

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 台北市身心障礙者社區化支持性就業制度研究 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 95-2412-H-468-002-  
執行期間：95年08月01日至96年07月31日  
執行單位：亞洲大學社會工作學系

計畫主持人：陳美智

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：張書杰、張倍瑄  
大學生-兼任助理：張舒雯、郭怡伶

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 96年11月05日

# 台北市身心障礙者社區化支持性就業之制度研究

## 壹、前言

1997年身心障礙者保護法通過、2001年再度修正，新法取代舊有的殘障福利法，針對身心障礙者社區化就業的精神更具體反映在相關子法的法規中（陳靜江2002：13-14）。如定義身心障礙者的職業重建包括了職業訓練、職業輔導評量、就業服務、追蹤及輔導再就業等，並依此設立各項法令之實施細則，如職業訓練與就業服務機構設立辦法、就業服務之專業人員進用與培訓辦法、職業輔導評量辦法、職業重建、創業貸款及就業所需輔助器具等相關補助辦法等。身心障礙者的職業重建工作並交由各縣市政府勞工局主管與統籌，運用身心障礙保護法規定由應進用而未進用身心障礙者公私立機關（構）所繳的進用差額補助金之就業基金專戶，辦理各項身心障礙者職業重建之福利服務。

然而，在各項法令日益完備之際，並不表示身心障礙者的社區化支持性就業服務工作也日趨完善、就業率獲得改善。從研究者正在進行的深入訪問與資料蒐集顯示，在支持性就業服務這個領域中，實務工作者最常抱怨的問題包括：身心障礙者就業障礙為什麼這麼複雜？就業服務員流動率為什麼那麼高？身心障礙者未來的就業市場在哪裡、工作機會是什麼？職業訓練的職種與就業市場需求一致嗎？職業訓練的課程設計適當嗎？職業訓練結訓後，案主真的有順利就業嗎？機構如何進行身心障礙者的就業安置、訓練、追蹤輔導工作呢？在職業重建的過程中需要哪些專業的介入？而這些服務是否是現行的職業重建的服務輸送系統所能涵蓋與支持的？誰來協調整合這些專業？又是誰來決定案主的輔導策略？職業輔導評量的結果具有多少的參考價值？機構的制度、組織文化與服務模式對第一線的實務工作者是利或弊？政府如何評估機構的職業訓練、就業服務、職業輔導評量的品質？上述的服務是否真能符合案主的需求？案主與案家是如何看待政府的就業服務工作？他們對就業服務的專業有信心嗎？政府、機構、雇主、職業重建的各種專業人員、案主與案家又如何進行人員與組織間的協調？這些協調的工作真能達成預期的社區化支持性就業的目標嗎？一籬筐的問題，大多圍繞在社區化支持性就業之制度是否落實與如何落實的疑慮，以及服務輸送環節間各相關組織與人員的協調整合不易的事實。

在蒐集相關文獻資料與訪問過程中，筆者看到更多值得探究的課題，這些問題不僅發生在台中市身心障礙者社區化支持性就業的政策落實過程，也出現在台北市的政策實踐經驗中，且台北市的問題更為複雜。即使是得天獨厚的首善之都台北市，其身心障礙人口僅佔全台灣地區的8%，卻擁有全台灣地區近50%的身心障礙者就業基金資源，且有三十餘個機關團體共同參與社區化就業服務，在擁

有最多的財力與人力資源投入身心障礙者就業的條件下，實務工作者、專家學者、市政府勞工局之基層技術官僚、以及參與身心障礙者就業促進服務行列的非營利組織仍然在各種座談會、審查會、個案研討會、實務經驗分享研討會中，拋出許多值得深思與探究的問題。最多的爭議出現在就業基金的資源分配是否恰當與公平？以及基金資源的運用成效是否達到目的？這些問題包括：是否有少數非營利組織專業獨大進而壟斷資源的現象，以致限縮其他規模較小的社福團體的成長空間？在金額的補助項目與額度上過於浮濫、資源重複配置、且缺乏嚴謹的成本效益之監督審核機制<sup>1</sup>；在政策的持續性與穩定性方面，由於執政首長與業務主管機構首長（市長與局長）的更迭，其個人的政治色彩、價值理念等人為因素影響，難免影響身心障礙就業促進政策上的規劃與延續性上；在公私部門針對身心障礙就業促進服務之組織間資源的溝通與協調整合工作方面，雖然政策均強調多元參與以及以合作取代競爭的服務輸送模式，但從中央部會、中央與地方政府、地方政府局處間的組織互動、到承辦方案的非營利組織之間，均出現由於制度面缺乏橫向連結的機制，以致並未真以落實「無縫隙」的身心障礙者的福利服務網絡目標為服務核心信念，從而難以整合形成完整的服務體系。（林賢文 2001；鄭村棋 2004；林首成 2004；台北市身心障礙者就業基金委員會第 70、73 次會議記錄；台北市政府勞工局 2002）

有鑑於此，筆者試圖從組織與制度研究的觀點，探究擁有就業基金財源最充足、社福界公認機構專業自主性較高與競爭性最強的台北市，其公私部門在社區化支持性就業之制度實踐過程中，中央與地方政府如何制訂與實施相關政策、社區化就業的委辦機構如何進行身心障礙者的就業服務工作，藉此反省身心障礙者的職業重建過程中，政府、機構、雇主、職業重建相關的專業人員、案主與案家如何進行專業的連結與組織協調工作？這些專業連結與協調工作對身心障礙者就業又產生哪些促進與阻礙的效果？並藉此與組織社會學之新制度理論對話，討論在現今分工日益精細而專業的社會，在隔行如隔山的專業迷思和評鑑機制不易確實的限制中，非營利組織在其組織運作和制度建構過程中的多元邏輯。期望藉此研究，深化非營利組織理論的探討，並藉由研究問題形成之原因，提供具體的建議給政府、機構、相關專業人員做制度修訂與執行過程的參考。

## 貳、研究方法

本研究以台北市社區化支持性就業之方案承辦機構為研究個案來源，採取二手文獻分析方法、深入訪談等質化研究方法，從組織與制度研究的觀點，探討台

---

<sup>1</sup>如補助各機構辦理身心障礙者職業訓練經費動輒一兩百萬，且在職訓項目上仍多停留在一般就業市場競爭激烈的電腦文書班、烘焙班、清潔班、餐飲班、洗車中心、網頁設計等，但對職訓與促進就業之成效卻缺乏評估研究，但市政府每年針對身心障礙促進就業的委託研究經費仍多達千萬元（資料來源：台北市政府勞工局就業服務中心網站）。

北市公、私部門與第三部門在社區化支持性就業制度實踐過程中，透過既有的官書、研究報告與文獻資料、深入訪談等資料彙整歸納，瞭解職業重建制度的緣起與政策之修訂過程，勾勒台北市現行身心障礙者社區化支持性就業制度的建立過程與特質。其次再藉由社區化就業的承辦機構和服務人員的深入訪談，瞭解機構如何進行身心障礙者的就業服務工作

研究對象包括社區化就業服務系統中(1)重要的公部門決策者與執行者，總共訪問6位，訪問人次8次。；(2)專家學者，總共訪問8位；(3)非營利組織的領導者、重要決策主管、與相關的專業人員。總計訪問39位，訪問人次為45人次。深入訪談對象參見附錄名單。

## 參、就業資源中心的成立緣起與運作

### 一、「就業資源中心」成立緣起

位於台北市迪化街永樂市場六樓的台北市「身心障礙者就業資源中心」，成立於民國八十八年勞工局鄭村棋任內。就業資源中心的成立，與就業基金專戶管理單位的移轉密切相關。民國八十六年四月，就業基金專戶尚未由社會局移轉到勞工局以前，社會局邀集了勞政單位擬定了一個「促進殘障者就業五年計劃」，該項計劃中初步規劃成立就業資源中心做為身心障礙者就業服務的執行單位。就業資源中心的規劃案完成後，擱置了兩年，據了解當時郭吉仁局長認為制度設計未臻完善，擔心將來運作上會有問題，因而就業資源中心一直未成立（受訪者TP-E5）。直到鄭村棋局長在87年12月就任，由於鄭村棋有工人運動者敢做敢言的行事風格，對體制勇於改革，勇於嘗試，上任之初，即針對五年計畫的不足，以勞工政策的角度於88年7月規劃了「台北市身心障礙者就業促進三年計畫」，而在原本破舊不堪的迪化街的永樂市場六樓，重新整修成立了「台北市身心障礙者就業資源中心」。此後，所有身心障礙就業促進業務全部集中在此管理。

就業資源中心成立後，所有原先歸屬於身心障礙就業服務站的業務都由就業資源中心集中管理，成為台北市所有身心障礙者就業服務的單一服務窗口。就業資源中心內部組織分為職業重建組、獎勵與補助組、庇護性就業組以及行政室等四單位，就業資源中心並不屬於公務系統，所有的支出皆來自於定額進用差額補助費所累積的就業基金，目前資源中心共有75位人員，其中僅有兩位具有公務員身份，其餘人員包括三位執行長，皆是以就業基金專戶聘任。

### 二、特殊的組織定位

不同於屬於公務系統的「台北市就業服務中心」或「台北市職業訓練中心」，就業資源中心的支出完全來自於就業基金專戶，並無公務預算，並不算是政府的正式編制，因此在正式的組織架構上是看不到這個單位的，是個所謂的「黑單位」（受訪者 TP-G3）。

由於就業基金專戶是基於身心障礙者保護法定額進用規定，未足額進用單位所繳交的差額補助款而來，對此就業基金的管理使用上，基於其特定的政策目的，台北市政府於 87 年 1 月 21 日通過「台北市身心障礙者就業基金專戶收支、保管及運用要點」，並成立「台北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會」，將基金的運用及管理完全交由就業基金專戶管理委員會決議，由勞工局長做最後的決策。此一自治條例訂定過程中，曾經遭到監察院質疑其適法性。依此法源，就業基金的使用上，可不受立委、議員監督及公務預算法令的干涉，甚至於台北市長若想要動用基金，還是需經由委員會決議通過才行，勞工局對於基金運用的自主彈性相當高，因而每年到了基金專戶委託補助方案審查的時候，衝突爭議也最高，曾經受到監察院曾經對台北市勞工局對就業基金的管理，提出糾正。雖然曾經出現將就業基金專戶行政法人化的聲音，但是至今尚未有下文（受訪者 TP-G3）。此筆基金在 87 年底時已經累積到 48 億元，每年約有 2-4 億元的負成長，目前尚餘 34 億元左右。值得關切的是，台北市的就業基金幾乎佔去全國所有就業基金的將近一半，故其資源的分配與運用和其成效備受關注。

有資源的地方，就容易有爭議。台北市龐大的就業基金成為公私部門皆試圖掌控的資源。就業資源中心在社區化就業服務這個領域的角色與功能如何被實踐？組織與方案運作的過程中產生哪些利弊得失？需要更進一步透過二手資料與深入訪談加以檢視。

