



殘障職業復健

朱美珍譯

——完全的參與、平等的待遇

(本文譯自一九八一年日內瓦國際勞工會議會長報告之第一部分)

壹、引言

殘障同胞跟一般國民一樣，他們也有希望和抱負，並享有同樣的權利，但事實却顯示，幾乎沒有一個國家可以很恰當地處理殘障同胞的經濟和社交生活。當經濟蕭條，失業人口劇增之時，殘障同胞更是身受其害。短見人士認為，經濟層次的提昇必將減少殘障就業機會，果真如此，不但損害基本人權，也無法達到利益均等的目標。

至今，殘障問題尚未被認定。以目前人口計算，約有一億五千萬或全世界人口的十分之一，可能是殘障同胞，例如盲人有四千萬，危險性結膜炎瀕臨瞎眼者有幾百萬人，聾人至少有七千萬。第三世界患麻瘋、小兒麻痺、肺結核者大約有六千萬人。有份調查指出，每一百位嬰兒中就有三位是生而為智能不足者。工業國家雖有殘障預防和健康維護中心來減少殘障的發生，但每年仍有七百五十萬個殘障是因交通事故而產生，有五千萬人是因工作傷害產生，亦即每天有十六萬人，其中造成永久性殘障者為數眾多。加上心臟病、循環系統疾病、酗酒

、污染、飢荒、地震和其他人為、天然災害等，使得至少有四億五千萬殘障者，問題毫無減少之趨勢，相反地，因為醫藥技術的進步，而延長殘障者的生命。

所以，有關殘障復健問題，應聯合各種組織共同負責，讓殘障者能享受完全的社會參與和平等的待遇。

其中，以國際勞工組織的付出最多，它有五項基本目標來推動殘障復健：

- 一、幫助殘障者調整正常身心，以適應社會。
- 二、促使所有國家提供適合的支援、訓練、輔導、工作機會等方案讓殘障者參與社會。
- 三、鼓勵做研究或調查，提出有利於殘障者參與社會的方法。例如：改進公共場所的建築設施或交通運輸方式，方便殘障者使用。
- 四、教育殘障者尊重自己的權利，貢獻給社會。
- 五、提出預防殘障的有效方法，並對殘障者做復健。

職業復健服務應在殘障發生時即展開，應給予

社會支持、經濟獨立、自我尊重。在殘障職業復健宣言中即強調復健服務應讓殘障者覺得有用，接受殘障事實。

但有很多因素不利於殘障者踏入實際工作。例如，決策者無此體認；社會大眾對一般殘障者及特殊精神疾病、麻瘋病患有偏見；社會變遷、自動化充斥社會，減少殘障者可工作之機會；鄉村居民移向都市、勞動力大量增加；傳統家庭式照顧日漸式微……等，使得社會不得不為殘障職業復健服務開創更好的遠景。

此份報告促使大眾正視此問題並設計長程發展方案。

貳、國際勞工組織對殘障職業復健的貢獻

一、第一步

國際勞工組織在西元一九二一年便有第一份關於職業復健的報告。一九二三年繼續有研究報告，建議殘障者的就業方式。

多數國家都認為殘障者應有自力更生的機會。

二次大戰帶來衆多殘障同胞，增加人力市場，有加強復健的必要性。

一九四四年在賓州的國際勞工會議，肯定殘障者應有完整的復健機會、職業輔導、職業訓練、再訓練並就業。這個影響，促使殘障就業的可能性更加明顯化，同時，也奠定歐洲職業復健立法的基礎。

二、一九五五年殘障職業復健宣言

一九五五年六月二十二日國際勞工會議一致通過殘障復健宣言，這不僅成爲世界發展職業復健的目標，更刺激各國展開活動。雖然他們都直接向政府機構進軍，但同時也促使各民間機構廣泛採用，所以宣言的精神已被推廣到世界各角落，其定義和貢獻如下：

