

身心障礙福利服務的千禧年課題

秦文力

壹、從暗夜到曙光乍現

在人類歷史中，身心障礙者雖然從未缺席，但多數時刻這些身心狀況異於他人的身障人士總是被掩上了一層晦暗、神秘的面紗。

新石器時代部落裡的身心障礙者往往被認為是邪靈附身，所以旁人必須在他的頭骨上鑽個洞，以方便邪靈逃出。崇拜英雄及個人主義的斯巴達人，則將身心障礙的兒童與老人棄置野外，以考驗其生存能力。在西方文明中被津津樂道的大學者柏拉圖，則以為身心障礙者是邁向理想國的絆腳石，所以他說：「賤民的後裔，或者是一般的殘缺者，應該被放逐到一個神秘、無人知曉的地方。」即或以公民政體與互惠精神為標榜的羅馬帝國，除了對出生於貴族家庭或富裕人家的身心障礙者有較仁慈的對待外，其餘的身心障礙者還是難逃被遺棄以致死亡的悲劇下場。（Mackeprang & Salsgiver, 1996）

而到了強調上帝博愛的中世紀基督教文明，身心障礙者仍被認為是上帝「不喜悅」的結果。身心障礙者和個子矮短的人不僅不能

擔任教士：某些地區甚至禁止跛子和瞎子進入信徒的家門。儘管教義中反對殺戮，但身心障礙者仍然被驅逐及隔絕。「新約」聖經更進一步指出身心殘缺是源自本身或父母的「罪」，所以祈求精神上的赦免是唯一的可行之道。

到了十八世紀末期，在啟蒙運動的影響下，歐美對生物學和身心障礙成因有興趣的醫師和研究者，終於提出了身心障礙可能源於生物學因素，理應可經過專業人士的指導或治療，而可以獲得矯正的看法。隨後的十九世紀中葉，在細菌學、生理學、病理學和神經學的迅速發展，加上高倍數顯微鏡及x光射線的出現，使得研究人員可以清楚地指認出顱內出血的原因，脊椎損傷的影響，或清楚地描述小兒麻痺症及多重硬化症的形成。精神疾病的分類和治療也在這個時期漸漸受到重視。在這醫療性研究進行的同時，身心障礙者的復健概念亦逐漸成型。十九世紀末期，在歐美各地就出現了少提供身心障礙者醫療照顧和職能復健的機構。（Goldenson, 1978）當時有許多人的看法是即或藥石不能令這些身心障礙者復原到和常

人一樣，但透過訓練、輔導也可以使這些身心障礙者亦能以較能被社會接受的方式從事社會或職業活動。但是可惜的是，這些人性化、積極性的開明措施，不久便被流行的社會達爾文主義和優生學擊倒，不再受到重視。優生學強調遺傳特質的重要性，認為應該鼓勵健康人種的繁殖，抑制不良人種的繁殖。優生學為當時的社會問題帶來了一個方便的藉口，卻將身心障礙者好不容易盼到的一點曙光滅黑了。專業人員失掉了復健身心障礙者的信心，轉而指責他們毫無生產力，亦不值得消耗社會資源。身心障礙者於是被禁止結婚或懷孕，以免延續他們的不完全。十九世紀末期，對身心障礙者的限制和控管益形增多，於是身心障礙者祇有益加地被看管和隔離，不少身心障礙者遭受到的甚至是非人的待遇。

貳、身心障礙者福利史上的轉捩點

人類的文明在二十世紀初，並未為身心障礙者帶來多大的福利。身心障礙者大抵上仍是社會恥笑或辱罵的對象。家長們通常都將家中身心障礙的家人或子女，藏在不為人知的閣樓、農舍或收容機構中。多數醫療專業人員甚至建議中重度身心障礙兒童的家長，不要採取存活孩童生命的措施，以免將來負擔無窮。這種心態的作祟，使得貴為美國總統的羅斯福（Frank D. Roosevelt）都在其有生之年，一再地要在美國民眾前掩飾他的肢體障礙。

