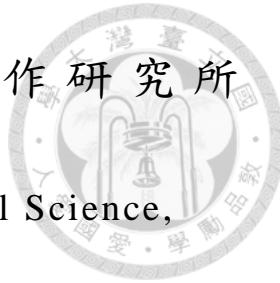


國立臺灣大學社會科學院社會工作研究所
博士論文

Department of Social Work, College of Social Science,

National Taiwan University,

Doctoral Dissertation



「做個就業好公民」的
身心障礙者就業促進論述—
以建制民族誌觀點分析

To be a hard-working citizen: An
institutional ethnography study of the
employment discourse for people with
disability

葉 紗 媛

Hsiu-shan Yeh

指導教授：林萬億教授

Wan-I Lin, Professor

中華民國 105 年 7 月

July, 2016





國立臺灣大學博士學位論文
口試委員會審定書

「做個就業好公民」的身心障礙者就業促進論述—
以建制民族誌觀點分析

本論文係 葉琇嫻 君（學號 D96330002）在國立臺灣大學
社會工作學系完成之博士學位論文，於民國 105 年 05 月 12 日

承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

口試委員：

林 瑞 德 (簽名)

(指導教授)

張淑雲 邱隔艷
周曉 林平順

系主任、所長

陳德文 (簽名)



誌謝



等待 9 年，終於有機會提筆寫誌謝辭。

論文口試後，林老師也已赴行政院上班，我搶在老師返校上課的上午，挑了早上八點來找他，討論論文修改的問題。結束後，我辭窮的只能說句：「謝謝老師。」老師也很淡定的回答：「應該的！」這就是人稱大師的林老師對我的指導。

大學時慕名來到臺大聽老師的課，碩士班時，不知天高地厚的找老師指導，畢業時，老師對我說：「你是個能讀書的人！」沒有接下去註解。

直到 9 年前經歷人生很多發展後，再回到校園，接續老師當年那句話的下半場註解。漫長的博士生涯中，林老師在知識層面上，引領我有了寬廣的視野，與更深厚的基礎。在展開論文後，林老師對我的陪伴與信任，是我堅持的來源。他的「相信」，讓我沒有藉口在中途逃跑，他的「相信」，讓我領略探索知識的苦與樂，並形成一種人生態度；我也感謝林老師對我的嚴格，他從來不會告訴我「好」的標準是什麼，在訓練研究生的路上，只有自己不斷努力去發現知識的浩瀚與自己的渺小，才會一直自發的往前走，他沒有因為我的修業年限逐步逼進，而對我的指導有任何鬆懈。感謝老師一路的支持，每每在挫折與問題的來回焦慮中，在老師研究室的討論後，總會找到新的力量；討論論文後，閒話家常中，老師還要指導我的親子關係、職涯發展與喪父期間的心情安慰。在博士生涯中，林老師用他自己做學問的態度，給了後生晚輩最好的示範。

口試委員均是障礙者服務領域的前輩，初入這行時，柯老師就是我的啟蒙老師之一，邱老師在工作上與學問上均對我有許多指導與協





助，張老師與王老師，亦師亦友，引領我認識障礙研究，感謝他們在口試時，在天搖地動的地震中，仍給我非常寶貴的建議，使論文的內容能更加充實完整。

這個研究的完成，是我對自己投身於障礙者就業服務近二十年的一個註腳。這麼長的時間，我看到許多前輩的努力，我也接觸很多實務工作者，看到他們的用心。我的好朋友明山與智安，教我認識了障礙者，毫不藏私的與我分享他們的工作體驗與發現，灌溉了這個研究，過往工作的伙伴們，一起見證服務的改變，他們的回憶與經驗豐富了這個研究。碩士班同窗純敏於口試前北上，為我打氣，已為人師的芬苓、昭吟提點我許多口試時應注意的應對，系上老師經常關心打氣，助教小雯與姿婷三不五時「微壓力」等級的提醒與叮嚀，還有學妹玟如的鼓勵協助，都是完成論文不可欠缺的因素。

博士班入學時，長子是小學四年級，今年，我和他一起畢業，次子也已經高一。這 9 年中，家人莫名其妙我在做什麼，這麼大把年紀，為什麼還有唸不完的書；先生默默容忍書刊文獻散落滿地的住家，圖書館晚歸日，打點家中一切。當我苦悶卡住寫不下去時，陪我揹著相機四處拍照疏壓，待找到想法再回來書寫。

最後，謝謝父親對我的期許，他在二十年前就交待先生一生不可阻撓我進修讀書的想法，他比誰都了解我追求知識的潛質，父親離開前幾日，我都還在進行論文訪談，以為總還有機會陪伴他！可惜無法當面向他報告我完成了他的期許。謝謝母親與姐妹們的關心、包容與支持。

我希望這本論文，能開啟我們對障礙者就業不同的想像，這些想像，終有一天能回饋到障礙者身上。



中文摘要



本文從作者工作的斷裂經驗為研究出發點，探討促進障礙者就業政策下，何以障礙者的就業處境沒有改善。藉由建制民族誌為研究途徑，以求職困難的障礙者為研究立足點，描述參與就業促進的行動者是如何執行就業服務及如何選擇，並分析何種力量影響各個行動者的決定，釐清促進障礙者就業的措施何以仍使障礙者深陷於低薪及低技術性的職場。

透過建制民族誌的分析，本研究具體的結論包括：(1)、政府、教育制度及專家體系，不斷推銷就業好公民的形象，說服家庭選擇符合社會價值的決定。(2)、由於福利服務資源不足或無法負擔，使家庭更努力的配合學校及專業人員的安排。(3)、專家與專業人員深受家庭信任與依賴，成為具公信力的說服者，影響家庭的決定，而專業組織受到政府合約的束縛，在有限的時間內，只能選擇低技術及低勞動條件的職場安置障礙者。最後，在這些行動者的協作下，強化了社會價值加諸於障礙者身上的期望，更續行了就業排除，使障礙者無法藉由就業真正融入社會。

本研究認為要回應障礙者社會參與的期待，應發展適足的資源，實務工作者應回到以人為本的核心概念下，思考障礙者需要的多元服務，才能打破建構障礙者就業的權力地圖，重構障礙者社會參與的路徑。

關鍵詞：建制民族誌；身心障礙者；職業重建；支持性就業；庇護工場



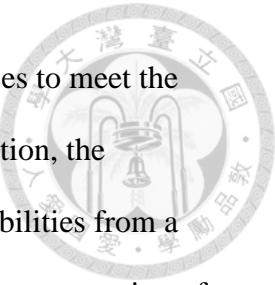
Abstract



The purpose of this study, based on the author's personal experiences of disjunction in her professional career, is to explore reasons for the employment promotion measures' failure to improve the career situation of persons with severe disabilities. Drawing upon institutional ethnography, the author portrayed the actors involved in the process, and analyzed factors influencing those actors' decisions. The aim is to disclose why, even with so many employment promotion measures, persons with disabilities are still trapped in low-paid and low-skilled jobs.

The author argued in her analysis that : (1) the government, the education and the professional system promote an image of hard-working citizens and they persuade families with children with disabilities to make decisions meeting this social expectation;(2) due to the lack of and/or the unaffordable social services, those families work hard to follow the arrangement by schools and professionals;(3) the experts and professionals influence families' decisions because of the deep trust in them by the families plus the persuasiveness they demonstrate. However, the employment services providers have been constrained by outsourcing contracts, which produce only low-skilled jobs for the disabled jobseekers for limited working periods. The social expectation imposed on persons with disabilities were further intensified by these actors working closely with one another. The whole process hence continues to exclude people with disabilities from mainstream labor markets rather than to promote the inclusion and participation.





The author suggests that the government should develop proper services to meet the expectation of social participation by persons with disabilities. In addition, the practitioners should reconsider multiple services for persons with disabilities from a person-centered orientation. These efforts will then contribute to the deconstruction of the current power structure of the career situation for persons with disabilities', and to the re-construction of social participation for them.

Key words: institutional ethnography; people with disability; vocational rehabilitation; supported employment ; sheltered workshop





口試委員會審定書	i
中文摘要	iv
英文摘要	v
第一章 緒論	1
第一節 動機：躊躇在十字路口的身心障礙者就業促進	1
第二節 問題意識：議論面向不足的身心障礙者就業研究	10
第三節 研究範圍與目的	18
第二章 文獻探討	27
第一節 從福利到工作的障礙者就業政策發展軌跡	27
第二節 是排除還是融入？—障礙者的就業處境	49
第三節 障礙者就業的治理與出路	69
第四節 臺灣障礙者就業服務發展與研究	86
第三章 研究方法	113
第一節 研究典範的選擇	113
第二節 研究取向—建制民族誌	117
第三節 研究設計與資料收集方法	128
第四節 研究進行與資料分析	137
第五節 研究品質與研究倫理	145
第四章 資料分析與討論	154
第一節 從學校到職場～障礙者的就業選擇	154
第二節 買方市場還是賣方市場～就服專業的困境與挑戰	184
第三節 被擠壓到邊緣的制度	210
第四節 錯綜複雜的交織結構	234
第五章 促進身心障礙者就業的建制民族誌分析	239



第一節	啟動「就業好公民」的論述	240
第二節	啟動身心障礙機構的共同行動	254
第三節	專業鞏固地盤、底層相依為命	273
第四節	身心障礙者就業促進的建制～以社會排除為核心概念 294	
第六章 結論與建議		306
第一節	研究發現～問題與答案	306
第二節	研究建議與限制	310
第三節	尾聲	320
參考文獻		323
附錄 349		
附錄一	訪談障礙者／家庭大綱	349
附錄二	專業人員焦點座談邀請信函	350
附錄三	專業人員焦點座談大綱	352
附錄四	訪談同意書	354



圖目錄

圖 1 身心障礙者職業重建服務流程圖	22
圖 2 身心障礙者職業重建個案管理服務流程圖	26
圖 3 建制民族誌的權力關係。	120
圖 4 研究架構	125
圖 5 促進障礙者就業的建制	295
圖 6 維繫促進障礙者就業建制之意識型態	298
圖 7 促進障礙者就業建制中的排除	300

表目錄

表 1 身心障礙者職業重建服務申請者的支持服務需求程度類型	131
表 2 本研究訪談對象一覽表—障礙者	139
表 3 本研究訪談對象一覽表—專業人員	140
表 4 本研究訪談對象一覽表—身心障礙福利組織人員	142
表 5 本研究訪談對象一覽表—技職高中教師	143
表 6 本研究訪談對象一覽表—政府機關人員	143
表 7 政府對企業僱用障礙者之津貼比較表	204
表 8 成人障礙者各種服務性質與收費比較表	244





第一章 緒論

第一節 動機：躊躇在十字路口的身心障礙者就業促進

Work for those that can, security for those that cannot"
(DSS,1998,p1)

1990年代末期，英國新工黨從保守黨手中奪回執政權，接續提出了福利改革的主張：「能者工作、不能者由社會安全制度保障」，有能力就要工作，這是英國從福利邁向工作福利（workfare）改革的新主張。然而，「能」與「不能」究竟該如何劃分？「能」者都能在職場立足嗎？社會安全制度的保障不足，「不能」者又該如何？

身心障礙者(以下簡稱障礙者)的就業問題，就是一個經常在「能」與「不能」就業之間擺盪的難題。英、美國家的福利改革，用工作能力決定公民與國家之間的關係，使「能」與「不能」的區分承載更多意義。「能者」被視為能為自己負責的好公民，受到肯定與推崇；「不能者」被描述為依賴者，應該「被促進就業」，積極促進（activating）他們，化「不能者」為「能者」。在此改革氛圍下，就業已成為好公民的身分表徵。不只如此，隨著就業服務產業的發展，更製造許多對「好的就業者」的定義與描述¹，如就業者應能穩定就業，相對於此，經常轉換工作被視為忠誠度低；不挑剔工作、任勞任怨，更是企業主眼中不可多得的優秀勞工代名詞。對於求職者能力的評估，也有越來越多元的指標與論述，從在學時期的工讀經驗，到各種心理測驗、專業證照等等。因此，一個「好的就業者」的形象，已若隱若現的浮現在人們腦海中，更成為人們對成功人生的定義之一。

¹參考臺灣就業通網站（<http://www.taiwanjobs.gov.tw/Internet/Index/List.aspx?uid=1880&pid=26>）
1111人力銀行網站（<http://www.1111.com.tw/>）等就業服務網站發布之訊息。



對大多數人來說，有份工作，有份收入，安身立命，是人們生命歷程中再簡單不過的邏輯與想像，儘管在現實上，就業養活自己的困難度也越來越高。只是這樣的人生安排，卻不見得完全適用於障礙者。近代許多國家從人權觀點出發，倡議障礙者就業，聲稱透過就業可以使人們參與社會，原本不容易為社會所接納、或為社會所排除與區隔的障礙者，如能與其他社會成員從事一樣的社會活動，就能相互認識、接納，共同分享社會經濟成長的成果。而參與也不只是指障礙者和其他人在空間上互容共存，如在一個職場、學校、社區，而是更進一步的朝向「社會包容」(social inclusion)的境界，包括在空間與生活上融入社區 (community integration)、能參與扮演其他有價值的社會角色 (participation in valued social roles)、有機會貢獻於社區事務、其需求能被注意與回應，並實現公民權 (Yates, 2003；吳冠穎、王天苗，2007; Morris, 2005；Vislie, 2003)。在過去數十年各國公共政策發展中，這些多元的期待，似乎被簡化為一種單一的實踐，就是「就業」，它被賦與崇高的社會價值，以及一種社會公民應扮演的角色、甚至是應盡的義務，更強化了一種就業好公民的形象。儘管各國投入很多資源要提升障礙者參與就業的可能性，不論是從需求端投入獎勵誘因，或者在供給端強化服務，障礙者的就業率仍然無法有效提升，想要就業的人，遭遇重重困難，無法順利就業；無法就業的人，在欠缺穩固的社會安全制度保障下，又必須努力回到就業市場尋求機會，不斷的「被促進就業」，實則又無法藉由就業真正改善生活，也難以脫離福利體系。顯然從實務上，促進就業措施沒有有效提升障礙者的就業狀況，連帶的促進障礙者就業也尚難以回應充分參與社會的想像與期待，這使得促進障礙者就業處在一種既矛盾又進退不得的狀態。

過去幾年，本論文作者處在一個特殊的社會位置，四個不同的角色在我身上同時發生，我經歷了促進障礙者就業的多重使命，經常在職業重建服務的個案紀錄與督導同事工作的過程中，看到障礙者為了



就業遭遇到許多困難，即便他們找到了工作，我也很難放心的相信這份工作為他們帶來足夠的收入與更好的生活。

我的第一個角色是在地方政府擔任促進障礙者就業部門的主管²，負責執行身心障礙者權益保障法中所訂定涉及就業的立法與政策，其中定額僱用制度是外界較為熟知的一種，簡單的說，政府的責任就是儘可能提高障礙者進入就業市場的機會與結果。但從整體的統計數字上，我很難說服自己相信整套從政策、立法到實務的體系，真的有效果。在拜訪各行各業的雇主時，大企業會用企業公益形象來思考如何進用障礙者，小企業則對僱用障礙者可能增加的管理成本，叫苦連連。用立法或獎勵措施期待雇主僱用障礙者，具體結果雖然有進展，如定額僱用的數據是有增加，但為什麼這個進展沒有自動擴散，需要一再地由政府去說服雇主、加碼獎勵，是否這些措施其實未能直搗雇主的核心考量，而這些考量根本與促進障礙者就業就是衝突的價值。

我的第二個角色是管理服務與資源配置，一個地區要開設多少庇護工場？在績效與服務之間的管理尺度如何拿捏？要如何訂定成功就業的指標，或者專業人力如何配置與培訓等？在績效管理的目標下，就業往往被拆解成許多指標，專業人員的資格要求越來越嚴格、專業分工越來越精細，而這些指標與實務發展，是否引領我們去解決障礙者在就業過程中所面對的問題，常令我感到不解，專業服務真的是促進障礙者就業最佳的策略之一嗎？或者專業本身已成為障礙者就業處境的共創結構？

² 研究者於 87 年至 92 年間擔任某市勞工局身心障礙者就業之股長、專員；99 年 9 月至 101 年 12 月之間擔任科長。



我的第三個角色在實務的層面，我肩負督導第一線就業服務專業人員的責任，從個案紀錄的審核中，我看到求職的障礙者，有許多不同狀況，從高功能挑高薪工作做，到多重困難而難以推介工作。有時候他們受疾病困擾，因就醫問題而結案中斷服務；有時他們雖有經濟匱乏的問題，但卻擔心真的工作會使他們所得增加，而影響低收入資格，只好放棄就業，甚至常向就服員要求要找一個「不必保勞保」的工作，以免被稽查到有工作收入。這些求職者都曾將就業當成一個機會，但最後都無法掌握住，真的是他們不願意嗎？顯然不是，但如果真要把握住一個就業機會，需要配合的條件是非常多面向的；另一方面，在服務求職者的過程中，往往是由專業人員主導，而「專業」體系發展越趨複雜，對於何種評估結果會導向何種服務資源，障礙者真的了解嗎？在這過程中，究竟障礙者自己有沒有參與或選擇的機會？

我的第四個角色是必須經常面對障礙者和他們的家人，陪伴障礙者前來求職的家長，往往無法充分了解複雜的專業體系，他們只期待障礙的家人有個地方去；也有很多人透過民意代表遞送履歷資料，指名要去哪一間庇護工場，要求專業人員一定要將他安置進去；我也因職務之需，出席各高職學校高三學生的轉銜資源說明會，常看到家長們殷切的期待與憂心，政府部門究竟有沒有提供足夠的資源讓他們擁有真正的選擇，我們所建立的這套制度真的滿足他們的期待嗎？

這四種不同角色觀察到障礙者就業的不同問題—政策推行效果存疑、行政管理與需求之間的可能落差、實務運作的多重困難、與障礙者家庭的期待，使我感覺到促進障礙者就業所在的脈絡，十分複雜，我們較能了解的是，要完成一次就業媒合，必須有許多資源一起配合運行，但我們忽略的是，一次失敗的媒合，或不理想的媒合，也是許多社會條件與資源運作的結果。為什麼這些條件與資源的組合，竟會使障礙者陷入一種進退兩難的處境？對部分障礙者而言，就業有時候好像只是生命中偶然的機緣，在有業與無業或各種就業資源之間的流



動，是更普遍的生命經歷。這樣的流動與間斷，所經歷到的就業參與，是否有機會展現社會包容？而那些真的進入就業市場的障礙者，是否真的經由就業，進入社會主流，他們的期待真的滿足了嗎？我相信這複雜的歷程與最後的結果，是許多不同力量共同拉扯或合作而構成。張女士的例子正凸顯好幾種力量的互動：

「張女士，45歲，是小腦萎縮症患者，約15年前發病，陸續出現行動上的問題，步履蹣跚、體能滑落、容易疲勞，由於夫妻離異，子女長大離家，她擔心生活無以為繼，因此非得找一份工作不可。但是翻開她的就業史，因為只有高中學歷，發病前的工作，待遇亦不佳；發病後，身體功能的變化，使她在過去十年，僅能從事部分工時的工作，欠缺專業技能下，他多半從事清潔打掃工作，工時不長，符合她體能不佳的需求，但代價是薪水不高。過去十年的工作經驗，他的薪水一直停留在月薪約10,000元至18,000元之間，工作年資完全沒有轉換成一種累積效果，薪資沒有任何起色，而打掃工作不穩定，因為經濟不景氣，競爭者越來越多，她的體能狀況不佳及經常就醫、甚至偶有在職場跌倒的情形，使她幾乎只能打零工，路過捷運站，就主動詢問站內清潔人員，有無缺工，透過這種隨走隨問的方式，才找到離家近、不必過度耗費體力，又做得來的打掃工作。她的身體狀況正日益惡化，即便能工作，勞動的強度都必須再減弱，可想而知，報酬會更低，因為競爭者會更多，有做等於也沒賺到錢。專業人員曾評估輔導其安置於庇護工場，但張女士排斥庇護工場，一方面認為薪資太低，另一方面她主觀認為自己的條件不致於要進入庇護工場。她目前45歲，尚未到退休年齡，也沒有辦法通過申請低收入戶的資格。低薪與頻繁換工作，是她35歲以後主要的就業經歷。」³

³ 臺北市政府勞工局101年服務個案，個人資料略作更動，以保護當事人隱私。



張女士的教育程度不高，因此在就業市場上條件不佳，能從事的工作技術門檻不高，同時有非常多競爭者，而薪資待遇也不佳；即便曾有工作經驗，她沒有累積重要的就業資歷，足以使其在職場上向上流動，幾乎經常在底層勞動市場轉換工作，而身體功能與健康問題，使他的就業能力隨年齡增長而提早或快速惡化，就業選擇更加減少；她很擔心失去經濟來源，或者怕給家人帶來負擔，因而對就業寄予厚望。這類求職者之所以處在人力資本或健康的弱勢，都有一定的脈絡軌跡，種種不利於就業的條件層層累積後，更難找到穩定及足夠保障的工作，要透過就業達到社會流動或融入社會，也越發不可行，即便專業服務介入，能提供的選擇看來也十分有限，在所得保障制度不完整的外在限制下，求職者運用龐大的專業服務體系，也很難從中獲得實質有效的協助。

像張女士這種有就業動機，但就業能力較弱的障礙者，經常是政府就業促進政策與措施要服務的對象，近十餘年來，由於障礙者入學管道多元化，高中職學校也普設特教班，從臺灣高中職學校身心障礙學生統計來看，每年身心障礙國中生畢業人數約為2萬至2萬5千人，而高中職學生人數約為1萬5千至2萬人，足見有七成以上的身心障礙國中生選擇繼續就讀高中職，而高中職畢業學生除繼續升學外，在高職以就業為導向的教育方針下，學校營造出見習、實習，及提早就業轉銜的生涯路徑，身心障礙學生或家長也循這個路徑前進，也就是說在高職體系的推波助瀾下，越來越多家庭相信就業成為一種重要的生涯選擇，尤其是指有酬勞的工作。然而從張女士的案例中，我們也發現，當障礙者的能力和一般就業市場的需求之間有落差時，他們面對的選擇都極為有限，庇護工場無法提供良好的勞動條件，支持性就業似乎只能推介勞動條件較低的工作，加上臺灣並沒有障礙者所得維持方案，大部分的財務協助在於提供免費或減免的公共服務，如搭大眾交通工具的優惠、學費補助、就醫補助、社會保險保費補助、租屋補助、輔具補助等，唯一的所得補助只限於低收入身分的障礙者才能



取得，對於成年障礙者來說，只透過就業一途，很難改善他們的經濟條件。即便有些障礙者或家庭並不期待工作的報酬，他們卻又很期待在一個準職場中被當成勞工看待，彷彿如果沒有勞動者的身分，他們便沒有任何價值，也得不到任何服務與關注。臺灣的職業重建專業服務，是促進就業困難度高的障礙者就業最主要專業服務，但這個專業似乎很難回應上述就業現實面的問題。

政府的障礙者就業政策，經常用華麗的詞藻，勾勒美好的生活願景，如勞動力發展署（以下簡稱勞發署）描述支持性就業的功能「...強調在融合的工作環境與一般非障礙者一起工作，藉由就業服務員專業的支持...使其能獨立工作，且薪資與勞動條件均符合相關勞動法規規定。」，描述庇護性就業的目的為「提供就業能力不足之障礙者就業機會。保障庇護性就業之障礙者勞動權益。結合政府及社會資源建構完善之庇護性就業機制。」這些敘述表達出似乎只要有了專業服務支持、只要工作本身符合勞動法規，障礙者必能從有酬工作中獲得更多延伸的利益，不論是實質或抽象的，對於就業選擇不足或勞動條件不佳的問題，都刻意忽略，有工作，就已勝過一切，尤其對於不符就業市場期待的障礙者，若能具備勞動人的身分，彷彿就能將他們的價值提高。「工作能賺多少錢是一回事，但有賺錢這件事，可能不一樣。」（受訪者B12）。看來有工作的重要性確實是高於工作能帶來多少收入。就業使人的身分搖身一變為有價值的人。

近10年來，障礙者的就業服務專業蓬勃發展，全國職業重建服務體系的就業專業人員人數約有1,034人、庇護工場有104家、一年投注在相關專業服務的經費更高達13.4億元（行政院勞工委員會職業訓練局，2011），這個龐大的專業體系，正是對就業能力不足的障礙者執行就業促進措施的主要行動者，儘管促進就業的結果並不如人意，但專業體系卻仍蓬勃發展，它的立基是什麼呢？



時間再向前推，過去 20 年，臺灣受到新公共管理（new public management）的影響，障礙者的就業服務全面採取委託服務方式辦理，政府向民間購買服務，民間提供服務給求職的障礙者，並提交績效給購買者，這一套買賣與管理服務的機制，將服務切割為可管理的步驟，並用過程與結果量化的指標加以評鑑，然而面對全球化與勞動市場結構改變的外在威脅下，這一整套促進就業的專業服務真的還能堅持專業使命、發揮專業功能，為障礙者的權益把關嗎？

從研究者自己的多重角色中，觀察到的實務，不僅與政府宣稱的一套促進就業論述與邏輯有落差；作為傳遞政府就業政策目標的專業體系，受到的管理束縛與就業市場的限制，也使專業功能與障礙者的就業需求之間似乎漸行漸遠，這使我懷疑當前障礙者的就業難題，也許並不只是如雇主不接納、障礙者就業準備不足、沒有職務再設計等表象所描述的，更牽涉到一些重要的價值體系衝突。

這個衝突可能的來源會是什麼？福利國家自 1980 年代以來飽受批評，提供人民福利服務，一方面宣稱是財富重分配、勞動力去商品化，以博取人民支持，但轉身卻是為資本家效力，形成累積資本與政權合法化的福利國家危機討論；社會工作作為社會福利主要的執行工具，在後現代理論的反思下，也經常受到陷入「照顧與控制」的兩難處境中的批評。福利國家在批判下漸漸向右轉，而出現從福利到工作（welfare to work）、工作福利的改革，讓人民有份工作，變得越來越重要。作為執行政策的專業，障礙者的就業服務，立基於職業重建的理論，就有醫療模式（medical model）的影子，在實務上，它大量運用社會工作專業體系訓練過的人員來執行服務，執行的內容也與社會工作有類似之處，都運用個案工作的技巧，並嚴格的進行「開案—評估—診斷—發展—處遇計畫—執行—處遇—評估—結案」的流程，其中穿插著諮商輔導與其他社會工作熟知的理論與實務（如優勢觀點、生態觀點、行為改變等）運用，就算將它納入社會工作的實務，似乎也不為



過。然而由於這個專業從發起到執行，都鮮少社工專業學界的介入，以致雖然第一線執行的人多為社工背景，但這個專業仍保持著某種神秘性與排他性，甚至在一般大學社工系也沒有知識的培訓體系，因而反而沒有機會探究在當代的人群服務中，它可能面對的矛盾或衝突。研究者同樣為社工專業體系所培訓，卻進入障礙者職業重建服務體系，陌生中又帶點熟悉，但熟悉的社工式批判反思似乎對職業重建專業又有刀槍不入的情形，這更激起研究者想一探究竟，如傅柯(Foucault)的知識系譜學取徑所說的，嘗試重新說個故事，幫助世人重新理解這些規訓權力是如何形成的，將可能鬆動主流論述(引自王增勇, 2005a)，也許我們有機會探究專業服務本身及其對服務對象的服務主張，是否正可能是引發就業困境來源之一。

委託服務強調的績效管理正在影響專業服務、新自由主義正在改變福利與工作作為判斷社會公民價值的組合方式、乃至於國家對於就業能力薄弱的障礙者所採取的態度，這幾股不同的價值，影響著各國福利改革的方向，也不可避免的會影響障礙者就業促進實務體系運作，或許這些背後的強大力量才是形成障礙者目前就業處境的主要原因。臺灣自1990年實施強制的定額僱用制度，1997年修訂身心障礙者保護法（原名為殘障福利法、現名稱為身心障礙者權益保障法），訂定就業專章、大張旗鼓的推動障礙者就業措施，20年來的這場促進就業之旅，究竟是什麼模樣，不論對政策研究、實務發展，乃至障礙者本人的處境，都是值得探究的過程。

本研究從一個參與觀察者的角色出發，希望透過檢視障礙者就業促進實務中各行動者的角色與任務，釐清障礙者就業問題的本質，從而找出促進障礙者就業真正的命題與論述應該是什麼？又是什麼原因構成臺灣障礙者就業的處境。對於未來的障礙者就業，又會有什麼新的可能與機會。

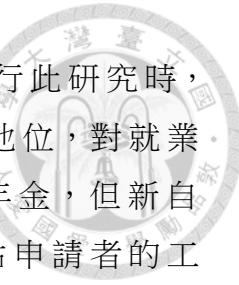
第二節 問題意識：議論面向不足的身心障礙者就業研究

探討障礙者就業的文獻不在少數，量化研究探討障礙者的勞動參與、就業與失業、薪資水準等的國際性調查很多（OECD, 2010；Albrecht, 1992；Hughes & Avoke, 2010；Thornton & Lunt, 1997），也有針對不同障別的就業問題，如智障者的庇護性就業與社區就業、視障者的就業問題等（Cimera, 2011；Migliore, Grossi, Mank, & Rogan, 2008），許多國家實施定額僱用制度，對於企業端如何配合法令執行是項政策的探討也不少（Stein & Stein, 2007；王育瑜, 2005；Heyer, 2005）。這些研究各自拼湊一部分有關障礙者就業困境的面貌，我們已知障礙者的就業率低於整體就業者的表現，也了解在微觀層面上，促進障礙者回到職場，確實有很多問題要一一克服，但是這些既有研究，仍各有限制，或者與臺灣的脈絡差異太大，從這些研究看待臺灣障礙者就業的處境，也有時空背景的不適用。本研究期待從既有、已知的問題中，開展出不同的探索與詮釋。

一、 福利給付與就業促進的脫節

根據各國的統計調查及研究結果，障礙者的就業率一直都遠低於非障礙者，如果就業真的可以帶給障礙者心理及所得上的正面效果，顯然享受到這些成果的障礙者似乎是少數。

從統計數字觀察，障礙者就業的表現並不理想。但近十年來部分跨國比較研究，卻是聚焦於想了解或解決身心障礙津貼、福利給付申請量不斷增加的問題。許多國家希望藉由其他誘因，降低在職勞工因疾病或障礙退出職場的比率，讓就業薪資報酬仍能成為個人主要的收入來源，作為社會安全制度最穩固的基礎；另有些國家在新自由主義福利改革的召喚下，致力於將福利津貼的受領人推往就業方向移動，以降低對津貼的依賴；Thornton & Lunt (1997) 針對18個國家障礙者就業政策的比較也提及，在1993年第一次執行此一比較研究時，忽



略了福利津貼與就業之間的影響(p.9)，在1996年再度執行此研究時，身心障礙福利津貼對許多國家來講，已具有舉足輕重的地位，對就業的影響不可忽視。再以澳洲為例，雖然提供身心障礙者年金，但新自由主義引領下的就業政策，仍不遺餘力的要評估、再評估申請者的工作能力，希望他們在進入年金體系前，能先嘗試就業，如果能就業，就能減少或延後進入年金體系，減輕政府財政負擔，共同責任(mutual obligation)成為福利與就業體系之間關係的主要論點，要獲得國家照顧，個人得先盡責任。

上述的跨國比較，與其說關心障礙者就業處境，不如說回應新自由主義的福利改革，想以就業取代福利的一種政策焦慮，鼓吹的是如何將障礙者從福利體系中移出，能自立自強，國家不能再無條件的補貼障礙者的生計，因此國家要強化工作倫理，迴避新自由主義及一波波全球化下，以工作真正能滿足人們生計的功能逐漸受到挑戰的事實。

場景回到臺灣，根據行政院勞委會（以下簡稱勞委會，現更名為勞動部）103年的統計，障礙者的勞參率僅19.7%，比一般民眾的66.91%低（行政院勞工委員會，2014；行政院主計總處，2015），整體表現不佳，與國際趨勢相同，但不同的是，臺灣並沒有以障礙者身分設計的福利津貼，惟一種現金給付必須是同時符合低收入身分才可申請的社會救助。在社會保險部分，民國97年實施國民年金，開辦至103年止，核發身心障礙年金給付人數僅有5,246人，給付對象50%都集中在60歲以上的障礙者，青壯人口給付人數僅數百人，103年平均每件每年給付金額為45,743元；核發身心障礙基本保證年金的人數累計為21,740人，大致平均分布在各年齡層，103年平均每件每年給付金額為56,305元，可明顯看出它並不能提供障礙者主要的所得保障（勞工保險局，2014）。至於臺灣職場中因病或受傷致殘者的經濟補貼，散見於勞動基準法、職災勞工保護法、職業安全衛生法與勞工保



險中。以勞工保險為例，2006年勞保總現金給付為1735.5億左右，職業災害保險給付為40.9億，僅占勞保總現金給付不到3%，顯見給付偏低，其他三種法令保障的給付不僅申請手續繁瑣，且保障亦不足(王嘉琪等，2009)，另職業災害或職業病造成的失能，與身心障礙鑑定程序脫勾，也造成職業災害受傷而致工作能力受損者，不一定能及時申請取得身心障礙證明，亦無法成為障礙者就業促進政策的服務對象。在這種政策背景下，臺灣障礙者就業促進的目的，顯然不同於其他已長期提供障礙年金或各類身心障礙津貼的國家，或者新自由主義對就業政策的影響在臺灣呈現的是不同的樣貌。

二、忽略勞動市場變動因素的身心障礙者就業研究

儘管整體性的障礙者就業調查或研究，和政策背景與期待有關連，但它們也確實呈現出一些結構性的現象，如經濟合作暨發展組織(OECD,2010)調查，發現障礙就業者低薪或從事部分工時工作的趨勢。全球化經濟發展下，非典型就業型態與核心／邊緣勞動市場的出現，使許多就業條件較薄弱的求職者，進入邊緣勞動市場，障礙者也不例外。部分研究指出障礙者可能因為健康狀況，不得不選擇非典型就業，可以用較短的工時，滿足休養生息的需求，但代價是薪資較低，但也有可能因為逐漸進入退休階段，作為淡出職場的一種選擇(王雲東，2011)。不過這些研究似乎只說明了障礙者個人選擇的結果，因為非典型就業是整體的就業機會結構改變的結果，並非僅為障礙者而發展出來，非典型就業市場強調彈性勞動力，似乎是障礙者進入勞動市場極佳的入門工作機會，但這種就業型態，究竟是機會還是陷阱，它可能也會加深對障礙者就業的刻板化印象，使障礙者更容易集中在部分職缺，在增加就業機會的同時，卻又帶來新的問題(Schur,2002, 2003；Pagán, 2009)，以致於令人懷疑促進障礙者就業，究竟是在朝向融入主流社會的脈動，還是一種排除的深化？這種排除是制度性的還是人為刻意造成的呢？



對於這些問題，障礙者就業研究的回應頗為不足。以支持性就業的起源地美國為例，仍有為數不少的文獻致力探討各種服務方案如何促進更佳的社區融和就業，並從各種角度檢視庇護性就業的問題，如成本偏高、封閉性就業場所、薪資較低的問題，強調透過融和性就業或有酬工作能提升障礙者就業的滿足感、生活品質或薪資水準，即便注意到障礙者貧窮的問題，解答仍是回到就業 (Cimera, 2006; Rusch & Braddock, 2004; Mank, 1994; Migliore et al, 2007, 2008)；部分英國文獻沿襲著 1970 年代末期逐漸成形的障礙的社會模式 (social model)，主張回到就業市場才是破解社會排除的最佳策略，並試圖尋找最佳的實務模式 (Barnes & Mercer, 2005; Marwaha & Johnson, 2004; Social exclusion unit, 2004)。這些探討都將專業服務視為未來突破問題的重要關鍵之一，且對於回到勞動市場投以高度的期望，不僅迴避了就業市場中非典型就業發展的趨勢可能對障礙者投下負面的影響，對於障礙者藉由就業能融入社區，也過度樂觀；關於社會排除的指標部分，以失業率或長期失業者作為討論主題時，又經常把障礙者同質化，無法區別不同就業困難度的障礙者是否都能經由就業，達到破除社會排除的效果，也就是說未敏感察覺障礙者承受勞動市場變動風險的程度差異。

部分英國研究，開始反思有酬工作究竟能否回應全球化下勞動市場結構改變帶來的新問題，甚至主張突破有酬工作的框架，讓障礙者擁有多元的選擇，才能真正實現社會模式所追求的公平，或思考如何突破社會模式在 1970 年代以重返就業為主軸的訴求。至於勞動經濟學領域的研究，從成本效益觀點的檢視，難以顧及不同障礙類別及程度者在不同服務體系下的差異性，如定額僱用系統或專業服務系統，也難以細緻描述他們面對的不同性質的就業困難。

臺灣對障礙者就業的想像，仍集中在專業實務層面。由於目前職業重建與就業服務專業人員的專業培訓來自職業復健諮商體系，不論



社會工作、社會政策乃至勞動政策的觀點少有機會進入服務的場域對話，障礙者容易被當作服務使用者、被照顧者、福利接受者來討論，很少以勞工、就業者身分被探討，障礙者就業相關的研究也比較集中在職業復健諮詢、特殊教育、生涯轉銜、實務技巧、服務方案的研究，對於勞動市場變遷、就業政策的觀點不熟悉，難以延伸出有關有酬工作在障礙者生涯發展或生活品質上的結構面或制度面意義的探討，對於勞動市場風險對障礙者的影響程度為何，也沒有敏感度。

三、就業政策對象訴求不明

障礙者的異質性高，但探討就業促進政策時，卻很少明確處理這個異質性。整體性的統計資料雖然能將不同障別的表現分開處理，但無法深入解釋差異的結果是來自何種背景因素，甚至同一障別者運用政策工具的差異性，會如何反應在就業結果上，也普遍欠缺說明。

許多國家實施的定額僱用制度，是將僱用責任移轉由雇主負擔，因此雇主是在最低成本、最高效益考量下，決定是否僱用障礙者，企業會以較少干預的狀況，完成僱用決定，在定額僱用制度考量下僱用的障礙者，會偏向高功能、就業困難度低，甚至這些障礙者並沒有顯而易見或可辨識的障礙，也不太需要高度的專業支持服務。許多國家實施定額僱用制度的條件也不同，以英國自 1944 年開始實施定額僱用制度，當時並沒有完整的障礙登記制度，很難確知是否僱用了障礙者，所以執行的並不成功。臺灣自民國 69 年訂定殘障福利法後，即有了殘障鑑定制度（邱大昕，2011），民國 80 年開始實施定額僱用制度，使制度易於推行。在制度執行之初，社會普遍對障礙者就業的認知停留在肢障者身上，其他障別者還不被考慮是可以到一個百人以上的公司去工作，因此定額僱用傾向從高功能、能接受教育的障礙者開始推行，部分老牌企業有僱用肢體障礙員工超過二十年以上（臺北市政府勞工局，2011、2012；臺北市勞動力重建運用處，2013），與



定額僱用制度實施初期，小兒麻痺症大流行期出生的族群進入就業期不無關連，當時的智障者或就業困難度較高的障礙者，只能藉助非營利組織收容、訓練或留在家中無處可去。

因為這種就業困難度的差異，與後來就業服務專業化的發展，分化出一般就業服務體系與障礙者就業服務體系，後者尤以 1980 年代美國出現的支持性就業為主體。這些就業服務體系為因應自 1990 年代末期以來的失業現象、經濟不景氣與金融海嘯等現象，發展出越來越多促進就業的政策工具。然而，由於障礙者的就業困難度不同，因此運用這些政策工具的可能性也不同，須搭配的服務也不同。在許多跨國比較研究中，很難同時兼顧不同服務體系開發或運用的促進就業措施的效果，甚至我們常會以「只要雇主願意，進用障礙者並不會對公司本身的生產力造成妨礙。」、「...肢體殘障者，雖然行動不便，但是在工作能力與工作態度上，卻與一般人無異。」(田裕斌, 2003)、「障礙者能力與一般人一樣，只要給他機會。」、「給他魚吃、不如給他釣竿。」(黃義雄, 大成報, 2013) 等論述來行銷障礙者就業，並強調透過職務再設計、科技輔具的運用，可以提升障礙者工作的效能。這種論述簡化了僱用障礙者所須的支持系統，以及不同障礙者進入一般勞動市場的困難差異，也簡化了科技輔具或新興科技對障礙者就業的不同影響(邱大昕, 2008)。許多縣市辦理障礙者就業博覽會，進行就業媒合，場面盛大，但實際上對於需要中高度支持的障礙者，很少能利用這種現場媒合活動直接面試後安置就業。也就是說許多研究中無法將不同程度的障礙者所接受的服務模式納入討論，只看結果，往往容易陷入高功能障礙者的就業論述，忽略了需要職業重建的障礙者的需求與問題，甚至兩種不同障礙者面對的服務體系，也可能產生非預期的競爭效果，不利於中重度障礙者的就業安置。如何區隔出接受不同服務模式的障礙者，並將他們的就業處境拉回整個促進就業的政策脈絡、勞動環境中，仍是目前非常欠缺的研究領域。



四、小結

障礙者的就業處境，的確曝露出許多問題，這是國家政策面常忽略或無法解決的。透過各國各式促進就業的方案或計畫，在供給面、加強對障礙者的訓練或就業服務；在需求面，提供雇主用誘因或獎勵，不過障礙者就業的整體狀態與品質，也許數量與內容上有些差異，但很少因為這些方案的介入，而呈現太大的突破與改變。也就是說這些就業促進方案，多半只關注到障礙者與非障礙者之間，在勞動力上各項指標表現的差異，如失業率、薪資報酬，並認為藉由這些方案，可以拉近二者的落差，落實保障障礙者就業權的理想，然而，這一切努力的效果並不令人滿意。政府經常在政策中表示「透過就業服務專業的安排，讓障礙者在職場安身立命，就能脫離貧窮，或者融入社會」。從上述分析來看，這種說法恐怕太過簡化障礙者就業的問題，從微視的各種直接服務層面，對整體環境改變的關照不足；從結構面上，不同服務體系之間的關係不明，使得促進就業的政策工具效果不明，將高功能障礙者與困難度較高的障礙者用同一種政策工具，或者在整體論述中忽略了差異性，也都使我們對問題投以過於樂觀的期待。而整體勞動環境隨著全球化帶來的勞動市場變動、新興科技創造與限縮的機會，不僅是障礙者就業面對的外部挑戰，也是專業服務要克服的困難。

每一位在障礙者就業過程中的利害關係人，都透過他們的正當性方法，形塑出一個障礙者就業問題的本質。政府為了維繫政權的合法性，透過政策及專業者發聲，宣示就業可帶來種種好處，或甚至以處罰手段來要求企業應進用一定比例的身心障礙員工，但另一方面，為了追求經濟發展的成果，卻又透過各種美其名為專業服務的方法，以隔離分類的策略，將障礙者劃歸到非常態又標準化的工作領域中，如支持性就業、庇護性就業或社區小型作業設施(以下簡稱小作所)等，並容許就業的障礙者之報酬與一般人保持落差，各種就業促進政策措



施，實則是為避免障礙者干擾企業提高效率、賺取利潤的合理手段，還間接提供企業可以規避進用的方法，如許多國家的定額僱用措施中，當企業不足額進用時，雇主僅需繳交一定金額的怠金⁴，即完成法定義務。更有甚者，行政機關逕透過法律解釋，免除機關進用責任，如臺灣於 104 年要求各大專院校需將學生擔任教學助理工作勞雇關係化，各大學紛紛表示將教學助理轉為勞工身分後，將使學校僱用總人數增加，間接提高身心障礙者權益保障法要求應僱用的障礙者人數，勞動部竟於 104 年 9 月 3 日發布新聞，逕由行政機關作成解釋，將大專院校僱用的教學助理，所領每月薪資未達基本工資時，可不計入學校總員工人數，藉此解除學校必須增加僱用身心障礙員工人數的壓力（蘋果日報，2015）。所謂透過就業可邁向社會包容（social inclusion）的論述，在此更顯得刺眼與矛盾。而任何的就業促進措施，其實也非中立而無價值涉入的工具而已，它實施的方式，已反映出國家的價值體系。

就業本身並無不妥，但將許多期望寄託於就業上，並用各種就業促進措施將障礙者推往勞動市場，又忽略勞動市場能給予的支持與回饋的有限性，這個促進就業的邏輯本質究竟為何，是本研究最為關心之處。如果不深入探討障礙者就業所在的脈絡和檢視各個為促進障礙者就業的參與者所採取的行動的關聯性，就難以了解今日障礙者就業選擇的有限性與選擇的結果是如何形成的，也更難找到服務的出路。

⁴怠金指相對人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，或負有不行為義務而為之者，對義務人處一定數額之金錢，以促其自動履行義務之執行方法（行政執行法第 30 條）。



第三節 研究範圍與目的

一、臺灣現行身心障礙者就業促進政策與實務

近代對於障礙者就業安置模式一般分為三類，分別是一般性就業、支持性就業與庇護性就業。我國關於障礙者就業最主要的法規是身心障礙者權益保障法，該法最早訂於民國69年，原名為殘障福利法，當時僅有鼓勵性質的定額僱用制度，並無其他有關就業的相關服務之規定。後經民國79年修法，先將定額僱用制度改為強制性質，並開始出現「職業重建」的專業名詞。接下來在民國86年、96年再經歷兩次重要的修法，慢慢建立強制定額僱用與獎勵僱用制度、職業重建服務、以及支持性就業與庇護性就業安置模式；此外，對於障礙者就業的薪資，曾有民國79年訂定之可低於基本工資條文、復於民國86年修法時又恢復為不得低於基本工資，惟庇護工場之薪資，可於產能不足時，給付低於基本工資之薪資，但仍不得低於基本工資之七成。民國96年修法中，除維持原有職業重建服務外，主要修訂庇護工場之障礙者身分，使庇護工場成為一個勞雇關係的穩定安置職場，不再是訓練或服務場所，庇護性就業者需經由職業輔導評量的評估，才可安置於庇護工場，而庇護工場之薪資係依產能核薪，不受基本工資的約束。同年，定額僱用之比例也提高。

經過這幾次修法，我國對障礙者就業的政策與專業服務制度漸趨明確，除藉由定額僱用制度強制雇主必須依法僱用一定比例的障礙者，對於有就業意願但就業能力不足的障礙者，則透過職業重建服務，以個別化原則輔導就業，而其中主要的服務方式即為自民國80年代起辦理的支持性就業。在民國96年修法後，各種服務資源漸漸增加，需要為求職的障礙者尋找最適切的安置方式，故勞委會於民國96年開始試辦職業重建個案管理（以下簡稱職重個管）服務，補助各縣市設置職業重建個案管理員（以下簡稱職管員），作為求職者的窗口，再由職



管員運用各種專業技術，如晤談、職業輔導評量、工作試做等，決定將求職者發派給支持性就業服務員進一步安置於一般職場、或安置於庇護工場；如遇工作能力尚不足以安置者，可轉介進行職業訓練，或於庇護工場之見習安置、職場學習等方案，學習適應職場生活，如經評估確不適合就業者，亦可透過轉銜服務機制，轉介至社政體系或衛政體系。民國98年以後內政部（現衛生福利部）發展社區小型作業設施（下稱小作所），也成為職管員可安置的選項。此一完整的服務模式與流程可參見圖1⁵。

二、研究範圍界定

在當前的各種就業促進措施中，定額僱用制度雖然實施時間最長，但它是一個被動採納的政策，政府企圖以怠金制度來促使義務單位配合，並無捲動各種服務或措施。大多數義務單位為配合該政策，都會自行僱用障礙程度較輕微，對工作影響較小的障礙者，定額僱用制度實施10年左右，全國就已有七成以上義務單位符合法令要求，甚至有許多縣市都已達到百分之百符合法令，此外定額進用制度受惠的障礙者，從歷史時間序來看，主要是民國50年代前後小兒麻痺症的障礙者，以及心智功能無礙、能升高中或大學的障礙者，和本研究想探討位於就業市場邊緣、就業困難度高、需長期支持的障礙者，屬不同的群體，本研究並不著墨於定額僱用制度及此制度主要受惠的障礙者。

⁵ 職業重建服務流程如圖1所示，惟近年因配合資訊系統設計，服務流程圖已轉變為以資訊系統操作程序為概念的流程圖，成為政府文件中的主要圖示，詳見圖2。本處所示為參考各縣市政府網站使用之服務流程圖中，將流程與使用之表格結合之圖，資料來源為新竹市政府：
<http://labor.hccg.gov.tw/service/page8-c-4.htm>



依照現行身心障礙者權益保障法所提出主要促進障礙者就業的內容即為職業重建服務與主要的兩種安置模式：支持性就業與庇護性就業，本研究以這兩種服務模式中的障礙者為對象，他們並沒有決對的障別或程度，但從實務服務經驗上來看，大部分接受這兩種安置服務的障礙者都至少有兩個特性，即經專業評定為需要較密集的支持服務才能進入職場、或就業能力較薄弱、障礙程度或為輕中重度之障礙者，本研究透過探究他們在就業過程中接觸到的服務、專業人員、安置的選擇、以及政府相應對政策的變動，試圖更清楚地呈現透過職業重建服務體系服務、就業困難度較高的障礙者求職與安置中反應的現象，並能找到這些現象背後的共同性結構或動力，能夠說明為什麼在這麼多的努力之下，服務的效果仍不理想，以及為什麼就業會成為這些行動者共同的目標。

有關涉及這個行動中的專業者，從民國80年臺灣出現支持性就業以來，均是由就業服務員獨挑大樑，從開案、評估、開發工作機會到安置支持，全部包辦，直到民國90年前後才出現比較明確的專業分工，先將職業輔導評量專業發展區隔出來，到民國95年前後，才開始嘗試個案管理機制，99年全面推辦職重個管服務，出現了職管員的角色。許多職管員都曾擔任過支持性就服員，但隨著服務資源的發展，職管員做為服務前端需要關注的事越來越多，他們必須熟知各種障礙者的福利或服務資源，才能為前來求職的障礙者提供諮詢，或轉介相關的服務體系。但職管員畢竟不是社政體系的個案管理員，在職業重建體系下，專業人員的角色任務非常明確，就是協助障礙者找工作，所以與其說職管員是障礙者服務的資源協調與管理，不如說他們是最前端為就業市場篩選障礙者資格的機制，他們的任務是精確評估前來求職的障礙者，是否具備下派給就服員安置就業的條件，而就服員接獲指令後，就是找到職場、將障礙者安置進去。從這個一貫性的任務來看，職管員與就服員是一個任務的上下游，分工合作，但目的相同，因此在本研究中不刻意區隔就服員或職管員的身分，資深的就服員往往具



備篩選求職者的功力，或因服務發展而晉升為職管員，他們參與的行動具有一致性的目標與執行步調。至於其他的專業者如職業輔導評量員、庇護性就服員或主管，亦是涉入行動的專業者，功能較為明確，在一個固定的專業領域執業，也都納入研究範圍，以期豐富對行動的描述。

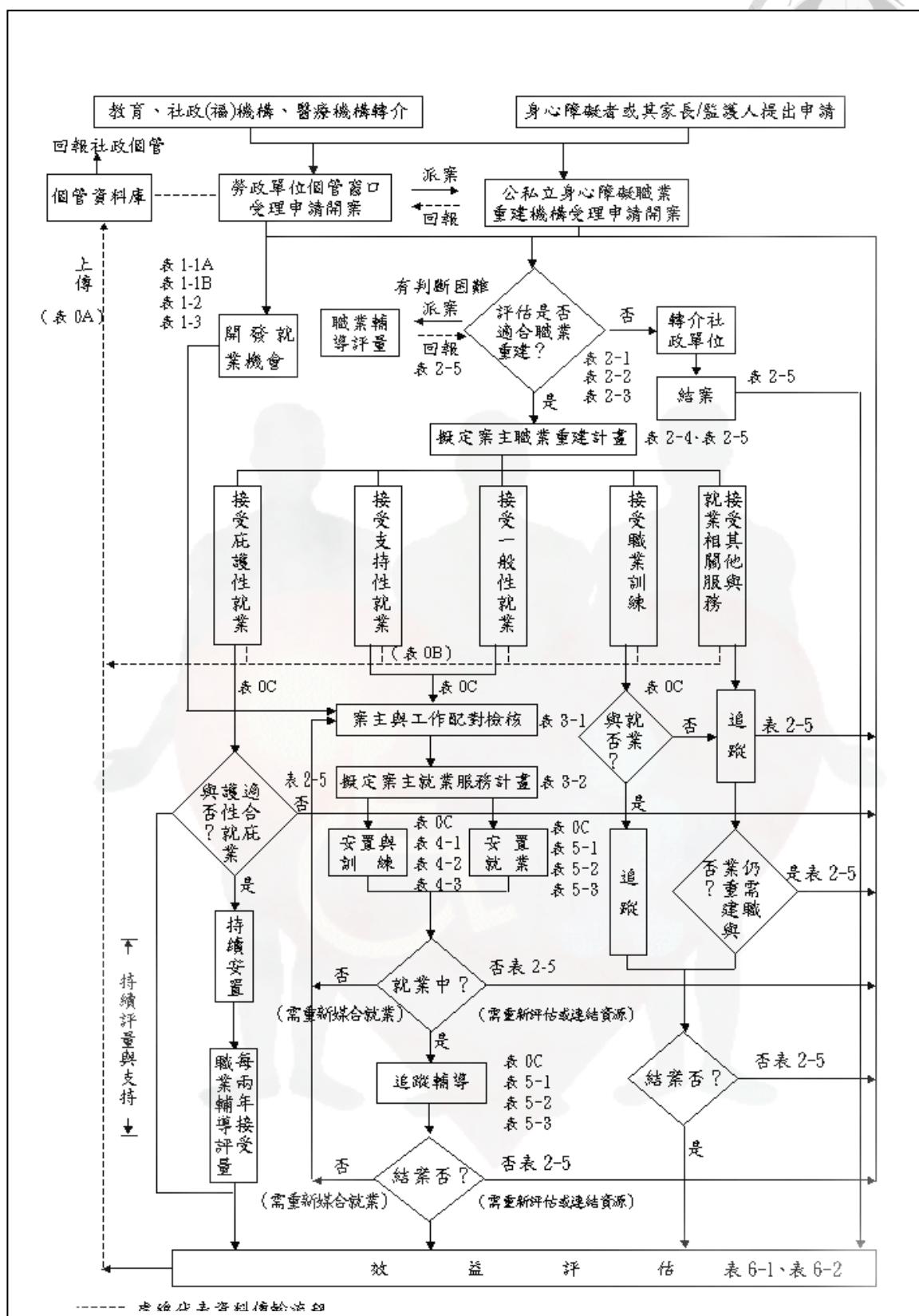


圖 1 身心障礙者職業重建服務流程圖



三、本研究的價值

(一) 梳理促進障礙者就業之政策與實務脈絡

我國在民國69年制定「殘障福利法」，開始正視障礙者的就業問題，但在當時，對於障礙者就業的樣態，仍十分有限，對於目前障礙者可透過各種專業協助，從事相對多元的工作，實有天壤之別。而這樣的多元性，也正展現出從政策到實務之間的種種複雜過程，尤其是包含了障礙者不斷在就業邏輯與社會常態標準下，被篩選的歷程，其豐富性，值得探究，如能將這複雜的過程一一耙梳，真理始能越見鮮明。

(二) 貢獻於障礙研究之典範移轉

障礙者就業的困難處境，受到多重因素影響，也反映在身心障礙的研究題材與取向。從身心障礙身分的認定開始，早期對待身心障礙的現象，就採取醫療與病理學觀點，將身心障礙視為個人的問題，以及醫學上偏離常態的症狀，這種觀點主導了大部分身心障礙的研究，社會政策是為主流社會所訂定，障礙者要努力融入主流、常態社會。障礙是個人的狀態，不可能改變，因此公共政策的介入範圍是微小的，介入的目的在於照顧或緩和障礙對個人的影響，透過微視面的實務，協助個人調適自我，以適應社會或職業世界，許多障礙者在這種政策導向下，只能選擇有限的工作職種，早年臺灣的肢障者多學習刻印、修錶，視障者更是以按摩為唯一出路。然而隨著西方公民權運動的發展，障礙者的處境漸漸摻入了社會面向、政治面向的觀點，1970年代英國肢體傷殘反隔離聯盟（The Union of the Physically Impaired Against Segregation, UPIAS）與學界提出了「社會模式的障礙觀點」（social model of disability），開啟身心障礙研究的另一個時代，障礙不再是個人的狀態，而是社會、政治所建構出來，公共政策必須打破主流與非主流社會之間的界線，必須反省既有主流社會的建構過程，



才能提供障礙者公平參與的可能性（董和銳，2003；吳秀照，2005；Oliver, Sapey, & Thomas, 2012）。於是倡導團體呼籲企業應善盡社會責任，僱用障礙者；無障礙環境之推廣，成為障礙者跨出家門的第一步。在這個研究典範的轉移過程中，我們地看到社會政策對社會成員生活的影響，當身心障礙被視為一種異常、偏離常態的現象時，隔離式的社會政策決定了障礙者一生的安排與選擇；但到了社會模式詮釋的時代，對無障礙環境的要求、對開放升學管道的要求、乃至於對企業雇主定額僱用障礙者的要求，又開啟了他們不同的選擇與機會。這樣鮮明的對比，正是研究社會政策影響的絕佳題材，也藉此檢視促進障礙者就業的政策價值究竟為何。

（三）呈現障礙研究之多元觀點

在西方身心障礙研究中，個人模式或醫療模式取向已受到許多批評，取而代之的是更多元的觀點，從不同視角檢視障礙者及其所面對的生命難題與政策變遷，如障礙者的社會模式、政治批判乃至後現代社會建構取向的論述。但臺灣的身心障礙就業相關的研究至今仍未明顯跨越醫療模式與個人模式，直接服務、特殊教育領域的探討仍占多數，所持的觀點亦未清楚交待，社會政策面的關懷仍屬少數。因此，本研究也希望貢獻於多元研究典範，採取新的視角，重新審視障礙者就業問題。

四、研究問題

回到研究者所處的十字路口，來自政策面、實務面、專業面的衝突與疑問，也是受限於現有研究角度或觀點不足所致。障礙者就業的處境，並不只是一個單純的立法，直接範定障礙者就業如何操作，如定額僱用制度或支持性就業、庇護性就業，就成就了當前障礙者就業的樣貌。從本章問題意識的分析及流竄在不同行動者具體作為的意識型態，已隱約可見它們錯綜複雜的交會，牽動著行動者的行動方向，



才構成障礙者就業的處境，尤其在促進障礙者就業的過程，不像一般的社會福利服務，它涉及的行動者更為多元，除了障礙者本人和他們的家庭，提供服務者又區分為家長團體或專業組織，政府部門和這些服務提供者之間，也因為委託服務制度，形成購買服務、提供服務與績效管理等關係，而績效往往又取決於就業市場中的資方雇主的需求與計算，因此本研究認為政策與立法的表象之下，尚有各種潛在未被挖掘的因素與力量，支配整個體系運作。

為深入找到這些交錯的動態，本研究將以英國女性主義學者 Dorothy Smith 所發展的建制民族誌（institutional ethnography）為研究取向，來揭露促進障礙者就業政策實務的支配邏輯，並回答以下問題，希望將糾結不清的障礙者就業歷程，梳理清晰，找到造成實務困境背後的結構因素與社會關係：

- (一) 臺灣障礙者以就業為優先的生涯選擇選項的形成過程為何？
- (二) 臺灣就業困難的障礙者之就業選擇如何發生？
- (三) 目前主導就業促進政策與實務的邏輯與社會結構為何？藉由就業參與或融入社會的可能性又為何？

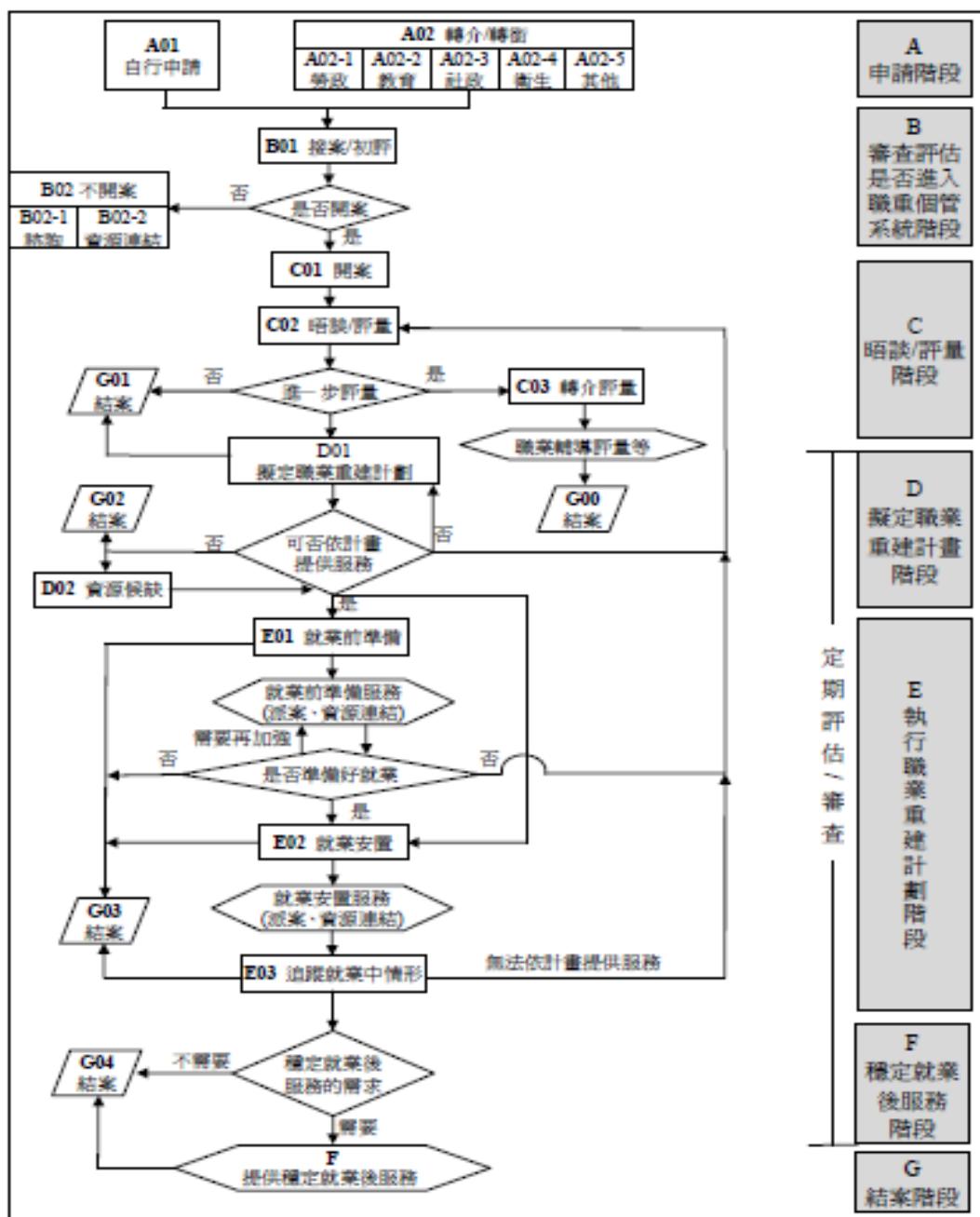


圖 3-1-1 身心障礙者職業重建個案管理服務流程圖

圖形說明： 執行個管服務程序 判斷 資源介入執行中 結案

圖 2 身心障礙者職業重建個案管理服務流程圖

資料來源：身心障礙者職業重建個案管理服務工作手冊，勞動力發展署，2013。

第二章 文獻探討



隨著人類知識的演進、社會福利行政的專業發展與分工、及國家政治經濟局勢改變，障礙者在人類社會中的處境也一直在轉變，並影響或決定他們可以行使及實現的權利。1970 年代社會建構論（social constructivism）出現，論者認為日常生活中的知識（knowledge）與真實（reality）都由社會中的互動所建構而成，真實根本是一個在建構的過程，而不是已知固定存在的狀態（Berger & Luckmann,1991）。

「障礙」的概念亦然，歷經不同時代、不同社會文化因素的詮釋，慢慢形成障礙與非障礙的界線（郭峰誠、張恆豪，2011；張恆豪、蘇峰山，2009）。如果障礙的概念本身就是時代建構出來，那麼障礙者的就業亦然，不同的社會條件下，也形成對障礙者是否要就業的不同詮釋，本章分別探討歷史發展中的障礙者就業議題、障礙者的就業處境與資本主義下障礙者就業的出路及臺灣現有障礙者就業相關研究之回顧，以勾勒出本研究的架構。

第一節 從福利到工作的障礙者就業政策發展軌跡

一、從工業革命到戰爭下的障礙者就業

（一）社會背景與發展條件

在工業革命以前，對於障礙的解釋，普遍以宗教想像、妖魔鬼怪附身、神靈旨意降臨的說法解釋。當時人類的壽命不長，為養家活口填飽肚子而從事勞動，尚未將勞動形成一種制度化的經濟活動。農業社會發展到莊園經濟後，農人不再是為自己耕種，而是為地主，傳統的社會救助制度在英國萌芽，15 世紀開始的圈地運動，更已見到資本主義蠢蠢欲動，宗教區域治理受到經濟結構改變、勞動力流動而逐漸失去功能，政府要負擔更多社會救助的規劃與執行責任，終於在



18世紀以工業革命完成一次大規模的經濟變革，這幾個同時發展的社會條件，形成該時期對障礙者就業的詮釋。

（二）重要事件中的障礙者就業詮釋

1、工業革命製造能與不能

英國 1388 年的濟貧立法，區辨「值得」(deserving) 與「不值得」(undeserving) 救助的貧民，首次開啟了對障礙者身體功能與工作之間關係的詮釋。障礙者被視為值得救助的窮人，因為他們被視為無工作能力的 (imotent)，是「不能工作」的，也無須規訓他們成為可工作的人。1601 年的濟貧法除了維持值得與不值得的分野，對於接受救濟的不同人民，也有不同的措施，對老弱殘疾窮人實行院內救濟，仍然同意他們是不用工作的人；對貧困兒童、青少年，收容到貧民習藝所進行技術培訓，避免未來無一技之長淪為失業者；對尋找工作的窮人，進行勞動介紹；對健壯的流浪者和乞丐，進行強制收容和強迫勞動 (張秀蓉，1989)。1834 年修訂新濟貧法時，以合格 (eligibility) 與較少合格 (less eligibility) 兩類區分救濟對象，也是類似的原則，好手好腳的人，如果要成為合格接受救濟的對象，就一定要離開家庭進入習藝所 (workhouse)，如果人們不願工作，就必須接受更劣等的安排才能獲得政府救助。支持這種作法的人認為如果人們知道習藝所這種救濟水準低於他們工作的所得，他們自然會選擇工作，而不會成為貧民 (孫建忠，2009)，至於老弱婦孺殘，就是無工作能力者，送進救濟院 (alms)，理所當然的接受救濟。

在工業革命前，經濟型態是農業與莊園經濟，家庭合作生產、共享成果。美國史料也記載許多印第安部落中障礙者和一般人是共同合作工作，並無區隔，農業社會也提供這種機會使其容易參與，由於工作本身並沒有很明確具體的概念，身心功能的限制也不構成太大的阻礙 (Patterson,2011)，對障礙者也並無刻意排斥的必要。即便當時



有收容機構，主要目的在規訓身體健全而不事勞動的人，而非身體有殘缺的人，因為後者並不被視為能貢獻於勞動生產，也不致影響生產秩序。

然而 18 世紀的工業革命卻對工作的意涵產生重大影響。工業革命最大的意義在於改變人類的生產模式，開啟機器化的生產作業，工人必須離開家園田地，進人工廠出賣勞力，操作機具設備，為別人生產，換取薪資所得，不工作是無法過日子的，勞工之間也不再是完全合作，還有競爭關係 (Patterson, 2011)。

這種新的生產模式，形成新的生產關係，也影響了障礙者參與勞動的可能性。由於早期發明的生產機器設備都十分龐大，工廠的廠房主要是要放置這些設備，機器成為生產的主角之一，能調整的空間不大，人要遷就及適應機器的運作，障礙者與生產機具之間的格格不入，在此時被放大凸顯；其次，進入工業革命後，工廠成為生產單位，工廠擁有者與工人之間成為勞雇關係，趨向正式化，即便受僱者之間也不再像家人一樣是合作關係，而略帶有相互競爭的意味，工廠為管理受僱者，開始有了工作流程或工作時間的規範，障礙者的身體與工作速度如何跟上工廠的生產節奏，成為新的問題；為了提高生產效率及產量，勞工要有熟練的技巧，素質也要提高，在沒有機器設備之前，不識字的工人仍可依經驗執行工作，但有了機具設備，開始有了說明書或指示，識字變得重要，沒有辦法學習知識或技術也會變成一種阻礙。這樣巨大的轉變中，人們身體的價值差異性被顯露出來，必須能適應或配合機器生產的模式，包括具有學習能力，操作機器，以及趕上生產速度的自我調整，才能在職場中存活，如無法適應，就會被淘汰。生產速度、效率、時間的緊湊性、機器的精密性等，都十分不利於身體有缺陷的勞工，因此「能」(able) 與「不能」(disabled) 在新的生產模式下有了明顯的判準，並能很輕易的區隔出不符合生產要求的勞動者。社會救助濟貧標準下的「值得」與「不值得」，是將障礙



聯想為無工作能力，到工業革命後轉變以生產邏輯主導，「能」與「不能」是以能否參與勞動來論斷，傷殘雖然不再直接等於不能工作，但不能符合工業社會勞動力所需的條件，就等同於「失能者」(disabled)，揭開了障礙者被隔離於主流社會的歷史序幕！

2、工業革命製造障礙者

工業革命還帶來間接的效應。先是工業生產中造成工作傷害與職業病，如因操作生產機具而受傷，或者接觸特殊生產材料而罹患職業病，會造成工人局部或全部的工作能力喪失。其次因工業化厚植國家實力後，間接誘發強國透過戰爭手法爭取工業霸權或政治主導地位，戰爭經常造成大量傷亡，兩者均成為製造障礙的因子，製造更多「不能」工作的人。

因為工業革命製造出新問題，使現代國家產生回應因傷殘而無法工作的制度。在職災不斷發生後，受到 1890 年代起的進步主義時代的社會氛圍影響，完成多項有利於勞工勞動條件的立法，如美國在 20 世紀的最初 10 年，許多州都很快速地完成職災補償立法，但這並不是真的重視職災對工人的影響，而是為了降低雇主因職災必須承擔、卻又無法確定的財務負擔，甚至是為了快速恢復生產秩序，才採取不得已的作為。

3、戰爭促使就業政策與服務萌芽

工業革命後的一連串戰爭，各國為了打勝仗，軍方以優渥的撫恤金吸引年輕人投入戰場，如英國 18 世紀，出現給予殘障海員年金的法令，以吸引年輕人從軍，而美國則在獨立戰爭前後開始立法，如殖民地政府就曾立法對因戰爭而傷殘返鄉的軍人提供照顧，1776 年美國殖民地主導的大陸會議通過年金法 (Pension Act)、1798 年通過病殘海員救助法 (Act of the Relief of Sick and Disabled Seamen)，吸引



年輕人投入海員工作。可想而知在當時的背景下，為完成獨立建國的重大使命，要召募兵力，因而提出從優撫恤的立法，如因參戰而四肢傷殘無法工作時，可以得到半薪直到終老或障礙痊癒，立法意旨在於保障退伍軍人的尊嚴，並感謝其對國家的貢獻，這些可算是最早因戰爭而產生對障礙者照顧的立法。

戰爭除了製造傷殘及催生對傷殘士兵的撫恤照顧外，也促成協助就業的措施。美國獨立後，一直到南北戰爭前，仍捲入各種大小戰事。南北戰爭前後，醫療技術進步了，存活的傷兵人數增加，使美國不得不更加重視傷兵的撫慰，如同早期對工傷者的立法一般，國家立場認為一旦傷殘，就沒有工作能力，無法養家活口，因此給予金錢補貼，使其能生活下去，或支付醫療支出就是主要的政策。不過在 1776 年的立法中，也曾注意到傷殘士兵未來的就業問題，於是成立了傷殘部隊（Invalid Corps），在 1863 到 1866 年間，有 6 萬餘名身障軍人進入這種性質的部隊，傷殘軍人可以駐守後方，擔任文職工作，強調身體傷殘並非無用之人，亦可算是透過重返工作作為復健的一種方式，如此也是為了讓健壯的士兵能上前線作戰，不要被困在比較簡易或行政的軍事工作上。

第一次世界大戰期間，許多年輕人因戰爭受傷後返鄉，農業社會更快速地轉型為工業社會，他們卻因參戰而沒有習得一技之長，這才正式啟動對戰後致殘者的復健與訓練，「就業促進服務」從此萌芽。

美國從 1916 年至 1920 手之間訂定多項立法⁶，提供退伍軍人接受職業教育，使傷兵的復健與職業訓練受到重視，英國則在 1919 年

⁶如 1916 年訂定國防法（National Defense Act），提供退伍軍人接受教育或職業技能訓練，1917 年又訂定職業教育法（Vocational Education Act），成立職業教育局（Federal Board for Vocational Education），該法亦不是針對障礙者而來，卻產生日後與整型外科專業爭奪職業復健主導權的歷史（Reed, 1992）。



就訂定障礙者就業設施法（Disabled Men (Facilities for Employment) Act）。許多國家則在第一次世界大戰後，陸續實施定額僱用制度，如德國於 1919 年實施、奧地利於 1920 年、義大利與波蘭於 1921 年、法國於 1923 年陸續實施，都是為解決戰後傷兵就業的問題。二次大戰後，國際勞工組織（International Labor Organization）於 1944 年在菲律賓舉行的會議中也推薦此一制度，英國隨後也在 1944 年訂定的障礙者就業法（Disabled Persons Employment Act），納入定額僱用制度，規定凡員工超過 20 人之公司，就應僱用定額（3%）的障礙員工，該項立法也訂定對障礙者從事特定職業的保障條款，如電梯員或停車管理員，不過這些工作的薪資都很低；同時，依該項法令成立了障礙者就業公司（Disabled Person's Employment Corporation Limited），是由公部門設立的庇護工場，在 1958 年修訂時，再要求地方政府都能提供庇護工場就業（Hyde, 1998）。

隨著醫療技術的進展，以專業服務介入傷殘士兵的復健也在此一時期發展起來（Gritzer & Arluke, 1989）。倡導全人治療的復健觀點，由 Howard Rusk & Henry Kessler 發展出「全人的復健理論」（the whole man theory of rehabilitation）。他們認為生病的個人會導致生病的社會，職業復健的功能在矯正生病的個人，即障礙者，因此追求正常化（normalcy）是很重要的價值信念，人如能符合常態，就不會生病，社會也會健康。全人復健的診斷以醫療模式為基礎，將處方改成「人格健全」。他們運用的是行為科學，矯正有缺損的人，不同於優生學，並不會滅絕不良品種，但也未接納與包容人的差異性，反而是要人們

另 1918 年訂定軍人復健法（Soldier's Rehabilitation Act），1920 年另訂定專屬平民的職業復健法（National Civilian Vocational Rehabilitation Act）。



都走向正常化，這也就是職業復健專業最初始的理念（O'brien, 2001）。

二次世界大戰期間，前方人力吃緊，對職業復健的需求也增加，一直延續到戰後，為處理因戰爭受傷致殘者，職業復健的立法及聯邦政府的介入持續加深，被視為職業復健發展的黃金時期，完成更多以職業復健為目的的立法，如 1943 年首度修訂職業復健法，重新界定職業復健的定義，不論物理治療、職能治療或職業教育，只要能協助提升他們的就業力，都可屬於服務的範圍，並成立了職業重建處（Office of Vocational Rehabilitation）；1946 年訂定了醫院調查與建築法（Hospital Survey and Construction Act），要求建物要有無障礙的設計，並延伸到交通運輸上。1950 年代的小兒痲痺症流行，職業復健服務獲得另一次發展機會，由原本以軍人為主要服務對象的服務體系，移轉到一般民眾的服務體系。1954 年再度修訂的職業復健法，開始投入經費進行研究與專業人員訓練。1965 年再進行重要的修法，將原有的職業重建處重新調整命名為職業重建局（Vocational Rehabilitation Administration），並且將服務延伸至重殘者，及無法進行全時工作的人，並重視工作訓練，不再將安置就業視為惟一目標，如果透過社會復健，亦有可能使障礙者免於依賴機構照顧，降低社會成本。

障礙者從不需工作的「值得救助」，到無法工作就被判定為「不能」，再進入應予部分服務或政策介入，以促使其能就業，障礙者要不要就業，都是外部體系來介入與決定，並視人力需求市場的狀態決定如何供給，這個情形到下一個階段有了重大的改變。

二、 從權利運動到社會模式下的障礙者就業論述

(一) 社會背景與條件



1960 年代進入民權運動蓬勃發展期。美國種族隔離的問題，經過 1950 年代的蘊釀，進入 1960 年代有了具體鮮明的活動，激勵許多感到被社會壓迫與受到不公平待遇的人，婦女運動、同性戀者的運動紛紛出現，障礙者也受到感染，展開爭取權利的行動。1950 年代美國參與韓戰、越戰造成大批傷兵，回到家鄉，沒有足夠的社區服務與充滿歧視的環境，使他們凝聚成為一支運動力量，同時精神障礙者機構化的照顧模式，隨著醫學進步，提供障礙者重返社區的基礎，封閉型安置心智障礙者的機構服務，也受到挑戰，去機構化運動蓄勢待發，由肢體障礙學生從校園發起的獨立生活運動，扭轉了障礙者總是被塑造成受照顧者的形象，要求獨立與被尊重，這二十年，社會運動重新論述了障礙者的就業期待與實踐方向。

（二）重要社會事件中的障礙者就業詮釋

從 1960 年代到 1980 年代之間，障礙者經歷三個重要的事件。

1、去機構化運動的影響

第一是去機構化運動的發展。1960 年代以前，以機構收容來解決精神疾病患者的問題是普遍的趨勢，然而醫院治療的不人道傳聞或管理不當的問題也越來越多，隨著社區處置及部分藥品革新的發展，使精神病患離開機構返回社區的可能性提高，返回社區生活的選擇也增加（Pilisuk,2001）。美國於 1963 年首先訂定了社區心理衛生中心法案（Community Mental Center Act），開啟了去機構化的道路，機構收容人數大幅下降。

至於智障者的機構安置，自英國濟貧法時期就已播下種子，北歐國家自 1945 年至 1975 年也興盛一時、美國在 1960 年代以前，對智障者的機構式教養也極為盛行，機構化的問題，如居住環境惡劣、個人生活沒有隱私等，漸漸受到批評，於是自 1960 年代開始，各國的



智障機構也開始去機構化的發展，包括以小型、社區化的機構，將教養機構的功能轉型為支持團體或社區家庭的模式，或者全面關閉機構。

隨著障礙者由機構回到社區或家庭中，社區照顧成為重要的服務規劃，而社區融合（community integration）也成為更明確的目標，就業經常被視為是促進融合的最有效方法。只是這個期待未完全實現，原因之一在於融合本身的概念不明確，對重返社區的概念，專業人員各有主見，甚至有些專業人員並不樂見機構關閉；其次，社區原本就資源匱乏，無法提供獨立自主生活所需的方案，使障礙者在回到社區時，不僅個人未準備好，也沒有銜接的服務。

同一時期，原本被視為具有就業效果的庇護工場也飽受批評。美國雖在 1958 年首先將庇護工場納入立法管理，在 1960 至 1980 年代，更大量設立，但它的封閉型式，減少障礙者與外界接觸的機會，漸漸不被視為是一個適當的就業安置模式後，美國在 1980 年代出現了支持性就業的概念，針對發展性障礙者，提出一套先安置、後訓練的服務模式，希望透過實作提高職場適應能力，同時亦符合心智障礙者學習能力的特性，也提高庇護工場障礙者轉出的可能性，因此美國於 1987 年訂定發展性障礙法案（The Developmental Disabilities Act of 1987），將支持性就業列為一項職業復健服務，宣示保障障礙者在社區工作的權利，回應去機構化的期待，逐步減少對庇護工場安置的需求，使支持性就業成為主要的促進就業的一種服務模式（周惠玲、唐昌豪，2007）。

