

計畫案號：0980120688

# 按摩業開放後管理之法制建構規劃

## 研究報告

研究主持人：孫迺翊副教授

共同主持人：張桐銳助理教授

計畫主辦單位：行政院勞委會職訓局

計畫承辦單位：國立政治大學

研究期間：中華民國九十八年十一月二十日至

九十九年六月十九日

## 目錄

計畫內容摘要 .....	III
壹、計畫背景說明 .....	1
一、問題背景暨研究目的 .....	1
二、研究範疇 .....	2
三、研究方法 .....	3
貳、視障按摩業及相關行業之管理法規範現況 .....	5
一、民國 56 年醫師法之修正及其對按摩相關行業之影響 .....	5
二、視障按摩業之管理規範 - 與其他民俗療法之對照比較 .....	7
三、視障按摩業與其他相關行業之區分 .....	13
四、視障按摩業之組織 .....	15
五、現行法規評析 .....	15
參、按摩業之管制目的、管制方式及其主管機關之界定 .....	17
一、序論 .....	17
二、管制理論 .....	17
三、按摩相關行業之管制分析 .....	19
四、主管機關 .....	39
五、制度變革與信賴保護 .....	41
肆、視障按摩業促進措施之法制分析及其主管機關之界定 .....	43
一、與證照制度相互配合之職業促進措施及其法制 .....	43
二、視障按摩師就業促進措施之合憲性審查 - 以平等原則為中心 .....	61
三、主管機關 .....	63
四、附論：商業管理、稅賦與按摩業證照制度及身障者就業促進措施之關連性 .....	64
伍、結論 .....	67
一、關於按摩業之證照制度與行業管理 .....	67
二、關於視障者從事按摩業之就業促進措施 .....	69
三、關於商業管理、稅賦與按摩業證照制度及身障者就業促進措施之關連性 .....	72
陸、修法與立法建議 .....	73
一、就業促進相關法規之修正建議 .....	73
二、按摩相關行業證照與管理制度之立法建議 .....	76
柒、參考文獻 .....	79
捌、附錄 .....	82
一、第一次焦點問題討論會議記錄—視障按摩(民國 98 年 12 月 25 日) .....	82
二、第二次焦點問題討論會議記錄—整復推拿(民國 99 年 1 月 14 日) .....	95
三、第三次焦點問題討論會議記錄—物理治療(民國 99 年 1 月 23 日) .....	115
四、第四次焦點問題討論會議記錄—足部反射療法(民國 99 年 1 月 28 日) .....	130
五、焦點座談會(視障按摩、傳統整復推拿、足部反射療法)意見比較表 .....	143
六、按摩相關行業管理芻議(第一次綜合座談會報告資料) .....	145

七、第一次綜合座談會(民國 99 年 3 月 5 日) .....	148
八、視障者從事按摩業之職業促進措施法制面(第二次綜合座談會補充資料).....	176
九、第二次綜合座談會(民國 99 年 4 月 23 日) .....	181
十、第一次機關訪談-衛生署(民國 99 年 4 月 30 日).....	203
十一、第二次機關訪談-財政部賦稅署與經濟部商業司(民國 99 年 4 月 30 日).....	210
十二、日本視障者從事按摩業之管制與促進 .....	227
十三、英國視障物理治療師支援性法規之初探.....	233
十四、大陸盲人按摩業發展與規制簡析 .....	242

### 計畫內容摘要

本計畫係針對法院大法官釋字第六四九號解釋現行身心障礙者權益保障法第四十六條視障按摩業保護條款違憲，該項法律於民國一百年失效後按摩業將如何管理，從憲法保障職業自由及其要求國家應扶助身心障礙者自立發展之意旨，提供法制建構之建議。本計畫將先分析何以現行法制無法真正保障視障者之職業尊嚴與生存權，並就（一）未來按摩業如何定位、（二）有意從事按摩工作之人民其資格與能力應否由國家以證照來認定、（三）從事按摩工作究竟為一般營業行為或為專門職業或技術之執行、主管機關為何以及（四）視障者從事按摩業之證照、執業或營業管理及其主管機關應否作不同於一般按摩業之安排，等法制建構議題加以分析探討。

## 壹、計畫背景說明

### 一、問題背景暨研究目的

司法院大法官於民國 97 年 11 月作成司法院釋字第 649 號解釋，認為身心障礙者保護法第 37 條第 1 項前段規定：「非本法所稱視覺障礙者，不得從事按摩業」（即身心障礙者權益保障法第 46 條第 1 項）之規定，與憲法第 7 條平等權、第 15 條工作權及第 23 條比例原則不符，行之已久的「視障者按摩業保留」即將於三年後失效，此號為從事按摩業的視障者投下一顆震撼彈。

依據學者王育瑜之研究，台灣視障者從事按摩業，乃是日據時期遺留的傳統，並於民國 56 年制訂之「台灣省按摩業管理規則」（第 2 條）開始，將按摩業設定為視障者的保留性職業，民國六十九年制訂的殘障福利法，以及陸續修訂的身心障礙者保護法（第 37 條）與身心障礙者權益保障法（第 46 條）都延續此項規定，賦予其法律基礎。依照上述法律授權制定之資格認定與管理辦法，視障者欲從事按摩業，必須持有身心障礙手冊，並取得「按摩技術士」之資格，再由當地主管機關核發按摩職業許可證，始得執業。民國 86 年殘障福利法修正，允許取得乙級按摩技術士證之視障者，經理療按摩專業訓練領得證書，得從事「理療」按摩，是以從法規面而言，按摩技術士資格分乙、丙兩級，在此之上尚有理療按摩。所謂「按摩」與「理療按摩」，依現行「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」第 4 條之規定，前者指運用輕擦、揉捏、指壓、扣打、震顫、曲手、運動及其他特殊手技，為他人「緩解疲勞」之行為，後者指運用按摩手技或其輔助工具，為患者「舒緩病痛或維護健康」之按摩行為。然而「視障者按摩業保留」制度實施迄今，社會觀感上經常將按摩業與特種行業連結在一起，視障者並未享有其職業尊嚴，封閉的工作環境也未能充分融入社會。究其原因，視障按摩業相關法規以及適用法規之行政機關並未以視障者的需求為出發點，而將該項法律規定挪為其他管制目的所用，乃是造成今日視障按摩業者從業困境不容忽視的關鍵因素，大法官於解釋文中即質疑的：「系爭規定施行近三十年而職業選擇多元之今日，仍未能大幅改善視障者之經社地位，目的與手段間難謂具備實質關聯性」。

由於大法官釋字第 649 號已經宣告視障按摩業保留條款違憲，按摩業已非視障者專屬之職業類別，而是人人均得從事之工作，既有法規命令與解釋令函均將失其依據，日後如何重新建構法律管制架構，必須分別從更廣泛的「按摩業」以及「從事按摩業的視障者」兩個不同面向來考量。本計畫著眼於此，希望能夠針對以下幾項基本議題，提供法政策上之建議：

（一）按摩與推拿、指壓等民俗療法應否加以區別？大法官已於釋字第 649 號解釋理由書中明確指出，現行視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法對於按摩手技之定義並非明確，導致執行標準不一，使得非視障者從事類似相關工作及行業觸法之可能性大增。易言之，上開辦法就按摩手技所作之「描述性」定義無法提供清晰的界定標準，未來若有意針對「按摩業」加以管制，勢必重新檢視按摩之理論基礎，才能釐清該項職業之內涵，進而判斷按摩是否為醫療行為、按摩與推拿指壓等類似手技如何區分之間題。

(二) 釐清按摩職業之定位與職業內容後，應進一步思考有意從事按摩工作之人民，其資格與能力應否由國家以「證照」來認定？或者反過來問，證照制度的功能為何？現行法制上，有專門職業人員與技術士兩種證照制度，其區別何在？證照制度之實施，是否即意味著法律上就人民從事該項職業設定主觀限制要件，未取得證照者即不得從事該項職業？就按摩業而言，現行法制針對視障者從事按摩業，已設有乙、丙兩級技術士證照，未取得按摩技術資格之視障者不得從事按摩業。未來的作法可能有：全面廢止此項技術士執照、全面實施此項技術士執照或提升為專門職業人員證照。究竟何者為宜，本計畫擬從法制面向提供若干法政策上之建議，並同時檢討每一種政策變革方案所涉及信賴保護問題。

(三) 上述兩項議題如能獲得澄清，則「按摩業」證照與執業或者營業管理之主管機關應為衛生署、勞委會抑或經濟部，應可獲得明確的思考方向；再者，按摩之界定標準釐清之後，其能否納入健保給付項目，及就此所涉及之主管機關，理論上亦可一併獲得澄清。

(四) 大法官於本號解釋中特別強調：「保障視障者之工作權，為特別重要之公共利益，應由主管機關就適合視障者從事之職業予以訓練輔導、保留適當之就業機會等促進就業之多元手段採行具體措施，並應對按摩業及相關事務為妥善之管理，兼顧視障與非視障者、消費與供給者之權益，且注意弱勢保障與市場機制之均衡，以有效促進視障者及其他身心障礙者之就業機會，踐履憲法扶助弱勢自立發展之意旨、促進實質平等之原則與精神。」對照上述三種證照變革方案，對於現已從事按摩業或是未來有意從事按摩業之視障者，應如何促進其平等的就業機會、強化其競爭能力以因應市場機制，視障者從事按摩業之證照或營業管理及其主管機關應否作不同於一般按摩業之安排，均有待進一步探討。本計畫擬從憲法增修條文第十條第七項責成國家扶助身心障礙者自立與發展，以及身心障礙者職業促進法制的角度，提供法政策之建議。

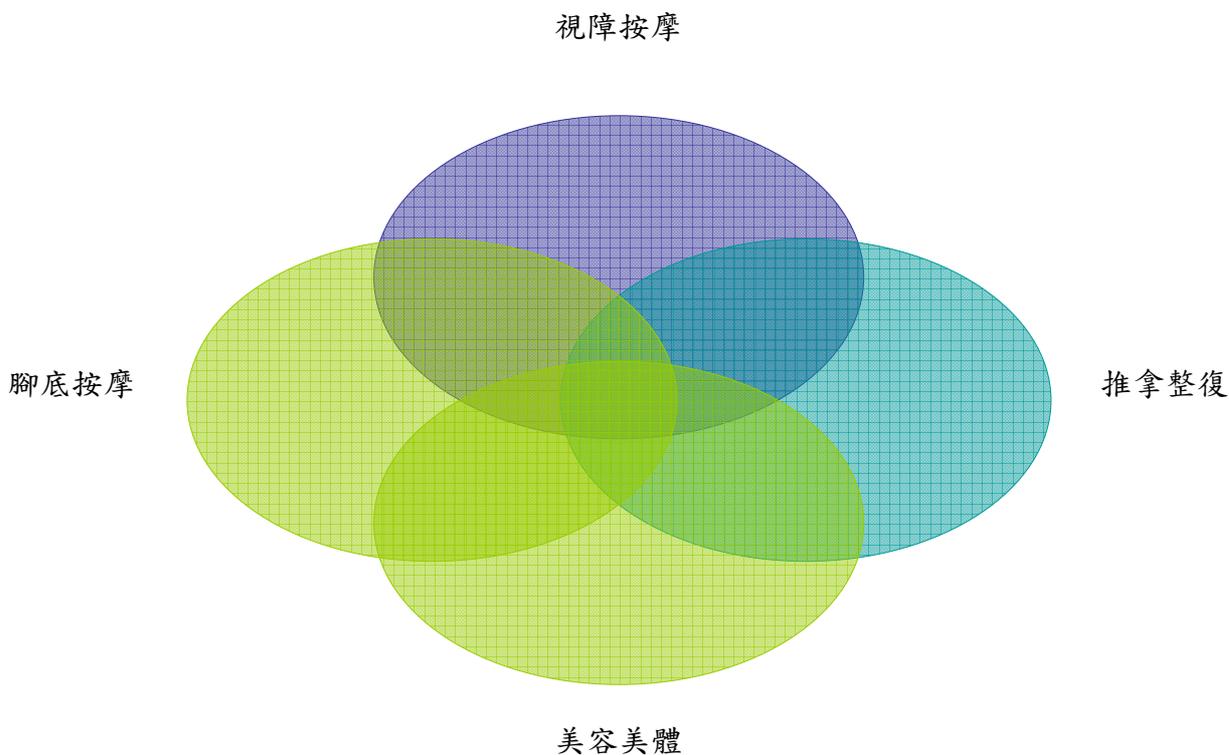
## 二、研究範疇

按使用按摩手技之行業，不僅有視障按摩業，傳統整復推拿以及近年來盛行之足部反射療法與美容、美體、美髮等行業，甚至西醫體系下的物理治療，或多或少均使用「輕擦、揉捏、指壓、扣打、震顫、曲手、運動」等手法。除物理治療師為法律保障之專門職業技術人員外，實務上明眼人因違反身心障礙者權益保障第 46 條之規定而受罰者多為上述行業之從業人員，釋字第六四九號解釋之釋憲聲請人即為理髮店業者。

大法官於本號解釋中，一方面指出「鑑於社會之發展，按摩業之需求市場範圍擴大，而依規定，按摩業之手技甚為廣泛，…系爭規定對非視障者從事按摩業之禁止，其範圍尚非明確，導致執行標準不一，使得非視障者從事類似相關工作及行業觸法之可能性大增，此有各級行政法院諸多裁判可稽」，另一方面也強調「按摩業並非僅得由視障者從事，有意從事按摩業者受相當之訓練並經檢定合格應即有就業之資格」。依上述意旨，未來明眼人應得從事目前視障者所從事之按摩業，甚至考量按摩業需求市場之擴張，明眼人運用按摩手技從事視障按摩相關之行業，亦不應再以違法論。

