



澳洲身心障礙政策： 國際比較的光譜

葉肅科

壹、前言

政府明確陳述與實施的政策，在某種程度上，具體呈現出其意識形態、價值與信念，而每個政府也創造並促進與它自己對「身心障礙」(disability) 特殊理解相符的政策。因此，政府對身心障礙的想法不僅會對國家的法律與制度之建構產生深遠的衝擊，同時，也會影響身心障礙者所可能享有的生活品質。就國際政策比較的角度來看，有些國家把身心障礙的概念擺在連貫性的、立法的計畫方案之重心位置上，而其他國家則把它放在幾乎與立法無關的領域裡。有些國家的政

府甚至可能並未制定任何身心障礙政策，而任由身心障礙者依自己的方式生活在不同的世界裡。事實上，我們可以想像出身心障礙政策比較光譜的可能性。在某個極端，政策實際上是身心障礙者福利的抑制物，而另一個極端，政策又擔保了公民權的實現。而介在這中間的政策，可能試圖達成某些目標，例如醫療服務的供給，而未考慮其他服務項目 (Drake, 1999)。

身心障礙政策是由權力的運作所形塑，而優勢團體所贊同的特殊規範、價值與概念定義，以及用於政策建構的理念，都是他們想要促進的想法。顯然的，在相當程度上，身心障礙的特殊目標將視政府的價值是

由誰表述的而定。本文的主要問題是：身心障礙政策可能有幾種類型存在？我們應該如何考量各種身心障礙政策對身心障礙者的衝擊？在國際身心障礙政策比較的光譜下，澳洲是屬於那一種類型？身心障礙就業政策的再檢證，能否凸顯其特色？因此，本文的主要目的在探討澳洲身心障礙政策的歷史發展與主要特色，同時，我們也將針對澳洲身心障礙法案發展，以及身心障礙政策目標加以論述與分析，期望能提供台灣身心障礙政策發展的某些參考與省思。

貳、國際比較的光譜

對於身心障礙者而言，只有確保平等權

利與機會平等的政策模型才能斷言與確定他們的公民權。這樣的結果不僅要視身心障礙政策的目標而定，也要看它們的凝聚力、範圍、實施程度、帶來社會與環境變遷的能力，以及造成其日常生活實際差異的情形。根據Drake (1999: 36) 的說法，如果我們從最消極或負面的程度開始分類，將有助於我們列舉出身心障礙政策模型的國際比較光譜：

一、否定的政策模型：這類型的國家試圖積極的否定身心障礙者的人權與民權，例如納粹德國時期的否定人權，即是這種類型。

二、自由放任的政策模型：國家或政府在身心障礙者，甚至任何公民的生活上扮演最低限或極小部分的角色，因此，往往是讓他們自謀生活，例如某些共產主義國家即屬於這種模型。

三、漸次的政策模型：這類型的政府會對身心障礙做成某種回應，但只是不情願與偶一為之的方式，或許，採取政策行動的原因是壓力與環境的結果，而非透過任何希求來建構與展現一種令人信服的與謹慎規劃的

策略。

四、極大化的政策模型：在此，政府的目的是要指認與回應因身心障礙所造成的許多弱勢或不利情境。因為，即使在這種模型裡，政府依然把身心障礙看作是一種源自個人損傷，而非社會本身的形構，關注的焦點依然擺在身心障礙者個人生理機能的變遷需求，而回應也涉及服務網絡的建構與維持，目的則在緩和與改善個人的情況。甚至，服務的目標也是以指認與標籤他們的方式開始將身心障礙者整合，但是，實際上，卻是把他們與一般的社會隔離開來；即使精神上不然，但概念上卻是如此。

五、福利與民權混合政策模型：大多數這類政府的假設是：某些類型的介入是需要，而且它們也會造成都市環境的某些變遷（往往是漸次的與較小的改變）。以這種混合政策取向來說，對於身心障礙的任何回應都是零碎不全的。因此，基本上，施政措施是以許多的不同的立法來提出，而且是源自政府關懷的不同層面。結果，政策協調與執行會造成更大的困難，因為在類似的或鄰近的政

策領域上，許多法定機構與志願部門可能有其義務與職責。必然的，在這種體系裡，會存有利益拖延、中止、抵觸與衝突的情形。

六、社會或權利導向的政策模型：目前為止，這種政策模型的原則全然不同於個人導向所強調的原則。這類型的政府認為：它有責任為其所有公民提供福利服務的責任，並且認知到：身心障礙是一種社會的產物，也是非身心障礙者為自己設計出來的環境。如上所述，這種取向的結果是公民權的確保，也是檢證不同政策模型優點的重要概念與指標。

