

貳、身心障礙者福利服務處境

自2006年(民國九十五年)12月聯合國公告「身心障礙者權利公約」，揭示身心障礙者在各個面向的權利，也正恰好是我國政府部門大張旗鼓努力研究及推動長期照顧相關政策之時；身心障礙者及相關組織原以為政府終於全面重視已超過百萬人口之身心障礙者及其家庭的照顧需求，然，雖經身心障礙組織代表極力與政府部門溝通爭取，卻仍在政策確定後排除了50歲以下之身心障礙人口及其家庭的需求。身心障礙者及相關組織之失望程度可見一斑。

但在失望之餘，更擔心新制度的推動將削減身心障礙者原有的服務資源，因而轉而更加努力推動「身心障礙者權益保障法」之修訂；終在2007年(民國九十六年)7月11日修正通過並由總統公佈，為國內身心障礙者權利的提昇帶來一線曙光。日前聽聞聯合國「身心障礙者權利公約」已獲得二十個締約國的簽署、正式通過該公約而將在2008年5月3日產生效力，在此時節更適合檢視國內身心障礙者的福利現況。本聯盟乃將依2006年所撰寫之處境報告書再行檢視近年來的福利服務處境。

1. 連結性服務仍未發揮「連結」功能

身心障礙者在整個生涯過程中，面臨許多不同年齡層及不同面向的需求，因而連結各項服務資源之「轉銜服務」乃扮演了如同人體之「神經」功能之角色，將各階段之需求連結以提供身心障礙者及其家庭完整之服務。然而，自從2002年(民國九十一年)內政部通過「身心障礙者生涯轉銜服務整合實施方案」，各縣市不落人後地紛紛成立「生涯轉銜服務中心」或專案小組，期待做到結合社會福利、教育、衛生、勞政等體系之科際整合團隊，提供身心障礙者整體而持續性的個別化專業服務；時經六、七年，卻只看到各級政府及相關部門，仍未能跨局室間進行積極溝通、協調，以及生涯轉銜計畫的不周延，導致未能提供身心障礙者整體性及持續性之服務；加上各領域臨床專業人員對轉銜服務內容的不清楚，以致於不知該如何做轉銜。而各醫院應提供之「出院準備服務」亦因法規及體制尚未完備、不同醫院之操作方式亦有很大的落差，而醫院內負責該業務之工作人員對於社區資源之不夠熟悉、未建立連結體系等因素，皆使得身心障礙者在離開醫院後未能銜接上後續支持服務而影響生活。

跨科際整合團隊以提供連續性、持續性服務的精神，絕對是受到肯定的，然在實務操作面上各專業間彼此的協調合作，則期待早日看到連結功能之展現。

2. 支持性服務提供的支持度仍不足

依據內政部統計處於民國九十六年十二月出版的「九十五年度身心障礙者生活需求調查報告」，有 92.96% 的身心障礙者居住在家宅，且獨居的比例從民國九十二年的 4.62% 上升至 5.41%，這不但顯示家庭乃是身心障礙者居住的主要處所，也反應了身心障礙者支持性服務的重要。依「身心障礙者權益保障法」第五章支持服務可區分為三個層面—

1. 個人支持：居家照顧、生活重建、心理重建、社區居住、婚姻及生育輔導、日間及住宿式照顧、課後照顧及其他等。
2. 家庭支持：臨時及短期照顧、照顧者支持、家庭托顧、照顧者訓練及研習、其他有助於提昇家庭照顧者能力及其生活品質之服務。
3. 社會支持：休閒及文化活動、體育活動、公共資訊無障礙、公平之政治參與、法律諮詢及協助、無障礙環境、輔助科技設備及服務、社會宣導及社會教育、其他協助社會參與之服務。

在看似多元全面的法定服務內容下，卻非每項皆已落實提供。無障礙環境將另有專章討論，在此則針對個人支持及家庭支持服務進行陳述分析。

雖然「身心障礙者權益保障法」是在 2007 年 7 月 11 日公佈，但在其前身之「身心障礙者保護法」中已有「支持服務」的內涵在其中。依據內政部「九十六年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告」¹，整理如下表：

表一：各縣市支持服務辦理情形一覽表 (本聯盟整理製表，2008)

