

台灣身心障礙者職業重建服務的發展軌跡—兼論工作可及性

國立台灣大學社會工作學系助理教授 王雲東

壹、職業重建的定義

所謂「職業重建」(vocational rehabilitation)，最早根據1955年國際勞工局(International Labour Organization, ILO)第38次會議所通過的「身心障礙者職業訓練案」第99號條文，是指：

「為了使身心障礙者獲得就業，並使其繼續就業的職業性服務，包括：職業指導、職業訓練、與就業輔導等。」(蔡宏昭，1986)而聯合國在1994年出版的「障礙者機會平等標準規則」中也指出：「重建是使障礙者達到並維持最大的生理、感官、智力、心理的與社會的功能層次之過程；它可能包括各種由基本到一般性的措施與活動，也可能是目標取向的活動。」(王育瑜，2003)

至於學者的觀點，Rubin & Roessler (1995)認為：「職業重建係指為恢復

身心障礙者失去的工作能力、或發展及提升其殘餘能力(residual capabilities)，所採取的各項措施。」(引自花敬凱，1998)而根據我國「身心障礙者權益保障法」(以下簡稱身權法)第33條的規定：「……職業重建服務，包括職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導及其他職業重建服務。」因此總結來說，職業重建服務可說是以協助身心障礙者重返(或重新建立)職業生涯為目標，所作的各項提升身心障礙者就業能力的服務措施(王雲東，2005)。

貳、1997年以前的台灣身心障礙者職業重建服務相關規定

台灣的身心障礙者職業重建制度，可以用1997年「身心障礙者保護法」（以下簡稱身保法）修法並更名通過作為分水嶺。在1997年以前，身心障礙者就業促進業務由社政部門主管（中央最高主管機關為內政部），相關職業重建服務措施較少、且多屬宣示或鼓勵就業/僱用性質之措施，例如：在1980年通過的「殘障福利法」（註1）（以下簡稱殘福法）中第17條規定：「各級政府機構，公、私立學校及公、民營事業機構，對於曾經職業重建合格並具有工作能力或資格條件之殘障者，應視業務需要，僱用從事適當工作。公、民營事業機構，僱用殘障者人數超過其僱用總人數百分之三以上者，應予獎勵。」不過在同法第18條中則明確規定：「非本法所稱之視覺殘障者，不得從事按摩業。」算是對視障者就業方面，提供了一個法律條文訂定的保障。此外，在工作可及性相關部分，同法第16條規定：「省（市）、縣（市）政府對合於社會救助規定之殘障者裝配盲人安全杖、義肢、支架、助聽器、輪椅、眼鏡等輔助器具及點字書刊，均應酌予補助。」此時雖然在輔具購置補助項目、對象與金額方面均相當不足，但至少是首次以法律條文明訂政府應提供經濟弱勢身心障礙者購買輔具時的補助。

之後在1990年第一次修法通過的殘福法第17條中更增加了對身心障礙者

僱用比例的強制性規定，條文為：「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，按月向直轄市或縣（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，直轄市及縣（市）主管機關除以殘障福利金專戶補助其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。」這是台灣第一次以立法的方式，強制公、私立機關必須僱用身心障礙者至一定比例的規定。此外同法第18條中亦規定：「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。」此一條文等於明確指出：政府具有協助身心障礙者就業的責任。同時在薪資的計算上，（庇護性就業者（註2））至少不得低於一般人從事該工作薪資的百分之七十。

此外，在工作可及性相關部分，本次修法將輔具購置補助項目增加包括「改善日常生活所需之裝備」（第16條），同時補助對象亦放寬為「視其家庭經濟狀況及殘障等級，分別補助」（第16條）。

參、1997年以後的台灣身心障礙者職業重建服務相關規定與措施

1997年4月殘福法修法並更名為身保法，除了名稱上的改變之外，更重要的是明確訂定該法所涉及的各目的事業主管機關，如第2條所示：「四、勞工主管機關：主管身心障礙者之職業訓練及就業服務、定額進用及就業保障之執行、薪資及勞動條件之維護、就業職業種類與輔助器具（註3）之研究發展、身心障礙者就業基金專戶經費之管理及運用等就業相關事宜之規劃及辦理。」從此時起，身心障礙者職業重建相關業務即由社政部門轉為勞政部門主管（中央最高主管機關為勞委會）。

而在本次修法中，並增列第四章「促進就業」專章，其中的規定包括：「各級政府應依身心障礙者之障礙類別及等級，提供無障礙個別化職業訓練及就業服務。」（第26條）、「勞工主管機關應設立或獎勵設立職業訓練及就業服務機構，依身心障礙者實際需要，提

供職業訓練、就業服務與就業所需輔助器具之研究發展及相關服務。」（第27條）、「勞工主管機關協助身心障礙者就業時，應先辦理職業輔導評量，以提供適當之就業服務。前項職業輔導評量辦法，由中央勞工主管機關定之。」

