

東吳大學
Soochow University

台灣在UNCRPD後的身心障礙者就業政策的現況與挑戰

(The current situation and challenges of employment policies for disabled persons in Taiwan after the UNCRPD)

周怡君/東吳大學社會學系教授

Prof. Yi-Chun Chou, Department of Sociology, Soochow University

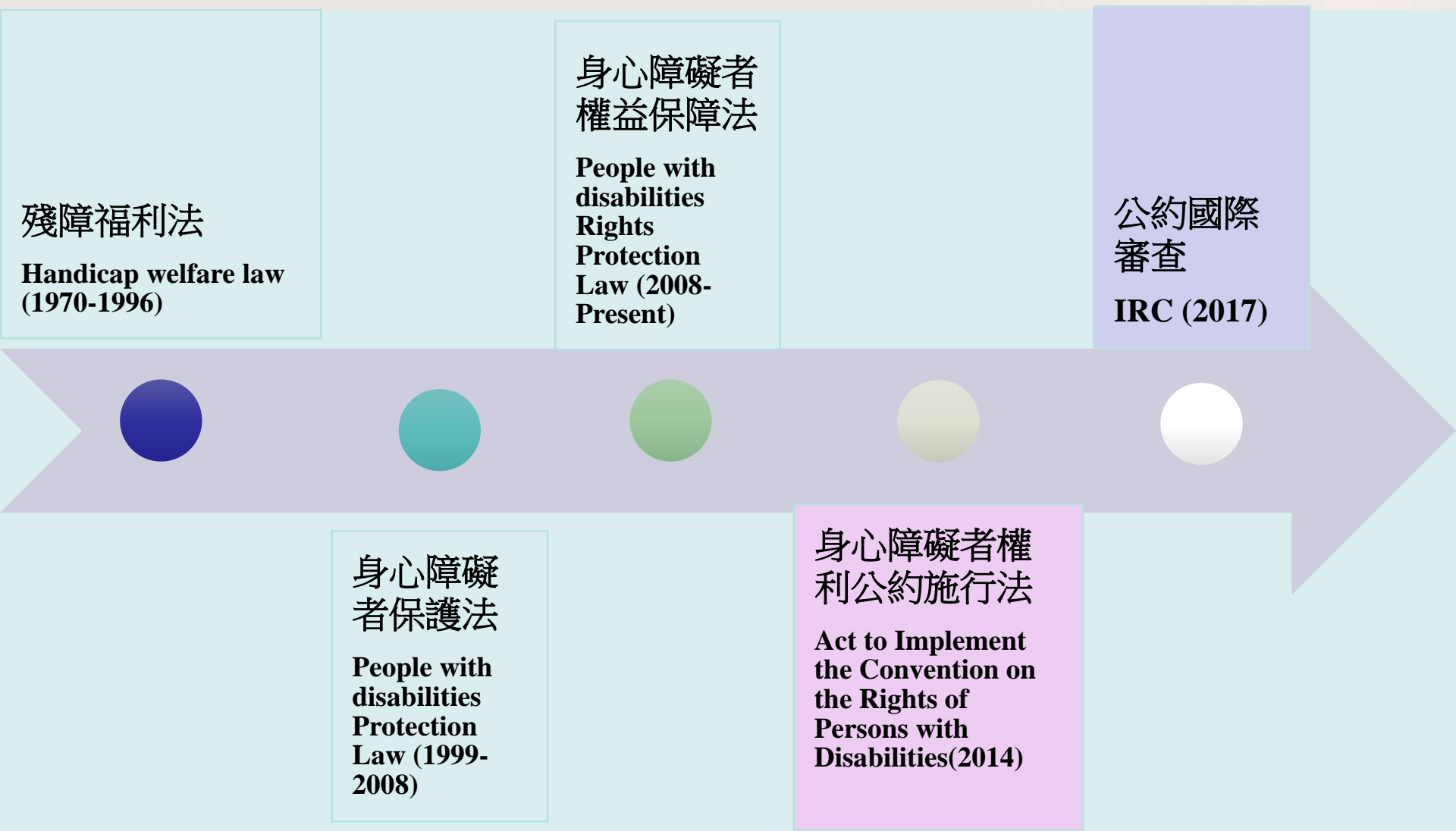
台灣在UNCRPD後的障礙者就業政策現況與挑戰

(The current situation and challenges of employment policies for disabled persons in Taiwan after the UNCRPD)

