

# 身心障礙者保護法之執行檢討與修訂建議

廖俊松

身心障礙福利係評估一國社會福利工作成效的重要指標。而為了完備身心障礙福利權益之保障，一系列完整配套法令的制訂更是不可或缺的要件。為了促進身心障礙者之福利權益，政府自民國六十九年制訂「殘障福利法」以來，便極力推動各種身心障礙福利措施，並不斷隨著身心障礙福利思潮的演進，配合增訂修正各有關法令規章，以完備身心障礙者福利權益之保障。特別值得一提的是，殘障福利法經過七十九年與八十六年兩次大幅度的修正之後，更名為「身心障礙者保護法」，法之理念與精神已從傳統醫療健康認知與單純福利提供的淺層思考進入到人性尊嚴與社會生活權益保障之權利位階，充滿了不少前瞻與創新性的變革，具有相當的內涵與特色：

明確劃分主管機關與目的事業主管機關之權責； 明定身心障礙福利經費的來源與中央補助地方政府的義務； 建立通報制度； 強調個別化的專業服務； 身心障礙教育權益專章之訂定； 明定地方政府提供居家服務、社區服務的責任；以及 安養監護與財產信託制度的規劃推動（萬育維，一九九七）。

然從政策執行的觀點來看，一項政策法案的規劃之順利形成，

並不意謂著該項政策法案的執行也會必然成功。因為政策法案的規劃即便有政治上的支持與民意的共識，仍有可能由於執行資源的不足而導致虎頭蛇尾、半途而廢。即便該項法案有足夠的資源供給能夠順利執行，也會有可能因為組織執行能力的不足或執行上的怠惰而導致績效不彰。因此，要瞭解或確保一項政策法案的有效執行與成功，獲得顯著理想的績效，執行過程的評估與回饋修正便成為一個重要的關鍵因素。觀諸身心障礙者保護法的修訂執行，從民國八十六年四月公佈施行，已歷五年有餘，當初修法規劃所設定的良旨美意是否獲得充分實踐，達成原訂的政策目標？當時所身處的社會經濟環境與今日相較，是否又有新的變化產生，使得原訂政策內容的執行產生落差？這些，都一再提醒我們需要重新來審視評估該法的適用情形？以利未來政府政策的執行與落實。內政部因此而有檢討與再次修法之意圖。

筆者與中華民國殘障福利聯盟相當認同內政部這種主動謀求改善、積極增進身心障礙福利的作為，因此特別配合展開此一方面之先期研究，觀察檢討身心障礙者保護法執行的成效表現，提供政策

執行修正之建議，以為政府法案修訂之參考。主要的研究方法是採取文獻資料與座談會兩種：文獻資料的應用主要是為了瞭解一般社會人士對於政府身心障礙權益保障與福利服務提供的評價，座談會的舉辦則是為了要親身聆聽、蒐集身心障礙人士與福利服務團體對於身心障礙者保護法的執行檢討與修正之建議。

## 身心障礙者保護法之執行評價

現行身心障礙者保護法係於民國八十六年四月間通過。睽諸民國八十六年身心障礙者保護法修訂當時之環境，實源自於此法前身殘障福利法執行之困境，例如殘補式的福利政策與方案、政府身心障礙福利經費資源配置之扭曲、身心障礙業務專業社政人力之不足、無障礙環境之執行不力、定額雇用之工作保障條款遲遲難以落實、徒有轉介制度之規定而無轉介之實等等缺失，再再無法滿足身心障礙者之福利需求，因而有修法行為之發生。

然而，修訂之後身心障礙者保護法的執行是否確實改善了社會環境，提供身心障礙者一個更完善的無障礙空間呢？這裡，本文將借用中國人權學會（二〇〇一）的台灣身心障礙人權指標調查報告，以及中山大學黃英忠教授（黃英忠、陳儀蓉，二〇〇二）的身心障礙福利政策與措施之評估研究兩份調查結果來進行瞭解。

### 一、臺灣「身心障礙人權指標」調查報告

中國人權協會於去年首次進行的國內身心障礙者人權指標調查，雖然調查內容並非針對身心障礙者保護法各種相關措施的執行調查，但其對於身心障礙者整體社會處境的情境評價卻有值得參考之處。

依據該次調查成果報告之顯示，身心障礙者的人權指標被分為六項：生存權、醫療權、教育權、工作權、司法權、以及社會參與權。生存權包含對身心障礙者在經濟安全、照顧養護、個人尊嚴、生活機會、自主決定事項等權利；醫療權主要希望瞭解身心障礙國民在就醫時是否得到所需的專業照護與診療、是否有良善的醫病互動、是否得到必要的資訊與輔具、醫療資源的可近性等情形；教育權則將評估重點放在身心障礙者在學前及國民義務教育上的受教權益、教育資源配置、個別化教育計畫、師資專業、教學設備與輔具等面向；工作權指涉身心障礙者在應考、求職進用、個別化職訓服務、工作薪酬與職場安全衛生等人權議題的保障；司法權僅就身心障礙者在現行司法制度下，是否有效保障個人安全、自主及尊嚴，以及司法部門是否在涉案或出庭時提供身心障礙者必要之協助兩個問題進行評估。受訪者則以甚佳（五分）、佳（四分）、及格（三分）、差（二分）、甚差（一分）等五個答項為選擇。

統計結果顯示，九十年度台灣地區身心障礙者各項人權的總平均分數為二・三二分，未達及格分數三分，且各項指標之及格率均未達五〇%，明顯偏低。各項指標依評比分數的高低加以排序，由高而低分別是身心障礙者的社會參與權（平均二・四三分）、醫療權（平均

