

臺北市身心障礙福利措施檢視與未來展望

陳皎眉
陳志章

壹、前言

如果有機會選擇，沒有人願意做爲一位身心障礙者，更沒有人願意爲了領取福利補助，而讓自己成爲身心障礙者。事實上，以往身心障礙者長期受到社會的孤立與疏忽，現在即使來彌補，真的是「爲他們做得再多，都不會太多」。

推動身心障礙福利是需要毅力與智慧的工作，絕不是單單發給津貼或設置機構，來安置照顧身心障礙者就可以滿足其需求或交差了事的：台北市身心障礙朋友可享有的福利服務內容已有二十二項之多，包括就學、就醫、就業、就養、交通、無障礙環境等等。身心障礙者的福利服務不但需要市政府各局處全力合作，更需要引進民間資源與力量，以夥伴關係共同推動貫徹，始能達到相當成效。執政與行政均是辛苦的，也要付出相當代價；但執政有其包袱與限

制，如果能充分溝通說明期程與困境，在「努力以赴」的大前提下，均應給予肯定與支持。主政者之創意與誠意是社會福利服務工作成功獲得信賴的不二法門。創意需能以民眾立場爲依歸，以同理心爲出發，而誠意更爲貫徹意志力所需魄力與認真之堅持。

多年來，誠意表現——在財政困窘下仍維持津貼發放是最爲明顯。除於九十年初做出痛苦決定，微幅向下調降一千元外，津貼之發放均維持運作。津貼起初雖係因應身心障礙團體及台北市議會之要求發放，且依照民間團體之版本實施，旨在對身心障礙者照顧者提供經濟上支持，但此項措施獲得身心障礙者高度肯定。經社會局統計調查，百分之九十八之受訪者肯定並認爲津貼應爲長久之福利政策，可見此項政策的確符合身心障礙者之需求。然而，長期以來，因台灣地區僅有台北市穩定且長期發放此項津貼，造成有一定比例虛設戶籍之福利幽靈人口。因此，中央之國民年金制度儘早落實，才是身心障礙者真正的期待。近二年來，台北市中央統籌分配款，一再向下修正及歲收大幅減少情形下，仍勉力維持每年二十億以上

的身心障礙津貼發放金額誠屬不易。

創意則表現在福利聯合國的各種方案創新上，與民間團體協力合作創造更多元福利項目。例如，身心障礙者保險限制的突破、聽語障福利與便利商店合作提供六次免費傳真、手語翻譯服務、顧及雙薪家庭需求而推出延時收托方案、身心障礙福利會館籌設、確實辦理生活需求調查報告、機構整體籌設規劃、機構評鑑制度之落實，及房屋租金補助等等，應可稱表現亮麗。

貳、具體服務措施

造物主無法讓每個人一出生都完美無缺，故每一位身心障礙者的父母均是上天經過特別精心揀選的。身心障礙者最需要家人之支持、關懷與照顧，相信家庭中有身心障礙者，其所增加身心及經濟等各方面負擔，絕非正常家庭所能體會的。急需政府適時、積極地介入協助與輔導，來提供家庭支撐維繫家庭功能於不墜。

台北市早在民國七十四年就開始實施身心障礙者居家生活補助，給予中低收入之身心障礙者經濟支持的服務。雖身心障礙者之經濟生活可直接受惠，但仍有部分接受補助者深覺申請手續相當繁瑣，又需每年查核經濟狀況，間接因烙印之負面影響而怯步；故自民國八十五年九月份起又實施「台北市身心障礙者津貼」，並採用民間團體、專家學者共同研訂之補助標準，不論家庭經濟狀況如何，

只依據身心障礙者嚴重等級、類別及年齡，按月發放不同額度的津貼補助，實施迄今已五年餘，發放金額已一百餘億元。現今發放對象除了已領有政府其他生活補助、出境逾半年未入境者，或是新遷入本市未滿三年等原因不符合申領條件外，已將近六成五左右之身心障礙市民均享有此項福利補助。本津貼實施之特色在於申領手續簡便，發放普及，極具有「福利都市化」之代表性。

社會局爲了瞭解身心障礙市民對於此項津貼發放之影響，以及對津貼政策之看法，採立意抽樣方式，抽出六千零二十七位身心障礙市民，進行問卷調查。由回收之二千三百四十一份問卷（約佔總樣本數之三八·八四％）中，獲得不少寶貴意見。有關申請及撥款方式，九成以上之受訪者認爲還算方便，可見此項措施已解決過去身心障礙者居家生活補助申請手續繁瑣之問題，頗受好評。另外，在國民年金尚未規劃完整前，有高達九成八之受訪者認爲津貼之實施應爲長久之福利政策，而且津貼確實發揮其功效，有近七成七之受訪者表示，其生活因津貼實施後確實改善許多。整體而言，身心障礙市民對於津貼之實施均給予相當正面之肯定與支持，但最終目標仍希望此項政策能促使中央儘早規劃及實施國民年金。

