



從福利觀點論職業復健措施

林美和

前言

殘障者的復健措施，大體言之，包括醫療、養護、教育、心理與職業等多層面的復健服務。有關殘障者的福利服務，目前我國除特殊教育已開始作有系統的規劃外，對於其他的復健服務，似嫌不够或較欠缺。儘管「殘障福利法」已於去年（民國六十九年）六月二日正式公布，並開始重視殘障福利機構的設置及殘障福利工作的推展，然對於殘障權益的保障却仍停留在消極的保護，尤其是有關殘障者的職業訓練和就業服務更付闕如。為維護殘障者的生存權與工作權，本文擬就歐洲先進國家對殘障者所提供的福利與職業復健措施做一介紹，以供國內有關當局之參考。

一、社會福利與殘障復健服務

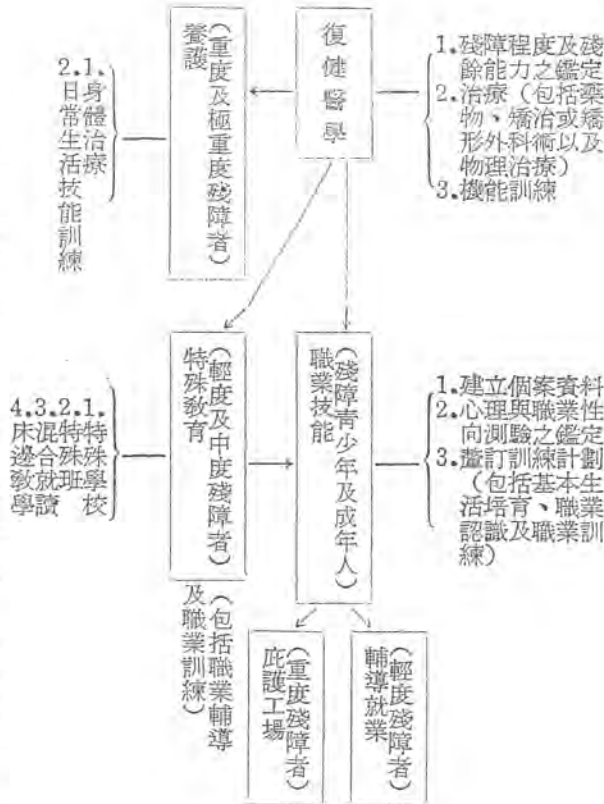
社會福利是一個已發展國家關心其社會大眾所推動的一種有組織的社會事業活動。大體言之，它係由私人或政府的社會福利機構依循所釐訂的政策或法律，協助或輔導社會上需要幫助的民衆，申請獲得社會服務、現金給付或其他權利（如醫療、教育……等）的協助，以滿足其基本生活需要的措施。社會福利的主要目的在防止、減少或致力解決社會問題，以直接改良個人、團體或社區的福利，以安定社會，因此，其涵蓋的範圍很廣，包括社會安全、社會救助、社會保險、社會福利服務……等等，然基於各國有不同的政治、經濟、文化和社會背景，所以，在有關社會福利的性質上，不僅在名詞與內涵上有所不同，而且在模式上也有所不同。大體言之，歐美福利國家係將社會保險、社會救助（又稱公共救助）及社會福利服務納入社會安全體系中。至於，社會福利的實施模式，則有全民性及選擇性之分。所謂全民性社會福利係指福利措施及於社會大眾，例如英國的失業和醫療保險制度以及愛爾蘭的職業復健服務；

選擇性社會福利係指福利僅止於參加福利體系的部分民衆（即受雇國民）或某些特定國民，如我國的公務人員保險制度或殘障福利服務。

事實上，在推展社會福利事業的活動中，一般國家往往將社會保險及社會救助列為第一優先，然後再及於其他的社會福利服務。由於社會福利服務係植基於更健全的經濟發展，並配合社會資源的利用，因此，各國的社會福利服務範圍不一。一般說來，凡是愈富裕的國家，其社會福利服務的對象和範圍也就愈廣。殘障福利服務即是社會福利服務之一環。殘障者之被列為社會福利服務之對象，主要是鑒於在推展社會福利事業活動中，往往因受制於某些客觀或人為因素，免不了有被遺忘或忽視的少數社會民衆，因此，需要制定某些特定國民的社會福利服務，以免這些少數民衆在生活上或工作上遭到各種可能的困難。美國心理學家馬士洛（A.H. Maslow）曾將人類的需要分為六個層次，從最基本的層次到最高的層次依序為生理的需要、安全的需要、愛與隸屬的需要、自尊的需要、自我實現的需要以及求知的需要。其居於愈低層次者，普遍性愈大，個別間的差異也愈小。殘障者儘管身心有缺陷，然其基本生活需要和正常人並無二致，基於人道精神與平等真諦，有關殘障者的人格尊嚴及合理的生存條件，應受適當的保障與尊重。因此，如何維護殘障者的正常生活及發揮殘障者的潛在能力，便成為殘障福利的重要課題之一。