二・四二分)、司法權(平均二・三三分)、教育權(平均二・二九分)、生存權(平均二・二三分)、工作權(平均二・一九分)(詳見表一)。分析之,台灣的身心障礙者,相對而言,在社會接納、休閒娛樂設施與交通運輸工具的使用、政策參與等面向;醫療專業照護與診療、醫病關係、醫療服務的可近性等方面的權益較受到重視;但是在基本的經濟安全、照顧養護、個人尊嚴、生活機會、就業機會與薪資福利等生存權與工作權面向的人權指標平均得分則較低,反映身心障礙領域的菁英與當事人對這兩項的人權現況評價不佳。

表一 九十年度身心障礙各項人權指標得分與排序

排序	人 權 指 標	人 權 得 分	及 格 率
1	社 會 參 與 權	2.43	44%
2	醫 療 權	2.42	42%
3	司 法 權	2.33	39%
4	教 育 權	2.29	39%
5	生 存 權	2.23	32%
6	工 作 權	2.19	31%
	總 平 均	2.32	38%

資料來源：中國人權協會，二〇〇一，頁六

如果再就不同身分別的受訪者來觀察，由於不同身分間立場與接觸面向之不同，對於身心障礙者人權指標的評估也有差異(詳見表二)。整體而言，中央及地方政府社政主管在目前身心障礙者於生存權、醫療權、教育權、工作權、司法權與社會參與權等六項人權指標上的評價，都明顯地高於其他身分者，總平均二・九八分；其次為機構管理者的評價，總平均二・四九分；再次為學者專家與身心障礙團體代表的評價，總平均二・二〇分；民意代表評價稍低，總平均二・一九分；家長或當事人對整體身心障礙者人權指標則是給予最低的評價，總平均只有二・〇二分。

表二 九十年度整體身心障礙人權指標評估結果

身 分 別	生 存 權	醫 療 權	教 育 權	工 作 權	司 法 權	社 會 參 與 權	總 平 均
社 政 主 管	3.08	3.06	2.68	2.85	3.19	3.05	2.98
機 構 管 理 者	2.41	2.62	2.44	2.37	2.53	2.54	2.49
學 者 專 家	2.10	2.27	2.27	2.13	2.19	2.22	2.20
團 體 代 表	2.14	2.29	2.18	1.98	2.18	2.33	2.20
民 意 代 表	1.87	2.22	1.94	2.29	2.50	2.54	2.19
家 長 或 當 事 人	1.81	2.06	2.17	1.80	1.73	2.27	2.02
總 平 均	2.23	2.42	2.29	2.19	2.33	2.43	2.32

資料來源：中國人權協會，二〇〇一，頁九。

綜合中國人權協會這份人權指標的調查結果來看，可以這樣推論說，我國目前身心障礙者的人權介於及格（三分）與差（二分）之間，總體評價偏差（二・三二分）。身心障礙者的人權需要更多的社會教育，提高社會大眾對於身心障礙者的尊重與接納；也需要政府更多的政策關懷與付出，回應身心障礙者各項福利權益需求，積極落實政策實踐。

## 二、黃英宗教授「身心障礙福利政策與措施之評估」研究

中山大學黃英忠教授（黃英忠、陳儀蓉，二〇〇二）在「身心障礙福利政策與措施之評估」的研究中，將我國的身心障礙福利政策及其措施概分為通報系統、居家服務、社區服務、生活補助、就醫福利、就學福利、就業福利、就養福利、以及其他措施等九類；然後針對與身心障礙相關的政府部門、福利機構與社團、就業服務單位、特殊學校、醫療團體等機關進行問卷調查，每個項目最高評價五分，最低一分，所得結果如表三所整理。

從表三中可以看出，縣市政府對於現行各項身心障礙福利措施，有平均高達三・八七分的良好評價，其中又以生活補助五・〇〇滿分最高，就養福利四・〇九分、就學福利四・〇三分亦都表現的很好，表現比較差的是社區服務，只有三・二二分，但仍算及格（依中國人權協會之說法，三分為及格分數）。

民間部門中，就業服務團體對於現行各項身心障礙福利措施的

評價，平均為二・六二分，表現偏差。這九項福利措施當中，就業服務團體認為就業福利是表現比較好的福利措施，給予三・三一分的評價，餘除其他措施外，評價成績都不及三分，最差者是社區服務的二・一四分。

表三 身心障礙相關業務執行之評價

	縣市政府	就業服務團體	醫療單位	特殊學校	平均	名次
通報系統	3.89	2.60	2.62	3.14	2.94	2
居家服務	3.61	2.14	2.44	2.18	2.53	8
社區服務	3.32	2.44	2.43	1.65	2.47	9
生活補助	5.00	2.30	2.68	1.89	2.79	3
就醫福利	3.61	2.56	2.80	1.60	2.57	7
就學福利	4.03	2.79	2.27	3.70	3.09	1
就業福利	3.96	3.31	2.23	1.81	2.76	4
就養福利	4.09	2.37	2.20	2.02	2.66	6
其他措施	3.70	3.10	2.12	1.91	2.69	5
平均	3.87	2.62	2.42	2.44	2.76	-

資料來源：黃英忠、陳儀蓉，二〇〇二，頁一七五。

醫療團體對於現行各項身心障礙福利措施的評價，平均是二．四二分，表現一樣偏差。其中表現比較好的是就醫福利的二．八〇分，但仍然是處於不及格狀態；而表現最差的措施是就養福利的二．一〇與其他措施的二．一二。

特教學校團體對於現行各項身心障礙福利措施的評價，平均是二．四四分，表現一樣偏差。唯特教學校團體認為當中表現比較好的福利措施是就學福利，有三．七〇分的表現，通報系統亦有三．一四分表現及格的成績；比較訝異的是，特教學校團體給了社區服務、生活補助、就醫福利、就業福利、以及其他等諸多措施的分數都很低，不到二分，顯然強烈的不認同這些措施的表現。

整體而言，總體普遍平均偏差，只有獲得二．七六分的評價。就個別福利措施而言，就學服務三．〇九分的評價最好，也是唯一平均達到三分及格的福利措施；而社區服務的評價最差，平均只有二．四七分。

