

工商界業者對殘障人士就業之展望 ——以美國為例

巫銘昌

一、前言

美國朝野為殘障人士設立的福利政策，極為先進而完備，其中以輔助殘障人士就業一項，已被肯定是消除社會大眾對殘障人士的歧視，提昇殘障人士社會地位，解決其個人、家庭及社會問題的最佳途徑。從一九七三年所通過的復健法案The Rehabilitation Act到一九九〇年布希總統頒布的美國殘障人士法案The Americans with Disabilities Acts，其間涵有廿條以上關於殘障復健和技能訓練的法案，旨在藉由教育（尤其職業教育）的力量，解決殘障人士的生活與社會問題。

職業教育的目標，在於幫助工商界培養適合的就業人才，因此工商界對於未來員工就業能力與態度的期望，必然成為教育單位施政的首要參考因素，而針對殘障人士就業準備的職業教育，更需重視工商界對這一問題的態度與考慮因素。本篇研究專題「工商界對於輔助殘障人士就業措施之展望」，即針對工

商界對此類政策的期望所做的調查研究。所探討的層面包括：

1. 雇用殘障員工的困難是什麼？
2. 希望職業教育加強那些重點？
3. 希望政府推行那些鼓勵措施以協助其雇用殘障人士？
4. 如何利用自動化工業（如電腦、電子）產品和技術以輔助殘障人士就業？

針對以上的問題，本研究擬定了四個主題，進行調查研究與綜合分析：

(一) 工商界業者對殘障人士職業訓練之成就的了解度，及對當前相關法令的關切度。

(二) 工商界對於目前殘障員工的工作滿意度。

(三) 現今工商界雇用殘障員工時，所面臨的困擾因素。

(四) 在推行殘障人士就業輔導時，工商界所希望的政府輔助措施。

本研究計畫在印第安那州普渡大學（Purdue University）研究經費贊助下，由該校格陵蘭博士（Dr. James. P. Greenan）與本人，以該州為中心進

行調查研究。研究結果將能使實際社會狀況列入教育政策與社會福利措施的考量範疇，使課程設計兼重教育理論和社會實際，使教育成果更能因應社會需求，裨益於殘障人士就業輔導之推展，並使殘障人士解決個人需要，肯定個人價值，進而減輕社會大眾對失業救濟金的負擔，更為工商界培養適當之就業人才。今日介紹予國人，望能做為國內教育單位與社會福利部門在施行有關政策時的重要參考資料，並歡迎共同討論，互相切磋，共為推動國內社會福利政策而努力。

（註：本研究結果業已發表於 American Vocational Education Conference, Knoxville, Tennessee 一九九二年十一月，並刊登於 The Journal of Career Development for Exceptional Individuals，如欲知詳細內容，請參閱之。）

二、現階段美國工商界對殘障人士就業之態度分析

經由立法機構、殘障職業教育部門、科技產品製造商和殘障人士本身各方面的努力，使得美國現今殘障人士就業訓練與就業準備，有了長足的進步；但是，殘障人士低就業率的問題依然存在，癥結出自於不適當的就業輔導措施，各部門間未能完全整合運作，以及貧乏的資訊流通管道。本項研究正是以工商界業者的角度著眼，探討其在殘障人士就業輔導中，所面臨的困難與期待的改進措施；對目前有關殘障人士就業之相關法令的了解；在雇用殘障人士時所遭遇的困擾與期待政府何項鼓勵措施，以及引用現代高科技以輔助殘障人士就業的可能性。

本項調查研究發現：

1. 工商界業者普遍關心殘障人士的就業問題和其他相關法令措施等社會福利事宜。
2. 工商界業者普遍肯定殘障人士的學科能力、社交能力與工作意願足以進入工商界。
3. 工商界業者均了解科技輔助器材用於殘障人士就業之功能。

他們體認殘障人士就業的重要性及對社會的價值，樂於支持，提供機會或相關之貢獻。工商界熱心參與，似乎為殘障人士就業輔導提供了優越環境，然而殘障人士的低就業率隱含著一些極待解決的考驗。這些挑戰包括殘障人士的輔導服務、殘障職業訓練課程、政府措施和輔助器材的發展、應用及推廣。仔細分析其中因素，包括以下各點：