- 一、台灣障礙者政策發展
- 1.Development of disability policies in Taiwan
- 二、台灣障礙者就業現況與政策
- 2.situation of employment policies for PWDs in Taiwan
- 三、CRPD第27條障礙者就業原則
- 3.Principles about the Article 27 of the CRPD
- 四、從CRPD觀點檢視台灣障礙者就業政策
- 4.Analysis of employment Policies for PWDs in Taiwan: from the Perspective o the CRPD
- 五、台灣障礙者就業政策的挑戰
- 5. Challenges

一、台灣障礙者政策發展

Development of Disability legislation in Taiwan



殘障福利法

Handicap welfare law
(1970-1996)

身心障礙者
權益保障法

People with
disabilities
Rights
Protection
Law (2008-
Present)

公約國際
審查

IRC (2017)

身心障礙
者保護法

People with
disabilities
Protection
Law (1999-
2008)

身心障礙者權
利公約施行法

Act to Implement
the Convention on
the Rights of
Persons with
Disabilities(2014)

一、台灣障礙者政策發展

Development of Disability legislation in Taiwan

• 法規上

- 身心障礙者權益保障法：所有障礙者

- 精神衛生法：

- 精神障礙者

• 行政上

- 在中央行政院衛生福利部：

- 社政 + 衛政

- 在地方縣市政府：

- 社政 V S 衛政

二、台灣障礙者就業現況與政策

東吳大學

	2011	2014	2016
15歲以上障礙者數 PWDs over 15	1036,442	1077,249	1126,560
非勞動力人口 Non-Labor Force	838,165	865,078	896,684
勞動參與率 Labor Force Participation Rate	19.13%	19.7%	20.4%
失業率 Disability Unemployment rate	12.35%	11%	9.17%
就業率 Disability Employment rate	87.65%	89%	90.83%

衛福部105年身心障礙者生活狀況調查、勞動部105身心障礙者勞動狀況調查

台灣障礙者就業現況與政策

(衛福部105年身心障礙者生活狀況調查)

吳大學

有工作者從事行業以製造業比例最高、批發零售業次之（服務業）

有工作者從事職業以基層技術工及體力工、服務及銷售人員、事務支援人員最多

有工作者受雇用比率七成五、自營作業約二成、政府單位約一成。

男性障礙者勞動參與率明顯高於女性障礙者。

有工作者求職管道以親朋介紹最多三成八、自家經營二成三、自我推薦一成。

有工作者工作期間遭遇困難以待遇低、體力無法勝任、工作負荷重最多。

但是自認在工作場所不需要協助的佔近八成五。

非勞動力人口未參與工作原因，以退休或障礙疾病傷害無法工作最多近五成、因障礙疾病暫時無法工作佔三成六次之。

台灣障礙者就業現況與政策

障礙者靠自己或自我親友網絡完成就業居多

政府障礙者就業服務、職業重建能量不足

多數障礙者並不理解就業支持是權利

障礙者就業類型以體力、低技術、低專業較多

障別之間就業差異大，例如肢體障礙者就業人數和就業率明顯高於智能障礙者數倍

台灣障礙者就業現況與政策

身心障礙者權益保障法(第四章就業權益)

就業服務法

公益彩卷發行條例

散見在各個有關雇用的不同法規中，特別是與限制或隔離障礙者有關的規定。

• 身心障礙者權益保障法(第四章就業權益)

