

現實與掙扎：從社會福利組織觀點 談臺南市 ICF 制度之實踐經驗

林義盛*、曹愛蘭、鄭潔虹

壹、前言

臺灣在身心障礙鑑定與分類系統及福利服務提供方式產生重大的轉變。根據內政部社會司社政年報（2012）資料指出，為維護身心障礙者之合法權益及生活，保障公平參與社會之機會，以及因應身心障礙人數增長、個別性需求多元及國際潮流趨勢。臺灣在民國 69 年首度提出「殘障福利法」，發展到民國 79 年修法、86 年更名為身心障礙者保護法，而條文中對於障礙者的分類其實是受到 ICIDH 的影響（林惠芳，2010：255），直到民國 96 年「身心障礙者保護法」修訂改名為「身心障礙者權益保障法」，並且納入「ICF」（註 1）的精神，才顯見身心障礙福利的發展從「慈善」邁向「權益」。而障礙者福利也從消極的提供，轉變為積極的支持。ICF 制度修改了臺灣的「障礙鑑定模式與分類系統」、「增加需求評估服務」。例如：原本障礙鑑定從只有一位專業醫師進行轉變為新制須再增加另一位專業鑑定人員；而在福利服務提供上，也從沒有經過需求評估轉變為取得福

利服務資源前，須經過社福組織派需求評估人員進行訪視評估。這個新制度於民國 101 年 7 月已正式實施，除對臺灣來說是一個嶄新的挑戰外，對於社福組織而言，更是嚴峻的考驗。

「ICF」制度曾於民國 100 年 6 月起如火如荼的展開全國試辦計畫，各地方政府對於福利服務供給面尚未準備完善就得面對 101 年 7 月 11 日啟動的新制度，實務工作者就發現在行政組織合作、福利資源配置、需求評估、專業團隊審查確認會議、對於社會大眾宣導與說明等面向產生相當大的衝擊（林義盛、鄭潔虹，2012），進一步也顯示，對於政府社福組織部門而言，在制度環境層次上，身心障礙鑑定與需求評估新制的實施，則是必須正視的制度環境壓力，亦是「ICF」制度現實面必須處理的議題。

現代社會福利制度的推行主要是透過行政組織提供服務輸送，同時有賴社會工作者來執行才有可能完成任務。因此，對社會工作者而言，有必要從組織層次來瞭解執行新制度實踐的現況，以回饋到決策層面，進而

可建議新的行政管理運作。

檢視國內談論 ICF 相關文獻多為探討 ICF 與我國身障者權益保障的概念，或在此制度中社工的功能、討論引進 ICF 對智能挑戰者的影響，或探討 ICF 應用於視障單一服務使用者研究上，以及探討身心障礙者需求與地方政府資源的關聯（林萬億、吳慧菁、林珍珍，2011；賴兩陽，2011；林惠芳，2010；李英琪、周佳穎，2009；邱滿艷，2011），上述文獻雖然在概念上能夠引導我們瞭解 ICF 的架構，以及關注不同的面向，但尚未有從組織層次實踐的觀點探討新制度的實施現況為何？甚至作為一個新制度運作與福利服務輸送的承載體組織，所遇見的現實與掙扎為何？迄今付之闕如。所以我們有必要從承載這種社會福利制度的組織觀點，探討組織與身心障礙需求評估新制的關聯，組織在場域中的表現，以及從實務工作者的參與經驗出發，描繪社會工作者在實務情境中所體會的圖像與在田野場域經驗中的所見所聞，以具體掌握當前 ICF 制度實踐的特性。

因此本文的焦點主要放在組織實踐 ICF 制度的經驗，與作者在田野觀察經驗為起點，故不在建構任何 ICF 制度之理論假說，僅以用心和動手留下一份實踐工作的紀錄，分享社福組織實踐「身心障礙新制度」過程的現況、面臨的挑戰與可能的因應，並針對此提出建議，以作為實務場域運作的參考。

貳、相關文獻檢視

組織與環境之間的互動向來是組織理論研究關注的焦點。因此，本文獻討論主要是

針對前述研究問題有關組織在實踐「ICF」制度部分所涉及的組織理論，分別就制度理論的視角、組織間互動網絡與 ICF 制度實踐的關聯性加以討論，以作為實務情境中觀察「ICF」制度實踐之參考。

