

## 身心障礙者社區化就業服務採個案委託付費制度之 可行性初探研究——以台北市社區化就業服務為例

王雲東

### 摘 要

本研究針對社區化就業服務是否可考慮採取個案委託付費方式，透過立意取樣之焦點團體與深度訪談等質性研究方法來蒐集資料，以了解相關人員與機構對此一問題的看法。研究結論指出：雖然實施個案委託付費制度確實有可能改善現行社區化就業服務的部分缺點，但因為目前相關應備條件尚未成熟，加以新制度也很可能會帶來新問題，因此目前仍以修正現行制度並加強準備實施個案委託制度的應備條件為宜。相關建議與意涵於文中討論之。

**關鍵詞：**身心障礙者、社區化就業、個案委託

### Abstract

This study examines the feasibility of contract-out by individual in the community-based employment service for people with disabilities. The research methods of this study are focus group and in-depth interview by purposive sampling. In general, this study concludes that now the better way for the community-based employment service for people with disabilities is to modify the current institution and do the preparation for future possible contract-out by individual. The suggestions and implications are discussed.

**Key Words:** people with disabilities, community-based employment, contract-out by individual.

## 壹、問題背景

台北市勞工局自 90 年度起，將身心障礙者社區化就業服務委託民間身心障礙相關機構加以辦理，而自 92 年 4 月 1 日以後更全面停止辦理直接服務，轉而為只單純提供人事費與行政管理費的補助、以及就業服務成效的考核。實施至今，雖然在各年度的評鑑中，大部分機構均達到「優」（80~89 分）或者是「佳」（70~79 分）的水準，但仍有若干問題呈現，例如：

一、近年來台北市勞工局所委託的社區化就業五大類障別機構（包含：心智障礙類、精神障礙類、聽語障礙類、視覺障礙類與綜合類），雖在委託招標文件（工作項目及內容說明書）中規定：社區化就業服務員每月（同一時間）服務案量以 1：15 為原則，不分障別。但最後計算就服員的總服務案量數，可看出各類別機構就服員在服務案量上有不小的差距，尤其是綜合障礙類機構的比例偏高、而精神障礙類與心智障礙類的比例則偏低，未來是否應就各障別所需配置之就服員員額數作進一步的分析與規範訂定？以更合理有效的分配就業服務資源。

二、在目前不斷追求服務效能精進的趨勢之下，台北市勞工局委託之社區化就業服務在金額補助上僅提供人事費與行政管理費的補助，雖有「每名就業服務員至少需提供社區化支持性就業服務個案六人能於職場成功就業或一般性就業服務個案十二人能於職場成功就業，且其中至少三分之一（2 位支持性就業服務個案或 4 位一般性就業服務個案）須就業達三個月方達付費標準」的基本服務成效規定，但並未將補助經費與就業服務成效間建立一正向的連動關係。也就是說並沒有作到：如果就業服務的成效愈好，則補助經費愈多（王雲東，2006）。

因此，雖然現行作法有其便利之處，但就長遠來看，是否會對於社區化就業服務效能的提昇仍有正面的幫助？抑或是可考慮透過對個案補助的方式，針對影響社區化就業服務成效的因子來加以分級補助？這些都是本研究希望能加以探究的。

因此綜合上述，本研究的目的有二：

一、期望透過多方面質性資料的分析，來了解到不同的社區化就業服務委託方式的利弊得失與可行

性；特別是對於現行制度（方案委託）與「個案委託」（註 1）二者作深入比較分析。也就是說：未來是否有可能在經費的補助標準上，是以服務的個案作單位，例如：根據不同的障別、障度、服務人數、成功就業人數等指標，來計算出對不同機構的補助金額（含不同服務人員的薪資）？

二、期望能將此一研究結果提供給政府相關部門作為未來辦理社區化就業服務委託方式的參考。

## 貳、文獻探討

### 一、社區化就業的定義

一般而言，身心障礙者的社區化就業模式可概分為下列兩大類：

(一)競爭性就業（competitive employment）／一般性就業：

競爭性就業／一般性就業是指身心障礙者能獨立完成工作，與一般人在相同的工作場所工作，同工同酬，不須就業服務員特別提供職場上的輔導，而就業服務員多半提供工作機會媒合或不定期追蹤輔導（含現場訪視,電話關懷等）（陳怡如，2000），也稱之為獨立性就業。以美國為例，是指以全時間工作為基準，或以平均每周至少工作

二十小時為基準的有酬工作，且其薪金的給付須符合「勞工公平基準法」（the Fair Labor Standards Act）的規定（Brolin, 1995）。

(二)支持性就業（supported employment）：

支持性就業主要係為增進中重度身心障礙者社區參與的一項就業安置措施。其基本理念強調身心障礙者的就業安置都應以能在社區中和一般人一起工作，並獲得合理的待遇為目標。同時亦在工作適應有關的各方面，如人際、社會、交通上提供身心障礙者必要的協助。也就是說，支持性就業服務係對工作能力仍不足以獨立完成工作,須由就業服務員在職場上提供連續性的職場輔導（輔導內容含下列項目之一：工作技能訓練，提昇工作產能，人係關係建立，交通訓練，工作行為與態度等）；其發展出的安置型態有個別式安置、群組式安置、機動工作隊與小型企業安置型態等（許天威等，1995；林恕安，2005；林世瑛，2000）。

