



## 淺談身心障礙者就業問題

梁書瑜 報導

2018/12/23

聯合國於1975年發表了「身心障礙者人權宣言」開始將身心障礙者的權利劃歸為人權議題，而台灣也在1980年通過了《殘障福利法》（現為身心障礙者權益保障法）。從此，身心障礙福利由個人、家庭的私領域範圍轉變為現代國家對於公民的權益保障，在這當中身心障礙者（以下簡稱障礙者）的工作權可謂相當重要的一環。

### 我國身心障礙者就業的相關法規

1980年台灣通過《殘障福利法》後，隨著社會風氣逐漸開放，加上國際趨勢的推波助瀾下，身心障礙福利運動風起雲湧。1980年代中期不肖業者將非法賭博「大家樂」的開獎方式和愛國獎券的號碼連結，想利用愛國獎券的公信力獲利，頓時社會上掀起一股賭博歪風。為了遏止不當的社會風氣，政府宣布在1988年1月停止發行彩券，造成大量以賣愛國獎券維生的障礙者一夕之間失業，這樣的狀況凸顯了他們在工作權上長期被剝奪的問題，進一步促成了實質的修法行動。

| 年代／法案           | 內容要點   |
|-----------------|--|
| 1990／殘障福利法第一次修正 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新增「定額進用」制，未達進用標準者須繳納「差額補助費」。</li> <li>2. 各項新建公共設施、建築物、活動場所及交通工具，應設置便於殘障者行動及使用之設備。</li> </ol>                       |
| 1996／公務人員考試法修訂  | 1996年1月「公務人員考試法」修訂，賦予身心障礙特考法源，保障身心障礙者任公職的權利。   |
| 1997／身心障礙者保護法   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將法案名稱修正為「身心障礙者保護法」。</li> <li>2. 增訂各目的事業主管機關權責。</li> <li>3. 規定雇主應建立個別化專業服務制度、提供無障礙個別化職業訓練及就業服務、制定生涯轉銜計畫。</li> </ol> |
| 2007／身心障礙者      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將法案名稱修正為「身心障礙者權益保障法」。</li> <li>2. 全文修正為 109 條，現行之法律規範在此時完成。</li> </ol>   |

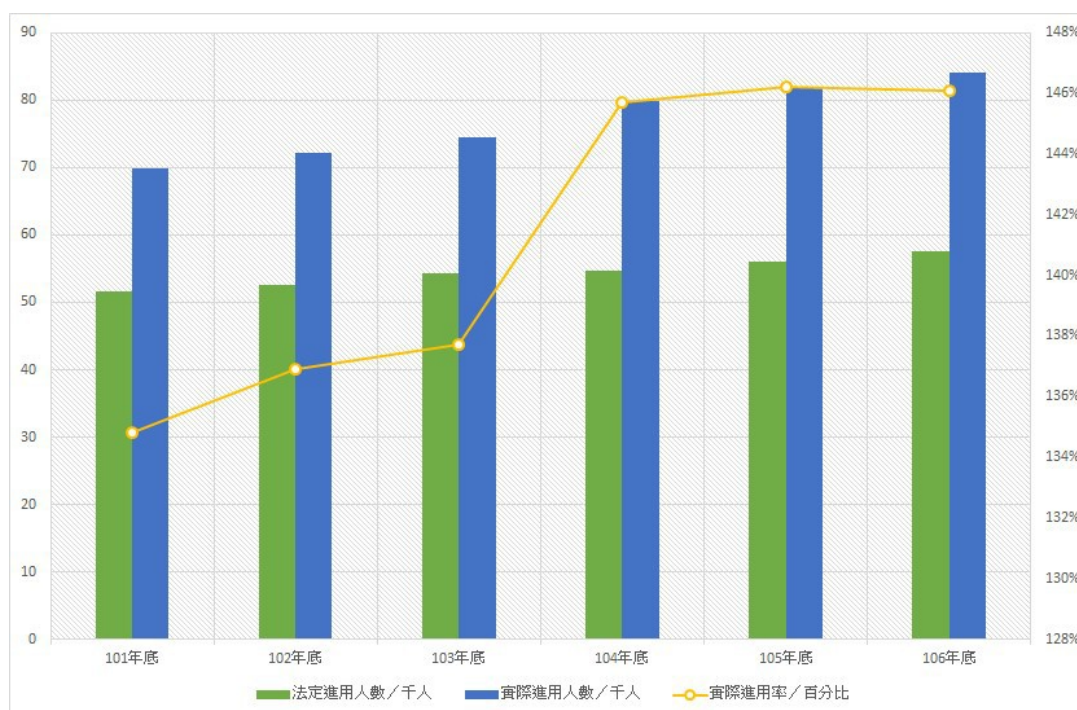
|                        |   |
|------------------------|---|
| 權益保障法                  | 3. 提高定額進用名額，針對庇護性就業者由學員改為員工身分。  |
| 2011／身心障礙者權益保障法第三次修正   | 增加電話值機工作及視障按摩勞動合作社以促進視障者就業，並對無障礙環境及通用設計規範提出更具體的要求。                      |
| 2016／身心障礙者職業重建個案管理服务計畫 | 依身心障礙者權益保障法第三十三條規定推動職業重建個案管理服务，希望身心障礙者在職業重建過程中獲得連續性專業服務，以達協助身心障礙者就業之目的。 |

