

殘障福利的新趨勢

林維言譯

譯者按：這是一篇有關澳洲殘障福利進展的報導。本文作者福斯伊文斯先生，在十五、六歲的時候，因為外科手術失敗致失明，並且被送到雪梨的南威爾斯皇家盲人協會接受復健治療，在那段期間，因為發現機構措施的不當及社會大眾的無知和偏見，導致殘障者社會地位低落，被視為次等國民，而機構又不接受任何改革的建議，於是決定離開雪梨到正規的學校就讀。由於他的自信和許多人的幫助，讓他能夠完成大學教育進而獲得文學博士學位，也證實了，只要給殘障者機會他們可以表現得更好。在這篇文章裡，作者將他從接受慈善機構提供復健服務開始至一九八一年國際殘障年期間，以他個人致富的經驗，足夠的學識及親身感受，對澳洲殘障福利做了詳盡的報導和批評，雖然他在之中並無有對殘障福利提供改進之建議，但是經由這篇報導至少我們可以對於我國殘障福利機構、政策、法規及社會大眾對待殘障者的制度等方面有所省思和啟發。

前言

在一九八一年國際殘障年期間，我住在南威爾斯的 Armidale，正在新英格蘭大學改讀英國文學博士學位。早在十五、六歲時，我就外科矯治手術失敗而失明，並且被迫同意到雪梨的南威爾斯皇家盲人協會做復健，我發現大部分我得到的幫助都是慈善機構所提供的。

當醫院和復健機構的專業人員稱呼我為“病人”和“案主”，並自稱他們的服務是針對我的需要而設計時，很難相信他們不是把自己的利益列為第一優先。假如任何一個殘障者批評這個制度，就被指控為心智不健全，並且受到縮減照顧的威脅。很快地，我體認到殘障者被視為次等國民，任何人企圖改革都是自找毀滅，我決定離開雪梨。

為了說服南威爾斯教育部門我有能力上“正規的”學校，我遭遇到極大的困難，他們覺得我在盲人學校可以做得更好，在那裡，我會受到保護而不用在現實環境中與人競爭。由於我的自信再加上得到許多幫助，我獲得了中學文憑。在一個人們重視我的能力更甚於我殘障的環境裡，我表現得更好，從一九七〇年進入大學就讀至一九八三年完成學業，我榮獲文學博士和英國文學博士學位。

雖然我成功了，但在 Armidale 的生活並不容易，我常碰到研究和日常生活上的困難，但是我不以依照自己選擇的生活方式，很少殘障者有我這樣的機

運。求學期間，我曾在殘障問題方面做了一些大眾教育工作，但因學業的束縛和我的孤僻，使我無法對這項運動做更大範圍的貢獻。

一九八一年是著名的國際殘障年，當時我希望能聯合其他的殘障者促使社會大眾改善歧視的態度，但我失望了。在開幕會議上，官署控制了社區服務組織，他們浮誇的談論社會改革，並且認定要沿襲傳統的路線，我們這一羣獨立者以演說來對抗他們，而那些依賴救濟者不得不順從他們。我們被捲入虛偽教育和傳統籌募基金的旋風裡，這些只會更增加人們對殘障者的偏見。

在完成博士學位後，我回到雪梨，並且對政治事務更投入。有些人認為國際殘障年是成功的，但其他人卻不這麼樂觀。經過證實，我獲得的結論是社會不斷地改進，但殘障者的地位基本上沒什麼改變。

我必須聲明我不是福利史學家，但我在殘障領域中擁有豐富的經驗。有二個重要觀點必須討論，第一，在殘障領域中很難討論“過去”和“現在”，復健機構的工作人員習慣著承認過去所犯的錯誤來主張現在的措施是完美的。實際上，壞的過去和好的現在二者間的差別並不那麼明顯，許多正面積極的事情在過去已經完成了；許多負面消極的事情今天仍然在執行。第二個必須討論的觀點就是，國際殘障年雖是一個重要的里程碑，但並沒有帶來多大的改變。針對“無助的窮人”所訂的溫和干涉性的條款，直到一九六〇年代中期卻還影響著澳洲慈善機構對殘障者的態度。有些具有改革精神的條款則給殘障世界帶來了生

氣和一些改進。在國際殘障年以前，已經將許多重要計劃介紹到公、私立機構，但是1981年以後所訂的計劃，也並不見得全都是好的。改變並不表示進步。任何改革計劃緊跟著就會有一些新立法活動來幫助殘障者整合於社會中。這些計劃還是讓殘障者依賴救濟，以致於他們仍然無法與一般人有平等的地位。

