

調 查 報 告

壹、案由：庇護工場正式上路迄今業已十數載，究有多少身心障礙人士受益？各類型之庇護工場績效為何？有無針對經濟/就業和社會層面進行過影響評估？涉足其間之非政府組織及廠商凡幾？曾出現那些爭議事件？政府輔導暨管理機制運作情形為何？勞政、社政單位之分工又何如？轉型為「社會企業」之可行性為何？等，均有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

庇護工場原分屬於社政、衛政與勞政單位主管，民國(下同)96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修法後，將庇護工場劃歸勞政單位主管，定位為具有勞雇關係之庇護性就業職場，適用相關勞動法規，使身心障礙者就業權益受到保障。惟前述制度變革至今已逾10年，究有多少身心障礙人士受益？各營業類型之庇護工場績效為何？有無針對經濟/就業和社會層面進行過影響評估？涉足其間之廠商及非政府組織凡幾？曾出現那些爭議事件？政府輔導暨管理機制運作情形為何？勞政、社政單位之分工又何如？轉型為「社會企業」之可行性為何？鑑於庇護工場之政策目的係為具有就業意願而就業能力不足以進入競爭性就業市場之身心障礙者，提供長期就業支持服務，以保障渠等就業權益，為瞭解該項政策執行現況及困境，本院爰立案調查以明實際。

為能深入掌握案情，本院分別於107年1月12日、1月19日、1月26日、2月5日、3月23日、3月29日、3月30日分赴臺北市、新北市、彰化縣、臺中市、臺南市及高雄市等

6縣市，共訪視17家庇護工場¹、3處身心障礙者職業重建服務窗口(分別為臺中市政府勞工局職業重建服務窗口、臺南市政府勞工局職業重建服務窗口、高雄市政府勞工局博愛職業技能訓練中心)；復於同年3月21日訪視臺北市身心障礙就業大樓暨黑暗對話股份有限公司、若水國際股份有限公司、臺北市勝利社會福利事業基金會成立之勝利廚房等3家社會企業，再於同年4月12日訪視2家「身心障礙者社區日間作業設施服務」(下稱小型作業所)，藉由實地訪視，蒐集實務運作現況與困境的第一手資料。

此外，本案於辦理實地訪視之際，復向勞動部及衛生福利部(下稱衛福部)調閱相關卷證資料，並於同年3月14日及3月22日舉辦2場諮詢會議，邀請國立彰化師範大學復健諮商研究所王敏行教授、中國文化大學社會福利學系王順民教授、國立陽明大學衛生福利研究所周月清教授、財團法人陽光社會福利基金會事業部陳淑蘭總經理、中華民國物流協會陳春久監事，以及國立中正大學社會福利學系王國羽教授(退休)、國立高雄師範大學復健諮商研究所吳明宜助理教授、東海大學社會工作學系吳秀照副教授、東吳大學社會學系周怡君副教授、亞洲大學社會工作學系陳美智助理教授等10位學者專家與會提供諮詢意見；嗣後於同年4月11日邀請新北市及臺北市等2地方政府社會局到院簡報有關小型作業所推動與辦理概況，以瞭解小型作業所與庇護工場之關聯性及轉銜機制。繼之，本院於同年5月14日詢問勞動部林三貴政務次長、勞動部勞動力發展署(下稱勞動力發展署)黃秋桂署長、衛福部社會及家庭署(下稱社家署)簡慧娟署長等機關主管及承辦人員，並經補充資料後，已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

¹ 受訪家數占全國庇護工場總家數之12%。

一、96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修法後，將庇護工場定位為提供庇護性就業服務之場所，屬於身心障礙者就業類型之一環，適用相關勞動法規，自此，勞動部亦全面接手主管庇護工場之規劃、推動及監督等相關事宜。惟近5年來庇護工場數量及可供身心障礙者庇護性就業人數之發展與成長速度略顯停滯，對照與日俱增的身心障礙就業人口數，部分縣市轄下庇護工場之數量與服務能量屈指可數，勞動部卻未積極就庇護性就業服務資源分布進行全面盤點，亦未掌握各縣市、鄉鎮之需求人數，任令地方政府各自籌辦，致難落實供給需求及資源佈建之衡平，亟待積極檢討改善。

(一)工作能創造個人存在的價值，並能建立人際互動暨社會關係。就業參與不僅能促進身心障礙者自立發展，亦對其心理具有正向意義，更具有參與融入社會及實踐社會義務的重要意涵，因此，協助身心障礙者進入就業職場，無疑成為當代福利國家的重要政策之一。我國已於103年8月20日公布施行「身心障礙者權利公約施行法」，更應落實對身心障礙者相關權益之保障，而「身心障礙者權利公約」第27條揭櫫：「締約國承認身心障礙者享有與其他人平等之工作權利，……締約國應採取適當步驟，防護及促進工作權之實現……。」

(二)依據「身心障礙者權益保障法」第2條第2項及第3項第4款規定，該法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理；而勞工主管機關主管身心障礙者之職業重建、就業促進與保障、勞動權益與職場安全衛生等相關權益之規劃、推動及監督等事項。同法第34條第2項並規定，各級勞工主管機關對於具有就業意願，而就業能力

不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依其職業輔導評量結果，提供庇護性就業服務。再據「勞動部勞動力發展署組織法」第2條規定，該署掌理有關身心障礙者職業重建與原住民族等特定對象就業之推動及督導等事項。基此，勞動部對於庇護工場相關政策與業務之規劃、推動及督導等，負有職責。

(三)我國推展庇護工場之沿革

- 1、我國庇護工場設置依據源於86年4月23日由「殘障福利法」所修正更名之「身心障礙者保護法」，確立政府必須提供身心障礙者庇護性就業服務²，前行政院勞工委員會(下稱前勞委會)³並於91年12月30日發布「身心障礙者庇護工場設立及獎助辦法」及「身心障礙者庇護工場設施及人員配置標準」(皆已於97年2月12日廢止)，鼓勵政府及民間單位積極設置庇護工場。當時庇護工場依其性質分屬於社政、衛政與勞政單位主管，分具照顧、復健或就業之功能，惟皆以「庇護工場」稱之，以致定位混淆，亦間接造成無法落實不同身分身心障礙者應獲得之權益保障。
- 2、嗣「身心障礙者權益保障法」於96年7月11日修正，明文將庇護工場定位為提供庇護性就業服務之

² 當時「身心障礙者保護法」第30條規定：「勞工主管機關對於具有工作能力，但尚不足於進入競爭性就業市場之身心障礙者應提供支持性及個別化就業服務；對於具有工作意願，但工作能力不足之身心障礙者，應提供庇護性就業服務。主管機關及各目的事業主管機關得設立或獎勵設立庇護工場或商店。」同法第58條第1項並規定：「各級政府應按需要自行或結合民間資源設立下列身心障礙福利機構：1、身心障礙者之教育、醫療、護理及復健機構；2、視障者讀物出版社及視障者圖書館；3、身心障礙庇護工場；4、職業訓練及就業服務機構；5、身心障礙收容及養護機構；6、身心障礙服務及育樂機構；7、其他身心障礙福利機構。」同法第63條第1項亦規定：「身心障礙福利機構或團體申請在公共場所設立庇護工場、福利工廠或商店；申請在國民住宅設立社區家園或團體家庭者，應保留名額，優先核准。」

³ 103年2月17日改制為勞動部。

場所，屬於身心障礙者就業類型之一種，應有勞雇關係，適用勞保、健保、勞退及職業災害等相關勞動法規，以保障身心障礙者就業權益。前勞委會並於97年2月12日訂定發布「身心障礙者庇護工場設立管理及補助準則」，且於103年9月19日訂定發布「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」，以協助各地方政府提供並建構完善之身心障礙者庇護性就業服務。

- 3、惟該法於96年7月11日修正前、後，前勞委會及勞動部分別歷經李應元⁴、盧天麟⁵、王如玄⁶等3任主任委員，以及潘世偉⁷、陳雄文⁸、郭芳煜⁹、林美珠¹⁰等4任部長，相關主管及承辦人員多所更迭，業務幾經易手。而庇護工場政策之重要性，亦在其他重大勞動議題出現及人事數度更換下，逐漸式微。

(四)全國15至64歲身心障礙人口數成長與就業概況，以及全國庇護工場數量消長情形：

- 1、衛福部統計資料顯示，我國身心障礙人口數及其占總人口數之比率，均呈穩定成長之勢，而我國15至64歲身心障礙人口數亦復如此，從90年之45萬1,132人，逐年增加至105年之66萬3,052人，106年僅略減至65萬3,574人，透露身心障礙者就業需求人口數日益成長。惟據勞動部「103年身心障礙者勞動狀況調查」結果發現，103年6月身心障礙者勞動力人數為21萬2,171人，勞動參與率為19.7%，明

⁴ 任職期間：94年9月19日至96年5月20日。

⁵ 任職期間：96年5月20日至97年5月20日

⁶ 任職期間：97年5月20日至101年10月2日。

⁷ 任職期間：103年2月17日至7月29日。

⁸ 任職期間：103年8月22日至105年5月20日。

⁹ 任職期間：105年5月20日至106年2月7日。

¹⁰ 任職期間：106年2月8日至107年2月26日。

顯低於全體國民之58.5%；而身心障礙失業者為2萬3,328人，失業率11.0%，高於全體國民之3.9%。再據衛福部「105年身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查報告」亦指出，15歲以上身心障礙者勞動力人數為22萬9,876人，非勞動力89萬6,684人，勞動參與率為20.41%；就業者20萬8,786人，失業者2萬1,089人，失業率為9.17%。以上調查突顯出身心障礙者在就業方面居弱勢之處境。

- 2、依勞動部提供之統計資料，96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修正施行後，全國庇護工場數量雖從98年之96家，逐年增加至106年之138家(詳見下圖1)，惟由近5年來(102年至106年)庇護工場家數消長以觀，新設立44家，同時卻廢止26家，以致整體上庇護工場僅增加10家，成長有限(詳見下圖2)。

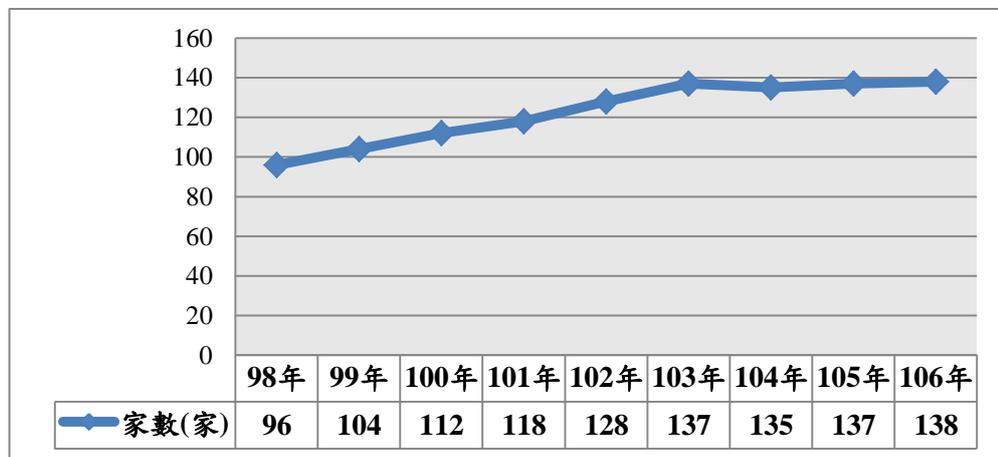


圖1 98年至106年全國庇護工場家數成長趨勢圖

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

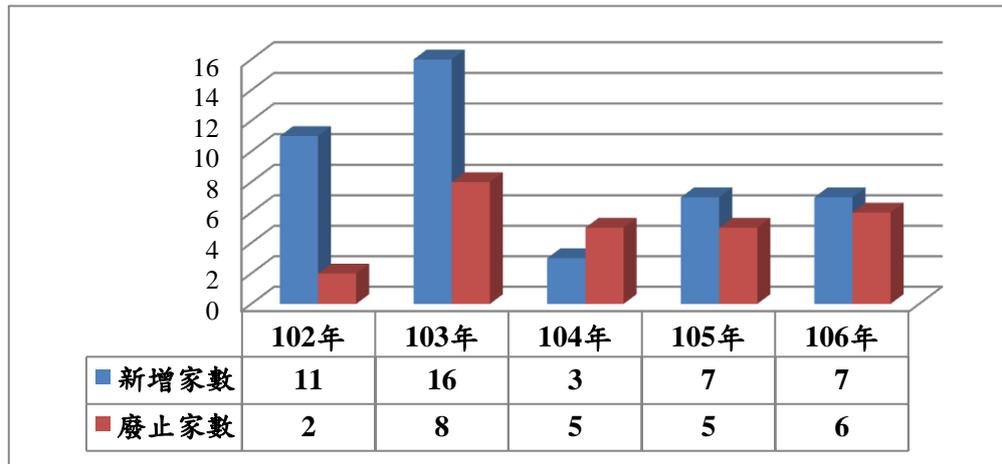


圖2 102年至106年全國庇護工場新增及廢止設立家數
資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

(五) 全國庇護性就業服務能量及占15至64歲身心障礙人口數之比率

全國庇護工場可供身心障礙者庇護性就業人數雖從98年之1,450人，逐年增加至106年之1,995人，惟近5年來(102年至106年)僅增加112人就業服務容量，且每年占我國15至64歲身心障礙人口數之比率始終低於0.5%(詳見下表1)。

表1 98年至106年全國庇護工場可供身心障礙者就業人數及占我國15至64歲身心障礙人口數之比率

年別	庇護工場可提供庇護性就業人數(人)	我國15至64歲身心障礙人口數(人)	可供庇護性就業人數占我國15至64歲身心障礙人口數之比率(%)
98	1,450	627,150	0.23
99	1,604	636,029	0.25
100	1,665	647,782	0.26
101	1,765	660,984	0.27
102	1,883	659,436	0.29
103	1,946	663,052	0.29
104	1,907	664,674	0.29
105	1,953	661,908	0.30
106	1,995	653,574	0.31

資料來源：本院整理自勞動部、衛福部提供資料。

(六)各縣市轄內庇護工場家數及其可供身心障礙者庇護性就業服務量能

1、觀察各縣市庇護工場設立數量，除直轄市轄下家數相對較多外，其餘縣市多則5家，少則僅有1至2家。以106年為例，臺北市計有41家庇護工場，居全國之冠，其次依序為新北市之25家、高雄市之10家、臺中市之8家、桃園市及臺南市各5家。而宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣各有2家，苗栗縣、基隆市僅有1家；另連江縣多年來皆未設立庇護工場(詳見下表2)。惟是否這些區域的身心障礙者並無庇護性就業之需求？抑或因轄區內辦理單位數量及能力不足等因素所致，亟待勞動部評估並予因應。