英國在 1985 年開始，也主張減少庇護工場設置，補助進入主流職場的障礙者，並推廣支持性就業（Hyde, 1998）。不過，重返就業的服務模式，以職業復健為核心專業概念，在社區化支持性就業服務過程中，專業者運用多重技巧，提升個人適應社會的能力、訓練個人



技能以符合工作的要求，並運用輔助器協助提升個人完成工作的效能，這是一套建立在改變個人來適應職場或社會的處置哲學，其目的不是放在社會態度與結構改變，對於就業論述形成當然有影響。

2、獨立生活運動與爭取權益的行動

第二個重要發展是障礙者獨立生活運動及爭取權利的運動。雖然障礙者已經從去機構化運動中解放出來，並且初嚐回到社區生活的權利，但是他們的生活品質並沒有獲得大幅改善，尤其在就業部分，他們的就業率一直都未見提升（Barnes, 1991，引述自 Oliver & Sapey, 1999：144）。1960 年代時，美國的障礙者也學習結盟運動，曾組織起來抗議公共建築物的障礙重重，並嘗試爭取 1964 年修訂公民權法（Civil Rights Act），但直到 1973 年修訂復健法時才真正要求落實執行建物及交通無障礙的環境。不過，1970 年代以來的立法與服務發展，也並未真正提升障礙者的生活品質（Oliver & Barnes, 1998:40）。障礙者仍感到他們的命運是由專業人員所決定，退伍軍人因傷殘坐著輪椅，更感覺到社會處處是障礙，促發出 1970 年代展開的障礙者獨立生活運動。

美國、加拿大與英國分別在 1970 年代及 1980 年代展開了該國的獨立生活運動（周月清，2004），他們希望能在福利服務的支持下，獲得與一般人相同的生活權利，包括選擇居住方式、被照顧的方式、參與社會活動的機會、擁有便捷的交通、自由進出社區等。障礙者自己組成獨立生活中心，並結合不同的身心障礙團體自己爭取權益。雖然各國都陸續出現獨立生活運動，但訴求的目標仍略有差異。英國的獨立生活運動中，身心障礙團體訴求的是能將障礙者的服務融入主流服務中，更有系統的組織起來，而不是片斷區隔的，亦不要採取隔離式的服務，障礙者透過相互依賴的關係，而非完全獨立於社會系統之外，才能真正融入社會，因此他們經常使用整合（integrated）或包



容（inclusive），而非獨立（independent）的概念。在獨立生活運動中，就業雖然也被提及，但並不是獨立生活運動的核心訴求。

我們不能忽略美國獨立生活運動產生的脈絡，1955年到1975年之間的越戰，是美國自參與世界大戰以來傷亡最為慘重的戰爭，造成無數傷兵，而強調獨立精神的美國，沒有完善的福利制度，一群年輕有為的士兵經歷戰爭後卻殘缺終生，他們對於獨立生活的主張與期待，一則是要求國家的補償，一則是要求起碼的尊重，另一群來自加州柏克萊大學的學生也是美國獨立生活運動的發起者，這兩個群體的特質，加上美國的獨立與自助人助的價值觀，形塑了美國獨立生活運動的特性，這些運動的訴求，似乎尚未關注到淪落在社區無人支持無法取得服務，更難為自己發聲的障礙者，肢體障礙者是否真的體認到其他障礙者在獨立生活上的困難，也未見於美國初期獨立生活運動的論述或主張中。

3、障礙者社會模式出現

延續獨立生活運動，由英國的身心障礙團體發起的運動，進一步的發展出障礙者的社會模式（social model of disability）。由肢體傷殘反隔離聯盟（the Union of the Physically Impaired Against Segregation）與學者 Mike Oliver 等人，對於障礙者在當時的處境提出了批判，以往障礙者被醫學鑑定，認為障礙是個人的缺陷，隨著障礙者回到社區、獨立生活運動的漫延，引發對身心障礙的不同詮釋，認為障礙其實是社會建構的結果，長期以來的醫療觀點，將障礙建構為有缺陷的、依賴的、需要照顧的與無能力的，但如果環境能改變、社會制度能調整，障礙者所遇到的阻礙可能就不存在了，因此社會模式挑戰原有的障礙定義，並開啟更多元化的研究取向，使人們重新檢視對障礙的觀點，不再只專注於個人的功能限制、強調各種影響人們生活的社會制度之間的關連性對障礙者生活的影響、以及重申各種個



人化服務對於形成一個包容的社會的不足性（Barnes & Mercer, 2005, 2010；張恆豪，2007a）。受到社會模式的啟發，使人們重視到障礙者在社會中的邊緣處境，這種社會位置使他們無緣充分享有公民權，扮演各種社會公民的角色，要打破這個邊緣處境，就要挑戰制度、並要求有所改變。他們透過社會運動，宣示社會的限制，排除了障礙者參與的可能性，而就業正是最主要的一種社會活動，但障礙者卻往往被排除於就業大門之外，因而強調以返回就業做為對抗壓迫的工具。

從去機構化運動後，刺激了期待在生活各層面能融入社區的障礙者去挑戰既有的制度，形成一套以重返就業來反社會排除的論述。障礙者的權利訴求出現，在社會模式觀點之下，展開以「打破職場障礙、融入就業」的議題設定。以往所稱的隔離，指排除（exclusion）障礙者參與公民、社會與政治權，但現在主張公民權（citizenship）代表障礙者要追求一種積極經濟主體的角色、並認為有酬就業就是最佳的方式，要融入社會，最終就要靠就業（Barnes & Mercer, 2005；Levitas, 2005:7），這個論述翻轉了過去將障礙者視為無法工作、只能接受照顧救濟、並由他人決定他們能否參與社會的說法，轉而將就業視為公民權利的一部分，並以促成就業作為實踐公民權的最佳途徑。但是實務上，促進就業所採取的職業復健服務模式，建立在改變個人來適應職場或社會的處置哲學，資本主義勞動市場的選才條件，仍然是能力取向，這使得就業權與促進就業陷入一個弔詭的局面，就業一方面是社會政策要因應與解決的問題，另一方面資本主義的就業又是權利倡議者想解構的概念，這使得最初去機構化運動及障礙者權利運動希望藉由進入就業市場而影響社會對待障礙者的態度的期待受到考驗。

三、 福利改革下的障礙者就業意義重整

1980 年代以後陸續發生的福利改革，對於日後障礙者就業促進政策的影響更為明顯與強烈，值得更深入的說明。



（一）社會背景與發展條件

1980 年代障礙者的就業權利主張才展開，卻很快的碰上越演越烈的福利國家財政危機批評。在政治上，保守勢力的政府上台，對於福利國家開始進行改革，刪減預算、緊縮福利資格；在福利服務提供上，政府也撤出更多角色，委託服務大行其道。同時，1990 年代新管理主義的風潮吹進公共行政體系，追求績效管理，更使福利服務提供者與服務對象之間的關係產生質變；在經濟上，新自由主義及全球化的浪潮來襲，一方面政府解除管制，以回歸市場作為解決問題的機制，另一方面也因全球資本流動，改變了全球勞動力分布，金融海嘯、經濟不景氣等問題，造成新的就業風險，各種就業條件不利的社會成員，如中高齡者、二度就業婦女、青年等都陷入失業危機。

（二）福利改革下就業政策的轉型

1、以工作為核心的福利改革脈絡

以工作作為接受國家福利的要件，並非一夕之間出現，而是從 1970 年代開始歷經至少 30 年的光景才站穩腳步、具體落實在先進國家的福利改革中。在這 30 年間，先是來自於兩波石油危機導致的失業與經濟不景氣，宣告凱因斯式的（Keynesian）、充分就業的福利國家走入盡頭，福利國家成為被批判的對象，萌發改革之聲。到 1980 年代，除了政治上保守勢力重新執政，全球化迅速的擴展它的影響，使得資方倡議更為彈性化的勞動政策與政府解除管制，以降低勞動成本。至於因為全球化造成的全球就業機會重新分配，而衍生的失業問題，許多國家延續前 10 年對福利國家的批評，改以限縮失業者申請津貼的資格，美其名是怕失業者長期離開就業市場會失志，實則是貫



徹執政者想緊縮福利、減少人民依賴福利的意志，經過 20 年的累積，1990 年代才是工作福利真正大張旗鼓的進入改革議程的時代。

首先，Giddens 在 1990 年代提出了「社會投資國家」(social investment state)，他認為在全球化與知識經濟浪潮下的新興問題，如失業與貧窮，不能再由傳統方式解決，社會投資國家的核心理念是將社會福利支出移轉為積極投資於人力資本，透過教育和訓練來增強弱勢者融入市場和社會的能力，並藉由促進就業的工作福利方案 (workfare schemes; welfare to work) 來協助長期失業者重返職場，才會真正脫離福利依賴，進而獨立自主（郭俊巖、王德睦，2008）。

美國從雷根政府時期開始，進行一連串對福利資格的限縮。1990 年代持續的福利改革中，首波於 1996 年柯林頓總統簽署個人責任與機會調和法 (Personal responsibility and work opportunity reconciliation act)，將美國最主要的社會救助方案失依兒童家庭補助 AFDC 改為需求家庭暫時協助方案 TANF (Temporary assistance for needy families)，提供福利的前提是案主必須有工作的行動；而加拿大也在 1996 年實施健康與社會移轉計畫 (Canada Health and Social Transfer)，正式要求提供福利的前提是具備工作的行為。1994 年的蓋洛普調查中更顯示，加拿大有 86% 的人同意「接受福利的人應該工作」，這個概念已漸漸普及 (Quaid, 2002)。英國新工黨於 1997 年執政後，也宣示了「讓福利給付在具備重返勞動市場的行動之條件下才發給」的理念。OECD 自 1980 年代積極鼓吹積極勞動市場政策 (Active labor market policy, ALMP)，建議各會員國應將社會福利政策與勞動政策結合，以「促進就業」為政策目標，而不再只著重所得維持，使得工作與福利更明確的接軌（辛炳隆，2003），這些發展，慢慢奠定工作作為福利改革核心元素的趨勢，也宣示從福利到工作 (welfare to work) 的政策革新時代來臨。



工作福利的改革，反應出國家對於失業問題的治理方向，至少有三個特徵。第一，透過強制工作作為取得福利的依據，改變了國家與公民之間的契約關係，不盡義務表現出對經濟貢獻的行為，就沒有資格獲得國家的照顧；第二，福利國家原以消弭階級差距、所得再分配促進社會公平的基調，慢慢轉向服膺於經濟政策之下，成為為經濟政策服務的從屬政策；第三，化消極性的福利給付策略為積極促進（activation）策略，後者具體發展為「緊縮資格條件」與「加強提供促進就業措施」，實則強化對失業者的控制（李健鴻，2015）。

2、失業者總動員

在失業逐漸成為各國主要的社會問題之際，全面強調就業的重要性，實則矛盾與諷刺，當對工作的要求無所不在時，可能是一種對失業者的規訓。Walters (1997) 指出福利國家是一種特殊的社會治理，凸顯其對勞動力參與的假設，如歐陸國家秉持傳統家庭價值，鼓勵男性工作、女性持家，因此當大量失業問題湧現時，可能就傾向限縮勞動力的定義，利用提早退休等方法，使勞動人口減少，來緩和失業問題的壓力。也就是透過對勞動力的界定，形成治理模式。而積極社會與傳統福利國家最大之不同，在於其打破工作與非工作者之間的區隔，擴大對勞動力的界定，每個人都可以算是工作者，不論有酬、無酬、全職、兼職，都算是勞動參與，在這種積極社會中，建立了新的公民身分認同，讓每一個有工作潛能的人，都能被積極促進，並排除讓人無法積極促進的阻礙，成為積極性社會政策的任務，在這個趨勢下，障礙者成為國家政策介入的對象，被視為有潛力的就業者。

但當工作界線被打破時，人人都是工作者，無形之中，是擴大推崇了工作的意義，有人將其稱之為是對福利案主的規訓，而視為公民權的衰退，Pinder (2007) 批判美國的工作福利根本是貫徹新自由主



義的手法，用強制的方法威脅福利案主不工作就會失去福利，因而創造了一群低薪的勞動力，讓資本家不勞而獲。

其次當就業的定義更加模糊時，卻看到就業者的收入不見得比失業者好，看似有就業，但不一定有薪資報酬，不斷中斷的就業（如短期契約工）像是累積性的失業，工會逐步瓦解，集體談判能力也下降。公共就業方案的人又搶走低技術勞工的工作（替代效果），底層者的處境更危險；這些人面對貧窮與就業的陷阱（*poverty trap and employment trap*），透過就業獲得的所得不夠多，反而更加依賴福利救助，結果有工作卻沒有保障，所以更沒有動機去工作，且這些人不是傳統工會的組成份子，更難爭取權益，是一群新風險者（Bonoli, 2006）。Pierson (2001) 認這是一個政治、經濟與社會的不利處境，使人們更容易受到社會控制與福利國家刪減福利的衝擊。因此「積極促進」的樂觀論述實忽略了資本主義社會下不利處境者所處的結構困境，「積極促進」並無意重建一個財富再分配的政治條件，而是把重點放在個人的行為、動機與態度上（Daguerre, 2007；Pasual, 2007）。

歷經 20 年的調整，有學者認為 1990 年代發生的是第一波改革，主要在實施積極促進的方案，並調整所得保障的架構，屬於正式的政策；而近 10 年的改革，則已進入第二波改革，各國開始調整的是服務模式，是在計畫執行與輸送的治理與組織（van Berkel, 2008）。在第一波改革中，研究的重點是所得保障如何減碼，轉而建立更強的工作誘因；各國的積極促進政策如何實施，以及如何轉型，包括針對不同失業族群訂定「工作第一」或勞動力附加的方案，或在所得保障方案中對案主附加的條件、監控乃至懲罰等；而第二波改革則來自新管理主義的推力，研究則聚焦於傳統公共服務機構在提供所得保障與就業服務時造成什麼現象或問題，例如當今的機構要應付的行動者更多，



為了促進就業，必須在服務模式或據點上煞費苦心，並運用不同策略方法要提升效率與就業促進效果。

上述政策發展的脈絡，使我們更能理解為何當代國家會對促進障礙者就業情有獨鍾，對障礙者施以訓練，使他們從非勞動力變成勞動力，就國家的投資來說，更加符合成本效益；其次，障礙者沒有工作，等同於失業，回到經濟政策邏輯下，障礙者也必須被「積極促進」，有了工作，就有消費能力，更能貢獻於社會，在 1990 年代以後改革的層次更進入第一線實務現場的交鋒，就業服務儼然成為政策的守門人。

3、英國福利改革的寫照

1997 年英國新工黨上台，宣示將重建福利契約，在工作倫理下重建福利國家為「能者就工作、不能者接受社會安全保障」(work for those who can; security for those who cannot)。從此，就業不僅成為福利的核心概念，更成為福利津貼改革的推手。除了在 2008 年對障礙者提出新政，積極促進他們進入就業市場外，在既有的津貼體系部分，開始調整與縮減，一方面增加資產調查，提高發放津貼的審核門檻；另一方面，建立其它評估機制，假設每一個人都具有就業的潛能，篩選申請津貼的申請人，這些動作，都在促使障礙者從工作中尋求所得保障，認為就業就是脫貧的最佳之途。

由於障礙者長期被社會排除，殷切期待社會包容(social inclusion)，恰逢英國新工黨政府將障礙者融入以就業為核心價值的福利國家發展，職業復健等專業技術，便成為落實促就業的最佳工具。就業終於成為障礙者福利政策的主軸，障礙者從福利服務的對象，轉變為就業促進的對象，透過積極促進（ activation ）的勞動政策，加強障礙者求職的動機與實際行為表現，工作與福利巧妙地結合了。



英國 1997 年推出的新政是福利改革中的代表作。雖然英國在 1944 年就實施了定額僱用制度，但執行並不成功，各種名目的津貼，仍遭致批評，認為其無助於障礙者進入就業市場，並且使政府財政支出負擔沉重。在社會排除論述的加持下，促成英國政府提出新政，致力於提高障礙者的勞動參與率，以減少對福利的依賴，針對單親父母、長期失業者及青年，設計不同的勞動參與誘因，作為獲得福利的要件 (Bryson, 2003)。它既是一種財務政策，降低國家在滿足人民需求時的責任與支出，進而減少社會安全的支出；也是一種勞動市場政策，強調生產力、工作倫理與經濟競爭，要求障礙者承擔起就業、貢獻社會經濟的責任 (Hyde, 2000)。

障礙者新政 (the New Deal for Disabled People) 於 1998 年展開，2001 年擴及全國。首先英國在全國各地成立了就業中心 (Jobcentre Plus)，有別於以往分立的服務模式，成為單一窗口，求職之障礙者會有專屬的個人顧問 (personal advisor)，評估其就業問題及提供就業安置計畫，在新政的精神下，1990 年代整個政策方向有了調整，包括要求對於庇護工場有更多的企業管理精神注入，以支持性就業安置取代庇護工場安置，以及提供求職的障礙者必要的協助。這些改變都與歐盟與先進國家同步，也就是藉由限制津貼的申請資格、提供在職津貼、積極勞動市場政策與反歧視的措施，以提高障礙者的勞動參與率。具體而言，英國在 1990 年代的改革，有幾個重要意涵：

- (1) 更強調開放與競爭的工作條件，不再執著於保護性的就業，例如庇護性就業。
- (2) 更強調供給面與需求面政策的「綜效」。
- (3) 更強調工作與津貼資格之間的關連性。
- (4) 更強調針對最需要的人才給予津貼的選擇。
- (5) 在社會保險中更加強調資產調查的重要性。

不過新政實施的結果，仍受到許多批評，如反歧視立法對職場的規範，只適用於 15 人以上的公司，並不能全面解決障礙者在職場的歧視問題，而新政實施後，影響到無法找到工作的障礙者，使他們更容易失去申請津貼的資格，被排除於勞動市場的問題並未解決。此外，對於庇護工場企業化經營的要求，也使他們的勞力密度提高，甚而有解僱資遣的情形，至於進入支持性就業安置的人，薪水也很低，勞動條件不佳，再加上社會福利津貼的門檻提高或趨於嚴格，使障礙者的所得剝奪感更高，所謂標的性 (targeting) 的津貼，增強了烙印效果，而審查的過程趨嚴，也意味著更多社會控制的手段出現。許多研究都批評英國的改革其實都是將問題鎖定在障礙者身上，透過所得維持方案（如緊縮身障津貼的申請資格）與勞動政策（促進就業）改革，立論都是「障礙者的缺陷」，使他們沒有辦法找到工作，因此要由專人提升他們的技能，或者障礙者不愛工作，所以要用所得緊縮的壓力使他們優先選擇工作 (Grover & Piggott, 2013)。新政中還出現很多工作與訓練的計畫，看起來政府投入很多資源，但這套統治邏輯其實仍是經濟性的，對著障礙者個人而來，只要將他們訓練好，就可以就業才對。新政從來都沒有想要「了解障礙的複雜性」，也沒有要藉由政策去充權障礙者。Soldatic (2011) 質疑英國政府的改革，是假借障礙者運動的就業訴求，將他們的主張重新建構出一套「就業無所不能」的說詞，以遂行以就業取代福利的政策目的。如果就業真的有這麼大的效用，何以政府對於無障礙環境的改善意興闌珊，可見他們只是利用障礙者運動的口號，但沒有真的想回應基本的核心訴求。障礙者爭取融入社會的訴求，被福利改革接手。從福利到工作、以工作取代福利的政策走向，讓障礙者陷入一個進退兩難的局面，不接受就業服務、不表現配合就業諮詢的行為，可能導致津貼被取消，但接受服務，也不見得找到一份能糊口的工作。福利改革似乎把障礙者逼到一個沒有選擇的路上。

4、 福利服務民營化與新管理主義的影響



同時，英美等國都大規模地進行福利服務民營化，以公設民營或購買式服務的方式，使政府不再是主要的服務提供者，以求減少政府負擔，此一福利服務民營化的思潮也成為一股國際趨勢。同樣為解構福利國家而產生的新管理主義隨後而來，更加強調績效管理與測量，透過競爭提高公共服務的效率，這套管理手法更大量運用在各國的公共就業服務，連帶影響到障礙者的就業服務。

在委託服務下，所有服務提供組織，與政府之間轉變為委託契約關係，非營利組織原有的社會使命幾乎難以施展，為了爭取委託服務，必須做好績效管理，才能持續獲得與政府合作的機會，這使得原本以服務障礙者或各種弱勢對象的組織，漸漸失去倡導性格。

以積極促進策略進行的失業治理，使得就業服務的任務變得更重要。各國原有不同的失業給付或津貼制度，原本只是憑失業資格就能領取經濟補助，以度失業難關，然而在新自由主義政府朝向緊縮福利的政策方向下，不能接受福利受益者只領取津貼而不採取更積極行動的做法，失業給付不再只能給錢，而要搭配上就業服務，化被動為主動（from passive to active）的就業政策也慢慢成形。傳統上社會福利或就業服務部門只是審核失業者資格及核定發津貼，轉變為要提供失業者各項服務，包括評估求職者需求、諮商、媒合就業、提升就業技能等，並作為津貼的守門人，替政府省下支出。為了確認失業者採取必要的行動，就業服務部門發展更多與求職者共同擬定的求職計畫書或同意書，失業者為了要持續領取津貼，也必須接受就業服務部門的安排。因此提供服務者與服務對象之間的關係也產生變化，更多規訓與管制出現，服務對象必須依就服人員的安排接受訓練或晤談，否則可能就會遭到延後或取消給付失業津貼的命運，專業的評估往往凌駕在服務對象的需求之上。



就業服務的目的在於就業安置，成功就業才能算績效，很容易計算，使得公共就業服務很容易成為新管理主義實驗的白老鼠，只著重就業安置績效，造成更多實務上的問題，如篩選案主或停止服務（creaming and parking of clients），這使得政府仍不可避免的要運用許多策略去管理委託服務，如品質控制、評鑑、設計付費誘因、查驗服務紀錄等，這些管制往往嚴密，實則又與藉委外服務原希望解除過多政府管制、服務彈性化與創新的目的相違（Bruttel, 2005; Bredgaard & Larsen, 2007）。Wacquant (2010) 就指出新自由主義看起來是將政府的角色限縮，但其實更創造出一個怪物似的國家（centaur state），表面上是自由解放，其實更加展現父權主義的管控。政府的角色藉由新自由主義的蓬勃發展，反而是更被確認，新管理主義更是新自由主義與父權意識結合下的最佳表現（Gray et al, 2015）。

這波發展，使得障礙者接受就業服務的過程，受到更多管制，在追求績效的目的下，精準地判斷求職者的就業潛能也更重要，如澳洲政府就發展出求職者分類工具（Job Seeker Classification Instrument），以便將求職者區分成不同等級，決定如何分流至不同服務；為了達到績效要求，障礙者的就業安置能否適性或穩定，更成為嚴苛的挑戰。

5、新自由主義瀰漫下的障礙者就業未來

從福利改革的脈絡來看，以工作取代福利或至少與福利並存，已是無法回頭的發展，政策面的改變，雖然帶給障礙者機會，似乎有更多訓練機會、更好的服務、更多給雇主的誘因，加上政策宣導，營造出一種氣氛，讓障礙者有機會躋身主流的就業市場。但事與願違，全球化之下的彈性勞動與全球工作機會重新分布，使整體勞動者的就業處境惡質化，用來解決失業問題的政策，反而助資方一臂之力，讓他們有更多廉價勞工可以選擇，弱勢者擠在一起競爭稀少的工作機會，障礙者於是更合理的被擺放在邊緣與不穩定的勞動市場，更不足的就

業保障與更高的就業風險常相左右，即便被寄予厚望的專業服務，都被新管理主義壓得喘不過氣，專業服務真能為障礙者找出一條生路嗎？





第二節 是排除還是融入？—障礙者的就業處境

障礙者就業的議題在西方福利改革的脈絡下受到重視，一方面想要藉就業脫離貧窮，說是要對抗社會排除，另一方面視就業為融入社會的最佳策略。社會排除是近 20 年來探討失業問題時很重要的觀點，也是英國學界與實務界自 1990 年來發展的障礙者社會模式中很重要的主張，認為促進障礙者重返職場是對抗社會排除的最佳策略。本節從社會排除對失業的討論為基礎，先檢視障礙者的勞動市場排除情形，再說明透過就業達到融入主流社會的可能性。

一、勞動市場的社會排除

1970 年代，歐洲各國開始形成「社會排除」觀點，並成為因應新貧與就業不穩定等社會問題的政策指引。

（一）從社會排除到勞動市場排除

1994 年歐洲社會政策白皮書指出社會排除有兩個特點，第一是多面向 (multidimensional)，意謂對貧窮的解釋不再只是物質與經濟的面向，還包括心理的、價值的與社會參與面向；第二是動態的 (dynamic)，貧窮不是靜止狀態，因貧窮而漸漸被邊緣化或被社會所排除，是一個動態過程。排除亦具有累積性，包括經濟排除、政治排除、社會關係排除、文化排除或福利制度排除等，某一個面向的排除，可能導致其他一個或數個面向也被排除。被排除於勞動市場，是多樣社會排除中的一種，但也經常是社會排除的主要指標(李淑容，2007；朱柔若、童小珠，2006)。

勞動市場的排除，會導致收入不穩定或甚至沒有收入，當然是貧窮的主因，而失業也會導致個人與社會失去連結，或交往的對象侷限在相同處境的群體，因而欠缺不同性質的社會支持；失業也可能失去



對某些群體的認同感；退出勞動市場往往也代表失去社會安全體系的保障，傳統的社會保險都是建立在充分就業的基礎之上，失業者自然就被社會保險保障所排除。

這種來自於全球化乃至世界性的勞動市場變動，雖然是 1990 年後趨於明顯，但對障礙者來說，被排除於社會或勞動市場之外，卻有長久的歷史，他們常被排除於正常教育體系之外、沒有合宜的住屋可以租買、甚至無法進入許多公共設施內使用。Kitchin (1998) 就以資本主義、心理分析理論、建構論等觀點解釋障礙者的社會排除現象。在資本主義發展之下，有能力的人(able body)必須將障礙者(disabled)排除於生產過程外，才不會影響生產速度，減緩財富累積的速度；而心理分析論則闡述人們對陌生的、異樣的事物，往往心生厭惡或恐懼，只有將萬物分類為好與壞兩類，人們方能找到安身立命的基礎，並且會致力於發展一些機制去維持兩類的分野，物以類聚而成為主流；而建構論者則相信，社會的類屬發展是一種建構過程，透過文化形成分類標準，再劃分出非我族類，此時與生產的工具性並無關連。

(二) 障礙者的勞動市場排除經驗

障礙者的勞動市場排除，常透過就業歧視的途徑，於召募、進用、職務調整、薪資等項目上出現差別待遇，如障礙者經常從事邊陲勞動市場的工作，障礙者的平均薪資低於一般人的薪資，甚至近年發展特殊的就業服務方案，如居家服務、特例子公司⁷，更是制度性的將障礙者區隔於自家住宅或企業體中不同的廠區或生產空間，參與經濟生

⁷ 「特例子公司」是日本為企業僱用心障礙者特別設計的制度，我國在 100 年引進明定於障礙者權益保障法，它是指代替母公司推動障礙者僱用的專門子公司，參見勞動力發展署就業好伙伴電子報 <http://travel.1111.com.tw/Safe95/newsDetail.asp?UID=407>



產活動，並以促進就業人數的成果，模糊了障礙者在生產過程中被隔離的效果。又如傳統的庇護性就業，將障礙者集合在一定空間從事勞動，與世隔離。這些隔離的現象，均帶有制度性、人為的、有意或無意的操作過程。換言之，障礙者在勞動市場的排除現象，有來自客觀大環境的普遍性因素，在整體就業情勢不佳，失業率攀升時，障礙者很容易受到影響，所謂「最後一個被僱用、第一個被解僱」，經常是他們的寫照，但在進入就業市場的篩選機制上，卻也有一部分來自於國家的服務體系為之，這代表某些勞動市場的排除是障礙者服務制度自己造成的，但卻被隱藏在安置結果的說明中，只看到排除的結果，沒有看到排除的過程。

（三）對抗排除還是深化排除？

社會排除觀點非常重視形成排除的過程，希望加以對抗，切斷造成社會排除的結構性因素，由於勞動市場排除具有的關鍵性意義，也使促進就業經常成為對抗社會排除的重要介入政策。英國政府在 1997 年成立社會排除小組 (Social exclusion unit)，並主張有酬工作就是最好的對抗社會排除之道，工作也最能保護個人免受貧窮之苦。甚至工作是實現公民權最好的實務，有了工作，參與經濟活動，比什麼都重要。Levitas (2005) 提出三種對社會排除的論述。第一種是再分配主義論述 (redistributionist discourse, RED)，源自英國批判社會政策，關心的是貧窮問題；第二種是道德底層社會論述 (moral underclass discourse, MUD)，關注被排除者的道德與行為偏離；第三種是社會整合論述 (social integration discourse, SID)，關心的是有酬工作。這三者其實也並非完全互斥，它們均視工作為重要的事，只是對於為什麼會被排除的原因見解不同，如 RED 認為就是因為貧窮、MUD 則認為是道德依賴的問題，SID 則認為是因為沒有工作。



在英國政府對心智障礙者社會排除問題的報告中，指出心智障礙者之所以被排除，是由於社會的歧視、偏見、缺乏教育與就業機會，以及既有系統忽視了他們的需求，此外社區中隔離的居住與服務方式，以及沒有自主選擇權，更使問題惡化。但是這樣的多元面向評估，卻很快的被簡化成一種經濟上的怯志（*inactivity*），並進一步以有酬的就業為因應，認為這是一種道德上的義務，如想要被社會所包容，就要盡可能參與就業，惟有透過就業，個人的獨立與選擇才有實現的機會（Hall, 2010）。而一旦選定這樣的策略去對抗社會排除時，其它社會障礙就不再重要了（Barnes & Mercer, 2005；Lativas, 2005）。因此對抗社會排除的方法，似乎又使障礙者回到資本主義的控制之下，並需配合生產過程的要求，才能有融入社會的機會。Abberley (2002) 對於社會排除觀點以有酬工作為對應政策則不以為然，他認為應該有障礙者自己的論述。Barnes (2012) 也指出有酬工作的政策指引並不見得能解決問題，就算真能破除環境與文化上的障礙，障礙者也不可能全數就業，他們身心上的功能限制仍然存在；再者，不論來自馬克思主義論、功能論或女性主義等理論的解釋，對於障礙者的處境，都只是隔靴搔癢，甚至「有酬工作」究竟是否仍能成為主流的生活型式，在當今社會恐怕都值得懷疑，拜資本主義極致發展之賜，許多人已被新興科技或流動的資金影響，變成一群沒有工作的人，如果不改變對工作的定義，要藉由工作重返社會，也將如緣木求魚般不可行，社會排除的結果也將持續。

二、 障礙者的就業概況

不論是國際上或臺灣，促進障礙者就業都已經歷長達30年以上的努力，如1944年英國就實施企業定額僱用障礙者的法律，1990年代的英國實施了障礙者新政，我國自1990年代，也訂定特定對象（含障礙者）就業促進措施。然而經過近30年的努力，我們看到的成果，是否令人滿意呢？



根據各國的統計調查及研究結果，障礙者的就業率一直都遠低於非障礙者，以 OECD 2010 出版的統計為例，OECD 各國非障礙者的平均就業率已超過 70%，但障礙者卻只略高於 40%，各國研究者不論利用何種統計資料庫計算，或用不同調查方式、或對不同對象研究，也都得出類似的結果，從 Albrecht 在 1992 年引述官方統計⁸時就顯示 1989 年時所有的成人中有 70% 有就業，但如因身體功能受限而需支持服務者，則只有 20% 就業；當年從學校畢業踏入社會的身心障礙年輕人中，只有 21% 會找到全職工作，另有 40% 是低度就業、26% 的人會失業（OECD,2010; Albrecht,1992:15-6）。20 多年後，Hughes 等人引述美國勞工統計局（Bureau of Labor Statistics）2010 年的統計⁹指出美國 16 歲以上的障礙者中，只有 18% 有就業，相對於此，非障礙者則有 64% 在就業（Hughes & Avoke,2010）；Erickson 等人則發現認知功能障礙與獨立生活障礙的成人中，分別只有 14% 與 9% 是全職工作者（Erickson, Lee, & von Schrader, 2010）。

在臺灣也有類似的情形，依據勞委會 2014 年進行的身心障礙者勞動狀況調查顯示，2014 年 6 月臺灣 15 歲以上身心障礙者有 107 萬 7,249 人（不含植物人），勞動力人數 21 萬 2,171 人，勞動力參與率為 19.7%，其中就業者 18 萬 8,843 人、失業者 2 萬 3,328 人，失業率 11.0%；非勞動力人數 86 萬 5,078 人。整體來看，障礙者的勞參率遠低於整體勞參率 66.91%（行政院勞委會，2014；行政院主計總處，2015）。

⁸ Mathematical Policy Research, Task I.Population Profile of Disability, Washington, DC:Department of Health and Human Services,Assistant Secretary for Planning and Evaluation,1989

⁹ Bureau of Labor Statistics. (2010). Economic news release:.Washington,DC:Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor. Retrieved from <http://www.bls.gov/news.release/empsit.t06.htm>



在非勞動力者中，障礙者未參與勞動的原因以「因身心障礙疾病，無法工作」占 60.8%最高，其次為「已退休且賦閒」占 21.0%，「因傷病（非身心障礙疾病）無法工作，沒有領薪水」占 7.6%居第三。因此臺灣的障礙者沒有工作，多半都被歸屬為「非勞動力」。

在薪資部分，身心障礙受僱者平均薪資為 2 萬 4,340 元，其中受私人僱用為 2 萬 2,971 元，受政府僱用為 3 萬 1,460 元，受僱於政府部門確實有較高的薪資報酬。有工作收入的身心障礙就業者平均每月薪資為 2 萬 4,653 元，若與整體就業者比較，一般就業者平均月薪為 3 萬 7,433 元，較身心障礙就業者高出 1 萬 2,780 元。再看薪資分布狀況，障礙者月薪在 2 萬元以下者占全部的 35.5%，「2 萬元~未滿 3 萬元」者占 36.4%，換言之有七成工作的障礙者月薪在 3 萬元以下，相較於 2009 年統計是有略為惡化的趨勢。（行政院勞委會，2014；行政院主計處，2014）

此外，臺灣身心障礙受僱者中有 62.6% 為月薪制、而 2009 年底工業及服務業受僱員工經常性薪資計薪方式則有 75.5% 屬按月計酬，這也代表相對穩定的薪資來源。另臺灣的庇護工場自 2007 年以後已成為勞雇關係型的職場，根據勞委會的調查，66.6% 的庇護工場障礙員工的月薪是介於 2000 元至 8000 元之間，而這種低於基本工資的結果，卻也是政府立法允許的。這些現象已清楚呈現障礙者的就業處境，它是一幅低就業率、高失業率、薪資偏低、薪資來源相對較不穩定的圖像。

根據 OECD (2010) 的統計資料顯示，障礙者致貧的情形確實比非障礙者嚴重，除了少數北歐國家之外，障礙者都是貧窮的高風險對象（Hughes & Avoke, 2010）。由於有酬工作已成為當前各國人民獲取所得的主要途徑，因此沒有工作與所得偏低，絕對脫不了關係，但有份工作，卻也不能保證所得會提高。儘管有部分研究指出障礙者



就業，能降低家庭貧窮的程度，但整體的統計中卻難看出其所得有大幅提升的情形。而貧窮也成為 1990 年代以來社會排除觀點一直想要回應的問題，貧窮已使得人們的生活困頓，難以擠進主流的社會，而障礙本身，也使障礙者經常在社會邊緣掙扎，要寄望於就業而獲得人的尊嚴，30 年來進展有限，要再寄望於就業解救貧窮，恐怕也是漫漫長路。

也由於上述指標的表現不理想，許多國家發展了各式促進就業的方案或計畫，在供給面、加強對障礙者的訓練或就業服務；在需求面，提供雇主用誘因或獎勵，不過如從上述整體資料來看，不論是 Albrecht (1992) 或 Hughes & Avoke (2010) 的研究，障礙者就業的整體狀態與品質，也許數量與內容上有些差異，但很少因為這些方案的介入，而呈現太大的突破與改變。顯見就業的問題，比想像中還要難解，似乎還有很多因素需要考量，沒有那麼單純。

但是各種政策介入的結果是否是預期之外的呢？倒也不盡然。Albrecht (1992) 就指出，身心障礙的概念如何被界定、分析，或者因應策略如何產生，根本是一個政治經濟學的問題，什麼樣的社會結構，其實已決定了障礙者會如何產生與建構，又會得到何種服務或待遇，如美國早期的移民政策中，最不允許障礙者移入，擔心他們成為國家的負擔，但戰爭造成的傷兵，終生障礙，卻被視為英雄，而得到照顧與職業復健。在工傷的研究中也發現，在工業化早期，從事鐵路修築的工人如果受傷，會被視為勇於挑戰，工人組織對於這類勞工是備加尊重、其地位崇高，一直到近代職場的工作秩序被建立起來，受傷的工人成為「不遵守安全規則」的人，甚至會影響生產秩序而被排除 (Williams, 2001)。因此，促進就業的背後有複雜的建構過程，障礙者就業的人數遠低於不能就業者，在福利改革之下，國家一直努力想把依靠福利為生的障礙者，用部分工時也好，用公共就業的方式也好，從福利受益者轉成工作者，但是如果無法就業的原因就是身體健



康狀況，那麼政策的優先性似乎不應放在就業促進；又，如果就業的阻礙不在於個人條件的限制，那麼把介入焦點過度聚集於障礙者個人身上，也不容易達到就業的效果，其他社會力過於強烈，如社會的偏見與歧視，硬體設備的不便利性等，都無法藉由就業促進方案加以緩和或減弱，無怪乎諸多就業促進措施，不論是訓練障礙者、加強媒合評估專業，或者給雇主一些獎勵誘因，都無法有效改善問題。

三、障礙者就業與社會包容

(一) 就業帶來的好處

既然就業被高度期許為能使障礙者融入社會、及對抗社會排除的有效途徑，其成果也值得深入探討。許多研究都試圖證明，障礙者就業的效果。例如障礙者如果能去工作，可有效提升生活品質，包括薪資所得來源、人際關係、自信或家人關係等。職業重建專業領域的研究傳達出工作可以緩和精神疾病者的心理與其他方面的問題，將工作視為一種復健，而更多資料顯示，精神疾病者如無法工作，往往感受到挫敗，他們經常表達希望有工作，並認為工作可以改善他們的社會關係（Cook,2006；Harnois & Gabriel, 2000；Bengtsson-Tops & Hansson,1999；Campbell & Schrabibr,1989；Rogers et al.,1991；Van Dongen,1996），反之如果失業或無法就業，則會造成社會排除的後果，而這正是當年去機構化運動所希望克服的問題，社會排除又會使精神疾病的情形惡化（Marwaha & Johnson,2004；Social exclusion unit,2004）。

其他研究則指出障礙者也能和非障礙者一樣感受到就業的好處，例如有生產力，保持有事做、有工作同伴、且能持續成長與進步，而有關就業能提高障礙者的收入之研究亦不在少數，不僅是障礙者本人可以得到工作報酬，還可以減少政府透過社會救助或其他津貼的支出，甚至讓家庭的其他成員得以免除照顧之責，亦能回到職場，障礙者亦



可藉由就業達到融入主流社會的目標（Cooney,2002；Freedman and Fesko,1995；Burge, Ouellette-Kuntz & Lysaght,2007）。在比較開放競爭性職場與庇護職場工作的障礙者之生活品質時，亦發現前者的生活品質滿意度較高，尤其在社區融合與歸屬感上，更優於庇護職場，這些由工作帶來的好處，甚至可以影響到障礙者的家人，連帶的提高他們的滿足感（Kober and Eggleton,2005）。

（二）就業效果的侷限性

這些由工作帶給障礙者的優點固然不能忽視，但卻有其他文獻指出了非常不同的就業效果。Yamaki & Fujiura (2002) 就曾批評有關障礙者就業能提高收入的研究，多半都是以特定計畫的小規模樣本為研究對象，且這些對象都是已經在服務體系中的障礙者。換言之，對於未能進入服務體系的障礙者，連就業都談不上，何來收入效果，而這些人，還很可能才是大多數人，這種就業成果的研究只能證明一些訓練效果及其對薪資的貢獻，並沒有擴及障礙者整體的經濟地位。這個問題，也是對障礙者就業效果最大的挑戰之一。

許多整體性的資料，都間接證實了就業效果的有限性。在就業率部分，障礙者往往低於非障礙者，如 Ali 等人 (2011) 引述資料¹⁰指出在美國 1800 萬就業年齡層的障礙者中，只有 40% 有工作，相對於非障礙者則有 80% 有工作；Rüesch 等人 (2004) 引述 WHO 與 ILO¹¹的推估更發現，嚴重精神疾病者中有近 90% 都沒有工作，而各類精神疾病的失業率可從 45% 到高達 90%；Burge 等人 (2007) 引述之資料

¹⁰ Erickson W, Lee C, von Schrader S. Disability status report: The United States. Ithaca, NY: Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics 2009; 2008.

¹¹ 詳見參考文獻 Harnois G, Gabriel Ph (2000)。



¹² 則顯示，美國、加拿大與英國一般人的就業率從 75% 到 95%，而這些國家中智能障礙者的就業率卻只有 9% 到 28%；Schmidt & Smith (2007) 與 Stapleton 等人 (2006) 引述的資料也一樣顯示障礙者的就業率也不盡理想，大約為 32% 與 38%¹³。這些資料證明 Yamaki & Fujiura (2002) 的懷疑確實有所本，即便就業真的可以帶給障礙者心理及所得上的正面效果，但能享受到這些成果的障礙者似乎是少數。

(三) 障礙者的勞動條件不佳

而如果再進一步探討障礙者的工作性質，亦令人感到擔憂。Ali 等人 (2001) 指出很多非工作領域的生活安排，對障礙者的工作選擇影響很大，例如健康因素導致障礙者需要較高頻率的就診或較多的休息，使他們不容易擔任長時間或密集上班的工作，許多心智障礙者失業或待業的時間又比就業的期間長，又如因無障礙環境未完善，他們必須承擔較高的交通成本，也影響他們可選擇的就業機會。在這些條件限制之下，許多障礙者比一般人有更高比例從事部分工時的工作，使得他們的薪資也比一般就業者低；再者，對於發展性障礙者，他們最常受僱於機構型或庇護型職場，這些職場的薪資亦相對偏低。實證研究指出非身心障礙男性可比身心障礙男性多賺得 80% 薪資，女性則多賺得 83%，發展性障礙者每月比一般人少賺 1000 元美金，智能障礙者與非障礙者的薪資差距最大，達到 69% (Schmidt, 2007)。

¹² Office for National Statistics. Employment rate up to 74.7% in 3 months to April 2006. Statistics Canada, Latest release from the labour force survey, 2006
US Department of Labor, B. o. L. S. (2006). Current labor Statistics

¹³ H.S. Kaye, Disability Watch, Volume 2: The Status of People with Disabilities in the United States, Oakland, CA: Disability Rights Advocates, 2001; R. Weathers, A User Guide to Disability Statistics from the American Community Survey(Ithaca, N.Y.: Rehabilitation Research and Training Center for Disability and Demographic Statistics,Cornell University, 2004.



Boeltzig, Timmons, & Butterworth (2008) 以麻州大學社區包容研究所 (Institute for Community Inclusion at the University of Massachusetts in Boston) 在全國各社區復健中心 (National Survey of Community Rehabilitation Providers) 2004 年至 2006 年的服務對象所做的調查發現，雖然受訪的發展性障礙者有 80% 在不同類型職場工作，但他們的平均每週工時只有 23 小時。換言之，大部分人從事的是部分工時工作。整體來說，他們的工時低、薪資也低，因此社區復健中心的就業支持服務並不能確保這些障礙者可以藉由工作脫離貧窮，而他們從事的工作，多半是入門級的工作，薪資及福利都很差。許多研究更進一步發現，即便去除教育、工作史、職類差異或人力資本等因素後，障礙者的薪資還是比非障礙者低，研究者也指出，仍有相當比率是非生產性因素，左右了市場的薪資水準，這暗示著市場存在就業歧視的問題 (Kaye, 2009; Jones, 2008)。這種薪資水準，使得障礙者更容易落入貧窮的生活。

Yamaki & Fujiura (2002) 進一步指出，發展性障礙者的薪資在 10 年間也無明顯成長，Butterworth, Gilmore, Kiernan, & Schalock (1999) 的統計推論發現，參與州或聯邦職業復健服務之發展性障礙者，其所得在過去 10 年並無增加，平均週薪由 1985 年的 143 元增加到 1995 年的 148 元，如扣除通膨效果後，實際薪資甚至倒退了 40%，支持性就業者的薪資增加的亦極為有限，從 1990 年的週薪 102 元增加到 1995 年的 114 元，這種薪資水準，也會使障礙者對進入就業市場缺乏興趣。有工作者都如此，如無法工作，貧窮的情形當然更為嚴重。

除此之外，障礙者就業所追求的回歸主流或融入主流社會的期待，也並未完全實現。從 1960 年代後以來，機構化的照顧已被揚棄，回歸社區、乃至獨立生活成為障礙者運動的主流。當時大部分人都期待一旦障礙者能回到家庭或社區，或甚至進入職場，就能和不同人群建



立關係，有了更多的社區參與，亦有助於障礙者福祉提升。不過許多針對障礙者就業的調查發現，心智障礙者最經常從事的工作是焊接工（welding trades）、服務產業工作與工廠工作，這些工作都是屬於低技術性的工作或勞力密集的工作，而他們經常賺得比較少，每月工時較短，在工作中也較少有互動，與同事之間也少有正向關係（Luftig & Muthert, 2005；Yamaki & Fujiura, 2002；Botuck, Levy, & Rimmerman, 1998；Mank, Cioffi, & Yovanoff, 1998）。依此情勢觀之，障礙者不僅難藉由就業改善經濟條件，在職場與他人互動的情形，亦不如預期，這使他們可能陷入社會孤立的情形，因此有了就業參與，看似在整合的（integrated）職場，是否就代表能包容（inclusion），成為學者關注就業效果的另一條研究途徑。

（四）障礙者融入社會仍路遙遙

許多研究分別用參與（participation）、融合（integration）與包容（inclusion）等概念進行研究，想了解障礙者回到社區後，在政策及服務的努力下，究竟達成何種成果，但有關這三個名詞的具體內涵，仍充滿紛歧的定義。

Verdonschot 等人（2009）曾指出社區參與本身即是通往其他目標的途徑，但出現在社區（community presence）容易，要達到真正的參與卻非易事，實務界也急於了解如何建立一個能促進社區參與的環境及政策，以達到目標。他們採用國際衛生組織（World Health Organization）推動的「國際健康功能與身心障礙分類系統」（International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF）的社區參與項目蒐尋相關研究。在 ICF 架構下，參與可展現在 4 個面向：(1)居家生活；(2)人際生活；(3)主要生活活動（包括教育、職訓、就業）；(4)社區、公民與社交生活（包括宗教、政治、娛樂、興趣、社交、文化、運動、藝術等）。在蒐尋到的 10 餘篇探討不同面



向的研究中，他們發現障礙者在各面向的參與仍普遍很低，但這個研究也指出另一個問題，那就是社區參與多半以出現或參與的次數來衡量。

Lysaght, Cobigo & Hamilton (2012) 也蒐集文獻比較參與、融合與包容的不同，同樣指出前二者的研究大多以「算人頭」的方式進行，如障礙者參加社區活動的次數，卻未注意到參與的品質如何，即便有關包容的研究，也偶有掉入此一窠臼的情形，這使得包容的概念始終未獲釐清。Hall (2009) 曾蒐集 15 篇質性研究，探討障礙者的社會包容效果，他指出 6 個表達社會包容的概念，包括：(1)被接受與認可為人，而不只是障礙者；(2)與家人、親友保持關係；(3)參與休閒娛樂或社會活動；(4)有合適的居住條件；(5)就業；以及(6)有正式與非正式的支持者，這 6 個概念或許更貼進包容的意涵，因為它處理了結構與實證的層面，也顯示就業只是其中一項，單靠就業恐怕不足以達到社會包容效果。

Boeltzig, Timmons, & Butterworth (2008) 以支持性或競爭性職場或群組支持性就業 (group supported employment) 為融合的代表，結果發現障礙者仍集中在低薪入門的工作職位上，薪資也不如非障礙的就業者，這個研究也間接證明，在職場的融合，不代表障礙者能充分的和非障礙者打成一片，他們仍會集中在特定職種、職位或薪資水準。

Cummins & Lau (2003) 以社區融合 (community integration) 還是社區露出 (community exposure) 的對照概念，批評許多對社區融合的研究，充其量只表達了障礙者在社區露出的頻率，不能反應障礙者本人有社區歸屬感，也不代表社區接納了障礙者，如果要了解社區融合的感受，還是要問問障礙者自己才知道。



Lysaght, Cobigo, & Hamilton (2012) 所進行的後設分析中亦發現，許多障礙者就業的研究，用工作時數、工作類型等指標來描述障礙者工作的結果，充其量只是描述障礙者扮演工作者角色的樣態，是靜態的描述，但並未進一步說明這些表現被同事、社區重視的程度，有無與他人之間的互惠性互動產生，甚至障礙者個人主觀的感受，如提高自尊或信心等，很可能與社會對障礙者較低的期望或烙印效果有關，當他們表現出符合社會期望的行為，自然得到正面的評價，這些指標並不能證明與社會包容是相關的概念，換言之，我們習以為常用以描述就業對個人效益的研究，只是描述了現象或與一般人表現的落差，實則並未真正處理就業是否能達到社會包容效果的論點。

四、支持性就業的承諾與挑戰

(一) 支持性就業效果受到考驗

過去 25 年來，支持性就業一直扮演著協助障礙者融入職場的角色，並相信一般職場比封閉式的庇護職場更能產生融合效果，來自於美國的支持性就業，被視為對中重度智障者極為有效的求職支持服務，並在其他國家也推展開來，臺灣亦然。支持性就業係以職業重建的理論基礎，運用多重輔導策略，使無法自然、自行融入職場的障礙者，在專人的陪伴指導下，習得工作所需的技能、職場應對能力，而能穩定於職場就業。在 1980 年代，當智障者與精障者的收容機構紛紛關閉，障礙者回到社區，支持性就業帶給障礙者很大的希望。相對於庇護性就業或社區日間照顧，支持性就業都被認為較有效。但是經歷二十餘年後，在外部環境也不斷改變下，這個服務模式其實也面對許多挑戰。

支持性就業推介工作的職場環境較為開放，屬於競爭開放且融合環境的職場，被認為對障礙者較有利，但 Mank 在 1994 年就指出支持性就業的效果雖是比庇護性或日照中心好得多，但是它並沒有達到



預期的承諾，它所造成的融合效果頂多只有空間上的，並沒有擴散到社會面。他甚至指出就服員(job coach)很可能是個有礙融合的角色！支持性就業能推介的工作薪資成長有限，不足以使障礙者脫離貧窮。不過作者為文的年代，庇護性就業仍盛行，他主張要提高支持性就業的效果，是要讓更多障礙者能進入這項服務，取代庇護性就業。

以職場的融入效果而論，Knox & Parmenter (1993) 的研究回答了 Mank 的部分問題。他們長期蒐集 9 位透過就服員協助而就業的障礙者在職場表現的資訊，發現雖然障礙者進入一般職場，使他們建立了較多面向的人際網絡，如家人、熟識或點頭之交的同事、上司主管、就服員、機構等，但這些網絡彼此之間卻很少有連結，家人和機構、就服員或許有很多接觸，但和其他社交網絡就沒有來往。和同事之間的往來也多半限於公事，沒有公事以外的連絡，甚至他們自認為是朋友的同事，卻認為和他們沒有熟到像是朋友，而就服員對他們來說，只是工具性的意義，沒有深交。似乎也證實支持性就業也好、就業職場也好，要透過就業服務推介去就業，在職場就能相互包容參與，不是那麼簡單的事。

作為支持性就業的知識基礎，職業復建(vocational rehabilitation)也曾被嚴厲批判。Berkowitz 就指出美國的職業復建是國會一手促成，立法並提供經費，所以很少來自內部的批判，甚至有些職業復建的研究根本是自圓其說，刻意隱惡揚善，來保持經費的穩定性

(Berkowitz, 1989, 引自 Holms, 1993)。Holms 批評職業復建是藉由它對社會的效用來彰顯自己，而不太在意障礙者的那份工作對障礙者有什麼意義，它的服務模式反映著父權及標籤化，藉由專業將障礙者再次分類，挑選有機會成功就業的障礙者才服務。因此有人指出職業復建專業其實反應了以下六種價值(Holms, 1993)：

1. 反映中產階級的工作倫理，藉此判斷誰是輸家、誰是贏家。
2. 透過壓迫的實務再社會化案主。



3. 最主要的實務就是復健與調整。
4. 只重視數字遊戲的課責性行政管理。
5. 是一種修正的醫療模式。
6. 是非人性的科層計畫。

(二) 不同安置模式的效果比較

十年之後，Cimera (2006) 與 Rusch & Braddock (2004) 從不同角度檢視支持性就業。Rusch & Braddock (2004) 指出支持性就業的服務量確實有成長，安置就業的成果看來也不錯，但是庇護工場型的就業並沒有因為支持性就業發達而減少，甚至在 2000 年時，支持性就業服務量有停滯的現象，作者因而指出當轉銜服務能發揮效能時，其實庇護工場不必然要減少或與支持性就業互為消長，兩種服務模式本來就是針對不同需求的障礙者，如果是這樣，那麼支持性就業對庇護性就業的批評也就沒有充足的的理由，反而是二者應如何合作或顧及不同需求的障礙者。

Cimera (2006) 也觀察到類似的現象，支持性就業的服務量似乎下降，他比較支持性就業與庇護性就業的服務成本發現後者確實比較高，但是近年來有下降的趨勢，相對的支持性就業成本略有提高，一來一往之間，支持性就業似乎優勢不在，甚至很快會超過庇護工場的服務成本，那麼支持性就業還會是值得推崇的服務模式嗎？而加上就業環境不佳，一般職場就業者的薪資報酬也不佳，相較之下，庇護工場就業者的薪資也不算太差；再者，支持性就業始終無法回答僱用障礙者對雇主有什麼好處？

Rusch & Braddock (2004) 比較支持性就業、庇護工場與日間服務中心的服務效果，雖然發現支持性就業提高障礙者生活品質的效果最高，但是研究者指出了一個盲點，在支持性就業安置的障礙者是以和他類似的障礙同儕為參考團體，比較之下，進入一般職場的感覺更



好，但是一和非障礙者比起來，從客觀測量結果來看，支持性就業安置的障礙者生活品質仍落後很多。這些研究透露出支持性就業和庇護性就業之間，究竟何者是一個較佳的安置模式，並不是支持性就業的贊同者說了就算，有一些配套措施進來時，庇護性就業能作為訓練的基地，透過轉銜服務再銜接上支持性就業，則二者就無誰優誰劣之分。

此外，競爭性就業市場畢竟還是以能力取勝的場域。林雅淇(2008)列舉跨越 40 年來許多關於雇主僱用智障者原因的中外調查研究，發現在不同的年代，影響僱用決策最重要的原因還是員工的能力與生產力，如 Mithaug (1979)、Greenwood & Johnson (1987)、Sink (1986)、謝永齡 (1993)，以及 Olson et al., (2001)(引自林雅淇，2008)，雇主看重的是勞工能為他們創造出什麼經濟效益，並且不增加僱用成本，包括管理的、輔具設備或人事的成本。資本主義最核心的概念就是追求利潤與累積資本，從這個角度來看，就業能力較薄弱的障礙者，很容易被就業市場所淘汰、排除，或擠壓到低技術、非技術性的勞動位置。林雅淇自己的調查收集 167 位雇主的資料顯示，他們僱用的智障者從事的工作性質偏向簡單反覆性、使用體力及單純手工之作業，以洗車工居多數，其次為包裝作業員、清潔工、搬運工等。陳靜江、胡若瑩、李崇信 (1996) 的研究也指出智能障礙者最常從事的職類以製造業與服務業居多，而其中的工作內容大多屬於非技術性或低技術性，如：作業員、清潔員、超商助手等居多，看來流落到邊緣，已經是長期的現象，換言之，進入競爭性市場，也是一樣淪落在邊邊角角、風險高的工作群組中，似乎也沒有比安置在庇護工場好。

(三) 家庭有無真正的選擇權？

而這兩種模式，遇上家庭來選擇時，更和專業人員的說詞有出入。家庭如何看待障礙者就業的選擇？雖然經過獨立生活運動與社會模



式的倡議，回到實務上，障礙者要不要就業，仍然是個專業判斷的問題，職業復健服務就扮演這個篩選的功能。但對家長來說，長期照顧障礙子女，也使他們不自覺的過度保護障礙者，Skellern & Astbury (2012)針對大專的學障者求職的研究發現，當這些障礙者要找工作時，家長很怕他們受傷害，不敢嘗試太複雜的工作，但當家長知道有就服員可幫忙時，都鬆了一口氣，他們終於可以不用再陪著孩子去找工作了，就服員彷彿是替代他們照顧子女，所以尋找較具保護性的工作環境，是家長的心願。

至於智能障礙者的家庭，對於要選擇庇護性或支持性就業時，雖然都同意支持性就業推介競爭性職場的工作，可以有更多機會接觸社會不同層面，但是對於支持性就業帶來的機會是否穩定、能夠永續嗎？還是多所顧慮，又怕他們在一般職場會被欺負、工作技能不能符合雇主主要求等等，所以寧願選擇安全性高一點但封閉的庇護工場 (Migliore et al,2008；Migliore et al,2007)。也就是說專業上，儘管都倡議融合性的環境比封閉的環境好，又大力獨尊以競爭性就業為主要的支持性就業服務模式，但是家庭選擇的偏好，仍會決定他們的方向，家長還是會選擇自己能兼顧得來的安置模式，專業能不能強迫或說服家庭做不同的選擇呢？

Essen (2012) 曾探討英國實施的個別性安置與支持計畫 (Individual Placement and Support, IPS) 對精神障礙者的影響時提出，這種專業服務真的在回應案主的期待嗎？他指出英國政府大力推崇這項服務，獨尊這是最有效的協助障礙者找到工作的方法，但作者卻發現，接受精神障礙健康服務的人，真的表達想找一個競爭性職場工作的人並不多，但只要一提到工作，政府就用這個服務來回應，彷彿別的服務都不重要了，但是成功安置就業所需的條件很多，英國各區的就業機會分布不均，雇主也經常不願接受沒有工作經驗的求職者，這種問題靠一個單純的服務是沒有用的。專業有時強化了就業的優點，



不斷的訴求就業可達到社會包容，其實可能只是要障礙者回到主流的生活模式，他還引述 Spandler (2007) 的說法：「社會包容看起來是要處理社會不平等的問題，但另一方面卻可能使精障者受到道德與社會的規制 (regulation)。」這份研究其實表達出作者對於獨尊於一的就業安置服務的懷疑，專業所宣稱想要解決問題的論述，不一定反應的是求職者的期待，而可能是專業本身要證明其效益的一種說詞。這和 Berkowitz 在 1989 年及 Holmes 在 1993 年的說法頗為相似。足見職業復健乃至支持性就業的實務，似乎仍陷在專業實用的迷思中，急於想證明自己的價值，但不是太關注障礙者就業的結果。

Kostick 等人 (2010) 探討支持性就業中如何做到以案主為中心 (Client-centeredness) 時指出，在支持性就業服務的過程中，案主中心往往是案主、專業人員及雇主之間協商的結果。專業人員有案量的壓力，不能都順應個案求職的期待，而機構之間也有資源分配的難題，當要競爭資源時，或者要競爭工作機會時，就業市場畢竟還是能力導向，經過評估篩選後，案主的期待落空，專業人員也會感到挫折。專業人員需要藉由督導一再提醒，才能時時刻刻將案主為中心視為服務的核心價值。這個專業要回到以案主為中心的服務，需要很多條件配合，在新管理主義重視績效管理的壓力下，更為困難。

這些不同角度出發、對專業服務的分析，有幾層不同意義。第一，專業服務本身並不一定是中立無害的，執行者可能透過服務去彰顯自己的專業價值，而非服務對象的福祉，支持性就業的價值必須深入探究，才不會被它所呈現出的服務誤導；第二，專業服務有沒有效果，並不能只從安置就業數看，障礙者的就業如果沒有發生所得以外的效果，那麼專業介入的價值是什麼？這是專業必須深思的，專業所排除的對象代表什麼，恐怕也更值得關注；第三，在現有福利服務提供的環境條件下，要讓專業服務為服務對象發聲、為服務對象福祉努力，



也著實不易。因此要仰賴專業服務解決障礙者就業的問題，恐怕是太簡化了障礙者就業的困境，對於專業服務扮演的角色也過度樂觀。

五、 小結

障礙者的就處境是多重因素與條件建構出來，勞動市場的排除不是單一因素造成。最直接的第一線的就業服務，決定什麼特性的障礙者才有機會被服務，或者障礙者和他們的家庭在什麼條件去選擇走上就業，這個服務模式反映著社會看待就業的價值，透過國家政策與經費挹注，障礙者也被這個服務引導著做選擇，但是結果並沒有很令人滿意，透過支持性就業安置於職場的障礙者，其實不論從最直接的經濟性、社會性來看，都沒有達到預期效果，累積出整體障礙者就業的成績也不理想。更抽象的層次上宣稱障礙者就業能使他們融入社會，有更多參與等等的優點，從實證上也並未得到證實，障礙者身在融合性的職場，但卻是孤獨的工作著，這可能才是真實的寫照，藉由就業而免於社會排除，只做到一半，後半段的路，還很長。因此要重新檢視就業這件事，不能忽略每一個環節造成的影響，專業服務充斥著父權與控制性，能不能充權障礙者，是主觀的制度選擇，也是客觀上有沒有條件做得到的問題，就業畢竟是一個資本主義下產生的經濟活動，促進就業要能成功，必須和資本主義的競爭邏輯對話，忽略這一點，任何服務都可能掉入陷阱，也讓專業服務揹上黑鍋。



第三節 障礙者就業的治理與出路

從鉅視面觀察，障礙者就業結果不佳；從微視面觀察，在職場內的融合效果也令人質疑，推展障礙者就業的路越來越難走。然而在當代社會，就業被賦與或被建構的意義越來越多元，使得「不能就業」變成越來越嚴重的問題，雖然現代國家也都有其他的制度設計，來照顧無法就業者的生活，但是福利國家從 1980 年代以來的改革，已經宣示工作將會與福利常相左右，障礙者的命運將何去何從？是否需要新的觀點來創造新的可能？

如第二節所述，專業服務是執行國家就業促進政策的最重要策略工具，站在國家政策與人民之間，專業服務有時並非中立的行動者，在新管理主義蓬勃發展的年代下，專業服務與提供服務的組織、國家、人民三者形成新的關係，彼此共同合作，但合作是為什麼，這個問題在障礙者就業的領域，似乎大家都避而不談，雖然三者都在就業服務的專業信念上結合，但各自的想像目的卻可能不同，在治理就業上，三者共創的局面會是什麼？如果專業不能作為最好的解答，那麼未來就業的出路是什麼？真正對抗社會排除的武器會是什麼？

一、常態生命歷程政策複製的階級效果

儘管當代福利國家的發展，已經到了全民總動員去工作的局面，任何福利資格或身分，都難逃工作能力的評估篩選，但是 Priestly (2000) 檢視英國進入新工黨時執政時代的社會政策仍發現，障礙與年齡一直是社會政策中不變的類屬，社會福利一直以母職、兒童、老年與障礙四個類別去界定是否值得福利支持，這個分類反映出國家其實最關心的根本是勞動力供給，透過政策將不同類屬的界線劃分清楚，這四種人都合理地被建構為依賴者，政策視勞動市場的需要去調控他們的福利。既有調控，則國家在當中的意識型態就值得玩味。如美國在 1990 年代的福利改革中，就有「與母性主義道別」的意味，單親



母親都被要求去工作，照顧兒童已不被視為工作（Orloff,2001，引自孫健忠，2009），全職母親似乎已被新的性別工作平等概念取代。

上述四種人之所以被視為依賴者，在於現代社會有一套根深蒂固的正常生命歷程架構，人們根據非障礙者、白人、男性、異性戀與種族中心的意識型態建構起理想的生命歷程，國家則依據這個歷程發展政策介入，當人們無法順利在各人生階段完成他們的任務，便會有相應的制度來處理，如國家會投資於教育，以使年輕人發展進入成人階段所需要的能力，其他諸如退休的保障制度或托育制度的發展也都在回應生命歷程中的需求。但是政策制度設計，有時不一定是公開外顯的去配合或形塑生命歷程，如障礙者就業的定額僱用制度，是明顯的肯定成人障礙者就業的意義與必要性，但障礙者的退休制度年齡設計，沒有特別的除外規定，和非障礙者相同，仍是反應對障礙者就業期間（duration）的既定想像；反之，有些政策則是隱含了對常態生命歷程的肯定、或忽略生命歷程的變異，如多元成家的家庭親職的履行，能否受到性別工作平等或反就業歧視立法的保障？更重要的是，有時政府刻意不介入生命歷程的變異，留給市場或家庭去處理。Leisering (2003) 將社會政策對生命歷程的影響區分為結構化/分化（structuration/differentiation）、整合（integration）與規範模型化（normative modelling），其中的規範模型化就是一些隱含型塑生命歷程的政策，如學校教育的延長或縮短，可能是職業市場區隔的源頭，像性別、種族或階級往往是隱而未現的刻板化印象，也會透過社會政策一再強化。

當常態性的生命歷程有了變異，就會考驗原有的制度設計能否再回應需求，或者制度本身是否會強化了對某些不在常態生命歷程軌跡上的人們所處的社會階級地位。障礙是造成生命歷程變異的可能原因，意指他們可能不會如常態一般在某一階段完成某些預設的人生任務，對他們發展特殊的服務，如果仍是在常態的想像下，則障礙者終其一



生都要苦苦追趕與他們的人生經驗不相符的生命歷程，服務本身更增強了常態生命歷程的合理性，障礙者也更加容易被視為依賴者。

當勞動市場本身也產生質變時，以成人就業為核心概念的生命歷程觀點，受到的挑戰更大。自 1990 年代全球化經濟擴展以來，生產的模式產生重要改變，傳統大量生產、大量消費、製造業為主的勞動市場，已轉變為更多彈性勞動、服務業與工時減少的樣態，核心與邊緣勞動市場形成，缺乏技術的勞工，很容易被主流勞動市場拋棄，越來越多人經歷的是「斷斷續續、不同短期零工」組合的就業（施世駿，2002），這使原本立基於充分就業而發展的社會政策不再適用。而工作本身也不再是全然的充權、接納、自主或自我實現，底層勞工經驗更多的是呆板、被監控、千篇一律的工作，或者二流的工作條件（Gilbert, 2005）。Arendt（1998，余文堂譯）也有類似的批判，她不認為勞動可以作為自我實現的方法，掃街者每天清掃同樣的街道，這有什麼自我實現可言？（林深靖，2009）。

這種背景，卻又碰上障礙者自我倡議要以回到就業市場對抗社會排除，國家以工作與福利箝制人民的選擇時，就形成了障礙者今日在就業市場的進退兩難。擠進了就業市場，結果都是不穩定的工作，被排擠在邊緣，說不上有什麼真實的意義，但不擠進去，則不符合常態生命歷程的規格，繼續被標籤化為依賴者、沒有能力者。因此 Priestley（2000）總結認為要改變這種常規生命歷程對障礙者的限制，得從解構建構這套常規的文化結構著手才有用，更要省思福利國家的社會政策究竟對哪些人有助益，又造成哪些群體的不利，這樣的提醒，回到促進障礙者就業的領域，更能協助我們看清當前各種努力的效用，以及未來可能的出路。

二、照顧或控制？～障礙者就業服務專業的謎團

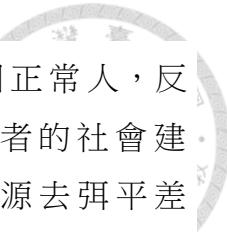
（一）促進障礙者就業的專業服務意涵



經由生命歷程觀點的檢視，再探究促進就業的專業服務，更顯出它的政策意義。專業服務並非中立的服務輸送管道，它常承載著政策意志，它也會反饋於政策形成。

支持性就業是 1980 年代以後，由美國開啟的專業服務。支持性就業興起的主要原因有三個，分別是社區化服務發展、去機構化發展，及福利多元主義興起（萬育維，1997，引自簡明山，2002；陳靜江，2002）。由於去機構化的結果，使許多障礙者回到社區，產生重返社區生活及謀生的需求，鼓吹出社區方案，稍後的福利多元主義，以及 1980 年代的福利國家財政危機下的福利預算刪減等力量的共同作用下，出現以支持性就業回應障礙者回到社區生活的期待。支持性就業發展的背景所對照的服務氛圍是它被認為比庇護性就業更具經濟效益，可以大幅降低服務所需的成本，更有別於庇護工場封閉或不流動的活動場所，可以藉由社區型的就業安置，讓障礙者在物理上更接近一般社會。但更重要的仍在於它將障礙者送進職場，可以減少社會福利開銷，成為對經濟有貢獻的人，這其實是支持性就業為國家所期待的真正任務，因此支持性就業服務可以說是 1980 年代以來，保守勢力回到政壇、新自由主義即將盛行前，呼應政府福利改革而發展出的服務，也是強調工作福利（workfare）政策脈絡下的產物。

更別提支持性就業所根據的職業復健諮商理論，在正常化（Normalization）的指引原則下，運用許多行為科學的知識技術，在改變個人以適應就業市場的需求，然後將障礙者送進職場，佔有一席之地，視為正常化的一種表達，而比較不關注社會對於障礙者應有什麼其他的調整，這種實施的模式傾向結構功能論，並且追求了表面上的平等，認為障礙者若能有一份工作，像個正常人一樣，他就趨向正常了，至於支持性就業以就服員在職場當教練或尋求職場自然支持者，很可能造成障礙者依賴這個支持者，甚至強化了他在職場就是需要人看管或協助的印象，也受到一些批評（Wilson, 2003）。邱瑜瑾（2001）



也認為若以為讓障礙者執行一般社會生活模式，就能像個正常人，反而會「否認差異性」，而更加助長社會大眾產生貶抑障礙者的社會建構（Lewis, 1995）。在促進正常化的同時，投入相當的資源去弭平差異造成的不平等，才能使正常化真正落實，最終的目的是真正的共融，而不是孤獨的生活在非障礙者為主的主流社會（周怡君，2011）。

支持性就業反映的是醫療模式，將障礙視為社會問題的根源，也反映的是個人模式，以個人為干預對象，它恐怕誤把對應障礙者個別化需求產生的個別化服務，簡化為「個人歸因的處遇」，又缺乏處理結構性問題的興趣，使我們不得不擔心支持性就業本身或許正是複製障礙者不利處境的因素之一。

（二）助人工作的反省

福利國家與社會工作被批評為社會控制的工具時有所聞。社會工作宣稱是一種助人的專業，但是「助人」一詞已暗示了某種權力位置，「有能力」的專業助人者，幫助「沒有能力」的弱勢者。助人者了解各種資源使用的規範，因此他們可以判斷受助者、要求受助者提供必要的資訊供其審核，最後再決定給予何種資源，在福利改革下，助人者還能調控給予資源的時間點、數量多寡、項目與評估方式，如居家服務中，個管員可以決定什麼時候開始提供服務、可以核給多少服務時數、給予何種服務內容，以及評估使用者是否滿意的方式。

當代促進障礙者的就業服務，在福利改革下也正循著這樣的軌跡前進，就服員或就業諮商員在各就業服務機構對求職者要品頭論足的評估，其中最重要的是如何使他們脫離現在的福利體系，藉由工作脫貧，為提高就業安置率，就業服務單位發展更多的評估工具，希望在初期能篩選出哪些求職者是具有潛力能完成穩定就業三個月的成績，如果求職者沒有在約定的時間出現，或沒有出席就服員安排的訓練或諮商，就有可能暫時凍結他的失業給付或福利津貼，就服員高度介入



求職者的求職過程，並以改變他們的行為、動機、態度，以促成就業為目標。

就服員提供很多資源，希望協助求職者提升自己的條件，就業服務也以自身為助人工作自許，但就業市場顯非就服員可以控制的，且一旦將求職者捲入一個服務流程，就服員必須依循標準流程，持續性的管制求職者的行為，決定他能不能繼續得到福利給付，就服員此時已成了政府資源的守門人，而不是服務提供者，就業服務的角色經常是陷在這種兩難中。支持性就業服務的個別化服務原則，除了被簡化為視個人為問題來源的邏輯，在要求障礙者共同參與擬定個人就業計畫的過程，也在考驗個人對就業結果能否負起責任，即所謂共同責任（*mutual obligation*）的義務，因此就業服務形同一種對求職者的規訓。就服員以專業的身分，不斷提醒障礙者有一份工作可帶給他們什麼好處時，並且一再強調家庭支持的重要性，不僅建構起障礙者及其家庭對於工作這件事的認知，也使家庭一同被捲入建構的過程，此時專業知識加上助人者的權力，共同合作，形成傅柯所說的規訓權力（李健鴻，2015；王增勇，2003）。

要在個別的應對中，充權求職者，沒有想像中的容易。王增勇（2003）在探討社會工作個案管理的發展也提到，個案管理之所以為國家進行服務整合的工具，原因之一在於它不需要大幅度的改革制度，就可以完成整合的目標，對既得利益者的威脅最小。同樣的，在促進障礙者就業上，強調透過專業介入能有效解決障礙者的就業問題，也反映出制度改革的困難度，透過個案工作一對一的關係，在就業計畫上擬定一週、一個月乃至三個月的目標，完成評估或訓練，推介幾個工作試試看，比去大規模的倡導障礙者的就業權，以及改變不友善的職場環境、扭轉全球化、新自由主義影響下的勞動市場，畢竟容易多了。而從單一的支持性就業發展到職重個管理制度，也類似於社會工作的個案管理發展歷程，藉由將管理者與執行服務者分開，可以創造專



業的權力關係，使得專業者說起話來更有份量，彷彿有更高的專業自主性。

（三）委託服務下的困境與生存之道

1、委託服務使民間部門失去回應力

在新管理主義大行其道下，委託服務成為主流，在政府委託服務中，政府、機構與服務使用者之間形成的三角關係，政府替人們先購買好服務，再讓民眾去消費使用，政府藉由提供服務的中介者，逃離了服務現場，不用再直接面對消費者或服務使用者，機構負起了更大的責任，政府原本要處理障礙者的就業問題，現在只要把中介的機構管理好，將私部門服務整合入公部門，彰顯政府的權威角色。一方面政府是不得不依賴私部門提供服務，一如新自由主義所主張的回歸市場原則，另一方面當需求擴張，以有限的資源與資金，透過新公共管理的手段，創造競爭、再藉由績效管理促進更多的競爭，因而帶來效率，可以使有限的資源更有效地分配，而在此過程中，國家的控制會更加明顯，私部門的自主性也受到更多限制，尤其對傳統的非營利組織衝擊更大，它們得像個企業般的運作與表現，才能靠著績效再贏得政府資源。以香港的經驗為例，新管理主義的委託服務對非營利組織的影響，使它們失去了參與福利政策決策的空間、不順從政府就有可能失去補助，也使香港無法在 2008 年金融危機後以更積極的福利服務回應新興的社會問題（Lee,2012）。這個情形也可能是障礙者的就業無法突破現狀的原因之一。

2、委託服務導致服務的「麥當勞化」（McDonaldization）

另一方面，為因應政府更多的管理機制，委託的福利服務也被切割成一個一個工作步驟，以期展現效率，這就是 Ritzer 在 1996 年提出的「麥當勞化」（McDonaldization）現象（Ritzer,2009），他指出速



食業的經營模式漸漸深入美國社會，進而影響整個社會，透過標準化的實務操作，使生產過程中的人不需要判斷、也不會有意外與突發狀況，一切都變得可預測。麥當勞化的概念包含四大原則：效率（efficiency）、可計算性（calculability）、可預測性（predictability）、受非人性科技的控制（control through nonhuman technologies），這些看似合理的原則，最後卻導致出不合理性的結果。張嘉文（2011）指出臺灣特殊教育重視工作績效、量化研究發展導向、所有的工作有既定流程給家長遵循、大量科技運用記錄學生學習情形等現象，已出現麥當勞化的情形，但教育品質卻未見提升；Hanna（2010）探討紐西蘭的兒童保護服務設置電話中心（call center），宣稱能有效管理服務，但社工員淪為在電腦系統前勾選問題篩選服務對象，完全沒有展現專業能力的機會，系統管理服務的時間及結果，但無助於服務品質提升，他認為這已經是社會工作的麥當勞化；Leibetseder（2011）研究英國 1997 年後實施的新政（New Deal）設立的工作中心（Jobcentre Plus）受理失業給付申請的情形，也出現麥當勞化的現象，所有的服務流程被電腦所控制監管、申請人只能在規格化的申請表單中看看自己符合什麼資格、失業期間、等待期間等量化數據用來管理服務、社工員依循標準化的過程作業，資訊系統會定時提示處理進度等等，申請人在這過程中成為一個客體，沒有人關注他個別化的需求，也沒有個別化的服務回應他們。

這樣的情形也發生障礙者的就業服務中，更多的表格、流程、查核、評鑑機制逐漸發展出來。就服員也好、職管員也好，要填複雜的表格，把障礙者的狀況反映在表格的項目中，將他們述說的就業困難，轉換成表格上的需求，所有的障礙者化成一張張評估表，個別性消失了，剩下障別、障度、就業史及就業能力評估，不在表格內的需求被排除於評估之外，而表格內描述的訊息，最後被組合成一些數字，用統計技術呈現出他們的狀態，並作為資源分配或服務效能的指標，藉由這些技術，更容易凸顯「成功的」、「有效的」服務，引導專業工作



者再去遵循。這些標準化的流程，滿足機構對於專業的想像，凸顯他們的專業性，也使政府容易監督考核服務，計算服務成本，在一套專業化建制的規則下，一種對於障礙者就業應有的準備、應具備的能力，及經過的歷程，完全規格化，成為所有專業人員奉行的依歸，專業的自主性在這些表格與流程中的空間很小，在政府管理的要求下，更是完全被監視，何來自主空間？就服員被訓練為專業人員，但實務上卻再再感受到被限制與管制執行的範疇，基層的執行者和管理之間有斷層，而組織與專業的倡議者之間也有斷層，原來看似在一個專業目標下串連起來的各個行動者，顯然各有不同的努力目標。而他們共同努力的結果，卻沒有導向一個合理性，於是服務越發達，障礙者的就業處境卻不見起色。

三、 資本主義下障礙者就業的出路

(一) 無所不在的障礙者治理

1、 資本主義下的就業治理原則

第一節從歷史中探索障礙者就業意義的演變，隨著資本主義的不斷演化，最後人類被迫一定要從事有酬的工作，人體變成生產的機器，有收入才不致於餓死。反之，雇主可以訂定生產利潤目標，決定如何配工、調整生產速度、訂定工廠紀錄與生產規範，勞動者在生產關係中的自主性越來越低。在這種生產關係中，無法跟得上生產腳步與配合生產秩序的勞工，就會被淘汰，這就是資本主義生產模式的基本立論。

社會排除觀點雖然提供了障礙者就業處境一部分的解釋，但仍沒有給予新的指引。福利的改革也強調就業與福利的關係，使得社會排除的論述很快的被福利改革所吸納，反而支撐了從福利到工作的新自由主義觀點，使得要求障礙者以工作脫離福利更有正當性。本章第一



節中已充分說明1990年代以來以工作為核心概念的福利改革，已成為國家對失業者的治理原則。在此轉變下，促進就業的服務體系轉變為一種監控的角色，障礙者成為被監控的對象，客製化的服務是記載什麼時間障礙者該完成什麼要件，以決定障礙者能否取得其身分可獲得的權利或津貼，這反映出一種新的工作倫理要求。但全球化改變的傳統就業結構，使全時的、終身的工作越來越少，部分工時、臨時工、派遣工作越來越多，於是障礙者想證明自己符合新工作倫理時，也只能在這種不穩定的工作群組中尋找，甚至政府的管制或審查也漸漸以每週工時而非每月穩定的工作型式來決定能不能符合資格，雖然政府宣揚藉由工作福利計畫可以增進障礙者的工作技能或提升就業力，但實際上卻隨著資本主義不斷變形壓榨勞動力的方向起舞