摘要歷年有關身心障礙者就業法規的變遷。(圖片來源 / 梁書瑜製) 資料來源：[全國法規資料庫](#)、[《殘障聯盟發展史》](#)

## 數據上升 反映真實？

根據《身心障礙者權益保障法》第38條的規定，公、民營機構的員工總數達到指定數量時（公：34人、私：67人）需聘用一定比例的障礙者，而這就是所謂的「定額進用制」。

在今年六月份由勞動部所公告的統計數字顯示，去年年底障礙者的法定進用人數達到五萬七千人，實際進用人數為八萬四千人，進用率為146.1%，並且法定進用人數多年來呈穩定增加趨勢。



近年來身心障礙者定額進用統計圖。(圖片來源 / 梁書瑜製) 資料來源：[勞動部](#)

時間再往前推一點，勞動部於今年三月公布的《105年身心障礙者勞動狀況調查》與100年的資料相比，勞動參與率上升1.28個百分點，失業率下降3.18個百分點，就業人數達到二十萬八千人。

這些統計結果讓我們看到了多年來在保障身心障礙者工作權上的進步，無庸置疑，這是往一個好的方向發展，但，若是把身心障礙者的就業資料拿來和全國相比，我們還有許多的不足。

根據行政院主計總處所做的人力資源調查並搭配障礙者的勞動數據，我們可以得出民國100年障礙者的勞參率為19.13%，和一般民眾58.54%相較，落差達到39.41%，而五年後，障礙者的勞動參與率和一般民眾的落差只稍微下降到38.34%；同時失業率依然維持在一般民眾的2~3倍之間。

| 項目別 | 民國100年8月 |       | 民國105年12月 |         |
|-----|----------|-------|-----------|---------|
|     | 身心障礙者    | 一般民眾  | 身心障礙者     | 一般民眾    |
| 就業率 | 19.13    | 58.54 | 20.41     | 58.75   |
| 失業率 | 12.35    | 4.45  | 9.17      | 3.79(%) |