表2 102年至106年各縣市庇護工場設立家數統計

單位：家

縣市別	102年	103年	104年	105年	106年
臺北市	42	41	38	41	41
新北市	23	23	24	24	25
桃園市	5	5	5	6	5
臺中市	8	8	7	7	8
臺南市	3	4	4	4	5
高雄市	12	13	12	10	10
宜蘭縣	1	2	2	2	2
新竹縣	2	4	4	4	4
苗栗縣	1	1	1	1	1
彰化縣	4	4	4	4	4
南投縣	1	2	3	3	3
雲林縣	3	4	4	4	4
嘉義縣	3	2	3	4	4
屏東縣	6	6	6	5	5
花蓮縣	1	4	4	4	2
臺東縣	3	3	3	3	3
澎湖縣	1	1	1	1	2
基隆市	1	1	1	1	1
新竹市	3	3	3	3	3
嘉義市	3	4	4	4	4

縣市別	102年	103年	104年	105年	106年
金門縣	2	2	2	2	2
連江縣	0	0	0	0	0
合計	128	137	135	137	138

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

- 2、再觀察各縣市庇護性就業服務容量，以106年為例，轄內庇護工場可供身心障礙者庇護性就業人數以臺北市之566人為最多，其次依序為新北市之498人、高雄市之164人、臺中市之117人、新竹縣之66人及雲林縣之54人，其餘均未達50人(詳見下表3)。惟若從可供庇護性就業人數占15至64歲身心障礙者人口數之比率觀之，以臺北市之0.90%為最高，其次依序為金門縣之0.61%、嘉義市之0.59%、澎湖縣之0.55%、新北市之0.50%；而最低的6個縣市(除連江縣外)依序為苗栗縣之0.03%、臺南市0.09%、宜蘭縣0.11%、桃園市之0.12%、南投縣及屏東縣均為0.14%(詳見下表3)。

表3 102年至106年各縣市庇護工場可供身心障礙者庇護性就業人數及其占15至64歲身心障礙者人口數之比率

縣市別	102年			103年			104年			105年			106年		
	可提供庇護性就業人數(A)	15至64歲身心障礙者人口數(B)	% (A/B)												
臺北市	592	65,352	0.91	577	65,625	0.88	509	65,537	0.78	562	64,633	0.87	566	63,209	0.90
新北市	500	96,656	0.52	494	98,584	0.50	506	99,267	0.51	486	99,714	0.49	498	99,489	0.50
桃園市	48	47,048	0.10	48	48,597	0.10	54	48,116	0.11	66	48,483	0.14	60	48,971	0.12
臺中市	108	70,376	0.15	108	71,029	0.15	102	71,739	0.14	105	71,854	0.15	117	71,401	0.16
臺南市	36	53,122	0.07	37	52,966	0.07	37	53,275	0.07	37	52,709	0.07	49	52,377	0.09
高雄市	169	82,572	0.20	181	82,935	0.22	172	83,781	0.21	166	84,506	0.20	164	81,027	0.20
基隆市	12	12,509	0.10	18	12,546	0.14	18	12,561	0.14	21	12,490	0.17	21	12,238	0.17
新竹縣	33	12,816	0.26	54	12,701	0.43	52	12,906	0.40	63	12,726	0.50	66	12,568	0.53
新竹市	41	9,279	0.44	41	9,373	0.44	42	9,675	0.43	42	9,496	0.44	42	9,554	0.44
苗栗縣	12	17,663	0.07	12	17,737	0.07	12	17,779	0.07	12	17,567	0.07	6	17,415	0.03
彰化縣	62	38,582	0.16	62	38,774	0.16	62	38,641	0.16	58	38,417	0.15	62	38,174	0.16
南投縣	6	18,401	0.03	12	18,225	0.07	18	18,041	0.10	18	17,790	0.10	24	17,331	0.14
雲林縣	42	26,429	0.16	48	26,157	0.18	57	26,131	0.22	57	25,745	0.22	54	25,341	0.21
嘉義縣	30	20,274	0.15	24	20,007	0.12	36	19,879	0.18	42	19,612	0.21	42	19,196	0.22
嘉義市	42	8,254	0.51	48	8,253	0.58	48	8,275	0.58	48	8,205	0.59	48	8,173	0.59
屏東縣	48	29,894	0.16	48	29,678	0.16	48	29,628	0.16	42	29,224	0.14	42	28,987	0.14
宜蘭縣	12	17,322	0.07	18	17,223	0.10	18	17,081	0.11	18	16,950	0.11	18	16,726	0.11
花蓮縣	24	15,747	0.15	50	15,604	0.32	50	15,491	0.32	44	15,233	0.29	44	15,082	0.29
臺東縣	36	10,692	0.34	36	10,548	0.34	36	10,255	0.35	36	9,966	0.36	36	9,752	0.37
澎湖縣	12	3,397	0.35	12	3,362	0.36	12	3,361	0.36	12	3,316	0.36	18	3,296	0.55
金門縣	18	2,796	0.64	18	2,863	0.63	18	2,978	0.60	18	2,997	0.60	18	2,971	0.61
連江縣	0	255	0.00	0	265	0.00	0	277	0.00	0	275	0.00	0	269	0.00
合計	1,883	659,436	0.29	1,946	663,052	0.29	1,907	664,674	0.29	1,953	661,908	0.30	1,995	653,547	0.31

資料來源：本院整理自勞動部、衛福部提供資料。

(七)綜上可知，並非身心障礙者就業需求人口數較多之縣市，其設立之庇護工場家數及可供庇護性就業服務人數亦較多，益見部分縣市對於庇護工場之推展及重視程度，若非輕忽即聊備一格。而如前所述，勞動部對於庇護工場相關政策與業務，依法負有規劃、推動及督導等職責，且據該部「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」所載，該部及勞動力發展署分別負責「統籌規劃及指導事項」及「總體執行之協調及督導事項」，因此，庇護性就業服務資源如何佈建，方符不同區域身心障礙就業者的真正需求，亟待勞動部進行全面盤點及挹注資源，據以督導各地方政府妥善建置是類就業服務資源。惟查：

- 1、針對目前全國各縣市轄內庇護工場的數量、可提供之就業容量與據點分布……等，能否滿足轄內身心障礙者庇護性就業服務需求、供給與需求間有無落差等事項，勞動部向本院表示略以：「各地方政府應掌握轄區產業發展、身心障礙者庇護性就業、職場見習需求及民間服務能量，統籌檢討服務容量，依該部補助計畫第7點規定提報年度計畫，經勞動力發展署所屬各分署依各地方政府所提計畫，就其計畫完整性及效益等，邀請專家學者組成審查小組進行審查。」「直轄市、縣(市)勞工主管機關應推動設立庇護工場，提供庇護性就業服務，據此，各地方政府應掌握轄區產業發展、身心障礙者庇護性就業及民間服務能量等，統籌評估及輔導設立庇護工場。」等語。
- 2、再者，身心障礙者因其身心障礙因素以致老化或退化速度較一般人快速，其體力於中年時往往已邁入退化階段，本院實地訪視所見，就業於庇護

工場之身心障礙員工(下稱庇護員工)年齡多分布於40歲以下，惟勞動部對於15歲以上至40歲以下身心障礙者就業需求之調查及評估資料，卻付諸闕如，遑論確切掌握各縣市、各地區身心障礙就業人口對於庇護性就業服務需求，以及相關資源佈建與供需間有否產生落差矣！

- 3、由上可見，勞動部未能積極就目前庇護性就業服務資源分布進行全面盤點，亦未掌握各縣市、鄉鎮轄內身心障礙者對是類服務之需求人數，任令地方政府各自辦理、申請經費，以致政策效果受到地方政府對於身心障礙者庇護性就業政策體認與重視、資源挹注、執行能力與行政裁量等因素干擾¹¹，難以落實供給需求及資源佈建之衡平，造成部分地方政府忽視庇護工場之推動與設立，或僅聊備一格，難免生櫥窗化之質疑。

(八)綜上，96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修法後，將庇護工場定位為提供庇護性就業服務之場所，屬於身心障礙者就業類型之一環，適用相關勞動法規，自此，勞動部亦全面接手主管庇護工場之規劃、推動及監督等相關事宜。惟近5年來庇護工場數量及可供身心障礙者庇護性就業人數之發展與成長速度略顯停滯，對照與日俱增的身心障礙就業人口數，部分縣市轄下庇護工場之數量與服務能量屈指可數，勞動部卻未積極就庇護性就業服務資源分布進行全面盤點，亦未掌握各縣市、鄉鎮之需求人數，任令地方政府各自籌辦，致難落實供給需求及資源佈建之衡平，亟待積極檢討改善。

¹¹ 誠如張英樹先生於本院實地訪視時表示：「由於臺北市政府的充足資源與支持協助，使得勝利基金會得以嘗試於臺北市設立多家不同類型的庇護工場。」

二、96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修法後，庇護工場定位為身心障礙者的就業職場，必須「自負盈虧」；惟實務上庇護工場提供單位大多屬「非營利組織」，較不具備市場分析、成本管控、行銷推廣等營運能力，因而多半選擇從事單一性、重複性且門檻較低之營業類型與產業，不僅易淪入與其他同類型庇護工場相互競爭情境，亦難敵一般市場之威脅，以致實際營運常遭遇瓶頸，若無大型母機構給予財務上的支持，將難以為繼。為協助改善庇護工場的營運困境，勞動部似仍未跳脫「福利」思維，主要採經費補助方式，尚未見其他積極有效作為，以致庇護工場多半無法自主經營，落入益形依賴政府持續補助、否則難以為繼的惡性循環中。基於庇護工場係協助具有就業意願但就業能力不足以進入競爭性就業市場之身心障礙者，爰勞動部洵應本於職責積極檢討改善庇護工場之定位功能及運作限制，以落實身心障礙者庇護性就業的政策目標。

- (一)依據「身心障礙者權益保障法」第34條第1項規定：「各級勞工主管機關對於具有就業意願，而就業能力不足，無法進入競爭性就業市場，需長期就業支持之身心障礙者，應依其職業輔導評量結果，提供庇護性就業服務。」同法第35條第1項復規定：「直轄市、縣(市)勞工主管機關為提供第三十三條第二項之職業訓練、就業服務及前條之庇護性就業服務，應推動設立下列機構：……三、庇護工場。」同法第36條並規定：「各級勞工主管機關應協調各目的事業主管機關及結合相關資源，提供庇護工場下列輔導項目：一、經營及財務管理。二、市場資訊、產品推廣及生產技術之改善與諮詢。三、員工在職訓練。四、其他必要之協助。」再據勞動部訂定之「身

心障礙者庇護工場設立管理及補助準則」第15條第1項及第21條第2項等規定：「直轄市、縣(市)主管機關對設立之庇護工場得補助下列項目：一、設立開辦之設施設備費。二、設施設備汰換費。三、房屋租金。四、專業人員及營運人員人事費。五、行政費。六、其他與庇護工場營運相關之必要支出費用。中央主管機關得視直轄市、縣(市)政府財務狀況予以補助。」基此，中央及地方勞工主管機關對於庇護工場之推動及營運，不僅可提供經費補助外，亦應給予相關輔導協助措施。

(二)經分析勞動部所提供之統計資料，102年至106年底庇護工場基本概況如下：

1、庇護工場提供單位以「非營利組織」為最大宗，並多以「機構立案」方式設立之：

(1) 102年至106年全國庇護工場之承辦單位大多為「非營利組織」，每年所占比率均逾7成(詳見下圖3)；部分縣市轄內庇護工場甚至均由「非營利組織」申請設立，以106年為例，計有臺中市、基隆市、新竹縣、新竹市、彰化縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣及金門縣等9個縣市(詳見下表4)。

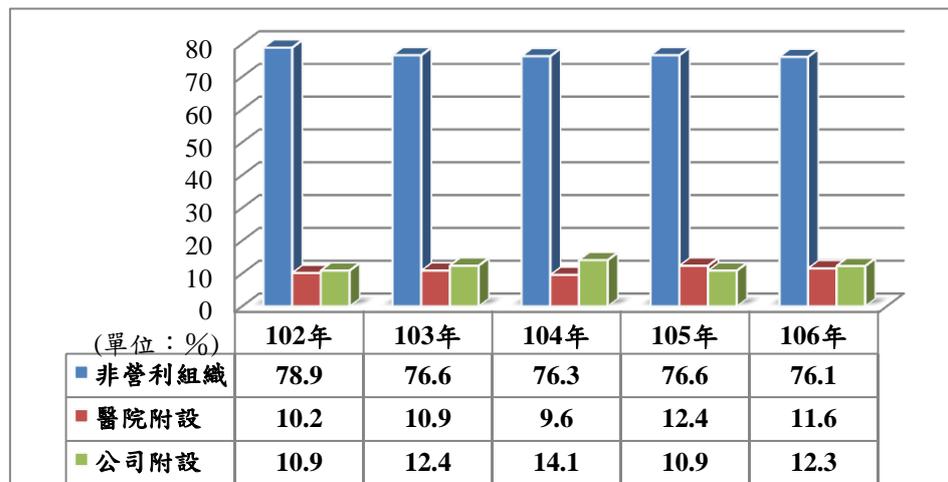


圖3 102年至106年全國庇護工場承辦單位之組織型態統計
資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

表4 106年全國各縣市庇護工場承辦單位之組織型態一覽表

單位：家

縣市別	家數	非營利組織	醫院附設	公司附設
臺北市	41	33	5	3
新北市	25	18	2	5
桃園市	5	2	3	0
臺中市	8	8	0	0
臺南市	5	4	0	1
高雄市	10	7	1	2
基隆市	1	1	0	0
新竹縣	4	4	0	0
新竹市	3	3	0	0
苗栗縣	1	0	0	1
彰化縣	4	4	0	0
南投縣	3	2	1	0
雲林縣	4	3	0	1
嘉義縣	4	3	0	1
嘉義市	4	0	3	1
屏東縣	5	3	0	2
宜蘭縣	2	1	1	0
花蓮縣	2	2	0	0
臺東縣	3	3	0	0
澎湖縣	2	2	0	0
金門縣	2	2	0	0
合計	138	105	16	17