我們知道，政府政策作為最終的目的就是要回應人民的需求，贏得人民對於政府政策的支持、認同與信任；如果身心障礙者保護法對於我國身心障礙者的福利權益有積極的改善效果，身心障礙朋友們對於政府施政必定報以高度滿意的評價；反之，評價必然不高。換句話說，如果身心障礙朋友們對於政府施政的評價是正面的，那肯定政府的政策作為必然有其積極效益的產生，確實改善了身心障礙朋友們的生活困境，提昇他們社會生活的水平，爾後政府只要在既有的基礎上持續執行即可；但如果這種評價是負面的，可以想見

政府的政策作為必然有某種環節上的失衡現象產生，需要認真的加以檢討改進。

比較以上身心障礙人權指標與身心障礙福利政策與措施之評估研究兩項問卷調查可以看出，兩項結果呈現出相當一致性的傾向：現行身心障礙福利措施的表現評價偏差。當然，這種結果是否能夠反應出身心障礙者保護法的執行情形不無討論之處。然而，就邏輯上的思考而言，身心障礙者保護法是規範我國身心障礙福利權益的根本大法，國內一切有關身心障礙福利的施政莫不奉此身心障礙者保護法為身心障礙政策的最高指導；故此，這兩項調查與所點出我國現階段身心障礙業務執行後予人的感受，就某種程度而言，不正是意涵著一般社會人士對於政府身心障礙福利政策執行成果的負面評價嗎？故這二份調查結果實有值得政府深思檢討身心障礙者保護法的執行情形。

## 身心障礙者保護法執行檢討

政府身心障礙者保護法的政策作為，目的就是要改善我國身心障礙同胞的福利水準，維護身心障礙者之正當權益及生活，保障身心障礙者公平參與社會生活之機會。因此，成功的政策執行必然能夠回應身心障礙者的權益需求，提昇身心障礙同胞的福利水平。前節兩項問卷調查研究所呈現出來我國現階段身心障礙福利狀況偏差

的表現，某種程度說明了社會對於政府身心障礙福利政策執行的負面評價；這種情形對於政府兢兢業業的公務執行人員，不管是個警告的訊號，提醒他們留意政府政策的作為與民意、與身心障礙同胞的福利需求間是否產生了某種程度的落差。這種落差的行為，無論其可能性是源自於政策規範的陳義過高、法令的配套作業不足，或者是執行面向制度的設計失當、資源的投入不足、組織執行能力的薄弱等等，都值得我們進一步瞭解。

在國家財政困窘、福利多元主義盛行的當今時代，福利國家福利委託民營（公辦民營）或民營化的思潮大昌其道，各種民間非營利型的公益服務團體也應時而生，協助政府落實各種政策執行，圖以建立一個資產富裕、公平正義兼具的福利型資本社會。我國自不例外，在這一股全球化的潮流之中掙扎欲出，盼能及早建立本土型的福利新社會；因此，政府殷切仰賴福利服務型的民間資源團體出來協助推動社會福利的發展，尤其在身心障礙福利的推動上，更在身心障礙者保護法上明文規範政府應按需要自行或結合民間資源設立各種身心障礙福利機構，如身心障礙之教育、醫療、護理及復健機構、視障者讀物出版社及視障者圖書館、身心障礙庇護工場、職業訓練及就業服務機構、身心障礙收容及養護機構、身心障礙服務及育樂機構等以及其他身心障礙福利機構（第五十八條），並得按需要，以提供場地、設備、經費或其他方式結合民間資源辦理身心障礙福利服務（第三十九條），提供居家服務（第四十條）、社區服務（第四十一條）、豐富身心障礙者之文化及精神生活（第五十三條），

鼓勵協助身心障礙者之創造性活動（第五十四條）等等。

非營利性質的身心障礙福利資源團體因此在協助政府推動身心障礙福利的業務上，有相當大的貢獻。一方面，他們與公部門合作，經常與公部門有業務上的往來，對於政府身心障礙業務的執行非常瞭解；另一方面，他們也是身心障礙團體，許多服務員工都是身心障礙者，對於身心障礙者的需求體認非常深刻；他們可以將身心障礙者的現況與需求非常明確的帶給政府部門，也能將政府部門推動的身心障礙福利權益迅速的傳送至往來的身心障礙者群體中，建立起政府與身心障礙者間一座溝通的橋樑。是本文之研究設計，便將身心障礙相關福利服務團體的聲音視為是一個非常重要的面向之呈現，特別在北部、中部、以及南部各召開了一場座談會。

觀察這三場座談會的發言，可以發現對於現行身心障礙者保護法的大體規範，身心障礙朋友們都能接受，覺得很適切，也沒有什麼歧見，比較多的意見表達是在法條的執行面上，仍與現實（或說身心障礙朋友們的期待）有點差距。這些民間團體對於身心障礙者保護法的檢討意見整理如下：

#### 一、在總則章所規範的權益執行部分

在鑑定與手冊的核發方面，民間團體主要的檢討重點是鑑定品質不一、沒有慮及到被鑑定者的感受，以及手冊登記不清楚。

##### 鑑定品質不一

手冊的障礙程度與障別跟實際情況不相符，鑑定之後也沒有查核，導致身心障礙者接受早療、入小學、進機構時無法相信手冊，還要再鑑定（北

區座談會)。

醫師在鑑定時在障別方面常常不正確，等級更容易出錯，都流於醫師的主觀判斷(南區座談會)。

沒有慮及到被鑑定者的感受

肌萎縮症患者接受鑑定很不方便，可以說是一種折磨，而且多此一舉(南區座談會)。

手冊登記不清楚

多重障礙者僅根據手冊無法辨識其障別(北區座談會)。

在身心障礙者保護委員會方面，民間團體主要是對其功能性的質疑。

台北市身保委員會仲裁的結果僅止於「參處」，沒有意義(北區座談會)。

依身保法設立的名個委員會之間的關係如何？像高雄市身保委員會就曾經要求就業基金管理委員會到場說明某方案的執行狀況，身保委員會是不是最高的單位，可以去督促其他委員會嗎(南區座談會)？