參、澳洲福利與民權混合

取向？

一九九五年六月，澳洲全國人口剛好超過一千八百萬人，其中，約有二〇三萬二千人為身心障礙者。對於身心障礙者而言，澳洲計畫方案所提供的主要服務是「聯邦與州身心障礙協定」(the Commonwealth/State Disability Agreement, CSDA)。在聯邦與州身

心障礙協定的名義下，聯邦政府負責競爭激烈的就業、職業訓練與安置，或復健服務。這些服務幫助個人取得工作，或安置在輔導就業的職場上，這是因為政府認為：個人可能無法在自由市場上找到工作。州政府與領地政府則負責住宿的援助服務（例如：團體住宅、招待所、青年旅館與大型機構等）與隨行照護的供給。社區取得的服務也把焦點主要擺在個人身上（因為反對障礙的環境），它們的目的是為了幫助身心障礙者發展或維持個人必要的技能，藉以提升他們在社區中的獨立與自賴（SCRCSSP, 1997: 385）。

州政府與領地政府也負責緩衝或喘息照顧服務，以及社區援助服務，包括諮詢、輔導、「早期介入治療法」（early intervention therapy）、「行為介入」（behaviour intervention）與其他治療服務。一九九四—九五年，這些服務的總政府支出超過一〇〇億元，而其中有十二億是花在「聯邦與州身心障礙協定」計畫方案的費用（SCRCSSP, 1997: 386）。

顯然的，「聯邦與州身心障礙協定」的

福利計畫方案主要是以身心障礙的醫療理解來呈現。然而，一九九二年，澳洲仿效美國制定有關身心障礙者的民權立法。雖然澳洲的法案是從不同根源中成長出來的，但是，它的許多法案卻是複製自美國身心障礙法案的條款，而且實質上也具有它的哲學意涵。澳洲的政策措施強調民權的需要，而且把它當作一種法律執行的事務，而非隨意並發的事件。甚至用辭也類似美國的立法，譬如說，雇主必須有「適宜的住家」（reasonable accommodation）提供給身心障礙者，使他們得以執行工作的「必要功能」（essential functions）。同樣的，所有可讓社會大眾使用的公共設施，也必須是身心障礙者易接近的。這些要件包含的服務有：金融、保險、交通、旅遊與通信等。因此，民權導向的身心障礙政策擴展出美國的界限，而在澳洲與加拿大被採行。

一九九〇年代晚期，「澳洲的身心障礙歧視法案」（the Australian Disability Discrimination Act）激起「測量標準的論戰。譬如說，一九九六年六月，部長贊同的

「原則」草案標準是公共交通的可近性，但是，到了一九九七年三月，草案的標準是以就業創造為重點。其他的領域也是如此，這些包括：通信、教育與建造環境等（Australian Disability Discrimination Commissioner, 1997）。

因此，Drake（1999）認為：在澳洲，我們可以察覺出身心障礙政策的創造是走混合策略的取向。服務的供給與民權立法是在雙軌的軌道上被促進，而且它也要看上層者是否握有一種或其他各種觀點而定。顯然的，身心障礙團體會遊說以強化「權利」的取向，但是，他們也不想見到服務的撤離現象吃，因此，他們會主張服務的再建構與控制的轉變，或是從非身心障礙者的專家學者撤出，轉而邁向身心障礙的使用者（Brown and Ringma, 1989）。

肆、身心障礙就業政策： 混合取向的再檢證

就身心障礙服務的領域而言，雖然一九

九〇年代期間，澳洲已逐漸透過外部機構提供主要的就業服務，但是，政府資助外部機構卻有一段更長的歷史。在這一節裡，我們尤其關注身心障礙者的就業服務，以及澳洲政府對於外部機構如何致力應用均一標準，並且採行針對個別身心障礙者獲取機構服務之需求評估的機制，而作為其資助這些服務的基礎。首先，我們進行歷史概觀的回顧，接著，描繪三種主要的身心障礙就業服務，然後，我們論述某些晚近的改革措施，最後，本文則針對身心障礙政策取向又進一步的再檢證。

