

# 社會企業模式對庇護工場營運之影響 ——心路基金會服務經驗之初探

董鑑德、賴炳良、王宜慧

## 壹、前言

財團法人心路社會福利基金會（以下簡稱心路基金會）自民國 97 年「身心障礙者權益保障法」（以下簡稱身權法）通過後，持續關注庇護工場角色及定位等議題，同年並針對此議題邀請周怡君老師共同發表研究專書「臺灣庇護工場現況分析：理論與實務」

（2009），內文中也就研究調查結果提出具體的政策建議，包括（1）就業政策體系應納入就業適應；（2）庇護工場應屬有社會目標的特殊勞動市場；（3）庇護工場政策發展尚需考量之處；（4）庇護工場制度與社會企業概念間的差距，以及（5）庇護工場歸屬勞政或社政之問題等。

然民國 98 年至今，中央及地方政府對於庇護工場的角色、功能等政策規劃，與實務面向有截然不同的發展。行政院於民國 98 年所通過的「身心障礙者權益保障白皮書」中，提到政府應推動社會企業方案，勞委會職訓局亦於民國 100 年成立社會經濟推動辦公

室，欲進一步發展多元就業方案，並推動社會企業，政府對於庇護工場的功能屬性與特殊目標，尚未提出具體的保障做法，此外，社福團體所關注的庇護工場職能強化與轉銜的功能，也未有具體的規劃，其推動社會企業的原始美意，恐流於政府財政困窘下的偽裝品，也忽視了弱勢身障者的就業權益。

從心路基金會辦理的庇護工場營運資料來看，當身權法定義庇護工場與身障者間的關係為僱傭關係後，庇護員工薪資等人事費用占了營運成本中約有兩成。今年初，臺北市府更要求轄區內庇護工場，進一步訂定出符合最低基本薪資級距的薪資制度，此舉固未抵觸可依產能核薪的立法原意，但地方政府對於身障者薪資水準的推升，無形也對經營庇護工場的社福團體造成莫大的壓力。

如何尋求既有庇護工場營運模式、提升營運績效，以維持庇護工場的運作，並且多元地導入企業經營與社會企業運作的概念，儼然形成臺灣許多非營利的社福團體新興的課題。

## 貳、庇護工場的發展背景

### 一、庇護工場相關法律規定

臺灣庇護工場的法源依據主要是依身權法 34 條中「各級勞工主管機關對於具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依其職業輔導評量結果，提供庇護性就業服務」。同法第 35 條則指出地方政府應依前項條文推動設立「庇護工場」。第 40 條第二項「庇護性就業之身心障礙者，得依其產能核薪；其薪資，由進由單位與庇護性就業者議定，並報直轄市、縣（市）勞工主管機關核備。」

身權法第 36 條則指出政府在推動庇護工場設立之外，需協助庇護工場營運及產品推廣。第 69 條也明訂庇護工場所生產之物品及提供之服務，於合理價格及一定金額以下，各級政府機關應優先採購。優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法（以下簡稱優採辦法）也依本條第三項規定訂定。

### 二、庇護工場角色的轉變

參考周怡君（2009）製表，民國 85 年前，依當年的殘障福利法，庇護工場的主管機關中央為內政部，但民國 86 年後，依修訂後的身心障礙者保護法，庇護工場依其功能分屬不同的主管機關，含括勞政、社政及衛政，所屬業務廣及營運項目經營管理、個別職業能力強化（工作技能與社會適應）、個案管理與生涯轉銜等。

但民國 97 年身權法施行後，庇護工場的

功能即轉為單一提供庇護性就業，且主管機關全數劃歸勞政機關，最重要的是，身心障礙者的身分角色從早年多元的受僱者、學習者與被照顧者，轉而成為單純的受僱者，雖明訂庇護員工薪資可依產能核薪，但庇護工場須依規定提供勞健保及勞退，同時也適用其他勞動相關法規的保障。

### 三、庇護工場經營的困境

吳明珠（2010）分析指出庇護工場經營困境可從法制面、組織面與功能面來檢視。

（一）法制面：如何確立庇護工場的定位，包括工場是安置工作能力不足的身障者的就業場所，但是工場同時被要求自負盈虧，在半數以上員工皆為身障者下，工場如何兼顧營運的需求，此外，身權法所稱依產能核薪也缺乏具共識的計算方式。