縣市別	居家服務		日間 照顧	臨時 及 短期 照顧	交通 服務	休閒 服務	親職 教育	備 註
	94 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比	95 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比						
臺北市	305 人 (0.46%)	234 人 (0.35%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務目前有 127 輛小復康、2 輛大復康委託大都會客運公司提供服務，服務地點及時間有限制，但交通網便利。
高雄市	456 人 (0.80%)	541 人 (0.90%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無限定障礙類別或年齡，惟以低收入戶及重度以上者為優先。 2. 交通服務復康巴士服務地點除本市外，尚包括高雄縣地區。
臺北縣	696 人 (0.86%)	811 人 (1.00%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，其中臨時照顧以在宅方式辦理，短期照顧以定點方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士服務對象以有交通需求者為優先，地點為全區且用途不設限。尚擴充服務時間至週日上午 8 時至 13 時，依使用者需求提供服務。
宜蘭縣	96 人 (0.68%)	121 人 (0.79%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 親職教育縣政府並無主動規劃結合其他局、室單位辦理。 2. 臨時及短期照顧服務對象有限定

¹ <http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

縣市別	居家服務		日間 照顧	臨時 及 短期 照顧	交通 服務	休閒 服務	親職 教育	備 註
	94 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比	95 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比						
								於低收入戶及中低收入戶者。 3. 交通服務以小復康巴士分縣內溪 南與溪北服務。
桃園縣	141 人 (0.34%)	421 人 (0.95%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限 障礙類別或年齡，以在宅及定點 方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士服務地點為全 區且用途不設限。 3. 縣內日間照顧機構仍有很多空 位，且縣內機構住宿床位空床也 達 200 多床，建議能協調縣內機 構以身障者需求及區域均衡為導 向，開辦日照服務。
新竹縣	102 人 (0.89%)	122 人 (1.11%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限 障礙類別或年齡，以在宅及定點 方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士服務地點為全 區且用途不設限，只要身障者皆 可預約服務。另應落實交通服務 中陪伴者半價補助之法定服務。
苗栗縣	197 人 (0.59%)		✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限 障礙類別或年齡，以在宅及定點 方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士服務地點為全 區且用途不設限。 3. 95 年與中華郵政合作開辦郵政 服務，讓身障者能得到非常便利 的郵政服務，此項創新服務措施 值得肯定。 4. 日間服務服務量低，且逐年下 降，應思考是否與服務可及性及 可負擔性有關，再進行調整。 5. 臨短托服務建議應回歸對照顧者 的支持服務之精神，進行服務宣 導及推展，臨托個案中有每週週 一至週五固定需求者，應評估其 是否為日間照顧需求，另有關課 後照顧需要應主動轉介教育局共 同規劃辦理。
臺中縣	220 人 (0.52%)	294 人 (0.67%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限 障礙類別或年齡，以在宅及定點 方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務部分，縣府自行辦理小 復康及大復康服務，服務地點為 全區、用途不設限，且未限定服 務對象。 3. 居家照顧服務身心障礙使用人數 偏低，可以再努力推展此項服務。
彰化縣	975 人 (2.68%)	572 人 (1.52%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象設限 6 歲以上，以定點方式辦理，服務 時間則未限定，服務使用率僅 3 成。 2. 交通服務辦理小復康服務，服務 地點為全區且用途不設限，且未 限定服務對象。然部分溫馨巴士 同時額外承接國小小特教學生上 下學交通服務，恐導致排擠社區

