

瑞典、丹麥支持身心障礙者社區居住與獨立生活政策服務探討

周月清

摘要

壹、前言

一直以來，北歐的社福發展被公認為各國學習的典範，主要是因為其建立在「社會主義」的意識型態之下，強調集體、互助、生命共同體的社會穩定（social solidarity），追求社會正義與平等；及「民主」政治的基礎之下，強調由人民決定。北歐在智障服務方面也是全球的先驅者，如瑞典學者 Bengt Nirje 在 1950 年代即提出「正常化」的概念（Miettinen & Teittinen, 2009），當時即強調智障者和每個人相同，有權利擁有好的生活情境。

北歐國家（Nordic Countries）包含五國：挪威、瑞典、丹麥、芬蘭及冰島。因其具高度工業化、民主化及勞工運動等的發展，加上重視「平等」（equality）及社會穩定（solidarity）的社會價值，其對普及性（universal）、不需付費公共社會服務的重視不亞於其社會保險制度，因此構成北歐福利國家周延社會安全制度的基礎（Hanssen, Pettersen, & Sandvin, 2001;

Forssen, 1998; Hanssen, Sandvin, & Soder, 1996）。基本而言，北歐的社會照顧有三種特色：（1）普及式（Universal）社會照顧是地方政府的責任；（2）視服務使用者為公民，而非特殊的「案主」或「弱勢族群」；（3）服務使用是權利，而非政府的德政。

筆者於 2009 年末走訪瑞典、丹麥、芬蘭、冰島四國，實地了解他們的障礙政策與成年智障者獨立生活居住與日間相關方案，本文主要是呈現其中參訪比較完整及發展也比較值得學習的瑞典與丹麥兩國的障礙政策與其相關案例，並分享參訪機構的經驗。

貳、兩國的障礙福利政策

一、瑞典的障礙政策與社會保險

現今瑞典的障礙政策目標為視障礙者為公民資格，而非照護或護理，包括：（1）社區是以多元為基礎；（2）障礙者可以完全參與社區生活；（3）居住的平等。2000

年國會通過障礙政策，支持障礙者為完全公民，是和每個人一樣平等，一樣有價值的，有同樣基礎需求，可以自決自己的生活，並尊重其願望（Swedish Institute, 2007; The National Social Insurance Board (RFV), 2003）。

在瑞典，過去傳統的住宿服務是教養院，現在則是指在社區的一般公寓。以 Dlof 為例，25 歲時搬到自己的公寓。Dolf 在 25 歲以前，和母親同住，其母親因為照顧他，只能有兼職工作，因此得到政府 50% 薪資的照顧津貼（care allowance）作為工作所得的補償。此外，Dolf 在就讀小學時，學校因為他的需要，修改必要設施；Dolf 也有其個人助理（personal assistance; PA）；Dolf 完成高中時，他希望搬出來自己居住以及到一般職場就業，在瑞典的法律保障下，其和一般人一樣有權利住在自己的公寓，這是地方政府責任；他也可以到法院申請其個人權利是否被適度維護。

瑞典障礙者的社會保險的給付項目包括：年金、障礙者津貼、照顧津貼、車輛津貼、個人助理津貼，以及其他相關服務，下列分別簡介之：

（一）年金（有兩種：一種為短期，一種為長期）

障礙者除了長期障礙年金外，另有短期年金。短期年金是有時限，因為醫療因素而未能工作，有四種程度：完全給付、四分之三、二分之一及四分之一；16 至 64 歲。自 2003 年，另包括所得相關疾病補償（到 30 歲），所得相關的活動補償（19 到 29 歲）。目的在促使年輕人在社會保險系

統下得以增加其自立及活動參與，以增加自我效能。

（二）障礙者津貼（19 到 65 歲）

源自 1975 年，針對有功能損傷者需要協助行使日常生活者，有三種層級：36%、53% 或 69%。每月大約為 \$1,137 瑞典幣（SEK）到 \$2,179（SEK），約台幣 4,963.5 元至 9,512 元。

（三）照顧津貼

源自 1964 年，針對父母照顧有重病或障礙子女者；目的在促使子女被照顧及減輕父母的負擔。每月大約 \$7,896（SEK），約台幣 34,543 元。

（四）車輛津貼（18 到 65 歲）

起自 1988 年，針對無法使用公共交通工具之障礙者，協助購車或其他移動車輛。最多補助 \$60,000（SEK），約台幣 262,470 元；津貼也協助駕駛課程的支出。

