

# 殘障福利資源 末來優先順序之研究

■ 羽國王 ■

## 壹、前言

本文資料是依據作者接受內政部委託進行之研究計畫「以次級資料分析政府未來殘障福利資源設定優先順序之研究」，截取其重要結論。

因而本文並非定位為純學術性之論文，本文之撰寫乃是以作者在研究過程中收集之資料，依政策分析的角度而改寫完成。作者體認以政府的全面性資源分配的角度而言，在臺灣特殊人口群的量與其所代表相關社會團體，短期內是無法成為政府在分配資源的首先考慮之重要群體。因此，就實際的層面來說，除非社會能意識到解決特殊人口群體的相關社會責任是需要群策群力完成，否則本文所列的優先順序不過是「純參考」而已。

除上述所言的政治現實面之外，實際上就殘障政策研究的領域而言，最近幾年在西方社會相關政策研究與分析很多，最要在美國的發展是因為美國最高法院對許多有關「歧視」與「權利」的判例迫使美國的行政部門非執行不可的法制壓力(Stone, 1984; Scotch, 1984)。這些最近發展的文獻，作者在此基於研究本土的社會問題而不再多所著墨。作者在研究與改寫的過程中，特別注重相關我國立法的分析。主要是因為我國的社會法的立法與執行的結果，往往欠缺事後的司法系統就其中有爭議部分解釋與強制執行的過程

。因此，法律訂定之後是更多紛擾的開始，殘障法修訂後的強制定額雇用就是一例。同時以政府政策的理念角度而言，政府的立法往往是該社會所傳達對殘障者的一般社會價值觀(Zola, 1989; Zola, 1992)。以美國的例子而言，美國政府的許多有關殘障福利政策是經由法令的改變與最高法院大法官的解釋而迫使建立其行政系統內政策執行的依據(Costin, 1992)。因此，法令的重要不是文字上完成立法而已，它更是做為檢視政府公權力在執行時的嚴肅態度。換句話說，我們可由法令規定與執行而瞭解政府對社會中少數群體的政策干預取向與強度。

在特殊人口的權益保障部分不僅只是法的制訂，而是在法律的執行過程中所表現出政府部門的決心與執行時政府各部門的一致態度。因此，本文以現況的執行為背景，分析其各法條內容所傳達的社會價值與政府對其角色的認知。作者因體會此部分的分析往往和政府未來的資源是否繼續如此分配不一定有絕對相關，而是我們可由目前現況的實際困境，預見未來政府整體政策需如何調整才可能將有限的資源運用在最迫切的需要群體上。因此，本文基於上述的理由而改寫。文中數據資料作者已在研究報告中引用與分析，因此，本文資料皆建構在研究資料中，如有刪除乃是基於文章篇幅所限。至於參考文獻則是以最相關者為主。

## 貳、目前殘障福利法實施的結構性問題

以殘障福利法目前的實施內容而言，不只包括福利服務以及社會救助，它還包括醫療、教育、就業、無障礙環境等屬於基本人權保障的條款，故其牽涉的相關政府部門非常廣泛。例如社政單位、衛生單位、教育單位、勞工單位、交通單位、營建單位及司法單位等。本節僅就其實施之時的政府結構與科層限制為討論主題。

目前的殘障福利法所明定的主管機關為內政部，但是實際上執行單位以各縣、市地方上基層社政機構為主。中央則是以社會司主管。殘障福利涉及主管單位甚多，但是在行政院層次尚無一跨部會的主管機關來綜管全國的殘障福利政策。使得目前各部會之間各做各的，彼此欠缺橫向的協調。而縱向的地方單位則受限於各地資源分配的不均，因而形成各項政策執行在各縣、市差異性極大的現實情形。例如，以內政部的統計資料顯示，殘障定額雇用差額補助費在各縣、市實際使用執行率平均只有百分之八點四七（內政部，1994）。各縣、市的殘障福利金專戶運用比率之差距由屏東縣的百分之五十至金門連江的零運用比率，其它縣市維持約為百分之一至十左右的運用比（內政部，一九九四）。致使幾十億的基金只累積利息而實質上對促進殘障者的工作機會所