- 職業重建服務、職業輔導評量
- 職業訓練、職務再設計
- 就業服務（就業媒合）、
- 支持性就業
- 庇護性就業
- 定額進用、獎勵雇用、
- 創業輔導、
- 視障按摩、視障者從事諮詢電話服務
- 視覺障礙者按摩勞動合作社
- 公有公共場所開設零售商點或攤販保留比例優先核准
- 優先採購

• 就業服務法

- 第24條：主管機關對下列自願就業人員（…身心障礙者…），應訂定計畫，致力促進其就業；必要時得發給相關津貼或補助金
- 第5條：就業歧視有提到身心障礙者
- 公益彩卷發行條例 第八條
- 公益彩券經銷商之遴選，應以具工作能力之身心障礙者、原住民及低收入單親家庭為優先；經銷商僱用五人以上者，應至少進用具有工作能力之身心障礙者、原住民及低收入單親家庭一人。
- 國家考試有關身心障礙人員特考

台灣障礙者就業現況與政策

其他有涉及障礙者的規範散見在各個不同的專業人員法規中，而且多半是屬於相當歧視性且限制障礙者就業權利者。

例如社工師法、幼兒教育及照顧法，罹患精神疾病不能執業等等

另外，在許多國家考試例如司法人員、法務部調查人員、警察特考都有對障礙者限制應考的規定。

例如：對視力、聽力的要求、罹患精神疾病或精神狀態違常不堪勝任職務等等內容。

台灣障礙者就業現況與政策

針對隔別障礙狀況的障礙者例如視障者或智能障礙者或是精神障礙者比較多，「劃界」的就業取向濃厚。（定額進用、庇護工場、視障者各項政策）

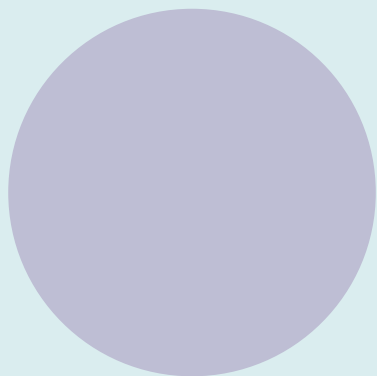
與合理調整有關的職務再設計採用申請制，實際提供責任未有清楚界定。

就業場所無障礙並未真正落實相關就業政策與法規。

各項與專家支持的職業復健設置可及性不夠，例如職業重建、職業訓練。職前準備制度不存在法規當中。

提供與障礙者就業和雇用最相關的雇主支持或諮詢也沒有

台灣障礙者就業現況與政策



定額進用：

雖創造一定就業機會，
但是障礙者在職場邊緣
化、被歧視的現象時有
所聞。



庇護工場：

雖然提供固定就業機會，
但卻使得障礙者長期留
在工場，轉銜到一般職
場的支持和比例都偏低。



職業訓練：

開班授課仍是主要方式，
智能障礙者等其他障別
幾乎沒有職前訓練、職
前準備的職業能力復健
制度。



比例進用 (employment Quota system)