有鑑於此，本計畫之研究範疇將適度延伸至視障按摩相關行業，主要有民俗療法及美容業，而非僅限於視障者所從事之按摩業。唯有從廣義的按摩市場出發，釐清視障按摩業與相關行業 - 尤其是民俗療法 - 之區別，同步思考相關行業之管制方式，才能有效辨明狹義之按摩業之職業範疇及其從業者之訓練與檢定事項（圖一）。應特別說明者，本研究仍以狹義之按摩業為主要範疇，探討視障者保留取消後之管制問題及視障按摩業者之職業促進措施，民俗療法之證照制度與管制方式，為延伸範疇而非主要範疇。

圖一：研究範疇說明



### 三、研究方法

本計畫為規範性研究，以文獻分析法為主要的研究方法，而文獻分析涵蓋幾個不同面向：首先，本研究將針對我國法規範作歷史脈絡之分析，分析層面包括憲法、大法官解釋、法律、法規命令、行政機關所作行政函釋以及司法判決，藉以瞭解受到法律賦予特定職業保障之視障者，其社經地位卻長期低落的法制面因素為何；其次，本研究亦將蒐集與我國按摩業傳承較為相關，且受視障按摩業者重視之日本與中國法制，針對這兩國有關按摩師教育養成、職業證照以及視障按摩師之職業促進措施相關法制加以介紹，作為我國法制建構之參考；此外，在西方國家，視障者從事物理治療師之工作亦有長遠之歷史，其法制發展歷程特色為從特殊保護到回歸主流，此部分法制對於我國「理療按摩師」制度之建立，亦有參酌之價值。

除文獻分析法外，本研究亦採取焦點座談方式。由於現實社會中已有諸多團體從事按摩相關之行業，產生規範需求交錯重疊的現象，本研究於計畫進行前階段針對視障按摩、物理治療、推拿整復、足部反射療法等相关職業團體進行個別訪談，藉以瞭解相關職業團體對於釋字第六四九號解釋之看法，及其與視障團體目前從事之按摩業如何界分，針對尚無國家介入管制之各職業團體，亦將瞭解其有無推行證照之計畫或其他進行社會自我管制之機制。計畫進行中期，本研究進行兩次綜合座談，邀集上述相關職業團體及專家學者，針對本研究提出之按摩業證照制度及視障按摩業者職業促進措施之初步規劃，進行討論並交換意見。透過焦點座談方式，希望能使本研究所提出之法制建議夠更貼近社會現實，並具有滿足未來相關行業完善管制之延展性。

## 貳、視障按摩業及相關行業之管理法規範現況

台灣之視障者從事按摩業，始於日治時代。日本盲人傳統職業為按摩與針灸，日治時代台灣之盲啞學校即教導視障者針灸、電療及按摩術，並發給理療士執照<sup>1</sup>，開啟台灣視障者從事按摩、針灸等工作之。不過值得注意的是，自日治時代開始，政府即有計畫地引入西方醫療體系、抑制傳統漢醫與民俗療法，國民政府來台後同樣延續此項政策<sup>2</sup>，我國視障按摩業及相關民俗療法行業之管理法規範現貌，必須放在此項脈絡下加以理解，其中最關鍵的法制背景為民國56年醫師法之修正。

### 一、民國56年醫師法之修正及其對按摩相關行業之影響

按我國醫師法於民國32年於國民政府制定公布，37年修正。此項「舊醫師法」第26條僅處罰「醫師未經領有醫師證書或未加入醫師公會而擅自開業」之行為，對於非醫師之行醫行為（即密醫行為）反而未設有處罰規定<sup>3</sup>。國民政府遷台後，醫師法於民國56年首次全面修正，其第28條明文「未取得合法醫師資格擅自執行醫療業務者，處一年以上三年以下有期徒刑，得併科二千元以上五千元以下罰金，其所使用之藥械沒收之」，對於非醫師之醫療行為處以刑責，而所謂醫師，依該法第二條至第四條之規定，指（西）醫師、中醫師與牙醫師，醫師之執業要件有三：經醫師考試及格領得醫師證書、向地方政府登錄並加入公會（第1、6、8、9條）。而醫師、中醫師與牙醫師之應考資格為大學相關醫學系畢業領有畢業證書者<sup>4</sup>，換言之，教育體系、國家考試與執業要件三個環節之配合，奠定了我國醫療行為管制之基本架構。此次修正對於不屬於前述三類醫師之視障按摩及民俗療法，產生重大而深遠的影響，唯一朝向專業化、醫療化發展之按摩相關職業，則為西醫體系下之物理治療。

#### （一）對於視障按摩業之影響

所謂醫療行為，衛生署向來認為係指凡以治療、矯正或預防人體疾病、傷害、殘缺為目的，所為的診察、診斷及治療，或基於診察、診斷結果，以治療為目的，所為的處方、用藥、施術或處置等行為的全部或一部的總稱<sup>5</sup>。日治時代以來視障者從事之按摩、針灸與電療，衛生署認為針灸與電療屬於醫療行為<sup>6</sup>，在新醫師法之規範下，視障者不具醫師資格自不得為之，盲校之相關課程也被迫取消；至於按摩行為，則限於對健康常人施作，以體外之刺激使其產生某

<sup>1</sup> 王育瑜，台灣視障者的職業困境 – 以按摩業為例的分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文，1995年，頁31-32；邱大昕，被忽略的歷史事實：從視障按摩工作演變看大法官釋字第649號解釋，社會政策與社會工作學刊，第13卷第2期，2009年1月，頁60-62。

<sup>2</sup> 邱大昕，被忽略的歷史事實：從視障按摩工作演變看大法官釋字第649號解釋，社會政策與社會工作學刊，第13卷第2期，2009年1月，頁62-63。

<sup>3</sup> 參見衛生署網頁（最後造訪日：民國99年3月12日）

[http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2\\_p01.aspx?class\\_no=25&now\\_fod\\_list\\_no=9009&level\\_no=2&doc\\_no=7005](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&now_fod_list_no=9009&level_no=2&doc_no=7005)

<sup>4</sup> 參見考試院依「專執業及技術人員考試法」第五條授權所訂定之「專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試規則」及「專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師考試分試考試應考資格表」。

<sup>5</sup> 例如衛生署83年7月8日衛署醫字第83030737號函。

<sup>6</sup> 衛生署85年11月22日衛署醫字第85062110號函謂：「...二、本案所稱『電療』，係指將電療儀電源輸出夾，夾於針灸針上輸入電源，以加強針療效果之醫療行為，應由中醫師親自為之。三、按目前並無中醫師助理之專業人員制度，未具中醫師資格人員，從事電療及針灸拔針之行為，應依違反醫師法第二十八條規定論處」。

種舒適感之按摩，至於對於病患以按摩方式產生療效之按摩，視障者不具醫師資格，亦不得為之<sup>7</sup>。學者乃以「去醫療化」評價民國 56 年醫師法修正對視障按摩業之影響<sup>8</sup>。總體而言，視障者從事之按摩，被界定為非醫療性之按摩。

## （二）民俗療法

在新醫師法之規範下，未受正規大學醫學教育、未通過中醫師考試之民俗療法業者，其從所從事之行業是否將被認定為醫療行為而為法律所禁止，將直接衝擊為數眾多的民俗療法業者之生計。就此，衛生署對於各種民俗療法之認定並不一致：

1. 衛生署認定接骨為醫療行為，非醫師不得為之<sup>9</sup>。惟考慮當時已存在已久之國術館業者，衛生署採取折衷作法，於民國 64 年訂定「國術損傷接骨技術員管理辦法」，允許接骨技術員於中醫師指示下從事國術損傷接骨整復（第 3 條），而接骨技術員指領有縣市衛生局接骨執照或於民國 56 年 6 月 2 日以前取得台灣省國術會會員證者，並向衛生署登記，領有國術損傷接骨技術員登記證者（第 4 條）。而後衛生署民國 86 年 9 月 9 日衛署醫字第 86051922 號函將其納入健保中醫醫療給付體系。民國 93 年修正之醫療法第 120 條規定：「本法修正施行前領有中央主管機關核發之國術損傷接骨技術員登記證者繼續有效，其管理辦法由中央主管機關定之」，隨後衛生署於民國 94 年即廢止原國術損傷接骨技術員管理辦法，另定同名之國術損傷接骨技術員管理辦法，依照新辦法之規定，已不再核發「接骨技術員登記證」，接骨技術員已走入歷史。
2. 接骨以外之民俗療法，衛生署以公告其「不列入醫療管理行為」之方式，實質上容許業者繼續從事而不以醫師法處罰之。此項關鍵性函釋為 82 年 11 月 19 日衛署醫字第 82075656 號函：「不列入醫療管理之行為如左：（一）未涉及接骨或交付內服藥品，而以傳統之推拿手法，或使用民間習用之外敷膏藥、外敷生草藥與藥洗，對運動跌打損傷所為之處置行為。（二）未使用儀器，未交付或使用藥品，或未有侵入性，而以傳統習用方式，對人體疾病所為之處置行為。如藉按摩、刮痧、腳底按摩、收驚、神符、香灰、拔罐、氣功與內功之功術等方式，對人體疾病所為之處置行為」。此號函釋作成後，業者即爭取以「傳統整復員」為名，向內政部辦理職業登記<sup>10</sup>。
3. 依照上述函釋，晚近時興之足部反射療法（即俗稱之腳底按摩）同樣不列入醫療管理行為，不具醫師資格之業者從事腳底按摩業不生抵觸醫師法之問題。

<sup>7</sup> 衛生署民國 82 年 1 月 28 日衛署醫字第 8201203 號函謂：「按一般按摩業者（依殘障福利法規定，須視覺殘障並經按摩技術士技能檢定合格者，始得從事。）之作業對象，應是正常人（健康者），以得體外之刺激而產生某種舒適感；至於以按摩方法為病患治療疾病以求達到某種療效，屬醫學專業技術範疇，應由具有醫學專業訓練及經受復建訓練之物理治療人員，始得為之」。

<sup>8</sup> 王育瑜，台灣視障者的職業困境－以按摩業為例的分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文，1995 年，頁 33-36。

<sup>9</sup> 衛生署 79 年 8 月 10 日衛署醫字第 893570 號函：「國術館非醫療機構，不得從事接骨等醫療業務行為...」。

<sup>10</sup> 參見本研究計畫 99 年 1 月 14 日傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會訪談紀錄。

### (三) 視障按摩與物理治療

按摩之手技不僅為傳統醫療所採用，亦見於西醫體系下之物理治療。我國於民國四〇年代因小兒麻痺流行，歐美物理治療師來台訓練物理治療人員，醫學院並陸續設立物理治療科系<sup>11</sup>。物理治療為衛生署認定之醫療行為<sup>12</sup>，應由具有醫學專業訓練及受過復健訓練之物理治療人員為之，民國 84 年制定物理治療師法，與醫師同樣成為一項專門職業與技術人員。參照醫師法、物理治療師法以及衛生署對於醫療行為所作之行政函釋，有醫療效果之按摩僅得由物理治療人員為之，視障者僅能提供不具療效之一般性按摩。

### (四) 小結

在醫師法對於非醫師從事醫療行為採取重罰的前提下，不具醫師或中醫師或物理治療師資格者僅得從事非醫療行為，而按摩、針灸、電療、接骨、推拿等行為是否為醫療行為，則由衛生署以行政函釋作通案認定。經衛生署認定為「非」醫療行為者，衛生主管機關即不以醫師法相繩，其意味著在法律上不具醫師資格之業者得憑藉相關技術營生，但形式上不得對外宣稱具有任何療效（圖二）。

圖二：衛生署關於醫師法醫療行為之解釋



## 二、視障按摩業之管理規範 - 與其他民俗療法之對照比較

屬於醫療行為範疇之行業，法律給予高度規範設定進入醫療相關行業之門檻，包括從業人員必須通過國家考試，而參加國家考試者有一定之學歷要求，其意味著教育體系設有相關系所提供養成教育；國家考試及格後必須向主管機關登錄、加入公會始得執業；教育、考試、執業形成一相互連貫銜接之體系。至於各項不屬於醫療管理行為之按摩相關行業，是否表示業者得自由從事，不受其他法律之規範？在此法律對於視障按摩業與其他民俗療法採取完全不同的管制方式。

<sup>11</sup> 邱大昕，被忽略的歷史事實：從視障按摩工作演變看大法官釋字第六四九號解釋，社會政策與社會工作學刊，第 13 卷第 2 期，2009 年 1 月，頁 63。

<sup>12</sup> 同前衛生署民國 82 年 1 月 28 日衛署醫字第 8201203 號函。

### (一) 國家管制之視障按摩業

承前所述，按摩業為大多數視障者賴以維生之行業。在視障按摩去醫療化的同時，民國 56 年的「台灣省按摩業管理規則」也將按摩業設定為視障者的保留性職業（第二條），民國 69 年制訂的殘障福利法，以及陸續修訂的身心障礙者保護法（第 37 條）與身心障礙者權益保障法（第 46 條）都延續此項規定。

民國 69 年公布的殘障福利法第 19 條規定：「非本法所稱視覺殘障者，不得從事按摩業，但醫護人員以按摩為病患治療者，不在此限。按摩業管理規則由中央主管機關會同行政院衛生署定之」，內政部及衛生署據此所訂定之「按摩業管理規則」中，關於按摩的定義為：「輕擦、揉捏、指壓、扣打、震顫、區手、運動、壓迫及其他特殊手技」，已將按摩的理論脈絡抽離，只剩一套手技。視障按摩相關法令雖迭經修正，但條文內容及按摩之定義一直沿用迄今<sup>13</sup>。

