

建立殘障福利專業社會工作人員之必要性

楊孝潔

我國在頒布「殘障福利法」後，殘障福利工作的推展，已逐漸受到政府及民間各有關團體的重視，已逐漸發揮維護殘障者權益，促使殘障者發揮自立自強的功効，但亦不可諱言，在推展殘障福利工作的過程之中，仍然有相當嚴重的障礙，而使得殘障福利工作的推展，仍然無法達到在制定「殘障福利法」前所預定的理想境界，甚至於受到相當數量的殘障者以及專家學者的批評，而認定「殘障福利法」本身就是一個「殘障」的「殘障福利法」而無法發揮其應有之功効。但實質上，殘障福利工作推展的障礙固然在於「殘障福利法」本身的缺憾，但主要的障礙仍然在於觀念和推行方式上的缺憾。

個人認為在現階段推行殘障福利工作仍有下述四大障礙：

1. 殘障福利仍無法脫離同情憐憫的愛心模式。
2. 殘障福利仍停留在無計畫的消耗模式。
3. 殘障福利仍然以非殘障者利益為主的方便模式。
4. 殘障福利仍然以外行領導的非專業模式。

基於禮運大同篇的「矜寡孤獨廢疾者」皆有所養的理論基礎，基於「仁民愛物」「民胞物與」的福利思想，我國社會福利體系的建立在於一種「愛心」的模式，而基於同情和憐憫的意識形態來「養育」和「照顧」殘障者，這種愛心模式的基礎，是認定殘障者為生理或心智的缺憾，自然無法在非殘障者為主的社會之中，有利地競爭，發展和生存，因此基於同情和憐憫的心態給予照顧，維護其最基本的生存條件，這種出自憐憫的愛心模式，在殘障福利推展的初期，在社會大眾對於殘障福利毫無認識，殘障者本身對於其本身權益的認知形態極低，以及政府尚未透過立法程序，將殘障福利工作，納入我國社會福利體系之前，這種「愛心」模式，有其必要性。透過此一愛心模式，結合民間和政府的力量，透過大眾傳播的宣導和社會運動的力量，使社會上有餘力的人和團體，發揮其對殘障者的同情心，對於照顧殘障者，維護其基本生存條件，已有相當明顯的績効。但是在已經進入福利政策制度化的發展形態，社會福利政策為促進我國社會發展和維護民衆基本權益的主要施政方針，而期望透過有效的福利措施，不但能提高人民生活品質，縮短貧富差距，促使人力資源的有效發展，以致於導成提昇經濟和社會發展的績効，而殘障福利工作仍停留在同情、憐憫的愛心模式，自然較難發展實質的殘障福利功効的，而過度的憐憫的愛心模式，如果反而引起殘障者本身的自卑感和缺乏自立自強的心態，則殘障福利工作的推展，不但必須花費更多的金錢，而且阻礙殘障者透過積極的輔導進入正常社會運作，而使得殘障福利工作成為社會發展的一種障礙，以致殘障福利無法有效地推展，這是第一項障礙必須加入突破。

而殘障福利工作第二項障礙則是「殘障福利仍然停留在無計畫的消耗模式」的形態上，由於如此認定殘障福利工作為一種「消耗」而非具有積極功効的「必

需」措施，因此在投資於殘障福利的經費上較易產生「浪費」的感覺，尤其殘障福利工作本身是具有長期性和連續性的一種社會福利工作，而其績效必須透過長期規劃方能達成的，但如果沒有系統的計畫，各項殘障福利工作均傾向於片面性和點綴性的工作，仍然以社會輿論的方式，引發起社會的同情心，但短期的社會運動力量消失後，其績效是無法突出的，而在整個作業過程中花費的人力和財力資源，自然會造成消耗和浪費的現象，使得這種無計畫的投資，對於殘障者本身和整個殘障福利工作的推展並不能產生實質的績效。自然一種計畫式和系統性的殘障福利的推展，必須要有明確和肯定的殘障福利體系，方能集中政府和民間的力量，從事長期的規劃，以穩定和漸進的方式，首先以「立即回饋性」或「高度投資性」的殘障者職業訓練工作作為規劃重點，而以促進殘障者的技能和工作適應能力為主要輔導重點，而使得殘障者產生「立即回饋正常社會」的功効，方能突破殘障福利為「消耗」模式的困境。