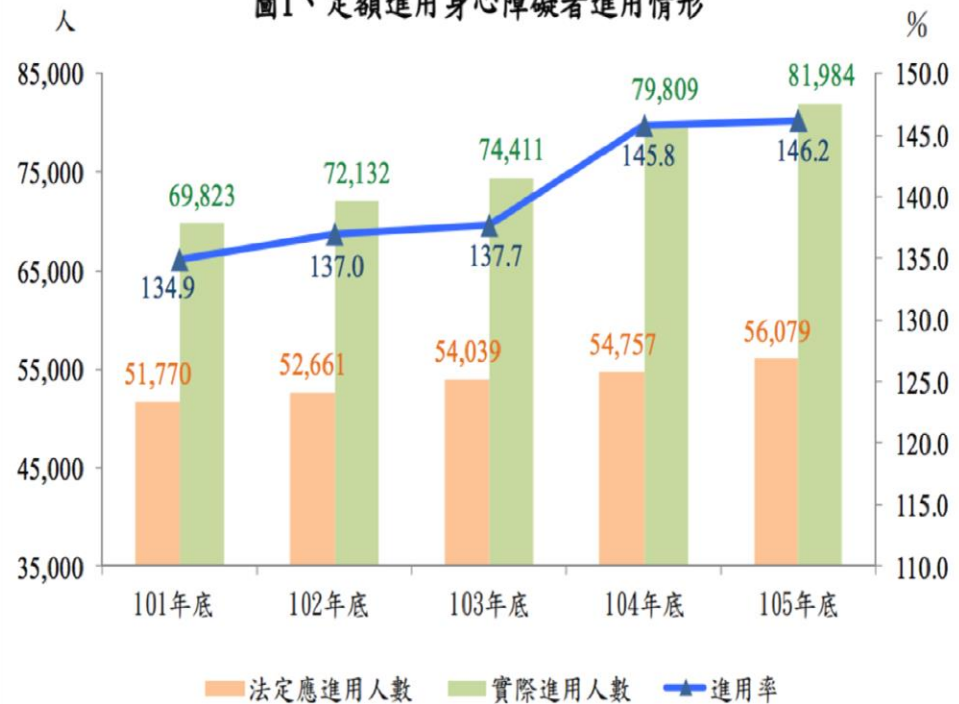
表1、定額進用身心障礙者概況

單位：個；人；%

年底別	義務機關(構)數			法定應進用人數			實際進用人數			進用率 (2)/(1)*100
	計	公立	私立	計(1)	公立	私立	計(2)	公立	私立	
101年底	15,776	4,387	11,389	51,770	21,322	30,448	69,823	25,528	44,295	134.9
102年底	16,116	4,406	11,710	52,661	21,444	31,217	72,132	25,850	46,282	137.0
103年底	16,401	4,366	12,035	54,039	21,400	32,639	74,411	25,963	48,448	137.7
104年底	16,631	4,361	12,270	54,757	21,289	33,468	79,809	26,627	53,182	145.8
105年底	16,881	4,360	12,521	56,079	21,724	34,355	81,984	26,803	55,181	146.2

資料來源：身心障礙者定額進用資訊管理系統。

圖1、定額進用身心障礙者進用情形



比例進用 (employment Quota system)

表2、定額進用身心障礙者未達法定機關(構)數及
身心障礙者就業基金概況

年底別	未達法定進用機關(構)數(個)				法定應進用不足人數(人)			應繳納差額補助費(自開辦以來累計數) (百萬元)		身心障礙者就業基金專戶經費已運用數(自開辦累計數) (百萬元)	身心障礙者就業基金專戶餘額 (百萬元)
	計	%	公立	私立	計	公立	私立	已繳納	未繳納		
101 年底	1,622	10.3	56	1,566	2,667	75	2,592	21,731	55	19,670	8,793
102 年底	1,514	9.4	25	1,489	2,331	34	2,297	22,299	29	20,317	8,671
103 年底	1,567	9.6	43	1,524	2,312	57	2,255	22,828	22	21,137	8,609
104 年底	1,562	9.4	40	1,522	2,180	64	2,116	23,356	19	21,799	8,536
105 年底	1,496	8.9	26	1,470	2,113	38	2,075	23,866	28	22,520	8,442

資料來源：身心障礙者定額進用資訊管理系統。

- 說明：1. 未達法定進用機關(構)比率=(未達法定進用機關(構)數/義務機關(構)數)×100%。
2. 就業基金專戶內除已繳納差額補助費，尚包含滯納金、利息收入及其他收入等。

概況（依據2016年底資料）

1. 義務進用機關1萬6,881家，法定應進用人數為5萬6,079人。實際狀況：未達義務進用機關1,496家，暫義務進用機關8.9%。實際進用人數8萬1,940人，超過應進用人數。