（五）個人助理（PA）津貼

源自 1994 年，是最新的保險給付；目的在促使重度障礙者在經濟支持下可聘僱個人助理，協助其洗、穿、吃、溝通及移動，使其在日常生活中可以獨立自主，此想法乃源自獨立生活運動。使用對象包括發展障礙、自閉症、智障、腦傷、生心理障礙者；且此損傷影響日常功能行使者。但若住在團體居住單位或護理之家者不可以申請，除非有特別需要。個人助理的哲學是障礙者為雇主，可以雇用一個人以上，雇用家屬或來自組織或機關單位的介紹（Forsakrings Kassen, 2008）。

在 2008 年，每小時的給付費用為\$237 (SEK)，約新台幣 1,039 元，若有特殊需要者，每小時的給付可以提高，目前最高為每小時\$265 (SEK)，約新台幣 1,162 元。地方政府（鄉鎮區）每週付給個人助理最多 20 小時，如果不足需要，超出部分由中央的社會保險支付；沒有限制其使用，視需求而定。

（六）其他相關法案

根據瑞典晚近資料（2009），瑞典的福利措施是建立在「非家庭」責任（defamilization）（Esping-Anderson, 1990）的基礎上，視為是政府的責任，視每個人

有平等價值及權利。在 1990 年的改革，福利國家（Welfare State）轉型為福利地方政府（Welfare Municipality），朝去中央化、福利地方化發展。

瑞典政府有三個層級：中央（state）、縣（county）及鄉鎮區（municipality）（如台灣的鄉鎮市區）。中央政府（state）負責法案、計畫、分配及社會保險；區域政府（county）（如台灣的縣市）負責健康照護；地方政府（municipality）（如台灣的鄉鎮市區）負責日常所需之社會服務。三個政府組織的責任如下表：

表 1 瑞典政府組織的責任

政府		主要責任	主要法案
中央 (state)	中央／社會保險	經濟支持補償及額外支出。有短期及永久性的障礙年金。	國家保險法（1962 年） 障礙津貼及照護津貼法（1998 年） 協助津貼法（1993 年） 車輛津貼法（1998 年）
	中央／勞動市場	協助就業	障礙者就業相關法條（2000 年）
縣 (county)		健康照護、復健、輔具及翻譯	健康服務法案
鄉鎮區 (municipality)		公民權維護及居住情境（living condition）-地方政府有責任支持及協助障礙者滿足基本需求，包括住家修繕、交通服務、日間活動、居家服務、居住服務、 <u>個人助理</u> 等；以及要協助其健康復健、輔具是否滿足。	社會服務法案（2001 年） 障礙者行動支持與服務法（1993 年） 交通服務法案（1997 年）

二、丹麥的障礙政策與社會服務

丹麥政府的責任要促使障礙者平等被對待，以及各個部門必須負責促使障礙者生活改善。其障礙政策的原則為：(1) 平等機會 (equal opportunities)；(2) 穩定 (solidarity) —服務是來自於稅收；(3) 公共服務單位責任 (sector accountability) —政府單位必須負責所有服務是可近的，包括住宅、交通、勞動市場、訓練、教育及健康單位。

依據社會服務法 (the Act on Social Services)，內政社會部 (Ministry of Interior and Social Affairs) 成立「障礙委員會」 (Disability Councils)，以增加和地方政府政策的對話，使得政策得以在地方落實。自 2006 年，每個地方政府成立地方障礙委員會，地方政府發展各種與障礙有關的措施要諮詢此委員會。此外，與障礙相關組織有：(1) Equal Opportunities Center for Disabled Persons—為非營利單位，目標促使障礙者平等及參與社區；(2) Danish Disability Council—由丹麥國會在 1980 年成立，成員由部長任命或由地方政府或障礙者推薦。任務為提供政府相關建議、評鑑、相關規定、法規及服務。(3) 障礙研究中心 (Disability Research and Documentation Center) —包括國家社會服務委員會 (National Board of Social Services)，有 11 個障礙研究中心。

丹麥的社會服務包括：(1) 政府提供兒童及成人障礙者津貼，購買車輛以方便移動；(2) 18 歲以下的兒童少年在家照顧津貼，用來支付特殊飲食、藥物、衣物、

盥洗、休閒等；(3) 另外的支出協助：藥物、休閒的交通、工作的交通、求學的交通、相關課程、衣物、日常生活協助、租屋及其他；(4) 父母及收入損失補償：父母為了照顧家中 18 歲以下有障礙子女而影響工作所得，依據社會服務法予以補償；(5) 聘僱親屬照顧：依據社會服務法，由地方政府聘僱親屬照顧家中有重度及永久生心理功能損失者，或長期疾病者；薪水最多為 6 個月；(6) 公民自行管理的個人助理 (Citizen-managed personal assistant)：如果有重度及永久性的障礙而影響生活與心理的功能行使，有權利申請個人助理 (PA)；個人助理也可以是親戚或來自組織或私人公司的介紹；補助方式與瑞典相同。