1981年初澳洲聯邦統計局發表數字指出，在澳洲有一、二五〇、〇〇〇患有殘疾、殘或慢性疾病，其中五五〇、〇〇〇人屬於嚴重機能障礙，有一〇、〇〇〇嚴重到需要機構完全的照顧。「殘障（disability）」和機能障礙（handicap）二者的區別，一般的定義是：殘障是指一個人有不完全（缺陷）；機能障礙則是由社會將3段加在某個人的身上，然後以對待殘障者的態度對待他。這樣的態度是極端不正確的。社會是依據適者生存的原則來管理，殘障者被認為是社會的負擔。不要把殘疾（即使是明顯的特徵）看作是一個人的整體，是要把它當作最重要的事情。失明者、失聰者、精神病患者、智能不足者……等等，這些不同類別的劃分是為了配合人類特殊需要而創造出的適合的稱呼或專門術語。幾年之後，各種相關之專門職業及專業服務也開始發展。殘障者為了被歸類為「應該獲得救濟的窮人」，開始能夠習慣順從人們的期望而他們的行為也被人們用來替自己維持系統的作法辯護。這種期望和順從形成一個循環，根據這個理念，殘障者生活上每一方面都需要控制，在離開特殊學校後，就進入私立療養院，復健機構和庇護工廠，讓他們與社區分開，大多數殘障者都依賴救濟，那些人也以提供救濟來控制他們。

一、特殊教育

直到三十年前，政府還將大部分的特殊教育工作交由慈善機構來做，而他們也設立了很多特殊學校。這些特殊教育可以粗略地分為三個要項：依服務對象分為感官的、身體的和智能的殘障兒童。三個主要組織：為新南威爾斯盲啞機構，新南威爾斯肢體殘障兒童學會，新南威爾斯智障兒童福利協會。這些學校是靠這些組織採傳統慈善路線來建立和維持。這些孩子像可憐的東西一樣的被隔離和威脅。在許多學校裡，教育是次要的，他們會供應學童的生理需要，

但是在智能和社會需求方面常被忽略，這類學校很少為兒童將來要對外在世界做準備，在離開學校，常被轉送到照顧成年殘障者的機構中，他們就在這些機構間遊走。

一九六〇年代初期，特殊教育邁入了新紀元。政府採取大規模的行動，為盲童在North Rocks設立一個學校，照顧多重殘障兒童。教育部門也逐漸接管新南威爾斯肢體殘障兒童機構的教育活動，並且讓原來的社團在社會工作領域內提供服務。智障之特殊兒童教育直到一九七三年Karnet Report出版後，才受到政府的重視，它主張所有的兒童都有受良好教育利的權利，不需要考慮他是否殘障。自此，智障兒童教育在特殊教育領域中有了最大的進展。

在一九六〇年代來至一九七〇年代初期之反機構化政策，導致特殊教育有了另一個主要發展。當時被安置在特殊學校裡的兒童受到「專家」監護，那些專家運用測驗和以專業利益為優先的態度照顧他們的學生，這些專家，與社會隔離，並且自認為「只有專業的知能才能滿足他們的需要」。一九六〇年代末和一九七〇年代初，這些政策受到越來越多的批評，那些人認為：為了社會的方便將他們隔離，是與兒童本身的利益相衝突。最該遭責的是這些特殊學校，沒有提供那些兒童實用的和社會的技能，而這些技能正是他們所需要的。一九六七年代拜訪了教育部設在北洛克的學校，有些學生告訴我，他們沒有接受移動訓練，沒有日常生活技巧訓練，也沒有教導他們有個性和社會關係的知識，造成他們在面臨需要尋找工作 and 加入成人世界的時候有嚴重的障礙。事實上，特殊學校教他們接受他們是次等國民的地位。

在1980年代末和一九七〇年代時期，越來越多的兒童被送入正規學校，一九八〇年代更加速推動這個過程。殘障兒童教育大約分為三個標準，第三級，是在普通班級上課，由一個特殊教育老師到學校協助他們，第二級，是在普通班級上課，並有一個受過特殊教育訓練的老師長期駐校幫助他們；第一級則完全是由正規的老師教導和幫助他們。直到今天大眾仍在為殘障兒童究竟應該和其他兒童混和還是要有一些差別待遇，爭論不已。保守的老師和家長相信有些兒童沒有能力與人競爭，必須留在特殊學校。那些具有改革觀念者卻相信