2. 進用人數以男性居多，六成五。

3. 進用人數中，肢體障礙者佔了四成、重要器官失去功能約一成五。

4. 實際進用以製造業最多約二成六，教育和公共行政二成四。

台灣定額進用的問題＝質的問題？究竟公私部門是以何種方式在雇用障礙者？

1. 只雇用足夠人數，但不提供升遷、調薪機會，也不會被賦予重任。

2. 只雇用足夠人數、只要求障礙者來公司一日工作。

3. 只雇用足夠人數，但不提供合理支持或足夠合理支持（職務再設計、工作輔具）。

4. 是因障礙而非因能力被雇用，障礙者易受同事異樣眼光、不被信任。

5. 企業寧願繳納差額補助費，不願雇用障礙者。

庇護工場

(sheltered workshops)

特徵	問題
當庇護工場成為就業職場	<ol style="list-style-type: none">1. 區域發展不均：行銷販售商品與服務為設立地點的商業經營考量，而非需求服務。（140家有98家在六都，北部比例也明顯偏高）2. 對員工能力要求提高：政府支持少、工場必須自給自足3. 庇護工場不再提供訓練與職業能力強化，許多障礙者失去職業重建機會。4. 沒有轉銜一般職場的支持，工場成為變相的安置場所，障礙者一旦進入工場，可選擇待到退休。安身立命之地還是不流動的死水？
進入庇護工場須通過職評(職業輔導評量)	因為庇護工場變成就業職場，因此提高對障礙者能力的要求。許多年輕障礙者無法進入一般職場，也進不了庇護工場。
產能核薪作為給薪標準、可低於基本薪資	障礙者雖然進入“職場”，但其敘薪方式與一般勞動者有差異。依據統計顯示，目前約有74.8%的庇護員工低於台幣八千元，僅有5.4%的庇護員工高於勞基法規範的基本工資。

社區日間作業設施(2009)的實施與角色

• 身心障礙者個人照顧辦法

- 第46條 社區式日間照顧以作業設施服務及開設課程活動之方式辦理。
- 第51條 服務提供單位對無法進入庇護性就業服務場所之身心障礙者，於社區日間作業設施提供服務時，以作業活動為主，自立生活及休閒文康為輔。
- 第53條 有意願且經作業設施服務提供單位評估可參與作業活動之身心障礙者，作業時間以每日四小時，每週二十小時為原則。
- 第55條 社區日間作業設施服務提供單位應配置社會工作人員及教保員。
- 第56條 社區日間作業設施服務提供單位應訂定合理之獎勵金計算基準。

台北市	20
新北市	20
桃園市	11
台中市	10
台南市	27
高雄市	28
基隆市	1
新竹市	4
嘉義市	3
新竹縣	4
苗栗縣	12
彰化縣	2
南投縣	2
雲林縣	8
嘉義縣	2
屏東縣	10
宜蘭縣	6
花蓮縣	3
台東縣	7
澎湖縣	2
總計	187

完整障礙者就業措施

1. 就業促進：障礙者尚未進入職場，此階段是協助障礙者進入勞動市場，先具備能力、後創造機會。

1) 教育、職訓、實習、見習、職能強化、職業前準等（具備職業能力：國家財源）。

2) 就業媒合、機會保留、優先僱用、補助工資、反歧視法等（創造就業機會）。

2. 勞動保障：障礙者已進入職場的平等待遇保障。

1) 保障其在職場中有關薪資、升遷、在職訓練機會、其他各項勞動條件與待遇，

2) 能獲得合理調整（工作環境改善、職務再設計、輔具、工作助理等）支持等措施（透過反歧視法可部分達成、但在此國家或雇主支付合理調整的財源是關鍵）。

障礙者就業政策四大面向	台灣障礙者就業政策	問題
進入職場前職業能力復健服務	職業重建、職業輔導評量、職業訓練、	服務量能少
促進工作機會	定額進用、支持性就業、庇護性就業、優先採購、公益彩卷	定額進用：障礙者工作品質的問題 庇護工場：著重就業安置、缺乏重建和轉銜的支持機制
進入職場後的勞動保障	身權法：同工同酬、不得為歧視待遇。 就業服務法第5條	沒有歧視的操作定義和對抗方式。歧視在地方委員會認定比例偏低。
進入職場後的工作環境調整與支持	職務再設計	採用申請制，也不是障礙者一定可以獲得的權利。職務再設計到何種程度也沒有規範。