一、制度理論與 ICF 制度實踐

社會福利組織的環境會影響其組織功能的發揮。制度論者（Meyer & Scott, 1983：40）將組織的外在環境二分為技術環境與制度環境。Scott, Ruef, Mendel, & Caronna (2000) 研究美國舊金山灣區域的醫療服務輸送網絡，發現地方、區域和全國性的物質資源環境和制度環境因素，會影響醫療照護組織的發展和變遷。物質資源環境，是指那些影響健康照顧組織使用資源來產生服務的系統，如技術、生產系統等，而技術係指組織所展現的工作，其含意不僅包括組織為展現工作所使用的硬體設備，同時也包含員工的知識和技能，以及所展現的工作的特徵並且是組織與環境互動的中介因素，使得組織從環境之中取得所需的工作技術與設備（Scott, 1998）。所以 ICF 的技術和制度環境都是探討社福組織行動和部門運作的重要影響因素。

（一）技術環境與 ICF 需求評估制度

技術環境係指地方政府需求評估的人力規模、區域、技術、品質、網絡。對公立組織而言，組織進行需求評估的功能，主要是著眼於有社會福利需求的身心障礙者，然而在現實層面上，當身心障礙人口數量越來越多時，需求評估人力配置是否能夠如期完成作業，以及相關的社會福利資源是否能合理

配置與提供，這部分屬於技術環境面向對組織發展的影響。所以在技術環境層次上，執行需求評估工作的組織必須具有特定的需求評估工具、社會福利資源與配置，以回應身心障礙者的需要。

(二) 制度環境與 ICF 需求評估制度

制度環境則是指為該部門提供意義和穩定性的文化信念系統、規範架構、調控機制。在制度環境層次上，中央對各地方政府進行的需求評估輔導工作，則是公立社福組織部門必須正視的制度環境壓力。由於進行需求評估任務主要是為了身心障礙者提供需求評估結果與福利服務產生連結，所以當需求評估結果產生後，除需依據法規制度籌組不同專業領域的團隊人員審查外，後續服務使用者需求則有賴各目的事業主管機關所執掌的服務來進行服務輸送，因而向外連結不同專業服務組織資源來滿足身心障礙者的福利需求，就成為組織生存和發展的重要行動。因此執行需求評估與福利資源提供在組織的技術環境和制度環境都愈來愈重視身心障礙者需求滿足的程度，所以我們從組織觀點，探討執行 ICF 制度的組織間網絡互動之挑戰就格外具有意義。

(三) 制度環境對組織部門運作之影響

持制度理論者 (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 1995) 皆重視組織的制度環境對組織運作的影響，他們認為組織運作或調整其內部結構，若能符合制度規範的要求，即使不是符合效率原則的結構方式，也不會造成組織的生存的問題，

所以，組織生存發生問題的主要原因，便是組織在制度規範「正當性」(legitimacy) 發生了危機。換言之，制度理論主張取得正當性是組織調整結構藉以求得生存的另一動機。

依據 DiMaggio and Powell (1983) 的觀點指出，制度環境會透過三種機制來影響組織的運作與結構：

1. **強制性 (coercive) 機制**：來自於具有正式結構 (formal structure) 系統所制訂的制度規範，其影響組織運作是「強制性的」影響機制。這是由於制定制度規範的來源擁有極大權力，組織必須遵守這些法令規章。因此，組織在現代社會中要遵循國家強制性的法令與規範則是生存的首要條件。例如：正式組織若進行身心障礙鑑定與需求評估新制，就必須遵守國家現行強制性的政策與法令，此國家的身心障礙福利政策與法令就是推行需求評估新制的制度環境。
2. **模仿性 (mimetic) 機制**：由於環境提供的規範、符碼意義複雜而多變，組織目標不明確，或者技術本身無法掌握，都會造成組織去模仿其他較穩定組織的結構及規範活動，以因應來自環境的不確定性 (uncertainty)。然而，這種模仿機制，雖未必增加組織運作的效益，但可以使組織因保持與其他組織的特質而取得社會正當性的認同與支持。例如：當地方政府社福組織部門進行需求評估新制而受到中央政府的訪查督考制度時，各地方政府之

間可能就會互相交流、觀摩學習來準備被督考時所需要的軟硬體，或模仿較適合的執行方式，以增加組織的正當性。

3. 規範性 (normative) 機制：來自組織內部或組織相關系統的專業規範，其影響組織運作的機制是「規範性的」影響機制。規範性的壓力在於組織之間互動過程中形成的一套價值觀念與行為標準，而成為這些組織或組織成員的共同觀念，進而自願遵循這些法則。例如：當地方政府執行需求評估時，對於專業人員的要求則必須接受其新制訓練取得證明之人員為之，且會自發性地遵守各該專業的規範，以確保其組織的合法性。