第一次和第二次的世界大戰，為各國家新增了不少肢體和精神障礙的國民，基於對戰爭的補償，許多國家因而制定了不少身心障

礙者醫療、教育和職業復健的政策和方案，一時之間身心障礙者似乎受到了較多的注意和照顧，但是實質上人們視身心障礙者為包袱和累贅的偏見並未改變。六〇年代和七〇年代，仍然不斷地發生身心障礙者被凌虐或排斥的事實，證明人們仍對身心障礙者心存恐懼和芥蒂。日益增多的人權團體和身心障礙互助團體，對此冷酷現實，除了表達不解和忿怒外也別無他法。

西元一九七五年，聯合國公佈所謂「身心障礙者權利宣言」，六年後又進一步宣布當年（一九八一年）為「國際殘障年」，喊出「機會均等與完全參與」，作為喚起世人正視身心障礙者基本人權的主張。在這國際組織和英、美強權國家的呼應之下，各國紛紛唱和，身心障礙者的人權和福利，在這世紀的最後二十年裡終於向前邁開了一大步。

在這股國際社會福利發展的潮流中，儘管我國正處於「退出聯合國」、「中日斷交」、「中美斷交」的外交逆勢下，為了扭轉國際視聽並爭取更多國民對政府的支持，於是執政黨動員了立法院，在民國六十九年（西元一九八〇年）間迅速制定並通過了「老人福利法」和「殘障福利法」、「社會救助法」等三個社會福利法案，並由總統令隨即頒佈實施。這三個社會福利法案的迅速通過當時確會帶給國內各社會福利相關團體及弱勢民眾的高度期盼和興奮，咸以為在政府明確有力的宣示下，我國終於要跨入福利國家或福利社會之林，身心障礙者和精神病患、無依老人等等終於可以在政府的庇蔭之下走出社會的陰暗角落了。

然而我國的福利四法（含早已於民國六十二年公佈實施的兒童福利法）實施之後，除了政府的公務預算支出稍見增加之外，對於弱勢民眾實質上生活上的改善，或就學、就醫、或就業機會的增加，並未有真正的助益。在這些法令規範下，身心障礙者等弱勢團體仍然遭到嚴重的排擠和歧視，最顯著的就是某中央級重要機關竟然在當年（民國六十九年）年末時就公然拒絕讓高等考試錄取分發的肢障人士前往報到。這種政府機構本身認知和協調不足，以及主管機構——內政部社會司的人微言輕，頓時讓多數民眾質疑政府實施社會福利、保障人民權益能力的懷疑，「殘障福利法」的虛有其表，更是讓部分學者譏諷為「殘障的」殘障福利法。

值得慶幸的是，政治面和經濟面的灰暗也正使得臺灣的社會力凝聚，讓一九八〇年代的臺灣社會充斥著各式各樣的新興社會運動，這些社會運動也都有特定的社會改良訴求（蕭新煌，民七十九）。其中之一便是殘障民眾互助團體及專業人士發起的「殘障福利」訴求請願運動。隨著政府有關部門（如內政部、教育部、考選部）的善意回應或讓步的鼓勵下，身心障礙福利運動的發起人士更進一步組織了更多，更具地區代表性的身心障礙者互助團體，並進而在一九八九年整合為「中華民國殘障聯盟」，並推舉名作家，也是肢障者的劉俠女士出任首屆理事長，並成立了政策研究委員會、國會關係委員會、省政關係委員會等功能小組，分別在不同的政府行政層級上推動倡議福利訴求及監督、動員施壓等等不同規模的社會行動。在這些持續且有計畫的教育及施壓行動下，頓時使國內的

身心障礙團體在短時間內成為社會福利預算重分配下的最大受益者。（陳俊良，民八十一）

曹愛蘭女士在回顧這段「福利消費者運動與社會福利發展」的過程後，認為在這些運動之後，福利消費者至少獲得了六方面的成就，包括了（一）福利政策比過去受到較多的重視，（二）民間參與福利決策之管道增加，（三）創新性的社區福利服務的倡導，（四）機構服務品質的提升，（五）社會工作者角色和使命的重新詮釋，（六）幫助人民力量的提升。曹女士也認為這些進展雖仍然與身心障礙福利團體的期望有極大的差距，但其改善的程度已遠超過了以往四十年的累積。我個人同意的看法，也認為儘管國內身心障礙者感受到的福利和權利之改善有限，但這卻是國內身心障礙者福利史上的一大步。（曹愛蘭，民八十二）