一、歷史概觀

(一) 早期歷史回顧

在澳洲，身心障礙者的「院外」(outdoor)或居家照護總是由志願團體、非營利組織與慈善機構所支配，儘管它們也接受大眾捐款，但它們的主要收入來源則為政府；最初，來自英國倫敦，然後，逐漸來自地方政府。後來，這些機構更把它們的顯著特點擴大至身心障礙者機構照護的供給。二

十世紀肇始，身心障礙被視為是一種健康議題，而在澳洲的憲法規定下，健康服務的責任是由州政府全權負責。一九〇八年，聯邦政府採行家計調查式的病弱與老年年金，因此，開始的過程，它是透過這些措施來擔負收入維持的整體責任。一九一九年，為了將退伍軍人重新整合入社區中而設置了「歸國委員會」(Repatriation Commission)，其角色之一即是提供身心障礙退伍軍人職業訓練。第二次世界大戰之後，「聯邦復健服務中心」(Commonwealth Rehabilitation Service, CRS)創立。這是為了確保聯邦政府能為身心障礙者在職業教育、訓練與就業計畫方案上提供一個重要的與持續的角色。然而，州與領地政府則繼續的提供並資助大部分的教育、醫療、家庭福利、住宅與交通等服務。其實，早在十九世紀晚期，一連串的調查研究證據均顯示：志願團體的運作往往出現不適當、疏忽與腐敗的情況，而且從這些調查中所發現的兩個問題，也一直持續到現在。第一個問題是：志願團體對於資助它們的各級政府皆存有責任的問題。第二個問題

是概念的問題：志願團體是更優於公家機構或政府當局的，因為它們可能是更創新性的，它們可以提供個人慷慨的照護，以及因為它們帶有擔負責任的宗教影響。從過去歷史到一九五〇年，志願團體是更積極的創立庇護工廠，而且在大眾壓力下，它們後來也接受聯邦政府的資助。

(二) 一九八〇年代

根據Grimes (1992)的說法，在一九八三年之前，身心障礙政策分析上有一段相對真空的時期，因為「在這一領域裡，一般論文都未討論到有關的政治哲學或社會政策發展。」(Bouk, 2000)根據估計，到了一九八三年，身心障礙者的聯邦總經費約五十六億元，主要是花費於收入維持，以及透過聯邦復健服務中心而來的直接服務供給。聯邦政府對於非政府部門的資助一般是根據「殘障者援助法案」(the Handicapped Persons Assistance Act)的名義，預算約在一億元以下。對於他們而言，州政府的經費資助是其財政更重要的來源，總金額約為八億元。這些團體或機構所提供的服務反映的是特殊倡

導團體的關懷，然而，它們的特徵是：彼此存有很大的差異性、服務供給的不均衡、服務供給的不均衡地理分佈，以及不同團體的不平等使用情況。此時，「常態化」(normalization)的哲學已逐漸發生影響力，因為根據它的說法，身心障礙者應能獲得幫助以確立其生活模式更接近廣泛的社會，居住在他們自己的家中而非機構裡，並且取得一般社會大眾所能獲得的服務機會。

「殘障者計畫方案檢討」(the Handicapped Programs Review)報告書成為精密檢查聯邦計畫方案的基礎，這些方案主要包含一九八五年的「居家與社區照護」(Home and Community Care)計畫方案與一九八六年的「身心障礙服務法案」(the Disability Service Act, DSA)的制定。一九八六年的法案確立了「競爭激烈的就業、訓練與安置服務」(Competitive Employment, Training and Placement, CETP)以援助身心障礙者取得並保有主流勞動市場的工作，對於那些根據裁定而給與工作機會的身心障礙者來說，那些不同於先前庇護工作就業模式

的「輔導就業服務」(supported employment services)，其實並不是一種符合實際的選擇。然而，此一法案卻遭到許多服務供給者的強烈反對。因為它們之中的許多團體接受政府補助已有一段很長的時間，而且也獲得實質的資產，例如：療養院、庇護工廠與活動治療中心。

其實，「身心障礙服務法案」的意圖是要逐步的以較小型的服務與較社區取向的關係來取而代之，同時也可以更好的監督服務標準。然而，試圖將嚴重身心障礙者轉移至社區導向的住宅中，以及把他們導入自由輔導的就業服務體系裡，也為身心障礙者及其家人帶來了焦慮；後來的某些報告即指出：如果沒有等量或相稱的財政資源移入，那麼，移至社區導向服務者的生活品質往往是變壞的，而非改善的。