備註：連江縣轄內未有庇護工場。

資料來源：勞動部。

- (2) 102年至106年全國庇護工場設立方式以「機構立案」居多，每年占比將近8成，而「接受地方政府委託辦理」者僅占2成左右(詳見下圖4)。

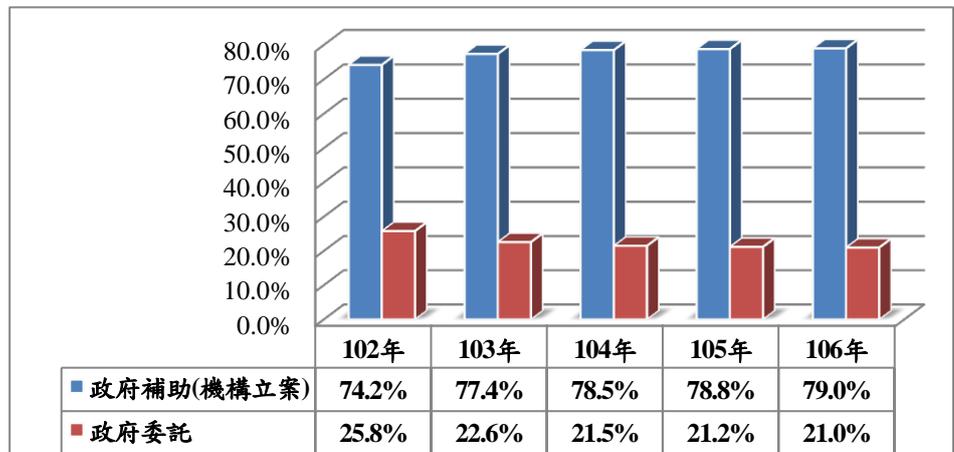


圖4 102年至106年全國庇護工場承辦單位屬性分布統計

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

2、庇護工場之營業類型以「餐飲類」及「勞務服務類」為最多，2類皆逾6成以上：

102年至106年全國庇護工場之營業類型皆以「餐飲類」最多，每年約50家上下，約占35%左右；其次為「勞務服務類」，每年約40家上下，約占30%左右。前述2類每年占比合計皆逾6成(詳見下圖5及圖6)。

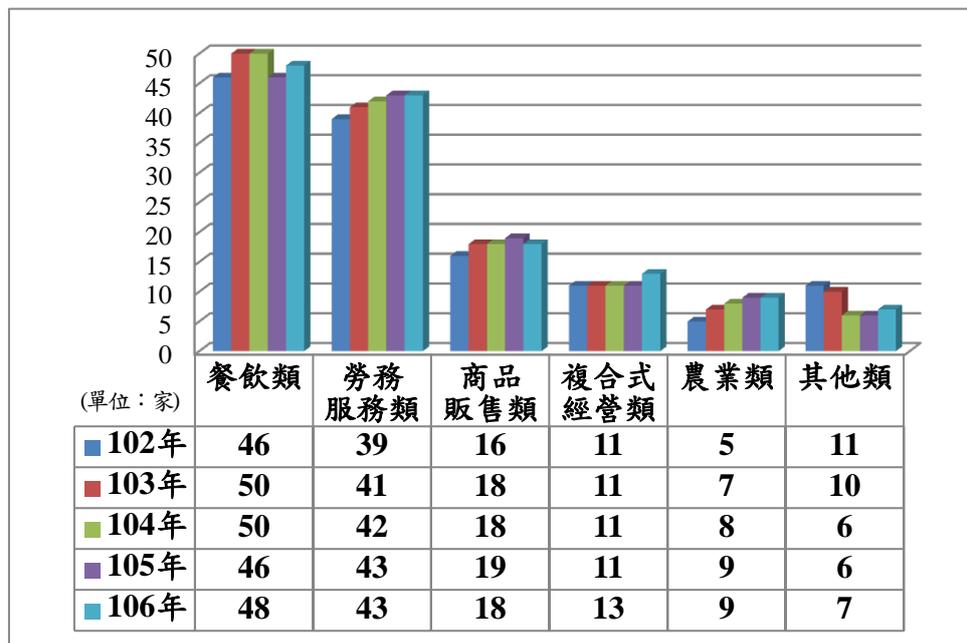


圖5 102年至106年全國庇護工場各營業類型家數統計

備註：

1. 「勞務服務類」係指提供勞務服務，如清潔服務、洗衣、資源回收等。
2. 「複合式經營類」係指營業項目包含2種類型以上者，如庇護工場內設有餐廳及賣場(販賣商品)，或洗衣服務兼有販賣其他商品。
3. 「其他類」包含加油站、辦公室支援服務、特殊商品製造等。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

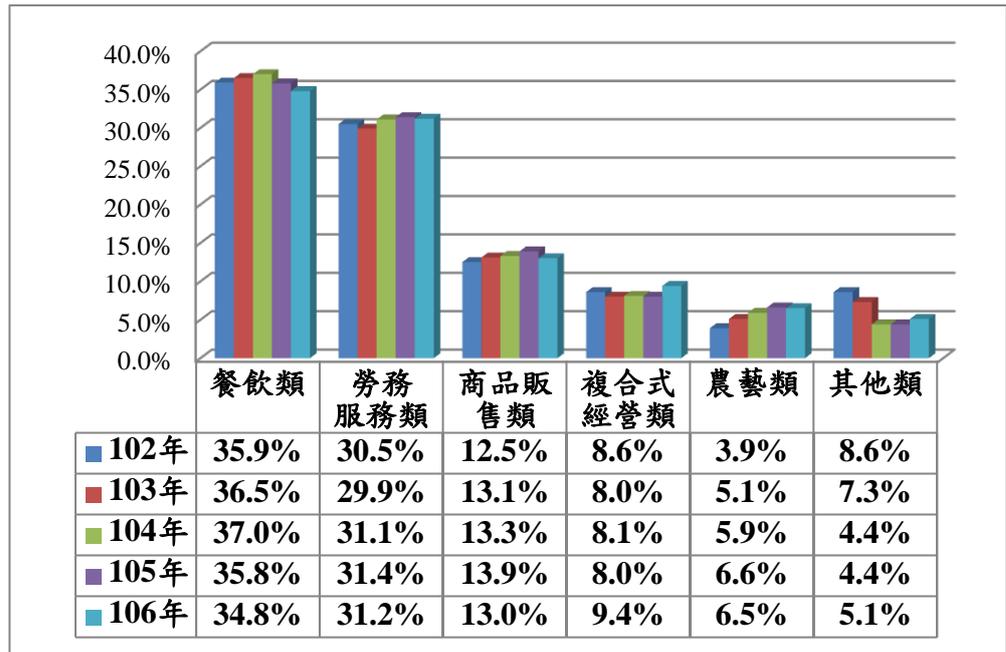


圖6 102年至106年全國庇護工場各營業類型占比統計

備註：

1. 「勞務服務類」係指提供勞務服務，如清潔服務、洗衣、資源回收等。
 2. 「複合式經營類」係指營業項目包含2種類型以上者，如庇護工場內設有餐廳及賣場(販賣商品)，或洗衣服務兼有販賣其他商品。
 3. 「其他類」包含加油站、辦公室支援服務、特殊商品製造等。
- 資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

(三)勞動部為協助各地方政府提供並建構完善之身心障礙者庇護性就業服務，訂有「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」。各地方政府依該部前述補助計畫，按照庇護工場服務規模向該部申請補助經費，包括庇護工場營運所需之設施設備費及汰換維修費、房屋(土地)及車輛租金、專業及營運人員人事費、就業服務督導費、產品行銷宣導及專家諮詢與交通費、行政費，以及雇主所負擔庇護員工之健保費用等項目。該部並補助地方政府辦理相關行銷及輔導措施費用，以提升庇護工場之服務品質及營運能力。本案經分析勞動部統計資料及由實地訪查得知，庇護工場大多必須仰賴政府經費補助

，或有大型母機構給予財務上的支持，否則將無以為繼：

1、營運概況：

(1) 102年至106年全國庇護工場家數雖從128家增加至138家，惟同期間營業額總計卻從每年約20億元，逐年降低至106年之11億4,444萬餘元，營業額減少將近9億元，減幅達4成；平均每家庭護工場之營業額亦從102年之1,511萬餘元，逐年減少至106年之829萬餘元。至於淨利部分，整體而言，每年庇護工場均呈現虧損狀態，102年及104年虧損總計達3千萬餘元，其餘年度均在1千萬元以下(詳見下表5)。

表5 102年至106年全國庇護工場營業額及淨利統計

年別	家數	營業額(元)	淨利(元)	平均營業額(元)
102	128	1,934,123,911	-32,415,784	15,110,343
103	137	2,115,308,199	-5,655,883	15,440,206
104	135	1,265,717,982	-31,501,397	9,375,689
105	137	1,153,346,489	-4,013,193	8,418,588
106	138	1,144,440,606	-9,335,165	8,293,048

備註：

- 1、營業額尚未扣除各項成本，且不包括政府補助金額。
- 2、淨利=(營業額+政府補助金額)-各項成本後之金額。
- 3、104年較103年總營業額減少10億餘元，係因部分庇護工場(如加油站)轉型為社會企業導致統計營業收入減少。
- 4、平均營業額=營業額/庇護工場家數。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

(2) 觀察各縣市庇護工場營運概況，以106年為例：

〈1〉在平均營業額方面：以新竹縣之1,916萬餘元為最高，其次依序為彰化縣之1,256萬餘元、新北市之1,243萬餘元、臺中市之974萬餘元、新竹市之823萬餘元；最低2縣市分別為花蓮縣之87萬餘元及苗栗縣之19萬餘元(詳

見下表6)。

〈2〉在淨利方面：

《1》12個縣市庇護工場之淨利總計呈現盈餘狀態，其中以臺中市之393萬餘元為最高，其次為彰化縣之148萬餘元、嘉義市之103萬餘元、桃園市之100萬餘元，其餘皆未逾100萬元。而新北市、基隆市、新竹縣、新竹市、苗栗縣、南投縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣等9個縣市係呈現虧損狀態，其中以新北市虧損909萬餘元為最多，其次為新竹市之406萬餘元，基隆市、新竹縣及臺東縣等3縣市各虧損100萬餘元(詳見下表6)。

《2》若觀察每家庇護工場之平均淨利，在有盈餘的12個縣市方面，以臺中市之49萬餘元為最高，其次依序為彰化縣之37萬餘元、嘉義市之25萬餘元、桃園市之20萬餘元，其餘皆未逾10萬元。至於呈現虧損之9個縣市中，以基隆市虧損141萬餘元為最高，其次依序為新竹市之135萬餘元，苗栗縣之66萬餘元，其餘未逾50萬元(詳見下表6)。

表6 106年各縣市庇護工場營業額及淨利統計

單位：元

縣市別	家數	營業額	淨利	平均每家營業額	平均每家淨利
臺北市	41	327,051,647	892,616	7,976,869	21,771
新北市	25	310,778,241	-9,097,615	12,431,130	-363,905
桃園市	5	20,689,226	1,002,039	4,137,845	200,408
臺中市	8	77,993,634	3,934,200	9,749,204	491,775
臺南市	5	26,552,548	60,931	5,310,510	12,186
高雄市	10	123,384,116	530,044	12,338,412	53,004
基隆市	1	4,599,439	-1,416,431	4,599,439	-1,416,431
新竹縣	4	76,652,619	-1,158,836	19,163,155	-289,709

縣市別	家數	營業額	淨利	平均每家營業額	平均每家淨利
新竹市	3	24,711,761	-4,067,317	8,237,254	-1,355,772
苗栗縣	1	191,683	-669,710	191,683	-669,710
彰化縣	4	50,252,860	1,487,990	12,563,215	371,998
南投縣	3	7,720,227	-111,847	2,573,409	-37,282
雲林縣	4	5,522,232	139,636	1,380,558	34,909
嘉義縣	4	8,600,692	341,495	2,150,173	85,374
嘉義市	4	14,090,937	1,033,359	3,522,734	258,340
屏東縣	5	40,046,522	246,171	8,009,304	49,234
宜蘭縣	2	2,188,692	192,854	1,094,346	96,427
花蓮縣	2	1,747,145	-933,817	873,573	-466,909
臺東縣	3	16,249,272	-1,279,697	5,416,424	-426,566
澎湖縣	2	2,918,647	-546,534	1,459,324	-273,267
金門縣	2	2,498,466	85,304	1,249,233	42,652

備註：連江縣轄內未有庇護工場。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

(3) 再觀察各類型庇護工場之營運概況：

〈1〉在平均營業額方面：以「餐飲類」及「複合式經營」為最高，每年約在1千萬元上下；其次為「勞務服務類」，約在800萬元上下(104年為698萬餘元)。再其次為「其他類」，惟每年平均營業額從103年之1億1,968萬餘元，急速減少至106年之618萬餘元。最少者為「農藝類」，除102年為148萬餘元外，其餘年度約在200萬元上下(詳見下表7)。

〈2〉在平均淨利方面：

《1》「餐飲類」每年均呈現虧損狀態，少則5萬餘元(105年)，多則為56萬餘元(104年)。

《2》「勞務服務類」於105年由虧轉正，106年淨利達2萬餘元。

《3》「商品販售類」除於102年為虧損狀態，其餘皆有盈餘，惟每年金額各有起伏，從103年之37萬餘元，減少至105年之11萬餘元，106年又增加為32萬餘元。

《4》「複合式經營」及「農業類」呈現時有虧損、時有盈餘之不穩定狀態。

《5》「其他」類型，除102年時達79萬餘元外，其餘年度皆呈現虧損狀態。

表7 102年至106年全國各類型庇護工場平均營業額及平均淨利統計

單位：家；元

年別	餐飲類			勞務服務類			商品販售類		
	家數	平均營業額	平均淨利	家數	平均營業額	平均淨利	家數	平均營業額	平均淨利
102	46	9,918,783	-461,565	39	7,629,918	-174,938	16	4,140,302	-83,502
103	50	8,164,063	-170,923	41	7,785,255	-129,556	18	3,588,626	373,482
104	50	12,697,491	-564,977	42	6,983,393	-251,507	18	3,793,194	306,668
105	49	11,375,358	-57,374	43	7,995,264	27,225	19	4,047,628	113,213
106	48	10,573,922	-335,701	43	8,616,161	85,744	18	4,905,738	325,544
年別	複合式經營			農藝類			其他類		
	家數	平均營業額	平均淨利	家數	平均營業額	平均淨利	家數	平均營業額	平均淨利
102	11	9,297,001	-472,155	5	1,484,436	-1,306,384	11	91,305,370	790,949
103	11	10,098,047	422,108	7	2,197,234	-295,801	10	119,685,517	-109,319
104	11	10,952,124	430,402	8	2,257,594	40,483	6	21,788,223	-544,589
105	11	10,521,981	-397,137	9	2,019,827	40,933	6	6,888,737	-87,241
106	13	8,993,366	705	9	1,987,709	-278,398	7	6,184,428	-38,846

