

# 以政策評估之觀點 評析我國之殘障福利政策

## 引言

二十世紀後期，國家 (State) 與人民之關係，最大特色為兩者間之雙向互動 (two-way interaction)。國家不僅是一個權威性的本體，更是相對於人民的客體。今日之國家或政府依舊保有其傳統的權威性角色，除此之外，更負有提供服務 (勞務) 之職責，以保障人民之生命安全與福利，換言之，政府與人民兩者間乃處於動態之權利義務關係中。國家或政府應充分提供各項服務以滿足人民之需求，而人民為求生活之幸福，亦可要求政府增進其福利服務之品質與水準。人民對自己切身之福利日益重視，組織各類利益團體 (interest group)，參與政府之制定過程或透過傳播媒介表達對於該政策之意見，公共政策遂成爲近代政治學領域中新興又頗受重視之論題。

社會福利政策爲政府公共政策之一環，包括國民住宅、老人、殘障者、兒童、青少年、婦女、勞工等之福利及社區發展、就業安全、優生保健等。本文擬就社會福利政策中之殘障福利政策與福利工作，以政策評估之觀點探討分析之。

## 壹、政策評估之涵義

評估 (evaluation) 乃近年來甚受矚目之研究領域。所謂「評估」係指一套方法、技術及敏感性之綜合體。評估之功能爲量度人道服務 (human service) 是否可行；服務方案是否確實依照原訂計畫實行之；福利服務是否確能滿足需求羣體 (people

in need) 之要求 (Posavac and Carey, 1980:3-6)。評估因其應用範圍不同又可類分爲方案評估 (program evaluation)、政策評估 (policy evaluation) 及評估研究 (evaluation research)。Rossi 及 Freeman 二氏對於「評估」之意義，另有一套言簡意賅之解說，謂評估乃有系統地應用社會科學研究程序來評鑑社會干預方案 (social intervention program) 之規劃、執行效用 (Rossi and Freeman, 1982:20)。

一九七〇年代後期，政策執行 (policy implementation) 與政策評估 (policy evaluation) 兩者皆爲政策分析之新興研究論點，在此之前的政策分析偏重於政策規劃 (policy planning) 之領域。至於政策評估，Thomas R. Dye 認爲依其性質可分爲兩種範疇：(1) 政策評估是理性的活動。意謂政策評估係運用科學性的評估方法，評量某一政策之規劃、執行與成果。(2) 政策評估是政治性的活動。雖然評估運用了科學的方法，有時爲了確保政策或制定政策機構之形象或不願更改政策內容，常需要一些策略 (Strategies) 以自圓其說 (註一)，這些策略往往是評估方法的變型，如此政策評估又添加了政治性之色彩。由前述可知，Dye 的觀點是站在過程分析的角度上。David Nachmias 則持不同的看法，他認爲政策評估包括過程評估與影響評估兩類。又因目前之政策評估理論泰半採借相關學科 (interdisciplinary knowledge) 的理論基礎，評估本身仍缺乏理論背景，因此 Nachmias 主張影響分析纔是政策評估之有效工具 (workhorse) (Nachmias, 1979:7-12)。政策評估就是影響評估。

本文探討殘障福利政策時，仍採用「過程」觀點，以政策的形成過程、執行過程及效益等層面，分析我國殘障福利政策之內涵，繼則描述我國殘障福利政策執行之現況，最後提出結論與建議，以供政策規劃與執行時之探討。

## 貳、評估殘障福利政策

當殘障者面對社會生活適應時，他所遭遇的問題非常複雜，形成問題的因素有內在的、外在的或歷史的淵源。這些問題中尤其以就業問題最影響殘障者

之生計，困擾也最多。今擬就殘障者之就業問題為例，回顧我國之殘障福利政策。

## 一、殘障福利政策之形成過程

我國之殘障福利思想起源甚早，如古代的仁政思想及禮記禮運大同篇。近代有關殘障福利之政策立法，則包括「中華民國憲法」、「戰後社會安全初步設施綱領」、「民生主義現階段社會政策」及「現階段社會建設綱領」等皆所謂福利思想之表現。無論是福利思想或社會政策與立法，泰半滯留於理念層次上，未能完全付諸於實務性的福利措施中，故殘障福利服務雖仍持續地進行，卻一直缺少整體性的規劃。