依照過去「視覺障礙者從事按摩資格認定與管理辦法」及現行「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」，視障者欲從事按摩業，必須持有身心障礙手冊，並取得「按摩技術士」之資格，再由當地主管機關核發按摩職業許可證，始得執業。按摩技術士技能檢定，係由行政院勞工委員會職業訓練局辦理，分為乙、丙兩級<sup>14</sup>，依照職業訓練法授權之技術士技能檢定及發證辦法之規定，應考丙級技術士之應考資格僅為國中畢業學歷即可，並無相關專業學校養成教育之要求（第 3 條），但在執業方面，除須取得按摩技術士證外，尚須獲得當地主管機關核發「按摩執業許可證」始可，就此而言，按摩技術士證不僅為公權力對視障者按摩技術能力之認定，且為執業之要件之一。

視障按摩雖非醫療行為，亦非專門職業與技術人員，其證照僅為技術士層級，但國家在「執業」這一端採取較為嚴格的管制，相對地，在「教育」端上卻缺乏完整的養成教育，形成一種不平衡關係。詳言之，目前視障者若欲從事按摩業，其養成訓練主要有兩大管道<sup>15</sup>：啟明學校高職部設有復健按摩科，提供先天失明者相關訓練；台灣盲人重建院等機構接受職訓局委託，辦理按摩職業重建課程，提供後天失明者約 1800 小時訓練課程，此外職訓局尚有 800 至 900 小時為期較短之委託訓練課程；至於大專院校以上則未設有按摩相關科系，僅曾開設過理療學分班（詳下述）。養成教育這端缺乏大專以上科系配合，無論就視障者個人而言，或就視障按摩業整體產業而言，實質上阻礙了專業提升的空間。有意精進技術與知識的視障按摩師，除非能通過大學入學考試進入大學醫學院物理治療系就讀，或赴日攻讀理療學位，否則在我國現行教育體系、技術士考試與執業規範下，難有突破乙級按摩技術士之進修管道。

<sup>13</sup> 配合身心障礙者保護法更名為身心障礙者權益保障法，原「視覺障礙者從事按摩資格認定及管理辦法」及「視覺障礙者從事理療按摩資格認定及管理辦法」均廢止，另訂定「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」，依第 4 條之定義，按摩指「指運用輕擦、揉捏、指壓、扣打、震顫、曲手、運動及其他特殊手技，為他人緩解疲勞之行為」。

<sup>14</sup> 參見勞委會職訓局「技術士技能檢定職類分級表」，<http://www.labor.gov.tw/level.asp?contentURL=./service/textcontent2.asp&parent=9&rfrnbr=32>（最後拜訪日 99 年 3 月 14 日）。

<sup>15</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，2009 年，圖 5-1、5-2。

事實上，除了乙、丙級按摩技術士證照外，民國 86 年殘障福利法修正，更名為「身心障礙者保護法」，該法第 37 條第 2 項規定：「視覺障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從事理療按摩工作」，而依該條第 3 項授權訂定「視覺障礙者從事理療按摩資格認定及管理辦法」，取得乙級技術士證並領有按摩技術士執業許可證之視障者，經修習理療按摩相關專業技術領有證書者，得向地方政府主管機關申請核發「理療按摩許可證明」，於醫療機構從事理療按摩工作；而為使視障者具備從事理療按摩之能力與機會，該辦法明文教育主管機關應加強視障者從事理療按摩之養成教育，並得以開設理療按摩班次之方式辦理，各公私立醫療機構得轉介領有理療按摩許可證明之視障者為其患者提供理療按摩服務，或優先進用之<sup>16</sup>。理療按摩之創設，似為視障者開啟漸進納入醫療體系的大門，而實際上僅中山醫大曾短暫開辦過視障理療按摩學分班<sup>17</sup>。在專業訓練未能真正落實的情形下，政府又放寬理療按摩證明之認定，得以報考乙級技術士前之訓練課程時數抵充之，導致於理療層次無法與原有之乙級、丙級技術士明顯區分，醫院對於視障者能否從事理療亦採取不信任態度<sup>18</sup>。總體而言，法規上雖以目的區分一般按摩與理療按摩，前者指運用按摩手技為他人緩僅疲勞之行為，後者指運用按摩手技或其輔助工具，為患者舒緩病痛或維護健康之按摩行為，但實際上並未真正建立理療按摩制度，乙級與丙級技術士之「市場價值」亦無明顯區分。

至於按摩業管理之主管機關，依照舊管理辦法，在中央為內政部，在地方為直轄市與縣(市)政府。97 年最新發布之「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」就按摩技術檢定與執業管理之主管機關作了若干更動(詳見表一)，將原先勞委會職訓局主管技術檢定、內政部主管執業管理之作法，一律改由勞委會為中央主管機關，此項改定似有意變更向來作法，除去視障按摩業之「福利」性質，而將其直接定性成一項職業。不過值得注意的是，身心障礙者權益保障法第 46 條第 3 項乃是授權中央勞工主管機關會同中央主管機關及「中央衛生主管機關」會同訂定上述資格認定及管理辦法，立法者將中央衛生主管機關納入，除因視障按摩師本身必須具備一定之健康條件外(第 10 條、第 11 條)，可能也考量到理療按摩師得於醫療機構服務，具有類醫療行為之性質，而未來理療按摩體系能否完整建構，事實上亦將取決於教育部與衛生署之政策方向。大法官釋字第 649 號解釋作成後，衛生署於跨部會小組中表示「但如確實要協助視障按摩業者朝向醫療人員納入管理，則衛生署仍會朝此方向努力」<sup>19</sup>，顯示衛生署向來否定按摩為醫療行為之態度似有鬆動跡象，此項發展值得注意。

<sup>16</sup> 現行「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」亦有相同之規定，其第 5 條規定：「理療按摩工作者，得在醫療機構從事理療按摩工作」，第 12 條規定：「各公私立醫療機構得轉介領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者為其患者提供理療按摩服務，或依本法第三十八條規定進用領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者從事理療按摩工作」。

<sup>17</sup> 教育部訂有「教育部鼓勵大學校院開辦視障理療按摩學分班教學相關設備補助原則」(民國 92 年 09 月 22 日發布)，補助經費上限為每班新台幣 250 萬元，以招標方式辦理。

<sup>18</sup> 中國物理治療學會，物理治療視障教育總報告，民國 92 年；本研究計畫 98 年 12 月 25 日視障按摩業工會全國聯合會訪談林萬成先生之發言紀錄。邱大昕，頁 64-67。

<sup>19</sup> 行政院社會福利推動委員會「司法院第 649 號解釋案跨部會因應專案小組」99 年 3 月 12 日第六次會議記錄，頁 1。

表一：視障按摩業保留條款相關子法修正前後比較

法規	一、視覺障礙者從事按摩資格認定及管理辦法 二、視覺障礙者從事理療按摩資格認定及管理辦法	視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法
生效/廢止日期	民國 97 年 3 月 5 日廢止	民國 97 年 3 月 5 日發布
技術士證核發機關/單位	勞委會職訓局	中央主管機關（勞委會）
按摩業管理主管機關	中央：內政部 地方：直轄市或縣（市）政府	中央：勞委會 地方：直轄市或縣（市）政府
辦理執業登記主管機關	執業所在地之直轄市或縣（市）政府	執業所在地之直轄市或縣（市）政府

## （二） 國家放任未管制之民俗療法

視障按摩以外之其他民俗療法，衛生署向來以 82 年之函釋為基準，認為既不列入醫療管理行為，只要民俗療法業者未宣稱療效，即放任不作任何管理，且因欠缺法律明確規範，主管機關不明，勞委會亦未辦理任何技術士檢定。有關證照制度之推動，反而是由傳統整復業者及足部反射療法業者主動發起，希望由政府依該行業工作內涵，建立完整技術評量標準，將從業資格、審核、登記及回訓機制一併納入管理<sup>20</sup>，惟對此政府機關之態度相當消極，僅以相關民俗療法尚無中央目的事業主管機關納入管理法規，業者可自行執業，無須衛生署核發任何證明文件，亦無須任何團體核發證明文件回覆<sup>21</sup>。對此，監察院甫於 99 年 3 月 3 日提出糾正案，認為民俗調理仍屬醫療、健康或衛生之業務範疇，衛生署僅以行政命令將其不列入醫療管理行為，多年來對於該等行為之品質未予把關，要求行政院應督促衛生署檢討改進。

注意的是，衛生署雖將整復推拿認定為非屬醫療管理行為之範疇，但中醫診所經常聘用推拿整復師提供求診病患推拿服務，就此，衛生署同樣以 82 年函釋之內容加以解釋演繹：一、未具中醫師資格人員在中醫醫療院所內執行推拿業務，只要未逾越不列入醫療管理之範圍，得不受醫師法第 28 條之限制，換言之，衛生主管機關不予處罰；二、此種非由中醫師親自執行之推拿業務，健保不予給付，換言之，只有中醫師親自為病患推拿，才能申請健保給付<sup>22</sup>。隨

<sup>20</sup> 本研究計畫 99 年 1 月 14 日推拿整復師職業工會全國聯合總會訪談紀錄，99 年 1 月 28 日足部反射療法從業人員訪談記錄。

<sup>21</sup> 衛生署 87 年 3 月 13 日衛署醫字第 87012079 號函，勞委會中部辦公室 97 年 8 月 21 日覆中華民國足部反射療法從業人員執業工會聯合會書函。

<sup>22</sup> 衛生署 86 年 12 月 15 日衛署醫字第 86058443 號函。中醫診所由推拿整復師提供推拿服務既未抵觸醫師法，那麼西醫診所內可否設立民俗療法推拿部？衛生署民國 98 年 1 月 15 日衛署醫字第 0890000127 號函認為民俗調

後又考量現實需求，放寬健保給付之審查，認為只要「中醫醫療院所之中醫師於診治病人後，認為施行推拿者，該推拿行為仍應由中醫師為之，但經中醫師執行按法、揉法、擦法、抖法等推拿手法後，其後續之推拿手法，得由助理人員依在場執行推拿之中醫師指示為之」<sup>23</sup>，等於默許由不具中醫師資格的整復推拿員為病患推拿，而中醫師仍得請領健保給付。此項作法行之多年後，衛生署又於 99 年 2 月重申，自 99 年 4 月起，病患至中醫診所作傷科推拿，如非中醫師全程親自執行，健保一律不予給付，回歸到 86 年函釋之基本立場。

監察院對於衛生署之糾正案以及衛生署、健保局對於中醫傷科推拿給付之整頓，究竟對民俗療法相關行業將產生何種影響？首先，衛生署中醫藥委員會甫於 99 年 3 月 31 日召集專家學者，經討論結果，認為推拿深入骨骼關節部分，建議將推拿視為醫療行為，若係如此，民俗療法業者未來將不得從事推拿<sup>24</sup>。此項結論尚待衛生署政策決定，其對於傳統整復推拿師證照制度之建立，究竟為阻力或助力，值得觀察。

### （三） 小結

對照醫師法及相關規範以及主管機關衛生署對於醫療行為與非醫療管理行為之管理，醫療體系各類醫事人員專業制度之建立已臻健全，執業之各類醫事人員，均須依循醫事學校養成教育，經專業考試及格，取得各該類醫事人員資格，並依各該醫事專業法規規定，向所在地方政府衛生主管機關申請核准<sup>25</sup>，非醫療管理行為除視障按摩業依身權法之規定以技術士證照及執業許可加以管理外，其餘民俗療法只要未抵觸醫師法第 28 條規定即放任民間業者自行發展，也欠缺相關學校養成教育之配合。如再進一步對照西醫與中醫體系之醫事人員類別，西醫系統以醫師為核心，已分殊出藥師、醫檢師、物理治療師等各種不同專業人員、適用不同的醫事專業法規；相較而言，中醫系統目前僅有中醫師，曾經存在的接骨技術員已經走入歷史，其餘與中醫密切相關之各種民俗療法或視障按摩未獲國家法律承認為醫事專業人員，除身權法外對視障按摩從業人員之技術作一定程度之要求外，其餘其民俗療法之管理規範呈現空白狀態（圖三、圖四）<sup>26</sup>。