備註：

1. 「勞務服務類」係指提供勞務服務，如清潔服務、洗衣、資源回收等。
2. 「複合式經營類」係指營業項目包含2種類型以上者，如庇護工場內設有餐廳及賣場(販賣商品)，或洗衣服務兼有販賣其他商品。
3. 「其他類」包含加油站、辦公室支援服務、特殊商品製造等。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

2、庇護工場接受政府經費補助情形：

- (1) 102年至106年部分縣市庇護工場接受政府經費補助占總收入之比率超過3成，包括：桃園市(106年)、基隆市、苗栗縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、宜蘭縣、澎湖縣及金門縣；其中基隆市(102年)、苗栗縣(106年)、雲林縣

(104年及106年)、宜蘭縣(102年至106年)、澎湖縣(106年)、金門縣(102年)部分年度政府經費補助占比超過5成(詳見下表8)。

表8 102年至106年各縣市庇護工場接受政府經費補助占總收入之統計

縣市別及年別		庇護工場家數	庇護工場總收入(元)	接受政府補助占總收入之比率(%)	實際銷售收入占總收入之比率(%)
臺北市	102	42	1,342,201,614	7.42	92.58
	103	41	1,426,784,573	7.00	93.00
	104	38	381,952,706	24.23	75.77
	105	41	389,229,162	25.79	74.21
	106	41	439,128,116	25.52	74.48
新北市	102	23	349,811,118	18.74	81.26
	103	23	478,562,285	12.75	87.25
	104	24	500,109,073	13.55	86.45
	105	24	391,220,163	17.28	82.72
	106	25	378,611,987	17.92	82.08
桃園市	102	5	26,501,146	22.19	77.81
	103	5	28,046,697	21.05	78.95
	104	5	26,779,369	23.04	76.96
	105	6	30,613,864	26.41	73.59
	106	5	30,395,732	31.93	68.07
臺中市	102	8	70,116,474	16.41	83.59
	103	8	75,957,286	15.02	84.98
	104	7	80,132,012	17.64	82.36
	105	7	82,060,217	12.94	87.06
	106	8	89,525,182	12.88	87.12
臺南市	102	3	20,798,632	12.72	87.28
	103	4	28,622,125	18.23	81.77
	104	4	30,957,744	19.52	80.48
	105	4	28,773,384	17.16	82.84
	106	5	31,473,030	15.63	84.37
高雄市	102	12	138,919,037	14.96	85.04
	103	13	168,989,815	13.52	86.48
	104	12	188,939,010	11.10	88.90
	105	10	151,852,538	14.68	85.32
	106	10	143,713,376	14.15	85.85
基隆市	102	1	1,981,522	52.22	47.78
	103	1	4,178,511	43.47	56.53
	104	1	4,526,274	37.93	62.07
	105	1	6,298,232	36.49	63.51
	106	1	8,738,069	47.36	52.64

縣市別及年別		庇護工場家數	庇護工場總收入(元)	接受政府補助占總收入之比率(%)	實際銷售收入占總收入之比率(%)
新竹縣	102	2	18,457,871	14.94	85.06
	103	4	49,140,184	14.52	85.48
	104	4	89,276,914	8.28	91.72
	105	4	85,822,323	9.58	90.42
	106	4	83,675,936	8.39	91.61
新竹市	102	3	21,668,725	20.81	79.19
	103	3	28,194,542	16.19	83.81
	104	3	30,229,702	18.93	81.07
	105	3	32,678,155	19.60	80.40
	106	3	30,805,542	19.78	80.22
苗栗縣	102	1	4,764,713	32.79	67.21
	103	1	6,654,784	23.94	76.06
	104	1	4,739,795	33.76	66.24
	105	1	4,657,931	34.65	65.35
	106	1	997,074	80.78	19.22
彰化縣	102	4	58,853,057	14.45	85.55
	103	4	58,711,159	14.83	85.17
	104	4	57,657,946	14.85	85.15
	105	4	57,164,156	11.24	88.76
	106	4	57,680,692	12.88	87.12
南投縣	102	1	2,097,038	37.16	62.84
	103	2	4,475,685	30.16	69.84
	104	3	9,953,962	25.11	74.89
	105	3	11,108,487	30.86	69.14
	106	3	11,448,157	32.56	67.44
雲林縣	102	3	12,158,563	41.86	58.14
	103	4	11,780,577	49.27	50.73
	104	4	14,221,669	52.02	47.98
	105	4	17,671,336	36.57	63.43
	106	4	13,348,238	58.63	41.37
嘉義縣	102	3	8,320,940	36.94	63.06
	103	2	8,123,319	32.34	67.66
	104	3	10,105,352	32.66	67.34
	105	4	12,752,520	43.35	56.65
	106	4	13,183,089	34.76	65.24
嘉義市	102	3	12,832,653	34.17	65.83
	103	4	15,000,200	40.20	59.80
	104	4	17,955,660	33.67	66.33
	105	4	17,727,898	33.13	66.87
	106	4	19,891,008	29.16	70.84
屏東縣	102	6	33,252,713	19.16	80.84
	103	6	32,740,274	17.10	82.90
	104	6	32,739,925	15.76	84.24
	105	5	51,007,274	9.12	90.88
	106	5	44,422,239	9.85	90.15

縣市別及年別		庇護工場家數	庇護工場總收入(元)	接受政府補助占總收入之比率(%)	實際銷售收入占總收入之比率(%)
宜蘭縣	102	1	1,405,004	93.78	6.22
	103	2	3,129,741	70.09	29.91
	104	2	3,917,435	58.35	41.65
	105	2	4,103,266	52.02	47.98
	106	2	4,998,701	56.21	43.79
花蓮縣	102	1	18,731,319	15.31	84.69
	103	4	20,147,018	18.38	81.62
	104	4	26,262,271	19.75	80.25
	105	4	24,368,363	16.65	83.35
	106	2	21,794,807	19.84	80.16
臺東縣	102	3	20,251,537	25.43	74.57
	103	3	19,295,003	21.10	78.90
	104	3	22,089,953	17.67	82.33
	105	3	16,746,455	25.83	74.17
	106	3	20,457,950	20.57	79.43
澎湖縣	102	1	3,724,337	29.94	70.06
	103	1	3,790,785	34.01	65.99
	104	1	3,148,216	41.42	58.58
	105	1	3,548,541	43.80	56.20
	106	2	6,280,742	53.53	46.47
金門縣	102	2	3,908,385	56.63	43.37
	103	2	4,785,117	44.66	55.34
	104	2	4,409,959	42.86	57.14
	105	2	4,717,776	44.86	55.14
	106	2	4,948,126	49.51	50.49

備註：連江縣轄內未有庇護工場。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

- (2) 再從實地訪視得知，17家受訪之庇護工場大多仰賴政府的經費補助，補助經費占總收入之比率少則1~2成，多則達9成，普遍則落在3~4成左右，且必須仰賴政府挹注經費，營運方有由「虧」轉「盈」可能，惟部分庇護工場即便接受政府補助，其淨利仍處於虧損的狀態(詳見下表9)。

表9 本院實地訪視之17家庇護工場104年至106年總收入、淨利及政府補助占比

縣市別	庇護工場名稱	提供單位 類型	屬性	營業類型	年別	總收入(元)	淨利(元)	政府補助占比(%)
A	A1	非營利 組織	政府 委託	烘培	104	657,892	-5,345,100	21.0
					105	2,456,002	-2,750,325	19.0
					106	4,713,033	-67,317	15.0
	A2	非營利 組織	政府 委託	印刷設計製作、 代工包裝	104	28,283,223	55,516	18.7
					105	31,778,486	1,888,319	17.2
					106	29,024,639	1,453,637	17.4
	A3	非營利 組織	機構 立案	羊毛氈	104	1,694,205	-987,476	23.6
					105	999,562	-964,513	61.2
					106	1,963,843	-727,628	29.9
	A4	公司	機構 立案	燈具	104	5,816,613	1,365,438	13.9
					105	11,194,283	156,703	4.4
					106	7,755,717	464,066	7.1
	A5	非營利 組織	政府 委託	農場	104	12,433,968	2,047,756	54.0
					105	9,463,758	-1,463,194	61.0
					106	8,865,277	-794,307	65.0
	A6	非營利 組織	政府 委託	手工皂製作、 販售	104	13,405,360	1,867,932	31.5
					105	14,525,950	1,633,889	30.0
					106	13,631,960	1,451,702	28.1
B	B1	非營利 組織	機構 立案	農場	104	4,254,282	173,130	20.1
					105	4,343,051	-590,504	44.1
					106	3,382,342	-235,000	31.6
C	C1	非營利 組織	機構 立案	琉璃手工製品 設計與生產	104	3,662,130	3,076	54.8
					105	4,334,975	110,552	52.6
					106	5,794,609	1,350,591	42.1
	C2	非營利 組織	機構 立案	手工皂	104	6,964,267	285,965	45.1
					105	6,496,037	-731,342	49.8
					106	6,032,573	53,889	54.0

縣市別	庇護工場名稱	提供單位 類型	屬性	營業類型	年別	總收入(元)	淨利(元)	政府補助占比(%)
	C3	非營利 組織	機構 立案	資料鍵檔	104	5,506,801	271,390	42.5
					105	5,564,836	157,677	38.5
					106	6,868,003	71,859	38.9
D	D1	非營利 組織	機構 立案	製鞋類	104	2,055,425	-77,353	38.9
					105	788,212	10,662	28.1
					106	864,321	-153,779	35.1
	D2	非營利 組織	機構 立案	清潔類	104	12,846,068	13,508,408	15.0
					105	11,772,134	12,202,170	18.0
					106	13,508,408	1,306,238	17.0
	D3	非營利 組織	機構 立案	數位印刷、 電腦美工設計	104	7,073,305	-483,362	33.0
					105	6,631,419	-351,868	22.0
					106	11,026,902	296,840	13.0
E	E1	公司	機構 立案	印刷設計	104	14,932,471	384,693	6.8
					105	13,489,002	348,784	6.5
					106	16,256,116	546,623	5.3
	E2	非營利 組織	機構 立案	印刷設計	104	2,064,030	-25,854	96.2
					105	2,467,030	92,537	48.9
					106	3,002,749	118,941	37.4
F	F1	非營利 組織	機構 立案	服飾品代工製作	104	3,845,210	-333,135	38.9
					105	4,553,697	273,729	41.2
					106	2,878,260	-427,136	44.8
	F2	非營利 組織	機構 立案	烘培	104	34,089,829	5,383,530	9.1
					105	23,996,233	-1,472,111	13.5
					106	26,290,957	648,345	11.9

資料來源：本院整理自受訪庇護工場所提供之簡報資料。

(四)由上可知，全國庇護工場之提供單位多為「非營利組織」，每年占比均逾7成，由於較不具備市場分析、成本管控、行銷推廣等營運能力，以致大多僅能選擇單一性、重複性且設立門檻較低之營業類型與產業，因此不僅面臨其他同類型庇護工場的相互競爭，亦不敵網購及實體商店量產與價廉的威脅，營收難以突破，每年多半呈現虧損狀態，可謂慘澹經營；甚有部分庇護工場即使接受政府補助，實際營運亦仍處於虧損的狀態。復加庇護員工為工作能力不足、需長期就業支持之身心障礙者，其產能相較於一般企業為低，庇護工場卻需負擔較高之營運成本。況且庇護工場原意係為服務就業能力不足以進入一般勞動市場的身心障礙者，從工作人格之建立、職業態度之養成、人際關係與專業職能之培力，又需與市場競爭、拼搏，實力有未逮。再則，庇護工場實際經營者多數為社會福利團體的工作人員，其專長在於專業助人服務而不在商業經營管理，使得大多數庇護工場無法獨立自主經營，仍需仰賴政府或由母機構挹注資源。由目前庇護工場推展較為成功的案例觀察，多半有大型母機構給予財務上的大力支持，方能得以持續經營。更有學者質疑庇護工場走到今日，已經產生「一日庇護，終身安置」、「一個年節，豐收全年」的奇特現象。

(五)此外，隨著產業之轉型，部分庇護工場(如印刷業、布類口罩業)於消費市場上的競爭力已逐漸式微，正面臨產業變遷的壓力及關鍵時刻，同時新設立之庇護工場應配合時代脈動，掌握社會及經濟結構變遷軌跡，避免選擇夕陽產業或一般市場已飽和的產業類型(如手工皂、影印業)；且倘若庇護工場為營運績效欲設立於都會區，亦面臨場地、租金等問題，

在在凸顯政府若僅憑勞政單一機關之力，勢必難以協助庇護工場進行轉型、調整組織結構及經營策略，亟需仰賴跨局處(如經濟/產業發展單位)的通力合作，讓民間企業積極投入身心障礙者庇護性就業服務。惟本院實地訪視時，尚未見地方政府積極進行跨局處整合作為，甚至中央主管機關勞動部仍採以現行制式化的補助機制與模式，並以「鼓勵」與「支持」的口號，消極看待庇護工場創新或開發多元營業類型與商品之迫切問題，不僅欠缺具體有效協助作為，亦未能進行跨部會橫向聯繫以延伸觸角，積極引進企業投入庇護工場之設立及動能，使得庇護性就業政策仍僅停留在勞政單位閉門造車，益見勞動部對於庇護工場的政策思維，仍未跳脫「福利」之角度。復加勞動部對於庇護工場之發展，既要求具備專業與訓練服務，又要求機構自負盈虧，造成庇護工場定位不明，實際營運亦遭逢極大壓力。此外，本院於實地訪查時，地方政府及庇護工場迭有反映勞動部的經費補助制度過於僵化，欠缺彈性與相關誘因，以致地方政府及庇護工場對於投入或轉型為新的產業類型，持保守、裹足不前的態度，以致庇護工場經營類型仍侷限於傳統的烘焙、印刷、手工皂等，未來勢必仍難逃永續經營的考驗與危機。

(六)再據勞動部查復結果指出，102年至106年該部補助辦理庇護工場相關事項之經費來源為就業安定基金，每年是項經費平均占該基金預算之1%，另占「促進身心障礙者就業服務業務預算」之16%。同時該部及22個地方政府對於庇護工場之經費補助，亦呈逐年成長態勢，106年總計達2億9,634萬餘元(詳見下表10)，而人事費即高占6成(詳見下表11)。庇護工場政策推行業十數載，政府每年挹注近3億元協助1