而第三個主要障礙則在於「殘障福利仍然以非殘障者利益為主體的方便模式」，基於這種方便模式，殘障福利的推展仍然採取隔離輔導的方式，而認定殘障者無法真正順應正常的社會運作，而將殘障者疏離在社會之外，但是這種不站在殘障者本身權益立場的輔導方式，不但不能發生實質的效果，甚至由於過度的保護，反而為使得殘障者喪失其自立自強的自信心，而無法生活在一般社會形態之中，以致殘障福利措施，必須長期投資大量的經費和人力來不斷地輔導殘障者，自然會造成殘障福利績效的問題，而從殘障者本身權益的立場，殘障者就像一般人一樣，亦有共同享受社會權益的權利，這種權利的維護自然應該是殘障福利的重點所在。基於這種心態，我國各項殘障福利措施對於公共建築物的規劃上，就較少以殘障者作為規劃的重點，無論在十字路口、地下道、陸橋、人行道、斑馬線、電梯、廁所及其他的建築物均缺少系統的規劃，而將殘障者隔離在社會之外，尤其一般社會人士仍然充斥對於殘障者的偏見，自然會產生社區居民反對「殘障輔導機構」的社會現象，這種以非殘障者為本位的意識形態，無法產生殘障者與非殘障者之間的密切溝通形態，為突破此種障礙，建立非殘障者和殘障者之間「同理心」和「平常心」的雙向溝通模式是有其必要性的。

而殘障福利工作最大障礙則在於「殘障福利仍然以外行領導的非專業模式」，由於受到對於殘障福利的偏見觀念，而認定殘障福利工作為一種較為單純的社會福利工作，對於培育殘障福利行政和實質參與殘障福利工作的殘障福利社會工作人員的培育，缺乏系統的規劃，而在國內外社會工作專業培育體系培育出來的專業人才又缺乏正當和合法的任用體系，亦游離在殘障福利工作的推行體系之外，這種一方面由於專業人才的缺乏，而另外一方面又無法正式任用專業人才，而使得現有的殘障福利工作仍以非專業的外行人領導的方式，如果殘障福利政策的決策者以及殘障福利的推動者，對於殘障福利工作有偏見的認知形態，自然較難發揮其應有的功効。為突破此一困境，實有必要建立起專業的殘障福利體系，並且在學術機構之中建立專業的殘障福利工作人員培育體系，開創各種專業性的課程，才能培育出殘障福利的專業工作人員，而更重要的，必須透過殘障福利專業體系的確立，從專業殘障福利行政人員和社會工作人員的資格審定，專業聘任，方能使建立專業人才領導的專業模式，突破此一困境，而能發揮殘障福利的最高績效。

從以上的敘述中我們都能夠認識在現階段推展殘障福利工作的複雜性和艱難程度，主要除客觀影響因素外，仍在於殘障福利工作本身的特質上，由於殘障者本身的差異，以及輔導方式的差異性，使得殘障福利工作的推展需要基於彈性和多元的原則下，方能有效推展。但是實質上，由於殘障福利決策體的不够周全，使得將殘障者認定為單一的集合體，而給予相同的福利和輔導措施，自然會形成相當嚴重的偏差。更何況在過去相當長的一段時期中，殘障者本身對於解決本身的問題，促進殘障福利工作有效推展的過程中，並未負起積極和主動以及自立自強的功能，反而傾向於從消極的層面，在抱怨上天的不公平，怨恨社會不平等的待遇，以及社會體制下無法維護殘障基本權益的事實和法律條文上，而由殘障者本身或聯合社會上熱心人士所組成的「殘障福利團體」或民間社團，亦傾向注重權益的爭執上，而對於實質殘障福利的推展上並未發揮其應有的功能。甚至於，在這麼多年來殘障福利的推展過程中，少數殘障者在接受輔導後，雖然生理心理趨於正常化，却很少回饋於殘障福利體系之中；亦即透過專業培育體系的教育和訓練回饋至殘障福利工作上，亦造成相當嚴重雙向溝通的困境，這種現象亦有加強輔導和規劃的必要。