(一) 職業復健是復健的一部分，包括職業輔導、職業訓練和選擇性安置，使殘障者得到合適的職業。

(二) 殘障者若有合適的工作及發展遠景，便能減少身心雙重傷害。

宣言擴大殘障就業機會，加強殘障就業能力，尤其使殘障者和正常人有公平的就業機會，來表現他的能力，也鼓勵殘障者創業或合夥或成立庇護工廠等。

宣言也促使世界各國依不同國情及需要來推廣職業復健，改進殘障就業機會。

一九六五及一九六八年，國際勞工會議更肯定宣言的重要性，其結果促使企業之組織和工會組織

，能正視殘障就業問題，並安排合適的工作。

一九七九年，國際勞工組織扮演一項重要角色，協助完成國際殘障年目標，再次提及殘障復健之重要，並列入一九八二年的討論議程中，因此，會議中可以詳細的討論該項問題。

叁、戰後職業復健的發展情形

一九七〇年開始研究復健立法，發現工業國家比開發中國家更了解職業復健服務，因爲工業國家會盡可能安排殘障者到就業市場，拉丁美洲則在社會安全體系中發展職業復健方案，無論如何不同國家有不同的發展體制。以後更應擴大復健範圍，協助精神病患、智能不足及腦性麻痺等患者。

國際殘障年的貢獻，促使國際勞工組織展開國際性職業復健立法的調查，立法一確立，便能保護殘障者免於不公平的待遇，新發展型態則是讓殘障者享受自由和適宜的職前教育。未立法以前，也會單獨照顧特殊殘障同胞，而後慢慢改善公共建築、交通系統，使殘障者能踏入實際社會生活中。

立法也規定企業主不能因身體部分殘障而拒絕僱用他們，雇主不能有差別待遇，殘障者同樣具有獲得工作的權利，企業主有責任保護他們。所以應該建立具體計畫來僱用、安置殘障者。

立法上的另一項重要發展是將殘障者和其工作環境加以整合。西德、瑞典、英國均採此方式，例如，殘障者有知覺上的限制，應安排他們在適宜的工作環境，避免從事特殊危險工作，同時藉由技術，財務或其他方法去除任何傷害，保持正常身心狀態。

所以，新立法可以保護殘障者，減少工作意外事故，維護身心安全，減少致殘因素，促進復健，最重要的是，新立法展現出一種安全、接納的未來展望，這種整合過程，使他們成爲有用之軀。

有些國家採用分工合作，這是有效率的職業復健服務，例如，丹麥的職業復健服務上自國家，下至地方政府都由社會扶助運動統籌控制。法國在一九五五年，也有一系列的預防、照顧、教育、職業訓練、輔導、就業等的整合方案。英國一九七三年就業訓練計畫，使得職業復健服務相當有效率，並建立就業服務機構和訓練服務機構二大人力服務承擔起殘障職業輔導訓練、就業之功能。

新立法、社會安全制度和就業部門聯結一起，引介殘障者就業，確實發揮很大的效果。

一個新立法也會和相關組織、庇護工廠和特殊工作站，做最好的連結，如：丹麥、英國用證照及標準化操作配合個人做適當的復健訓練服務，以獲取合理的工資。

一些國家發展詳細輔導措施，不僅完成生產，同時達到社會化、教育性、治療性的目標。工作站(Workshop)不應被視爲永久照顧工廠，應該是一個特殊生產中心和訓練機構，它也包括各項職業評估。對於嚴重傷殘者，無法符合工作站的需求時，有些國家則制定家庭工作方案，或到職業中心從事較輕鬆的工作。

立法使得殘障者在職業復健體制下，受益良多，過去，很多復健工廠只接受心智殘障，晚期也漸接受戰爭及工作致殘者。一九七一年，聯合國心智

殘障者權利宣言發揮其精神，很多國家也制定法律，來訓練及安置智能不足者。漸漸又拓展至心理殘障、社會適應失調、藥癮、酗酒者，用最適合的服務發其最大潛能。可能的話，也應該有新的立法來幫助聾盲、老年傷殘及嚴重殘障者。某些國家已建立研究中心，專門探討殘障及復健服務，如美國一九七八年成立法案，幫助殘障者獨立生活。