鑒於社會福利不是一種救濟事業，因此，殘障福利也不是一種救濟殘障者的工作。早期各國政府、社會人士或宗教團體，對於殘障者的服務，僅限於救濟收容。而現代福利國家對於殘障者的態度，已由消極的救助，轉為積極的立法，協助殘障者建立自立更生的能力，俾使其生存權、教育權、社會權及工作權獲得保障。因此，為保障殘障者的生活，藉以促進社會的安定，近代福利國家對殘障者之照顧，大體側重在復健服務，以協助殘障者克服因殘障所引起的種種不便，並使其儘量與家庭保持團聚。尤其在有關就業方面，因顧及殘障者

與家庭的實際需要，更應提供所需的服務。殘障者之所以需要復健服務，一方面係因身心的缺陷，除需要醫療復健外，又因個別差異性大，所以還需要接受特殊教育，使其能力充分發揮，並享受教育機會均等的基本要求；另一方面殘障者因身體上的限制，在社會上往往處於較不利的地位，其心理需求也常受到阻礙，易生自卑，另因社會的歧視，容易造成心理上的障礙，所以心理復健也很需要。至於職業復健更為重要，為使其達到殘而不廢的境界，並統合於正常的生活環境，鼓勵殘障者參與生產建設行列就更為必要。茲將復健服務的流程圖式如下：



從上述的流程圖，可知先進國家對殘障復健措施都有一套完整的體系。這是因為一般殘障者在生活適應上的困難，並不僅限於身體上的缺陷，而且還有其他連帶性的障礙需要克服。所以，現代殘障福利着重在復健服務乃是一件很自然的趨勢。

二、職業復健的性質

殘障兒童及青少年在經過醫療及接受適當的特殊教育後，同樣要參與職業活動，所以離校前的職業輔導及職業訓練是不可或缺的課程。這些課程通常係安排在接受特殊教育的最後階段，以為日後獨立謀生鋪路。由於一般的就業政策涵蓋訓練政策及安置政策，而在有關的訓練政策方面又日趨着重職業陶冶（Pre-vocational training）及職業訓練，因此，訓練的費用儘管龐大，然鑒於訓練是補償殘障兒童及青少年有限的剩餘能力之唯一途徑，在提供特殊教育時，一般基本的職業認識及職業訓練自然就益顯重要。有關訓練的實施，目前的趨勢係朝向「回歸主流」（Mainstreaming）措施，儘量使殘障者和正常人一起接受同樣的教育與訓練。其主要目的，一方面在教育正常人接受殘障者，另一方面係透過與正常人的交往，讓殘障者進一步肯定自己。因此，若要貫徹實施殘障者的就業政策，應先讓殘障者體認到接受統合訓練的必要。

職業訓練，一般說來，在技能上有其層次之分。由於殘障兒童及青少年在學校所接受的職業陶冶及職業訓練，有時不足以擔當一般社會的工作要求，為進一步提高其工作上之技能，實有必要再接受一般職業技能訓練中心的專業訓練。至於職業技能訓練的計劃內容，因殘障性質不一，而有其不同的訓練方案。茲將訓練的內容簡述如下：

1. 職業輔導：為了解殘障者未來工作的潛能，在接受職業訓練前，應先有職業鑑定，協助殘障者知道自己，並進一步接受自己，以自由選擇適合的工作。例如不僅要知道自己的身體狀況、心理與職業性向，而且還要了解勞工市場的工作類別和工作性質，以便進一步知道那些工作可雇用殘障者。唯有如此，才能根據殘障者的個別需要，進一步提供合適的工作理論和技能訓練。所以，殘障者在接受正式的職業訓練前，應該接受一連串的鑑定活動及職業認識活動。一般說來，其內容包括：(1)個人與家庭背景調查（如年齡、教育背景、體能狀況、經濟狀況及赴復健所在地接受訓練的可能性等）；(2)心理與職業性向測驗；(3)職業認識（如職業簡介、人際關係、工廠或公司組織、求職方法、工作態度、安全規則等）；(4)勞工市場狀況以及(5)過去所曾從事的職業活動等。一