為了遵循法案的原則與目標，「身心障礙服務法案」對於現有服務設定了五年限制。這些包括：提出控訴與提供身心障礙者雇員的工作條件必須可以相當於一般勞動市場工作者的要件（一般而言，庇護工廠的薪

資經常是非常低的）。然而，到了一九九二年六月，大多數的現有服務，特別是庇護工廠與活動治療中心的運作，依然無法滿足政府的要求。進一步的立法擴展了另外三年的界線，但是，政府也被迫修改其立場，並在一九九三年宣佈：只要庇護工廠能夠滿足「身心障礙服務標準」(the Disability Service Standards)，並將其關注焦點擺在大多數工廠參與者的自由就業上，它們依然有資格獲得政府經費的資助。

(三)一九九〇年代

一九九二年，聯邦制定「身心障礙歧視法案」(the Disability Discrimination Act, DDA)。該法案承認法律之前的身心障礙者平等權利，並且禁止因為身心障礙理由而有歧視產生，這同時包括身心障礙者與其相關的人，諸如家庭成員、照顧者與朋友。它廣義的界定身心障礙，而包含許多生活領域，包括就業、教育、土地或房屋的取得，聯邦法案與計畫方案的執行，以及貨物、服務與設備的供給。一九九一年至一九九三年間，所有的政府部門主管均簽署了第一份「聯邦

與州政府身心障礙協定」(Commonwealth-State Disability Agreement, CSDA)，它描繪出州政府與聯邦政府資助服務的角色。在五年協定名義下，聯邦政府的責任界定為就業輔導服務，而州政府負責的則是住宿援助、喘息照護、日托服務與其他援助。至於鼓吹或倡導的責任，則是共同的職責。第二份「聯邦與州政府身心障礙協定」簽署於一九九七年，它有兩個層級，同時牽涉到州政府與聯邦政府間的多邊和雙邊協定。在第二份「聯邦與州政府身心障礙協定」的名義下（至二〇〇二年六月期滿終止），五年的總經費是一百億八千萬元。這包括最後兩年由聯邦與州政府提供的五億一千萬元額外經費，藉以強化住宿、喘息照顧和日托活動領域無法滿足的需求（葉肅科譯，一九九三）。

一九九四年，澳洲政府把「聯邦身心障礙策略」(the Commonwealth Disability Strategy, CDS) 作為十年計畫的架構，藉以援助聯邦機構滿足其身心障礙歧視法案名義下的義務。一九九九年，身心障礙歧視法案重新檢討，二〇〇〇年，精密細微的身心障

礙歧視法案正式開始。修訂的策略是賦與政府作為政策顧問、管制者、購買者、供給者與雇主的重要角色所有聯邦機構都被要求：在其每年的報告書中，必須說明其執行「聯邦身心障礙策略」的成效。一九九四年，隨著一份報告書指出：不適當的薪資支付與難以客觀衡量技能與生產力作為阻礙身心障礙者就業的理由，「支持性薪資體系」(Supported Wage System) 因而被採行。在此體系下，雇員薪資是按生產力的比例支付，而按比例薪資支付是透過一種獨立的、全國一致的與聯邦資助的評估過程來決定。對於身心障礙者而言，這等於提供了一種全國性的事業裁定體系。

就業服務在「聯邦身心障礙服務計畫方案的策略檢討」(the Strategic Review of the Commonwealth Disability Service Program) 中進一步的被檢證，結果發現：與身心障礙等級或支持提供水準無關的服務成本間依然存有很大的差異，而且經費資助與服務成果間的連結關係也大抵都未確立 (Baume and Kay, 1995)。檢討指出：身心障礙服務計畫

方案明顯被界定為勞動市場計畫方案而獲得資助的只有就業與就業準備兩種計畫方案，但並未預先排除庇護就業，因為雇員能可獲得裁定的支付比率。它也建議個人需求的標準化評估，服務的資助也隨著消費者而來。然而，澳洲身心障礙者復健評議會 (Australian Council for Rehabilitation of the Disabled, ACROD) 對於身心障礙服務計畫方案作為勞動市場計畫方案之分類提出異議，堅稱自由就業與輔導就業服務間存有重要的差異，並且指出：全國的評估體系可能變成一個對身心障礙者給付成問題的複雜與昂貴機制 (Lindsay, 1996)。