最後一個觀點是希望朝向落後地區發展殘障復健方案。像哥倫比亞、印度、印尼、馬來西亞、菲律賓，雖然也有一點點開頭，但若能加強政策和法律，也必然有好的發展。

肆、工業國家的改變型態

一九四〇至一九五〇年代，很多工業國家，基於社會立法而從事復健方案的整合和發展。同時，這些國家的殘障型態有戲劇性的轉變。一九五〇年初期引進新醫術治療肺病患者，使得收容肺病患者的庇護工廠轉而收容各類型的殘障同胞。同樣的，因為醫學科學進步，使得心理疾病患者的治療和復健也有革命性的改變，精神病患不再被長期禁足，經由日間留院、中途站及康復之家的職業復健訓練，能重新適應社會，過著正常的社區生活。

這種轉變，使職業復健有好的發展，心智殘障者藉「正常化」的職業復健已不再隱藏在人們的背後，而能透過非正式組織的整合計畫，接受社會文化的洗禮，過一般人的生活，雖然耗時很久，却有相當成效。

近來，工業國家經濟蕭條，嚴重影響殘障者就

業市場，失業率頗高的情形下，只能採用鼓勵或配額方式來安置殘障者。

一九七〇年代，復健服務改變更好的型態，殘障者能自覺而團結起來，展開新生活，創造命運。以前是我們協助殘障者，現在則是殘障者為自己服務。

保護盲人新政策，也由慈善性救助到具有工作權利，獲得公平工資，並創造高利潤所得工作，如成衣、紙盒、傢俱製造等，可見政策的功效。

總而言之，現代社會裏，殘障者公平就業權利的實例已到處可見。

伍、開發中國家的改變型態

過去，開發中國家為殘障者謀求工作機會之情形仍舊很少，說實在話，這些國家的殘障同胞，可說是窮人中最窮困的一羣，職業復健更詭論之。

至於改善他們的健康或預防殘障，更是可望不可及。國際勞工組織原計劃擴大職業復健服務範圍，幫助五十個國家建立復健制度，也在缺乏經費及專業人員情況下作罷。原有的服務仍侷限在肢體殘障、聾啞、麻瘋患者、第三世界數以百萬的精神病患、心智殘障者乏人問津，落後偏遠地區，占有百分之八十或更多的殘障同胞也無人照顧。

第三世界的社會劇烈轉變，家屬照顧殘障者的情形也逐漸減少，照顧責任落在機構和政府肩上，更多剩餘人力投入就業市場，所以，國際勞工組織應協助開發中國家建立整體性職業復健方案，包括職業訓練，勞工行政組織，社會安全制度和社會安

利服務來幫助這些殘障者的家屬。

第三世界的庇護工廠和工業國家一樣，逐漸轉變型態，以前庇護工廠僅提供嚴重殘障者訓練就業機會。而開發中國家限於成本，根本無法建立庇護工廠，只能採小型經營方式容納殘障者，慎重選擇生產方式，維持最低成本，所以無遠景。

開發中國家的復健方案，或許可採社區發展方式，由社區工作人員推展服務。

陸、技術合作

一九五五年以前，國際勞工組織只選一、二個方案實施技術合作。技術合作本質，依賴各國是否具有專業知識、專業技術、財力、行政資源、對需求的了解、社會經濟的發展等因素，這些因素主宰方案的範圍和目標的達成。

還有很多事可做，諸如：殘障問題、殘障復健的調查、如何立法、如何訂定職業復健方案的架構，如何建立或擴大職業輔導、職業訓練、安置、庇護工廠的服務……等。依據既定目標建立復健中心，提供殘障職業復健或醫療復健服務。當然，政府必然要支持，除此之外，工作人員的訓練也是很重要的因素。