（二）組織面：庇護工場設立以補助專業輔導人員為主，但未能協助吸納具有專業營業能力的管理人才，也導致工場經營難與一般市場競爭，其次，多數庇護工場的營收成果亦無法提供身障者合理的薪資報酬。

（三）功能面：庇護工場目前以提供就業安置為主，但經過職業輔導評量的身障者，並非全部具有可立即上工的能力，也導致人力調配的困難。

綜合上述，過去 15 年來，庇護性就業雖從早年的社政福利觀點，完全轉換為僱傭關係的勞工政策，只是法制面的定位似乎仍然未獲共識。依心路基金會召開之 2012 年底護工場議題圓桌會議中，可知現行民間單位對

於政府針對庇護工場的定位、補助方式、障礙者之經濟安全、制度設計及職評與職重的角色仍多有批判。

## 參、社會企業的涵義

### 一、社會企業的定義

諾貝爾和平獎得主穆罕默德·尤努斯在「企業的未來」一書中，給了社會企業這樣的定義：傳統公司的存在是為了賺錢，而我們這些企業的存在是為了使用企業技術和模式來解決社會問題。維基百科對社會企業的定義則是：社會企業就是其投資主要用於企業本身或者社會，與一般其他私有企業不同的是，它不只為了股東或者企業的擁有者謀取最大的利潤而運作，基本的定義還是著重於基金來源，一般來說，要與傳統的非營利組織區分，則至少半數的收入是來自交易，而非政府補助或是捐款才能稱為社會企業。

在臺灣，雖然民間與中央政府近年大力倡導社會企業，但是在臺灣仍未對社會企業訂定任何相關的法律條文，此外，各界對於社會企業亦未形成具體的共識。官有垣（2012）從臺灣 NPO 發展的脈絡觀察到，NPO 因為彼此資源的競逐及政策誘導，而使得 NPO 在實踐其社會公益目標之際，也不斷地朝向市場化與產業化發展，據此也在概念上與實際操作面向與所謂的社會企業概念有所呼應。蕭新煌（2013）指出社會企業廣義的定義可為：既有的 NPO 採取企業組織管理和手段，以達到「財政自立」和既訂目標之種種足以落實收入策略的「類企業」商業舉措。依照勞委會公佈的「98 年度身心障礙者庇護

工場服務狀況調查報告」中，由非營利組織所承辦的庇護工場占當時的 84.4%，其收入比率中，來自銷售收入的比率平均為 65.2%，相較下政府的補助則為 31.0%。若以此觀點而言，臺灣現有多數 NPO 組織在導入企業經營管理後，當營運收入已達其組織經費的一定比率，便可視為廣義的社會企業，所以，藉由經營庇護工場來擴大 NPO 經費自立的手段便符合該定義。

從前述的各項定義，可窺知幾項社會企業的重要元素：解決特定社會問題、企業經營手段、不謀求利潤最大化、財務獨立自主。因此，當進一步要檢視社會企業模式對庇護工場的影響時，如何詮釋這四項元素便是首要的方向。

### 二、社會企業的类型

參考國內學者（陳錦堂，2007；官有垣，2006；林怡君，2008）對社會企業的分類，多傾向以「創立目的」來分類，包括：積極就業、地方社區發展、社會合作社、服務提供與產品銷售，以及公益創投等。而現階段學者對於多數 NPO 所經營的庇護工場傾向屬於積極就業型（香港學者稱之為工作整合型社會企業），此類社會企業多數十分重視被社會排除的弱勢團體（尤其是身障者），藉由提供工作給他們，讓他們得以整合到勞動市場。

### 肆、其他就業促進政策的影響－特例子公司的推動

特例子公司的概念源自日本企業，是在身障者定額雇用需求下所發展的特殊進用模

式，而據伊甸基金會於民國 102 年底舉辦的「日本特例子設立及營運手冊導讀暨國內推動實務座談」會後新聞稿顯示，截至 2012 年，日本成立特例子公司的企業達 340 家，提供超過 1 萬 6 千個就業機會，其中進用重度智能障礙者的比例明顯高於民間企業。

民國 100 年身權法增訂第 38 條之 1，其中「事業機構依公司法成立關係企業之進用身心障礙者人數達員工總人數 20%以上者，得與該事業機構合併計算前條之定額進用人員」，「事業機構依前項規定投資關係企業達一定金額或僱用一定人數之身心障礙者應予獎勵與輔導」。同年 6 月，經濟部會銜勞委會訂定發布「經濟部輔導及獎勵主管事業機構成立關係企業僱用身心障礙者辦法」，自此臺灣特例子公司已取得籌設的法源依據。