綜合而言，當地方政府組織為了符合制度環境的要求時，是否能夠如期形成一種制度化的效果，以及 ICF 制度對於組織結構產生的影響為何，組織之間如何互動，所遇到的挑戰為何，是本文所要關注的面向。

二、組織間互動網絡與 ICF 制度實踐

組織間互動網絡主要是為了擴張所需資源，以因應不確定的環境壓力。制度論者則指出，外在的制度環境所強調的主流組織形式與規約，會迫使組織透過和其他組織建立合作關係，以便在組織架構、活動內容與形象上符合既有的制度環境要求，從而提高組織的正當性基礎。例如：組織籌組專家學者輔導團隊進行需求評估業務的訪查輔導使執行新制度更趨於制度化，因而提高組織的正當性。

在 ICF 制度實踐過程中，由於專業分工、各目的事業主管機關權責所能提供的資源有所不同，因此在行政組織垂直網絡中涉及中央與地方、地方與基層，乃至橫向網絡中涉及地方政府組織內各局處間、地方政府與非營利組織間，因而衍生組織間相互依存之合作關係。Pfeffer & Salancik (1978) 從資源依賴論的觀點認為環境中有許多資源，組織必須靠爭取環境資源來維持生存。Galaskiewicz (1979) 也以資源依賴理論出發，證實擁有社會資源愈多的組織，對社會事務的影響力愈大。因此擴展資源是組織機構生存的重要機制，尤其外在資源和關係網絡穩定的互動，是不同專業組織達成目標的重要策略與關鍵。

由上述可知，環境資源是有限的，組織要增強或維持競爭優勢，不應侷限於內部資源與能力，應以專業分工的模式，集中於本身核心競爭技術，將無法生產的活動藉由外部的資源互補，以因應不確定環境的要求 (Pfeffer & Salancik, 1978 ; Galaskiewicz, 1979 ; Bourantas, 1989)。據此，我們將從此出發，觀察各專業行政組織在新制度實踐的互動與合作過程。

參、研究資料蒐集與分析

一、臺南市 ICF 需求評估制度的運作情形

新興社會福利制度的實踐涉及到組織與組織之間的合作與互動。臺南市身心障礙人口約有 9 萬 3,299 人，在 100 年度 ICF 制度實驗階段推展迄今配置 14 名需求評估人員。需

求評估工具在實務上主要依據中央所訂定的身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發辦法規定辦理。而 ICF 制度運作上，依中央規劃可分為二種流程，其一，由身心障礙者向基層區公所組織提出申請辦理一般流程鑑定，再到醫院進行鑑定作業由鑑定醫師及另一專業人員進行鑑定，再其次由衛生主管機關審核鑑定報告後，接著由社福組織進行需求評估及專業團隊審查會議。其二，由身心障礙者向基層區公所組織申請身心障礙者併同辦理身心障礙者鑑定及需求評估，到醫院由鑑定醫師及另一專業人員進行鑑定、需求評估人員進行需求評估等服務，而後進行專業團隊審查會議，後續再依據需求評估連結中央發布身權法第 50 條、51 條及其他涉及不同各局處專業組織所提供的身心障礙者福利服務…等。由上述可知，不同專業組織與人員因著新制度的實施而產生組織間的互動與行動。

二、作者的田野角色

由於作者曾擔任 ICF 制度實驗階段需求評估人員與新制實施後行政督導的關係，在不同階段中實際參與發展的過程迄今，加上作者對於新制度實踐的關懷與興趣，研究過程就是以參與者身份進入田野，熟悉度有助於資料的取得與深入分析和詮釋。

三、資料蒐集與分析

本文以臺南市為例，其資料收集有兩種，一是田野觀察，即進入田野就相關問題進行質性資料的蒐集，將所見所聞並運用田野筆記紀錄，以及參與經驗來詮釋，以掌握

組織事件與意義；從實務情境的觀點，針對辦理 ICF 制度實驗計畫階段與正式實施後所呈現出的現象做質性資料詮釋；此外對政府部門的相關統計與文件資料據以描述分析，說明 ICF 制度從實驗階段迄今發展現況以及本文所要討論的議題。

肆、ICF 制度實踐的挑戰

ICF 制度的建立是希望發展跨專業整合並以服務使用者為中心的支持體系。臺灣身心障礙者權益保障法於民國 96 年 7 月 11 日公布，對於身心障礙者之定義，改採世界衛生組織（WHO）頒布「國際健康功能與身心障礙分類系統（ICF）」之「八大身心功能障礙類別」，替代過去以疾病名稱（16 類）之分類方式。至於各項福利與服務提供則透過籌組專業團隊人員之醫事、社會工作、特殊教育、職業輔導評量等相關人員，在 ICF 分類架構下進行需求評估，並依據評估結果提供身心障礙者適當之福利與服務。因此，我們將從社福組織觀點，描繪新制度實踐所遇到的挑戰，以及組織如何調整以適應制度環境與技術環境的壓力。以下分別就行政組織合作、福利服務提供與資源配置、需求評估實務，以及對服務使用者之影響四大面向說明實務上的現實與掙扎。