般殘障兒童及青少年在學校即已接受一般的職業陶冶及各種職業科目的操作訓練活動，因此，如到職業技能訓練中心接受較高層次的技能訓練時，可依個別的實際需要，決定是否再接受此項訓練。例如一般盲人除接受日常生活技能、行動訓練、感覺訓練、溝通及體育等方面的教育課程外，還依據心理與職業性向測驗的鑑定結果，進一步接受有關的職業認識及訓練活動，如觸覺訓練、手工訓練、木工訓練、機械工具實習或電話接線等機械操作的職業技能訓練。

2 職業訓練：依據殘障者的性質而有不同的工作環境和工作訓練。例如對智能殘障者的職業訓練，限於其智能的低下，其訓練內容多半為非技術性或半技術性工作，如清潔工、貨品包裝、農事、看管工、販賣員、辦公室工友、編織、藤工、填寫或粘貼標籤、器具裝配、手縫紉、機器縫紉、操作簡單的木工場或金屬工場機器等。

歐美先進國家對於殘障者的職業訓練都有一套完備的體系，例如美國夏威夷州佛特魯格（The Fort Ruger Center）（註一）費城智殘協會（Philadelphia Association of Retarded Coporation）附設的智殘技能訓練中心（註二）、佛羅里達州格雷韋伊巴哈爾特訓練中心（Gretchen Everhart Trainable Center）及歐洲丹麥哥本哈根國立殘障職業訓練中心（註三）等，對於殘障者不僅提供職業陶冶，而且還特別着重職業技能訓練，其主要目的在透過訓練，使殘障者找到和其能力相關的工作。

殘障福利制度之建立及推展的首要工作在立法程序的建立。有關職業復健的保障措施，各國情形不一。大體言之，歐洲國家的職業復健措施係植基於社會福利的社會安全體系或社會救助法，或另行制定法令，或以其他方式推展之。例如奧國、比利時、芬蘭、法國、西德、意大利、挪威、西班牙、瑞典及瑞士係植基於社會安全體系，其中除挪威及瑞士外，其他國家同時又有社會救助法，規定對殘障者提供職業復健服務。丹麥及愛爾蘭也是植基於社會救助法的國家。不過，除上述的社會安全或社會救助法外，有些國家還循其他途徑，如法國的疾病保險基金（National Sickness Insurance Fund for Employees）、比利時的殘障復健基金（National Fund for the Rehabilitation of Disabled Persons）以及瑞士的意外保險基金（Swiss National Acci-

dent Insurance Fund）等，係透過這些基金的運用，來推展殘障者的職業復健服務。

總而言之，殘障者的職業復健，主要包括職業輔導及職業訓練。在職業訓練方面，一般又針對殘障者的個別需要，包括職業陶冶、過去職業的復健及新職業的再訓練，使殘障者將來能自立於社會。同時，為確實維護殘障者在這方面的福利，歐洲先進國家還透過立法以保障之。

三、職業復健與就業服務

殘障者的職業復健，主要目的在重返社會從事生產工作，因此，成功的復健應該在使殘障者步入社會並得到或重新恢復工作為止。例如一位肢體殘障者在經過一連串的復健服務後，如不能順利找到工作，則復健服務將成爲一種浪費，同時，將使滿懷信心的殘障者喪失重回社會工作的勇氣。爲解決殘障者面臨這方面的可能問題，福利國家又尋求實現復健的最高鰲的，即制定就業政策，使殘障者能順利統合於社會。例如奧國、比利時、芬蘭、西德、挪威、西班牙、瑞典及英國等不僅有一套完備的復健計劃，而且還制定有就業政策。在就業政策方面的規定，諸如西德規定職業復健應符合勞工市場的需求及殘障者所能從事的工作類別，挪威的職業復健是就業政策的一部份，英國及法國則另行制定法律，保障殘障者的工作權。亦有一些國家成立專門機構負責，例如比利時有國立職業局（The National Employment Office），在國內成立很多職業復健諮詢中心，可以說是一種職業介紹所，按殘障者的專長，負責聯繫工廠或公司，以提供殘障者的就業機會。而芬蘭的社會部、教育部及勞工部則各分設委員會，由此三個委員會彼此合作，共謀殘障者的福利。

有關殘障者的就業保障措施，由於各國國情不一，不可能有一致的標準。然在提及殘障者的就業保障時，通常應考慮下面各項因素：（1）經濟措施：如採自由經濟方式，國內市場競爭激烈，則爲達到雇用的適當平衡，保障就業的範圍宜擴大；（2）失業指標：殘障者的就業直接和該國的職業水準有關，例如經濟不景氣、失業率高……等，多多少少會影響其就業率及（3）一般社會大眾的教育水準：一般社會大眾的教育水準如普遍提高，則殘障者的教育也必須予以提高