以 Jan Vagn Jakobsen 為例，他是筆者在 Ringsted 參訪的導遊，當天早上我從 Ringsted 的火車站一走出來，就看到 Jan 坐著輪椅來接我；他似乎有些名氣，因為有人和他打招呼；接著我們去坐他的車子。一路上及一天下來我訪談 Jan 有關他的工作、服務使用及丹麥的相關福利與政治。

Jan 有他個人的網絡 (只要 key 他的名字在 Google 就找得到)；他自稱是社會主義者，有兩個小孩，是記者、是社會運動者。目前他在中央的身障委員會擔任記者的工作，他只做同事一半的工作時間，但領和同事一樣的薪水；他有收入，因此他就不領障礙年金 (如參訪的住民，他們是用中央給的年金付房租)。

Jan 用的這部車子是可以收放輪椅，由

車子的後面推上車，此部車子的費用一半是他自己付的，另一半來自政府，由地方政府評估他是否需要，但是由中央政府支付。每六年可以換車，Jan 表示從申請到拿到車可能要一年半。

他因為工作需要兩位助理(PA)：Jan 需要 PA 協助開車、推輪椅及用餐、用咖啡；如協助開車帶我參觀的 PA—Merton (28 歲) (Merton 英文很好，可以幫我寫翻譯，單親，有一個女兒)，一週為 Jan 工作 36 小時，晚上他另有一份工作，因此 Jan 需在晚上雇另外一位 PA，因為 Jan 晚上有時要參加各種社會運動的會議，如當天晚上我也看到另一位 PA 和 Merton 交班——我們先開車到 Jan 的家，Merton 把他的腳踏車停在 Jan 的家，而另外一位 PA 就和 Merton 在 Jan 的家交班，Merton 和他的腳踏車也搬上 Jan 的車，他們一起送我到火車站。

Jan 的兩位 PA 的薪水支出由地方政府支付，Jan 只要向地方政府申報他雇用 Merton，雇用了多少小時，Merton 的薪水直接由地方政府支付；地方政府支付每週 20 小時，如果需超過 20 小時，則餘由中央政府支付。這和瑞典的 PA 津貼情況是一樣。

丹麥政府也分為三個層級：中央 (state)、區域 (region) 及鄉鎮區 (municipality)。中央政府 (state) 負責政策、國防、大學教育、研究；區域政府 (region) 負責健康照護；地方政府 (municipality) 成為公民的主要公部門，負責預防性健康照護、社會服務、交通、

道路及就業。

參、智障者獨立生活居住與日間相關方案

(一) 瑞典

瑞典的參訪行程主要由 University of Stockholm 教授 Marta Szebehely 的博士班學生 Viveca Selander 協助規劃及安排，她本身曾任職於相關服務單位多年，實務經驗及網絡豐沛，加上有相關障礙者獨立生活及個人助理 (Personal assistant) 的文章發表，因此此次參訪十分具有代表性及價值，一天的行程十分緊湊，共參訪了五個單位，包括與服務使用者及家長面對面交談。

參訪的地點主要位於 Vallentuna，是靠近斯德哥爾摩的一個鄉鎮 (municipality)，此處有三個針對成年智障者的團體家庭，其由地方政府經營，每一單位住七人，共有 24 個家 (含團體家庭及獨立居住的公寓)，如 5 個公寓是使用者自己居住，一個是獨立居住之前的中途式的公寓，作為獨立生活前之訓練。另外還有日間活動中心，共有 65 個使用者 (以來的時間不相同計算，因此同一時段約 10 至 20 人左右)，25 個工作人員，使用者含那些住在前述的團體家庭或獨立生活的公寓。在 Vallentuna 有的住宿及日間活動中心服務是私立的。

1. 獨立居住方案

(1) Uthamra Housing Center

首先參訪的是 Uthamra Housing Center 是針對重度及多重障礙之智

障者，是地方政府經營。有七位住民，含兩位喘息服務使用者（short stay），固定者為五人。自 1995 年的改革之後，瑞典所有的教養院都關掉。在此，住民可以住到終老。每一位住民有自己的客廳、寢室、廚房、浴室，自己的佈置；白天去日間活動中心（8：30AM~4：00PM）；住民年齡在 22-56 歲，工作人員三班制（7：00~13：00；13：00~20：00；over night）；白天住民去 day center，有一位工作人員值班。

一年須一次需求評量（need assessment），並沒有台灣所謂的評鑑制度。服務的優點受訪工作人員表示：“if you have need, you will get reply”（只要你有需求，您都會得到回應）。住民用年金支付房租、食物及日用品；日間服務是免費，由地方政府提供。年金一個月約 8,000（SEK）（800 歐元），約新台幣 35,078 元，房租約 6,000（SKE），另有房舍津貼或活動津貼。受訪兩位團體家庭工作人員服務各 20 及 30 年；安排參觀的 Helen（OT）工作 15 年。

