

非營利組織從事就業服務之政策省思與展望

——以身心障礙者庇護性就業為例

王仕圖 · 黃鈺婷

一、前言

根據內政部統計處（2007）資料可知（表一），我國身心障礙人口數年年有攀升的趨勢，截至 2006 年底，我國身心障礙人口已達 98 萬 1 千多人，較 2005 年底增加 4.6%，而 2006 年身心障礙人口占總人口比率為 4.3%。從 15 歲到 64 歲的身心障礙人口結構來看，2006 年該年齡層的人口數為 58 萬 2 千多人，占該年度身心障礙人口數的 59.2%，近十年來，除了 1997 年該年齡層占總身心障礙人口的 63%以外，其他年度約占六成左右。就年齡層而言，這一層是具備可能就業能力的人口層，而根據行政院勞工委員會職業訓練局的調查報告顯示，台灣身心障礙者人口截至 2005 年底具有勞動力者為 18.5 萬人（21.6%），目前

已就業者 15.8 萬人（85.4%）、失業者仍有 2.7 萬人（14.6%）。身心障礙者從事之職業前五項為「非技術工及體力工（36.9%）」、「服務工作人員及售貨員（17.0%）」、「事務工作人員（占 10.3%）」、「技術工、機械設備操作及組裝工（10.0%）」及「專業人員（7.9%）」等。此外，在就業年資部分，平均工作年資為 9.4 年，其中 15 年以上者為 26%，1 至 3 年者為 17.6%，一年以下者為 16.3%（溫秀琴，2006）。

由上述的統計資料顯示，國內身心障礙者尚有許多具備就業能力者未能順利進入職場工作，以近年來有關身心障礙者生活需求調查為例，去除六成以上的非勞動力之身心障礙者人口，約有百分之五左右

的身心障礙者是處於失業狀態（王國羽，2004），此顯示我國身心障礙者之就業服務還是有成長與改進的空間，而未能就業但具備工作能力的身心障礙者也可能成為人力上的浪費，進而造成家庭和社會的負擔。此外，近四成所從事的職業為非技術工及體力工，此類職業的收入可能較為微薄，對身心障礙者之就業也有所不利。工作的時間上，我國身障者的工作時間也較長，這對於身障者的就業也可能是不利的因素之一（張可翰，2005）。而在身心障礙者之工作年資部分，呈現兩極化現象，有超過四分之一的就業者工作時間在 15 年以上，但就業時間在 3 年以內者卻也有 34%，顯示身心障礙者的就業穩定程度相當不一致。以上所陳述之現象，可以

瞭解我國身心障礙者的人力資源，還是有開發的空間與彈性。

我國對於身心障礙者之就業輔導措施上，有兩種輔導管道，一種是透過職業訓練、職業輔導評量、就業服務、追蹤及輔導再就業等職業重建服務，此類就業服務特別著重在身心障礙者的工作能力及潛能的開發，目的是在為身心障礙者未來可以投入競爭性就業市場做準備。另一種就業輔導措施雖然也有職業訓練的成份，但是更著重於提供一個「保護性」的職業訓練場所，也就是隔離了就業市場中的競爭性問題，此類就業輔導措施，通常將身心障礙者安置在一個「庇護職場」（sheltered workshop）之內，接受工作訓練、工作習慣的養成，甚至完成就業的媒合。

表一 我國近十年之身心障礙人口年齡別統計

	0~15 歲	15~64 歲	65 歲以上	總計
1997	34,029	318,108	148,001	500,138
1998	34,361	351,609	185,155	571,125
1999	36,581	390,022	222,249	648,852
2000	38,260	424,904	247,900	711,064
2001	39,025	451,132	263,927	754,084
2002	41,979	494,000	295,287	831,266
2003	43,520	517,559	299,951	861,030
2004	45,820	547,667	315,232	908,719
2005	46,838	563,407	327,699	937,944
2006	48,031	582,620	350,364	981,015

國內對於庇護職場多數稱之為「庇護工場」，設置的目的是為協助 15 歲以上，有工作意願、但工作能力不足的身心障礙者，提供生活與工作訓練的場所。庇護工場之設置目的符合「給他魚吃，不如教他如何釣魚」的政策理想之一，庇護工場的成立可能為身心障礙者創造更多就業機會，在特定的庇護性職業場所中，讓他們都能夠自食其力，不再依靠家人，也得以維持身障者的身體機能不致於退化。目前我國法令規範，庇護性就業明訂由勞工主管機關提供，但庇護工場得由社福、衛生、勞工等各目的事業主管機關設立或獎勵設立。為釐清庇護工場的定位，行政院勞委會並於 2006 年邀集民間團體、相關機關代表完成釐清庇護工場歸勞政主管，然而從「身心障礙者庇護工場及庇護性就業狀況調查報告」可知承辦單位仍包括社政、衛生、勞政與教育單位，可見目前我國在庇護工場的定位仍不明確。此外，從相關的文獻資料發現，庇護工場作為身心障礙者的就業保護環境，長久以來一直有所爭議（林宏熾，1997；陳靜江，2006；張大同，2000），因此本文試圖綜合相關的討論與分析，從庇護工場目前之政