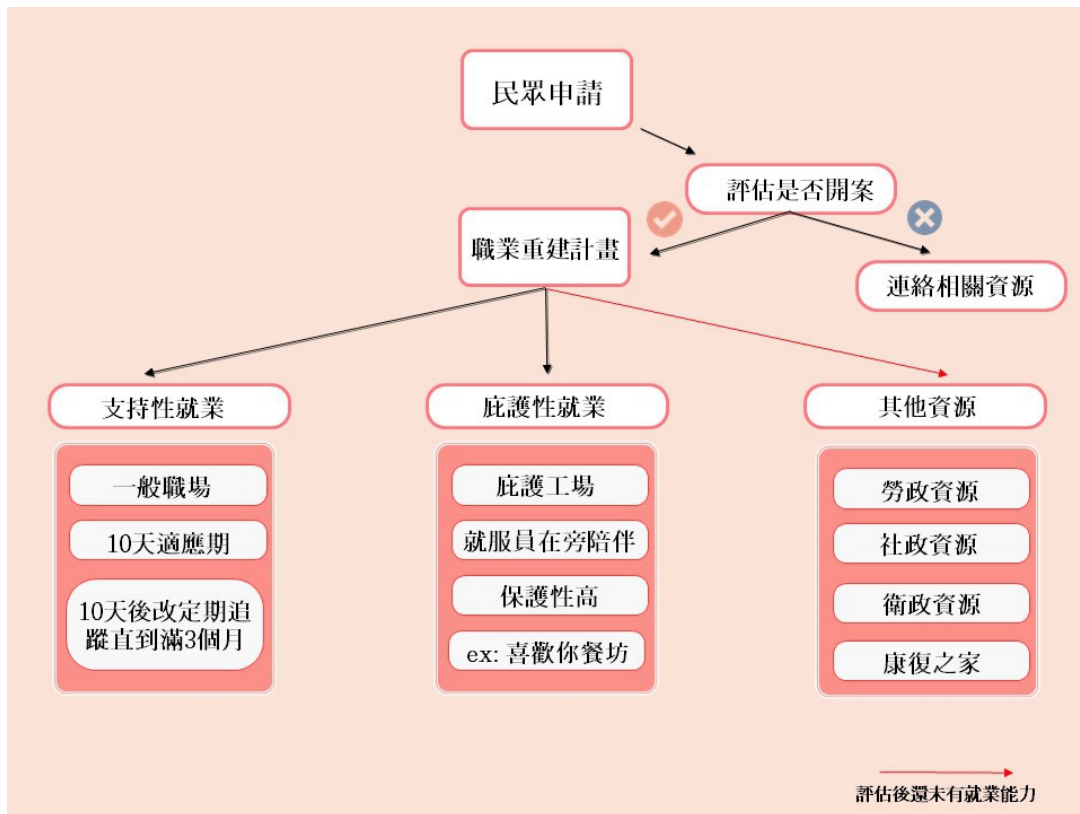
身心障礙者與一般民眾就業情況比較。(圖片來源/梁書瑜製) 資料來源：勞動部、行政院

針對身心障礙者就業率低、失業率高的現象，財團法人喜憨兒社會福利基金會就業發展組督導范崗鈺表示，這和工作環境、政府政策、還有民眾對於障礙者的了解緊密相關，「假設友善環境真的那麼多的話，就業率不會那麼低。」她認為除非是在身障體系裡工作的人，不然要讓所有人都了解障礙者有一定的難度，「我們現在能做的有限，但目前也只能盡力去做好能力所及的部分。」

## 社福第一線 聽聽他們怎麼說

依據《身心障礙者權益保障法》第33條規定，各級勞工主管機關應就障礙者的就業意願，委託職業重建個案管理員訂定個別化職業重建服務計畫，協助障礙者進入職場或重返職場。

喜憨兒基金會職業重建個案管理員吳佩倫表示，以目前新竹市政府來說，提供的資源算是蠻廣泛的，從職業輔導到補助職業再設計，也和相關民間團體合作，是一套龐大的系統。不過她也指出，「職業重建服務原則上都是以短期為主，超過1、2年就算時間很長了，大部分的個案都落在7、8個月左右。」這也容易造成障礙者在離開重建計畫後，不管是在生理或是心理上能獲得的支持資源度不足的問題。



以新竹市為例，政府和民間團體合作推動的職業重建流程。（圖片來源 / 梁書瑜製） 資料來源：吳佩倫提供

而在近年來障礙者就業率上升這個面向，中華民國殘障人協會執行秘書陳文琪提出自己的看法，「有時工作的媒合率高，但不一定代表穩定率也高，我們希望的是穩定，這才是最重要的。」她認為關鍵還是在職場上和同事之間有好的互動，同事能當他們的支持者，穩定率才會高。