### 三、首長更迭對就業資源中心功能角色的影響

就業資源中心的角色和功能的問題，可以從其組織結構的變遷來看。從本研究蒐集的二手文獻與深入訪談資料中大約可以勾勒出就業資源中心在社區化就業服務這個領域，從鄭村棋擔任局長時代（1998.12-2003.2）到嚴祥鸞（2003.3-2005.3）、師豫玲（2005.3-迄今）擔任局長時期，公部門的影響力逐漸萎縮，政府的角色也從「直接參與服務」的功能轉而為「行政管理」的功能。

就業資源中心成立於鄭村棋擔任勞工局長的時代，成立初期隨著鄭局長大刀闊斧改革就業基金審查委員會委員的角色與功能，將其從審議的角色調整為諮詢與政策規劃的角色，就業基金關鍵決策者為勞工局長，並擴編就業資源中心從原來的八十幾人擴編為 119 人，從而引起幾個大型的社福團體組成社會福利聯盟，聯合市議會議員挑戰此一新制度。就業資源中心成立的頭兩年，一直籠罩在資源分配機制的爭議中。

從就業基金的審查委員的角色調整和方案審查制度的變革也可以看出就業資源中心朝「服務」的角色作自我定位。過去就業基金審查委員因為有 4-6 位為機構代表，且多以全國知名度高、規模較大的社福機構主管為主（如伊甸、心路、第一、育成、台北市康復之友協會），因此委託和補助方案的審查的公平性經常遭受球員兼裁判的質疑。鄭村棋局長為打破專業獨大、壟斷資源的現象，於是從制度上要求委員不得擔任方案審查人，就業基金委員只負責就業資源中心業務的規劃與諮詢建議，也必須迴避自家機構的方案審查，另外每一委託或補助方案由勞工局業務承辦人、勞工局聘請一位專家、機構聘請一位專家學者，組成三人審查小組採取共識決的方式共同協商是否同意該方案，並設立申訴機制，藉此防止社福界大者恆大的弊病，並讓小機構有充分溝通，並能在與專家學者的溝通中學習成長，藉以刺激更多元的服務模式，讓大機構與小機構都能有發展空間（鄭村棋 2004）。

就業資源中心於 2001 年擴大編制，設有六組，各設一位執行長，工作人員共 119 人。此六個組分別為（1）就業開發組（執行長楊智安，曾任陽光社會福利基金會加油站站長；督導簡明山，現任職業重建組執行長）；（2）就業服務組（執行長黃慶鑽，現任心路社會福利基金會附設心路寬寬洗衣坊主任）；（3）職業輔導評量組（執行長賴淑華，曾任第一社會福利基金會復健組副組長）；（4）補助組；（5）差額進用組；（6）宣導組（執行長吳睿穎，現任 1111 人力銀行副總經理兼發言人）。其中除補助組與差額進用組之外，其他三組均負有直接服務的任務。

在直接服務方面，分成「就業服務組」、「就業開發組」、「職業輔導評量組」主責身心障礙者就業相關的服務，希望透過更專業與組織更精細的分工來提升更高的品質與服務案量。但業務在執行中所面臨的問題卻是各組在其專業上雖有發展，但各專業間的整合卻因經驗與服務對象的不同，而開始產生連結上的困難。因此，勞工局為使直接服務資源能夠統整，故於 2002 年 4 月再成立「職業重建管理組」，由 5 位較資深的員工擔任「職管員」（職業重建個案管理員），負責身心障礙者服務需求判斷與資源統整連結的角色，其服務對象為前來勞工局尋求直接服務的身心障礙求職者（江明志 2002）。勞工局希望透過小規模自辦社區化就業與職評等業務，作為制度研發的試金石，透過服務最困難的個案來建立服務模式，等待此一制度運作成熟之後在委由民間機構承辦，就像既有的庇護性就業、職業訓練等方案透過補助案交由機構辦理。

在上述小規模自辦直接服務之制度背後，突顯出政府部門之行動者角色的意識型態有很大的突破，亦即政府作為「直接服務者」的角色，服務機構、服務身心障礙者，而非扮演「管理者」的角色。希望從服務過程中實驗出一套精緻的服務模式，再交由民間推展，以便促使政府與非營利組織的合作能夠更加順暢，減少兩者之間因為角色不同而對服務的內涵各執其是、公私部門難以協調整合的成本。

然而，當時核心決策者所設想的直接服務困難的個案的角色並沒有被實現。主要因素為勞工局就業資源中心增加職業重建管理組之後，服務案量大為提升，然而多半是以「一般性」就業的個案為主，若以目前定義的「支持性就業」來看，幾乎絕大部分都不是支持性就業（受訪者 TP-N20，林世瑛 2000）。個案量增加，使得就服員對個案的服務時間受到限制，加上勞工局採取「不分障別、零拒絕」的標準，使得直接服務的深度與品質受到限制，案量激增也使得勞工局就服員背負案量消化不了的壓力，何況求職的案主經評估後將近有一半（45%）是有非就業性的需求需要連結其他社政、衛政或教育部門的資源才能協助其做好就業準備的工作。在人力不足、資源受限、轉介不易的情形下，勞工局就業資源中心遂有整合就業服務組和職業重建組的構想，並轉型成為身心障礙者就業服務總個管的角色（江明志 2002）。

原始的構想，是希望成為職業重建個案管理中心的角色，但是因為在公務化的官僚體制，由於部門內部不同業務主管缺乏共識、各組業務之個案資料庫建置情形缺乏互相瞭解，使得制度推動者感覺到孤掌難鳴，且鄭村棋承諾只做一屆的任期將至，此一構想在關鍵決策者已無相當的時間規劃與督促下，無疾而終。

鄭村棋於 2003 年 2 月任滿一屆之後卸任。繼任局長為出身學界、長期關注勞工與婦女權益的中正大學勞工研究所教授嚴祥鸞。嚴祥鸞輔上任未久便遭受台北市議會議員關切身心障礙者就業基金的逐年負成長的現象，質疑就業資源中心每年在人事與行政管理成本上逐年增加，1999 年只有 20 人，到了 2002 年已增到 120 人，人事與行政成本支出成長了 6 倍。勞工局本身當時也只有 106 位工作人員。質詢議員指出整個基金的總支出，六年來增加三倍，此一行政怪獸已快把基金「吃掉了」（台灣文化資訊站 2003）。另一方面，台北市幾個具有高知名度，機構主管也曾擔任就業基金委員的大型機構，在鄭村棋局長任內被架空基金審查與資源分配的權力，改賦予規劃與諮詢的功能（鄭村棋 2004），這些機構對於既有的權力結構被打破，相當不能諒解，機構多次發表論述、透過公聽會，抗議勞工局的專斷，認為政府單位與民爭利。此一民間機構的壓力，也促成了就業資源中心的組織結構轉型（智障者家長總會、殘障福利聯盟新聞稿 2002）。

由於就業資源中心的正當性受到議會與民間團體的質疑，新任勞工局長嚴祥鸞因而於上任一個月之後（2003 年 4 月 1 日），宣布政策原則，全面停止辦理社區化就業直接服務與職評業務，轉而成為單純提供人事費與行政管理費的補助，以及就業促進業務成效的考核。

之後，就業資源中心原設六組裁併成三組（庇護性就業組、獎勵與補助組、職業重建管理組），原來的職評與社區化就業改為全部委託民間機構承辦。前兩三年鄭村棋局長大破大立的肩膀與魄力，讓民間小型社福團體感覺到生氣蓬勃，認為鄭村棋突破體制框限，靈活且彈性交付任務，但在鄭局長卸任後，一切又回到公務系統的原始個性，就業資源中心也走向「行政與管理」的角色模式。許多機

構就服員認為，轉型後的就業資源中心職管員，僅止於行政考核的功能，對於支持性就業的考核，僅止於「表格管理」的層次，且其考核標準因人而異，對就服員與督導來說，經常感到左支右絀。職管員的行政業務繁雜，對於機構就服員的聲音，特別是小機構的建議，一直不能得到嚴謹、細緻的思考與回應，機構與就業資源中心的互動，愈來愈形式化，機構就服員與職業重建組的職管員的關係只要順應「照表操課」的原則，達成評鑑指標要求的工作即可，而對於就業資源中心該如何發展、機構對現行支持性就業服務模式應該改善的建議也愈來愈不受重視。

根據本研究所蒐集的二手文獻和深入訪問均顯示就業資源中心在嚴局長任內，變得比郭吉仁局長任內更加地傳統與保守，角色定位趨於模糊，原本定位的職業重建個案管理中心的功能設計，在政府人事精簡的政策壓力下，一直沒有辦法實現。

前後任不同勞工局迥然不同的出身背景與施政理念，加上兩者知人任事的風格也有天壤之別，鄭村棋擔任勞工局長期間，不僅帶入自己子弟兵直接進到勞工局為台北市的勞工政策與業務操盤，同時也從民間社福團體借將以便以最快最精準的模式著手推動與改革身心障礙就業促進的業務，加上充分授權，故其行政與政治幕僚都有一定的政策推動能力與專業性。然而嚴祥鸞從學界隻身轉任勞工局負責政務，據悉其就任時只帶一兩位助理同行，且並非實務出身，對官僚體系也有指揮不動的無奈。嚴祥鸞依法行政的保守作風之下，政策方向驟然轉向，對於爭議較大的就業基金方案審查及運用方式、就業資源中心編制以執行長職權等大幅度緊縮，機構與就業資源中心人員皆表示身心障礙就業促進業務頓時萎縮。兩年之後，改由基層做起的副局長師豫玲接任。

師豫玲在台北市政府中可謂從基層做起，擔任過社會局科長、勞工局副局長，嚴局長轉調市政府有給職顧問之後，師豫玲升任為局長，受訪者指出師局長的為政風格介於鄭村棋與嚴祥鸞之間，基本上其對勞工局的業務相當熟悉，故能維持現行的運作模式，但是對於開創性的大政策，比如職業重建個案管理中心、依障別設計不同的就業服務模式等則持保留的態度，使得底下的技術官僚也只能扮演現行制度運作的把關者，較有作為者，嘗試在日益僵化、部門內橫向連結不易的公部門中，試圖在既有的管轄領域中推出彌補現有制度不足的創新方案（受訪者 TP-G3）。

受訪者表示，台北市職業重建的發展，是從一個個方案中逐漸累積經驗，慢慢拼湊而成的，並非是在一個整體概念的規劃下運作的。目前概念雖已經有很大的轉變，但仍尚未有一個完整的藍圖（受訪者 TP-G3）。在組織架構上，目前是以分組的概念在執行方案，仍然還是在各做各的，組織之間的業務並沒有很好的串連，許多改革方案的推動還是落在特定個人身上，方案與方案之間的銜接還有待檢驗。業務執行者有心想要建立職業重建個管系統，認為以台北市的專業人力與