放眼歐美各國的身心障礙者福利服務的發展，我們也發現了近二十年來的成就，無論是在立法保障身心障礙者基本公民權益方面，或是在學術研究身心障礙者的社會適應問題，或是輔具科技的發明上都有了相當程度的進展。整體而言，這些世界性的發展可歸納為：（Goldenson, 1978）

一、各國人民（包括政府）對身心障礙者的存在，從視若無睹或非我族類的態度，已逐漸轉變為好奇驚訝或同情接納。雖然身心障礙者並沒有完全的被社會接納，有障礙的環境仍然處處皆是，但是擋在回歸主流或社會整合面前的那堵高牆已經倒下。許多國家和政府，在身心障礙者相關團體的督促下，也正在以政策和教育的手

段，清理障礙路上的坎坷。

二、各國人民對於「身心障礙」概念的認識，也從歸因於個人或家庭的生理、心理缺陷和不幸，重新將「身心障礙」概念界定為人為的社會性限制所致。這項對「身心障礙」概念的再界定，指出了身心障礙者遭遇不公正對待的真正本質。這項轉變不僅有助於消除大眾對身心障礙的無知，更有利於「身心障礙」有關政策的擬定。

三、長期忽視身心障礙者醫療、教育、職訓導致偏高的社會成本問題，已經成爲了世界各國的共識和重視。經由學者（特別是經濟學者）的研究和成本效益分析，以往忽視身心障礙者基本權利和服務的結果，所造成的個人、家庭和社會損失，已經是個嚴重且不可挽回的事實。對任何一個重視人權以及強調行政績效的政府體制而言，如何避免重蹈失敗覆轍，減少社會損失，提高身心障礙者的復健和教育、訓練投資，應不失爲最好的雙贏政策。

四、身心障礙者「復健」的概念，已從生理功能的重建或加強，擴大到了生理、心理和社會功能的整體復健（Total Rehabilitation）。並且也由以肢障、視障或聽障爲主要對象的，擴及到包括心智障礙、精神疾病等所有身心障礙者。並且在過去這二十年的具體成果，也相當程度地協助身心障礙者恢復了參與社會的能力和自主性。更重要的是它證明了「殘而不廢」不是一個理想而已，而是一個身心障礙者人人能達到的生活目標。

五、與身心障礙者有關的各種團體和組織，不論是權益鼓吹的

團體，家屬互助的團體，或是提供身心障礙者各類福利服務的機構，近二十年來不斷地顯著成長。這些團體和組織的出現，不僅在國際上或國內的身心障礙社會政策的發展上扮演了催化和壓力團體的角色，它更實際地在衣食住行育樂各方面，提供身心障礙者許多的具體協助。可預期的是，這些不同團體和組織未來會以更協調的方式開創更多、更好的服務模式和服務項目。

六、在「整體復健」的理念架構下，身心障礙者福利服務的提供需要有更多不同的專業學科，包括醫學、整型、心理、社會工作、復健、護理、特教各類專業人才的投入；在實際的服務過程中，除了以上列舉的專業人才外，其他如保育員、教學助理、醫護助理等等半專業或非專業人員，以及家屬的參與也很重要。過去二十年來，這些專業人員和非專業人員已經初步形成了所謂身心障礙服務團隊的共識和運作雛形。經驗也證明，一個良好運作的團隊服務，確實能帶給身心障礙者較佳的復健效果。

七、在不同的身心障礙有關組織的努力下，近二十年來世界各地的身心障礙福利方案也在不斷地創新。而諸如「支持性就業」、「獨立生活」（Independent Living）、和「身心障礙者信託基金」等方案的成功案例，也大幅地增進了身心障礙者生活自主及從事生產活動的能力；對於一般社會大眾輕視或歧視身心障礙者態度的消除也應有其正面作用。

總而言之，在經歷了長久的被污名、被忽視、被排斥的黑暗時期，爲數眾多的身心障礙者終於在這二十世紀的後半階段被接受了

他們的存在，他們也藉著努力發出聲音和具體的自救活動，向社會大眾證明了他們也是有感情、有能力的一群「公民」。從近二十年來，在聯合國及民間組織的督促下，世界各國（包括我國在內）政府所訂立的身心障礙者保障政策和福利服務措施的發展，我們確實可以說這種進步是一項突破。對身心障礙者的生活條件改善而言，可能仍是一小步；但就人類對身心障礙者的認知和接納而言，這應該是歷史上的一大步。