---

理不屬於醫療行為，即不屬於為醫療管理事項，醫療機構內設立民俗療法推拿部尚無不可。按此，西醫也將搶食此塊大餅。

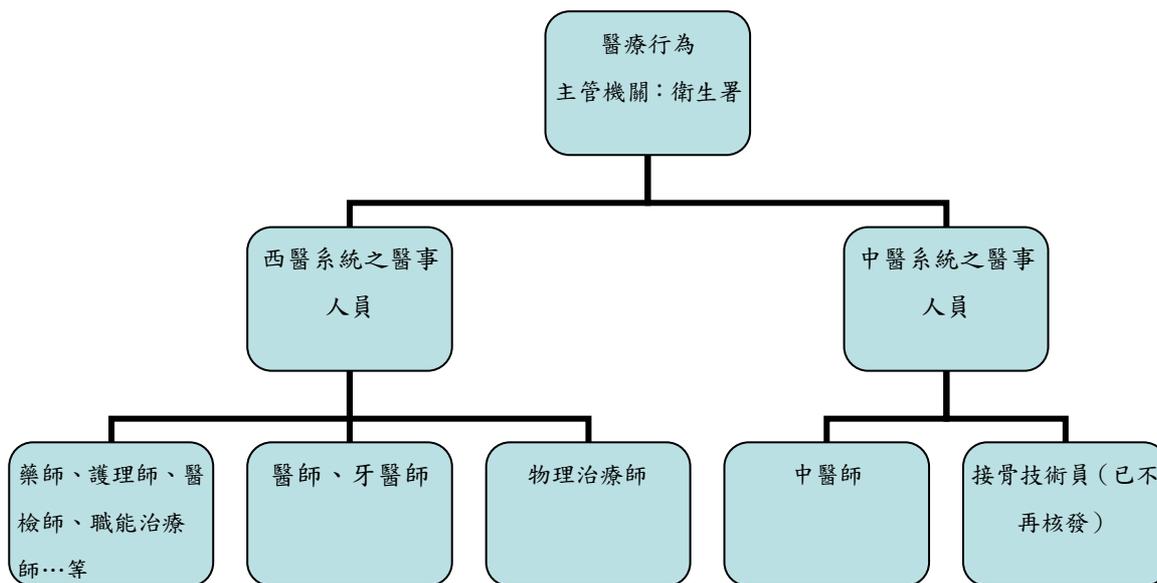
<sup>23</sup> 衛生署 88 年 7 月 29 日衛署醫字第 88037674 號函。

<sup>24</sup> 聯合報 99 年 4 月 1 日國內要聞，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT3/5510670.shtml>；中國時報 99 年 3 月 31 日社會新聞，<http://news.chinatimes.com/society/0,5247,130503x132010033101529,00.html>；自由時報 99 年 4 月 1 日生活新聞，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/1/today-life19.htm>（以上網頁最後造訪日：99 年 4 月 2 日）。

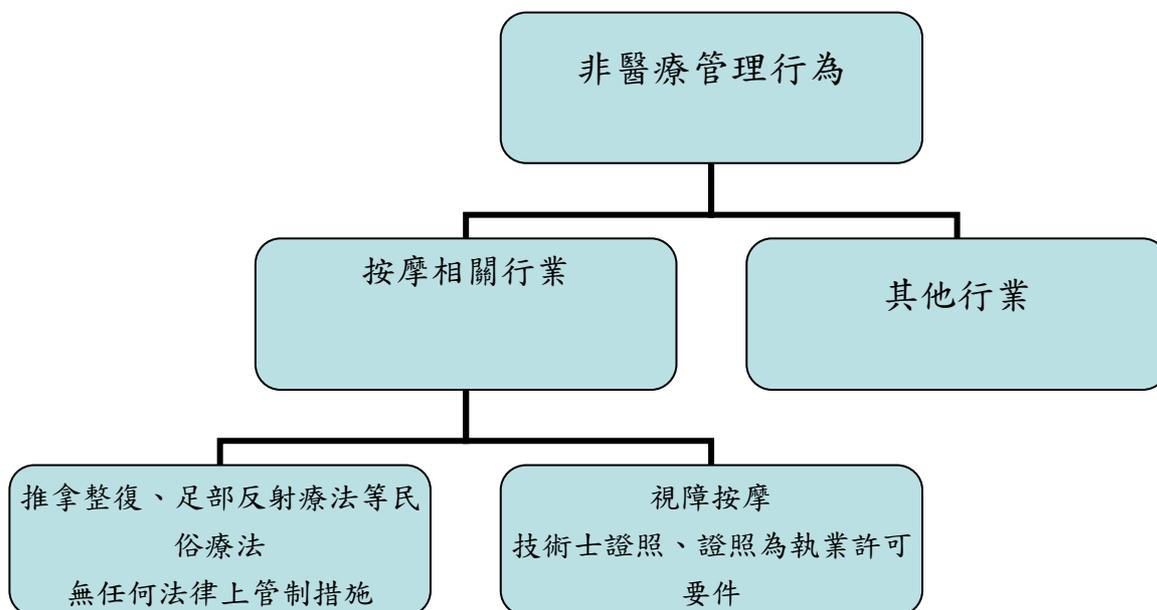
<sup>25</sup> 衛生署 84 年 4 月 12 日衛署醫字第 84011387 號函。

<sup>26</sup> 衛生署曾委託台北醫學大學針對民俗療法等輔助與替代醫療如何建立管理模式與準則進行研究，該研究建議衛生醫療管理單位應逐步納管傳統民俗療法，對從業人員應進行資格認證，對其執業範圍應與以管轄，並進一步建立從業人員的證照制度。參見蔡佩珊等，我國輔助與替代醫療之現況探討、效能與安全性評估及管理模式與準則建立：以傳統民俗療法為例研究報告，行政院衛生署九十六年度委託科技研究計畫（計畫編號：DOH96-TD-M-113-020），民國 97 年。

圖三：各類醫事人員



圖四：非醫療管理行為之各類按摩相關行業



### 三、視障按摩業與其他相關行業之區分

由於法律將按摩業列為專屬於視障者從事之行業，對於明眼人從事按摩業處以行政罰，因此視障按摩業究竟如何與其他相關行業區別，乃成為實務上最棘手之問題，它攸關實際上視障者究竟能夠享有多少專屬的按摩市場，也因此經常引發明眼人與視障者之緊張關係<sup>27</sup>。

#### (一) 視障按摩與物理治療之區分

物理治療屬於物理治療師法所保障之醫療行為，民國 69 年剛制定殘障福利法時即已明文：「非本法所稱之視覺殘障者，不得從事按摩業。但醫護人員以按摩為病患治療者，不在此限」，此項但書規定將按摩工作開放給有醫療證照的物理治療人員。物理治療師所從事之按摩行為，不生抵觸身權法之問題；反之，視障者卻不得從事醫療性之按摩，亦不得宣稱其按摩有任何療效。

#### (二) 視障按摩與推拿整復、腳底按摩、美容護膚之區分

衛生署 82 年衛署醫字第 82075656 號函將按摩、腳底按摩一併列為非醫療管理行為，由此引發一項疑義：民俗療法之按摩與身心障礙者保護法所稱之按摩是否同義？為此，衛生署衛署醫字第 86057631 號函作了若干更正：「按本署同意刪除 82 年 11 月 19 日衛署醫字第 82075656 號公告不列入醫療管理之行為所使用之『按摩』乙詞，係為避免業者標示『按摩』二字，與『身心障礙者保護法』所稱『按摩』混淆，而衍生管理上之困擾，惟業者以傳統習用之推拿、腳底按摩等方式，對人體疾病所為之處置行為，仍屬本署 82 年 11 月 19 日衛署醫字第 82075656 號公告不列入醫療管理之範圍」。言下之意，衛生署認推拿、腳底按摩與身心障礙者保護法規定之按摩不同，不受後者之規範，明眼人從事傳統推拿整復與腳底按摩等行業並不抵觸身權法視障按摩保留條款之規定，如此視障者不僅因醫師法之實施，無法再執行醫療性按摩，在一般按摩市場上，與明眼人也早已處於競爭狀態。

惟執法人員實際稽查發現明眼人從事推拿整復、腳底按摩、美容護膚時，如何認定其是否抵觸身權法之規定？為此，相關機關曾進行討論協商。大體上而言，各業別係以「目的」及「服務對象」作為區隔，例如傳統推拿手法、指壓、腳底按摩等，係對運動跌倒損傷及人體疾病所為之處置行為，身心障礙者保護法所稱之按摩，係針對健康人以體外之刺激而產舒適感，以緩解疲勞為目的；美容瘦身業之執業範圍受衛生署「瘦身美容業管理規範」，該規範所稱之瘦身美容藉手藝、機器、用具、用才、化妝品、食品等方式，為保持、改善身體、感觀之健美，所實施之綜合指導、措施之非醫療行為，瘦身美容之手藝乃將化妝品經手塗抹於外在肌膚，故與視障按摩業之手技並不相同，稽查時如發現未使用瘦身美容器材，卻有運用手技為消費者服務之事實者，即應以身權法第 98 條規定處罰之<sup>28</sup>。

<sup>27</sup> 邱大昕，被忽略的歷史事實：從視障按摩工作演變看大法官釋字第六四九號解釋，社會政策與社會工作學刊，第 13 卷第 2 期，2009 年 1 月，頁 68-71。

<sup>28</sup> 行政院勞委會曾於 97 年 2 月 19 日邀集內政部、衛生署、地方政府及視障團體召開「研商按摩業與其他業別之定義範疇與區隔」會議，上述認定即摘自議程上勞委會就內政部、衛生署歷來所作之函釋之重點整理。

### (三) 因違反身權法視障按摩業保留條款而受處罰之行為

非視障者從事按摩業者，依身心障礙者權益保障法第 98 條之規定（即身心障礙者保護法第 65 條），處以新台幣一萬元以上五萬元以下之罰鍰，於營業場所內發生者，另處負責人或所有人新台幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期令其改善，屆其未改善者，按次處罰。

物理治療、推拿整復與民俗療法、美容瘦身業之從業人員是否應以身權法之規定加以處罰，已如前述。而實際上依照上述加以處罰的情形，主要與理容業、三溫暖、護膚中心等場所雇用明眼人提供純按摩或色情按摩有關，惟取締成效並不彰，反而讓按摩業貼上色情行業標籤，使得視障者被隔離在一個污名化的職業裡<sup>29</sup>。單從法條結構而言，明眼人從事按摩業，依照身心障礙者權益保障法之規定予以處罰，並無疑問。但從法秩序主要所欲規範的行為－性行為交易或營業管制而言，身心障礙者權益保障法是否為適當的法律依據，容有討論餘地。

#### 1. 色情按摩之處罰依據

按性交易之處罰，就提供色情按摩服務者而言，刑法並無處罰之規定，而是由社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款「意圖得利與人姦、宿」予以規範，惟該條只處罰既遂行為，並無處罰意圖與人姦宿而未遂之明文，也就是必須發生性行為始足當之，若尚未發生性行為則無法予以處罰<sup>30</sup>，也因此提供「半套」色情按摩服務者，並無法依社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款加以處罰，而僅得身心障礙者權益保障法之規定加以處罰。至於經營色情按摩之業者，可能構成刑法第 231 條第 1 項「意圖使男女與他人性交或為猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利」或社會秩序維護法第 81 條「媒合暗娼賣淫」之行為，究竟二者如何適用？依最高法院刑事庭會議決議之見解，刑法第 231 條第 1 項必須行為人以引誘、容留或媒介之方式，使人發生性交或猥褻行為之結果為要件，始克成立本罪<sup>31</sup>，若未發生性行為，則得另依社會秩序維護法第 81 條處罰業者<sup>32</sup>。

就處罰之輕重而言，刑法第 231 條對業者得處以五年以下有期徒刑，並科十萬元以下罰金，處罰最重，但須明確舉證發生性交或猥褻之行為，成立較為困難；至於社會秩序維護法之處罰，無論是對業者或對從事性交易者，僅處以三日以下之拘留或新台幣三萬元以下之罰鍰，相較而言，身心障礙者權益保障法之罰鍰額度較高，甚至在提供半套服務、未發生性交的情形下，身心障礙者權益保障法是處罰從事性交易者唯一的法律依據。上述刑法與社會秩序維護法適用的結果，使得身心障礙者權益保障法在實務上成為取締色情行業的重要處罰依據。

#### 2. 經營登記事項以外業務之處罰依據

除性交易之處罰外，明眼人於理容業、三溫暖、美容護膚等場所提供按摩服務，也可能涉及公司行號經營登記事項以外業務之管制問題。舊公司法第 15 條有「公司不得經營登記範圍

<sup>29</sup> 王育瑜，台灣視障者的職業困境－以按摩業為例的分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文，1995 年，頁 40-45。

<sup>30</sup> 如台灣台北地方法院 97 年店秩字第 7 號裁定、97 年北秩字第 375 號裁定。

<sup>31</sup> 最高法院 87 年度第 2 次刑事庭會議。

<sup>32</sup> 如台灣雲林地方法院 97 年六秩字第 7 號裁定、97 年六秩字第 20 號裁定事實所示，業者有當街拉客之行為，法院即依照社會秩序維護法第 81 條裁定拘留 1 日或罰鍰四千元。

以外之業務」之規定，違者將受刑事處罰；舊商業登記法第 8 條及第 33 條規定，經營登記所營業務以外事項者，設有行政罰之規定，按摩業依法既專屬保留予視障者，營利事業提供明眼人之按摩服務，應已抵觸上述商業法令應得據以處罰之。問題是，依照經濟部函釋之見解<sup>33</sup>，視障按摩不得登記為經營項目之業務（詳後述），如果公司行號違反規定經營非屬商業性質且不得登記為經營項目，尚難援引公司法第 15 條或商業登記法第 33 條規定予以處罰，而必須另行依據社會秩序維護法、刑法或身心障礙者權益保障法規定加以處罰。況且民國 90 年公司法修正時將經營公司登記以外業務之處罰規定予以刪除，民國 97 年商業登記法修正時同樣也將登記與管理分開處理，經營登記以外業務之處罰規定亦經刪除。換言之，商業法令已不再處罰經營登記範圍以外業務之行為，明眼人從事按摩業或業者提供明眼人之按摩服務，如未涉及性交易，身心障礙者權益保障法是唯一的處罰依據。

#### 四、視障按摩業之組織

視障按摩工作者無論受雇、合夥或自行執業，目前多依工會法第六條之規定，於直轄市及各縣市以職業工會方式組織，並成立有按摩工會全國聯合會，同時另有非工會性質之中華視障經穴按摩推廣協會、中華視障聯盟、愛盲基金會、中華民國視障重建專業發展協會、台北市盲人福利協進會等團體。職業工會無強制入會之規定，並非所有視障按摩工作者均加入視障按摩職業工會，與專門職業及技術人員依法均須強制加入公會不同，法律通常賦予後者較多之權能，如辦理職業訓練或繼續教育課程，甚至賦予律師公會、會計師公會懲戒權限，這是一般職業工會體質與法律權能上所不及之處。