經費，可以做得起來，但關鍵還是在於「決策者想做不想做？！」。

以籌設一個身心障礙者職業重建個案管理中心所遭遇的困難為例，在外部制度環境方面，緣於中央與地方政府本身在勞政、衛政、教育等各部門之間橫向聯繫不佳，即便是台北市政府組織內部環境，光是就業資源中心內部各單位之間也存在許多溝通障礙，因此對於如何精簡裁併部門業務動輒得咎，遑論將現有的服務做跨部門的整合以建立總個管功能。甚至於，台北市社會局的身心障礙名單與勞政裡面的名單並沒有放在同一個資料庫庫裡面，勞工局、社會局、衛生局並無法對個案所接受的服務充分掌握，不容易有機會做統籌的理解、設計跟配套。顯然地，雖然在公部門存在著有心做事的人，但若沒有長官的強力支持，很難有所作為。

可以想見，職業重建個案管理的架構與功能，在目前的勞工局制度環境內，仍有一段長路要走。

## 肆、就業促進方案執行問題

### 一、職業輔導評量

台北市身心障礙者職業輔導評量自民國 88 年起，經多年試辦及探索，服務模式已漸趨成形及穩定，亦成為其他各縣市在規劃職業輔導評量服務模式上的重要參考依據。職評的成效評估不僅是服務人數的多寡，更重要的是服務品質及職業輔導評量報告的建議是否能夠落實在後續的職業重建服務上。據此，台北市勞工局以委託方式，透過歷年職評相關資料的分析，探討歷年來委辦職評的成果、職評建議的成效以及所面臨的困難，以確知職評結果與就業服務之關連及效益，並進一步探討未來台北市未來職評的辦理模式及設置「台北市職業輔導評量中心」的可能性及利弊。

目前台北市職評業務委託民間機構辦理，每年接受委託的單位略有不同，每個單位的人員配置，工具的運用也有不同，在評量的標準上自然很難一致。根據王雲東（2007）研究報告指出，職評報告的建議 50% 未被社區化支持性就服人員所採用，其建議與機構實際的輔導策略相關性不高。許多資深就服員與累積長期服務經驗的社福機構，自行發展出實務取向的評估機制，透過就服員、社工員、督導合作，先由社工評估個案、再由就服員會談，並與社工和督導一起討論，避免專業人員個人經驗上的限制做出不夠客觀的判斷，實務的機制強調持續的評估與機動調整方案與介入的方式，而不把職評當作是判斷準則（受訪者 TP-E6）。

也因此在职評的實際應用上，包括評鑑委員與職評執行單位的主管都對職評的效度，表示懷疑，原因還是根本的方法論的問題：影響就業成功或失敗的變因

太複雜，不可能同一套工具，一體適用所有工作情境與障別差異。其實這是職業重建理論的基本核心所強調的「動態性的生態評量」，也就是說，職業能力表現，會隨時依案主的生心理狀態、工作環境、訓練方法、時間的變化、工作內容差異、互動的對象不同而有不同的結果。從對就服員訪談中明顯的發現，台北市職業輔導評量的使用率，在社區化就業服務來說並不高，許多一、二年資歷的就服員也僅止於送過一、二件。部分機構主管、督導看待職評，會認為職評已經成為一種專業權力的象徵，也因而出現另一個重要的功能：用以說服案主為不適合就業者而同意予以結案，抑或接受就業服務計畫的處遇（受訪者 TP-N19、TP-E4A、TP-E6）。目前大部分職業輔導評量的個案來源以庇護工場較多，原因之一在於庇護工場學員依法令規定，每二年必須重新評量，以確定其就業能力，避免長期待在庇護工場，職評因此成為庇護工場的重要例行業務。職評的應用，應是用以協助評估需求以調整處遇計畫，但台北市似乎是把職評操作成是控制資源分配、為專業人員的評估做專業背書的工具，明顯地已經偏離了職業輔導評量應有的功能定位。

評量的目的是為了提供適切的服務，案主可以透過評量的結果，瞭解自己若要成為一個工作者，還需要加強哪些能力、並且透過評量的過程瞭解所能被提供的服務項目與可以運用的資源，並且評量結果的建議能具體地指出一條個案可以前進的路徑，對案主而言，評估的意義是在於協助，也就是說透過後續的服務與重建目標的達成才有意義，單純的評估出個案在某方面的能力不足，卻無法提供相應的資源，是一種服務倫理上的缺憾（阮文瑞、楊聖弘，2005）。

依李崇信（2002）對於職業輔導評量的看法，職業輔導評量在整個職業安置的過程中，其作用在於幫助找出身心障礙者個人就業中所需要的支持為何，以做為提供服務之依據。因此除非必要的情況，它常常只進行有限度的評量就夠。而且職業輔導評量不是一次性的，僅在擬定「個別職業重建計畫」初期評量就夠，而在個案接受服務的整個過程中，必須持續的評估以便隨時調整方案與介入之方式。因此，在重建系統裡設置「職評中心」雖有其必要，但更多的評量與判斷是在「擬定職業重建計畫」及「擬定就業服務計畫」或在決定是否「轉介」或「結案」中進行。目前這些工作都由「就業服務員」來承擔，由工作量、責任、所需專業技能上來說都負擔太重。因此，未來在職業重建系統中所需的專業人員、職責以及資格的認定，都需要再進一步確定。

若從生態系統理論所強調的人際間的互動、依情境（時間、地點、人與工作內容、文化差異）長期的動態性評估，顯然與國內用標準化工具的一次性評量，顯然有所衝突。以阮文瑞、楊聖弘（2005）的觀察，這是因為國內整體的服務環境並不夠瞭解評量的意義，許多單位期待職業輔導評量人員擔任起法官的角色，擔負起判斷一個個案是否能夠進入某項服務、是否必須離開某項服務的決定性任務，然而，在美國，評估固然也同時具備有類似的意義，但真正的判準還是來自於早已形成共識的能力水準，並非職評人員自由心證的判斷是否適合，而職評人

員需要做的，就是找到合適的方法來評估特定的職業能力或相關的能力項目，並將結果如實的報告出來，供提供服務的人參考，評估者常常就是服務的提供者。

畢竟國內所用的職評是來自美國早年以肢障為常模的評量工具，以台灣跟美國的就業市場結構、種族、地理、企業文化的差異，這數十年的時空環境變化，足以說明此一工具應有本土化的修正；再者，國內把職評一體適用在 15 種障別，這是方法論上的謬誤。美國強調生態系統觀點的評量，國內卻仍習慣一套工具、一次解決。美國有充分的專業人力支持其職業重建系統，這絕非一朝一夕而來，國內專業能力與人數不足且教育系統尚無法生產出專業人才之下，仿效美國的作法，從就服員中培養評估專業，是相當符合生態系統的可行作法。

儘管職評的成效受到許多質疑，但因為職評是法定的「應」先接受服務項目，依法行政的結果，在北中南區分別成立職業輔導評量中心之後（高雄有意發展成職業重建個案管理中心），整個環境，讓職評繼續保有其發展的空間。但如果真是「當時定的那個法，是某些人在對於職業評量一知半解的情況之下，把它安到法裡面去，將來會受到歷史的檢驗的」（受訪者 TP-E6），現在或許應期待在新修訂的身心障礙者權益保障法中，能看到對職評的功能定位，有適當的修正，真正能從案主需求上去思考所應提供的專業，而不是用公務系統的觀點，把「做了幾個人次職評」當作是身心障礙者就業促進的成績。

## 二、高三下轉銜方案

台北市勞工局與教育單位，針對高中職特教班、普通學校的啟智班學生，經教育單位評估具有就業潛能者，於高三下提前進入勞工局的社區化就業方案，以達到無接縫轉銜的目的。

此一方案，立意相當好，但是執行上，出現了許多問題。一般認為，高三下轉銜的個案，輔導的難度相當高，主要原因是工作人格不良的問題以及就業輔導觀念與老師會有衝突。許多就服員表示，學校老師對就業市場生態並不瞭解，對於學生就業能力的評量，與就服員所持的看法歧異相當大，曾有老師認為學生「很乖啊，能力很好啊」，堅持認定該學生可以就業，然而就服員認為：學校老師忽略了學生與老師長期在學校的互動關係是不同於具有成本及競爭因素的職場中的勞雇關係及同儕關係。一般老師也會對學生的工作態度，社會適應能力、獨立生活技能的重視程度與就服員有落差。在輔導策略的運用上亦有所不同。學校老師會經常到學生工作現場看案主，有時會給雇主及就服員建議，甚至給予指導性的意見，老師與雇主就服員間，在上述問題的認知落差上，有時會相持不下，甚至發生衝突。

而大部分高三下轉銜的個案是屬於心智障礙障別，勞工局依障別派案的結果，多半集中在許多智能障別類別的承辦機構，例如育成基金會轉銜個案有 18 名，

佔了開案個案的三分之一左右，也形成了機構就服員長期以來難以承受的工作壓力。由於台北市勞工局對於結案標準的要求嚴格，若案主不願意簽名同意結案，機構一旦找不到適當的轉介單位，最後往往是掛在服務名單上。

另一個問題是機構利益的衝突，有些學校老師會把能力最好的學生留下來不做轉銜，但卻大量轉銜能力稍差的學生，就服員認為：學校老師因為有業績壓力，也就是說，老師希望能有較多的成功就業個案是自己輔導的，一方面也希望有較多的轉銜數量，證明自己所教的學生學習成效比較好。

上述問題反映出教育單位長久以來自成一個系統，長期在學校中工作的老師，較少有機會深入瞭解職場的生態，對於身心障礙者就業問題的思考上，自然難以與就業市場的需求與雇主的雇用行為連動。由於不瞭解，難免會形成模糊不清的概念，甚至有所誤解，因而在職業障礙的判斷上會有偏差。老師在沒有工作現場情境的學校裡，對於學生的社會技能，包括如人際互動、溝通、抗壓性、適應能力、工作態度等基本職業能力的足夠與否，往往需要離開校園以後才會瞭解，自然對其重要性的體會不若就服員深刻。

這些現象，突顯出國內的就業轉銜系統功能不彰。理論上，這是可交給轉銜個案管理員或學校職業輔導員來解決的工作，但是台北市的就業轉銜個案管理員及職業輔導老師的人力編制不足，在台北市配置有職業輔導員的學校，僅止於特殊教育學校，一般高中職並無此專業人力的編制(林幸台 2006)。學校對於身心障礙者的就業問題處遇多半僅能交給班級導師。

雖然目前教育局已要求高中職老師不要干預支持性就服員的輔導，讓學生能接觸到真實的就業問題，但是對於結構面的問題，依舊沒有看到具體的解決方案。台灣行政組織長期以來各行其是的生態，讓許多好的政策理念難以運行，形成了目前轉銜系統的斷裂，無法發揮功能，實在相當令人感到無奈。

