

身心障礙者 重返勞動市場

——歐陸各國政策的比較

Saskia Klosse 等◎編著

王國羽◎校閱

葉琇姍◎譯

Rehabilitation of Partially Disabled People

An International Perspective

身心障礙者 重返勞動市場

——歐陸各國政策的比較

Rehabilitation of Partially Disabled People:

An International Perspective

洪葉文化事業有限公司

© S. Klosse, S.E. den Uijl, J.P. Bahlmann, J.J. Schippers, 1998

All rights reserved. Save exceptions stated by the law no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, included a complete or partial transcription, without the prior written permission of the publisher, application for which should be addressed to the publisher: Thesis Publishers, Prinseneiland 305, 1013 LP Amsterdam, the Netherlands.

Phone: +31 (0)20 625 54 29, Fax: +31 (0)20 620 33 95

E.mail: thesis@antenna.nl

ISBN 90-5170-439-9

NUGI 695/681

Layout/editing: G.J. Wiarda Institute, Utrecht University Institute for Legal Studies

Cover design: Mirjam Bode

AWSB-logo cover: BRS Premsela Vonk

社工叢書

身心障礙者重返勞動市場——歐陸各國政策的比較

作者／Leo Aarts/ Tineke Bahlmann/ Richard V. Burkhauser/ Philip de Jong/
Asbjørn Kjønsstad/ Saskia Klosse/ Neil Lunt/ Erik samoy/ Joop
Schippers/ Patricia Thornton/ Stella den Uijl/ Lotta Westerhåll/
Albrecht Winkler

原著編輯／Saskia Klosse/ Stella den Uijl/ Tineke Bahlman/ Joop Schippers

譯者／葉琇嫻

校閱者／王國羽

主編／張玲霞

執行編輯／謝靜雯

美術編輯／張淑慧

發行人／薛慶意

發行所／洪葉文化事業有限公司

登記號／局版台業字第5509號

地址／台北市羅斯福路三段283巷14弄22號3樓

電話／(886-2) 2363-2866

傳真／(886-2) 2363-2274

E - M a i l／hungyeh@msl4.hinet.net

劃撥帳戶／洪有道

劃撥帳號／1630104-7

門市部／(886-2) 2736-2544

打字行／洪葉文化事業有限公司

版次／2001年7月初版一刷

I S B N／957-0420-23-5

定價：280元

〔如有缺頁、破損、裝幀錯誤，請寄回更換〕

校閱序

這是一本由荷蘭社會與經濟政策研究所出版的研究論文集。研究的主題是比較歐陸六國：荷蘭、瑞典、挪威、比利時、英國，以及德國，這六個國家對勞工因病或意外受傷成殘時，所提供的促進就業與所得保障政策。就國內研究的社會福利政策而言，這本書處理的主題相當特別。在這本書中，讀者可以對這六個國家基本的身心障礙就業政策與所得保障政策之間的關聯有更清楚的了解與認識。本書可提供國內政府相關部門規劃社會安全、勞動政策與福利政策者參考，更提供給關心身心障礙人口福利議題的團體及研究生一個了解這些國家制度變革的參考。

本書主要討論的群體是勞動年齡層的身心障礙者，尤其是障礙發生年齡集中在成年期以後。這可幫助我們由根本觀念上將產生障礙的時間與障礙持續的時間兩者加以區分；換言之，當我們討論各種公共政策時，必須相當清楚目標人口的特質，身心障礙人口的研究尤其應將「時間」的概念帶入討論。否則無法精準地掌握不同政策的標的人口特質，那麼設計出來的政策當然無法有效地解決問題。本書作者們也討論到促進身心障礙者就業的各種政策方案，他們非常一致的結論是：採取鼓勵與遊說僱主僱用障礙者是較為可行的方法，而採取強制方式則容易導致僱主採取避險措施，即寧願

