

社區日間作業設施的定位 與發展分析

周怡君

壹、前言

社區日間作業設施目前依據「身心障礙者權益保障法」（以下簡稱「身權法」）以及「身心障礙者個人照顧服務辦法」（以下稱為「個照法」），是屬於提供給障礙者的社區日間服務。社區日間作業設施的構想始於 2008 年、試辦始於 2009 年，正式寫入「身權法」和「個照法」規範的時間其實是在 2012 年。由此看來，2007 年的「身權法」制定當時，仍然無法預見許多障礙者的社區服務需求，也尚未能即時規劃好服務樣態並將其入法。因此，許多障礙者的社區服務，例如家庭托顧、社區日間作業設施、社區日間照顧服務等，都是在 2007 年之後，才開始逐漸規劃、試辦，後納入「身權法」中第五十條有關個人支持服務的日間照顧，並且在 2012 年另外制定「個照法」，更加詳細規範障礙者的個人照顧服務措施。這些新興的障礙者社區服務的產生，多數是回應日趨普遍的去機構化的服務思維、居在社區中障礙

者的服務需求，某些則是因緣際會因舊有障礙政策變化所衍生的替代服務，社區日間作業設施的產生正是源於這兩個原因，特別是其產生與 2007 年「身權法」對庇護工場的修法有密切關係。社區日間作業設施雖在目前法規上定位為社區日間服務，但是「作業」兩字卻也同時說明，該項服務催生者的規劃是「提供介於日間照顧服務以及庇護工場之間的服務」（育成基金會，2014）。這個服務從規劃試辦迄今已超過十年，的確到了一個時間點來對其政策目標以及政策影響進行檢視與討論。本文除前言外，主要分為兩部分，第一部分先簡要回顧社區日間作業設施服務產生與庇護工場的關係，第二部分則是分析社區日間作業設施和庇護工場進行比較，並提出其目前的政策影響。最後，本文簡要提出目前社區日間作業設施可能困境與問題，並提出未來改變的建議。

貳、社區日間作業設施產生源自庇護工場政策轉變

一、社區日間作業設施的產生

2007 年「身權法」通過時，當時尚未存在社區日間作業設施的服務，因此「身權法」也未有社區日間作業設施一詞，目前的「個照法」也尚不存在。主要在於臺灣的成年障礙者服務是從住宿式機構服務開始，而且延續很長的時間，社區服務的發展相當晚，雖然在 2007 年「身權法」修法通過之前，發展出一些零星的社區障礙者服務，例如 2005 年起試辦的「社區樂活補給站」，但服務能量和據點數目相對少；此外，日間照顧也尚未正式入法，加上當時服務社區化的思維也尚未影響立法者，因此似乎也不太需要另外訂定一個專門的服務辦法來規範。社區日間作業設施作為「身權法」通過實施後，第一個試辦的社區日間服務，其實有其產生的歷史脈絡。

2007 年「身權法」對庇護工場的新政策，包括庇護工場劃歸勞政、僅限就業功能，以及障礙者必須通過職業輔導評量始能具有進入庇護工場資格，提高了進入庇護工場的障礙者工作能力要求，造成許多原本能透過庇護工場這種模擬職場訓練就可就業、或是接受職能強化的障礙者，失去訓練與就業的機會（周怡君、賴金蓮，2009）。這些無法通過職業輔導評量、或是通過職業輔導評量但庇護工場不願錄用的障礙者，生活多數能自理不至於需要去住宿型照顧機構，在當時社區服務尚不普及的情況下，障礙者只能待在家中，不但造成其能力退後，也造成家庭照顧上的壓力（周怡君，2012），社區服務的需求隱然浮現（朱貽莊、黃曉玲、許得億、林

幸台，2016）。2008 年當時內政部訂定「心智障礙者日間作業設施服務模式試辦計畫」，申請公彩回饋金補助，透過包括育成基金會在內的數個社福基金會提出的服務方案進行半年規劃，並經在 2009 年開始試辦。當初對社區日間作業設施的服務規劃，是要提供介於日間照顧服務以及庇護工場之間的服務（育成基金會，2014），幾乎可以說要去對無法進入庇護工場的障礙者提供服務，服務內容不單純只是休閒，而是以作業活動居多。