（第28條）、「勞工主管機關應視身心障礙者需要提供職業重建、創業貸款及就業所需輔助器具等相關經費補助。前項職業重建係指職業訓練、職業輔導評量、就業服務、追蹤及輔導再就業等。第一項之職業重建、創業貸款及就業所需輔助器具等相關補助辦法，由中央勞工主管機關定之。」（第29條）、以及「勞工主管機關對於具有工作能力，但尚不足於進入競爭性就業市場之身心障礙者應提供支持性及個別化就業服務；對於具有工作意願，但工作能力不足之身心障礙者，應提供庇護性就業服務。主管機關及各目的事業主管機關得設立或獎勵設立庇護工場或商店。」（第30條）等。而從這些母法條文中，即發展出後續許多的子法與配套措施，如：身心障礙者職業訓練機構設立管理及補助準則、身心障礙者就業服務機構設立管理及補助準則、身心障礙者創業輔導服務實施方式及補助準則、身心障礙者職業輔導評量實施方式及補助準則、以及身心障礙者庇護工場設立管理及補助準則等。

此外，本次修法尚有將原殘福法所

規定之「……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，……，按月向直轄市或縣（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。」改為「……進用身心障礙者人數，未達前二項標準者，應定期向機關（構）所在地之直轄市或縣（市）勞工主管機關設立之身心障礙者就業基金專戶繳納差額補助費。」（第31條）與「直轄市及縣（市）勞工主管機關依第三十一條第三項收取之差額補助費，應開立身心障礙者就業基金專戶儲存，除依本法補助進用身心障礙者機關（構）外，並作為辦理促進身心障礙者就業權益相關事項之用。」（第36條）也就是說，進用身心障礙者不足額之差額補助費所繳交之專戶，已由「殘障福利金專戶」改為「身心障礙者就業基金專戶」，而其用途亦由原本之「辦理殘障福利事業之用」改為「辦理促進身心障礙者就業權益相關事項之用」。雖然用途較為窄化，但對於身心障礙者就業促進與職業重建的經費來說，卻提供了一個較為充裕的資金來源。同時在第31條中，也增加了「依第一項、第二項進用重度身心障礙者，每進用一人以二人核計」用以鼓勵各單位僱用重度身心障礙者的規定。

在2007年7月身保法亦修法並更名為身權法，本次修法與更名除了特別強調立（修）法主旨是為了要保障身心障

礙者的權益之外，同時在身心障礙者的職業重建方面，也有若干重大的條文新增與修正。主要包括：

一、賦予職業輔導評量（以下簡稱職評）對於庇護性就業的身心障礙者具有「篩入」與「篩出」決定者的角色：

在身權法第34條指出：「……各級勞工主管機關對於具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依其職業輔導評量結果，提供庇護性就業服務。」也就是說，身心障礙者必須要通過職評的「篩選」，才有可能接受庇護性就業服務或進入到底護工場。而這也使得職評的功能與定位在庇護性就業方面，從過去的「參考」轉變成為「依據」。此外，本條文也指出各級勞工主管機關有義務協助職評結果建議採取庇護性就業安置的身心障礙者，能夠順利地進入庇護職場，即便是在該縣市庇護性就業安置資源是相對較缺乏的情況之下。

其次，在身權法第41條中指出：「經職業輔導評量符合庇護性就業之身心障礙者，由辦理庇護性就業服務之單位提供工作，並由雙方簽訂書面契約。接受庇護性就業之身心障礙者，經第三十四條之職業輔導評量單位評量確認不適於庇護性就業時，庇護性就業服務單位應依其實際需求提供轉銜服務，並得不發給資遣費。」由本條文中可看出：繼

2006年中央政府將庇護工場劃歸勞政管理後，又再更進一步強化其中的勞雇關係。同時職評對於庇護性就業的身心障礙者不只扮演「篩入」的角色，同時也是「篩出」的決定者。而在「篩出」時庇護性就業服務單位更可以不發給資遣費，如此除非職評的專業備受肯定，不然屆時發生爭議的可能性是很大的（王雲東，2007）。

二、提高定額進用身心障礙者的比例規定：

在身權法第38條中規定：「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。私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在六十七人以上者，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一，且不得少於一人。」這個規定是自1990年殘福法制定定額進用身心障礙者的比例以來的第一次修正，把原本規定公家機關至少進用員工總人數百分之二的身心障礙者的要求，提高到百分之三；同時適用門檻亦下降至三十四人以上、而非原本的五十人以上。此外在私人機關至少進用身心障礙者占員工總人數的要求雖仍維持在百分之一，但適用門檻亦由原本的一百人以上下降至六十七人以上。

三、以「職務再設計」取代「就業

所需輔助器具」之概念與法律條文：

在工作可及性相關部分，本次修法將原條文之「就業所需輔助器具」等相關文字均予以刪除，而以「職務再設計」文字取代之。例如：第33條：「……職業重建服務，包括職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導及其他職業重建服務。」此外，第37條：「各級勞工主管機關應分別訂定計畫，自行或結合民間資源辦理第三十三條第二項職業輔導評量、職務再設計及創業輔導。前項服務之實施方式、專業人員資格及經費補助之相關準則，由中央勞工主管機關定之。」