身心障礙者在學校階段若無法改善工作人格，這些深層的職業障礙就長久跟隨著學生，成為將來就業服務員棘手的問題。此一現象，亦同樣出現在許多民間教養機構，值得教育界深思。

### 三、穩定就業支持方案與職涯輔導

基於案主成功就業並追蹤三個月結案之後，勞工局將 96 年新增自辦「穩定就業支持計畫」，針對需要情感慰藉的障礙者，讓他們透過聚會、講座、旅遊的方式，認識更多其他也在職場上打拚的障礙者，以期能延長工作壽命。勞工局指出，身心障礙者在職場上不容易交到朋友，導致轉換工作頻仍，為了穩定他們的情緒，只好透過聚會方式抒發工作上的苦悶，今年試辦結果共 10 個團體，目標量 300 人，明年度起將正式舉辦。

此方案實施至今，成效尚未有定論，但已經有不認同的聲音出現。一部份是方案設計本身過度切割案主的需求，另外則是資源分配不公的爭議。台北市幾乎所有受訪的就服員談到此方案，都認為不需要另外聘一個就服員去執行，而是應該讓原就服員來做（受訪者 TP-N19、TP-N20、TP-N22、TP-N29、TP-N32、TP-N24）。一如一位就服員提到此一方案的設計根本的問題在於：「這些都是我們本來就有在做的…。案主還要跟新的就服員重新建立關係，很多案主、雇主都不願意，其實原來的就服員才是最適合的」（受訪者 TP-N22）。「穩結」方案的爭議在於許多機構認為這是智障者為主的機構為擴充人力提出的建議方案<sup>2</sup>，導致對方案的公平性產生懷疑，因此勞工局將服務方案委託各機構辦理，造成服務的不連續性。而追根究底，問題的癥結是社區化就業對個案成功就業的定義為 3 個月，再追蹤輔導 3 個月即可結案。機構真正反應的問題是服務期程需要拉長，穩定就業成效才能彰顯。

另以台中市的就業諮商方案和台北市的職涯輔導方案，也是將方案交由台中市張老師基金會和台北市政府本身聘請社工師執行，主要是諮商的資格受限於心理師法的限制，機構不能自行接案。然而以張老師而言，承辦單位也不諱言他們對身心障礙者在就業方面的問題並不嫻熟，只好邊做邊學。另外，個案諮商還需往另外一個機構重新建立關係，也是備受詬病之處（訪問記錄 TC-N16、TC-N3）。轉介模式均導致機構就服員和個案對此方案並未以行動展現肯定與支持，據負責台北市職涯輔導方案的社工師所言：「方案開辦近半年，至今只有一位個案『掛號』，而且方案還規定一次諮商時間為一個小時」（訪問記錄 TP-E7）。

由於每個方案的執行者有自己的專業認同、服務期待與想像，最大的關鍵是這些分屬不同單位和負責人，而每一階段的服務工作是否在為下一個階段服務作準備，在理想的狀態下，案主應該是可以透過不同系統的轉介持續他的服務，但是別忘了，每一次的轉介就必須面對一次陌生關係與陌生環境的適應挑戰，這對常人來說，都已經會感到焦慮不安甚至錯亂，更何況生理、心理與社會支持更為弱勢的身心障礙者呢？

台灣的法律讓政府部門透過業務切割與預算分配的方式，有了推卸責任的空間。但從案主的權益角度，政府部門應思索的是，在進行這些服務分工或切割時，目標必須是建立在維持服務的整體性與持續性。全人式的重建服務應該是以案主為中心的個別化重建服務計畫，使個案能依其真正的需求規畫出適切的全人服務，而非像我國以業務切割服務，將一個人的需求和重建服務分割得支離破碎，無法在單一窗口得到完整之服務（謝發財 2005）。

連制度設計的公部門主管也對組織分工日益精細卻缺乏有效和深思熟慮協調整合機制的職業重建體制，產生治絲益棼的不確定感。擔心切割太過零細的方案會走上社政的個管結果，個案的服務與轉介只是對表格的服務與資料的轉介（王

---

<sup>2</sup>因為智障者在工作上需要支持的期間較長。

增勇 2003)。受訪者提到他的隱憂：「在這個體制（指規劃中的職業重建個案管理單一窗口）建構以後，是否會造成另外一個流程的繁瑣，讓一個身心障礙朋友在那邊跑來跑去，一下子職評、一下子職再（職務再設計），一下子又這個又那個，會不會像以前的社工裡面的個案管理一樣，轉介來轉介去，轉到後來到哪裡去？到家裡去！過去事實上是這樣。」（訪問記錄 TP-G3）

#### 四、就業機會開發委託案

就業機會開發方案的規劃，是鎖定特定雇主或職類與廠商建立合作關係，開創大量就業機會且進行媒合。由於就業資源中心深刻瞭解到工作機會是身心障礙者就業服務成功之重要關鍵：缺乏工作機會，就業輔導及職業訓練顯然徒勞無功，驟然開發就業機會，身心障礙者卻無相當的就業能力、就業需求及適切的就業媒合，再多機會亦是空談。所以就業機會的開發應有職業訓練、就業輔導與就業媒合的配套才能達成實質效益。過去就業機會開發工作常面臨工作機會與人才無法媒合的問題，造成企業僱用意願降低及釋放工作機會的減少，故就業機會開發方案創造雇主關係的經營與維持的窗口。因而鼓勵民間機構辦理就業機會開發方案。

此一方案，在 94 年度共有四個機構申請。包括愛盲、中華視障經穴按摩推廣協會、視障生活品質福利促進會、軍北投醫院等。從執行成果看來，愛盲基金會的工作機會開發及進用量達到預定目標，其他機構則未能達到，且實際所開發的工作的實際進用量有限。

此案，經勞工局研議結果，因補助案之就業機會開發與社區化就業之就業機會開發難以區分，且社區化就業本身即需為個案需求開拓工作機會，又勞工局已積極規劃為私立未足額進用義務機構辦理雇主流求才服務。因而在 95 年度，將此案改採辦理私立未足額進用義務機構雇主流求才服務計畫報告案。

台灣身心障礙者的職業重建需求，不僅分屬衛政、社政、勞政系統，即使在勞政單位，仍分別由各機構所承辦的各式方案所決定。例如：台北市的身心障礙就業促進方案中，除了定型的職訓、職評、社區化就業、職務再設計，還針對上述方案執行成效的檢討與建議，另外增加了「穩定就業結案支持方案」、「職涯輔導方案」、「高三下轉銜」、「就業機會開發方案」。然而規格化的方案與支離破碎的服務長期的影響卻是貶抑人群服務之多元價值與創新發展。機構為了獲取資源，與政府合作，符合規範，卻在過程中逐步喪失特色、自主性與原初的使命（李憶薇 2004）。

#### 五、進用獎勵金與頭家保障--訓用留計畫

進用獎勵金主要目的在於利用財務誘因，提高雇主聘用身心障礙者意願，獎勵對象包括義務進用機構的超額進用與五人以上非義務機構的進用獎助，另一部

份則是職務再設計的獎勵金。台北市對於臺北市獎助進用身心障礙者機關(構)辦法，有幾個較為重要的規定，第一，對於部分工時工作，每週工時達二十小時，每小時薪資符合基本工資規定，且當月薪資或連續月薪資合計達基本工資時，以一人核計，乘以每月基本工資之二分之一計算，連續月薪資之計算，最長以三個月為限；第二，須連續進用六個月以上，自第七個月開始給予獎勵；第三，工作地點需在台北市內。

其次，台北市勞工局自 91 年 6 月 21 日起公告實施「頭家保障——訓用留計畫」，訓用留方案的補助對象 僅規定需為「40 歲以上或符合支持性就業」，而對於符合支持性就業的認定，是以兩次就業推介失敗為標準。對於符合標準的雇主，給予前 3 個月的薪資補助（依序為 2 萬、1 萬、1 萬）的獎勵金，並輔以支持性就業員為橋樑介入密集輔導，運用「先安置再訓練」的精神，讓案主能在真實的工作情境中學習工作技能、社會技能，並得到就業員的心理支持，以期就地安置。在獎勵金及就業員專業支持的誘因下，相當程度地降低雇主僱用就業困難個案所需的交易成本。就業員另一方面可以協助雇主填寫相關的申請資料，避免一般企業對資訊、填寫方式的不瞭解而沒能使用此一獎勵金。

在台灣各縣市的身心障礙者就業基金支出項目中，「獎勵金」一直都是最大的一項。95 年 1 到 6 月中，台北市總共核發獎勵案件數 98 件，總計 20,203,920 元。其政策效果上，勞工局針對 93 年的進用及離職數字進行說明，依 93 年統計資料，義務單位退保人數中，離職年資為一年以下者佔了 65.25%，一年至兩年者佔了 12.04%，二年以上至三年年資者佔 4.8%，而義務單位新增身心障礙員工 668 人，非義務單位新增 302 人。

不可否認地，勞工局透過政策倡導及獎勵金誘因，增加了許多工作機會，這些主動開發而來的工作機會促成了相當多的成功就業，而其以工作現場在地訓練的模式，也免除了傳統職業訓練，所訓練的與職場所需不相符、案主為生活津貼而參訓或者職訓生需要重新適應新環境等問題，縮短了職業訓練與就業的斷層而使訓練與就業結合為一。相對於集中訓練的職訓班的低就業率，從統計數字上看來，訓用留計畫在促進就業上的成績相當明顯。

然而，由於獎勵金額頗高，且審查簡便，訓用留計畫推動過程中，出現少數身心障礙者與雇主採取「假雇用」的作法。曾經出現有身心障礙者與雇主雙方談好對分獎勵金而雇用；也有少數雇主會在雇用滿三個月之後便將個案開除，或者是轉以另一新公司名義雇用，繼續領取獎勵金等等弊端，因而遭受民間機構批評為：短期間可能提高就業率，但外在的動機（如金錢上的獎勵）過於強大難免削弱雇主內在的動機，會使雇主在認知上失調，進而產生一種「向錢看」的反應。徒讓政策失去意義（張鄭正 2002）。

國內由於長期習慣以即效的「現金給付」方式來做社會福利，這種短線的作法，相當程度地掩蓋了政府對於身心障礙就業促進做長期而有效的政策設計的責

任。在台灣人民不瞭解「積極性勞動市場政策」的背景下，獎勵金的設計，不管在政府、雇主、案主甚至普羅大眾，似乎得到了相當多的肯定，把它當作是政府的德政。然而獎勵金對身心障礙者就業促進的成本效益究竟如何呢？獎勵金是雇主提供工作機會的財務誘因，但雇主的雇用心態是否可以從中得到改變呢？