(Soldatic,2011) 。

追溯到1984年，Stone (1984) 就已指出國家分配資源的系統，有兩套邏輯，一是基於工作，二是基於需求，前者由市場供應資源，後者就是福利國家的職責。而兩者最大的衝突在於，如何一方面對無法自立維生的人提供服務，另一方面卻要無損於以工作為基礎的資源分配邏輯。國家要說服人們，工作不僅是自給自足，還要能有剩餘，不僅可供交易，還能養活無法自給自足的人，要怎麼做才能使人們願意集體性、自發性的產生剩餘生產？再者，工業革命後，勞動力已成商品，一份勞動力，就要換回一份薪水，又要如何說服人們，有些生產活動不是為滿足自己的交易或報酬需求，也不能用盡力氣把生產貨品消耗殆盡，而能形成社會剩餘或捐助支持其他無法工作的人？簡單地說，就是福利的提供，不能影響人們的工作意願，使其怠於工作或不願意工作，且還要能激勵人們不停的工作以累積剩餘，作為提供福利的來源。因此，工作能力不僅是國家提供服務的一種判斷原則，更是分配資源的基礎，如何治理社會成員的工作，更影響社會成員的凝聚力。此時，對勞動者的肯定，就等於對社會秩序的肯定與強化。即



使是中重度的障礙者，如何使其就業或同意其不就業，都是國家要維持社會秩序而必須進行的治理。

2、國家與資本家的合作

Jolly (2003) 接著批判英國自1997年以來的福利與工作改革，政府藉由障礙的治理（government of disability）形塑障礙者在工作與福利中的角色。一個人是否值得救助，是看他在「從福利到工作」的政策過程的表現，比如有沒有配合就服員的指揮安排找工作或接受訓練。在申請福利的過程中，障礙者要極力表現出他有多麼困難，有多少障礙，不論這是來自他自己還是環境，但是到了要求職，障礙者卻又要被調教為能克服障礙、勇於突破困難的求職者，使得整個政策邏輯十分荒謬。Soldatic (2011) 描述此為和稀泥的爛仗，障礙者變成自己去自相殘殺，要證明自己障礙的最嚴重，才能免除工作的義務，至於不上不下（living in between）的障礙者，就是促進就業政策要使力的對象，他們既沒有辦法進入非障礙者競爭的世界，又不至於無法工作，但處在所謂邊陲的勞動市場，工作不穩定，所得也不足，永遠沒有翻身的機會，任憑專業來決定他們的人生。

再論及準備進入就業市場的學生，Tomlinson (1995) 檢視英國勞動市場的變化時指出，有特殊需求的學生早就被標籤化為「沒有能力」與「自我價值感較低」，當就業市場上勞動供給過多時，特殊教育似乎成為一個將「不就業」合法化的機制，透過延長教育年限，可以延緩障礙者進入就業市場，但即便多了幾年的學校教育，最後他們不是失業，就是落到比較底層的勞動力。特殊教育體系在形式上協助國家處理了一部分不就業的問題，也配合著國家以工作作為分配資源之基礎。此外透過教育體系，不論特教或一般教育，也能塑造障礙者的形象，說服障礙者或他們的家庭接受就業的重要性，使他們也能配



合資本主義的運作，完成人生各階段的任務，也將障礙的治理向下延伸到學校。

Russell & Malhotra (2009)進一步論及資本主義與障礙時指出，當資本主義建立起薪資勞動時，其實就已經否定了障礙者，現代社會發展工具將障礙者鑑定分類，目的就是要篩選品質優良的勞動力，以控制勞動供給，資本主義本身就是以製造歧視來完成剝削與創造利潤，障礙者面對的就是這樣不友善的結構，如果不能有利於雇主增加收益，就不可能被僱用，如果不能降低雇主的變動生產成本，也不會被僱用，也就是說，雇主不可能去僱用會增加額外管理成本的障礙者，當前各種獎勵就業的措施，只是想降低雇主僱用成本，沒有任何意圖去改變僱用的結構，所以也不可能創造對障礙者有利的就業環境。而為了將資本家不願僱用障礙者的動機合理化，國家以社會救助系統來照顧無法就業或不易就業的障礙者，資本主義取得它要的勞工，再把它淘汰的勞工丟給國家照顧。而國家照顧系統仍籠罩在資本主義的陰影下，用不足的社會安全來恫嚇不願工作的勞工，社會救助使不能工作者陷入貧窮邊緣，才能使勞工階級順服於資本家開出的就業條件，障礙者只不過是犧牲品，作為規訓非障礙者的示範。所以要用資本主義的邏輯去解決障礙者就業的困境，根本是緣木求魚。

至於獨立生活運動與美國在1990年的障礙者法（American Disability Act, ADA），雖然經常被視為一個障礙者權益的大躍進，但Russell & Malhotra (2009)卻批判前者是立基於消費者主義，想要和一般人一樣平起平坐受到尊重，但忽略了貧窮的障礙者何來消費能力；而ADA置身於一個資本主義以能力為核心價值的社會，如何去追求公平待遇（equal treatment）？他們認為要提出不同的對立價值，才能真正打破資本主義加諸障礙者就業的限制。

3、 全球化下國家與資本家的分合



這些對資本主義的批評都言之有理，但 Roulstone (2002) 指出一個問題，對資本主義批判的言論都忽略了全球化之下勞動市場的改變，以及這個改變的根本性衝擊，如對於國家與人民之間的關係改變了，國家對於公民權利保障的介入看似加深，但影響力卻薄弱。雖然人權或公民權高漲，有關障礙者應享有和一般人一樣的公平待遇都已經納入立法中，但同時在那個階段，也就是1990年代，受到全球化資本主義的影響，企業的經濟活動不再是國家之內的決策，而受到更廣的國際情勢影響，也就是說國家或地區性政府的影響範圍慢慢在消退中，跨國公司的母公司決策方針取代地方性分公司，全球化資本主義對於國家政策也不放過，透過國際組織的政策影響、經濟優先的政策考量等，這是一個整體面的經濟轉型。人權倡導者長期運動下累積的對障礙者權益有助益的力量，不再容易產生效果，所以企業會不會配合政策去僱用障礙者，成為落實障礙者人權的一部分，也不能太期待。

（二）出路與可能性

資本主義對於工作最重要的影響，就在於建立了一個生產模式 (mode of production) 與工作的社會組織 (social organization of work)，要解開資本主義對障礙者就業的不利影響，就必須與這兩個概念對話，甚至改變它的定義。

1、打破資本主義對工作的定義權

Barnes & Mercer (2005) 就曾提出這種可能性。首先他們認為當代的理論，尤其是馬克思主義論者與英國提出的障礙社會模式，對於障礙者會被排除於勞動市場已經能提出很足夠的解釋，但重點是，即便今天把這些障礙都排除了，障礙者是否就都能就業了呢？到底有什麼樣的工作可以被創造出來，讓障礙者能參與，對於工作多樣性的想像恐怕還是十分侷限，萬一障礙者真的不能去工作，那新工黨的施



政口號「能者工作、不能工作者由社會安全負責」，又有什麼安全制度可以保障他們呢？一個這般重視有酬工作的社會，怎麼找到障礙者的出路？作者指出了有酬工作的挑戰，如社會不平等（social inequality）的風險已經漸漸被個人化，當代勞動市場中，充斥著低薪工作與服務業工作，「朝九晚五」的工作型態被打破，更多是彈性多樣化的工作，終生職也漸漸消失；儘管有些人認為部分工時工作是障礙者的好機會，但如果總體工作機會沒有增加，只會帶來更激烈的競爭，對障礙者還是不利。科技進步又有何好處，即便障礙者能進入就業市場，也少有是因為科技在手而競爭得過的。勞雇關係已經產生質變，雇主早已準備好對付低產能的勞工，勞務外包、派遣都可以提供雇主更好的選擇，障礙者首當其衝會被取代。因此當代顯然需要一個新工作倫理與社會道德的論述才能回應勞動市場改變，同時能對抗資本主義陷障礙者於不利的氛圍。

傳統的工作倫理認為就業是社會參與的主要途徑、個人認同的主要來源，增強對失業者的社會排除，及貶低失業者的價值。Gorz(1999, 引自 Barnes & Mercer, 2005) 指出工業資本主義社會對工作的定義是以市場為基礎、是不會兼顧「社會需要的勞動」(socially necessary labor)。薪資基礎或薪資為中心的資本主義社會下的勞動，提供所得、公民權與認同，如果沒有工作就沒有價值，如果要建立新的工作倫理就要把這個連結切斷，重新定義工作，並重新思考社會活動與他們的社會價值與地位。這為障礙者的就業提出了新的可能思考方向。

Grover & Piggott (2013) 呼應這個看法，他提出障礙者有「不工作的權利」(a right not to work)。作者認為要主張獲得有酬工作，和社會模式的論點之間是有點緊張的關係。社會模式一直主張要回到就業，但就業本身組織的方式就是會歧視障礙者的，因為它追求的就是利潤極大化、薪資勞動與工人之間的競爭，這些對任何障礙者都不利。不管法律怎麼改，無法和一般人競爭的障礙者就是比較沒有經濟



價值，因此社會模式主張沒有工作是一種壓迫的時候，本身已經接受了資本主義對工作的定義，等於只是拿資本主義去反資本主義，也仍未掙脫資本主義邏輯。

有權不工作指的是不在既定的生產力定義下去工作，是不是只有做一個薪資勞動者，才算是有價值？我們應該對工作的意義抱持更懷疑的態度，不是只看表面的公平或視為一種解放／權利，要更批判的分析。許多就業促進措施，如定額僱用制度、職業復健、薪資補貼等，對障礙者就業發揮的效果不大，這些措施都假設，只要有效的介入，障礙者就能就業，但這些政府措施都是在強化勞動力商品化，所針對的是能力末端的障礙者，如果條件較佳的障礙者，可能是用教育政策而非就業政策處理，對於這一群人，國家的期望是希望他們脫離領津貼的生活，至於會做什麼工作，國家並不關心。有權工作根本是自由主義的論述，而且到了 1980 年代以後更轉變成「工作的義務」（obligation of work）或者「共同責任（mutual obligation）」，而且這種責任幾乎只對著障礙者而來。法理上是政府要求障礙者去工作，但是卻在福利制度中使他們較不符合資格（less eligibility），使他們不得不選擇去工作。

2、 有酬工作的限制與生活品質的想像

真正要對抗資本主義的就業邏輯，在於打破將就業視為所得來源的主流價值觀。障礙者要重返社會，需要的是多樣性的活動融入，就業只是其中一種，如果只能透過有酬就業單一的途徑，就多樣性而言，職場能提供的能量，在勞動市場變遷下是十分有限的，在所得上，受限於能力的落差，也無法滿足基本生活所需。但如果障礙者能從取得福利服務中，成為一個雇主，自主管理生活、調配福利服務的取得方式，或者透過無酬活動，有各種可能性的社會參與，可能更能擴充障礙者融入社會的機會，最重要的是，去挑戰以能力為導向的社會價值，



並切斷透過有酬就業肯定薪資報酬的意義，才能重新審視障礙者應該用什麼所得架構過著具有尊嚴的生活。

有尊嚴的生活，涉及了生活品質（quality of life）。生活品質是福祉（well-being）的主觀感受程度。世界衛生組織為測量生活品質發展出一組測量工具，其內容包括六個面向：身體面向、心理面向、福利面向、社會關係面向、環境面向與精神層面面向。足見生活品質實超越直接的薪資報酬的意義，而有多面向的延伸（何華欽，2012）。當代過度推崇有酬工作的文化，相對貶抑了無酬活動的價值。但對於就業可提升生活品質的邏輯，在當代勞動市場的發展下，已難找到平衡點，工時太長、薪資太低、不穩定的工作、疏離的職場關係，要導向優質的生活品質越來越困難。如本章第二節說明融入、包容或融和概念時，拿勞動條件進步與否的指標來測量，最多只能表達出障礙者在勞動市場上的位置，並不能反應人在職場中的互動或生活品質。但回到社區的生活，又淪入出現次數量化比較。

Haigh 等人（Haigh et al,2013）訪談 20 位學習障礙者（learning disability），探討什麼事情讓他們感到滿足且快樂，結果障礙者分別談到的是能有選擇、獨立、有活動可參與、擔任有價值的角色及建立關係，許多研究也指出，智障成人生活的品質，和他們是否擁有滿足的社會生活大有關係。而滿足的概念，不必然是金錢或健康狀態。因此透過生活品質或生活滿意程度的檢驗，可以更完整的捕捉成人障礙者的尊嚴生活的想像。僅管有酬工作能帶來收入，職場中的活動對於不同類型的障礙者的社會參與滿足感，也有一定助益，但有酬工作也只應該與其他社會活動平起平坐，因為對於中重度或心智障礙程度較為嚴重的障礙者來說，真正能進入職場者，畢竟是少數，難道不能從事有酬的工作，就沒有資格享受高的生活品質嗎？因此不就業之外，倡議不同型式的社會參與活動，才能真正對應到生活品質的內涵。



雖然自社會模式的討論出現後，試圖重建工作意義的討論不時會出現，但障礙者的行動能量，似乎尚不足以震撼當前以就業為導向的福利政策取向，甚至也無法輕易扭轉一般人對就業的看法與期待，各國政府的政策措施，仍朝向如何提升障礙求職者的就業力而努力，職業訓練、就業服務是促進就業的主要策略，雖然創造多元就業的意涵是值得努力的方向，但仍沒有具體有效的成果，這使得對於障礙者就業的批評仍找不到出路。

第四節 臺灣障礙者就業服務發展與研究



臺灣對於障礙者就業相關的協助措施（包含職業訓練），起源甚早，如英國人甘為霖於 1891 年在臺南市二老街口（今衛民街北門路口）創立臺灣第一所盲人學校—「訓瞽堂」，曾安排盲生進行算帳、編織、製繩、作魚網、刻鑿凸字等手工訓練，為一種職業訓練課程（邱大昕，2012）。民國 57 年，當時的臺大醫院社會服務部主任姚卓英女士於臺北市安和街創辦「友好工業社」，也就是後來的友好復健技藝社，據稱是我國私人設立的第一個職業復健機構（中央日報，1978 年 6 月 1 日）；而臺北市政府教育局於民國 59 年指派永春國小負責當時臺北市「綜合救濟院」（後易名為廣慈博愛院）的「兒童復健教養所」上課，稱「永春班」，在教學方面除了施予適當的教育以外，並特別重視自尊心的培養及職業訓練，期使能成為殘而不廢的國民（王國璠，1982）。又如民國 63 年成立的福澤慈善事業基金會主要服務項目即包括舉辦殘障青年職業訓練，前後受訓人數達百人之多，並設置殘障福利工廠；民國 71 年成立的華光智能發展中心（原名稱為仁愛啟智華光分部）、民國 70 年成立的立達啟能訓練中心都曾辦理職業訓練或設置庇護工場，凡此種種，都顯示臺灣在民國 70 年代以前，不論政府或民間，都已有小規模零星的障礙者就業協助措施。

雖然民間的服務起源甚早，但臺灣的障礙者就業促進政策卻一直到民國 86 年修訂殘障福利法後，才顯得比較明確，其中，針對障礙者的就業措施，大部分又以專業論述為核心，較少探討就業的意義。以下依時間及重要的事件為分為四個階段說明。

一、臺灣障礙者就業服務的發展

（一）戰爭與疾病影響期（民國 60 年代以前）

在民國 60 年代以前，臺灣社會兩個比較重要的事件影響對障礙者就業的發展。

第一是臺海戰役及國民政府遷臺後的傷兵照顧與輔導。由於戰爭造成士兵傷殘，於民國 35 年以後陸續來臺，當時在臺北縣土城設立「傷殘重建院」，對傷兵提供個案服務，並施以訓練及實施就業輔導，可算是臺灣極早的障礙者就業服務(中國大陸災胞救濟總會，1956)。

第二個事件是小兒痲痺症大流行。民國 40 至 50 年代間，是臺灣爆發小兒痲痺症的時期，高峰時期一年罹病人數達 700 人(張淑卿，2013)。當時臺灣社會經濟狀況普遍貧窮，罹患小兒痲痺症兒童無人照顧，引起外籍傳教士注意，因而在 1950 至 1960 年代，出現許多外國傳教士來臺，促成設立殘障福利機構，如挪威傳教士畢嘉士在屏東建立全臺第一所專治小兒痲痺症的兒童療養院、後擴大為屏東基督教醫院；1957 年應美國福音信義會海外宣道部差派來臺的戴德森醫師，於 1962 年成立嘉義基督教醫院，1968 年成立小兒痲痺之家；其他如埔里基督教醫院、彰化二林喜樂保育院、1955 年德國傳教士畢大士於花蓮設立「畢士大盲女習藝班」等。

這些民間機構或醫院，一開始主要收治小兒痲痺症兒童。當時臺灣正在戰後復甦的階段，以農業為主要產業，工商業都還不發達，所謂謀生技能也多半與農業相關，很多家庭中如有殘障者，多半也無法供其讀書，各民間組織收容殘障者，有一半的功能是教育，隨著收容兒童的年紀增長，各機構也開始提供不同的服務，主要就是技藝訓練，作為未來就業的基礎。

(二) 職業訓練為主體的經濟政策期（民國 60 至 70 年代）

這段期間，正是臺灣全力拼經濟的時期，政府以職業訓練厚植技術人才。在職業訓練為國家施政重點的氛圍下，民國 62 年，當時行



政院長蔣經國在「青年工作要點」中，指示「要照顧身心殘障的青年，協助他們恢復健康，或傳授他們獲得謀生技能，使能殘而不廢，服務社會」，並訂定「輔導缺陷青年獲得謀生之技能與工作」等規定。內政部續於民國 65 年訂定「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」，請省市社政單位寬籌經費補助各殘障青年訓練機構之設備費及訓練費，以擴大訓練人數（行政院研考會，1983）。

在此政策帶動下，不論公私部門都積極推動職業訓練。民國 60 至 70 年間，公共職訓體系招收障礙者參訓，訓練的職類包括：機工、電工、電子修護工、機械製圖工等。臺北市政府社會局也在民國 60 年及 66 年曾委託榮總傷殘重建中心、聾啞福利機構及振興復健醫學中心辦理職業重建訓練，訓練的職種包括縫紉、皮革製作與刻字（臺北市政府社會局，2007）。財團法人工業職業訓練協會自民國 64 年 9 月創辦復健青年技訓班（中央日報，1977 年 2 月 12 日），接受內政部、中國青年反共救國團及臺北市社會局等單位委託辦理復健青年職業訓練班，招收腿部殘障、上肢健全的青年培訓電子修護與機械製圖，並於結訓後介紹就業，據報載當時第一期結訓的 37 名學員，畢業後均獲得工業界僱用（中央日報，1975 年 11 月 30 日）。如大仁電子工廠即僱用許多由該協會結訓的學員（田新斌，1979）。這些訓練都是以心智功能健全，但有肢體傷殘的人所辦理。

民間收容教養機構，隨著收容照顧的院童長大，也開始對他們施以簡單的技能訓練，如民國 60 年於彰化成立、收容小兒麻痺患者的「博愛傷殘教養所」，提供殘障青少年技藝訓練；臺南市人林澄輝先生於民國 61 年成立「光明敬業院」，提供小兒麻痺青少年的就學就業管道，請技職老師教授修理鐘錶、刻印及裁縫等技術。

雖然障礙者有幸也參與了經濟發展建設，但根據報載民國 77 年時，全國公共職業訓練機構辦理訓練人數，每年達 2 萬人，殘障者僅



占 0.9%，只有 2 百人左右，增加參訓人數反而有受訓人數過多、訓後就業困難的疑慮（中央日報，1988 年 5 月 16 日），可見當時公共職訓體系並未提供很多機會給障礙者參訓，能參與者也是以肢障者為主。

其次，受到傳教士來臺設立機構的發展影響，大部分的收容服務或生活照顧、乃至技能訓練等服務都仰賴私立機構，這個分工是日後障礙者大部分福利服務的模式，也可以說政府部門對於障礙者的服務經常處於經驗不足、專業不足的狀態。

另外，民國 72 年訂定職業訓練法後，委託民間團體辦理職業訓練業務也增加。原本由公共訓練體系配合臺灣產業發展需求的職訓類科，需要廠房及設備投資，並與業界有高密度的互動，但障礙者的訓練由公部門移向私部門後，民間福利機構熟悉的是照顧與服務，受限於機構場地及資金，使訓練類科轉向，與國家工業發展所需人才培育截然不同，受訓的對象也不限於肢障者，而陸續對智障者施以訓練，部分養護型機構之訓練更朝向手工藝類發展，如皮雕、陶藝或織藝，這些手工藝被視為職業訓練，也使後來收容教養機構在殘福法修訂為身心障礙者保護法的過程中，受到很大衝擊。

除了職訓之外，內政部在民國 71 年曾訂定「特案就業服務辦法」，加強殘障人員、中高年人、難僑、農民、出獄人、低收入者等國民的就業服務。復於 74 年研訂「加強殘障者就業服務實施要點」。但各公立就業服務機構的服務內容顯少描述殘障者之服務，當時臺北市政府就業輔導中心也指出中心只有一個人負責殘障者就業輔導，且還有七、八項業務在身，無法專心於殘障者就業輔導工作（中央日報，1989 年 1 月 8 日）。早期的公立就業服務單位，對於殘障者的就業輔導確實較少涉入，大部分仍借助委訓的民間機構或公訓單位處理。



民國 69 年殘障福利法實施後，內政部在擬訂施行細則時，即擬定推廣設置庇護工廠，並視其為一種積極性的殘障福利工作（中央日報，1980 年 11 月 8 日）；內政部在研商 71 年度推行的加強老人福利及殘障福利專款專用計畫時，也初步決定行設立殘障福利示範工廠（中央日報，1981 年 6 月 4 日），並計畫在北中南三區籌設福利工廠，希望成為各大企業的衛星工廠（中央日報，1981 年 9 月 18 日）。民國 77 年時，職訓局表示截至 75 年為止，已輔導廠商及殘障福利機構設置福利工場 18 所、安置殘障國民 900 餘人（中央日報，1988 年 5 月 16 日）。由此看出，當時政府部門對於庇護工廠或福利工廠有很高的期待，而此種工廠是集訓練與就業一元化，即技藝訓練的場所就是工作的場所，以減少殘障者訓練後即失業的問題，算是早期的訓用合一實務。

在這 20 年間，由於全國重視職業訓練的擴散效果，也帶動政府投入部分經費在障礙者的職業訓練，當時我國整個就業服務體制都還在摸索與建置的階段，難有專業方法協助障礙者就業，多半是訓練單位自行解決，但也使民間機構自行摸索出一些實務方法。由於障礙者進入非營利機構接受服務，還是以收容教養照顧為主，障礙者只被當成福利照顧的對象，談不上太多的就業促進。

（三）就業促進政策進展期

殘障福利法於民國 69 年實施，對於障礙者就業著墨不多，初期採取鼓勵公私部門僱用障礙者，從中央到地方政府都還沒有成立就業服務的專責單位，都由縣市政府社會局（科）負責，障礙者就業並無一套有系統的做法，臺灣經濟起飛，不缺工作機會，失業率極低，人力供應充足。直到民國 70 年代中期，出現「大家樂」賭風，衍生民國 76 年 12 月 27 日停止發售愛國獎券、民國 79 年又停止發行刮刮樂彩券等事件，使藉販售彩券為生的障礙者失望而憤怒，因而集結起來



呼籲政府修訂殘障福利法，終使殘障福利法於民國 80 年修訂，採取強制事業單位定額僱用殘障者的措施（葉琇姍，2014）。從此刻起，我國才有了第一個明確的促進障礙者就業的政策，即定額僱用制度。但是該法執行初期的結果並不理想，83 年 6 月時，全國只有 39% 的機關構符合法令規定（中央日報，1995 年 2 月 6 日），足見當時企業界對定額僱用制度的反應，徒有強制僱用的制度，但並沒有推動僱用的實務輔導措施，公立就業服務也尚無能力與經驗推介障礙者就業。

就在這個期間，內政部指派人員至美國研習，學習到美國對智障者提供的支持性就業服務，並將此服務模式帶回臺灣，開始在官方出版的刊物中推廣，如散見於當時職訓局出版之就業與訓練雙月刊、臺北市政府社會局出版之福利社會雙月刊及中華民智障者家長總會出版之會內刊物等，職訓局進而研訂「促進殘障者支持性就業與訓練實施要點」，並在民國 81 年首次進行為期 10 個月（81 年 8 月至 82 年 5 月）的殘障者支持性就業服務試行計畫，到民國 86 年時，幾乎已成為政府明確推動的專業服務模式，同年殘障福利法修訂為身心障礙者保護法，擴大辦理就業服務，在民國 86 年到 90 年代初期，中央勞工行政主管機關陸續訂定子法規，包括身心障礙者創業貸款補助辦法、身心障礙者就業服務機構專業人員遴用暨培訓辦法、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、及身心障礙者職業訓練機構設施標準及獎助辦法等，逐步將障礙者就業服務的主要輸送模式建立起來，如提供服務之機構設施標準、執行服務人員之資格、服務流程、專業評估項目、評估結果之運用等。透過這一連串立法，障礙者的就業服務模式更加確立，當時可說是障礙者就業服務制度發展最快速的時期，也可以說臺灣是以專業發展為主軸推進障礙者就業促進工作，較少來自障礙者對就業的期待。

伴隨著民國 86 年的修法，還有一項重大改變，那就是將障礙者的就業業務由社政系統移撥到勞政系統。早期勞政系統以職業訓練為主



的服務，大部分只針對可被訓練、心智健全的障礙者，零星的就業媒合服務，也是以非心智障礙者為主要服務對象，民國81年起試辦的支持性就業服務，將就服員散落安插在各公立就業服務體系，每個據點最多只有1或2名就服員，對整體公立就業服務沒有任何衝擊，至於就業困難度較高的障礙者，長期都仰賴民間機構的服務，使勞工行政體系中的就業服務部門對障礙者就業實務十分陌生；再者傳統勞工行政是以勞資關係、勞動條件與勞動檢查為核心業務，對工作之概念，也從工資、工時、工會、安全等層面介入，此與障礙者以支持性就業服務輔導進入職場，常在工作試做階段無法加入勞保、工作時間計算較模糊、訓練身分或勞工身分不明、甚至工資計算也與基本工資規範有差異等之情形也有很大落差。傳統勞工行政難以與障礙者的就業服務實務對話。這使得各縣市日後就障礙者的就業促進更與一般勞工行政與公立就業服務體系走上分立的兩條線。

在民國80年代，特教領域也有諸多進展，隨著國中啟智班設立，許多心智障礙者也都就讀到國中畢業，教育部於83年訂定「中、重度身心障礙學生接受第十年技藝教育方案」，並透過「中重度智障及其他障礙學生免試入學就讀特殊教育學校高職部方案」，希望達到延長障礙者教育年限的目的，經過這些方案後，有更多心智障礙者完成高職學業（教育部，1998）。由於技職體系是以就業為導向，因此心智障礙者進入高職就讀，無異於宣示將就業視為障礙者重要的教育目標，部分學校開始強化就業輔導資源，如當時臺北市啟智學校就曾加入臺北市的支持性就業計畫，申請設置就業服務員，提供應屆畢業生就業服務。民國91年內政部訂定身心障礙者生涯轉銜計畫，加強教育、社政與勞政系統的連結，真正的確認障礙者在各教育階段畢業後將會有就業的可能性。

但同時在這個期間，特別自民國86年起，臺灣開始感受到失業率攀升的問題，促使政府強化就業促進措施，但另一方面，當時面對產



業結構轉型、關廠歇業、產業外移及加入國際經濟組織等影響，失業率在民國90年衝破3%、一路上升到4%，要透過障礙者就業促進措施，在此困境中大力推進並有成效，也有很大的挑戰。

至於原為障礙者就業服務主軸的職業訓練業務，於民國86年修訂身心障礙者保護法後，直接納入障礙者職訓業務，使得傳統的公共訓練體系從此與障礙者職訓脫勾，90年職業訓練法修法時便將原有的殘障者訓練條文刪除。此外，我國的公共職訓體系在全球化的就業趨勢變動中，也出現了師資不足、難以提供產業所需技術人才之訓練的困境（陳漢陽等，2004），因此障礙者的職業訓練也更難依附在體質不良的公共職訓體系，幾乎全數仰賴民間福利機構團體的服務。

（四）專業制度建立與勞動市場變動期

民國86年起的十年間，障礙者的就業服務體系已儼然成形，以職業重建為主要的核心理念，並以支持性就業與庇護性就業為主要安置方式，中間再輔以職業輔導評量與職前準備或職業訓練，受到失業問題影響，使障礙者就業反而受到較多重視，政府在各種促進就業措施中，一定會將障礙者納入，顯見障礙者是被認為失業的高風險群。

1、職業重建服務帝國站穩腳步

（1）職業重建服務模式成為主導力量

在支持性就業站穩腳步後，臺灣進入障礙者就業服務的第二個發展期，並逐步擴大服務規模，成為一個職業重建服務帝國。

首先臺北市與高雄市於民國88年開始執行職業輔導評量服務，新北市於92年也開辦，其餘縣市也在中央政府的補助下，開始提供



該項服務，職訓局並在北、中、南三區成立職業輔導評量中心，做為輔導縣市執行該服務的支援，95年就展開職業輔導評量的評鑑指標研訂及試評。

有了職業輔導評量服務，做為重要的評估機制後，內政部也在民國 91 年訂定了身心障礙者生涯轉銜服務整合實施方案，在高中職時期將職業輔導評量、轉介就業體系列為重點，如方案內容的「6.各安置學校應於一年級起辦理職業輔導評量，視需要通報勞政單位協助，並於學生畢業前一年邀集相關單位辦理職能與轉銜評估。」、「7.各安置學校應於畢業前二年時結合勞政單位，加強學生之職業教育及就業技能養成。」及「9.各安置學校應於學生畢業前將未升學名冊通報當地社政單位依其就業意願通報勞政單位提供職業重建服務。」；大專院校階段亦以就業轉銜為重要任務，其內容為「3.各學校應於學生畢業前提供就業相關資訊，並依其就業意願將名冊通報當地勞政單位輔導就業銜接及規劃服務。」整個成人階段轉銜服務的七項工作中，就有三項圍繞在就業轉銜，包括「4.對通報未就業而有就業或參加職業訓練意願之障礙者，社政單位應造冊送勞政單位提供輔導所需服務，並追蹤六個月。」、「5.對安置於養護機構而有就業或參加職業訓練意願之障礙者，安置機構應造冊送勞政單位提供輔導所需服務，並追蹤六個月。」「6.勞政單位應視需要邀請相關專業人員召開轉銜服務會議，提供所需就業服務。」。相對於此，有關社會福利服務的需求提到的次數不僅較少，內容也較為籠統，如成人階段的任務「1.社政單位依據各階段安置學校通報之未升學名冊及接獲通報身心障礙者時，應就身心障礙者實際需要，提供轉銜所需福利服務。」，但未提及何種福利服務。就業服務及就業轉銜已成為高中職以上教育階段的重要任務，也是成人轉銜服務的重頭戲。民國 92 年起，中央職訓局也開始補助縣市政府辦理就業轉銜服務。



在就業轉銜服務實施 3 年後，為了整合補助資源，職訓局於 96 年訂定「辦理身心障礙者職業重建服務窗口計畫」，朝向整合服務、統合開案標準及服務模式的方向進行，99 年更在各縣全面推動職業重建個案管理服務，同時要求擔任這項工作的專業人員—即職業重建個案管理員，必須完成職業輔導評量初階訓練，即必需有能力提供職評服務，以強化職管員的功能。

這幾項重要的發展，使原本包山包海通辦的支持性就業服務員，不必再負擔所有的就業服務工作，而分工由不同的專業人員進行，且有了明確的實施依據、流程、服務績效認定與評鑑。整個職業重建體系漸趨完整，也更具備主導障礙者就業政策的能量。

（2）職業重建專業人員制度建制

民國 79 年的殘障福利法中，僅要求殘障福利機構應擇用專業人員辦理，並於施行細則才說明專業人員包含「醫事人員、職能評估專業人員、職業訓練師、特殊教育教師、保育人員、社會工作人員及其他相關工作人員」等七種，但無說明各自的工作內容，足見當時專業的分工並不清楚，想要藉由專業提供什麼服務，也不明確。民國 86 年修法，第 6 條明訂「中央與直轄市、縣(市)主管中央與直轄市、縣（市）主管機關及各目的事業主管機關應設專責單位或置專責人員辦理身心障礙者權益相關事宜」，於施行細則中僅說明「本法第六條第一項所稱專責人員，指全職辦理身心障礙福利工作，未兼辦其他業務者。」反而未再將專業人員明確分類，惟依母法由當時的行政院勞工委員會於民國 88 年訂定了「身心障礙者職業訓練機構專業人員遴用暨培訓辦法」，明訂職業訓練機構的專業人員為「職業訓練師、職業訓練員、個案管理員、職業輔導員」，該辦法以職業訓練機構為專業人員執業場域，顯然是受到當時全國的就業服務仍是以職業訓練為主軸發展所影響，並將身心障礙者的專業服務以



職業訓練後輔導就業為主要路徑，這也是中央主管機關對身障者就業的陌生，而以中央主管機關的行政架構分工產生的突兀立法。

至民國 95 年身權法修法在即，主管機關修訂此一辦法，在第 4 條中再規範職業訓練機構專業人員包括：「職業訓練師、職業訓練員、職業重建管理員及就業服務員」等四類，這才是首次在立法中出現職業重建與就業服務專業人員的名稱，但仍未改變以職業訓練機構為主要的實施場域想像。一直到民國 97 年，依據新修訂的身心障礙者權益保障法，訂定「身心障礙者就業服務機構專業人員遴用暨培訓辦法」，將專業人員分為「就業服務督導員、個案管理員、職業輔導評量員、就業服務員及輔具服務員」等六大類，而職業訓練專業人員則另訂「身心障礙者職業訓練機構設立管理及補助準則」中規定職業訓練機構應置職業訓練師或職業訓練員，以及職業重建個案管理員，至遴用標準則回歸前述「身心障礙者就業服務機構專業人員遴用暨培訓辦法」辦理。98 年再修訂本辦法為「身心障礙者職業重建服務專業人員遴用暨培訓準則」，再將散落在「身心障礙者職業訓練機構設立管理及補助準則」中的職業訓練師、職業訓練員納入本準則中之專業人員，其他專業人員則改成「職業輔導評量員、就業服務員、職業重建個案管理員、督導」。

專業人員的名稱確定後，進一步地開始就誰可以擔任專業人員有更細緻的要求。從民國 88 年時期的辦法，對專業人員資格要求較為寬鬆，除取得專業人員證照者可直接從事該項服務外，其他僅規範相關科系畢業者，如社會工作、職能治療、特殊教育、心理輔導與復健等，一直延用到 97 年都沒有大幅改變，這也是為何早期有許多由教保員或社工員轉任為就服員的機會。然而 98 年專業人員的資格有了改變，其中的職業重建管理員的資格除以具備專業證照者為第一序位，第二序位調整為「大專院校復健諮商研究所畢業，具職業輔導評量或成人個案管理工作一年以上」者，第三序位才是相關



科系畢業或具實務工作經驗二年以上者；職業輔導評量員的資格第一序位「大專院校復健諮商研究所畢業」，其次則為完成職業輔導評量 160 小時訓練且為具專業證照者或相關科系並有一年實務工作經驗者。不僅如此，更要求職業重建個案管理員在初次進用一年內，必須再回訓 36 小時，才能繼續提供服務，並將專業人員的資格審查明訂「得委專業機構或團體辦理」。103 年再度修法時，再將回訓 36 小時的要求，改為進用前即要完成訓練，而專業人員資格有效期間只有 3 年，每 3 年要接續繼續教育達 90 小時以上才能繼續取得專業人員資格。

由前述專業人員的學經歷資格與訓練時數與認證要求來看，掌握服務管理最核心的職業重建個案管理員，已透過立法方式保障復健諮商研究所畢業學生為主，更加鞏固了職業重建的理論與服務模式，在整個身心障礙者就業促進業務中的主導地位。

2、庇護工場重新定位

在這個穩定發展的步調下，唯有庇護性就業一直處在定位不明的狀態。庇護工場中工作與活動之間不易區分，障礙者沒有明確的工作時數，報酬也不確定，障礙者的身分究竟係受訓學員還是勞工，都一直是爭議所在。早期不論社會福利收容教養機構、醫院、社區復健中心、學校或協會，都稱自己的若干服務為庇護性就業服務或庇護工場，各自宣稱庇護工場的功能。從 86 年到 90 年修法，始終無法就其性質歸類，由於庇護工場本身就有生產產品或提供勞務，因而產生是否應給付報酬的問題，但庇護工場多半將這些生產活動視為一種服務或訓練，因此只給付象徵性的獎勵金。但民國 94 年內政部卻訂定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，要求各公務機關優先採購庇護工場產品，更使勞動報酬的問題受到關注（葉琇姍，2014）。因此障礙者實際從事勞務工作，



卻無法被視為一般勞工，政府卻又要多向其採購產品，實為矛盾。其間，民國 94 年臺北市議員揭露臺北市政府一樓由喜憨兒基金會經營之餐廳，障礙員工一個月只能領到 5 千至 9 千元不等的薪資，故於 96 年身心障礙者權益保障法修法時，將庇護工場正式界定為一個工作職場，障礙者為員工身分，經營者則為雇主身分，二者之間為勞雇關係，使庇護工場受到所有勞動法令的規範，但就薪資部分，仍採取可免受基本工資限制的方式，另依產能核薪，可低於基本工資，勞委會於 100 年訂定「身心障礙庇護性就業者產能核薪注意事項」，作為各縣市輔導庇護工場產能核薪的依據，此舉雖替庇護工場產能核薪建立一個檢核機制，然並沒有解決庇護工場薪資偏低的問題，其最低可自時薪 40 元起，反而透過這個機制，將庇護性就業者的薪資合理的脫離基本工資標準。

庇護工場被界定為勞雇關係後，適用所有勞動法令，民國 99 年臺北某庇護工場發生庇護員工被一般員工性侵的事件，立即啟動性別工作平等法與性騷擾防治法之介入，經由監察委員介入調查，發現該庇護工場仍給付偏低薪資予障礙員工，且主管機關未曾對該工場實施過勞動檢查，致未發現該工場對庇護性就業者有未依法給付平日及假日加班薪資、每日工作超過 12 小時（最高達 14 小時）、每月加班時數超過 46 小時（最高達 103 小時）、連續工作超過 7 日（最高達 17 日）未休息等嚴重違法情形，也使得庇護工場必須全面適用勞動相關法規的要求更為明確。臺北市政府為此針對臺北市庇護工場進行專案勞動檢查，然而實施檢查中確實也發現與一般職場之間不同之處造成之困擾，按一般職場員工上下班時間係以打卡為準，計算工時及加班費，而許多庇護工場員工打卡，卻類似報到的性質，有些是配合家長接送，提早將員工送至庇護工場，並在輔導人員督導下吃早餐或做體操，部分精障者則需等待藥物副作用退去，才能開始工作，而下班時亦有為等候家長接回，或參與工場內其他活動，就庇護工場而言仍無法視為工作時間，但勞動法令對此之規



定是一體適用，難以特案處理，勞動法規對庇護工場之規範已更全面且深化。

除了勞雇關係的強力管理外，主管機關還要求庇護工場經營績效及服務深度，包括盈餘、薪資調整及行銷，以及仍應訂定對庇護員工的就業輔導或技能提升計畫、撰寫個案服務紀錄等，並將這些列入庇護工場的評鑑指標，更使庇護工場一直處在錯亂的管理規範中。

3 、 社區新服務－社區日間作業設施

在庇護工場經營困難的情形下，內政部又於民國 97 年訂定完成「心智障礙者日間作業設施服務模式試辦計畫」，將其界定為「介於日間照顧服務以及庇護工場之間的社區化作業服務模式，讓能力不足以進入庇護工場但也不願意接受機構式服務的障礙者，有更多元服務模式的選擇機會」，先委託育成基金會、心路基金會、喜憨兒基金會、康復之友聯盟及自閉症總會試辦五處心智障礙者「社區作業設施」，98 年度擴增到 6 處試辦單位，99 年度再擴大為 10 個社福團體於全臺 9 個縣市提供 12 處服務據點，100 年度起則由各縣市政府進行輔導設立，部分縣市政府也開始自行編列預算補助所轄團體開辦社區日間作業設施。102 年衛生福利部社會及家庭署以公益彩券回饋金核定補助辦理則計有 42 處服務據點。而各縣市政府也依法陸續自行編列預算補助所轄社福單位辦理社區日間作業設施服務，截至 103 年，全臺約有近 40 處的服務據點（育成社會福利基金會，2014），到 104 年時，以五都為例，就已經設立 69 個服務據點¹⁴，增加速度極快。社區日間作業設施設立後，疏解了一部分原期盼

¹⁴ 資料來源為各縣市政府社會局網站。



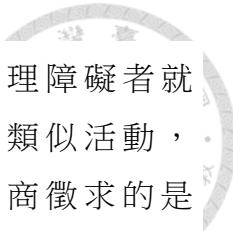
進入庇護工場的成年障礙者，但目前庇護性就業與社區作業設施之間並無服務上銜接的機制，障礙者並不需經由單一評估機制分流，而是自行選擇。此外原身心障礙者權益保障法中訂定優先採購障礙者生產之產品，亦未區分為社區作業設施、庇護工場或一般福利機構日間照顧代工，三者從事生產的成本不同，造成彼此競爭的情形。

4 、 委託服務發展更為成熟

伴隨著各種服務發展的另一個變化，是臺灣進入推展委託服務的階段。內政部在 72 年訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計劃」，開啟臺灣社會福利服務從民間主導，逐步轉型為政府與民間非營利組織的委託外包關係的歷史新頁。之後，內政部又於 86 年 1 月 30 日公布「推動社會福利民營化實施要點及契約書範本」，確立臺灣社會福利跟隨美國腳步持續走向民營化的方向。並規範委託民營方式為公設民營與委託服務兩類，作為往後各縣市政府持續辦理委託服務契約的依據。障礙者就業服務方案也在民國 87 政府採購法實施後，改為委託服務，藉由標準的服務流程，得以督導各委辦單位執行支持性就業服務，隨後民國 90 年代開始，職業輔導評量、職務再設計、身心障礙者職業訓練、公有庇護工場設置與經營、乃至更晚推動的職重個管服務，都採委託服務模式，民國 98 年以後，並開始進行各種服務的評鑑，藉由評鑑指標，引導服務走向。

5 、 就業博覽會登場

此外，為因應失業而生的就業博覽會活動也擴及到障礙者就業促進。臺灣首次辦理殘障者就業媒合活動是在民國 85 年 12 月 29 日，由勞委會在臺北劍潭青年活動中心舉行，吸引 500 名障礙者參加。89 年 4 月 15 日由國立臺北大學舉辦「第一屆身心障礙大專生就業博覽會」，邀請 30 家廠商，最後只有 14 家廠商全程參與，反應十分冷清（中央日報，2000 年 4 月 16 日）。民國 90 年以後，就業博覽會成



為各縣市的常態性活動，如 94、96 及 98 年新竹市都曾辦理障礙者就業博覽會，臺南市、新北市、臺北市也都於 99 年後舉辦過類似活動，然而這種大型博覽會求才條件兩極化，如新竹科學園區廠商徵求的是高學歷的科技人才，但有些博覽會卻是低階的工作，尤其以後者而言，求職者即便到現場登記求職，仍需藉由職業重建管理員開案後服務，再搭配就服員才能進入職場穩定就業，現場媒合並無意義。至於前者則更是有明顯的供需落差。此外，人力銀行崛起，許多人力銀行都設置障礙者求職專區，讓求職者也可以利用網路找尋工作機會或投遞履歷，這些都是一般就服體系運用的手法。

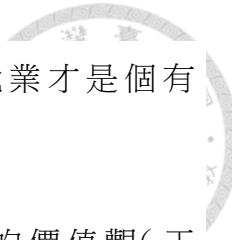
進入民國 100 年後，職業重建服務制度已逐步建置完成，一般就業服務模式常用的措施均與障礙者就業促進結合，庇護性就業服務在規範確立後，則仍處在模糊的地位，加以小作所設置，雖形成職業重建服務的資源之一，卻也使庇護工場服務的定位更加不確定。

二、臺灣障礙者就業的論述發展

(一) 文化傳承與教育體系塑造形象

從歷史發展的過程來看，臺灣障礙者的就業在政策上的論述很貧乏，但是在文化傳承與教育體系中，就業的意義與障礙者的形象及生涯發展則被刻意描述與塑造。

儒家文化強調的家族主義，深植中國人心目中，為了家庭，個人必須努力工作，是一種家庭責任，也是個人毫無保留的承諾。臺灣在經歷工業化洗禮後，融合了西方的工作精神，激發更強烈的工作動機，創造臺灣的經濟奇績，也深化了重視財富、工作成就的倫理與範，工作不只是個人生計所需，更被賦與道德意涵，認為有工作就是好的，對社會國家有貢獻的，沒有工作是不好的，要矯正的(陳其南，1987、



楊國樞，1992、金耀基，1985，引自林文惠，2005)。就業才是個有責任感的好公民印象已成為臺灣社會普遍的價值。

許多學者亦發現國小教育中也刻意強調家庭及工作的價值觀(王叢桂，1995、李戈北，1993，引自林文惠，2005)。黃文慧、林幸台(2011)檢視臺灣特教導論教科書文本時指出，在民國80年以前的特教導論中對障礙者生涯的論述多採職業導向論述，並暗指教育資源有限，障礙者不易勝出，故應主動參與經濟生產活動，就業是正當且正確的生涯方向，此處就業被視為是相對於升學的一種次佳選擇，似乎認為障礙者不應搶食有限的教育資源。一般人對於特教班學生的期待也多半是「學個一技之長、將來自食其力」¹⁵，並不以學術成就期待他們。民國80年至92年期間的特教導論，才點綴加入了升學的生涯選擇，不再完全著眼於職業導向論述，比80年以前具有選擇及多元性。

李翠玲(2011)探討國小語文領域教科書中身心障礙人物之內容，發現國小語文領域課本對障礙者的描述偏重在身心障礙名人之障礙身心特質與其在生涯歷程中之心理特質，以自我肯定、殘而不廢與價值調整等為主，如介紹謝坤山時，「沒有手的謝坤山『只要把臉對著桌子上的眼鏡一壓，眼鏡就戴上了。』」，描寫智能障礙的「阿國表哥」，則凸顯他從工作中肯定自己，「現在他已經大有進步，不但很有信心，還能夠勝任點菜、上菜等比較複雜的工作了。」這些描述彰顯障礙者的奮鬥過程，激發學生克服困難的精神，透過教育體系灌輸給一般學生或障礙學生的認知，仍是朝向「能克服困難、並做個有用的人」的期待，欠缺積極目標的平淡生活與社活參與似乎不足以成為生涯目標，也不值得書寫。張恆豪、蘇峰山(2009)檢視臺灣戰後1952到2003

¹⁵ 如立法院民國86年審查殘障福利法正案，立委洪冬桂發言：「讓其接受特殊教育的目的，不在於修完課程，而是要讓他們獲得一技之長。」(立法院公報，83卷，37期，頁345)

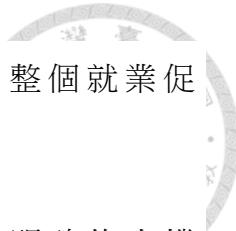


年間國小教科書中障礙者的意象也發現，障礙者經常以一種需要被照顧、被協助的姿態出現，障礙者也常化身為激勵人心的勵志人物。這些透過教育內容的鋪陳，一方面顯示障礙者不被視為值得投資人力資本的對象，另一方面又顯示出國家期待他們彰顯自立自強的精神，兩種價值交織，使得障礙者似乎必須努力證明在不被看好的情形下，仍能成為一個有用的人。

（二）促進就業的壓力不存在、弱化論述力

臺灣在進入民國 80 年代時，開始實施定額僱用制度。當時經濟與國民就業都處在高峰的狀態，社會富裕，幾乎不用特別處理就業的問題，就已達到充分就業的狀態（黃仁德，2008）。障礙者的就業問題，如本節回顧臺灣歷史所示，民國 80 年後實施的定額僱用制度，初期實施成效不佳，但到民國 86 年時，最具指標性的臺北市已有七成的進用義務機構已符合規定，許多縣市不足額進用機構的比率已在 5% 以下，總體進用入數已經超過法定標準，但大多數仍是以肢體障礙者為主要受益對象，整個促進就業的壓力是不存在的。

同樣地，在民國 86 年以前，不論就業服務或職業訓練，也只有肢障者被視為尚有訓練的潛能，其他障別的障礙者都鮮少被正規的就業服務體系當成一個服務對象，支持性就業是在一般就業服務體系以外另外發展；早期國家的公共職業訓練招訓時，也常是以肢體障礙者為對象，要求心智功能健全。臺灣受戰爭影響的傷殘者照顧，在軍方自成的照顧體系下，並沒有擴散到一般人民。在一切為經濟發展的前提下，職業災害的致殘者也沒有受到重視，或觸發重要的政策與服務。這幾股有可能促成障礙者就業論述發展的力量，或因對象的侷限性，或因問題本身焦點不同，如職業災害的訴求焦點在勞資關係及勞工保險給付，彼此難以結合，所以並沒有產生壓力。直到民國 86 年的修



法，透過支持性就業經過數年的累積與相關人士的倡議，整個就業促進措施才有在修法中展現了大躍進。

相較於西方障礙服務發展的脈絡，臺灣實沒有經過很明確的去機構化經驗。以民國 69 年、84 年及 95 年三個時間點，全國公私立收容機構收容的障礙者人數約為 1,470 人、8,000 及 16,370 人(內政部，1995、2006)，可見臺灣障礙者機構化的人數不多，機構數量一直也不多，並沒有如英美國家先有大量機構安置，再產生去機構化運動的情形，更未發生大量障礙者返回社區生活的問題，因此政府並沒有經歷一個重要社會事件衝擊必須強化障礙者就業的壓力。反而大多數的障礙者因為沒有辦法進入收容安置機構，僅能靠家庭自己處理，許多對智障者家人所做的研究都指出未來的安置照顧，才是家庭最牽掛的事（林金定等，2002；李雯琪，2010）。因而臺灣障礙者就業促進措施並沒有一個去機構化的壓力推促。民國 80 年初期開始在臺灣部分縣市推動的支持性就業的動機也相對並不明確。

（三）障礙者問題模糊化的論述

當障礙者的就業服務漸漸發展起來後，臺灣的失業問題卻在 86 年起蠢蠢欲動，在 89 年時失業率衝上高峰，一般就業服務體系整個被動員起來解決失業問題，而出現許多公共就業服務方案，如就業希望工程、永續就業等，以公共救助方式提供就業機會，如以工代賑的模式。而逐漸萌芽的職業重建專業，源自特教或心理諮詢輔導的訓練，其專業理論基礎，並無意於處理障礙者所處的社會結構限制或框架，張嘉文（2011）就指出臺灣特殊教育系統以醫療、心理、復健、科技等模式為發展導向、重視管理與評鑑績效，這種研究典範也影響到職業重建服務領域，其致力發展評估工具，及安置技術或安置資源，似乎與當時整體的就業市場變動脫勾。

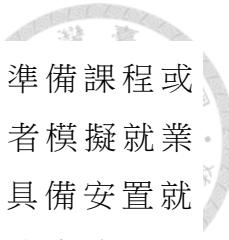


而不論在就業領域或福利服務領域，十年間非營利組織幾乎都成為委託服務的承接者，倡導的功能也漸漸薄弱（王增勇，2005b；張恆豪，2007b）。進入 99 年以後，障礙者組成的團體，號召專業團體及家長團體，再度展開社會運動訴求，訴求主題包括無障礙環境、教育資訊與就業，才算真正萌生出障礙者自己對於權益的聲音，但臺灣整體制度與服務體系破碎不全，障礙者權利運動難以有效或有力的衝擊政府體系，得到實質的回應，當然政府的回應，也不全然是新一代障礙者權利運動的目的。

受到外在環境的影響，加上障礙團體及障礙者運動方向的決定，使得臺灣的障礙者就業促進政策與措施幾乎是由一群職業重建與特殊教育專業者來論述與主導，自民國 86 年起的修法，多半反映的也是這個專業社群對服務制度的期待，而不是來自障礙者的就業權主張。臺灣的障礙者基本的福利需求服務都還處在不足的狀態，要分神來爭取就業，運動能量上略嫌不足，再者，大部分的非營利組織都成了政府委託服務的承接者，被委託服務的繁文縟節限制，也無暇去處理就業的價值，這是使得臺灣的就業促進既沒有障礙者具體的權利主張為論述基礎，也沒有對執政者產生迫切的施政壓力，使他們必須採取更積極的手段去處理就業問題，障礙者究竟被視為被服務者還是勞動者、就業要達到什麼效果等，都處在政策不明的狀態（葉琇姍，2014）

（四）圍繞在職業重建服務的迷思與服務輸送困境的論述

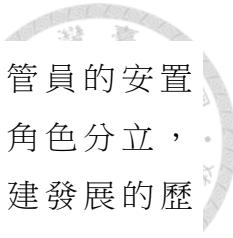
以支持性就業與職業重建服務為主軸的就業服務體系，發展了精緻的服務流程，一般來說，障礙者進入服務體系，需先經由職管員進行完整的評估，目的在決定障礙者能或不能進入這個服務體系，一旦進入體系，需要再決定安置方向，是朝向支持性就業或庇護性就業，當然不是每一位障礙者都能非常容易的被判斷適合的安置路徑，因此職管員有時必須轉介職業輔導評量服務，進行更多的評估，或者職管



員本身要具備一定的評估能力，或替障礙者進行其他職前準備課程或職業訓練，有時還需要先尋找一些準工作職場，給予障礙者模擬就業的狀態，培養他們的工作動機，直到職管員判斷障礙者已具備安置就業的能力與條件時，如果要安置在庇護工場，就直接尋找適合的工場安置，如果要進入支持性就業，則要撰寫職業重建服務計畫再下派給支持性就服員，就服員會依職管員的指派方向，尋找符合障礙者興趣與能力的職場，並進行現場支持或輔導，直到穩定就業為止。

這樣一套繁雜的服務，不只專業人員必須具備多重專業背景，如諮商輔導技巧、評估能力，還要週旋在許多不同體系之間，如職管員可能會與上游的轉銜系統發生關連，包括特教學校或醫療機構，也會與下游的庇護工場發生關連；支持性就服員經常要在雇主、障礙者、他們的家長及自己任職的組織之間穿梭，而他們實質的服務發生在與這些人的互動中，以及真實安置的職場中，他們還必須對產業生態略有了解，才能找到工作機會。這樣複雜的服務關係網絡中，也創造了許多專業人員執業的困境。

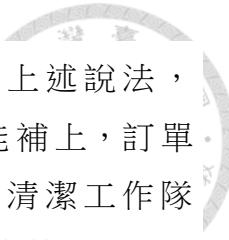
首先，在服務流程中，其實職管員扮演了資源分配與守門人的角色，他會決定誰可以進這個體系、誰會被排除在外，在以就業為導向的服務中，職管員必須以就業市場期待的標準來看待障礙者，能力導向是潛藏在服務開端的意識，而難以障礙者的需求為中心進行服務，職管員有很大的行政裁量權，但是也會受到法令的約束，如臺灣的高中職障礙學生，如非提早就業轉銜的個案，不能在在學期間來求職開案，對於精神障礙者，也必需拿到「醫生簽名的衛生醫療院所轉介單」，才能開案服務，因此在決定誰可以被服務時，職管員不可避免的已將不同服務體系之間的界線更明確的落實，畫清界線，同時也接受了資本主義就業市場的選才標準；而個案管理一詞，在社工界已運用多時，臺灣的職重個管則是在支持性就業引進（約民國 75 年至 80 年之間）後的 15 年後，即民國 96 年開始推動，職管員和就服員之間突然有了



權力上下的關係，職管員派案給就服員，就服員要依循職管員的安置計畫執行，王增勇（2003）指出將管理者與提供服務者的角色分立，背後隱藏的正是想凸顯專業地位的表徵，這在臺灣職業重建發展的歷程上亦歷歷在目，雖然在縣市之間資源十分不均，有些縣市根本沒有庇護工場可以安置，職重個管無用武之地，但還是在追求專業化的說詞下在全國推廣。

其次，就服員在第一線面對了障礙者和家屬、雇主，要說服雇主開出一個職缺，又要說服障礙者或家屬接受這個機會，他要站在雇主這一邊，還是案主這一邊，這個角色本就充滿矛盾，更困難的是目前的各種服務資源都是透過委託服務灑向各機構，再透過績效管理來約束機構的服務結果，因此就服員除了做好服務，他還必須常常算計好如何達成績效。戴鈴容（2001）對支持性就服員面臨之困境的研究就指出，就服員開發職場時會遇到環境結構面的阻礙，如雇主的歧視或偏見，認為障礙者就是能力不足，所以很難打破這些成見，連帶的即使職評的結果朝向將障礙者安置在某個職類，也不一定真的能開發到這些職場；另外政府界訂的就業標準非常僵化，如支持性就業每週就要工作 20 小時以上，但有些障礙者還沒準備好，如果採循序漸進的方式，在認定績效上會有困難。林沛伶（2007）的論文中談到就服員感覺自己夾在機構與政府之間，不知道誰才是雇主，就服員又要身兼多職，在績效壓力下，沒有那麼多時間下去職場教案主，委託服務也帶來不穩定的工作，就服員自己也會面對就業不穩定的狀況；而姚奮志（2006）探討支持性就服員的利害盤算與合作意向時也指出，為了追求績效，就服員會在案主來源、工作機會等事項上產生利害盤算，不太願意將資訊分享給別的機構或就服員。

不只支持性就服員有難處，庇護性就服員也一樣有苦水，李宜樺（2007）研究庇護工場的經營管理時指出庇護性就服員的專業在社工或就業服務，但工場都希望他們能了解經營的事務，就服員表示沒有



意願學習，也覺得有困難；許芝綺（2007）的論文也呼應上述說法，同時還提到庇護性就服員遇到趕工時還要下去做，把產能補上，訂單少的時候又要協助行銷。陳美倫（2008）的論文中也提到清潔工作隊的庇護性就服員對於自己是輔導員還是清潔工已經搞不清楚了。

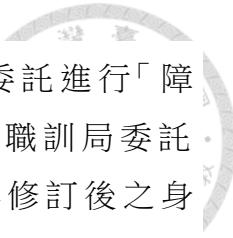
上述研究也說明就服員在就業現場的困境，尤其因為委託服務的績效管理，造成直接服務的質變，就服員幾乎是為雇主服務，雖然他們心中的信念認為這是一項服務障礙者的工作，但實際上他們只能以雇主的要求為依歸，障礙者必須被教導到符合雇主的期待下，才能完成一個就業安置。就業服務體系在能力判斷與排除不適者上的功能，恐怕比他們自認為服務障礙者的功能要高一些。

（五）小結

臺灣的現況與西方國家發展的歷程，有共鳴與神似之處，雖然臺灣沒有對障礙者的特殊津貼或失業補助，就服員也沒有英美等國要障礙者在福利與工作兩者中選一個的情形，但是一種推崇工作的價值觀，在東西社會中都出現，西方社會透過福利改革加以鞏固深化，台灣則透過匱乏的服務及不足的所得政策，迫使工作更被推崇為最佳選擇，在實務服務的現場，透過精緻化服務與障礙者之間更多的協商與精雕細琢，一種對失業者的社會控制已若隱若現，政府透過各種管道強調就業的重要性，也帶有西方福利改革思維的影子。就業是一個好公民的必要條件，它既是一種文化，也是制度將人推向這樣的安排。

三、臺灣障礙者就業研究的發展

在上述討論中發現，臺灣並沒有一個較為清晰的障礙者就業論述的研究發展。



在政策研究部分，王育瑜（2005）接受勞委會職訓局委託進行「障礙者定額僱用制度之研究」、王雲東（2011）接受勞委會職訓局委託進行「非典型就業型態對障礙者就業之影響」；另依86年修訂後之身保法規定，政府每三年應進行一次障礙者生活需求調查，中央勞委會第一次係於民國89年參與這項調查，此後每三年仍會發布障礙者生活狀況及各項需求評估調查報告。各縣市政府也會各自進行法定的調查，以上資料是了解臺灣障礙者就業現況的主要資料來源。

除政府部門的調查研究外，學者對於障礙者就業之研究，仍以特教與職能諮詢復健領域為主，探討主題包括職業輔導評量工具之研訂之應用、教學方法、技能訓練方法、支持性就業策略之探討等；至社會學或社會工作領域，則有少數探討定額僱用制度之意義與實務。

在實證研究部分，許多有關支持性就業的研究論文都偏向探討就業效益；有關庇護性就業的多聚焦於經營管理與產品行銷。其他以障礙者經歷為題材的論文或研究，多半想找出就業的助力與阻力，如陳姿文（2011）的碩士論文「智能障礙青年的就業歷程研究」，探討三名特教高職班畢業生在職場的生活，偏重在特教學校的職業準備及課程設計對畢業生的影響；高馨玲（2004）碩士論文「智能障礙者維持就業階段工作適應之探討—以三位中度智能障礙女性為例」，明確的要探討就業過程的助力與阻力；林彥慧（2009）碩士論文「智能障礙者工作適應歷程之研究」，深入探究兩名成年智障者的工作適應歷程，觀察當事者本人，及訪談雇主、家人、就服員及其他重要他人，描述智障者進入就業市場的準備過程，及家人與專業人員的態度。吳佳菁（2007）的「大學全盲畢業生就業轉銜需求之研究」，訪談三名視障大專生，探討他們畢業後進職場前的就業支持需求與期待；邱滿豔等（2010）的「從傑出障礙者就業歷程，探討就業影響因素—伴隨著「障礙」的就業路」，也是以障礙者為訪談對象，探討其就業歷程的成功或影響因素。這些研究確實累積更多對障礙者就業經驗的描述，但最



終的關懷仍在於如何增強與就業相關的人或環境因素的正面影響力，但就業究竟對於當事人有什麼意義，或者反應什麼制度性的問題，則尚未探究。

以下幾篇論文對於障礙者的就業則提出了比較深刻的反省。林文惠（2001）的「社區成年精神病友就業經驗之探討」，首先就點出「誰的就業？誰想就業？」的問題，大部分人、包括精障者本人都接受「人都應該要工作」的說法，這個「應該」背後的社會文化脈絡反映出我們對於一個人有沒有工作的一種看法，作者以質性研究方法，探究精神障礙者就業的困難，並說明精神病友的就業決定與選擇是不斷建構的動態過程。簡明山（2001）「智障者支持性就業主體性之行動研究」中關注了支持性就業究竟如何建構智障者的主體性，他的研究其實已經對支持性就業做了嚴厲的批判，並且指出要靠著就業讓智障者提高生活品質是不可靠的，因為勞動市場惡質化已經越來越嚴重，因此專業人員應反省支持性就業在提升障礙者生活品質的過程中，究竟應該扮演什麼角色，而不是一味的相信就業就能改變智障者的人生。陳淑芳（2012）與沈詩涵（2008）都是以精障者為研究對象。陳淑芳以自己作為一名就業服務員的角色反省，描述她在政府補助精障者就業服務方案上經歷的挫折與抵抗制度，帶讀者看到執行方案的單位如何受到政府規制的影響，進而使就服員成為一個配合制度運作的角色；沈詩涵則探討以就業作為精障者復健之路的起點，究竟是對誰好？專業人員在其中半推半就的配合，為什麼仍看不到就業帶給當事人更好的結果。其實這幾篇論文，都已經提出對於就業作為一種復健的、提升生活品質的手段的質疑，就業是否就是對所有人都好的一種普世價值，並不是沒有討論空間的。但是這幾篇論文多半都是從直接服務者的角度出發，觀看的是從專業人員與障礙者之間的經驗及提出反省，對於造成整個就業促進體系運行的行動者，尚未一一揭露。



吳冠穎（2004）「他們是社會人嗎？兩名啟智學校畢業青年的生活樣貌」，描述了智障者藉由工作融入社會的過程及動態，並不是去工作就自然的會融入社會，工作中會有挫折，障礙本身的標籤化作用也會影響障礙者如何建立外在世界的關係，作者指出要成為一個社會人，工作只是一個媒介、一個平台，換言之，當我們大力倡議障礙者應進入職場時，這個平台有沒有為他們搭起通往世界的橋，還是只止於進入職場就業，肯定經濟貢獻的價值？謝佳蓁（2005）「誰說我做不到---臺北市智能障礙者就業與社會資本分析」以社會排除、社會資本與社會融合三個概念融入探討智能障礙者的就業情形，作者認為提升智能障礙者的社會資本，才是當務之急，一旦智能障礙者社會資本裡的社會網絡聯繫、信任、互惠性、規範及自主參與建立穩固，也就更容易於融合至社會中，且也有利於就業。換言之，不是就業為障礙者帶來融合或累積社會資本，反而是要提供更多讓他們建立社會連結的機會，才會創造更多可能性，就業就是水到渠成的結果，這和促進就業的專家論述顯然不同，也和前一篇論文相互呼應。

陳美倫（2008）的「庇護誰？論智障者庇護工場的『市場化』」則對於就業的經濟貢獻與價值提出討論，作者認為庇護工場進行的是一種工作倫理的教示，藉由要求庇護工場的經營績效，使資本主義進入庇護工場，也介入了障礙者的照顧服務領域，兩種價值產生內在矛盾，而經營庇護工場的身心障礙團體，配合這個制度的運作，只有透過降低勞動條件來成就庇護工場的績效，成為一個共犯結構。練素慧（2015）的「為庇護工場找出路」，也一樣在挑戰在資本主義下庇護工場的處境，並同樣指出庇護工場在資本主義與社會福利之間的矛盾。這幾篇論文已帶出更多對就業意涵的解讀，也帶出更多不同的行動者，如身心障礙團體、職場及社會觀感與價值。同時也補充了前述從專業人員角色出發的論文。



郭峰誠（2010）的「保障還是限制？定額僱用政策對視障者就業的影響」，有更多政策面的關注，有別於大部分探討定額僱用制度的論文，多半都以雇主態度、實施成效或企業管理的角度分析，使讀者開始省思所謂促進就業的政策，是否真的在促使障礙者進入就業市場，還是劃下無形的障礙。林麗青（2015）的「從庇護工場的定位析論收案與就業轉銜機制～以雙北地區的經驗為例」，試圖點出專業服務與障礙者就業之間的矛盾，以及專業制度對障礙者安置就業的非預期效果，雖有看似完善的轉銜流程，也有各種專業技術，如職業輔導評量或見習制度，來協助障礙者進入職場，但是這些服務之間受到很多外部因素的干擾，比如庇護工場已經沒有員額可收新的障礙者，則徒有職評報告也只能等待，又如庇護工場薪資水準不一，家庭的選擇意願也會受到影響。這幾個研究都較單純的個案就業經驗的描述又向前跨了一步，開始深思就業或專業服務對障礙者的意義。

從以上幾篇論文，慢慢找到在障礙者就業過程中參與的行動者，有些可能是有形的人，如就服員、家屬或機構，有些可能是無形的，如資本主義、社會價值等，此外這幾個研究對於就業做為一種成人障礙者生活核心的安排，都提出了質疑，對於本研究要探究的核心問題多所助益，本研究認為障礙者的就業促進是一個聚集了多個行動者／體系共同合作構成的組織性行動，每個行動者都有他們宣稱對促進就業的貢獻，他們之間可能也有價值上或行動上的衝突，但是最後都能合作無間的完成就業大業。而外部的勞動市場環境是醞釀這些合作的推手與助力，新的就業風險在這個體系的行動者眼中，或許更是個機會，因此本研究試圖同時處理幾個不同行動者的角色及他們之間的關連性，希望能較現有研究的成果再向前邁進一步，並擴大到制度面的探討，也許必須適度的揭露彼此之間的衝突性，才能產生新的思考契機。

第三章 研究方法



本研究的思考起點來自於觀察到障礙者就業的實際經歷，似與政府政策與意圖之間有所衝突，表面上立法與政策推崇就業服務專業的價值，以及就業對個人、家庭、社區乃至國家的優點，但實際上障礙者的求職與就業卻難有實質進展，似乎在整個制度運作上，有一個隱而未現的指引原則，這個實際與政策意圖之間的落差點，誘發本研究的研究動機與問題。據此，本研究藉由整理障礙者經歷就業的過程，及與這個經歷相關的行動者如何參與行動，進一步了解形成此經歷的背後是否有某種錯綜複雜的結構，導致現實與制度目標之間的落差。為了揭開隱而未顯的制度結構因素，本研究選擇英國女性社會學者 Dorothy Smith 的建制民族誌（或譯為制度民族誌）(institutional ethnography) 為研究取向，期待透過此一研究方法，跨越個人經驗式的討論與量化統計調查，能補充有關障礙者就業研究領域的知識豐富性。

第一節 研究典範的選擇

研究者最關心的問題總是「什麼是真實？人又如何知道？」，基於探究問題所持的核心價值不同，形成不同的研究取向。

以研究典範而言，Habermas (1968，引自胡幼慧，1996) 提出三種典範，第一種是量化研究的典範，稱為唯物主義研究的階梯 (ladder of materialistic inquiry)，該典範相信有唯一真相，並能循一固定階梯式步驟進行研究，得到想要的結果。第二種典範是建構探究循環 (circle of constructive inquiry)，該典範認為沒有絕對的真相，所有的知識都是與情境脈絡相關且深植於情境中，因此研究是不斷地在一個循環的步驟中—經驗、發現、解釋、回到經驗—來回穿梭而揭露現象的不同面貌，像一個持續發現與詮釋的舞蹈。第三種典範是批判式、生態式宏觀研究 (global eye of critical/ecological inquiry)，



對前二者採取批判的態度，將錯誤的現代經驗所產生的概念與意識型態，轉變為更具權力與解放的概念(胡幼慧，1996；黃惠雯等譯，2003)。這三種典範，為量化研究與質化研究做了初步的分類，後二者為質性研究典範。然量化或質化研究究竟在何種層次上呈現絕對性的差異，一直是個爭論的議題，質量的方法也不必然等同於典範的差異。

質性研究認為研究者所站的位置不同，對相同事件或同一具體事實會看到不同的面貌，出現不同的意義和詮釋，即便事件所處的社會環境也會因時間而產生變化，社會或制度根本是一種人為的符號建構，社會實體是人所建構的，它是多元的、建構的、分歧的、並各自詮釋的，社會現象是經由人類心智主觀互動後產生，必須深入瞭解個人如何創造和解釋他們位在特定脈絡與價值觀下生活的世界，而每個人的經驗是不同的，唯有身歷其境，才能真正瞭解實體被創造的過程。在研究進行中，研究者和被研究者經常是互動且連結的，研究者的價值也會涉入資料中。

因此，質性研究的企圖，在於建構社會現實與文化意義，研究者想要得到參與者的多元觀點，研究者蒐集資料、詮釋資料，他本身的社會位置、價值與經驗亦會與資料產生互動，影響研究結果。質性研究者所關心的是行動者對他們所處的社會世界的解釋，研究的過程則是藉由理論化、蒐集與分析資料組合而成。質性研究的研究步驟，是不斷透過來回穿梭，去釐清與修正研究問題的面向與本質，逐步的建構與澄清研究中的概念（朱柔若，2000:27）

基於對探究社會事實的基本立場與觀點，使質性研究呈現出以下幾個特質（陳伯璋，1990：4-9；吳芝儀、李奉儒，2008）：

1. 質性研究認為社會現實是一種「多元的真實存在（multiple reality）」，而這些多元真實都是後人建構出來的。質性研究者強調，無法藉由知識內在理則的邏輯或純由理性推論，就可以形成



知識。相反的，知識是由主體的意識作用，在日常生活世界中，不斷與別人或由接觸事物中所建立出來。換言之，知識是經由「磋商」的過程而形成。

2. 質性研究認為現象是由「環境」與「環境中的個體之主體詮釋」交互影響而產生，因此研究對象的觀點與體驗、脈絡性意義在質性研究中具有重要意義。
3. 質性研究關注的是研究的現象或對象的內在意義本質，而非表象的定律。因此質性研究不預設測量變項或以驗證假設為前題，而是從研究對象出發展開，以研究參與者的視野看待、體會、詮釋、記錄與分析。
4. 質性研究的過程與方法是動態與彈性的，以歸納法、由下而上形成概念。在資料分析上，著重深度描述、整體性與脈絡化。
5. 在探究知識的過程中，質性研究者認為研究者不是客觀中立的存在，研究者與研究對象之間，也不是上對下的關係，如果要了解研究參與者，就要從與他們的互動中蒐集資料、分析資料，才能細膩的描述他們的觀點，進而了解他們的需求。研究者是與研究對象共同進行研究的過程，因此研究者的主觀性、價值觀、研究者與研究對象之間因身分或位置不同而對研究內涵的影響，都是需要處理的議題。

回到本研究，研究者長期在障礙者就業領域服務，雖然試圖驗證就業服務的有效性，但在實務場域，經常看到障礙者在通往就業路上的徘徊、進退兩難、挫敗，或甚至明知不可而為之，意識型態與社會價值層面似乎與人們的具體經驗有著落差。障礙者本身的條件就有個別差異性，不同障別在進入就業準備或安置就業時，可能有著非常不同的經歷，但他們的就業結果似乎都走到一個窘迫的處境，如薪資低、



勞動條件不佳，或聚集在邊緣性的勞動市場職位，國家總是不斷地透過有權力者，如政治人物、學者專家等人，去強化、遊說或倡議他們就業的價值，或對經濟的貢獻，這種差異的感受與論述是如何發生，勢必要從其所處的社會位置與日常生活經驗出發探究，才能接近真實，描繪出其中的複雜過程，從而勾勒出更明確的知識與概念，引導未來研究的可能性，因此本研究選擇以質性研究典範來進行。具體的理由如下：

（一）研究問題的多元性與脈絡關聯性本質

從障礙者就業服務過程中的不同行動者身上，觀看到障礙者就業的不同現象，這些行動者包括障礙者的家庭、特教學校、就業服務專業人員、服務提供者（組織），以及政府部門的決策人員等，由於這些人共同的行動，有意或無意的影響了障礙者如何看待他們的就業，並做成就業的決策與反應。這些不同的行動者，所持的觀點、所處的社會脈絡及被期待的社會角色均不同，因而他們對於障礙者的就業一事，採取了不同的行動，甚至這些行動之間，充滿著衝突，行動者也常會處在焦慮中，這使得障礙者就業的選擇，呈現一種多元性本質，從不同角度觀看，有不同面貌，同時展現出人與環境互動的結果，及不同行動者在其脈絡下遭遇的難題。其次，本研究關心障礙者在就業中的選擇歷程，它不僅是障礙者本人的生活體驗，也是他們和外部文化、制度、政策環境之間相互詮釋的結果，這些經驗與過程，是由他所處的社會、政治與經濟脈絡、互動模式所形成，並建立他們對這些行動的詮釋、回饋。

（二）研究現象的衝突性須被揭露與探究

在文獻探討中，本研究發現，許多探討障礙者就業的研究，都描述出就業對障礙者生活品質的正面效應，然而這些正面效應並未累積成整體的進步結果，這個表象與整體結構變化之間的衝突，量化研究



似乎不易觸及核心。許多探討障礙者接受福利服務或就業的經驗，都透過執行方案的驗證取得，是由專業者角度或政策角度出發，當事人在其中的意義被淡化，即便是專業服務中的行動者，也可能被視為是中立、無立場、無偏好、只是在執行專業服務，這些不同行動者之間的行動，看似協調，卻充滿競爭與緊張關係，這也是另一個層面的衝突。透過質性研究，本研究能更清楚地描述在障礙者進入就業的過程，包括個人及其家庭的選擇、專業服務的提供、政策的變動等三者之間存在的某種互動關聯性，充分探究這個尚未揭露的領域之本質。

基於研究問題的多元性、複雜性、脈絡關連性的本質，以及研究者期望能更完整的描繪出障礙者所處的選擇脈絡、及此脈絡中各行動者的影響，故本研究採取質性研究典範。

第二節 研究取向—建制民族誌

質性研究的典範下，要尋找適合的視角，才能幫助釐清研究問題的面貌。建制民族誌的研究取向較符合本研究的屬性。

一、為何選擇建制民族誌

建制民族誌是出生於英國、受教於美國、研究教學於加拿大的女性主義社會學者 Dorothy Smith 所創，它是一種強調由人們生活經驗發展出的社會學詮釋。Smith 由她自己作為單親媽媽、又身兼學術研究工作的經驗出發，在研究的領域，她發現女性經驗在社會科學的論述中經常消失不見蹤影；在母職經驗上，她又發現教育體系是以中產階級雙薪家庭的家庭主婦形象，來設計母親在教育過程中應扮演的角色，使她常感受到自己不及其他母親的罪惡感。她感覺到學術的主流文化和意識型態和她自己在家庭中要擔任照顧者的生活經驗之間，似有落差，兩種分歧的意識各行其事，卻又發生在同一個生命經驗中。社會科學中看似客觀中性的知識創造，實際是從男性經驗出發，並廣



為各種社會制度所採行，作為設計日常運作的基礎，日常生活再不斷的複製著不平等的權力關係，這個經驗使得她發展以女性經驗為主的研究方法，而建立了「為女性的社會學」(sociology for women)的研究取向。日後此一取向亦運用在更多社會科學的研究，希望有益於處於不對等關係處境中的人，幫助他們理解被壓迫的情況，藉由指認出認知與日常運作經驗的斷裂與衝突，便會揭露出權力運作的痕跡，透過這個揭露的過程，最終可為弱勢者發聲，且構築出權力的地圖，因此建制民族誌有著批判或解放的目標，它要揭露出經驗之下的意識型態與社會過程（王增勇，2010；王增勇、唐文慧譯，2012）。

二、建制民族誌的主要概念

建制民族誌是一種發現日常經驗世界如何被關係擺放在一起的方法，它主要探討的對象是當代的統治形式（forms of ruling），並致力於對社會現象的細微分析與描述，與其他民族誌研究方法的不同之處在於，它的焦點並不在於實證性的經驗與文化探究，而是要描述一種社會性編制中的運作程序，以及形成、限制、重組人們日常生活世界的真實生活的力量（楊正誠，2005）。

「建制」與「社會關係」是建制民族誌中兩個重要的概念。Smith 曾說明，「建制（institution）」是一種為了特定功能而建構的權力關係，這套權力關係外顯如國家的教育、福利、醫療制度。權力關係與制度隨著歷史進展，添加不同的元素或條件，而產生改變；權力關係也會跨越場域（translocal）運作在不同的社會關係中，去影響關係中人們的生活與行動，反過來，人們也會運用這些權力關係與制度，產生因應與應變的行動，主動建構人與人之間的互動（王增勇、唐文慧，2012）。如臺灣於民國 84 年實施的全民健康保險，透過社會保險制度決定人民付費與醫療院所的報酬結構，大大的改變醫療體系的內涵，它進一步再改變國人就醫的習慣、藥品供應、醫療檢驗、買保險



的行為等，最後人們適應這個制度，病人形成自己的健康管理策略，醫院也形成經營管理的策略，怎麼看病、怎麼給藥、拿藥、怎麼安排治療與檢驗，私人保險業者也有了應對的保險套裝商品，來因應全民健保的給付與保障範圍設計，最終不同的社會關係重新編排了權力關係與制度。「建制」協調各個社會關係，反應的是一種在多個場域相互協作、交織的複合性關係，最後共同構成一個統治關係（*ruling relation*）。

圖 3 說明建制民族誌中重要概念之間的關係，每一個人的生活形成在地的活動與經驗，而論述藉由文本為媒介，產生對個人工作的影響，形成統治關係，個人也藉由生活實作，去實踐文本與論述。不同的個體因為受到文本與論述的統治關係影響，產生彼此之間的協調，是一種隱而未現的編制效果，那便是社會關係。透過個別的經驗、社會關係與統治關係的交互作用，形成建制的效果。

當代社會中，建制關係過於複雜，研究者也不可能完整研究所有的建制關係，建制民族誌的目的是針對特定的建制複合關係進行探究，如本研究即是以障礙者的就業處境的建制複合關係為研究焦點，進而試圖揭露障礙者就業的自身經驗和其他場域與行動之間的關係。