嚐試將我國的殘障福利思想轉化為具體可行之法令者，始於民國五十六年十一月內政部擬訂之「殘障福利實施辦法」，全文計二十七條。由於當時的社會情境無法確認殘障福利之必要性，該辦法遲遲未能完成立法程序。民國六十八年內政部為迎接即將來臨的國際殘障年（民國七十年）及國際老人年（民國七十一年），遂把握此契機，積極地進行「殘障福利法」、「老人福利法」與「社會救助法」之立法工作，並於民國六十九年公布施行此三項福利法。以另一個角度言之，殘障福利工作由福利思想演變為立法研討之論題，乃至成為公共政策之過程，總計長達十三年（註二）。在此十三年中，殘障福利服務長久地缺乏立法依據，而社會情境對於殘障福利之需求卻日益殷切，供需之間處於不平衡的狀態，終於形成政策目標問題（target problem）。

目標問題確定之後，政策形成階段最重要的工作就是政策規劃（policy planning）。政策規劃包括擬定草案及立法審議過程。至於該如何有效地規劃政策問題，曾有學者提出七項原則（張世賢，一九八一：二六一～二六四）。吾人可運用其中的部分原則，即最終受益個人原則、最大原則、連續原則與緊急原則，來檢視殘障福利政策之規劃週全與否。若以此四項原則來描述殘障者之就業問題，吾人可得出下列的陳述：

1. 最終受益個人原則（the principle of individuality）係指政策之理想目標確能落實於目標羣體中的個人，非僅含有理想色彩的形式。「殘障福利法」中明定殘障者受僱百分之三僱用率之獎勵；自行創業得優先核准設立商

店與產品得依規定優先被採購，這些規定都是保障殘障者職業生活的理想方法，然而性質均屬鼓勵性（或志願性），無法強制執行，導致理想方法與實際的社會現況隔隔不入，殘障者終究未能成為受益的個人。

2. 最大原則（the maximum principle）意謂政策之規劃涵蓋了大多數的可能受益羣體（target population）。依據七十一年度「臺灣地區殘障者複查與鑑定」報告，列冊之殘障者計一二八、四二〇人。六歲以上殘障人口計一二五、六九八人，不識字及小學教育程度者計九七、二八三人，佔六歲以上殘障人口總數的七七·三九%。現行的一般就業服務，無論是受僱或接受職業訓練、技能檢定與就業輔導，大多偏重於國中畢業以上程度者，對殘障者未能有特別之輔導。自行創業方面，低教育程度的殘障者輒又受制於知識程度和財力狀況，在生存競爭上，難以突破困境。殘障福利政策並未針對殘障者的不同背景加以規劃、干預（intervention），忽略了低社經地位者，無法對殘障羣體中半數以上的弱勢者予以特別的照顧。

3. 連續原則（the principle of continuity）最精簡之意義就是銜接過去，把握現在，瞻望未來。協助殘障者之就業安全，應參酌以往的殘障就業問題成因，衡量當今的經濟與就業狀況，進行前瞻性的規劃，使殘障就業服務可針對過去的歷史因素，解決當前的問題並且預防新的問題。殘障就業服務長久的困境是過去的問題尚未解決，現在及未來仍可能繼續存在。殘障福利政策規劃之主要精神係將以往的殘障福利工作做小幅度的改進或邊際調適（muddling through）。「殘障福利法」第二十、二十一條規定：殘障者搭乘交通工具得享半價優待；殘障福利機構所生產之合格物品得優先購買，這些作法基本上還是沿續過去的遺跡。以往的作法有何缺失？目前該如何預先規劃？「殘障福利法」中的「得視需要」、「應視需要」、「得」的規則，也充分說明了殘障福利政策之要旨是漸進的（incremental），缺乏突破性，以致因應當前與未來的殘障者就業問題時，常顯現薄弱的反應能力（註三）。

4. 緊急原則（the principle of urgency）說明了政策的目標問題須及時解決，否則日積月累益發增加問題之嚴重性，甚或引發其他問題形成惡性循環

的現象。我國的殘障福利政策形成過程延緩，福利服務亦顯得消極，因此殘障就業問題長久以來一直未運用緊急原則來處理。不同類別的殘障者（視殘或肢殘等），其所遭遇的就業問題互異，即使相同類別，殘障程度亦有不同。智能不足或精神薄弱者又該如何測定其工作能力及適任的工作，凡此皆需緊急處理之，再詳加評量各類殘障者所面臨的就業問題成因之緩急先後與特急，依序規劃解決方案。