在分離過程中，繼一九八八年的「社會安全檢討」(the Social Security Review) 報告出爐之後，一九九一年的「身心障礙改革配套措施」(the 1991 Disability Reform Package, DRP) 也試圖採行一個更積極的收入維持體系。它引進復健、訓練與勞動市場計畫方案，意圖則是要幫助身心障礙者就業，而不是讓他們成為長期依賴收入維持的一群。其他幫助勞動市場轉變的措施尚包括就

業登記支付，以及與福利給付相關措施之維持。社會安全部與就業、教育、訓練與青年事務部（Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, DEETYA）均派任有專業身心障礙職員，針對身心障礙者的新勞動市場計畫方案也創制出來，並且在現有復健、訓練與勞動市場計畫方案中提供了另外的標的安置。經由聯邦機構代表所組成的「身心障礙審查小組」（Disability Panel）評估後，輕度身心障礙者也被安置在「身心障礙維持年金」（Disability Support Pension, DSP）的積極分類裡，並且給予復健服務與「聯邦就業服務」（Commonwealth Employment Service, CES），以及參與勞動市場計畫方案的機會。

在一九九六—一九七年的預算中，澳洲政府宣佈針對身心障礙就業援助與復健服務提出大幅度改革。晚近幾年，「更密集與彈性服務指導」（More Intensive and Flexible Service Pilots）已展開且受到評鑑，身心障礙審查小組由中央連結系統（Centrelink）取代，而成為資格評定與轉介身心障礙服務的

機構，個案導向的資助也是依嘗試的基礎來執行。到了一九九九—二〇〇〇年，家庭與社區服務部花在身心障礙者勞動市場服務的總金額約三億二千八百萬元。但是，晚近幾年，這樣的支出還只接近GDP的〇.〇六%，這在國際比較中是接近中間的程度。其中，約有五百五十萬元是花費在「薪資補助方案」（the Wage Subsidy Scheme）上，但是，大部分的支出則概略同等的被分配在復健服務、自由就業服務與輔導就業服務項目。

二、就業服務分析

這裡，我們所討論的身心障礙就業服務主要有三種：復健服務、自由就業服務與獎勵，以及輔導就業服務。就身心障礙就業服務的角度來分析，大抵可得出以下幾個重點：

（一）增進身心障礙者的援助與評估：對於提出「身心障礙支持年金」（Disability Support Pension - DSP）申請的高危險群將轉介早期介入與援助，包括鼓勵持續的活動、減緩或反轉其情況任何惡化，以及幫助他們找到適當工作的最大可能機會。對於申請身

心障礙支持年金者，將有更詳盡的工作能力評鑑，而對於因無能力工作而申請「再出發」（Newstart）者，除了參考申請人的治療醫師與個人醫療顧問所提出的醫療損傷不適工作報告之外，也將透過外來鑑定官的更廣泛使用進行評審。對於身心障礙就業援助職位、復健安置，以及職業教育與訓練安置，都將有實質範圍的擴展。

（二）身心障礙就業援助方案（the Disability Employment Assistance Program）：是由家庭與社區服務部（Department of Family and Community Services, FaCS）負責執行與資助，並且試圖援助永久身心障礙的求職者。這些服務包括：職前援助、身心障礙工作者特殊就業地點之安置、從特殊就業轉向開放勞動市場之準備，以及薪資補助等。這些服務是由四四〇個左右的非政府部門與澳洲聯邦政府復健服務中心（the Government's Commonwealth Rehabilitation Service, CRS）所提供，而後者本身又有一六〇個服務管道所構成的全國性網絡。然而，身心障礙就業服務的取得機會是要透過中央連結系統（

Centrelink) 來運作 (OECD, 2001: 110)。

(三) 身心障礙給付：身心障礙支持年金受益人的數目從一九六五年的十萬八千人增加到一九八五年的二十七萬二千人，再成長至二〇〇〇年六月的六十萬二千人，相當於勞動年齡人口的五%左右。與「單親支付」(Parenting Payment (single) - PPS) 一樣，身心障礙支持年金的支付是較高的基礎率，以及比再出發與其他津貼較低的兼職所得縮減率。雖然八%的受益人有工作收入，但是，晚近數十年來，相較於流入身心障礙支持年金合乎資格者的給付成本來說，由此獲得的給付儲蓄還算是很小的比率。一九九九年，二〇%的身心障礙支持年金受益人有心理與精神病治療上的健康狀況，而三十一%的人有肌肉與骨骼上的問題。這些數據約介於一九七〇年至一九八八年間的荷蘭身心障礙給付之數據：這段期間，領有身心障礙給付的荷蘭人從二·六%增加到六%，以心理健康情況為由登記身心障礙的總人數從十三%增加到三十一%，以運動肌肉失調為由登記身心障礙的總人數從二十五%上升為三