簡述國際勞工組織的職業復健技術合作情形於下：

一、國家有責任選擇適宜方案
每個國家應該決定職業復健方案的最迫切需求是什麼？是全國性？地方性？以何種類型殘障團體為優先考慮？首先需要何種職業輔導？職

業訓練？安置服務？庇護工廠？還是復健中心？

二、必須先研究整個情境

每個國家都依其國內殘障人數、殘障類型、殘障特性及可能提供的服務，來制定決策。

三、職業復健的範圍

如果最初的方案只服務少數殘障者，應修正為服務多數殘障者，且不論殘障本質如何，都應提供未來就業展望。

四、職業復健的主要目標

任何職業復健方案都應包含下列目標：

(一)改進殘障者工作品質。

(二)強調殘障者工作能力。

(三)為殘障者增進工作機會。

(四)克服反對殘障者就業的歧視。

這些因素在方案提出之初即應考慮。

五、合適的安置

無論何種方案，最終目的必定是合適的就業安置。

六、持續的過程

每位殘障者有好的職業復健，接著當然希望有好的就業安置，這是持續不斷的過程。

七、職業復健方案的主要內容

任何職業復健方案，應該提供職業評估、職業輔導、職業訓練、庇護就業、安置等服務內容。

八、建立服務架構

除了提供服務外，也應該將所有服務建立成一

套完整的體制。

國際勞工組織深入了解一個未開發國家在建立職業復健服務的情形，發現復健中心既不符合居民的需要，距離居民又非常遙遠，根本無法使用。

開發中國家的職業復健方案，會考慮失業及隱藏性失業人口，做為妥善安置殘障者就業之參考。所以，國際勞工組織技術合作的成果，開創殘障者就業機會，不論在都市或鄉村，都成功地引進企業家投資，並運用當地物質資源，僱用當地殘障居民。國際勞工組織協助非洲的例子，即充分採用各地不同資源，配上當地殘障同胞，製造出很多漂亮、精緻的成品，不論國家、工廠、居民都受到莫大的好處。

衣索匹亞首都亞底斯亞貝巴中有一家工廠，也是一個非常成功的例子，起初只是一間古老建築，從事雨傘加工的庇護工廠，僱用十八位急需賺錢的聾盲、肢體殘障者，現在則發展為僱用四百位嚴重殘障者，維持二千人的生活，不僅員工有很好的福利，還能轉投資到別的事業，這個成功的企業就是國際勞工組織有計劃的技術合作，及衣索匹亞成功管理下的結晶，吸引世界人士的注意，不僅開發中國家，連工業國家都引頸企盼。

當然，事先的設計與研究工作非常重要，例如，雨傘製作分成十五個簡易步驟，材料、設備均符合殘障者的能力時，便能製造出很好的產品，也可劃成更細的步驟，依肢體殘障、心智殘障等不同特性，安排適合工作，事實發現，當殘障者技術熟練後，也能提供很好的改進方法。職前訓練短則二週

，長則二個月，依工作複雜度及殘障者能力而定。

原則在於團隊合作精神的表現，而且只要殘障者工作表現優良，還可升任督導員，建立整體的工作制度，都是成功的要素。不論在公司或在產品上都看不出任何「殘障」的跡象，顧客買雨傘也不知道是殘障員工製作的，顯示出購買行為完全基於品質的好壞，絕不是同情才買的，第四年，它生產六十萬支雨傘，供應衣索匹亞的全部市場，甚至外銷到別國。

國際勞工組織需求技術合作，不僅是一種職業復健方案，還應結合衛生、教育、社會等服務，不幸地，開發中國家缺乏經費和人力資源，無法大力推廣，幸好，國際殘障年活動適時展開，鼓勵很多國家為殘障者服務。

事實上，各國均應推出五年計畫，前三年著重方案的建立，後二年則穩固基礎並推廣，程序可包括如下：

一、確認殘障情形，並定期複查。

二、職業復健部門應做系統性的人員訓練，隨時擴充新服務項目，並維持既有的服務。

三、官方或非官方復健機構，都應結合殘障同胞、企業主和工會代表。

四、在都市成立至少可收容一百位殘障者的職業中心，包括物理復健、職業訓練及就業安置。

五、在都市設立至少可收容一百位嚴重殘障者的庇護工廠。

六、為殘障者做合適的安置。

七、鄉村裏的職業復健中心應配合殘障者的鄉居

生活。

八、在鄉村設立技術合作中心，以安置接受鄉村職業復健的殘障者。

九、設立一復健中心專門協助殘障婦女克服家居生活的障礙。

十、建立輸送體系供應庇護工廠所需原料，並促進市場銷售。

有了經驗，就能運用現有人力、物力、建築物、整合訓練服務方案，避免財務、時間的浪費，任何職業復健活動的新創舉，都應加以嚴謹控制，為千萬殘障同胞謀光明遠景。

柒、工業國家殘障者創造的

工作機會

經濟蕭條，嚴重限制殘障者就業機會，工廠倒閉、遣散員工、失業問題充斥社會。很多國家都想法子安置殘障者，而瑞典有一很好的例子，他們在一九七一年成立一百多個「調適團體」(Adjustment Group System)，這種團體的主要目標是協助積極工作的殘障者保有原來的工作或安置更適合的工作。調適團體的成員由三至七人不等。包括：企業主、工會、就業服務人員和殘障者，必要時會請醫生、護士、工程師等相關人員列席，彼此協調、溝通，讓企業主僱用有能力的殘障者，事實證明，這也是職業復健的一環。

