

保護乎？障礙乎？「非視障者不得從事按摩業」法律規定之研析

蔡明珏

摘 要

民國 69 年即立法禁止非視障者從事按摩業，惟本保障規定，一再引發爭議，修法的呼籲甚囂塵上，值得再作探討。

學者都認為本規定，弊正當且合法。惟仍有保護過當、不合比例原則、易造成視障者及從事按摩的誤會、難落實、無實惠之質疑。視障者之教育、職訓與就業服務難跳脫「按摩」框架而致就業困難。在考量現實及兼顧視障者權益下，建議修法開放明眼人為從事按摩業，惟應另訂其他保障規定，除立法委員提案採用一定比例視障者之繳納就業安定費方式外，其他亦可研究採行的，尚有：規定政府機關（構）、車站……等公共場所不得僱用非視障按摩師；從業人員應經技能檢定取得執業許可；獎勵僱用視障者之補助視障按摩業者等。其他修法部分，建議刪除現行按摩師配額修正第六十五條。另從長計議，政府相關部門宜：協助視障按摩業者多元經營；鼓勵專業單位僱用視障按摩師；採回歸主流策略，培育視障專業技能；培育視障物理或復健治療等專業人才；開創多元職類，辦理職業訓練與就業服務；加強宣導，增進視障者與一般人之互動、了解與接納。

壹、前言

關於身心障礙者保護法（以下簡稱本法）第三十七條「非視覺障礙者不得從事按摩業」的規定，一再引發爭議，修法的呼籲甚囂塵上。立法委員林忠正及關沃煖等人主張修法開放非視障者從事按摩業，分別擬具「身心障礙者保護法第三十七條

條文修正草案」（註 1）、「身心障礙者保護法第三十七條及刪除第六十五條條文修正草案」（註 2）。立法院曾於去（92）年 10 月召開「應否修法開放非視障者從事按摩業座談會」，與會專家學者雖然都認同本規定不違憲，但有學者質疑保障過當，而且按摩業定義含糊及法規難落實等問題都值得再作探討，本文爰就此研提意見供參考。

貳、法令規定

一、法令規定之沿革

本法原名殘障福利法，民國 69 年制定之初，既於第十八條規定「非本法所稱視覺障礙者，不得從事按摩業……」惟未定罰則。

民國 79 年本法第一次修正，原第十八條規定改列第十九條，並於第二十七條增訂罰則，對違反者處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，營業場所負責人加倍處罰。自此，本規定才具備強制效力。

民國 86 年 4 月 23 日本法全文修正，並更名。「非視障者不得從事按摩業」之規定改列第三十七條，並增（修）訂得從事理療按摩工作及資格之認定等規定。至於對應之罰則改列第六十五條，並提高罰鍰金額、增列得連續處罰及罰鍰應納入身心障礙者就業基金專戶專款專用等規定。惟修正後第三天，第六十五條再次修正公布，罰鍰降為新臺幣一萬元以上三萬元以下，並刪除第二項後段對同一負責人或所有權人二次以上違法時之處罰。

民國 90 年配合行政程序法之施行，修正本法第三十七條，增列應申請按摩執業許可證之規定。

二、「按摩業」及「理療按摩」之定義

內政部會同行政院衛生署依本法第三十七條發布「視覺障礙者從事按摩業資格認定及管理辦法」及「視覺障礙者從事理療按摩資格認定及管理辦法」。前者規定按摩業之手技；從事者應為視覺障礙者、經按摩技術士檢定合格、領有執業許可證；

按摩技術士技能檢定由行政院勞工委員會職業訓練局（以下簡稱勞委會職訓局）辦理。後者規定：理療按摩指用按摩手技或其輔助工具，為患者舒緩病痛維護健康之按摩行為；從事者應取得按摩乙級技術士證、執業許可證及理療按摩相關專業技術修習（訓練）證書；領有理療按摩許可證者，得在醫療機構從事理療按摩。

再依勞委會職訓局所頒「按摩技術士技能檢定規範」，按摩技術士的工作範圍：丙級為從事人體按摩，消除疲勞與調理機能；乙級為：從事人體按摩，紓解痛楚與復健功能。美容技術士的工作範圍：著重於皮膚保養及化妝……等技能，並強調排除本法所規定之身心障礙者從事之工作項目。

另查行政院衛生署對於有涉按摩之養生保健、精油芳香或民俗療法，如腳底按摩、經絡按摩……等，未定相關規範或納入管理。

參、按摩市場之規模與消費趨向

根據愛盲文教基金會委託蓋洛普市場調查公司，針對臺北市民於民國 91 年 5 月至 92 年 4 月間之按摩習慣進行調查的研究報告（註 3），在有效問卷 1127 份中，有 23.62% 接受過按摩服務。惟在知道有視障按摩服務的受訪者中，只有 18.36% 接受過視障者按摩服務。該調查指出：接受按摩服務主要是為消除壓力與疲勞，次為治療疾病，再次為保養身體；選擇按摩場所的考量因素有：按摩的治療效果、從業人員的專業技術、收費高低、場所的清潔及