十三%。

(四) 身心障礙的政策變遷：澳洲的三大計畫方案是：青年與訓練計畫方案 (Youth and Training Programmes)，原住民計畫方案 (Indigenous Programmes) 與身心障礙計畫方案 (Disability Programmes)。在這些領域裡，政策變遷擔負的角色是改革長期確立的制度。就身心障礙計畫方案來說，身心障礙者的社會與就業服務是由社區部門所提供，經費則來自政府，而這些理念被用於主要的就業服務已有很長的一段時間。其實，這種經驗顯示了一種社區與私有部門服務供給所蘊含的策略風險：供給者部門本身可能變成一種抗拒某些變遷類型的政治力量，因此，政策彈性未必會增加。

(五) 身心障礙復健服務：一九九八—一九九九年，澳洲「聯邦復健服務中心」(Commonwealth Rehabilitation Service, CRS) 幫助約一萬二千人取得就業或返回受傷前的工作崗位。這包括有工人賠償金與復健權利的工作者，以及聯邦經費資助的案主。一九九一—二〇〇〇年，澳洲「聯邦復健服務中

心」幫助了總共六千一百零八位聯邦資助經費的案主達到長久就業的成果。澳洲「聯邦復健服務中心」對於個人的核心工作是由身心障礙評估與諮詢如識字評鑑、職業與生涯輔導，以及就業俱樂部 (Job Clubs) 等相關服務所組成。對於雇主與保險業者而言，其服務重心是考慮職業衛生與安全，關注的焦點是擺在傷害管理與預防服務上，而非法律的遵從。對於那些被評為有能力從復健計畫中恢復的人來說，這些服務的關注焦點是擺在早期介入上，藉以幫助他們獲取或保有非支持性的就業或獨立的生活。二〇〇一年，雖然聯邦資助的復健服務是一種可議的供給嘗試，但是，許多其他復健供給者也開始介入。

(六) 自由就業服務與獎勵：自由就業服務與獎勵提供職業與職前訓練、就業安置，以及自由勞動市場上各種不同層次的援助。一九九九年，身心障礙服務調查 (the 1999 Disability Service Census) 記錄有三〇九個自由就業服務機構，接受身心障礙援助的有二萬二千二百八十人，這包括一九九九年五月二十六日登記有案的九千九百三十七位求職

者，以及一千六百六十一位相當於專職的援助職員。此外，「職場變更方案」(Workplace Modification Scheme)也提供變更職場，或購置特殊或合適設備給身心障礙工作者的成本援助。此一方案的提出，可使身心障礙者透過澳洲「聯邦復健服務中心」，自由與輔導就業服務，以及工作網絡而獲得聯邦政府的經費援助。

(七)輔導就業服務：一九九九年身心障礙服務調查記錄有五二〇個輔導就業服務機構，幫助了一萬五千二百二十四位身心障礙者。其中，五十八%是永久專職的工作，而當中的八十六%收入低於每週八〇澳元。目前，輔導就業服務有三千四百四十八位相當於專職的職員。晚近幾年，身心障礙者已逐漸認知到工作價值，以及學習必要技能的能力。對於那些因為他們的身心障礙，可能發現難以在自由勞動市場上找到工作或維持就業者，輔導就業服務的資助就是要提供有意義的有給就業。晚近，「業務服務檢討」(Business Service Review)所處理的是澳洲身心障礙者復健評議會和家庭與社區服務部

的聯合措施(Carmody et al., 2000)。它的目的則是確認出業務服務的策略，以滿足身心障礙者的需求，以及提供一種重要的與有活力的就業選擇。業務服務是透過它有效平衡兩種競爭需求的能力來衡量，這兩種競爭的需求是：輔導就業供給與商業活力的業務運作。在促進一九八六年身心障礙服務法案的「輔導就業服務機構」(supported employment outlet)模式後，這是第二次用辭或術語上的重要變遷。根據檢討的結果發現：在許多社區裡，「庇護工廠」(sheltered workshop)這個名辭依然是普遍的用法。