依據北基宜花金馬區就服中心的規劃，推動特例子公司將整合運用就業促進工具，如身心障礙者加值輔導補助、職務再設計補助、職場學習及再適應補助及僱用獎助津貼等，同時亦會協助建立職場支持者，設立初期亦規劃提供相當的開辦費用。公部門在推動特例子公司的同時，勢必會影響現有企業投入庇護工場的意願，以及對於庇護工廠補助經費的挹注。但不可諱言，由於特例子公司之經營乃結合其母企業公司，在行銷與經營管理上，應該更具有符合一般市場要求的執行力。

## 伍、做好準備，面對挑戰

### 一、心路基金會的行前準備

心路基金會（2012）基於永續發展而擬

定三年中程發展計畫，分別針對人力資源、專業服務、組織整合、財務自主及傳遞幸福感等面向，訂出具體的策略目標。依據心路庇護工場（庇護職場體系）據此所擬訂之行動計畫，可歸納出：（1）人力資源面向：強化庇護員工工作能力以達獨立作業之要求、培養專業技術人員；（2）專業服務面向：建構專業服務模組的知能、傳達服務理念；（3）組織整合面向：結合職重專業辦理活動；（4）財務自主面向：產品（確認產品定位、發展重點商品）、行銷（行銷技巧加強、商品多元曝光、通路拓展及深耕）、成本控制；（5）傳遞幸福感面向：員工 EAP。

以心路基金會所屬的庇護工場而言，在未來的三年內，將持續提供身障者就業機會、提升財務自主能力、加強行銷宣廣、著重成本控管，並且專注於服務的專業化，邁向企業化經營的社會企業模式。

## 二、庇護工場的實務挑戰

### （一）庇護工場定位與發展始終不明

#### 1. 多頭馬車的政策方向

民國 86 年身保法所規範的庇護工場，分屬社、勞與衛政，肩付著不同的功能角色，至民國 97 年修法後，身權法將庇護工場定義為僱傭關係，並由勞委會主責。正當各界尚在摸索庇護工場角色之際，勞委會再基於多元就業方案的基礎推動社會企業，期待引入更多企業資源。而後，當各界還在爭論社會企業的角色與功能之際，民國 102 年全國首間特例子公司已在雲嘉南區誕生。自 97 年至

102 年之間，已有庇護工場、社會企業、以及特例子公司三種不同樣貌的政策被熱烈討論著。

在以協助弱勢勞工就業為目的的架構下，三種貌似但不同樣態的政策方向已默默在競逐，每年少許的政府勞政預算與社會大眾的關注，而身在其中的企業與 NPO 又該何去何從？政策規畫的一致性、排他性與發展性等考量，似乎缺乏通盤的規畫，這也會阻擾大型企業或 NPO 組織對身障就業的投入意願。

## 2. 評鑑制度引導，莫衷一是的經營方向

民間單位在承接公部門方案後，每一兩年皆需接受評鑑機制的檢視，作者搜集民國 102 年臺北市及高雄市，與 101 年新北市針對庇護工場評鑑的指標，即便同屬庇護工場，不同的地方政府，亦有罔異的評鑑指標（見附表）。

從新北市及臺北市的指標來看，新北市的指標採平衡計分卡的概念，分列顧客、內部流程、學習成長和財務等四個構面，並將個案服務列入顧客構面；而臺北市則以方案成效評估的概念，針對法規符合、專業服務、財務規畫及行政要求等面向，形成四大目標，並據此形成細項、指標與相關標準，與新北市明顯的差異則在將庇護員工服務列為獨立指標。

### (二) 企業化對內部運作的影響

勞委會公布的「98 年度身心障礙者庇護工場服務狀況調查報告」中，截至 98 年 12 月，全國的庇護工場共有 96 家，其中仍有高

達 46.9% 為無營收淨利。同份調查結果亦指出庇護工場需要政府協助之事項，依比率分別為產品行銷、經費補助、營運輔導及人員訓練，可知多數庇護工場之經營，仍面臨營運管理與專業服務間的衝突。

## 1. 營運與專業服務人員的配置

官有垣（2010）比對香港及臺灣在社會企業專業人力之配置差異時發現，香港及臺灣皆有六成以上的社會企業配置有專業經理人，平均僱用人數也在伯仲之間，然而，對於就業服務員及社工人員，香港與臺灣的平均僱用人數則呈現 1.8：7 的差距。進一步探討則可發現政府在政策及補助上的利多，可能是導致差異的主因，其次，臺灣社會企業多源自 NPO 或多元就業方案，因此相關專業人員自然呈現較高的比重。