二、社區日間作業設施的現況

社區日間作業設施從 2009 年試辦以來，家數急速攀升，截至 2018 年底全臺灣數量已達 187 家。目前依據「個照法」，社區式日間照顧服務可以作業設施服務及開設課程活動兩種方式來辦理，社區日間作業設施屬於前者；其所服務之身心障礙者標準，依據「個照法」第 51 條與第 53 條為「無法進入庇護性就業服務場所之身心障礙者」，必須符合兩項標準：（一）十五歲以上，未安置在社會福利機構、精神復健機構者（接受夜間型住宿機構服務者不在此限）。（二）有意願且經作業設施服務提供單位評估可參與作業活動之身心障礙者，作業時間以每日四小時，每週二十小時為原則。社區日間作業設施所提供之服務內容以作業活動為主，自立生活及休閒文康為輔。所謂作業活動包括有園藝、包裝作業、代工、櫃檯服務、電腦文書作業、餐飲服務、飲料調製、清潔訓練、花藝、紙藝、陶藝等（育成基金會，2014）。目前參與社區日間作業設施的障

礙者，普遍需繳交每月三千元的費用，但障礙者參與作業活動，服務提供單位一般是依據各單位自行規範的原則獲得「獎勵金」。

三、社區日間作業設施的制度疑點

這些規範乍看之下相當合理，但實際在服務對象標準、服務定位，以及專業人力配置上存在許多待釐清之處。首先，在服務對象標準上，究竟何謂「無法進入庇護性就業服務場所，又能每天作業四小時、每週作業二十小時之身心障礙者」？在此的「無法進入庇護工場」事實並無法確切指出障礙者究竟是「沒有通過職業輔導評量」？還是「通過職業輔導評量、但庇護工場目前沒有合適位置」？無論是前者還是後者，似乎應該都得經過勞政的職業輔導評量的評定結果來加以證明，但事實上幾乎很少有社區日間作業設施單位在決定是否收案時，會要求前來申請服務的障礙者出示或取得該項評量結果。通常社區日間作業設施的收案決定，會集中在評估障礙者是否符合「每日四小時，每週二十小時」的標準上，但這實際上與障礙者是否「無法進入庇護工場」並無絕對關係。社區日間作業設施，既然是因應 2007 年「身權法」庇護工場劃歸就業單位、障礙者入場標準提高後，許多障礙者無處可去的服務需求，那麼應該在服務對象標準評估上能夠與勞政職評相關，但實際上卻非如此。

其次，就服務定位來看，社區日間作業設施屬於社區日照服務的一種樣態。一

旦障礙者通過職業輔導評量、但庇護工場沒有合適位置的情況，這種狀況的障礙者的服務需求，應該要由勞政單位來進行其他勞政資源轉介以便維持其就業能力，一個已經通過職業輔導評量的障礙者，真是定位在社區日間服務單位的社區日間作業設施能夠且應該承接的嗎？又，那些無法通過職業輔導評量的障礙者，倘若仍具有就業意願，為何不是接受勞政單位的相關職業前準備、職業訓練或職業能力強化等服務，而是進到被定位在日間照顧服務的社區日間作業設施呢？

最後，就專業人力配置來看，社區日間作業設施的教保員的專業是協助或支持障礙者社區適應、社區融合等活動，能否服務具有就業意願（甚至具有就業能力）的障礙者，相當值得探討。目前勞政單位提供給障礙者的就業促進措施不足的結果，導致許多具有就業意願的障礙者無法有更多的支持機制來促進其就業能力，僅能選擇到社政的社區照顧單位並不盡合理，更是國家勞政體系對於障礙者就業權益促進的怠惰與輕忽。

參、社區作業設施與庇護工場的比較

社區日間作業設施與庇護工場的關係，並不僅於上文所說，承接了許多庇護工場不願意錄取的障礙者。事實上，因為現行制度許多規範，讓社區日間作業設施在實際制度功能運作上，與庇護工場有著許多共同性，但又不需負擔庇護工場的成

本。本文在此段落，就幾個重要面向來對社區日間作業設施與庇護工場進行制度架構的比較分析，以凸顯兩者制度上的關係。

一、服務定位與主管機關權責

社區日間作業設施目前定位在社區日間照顧，屬於社政。社政依據「身權法」之機關職責為障礙者人格維護、經濟安全、照顧支持與獨立生活機會等相關權益之規劃、推動與監督。而庇護工場定位為就業單位屬於勞政，勞政依據「身權法」其機關權責為障礙者的職業重建、就業促進與保障、勞動權益與職場安全衛生等權益規劃、推動與監督等事項。

二、評估標準

如前所述，社區日間作業設施的評估標準為「無法進入庇護性就業服務場所，能每天作業四小時、每週作業二十小時之身心障礙者」。庇護工場的評估標準為「有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之障礙者。」

三、服務內容與障礙者角色

社區日間作業設施的服務內容，主要以作業活動為主，自立生活及休閒文康為輔，障礙者是服務使用者，必須繳交每月三千元左右的服務費用。庇護工場則是提供就業活動，障礙者在工場的角色是員工，不需繳交任何服務費用。