隱密性等；對視障按摩的認知度達 74%，主要是從電視媒體、街頭看板或招牌得知；接受視障按摩的原因是技術佳、價格較低、能協助視障者就業；不能接受的原因則有：不重視包裝、場所燈光較昏暗、佈置粗糙，沒安全感及吸引力、視障按摩師無法立即判斷消費者需求、感覺不習慣等。該調查推估臺北市一年接受按摩者達 364 萬多次，消費市場可觀，建議業者因應不同類型按摩族群的需要，提供格調優雅、價格合理及有療效的服務，在行銷訴求上，強調流行、高品質享受、消除疲勞及紓解壓力。

從近年來國內各地發展休閒觀光產業及推廣養生保健風潮來看，按摩漸成為普羅大眾極易親近的享受。據估算按摩有關的市場高達 50 億到 250 億元，有業者指出：按摩已成為臺灣觀光特色，日本、韓國、香港與東南亞國家觀光客慕名而來，紛紛指名體驗「臺式按摩」，直誇服務品質好，技術純熟。臺北市由視障者經營的愛盲健康按摩中心，才營業不久，就創造很好業績；走出臺北捷運淡水站，沿路一家家按摩店，儼然成為當地新興的賣點；鳳山的夜市，按摩攤的客人源源不斷；機場、車站及醫院，處處有視障按摩身影，按摩逐漸脫離色情陰影而成為新興的全民運動；有些企業大批購買視障按摩券體貼員工（註 4）。凡此，不但顯示按摩市場的龐大商機，更可貴的是視障者以積極代替消極，化被動為主動，眾人努力展開多元的行銷策略，因而能突破舊有巢臼，創造寬廣的工作機會，實在令人敬佩與讚賞！

肆、相關問題探討

一、「非視障者不得從事按摩業」之規定有無違憲或保障過當？

學者王育瑜從 1993 年聯合國提出身心障礙者機會平等文件，認為：立法保障視障者之職業，係政府對弱勢團體採取之積極性措施，應被鼓勵，具正當性。學者謝榮堂從憲法保障人民之生存權、工作權及平等權的規定，認為：限制非視障者不得從事按摩業，並未違憲。學者王惠玲認為：依憲法第二十三條，職業之自由可立法加以限制，對弱勢者的就業特別保障應屬正當（註 5）。學者李永昌（民 90）認為：從憲法及本法之規定，身心障礙者之工作權應予保障（註 6）。為減少社會生活因歧視或其他社會原因而造成不平等，法律將按摩業完全保留給視障者，縱然形成某種反向的不平等，也未必不符合憲法精神，尤其憲法增修條文第十條明文規定應保障身心障礙者就業，保障規定不當然與平等原則發生牴觸（註 7）。是故，從國際趨勢及憲法觀之，本規定屬正當，而且未違憲。

然而，通盤禁止明眼人按摩，只有視障者才能從事按摩業，而且須申請按摩執業許可證的規定，卻可能發生保障過度卻未必能達到保障目的的質疑，也會出現不合比例原則的問題（註 8）。王惠玲教授認為：政府對於視障者之就業保障，比其他身障人士來得強，將按摩業整個職業類別劃歸視障者，可謂保護過當（註 9）。

經查歷年經檢定合格，取得按摩技術士證者計 2,590 件（註 10），亦即全國合法

從事按摩業者最多不及 2,600 人，分別只佔視障者總人數及身心障礙者總人數（註 11）之 5.7%及 0.3%，人數很少。再以前述按摩市場規模來看，2 千多位按摩師的供給量，根本無法負荷消費需求，徒然顯示本規定不但保障過當，而且不可行。