所有殘障兒童都能夠並且應該和一般人混合。他們譴責那些爲了自我利益而經營特殊學校的行爲。

現代技術已經促成肢體殘障學生的整合，但是智能殘障者的情況比較複雜。社會的阻礙比身體殘障更難克服。社會對於正在進行之智障兒童之整合更懷有敵意，家長也有更趨保守的傾向。

在新南威爾斯調查特殊教育的時候，我發現專案基金是另一個值得探討的問題。教育部門的高層人士向我保證這筆基金不僅足夠，而且相當豐富，州政府每年提供一億元的特殊教育經費，但基層員工向我證實那些基金並不夠用，因此設有足夠的經費去訓練特殊教育師資。當局強調至少有54%的老師受過特殊教育訓練，但從事實務工作者告訴我大約是27%。事實上，有些老師認爲沒有獲得足夠的支持或訓練，所以拒絕讓殘障兒童在他的班級上課。在1986年的年會上，新南威爾斯教師聯盟亦投票支持他們。

二、就業和失業

造成殘障者在澳洲社會地位低落的主要原因是失業和貧窮。他們本身就沒有能力，加上其特殊需要，使得生活的成本增加。殘障者未必負擔得起這些增加的費用，因爲殘障的第一個影響就是失業。殘障人口的失業率遠高於正常人。有些殘障就業者的潛能沒有被充分利用，有些則設而獲得完全的報酬。對那些失業者而言，生活只是生存的例行公事。

在資本主義社會，人的價值是依據他們的生產力而定。人們有了殘疾，價值就會減少。這是不公平的，因爲排斥殘障者的不是工作性質而是職業結構。雇主在殘障和正常的申請人當中選擇，通常會拒絕殘障者，唯恐增加成本。就業的期待也被刻板印象的假設所限制，例如：人們認爲失明婦女適合做配電盤的工作，智障者適合在庇護工廠工作，這種趨勢也把殘障者推向這類「適合的」工作。現代技術正協助人們向這種觀念挑戰。殘障者（特別是視力和聽力受損者）在高科技領域中工作者逐漸增加。但是失業的殘障者仍遠高於其他人口。

政府於一九七〇年代開始計劃增加殘障者就業率，但是那些計劃完全不適

當，專家設計時並沒有針對殘障者的利益做評估。改革家 Whitlam 於年執政，增加了殘障者就業計劃，但其設計只是用來幫助最有才能的殘障者。他們設計了一個幫助有能力找到工作和付稅的殘障者之輔導計劃，在這段期間政府提供各種變動性津貼、設備津貼和稅金的減免卻是用來酬庸那些對經濟最有貢獻的殘障者，那些對經濟沒有貢獻者，則以年金和庇護工廠的方式以維持其基本生活。

三、消費者沒有購買力

一九八〇年代初期的改革思潮中，社會安全部門檢查了政府所有的殘障計劃，這些結果被一九八五年出版之「新趨勢」促成殘障服務法案制定，該項法案在一九八七年七月生效。它規定殘障國民的訓練和就業。殘障服務法案不再是「專家所規定」的服務，而是由其他機構和政府部門均可依據殘障國民的情況來規劃其訓練和安置計劃，並由聯邦政府給予經費。事實上，殘障服務法案只對感官身體和智能殘障者提供服務，而將精神障礙者排除在外。

由於得到政府足夠的經費支持，使得這項新法案執行的很有成效。在一九八七年至一九八八年的預算中，大約分配到1億5千1百萬美元，比以前年度大約增加了18%，在此刻，許多訓練和就業計劃已經在執行，同時有更多的尚在規劃中。在一個輔導計劃中，殘障者被訓練和安置到一個實際工作環境中，並且予以追蹤輔導。這個計劃非常成功。

四、受雇者沒有權利

反歧視委員會於一九七七年在 NZSAC 成立，它採取法律的措施來增加殘障者的就業率。它的條款在一九八一年擴大到身體殘障者，一九八二年智能殘障者。該委員會禁止對殘障者在貸款、商品和服務，加入俱樂部 and 就業就學方面有差別待遇，同時在公共事業中尋求公平就業機會以消除歧視和增加就業人口數量。但這個法律呈現出另一個問題，當反歧視委員會無法在原先殘障者和他的對手間做妥善的處理時，原告必須選擇要不要將這個案件送到公平機會法庭