（2）Sörgarden Housing

第二個住宿方案為 Sörgarden Housing，是前述所謂的搬入獨立生活居住前之中途訓練用的獨立居住方案，使用者為年輕人，來自搬出父母的家者；有工作人員 24 小

時服務；共有五個公寓。筆者訪問一位三十歲的女性住民 Helene，父母為希臘裔，可以說流利的英文。她早上九點走路去日間中心，有語言能力，很主動，有男友，希望將來可以搬去與男友住，有性生活、有避孕；她游泳、跳舞、唱卡拉 OK、去餐廳、可以自備早餐、買食物；房間的床是父親送給她的。但他不知道房租多少。周末會去拜訪父母，和朋友出去，或和男友約會。他的公寓是客廳、餐廳，及臥房一起，另有盥洗浴室；她說浴缸也是父親送的。她在這裡住 4 年；工作人員表示，她剛來時和現在很不一樣，過去三年很辛苦，如果她一直像現在這樣，就可以搬去獨立生活的公寓。她的言談充滿自信，可以表達自己的想法，可以做她想做的，她的生活幾乎完全可以容入社區。

2.日間活動中心

（1）Kullen Daily Activity Center

首先為 Kullen Daily Activity Center 針對成年重度智障者，有 13 位使用者，不擠、明亮；其中也訪視到三位沒有語言能力及正躺著的使用者，兩位工作人員則在一旁說故事給使用者聽。若障礙程度高者，由附近學校外匯送午餐來；程度沒有那麼重者，去 Vasbygarden 餐廳用餐（有老人會來此用餐）。

（2）Optimo Daily Activity Center

另，Optimo Daily Activity Center 針對成年中度智障者，類似庇護工廠，使用者約 15 人左右。筆者在此訪問一對父母，其女兒 Anica 是住在前述的 Uthamra Housing Center。父親是 65 歲的芬蘭裔，母親 64 歲，快要退休；結婚 36 年，兩個小孩都有障礙，其中一位已過世。二女兒 Anica 沒有語言能力，我們在前述的 Kullen Daily Activity Center 有看到他，就是三位重度智障聽故事者之一。

父母表示 Anica 和父母一起住時，有父母和她互動，但現在住前述獨立居住，雖然有自己的客廳、廚房、臥房、浴室，什麼都有自己的，沒有人互動，從日間中心回來，就一個人回到自己的公寓，吃飯、看電視，都在自己的公寓，被孤立。父母表示，每個人都有特別需要，而 Anica 這種情況，沒有語言及活動能力，「獨立居住」這個方案，對她而言，太孤立了。父母也表示，他們孩子小時，曾使用過交換方案（exchange program），有來自外國年輕人到家裡幫忙（與住宿家庭同住），母親有全職工作，當時為 1980 年代。母親對健康照護服務不滿意，他說家庭醫生一個月來一次，但也只是很規律性，也沒做什麼。她對 Anica 未來很擔心。他們沒有申請 PA，因為他們不信任 Anica 可以單獨和 PA 相處，如何成

為 PA 的雇主；除非使用 PA 時，母親就在旁邊。目前 Anica 有障礙年金及房屋津貼，大部分年金付房租、食物及日用品。母親認為來自政府的經濟補助不是很夠用，有時候他們還是要自己付一些。

3.心得

由於獨立生活運動及倡議服務使用者的自主權及自由的影響，瑞典對智障者的居住服務，也都以獨立生活自主、隱私性及和一般人一樣為服務提供原則。讓人印象深刻的是工作人員的年資都很久了，離職及流動率低。另一個讓筆者印象深刻的是這種獨立居住，可能是各國智障者想要有的，但接受訪問的一位家長卻抱怨他們的成年子女回到住宿的地方，就待在自己的公寓，沒有和他人互動，不像在父母家，父母會和他們互動；家長並不肯定這種方式。

受訪的家長，只是其中之一，但不一定代表所有瑞典使用相關服務住民的家長，這些值得保留，不能以一個案例推論。但另外值得討論的是，家長可以這麼自然勇敢在工作者面前抱怨，表示其主體性及被尊重性不容質疑，這和台灣的家長很不一樣，家長會擔心工作者因此排斥其子女。另，家長也認為其來自政府的支持仍然不夠；亦值得省思，即使來自大家公認社福做得很好的瑞典，使用者仍然不滿意，包括其有家庭醫師到家裡來，母親也是不滿意；對障礙者的經濟協助（年金、房屋津貼）或服務皆不以家庭收入為考量（mean

test)，是普及性的，但父母會不滿，因覺得不夠用。另，在政府的支持下，雖然有兩位障礙子女，母親仍然可以有全職工作，實屬不易。對台灣提供服務的政府、工作者及家長都是值得探討為什麼會這樣；不容質疑的，瑞典的家長的態度，認為使用服務是他們的權益，不是政府德政或慈善。