二、「按摩業」的定義到底為何？

有許多人認同「按摩」有舒緩壓力及保健的功能，坊間不少理髮、美容或溫泉等業者，推出各式按摩服務，如指壓、油壓、SPA 芳香療法等，甚至結合健身、美容塑身與美食等，設計內含「按摩」的多元且精緻服務，以吸引消費者。其中，理容業者常令人質疑有借「按摩」而從事色情服務之嫌。一般而言，地方政府對理容業者實施檢查，若發現有違規按摩者，則依本法第三十七條、第六十五條規定處罰。但對於其他不涉色情，屬於一般按摩消費族群光顧的美容、美體或溫泉等相關業者，似乎不實施檢查。去（92）年臺北市一場為「溫泉季」揭開序幕的活動，現場由業者展示「芳香精油按摩」示範。從報紙刊出半裸美女趴臥接受按摩的大幅照片（註 12），似乎很難讓人會聯想到「非視障者不得從事按摩業」的法律規定，也未見主管機關執行取締的動作。臺北市盲人福利協進會理事長呂鴻文說：「正當的美容、美髮業附帶的按摩應無違法問題，我們擔心的是名義上為理容業，卻從事非法色情按摩業，設備裝潢高級，影響視障者的工作機會。」中華民國按摩業職業工會全國聯合會秘書長蔡再相亦反對理容業者從事按摩業，對於指壓、油壓等美容業者

若因按摩而受取締，則認為：渠等於依訴願程序尋求救濟後，均受到應有的保障（註 13）。從呂理事長與蔡秘書長的觀點，理容業從事色情按摩，政府應依本法予以取締，但未涉色情的美容業所提供之按摩服務，則似非必然違法而應予取締。

由以上觀之，不禁令人對「按摩業」的定義產生質疑，難道本規定只為取締色情按摩而設嗎？相信當初的立法本意不是如此吧！事實上，政府對於「按摩業」之定義與管理等，已訂定行政命令規範，卻因法規之理想性超越現實社會實際運作的情境太大，使民眾不易遵行，以致難以落實。對於「按摩業」之疑惑，臺北市美容職業工會理事長陳寶華說：美容業與按摩業難區隔，油壓、指壓、芳香精油按摩等，究竟屬美容或按摩範圍，不無爭議，希望政府能清楚界定按摩業範圍。對此，蔡再相秘書長建議並鼓勵陳理事長函請主管機關釋疑。王育瑜教授亦指出：地方政府於執行取締時，確實發生按摩業界定的問題，建議重新檢討民俗療法、美容業、視障按摩業間工作項目，並嚴格區分（註 14）。

其實，經營色情按摩的理容業者與視障按摩業者，不僅在服務訴求的重點是互異的，而且客群也有別，影響視障者工作機會的業者，並非如呂理事長所擔心的為涉有色情按摩的理容業，而是提供非涉色情按摩的美容等相關業者，亦即視障按摩業者與後者因所提供的服務商品的性質類似，彼此存有商業競爭關係，與前者則無。另外，從事按摩業的視障者須經技能檢定並取得執業許可證，方可為之，但其他有

提供按摩之相關行業從業人員，除美容技術士外，不須經技能檢定，而且即使美容業有技能檢定之規定，但其檢定的項目並不含按摩技巧。若渠等可提供按摩服務，則不僅顯示對視障者的要求較嚴格，有失公平，另對消費者而言，服務品質及消費權益亦較難獲得保障。因此，中央主管機關似有必要檢討釐清「按摩業」之定義，以利執行。

三、按摩之外還須另定理療按摩嗎？

依本法第三十七條規定，視障者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從事理療按摩工作。據查詢臺北市政府勞工局稱：理療按摩專業訓練約包括：解剖生理學（概論）、病理學（概論）、生理衛生學（概論）、理療按摩學（概論）及經穴概論等，每一學科至少受訓 72 小時以上。查立法院民國 86 年修法時，原提案說明：視障者經取得專業資格者如復健、理療等，可以按摩為病患從事物理治療等醫療行為，以增加其就業空間……。前立法委員鄭龍水說：「經過專業訓練並取得資格的視障者，可領三醫執照，即可從事針灸、理療及按摩工作。」行政院衛生署則說明：目前相關法規對「理療」無明確定義……針灸已視為醫療行為，若欲列入條文，須修改許多相關法規。行政院草案說明：視障者爭取得在醫療院所，配合醫師或物理治療師為病患按摩，惟因將涉及該行為是否為醫療行為及行為人是否仍應依法具醫事人員資格之爭議……現行法律雖無明文禁止視障者不得在醫療院所從事按摩，但因

有前項爭議，故實際上視障者並無法在醫療院所為病患按摩（註 15）。

依「視覺障礙者從事理療按摩資格認定及管理辦法」，理療按摩是一種按摩行為，領有理療按摩證明之視障按摩師所從事的仍然是按摩的工作。又依「按摩技術士技能檢定規範」，乙級按摩技術士的工作範圍與理療按摩之定義是類似的。前述蓋洛普公司之調查研究（註 16），有分中式或西式按摩，其中經絡按摩、腳底按摩，甚至整脊等，均劃歸中式按摩，但無理療按摩之名；又消費者選擇按摩場所時，未有因「理療按摩」而刻意選擇之者。或謂理療按摩證明係於取得乙級技術士證，再經專業訓練後方可得，代表專業技術高超……云云。事實上，目前理療按摩許可證明之取得，除了可鼓勵視障按摩師再接受專業訓練，並憑該證明表示渠等具有更優異的按摩技術，能提供顧客較好的療效或服務品質來爭取客源外，似無其他特別的意義或效用。因此，如要強化技藝優異的按摩師之競爭力，其實可研究修正技能檢定規範，確實區分技藝之高低，如對參加乙級檢定者增定須經專業訓練之資格條件，或增定甲級技術士層級等，並非另定理療按摩而混淆了其一貫性。