除了身心障礙者津貼之實施外，本市目前更積極地朝著福利多元化、福利社區化的方向努力；積極扶植、管理或獎勵民間機構參與社會福利之提供，希望能在有限之福利資源下，創造出更人性化、更具普遍性及創新性之福利措施，讓市民有更多選擇機會，讓社會福利制度更臻完善。

依據九十年十二月三十一日統計，臺北市身心障礙總人口數九三、〇八一人；其中男性五三、五五七人，佔身心障礙總人口比率五七·五%；女性三九、五二四人，佔身心障礙總人口比率四二·五%。以障礙等級分，極重度一四、〇六二人佔身心障礙總人口比率一五·一%，重度二一、七七六人佔身心障礙總人口比率二三·四%，中度三二、八四四人佔身心障礙總人口比率三五·三%，輕度二四、三九九人佔身心障礙總人口比率二六·二%。

台北市針對身心障礙市民之福利服務施政原則有三：一、安心的生活保障：保障身心障礙市民基本經濟生活安全，免於匱乏恐懼；維護人身安全，防止遭受虐待、遺棄、疏忽、侵害及權益剝奪。二、是公平合理的對待：保障身心障礙市民生存發展機會；公平分配社會資源，縮小貧富差距，維護社會正義。三、是充分發展的機會：增進身心障礙市民良好身心發展與生活適應；創造有利個人、團體、家庭及社區健全發展的環境。各項福利措施簡述如下：

經濟安全類計有：

(一)身心障礙者生活補助：針對未經政府公費收容安置，且其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過臺灣地區消費支出一·五倍（九十年度為一九、五九三元）之身心障礙市民，提供二千、三千或六千元不等之生活補助。

(二)身心障礙者津貼：針對設籍並實際居住本市滿三年，且未經

政府公費安置或補助托育養護費者、未接受公費住宿學校優待者、未領有政府發給之其他生活補助或津貼者（領有低收入戶生活補助不在此限），依身心障礙類別、等級和年齡等因素，提供一千至六千元不等之津貼。

(三)身心障礙者租賃房屋租金補助：針對身心障礙市民本身及其同住扶養人皆無自用住宅，家庭總收入均未達當年度每人每月最低生活費標準二·五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出一·五倍時，提供二千至四千四百元不等之房屋租金補助。

醫療復健部分有：

(一)發展遲緩兒童療育補助：針對設籍本市六個月以上，年齡未滿七歲，且未入小學就讀之發展遲緩兒童，於衛生局核准立案之療育機構、醫療院所進行之認知學習、物理治療、職能治療、語言治療、音樂治療、感覺統合治療、遊戲治療等療育項目，提供每月最高二千元交通補助費（已獲健保補助者），或六千元之療育補助（未獲健保補助者）。

(二)身心障礙者參加社會保險保險費補助：針對參加全民健保及公、勞、農、軍保之身心障礙市民，提供保險費自付部分依障別程度分別給予四分之一至全額之補助。

(三)身心障礙者生活補助器具費用補助：針對身心障礙市民申請補助項目未獲政府核發之其他醫療補助或社會保險補助者，提供生

活輔助器具費用補助。

生活照顧部分計有：

(一)身心障礙福利機構設置與管理：至九十年十二月，本市已設置公立機構一所，公設民營機構十七所，可提供一、六一〇位身心障礙者服務量；私立機構十七所，可提供五六〇人服務量。未來規劃主要本於社區化、小型化原則積極籌設日間照顧機構及團體家庭，但亦計劃於郊區籌設較大型住宿機構，以多元方式提供身心障礙市民的托育養護服務；另為維護機構服務品質，定期辦理機構評鑑、輔導與管理。此外，本市有二百餘家老人安養機構可安置六十五歲以上身心障礙者，對於年長身心障礙者之照顧工作有很大助益，因為都會區高齡化狀況頗為嚴重，目前台北市身心障礙人口中，已近百分之四十為老人。台北市與全省之身心障礙福利機構均已建立聯繫會報機制與契約關係，目前本市有近五、六百位身心障礙市民安置於其他縣市。

(二)身心障礙者托育養護費用補助：針對安置於立案之社會福利機構、精神復健機構、護理之家，或就讀本市公立托兒所、幼稚園及立案私立托兒所、幼稚園之身心障礙市民，提供四分之一至全額不等之托育養護費用補助。