達成的政策目標有段距離。

理論上而言，如果以「殘障」現象所涉及的醫學、衛生、教育、訓練、復健等等各層面的知識與相關的政府部門而言，實應建構整體政府政策為推動依據。但是，目前在我國的狀況則非如此。例如，我國的特殊教育所展現的精神是實質上的將特殊兒童排除在正常的教育體制中（王國羽，一九九三）。故而教育機會的欠缺使得特殊兒童的安置以流向一般私立福利機構提供訓練為主，但是囿於社會福利財團法人設置規定的限制，使得新機構與新的服務措施的開展有限。因而殘障兒童能受教育的機會不足，致使其生活自理、環境適應能力未能加強，而形成殘障兒童普遍的因沒有就學而形成社會就業與長期安置的能力薄弱，如此循環的結果，使得殘障者在青年後期又需再回到家庭與社區中重新開始生活。至於，無法生活自理之成年重度障礙者，以作者的分析結果，其實是百分之九十的家庭承擔照顧重責。（王國羽、呂朝賢，一九九四）

政府由於欠缺長期與宏觀的殘障政策，使得我國殘障國民真正的「殘障」來自制度的結構性問題要大於殘障本身的事實。以就業機會的保障為例，應是放入政府整體的就業政策為主，而非單純的冀望以「強制定額雇用保障」一個法令的執行而達成保障殘障者的工作機會的目的。例如，日本政府即是以日本勞動省的「身體障害者就

業促進對策」為推動殘障者整體就業的政策依據。而美國的殘障者職業復健亦是以勞工部與職業復健制度建立體系之間的聯繫。只有我國是以較不具備職能知識的社會福利單位為推動執行該項政策的單位，因而其缺陷可以想像。易言之，我國的殘障政策的執行就是在這樣的制度結構下進行。因此，目前政府各部會之間由於無法體認其實各個相關部會本就應在其職掌內規畫殘障者的預防、復健、教育、訓練、就業等工作。而非所有特殊群體的政策皆需以社政單位為主導。換句話說，各相關部會不能體會其各自在殘障工作中的角色，形成我們目前體制最大的盲點。

## 參、殘福法重要內容

接著作者整理幾個重要的殘障福利法的法條，整個殘障福利法的分析在報告中皆有詳細的說明，在此的法條內容是作者認為日後修法時可供思考該法的方向。因而作者只是以其中一些較基本的條文為主。

第五條 殘障福利主管機關應每年定期舉辦殘障者之調查，出版統計年報；每十年應舉辦殘障人口普查。

目前政府的調查重點在於殘障手冊發放數與基本資料統計。然而目前的統計資料，無法有效得知殘障者的異動現狀及其相關資料的追蹤調查

，甚至連殘障人口數（包括出生與死亡）與基本的新生殘障（新生兒與各種傷害所致）的資料統計是目前系統的最大問題。因而作者認為可在衛生統計中，可仿照兒童福利法第十三條第三項的方式，明文規定：由醫院建立殘障人口通報系統（包括新生兒、傷患）與社政單位的通報系統結合，立即建立資料。此外，殘障人口普查之調查內容，也可由社政單位會同衛生單位、特殊教育單位，共同設計，以便利各項資料的統計、整理與運用。

第九條 各級政府應根據殘障人口調查之資料，規畫設立各級特殊教育學校、特殊班級或以其他方式教育不能就讀於普通學校或普通班級之殘障者。前項學齡殘障兒童無法自行上下學者，應由政府免費提供交通工具，確有困難無法提供者，應補助其交通費，地方政府經費不足者，由中央補助之。

說明：對特殊教育兒童的教育，應設定教育目標為減少兒童因殘障或疾病所致日常生活功能發展上的差異，及提早防止一些不適應行為或反應的產生，並及早建立殘障者父母對自我及殘障子女的正確教育觀念與信心。「早期介入」是促成特殊教育成功的一項重要因素，故有其必要性。所以學前階段的特殊教育也應受到醫療、特殊教育、社會等單位的重視。

因而本法條可配合兒童福利法第十三條第三

項、特殊教育法第四條、幼稚教育法施行細則第四條，明文規定各級政府應依殘障人口比例，設立特殊班級與特殊學校，包括學前班、國小、國中、高職部。各級特殊教育之師資，應擇用專業特教人員。並應將特殊教育對象限定為特殊兒童而非目前將資優與特殊才藝兒童亦在內的範圍。同時配合修訂強迫入學條例第十三條，強制性規定學齡特殊兒童進入學校就學之權利與義務。目前我國特殊教育的結構性弊病已經到非改不可的階段，而特殊教育系統由師資培育至實施的問題，作者已在另文做詳細分析，在此不作贅述（王國羽，一九九三）。