一、行政組織合作面向

（一）在垂直組織面上

1. 中央與地方：身心障礙者權益保障法明訂中央主管機關掌理全國性身心障

礙福利服務權益保障政策、法規與方案之規劃、訂定及宣導事項，扮演著社福部門的領頭羊角色。實務上，中央政府對於新制的實施準備倉促，舉棋不定、上下翻滾的新政策，讓地方政府難以適從。相關的法令規章、宣導文宣、配套措施也在新制度正式實施前公布，中央以邊做、邊學、邊改之政策，讓承載制度執行的社福組織部門無所適從產生焦慮，甚至實務面上碰到問題卻無從解決起，以致影響評估效率與效果。

2. 地方與基層

(1) 新制度亟待適應：地方政府社福部門需求評估人員與區公所人員之溝通平臺宜待加強。新制度的推行，仍維持過去業務模式，故業務人員能否了解「ICF」實際執行作法與落實需求評估之推動，遂成為與區公所之溝通亟待增強與努力之方向。

(2) 基層組織經驗無法傳承：區公所承辦人員所受之專業訓練與知能有限，新制度的推行尚無法即時提供服務使用者相關問題解答與承辦人員流動頻繁之疑慮。例如：如何向服務使用者說明「身心障礙證明申請表」以及所勾選「福利服務申請項目」為何；此外，公所人員可能因面臨新制度之推行壓力導致流動率頻繁，所累積的經驗無法傳承，而消滅與弱化基層之服務能力與品質。

【田野經驗】作者在田野中發現，在 ICF 需求評估新制正準備推行之際，社工員於拜訪區公所受訓過的 ICF 承辦人才得知業務承辦人的更換讓人措手不及，顯示社會福利新制度的推行可能造成公所人員的流動。

(二) 在橫向組織面上

1. 地方政府內各局處組織間：王育瑜（2011：9-11）在討論身心障礙福利提供時指出，身心障礙福利不應被視為弱勢族群的福利，服務提供的權責機關不應只限於社福組織部門。換言之，障礙者各項服務應回歸至各目的事業主管機關所能發揮的專業服務與功能。對目前實務場域而言，地方政府內大部分局處還是秉持以往的刻板印象，認為凡是身心障礙者業務就是社福部門業務，沒有意識到法規已經全面修正，各目的事業主管機關各有不同的專業權責與辦理事項。因此，如何發揮身心障礙者權益保障權法第 2 條各目的事業主管機關權責與辦理事項，以落實「行政一體」之概念，進而創造各局處全面參與是組織所要面對的制度環境壓力。

2. 非營利組織面

(1) 以醫院而言

首先，鑑定流程變更增加時間成本，排擠原來工作時間，占據醫院更多的資源從事鑑定工作；其次，在人力上：人員培訓時間成本

提高、專業人力需求提高；第三，依據身心障礙者鑑定與需求評估作業並同辦理實施辦法規定，衛生主管機關應至少指定一家併同辦理機構，提供適當之場地及服務窗口，讓身障者進行鑑定及需求評估作業…。但在實務上，卻有鑑定與需求評估的空間硬體上難以增加；服務使用者在做完鑑定後，尚無服務人員引導或帶領，以及不知往哪裡接續進行需求評估作業，再者，實際進行併同辦理的服務使用者數量尚無預期的發展，也讓需求評估人員在醫院等待無法進行需求評估，最後，在併同辦理上：醫院鑑定人員與需求評估人力如何相互搭配，以達簡政便民皆是新制度執行上須考量的面向。

(2) 以民間團體而言

在田野經驗中發現，民間團體由於不了解新制度如何推行，擔心原有的福利資源遭取消或排除等，導致焦慮和批評不斷。在張恆豪與顏詩耕（2011）的研究討論中也呼應上述觀點，該研究認為按照ICF的理念執行，障礙者補助和福利支持的多寡，會有資源再分配的問題。