身保委員會跟訴願委員會、勞工局就業歧視審議委員會等的關係為何(北區座談會)？

在通報系統方面，民間團體主要質疑衛生以外的其他通報系統之作用性。

只有早療通報系統是針對身心障礙者，其他像交通事故和職災部分，則沒有對身心障礙者比較特殊、比較便捷、能夠保障其權益的通報(南區座談會)。

醫療單位之外的其他單位不一定有能力辨識身心障礙者(北區座談會)。

在個別化專業服務方面，民間團體最主要的意見反應是手語翻譯員、個案管理員等專業人員的缺乏，其次是批評個案管理沒有落實，再者是轉銜機制的尚未建立。

精障者的居家照顧或是臨托幾乎是沒有提供，可能原因是個管員的不足(北區座談會)。

轉銜由誰來統整？目前高雄市小學的部分沒有個案管理，變成是學校(通常是特教學校)要把學生轉到機構或是就服團體，那要看學校有沒有心要做，不做也可以，沒有人監督(南區座談會)。

學校的社工角色一直欠缺，所以我們中心的孩子入小學之後無法像在中心一樣得到完善的照顧。轉銜要兼顧垂直和橫向的連結，當學校沒有社工時，是否能跟社會局合作？我們很願意提供社工方面的服務，但是目前沒有這樣的機制(南區座談會)。

目前轉銜和通報有重疊的地方。以高雄市來說，社會局內部的通報系統之間(如成人個案管理系統、兒童個案管理系統)還有和教育局的通報系統之間都獨立作業。另外機構也會收到來自不同單位卻是同一人的通報，或是身心障礙者到一個以上的就服單位求助，這些單位之間沒有橫向的聯繫，恐會造成資源的浪費(南區座談會)。

一、在醫療復健權益的執行部分，民間團體要質疑的是各項補助間補助金額不等的問題。

譬如現在復健工場給付每人每日為二五〇元，日間病房卻高達四〇〇

至六〇〇元之間，以後恐怕沒有人要辦社區復健，精障者只有醫院可以去（中區座談會）。

## 二、在教育權益的執行部分，民間團體主要的意見反應有三：

### 身心障礙保護法與特殊教育法規定之落差現象

身保法規定要提供「學齡」身心障礙兒童交通車或交通費補助，但是特殊教育法第九條卻把特殊教育向下延伸至三歲，所以有的學校的交通車只提供給學齡的身心障礙兒童，不提供給三歲之後到學齡前的身心障礙學生（中區座談會）。

### 質疑身心障礙學生接受平等教育的可能性

法規定要拒絕，可是入學後身心障礙學生是否能跟一般學生一樣平等受教育呢？顯然是值得懷疑的（中區座談會）。

### 教育部沒有積極保障身心障礙學生接受高等教育的權益

關於身心障礙學生大專甄試，特教法第廿一條規定，完成國民教育之身心障礙學生，依其志願報考各級學校或經主管教育行政機關甄試、保送或登記、分發進入各級學校，各級學校不得以身心障礙為由拒絕其入學。可是教育部特教小組韓繼綏執行秘書一直強調大專院校的自主性很高，而不願意主導（南區座談會）。

## 四、在促進就業權益的執行部分，三場座談會參與的民間團體都肯定政府職業訓練的執行，但在就業方面就有比較多的聲音。

### 法規解釋的不一致性。

地方政府常會因為勞工局長換人，對法規的解釋就跟著改變，造成很多問題（北區座談會）。

### 個別化就業服務沒有落實

沒有個別化職業訓練及就業服務，勞委會提供的服務是一體適用的，獎助辦法也只有一套（中區座談會）。

庇護性就業的相關規定闕如，如庇護工廠的規定不夠明確，受庇護者的薪資條件亦模糊

庇護性就業是否適用勞基法？譬如我們現在有庇護工場，會牽涉到我們是不是雇主，是雇主的話要給付給身心障礙者基本工資，但是他的產能又沒有那麼高，那我們沒給到基本工資算不算違法（南區座談會）？

### 對於明眼人從事按摩行為取締的不確實

坊間許多明眼人從事按摩，只因為名稱不叫「按摩」，所以沒有被嚴格取締（北區座談會）。

## 五、在福利服務權益的執行部分

在經濟性福利的津貼補助方面，民間團體大多批評地方政府間的一國多制，規定不一致，如：

身心障礙者三項補助費的門檻有一國多制的情形（中區座談會）。

公共設施的使用是否可以因為身心障礙者戶籍的不同而有不同的優待票價，甚至無法享有優待？法未明訂（北區座談會）。

在社區生活照顧方面，民間團體主要反應是相關法令規範的不明確。

（居家服務、社區服務）沒有子法的搭配，但是母法的規定又太抽象，造成落實的困難（北區座談會）。

在無障礙環境方面，民間團體話多批評政府的檢測作業沒有



落實。

無障礙環境的落實欠缺監督。譬如高雄市檢測得非常徹底，高雄縣就完全沒做，那誰來監督？還是我們提到高雄縣身保委員會去？如果身保法部分條文因流於宣示性、無法落實而取消，那我們想推動的政策是否只能透過申訴管道（南區座談會）？

在福利機構相關規定方面，民間團體主要的反應意見有二：部分需求機構的數量不足

各縣市為視障者設立的出版社和圖書館幾乎是沒有，就算有，也是以專案的方式成立，而且人員不是政府的正式編制（北區座談會）。

服務精神障礙者的機構嚴重不足（北區座談會）。

缺乏一套合適的身心障礙福利機構評鑑標準

現行機構評鑑的標準要套用到服務不同障別的機構恐怕有困難（北區座談會）。

## 綜合分析

誠如前所提及，即便政策法令的完備也不能夠保障政策執行的成功，執行組織制度規範與執行能力的良窳也是不可或缺的考量。也就是說影響政府政策執行能否成功，發揮實質預期效果的最重要因素，除了需要考量政策法令內容的可執行性之外，還要組織執行結構的健全運作。政策法令的可執行性要求政策內容的執行要能夠