參、千禧年的課題

時光瞬即跨越西元二千年。在這千禧年到來的前夕，臺灣地區恰逢前所未有的大地震撼動。天災加上人謀不臧的因素，使得許多同胞承受了加倍的傷慟。而在這場全臺大悲慟的過程中，我們也見識了許多被隱藏的人性關懷和再生的力量。回首前塵，身心障礙人士過去所受的不幸，何嘗不是一連串的天災和人禍所編織成的？經歷了這場浩劫或許能使我們更加體會身心障礙者和其家庭爭取其應有人權和福利這一路走來的辛酸。

不過，放眼下一個世紀，身心障礙者仍有很長的路，很艱辛的路得走。而就國內身心障礙者的社會地位和福利服務現況而言，個人以為在千禧年之後，我們仍有許多的挑戰等待克服。以下就是這些挑戰中最重大的：

一是我們對身心障礙者的認識和研究，仍然極其有限。儘管在真實生活裡，現代人已有較多的機會在學校、市場、公園等等場合

接觸到身心障礙者；而電視、報紙等媒體也對身心障礙者有了較多的報導。但是一般人對身心障礙者的認識仍是片面、武斷，甚至是偏差的。在正式的教學體系或社會教育的內容中，幾乎鮮有關於身心障礙原因或權益的說明。至於正式的學術研究或專業服務機構，更是少見以身心障礙為主題的研究，能夠經由科學研究而能轉換成提升服務績效的知識更是未曾聽過。如何讓政府和學校，以及學術研究單位對身心障礙問題的知識和研究，有更多的重視和投入，以形成對身心障礙問題的更佳社會政策，並使所有民眾都能對身心障礙同胞有更適當的瞭解，這是千禧年最迫切的課題和挑戰。

二是身心障礙者除了自立自強外，也需要各種專業人員的協助和服務。而這些專業服務人才的不足，也是我們進入千禧年的另一項課題與挑戰。不可否認的，過去三十年來的身心障礙福利服務發展能有所突破，身心障礙者及其家屬的努力是主要因素。但許許多多關懷並從事身心障礙者服務的專業人員也貢獻了不少力量。進入了千禧年，有更多的身心障礙者要走向自立自主，也有更多的醫療、教育、職訓和福利需求，當然需要有更多的，勝任的專業人才來投入、參與。但坦白地說，國內的學校或教育訓練單位，對這部分需求的認知不很足夠，相關的準備更是瞠乎其後。因此，如何填平這個落差，加速身心障礙福利服務專業人才的培育也是千禧年的不可忽視之要務。

三是身心障礙福利服務的最佳方法是一個運作良好的「團隊服務」模式，這是已經大家共同達成的共識。但就國內情況而言，團

隊合作服務模式的試辦亦有一段時日，但對此運作模式成效的正式評鑑似未曾有過。究竟一個有效率率的團隊合作模式應該採用何種程序？是否應置「個案管理人」角色？應該納入那些必要的人員和家屬？以及如何避免不當的專業間競爭或本位主義？似乎是國內的身心障礙福利服務機構尚且無法回答的問題。進入千禧年，整體的社會福利資源有可能更加短絀的情況下，如何在浪費社會資源，又不損及身心障礙者福利權益的雙面考量下，使實務界和學術界攜手合作，迅速為本地的身心障礙福利服務機構量身打造一個適合而又有經濟效率的「團隊合作」服務模式似乎也是一個刻不容緩的課題。

四是身心障礙福利服務組織在過去二十年來，有極快速的成長，也在推動政府立法、制定服務設施標準、提供福利服務給付方面有極重大的貢獻。進入西元二千年後，隨著福利消費意識的抬頭，這類組織勢必也會有更多元的成長。未來如何有效整合相關組織，避免惡性的爭奪資源和競爭，或者避免造成與其他弱勢團體（如老人、兒童）形成資源排擠的效應，都是令人甚為關心的發展性課題。而以提供服務為主的專業機構，和以鼓吹基本權益為主的互助型團體二者之間，如何避免因為理念、哲學的不同，而成為相互責難的競爭對手，也是千禧年應該注意的挑戰。