二、福利服務提供與資源配置面向

(一) 服務需求面

在田野經驗中發現，實務上常發生服務

使用者在申請法定福利服務需求時因所預勾選的「福利服務申請項目」，因在文字上屬專有名詞，而不易讓服務使用者理解，是否能夠擇定適合的服務項目則有待商榷。再者，需求評估工具的信效度與需求評估結果，皆影響後續福利服務資源的提供與配置合適性。例如，服務使用者申請福利服務項目與後來需求評估人員進行實際評估後的差異，到底是以服務使用者的表達性需求為考量？亦或以需求評估人員在服務使用者自然的生活情境中所進行整體綜合性評量後所產生的福利服務項目給建議使用為考量？或以專業團隊審查人員建議使用為考量？…等，皆是實務上所產生的現實挑戰與掙扎。作者曾在田野經驗位於偏鄉地區進行到宅需求評估時，就發現服務使用者自然的生活情境樣貌有著不一樣的需求差異：

1. 家庭主要照顧者的無力感

【田野經驗】在田野中發現，位於偏鄉地區這一位照顧肢體障礙中度訪談者已有二年多家庭主要照顧者的經驗，帶著疲憊的身軀、睜不開的眼睛向社會工作者陳述這些年來的無奈，因而有著對人生的無力感、無望感。

「自從我頭家右側中風後，我也因此將晒魷魚的工作暫停，全力的照顧他的生活起居，但卻讓我的生活有著許多的束縛，像是我想到菜市場逛逛就不能像以前一樣自由自在、安心的逛…，我想跟我的朋友出去聚聚、遊玩，也因此無法再像以前那般容易，時間一久我逐漸跟朋友的往來疏離了…，我不知道我要照

顧他多久…。」

2. 人際互動經驗造成自我退縮

【田野經驗】在田野中發現，這一位視障朋友有著人際互動的自悲感，不希望有其他外來人還打擾自己的生活，因而有著人際互動退縮經驗。

「一位女性視障朋友說：有一次我在社區附近走路踢倒鄰居的物品，而被鄰居罵說走路都沒在看等等…，我開始不喜歡跟附近鄰居往來，我很擔心別人知道我的情況，所以如果可以不要來打擾我就不不要來…，所以我外出需要有家人陪伴在我身邊幫忙。」

綜合上述，田野經驗中發現，在服務使用者自然的生活情境評估與在醫院併同辦理進行需求評估有著不一樣的環境差異。在家庭中能夠觀察到受評估者與家庭成員之間的互動環境，進而做整體綜合性評估，以成為後續福利服務項目建議的參考。

(二) 資源供給與配置

1. 資源供給不易形成需求

需求評估依身心障礙者權益保障法第 7 條指出，依身心障礙者障礙類別、程度、家庭經濟情況、照顧服務需求、家庭生活需求、社會參與需求等因素進行需求評估，而實務上的需求評估訪談係根據 ICF 觀點與內容列出：（1）學習與應用知識活動（2）一般任務與需求活動（3）溝通活動（4）行動活動（5）自我照顧（6）居家生活活動（7）人際互動與關係（8）主要生活領域（9）社區、

社交與公民生活...等綜合評量九大面向（內政部，2012），以提供關於人類功能與其受限處境的描述，並作為組織取得資訊的架構。對於進行評估與分析合於規定者，據以提供服務使用者所需個人支持及照顧、身心障礙者家庭照顧者服務，以及其他支持性服務之福利服務。

但福利與服務需求評估結果報告所產生的建議使用各項福利服務項目，尚無法發展出適當的資源來輸送，甚至有些服務項目涉及跨局處的供給與配置，且涉及地方政府的財源多寡，畢竟社會福利非普及性質，再者現行每一項的福利服務項目皆有申請的法規與條件、評估面向及額度，因此現實面的需求評估工具所關注的面向與後續真正可以提供的服務項目申請條件上產生差異，因而不易形成真正的需求。

2. 資源配置無法精確預估

邱滿艷（2011：15）的研究文獻中指出，評估工具往往未能顯示其真正的需求，或現行的福利服務未必能回應身障者的需求。林萬億等人（2011：285-287）的研究也指出，由於身障者的問題多元複雜且個別差異大，既有的福利服務項目尚未能滿足個別身障者的需求，同時服務體系也未必能及時回應身障者的需求。所以上述各項福利資源如何配置？配置妥當性？在實務上尚無法精確預估。

三、需求評估實務面的掙扎

臺南市身心障礙人口有逐年增長的趨勢。根據臺南市政府主計處（2013）統計資

料顯示，臺南市身心障礙人口在民國 98 年為 8 萬 9,372 人，民國 99 年為 9 萬 1,415 人，民國 100 年 ICF 制度實驗階段為 9 萬 2,853 人，直到 101 年新制度正式實施初期有 9 萬 3,299 人，占全市總人口比率約 5%，顯示有逐年成長的趨勢，且為五都之中身心障礙人口比率最高的直轄市。