三、CRPD第27條障礙者就業原則

Charity model

Medical model

Disability policy
models

Social model

human rights model

三、CRPD第27條障礙者就業原則

學

UNCRPD (國際公約/障礙者政策全球化)

各國障礙者政策架構：對障礙者的文化態度、政治制度、經濟制度、服務輸送等

各國實施CRPD後的政策狀態 (公約全球在地化)

CRPD 第27條障礙者就業原則

- 依據UNCRPD中與就業最直接相關的第27條，障礙者就業政策原則如下：
 - (1) 障礙者有權在一個融合式職場工作、而非封閉式職場。
 - (2) 禁止歧視障礙者，障礙者在職場皆應被平等對待如薪資、升遷等。
 - (3) 勞動市場應提供障礙員工可及性（accessibility）及無障礙設備。
 - (4) 雇主應提供障礙者合理調整措施（reasonable accommodations）以支持其就業。
 - (5) 障礙者有權利得到職業訓練機會
 - (6) 政府應儘可能設法促進障礙者就業機會，包括公私部門及開放性勞動市場。
 - (7) 政府應該協助障礙者創業。

四、從CRPD觀點檢視台灣障礙者就業政策

• 結論性意見

68. The IRC is concerned that: ↵

- a) Labor market participation of persons with disabilities, especially women, is disproportionately lower than that of persons without disabilities; ↵
- b) The work environment poses barriers to persons with disabilities, yet the State has not required the provision of reasonable accommodation in the workplace; further, the State has erroneously translated reasonable accommodation as “reasonable arrangement of the space”; ↵
- c) Persons with disabilities cannot access vocational training as preparation for employment; ↵
- d) Workers with disabilities are more often employed in part-time or temporary positions than workers without disabilities, are underrepresented in professional work, and earn lower wages; ↵
- e) Persons with disabilities lack sufficient legal remedies to challenge discrimination in the labor market; ↵
- f) The quota system, which has long dominated employment policies for persons with disabilities, has been ineffective; ↵
- g) Sheltered workshops do not facilitate transition by persons with disabilities to the open labor market; and ↵
- h) Persons with disabilities do not seek employment for fear of losing their means-tested disability pensions. ↵

68. 國際審查委員會對下列方面表示關切：↵

- a) 身心障礙者(特別是婦女)的勞動參與率顯著低於非身心障礙者。↵
- b) 工作環境對身心障礙者造成阻礙，但國家未規定雇主必須針對工作場所進行合理調整；此外，國家將合理調整誤譯為「合理空間規劃」。↵
- c) 身心障礙者無法參加職業訓練，為就業預做準備。↵
- d) 身心障礙勞工較常從事兼職或臨時工作，從事專業工作比例過低，且薪資較低。↵
- e) 身心障礙者對於勞動市場中的歧視，缺乏法律救濟途徑。↵
- f) 身心障礙者就業政策長期採取的定額進用制度缺乏成效。↵
- g) 庇護工場未能使身心障礙者順利進入開放勞動市場。以及↵
- h) 因擔心失去請領身心障礙生活補助(資產調查)的資格，身心障礙者未尋求就業。↵