策規劃與運作機制進行探討，從政策脈絡，目前的現狀以及未來可能之作法與影響等，以瞭解庇護工場未來在國內的可能發展及應注意之方向。

二、政策脈絡與發展

我國於 1980 年通過殘障福利法的立法，然而當初立法的內容，有關協助身心障礙者的就業議題並沒有具體的規範與規定，而是在 1990 年第一次的法令修訂中，將定額僱用納入身心障礙福利法中，該法第 17 條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在五十人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數百分之二。公立學校、團體及民營事業機構員工總人數在一百人以上者，進用具有工作能力之殘障者人數，不得低於員工總人數百分之一。」而在 1997 年修訂為「身心障礙者保護法」，從法之理念與精神面來看，從傳統醫療健康認知與單純福利提供的淺層思考進入到人性尊嚴與社會生活權益保障之權利位階，充滿了不少前瞻與創新性的變革，具有相當的內涵與特色（萬育維，1997；廖俊松，2003）。此次之法規修訂中，更以專章方式規範

身心障礙者的「促進就業」，此同時也彰顯出在政策層面上，對於身心障礙者的工作權之重視。特別是第 30 條，對於相關之就業服務有更為明確的規範：「勞工主管機關對於具有工作能力，但尚不足於進入競爭性就業市場之身心障礙者應提供支持性及個別化就業服務；對於具有工作意願，但工作能力不足之身心障礙者，應提供庇護性就業服務。主管機關及各目的事業主管機關得設立或獎勵設立庇護工場或商店。」據此，政府各單位對於身心障礙者之就業服務擬訂了執行的辦法。如 1998 年之「身心障礙者職業輔導評量辦法」、「身心障礙者就業服務機構設施標準」、「身心障礙者就業服務機構設立及獎助辦法」、「就業促進津貼實施要點」、「身心障礙者就業服務機構專業人員遴用暨培訓辦法」、「進用身心障礙者工作績優機關（構）獎勵辦法」、「身心障礙者就業輔助器具補助辦法」、「身心障礙者創業貸款補助辦法」；1999 年之「辦理身心障礙者職業訓練經費補助辦法」、「身心障礙者職業訓練機構設施標準及獎助辦法」、「身心障礙者職業訓練機構專業人員遴用暨培訓辦法」、「視覺障礙者就

業基金管理及運用辦法」；2002 年之「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」、「身心障礙者庇護工場設施及人員配置標準」。以上部分主要為勞政有關就業業務相關的子法，若再加上醫療、教育與社政，相關研修的子法有三十餘種（尤舜仁，2002）。

以上相關法規或行政命令的發展脈絡，我國有關身心障礙者的就業輔導歷程可以區分三個階段，首先著重在身心障礙者的就業服務，即協助身心障礙者瞭解自身的能力或興趣，再經由媒合以協助他們投入競爭性就業市場。其次則是發展身心障礙者的職業訓練階段，此階段則是運用公、私部門的職業訓練資源，協助身心障礙者專業技術的養成，未來可以投入支持性就業服務體系。最後階段則是著重在不利於投入就業市場的身心障礙者，提供庇護性的就業服務。然而就政府的法令的發展脈絡，不必然將此三個階段完全切割，如庇護工場的運作，除了保護性就業以外，同時也有職業重建、職業訓練的作用。綜合相關的法令及政策的發展，國內對於身心障礙者就業方面的法令發展，大致上以 1997 年「身心障礙者保護法」為其重要的分水嶺，有關

身心障礙者的職業重建、職業輔導評量、支持性就業、庇護性就業、職業訓練與就業環境的促進，均在該法修訂以後有了更具體的措施（行政院勞委會職訓局，2001）。以下即以 1997 年身心障礙者保護法修訂之後，有關就業服務、職業訓練與庇護性就業進行政策脈絡的討論。

（一）就業服務政策

就業對身心障礙者而言，由於先天上的限制，造成他們就業競爭上處在不利的地位，雖然其就業可能受限於自身的障礙程度、教育程度、技術能力以及工作意願與動機等條件，導致他們只能從事少數特定的職業類別，同時也造成他們收入低或不穩定，甚至容易成為被裁員的對象。但是政府在身心障礙者的就業服務方面，有多項的措施已經在身心障礙者保護法中有了明確的規範，由該法所延伸的相關法規旨在保障身心障礙者能夠在競爭性市場中順利找到合適的工作。故政府在 1990 年第一次修訂身心障礙者的福利法規時，即將「定額僱用」的概念納入法規，同時在 1997 年的修法中，專業規範「就業促進」的相關議題。