依據我國憲法第二十一條規定「人民有接受國民教育之權利與義務」，同時，憲法第一百五十九條之規定「國民受教育之機會一律平等」，所以身心殘障兒童在國民義務教育階段之「就學」是一種權利，而非一種福利。截至目前，全國教育行政機關已設立十一所特殊教育學校（可容納約三六二〇人），以及二三四班（可招收四二五七九人）的特殊班級。表一是臺灣省國民教育階段各縣市身心障礙特殊兒童安置概況表。由該表可以看出，與國內一般兒童受國民教育之比例相較之下，目前臺灣省地區之身心障礙特殊兒童接受特殊教育的比例著實相對偏低，這不僅剝奪憲法所賦予身心障礙兒童的就學權利，同時更影響其日後日常生活自我照顧能力，與人際相處之能

力，甚至影響其就業時所需之個人人力資本之累積。

而表一之一、二、三為臺灣地區各大專院校特殊教育學系歷屆（七一一八〇學年度）畢業生人數，由該表中可以得知國內的特殊教育師資訓練並未隨著法定殘障人口數之增加而有數量上的對應成長，即使是特殊教育系之所有畢業生一四二人全部投入特教工作，也無法滿足國內特殊教育師資的需求。更何況，從王國羽過去的研究（一九九三）即已得知：目前，實際從事特殊教育的老師，仍然是以接受二十學分、短期訓練的師資為主力，由特殊教育系本科畢業生所佔的比例，則是由七十三學年度的百分之六點九九至七十九年度的百分之十點九四而已。即便是特殊教育本科的畢業生，也由於在校時所接受之訓練多針對如何給予教師各類障礙之教學技巧與教材編製，以協助障礙學生在讀、說、寫等智能之增進，而較少有以訓練障礙學生各式與環境之互動、適應並克服社會制度限制的觀點與知識技巧、使障礙學生具有生活自理實質問題的能力為目的之課程安排。綜合上述所言，多年來我國特殊教育之推行在專業人力培養的「質」與「量」都嫌不足。

第十二條 直轄市及縣（市）主管機關對殘障者，予以下列輔導或安置：一、需要醫療、復健者，安置公、私立醫院或復健機構。二、需要收容

表一 臺灣省國民教育階段各縣市身心障礙特殊兒童安置概況

縣市別	第二次全國特殊兒童普查數	八十一學年度安置特殊班學生數	八十一學年度安置比率	八十二學年度安置特殊班學生數	八十二學年度安置比率
宜蘭縣	1993	253	13.09%	319	16.50%
臺北縣	9635	2511	26.06%	3921	40.70%
桃園縣	4564	555	12.16%	754	16.52%
新竹縣	1252	231	18.45%	260	20.77%
苗栗縣	2315	483	20.86%	552	23.84%
臺中縣	5288	393	7.43%	540	10.21%
南投縣	2496	471	18.87%	611	24.48%
彰化縣	5352	469	8.67%	494	9.23%
雲林縣	2931	394	13.44%	422	14.40%
嘉義縣	1932	382	19.77%	474	24.53%
臺南縣	3129	472	15.08%	498	15.92%
高雄縣	3260	401	12.30%	1037	27.73%
屏東縣	3739	620	16.85%	629	16.82%
澎湖縣	519	179	34.49%	147	28.32%
臺東縣	1353	282	20.84%	406	30.01%
花蓮縣	1598	455	28.47%	525	32.85%
基隆市	1368	300	21.93%	524	38.30%
新竹市	1077	255	23.68%	295	27.39%
臺中市	2914	601	20.62%	633	21.72%
嘉義市	1217	305	25.06%	286	23.50%
臺南市	3453	514	14.80%	623	18.04%
合計	61325	10831	17.66%	13950	22.75%

資料來源：特教新知通訊，八十三年三月，頁15。

表一之一 臺灣地區各大專院校特殊教育學系日間部歷屆畢業生人數

學校名稱	等級	性別	合計	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80 學年度
國立彰化師範大學	學士	男女	13	0	0	0	0	0	0	2	4	7	0
		共	74	0	0	0	0	0	0	24	26	23	1
國立臺灣教育學院	學士	男女	25	4	6	3	2	5	5	0	0	0	0
		共	159	28	25	26	30	24	26	0	0	0	0
國立臺南師範學院	學士	男女	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
		共	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
市立臺北師範大學	學士	男女	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
		共	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
國立臺灣師範大學	碩士	男女	13	0	0	0	0	0	3	2	2	4	2
		共	27	0	0	0	0	0	2	5	7	6	7
國立彰化師範大學	碩士	男女	5	0	0	0	0	0	0	1	1	3	0
		共	36	0	0	0	0	0	0	9	11	4	12
國立臺灣教育學院	碩士	男女	10	0	0	0	2	5	3	0	0	0	0
		共	13	0	0	0	4	4	5	0	0	0	0
合計		男女	85	4	6	3	4	10	11	5	7	14	21
		共	329	28	25	26	34	28	33	38	44	33	40
共			414 人										