從實務工作者的作法來看，大部分的就服員（受訪者 TP-N18A、TP-N19、TP-N22、TP-N24、TP-N25、TP-N26A、TP-N32、TP-N33、TP-N34）都不會（或說是不願意）主動以獎勵金、雇用獎助津貼來當作推介就業的工具，其共同的想法是：「會長久雇用的雇主，不會在意這個，為了獎勵金而雇用的雇主，一般都不會穩定」，換句話說，要能讓身心障礙者被長期穩定地雇用，需要建立在雇主對身心障礙者有正確瞭解與願意接納的基礎上。

雖然台北市勞工局也認為「改變雇主的對身心障礙者的認知才是根本的解決之道」，然而在雇主教育、社會倡導工作上的資源投入，隨著 92 年台北市就業資源中心「宣導組」裁撤，宣導業務費用大幅度縮減後，近幾年並未見明顯的作為，這是否意味著台北市的雇主對於身心障礙者的瞭解已經足夠，不需再多花時間精神投入公共教育（public education），或者只是政府單位對於交易成本較高的政策較沒有興趣，有賴研究者針對獎勵金的成效與雇主的雇用行為進行深入分析。

中央及地方政府還是應該在積極性勞動市場政策的思維下，如前章所述，加強倡導、教育雇主以改變雇主的對身心障礙者的負面認知，提高雇用意願，並且運用此一「先安置再訓練」的可用機會，加強安置後的訓練成效的投資，而不是聚焦在獎勵金。從美國的經驗上來看，美國重建體系之完善，充沛的專業人力是其重要關鍵，由於重建服務已發展多年，政府經費及民間資源大量投入，專業人力相當充沛，而其專業人力又皆在教育體制中養成（周惠玲、蔡再相，2005）。反觀國內，長期以來職業重建相關人員的專業不足（專業能力不足，人數不足），嚴重的抑制了專業品質的提升，這是政府應儘速解決的優先政策重點。換句話說，政府應提高調整財務運用的比重，先投資在專業人才的養成上，盡早建構出一個適合長期發展的工作環境，在體制上，中央應評估成立一個跨部門的重建專責單位（如美國 RSA），評估美國 interagency agreement 在台灣執行的可行性；短期目標放在積極培養專業督導、建立就服員分級授薪、成立職業重建總管等幾個重點上，先讓更多的專業人才願意投入職業重建領域，提供案主在生理、心理、家庭支持、社會支持面上的需求協助，從獨立生活能力的改善開始，降低身心障礙者的職業障礙（vocational handicap），提高其可就業性（Employability），這才是促進身心障礙者穩定就業的正途。

## 伍、台北市支持性就業的評鑑制度

「評鑑的目的，在於改善，而非證明」，這是評鑑學的經典名言，然而，幾年



評鑑實施下來，實務界普遍感受到了一種形式化、規格化、專業主義獨大的氛圍，也不禁令人對評鑑的目的開始反省：評鑑到底對誰有益？該由誰來評鑑？該用什麼方法評鑑？評鑑如何能改善服務品質？

「形式決定內容」可說是台灣社會各領域的普遍現象，放到政策執行上，就是用「評鑑」來做決定，因而評鑑引導著專業方向，引導著服務的內容。評鑑機制的設計，某些程度上決定了政策目的的成敗。

國內社福機構長久以來都是在財務困窘下慘澹經營，近年來又面臨民間捐款日漸減少的壓力，對政府的財務依存度越來越高，機構為求生存，多半儘可能地維護與政府良好的互動關係以確保資源，在此一資源依賴關係明顯的生態下，政府單位對機構方案的評鑑制度，成了機構服務發展方向與品質的關鍵影響因素。在評鑑制度下，政府與民間應有的夥伴關係，也摻雜了強烈的權力色彩和利害關係考量。

國內社區化就業服務方案，是由台北市政府首先於92年開始執行，職訓局隨後也參照台北市作法，設計出不太一樣的評鑑制度。評鑑制度實施以來，影響力日漸擴大，似乎已成了承辦機構每年最重要的大事，一般機構及工作人員也已經習慣地把評鑑成績當作是機構及個人的工作成果展現，或者是資源取得的擔保。

一般認為，評鑑制度是監督管理服務品質的手段工具，政府能透過評鑑來掌握所投入的資源與政策目標的一致性，其正面的功能不容忽視。然而，當評鑑日漸成為機構每年的例行大事之後，正面效果與負面效果也陸續出現。評鑑設計的理念與方法，如何引導著方案承辦單位的工作內容安排，以及實務工作者的工作態度，從訪談過程中的許多現象中可以看出來。

許多機構主管在每天忙碌的工作中，似乎忘記了實施評鑑的目的，忘記了評鑑與社會的關連性，甚至忘記了社會福利機構助人的理念。例行制度的慣習，讓人不再對評鑑的副作用有所反思。存在管理者心態的機構主管，為求績效，一切都是以評鑑項目比重為指導原則來指導就業服務員的工作，而對評鑑項目中未明列的服務內容，漸漸被輕忽。儘管有許多就服員不甘於專業自主空間受到制約，試圖堅持服務理念，但面對機構主管的壓力，最後往往只能屈服或是選擇離開，這種與機構主管服務理念上的衝突，也成為台北市就服員高度流動率的主因（張自強 2005），這樣的權力關係，放到以「人」為工作對象的支持性就業上來說，是否會扼殺了專業成長的空間呢？

以職訓局的評鑑來說，以往三年來來，職訓局對社區化就業服務的評鑑設計是以「機構工作理念與創意特色服務」、「行政運作」、「服務提供」、「機構整體評分」等四大部份評分，邀請專家到各機構進行約三個小時的成果報告及資料檢閱。實施以來，大致可以整理出幾個問題：(1) 職訓局偏重量化成果的評鑑方式，難

以精確反映出服務品質。許多評鑑指標的定義，常讓服務人員無所適從<sup>3</sup>；(2) 而指標中有很大的比例是針對機構組織運作與行政流程，而非針對服務成效的評量，對小機構相當不利；(3) 而評鑑項目的比重分配上並沒有考量障別的特質差異（精障最難服務，但結果是在現行制度，顯得服務成效最不好）；(4) 也沒有針對就業前準備、家庭工作、長期追蹤、心理輔導等較為專業性的服務訂出效標，例如：一通三分鐘的電話問候跟一次一個小時的心理諮商，都是一個單位分數。然而服務的專業性、精緻性與多樣性原本就很難文字化。(5) 評鑑方式的合理性。現行評鑑的方式，主要是由評鑑委員利用兩個小時的簡報以及資料審查和提問打分數，但少有針對就業事實與雇用關係的品質進行考證，很多機構私底下承認有許多資料數據是可以造假，而且社區化就業所強調的障礙與非障礙者的社會融合（social inclusion），並非狹隘界定在兩者一起工作而已，另一個真諦是身心障礙者在職場中被接納、並擁有良好的社會關係。這也是評鑑模式中，以書面審查、簡報與委員提問座談無法具體呈現的服務品質內涵。

面對這種指標建構完全以量化數據作為事實認定基礎的評鑑辦法，連被台北市勞工局聘為評鑑委員，來自社工領域的專家都自我感嘆專業的消權：「我覺得這些委員，很多是學科學的，如職能治療、醫生什麼的。他們都很注重量化。他們量化到讓我覺得把自己的權力都宰制掉了。譬如說「特別加分」這五分，那五分是代表什麼～還要自己討論這怎樣是一分，怎樣是兩分，怎樣是三分，他們把自己分數的權限都卡死了。就把自己的 power 都控制住了，覺得自己的專業毫無功能（如檢閱服務記錄的深度與專業性）」。（訪問記錄 TP-E7）

評鑑委員的資格、專業性與實務經驗，也是備受爭議的議題。由於台灣引進支持性就業僅十多年，對於培養評鑑專業人員的資源投入有限，評鑑委員的來源，多半是從台灣現有的人才庫中借調，但是，由於出現了球員兼裁判的異議。這兩年，排除了有承辦社區化就業方案的機構出任評鑑委員（受訪者 TP-E4A），因而官方的評鑑委員就只能從學術界找尋職能治療、醫學、特教、社工、心理背景的學者來擔任，或者會以專業領域的平衡做評選委員的考量（受訪者 TP-E7），也因此產生了部分沒有就業服務實務經驗而又不夠認真謙遜的評鑑委員。許多就服員提到，經常需面對評鑑委員不食人間煙火的觀點，或者過度理想的要求，甚至是權力的傲慢；雖然會感到無力，但也只能微笑以對（受訪者 TP-N18 等）。這一層關

<sup>3</sup> 如「推介成功率=推介成功/推介人數\*100%」、「成功就業率=推介成功人數/開案量\*100%」、「就業穩定度=穩定就業人數/推介就業成功人數\*100%」的計分，係以推介人數、開案量、推介成功就業人數為分母，分子是成功量。那結果分母越大，分數越小，換句話說：做得越多，評分越低。因此「比率」計分的設計，會迫使就服員篩選個案、隱匿推介人數的數字，養成承辦機構多作多錯，少作少錯的心態。官方的認知可能在於就服員要有績效，不能花太多時間隨便推介，但實務上，對認真的就服員而言，推介就業是很重要的情境評量過程，是就服員與案主、雇主透過溝通、互動來觀察與協助案主，是三者間建立信任關係的媒介，不能只用推介成功與否的結果論來看待它，應重視過程的重要性。另外，如支持性就業的密集輔導定義，「2週」的密集輔導預設個案多數就業的問題必須在2個禮拜中顯現（此一定義較適用於智能障礙者），但實際上，就業不只是案主個人的問題，家庭、生理、人事與環境的變動很多都出現在就業3個月、半年以後。

係，漸漸形成了一種評鑑文化：被評者需要事先打聽評鑑委員的專業背景及人格特質，投其所好以求高分。此外，評鑑委員間缺乏共識，各依其專業背景做評判下，容易出現自由心證的衝突，曾經有就服員表示，評鑑委員在評鑑現場出現嚴重的爭議，雙方各持己見之下，弄得相當尷尬。每年成員組成不一的評鑑委員，對某些因專業背景不一而設計出來的評鑑指標和配分，機構縱使多所怨言，但也只能臣服於權力關係下，行禮如儀地接受評鑑，徒呼負負。

## 陸、體制外的聯繫會報：精障者社區化就業

台北市社區化就業制度最難能可貴的發展就是創造出一個屬於醫院精神醫療與社區復健中心的就業服務員，能夠展現集體行動並產生政策影響力的組織場域。在這個組織場域中，台北市各醫院的精神科精障的就業服務員為自己在以醫療掛帥的醫療體系中，開創出一個位置並發揮實質性的功能，真正地帶領精障患者走出社區，回歸社會，對精神醫療院所傳統以職能治療的醫療模式產生一定的衝擊，增加醫療專業對病人以就業輔導模式回歸社區的真實經驗與想像。