我國對於一般國民的就業保障

規定，主要是受到就業服務法的規範，而弱勢對象（包含身心障礙者）的就業保障，政府於 1998 年發布「就業促進津貼實施要點」，該法之目的在於「透過就業促進津貼，確保及安定失業者失業期間之基本生活，並協助及激勵其迅速再就業。」因此其補助的種類包含尋職津貼（包括求職交通津貼、臨時工作津貼、訓練生活津貼及創業貸款利息補貼等四種）、僱用獎助就業推介媒合津貼等。其後在 2002 年行政院勞委會發布「就業促進津貼實施辦法」，此延續政府對弱勢族群在就業上的保障措施。此類就業保障政策將身心障礙者視為就業服務體系中，可能面臨失業風險的人口群之一，以「積極勞動市場政策」保障弱勢族群的就業地位，其內涵有三項，第一、透過工作創造、工作補貼、或其他方式，促進勞力供給；第二，以再訓練等方法發展勞動者就業所需技能；第三，以就業服務、工作媒合、提供諮詢等方式，增進勞動市場的效率（李彥樺，2005）。

從就業服務法及身心障礙者保護法所衍伸出與就業服務相關的辦法，如 1998 年之「身心障礙者創業貸款補助辦法」、「身心障礙者就

業服務機構設立及獎助辦法」、「身心障礙者就業服務機構設施標準」、「身心障礙者就業輔助器具補助辦法」。其中「身心障礙者就業服務機構設立及獎助辦法」即規範政府在結合民間就業服務機構從事就業服務之相關事宜，其中包含專業人員之規範、個別化就業服務內容、以及相關補助之規定等。有關個別化就業服務之規範特別著重身心障礙者的個別條件及需求，故在法令中特別明定之。在該辦法第 6 條規定身心障礙者就業服務機構，應依其業務性質辦理下列個別化就業服務業務，其內容包含：

- 1.身心障礙者就業服務個案管理工作。
- 2.身心障礙者社區化就業服務。
- 3.身心障礙者支持性就業服務。
- 4.開拓身心障礙者就業機會。
- 5.身心障礙者工作分析及職業分析。
- 6.身心障礙者職業輔導評量。
- 7.職務再設計。
- 8.就業輔具服務。
- 9.就業適應輔導及訓練。
- 10.建立轉銜體系，接受轉介個案。
- 11.求才服務。
- 12.其他有助於身心障礙者就業

之事項。

政府的政策規範中，專門為身心障礙者設計特定的就業輔導規範，則是特別針對身心障礙者的個別特質進行的職業輔導，依據 1998 年公布之「身心障礙者職業輔導評量辦法」，職業輔導的評量程序有五項：

- 1.根據接案晤談結果和案主基本資料，作初步就業目標相關因素分析，以擬定個別化職業輔導評量計畫。

- 2.針對案主個人、潛在工作環境及個人與工作適配性進行評量，必要時轉介或邀集有關之專業人員如就業服務、特殊教育、個案管理、就業輔具服務、心理衛生、物理治療、職能治療及其他相關專業等人員，以團隊方式進行協商或安排有關之評量。

- 3.彙整各評量單位所提供書面之評量結果或過去之診療紀錄、教育資料等，並視需要召開專業小組評量會報。

- 4.根據評量結果撰寫職業輔導評量報告，並對後續個別化服務計畫提出具體建議。

- 5.案主經評量得到安置後，若由就業服務員或個案管理員發現案主有再評量之需要時，得申請後續

之評量。

身心障礙者職業輔導評量之作用，目的在於瞭解身心障礙者在就業方案中的資格，藉由評量與就業相關的指標，預測案主未來的就業可能性，如智商、職業興趣、性向及工作特質等。這是一種評估身心障礙有沒有工作能力的作法，可稱之為預測性職業評量（李崇信，2002）。同時身心障礙者職業輔導評量也可以視為就業轉銜中的一環（林宏熾，2002），故在 2002 年行政院勞委會公布之「身心障礙者就業轉銜服務實施要點」，可以視為教育單位、職訓單位與就業服務單位到就業機構之間的一個連結。

從就業政策脈絡可以瞭解有關身心障礙者就業服務的相關法令，在執行的時間上，大多數集中在 1997 年新修訂「身心障礙者保護法」之後陸續規劃實施，但是政策之推動上，有關社區化就業服務及支持性就業服務的推動時間較為落後，如 2005 年才公布「身心障礙者社區化就業服務計畫」。故有關就業服務之政策發展，政府應該是考量到身心障礙者的障礙程度作為政策執行的期程，即先考量到障礙程度較輕微者，因其投入競爭性就業市場的可能性較大，其次才考量到