資料來源：教育部學術網路教育統計資料庫，八十三年三月公佈之資料。

表一之二 臺灣地區各大專院校特殊教育學系夜間部歷屆畢業生人數

學校名稱	等級	性別	合計	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80 學年度
國立彰化師範大學	學士	男女	78	0	0	0	0	0	0	29	27	22	0
		共	53	0	0	0	0	0	0	15	15	23	0
國立臺灣教育學院	學士	男女	140	0	30	25	39	17	29	0	0	0	0
		共	74	0	13	8	10	25	18	0	0	0	0
合計		男女	218	0	30	30	25	17	29	29	27	22	0
		共	127	0	13	13	8	25	18	15	15	23	0
共			345 人										

資料來源：教育部學術網路教育統計資料庫，八十三年三月。

表一之三 臺灣地區各大專院校特殊教育學系暑期部歷屆畢業生人數

學校名稱	等級	性別	合計	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80 學年度
國立彰化師範大學	學士	男女	42	0	0	0	0	0	0	0	0	21	21
		共	48	0	0	0	0	0	0	0	0	24	24
國立臺南師範學院	學士	男女	52	0	0	0	0	0	0	0	0	27	25
		共	61	0	0	0	0	0	0	0	0	31	30
市立臺北師範學院	學士	男女	35	0	0	0	0	0	0	0	0	15	20
		共	145	0	0	0	0	0	0	0	0	70	75
合計		男女	129	0	0	0	0	0	0	0	0	63	66
		共	254	0	0	0	0	0	0	0	0	125	129
共			383 人										

資料來源：教育部學術網路教育統計資料庫，八十三年三月。

、教養、養護者，轉介收容、教養、養護機構。三需要就學者，轉介適當學校。四需要就業者，由就業服務機構轉介，或轉介職業重建機構。五需要社會服務及育樂者，轉介服務及育樂機構。六其他適當之輔導或安置。前項需要，以殘障者提出申請為準。如無適當機構，政府應規畫設立，設立前，應以金錢或其他方式對較低收入者補助之。為執行第二項之輔導與安置，政府應建立殘障者職能評估制度，使殘障者獲得合理輔導與安置；其辦法由中央機關會同有關機關定之。

本法條所定之各種各級政府應做之事項，只有承轉而沒有積極性角色之功能。而其轉介制度的憑藉資訊亦未詳細規範，因此本條文除消極、被動的政府角色外，看不出其它規畫、整合的功能。而其中有關職能評估制度的建立，旨在突顯出殘障福利法的積極性意義即「助其自助」，以達成良好之社會適應。依殘障者職能評估辦法第三條規定，由直轄市及各縣市政府受理殘障者對職能評估服務的申請，並指定相關專業人員辦理。但是目前台灣的現況是否有能力如此做仍是一個基本的問題。

此外，殘障者職能評估辦法第四條規定：殘障者職能評估項目包括諮商晤談、身心評量，及教育、社會、工作能力等評量，以便確實了解當事人的各項潛能。惟國內目前大專醫學院校缺乏職能治療訓練課程，以致專業人員有限，業務無

法全面施展。此部分的相關研究與資料亦尚未建立。

另一方面，從現有提供給殘障者就醫的硬體設備來看，國內並沒有專門的復健醫療機構提供醫療服務給殘障者作為復健之用。而大多都是將復健科納入一般性的綜合醫院之中，同時在復健科中未對一般人所需之短期復健工作與殘障人口所需之長期復健工作之差異加以區分。同時，也未專門針對不同類別之殘障者在醫療方面的需求特性而編制的醫療工作團隊人員，這樣在殘障人口之就醫照護上有一個很大的缺陷。因為殘障者的醫療復健需求不僅僅是純粹復健治療身體某一部分之病痛而已，殘障者可能還需要其他相關部分需求之受關注。如智障者，他的治療必須要有家長之配合才能奏效，而這種工作應該包括醫生以外的專業工作團隊成員如：醫療社工人員、家庭心理治療師或社區工作人員來提供醫療處

遇、甚至轉介服務，而這和一般的醫療求助者只須針對單一病狀加以治療的醫療模式是不同的，一般的醫療機構型態與一般的醫療模式並無法完全滿足這些不同的需求。此部分的分析已在報告中就目前醫療院所的專業人員配置做分析。

作者也針對智障者老化與衍生的長期照顧與社區安置的議題作分析（王國羽、呂朝賢，一九九四）。由資料顯示，目前約百分之九十的智障者仍以家庭為最主要的居住場所。而隨著智障者