五是素來以弱勢團體代言人自居的社會工作者們，在先前的身心障礙福利運動的過程中似乎缺席了（林萬億、葉琇珊，民八一）。取得社會認可的專業證照之後，社會工作者們似乎不能也不

該繼續在日後的身心障礙福利服務團隊或家屬自助團體中缺席。但是，請問急欲投入身心障礙服務領域的社會工作者，還有負責培訓社會工作者的大學社會工作系所：「您準備好了嗎？」。

六是我們雖然已經有了一個看來十分周延完備的「身心障礙者保護法」，對於維護身心障礙者之合作權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會，有了頗為具體之規定，但是徒法不足以自行。為了貫徹保護身心障礙者「機會均等，完全參與」的權利，中央和地方層級的政府都需要制定一套有效的策略和行動步驟、目標等等，以確定法案的精神和良法美意得以實施；而和身心障礙者權益相關的其他既有法令和措施更須及時配合檢討和修訂。然而，我們現有的中央和地方政府似乎對法令的貫徹和整合，似乎不夠積極。強迫入學和強制雇用的理想與實際間的重大差距便是一個例證。進入西元二千年後，顯然地關心身心障礙福利服務的各個團體和機構還得繼續向各級政府施壓，催促並監督政府儘速落實法令的執行或修訂。這也是一個重大的課題和挑戰。

肆、結語

在我們即將踏入千禧年之際，藉由回顧身心障礙者在歷史上所受到的各項不幸對待，以及進入二十世紀以後，身心障礙者在福利政策、措施和觀念上所感受到的改變，作者認為為數眾多的身心障礙者的個人權利和福利問題總算在二十世紀末的近二十年來有了轉變的契機。對於身心障礙者而言，這些令人不滿意但又不得不接受

的轉變，可能意味著社會愈來愈尊重人的多樣性或是愈來愈承認弱勢團體爭取自身權利的合法性和合理性。

檢視了二十年來，對身心障礙概念的轉變、復健團隊的理念和功能，以及身心障礙團體和機構的角色等等良性的發展後，作者也提出了進入千禧年後，我國的身心障礙福利服務發展上可能要遭遇的六大課題。這六大課題分屬身心障礙福利服務的研究、教育、人才培育、服務組織、專業合作和統整的社會政策等層面。作者認為這六大課題也可視為是身心障礙福利服務的六大挑戰。每一項挑戰都關係著我國身心障礙者的未來福祉。

我們的社會在遭遇了一個前所未有的大地震之後，許多人對這個地球和自己的未來都增加了一份忐忑不安。唯恐有一天出其不意地我們人類會從地球上消失。作者認為既然「天災」是難以預測的，那何不從杜絕身邊的「人禍」著手呢？除了一震即蹋的建築物可能是人禍外，對身心障礙者一味地排斥、鄙夷、倒餵水又何嘗不是「人禍」的一類呢？如果人類不能接受「落地成兄弟，何必骨肉親」，這樣的想法，那隨時可能發生的「人震」，又何嘗不比「地震」來得更可怕呢？

（本文作者現任教於臺灣大學社會學系）

參考文獻：

林萬億、葉琇珊 臺灣的社會運動與社會政策 社會工作學刊第二期

民國八十一年 頁一三七—一五六

周月清、林麗輝、蔡宏昭 我國殘障福利政策之研究 內政部委託

民國八十四年

陳俊民 殘障福利運動 社會工作學刊第二期 民國八十一年 頁一七七—一九八

曹愛蘭 福利消費者運動之興亡與社福發展 民間社會福利研討會論文 民國八十二年 臺北

蕭新煌 臺灣新興社會運動的分析架構 見徐正光、宋文里合編「臺灣新興社會運動」書 民國七十九年 巨流圖書公司出版 頁二十一—四十六

Goldenson, Robert, "Dimensions of the Field", in Goldenson, R.(ed), Disability and Rehabilitation Handbook pp.3-11., McGraw-Hill Inc.,1978.

Mackelprang, Romeld & Salsgiver, Richard; "People with Disabilities and Social Work: Historical and Contemporary Issues", in Social Work, Vol.41, Jan.1996.

Wiman, Ronald: "Toward A Society for All-From Awareness to Action", Handout of ICSW Conference, Finland,1994.