更重要的，我國由於工業化過程殘障者人數亦有迅速增長的趨向，如何防止殘障人數的增加，如何維護二十餘萬殘障者的權益，如何有效輔導殘障者使其不但能順應正常的社會生活，更重要的，必須使得這些殘障者回饋至社會體系中，而能和一般人一樣對於社會產生積極的作用力，這自然是我國推展社會福利體系最重要的一環，但要達到此一目的，必須以專業的殘障福利工作和行政決策人員方能有效達成的。利用這些具有殘障福利專業倫理、專業技術和專業研究的人員來推展殘障福利至少可以達成下列三項功效：

1. 專業倫理與功能體系：由於在培育專業的殘障福利工作人員的過程中，最主要的是在於培養其專業倫理的觀念上，基於這種專業倫理觀念，專業殘障的福利工作人員不但建立輔導殘障者的理論基礎和方法論，更確定殘障福利在整個社會福利，甚至於整個社會體系的角色和功能，而能依據此一殘障福利的功能體系，來維護殘障者本身的權益，而能發揮殘障福利對於社會發展的積極功能，更重要的，透過此一專業倫理功能體系的長期規劃下，不但能提昇殘障福利的功能，亦能降低對於殘障福利過度的投資和依賴，這種切合成本效益的專業功能模式實有推展的必要。

2. 專業技術和互動體系：而在培育專業殘障福利工作人員的過程中，不但在於培育專業倫理，重要的是在於教育其殘障福利專業技術，無論是個案、團體、社區、心理矯治、行爲矯治、心理建設、物理治療、會心團體、角色扮演、人際溝通等各種殘障福利的輔導技術，均必須透過正式和長期的教育體系，充分地實習和實地工作的方式，增加其專業技術的實際運作能力，亦必須透過職前和在職的訓練體系充實專業殘障福利工作人員的專業知識和專業技術，而能發揮在輔導殘障者過程中的最高效益，但更重要的，由於專業技術確立是在於與殘障者的互動系統，基於雙向溝通的互動形態下，方能確立殘障者順應正常社會運作的形態。而這種專業殘障福利互動體系，方能將殘障福利措施落實整個社會正常運作的體系上，而能發揮殘障福利對於社會最高層次的積極的功效。

3. 專業研究與評估體系：由於各項殘障福利措施均需要長期規劃和大量經費的投資，但是在有限的經費和人力資源的限制下，自然必須透過專業研究和評估體系，來測定各項殘障福利措施的優先次序，依據殘障者需求以及整個社會的需求的形態上，尤其重要的，要對於各項殘障福利措施作系統的評估，以實際的數據和實證性研究之結果，對於殘障福利經費、人力資源之投資，以及成本和殘障福利效益上，從事系統之成本效益之評估工作，才能使殘障福利工作在社會正常運作過程發揮其應有之積極功能。而實質上在培育殘障福利專業工作人員的過程中，此種實證性、評估性和系統性的研究方法亦應為培育之重點所在，以此種專業性工作人員方能發揮其對社會發展的功効。

從以上的敘述，首先必須體認以專業殘障福利工作人員來推動殘障福利工作的必要性，不但可以擴展殘障福利的績效，降低殘障福利的投資，並透過互動模式，而能綜合殘障者本身以及社會羣體的力量，使殘障福利工作落實整個社會正常的運作體系之中。可見建立殘障福利工作人員體制是有必要性的，以下即為必要的措施：

1. 將專業殘障福利工作人員與其他專業社會工作人員納入政府工作人員的體系，維護其專業工作的效益。透過專業人事體系的確立，方能真正落實殘障福利法和其他福利法，而使得殘障福利連同其他福利措施真正有一個制度化的施政方針。

2. 應建立殘障福利行政體系，即自中央政府至省市以及縣市地方政府確立殘障福利行政體系，確立各級政府來殘障福利推展過程中的所擔負之角色和功能，應避免重疊和浪費的現象。而研究和評估體系上必須同時確立，方能發揮督導的功能。此一體系的建立亦必須注重其專業性和結構的完整性。

3. 應恢復社會福利基金的體制，以充實殘障福利以及其他福利措施之經費，有充足而固定發展的經費方能對殘障福利工作作長期的規劃，也才能發揮長程之績效。

總之，殘障福利工作在現有社會發展過程中有其推展之必要性，但為發揮其應有之績效，建立專業殘障福利工作人員之體系是有其必要性的。