（二）丹麥

丹麥參訪也是十分緊湊，扣除假日共四天，共參訪了至少十二個以上大大小小的單位，主要位於 Ribe 和 Ringsted，包括獨立生活居住，白天職業方案、各種不同服務對象的居住服務、教養院改裝而成的教養院博物館、發展障礙的成年教育以及和社會福利部障礙政策規畫小組及訪談非營利組織。

1. 庇護工作坊（sheltered workshop）

（1）Gartneriet‘ Market Garden

Gartneriet‘ Market Garden 是一個由地方政府提供的日間庇護工作坊，位於 Ribe，有 40 位使用者，年齡介於 22 到 72 歲；這裡以前是教養院，1980 年改革後改建為庇護工作坊。

帶引參觀的 Hanne 是社工員，政府聘用；她表示他們服務提供沒有分障礙等級，因為不需要，工作人員和這些智障者認識及共事很多年，很了解他們的需求，人又不多；認為分程度就表示回到醫療模式觀點，只是為資源分配；使用者都領同樣的年金，如有其他需要，

如輔具，可以再提出申請。也沒有所謂的評鑑制度。強調快樂，而非強調社會適應，認為為什麼要服務使用者改變自己去適應社會，這也是醫療模式觀點。

（2）Rainbow-work sheltered

另一個位於 Ringsted 的庇護工作中心是 Rainbow-work sheltered，也是屬於地方政府，預算及工作人員薪水皆由地方政府支出；大部分工作人員為社工（受 1980 年改革影響）。社工的薪水和護士差不多，但社會地位不一定比 nurse 高，社工是屬於大學教育程度。此服務中心是公營的，彼此知道各地方政府在做什麼，沒有所謂的競爭，因在 Ringsted 只有此機構在做日間活動加就業訓練的服務，所以總是會有使用者。其服務內容有：日間活動、支持性就業（如：清潔隊，到政府單位去掃地）、作木工（如壁爐用的火柴、鼓；客人到 Rainbow 來買，不用自己去賣；政府法規規定，價錢不能低於市場）、通訊（電腦）、電台主持。服務使用者八點半來，三點離開，中午在 Rainbow 吃飯；要自費但是便宜。員工也可以來購買。此外，管理者強調開心很重要，她說她每天和開心的人工作，她會一直做到退休。

2. 居住服務（housing services）

（1）Mosevej 74

在 Ribe 參訪的 Mosevej 74 是屬於

地方政府的方案，其房舍屬於 LEV（家長團體），LEV 租給地方政府，住民再跟地方政府租。共有 6 個單位的 6 個人（4 男 2 女）獨立生活居住的房舍；每位住民有他自己客廳、臥室、廚房、浴室，及傢俱，可以自己烹煮；另有一個共用客廳及廚房。

這些住民是比較可以獨立者，可以和筆者交談，有問必答；其中有一對男女朋友，他們各有他們的公寓，他們回答說他們有性關係，有吃避孕藥，他們不要生小孩。筆者問所有住民快樂嗎，假如從 0 到 10，他們都回答很快樂，可以拿 10 分。有 5 位工作人員，這 5 位工作人員也負責住在市中心公寓的住民服務；星期四晚上有三位工作人員會來煮晚餐，邀請全體住民同樂；這些服務都是免費。

印象深刻的是這些住民自主性很高，有的住民房舍亂，有的住民房內菸蒂很多，有位女住民買了三大箱啤酒放在屋內；但工作人員不干預；筆者問問題，工作人員也不會回答。有一位住民說喜歡在 mall（大賣場）工作，因為可以穿得漂亮，被看見，被注意。有的住民白天去前述的庇護花園工作，有的做清潔工作；他們領有年金，一個月 15,000 丹麥幣（約台幣 61,600）；扣掉稅剩 11,000，付房租約 6,000，政府會再退一些房租回來，房租約付

5,000，付水電、食物，每個人約有 4,000 剩下留用；他們會去銀行提錢，一星期去三次；但不使用 ATM。

（2）Ringsted housing service

另外位於 Ringsted 的居住服務有舊（1991 年）的和新的（1997 年），舊的空間比較小，5 個公寓在一起成爲一個單位，共用廁所、休息室及廚房，一起用餐。服務使用者年齡爲 21 到 56 歲；較長者來自過去教養院，年輕者來自家裡。新的個人空間很大，個人有臥室、客廳、廁所、廚房。但有休息室及廚房，也是一起用餐。