臺南市目前僅配置 14 名需求評估人員是否能夠因應交通往返偏鄉地區、身障證明核發前的社政評估專業團隊審查會議、需求評估訪談、與醫院併同辦理鑑定與需求評估、以及需求評估後的專業團隊審查會議、通知需求評估結果、召開相關聯繫會報、新制服務宣導、連結與轉介社會福利資源...等，各項事項有待考驗。

四、對服務使用者之影響

在新制鑑定使用上：鑑定與需求評估流程變更、鑑定時間增長、以及至少每 5 年需重新鑑定一次。其次，在福利服務使用上：新制度增加需求評估服務，繼而取得身障證明，以及服務使用者是否可以接受福利服務提供之變更、障礙等級及福利服務提供條件可能的改變，都是未來持續要面臨的挑戰。

伍、對 ICF 制度實踐之建議

許多組織研究發現，組織的發展與運作須注意制度環境與技術環境的要求（Meyer & Rowan, 1977；Meyer & Scott, 1983；熊瑞梅，1999；紀金山、林義盛，2007；林義盛，2013）。如同持權變理論者（Lawrence & Lorsch, 1967）認為個別組織可就特定環境的要求，

而採取不同的組織結構設計，以因應環境的壓力。因此組織在 ICF 制度的實踐上有幾個需考量的部分。

一、行政組織合作面

（一）在垂直組織面

1. 中央與地方：在制度環境上，建議中央應積極協調整合相關部會之法規及資源，以俾新制度實踐能夠順利發展。其次，建議中央將現行身心障礙福利服務相關法規與需求評估準則能夠整合與修正，使身心障礙者個人照顧服務辦法、家庭照顧者服務辦法中的服務能夠更融合於評估準則。在技術環境上，建議整合相關身心障礙者需求評估工具，將居家服務評估、長期照顧失能評估、身心障礙者轉銜及個案管理評估等專業服務評估量表融入於需求評估工具中，以俾服務評估能夠有所連續性。
2. 地方與基層：持續更新與彙整基層公所承辦人聯絡方式、辦理必要性基層公所人員教育訓練、召開聯繫會報以及透過需求評估人員拜訪公所人員，一方面建立夥伴關係，二方面瞭解新制度執行的問題與待解決的需求，以回饋到實務與行政管理層面，進行修正與再學習。

（二）在橫向組織面上

1. 地方政府內各局處組織間：各局處行政組織如何相互配合，才能創造福利

服務輸送互動上的默契，涉及制度正當性與權責事宜。紀金山（2008）在研究社會福利組織場域結構時認為，在現代社會中國家具有極大的權力，國家所制定的制度規則特別具有強制性的（coercive）影響力；正式組織要存活的首要條件，則要遵循國家強制性的法令與規範（Meyer & Rowan, 1977）。換言之，制度正當性的賦予仍有多重管道。因此，建議實際落實身心障礙福利目標與各目的主管機關的權責。透過召開「身心障礙者權益保障推動小組」，讓合法性權威領導者布達行政意志，使各局處了解「身心障礙者權益保障法」第 2 條所規定各目的事業主管機關權責事宜、角色與功能，以發揮「行政一體」概念。

其次，召開「ICF 制度推動小組」會議，就身心障礙鑑定與需求評估新制進行宣導及相關配合事項進行說明，甚至必要時在各場宣導會議上，召集衛政、建設、工務、住宅、勞政、教育、交通、警政...等各目的機關共同宣導，使服務使用者了解不同權責機關的服務與功能，以促進各局處在新制度與福利服務輸送上合作默契。當不同目的事業主管機關的各項措施考量身障者的差異性需求時，在組織制度環境中的規則、規範和認知，就逐漸會形成廣泛場域所接受的正當性（legitimacy）資源（Scott, 1995），進而促使各組織在互動上形成制度化效果，也才能夠全面參與並為身心障礙

者建構友善環境。

2. 非營利組織面：以醫院而言，雖然依據身心障礙者鑑定與需求評估作業併同辦理實施辦法規定，衛生主管機關至少需發展一家併同辦理機構，但實務上有幾個需考量地方：

- (1) 彈性調整併同作業

是否持續開發併同辦理醫院，左右為難，這涉及服務使用者就醫行為、醫院門診時間、需求評估人力配置、交通往返、合作過程流暢度.....等多面向考量，建議採漸進模式進行。以臺南市為例，目前 4 家合作併同辦理醫院應先觀察合作辦理情形，必要時透過聯繫會報開發合作醫院；或因應制度環境調整合作的併同辦理組織數量，是要擴張或縮減，以讓需求評估作業更有效率，是中央值得思考的方向。