DeVault(2008)稱此種研究取向是一種權力的民族誌(*an ethnography of power*)，強調不同活動之間如何被連結起來，而完成統治的目標，而日常生活中與社會機制接觸，經驗到的不適與認知上的衝突，往往就是權力運作的痕跡，也是反抗與改變的契機。這種以改變權力關係為目的的研究假設，也符合批判典範，因此也有將建制民族誌視為一種批判式民族誌 (*critical ethnography*)，研究者就是要從日常生活細微的分析中，找到背後的權力關係，使得意識型態與日常生活經驗之間的關連得以呈現。

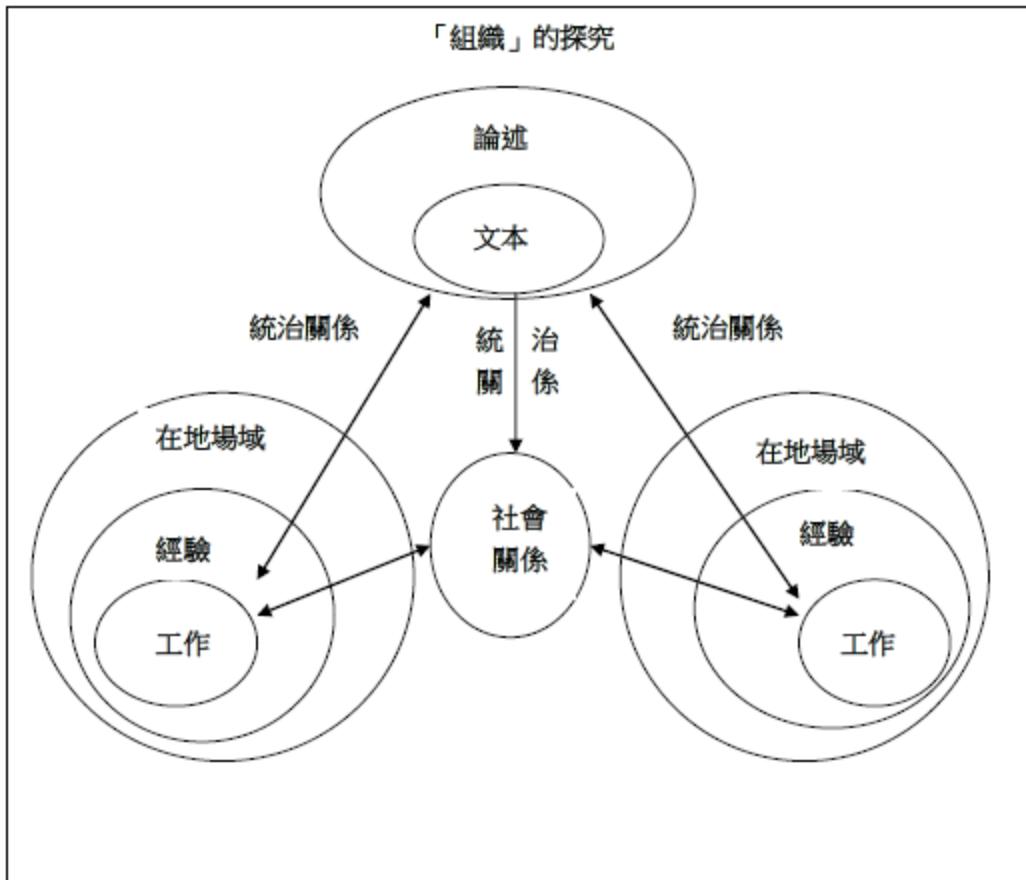


圖 3 建制民族誌的權力關係。

資料來源：楊正誠（2005）。析論組織民族誌的意義、概念、方法與實例，女性學誌：性別與婦女研究，20期，頁238。

三、日常生活經驗的重要性

要如何發現這些社會關係的協作與交織，以及背後的統治關係？就是要把焦點擺在人們生活的日常經驗。建制民族誌像是人們生活經驗的索引，像一張地圖一樣連結各概念與場域之間的關係，呈現研究



對象的生活如何與外在社會的統治階層與經濟體的相互連結。由於統治階層的內部論述已經內化為體系的一部分，當特定意識型態被合理化，便形成對外決策的基礎，並對個體生活造成影響，因此建制民族誌首要的行動就是對人們的每日生活現況提問，才能由下而上發掘各種統治階層的論述與機制。人們其實才是他們生活經驗的專家，許多我們習以為常的生活事件，都有脈絡可循，我們不僅要向他們學習，也要覺察其社會關係的連結。

建制民族誌先會在規律（order）中尋找立足點（standpoint），而立足點往往會選定權力關係中聲音被埋沒的弱勢者，從他們的生活經驗出發，因為語言、概念、思考都存在於活動中，在某個特定時空情境中，人們具體的實作出來，研究者蒐集特定個人或團體的日常生活經驗，但他們並不只關心活動本身，不是將活動抽離出來，只談系統或結構，而是真切的探究人們在真實生活中到底做了些什麼？包括他們相互協作整合的活動，也要追蹤經驗背後如何和不同的建制或活動的連結關係，這些連結關係具備的特性，使它可以跨地複製，再透過人們主動參與，完成複製，這個過程就是建制民族誌要找出的統治關係。簡而言之，一方面要蒐集到實際場景中，不同人們的互動與經驗；另一方面則要尋找跨地的場景，包括有用的組織文件，它們可能反應一種支配的關係，而成為統治關係的中介（王增勇，2010）。如大眾媒體或教育體系會不斷傳達就業才是對社會有貢獻的概念，進而成為家長或老師對障礙者教育或指引的原則，國家也會發展專業服務來落實這個價值信念，專業本身藉由標準化的作業流程，形成人們可以依循的秩序，每一位求職者接受服務的過程都能如法炮製，被說服、增強對就業的認同，彼此協作，制度預設的一種統治關係則更加鞏固。

四、 建制民族誌訪談的特性



關於日常生活經驗，經常利用訪談方式蒐集資料。透過訪談，可以了解活動是如何被組織，知識如何在人們的話語中再現，而反映出各種社會關係。建制民族誌的訪談目的，是藉由訪談中去發現個人在不同的建制複合活動關係下，在不同位置工作時的關連點，訪談本身不會是標準化的形式，每個訪談都有機會把關係再向其他面向延伸出去，逐漸發展出協作過程的圖像。

建制民族誌並以「工作（work）」作為一種隱喻，把人們在日常生活中的行為都視為工作，也就是受訪者的工作知識（work knowledge），Smith（2005:151）認為工作有兩種，一是人們工作的經驗，他們做什麼，如何做，想到什麼，感覺如何；第二是他的工作與其他人之間的協作，總體而言是一個「豐富的工作概念（generous concept of work）」。Griffith& Smith（2005）的研究中訪談母親描述她們在家中對孩子做的事，包括孩子的日常生活與學習。又如林昱瑄（2012）探討大學教師評鑑制度下的新進教師，分別詢問他們工作生活的內容及工作和個人生活的安排，當受訪者講述其如何完成工作的過程時，社會關係就慢慢浮現出來，以及學術工作如何和有薪工作以外的社會關係勾連協作。但是受訪者因為已習慣於建制關係中，會習慣使用統治論述的語言來描述自己的工作，如他訪談教師的工作內容時，受訪者慣以「教學、行政、服務」帶過，但當研究者再深究每天實際的工作時，會發現裡面有很多情緒勞動，受訪者並不見得會主動提到這些事件，但透過研究者探究受訪者一天的真實活動，或者追溯每件工作的內容流程時，這些看不見的工作才會浮現。因此，研究者在訪談時，必須對建制的語言具備相當的敏感度。

研究者在訪談後，要拼湊出這些經驗背後的流程，以了解經驗是透過何種程序被建構出來，進一步解讀工作步驟背後隱含的意識型態，Smith相信社會存在著矛盾衝突，意識型態是維持權力關係的主要機制，它不只是抽象的概念，更透過社會權力關係的控制，滲入到日常



生活活動，化為人們生活經驗的一部分，如 Smith 研究中的母職論述，如同母親與教育體系之間協作的指引一般，被研究者的經驗、語言、對話及文本中，可觀察到意識型態、社會組織與權力關係的運作，主流論述也會將日常生活中某些真實的生活經驗加以篩選或排除，因而成為社會性編制中，我們看到的真實，這一切其實都和統治關係密不可分。

五、本研究如何運用建制民族誌作為研究取徑

Campbell & Gregor（王增勇、唐文慧譯，2012）曾提出建制民族誌初學者在實作上的三個準備步驟。第一是「發展問題意識」，研究者應以受訪對象的日常生活作為問題意識與研究調查的起點；第二是「發展研究概念架構」，研究者必須以不同的角度看待既有的文獻研究或理論主張，辨識出這些知識論述所隱含的意識型態及社會組織（social organization）關係；第三則是撰寫探究方法論，進一步思考研究中待回答的問題，增加蒐集資料階段的敏感度，當完成資料蒐集時，也要詳實撰寫資料蒐集過程，包括實際資料蒐集與計畫有所差異的部分。

（一）建立研究架構

有關問題意識，已於第一章探討。第二章文獻探討，分別從不同面向呈現問題，包括歷史發展條件、障礙者就業處境與效果的檢驗、當代勞動環境下的就業困境與臺灣經驗，將障礙者就業問題帶到當代的勞動環境、福利改革與人權倡議脈絡下審視。障礙者就業的實際樣貌，不是個人或一個家庭單獨的行為決定，而會受到國家政策方向的影響，當國家認定對成人障礙者的服務取向時，他就會被動員去符合國家的期待，如從福利移向工作；他也受到人權思維發展的影響，從早期憐憫同情，到近代人權、社會模式與社會包容概念；而最根本的他可能受到生產模式與工作的社會組織方式所影響，資本主義根本上



就是以能力取勝。但是障礙者的求職或就業安置情形，好像只發生在與專業人員關係的介面上，透過專業人員的服務，把人安置到適合的就業落點，這中間牽涉了幾層關係，需要層層去挖掘，找到更清楚的關係圖譜。如圖 4，人們對於障礙者就業的理解，大部分在個人與專業體系的互動中，但它們的前後或外圍其實都還有不同的關係在進行著，甚至有些概念的影響是難以察覺的，這些都影響不同行動者的決定。本研究也會以障礙者求職的經歷為核心，從他們的日常生活經驗描述中，找到其他行動者及社會關係的位置與內涵。

（二）發展研究策略

根據建制民族誌的重要概念，發展本研究的策略如下：

1、以日常生活世界的經驗作為提問的起點

建制民族誌的問題意識是從個人日常生活中的斷裂出發，而這斷裂則源自於人們日常生活真實的經驗與主流制度認知之間的差距，因此研究者要打破原本「習以為常」、既定的對事實的認識，重新理解日常生活經驗。

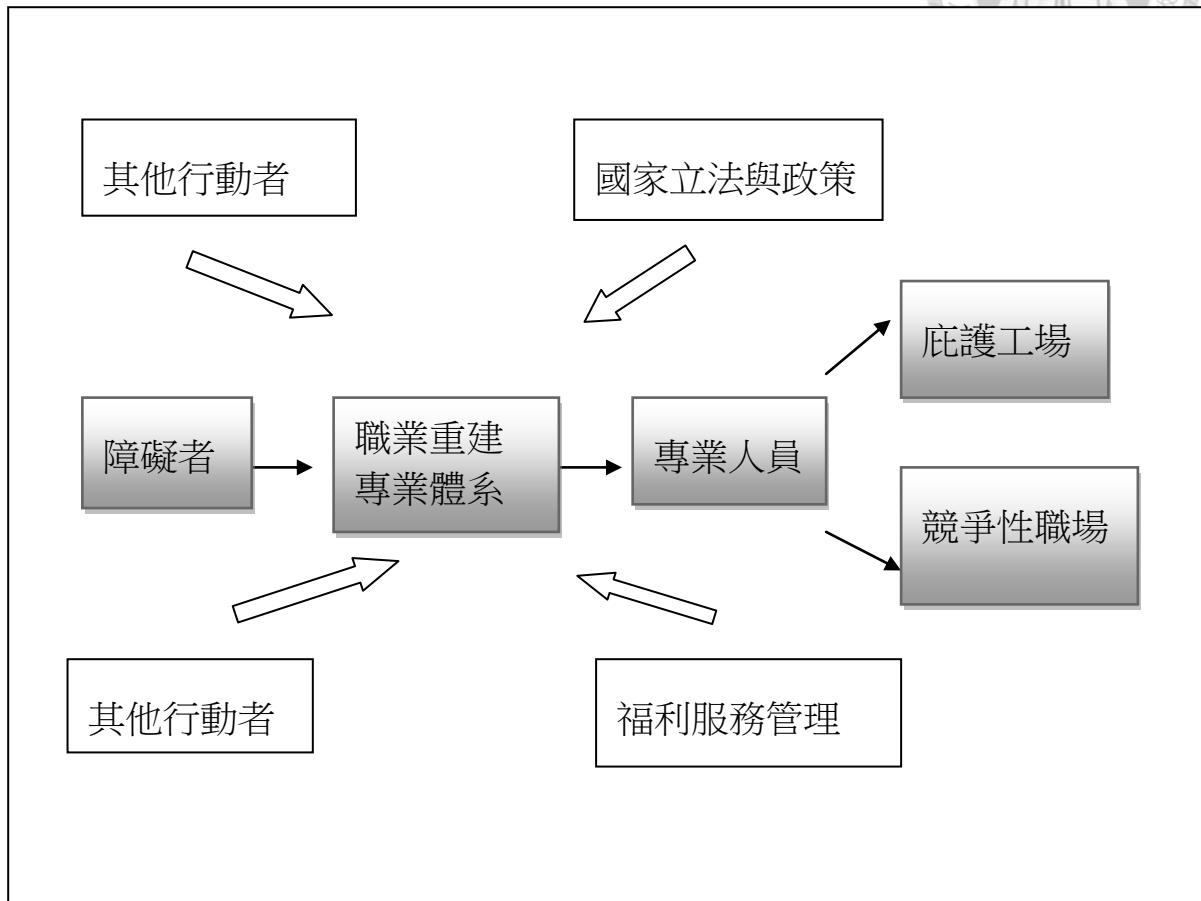


圖 4 研究架構

研究者接觸障礙者就業服務超過 10 年以上，熟知服務模式的運作與邏輯，也因為這個認知，才能從障礙者就業的結果中，發現到斷裂的經驗，然而在出發點與結果的斷裂之間，我們仍只熟知依循制度的安排過程與結果，研究者多半著重專業的管理，較少關注個人在制度中的想法、行動、因應與修正，甚至如何配合與協同，因此研究的起點仍是回到個人的生活經驗豐富的描述，有助於更加釐清研究問題，且深入勾勒經驗背後連結的社會關係。



2、找到一個研究的立足點

研究者必須選定研究的立足點，作為探尋日常生活經驗的出發點，建制民族誌通常視權力關係中的弱勢者為研究立足點，以他們的生活經驗為研究主體。建制民族誌相信個人經驗某種程度上是回應主流論述的立論，並鑲嵌在統治關係中，但個人無意識或無能力辨識出自己的狀態與位置，研究者則帶有使命要去揭露這層關係。

本研究是以障礙者及他們的家庭為立足點出發，他們如何啟動（或被啟動）對就業的想法，如透過特殊教育體系的暗示與指引，又如何依循著制度設計的軌跡走進一個決策過程，如尋求專業服務後的晤談、評估與決定，以及如何用自己的方式去因應制度加諸的限制或干擾，找到自己安身立命的生存之道，如何詮釋這個過程，如家長會表達如果孩子沒有工作會怎麼樣，這些都是將障礙者的家庭視為最懂得這套知識體系的人，從他的角度來看就業這件事。

3、捕捉在地觀點與經驗，看見背後的權力運作。

人們都是自己生活的專家，他們的經驗就是一種「實作的知識」，建制民族誌是在蒐集人們生活與工作的主述經驗(primary accounts)，也是個人獨一無二的在地經驗 (local setting)，由此再向外發散，盡可能再訪問更多關係人，掌握更多訊息，作為分析展開前的一種「初級資料」(entry-level data)。

在障礙者就業的過程中，障礙者和家庭描述的經驗中，提到不同的人物或體系，這些不同的角色分工，才使一個制度得以流暢運作。障礙者的就業服務模式則是跨越個人經驗的框架，每一個人都在這個流程與工序中前行，這使得每一個參與就業安置過程中的人，都對障礙者的命運投以關鍵性的影響，因此研究中會盡可能蒐集這些人的經驗，包括學校的老師、專業服務體系中不同角色的人，如直接提供服



務者，庇護工場的經營者，非營利組織的管理者，乃至政府設計制度者。

4、解讀工作經驗隱含的意識型態

建制反應了許多不同社會關係的協作過程，進而形成統治關係，將這個協作過程揭露，可以更清楚知識如何被社會建構的邏輯，這也就是建制背後的意識型態，它再貫穿進入每個人的日常實作，使建構的邏輯可以複製及繼續發生作用。因此，這些主流意識可以協調及組織我們的生活，並排除產生衝突的意見與聲音，人們也因此受制而參與主流論述的生產與再生產。

就業服務體系依循一套服務流程，對前來求助的障礙者，一視同仁的複製這個流程，他們填寫一系列的服務表格，反映著障礙者的能力如何被認知，也慢慢成為專業者看待障礙者的態度，障礙者信任專業會為他們帶來最大利益，所以配合著他們的方式，但卻不知道這些複雜的步驟與他們最後安置就業的結果之間有什麼邏輯性的關係，專業人員在完成工作的同時，還要注意績效的管理，於是形成各懷鬼胎的協作過程，不斷重複，而求職者最主要的目標，似乎不再是各個行動者最關心的事，反而是他們各自在所屬的社會關係上有各自的使命最為重要。

5、工作步驟如何強化與複製既有的權力關係

權力關係如何跨域運作及複製，大部分仍依賴文本。人們的生活被文本所協調組織，指引人們先做什麼、後做什麼，先完成什麼，才能進入下一個階段，最後形成一個知識生產與再生產的過程。文本常常也透露出什麼是可以的，什麼是不可以的，分類標準是什麼，行動者憑藉著文本的指引，將權力關係複製到不同的場域。

障礙者的就業究竟要達到什麼目的？在不同的政策文件中，不斷被提醒強化，握有發言權的人配合倡導，而文本也會限制使用者的行為，如將無法通過職評暗示的工作能力者，排除於就業服務體系之外，此時專業人員已將體制設計背後的意識型態，注入個人的經驗中，並依此決定什麼是真實，就業服務已建立在能力的價值上，而不再是求職者的需求上，被排除的障礙者，也配合工作步驟不再求職，主動參與了事實的建構，這些行動者最後持續無意識的內化這些推論與循環，成為共享的意識型態，障礙者也相信，他是不適合就業的，統治論述與宰制關係因而更加穩固。

第三節 研究設計與資料收集方法

一、研究場域之選擇

臺灣的障礙者就業服務，除了民國 80 年開始實施定額僱用制度，另一個重要的發展，就是專業服務。民國 80 年代初期，民間團體自美國引進支持性就業的實務服務模式，在獲得政府的支持下，逐漸推廣為全國各縣市促進障礙者就業的主要服務模式，並在民國 96 年起，建立職重個管服務，以個案管理的模式，進行求職障礙者服務資源的管理系統。雖然全國的服務系統是一致的，但是臺灣各地區資源分布不均的情形仍十分明顯。以庇護工場設置為例，全國有三分之二的庇護工場集中在臺北市與新北市、50%以上的庇護性就業者都在臺北市，較偏遠的縣市，甚至沒有機構願意設立庇護工場(行政院勞工委員會，2010)。再就支持性就業為例，北臺灣縣市擁有數量較多的非營利組織，得以承接政府的委託服務，並建立完整的督導制度與嚴格的績效管理，但中南部縣市卻沒有這麼多的機構能配合執行這項業務。在職重個管服務啟動後，這種資源落差的影響更為明顯，部分縣市的障礙者或家庭，對於職重個管服務使用意願不高，因為職業重建服務資源



不足，專業人員做完全套評估後，也沒有安置或訓練的資源，與資源豐富的北臺灣面對著不同的困境。

研究者為使本研究能呈現障礙者就業的多元樣貌，並描述在家庭選擇或專業人員服務的經驗，同時以研究者較容易掌握的資源體系，故選擇臺北市身心障礙者職業重建服務體系的服務對象及連結的資源為本研究的場域。臺北市在障礙者各項服務樣態上較為完整，不論庇護工場之數量及安置就業人數、職重個管服務之案量，亦居全國之冠，同時臺北市有 20 餘個民間社會福利團體投入身心障礙社會福利與就業之服務，專業分工較為明確；在社會福利服務部分，臺北市之服務方案具有多元性之特色，近 3 年來，並發展小作所為介於福利服務方案與就業之間的中介方案，這些背景易於觀察到障礙者或其家庭在工作的選擇過程或考量的因素。研究者本身在臺北從事障礙者就業服務相關工作超過十年，熟悉臺北市的運作模式及相關重要的行動者，在研究進行中獲得協助與取得訪談樣本的可及性也比較高，有助於本研究的進行。

二、研究對象的選擇

質性研究方法在選擇研究對象時，希望透過樣本豐富的資訊，能呈現研究問題的多元性，故經常會選擇能提供豐富資訊的樣本。建制民族誌為捕捉日常生活經驗與在地觀點，也強調要盡可能訪問更多關係人，才能形成分析的基礎資料。Patton (2002, 引自吳芝儀、李奉儒, 2008: 276) 提出幾種不同的取樣策略，歸納為兩大類，分別是「隨機或然率取樣」與「立意取樣」，在立意取樣部分，又可依研究者的目的採取幾種不同的策略，包括：(1)以獨特性、極端性、變異性、深度或特殊性為取樣原則，其目的在藉由特殊樣本，可以反映多元豐富的資訊，有助於捕捉到研究問題的各個面向，不致於遺漏；(2)同質性、典型取樣原則，可以深度的反應同一種或類似性質樣本的現



象，如在第三世界國家進行社區發展研究時，選擇一個典型村落作為研究對象，有助於描述社區的中的關鍵問題；(3)標準取樣或立意隨機抽樣，其主要概念為尋找符合研究預先決定之重要性標準之樣本，有時透過資訊系統篩選出合格的樣本，亦可以標準化過程中的關鍵程序或事件為選擇來源，如此有助於探究樣本在服務過程中歷程的關鍵意義；(4)便利性取樣，以可及性與可行性為主要考量，雖然這種取樣有其方便性，但也可能因此無法提供足夠的資訊分析。

障礙者的就業，往往不是自己或他們的家庭獨立掌握，尤其以中重度或就業困難的障礙者，經歷求助專業體系開始，就有許多不同的行動者或實務，摻入他們的就業經驗中，這些不同的行動者以及他們可能關連到的資源或服務，都是就業意義的一環，本研究的對象，是從這個關係脈絡中逐一展開，同時採用「獨特性、極端性、變異性、深度或特殊性」、「同質性、典型」與「便利性」取樣原則選擇研究對象。

(一) 障礙者的選擇

在障礙者部分，為充分展現障礙者在就業選擇時的多樣性樣貌，故採取「獨特性、極端性、變異性、深度或特殊性」的取樣原則。根據勞發署於 103 年訂定的「身心障礙者職業重建個案管理服務工作手冊」，將申請使用服務者依需要支持程度區分為五類，如表 1。研究者為了解不同障礙者的就業經驗，曾先訪談 8 名曾透過職重個管體系開案、並安置在一般競爭性職場就業的障礙者，障別分別為視障 3 名（兩眼全盲 2 名、一眼全盲 1 名）、肢障 3 名（均小兒麻痺症，程度為輕度 1 名、重度 2 名）、聽障 1 名（全聾）、輕度智障 2 名，其中 6 名曾接受過支持性就業服務，經訪談後，其就業歷程變異性不大，且其中 7 名都接受過高中職以上教育程度，大部分均獨立自主決定就業方向，支持性就業在其中扮演的角色，主要為陪伴與支持，接近於



表 1 分類的第 1、2 類，與本研究所期待探討就業較為困難之障礙者的就業經驗略有落差。故研究者以經由職業重建服務體系評估以支持性就業模式安置於競爭性職場或安置於庇護工場的就業者為主要的對象，聚焦於其特殊的就業選擇經驗，較高的比例以庇護性就業之障礙者為研究對象，接近於表 1 分類的第 3、4 類，著眼於其與一般就業市場要求的能力期待落差較大，亦能展現在不同服務資源或家庭選擇上的變異性，而能提供較豐富的經驗。

表 1 身心障礙者職業重建服務申請者的支持服務需求程度類型

類別說明	支持服務需求程度描述
1.完全不需支持服務	經簡單諮詢、就業機會提供，即可獨立自行就業
2.需少許支持服務即能獨立就業	經諮詢或生涯諮商，就業機會提供，適當支持，即可獨立就業
3.需較多支持，服務可有助於達成職業重建目標	經判斷申請者可能需要相關的持續性或個別化的支持與輔導
4.需較多支持，但尚無法確定服務有助於達成職業重建目標	經判斷申請者可能需要相關的持續性或個別化的支持與輔導，還要進一步評估後續可提供的服務
5.明顯無法從職業重建服務中受益，達成職業重建目標機會很少	需要職業重建以外的資源，需協助連結適當資源

資料來源：身心障礙者職業重建個案管理服務工作手冊，表 2-1-1，頁 26，勞動力發展署，2014。



(二) 專業人員部分

採取「同質性、典型」取樣原則選擇對象。與障礙者就業最直接相關的專業體系代理人，就是就業服務專業人員。依現行服務體系，庇護性就業者係由職管員開案服務，完成必要之評估後，如經判斷應進入庇護性就業模式，則直接尋找合適庇護工場加以安置，中間並無就服員介入，惟進入庇護工場後，才由就服員、技術輔導員或經營者輔導。至於支持性就服員主要負責具就業能力可進入競爭性就業之障礙者輔導。為了解專業人員在服務過程中的經驗，找尋具備就服員資歷五年以上、現仍為支持性就服員、職管員、或庇護性就服員的專業人員，另亦增加庇護工場的經營者或管理者，這些專業服務人員，具有共同的服務知識與經驗，可以在共同的基礎上進入更深入的經驗描述，同時他們在專業服務中不同的角色與任務，有助於描述較為多樣性的服務經驗。

(三) 其他對象

為充分描述經驗的結構，即促使經驗發生的原因，在上述兩個主要行動者之外，本研究再以便利性取對，邀請以下人員參與研究。

1. 曾參與或倡導身心障礙者就業之機構資深服務人員。
2. 政府部門擬定政策與執行就業促進工作之行政人員。
3. 技職高中學校綜合職能科教師。

這三類參與者分別從障礙者就業的歷史脈絡、轉銜服務脈絡與政策脈絡提供經驗，有助於理解前兩類人員的經驗。

三、 資料蒐集方法



本研究採取深度訪談與焦點團體方法進行資料蒐集。

(一) 深度訪談法

深度訪談是質性研究蒐集資料的方法之一，由於研究者無法親自觀察到每一件事，亦無法觀察到人的感受與想法，更無法觀察到先前發生的行為，因此必須去詢問人們關於這些事項的問題，而訪談就是帶領研究者進入他人的視角之中，藉此了解接受訪談者的看法、感覺、想法與期待。在面對面的語言交換中，可以引發受訪者對一些議題或事物表達意見。而訪談亦是一種建立在特殊的研究目的下的行為，藉此挖掘出個人的感受、生活與經驗，藉由訪談者與被訪談者面對面的談話，蒐集研究所需的資訊。而研究者另負有提供訪談架構的責任，以使受訪者可以自在、正確且誠實的回答問題。由於研究者／訪談者本身對訪談內容的詮釋或理解，會決定訪談資料的品質，因此研究者訪談技巧亦至為重要（吳芝儀、李奉儒，2008；潘淑滿，2003）。

如前所述，建制民族誌的訪談不同於一般訪談。訪談的目的是在逐步勾勒出行動者在不同場域中的協作，每個行動者在不同的社會關係中，各有不同的角色，因此，訪談不會是標準化的形式，每次的訪談都可能是來自前先前訪談的延伸，訪談的重點在蒐集「實際做了什麼」、「實際上發生什麼事」的資訊，它包含兩大重點，第一是受訪都做了什麼，他的行動是什麼；第二是他和其他系統之間的協作關係。

在訪談中，研究者仍會有一個綱要式的題組，以確定所有相關議題都已納入訪談中。至於如何利用引導式的大綱捕捉反映障礙者選擇過程的概念，Patton（2002，引自吳芝儀、李奉儒，2008）也提出可從 6 類問題中，逐步蒐集完整訊息，包括經驗與行為的問題、意見和價值的問題、感受的問題、知識的問題、感官的問題、背景的問題等 6 種，同時在答案中逐步建立起問題的時間架構，更有利於研究者察



看受訪者反應的時間軸線。而本研究利用上述問題類型進行對障礙者的訪談，以蒐集個別的就業經驗描述。

（二）焦點團體訪談法

社會科學研究可以運用多元方法論來進行研究，而這種多元性可呈現在四個面向：資料來源的多元化、研究者的多元化、理論架構的多元化及研究方法的多元化。在量化或質化的研究典範中，都可以用多種研究方法來蒐集資料，本研究除深度訪談法外，亦運用焦點團體訪談法進行資料蒐集。

焦點團體可以是一種團體訪問的質性研究方法，有別於一對一深入訪談法，焦點團體能在短時間內針對研究議題，觀察到大量的語言互動與對話，蒐集到更豐富的資料，也使研究者有機會澄清、追蹤及探索受訪者的反應（周雅容，1997；鄭夙芬，2005；章美英、許麗齡，2005）。

進行焦點團體時須營造出自的團體互動氣氛，使參與團體的成員能暢所欲言，就欲討論的議題，表達他們的經驗與看法。焦點團體成員的人數以 8 至 12 人為宜，應安排在舒適、大小適中的場地進行，此外，主持人的選任很重要，稱職的主持人可以提升訪談者之間的互動、確保焦點團體討論不失焦離題，並能控制具支持性與不批評的與談氣氛，善用團體中的成員互動，可刺激成員提出不同層次且豐富的經驗與想法。在訪談中錄音，訪談結束後做成紀錄，以便進行資料分析（王梅玲，2002）。

與訪談相同，在進行焦點團體之前，研究者亦先擬定訪談大綱（interview guide），以引導焦點團體的討論方向，不至偏離研究主題，同時也讓研究者安心地傾聽成員間的對談，並適時地切入對談，進行必要的追問（probe），團體討論進行時，不一定會照著研究所訂的大



綱的順序發言，而著重成員間自主性的對談。為了使焦點團體的參與者能相互誘發更豐富的對話，必須選擇適合的對象參與，應視研究主題及想藉由焦點團體蒐集的資訊的性質來決定邀請的對象(周雅容，1997)。

本研究針對專業人員的部分，除個別訪談外，另也採取焦點團體方式蒐集資料，由於專業人員的同質性較高，以研究進行的時程掌握來說，焦點團體較為有效率。且因參與者同質性高，在諸多議題的基本前題有共識，如對於當前職業重建服務、支持性就業、庇護性就業等實務層面的共識性高，可以直接深入進行討論或分享經驗，甚至進行經驗的比較，而激發出更多不同層次的發言。

四、 研究工具

(一) 研究者

建制民族誌中的研究者本身即為研究工具，研究者本身在研究主題上的經驗，成為與研究對象互動的一部分。因為研究者本身在障礙者就業領域的工作經驗，有利於與參與對象建立關係、獲得信任，並開啟對話。但研究者的官方身分，也容易造成參與對象的誤解，必須澄清與敏感於受訪者對此一身分的回應，提醒自己保持開放態度，不去影響受訪者的態度。

(二) 歷史資料

為理解研究對象的經驗，研究者也運用臺灣身心障礙就業政策或措施的官方與民間史料，以為佐證，釐清研究對象對特定事件或時間序的排列。

(三) 半結構式的訪談大綱



本研究至少訪談五種不同身分的對象，根據他們在障礙者就業中的位置與蒐集資料的方法，而使用不同的訪談大綱，以達到不同的蒐集資料的目的。

針對障礙者（家長）的訪談，研究者以較為彈性開放的方式設計訪談大綱，從時間序列的概念開始，再針對研究對象指出的特殊經驗，加以追問，隨著訪談者的增加，訪談大綱也不斷修訂而納入更多樣性的大綱，累積更多經驗陳述。

針對專業人員的焦點團體訪談，研究者則以議題式的大綱引導，但保留開放的彈性，由研究對象對感興趣的議題，用較長的時間聽取相關的陳述。

（四）文本

由於建制民族誌者對於探究實務工作者日常工作背後制度運作的高度興趣，因此也會蒐集與研究主題有關的文本，包含服務流程說明文件、政策宣示文件、公開的資訊等。



第四節 研究進行與資料分析

一、 資料收集過程

(一) 深度訪談

本研究決定研究對象後，即透過以往工作期間熟識的專業人員（包含公部門與私部門）代為尋找適合的受訪對象。首先由該專業人員徵詢職管員或庇護工場專責人員，有無正在服務中或服務已結束的障礙者願意接受訪談，經專業人員取得當事人家人的初步同意後，提供電話再交由研究者與其連絡。

研究者先以電話與障礙者家人連絡，說明本研究的目的，再度徵詢是否願意接受訪談，經家人同意後，再約定訪談時間，以家人適合的時間為優先考量，原則上以 60 至 90 分鐘為一次訪談時間，惟得視情形增減之。會面時，由研究者向家人再度說明研究目的，並提供受訪同意書供其閱覽，如確認同意簽名後，始開始訪談，並全程錄音。訪談的地點依家長意願，部分是直接到家中訪談，部分為居家附近的餐飲店中訪談，總計訪談 10 位障礙者的家人。

至於其他人員的訪談，大部分均為研究者過往工作時接觸過的人員，由研究者自行接洽徵求同意後安排。其中技職高中特教老師部分，研究者係透過自己參加其他研究之焦點團體時，接觸到兩位老師，直接與其連絡徵求同意後進行訪談，共訪談 21 位。

訪談中的問題會依當事人反應適時調整，以使受訪者能流暢完整的表達其感受，研究者除以錄音方式記錄現場對話外，亦於現場做筆記，隨時檢核受訪者回答內容的一致性，能立即澄清是否有理解上的錯誤，亦可從筆記中檢核受訪者是否已一一回應訪談大綱所欲蒐集的訊息。此外，現場筆記有助於未來的分析，甚至激發初期的洞察。研



究者亦於訪談後三日內完成逐字稿，並儘快加註研究者的回顧感想，以掌握語言文字以外的其他訊息，亦可與利用現場筆記交互檢核。

本研究共訪談 31 位受訪者，第一次訪談時間為 103 年 1 月，最後一個訪談時間為 104 年 12 月，共歷時 2 年。

（二）焦點團體訪談

由研究者請教資深的專業人員，提供適合訪談之專業人員名單，運用一次其他會議時間，發給邀請信函，說明本研究之目的，並請其同意參加焦點團體訪談，經發出 7 封邀請函，當事人均同意參加，再依其便利之共同時間安排焦點團體訪談。

為避免研究者本身的官方工作經驗，造成參與者對研究性質的混淆，誤以為此為官方的研究，或以為研究者係代替官方蒐集資料，特意將焦點團體地點設於大學會議室，以明顯界定研究者的位置，透過地點的設計，淡化研究對象對研究者可能存在的刻板化印象，也能放心的表達意見。焦點團體於 104 年 1 月 28 日下午 2 點舉行，共進行 3 個半小時結束。

部分參與焦點團體的對象，研究者另再安排深度訪談，以就其經驗蒐集更多資料，另有 1 人以書面方式提供意見。

所有參與訪談、焦點團體及書面提供意見者資料詳如表 2-表 6。



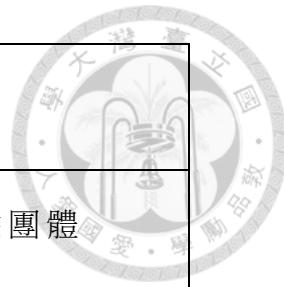
表 2 本研究訪談對象一覽表—障礙者

第一類：身心障礙者及其家人					
編號	障礙者代稱／性別	受訪者身分	年齡	障別	安置職場
1	A1、女	母親	30	威廉氏症	小雜貨店型庇護工場
2	A2、男	妹妹	50	智中	清潔工作隊
3	A3、女	母親	20	智中	清潔工作隊
4	A4、男	母親	32	智中	清潔工作隊
5	A5、男	父母	41	智中	小作所
6	A6、男	姑姑	26	智中	加油站型庇護工場
7	A7、男	母親	33	自閉症	食品生產型庇護工場
8	A8、男	母親	30	唐氏症	食品包裝型庇護工場
9	A9、女	母親	30	智中	食品包裝型庇護工場
10	A10、男	父母	30	自閉症	洗車型庇護工場

表 3 本研究訪談對象一覽表—專業人員



第二類：專業人員			
編號	代稱	現場與主要經歷	訪談方式
1	B1	公部門職管員督導、曾任支持性就服員、職評員、職管員，年資合計 10 年以上	面訪、焦點團體
2	B2	公部門職管員督導、曾任支持性就服員、職評員、職管員，年資合計 10 年以上	面訪、焦點團體
3	B3	公部門職評員及職評服務規劃者、曾任精障者支持性就服員、職務再設計案件審查人員、職評員，年資合計 10 年以上	提供書面意見
4	B4	非營利組織就服中心主任及專業督導，曾任支持性就服員、職管員，年資合計 10 年以上。	面訪
5	B5	非營利組織職管員及專業督導，曾任支持性就服員、職管員，年資合計 10 年以上。	面訪
6	B6	非營利組織職管員及專業督導，曾任支持性就服員、職管員，年資合計 10 年以上。	焦點團體
7	B7	非營利組織職管員及專業督	焦點團體



		導，曾任支持性就服員、職管員，年資合計 10 年以上。	
8	B8	公部門庇護性就業方案承辦人，曾任支持性就服員、職管員，年資合計 5 年以上。	焦點團體
9	B9	非營利組織職管員，曾任支持性就服員、職管員，年資合計 5 年以上。	焦點團體
10	B10	非營利組織支持性就服員，曾任支持性就服員、職管員、專業督導，年資合計 10 年以上。	焦點團體
11	B11	非營利組織支持性就服員，年資合計 5 年以上。	焦點團體
12	B12	公部門職重個管服務主管，曾任支持性就服員，年資合計 10 年以上。	面訪
13	B13	非營利組織之庇護性就業方案主管，曾任支持性就服員、庇護性就服員，年資合計 5 年以上。	面訪
14	B14	非營利組織之庇護性就服員、督導，年資合計 5 年以上。	面訪
15	B15	公部門庇護性就業方案承辦人，年資合計 10 年以上。	面訪

16	B16	非營利組織之支持性就服員、督導，年資合計 10 年以上。	面訪
----	-----	------------------------------	----



表 4 本研究訪談對象一覽表—身心障礙福利組織人員

第三類：非營利組織管理者或庇護工場管理階層		
編號	代號	現職與資歷
1	C1	非營利組織、地方性家長協會管理階層，身障服務與政策倡導經驗 20 年以上。
2	C2	非營利組織、全國性家長協會管理階層，身障服務與政策倡導經驗 20 年以上。
3	C3	非營利組織管理階層、庇護工場實質管理者、自閉症者家長，服務經驗 10 年以上。
4	C4	非營利組織中階管理者，曾任職管督導、就服督導，服務經驗 20 年以上。
5	C5	專業人員協會幹部、職業重建專業服務組織幹部、曾任職評員，服務經驗 10 年以上。
6	C6	家長團體管理階層、智障者家長、庇護工場管理階層。
7	C7	非營利組織管理階層、庇護工場管理階層、曾任就服員、督導，服務經驗 20 年以上。

8	C8	非營利組織管理階層、庇護工場管理階層，服務經驗 20 年以上。
---	----	---------------------------------



表 5 本研究訪談對象一覽表—技職高中教師

第四類：高職特教老師		
編號	代稱	現職
1	D1	技職高中綜職科教師
2	D2	技職高中綜職科教師

表 6 本研究訪談對象一覽表—政府機關人員

第五類：政府機關人員		
編號	代稱	現職或經歷
1	E1	地方政府勞政機關基層主管
2	E2	民國 86-92 年間曾任地方政府機關身障就業服務方案承辦人。
3	E3	於民國 80 年代曾任臺灣省政府障礙者就業業務之主管



二、資料處理與分析

在深度訪談與焦點團體訪談中，都進行錄音，訪談結束後，即進行訪談紀錄整理，謄寫訪談紀錄，再作為分析的基礎。

質性研究的分析應包含幾個面向：描述說明、建構類別、邏輯性分析、提出假設、確認資料（Marlow,2010）。本研究依上述原則，發展資料分析步驟如下（Creswell,2012）：

1. 閱讀所有受訪者的描述，研究者抓出對資料的整體感受。
2. 抽出重要的陳述。
3. 用心讀出重要陳述的系統性意涵。
4. 聚集意涵成為主題。
5. 對現象本質加以深入描述。

但上述步驟只是資料處理的第一關，在建制民族誌中，個人經驗的理解，目的在於發展其經驗背後的社會關係如何協作與組織，再進一步建構出權力網絡，因此初步仔細審閱個別的訪談紀錄後，研究者還需將蒐集的資料置於體制運作的脈絡下重新看待，找到個人微視生活經驗，如何與主流知識/論述連結的方式或過程，來觀看人們的日常行動是如何去配合或參與主流論述，進而鞏固背後的權力關係與意識型態。

在執行面上，研究者陸續整理訪談紀錄時，一些鮮明的概念就已浮現出來，如障礙者在高職階段都經歷見習、實習、銜接就業的三階段，越接近畢業，家長描述等候的情緒越為鮮明。又如，在「金錢」的概念上，「服務繳費負擔重」與「薪水不重要」兩個概念都同時出現在很多受訪者經驗中。所以研究者初步整理訪談後，彷彿就出現一張無形的濾網，浮現出幾個明顯的概念。從橫斷面來看，這些概念形成一個時間發生順序，深入追溯某個時間點的政策脈絡，能協助研究



者理解受訪者的說法，並慢慢梳理出形成其論述的關鍵因素；而從訪談資料的縱向來看，則是一些建構選擇情境的要素。當二者交織時，受訪者談論的事件便有了時空的立體感。

此時，研究者本身具備對此一領域的熟悉度，發揮很大作用，對研究者來說，這些以往未被釐清、講不清楚的實務，在重新排列與整理後，和研究者自身實踐經驗產生了對話，微觀的實務層面有了更豐富的資料驗證研究者的問題意識，鉅視的政策結構層面，則有利於觀看行動者為何產生這些情緒或反應，如更有利於去理解當下發生了什麼事？

在這個過程中，研究者也曾有盲點，會不由自主地為資料建立篩選機制，隔離了研究者不認同的訊息，形成帶著假設去找答案的情形，為避免這個情形發生，研究者除了利用研究筆記，不斷釐清各種訪談訊息中的意涵，與研究者既有概念之間的落差，如當家長描述就業帶給障礙者的益處時，研究者很容易掉入研究初始對障礙者就業衝突的架構中去解讀家長的心態，研究者於是透過研究筆記發現這當中的衝突，進而拋棄這個判斷，用開放的態度接納不同的經驗；其次研究者也利用同僚的交互檢驗與辯證，確認研究對象經驗的本質，如研究對象描述職業輔導評量的經驗，在時間序上產生錯置，導致對經驗的理解偏差，研究者透過熟悉運作模式的同僚討論，再理解研究對象的描述。

第五節 研究品質與研究倫理

質性研究與量化研究，由於對研究問題的立場與執行過程不同，因而在信效度的考量亦不同。各學者對於如何確保質性研究的品質，也提出不同標準，各種努力不外乎是要使研究結果具說服力，且值得



信任。即便研究資料的取得，充分考量各種可能性與做好必要的控制，也只是提高資料的信度與效度，至於研究者進行訪談或分析中，個人角色的影響，則更進一步影響研究結果的可信度。因此本研究會從「研究資料的信效度」與「研究者本身」兩部分來提高研究品質。

一、 研究品質

(一) 研究資料的信度與效度

Lincoln & Guba(1985)指出質性研究的信度與效度可從以下面向考量：

1、確實性 (credibility)

指質性資料的真實程度，相當於內部效度，即研究者觀察或蒐集到的資料就是研究想要獲得的資料。本研究除在訪談技巧中以不同提問方式尋求訪談內容的確實，也透過選擇參與對象的代表性、訪談地點的選擇，運用訪談中筆記的檢核等方法盡可能追求研究資料的確實性。

2、可轉換性 (transferability)

指一個研究的發現，在相似的研究情境下，是否可以有相同的研究結果，產生轉換性。為提高這個可能性，研究中必須將被研究者的經驗做豐厚的描述 (thick description)，將受訪者表達的感受、經驗、脈絡及行動等，謹慎且豐富地轉換成文字資料。本研究在探討障礙者的就業選擇歷程時，深厚描述其選擇的情境、脈絡與影響因素，例如歷史條件（如立法變動、就業保障等），可選擇的資源性質（如當時政府部門的方案多寡、庇護工場設立情形、方案之適切性）、專業人員的服務模式與態度（如職業重建服務）、專業服務



的發展狀況（如職業輔導評量、轉銜服務）、家庭選擇的轉折等，以期使研究資料更完整的呈現，提高研究的可轉換性。

3 、 可靠性（ dependability ）

指可靠的資料收集策略，以求取資料的穩定性與一致性，呈現出受訪者經驗的惟一性與重要性。本研究中所有的訪談均由研究者親自訪談、謄寫訪談記錄，以使訪談過程維持一致的品質。此外研究者藉由資料來源多元化及歷史佐證資料，提高資料的可靠性。在進行訪談時，會選擇適當地點及時間，使受訪者在不受干擾且覺得自在的地點，表達内心真實的想法。

4 、 確認性（ confirmability ）

指研究者能摒除個人偏見、保持中立，確認研究結果是從研究資料中產生，而非研究者的偏見而來。研究者在分析與詮釋資料時，能採取開放的態度，真實的呈現參與者表達的經驗與事實，包括在撰寫研究報告時，亦能保持這種態度，如實的呈現。

（二） 研究者本身

在質性研究中，研究者本身就是一個研究工具，影響展現在與研究對象之間的關係上。Rubin & Babbie（陳若平等譯，2007）曾指出質性研究效度失真的原因之一，來自於研究者置入太多自己的觀點、太過認同參與者的文化、減損分析時的敏感度、過度情緒反應、過早下結論、太拘泥於原本所設定的主題而遺漏更有趣的部分等，這些反應都會干擾研究。

丁雪茵等（1996）曾特別探討質性研究中研究者的角色與主觀性對研究會造成何種影響。丁文指出，研究者的角色會影響研究中的關



係、人們如何互動，影響人們提供資料的意願，或在選擇資料時會自動篩選。事實上，研究者的主觀性似已不可避免，但如何讓這種主觀性成為一個具有專業素養的主觀（disciplined subjectivity），也就是研究者要隨時反省自己的主觀價值，及對研究過程詮釋角度的影響。此時研究者的主觀性，是一種經過反省的觀點或立場。

研究者本身的經驗，不可避免的會在整個研究過程流露出來。研究者大約從民國 85 年即在障礙者就業領域工作，障礙者就業相關立法的變動，服務的發展以及不同服務體系之間的衝突，研究者本身就是參與者，這個身分的優點是，研究者非常容易找到關鍵資料，在什麼時間點，什麼人物是關鍵者，或者誰在當時也參與，可以說更完整的歷史，甚至快速的來回穿梭在歷史與當下發生的事件中，比較差異或發掘改變，這個身分帶給研究更快速的路徑，對於受訪者回憶的經驗，研究者腦海中彷彿有一個時間表，也可以很快速的對應到當時的歷史脈絡。但是這種經驗的交換或對話，也容易造成個人主觀的判斷或偏見。

在本研究進行中，研究者透過幾種途徑不斷自我檢視。第一，研究者經常與資深的專業人員討論研究中發現的問題，這些專業人員包括體制內的公務人力及民間非營利組織的專業人員，在層級上，也有基層主管與第一線專業人員。在討論中必然呈現的是自己長期以來，因為對研究問題的了解，而形成的觀點，在相互挑戰與澄清中，將各種訪談資料的事實面加以釐清，前因後果與時序的排列，都可降低研究者因資訊不完整而跳躍式的形成結論。

第二，研究者定期與指導教授討論，隨時檢視各種切入觀點的完整性，避免片面單一的角度。如在探究家庭的選擇時，研究者從經濟因素的考量上切入，認為家庭主要是考量各種服務費用後，決定子女進入哪一個服務體系，但指導教授會提示，家長觀點的發展脈絡是什



麼（如最早成立的組織就是家長團體）、家長承載的社會期望又是什麼，長期受到社會歧視，也許讓家長有自卑感，當子女可以工作時，有個職業，他們也得到慰藉。這種一點罪惡感、又一點榮耀的感受，亦應被帶入討論，因此訪談中應再增加何種角色的觀點進來。類似此種對話，在研究進行中持續進行，隨時檢視、修正，期使研究者的主觀性能被檢驗，哪些是個人因觀點侷限、取材偏頗，造成偏見，哪些應增補資訊，再進行分析討論。

第三，研究者會不斷自我檢視與反省。研究者將許多觀點與資料繪製成關係圖及撰寫筆記，不斷來回檢視這些資料的「品質、方向與關連性」，以多方資料同時呈現時，容易檢視研究者在觀點上是否有偏誤，將主觀的判斷，以資料佐證，如有充分的資料能描述、解釋或證明，則可視此主觀判斷，已經過具備專業素養的檢視。

研究者與受訪者之間的關係，對於研究資料有一定的影響力。研究者本身在障礙者就業服務領域服務有近 10 年的資歷，對於服務社群中的專業人員與部分家長有一定的熟悉度，因此本研究在選取研究對象時，是請求專業人員或家長協助介紹，先由中介者徵得受訪者同意後，再與其連絡，以使受訪者放心研究者的動機，提高受訪者對研究者的信任關係。且因研究者本身的實務經驗，受訪者可以輕鬆表達出服務體系中專有的名詞或服務狀態，如小作所、庇護工場、職評、職管員、轉銜、穩就等專有名詞，研究者能理解，亦可提高研究對象對研究者的信心。在訪談開始或結束時，研究者也會與受訪者閒話家常，拉近距離，使受訪者感受到研究者對他的關心，而非只把他當成一個研究對象，研究者期待在一個安全互信的關係中進行訪談，降低受訪者的焦慮或不信任感。

研究者如何確認受訪者提供素材的真實性？基本上，研究者尊重且相信受訪者表達的主觀經驗，然為提高可信度，研究者在訪談中會



技巧性的就有疑義的部分，以重述訪談回答內容的方式，再向受訪者確認，避免誤解。

二、研究倫理

不論在哪一個研究階段，研究對象的福祉都應凌駕於研究者求知的原則（余漢儀，1998）。研究者應避免為了獲取研究資料，而忽視對研究對象權益的維護。當損及研究對象的權益時，研究者就應放棄或割捨資料。本研究的倫理考量如下：

（一）告知與保密

研究者準備了一份向研究參與者說明的自我介紹並簡要說明研究目的與流程、資料的匿名及保密、研究參與者的權利（例如：可以中途停止訪談）等之文件。在訪談前都先提供上述文件，讓研究參與者可以考量再決定，經其同意，並取得同意書，才列入訪談對象。同時考慮本研究的部分對象可能為心智障礙者，或社經地位較低之家庭，研究者也會用淺顯易懂的方式說明研究的內容與目的，並運用透過介紹的家長或專業人員等協助，讓受訪者都充分了解後同意，才正式進行訪談。在論文中所有當事人均以代號表示，雖有描述其特徵或主要經歷，但已適度刪去某些資訊，無法辨識其身分，以對當事人身分保密。

有關提供本研究就業經驗資料之障礙者，均為心智功能障礙者，其本人或許無法自主表達意願，故無法作為本研究直接徵詢意見的主要人物，而是以其家人（通常為父母）為代理人，有些訪談中，障礙者也在一旁聆聽，如受訪者 A10 的兒子（自閉症），在訪談過程中不斷向我表達他未來就業的目標，還將他自己繕打的未來目標給我；又如受訪者 A1 的女兒（威廉氏症）有表達能力，也在訪談中不時穿插發言，描述他在職場的工作狀況，或者母親也在訪談中會問她的看法。



但其他障礙者或因不在場，或因表達能力較薄弱，故無法直接參與訪談，研究者了解障礙者與受訪者兩種角色的差異，在資料分析時需注意訪談資料反應的是障礙者就業的實際經歷，或者家長經歷此過程的情緒或判斷。

（二）尊重研究參與者的表達意願

研究者在訪談過程中以傾聽、不打擾亦不加以價值判斷，不左右其表達任何意見的意圖，尊重其表達意願。本研究受訪的障礙者或家庭，受限於社會資源或機會，或許有表達不足之處，研究者都會耐心鼓勵他們說出想法，並且給予支持。實際進行訪談時，也都告知受訪者隨時可以暫停訪談，研究者只提出問題的方向，由當事人自行決定如何回答。如受訪者 A2 曾提到家中曾有財務方面的問題，研究者當下詢問如果受訪者不希望談論，可以不必談論，尊重受訪者自己的意願。許多障礙者家庭都很熱心的想告訴研究者他們經歷的事，甚至談論到在障礙者就業過程中遇到特殊的人，如受訪者 A7，雖與本研究主題無直接關聯，研究者仍耐心聆聽，不作任何評斷。

（三）研究者的角色與倫理

在質性研究中，研究者與研究對象或環境是相互影響且密不可分的，當研究者進入研究場域或告知研究對象開始訪談時，情境的本質就已受到若干影響，研究者的經驗、價值與信念，都會影響互動過程與研究決策，進而影響研究對象如何提供資訊，以及研究者如何詮釋資料（丁雪茵、鄭伯壠、任金剛，1996）。

1 、研究者的工作身分

（1）研究者於政府部門服務長達二十年、期間曾擔身心障礙就業部門之主管，督導職業重建服務、社區化支持



性就業委託服務、庇護工場委託設立及補助業務、就業與職訓方案補助及審核等業務，對於取得身心障礙求職者之資料，有一定的方便性，但仍遵循學術倫理與個人資料保護法的規定，以優先採用已公開報導、會議紀錄、網站訊息為主。由於徵詢現職主管障礙者就業業務之人員，其對於本研究之主題及研究目的，未能充分支持，對提供內部資料有所保留，故本研究最後未採用任何官方保存、需經主管部門同意方可使用的個人服務紀錄與文件資料，所有資料均為公開可取得，或研究者自己保存之資料。

- (2) 由於研究者以往工作經驗，熟悉部分民間機構團體之就服員、機構督導或負責人，其對於研究者曾具有主管機關主管之身分，對於介紹訪談對象時，會有顧慮。研究者已充分說明研究目的、對未來政策或服務的貢獻，如對方仍有顧慮，則仍應尊重其選擇。對於訪談對象，研究者摒除原有權力位置之思考，充分檢視兩者的權力關係與研究者的提問方式等，以平等的方式與訪談對象互動。
- (3) 研究者主觀性的檢視

研究者的主觀性是指一種經過反省的觀點或立場，而不是以情緒為基礎的判斷，研究者應不斷的檢視自己的主觀性何在，及這個判斷對研究有何影響。研究者因身處公務體系，對於公務機關繁文褥節造成行政效率不彰，甚至影響服務對象權益或提供服務的品質，有一定了解，如在障礙者就業服務中，求職者與家長的期待不明確，無法透過現有服務表單或需求評估流



程確認，或職管員經驗與敏感度不足、個案負荷量太重，導致服務結果不符期待，研究者應回到需求者的立場去挖掘他們的主觀認知，而不要以公務體系習慣的回應方式過濾資訊，避免漏失了重要的訊息。

2、對訪談對象情緒之處理

本研究主題涉及研究對象的生命選擇，尤其面對障礙者及其家庭，在選擇就業或不就業，或屢遭職場拒絕的歷程，經訪談對象回憶，也許會引發各種情緒反應，或對雇主、就服員乃至政府的不滿或無奈。研究過程以同理關懷的技巧，處理其情緒。同時，研究者對於受訪者的生命選擇，均加以尊重，引導其充分表達。

第四章 資料分析與討論

第一節 從學校到職場～障礙者的就業選擇



所有為了促進障礙者就業而做的努力，都不容忽視，只是它的效果常難以用單一標準來證明或解釋。許多障礙者及其家庭，都肯定障礙者能找到工作，帶給個人及其家庭的正面價值，如第二章所述，有關就業促進服務與就業帶來的正面效果的探討亦十分豐富。但文獻的探索卻發現，如果從勞動力市場的供需來看，歷史上證明只有少數時刻曾急需障礙者這群勞動力投入勞動市場，障礙者的勞動條件在過去數十年間，也沒有很大的進展，障礙者就業的主觀性效益當然存在，但就業的客觀效益卻非常不理想，如就業率、薪資水準。是否我們刻意忽略障礙者就業的其他面向的事實，將就業視為理所當然、甚至是家庭毫不猶豫的必然選擇，而沒有檢視這個選擇如何形成，以及形成這選擇的條件是什麼？它反映出什麼結構，使這些選擇能不斷存續或鞏固不變，形成有限的客觀效益。

本節就從障礙者從高職體系轉銜至職場的過程，說明障礙者形成就業選擇的環境，及其選擇中更多的事實面向與多重意涵。

一、見習、實習、提早轉銜三部曲

(一) 高職特教發展奠定職業導向教學目標

自從民國 83 年起在高中職學校設置障礙者的資源班或資源教室，高中職學校漸漸的都設立了特教班（或綜職科），到民國 90 年教育部頒訂「身心障礙學生十二年就學安置四年實施計畫」，將身心障礙學生跨入十二年教育期程的規範建立得更為完整。在這個計畫中明訂，身心障礙者升高中職的目標為：「提供充份就學機會、提供彈性多元安置、提供就近入學機會，以及提供適性教育品質。」此外，也希望

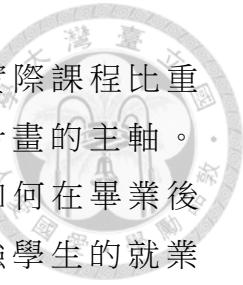


將障礙者升高中職的人數從 89 年度的 5,678 人，逐年增加至 93 年度的 15,000 人。實際上，高中職身心障礙學生從 90 年 6,952 人成長至 102 年已達 2 萬 3,281 人，足見障礙者就讀高中職的人數確實已大幅成長（教育部，2014）。這套升學機制中最主要的受益者仍是心智障礙者，包括智障、自閉症或合併其他障別者，都因為高中職增設特教班或綜職科，有了更多升學機會，也影響了這類障別者成人階段的生涯選擇。現年 30 歲左右的心智障礙者（即民國 89 年到 90 年間國中畢業），有較高機率進入高中職就讀，也在高中職特定的學習氛圍下進行生涯選擇。

選擇升高職的學生依障礙程度分流，以智障者為例，高職招收的學生以輕、中度障礙者為主，特教學校則以中、重、極重度為主，如就讀高中，係以升學為主，不在本研究討論範圍內。因學生的障礙程度差異，兩種學校系統的職業教育方針應略有不同。從教育部 82 年「發展中、重度身心障礙學生接受第十年技藝教育方案」的出發點可知，心智障礙者高職教育的目的是鎖定在職業技能培養，目標當然是就業。高職課程的規劃也是循序漸進的養成就業態度與職業技能為內涵。依照教育部訂定的高職教育階段特殊教育課程綱要（簡稱課綱），職業學校特殊教育課程的目標是：

1. 充實專業知能，培育行職業工作之基本能力。
2. 陶冶職業道德，培養敬業樂群、負責進取及勤勞服務等工作態度。
3. 提升人文及科技素養，豐富生活內涵，並增進創造思考及適應社會變遷之能力。
4. 培養繼續進修之興趣與能力，以奠定其生涯發展之基礎。

這 4 項目標中，屬於職業教育者就占二分之一，特教班的核心課程規劃為職業生活、社會生活與個人生活三大類，三者所占課程比重



為 33-45%、25-35%、25-35%，因此不論從教育目標或實際課程比重來看，都顯見職業教育的重要性，也是延伸 82 年技訓計畫的主軸。在這樣的教育課綱引導下，學生耳濡目染接觸到的就是如何在畢業後找到工作。在高職學校以就業為辦學目標的環境下，增強學生的就業動機與職業技能也是合理的。

（二）高職生活進入就業準備狀態

高職生活，也是障礙者就業準備的起始點。

受訪的唐氏症者的母親回憶當時情形說道：

「學校要求高二開始實習，那一年校長說高一程度不錯，所以他高一暑假就去餐廳實習了，要求的很嚴格仔細，每天都有紀錄。」(A8)

另一位受訪的中度智障者母親也提及：

「高二開始下學期在學校福利社、上學期去學校的生活館，也有去戶政事務所，三年級可以選擇，有十幾家店。」(A3)

高職綜職科教師也證實學校是這樣規劃實習課程：

「高二上就去實習，有搭配職業課程。學生一學年下來會上到三種職種。高三沒數學課，因為課排不下了。三天都是在外面……。」(D1)

自閉症者母親回憶學校還有能力編組的實習：

「高二開始，學校會篩選 A group，就他們覺得能力好的，慢慢帶出去……到三年級時，又打散成好幾個小組，一個老師帶三個學生去○○（職場名稱）。」(A10)



依課綱的規劃，不論是高職綜職科或特教學校，高一都會安排探索性的職場參觀活動，高二則進入職場以見習方式或實習方式參與，高三上學期每週有一至二天在職場實習，到下學期增加到二至四天，實務設計上，大部分學校在高二就已經讓學生進入職場，換言之，高二與高三有近一半的時間是在職場學習。雖然課綱規劃高二是「見習」，實際上均為實習，沒有顯著差別，僅是在職場的天數略有不同，或者在固定一個職場或輪調在多個職場。由此可見，高職三年對職業養成的過程中，接觸職場的密度與強度是越來越高的。

（三）認識其他服務資源

至於其他的資源，學校是否也陸續的安排介紹呢？自閉症者的母親提及：

「學校從高一開始就去參觀，問題是即便（畢業後）要去機構都排很長隊。」(A10)

唐氏症者的母親也說出了一樣的焦慮：

「高一開始就家長開會，帶你去看工場（廠），我看了很多，第一個就看到育成，但那時沒有考慮，因為那時沒有捷運，最中意的是中和的那個喜憨兒，最近，可是那時候只有三個缺，我也才高一，要等到高三，早就額滿了。」(A8)

庇護工場的資深管理人員說明了機構和學校之間的關係：

「以往從高職學校畢業時，有兩派人在搶學生，一派是要流到機構的，做支持性的……後來庇護的關係，反而跑去機構的變少了。」(C7)



也有家長表示，學生畢業後想尋求專業協助，是找以前曾來學校介紹過的機構，可見參觀機構或資源介紹還是有一定的功能。但相較於職場見習或實習，高職階段學生認識其他福利資源的廣度與深度顯然少得多，來自家長團體的資深人員 C2 指出，家長在學生唸高職的階段去參觀機關，但校方並沒有與家長討論這些資源，只有家長自己的猜測，「從來沒有人跟他澄清，他心裡怎麼想的」(C2)。因此家長常看到的情形是資源不夠，每個機構都有一定的服務量，機構服務對象是怎麼來的，服務的目的是什麼，也不清楚，他們在高一去參觀時，看到員額已滿，或有少數缺額，但距離子女畢業還有二年多時間，家長自然會焦慮。

(四) 提早就業轉銜服務介入

由於支持性就業與職重個管制度逐步建立，高職畢業生要在畢業前就選擇進入一般職場，必須透過提早轉銜機制，才能提前就業；畢業後，如要尋求政府資源，也一定要透過職重個管系統，所以辦理支持性就業服務的機構，也不需要去高中職校提早「搶」學生。甚至連庇護工場，也不是直接由學生與庇護工場談定即可，都要透職重個管體系分流及安置，對於服務資源的了解與深入接觸自然更減少。

唐氏症者的母親回想當時的情形說道：

「高三每天都實習，馬上就發現實習同學少了一個、少了二個、就已經都去工作，我就想說慘了，他還在這裏，他也緊張。」(A8)

技職學校綜職科教師說明學校每年的作業方式正是如此：

「我們提出幾個（提早就業轉銜），確定他有就業意願，他就不會再回來學校，畢業才會回來，每一年推一、二個、二、三個。」(D2)



勞工行政體系在兩個時間點介入高職。第一次介入是在高二下學期，安排學生進行職業輔導評量，在這個評量中，職評員不會提供未來安置建議，只提供實習與輔導策略建議；第二次則在高三上學期，部分同學進入提早轉銜系統，但這並非所有縣市都有第二次的介入，目前臺北市與新北市都有提早轉銜機制。先由學校挑選具備進入競爭性就業市場潛力的學生，提報給勞工體系，職管員參考高二的職評報告，再經由晤談、了解家長意願等，才篩選出真正進入提早轉銜的學生，真正由職管員開案，並進入支持性就業的輔導過程，甚至在畢業前就安置就業開始上班。但也由於非學生身分的障礙求職者，也有職評服務需求，當縣市政府職評能量不足時，會有「塞車」的情形，不見得能如預期規劃的完成學生的職評。這一波的篩選，對於無法提早就業轉銜的學生及家長，是一種壓力，甚至感到恐慌，但高職綜職科教師卻認為這「可造成一種良性壓力，正向互動，刺激其他同學積極就業」(D1)。

轉銜服務雖是就業最重要的一環，但執行上卻不見得順利。兩個不同行政體系的銜接，總是有摩擦。兩位技職學校的教師都指出和就服員的合作都曾產生問題，比如就服員不希望老師干涉已進入轉銜開案的學生，D1也坦承「有的老師當太久了，搞不清楚業者生態」，D2則表示「早幾年時派來的就服員真不知道在做什麼，導致廠商覺得不行又退貨。」兩個服務體系對於提早轉銜要達到的目標或者學生的狀態，可能都有待更多的磨合。再者就業轉銜只將去競爭性職場的學生視為服務對象，無異於否定了其他的就業型態，特別是像庇護工場的就業，完全不會在學生仍在校的期間做任何處置。

（五）不能實習的障礙者命運

對於部分學生的狀態不適合安排實習或就業，如發病或情緒問題，可能只能留在學校內部實習，如校內有實習商店或合作社或餐廳，但



是這種實習「步調不快，不能算實習」(D2)。如果要安排到底護工場或小型作業設施實習，也並不容易。

技職高中綜職科教師指出現在學生去實習，也面對到機構挑人的問題：

「現在遇到的困境是，以前要去OO機構（指非營利組織）去實習，人家會接受，現在被拒絕，所以有的孩子會放到小作所，但這都是靠關係經營來。OO機構不再把缺開給我們，他們把名額開給畢業後那種，比如一個個案可以申請補助那種。它著眼於……現在要挑，跟產能有關，它們有產能的壓力，小作所也挑，因為它要給零用金……一定先挑產能好的沒有情緒問題的。我們的孩子根本進不了，畢業以後也進不了，現在都比以前困難。」(D1)

但以學生程度較佳的高工或高職學校，如果有狀況較不佳的學生，安排去庇護工場實習，家長卻可能拒絕。技職學校綜職科教師員 D2 指出「家長也說不用了，我們家不缺這個。反而我們要花很多時間說明實習背後的價值（要讓他作息如常，有生活規律……。）」，甚至家長之間會比較實習地點，「比如某同學可以去 7-11，為什麼我不能去。」(D2)

（六）不能就業，就不需要準備？

一般大部分都只關心高職或特教學校安排到正式職場實習的情形，而忽略了無法去正式職場實習的問題，既然這些學生進入正式職場的機會較低，為什麼轉銜系統只偏重就業的部分，而沒有其他系統介入？如果不能提早知道他們的進路，就無法做必要的準備，必須一直等到畢業，才能選擇或分流安置。反之，如能進入一般職場的學生，就可以搭上快車提早出去就業。雖然高二下學校實施的職評，可提供實習或輔導策略的建議，但這些建議，卻不一定派得上用場，因為各



校實習地點多半是長期開發經營，不會因為評估的建議就有辦法開發出新的實習職場，而現場的輔導如何落實，又是另一個問題。對於要一直拖到畢業階段才能開始尋找安置的學生，則是另一個充滿驚險的過程。

唐氏症者的母親說明當時的心情：

「後來職評通過了，好像說到三四月知道了，但是要到六月才能去庇護工場，我說要等這對我是一個煎熬。」(A8)

來自家長團體的資深人員說明了家長的焦慮來源：

「現在的職評只能說他的能力進不了一般職場，也沒說可以進哪個庇護工場。」(C2)

在校的學生即便有了職評報告，都不能立即安置，因此畢業後到安置前，家長仍然急得像熱鍋上的螞蟻。如 A8 的孩子畢業後，一時之間還沒有去處，正好學校有一個試驗性的小型作業設施，家長會長遊說他帶孩子來，但學校主任卻認為孩子的程度好，不應到小型作業設施去，因為那裏生活太鬆散，孩子會退化，「但我不願意我的孩子畢業後留在家裏，要有活動……如果你讓他在家，他更麻煩，早上都叫不起來，怎麼辦？」(A8)

中度智障者母親 (A3) 說孩子畢業後先找到機構尋求協助，為了要進庇護工場，先經過評估，一評就三個月，到了九月才進入庇護工場開始工作。她描述當時的經驗說道：。

「這個案子要排，如果沒有缺就要等，剛好有一個小朋友摔斷腿，她很快就補進去。」(A3)



這種等待排隊的經驗，正呼應了學生家長在孩子仍在校期間的那種擔心，有服務資源卻不見得能使用。A5 描述同為中度智障者的孩子就沒有這麼幸運，由於不是近十年內從高職畢業，經求助於政府部門，由職管員開案，先用「見習」¹⁶的身分在甲庇護工場訓練三個月，因為沒有庇護工場的正式名額可安置，故轉到乙庇護工場，卻因無法通過入場評估，又轉回甲工場再訓練三個月，當得知社區小型作業設施（家長稱為工作站）有缺額時，她興奮的表示：

「後來剛好在〇〇工作站（指小型作業設施）有工作，太好了太近了，就去試。」但這只是個開始，機構給他一個月試試看，結束後表示「很猶豫」，他們「開會還沒辦法決定能不能收他」，後來幾經波折，「正好有一個人走，才有一個名額，如果再晚，像現在很多人想進都進不來啊！」（A5）

A5 又經歷了 A8 與 A3 家庭那種等到別人走了，我的孩子終於有機會的經驗。

（七）高職環境引導障礙學生選擇的想像

障礙者高職教育的目的在落實就業導向教學，但相對於特教學校或高職綜職科，一般高職學生目前已幾乎 90% 選擇升學，在校的課程並無第一年參觀、第二年見習、第三年實習的這種設計，會用較多時間研習學科，甚至三年課程中的實習時數也不多，以南港高工重機科

¹⁶ 「見習」指勞動部勞動力發展署（原行政院勞委會職業訓練局）所訂「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業職場見習計畫」之適用對象，為「為具有就業意願，就業能力不足，短期內無法進入競爭性就業市場或庇護職場就業之身心障礙者，並以擬進入庇護職場就業者優先。參加庇護職場見習者（以下簡稱見習者），應經地方政府職業重建個案管理員評估推介。」見習時間最長不超過6個月。



為例，課程分為升學導向與就業導向兩類，即便是就業導向的實習建議修課也只有 24 個學分；大安高工整體課程架構中，專業及實習科目校訂學分為 60，分三年修習，如平均計，一年也只有 20 學分，相較於綜職科或啟智學校高三時一週至少二至三天全天在職場實習，顯然特教體系的職業選擇的培養強度高得多。三年下來對就業選擇的增強效果是非常可觀的。而高職的升學導向，也影響了特教學生的意向，陸續有特教學生選擇升大學。技職學校綜職科教師也說明了升學氛圍對綜職科學生的影響：

「有些小孩很想唸，因為他身邊很多人唸大學，他也要唸，他不知道大學在幹嘛，只是看到別人唸，他也要唸。前年 17 分就可以唸大學，鼓舞了很多家長。孩子也想我能唸〇〇技職學校，為什麼不能唸大學，兄姐都有唸大學，我為什麼不能？」(D2)

對這些心智障礙者來說，高職提供繼續升大學的機會，並不必然能帶給他們知能上的增長，但是墊高的就業期待，卻不見得有利於處在弱勢就業地位的他們。

(八) 小結

三年實習路徑與提早轉銜、職重個管制度安排，一方面不斷增強學生對競爭性職場進路的接觸密度，由零星的參觀到一週實習二至三天，再經由提早轉銜機制，讓部分學生提早離開學校進入職場，建立典範效果，這固然讓當事人提早找到安置機會，但也留給無法提早轉銜學生更大的壓力。職重個管制度的建立，弱化了使用者直接選擇服務資源的動能，要進入庇護工場，必須通過職業輔導評量，要進入一般職場，也需經由職重個管系統評估分流，專業服務在此介入，並不是在銜接兩個服務體系的服務對象，而像是一個篩選機制，將適合競爭性就業的學生先挑選出來，越趨近一般市場的就業條件，越有機會被提早服務，而高三畢業前即安置在一般職場就業，又顯示出一紙高



職畢業證書似乎並不重要，如果是進入庇護工場或未來進入日照型機構，將延長教育放在高職學校實施的意義又是什麼？安置資源難尋，家長認為收容照顧機構一床難求，學校又強化就業準備、提前就業轉銜，建立就業模範，一切的氛圍使得往就業這條路走幾乎成為必然。

三、三年高職與就業的關連

十二年安置計畫使障礙者有更多機會進入高中職，但是當今的高職學生，90%以上都升學，高職已經不再是「準」就業準備的場所，而是升學準備的場所。似乎只剩下身心障礙學生繼續實踐高職就業導向的教學目標。

（一）特教體系招生標準影響實習安排

除了三年不斷加深的職場接觸，實習本身是否真能為障礙者做好就業準備以銜接到就業市場？

雖然身心障礙學生的教育已融入一般高職學校，但分班的效果，仍使得特教班（綜職科）與一般班級保持某種程度的隔閡，再加上一般學生幾乎都升學，與身心障礙學生的學習氛圍更有距離。而障礙者之間如何選擇高職落點，則是更前端的篩選。

高職特教班設置就是以輕中度障礙者為招收對象，但隨著教育部期待的績效數字，以及公私立學校都設特教班，產生了招生的壓力，智能障礙學生是高職特教班最主要的服務對象，高職學校如果將入學所需的智能水準或能力門檻提高，則會將障礙程度屬中等或介於重度與中度臨界點的學生向下擠壓到特教學校，能力較佳的學生也會選擇就讀資源班，因此不會選擇高職特教班，私立高職就較難招收到學生，特教學校因為學生程度偏於重度，再升學或就業的困難度較高，對於少數有潛能的學生的教學也受到影響。因此二者之間對於入學標準的



設定，時有拉扯。所謂適性教育或就近入學，實務上的影響因素甚多，再以臺北市為例，公立高職特教班（綜職科）只有 7 所，「充分、就近」實為空談，只有交通便利口碑較佳的學校容易優先受學生家長青睞，如捷運或公車方便到達的學校，招收到的障礙學生的程度也較佳，學校設計的就業增強機制也能順利推行見效，並能有效複製延續，學校也會以就業績效做為對外行銷的重點，高職特教學生就業效果的分配也會因學校名聲或交通便捷性而有異。在招生拉踞戰中，廣設特教班或開放更多機會讓障礙者升高中職，確實改變了高職招收學生的「質」。

技職學校綜職科教師說明今昔招生情形的改變：

「早年特教班收的小孩比較像是可去資源班那一種，前段的，班少，學生少，外面（指外縣市）移來的少。」由於廣設招生管道，這些學生移向資源班，後面的學生才擠上來。「我們明顯感受到我們已經收到...不能用以前那種帶法帶的學生，以前可以送去烘焙的，現在一班也不到一個二個可以去。」(D2)

可見技職學校特教班雖然招收到的智障學生程度較佳，但也因為招生制度的影響，學生的程度向下微調，特教學校的情況更為明顯，當部分學生往前移動到高職，更多程度較為嚴重或合併多重障礙的學生進入了特教學校，也增加了特教輔導學生的難度。

（二）正規教育體系忽視障礙學生實習規劃

實習既為高職重要的一環，學校應有較為完整的規劃，但一般高職特教班老師至今都必須自行開拓實習職場，學校的實習單位（如實習輔導處）並不會有制度化的機制處理身心障礙學生的實習事務，例如透過產學合作或建教合作尋覓合作對象。教育部所規範有關實習的制度，也都只關照一般學生，教育主管機關對於實習、建教合作與勞



動的身分涉及的權益不清楚，對於一般學生實習權益的保障都已自顧不暇，更無法顧及障礙者的實習，如台灣少年福利與權益促進聯盟（簡稱台少盟）於 102 年 2 月 1 日舉辦「是誰綁架了建教生權益」記者會，指出政府訂定建教生權益保障法後，業者抗議聲不斷，而 104 年 10 月 30 日勞動部職安署公布全國建教生勞動條件專案檢查結果，60 家建教合作機構中有 16 家違法，違法比率達 26.6%（建教生權益促進聯盟，2013；洪欣庭，2015）。老師 D2 回憶為了使特教學生進入某家便利超商實習，業者很慎重的請出法務人員研究實習生的法律關係，研究學校提供的實習契約，結果業者一看，完全是個不能保障任何一方的契約，技職學校綜職科教師有點憤憤不平的表示：

「教育部特教小組，在網路上有兩個（實習）簽約範例，85 年出來的，那完全不合法規，只是做個樣子，說我們有做這個。」¹⁷（D2）

特教的老師常有的經驗是自己先去和店家消費博感情，建立關係後再推介學生去實習。由於透過老師開拓實習機會，必須考量便利性，常只能侷限在既有關係上延續，甚至職類也多所限制，林宏旻（2005）關於高職綜職科學生實習的調查結果也指出，實習場域最常是由學校教師尋找（占 88%）、校外職場實習常遇到的困難主要為職場尋找不易（52.8%），因障礙程度遭拒絕次之（41.5%）。教師 D2 說明他觀察到的各校實習安排方式：

「OO 學校為了方便就把學生限制在兩三個職場，一定可以顧得到，我們學校是 15 個學生就 15 個職場。七個公立高職的實習地點都大同小異……。現在只是不出事而已，萬一出事很危險。會問老師在不在現場，老師怎麼可能顧那麼多職場。」（D2）

¹⁷ 參見身心障礙學生職業教育諮詢網站（網址：<http://www.cter.edu.tw/edu/sub-career-03.asp>）



而教師 D2 提到的教育部特教小組提供的實習簽約範例，是完全引用建教合作實習的模式，但事實上，高職特教班的學生，根本不是學校其他職類科系與業者洽談建教合作的對象，更證明教育體系對障礙學生實習的身分採取的模糊與忽視態度。由於實習地點及照顧人力的限制，即便在高二下學期就由勞政體系介入提供職業輔導評量，並提出實習的建議，但學校實難以再開發更多的實習職場，也沒有老師能一一關照到每個職場的學生，輔導策略的建議也難以落實在職場。

這些實習職場與學生就讀的高職專長的職業類科有何關連呢？技職學校綜職科教師道出了校長的反應：

「我們學校是電子電機學群，特效能如何結合？校長以前也說，我們明明是工科的，怎麼搞什麼烘焙的？」(D2)

依照特教課綱，職業技能分為 7 大群組，包括：服務、藝術、工業、商業、農業、海事及家事。對於高職學校以商業、服務業學群為主，在臺北市尚容易找到合作廠商實習，如松山家商實習機會係清潔業、烘焙、汽車美容等，與高一、高二的課程內容尚稱相符。但以理工為主的高工學校，受限於障礙學生的能力，比較難學習機械維修、冷凍空調或電機類的課程，因此並不會因為在高工學校就開設工業群組，實習的內容幾乎與學校的主要課程無關。以大安高工學校為例，實習職場分布為清潔、手工藝、包裝、商店整理、餐飲服務、汽車美容、加油站、烘焙業。南港高工學校實習地點則為則為靖和優質汽車美容、好市多大賣場、全家便利商店、一富便利商店、岳巒科技股份有限公司、丹蜜爾蛋糕等¹⁸；松山工農實習場域為大賣場的包裝或餐飲服務業或製造業，如愛買、全家便利商店、櫻桃爺爺、咖啡店、日