(一) 溝通不良導致殘障人士難以順利進入工商界。

儘管政府主管部門決策人員、殘障復健機構、科技輔助器材製造業者、工商界業主和殘障人士本身，對於殘障人士就業輔助貢獻極大。可惜這些貢獻未能針對實際需求，缺乏完善的溝通和相互配合的管道，導至殘障人士就業狀況無法真正提昇。本項調查研究顯示：工商界業者了解就業對殘障人士、其家庭和整個社會的重要性，並有意願聘雇符合工作要求的殘障人士。部分雇主表示，儘管他們極為希望雇用殘障人士，但是許多現實障礙造成不易付諸行動。這些障礙包括：對工商界不利的政府法規、改進建築物或購置輔助器材之造價昂貴、缺乏對殘障員工的管理技術，以及殘障人士主動申請工作的意願低落。這些現象顯示：一般工商界缺乏充裕的資訊來源，無法充分了解政府措施和其他殘障人士服務機構的服務項目。殘障人士諮商服務是彌補這項缺失所提供適宜地溝通機會。殘障諮商服務旨在於協助殘障人士做好生涯規畫，實現獨立自主的生活，同時協調殘障服務機構彼此之間，溝通意見，提供資訊，以建立便於殘障人士生活與就業的環境。學校中的諮商輔導尤為重要，它連接學校與就業之間的管道。輔導服務項目包括搜尋就業市場，分析指引個人就業性向，並作追蹤調查，意見反映，作為學校行政、課程設計和政府措施的參考。

本項調查研究發現：一般工商界業者普遍認為，殘障人士不會主動申請工作，是無法雇用殘障人士的主因。為此，鼓舞殘障人士的自信心和就業意願，應是學校教育的重點之一，尤其是輔導人員的工作重點之一。

有些業者認為，政府部分規定徒然增加工商界雇用殘障人士的困擾而已。這意謂著政府決策人員和工商界之間的溝通極待加強，以求充分了解彼此立場和立法原意。工商界認為，獎勵性的政策較能有效地協助工商界雇用殘障人士

，因此，深入了解工商界的立場和意願，是制定適宜政策的首要重點。工商界一般認為，他們需要政府協助改建建築物的通道，購置殘障人士所需的輔助器材，雇用殘障人士後的管理技術和安全措施，在在都需要專家予以指導和訓練；同時大部分業者認為，殘障人士較可能引起意外傷害，因此，保險制度是另一個重要議題。

儘管美國已通過不少有關殘障人士福利的法案，許多殘障人士職業訓練正在推行，以及殘障人士本身已顯示高度的就業需求，然而工商業者對於殘障人士的就業能力與雇用態度依然未能顯著改善。這表示立法機構、殘障人士服務機構和工商業者之間的溝通仍待加強，以克服傳統刻板印象。極待加強的措施包括：政府部門與立法、服務機構之間的溝通協調、符合工商界需求的職業訓練成果觀摩、就業輔導的聯繫、提高社會大眾對這一問題正確且充分的認識。

(二) 工商業者普遍認為：殘障人士職業訓練未能針對工商界所需技能，導致雇用困難。

本研究發現：工商業者在聘僱員工時，其職位所需的就業技術是重要的考量。一般中小型業者無法提供新員工就業技術訓練（職前訓練），而這些中小型企業卻佔整個就業市場的大部分；因此殘障人士缺乏針對某一職位所需的技術，是雇主不願聘雇的最大原因。同時，有些業者表示，這些非傳統的員工（殘障人士）所需的管理方式不同於一般員工，例如：自尊心的不同、工作責任和時間的分配等。工商界卻無處學習了解殘障人士的心態和特殊的管理技能，導致雇用不易。因此，一般專家建議殘障人士職業訓練機構，應加強針對某些特定職位，訓練適合殘障人士個人興趣和意願的技能，並適時為工商業者開設有管理技巧的課程。

部分業者認為有些法令規定：工商界必須雇用殘障人士。卻沒有任何法令規定殘障人士必須接受技能訓練，因此他們極需看見：職業教育能使殘障人士符合就業需求的技能。故發展重點就在於：殘障人士職業訓練必須能培養殘障人士針對某些職業的專門技術；而職業訓練機構須設有公共關係部門，負責對

外宣傳訓練成果，聯絡就業市場，提供人才資訊，以輔導殘障人士順利就業。

為了整合工商界與教育資源，促使職業教育更落實，美國近年來推展科技準備計畫（Technology Preparation Program），結合學科知識和就業所需的相關技能於一體。學校教師邀請工商界人士，一同為學校職業教育編寫教材，並適時邀學生到未來就業環境中觀摩實習，這種親身體驗能讓學生作好就業心理準備，將學校所學和就業技能相結合，達到學用合一的目標。當殘障人士接受職業技能訓練後，適宜的政府獎勵措施是促使工商界雇用殘障人士之最佳動力。