挪威也有相同的例子，事業主和就業服務簽定契約，組織復健委員會，包括事業主、醫療服務和

當地工會等。每一委員會，有責任調查個人的健康情形、工作能力，並安排工作，提供改變工作所需的訓練，適應機器、設備、場所和醫療支援、心理支持、社會幫助。

英國採立法配額方案，由政府支援設備、財務，令事業主僱用殘障者，打開殘障者就業機會，殘障者也會節約經費或自己創業。

法國、日本、德國也有類似的方案，公私立事業履行僱用百分之六殘障員工的義務，所以，一九八〇年六個月內即有八千位嚴重殘障者得到安置，若企業倒閉，或無法僱用既定數額殘障者，政府應給予財力支援。

美國的殘障者也有專門機構在照顧。一九七九年受惠殘障者達十八萬二千人，基金高達三百七十萬，各地都有庇護工廠及就業組織。訓練內容包括：護理急救、照顧料理兒童、燒飯、做家事、推銷保險、教師、心理殘障或身體殘障都能得到很好的服務。

另外一種新創造方式是採「包圍」(enclave)政策，將一羣嚴重心智殘障、癲癇患者集合在相同環境下，經特殊督導，從事一系列工作，如播種、園藝、維護公園。這種方式縮短嚴重殘障者的社會距離，鼓舞士氣，比庇護工廠更有效率。

東歐國家的殘障者團結一起，提供理想安置方法。波蘭也採合作包圍方式，四百七十個服務企業，提供工作僱用了二十萬殘障者，幾乎為殘障人數的三分之一。

合作經營，加強殘障復健服務，除了基本諮詢

復健外，還有在職訓練、機器設備、工具、場所適應、定期醫療照顧、假期、交通、運動、房屋、急救等福利措施。工廠能提供的工作項目更多，有電力工程、化學、成品製作、油漆、皮革、塑膠、製紙等。合作經營提供殘障者最好的工作機會。

州政府對合作經營提供最大的服務——減稅，對於庇護工廠更免除稅捐。合作經營在政府協助及自己努力下，能自給自足，保障自己的權利，並建立研究方案，繼續茁壯成長。波蘭也是在國際勞工組織支援下，依靠自己努力而獲得很大成果。

一九七二年，日本有一促進殘障者就業的活動，後來演變為每年一度的全國技能競賽，殘障者透過競賽，證明具有工作能力，他們能做的工作有：工程、鐘錶修理、收音機、電視機修理、製圖、藝術、裁縫等，這些技巧受到日本殘障協會的支援，進一步加強企業主和工會對他們技術和潛能的肯定，因此，一九八一年國際殘障年，日本決定擴大舉辦國際性技能競賽。

不同國家採用不同殘障復健方法，不僅肯定殘障者的才能、潛能，增進殘障福利，同時，也促進社會整合的目標。

捌、鄉村地區的職業復健

前面已指出，多數殘障者分布在開發中國家的鄉村地區，可惜這些國家沒有給殘障者機會證明他們是有價值的，反而由志願組織首先肯定鄉村殘障者的社會和職業需求。

國際勞工組織先幫助具有基本規模的地區，建

立職業復健方案，不久職業訓練發揮效果，嚴重殘障者也能照顧家庭。一九六〇年，非洲東西部很多國家紛紛成立職業訓練課程，時間由六個月到一年不等，訓練目標不僅要獲得技術，還幫助殘障者自助且補助家庭生計。課程設計周全，說明簡單，如種玉米、養雞、家庭經濟、衛生、讀寫能力等，依國家及個人不同需要而定。