對應問題發生的概結與正確回應社會（或標的群體）需求，同時要顧及內容價值的正當性與資源分配的正義。組織的執行結構要求政策執行的組織要有正當清晰的政策執行理念、高度的專業執行能力、合理的資源配置、以及組織間網絡整合運作與溝通協調的順暢。

觀察民間部門座談會對於政府身心障礙保護法執行的回應，可以發覺身心障礙保護法運作之良否深受這兩個因素所深刻影響。例如，從政策法令的可執行性而言，我們就發現：多數身心障礙者經濟自主能力偏低，經濟生活安全的保障是政府行政的第一要務，因此多數身心障礙朋友們會期待政府政策多一點現金補助型的政策措施，同時放寬請領的門檻與條件限制；然而門檻與條件的放寬經常會伴隨著有限社會資源配置的失當與社會正義的模糊化，是否有助於問題的解決則猶存疑，政府因此不得不收縮現金補助的規模。姑不論這種福利規模控制行為背後思考的價值性正當與否，如果這種福利規模控制的行為能夠從整體的角度同時思考倒也可以呈現出某種社會的公平性；奈何政府並無法宏觀的掌握各種經濟型補助措施的調控，使得生活補助、養護補助、醫療費用補助、保險費補助、就業補助、就學補助、租金補助、租稅減免等相關措施呈現一種分別獨自規劃的現象（王正等，二〇〇二：一三七），結果僅僅造就一群資訊亨通的鑽營者，無助於身心障礙者福利人口群的整體利益。究其原因，乃是因為政府福利政策的思考是單一方向的，既為依身心特質設計其相關福利制度，同時在社會福利制度的設計時，將社會保險、救助、與津貼等給付內容混淆所致（王國羽，二〇〇二：

一一九)。因此，如果不能釐清政策的本質與制度的根本精神，此類層出不窮的問題將會一直挑戰政府執行的權威。

再從組織執行結構的運作來說，前段所述經濟型補助政策造就的鑽營者之所以可以存在，也是因為政府並沒有充分掌握身心障礙福利人口群的基本資料；或者說，不同體系間的資料呈現各自封閉狀態，彼此間無法相互流通，以至於福利資源的供給呈現割裂狀態，鑽營者方得以有生存的利基。究其因乃是因為政府各行政部門間本位主義心態，無法暢通彼此間的協調聯繫管道。這種府際間的溝通協調網絡只要一日沒有健全運作，政府政策執行的困境也將一直在行政作業割裂的部門間流轉，難以止息。

因此，要提昇身心障礙保護法的執行成效，我們就有必要先瞭解政府政策法令的可執行性與政府組織執行結構運作上所存在的困境，方得以尋找思考療育的政策處方，對症下藥。

## 一、政策法令的可執行性

依據本文的觀察，我們認為身心障礙者保護法在政策法令的可執行性上，除了座談會上所指出的缺失之外，更面臨著下列幾點的困境與挑戰：

### 身心障礙者保護法法律位階的定位

以美國的 ADA (American Disability Act) 法案為例，其被定位為美國身心障礙者基本權利保障的憲法，任何其他法案的精神如果

與這個法案的精神相違背或不一致時，需以 ADA 法案為最終的判準依據 (Silverstein, 二〇〇〇)。也就是說，美國政府是以這個 ADA 法案為整個身心障礙政策的最高政策指導原則，聯邦政府的具體作為是訂定該法規範的最低實踐原則。但在我國，身心障礙者保護法只在內容方面更新不同政府部門的政策責任，並未建立身心障礙保護法在保護身心障礙者權利部分的法律位階；故當其他法令規定與身心障礙者保護法精神有所違背，但因兩者是平行地位的狀態下，身心障礙者保護法亦只能莫可奈何的退居其次 (王國羽，二〇〇二：一一六—一一七)。

### 身心障礙者保護法欠缺「公民資格」理念的觀點指導

當今民主社會的潮流強調公民意識的覺醒、公民資格的建立、以及公民社會的型塑。但如果我們以普遍且平等公民資格的觀點來分析我國身心障礙者手冊的定義系統，它的行政程序正好是這個概念的反論。這本手冊定義自建立以來，就是以行政上方便計算身心障礙者人數為主，而不是以身心障礙者「公民資格」為出發所設計的統計制度。因此，政府的手冊發放系統，其實是設立一個對國民身體健康狀態過濾的機制。所有身心障礙國民必須通過這個鑑定標準，取得身分後，才能進入所謂的社會福利系統。他們需要的滿足與福利的保障都必須以符合政府的門檻為基準。同時，政府發放手冊的標準與身心障礙人口類別還隨時可以調整與修正。這種人為疆界的行政界定過程，不是將身心障礙者視為平等公民對待，而是視為國家政府所提供的福利恩給之概念出發。也因此，國家福利措施

的供給未依身心障礙者個別的身心特質設計相關福利制度，形成各自為政的獨立現象（王國羽，二〇〇二：一一八—一一九）。然而，公民資格的要求卻是政府應該以協助身心障礙者取得需求資源的角度，積極設計各項福利措施的無障礙供給。

### 經濟型福利供給的總體思考

如前所述，政府並無法宏觀的掌握各種經濟型補助措施的調控，使得經濟型福利的給付呈現片段割裂的現象，故政府需要再釐清社會保險、救助、與津貼間的整合關係，提供更多身心障礙者公平的經濟生活安全之保障。