繳交罰款而不願意僱用障礙者；同時真正促進就業政策發揮功效的關鍵，在於改變僱主對障礙者的負面態度。這對於國內從事相關政策倡導的團體與政策制定者來說，都是極為珍貴的參考經驗。

讀者們可以先由導論開始，接著看第八章與第九章，因為這兩章的內容基本上已經點出本書的重點，其他各國政策的細節可以再仔細閱讀。在逐字逐句的校訂過程中，自己也學習到許多知識。作為多年以來以研究這個領域為主的學術圈中人，我將自己的工作視為傳遞知識的媒介，我們真正的關懷是身心障礙朋友是否會比以前更好？在本書出版的前夕，僅以此序作為彼此勉勵的開始。

王國羽於嘉義

前言

身心障礙者以及部份障礙工作者（係指因工作意外等而失去部份生心理能力或因傷無法恢復受傷前的勞動水準者）兩者是歐洲福利國家勞動市場政策的主要問題之一。（本書一律將二者統稱為「身心障礙者」。）歐洲各國政府對於如何促使他們重返勞動市場感到非常困惑。他們的生理條件或心智能力，並不允許他們輕易地在勞動市場中從事工作。因此，他們與長期失業、少數民族或其他在勞動市場上處於就業弱勢的族群，相較之下更為不利，需要各國政府特別的關注。而某些國家或不同國家內的不同廠商與其他國家相比，似乎在整合身心障礙者進入整體勞動市場的經驗較其他國家成功。

本書討論歐洲各國的職業復健政策，並試著說明何以有些國家的政策較其他國家成功。在某些歐洲國家的政策法規與規範本質上是以避免身心障礙者就業受到歧視為主，而有些則以整合身心障礙者進入勞動市場為主要的政策目標。各國政府在促進身心障礙就業政策手段上，不同層級的中央與地方政府的責任劃分與歸屬，或公私部門角色的分工等也都不完全相同。書中的討論並不侷限在特定的政策手段，而是專注在廣泛的身心障礙政策與法律架構的分析。這個研究提供讀者關於身心障礙就業政策的一些有趣的內省看法，本書

的作者們特別就政策的可行性與否提出他們的看法。值得一提的是，他們都是歐洲各國研究社會安全政策與身心障礙相關給付的專家，提出對不同國家相關政策的限制與可能的替代政策。

目錄

CONTENTS

校閱序 i

前言 iii

Chapter 1 身心障礙者職業復健——成功的條件 1

- 一、主題 1
- 二、本書的附加價值 5
- 三、本書結構 7

Chapter 2 朝向選擇性的社會安全體系

——荷蘭重整中的刺激或阻礙 17

- 一、前言 17
- 二、從連帶集體責任到選擇性市場模式 19
 - 1. 連帶集體模式的特點 20
 - 2. 選擇性市場模式的特點 21
- 三、重返勞動市場 23
 - 1. 背景說明 23
 - 2. 促進重返勞動市場的途徑 25
 - (1) 增加僱用可能性 26
 - (2) 重返勞動市場的特別規定 29
- 四、政策之評論 29
- 五、補充性政策 33
- 六、結論 35

Chapter 3 瑞典的復健制度 43

一、背景說明	43
二、瑞典的復健制度	46
1. 復健制度 46	
2. 員工與社會保險組織的責任 48	
3. 復健期間的補貼 49	
4. 職業訓練與工作協助 50	
5. 其他措施 51	
三、1986 至 1991 年間中央保險組織的復健工作	52
四、1991 至 1994 年間社會社會保險組織的復健工作	56
1. 研究之目的與結構 56	
五、身心障礙勞工失業的重要性	60
六、1991 ~ 1996 年復健工作的評述	62
1. 責任不明 63	
2. 欠缺對員工生產效率的知識 63	
3. 機會差異 64	
4. 目標整合 65	
5. 專業程度的不均衡 65	
6. 勞力過剩時的風險 66	
7. 缺乏預防措施 67	
七、政策不變但環境條件改變	68
1. 僱主更明確的責任 69	
2. 對僱主的懲處 70	
3. 僱主參與——另一種選擇 72	
4. 失業與疾病補貼兩種給付之間的整合與協調 72	
八、不同團體間協調的復健	73