年齡漸增與家庭內可供照顧人力的下降，未來成年智障者的安置將是嚴重的問題。政府應加強辦理規畫的重點包括殘障者醫療健康保險、醫療復健機構之普遍設置與醫療復健專業人員之規畫培養……等等，然而最重要的仍應回歸到殘障人口通報系統之建立，尤其是新生兒、新發生之殘障人口之確實掌握，以利於早期治療與復健，如此可以防止個人以及家庭、政府未來可能必須付出更大的醫療、照顧養護成本。

第十七條 各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在五十人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數百分之二。私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在一百人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數百分之一。進用殘障者人數，未達前二項規定標準者，應繳納差額補助費，其金額依差額人數乘以每月基本工資計算，按月向院轄市或縣（市）主管機關設立之殘障福利金專戶繳納，作為辦理殘障福利事業之用。進用殘障者人數，超過第一項及第二項規定比例者，直轄市或縣（市）主管機關除以殘障福利金專戶補助其超過部分人事費之二分之一外，並應補助其因進用殘障者必須購置、改裝或修繕器材、設備及試用期間所需之經費。中央主管機關對於直轄市或縣（市）政府主管機關辦理前項工作所需之經費，得酌予補助；對於機關、學校、

團體及事業機構進用殘障者工作績優者，應予獎勵。殘障福利金專戶之設置、管理及運用辦法，由中央主管機關定之。

本法條之目的在保障殘障者之就業問題，強制規定有進用義務之單位、並訂定罰則。然而我們在正視殘障者之就業問題時，應將個人視為一個「工作者」而非殘障者來考量，該項政策目標應為殘障者之「工作權」，而非殘障者之「福利權」所以應屬勞動政策之一部分，這才是立法正本清源之精神。

而自從該法自八十年七月實施以來，至八十二年十二月，殘障者進用之情形未臻理想，而且公立機關之執行情形遠較私立機關為劣，究其原因：一方面是公立機關所受之規定較私立機關為嚴苛；另一方面，公務人員任用法對公務員任用需體檢及考試合格之規定、師範院校招生限制殘障者報考之規定，以及公立機關以編列預算抵繳差額補助費等等，導致公立機關雇用執行成效明顯落後。

要改善公立機構之進用殘障者之情形，必須修訂公務人員任用法。在修法之前，應輔導殘障者取得公務人員任用資格。此外，應協調教育部放寬師範院校招生限制殘障者報考之規定，打破殘障人士不適合照顧中、小學生之迷思。明定各公立機關、學校應保留適當職缺，約聘僱用殘障者，並協助其取得任用資格；再者，應明定公家

機關不得編列預算繳交差額補助費。

私人進用義務單位在進用殘障者時，最大的考量在於殘障者之能力是否符合所需、與雇用所需之成本。所以，除了強制性規定與罰則外，也應針對最基本之殘障者個人人力資本做投資，加強殘障者之就學、受教育情形。並建立殘障人口就業資料庫，及獎勵補助進用單位等等。有了各種相關措施之配合，才能提供殘障者及進用義務單位共同合作生產之條件。

對於「非進用義務單位」之進用殘障者，各級政府也應予獎勵、補助，並透過大眾傳播媒體，提倡「雇用殘障者是整體社會責任」、「自發性尊重殘障者之工作權」的觀念。以讓實質上已雇用殘障者的非義務進用機關與單位亦能在共進社會責任之時得到適當的鼓勵。同時政府應修改法令要求各縣市之殘障福利金能確實專款專用於殘障者之就業輔導、職業訓練、職種開發、以及補助雇用殘障者之事業單位等。

而目前殘障福利金實施的基本問題是殘障福利金專戶係因殘障福利法第十七條第三項所設立，作為辦理殘障福利事業之用。又依預算法第十六條第二款、及中央政府特種基金管理準則第十四條第一款之規定，它同時具有單位預算特種基金性質。應以其歲入、歲出之全部編入總預算，且以收支並列方式、併年度預算送民意機關審查、並自八十三年度起實施。如此一來，殘障福利