百餘家庇護工場之營運及推廣，每年受益的庇護員工僅達1千餘人規模，占全國15至64歲身心障礙人口數之比率皆未逾0.5%，究其政策實效如何、以政府財政狀況能否持續及擴大挹注資源、庇護工場是否為有效益的身心障礙者就業服務政策，在在需要進行通盤檢討與效益分析/評估。

表10 102年至106年全國庇護工場接受政府補助統計

年別	設立家數	補助家數	接受政府補助金額(元)(A)	勞動部補助		地方政府補助	
				金額(元)(B)	%(B/A)	金額(元)(C)	%(C/A)
102	128	128	256,683,309	125,196,649	48.77	131,486,660	51.23
103	137	137	264,811,229	144,106,160	54.42	120,705,069	45.58
104	135	135	271,620,304	156,998,169	57.80	114,622,135	42.20
105	137	137	279,026,505	159,032,798	57.00	119,993,707	43.00
106	138	138	296,340,387	164,420,173	55.48	131,920,214	44.52

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

表11 106年勞動部及22個地方政府辦理身心障礙者庇護性就業相關事項之支出統計

支出項目	合計	人事費	設施設備費	租金	其他業務費
金額(元)	310,726,690	192,391,809	18,496,412	32,889,152	66,949,317
%	100.00	61.92	5.95	10.58	21.55

資料來源：本院整理自勞動部106年「全國辦理身心障礙者促進就業業務概況表」。

(七)綜上，96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修法後，庇護工場定位為身心障礙者的就業職場，必須「自負盈虧」；惟實務上庇護工場提供單位大多屬「非營利組織」，較不具備市場分析、成本管控、行銷推廣等營運能力，因而多半選擇從事單一性、重複性且門檻較低之營業類型與產業，不僅易淪入與其他同類型庇護工場相互競爭情境，亦難敵一般市場之威脅，以致實際營運常遭遇瓶頸，若無大型母機構給予財務上的支持，將難以為繼。為協助改善庇護

工場的營運困境，勞動部似仍未跳脫「福利」思維，主要採經費補助方式，尚未見其他積極有效作為，以致庇護工場多半無法自主經營，落入益形依賴政府持續補助、否則難以為繼的惡性循環中。基於庇護工場係協助具有就業意願但就業能力不足以進入競爭性就業市場之身心障礙者，爰勞動部洵應本於職責積極檢討改善庇護工場之定位功能及運作限制，以落實身心障礙者庇護性就業的政策目標。

三、協助庇護員工順利轉銜至一般性就業市場，以促進身心障礙者於一般勞動市場中之就業機會與職涯提升，並促進庇護性就業場域的流動性，係評估庇護工場成功與否的指標之一；惟庇護員工轉銜人數從102年之70人，降低至106年之59人，部分庇護工場多年來轉銜個案均掛零，且106年約有1成庇護員工於轉銜後因無法適應而重返庇護工場，在在顯示轉銜成效未盡理想。為使身心障礙者得以順利於一般勞動市場及工作環境中就業，勞動部允應研擬有效的配套措施及誘因機制，以實現庇護工場、庇護員工、家長及企業之四贏。

(一) 庇護工場具有身心障礙者集中工作、需要輔助人力及過渡性角色等特徵，且就經營面而言，必須兼顧輔導與經營雙重任務，相較於社區就業服務模式，庇護性就業較屬於隔離式、封閉性的服務模式，較具保護性。聯合國於2006年通過「身心障礙者權利公約」，其中許多內容強調身心障礙者個人的自主及自立(individual autonomy and independence)及其應擁有的社會權，揭櫫身心障礙者並非是「非障礙家人」的附屬品，在任何制度設計上，皆應重視其獨立性，皆應促進身心障礙者的社會參與權益。該權利公約第27條針對身心障礙者工作與就業，更進一

步指出：「身心障礙者享有與其他人平等之工作權利，此包括於一個開放、融合與無障礙之勞動市場及工作環境中，身心障礙者有自由選擇與接受謀生工作機會之權利。」

- (二)我國「身心障礙者權益保障法」第35條及「身心障礙者庇護工場設立管理及補助準則」第8條亦明定，各地方政府對於有就業意願但就業能力不足而無法進入競爭性就業市場之身心障礙者，應積極推動設立庇護工場，提供庇護性就業服務；庇護工場應提供庇護性就業之身心障礙者就業支持、就業轉銜及相關服務。而庇護員工經提升工作能力後，協助其進入一般性或支持性就業職場，則更能增進身心障礙者之社會關係及互動，達到社會融合之目的，以助其真正自立與發展；且經轉銜後所釋出之職缺，亦能提供其他身心障礙者更多的庇護性就業機會。因此，協助庇護員工順利轉銜至一般性就業職場，以促進身心障礙者於勞動市場中之就業機會與職涯提升，並促進庇護性就業場域的流動性，係評估庇護工場成功與否的指標之一。
- (三)查勞動部為協助庇護員工順利轉銜至一般職場，於104年6月5日以勞動發特字第1040506631號函請各地方政府轉知轄內庇護工場應就僱用之庇護性就業者，至少每2年辦理1次工作能力評估，並依評估結果及意願，協助轉任為庇護工場一般員工、或轉銜至一般職場。前述要求並經勞動部自105年起納入「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」中。繼之，勞動力發展署為建立協助庇護員工轉銜至一般性職場的機制，委託學者於105年11月間完成「從身心障礙者庇護工場對一般職場轉銜輔導工作手冊」，供地方政府及庇護工場參考運用。

(四)惟觀察勞動部提供之統計資料，發現每年庇護性員工轉銜人數有限，再從實地訪視得知，庇護工場少有進用非障礙的一般員工與庇護員工一同工作，部分庇護工場多年來甚至皆無轉銜個案，凸顯庇護性就業場域之封閉性，轉銜成效未盡理想：

- 1、隨著身心障礙者庇護性就業人數之增加，庇護員工之人數已從102年之1,770人，逐年增加至106年之1,889人。而每年離職人數約在250人上下，占在職人數之13%至14%間；離職原因係以個人或家庭因素居多，每年介於148人至107人；其次為轉銜進入一般職場就業，惟每年轉銜人數從102年之70人，降低至106年之59人(詳見下表12)，且104年起至106年累計有190位庇護員工轉銜至一般職場；換言之，近3年來平均每家庇護工場每年轉銜人數不到1人。再據實地訪視得悉，近3年來(104年至106年)計有8家庇護工場均無轉銜個案。

表12 102年至106年全國庇護員工流動情形統計

年別	在職庇護 員工人數 (人)	進入一般 職場就業 (人)	轉到 社政或 醫療體系 (人)	因個人或 家庭因素 而離職 (人)	轉到其他 庇護工場 (人)	總流動 人數 (人)	流動率 (%)
102	1,770	70	15	167	-	252	14.2
103	1,781	58	22	169	-	249	14.0
104	1,812	67	20	170	-	257	14.2
105	1,828	64	26	148	-	238	13.0
106	1,889	59	22	157	6	244	12.9

備註：102年至105年未統計「轉到其他庇護工場」之人數。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

- 2、本院由實地訪視知悉，部分庇護員工實際從事的工作內容多屬生產(服務)線上單一性、重複性的作業(如包裝物品、黏貼信封等)，難以習得一般

職場應具備的就業技能。本院諮詢之專家學者亦指出：「庇護工場內核心的技術未讓庇護員工做，只做包裝工作」等語。前述情況將影響庇護員工後續能否順利銜接至一般職場的工作。本院諮詢之陳淑蘭總經理亦分享陽光洗車中心的成功案例：「本中心於去(106)年共僱用100位身心障礙員工，進行轉銜者計38位，符合轉銜績效，之所以能夠轉銜係取決於生產(或服務)流程能否SOP」等語。再者，庇護員工進入一般職場後，必須承受競爭壓力與較複雜的人際關係，企業接納的態度甚為重要，惟從各地方政府填報結果顯示，106年約有1成庇護員工於轉銜至一般職場後，因不適應而再返回庇護工場，更加凸顯轉銜成效未盡理想。

- 3、此外，「身心障礙者庇護工場設立管理及補助準則」第6條雖明定：庇護工場內身心障礙者人數至少需占員工總人數之50%，且不得少於4人，亦即庇護工場仍可進用其他一般性員工。本院實地訪視時得知，部分庇護工場結合多元就業計畫，進用一般員工與庇護員工一同工作，惟大多數的庇護工場除就業服務員及技術輔導員等人力外，所進用之員工幾乎皆為身心障礙者，少有非屬障礙者的一般員工。本院諮詢之專家學者亦指出：「法令雖規定庇護工場可融合其他一般員工以擴大營運規模，但這些融合的人事支出欠缺相關補助，需從庇護工場的獲利支出，以致庇護工場多半不願意或無力再聘僱一般員工，使得庇護工場常處於封閉性的工作職場，致生違反『身心障礙者權利公約』基本精神之質疑。」

(五)再據勞動部統計，截至106年12月止，仍在職的庇護

員工平均就業年資為「5至10年」者占36.4%，「10年以上」者占6.9%。該部於「從身心障礙者庇護工場對一般職場轉銜輔導工作手冊」指出¹²：「在庇護工場愈久的個案，因習慣隔離安定的環境，愈難達成轉銜的目標；而實務上也有提到工場環境的氛圍與硬體設施相較一般職場舒適，可能也是員工轉銜意願較低的原因之一」等語。本院實地訪視時，庇護工場亦多表示平均庇護性就業年資4年為轉銜最佳時機，若超過此時點，即有困難，此亦可從勞動部回復統計看出，106年轉銜至一般職場之庇護員工的平均年資為4年。惟本院實地訪視發現，在家長端，因擔憂其身心障礙的孩子無法適應一般職場，基於保護心態，即便其能力已足，也不願進行轉銜；而在庇護工場端，因背負「自負盈虧」的經營壓力，擔心效能降低，若能留住能力較佳的庇護員工，可稍加紓解營運績效及不斷耗費時間訓練庇護員工的困難處境。復加企業對庇護員工認識有限，多不願錄用，亦導致庇護員工幾乎很難流動。然而，本院從訪視中也發現有成功轉銜案例，如勝利手工琉璃庇護生產中心、瑪利媽媽清潔高手工作隊、轉型社會企業前之陽光洗車美容中心，透過製程(或服務流程)切割及職務再設計等配套措施，不僅讓庇護員工適才適所、提升就業技能與產能，更有利於後續轉銜至一般職場就業。

(六)此外，本院從實地訪視17家庇護工場觀察到，庇護員工之教育程度大多分布於高中職及以上(占比高達9成)，惟許多身心障礙者於受教育之階段，學校

¹² 勞動部勞動力發展署(105)，「從身心障礙者庇護工場對一般職場轉銜輔導工作手冊」，第26頁。

對於渠等進入職場前的就業準備不足，以致加重庇護工場訓練輔導之難度及負荷，並拉長訓練所需時程。因此，如何加強身心障礙學生於就學階段即具備相關就業知能，亟待勞動部積極與教育主管機關建立轉銜服務機制，並加強教育階段提早就業準備配套措施。

- (七) 綜上，協助庇護員工順利轉銜至一般性就業市場，以促進身心障礙者於一般勞動市場中之就業機會與職涯提升，並促進庇護性就業場域的流動性，係評估庇護工場成功與否的指標之一；惟庇護員工轉銜人數從102年之70人，降低至106年之59人，部分庇護工場多年來轉銜個案均掛零，且106年約有1成庇護員工於轉銜後因無法適應而重返庇護工場，在在顯示轉銜成效未盡理想。為使身心障礙者得以順利於一般勞動市場及工作環境中就業，勞動部允應研擬有效的配套措施及誘因機制，以實現庇護工場、庇護員工、家長及企業之四贏。

四、「身心障礙者權益保障法」修法後，庇護員工雖納入相關勞動法規之保障，卻排除基本工資之適用，係依其產能核薪；惟實務上庇護員工每月平均薪資普遍偏低，6成的庇護員工平均每月薪資介於「3,001元~9,000元」，甚有低於3千元者，極少數可達基本工資標準，以致家長難免有怨言，且招致「次等工資」之疑義，更顯示非營利組織對於企業化經營庇護工場之能力尚有不足，是以勞動部允應審慎檢討改善產能核薪制度，並積極協助庇護工場拓展行銷管道及提升產能，使身心障礙者確實享有近似一般人之工作待遇。

- (一) 96年7月11日「身心障礙者權益保障法」修法後，庇護工場定位為庇護性就業場所，於勞政體系下視為

企業，庇護員工適用相關勞動法規，惟據該法第40條第2項規定：「庇護性就業之身心障礙者，得依其產能核薪；其薪資，由進用單位與庇護性就業者議定，並報直轄市、縣(市)勞工主管機關核備。」即排除庇護員工適用基本薪資之保障，使庇護工場對庇護員工得依產能核予薪資。

- (二)查勞動部為維護庇護員工之勞動權益，並為協助地方勞工主管機關落實核備庇護員工之薪資，於100年5月3日訂定「身心障礙庇護性就業者產能核薪注意事項」。前述規範要求雇主於辦理產能核薪時，應評估庇護員工之產能，依其所從事之職務內容，詳列各項職務所需完成之工作細項及達成標準，並依其工作勝任能力及生產能力逐項進行評量；必要時，得尋求相關專業人士之協助。且雇主至少每年1次重新評估庇護員工之產能，並檢視原定薪資是否調整，遇有調降，需敘明理由，報地方勞工主管機關核備。前述規範另要求地方勞工主管機關對於庇護員工薪資核備事項，應訂定核備程序、作業方式、相關表單及處理期間，並應依雇主提供每位庇護員工之產能評估結果、薪資核算方式及勞動契約書等相關資料，據以審核。
- (三)依本院實地訪視觀察及勞動部統計資料得悉，庇護員工平均每日工時普遍超過6小時、平均每週工作5日，惟極少數庇護員工的薪資水準得與一般職場接軌，6成介於「3,001元~9,000元」，未及基本工資之半數，甚有低於3千元者：

1、庇護工場薪資發放方式：

9成的庇護工場以「月薪」或「時薪」方式發放庇護員工之薪資，其中以「月薪」發放方式之占比逐年提升，由102年之42.7%，上升至106年之49.6%(詳見下表13)。

表13 102年至106年全國庇護工場薪資發放方式統計
單位：%

年別	月薪	時薪	日薪	月薪與 時薪併行	其他
102	42.7	50.0	0.9	10.6	1.8
103	45.1	47.5	0.0	12.7	1.6
104	47.7	43.0	0.0	14.8	2.3
105	48.5	42.3	0.0	15.9	1.5
106	49.6	41.6	0.0	14.7	1.5