無法在一般職場獨立就業之身心障礙者。

（二）職業訓練政策

身心障礙者的職業訓練往往和就業輔導相互結合，才能有效地開發身心障礙者的人力資源。職業訓練的意義在於發展個人從事具有生產價值的工作能力，同時藉此增進個人影響社會的能力，故職業訓練的對象就一般國民而言，係針對未就業國民所實施的職前訓練及對已就業國民實施在職訓練。而職業訓練對身心障礙者而言，則針對具有工作能力或潛能者，經訓練後可投入競爭性就業市場者為主，此為當前國內辦理身心障礙者職業訓練的目的（林敏慧與柯平順，2006）。若以勞委會職訓局（2007）所公布之「身心障礙者就業訓練目的與措施」，就業訓練目的：「由於身心障礙者的就業具有建立自信、防止退化、提高生活品質、減少社會負擔等多重意義與功能，因此，需要政府更多的關注與投注。本局業已結合勞雇雙方及民間相關機構、團體共同努力，並配合殘障福利政策，推動身心障礙者職業訓練，期能對身心障礙者訓練與就業有所增進。」而相關的措施則有：

1. 研訂促進身心障礙者就業中

長程計畫。

2.督導落實身心障礙者定額進用。

3.加強辦理身心障礙者職業訓練。

4.推展身心障礙者社區化就業服務制度。

5.推動身心障礙者庇護性就業服務。

6.推動身心障礙者就業轉銜業務。

7.辦理職務再設計及就業輔具事宜。

8.職業輔導評量工作。

9.加強視覺障礙者就業基金管理及其運用。

國內有關身心障礙者之職業訓練之法令，主要是依據身心障礙者保護法第 29 條規定：「勞工主管機關應視身心障礙者需要提供職業重建、創業貸款及就業所需輔助器具等相關經費補助。前項職業重建係指職業訓練、職業輔導評量、就業服務、追蹤及輔導再就業等」。所以在就身心障礙者之就業服務的流程中，職業訓練是輔導身心障礙就業的前一步驟，而在職業訓練之前，若能落實職業輔導評量，並施予符合身心障礙個人興趣與能力的專業訓練，對於身心障礙者的就業

促進將有所幫助。

目前與身心障礙者的職業訓練相關的法規有三項，分別是「辦理身心障礙者職業訓練經費補助辦法」、「身心障礙者職業訓練機構設施標準及獎助辦法」、「身心障礙者職業訓練機構專業人員遴用暨培訓辦法」，此三項法規乃依據身心障礙保護法的規範所延伸之職業訓練法規。這些法規所規範的內容，是關於政府對於從事身心障礙者職業訓練機構之補助，補助之項目有養成訓練及進修訓練兩類；此外也規定了經費補助的來源有四項：身心障礙者就業基金、視覺障礙者就業基金、地方政府編列預算支應、中央勞工主管機關編列預算支應。在身心障礙者職業訓練機構設施標準方面，規範了提供職業訓練機構在場地、專業人員與受訓人員的比例、空間設計規則及獎助措施。「身心障礙者職業訓練機構專業人員遴用暨培訓辦法」訂定了身心障礙者就業服務之專業人員的名稱、應具備之資格、遴用標準與專業人員訓練之規定。

目前國內輔導身心障礙者就業體系中，職業訓練是相當重要的一個環節，在輔導身心障礙者就業規劃過程中，他們先經由職業輔導評

量，再依循他們可能的就業能力施予相關之職業訓練，以提升身心障礙者未來的就業成功率。因此，身心障礙者的職業訓練不僅是專業技能的訓練，也包含如何提昇他們的適應能力（劉佳華，2006）。故身心障礙者職業訓練所培養之目標行為有三類，第一類為一般技能，以培養基本獨立生活能力為主，如整理居住環境或使用郵局等；第二類為職業相關技能，以培養基本的工作態度和能力為主，例如準時上下班或接受督導等；第三類為特定職業技能，多以特定的就業工作內容為主，例如木工、汽車修護等。而職業訓練的模式，則可區分為七種型態，分別為工作適應訓練、生涯教育、工作經驗訓練、工作學習或工讀、一般技能訓練、特殊技能訓練、工作崗位上訓練等（林千惠與徐享良，1996；林敏慧與柯平順，2006）。

（三）庇護工場政策

根據身心障礙者保護法第 30 條：「勞工主管機關對於具有工作能力，但尚不足於進入競爭性就業市場之身心障礙者應提供支持性及個別化就業服務；勞工主管機關對於具有工作意願，但工作能力不足之身心障礙者，應提供庇護性就業

服務。主管機關及各目的事業主管機關得設立或獎勵設立庇護工場或商店」。同法 58 條第 3 項中，也明訂對於身心障礙福利機構之設立，各級政府應該按需要自行或結合民間資源，包含身心障礙庇護工場之設立。政府基於對身心障礙者人權的保障、以及符合個別差異之原則，對於工作能力不足，但有工作意願之身心障礙者，乃提供庇護性就業服務，而主管機關涵蓋社政、衛生、勞政等單位。因此內政部於「身心障礙者福利服務機構設施及人員配置標準」第 4 條中，即提到「庇護工場」主要是提供給 15 歲以上，生活適應能力缺損但具有工作意願，而工作能力確有不足之身心障礙者，給予生活及工作訓練之場所。行政院衛生署也在 1994 年訂定的「精神復健機構設置管理及獎勵辦法」第 6 條中，明訂社區復健中心（含庇護性工場）之相關管理。勞委會職訓局並於 2002 年訂定「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」以及「身心障礙者庇護工場設施及人員配置標準」，法源依據均來自身心障礙者保護法 58 條第 3 項規定。在「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」第 3 條中，也提到「庇護工場」係指「提供年滿 15 歲