由前述吾人可發現，殘障福利政策在問題規劃與立法程序時，容或有顧及殘障就業問題之成因與重要性，但並未運用此四項原則來處理，殘障福利服務仍存有缺陷，換言之，殘障福利政策之科學性與實用性仍有待改進。

## 二、殘障福利政策之執行過程

英國的福利學者馬許和艾登 (David C. March and Joan L. M. Eytan) 二氏認為社會政策之執行會受到許多因素的影響，社會服務也是在多種因素的影響下成形。這些眾多因素包括經濟、哲理、政治及合法性等層面 (1979: 4~6)。檢視我國的殘障福利政策可自內在的政策本身因素及外在的環境因素兩方面分析之。

### (一) 政策本身因素方面：

殘障福利政策是我國傳統福利思想之表現，惟其屬於辯護式的思想倡導，較欠缺實踐精神與作法，此為政策本身的缺失之一。

殘障福利政策本身另一個缺點是，強調了殘障福利之重要性，卻未針對問題核心檢討或擬訂對策。態度上的曖昧當然影響了政策執行後之效益。

舉例言之，「殘障福利法」中應視業務需要僱用及僱用率之獎勵規定，缺少執行時的具體作法，「殘障福利法施行細則」中亦付諸闕如。以獎勵為手段，鼓勵公民營企業僱用殘障者，很難收到效果。社會政策之本質是為了解決社會問題所進行的方針或對策。殘障福利政策雖為社會政策的一種，因政策本身的不完備和矛盾，欲使殘障者之就業問題得以改善，可說是項艱鉅的工作，此點正是當前殘障就業輔導工作無法突破困境的癥結所在。

### (二) 政策本身以外的因素方面：

社會政策之存在性在於其能夠反應社會需求，並且是在社會情境中運作。政策以外的因素對政策本身亦有相當的影響。以系統論的觀點言之，投入、轉換、產出之過程，需賴良好的管理，而管理的要項大致為機構、人員與經費等三項：

1. 機構組織方面：我國的殘障福利工作向來由政府單位、私人機構及民間福利團體分別推動之。自從「殘障福利法」公布後，連串系列的殘障福利活動與倡導觀念工作中，政府干預 (government intervention) 表現了突顯的角色。政府干預的功能除了宣揚殘障福利政策，同時又肩負着楷模典範的責任，提供私人機構或福利團體進行新局面殘障福利工作的參考。故論及殘障福利機構時，將偏重政府部門的行政作業系統。

我國的公部門行政體系屬於「一條鞭式」，科層結構 (bureaucratic structure) 層級分明。在此種一條鞭式的組織結構下，基層單位是福利行政業務的第一線執行者，也是其他行政業務的主要推動者。基層單位可謂是執行技術層次的單位，各項業務繁多，工作量大，勢必難以專注全力於殘障福利工作，直接影響了殘障福利工作的成效。

以往殘障者之就業服務工作 (包括職業訓練、就業輔導及技能檢定) 並未特別重視。「殘障福利法」公布後九個月，內政部職業訓練局成立 (七十年三月)，七十二年十二月「職業訓練法」公布，有關殘障就業服務之專責機構與法令依據之問題皆已獲紓解。內政部職業訓練局乃全國職業訓練工作之主管機構，並且業務監督其他公共訓練單位 (如各職訓中心、縣市國民就業輔導處所) 或企業訓練單位 (公司行號、同業工會及私人團體等) 有關職業訓練、技能檢定與就業輔導的工作。又因 (1) 內政部職業訓練局成立未久，(2) 職業訓練工作的行政歸屬系統與業務監督關係間的衝突等，殘障就業服務工作能否因職業訓練局與「職業訓練法」之成立而有效地進行，仍有待時間來證明。

2. 執行人員方面：機構組織是福利工作中的客體，執行人員則是福利工作中的主體。目前政府部門內從事推展殘障就業服務之執行者多數為社會行政人員兼辦殘障福利工作。這些執行人員是否具備殘障專業知識和訓練背景，無法