(三) 工商業者認為：部分關於雇用殘障員工的政府法令不當，甚至防礙實際雇用殘障員工。

本研究發現，工商業者普遍了解關於雇用殘障人士的政府規定，但從工商界之角度衡量，這些法令似乎只從政府部門和殘障人士本身的角度來考量，未顧及工商界的立場。對於殘障人士過多的保護只會造成傷害，例如業者表示：要解除一個不適用於其職位的殘障員工，遠比解雇非殘障員工來得困難，因為深怕涉及歧視殘障的問題。即此，業者表示乾脆不要雇用殘障人士，免於解雇時的困擾。儘管一九九〇年通過的美國殘障人士法令（The Americans with Disabilities Act）規定，工商界必須雇用一定比例之殘障員工，工商界必須為殘障員工改善通道和其所使用的設備。而一般業者，尤其是中小型企業業者表示：這些改建或器材增購費用都是極大的負擔，因此避免雇用殘障人士。工商界業者體認殘障人士就業的重要性，樂於支持協助，提供到現場實習和就業的機會；至於考量真正雇用殘障人士就業，業者希望政府能提供有效的輔助措施，如通道改建與購置輔助器材之補助金，有計畫的職業技能訓練，及殘障人士最低工資的計算方式，同時，業者也希望大學裡的殘障輔導專家能協助他們學習對於殘障員工的管理問題。

(四) 儘管工商界業者了解科技輔助器材的功能，但資訊來源與經費補助的缺乏，使得難以實際運用於企業之內。

輔助器材是指運用現代科技設備，如電腦周邊設備或電子自動設施，以輔

導殘障人士便於學習和工作的器材。在本項調查研究中，工商業者普遍表示：了解運用這些輔助器材的功效。美國政府亦有專門法律條文（如公法102-119，公法89-313，公法100-407），規定對於殘障人士的輔助費用，以發展輔助器材。可是，研究卻發現，一般工商業者缺乏這些產品的資訊來源，以致無法充分明瞭如何在企業中應用這些現代化的科技；至於政府和輔助器材製造公司提供的貸款辦法，也因缺乏資訊而無法運用，致使業者印象中的輔助器材仍是傳統地昂貴，或無法用於本身企業內。

因此，當務之急即在宣導工商業者與殘障人士本身，明瞭輔助器材的功能，協助其購置補助措施，而如何使輔助器材製造業者了解消費者（包括殘障人士和其雇主）所需之設計，也是突破目前瓶頸狀況的重要項目。

三、目前國內發展殘障人士職業教育環境之探討

臺灣近二十年來經濟繁榮，使得社會大眾注重教育。特殊教育也因教育政策的改進和教育工作者及社會大眾的關切，而受益良深。近幾年來，隨著人權的提倡，殘障人士本身對就業意願與需求更為殷切。為了滿足殘障人士對職業需求的趨勢，特殊教育學者須重新評估傳統的特殊教育型式，而有不同以往的做法。

國內近年來正在推展殘障人士職業教育，以國內良好的發展條件與急切的需要，正可以美國的經驗作為殷鑑。仔細分析臺灣現況，有多項足以發展殘障人士職業教育之有利條件：

(一) 國內教育普及及各鄉鎮，教育經費充裕，師資良好，社會大眾又普遍關心教育與社會福利。

良好的教育環境，提供殘障人士特殊教育轉型到職業教育的有利動力，並可整合工商界的力量，提高就業轉移的效益。

(二) 針對殘障人士的社會福利措施，已引起社會各界極高的關注與貢獻，包括立法部門、行政部門、教育單位、慈善

機構、工商界業者，以及殘障人士本身。

殘障人士職業復健訓練和社區輔導就業的工商界，極需上述多方的貢獻和支持。尤其重要的是：社會大眾必須體認職業對殘障人士的重要意義，及殘障人士就業帶給其個人、家庭、社會大眾和工商界業者的貢獻。工商界業者雇用的合格殘障人士，具有下列幾項意義：

1. 工商界業者找到合格的員工，抒解勞工短缺之虞。
2. 雇用殘障人士對其個人和家庭經濟，有著莫大的貢獻，並因而減少政府對失業人口所發放的社會福利補助金。
3. 提供就業機會予殘障人士，意味著以具體行動配合政府輔助殘障人士之福利政策。

(三) 國內工商業繁榮，需要大量人力於生產性工業和服務業。

工業化的結果，導致傳統製造業技術網分成多種不同局部且專業性技術，而這些專業性技術較利於不具專業能力之人士，在短期內訓練即能在第一線工作。近些年來，國內部分製造業出現勞工短缺的現象，又有另一部分人力資源極需開發（如殘障人士），這意味著渴望就業的殘障人士，需要就業技能訓練和就業輔導，以因應其就業的需求，並回應工商界業者對人力的需求。