#### 五、現行法規評析

以上關於「視障按摩業保留條款」及其罰則之適用結果，凸顯出一項事實，亦即對該項條文作成最多函釋、直接影響「視障按摩業保留條款」適用範圍、決定其保護範圍之行政機關，從來不是身心障礙者權益保障法明定之中央主管機關內政部或中央勞工主管機關勞委會，而是衛生署與經濟部，甚至是警察與簡易法庭。何以致之？

（一）衛生署之權限在於醫療行為之管制，透過「醫療行為」之界定，使得衛生署實質上將按摩行為去醫療化；同時在身心障礙者權益保障法第 46 條的授權之下，衛生署得與勞委會及內政部共同訂定視障者從事按摩之資格與管理辦法，以去除理論脈絡的方式定義何謂「按摩」。為詮釋此項模糊的定義，衛生署更進一步界定按摩與民俗療法之區別，而民俗療法之「傳統整復」是否納入健保中醫醫療給付範圍，則又間接涉及衛生署之權限範圍。簡言之，視障者所提供按摩服務，在何種情形下方不致於抵觸醫師法，其他與按摩近似之各項民俗療法是否抵觸身心障礙者權益保障法之規定，實質上是由衛生署所決定。

（二）經濟部之權責在於商業行為之管理，警察或法院之權限在於性交易行為與營業之處罰，與身心障礙者權益保障法「視障按摩業保留」條款本無直接關連，惟當其權限相關之法律規範不明，或規範有漏洞時，即傾向適用條文構成要件明確、處罰較重之身心障礙者權益保障法第

<sup>33</sup> 經濟部民國 81 年 5 月 28 日經商字第 207706 號函。

46 條規定，使得該條規定成為管制理容業或色情理容業的替代性依據，保障視障者之工作機會反而成為其他行業管制的「反射利益」。

（三）至於中央主管機關內政部以及中央勞工主管機關勞委會，對於衛生署及其他機關對於該條文之解釋與適用是否妥適，並未加以質疑，亦未積極嘗試主導、整合不同部會之間的歧見，而是消極地在其他機關所劃定的「視障按摩」框架內，負責視障者按摩能力之檢定、執照之發放，至多以補助方式，鼓勵示範按摩中心之成立，改變數十年來封閉式、家庭式的傳統經營型態。

## 參、按摩業之管制目的、管制方式及其主管機關之界定

### 一、序論

#### (一) 問題之提出

以上之分析已經指出，明眼人從事傳統推拿整復以及腳底按摩等手技工作以作為其職業，在現行法制上實際上被允許。然而，或許因為這種允許乃是從法制縫隙中勉強地將之與醫療行為以及按摩行為相區隔出來，遂使得其成為在法制上未被正視的行業。對於這些行業的有意忽視，結果是一個弔詭的結果：應受到特殊保障之視障者從事按摩業，受到國家的管制；相對地，明眼人從事（如果不是相同，至少）類似之手技工作，國家反而放任而未予管制。

司法院大法官釋字第 649 號解釋宣告按摩業保留予視障者之制度違憲，除了對於視障按摩業者之工作造成衝擊外，對於按摩相關行業的法制狀況也產生重大影響。既然明眼人從事手技工作不再有因認定為按摩，而被禁止的危險，則其與視障者從事按摩便可公開放置在一個平台上一併觀察，結果，以上的弔詭狀況便更為明顯。因此，對於按摩相關行業之全面審視便成為必要。在此所要處理的是按摩相關行業之管制問題。由於原先的狀況是，一部分（按摩業）受到管制，其他部分則放任，因此一旦放在一起全面觀察，首先便會追問，應該管制或解除管制？如果要管制，應該作如何之管制？在管制規劃中，視障者工作權之保障應該被考慮到甚麼程度？這些都是以下將面對之問題。

#### (二) 研究架構

對於以上所提出之問題，以下首先將說明本計畫所採取之管制理論，以作為分析之基礎。其中將說明「管制」之概念以及管制哲學。其次，將依據管制理論對於按摩相關行業之管制進行分析，並提出管制方案上之建議。最後，以所提出之管制方案建議為基礎，本計畫將對於按摩相關行業之主管機關問題提出建議，並檢討在制度變革過程中，所應考慮之過渡期間問題。

### 二、管制理論

#### (一) 管制之概念

關於「管制」之概念，可以藉由對最典型的管制手段 - 法律 - 之觀察，來加以說明。法律乃是對於受規範者之直接的命令、禁止或允許，其特色乃是對於受規範者直接，並且以強制力為後盾地要求其作為或不作為，或允許其為一定行為。從管制的角度來看，也就是管制主體對於管制客體以一定的管制手段影響其行為。這一個初步的界定有必要進一步說明。<sup>34</sup>

<sup>34</sup> 本文所採的管制概念，係參考：Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigman, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 89 ff.。

## 1、 管制主體與管制對象

一般提到管制時，常是指國家對於人民所實施之管制措施，也就是以國家為管制主體，而以人民為管制對象。如果從社會學上之系統理論來看，則管制主體為政治系統，管制對象則為其他社會次級系統。

系統理論之觀察角度，可以讓對於管制的觀察更為全面。從個人的角度出發，則管制主要是指對個人行為之管制，亦即管制者經由一定之管制手段影響受管制者之行為，促使其為一定之行為。系統理論的角度則指出管制並不僅限於個人行為之管制，更是對於系統之管制，亦即管制者透過管制，希望受管制的系統朝向管制者所希望的方向發展。由於系統乃依其自身之運作邏輯而運作，且具有運作上之封閉性，因此引起對於管制是否可能之根本性質疑。<sup>35</sup>在肯定管制仍屬可能者，則基於系統運作封閉性之考慮，檢討可能之適切管制手段。

## 2、 管制目的與管制手段

管制必有其管制目的或目標，為達一定管制目的才會採取管制手段。政治系統以國家名義而進行管制，以正當化管制所必須之武力行使。在當代憲政主義下之國家理論，國家的存在只是手段，國家之一切行為都必須是追求一定公益目的之實現。不過，在民主體制下，政治系統經由民主體制而獲得其作成有拘束力決定之正當性，原則上政治系統可以任意地決定所擬追求之公益目的。

最傳統的管制手段為法律與金錢，亦即對於受管制者直接命令或禁止，或透過經濟誘因，而引導其行為。如前所述，基於系統運作之獨立性與封閉性，直接指引受管制者之行為，未必能適切地達成管制目的。管制手段必須更為多樣而細緻。除了直接之行為管制，也必須考慮正視系統運作之獨立性與封閉性所採取之管制手段。例如，改變或調整系統運作的周邊條件，以影響受管制者行為取向，從而影響系統運作的方向；或者利用系統之自我規制而達到管制目的。在行政法學之討論上，將之稱為「工具化之社會自我規制」或「受管制之社會自我規制」。

<sup>36</sup>

### （二） 管制哲學

本計畫所謂「管制哲學」，係指引導管制決定之基本想法，據此而得以決定是否實施管制，以及如決定實施管制時，引導管制手段選擇之決定。此一問題主要涉及國家在公共任務（公益）的實現上，所應扮演的角色。

<sup>35</sup> 關於政治系統對於其它社會次級系統的管制是否可能之問題，參閱：Wilke, Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 285 ff.

<sup>36</sup> 張桐銳，合作國家，當代公法新論（中）－翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002，頁 573 以下。

關於公益的實現上，並非由國家壟斷，而是也可能經由「社會」之自我規制而達成。在此所謂「社會」，固然可能包括「市場」與「第三部門」這兩種不同的機制，但其相對於「國家」，都具有經由社會成員之自由活動而實現一定公共利益之意涵。在國家理論上，「國家與市場」或「國家與社會」這種二元的對比，屢見不鮮。這種對比表達出國家進行管制或放棄管制（或應進行管制與不應進行管制）之選擇，意即當提到由「市場」或「社會」來實現公共利益，即意味者國家袖手或應袖手。

然而，將公共任務之實現論述為交給「國家」或交給「市場」（或「社會」），其實簡化了公共任務的實現形式。在國家理論的討論上，已關注到「國家」與「市場」（或「社會」）之分工合作關係。在這個分工合作關係中，國家可能在各種層次擔負責任，而不是將一個任務零和地交給「國家」或「市場」（或「社會」）。如果從國家的管制立場選擇來看，國家可以選擇將一項公共任務的實現完全交給「市場」（或「社會」），或完全經由國家的管制來實現，也可以選擇透過與「市場」（或「社會」）的合作來實現。換句話說，國家為實現一定之管制目的，可以選擇交由社會自我規制而達成、經由國家直接進行管制以達成，以及利用社會自我規制作為管制手段，亦即透過「工具化之社會自我規制」或「受管制之社會自我規制」來達成管制目的。

### 三、按摩相關行業之管制分析

#### （一）管制之必要性

關於管制之必要性，所涉及者乃是否要對於按摩相關行業進行管制之問題。在分析管制必要性之前，以下擬先對於「不（或未）予管制」之概念稍作說明。如前所述，對於傳統整復推拿，國家乃放任未予管制，因此以下即以其為例來加以說明。

所謂對傳統整復推拿放任而「不（或未）予管制」，並不表示對於整復推拿業務之實施，法律上之規範完全空白。首先，整復推拿業者仍應受民、刑法之規範，如果整復推拿之實施不當，使顧客受到傷害，仍有承擔民、刑事責任之問題。換言之，在人類共同生活中，基於秩序之要求，對於行為之管制不可或缺。在當代之法律體系下，民、刑法大致上可理解為一般性之行為管制體系，如果國家未基於特殊之考慮而進行特殊的管制，人民之行為至少還是會受到一般性之行為管制體系所規制。因此，所謂「不（或未）予管制」並不表示法律上之行為規制完全不存在，而是指國家對於一定之管制對象，並未對於其行為採取一般性行為管制體系以外之特殊管制措施。

其次，國家對於一定對象放任而「不（或未）予管制」，固然對其並未採取特殊管制措施，但其仍然可能受到國家對於其他領域之管制所「波及」，從而實際上受到管制。以傳統整復推

拿為例，衛生署 82.11.19 衛署醫字第 82075656 號函將「未涉及接骨或交付內藥品，而以傳統之推拿方法，……對運動跌打損傷所為之處置行為」以及「未使用儀器，未交付藥品，或未有侵入性，而以傳統習用方式，對人體疾病所為之處置行為。如藉按摩、指壓、刮痧、腳底按摩……等方式，對人體疾病所為之處置行為」定性為「不列入醫療管理之行為」。所謂「不列入醫療管理之行為」，依衛生署 82.12.30 衛署醫字第 82082498 號函，係指「可由業者自行執行，並無其他資格之限制，亦不須加入任何團體，業者均可自行執行」，顯示出衛生署對於傳統整復推拿放任而「不（或未）予管制」之態度。然而，醫療領域乃是受高度管制之領域，未取得合法醫師資格者，不得擅自執行醫療業務（醫師法第 28 條前段）。傳統整復推拿業者並無醫師資格，自亦受到此一規定所規範。衛生署 82.11.19 衛署醫字第 82075656 號函，雖容許其以傳統推拿方法對於運動跌打損傷，以及以傳統習用方式對人體疾病而為處置行為，其實只是「兼顧現況……之權宜規定」<sup>37</sup>，從而限定其必須「未涉及接骨或交付內藥品」或者「未使用儀器，未交付藥品，或未有侵入性」，而且其不得為醫療廣告<sup>38</sup>。就此而言，傳統整復推拿仍然受到管制。

歸納以上之說明，我們可以得到兩組管制概念。第一組乃是「一般性之管制」與「特殊之管制」，前者乃是針對所有國民之管制，後者則是針對特定對象之管制。第二組可稱為「積極管制」與「消極管制」。前者乃針對特定之管制對象積極地設定行為規範，以國家對一個行業的管制來說，即包括決定其執業資格、規範其業務範圍內之行為等等管制措施；後者則指並未針對特定管制對象積極地設定行為規範，但其因受到國家對於其他對象之管制所「波及」，而在實際上受到之管制。

以上兩組管制概念，對於按摩相關行業管制必要性之檢討有其意義，蓋其釐清了，一般所謂「不（或未）予管制」，其實並非管制之空白，無論如何最少還是會有一般性之管制與消極管制。因此，管制必要性之檢討，嚴格而言並非管制有無之選擇，而是不同管制範疇之選擇問題。以對於按摩相關行業之管制來說，傳統整復推拿與視障按摩目前正好處於不同之管制範疇：傳統整復推拿受到一般性以及消極（一般性/消極）之管制；視障按摩則受到特殊之積極（特殊/積極）管制。在大法官釋字第 649 號解釋之後，這種管制範疇之差異顯然應予消除。問題在於，要選擇哪一個管制範疇，是一般性/消極之管制或特殊/積極之管制？或者有其他之可能性？

關於按摩相關行業有無管制必要之問題，監察院於 2010 年 3 月 3 日針對衛生署於 1993 年

<sup>37</sup> 衛生署 86.4.22 衛署醫字第 86017498 號函。

<sup>38</sup> 衛生署 91.9.23 衛署醫字第 0910062996 號函。

將包括推拿在內之民俗調理行為不列入醫療管理行為，且多年來對於該等行為未作安全及品質把關，所提出之糾正案，正好對於管制之必要性提出一些正面的理由，而適足以作為檢討之開端。監察院之糾正案文指出，由於衛生署將民俗調理行為不列入醫療管理，而放任民俗調理從業人員執業之行為，而產生一些現象：