四、工作報酬

社區日間作業設施採用獎勵金，此外

不提供其他社會保險或勞動保障。而庇護工場則是採用薪資，但以產能核薪，薪資可低於勞基法基本工資，此外提供勞保、健保、勞退等社會保障，並且依據勞基法相關規定提供相關員工假期、節慶獎金等。

五、服務人力專業

社區日間作業設施的專業人力主要為教保員、社工，教保員的專業主要在協助障礙者社區適應與融合相關活動。庇護工場則主義是就服員以及各職種的專業證照者為主。

綜上所述，可以得出社區日間作業設施和庇護工場，在服務定位、主管機關職責、收案標準、服務專業人力、工作保障上，都是不同的；但是兩者卻都可以參與優先採購、也可以對外販售產品和服務。對於社區日間作業設施的各項產品和服務的私下販售也都沒有任何管制，依據「身權法」第 69 條規定，身心障礙福利機構或團體、庇護工場，所生產之物品及其提供之服務，各級政府機關、公立學校、公營事業機構及接受政府補助之機構、團體、私立學校應優先採購。這表示社區日間作業設施和庇護工場所生產的產品和服務，都可以參與優先採購。2017 年修正過的「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」第 4 條規範：「辦理優先採購者，其決標方式如下：機構、團體、庇護工場與非機構、團體、庇護工場之廠商，其最低標價相同，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，應優先決予庇護工場，其次為機構或團體。」

但這樣的規範是否就對庇護工場營運有所助益？監察委員陳小紅在 2018 年的調查報告中（陳小紅，2018）提到，在優先採購事項上「部分庇護工場囿於生產商品或服務項目不符義務採購單位採購需求、營業項目非屬可優先採購項目、義務採購單位承辦人員未能熟稔相關法規，而無法參與優先採購或參與過程中遭遇困難；且庇護工場與生產物品具有同質性的身心障礙福利機構團體相較，庇護工場尚須考量盈虧自負、就業轉銜服務、行銷及勞動權益保障，故須負擔較高之人力及營運成本，較不具優先採購市場之價格競爭力。」文中的「具有同質性的身心障礙福利機構團體」，指的正是社區日間作業設施為主的社福機構，其作業活動與多數庇護工場許多的業種和極為相似；許多社區日間作業設施在網路上的宣傳、在實體廣告單上的商品，其包裝華麗比起庇護工場毫不遜色，也能向私人或私人單位來推銷和販售其產品；此外，許多社區日間作業在網路上的自我介紹更是宣稱「提高就業能力」或「學習一技之長」等與勞政庇護工場服務相同的字眼（周怡君，2019）。

社區日間作業設施是一個以作業活動為主的社區日照服務，日照中心製造的產品雖有障礙者參與，但是在服務提供者在勞動保障責任上完全低於庇護工場，障礙者甚至要月繳三千元的服務費用。庇護工場要負擔的雇主責任包括比起社區日間作

業設施要高的薪資水準、社會保險費用、勞基法規範的各項假期和獎金，甚至是評鑑要求的薪資提高比例，這些都是社區日間作業設施不用負擔的。因此，社區日間作業設施在相對庇護工場，在產品製造的服務專業人力和成本負擔上都相對較低，在產品販售上具有相對優勢。

不僅如此，與同性質的社區日間（布建）服務相比較起來，社區日間作業設施在專業服務人力的專業補助上也相對較優。依據社區日間作業設施與社區日照（布建）中心的收案原則來看，能進入社區日間作業設施的個案狀況明顯優於社區日照（布建）中心（中華民國智障者家長總會，2018），但是在補助專業與人力比例卻正好相反。社區日間作業設施教保員服務比例依照一比六到十二，社區日照（布建）中心卻是生活服務員或教保員以一比五至一比十五選用。在社工員的補助上，社區日間作業設施配置一個社工員，但社區日照（布建）中心卻僅補助 0.5 個社工員。社區日間作業設施不論與勞政庇護工場、或社政社區日照（布建）中心的設立與運作條件比較之下，都是較優的情況。這也可以從其設立家數的成長加以觀察。社區日間作業設施從一開始的試辦迄今，家數快速成長，在 2015 年也急速超越庇護工場（請見圖 1）。試想，如果以較低的成本，卻能運作產品生產與販售，誰還願意去設立成本高的庇護工場呢？