金預算會與政府其它項的福利預算相互重疊。在目前政府的財政狀況不佳的事實下，應在一般預算部分編列的殘障福利預算恐怕會相對的縮減。

第十八條 政府對於具有工作能力、資格條件之殘障者，應輔導其就業，薪資應比照一般待遇，如產能不足時，可酌予減少。但不得低於百分之七十。

本法條乃對殘障者就業之後在工作中所得之保障，規定不得低於「一般待遇」百分之七十。依勞動基準法第二十一條之規定，殘障者之薪資仍由勞資雙方議定，且不得低於基本工資。資方違反勞基法時，則移送勞工行政主管機關處理。本條文的實施應與第十七條一起研究。第十七條為就業機會的保障，但是本條則進一步的保障殘障員工的薪資與所得，其所展現的積極意義要大於前者。因為就業場所的就業歧視，除進用機會的不足之外，更多時候是工資的不平等與勞動條件保障的不充分。因此，政府要強制雇用外，亦須在未來執行之時著重殘障員工的薪資保障與平等。而為要顧及雇主的雇用動機，通常可由因十七條罰款所徵收的罰金作適度的補貼。如果依第十八條的精神，政府已先承認殘障者的產能是一般員工的百分之七十，因此可允許廠商依需要調整。但是，目前我們沒有確實的實證資料可以證明殘障員工的產能是較低的。故而政府可在未來針對此部分的資料作進一步的收集與比對。同時

，政府也應體認，目前殘障者所從事的職類與職種，皆是工業發展初期的勞力密集行業或低報酬的行業。因而目前殘障員工的收入偏低，究竟是因其產能真的比較低，或是因政府多年來可提供職業訓練職類就是比較落後的職種。這其中的理由有必要再詳細查證。

## 肆、殘障人口資料分析

我國殘障人口的統計資料的建立始自民國七十年，這一份殘障人口統計資料的對象是指領有政府核發的「殘障手冊」者為限。換句話說，在我國「殘障者」是否會成為「政策受益者」或者被政府的基本統計資料所計算進去，基本上必須殘障者本人完成兩個動作：一為「自我報告」，另一為報告之後需其「主觀的殘障」要符合政府所訂的「官定鑑定標準」才可能出現在官方的統計資料之中。因此，兩者之間的差距亦不足為奇。目前我國所採用的鑑定制度，其缺點與矛盾是因當年第一次鑑定制度所採用的標準所形成的，因而目前的制度對政策的改變是相當的敏感。換句話說，殘障人口的自報率取決於政府是否在政策上提供相當的誘因，而促使殘障者願意出現登記且接受鑑定。因此，我國的殘障人口鑑定制度，政府的角色是關鍵因素。

從(表二)的殘障手冊領取人數統計中我們

可以看出，近十年來我國殘障者符合政府手冊發放標準而計算進政府官方資料的人口數(第一欄)與佔總人口的比重(第三欄)，皆呈緩慢成長的趨勢。而殘障人口的成長率，在前七年裡是呈遞減的狀況，直到近三年成長率才大幅的提昇。在此表中比較值得注意的是民國七十八年至八十年的發展，在這三年中不論是人口數、成長率或是殘障人口佔總的比重，皆呈現大幅的增長。造成此種現象的可能原因有三：(1)七十九年殘障福利法修正後，對於殘障類別的擴增與修正前原有殘障類別鑑定等級的放寬，所造成的效應。(2)七十九年的殘障福利法修正通過，殘障者所享有的權益較以往多，因而促使殘障者提昇其自我報告的動機因而領取手冊人數快速增長(王雲東，1992：18)。但是，這也說明實際需要照顧者的人數可能亦要高於手冊的發放人數。(3)解嚴後社會力興起，殘障聯盟等社會福利壓力團體亦在此時形成，這促使殘障同胞的福利權利意識與認知昇起，因而促使申請殘障手冊的殘障人口快速增加。

就殘障手冊發放人口而言(參見表三)我們可以發現，在各殘障類別中以肢體障礙者所佔發手冊的比重最大達五一·一七%。與七十九年的內政部人口普查資料結果相比(佔三〇·四五%)，顯示兩者的比例相差極大。但相對而言，研究者以為肢障者的自我報告率在所有殘障手冊

的領取類別中是最高的，原因在於其為爭取權益最顯著的團體，因此即使普查資料與實際人數有差別亦是合理的。因此，我們可視普查中的報告率為基礎，而比較政府的鑑定標準，並檢視其中的差異。在殘障的嚴重程度上，自我報告與客觀鑑定的差距究竟多大。

而在不同殘障類別殘障者的嚴重程度比較中，視覺障礙、智能障礙與多重障礙者多集中在二級中。換句話說，以上這些類別的殘障者其需要政府政策的大力投資，以促使其因殘障所帶來的障礙能盡量在可控制的範圍內。同樣的，歸類為一級之殘障者，其殘障程度最為嚴重亦可視為生活自我照顧能力較低者，因此，其家庭的負擔亦可想見，因而如果現行的分類方式與標準不改的狀況下，則重度障礙者之安置與相關措施勢必成為政府政策的重點。但是，問題仍然是量的預估。因而，在本研究下階段的分析將以前述塊狀移動的概念分析其長期的需求量。另一方面，由於新修定的手冊發放標準，新增殘障類別的照顧趨勢勢必亦為下階段分析與估計重點。

