

## 如果，評估不是為了服務

財團法人愛盲基金會視障服務處 謝發財

「評估」在台灣專業服務的發展過程中，經常被當成工具來使用，它可以是所謂專家學者對於實務工作者的評論 — 對案主進行更細緻需求評估；它也可以掌握生殺大權的資格認定仲裁者 — 透過職業輔導評量評估身心障礙者能否進入庇護職場的工具，它可以被政府理解為解決身心障礙者就業問題最根本且重要工具，它也經常性成為許多專業人員維持自己專業姿態的工具（我們需要評估案主需求，象徵著我們有權利決定案主的需求，因為評估全在我手上）這兩年在身心障礙者權益保障法對於 ICF 制度的推動下，「評估」這個「萬能工具」又被熱烈的討論中。

台灣政府企圖取巧的把 ICF 國際健康功能分類標準，操作成障礙程度認定的鑑定標準以及資源分配的工具，而忽略 ICF 分類的意義 -- 透過對於當事人環境、與因身體、生理、心理等因素，而導致社會參與受限制的綜合原因的認識與理解。

是針對個別化需求提出服務，關鍵在對於個人狀態的認識，資源提供的目的在企圖創造案主的未來性與可能性，而不是單純進行個人生理功能障礙的認定，而後進入殘補式、救濟性的資源提供。更簡單的說 ICF 分類意義，企圖看見一個人的意願、潛能、與環境改造的可能性，而台灣實踐的方式，很容易只看到人的障礙限制與環境改造的困難與不可能。

「評估」在這樣的環境氣氛下儼然成為各方利益團體（評估項目、評估標準、評估條件、評估工具、評估人員的培訓等等）的重要競爭資源的戰場，很少人從案主角度來看評估的積極意義為何？坦白說目前執行的很多評估工作，都是在協助政府進行資格的認定，甚至為了滿足服務判準的形式要求，可以調整評估的方式與結果，順應著身權法通過後的庇護工場的開案標準放寬正是如此，為了維持工場得以運作必須降低照顧成本，而將案主條件能力放寬（可選擇工作條件更好的案主），而非庇護工場原始初創的精神，讓無法於一般就業市場要求的障礙者有就業的機會與空間，這是將評估成為資格認定最易導致的現象。

「評估」成為資源管理把關者而不是認識與貼近案主工具，完全沒有站在案主角度思考如何運用與創造資源來滿足需求，這是完全違背評估的積極意義，很遺憾這卻是政府長期以來有關評估的態度與立場。為了滿足將評估變成資源分配的工具，於是政府將投入大量的資源進行評估工具、評估標準、評估人員等的研發與培訓，可預期當這些工具完成以後，身心障礙者將被不同工具不同標準切割成片段而零碎的個體，關鍵不在評估是否成為工具，在於是否看到案主這個人的主體，應該是需求來引導資源投入，不該是用資源來限制需求的強度。

愛盲如何看待評估呢？評估對愛盲的意義，既是服務的本身也是服務的過程，是為了提供案主適切與妥善的服務辨識工具，而這辨識過程同時也是服務的過程，對我們而言，每一種評估背後都準備一種服務，從評估開始就已啟動發展服務關係的機制，把案主當成主體，讓服務（資源）與需求之間能更緊密合作並促成持續前進。身心障礙者的資源使用是一種適應與發展的過程，以視障者定向行動為例，學習本身就是一個漫長的訓練、服務、陪伴與適應過程，而習得獨立行動能力後，他可能發展出學習電腦、點字或者就業的需求，而這些需求的開展是緊緊跟著案主學習狀態而調整，有時進展有時停滯甚至倒退，不可能單從障礙程度就得以判斷了他的需求，因為需求的開展是一個生活適應與學習過程，必須考量案主個人及所處環境資源的特殊性。