### 一、勞政跨入精障就業服務的政策過程

台灣 1990 年修訂「精神衛生法」，精神醫療法中更明確宣示就醫、就學、就業、就養等服務應有更完整的措施與主責單位。其中勞政單位即為精神病患就業的負責單位，醫療單位則負責精神病患在社區中的復健與職業功能的訓練。然而法中雖有指明負責單位，但是對於勞政與衛政之間的銜接，復健完成的病患，醫療單位如何轉介到勞政單位作職業訓練、媒合進入就業市場，並沒有配套措施與實行方針，對實務工作者而言，缺乏實際的參考價值（李栩慧 2004）。

在 1995 年健保開辦之前，精神衛生社區照顧政策原本由行政院衛生署主導，衛生署因此針對社區復健部分投入許多資源補助社區復健中心，一時之間有許多社區復健中心成立，幫助精神病人就業，然而，健保開辦之後，由於給付制度朝向住院而非出院治療，反而導致病患、病床及終於醫院，形成鼓勵病患住院以及蓋大型醫院的作法，精神病患交由社區照顧的計畫因此中斷，造成社區機構發展不彰，且阻礙病患順利出院回歸社區生活（官達人 2003）。精神醫療社區復健的業務在上述的體制下，自然呈現「重醫療、輕復健」的發展趨勢。

1997 年「身心障礙者保護法」修正，將精神障礙者納入「身心障礙者保護法」，而在身心障礙者保護法中規定勞政單位為協助身心障礙者就業的主管單位。推動就業服務的工作則來自於「身心障礙者就業基金」。此一基金係身心障礙者保護法第 31 條規定，公私立單位必須進用一定比例的身心障礙者，未依規定進用單位必須繳納「差額補助費」，並匯集成「身心障礙者就業基金」，身保法規定此筆基金不

得列入政府年度預算，用途也必須應用在辦理促進身心障礙者就業權益相關事項，如訓練與就業輔導。

在身心障礙者的就業服務方面，由於法令於 1997 年才將精神障礙者納入身保法中，因此在此之前台北市勞工局的就業服務對象較少直接服務精神障礙者的經驗，在主管單位不能不做的情況下，1998 年鄭村棋擔任台北市勞工局長，掌管台北市的身心障礙者就業基金專戶後，本著「需求在哪裡就補助到哪裡」的政策原則，基於考量現實環境中精障的需要<sup>4</sup>，允許台北市各公私立醫院申請精神病人的就業輔導業務，希望能藉由這些單位的經驗充實勞工局對精神障礙者就業服務的內涵，勞政部門的就業輔導員才正式進入台北市公私立醫院中，並且公私立醫院成為精神障礙者以工作治療協助就業模式回歸社區的主要承辦機構，佐以少數綜合性的服務機構<sup>5</sup>（李栩慧 2004，余漢儀 2002）。

## 二、「精障就業輔導員聯繫會報」的成立

2003 年中，台北市勞工局新局長嚴祥鸞上任，宣布將取消補助醫院從事就業服務方案的政策。取消的原因有：（陳淑芳、王增勇 2004；李栩慧 2004；梁安聖、陳淑芳 2004）

- (1)由於基金專戶的錢逐年減少，在開源節流、設限補助額度以免基金耗盡的壓力下，必須重新審定申請單位資格。
- (2)就業服務法規定第 34 條規定：「私立就業服務機構及其分支機構，應向主管機關申請設立許可，經發給許可證後，使得從事就業服務業務，……。未經許可，不得從事就業服務業務。但依法設立之學校、職業訓練機構或接受政府機關委託辦理訓練、就業服務之機關（構），為其畢業生、結訓學員或求職人免費辦

---

4醫療機構投入精障就業服務的起始緣由，就台北市政府勞工局的角度來看，其因基金的隸屬掌管，勞工局背負著眾多的社會期待，因此勞工局對於同屬身心障礙者的精障者就業促進業務自然責無旁貸。一開始由於勞工局尚無精障就業服務相關經驗的累積，所以當時考量精神疾病涉及長期醫療，醫院確實為病人及家屬病程治療中優先選擇合作、信賴與依賴的單位；同時，醫療系統尤其具備專業不可取代性，如：醫院中的醫護人員身經百戰，其專業性較非醫療單位提高許多；另外，精神疾病有其個別化及再發病性，在目前醫療及民間單位尚未有一妥善連結與後送系統統整的時期，醫院對於曾經工作訓練或協助就業服務的病人熟悉，且能扮演開啟後送系統樞紐的機制，因此對於病人發病後的醫療安排與病人生理功能的破壞，甚至發病後對於家庭、社會的危害性等均能於短時間內降至最低...，所以同時考量各項因素之下，勞工局決定補助醫療院所。（梁安聖、陳淑芳 2004）

<sup>5</sup> 以 95 年度台北市身心障礙者社區化就業服務委辦單位來說，專門負責精神障礙類的公私立機構有：台北市聯合醫院（松德院區、中興院區、仁愛院區）、國軍北投醫院、台北榮民總醫院、台大醫院、台北市立康復之友協會。另外綜合障礙類的社福機構也是精神障礙者可以尋求就業服務的單位，計有台北市身心障礙者關愛協會、陽光社會福利基金會、伊甸社會福利基金會、台北生命勵關懷謝、腦性麻痺協會等。

理就業服務者，不在此限。」在台北市支持性就業屬於委託案，因此適用時「接受政府委託」的資格，醫院便是在主管機關行政裁量下得以承辦精神障礙者就業服務的工作。但同屬勞政的庇護性就業因為屬於補助業務，勞工局則採從嚴審核，進而被迫面臨取消申請的資格。

- (3)服務資源重複：勞政單位發現醫院運用健保「日間病房」資源同時又申請勞政單位的就業輔導方案，等於一魚兩吃，進而主張廢除醫院申請就業服務方案的資格。雖然院方工作人員極力解釋應請衛政提供日間病房之患者名單供台北市勞工局人員比對，但勞工局函請健保局提供時，健保局以病人隱私為由拒絕，進而使得勞工局在「資源不重複」的原則下做出醫院不得申請的規定。

勞工局長的更迭造成了補助政策的變動，政策草案擬將「醫院排除在補助範圍之外」，這使得以醫院為基礎的就業方案面臨集體解散的命運。突如其來的衝擊，迫使醫院內的就輔員必須走出訓練場，走出醫院，為自己和案主的權益發聲。過程中，全台北市服務精障的就輔員們以仁愛醫院為主，由研究單位<sup>6</sup>出面組織各醫院就輔單位組成聯繫會報，作為因應勞工局政策的平台，其成立主要目的是組成對政策有所回應的討論小組，連結展開一連串的行動，從串連集結各醫院就輔員召開精障就輔單位（醫療與民間家屬團體）的聯繫會報、透過行政系統進行協商、連署公開信、對外發新聞稿、旁聽勞工局身障基金委員會，到拜會台北市政府高層官員…。這些行動過程中催化醫院就輔員之間的集體認同與同儕支持、增加大家對於行政結構的理解與政策分析的能力，更重要的是，這些基層的就輔員發展了回應體制變動的應變能力（王增勇、陳淑芳 2006；梁安聖、陳淑芳 2004）。這次的集體行動使得就業基金委員會決議一年的緩衝期，醫療院所仍須於 94 年度取得「私立就業服務機構設立許可」（王增勇、陳淑芳 2006；梁安聖、陳淑芳 2004；李栩慧 2004）。

下表是精神醫療、社區復健機構及就業服務方案在其分工及服務的對象和內容上具有差異，比較如下：（以個案為中心之分工原則）

類別	精神醫療	社區復健		就業服務			長期安置
項目	急診住院	居家 治療	復健 治療	職業 訓練	就業 輔導	支持性 就業	安養 教養 養護
	門診治療						
	全日住院治療						
	日間留院治療						
機構	精神醫療機構	精神復健機構		職業訓練機構	就業輔導機構	社會福利機構	
機關	衛生行政單位			勞工行政單位			社會行政單位

<sup>6</sup> 此一聯繫會報的成立得力於陽明大學衛福所王增勇老師鼎力協助組織的運作和策略，王增勇老師同時為台北市身心障礙基金專戶委員會的委員，擔任精障代表召集人。

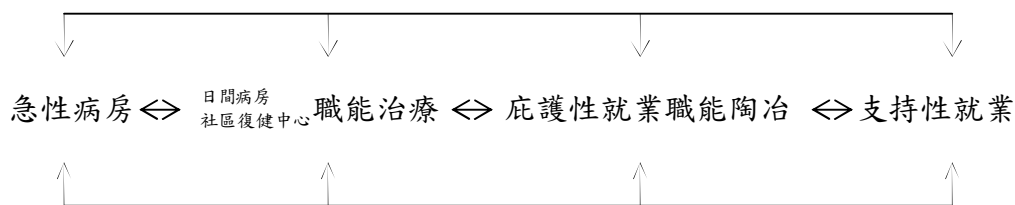
資料來源：精障就業議題討論與建議（梁安聖、陳淑芳 2004）

資源區分	衛政資源		勞政資源
服務型態	日間病房附設職能工作坊	社區復健中心附設職能工作坊	庇護性就業服務之職能工作坊
對象	急性期後，精神症狀仍明顯，但得由全日住院狀態改為日間固定到院方式，參與復健活動者，期待協助其疾病控制及避免功能退化。	精神症狀趨於穩定，有復健潛能者，但仍需藉由長期固定架構之復健活動來增進生活因應功能與穩定病情。	具有工作意願與經評估具就業潛能者，但工作技能不足，仍需藉由工作訓練強化工作能力並提昇工作認知，協助其職業重建，適應職場要求。
服務內容	以疾病控制為目標，藉由藥物治療及日常生活功能訓練為主。	以穩定病情為目標，藉由職能復健治療及參與團體活動為主。	以逐步增進工作技能與建構工作認知為主，採模擬情境之工作場域，實際運作職場，即藉單一職種、具生產力的訓練內容來增進能力。

### 三、「體制外聯繫會報」的影響

根據勞委會職訓局統計，全國現有身心障礙者社區化就業服務員 370 人左右，根據研究瞭解，僅有台北市醫院的精障就業輔導員因應政策取消申請資格事件，成立體制外的聯繫會報<sup>7</sup>，藉集體力量發聲，進而得以某種程度開創出精神障礙者真正回歸社區的實踐道路。底下總結此一體制外的聯繫會報對於身心障礙者就業服務體制產生的顯著與潛在影響：

- (1) 促成各自為政的勞政、衛政、社政部門有機會檢視精神障礙者就業服務需求與服務模式的特殊性：



梁安盛、陳淑芳（2004）指出勞工局若以為區分衛政與勞政資源，以避免資源重複的前提下，藉以就業服務法規為依據而將醫療機構排除在庇護性就業方案申請資格之外，但卻鼓勵醫療院所從事支持性就業服務方案，如此不僅不能回應精障這個特殊障別具有的疾病特性，也有違將精障者回歸到一個「人」的項度