肯定，其能力是否足以勝任？工作負荷量是否過重？亦難認定。若未考慮前述的因素，僅在執行人員的業務職掌範圍內增加殘障福利的工作項目，可能會被視之為例行公事或多餘附加者，無法使執行人員確實體認殘障就業服務之迫切性，甚至誤導了努力的方向與品質。

3. 經費來源方面：以全國的殘障福利經費言之，公私部門(Public and Private Sector)各有其經費來源。私部門(民間組織與團體)的經費來源有國外捐款、宗教慈善基金、募捐或接受公部門的經費補助等。公部門(指政府機構)則以編列預算來推展福利服務。衡諸我國的福利工作，私部門之經費來源不固定，所以公部門的經費仍佔全國殘障福利支出的相當比例。

民國五十年代以前，我國社會福利預算佔各級政府支出的比例為一〇%以下；民國六十年代則為一〇~一一%；民國七十年代略有增加，約一三~一四%(註四)。比例並不高，欲推展整體性的社會福利服務常感經費短絀之困難，何況這些預算再分配至殘障福利項目，所餘已不多。茲以臺灣省政府社會福利基金支出之情形觀之(參見表一)。

表一 殘障福利經費支出概況

年度	文	康	收容、救助	職訓、就業	總計
七十一	一、八〇〇、五三三	二、四三六、六六〇	(.三元%)	一九、七六、三七四	五、五九五、五五四
七十二	四、〇〇八、八	一五、七〇〇、五三三	(.三元%)	三三、二七、五三三	三六、四七六、八三三

單位：元(新臺幣)

資料來源：臺灣省72~73年度社政年報

殘障者就業方面的有關服務僅佔殘障福利支出約〇·三三%，並且是七十一年度始設立殘障福利工廠，七十三年度成立諮詢中心，提供殘障者就業諮詢的服務。由此可知殘障者的就業輔導與職技訓練是近年來加強辦理的工作。雖

然經費不是有效的殘障福利工作之決定因素，卻也具有相當的影響力。「我國社會福利預算之合法化過程中，具有漸進主義的特質，特別是在預算結構的比例上，其變動率皆相當穩定而微小，這可以說明預算的漸進性與保守性特質」(丘昌泰，一九八五，六三)。復因此一預算特質使得我國的福利服務較着重於現況的小弧度改革，較不鼓勵基本性的革新，面對轉型期社會時，輒無法適切地滿足情境需求。

### 三、殘障福利政策的影響及效益

「殘障福利法」自民國六十九年六月二日施行迄今，已五年餘。在這五年當中，論述殘障福利得失之文章甚多。民國六十九年至七十年間，殘障福利更是傳播媒體的熱門話題。本文的殘障福利政策的形成過程、殘障福利政策的執行過程與我國殘障福利政策之現況分析等三節中，吾人已可大致瞭解殘障福利政策之效益並未充分實現。

依據行政院研究發展考核委員會的一項實證研究，其中有關「殘障福利法頒布後之成效評估」部分指出，在(一)法令增訂方面：偏重原則性的殘障福利法規，未能充分轉化成可操作執行之工作計畫，以致多數人認為其對殘障福利對象「沒有實質幫助」，而殘障福利亦往往流於形式。(二)服務項目方面：現有之殘障福利項目，多數均有限低收入戶之規定。服務項目之執行內容猶未超過社會救助的範圍。(三)人力與服務品質方面：殘障福利的專辦人員增加不多，人少事多難以兼顧服務內容的質與量。(四)殘障福利法頒布施行後，殘障福利經費增加的幅度小，未有明顯增加的情形(註五)。總此，可以看出殘障福利工作尚未能完全脫離以往的窠臼與限制，殘障者因殘障福利政策之實施而引發行為上(目標羣體行為)之改變亦有限。

殘障福利政策在社會影響及效益方面(social impact and benefit)的成果，現階段尚難以評估其影響及效益程度。

## 叁、殘障福利政策之現況分析

針對殘障福利政策做一評估與分析後，吾人猶需明瞭其實際狀況。「殘障

「福利法」公布實施後，我國殘障福利事業纔有了明確的法令依據。事實上在此之前，政府或民間機構進行殘障福利服務，亦有根據的辦法與條例，惟較零星、片斷（註六）。今試將殘障福利政策之現況分述於後：