依心路基金會所屬慈佑庇護工場，人員組成主要為主管及行政會計、技術輔導員、就服員及個管員，依實際人數，其比例為 5：5：13，即營運與一線服務人力之人數比例約為 1：4，可印證臺灣的社會企業，特別是庇護工場中，專業人員幾乎占實際人力的絕大多數。另外，從人力配置架構也發現，慈佑庇護工場本身並未專設專業經理人，而是由主管兼辦，亦缺乏專責的行銷與宣廣人員，相關行銷業務仍需結合基金會內部宣廣人員，若以企業面對商機瞬息萬變所需的因應力，庇護工場勢必具備主導能力，並獲得更多立即支援。

## 2. 專業服務人員的角色認同

身心障礙者庇護工場設立管理及補助準

則第十條指出，庇護工場依設立計畫書配置如職業重建個案管理員、就業服務員（前兩者得兼任）、技術輔導員及業務行銷員。反之，技輔員及行銷人員則是視庇護工場營運的需求設置。因此，庇護工場成立的宗旨及母機構的使命，自然會在專業服務與營運管理上形成取捨，造成許多庇護工場較不重視營運管理人員。

依郭亞綾（2009）於訪談中所搜集的資料可知，在追求自負盈虧下，庇護工場中當整體產能不足時，多會要求就服員協助產能的補足，然這亦與遴用準則中所述之工作職掌出現差異，實務上，除了導致專業人員的角色認同差距外，間接也可能引起專業與營運管理上的衝突，這也可能導致庇護工場就服員的高流動率。

### （三）企業化對 NPO 社會價值的考驗

楊銘賢（2009）將社會企業的經營模式整理為經營元素及經營成果，其中經營元素主要可歸納為價值主張、經營策略、營收機制、資源部署、價值網絡、永續能力等，而經營成果則可分為社會價值與企業績效二方面。經營元素中的價值主張、資源部署、價值網絡，必須考慮社會企業所服務的弱勢群體的參與，其中可能包括這些群體對象在價值傳遞過程、核心資源、社會關係等的參與層面，而其參與度與深度，則可能影響到經營成果中社會價值的實現。

庇護工場設立的目的，在於協助具有就業意願，但就業能力不足以進入競爭性就業市場之身障者，提供庇護性就業服務，是從積極協助弱勢角度出發。但依勞委會民國 101

年 6 月的資料指出，全臺灣 112 家庇護工場共提供 1544 個庇護職缺，此職缺數與每年高中職特教畢業生的人數相近，加上身權法通過後，庇護員工幾乎不流動，更限縮了職缺數及參與機會，反而對於弱勢身障者的就業形成阻礙。

近年來，實務工作上也發現，庇護工場內輕中度身障者的比率有逐年增加的趨勢，這顯示庇護工場可能因營運要求，招募更多原先有機會回到主流就業市場的身障者，這不但排擠真正有需求的身障者，也使得這些預期外進入庇護工場的身障者，失去更好的社會融合的機會。

如果庇護工場以積極就業型的角色融入社會企業，當面臨庇護員工工作不適任時，工場在當下的角色功能為何？工場是否可像一般民間企業予以資遣，或應該全力地協助他們在既有的條件下，切割出適合他們的職務？當庇護工場目的在提供工作機會，則不適任庇護員工的去留，將成為兩難的道德議題。

### （四）庇護產品的定位

#### 1. 產品差異與定位

周怡君（2009）調查 44 家庇護工場發現，37.5%從事烘焙業，22.5%從事餐飲服務，另有 20%為綜合服務類，影響所及是前述約 32 家庇護工場，正面臨同業間的競爭，這也是庇護工場營運挑戰之一。近年來，企業在商品線會力求產品差異化，策略目標也從紅海的壓低成本和搶攻市占率的方式，轉而朝向藍海的開創新市場，而這也與喜憨兒基金會

蘇國禎執行董事多次在各大研討會中，提到喜憨兒典範轉移的觀念一致。傳統庇護工場的設立，是選擇身障者可勝任的行業別為主，一旦市場飽和後，各工場便須在紅海中競爭，因此，重新檢視市場需求，並重整工場營運重心，才能避免不必要的商業廝殺。