<sup>7</sup> 台北市另有視障者就業服務聯繫會報，但其組織連結性與議題倡導不強。

上來服務的原則，而且亦會造成服務的斷層，致使「篩選效應」嚴重出現，唯有已達外面職場功能之學員方能被篩選進入就業服務系統中，否則精障者僅回歸醫療系統重複復健一途。精障就輔員聯繫會報肯定勞工局避免資源浪費之想法，但全有或全無的極端做法無法呼應精障者的需求，而且政策本該考量其延續性及服務措施的連續性及整體性。若僅有支持性就業服務的運作，是不是可以取代精障庇護就業過渡性的需要，讓精障病友直接回到社區中順利就業，令人質疑。因此，勞工局需重新思考醫療機構辦理庇護就業的必須性，這不只是「資格」問題，而是衛政醫療復健與勞政就業服務轉銜的議題，精障之就業權益如何能夠得到維護的議題。

## (2) 對專業霸權下之精神醫療體制的反思

在國內精神醫療的發展史上，「重醫療、輕復健」的現象一直存在，無論是在教學教材或臨床實習方面，都沒有足夠的資源與經驗發展「復健」這一塊，使精神醫療體制在復健這一塊缺乏完善的養成教育訓練；在健保制度實施之後，急性、慢性病床的給付又遠超過社區復健的給付，讓醫院失去往復健方面發展的誘因，使精神醫療的全人服務加重失衡狀況（李栩慧 2004）。

國外經驗一致認為精神病患回歸社區是否成功，就業安置是重點工作之一，而要回歸社區，病患就必須有一份可以為生、自我認同的工作。然而在國內的觀念還停留再把病人治療好就好的地步，對於回歸社區後病患該如何生活卻很少思考與碰觸。在健保給付制度偏失下，醫院仍視「就業輔導員」是一種補充性質的人力，方案經費有政府補助無須醫院自籌，但可以多出人力協助醫療業務，同時也可以吸引病患上門求診，方案沒過，醫院主管也不以為意。這種醫療獨大的專業霸權在利潤導向的支配邏輯下，醫療專業人員沒有動機走出醫院尋找產業合作的資源，開拓復健方向。

得力於勞工局就業基金挹注，透過醫院就業輔導員的努力，刺激原本與就業輔導沒有關係的醫院醫療照護與社區復健人員，發現到原來精神病人竟然也可以透過就業輔導的密集支持訓練與貼身服務，最後以「工作者」的身份回到社區，在社區中生活。原本生存在不屬於醫院編制、也非勞工局約聘雇人員之雙重劣勢下的就業輔導員，透過聯繫會報的集結，看見「原來就業輔導員可以做的事情比醫院的社工師還多」（李栩慧 2004）。

少數個案醫院就業輔導員的努力，打破了「醫院=去人性化=讓病友失能」的基進想法。以台北市市立聯合醫院之仁愛院區、國軍北投醫院為首的醫院，讓行政官員和專家學者看到醫院的異質性，並反思「醫院」作為病人就業服務機構提供服務的可能性。畢竟，醫院雖然仍的確確事由醫療思維主導，但無可否認的，醫院也是精神病友最依賴、最熟悉，甚至最多信任的地方，這個領域不容易長出「社區化」的花朵，但其四週確有最多需要這朵花的人。醫院的就業服務，在台北市成為反精神醫療的重要場域（陳淑芳、王增勇 2004）。精神障礙者與醫療的

不可切割，使得醫院成為精神障礙者決定生涯方向的決定者，然而台灣的精神科醫院裡，精神科醫生總是忙著開藥，心理治療師總是忙著測量，對於社區復健、心理治療總是乏人問津。台北市的這幾家醫院就服員，能夠學習美國草根性組織推動的精神障礙者社區復健，發展出自己的系統，值得各障別學習，政府單位更需要檢討為何美國的體制下可以落實社區復健，而台灣不能？

## 柒、結論與討論

職業重建強調生態系統概念，透過個案管理員的評估及專業團隊全人式專業服務，並連結可用的資源，給予身心障礙者符合障別需求差異的個別化服務這是一種跨領域、系統性的、社區本位的助人專業。然而，目前國內的職業重建業務絕大多數是交給支持性就服員，並無所謂復健諮商師或有實質功能的職業重建個案管理員的協助，所謂跨專業團隊，如何能落實，令人感到遙不可及。

從歷年來的研究都可以明顯瞭解我國職業重建的專業發展上，主要障礙在於行政系統的難以整合，衍生出許多問題資源分配的公平性、個案管理系統成效不佳、轉銜銜接不良的問題(呂淑貞，2004；林世瑛，1999；林賢文，2001；林恕安，2004；陳建光，2004；戴玲容，2001；魏仕哲，2001)。由於我國的行政系統，是一個切割成勞政、社政、衛政、教育單位的行政系統，缺乏橫向連結，各單位權責、功能整合相當困難，以致於行政效能低落，許多專業理念如職業重建個案管理，受到這個不良的制度環境牽絆而難以實現。

從經費來源上來看，雖然各地方政府皆有身心障礙者就業基金可以使用，但該專戶經費近40%用於核發超額獎勵金而非對身心障礙者直接服務的提供上，地方政府的許多方案仍有賴於勞委會的就業安定基金的補助，加上各地方政府在人力、專業、經費預算等資源配置不均，地方政府多半未能擔負起提供身心障礙者保護法所定之各項職業重建服務，且中央與地方政府提供的職業重建服務普遍有重複且補助標準與效益指標寬嚴不一致，導致各縣市專業品質參差不齊，受服務者涵蓋率不一的情形。

資源的不足，造成了專業人力數量與專業性上的不足、專業人力在教育系統的養成機制至今尚未完備，僅能依賴自發性的經驗累積。而在評量專業上，如職業輔導評量，並無法本土化，未能達到預期的專業功能。而中央負責監督評鑑的責任，但目前為止，機構評鑑指標的建立、專業督導制度的建立、相關法令及配套措施都還僅止於架構，未能達到如美國的專業要求。

由於資源多數來自就業基金專戶，因而民間機構與就業基金長久以來呈現明顯的資源依賴關係。在生存壓力之下，各機構忙於競逐資源，大型機構依勢著政策影響力緊扣著資源大餅而大者恆大，小型機構則無力發展，這也使得機構之間與政府的夥伴關係添加了許多政治的味道，許多機構成為權力運作的平台，機構



設立的宗旨漸漸被遺忘。

整體來說，我國身心障礙者職業重建體系相對於歐美福利先進國家，呈現出被動、片段、制度間銜接度低的問題。機構普遍存在著資源的匱乏、專業人員的專業能力與數量不足的困境，就服員肩負著沉重的業績壓力，然而薪資低、福利保障少、流動率高、缺乏專業督導，新進人員無法提供足夠的在職訓練與督導；資深人員未能給予實質留任誘因，人員異動頻繁，實務經驗傳承與累積困難。職業重建的成效相當程度的受到制度環境的限縮，值得政府及決策者深省。

從美國的經驗上來看，美國重建體系之完善，充沛的專業人力是其重要關鍵，由於重建服務已發展多年，政府經費及民間資源大量投入，專業人力相當充沛，而其專業人力又皆在教育體制中養成（周惠玲、蔡再相，2005）。反觀國內，長期以來職業重建相關人員的專業不足（專業能力不足，人數不足），嚴重的抑制了專業品質的提升，這是政府應儘速解決的優先政策重點。換句話說，政府應提高調整財務運用的比重，先投資在專業人才的養成上，盡早建構出一個適合長期發展的工作環境，在體制上，中央應評估成立一個跨部門的重建專責單位（如美國RSA），評估美國 interagency agreement 在臺灣執行的可行性；短期目標放在積極培養專業督導、建立就服員分級授薪、成立職業重建總管等幾個重點上，先讓更多的專業人才願意投入職業重建領域，提供案主在生理、心理、家庭支持、社會支持面上的需求協助，從獨立生活能力的改善開始，降低身心障礙者的職業障礙（vocational handicap），提高其可就業性(Employability)，這才是促進身心障礙者穩定就業的正途。

中央需要思考將服務執行部分逐漸下放給地方，除原法規政策之擬定外，多致力於服務指標及流程的整合、服務的績效的評鑑、專業人員的培養等共同性或協調性議題的處理，包括與社政、衛生、教育部門間服務流程、個案轉銜等問題的協調處理。並逐步將職業重建業務地方化，由縣市政府以自辦或委託專案單位方式，成立職業重建服務單一管理窗口。在縣市政府未足以成為職業重建統一窗口前，由職訓局所屬就服中心予以整合建構服務網絡。另一方面，透過職業重建個案管理的概念，建構一個整合專業服務、資訊管理及交流的平台，在一個資源集中投入的環境下做重點發展，可收行政簡化、避免資源重疊以及專業累積之效，並可產生典範學習的引導效用。

此外，在職業訓練方面，落實「為用而訓」的原則，訓練可勝任工作需求與可符合就業需要的職業技能，並加強身心障礙者的工作人格與社會技能的強化，並將雇主與案家的教育納入服務內容中。對於飽受詬病的職訓生活津貼，應可參考日本 20%職訓生活津貼的設計，將國內高達 75%的職訓生活津貼、膳食費、交通費降低，避免身心障礙者為了生活津貼而參訓，找不到高於基本工資的工作就不願就業的問題。中央亦可考慮引用日本的「特例子公司」制度，以多項優惠稅制及財務補貼為誘因，可合併計算其僱用率、納付金、調整金及獎勵金等，增

加彈性，使障礙者增加受僱的機會，有助於就業機會與就業市場的突破

日前，身心障礙者權益保障法已經由行政院通過 定額進用的私部門義務進用單位從100人下降67人，比例為1%，公部門則為34人，進用比例3%，預計將會增加4800個工作機會，另一個意義在於，政府在就業基金上的收入，也會大量提高，此一身心障礙者就業促進的命脈 政府單位該如何運用，考驗著勞委會及地方政府決策者的觀念與心態 另外，新法中強調以專業的「需求評估」取代以往套餐式的服務，在目前國內需求評估人員及評量工具不足之下，亟需儘速發展本土化的常模，並在評量人員的養成過程中，加強對情境評量訓練與就業領域相關背景知識的要求。現階段的掌握評量資源的醫療背景的評量人員，應擺脫醫療觀點，以生態系統觀點來看待就業過程中所有的就業障礙（vocational handicap），並加強培養心理復健及社會技能復健的專業人力 建構真正全人式的專業團隊，需求評估的可行性才能具體提升，真實地在職業重建過程中被實踐。