無庸置疑，鄉村地區職業復健工廠計畫面臨比都市更多的難題，依國際勞工組織之經驗，要發展鄉村地區的職業復健方案，必須建立在他們的基本需求上，強調訓練及就業，減少家庭負擔。因此，有幾個非官方的國際組織結合在一起，共同解決鄉村地區殘障者的復健需求。國際勞工組織，協助衣索比亞訓練二百位工作人員來重整殘障者成為社會上有用的人。

若要好好發展鄉村職業復健方案，必須用制度化方式，配合當地的實際需求，唯有此二因素併行發展，才能創造鄉村地區職業復健的遠景。

玖、新技術的衝擊

科技進步，各種工具設備變化多端，複雜又靈巧，電腦系統控制，自動化生產過程，增加職業訓練效果及殘障就業機會。

有人認為新科技產生，機器代替人力，勞工需要量不是減少了嗎？事實上，因為科技進步，工廠現代化，採用自動化機器生產，不需要特別技巧，另一方面，技術革新，復健手術非常精巧，無異於常人，再經訓練，使殘障者在就業市場上更具有競爭

能力。

總括，新技術為殘障者帶來無數的好處：閃光訊號指示聾啞朋友適應各種場合，機器自動讀寫設備幫助個人適應性的復健。這些都可以說，科學拓展眾多殘障者的社會領域。

科學大進步，諸如：英國發明一種電手，直接受腦部控制，手部麻痺的人能憑思考自由活動。盲者憑觸覺能讀字，透過電子讀字機器，能聽，所以，電腦操作員能聘請盲人工作。美國設計一種類似打字機型的鍵盤，聲音化做閃光，使得聾啞者也能撥電話，聽電話，互通訊息。

殘障者經閉路電視，電化教學的特殊教育及訓練，增強很多的機能，可與正常人一較長短，如澳大利亞的一座電子工廠，僱用六百五十名員工，其中有三百名殘障者（多數是腦性麻痺患者），電化技術幫助他們克服功能性障礙，可以與一般人共同工作。

新科技對殘障者貢獻很大，但相對的成本也很高，所以，像美國、瑞典、德國等工業國家，願意投資研究及發展，但是在開發中國家還很難發展。

拾、婦女殘障者

幾乎全世界都缺乏婦女殘障者的統計資料。大約估計有一億五千萬人，也就是殘障人口的三分之一是婦女同胞，如果包括女性兒童，數字則增加為二億二千五百萬，亦即占全世界人口的百分之五。

女性殘障，因為性別關係及殘障類別，容易遭

受差別待遇，而影響其教育、就業、婚姻家庭、收入、健康及復健等機會。

很少研究是針對女性殘障，也很少人特別關注殘障婦女，然而，事實指出，她們面對嚴重復健問題，即使在工業國家亦同，若有就業機會，婦女殘障者常被摒除門外。西歐就業市場，女性原本比男性難找工作，何況是婦女殘障者，尋找工作機會倍加困難。

在開發中國家，家庭例行瑣事或農事常由女性擔任，即使農業機器引入，男性只做主要工作，其餘鋤草、播種等瑣事，仍落在女性肩上，再加上家務事、照顧子女、家庭。女性工作本來就很繁重，如果她又是一名殘障者，如何忍受這麼多工作？

由於傳統性別角色的差異，無論單身、離婚、守寡或有稚齡兒童的嚴重殘障婦女，都很難像男性一樣得到資源協助。為什麼殘障婦女遭受如此不同的差別待遇，不只因為她是女性又是殘障，還因為她們文盲，沒有一技在身，再加上窮困，因此剝奪了她們很多權利。

另一個重要因素是年齡，人常隨著年齡的增加，而增加殘障可能性，尤其過了四十五歲以後，不論已開發國家或開發中國家，女性平均壽命高於男性，所以女性致殘機會也大於男性。

國際勞工組織正努力為女性殘障者製造公平的職業復健機會，但仍困難重重。

拾壹、公眾態度和社區參與

加拿大一個私人組織有一句殘障標語「殘障者

，他最大的障礙可能就是「你」，很明顯地，復健是一個過程，而且深受人們態度的影響，如果大家的態度都是負向的，復健的結果是值得顧慮的。我們應知道，盲人是一直等著別人牽他過馬路，聾者並不表示沒有智力，精神病患也不是一輩子都在生病……他們跟一般人都有同樣的社會機會。