有關領有理療按摩許可證者，得在醫療機構從事理療按摩之規定，因會涉及醫療行為，而且渠等未具備相關醫事人員資格，故自修法迄今，仍無人依該項規定執行理療按摩工作者。法國一所盲胞重健中心主任 Philippe Chazal 說：「法國有幾百位按摩師/物理治療師，以自營的方式或在醫院為患者服務，其資格是：有學士資格的

學生在完成三年修業，取得國家文憑並須受過如正常人一樣的訓練。在義大利，按摩師的訓練不須具備大學學歷，復健治療師則是有學士資格者再接受進階訓練。(註 17)」因此，政府若可提供更多的教育或訓練措施，培育有意從事物理或復健治療工作之視障者，協助其經由如一般人的教育或養成訓練過程，並取得相關醫事人員資格後，才有可能輔導其在醫療院所從事物理或復健治療工作，而非訂定一個遙不可及的空中樓閣，讓視障者只能望梅止渴而無緣獲得實益的法規。目前有些醫療院所免費開放適當空間供視障按摩師設站營業，其性質是不涉醫療行為之一般按摩，較之於爭取理療按摩而言，不但較易執行，而且確實可增加視障按摩師的工作機會，亦方便病患或一般民眾接受按摩服務，值得推廣。

四、法律落實的問題

從前述蓋洛普公司之調查報告及按摩消費市場可看到，社會上其實存在不少非視障而從事多少涉有按摩服務的從業人員，渠等恐怕難以想像為何憑自己努力習得的按摩技術賺辛苦錢卻會違法。廣大的消費族群在選擇按摩時，也許較少關注法律規定，尤其外國觀光客或許根本不知道非視障者從事按摩業是違法行為。換句話說，在現實環境中，違法從事按摩工作的人較合法的視障按摩業者多過許多，而接受明眼人非法按摩的消費群眾更不計其數。然而，依據內政部提供的資料，各地方政府 92 年度（至 9 月底止）取締明眼人違法按摩稽查告發件數計 1,166 件，已開

立處分書者僅 912 件。在查獲明眼人違法按摩案件中，有經處罰鍰卻未繳款而被移送法院強制執行者，甚至更改負責人名字再重新營業者。至於未涉色情按摩之受罰案件，則有不少經提起訴願而獲撤銷處分者。凡此，徒然顯示法律規定與現實情境差距過大而難以落實、視障者工作權益未實質獲得保障、明眼人的工作權益受損及影響按摩產業之發展……等負面效果而已。

五、視障者之教育、職業訓練與就業問題

(一)視障者之職業訓練與就業情況

依據臺閩地區身心障礙者生活需求調查報告（註 18），15 歲以上之視障者，非勞動力占 84%，高於身心障礙者整體非勞動力比例（76%），就業者占 13.8%（4,819 人），就業率較聽障、語障、肢障、重要器官失功能及顏面損傷者都低，與智障者差不多。在職業訓練方面，視障者高達 93% 未接受職訓，有九成不知參加職訓可領生活津貼，不願參加職訓者亦高居九成。另外，視障者最希望接受的職訓（複選題），選「電腦軟體應用」者（23%），為選「按摩」者（11.8%）的二倍；又以「電腦文書處理」為次要選擇者占 11.2%，與選「按摩」者相當。另外，選「超商服務」、「餐飲服務」、「廣播人員」、「汽車清潔維護」及「鋼琴調音」者，都在百人以上，顯示有不少視障者對於技能訓練的選擇，已回應高科技發展所帶動的新經濟時代之就業需求而有所轉變，並願意從事「按摩」以外的職業。

(二)視障者就業率低的原因

根據國外的研究顯示，影響視障者就業率高低的原因有：年齡、戰爭、法律規定、雇主態度、教育程度或背景、工作經驗、生活自理能力、交通及相關設備等（註 19）。美國一位就業輔導專家 Paul E Ponchillia 認為視障者就業時常遭遇的阻礙有：雇主對視障者負面的態度、視障者缺乏就業技術、缺乏就業動機、住所與家庭的支持、缺乏交通工具、無法取得相關資訊、政府未提供工作誘因等（註 20）。