### 二、社區化就業服務採個案委託方式的實例

根據過去到現在由政府委託民間辦理社區化就業服務的國內外經

驗，是以方案委託與個案委託為主。而在台灣（含中央與地方）的作法，到目前為止均是採取方案委託制度；也就是如前所述，只要該就服員或機構服務的個案量與就業成效達到最基本標準，則就補助就服員人事費及其相關經費。至於其他國家的作法，以美國為例，在1980年代美國各州多採用方案委託或抵用券（voucher）型式的個案委託制度；就抵用卷型式的個案委託制度來說，是指州政府對機構的補助金額端視其服務個案的時數而定（fee-for-service funding）。實施以來，有研究指出雖然個案的選擇性與自主性提高，但部分機構為求獲得較高的補助金額，因此故意將服務時數拉長，以至於績效不彰（O'Brien & Cook, 2006; Martin, 2002, 2005）。

因此美國奧克拉荷馬州（Oklahoma State）的復健服務部（Department of Rehabilitation Services, DRS）於1992年首先提出「里程碑」（Milestone）試辦方案，開始試辦「以成效為基礎的（performance-based）「個案委託」式的社區化就業服務」。也就是說改變過去州政府向機構購買就服員服務時間的作法，而改成以機構／就服員就業服

務的具體績效作為核發補助金額的依據；希望藉由此種委辦方式能增加受委託單位與相關人員提升服務績效（服務的質與量）並進而提升個人薪資與機構收益的動機（Frumkin, 2001）。其具體流程如下：

首先，每一個有意願提供支持性就業服務的機構會提出計劃書給奧克拉荷馬州的復健服務部，然後復健服務部會召集專家組成評估小組來進行評估，評估委託與否最主要的考量點是：機構過去接受委託服務的品質和服務個案的數量，以及每一個個案從開案到結案的平均成本估算和總委託金額（牽涉到欲服務的個案量與預計可成功穩定就業的個案數）。當然，如果機構過去委託服務的質量俱佳，同時單位成本核算金額又偏低的話（也就是說可以節省公部門的委託經費），當然成功獲得委託的機會就較大（Frumkin, 2001; O'Brien et al., 2003）。

此外，欲受委託之機構在提出申請時，申請文件中至少應包括：支持性就業契約，當然亦可包括：就業與延長（employment and retention, E & R）契約（註2），以及工作安置服務（job placement services）契約。在支持性就業契約

中，機構至少要列出兩項成本數字：(1)對於一位嚴重的發展性障礙（developmental disability, DD）個案的平均成本估算，以及(2)對於一位不但是嚴重的發展性障礙、同時還符合「高度挑戰性」（註3）（highly challenged）定義的個案的平均成本估算，當然後者的平均成本一定高於前者（註4）。此外，如果機構服務的對象是精障者或最嚴重的身心障礙者（例如：腦傷或嚴重的肢體障礙者），則對於上述二項的成本估算可較一般的狀況再增加一些項目，唯對於最嚴重的身心障礙者的經費高估部分須經奧克拉荷馬州復健服務部的評估小組加以審議後才能決定。

在「里程碑」方案的補助方式上，每一個個案所需要接受的服務項目必須由復健服務部的評估小組事先授權，同時針對每一個個案州政府只付費補助一次。至於付費的時間點，是在每一個個案儘可能完成了下述的服務內容（不一定要全

部），且繳交了所需的文件，並經復健服務部的評估小組審查通過後方能撥付（註5）。針對每個個案，「里程碑」方案的服務內容（階段）總共包括下列七個階段中的至多六個部分：(1)決定需求，(2)職業準備服務（僅適用於精神障礙者），(3)就業安置，(4)持續就業4週，(5)持續就業10週（僅適用於發展性障礙者），(6)穩定就業（對於發展性障礙者須持續就業17週，而對於精神障礙者須持續就業10週），以及(7)結案（穩定就業至少90天且狀況良好）（O'Brien & Cook, 2006）。由於是各機構自行提出申請並在審核通過後與州政府簽約，因此不同的契約其所載的個案平均成本與不同階段所占總委託金額的比例也不盡相同，此處謹以奧克拉荷馬州復健服務部的網站（Oklahoma Department of Rehabilitation Services, 2006）所述為例加以說明如表一：

表一：「里程碑」方案不同階段的預期成效目標、具體服務內容與要求、以及各階段占總成本（總委託金額）的比例等資訊摘要

階段	預期成效目標	具體服務內容與要求	占總成本 (總委託金額) 比例	
			發展性障礙 (DD)	精神障礙 (MH)
決定需求	透過對案主的能力和 功能限制評量，來決定案主的職業重建需求。	1. 評量的地點必須在社區，情境評量的次數和時間長度必須與復健服務部的顧問團溝通協商後決定。 2. 審查文件必須在個案進入到社區化就業服務方案的 45 天以內繳交給復健服務部的顧問團。	10%	10%
職業準備服務	個案對於工作要求與壓力已有所準備	1. 本階段只適用於精障者。已完成接受職前訓練團隊服務、個別化工作強化方案、或其他的職前準備服務。唯該方案、課程、訓練者必須事先被復健服務部加以認可。 2. 團隊和個別化服務結合的組合式服務亦可使用。 3. 計劃書必須清楚說明平均每一個個案所需要接受的服務時數，而在職前訓練與工作強化方案所使用的時數至少不得低於 30 小時。若個案以團隊方式接受服務，則人數至多不得超過 8 人。	0	10%
就業安置	依照個案原先所設定的個別化職業重建計劃的職業目標而成功安置個案	1. 完成工作分析與職類分析。 2. 被安置的工作符合支持性就業的規定。 3. 當個案開始其第三天的工作時，就業安置即告完成。 4. 小組安置僅適用於「高度挑戰性」的發展性障礙 (DD) 個案，而此時州政府在此項的核撥金額僅能占總成本的 7.5% (非 15%)。 5. 小組安置就業也必須符合支持性就業的規定。 6. 接受小組安置就業個案的薪資必須符合下列兩項要求： (1) 雇主發給薪資 (非委託者——州政府)。 (2) 薪資不得低於基本工資。	15% (非小組安置)	10%
持續就業 4 週	個案持續就業 4 週，且接受了個別化職業重建計劃所	1. 持續就業的目的在於提供個案持續的支持，以使其能適應職場的要求。 2. 小組安置僅適用於「高度挑戰性」的	15%	20%