- 1) 對於坊間林立之刮痧、推拿、腳底按摩機構家數及從業人員數自未予蒐集資料進行統計分析，當無法瞭解民俗調理行為於國內實施之現況。
- 2) 對於民俗調理機構之設立標準、人員訓練均未訂有相關之規範，執業品質參差。
- 3) 對於業者有無以民俗調理行為之名卻執行實質醫療行為之實，目前未有機制進行主動查察，僅於發生糾紛後介入處理。
- 4) 對於坊間民俗調理課程或從業人員資格未予認證或核發證書、證照，坊間團體自行核發之證明，從醫事法規管理角度而言，尚無具法律效力，惟相關民俗調理團體引用衛生署字號發給所屬會員證書，亦僅去函內政部予以輔導，或要求相關團體刪除引用字號，卻仍有誤導民眾之虞。
- 5) 對於民俗調理行為不承認係醫療行為之原因在於其缺乏科學根據證明具有療效，然多年來卻未針對其效用及安全性，進行科學實證分析證明，使相關爭議始終未能釐清。

監察院所指出之這些現象，一部分與醫療管制有關。就此，監察院指出：「民俗調理行為……，依據衛生署 82 年間之公告，亦是對人體疾病所為之處置行為，故各行為之本質仍屬攸關醫療或健康、衛生之業務範疇，衛生署僅以行政命令即將民俗調理行為視為非醫療行為，已為不當」。在此，監察院不無認為，民俗調理行為應受醫療管制，而因衛生署 82 年間之公告不列入醫療管理，而在實務上產生一些不當現象，例如對於業者如有以民俗調理行為之名卻執行實質醫療行為之實，未有主動查察機制之問題，以及坊間團體自行核發之證明有誤導民眾之虞的問題。

不過，監察院應該也沒有因為認為民俗調理行為具醫療行為之性質，就認為應禁止不具醫師資格之業者實施民俗調理行為。此從監察院引述國際間之作法，可以看得出來：「觀諸國際間近年來對於輔助及替代醫療之管理，非但以實證醫學研究證明其有無療效，且對從業人員教育訓練課程予以規劃，並由國家實施或委託民間團體辦理考試及建立資格認定標準。」顯然，監察院並不建議禁止從業人員實施民俗調理行為，而是積極地規劃教育訓練課程，並辦理考試及建立資格認定標準。由前揭現象 1)、2)、5)，也可以看出監察院希望對於民俗調理機構之設立標準以及人員訓練訂定相關規範，積極地加以管制，以確保執業之品質，從而得蒐集資料進行統計分析，以瞭解民俗調理行為於國內實施之現況，並從而可能對其效用及安全性，進行科學實證分析證明。

歸納監察院糾正案文所提出之意見，大致上可以說，對於包括推拿在內之民俗調理行為，監察院傾向採取特殊/積極之管制。監察院之所以傾向此一立場，本計畫以為，其根本出發點乃是著眼於民俗調理行為之危險性。於糾正案文中監察院提及，曾函請衛生署提供近年來與民俗調理行為有關之醫療傷害案件數，且如上所述，監察院相當關心民俗調理行為之安全性可否獲得證明。甚至，監察院明白要求衛生署，「仍須建立安全及品質之把關機制」。凡此種種都顯示出監察院清楚問題之癥結在於民俗調理行為之危險性，從而管制之目的主要設定在民俗調理行為之安全及品質的把關上。

對於一定危險狀況之防範，以避免實害之發生，乃是典型之國家任務，幾乎在大多數之管制領域，都是其管制目的所在。醫療管理之管制目的亦在此。因此，著眼於民俗調理行為之危險性而提出管制之主張，應可予以肯定。同樣的考慮也可以適用於按摩相關行業之管制上。不過，對於管制必要性之問題還須考慮的是，是否民、刑法之一般性行為管制體系就足夠，而無須由行政機關再作特殊之管制？對於此一問題，癥結點在於，不論民事責任或刑事責任，都是對於已發生損害之反應，並非針對危險性之預防性管制。如果在經驗上或專門知識上，對於一定事物之危險性，能有一定程度之確信，則對其採取預防性之管制措施，應屬必要。

## （二） 管制手段

管制手段之選擇取向於管制目的。管制之目的在於危險的防範，那麼，就必須清楚掌握危險源。按摩相關行業乃是在人體上實施一定之手技，大致而言，其危險性乃取決於施作之部位以及專業知識與技術能力，而這兩者應有其關聯性。亦即施作部位危險性愈高，則專業知識與技術能力之要求愈高。由於管制之目的乃是要透過對於管制對象行為之管制，以降低危險性，顯然管制手段乃聚焦在專業知識與技術能力的確保上。以下區分專業知識與技術能力之「取得」，以及專業知識與技術能力證明兩階段，來說明管制手段之選擇。

### 1. 專業知識與技術能力之「取得」

專業知識與技術能力之「取得」乃透過學習與練習。換言之，在此所涉及者乃從業人員之養成問題。

關於從業人員之養成，所要考慮的是，從業人員需要專業知識與技術能力、專業知識與技術能力之取得來源、以及養成期間的長短。就足部反射療法與傳統整復推拿而言，由於國家本也未予積極管制，因此關於從業人員專業知識與技術能力之範圍、專業知識與技術能力之取得來源、以及養成期間的長短等等，國家完全放任不管。目前相關從業人員之養成主要透過師徒制、私人或職業團體開設之課程。換言之，相關從業人員之養成完全任由社會自我規制，國家

的介入程度，最多就只是對於一些課程予以補助，例如勞委會職訓局補助中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合會，開設最低基本 192 個小時的在職訓練班。

與足部反射療法與傳統整復推拿相比較，按摩業從業人員，有較為制度化之養成途徑。目前既存的視障按摩職業養成機構有台北市立啟明學校、臺中國立啟明學校、財團法人台灣盲人重建以及財團法人宜蘭縣私立盲人重建中心。大致而言，先天（18 歲之前）失明者，可就讀啟明學校之復健按摩科而獲得按摩之職業訓練。至於後天（18 歲以後）失明者，於 80 年代以前，均以 2 年制方式，以住宿型方式，在盲人重建院內進行視障按摩職業訓練養成課程。近幾年來，則有勞委會委辦的視障按摩養成訓練課程，在全台灣開設 3 個月至 6 個月以技術士考照為主的社區型短期職訓，內容主要以技術士考照題庫為主。<sup>39</sup>換言之，相較於國家在足部反射療法與傳統整復推拿之放任態度，在按摩業則有國家提供之職業養成途徑。值得注意的是，視障者取得丙級按摩技術士證後，即可申請按摩職業許可證，而進入按摩這個行業。然而，視障者要取得丙級按摩技術士證，在應考資格上，並無要求其曾接受按摩養成教育，自亦無養成期間長短之要求。由於視障者接受按摩養成教育之管道有限，國家對於按摩從業人員所應具備之專業知識與技術能力，實際上是透過其提供之職業養成途徑來管制，而非藉由在資格取得上所設定之條件。

在從業人員職業養成之管制上，所要考慮的問題是，是否要由國家設立專門之職業養成教育機構以提供職業養成教育？對此，首須釐清的是，啟明學校所提供者，乃是對於視障者之特殊教育，並非專門針對按摩之職業養成，其雖設有復健按摩科，但其對於啟明學校之學生而言，只是選項之一，而且能就讀者也只限於先天失明者，因此其只能發揮部分之按摩職業養成教育機構之功能。至於盲人重建院與盲人重建中心，並非由國家設立。

從歷史的角度來看，視障按摩之引進本就是鑒於視障者以工作謀生之困難，<sup>40</sup>因此由國家提供視障者按摩職業養成訓練，乃是對於視障者之特殊的職業促進措施。在明眼人則無這一層考慮。換言之，基於憲法增修條文第 10 條第 7 款所要求，國家應保障身心障礙者「教育訓練與就業輔導」，「並扶助其自立與發展」，由國家提供視障者按摩職業養成訓練，具有一定程度之規範上必要性。至於提供的方式，目前除啟明學校外，主要透過委辦的方式，利用民間的力量來提供。這種方式固然未必會被認為不足以達成憲法增修條文第 10 條第 7 款之要求，但由國家設立按摩職業養成之專門教育機構，來對於視障者之按摩職業養成教育作較全面規劃與處

<sup>39</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，「提升視障按摩院服務品質規劃案」成果報告書暨視障按摩業『輔導』標準書，2009 年，頁 140。

<sup>40</sup> 關於視障按摩之濫觴，參閱：邱大昕，被忽略的歷史事實：從視障者工作演變看大法官釋字第 649 號解釋，社會政策與社會工作學刊，第 13 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 59 以下。

理，應值得考慮。

至於國家是否要提供明眼人相關之職業養成訓練，則純屬政策上之考慮。亦即國家固然也可以提供明眼人相關之職業養成訓練，但並非非提供不可。即使決定要提供，對於提供之方式，立法機關也有廣泛之決定餘地。在此所應考量之政策因素，首先，明眼人所能取得相關之職業養成訓練的來源相當多元，並非非由國家提供不可。明眼人甚至可依其能力而進入物理治療相關科系或中醫傷科就讀，而獲得更為制度化的相關職業養成訓練。如果在現有之教育體系以外，另外為明眼人設立推拿、按摩或相關之職業養成機構，將面臨正當化理由之質疑。尤其，目前各行業之職業訓練機構主要為民間之社團法人、財團法人或民營企業所設立，<sup>41</sup>顯然難以說明何以要由國家特別為明眼人設立推拿、按摩或相關之職業養成機構。因此，目前實務上國家對於傳統整復推拿，僅以對於在職訓練課程之補助作低度之介入，尚無不妥。不過，這並不表示國家可以對於人民對入推拿行業，完全不作養成訓練上之管制。基於安全與品質之管制目的，國家不應對於從業人員之養成完全置之不理。國家即使對於養成過程完全不介入，也要確保從業人員進入行業時，具有足夠之專業知識與技術能力。此涉及專業知識與技術能力之證明問題，以下就此作進一步說明。

## 2. 專業知識與技術能力之證明：證照作為管制手段

專業知識與技術能力之證明主要透過證照。關於證照所要考慮者，首先是證照的取得是否應為進入行業之前提要件；其次是證照的核發是否一定要由國家核發。

### 1) 證照作為職業許可要件？

證照之取得為進入行業之前提要件者，則證照成為職業之許可要件，構成對於人民職業選擇自由之重大限制，從而在憲法上要受到較嚴格之拘束。按憲法第 15 條所規定對人民工作權之保障，依制憲原意雖應具有社會基本權之性質，<sup>42</sup>惟大法官之一貫見解則將其保障內容解釋為包括職業自由，而對於職業自由之解釋，則受到德國聯邦憲法法院於「藥房判決」所提出所謂「三階段理論」之深刻影響。以對於視障按摩衝擊甚鉅之大法官釋字第 649 號解釋來說，「三階段理論」之影響即甚為明顯。

德國基本法第 12 條第 1 項規定：「所有德國人都有自由選擇職業、工作場所以及職業教育場所之權利。職業活動得以法律或依據法律之授權而加以規範。」此一規定對於職業之選擇自由以及職業活動雖於第一句與第二句分別規定，但德國聯邦憲法法院認為，職業選擇自由與職業活動自由並非兩個基本權，而是職業自由之兩個保障內容。職業選擇自由與職業活動自由之

<sup>41</sup> 職業訓練機構名錄，<http://www.evta.gov.tw/files/74/職訓機構名錄 33.pdf> (2010/5/15)。

<sup>42</sup> 大法官釋字第 514 號解釋，黃越欽大法官不同意見書；吳庚，憲法的解釋與適用，第三版，2004 年 6 月，頁 276 以下。

區分並不只是單純反應條文上之規定，而是具有基本權解釋上之實益。此一實益主要是在職業自由受到國家限制時突顯出來。藥房判決的基本出發點乃是認為，對於職業選擇自由之限制，相較於對職業活動自由之限制，乃是對於職業自由之較嚴重的限制。國家對於人民職業活動之限制，基於實現一般之公共利益目的，即可正當化該項限制。如果是對於職業選擇自由之限制，由於更嚴重地限制了人民之職業自由，在正當化之基礎上，就要有更進一步之要求。

針對職業選擇自由之限制，藥房判決又進一步區分職業選擇之主觀許可要件與職業選擇之客觀許可要件。前者係指國家所設定，人民從事特定職業時，所應具備之知識與能力。此等知識與能力乃可經由訓練培養而獲得。國家之所以對於人民從事特定職業要求具備此等知識與能力，乃是因為此等知識與能力乃從事該職業所必須，如不具備，則職業之執行將不可能，或做不好而造成對公共利益的損害或危險。由於職業選擇之主觀許可要件限制了人民之職業選擇自由，乃是對於職業自由之重大限制，因此國家設定主觀許可要件所擬保護之公共利益，必須是重要之公共利益，才足以衡平對於人民職業自由之限制，而非如對於職業活動自由之限制，只要基於一般之公共利益目的即足夠。

職業選擇之客觀許可要件，乃是國家對於人民從事特定職業，所設定之許可要件，而該要件並非個人努力所能達成。也由於此等要件之滿足乃是個人無能為力之事，因此其對於人民職業選擇自由之限制程度，較諸職業選擇之主觀許可要件，要更為嚴厲。因此，要正當化此一限制，必須要有更高之要求，亦即必須是為了防範對於特別重要公共利益之可證明或高度可能之重大危險，才足以正當化職業選擇之客觀許可要件。<sup>43</sup>