因此，「身心障礙者就業輔助器具補助辦法」於2008年2月12日予以廢止，並於同日通過「身心障礙者職務再設計實施方式及補助準則」，其中定義所謂職務再設計，是指「為協助身心障礙者排除工作障礙，以提升工作效能促進就業，所進行之改善職場工作環境、工作設備、工作條件、提供就業所需之輔具及調整工作方法之措施。」（第3條）也就是說，期望透過職務再設計相關服務措施，提升身心障礙者的工作可及性，而輔具當然也是其中重要的一環。

肆、台灣身心障礙者職業重建服務的未來展望

表一所載為2000－2005年政府相關部門委託所作之台灣身心障礙者就業調查部分結果，從其中可看出：2000－2003年身心障礙者的勞動參與率與就業人數均有大幅提升、而失業率亦有大幅

下降；但自2003－2005年勞動參與率下降頗多、也因此連帶造成了就業人數的減少（但失業率還是大致維持不變）。因此可以看出：這些年來身心障礙者職業重建服務的相關措施，已增加了身心障礙者的就業機會，但是當然仍有持續努力與改進的空間。

表一：2000－2005年台灣身心障礙者勞動參與率、就業人數與失業率等相關數據

年代	15歲以上的 身心障礙者人數	勞動參與率 (%)	就業人數	失業率 (%)
2000	612,942	24.1	116,750	20.7
2003	793,367	26.4	178,467	14.7
2005	859,315	21.6	158,336	14.4

註：（1）勞動參與率的定義為勞動力人口佔年滿15足歲民間人口的百分比。

（2）失業率的定義為失業人口佔勞動力人口的百分比。

資料來源：

- （1）內政部統計處等（2000）：中華民國八十九年臺灣地區身心障礙者生活需求調查報告。
- （2）內政部統計處（2003）：中華民國九十二年臺灣地區身心障礙者生活需求調查報告。
- （3）行政院勞工委員會（2005）：九十四年台灣地區身心障礙者勞動狀況查報告。

此外，在工作可及性方面，雖然「職務再設計」的相關法規與措施都在持續建置之中，但是目前的「身心障礙者職業重建服務專業人員選用及培訓準則」尚未把「職務再設計」的相關專業人員納入其中（例如：職務再設計專員、手語翻譯員、視力協助員等），這應是未來要儘快改進的重點。

另外，目前勞委會與縣市政府的勞工局處，雖然已提供包括：職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導及其他各項職業重建服務。但事實上，還是比較處於分別作業的階段；因此勞委會職訓局自2007年起補助臺北市、臺北縣、桃園縣及彰化縣等4縣市試辦「身心障礙者職業重建服務窗口計畫」，於縣市政府內設置身心障礙者職業重建服務窗口，聘用3至5位具有就業、職評等職業重建服務經驗的專業人員，透過個案管理方式，整合地方各種就業服務管道，試圖連結及運用當地各種身心障礙者職業重建資源，使身心障礙者獲得連續性、整合性的就業服務。而若試辦結果良好，則未來將會把此一模式推廣至全國使用、以持續提高身心障礙者職業重建服務的成效。

註1：1980年通過的「殘障福利法」為台灣第一個完全針對殘障者制定的法規。其後的身保法與身權法均為此一法規的修法並更名版本。

註2：1990年修法時，尚未有「庇護性就業」這一名詞。

註3：1997年修法將輔具至少劃分為：醫療復健所需輔具、就學所需輔具、與就業所需輔具等（第2條），並針對醫療復健所需輔具與就業所需輔具訂定子法與配套措施，加以規範補助項目、對象與經費標準等，較諸過去法律所規範之補助項目、對象與經費標準等均大幅放寬與增加。

【參考文獻】

1. 王育瑜 (2003)。瑞典、英國中途致障者職業重建模式。台北：社區發展季刊，101，445-452。
2. 王雲東 (2005)。英國身心障礙者職業重建制度。就業安全，4 (2)，108-113。
3. 王雲東 (2007)。從身心障礙者權益保障法談職業輔導評量之發展方向。就業安全，6 (2)，4-8。
4. 內政部統計處、行政院衛生署、行政院勞工委員會 (2000)。中華民國八十九年臺閩地區身心障礙者生活需求調查報告。
5. 內政部統計處 (2003)。中華民國九十二年臺閩地區身心障礙者生活需求調查報告。
6. 行政院勞工委員會 (2005)。九十四年台灣地區身心障礙者勞動狀況調查報告。
7. 花敬凱 (1998)。歐美、日本等國職業重建服務之發展歷程與趨勢。特殊教育季刊，66，27-37。
8. 蔡宏昭 (1986)。台灣地區殘障者職業重建與就業問題之研究。中華民國內政部、明德基金會研究部編印。
9. Rubin, A.E. & Roessler, R.T. (1995). Foundations of the Vocational Rehabilitation Process. (2nd ed.) Austin, TX: Pro-ed.