### 政府資源的配置忽略身心障礙者培力（empowerment）養成機會的給予

培力意謂著人們可以培育自我支持的力量掙脫外界的束縛，試著追求自己想要的生活環境與空間自由。這種力量的養成需要鼓勵誘導身心障礙者積極參與社區多元化生活的過程，主動追求資訊、溝通與問題解決的能力，脫離外力倚賴的心理（萬育維，二〇〇二：三二—三三）。然而，睽之政府有限資源的配置，九成以上都被現金給付所消耗，僅有十分之一不到的資源空間可以提供社區性活動與福利服務的供給，使得身心障礙者多元化社區生活參與的支持不足，相對剝奪身心障礙者更多參與社區生活自我培力的機會。

### 身心障礙福利的推動，受到民營化的影響，造成福利品質上的提慮現象（萬育維，二〇〇二：三三）

受到國家財政困乏以及公共管理效率上的要求，政府逐漸採取

民營化的手段減輕政府福利資源供給的負擔。但民營化的意思有二種：一種是將服務財貨供給與生產的角色完全移轉給民間部門，另一種則是政府仍然背負服務財貨供給的責任，生產則以契約外包的方式委由民間負責。但即便是第二種方式，政府也經常撥打最小投入最大產出的如意算盤，預期以短缺的資源投入換取盈餘的福利產出，甚或企圖以非正式關係的社會網絡，如志工等來替代政府照顧的責任。殊不知，第三部門的非營利組織經常也是資源的需求者而非供給者，在政府與社會資源投入減少的情形下，相對福利服務的產出也會受到不利影響，虧損身心障礙者的福利服務品質。是以政府採購法的規範相當程度的制約到身心障礙福利機構的服務品質，不利政府關懷身心障礙同胞形象的塑造。

## 一、組織執行結構的運作性

除了政策法令的可執行性有面對相當的挑戰之外，我們亦觀察到政府身心障礙政策的組織執行結構，也有相當大的改善空間。

首先，多數地方政府身心障礙業務執行組織的專業性不足，無法發揮政策執行的最大效能。例如，

只有少數地方政府設有身心障礙業務專課（科），設有專職人力，多數地方政府都是以兼職人力來兼任身心障礙業務的執行，影響身心障礙福利業務的推動。

身心障礙業務人力的專業性不足，許多地方政府身心障礙業

務之承辦人員都非相關科系背景出生，也無相關經驗歷練，甚至有不少課長級主管也是如此，影響專業服務效能的發揮。

許多地方政府基層行政人員的異動頻繁，流動性高，使得身心障礙業務執行經驗的累積性差。

也由於地方政府身心障礙業務執行組織的專業性不足，執行人力普遍缺乏專業背景，無法深切體認並認同身心障礙人士的心理感受，多半以一般正常人士的觀點來思考、看待身心障礙業務的執行，對於身心障礙政策及其內容缺乏明確清晰的理念認同，無法深刻體會身心障礙福利權益執行的正當性與必要性。

其次，地方政府身心障礙政策資源（經費預算）的配置與使用失當，無法對應身心障礙者保護法所規範的措施執行。例如：

統籌分配款與地方補助款制度的改變，設算後，不少地方政府財源有短絀現象（總體財源亦有縮減嫌疑），使得社會福利發展經費相對限縮，影響身心障礙福利經費的配置。

這些補助經費減少的地方政府，如果不是提高各項身心障礙津貼補助門檻，就是限縮身心障礙福利補助人口，不但實質縮減身心障礙者既有的福利水準，繼而也衝擊到福利機構服務之供給。這種現象也發生在部分補助經費有所增加的縣市政府。

地方政府身心障礙業務的資源，九成以上都使用在現金發放型的各種福利津貼與補助，排擠服務型措施的資源配置，使得幾乎所有地方政府各種服務型的措施與計畫方案都無法自力執行。

地方政府身心障礙就業基金專戶的資源運用不當，經常補充

公務預算的部分不足，也嚴重影響身心障礙業務的執行，特別是在就業權益的供給方面。

其實，觀察政府社會福利預算的編列，過去幾年來，中央與地方政府整體身心障礙的經費是呈現逐年增加的趨勢，但仍然略低於身心障礙人口的成長幅度。也就是說，政府身心障礙福利預算並未能適當反應身心障礙人口成長與放寬的事實，使得平均每位身心障礙者所能享有的福利供給可以說是呈現逐年遞減的現象。

再者，執行組織本位態度過於濃厚，彼此間業務整合與溝通協調的失衡，也是使得身心障礙福利業務無法順利運作的主因。例如：

社政部門有發展遲緩兒童早期療育服務通報轉介中心與身心障礙者人口基本資料管理系統，教育部門有特教網路通報系統與特殊教育學生資料庫，但是，許多地方政府兩個系統間對於國小一年級應該就學但卻失學的身心障礙學童資料卻是無法明確掌握，有損身心障礙學童接受教育的權益。

中央勞政部門的地方就業服務中心與地方政府勞政部門間對於身心障礙朋友就業服務需求的資料掌握也都互不聞問，互不清楚。

九成以上地方政府身心障礙保護委員會的運作流於形式，無法發揮身心障礙者權益保障與相關業務間協調整合的功能。

許多地方政府衛生、教育、勞政、社政部門間身心障礙業務相關的承辦單位與人員都互不知道，彼此間顯然缺乏業務上的洽詢與聯絡。

此外，許多法令規範模糊或不明確的地方，也會在組織本位主

義思考的前提下成為不便行動與作為的藉口。例如通報、個案管理、轉銜服務、社區化、小型化等抽象性名詞的意義作為，就經常為地方政府所忽略或置之不理。

最後，誠如身心障礙者保護法所規範政府應結合民間資源提供辦理身心障礙福利服務、提供諸如居家服務、社區服務、豐富身心障礙者之文化與精神生活、鼓勵創造性的活動等等，政府政策的執行結構不獨需要各種政府不同專業部門間的業務整合與溝通協調，也需要政府與民間協力合作關係的建立。然而，在座談會中我們也感受到，許多地方政府都抱怨縣境內少有專業資格符合的團體或機構可以協助政府提供諸如此類的服務或活動。我們承認的確有不少偏遠、資源弱勢的地方政府目前尚沒有能夠配合的專業性民間資源之存在，但各級政府是否積極培育、輔導管理地方性專業團體的發展也是一個相當重要的因素。甚或是這些政府根本就不信任地方團體的專業性也是一個可能的原因，自然對於身心障礙權益業務的推動感到有點力不從心。