(三)身心障礙者臨時及短期照顧服務及費用補助：針對中、重、極重度及十二歲以下輕度身心障礙市民，以及領有公立醫院或區域

級以上醫院診斷證明之發展遲緩市民，提供一定時數的到宅或定點的臨時及短期照顧服務，並提供百分之七十或全額服務費用補助。

(四)身心障礙者居家照顧服務：針對日常功能需他人協助之居家身心障礙市民，提供家務及日常生活照顧（友善訪視、餐飲服務）、身體照顧服務（協助沐浴、穿換衣服、進食）等居家服務，每月每人可享十六小時免費服務，超出部分自行付費，惟低收入身心障礙市民每月每人可享九十六小時免費服務。

(五)身心障礙福利機構延時收托服務：針對主要照顧者無法及時接送日間托育機構放學之身心障礙市民，提供機構延時收托服務。

(六)發展遲緩及身心障礙兒童家庭服務：針對本市六歲以下之發展遲緩及身心障礙兒童，提供到宅式免費服務，服務內容包括專業評估、諮詢、復健與教育等，以加強家庭及社區功能、發揮早期療育效果；其中以服務失功能、低收入及單親家庭優先。

無障礙環境部分計有：

(一)手語翻譯服務：針對聽語障市民或本市機關、團體，於接洽公務需手語翻譯服務者，指定專人定點或赴現場免費提供手語翻譯服務。

(二)視障者定向行動訓練服務：針對視障市民，依其個別需要，提供一對一專業定向行動訓練服務，以增進視障市民自主行動能力。

(三)身心障礙者小型冷氣車服務：針對身心障礙市民，提供六十

部小型冷氣車服務，以計程車費之三分之一收費。

其他措施計有：

(一)身心障礙者個案管理服務：針對十五歲至六十五歲之身心障礙市民，遭遇困難多重、社會資源缺乏、自身無力解決，經專業評估有其必要者，提供成人身心障礙者個案管理服務；對年齡未滿六歲之身心障礙或發展遲緩兒童，則提供早期療育兒童個案管理服務。

(二)身心障礙者專用停車識別證核發及停車優待服務：針對身心障礙市民，依規定核發專用停車識別證，並提供市立停車場免費停車服務。

(三)身心障礙者防走失手鍊發放：針對身心障礙市民防走失之需要，免費提供防走失手鍊。

身障者服務工作經緯萬端，除法定項目均依法率先開辦外，仍有許多應以需求為依歸且符合都會區位特色之項目，相信在議會強力監督、民間團體積極建言、媒體持續關心追蹤及自我鞭策下，本市雖不敢奢言已將身心障礙者福利做得很好，但卻可以肯定地說「我們確實很用心地在做」。

參、未來展望

一、身心障礙津貼延伸至生存年金：身心障礙者渴望政府能在經濟上提供基本保障，讓家長能夠放心。然而，事實上政府不太可能長期不考量經費支出之效應，因此我們希望引導民間企業與家庭合作，以妥善的保險方式，協助家長在有能力時，可以事前進行各項準備。倘若長期均由政府以補助方式提供津貼，則在身障人數持續增長，高齡化社會來臨又使身心障礙者與因衰老而失能者難以區隔，是否能長期堅持發放之標準與方式不變，著實令人擔憂。因此，假使能與民間保險公司合作，建立適當保險制度，或許能讓津貼走出死胡同，以避免財政上之惡性循環。

二、以家庭為中心之社會福利政策：以家庭為單位之社會福利定位應為發展之主軸，指以家庭作為整體評估與衡量應為發展之趨勢。社會福利過往均以身障年齡作區隔，過度劃分導致未能以家庭作為評估單元，來看待整體需求。由身心障礙來檢視最為明顯，因其雖僅為身、心上缺陷，卻橫跨每個年齡層。未來的工作重點，將為整合原有體系，以建構更完整面向，而非獨立於兒童、青少年、婦女、老人之外，僅僅因其普及性需求議題往往高於障礙需求。

三、建立身心障礙信託操作手冊與轉銜服務機制：身心障礙家長最擔憂的一件事即是——在我百年之後，是否有人可以持續照顧我的孩子，讓他衣食不虞匱乏？此時，信託制度的建立確有其必要性存在，但由於其操作層面涉及法規、契約、財務、精算、投資風險、銀行業、保險公司等，因此協助家長簡易順利操作、提供相關資訊諮詢服務與適當地扮演監督管理者角色，將是政府努力的重點。