我們也必須承認，部分殘障同胞確實需要特別的照顧，而且只要機會允許，他們也會變得獨立，具有生產力。最近，有很多政府開始立法來保護殘障者就業機會。但在嚴重失業情況下，就業來源缺乏，尤其，殘障者努力市場消息網相當不完整，影響殘障者就業甚鉅。

政府無法提供經費訓練人才，籌設裝備時，所有的復健方案，都必須仰賴民間團體的熱心參與。志願組織亦依各國民情、文化而有不同，教會、工會組織、職業學校、私人團體，都在幫助殘障者適應經濟及社會生活，以彌補政府不足之處。

參與社區活動，擴大殘障者公平就業機會、社會整合、社區居民的體會、尊重，並引導殘障同胞，其效果一定比在復健中心來得好。

拾貳、雇主及工會的角色

近年來，大家都極力發展殘障者職業復健。但在未立法以前，很少人願意僱用殘障者，頂多是繼續僱用因公致殘的老職員而已。有一家自動化大型煤鐵工廠，開發職業復健，用他們的受傷員工，但是限制頗多。

「殘障者也是很好的職員」，這樣的觀念，促

使戰後職業復健有很好的發展。無論多能幹，多有效率的殘障者，都需要職業復健來克服身體和心理的不方便。最近，有一項研究，調查美國一家大型化學工廠，一千五百位多重殘障員工，發現他們能跟正常人公平競爭，甚至於比他們更好。調查也顯示出，該家工廠並未因此而增加成本，沒有意外傷害，沒有人在浪費時間。

政府及工會都盡力開發殘障者之就業機會，法國一家工廠也竭力接受殘障員工，他們說「殘障者有了工作，就不再殘障了」。

酗酒及濫用藥物者，也有就業困難，他們的主要問題在於常缺席、工作品質差、人際關係不好。目前，美國有二千個工廠面臨酗酒及使用藥物員工的社會及醫療問題，故積極建立復健方案來幫助這些員工。

很多國家都非常關心勞工的福利，加強立法保障勞工的健康及福利，減輕殘障者及其家屬的負擔。工會組織開始做殘障預防服務，運用殘障者的剩餘能力配合工作需要，即能減少殘障惡化，達到預防目的。

有些組織會建立自己的職業復健服務，鼓勵提出任何殘障所造成的困擾，並由社區中尋找適合的資源幫助他。各單位聯合為殘障員工舉辦教育訓練，去除障礙。所以，復健不只證明一個人的工作價值，也減少企業成本。

美國和加拿大的公私組織都支持復健方案，整合殘障者的社會和經濟生活。西德努力消除工作障礙，創造工作機會，保護他們的健康，預防再殘障。

。英國一九八〇年會，宣布完全支持一九八一殘障年的策略與目標。除了上述西方國家支持職業復健方案外，其他國家也仿效，如非洲將目標放在社會和職業復健，整合殘障同胞。

協助殘障者是大家的責任，需要全體的參與和各機構的相互配合，才能達到有效的職業復健服務。

拾叁、職業復健和社會安全

社會安全的基本目標在於促進殘障者的醫療、職業和社會復健，而不考慮其殘障來源。事實上，有很多國家已為殘障者做醫療和復健服務，增加利益。

即將制定社會安全政策時，有一個非常重要的問題：選擇（一）建立職業復健服務，（二）還是依賴現有服務提供周邊方案時，很多國家選擇後者，以為這樣會較快速。但事實顯示前者的最大優點乃在於直接且快速，毫不延遲，也不拘泥於任何固定的形式，比後者更好。

有些國家的社會安全方案，是考慮殘障者的工作能力及可能帶來的利益損失，有些則基於工廠的各項耗損。近年來，醫藥及職業復健技術快速發展，使得復健前與復健後的能力評估差距很大。因為，即使是重度殘障者，經過職業復健仍能就業。所以，對於身體殘障引起工作能力的損失，在復健前很難明確定義。

任何復健組織或社會安全方案，若沒有殘障者參與，都無法達到真正的成功。所以要讓殘障者瞭

解復健的優點，鼓勵殘障者參與並接受有益的服務。

國際勞工組織將社會安全和職業復健服務，做最好的結合，例如，在巴西、墨西哥利用社會安全組織，發展出很好的復健服務；在非洲、菲律賓、泰國則利用職業傷害基金，計劃出職業復健服務。