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

2、庇護員工平均工時：

整體而言，106年全國各縣市庇護員工平均每
日工作時數介於6至8小時，平均每週工作5日(詳
見下表14)。

表14 106年各縣市庇護員工平均工作時數統計

縣市別	平均每日 工作時數 (小時)	平均每週 工作日數 (日)	縣市別	平均每日 工作時數 (小時)	平均每週 工作日數 (日)
臺北市	6.2	4.9	南投縣	6.0	5.0
新北市	6.3	5.2	雲林縣	7.5	5.0
臺中市	6.8	5.0	嘉義縣	8.0	5.0
臺南市	6.7	5.0	嘉義市	8.0	5.0
高雄市	7.1	5.0	屏東縣	6.8	5.0
基隆市	8.0	5.0	宜蘭縣	7.0	5.8
桃園市	6.3	5.0	花蓮縣	7.0	5.0
新竹縣	7.0	5.0	臺東縣	6.6	5.0
新竹市	6.0	5.0	澎湖縣	6.5	5.0
苗栗縣	8.0	5.0	金門縣	6.0	5.0
彰化縣	8.0	5.0	連江縣	-	-

備註：連江縣轄內未有庇護工場。

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

3、庇護員工每月薪資分布情形：

- (1) 102年至104年庇護員工平均每月薪資以
「3,001~6,000元」為最多(占33.1%~35.5%)，其
次為「6,001-9,000元」(占31.2%~32.9%)。105
年及106年則以「6,001至9,000元」為最多(2年

皆占34.5%)，其次為「3,001-6,000元」(分別占31.6%及27.4%)。顯見6成的庇護員工平均每月薪資介於「3,001~9,000元」(詳見下表15)。

- (2) 庇護員工平均每月薪資超過基本工資之人數，從102年之61人(占3.4%)，逐年減少至106年之15人(占0.8%)，分布縣市以臺北市占絕大多數(102年至106年分別為59人、72人、16人、18人及14人)。同期間，平均每月薪資低於3,000元之人數雖逐年減少，惟106年仍有118人(占6.2%)，詳見下表15。

表15 102年至106年全國庇護員工每月薪資分布統計

年別	合計		3,000元以下	3,001-6,000元	6,001-9,000元	9,001-12,000元	12,001-15,000元	15,001-19,047元	19,048元以上
	102	人數	1,770	156	628	556	225	77	67
	%	100.0	8.8	35.5	31.4	12.7	4.4	3.8	3.4
103	人數	1,781	154	589	555	248	99	57	79
	%	100.0	8.6	33.1	31.2	13.9	5.6	3.2	4.4
年別	合計		3,000元以下	3,001-6,000元	6,001-9,000元	9,001-12,000元	12,001-15,000元	15,001-20,007元	20,008元以上
	104	人數	1,812	148	613	597	283	108	46
	%	100.0	8.2	33.8	32.9	15.6	6.0	2.5	0.9
105	人數	1,828	125	578	631	312	122	41	19
	%	100.0	6.8	31.6	34.5	17.1	6.7	2.2	1.0
106	人數	1,889	118	517	651	349	164	75	15
	%	100.0	6.2	27.4	34.5	18.5	8.7	4.0	0.8

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

- (3) 本院實地訪視發現，極少數庇護工場核發的薪資可與一般職場接軌，惟絕大多數平均每月薪資介於6千至8千元左右，詳見下表16。

表16 本院實地訪視之17家庇護工場之庇護員工薪資分布統計

縣市別	庇護工場名稱	庇護員工薪資分布狀況
A	A1	平均薪資6,917元

縣市別	庇護工場名稱	庇護員工薪資分布狀況
	A2	投保薪資- 6,000元：47人 7,500元：2人 9,900元：1人
	A3	投保薪資：6,001~7,500元
	A4	投保薪資6,000元
	A5	投保薪資皆為6,000元以下
	A6	投保薪資- 6,000元：30人 7,500元：7人 8,700元：1人
B	B1	投保薪資：6,000元
C	C1	投保薪資- 11,100：4人 21,900：1人 24,000：1人
	C2	投保薪資- 7,500元：13人 8,700元：2人
	C3	投保薪資- 11,100：3人 12,540：2人 15,840：2人 17,280：2人 21,900：3人 24,000：1人
D	D1	投保薪資- 6,000元：4人 8,700元：1人。
	D2	投保薪資- 6,000元：1人 7,500元：1人 11,100元：10人 12,540元：4人 13,500元：1人 15,840元：1人 21,009元：1人

縣市別	庇護工場名稱	庇護員工薪資分布狀況
	D3	投保薪資- 6,000元：5人 7,500元：3人 8,700元：3人
E	E1	投保薪資以6,000元為多
	E2	投保薪資以6,000元為多
F	F1	投保薪資- 8,700元：19人 9,900元：2人
	F2	投保薪資- 6,000元：2人 7,500元：10人 8,700元：11人 9,990元：1人 11,100元：1人

資料來源：本院整理自受訪庇護工場提供之簡報資料。

(四) 庇護員工的薪資偏低，或因渠等原屬於工作能力不足、需要長期就業支持之身心障礙者，以致產能有限。惟本院實地訪查所見，若庇護工場經由選擇適當之職種，並透過職務再設計，讓庇護員工適才適所，進而提升其就業技能，亦能產生足夠的產能，獲得較高的薪資待遇。以勝利手工琉璃庇護生產中心及勝利資料鍵檔中心為例，其選擇不同於一般傳統的職種，為能整合具有不同能力的庇護員工，透過職務再設計及職能分工方式組成團隊，並將生產(服務)流程作業標準化，讓庇護員工得以提升產能，平均每月薪資皆可達1萬元以上，甚至超過基本工資。瑪利媽媽清潔高手工作隊採類似作法，有效提升庇護員工之產能，讓渠等平均薪資能達到1萬元以上之水準。此外，愛盲基金會以手工皂為其產品主軸，雖面臨其他同類型庇護工場及一般市場的競爭壓力，惟透過品牌理念與風格，再增加通路開發、拓

展行銷管道，藉以打開知名度，而增加庇護員工之工作機會及薪資收入。

- (五) 綜上，「身心障礙者權益保障法」修法後，庇護員工雖納入相關勞動法規之保障，卻排除基本工資之適用，係依其產能核薪；惟實務上庇護員工每月平均薪資普遍偏低，6成的庇護員工平均每月薪資介於「3,001元~9,000元」，甚有低於3千元者，極少數可達基本工資標準，以致家長難免有怨言，且招致「次等工資」之疑義，更顯示非營利組織對於企業化經營庇護工場之能力尚有不足，是以勞動部允應審慎檢討改善產能核薪制度，並積極協助庇護工場拓展行銷管道及提升產能，使身心障礙者確實享有近似一般人之工作待遇。

五、庇護工場在政府補助機制引導下，大多僱用6~12位庇護員工，據以申請補助進用1至2名就業服務員，惟實務上是類人員不僅身兼數職、疲於奔命，尚須補足庇護員工不足的產能，卻欠缺生涯發展及升遷管道；復加就業服務員面對不同障礙類別的庇護員工於就業過程中所衍生的不同問題與需求，更增相關輔導工作之挑戰性，造成人員流動頻仍，亦衍生人力銜接的空窗階段；勞動部允應重加審視並檢討現行經費補助制度及人員培訓規範，避免造成就業服務員耗損頻繁、經驗無法累積的惡性循環，繼而損及庇護員工之權益。

- (一) 查勞動部為協助各地方政府提供並建構完善之身心障礙者庇護性就業服務，訂有「補助地方政府辦理身心障礙者庇護性就業服務計畫」，提供庇護工場之經費補助項目包括庇護工場營運所需之設施設備費及汰換維修費、房屋(土地)及車輛租金、專業及營

運人員(包括：就業服務員、技術輔導員、業務行銷人員、主管人員等)人事費、就業服務督導費、產品行銷宣導及專家諮詢與交通費、行政費，以及雇主應負擔庇護員工之全民健保費用等項目。其中專業及營運人員人事費之補助標準，係以每進用6名庇護性就業者，補助1名專業或營運人員人事費，不足6人者，則依比例補助。

(二)依據「身心障礙者職業重建服務專業人員遴用及培訓準則」第3條規定，就業服務員之職務內容包括辦理就業服務計畫擬定、就業諮詢、就業機會開發、推介就業、追蹤輔導、職務再設計及就業支持等事項。而勞動部提供之統計資料顯示(詳見下表17)，全國庇護工場接受政府補助進用就業服務員及營運人員之人數，從102年之347人，逐年增加至106年之391人，其中就業服務員人數從103年之235人，增加至106年之265人。惟查：

- 1、本院實地訪查發現，庇護工場可供身心障礙者庇護性就業人數多分布於「6至12人」；且據統計，106年全國庇護工場可進用身心障礙者庇護性就業人數以「7人以上至12人」之家數為最多，計有51家(占37.0%)，其次為「6人」之37家(占26.8%)。換言之，6成以上庇護工場進用身心障礙者人數僅達6人至12人的規模，詳見下表18。

表17 102年至106年全國庇護工場接受政府補助進用
就業服務員及營運人員人數統計

單位：家；人

項目	102年	103年	104年	105年	106年
庇護工場家數	128	137	135	137	138
補助就業服務員 之人數	347	235	254	260	265
補助營運人員之 人數		122	116	117	126
補助人力合計	347	357	370	377	391

資料來源：本院整理自勞動部提供資料。

表18 106年全國庇護工場可提供庇護性就業人數分布統計

可供庇護性身就業人數	家數	%
未滿6人	1	0.7
6人	37	26.8
7人以上至12人	51	37.0
13人以上至18人	22	15.9
19人以上至24人	12	8.7
25人以上	15	10.9
合計	138	100.0

資料來源：本院整理自政府資料開放平臺網站公布之全國庇護工場名冊(檢自：<https://data.gov.tw/dataset/42815>)，

- 2、勞動部為協助庇護工場推展身心障礙者庇護性就業服務，採每進用6名庇護員工得以補助1名專業或營運人員人事費之作法，立意固良善，惟由實際執行面觀察，庇護工場為獲政府的人力經費補助，大多僅申請6至12名庇護性就業服務規模，凸顯政府補助機制引導實務發展現況，亦違背就業服務員配置於庇護工場之初衷，甚有部分經營者藉由設立庇護工場之名義，僅進用6名庇護員工，據以申請1名就業服務員的人力補助，其動機不免令人生疑。本院諮詢之專家學者亦指出：「南部的庇護工場確實出現掛羊頭賣狗肉的情

形，庇護員工與就業服務員的人力比例為6：1，但就業服務員卻被指派做非屬輔導的工作項目」等語。

- 3、再據「身心障礙者職業重建服務專業人員遴用及培訓準則」第3、9條規定，符合職業訓練師、職業訓練員、職業輔導評量員、就業服務員、職業重建個案管理員等資格之一，須完成督導專業訓練36小時以上，成績及格取得結訓證明，並從事督導業務之工作3年以上，具備督導資格，協助專業人員專業知能提升、情緒支持與團隊整合及溝通等事項。惟本院實地訪查得知，實務上庇護工場組織層級單純，難有升遷管道，除非係由大型社會福利團體支持設立之庇護工場，除可另支援行政兼任人力(如出納、會計)負責庶務工作外，對於就業服務員亦可提供較佳的薪資待遇，若表現優異，尚能於母機構中獲得升遷發展機會，反觀單獨由事業體或小型社會福利團體所成立之庇護工場，不論薪資待遇及升遷管道皆受限制，不利於是類專業人員久任，專業及經驗亦難以累積。

(三)此外，本院亦從實地訪視發現，庇護工場多僅進用1至2名就業服務員，以致就業服務員不僅身兼數職、疲於奔命，尚須補足庇護員工不足的產能¹³，甚至涉入實際經營管理工作，造成就業服務員實際工作內容與原先預期產生明顯落差；復加面對不同障礙類別的庇護員工於就業過程中所衍生的不同議題與需求，使得就業服務員的輔導工作充滿挑戰，造成流動

¹³ 本院實地訪視得知，庇護員工產能有限，庇護工場必須動員就業服務員、技術輔導員等人力協助補足產能，往往貢獻一半的產能，形成「到底是老師養員工，抑或員工自己養自己」的異常現象。

頻仍。勞動部查復結果即顯示，目前在職就業服務員平均年資為3年，近3年流動率分別為104年，47.45%；105年，62.42%；106年，36.94%，凸顯就業服務員流動頻繁，惟庇護工場多僅進用1至2名就業服務員，每當人員異動時，即衍生人力銜接的空窗狀況。

(四)再據勞動部於104年9月21日公告訂定並於105年2月14日實施生效之「身心障礙者職業重建服務專業人員繼續教育時數、課程及抵免規定」，就業服務員於105年2月14日取得資格者，應於108年2月14日前完成90小時繼續教育，並辦理資格認證證明更新，始得繼續提供服務。惟本院實地訪視時，即有庇護工場反映，勞動部前述規範立意雖佳，係為提升專業人員之服務品質，但就業服務員身兼數職、分身乏術，難以抽身完成繼續教育。且據該部調查256位就業服務員，其中163位係於105年2月14日前進用，距離期限不到1年時間，惟目前僅有5位完成繼續教育(占2.2%)，56位已完成60小時以上之繼續教育(占34.4%)；尚有102人未達60小時。

(五)綜上，庇護工場在政府補助機制引導下，大多僱用6~12位庇護員工，據以申請補助進用1至2名就業服務員，惟實務上是類人員不僅身兼數職、疲於奔命，尚須補足庇護員工不足的產能，卻欠缺生涯發展及升遷管道；復加就業服務員面對不同障礙類別的庇護員工於就業過程中所衍生的不同問題與需求，更增相關輔導工作之挑戰性，造成人員流動頻仍，亦衍生人力銜接的空窗階段；勞動部允應重加審視並檢討現行經費補助制度及人員培訓規範，避免造成產生就業服務員耗損頻繁、經驗無法累積的惡性循環，繼而損及庇護員工之權益。

六、為促進庇護工場所生產之物品及可提供之勞務，獲得更多銷售及服務管道，衛福部依「身心障礙者權益保障法」於97年1月23日修正發布「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」，將庇護工場產品納入優先採購行列，亦同步將「庇護工場」納入「優先採購網路資訊平台」。本院訪查庇護工場時，渠等就政府優先採購制度對於庇護工場營運之實質助益，普遍給予肯定。惟部分庇護工場囿於生產商品或服務項目不符義務採購單位採購需求、營業項目非屬可優先採購項目、義務採購單位承辦人員未能熟稔相關法規，而無法參與優先採購或參與過程中遭遇困難；且庇護工場與生產物品具有同質性的身心障礙福利機構團體相較，庇護工場尚須考量盈虧自負、就業轉銜服務、行銷及勞動權益保障，故須負擔較高之人力及營運成本，較不具優先採購市場中之價格競爭力。爰勞動部洵應積極與衛福部檢討改善政府優先採購之實效，以促成庇護工場獲得更多收益，而得以創造更多實質就業機會，幫助身心障礙朋友發揮潛能，達成增進其自立生活機會之政策目標。