以上，具有工作意願而工作能力不足之身心障礙者庇護性就業，以提升其職業能力之工作場所，包括工廠、商店、農場、工作站（室）等」。同法第 10 條並說明「庇護工廠應辦理下列之業務：1.營運項目之經營管理；2.個別職業能力強化計畫；3.庇護就業者個案管理及生涯轉銜服務。此外，該辦法第 14 條並訂定出對於庇護工場得獎（輔）助之項目：包括設施設備、房屋租金及修繕費用、人事及行政費。而「身心障礙者庇護工場設施及人員配置標準」並明訂機構專業人員的配置、資格和比例分配等標準。

勞政單位雖對庇護工場設立、獎助與專業人員配置做進一步規定，但因礙於市場的競爭激烈，造成庇護工場紛紛面臨永續經營之危機，故又於 2004 年委託資策會辦理了「全國身心障礙者庇護工場產品推廣計畫」，和建立專屬的「庇護好站」，使庇護工場產品得以進行推廣與行銷。為保障身心障礙者的福利產業，2003 年「身心障礙保護法」亦增列第 62 條，福利機構產物之優先採購，以扶助身心障礙福利機構或團體所生產之物品及其可提供之服務，2005 年依據此法源，訂定出「優先採購身心障礙福利機構

或團體生產物品及服務辦法」，並於 2006 年完成修正，使優先採購之方式更加明確。而同年勞委會又修正「行政院勞工委員會身心障礙者庇護性就業服務計畫」，為協助地方政府推動庇護性就業服務業務，提供有就業意願但工作能力不足之身心障礙者就業機會，提昇庇護性就業服務之品質，特訂定此計畫。其目的有四，包含提供工作能力不足之身心障礙者就業安置、提昇工作能力不足之身心障礙者工作適應能力、協助工作能力不足之身心障礙者從庇護性就業進入一般性就業職場，以及結合政府及社會資源建構完善之庇護性就業機制。故庇護性就業服務以保障庇護性就業者之權益，提升庇護性就業專業服務，建立勞僱關係，協助身心障礙者庇護工場之設立，使庇護性就業者獲得合理薪資為目標。

有鑑於身心障礙者保護法對於庇護工場之定位不明，造成社政與勞政單位經常有經費重疊之情況，故政府單位似乎有意修法，將庇護性就業全權委由勞政單位負責，雖有人樂見其成，然而亦有專家學者感到擔憂其所造成的影響（郭淳芳，2006；陳靜江，2006）。未來新修訂之身心障礙者保護法，是否

