，同時更必須得到司法體系的支持。

私人進用義務單位在進用殘障者時，最大的考量在於殘障者之能力是否符合

合所需、與雇用所需之成本。所以，除了強制性規定與罰則外，也應成立全國性職能評估以及職業重建中心，統籌評估殘障者職能，並延請職訓局、國民就業輔導中心之協助，提供職業訓練、職業介紹、作業實習、職種開發、庇護工廠、及復建等服務，並建立殘障人口就業資料庫，以及獎勵補助進用單位等其他相關措施之配合，以提供殘障者及進用義務單位共同合作生產之條件。

對於非進用義務單位進用殘障者之行為，各級政府也應予獎勵、補助，並利用時機，透過大眾傳播媒體，提倡「尊重殘障者之工作權」之觀念，尤其是大眾對殘障者的認知教育。唯有將大眾對殘障者的刻板印象加以澄清，才能根本實現制度的本意——社會對殘障者的公平對待與接納，否則，強迫企業體接受一個不知其所然的法令，反而易造成大眾對殘障者的誤解與排斥，這個負面認為殘障者所帶來的影響力，豈是一個工作機會的保障所能彌補的？

## 二、立法層面：

綜上述所言，法律在國內整個企業運作過程中所扮演的工具性角色、受規範企業體對組織目標與合法性需求的考量、以及企業體各種回應的方式，著實讓我們這些對法律保障懷有強烈期待的人士有些許的警醒。因為一味的學習國外的制度架構，卻不了解各國之間的文化差異、法律的立法精神，如此的立法，可能會徒具形式，對受規範者以及受保障者不僅無法發揮實質意義，國家機器的公權力、合法性遭受打擊，甚而連原欲實現的社會公平、正義也受到負面的影響，立法者豈可不慎哉？

建議在政策制定之始，必須同時考慮到標的團體的差異性，會不會影響到其付出的成本不均等，進而影響到各標的團體的服從意願，與組織領袖的理性決策傾向，尤其重要的，在制定法律時，必須考慮到真正所欲解決的問題及其根源，以及法律實施的外在條件、情境是否能夠配合等因素。就定額雇用制的立法精神而言，吾人以為：該制度制定的出發點應以維護殘障者（作為一個「

工作者」之平等工作樣，而非殘障者之「福利」，這才是該制度之積極意義。

## 研究限制

### 一、分析資料來源：

由於本文所用的分析資料內容取自刁惠美所著論文「影響民間企業雇用殘障者雇用表現因素之研究」，其資料蒐集的標準取決於該研究的目的，而非針對本文的目的。所以在引用其資料進行分析時，難免有所限制：包括資料的質與量：不完全適用與不敷使用。

### 二、分析架構的實證面：

由於本文的分析架構中，本文對組織的五種反應（包括其與政策制定、修正形成的一種互動關係）的實證企圖，受限於本文所引用的資料，因此在本文中無法完全得到支持。

### 參考書：

#### 一、中文部分

- 刁惠美 1992 影響民間企業雇用殘障者雇用表現因素之研究，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 任冀平 1992 權力與價值：美國法律的政治基礎，東海社會科學學報，第十一期，頁215-233。
- 林水波等 1993 強化政策執行能力之理論建構，行政院研究發展考核委員會

編印。

陳介玄、高承紹 1991 臺灣企業連作的社會秩序—人情關係與法律，東海學報，第32卷，頁219-232。

陳東升 1992 制度學派理論對正式組織的解析，社會科學論叢，第6輯，頁111-133。

國民就業輔導中心 1991 臺北市工商企業機構殘障員工需求現況調查報告，社會福利雙月刊第26期，頁17-25。

#### 二、英文部分

- Dimaggio, Paul J. & Walter W. Powell.  
1983 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48:pp.147-160.
- Meyer, John W. & Brian Rowan.  
1977 "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83:pp.340-363.
- Oliver, Christine.  
1991 "Strategic Responses to institutional Processes." *Academy of Management Review*, 16:pp.145-179.

## 附錄

### 一、殘障福利法中有關「定額雇用制」的條文

第十七條 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。

私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在一百以上者，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一。

進用殘障者人數，未達前二項規定標準者，應繳納差額補助費，其金額依差額人數乘以每月基本工資計算，按月向法院轄市或縣（市）主管機關設立之殘障福利金專戶繳納，作為辦理殘障福利事業之用。

進用殘障者人數，超過第一項及第二項規定比例者，直轄市或縣（市）主管機關除以殘障福利金專戶補助超過部分人事費之二分之一外，並應補助其因進用殘障者必須購置、改裝或修繕器材、設備及試用期間所需之經費。

中央主管機關對於直轄市或縣（市）政府主管機關辦理前項工作所需之經費，得酌予補助；對於機關、學校、團體及事業機構進用殘障者工作績優者，應予獎勵。

殘障福利金專戶之設置、管理及運用辦法，由中央主管機關定之。

第十八條 政府對於具有工作能力、資格條件之殘障者，應輔導其就業，薪資應比照一般待遇，如產能不足時，可酌予減少。但不得低於百分之七十。

## 二、殘障福利法施行細則中有關「定額雇用制」的條文

第十七條 本法（殘障福利法）第十七條所稱各級主管機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構總人數之認定，以各該機關、學校、團體或機構每月一日參加公（勞）保人數為準。但被裁減、資遣或退休而仍繼續參加保險

者，不予計入。

本法第十七條第一項、第二項所定進用具有工作能力之殘障者人數，以整數為計算標準，未達整數部分不予計入。

第十八條 各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數達本法第十七條第一項、第二項規定者，為進用殘障者之義務機關（構）；其進用殘障者人數未達法定比例時，應於每月十日前向所在地直轄市及縣（市）主管機關設立之殘障福利金專戶繳納上月之差額補助費。

未依前向規定繳納差額補助費者，直轄市或縣（市）主管機關應通知其限期繳納。

第十九條 直轄市或縣（市）主管機關應建立進用殘障者之義務機關（構）名冊，定期通知其申報進用殘障者或不定期抽查進用殘障者之實際狀況。

第二十條 進用殘障者之義務機關（構）達左列標準之一者，由直轄市及縣（市）主管機關檢具證明文件，報請中央主管機關予以獎勵。

一、進用殘障者之義務機關（構）進用殘障者比例達員工總人數百分之十以上者。

二、非進用殘障者之義務機關（構）進用殘障者人數達五人以上者。

三、進用殘障者之義務機關（構）進用重度殘障者人數達規定比例半數以上者。

四、進用殘障者之義務機關（構）連續三年進用殘障者人數超過規定比例者。