四、從CRPD觀點檢視台灣障礙者就業政策

• 結論性意見

69. The IRC recommends that the State: ↵

- a) Develop measures, intensify efforts, and allocate sufficient resources to promote the employment in the open labor market of persons with disabilities, especially women; ↵
- b) Mandate the provision of reasonable accommodation in the workplace; further, correct State translations of reasonable accommodation in the CRPD; ↵
- c) Ensure that persons with disabilities can access vocational training as preparation for employment; ↵
- d) Review labor market practices and eliminate obstacles for persons with disabilities to professional work, full-time employment and equal pay for equal work; increase opportunities for students and job seekers with disabilities through measures such as internships, hands-on experience, subsidized workplace adaptation including assistive technology, and job coaching; ↵
- e) Enforce disability employment rights, and provide resources for legal action by civil society to also enforce disability employment rights; ↵
- f) Analyze the current quota system and consider alternative options, including an affirmative action scheme; ↵
- g) Develop and implement a plan to phase out sheltered workshops while also facilitating the transition by persons with disabilities employed by sheltered workshops to the open labor market; and ↵
- h) Remove disincentives to employment by persons with disabilities created by means-tested disability pensions. ↵

69. 國際審查委員會建議國家：↵

- a) 採行適當措施，並配置充足資源，以促使身心障礙者（特別是婦女）進入開放勞動市場。↵
- b) 規定雇主必須針對工作場所進行合理調整，並更正 CRPD 中，有關合理調整的誤譯部分。↵
- c) 確保身心障礙者可參加職業訓練，為就業預做準備。↵
- d) 檢討勞動市場實踐狀況，消除身心障礙者從事專業、全職工作並支領同等薪資的阻礙。透過實習、實作、工作場所適應（包括輔助科技）補助及就業輔導等措施，增加身心障礙學生及求職者的就業機會。↵
- e) 確實保障身心障礙者就業權，並由公民社會提供相關法律資源。↵
- f) 分析現行定額進用制度，並考慮採取替代方案，包括積極性差別待遇措施。↵
- g) 採行相關計畫，使庇護工場予以退場，同時協助身心障礙者進入開放勞動市場。以及↵
- h) 排除以資產審查作為核發標準，進而降低身心障礙者就業意願之身心障礙生活補助。↵

四、從CRPD觀點檢視台灣障礙者就業政策

需改善問題

創造公私開放性職場的機會
(特別是女性)

進入職場前的訓練、實習、
實作、工作場所適應等機會
建構

優惠性差別待遇取代定額進
用

改變的挑戰

即使對非障礙者的開放性職場機會創造也是一個難題，整體就業市場對障礙者能力的偏見與歧視仍是一個難以突破的結構難題。而促進障礙女性的就業機會，是一個障礙與性別交織的雙重困境。

增加職業復健的多元項目和增加服務量，代表著更多的政府支出、專業人員、配合的企業單位。

透過定額進用進入職場的障礙者需要更多機制，例如反歧視法、工會等，來確保他們在勞動條件上的平等對待，而這些機制與結構在台灣目前是沒有的。

四、從CRPD觀點檢視台灣障礙者就業政策

需改善問題

改變的挑戰

(僅提供就業安置型的)庇護工場應逐步退場

如何說服期待成年障礙子女終身留在庇護工場的家長團體，以及開創開放性職場就業機會以便能讓庇護工場轉銜成功是艱難的工程。

就業場所合理調整

釐清職務再設計的责任、執行程度、成本負擔，需要更多由政府勞政單位主動發起的溝通與修法作為。

身心障礙者生活費用補助不以資產調查為核發標準

台灣障礙者生活費用補助並非障礙者津貼制度，而是社會救助制度。如何釐清社會救助制度和障礙者津貼之間功能的差別，又須和就業意願一起考量，是社政單位和勞政單位必須共同討論的課題。而跨部會的合作在台灣向來是最困難的課題。