## 一、目標羣體不周延

「目標羣體（target population）」係指某項政策所界定之待助或受受益對象。理想上公共政策之目的在使目標羣體中之每一個人均蒙受其利。政策之理想與社會環境間總有些差距，至於殘障福利政策的目標羣體界定不周延，原因大致有二：

1. 殘障者的範圍界定方面：「殘障福利法」所規定的殘障類別計有視殘、聽（聾）殘、語殘、肢殘、智能不足、多殘及其他經中央主管機構認定者等七類（民國七十三年四月間營橋國小事業的震撼（註七），促使某些社會人士大聲疾呼將精神病患列為殘障者。另有部分人士倡議將植物人與顏面傷殘者歸類為「殘障福利法」的受益對象。精神病患是否該列入「殘障福利法」中，此一論題在立法院審議階段曾引起立委們之爭議（註八），最後決定為顧及政府財政支出之負擔，精神病患不被列為殘障福利的對象，另外研議「精神衛生法」補救之。究竟「精神衛生法」何時可完成立法程序尚不得知，又「據聞，衛生署也因精神醫療人力與設施之不足，而沒有強烈動機來進行立法的工作」（註九）。假定「精神衛生法」能夠完成立法工作，是否會遵循「老人福利法」、「殘障福利法」的軌跡——因財政支出負擔而縮減目標羣體之範圍。

「殘障福利法」的目標羣體範圍，自規劃階段乃至執行階段，屢受評議。鑑於社會需求殷切之事實，有必要重新加以界定。

2. 鑑定殘障者的執行方面：執行工作上的缺失，亦能使殘障福利政策之目標羣體包括了一些「假殘障者」（註十）。尤其鑑定差級殘障者與非殘障者之標準常是一線之隔。有些列冊的殘障者，其殘缺程度對其生活與工作能力並無影響，卻與真正的殘障者享受同等的福利服務水平，如此是否切合殘障福利政策之本意？同樣的傷殘程度，有人列冊，有人則否，公平性亦值得商榷。如今殘障手冊業已發出，關於該手冊的核發、監督及管理是否恰當，是否為享有福利服務的證明資格（eligibility），均需再三思。

## 二、殘障福利機構之軟體建設有待加強

殘障福利機構可分為兩種類型：(1)消極的收容養護機構，(2)積極的就業輔導、職技訓練或志願服務機構。目前殘障收容教養機構均嫌不足，容納量亦有限（註十一）。增建此類機構，經費無著，而機關式的收容教養忽略殘障者的個別差異性，是否合乎人道主義之精神，為近代檢討社會福利服務方式的一大課題。相形之下，軟體建設愈顯重要。軟體工作中最重要者為人的建設，殘障福利機構中的工作人員流動偏高，使得軟體工作無法展開亦缺乏連續性。流動率偏高是因為輔導或照顧殘障者付出雙倍之時間、精神與耐心，工作人員極易產生疲憊感及職業倦怠症（註十二）。設法改進殘障福利工作人員之工作環境以提振工作士氣，應較成立機構之硬體建設更切合實際狀況。

## 三、殘障福利工作人員之素質不齊

我國殘障福利工作人員的資格條件並不一致，有大專院校社會工作或輔導科系畢業者（但未必皆修習過殘障方面的課程）；有經考試錄取的非本科系大專畢業生；有軍人轉任者；有臨時工作、義務工作者等不一而足。由具備殘障訓練、知識的殘障人員，來輔導殘障者當是適合的人選，何況殘障者從事殘障福利工作較正常人另有一份特殊的貢獻，此類人力資源之開發與培育工作應重視之。

## 四、推行殘障福利工作的經費來源有限

殘障福利工作之經費來源除了政府機構之年度預算外，亦有部分社會人士贊助經費，惟數量不多，而我國民間投資與辦社會福利事業風氣亦不興盛，原因包括利益衝突、政治派系、權力運作及福利觀念等。整體言之，辦理殘障福利之經費來源，仍以政府的年度預算佔相當的比例。

## 五、殘障者的利益團體功能不顯

在各有關的殘障服務團體中，扮演明顯的社會倡議者（advocate）之全國性組織有「中華民國傷殘育樂協會」、「中華民國傷殘重建協會」及「中華民國殘障福利促進會」等，皆為民間團體，服務範圍並不限於單一類別（如肢殘），亦常舉辦全面性的技能競賽、運動比賽等。其中「中華民國殘障福利促