階段	預期成效目標	具體服務內容與要求	占總成本 (總委託金額)比例	
			發展性障礙 (DD)	精神障礙 (MH)
	定義的支持性服務。	發展性障礙 (DD) 個案，而此時州政府在此項的核撥金額僅能占總成本的 12.5% (非 15%)。		
持續就業 10 週	個案持續就業 10 週，且接受了個別化職業重建計劃所定義的支持性服務。	1.本階段只適用於發展性障礙個案。 2.持續就業階段的目的是在於提供個案持續的支持，以使其能適應職場的要求、並達成成功穩定的就業。 3.小組安置僅適用於「高度挑戰性」的發展性障礙 (DD) 個案，而此時州政府在此項的核撥金額僅能占總成本的 10% (非 15%)。	15%	0
穩定就業	1.對於發展性障礙個案： (1)持續就業 17 週，且達復健服務部顧問團為該個案所訂之最低工時標準。 (2)個案已接受了個別化職業重建計劃所訂定的支持性服務、且滿足所有必須的條件，同時已轉移到接受延伸性的服務。 2.對於精神障礙個案： 個案持續就業至少 10 週，且滿足所有必須的條件。	1.對於發展性障礙個案： (1)穩定就業階段的目的是在於確保當持續性支持取消後、個案仍能夠持續就業。 (2)小組安置僅適用於「高度挑戰性」的發展性障礙 (DD) 個案，而此時州政府在此項的核撥金額僅能占總成本的 5% (非 20%)。 2.對於精神障礙個案： 穩定就業階段的目的是在於逐漸撤離持續性的支持，但又能使個案繼續穩定就業。	20%	20%
結案	復健服務部的顧問團評定個案已滿足所有必須的條件且完成職業重建。	1.個案必須穩定就業超過 90 天，同時在安置後還要接受為該個案所訂定的個別化職業重建計劃所提出的適當的訓練和支持性服務。 2.該支持性服務包括每個月至少兩次個別式服務、與一次雇主親自服務。	25%	30%

資料來源：王雲東 (2006)，頁 26~30。

根據 O'Brien & Cook (2006) 的研究，「里程碑」方案試辦五年以來，除各受委託機構均修改成本估算且再行續約外，並有下列具體成效：

1. 在等待名單上的個案所需的等待時間已減少 53%。

2. 個案在接受安置前所需的等待時間已減少 18%。

3. 接受評估但卻無法被安置的個案人數減少了 25%。

4. 個案從接受安置到結案的時間減少了 45%。

5. 個案在一年內完成結案的人數增加了 102%。

6. 機構在由傳統模式（補助金額依服務量而定）轉換到「里程碑」模式（補助金額依服務成效而定）的一年內成本就下降了 35%。

7. 有 95% 的個案在第一次安置時就成功。

8. 接受安置的個案人數增加了 30%。

9. 在由過程取向模式（補助金額依服務量而定）轉換到「里程碑」模式（補助金額依服務成效而定）的半年中，有 81% 的機構服務人員認為服務品質有提升。

除此之外，目前在奧克拉荷馬州內有 80 個職業重建機構（註 6）

使用「里程碑」模式在提供社區化就業服務，同時美國有阿拉巴馬等 10 個州以及澳洲政府都正在學習與試辦「里程碑」社區化就業服務模式；不過 O'Brien & Cook (2006) 與 Frumkin (2001) 也都認為「里程碑」模式的實行仍有其挑戰與障礙，其中最大的挑戰就是目前的工作人員抗拒改變的心態，因此政府、機構負責人、與就服員等應充分溝通，在互相尊重、互惠雙贏的基礎上，才有可能將此一新制度的實施成效發揮到最大。

## 參、研究方法

### 一、研究設計

本研究為針對社區化就業服務是否可考慮採取個案委託付費方式所作的初探性研究，因此透過焦點團體與深度訪談等質性研究方法來蒐集資料，以了解相關人員與機構對此一問題的看法，特別是對於現行社區化就業服務（方案委託）的優缺點與未來社區化就業服務若採取個案委託方式的看法。

### 二、取樣與資料分析

本研究採立意取樣法，邀請能提供豐富資訊的社區化就業服務相



關人員與機構經營者參加焦點團體與深度訪談。焦點團體共舉行 5 次，成員包括：學者專家、目前委託機構負責人、就業服務員（註 7）、職業重建管理員、以及參與台北市勞工局社區化就業服務之個案（或其家人）等共 50 人次參與；而深度訪談共訪問 14 人，成員包括：行政部門主管、學者專家、目前委託機構負責人、就業服務員、職業重建管理員與參與勞工局社區化就業服務之個案（或／及其家人）等。