。總而言之，經過復健的殘障者，雖有能力工作，然大部分的人却很難找到工作或滿意的工作，除與職業復健的計劃有關外，主要還是與該國的社經體系、經濟措施、經濟危機、社會失業率或雇主缺乏信心之因素有關，而影響殘障者的工作展望。茲將先進國家對殘障者在就業服務方面的保障措施分述如下：

1 比利時：為促進殘障者再統合於社會，並保障其工作權，制定有殘障者的勞工特別法。在保障就業的服務措施方面有(1)成立專門機構，負責殘障者的職業安置；如國立職業局在國內成立很多職業復健諮詢中心，對殘障者提供服務；(2)設立殘障福利基金：如殘障復健國家福利基金係針對復健後的殘障者有關其重返社會與工作生活的特殊問題之解決，尤其是着重心理及交通方面的問題；(3)制定建築特別法，維護殘障者的社會權利；如在公共建築或活動場所考慮殘障者能自由出入的特殊設施；(4)獎勵雇主雇用殘障者之措施：如資助或津貼雇主雇用殘障者所花費的工場特殊設備費，並減少雇主繳納社會安全稅一年，俾使殘障者有一年的工作適應期。同時，對殘障者所生產的物品，如品質在正常人的標準以下，雇主可以獲得國家福利基金之貼補，其金額為殘障者工資的百分之五十。

2 丹麥：對殘障者提供的就業服務措施包括：(1)設有國立殘障職業訓練中心，除施以二至三年不等的職業陶冶與職業訓練外，另附設有庇護工場，以為殘障者獨立謀生的重要場所。而經訓練期滿者，同樣可參加國家舉辦之檢定考試，及格者由國家頒發證書，分發就業。對其工作所得之薪資，與一般國民同樣繳納，並無減免之優待，為其最大特色；(2)規定保留某些特種職業工作給殘障者：殘障者有優先獲得在公共場所從事某些工作的權利；(3)成立專門機構，負責殘障者的職業安置；對於未能找到工作的殘障者，負責協助解決其就業問題。

3 法國：為維護殘障者的工作權利，於一九七五年制定殘障者就業法，規定(1)雇主應為殘障者保留百分之十的工作機會；(2)雇主如雇用殘障者，一方面可減繳社會安全稅，另一方面又可由政府代付部分的工資給殘障者。同時，對於殘障者的工作場所及工資亦有所規定：(1)庇護工場：接受工作能力達正常人三分之一以上的殘障者，其收入保證相當於最低工資的百分之九十；(2)工作

援助中心(Work-Aid Center)：接受工作能力不及正常人的三分之一之殘障者，其收入保證相當於最低工資的百分之七十。同時，凡在此工場或中心工作的殘障者，可免繳部分所得稅。

4 西德：維護殘障者的職位地位措施，有下列各項：(1)殘障對象的條件規定：凡工作能力如暫時降低為百分之五十者或永久性的降低百分之三十者，都符合公私立機構的保障條件；(2)工作環境及社會生活方面的保障：保障設施不僅僅限於殘障者統合於正常的工作環境，而且還保障其社會生活不被歧視，例如有特殊的工場安全措施及健康保護之規定；(3)規定保留某些特種職業工作給殘障者：規定凡適合殘障者的公共場所工作，應優先雇用之；(4)工作職位名額的保障：規定雇主如擁有十六位以上的員工，應保留百分之六的工作機會給殘障者；(5)獎勵雇主雇用殘障者之措施：可獲得政府貸款或資助，其津貼係雇主為殘障者花費特殊工場設備及所領的技術服務訓練費的百分之五十；(6)設有完備的職業復健機構：提供殘障者各種諮詢及訓練服務；(7)成立庇護工場：對於未能找到工作的殘障者，另設有庇護工場，以保障其獨立謀生的權利，同時，享有減繳稅的優待權。

5 英國：早在一九四四年就訂有殘障者就業法案，並曾多次修正，其內容包括：(1)工作職位名額的保障：規定公私立機構如擁有二十位以上員工，應保留三個永久性的工作職位給殘障者；(2)規定保留某些特種職業工作給殘障者；(3)設置庇護工場：接受未能找到工作的殘障者，以保障其獨立謀生的權利。