心路基金會所屬的庇護工場，共有心路洗衣坊、慈佑庇護工場、機動工作隊與一家工場，含括洗衣、清潔與綜合服務等業務內容，這些產品除需與一般企業競爭外，清潔與烘焙產品還受到其他庇護工場同業的競爭。過去幾年蘋果電腦因為 iPhone 的推出，重新定義了手機的功能，同時在市場上大有展獲，但市場分析蘋果電腦經營成功的原因，並非單靠賈伯斯的魅力，也不是因為 iPhone 硬體上的創新，而是思維上的改變，透過手機這樣的媒介，許多的服務得以無形的傳遞。因此，庇護產品的規劃是否仍要建構在實質的商品或勞務販售，或應結合更多無形的產品社會價值，例如對於生態與環境的貢獻，也都有助提升商品本身價值的定位。

## 2. 優採辦法的影響

依據優採辦法，義務採購單位年度向身心障礙福利機構、團體及庇護工場所採購之物品與服務須達到一定比率（現行為百分之五），而辦法中也明列物品與服務的項目，且明確指出前述物品與服務，皆應由該單位之身障者實際參與生產或服務。

優採辦法所指身障福利單位泛指依法立案之財團法人、公益社團法人與庇護工場，截至民國 102 年 6 月，內政部優先採購網路資訊平臺共有 365 個機構商店，而庇護工場

僅占其中三成不到的數量。優採辦法中定義身障福利團體為依法立案，章程明定辦理身障福利業務屬之，但多數團體並非以營運為其主要服務項目，這不但使得庇護工場營運受到影響，間接也使得許多身障福利團體搶食優採大餅。

其次，辦法中明列物品與服務的項目，以食品中的烘焙類而言，共有 646 筆商品名稱，但各身障福利團體集中於特定商品與服務項目，除了造成利潤下降，參差不齊的商品與服務品質，也打擊義務採購單位的採購意願。

以新北市政府為例，幾年前也曾藉由辦理庇護工場商品的採購競賽，來提升庇護工場的能見度及營收，但目前這樣的活動在這一兩年也慢慢消聲匿跡，使得最初立案保障庇護工場運作的美意大打折扣。

## (五) 經營績效的走向

### 1. 自負盈虧是目標或口號

周怡君（2009）指出政府補助款占年度經費 50%以上的庇護工場，達當年調查樣本的 27.5%，顯示有相當比例的庇護工場，必須依賴政府長期的補助。同份調查亦指出庇護工場在前一年的損益僅有 7.5%是超過 50 萬以上，檢視當年底護工場的補助額度，也僅有這 7.5%有機會在毫無補助上達到損益兩平。勞委會 98 年的調查結果則顯示當年 100 多家庇護工場中，高達 63.6%的工場，前一年淨利不超過 10 萬元。目前心路基金會所屬各庇護工場，在摒除政府補助後，亦呈現虧損的狀況，因此，如何在營運與補助間抉擇，

是未來庇護工場邁向企業化的挑戰之一。

從實務經驗而言，多數臺灣的 NPO 皆會多元地開拓其經費收入來源，惟 Kerlin(2013) 在喜憨兒基金會所辦理的「2013 社會企業國際研討會」中表示，從西元 1998 到 2007 年之間，美國的社會企業有更趨向單一收入（商業/捐贈）的趨勢，這部份值得實務與學界來共同探討。

## 2. 利潤合理分配

依據臺北市與新北市的評鑑指標，皆提到盈餘分配的機制，其指標內容是以提升庇護員工的福利與薪資為主，新北市政府則進一步提到年度間應有一定比率的成長。依庇護工場設立的目的，將盈餘運用在提升庇護員工的福利是有其價值的，不過何謂適當的盈餘分配？以新北市評鑑指標為例，當年底護就業者薪資占營業淨利的比例，需較前年有所成長，如果成長超過 5%，可得到該項滿分，而在營業額的部份，如果成長超過 3%，才能達到該項滿分，細探其間數字的差異，地方政府是否有意逐步地將庇護工場的盈餘，多數回歸庇護就業者？是否這與期待庇護工場永續經營的宣誓相左呢？

## 陸、結論

### 一、身障者就業政策的前瞻指引

庇護工場的角色功能在 97 年身權法修法後轉而成為雇主，而原先庇護工場所兼具的職前訓練、就業適應等功能因此而淡化，如此一來，身障者就業的未來又會走向何處？失去的職前訓練與就業適應的功能，又有何