## 政策建議

綜合以上座談會之檢討與本文之觀察分析，筆者對於未來身心障礙者保護法的修法方向有以下幾點政策建議：

一、以身心障礙者為本位，身心障礙者保護法為核心，重新審

視調整身心障礙者保護法與所有其他相關法律間的競合關係，例如身心障礙者保護法與特殊教育法有身心障礙類別規定之歧異、與老人福利法有失能老人照顧上之適用疑義、與兒童福利法有早療機構設施標準規範之模糊性、勞基法未明確規範身心障礙勞工之權益保障、家庭暴力、性侵害等相關法令對於身心障礙者特殊保護條款的闕如、以及政府採購法對於身心障礙福利團體勞務與財貨採購之模糊保障等等。這些相關法令間的競合關係，有必要及早修訂調整，一方面可以釐清法律間不明確的模糊地帶，另一方面可以確認並定位身心障礙者保護法的核心位階。

二、身心障礙類別之鑑定應取消以疾病狀態以及因此延伸而來的醫療需求為分類之依據標準，而應以自然人實際身心狀況之失能情形為鑑定依據。畢竟疾病僅為短期之現象，即便長期存在，也未必會造成一個人身心狀態之失能，而身心障礙者之所以需要保障的原因乃是因為部分或全部身心正常運作功能的永遠喪失，致使其相對處於社會競爭的弱勢狀態，因而需要加以基本公民權益上的保障。故身心障礙類別實有需要回歸到自然人失能程度的鑑定方為正道。

三、儘速實施符合身心障礙者需求的國民年金制度

世界先進國家之所以實施國民年金制度，是為了讓一國人民擁有基本的經濟安全，故對於弱勢身心障礙者之經濟安全措施更是體貼，如歐洲國家有身心障礙年金，搭配各種普及式津貼如：殘障津貼、重殘津貼、照護津貼等的設計；而日本更將二十歲之前致障者納入身心

障礙年金給付的對象與範圍。觀諸我國，由於就業機會的缺乏與特殊費用的負擔，身心障礙者經費自主能力薄弱，實需要政府更多經濟安全上的照顧。在我國正向世界先進國家之路邁進此時，實應仿效先進國家的作法，致力於保障弱勢族群的經濟安全生活，儘速實施符合身心障礙者需求的國民年金制度，以維護身心障礙者最低生活所得的保障，讓身心障礙者享有公民資格最低尊嚴的生活。

#### 四、儘速建立身心障礙者安養信託制度

一個完善的社會經濟安全制度尚未建構之時，身心障礙者本身如果沒有獨立生活的能力，特別是心智障礙類或障礙程度重度以上的身心障礙者，其家人最大的憂慮便是身後身心障礙者的安置問題。在這種情形之下，信託制度是一個比較可行的方法。因為信託制度可以協助身心障礙者與其家屬有效管理及運用財產，增加財產的價值和收益，以保障身心障礙者日後的生活問題。故政府實有必要儘速建立身心障礙者安養信託制度。

#### 五、合理化規範身心障礙者就業基金專戶資源之配置與使用

現階段，身心障礙者就業基金專戶大約存在有幾項爭議：全  
國大約有百分之五十的身心障礙者就業基金資源集中於台北市，使得台北市之專戶餘額大量累積，但其餘多數縣市的就業基金專戶則已面臨入不敷出的窘境；就業基金之運用明文規定不必列入政府年度預算，導致基金運用浮濫之弊端層出不窮，監察院因此還曾於九十年九月對內政部社會司、勞委會、及部分縣市政府提出糾正；

部分縣市政府也因為財政困難，容許轄下未達定額進用標準的公

立機關（構）欠繳差額補助費的情形，導致遭受監察院的糾正（九十一年五月）。這些情形說明了現階段身心障礙者就業基金專戶資源配置與使用上的不合理現象，實有必要迅速謀求改善：

明訂基金應列入政府年度預算之中。

本「以有餘補不足」之精神，明訂合理配置各縣市間基金收支運用之原則。

#### 六、身心障礙者與因老致殘的福利區隔之設計

身心障礙族群中，六十五歲以上年齡層人口的比例已高達三四・三％。雖然就身分別而言，他們有資格領取各項身心障礙福利津貼與補助；但就「有限」資源的配置價值觀點來看，身心障礙福利經費應該還是以兒童、青少年等更具未來發展潛力的世代為優先補助的對象。故身心障礙老人應該可以就老人福利經費中編列相關預算以為支應，或者強制規範六十五歲以上（原住民五十五歲以上）之身心障礙者（失能老人）劃歸適用老人福利法。如真的有其困難，至少也應該在身心障礙福利經費中劃分比例原則，保障較輕年齡層的配置價值。

#### 七、設計依實際福利需求與不同障別特質需要的配套福利措施

在現今以身心障礙類別與等級為政府各項津貼補助、社會救助、以及免費福利服務提供為主要考量的條件之下，導致身心障礙鑑定與手冊核發之浮濫，身心障礙者福利之過度消耗膨脹，甚至排擠其他社會福利資源之使用。在資源「有限」的現實狀況之下，資源的配置需要有其價值上的意義存在。更何況就「公民資格」的角

色來說，雖同是身心障礙者，也沒有必要奢侈身心障礙福利經費的運用，虛擲一份非必要的福利資源。因此，除了身心障礙之鑑定需要採取更名符其實的失能標準與不當鑑定之懲罰責任之外，本研究亦要建議：