6 西班牙：其一般勞工法的制定對殘障者事實上已有實質的保護措施，例如(1)規定由於工作能力減低而離職的殘障者，在經過復健康復後，有絕對權利再度獲得原來的工作；(2)企業界或工廠因故重新改組或裁減員工，殘障者須列在最後解僱的名單；(3)規定保留某些特種職業工作給殘障者；(4)工作職位名額的保障，擁有五十位以上員工的機構，雇主應保留百分之二的工作給殘障者；(5)獎勵雇主雇用殘障者之措施：雇主可享有減繳百分之二十五的社會安全稅的優待；(6)公立機構雇用殘障者之規定：凡是負責社會安全的行政機構，應保留百分之五的附屬工作給殘障者；(7)殘障者免繳或減繳社會安全稅之規定：對在庇護職業中心(Sheltered Employment Centres)工作的殘障者，同

按其年齡減繳百分之七十五到百分之百的社會安全稅；(8)鼓勵雇主設置庇護工場或特別庇護工場，以提供殘障者的工作機會，雇主還可因此措施獲得政府的補助款。

綜觀上述先進國家對殘障者就業服務的福利措施，除立法外，還具有下列七項特色：(1)職業復健計劃配合就業政策；(2)成立殘障者國家福利基金；(3)設置殘障者職業安置的專門機構；(4)保障殘障者的工作權：包括工作職位名額的保障，某些特種職業工作的優先雇用，雇主雇用殘障者的獎勵或優待措施及庇護工場的設置等；(5)減免殘障者的社會安全稅或工作所得稅之規定；(6)殘障者的工作環境及社會生活的保障措施及(7)殘障者最低工資之規定等。

四、結 語

保護殘障者是現代社會福利的基本任務，為使殘障者獲得妥當的照顧及保護，以促進社會安全，福利國家往往制定法律來加以保障，其目的在使殘障者獲得與正常人同等的社會權（即各項公共建築物與活動場所應設置便利殘障者行動的特殊設備）與工作權（由於殘障者本身所具有的特殊性，對其就業需要額外的保障措施）。為達成此一目的，各國政府往往編列龐大的經費來推動此項工作，包括資助地方機構及私人團體的措施。有關殘障者的福利及復健措施，一般說來，先進國家係朝下面五種方向發展：

- 1 殘障復健措施有一套完整的體系，即對殘障者從治療、養護、教育到就業生產都有一貫的作業程序。
 - 2 殘障復健被認為是一種權利，單就其身心缺陷便可構成復健的對象，而不必受制於須參與保險之規定。
 - 3 殘障者就業機會的保障被認為是一種社會責任，例如某些特種職業工作應優先雇用殘障者與公私立機構規定殘障者的定額分配比例等措施。
 - 4 職業訓練方面朝向統合訓練措施，以貫徹實施就業政策。
 - 5 負責殘障復健工作的責任，已由私人或社會團體轉移到政府。同時，為減輕財政負擔，由政府資助或獎勵私立殘障福利機構的設置。
- 總而言之，復健的基本原則，在確保殘障者儘量和一般人過正常的社會生

活和工作生活，尤其是儘量使其統合於正常人的工作環境。因此，殘障者的職業復健與就業服務，應視為係整個社會發展政策或公共服務體系的一部分，以此體認喚起社會大眾的覺醒，才能創造一個安和樂利的社會。

附 註

- 註一：林美和「從教育觀點論殘障福利」社會安全第四卷第一期（民國六十八年十一月）頁廿九。
- 註二：胡環玉「費城智殘技能訓練中心」社會福利季刊第十三號（民國七十年三月）頁五十一—五十五。
- 註三：同註一頁三十。

主要參考書目

1. The Employment and Occupational Status of Disabled Persons Undergoing Rehabilitation and Already Rehabilitated: Report of the Study Group on Rehabilitation. (International Social Security Association, XXth General Assembly, Manila, 28 October-6 November, 1980).
2. Note on Rehabilitation in Denmark 1976 and Some Recent Administrative Changes. Copenhagen, Ministries of Labour and Social Affairs, 1976.
3. Problems of Training Personnel for Medical and Vocational Rehabilitation: Report of the Study Group on Rehabilitation. (International Social Security Association, XXth General Assembly, Manila, 28 October-6 November, 1980).
4. Social Assistance Act, 1974 (Denmark). As Latest Amended by Act No. 313 of 10 June 1976.
5. Social Security in Austria. Vienna, the Federal Press Service and the Austrian Federation of Social Insurance Institutes, 1980.
6. We Care for Your Safety (Austria).