¹⁸ 參見南港高工學校學校網頁 http://203.72.236.13/~a1/espical/main04_1_07.htm



本料理店等¹⁹。這些都與學校主要學程關連性低，更加顯示出高職特教班與學校主要教學與就業方向的落差，身心障礙學生就讀高中職顯然也沒有銜接上高職的職業類科教育內容。延長三年的高職教育，彷彿只是借用高職學校場地進行自成一格的教學與就業準備。

（三）業界生態改變、實習走樣

學生的實習職場，也不可避免的受到產業發展的影響。學校端的感受最敏銳，教師 D2 說明學生實習場域的改變：

「早期麵包店很容易就業，現在烘焙店一堆都關門，社區型小麵包店都活不下來，它只能請一個師傅。後來我們把孩子轉到門市，像 7-11、萊爾富，全部都大量用我們的孩子，第一個不用錢，便利商店也比較安全。」(D2)

小型麵包店的職場不容易再安置學生，取而代之的是中小型的便利商店以及大賣場。但技職高中綜職科教師看到的卻不同：

「00 大賣場對我們還是很不客氣的，他如果覺得我們的孩子用的不錯，實習又不用錢...一直到快畢業才算時薪給他。它就是在貪這種便宜。」(D1)

貪便宜似乎成為業界願意接受學生來實習的考量之一，對障礙者也不例外。且這類大賣場本來就有正職員工，並不是把實習生當主要生產人力，實習生如果產量不符要求，對職場沒有影響，學生如果有

¹⁹ 參見松山工農學校網頁

http://cweb.saihs.edu.tw/editor_model/u_editor_v1.asp?id={1FD18AFD-741E-4CC4-A7CE-40DFE132AF09}



工作上的問題，實習職場也不必然會進行指導或輔導。家長團體資深人員 C2 同意教師 D1 的觀察，她說道：

「綜職科放出去，老師也沒有跟，因為他能力比較好，實習職場就多一個補充人力，何樂不為，他（實習單位）就一直 hold 著這個人，不去請正式的人啊！每年用實習生。」(C2)

對障礙者較為友善的非營利組織在輔導障礙者多年後，也累積出心得與經營方向。如技職高中綜職科教師 D1 表示現在非營利組織也不見得接受學校的障礙學生去實習，因為這些機構承接了業界的工作，有一定的品質或數量的要求，無空間提供實習機會。高職障礙學生欲藉由實習，進行就業準備，雖然實習真實發生，但它卻凸顯出和學生所在的教育制度中的格格不入，不僅在開發實習機會上，被學校當成化外之民，實習職場也與學校課程關連性低，甚至給予業界使用免費勞力的聯想。

（四）實習真的是就業準備嗎？

實習真的提供技能學習與職前準備機會嗎？自閉症者的母親回憶道：

「到三年級就會把他們（學生）又打散好幾個小組，一個老師帶三個學生去誠品，跟誠品的工作人員交待後就走了，實習結束老師才會接他，再問一下在那邊工作的狀況。」(A10)

受限於教師能量，要將所有學生安置在不同場所實習，老師也難以兼顧，因此學生經常是獨自待在職場，只有到離時才有老師出現。中度智障者的母親也提到她的女兒在實習時不知道要做什麼的情形：



「我們選到新店的簡餐店，只有她一個（去實習）。……客人很多的時候，她只能把碗收過來，也不能進廚房，因為怕受傷，收來的東西只能放廚房門口，她又不能收錢，她不曉得客人是吃飽了沒有，要人家叫她才知道，也不曉得做什麼。」(A3)

學生到了職場，須各自碰運氣。障礙者去實習的地點，多半都需要專人指導協助，因此實習地點同一時間可接受的學生數不多，如為老師就近開拓，再以餐飲或清潔業為主，實習場所也不大，因此店家有時不敢讓學生實做太多項目，如前述雖然學生在高二下學期已經拿到一份職評報告，並由職評員提供實習輔導策略的建議，但學校老師無暇一一顧到學生，實習職場內更不可能配合學校的輔導策略去指導向生。大賣場或便利超商的店家，長期接受實習生，因此對於如何帶領心智障礙學生，雖有經驗，但是這些店家也呈現很吊詭的現象。如某校實習的大賣場，以往一直有不足額進用障礙者的問題，但在接受特教生實習生卻很支持，是否因為是免費勞動力，企業就十分歡迎，一旦要正式雇用，業者的考量就不同了。企業因為接受障礙者實習學生，而增加對他們的認識，卻不能反應在企業的實際僱用行為上。

並不是每位身心障礙學生都能去職場實習，有時要看機會、看學生的能力情緒穩定度、以及職場的接受度。而能力較弱或有情緒困擾的障礙者，不便去校外實習，只能在學校內的商店實習，即便想去庇護工場實習，受限於學生身分與庇護工場的服務能量，也少有成功的。若真的覺得學生狀況可能應先到底護工場實習，家長也會有不同反應，不一定認為要去這些地點實習。

因此學生的實習，目的雖為學習技能或就業準備，但受限於學校人力或職場限制，學生學習的內容品質沒有一致性，學生能力的落差擴大，也使得學校設定實習目標更為不易。而接受實習的企業，如前述與其說是提供障礙者實習機會，更多的是為求免費的勞動力。儘管



勞工團體近年來注意到企業運用建教合作或實習制度，免費運用學生勞動力，而多所抨擊，但這似乎也沒有擴及障礙者身上，也就是障礙者的勞動身分，其實處在一種隱晦不明的狀態。而特教學校的學生，障礙程度更為嚴重，實習的內容涉及的技術層面更低，或無技術性，加上老師無法全時間在實習地點，所以更難了解學生的實習情形有無達到效果。甚至對於特教學校實習無用的批評也時有聽聞，資深的就服人員 B1 不客氣的說：

「(特教)學校老師的訓練都關起門來訓，和職場的要求還是差很大。畢業生對職場的認識都固定在某幾類……一放出來和外面差很遠。」
(B1)

另一名資深就服員也有同樣的經驗：

「我安排他要門市做上架排貨，一天四小時，家長跑去和店長理論說為什麼沒有週休二日，他說以前在校實習都有週休二日，他們沒辦法了解這是正式的工作。」(B6)

(五) 小結

實習制度已經使障礙者更接近職場，但實習究竟有什麼效果，從後端就業服務人員的反應，他們難以感受到實習的效果，而高職的實習職類既與學校的主要職類格格不入，老師人力也有限制，使得實習的成效難以突顯，則高職階段要做為一種就業準備的效果是更難論斷的。

三、離校之後家庭的選擇與被選擇

(一) 家長的心情與兩難



1、老師有信心、家長很恐慌

智障者能就讀高職，是讓障礙者與一般學生的生涯發展更為接近，至少提供了一個機會。但如前所述，其實高職生涯與一般學生的發展似乎仍在兩條平行線上，彼此之間沒有交流也不容易對照。不論實習安排的好不好，或高職生涯有何意義，學生如果沒有進入提早轉銜之列，畢業那一刻起，障礙者及其家庭終將面對新的生涯選擇。高職學校三年的薰陶，完全就是以就業為導向的課程，使得就業成為不得不列入的一個選項。技職高中綜職科教師對於課程規劃很有自信：

「我的班從高一開始就會做認知行為改變，以就業為目的，要做就業準備，做態度，和動機，到高三就很OK。」(D1)

但就服員B7接觸到的家庭卻反應出家長還是很恐慌：

「現在很多家庭是雙薪，一個孩子畢業不知道要去哪裏，對他們來說是很恐慌的事，不知道孩子一個人在家會發生什麼事，大部分家長會希望他有一個去處。」(B7)

家長不但擔心自己的孩子是否有安置的地方，家長之間也會彼此比較孩子的安置情形。資深就服員跟家長接觸的經驗則是：

「去社政要付錢，去勞政免費，有的家長覺得在社政不好聽，家長之間會比較，放在社政、庇護或外面就業，感覺會有差。」(B1)

背負著社會的期望，對子女未來安置，總有一種就業比安養好的心情。對於安置到庇護工場的障礙學生來說，就業是否是最佳的安置選擇？而如果沒有安置就業，對家庭的影響又是什麼？



「把他留在家裏，一定要有人在家，如果我出去，他會玩電腦玩一天……現在上班，目前我比較放心。」(A8)

「他沒有工作時，我完全被他綁住，沒有自己的時間；他有了工作，我也輕鬆很多。」(A1)

「我不希望他一直待在家裏，久了會懶散，不管什麼工作，總要讓他去嚐試。」(A3)

多位家長都表達孩子長大就要有個去處，「他每天待在家裏，他受不了，我們也受不了」(A4)。留在家裏，家中必定有人必須陪伴他，家長也失去自由，因此就業似乎有著減輕家庭照顧負擔的功能。這樣的擔心，在 A4 的身上則是另一種呈現的樣態。A4 的孩子國中畢業後輾轉到機構接受全日式的照顧，但機構評估認為他具備外出工作的能力，因此建議家長讓他參加庇護清潔工作隊，而 A4 原本即為單親家庭，從事的工作經常須在假日加班，對於機構的建議，家長實為兩難。她比較機構式的服務和就業的差異：

「機構住 24 小時，我也不用擔心他有沒有吃，他如果在家，我就要擔心；出去（工作）之後對我是有一點負擔，他下了班以後，一定要有人照顧他吃飯，他回到家，我就要回到家，他是週休二日，但我沒有週休二日。」(A4)

相較於沒有工作而必須待在家裏，對家人產生照顧的壓力，A4 的情形更反應出全時間的照顧對家庭經濟或生活的影響。但如果孩子的工作帶來一份適足的薪資，家長的選擇似乎也會有不同的考量，A4 也表示雖然孩子離開機構去工作，增加了她必須自己負擔照顧的壓力，但是住宿機構每月近二萬元的支出，靠她單親一份薪水，也覺得壓力沉重。而這種選擇的兩難，原因之一也在於安排障礙者出外工作的薪資並不高，在減輕其他型態照顧支出的經濟負擔上雖有助益，



但其實沒有增加家庭收入，將障礙者從照顧機構推向就業市場，在專業上有期待，並認為那是進步的，但是這是不是對家庭或障礙者最好的安排，以及就業帶給家庭或個人的效果，都沒有經過認真的討論。

2、錢少不重要，有地方去就好

雖然了解庇護工場的薪資較低，但家長並不以為意：

「賺錢不是問題，有一個合適的地方，讓他高高興興的去。」(A5)

「薪水我們是不太需要他，只要賺到他吃飯的錢就可以了。」(A9)

A10、A4 也表達類似的看法，對於薪水的問題，並不計較。孩子有一個地方可以高興的去，似乎是家長很重要的考量。這種就業與其說是經濟活動，不如說是社會性的活動。家長更直接坦白的指出，他們更為擔心的事是在外面被別人歧視。中度智障者的母親就坦言：

「出去工作只要她高興，不要被欺負就好。」(A3)

而「被欺負」，則是 A7 的自閉症兒子進入庇護工場以前的慘痛經驗。在還沒有明確的庇護工場年代，民國 89 年自特教學校畢業，自閉症者的服務資源也缺乏，A7 就成了孩子的就服員，幫他找了許多不同的工作。對於自閉症者對工序的堅持，雇主不懂如何溝通時，她回憶道：

「老闆怎麼講，他都不肯（調整工序），所以有時候被罵，被罵到不聽，甚至會用打的。拿那個衣架，有時候就抽他一下。」(A7)

這還只是序曲，後來 A7 之子在同一職場也是因為溝通問題，與雇主之母有所衝突遭剪刀劃傷，店家未送醫，僅簡單包紮就叫家長來接回，最後多發一個月薪水後辭退了他。接下來安置到的洗衣廠，雇



主不准員工請假，他因事請假二天就被辭退，他也常常帶著傷回來，被打到整片瘀青。雖然這已是陳年往事，但是家長擔心孩子被人欺負，擔心職場中的歧視問題，似乎也不是全無理由。庇護工場提供具安全及包容性高的工作環境，當然是家長期待的安置選擇。部分家長認為到日照或住宿型的機構會讓子女功能退化，像是「去機構太浪費」(A10)、「教養院大家都很害怕，負面消息比較多」(A5)，是許多家長的想法。但是 A4 真正使用過機構照顧服務，反而覺得工作是更無趣了，她母代父職且又是職業婦女，比較兩種服務的經驗說道：

「如果經濟上許可，日照最好，白天在那裏，老師可以教很多，晚上可以回家互動，又有很多活動安排，其實他在那邊過得很精采，他回來會講今天去哪、明天去哪，他又當小老師，很開心。去工作說難聽點就是出勞力而已，精神上沒有那麼快樂。」(A4)

這個看法與許多家長相反，但家長團體資深的人員 C2 却同意這個看法：

「(去機構會退化)這是錯誤的認知，去機構才不會退化，維持他每天有一定的活動。機構每天時間排的滿滿滿。家長的認知，他只有在高職階段去看，安排去看，有沒有跟他討論他當天看到什麼，看到是不是就是真的，我們會選擇想看的東西，忽略不想看的。受外表影響，機構的明亮乾淨程度，不會先去看服務實質的內涵。」(C2)

安置在庇護工場就業，似乎能減輕家庭必須有專人照顧障礙者的壓力，即使庇護工場薪資低，家長也覺得總是有個地方可去，甚至將庇護工場與其他機構式照顧相比較後，提高了庇護工場做為日常活動的選擇機會。目前可以維持障礙者規律生活的服務資源並不是只有庇護工場，也包括 98 年開始陸續出現的小作所，傳統的機構式服務，如為日間照顧服務，障礙者也必須依一定作息到離機構，並由機構安排多樣化的活動，因此庇護工場並非唯一能落實規律生活期望的場所，



為何其他類型的服務未受家長青睞？各種原因中，哪一項扮演關鍵性的角色呢？與家長長期接觸的機構人員都有類似的看法，本身是自閉症者家長、也經營庇護工場的 C3 說道：

「家長的心態，第一首選是庇護工場，因為他的（障礙者）補助不會取消，又還可以領錢。又有勞健保。」(C3)

家長團體的資深人員 C2 也有同樣的觀察，家長不去照顧機構，其實不是因為機構無聊，是錢的問題，即便目前的小作所要月付 3000 元，但並不會影響他原領的津貼，再靠作業獎勵金領回 500 元或 1000 元，雖然去小作所也要吃飯的費用支出，但再加上津貼的錢，還是等於沒有支付費用一樣，更別提庇護工場完全不用付費，且不屬於任何福利服務，與津貼不互斥，可是他在家裏，家長就什麼都不能做。然而這種選擇並不是依需求的選擇，而是在支出費用的考量下的選擇。

C2 認為：

「除非所有國家的基礎點是一致時，那個選擇才真正存在，是真的依照需求進去（哪一種服務）。」(C2)

這個讓公民有選擇的條件是否夠成熟呢？

「家長去社政也沒位子，家長也不喜歡去社政，繳太多錢，我孩子一個月要繳二萬多。」(C6)

「我們知道幾個社區家園，登記了十幾年都排不到。」(A5)

看來不論是提供服務的 C6 或者使用服務的 A5 都反應出時機尚不成熟。103 年彰化啟學校畢業的 99 名學生，全部都沒有找到安置



機構，成為家長頭痛的問題，多樣性安置資源的缺乏，似乎仍是影響家長選擇的因素²⁰。

3、誰的選擇？－家庭、專業還是制度

庇護性就業雖然經濟性成分低，社會意義高，但家長的選擇還是經濟的考量。庇護工場視為一種工作性質，雖然也要提供障礙者服務，如職業能力強化、技能加強等，但它是一個準職場，障礙者被視為勞工，和庇護工場經營者之間是勞雇關係，付出勞力，獲得報酬，家庭不必負擔任何費用。相對的，不論是小作所或日間照顧服務，視為社會福利服務，因此都要付費，不僅如此，在臺北市的障礙者，如領有北市獨有的身心障礙者津貼，一旦選擇機構服務，極有可能被取消領取身心障礙者津貼的資格，一來一往之間，家庭損失了津貼，還可能再增加支出，這其實是家長決定的重要因素，即便家長願意有不同選擇，也沒有資源。

長期經營庇護工場的 C7 觀察來工作的障礙者，他認為：

「庇護的結構，尤其次基本工資的影響，真正的窮人，反而不想進庇護性，意願強工作能力弱不會進來，反而是那種意願不強像托嬰那種才會來庇護性。」(C7)

不缺錢也是家庭會選擇庇護性就業的原因之一。也因為這些不同的身分，家長對於機構的期待與關係也非常不同。身為家長、兼機構執行長同時執行社政、勞政方案的 C6 說明了這些家長的不同反應：

²⁰ 中國時報報導 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140613004346-260405>



「社政勞政的家長會我都有參加，勞政的比較輕鬆愉快，因為家長都是感謝，社政的就抱怨很多，如衣服沒穿好，沒照顧好，很挑的。他認為我繳這麼多錢，你要提供我多一點服務。勞政的不會。」(C6)

當機構提供的是付費的服務，家長會有交易關係的期待，要求多，但當機構提供的是工作機會時，家長常心存感謝，甚至擔心庇護工場經營不善，願意多方忍讓。數位家長都表達了那種怕庇護工場倒了的心情。

「庇護工場生存的很艱困……我也很怕他們倒了，我又要重新去找。」(A10)

「有一些狀況我都很擔心人家 fire 他，我就警告他，說你沒工作怎麼辦？……我希望他上班，薪水的事很多人看不慣，我從來沒有要求薪水。倒是我自從上臉書後才知道，公益團體其實經營的很辛苦，每年都虧。如果都虧，我們孩子怎麼辦。」(A8)

「萬一經營不好，也怕會不做了…萬一不行的話，是不是就沒有了。」(A9)

近年來漸漸增加的小作所，原本應承接連規律的作業活動也不易達成的障礙者，提供更為彈性或勞動密度更低的活動，但是由於僧多粥少，小作所也具有相當的競爭性。小作所的評估又進入一種錯亂的價值，由於績效壓力使然，小作所竟然也要求障礙者具有一定產能，並且將能力進步視為一個重要的成就，部分專家學者倡議，將小作所的障礙者服務視為庇護工場前的職能培育，又將庇護工場視為通往一般職場的準備，這個假設是以專業的角度來看，只是用障礙者來彰顯專業服務的效果，但卻沒有指出不同資源的銜接上所應為的準備，也忽略了障礙者或其家人為生活品質所能為的決策機會，雖然很多人批評庇護工場的薪資偏低，但如 C7 的觀察，選擇庇護工場本身也反應



家庭的需求與期待，使用資源的篩選機制本身就創造出不同的使用顧客，專業正當性是否能凌駕障礙者家庭的選擇？

（二）就業的成就與風險

1、就業的好處

至於工作帶給障礙者的心理感受呢？不論庇護工場的就業型態是經濟性還是社會性，這些工作活動帶給障礙者的改變仍不容忽視。在庇護清潔工作隊工作的中度智障者的母親說：

「他每天很勤快的出門，只要給他一點點(鼓勵)老師給他一罐飲料，他就很高興。」(A3)

同樣在庇護清潔工作隊工作的另一位中度智障者的母親則說：

「表達比較好一點，進步一點，情緒還是沒有明顯的進步。」(A4)

在庇護商店與食品包裝庇護工場工作的障礙者家人，對於他們去工作也都有正面評價。

「他有機會去找到工作，也有信心……自己去工作後，比較敢(搭車)，都不用陪，也認識很多人，講話什麼的，都有很大的差別。」(A1)

「現在上班要刷卡，那是一個榮譽一個成就感，有一天晚起了，來不及，爸爸騎車載他去，我後問他有沒有趕上，他說還好，我知道一定有遲到。我問他搭車還是走路，他說跑去的，跑比搭車快，可見他有責任感，有一個在乎的事。」(A8)

就業帶給障礙者的滿足與成就感，仍是家長看重就業的地方，但就業也會製造壓力。庇護工場最大的困境就是來自同時要滿足服務障



礙者與經營的期待，這種經營的壓力不僅是因為政府的要求，還有一些來自於機構對外取信於人的表徵，尤其公開對外營業的庇護工場，消費者往來都可以看到障礙者，展現明快的工作速度與機動性，也有門面宣傳的效果。而展現速度，常也是庇護工場經營者與專業服務人員之間的爭執點。這種經營速度的壓力展現在公開營業的庇護工場身上，一點也不輸給其他競爭性的職場。

2、從成就、競爭到疏離感

自閉症者的母親 A10 說，他兒子第一個工作的洗車庇護工場就是對外營業，生意很好，一小時進來四、五十輛車要洗車擦車，4 個孩子來回工作其實負擔很大，家長因而覺得工場是獲利導向的，也少有機會與機構討論兒子的 IEP，最後機構向家長表示他「不適合」，希望他離開，然而轉到另一家庇護工場時，類似的情形又出現，由於兒子的溝通問題，使機構難以決定是否正式僱用他，評估期間長達 9 個月都無法定奪，雖然老師認為他有進步，但負責經營的主管卻不能接受。最後幾乎在政府部門出面干預下，才使他被僱用為正式員工。

A5 在找不到庇護工場安置下，轉而尋求小作所，卻也經歷對產能的要求。

「（小作所）老師說產能沒辦法達到他們的要求，可能交報告交不出來，看不見有什麼成長。」(A5) 除了對工作效能的要求，再看清潔工作隊型的庇護工場，每天整裝集合帶著障礙者往接案的地點打掃，障礙者對於他們去的地方，並不是很清楚，一群人打掃、中午用餐、下午回到庇護工場基地，這中間有什麼社會接觸呢？經常要帶隊出去打掃的就服員表示：

「如果去打掃公寓樓梯，坦白講（社會接觸）比較少，說實話在加油站被站長罵到狗血淋頭的一堆。」(B13)



如果是承包到機關的清潔打掃工作，也跟一般的清潔公司一樣，員工在固定的地方休息，將自己負責的區域清掃乾淨，可能是一個或數個樓層，或者一定區域。工作現場是其他機關的辦公室，也不會有員工主動和清潔人員接觸或建立同事關係。這是委託外包服務的本質。

B16 談起他帶過的障礙者：

「他們常會跟我說，我好想在職場上認識人，一起去吃飯，中午大家也可以邀我一起去吃飯...」(B16)

長期倡導障礙者權益的 C1 對這個現象的看法是：

「我們（指臺北市）庇護工場找不到人，後來分析還有一個原因，47個有 25 個是門市服務，屬於封閉加工型的，只有 2 個，總人數 21 人。門市型要有一定能力的人，開門做生意都不能收有情緒障礙的人，不適合智障者。」(C1)

就業作為一種激勵障礙者與社會接觸的機制，在很多經營產業中是不容易發生的，甚至因為智障者本身對於應對接洽顧客有一定的限制，因此越是開門做生意能與外界接觸的庇護工場，可能能容納的障礙者反而要有一定的能力水準，這顯然與藉由就業讓不易到競爭性職場就業的障礙者，透過庇護性工作能提高接觸社會的機會的理想有衝突。障礙者本身也渴望建立人際關係，在職場上被友伴支持與關心，但是在這種疏離與多功能要求的職場環境中，勞工也彼此疏離，甚至職場中是多種不同勞動條件的人組合，有正職勞工、派遣勞工、還有勞務委外的勞工，彼此亦是陌生的，勞務委外成為業界降低成本的方法後，也更不容易讓承接委外勞務的障礙者建立與職場的連結關係，不論是庇護工場的清潔隊或是安置在一般清潔公司的障礙者，這是整體勞動市場改變的結果。庇護工場名額有限，必須建立篩選機制，一般就業市場則是競爭者眾，障礙者實則有進退兩難的處境。



3、有收入的服務 vs. 有酬的工作

雖然家長大部分都說不在乎障礙者能賺多少薪水，但當真正付出勞力時，家長又感受到勞動力價值的問題。中度智障者的母親 A3 很心疼她女兒辛苦的工作：

「她出去工作也是滿頭大汗，也是很辛苦在做，可是她的薪資沒有到正常人的一半。九點上班到五點下班，扣掉中午休息時間、吃飯、那些是沒有薪資的。」(A3)

中年後才進入清潔工作隊的中度智障者的妹妹則表示：

「剛開始做圖書的工作，有八千多元，後來轉換成清潔打掃，down 到四千多，有猶豫說這樣的金額還要不要做，感覺付出和得到比例啊……」(A2)

當個別的看他們在職場上的付出，以正式勞動力來看，家長會覺得他們的勞動力付出不應該只有這麼低的回報，但回到不同資源之間的選擇時，薪資偏低卻又變得不重要，因此在選擇時，庇護性就業似乎是一種「有收入」的服務，而不是有酬工作。對於勞動市場可以合法的訂出一種「次基本工資」，又用合理的手段讓其得以施行，究竟是什麼意義？但無論如何，此種免付費卻能領回低於基本工資的就業型態，確實給予家庭一種選擇的機會，但這個選擇並不會提升家庭的經濟狀況。家長選擇讓子女安置於庇護工場，一部分是遵循專業評估的結果，一部分是希望降低照顧成本的經濟因素使然，但仍有一個因素被忽略的就是有些障礙者的家庭並不欠缺次基本工資水準的收入，對子女保護性強，因此能接受次基本工資的報酬水準。雖然個別的障礙者在這種就業過程中都得到一些成就，但當前勞動者的疏離與彼此不易連結，障礙者只能憑藉封閉式的庇護工場保護，在內部有高密度的互動，走出封閉的工場，就業市場仍是回報以無情的疏離與冷漠，



似乎越封閉的環境，才越有可能產生就業帶給個人的滿足感，越開放反而越孤單。

四、小結

障礙者十二年教育的定調，已經為「促進就業」鋪路，高職特教班與特教學校三年教育中強調的就業探索與實習，都是在為就業做準備，但高職為學生所做的就業準備，卻與高職教育本身脫勾。大部分學生都去升學，只有身心障礙學生以就業為目標，突顯高職特教班與這個教學體系之間目標的不和諧性，在長期隔離或無法融和的情形下，身心障礙學生的實習不僅未被當成高職正式的就業準備，沒有學校的資源，更可能與學校本身的職類都無關，在勞動權利意識高漲的時代，障礙者的實習反而開了一條路，讓企業可以運用免費勞動力，因為障礙者被視為特殊勞動者，他們的實習也不是主流勞動運動所關心的。

提早轉銜與安置進入高職校園，對於能力較為薄弱的障礙者來說，不是希望，而是更多焦慮，各種資源的引介，欠缺完整的規劃，使家長只是焦慮於要找到安置處所，在經濟性動機的影響下，家長將庇護性就業視為一種臨時照顧、日間照顧的功能，為保有障礙者最佳的所得效果，庇護性就業成為中重度障礙者最好的選擇。甚至因為擔心子女無處可去，對於庇護工場的經營多所期待與包容，家庭的無可選擇，促成了包容庇護工場經營的問題，只有庇護工場的存續，才能保障孩子的去處，此時薪資水準，已經不是家庭考量的要素，這也是次級基本工資一直能存續不被挑戰的原因之一，家長了解，當他們想要制度有所變革，讓就業成為一個「與一般人一樣的選擇時」，他們也要面對失去既有保障的威脅。

第二節 買方市場還是賣方市場～就服專業的困境與挑戰



陪伴障礙者就業的路上，最重要的一群人就來自職業重建專業。這個專業作為調和障礙者與就業市場期待之間的橋樑，他們會感受到職場的要求在改變，並且要回應這些改變，考驗專業的因應能力，而專業和職場交涉的過程，又受到許多干擾，比如政府採取的委託服務管理、不同的獎勵僱用政策工具等，這些影響不僅動搖了專業的實施，也間接影響到障礙者的就業安置。

一、內外夾擊下的專業實踐困境

(一) 外—職場動搖了先安置再訓練的鐵律

1、順序顛倒的專業服務發展

臺灣障礙者就業服務體系發展的特色是專業者角色的出現「順序顛倒」。民國 80 年代，民間非營利組織引進支持性就業服務的概念，並逐步推廣，到民國 86 年殘障福利法修法後，在勞委會（現勞動部）的主動推動下，88 年臺北市已有 15 家民間機構、38 位就服員提供支持性就業服務，社區化支持性就業的服務模式已成為主流（陳玲玲，2004），但當時整個專業服務中，只有就業服務員一種專業人員。民國 89 年，臺北市才有計畫的推動職業輔導評量服務，形成委託服務與付費模式，當時也只有少數縣市有條件與能力執行這種高度專業化的服務。接著到民國 92 年臺北市開始試辦求職困難者的個案管理服務，並慢慢培養成職重個管服務，至民國 96 年中央才全面討論及推展職管制度，99 年由中央全面補助各縣市實施。

由此發展歷程可見，障礙者的就業服務的分工是由簡而繁、由單一專業人員慢慢擴展到多種專業的團隊共同執行。在專業人力部分，早期的服務多由教保機構的教保員或社工員擔任，專業化的培訓過程

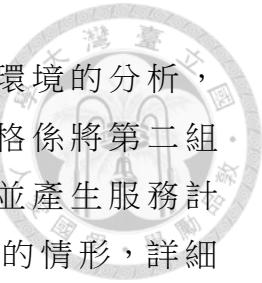


較為零星，主要仰賴教保員與社工人員熟悉障礙者特性，以及對連結資源的專長，民國 86 年修法後，才慢慢建立起專業人力培育與篩選的機制，設定特定科系與學經歷背景與接受過相當時數訓練者才能擔任。在專業服務功能分工上，先由就服員包山包海全辦，再將職業輔導評量分配給職評員、最後由職管員作為所有服務的管理與資源協調者。

支持性就業於 1980 年代從美國發展出來，是用來增進重度障礙者社區參與的一項就業安置措施，由於智能障礙者對技能學習的可轉移性較低，施以先訓練再輔導就業的成效較低，因此發展出這一套服務模式，其中最主要的策略就是「先安置後訓練」，先找到職場安置，再在職場上施以訓練，實務上以安置就業之後的三個月內完成訓練，訓練的內容包括職務再設計（如輔具設計或工作流程轉換）、工作環境適應、生產效益提升、人際關係處理，在製造業中，就服員還應記載案主生產總數量、不良品數量，以及案主自己完成與就服員協助完成作業的比例（陳靜江，2002）。障礙者在職場訓練後即學即用，效果最佳，要發揮在職訓練的效果，就需要就業服務專業人員在安置時陪伴學習，如前所述不僅是技能上，還包括記錄學習的進步過程與其他適應，也就是第二個重要的策略「現場密集輔導」（簡稱密輔）。最後再透過追蹤，如能達到三個月穩定就業，就可預測未來穩定就業的可能性會高。當然這整套服務要能成功，必須要有良好的評估、個別化的服務、專業的工作人員以及建立一個職場的支持系統，幾乎是缺一不可，也由於它的實務非常複雜，因此有一套也頗為複雜的表格來輔佐專業人員建立服務的架構²¹。

²¹ 支持性就業服務的表格可參考陳靜江（2002）。

http://www.taiwanjobs.gov.tw/internet/index/docDetail_frame.aspx?uid=1251&pid=1248&docid=15510



這套表格分為四大架構，第一組表格為工作與職場環境的分析，第二組表格為對個案晤談及需求與功能評估，第三組表格係將第二組與第一組的評估結果加以對照後產生安置的建議方向，並產生服務計畫，第四組表格則是記載未來個案上線工作後現場訓練的情形，詳細紀錄另以表 0C 呈現。透過這個表格的架構，可以協助就服員按部就班的將個案媒合上線。

2、一去就要上手－「先安置後訓練」行得通嗎？

然而經歷近 20 餘年的實施，以先安置後訓練及密輔的實務，當今的就業市場是否還行得通呢？B4、B5 同聲表示「雇主可能不太能接受，先安置後訓練已經不合乎時代了。」

傳統的就業市場，是製造業占最大宗，生產線上大部分勞工從事一樣的製程，每個勞工負擔一部分，再串流組合出成品，不論是機械化生產線或家庭式小工廠，大概都不脫此種模式，但隨著產業結構轉型，服務業成為主要產業，製造業不但數量減少，分布的區域也有一定範圍，越是都會區的都市，土地取得成本高，也就不會是製造業集中地，大臺北都會區的產業型態明顯的以服務業為主。然而服務業要求的是人的服務品質，以便利超商為例，早期的店員只要會上架商品與收銀即可，現在的店員除了前面兩項基本工外，還要代收各種公共費用，如水電費，要會烹煮食品，如茶葉蛋、地瓜、煮咖啡、微波熱食，店家據點常與其他產業策略聯盟成為轉運點，如快遞、送洗衣物、購書取件、網路購物取件等，作業員的工作項目增加了很多內容；早期的辦公室行政工作，主要工作人員只要負責業務，許多行政庶務還有助理人員，幫忙影印、打字、傳真等，但隨著電腦發明及普及化，應用軟體也更便利，一般辦公人員的文件自己繕打、列印乃至可以在電腦上完成傳真、發送信件等工作，於是行政助理一類的工作也減少了。這一方面意謂可重複執行經切割的工作項目在減少，雇主要求的



是多功能的員工，即便是超商店員，也都要學會很多事。二方面則是原來以製造業為想像而產生的支持性就業輔導，如表 4-3 的內容是「由就服員記載案主生產總數量、不良品數量，以及案主自己完成與就服員協助完成作業的比例」，在服務業中也難應用，在這種情形下，如何還能「先安置後訓練」？就服員談到業界用人的要求說道：

「現在一去就要你馬上能上手。」(B5)

「像便利超商可能用過很好的，店長和別人交流說出來，別的店長來找人時就要求說我要能力很好的。」(B5)

雇主經常要求的是一上線就能做，無法等待再訓練，求職者如果曾經過高職階段實習的洗禮，或許還能應付，但如果需要中度支持的求職者，先安置再訓練就變得不切實際，因為雇主在競爭激烈的市場中，已經失去等待的耐心，直接要求「好用的」，更加證明這一點。

3、專業的就服員、陌生的勞動經驗

先安置再訓練，究竟訓練些什麼？早期很多就業服務員都是機構的教保員出身，或者是二度就業婦女，並沒有專業背景與經歷，憑藉著自己的人生經驗，帶著求職者找工作並現場學習後教導障礙者，才能落實先安置再訓練。然而隨著專業制度發展，擔任就業服務員所須的學經歷要件不同了，限定科系與訓練時數取代人生經驗，當這些人進入職場時，也產生新的問題。

年輕的就服員帶著求職者進入職場時，發現職場要求的技能，是他不曾聽聞或操做過的。大學畢業初入職場就擔任支持性就服員的 B8 說道：



「我自己沒有那樣的經驗，我那時才剛畢業，帶一個中年的視障者去打掃，人家會問，是你要來教他嗎？」(B8)

資深的專業人員 B12 看待這些年輕就服員則表示：

「1-3²²是工作評估，你自己沒做過，怎麼去教 3-1 個案怎麼做，又怎麼形成表 4 的輔導策略？」(B12)

由於政府委託服務的不確定性，使這個產業一直有大量初入職場的年輕人，他們自己也在藉這個工作探索職涯，如何去學習工作需要的技能教導求職者；又他們自己都不曾有過的勞動經驗，也無法了解勞動所需的技巧。

資深一點的專業人員都看出就服員年輕化的問題。從事就業服務超過 15 年的 B1 與 B2 說道：

「他（指資深督導）看到就服員都不會，可能平常在家也都沒有在做什麼事，自己都不會，怎麼去教個案。」(B2)

「年輕人在家裏都沒做事，你出來教案主要教什麼，他搞不好覺得這樣子就 OK 了。」(B1)

現任職於專業組織的 C5 認為聘用專業人員的制度出了問題，她說：

「現在是服務業為多，與過去安置的技能要求顯著不同，我們當然期待更多有就業經驗或人生經驗的人來提供服務，因為他們知道雇主主要

²² 本處所稱表 1-3、3-1 或表 4 即為社區化支持性就業使用之表單。



聽什麼，但同時我們設計了專業制度，什麼科系才能來，甚至還有資格認證制度，那是讓很多人痛的制度，很多人就算了，不玩了。」(C5)

很多就業服務員只能用口令指揮，甚至只會站在一邊看，他們也无法了解要訓練什麼，甚至有些就服員安置視障按摩師進入企業，以支持性就業為服務模式，就服員也不可能指導視障者按摩技能。先安置後訓練來自於製造業的思維，進入多樣性的就業市場，訓練的內容不一定是技能，可能是職場的適應能力，如建立職場的支持體系，提供障礙者在職場初期的安全感，然而不可否認的是雇主甚至不會接受讓求職者來職場再訓練「個人的職場適應能力」，因為服務業面對顧客，實在沒有試驗的本錢。

4、職場千變萬化、就服員頻頻接招

就算不是對外服務客戶，現今職場的千變萬化也不一定能藉由「訓練」而學會適應。B7、B16 都談到主管換人、重新適應的問題。

「服務業有時不一定要年底，很容易就直接換主管，直屬的小主管一換，標準會完全換，這種要求變動是一直在的。」(B7)

「便利超商如果是直營的，店長兩年要輪一次，店長一定換人...」(B16)，店長的業務會交接，但不會交接到店裏有一個障礙員工，對障礙員工的熟悉度或相處經驗也不容易透過店務交接就移轉。

即便真的進入職場進行密輔，遇到的第一個狀況是，有些障礙者或雇主不希望輔導人員進入職場。B10 就曾有過這種經驗。

「像精障的，他們不喜歡有人跟在旁邊，他們會說你跟在旁邊，別人會怎麼看我，一定覺得我有問題。」(B10)



不只障礙者自己會有這個感覺，長期輔導精障者就業的 B11 也常要面對職場中其他同事的疑問。

「精障大部分的雇主或同事會覺得奇怪，為什麼好手好腳卻要有一個人跟著……一去大家都會好奇說，他有什麼病嗎？他們會問你們為什麼天天要來，每次都要 4 小時，我很難解釋。」(B11)

專業服務設計上認為藉由密輔可以為障礙者建立起支持度高的環境，而對於精神障礙者，職場支持的功能往往不在於技能指導，而是情緒支持或陪伴，建立信心，這種陪伴在職場同儕眼中，無法了解，反而對障礙者形成一個標籤作用。

至於雇主或職場，也因為工作場所管理的不斷變化，對於密輔期間就服員進入工作場所的思考，不如以往單純。部分雇主仍然期待專業人員進入職場協助這些他們不熟悉的員工，但也有一些雇主累積的僱用經驗，使他們自信有能力自己訓練或協助障礙者適應工作；有時則是職場的空間過於狹小，不足以再容納多一個人在現場，另外某些工作使用的工具設備材料涉及商業機密，雇主對於外人更抱持高度戒心，如餐飲業的餐點料理配方、資訊科技業的資訊軟硬體、服務業的 SOP 等，業主並不樂於傳授給非員工的第三人或被他人了解。這使得某些工作要進行先安置後訓練或現場密輔都更不容易。

第二個狀況是進出職場的頻率與功能問題，依現行支持性就業委託服務的要求，如認定為支持性就業必須密集輔導至少 10 天，每天至少 4 小時。B11 說明他進職場的情形是：

「我們有時候早上去中午去或下午去，有的公司有門禁，希望我們去的時間固定一點，不要換來換去。」(B11)



B11 感覺到公司保全員隱約對他暗示來的時間不要變來變去。但就服員自有他們密輔的原則。

「有時候他（指障礙者）捉到你要來的時間，你會看不清楚他的好與壞。」（B11）

「像精障這種特殊性，密輔的時間不可以讓他習慣，一下子就會出問題。」（B9）

職場的現代化管理會要求就服員能有一定的到離時間，以便管理門禁，然而對某些障別的障礙者，就服員需以不定期密輔的方式探知障礙者適應及工作的情形，這個門禁限制影響了他們。

5、密輔就是要在現場，讓我看到就對了！

密輔現場只能「在一邊看」，是資深專業人員常對年輕就服員的批評，如 C1、B1 都曾表示就服員不知道要教什麼，就服員對此則提出他們不同的說法。主要服務視障者的 B9 在輔導企業進用視障按摩師時，他也不可能教視障者按摩，但其他時候就服員要做什麼，他說道：

「視障個案密輔也要遞減的……我必須遞減密輔時間，但是依照標準，就服員必須在旁邊才算，甚至在（主管機關或督導）訪視時會問就服員幾點離開的。」（B9）

服務精障者的 B11 也說：

「精障密輔退場時，本來就是五四三二一（指小時）逐步減少，但一旦退到四以下，就可能不算密輔。」（B11）



所以就服員會站在一旁無事可做，不完全是不會做，不知道做什麼，而有可能是順應個案的狀況，雖想逐步抽離職場，但受限於委託服務要求的規定，每次都必須在職場停留四小時以上才算密輔。可見不同世代的就服員，對於在職場上該怎麼做，受到政府委託服務標準越來越標準化的規格，產生不同的因應策略。密輔雖是可藉由專業判斷決定是不是要採取的策略，但是專業策略卻不是單純的判斷。B10提到曾有個案就表示不要他進去密輔。但有時案情卻不是那麼單純容易決定採取什麼策略。

「如果他的能力可以勝任，根本不需要密輔。」(B10)

因此確實有些障礙者可以不需要採取密輔的策略，此種個案稱為「一般性」個案。「如果評估個案有需求也必須密輔時，職場如果不讓我們進去，代表環境可能不適合他，寧可放棄這個職場再換一個。」最重要的是「現在的就服一定會以推支持性為優先，一定至少十天密輔，否則就不做。」(B10)

身為政府部門管理委託服務、本身也是資深的就服專業人員的B12證實這一點。他說道：

「支持性就業一定要在現場密輔，但我們並沒有說你要做什麼才有效，只要人在現場讓我看到就對了，其他做什麼都可以，全國都用這種方式。」(B12)

從「先安置後訓練」到「密輔」，雖然仍對某些障礙者到某些職場是有效用的，但它面對不斷改變的職場，已經受到很大的挑戰，一方面是職場對第三者進入實施訓練的可能性降低，另一方面訓練的內容不再完全是技能，而是職場適應與建立支持環境，在高度競爭造成變動較大的職場，適應更為困難，使得先安置後訓練或者密輔的效果也打折扣。就服員在委託服務績效要求的影響下，必須配合制式的要



求完成 10 天在場 4 小時的密輔，就服員 B16 談到現有服務績效要求忽略了障礙者的其他需求。

「就服員到現場看他完成本職內的工作，能夠完成，他就 OK 了，服務也就完成了，沒有人再告訴他（障礙者）要怎麼交朋友、互動時要注意哪些事...」(B16)。

專業技術不僅受到職場變動的挑戰，也面對委託服務管制時效的影響，似乎和障礙者在職場遇到的困難，越離越遠了。

（二）內一委託服務績效管理下的專業困境

1、淺嘗即止的專業支持服務

每一位受訪的專業人員在談到當前的委託服務管理，都表達擔憂與無奈。來自家長團體、本身也擔任就服員督導的 C2 描述她看到的現象：

「就服員在他（指障礙者）就在，就服員走了就下來了，這些就服員沒有認真做嗎？不是，他們很認真，但是他在還不該放手的時候就放掉了，為什麼呢？因為績效壓力。」(C2)

就服員 B4 則從業者的角度解釋先安置後密輔的困難：

「先安置後密輔這件事，因為時代變遷，臺灣的競爭大家都很微利，雇主不會希望讓你慢慢的做，就服務員也沒辦法，因為 1:12，規定還要十天以上（密輔）……」(B4)

現行支持性就業服務的案量與品質標準包括：



- (1)每一就服員每年至少完成支持性就業推介成功人數 12 人(推介成功：完成面試或媒合完成後，至職場工作至少 1 天)。可 1：3 比例換算為一般性，惟其中支持性應至少完成 6 人。
- (2)就業成功者係指至競爭性職場工作，穩定就業 3 個月以上至少 10 人（就業成功者係指至競爭性職場工作，穩定就業 3 個月以上）。

這兩條主要的績效要求下，使就服員只能淺嚐即止，不能深度支持。C2 解釋著績效要如何達成，她說道：

「你算一年 12 個²³穩就 3 個月，要怎麼拼，代表一個月要有一個成功案例，而且要撐 3 個月，一個月只有 20 個工作天，要能 hold 到 3 個月，也就是說手上至少要 hold 2 個人以上，只能密輔 1 個人，如果密輔到 2 個，工作一定會出狀況。」(C2)

就服員 B4 與 B1 對於一年要做 12 個個案、又要 10 天密輔，都大吐苦水：

「這些規定（指 1:12）把專業人員的自主性和專業判斷限縮了，不需要的，我為了支持性，硬把他做成 10 天，需要的也沒差，10 天也撐得過去。」(B4)

「有時候督導說個案能力這麼弱，怎麼密輔 10 天就停了，就服員會說因為績效一年要 12 個，如果我做（密輔）太長，績效可能達不到²⁴。」(B1)

²³中央雖訂有一年 10 個案量的原則，但因各縣市有自籌經費，可自行考量縣市需求自訂案量標準，臺北市曾有自訂為一年 10 個或 12 個案量的情形。

²⁴ 穩定就業的三個月起算點為密輔結束後開始，故密輔期間越長，穩定就業三個月起算越晚。



2、 算績效最重要、先塞進職場再說

以精障者為主要服務對象的 B11 則曾有過不被算入績效的痛苦經驗：

「補助的效果也不大，像職場學習再適應，往年我們如果和固定合作的廠商，一直都用這個東西，我剛來時不知道這個不算績效，後來到期中驗收才知道。」(B11)

績效標準一方面使就服員處在一個高度緊繃的狀態，幾乎每個月都要完成一個預測可穩定就業 3 個月的成功個案，否則很可能年度內無法達到穩就 10 個人的目標，就服員不僅要現場密輔 10 天，還要用各種策略在 10 天後繼續支持個案，才能使他們穩定度過 3 個月。為了應付這種績效要求，使機構必須「篩選」與「反篩選」並行，不需密輔的個案也進行密輔，以 3 個一般性個案抵 1 個支持性個案，也不見得是受青睞的策略，因為那代表要推介更多個案，使全年總案量再增加。當就服員一結束 3 個月的服務及追蹤，很可能服務對象就下線了，因為密輔的頻率與時間都還不足以支持他穩定就業，可是在績效的考量下，就服員不得不結束服務，撐到 3 個月計算為成功案量，但很可能在 3 個月零 1 天後下線。雖然政府設計許多獎助僱用措施，卻因為就業服務體系分立，在支持障礙者就業時，竟然不能運用這些措施，這也使就服員陷入兩難中，用獎勵金或許有助於穩定就業，但穩定就業的結果卻不認定為績效，所謂不同體系造成的績效問題，將在下一段落中說明。

績效標準一方面透過專業人員自己篩選個案的方式達成，另一方面則反應在安置的工作機會上。幾位就服員都提到趕快先把個案塞進職場的經驗。



「現在整個進用摻雜很多複雜的因素，不管是獎補助或績效，可能一個蘿蔔一個坑就塞進去，不管你學什麼...就服員先看坑，就把人塞進去。」(B1)

「臺北這麼多年來，就是這個坑需要什麼蘿蔔，我就塞什麼蘿蔔給他，而不是這個蘿蔔可能比較小或怎麼樣，去看那個坑怎麼整，已經失去了職重職再（指職務再設計）的功能了。有職再機構的朋友也曾來找我，希望給他們一些績效，我也坦白跟他說，不太可能會用到，就服員會運用的方式會以他們自己可以處理的為優先，至於要動用到職再的設備或環境改善，不太可能」(B10)

為什麼要直接將個案「塞進」一個工作機會？似乎大家都直指績效是禍首。資深的就服員督導及職管員 B2 說：

「績效。我手上有幾個工作機會，只要有個案過來，我就媒合，我不管個案到底要不要。」(B2)

曾經參與服務評鑑的 C1 也說道：

「我上次去視障機構，我說你們怎麼會三、四月就把服務開滿，他們說服務要滿 8 個月，所以要早點開滿。」(C1)

為了達到績效要求，就服員得趕快把個案媒合到工作機會，甚至越早媒合越好，因此很可能在上半年先迅速達到一定案量要求，對於就業困難度較高的個案，也容易先「擱著」，不急著推介上線，等困難度較低的個案都上線再來處理。

3 、誰的績效、誰來認定？



雖然職管員將個案派給就服員時，也有安置職種的建議，但是「就服員不一定跟著職管員的建議……有時候是個案急著要工作。」（B2）

B6 曾經輔導個案擔任春節燈會的短期工作，因為個案急需經濟支援，工作雖然是短期的，但能立即解決案主的需求，但在評鑑時被批評「為什麼一個工作只做 10 天，就換別的工作，換的次數太多，被認為是不好的。」（B6）

專業上對於什麼樣的求職者適合什麼工作的要求，有時卻與個案需求不同，滿足個案的需求，卻不一定能滿足這個專業面對評鑑時的要求，而評鑑經常是委託服務驗證成果的方式。就業服務做為一種專業服務，在這種問題上，最能彰顯專業價值的衝突，以及它和一般社會福利服務的差異，專業人員常困惑於不知道要服務誰。B12 又要管理委託服務、又常面對障礙者，還常要去拜訪雇主，他道出來在中間的感覺說道：

「老闆說要給你一個工作，問你這個人可以做什麼，你要評估這個人能夠做什麼。你沒有辦法去說服老闆說，你要給他一份工作，這是你應該做的，所以你應該給他工作。這是難處。對我來講，我們好像突然陷入一種為老闆效勞一樣。」（B12）

將「穩定就業 3 個月」視為就業服務的目的，改變了服務的精神，更容易忽略就業本身對就業者產生的多重意涵，只有通過 3 個月期間考驗的服務，才被認為有價值，只有能適應就業市場激烈競爭與能力考驗的障礙者，才被視為是成功的。整個服務究竟是為「誰」？是為障礙者，還是為企業主？還是機構？但是就業確實是個買方市場，有需求才會有供給，不可能用人力供給來調整工作機會，經營庇護工場的 C7 認為「我們的支持性不是以市場為導向，而是以個案為導向……市場真的缺人，你不去顧。」足見障礙者的就業確實有夾在市



場需求與個案需求之間的困境，到底要服務誰？如果在障礙者與工作機會的媒合上，真的有專業介入，它顯然是受到太多干擾及價值的混淆，而難以描述與認定專業的效益。C7 進一步描述專業服務的動作很多，但目的好像很不明確，他說道：

「一般性就業，以前還會端出去一些工作機會，看你適合什麼。支持性就業不是吧，先搞 42 個小時，說出你有一大堆問題，也不敢問你想做什麼，也沒有工作機會，你要什麼，等我搞清楚時，就說你適合做什麼，他的選擇就沒有了。」(C7)

職業重建服務過程，使個案在還沒安置到工作機會前，就要經歷許多晤談、評估。就服員 C2 認為這些過程是有用意的，她說道：

「有些個案對外面世界完全不了解，總不能讓就服員直接把他帶到職場，如果沒有職管員和他『磨』，可能家長、個案的期待就無法和現實接軌。」(C2)

C1 也表達有些個案確實需要職管員來『磨』，但是因為後端績效的壓力，職管員『磨』過後，就服員卻難照單全收，因為眼前的工作機會有限，又有安置時效的壓力，如果要完全依照職管員派案的建議，就服員不僅有可能要開發新職場，自己未來的密輔中要協助案主學習職場生存時所需的工作技能，也不一定是就服員能克服的。這些考量之下，使就服員必須採取自保的行動，就服員 C1 說道：

「所有就服員都在談績效，如果有好的工作機會，也不會想放出來，放出來，他的案主就沒機會了。」(C1)

雖然職管員可以檢視就服員的輔導方向是否與派案時的要求一致，但也有協商空間，因為派案的職管員也要維持與就服員的合作關係，當職管員接到十分棘手困難度高的個案，也需顧慮就服員軟性抗



拒派案，造成職管員派案績效上的難題，因此職管員與就服員之間對於個案的安置方向，有了更大的彈性空間，在雙向的績效壓力下，也更難證明每一個服務環節的專業性，集中在特定的工作機會，也減少了個案選擇的可能性。而這種由工作機會端產生的問題，又還是回到先安置再談訓練的不可行。

4、陷在易達成數量績效的半／低技術性職場安置困境

「需要技術性的工作在職場裏做職訓的話，可能他們(指障礙者)第一個禮拜就死了。」C7 長期與公部門的職訓機構合作，他指出「就像我們教打腊，認識腊劑到打腊可能要教半年，因為學習時間比較長。」如果要回到職場上去先安置後訓練，雇主當然受不了，中小企業規模不夠大，不可能自辦訓練，師徒制也漸漸失傳，所以雇主當然希望一進來的工人至少能做到 70% 的工作，沒有時間再等待訓練。板金烤漆、印刷、汽車美容這些略需技術的工作都有很多工作機會，但是要藉由支持性就業的先安置後訓練策略推介障礙者上線，意謂就服員必須花費更長的時間密輔，同時也要有更深入的技能輔導，面對一年 12 個個案的績效壓力，就服員寧可選擇不需太複雜技術性的工作安置個案。一個薪水相對高的工作，例如月薪 3 萬元，代表的是這個工作需要的技術養成過程，就服員在績效壓力下，如果要選擇薪資高的工作機會，代表他要投入更多的時間輔導，但仍只計算一個成功就業的績效，另一方面，工作機會開發的模式也在變化中。B12 長期觀察發現：

「以前最好的狀態，是就服員真的會去開發真的工作機會，其實不是所有雇主都會登報開缺，有些工作是貼紅單子的，以前就服員都會去問，去找，真的是符合我有什麼工作能力的人，我就去找什麼工作。可是這些人越來越偷懶就是，每天上網看就好了，都是現成的，那當然會公開 po 出來的幾乎都是比較低階的，雖然有制度啦，但特殊性就不見了。」(B12)



人力銀行興盛，許多求職網站的求才區都會設「身障專區」，雇主認為某些工作就是適合障礙者擔任，甚至將障礙者的類別與輕中重度都做限制，用下拉式選單讓求職者標示自己是哪一種障礙類別，如肢障者，還可以再下拉選單區分左肢、右肢、上肢、下肢，專業人員更難用各種專業技巧或職務再設計去突破工作機會的限制。這也是何以支持性就業輔導就業的效果，讓障礙者容易留在邊緣或薪資較低的就業市場，無法向中階薪水市場流動，也更加證明先安置後訓練策略的困境，雖然解決了障礙者學習能力移轉不易的問題，但也使他們陷在一個不易流動的職場範圍。而說穿了，仍是就業成功績效數量的壓力，改變了專業的判斷與服務結果。

二、獎勵僱用制度下的障礙者分流

(一) 僱用獎勵金制度下各懷鬼胎的行動

藉由提供僱用單位獎勵金，以吸引雇主僱用障礙者，是就業服務常見的策略。僱用障礙者的獎助津貼，自民國 80 年代就開始實施。最早期是由各縣市政府自行利用殘障福利金開辦，縣市條件不一，因此有無開辦或金額多少也不盡相同。中央政府於 87 年 7 月 15 日訂定「就業促進津貼實施要點」，開啟以獎勵金做為促進就業的策略。

在政府大力宣導下，雇主對於獎勵金的了解也增加，當就服員開發工作機會時，雇主開始主動詢問有沒有獎勵金可申請。就服員 B7 說道：

「雇主非常知道資源在哪裏，你沒講，他還會問你不是還有什麼資源嗎？」(B7)

即便有獎勵金的鼓勵，雇主可能還是要挑「高功能」的障礙者，僱用障礙者經驗豐富的店家，已經學會向就服員要人。



「以訓用留來講，以前我們會自己平衡，想說資源給比較需要的人，但現在好像有一點走偏，是為了資源而用人，我覺得就服員會視需要，有的個案不一定要用到那個資源。早期不是僱用七個月才有獎勵金，一開始就有，我們會覺得的確也不需要，所以我們會視需要，再決定談或不談，但現在是雇主會問你不是還有什麼你怎麼沒講。」(B7)

「訓用留」是臺北市在民國 90 年間自行開發出的一套獎助制度。在此制度之前，各縣市普遍都有運用身心障礙就業基金提供雇主僱用障礙者第 7 個月起的獎勵金，補助期限從半年到數年不等。但這些僱用多半都是雇主自己徵人，或長期與某些機構合作推介個案經僱用滿 6 個月後來申請。隨著失業率攀高，以及就服員推介困難個案，欠缺有效說服雇主的資源，臺北市便設計訓用留獎助金，適用的對象必須是經評估就業困難度高的障礙者，包括中重度智障者、精障者或中高齡障礙者，獎助金自僱用第一天就起算，最長申請 6 個月，等於僱用就業困難度高的障礙者，自僱用第一天起就可以申領到訓用留獎助金，待就業滿 6 個月，第 7 個月可以再接續申請一般的獎勵金。當就服員手邊的個案經評估確實較難推介就業時，便可利用這項獎助工具說服雇主先嚐試僱用，再加上就服員的密集輔導及支持服務，提高雇主開放機會嚐試的意願，而訂名為訓用留，即希望用金錢換取雇主至少願意讓障礙者一試，如需要較長的訓練或指派專人訓練，也可略為彌補訓練成本。因此對就服員來說，這個工具應該是「給比較需要的人」，但事與願違，當雇主口耳相傳後，特殊性的獎助工具變成普遍性的要求，甚至雇主在僱用障礙者時，也形成自己的僱用策略。就服員 B9 觀察企業的僱用心態是：

「北市大企業想知道的是我用身障者可以發揮什麼效能，跟我在繳罰款比起來，效能很多種，有的是公關操做，進用身障者是公關部門負責，作為企業形象的一種延伸，有些事業部門，中小企業主比較在乎



補助。他們有成本的考量。他們都針對企業利益出發，他們擔心的是隱藏的管理成本。」(B9)

不只是雇主有策略，就服員何嘗不是？公部門的 B12 審閱申請訓用留獎勵金的案件時發現：

「訓用留一直以來就是給就服員的開發工具。可是後來我問就服員，為什麼給這個雇主申請，他說因為這個老闆很好啊；我就很懷疑，老闆很好就給他錢，不是老闆不好才要用錢來引誘他嗎？就服員還常跟我說，這老闆好壞，我不幫他申請，有點把錢拿來做關係。」(B12)

但花這些錢下去，到底有沒有效？早期參與制度規劃的 C4 說道：

「當時……結論是錢和罰是沒有用的，對於創造大量工作機會是沒有用的。寧可去獎勵五人以下的場所。」(C4)

就服員 B5 甚至覺得用錢引人上勾有副作用，他說道：

「有些雇主和別人合作的經驗，很容易拿到補助，當他來找我們時，他就會說想要什麼補助，可是我們有時會覺得有些雇主最後被養到用完補助結束後，我就不用這個人了。這對身障者一點好處都沒有。」(B5)

長期服務精障者的 B11 更是失望的說：

「在精障這一塊，不管談訓用留或補助效果都不大。」(B11)

獎勵金對於鼓勵雇主僱用障礙者的效果，確實一直都沒有得到清楚的證實，因為每一種獎補助金的額度、期間、條件都不同，搭配的服務及推介的障礙者障別也不同，很難說明它發揮了什麼效果，如



C4 所說，想要創造大量的工作機會出來，獎勵金的效果並不好。第一線的工作者固然認為有錢比較容易和雇主「博感情」，但推介進去後，能不能有穩定就業的效果，仍有很多條件配合。

就服員原本期望將特殊的獎勵金用於就業困難度高的求職者，但因為雇主的詢問，使就服員不得不搭配運用獎勵金，一旦使用過獎勵金資源，就會習慣這種資源，再經過他們的挑工，其實獎勵金已不能再打開求職大門，反而是固定的一群雇主經常在使用，養壞了一群無獎勵金就不僱用障礙者的雇主。更糟糕的是獎勵金期限到了便將障礙者解僱，再重新挑工運用獎勵金。

（二）中央與地方系統的獎勵金差異效果

獎勵金的問題不僅單純的在就服員與雇主的互動與選擇上，還涉及中央與地方政府的分工。我國的就業服務體系一直是由中央政府主責，早期由勞委會（現勞動部）下設職業訓練局（現勞動力發展署）主責，再於全國設立各區就服中心，包括北基宜花金馬地區、桃竹苗地區、中彰投地區、高高屏地區、雲嘉南地區等五大就服中心（現稱勞動力發展分署）。

第一線的分署為直接面對求才求職者的機關，但這些分署從早期中心時期就是以一般求職服務為主要業務，對障礙者也只提供一般服務，如查閱工作機會、開介紹卡、媒合諮詢服務等，並沒有專門的個別化評估服務。至於職業重建與支持性就業服務，從民國 82 年曾在各區就服中心配置支持性就服員在轄區內從事數量很少的服務外，到民國 86 年殘障福利法修訂為身心障礙者保護法後，屬於專業性的服務大部分就都回歸到縣市政府自行發展，預算則分別來自縣市自有的身心障礙者就業基金及中央運用就業安定基金的補助。



因此，屬於障礙者的職業重建與支持性就業服務，是地方主導性高於中央，以自籌財源比例較高的臺北市來說，制度的規劃與推行，自主性較高，但仍有部分預算來自中央，因此也必須遵循中央所訂的一些專業規範或績效要求。而障礙者如能自行求職，不需專人服務，則可直接向各區分署及其下設的就業服務臺尋求協助。這兩套服務系統併行，但很自然的將求職者的就業難易度分流了。

中央就服系統面對的是各類求職者，在過去 20 年因應幾次重大事件也推出各種僱用獎助措施，如莫拉克颱風受災戶的就業促進、因應大量解僱、青年失業問題也提出不同的獎助措施。其中和障礙者關係最密切的就是「就業促進津貼實施辦法」，內含五大津貼：求職交通補助金、臨時工作津貼、職業訓練生活津貼、創業貸款利息補貼及就業推介媒介津貼。而最後一項就業推介媒介津貼即為一般所稱的僱用獎助津貼；除此之外，勞發署仿效臺北市的訓用留計畫，於 96 年提出「職場學習再適應」計畫、及 99 年訂定「就業保險促進就業實施辦法」，這三種主要的津貼內容詳如表 7。

表 7 政府對企業僱用障礙者之津貼比較表

計畫名稱	適用對象	補助內容
「就業促進津貼實施辦法」之就業推介媒介津貼	1. 受推介人員連續 3 個月受僱於同一雇主，每週工作在 32 小時以上。但身心障礙者每週工作在 20 小時以上。 2. 補助對象：雇主。	1. 受僱期間連續 3 個月以上，未滿 6 個月者，每人新臺幣 5 千元。 2. 受僱期間連續 6 個月以上者，每人再發給新臺幣 5 千元。 3. 受推介人員為非自願失業者連續達 1 年以上，每人再發給新臺幣 3 千元。
職場學習再適應	補助對象： 1. 職場學習自適	1. 職場學習及再適應津貼： (1)比照正常工時：每人每月



	<p>應津貼：身心障礙者。</p> <p>2. 用人單位工作教練輔導費：雇主。</p>	<p>按中央主管機關公告之每月基本工資核給。</p> <p>(2)比照部分工時：每人每小時按中央主管機關公告之每小時基本工資核給，且每週不得超過 35 小時。</p> <p>(3)每次補助期間最長以 3 個月為限；屬身心障礙之個案，經執行單位評估同意後得延長至 6 個月。</p> <p>(4)轉換職場學習及再適應單位之個案，其職場學習及再適應期間應合併計算。但 2 年內合計補助不得逾 6 個月。</p> <p>2. 用人單位工作教練輔導費</p> <p>(1)比照正常工時：依據所進用職場學習及再適應人數，補助每人每月 5 千元。</p> <p>(2)比照部分工時：依據所進用職場學習及再適應人數，補助每人每小時 25 元，每週不得超過 35 小時。</p> <p>3. 受推介者與用人單位間為公法救助關係，亦不適用就業保險法。</p>
就業保險促進就業實施辦法	<p>1. 失業期間連續達 30 日以上之特定對象。</p> <p>2. 失業期間連續達 3 個月以上。</p>	<p>1. (月薪制) 每人每月發給新臺幣 1 萬 2 千元。</p> <p>2. (時薪制) 每人每小時發給新臺幣 65 元，每月最高發給新臺幣 1 萬 2 千元。</p>



	<p>3. 補助對象：雇主。</p>	<p>元。</p> <p>3. 連續僱用同一勞工滿 30 日之日起 90 日內提出僱用獎助申請。</p> <p>4. 同一雇主僱用同一勞工，合併領取本僱用獎助及政府機關其他之就業促進相關補助或津貼，最長以 12 個月為限。</p>
--	--------------------	---

相較於中央所訂定的獎助措施，臺北市的訓用留計畫，補助額度就略低，其補助標準為僱用第一個月至第三個月補助薪資的三分之二，最高 1 萬元，第四至第六個月減為三分之一，最高再 5 千元。對於雇主而言，地方性的獎助金額低於中央的就業促進津貼中的就業推介媒合津貼。當然這樣的比較，也只出現在臺北市，因為只有臺北市單獨訂定獎助津貼。但更複雜的問題在於，中央所訂定的各項獎助津貼，只有各區分署的服務人員媒合時才能使用，各縣市政府的職業重建體系如派案給支持性就服員時，就服員即便認為求職者符合以上所述 3 種津貼的適用對象，但因為職業重建體系未被列入公立就業服務體系的一環，如果想運用這些津貼，必須將個案轉介至公立就服體系，即各分署開案，並由他們開立求職介紹卡，求職者持介紹卡至職場，該雇主或求職者才能符合申請津貼的條件。

其次，職場學習再適應計畫中的雇主與受推介對象之間只存在「學習關係」，而非勞雇關係，且這個計畫並沒有對障礙者的工作能力有任何評估機制，因此職業重建體系的就服員如使用此種津貼，其推介的障礙者不能被認定為績效，它只是讓就服員協助求職者適應就業環境的措施，而非獎助雇主的措施。

兩套分立的服務系統，自然的將求職者分流。B9 覺得就服員有時候很錯亂，他表示：



「有時雇主問有什麼獎助措施，我們要回頭去看績效認定。很多時候有獎勵措施對就服員不見得是件好事。」，但對雇主來說，「只要有補助，他也不清楚這補助哪裏來的。」(B9)

在中央的就服分署與站臺，因分布在各縣市，對在地資源有一定的認知度，如果職業重建體系的個案要跨越縣市尋找工作機會，中央的資源就有助益，但是受限於中央與地方權責劃分的問題，B9 和 B6 都表示要和中央所屬的就服站臺合作「連動關係是很差的」或者「合作是很弱的」。B10 則表示：

「以往在外縣市和就服站臺合作，那時候還沒有連線，他開他的，我開我的，沒有問題……但他們不想接案，因為案量也很大，有的比較熱情一點，有的就淡然一點。」(B10)

但是現在用的是同一套系統，如果一般體系的就服員發覺「招架不住」的個案，會轉而向職業重建體系尋求協助。

「他們（指公立就服體系）就不開案，直接提供資料給我們，還可以算一個績效，就服站不缺績效，他們不缺人。」(B9)

「一般就服站處理需要深度服務的障礙者，經驗非常不足，一遇到這種就會推來我們這裡。」(B1)

但反過來的操做就沒有那麼容易。以精障者為服務對象的 B11 就說：

「之前會有固定合作的就服站。有精障者去他們櫃臺問，他們就會打電話來問要不要我們接手，他們會比較安全。但是反過來如果需要他們去 run 介紹卡那一塊時，反而不是那麼容易。」(B11)



除了「感覺」以外，更實質的差異是一般公立就業服務體系和職業重建體系的服務模式差異甚大。B6 與 B9 都做了比較。

「雇主有跟我講說選擇我們的原因是，就服站那邊只開一個卡丢了就走了，只要上線就是績效了，不管做幾天下線都沒關係，但雇主是困擾的，對我們來講，我個案放進去後，我不會隨便讓他下來，再怎麼樣都會努力讓他維持在那邊，實在太爛了必須下線，再換一個給他，所以我們有一些優勢。」(B6)

「雇主想知道個案可以發揮什麼效能，但就服處只開一張介紹卡就可以，沒有後面的服務，只要個案進去加保了，他們不 care 後面的事情，但對我們來講，我們需要個案穩定的在職場上工作，所以變成我們會跟雇主講我們可以提供比較長期的服務。」(B9)

從雇主對兩個服務體系的評價來看，似乎職業重建體系的專業度是受到肯定的，但這個肯定卻沒有辦法使障礙者得到更好的工作機會，也不見得真的對就服員有用。

「很多時候有很多獎勵措施對就服員不見得是好事情，如職場學習再適應對就服員績效認定不算，這就是就服員的兩難，因為就服員也是要有自己的利益考量，就服員夾在中間很為難。獎勵對雇主或身障者都不是壞事，為什麼會變成對就服員是壞事。」(B9)

B12 在政府部門，對這兩種獎勵金制度的差異感受更深一些，他說道：

「就服處（指公立就業服務機構）身障者就業促進的工具，都比我們職重這群人可用的來得多來得好，我們都用不到。」(B12)

（三）獎勵制度與就業困難度脫勾



由於公立就服體系的津貼在補助雇主僱用障礙者時，並沒有將就業困難度視為一個評估指標，加上它只提供一般的諮詢與媒合服務，如果有多重就業困難的障礙者，在這種體系中難以獲得需要的協助，或全面性的評估，換言之，公立就業服務體系推介的障礙者相對來說功能較佳，自主性較高，但推介這群障礙者時，可利用的獎助資源卻比職業重建體系推介困難度高的障礙者還要優渥，「拿了這麼多錢，用的都是這麼好的身障者，都被養壞了，如果給他錢用我們這一類這麼不好的人，他也不會願意用。」B12 指出的是兩個系統相比較後，雇主已經認定僱用一個高功能的障礙者可以獲得一定的獎勵金，這使得進入職業重建體系、就業困難度較高的障礙者更沒有機會了。

困難的個案，碰上委託服務的績效管理，已經使專業執行困難重重，而兩套就服體系，又使職業重建專業在獎勵金的競爭中敗下陣來。僱用獎勵金制度反應的不只是獎助有沒有效果的問題，更在於兩套分立的制度，不自覺得將障礙者分流，一般性就服和職業重建服務面對的障礙者，根本是兩群不同性質的人。B12 常在制度之間掙扎：

「可是你說要平等，要接納他，他有能力和別人一模一樣，我們講的都是上面的這群人，我（職重）服務的卻都是這條線以下，下面的這一層人，別傻了，你要說就業的意義，生活生命實現，是上層的身障者，不是下層的身障者，所以我常認為說各國學者在談的，都很矛盾，一方面說你要給他公平的機會，說他們跟別人一模一樣，如果把下層的人也納進來，不給他們支持，他們就死掉了。」(B12)

三、 小結

透過專業實施，障礙者得到支持與服務，希望進入職場，然而專業服務本身卻也面對難以掙脫的困境。專業本身的鐵律，受到勞動市場改變的影響，不再百分之百可行，甚至專業操作者本身條件的轉變，都使得專業策略難以實施，專業展現的效果變得難以評估。其次受到



委託服務績效管理的影響，專業服務的使命不斷被干擾，認定績效視為最高原則，甚至必須忽略障礙者的需求，才能達到績效。而分立的就業服務體系，使職業重建服務的對象無法獲得如高功能障礙者般的資源，最後只能陷入難以提升的就業機會中。

第三節 被擠壓到邊緣的制度

障礙者是異質性很高的一群人，我國的公立就業服務體系只提供一般就業諮詢與媒合，無法提供深度個別化的職業重建服務，因而使障礙者自然分流到兩個不同的服務體系。從高職教育、專業與工作現場的重重困境累積下，障礙者彷彿陷入一個永遠翻不了身的勞動市場邊緣，低薪、低技能、打不破的結構綁住了他們。

一、弱勢勞工之間的競爭

(一) 就業情勢惡化、弱勢者相互競爭

諸多就業促進措施都是為有較多就業困難的障礙者所設計，補貼僱用者的僱用成本是最直接簡單的一種。在支持性就業服務發展的最初十年，也是臺灣經濟狀況最佳的時期，在民國 80 年代，臺灣曾有股市上萬點、外匯存底全球第一、失業率在 80 年代前半期不超過 2%，銀行定存年利率都在 7% 以上，這個條件使障礙者就業有一定的優勢條件。

民國 88 年前後加入就業服務行列的 C5 回憶道：

「86 年的時代是優質就業，一個人有好幾個工作機會，我可以挑。」
(C5)



但民國 86 年以後的外部環境就已經出現很多挑戰。失業率一路攀升、關廠歇業、產業外移陸續發生，89 年失業率就衝破 3%、經濟成率更是一路下滑，勞委會在 87 年訂定「就業促進津貼實施要點」，就已經嗅到這個即將爆發的危機，接下來民國 88 年發生九二一大地震，以及 90 年起因應更為嚴重的失業率問題，中央推出更多公共就業方案，包括地震後的就業重建大軍、90 年 2 月開辦永續就業希望工程，91 年 6 月接著發展出「多元就業開發方案」，91 年 11 月訂定「振興傳統產業僱用獎助津貼計畫」。到這個時期，促進就業成為國家重要的政策，因為一般失業者的人數遠多於障礙者，整體的就業促進政策當然也會朝向一般人的就業，也就是會流入公共就業服務體系。

臺灣的失業情勢在 89 年以後一直未見改善，失業率僅曾在 92 年下降到 3.5%，因應長期的失業情勢不斷惡化，到 101 年時，政府不斷推出振興促進就業的獎助，各種就業促進相關補助或津貼至少包括：九二一震災僱用災民獎勵辦法（民國 89 年初次訂定，以下同）、就業促進津貼實施辦法（民國 91 年）、雇主僱用失業勞工獎助辦法（民國 91 年、現已廢止）、多元就業開發方案（民國 91 年）、事業單位優先僱用經其大量解僱失業勞工獎勵辦法（民國 92 年）、振興傳統產業僱用獎助津貼計畫（民國 92 年）、中小企業人力協助辦法（民國 92 年）、漁船船主進用失業者從事漁船船員獎助要點（民國 96 年）、立即上工計畫（民國 97 年）、促進外籍配偶及大陸地區配偶就業補助作業要點（民國 97 年）、進用身心障礙者加值輔導補助計畫（民國 98 年）、雇主聘僱本國籍照顧服務員補助辦法（民國 98 年）、莫拉克颱風災後重建僱用災區失業者獎勵辦法（民國 98 年）、就業啟航計畫（民國 99 年）、促進中小企業創新增僱員工補助辦法（民國 99 年）、政府機關核發提供就業之人事補助費（「就業保險促進就業實施辦法」第 19 條第 2 項第 5 款、第 6 款及第 21 條第 2 項）（民國 99 年）、及因應貿易自由化就業協助措施補助要點（民國 100 年）、高達 16 種之多，



這些尚不包括各縣市政府自行開發獎勵僱用障礙者的獎助金，如各縣市核發超額僱用障礙者的獎勵金，或如臺北市自行開發的「頭家寶障一訓用留獎助」。臺灣的雇主只要願意僱用一名勞工，很可能都能在上述各種獎助計畫中找到適用的條款。

近年來因應青年失業問題與少子女化後開發銀髮人力，更多對青年的就業促進計畫出爐，如民國 98 年的「青年就業旗艦計畫」，104 年訂定「青年跨域促進就業補助實施辦法」，專門鎖定 18 至 29 歲畢業後初次尋職青年，在此辦法實施前 2 年已有一般性的跨域求職津貼，勞委會並設立青年職涯發展中心、銀髮人力資源中心，100 年 8 月再訂定「鼓勵失業勞工受僱特定製程或特殊時程行業作業要點」，簡稱「缺工就業獎勵」。另外依據臺灣簽署貿易協定後，對臺灣就業的影響，也訂定不同的就業協助措施，如『『因應貿易自由化產業調整支援方案』認定為加強輔導型產業，可能受貿易自由化影響產業或受貿易自由化影響產業事業單位之中高齡（指年滿 45 歲至 65 歲）在職勞工，以及上開事業單位之其他在職勞工，經公立就業服務機構評估後，認定需要協助者。』可申請中高齡勞工職務再設計補助。

除此之外，自 97 年金融海嘯以來，失業高風險族群已跨越原本就業弱勢者，而擴及白領階級，甚至許多金融業中高階員工工作都受金融海嘯影響，因此 97 年以後的獎助僱用措施已漸漸將青年白領失業者納入（丁玉珍，2009），如立即上工計畫，即是勞委會於 97 年推出，提供雇主僱用之補貼，對象除原特定弱勢勞工外，就納入青年與白領勞工，這種發展更明顯的會將障礙者擠向獎勵僱用措施適用對象的邊緣位置。

殘障聯盟 96 年的調查指出，雖然政府有許多獎勵僱用或補貼僱用的措施，以 97 年推出的立即上工計畫為例，至 98 年 1 月底止，上工人數 10,666 人，身心障礙者僅 118 人（占 1.11%），身心障礙者要



與一般人爭取獲聘用的機會相對較低。辛炳隆（2009）也指出以參與立即上工計畫勞工之身分別來看，一般求職者占 85.4%，弱勢勞工如獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民等，合計只占 14.6%。也顯見這種獎勵僱用的計畫，對具就業優勢的求職者比較有利，身心障礙者即便進入這種計畫，都還要和其他就業弱勢者競爭。

在這些林林總總的就業促進獎助，使障礙者面對的就業競爭似乎更加激烈。公立就服體系可運用的獎助工具遠多於職業重建服務體系。甚至可以說障礙者實則和許多就業困難者在競爭工作。在職業重建體系中的障礙者，也在互相競爭。服務精障者的 B11 也有這種感覺，她說：

「當雇主一旦有別的障別可以選擇時，他就會拒絕（精障者）了。」

B6 也有同感，她說道：。

「雇主端改變的是對身障者的接受度高了，但會偏重於肢障的接受度，智障的還是停留在體力性，行政的話，精障的是都不好，很少有機會。」
(B6)

雇主雖然對僱用障礙者的態度有一些調整，但在對各障別的接納度、以及受到獎勵誘因的影響下，這種整體的刺激僱用的政策工具變化，使障礙者更不容易受到雇主青睞，公立就服體系與職業重建體系分立，彼此之間的獎助資源運用並不協調，尤其在臺北市、新北市公立就服體系與職業重建服務幾乎完全獨立運做的情形下，獎助資源的運用更為不易。

（二）不穩定的工作成為弱勢勞工的競技場



被視為新自由主義彈性化勞動市場策略的部分工時工作，一樣是弱勢勞工競爭的場域。部分工時工作趨勢之不可抵擋，已是障礙者就業服務不能迴避的挑戰。早期輔導就業是藉由短工時、少天數逐步推進，因此支持性就業的標準也是一週至少工作 20 小時，始為一個合宜的工作安置。然而臺灣整體的部分工時工作者，如排除學生、等待兵役、家庭主婦及退休後再工作者，其他勞工身兼數職的比例是在增加中。另從薪資觀之，部分工時者不論月薪制、日薪制或按件計酬制，103 年的薪資都較 96 年為低，可工作的時數也下降。這些數據再再顯示部分工時的工作人數不斷增加，但工作時數分布傾向低時數增加、高時數減少，部分工時工作帶來的勞動保障越來越不足。要以部分工時工作作為障礙者的入門工作，「窮忙」的風險越來越高。而需要職業重建服務的障礙者相較於非障礙者，更不容易在一個部分工時工作之外，再兼一份工作，這樣做也無助於就服員增加成功安置就業的績效。

誰把障礙者引進了部分工時或不穩定的工作場域？王雲東(2011)進行「非典型就業型態對身心障礙者就業之影響」研究以人力銀行派遣公司名單比對勞保在保且月薪低於基本工資之障礙者的投保單位，篩選出 502 位障礙者進行問卷調查，這份調查中顯示，障礙者從事派遣或部分工時工作，有 36%是由「民間社福機構轉介」，是最主要的介紹來源，其次是透過公立就服機構轉介，約占 18%。資深的就服員 B7 也表示「我們找工作，部分工時我常用的，會給點彈性空間。」，似乎證實了上述調查的結果，之所以找部分工時工作的原因是「有些個案反而需要部分工時，不能一開始就 8 小時，部分工時反而有個調適，寄望幾個月後，還有一個穩定工作。」

在勞動市場變動下，看似越來越不安定的就業職場，反倒成了就服員的機會。從各種調查中顯示，障礙者不論在庇護性就業或競爭性就業，都有較高比率無法從事全職與穩定的工作，初入一般職場者，



藉由比較不穩定的工作為入門工作，站穩腳步的情形也存在，與就服員的輔導策略大致相符，從事非典型工作或部分工時工作，固然可能是障礙者自己選擇的結果(如體能無法負荷)，但如果此種趨勢存在，則 B7 表示藉由部分工時工作先求有、再求穩定的期待，也很有可能使障礙者難以突破部分工時工作的選擇框架，轉換為其他型式的工作。定額僱用制度採取僱用障礙者未給付達基本工資時，以二人合計一個員額的算法，雖然增加障礙者就業的機會，但是也降低了雇主將障礙者轉為全時全職員工、給付月基本工資的動機，如果雇主僱用重度障礙者時，又能以一抵二，此時部分工時二人合計一人的問題也消失。各種就業不利的失業者，必須在有限的機會中競爭，障礙者處境堪慮。