這種結合兩相需求的方式，可促使殘障人士生活上獨立自主，肯定自我價值，更可提昇工商界在國際市場上的競爭能力。殘障人士職業教育即是協助殘障人士做好就業準備，成為就業市場的生力軍。

(四) 國內電子、電腦工業進步而遍佈，利於發展殘障人士學習與就業所需的輔助器材。

科技輔助器材用於教學模擬器、視聽輔助，已是教育界的有效工具，而電腦輔助設計和電腦輔助製造，更提昇教育界和工商界極高的效益。輔助性義肢亦因自動化工業進步，減低肢障人士不少殘障限制。這些科技整合協助殘障人士克服傳統的限制，進而增強其在工商界的就業能力。

(五) 國內具有富水準的公私立職業學校，遍及每一角落。

職業學校的普及是發展職業技術最好的基礎。公私立學校對於工商業轉型具有極大的助力與彈性，政府可專款協助私立職業學校與社區工商界建教合作，以補助殘障人士獲得就業技能和就業機會，並配合支援性就業輔導。這種整合教育資源和社會資源的方式，可為工商界培植具有良好就業意願和技能的員工，為殘障人士教育付予實質的意義，並為其做好就業準備，協助其進入熟悉的就業環境。

(六) 政府當局已有高度意願改進殘障人士社會福利

政府和社會大眾對殘障人士福利的高度關切，是發展殘障人士職業教育和相關輔助措施的最大動力。職業是人類生活最可靠的保障，亦是最基礎、最實際的社會福利。因此，為保障殘障人士生活，提昇其社會地位，掃除傳統不良的印象，最具有實質意義的殘障福利措施應是殘障人士的就業輔導。

美國在這方面努力的經驗中顯示：鼓勵（獎勵）性的政府措施遠比強制性的規定有效，較易為社會大眾所接受，如：財稅減免辦法、提供管理人員訓練課程、殘障人士輔助器材之補助購置辦法、建築物改建補助金辦法、適當的就業技能訓練，以上獎勵措施均是工商界在雇用殘障人士時所需求的，能減少工商業者的顧忌，使其樂於接受需要就業的殘障人士。

在國內具有以上所列之優越環境資源下，整合社會資源和教育資源，提供工商界需要，同時亦解決殘障人士就業需求，協助其順利進入生產性或服務性的行業，是現階段極待發展的措施。

四、對國內的建議

在改進和推展殘障職業教育的過程中，工商業者的態度與雇用員工時所考慮的要項，正是殘障職業教育和殘障職業輔導成敗的關鍵因素。一九九三年，格陵蘭博士和筆者所從事關於美國工商業者對殘障人士就業問題之觀點，和對政府鼓勵措施的期望分析，突顯了其中癥結所在，為落實殘障職業教育奠定好基礎。惟有真正明瞭工商界之所需，才能真正為殘障人士找到足以獨立自主

、安身立命的職業，這也是本研究最終的期許。

依目前國內經濟、科技和教育水準，台灣擁有最佳的資源與背景，可供發展殘障人士職業教育。而因應殘障人士和工商界的需求，為殘障人士做好就業輔導，正是其時。筆者深信，以台灣各方面的條件配合之下，必能達到最佳效果。然而在推展殘障職業教育時，國內須先做下列基礎工作：

(一) 研究調查殘障人士之就業意願和能力，並建立檔案。

(二) 研究調查工商業者對殘障人士就業所需具備的工作技能，雇用殘障人士所面臨的困難，對政府所期望的輔助措施，及對科技輔助器材的了解與運用。

(三) 透過各種傳播媒體，提高社會大眾對殘障人士就業意義的認同，闡揚殘障人士就業對其個人、家庭、工商業者和社會經濟能力之提高，以取得多方面的支持，共襄盛舉。

(四) 重新評量現有特殊教育機構的服務目標，必要時，重新設定目標，新編課程和教學方式。如有需要，可在大專院校內開設課程，加強在職進修教師的能力，力求教育力量縱向整合。側重整合運用相關機構的功能，力求有效輔導殘障人士就業，並對就業後之殘障人士及其雇主，提供諮商服務，協助解決隨之而來的困擾。