縣市別	居家服務		日間 照顧	臨時 及 短期 照顧	交通 服務	休閒 服務	親職 教育	備 註
	94 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比	95 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比						
								身心障礙者預約使用之情形。 3. 針對低收、中低收入重度以上身心障礙者提供送餐服務，平均日受益人數為 140 人。
南投縣	352 人 (1.93%)	447 人 (2.40%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象設定障礙類別，以定點方式辦理，服務時間有限定。 2. 交通服務復康巴士服務對象以有交通需求者為優先，地點為全區，用途不設限。縣境 13 個鄉鎮各配置一輛溫馨巴士，身心障礙者使用率相當高。 3. 居家服務使用者有 25% 為領有手冊之身心障礙者，身心障礙者使用比率高。
雲林縣	96 人 (0.33%)	96 人 (0.31%)	✓	✓	✓	✓	--	1. 縣府無主動規劃結合其他局、室單位辦理親職教育。 2. 臨時及短期照顧服務對象有設限障別及年齡，以在宅及定點方式辦理。 3. 交通服務復康巴士分別委託 13 單位辦理小復康服務，以台中以南、台南以北為服務區域，惟起訖地點應有一地點位於雲林縣境內，用途以門診就醫、就養、就學及就業面試為優先，另亦供會務使用。
嘉義縣	231 人 (1.10%)	222 人 (1.04%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士服務地點為全區且用途不設限，未限定服務對象。 3. 在居家照顧服務方面，有特別針對精神障礙者提供服務，並結合役男提供關懷休閒服務，值得肯定。
臺南縣	1,801 人 (10.41%)	1,912 人 (10.33%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，服務時間亦未限定。 2. 交通服務復康巴士服務地點為全區且用途不設限，服務對象以重度以上之肢體障礙、視覺障礙、多重障礙且乘坐輪椅者為優先。
高雄縣	496 人 (1.46%)	511 人 (1.46%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，24 小時提供服務。 2. 交通服務復康巴士委託 6 單位辦理小復康及大復康服務，服務地點為全區且用途不設限，惟以有交通需求之身心障礙者為優先之服務對象。 3. 日間照顧服務方面期待可引入三山（鳳山、旗山、岡山）以外之鄉鎮市的協力，以提高服務的可

縣市別	居家服務		日間 照顧	臨時 及 短期 照顧	交通 服務	休閒 服務	親職 教育	備 註
	94 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比	95 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比						
								近性、便利性。
屏東縣	227 人 (0.75%)	250 人 (0.83%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以定點方式辦理，服務時間部分，短期照顧未限定，臨時照顧則多限定於上午 8 時至下午 6 時。 2. 交通服務復康巴士服務對象以有交通需求者為優先，地點為全區且用途不設限，但限定使用次數（低收入 1 年 24 次）。
臺東縣	249 人 (2.10%)	287 人 (2.38%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照服務對象有限定於低收入戶及中低收入戶者。 2. 交通服務為中型復康巴士由台東縣政府自行辦理。
花蓮縣	321 人 (1.96%)	348 人 (2.03%)	✓	--	✓	✓	--	交通服務復康巴士委託辦理小復康及大復康服務，服務地點為全區，惟以領有肢障重度以上（含肢障多重障礙）及重度視障者優先預約，提供就醫、就業及就養時交通服務。
澎湖縣	271 人 (4.94%)	404 人 (7.27%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 95 年度臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士委託 2 單位辦理，僅由協會訂定服務使用辦法；服務地點為馬公、湖西、白沙及西嶼，除以就醫服務為優先外，並提供、福利申請、就業及活動之接送，支援全區且用途不設限，服務對象為身心障礙者及老人等。
基隆市	122 人 (1.12%)	154 人 (1.37%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時照顧服務對象有設限精障或機構安置者不得使用之規定，及夜間及假日未提供服務。 2. 交通服務復康巴士自行辦理小復康及大復康服務，服務地點以各大醫療院所為限，且服務對象規定需乘坐輪椅之身心障礙者且以就醫、復健為限。
新竹市	57 人 (0.70%)	64 人 (0.78%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士分別委託辦理小復康及大復康服務，服務地點為全區且用途不設限，惟有限定服務對象。 3. 市府重視身障者居家照顧服務，能單獨委託服務單位服務身障者，並詳細分析身障者接受服務的情況，並為精障者使用服務進行協調。
臺中市	322 人 (1.53%)	413 人 (1.73%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士服務對象以有交通需求者為優先，地點為全區且用途不設限。

縣市別	居家服務		日間 照顧	臨時 及 短期 照顧	交通 服務	休閒 服務	親職 教育	備 註
	94 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比	95 年度 65 歲 以下使用人 數及佔 65 歲 以下身障人 口百分比						
嘉義市	75 人 (0.97%)	89 人 (1.12%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，95 年臨時照顧以在宅及定點方式辦理，短期照顧以在宅方式辦理，服務時間未限定。臨短托服務使用率偏低。 2. 交通服務復康巴士服務地點為全區且對象、用途不設限。
臺南市	600 人 (3.50%)	648 人 (3.60%)	✓	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無設限障礙類別或年齡，以在宅及定點方式辦理，服務時間亦未限定。 2. 交通服務復康巴士自行辦理小復康服務，服務地點為全區且用途不設限，惟有限定服務對象。
金門縣	80 人 (3.50%)	158 人 (6.70%)	--	✓	✓	✓	✓	1. 臨時及短期照顧服務對象無限定障礙類別或年齡，以定點方式辦理，服務時間未限定。 2. 交通服務復康巴士委託辦理中型冷氣無障礙公車，服務區域除烈嶼鄉外、餘金門縣四鄉鎮皆提供。
連江縣	×	8 人 (4.32%)	--	--	✓	--	--	交通服務訂有服務要點，委託縣立醫院辦理，服務區域為南竿鄉，服務對象以重度身心障礙者為主。