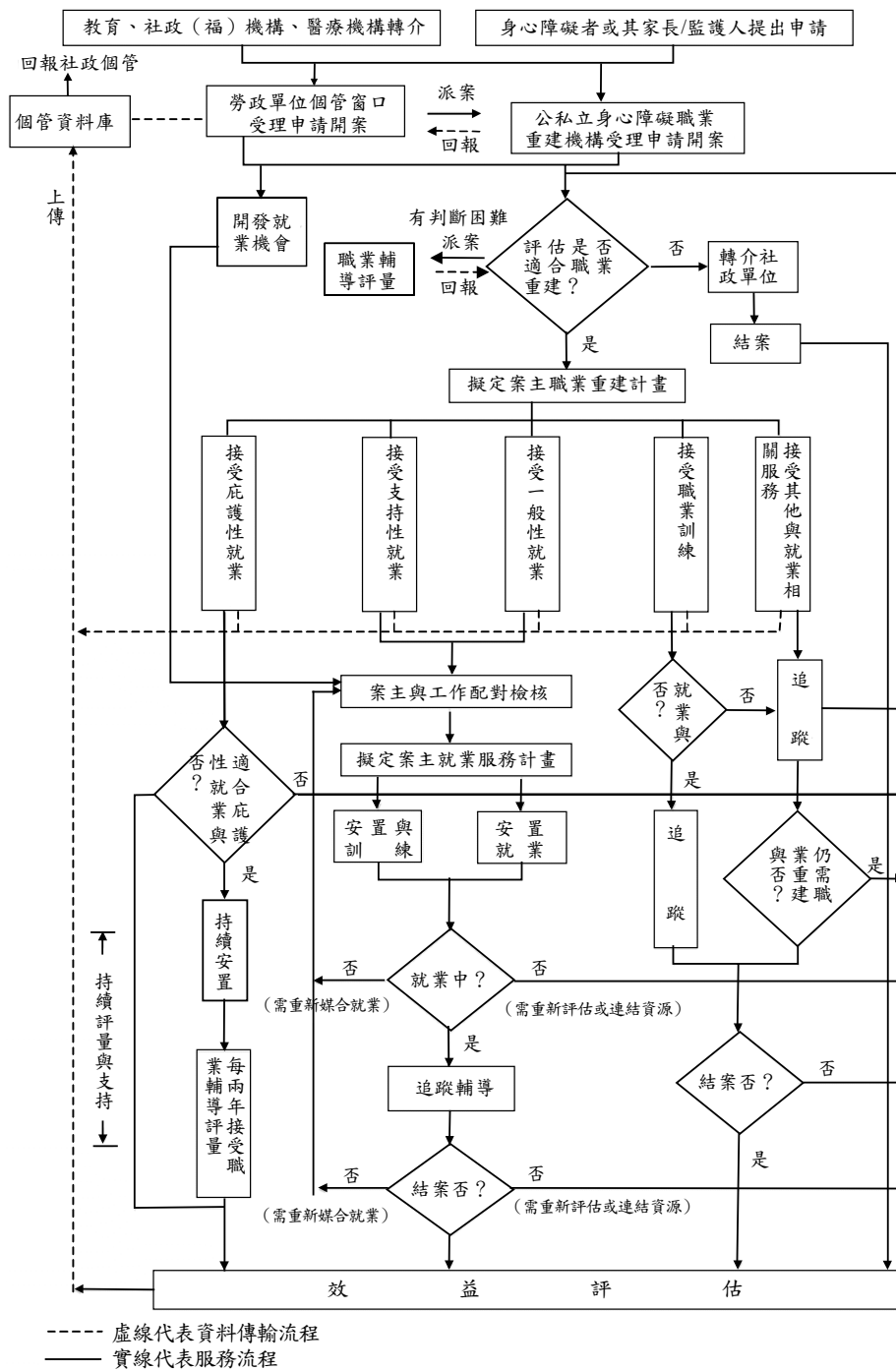
會影響身障者就業之政策發展將是重要關鍵。

歸納以上對於身心障礙者就業相關之政策脈絡，可以瞭解關於身心障礙者就業相關的立法及行政規則，大部分是自 1997 年身心障礙者保護法修訂以後才產生的法令，這也顯示了國內對於身心障礙者的就業權利的保障起步較晚。再者，從法令公布的時間脈絡分析，可以發現相關之法令的推動依序是就業服務、職業訓練、庇護性就業。因此，庇護性就業在整體身心障礙者的就業規劃體系中，屬於保護性的就業政策，若再納入 2005 年勞委會職訓局所公布之「身心障礙者居家

就業服務補助作業要點」，可以發現未來在協助身心障礙者的就業保障的範圍將更具全面性。

三、庇護工場政策及其面臨之難題

從上述身心障礙者之就業及職業訓練服務體系，可以初步瞭解到我國對於身心障礙者的就業保障政策上，已經考量到身心障權者個別的就業權利，故十年多來，依據身心障礙者保護法所衍伸的就業促進之相關行政法規均已公布，若以行政勞委會所公布之「身心障礙者職業重建流程圖」，可以瞭解當前政府對於身心障礙者所規劃之就業服務系統（圖一）。



資料來源：行政院勞委會職訓局（2007）

圖一 身心障礙者職業重建流程圖

雖然政府對於身心障礙者的就業已經提出許多的保護性政策和法令，但從整體的政策擬訂上，是否全面性的兼顧各類不同障別在就業上的需求，或者在政策的執行層面上，可以符合身心障礙者的就業需求等，都有很大的討論空間。近年來對於庇護工場的政策規劃更有不同於目前運作現狀的看法，如陳靜江（2006）透由美國庇護工場之經驗提出相關之建言，對於國內目前大力倡導庇護工場或庇護性就業之服務，感到擔心，因為其認為如果身心障礙者在長期於保護性的環境中，將更不利於回歸競爭性就業市場。同時陳靜江（2006）也提到國內將此業務納入勞政系統，此方向將造成人權倒車，同時機構或家長團體也會面臨永續經營的夢魘，以及增加國家財政負擔等問題。其對於 2006 年所訂定的「行政院勞工委員會身心障礙者庇護性就業服務計畫」也感到憂心，其所涉及的問題包括經營者角色定位、雇用條件與個案管理、執行或辦理績效等問題。

從行政院勞委會職訓局的角度來看，郭淳芳（2006）表示目前庇護性就業服務所遭遇之問題，包括不同主管機關與經費來源的問題、

涉及庇護工場與身心障礙者之關係問題（身心障礙者的身分是學員或職員或是病患？）、庇護就業者的薪資問題、庇護工場所面臨的困境（如設立問題、經營及產品推廣問題、專業服務問題）。

從國內相關的政策來看，近年來身心障礙者保護法雖已著手進行修改，但仍未見修訂通過，從身心障礙者保護法第 30 條對於「主管機關及各目的事業主管機關得設立或獎勵設立庇護工場或商店」的內容來看，是造成目前庇護工場定位不明的主要原因，使得勞政系統試圖要將其納入主責業務，但因勞政與社政單位之服務內容完全不同，勞政系統是以產能、效益為主；而社政系統則重於補助、輔導的角色，兩者方向迥然不同，其定位目前仍是各學者專家所爭議的問題。勞委會雖於 2002 年訂定的「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」和「身心障礙者庇護工場設施及人員配置標準」，以及 2006 年修訂完成的「行政院勞工委員會身心障礙者庇護性就業服務計畫」，均有利於庇護工場之推動，但仍有其不足之處，如對於庇護工場的服務對象，均以具有工作意願而工作能力不足之身心障礙者為主，使庇護工場服