研究工具為焦點團體討論題綱及深度訪談大綱，討論及訪談內容先轉為逐字稿，再進行後續深入內容分析。

## 肆、研究結果

### 一、方案參與相關人員與機構對於現行社區化就業服務（特別是委辦方式）的優缺點看法

(一)行政主管對於現行社區化就業服務委辦方式的優缺點看法：

1.優點部分：

(1)所有的機構團體都有機會來做這項業務（註 8）：

根據就業服務法第 34 條的規定：「私立就業服務機構及其分支

機構，應向主管機關申請設立許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；其許可證並應定期更新之。」而部分社會福利機構根據「私立就業服務機構許可及管理辦法」的規定，申請登記立案成為「非營利就業服務機構」。至於「身心障礙者就業服務機構設施標準」因為門檻較高（包括：硬體設施、坪數、就服專業人員占機構總人數的比例等），所以目前接受台北市勞工局委託的機構中，並無登記成為身心障礙者就業服務機構者。

(2)審查標準統一（相較於補助方式）。

(3)可以透過委辦的方式（合約），將委託的一些條件規範清楚，例如：未來怎麼去督導、評鑑的項目等都可以定進去。

(4)現行制度可以做台北市整體需求的員額管控。

(5)透過合約的規範，可以鼓勵做的好的機構繼續提供服務，而將做的比較不好的加以淘汰。

(6)台北市勞工局從 92 年開始分障別強制派案／接案，機構不得拒收：

根據統計，台北市勞工局每年強制派案約占總委託案量的三分之

一，個案的基本權利獲得了保障。

2.缺點部分：

(1)勞工局委託的社區化就業服務部分經費，被很多機構當成會務經費在使用（因為目前成本的部分沒有細算）。

(2)目前招標文件要求就服員至少須達到的服務案量有點低（註9）：

某行政主管認為目前招標文件要求就服員至少須達到的服務案量有點低的主要理由為：「與過去台北市勞工局提供直接服務時（87 到 89 年度），每位就服員平均同一時間要服務 70 名個案的狀況相比，當時的負荷量與壓力為現在就服員的數倍。」

(3)身心障礙者可以自主選擇機構的空間有限。

3.對當前缺點改進的主要建議：

(1)提高就服員至少須達到的服務案量規定。

(2)現行的制度之下增加獎勵的措施（例如：績優就服員可獲得額外獎金）。

(3)勞工局可考慮直接提供部分個案社區化就業服務。

(二)職管員對於現行社區化就業服務委辦方式的優缺點看法：

1.優點部分：

(1)相較於過去勞工局（職管員）作直接服務的狀況，目前人力上面可以有比較多的調度去做行政督導、管核（或專業諮詢）的業務。

(2)現行作法勞工局的機動性會比較高（可強制派案）。

(3)藉由與機構合作協調的過程，可對機構的生態有更多的了解。

(4)現行作法確實落實社區化就業服務的精神，就是說勞工局會盡量將個案安排（派案）在其居住所在地的機構來尋求服務。

2.缺點部分：

(1)現行作法一切就是按照合約，比較沒有彈性。

(2)有的就服員只是把重點放在書面作業或是衝量而已，對個案並沒有達到實際的服務效果。

(3)現行作法是依同一標準去要求全部的機構，所以給的錢也一樣，合理性有爭議。

3.對當前缺點改進的主要建議：

在合約上面不應該全部的機構都一視同仁（就服員與服務案量比為 1：15），而應有所差別。

(三)機構負責人對於現行社區化

就業服務委辦方式的優缺點看法：

1.優點部分：

現行制度人力較穩定。

2.缺點部分：

(1) 現行制度就服員的負擔 (loading) 太重：

某機構負責人認為：「我們目前每個就服員常常的工作時數跟他目前所配合的收入是有很大的的一個差距，所以其實我覺得我們的就服員有一點在做半義工。」

(2) 挑個案。

3. 對當前缺點改進的主要建議：

建議加強評鑑結果與獎勵、委辦結果之間的關連性。

(四) 就服員對於現行社區化就業服務委辦方式的優缺點看法：

1.優點部分：

分障別派案／接案（不會說同一就服員什麼障別的個案都在接）。

2.缺點部分：

(1) 評鑑結果與委辦結果間沒有正向關連：

某就服員表示：「依勞委會的規定，如果機構評鑑甲等或優等，則明年繼續委託簽約；而台北市勞工局則無此規定。」

(2) 就服員與個案間人數的比

例，不應該統一訂 1：15（應該依障別的不同而加以調整）。

(五) 個案／家屬對於現行社區化就業服務委辦方式的優缺點看法：

1.優點部分：

大部分的個案／家屬均對目前台北市勞工局委辦的社區化就業服務表示滿意與感謝。

2.缺點部分：

某個案／家屬表示：「就服員流動率高，個案資料未建檔，原先就業、後來離職想去找原本服務的就服員，可是找不到了，即便是新的就服員接手，也很難立刻進入狀況，而機構也不管。」