房子是是非營利組織租給使用者，使用者房租付給非營利組織。工作人員薪水來自地方政府。住民白天有的去 Rainbow 日間中心；住民可以選擇要不要和伴侶同住或生小孩；60% 爲女性住民。未來，LEV（家長團體）蓋了一個可以有 36 個人住的房舍（18 公寓一個單位，共兩個單位），未來（2010 年）會搬過去，那邊就空間大，每個人會有 50 平方公尺（法條規定，這是針對所有一般丹麥人），有自己的客廳、寢室、浴室、廚房。

3. 教養院博物館（Museum）及居住服務

（1）Museum

這個地方過去是屬於縣政府經營的教養院，自 1907 年開始使用，在 1980 年改革時，逐漸轉型，目

前皆完全改成一般型的獨立居住的服務模式，每位住民有自己的臥室、客廳、廚房、浴室及傢俱等；並有共同的空間，如廚房及客廳。此處也留一棟舊的建築物改裝為教養院的博物館（museum），將過去教養院的設備、床、桌椅、餐具，工作人員的制服及照片，收集展示，包括看到一幅陪同參訪 Frank Bylov 當時在這裡工作的照片。負責介紹的資深工作者，他在這工作多年，本身經驗過教養院的服務，而現還留在改革後的服務模式工作，也和筆者分享改革的重要性，並表示這個博物館很有意義，也隨時在提醒工作人員不要回到過去的服務模式。

(2) modernized housing

接著參觀改革後的居住服務；其稱為 modernized housing。這個地方的居住服務和前述的居住服務不太相同，這裡過去是屬於縣政府，2007 年才改革由屬於地方政府接管，所以和前一天的服務是屬於兩支不同體系，但兩者知道彼此，但不互動或觀摩。

4. 角落咖啡（Café Hjornet）

這個場地位在市中心兩條街道的交叉口，也是屬於家長團體（LEV）的財產（由地方政府租來用，作為使用者可以來餐敘的地方），作為咖啡廳；來參訪這天適逢星期五，聖誕節將近，因此中午大家一起來這裡用餐；使用者來自各

個居住服務（屬於地方政府經營的），如我們前一天拜訪的‘Mosevej 74’的住民大部分都來了；他們從工作的地方過來，包括那一對有親密關係的住民；有兩位工作人員忙著準備餐食；使用者彼此寒暄，說話，拿取食物，去冰箱拿他們要喝的飲料，很熱鬧，工作人員則很安靜；只是默默的準備餐食或協助某些需要支持取用食物的使用者。很清楚可以看得出來，這是一個以使用者為主體的，而非工作人員，他們的自主性及自由很被尊重，也沒有聽到工作人員對使用者說任何“不”或“大聲”、“責備”；不仔細觀察，工作人員幾乎是看不見的（invisible）。

5. 職業服務中心

我們參訪位於 Esbjerg 的職業服務中心，其是屬於‘Job-i-Erhverv’方案。‘Job i Erhverv」的概念可參考歐盟 EUSE 的概念（如附件），其目標是提供智障者參與及到開放性勞動市場就業。智障者在進入勞動市場前，有 7 個星期的職業介紹，促其學習，包括：（1）個人發展—為什麼需要參與勞動市場；（2）木工—學習團隊工作；（3）店員工作—在工作坊或商店工作；（4）電腦工作—怎麼使用電腦；（5）食物衛生—在廚房的工作；（6）健康—如何維持健康與體態等；（7）顧客服務—衝突解決方法。結束後，有 3 個月到開放性勞動市場實習，並提供持續支持及長期諮詢服務，像是每月一次邀請他們到俱樂部，與其他參與一般勞動市場的智障者互動。

6. 年輕人（15 到 25 歲）的特殊學校

此機構成立的時間為 2009 年 9 月，是依據 2007 年的新法設置的機構。這新法規定（約 15 歲）10 年級一直到 25 歲之前，每個人都有權利接受教育。其最主要的精神就是每一個年輕人，包括障礙者，都有機會接受教育。所以只要這些障礙者在 25 歲之前想接受教育，他們都可以要求接受教育。這個法規於 2007 年剛通過；這所特殊學校也籌備近兩年。從 2009 年開始招收學生，只有四個學生四位老師及一位校長。校長說將來也頂多只會有六位到八位學生。

這所特殊學校的學生之所以這麼少，是因為這些學生都是坐輪椅的、沒有語言能力的，包括智障，所以他們都是有特殊需求，因此她們沒辦法到一般學校受教育，所以政府就必須成立這種學校。這所學校為每一個學生設計個人的教學計畫，因為每一個學生都很特別。這所學校不 生物學、不 數學，但是會 學生們如何去溝通，這個學校最主要的目的是訓練他們獨立生活，他們跟日間中心不同的是這所學校重視的是日常教育。