國內一位就讀法律系所的視障學生李冠賢表示：目前視障者就業仍困難，其原因是大多數人不了解視障者，加上視障者只能從事按摩的刻板印象增加就業的困難度（註 21）。實際上，按摩是一項須要體力的工作，有些視障者受限體力，尤以較瘦弱的女性，恐無力從事。另據國內學者的研究調查，視障者是企業雇主在考慮聘用身心障礙者中最不願考慮或僱用比率最少的對象。其主因可能是大部分視障者以按摩、卜卦為業，即使今日，啓明學校仍以按摩為主要職業訓練科目，而一般人對視障者能力不瞭解，囿於傳統觀念，或認為視障者的工作項目僅止於按摩一途。此外，雖有定額進用身心障礙者之法律規定，但視障者因而受雇者幾近於零，除了個人或環境因素外，政府、學校、企業及社會缺乏完善且適當的職業重建計畫、職業訓練與就業機會是造成視障者低就業的原因（註 22）。民國 86 年本法修正時，立法委員鄭龍水曾說：「視障者被社會逼迫，與政府長期缺乏對視障者工作教育與訓練的計畫，使視障者陷入不得不去從事按摩工作的窘境……全世界可供盲人工作的項目高達一三六種，如在英國，盲人可從事

腳踏車修護工作；在日本，盲人可從事精神醫學及律師工作；在美國，則可從事書記官、律師、電腦設計師等。政府對視障者的工作權及人權未盡保護及訓練之責（註 23）。」

以上似乎透露：受「視障按摩」刻板印象誤導，不但職業重建與訓練無法跳脫傳統框架，連企業也沒有雇用的意願，更加重視障者的就業困難，即使按摩是一項須體力的辛苦工作，也得被迫作無奈的選擇。其實，本法限制明眼人從事按摩業，何嘗不是無法擺脫「視障按摩」的侷限，難道要讓視障者一直陷在就業困難的泥沼中嗎？

(三)外國視障者就業輔導經驗

從「全球視障菁英就業輔導研討會」各國代表所分享的經驗得知，雖然視障者就業不易，但視障者就業的種類仍多。日本、德國、美國均有視障法官或執業律師，而國內卻無。美國代表 Paul E Ponchillia 舉 LWSB 機構提供視障學生 17 種訓練課程的成功案例，又說：聯邦政府提供社區大學的 TestCore 課程是在主流學校實施，使視障者與一般民眾一起受訓，不再提供「視障專屬」的訓練，以免限制視障者的工作類型，其理由有：讓視障者回歸主流較好；特殊訓練所費不貲；只讓視障者重複作某些事，會讓社會大眾誤以為視障者只能作那些事；視障者可從事的行業被限制，只剩下那少數幾種行業；就業市場到最後會飽和等。若要視障者與一般學生一起上課，應製作方便其使用的工具，如點字、電腦語音設備等（註 24）。

綜合以上，我國視障者就業在法律保護規定未必能彰顯其實質效益下，致力宣導改正一般人的刻板觀念，以及從政府、

學校、企業及社會等多方面著手研訂完善且適當的教育、職業重建計畫、職業訓練與就業服務，似為目前解決視障者就業問題的迫切方法。政府宜參考國外經驗，加強對視障者教育、職訓之實施與職類之開拓，及致力宣導，讓視障者更接近或使用福利資源，並鼓勵視障者參與，以提升工作技能，俾達到輔導就業的目標。

六、保障視障者工作權須禁止 非視障者從事按摩業嗎？

禁止非視障者從事按摩業，能使視障者工作權獲得實質保障嗎？前立法委員鄭龍水說：「……這的確是歧視性條款，但對視障者而言，是不得已的保障條款……」（註 25）。臺北市盲人福利協進會呂鴻文理事長說：「法律固然對視障者的工作權加以保障，但事實上，視障者無法找到客源，政府未好好保護工作環境，視障者……未受到實質保障。長久以來，視障者僅能從事按摩業，以維持生計……若社會無此認知，是一個殘酷的事實。」中華民國按摩業職業工會全國聯合會蔡再相秘書長說：「工作保障相對而言是一種歧視。」王惠玲教授說：「……立法本意良好，卻可能造成一般人認為視障者只能從事按摩業之不良副作用。」（註 26）立法院第三屆委員在討論本法修正草案時，針對本項規定發言的委員基本上都同意要確實照顧就業機會屈居弱勢的視障者，惟有部分委員不但認為本項規定難執行，而且質疑其是否能