資源可以使用呢？參考周怡君（2009）針對政策的建議，包括：職前的職場適應功能、庇護工場本身特殊目的的勞動條件、以及長遠的發展，將面臨服務量與區域因素等的挑戰。

依據實務經驗，身障者在職業重建過程中，多數需要職涯探索與就業適應的階段，這部份的任務是否仍應由勞政單位主責，是值得商榷的。相較於在一般就業市場工作的身障者，需要庇護就業服務的身障者，多是因為其工作技能尚不足以進入一般就業市場，而需要庇護性高的職場，實際就業後可依產能核薪，但若身障者經訓練後，產能確有相當提升，又有何機制可要求庇護員工重新檢視自己的職涯呢？這也涉及了庇護工場究竟是以安置為目的，或兼具職涯轉換的目的。

心路基金會身為庇護工場經營者，同時也是臺灣身障服務的先驅，如何基於營運人才需求進行管理，又兼顧庇護員工長遠職涯的發展，勢必需要明確並具前瞻性的政策環境。

## 二、庇護工場內部組織與營運管理的反思

### （一）成立專責營運規劃及行銷單位

官有垣（2010）調查結果顯示，臺灣及香港有 71.4% 社會企業的領導階層之專業知識與管理技巧不足，28.6% 有使命衝突，資金問題則有 25.6%，因此，社會企業若要擺脫小規模的商業模式，需要更專業的營利活動計畫及執行力。目前臺灣幾個大型社福基金會

已陸續成立事業部或相似之經營管理單位，藉由從民間企業取才，吸納更多專業行銷經理人，從而改變傳統庇護工場鼓吹社會責任的道德行銷。

在行銷策略中，有效的目標行銷需要做好市場區隔、目標市場選擇及市場定位，基本的客戶管理與分析正是行銷策略的基礎，依據庇護工場商品特色選定適合的目標市場，專注於目標市場，而明確掌握其中顧客購買產品的原因，才有機會形成有效的行銷策略。因此，庇護工場在面對長期營運的需求，常設性地進行市場及客戶分析，並據此形成符合庇護工場產品與服務的一致性行銷策略，也才有能力因應消費市場的瞬息變化。

## (二) 社福專業人員的重新定位

庇護工場中社福專業人員固然有其存在的必要，但回歸就業的本質，如果庇護員工皆能在工作上充份發揮，可評估是否仍需維持大量輔導專業進駐，若庇護員工在工作中出現技能上的不足，相對社福人員與技術輔導員在當下能發揮的功能角色則有所不同。參考日本 SWAN 咖啡，藉由預先切割可符合身障者的工作內容，除更能減少線上專業人力的需求，也能讓身障者更專注在所賦予的工作項目，進而發揮其產能的最大化。

相對地，社福專業人員在庇護工場或社會企業中，應更着重於如何提升身障者社會參與的可能，如心路基金會近年來提倡身障者「生活品質」的議題，專業人員應着重於如何從工作中，協助身障者重新找到自我生涯的發展與規劃，透過職業諮商輔導，使身障者能從工作中獲得自信、提升社會參與，

及進一步地自我賦權，以自身角度去倡議身障者就業服務的方向與需求。

## (三) 導入志工或民間參與的活力

近年來志願服務已成大專院校必要的結業門檻，部份機構將志工視為可運用人力，若以人力角度來規劃，則志工或能協助許多庇護工場內業務與生產過程，不過，若能進一步結合大專院校生的專業實習，也有助於更多創意的發想，如樂山教養院結合美術及設計系志工針對院區內環境進行統整性的規劃，有助於志工資源的活化，甚至可結合大專院校針對不同系列商品進行設計比賽，也有助志工或民間團體更積極地投入庇護工場或社會企業的服務。

## 三、社會企業的社會責任與服務宗旨重組

心路基金會在心智障礙者所需的服務上一直默默地耕耘，101 年心路藉由日間訓練與身障者就業服務，共服務了近千位的身障者，其中光是庇護就業便達到 112 人，而社區化就業也服務了 402 位身障者，並協助 6 成的身障者找到適性的工作，間接地也協助了這些家庭，陪伴他們渡過這些需要協助的日子。過往心路將重心放在身障者本身，未來呢？

從諸多研究資料可探究，身障就業人口的投保薪資中位數僅 22K，而庇護工場中庇護員工薪資平均尚僅 6,300 餘元（依心路慈佑庇護工場 101 年評鑑資料）。依內政部最新公告民國 102 年最低生活費而言，五都最高為臺北市 14,794 元，臺南市最低為 10,244