四、機構資源宏觀調控與功能微幅修正：台北市土地資源最為珍貴，故目前所爭取的土地，仍以籌設社區型機構為優先。宣導性與文康休閒活動，則希望透過補助方式民間團體來滿足，因其差異性頗高且變化性亦大，由市場自由競爭可以使活動更為多元、充實。在台北市十二個行政區中，將分別以設置二至四個公設民營機構為目標；經審慎評估，目前內湖、南港、松山三區較為欠缺，亦將在都市計畫通盤檢討時，提出需求。另外，針對許多人質疑是否仍要興建大型機構事宜，本局立場是肯定的——因為身心障礙者類型極為多樣，且身心障礙者高齡化時代亦已來臨，不同需求者，應有不同的安置計劃。當然，大前提仍是以社區小型化機構為主軸，以日間教養為主；住宿型機構將設於郊區而且為兼顧營運效益，將有一定之規模，但因為限制條件頗多（如土地取得、山坡地水保問題等等），也不易推動。公立機構、公設民營與私立機構之間，亦需有個案區隔、上下游共構與合作關係，當機構籌設達到一定數量後，即應重新檢討彼此定位關係與功能角色。

五、福利會館為身心障礙者築起夢家園：身心障礙者除極重度、重度之智障者外，大部分不是智力有問題而是機會出問題，故如何加強其教育訓練並有一個專屬教育訓練場所，實為刻不容緩之事。台北市現有一處身心障礙福利服務中心，但地處邊陲，對九萬多位身障者而言並不方便，且面積不足無法提供多元參與管道、無法建立台北市特色。在多方努力下，終於爭取到長安西路十五號之衛生局舊址，佔地六百餘坪，區位完整，交通便利。目前已積極規劃公

開發包中，待硬體整建完成後，將邀集民間團體共同經營管理，希望能營造出充滿書香、咖啡香、具有人文與藝術氣息之多元活動之家園。

六、早期療育工作從基礎做起：台北市的早療工作已經建立起成功典範，亦為各縣市參訪之重點。事實上，衛生、教育、社政三個局處早已充分合作與動員，推動委員會已成立多年。早期療育綜合服務中心正式運作，完成發展遲緩兒童本土初篩表，且全面對低收入戶、幼稚園、托兒所中之幼童進行篩選，對可能接觸嬰幼兒之相關人員已完成調訓工作，並與民間團體合作個案管理工作，陪同家長走過艱辛成長心路歷程。九十年開始，更推動在宅訓練服務工作，讓無法到療育場所接受治療的孩子可以在家接受實質服務。

七、愛疊政策與自治條例：台北市早在民國八十四年即以約聘方式聘請二位專任手語翻譯員，擔任會議召開時之翻譯工作、洽公市民與公務部門接洽時之溝通橋樑工作，頗獲好評且持續至今。雖然，聽語障各項輔具補助項目亦較優於其他縣市，但仍積極考量聽語障市民外出時可能之不便；為了幫助他們能更便利使用傳真機，去年已接洽○便利商店，提供免費傳真服務，讓大台北地區之聽語障人士可以更方便出門。另台北市於九十一年度將提出與聽語障有關之自治條例，做為更積極保障其權益之法源依據。

肆、結語

對身心障礙者的照顧與服務，政府的責任是無可迴避的，隨著社會環境變遷，其中必定仍有許多不足與有待加強的地方，如身心障礙者其直系親屬老邁或社會支持系統薄弱和保護性之個案，應有足夠機構作爲強而有力之後盾，且應有信託制度作爲公權力展現之所在。

就學部分，教育局已提出台北市身心障礙教育白皮書，落實零拒絕、回歸社區、回歸主流之政策。且托兒所、幼稚園均已收托一定比例身心障礙及發展遲緩的幼童。

服務到家、爲家庭做整體評估一直是我們努力的目標，如喘息服務提供臨託服務與短期照顧服務，今年更將落實以「家庭」爲中心之社會福利政策，推動各項如互助、喘息、在宅訓練、支持與評估網絡等方案，使其更爲具體落實。

雖然經過政府與民間團體共同努力，台北市的身心障礙福利已有部分成果，但我們從未以此自滿；展望未來，身心障礙福利的整合工作將是重點。如何避免民眾因分工的關係而求助無門，甚至喪失福利機會，是我們最爲關心的。一般人在生命轉折處，尙且徬徨不知所措，更何況是屬於弱勢中弱勢的身心障礙者，故本市期許以全人觀點出發，來關照身心障礙者，有如大隊接力一般，一棒一棒接下去努力地跑，絕不讓棒子掉下來，才能讓現有資源充分發揮、運用。

有心就有力量，用心就能改變。從台北市設置專責手語翻譯員與檢定制、臨時照顧服務、公設民營機構成長幅度、身心障礙津

貼發放、早期療育及延時收託等工作推動都是最好的見證，相信也唯有如此才能持續獲得民眾之高度肯定與認同。民眾實質受惠與家屬感受用心是最明確的指標；人民是永遠的頭家，永續經營遠比施放煙火重要，對身心障礙者家長而言——更是點滴在心頭，您說是嗎？

（本文作者：陳蛟眉爲臺北市政府社會局局長；陳志章爲第三科科长）