(六) 學者專家對於現行社區化就業服務（特別是委辦方式）的優缺點看法：

1.優點部分：

對現行作法的優點較少著墨。

2.缺點部分：

對社區化就業服務成效的評估指標不滿意。

3. 對當前缺點改進的主要建議：

儘速發展出較目前更理想、且大家有共識的社區化就業服務的成效評估指標，其中個案與雇主的滿意度應納入。

## 二、方案參與相關人員與機構對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的看法

(一)行政主管對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的優缺點看法：

### 1.優點部分：

#### (1)個案權益提升：

某行政主管認為：「以個案為主體性的思考，讓個案自己決定要去那裡接受服務（自主選擇機構的空間擴大），同時服務的品質也應會提高（因為良性競爭）。」

(2)對於專業人員的發展性「也許」會更高：

某行政主管認為：「例如就服員可以成立一個身心障礙者就業服務機構（註 10），只做身心障礙者的就業服務，那他的專業、年資、保障性更高，同時可以擺脫目前人民團體法令的限制，如此也許對於個案的服務、專業的發展、與身心障礙者的權益，更能夠被兼顧。」

(3)如果機構服務作得好、案量多，在個案委託制度下機構可以多聘就服員（但現行制度下，機構的就服員人數兩年內無法更動）；同時某行政主管表示：「就服員可能會變成約聘（或臨時特約），隨時

因他的服務狀況好或不好而提昇或減少，那對機構而言當然運作就會比較順暢。」

(4)較有機率達成身心障礙就業基金的收支平衡：

行政部門在儘可能委託提供個案優質服務的同時，當然也希望能夠同時兼顧收支平衡；而在財政健全的情況之下，良好服務的永續提供才是可以期待的。

不過即使如此，行政主管均一致強調：「考慮採取個案委託方式，絕非為了節省經費。」

(5)提高個案的就業率。

### 2.缺點部分：

(1)行政查核成本很大。

(2)小機構較難生存（因為知名度相對較小、所以個案量可能也少，又較沒有餘錢可以先墊付就服員的薪水），除非專業能力強、具競爭力。

(3)篩選／養個案（搶個案，creaming）的狀況會更為嚴重。

3.若採取個案委託方式的待釐清決定事項：

(1)個案可以選機構，但機構能否拒絕？

(2)勞工局派案制度是否仍維持？

(3)身心障礙者就業究竟適不適

合用市場、績效考量來處理？

(二)職管員對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的優缺點看法：

1.優點部分：

(1)對個案權益較佳。

(2)如果採取個案委託制度可以節省滿多經費：

某職管員表示：「例如有些個案可能只是需要很簡單的服務，就可以自己去找到工作了，那一種就不應該進到我們的系統來，但是目前幾乎像這樣我們還是給機構做（會占名額）。所以如果採取個案委託可以把錢花在刀口上，比較不容易會有一些浪費的狀況出現，也就是說在行政成本上，可能會比較節省。」

(3)若依個案委託的話，有些潛在可以就業、但是在家中沒有出來的個案，有可能透過這樣的機制就服員願意把他帶出來社區。某職管員表示：「因為看了這幾年的個案，新血很少，那這樣我們個案委託的方式有沒有可能增加了一些誘因，就是讓能力比較強的就服員有動力把一個或許比較難服務的個案，把他從家裡面帶出來。」

2.缺點部分：

(1)如果未來錢是跟著個案走，

可能變成機構會要求就服員要達到機構所要求的拿錢的標準。某職管員表示：「問題是，就算達到那個標準，就服員機構的事也不一定省的掉，還有可能會更多。」

(2)就服員會覺得工作其實不穩定，因為他／她無法確保一個月可以在機構拿到多少錢。

(3)在時間的切分點上其實會比較難：

某職管員表示：「因為在社區化就業個案很多東西其實是很隨機的，個案說來了就來了，工作機會來了，就服員馬上就要去，其實很難那麼明確的去做切割。」

(4)就服員可能會把簡單的工作拉長（以獲取可能的較高報酬）。

(5)依案給錢很像搶客戶。

(6)就服員 流動率／壓力會更大。

(7)篩選個案（搶個案，creaming）的狀況會更嚴重。

(8)擔心個案無法得到充分的社區化就業相關資訊。

3.若採取個案委託方式的待釐清決定事項與建議：

(1)經費有無上限？

(2)接案數有沒有上限？

(3)建議依個案服務階段而付費。

(4)建議就服員要有底薪。

(5)若實施個案委託制度要有良好的防弊措施。

(6)若實施個案委託制度必須要有試辦的過程（不能一開始就全面實施）。

(7)社區化就業服務的成效指標（是多人上線但時間較短來得好、還是少人上線但時間穩定較長來得好）與不同階段的達成標準由誰認定？

(三)機構負責人對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的優缺點看法：

1.優點部分：

某機構負責人表示：「以一個就服員的收入或者是說以他自己的服務工作時數來看，那麼逐案派別會是一個比較理想的狀況。」

2.缺點部分：

(1)就服員的工作穩定保障是一個比較大的考量，所以就服員的流動率可能再上升（素質可能再下降）。

(2)組織在人力管理上最大的困難：

例如：某機構負責人表示：「因為我不可能就是說，因為像現在就是說，一比六到十嘛，對不對那我服務，如果說我這個月案量只

有三個的話，那我是不是就跟就服員說對不起，我這個月只請你作part-time工作，另外一半的時間請你自己多保重，自己去想辦法，所以就組織人力的規劃跟管理會是個非常大的問題。」