元，然而目前庇護薪資普遍低於此。當 NPO 逐漸融入社會企業後，除了身障者本身外，是否應更進一步思考對身障者家屬的協助？若 NPO 能結合對於身障者本身的協助，以及對家屬的支持，將更有機會實際提升身障者的生活品質。例如，鼓勵因照顧身障者而長期待業的家屬，利用身障者在接受服務時，結合社會企業營運需求，以兼職鐘點的方式工作，這樣的措施不僅能提供家屬額外的經濟收入，也有助於藉由職場自然支持身障者的家屬，這類的措施皆有賴營運管理人員創意的思考。

## 四、產品競爭力提升與核心產品開發

### (一) ISO 認證的推動

目前臺北市及新北市皆在輔導市內庇護工場申請 ISO 國際品質認證管理系統，藉由 ISO 輔導計劃來增加民眾對於購買庇護工場產品的信心，進而提升庇護工場的營運效益。企業在推動 ISO 認證也是近年來的營運基本要求，這對於庇護工場在提升其自身競爭力也多有助益。心路所屬慈佑庇護工場也在新北市府輔導下於今年 6 月通過 ISO9001 品質管理系統的認證。

對應食品衛生管理，HACCP 和 ISO22000 的認證，也是從事餐飲服務或食品類生產製作的工場與企業必備的要項。這幾年來國人對於食品安全意識的抬頭，從前幾年的三聚氰胺到最近毒澱粉事件，庇護工場雖然並不在首波受衝擊的名單，但是對於商譽建立及維持皆是十分重要的，經營管理者仍需要更多的努力，並藉由企業化營運的過

程來預防，並提供民眾更有保障的商品。

### (二) 特色與產品價值的賦予

一直以來，庇護工場在產品行銷時會強調身障者的參與，如手工餅乾等，但隨著生產技術的改良，半自動化生產的過程已無法再以「純手工製作」來包裝，因此，庇護工場或社會企業應該賦予其經營的產品與服務，創新層次的價值，如對社會、生態與環境的價值，例如荒野協會藉由付費生態導覽來維持協會運作，同時傳遞正確的生態保育概念，未來庇護工場在思考服務價值時，也可參考並結合其他社會議題。

### (三) 投注研發與改良生產

傳統庇護工場多將營運重點放在服務上，但在考量產品生命週期與服務價值的提升，建議庇護工場可透過與學術單位合作，研發新的產品，或生產過程之重要關鍵器材與耗材。除了創新產品的生成，器材的研發也可納入更多通用設計概念，使得更多身障者得以在無障礙的環境下進入這樣的就業市場，另外，結合民間企業發展關鍵的耗材，如環境友善的清潔劑等，除可對社會責任有更多貢獻，也可思考轉投資進行這些產品的販售。

## 五、財務自主的規劃

### (一) 提升產品利潤

庇護工場或社會企業應時時檢視既有產品與服務的成本合理性，包括提升生產過程良率與減少原物料的耗損，並針對部份身障

者的特質，輔以標準作業流程進行職務再設計，或許可以達到良好的效果，以提高單位產品的利潤。

## (二) 合理的營收目標

損益兩平是現行評鑑重要指標之一，稅後淨利的提升則是達到損益平衡的必要手段，庇護工場與社會企業應從淨利來檢視年度所訂定之營收目標，藉由建全的財務結構來落實損益平衡的目標，而非如評鑑指標一般，單純以年營收成長 1%或 3%來檢視庇護工場的經營成效。

## 柒、建議

### 一、針對身障政策進行中長程規畫

作者思考實務及現行政策走向後認為，身障者勞參率在過往一直低於 40%，身障者對於服務資源的不瞭解是主因之一，然而重點應在於中央政府對於身障服務的統整與規畫。

現階段勞政、社政與衛政，甚至包括教育，在政策的形成上都各有其立場，而這也往往造成身障者從出生、學校生涯到後續就業中轉銜過程的不順暢，除了造成身障者的困擾外，轉銜過程的失誤也可能導致身障者權益的損失，另一方面，服務提供單位也會面臨轉銜機制的不完善，而衍生更多表單與訊息傳達的困難。