或司法部，因為二種行動卻需要律師代表，並且要花很多的錢。所以有人提議反歧視委員會的總裁代表原告；或利用一些特殊的法律扶助基金制定反歧視法律來保障殘障者的權利。但這些法律是基於對抗種族和性別歧視及平等對待的理念而設計，許多例子顯示，公平待遇並不能達到公平就業機會。在現行法令下，若是一個殘障者不能勝任工作，或是他們需要的特殊設施沒有理由要雇主提供，雇主可以將他們解雇。因此，在這法案下，人一旦遇意外事故以致殘障後，想再回去工作，可能會被解雇而沒有任何保障。在一九八七年一項對論會中，政府保證會修改這項法案，但提出的計劃並不具體。

必須要有一個有效、持續的聯邦計劃來幫助殘障者獲得公平就業機會。可惜的是，政府的措施和某些私人倡議的路線一致，認為增加殘障者就業成效有限。他們還是傾向於幫助最有能力的殘障者工作，許多（尤其是智能不足者）仍被送往庇護工廠工作。

一九六七年我常拜訪庇護工廠，看到敏感、聰明的人類可長時間的做著單調重複的工作換取微薄的報酬，管理人員監視，並且對於他們的退步加以侮辱，如果抱怨就以解僱威脅的景象令我生氣。經常有遊覽團體和學生由經營者帶來「看瞎子工作」。經過多年，庇護工廠有了一些改進，對於收容者比較沒有那麼嚴厲。

與庇護工廠相同，許多復健機構也有訓練和安置殘障者正規就學的計劃。事實上在資本主義經濟下一般人的態度總是排斥殘障者就學。在產主壓抑的環境下工作，很容易造成意外和身殘。當意外發生時，這工人就被棄置一旁，並且由其他人填補其空缺。那些人失業後必須自謀生活，他們所受的傷害常常不能獲得足夠的賠償，當他們想回去工作時都會面對敵意。

1960年代復健機構的情況也很糟。這些機構是舊式的和殘酷的，它被稱為「收容所」或「精神異常者收容所」進入裡面的人會被剝奪所有的自由和財產。

早期這些機構在復健和訓練方面堅持採完全的是「職能治療」，其理念是「不論他們多麼不專心，給他們做些事情，就能讓他們不停歇」。編籃子、做草墊、穿珠子、摺紙變成收容者生活中的主要工作。機構很少注意其日常生活

技巧，只注重職能訓練。

1970年代初期，由國外引介過來的復健理念和計劃遭到猛烈的批評，各類型的專家、技術人員試著將舊的慈善倫理推到一邊，以科學的理性主義而代之。1970年代在機構中是一個大動亂的時代，慈善倫理和專業之間的鬥爭相當激烈。而我們被卡在中間。1977年我在Melbourne和一隻導盲犬一同接受訓練，一個專學國際正在指導一連串專業課程，教育其他專考人員要以正確的態度對待「視力損傷者」（新的專門術語）。事實上，我們發覺專業人員的需要與那些「不切實際的改革家」的沒有多大差別。他們大卻受雇於私人慈善機構，所以要設法讓人們不斷地想像殘障者是沒希望和可憐的，使得捐款不會中斷。他們大多數設計計劃時卻是以自己的利益為優先並未考慮殘障者之利益。他們只帶來了專門語的進步。復健機構仍然堅持殘障者會變得依賴。我的例子就可以證明。如果我不曾接受NSE皇家盲人協會的幫助完成博士後教育，我不會在這兒寫文章；假如我不曾接受移動訓練，值得我信賴的導盲犬不會躺在我的腳邊，準備引領我工作。然而我確知，在接受他們服務時，我遭到他們職員的極大屈辱，經常須在公眾面前低聲下氣，要求他們付錢幫助，假如我將所受到的待遇說出來，可能什麼卻得不到，我也知道我是少數獲選者之一，其他人就沒有這種機會，因為他們處在一個太艱困的環境，也沒有能力變成「社區中有價值的居民」。

1970年代末至1980年代初，由外國引介而來的「消費者主義」的理念在機構中流行。政策中包括案主諮商，並且依案主需要來擬定計劃。為了配合他們的政策和計劃，而有些機構開始諮詢以前受到斥責的消費者團體；另外一些機構指派案主參加他們的理事會；部分機構藉著承認過去的不當治療，來鼓吹新政策的完美無缺。這些態度有些是真實的，並且確實早已做到，但是有很多實例證明他們完全是誇張的。