提供保障障礙者就業權的公民團體法律資源

目前法律服務基金會即將提供障礙者相關的法律服務。

四、從CRPD觀點檢視台灣障礙者就業政策

政府單位

結構文化

Culture structure

政府資源
resources

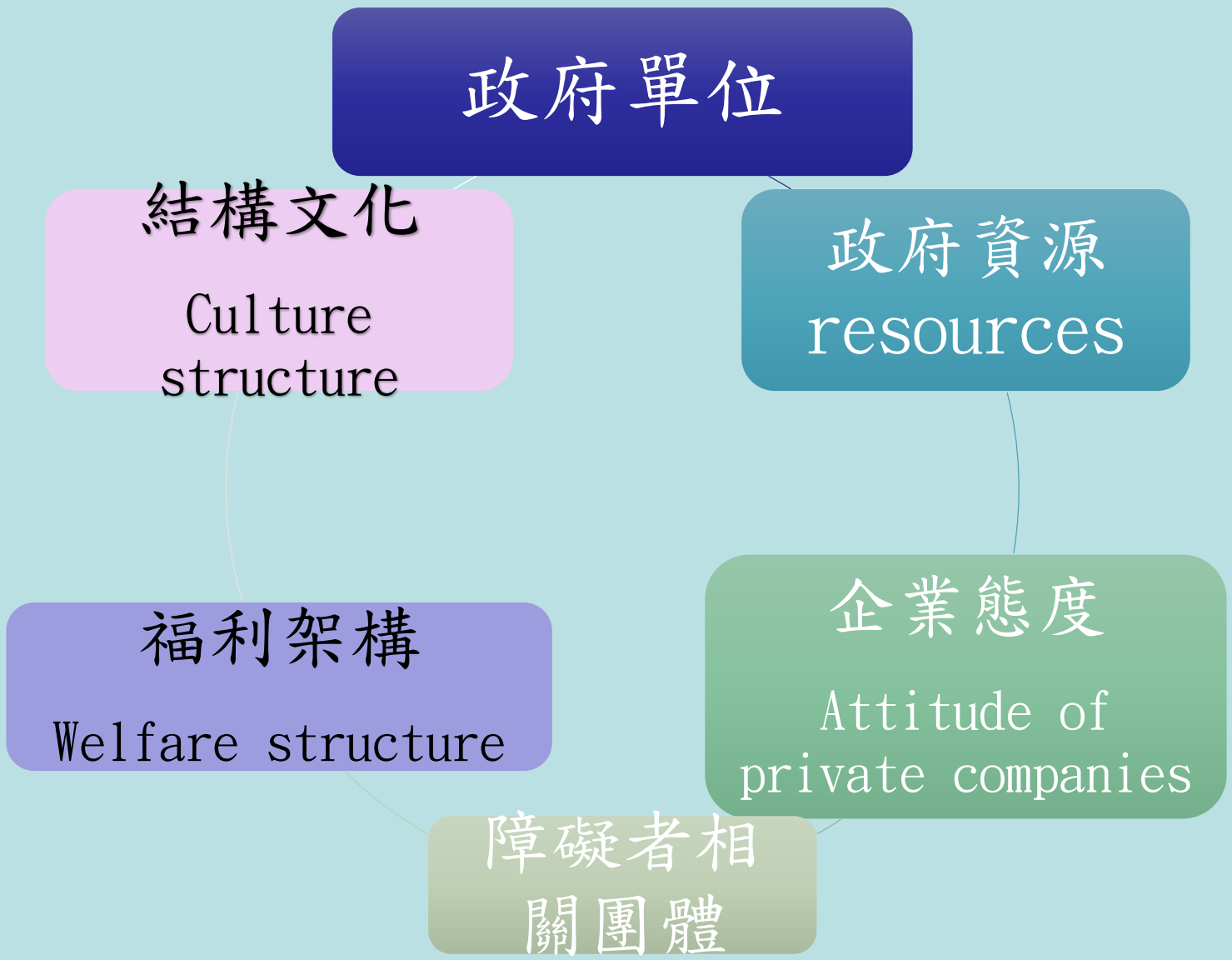
福利架構

Welfare structure

企業態度

Attitude of private companies

障礙者相關團體



- 謝謝聆聽 Thanks for listening