政府各項津貼補助、社會救助、以及福利服務之供給不應再以身心障礙者之類別與等級為唯一考量，而要輔之以身心障礙者實際生活需求為給付依據。

在十六大身心障礙類別中，也實有必要再精緻化障別配套的福利措施，發揮資源配置的價值；而機構的設置標準也應該有障別上的差異。如果能因此發展出特定障礙類別——如肢體障礙與心智障礙類別——之獨立法令，將更能有所合理規範。

#### 八、積極輔導提升身心障礙福利服務相關機構之專業福利服務品質

國內目前僅有的一套身心障礙福利服務機構設施標準其實並無法充分規範到不同障別身心障礙人士之需求，以致於弊病叢生，經營管理不善之聲時有所聞；加上政府亦尚缺乏適當的機構管理與輔導辦法，對於經營不當之機構沒有停辦、解散、或接管之法令依據，使得國內現行各種福利服務機構充斥良莠不齊，無法提升專業福利服務品質，實不利身心障礙者之福利服務需求滿足。建議政府應可依不同障別身心障礙人士之需求訂定不同類型之機構設施標準，同時增訂一套身心障礙福利服務機構之輔導管理辦法。

#### 九、跨層級與跨機關間功能整合機制的設計

研究中觀察到縣市政府各部門間保守本位心態濃厚，單位間的聯繫溝通管道不通暢，導致身心障礙者的權益多有損害。加上地方政府身心障礙者保護委員會法定功能的發揮與否，因為有替代性的功能單位存在，並不損及身心障礙者可能權益；反而因為新增之生涯轉銜業務所需要的跨層級與跨機關間的整合需求殷切，建議可以仿行政院身心障礙權益促進會之運作方式，調整身心障礙者保護委員會的法定功能以實際業務運作為主軸，申訴功能為輔的整合性業務協調機制。

#### 十、統一從實編列現金型津貼給付預算，統籌彈性比例調整勞務型服務供給經費

在我國強中央、弱地方的政治體制之下，雖然地方制度法的實施賦予地方自治的權責，然則在現行財政收支劃分法，地方自籌經費比例，平均只有年度預算的百分之六十左右，近半數地方自治經費仍極端仰賴中央補助，使得地方政府一方面壓縮地方福利需求的成長，另方面不斷挪用專款經費，挖東牆補西牆之不當現象極端浮濫。設算之後，此種現象尚未見具體改善措施。追究原因，固然可以說是中央與地方事權不明確所致，但中央錯估（過於高估）地方自治能力亦為重要主因。為了確保身心障礙者有一致性的福利水準，不因其居住區域而使福利供給與保障有所差異，在地方自治的精神與原則之下，政府的支出應考慮統一現金型津貼給付水準，由中央從實編列委託地方發放；至於勞務型服務的供給，由於需要因地制宜之考量，可以責由地方自行決定供給，提報預算自籌比例與

要求補助水準，再由中央整體考慮，彈性比例、統籌調整補助金額，並監督地方的執行即可。如此即能確保全國有一致性之福利水準與因地制宜之服務供給。

## 結語

民國八十六年四月間通過之身心障礙者保護法，雖然有不少創新性的變革，也奠定了我國身心障礙人權的基礎。但由於這部身心障礙者福利權益之保障工作不但有相當多的前瞻理念與創新思想，也涵蓋政府相當多的部會之溝通協調，更需要整體社會各個層面的回應與作為搭配，使得其實踐增添相當多的困難度；必需有賴各級政府機關全力主動積極執行，整體社會之善意作為回應，方能獲得滿意的執行成果。

更進一步來說，身心障礙者保護的終極思維，就在於建構一個無障礙的社會環境。身心障礙者的期待與滿足並不在於社會的憐憫與同情，更非希望自己獲得國家社會終生特殊的身分保護或權益保障，而是一種人道關懷的家國情懷之流露與公平正義社會的體現，讓身心障礙者能生活在一個公正競爭的環境中，取得公平對待與充分發展的機會。

筆者因此以為，身心障礙者福利政策之推展，實應具有前瞻性、價值性、務實性之規劃，以能建構完善的身心障礙福利制度。各級

政府（特別是政府首長）亦需在身心障礙者人權為本位的價值思考下，依公平、正義原則，提供弱勢族群真正需要之最適當服務。而各項政策之落實執行，尤需政府各部門摒棄本位心態，積極建立府際間與政府－民間信任夥伴關係，合作提供服務，始能克敬其功。故我們期待政府能以身心障礙福利服務為己任，各種施政作為能夠適時掌握社會脈動，回應身心障礙朋友實際生活需求，以提供完善的福利服務，滿足身心障礙者的福祉，同時符合國際主流發展趨勢與地方風土民情之所需，讓每位身心障礙者都能夠生活在真正無障礙的人文與環境空間，擁有生命的尊嚴，充分發揮人性價值的光輝。

（本文作者現任國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授）

## ◎參考資料：

- 中國人權協會（二〇〇一），《二〇〇一年台灣身心障礙人權指標調查報告》。
- 王正、周麗芳、曾喬寬（二〇〇二），〈身心障礙者經濟生活保障制度之探討〉，《社區發展季刊》，九七期，頁二二八—二三八。
- 王國羽（二〇〇二），〈我國身心障礙福利政策與體系—身心障礙者保護法的分析〉，《社區發展季刊》，九七期，頁一一五—一二七。
- 黃英忠、陳儀蓉（二〇〇二），〈身心障礙福利政策在教育、就業及醫療層面之執行現況及未來改進之策略〉，《社區發展季刊》，九七期，頁一六八—一七七。



萬育維（二〇〇二），〈身心障礙福利政策的新思維——突破困境發展資源充權自立〉，《社區發展季刊》，九七期，頁二九—三八。