身心障礙是每個人都有可能的普同經驗，更是檢驗一個國家的福利政策的重要指標，在福利意識高漲的台灣，如果政府及民間單位的政策法令制訂者能對此一專業發展有先正確的瞭解 審慎地把資源放在刀口上，相信職業重建相關的專業仍有很大的發展空間。

## 捌、參考書目

- 中華民國智障者家長總會（2000）身心障礙者就業金專戶責任歸屬：民間與政府的混戰 <http://www.papmh.org.tw/news/89/89money.htm>
- 台灣文化資訊站（2003）北市身障就業基金十年將用光。  
<http://lotus!news.cis.nctu!netnews.csie.nctu!netnews2.csie.nctu!TWserv>
- 王雲東（2007）「個案委託制度下身心障礙者職業輔導評量服務的成效分析—以台北市 90—94 年職評服務方案為例」，發表於 96 年 11 月 23 日台灣社會工作專業服務品質策進協會和東海大學社會工作學系聯合主辦之「新管理主義對社會工作專業的挑戰與回應」研討會
- 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。國立暨南大學社會政策與社會工作學系碩士論文。
- 呂淑貞（2004）精神障礙者就業模式建構之國際比較研究—以台灣、美國、日本及德國為例。衛生政策與管理研究所碩士論文。
- 林世瑛（1999）就業服務員及督導員對身心障礙者社區化就業服務意見之探討。台灣師範大學特殊教育研究所碩士論文。
- 林賢文（2001）台北市身心障礙者就業促進政策執行之探討。國立中正大學社會福利系碩士論文。
- 林恕安（2004）我國身心障礙者就業促進政策之探討—以支持性就業服務為例。國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 李崇信（2004）我國身心障礙就業轉銜暨職業重建服務之發展方向。就業安全 3(1):16-19。
- 李栩慧（2004）抵抗異化：醫院精障就業輔導員的行動反思，陽明大學衛生福利研究所碩士論文。
- 李憶薇（2004）菩薩行中的我與場域：一個女性學佛者在宗教社會服務的行動探究。應用心理研究，23:105-130。
- 余漢儀（2002）余漢儀 2002「精障者社區復健模式探討—以台灣地區的四個康復之友為例」，中華心理衛生學刊第十五卷第二期，頁 1~24。
- 官達人（2002）社區居民對精神病患的態度調查，國立陽明大學醫務管理研究所碩士論文。
- 阮文瑞、楊聖弘（2005）「職業重建評量與職業養成—以佳樂盲人中心為例」，94

年度美國麻州地區視障機構職業重建實務工作考察報告。

周惠玲、蔡再相等（2005）94年度美國麻州地區視障機構職業重建實務工作考察報告。行政院勞委會職訓局業務考察報告。

陳淑芳、王增勇 2004 《從噤聲到發聲—台北市就業輔導員的故事》，〈多元化的社會議題：社工專業角色重新出發〉研討會。台灣社會工作專業人員協會主辦，2004年2月21日，台北縣政府511會議室，台北：台灣。

陳建光（2004）身心障礙者就業困境與政策問題之研究。南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。

梁安聖、陳淑芳（2004）精障就業議題討論與建議。資料來源：

<http://www.ca.taipei.gov.tw/civil/NGO/www.cooloud.org.tw/images/20040917/NFwQ93.6.29.doc>

謝發財（2005）「視障專業人才培養及發展」，94年度美國麻州地區視障機構職業重建實務工作考察報告。

鄭村棋（2004）「以身心障礙者就業基金為例，探討社福組織與國家的共生關係」，台灣社會研究季刊 59:185-187。台社主辦【國家與社福組織之間的思辯：弱勢者的守護者或社會控制的工具？】座談會。

戴玲容（2001）身心障礙者就業過程中就業服務員所面臨的困境和因應之道—以台北市身心障礙者社區化支持性就業為例。台北大學社會工作學系碩士論文。

魏仕哲（2001）我國身心障礙者就業政策之研究。國立政治大學勞工研究所碩士論文。

## 玖、計畫成果自評

在本年度的研究中，作者主要寄望能夠透過實地的經驗研究，深入瞭解（1）台北市身心障礙者社區化支持性就業制度形成的背景，包括身心障礙者就業資源中心的形成與轉型；（2）與支持性就業有關的相關方案的執行成效與問題，如職業輔導評量、高三下轉銜方案、穩定就業支持方案與職涯輔導方案、就業機會開發委託方案、進用獎勵金與頭家保障訓用留政策等；（3）方案評鑑制度對機構服務品質與承接方案的社福組織之體制運作的影響；以及（4）在現行制度逐漸僵化下，體制外的精神障礙者就業輔導員的聯繫會報形成過程，及其集體的社會行動對精障在醫療體系下過度醫療化的服務，和對支持性就業方案帶來的影響。

研究結果發現，台北市身心障礙者的就業服務政策深受勞工局長不同的出身、專業背景與行事風格的影響，鄭村棋任內以「直接參與服務」模式積極且創新性地帶動身心障礙者就業服務方案的執行和制度建構，打破就業基金委員會的權力結構生態，重視社福機構的資源再分配與小型社福機構的成長。嚴祥鸞與師豫玲任內則因為學術背景和對局長角色自我定位的不同，加上基金萎縮和大型社福團體的抗議，就業資源服務中心逐漸轉型為「間接行政管理」的角色，然而其影響是就資中心組織系統日趨官僚化，相對身心障礙者就業服務專業的發展也開始陷入符合制度規定的形式要求重於專業成長與使命實踐。

在與支持性就業相關的服務方案方面，台北市身心障礙者的就業服務體系相對於歐美福利先進國家，呈現出被動、片段、制度間銜接度低的問題。機構普遍存在著資源的匱乏、專業人員的專業能力與數量不足的困境，就服員肩負著沉重的業績壓力，然而薪資低、福利保障少、流動率高、缺乏專業督導，新進人員無法提供足夠的在職訓練與督導；資深人員未能給予實質留任誘因，人員異動頻繁，實務經驗傳承與累積困難。就業服務的成效相當程度的受到制度環境的限縮，值得政府及決策者深省。

對於支持性就業計畫評鑑制度的反省方面，「評鑑的目的，在於改善，而非證明」，這是評鑑學的經典名言，然而，近幾年評鑑實施下來，實務界普遍感受到了一種形式化、規格化、專業主義獨大的氛圍，也不禁令人對評鑑的目的開始反省：評鑑到底對誰有益？該由誰來評鑑？該用什麼方法評鑑？評鑑如何能改善服務品質？「形式決定內容」可說是台灣社會各領域的普遍現象，放到政策執行上，就是用「評鑑」來做決定，因而評鑑引導著專業方向，引導著服務的內容。評鑑機制的設計，某些程度上決定了政策目的的成敗。

最後，較為可喜的是在醫療體制盛氣凌人的專業霸權下，儘管精神障礙者與醫療的不可切割，但是精神障礙體制的就業服務員因為醫院的支持性就業方案面臨存廢攸關的危機，反而藉著體制外的連結，鬆動醫療體系對精神病人的過度醫

療化的復健模式，學習美國草根性組織推動的精神障礙者社區復健，發展出自己的系統，值得各障別學習。

在研究成果上，本研究預定於 2008 年在台灣社會福利學會年會和台灣社會學會各發表一篇研討會論文，會後將參酌評論人和與會人員的建議，修改成可投稿的期刊論文。其次，本研究的兩位碩士班研究生，雖尚未完成碩士論文，均將運用計畫的資料撰寫但作為碩士論文的基礎。

附錄：深入訪問名單

單位／機構	職稱	受訪者
第一社會福利基金會	執行總監	TP-E1
中山醫學大學職能治療學系	講師、職業輔導評量中心主持人	TP-E2
亞洲大學心理學系	助理教授 職訓局評鑑委員及督導	TC-E3
路得啟智學園	主任 台北市勞工局評鑑委員/巡迴督導/機構顧問	TP-E4A TP-E4B
導航基金會執行長	前勞工局機要秘書 導航基金會執行長	TP-E5
心路社會福利基金會	主任 勞委會職訓局督導委員	TP-E6
野百合社會工作師事務所	野百合社會工作師事務所負責社工師 台北市勞工局督導委員/評鑑委員	TP-E7
陽明大學衛生福利研究所	教授 曾任台北市就業基金會委員	TP-E8
中彰投就業服務中心	身心障礙科就業服務督導	TC-G1
台北市勞工局	第四科專員 前就業資源中心執行長	TP-G2A TP-G2B
台北市勞工局	職業重建管理組執行長	TP-G3
台北市勞工局	職管員	TP-G4
台北市勞工局	助理督導	TP-G5A TP-G5B
職訓局身心障礙就業訓練組	科長	TP-G6
立達社會福利基金會	就業服務員	TC-N1 TC-N2
伊甸社會福利基金會	就服督導	TC-N3
台中市聲暉協進會	就業服務員	TC-N4
伊甸社會福利基金會	就業服務員	TC-N5
陽光社會福利基金會	前就業服務員（94.4 前）	TC-N6
台中市康復之友協會	總幹事	TC-N7
台中市殘障福利協進會	就業服務員	TC-N8
台中市盲人協進會	就業服務員、現為社工員	TC-N9
伊甸社會福利基金會	職業重建中心副主任	TC-N10
伊甸社會福利基金會	身心障礙成人個管中心督導 社工組組長	TC-N11
霧峰農工	職業輔導老師 前立達啟能中心教保組組長	TC-N12A TC-N12B
台中市康復之友協會	就業服務員	TC-N13
立達啟能中心	職訓組組長；前教保組組長	TC-N14
台中市智障者家長協會	就業服務員	TC-N15
瑪利亞社會福利基金會	就業服務員	TC-N16

單位／機構	職稱	受訪者
台北市關愛協會	就業服務員	TP-N17
中華民國聽障人協會/北投醫院/啟聰協會/經穴按摩協會	就服督導	TP-N18A TP-N18B TP-N18C
台北市聽障人協會	就業服務員	TP-N19
雙連視障關懷基金會	就服督導、兼任秘書 就業服務員	TP-N20 TP-N21
經穴按摩協會	就業服務員兼任會計	TP-N22
台北市自閉症家長協會	就服督導 就業服務員 就業服務員	TP-N23 TP-N24 TP-N25
中華民國腦性麻痺協會	中華民國腦性麻痺協會就服督導	TP-N26A TP-N26B TP-N26C
伊甸社會福利基金會	就服督導 就業服務員 就業服務員 就業服務員	TP-N27 TP-N28 TP-N29 TP-N30
育成社會福利基金會	就服督導 資深就業服務員 育民中心主任	TP-N31 TP-N32 TP-N35
第一社會福利基金會	資深就業服務員 就業服務員	TP-N33 TP-N34
淡水商工	職業輔導員	TP-N36
喜憨兒社會福利基金會	協理	TP-N37
愛盲社會福利基金會	副總幹事 研發中心督導 研究員	TP-N38 TP-N39 TP-N40