就戶口及住宅普查報告(行政院，1992：244-62)來看，肢體障礙者的比例依然是最大宗。而殘障人口占各該年齡組總人口數的百分比，呈現隨年齡增高而上升的趨勢。這亦證實研究者於前述因老化所帶來的殘障率實際上是被忽略的。而在各類別的殘障人口中，除智能障礙、自閉

表二 臺灣地區歷年來領有殘障手冊的人口數及成長率

項 目 時 間	殘 障 手 冊 數	成 長 率 ( % )	佔 總 人 口 數 千 分 比
民 7 0	128420	— — —	7.08
7 1	128420	— — —	6.96
7 2	133412	3.89	7.12
7 3	136359	2.21	7.17
7 4	138797	1.79	7.21
7 5	140859	1.49	7.24
7 6	142557	1.21	7.25
7 7	143970	0.99	7.23
7 8	148287	0.03	7.37
7 9	154162	3.96	7.57
8 0	177380	15.06	8.63

資料來源：王雲東（1992），我國殘障福利發展影響因素之研究，東吳大學社會學研究所社會工作組碩士論文。原始資料來源：台灣省政府電子資料處理中心△殘障手冊發放資料。

註：研究者認為即使官方的人數深受外在政策的改變，但在上表中看出實際上，殘障者人數在總人口的比率一直維持約為千分之七至千分之八左右。

表三 臺灣地區八十年底殘障者障礙類別與級數人口數與比重

級 數 人 數 障 礙 類 別	一 級	二 級	三 級	類 別 總 和	佔 手 冊 人 口 百 分 比
視 覺 障 礙	14239	1560	2580	18379	10.44
聽 覺 障 礙	175	4237	233	4645	2.64
語 言 障 礙	1723	1223	1899	4845	2.75
肢 體 障 礙	8998	26579	54470	90047	51.17
智 能 障 礙	12015	11222	8609	31846	18.10
多 重 障 礙	20900	4483	843	26226	14.90
總 計	58050	49304	6834	175988	
百 分 比	32.99	28.02	39		100

資料來源：王雲東（1992），我國殘障福利發展影響因素之研究，東吳大學社會學研究所社會工作組碩士論文。說明：表中比值為筆者自行計算。而不可分類的殘障類別並未納入本表中。

症、顏面傷殘者外，其它各殘障類別都呈隨年齡增高而比重上升的趨勢。而從這一份資料中，我們亦可以發現約有十五%至二〇%的殘障人口是舊殘障法所未含納的殘障人口群，對於這一群因法令修定而被列為新增殘障的人口群我們應特別注意。

## 伍、總結

由本研究有限的時間與資料處理過程中，我們發現幾個政府應注意且重視的地方。第一，以結構角度而言，政府整體的殘障政策不一且各個相關部會的不溝通、不討論與彼此之間的本位主義形成今天的現況。由資料顯示，我們可以看出殘障者最需要的醫療復健與成年後期的安養或照顧措施。但是，政府的政策在此方面的反應是相當沒有整體計畫的。衛生署規畫的長期照護措施中只有老人的安養照顧，而內政部於過去幾個會計年度補助地方政府設立綜合的殘障福利服務中心，且規定至少一百床的重殘收容床位。但兩單位彼此之間卻缺乏橫向協調。如果是重殘養護需要的是護理與照顧，而行政系統的不互相支援，則政府花費上億經費的結果，其照護服務品質實令人擔憂（內政部，一九九四）。

另一方面，殘障者的早期資料無法全面建立，致使教育單位每十年做一次學齡特殊兒童普查

，但是在普查定義中的特殊兒童卻不在殘障福利法的規範內。同一個中央政府各部會彼此間，並非以殘障者的整體政策為考量，而是以是否其它部會的工作會超過其職掌？而更甚者，只要涉及服務對象為殘障國民，似乎只是社政單位的事，其它政府部門亦不主動規畫。而其中勞委會的職業訓練與就業單位的工作即是如此。故而，我們認為並非政府無法掌握需求，而是對殘障者的多面向工作缺乏擔當與整體觀。如許多研究殘障政策的學者所意識到的事實，對有權決定底層人民生活的政客而言，殘障者的權益只有在不同利益團體中能說服其需要社會集體力量的「數字」中表現，而可以被社會接受為道德規範之時才是其關心的重點。真正的殘障並非來自於身陷其中的困難，而是社會所表現的價值觀與忽視。在台灣，即使經過爭取，政府的反應仍是沒有進展，除非能期待殘障者與其家長和各團體，體認其權益保障的「自求」而非外給。否則，政府的政策要由根本上改變是不容易的。