1.領取疾病給付的失業者	73
2.功能性身心障礙者	74
3.年輕的身心障礙者	75
4.心智障礙者	75
5.社會心理疾病者	76
九、結論	77

Chapter 4 挪威身心障礙年金的補救之道 79

一、前言	79
二、殘障(handicap)、失能(disability)，以及疾病者的 生命週期模式	81
三、疾病津貼	84
四、復健給付	88
五、職訓津貼	89
六、障礙年金	90
七、企業對疾病、殘障及失能者的責任	93
八、最後評論	95

Chapter 5 障礙勞工重返勞動市場與政府干預

——由德國強制僱用政策效果與政策規畫角度反省 97

一、簡介	97
二、復健的過程：功能與機構	98
三、復健的過程：法令規範與強制措施	101
四、立法介入效果的評估	103
五、立法干預的陷阱	107
六、政策選擇	111

七、減少僱用決策的不確定性	115
八、朝向適當且一致的政策組合發展	119
附錄	126

Chapter 6 由比利時勞動市場的發展

看障礙勞工的就業 131

一、簡介	131
二、身心障礙者就業問題並非單一國家的經驗	132
三、身心障礙者就業政策的實施	143
1.政策究竟要有多特別？	143
2.應以哪種勞動市場為主？	145
3.新的政策工具或是不同的政策取向？	148

Chapter 7 英國障礙勞工進入勞動市場之決定性因素 155

一、英國政策的介紹	155
1.當前的策略	156
2.政府角色的縮減	159
二、本文的結構	160
三、身心障礙的定義	162
四、身心障礙者的勞動參與	164
五、身心障礙者津貼政策	165
1.障礙津貼(Incapacity benefit)	165
2.身心障礙者工作津貼	168
3.其他選擇	170
六、遊說政策	171
1.補貼與補助	171

2. 促進就業措施	174
(1) 實用實務指南與規範	175
(2) 身心障礙者的標誌	175
(3) 僱主網絡	177
(4) 公司法	178
(5) 僱用身心障礙者企業亦受益	178
(6) 討論	179
七、反歧視立法	180
八、英國的未來	185
九、結語	186
1. 向前看	187

Chapter 8 身心障礙政策的跨國比較——德國、瑞典、荷蘭與 ——德國、瑞典、荷蘭與美國的對照 195

一、簡介	195
二、領取移轉性所得給付之障礙人口的跨國比較	197
三、整體社會福利制度下的身心障礙者政策	202
1. 路徑的選擇	205
四、工作與移轉給付的比較	208
五、資格要件與給付水準	210
六、行政	211
七、障礙津貼或領取失業給付	213
八、復健服務	216
九、就業政策	218
1. 庇護性工作	218
2. 薪資補貼與部份津貼	218
3. 進用配額	220

4.工作保障	221
十、荷蘭政策的新方向	221
1.1993年殘障保險的轉變	223
2.私有化的方式	225
3.改變障礙給付行政體制	226
十一、結論	228

Chapter 9 重返勞動市場的關鍵：遊說僱主 235

一、參考架構	235
二、各國政策發展的評估	237
1.轉向積極的勞動政策	237
2.各國促進就業政策	238
(1)北歐國家政策的重點	238
(2)荷蘭政策的重點	238
(3)德國政策的重點	239
3.英國：截然不同的政策	240
三、決定性因素	241
1.促進就業	241
2.清晰易見且同調的責任歸屬	242
3.均衡的財務誘因	243
4.意願	243
5.不安全性的減少	244
6.支持性服務	245
7.避免長久性的失能	246
四、結論	247

CHAPTER 1

身心障礙者的職業復健

——成功的條件

一、主題

與其他鄰近的國家相比，荷蘭有大量工作者的所得是依靠各種疾病與傷殘保險法（Sickness and Disability Insurance Acts）的給付維生。