保障視障者的實質利益。黃委員國鐘說：「無論從經濟或法律的角度來看，這種限制條款，不但無法真正執行，同時也傷害到法律的尊嚴……本席不認為這樣的法律能真正保障視覺障礙者。」林委員郁方說：「這個規定不易執行，有口惠實不至之嫌。」謝委員欽宗說：「……這根本辦不到的……通過此種鄉愿的條文，對弱勢團體一點幫助也沒有……本條文若只是為政府的避風港，那麼訂定本條文還有什麼意義？」趙委員永清說：「要讓視覺障礙者就業，用這樣的條款是否真能達成目標？……某一特定行業應由特定人從事，其他人不得從事，如此規定是否適宜？有無剝奪他人工作權之虞？目前從事按摩業的明眼人的權益將怎麼辦？」（註 27）」以上觀點指出：視障者從本項規定所能獲得的實質效益不大，反而使法律規定徒成具文，使政府因而不採取其他福利措施或適當策略的藉口，更造成社會上一般人的誤解，甚至使視障者遭受歧視或背負剝奪非視障者工作權之責。

事實上，本項規定並非全然無價值。其中，因違規按摩所處之罰鍰收入自民國 86 年起依本法第六十五條規定，應納入身心障礙者就業基金專戶專款專用，對於身心障礙者就業基金有挹注作用，惟其金額於 90 年度時呈現銳減，92 年度雖因發生余部長按摩風波而較 91 年度稍有增加，但金額不多（如附表）。

附表

單位：元

年度項目	88 年度	88 下半年及 89 年度	90 年度	91 年度	92 年度	累計
罰鍰收入	35,251,637	56,863,129	13,172,227	10,970,643	11,556,768	128,335,188

資料來源：勞委會職訓局

另外，本保護規定雖難落實，但至少它傳達了政府保護視障者工作權的宣示意義，對二千多名或將來欲從事按摩業的視障者而言，會有工作權受保障的安全感；其次，對於一般知法的非視障者要從事按摩業時，終究會有所顧忌，或會想辦法避開直接使用「按摩」的字眼，亦即法律規定仍具有些微的強制效果，只是法律尊嚴與公信受到踐踏的程度遠超過強制效力而已！

平心靜氣來談，既然立法禁止非視障者從事按摩業之效益不彰，也不易執行，反效果又大，是不是有其他方法，在允許非視障者亦可從事按摩業的情況下，仍可用來有效幫助視障者解決就業問題呢？立法院第五屆委員林忠正及關沃暖等人分別提案修法開放非視障者從事按摩業，並均另增訂配套規定，前者採僱用一定比例視障者，後者則採繳納就業安定費的方式，俾考量現實情境及兼顧視障者工作權益。二者都試圖以具體且較可行的方式，取代現行無法落實的法律規定，值得研究採行。此外，規定政府機關（構）、醫療院所……等公共場所設按摩中心（站）不得僱用非視障者按摩；獎勵僱用視障按摩師之業者；協助視障按摩業者多元行銷；提供視障者開業之按摩場所房屋租金、貸款利息補助或公益宣導；鼓勵依規定未足額進用身心障礙者之民營事業機構僱用視障者為機構之按摩師，提供員工按摩福利等，似都可供參採實施。

伍、建議

從前述相關問題的探討可知，開放非視障者從事按摩業乃是回應社會現實狀況不得不為的做法，它不但是解開法律無法落實的根本方法，也是試圖打開僵局為視障者突破「按摩」框架、開拓多元職類、創造更務實工作機會的契機。當然，在開放明眼人從事按摩業的同時，仍須增訂其他實質保障規定，俾照顧屬於就業弱勢的視障者。職是之故，本文建議：

一、修法開放非視障者得從事按摩業

(一)修正本法第三十七條條文

1.修正第一項「非本法所稱視覺障礙者，不得從事按摩業。但醫護人員以按摩為病患治療者，不在此限。」之規定，開放非視障者得從事按摩業，惟為緩和對視障按摩師生計之衝擊，應訂其他實質保障規定。立法委員林忠正及關沃暖等人分別提出之僱用一定比例之視障員工、繳納視障者就業安定費等修正草案之可行性似可研討。至於其他可供考慮參採的保護規定，尚有：(1)規定於政府機關、公營機構、醫療院所、車站或機場等公共場所設按摩中心（站），不得僱用非視障按摩師。(2)凡從事按摩業者均應經技能檢定，憑技術士證取得執業許可，以提升從業人員之入行門檻，降低視障者之競爭壓力，並維公平及保護消費者權益。(3)補助視障按摩業者或獎勵僱用視障按摩師之業者。又本條不管增訂何種保護性規定，因其具有強制性，但書仍宜保留。

2.第二項「視覺障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從事理療按摩工作。」建議刪除，理由是理療按摩亦是一種按摩行為，實務上似無分類的必要，不須另訂。