(五) 建立政府補助政策，如：財稅減免獎勵辦法，補助器材購置補助辦法，以及其他配合工商業者意願的措施，使工商業者樂於雇用殘障人士。

(六) 建立定期評量制度，力求殘障人士職業教育有效推行，並一直能配合殘障人士就業需求和工商界發展之趨勢。

— 附 錄 —

美國現階段發展之殘障福利措施

—— 整合教育資源以改進殘障職業教育

為求發展殘障人士職業教育的功能，整合運用職業教育、特殊教育的專業知識，是最根本有效的方針。從美國殘障職業教育推行的過程經驗中可以窺見

，大學師資從事制度擬定與實施細則之研究，並親自領導、指導推行到中小學，是殘障職業教育與職業輔導轉移成功的關鍵。大學師資當是知識的創造者，也是社會改進措施推行之原動力。美國印第安那州普渡大學職業教育系正推展一項領導人員發展計畫（The Leadership Development Program），即結合大學師資、中小學教師和社會福利工作人員，共同研習改進殘障人士職業教育和輔導就業成功的範例。筆者因身為這項殘障職業教育改進計畫的研究助理，得以良機了解這套計畫之創立、發展、推行和效能的詳情。特作介紹：

這項殘障職業教育和就業輔導領導人員發展計畫，是由美國聯邦政府為殘障教育專款贊助，大學教授負責設計推展，以提高地方學校殘障職業教育和就業輔導之功效，達成政府對殘障職業教育既定的目標。主要推展對象是職業學校和特殊教育之師資、行政人員，及關於社會福利和國民就業輔導的工作人員。

（一）領導人員發展計畫之目標

1. 訓練、儲備殘障職業教育和就業輔導之領導人員，使其能在本身工作崗位上發現必需改善的缺失，並研擬解決或改進執行效益的策略。

2. 開設研究所課程，專題討論會議，技術支援職業教育與特殊教育之師資，及其他有關殘障人士服務之人員。

3. 協助中小學校內，有關殘障教育、職業教育之發展、改進和實務推行。

4. 協助創辦和改進職業教育、特殊教育、社會福利、就業輔導之間的整合協定和合作運行，以求更有效推動殘障人士教育與相關服務。

5. 評量並協助參與人員之課程（工作）改進措施。

這項以殘障人士為中心的領導人員培訓計畫，為參與人員提供知識與技術上的協助，使其能有效地設計、推展、評量和改進職業教育和特殊教育，使殘障人士和實際受惠並立足於社會中。

（二）領導人員培訓計畫之內容要項

1. 兩門各為48小時的暑期課程

這兩門課程主要包含目前法律介紹，相關知識之討論，個人工作崗位中課

程改進計畫之設計，及參觀有關殘障人士服務之機構。課程內容設計旨在協助學員（參與的領導人員）獲得充分的知識和準備，以協助其工作崗位中所面對的殘障人士。這兩項課程最後的作品，為學生所擬定的課程改進計畫。

2. 三次學年中的討論會，每次集會各為16小時

這三次的討論會，旨在對於當前之殘障人士職業教育和輔導，以及相關議題，作專題分析和討論。討論會舉辦地點，依每次議題而定，最好選擇在此主題上有成功實例、堪為模範之機構。

3. 實務推展

這項領導人才培訓計畫必須在其工作崗位中擬定改進計畫，以改進與殘障人士職業教育有關的服務措施。在暑期課程結束後的一學年中，受訓學員必須推行其所擬定好的改進計畫，確實幫助殘障人士受教或就業，並完成自我評估報告。改進計畫必須針對殘障人士的福利而設計，尤其是就業技能訓練、就業轉移輔導。改進的方式，可以是新成立某種服務項目，改進或增加既有之服務項目等。學員完成實務推展後，可獲得研究所課程6學分。

在實務推展之學年中，負責這項領導人員培訓計畫的大學教授，須定期實地參觀，給予技術指導，協助其推展改進計畫。在學年末，選一天舉辦成果發表會，由受訓學員提報改進成果，並相互討論。這學年的結束並不意味改進計畫的結束，而是在這一學年中，學員的改進措施已在大學師資的指導下成立。之後，便以此為基礎，繼續擴展或加深其服務範圍和效果。這些領導人才培訓班的受訓學員，來自社會各階層中的不同崗位，而為殘障人士服務的種子，即因此散播到各個角落，並達成共識，整合不同崗位的力量，為殘障人士生活獨立和就業而努力。

這項由格陵蘭博士領導的領導人才培訓計畫，對國內有極大的參考價值。國內教師於寒暑假均不必上課，可利用機會到高等學府修課，吸收新知以符合時代趨勢。除教師外，社會福利工作者和學校行政人員，亦有學習新知跟上時代的必要，共同承擔為殘障人士服務的責任，整合上述人員的力量，必能提高推行效益。