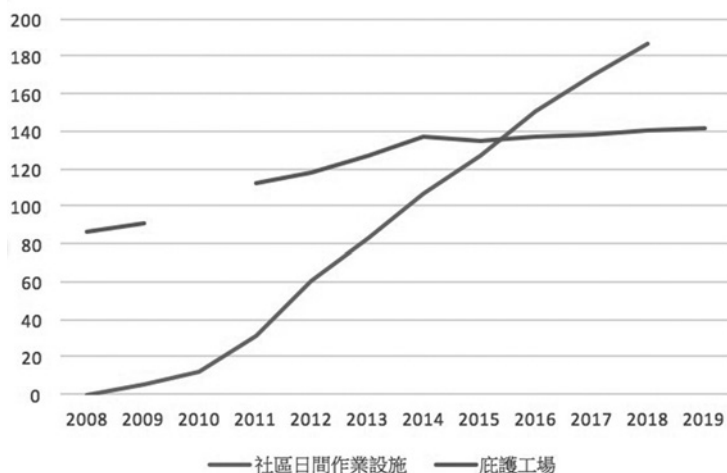


圖 1 社區日間作業設施與庇護工場家數成長狀況

資料來源：衛福部（2018）、勞動部（2019）

肆、結論與討論

社區日間作業設施和庇護工場糾纏不清的關係，源於「身權法」修法時僅將庇護工場政策定位為就業的錯誤決策，不但使得當初要避免障礙者低薪現象的立法目的未被實踐，更讓勞政單位可以逃避提供障礙者在模擬職場（庇護工場）實地訓練的就業促進責任，將其直接推諉給專業上和服務定位上都不屬於就業促進性質的社政社區日間作業設施。錯誤的政策產生了負面效應，和社區日間作業設施相較之下，因為服務提供單位考量成本因素，並不願意去設立能夠給障礙者更好的薪資和勞動保障的庇護工場，導致庇護工場家數近年來每年僅以個位數緩慢成長；而社區日間作業設施更反過來成為庇護工場產品在商業販售上的競爭者，而社區日間作業設施的存在，也讓勞政單位始終有理由，不去積極設立職前準備或職能強化等社區

就業促進服務。社區日間作業設施目前在政策定位上屬於社區日間照顧服務，鑑於目前障礙者就業促進單位不足，職重單位連結資源不足的狀況，建議社政機關應與勞政機關共同探討社區日間作業設施未來是否仍將維持該定位。

如果社區日間作業設施未來仍繼續定位為社政的日間照顧服務，建議政府應該修法限制其商業販售門檻或參與政府優先採購，避免影響真正提供障礙者勞動保障的庇護工場的市場競爭與營運、造成先前為人所詬病的障礙者低工作報酬現象。如果未來要將社區日間作業設施定位在就業促進的職能強化或職前準備，建議將社區日間作業設施移往勞政重新規劃服務內容，並配置勞政專業人員，方能為達成障礙者就業促進目的創造合理的結構。社區日間作業設施當初規劃目標，是「介於日間照顧服務以及庇護工場之間的服务」，

今日看來這個服務並不是一個「介於兩者之間」，很明顯是採用了日間照顧架構，但實際上卻也進行庇護工場的產品生產與販售。而是否應存在一個「介於日間照顧服務以及庇護工場之間的服務」？以及該

用何種樣態存在？更是一個值得後續研究的議題。

（本文作者為東吳大學社會學系教授）

關鍵詞：社區日間作業設施、庇護工場、社區日照服務、身權法、個照法

參考文獻

中華民國智障者家長總會（2018）。《以課程活動方式辦理之社區式日間照顧服務操作指引手冊》。台北：南海。

朱貽莊、黃曉玲、許得億與林幸台（2016）。〈臺灣「社區日間作業設施」服務成效評估之研究：以育成社會福利基金會為例〉，《身心障礙研究季刊》，第14卷第2期，頁100-116。

育成社會福利基金會（2014）。辦理社區日間作業設施及服務模式作業手冊。

<https://ycswf.org.tw/wp-content/uploads/2018/07/103%E8%BE%A6%E7%90%86%E7%A4%BE%E5%8D%80%E6%97%A5%E9%96%93%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E8%A8%AD%E6%96%BD%E6%9C%8D%E5%8B%99%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E6%89%8B%E5%86%8A.pdf>。取用日期：2019年9月11日。

周怡君（2012）。〈從新自由主義觀點分析台灣庇護工場發展〉，《東吳社會工作學報》，第23期，頁81-120。

周怡君（2019）。〈庇護就業服務探討：庇護工場的營運與優採購制度〉。論文發表於「108年度身心障礙者就業議題研討會－藉業轉銜暨庇護性就業服務探討」。台北：育成社福基金會。

周怡君、賴金蓮（2009）。《台灣庇護工場政策現況分析》。台北：心路基金會。

陳小紅（2018）。調查報告（字號107財調0029），監察院。

勞動部勞動力發展署（2019）。108年7月全國庇護工場名冊。

<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=69CA9940FD788E>。取用日期：2019年9月11日。

衛生福利部（2018）。《身心障礙者社區式日間照顧服務據點數》。衛福部社家署書面提供。