3.第三項「視覺障礙者從事按摩或理療按摩，應向執業所在地主管機關申請按摩或理療按摩執業許可證。」宜修正，規定從事按摩業者均應申請按摩執業許可證。

4.第四項「前項執業之資格與許可證之核發、換發、補發、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。」不修正，惟建議據此規定所定之辦法，宜規定從事按摩業者須經技能檢定取得技術士資格，方可申請執業許可證。

(二)修正本法第六十五條條文，因其係對違反第三十七條之處罰，故宜配合第三十七條作修正。

二、從整體層面實質解決視障者就業困境

為從長計議，也為徹底解決視障者低就業的問題，建議政府相關部門，包括：社會福利、勞工、教育、衛生，甚至經濟部門，宜規劃適當的配套措施並確實施行，以下措施似可參考採行：

(一)協助視障按摩業者多元行銷，拓展經營。

持續協助視障團體及視障按摩業者，運用多元行銷策略，或結合相關業者，以企業經營型態，並掌握按摩市場需求與趨勢，開拓客源，推廣視障按摩。另外，鼓

勵事業單位購買視障者的按摩服務作為員工福利。

(二)鼓勵事業單位僱用視障者為機構之按摩師。

加強查核機關（構）是否依法定額進用身心障礙者，對於依規定未足額進用身心障礙者之民營事業機構，鼓勵其僱用視障者為機構之按摩師，提供員工按摩福利，既可免繳差額補助費，又可幫助員工紓解壓力，更能照顧視障者。

(三)採行「回歸主流」的教育策略，開發及培育視障者專業技能。

隨著「身心障礙者回歸主流社會」之趨勢，讓視障者從小就到一般主流學校就讀，增加渠等與一般人的接觸機會，增進彼此認識。為方便視障者就讀與學習，學校應重視視障特殊教育，培育視障教育師資，並在教育經費與資源外，可再依本法第二十五條申請獎助經費，充實無障礙軟體設施，利用高科技設計教材輔具，教導視障者利用點字、電腦、語音設施或其他輔具設備學習，則不但能增加視障者日常生活適應能力，也有助於人格及工作技能之培育。另外，建議學校，尤其是大專院校，多為視障學生開發設計各種合適視障者發揮潛能的專業訓練課程，以增加其就業選擇範圍及就業競爭力。

(四)認同視障者的特長，培育及開發物理或復健治療等醫事專業人力。

衛生行政部門及醫療機構對於視障者爭取在醫療院所工作之渴望，不應以其未具醫事人員資格就予拒絕了事。其實，衛生部門、醫療機構若能認同視障者在按摩

身體的觸感具有特長，而且也能重視視障者的工作權益，願意提供機會讓渠等接受與一般人同樣的物理或復健治療、甚至中醫之針灸、整脊等專業教育或養成訓練，則視障者爭取在醫療院所為病患工作的心願是可達成的，衛生、醫療部門也宜盡力促成。

(五)開創合適視障者的職類，積極辦理職業訓練與就業服務。

參酌國外經驗及運用科技知識與設備，研發適合視障者從事的職業種類，並配合就業市場及視障者需求，開辦多元的職業訓練，鼓勵視障者參與，提升其就業能力。另外，為了強化就業服務效能，建議設置就業輔導諮商師，並提升其專業能力，俾有效協助視障者使用職業訓練及就業服務資源，達成就業目標。

(六)加強宣導，增進一般人與視障者的互動與了解。

透過各類活動、研討會及宣傳媒介，強化溝通及宣導效能，增進一般民眾，尤其是企業或雇主，對視障者的了解；另一方面也須鼓勵視障者參與社會活動，多與一般人接觸，以拓展其生活空間及工作領域，並融入社會脈動，提升人文認知及爭取更多展現能力的機會。

陸、結語

「非視障者不得從事按摩業」之規定，自民國 69 年制定迄今未變，只是令人遺憾的是法律的理想性目標脫離現實社會環境，不但難落實，而且嚴重損及法律尊

嚴與公信，更造成多方不利的局面。就政府而言，由於無法跳脫「視障按摩」的刻板框架，在透過立法而達成了保障視障者工作權之宣示目標下，使相關主管機關容易忽略解決視障者就業問題的根本策略，未確實從教育、技職訓練及就業服務等方面著手，並配合科技之發展，充實教材與工作輔具，排除學習與工作障礙，以培育視障者多元職類的知能，開拓其擇業範圍與提升就業能力。就視障者而言，不但未蒙法律的實質保障，反而使個人的潛能開發未受到應有的重視，選擇職業受限，有不得不辛苦從事按摩業的無奈，又引致剝奪非視障按摩者工作權的誤會；再者，視障者從事按摩業須較一般人多一層的技能檢定關卡，顯然不公平；凡此，相信都不是視障者所願。此外，對非涉色情按摩的一般業者或消費大眾而言，都得處在有違法之虞的情境下進行按摩，不但混淆了守法的價值觀念，而且難確保服務品質與成效。最後，就整個按摩業而言，以最多二千多名視障按摩師的供給量，實在無法負荷龐大的市場需求，而且對於按摩業的發展與推廣還可能造成阻礙或限制，果若如此，對視障按摩師而言，也未必有利。