由於這項給付的成本相當龐大，促使荷蘭政府採取不同的政策，以減少領取這項給付的人口數量，而政策的出發點是希望這些工作者，是以薪資而非社會保險疾病與傷殘給付為主要的所得來源。

雖然荷蘭政府採取的政策很多，但約略可區分為兩大類：第一類政策是以降低社會保險給付水準為主；第二類則是希望協助上述保險給付受益者重返勞動市場就業。第一類政策的策略如：降低給付水準、限制給付領取期間，或嚴格規定給付的領取資格條件等。第二類促進身心障礙者就業的策略，以西元 1986 年通過實施的身心障礙工作者法案

2 身心障礙者重返勞動市場

(Handicapped Workers Act) 爲主。這個法案由僱主（僱主組織）及工會兩大主軸組成，以促進工作機會均等；身心障礙者或非身心障礙者，則以就業參與爲主。不過根據該法實施後的統計數字看來，身心障礙者重返勞動市場的進度仍然非常緩慢。

近年來，由於身心障礙者重返就業市場的腳步緩慢，這個議題逐漸引起政策執行者與政客的重視。荷蘭各界逐漸意識到，協助這些身心障礙者重返勞動市場工作的重要性，此一社會共識在協助他們重返勞動市場政策中扮演非常重要的角色。在上述觀點的支持下，協助身心障礙者重返勞動市場與促進其再就業，成爲九〇年代社會政策的首要優先。

爲達到該項政策的目標，九〇年代的政策主軸，是在確保社會安全體系財務負擔前提之下，強化僱主及受僱者的責任。在各個公司的層面上，積極推動這些身心障礙者重返勞動市場，似乎是有效達成上述目標的手段。促進身心障礙者的重返勞動市場，不只是荷蘭政府所面對的社會安全政策議題，其他國家也面臨了同樣的政策議題，例如挪威、瑞典和荷蘭的鄰國德國、英國也有相同的政策議題。

雖然，歐洲各國社會安全體制的結構與組織各有其不同的歷史背景，但在上述各國的社會安全體制下，職業復健在協助身心障礙者重返勞動市場的功能，各國間有其共通之處。這些國家的社會安全體制提供身心障礙者保障的原則大致相同，一般協助他們重返勞動市場的工作，需要不同僱主

的合作。因此，如何協助這些身心障礙者重返勞動市場與可行的政策，各國間的差異不如我們想像的大。這個政策的同質性也可以在各國（早在六〇年代就有職業復健先於補償：**Rehabilitation geht vor Rente ; Rehabilitation before compensation**）的政策理念中表現出來。同樣的，以促進就業爲主的北歐國家強調「積極勞動市場政策」概念，也與前述德國的理念相同：協助因工作意外成殘並失去所得來源的身心障礙者重返勞動市場。

見到上述國家政策的相似處，使我們更有興趣一探這些國家在協助身心障礙者重返勞動市場的策略及政策工具。研究其他國家採取的方法，將有助於荷蘭更加了解如何協助身心障礙者重返勞動市場、我們所看不到的因素，及如何有效地達到這個目標。本書內容就是在上述的背景之下、蒐集各國的研究經驗而來的。

爲促進我們了解如何成功地協助身心障礙者重返勞動市場，我們邀請歐陸各國的專家參與本書的撰寫，這些專家分別來自瑞典、挪威、德國、比利時、英國與荷蘭。選擇這些國家並非是任意的，而是這些國家在協助身心障礙者重返勞動市場的過程中擁有可作爲典範的政策選擇。這些政策典範可讓我們經由分析，更加了解這些國家的政策是如何授權，及協助身心障礙者重返勞動市場的責任應如何有效地劃分。

在協助身心障礙者重返勞動市場的政策觀點下，研究上述諸國的體系，我們發現政策的抉擇取決於：到底成功地協