進會」更發行「殘障人雜誌」代言心聲。這些組織容或具有利益團體之雛型，功能則尚未開展，尤其對於政策形成之激發與影響亦無決定性的力量。

## 六、「殘障福利法」本身之缺失

「殘障福利法」肯定了殘障福利工作之合法性及應有的方向，然而該法卻為一軟性法令，欠缺約束力與強制力，例如百分之三的僱用率（quota system），殘障福利工作執行時因此遭遇了不少阻礙（註十三）。又「殘障福利法」之內容過於籠統，難以發揮實效，使吾人無法確實體認「殘障福利法」之獨特處；執行人員工作時，不易把握方向及分寸，亦不易於提綱契領地瞭解法規之內容與作法，法令規章與實務間仍有部分脫節之現象。

## 七、鑑定殘障類別技術不完備

內政部參考勞工保險殘廢給付標準表中的殘廢等級，訂定了殘障等級表。進行殘障者複查工作之前，內政部曾召集各醫院派員參加講習。講習之主要目的在使醫療人員確知殘障福利工作之內容與步驟，熟悉鑑定殘障類別及等級的標準。惜因(1)講習時間短促，(2)部分醫生不完全贊同內政部訂定之殘障鑑定標準，(3)參加講習的醫院代表未必參與實際的鑑定工作。前述因素使得鑑定標準難以客觀地維持，甚至有草率行事的情形產生。如同公立醫院之體檢，既浪費時間又聊備一格。

部分基層醫療單位受到當地的風俗或人情牽制，醫事人員可能將鑑定殘障者的工作視為順水推舟的善事，如此不免產生失能者（disabled）列為殘障者（handicapped）的情形。

## 八、殘障者之就業問題難以解決

殘障者之就業問題為殘障福利工作中最難解決者。一方面因為社會對待殘障者仍存有偏差的觀念，另一方面復因殘障者本身不健全的自我概念，遂使殘障者之就業問題涵蓋了觀念、心理、工作技能與社會生活適應等層面。現實上的困境使得目前之殘障就業輔導工作始終難以突破。對殘障福利工作人員而言，輔導殘障者就業阻礙重重；對殘障者本人而言，寄望就業輔導工作能夠幫助他們突破社會與本身的限制。然而即使經濟景氣時代，國家亦無法保證國民充

分就業。因此，欲有效解決殘障者之就業困境，還得衡量國家經濟發展的情況。

綜觀我國之殘障福利政策，它明確地肯定了殘障福利工作勢在必行，也闡釋了憲法一五五條：「……人民之老弱殘廢無力生活及受非常災害者，國家應予適當之扶助與救濟。」之精神，然而政策規劃和立法程序的妥協運作，以及政策執行時的漸進主義，使得殘障福利政策的良法美意打了折扣，也因此殘障福利政策之科學性少於政治性。

## 肆、結論與政策建議

我國的殘障福利服務由福利思想轉化成政策與立法之過程，可謂是長期累積而成，這其中當然包括了近代中國的政治經濟背景。殘障福利立法完成於民國六十九年，同年亦先後通過「社會救助法」及「老人福利法」，立法步調快速，絕非偶然因素，有關的研究指出（蔡文輝、張笠雲，一九八五、二二三—二六二）：(1)就外在的因素而言——社會福利立法被認為是一種確保其國際政治地位的方法；(2)就國內的壓力而言——在面對國內不斷成長的需求上，社會福利計畫被用來作為一種安定的策略。

政策與立法確立後，繼之則為執行福利方案。我國的殘障福利服務表現兩種特色：

1. 行動方面為政府中心導向（government-oriented）。政府扮演著顯著的角色，透過干預（government intervention）的手段，加速推動福利工作及間接地激發、引導計劃性的社會變遷。

2. 執行方式是漸進改良，緩緩推展。新的作法如殘障者職業訓練、諮詢、殘障工廠、專業人員等，在實務上的邁進幅度不大。

綜觀殘障福利政策的發展軌跡，尚需考量我國的社經發展情境，畢竟社會福利政策不能孤立於社會實體中。臺灣地區的海島型經濟，外資依存性高，因此國家建設素以經濟發展為主。社會福利體系在國家建設的先後次序上，既然未處於優先的地位，它會走向漸進的發展路線，其理亦不言自明。