(3)挑（篩選）個案。

(4)就服員可能會成為業務員。

(5)小機構或財力不佳的機構難以生存。

(四)就服員對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的優缺點看法：

1.優點部分：

對於個案／家長的權利較有保障。

2.缺點部分：

(1)篩選／養個案（搶個案，creaming）的狀況會更嚴重。

(2)就服員流動率會更大（所以專業難以累積），且會變得更功利，也更難以團隊合作。

(3)在職的就服員壓力會更大。

(4)即便是採個案委託制度，機構還是會有自己計算就服員薪資的方式，也就是說就服員就算服務較多的個案，薪資也不會因此變多（某就服員表示：「除非採取日本的作法，就服員均直接受雇於國家這個行政法人，而由國家派到各單

位（註 11）」）。

(5)行政查核成本很大。

(6)擔心就服員工作／薪資沒保障（除非設底薪，特別是對小機構）。

(7)懷疑個案取得資訊的能力。

(8)擔心道德風險（機構作假資料）。

(五)個案／家屬對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的優缺點看法：

個案／家屬對於個案委託制度都表示不甚清楚，因此並未發表意見。

(六)學者專家對於未來社區化就業服務若採取個案委託方式的優缺點看法：

學者專家均一致認為：未來社區化就業服務若採取個案委託方式，則就服員的流動率／壓力會更大。而某學者專家甚至明確表示：「如果實施個案委託制度是為了資源已經愈來愈少、所以要緊縮資源以便於在明確目標之下進行分配，這是合理而且有效的；不過如果是在整個服務成效／品質方面有所質疑，則都不是透過一個計費方式的改變就可以得到答案的。」

此外學者專家亦均認為：目前實施個案委託方式的條件尚未成

熟，包括：「社區化就業服務流程中的計費標準」尚未建立，同時社區化就業服務成效的指標也尚未達成共識。不過某學者專家表示：「未來朝向個案委託方式作調整是必然的趨勢，因為資源有限，未來的一切都會講究成本考量。」

與前述現行社區化就業服務的主要缺點相比較，個案委託制度確實有可能改善其中的三項【包括：評鑑結果與委辦結果之間的關連不夠大、目前要求就服員至少須達到的服務案量有點低、與依同一標準（就服員與服務案量比為 1：15）去要求全部的機構不合理等】，因為實施個案委託制度以後就不需要評鑑了（作得好自然酬勞領得高），而且還有可能增加不同障別間服務的公平性；但是對於「社區化就業服務成效評估指標的適切性並不令人滿意」這項缺點則並無法改善，而這正是如果要實施個案委託制度的必備前提。此外若現在實施個案委託制度應也會產生蠻多新問題；因此從務實的角度思考，把現階段所面對的問題逐一解決，同時把若欲實施個案委託制度的先決條件（準備與配套措施）做好，如此方是最佳的因應挑戰之道。

### 三、在現階段／可預見的未來若欲實施個案委託制度應具備的條件（前提）

研究者根據方案相關參與人員的意見、並參考 Oklahoma 州的作法，特整理出以下數項若欲實施個案委託制度應具備的條件（前提）：

1. 個案有能力獲得正確而足夠的市場資訊：

也就是說個案能夠正確獲得充分資訊、以了解機構或就服員的優劣和對於本身是否適切等狀況，並可基於此來作決定。

2. 機構有正確計算成本的能力。

3. 足夠多的學者專家與實務工作者投入社區化就業服務領域擔任評估小組委員，且其公正性廣受大眾一致肯定。

4. 政府部門與各機構間對於「社區化就業服務的標準化流程」與服務流程各階段的服務內容和品

質要求／成效指標都已達成共識。

在此研究者可以確定的是：第四項應備條件（前提）目前尚未具備；而對於二、三兩項研究者也是抱持懷疑態度。因此台北市勞工局若欲在可預見的未來實施個案委託制度的話，必須結合各方力量、溝通整合彼此的看法，而能加速讓這幾項應備條件早日成熟。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

從前述討論可歸納整理得到：相關人員與機構對於社區化就業服務若採個案委託制度與現行方案委託制度比較下的優缺點如表二所示：

表二：焦點團體參與者與深度訪談受訪者對於社區化就業服務若採個案委託制度與現行制度（方案委託）的優缺點比較表

社區化就業服務委託制度	優點	缺點
現行制度（方案委託）	1. 大部分的個案／家屬滿意。 2. 機構專業服務人力（就服員）穩定。 3. 分障別強制派案/接案。 4. 可以做臺北市整體需求的員額管控與審查標準統一。	1. 社區化就業服務成效評估指標的適切性並不令人滿意。 2. 評鑑結果與委辦結果之間的關連不夠大。 3. 目前要求就服員至少須達到的服務案量有點低。



社區化就業服務委託制度	優點	缺點
		4.依同一標準（就服員與服務案量比為1：15）去要求全部的機構不合理。
個案委託制度	1.個案權益（自主性、主體性）提升。 2.較有機會達成身心障礙就業基金的收支平衡。 3.個案就業率應能提升。	1.行政查核/專業審查成本很大。 2.小機構或專業能力不夠強的機構較難生存。 3.篩選/養個案的狀況會更為嚴重。 4.就服員的流動率/壓力會更大（更不穩定）。 5.就服員可能會把簡單的工作拉長以獲取可能的較高報酬。 6.道德風險（機構作假資料）。 7.懷疑個案取得資訊的能力。

資料來源：王雲東（2006），頁91。

從表二與之前的討論可以看出：雖然實施個案委託制度確實有可能改善現行社區化就業服務的部分缺點，但因為目前相關應備條件尚未成熟，加以新制度也很可能會帶來新問題，因此目前似乎仍以修正現行制度並加強準備實施個案委託制度的相關應備條件為宜。