學生們可以在這所學校待三年；這所學校的學生有的跟家人住，有的自己住。他們如果中途不願意也可以離開；如果她們要來這邊受教育政府也不可以拒絕，比如你 24 歲你想接受教育你就可以來。當然這所學校的經費支出很高，因為四位學生、四位老師、一位校長。設置這所學校的決定是來自於地方

政府部門做的決定，包括家長的選擇；所有的費用政府支出。

7. 訪談 LEV 的 Sandy Brinck

當 LEV 成立於 1960 年代，當初成立的目的是針對教養院（institution）不適合居住，因此想發展其他替代性的居住服務（residential services）供政府參考。

LEV 在各地方政府有房舍約 100 個左右，類似一個建築物之下，有五個獨立的公寓，備有共同的空間（common room）及廚房。這些住宅租給地方政府，房租和市場價錢一樣，但若不出售（基本上 LEV 不出售），LEV 沒有利潤好賺。

當初 1980 年的改革，最大改變是從中央權利下放到縣政府，而現在的改革是從縣下放到鄉鎮（municipality）。LEV 參考國外經驗，以瑞典為最主要學習對象。在丹麥，教養院、團體家庭、公寓（institution、group home、flat）沒有明確定義，只是住宅相關法案有規定每個人居住環境要有 50 平方公尺（meter），這個規定是針對一般人，而非障礙者，社會服務法案只提到每個人有權益有自己的生活空間，但沒有提到大小或公寓這些名詞。

LEV 對各地方政府做得好壞，是依據會員在各地的訊息；在各地方政府有類似這種組織，但多數為自願性質。在丹麥並沒有所謂的評鑑，原因之一是因為服務由地方政府提供。健康照護，在丹麥有專門牙醫師看智障者的牙齒，但目前缺乏智障者住院時，沒有專人照

顧；年金是每個人都領一樣，在 1990 年之前依據三個等級，但現在取消了；18 歲以下兒童和父母同住，照顧者可以有等於去就業時領的薪水的津貼；個人助理（PA）剛開始，尚未普及。

整體而言，我參訪丹麥的感想：（1）各地方政府沒有互動、交流或競爭，皆由政府經營；（2）NGO 和政府的關係很特別，如由 NGO 蓋房子租給政府；服務由政府提供。和台灣、英國不同，這裡政府是服務提供者（provider）；服務是公營的；（3）沒有僵化的評鑑；（4）是否有用 ICF 並不是很明確（Jan 答不太出來）；（5）在提供服務時，工作人員表示障礙程度不是那麼重要，了解使用者的需求才重要，幾乎所有智障者有同樣的額度的年金，如果有特別需要，再給付津貼；（6）強調開心的重要性，而非要求障礙者改變，去適應社會；（7）居住服務有很多社工介入，強調非醫療模式（以前教養院時代院長是醫生，後來這些居住服務管理者皆不是來自醫療背景）；（8）服務使用者看到客人沒有那麼興奮，似乎沒有因被忽略而產生強烈被注意的需求；（9）工作人員退居幕後的角​​色，使用者是主體，工作者沒有主導性的角​​色，只是默默負責「協助」的工作。

參觀了瑞典與丹麥，後續也看了芬蘭、冰島，以及之前參訪的挪威（周月清，2005a，2005b），發現北歐國家有其共通性，但也有其相異性。

1.居住名稱的使用，如「group home」的定

義，在瑞典一個單位五個人，稱 group home；在丹麥稱「housing」。

2.這些北歐國家都有 PA 的制度；瑞典和丹麥在 PA 的使用補助很相同。

3.要不要有「common room」的設計呢？

4.ICF 的使用或運用，在北歐並不熱衷，甚或第一線工作者也不清楚。

5.在北歐多數人將智障的英文稱「learning difficulty」，沿用英國的稱呼。

肆、結語

瑞典、丹麥的障礙政策與智障者回到或留在社區獨立生活居住改革進程與其國家的經濟、政治、社會因素有關：（1）強調全民安全、再分配、平等、穩定、抵制社會排除之福利國家體制（社會安全網--收入安全、社會住宅、健康服務、普及性社會服務）；（2）分權化、去科層化、去專業化及地方政府自覺，促使其「福利國家」（welfare state）轉型為「福利市政」（welfare municipality），地方政府（市政）負責社會服務；（3）去機構教養化（de-institutionalization）與其地方政府自覺及「福利市政」同時發展，促使障礙者服務模式除重視「物理融合」轉為更強調「社會性融合」及「去特殊性」；（4）因此，其障礙者社區獨立生活改革，是屬於循序漸進、順理成章，與其分權化、去科層化、去專業化及「福利國家」轉型為「福利市政」同時發展。