務對象過度封閉與單一。對於庇護就業者達兩年的適應輔導計畫，並無明確列出輔導計畫之要求，是否因此造成時間和成本的浪費，實有思考之空間。而勞委會積極希望將庇護工場加以定位，恐將造成重產能輕輔導的情況，讓重度身障者成為市場競爭下的犧牲者，政府單位不得不小心謹慎。而在「行政院勞工委員會身心障礙者庇護性就業服務計畫」中，對於庇護性就業定義為長期性就業支持，是否會造成身心障礙者的能力愈來愈萎縮，也是值得考量之處。而對於庇護工場之就業者，雖規定以獲得合理薪資為目標，但得不受基本工資之限制，此部分應該有更詳細的薪資規定，因為從 2006 年的勞委會調查報告中發現，身障者在庇護工場的薪資大多低於 5,000 元以下，若能在避免機構壓力下，也能滿足案主需求，將能更符合社會正義原則。

依據勞委會 2006 年「身心障礙者庇護工場及庇護性就業狀況調查報告」中，發現目前有立案之庇護工場僅 10 家，顯見政府仍須協助尚未立案機構或團體儘快立案，以利管理與評量。目前有立案的 10 家庇護工場，和其他未立案的庇護工場大多數設於都會區，所以庇護工場

設立之地點也應是未來可再考量的部分，以達社區化、小型化的目標。而對於已立案之庇護工場因無分級制，恐缺乏競爭成效。為達永續經營，勞委會並於 2004 年委託資策會辦理了「全國身心障礙者庇護工場產品推廣計畫」、和建立專屬的「庇護好站」，並於 2006 年完成「優先採購身心障礙福利機構或團體生產物品及服務辦法」之修正。雖可見勞委會對於庇護工場產品及服務行銷之用心，但對於產品市場評估、和產品的品質管制部分，仍有加強之空間。

四、結論與建議

從身心障礙者就業服務政策的光譜分析，政府對於身心障礙者的就業支持與輔導系統中，輔導他們投入競爭性就業市場及庇護工場應是光譜的兩端，而介於中間者應為支持性就業或社區化就業。政府所建構的就業支持體系，就發展的脈絡而言，身心障礙者的就業服務，特別是協助其進入競爭性就業市場應是政府政策規劃上的首要目標。至於支持性就業或社區化就業，則必須配合職業訓練措施，以協助身心障礙者本身能夠具備符合就業需求之技能。而庇護性就業之運作模

式主要採取三種基本的形式：一為過渡性（transitional）的庇護工場，其主要功能在提高身心障礙者的職業潛能或生產能力，以作為未來從事競爭性或支持性的就業準備並適應社區就業的需要；二為延續性（extended or long-term）的庇護工場，此為長期性的庇護性工場，多以中重度身心障礙者為訓練和就業的對象，這些人士以庇護性的工場為其終生的就業場所；三為綜合性（comprehensive）的庇護性工場，此種工廠同時具有過渡性和長期性庇護工場的特色，兼具有職業試探和安置的功能（林宏熾，1996；林千惠與徐享良，1996）。

就上述的就業服務體系的分工模式，行政院勞委會職訓局已經建構出三者的關係模式。庇護性就業納入身心障礙者的就業服務體系之中，而主責單位為勞委會。但是勞委會所業管之業務著重於就業輔導或職業訓練，庇護性就業（庇護工場）則兼具福利服務、生活照顧、復健服務、職業訓練與就業服務，故將其納入勞政體系，一直存在著爭議性。再者以國內庇護工場的生態環境而言，從政策規劃的角色分析，相關法令對於庇護工場的定位較屬於上述過渡性的庇護工場，因

為在「行政院勞工委員會職業訓練局補助辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」中指出身心障礙者可接受 2 年的職業能力強化訓練，期滿必須提供個別化的就業服務，且接受職業訓練 1 年之後的學員，其成功就業必須達到 50%。就目前國內庇護工場多數由社會福利組織承辦的狀況，非由企業體作為僱用單位，是否能夠達到上述成功就業的標準，尚有待商榷。

故從庇護工場規劃結構分析，其扮演的角色功能停留在支持性就業安置與職業輔導的模糊地帶（陳靜江，2006），導致經營者受制於政府法令的限制，既要推介個案就業，又要期待機構本身能夠維持生存與運作，此實為兩難的議題。故有部分專家學者對於庇護工場的管理主責單位，認為應回歸社政體系，將其視為福利機構，才不會有經營上的壓力。再者，從身心障礙者的服務需求而言，就庇護工場若作為就業服務體系之一環，還需面臨到勞動基準法令的規範問題，但是當前庇護工場存在的爭議即其學員位處低薪資的結構性問題，身心障礙者投入庇護工場者，主要是基於職業輔導評量認定其需要保護性的就業措施，故這群身心障礙者即