三、晚近改革措施

(一)更密集與彈性服務指導

社會安全部(the Department of Social Security)為了檢驗提供慣例的、密集的與彈性的服務以應對慢性病或不穩定健康狀況者的特殊需求之可行性，乃於一九九六年七月設立「更密集與彈性服務指導」(the More Intensive and Flexible Services Pilot, MIFSP)。更密集與彈性服務指導的目標是要

幫助嚴重身心障礙者盡可能擴大其社區中的社會參與，準備與增加職業計畫的參與，以及間接的盡可能擴大其工作成果。透過更密集與彈性服務指導可使用的服務包括：個案管理服務(例如諮商與輔導)、輔助的復健服務(例如物理療法)，以及職前訓練(例如心理衛生支持服務)等。更密集與彈性服務指導也幫助身心障礙者取得適當的州政府與社區的服務。當然，參與是志願的，但卻限於無法從現有職業或就業服務中取得機會或獲得給付的身心障礙支持年金之領受者。

更密集與彈性服務指導將購買者與供給者的角色分開，而由中央連結系統契約外包的供給者來輸送個人化的援助(包括個案管理)給更密集與彈性服務指導的參與者。與工作網絡(個案導向資助模式)明顯不同的是：更密集與彈性服務指導並不是根據成果的基礎來資助，而是把焦點擺在適合個別目的或需求的服務與援助之輸送上，以滿足參與者的需求與發展的需要。從更密集與彈性服務指導獲得的初步資料顯示：一般而言，參與指導的持續期間若在一年以下，平

均計畫方案的成本正好在二千八百元以下。其中，約有七〇%的參與者完成其計畫。超過半數的參與者達到職業類型的結果，這包括：工作、身心障礙援助開始、志願工作或求學。評估報告也發現：更密集與彈性服務指導使許多參與者得以增加其獨立、自尊、自信、社會與溝通技巧，以及改善其生活品質。

(二) 中央連結系統資格評估與轉介過程

從一九九九年，所有求職者的援助資格皆由中央連結系統評估，而且也流向他們所選擇的就業供給者。身心障礙服務供給者可直接與求職者接觸並提供援助，但是，如果沒有透過中央連結系統對求職者資格的評估，即無法取得家庭與社區服務部的經費援助之機會。為了監控中央連結系統評估與轉介服務的有效性，身心障礙事業轉介團體（Disability Industry Reference Group, DIRG）因而設立。該團體的報告（DIRG, 1999）指出：實有需要同時透過中央連結系統與特殊身心障礙就業服務兩種管道來維持。這是被接受的，而且評估之後，兩種管

道間的差異會被提出，如果「工作能力表」（the Work Ability Table, WAT）得分在五〇以上，也會向上轉介給三個家庭與社區服務部的供給者，這兩種管道是透過身心障礙特殊服務供給者而來，因此，中央連結系統的工作能力表評估依然要對這類供給者提供資助。

(三) 個案導向的資助嘗試

一九九九年——二〇〇〇年所公佈的為身心障礙就業援助籌備新經費的嘗試，可說是改革過程的下一個步驟。為了檢證身心障礙就業援助的另類經費模式，並且更好的將求職者需求與結果相連結，「個案導向的資助嘗試」（the Case Based Funding Trial）也在一九九九年的十一月創立。個案導向的資助嘗試之主要目標是：

- 檢證個案導向的資助對於求職者分類，包括：身心障礙類型、地點與需要援助層次等的就業成果之衝擊。
- 評估分類架構將求職者安置在不同資助群體的適合性，其實也反映出廣泛支持的需要。

- 評估個案導向的資助對於服務生命力與回應性的衝擊。

- 決定嘗試資助層次在滿足所付出社會代價的適當性。

- 確認出改善不同服務類型、規模大小與不同地點之成效的財政誘因與阻礙因素。

這個嘗試措施的第一階段之支付，是根據案主的「求職者分類架構」（Job Seeker Classification Instrument, JSCI）的得分情形來建構。第二個階段開始於二〇〇一年的元月，對於求職者的資助有五個層次，而經費資助的層次有五〇%是由求職者分類架構的得分情形所決定，另五〇%則由新的「身心障礙職前架構」（Disability Pre-employment Instrument, DPI）所決定。後面這個新的架構是根據求職者至少工作四週而變成職員後，再由家庭與社區服務部給予評分，然後由職業供給者完成的架構。在十二個月期間，求職者可支付的薪資上限是總資助經費的七十五%。待求職者已工作二十六週後，差額即變成可以支付的。其後，職業供給者根據家庭與社區服務部給予的評分，完成「身心障