四、反機構化

這個時期最創新的政策是反機構化，由外國引介而來的。專家們的新趨勢

是抨擊機構並提倡將殘障混合於社區中。過去的八至十年，有些機構已採取將「有能力者」移入社區的政策。殘障者選出機構遷入社區，需要許多組織提供支持。首先，必須有適合殘障者使用的設施，此外，家和生活的照顧、適當的交通設施也是必須的，同時還要教育社區居民接受這些新住戶。新南威爾斯政府，結合某些聯邦計劃，已經提供一些這類服務。有一種基金可供人們用於住宿；有一項家庭和社區照顧計劃可以幫助殘障者處理個人和家庭的事情；另有一種特殊基金可用於購買設備和裝置；還有一個計程車特許之計劃，可以幫助這些人的交通運輸，這些服務使得一些殘障者能夠進出機構，進入社區，事實上，有些機構也同時關閉了，那些復健和治療設備都送給社區，以協助殘障者在社區中的生活。事實上，只有少數人由這個計劃中獲得利益，還有許多機構仍然繼續存在。一九八〇年代初期開始調查對於殘障者之機構化照顧，並刊登於Richmond Report上。這個報導建議將他們送入社區中，但遭到反對。政府支持Richmond Report看法，並且結束Fifth Schedule醫院，並將那些住院者送入社區中，許多智障者進入團體家庭，幾乎很成功，不必隔離在機構裡。但是大眾對精神障礙者懷有無知和敵意是最難克服的障礙。許多精神障礙者從機構出來，但卻沒有受到與智障者相同的支持。他們出現在街道和大眾運輸上，已激怒了其他的民眾，並且回過頭來要求再機構化。反機構化和整合的障礙是大眾的無知和偏見。殘障團體在進入社區後，幾乎都被貶低身價，在這些偏見被糾正以前，民眾教育還有一段漫長的道路要走。

五、貧窮年金

就改良制度而言，通常是透過年金和福利的手段來達成。因為由政府 and 私人機構所提供的金錢、物品和服務仍然不夠，但年金和福利的給付標準仍然很混亂。聯邦政府再一次試圖把「殘疾」和「沒有能力」的困難觀念釐清，但是仍不成功。一個人要取得傷病年金的資格，必須喪失85%的工作能力，所以真正受到幫助的殘障者的比例約占20%—30%，這是不能令人滿意的，因為一個人應依其年齡、教育、職業、社經背景及殘障程度的不同來判定他喪失能力的

程度。例如一個外科醫生可能會因為失明而喪失工作能力，但是失明對鋼琴演奏家的影響較少。

在組織體系許多異常現象，人們因遭遇意外事故以致殘廢，可以獲得很大一筆錢，但若因疾病導致殘廢，卻什麼也得不到。保證最低收入雖然一直都在談論著，但迄今仍未實現。目前的實際狀況是有能力的人，可以工作賺取基本工資，也必須納稅，但是要靠納稅人救濟的殘障者，仍然生活在貧困邊緣。殘障者在滿足生活方式上最大障礙就是他們必須依賴救濟。正當我們推動殘障運動，要求給予殘障者平等權利時，慈善者卻在街上施捨他們的銅板，視殘障者為一乞丐。只要有庇護工廠的存在，殘障者就永遠不可能獲得公平就業機會；慈善機構利用選美和時裝展覽來籌募基金，卻從不關心殘障婦女的完整地位。只要有慈善救濟制度，他們就不可能與一般人平等。慈善救濟是靠著不平等的社會關係而存在。在資本主義社會中，人的價值是依他的生產力而定，殘障者永遠不能達到社會平等。不幸的是許多殘障者卻心甘情願這樣。

五、殘障者國際聯盟

殘障運動才剛開始，可惜的是很少殘障者參與這個運動，多數仍很依賴救濟而沒有抱怨。第一個在新南威爾斯成立的保護組織是在一九七〇年成立的殘障者同盟(HPA)，它在國際殘障年中扮演著重要的角色，並接管殘障者資源中心。澳洲殘障復健會(ACROD)經常向政府提出建議，但在一九八一年以前，並無殘障者參與。一九八〇年殘障者組織了一個殘障者國際聯盟(DPI)。DPI的第一世界會議是於一九八一年在新加坡舉行，並決定每四年舉行一次。DPI澳洲分會是在一九八三年成立，其分支部也在各州、區成立，過去五、六年，DPI已合併為最高消費者組織，代表聯邦和殘障者利益。ACROD現在是代表機構和私人機關的利益。雖然我們的運動已經被承認可以代表消費者的意見，但它還沒有達到婦女運動及其他公民運動的程度，但畢竟它已經開始了。

(譯者任職內政部社會司)