今日吾人呼籲重視殘障者之福利，非僅由愛心出發，更是以再創人力資源

及經濟性的觀點，重新檢視「殘障」這個老問題，殘障者亦可發展其潛力，擺脫烙印 (stigma) 的心理結，基此，吾人建議：

1. 完備殘障福利的法令基礎。殘障者的定義需再精確之。「殘障福利法」應加強其積極性，避免籠統的法令條文，同時亦需與相關法令配合之，如「勞工保險條例」、「勞動基準法」、「職業訓練法」及「公務人員任用法」等。
2. 精簡殘障福利法的範圍。現階段未將精神病患列入「殘障福利法」的受益對象內，另研擬他法，將「殘障」的部分對象轉移反而複雜了福利服務的範圍。而精神病患自「殘障福利法」中消失，並不表示它已不存在於社會現實中，它仍然是個隱藏的問題。欲將精神病患列入為殘障福利的受益對象，需長期計劃及有效運用有限的福利經費。
3. 平衡公私部門的福利服務功能。在殘障福利服務中，私部門（民間機構、團體）的角色仍欠積極，如何使私部門負起福利服務的責任，尚待時日以成。建立公私部門並重的二元系統 (dual system)，亦為殘障福利工作未來努力的方向。

4. 調和國內外之情境要求，不可諱言，我國殘障福利政策與立法之完成，主要係受外在（國際）因素影響。臺灣地區對外依存性高，它與世界體系整個大環境無法脫離，而由外力所促成的政策與立法，未必能夠吻合國內的需求及社會發展的層次。如何將外力的激因 (incentive) 轉化成「此時此地」的福利服務，需先瞭解國內殘障問題之背景和特色，以創新的觀點分析問題、籌劃對策，而不僅是依循舊章或做有限度的改進。

#### 【註釋】

【本文作者為本中心研究員】

1. 參見 Thomas R. Dye and Dianna M. DiNitto 所著之 "Social Welfare: Politics and Public Policy", p.249。

2. 「殘障福利法」之前身為「殘障福利實施辦法」，於民國五十六年十一月研擬，民國六十九年六月「殘障福利法」始完成立法，可見殘障政策與立法之形成費時十三年。

3. 此係參酌 C. E. Lindblom 的漸進主義觀點，以實例來驗證。

- 四、七十三年財政部統計第十四、十五頁。

- 五、行政院研考會編印：「我國殘障福利法與社會救助法執行之規劃與成效評估」，第五三、五八頁。

- 六、「殘障福利法」公布實施前，有關殘障福利規定者計有：「臺灣省殘障搭乘車船優待辦法」、「臺灣省各縣市按摩業管理規則」、「殘障者報考汽車駕駛執照處理要點」；盲人用點字書、錄音帶、有聲課本等國內郵遞及國外海運免費；盲人福利機構申請國外盲人用器，進口時免稅；殘障者遊覽風景名勝區免門票等優待辦法。

- 七、參見民國七十三年四月十四日，國際生命線協會中華民國總會及中華日報合辦之「從螢橋國小事件談如何防治病態暴戾行為維護社會安寧」座談會記錄。

- 八、參見立法院公報六十九卷二十五及二十六期。

- 九、同註七，第四頁。

- 十、形成「假殘障者」之原因係未將「失能」與「殘障」區分之。依據一九六六年美國「職業復健規定法」規定：失能 (disability) 為生理或心理或損傷狀況 (包括行為失調)，若未經矯治，可能會造成個人活動功能上的限制，例如酗酒等。殘障 (handicap) 則為失能累積的障礙，阻礙了個人工作的表現，無法發揮能力以獲得有收入的工作，或使其具有就業方面的障礙。

- 十一、參見研考會編印之「臺灣地區殘障福利措施之研究」，第八十二、八十三頁及八十六、八十七頁。

- 十二、同前書。

- 十三、quota system 是一種志願性的作法，取決於雇主的合作意願與善心，纔能實現此制度的美意。請參閱 D. J. Hill "Employment of the disabled", in Michael Hill "Understanding Social Policy", p. 1209, 1983. Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson, *Industrial relations Journal*, Vol. 16, No. 1, Spring 1985, pp. 78-83.