二、永遠的儲備軍

(一) 勞務委外招標，寄望包到政府標案

除了部分工時外，派遣勞動亦成為近年來就業的趨勢之一，派遣勞動中也常夾雜著工作時數較短的工作，有關派遣勞動或勞務委外等概念，在勞動學者之間也有各種討論與界定，尚非本研究欲探討重點，不同的派工型式關係到不同的勞工權利主張，不過幾種不同的型態中，有一個共同點，即為要派單位或委託單位與派遣單位或承攬單位之間都需藉由契約範定工作內容及人員管理等事項，尤其公部門受到預算執行期程的要求嚴格，契約到期前就必須準備重新招標，以延續工作。

楊朝安（2004）指出我國的人力派遣業到民國 90 年以後進入成長期，並朝向長期派遣方式發展，長期指派遣達七個月以上，主要業別就是客服與藍領勞動。依據勞委會 95 年公佈之「事業單位使用派遣勞工概況」顯示，公營事業單位使用派遣勞工之情形較民營企業為多，其中更以清潔工作人員派遣為最多，不論公營事業或民營事業，



都顯示出派遣勞工之工作內容大多以基層、操作性與低階技術性職務為主，且有逐漸多樣化的趨勢（莊慶文，2009）。

早期身心障礙福利機構就以機動清潔工作隊方式帶障礙者外出工作，目的在增加障礙者不同型態的工作活動，有時僅以打掃公園或社區打掃為主，也有打掃公寓，但並不全是以事業經營。但漸漸的這些清潔工作隊打掃的場域逐步擴張，慢慢形成一個事業體。

「從光只能掃公園，變成可以掃辦公大樓，可以掃醫院學校，能掃的東西越來越多。」(C2)

清潔工作隊漸漸成為一種穩定的工作，並成為庇護性就業的一種典型，高職學校也引入清潔服務業的技能訓練。技職高中綜職科教師也表示學校有清潔業界的人來授課：

「清潔也是請業界的人來上課。把業者用的清潔的那一套帶進來。」(D1)

清潔工作隊開始朝向承包公部門小型辦公區域打掃工作，如第一社會福利基金會的第一清潔隊、心路基金會清潔工作隊，以及康復之友協會清潔業種的庇護工場（人力派遣暨勞務服務站），都有 10 年以上的打掃實績，又如伊甸基金會的阿萬師清潔工作隊，93 年起標下內政部中央聯合辦公大樓的清潔標案等，第一社會福利基金也於近年承接臺北市政府辦公大樓的清潔案。對於到公部門工作，不論是哪一種型式，似乎都算不錯的安排，就服員 B9 和技職高中綜職科的教師 D1 對此很推崇。

「要派單位如果是公部門，一定會依勞基法，像保勞保一定會，也一定會算績效。」(B9)



「高三有一個提早轉銜就在公家機關打掃，是外包的，類似在公家機關區公所，孩子比較能永續在那裏。」(D1)

民間清潔公司也承包許多政府部門的清潔打掃工作，這種工作需要較多勞力，經由政府採購法的競爭，利潤微薄。在政府部門管理庇護性就業方案的 E1 長期觀察的經驗是：

「很多都是標案，要驗收，還要加打蠟，他們（指庇護工場）做不到的，如果再外包就不划算，所以有時候是就服員去學，利潤很低又很辛苦，標案還會再砍一點，又更低。」(E1)

業者會設法多僱用特定的勞工，以申請獎勵金，補貼僱用成本，如中高齡者、原住民或障礙者，這類公司僱用的障礙者人數多，還經常受到政府表揚。如潔之方公司的身心障礙勞工受推薦參加選拔評選為臺北市 91 年優秀身心障礙勞工、也是勞委會之 89 年度進用中高齡者績優廠商。臺中市政府 100 年為知名百貨辦理清潔人員召募，三家清潔公司共需召募 500 名清潔人員，歡迎身心障礙者應徵（臺中市政府，2011）。然而這種外包的打掃工作，採取招標方式，多為一年一標，每每在重新換約的期間，就會出現問題。很多就服員都碰過這種情形。

（二）每年換約、重新支持

「外包的工作，年度一換，全部都換了，個案換了新職場，要服務嗎？我還是去了。有的公司換了，就不接受他了，因為他能力不是很好，就下線了，這種問題每年都發生，是經常性的。」(B6)

「去年 11 月換約，三家公司只有一家留下，其他兩家都換了...你要再推進來，請你精準評估，我給你一個下午，然後告訴你說這個個案



不行....每年換約都是很麻煩的事，服務都要重來，以前他進得去，現在進不去，要怎麼跟他解釋。」(B11)

「所有清潔公司大都是派遣，如果知道時間到了，我們都會進去，知道可能要變動，有個風險，老闆不同，他就要重新適應。」(B7)

顯見清潔公司承包公營或民營公司的打掃，每年在重新換約時，總會因為公司換了，原來在原地點工作的障礙者面臨危機，一種是公司沒有承包到舊案，使員工面臨沒工作的命運，或者新標到的公司願意承接原公司的勞工，另一種則是公司要轉換到其他地點打掃，對障礙員工來說，打掃的區域、管理的方式、甚至共事的人都會改變，以職業重建個案，勢必要支持服務，否則在轉換中很可能就下線。

「其實外包的不好，如果沒標到職場，我們會先問雇主（會不會留用障礙者），因為換了要退保再加保，就不能馬上申請到獎勵金，這種是換地方不換老闆，如果換老闆不換地方，我就要重新跟他們談。」(B6)

但是技術還是個關鍵，B1 與 C6 都有類似的心得。

「如果個案是技術性專業性，被取代性可能低一點，如果是比較低階的工作，像打掃類，任何人都可以，被取代性就比較高。」(B1)

「當技能再多時，他們做是有一定的困難，可能基礎的還可以，但這種工作也越來越少了。」(C6)

在這樣的產業裡，勞動條件差，需要大量人力，雖然障礙者像是打開了一個就業市場，但高度的變動，以及可取代性高，卻不見得有利於職業重建服務的障礙者，但因為有職業重建專業，就服員穩固了這群邊緣的勞動者，在這個職場中流轉，因為有源源不絕的獎勵金及



專業人員隨時想起自己的案主，使這種邊緣又不穩定的就業市場，隨時有一群勞動儲備軍等著補充進來。B12 長期觀察就業市場的心得表示：

「我覺得臺灣景氣的關係，所以有很多工作沒有人要做的，只有這一群人願意做。比如說加油站、餐廳外場或洗碗工作，誰要做這個，都基本工資，誰要做，只有這群人要做。老闆為什麼要用？因為成本低。如果老闆要找人、缺人，就服員可以幫忙啊，人走了還可換人啊，所以對老闆來講，他就接受這一群了。」(B12)

當雇主主要求就服員提供獎勵金時，就服員確實會以「售後服務」為一個優勢，爭取雇主提供機會，如第二節引述 B6 的說法：「實在太爛了必須下線，再換一個給他。」

(三) 非營利組織轉型為社會企業，換了身分，也換了腦袋

專業人員並非不知道這種現象。就服員將障礙者推介給清潔公司，合約轉換的不確定性與薪資低，都使他們不忍，於是部分庇護工場或支持性就業的單位自己設立所謂的「社會企業型清潔公司」，如前述第一基金會、伊甸基金會和康復之友協會的清潔工作隊，都已經轉型為社會企業。他們直接僱用障礙者，並且能去承接公部門的打掃工作。但是變身之後，卻可能形成新的問題，C2 就觀察到這種轉變的結果，她說道：

「有一些 NPO 就說它來成立社會企業，成立清潔公司，變成他來當雇主，某個程度，這是他們能想到的唯一方法，減少一層剝削。但沒想到，他自己的角色從服務變成雇主了，當他變成雇主時，就會用同樣的邏輯繼續下去了。掉進那個，因為他要維持。」(C2)

公部門的 E1 則著眼於薪資水準，並不反對庇護工場轉型為社會企業，她說：

「如果能把它(指庇護工場)處理成社會企業，薪水高就好了。」(E1)

近年來，社會企業成為非營利組織轉型的一個重要選項。政府在民國 83 年起透過推動社區總體營造、90 年代因應失業而生的各種公共就業方案、以及在身心障礙者權益保障法下鼓勵設置庇護工場等法令的推動，使非營利組織對投身生產與盈收活動，有更多嘗試與發展的機會。非營利組織為求財務上更加穩健，也以發展或轉型為社會企業的方式，希望脫離福利服務財源不穩定的處境（林怡君，2007）。103 年行政院又推出社會企業行動方案，動員各部會以「調法規、籌資金、建平台、倡育成」的行動，將社會企業納入國家發展的規劃中（經濟部，2014）。至止，社會企業不僅成為非營利組織積極投入的場域，也成為國家發展的一環，其中又以促進身心障礙者就業為主要目標的社會企業為台灣最大宗（官有垣、王仕圖，2013）。臺北市從 2011 年開始鼓勵身心障礙者就業創新的社會企業方案，當年補助 6 個社會企業型方案，2013 年及 2015 年各新增一個方案（吳明珠，2016）。

社會企業變成非營利組織經營障礙者從事清潔打掃業的一個新出路，但社會企業本身還面對更多挑戰與困難。當薪水提高時，選才標準也跟著變了，臺北市數個由身心障礙機構庇護工場轉型為社會企業者，固然都能提供障礙者基本工資以上的薪資，但是「我們的案子（指障礙者）根本進不去，要全能的，一般 7-11 可以收的，社企反而不行。」(B1) 社會企業看似提高了庇護工場障礙就業者的薪資水準，但也同時進入純資本主義就業市場的選才競技場，形成新的障礙者勞動市場分布，它究竟是在庇護工場與一般就業市場中又擰開了一



個新的就業空間，還是將一般就業市場的邏輯再向下滲透，同時將原有的庇護工場擠向更邊緣的位置？

三、沒有選擇的假勞工

庇護工場的定位一直具高度爭議性，就庇護工場經營者與障礙者的關係來看，它經歷過三個階段。第一階段是 86 年以前，無法可管，放任自由發展的時期，主要的資源來自於社政部門投入補助，由身心障礙機構或協會擔任經營者，庇護工場的障礙者是學員或服務的案主；第二階段是 86 年到 96 年的發展期，立法只規範了服務，但也沒有禁止任何服務的嘗試，社政、勞政及衛政都有一些補助資源進入，從型態上來說，機構仍是經營者，障礙者也仍是學員與服務的案主；第三階段是 96 年以後，庇護工場經立法被確立為一種工作場所，機構與障礙者之間轉變為一種勞雇關係，並應有薪資給付，符合勞動法令。因此，庇護工場被正式界定為一種工作場所，是民國 96 年身心障礙者保護法修法為身心障礙者權益保障法之後的事，「薪資」的概念也是到此時才正式確立，也不再有彈性模糊空間。

障礙者的就業處境容易陷在邊緣或較為低薪的位子，庇護性就業當然有一定的關連性，因為首當其衝，庇護工場的薪資就可以低於基本工資，因此到民國 99 年為止，勞委會的調查中，仍有超過 45% 的庇護性工作者月薪在 5000 元以下。但截至 103 年 6 月底，全國庇護工場共 1856 個工作機會，最多只有不到 2000 人受僱於庇護工場，因此庇護工場對於障礙者整體薪資偏低、就業處境不佳的雖有貢獻，但從數量上來看，影響力並不大。它真正的影響其實在於建立庇護工場的篩工制度，鞏固了以工作倫理說服障礙者參與勞動的社會價值。

（一）庇護工場修法後—我真的是勞工嗎？



庇護工場被界定為一種勞雇關係型的職場，是在民國 96 年。勞委會在民國 92 年設置了「促進身心障礙者訓練與就業推動委員會」，邀集勞政、社政及衛政主管機關研討相關問題，並於 92 年 12 月由委員提案成立跨部會庇護工場工作小組，研商庇護工場之定位。93 年 2 月及 4 月，國內心智障礙者團體拜會勞委會職訓局討論庇護工場定位事宜時，勞委會的定調也同意「原則以『庇護工場』等同於『庇護性就業』，由勞政主管，均適用勞雇關係及勞動基準法之規範，工資部分，依產能核薪，但應訂定基本工資為規劃方向。」接著在 93 年 6 月成立修法小組，當時民間團體就已提出「目前庇護工場功能定位混淆不清，建議庇護工場一詞，全部劃歸勞政單位主管...」。94 年間部分智障團體基於維護勞動權益的立場，聯合建議「庇護工場由勞政主管、並需經機構立案始得提供服務。」(周惠玲、唐昌豪，2007；陳博，2011)。當年曾參與倡議修法的 C2 說明當時修法的緣由：

「當時為何修法移來，因為那時看到機構本來應該照顧最困難的，但是機構卻用這些人去賺錢，再向他收錢，他再幫你賺錢，你還跟政府拿錢。」(C2)

庇護工場內的障礙者是訓練學員還是員工，政府一直沒有明確範定，因而有機構設立庇護工場時，向政府申請人事費及營運費用的補助，生產勞務或產品，並向一般消費者販售，但從事生產的障礙者只能領到每月數百到千元的「獎勵金」，倡導團體認為此舉等於剝削障礙者的勞力，因而衍生修法的建議，同時在民國 94 年喜憨兒基金會 Enjoy 餐廳事件，讓外界認為有剝削障礙者之嫌（陳良任，2005；王雲東，2005），倡導團體認為只要將障礙者界定為勞工身分，就會得到勞動法令的保障。

勞委會於是密集於 94 年底召開多次會議，最後於 95 年簽呈行政院核定了庇護工場的定位（周惠玲、唐昌豪，2007）：



「庇護工場歸勞政主管，庇護工場即為提供庇護性就業之場所，屬於身心障礙者就業類型之一種，應有勞雇關係，適用勞動基準法及其他勞動法規。薪資方面，障礙者依產能核薪，得不受基本工資限制，但需修正身心障礙者保護法。障礙者至庇護性就業安置前得接受最長 2 年職業能力強化，期間不適用僱用關係，但應發給獎勵金。」

只是修法的結果功敗垂成，民間團體期待的修法修文後半段，以 2 年的職業能力強化為庇護工場勞雇關係下的緩衝地帶，卻意外被刪除。此外，修法草案中也增加了專業介入的角色，即「經職業輔導評量符合庇護性就業之身心障礙者，由辦理庇護性就業服務之單位提供就業」，故庇護性就業者不得自由應徵工作、庇護工場也不得自行召募庇護性就業者，需要職業輔導評量的專業評估決定。如經轉銜服務時，也「得不發給資遣費」。庇護工場在數種不同力量支撐的修法理想中，成了一個四不像的制度。其中勞基法這一塊，大家都不了解，C3 說道：

「那時團體的心態，我們根本搞不清楚，協會當時也不適用勞基法，誰會知道勞基法的事。對他來講成立一個庇護工場，把他訓練有進步就好了。很簡單的想法。加班那些還真的沒想到，社福領域沒人領加班費，我們都是調整工時。」(C3)

E1 經歷庇護工場轉型前後的輔導管理業務，她回憶道：

「他們認為身障者要有工作權益保障，那時是殘盟和育成去倡議的。他們原來沒有要當雇主，他們從頭到尾沒想到要當雇主，要企業來當雇主也不可能，他也不可能僱用工作能力不足的。我直覺的認為要給更多薪資，要有更多保障。但沒想到是（自己當）雇主。」(E1)

這個「庇護工場歸勞政主管」的訴求，以當時的社會條件，與身心障礙福利服務相關的單位中，只有「社會福利服務業」在民國 87

年 7 月被指定納入適用勞動基準法，主要指基金會與福利機構，「其他社會服務業」在 87 年 12 月 31 時被指定排除適用勞動基準法。而「社會團體」是在民國 98 年 5 月才被指定納入。換言之，提供障礙者庇護性就業的協會本身並不完全了解「由勞政主管、適用勞動基準法」是什麼狀態，因此當時未評估過庇護工場適用勞動法規的衝擊。

單一勞雇關係，看起來是提高勞動保障，但不受基本工資的保障、沒有選擇工作的自由、終止勞動關係時，亦不必依勞基法給付資遣費，重重限制，使得庇護性就業者雖像個勞工，卻又被剝奪了許多勞工應有的權益。

（二）專業篩工

1、以庇護性就業政策涵養職業輔導評量服務

96 年以後，要成為庇護性就業者，就必須經過職業輔導評量認定。在職業輔導評量制度尚未建置前，障礙者要就業，只要由就業服務員判斷，甚至只要自己或家庭的意願，就可以選擇就業方式，尤其以機構本身提供容留於機構內接受訓練或從事活動的服務，只要障礙者本身能接受並同意，就可以接受服務，機構則透過方案提案，對外爭取經費挹注，民國 85 年至 90 年間，職業輔導評量服務慢慢起步，早期也只是作為就服員的一個工具，如果就服員認為有需要，才會轉介職評服務，職評的結果可提供就服員輔導策略的參考。然而，就服員會不會去使用職評呢？又職評員就算做了評估，真的能幫助就服員更了解個案嗎？C7 回憶民國 89 年、90 年當時的情形是，「就服員拿到職評報告也沒有照著走，覺得有問題也不會向職評員反應；相反的，職評員寫的建議，最後有沒有被採納，有沒有寫錯，是否實際可行，職評員也沒有去追蹤，職評似乎沒有成為就服員實務上有效的工具。」臺北市職評的服務量從 90 年的每年 826 人次，一路下滑到 94 年的 515 人次。但同一時期，臺北市社區化支持性就業 94 年成功推介 1213



名障礙者就業，雖然王雲東研究指出職業輔導評量報告中的建議被參採的情形逐步進步中，但整體而言，就服員去運用職評的情形還是偏低（王雲東，2008；臺北市政府，2014）。也就是說就服員不轉介職評服務、量出不來，怎麼辦？

中央於 92 年 3 月 21 日公告「92 年度補助辦理身心障礙者庇護性就業服務實施計畫」，將庇護性就業定位為「長期性就業支持，兼具職業能力強化功能。」在職業能力強化方面，「最長以 2 年為限，實施期滿應再辦理職業輔導評量，職業輔導評量結果應作為提供個別化就業服務、轉銜服務或修訂職業能力強化計畫等之依據。」最後的目的是「庇護就業者能力提升後，承辦單位應協助其進入支持性或競爭性就業職場。」，此舉是將庇護工場定位為一個訓練與服務場所，透過職業輔導評量，做為篩選機制，希望庇護工場是一個具流動服務能量的服務據點，而不是固定的安置，是職前準備基地的場所。

C5 認為藉由將庇護性就業定位，提供職業輔導評量案量，可讓職評能繼續發展，它也確實創造了供應量。

「民國 91、92 年時，臺北縣成立了五股的職評中心……委託最基本的要求就是量，就服員不轉怎麼辦？於是就用了一條，職能評估要二年一評，針對庇護性，當時庇護性提供最大宗案量。」(C5)

C9 表示量確實有增加，「轉介的問題在於庇護工場多有同一工場統一轉介作業的行為，或 2 年日期接近時才行轉介，另可能庇護工場開創招生時間較多為一致，故年底會大量轉介導致需時間消化。」C7 則表示「我聽到的是人力不夠，吃不下來，也沒有強制性。既有員工要送出去評，那時候有關係就沒關係，論述權在我，我說他是怎麼樣就是那樣，他也沒有那麼多時間看。」



「二年一評」沒有強制性，要以庇護工場來擴充職業輔導評量服務量，也只有庇護工場家數最多的臺北市有此能力。從勞委會 95 年所做調查顯示，當時全國稱為庇護工場者有 127 家，但透過 92 年的補助計畫，92 年實際補助 14 個縣市的 15 個計畫、93 年補助 18 個縣市 21 個計畫。顯見並非所有縣市及庇護工場都有申請中央政府補助，也就沒有嚴格的落實二年一評的機會（引自宜蘭縣政府，2006）。甚至連進庇護工場也沒有任可法定的篩選機制。事實上，一直到民國 94 年為止，除了縣市政府自行透過身心障礙者就業基金補助轄區內的庇護性就業方案，可以引入一些評估原則指標，或者藉由審核手段要求庇護性就業服務發展，如臺北市曾於 94 年要求庇護工場應自行區分為「就業服務取向」或「經營取向型」，前者必須有 20% 的就業推介率，庇護工場遊走於社政、衛政、勞政之間的狀態，自行向需爭取的資源端靠攏，也還算蓬勃發展。

2、在擴大專業地盤中迷失方向的職業輔導評量

但 96 年以後，要成為庇護性就業者，不再是家長、障礙者或就服員可以決定的了。唐氏症者家長 A8 一提到那時的立法變動，心有餘悸的說：

「高一新法令下來，體制化，要經過職輔導評量，要有產能業績，我就開始擔心了。」(A8)

經營庇護工場長達十年以上的 C8 對於制度改變的感受更深，他說道：

「我們那時沒有想到說庇護性就業者會來的這麼少。庇護性就業的人誇張的少，我們一直缺人。96 年前的缺人，我們都是給基本工資以上，只要面試 OK 就可以了。96 年以後，要經過職評、職重、職管，最後才到你手上，代表這三個單位會把人篩掉，看起來不錯，就支持



性；看起來還可以，去職訓；看起來沒辦法不行，才會到底護工場。」
(C8)

A1、A3、A5 的求職經驗中都有經過職業輔導評量，但它也並非萬能的工具，專業的評估也受到諸多挑戰。自閉症者家長就說道他的孩子接受職評的情形：

「高三上十月、十一月時勞動處就派老師來評估他，他是職評不過，他最大的弱點是他會認人，不熟的人他不會聽你的指令。」(A10)

公部門的 E1 對職評報告書的結論也諸多批評，她說道：

「職重系統一長串評估下來，到最後都寫的模稜兩可，寫說可以在庇護也可以去支持，如果庇護沒有，也可以去社政，那專業到底在哪裏？後來 oo (學者) 說他們不能給絕對答案，只能給建議，最後要尊重他們的意願。但是如果只能建議，又怎麼可能做篩選機制……甚至曾經有過被評為去庇護的原因是因為有其他兄弟已經在某個庇護工場了，為了方便家長，所以第二個就去那裏見習好了。這套機制是不是真的有幫助？」(E1)

以專業作為庇護性就業的守門人，似乎與職評專業自我發展的企圖心有關，從勞委會制定庇護工場「二年一評」制度後，C5 指出「新北那時沒那麼多庇護工場，還是沒有那麼案量，因此又出現轉銜職評，把高中納入，就有量了，但這有一點與勞政的概念衝突，因為高三做了評估，有沒有辦法去落實職評員的建議，在學校沒辦法，因為送來時已經快畢業了。因此這一群人（指職評員）只剩下一個功能，就是特教中評鑑要求『有沒有對學生做職能評估』這種功能而已。」

3、專業化中消失的選擇



既然將庇護性就業視為一種就業、障礙者是一種勞工身分，供需市場卻不能自己選擇，高度的專業介入，決定了障礙者的就業選擇。經過層層篩選後，庇護工場成為最弱的障礙者集中生產的工作場所，雇主縱使再有通天本領，也難創造業績，更別提對障礙者「提供服務」，而障礙者的薪資低，更不是雇主優先要處理的議題，並非他們不關心，而是心有餘而力不足。販售商品的庇護工場經營者、也是家長的 C3 表示：

「我們都有兩難，一個是薪水，到底要給高還低。以我們來看，有些真的連就業的資格都沒有了，給你二三千，已經是很合理了。問題是局裏從阿萬師事件後，就開始要求說不行，規定從 3000、3500 要求到 6000。每年都負數了，還要求我要 6000。」(C3)

同為家長兼經營者的 C5 則以自己和家長溝通的經驗說明：

「我會舉例給家長聽，一般人可做 120 個，你孩子只能做 30 個，工作是長遠的，有經過評估，人家一小時 120 元，你拿 1/4 的薪水也是合理的啊！或者是有獲利，我們會給額外的，如果不這樣，不能永續經營。」(C5)

透過專業評估來決定勞工安置，究竟是權利保障，還是被管制？C8 對於專業有很深的質疑，他說：

「如果就業是一種權利，為什麼被挾持，一定要經過你篩選。可不可以被服務，反而不是庇護工場雇主說，或者個人自己說要去哪裡。都要職重在那裡決定。」(C8)

B4 進一步提到權利的意識，他點出專業服務中的矛盾：



「如果從 CRPD 的觀念來看，到底這些服務真的有問過他們的需求嗎，還是我們專業人員決定？當然這些也會打破來尋求就業的人，我們就要告訴他一定要工作 40 小時以上，要保勞保，有些可能我只要 20 小時就好，我只好說抱歉不能服務，會被罰，所以全人服務到底是什麼？」(B4)

(三) 真失業、假勞工

1、不完整的勞動保障

立法真的帶來「勞工的保障」嗎？身兼家長與經營者的 C6 細數勞雇關係下的庇護性就業者享有的勞動保障：

「照勞基法，事實上都沒有剝削員工，那 19 天沒有給他 double 也不行，法令說不用資遣費也可以，那很難，我的 case 都要給，他不會走，他真的沒有這個能力，體力也不行了，早期像洗車的，做了那麼久了，體力也不行了，也沒有領退休金，也是要一筆給他，資遣給他。」
(C6)

「上次那個秦慧珠議員開記者會的，那個下班 4 點，說要等媽媽來接，5 點才來，那就有一小時，還有一個是處罰小孩子寫字，一個小時，家長就來說這沒有給薪水。」(C6)

相同身分的 C3 提到勞檢，仍是怕怕的說：

「然後假日我們都不要他們來，有時候是媽媽來，把孩子帶來，不要打卡啊！攤位都是在假日，家長都來幫忙，他們都很珍惜這個工作。現在又有勞檢，我們很擔心。有時候一不小心總會被找到，比如說，媽媽帶他們來，他們一來就打卡，我們不知道啊，變成沒有給加班費，就會被罰錢。」(C3)



看起來，經營庇護工場的雇主開始警覺到當一個雇主的責任，障礙者似乎像是個勞工的樣子被對待，但勞工的自主選擇卻不存在，經職業輔導評量被評為適合至庇護工場，障礙者才算拿到「就業入場券」，等於用專業來判斷障礙者能不能進入以能力取向為判斷標準的競爭性職場，這張就業入場證還不保證能給障礙者一個工作職場，因為不見得每個縣市都有庇護工場可供安置就業，即便有安置的庇護工場，但不見得有勞動保障，因為勞動最主要的保障，即薪資，已經與基本工資脫節了。

庇護工場障礙者因身心功能的限制，「生產」功能無法達到一般人的水準，不可能獲得高薪，而其「再生產」的功能，即所需要休養生息的成本卻可能比非障礙者高，至於求家庭溫飽的期待，普遍認知是不存在或低的。大部分庇護工場的家長，提到薪水都會表達「不會在意，就希望他在那裡能學得一技之長，持久的工作。」(A10)、「我基本上不在意薪水。」(A8)、「薪水我們是不太需要他，只要賺到他吃飯的錢就可以。」(A9)。這種實務及期望，加上立法手段，構成庇護工場薪資複雜的社會力與政治力因素。

2、比失業者還不如的職場報酬制度

自民國 99 年以來臺灣經歷幾波高失業潮，政府推出的公共就業方案來看，透過公法救助關係（非勞雇關係）提供的公共就業機會，也仍以基本工資設算為救助金額，如「就業促進津貼實施辦法」中針對失業者提供的臨時工作津貼「第 10 條津貼發給標準，按中央主管機關公告之每小時基本工資核給，每月最高核給 176 小時，最長以 6 個月為限。」；又如「職場學習及再適應計畫補助作業要點」中的「個案職場學習及再適應津貼」，每人每月按中央主管機關公告之每月基本工資核給。

以獎勵僱用失業者而提出的方案，如「就業啟航計畫」，由事業單位提供工作機會僱用公立就業服務機構推介之失業者，「申請單位依本計畫僱用失業者，執行單位應依僱用失業者之人數計算，自僱用失業者起前 3 個月，每人每月補助 1 萬 7280 元；連續僱用失業者第 4 個月起至第 12 個月，每人每月補助 1 萬元。但不得逾總補助額度。」；再如「僱用身心障礙者加值輔導要點」，對於企業僱用失業的身心障礙者提供補助，要求雇主必須「僱用身心障礙者每週工作時數 20 小時以上，並依勞動基準法或身心障礙者權益保障法之規定發給工資。」，才能獲得補助，但本要點卻排除庇護工場僱用之障礙者。

從整個促進就業的政策措施來看，庇護性障礙者是被專業排除於競爭性就業市場，他們卻比失業者的處境還糟。C7 一直表示應該申請大法官解釋障礙者的基本工資難題，他說：

「次級基本工資這件事，沒有任何道理，政府的多元（就業）這些做法都沒有（降低基本工資），為什麼對身障者這樣子，根本是歧視。」
(C7)

繼 94 年喜憨兒低薪事件後，在 99 年 5 月發生伊甸阿萬師清潔工作隊員工疑似被苛扣薪資的事件，其情節與 5 年前的喜憨兒事件如出一轍，不同的是，現行法律下，阿萬師清潔工作隊是一個庇護工場，因此可以支付障礙者低於基本工資的薪資。此事被披露後，從中央到地方的檢視，該庇護工場完全合法。

101 年壹週刊報導臺北市某庇護工場員工疑遭性侵害案件，經監察院介入調查，又針對該庇護工場障礙者月薪低於基本工資一節進行調查，雖然事後並未對主責的臺北市政府勞工局就此案由提出糾正，但臺北市答辯時則指出，在 96 年立法通過庇護工場薪資可免受基本工資限制後，原庇護工作者如薪資高於基本工資，得否依立法意旨重新調降庇護員工薪資，經請求中央函釋，勞委會卻於 96 年 9 月 11



日函覆表示「可由進用單位與身障者議定之，得低於基本工資。」然該種實務爭議仍未停息，故臺北市又於 100 年 7 月函請中央評估訂定庇護工場就業者最低薪資保障之可行性，經中央於 101 年 8 月函覆：「目前仍無訂定合理薪資或最低工資之條件。」

「可低於基本工資」究竟是何種認知下的產物？從職業重建專業來看，只能認定障礙者是否有條件與能力進入競爭性就業市場，並沒有條件判斷勞務的市場價格；從國家促進就業的政策來看，對於失業者都尚認定應予基本工資為基礎的救助，但障礙者無法在競爭性就業市場中占得一席之地，不是自由市場自我調節的結果，而是用所謂的專業判斷且分流的結果，既然審認他們無法進競爭性就業市場，卻不提供其他服務，硬要以庇護性就業界定他們為勞工，但卻不給予基本工資的保障，這種錯亂的價值，使得障礙者成為假勞工，看起來具備了勞工身分，但沒有選擇的自由、沒有主張薪資的權利，甚至沒有資格被視為失業者，也不能接受類似失業救助的就業促進措施保障，只能打起精神在劣等的薪資條件下，繼續伸張國家強調自助人助、自立自強的勞動者精神，成為國家不斷表揚彰顯的價值。

（四）失靈的倡導

庇護工場原為非營利組織所經營，其原本的使命即是為障礙者爭權益。從民國 80 年殘障福利法修訂開始，民間非營利組織就漸漸凝聚為一種力量，督促政府推動政策立法及實務服務，許多機構與協會也最早開始提供庇護性就業服務，並倡導出重要的服務模式。然而隨著民國 96 年修法，這些非營利組織身分改變，成為庇護工場的雇主，許多關係都改變了。C1 從民國 80 年代參與服務，長期觀察下來說道：

「每個團體早期的專業人員都是羅漢腳，沒家沒業。但現在機構每個都揹了多少案子，像〇〇也有六七個庇護工場。心路伊甸哪個不是揹



著一堆，大家都心知肚明，哪敢保證都沒錯，這就是問題。我只要有一家被捉到，就死無葬身之地。」(C1)

C9 在轉換為資方管理者身分後，也道出自己身分的尷尬之處，他說：

「那時候我們叫 NGO，服務案主，我們是站在同一條線上，現在我們是雇主，站在對角線上，我們如果去對抗勞工局，等於和勞工對打，我們叫雇主時，很難去倡導。最主要是角色變成雇主了，會某種程度自我設限，舉例講倡議勞工加薪，第一個受害者是誰，一定是我啊。一旦說了，作用力都在我身上。」(C9)

E1 從政府補助資源分配的角度也同樣觀察到身心障礙團體的改變，她說：

「我們真的補助很多錢，漸漸大家習慣了，沒有經費就沒有專業人員運做，對抗議和倡議的力道漸漸縮小，到目前所謂倡議團體好像不見了。一些團體以前倡議的人或組織，有斷層，年輕的一出來就接受這種補助，就沒有歷史經驗去倡議，就會看到現在這種狀況。」(E1)

當非營利組織變成雇主時，它很快的也要用雇主的邏輯去思考和服務對象之間的關係。經營者的觀點是：

「經營者很辛苦，你要求他服務做的好，行銷經營不容易。人家一般洗車幾個人就完成了，我們要聘那麼多人。」(C6)

庇護工場的爭議性高，不僅在於突破基本工資一項，更在於當經營庇護工場的身心障礙福利機構團體轉身為雇主，它便很難再為障礙者倡導權益。如何讓障礙者賺取適足所得，不再是庇護工場的考量，重重管制篩選就業者的機制，真正的功能是把無法進入競爭性就業市



場的障礙者挑選出來，再以各種就業論述，宣示就業優於不就業，完成工作倫理的鋪陳。

第四節 錯綜複雜的交織結構

障礙者就業是許多行動者透過複雜的行動促成，他們看起來都是往同一個方向努力，但是又看不清他們的行動究竟是促成了障礙者就業，還是累積了更多不利條件？每個行動者背後是一個知識體系與價值體系，彼此交錯、或為合作增加助力、或為相互抵銷，助人工作者想著要為障礙者謀個好工作，但實則可能在進行社會排除之實，家長想要孩子有個地方去，實則沒有放棄希望孩子做個有用的人的渴望。

一、從特教體系到就業市場的選擇困境

特教體系雖然已擴散到一般高中職系統，增加了障礙者和非障礙者融合在學校的機會，但卻沒有促成學習上的融合，在技職學校的特教班（綜職科）學習著完全不同的知識與技能，彷彿是學校中的另一個國度，隨著技職體系的轉型，高職學生幾乎全數升學，追求更高階的職業能力培育及產業技術接軌，障礙學生卻連實習都還是土法煉鋼的階段，甚至因為這個分流，他們的非障礙高職同儕，都進入更進階的職業技能職場，他們因而更加固著於只能選擇低技術性的工作。他們在職場上的境遇，也沒有受到勞權倡導者的關心，障礙者習慣性地被視為受照顧者、福利服務使用者，而不是潛在勞動力。國家透過高職教育的延長，名為提供更多就學機會，看似提高了人力資本，透過增強職場臨場感及就業轉銜準備，卻是將以就業為核心的生命歷程經驗複製到障礙者身上，當其他資源相對不足時，就業導向的教育方針，也會使家長甘心配合學校設定的生涯發展路徑。

雖然轉銜服務有完整的計畫，但在校期間的轉銜似乎只發生在就業領域，社會福利的需求既不能提早介入，也沒有資源可用，家長口耳相傳，反而是製造了緊張，急於向外求援。相反的，就業服務不僅可以提前介入校園，就算不是立即安置，但按部就班的做完職業輔導評量，也等於給家長一個指引，預示下一個階段的行動，若能被指派給一個職管員列入開案服務，依著制度，家長更會覺得有了寄託。這顯示高職教育主要的目的，只是為了延緩家長與政府面對照顧或福利服務需求的壓力，並不曾真誠的期待透過延長教育年限改變障礙者的生活。如果作為一個人的支持服務不存在，如何透過就業平臺，真正融入社會，正常化的期待，被專業操弄，鞏固的是專業地位，落入正常化形式的障礙者，仍是在被擠壓在邊緣勞動市場。

國家在各種照顧與服務資源之間銜接或選擇的設計，都會迫使家庭往就業方向選擇，不是因為他們覺得就業比較好，而是其他服務不是不存在、不足夠就是費用太高，如果要得到國家的所得保障，惟有證明自己沒有工作能力，才能申領到國民年金，每月 4、5 千元的給付，如果要選擇日間照顧，付出的費用也不少，相較之下，家庭只好選擇不用付費、等待時間較短、還有薪水可以領的就業服務或就業安置，庇護性就業被轉換成日間照顧在使用，國家藉此滿足了部分有照顧需求的家庭，家庭也就接受了低於基本工資的薪水結構，不抱怨也不抗議，順服於這樣的制度安排，而家長只是卑微的希望孩子有個地方去，而且「不被欺負」，是否也意味職場的歧視、乃至社會的歧視，仍是障礙者要融入社會的一大障礙，就業並沒有化解社會對障礙者的偏見。家庭的選擇其實並不存在，而是在政策引導下進入一種選擇困境。這個政策背後是如何操做，使學校及家長如此順服於此種安排？

二、 專業為誰？誰為專業？

障礙者並不是接受了專業服務後，就能都一路順利的進入職場，即便進入職場，也並不能保證能帶給當事人適足的所得保障以及邁向融和的生活。就服員最明顯的感受到就業市場氣氛，雇主面對激烈競爭的市場，希望用低成本僱用勞工，就服員的選擇不多，再者支持性就業要打入職場，在績效管理的壓迫下，他們也不能選擇需要高技術性技能的工作，市場需求加上政府委託服務的壓力，使得安置方向偏向低階、低技能的工作。當然，我們也不能否認，對於心智障礙者來說，即便雇主有更高的開放接納度，他們是否都能工作，太複雜的工作，他們的確有學習上的困難，那麼在邊緣勞動市場似乎成為必然的結果，專業服務不可能改變這個限制，或者說要改變這個結構需要更大的能量，個案服務總是比改革制度容易！但是專業服務為什麼也陷入既有的服務框架中，而無法跳脫標準化的服務流程呢？專業究竟是一个共享的價值，還是各懷鬼胎的行動者組合而成？

在國家設計的服務制度下，專業成為最主要的中介媒介，專業提供服務，週旋在雇主、障礙者家庭與機構之間，擔負起遊說與滿足績效的責任，在專業服務規範的服務流程下，完成他們的工作，達到績效要求，便滿足了機構的期待，機構也能向政府交差，政府也能向人民交出執政成績單。但是專業何德何能，竟受政府青睞，究竟是政府運用專業來解決問題，還是專業遊說政府獲取自己發展的資源，真相有待挖掘。在就業結構轉變為服務業市場，且需要更多彈性勞動力時，專業服務原來堅持的技術似乎漸漸不合時宜，它做為第一線衝擊就業市場僱用者對障礙者印象的功能也無法發揮，企業自有其應付國家法令要求或僱用各種特定對象的策略，就服員發現自己被專業標準約束著行動，各種流程步驟都要遵循，另一方面他們又被績效陷入困境，要快速達到目標，夾在各方的期待中，到底障礙者的期待與需求要放在哪裏？

三、分流、邊緣化與陷入底層



除了管制專業制度外，國家還在其它層面隱約的進行著分流，除了讓家長從服務成本考量中自己選擇，再以專業的評量，說服障礙者安置落點，最後還有經由國家公共行政的分流，讓不同的障礙者也因能力再被分流，好用的進入公共就服體系，不好用的進入職業重建體系，這使得就業困難度高的障礙者被層層篩選後落入低技術或非技術的工作位置，高度的邊緣化後，成為勞動市場勞動力儲備軍，進而維繫了核心勞動市場的生產秩序。而專業竟然成了替資方篩選勞工的工具。

庇護工場勞雇化為整個就業政策完成最後一哩路，雖然庇護工場安置的障礙者人數並不多，但它創造的特殊性，儼然成為障礙者勞動條件的最低標，政府利用專業的力量主導，將能力薄弱的障礙者用職業能力強化或安置就業的方式進入庇護工場，他們的薪資不受到基本工資保障，於是形成了連失業者都不如的勞動處境，有工作卻沒有基本工資，但又不算失業，連失業者可領到的津貼都高於庇護工場薪資水準，這似乎是在向世人宣布，即便就業能力薄弱，國家也不會輕易的提供服務或所得補貼，就業仍是國家堅持人民對社會產生貢獻的最好方法。至於連庇護工場都進不去的障礙者，被專業篩選後「出局」，究竟是落入其他服務體系，還是回到家庭中，自己解決問題，制度製造出的選項，沒有他們的安身之處，該如何安排？

不同行動者與他們交織的行動，使促進就業是個說不清楚、理不明白的事，大家都說為了障礙者好，但結果障礙者不僅消失在各個行動者的論述中，也沒有真的變得比較好，我們不禁要問，不論是促進障礙者就業，或者發展專業就業服務，是否真的能回應障礙者成人階段生活品質的期待，或者真的引領他們獨立生活？障礙者是否真的從這一連串的制度設計與服務中獲益，如果答案是肯定的，那他們究竟得到了什麼？如果答案是否定，那又是誰真正獲益，他（或他們）又有什麼力量促使所有的行動者為其所用？本研究從福利改革、勞動市

場排除、專業服務及對就業融合的出路等四個面向，探討了支配各個行動者採取行動的邏輯，嘗試重新詮釋障礙者就業的經歷，或許有機會鬆動原本盤踞在政策中的主流論述，進而看到未來的可能性。



第五章 促進身心障礙者就業的建制民族誌分析



協助障礙者進入勞動市場，找到工作，是本研究中許多受訪者共同努力的目標。包括就業服務員、政府部門的人員、家長、老師、庇護工場的經營者等，都敘說了他們協助障礙者就業的過程與行動。就服員依循一套標準服務流程，學校老師也依循標準的課程模式，決定如何讓障礙者進入就業服務的體系，然後專業人員在職場會用獎勵金、用支持策略，把障礙者安排進入職場，且希望他們能穩定下來，至少三個月的時間；家長則是順服地配合老師、就服員的安排；政府隱身在背後，用績效管理緊緊扣住各個行動者的協作行為，於是整個促進就業的系統一方面和諧、又帶著點緊繃的關係運作著。

如同第四章的分析中所見，這些體系中行動者的一切活動，看起來都是宣稱利他的（為了障礙者），每個人都是為了讓障礙者能順利進入職場，但是行動的過程卻是暗潮洶湧、掙扎於諸多衝突的價值拉扯，如堅守專業的輔導技術，在現實職場追求效率、競爭激烈的氛圍下，似乎已經失效，基層專業人員感受到的無力感，似乎與學者專家堅守的專業信條有差距；公共行政在新管理主義的主導下，過於強調績效表現，也使得基層專業人員無力顧及障礙者的就業處境，障礙者的勞動狀況，在服務過程中變得隱而不明，好像已經不是重點了。勞工行政與教育體系合力推行的高職生提早就業轉銜制度，美其名是讓學生提早爭取就業機會，但無形中似乎捨棄了無法進入競爭性職場的障礙者；國家創設的特殊性職場庇護工場，竟然可以不受基本工資的保障等等。除了價值衝突外，各方行動的結果也不盡令人滿意，藉由體系推促進入競爭性職場的障礙者陷在低薪、流動性低、勞動條件不佳的邊緣就業市場裡。進入庇護工場的障礙者，雖稱為就業，但比起接受失業型公共就業方案的失業者獲得的經濟回報還不如，但每位家長卻都心甘情願，感謝老師、就服員的安排，不在乎賺多少錢。

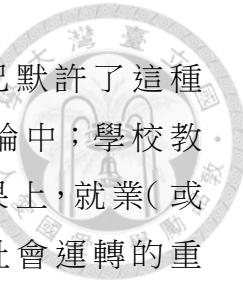


如果就業的主要目的之一是獲得經濟安全保障，那麼這些微薄的保障，障礙者不僅沒有不滿意，還十分配合這些安排；又，如果就業不應該只是為了一份薪水，而有更多融入社會與參與社區生活的能力，那這些進入底層與邊緣勞動市場的障礙者，究竟是真融入了社會，還是在這些相關行動者的一連串行動安排下，更加複製著常規的生命歷程安排，繼續加深對障礙者的偏見，並使他們無法翻身？

透過建制民族誌分析，本研究希望找到串連及支配這些行動的背後邏輯，為什麼會將就業建構成為當代障礙者生涯中最重要的選擇，既然如此重要，動員的結果又為什麼沒辦法讓障礙者的就業處境有所改善與提升。

第一節 啟動「就業好公民」的論述

沒有人能輕易否認就業帶給人們的好處，雖然馬克思主義論者對於資本主義宰制勞動者生活的批判從未停歇，全球化風潮帶來的新風險也持續瀰漫就業市場，就業機會重新分布，核心與邊陲也越加分明，不同區塊的勞動者面對著不同的不穩定，勞動者處境每況愈下。儘管如此，就業至少給了人們一份薪水，勉強得以溫飽。當代社會人們幾乎被期待以就業身分示人，人們每天的時間安排是依附在工作上，大部分的社會保障也附加在工作上，如果人沒有工作，最直接的衝擊便是沒有了收入，連帶的社會保障也消失或減少，間接影響外在世界對待人與衡量人的價值。在稱謂上，沒有工作就變成了失業者；在社會觀感上，媒體報導一些社會事件中，總是會刻意強調事件的主角是失業者，彷彿失業者是問題的來源。失業者重新出發、找到工作、自立自強的媒體報導偏愛，也會強化大多數人對失業者的期望，那就是趕快再找個工作吧！因此就業者已被設定為每位社會公民應扮演的一種角色，成人如果沒有工作，根本找不到一個可對應的社會位置，這種對工作的期望，和對失業者的負面討論與印象，充斥在學術理論與



學校教育中，如生涯發展理論對成人階段的任務描述，已默許了這種對工作的基本假設，並滲透到身心障礙者生涯轉銜的理論中；學校教育的討論，也總會圍繞在學非所有或學以致用的就業成果上，就業（或不就業）的效益鋪天蓋地穿透每個人的生活層面，成為社會運轉的重要基礎，一個人能不能、有沒有就業，已經主宰了我們如何看待他、社會如何定位他、以及他如何看待他自己的方式。就業絕不僅是因為薪資這件小事而已。

Stone (1984) 已指出國家分配資源時，基本上就是以工作作為分配的基礎，能工作的人要好好工作，不能工作的人，就算依賴福利，也不能影響其他人的工作意願。簡單的說，就是也不能過得太好，國家不只要使想工作的人有工作可做，也要調控管理誰可以不工作，這就是 Jolly (2003) 所說的障礙治理。國家是有意識的透過福利與工作的分配邏輯，來支配人們的工作與不工作的行動。進入 1980 年代以後，在新自由主義信念下轉型的福利國家，障礙者也不再是被照顧者，成為國家極力投資的對象。

「有就業」等同於「好公民」，在上述幾股力量的夾擊下，凸顯成為一個各方據以行動的指導信念，要貫徹這樣的意旨，使工作成為國家鞭策人民的工具，政府必須設法建構障礙者工作的意義，才能說服他們接納這樣的信念。

一、 超級推銷員：政府塑造障礙者為就業好公民的必要性

在制度的設計上，臺灣沒有單獨以障礙身分可獲得的所得補助，大部分涉及費用的補貼，都以實物形式為之，當事人沒有選擇的機會，如社會保險保費的補助、障礙者搭乘大眾交通工具的補助、就醫費用的補助、就學費用的補助等，一旦註記了障礙者的身分，補助就隨之而來，但如果當事人沒有使用這些服務，就不生費用補助；主要的現金津貼為身心障礙者生活補助，該補助要經過資產調查，所以是以所



得水準作為發放依據，雖然領取的金額與低收入戶的補助可共存，但合計不得超過基本工資；其次臺灣的國民年金制度中，申領身心障礙保證年金或身心障礙年金，都必須先提出「無工作能力證明」，因此「工作能力」確實成為判斷公民資格的一個標準，有能力就要工作。就算拿到現金津貼，還不能超過基本工資，重點不在於當事人是否有適足的所得可以過日子，而是不能讓辛苦工作納稅的人不悅，而抵銷了去工作的意願，所以是藉由對不工作的人，創造劣等的經濟補貼，來激勵在工作、應該工作的人，這彷彿英國濟貧法習藝所的再現。

不僅如此，在各種照顧或服務收費設計上，也讓障礙者家長無從選擇。選擇就業不為賺錢，大部分障礙者的家長都說「錢不重要」、「我們沒有希望他賺多少錢。」，來自家長團體的 C3 也說「家長的心態是有個地方去，有沒有領錢真的不重要。」。大部分的家庭都期待子女成人後能自立，學校畢業後就是要找份工作，家庭可減輕照顧的負擔。障礙子女離校畢業且成人後，如果不能賺錢，還要由家庭支付其他照顧或服務費用，家庭必覺得難以承受，曾在機構接受 24 小時照顧、日後轉銜至庇護工場工作的中度智障者家長 A4 說「每個月機構要繳錢也是很快的」，雖然孩子去工作後，生活反而不再具備多樣性，但起碼照顧費用的負擔就小了。

就業困難度高的障礙者家庭，在資源不足的煎熬與等待焦慮下，必須選擇。社政體系的核心照顧服務，不論是全日型或日托型的照顧，家庭都要負擔費用，少則 1 至 2 千元，多則近萬元，新興的小作所每月要支付 3 千元。機構型的照顧如接受政府補助，與障礙者所領生活津貼（臺北市原有的身心障礙津貼或國民年金津貼）二者互斥，也就是說一旦使用機構型照顧，原領的身心障礙津貼可能就會被取消，日後即便不再使用機構型照顧服務，就要進入國民年金的給付規定下重新申請，就算通過種種程序領到國民年金，每月支領的金額也大約只有 4-6 千元之間，縱使有錢，也買不到適足的服務。然而就業相關服



務是完全不收費、且號稱零拒絕的服務，從民國 80 年代就擔任就服員、現職職管督導的 B2 就說：「反正勞政很快，就都送過來，能塞庇護性就塞，不能塞的就只好 hold 在手上，直到他說不需要服務為止，就結案掉。」(B2) 支持性就業推介到一般職場的工作至少領到時薪的基本工資，如以支持性就業的最低標準，每週至少 20 小時，每月也有 8 千至 1 萬餘元的收入，在庇護工場少則數千元、多則也有達到月基本工資的薪水，就算進不了庇護性就業，還有見習服務可以運用，以非勞工、見習者的身分進入庇護工場的外圍，微薄的獎勵金，又減輕家庭的經濟壓力，就如本研究第二章第二節引述 Cimera(2006) 的研究，庇護工場與支持性就業安置到競爭性職場所領得的薪資，不見得誰優誰劣，對於不計較薪水的家長來說，更加不重要。各種服務資源之間的比較如表 8。

因此選擇去工作，就算是庇護工場薪資不高，家長卻沒有太多抱怨，他們表示：

「補助不會被取消，又還可以領錢，又有勞健保」(C3)

「他出去賣東西，他只負責站在旁邊喊，也沒做什麼，但有薪水拿，這不是很好嗎？」(A8)

更何況有些家庭想要的其他資源也不夠，任職於提供安置服務的機構的 C6 與 C4 說出了資源不足的現況，他們表示：

「我們的機構都滿了，一位難求...新北更慘，人口那麼多，社福機構更少。」(C6)

「現在社政的位子不夠，排不到位，家長情緒很焦慮。」(C4)

相較於子女無處可去的問題，薪資水準相對的不重要了，如果在機構的活動多采多姿，反而會讓家長陷入多元活動與支付成本之間的選擇。如果在家裡能安排自己的生活，家庭也不需要孩子去就業或參加其他活動。更重要的是，一旦障礙者有了工作，會感覺「比較有用、不用靠社會養我」的尊嚴，避免「為什麼不往上擠，被人照顧比較低下」(C4) 的負面感受。

表 8 成人障礙者各種服務性質與收費比較表

服務類別 性質項目	全日 照顧	日間 照顧	社區 作業 設施	見習 計畫	庇護 工場	支持性 就業 (競爭 市場)
服務屬性	社政	社政	社政	勞政	勞政	勞政
繳費與否	繳費	繳費	繳費	免費	免費	免費
收入	無	無	獎勵 金	獎勵 金	薪資 (可低 於基本 工資)	薪資
內容的多元性	多	多— 中	中	低	低	極低

如表 8 所示，這種資源的競合，逼迫家庭選擇負擔最低的服務，那就是就業，也因為這種成本效益的考量，即便就業賺不了多少錢，即便是次級基本工資或邊緣勞動市場，家庭也都甘願配合。國家以財務誘因的設計，讓家長參與了促進就業的直接行動。



在政府訂定的身心障礙者生涯轉銜整合實施計畫中，就業轉銜也具有舉足輕重的地位，相較於障礙者的社會福利轉銜，前者較明確描述轉銜的任務與後續服務的流程。林宏熾（2004）指出我國的身權法是以廣義的生涯轉銜觀點來界定轉銜的概念，而特教法則是以狹隘的就業轉銜界定轉銜服務。也就是說從教育體系一路走下來，就是要以職業為導向的發展，無怪乎就業轉銜工作進行得比社會福利轉銜積極。就業體系高三就進入學校透過提早就業轉銜，一個一個把「值得栽培的學生」帶離校園，受訪的唐氏症者家長才會說「馬上就發現同學少了一個、少了二個，就已經去工作了」，但其他福利資源則是「要等到高三，早就額滿了。」（A8）

但就業市場畢竟還是以能力取勝的場域。障礙者被擠壓在邊緣的勞動市場，已經是長期現象。如果這群人連邊緣都擠不進，無法在職場占得一席之地，他們或他們的家庭必會承受很多壓力，進而對執政者造成壓力。家長的心聲是：

「去機構都排很長隊。」（A10）

「我們都在還好，可是有一天不在了...政府能有一個地方讓他們住到百年，也需要政府的贊助。」（A4）

家長造成的壓力不一定是要一個工作機會，更可能是要一個照顧服務，後者對於國家分配資源的價值基礎威脅更大。在不得不順服於資本主義就業市場的選才邏輯下，又要強化以就業作為資源分配的基礎，因此政府必須採取行動，政府不只要營造一個可讓人民充分就業的勞動市場，還要減少不就業的人，論述上不只要強調就業的重要性，還要美化就業能力較薄弱的障礙者，將他們描述成具有就業潛力的人，至少提供某種服務讓他被捲動在與就業相關的活動中，才能回應障礙者家庭的壓力、又能鞏固資源分配的正當基礎，因此政府得致力當個



推銷員，將障礙者塑造成能貢獻經濟、不依賴他人的就業好公民形象。

二、讓教育扎根、做個有用的人，成為好公民

透過教育體系建立障礙者「應該呈現的樣子」，一直都存在，如黃文慧、林幸臺（2011）、李翠玲（2011）等人的研究，從教育體系文本的探討中發現國家希望透過障礙者的奮鬥過程，激發一般學生克服困難的精神，透過教育體系灌輸給一般學生或身心障礙學生的認知，亦朝向「能克服困難、並做個有用的人」的期待。

自 90 學年度起，身心障礙學生教育向上延長 3 年，實施 12 年就學安置，在廣設高中職學校的特教班後，對許多心智障礙者而言，高中職教育可能是最後的一個教育階段，因此各種生涯發展的準備更需要在此時進行，而教育部將延長到高職的教育，朝向「職業教育」為主的規劃，在校課程自高二起，逐年增加校外實習時數。

許多障礙者就讀的高職學校所設定的技藝學習類科，與該高職職業類科課程無關連，如在高工學校中開設的綜職科是洗車、清潔或餐飲烘焙職類，依教育部委託設計的課綱中說明，綜職科的職業科別可依學校狀況、地區特性與市場需求設置，但「科別名稱...並不得與該校其他已設科別名稱相似或相近，以避免混淆。」²⁵。換言之，即使高中職學校廣設特教班（綜職科），但必須與其他非障礙者的教學活動有所區隔。教師 D2 任教的學校校長（屬於高級工業職業學校）才會說出綜職科「怎麼在搞烘焙。」之語。

²⁵ 依教育部特殊工作小組設置之「特殊教育課程發展共同原則及課程大綱總綱全國說明會網站」內容之「群科篩選與設科原則」。<http://www.ntnu.edu.tw/spc/drlusp/d030203.html>），依受訪者 D2(技職高中老師)表示，該課綱於 100 年訂定，是教育部委託研究出來，因爭議較大，故從未正式實施，係採試辦方式在學校推動，臺北市是以綜合職能科取代特教班的名稱，但各縣市並不同調。



特教年限向上延伸發展的同時，臺灣的技職體系卻產生重要轉折，84年教育部訂定「績優專校改制技術學院附設專科部申請辦法」，鼓勵各辦學績優之專科學校改制技術學院，再改名科技大學，之後幾年間，科技大學陸續成立，高職學校學生在此趨勢下，選擇升學的比率越來越高，進入技職大學後，政府還透過產學合作或育成方案，讓這些技職高中出身的學生在大學階段與產業接軌，成為中高階技術的潛在勞動力，反之，高職綜職科的身心障礙學生不僅學習的技能與非身心障礙學生不同，搭配實習制度亦不完善，許多縣市實習機會不多，主要要看雇主的意願，其次才能考量學生的興趣，至於社區化實習資源的理想更難達到(林宏熾，2004)。這種自行開發小店家式的實習，也沒有辦法達到產學合作的規模。高職階段的技能培訓變得更薄弱，基層技術勞動力的培育場域轉變為升學場域，僅剩特教班（綜職科）的障礙者來落實高職學校原本設定的教育目標。障礙者和非障礙者未來在職場的發展，也在此時開始分流。障礙者流向的職業市場也和非障礙者有所區隔。

技職高中偏重職業教育的目的就是要使身心障礙高中職畢業學生能儘快參與經濟生產，成為獨立、具生產力的國民，並減輕家庭及社會的負擔。學校透過一系列的就業強化訓練，如技職高中的教師說「高一、高二見習、高三至少有三個全天在職場實習」是常見的課程安排，「如果導師很有心帶，這個班高三以後的就業率就很漂亮。」（D1）就業已經成為學校師生一種生活的重要想像，學生如果都能順利就業，老師也很有成就感。

障礙者在政府廣設升高中職特教班（綜職科）的政策下，似乎提高了學歷，但職業類科的設計及整個技職體系的轉變，卻把高職障礙者遠遠的甩在後面。特殊教育體系在形式上也處理了一部分不就業的問題，在學的學生身分對國家以工作作為分配資源之基礎，也較無傷害。政府在教育階段持續營造形象的努力，至少讓障礙者完成高職教



育，已使障礙者外顯的人力資本提升了，職業學校的學歷也暗示具有職業能力，足以成為雇主選擇的對象。

三、 政府的陰（陽？）謀、專業的配合

消極的福利資格限制並不足以造成人民主動去尋找工作機會，學校教育也會告一段落，政府仍然需要一個中介的策略去執行它的意志。支持性就業就在這個需求下進場。美國的支持性就業源自於 1970 年代末期至 1980 年代，雖然臺灣的學者論述這個服務是在去機構化、服務社區化與福利多元主義的背景下出現，使從機構回到社區的障礙者能獲得返回就業市場的機會，但是這些介紹中沒有說明的是，1980 年代是西方福利國家開始受到左右兩派大力批評「福利拖垮財政」的年代，也是保守勢力陸續重返政壇的時代，蘊釀了新自由主義後來的大鳴大放，支持性就業抨擊庇護工場封閉、管理不善且設置成本高，實際上它更重要的目的仍在於將障礙者送進競爭性職場，以減少社會福利開銷，讓障礙者成為對經濟有貢獻的人，這其實才是支持性就業為國家所期待的真正任務，也呼應了國家所設定的分配資源的基礎。

這樣的脈絡與臺灣的背景完全不同。臺灣在 1980 年代並沒有機構化的情形，當然也就沒有日後去機構化後、國家或社區要快速發展出服務的壓力（王國羽，2007）。大多數的障礙者是靠家庭自己照顧，機構收容的人數太少，不足以被當成支持性就業訴求對照的對象。障礙者被關在家中，足不出戶，可能才是適合的對照。

臺灣的障礙者福利服務也一直是民間大、政府小的局面，福利服務社區化的概念到內政部 85 年所核定實施的「推動社會福利社區化」實施要點，才算有明顯的進展，所以福利服務社區化或福利多元主義也不構成支持性就業從民間部門發展的原因。至於擔心障礙者的福利支出拖垮財政的問題，是即便到今天，都還不足以成為一個議題，臺灣在民國 84 年到 94 年間的選舉，主要是以老農津貼福利為政見加碼



的選項，或者可以說臺灣的政府並沒有面對障礙者就業的迫切性需求與問題要解決，障礙者大部分的生活需求，都靠家庭自己面對與解決。

據當時擔任臺灣省政府社會處負責障礙者就業業務的主管 E3 表示，「當時障礙者的就業服務乏人問津，但也沒有任何反對推動的勢力存在，我當時奉派出國考察，再加上當時研習美國職業復健制度的學者陳靜江、李基甸等人的介紹，有學理的根據，又有實務考察為參考，就開始在政府沒有預算、也還沒有法源的情形下推動支持性就業。」與其說政府部門因不了解這個專業，而無意干擾它的發展，恐怕是政府更加肯定促進就業的正當性比起其他服務更值得優先推動。學者引用各種國外研究證明效益（關婉珍、陳靜江，2007），政府也翻譯專書介紹推廣²⁶，國內也有各種研究不停的在證明支持性就業產生的效益（王雲東、林怡君，2004；王雲東，2007；江明志 2003）。但家庭最牽掛的事還是障礙子女未來的安置照顧問題。受訪的自閉症者家長說出家長之間的傳聞是：

「我聽說啟智學校畢業的孩子有 50-60% 都待在家裏，有 40% 才有機會去機構、小作所或出去就業。」(A10)

即便如此，國家服務發展仍是迅速的跳越，從家庭、機構或學校走入社區的服務沒有先被倡導出來，就被強調對經濟、社會有貢獻的就業服務主導，這難謂沒有政府政策意圖的主導。在民國 75 年支持性就業初引入臺灣後，82 年開始就已在全臺部分縣市展開試辦計畫，84 年職訓局訂定「促進障礙者就業措施」，更把支持性就業納入國家

²⁶ 行政院勞工委員會職業訓練局於民國 80 年代出版許多書籍，如臺灣地區殘障者支持性就業適應問題之研究（民 83 年）、美國支持性就業-模式、方法與論題（民 83 年）、殘障者社區化就業服務專輯（民 85 年）、殘障者社區化就業服務輯（民 86 年）、身心障礙者職業輔導與職業安置（民 88 年）等。



計畫，86 年修訂身保法時，支持性就業的地位已更加穩固，成為全國最主要、甚至是惟一的障礙者就業實務模式，總計大約 10 年的時間，支持性就被國家收納成為重要的政策，相對於此，特殊教育法從民國 73 年立法，一等 13 年，到民國 86 年才修法。再以無障礙設施為例，根據邱大昕的考察，在民國 80 年殘障福利法將無障礙設施入法後，到了民國 84 年時，全國只有 1/16 的公共設施符合無障礙設施的標準（邱大昕，2008），障礙者連出入公共場所都有困難，如何就業，這樣的困境，到今天仍未有明顯的改變。再以早期療育為例，到民國 85 年起才真正有實施的具體規劃（蔡承璋，2006），其他如無障礙的文化參與²⁷、資訊參與，乃至公平受教的機會，都還有很大的進步空間。學者倡議促進障礙者就業的異軍突起，其實是在政府意識型態的暗示推助，加上學者專家無私（或無意識）的配合，成為臺灣障礙者政策中的主軸，也成為政府用來加持「就業好公民」的具體論述，用來完成政府分配資源的工具。

四、 廣納各路人馬都來助陣

隨著障礙者年齡增長，提供服務的非營利組織發展成人障礙者服務也增加。從民國 79 年就開始設立機構、提供自閉症者服務的 C3 說明：

「79 年成立的時候叫 OOO 教育協進會，那時候小孩子還小，到 80 幾年時，已經長大了，很多就面臨到就業。」（C3）

²⁷ 如 102 年各障礙團體曾發起資訊文化平權遊行、要求文化部與國家通訊傳播委員會於電視、電影、展覽場所、古蹟...等增設無障礙設施；104 年臺北市政府主辦「臺北藝穗節」活動，因場地未設無障礙者設施，在官網說明「不建議輪椅使用者前往觀賞」，引起社福團體不滿，要求臺北市政府應該為歧視障礙者文化參與權公開道歉，並在活動開始前提出具體改善措施。



在學者倡議、政府加持之下，就業服務已經成為最重要的成人障礙者服務項目。許多機構本身因承接政府的支持性就業或庇護性就業計畫，在機構網站上會加強說明這些服務，有些機構更主動的與企業合作，透過媒體露出，強化障礙者就業的形象，再再證明就業才會被視為有用的人。伊甸社會福利基金會網站上寫著「伊甸成為社會之先驅，首先提供職業重建服務，協助身心障礙者就業，重回社會，使其不再只是依賴者，也成為回饋社會的生產者」，喜憨兒基金會網站則寫著「從工作培力、職業重建、憨兒考照…透過不間斷的課程與學習，讓心智障礙者從「被服務者」成為「服務者」，一個真實的社會參與…」，喜憨兒基金會印製「打開憨兒的工作魔法書」，描述智障者的工作如「憨兒用最認真的雙手，揉飪生命的筋度，相信只要一直學一定會記起來，只要不放棄一定能做得好，這細微到幾乎很難察覺的進步，被憨兒臉上的笑容烘托的繽紛又閃耀，感謝每個支持的力量，讓憨兒自立、自信，充滿盼望。」這些描述透露出，有一份工作，就能轉變障礙者的經濟性與社會性角色，由依賴者變成生產者，從被服務者變成服務者，也能使他們看起來與一般人無異，是個「有用」的人（余漢儀，2003）。有些機構的網站也直接建立雇主服務專區，指導雇主如何僱用障礙者。

政府更主動舉辦各種表揚身心障礙者的活動，如內政部（現衛生福利部）辦理的金鷹獎、縣市政府選拔優秀的身心障礙勞工，經常以他們工作上克服障礙超越常人表現的故事為亮點，或說明他們受到企業主肯定、家長感到欣慰等。對於已僱用障礙者的雇主表揚，也具有示範效果，企業雇主如能看到障礙者的優點與價值，進而僱用他，就會被當成「伯樂」，用對雇主的讚揚，間接肯定障礙者的能力，雇主也進而參與了障礙者就業形象塑造。政府搭起舞臺，讓企業自己現身說法喊話，就如就服員所說，有些企業僱用障礙者是由公關處理，企業也將僱用障礙者和自己的公益形象連結，在企業的召喚下，障礙者搖身一變成為凸顯企業社會責任形象的員工。此外，從表揚活動的宣



導中，也可以塑造障礙者好用、順服性高、刻苦耐勞的印象，而企業則是有愛心的雇主。這些活動透過媒體報導，也不斷的複製一種透過就業可以對社會有貢獻的就業好公民形象。

微電影、紀錄片等也成為政府擴大宣導的手法，如臺北市曾於民國 100 年以視障者擔任電話客服員工作拍攝「很高興為您服務」微電影，故事情節描述視障者如何克服視覺障礙，以更為努力的工作精神與態度，讓顧客滿意並獲得讚揚；職訓局於 102 年以國內第一位通過高考的全盲諮商心理師朱芯儀的故事為題材，拍攝微電影「相信」，故事描述當事人突破視力障礙，做到了非障礙者也能做的事；臺中市政府 104 年拍攝「Coco 的三明治」微電影，描述一位在簡餐店工作的智障青年，製作美味的三明治，打動房仲業者，為他尋找店面，靠著自己工作存錢，替母親開了一家早餐店，再藉由房仲業者讚揚障礙者的工作能力與決心。這些影片美化了障礙者在勞動市場中的處境，暗示障礙者可從就業中獲益，如「Coco 的三明治」一片中，智障青年的工作收入，竟然可以支付母親開早餐店的開店租金及仲介業者的房仲費用，母親開店後，智障青年的友人（均為庇護工場員工）都在這家店裏幫忙送餐，似乎將他們描述為無酬卻又勤勞的勞動者。這些不同的影片，可以持續播放，在不同的管道重複發揮效力，也持續將障礙者樂於就業、能夠就業的形象放送至社會更多領域。這些素材，不斷的鼓舞障礙者和他們的家庭，只要能就業，就會擁有這些被人稱讚、歌頌的成就。

五、 小結

為什麼家長完全不考慮其他的各種生活安排或選擇，直接訴求就業？障礙者就業治理的第一步，就是透過論述與形象塑造，不僅強化促進就業的合理性與正當性，更在於排除其他服務與論述的可能，支持性就業的論述貶抑庇護工場是封閉、成本高的服務，儘管民國 80



年代前後臺灣的機構數不多、功能也偏向收容教養，但仍透過將支持性就業納入國家政策，來弱化其他各種服務發展的機會。

此外，就業的訴求，使障礙者的生活與非障礙者更接近，他們可以扮演同樣的社會角色，減輕家庭面對家中成人障礙者無所事事的焦慮感。當親友問起障礙子女的現況，他們也不會尷尬。使他們更符合社會期待的行為。受訪的中度智障者的家長提起外人問起小孩的狀況時，她比較有信心的回答：

「親戚朋友也都知道她畢業，會問說那現在在幹嘛，我說在上班，他們說怎麼這麼好。」(A3)

職管員 B1 長期和障礙者的家長接觸，也感受到家庭受到社會價值的影響，她說：

「就算去庇護工場，(家長)也還覺得算是個工作，人家問起來，他可以說是在哪裏，也還是個有賣東西的地方。」(B1)

在此氛圍下，「不就業」因此成為不能公開表現的論述，必須隱藏起來。家長配合這個正當的信念，自我說服，如果不去上班，「早上都叫不起來，怎麼辦？」(A8)、「一直待在家裡，久了會懶散。」(A3)。他們相信「去工作」就不會退化、不會懶散。甚至「去機構、太浪費」(A10)、「教養院大家很害怕...有辦法的決對不會送去...一定要找一個有生產力的地方，有一點點動，生活上必須達成什麼目標...」(A5)。家長在制度壓迫與公正學者的召喚下，將就業視為理所當然的選擇。

國家雖然延長了障礙者受教的年限，但並沒有辦法扭轉障礙者人力資本薄弱的問題，為避免侵蝕分配社會資源的基礎，傷及工作的價值，因此政府採取了行動，從教育制度、轉銜制度、服務模式的選用、



雇主表揚活動等，一方面形塑障礙者是一個就業好公民的形象，當無法克服他們能力上的弱點時，再以間接的手法去肯定雇主、模糊僱用者的標準，達到肯定障礙者能力的目標，這種氣氛，也帶給障礙者家庭更多信心，使他們樂於配合制度的進行，可以理直氣壯的向親友表達子女也能貢獻社會，政府也有了績效，所有的行動者共同創造障礙者以就業為重要生涯選項的意義，也更加肯定就業應是所有社會成員應扮演的重要角色。特殊教育市場的擴大與向下延伸，也給予就業服務專業更好的客源，因為國民教育程度逐步提高，國中畢業程度的人口占 15 歲以上人口的比率已下修到 10% 左右，要使就業服務人員將障礙者推銷給雇主，高中畢業學歷顯然更為市場所接受。高職教育成為營造障礙者具有經濟生產條件及建構障礙者與非障礙者職業區隔的基地，增加 3 年的教育年限，還可以延緩政府面對障礙者離校後的照顧或其他生涯選擇的壓力，為就業服務專業創造供給市場。就業好公民的形象在各方共同合作下成形，成為開啟各種配合協作的關鍵，也順利鞏固國家進行障礙者工作治理的基礎。

第二節 啟動身心障礙機構的共同行動

在就業好公民形象的召喚下，身心障礙團體最先跳出來，成為合作伙伴。身心障礙團體是誰？它包含了家長團體、承接支持性就業服務的專業服務機構、以及庇護工場的經營者，在服務多元化的發展下，身心障礙團體有時同時具備 3 種身分，因而在促進障礙者就業的過程中，他們可能是各自有利益盤算的。在臺灣障礙者福利服務的傳統中，民間團體才是服務的主力，因此他們也成為承載政府就業治理意志的工具。

這些團體站在國家與障礙者之間的位置，時而是倡議者，為服務對象的權益請命，時而是專業服務提供者。當民國 75 年後，一股倡議就業為首選的專業論述出現，帶給不同團體希望。家長團體將子女



的期望投射在就業上，專業團體則渴望政府方案釋出資源，使機構茁壯。他們接受國家的資金挹注，自願或被說服後投入國家所範定的服務，惟有彰顯障礙者就業的需要，才能讓資源源源不絕流入，因此機構也會強化障礙者的就業安置績效。同時，國家為了確保機構能執行它的意志，透過委託服務與績效管理，接手管理專業自主權，將專業所設計的服務流程，轉換成規格化監督的工具，讓國家的意念能在不同時空支配各個行動者，以充分落實治理障礙者工作的策略，並同時削弱可能的批評與質疑。

一、身心障礙團體大變身

(一) 家長團體－從支持到參與

「孩子的生是遊戲、成人的生活是工作。因為有工作，人生的價值變得不一樣，50元就可以造成人生不同的意義。」來自家長團體的C1在訪談一開始就為就業定調，家長對障礙子女的就業期待不言可喻。

支持性就業進入臺灣，讓障礙者的家長找到希望。

「只要有一點點機會，家長的心是很容易被挑起來的。」(C3)

對家長來說，障礙子女的就業有多重意義。符合社會期待是其中一種，如前述家長A3的經驗。中華民國智障者家長總會83年出版的「如何協助我們永遠的寶貝」一書就描述「身為心智障礙者的父母，當孩子長大後，應該儘量鼓勵及協助他外出就業，父母不要耽心他去就業會受苦，而應設法為他尋找與一般人整合的就業環境，使他能與一般人共同生活在社區中，獲得有尊嚴、自立的生活。」(中華民國智障者家長總會，1994，摘自身心障礙者服務資訊網)就業可以讓家長最直接感受子女能參與社會，「與一般人共同生活在社區」反應出



他們不願被隔離於社區、希望融入的心情，而支持性就業所倡議的就業精神勾起了他們的期待，也使他們更加確信透過就業，會被視為有用的人。

除了期望的心情外，當障礙子女成年，尤其要結束學校生活，回到家庭，如果沒有去處，家長會十分恐慌。本身是自閉症者家長又經營庇護工場的 C3 描述「功能比較低的孩子的家長，其實是很憂慮的，他們都希望孩子有一個工作。」但家長卻不是說希望「有個去處」，因為就業是明確的、工作機會本來就存在大街小巷的公司行號，不用等待誰去設立，但其他資源卻不然，「社區家園等個十幾年都排不到」（A5），因此當支持性就業這種知識與實務來到臺灣時，給了很多家長希望。民國 76 年心路基金會成立、民國 81 年臺北市智障者家長協會成立、民國 83 年育成社會福利基金會成立，這些團體都是家長團體。在家長團體的刊物中，開始傳播支持性就業相關的知識，使得家長進入協助推廣這種實務的位置²⁸，台北市智障者家長協會會訊中也曾簡介「淺談雇主心目中的好員工」，其所描述的好員工的條件包括：「做好自我管理，能準時上下班、有正確及良好的工作態度、能配合主管的指導與要求、有適當的儀容、有禮貌、能和同事有良好的互動、和睦相處」²⁹。在所有服務幾乎一片荒蕪的情形下，家長看到就業服務，如大海中找到浮木，協助塑造一個好員工的形象，也協助推廣支持性就業，進入一種參與促進就業行動的位。自閉症者的媽媽 A7 就自己身兼就服員帶自己的孩子去工作，她回憶說道：

²⁸ 如中華民國智障者家長總會刊物「推波引水」，82 年 4 月第 3 期翻譯介紹「小徑就業服務一介紹英國智障者家長會所努力推廣的支持性就業方案」、82 年 10 月第 5 期內容有「智障者的就業之路—支持性就業」、「殘障者支持性就業的基本概念」、「淺談支持性就業的模式」；83 年 5 月第 7 期有「從學校到工作一家長能為孩子做什麼」。83 年 1 月及 83 年 3 月中華民國智障者家長總會與高雄市智障者福利協進會分別於北高舉辦支持性就業輔導人員培訓班。

²⁹ 引自身心障礙 e 能網：<http://www.enable.org.tw/res/detail05.php?id=134>。



「那是智障協會有開課，我就去上課，就是他需要，我就去上課。」
(A7)

很早就開始經營家長團體的 C3 也證實有過這種情形，她說：

「有一些家長在制度還沒有之前，他就自己帶著孩子去肯德基上班，自己當就服員，2 個人去做 1 個人的工作，他覺得孩子不能沒有工作。」
(C3)

家長團體對於成年障礙者生活的想像，一方面受到學者知識傳播的影響，特別是智障者的家長。民國 80 年代就曾在家長團體當社工員的 C1 回憶說道：

「我看到的不同意義是，以前服務心智障礙者的人員，開了另外一個眼界說，這群孩子是可以做的，二個人的工作分成五個人做，也可以做。」(C1)

另一方面，對於社經地位高且有心智障礙子女的家長而言，他們對就業的期待並不完全是競爭型就業的想像。如 84 年 1 月中華民國智障者家長總會發表聲明提出希望政府「讓社區型之支持性就業在社區中申請設立」，這裡提到的「社區型之支持性就業」很可能是指庇護工場，而不是競爭性職場的工作，因為一般公司行號並無申請設立的問題；87 年 3 月該刊第 21 期由李基甸撰寫之「身心障礙者就業模式」一文，內文也偏重介紹庇護性就業，並於文末建議政府速訂定庇護工場設置之相關法令，該會 89 年並出版「身心障礙者庇護工場經營概要」(李基甸著) 一書，似乎這些家長團體對子女理想化的就業模式並不是支持性就業。本身不是家長、以專業服務起家的庇護工場經營者 C7 的觀察是：



「機構本身是家長團體，都是有錢的家長，他們不在乎錢多少...他們組成團體都是想孩子有地方去就好了，決策層就是這樣，真的需要錢。的家長就不會去這種機構。」(C7)

早期很多機構經營的庇護工場都是這種心情之下的產物，家長團體都期望孩子長大後能有個地方去，既然社會不接納他們，那就自己來經營事業，可以照顧到自己的孩子，家長團體出身的 C3 就是在這種情形下開始經營庇護工場，她說道：

「畢業沒地方去怎麼辦？87 年後就提供庇護工場申請，我們就趕快去申請了。」(C3)

當團體更為有組織，累積更多經驗後，亦成為國家擬訂定政策時的諮詢對象，如臺北市智障者家長協會的理事長陳節如、總幹事胡宜庭、臺北市自閉症家長協會執行長柯白珊等人長年都一直擔任臺北市身心障礙者就業基金專戶委員、育成基金會執行長賴光蘭也一直參與臺北市社會福利委員會、臺北市身心障礙者權益小組等政策諮詢委員會的委員。家長團體代表也加入政黨擔任民意代表，直接進入政策討論圈，雖然他們受到支持性就業知識的薰陶，了解那是一個機會，但是庇護性就業也一直是他們沒有放棄的選項，畢竟競爭性就業市場操之於人，庇護工場如何經營是機構可以完全掌控的。在民國 96 年修訂身心障礙者權益保障法之前，家長團體投入庇護工場經營的努力不曾間斷，且版圖日益擴大，如臺北市由育成基金會經營的洗車中心、舊衣回收；心路基金會經營過加油站、洗衣店、清潔工作隊；臺北市自閉症家長協會經營過芋圓店、花坊、手工肥皂等，他們的初衷都是為照顧自己的子女。但久而久之，成為一股影響政策的力量，最後被收編為整個促進就業的論述，並成為促進就業行動的一部分。

民國 96 年身心障礙者權益保障法修法，民間團體的參與，使他們有機會訴求將庇護工場定位為勞雇型就業場所，原本是以為可以捍



衛障礙者的權益，沒想到立法通過一夕之間，經營的團體自己卻變成了必須和庇護性就業者成為勞雇關係的老闆。同時庇護工場也不再受基本工資法令約束。已被收編且參與促進就業的家長團體，原本只為保護自己的子女，在學者無私的倡議召喚下投入具體行動，但法令的變動，改變了他們參與行動的內容，並啟動身心障礙團體新的協作方式。