從上表可看出各縣市雖在各項服務上提供狀況已有提昇，然在個人支持層面，使用居家服務之身心障礙者仍居少數，此乃與早期推動該項業務時是以服務 65 歲以上失能長者為對象，而將服務人力培訓課程重點鎖定在因老化造成的失能狀況、忽略身心障礙者在居家服務的特殊需求上；雖經身心障礙團體的努力爭取，已納入部份身心障礙相關課程，但仍明顯不足；而身心障礙者所需求的部份居家服務項目，在現行規劃內涵中無法滿足；又，因居家服務員的服務場域及工作條件相對於病患服務員較不優沃，亦導致考到證照、取得資格的人力流向醫院擔任病患服務員，無形中導致社區具大量需求的居家服務員始終人力短缺的現象。

又，以支持家中主要照顧者得以喘息的「臨時及短期照顧服務」，因在服務提供設計的理念偏誤，而常形同未能通過使用居家服務之評估的有需求民眾之替代性服務，扭曲了服務的原意，亦導致服務提供不具彈性，如：仍以提供機構定點服務居多，到需求者家中提供服務者仍是少數；又，服務時間的限定(如：週一至週五上班時間，且需事先預約)、在突發狀況時往往未能提供服務，又或被以為課後照顧之使用、限定使用者人數次數等，雖有具此名之服務提供，卻未具該服務之實。

自行政院勞工委員會於 2006 年(民國 95 年)元月起要求欲聘僱外籍監護工者需先經過各縣市長期照顧管理中心媒合本國籍看護人力，未能媒合成功才得以申請外籍監護工。然政府單位未正視聘任本國籍及外國籍監護工中間的照顧成本之落差，亦規定聘任外籍監護工者則無法再使用國內提供之服務，形同懲罰有照顧需求之民眾及其家庭。在推動長期照顧制度的過程中，政府部門乃朝向欲減少對外籍監護工的依賴轉而發展國內照顧服務產業，因而始終未將外籍監護工列入照顧人力培訓體系中；我們固然相當肯定

政府欲投入發展國內照顧福利的用意及努力，然而，在國內照顧服務數量及品質仍未能充分滿足民眾需求的現實下，對於民眾確有外籍監護工之照顧需求、未能在短期內完全排除外籍監護工承擔照顧事實的此點，以及現今社會少子女化的現象日趨嚴重，未來照顧人力的來源是否能完全仰賴本國籍人力？這些都應被納入政策考量。

3. 替代性服務的替代功能應轉換及延伸

根據內政部社會司「身心障礙福利服務機構統計一覽表」顯示，目前台閩地區計有 254 所身心障礙福利服務機構，其中包含全日型住宿機構、日間照顧機構、住宿家園、部份時制等服務，而機構所數則以台北市、台北縣、桃園縣分佔前三名。相較於民國九十四年底機構分佈狀況²仍相類似，除增加了 10 所機構外，並未有太多變化：分佈不均、仍集中於北部地區。然而，在社區化潮流的發展趨勢之下，已然轉向加強支持服務的提供，促使身心障礙者得以在社區中自立生活，而持續增設全日型住宿機構之適切性，仍在爭議當中。但是，以提供最多全日型住宿機構服務名額的桃園縣來說，提供了 2,211 個名額，但實際使用該項服務者只有 1,846 人，使用率僅有 83.49%，而提供服務名額居第二名的台南縣，亦僅有 85.00% 的住宿機構使用率（可提供 1,880 名、實際入住 1,598 名），不可諱言地可看出，大多數縣市之機構實際服務人數並未達其預定可提供的服務人數，仍有閒置的空間。因此，如何將全日型住宿機構這樣的替代家庭功能的服務類型轉化並推出外展服務、就近且深入地將其專業送至社區及家宅，轉型增加日間照顧或是夜間住宿服務的提供，以及其他於社區中就近支持身心障礙者及其家庭的服務，則應是今後發展的方向。