- (2) 增加貼心服務

為使併同辦理合作流程順暢、簡政便民，宜協調醫院設立單一併同辦理窗口並派志工陪同服務使用者前往鑑定及帶往需求評估地點.....等流程，一方便讓服務使用者感受醫院的加值服務，二方面也讓服務使用者感受到便民服務。

另外，以民間團體組織而言，在組織網絡互動上，得透過聯繫會報、宣導會議針對團體幹部做宣導，再由幹部針對會員做宣導，以降低「以訛

傳訛」的疑慮。再者，一方面持續辦理適合的宣導，觀察身障人口分布情形，規劃適當宣導事項，二方面透過電臺、環保車走入各社區鄰里進行宣導，以避免城鄉資訊差異。

二、福利服務提供與資源配置

首先，在需求面上：在身心障礙福利資訊整合系統尚未全方面建置前，得委託專業團體進行需求分析、資源盤點與政策規劃，以俾配置各項福利輸送方案；在供給面上，就地方政府組織既有基礎方案，檢視各項預算、福利服務提供是否需調整。其次，檢視「ICF」試辦計畫實驗階段成果報告所呈現的需求評估結果，作為各福利方案規劃之參考；第三，召開「福利服務資源」共識會議，邀請專業團隊人員、各福利資源提供單位人員，就各福利服務申請項目與內容討論，研訂對資源提供與整合的共識，以俾需求評估人員綜合性評量與判定建議、專業團隊委員參酌、服務提供單位整備，同時搭配製作口語化、圖像化，易理解的福利資源手冊供參；最後，建議中央將現行的需求評估工具結合後續福利服務項目申請條件做整體性綜合的修正與建議，讓真正有需求的服務使用者能夠在需求評估結果產生後進行連結服務，以避免被後續服務輸送提供單位再進一次評估，而造成困擾。

三、需求評估實務面

(一) 評估實務面

需求評估人員扮演第一線工作人員，其

可擔任包含「福利訊息報馬仔」、協助鑑定與需求評估併同辦理作業、參與研訂福利服務需求評估指標、擔任福利需求評估人員、參與專業團隊會議等主要角色，而需求評估影響身障朋友權益甚鉅，其評估過程自然不能偏離現實的生活情境，因此，宜發展評估訪談大綱，使評估訪談過程更為流暢與自然，再將所蒐集到豐富的資訊運用到現行的訪談需求評估報告上綜合做判斷，以更貼近服務使用者的自然生活情境，評估人員才能在專業團隊會議中針對服務使用者所處社會環境與福利服務之間的關聯提供專業上的意見，以作為專業團隊審查會決議的參考，保障身障朋友的權益。

(二) 人力配置面

1. 身心障礙專業人員合為一體：建議中央規劃將需求評估人員與身心障礙轉銜暨個案管理中心人員整合機制，讓兩者性質的專業人員合為一體，但並非每一位服務使用者都需要開案服務，而是進行需求評估後才將有福利需求的服務使用者進行連結，這一方面得使需求評估與服務輸送能夠有連續性，二方面能夠因應當身障人口越來越多，但專業人力員額卻無法增長的窘境。
2. 人力配置各區域，拉近城鄉差距：林萬億（2010）在討論建構以家庭為中心，以社區為基礎的社會福利服務體系時，認為可從生態系統角度出發以處理個案的需求。他認為提供社區社會服務的重要性是因為個人或家庭的

行為是鑲嵌在更廣泛的鄰里、社區與文化脈絡裡。因此，爲了因應幅員廣闊以及交通往返偏鄉地區等城鄉差距的需求，建議得將需求評估人員依照目前區域內家庭福利服務中心所在地，配置在所屬辦公室，一方面可解決交通往返需求，二方面可就近熟悉各區的生活樣態與資源、文化脈絡，例如各區社福及衛政、勞政、教育單位等資源，也得使進行需求評估可因服務使用者的需求而選擇適合的地點，讓評估人員能夠更貼近服務使用者的自然生活環境，三方面可融入家庭福利服務中心不同的專業人員、各項福利服務，以便可在最快的時間內協助服務使用者連結所需服務。