從瑞、丹的經驗中，我們看到了國家社會背景、服務體系提供的價值理念及相

關配套措施的不可忽略性，譬如，北歐得以成為智障者與社會融合先驅者，主要奠基於其福利國家背景，強調國家為「全民之家」(People's Home)、「平等」、「穩定」、「再分配」的社會安全制度，普及性社會服務與住宅政策等。

台灣未來發展障礙者在社區居住與生活，不只是單一方向地倡議障礙者與社會融合或建立制度化之社會福利制度而已，更重要的是，必須教育社會大眾如何互相包容、尊重與接納彼此的差異性，以促進人人平等與融合的社會情境。此外，瑞典國家的障礙者回到或留在社區獨立生活與居住的成功關鍵中，地方政府扮演了舉足輕重角色。(本文作者現為國立陽明大學衛生福利研究所教授)

附件：歐盟支持性就業組織 (European Union of Supported Employment; EUSE)，支持性就業的價值、標準及原則 (EUSE, 2009)。

1. 支持性就業的定義—「提供障礙者及其他弱勢族群支持，促其得以在開放性勞動市場取得及維持有酬的工作」。
2. 背景—回應聯合國障礙者權益憲章 (the United Nation Convention on the Right of people with Disabilities)，支持性就業是協助障礙者及弱勢族群得以接近及維護開放性勞動市場的有酬工作。此 EUSE 是一個非政府的組織，於 1993 年成立，宗旨在經由歐盟促使障礙者（含肢、智障、感官、精神及隱含的）可以有自己的選擇，整合在一般社區生活，含經濟

性與社會性。

3. 議題—EUSE 為了促使這些障礙者得以成為完全的公民，強調以下之議題：個別性 (individuality)、尊重 (respect)、自決 (self-determination)、被告知的選擇 (informed choice)、增權 (empowerment)、守密 (confidentiality)、彈性 (flexibility) 及接近 (accessibility) (詳見 EUSE-Information Booklet and Quality Standards, 2005)

4. 五個工作步驟及服務原則

- (1) 接觸 (engagement) — 確認是否所有的工作都在被告知的選擇下進行。
- (2) 職業簡介 (vocational profiling) — 確認是否都符合 empowerment 的原則。
- (3) 工作找尋 (job finding) — 自覺及被告知的選擇議題皆放入工作過程中。
- (4) 和雇主接觸—接近、彈性及守密。
- (5) On/off job support—彈性、守密、尊重。

5. 三個 EUSE 的主要概念

- (1) 有酬的工作 (paid work)
- (2) 開放性的勞動市場 (open labor market)
- (3) 持續的支持 (ongoing support)

參考文獻

中文部分

周月清。(2005a)。北歐智障者搬出「教養院」到社區居住與生活改革進程。台灣社會福利學刊，4（1），131-168。

周月清。(2005b)。挪威「智能障礙者從教養院搬回社區生活」改革方案—挪威參訪報告。社區發展，109，514-521。

英文部分

Esping-Andersen, G. (1990). The three political economies of the welfare state. In The three worlds of welfare capitalism (Chapter 1). New Jersey: Princeton University Press.

European Union of Supported Employment (EUSE) (2009). Values, standards and principles of supported employment. <http://www.euse.org/process>

Forssen, K. (1998) “Decentralization of Decision Making: The Case of Payment Policies for Children’s Daycare.” Scandinavian Journal of Social Welfare, 7, 277-287.

Försäkringskassan, Sweden. (2008). Attendance allowance (personal assistance). 19.10.2008

Hanssen, Jan-Inge, Pettersen, P. A., & Sandvin, Johans Treit (2001) “Welfare Municipalities: Economic Resources or Party Politics? Norwegian Local Government Social Programs of The 1920s.” International Journal of Social Welfare, 10, 27-44.

Hanssen, Jan-Inge, Sandvin, Johans Treit, & Soder, Marten. (1996) “The Nordic Welfare States in Transition.” In J. Tossebro, A. Gustavsson & G. Dyrendahl (Eds.) Intellectual Disabilities in The Nordic Welfare States: Policies and Everyday Life (pp. 24-44). Norway: Norwegian Academic Press.

Miettinen, S., & Teittinen, A. (2009). Provision of welfare for persons with intellectual disabilities and their families in Finland.

The National Social Insurance Board (rfv), Sweden (2003). Social Insurance in Sweden 2002: Ideals and Reality in Disability Policy.

The Swedish Institute (2007). Swedish disability policy –Fact sheet. September 2007. www.sweden.se