使為庇護工場僱用為正式的員工，其生產能力可能還是未能達到一般勞動者的生產標準，所以若以最低工資聘任，可能導致經營庇護工場之機構產生經營上的危機。

目前開辦庇護工場的機構，除了基於提供身心障礙者有關就業服務的理由之外，另外也可能是基於政府部門的資源投入，可以舒緩民間部門在經費資源取得上的壓力。然而近年來，政府對於身心障礙者的相關補助並未大幅增加（黃英忠與邱上真，2000），這也可能是機構在各個不同政府部門之間尋求資源之際，由於就業服務體系乃由勞政部門負責，在社政部門無法取得更多的資源情況下，社福機構尋求政府支持的新路徑。

從以上的分析與討論，政府對於庇護工場的政策似乎未臻成熟階段，加以國外已經產生緊縮庇護工場的做法，確實對於國內庇護工場的未來產生衝擊。但是筆者認為對

於無法投入競爭性就業市場的身心障礙者而言，建構一個兼顧就業與復健、就業與訓練的庇護性工場，可以提供更多元的照顧不同障礙、不同就業需求的身心障礙者，故未來如何將就業體系做更妥善的搭配，將是政府在身心障礙者之就業相關政策之擬訂中，應該再思考的方向。

而對於從事庇護性工場運作的社福機構而言，過度仰賴政府的資源，必然造成資源的過度依賴，影響組織本身的自主性。未來機構從事庇護性工場之運作，可以走向社會企業（social enterprise）之經營模式，一方面可能降低依賴政府資源的問題；再者，將可以更為彈性地規劃庇護性工作的相關內容，以符合機構所設定的宗旨與目標。

（本文作者：王仕圖現為國立屏東科技大學社會工作系助理教授；黃鈺婷現為國立屏東科技大學社會工作研究所研究生）

📖 參考文獻

王國羽（2004）從身心障礙者生活需求探討其就業現況，就業安全 3（1），4~9。

尤舜仁（2002）身心障礙者職業訓練現況介紹，就業安全（1），76~81。

行政院內政部統計處（2007）內政統計資訊服務網，網址：

- <http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>，日期：2007/5/4。
- 行政院勞委會職訓局（2002）社區化就業服務工作手冊，台北：行政院勞委會職訓局。
- 行政院勞委會職訓局（2007）身心障礙者就業訓練目的與措施，網址：<http://www.evta.gov.tw/balk/balk911028.htm>，日期：2007/5/10。
- 行政院勞委會（2006）身心障礙者庇護工場及庇護性就業狀況調查報告，網址：<http://egood.evta.gov.tw/images/03-04-08.doc>，日期：2007/5/10。
- 李彥樺（2005）公立就業服務機構對身心障礙者服務概況之評估，勞工之友（612），11~15。
- 李崇信（2002）身心障礙者與庇護工場之我見，就業安全 1（1），64~69。
- 林千惠、徐享良（1996）台灣地區身心障礙者就業能與意願之調查研究，南投：台灣省政府勞工處。
- 林宏熾（1996）殘障者的生涯職業訓練與就業輔導，特殊教育季刊（61），1~12。
- 林宏熾（1997）庇護工場的規劃與功能，就業與訓練 15（4），24~31。
- 林宏熾（2002）轉銜計畫在身心障礙福利服務的運用與發展，社區發展季刊（97），60~79。
- 林敏慧、柯平順（2006）身心障礙者職業訓練的回顧與展望，就業安全 5（1），76~81。
- 張大同（2000）淺談身心障礙者職業訓練及就業安置，就業與訓練 18（2），18~24。
- 張可翰（2005）各國身心障礙者之就業現況，勞工之友（610），17~20。
- 郭淳芳（2006）政府推動身心障礙者庇護性就業現況及相關法規，網址：<http://www.iii.org.tw/activity/950701/2-01.pdf>，日期：2007/5/9。
- 陳靜江（2006）美國庇護工場興衰對國內身心障礙者就業的啓示，就業安全 5（2）：88~93。
- 黃英忠、邱上真（2000）身心障礙福利政策與措施之評估——教育、就業及醫療層面之執行現況分析，台北：行政院研考會。
- 萬育維（1997）身心障礙福利政策的新思維——突破困境，發展資源，充權自立，社區發展季刊（97），29~38。

溫秀琴（2006）政府推動身心障礙者庇護性就業現況及相關規定，
<http://www.iii.org.tw/activity/950701/2-01.pdf>，日期：2007/5/4。

劉佳華（2006）身心障礙者之工作適應與職務再設計，就業安全 5（1）：
100～105。

廖俊松（2003）身心障礙者保護法之執行檢討與修訂建議，社區發展季刊
（101），429～444