因此，在全國身障人口早已突破百萬之際，建議中央政府應籌設專責的部會級主管單位，以落實身障者全人服務、政策規畫與推動。

## 二、庇護工場定位及修法

作者認為庇護工場的功能在於提供具有就業意願、但就業能力不足以進入競爭性就業市場之身障者庇護性就業與就業適應服務，但目前臺灣的庇護工場僅具庇護就業功能，而其他有關就業適應的職業重建資源也寥寥可數，身障者似乎只有進入一般職場、支持性就業與庇護性就業的選擇，身障者的「職業重建」權，只剩「職業」，卻不見「重建」，建議政府應依身障者的需求，進行庇護工場功能的分類，以維護身障者的就業權益。

此外，庇護工場本身也應有企業經營的手段，包括用人、考核及留用等制度，而產能與專業技能人員之補強，也宜由庇護工場本身因其營運需求來安排。庇護工場或不以追求利潤為其主要目的，但唯有健全且合宜的人力配置，方能達到財務逐漸自主的政策期待，因此，建議未來應依庇護工場的不同功能屬性，調整庇護員工的晉用評估方式，同時修正專業人員配置比例與相關資格要求，使得庇護工場能更朝向企業化運作，同時善盡其社會責任。

（本文作者：董鑑德為財團法人心路社會福利基金會新北市身心障礙者職業重建服務中心督導；賴炳良為財團法人心路社會福利基金會新北市身心障礙者職業重建服務中心主任；王宜慧為財團法人心路社會福利基金會新北市身心障礙者職業重建服務中心督導）

**關鍵詞：**社會企業、庇護工場、身心障礙者就業

## 📖 參考文獻

- 許淮之等人（2011 年）。非營利組織企業化之困境與挑戰。創業管理研究，第六卷，第一期，55-80。
- 郭亞陵（2008 年）。社會企業運作方式及可行性分析-以臺北市庇護工場為例。國立臺北大學公行系碩士論文。
- 楊銘賢等人（2009 年）。社會企業經營模式之建構。創業管理研究，第四卷，第四期，57-83。
- 吳明珠（2011）。庇護工場轉型社會企業之可行性研究。國立臺師大社教系碩士論文。
- 行政院勞工委員會。（2010 年）。98 年度身心障礙者庇護工場服務狀況調查報告。  
<http://opendoor.evta.gov.tw/sub.aspx?a=0008842&p=0004360>。
- 周怡君等人（2009）。臺灣庇護工場現況分析：理論與實務。心路基金會出版。
- 官有垣等人（2012 年）。社會企業：臺灣與香港的比較。巨流圖書股份有限公司出版。
- 蕭新煌（2013 年 5 月）。臺灣社會企業的發展與挑戰之省思。蕭淑珍（主持人），2013 社會企業之社會影響—就業促進與貧窮舒緩。臺北市青少年育樂中心。
- 蕭新煌等人（2011 年）。非營利部門：組織與運作。巨流圖書股份有限公司出版。
- Kerlin, J. (2013, May)。美國社會企業的經費收入策略之探討—非營利商業收入的可持續性與影響。陳錦棠（主持人），2013 社會企業之社會影響—就業促進與貧窮舒緩。臺北市青少年育樂中心。

表 新北市、臺北市及高雄市最新評鑑指標彙整（作者自行整理）

	新北市		臺北市		高雄市	
	顧客 26%	消費者 8%, 個案 18%	法定事項 18.5%	法 規 要 求 12.5%, 行政配合 3%, 補助款運用 3%	庇護性就 業者勞動 權益維護 45%	庇護員工就業服務 13%, 無障礙環境規劃 4%, 專業人力配置 4%, 勞動條件 9%, 薪資待遇 15%
	內部流程 28%	符合法規 15%, 組織管理 6%, 營運管理 5%, 創新管理 2%	服務效能 22.5%	針對庇護員工, 評估、計劃、訓 練、員工支持、 滿意度...	庇護工場 營運管理 暨行銷作 為 45%	經營管理及行銷策略 23%, 財務管理 13%, 在職訓練與服務 5%, 安全設施及災害預防 4%
	學習成長 17%	專業人力 7%, 庇護員工 10%	財務制度 25%	行銷策略 14%, 財務管理 9%, 營運成效 2%	綜合考評 10%	相關法規要求 2%, 行政配合度 5%, 補助款之運用 3%
	財務 24%	財務管理 16%, 行銷管理 8%	安全與人 事 29%	職場環境 3%, 安全設施 6%, 生產管理 10%, 服務人力 4%, 成效 6%		
	綜合評分 5%				綜合評量 1~5%	