陸、結語

我們身處在一個快速變遷的時代！面對與日俱增、複雜、多元、多變的身心障礙福利需求，社會工作助人的專業與組織正面臨著嚴峻的挑戰。而社會問題的發生，除了個

人因素外，可能來自社會結構的因素。每個人的力量都很有限，但是當我們努力做好工作，社會制度就在無形中慢慢改變，就有機會幫助很多人，因此社會福利的組織目標，除在於建立公平完善的社會福利網，更讓弱勢者朋友有同等機會得到幸福。雖然身心障礙鑑定與需求評估新制依法分爲二階段實施，但若我們可以經由組織實踐經驗與心得做反芻，除爲社會工作實務盡一份心力外，希冀作爲行政組織未來推動第二階段實施的參考，進而回應社會福利之發展。

（本文作者：林義盛爲臺南市政府社會局社工師、國立臺南護理專科學校兼任講師；曹愛蘭爲臺南市政府社會局局長；鄭潔虹爲臺南市政府社會局科長）

*致謝：作者由衷感謝在服務過程及撰寫期間曹局長、鄭科長的指導與支持，以及同仁的協助。

關鍵詞：國際健康功能與身心障礙分類系統、身心障礙、組織、制度、環境、需求評估、福利服務

註釋

註 1：ICF 全文爲「International Classification of functioning, Disability and health」，中文譯爲「國際健康功能與身心障礙分類系統」，整體而言在業務推展上稱爲「身心障礙鑑定與需求評估新制」，其由來礙於篇幅不在此贅述，有興趣的讀者可洽衛生福利部網站。

參考文獻

內政部（2012）。身心障礙鑑定與需求評估新制相關法規。臺北：內政部。

- 內政部社會司（2012）。社政年報。網頁 <http://sowf.moi.gov.tw/17/100/index.htm>。
- 王育瑜（2011）。第九章身心障礙社會工作。載於古允文、王文娟、王育瑜、吳宗仁等編著，社會工作概論。頁 9-23。臺中：華格那。
- 臺南市政府主計處（2013）。身心障礙人口數。網頁 <http://www.tainan.gov.tw/account/>。
- 李英琪、周佳穎（2009）。由個案研究認識 ICF—以中高齡低視能者為例。社區發展季刊，第 128 期，頁 249-265。
- 林惠芳（2010）。從國際健康功能與身心障礙分類系統的引進談我國智能挑戰者福利服務未來的變革。社區發展季刊，第 130 期，頁 252-258。
- 林萬億（2010）。建構以家庭為中心，社區為基礎的社會福利服務體系。社區發展季刊，第 129 期，頁 20-51。
- 林萬億、吳慧菁、林珍珍（2011）。國際健康功能與身心障礙分類系統（ICF）與我國身心障礙者權益保障。社區發展季刊，第 136 期，頁 278-295。
- 林義盛、鄭潔虹（2012）。ICF 一路走來。臺南市政府社會局兩周年刊，頁 98-101，臺南：臺南市政府社會局。
- 林義盛（2013）。凝聚與培力：談保社社區關懷據點發展之經驗。社區發展季刊，第 141 期，頁 413-426。
- 邱滿艷（2011）。從身心障礙者權益保障法探討身心障礙者需求與地方政府資源，特殊教育季刊，第 118 期，頁 13-23。
- 紀金山（2008）。臺北市機構式老人養護產業的結構分析。社區發展季刊，第 123 期，頁 295-315。
- 紀金山、林義盛（2007）。臺北市老人養護機構組織形式與組織績效表現之分析。社區發展季刊，第 119 期，頁 328-346。
- 張恆豪、顏詩耕（2011）。從慈善邁向權利：臺灣身心障礙福利政策的發展與挑戰。社區發展季刊，第 133 期，頁 402-416。
- 賴兩陽（2011）。衛生與社福整合：ICF 制度中社工專業的功能。社區發展季刊，第 136 期，頁 296-307。
- 熊瑞梅（1999）。團體與組織。載於王振寰、瞿海源編著，社會學與臺灣社會。頁 121-154。臺北市：巨流。
- Bourantas, D.(1989). Avoiding Dependence on Suppliers and Distributors, Long Range Planning, Vol. 22, 140- 149.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, American Sociological Review.48: 147-60.
- Galaskiewicz, J. (1979). Exchange networks and community politics. NY: Academic Press.
- Lawrence, Paul R. & Jay W. Lorsch. (1967). Organization and Environment: Managing Differentia-

- tion and Integration. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik. (1978) *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Scott, W. R., M. Ruef, P. J. Mendel, & C. A. Caronna. (2000). *Institutional Change and Healthcare Organization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Scott, W.R. (1998) *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey:Prentice Hall.
- Scott, W. R (1995) *Institutions and Organizations*. California: Sage Publications.