證照的取得如為人民進入特定職業之前提要件，顯然係為確保從業人員具備一定之知識與能力，應屬職業選擇之主觀許可要件。大法官釋字第 649 號解釋接受了德國聯邦憲法法院所提出之三階段理論，明白宣示，採取職業選擇之主觀許可要件，須有重要公共利益存在。如前所述，對於按摩相關行業之管制，乃著眼於按摩、推拿以及足部反射療法之危險性，從而管制所擬保護之公共利益乃是消費者之健康，應屬重要之公共利益無疑。不過，在此還須對於危險性部分作進一步之考慮。如果我們比較大法官釋字第 649 號解釋與德國聯邦憲法法院之藥房判決，一個明顯的差別在於，大法官釋字第 649 號解釋並沒有提到危險性，從而很容易導致誤解，以為立法者採取職業選擇之主觀許可要件的理由乃是重要之公共利益即可。然而，立法者所設定從業人員所必須具備之知識與能力，如果即使有所不足，職業之執行仍屬可能，而且也不會對所擬保護之公共利益造成損害或危險，則立法者所設定之這種要求，對於所擬保護之公共利

<sup>43</sup> 關於職業自由限制之三階段理論，參閱：BVerfGE 7, 377。國內文獻，參閱：法治斌/董保城，憲法新論，三版第 1 刷，2005 年 10 月，頁 254。

益實際上也毫無用處。因此，大法官雖只要求要有重要之公共利益存在，其意涵應已包含，立法者所要求從業人員應具備之知識與能力如有所不足，會對立法者所擬保護之重要公共利益造成損害或危險。

如果考慮到對於消費者健康之危險性，在此所要考慮的，顯然就是，按摩、傳統整復推拿以及足部反射療法，對於人體之危險。所謂「危險」，應不只是考慮機率，也必須考慮損害發生時之嚴重程度。以推拿與按摩來說，如果操作不當，或者因專業知識不足，而在不適當之身體狀況下操作推拿或按摩，則可能發生傷害神經或中風的嚴重後果。<sup>44</sup>因此，對於傳統整復推拿與按摩，採取以證照為職業許可條件之管制措施，應屬適當。至於足部反射療法部分，如果操作不當，最嚴重的危險性似乎就是腳受傷、瘀青、腫起來，甚至骨膜發炎，並沒有對於健康之嚴重後果，且發生的可能性也不是很高。<sup>45</sup>因此，本計畫認為，對於足部反射療法無須採取以證照為職業許可條件之管制措施。不過，這並不表示本計畫反對於足部反射療法採行證照制度。本計畫所主張者，只是不以證照的取得作為職業之許可條件。證照一旦與職業許可脫鉤，其意義主要在於為消費者提供資訊。按在當代風險社會，對於各種危險或風險的資訊依賴甚深。以足部反射療法來說，由於操作簡單，從業人員進入這個行業的門檻很低，因此以證照作為業者具備一定專業知識與技術能力之證明，作為消費者消費時之參考，應有其必要。

## 2) 證照之核發：國家或社會？

關於證照還須考慮者，證照是否應由國家核發。目前按摩相關行業相關證照之核發，由國家核發者有丙級按摩技術士證以及乙級按摩技術士證。視障者須取得按摩技術士證，始得申請按摩執業取可證，故按摩技術士證實質上為按摩之職業許可要件。值得注意的是，乙級按摩技術士證具有雙重性質。按取得乙級按摩技術士證並不以取得丙級按摩技術士證為前提，若視障者直接取得乙級按摩技術士證，並進而申請按摩執業取可證，則乙級按摩技術士證之取得即在於滿足按摩之職業許可要件。若視障者已有丙級按摩技術士證，並據此取得按摩執業取可證，則其俟後取得乙級按摩技術士證，其意義即僅在於取得較高之專業知識與技術能力證明。再者，取得乙級按摩技術士證雖是申請理療按摩執業許可證之前提要件，惟「理療按摩」本身並非一種職業，故取得乙級按摩技術士證並不因作為申請理療按摩執業許可證之前提要件，而成為職業許可要件。

至於傳統整復推拿與足部反射療法之相關證照，並無由國家核發者。目前傳統整復推拿職業工會全國聯合會辦理「傳統整復推拿技術技能評鑑」考試，限定其會員中有參加其開辦之

<sup>44</sup> 鍾佩珍，不當推拿、按摩後遺症，長春月刊，第 230 期，2002 年 5 月，頁 114。

<sup>45</sup> 第四次焦點問題討論會議記錄—足部反射療法(民國 99 年 1 月 28 日)，陳明仁發言記錄。

192 小時在職訓練班而結業者或術科老師，始得參加，考試及格者，由該全國聯合會發給「傳統整復推拿技術技能評鑑」合格證書。<sup>46</sup>足部反射療法部分，目前中華足部反射區健康法協會提供有意從事足部反射療法作為其職業者，100 小時之付費專業訓練課程，課程結束後，學員得報考該協會所辦理之「足健員檢定」測驗，通過測驗者，由該協會頒發「足健員檢定」合格證書。<sup>47</sup>不論「傳統整復推拿技術技能評鑑」合格證書或「足健員檢定」合格證書，皆非職業許可要件。

由以上對於按摩相關行業目前之證照發給情形來看，大致上，作為職業許可要件之證照乃由國家核發，至於非作為職業許可要件之證照則由民間團體頒發。是否由國家核發，代表著國家之介入程度。在國家之完全介入以及完全放任之間，其實還可以有多種可能性，例如：

- 以國家名義核發，但由民間團體辦理（作為職業許可要件）；
- 國家委託民間團體行使公權力，民間團體因此得以自己名義核發國家證照（作為職業許可要件）；
- 由民間團體頒發證照，但國家承認業者得據此申請執業許可證（作為職業許可要件）；
- 由民間團體頒發證照，非作為職業許可要件，但國家規定證照的頒發所應受之訓練內容與訓練期間長短。

這些管制手段之選擇，立法機關享有相當之選擇自由，而選擇之考量主要取向於管制目的與管制哲學。亦即主要考慮相關業務實施行為之危險性，以及是否盡量尊重社會之自我規制。以目前的前況來說，對於按摩以及足部反射療法，管制手段大致上符合危險性之考量而切合管制目的。對於傳統整復推拿則有明顯管制不足之嫌。在大法官釋字第 649 號解釋以後，對於按摩與傳統整復推拿之管制應予拉平，更屬明顯。由此即衍生一項問題，即對於明眼人從事之「推拿」與視障者從事之「按摩」，應統一地加以管制，或分立地加以管制？以下對此作進一步說明。

### （三） 統一或分立管制？

#### 1. 關於「推拿」與「按摩」之區分問題

在檢討對於「推拿」與「按摩」要統一或分立地加以管制之問題前，必須先回答一個棘手的難題，即「推拿」與「按摩」是否相同之問題。由於按摩業保留予視障者，因此明眼人所從事之推拿與視障者從事之按摩是否相同，在大法官作成釋字第 649 號解釋之前，一直是實務上關注之問題。

<sup>46</sup> 第二次焦點問題討論會議記錄—整復推拿(民國 99 年 1 月 15 日)，蔡世瑋報告記錄。

<sup>47</sup> <http://www.cfra.org.tw/index01.htm> (2010/5/16)

對於「推拿」與「按摩」之理解，有從中醫的歷史而指出，按摩為我國古老的醫療方法，可以上溯到春秋戰國，而從秦漢時期，按摩已成醫療上主要的治療方法，甚至魏、晉、隋、唐時期，即設有按摩科，建立了按摩醫政。<sup>48</sup>至於「推拿」，則認為即為古代之按摩，推拿與按摩只是名稱的演變，大致而言，明代以前稱為按摩。「推拿」一詞則最早似見於明代張介賓的類經註釋，「推則行之，拿則持之」，以「推」與「拿」這兩種基本手法來代表所有的手法。<sup>49</sup>從這種歷史性之理解脈絡來看，推拿與按摩並無不同。

然而，即使從歷史的角度立論，也不能完全以古代出現的「按摩」與「推拿」概念，來說明當今時空下之「按摩」與「推拿」概念，蓋不同時空下之「按摩」與「推拿」概念，其指涉對象也就不同。更何況概念的語源是否完全來自中醫，也非毫無異見。例如，「按摩」一詞也被使用來作為英文“massage”一詞之翻譯，從而在西方按摩的脈絡中來使用。<sup>50</sup>因此，即使要從歷史的角度立論，也應扣緊在台灣現今之視障「按摩」與傳統整復「推拿」之發展脈絡來看。

從歷史的角度來觀察台灣現今之視障「按摩」與傳統整復「推拿」，大致上可以確定，它們雖然有不同之發展歷程，但中國古代之「按摩（推拿）」仍是其重要之共通來源，從而構成其知識與技術能力的重要部分。按視障按摩乃由日本引進，並從而間接地引進中國古代之按摩療法。<sup>51</sup>不過，由日據時代之臺北盲啞學校對於視障按摩養成所提供之課程來看，初中部教授按摩學、解剖學、經穴學以及生理衛生學；高中部學習理療課程，包括鍼、灸以及電療，<sup>52</sup>顯然其專業知識教育已超出中醫之範疇。

至於傳統整復推拿，其重要源頭乃是國術館之拳頭師傅，而台灣國術主要源自中國大陸，第一代之拳頭師傅大多來自福建或鳳陽府一帶，有的則來自河南。<sup>53</sup>拳頭師傅往往兼習傷療技術、膏藥、藥洗等等，而早期醫療資源不足，拳頭師傅也會對一般民眾提供諸如推拿、正骨整復之服務。行政院衛生署於1975年因欲施行新醫師法，乃訂頒「國術損傷接骨技術員管理辦法」，接受國術損傷接骨技術員登記，並頒發國術損傷接骨技術員登記證，而允許已登記之國術損傷接骨技術員，依中醫師指示從事國術損傷接骨整復。目前之傳統整復推拿師之養成，主

<sup>48</sup> 柯明期，我國視障者未來展望研究報告，2009年3月，頁3。

<sup>49</sup> 喻淑蘭，醫療專業的變遷與互動－以中醫傷科醫師、國術館拳頭師傅與推拿技術員為例，國立台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文，1998年，頁31以下；高宗桂，台灣中醫推拿的源流與發展，中華推拿與現代康復科學雜誌，第2卷第1期，2005年10月，頁2。

<sup>50</sup> 羅婷蕙/紀璟琳，中國傳統推拿療法之基本手法及其功效，中臺學報，第14期，2003年6月，頁205。

<sup>51</sup> 柯明期，我國視障者未來展望研究報告，2009年3月，頁3。

<sup>52</sup> 王育瑜，台灣視障者的職業困境－以按摩業為例，國立政治大學社會學研究所碩士論文，1995年，頁31。

<sup>53</sup> 喻淑蘭，醫療專業的變遷與互動－以中醫傷科醫師、國術館拳頭師傅與推拿技術員為例，國立台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文，1998年，頁23。

要由國術館拳頭師傅傳下或自行到中國大陸學習。<sup>54</sup>國術館拳頭師傅的知識與技術的傳承，並非根據一套形諸文字的專業知識體系，而是強調醫療技術實際操作的過程而累積經驗。<sup>55</sup>相較之下，現在之中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會，透過與國立台北護理學院、中國文化大學、國立中國醫藥學院合作，而開辦之「傳統整復推拿師在職訓練班」，一方面顯示出其與中醫在知識體系上之連結，另一方面也進行了體系化之知識與技術傳承。

比較視障按摩與傳統整復推拿在台灣之發展，一個顯著的差別是，視障按摩之引入，乃是計畫性地引進一個有一定成熟程度的知識與技術系統，而傳統整復推拿的發展則主要是師徒制之個人式學習，且實際操作的經驗累積勝於專業知識體系。這對於兩者之理論基礎與技術手法之差別，應有所影響。再者，傳統整復推拿主要既來源於拳頭師傅之國術損傷接骨，往往要處理肌肉骨骼損傷之處理，國術館拳頭師傅之自我定位乃是中醫傷科。<sup>56</sup>視障按摩與拳頭師傅之國術損傷接骨都受到 1975 年新醫師法之衝擊，而面臨去醫療化之困境，惟「國術損傷接骨技術員管理辦法」之訂頒，則讓既存已登記之國術損傷接骨技術員保留在醫療體系內。姑不論其相對於視障按摩受到「優待」的原因何在，這或許影響或反映了官方對於按摩與推拿之理解。

已登記之國術損傷接骨技術員死亡者，其最近親屬應於十日內向所在地衛生主管機關報告，並繳銷從業執照與登記證。換言之，傳承其技術者並不能傳承其從業執照與登記證，在執業上即產生困難。衛生署 1993 年關於「不列入醫療管理之行為及其相關事項」之公告，即是因相關業者之抗爭所作之折衷，亦即並不給予像國術損傷接骨技術員這樣能從事醫療行為之正式法律地位，但事實上允許其執業，而不當作密醫行為以醫師法加以處罰。由此卻衍生其與按摩之區分問題。對此，衛生署 93.11.23 衛署醫字第 0930043158 號函稱：「按本署公告不列入醫療管理之『傳統推拿手法』、『指壓』及『腳底按摩』等，係對運動跌打損傷及人體疾病所為之處置行為；身心障礙者保護法所稱『按摩』，則係針對健康人以體外之刺激而產生舒適感，以緩解疲勞為目的，爰此，『腳底按摩』及『推拿』等行為與身心障礙者保護法第三十七條第三項規定並無抵觸。」