- (一)「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」已將庇護工場納入優先採購之對象，亦同步將「庇護工場」納入「優先採購網路資訊平台」，惟部分庇護工場礙於生產商品或服務項目不符義務採購單位之採購需求、營業項目非屬可優先採購項目、義務採購單位承辦人員未能熟稔相關法規，而無法參與優先採購或參與過程中遭遇困難：
- 1、依據「身心障礙者權益保障法」第69條第1項及第2項規定，身心障礙福利機構或團體、庇護工場所生產之物品及提供之服務，於合理價格及一定金額以下者，各級政府機關、公立學校、公營

事業機構及接受政府補助之機構、團體、私立學校(下稱義務採購單位)應優先採購。而各級主管機關應定期公告或發函各義務採購單位，告知前項物品及服務，各義務採購單位應依相關法令規定，採購該物品及服務至一定比率。

- 2、查衛福部原依「身心障礙者保護法」第62條規定¹⁴，於94年10月12日訂定發布「優先採購身心障礙福利機構團體生產物品及服務辦法」，嗣後配合「身心障礙者權益保障法」前述規定之修法，於97年1月23日修正該辦法第2條規定，將「庇護工場」增列為優先採購之對象，並修正法規名稱為「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」，依據該辦法第3條第8款規定，「身心障礙者權益保障法」第69條第2項所定之一定比率為5%。
- 3、衛福部「優先採購網路資訊平台」將庇護工場納入優先採購之對象，庇護工場參與家數及產品項目類別如下：
 - (1) 依「優先採購身心障礙福利機構/團體或庇護工場生產物品及服務辦法」第8條規定，各級政府機關應將每年成果於次年6月前送衛福部公告。依據勞動部提供之資料顯示，身心障礙福利機構、團體及庇護工場提供物品或服務參與優先採購單位數雖由97年之273家，逐年增加至105年之403家，惟106年及107年(截至3月底)

¹⁴ 「身心障礙者權益保障法」之前身「身心障礙者保護法」第62條規定：「身心障礙福利機構或團體所生產之物品及其可提供之服務，於合理價格及一定金額以下者，各級政府機關、公、私立學校、公營事業機構及接受政府補助之機構或團體應優先採購。各級主管機關應定期公告或發函各義務採購單位，告知前項物品及服務，並應參酌相關法令規定，扶助身心障礙福利機構或團體承包或分包該物品及服務至一定比例。前二項物品及服務項目、比例、一定金額、合理價格、扶助及其他應遵循事項之辦法，由中央主管機關定之。」

卻分別減少至358家及354家(詳見下表19)。另截至107年3月，庇護工場參與優先採購者計114家，占庇護工場總家數之82.61%。

表19 身心障礙福利機構、團體及庇護工場提供物品或服務參與優先採購單位數統計

單位：家

年別	身心障礙福利團體	身心障礙福利機構	庇護工場	合計
97	/			273
98				325
99				325
100				345
101				355
102				395
103				401
104				403
105	213	82	108	403
106	174	70	114	358
107	170	70	114	354

備註：97年至104年機構團體及庇護工場家數未分類計算。
資料來源：勞動部。

- (2) 再據「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」第3條，優先採購項目可分為物品及服務等兩大項，共計16類。物品包含「食品、手工藝品、清潔用品、園藝產品、輔助器具、家庭用品、印刷品及其他經中央主管機關網站公告之項目」；服務則包括「清潔服務、餐飲服務、洗車服務、洗衣服務、客服服務、代工服務、演藝服務、交通服務及其他經中央主管機關網站公告之項目」。
- (3) 另進一步分析102年至105年身心障礙福利機構團體及庇護工場於各項目之優先採購成交金額，以「印刷品」連續4年採購金額最多，「輔助器具」則連續4年採購金額最少(詳見下表20)。

表20 102年至105年採購優先採購物品或服務執行情形一覽表

位：元

年別及 序號	前三名		後三名		
	品項	金額	品項	金額	
102	1	印刷品	209,684,796	交通服務	653,860
	2	食品	86,032,078	其他	653,200
	3	清潔服務	80,530,147	輔具服務	168,305
103	1	印刷品	217,169,825	演藝服務	548,666
	2	清潔服務	136,409,495	交通服務	521,360
	3	食品	85,434,726	輔具服務	83,563
104	1	印刷品	228,099,630	餐飲服務	899,981
	2	清潔服務	131,512,345	演藝服務	268,877
	3	食品	83,926,337	輔具服務	160,885
105	1	印刷品	239,980,121	交通服務	1,074,387
	2	清潔服務	208,428,059	演藝服務	316,200
	3	食品	90,206,225	輔具服務	72,867

資料來源：勞動部轉請衛福部提供。

- 4、惟上開統計數據，並未就身心障礙福利機構、團體及庇護工場等3種類型分別進行統計，以致無法確切掌握目前優先採購制度對於庇護工場所產生之具體效益。衛福部對此表示，為釐清庇護工場實質受惠情況，「優先採購網路資訊平台」已自106年7月就採購前述3類團體機構之個別採購金額予以統計及分析，未來將提供相關分析資料及統計數據，供勞動部及相關單位參考。
- 5、而本院經由實地訪視並與庇護工場進行座談，發現「優先採購身心障礙福利機構團體生產物品及服務辦法」雖已將庇護工場列為優先採購之對象，渠等亦就該項優先採購制度對於庇護工場營運之實質助益，普遍給予肯定。惟實際運作上，庇護工場生產之商品或提供之服務，卻仍面臨不符義務採購單位之採購需求、營業項目非屬可優

先採購項目、義務採購單位承辦人員未能熟稔相關法規、商品單價較高以致不易取得政府部門宣導品採購標案，以及政府改變採購規格以致優採比例下降等實務困境，致政府優先採購制度之良善美意大打折扣，亟待勞動部與衛福部積極研議因應對策。

(二)相較於生產物品具有高度同質性的身心障礙福利機構及團體，庇護工場尚須考量盈虧自負、就業轉銜服務、經營行銷及保障身心障礙者勞動權益等，因而負擔較高的人力及營運成本，於優先採購市場中之價格，較不具競爭優勢：

- 1、衛福部於106年3月27日¹⁵修正之「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」第4條第2項規定，有關辦理優先採購之決標方式，將原條文之「機構、團體、庇護工場與非機構、團體、庇護工場之廠商其最低標價相同，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，得優先決予該機構、團體、庇護工場」，修正為「應優先決予庇護工場，其次為機構或團體」，使庇護工場於義務採購單位辦理採購時取得優先得標之序位。
- 2、然而，針對目前義務採購單位係以最低標決標之作法，是否不利於營運成本相對較高之庇護工場得標一節，勞動部函復本院表示：依前述辦法第4條第2項以最低標決標之相關規定，對於營運成本較高之庇護工場，確實不具價格競爭之優勢；惟該條文修法係參照「機關優先採購環境保護產品辦法」第12條及第13條等規定，明定以公告方

¹⁵ 衛福部 106 年 3 月 27 日衛授家字第 1060700289 號令。

式邀請不特定對象參與投標，而非機構或團體為最低標時，義務採購單位可視實際情況或考量是否已達該辦法規定之優先採購比例，採得以或不以該最低標價決予機構或團體，使採購更具彈性，並符合「身心障礙者權益保障法優先採購」之旨意，以保障弱勢。此外，該部亦於106年12月27日以勞動發特字第1060523765號函請各地方政府於辦理庇護工場採購時，相關採購金額應合宜合理，並考量必要人力成本，避免因承購價格過低，影響庇護工場經營，損及庇護員工權益。

- 3、再據庇護工場於本院座談時提出實務問題，即庇護工場在優先採購市場較不具價格競爭力，義務採購單位承辦人員未能瞭解優先採購制度或對於限制招標有疑慮，導致仍多採最低標方式辦理採購，造成庇護工場被迫削價與一般廠商惡性競爭，影響營運績效；又，義務採購單位於公告標案前，皆會向市場詢價，作為預算編列之參考，即便庇護工場有優先減價之優勢，卻無力以低於成本之價格承接採購案，爰部分庇護工場建議政府應設計包含檢視標單內容是否有利於優先採購身心障礙服務與產品及是否可採用限制標等招標標單檢核標準表，以利庇護工場順利參與優先採購。
- 4、此外，庇護工場面對一般市場上同質性產品(如手工皂、手工餅乾、月餅)之競爭，雖可藉由媒體報導銷售不佳及憑藉著協助身心障礙者就業，短暫打動社會大眾出於1次性的愛心消費，惟此舉絕非庇護工場可賴以持續生存的利基，一般民眾仍會以商品之品質及價格作為購買的考量因素。
- 5、針對如何改善庇護工場參與優先採購所面臨之

困境及提高銷售一節，勞動部相關主管人員於本院接受詢問時表示：「為增加庇護工場營收，總統的競選政見之一即為公部門的計畫性採購，目前正在嘗試建議公務員持國民旅遊卡可以消費庇護工場產品，或是鼓勵公部門採購庇護工場產品。」另外，該部亦表示：「將依據衛福部社家署建置之優先採購資訊系統進行分類、歸納，以瞭解目前庇護工場於優採平台有哪些適合公部門採購之項目，以協助庇護工場提高營收，並透過多元管道行銷庇護工場的產品，除公部門外，企業也有採購需求，若有較多訂單，即可協助更多庇護員工」等語。

- (三)綜上，為促進庇護工場所生產之物品及可提供之勞務，獲得更多銷售及服務管道，衛福部依「身心障礙者權益保障法」於97年1月23日修正發布「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」，將庇護工場產品納入優先採購行列，亦同步將「庇護工場」納入「優先採購網路資訊平台」。本院訪查庇護工場時，渠等就政府優先採購制度對於庇護工場營運之實質助益，普遍給予肯定。惟部分庇護工場囿於生產商品或服務項目不符義務採購單位採購需求、營業項目非屬可優先採購項目、義務採購單位承辦人員未能熟稔相關法規，而無法參與優先採購或參與過程中遭遇困難；且庇護工場與生產物品具有同質性的身心障礙福利機構團體相較，庇護工場尚須考量盈虧自負、就業轉銜服務、行銷及勞動權益保障，故須負擔較高之人力及營運成本，較不具優先採購市場中之價格競爭力。爰勞動部洵應積極與衛福部檢討改善政府優先採購之實效，以促成庇護工場獲取更多收益，而得以創造更

多就業機會，幫助身心障礙朋友發揮潛能，達成增進其自立生活機會之政策目標。

七、身心障礙者生理機能退化速度異於常人，往往未達65歲，即已接近一般老人之生理狀況；本院於實地訪視及辦理諮詢時，地方政府、庇護工場及專家學者皆反映庇護員工老化問題漸趨嚴重，惟目前尚乏退場及銜接處理機制，爰殷切期盼中央相關主管機關能及早因應並研提具體對策，是以勞動部及衛福部允應加以正視，儘速研謀庇護員工退場轉銜機制，以維護身心障礙者權益。

(一)身心障礙者之老化及退化速度異於常人，往往未達65歲，即已接近一般老人之生理狀況。本院於實地訪視座談及辦理諮詢會議時，地方政府、實務工作者及專家學者皆不斷指出，庇護員工身心狀況退化與老化問題與日遽增，亟待中央相關主管機關儘速研擬退場及銜接機制。本院訪視時亦觀察到，庇護員工年齡多分布於20歲至30歲之間，其次為30歲至40歲之間，年逾45歲者已寥寥可數。且據庇護工場反映：「部分庇護員工的身心狀況實已明顯退化，難以負荷工作，以致產能更加受限，甚無產能可言，部分雖可轉至社政單位設立的小型作業所，惟許多是類員工後續欠缺適當轉銜及退場機制，一旦離場僅能返家安置，更加遽退化速度，但經營者必須顧及營運產能，以致經常陷入兩難。」

(二)勞動部統計資料亦顯示，102年至106年每年庇護員工離職人數約在250人上下，其中轉至社政或醫療體系達20人上下。惟勞動部對庇護員工老化問題及退場銜接機制之因應對策，僅函復本院：「本部已於補助計畫納入考量，明定庇護工場僱用庇護性就業之

身心障礙者，至少每2年應辦理1次工作能力評估，並依評估結果及意願，繼續提供庇護性就業工作、轉任為一般員工、轉銜至一般職場，或轉銜社政、醫療等相關服務資源提供後續適切服務；庇護員工面臨退化情形，庇護工場及各地方政府將依其評估結果及意願提供其適切的轉銜服務」等語。

(三) 小型作業所之發展源起及政府設置與補助概況

- 1、查衛福部為提供身心障礙者不同於就業職場或照顧機構之服務模式，經邀集專家學者及相關身心障礙福利團體召開會議研商後，參考日本小規模作業所的實務經驗，建構發展適合我國日間作業設施服務模式之可行性，並訂定「心智障礙者社區日間作業設施服務模式試辦計畫」，先於98年補助民間團體試辦5個據點，99年擴增至12個試辦據點，100年起持續補助各地方政府輔導民間團體推廣辦理。
- 2、衛福部提供之統計資料顯示，截至106年底全國計有171處小型作業所，可服務3,046位身心障礙者。若就各縣市言，以高雄市之28處為最多，其次依序為臺南市之27處、新北市之18處、臺中市之15處、臺北市之14處(詳見下表21)。再據衛福部查復之資料顯示，各地方政府經盤點轄內服務需求及考量資源之配置，計有16個縣市規劃於107年至109年增加共46處小型作業所。

表21 截至106年底各地方政府建置小型作業所之統計

縣市別	據點數	可服務人數	實際服務人數
臺北市	14	275	260
新北市	18	329	282
桃園市	10	165	139
臺中市	15	283	226

縣市別	據點數	可服務 人數	實際服務 人數
臺南市	27	474	405
高雄市	28	496	442
宜蘭縣	5	98	84
新竹縣	2	32	31
苗栗縣	2	26	21
彰化縣	8	144	127
南投縣	7	108	84
雲林縣	7	122	85
嘉義縣	2	30	28
屏東縣	7	130	114
臺東縣	3	58	49
花蓮縣	4	70	41
澎湖縣	3	55	36
基隆市	2	40	36
新竹市	4	67	46
嘉義市	2	32	25
金門縣	1	12	6
合計	171	3,046	2,567