## 二、建議

最後研究者根據以上的討論分析，對台北市勞工局提出如下的建議：

(一)在解決／改善眼前的問題方面：

1.儘可能提高評鑑與委託結果間的關連性：

雖然台北市社區化就業是採取

兩年一標的方式，同時台北市勞工局在招標文件中亦有明文規定若兩年委託中的第一年評鑑結果就不合格（低於60分）的話，第二年將直接終止委託。但畢竟因為僅訂低標，同時到目前為止也從未發生過這樣的狀況，因此使得這項規定有點「象徵意義大於實質意義」。此外雖然採購法有規定：公開招標不可禁止機構前來投標（即便該機構之前的評鑑結果很差），但在評選的過程中也應把機構之前的服務成效（指欲續約的機構）與評鑑成績列為這次是否能得標的重要參考／依據，這樣才是較為合理的作法。

而若採購法／政風單位對於將機構之前的服務成效與評鑑成績列為這次是否能得標的重要參考／依

據有不同意見的話，是應該努力加以溝通甚至修法以解決此項障礙。此外評鑑指標的適切性也應邀集相關領域專家從速達成共識較好。

2.加強對個案／家屬與雇主滿意度的調查：

根據國外經驗與台灣相關專業人員的看法，都認為：個案／家屬滿意度應列為付費的重要指標（因為他們才是社區化就業真正要服務的對象）。而且若當各方利益難以兼顧時，還是應該以個案利益為最主要考量，而非機構利益（對機構而言應該是良性競爭的概念，而不是扶持的概念）。

此外社區化就業有一重要特性就是要考慮雇主端，往往很多時候個案就業無法成功就是因為雇主的觀念和想法；當然相對來說，如果雇主持持的話，個案往往可以在這個工作穩定就業很久，因此雇主的態度與滿意度絕對是社區化就業能否成功的重要關鍵。

此外，滿意度調查應由勞工局來作，而不是由受委託機構自己來作。因為由機構作調查，個案／家屬與雇主（特別是個案／家屬）不一定會把心中真正的想法表示出來（因為怕若表示不滿，可能將來會遭報復）。

(二)在為未來可能實施個案委託制度所預作的準備工作方面：

1.要採取「以成效為基礎的」(performance-based)「個案委託」式的社區化就業服務：

因為在國外已有相當多的文獻指出：若採用購買時數的作法，機構／就服員會故意將服務的時數拉長，以至於績效不彰(O'Brien & Cook, 2006; Martin, 1992, 1995)。因此基於公平原則與行政查核人力成本的考量，研究者建議未來若實施個案委託制度，要採取「以成效為基礎的」(performance-based)「個案委託」式的社區化就業服務制度。

2.訂定不同類別個案的付費標準時，不要設計得太複雜；同時可採用分階段付費的方式：

以美國 Oklahoma State 的例子(Milestone)，在障別方面其實只分成兩部分：精障與非精障，而在服務困難度方面也只分成兩部分：一般個案與具挑戰性的個案，因此在台灣未來訂定不同類別個案的付費標準時，研究者建議也不要設計得太複雜。

除了上述兩個變項之外，分階段付費是研究者認為可行且合理的作法。以 Milestone 作例子，其在上

線前的準備工作僅能獲得完整個案補助金額的 10~20%；也就是說剩下的 80~90%補助金額端視個案就業長度與穩定度而定。

3.委託學者專家將目前「社區化就業服務的標準化流程」中，為因應未來若採個案委託制度時應如何劃分階段付費的標準訂出。同時也要將各階段服務內容（包含質與量）的參考成本算出以作為各機構提服務計劃時的參考，而且要建立品質要求／成效指標與成本計算／計費標準間的連動公式，並透過座談會或其他各種方式期與相關人員達成共識（當然這個工作也可與評鑑指標的修訂配合執行）。

4.邀請了解社區化就業與成本效益計算領域的學者專家，對各機構負責人或財務部門主管開授成本計算方面的課程（或講座），協助

機構能自行計算本身執行服務的成本與效益。

5.加速建立就服員的專業證照制度，以去除其覺得工作不安定（穩定）的心理：

在未來若能走向專業證照制度，則領有證照的就服員自然就多一層保障。不過當然市場化的結果，還是唯有專業和實力才是最後唯一的保障。

～誌謝～

本文引用台北市政府勞工局委託之「社區化就業服務採個案委託之可行性研究」部分研究結果改寫而成，對於台北市勞工局同仁在研究期間所提供的協助，作者表示由衷的感謝。

（本文作者王雲東現為台灣大學社會工作學系助理教授）

## 註釋

註 1：政府委託民間提供社區化就業服務有兩種可能的模式，一是方案委託（contract-out by program）、而另一則是個案委託（contract-out by individual）。所謂方案委託，是指政府將其所預定要從事的社區化就業服務委由民間機構來執行，而委託的經費是以預定完成的整個方案金額來估算。至於個案委託則是按照服務對象的特殊需求來作委託，並以服務人數、次數、時數或服務成效來作為委託經費的計算標準