拾肆、職業復健經濟觀

經濟蕭條，使得職業復健設計者，著重復健服務的成本和效益。諸如，建築物、工廠設備、工作人員薪金、殘障者的隱藏性成本等。我們必須承認，起初的發展成本必然是高的，同樣的，我們也可以確定，不論是否有合適的職業復健，殘障者必定會為社會創造出成果。當他們藉由工作證明自己有獨立能力，所表現出的滿足感及欣慰感，又豈是能衡量的呢？

最近的研究證明，職業復健確實能增加國家的生產力，這不僅增加了殘障者的工作年限，也增加了國家的稅收，減少殘障給付。如果沒有復健，殘障者及其家屬可能要靠政府供養一輩子。所以，政府只要付出五年的復健成本，就可換得殘障者三十年到四十年的生產力。都柏林的一家醫院也證明，所有的病人少住院一天，每年可以增加一百萬英鎊的收入。

一九七八年，英國計算庇護工廠的損益情形，發現大多數都有淨收入。愛爾蘭、美國也有同樣的結果，衣索匹亞的雨傘工廠僱用重度殘障者，仍有淨收入。莫斯科一家七百人工廠中，有四百位是盲

人，一九七三年的銷售額是五百五十萬美金，利潤是九十萬美金。

美國勞工處會估計，為殘障者投入一塊錢，可以獲利三十五元，另一個研究指出，僱用十萬位殘障者，每年至少可以獲益五億美金。我們可以下結論，職業復健不只是完成社會需求，對於社會文化及經濟都有很重要的貢獻。

拾伍、未來展望

對政府、雇主、工會組織及大眾而言，在幫助殘障者及改進其生活品質方面，一九八一是一空前無比的一年。各國都在照顧殘障者及其家屬，並從事殘障預防工作，減少障礙，讓民眾認識殘障者，了解其潛能，導向完美的社會生活。

國際勞工組織建議每一會員國應該為殘障同胞謀福利，促進社會經濟生活的整合。首先，要立法去除差別待遇，保障殘障者公平就業機會。必要時，應採配額制，遏止任何法律漏洞。如果配額制無法完全配合殘障者的能力，就應該成立各種庇護工廠，工作站等方案，開創其他工作機會。如果因為經濟蕭條，就業市場不振，開創部分時間的工作，也是值得考慮。

雖然國際勞工組織在非洲、亞洲、拉丁美洲的示範方案，都證明復健的功效。但是第三世界國家常顧慮職業復健的中長程成本，而裹足不前，有些爭論仍認為殘障者比一般人耗費較多成本且少效率，如果回頭省視基本人權時，會發覺創造完全就業正是社會最重要的目標。如果一個國家努力發展職

業復健服務，無形中會消除民眾對殘障者的歧視，增加就業市場。

發展中國家普遍缺乏職業復健人才，國際勞工組織繼續支持人才訓練，仍不足供應。志願人員雖可暫時充任，終非長久之計，未來的發展方向是朝向大專院校，採用建教合作方式，吸收大專畢業的專業人才。

所有的復健活動缺乏整體的結合，是長久以來存在的問題，例如：教育、醫療和職業復健三個體系就沒有很好的連繫，復健的最主要目標，是將殘障者和社區生活結合在一起。

國際殘障年，不僅是一個行動的結合，也是一種持續的行動，引導更多國家重視殘障問題。國際殘障年的籌辦委員會希望建立下列五項目標：

一、讓政策和殘障方案有最好的結合及最少的衝突。

二、透過研究、服務、決策來改進殘障者生活品質。

三、建立社會大眾對殘障的正確認識。

四、教育民眾重視殘障者權利，貢獻社會。

五、保障人權。

過去為職業復健服務所下的努力，確實收到很好的成果，但是殘障就業機會尚未完全解決，這是世界性問題，就業機會競爭相當激烈，社會福利基金也遭受刪減，期望經由國際性會議，能重新開創殘障者就業機會，確認他們的能力，而不在于他們的殘障，這才是最重要的課題。

（譯者為東吳大學社會系兼任講師）