備註：連江縣轄內未有小型作業所。

資料來源：本院整理自衛福部提供資料。

3、此外，衛福部補助各地方政府推動設立小型作業所之案件及經費呈遞增趨勢，由102年之43案共7,919萬餘元，增加至106年之67案共1億1,319萬餘元，若地方政府持續佈建小型作業所，政府挹注之資源勢將持續攀升。再據衛福部社家署於本院詢問時表示，小型作業所每年預算經費占該部社家署身心障礙者福利服務經費之比率，已達6.25%。

(四)每年小型作業所與庇護工場之轉銜情形及候補人數

1、小型作業所轉銜至庇護工場之人數，從102年的15人，增加至104年之43人，105年及106年則減少至24人及28人。同期間庇護工場轉銜至小型作業所之人數，分別為6人、7人、16人、7人及23人。另身心障礙者經評估可進入庇護工場，惟因庇護工場

額滿而於小型作業所等候之人數，從102年之3人，增加至106年之13人。

- 2、本院實地訪視發現，身心障礙者及家庭對於小型作業所之需求與日遽增，惟因該服務設施並未限制安置期限，身心障礙者一旦進入小型作業所接受服務，即難以再流動，以致一位難求。衛福部提供之統計資料即顯示，截至107年3月止，各縣市等候進入小型作業所之身心障礙者人數計有420人，其中以臺北市之124人為最多，其次依序為高雄市之87人、新北市之65人、臺中市之51人、桃園市之65人、新竹市之36人。目前僅接受剛由啟智學校畢業之身心障礙者，即已供不應求，能否再擴大服務容量以接受轉銜退場的庇護員工，不無疑義，甚至形成不同障礙世代者間互相爭奪資源的不公義現象。
- 3、關於小型作業所與庇護工場之轉銜服務，以及相關評估機制、收案窗口及執行流程一節，依衛福部表示略以：「為使轉銜服務更加完善，本部將會同勞動部研議小型作業所轉銜至庇護工場之相關機制及執行方式，建立小型作業所主動連結勞政資源，定期評估服務使用者工作能力，以案主之最佳利益轉銜至庇護就業體系；另為掌握全國性轉銜服務相關議題，本部規劃於107年邀請勞動部等相關部會召開轉銜聯繫會議；惟庇護性就業服務之供給，有待勞工主管機關積極布建，以避免依職業輔導評量結果適合庇護性就業之身心障礙者卻無庇護工場可提供職缺，無法順利轉銜之困境」等語。
- 4、另小型作業所不提供交通接送服務，身心障礙者必須自行前往，爰該服務設施必須設置於交通便

利之處，惟合適場地尋覓不易，租金又昂貴，而政府補助經費有限，致佈建速度無法滿足身心障礙者及其家庭之迫切需求，更衝擊到小型作業所的拓展速度與數量。

- (五) 綜上，身心障礙者之生理機能退化速度較一般人早，往往未達65歲，即已接近一般老人之生理狀況；本院於實地訪視及辦理諮詢時，地方政府、庇護工場及專家學者皆反映庇護員工老化問題漸趨嚴重，惟目前尚乏退場及銜接處理機制，爰殷切期盼中央相關主管機關能及早因應並提出具體對策，是以勞動部及衛福部允應正視此一實況，儘速研謀庇護員工退場轉銜機制，以維護身心障礙者權益。

八、就職於社會企業的身心障礙者多為高學歷、具有專業技能者，薪資水準無異於一般職場，其屬性與庇護工場截然不同，可見社會企業雖非庇護工場轉型之萬靈丹，卻可成為身心障礙者就業的另一種模式與選擇。勞動部允宜積極研議以社會企業模式推動身心障礙者就業服務或庇護工場轉型為社會企業的可行性，健全社會企業發展環境，以架接身心障礙者及營利企業之間的就業平台，為身心障礙者開創更多的就業機會及就業模式的可能性，體現公益與企業的雙贏。

- (一) 聯合國經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 對社會企業 (Social Enterprises) 之定義為：「社會企業係指任何可以產生公共利益的私人活動，具有企業精神策略，以達成特定經濟或社會目標，而非以利潤極大化為主要追求，且有助於解決社會排斥及失業問題的組織。」

- (二) 聯合國於105年正式啟動17項永續發展目標

(Sustainable Development Goals, 簡稱SDGs)¹⁶及169項細項目標(Targets), 有關身心障礙者就業及社會企業包含在目標8:「促進包容且永續的經濟成長, 達到全面且有生產力的就業, 讓每一個人都有一份好工作¹⁷」及其細項目標8.5:「在西元2030年以前, 實現全面有生產力的就業, 讓所有的男女都有一份好工作, 包括年輕人與身心障礙者, 並實現同工同酬的待遇¹⁸」; 目標17:「強化永續發展執行方法及活化永續發展全球夥伴關係¹⁹」及其細項目標17.17:「依據合作經驗與資源策略, 鼓勵及促進有效的公民營 以及公民社會的合作²⁰」, 兼具政府、民間組織及企業合作實踐之意義。聯合國開發計劃署(United Nations Development Programme, UNDP)亦指出:「無企業的參與, 將無法達成永續發展目標²¹」。我國雖非聯合國會員國, 為與國際社會接軌, 已於106年9月22日發布首部落實聯合國永續發展目標之國家自願檢視報告²²(Voluntary National Review, VNR), 說明近年政府針對聯合國永續發展目標所推動的重要因應政策, 並研訂本土化永續發展之目標及子目標。

¹⁶ 聯合國的永續發展目標於104年9月訂定, 作為未來15年(105至119年)全球的發展議題主軸。SDGs共計17項, 包含消除貧窮、消除飢餓、健康與福祉、教育品質、性別平等、淨水與衛生、可負擔能源等項目。

¹⁷ 原文: Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all.

¹⁸ 原文: By 2030, achieve full and productive employment and decent work for all women and men, including for young people and persons with disabilities, and equal pay for work of equal value.

¹⁹ 原文: Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development.

²⁰ 原文: Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships.

²¹ 簡又新等, 聯合國永續發展目標策略、理論與實踐。臺北, 財團法人中鼎教育基金會。107年1月, 頁269-271。

²² 資料來源: <https://nsdn.epa.gov.tw/Files/Other/TaiwanVNR.pdf>。

(三)目前我國對社會企業尚乏一致的概念與定義，相關法令規範亦仍待建構。惟經濟部曾於103年9月提出「社會企業行動方案(103-105年)」，其中臚列有關當前非營利組織轉型為社會企業面臨之問題如下：「目前僅非營利組織依法擁有政府優先採購之條件，若為公司型態之社會企業則無法享有相關輔助措施」、「社會企業的推廣，應由法規調適、輔導與建構平臺三面向進行，鼓勵上市櫃公司及非營利組織投入發展，優先服務弱勢族群，並針對社會企業建立一套管理及稅務規則，俾降低全球化之不利衝擊」。行政院唐鳳政務委員復於107年2月以錄製影片簡報方式參與聯合國人居署(United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT)會議，與聯合國分享我國社會企業永續發展之經驗，其於簡報結論中指出，「行政機關與公民社會的互信合作係臺灣社會企業和社會創新蓬勃發展的基礎，這種夥伴關係有利於貫徹執行聯合國17個永續發展目標(SDGs)²³。」其表述社會企業之概念為：「一般企業多以獲利為核心目標，等企業成長到一定的規模之後，有足夠的盈餘，才會考慮企業的社會責任(Corporate Social Responsibility, CSR)；但社會企業的核心目標，是明確的社會關懷與解決社會問題，透過商業模式經營管理，產生足夠的利潤與盈餘，來支持社會企業的自給自足與永續發展」、「面對社會問題能解決的方法有許多種，社會企業若能以民間力量，解決社會問題，將會比政府每年編列預算的方式更有效率」²⁴等。據此，庇護工場若轉型為社

²³ 聯合國世界城市論壇，唐鳳影片分享臺灣社會創新，*中央社*，107年2月13日。資料來源：<http://www.cna.com.tw/news/aip/201802130281-1.aspx>

²⁴ 唐鳳，"從社會企業到社會創新"，*國土與公共治理季刊*，第6卷，第1期，107年3月，頁2-7。

會企業，應先具備財務自由之永續經營能力，始有轉型社會企業及持續解決身心障礙者就業之可能。

(四)於我國快速變動的社會需求及政府有限財源之前提下，仰賴社會福利補助模式之庇護工場或其他非營利組織，已有部分開始嘗試轉型為社會企業，期待透過企業經營手段，達成組織的社會服務目標。本院於107年3月21日前往臺北市身心障礙就業大樓(即臺北社企館)實地訪視臺北市政府推動以社會企業結合身心障礙者就業服務之實際情形，並實地參訪「黑暗對話股份有限公司」及「若水國際股份有限公司」²⁵，以及勝利基金會設立之「勝利廚房」等3家社會企業，且與經營者座談，以瞭解身心障礙者於社會企業就業之概況。臺北市政府為全臺第1個推動以社會企業投入身心障礙就業之城市，將此種模式視為庇護工場與鼓勵企業超額進用身心障礙員工的第三種管道，為身心障礙者開創就業機會及提高就業技能，亦提高身心障礙者的薪資。臺北市政府將身心障礙者就業大樓場地委由前揭社會企業營運，為全臺首創，於解決身心障礙者就業問題的同時，成功連結社會企業，達到解決社會問題之公益目的。106年間已吸引英國、日本、中國、香港、新加坡、韓國等社會企業及學術界前來學習參訪。本院另從該次實地訪視知悉，社會企業不僅提供身心障礙者能有更多元工作型態的選擇機會，亦拓展庇護工場員工轉銜後之職涯發展，透過職務再設計及切割製程，使身心障礙者得以投入高科技產業之勞動市場，扭轉社會大眾對渠等能力有限、大部分僅能從事烘培及清潔業等刻板印象，亦使渠等平均

²⁵ 「若水國際股份有限公司」於107年獲遠見雜誌第1屆「社企之星」獎。遠見雜誌，107年5月號，第383期。檢自：<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=44141>。

薪資已達基本工資以上水平。此外，臺北市社會企業除由政府提供公有場地委外經營之臺北社企館、陽光汽車美容中心、陽光加油站、勝利加油站及榮星游泳池外，尚有以自行尋找場地，由該市給予方案補助經費之模式，如喜憨兒麵膳坊、喜憨兒烘焙餐廳等(詳見下表22)。

表22 臺北市政府以社會企業推動身心障礙者就業之現況

類型	設立型態	執行單位	營業項目	僱用身心障礙者人數	106年12月平均薪資(元)
新設立	公司型態	綠天使社會企業有限公司	精緻二手商品	6	基本工資
		黑暗對話社會企業股份有限公司	體驗工作坊 企業培訓	16	基本工資
		新生命社會企業公司	3D圖資平台	8	基本工資
	混合型	勝利、若水、 黑暗對話、 厚生市集	餐飲、客服、教育 訓練、農產品	45	勝利：19,691 若水：24,635 黑暗對話：22,202
	社會福利團體 新設立	勝利全家便利商店	便利商店	6	基本工資
庇護工場 轉型	庇護工場 轉型社會 企業	喜憨兒麵膳坊	麵包、餐飲	14	14,564
		康友清潔勞務服務中心	清潔服務	30	基本工資
		伊甸社會福利基金會	清潔服務	8	基本工資
		陽光汽車美容中心(和平總店)	汽車美容	35	19,560
		大安加油站	加油站	35	21,592
		市民加油站	加油站	35	17,005
		榮星游泳池	游泳	10	12,076
	原自主經營後 申請補助	陽光汽車美容中心	汽車美容	12	基本工資
		喜憨兒烘焙餐廳	麵包、餐飲	6	16,381

資料來源：本院整理自107年3月21日臺北市政府提供之簡報資料。

(五)在臺北市政府積極開展以社會企業參與身心障礙者就業服務模式之同時，中央主管機關勞動部對於庇

護工場轉銜至社會企業或以社會企業推動身心障礙者就業服務之態度，卻略顯消極，該部函復本院表示：「考量社會企業尚未有明確法律定義，尊重庇護工場之選擇及其意願，故尚未進行相關評估」等語。該部並表示：「對於臺北市政府運用公有場地，以社會企業模式推動身心障礙者就業之方式表示尊重，且各地方政府轄區資源不一、需求不同，故目前暫無規劃以社會企業模式推動身心障礙者就業之相關政策」等語。目前臺北市政府透過公有場地委外方式及方案補助等作法，嘗試將身心障礙者的工作場域拓展至社會企業，創造身心障礙者就業更多元化的選擇，殊值參考借鏡。勞動部身為中央勞動主管機關，允應積極研議以社會企業模式推動身心障礙者就業或協助庇護工場轉型為社會企業的可行性，以拓展身心障礙者就業場域。

- (六) 本院實地訪視過程皆詢及庇護工場對於有否轉型社會企業之計畫及可行性，渠等雖表示仍有許多待思考及釐清之重要議題，包括社會企業法定地位不明、必須考量庇護員工本身能力、產品競爭力難以提升、社會企業無法獲得政府經費補助、社會企業對於身心障礙員工必須支付基本工資等；惟渠等也提出相關建議，包括政府可提供稅賦減免、可優先使用政府閒置場地等，以增加轉型社會企業誘因；亦有學者建議，對於幾經輔導後仍無法提升的庇護工場應予以退場，而對於具有競爭力或有能力提升的庇護工場應給予獎勵並協助轉型為社會企業，使有能力的身心障礙者於勞政體系下獲得應有的勞動權益保障²⁶。

²⁶ 吳明珠、鄭勝分(101)，「庇護工場轉型社會企業之研究」，*身心障礙研究*，第10卷，第2期，頁148-162。

(七)綜上，就業於社會企業的身心障礙者多半為高學歷、具有專業者，薪資水準無異於一般職場，其屬性與庇護工場截然不同，可見社會企業雖非庇護工場轉型之萬靈丹，卻可成為身心障礙者就業的另一種模式與選擇。勞動部允宜積極研議以社會企業模式推動身心障礙者就業服務或庇護工場轉型為社會企業的可行性，健全社會企業發展環境，以架接身心障礙者及營利企業之間的就業平台，開創身心障礙者就業機會，實現公益與企業的雙贏。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五、八，函請勞動部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見六及七，函請勞動部會同衛生福利部共同研議改善見復。
- 三、本案因涉及身心障礙者人權，調查意見移請本院人權保障委員會參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：陳小紅