基於本研究的宗旨是提出具體的建議，因此我們就研究的結論提出我們認為政府應在未來特別重視與預算資源投入與關照的重點。首先，我們認為未來政府應立即規畫成年智障者的社區照顧與安養措施。目前以大型機構收容為主的策略必需改變，而且目前非常欠缺的成年中、重度智障與腦性麻痺者的日間托育和社區照顧中心應

廣為規畫。尤其是中、南部縣市的配置應優於北部地區以平衡區域的相關資源分配。

另一資源落置的重點是早期療育系統的建立與整合。目前政府的新生兒通報系統與公共衛生、教育、醫療、訓練及預防等工作並未形成完善的服務網絡。因此，形成殘障者因缺乏有效的早期訓練與復健而致使其障礙程度不能維持穩定的控制。易言之，早期的通報、醫療、訓練、與教育體系的整合可促使後期減少對其他人的生活自理照顧的依賴。故而，我們提出政府下一階段的工作須強調不同部會與相關部會的整合而非另設一套系統協助殘障者。

第三個政府須立即處理的是無障礙環境改善的追蹤與管制工作。基於新修訂的殘障福利法的有關規定，政府必須提早溝通與週知相關業者與公、私立機關屆時如無障礙措施的標準不合格時可能的後果與處罰。否則徒使殘障法的執行與實施既失去殘障團體的支持與其它非殘障團體的消極、或積極的抵制與不滿。

第四，政府應重新檢討特殊教育法的規定，讓更多的殘障者可以接受適當的教育。更應將特殊教育目標與社會福利工作相連接，以協助殘障學生生活自理能力的加強而非僅僅是一般知能的增進而已。

最後，政府應將殘障法中有關就業機會促進與保障的工作納入一般勞動基準與就業服務的體

系中而非單獨的另創一套體系。並應全面檢討目前的殘障就業訓練與職類的就業潛能。而對不同殘障者與不同殘障程度之各類殘障者應儘速依殘障法設立國家職業復健機構執行與整合現有的就業訓練與職能單位。

以目前政府的財政能力和施政的優先順序，殘障法的執行並不完全需要重新設立更多的科層，而是對現有相關部會功能之間的整合與連繫以期使有限的資源內完成保障殘障者生活的最後施政目標。

(本文作者為國立中正大學社會福利研究所教授)

## 參考文獻

### 內政部

- 一九九〇 七十九年台灣地區戶口及住宅普查。
- 一九九一 臺灣地區社會福利機構概況調查報告。
- 一九九二 臺灣地區社會福利機構普查資料。
- 一九九四 殘障福利法執行現況暨修法建議資料彙整表。
- 一九九四 全國社會福利會議「殘障福利分組」分組研討會議背景資料。
- 王國羽
- 一九九三 特殊教育與殘障福利機構供給面之分析：殘障人口特質檢視與專業人力研

究計畫階段報告。台北：中華民國啓智協會。

### 王國羽

一九九三 殘障福利機構之自主與依賴：由財源與服務面向論政府在私有部門的規範與支持性角色。台北：民間社會福利研討會。

### 王國羽、呂朝賢

一九九四 智障者老化與安置。台北：中央研究院人文暨社會科學研究所與國立中正大學社會福利學系暨研究所共同舉辦：人口變遷、國民健康與社會安全國際學術研討會。

### 英文部分

- Gostin, Lawrence O and Beyer, Henry A. (ed). (1993) *Implicating the Americans with Disabilities Act: Rights and Responsibilities of all Americans*. Baltimore: Brookes Publishing Co.
- Stone, Deborah A. (1984) *The Disabled State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Scotch, Richard K. (1984) *From Goodwill to Civil Rights: Transforming*

Federal Disability Policy. Philadelphia: Temple University Press.

Zola, Irving. (1993) "The Sleeping Giant in Our Midst Redefining"person with Disabilities" in Lawrence O Gostin and Henry A. Beyer(ed). *Implementing the Americans with Disabilities Act: Rights and Responsibilities of All Americans*. Baltimore: Brookes Publishing Co.

Zola, Irving. (1989) "Toward the Necessary of Universalizing of a Disability Policy." *The Milbank Quarterly*. 67, Suppl.2. pt.2 : 401-429.