礙維持架構」(Disability Maintenance Instrument)。對於維持案主未來十二個月的就業而言，這決定了持續資助職業供給者的層次。目前，共有四種維持就業的資助層次，另外，還有一種為不需要繼續支持之求職者而設的「獨立工作者支付」(Independent Worker Payment)。顯然的，這種嘗試措施是為了鼓勵自賴。二〇〇一年十一月，該嘗試措施已做成最後報告書的評估。

伍、結論

整體而言，業務服務檢討援引企業的支持以改善整體的表現，以及重視身心障礙者個人的實際需求。這顯示：澳洲政府的相互協定是謹慎的在處理，而且根據共識的基礎，逐漸走向隨著案主而來的資助模式。這應該有助於減少因政府經費資助極端變異所可能產生的供給無效率與不公平。為了維持持續的改善（提供財政分析與業務計畫援助），並且幫助雇員採行公平的與透明化的薪資（裁定導向的薪資策略），特殊策略也受到

資助。

政策變遷本身是高代價的，因此，澳洲基礎建設的代價可能會使政策變遷迅速的發展，而無關乎制度的體制。對於身心障礙者的輔導就業來說，另一個重要問題是：參與者往往持續多年，而且是靠近乎不確定的補助資助，因此，即使相當有限的引入計畫方案，也可能變成昂貴的費用。晚近的政策變遷已試圖將焦點擺在這些計畫方案達成私人就業成果上，但是，供給者自然是不情願失去其最佳的工人。再者，對於身心障礙就業服務而言，資助供給者的原則也是根據個人需求與服務輸送給他們的情況來評估。

晚近，另一種新的嘗試措施也在二〇〇一年十一月完成最後報告。這是一種針對一九八六年身心障礙服務法案名義所資助的身心障礙服務，進行新而獨立的品質保證體系之嘗試性建構。這項嘗試所檢證的指標，主要是根據各種品質標準所建構出來的指標。（本文作者現任東奧大學社會學系助理教授）

◎參考文獻：

- 葉肅科譯 一九九三 澳洲政府與非政府部門社會福利事業 社區發展季刊 第六十三期 頁一一二—一三九。
- Australian Disability Discrimination Commissioner (1997). *Discrimination*
- Sydney: Human Rights and Equal Opportunity Commission.
- Baume, P. and Kay, K.(1995). *Working Solution: Report of the Strategic Review of the Disability Services Program*, Canberra: AGPS.
- Brown, C. and Ringma, C. (1989). "New Disability Services: the Critical Role of Staff in a Consumer Directed Empowerment Model of Service for Physically Handicapped People", *Disability, Handicap and Society*, 4(3): 241-57.
- Bourk, M. (2000). "Universal Service? Telecommunications Policy in Australia and

- People with Disabilities" (www.tomw.net.au/uso).
- Carmody, M., Clark, N. and Sumner, M. (2000). A Viable Future: Strategic Imperatives for Business Service (www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/whatsnew/bsrdisab.htm).
- Commonwealth of Australia, (1995). Australia's Welfare 1995: Services and Assistance, Canberra: Australian Government Publishing Service.
- DIRG, (1999). Report of the Disability Industry Reference Group (www.facs.gov.au/disability/od/publis.htm).
- Drake, R. F. (1999). *Understanding Disability Policies*, London: Macmillan Press Ltd.
- Grimes, D. (1992). *Australian Disability Review*, NSW: Macquarie University, pp.1-15.
- Jones, M. (1996). *The Australian Welfare State: Evaluating Social Policy* (4th ed.), St Leonards, NSW: Allen & Unwin, pp.173-190.
- Lindsay, M. (1996). "Commonwealth Disability Policy 1983-1995", Parliamentary Library Background Paper, No. 6, (www.apl.gov.au/library/pubs/bp/1995-96/96bp06.htm).
- Mackelprang, R. W. and Salsgiver, R. O. (1999). *Disability: A Diversity Model Approach in Human Service Practice*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Marks, D. (1999). *Disability: Controversial Debates and Psychosocial Perspectives*, London: Routledge.
- OECD (2001). *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- SCRCSSP (Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision) (1997). *Report on Government Service Provision*, Melbourne: Commonwealth of Australia.