（二）角色翻轉~滿口生意經

身心障礙團體新的行動內涵是什麼呢？以往經常需帶領清潔工作隊庇護性員工出外接工作打掃的 B13 在接受訪談時，自然的脫口說出：「我是老闆，喔，不，我是主管。」當研究者再問他：你覺得自己像雇主嗎？他不假思索的回答：「很像」。由於庇護工場性質的轉變，原來經營的非營利組織，變成了滿口經營管理經的雇主。經營庇護工場的 C6 所經驗到的勞資關係是：

「家長會說你沒給我資遣費，我們孩子也會去告，說告贏了就會有一筆錢。」(C6)

庇護工場主管 B13 也解釋庇護工場的經營導向對工作、對服務的影響：

「庇護性都亂掉，沒有訓練密輔，去就是做，做完就回來，做不完的就服員下去補，行政開發票收錢，就這樣...只要現場不出亂子，現場分配的工作不要更混亂，我們就覺得更 OK 了。」(B13)

本來應捍衛障礙者權益的身心障礙團體（含家長團體），身分轉換成雇主，換了位子也就換了腦袋，開始思考的都是經營管理。從家長團體轉變成庇護工場經營者的 C3 邊回憶起當時如何開始認識自己變成了雇主的角色，她說：



「我們去上課，一上課回來就趕快改成月薪制，時薪制很容易不小心就違法…現在又有勞檢，我們很擔心。」(C3)

其他庇護工場經營階層的主管也都有身為雇主的一些準備或調整，如 C8 說：

「我們的身分是雇主…我都照勞基法，甚至優於勞基法，把這些人都 fire 掉？對我們來講太可怕了！」(C8)

B13 也說明他們如何因應勞基法中的休假、國定假日如何給薪的問題：

「我們有討論出變通的方法，就他們來上班，我們要給他補休，或者就調整到不要來，像 11 月 12 日（勞基法所訂的國定假日），我們把工作排開，他們不要來，就不用給他錢。以前是來我就給你錢啊，現在不是，給你錢還要給你假。」(B13)

他們自主性的到處去上課，了解勞動法令是什麼，如何不觸法，因為公益使命、愛惜羽毛使然，他們都展現高度的自律性；政府也下去輔導他們的勞動條件，如何計算工資工時，甚至還動用勞動檢查權，用處罰來提醒庇護工場經營者角色的責任³⁰。陳靜江批評這些團體的多重角色，如何在勞雇的利害關係與倡導身心障礙者權益的角色間尋找平衡點（陳靜江，2006）。來自家長團體的 C1 觀察這個發展，有點無奈的表示：

³⁰ 經媒體批露臺北市糕菲庇護工場障礙者女性員工性侵案，監察院經調查後於 102 年糾正臺北市政府，其糾正文指出臺北市自 99 年至 102 年間未曾對庇護工場進行過勞動檢查，認為違失。臺北市政府經糾正後，於 102 年進行庇護工場之專案勞動檢查。另參見本研究第二章第四節。



「在就業裏面，身障團體變成雇主時，他就不是身障團體的人了，很自然的你的行為就是賺錢，怎麼會倡導呢？」(C1)

最初只為保護子女，而投入經營庇護工場，後來在庇護工場定位轉變後，使這些身心障礙團體不再能理直氣壯的為障礙者爭取權益，反而他們採取行動、使自己成為合格的雇主，發薪水算業績，障礙者不再是服務對象，而是員工，團體從參與、支持的角色，轉變成經營業績苦惱忙碌的雇主後，他們也失去了對服務發言的機會。

(三) 關係與權力重組

欠缺勞動意識的身心障礙及家長團體，當初訴求把庇護工場框在勞雇關係中，以為是一種保護，並且能更加貼近勞動者的身分，沒想到卻是日後無法擺脫的惡夢。在庇護工場被定位為勞雇型職場後，政府明正言順的將手伸進庇護工場內，二者的合作關係淡了，依法管制的關係更濃厚了，政府執行勞動者的保護，展現它捍衛勞工權益的形象，99年5月發生伊甸阿萬師庇護工場事件，經營庇護工作隊的伊甸基金會被比為無良資方，政府則無辜的發則無關痛癢的新聞回應³¹。庇護工場勞雇關係化，使勞工行政主管機關找到著力點，回到他們最熟悉的勞動條件與勞資關係議題，而不是談一種服務或照顧。政府與身心障礙團體之間的權力關係就此重組，服務退位，轉而成為政府管制勞資關係的性質。

拋開基本工資的約束，是民間團體自認為對障礙者的保護，卻也是政府暗助使然，因為一旦拿掉基本工資的保障，政府得以以此論述，

³¹ 99年5月伊甸基金會之阿萬師清潔隊(屬性為庇護工場)之障礙員工打掃立法院，每月領到12000元薪資，該員工認有疑義而向立委陳情，經媒體披露報導，後來身心障礙團體就本案也進行許多討論。勞委會亦發布新聞澄清 http://www.eden.org.tw/news_detail.php?bulletin=1&b_id=782



回應外界對障礙者低薪的批評，彷彿有了保護傘，幾次爭議新聞事件中，政府得以毫髮無傷，還能不斷表達即使障礙者薪水不高，仍努力工作的論述，彷彿又回到就業好公民的號召下。政府面對此不符合現代性的特殊勞動市場的壓力也有了出口，利用低於就業市場的勞動條件，向世人證明，惟有投入能創造經濟效益的活動，才能受到國家保護，身心障礙團體的主張，反而成為國家繼續塑造障礙者就業形象的工具。國家在此充分展現對弱勢公民的父權保護，如同 Priestley(2000)所指出，障礙者似乎永遠被當成未長大的孩子(*everlasting childhood*)，他們是柔弱無法保護自己的人，專業也好、照顧也好，由另一群人主宰他們的命運，更具正當性。是「老師說」障礙者沒有辦法達到產能上的要求 (A5 訪談稿)。「算時薪，以程度，他比實習好一點而已，可見他的情形沒有辦法加到更高」 (A8)，也是老師說的。

「庇護工場排了也沒用，因為沒有職評報告也沒有用。」 (C6) 這些都是專業主宰障礙者命運的例子。

原本身心障礙團體一腔熱情的支持障礙者就業、並積極參與促進就業的建構過程，最後卻在修法後，庇護工場不再只是單純的反映障礙者家庭的期望，而是國家利用來彰顯服務績效、工作倫理的場域，開設新的庇護工場，就邀地方名人、政府官員剪綵發布新聞，將庇護工場美化為政府德政、家庭寄託。而家長的選擇權被國家及代理的機構取代，庇護工場的入場要由國家介入管制，薪資由國家介入管制，連他們被服務的過程與紀錄都會被監看與管制，透過職業重建制度，降低了障礙者家庭直接接觸服務資源的機會，必須由專業人員為他們分派及選擇。家庭交出了他們對服務的選擇權，更強化國家對障礙者就業治理的權力，國家可以在此基調下，繼續介入障礙者權益的聲張與准駁。

二、配合賺不到錢的行銷策略



家長團體不僅投入政府建制的促進就業活動中，還幫助國家創造特殊的勞動條件。國家則繼續為庇護工場尋找社會定位。庇護工場在政府的高度介入下，增加它無法賺錢的困境，不僅人力供需被職管制度所管控，還用經費補助與評鑑，創造它賺不了錢的形象與實務。家長團體的 C1 忿忿不平的說道：

「勞政給庇護的成效，連王永慶都不敢訂，每年（營業額）要（成長）3%。」（C1）

同樣來自家長團體、也身兼許多服務評鑑委員的 C2 也不平的說：

「評鑑憑什麼要求庇護工場營業額要增加，外面的公司都沒有這樣要求…像 OO 一樣的庇護工場，一般員工請五個就可以做，但這裏有四十個庇護員工，加上十幾個一般員工，都不如我五個人的產量，這要怎麼和市場競爭…」（C2）

透過訂定績效指標，政府不斷強化庇護工場經營實績的重要性，如要求庇護工場員工的薪資及營業額每年都要成長。根據政府對庇護工場營運的調查，99 年全國的庇護工場中有 46.9% 沒有賺錢，屬於虧損的狀態，追究虧損的原因，其實政府與庇護工場都十分清楚，以多工創造工作機會是庇護工場的基本定調，一個工作只要 2 個人做，要拆解成 5 個或更多人做，拆解工作步驟後讓更多障礙者可以進行能力可及的項目；以服務為重點不過度擴張營運，以爭取對人的服務彈性空間，因此營業額做不大。經營庇護工場的 C7 就曾說：「我們的 KPI 就是僱用障礙者的人數，能讓越多人就業越好。」然而，政府對於庇護工場的營運困境的應對卻仍是積極促銷與提升營運能力。因為能賺錢有盈餘，是讓外界肯定障礙者工作能力的主要方法。然而結構上綁住庇護工場，使它不能賺錢，反而更能發揮效果。



每逢年節辦理促銷活動，向外界宣傳庇護工場的產品，尤其以庇護工場訂單銳減、告急為訴求最能勾起民眾的回應。

「新北市庇護工場行銷中秋節禮盒，昨天在板橋大遠百舉行嘉年華會促銷活動，副市長陳伸賢號召民眾踴躍購買庇護商品，讓工場的中秋檔期總營業額達到一千萬元。」（何玉華，自由時報，2014）

「桃園縣府推廣庇護工場母親節禮品，28日舉辦「牽阮的手，幸福久久」聯合促銷活動，5家庇護工場展示最新研發的母親節禮盒，勞動局長簡秀蓮呼籲大眾支持庇護產品，用實際行動關懷弱勢族群。」（蔡依珍，中國時報，2014）

「中秋節快到了，但是專做愛心手工糕點的庇護工場，卻感受到景氣寒冬，中秋禮盒訂單比去年同期少了5成，甚至在今年開始出現每個月20萬的虧損...」（鄭仕欣、曾鈴媛，東森新聞，2015）

「唐氏症基金會公益行銷處長周美汝說，中秋禮盒一向是庇護工場的重要收入來源，占全年營收五成左右，然而今年訂單一片慘澹，原本目標設定3萬盒，但至今只賣出1萬盒，還差2萬盒缺口，訂單大戶的企業團體卻還在觀望中。」（葉冠妤，自由時報，2015）

這種告急廣告，很能觸動人心。在政府部門服務、管理許多庇護性就業方案的B15就說：

「年節那種訂單告急的新聞出來，就會有民眾打來說要訂月餅，或者企業會打來說要訂福委會的商品。」（B15）

此外，各縣市紛紛展開公部門採購庇護工場產品的競賽，以行政獎勵方式鼓勵政府部門多採購庇護工場商品，縣市之間較勁意味濃厚，庇護工場也積極爭取政府部門的訂單。



「高雄市政府各機關 100 年度訂購本市身心障礙團體及庇護工場產品（服務），總額突破千萬，陳菊市長 27 日在市政會議中頒獎，感謝各局處機關大力支持相關商品，共 7 單位獲表揚，教育局居冠，採購金額高達 203 萬 8,877 元；主管單位勞工局則以 158 萬 7,769 元居次；區公所之評比則由鳳山區公所拔得頭籌。」（林常雄，壹凸新聞，2013）

「新北市政府一二級機關 101 年度訂購庇護工場產品總金額為新臺幣 5,647 萬元，相較去年度 4,850 萬增加 782 萬，成長率達 16%。其中又以衛生局、政風處，及新北市立圖書館分別名列各組第一名。」（黃秀麗，自立晚報，2013）。

各種專題網頁、社群網站也紛紛設立，如高雄市「希望之窗庇護工場購物網」、新北市的「庇護工場網路商場」、桃園縣「庇護商品 easy 購」、以及臺中市的「Let's go 庇護好讚」臉書粉絲團、「臺北庇護工場」臉書粉絲團等，另政府推動庇護工場品質認證、自主管理等，如臺北市推行「衛生自主管理認證」OK 標章」、輔導申請 ISO 國際品質管理認證，新北市政府也輔導庇護工場取得 ISO9001 及 ISO14001 國際認證。每一年或兩年部分縣市還辦理庇護工場評鑑，公開表揚優良表現的庇護工場。

「身心障礙者的努力令人敬佩。由高雄市政府勞工局輔導設立的「喜憨兒高雄庇護工場」取得「ISO-22000」及「HACCP」兩項國際標準食品安全認證，為全國第 1 家具有雙認證的庇護工場，並獲得 101 年庇護性業務評鑑優等的肯定，不但讓消費者吃得更安心，也強化了庇護商品的競爭力，提升產品品質的努力令人敬佩。」（郭文君，華視新聞，2012）

「郝龍斌指出，今年北市府成功輔導臺北市庇護工場取得了國際 ISO 認證以及「衛生自主管理認證」OK 標章，因此，市民購買庇護工場



的產品，不但能貢獻愛心，更有市府的品質、安全背書，希望大家能夠踴躍支持。。。」（邱文秀，中國時報，2014）

這些措施都一再的要宣示庇護工場與一般商號的類似性，有些庇護工場更是自行爭取業界的標準，來向消費者證明自己的服務品質，或向政府輸誠，政府則樂見機構團體自行啟動配合行銷的策略。臺北市每年對於庇護工場一年進行至少 4 至 6 次的行政檢核與專業督導，其他如財務輔導、勞動檢查也偶有為之，政府透過各種方式塑造庇護工場成為一個迎合市場商業競爭法則的工作場域，然後這種行銷手法的結果，讓就服員感受到服務的重要性改變了，如庇護工場主管 B13 就說：

「以前服務與營運，服務是七、營運是三，現在服務是二，或者不到，全部都要營運去了。」（B13）

長期在庇護工場擔任就服員的 B14 也有同樣看法：

「隨著營業額拉起來，就服員相對的要負擔的營運量慢慢也多一點...會有一點困難，你會被推著走，沒有時間停下來轉換成孩子可以學的，變成孩子會有一些閒置的時間。」（B14）

營運論述主導下的庇護工場氛圍，使得在庇護工場表現好的障礙者，經常被改編成成功的就業故事、成為媒體報導的題材，他們變成有價值的人，家長也覺得與有榮焉。而庇護工場也有自己的打算。資深就服員、現職職管員的 B4 從障礙者的流動情形觀察到：

「庇護工場要營運，他不想把好的人轉出去的。」（B4）

家長看到虧損、訂單減少的消息，也擔心庇護工場會「倒」，因而甘心配合庇護工場的行動。此外重視營運，也改變了非營利組織的



服務論述，許多庇護工場網站描述的內容是營業項目與對客戶的收費方式，至於障礙者在其中接受的服務，反而是次要的項目。各種商品網站中展現的都是產品、訂購方式與價格等資訊，障礙者又成為讓這種商品特殊的元素、也是串連起這些行動的核心人物，因而障礙者樂於工作、認真工作的形象更為重要，在這種關係中，障礙者終於又成為主角。身兼庇護工場主管的 B13 常常要對就服員說明：

「都是因為他們（指障礙者），我們才有工作，沒有這一群人，我們都沒有工作做。人家打電話來，是看到有殘障者，重建處的刊物、DM 介紹，也是因為庇護工場，公部門有競賽，才找你們啊，所以他們是寶。」(B13)

透過告急、促銷、品質保證等論述的推廣，慢慢形成人們對庇護工場的想像，大眾傳播媒體與名人不斷重述庇護工場的員工形象，如「我敢大聲掛保證，除了我對小天使們認真的工作態度有著百分之百的信心；…不但每件都是愛心結晶，更絕對物超所值，是真正的優質產品…採買庇護產品就是愛的表現，不但讓小天使自食其力，更給他們回到社會的機會與勇氣。」(郝龍斌，2014)、「馬總統再次呼籲民間企業社會大眾能購買庇護工場產品，透過行動一起支持身心障礙者，以耐心、專注、毅力所生產的產品或服務，支持庇護工場永續經營進而幫助，身心障礙者有尊嚴地工作與生活」(陳心雅, Nownews, 2010)，這種柔性的發言，無形中美化了庇護工場的經營難題，並且將庇護工場低薪的事實合理化，網站、臉書粉絲團與評鑑指標跨越場域影響人們的行動，在它們的推廣與指導下，政府與庇護工場的合作反而更加緊密，政府辦促銷活動，庇護工場就配合展售，即便不認同這些評鑑指標要求的績效，仍全力配合促銷，民眾被動員起來，看到訂單告急的新聞報導，就會加緊訂購，家長的隱忍也成為一種無聲的支持，共同協力維繫住庇護工場的特殊性。這些行動之間並沒有強迫性，而是在一個潛在規則下、不預期的配合。



國家發展就業服務與建置庇護工場，越不需家庭支付費用，越能增加家庭選擇的誘因。透過各種所得保障制度的互斥性，則讓障礙者及家庭願意配合接受低薪的工作。就業是理由正當、道德高尚、符合成本效益的安排。在庇護工場，當服務退位、營運至上時，雇主的算計更為精準，要轉型想翻身，不虧損，卻被評鑑指標要求，有盈餘要調薪，被專業制度限制，經過重重的能力篩選才能找到員工，因而被陷在一個不能翻轉的結構中，同時還要極力配合宣揚賺不到錢的論述，才能提高生存的機率。

三、 從倡導者變成合作者

家長團體除了經營庇護工場，他們也和其他專業團體參與執行其他就業方案。在民國 86 年各縣市身心障礙者就業基金由社政移向勞政之後，民間團體轉而向勞政單位提出方案，申請補助。從民國 86 年身心障礙者保護法修法後就負責身心障礙者就業基金補助方案業務的 E1 說：

「那時候社政跟就業沒什麼分，那筆錢到這裏，所以他們就移到這裏申請，那時候沒有談是不是就業，很多在談比如說在談要開一個店，也不太講庇護性或什麼就業，滿模糊的，就說要做服務，沒有詳細去講什麼是就業。」(E1)

同為那時的工作人員 E2 也說：

「這些人是就業的族群對象嗎？因為究竟是錢在這邊，所以硬是往這邊擠，說他是要就業，還是他本身本來是福利服務的對象，可是因為就業基金往這邊移，他們就把這群人往這邊移.... 例如視障繪畫班，後來還有書法班，精障打網球，延續很久，自閉症有很多園藝的，自閉症有很多陶土啊！可是都是一種，他們安置中需要一些生活的活動，其實跟就業都扯不上邊。」(E2)



民國 90 年前後，由於臺北市身心障礙者就業基金補助政策的大變動，許多身心障礙團體對於政府如何用錢來推動就業，曾與時任臺北市政府勞工局的鄭村棋局長有激烈的辯論，而 90 年後，臺北市身心障礙者就業基金擴大補助各種方案，每年補助方案金額可達 3 億以上，相對於社政體系資源匱乏，民間團體快速的倒向勞政主管機關，將各種方案轉型為與就業有關，配合政府就業促進的步調參與這項工作。惟到了民國 92 年補助政策大轉變，政府轉而要求績效，機構承接方案，也慢慢承擔起創造績效的責任。以庇護工場為例，經營者 C3 就感受到機構承擔了更多壓力：

「去年營業額到 230 萬，我們自己評估可以到 220 萬，委員覺得太低，要 250 萬... 你能不接受嗎？不接受就沒補助了，我們當然說好。」(C3)

同為庇護工場主管的 B13 也感受到不同型式庇護工場營運上的競爭壓力，他說：

「我的壓力不在（僱用的障礙者）人多人少，在於營業額的多少，洗衣工場 2000 萬在喊的，我只有幾百萬！」(B13)

同樣在民國 90 年代，臺北市的支持性就業服務委託服務展開，透過政府採購法的採購程序，委託民間團體執行方案，民國 90 年時委託 24 家機構、71 名就服員辦理，規模居全國之冠。一時之間，原本對於政府服務尚能有褒貶的自由，轉變成受託者的身分後，氣勢立即削弱。長期服務視障者的就服員 B9 說道：

「以前是單純做服務，現在服務委託要我們提供很多資料... 服務做的再怎麼好，績效什麼的，但重點是你有沒有在配合（政府）行政作業。」(B9)

就服員 B6 更無奈的說：



「很多責任要扛起來，被罰款了，接到電話公文都要向機構說明。」
(B6)

長期參與支持性就業服務方案的機構代表 C4 描述參與某市的委託服務標案時的情形，他說：

「你們（指政府）說要議約，我申請投標六個人，要我做到九個人，我說我做不來…強迫我一年增加三個人。」³²

機構為了爭取服務經費，必須高度配合政府的要求，每年不僅要接受巡迴督導到現場訪視、還有評鑑、及下一年度的標案審查，要配合很多行政工作，當然還要顧到績效。許多機構同時承接政府的庇護工場與支持性就業的方案，從「羅漢腳」變成「包山包海」的服務提供者，和政府之間的關係都不再單純，像是共謀，合作創造績效，政府就能繼續爭取預算，民間才能持續有服務經費來源。

為了達到績效，機構的就服員也要使出混身解數，當就業機會在雇主手上時，機構很難支持就服員站在障礙者這一邊，如在公部門服務的 B12 所說，就服員不能跟雇主說，這是障礙者的權利，你就是要僱用他。就服員 B10 說：「看能不能提供雇主想要的東西」、同為第一線的就服員 B9 則說「對雇主來說，只要有補助，他也不清楚這補助哪裏來的…對身障者沒有太大影響」。就服員 B16 談到障礙者薪水這件事：「我們不會直接談這件事（薪水），因為我們知道雇主有他的考量…除非我們真的覺得障礙者的能力強到完全可以勝任，甚至可以更多，可以滿足工作條件，我們就會往上談（薪水）。」(B16)

³² 指該機構提出以 6 名就服員承接服務，政府部門於議約時要求該機構增加到 9 名就服員，等於要再增加 3 名就服員應負擔的績效。

在就服員工作的現場，雇主才是老大，回到勞動現場，還是看能力說話。安置未達績效標準，就服員得向機構交待！

也就是說，身心障礙團體對於自身角色的選擇（或被迫改變），在其與就業市場的互動中最為明顯。倡議支持性就業的學者專家，看到底護工場的經營者，身處服務提供者與雇主的兩難角色，質疑他們難能兼顧兩種角色；但回過頭來，身心障礙機構的支持性就業服務也是處於一種夾在勞資之間的尷尬位置。

就服員連談障礙者的薪資都要小心翼翼，B16 說「我們所有的改變都必須在不影響他的工作穩定度的情形下進行，如果薪資拉高，會大大影響工作穩定度，就不建議。」因為障礙者如果下線，就是機構的績效損失。

原本應捍衛障礙者權益的專業組織，在失衡的勞資關係中，必須壓抑對障礙者的權益主張，並且將資方的角色模糊化，將它視為「提供工作機會的人」，就業服務是一種「服務」，「安置就業」是提供專業服務的結果，因此，在服務中彷彿沒有階級地位、沒有勞資衝突，只有服務關係。站在政府、企業雇主與障礙者之間，障礙團體也難作為障礙者就業處境的倡議者，惟有透過和政府或雇主合作，甚至創造合作關係，才能使機構的工作目標順利達成。

四、 身心障礙團體的共同協作

當政府的資源不斷流向民間團體，民間團體的命運便與國家更緊密相連。民間團體執行的有績效，國家收割成果，但當民間團體執行不利時，國家隨時可以運用權力把資源給其他人。合作關係中的權力隱然若現。身心障礙團體既公益、又專業、又身兼家長同理心的角色，使他們具有公正性，一如學者專家一般，順利延續學者倡議的促進就業論調，成為政府的第二代理人，並深受服務對象的信賴，政府對障礙



者就業的治理，不再直接面對障礙者，只要透過委託與補助關係去管理機構團體，讓他們去面對障礙者並說服他們，在研究訪談中，大部分的障礙者談論到的就業歷程，沒有政府的字眼出現，即便有出現時，只是指稱他們到某個政府的服務點、辦公室去申請要就業，家長描述的服務都是在機構的場域或與專業人員的互動，可見機構幾乎已經成功取代了政府的角色，人民也忘了原來政府有責任。政府藉由專家建立的就業論述邏輯，獲得民間團體的信任，政府再藉由補助與委託的手段，將執行就業促進的任務轉讓給民間團體，讓它們去面對障礙者和他們的家庭，政府輕易逃脫隱身於它所主導的制度後面，不必受到批評責難，也不必直接面對家庭提出的就業以外的其他期待與需求。

不論是關心子女的家長團體，還是接受補助或委託的身心障礙團體，他們都面臨同樣的角色轉換，本來家長團體早年還對著政府要求各種服務，專業團體還倡導障礙者的權益，但是隨著就業促進變成障礙者服務中的主力，家長團體突然覺得有了希望，因為就業本身太具社會正當性，不會有人去懷疑就業有什麼不好，尤其這些都是學有專精的學者所呼籲的，是無私的公正的，於是他們更肯定投入經營庇護工場，用就業的論述轉化障礙者被收容照顧的印象，將機構內的日間活動都稱為工作，就算是代工也是生產力的表現，藉此轉變成一種「有貢獻的生產者」，使障礙者變成有貢獻的社會成員；其他機構在資源的誘導下，也投入就業服務，尤其當支持性就業成為主流的服務時，所有的機構都仰賴這個服務給予機構專業人力，使機構的服務得以穩定。政府灑下資源，將所有機構動員起來，它們承接了服務，便被收納為國家機制的一部分，為了持續執行方案，必須配合國家訂的各種遊戲規則，依循法規辦事。國家對障礙者就業的治理權力，經由中介的服務輸送者，順利轉換成一種柔性的服務論述，使關係中的相關人自然地順服於國家支配的邏輯，不論是主觀上接納了就業是最佳的選擇，或者為了機構生存，都不再對障礙者就業真正的效益有二心，中介的機構有效的傳達國家的訊息給障礙者，並協助國家營造一個讓障



礙者投射期待的氛圍，也讓障礙者服務的體系中，不會缺少促進就業的主張，延續當年學者專家將支持性就業引進臺灣的香火。

第三節 專業鞏固地盤、底層相依為命

政府用利誘、威脅及正當性的論述，先讓自己免於站在第一線，承擔障礙者家庭的直接要求，專業社群首先站出來，再藉由和政府的合作，將家長團體及各種身心障礙團體動員起來，一起為就業打拼。所謂的專業，在有公信力的職業重建學者專家奔走呼籲下，不僅主導服務模式，更將專業建制為一個牢不可破的產業，與國家共謀大業。而第一線的專業服務，則在國家設計的制度下，先經收編、再被層層管制，並藉由績效管理機制，使專業組織到基層就服員，全體意志一致為促進障礙者就業而努力。

一、專業自我動員、找尋發展出路

專業社群除了建立專業人員的任用與規格體制，並成立組織推動其他工作。94 年社團法人職業重建專業人員協會成立，主要的組成者為三所大學復健諮商研究所的老師，他們有組織性的進行職業重建專業制度的倡議與遊說，包括 98 年參與「身心障礙者職業重建服務專業人員遴用暨培訓準則」修法會議³³，並承接行政院勞工委員會職業訓練局委託「身心障礙者職業重建服務專業人員資格及專業訓練時數抵免認定作業」³⁴。同時 98 年 11 月 27 日拜會立法委員建議將復健諮商研究所發展列為 100 年國家重大政策領域之新興學門，99 年

³³ 參見該協會第二屆第三次理、監事會議紀錄。資料來源：社團法人臺灣職業重建專業協會網站。以下同。

³⁴ 參見該協會第二屆第七次理、監事聯席會議會議記錄。



2月4日發函給教育部及勞委會遊說³⁵。在該次會議中提出的遊說文件指出因身心障礙者權益保障法97年修法通過，將有更多對職業復健諮詢專業人員的需求量，國內三所大學成立之復健諮詢研究所師資嚴重不足，有被併系的危機，但該文件認為專業性十分重要，即使無法聘足師資，仍必須列為重要的新興學門，以便長期培育師資後擴大招生。

該協會為全國惟一以職業重建專業為宗旨的專業組織，因此取得對身心障礙者職業重建服務的重要建言地位，以個別學者專家身分參與中央政策立法會議，另可再以協會名義參與中央或地方政府涉及職業重建專業相關之委託研究或委託案之投標，如100年辦理職訓局公彩補助計畫「我國職業重建專業人員角色、功能、專業成長與生涯發展之研究」、103年由協會個人會員以協會名義競標嘉義縣就業前準備團體方案等；另該協會不斷推廣將職業重建專業標準納入身心障礙者就業的相關服務中，如提議將大專院校資源教室輔導人員必須符合職業重建專業人專業人員之遴用標準、建議視障者生活技能及定向行動訓練等服務之專業人員培訓標準明訂職業重建人員培訓之標準遴用等³⁶，行文向教育部或內政部反應。

由該協會的會務運做資料觀之，透過立法或政策的諮詢與遊說，不僅確立復健諮詢專業在整個職業重建服務中的優勢地位，以立法保障，再以繼續教育課程推廣使各不同專業背景者接受該專業洗禮，同時經由承接政府制度規劃前置作業委託案，再穩固專業的建議提供委託之政府機關參考，成為推廣制度之基礎。即便在復健諮詢學系教育養成的師資普遍不足的窘境下，仍爭取列為重要的新興學門，以穩固專業地位。事實上復健諮詢研究所吸引的學生，似乎沒有把投入職業

³⁵ 參見第二屆第八次理、監事聯席會議議程之會議報告資料。

³⁶ 參見該協會第3屆第3次理事、監事聯席會議紀錄。



重建服務視為主要職涯發展方向。以研究所每年招生的人數來看，也不可能應付全臺灣發展身心障礙者職業重建服務的專業人力需求。

由於專業組織主要的努力在於確立專業人員的養成與培育，不外於專業對目標問題的回應，因此，職重專業雖然在 99 年起被確立推廣全國，但職管員的專業性受到的挑戰性也更高，這並不只是專業本身從就業服務到職業重建管理的角色轉換問題，更在於職管體系忙於建立專業養成，忽略了障礙者就業面對的困境與難題，以及檢視既有工具與策略的有效性。專業是服務的核心，但專業無法看到就業市場需求面的大轉變，以及委託服務中對服務的限制，仍執著於如何穩固專業地位，甚至為畢業生找出路，終於使專業成為障礙者就業處境的幫兇之一。

二、收編納管被監看的就服專業

身心障礙機構被國家吸納，成為障礙者就業治理的一部分。國家透過委託與補助服務關係，除了前述動員中介的機構團體來支持促進就業的信念外，再經由管制專業自主性及績效評比，確保機構與就服員能將國家的意念傳達到障礙者身上。

(一) 身心障礙機構淪為承包商

就服員應是受僱於身心障礙機構，但機構對於可以僱用什麼樣的就服員、用什麼策略去推個案就業，乃至採用什麼標準作業去推介，自主性卻極低，因為這些服務不是機構自發自主性的服務方案，而是政府委託方案，必須接受政府對服務的所有規範。首先，政府訂定了「身心障礙者職業重建服務專業人員遴用及培訓準則」，對於各種專業人員必須具備的條件都設下限制，在政府的委託或補助實務上，都必須依照此一準則設下的專業人力資格聘用專業人力，但專業化規格



並不一定代表服務品質的改善。早期參與職業輔導評量服務、現職職業重建專業組織的 C5 說：

「我只能在一個框框裏挑人，好的人都有位子了，只能挑新人。98 年以後合約又不同了，都要求百分之多少（成功就業），我為了不被罰款，就急就章，我一開始找的就服員就要有績效導向，服務為次。」
(C5)

其次，支持性就業有一套完整的實施流程，接受委託的單位，必須完全依照這個流程執行工作，包括每一個步驟應填寫的表格、應執行的強度（如現場密集輔導至少要 10 天、追蹤 3 個月），在執行過程中，就服員也必須將表格紀錄上傳到政府設計的資訊系統，經由這些管制，承接服務的機構，對於服務的內容及方向，幾乎已經沒有介入的空間，就業服務的麥當勞化正在悄悄進行中。擔任就服員資歷長達 10 年以上的 B5 觀察到新進就服員面對的服務環境也不同了，她說道：

「後來進來的人（就服員），一進來就被告訴要寫這麼多表格，他也搞不清楚這些脈絡，再加上最後評鑑要求的內容要多如何，是矯枉過正了。」(B5)

同為資深就服員的 B4 對於一連串表構成的服務也頗有抱怨，他說：

「就服（表格）已經細到太誇張，比如有一位委員說督導平日的個督要轉到表 0C，然後要去追蹤，督導還要去看。督導去看那些紀錄，都已經是過去紀錄了…你（就服員）所做的任何事在當下就已經決定做完了，督導能在系統上點不同意嗎？」(B4)



C5 比較早期就服員與督導的師徒指導關係已漸漸消逝，她說道：

「早期我們有專任督導，機構的督導要負起責任，幫忙解決就服員的問題，就服員也要挑戰他..但後來督導變成兼任的，簽名式的，已經不再帶領就服員做給他看什麼叫就服員。88年時...那時李正雄委員外督是去職場，在那裏學習非常紮實...現在我們的職訓多了，評鑑也多，薪水多了條件都好了，但是師徒制不在了。」(C5)

當代的就服專業，為了便於管理及控制成本，發展各式各樣的管理機制，督導方式由「真人、實地督導」，也轉變成「依就服員人數比例配給兼任督導」，甚至變成在資訊系統線上簽核式的督導，這些行為都經由資訊系統被國家監督，這種改變的目的在於「方便管理」，督導做了何種實務的指導變為次要，督導行為有發生才是管理重點。也就是說有沒有做，比做了什麼更重要。撰寫表格顯然主導著機構行進的步調，就服員的自主性完全被這些流程與表格綁住，而在表格內的事，變成多餘的工作。資深的就服員 B7 描述了寫記錄的情形，她說：

「大家都是晚上下班後加班來寫紀錄，很多人都是八、九點還掛在系統上。」(B7)

她也說明服務與表格脫勾了：

「某種程度，我就要跟制度走，如果（密輔）有延長，我不會呈現在紀錄中。」(B7)

服務視障者、且年資僅為 B7 一半的就服員 B9 也吐露出紀錄無法呈現的事，他說：

「有時候做了很多事，都寫在紀錄上只是加重行政負擔。」(B9)

而就服員究竟是誰所僱用，在這個層層管制作業下也變得模糊，他們隱約覺得自己的雇主應該是機構，但實際約束他們行為的卻是政府。政府、機構與就服員之間模糊不清的勞雇關係與履約關係，實則正是當代勞務委外化下就業風險的寫照。委託外包制度不僅影響服務本身如何被規制化、被管理，也影響的是在這種制度下的工作者，就服員就是其中的一種。由基層就服員升上庇護工場主管的 B13 看現在就服員的工作狀態是：

「他們（指就服員）焦慮的不是穩定性，而是收入夠不夠我花，如果夠才能來想成就感...他們生活在一個不滿足的世代，沒有那種滿足的感覺，怎麼去滿足別人？」(B13)

政府像發包中心，機構（大包）來承接政府方案，先經由職重個管系統（中包）做初步篩選，再轉包給就服員（小包）去執行，層層轉包，服務的過程被切割為一張張表格與服務流程，機構不可能為專業工作者的權益請命，因為它們自己是型式上的雇主，它們也不可能為障礙者的權益請命，因為他是承包商，他們的責任是對業主負責，障礙者的安置結果是向政府繳交的成績單，而成績單是以成功安置的數量主導。

機構所執行的專業服務，在這種關係本質下，成為被管理的對象，機構也會自我啟動管理工作的機制，否則罰錢扣款如影隨形。如當庇護工場在接受補助後一定期間沒有聘用足額的庇護性就業者時，政府會「按比例扣就服員薪資的補助款，但機構還是會給我們原薪，我聽說其他機構，如果有扣，就扣就服員的薪水。」(B14)

服務量也是個扣款的依據，就服員 B7 說：

「超過 15 個也要罰款³⁷，我們又是機構，我還是要對機構交待。」(B7)

不只是服務量，還有其他扣款的理由，經營機構的 C6 聰心找不到專業人員，結局還是扣款，她說：

「職管員也找不到，等太久都要退錢，取得資格的人不多，很困難。」(C6)

同為機構管理階層的 C4 也遇到相同問題，他說：

「這三個人（職管員）我徵了三個多月，都徵不到人，再徵不到人，就要罰款了，會不會影響我明年的評鑑？」(C4)

承包商自動的配合業主對服務、對績效的要求，使得政府透過專業治理障礙者就業成為可能。

（二）消失的專業自主性

支持性就業服務及職業重建管理的流程指引從北到南所有專業人員的行動，職管員要晤談、評估，初步診斷問題，並依其蒐集的資訊研訂安置計畫，再派下給就服員執行。就服員接下職管員派案後，依照職管員所下的指令，開始執行就業安置的計畫，他們開發工作機會，並且評估這個機會所需的人力條件，再去看障礙者的功能，與這個工作機會之間的落差，決定如何介入處理，是增強障礙者的能力，

³⁷ 此處是指某縣市的支持性就業服務委外案中規定同任一就服員同時服務的個案不能超過 15 名，如果已達上限，即不得再接受派案，代表目前手上的個案尚未得到完整的服務，但職管員已評估過的個案，又需儘速派給就服員服務，因此職管員與就服員之間頗有掙扎。就服員如接受職管員再派案，則會以違約論計違約金。



還是調整他的認知行為，或者用獎勵金去誘導雇主不妨先給個機會試試。

整個服務過程都被轉換成規格化的表格，使它能夠被標準化的操作，每一個步驟都不會漏掉。表格不僅記錄了服務的過程，也發揮了其它管理功能。首先，透過表格，等於將障礙者的生活全部揭露出來，充分展現專業的權力，並藉此落實能力導向的評估。在專業人員詢答評估之間，障礙者的能力被多階段（從初次晤談到轉介職評）、多層次（從職管員、職評員到就服員）、多形式（談話、工具性測驗、模擬試做）的檢視，障礙者只是來找一份工作，卻被生吞活剝似的被揭開探勘，但專業人員將這樣的過程視為要評估障礙者的能力，過程中專業人員會經常「把負向的字眼放大，他們看過去是『缺乏、不能』這些字眼跳出來。」(B13)。專業人員這樣做的原因，是因為服務表格中就是以能力產生工作適性配對，因此透過服務表格的紀錄，只有「能力」會被看見。很多就服員或專家都會說障礙者就業的問題，不在於能力，而是態度問題。但實際上表格中只有能力項目，沒有態度項目，一切都還是能力主導。家長團體的資深人員坦言市場的現實，她說：

「一般有給工作與能力是無法脫勾的。一般職場能力導向是必然的，很現實的。」(C2)

但是能力導向不只在一般職場發生，即便經過重重篩選最後根本進不到一般職場的庇護性就業者，仍難逃能力指標的檢核。一直擔任庇護性就服員的 B14 清楚描述庇護工場的收案標準，她說：

「因為是產能核薪，收案的部分要達到 50 分，如果沒有達到就沒辦法收。」(B14)



中度智障者的母親 A5 更是親身經歷如何被「能力指標」篩選，她回憶當時的狀況說：

「他們知道他的工作態度很好...就是沒辦法整塊在多少時間內掃乾淨，達不到要求...」她的兒子在安置進入庇護工場前被多次評估，「老師說他的態度非常好，很容易相處，又很賣力，可是他做不來啊！」(A5)，則顯示「工作態度很好」沒有用，最後還是回到工作能力來判斷。不論在哪一種體系。

在這套評估流程中，能力是重點，人的「整體需求」被略過。當障礙者來到就服機構時，就已經設定他們想找工作，因此也排除了提供其他服務的可能。

其次，服務流程與表格框架了專業人員思考的範圍。來自家長團體的 C1 和機構資深的督導 B4 都對此多所批評：

「表格設計有夠爛，完全沒有自己的思考。」(C1)

「不但要 1:20，1:12 規定還要（密輔）10 天以上，這些規定把專業人員的自主性和判斷都限縮了。」(B4)

當專業人員拿著這套工具去看一個人的時候，就是將這個人拆解成表格中的項目，而這項目不外乎他的身心功能，即便就業需求也被化約為薪資、工時、全職或部分工時、工作地點等勞動條件，原本促進就業宣稱的「促進融入社會」的評估不存在，只是拿常規的勞動條件比較。就服員 B16 談到障礙者進入職場後的狀況：

「沒有人教他融入社會啊，大部分只是把他們丟到職場，以為就會融入了。」(B16)



在表格的框架下，障礙者透過就業融入更廣大社會的空間，也從專業人員的判斷中消失。只要能做完密輔，撐過三個月的穩定就業，就被界定為成功安置的個案，至於障礙者是否在職場過得比較好，還需要什麼支持服務，不在這個標準化流程中。

服務表格規格化下的服務流程，亦限縮了多元職場安置的可能性。當就服員紛紛表示「先安置後訓練」或「密集輔導」已不合時宜，代表不同產業經營者，對員工能力的要求已經在改變，職場現場的訓練不再是傳統製造業邊學邊做、標準化的作業，而是更多彈性化的標準化，要更多應變能力，當就服員排除（或被排除）無法執行先安置後訓練與密集輔導的職場時，會使得障礙者更集中在單一技術易學習易模仿的工作機會，也代表更多人可以競爭這種工作機會，如清潔、洗碗這類工作，雖然其他產業的工作機會不見得能提供更好的勞動條件，但以專業服務技術的可執行性去篩選職場，等於限縮了障礙者至不同職場工作的可能性，也容易形成障礙者的職業市場區隔現象。

最後透過標準化的服務流程，使執行者變得可被管理、執行的內容也可被監視，行政機關更能辨識與認定服務績效。經營機構的 C6 說明：

「大家都用扣點扣分的，大家緊張到每天擔心，像密輔，一個人不可能分到每個孩子的密輔，每天工作害怕被扣點。」(C6)

而在庇護工場，就服員除了與支持性就服員一樣，幾乎一舉一動被國家監督著，他們的專業空間則處在另一種獨特又模糊的勞雇關係之中。就服員受僱於機構，但有些庇護工場設有經營上的管理者，如店長，此時店長成為雇主代表，就服員介於庇護性就業者和管理者之間，機構的角色不見了，就服員究竟要配合管理者來調教障礙者去達成經營績效，還是作為障礙者的代言人，替他反應勞動現場的問題，這些角色雖然不是決對互斥，但在關鍵時刻的混淆，使就服員角色模



糊。擔任庇護性就服員的 B14 談到自己多少需要分擔一些營運責任的情形，她說：

「隨著營業額拉起來，就服員相對的必須要接的單數要夠多，要擔的營運量慢慢多一點。」(B14)

庇護工場的主管 B13 有點無耐的說明在工作現場感受到的營運壓力：

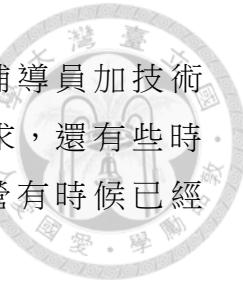
「後來慢慢的強調效率、營收要增加，就沒有那麼多時間去等他們(指庇護性就業者)，或教他們，現場有困難，有狀況發生，工作人員就直接跳進去，處理掉...那個地方只花一個半小時就必須轉場...」(B13)

最極端的情形則是管理者與就服員之間產生衝突，即便是機構的經營者，也都必須尊重庇護工場現場營運管理者對障礙員工能否進場的決定，C6 便說道：

「他們（指站長一類的管理者）很嚴，因為不行的還是不給他進來，那家長會很生氣，因為職管員說可以進庇護工場，但（店長）評估又不能進來。」(C6)

因應勞基法的國定假日，庇護工場就用調整工作日的方式，當天障礙者就不用來上班，否則要給雙倍薪水，如果當天排了客戶有打掃的案子，「你有約工作，你（指就服員）就自己去掃。」(B13)

就服員必須在幾種角色間迅速的轉換，他的專業自主性在轉換中流失或妥協，在支持性就業的場域，潛藏的指引原則是績效指標，服務流程與表格是就服員行動的框架，用來排除對績效有不利影響的障礙者，不符合開案標準、不滿意服務內容，結果就是結案，終止服務，專業的自主性被標準化服務流程取代；在庇護工場，就服員接收部分



被支持性就業所排除的障礙者，他有時是障礙者現場的輔導員加技術指導者，有時他又化身為機構的管理者，對工作品質要求，還有些時候他根本就要下去分擔甚至完全取代障礙者的工作，經營有時候已經超越服務的重要性，專業空間已經被經營管理取代。

（三）國家管制專業、專業回饋國家治理原則

透過委託服務與專業社群的設計，專業人員自動依循表格設定的空格去蒐集資料，代替雇主與國家去區分誰適合就業（eligible）、誰不適合（ineligible），分流至不同的就業場域。國家與承包機構不需要大費周張的去向基層就服員一一說明就業有多重要，透過這些表格及對表格資訊的管理，就服員便知道該怎麼做，並內化為他們檢視障礙者的框架，協助專業人員過濾掉會花費太多力氣的個案。資深的就服人員 B1 說明職業重建服務的任務，就反應了這個內化的標準，她說：

「就服的主軸是就業這一塊，所有的考量都是為了就業，職管的主軸就是要排除掉所有影響就業的因素。」（B1）

所有的執行過程還會透過年度評鑑制度再確認，以確保所有第一線人員都切實遵照這樣的步驟，如果沒有照做，就有可能在評鑑中失分，影響下一年度再拿到標案的機會。職業重建專業服務組織的 C5，也多次參與評鑑工作，最能了解這個情形，她說：

「有一天這案子沒了，就沒有工作，不論服務多久都一樣。」（C5）

在資訊系統的管理下，障礙者的需求與能力被化約成一些數字，不同的就業狀態也可以比較，障礙者的個別差異經過這些技術加工，變成變數，決策者便可運用這些數字來做理性的計算及決策，如陳靜江（2012）的「96-99 年度身心障礙者支持性就業服務成果分析計畫」，



即根據「身心障礙者職業重建個案服務資訊管理系統」的資料進行分析，而提出如就業服務安置率、就業穩定性、職務內容、工作時間、薪資及已經案者服務期程與原因等項目的分析，再進一步進行不同服務之間成本效益的分析，政府藉由此種分析決定如何調配服務資源。此時專業知識的產生，成為權力運作的依據，二者合作更加緊密。

有關庇護性就業服務成本高於支持性就業的論述，就是透過這種規格化的服務管理比較，產生的知識而形成。專業知識的生產內容，決定或引導了國家關心的是什麼，在不同的就業安置模式中，「服務成本」才是重點，被服務者的生活品質或處境反而不重要。B12 從政府部門的成本效益計算觀點指出：

「因為這個東西（非就業型方案）你要花非常多成本，你去工作花掉時間，賺到 1 萬塊錢，跟政府給你 1 萬塊錢，要另外花成本去建置日間作業設施，這錢要怎麼來？」(B12)

當專業社群主張支持性就業是比較符合經濟效益的服務時，並不是在說哪一種服務帶給障礙者更好的保障或滿意度，而是說哪一種服務最省錢，這是服務的知識所要發揮的功能；這種比較也無法說明哪一種服務安排中，障礙者自主選擇的空間較大，因為這也不在服務規格之中。專業服務在此被切割成各種成本項目，轉換為知識後，又服務於國家崇尚的新公共管理邏輯下，轉而再去調配服務資源配置。

當機構以專業服務提供者之姿，站在資方與障礙者之間時，把就業治理轉成一種柔性服務關係；但在服務流程的設計與執行中，專業又轉變為滿足委託服務管理及達成績效目標的作為。機構的命運雖然和就服員的努力綁在一起，不論是推介就業或者經營庇護工場，但機構無權、也不會投入成本去改變任何服務狀態，就機構而言，它有生存的壓力，必須藉由績效取得下一年度的經費與方案，因此它會配合政府的要求。基層就服員的賣命，也是為了自己的生計，因為拿不到



下一階段的標案，機構就不能再提供服務，就服員也會丟了工作，就業風險也侵蝕著專業人員，在彼此的各自盤算下，障礙者消失不見蹤影。在機構與專業人員不同命運的交錯下，就服專業毫無掙扎的順服於國家管制之下，成為治理障礙者就業的代理人。

三、同為天涯淪落人～就服員與家長相依為命

(一) 就服員端牛肉、當說客

被動員的身心障礙機構已經被迫放棄作為倡導者，來聲張障礙者在職場的權利，中介的專業流程中，專業自主性也被績效管理給壓制，最後到了微視的執行面上，就服員則把自己的專業展現在與雇主的互動上。他們會替雇主精打細算，讓他們知道僱用障礙者可以發揮什麼效果。長期服務視障者的 B9 對於專業的功能，信心滿滿的說：

「我一定會讓你知道為什麼要用重度，重度的可以做什麼，這就是就服員的價值與專業，就算沒有補助，我也要說服你用這個人，這就是我們服務的價值所在。」(B9)

就業員必須投雇主所好，站在雇主與障礙者之間，用三寸不爛之舌去說服雇主給一個工作機會，將產品（障礙者）推銷出去。就服員 B16 就描述雇主經常要求的條件，他說：

「他（指障礙者）在工作上的配合度、穩定度、認知的程度，甚至外表給人的感覺，都有影響。有些雇主做門市服務的，他希望看到比較乾淨的...」(B16)

較早投入就業服務的 B1 說道早期的雇主對障礙者的認識較為不足，她說：



「以前雇主多半印象還是認為身障者就是肢障輕度，所以要花很多心力解釋，說明個案的長處是什麼，花很大力氣才可能有一個工作機會。」(B1)。

不過資深的就服員 B9 則感受到：

「現在解釋的機會，相對的比較少了。」(B7)

只是雇主並無法認識各種障礙者的障礙者，服務精障者的 B11 曾使出混身解術推介個案，她描述道：

「打(電話)去雇主會問說，你們是哪一個障別，可能會說第一類啊，或說心情比較低落，或思覺失調症，可是他們還是會問你哪裏失調，可能人去了現場，症狀沒有出來，但吃藥的副作用還是會出來，你還是要跟他解釋，我會說他有輕度的憂鬱症，那他還是會問為什麼可以拿手冊，我會說早年可以拿現在已經不行了，想辦法把他先推進去。」(B11)

此外端出牛肉，讓雇主開心，也是就服員的角色。現代的雇主也非常清楚知道僱用障礙者可以有什麼補助。資深的就服員都了解維繫良好雇主關係的重要性，他們分別表示：

「他(指就服員)端這樣的牛肉，雇主開心了，確實後面就有合作的機會。」(B10)，B6 也表示「補助對於推介很重要的」。

當很多補助集於一個雇主時，就服員也會「說服雇主我們有售後服務...我會說明我的售後服務和當下的服務，讓他選擇我。...有雇主說我想要就服中心那些補助，我就回應他找我也一樣可以，我可以去找就服站把雇主資料先做，一樣推我的身障者上去。」(B6)



雇主想要獎勵金，就服員要去想辦法，還要分析利弊得失，雇主對障礙者不認識，就服員必須在爭取工作機會為前題下來解釋障礙者的狀況，最終真的沒辦法，就服員隨時再換個障礙者上線。

然而來到工作現場，就服員的遊說，卻無法取代雇主以能力為用人標準的考量，當求職者能力上有落差時，雇主一定會細細思考。能力做為用人標準，又回到雇主關係的經營上，就服員 B9 就說道：

「雇主也不是笨蛋，雇主判斷的標準當然不是誰好手好腳，而是他們的能力和心態。某些工作僱用一般人和身障者，差別在於穩定度。」
(B9)

甚至雇主對一般員工的挑剔，會轉換成障礙者就業的優勢，就服員 B16 就說道：

「雇主運用了障礙者後會回饋說，他們穩定，任勞任怨，該做的會做完，一般聘到的年輕人他就翹班，或非常會抱怨，配合度很低之類的，我們的障礙者在本職上可以把它完成，這是他們的優勢。」(B16)

雇主期待的好用、穩定，成為障礙者的優勢，但雇主沒有說的是他用多少薪資去聘請員工，以致於一般員工「翹班、抱怨、配合度低」。最後就服員的努力，很容易更加傾向雇主一方。家長團體的資深人員 C6 不諱言的指出就服員角色的問題：

「就服員根本是幫他（雇主）解決補助的問題，幫雇主做資源管理，補助用的越久，就可以僱用的越久。」(C2)

（二）釐清需求、無奈接受



把場景拉到就服員和家長之間，就服員的角色與功能則以「釐清個案需求」呈現，實際上就是幫助整個系統來判斷障礙者的合格程度，數位就服員都描述了自己擔任判斷者的角色：

「專業人員的角色就是要釐清孩子的能力及家長的期望。」(B10)

「如果直接說要去庇護工場，有時是他們並不一定知道什麼是庇護工場，就要拿資源手冊來跟他講解…反過來，有些能力只到庇護工場的，又要跟他說服，要帶他們去了解。」(B8)

「有些家長想去庇護工場…我們通常會透過評估，讓他知道孩子的能力可以到外面的市場賺更多的錢。」(B1)

專業人員腦中的就業安置模式與流程，才是他們提供服務的參考架構，專業釐清的不是障礙者的需求，而是如何把他們的需求分流塞進安置模式的框架中就定位，才能啟動專業的服務流程。而分流的判準，仍然得回歸到市場的用人法則，那就是能力與成本。

至於家長的期待，如有的家長希望「休假比較多的工作」，不符市場用人法則時，就會被視為一種問題，他們的需求會被轉換為一種「挑剔的行為」。資深的職管員 B2 對不容易安置的障礙者的描述是：

「個案會挑職類啊、挑薪水啊，或不適合我的障礙狀況，也不能推介。」(B2)

本身是家長、也經營庇護工場的 C6 也有一樣的觀察：「他們跟我們一樣，喜歡穿漂亮的，以前孩子你叫他做什麼，他就做什麼，屬於被動的，現在…支持性就業，他們很挑的，他寧可等待，要離家近，薪水高，工作輕鬆，很可愛…洗車那種濕答答的，他們不喜歡。」(C6)



當障礙者隱約對工作形成了一些篩選與偏好時，專業人員並沒有將它視為一種「選擇」，而是一堆問題。不只是專業人員如是想，家長也會自己排解掉障礙者的選擇期待。自閉症者的家長 A10 面對在庇護工場悶悶不樂的兒子，他說：「他很認份，如果是草莓族，就幹不下去了。」強調認命認份的工作態度可以克服職場的無奈。家長 A8 也極力的要調處孩子在職場上的問題。

「有一些行為，我很怕人家不用他，有一些狀況，我親自去解釋處理。」
(A8)

另一位家長則只是單純的希望：

「出去工作只要她高興，不要被欺負就好。」(A3)

當工作機會掌握在雇主手上，就業市場以能力為選才標準時，就服員在績效數量的壓力下，已不再能充權家長或障礙者，反而必須自我說服，來強調自己的介入或採取的行動的正當性。面對勞動條件不盡滿意時，就服員和家長都必須學會接受。就服員 B16 就談到這種兩難的掙扎，他說：

「他真的工作很認真，可是錢真的不多…我當然也知道不合法…他的主管很讚賞他，有一直調薪，但還是很低。」(B16)

家長也有觀察，如在庇護洗車中心工作的 A10 的家長就描述：

「要工作 6 天，比較誇張，我們當然希望週休二日，那邊的小孩即使每天排班到 6 小時，也是要排做 6 天。」(A10)

但碰到庇護工場的薪水問題，家長也會自我說服，如中度智障者的母親 A3 說：



「...很辛苦在做，可是她的薪資沒有到正常人的一半，我希望她有個安定安全的地方，快樂，不要被欺負這樣就好了，也就接受了。」(A3)

「薪水越多壓力越大。」(A3)

也有家長自我調適或不想處理這個問題，他們說：

「我了解這種機構(清潔工作隊)他們包的工程，也要支付老師薪資，不只有小朋友 share，沒有老師帶也不可能，這我都接受。」(A4)

「曾經想過說這樣錢好少，但也是這樣過。」(A2)

有時候家長還會幫忙說服別人，一直很擔心小孩在庇護工場會工作不保的家長 A8 就提到自己的經驗，她說：

「以前聽說有喜憨兒鬧過，你如果不願意接受，那你不幹嘛！...我一直跟他(指其他家長)說你不要讓孩子留在家，你來庇護工場也可以。」(A8)

家長知道孩子有了一份工作，但他們吐露出的是一種淡淡的無奈，工作帶給家長一種榮譽感，可以減輕長期以來因為家有障礙子女，忍受的許多不便或歧視，但在就業市場時，他們又不能用勞工的基本權利義務去看待這份工作，不敢對就業條件多要求什麼，雇主常會傾向用基本工資僱用障礙者，就服員為媒合績效與就業成功，很少在這點上琢磨猶豫。至於在庇護工場，既然已經拿掉基本工資的保護，就服員或家長就已經失去捍衛勞工的工具，連訴求的目標都沒有了，時薪 40 元或時薪 60 元，完全沒有可相對應的能力或權利標準。就服員自己界定障礙者、雇主和就服員之間的關係，他說：



「畢竟他們是資方，他們有選擇的空間，我們只能按兩邊需要找到平衡點，我們比較像媒人。」(B16)

本來就服員是在媒合供需雙方的期待，但是買方（雇主）的選擇性高，賣方（求職者）選擇性低時，這中間的平衡點越來越模糊，家長在擔心失去工作的前題下、就服員在擔心影響就業穩定度下，都不可能去挑剔勞動條件，於是就服員的忽略與家長的配合，使就業安置的結果陷入一種雖不滿意，但只能接受的結果。

四、最後一哩的配合協作

當論述召喚出身心障礙團體投入協作時，障礙者是串連起各方行動的核心，所有的人都是「為障礙者好」。但進入基層第一線的工作，就服員成為機構、雇主與家長（與障礙者）之間行動的核心，所有人將期待都投射在就服員身上，他既要滿足機構對績效的期待，讓機構能向政府交差，也要遊說雇主，多考慮一下，就能給障礙者一個工作機會，他還要說服家長，讓家長學會依循國家訂定的就業安置模式中尋找位置。

這絕非靠一股熱忱就能完成，就服員是身陷在一個結構網的中心，他的一個失衡，可能就會使機構蒙受損失，未達績效要扣款，所以他要挑選能讓他達到績效的職場與障礙者，他也不可能全面關照障礙者各方面的需求，他也不可能帶障礙者上工的第一天就來和雇主談勞工權益，許多就服員對於績效管理都有一肚子苦水，就服員之間不願分享工作機會，是因為怕被別人搶走，丢了安置的績效；就服員沒辦法好好評估求職者再安置，一個蘿蔔一個坑趕快塞進去，也說是因為績效，因為一年 12 個案量，動作不夠快做不完；安置的工作機會都是低技

術、半技術、薪資低、沒有發展性，也是因為績效。公部門的 B12 說：「我每天都在處理績效認定的事。」



因此，雖然是障礙者牽起了各方人士的合作，但進入就業安置的過程，重心便移轉到就服員身上，並轉而由績效管理啟動機構、就服員與家長三方協作的動能。機構需要績效才能永續經營，不論是承接支持性就業或庇護工場的機構，過得了績效這一關，不僅能向政府交差，也能證明機構是一個專業的組織，績效評比（即評鑑）的成果就像是機構的榮譽徽章，引人注目，更提升公信力，因此機構會努力配合政府的要求，並將這些要求徹底落實。績效中的指標，也會成為大家共同努力的目標，成為各個行動者的共識，尤其在就業服務中，績效指標反應人們如何界定「成功就業」，以及為達此目標應付出的努力，因此雖然就服員都指出先安置再就業及現場密集輔導的不合時宜，但因為它們仍是績效指標的一部分，就會被繼續操作下去，同時篩選個案（挑容易安置的障礙者）與反篩選（就算不需支持性就業的密集輔導，也要熬過十天讓它可以成案），排除不能產生績效的個人與職場，才能在最短時間內產生最高效果。

第四節 身心障礙者就業促進的建制～以社會排除為核心概念



促進障礙者就業原被視為融入社會的有效路徑，在 1960 年代人權主張蓬勃發展前，障礙者經歷的多是被主流社會排除的經驗，但自此之後，從人權伸張、社會模式乃至國家對各種社會成員的投資，都促成障礙者藉由就業融入社會的論述被發揚光大，並藉此將障礙者的身分轉換為對社會有貢獻的勞動力。然而經過數十年的努力，對就業困難的障礙者來說，透過就業融入社會仍是十分遙遠的夢想，在勞動市場邊緣進進出出或委屈感恩，好像才是他們真實的寫照，為什麼已經就業了，卻仍然沒有被社會所接納，為什麼工作提供的回報竟然這般不足，這莫名其妙的感受就是建制民族誌中斷裂經驗的起點。

一、促進障礙者就業的建制

臺灣促進障礙者就業的行動綜合體，有學者專家對就業服務專業的支持與倡議，有民間最貼近障礙者需求的非營利組織為中介者輸送服務，有完整的服務流程與具備學經歷的專業人員，有 12 年教育為障礙者提高人力資本，還有專屬的庇護工場可以容納無法進入競爭性職場的障礙者，再加上承受社會價值提醒的障礙者家長，每一個環節的行動者都努力的扮演他們的角色，要「為障礙者好」。但為什麼組合起來卻沒有讓障礙者就業狀態更好、沒有讓更多障礙者進入就業市場、更別提融入社會、自立生活。因為所有的行動者背後交織的結構及行動者的目的，才是支配他們行動的動能。

圖 5 呈現出構成促進障礙者就業的整個行動體系。首先，政府運用特教體系、學者專家及輿論媒體，共同將障礙者塑造成一個就業好公民的形象，透過就業能對經濟、對社會有貢獻，不再是依賴者的說詞建立正當性，教育體系也透過延長教育年限，減輕政府要立即處理障礙者需求的壓力，墊高表象的人力資本，使政府督促障礙者就業的

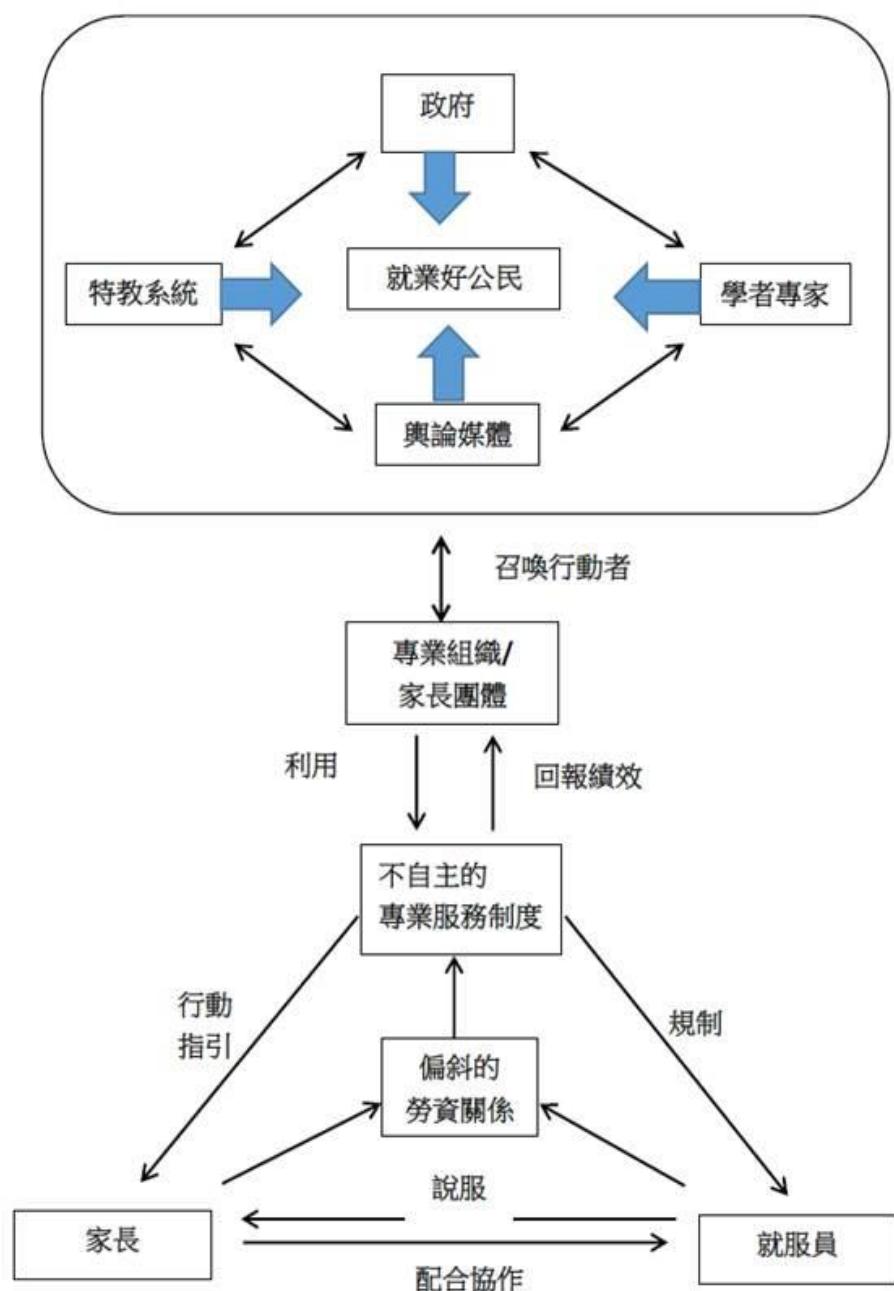


圖 5 促進障礙者就業的建制



理由更正當。家長在服務成本的考量下，無奈的使子女配合演出這個角色，他們也從這個角色中得到自己喘息的機會，並能符合社會價值的期待。

透過這個論述及集體意識的召喚，動員了身心障礙團體的參與，它們一方面以實際行動支持障礙者就業，它們的參與本身也融入為促進就業的論述中，肯定並複製了就業好公民的價值。民間團體倡議並改變了庇護工場的屬性，卻把自己陷入一個進退兩難的困境，使得它們不得不配合這個處境繼續扮演支持論述的角色，越是經營困難，越要行銷產品，而無暇處理庇護性就業本質上的問題，將困境轉化成一種激勵就業的高尚道德表現。各身心障礙團體為爭取國家服務資源，最後都被納入服務體系，接受政府對資源運用的規範，應付國家管制都來不及了，哪有空間再去看障礙者的勞動現場處境？它們必須淡化雇主的角色，將其轉為服務關係中的一員，把服務做好，不要倡議，才能安然達成目標。於是機構成為國家的好伙伴，幫助國家落實就業好公民的論述，並且取代國家，站在家長面前，成為政策代理人。

專業行至最末端的執行面，在專業框架下，無奈的配合執行國家交付的任務。機構做為承包商，以為業主效勞為其使命。專業制度在新管理主義的支配下，以績效掛帥，以標準化流程管控直接服務的行動，使專業本身僵化、操作的自主性降低，一方面能有效規制就服員為達績效目標的努力，監督他們盡力遊說雇主，不破壞制度規則；另一方面還能以需求評估之名，指引障礙者的去路，使障礙者家庭接納專業的安排。就服員同時要滿足機構績效、雇主用人需求與家長期待，並且與家庭之間相互說服強化，就服員與家庭共同撐起一個偏斜的勞資關係，不談權益，只談服務，不自主的專業體制才能無所懼、亦無所衝突的繼續對家長與就服員施加影響力，使他們為機構創造政府要求的績效。



這就是促進障礙者就業的建制，各個行動者，經由「就業好公民」的號召而集結，看到自己的機會與資源，政府以此解決它對於如何治理障礙者就業的政策焦慮感，學術專業藉此打開專業霸權位置，影響政策方向與實務，國家照單全收。身心障礙團體各懷鬼胎各自打算下，加入協作的行列，家長團體作為家庭的代表，他們仍難逃社會對成人社會角色的期待，任何足以證明障礙者能做為一個「有工作的人」的活動，都被收納為「就業」的概念，以減輕他們背負家中有障礙兒的壓力。專業社群為維繫自己的地位，透過立法倡議將專業嵌入國家政策，甚至參與專業人員的資格認定，使得專業體系成為一個牢不可破的城堡。民間的專業服務組織則需要一個彰顯機構價值的素材，支持障礙者就業，不僅符合社會期待，也能證明他們的專業性。而庇護工場更好小心維護障礙者就業的形象，天真無邪且樂於工作的形象，塑造庇護工場商品為「真心良品」³⁸，才能博得市場上生存的機會。這些團體，為障礙者，或許不在於就業這件事，而在於照顧的需求，在機構的生存，他們也代理政府成為遊說其他行動者的主角。而家庭在無奈中，半推半就的參與了整個行動體系，融入其中，並一起出力來鞏固此一建制。在各取所需之下，使障礙者的利益在行動中消失，卻能滿足各方的利益期待，形成不斷持續行動的動力，成為就業促進的建制。真正主導這個建制，使其不會瓦解、持續鞏固的，仍是隱身在後由新自由主義引導下的「到市場找答案」的政策意識型態，與新管理主義的績效管理。如圖 6 所示。

³⁸ 「真心良品」為行政勞委會職訓局（現勞動力發展署）於 103 年辦理庇護商品展售會之主題。
參閱 <http://history.n Yam.com/business/life/20141215/20141215748151.html>

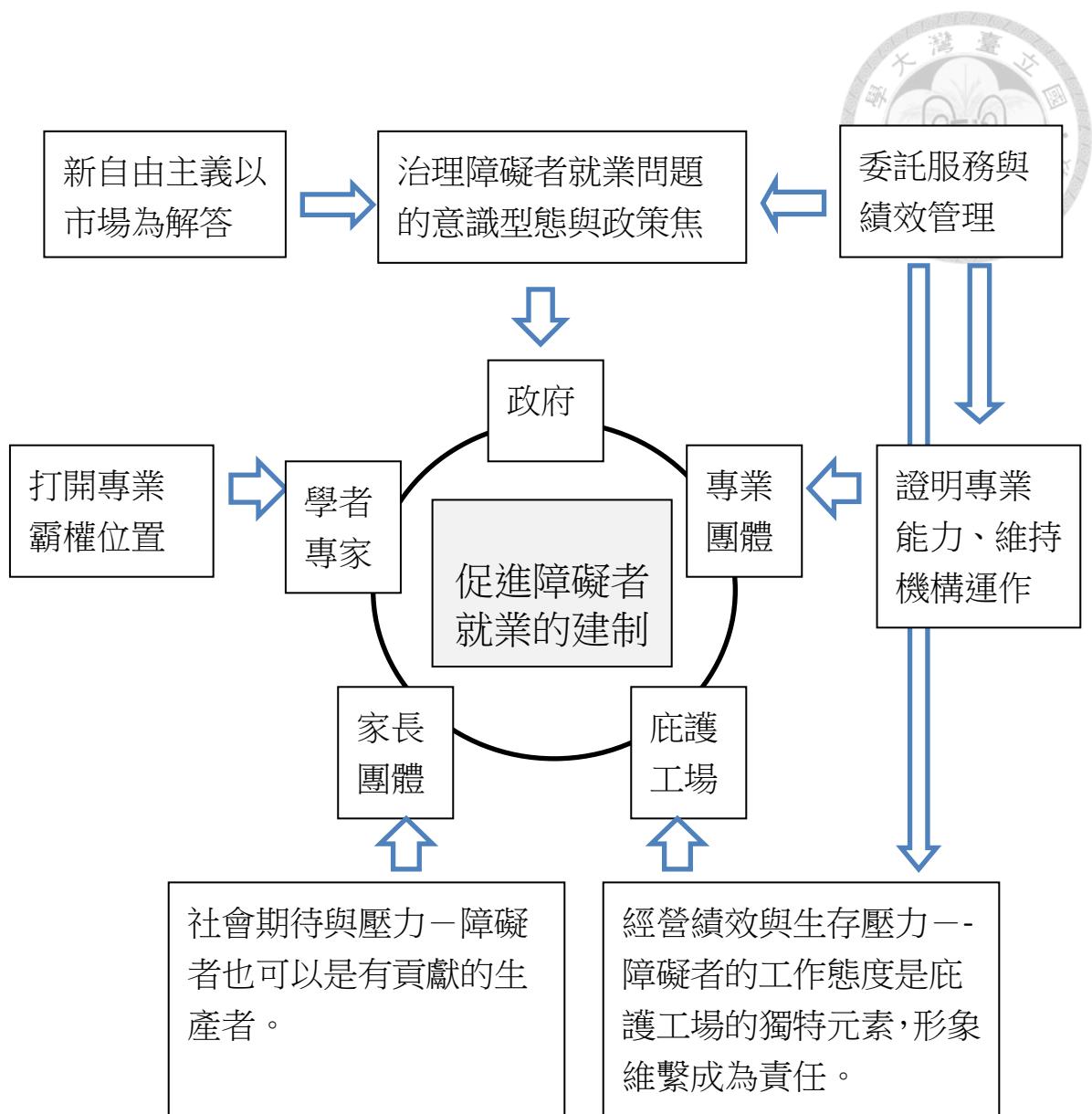


圖 6 維繫促進障礙者就業建制之意識型態



二、臺灣促進障礙者就業的「排除」本質

臺灣促進障礙者就業的建制，是受到新自由主義引領的福利改革所啟動形成，臺灣雖然沒有經歷西方先進國家從多重的障礙者所得維持方案，轉型到工作福利政策的改革經驗，但臺灣自始就不將障礙身分視為所得維持方案的一種條件，也沒有任何以障礙為前題可獲得的就業補貼，這並不是單一的規範，而是一種普及式的信念，舉凡失業者、低收入者、單親家庭、原住民等，都以「促進就業」為通往所得維持的主要機制，藉由就業再取得社會保險的含蓋範圍，以「社會救助」為其次的安全網，因此只要沒有落入低收入戶的標準，就不可能得到任何所得維持的經濟支持。障礙者只是這普及式原則下的一個適用對象，臺灣完整的落實了新自由主義、以市場為解答（solution）、以工作為規訓的福利取向，透過這種制度設計，人民必須以勞動市場為尋求支持的場域，並在就業服務體系的行動指引，及共同責任（mutual obligation）的號召下，拿出行動證明自己願意負起責任，決定能否滿足自己的生計保障。

即使進入職業重建系統的障礙者，就業困難度高，雖然幾乎沒有長時間、連續的就業年資，以致於被既有的以就業者身分設計的社會保障制度所排除在外，卻仍能由國家的服務制度引導他們的行動。當社會政策服膺於經濟政策時，就業促進所論述的「就業帶給個人的好處」、「就業可以減少對福利的依賴」，就不再是以個人福祉為依歸，而是為國家如何在新自由主義的意識型態指引下，能維持生產秩序，並激勵所有工作者為自己負起責任，最好還能夠提供廉價的勞動力，以滿足資方希望彈性化勞動力與累積資本的需求。國家與資本家在此成為伙伴，國家設計制度，為資本家創造勞動力條件並行挑工之實，兼顧維持獲利的生產秩序，資本家則投桃報李支持政權。



在新自由主義的意識型態引領下，促進障礙者就業的行動原則，並不是融和與提升他們的經濟地位，而是續行勞動市場的排除，來增加企業獲利空間。這一系列促進就業的行動，透過三個階段完成排除，如圖 7。

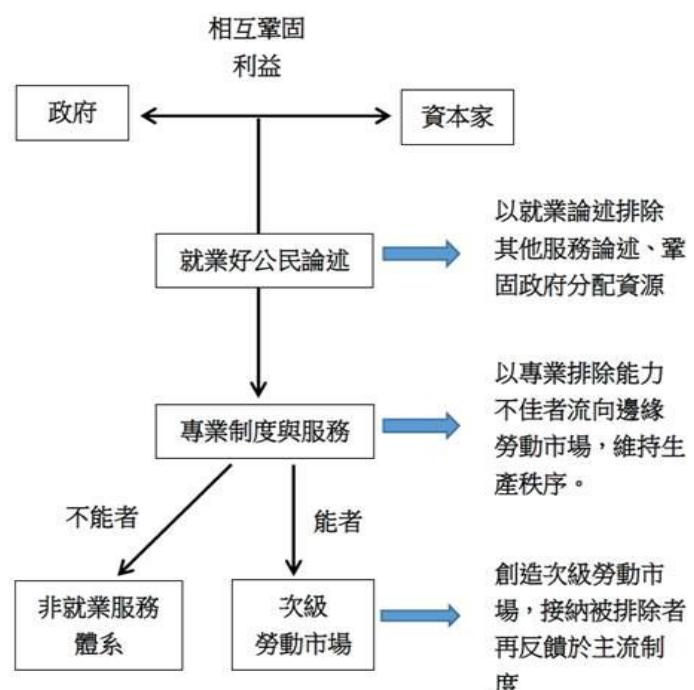


圖 7 促進障礙者就業建制中的排除



(一) 以就業論述排除其他服務的多元想像

第一階段是確立政府分配資源的邏輯，將工作視為分配基礎，展開障礙者工作與不工作的治理，進而消滅其他障礙者服務制度的多元性，使「不就業」的論述被徹底排除。

政府擔心的不是障礙者的工作現場勞動條件，如低薪或不安全，而是擔心他們不工作的影響，因此政府結合各種資源，致力推銷障礙者，一方面用不足的資源與照顧費用的負擔，逼使他們不得不選擇，再來就媒體、表揚活動及特教體系的增強效應，將障礙者塑造成「就業好公民」的形象，肯定就業對國家的貢獻，成為動員所有行動者的來源。隨著成人就業為核心的生涯階段論述確立，障礙者必須苦苦追趕常人的生涯進程，服務的效果並沒有打破主流生命歷程政策對障礙者的束縛，反而複製了就業為核心任務的歷程。

在形成論述的過程中，有了最公正與具公信力的助手，那就是學者專家，透過引進國外支持性就業的理論與實務，提供政府最厚實的論述基礎，使得單純的口號有了內容，雖然這套知識的發展背景，與臺灣現狀有落差，但基於國家利益的考量，很快的被接納及推廣，其中民國 80 年代陸續成立的家長團體，在這個實務模式中看到孩子的機會，首先被感召加入行動的行列，成為推廣知識的先驅，也使理論有落實的機會，雖然家長團體只是希望孩子有個地方去，並不完全採納了競爭型就業的想法，但附著在專業知識體系下，不僅能獲得政府青睞，也為自己找出路。政府則繼續以悲情姿態為障礙者就業請命，以障礙者工作的溫馨訴求營造庇護工場經營困難的氛圍，反而越是賺不到錢，越能擴大障礙者是就業好公民的形象。國家支配的興趣方向，宰制著專業幫助障礙者找到有薪工作的努力方向。

(二) 以專業排除障礙者的選擇與參與機會



第二階段，政府藉由專業的規格化與重重管制，排除障礙者在就業過程中的自主選擇空間，以使資本主義以能力導向的選才原則不被破壞，以專業的手法將障礙者的就業問題引導回障礙者身上，讓個人成為制度介入的對象，個人的調整成為專業的著力點，而不損及制度的一絲一毫。

在政府擴大推辦及廣撒資源的影響下，身心障礙團體陸續加入協作的行列，錢在哪裡，服務就轉向哪裡，為了獲得機構發展的資源，他們必須接受政府給予資源時，同時設下的標準，並且體認到就業服務在能力掛帥的就業市場，將不可避免的要為雇主服務，專業終將在障礙者權益與機構利益之間取捨。所有的身心障礙團體在政府主導的論述感召下、學者公正的推薦與引入、以及個別機構自己生存的需要，共同成為一股推動障礙者就業的力量，彼此緊密不可分。機構不僅傳達了國家對就業的價值，與專家學者共同代替了國家的位置，機構提供專家繼續鼓吹障礙者就業的實務基礎，專家則替國家調教機構的操作，二者互為對方著想，障礙者成為服務流程中的客體，被專業評估與分流，能力成為判斷他們流向的指標，個人化為一張張評估與紀錄表單，他們的選擇已被侷限在制式的職業重建與支持性就業服務流程中。

至於在服務輸送體系最末端的就業服務員，處在分裂的狀態。他們雖受僱於機構，但機構對他們而言，只像是發包中心，他們雖然號稱為專業人員，實際上並沒有專業自主的空間。站在障礙者與家長、機構與專業信條之間，他們彷彿是行動協調者，透過他們的行動，協調家長接受、協調雇主僱用、緩衝庇護工場中管理者與雇主的矛盾、協調獎補助資源怎麼配置、還要協調達到績效的步調，他們苦口婆心的說服每一個參與行動的人，完成就業的最後一哩路。

（三）以被排除的假勞工支持體制



第三階段，專業經由精心打造的挑工制度，將障礙者安置在勞動條件不佳的邊緣勞動市場。在競爭性職場中的這群障礙者，被描述為好用、任勞任怨，他們的向上流動，不但機會不大，且受到專業績效達成率的壓力影響，反而不容易被推向需半技術或技術性技能的職場，這種社會位置有效創造一種激勵人心的效果。而鎮密設計的次級勞動市場一庇護工場，則美化被主流就業市場排除的勞動者的生命敘事，以「準勞工」的身分設計，讓這些邊緣化的障礙就業者，在充滿勞動人的論述下行動，但卻沒有勞動權，以此達到工作倫理的教化作用，即便被排除，仍然要維繫制度的價值。