關於障礙者在職場上的人際應對，喜憨兒基金會就業服務員鄭炳宏說道：「支持者的培養是長期的。有時身心障礙朋友會覺得別人應該要主動來關心自己，但其實在人際關係上雙方是平等的。」身為一位就服員，鄭炳宏依個人的經驗表示，對於特殊障別的障礙者要找到適合的職缺蠻困難的，尤其台灣的就業環境以資訊、電子類佔優勢，較少傳統產業類的工作。另外，在精神障礙這塊，「可能大家了解的不多，所以坦白講是不友善的。」





庇護工廠裡一名物理治療師正在幫員工進行肢體功能檢查。(圖片來源 / 梁書瑜攝)

當一位障礙者經過前期的職業訓練有了一定的工作能力後，如何讓他們持續在工作中調適自己、有好的人際關係，進而讓生活穩定下來、能自食其力，這是長期以來我們還在摸索的課題。

## 借鏡社會民主主義的瑞典

瑞典的社會福利政策是建立在「非家庭」的觀念上，具有普世性的特徵。在勞動市場方面採取「完全就業」的社會精神，強調薪資團結、並擁有豐富的所得維持體系，對於障礙者的就業除了提供職業培訓及支持性就業措施外，若員工有復健的需求，雇主需負擔其財務上的支出；並且根據《工作環境法》雇主應以開發各種障礙者可能的工作機會為前提，保障障礙者繼續受雇的權利。

從瑞典統計局的資料發現，2016年達工作年齡之障礙者的就業率為62.4%、一般民眾為70.6%，與台灣同年份相比就業率高且差距小，顯示瑞典的勞動政策在障礙者就業上有較突出的效果。

### 瑞典勞動力調查結果

| 年分   | 障礙者總就業率 | 一般大眾就業率 | 總人口就業率 |
|------|---------|---------|--------|
| 2008 | 61.8    | 77.1    | 74.7   |
| 2013 | 62.0    | 78.6    | 76.5   |
| 2014 | 62.0    | 76.4    | 77.3   |
| 2015 | 61.8    | 78.6    | 77.6   |
| 2016 | 62.4    | 70.6    | 78.6   |
| 2017 | 62.3    | 74.2    | 78.2   |

落差範圍：0.5~3.1 單位(%)

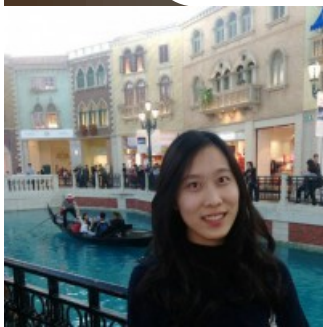
透過此圖可看出瑞典的所有障礙者可勞動人口中，就業人數過半。(圖片來源 / 梁書瑜製) 資料來源：[瑞典統計局](#)

## 天秤的兩端 如何權衡？

台灣仿效日、德引進「定額進用制」，再加上幾十年下來不斷的改進、新增相關的配套措施，對於障礙者的工作權益促進確實有其成效，但也有日趨於飽和的現象。且根據勞動部的調查，即便公部門提供障礙者尋找適切的工作資源，但其求職的管道多依賴個人的社會網路。另外定額進用受惠者以肢障、聽障者為主，其他像是精障、視障往往是被排除的群體，這也讓配額模式的平等性受到質疑，此種額外進用的方式雖然保障了他們的機會，但無形中也加深了刻板印象的形塑。

在職場環境上，除了靠就服員的協助及期待雇主盡到更多的社會責任外，回到最根本的問題，是「正常化」與「去差異性」，於我們和障礙者均是。只有當重新檢視並了解障礙者間的異質性、社會環境造成的障礙、職場偏見的就業限制後，在政策上及觀念上做調整才是最治本的解決策略。一邊是障礙者權利、一邊是資本主義的勞動市場，天秤的平衡需要長期不斷修正與協商。

縮圖來源：梁書瑜攝



記者 梁書瑜



編輯 姚璇