綜而言之，「非視障者不得從事按摩業」之規定，在現實情境下既然無法確實達成其立法目的，又有不良影響，當應檢討修正。只是過去政府對視障者工作權益的保障措施的做得不夠，使視障者就業面臨很大的困難，因而一提到要開放非視障者得從事按摩業，就會令人擔心視障者的就業處境將會雪上加霜，視障者也會因而感

到恐慌。為根本解決視障者就業問題，除了訂定適當的保護規定外，其實更須政府、學校、企業及社會各界，打破傳統「按摩」框架，從教育、職業訓練及就業服務

等全面性考量，培育視障者就業能力，並增進了解，才能實質保障渠等工作權益。

（本文作者為臺北大學兼任講師）

📖 註釋：

註 1：立法院議案關係文書 92 年 10 月 22 日，院總第 1032 號，委員提案 5153 號。修正草案條文內容：第三十七條 視覺障礙者經專業訓練並取得資格，得在固定場所從事理療按摩工作。經營按摩或理療按摩者，應至少雇用一人具有前項資格者，並向執業所在地主管機關申請按摩或理療按摩執業許可證，且應僱用百分之二以上之視覺障礙者為其員工。僱用不足者，應向身心障礙者就業基金專戶繳納代金。前項執業之資格與許可證之核發、換發、補發、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。

註 2：立法院議案關係文書 92 年 12 月 10 日，院總第 1032 號，委員提案 5321 號。修正草案條文內容：第三十七條 非本法所稱視覺障礙者，得從事按摩業。但應向中央主管機關設置之「視障者就業基金」專戶繳納視障者就業安定費，作為加強辦理有關促進視障者就業及處理有關視障者福利事務之用。違反前項規定未依照規定繳納視障者就業安定費者處新臺幣三萬元以上六萬元以下罰鍰。前二項收入不列入年度預算，應納入視障者就業基金專戶專款專用，專供作推動視障者職業訓練、就業服務與安置、創業貸款、示範按摩中心（院）補助之用。第一項視障者就業安定費之數額及就業安定基金之收支、管理及運用辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。從事按摩或理療按摩，應向執業所在地主管機關申請按摩或理療按摩執業許可證。前項執業之資格與許可證之核發、換發、補發、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。第六十五條（刪除）。

註 3：愛盲文教基金會委託蓋洛普市場調查公司，92 年，「視障按摩服務市場研究調查報告」。

註 4：中國時報，93 年 3 月 23 日，第 A12 版。

註 5：立法院法制局「應否修法開放非視障者從事按摩業座談會會議記錄」，92 年，頁 6-8。

註 6：李永昌，90 年，「視覺障礙者工作現況及其相關因素之研究」，特殊教育與復健學報第 9 期，頁 52。

註 7：中國時報社論，92 年 10 月 8 日，A2 版。

註 8：同註 7。

註 9：同註 5。

註 10：行政院勞委會職訓局網站 92 年年底統計資料，按摩技術證乙級 286 張，丙級 2304 張。

註 11：內政部社會司網站資料，93 年第一季視覺障礙者總人數計 45,381 人，身心障礙者總人數計 861,631 人。

註 12：聯合報，92 年 10 月 10 日，B3 版。

註 13：同註 5，頁 4-6。

註 14：同註 5，頁 6-7。

註 15：立法院秘書處，『身心障礙者保護法修正案』立法院法律案專輯第 221 輯（下），頁 520-521，715-716。

註 16：同註 3。

註 17：臺灣盲人重建院，92 年，「全球視障菁英就業輔導研討會成果報告」，頁 18。

註 18：內政部統計處、行政院衛生署、行政院勞工委員會，90 年，『民國八十九年臺閩地區身心障礙者生活需求調查報告（就業服務與職業訓練篇）』。

註 19：同註 6，頁 55。

註 20：同註 17，頁 27。

註 21：同註 17，頁 40。

註 22：同註 6，頁 56。

註 23：同註 15，頁 573。

註 24：同註 17。

註 25：同註 15，頁 585。

註 26：同註 5，頁 4。

註 27：同註 15，頁 578-590。