障礙者就業的重要性，經過三階段排除後，一方面被推崇為障礙者服務中最優先的選項，排除其他服務發展的機會，另一方面讓障礙者節節敗退，他們祈求的生活品質，被簡化為勞動參與，在制度設計下，逐漸放棄選擇與期待，而接受被排除於主流勞動市場的事實，甚至完全被排除後，還要效忠資源分配的邏輯。至於最後被排除而無法進入這些安置資源的障礙者，是被忽略的一群人，離開就業體系，成為「沒有貢獻、依賴者」的一群人，失去國家配置資源的正當性，這種被忽略而產生的危機感，一方面使障礙者苦苦追求、期能符合安置就業的能力標準，而支持了以能力導向評判障礙者獲得社會資源的安置原則，另一方面也使障礙者甘心接受一種低於標準的勞動條件。留在體系中，至少還是「能者」。專業成為區分的實務，區分使國家資源配置的邏輯可行性提高，也使專業地位提升。障礙者在勞動市場邊緣的掙扎與浮沉，似乎更能支撐就業做為重要生涯選擇的生命歷程安排，最終排除了障礙者變異的生命選項的可能性。

國家分配資源的基礎是工作，人人有事做，事事有人做，越多人工作越能降低政府政權合法性的壓力，但企業的生產秩序不能被打亂，如果促進障礙者就業，不能得到資本家的支持，也一樣會危及政權，因此讓專業為國家效勞，專業本身的目的不在於讓多少人就業，而在



於排除多少不適任的人，以迎合資本主義市場選才的需求，越多的評估篩選，越能使專業發展起來，越能讓專業的價值被看見，越能符合雇主對能力的要求，於是國家、專業與資本家三方達成共識，只要讓更多障礙者被捲入國家設計的專業服務體系，用評估、等待、訓練、轉銜等服務，都能讓障礙者家庭寄予期待，而不會要求別的資源，創設次級的就業場域，不僅可以收容不符就業市場標準的人，也可讓「照顧」發展不出來，為國家資源解套。全球化與新自由主義影響的勞動市場，處處可見的彈性化勞動、沒有保障的工作，成為當代國家落實障礙者就業治理的場域，這使得不同就業弱勢者在邊緣的競爭更為激烈，更能產生勞動儲備軍、降低僱用成本的效益。「排除」創造了就業的優先性、「排除」也肯定了專業的優先性，同時「排除」規制（regulate）了家庭的選擇、並利用「被排除」回饋於資源分配的邏輯。

三、 新排除手法下消失的所得議題

回到當代社會對就業的期許，冠冕堂皇的說詞一如個人成就感、社會參與感、心理滿足，都只是附帶的，就業其實就是當代社會公民獲得所得的最重要途徑，這固然無可厚非，但對進入職業重建服務體系、就業困難度高的障礙者而言，就業無法帶給他們實質的與抽象的利益，是不爭的事實，那麼當代該如何詮釋這群人的就業？

在 1960 年代公民權運動萌芽前，障礙者被排除於勞動市場是公開的、光明正大的，大約經過三十年，許多國家都完成以保障權利為基調的障礙者立法，如美國的身心障礙者立法(America Disability Act, ADA)，各國也都逐步有了促進障礙者就業的服務性措施，歧視從法律、可見的文件中消失。然而這些措施並沒有使勞動市場邊緣的障礙者真的找到安身立命之處，反而專業化的服務措施化身為另一種排除機制，美其名關注到障礙者的個別化差異，每一個障礙者有專屬的就



業諮詢顧問，每一個職場都會評估，可以透過職務再設計改善，實際上整個服務不僅強化障礙者應扮演一個對經濟有貢獻的角色，更肯定常態化生命歷程的規制，排除了建立障礙者變異度高的生命歷程之可能性，不斷強化就業的重要性，也壓抑了障礙者以其他形式參與社會律動的可能性，薪資水準仍是判斷障礙者社會價值的最底標，甚至還發展免受基本工資約束的工作機會，繼續貫徹就業的價值。

因此，當代對這些在勞動市場邊緣的障礙者，用更為柔性的策略與手段，美化了主流社會對他們的排除。排除從表面公開的法律規定，轉變成評估指標、安置分流、職務再設計等，不同層次的就業市場（競爭性就業市場、庇護性就業市場、見習就業市場）被開創出來，接納被層層機制排除的不同經濟價值的障礙者，看起來他們的個別需求都被顧慮到了，實際上卻是區分的實務。障礙者的所得保障於是和就業脫勾，就業不是為了保障他們的經濟安全，薪資水準與勞動條件不是服務體系關注的核心，促進就業是在滿足專業執行的成就感、完成整個就業體制的運作及落實工作福利的改革。工作與福利在此基調下，成為單行道，福利應漸漸轉向以工作為前提，但工作的所得不足不能再用福利搭配解決，只能用論述與崇高的道德勸說來補足，因而障礙者的就業報酬是不足的金錢報酬與膨脹的心理報酬組合而成，這就是當代隱晦的對障礙者就業的排除真相。



第六章 結論與建議

第一節 研究發現～問題與答案

回到最初研究者所處的十字路口，制度與實務交錯著，人與期待也依舊，許多國家立法與制度的設計，都敘說著美好未來與願景，但是障礙者的就業並沒有產出美好的結果，各方行動者究竟受到什麼力量所驅動，又為什麼看似相同方向，卻無法抵達相同的終點？

本研究試著去找尋參與障礙者就業活動的各個行動者，探究他們是如何行動，不僅想了解他們彼此間行動的關連性，也想了解促進就業作為障礙者融入社會的可能性究竟存在與否。本研究第一章曾引用B12的訪談：「工作能賺多少錢是一回事，但有賺錢這件事，可能不一樣」。經過層層抽絲剝繭，這句更有意思了。原來，工作能賺多少錢，是障礙者自己的事，因為沒有人太在意，但有賺錢這件事，卻是大家都關心的事，因為它滿足了許多不同行動者的期待，疏解這些行動者做為這個體制中一員的壓力，這句話應該改寫成「有賺錢這件事，非常重要，至於賺多少錢，誰在乎呢？」。根據本研究的訪談及分析，提出研究結論如下：

一、促進障礙者就業反映國家福利改革的政策意圖

新自由主義意識型態啟動的福利改革，使工作成為提供福利與支持服務的必要條件，工作與福利的關係產生新組合，就業被賦與更多意義，從個人的自給自足到個人成就感與心理健康，最終還是連結到避免依賴福利，計算何種服務較符合成本效益，工作福利的改革意圖已十分明確。臺灣的障礙者就業政策，沒有一個非常明顯的從福利移向工作的政策變遷軌跡，它主要是藉由特教體系的合作，將促進就業形成障礙者及家庭的主要生涯想像，並透過服務制度的引導，將障礙者捲入就業服務體系，使國家執行對障礙者工作的治理，國家原本就



不在意他們能賺多少錢，而是在於將障礙者導入就業體系，可鞏固國家分配社會資源的立論基礎。而沒有福利可供依賴，沒有其他資源可以使用，形成強而有力的推力，使就業及市場價值成為決定人們生計的主戰場，人們在沒有選擇之下，也自然的順服於就業促進行動。

二、促進障礙者就業的本質仍是社會排除

促進就業的目的之一就是要使障礙者融入社會，西方自 1960 年代以降，以就業重返社會、對抗社會排除的論述比比皆是，然而考察臺灣促進障礙者就業的行動，卻發現原本應促成融入社會的行動，其實是進行排除，它從公然的排除，進入一種藉由論述與專業服務進行的排除。政府藉由建立障礙者能成為「就業好公民」的論述，肯定就業能貢獻社會的價值，並確立成人以就業為核心的生涯發展任務，透過各種管道美化就業的效果，使得不必就業成為一個難以言說的主張，而要求就業以外的服務也變得不可能，論述促成獨尊就業的實務。接著政府藉由專業服務，將障礙者品頭論足的進行能力篩選，務必要選到好用的障礙者，能向雇主推銷得出去，儘管許多實務工作者都會說「態度比能力重要」。但其實整個實務流程都是評估能力，雇主看重的仍是能力，專業代理人在勞資關係中，首要考量是績效達成率，自然偏向維繫資方關係，薪水與勞動條件並非服務關係中的優先談判事項，專業協助資方、並成為國家篩選障礙者分流至不同職場的工具，進行第二階段以能力為標準的勞動市場排除。最後竄過重重排除的障礙者即使到了次一級的勞動市場，仍要受到勞動市場的規訓，藉由努力工作來證明障礙者不依賴福利的形象，再回饋於就業好公民的意識型態，透過此三階段的排除，障礙者深陷底層與邊緣的勞動市場，而促成此結果的正是國家與專業制度。

三、欠缺資源與保障剝奪了障礙者的選擇機會



障礙者與家長的選擇，在國家制度的設計下點點滴滴流失。首先國家以照顧費用的負擔壓力使家庭放棄運用付費的服務，選擇不用付費、且有薪水的服務，庇護工場對部分家長來說，實為日間照顧服務。其次，國家再以各種津貼制度的設計，讓家庭陷於選擇的困境，惟有選擇就業才能保有其他所得來源，且對其他津貼資格的影響較小，確立將市場作為障礙者所得保障的出路。最後，國家以不提供其他資源，讓家庭沒有選擇的走上就業之路，因為沒有其他服務，將使家庭持續承受障礙子女成人後的照顧重擔，以及社會價值觀感的評判，選擇就業不僅能讓他們鬆一口氣，還能向世人證明子女成人也是個有用的人。國家以障礙者對經濟有貢獻的論述回報家長的配合。

四、 次級勞動市場是落實工作倫理的場域

不論是庇護工場或邊緣勞動市場，壓低的薪資，都能作為工作倫理的教化。庇護工場破解了基本工保障的門檻，一方面使所有為障礙者勞工權益倡議的發聲沒有著力點，另一方面藉著勞雇關係的鋪陳，強迫在這種勞動條件的勞工，依循工時制度賣命工作，越是悲情的形象，越能向世人證明障礙者的工作價值，啟發非障礙者的工作態度。它也延續了教育體制中教科書文本傳達的意念。

五、 促進就業行動是不同權力者的相互壓迫

政府與專業的學者專家是促進就業體制的創始者，政府需要解決問題，專業需要舞台，你幫我解決問題，我便給你專業壟斷，於是臺灣只有一種單一、絕對的障礙者就業促進實務模式。在專業體系中，學者專家與政府結合形成決策，政府藉由資源輸送動員身心障礙機構，合則收割成果，不合則換人來做。機構承包業務，僱用就服員執行工作，能創造績效，就能穩定機構專業地位，贏取更多資源，不能創造績效，就失去持續服務的資源；專業的就服員對上無助的障礙者家庭，運用專業的流程，使障礙者依循制度行動，毫不抗拒也不懷疑，在這



些過程中，就服員將中產階級的工作倫理灌輸給了家庭，更加肯定就業是他們應有的行為。政府與學者專家支配了機構，而機構支配了就服員，就服員再說服障礙者及其家庭。所有的行動者是被權力支配而參與建制，而不是在行動中充權參與對象。

以論述建構作為障礙者就業促進的啟動器，召喚配合的行動者，再經由專業作為傳達理念的最佳推手，動員家長與專業組織，專業組織再受到績效管理的束縛，指引就服員做一個協調者，調和各方利益，使所有行動者都能得利。這就是促進障礙者就業的建制，一個環環相扣、牢不可破的共構結構，每個行動者都相信他們是為障礙者好，以此成就他們的行為的正當性，但其實障礙者的就業處境在整個行動體系中是沒有位置的，流轉在底層低技術性的工作，是一種經過績效管理壓力造成的常態，把就業看成一種服務關係，成功的掩蓋了勞資關係的不平衡，每個行動者忙於維持自己在整個體系中的位子不被取代或排除，無暇顧及服務對象在勞動市場中的處境。

原來我所處的十字路口的混亂局面，並不是各方行動者無意識的舉動造成，而是各行動者在利益考量下的必然結果，作為服務體系的一份子，竟然也是造成障礙者處境的共謀。這個結果也回應了本研究最初的觀察，顯然在障礙者就業處境的背後，有一些錯綜複雜的力量糾結，使得障礙者在邊緣勞動市場載沉載浮，進退不得，但所有被捲進服務體系的各路人馬，都在他們的軌道上依序行動，並宣稱就業仍是對抗社會排除的最佳策略。

如何破解這個結構，才能讓障礙者回到服務系統的核心被看見，他們全面的需求能被重新看待？難道只有就業才能回應障礙者作為一個尊嚴的社會成員的期待嗎？Grover & Piggott (2013) 主張我們必須建構出讓障礙者「有權不工作」的可能性，Priestly (2000) 也說要打破常規生命歷程架構，必須先從建構的文化調整起。換言之，



今日障礙者以重返就業市場為對抗社會排除的主要論點時，很有可能將自己變成資本主義對人的價值主張的同路人，資本家為追求資本累積，不會在乎勞工的命運，那些將就業美化為一種積極向上、提高生活品質的話語，都是資本主義對勞工的一種催眠。在當代勞動力彈性化、越來越多沒有品質的低階工作的就業市場中，就業如何有可能成為保障人們生計的可靠選擇？斷斷續續的失業連結而成的就業史，已經取代終生受僱、同一工作做到退休的就業史。此時此刻，究竟是要將障礙者都送進勞動市場，還是應該讓障礙者從工作才有價值的論述中解放出來？這是我們都要重新思考的問題。而在這個體系中的每一個行動者，都必須參與這個重新建構的過程，才有機會將體系的邏輯翻轉。

第二節 研究建議與限制

一、研究建議

基於本研究的結論，提出建議如下：

（一）對政府部門的建議

1、勞工與就業單位

（1）檢視不同障礙者需要的就業與所得保障對策

政府部門應重新檢視障礙者就業的特性。以就業視為獲得所得的重要來源，對部分障礙者而言，是有一定的困難。

首先，就業市場現今的條件，要提供障礙者穩定適足的所得，有一定的限制。當障礙者願意嘗試進入就業市場，但他的所得顯然不能達到基本工資水準時，就應透過其他所得補貼制度來完成基本所得保



障，讓就業成為眾多選項之一時，障礙者才不會被擠壓在就業市場的邊緣委屈求全，專業人員的自主性才會出現。就業如果不能帶來融入的效果，寧可不進入這個複製障礙者處境的循環中。

就業市場本就是一個以能力為選才標準的殘酷舞台，身心障礙者權益保障法中的定額僱用制度，打破了雇主完全主宰僱用選擇的遊戲規則，使障礙者有機會被優先選任，但是隨著定額僱用的標準漸漸達標，受法令強制必須僱用障礙者的企業會漸漸減少，在全球化與跨國貿易互動如此頻繁的當代就業市場，企業遵循本國法令的考量越發不同、不符法令規定需負擔的成本也可能成為一種標準化的經營成本算計，即便透過修法不斷提高進用障礙者的比率，中大型規模的企業在用人專業的考量下，仍不易將就業的效果擴及需要中度以上支持、且不易學習專業技能的障礙者。過度寄望於定額僱用制度的效果，也容易使就業困難的障礙者，屈就於傾斜的勞資關係下，再度複製就業市場以能力導向的邏輯。這種不穩定、高就業風險的就業環境，對不同程度的障礙者影響亦不同，更需要差異的政策應對。不能再執著與仰賴一套定額進用制度解決所有障礙者的就業問題，也不能僅以「就業服務」掩蓋了障礙者沒有實質所得保障的問題。

（2）多元就業服務目標的開發

政府應放棄單一就業績效的服務規制，破除單一的就業服務模式，讓多元的就業型式能被肯定，不以職業重建模式的評估機制限制障礙者安置的選擇，而回到障礙者的需求為核心的判斷。要讓家庭有越來越多的選擇，能夠決定障礙者想擁有何種生活，讓「不就業」變成一種可被接納與鼓勵的選項，而不是用「資源不足」迫使家庭在焦慮中不得不投入就業市場。以新北市於 104 年底於三峽地區進行身心障礙者就業方案的參與式預算計畫，就試圖突破既有的職業重建服務模式，鼓勵民間團體提出有創意的就服方案，並擴大障礙者對就業方案的想



像與參與。類似這種嘗試如能更加推廣，至少可以平衡太過於以能力及專業思考的職業重建服務，當這樣的小型方案越來越多，並能獲得政府資源的挹注，就業的想像空間就會打開，障礙者經由多元的活動被社會肯定的氛圍才會出現。

（3）重視障礙勞動者的權益維護

對於被擠在邊緣就業市場的障礙者，目前勞資關係與勞動教育的制度，似乎不易顧及這類障礙者的參與，如我們很少對心智障礙者實施勞動教育，也沒有發展易讀版的勞動教育教材，也沒有組織性的行動為他們守護基本的勞動條件，企業內勞工代表的選拔（參與勞資會議、勞工退休準備金監理委員、職工福利委員會，或工會等），也不容易有這類障礙者的參與；甚至企業內對女性員工的育兒補貼或協助，都沒有考慮到障礙女性員工的需求³⁹。勞動權益的保障，更難延伸到最基層、法律關係較薄弱、最易被取代的勞工身上，而勞工行政機關對於障礙者就業中因障礙因素而被歧視、不當對待或解雇的案例，也欠缺敏感度與實務經驗，致不易察覺、不易蒐證且不易認定。這些屬於勞動權益保護的措施，也需要勞工主管機關透過教育訓練，提高基層勞工行政人員對障礙勞工的認識，並將其勞權維護納入一般勞工行政實務。

（4）政府設置之專業服務體系應具備基本勞動權益知識

職業重建服務往往將自己界定為一種直接服務，無關乎制度。但職業重建專業也是求職障礙者勞動權益的把關者，如何從一種服務關係，兼顧到能發揮勞動權益保障的角色，是未來應發展的任務，如在

³⁹ 如企業內設置哺乳室，並未考慮行動不便之女性員工使用的方便性，無障礙環境的規範也不易深入。



評估中如何導入基本勞動教育概念，輔導障礙者認識自己的勞動權益，如何建立職場基本的勞權評估指標，應用於工作機會開發中，不論由專業服務本身擔起這樣的任務，或對外連結資源，都應是可行的做法，才能協助實現障礙者真正作為一個勞動者的角色，如果障礙者是勞工，那麼便應回到勞動者的權利框架下去審視就業安置成果，而不是單純以服務關係做成果檢視。

2、教育單位

以往政府過度偏執於將就業視為解決障礙者所有問題的出路，因此在教育端，不斷鼓吹就業的重要性，學校內配置就業服務的資源也優於障礙者的其他服務，如實習安排、機構參觀等，許多家庭在這種氛圍下，也不得不擠向就業服務體系。

未來在從學校進入下一階段的轉銜制度上，應先打破就業的單一價值取向，不應將所有時間花在職業導向的見習與實習，即便是職場見習與實習，也應與生涯發展任務銜接，而不是提供職場免費勞動力。讓教育階段充滿更多元化的內容，全面建構他們的生活適應能力、自主選擇能力，以便銜接未來回到家庭、社區時的生活安排，也能銜接機構團體可能發展出的不同類型服務方案。先讓障礙者有機會選擇從學校進入社區，再由社區參與累積更豐厚的社會資本，進而做成生涯選擇，如同本研究第二章引述謝佳蓁（2005）的研究，發展障礙者融入社區、建立關係的服務，或許才是進入就業的準備工程，也才會為提高生活品質打下基礎。

3、社政單位

本研究所關心的障礙程度較為嚴重、就業困難度較高的障礙者，透過就業產生社會流動的可能性較低，經由就業維持生計的效果亦不佳，既有的僱用措施顯然無法回應他們基本的生計要求，目前社政體



系推動設置社區小型作業設施，雖然為無法進入就業市場的障礙者另闢了一個路徑，但它也很快的進入績效競爭的場域，不僅入場評估有偏向能力考量的傾向，專業服務上也一直期待其能作為就業準備的基地，太快速地與就業論述掛勾，用被社會接納、成為有貢獻的社會成員的思維來肯定專業服務的效能，將使這種新的服務模式很快被吸納成為就業體系的前哨，最後融入促進就業的編制中，又再度肯定「就業好公民」的論述。未來應預防重蹈覆轍，不要將小型作業設施複製成「輕量型」的庇護工場，拿掉過度能力導向的入場評估或服務設計，讓它成為不易進入主流就業市場的障礙者，有機會參與不同生活方式的場域。對於鼓勵障礙者自我決策、多元發展的方案，應予鼓勵，並投入資源，使障礙者「不就業」的可能性更進一步實踐。

在生涯轉銜服務上，社政體系也應用更全面性的視野來盤點資源與服務流程，成人服務的完整架構與生活品質概念，如何指引直接服務配置，如果把成人的角色都設定為「就業者」，服務系統之間以轉介方式即結案，不僅沒有倡議出更多成人障礙者需要的資源，也使就業體系承載太多期待，將障礙者捲進職業重建體系中，重複接受資本主義就業市場的評估篩選，並不是生涯轉銜最終的目的。

（二）對民間團體的建議

1、自立生活方案的期待

長期被委託服務限制難以動彈的民間團體，必須重新思考服務的本質與機構的使命，如何重回服務的軌道，而不為績效賣命，是民間團體沉重的責任。家長團體長期擔心子女未來的照顧問題，衍生出以就業之名行照顧之實的服務，不僅未能拓展更多障礙者需要的資源，反而使自身陷入一個進退兩難的處境。近年來智障團體已慢慢在開拓更多元化的服務，並朝向讓智障者自立生活、自主決策的方向努力，如心路基金會成立的成人智障者自主生活支持中心，讓智障者透過自



己決定社團活動內容、在團體中擔任不同角色，以充權障礙者；臺北市智障者家長協會也持續辦理智障青年團體，這不正是我們原本期待讓障礙者融入社會的一個過程嗎？就業顯然不是惟一的選擇，甚至現實的職場，反而不能提供這些參與的機會，因此除了支持障礙者選擇就業之外，其他服務方案也應有機會出現，這樣的嘗試是可喜亦值得期待的，但並非惟一的一種，民間團體應回歸自己的專業使命及創造力，開發不同的服務方案來促成障礙者更多的社會參與。

2、從就業服務提供者的角度重新思考

民間團體亦應誠實的面對參與這一趟就業之旅的得與失，固然為機構成長發展凝聚了足夠的資源，但長期下來，已使機構失去為服務對象請命、倡導的天職，在勞資關係中不自主的傾向資方，忽略障礙者在就業市場中的不利處境，也將使障礙者更加無法透過就業翻轉生命的軸線。臺灣大部分的勞動者欠缺勞動意識，以致無法看清勞動壓迫的本質，也使服務提供的過程不自主的複製主流社會的意識型態，讓專業成為勞動壓迫的助力。至於委託服務關係的扭曲，績效導向與評鑑制度箝制了所有參與者的想像，是政府與民間團體要共同突破的難題。

（三）對職業重建專業的建議－定位調移

職業重建服務是臺灣主要的提供障礙者就業的服務模式，不可諱言的，這個專業源自醫療專業的基礎理論，以矯正個人以符合職場需求為基調，雖然它也宣稱注重人與情境的調和，但仍侷限職場與個人的關係上，難以跨越職場範圍。在實務上，由於就業市場對能力較薄弱的障礙者，仍是一個買方市場，因此透過實務服務要推介障礙者，使雇主願意僱用，勢必要犧牲一些對障礙者權益的主張，才有機會成功。在本研究中，就服員不論用給獎勵金、換人策略或博感情的策略，都難免又再深化障礙者在就業市場中的劣勢處境。顯見侷限在個人與



職場之間的關係經營，對於倡議障礙者就業處境可能並不容易，也有盲點。

助人服務都必須誠實面對專業的照顧或控制本質難題，從民國80年代在臺灣推展支持性就業以來，學者專家多年來較關注於障礙者本身條件的限制與專業評估機制的發展，對就業市場的敏感度略為薄弱，新的就業風險與勞權意識的變動，也較少融入障礙者職業重建服務的評估中，然而就業市場的變化不獨是對想找工作的障礙者有影響，也已經影響到從事服務的專業人員，委託外包服務使專業人員沒有保障；自身的職涯困境，也使他們難以倡議障礙者的勞動權益。因此學者專家在倡議專業服務的同時，恐怕必須更加認清當代勞動現場的現實，專業除了提升對個別勞動者的服務品質，以更精緻的工具及服務，陪同障礙者選擇，還必須將就業放在整個福利改革與勞動變遷的脈絡下去省思，就業促進是否真的為障礙者拓展了資源與空間，還是只滿足了專業的成就？適度的與勞動權益組織、社會福利組織的議題對話，可以補充職重專業本身對就業發展的想像，提高對勞動議題的敏感度，當其他領域致力於開拓不同的障礙者服務方案之際，職重專業也有必要重新檢視自己在促使障礙者社會參與的服務光譜上的位置，以及如何和其他服務模式之間合作與銜接，而不再是獨尊一格的服務。

專業服務應該重回以人為本的核心價值，當障礙者來到我們的服務櫃台，我們要重新看待他為一個獨立的個體，有各方面的期待與需要，在滿足需求的路上，也會遇到各種制度上的問題與阻礙，專業服務應該要倡議更多選擇，而不是用我們的服務框架去限制他們的選擇。讓障礙者在服務體系中能享受到做一個人的尊嚴與多樣性，藉由這些支持體系的連結，才能創造出以就業促進社會融入的機會與空間，期待進入就業市場，在工作中建立與外在世界的連結，雖非不可能，但顯然沒有累積出令人信服的結果。障礙者的轉銜服務應整合而非分散，



讓家庭能在成人轉銜階段的需求被滿足，而不是滿足常規生命歷程的任務。這樣的期待仍有可為之處，在本研究的訪談中，確實也有一些就服員，談到對於實在無意就業的障礙者，可以培養他們的興趣，使他們對自己的生活有想像、有安排，這也是一種存在的價值。如何善用這些專業動能，是機構應該思考並突破的。

（四）對民間勞權團體的建議

民間勞權團體於爭取勞動者權益不遺餘力，但這些行動是否也落入以非障礙者為核心思考的勞動權益。如在高職生與企業建教合作、實習等制度上，勞權團體大談無薪勞動力的問題，但卻未曾關心過特教生在實習場域的處境；在派遣勞動的抗爭上，也忽略了障礙者的身影。各界仍習慣將障礙者視為一個福利服務使用者，當探討勞動者的基本工資時，勞權團體從未對障礙者的庇護性就業次級基本工資表達過立場。勞權團體面對的勞動者，是否遺漏了這群邊緣人。如果這些障礙者已經進入有酬勞動狀態，勞權團體不應忽視。前述職業重建專業或政府部門，如何結合勞權團體的資源與能量，為障礙勞動者權益發聲，也是勞權團體應思考的一種角色。

（五）對家長的建議

家長是障礙者終生的支持者，但家長也會老去，受訪的一位家長描述他看到腦性麻痺的子女，年紀小的時候，父母還可以抱他們上下交通工具，當子女慢慢長大，輔具也更大，家長逐漸老去，都已經抱不動子女了，百年以後，子女將何去何從。近年來，國內也發生數起家長攜障礙子女輕生的事件，這正代表國家支持體系不足，使家庭必須獨自承擔照顧重擔的悲劇。

家有障礙子女，均非家庭選擇的，但面對障礙子女，家長可以有不同選擇。如智障者家長團體倡議家人不應將障礙者視為負擔，而應



是家人，如何鼓勵他們走入社區生活，肯定多元生活的價值，為他們爭取權益，但也應給他們參與決定的機會。肯定障礙者的優點，並為自己留下生活空間，選擇最適切的照顧方式，積極參與他們的生活，爭取更多社區鄰里的支持，和其他家長結盟，才會為障礙子女建構更好的支持環境。就業市場固然也是一種參與場域，但家長也應認清就業市場的殘酷本質，以就業與否來決定子女的價值，不僅對障礙子女是一種壓力，也造成家庭的壓力。

二、研究限制

本研究利用建制民族誌為研究取向，試圖找到促進障礙者就業背後的支配邏輯與建制。建制是多元而複雜的，不可能被完整的揭露，唯有不斷的努力，從不同的面向切入，才能將背後的權力結構完整的顯露出來，本研究試圖從障礙者的立足點出發，隱含著以專業為核心思考，而進行體制建構的探討，這樣的組合可以讓我們看見障礙者如何從建制中消失，這是造成目前促進就業措施無法真正回應障礙者經濟處境的原因之一。因之，是否有其他不同概念為核心的組合，可以幫助我們更清晰的看見障礙者就業的關鍵性限制，這是促進就業領域中需要再不斷深入挖掘的。

本研究進行中，受限於時間及受訪者的意願，在部分訪談對象上仍嫌不足，如特教體系的老師，或因學校的類科設計或學校屬性（公立或私立），對於學生就業轉銜乃至就業動向的規劃或有不同看法，仍待未來可更完整的蒐集。其次，雖然本研究的主角是就業困難的障礙者，但在初期的訪談中發現，支持性就業的障礙者障礙程度落差頗大，他們反映的就業問題屬性也差異很大，為使研究蒐集的資料能更聚焦，故選擇以庇護性就業者為主要的研究對象，至於支持性就業範疇的障礙者經驗則主要由專業人員為蒐集對象，加上研究者以往工作經驗中的相互印證，作為分析來源。又因庇護性就業者本身以心智障



礙者為多，故仍以其家人為受訪對象，在訪談中，亦遇有障礙者在旁參與，其中也有障礙者熱情的要與我討論他們工作的情形，或者分享他未來的規劃，這種熱情又常使我懷疑本研究的立場與論述，是否真實的關照到不同障礙者的期待。目前許多智障者服務組織都以障礙者自立或自我決定倡議，並有各種方案進行，我認為未來讓障礙者為自己的勞動處境發聲，應能更充分的呈現出障礙者就業的真實面，也能讓障礙者有更多機會參與以他們生命經驗為主的研究過程，或許這也是社會融入的一個管道。而在支持性就業者的勞動經驗，應該要有更細緻的分類，將不同障別在就業市場中的處境描述出來，包括他們受到的不同限制，以及以就業融入社會的主要障礙在什麼階段或什麼情境下出現，可有更大的突破。

至於未來研究的方向，我認為在反省整個促進障礙者就業的專業制度的研究過於稀少，尤其欠缺不同專業觀點的相互論證，王敏行於2008年發表「身心障礙者職業重建體系的新思維」一文中，仍寄望於以實證證據支持方案的有效性，例如持續比較支持性就業服務模式與庇護性就業模式，在成本效益方面的差異或對身心障礙者生活品質的影響；以及探討身心障礙損傷、功能程度、環境因子與就業結果的相關性（王敏行，2008）。這類期許容易又回到成本效益考量下去驗證就業是否是一個符合各方期待的選擇，障礙者的勞動處境仍被忽視。因此，本研究仍認為身心障礙者就業是一個需要藉由跨專業、跨觀點繼續深入的議題領域，當專業的反省更多時，我相信會啟動對障礙者服務的更多可能；其次，臺灣在實施國際健康功能與身心障礙分類（International Classification of Functioning, Disability, and Health，簡稱 ICF）新制，作為障礙者鑑定與需求評估的工具後，曾誘發一些以職業重建概念如何落實 ICF 需求評估的討論，特別是 D 碼 E 碼的參與與環境因素上，許多人認為就業會是一個連結 D、E 碼的安排或實踐，可惜這些討論很快淪為職業重建專業與 ICF 對應碼的討論，或探討 ICF 與職業重建評估工具、成效指標的關係等，取代了其他



非就業型多元生活安排的想像（安靜嫻、陳宛瑩，2011；社團法人臺灣職業重建專業協會，2011；社團法人臺灣職能治療學會，2015）；而立法院在 103 年 8 月 1 日三讀通過「身心障礙者權利公約施行法」（簡稱 CRPD），又有一次機會全面檢視障礙者的生活各面向是否符合 CRPD 的精神，一方面專業體系應正視就業在促進障礙權益與生活品質上真正效果是否存在，或者可以有什麼效果，另一方面，透過 CRPD 的檢視，或許可以重新找到障礙者服務重心的調移方向。這些都是未來可能的研究方向。除了就業，也許還有其他許多服務需要被建立、提升或強化，當這些服務被建置後，透過就業去融入社會的可能性才會提高。

第三節 尾聲

疑問獲得解答了嗎？出路找到了嗎？

我身在障礙者就業服務的脈絡中，斷斷續續將近二十年。從基層的科員，做到高階文官。回想最初認識這個工作，總覺得障礙者是麻煩的一群民眾，動不動就來抗議，在基層科員的位子上，我們只能無奈的回應，13 年後，我升任主管，我成為主導這個工作的關鍵人物，各種服務觸角越來越廣，原先不存在的服務都已經有了，原來很粗略的服務，也都轉為精緻，但是我看到的無奈與失望，卻沒有太大改變。我仍然身在這個脈絡中，我必須選擇新的回應方式，但是龐大的行政體系，幾乎難以被撼動。於是，我開始構思這個論文，如果我們不能直接撼動它，最起碼，能不能帶來一些不同的論述，為未來找到一些新的對話可能性。

在研究過程中，其實我已經看到很多人做了類似努力，他們或者很隱晦的、很輕描淡寫的點出了對障礙者的這一套就業服務制度的懷疑，簡明山的研究更明白的寫出，依賴就業作為提升障礙者生活品質實不可靠，因為就業是如此不穩定的一種狀態。社會工作訓練出身



的我，在職業重建領域中，常常感到不自在與困惑，因為我們的專業實務這般相似，都運用了個案工作的技巧服務，也運用團體工作，也有幾分倡議，但是在與促進就業為目標的職業重建專業對話中，我發現勞動市場的脈絡是隱形的，社會政策的影響也被忽略，過於專注於專業者與障礙者之間的專業關係，使得服務的結果與外在環境的風險之間產生落差，但專業卻從來不討論它。這樣的斷裂，在新自由主義夾帶著新管理主義滲入社會福利服務後，社會工作專業與福利服務提供的問題也屢見不鮮，許多社會工作者被績效管理的要求所限制，它的關注點就只放在個案身上，國家或許也不希望社會工作者有暇去想到公平正義的價值，處理一個個案的問題，暫時緩解個案的問題，比改革或調整大的制度來得容易，這也會使社會工作者被綁在專業關係上，而忽略了結構、政策、與倡議的角色。

我無意貶抑職業重建專業為障礙者所付出的努力，也看到很多就服員心中對於服務障礙者充滿熱情，他們很清楚自己服務的價值，但我更期待助人工作者要經常進行反省與自我批判，並將其運用到職業重建的服務關係上，而能為服務找到新的可能。在公共行政體系中，這樣的可能性需仰賴跨單位的對話，有時候本位主義與各自為政會限制我們想要的合作關係。以目前障礙者服務決大多數的資源掌握在政府的手中的預算，公部門應該負起更大的責任，去觸發專業之間的對話與相互觀看，漸漸去扭轉專業為求績效忽略合作的工作關係，因此累積更多對促進障礙者就業政策到實務的批判性討論，會是一個必經過程，從 104 年政治上九合一大選與 105 年的總統與立委大選後，公民力量崛起與重新組合，會是一個機會，讓公共行政部門重新去面對障礙者社群可能拋出的各種可能期待與需求，從而調整施政的步調與政策組合。我期待這個研究為這個未來可能的發展貢獻一點微薄的力量，作為研究的終點，也會是開啟下一個研究的起點！





參考文獻

壹、中文文獻

一、期刊論文

丁玉珍（2009）。〈立即上工計畫之政策設計與執行現況分析〉，《就業安全》，8（1），63-69。

丁雪茵、鄭伯壠、任金剛（1996）。〈質性研究中研究者的角色與主觀性〉，《本土心理學》，6，354-376。

王育瑜（2005）。《身心障礙者定額僱用制度之研究》，行政院勞工委員會委託研究。

王梅玲（2002）。〈焦點團體研究法的理論與應用〉，《圖書與資訊學刊》，40期，29-46。

王嘉琪、鄭雅文、王榮德、郭育良（2009）。〈職災補償制度的發展與台灣制度現況〉，《台灣衛誌》，28期，1-15。

王國羽（2007）。〈居家中老年智障者的照顧問題：性別，居住安排與相關論述〉，《身心障礙研究季刊》，5（1），1-29。

王國璠（1981），《台北市發展史（一）》，台北：台北市文獻委員會。

王雲東、林怡君（2004）。〈身心障礙者支持性就業服務方案之成本效益分析—以「陽光社會福利基金會90年度支持性就業服務方案」為例〉，《東吳社會工作學報》，第10期，119-147。

王雲東（2005）。〈儘速修法明定身心障礙者於庇護性職場就業薪資發放之評估標準與機制〉，《國政評論》，社會(評)094-053號。

王雲東（2007）。〈身心障礙者社區化就業服務方案之成本效益與成本效能分析—以臺北市92-94年度就服方案為例〉，《臺大社會工作學刊》，第14期，123-166。

王雲東（2008）。〈身心障礙者職業輔導評量服務的成效分析—以台北市90-94年職以台北市90-94年職評服務方案為例〉，《臺大社會工作學刊》，第18期，89-142。



王雲東（2011）。《非典型就業型態對身心障礙者就業之影響》。行政院勞工委員會職業訓練局委託研究。

王增勇（2003）。〈照顧與控制之間—以「個案管理」在社工場域的論述實踐為例〉，《臺灣社會研究》，第51期，143-183。

王增勇（2005a）。〈導讀：傅柯與社會工作的對話〉。收於《傅柯與社會工作》，頁103-119。Adrienne S Chambon, Allan Irving and Laura Epstein著，王增勇等譯。台北：心理。

王增勇（2005b）。〈社區照顧的再省思：小型化？規格化？產業化？〉，《臺灣社會研究季刊》，59期，91-141。

王增勇（2010）。《高齡化與少子化福利國家與照顧政策---家庭照顧者就業與照顧工作共容與永續發展---社區經濟發展促進原住民家庭照顧者就業與照顧工作共容的可能性研究(III)》。行政院國家科學委員會專題研究計畫（NSC 99-2621-M-004-008-）。

王增勇、唐文慧等譯（2012）。《為弱勢者畫權力地圖：建制民族誌入門》，臺北：群學出版。Marie L. Campbell and Frances Greger著。

中國大陸災胞救濟總會（1956）。《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，臺北市：中國大陸災胞救濟總會。

中華民國智障者家長總會（1994）。《如何協助我們永遠的寶貝》，取自：<http://disable.yam.org.tw/life/505>。

田裕斌（2003）。〈陳菊：殘障者就業，空間無限！〉，《新臺灣新聞週刊》，403期，取自：
<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=9946>。

田新斌（1979），〈幫助他們「站」起來！〉，《光華雜誌》，1979年6月號，24-27。

江明志（2003）。《台北市身心障礙者支持性就業服務方案成本效益分析》，國立暨南大學碩士論文。

朱柔若譯（2000），《社會研究方法：質化與量化取向》，台北：揚智出版社。原著：Neuman,W.L. (1997)。Social research methods:



qualitative and quantitative approaches。Allyn & Bacon. Needham Heights, USA。。

朱柔若、童小珠（2006）。〈台灣失業勞工的社會排除經驗探索〉，《香港社會科學學報》，31期，1-26。

安靜嫻、陳宛瑩（2011）。〈ICF 應用於職業重建服務—以新發展之職業重建個案管理工作手冊為例〉，《就業安全半年刊》，100年第1期。

李宜樺（2007）。《我國庇護工場經營管理現況與困境》，國立中正大學碩士論文

李健鴻（2015）。〈工作福利治理下個人化服務模式對失業者權利與義務的影響〉，《人文及社會科學集刊》，27（1），45-88。

李淑容（2007）。〈台灣新貧現象及其因應對策〉，《東吳社會工作學報》，17期，193-219。

李雯琪（2010）。《特殊教育學校智能障礙高職畢業生家長對其子女離校準備之研究》，朝陽科技大學碩士論文。

李翠玲（2011）。〈國小語文領域教科書中身心障礙人物之內容分析研究〉，《教科書研究》，4（1），31-54。

何華欽（2012）。〈輕度精神障礙者工作與生活品質之研究：以高雄市為例〉，《非營利組織管理學刊》，13，20-41。

社團法人臺灣職業重建專業協會（2011）。《ICF 模式與身心障礙者職業重建服務成效評估研討會簡章》。

社團法人臺灣職能治療學會（2015）。《ICF 與職業重建研習簡章》。

辛炳隆（2009）。〈「立即上工計畫」執行成效分析〉，《就業安全》，8（2），78-83

辛炳隆（2003）。〈積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗〉，《就業安全》，2（1），9-15。



吳芝儀、李奉儒譯（2008），《質性研究與評鑑》，濤石文化事業有限公司。原著：Patton,M.Q. (2002) .Qualitative evaluation and research methods. 3rd ed, Sage Publications。

吳佳菁（2006）。《大學全盲畢業生就業轉銜需求之研究》，臺灣師範大學碩士論文。

吳明珠（2011）。《庇護工場轉型社會企業之可行性研究》。臺灣師範大學碩士論文。

吳明珠(2015)。〈臺北市從實驗、倡導到實現社會企業之發展過程〉，收錄於《另一種思考：以社會企業推動臺北市身障就業服務之歷程》，10-21，臺北市勞動力重建運用處出版。

吳秀照（2005）。〈從理論到實踐：身心障礙就業服務之理念與服務輸送的探討〉，《社區發展季刊》，112期，104-117

吳冠穎、王天苗（2007）。〈他們是社會人嗎？兩名啟智學校畢業青年的生活樣貌〉，《特殊教育研究學刊》，32（1），35-56。

吳冠穎（2004）。〈他們是社會人嗎？兩名啟智學校畢業青年的生活樣貌〉。臺灣師範大學碩士論文。

余漢儀（1998）。〈社會研究的倫理〉。收錄於余漢儀、周雅容、畢恆達、胡幼慧、嚴祥鸞，「危險與秘密：研究倫理」，第一章，台北：三民出版社。

余漢儀（2003）《醫院之社區精神復健服務探討》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

沈詩涵（2008）。《精神障礙者在就業服務中的復原與復健》，臺灣大學碩士論文。

林文惠（2005）。《社區成年精神病友就業經驗之探討》，慈濟大學碩士論文。

林宏熾（2004）。〈高職階段智能障礙學生轉銜服務之分析研究—以臺灣中部地區為例〉，《東臺灣特殊教育學報》，6，117-132。



- 林怡君（2007）。《推動社會企業促進就業政策規劃建議書》，財團法人臺灣綜合研究院。行政院勞工委員會職業訓練局委託研究。
- 林沛伶（2007）。《智能障礙者社區化支持性就業服務輸送系統之探討--以台中縣市就業服務員觀點為例》，東海大學碩士論文。
- 林金定、嚴嘉楓、李志偉、吳佳玲（2002）。〈智能障礙者醫療需求與就醫障礙：以專家面向分析〉，《臺灣家庭醫學雜誌》，12（3），111-120。
- 林宏旻（2005）。〈我國高職特教班學生職場實習現況與問題之調查研究〉，《特殊教育文集(七)》。93-126。
- 林彥慧（2009）。《成年智能障礙者工作適應歷程之研究》，台北市立體育學院碩士論文。
- 林昱瑄（2012）。〈建制民族誌作為揭露統治關係的途徑：以大學教師評鑑制度為例〉，《新批判》，1，1-39。
- 林深靖（2009）。〈勞動的意義及其流變〉，苦勞網，《公共論壇》，取自 <http://www.coolloud.org.tw/node/47391>。
- 林雅淇（2007）。〈雇主僱用中重度智能障礙者之考量因素探討〉，國立臺灣師範大學碩士論文。
- 林麗青（2015）。《從庇護工場的定位析論收案與就業轉銜機制～以雙北地區的經驗為例》，玄奘大學碩士論文。
- 官有垣、王仕圖（2013）。〈臺灣社會企業的能力建構與社會影響初探〉，《社區發展季刊》，143，51-67。
- 周月清（2004）。〈障礙者獨立生活運動緣起與意涵—美加英文獻探討〉，《社區發展季刊》，97，249-254。
- 周怡君（2011）。〈身心障礙者服務的正常化與個別化原則之迷思與再省：以身心障礙兒童與少年安置寄養家庭委託服務方案為例〉，《臺大社會工作學刊》，24，87-133。
- 周惠玲、唐昌豪（2007）。〈由身心障礙者權益保障法修訂談庇護工場的回顧與展望〉，《就業安全半年刊》，2007年第2期，取自



http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=456&ap_id=492。

周雅容(1997)。〈焦點團體法在調查研究上的應用〉，《調查研究》，3，51-73。

育成社會福利基金會(2014)。《辦理社區日間作業設施及服務模式作業手冊》。臺北：育成社會福利基金會。

邱大昕(2008)。〈殘障設施的由來：視障者行動網絡建構過程分析〉，《科技醫療與社會》，6，21-67。

邱大昕(2011)。〈誰是身心障礙者：從身心障礙鑑定的演變看國際健康功能與身心障礙分類系統（ICF）的實施〉，《社會政策與社會工作學刊》，15（2），187-213。

邱大昕(2012)。〈台灣早期視障教育之歷史社會學研究（1891-1973年）〉，《教育與社會研究》，24，1-39。

邱滿艷、張千惠、韓福榮、許芳瑜、鍾聖音、貝仁貴、林婉媛（2010）。〈從傑出身心障礙者就業歷程，探討就業影響因素—伴隨著「障礙」的就業路〉，《特殊教育研究學刊》，35（3），1-25。

邱瑜瑾(2001)。《全球化對身心障礙者福利的影響：建構融合社會或市場化的政策實踐》。全球化與社會福利學術研討會論文，台中。

建教生權益促進聯盟(2013)。《是誰綁架了建教生權益新聞稿》。取自 <http://tarwce.pixnet.net/blog/post/12338728>。

胡幼慧(1996)。《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨流。

姚奮志(2006)。《身心障礙者支持性就業服務員對利害盤算與合作意向之相關性研究》，東海大學碩士論文。

施世駿(2002)。〈生命歷程研究對社會政策效果的探討〉，《社會政策與社會工作學刊》，6（1），101-157。

高馨玲(2004)。《智能障礙者維持就業階段工作適應之探討－以三位中度智能障礙女性為例》。靜宜大學碩士論文。



孫健忠（2009）。〈工作與福利連結的試析：從勞役所試煉、工作福利到工有酬〉，《臺灣社會福利學刊》，8（1），119-147。

許芝綺（2007）。《現行制度下身心障礙庇護工場運作現況之探討》，輔仁大學碩士論文。

章美英、許麗齡(2006)。〈質性研究-焦點團體訪談法之簡介與應用〉，《護理雜誌》，53（2），67-72。

郭峰誠（2010）。《保障還是限制？一定額進用政策對視障者就業的影響》，南華大學碩士論文。

郭峰誠、張恆豪（2011）。《保障還是限制？定額僱用政策與視障者的就業困境》，《臺灣社會研究》，(83)，95-136。

郭俊巖、王德睦（2008）。〈全球化下脫貧策略的政治經濟背景研究：從 Anthony Giddens 觀點的探討〉，《東吳社會工作學報》，18期，105-134。

陳伯璋（1990）。《教育研究方法的新取向－質的研究方法》。台北：南宏圖書公司。

陳玟玲（2004）。〈身心障礙者的社區照顧—社區化支持性就業服務之困境與建議〉，《社區發展季刊》，106，245-259。

陳若平譯（2007）。《社會工作研究法》。台北：五南圖書出版股份有限公司。原著：Rubin,A., & Babbie,E.R.(2005). *Research methods for social work*. Thomson Brooks/Cole.

陳美倫（2008）。《庇護誰？論智障者庇護工場的「市場化」》，世新大學碩士論文。

陳姿文（2011）。《智能障礙青年就業歷程的質性研究》，國立屏東教育大學碩士論文。

陳淑芳（2012）。《與精神障礙者攜手並進—一位就業服務員的專業成長與反思》，臺灣師範大學碩士論文。

陳漢陽、李忠涼、王健光、陳友城（2004）。〈我國公共職業訓練機構現況與問題之探討〉，《中華技術學院學報》，30，77-89。



陳博(2011)。〈身心障礙者庇護工場之推動現況與展望〉，《就業安全》，10（1），85-91

陳靜江、胡若瑩、李崇信（1996）。《殘障者社區化就業輔導模式之發展與成效分析：第二階段成果報告》。行政院勞工委員會職業訓練局。

陳靜江（2002）。〈身心障礙者社區化就業服務模式〉，於勞委會職訓局主編，《身心障礙者就業轉銜之社區化就業服務理念與實務--作業流程與工作表格使用手冊》。

陳靜江(2006)。〈美國庇護工場興衰對國內身心障礙者就業啟示〉，《就業安全》，5（2），88-93。

陳靜江（2012），〈96-99 年度身心障礙者支持性就業服務成果分析計畫（身心障礙者就業訓練）〉，《就業安全半年刊》，11（2），76-80

莊慶文（2009）。〈淺談勞動派遣現況、問題與因應〉，《勞動論壇》（2009.02.06），臺北市總工會。

黃仁德（2008）。〈臺灣產業結構變動與失業率關係之探討〉，《經社法制論叢》，41期，67-108。

張恆豪（2007a）。〈特殊教育與障礙社會學：一個理論的反省〉，《教育與社會研究》，第12期，71-92。

張恆豪（2007b）。《從倡議到提供服務---台灣身心障礙權利運動的轉型（II）》。國科會專題研究計畫。

張恆豪、蘇峰山(2009)。〈戰後台灣國小教科書中的障礙者意象分析〉，《臺灣社會學刊》，42期，143-188。

張秀蓉（1989）。〈英國濟貧法的演變〉，《歷史月刊》，12/13，95-163。

張嘉文(2011)。〈臺灣特殊教育的麥當勞化〉，《特殊教育季刊》，120，37-44。

張淑卿（2013）。〈復健、輔具與臺灣小兒麻痺病患生活經驗（1950s-1970s）〉，《臺灣史研究》，20（2），123-174。



黃文慧、林幸台（2011）。〈生涯概念在特殊教育場域之論述～以臺灣特殊教育導論教科書為例〉，《特殊教育研究學刊》，36（3），1-26。

黃惠雯、童琬芬、梁文蓁、林兆衛（2003）。《最新質性方法與研究》。台北：韋伯文化。譯自 Crabtree,BF, & Miller, WL (Eds.) (1999). Doing qualitative research 2nd ed. Thousand Oaks,CA: Sage.

楊正誠（2005）。〈析論組織俗民誌的意義、概念、方法與實例〉，《女學學誌：婦女與性別研究》，20，223-254。

楊朝安等（2004）。《人力派遣大革命》，才庫人力資源事業群。

葉琇姍（2014）。〈身心障礙者的就業促進〉，收錄於《臺灣身心障礙者權益與福利》，林萬億、劉燦宏等著，第四篇第四章，台北：五南出版社。

潘淑滿（2003）。《質性研究—理論與運用》。台北：心理出版社。

董和銳（2003）。〈身心障礙之概念架構與社會意涵〉，《身心障礙研究季刊》，1（1），32-42。

萬育維（1997）。《福利社區化之理論與原則》，社會福利社區化研討會會議手冊，中華民國社區營造學會編印。

蔡承璋（2006）。〈我國早期療育的發展沿革與實施現況〉，《南華大學網路通訊期刊》，54，
<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/54/54-26.htm>

鄭夙芬（2005）。〈焦點團體研究法的理論與應用〉，《選舉研究》，12（1），211-239。

練素慧（2015）。《為庇護工場找出路》，玄奘大學碩士論文。

簡明山（2002）。《支持性就業中智障者主體性之行動研究》，國立陽明大學碩士論文。



戴鈴容（2001）。《身心障礙者就業過程中就業輔導員所面臨的困境與國應之道—以臺北市身心障礙者社區化支持性就業為例》，臺北大學碩士論文。

謝佳蓁（2005）。《誰說我做不到---台北市智能障礙者就業與社會資本分析》，東吳大學碩士論文。

關婉珍、陳靜江（2001）。〈支持策略在支持性就業中之應用情形與成效分析〉，《特殊教育學報》，15期，21-48。

二、政府報告及出版品

內政部（1995）。內政部統計年報。

內政部（2006）。內政部統計年報。

行政院主計處（2014）。人力運用調查。

行政院主計總處（2015）。104年人力資源調查統計年報。

行政院勞工委員會（2010）。98年度身心障礙者庇護工場服務狀況調查報告。

行政院勞工委員會（2011）。100年度地方政府辦理身心障礙者就業促進業務評鑑計畫業務評鑑報告（未出版）。

行政院勞工委員會（2014）。身心障礙者勞動狀況調查報告。

行政院研考會（1983）。臺灣地區殘障福利措施之研究。

勞工保險局（2014）勞工保險統計年報。

教育部（1998）。中度智障及身心障礙學生接受第十年技藝教育方案成果彙編。

教育部（2014）。特殊教育年報。

經濟部（2014）。社會企業行動方案(103-105年)。

臺北市政府（2014）。臺北市年鑑。



臺北市政府社會局（2007）。社會局 50 週年：臺北市社會福利發展軌跡。臺北市政府。

臺北市政府勞工局（2011）。來自生命的 20 份禮物。

臺北市政府勞工局（2012）。榮耀，因為有你。

臺北市勞動力重建運用處（2013）點亮礙，企業超 high—102 年度優秀身障勞工、優秀企業專刊。

宜蘭縣政府（2006）。宜蘭縣政府設置複合式庇護工場可行性評估調查研究成果報告。

三、媒體報導

愛心惠及殘障 復健青年學得專長、投入經濟建設行列，1975.11.30。
中央日報第 4 版。

一一七名殘障青年、經輔導獲一技之長，1977.2.12。中央日報第 4 版。

友好社助殘障、發揮潛能自力更生，1978.6.1。中央日報第 6 版。

政府決採積極措施照顧殘障者，1980.11.8。中央日報，第 6 版。

設立殘障者示範工廠、建老人國宅社區、內政部對福利專款決定運用原則，1981.6.4。中央日報第 3 版。

政府決貫徹殘障福利法規定，加強就業服務方案，1981.9.18。中央日報，第 6 版。

殘障者職訓人數將增加、又恐導致就業困難，1988.5.6。中央日報第 9 版。

職訓局加強殘障者職業訓練、每年將增為 500 人，1988.5.16。中央日報，第 9 版。

殘障市民離職率高、就業輔導工作有待加強，1989.1.8。中央日報第 4 版。



定額僱用制、政策未落實，1995.2.6。中央日報，第 10 版。

身心障礙者就業博覽、廠商冷淡，2000.4.16。中央日報，第 10 版。

大學施壓奏效、身障進用排除 9 成兼任助理，2015.9.3。蘋果日報生活中心。取自

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150903/684398/>

知名百貨臺中展店、承包清潔公司急徵 500 名清潔人員，2011.10.6。

臺中市政府新聞稿。取自：

<http://www.ud.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=21902&ctNode=7462&mp=100040>

何玉華（2014 年 8 月 24 日）。《新北庇護工場、促銷中秋禮盒》。《自由時報》。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/807339>

林常雄（2012 年 3 月 28 日）。〈高市府 100 年採購庇護商品破千萬、陳菊市長頒獎表揚競賽優勝機關〉。《壹凸新聞》，取自

<http://news.e2.com.tw/utf-8/2012-3/3588328.htm>

邱文秀（2014 年 1 月 3 日）。〈庇護工場獲認證、年節送禮好選擇〉。《中國時報電子報》。取自

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140104000393-260107>

洪欣慈（2015 年 10 月 31 日）。〈建教生勞檢 2 成 6 業者不合格〉。《聯合新聞網電子報》。取自 <http://goo.gl/UCb7gx>

郝龍斌（2014 年 4 月 29 日）。〈庇護工場、愛心滿點〉，《中國時報》，B1 版。

陳良任（2005 年 10 月 6 日）。〈低薪喜憨兒，打工？學習？喜憨兒時薪 66 元〉，《聯合報》。取自

<http://reader.roodo.com/fuhoren/archives/562557.html>

陳心雅（2010 年 12 月 5 日）。〈馬英九走訪庇護工場、關心身心障礙朋友就業〉。《NOWnews》。取自

<http://www.nownews.com/n/2010/12/05/600483>



郭文君（2012年7月7日）。〈喜憨兒高雄庇護工場獲雙認證、強化商品競爭力〉。《華視新聞》。取自
<http://news.cts.com.tw/nownews/society/201207/201207071043137.html>

黃秀麗（2013年1月29日）。〈朱立倫頒獎表揚、感謝各機關支持庇護商品〉。《自立晚報電子報》。取自
http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=5&catsid=7&catdid=0&artid=20130129joanne006

黃義雄（2013年5月23日）。〈「2013 愛無礙 徵幸福」、身心障礙者就業博覽會〉。《大成報》。取自
<http://history.n.yam.com/greatnews/life/20130523/20130523504137.html>

葉冠妤（2015年9月5日）。〈庇護工場中秋禮盒、買氣冷吱吱〉。《自由時報》。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/912897>

蔡依珍（2014年4月29日）。〈關懷弱勢、庇護工場好禮促銷〉。《中國時報》。取自
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140429000590-260107>

鄭仕欣、曾鈴媛（2015年9月9日）。〈愛心告急！庇護工場中秋禮盒買氣跌五成〉。《東森新聞》。取自
<http://www.ettoday.net/news/20150909/562003.htm>。

貳、英文文獻

- Abberley, P. (2002). Work, Disability and European Social Theory. In (Eds.), C. Barnes, M. Oliver and L. Barton. *Disability Studies Today*, 120-138.
- Albrecht, G. L. (1992). *The disability business*. Sage Publications.
- Ali, M., Schur, L., & Blanck, P. (2011). What types of jobs do people with disabilities want? *Journal of occupational rehabilitation*, 21(2), 199-210.
- Arendt, H. (1998). *The Human Condition*. 2nd ed. Chicago : University of Chicago Press.余文堂譯，臺北：商周出版社。
- Barnes, C. (1991). *Disabled people in Britain and discrimination: A case for anti-discrimination legislation*. C. Hurst & Company.
- Barnes, C., & Mercer, G. (2005). Disability, work, and welfare challenging the social exclusion of disabled people. *Work, Employment & Society*, 19(3), 527-545.
- Barnes, C., & Mercer, G. (2010). *Exploring Disability*. Polity.
- Barnes, C. (2012). Re-thinking Disability, Work and Welfare. *Sociology Compass*, 6(6), 472-484.
- Bengtsson-Tops, A., & Hansson, L. (1999). Clinical and social needs of schizophrenic outpatients living in the community: the relationship between needs and subjective quality of life. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 34(10), 513-518.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Penguin UK.
- Boeltzig, H., Timmons, J. C., & Butterworth, J. (2008). Entering work: Employment outcomes of people with developmental disabilities. *International Journal of Rehabilitation Research*, 31(3), 217-223.





- Bonoli,G.,2006,New social risks and the politics of post-industrial social policies, ch1 in Armingeon, K. & Bonoli,G.,(eds)The politics of post-industrial welfare states:adapting post-war social policies to new social risks,Routledge.
- Botuck, S., Levy, J. M., & Rimmerman, A. (1998). Post-Placement Outcomes in Competitive Employment: How Do Urban Young Adults with Developmental Disabilities Fare over Time? *Journal of rehabilitation*, Washington,64, 42-47.
- Bredgaard, T., & Larsen, F. (2007). Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 287-300.
- Bryson, Alex (2003) From welfare to workfare. In: Millar, Jane, (ed.) Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice. Policy Press, Bristol.
- Bruttel, O. (2005). Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service (No. SP I 2005-109). Discussion paper//Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Forschungsschwerpunkt: Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat, Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
- Burge, P., Ouellette-Kuntz, H., & Lysaght, R. (2007). Public views on employment of people with intellectual disabilities. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 26(1), 29-37.
- Butterworth, J., Gilmore, D. S., Kiernan, W. E., & Schalock, R. (1999). State trends in employment services for people with developmental disabilities: Multiyear comparisons based on state MR/DD agency and vocational rehabilitation (RSA) data.
- Campbell, J., Schrabibr, R., (1989). The well-being project: Mental health clients speak for themselves: A report of a survey conducted

for the California Department of Mental Health, Office of Prevention. California Department of Mental Health.

Cimera, R. E. (2006). The future of supported employment: Don't panic. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 24(3), 145-149.

Cimera, R. E. (2011). Does being in sheltered workshops improve the employment outcomes of supported employees with intellectual disabilities?. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 35(1), 21.

Cooney, B. F. (2002). Exploring perspectives on transition of youth with disabilities: Voices of young adults, parents, and professionals. *Journal Information*, 40(6).425-435

Cook, J. (2006). Employment barriers for persons with psychiatric disabilities: Update of a report for the President's Commission. *Psychiatric services*, 57(10),1391-1405.

Cummins, R. A., & Lau, A. L. (2003). Community integration or community exposure? A review and discussion in relation to people with an intellectual disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 16(2), 145-157.

Creswell, J. W. (2012). Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches. SAGE Publications.

Daguerre, A.(2007).,Active labour market policies and welfare reform: Europe and the US in comparative perspective, Palgrave.

DeVault, M. L. (Ed.). (2008). *People at work: Life, power, and social inclusion in the new economy*. NYU Press.

DSS(Department for Social Security)(1998)New ambitions for our country, London: The Stationery Office.

Edgell, S. (2005). The Sociology of Work: Continuity and Change in Paid and Unpaid Work. SAGE Publications Limited. , 郭寶蓮、袁千雯譯，工作社會學導讀，台北：韋伯出版社。



- Erickson, W., Lee, C. G., & von Schrader, S. (2010). 2008 Disability Status Reports: United States. Employment and Disability Institute, School of Industrial and Labor Relations ,Cornell University
- Essen, C. (2012). Does Individual Placement and Support really ‘reflect client goals’?. *Journal of psychiatric and mental health nursing*, 19(3), 231-240.
- Freedman, R., & Fesko, S. L. (1995). Consumer and family perspectives on the meaning of work. Institute for Community Inclusion, the University Affiliated Program at Children's Hospital.
- Gilbert, N. (2005) ‘Protection to Activation: The Apotheosis of Work’ in P. Saunders (ed) Welfare to Work in Practice, Social Security and Participation in Economic and Social Life, International Studies on Social Security, vol. 10, Aldershot: Ashgate.
- Gray, M., Dean, M., Agllias, K., Howard, A., & Schubert, L. (2015). Perspectives on neoliberalism for human service professionals. *Social Service Review*, 89(2), 368-392.
- Griffith, A. I., & Smith, D. E. (2005). Mothering for schooling. Psychology Press.
- Gritzer, G., & Arluke, A. (1989). The making of rehabilitation: A political economy of medical specialization, 1890-1980. Univ of California Press.
- Grover, C., & Piggott, L. (2013). A right not to work and disabled people. *Social and Public Policy Review*, 7(1), 25-39.
- Haigh, A., Lee, D., Shaw, C., Hawthorne, M., Chamberlain, S., Newman, D. W., & Beail, N. (2013). What things make people with a learning disability happy and satisfied with their lives: an inclusive research project. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 26(1), 26-33.



- Hall, A. C., & Kramer, J. (2009). Social capital through workplace connections: Opportunities for workers with intellectual disabilities. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*, 8(3-4), 146-170.
- Hall, E. (2010). Spaces of social inclusion and belonging for people with intellectual disabilities. *Journal of Intellectual Disability Research*, 54(s1), 48-57.
- Hanna, S. (2010). Call Centres As Sites of Professional Practice: "Where Old Social Workers Go to Die"? . *Australian Social Work*, 63(3), 266-280.
- Harnois, G., Gabriel, P., & World Health Organization. (2000). Mental Health and Work: Impact, Issues and Good Practices. World Health Organisation, International Labour Organisation, Geneva
- Heyer, K. (2005). Rights or quotas? The ADA as a model for disability rights. In Handbook of Employment Discrimination Research, 237-257. Springer Netherlands.
- Holmes, G. E. (1993). The historical roots of the empowerment dilemma in vocational rehabilitation. *Journal of Disability Policy Studies*, 4(1), 1-20.
- Hughes, C., & Avoke, S. K. (2010). The elephant in the room: Poverty, disability, and employment. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 35(1-2), 5-14.
- Hyde, M. (1998). Sheltered and supported employment in the 1990s: the experiences of disabled workers in the UK. *Disability & Society*, 13(2), 199-215.
- Hyde, M. (2000). From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s. *Disability & Society*, 15(2), 327-341.

Jolly, D. (2003). The government of disability: Economics and power in welfare and work. *Disability & Society*, 18(4), 509-522.

Jones, M. K. (2008). Disability and the labour market: a review of the empirical evidence. *Journal of Economic Studies*, 35(5), 405-424.

Kaye, H. S. (2009). Stuck at the bottom rung: occupational characteristics of workers with disabilities. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 19(2), 115-128.

Kitchin, R. (1998). 'Out of Place','Knowing One's Place': Space, power and the exclusion of disabled people. *Disability & Society*, 13(3), 343-356.

Knox, M., & Parmenter, T. R. (1993). Social networks and support mechanisms for people with mild intellectual disability in competitive employment. *International Journal of Rehabilitation Research*, 16(1), 1-12.

Kober, R., & Eggleton, I. R. (2005). The effect of different types of employment on quality of life. *Journal of Intellectual Disability Research*, 49(10), 756-760.

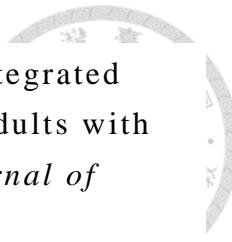
Kostick, K. M., Whitley, R., & Bush, P. W. (2010). Client-centeredness in supported employment: Specialist and supervisor perspectives. *Journal of Mental Health*, 19(6), 523-531.

Lee, E. W. (2012). The New Public Management reform of state-funded social service nonprofit organizations and the changing politics of welfare in Hong Kong. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3), 537-553.

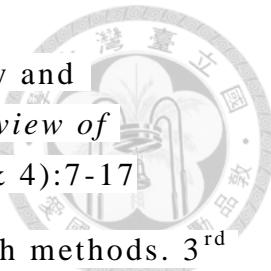
Leibetseder, B.(2011). Jobcentre Plus McDonaldization of Unemployment and Poverty. Paper session presented at the Social Policy Association 2011 Conference “Bigger Societies, Smaller Governments?”. Lincoln, UK.



- Levitas, R. (2005). *The inclusive society? social exclusion and New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lewis, A. (1995). *Children's understanding of disability*. London, England: Routledge.
- Leisering, L. (2003), "Government and the life course", in: Mortimer, J. T./Shanahan, M. J. (eds.), *Handbook of the Life Course*, New York: Kluwer Academic Publishers, 202-225
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. (1985). *Naturalistic enquiry*. Beverly Hills, CA: Sage
- Luftig, R. L., & Muthert, D. (2005). Patterns of employment and independent living of adult graduates with learning disabilities and mental retardation of an inclusionary high school vocational program. *Research in Developmental Disabilities*, 26(4), 317-325
- Lysaght, R., Cobigo, V., & Hamilton, K. (2012). Inclusion as a focus of employment-related research in intellectual disability from 2000 to 2010: a scoping review. *Disability and rehabilitation*, 34(16), 1339-1350
- Mank, D., Cioffi, A., & Yovanoff, P. (1998). Employment Outcomes for People With Severe-Disabilities: Opportunities for Improvement. *Mental Retardation*, 36(3), 205-216.
- Mank, D. (1994). The Underachievement of Supported Employment A Call for Reinvestment. *Journal of Disability Policy Studies*, 5(2), 1-24.
- Marlow, C. (2010). *Research methods for generalist social work*. Cengage Learning.
- Marwaha, S., & Johnson, S. (2004). Schizophrenia and employment. *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, 39(5), 337-349.



- Migliore, A., Mank, D., Grossi, T., & Rogan, P. (2007). Integrated employment or sheltered workshops: Preferences of adults with intellectual disabilities, their families, and staff. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 26(1), 5.
- Migliore, A., Grossi, T., Mank, D., & Rogan, P. (2008). Why do adults with intellectual disabilities work in sheltered workshops?. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 28(1), 29.
- Morris, J. (2005). Citizenship and disabled people: A scoping paper prepared for the Disability Rights Commission. Disability Archive UK.
- Neuman, W. L. (1997). Social research methods: qualitative and quantitative approaches. Allyn & Bacon. Needham Heights, USA. 朱柔若譯，社會研究方法：質化與量化取向，2000，台北：揚智出版社。
- O'brien, R. (2001). Crippled justice: The history of modern disability policy in the workplace. University of Chicago Press.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2010). Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers; A Synthesis of Findings Across Oecd Countries. OECD.
- Oliver, M., Sapey, R., & Thomas, P. (2012). Social Work with Disabled People. Palgrave Macmillan.
- Oliver, M., & Barnes, C. (1998). Disabled people and social policy. From Exclusion to inclusion, Addison Wesley Longman.
- Oliver, M., Sapey, B., & Thomas, P. (1999). Social work with disabled people. Basingstoke: Macmillan.
- Pagán, R (2009). Part-time Work among Older Workers with Disabilities in Europe. *Public Health*, 123(5), 378-383.
- Pascual, A. S., & Magnusson, L. (2007). Reshaping welfare states and activation regimes in Europe ((Vol. 54)). Peter Lang.



- Patterson, S. (2011). A Historical Overview of Disability and Employment in the United States, 1600 to 1950. *Review of Disability Studies: An International Journal*, 7(3 & 4):7-17
- Patton, M. Q. (2002). Qualitative evaluation and research methods. 3rd ed. Sage Publications. 吳芝儀、李奉儒譯，質性研究與評鑑，濤石文化事業有限公司。
- Pierson, P. (ed) (2001) The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Pilisuk, M. (2001). A job and a home: Social networks and the integration of the mentally disabled in the community. *American Journal of Orthopsychiatry*, 71(1), 49-60.
- Pinder,S.O.(2007).From welfare to workfare: how capitalist states create a pool of unskilled cheap labor(a Marxist-Feminist social analysis).The Edwin Mellen Press.
- Priestley, M. (2000). Adults only: disability, social policy and the life course. *Journal of social policy*, 29(03), 421-439.
- Quaid, M. (2002). Workfare: Why good social policy ideas go bad. University of Toronto Press.
- Ritzer, G. (Ed.). (2009). McDonaldization: the reader. Pine Forge Press.
- Rogers, E. S., Walsh, D., Masotta, L., & Danley, K. (1991). Massachusetts survey of client preferences for community support services (Final Report). Boston: Center for Psychiatric Rehabilitation, 1-59.
- Roulstone, A. (2002). Disabling pasts, enabling futures? How does the changing nature of capitalism impact on the disabled worker and jobseeker?. *Disability & Society*, 17(6), 627-642.
- Rüesch, P., Graf, J., Meyer, P. C., Rössler, W., & Hell, D. (2004). Occupation, social support and quality of life in persons with



- schizophrenic or affective disorders. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 39(9), 686-694.
- Rusch, F. R., & Braddock, D. (2004). Adult day programs versus supported employment (19882002): Spending and service practices of mental retardation and developmental disabilities state agencies. *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, 29(4), 237-242.
- Rubin, A., & Babbie, E. R. (2005). Research methods for social work. Thomson Brooks/Cole.
- 陳若平譯. (2007). 社會工作研究法. 五南圖書出版股份有限公司.
- Russell, M., & Malhotra, R. (2009). Capitalism and disability. *Socialist Register*, 38(38).
- Schmidt, M. A., & Smith, D. L. (2007). Individuals with disabilities perceptions on preparedness for the workforce and factors that limit employment. *Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation*, 28(1), 13-21.
- Schur, L. (2002). Dead End Jobs or a Path to Economic Well Being? The Consequences of Non-standard Work for People with Disabilities. *Behavioral Sciences and the Law*, 20, 601–620.
- Schur, L. (2003). Barriers or Opportunities? The Causes of Contingent and Part-Time Work Among People with Disabilities. *Industrial Relations*, 42(4), 589–622.
- Skellern, J., & Astbury, G. (2012). Gaining employment: the experience of students at a further education college for individuals with learning disabilities. *Journal of Learning Disabilities*, 42(1), 60-67
- Smith, D. E. (2005). Institutional ethnography: A sociology for people. Toronto:University of Toronto Press.

Social Exclusion Unit (2004) Mental Health and Social Exclusion.
Office of the Deputy Prime Minister.

Soldatic, K. (2011). Appointment Time: Disability and Neoliberal Workfare Temporalities. *Critical Sociology*, 39(3), 405-419.

Spandler, H. (2007). From social exclusion to inclusion? A critique of the inclusion imperative in mental health. *Medical Sociology Online*, 2(2), 3-16.

Stapleton, D. C., O'Day, B. L., Livermore, G. A., & Imparato, A. J. (2006). Dismantling the poverty trap: Disability policy for the twenty-first century. *Milbank Quarterly*, 84(4), 701-732.

Stein, M., & Stein, P. J. (2007). Beyond disability civil rights. *Hastings Law Journal*, 58, 1203.

Stone, D. A. (1984). The disabled state. Temple University Press.

Thornton, P., & Lunt, N. (1997). Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review. Gladnet Collection, 158.

Tomlinson, S. (1995). The political economy of special educational needs in Britain. *Disability & Society*, 10(2), 191-202.

Van Dongen, C. J. (1996). Quality of life and self-esteem in working and nonworking persons with mental illness. *Community Mental Health Journal*, 32(6), 535-548.

Van Berkel,R.(2008).Implementing activation: creating new services ,new services provision models, new organization, paper for the conferencr"Activation policies on the fringes of society: a challenge for European welfare states, May 15-16,2008,Nuremberg,Germany.

Verdonschot, M. M., De Witte, L. P., Reichrath, E., Buntinx, W. H. E., & Curfs, L. M. (2009). Community participation of people with an intellectual disability: a review of empirical findings. *Journal of Intellectual Disability Research*, 53(4), 303-318.



Vislie, L. (2003). From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western European societies. *European journal of special needs education*, 18(1), 17-35.

Walters, W. (1997). The active society: new design for social policy, *Policy and politics*, 25(3):221-234

Wacquant, L. (2010). Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity1. In Sociological Forum (Vol. 25, No. 2, pp. 197-220). Blackwell Publishing Ltd.

Williams-Searle, J. (2001). Cold Charity: Manhood, Brotherhood, and the Transformation of Disability, 1870–1900. *The New Disability History: American Perspectives*, 157-186.

Wilson, A. (2003). 'Real jobs', 'learning difficulties' and supported employment. *Disability & Society*, 18(2), 99-115.

Yamaki, K., & Fujiura, G. T. (2002). Employment and income status of adults with developmental disabilities living in the community. *Journal Information*, 40(2).132-141

Yates, P. (2003). Psychological adjustment, social enablement and community integration following acquired brain injury. *Neuropsychological Rehabilitation*, 13(1/2), 291-306





附錄

附錄一 訪談障礙者／家庭大綱

- 一、受訪者基本資料
- 二、障礙者目前狀態（就業中、待業中或安置其他服務）
- 三、家庭狀況描述
- 四、請簡述障礙者第一份工作的狀況，如何開始及後來的轉換？
(包括最後一個教育階段、轉銜經過、開案及尋職、安置方式、接觸過的專業人員或主要支持者等)
- 五、請描述和專業組織之間接觸的過程與經驗。
- 六、請描述障礙者在工作職場上和同事、雇主之間互動的經驗。

附錄二 專業人員焦點座談邀請信函



000，您好。

我是國立臺灣大學社會工作研究所博士候選人葉秀姍，曾於民國 99 年 9 月至 101 年間擔任北市勞工局身障就業科科長。

由於正在撰寫身心障礙者就業促進政策分析為題的博士論文，非常希望能邀請您接受訪談。本次訪談將採**焦點團體**方式進行，共有 5-7 位實務工作者參加，希望了解實務工作者如何執行就業促進措施，以及如何理解就業服務工作、工作對求職者的意義、及在第一線感受到的職場變化等。

本訪談之安排如下：

★地點：國立臺灣大學社會工作系館四樓研究室。

★時間：惠請您表示意見，是否能從下方四個時段選擇較適合出席的時間，或者四者均可。

★進行方式：由主持人提問，請各出席人員提供您的意見。

★注意事項：所有人員的姓名及個資都不會出現在論文中，將會以代號表示；另所有意見並無對錯，只反應實務工作者的個人理解。

如果您需要公文以便請假，請告知，我將會以國立臺灣大學社會工作學系行文至貴單位，內容敘明為本系所博士班博士生進行之研究，邀請您出席焦點團體。

非常感謝您的協助，如果您本人有意願參加，煩請您留下連絡方式（手機與電子郵件），以便將焦點團體座談的時間儘快通知您。敬祝工作順利！

國立臺灣大學社會工作學系
博士候選人 葉秀姍

連絡方式：(手機)
Shan1129@yahoo.com.tw



請勾選您方便出席的座談會時段（可勾選一個以上）

- 1月23日(五)下午 2:30~5:00
- 1月23日(五)晚間 6:30~9:00
- 1月28日(三)下午 2:30~5:00
- 1月28日(三)晚間 6:30~9:00

請留下您方便的連絡方式：

手機：

電子郵件信箱：

請將虛線以下撕下，交給000小姐，謝謝您的協助。如有任何問題，請不吝賜電或來信指教！

附錄三 專業人員焦點座談大綱



一、 職重是以支持性就業為核心，支持性就業有一些基本原則或要件，請問大家：

- (1)表 1-3、3-1 是求職者與工作機會的配對，請問目前工作機會這一端，大家怎麼開發，和以往有何不同？
- (2)在大家接觸的雇主中，雇主這端對求職者的要求，這些年來變化多嗎？變化是什麼？雇主的要求如果和案主的條件有落差，你們會怎麼處理，有沒有讓你們為難過？
- (3)在 3-1 部分，大家評估案主的能力，有關家長的期待、對薪水的期待、兩部分，通常樣態是什麼，又怎麼處理？
- (4)支持性都強調現場密輔，請問大家進入現場，有沒有遇到什麼困難？職場的其他同事或雇主怎麼看待你們的角色？你們覺得這個功能如何？是一個好的策略嗎？現場支持到底揮什麼效果？

二、 現在工作的型態改變很多，如派遣勞動與部分工時，對於大家推介或安置有什麼影響？

三、 與家長接觸的觀察？

四、 對績效的看法

- (1)目前台北市支持性或職重個管的績效，對於你們的實務上實質的影響是什麼？哪邊來的壓力比較大？
- (2)目前很多獎補助措施做為誘因，這些工具對於你們創造績效，都算有用嗎？比如訓用留、獎勵金、職務再設計？

五、 身障者的自決程度



- (1) 在服務過程中，身障者自己可以參與的部分是什麼？你們有期待或設下一些想法看身障者如何參與嗎？或者他們不參與，會對你們比較容易一些？
- (2) 有時候家長會有很多要求，意見很多，你們如何處理？

六、 其他問題

- (1) 身障職重、支持性就業和一般就服處的服務很不同，你們如何看待，有覺得說應該整合嗎？為什麼應該或不應該？
- (2) 目前的政策工具，像訓用留、獎勵金、職再或其他的津貼，對你們有用嗎？哪一種人特別有用？別的案主群也會有一些獎勵金，會和你們產生競爭效果嗎？
- (3) 很多研究都顯示身障者平均薪資比較低，你們覺得原因何在？
- (4) 如果他們不去工作，你們覺得有什麼其他安排對他們比較好？
- (5) 新的服務出來，如小作所，對你們推介就業的影響是什麼？

附錄四 訪談同意書



先生／女士，您好，

我是國立臺灣大學社會工作研究所的博士候選人，目前正進行探討身心障礙者就業歷程及社會影響因素的博士論文，為了深入了解身心障礙者的就業過程與他們遭遇的困難，期能對未來的政策或實務能有所貢獻或建議，在此邀請您或您的身心障礙家庭成員接受本研究的訪談。

本研究將進行至少一次面對面的訪談，為完整紀錄訪談內容，將於訪談中全程錄音，以詳實紀錄您的描述與意見。

本訪談將採完全匿名方式處理，不會在論文中呈現足資辨識個人身分的內容，訪談的結果除供本論文分析外，亦可能發表在其他學術性刊物或研究場合，如您於訪談中感受到任何不適或有不想談論的內容，均可隨時表示並停止本訪談，完全尊重您的意願。

您亦可在訪談中對研究者提出質疑與問題，以釐清研究目的。

如您同意受訪，煩請您於本同意書下方簽名，以利本訪談進行，感謝您的協助。

本人已了解本研究之目的及訪談進行方式，並同意受訪。

簽名：

國立臺灣大學社會工作研究所

博士候選人 葉琇姍