（行政院經濟建設委員會，2001；劉淑瓊，2005；王雲東，2006）。

註 2：就業與延長（employment and retention, E & R）契約是特別針對有職場教練（job coach）需求的個案而擬定的。

註 3：「高度挑戰性」個案的定義是只要個案滿足下列 13 項條件中的 3 項即可稱之。此 13 項條件分別是：

- (1)在工作時需要別人提供個人照護服務，例如：上廁所、吃飯、與／或用藥。
- (2)有持續性且過去有書面記錄的易怒行爲、身體侵犯、自我虐待、財物毀損，且會導致自身或他人在職場上瀕臨危險的狀況。
- (3)在過去兩年中，個案至少有持續兩週的時間工作中斷、同時也無法獨立生活，其原因是因爲下述事件，包括：住院、入獄或入住其他機構、以及循環性的健康或精神狀況等。
- (4)個案有書面記錄曾被其他方案（例如：學校、職業提供者等）以難以服務爲理由而加以拒絕。
- (5)個案在過去三年中，曾失業超過 30 個月；或者在過去一年中離職四次以上。
- (6)有書面記錄指出：個案在過去一年中，曾因個人行爲、主動離職等原因而失去支持性就業安置超過四次以上。
- (7)個案缺乏與有困難去獲得就業成功所需要的支持（例如：個案管理、交通接送、在宅服務、倡議、以及正向的家庭接納等）。
- (8)個案需要個管員、服務團隊成員、和家長（或監護人）間大量的協調整合才能達到就業成功者。
- (9)個案有因爲酒癮或藥物濫用而導致失去工作的書面記錄。
- (10)個案需要特殊化的輔具（例如：感官輔具、電信裝置、適應設備、和／或擴音的溝通設施等）方能就業成功者。
- (11)有初級或次級不確定人格症狀（Borderline Personality Disorder）或孤獨癖（Autism）的身心障礙者。
- (12)（針對精障者）在過去六個月中，個案有書面記錄發生社會退縮、口語表達障礙、很差的衛生保健狀況、很差的服藥狀況、開始工作有困難、和/或 有三個月停止活動等下列行爲中的三項以上。

(13)雖然有良好的服藥狀況，但仍然呈現出嚴重的精神疾病症狀（例如：幻覺、幻想等）。

註 4：根據奧克拉荷馬州復健服務部的網站（Oklahoma Department of Rehabilitation Services, 2006）所記載的契約範例，符合「高度挑戰性」定義的個案平均成本高出一般個案 30%。

註 5：受委託機構其每一階段支持性就業服務的品質管控，亦由復健服務部的評估小組（由州政府邀請學者專家擔任）根據既定的指標加以把關。

註 6：此 80 個機構多為視障類與一般性職業重建機構。

註 7：邀請參與焦點團體討論的就業服務員至少具有兩年以上就業服務專業工作的資歷。

註 8：研究者認為「所有的機構團體都有機會來做這項業務」其實具高度政治性，因此究竟這樣的政策是爲了機構的利益，還是個案的利益，值得深入探討。

註 9：關於這點，勞工局行政主管與機構負責人看法並不相同（後有說明）。

註 10：由於目前不論營利或非營利組織／機構的經營均走向大者恆大的局面，因此對於一般缺乏資本與機構經營實務經驗、而只具備專業就服能力的就服員來說，自己出來成立「非營利就業服務機構」或「身心障礙者就業服務機構」的作法，雖然是一種可能，但除非有特殊的金援、能力、或機運，否則研究者認為失敗的機率很大，並不能作為廣泛鼓勵或推廣的一種選項。不過未來若就服員專業證照制度成功建立、並廣獲社會大眾認同，則就服員以「個體戶」的形式承接社區化就業服務的個案，其具體落實的可能性就將會大增。

註 11：不過研究者認為：以台灣的發展方向，是走向小政府——不斷地精簡人事與相關人事支出，因此與日本的作法相當不同。

## 📖 參考文獻

- 王雲東（2006）社區化就業服務採個案委託之可行性研究，台北市政府勞工局委託研究。
- 行政院經濟建設委員會（2001）民間非營利組織與社福政策合作關係與遠景。
- 林世瑛（2000）就業服務員及督導員對身心障礙者社區化就業服務意見之探討，國立台灣師範大學特殊教育研究所碩士論文。
- 林恕安（2005）我國身心障礙者就業促進政策之探討——以支持性就業服務為例，國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 許天威等（1995）殘障者職業訓練與就業輔導之理論與實務，行政院勞委會職訓局叢書職業訓練第五十五輯，行政院勞工委員會職業訓練局編印。
- 陳怡如（2000）喜憨兒也是快樂上班族——台灣心智障礙者工作現況之探討，國立台灣大學新聞研究所碩士論文。
- 劉淑瓊（2005）精明的委外：論社會服務契約委託之策略規劃，社區發展季刊（108），120~135。
- Brolin, D.E. (1995) Career Education: A Functional Life Skills approach. Columbus, OH: Prentice-Hall.
- Frumkin, P. (2001) Managing for Outcomes: Milestone Contracting in Oklahoma. Edited in Innovations: Management Series. VA: The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Martin, L.L. (2002) Performance-based contracting for human services: Lessons for public procurement. *Journal of Public Procurement*, 2, 55-71.
- Martin, L.L. (2005) Performance-based contracting for human services: Does it work? *Administration in Social Work*, 29, 63-77.
- O'Brien, D.E., Revell, G. & West, M. (2003) The impact of the current employment policy environment on the self-determination of individuals with disabilities. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 19, 105-118.
- O'Brien, D. & Cook, B. (2006) Oklahoma milestone payment system. In <http://www.onenet.net/~home/milestone/mlstjrnl.html>
- Oklahoma Department of Rehabilitation Services (2006) <http://www.onenet.net/~home/milestone/>