政府推動 ICF 政策的態度，反應一種在「被專業移植」過程中無法真實看見政策精髓的限制，但也更真實反應出政府很多預設的態度與立場，而這些預設立場本身就已經限制政府的視野以及願意接收資訊與傾聽的正確性，當然也限制 ICF 在台灣推動意義性。果不令人意外，在陸續 ICF 政策說明會中，都有驚人的演出，某個教授就表示，無論評估的工具或項目，希望評估認定的結果，不會造成身心障礙人口增加，進而影響社福經費預算的增加，如果這是預設立場，那推動 ICF 的目的何在？更經典的還有，政府官員希望評估項目中的環境因素排除，否則像澎湖這種還需要靠船作為接駁工具的縣市[註1]，就幾乎成為「殘障縣」了，實在令人讚嘆的創意與思考，我建議是不是乾脆將所謂資源不足縣市排除適用於身權法，這種問題就可以一了百了的解決。ICF 政策不就是企圖透過重新對於障礙以及影響障礙因素的認識與瞭解，進而提供完善完整服務嗎？顯然這只是實務工作一廂情願自以為是的想像。如果我們重新認識障礙與造成障礙的因素，不是為了協助縣市政府更有效能的建構區域化的社會福利措施，而是承認資源不足之後正式排除需求的滿足，面對現有資源不足之處，不是透過預算的協調來因應，而是將不足與限制之處當成無法撼動鐵板般的前提，那推動制度革新的目的何在？

讓我們再回到身權法，台灣將 ICF 應用在兩個點來思考：一個是身份鑑定，一個是需求評估，兩個系統與兩個階段，彼此是分割且分離；但國外的經驗是放在同一個政策上思考（同一個系統的兩個階段且彼此是緊密扣連），用較寬的核心碼做為身份認定的基礎，也就是所謂的進行到第二層編碼評估結果做為鑑定的參考，第三、四層編碼是進入實質個別的需求評估，而所謂的需求評估背後都對應著服務資源的想像與服務經費的編列，在台灣受制於政府體制的分割，鑑定屬於衛生單位、服務需求評估是社政單位，在鑑定的時候擔心著，如果不把所有可能的服務想像都放在評估項目中，政府以後就不會因應著提出服務安放來解決問題，這樣的擔心來自社政部門僅在現有資源中進行盤整與分類編碼，而不願意針對 ICF 實質意涵中，需求評估背後必須對應著服務資源的準備，真想問問政府相關單位，你們玩真的，還是真的在玩？

長期關心這個政策的推動與發展，有一種深深的感觸，我們好像拿著理想的 ICF 制度為核心，不斷在對抗著很多山寨版 ICF 的政策與專家，我絕對承認這個政策的推動對多數人來講都是陌生，所以勢必有很多溝通的協調和處理，但是必須是一種開放的立場才有可能達成多元融合的可能吧，如果始終帶著現在環境條件的限制為基礎，必然很難看到理想性，如果實踐理想不是共識性的前提，如果 ICF 的核心價值「公民機

會平等社會參與權」不是共識的前提，如果評估的目的不是為了提供服務，如果政府沒有增加服務與擴增預算的想像，那政府推動 ICF 政策到底具體的實踐目標是什麼呢？我想不是玩真的也不是真的在玩，而是真的在玩假的。

現在多數相關研究委託案，都已積極在進行中，但多數進入操作方法、工具、內容細節性的辯論。似乎尚未取得對於推動政策精神的基本共識，鑑定的目的為何，評估的目的為何，有沒有一種空間和可能，重新回到政策推動的起點，瞭解政策推動的意涵與目的，在取得共識後進入細節與相關業務的推動。有個強烈的擔心如果需要三至四個月才能完成一個身份鑑定的評估，而這評估的結果所需對應的服務資源，又必須受制現有的資源的有限性去給予（甚至因為人口增加而導致資源被稀釋情形），我想障礙者一定會問，推動 ICF 政策對我除了限制還有什麼意義？一個政策施行的目的對象如果無法感受政策的效能，那政策推動的目的為何？從國外的經驗可以清楚理解，推動初期勢必造成經費的大幅提供，但是可預期地，就長期發展而言經費是會呈現逐步下降：當我們針對軟硬體環境障礙進行改善，就必然因為降低交通與移動的困難，而降低護康巴士的使用，當我提供視障者充分的獨立行動與生活的訓練，勢必會降低個人協助如保育員服務的經費，看政策應該看目的與精神，看經費與成效應該具備長期的眼光！

[TOP↑](#)

---

#### 【註1】

直至今日澎湖往來台灣本島的飛機船隻都缺乏無障礙設施與設備。