表 2：全國身心障礙福利服務機構概況一覽表

資料時間：96 年 12 月 30 日

地 區	身心障礙 人口數 (人)	所數 (間)	住宿機構 使用率(%)	預定服務人數(人)			實際服務人數(人)		
				住宿	非全日 住宿 ³	小計	住宿	非全日 住宿	小計
總計	1,020,760	254	83.50	13,602	7,105	20,707	11,357	5,645	17,002
臺北市	114,682	44	88.52	784	1,470	2,254	694	1,407	2,101
高雄市	61,418	17	85.05	428	536	964	364	423	787
台北縣	127,731	29	75.19	1,197	951	2,148	900	878	1,778
宜蘭縣	33,463	6	81.63	528	209	737	431	168	599
桃園縣	68,429	25	83.49	2,211	320	2,531	1,846	179	2,025

² 請參照 2006 年殘障聯盟「95 年身心障礙者處境報告書」—身心障礙者福利服務處境。

³ 非全日住宿乃指日間照顧、社區家園、部份時制等在機構中提供的服務。

地區	身心障礙人口數(人)	所數(間)	住宿機構使用率(%)	預定服務人數(人)			實際服務人數(人)		
				住宿	非全日住宿 ³	小計	住宿	非全日住宿	小計
新竹縣	18,246	5	82.41	870	92	962	717	80	797
苗栗縣	28,757	10	80.33	539	92	631	433	51	484
台中縣	63,370	9	77.55	628	143	771	487	128	615
彰化縣	60,938	13	76.00	825	333	1,158	627	282	909
南投縣	31,728	6	82.35	578	79	657	476	32	508
雲林縣	55,936	2	97.50	200	50	250	195	45	240
嘉義縣	36,955	6	97.98	248	68	316	243	36	279
台南縣	55,723	19	85.00	1,880	458	2,338	1,598	257	1,855
高雄縣	52,612	7	88.99	345	262	607	307	213	520
屏東縣	47,496	7	93.80	355	120	475	333	93	426
台東縣	19,154	3	63.91	338	84	422	216	54	270
花蓮縣	26,033	5	81.45	399	147	546	325	96	421
澎湖縣	5,749	3	100.00	30	60	90	30	33	63
基隆市	17,586	2	94.29	140	115	255	132	103	235
新竹市	13,933	9	89.33	75	419	494	67	269	336
台中市	36,002	12	96.15	494	559	1,053	475	452	927
嘉義市	12,498	6	95.45	22	151	173	21	143	164
台南市	27,110	8	89.66	464	387	851	416	223	639
金門縣	4,862	1	100.00	24	-	24	24	-	24
連江縣	349	-	0.00	-	-	-	-	-	-

資料出處：內政部社會司身心障礙福利 <http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>

內政統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>

殘障聯盟整理

小結

國家照顧政策的制定，應考量全體國民的需求，然而從行政院於民國九十六年四月頒佈的「大溫暖社會福利套案—長期照顧十年計畫」，則明顯可看出仍是以資源導向、忽略有長期照顧需求的 50 歲以下國民，仍未以「全人照顧」、「持續照顧」為基本理念來制定，雖然該制度尚未完全正式開始上路，但陸陸續續已聽聞部份縣市的身心障礙福利服務受到衝擊，尤以已漸發展的居家服務一項為甚！當「身心障礙者權益保障白皮書」仍躺在行政院的大殿堂中期待新政府上任議決之時，更需結合身心障礙者與其家庭、以及民間身心障礙組織的力量，共同監督主管社會福利業務之地方縣市政府，捍衛身心障

礙者作為台灣國民一份子應享有之福利權益！

參考資料：

1. 內政部社會司身心障礙福利 <http://sowf.moi.gov.tw/05/new05.htm>
2. 內政統計資訊服務網 <http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
3. 社團法人中華民國殘障聯盟「95年身心障礙者處境報告書」，2006年
4. 九十五年度身心障礙者生活需求調查報告，內政部，96年
5. 九十六年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告，內政部，96年