按醫師法第二十八條所稱醫療業務之行為，係指以治療、矯正或預防人體疾病、傷害、殘缺為目的，所為的診察、診斷及治療；或基於診察、診斷結果，以治療為目的，所為的處方、用藥、施術或處置等行為的全部或一部，均屬之。衛生署將民俗療法界定為對運動跌打損傷及

<sup>54</sup> 第二次焦點問題討論會議記錄—整復推拿(民國 99 年 1 月 15 日)，許豐成補充報告記錄。

<sup>55</sup> 喻淑蘭，醫療專業的變遷與互動－以中醫傷科醫師、國術館拳頭師傅與推拿技術員為例，國立台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文，1998 年，頁 44。

<sup>56</sup> 喻淑蘭，醫療專業的變遷與互動－以中醫傷科醫師、國術館拳頭師傅與推拿技術員為例，國立台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文，1998 年，頁 51。

人體疾病所為之處置行為，依此一界定來看，顯然民俗療法應屬醫師法第二十八條所稱醫療業務之行為。只是因為「兼顧社會情況」而將之不列入醫療管理，<sup>57</sup>而不當作密醫行為以醫師法加以處罰。

另一方面，否定按摩具有醫療行為之性質，則是衛生署一貫之立場。1990年8月間，中華民國全國總工會按摩業勞工委員會建議，准由經乙級按摩技術士技能檢定合格人員，在醫療機構為病患從事復健理療工作，衛生署簡單答覆：「查病人之復健，乃屬治療行為，與盲人按摩者之按摩不同，有關建議准由盲人按摩業者在醫療機構為病患從事復健理療工作乙節，應非適宜。」<sup>58</sup>1993年1月間，台灣省盲人福利協進會台中分會陳情放寬盲胞得從事物理治療，對此，衛生署答覆：「按一般按摩業者（依殘障福利法規定，須視覺殘障並經按摩技術士技能檢定合格者，始得從事。）之作業對象，應是正常人（健康者），以得體外之刺激而產生某種舒適感；至於以按摩方法為病患治療疾病以求達到某種療效，屬醫學專業技術範疇，應由具有醫學專業訓練及經受復建訓練之物理治療人員，始得為之。」<sup>59</sup>在此，我們可以看到前述衛生署於2004年11月衛署醫字第0930043158號函所提出之見解：「身心障礙者保護法所稱『按摩』，則係針對健康人以體外之刺激而產生舒適感，以緩解疲勞為目的」。如果我們把1997年修訂身心障礙者保護法，於第37條第2項引進「理療按摩」考慮進來，可以看出，「理療按摩」之引進，對於衛生署認定視障按摩不屬醫療行為，並無影響。在2008年2月19日由行政院勞委會所召開之「研商按摩業與其他業別之定義範疇與區隔」討論會中，衛生署對於不列入醫療管理之民俗療法，在表達上作了一些微調，稱其為「係針對『疾病』提供醫療以外之輔助性動作」，刻意強調其非醫療行為，不過仍維持民俗療法乃針對「疾病」之處置行為的立場。至於視障按摩部分，則維持向來之見解，而界定按摩係非直接針對「疾病」提供之服務。在結論上，衛生署因此對於按摩業與其他業別之區隔問題，建議各業別以「目的」與「服務對象」來界定區隔。綜合以上之觀察，可以斷定，按摩非屬醫療行為，係針對健康人以體外之刺激而產生舒適感，以緩解疲勞為目的，此乃衛生署一貫之立場。

衛生署此一區隔按摩與推拿之意見，顯然尚有討論餘地。首先，基於按摩與推拿在理論基礎與手法上一定程度之共通性或類似性，何以一者為針對「疾病」之處置，另一則否？其次，所謂「疾病」應如何認定？按尋求推拿或按摩服務者，很多是因為痠痛，其中有勞動者因過度勞動而損傷，也有上班族、學生等因長時間使用電腦造成之痠痛，也有因慢性病引起之痠痛等等，不一而足，<sup>60</sup>對於這些情形所施作之按摩或推拿，是否是針對「疾病」之處置？尤其，推

<sup>57</sup> 衛生署，衛署醫字第0910062996號。

<sup>58</sup> 衛生署，衛署醫字第890314號。

<sup>59</sup> 衛生署，衛署醫字第8201203號。

<sup>60</sup> 喻淑蘭，醫療專業的變遷與互動－以中醫傷科醫師、國術館拳頭師傅與推拿技術員為例，國立台灣大學衛生

拿師並不一定在中醫診所執行業務，在診所以外提供服務之情形，一般而言並未經醫師診斷，如何斷定其提供之服務乃是針對「疾病」之處置？尤其，在最近衛生署對於「推拿」之管理態度轉變後，推拿等民俗療法與按摩之區隔，更趨於模糊。

按或許由於監察院對於行政院衛生署 82 年間將民俗調理行為不列入醫療管理行為，認為「所公告內容之文義容有錯誤，多年來對於該等行為之安全及品質把關機制付之闕如，監督管理措施故步自封，確有違失」而提出糾正案，衛生署隨即於今年 3 月 15 日以衛署醫字第 0990200636 號函公告訂定「推拿等民俗調理之管理規定事項」，並於同日以衛署醫字第 0990200635 號函公告，衛生署 82.11.19 衛署醫字第 82075656 號公告停止適用。衛生署所公告「推拿等民俗調理之管理規定事項」，內容如下：

- 1) 單純對人施以傳統之推拿、按摩、指壓、刮痧、腳底按摩、收驚、神符、香灰、拔罐、氣功與內功等方式，或使用民間習用之外敷膏藥、外敷生草藥、或藥洗，所為之民俗調理行為，不得宣稱醫療效能。
- 2) 前項行為如以廣告宣稱醫療效能，依醫療法第八十四條、第八十七條等有關規定處分。

此一管理規定事項首先引人注目的是，不再稱民俗「療法」，而稱民俗「調理」，也拿掉了「對運動跌打損傷所為之處置行為」以及「對人體疾病所為之處置行為」等字眼，顯示出衛生署要將民俗調理徹底地非醫療化。隨之即產生此公告中所稱「推拿」（可稱之為「民俗調理推拿」）之理解問題。對此，衛生署衛署醫字第 0990007493 號函謂，「民俗調理推拿，係以傳統習用方法，或者運用手技造成人體外之刺激，幫助他人緩解疲勞，調理身體為目的之行為，注重技巧之實施及制式服務內容，因不涉及醫療專業之評估，非屬醫療行為。」此一界定已與前揭衛生署對於視障「按摩」界定，相當接近。總而言之，透過「不列入醫療管理之行為」公告之停止適用，以及此一管理規定事項之訂定，衛生署將（民俗調理）推拿推遠離醫療領域，而將之推向（視障）按摩。甚至，這還不是最終的作法。衛生署最近又於 4 月 15 日，以衛署醫字第 0990207052 號令，修正「推拿等民俗調理之管理規定事項」，名稱改為「民俗調理之管理規定事項」，在內容上則只是將「推拿」兩字刪除。此一修正之意義乃在於，將「推拿」一詞劃入醫療範疇。<sup>61</sup>也就是說向來傳統整復推拿師所提供之服務，不僅在實質內容上，從「對人體疾病所為之處置行為」變為「幫助他人緩解疲勞，調理身體為目的之行為」，在名稱上也不再能稱為「推拿」。在衛生署的想法，或許認為此一修正只是名稱的改變，相關業者實際之施作服務並不會受影響。<sup>62</sup>然而，向來推拿師提供服務之所以被認為不違反視障按摩保留之規定，乃是基於衛生署將推拿界定為「對人體疾病所為之處置行為」，而與視障按摩區隔。「不

政策與管理研究所碩士論文，1998 年，頁 34 以下。

<sup>61</sup> 本計畫第二次綜合座談會(民國 99 年 4 月 23 日)，衛生署代表發言記錄。

<sup>62</sup> 同上註。

列入醫療管理之行為」公告之停止適用，以及「推拿等民俗調理之管理規定事項」之訂定，固然在實質內容上將按摩與推拿拉近，而更難區分，至少在形式用語上仍保留推拿與按摩之區分。此一修正將「推拿」之用語拿掉，則向來推拿師提供之服務依「民俗調理之管理規定事項」之規定，只可能被解釋為「按摩」。衛生署此一態度轉變或許與大法官宣告身權法第 46 條第 1 項規定違憲有關，不過在身權法第 46 條第 1 項規定失效以前，向來推拿師提供之服務將被「違法化」。最近的發展中，衛生署同意給兩年的緩衝期，<sup>63</sup>或許也是因應身權法第 46 條第 1 項規定失效前之狀況。

由以上之觀察可以了解，傳統整復（推拿）與（視障）按摩在現行法制下之區分愈趨困難，而大法官釋字第 649 號解釋也要求按摩業應對非視障者開放。在此情況下，對於按摩相關行業應如何管制？是應鑒於二者愈趨一致之趨勢與按摩業開放之要求，而將兩者之藩籬完全打散，統一地加以管制？或者，應在合乎大法官釋字第 649 號解釋要求的前提下，儘量仍然維持二元體系的存在？以下介紹幾個可能的管制方案，並進而加以分析。

## 2. 可能之管制方案

由於以上關於管制手段的檢討中，對於傳統整復與按摩已經肯定應採作為職業許可要件之證照管制，而對於足部反射療法部分則認為並無必要，故以下之管制方案乃是關於作為職業許可要件之證照管制，並從而將足部反射療法排除於討論範圍之外。

雖然在此所討論者乃是作為職業許可要件之證照管制，不過從現行按摩業之管制規定，可以得知，在概念上可以區分證照（按摩技術士證）與執業許可（按摩職業許可證）。由這兩者之區分出發，本計畫設想，對於按摩與傳統整復之管制，可以有以下幾個可能方案：

- A 案：不為傳統整復創造新的證照，而是直接開放明眼人取得按摩技術士證與按摩執業許可證，從而統一地加以管制。
- B 案：為包括傳統整復業者在內之明眼人，另創一個新的證照（為討論之順遂，姑且稱之為「推拿技術士證」），且取得「推拿技術士證」者，得申請按摩執業許可證（名稱可另議）。
- C 案：為包括傳統整復業者在內之明眼人，另創新的證照（「推拿技術士證」）與新的執業許可證（「推拿執業許可證」）。

## 3. 管制方案分析

以上三案應以何者為優？本計畫主要從合憲性與可行性這兩方面來加以評估。

---

<sup>63</sup> 自由時報，民俗調理退出中醫診所緩衝期兩年，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100502/78/24x2w.html>（2010/5/17）。

## 1) 合憲性之評估

在合憲性之評估，主要是考慮是否合乎大法官釋字第 649 號解釋之要求。由於大法官釋字第 649 號解釋從平等權與職業選擇自由兩方面來審查身障法第 46 條第 1 項之合憲性，以下進行之合憲性評估也是從這兩方面。

A 案在合憲性評估方面，乃是最無疑慮者，蓋 A 案既允許明眼人取得按摩技術士證及按摩執業許可證，並無職業選擇自由之限制問題；且其對於明眼人與視障者在證照上未作差別待遇，初步來看似亦無違反平等權之問題。然而，平等權之保障並不只在禁止無正當理由之差別待遇，也要求基於事物性質之差異而為差別待遇。在此所需檢討者，即在於是否應鑒於明眼人與視障者在視覺功能障礙上之差別，而為差別待遇？

國家對於視障者已有採取職業促進措施，而提供社會福利給付，目前也在檢討是否引進其他之職業促進措施，從而已與明眼人有所差別，以保障其機會平等。問題在於，是否只要有職業促進措施上之差別即已足？或是在職業管制上也要有所差別？按職業管制上所涉及者，並不只是證照的核發，也包括養成、考試以及職業活動的實施上，尤其是職業團體之組成。視覺功能上之差異顯然在養成與考試上都有意義，而必須作差別之處理。在職業團體的組成上，如果讓明眼人與視障者共同組成職業團體，視障者顯然將居於弱勢。因此，即使採 A 案，對於證照的核發不作區別，仍然必須對於養成、考試以及職業團體之組成上作差別處理，才合乎平等權之要求。至於如採 A 案，而對於這些事項作差別處理能否順遂，則已屬可行性評估之問題。

如採 B 案，由於明眼人與視障者乃取得相同之執業許可證，無論哪一方，都無職業選擇自由之限制問題。在平等權方面，由於明眼人與視障者乃取得不同之證照，因此在養成、考試以及職業團體之組成上作差別處理乃屬理所當然，較諸 A 案，更無此方面之疑慮。惟尚有疑慮的是，證照的區隔是否會造成對於視障者之標籤化？尤其，由於新創之證照是開放給所有的明眼人，而非只給向來之傳統推拿整復業者，即使將該證照稱為「推拿技術士證」，「推拿」與「按摩」區隔之意義，仍與向來之區隔有所不同。在向來之區隔中，「推拿」與「按摩」之區隔，比較是兩種專業之區隔，而非人的區隔。而在 B 案中，「推拿（技術士）」與「按摩（技術士）」之區隔完全就是明眼人與視障者之區隔，「推拿（技術士）」與「按摩（技術士）」成為明眼人與視障者之標籤。

如採 C 案，則明眼人與視障者標籤化之疑慮更高，而且由於採行不同的執業許可證，將產生明眼人可否從事按摩/視障者可否從事推拿之問題。如果不行，則將產生違反大法官釋字第 649 號解釋之疑慮；反之，如果可以，則採行不同的執業許可證即喪失意義。

總而言之，C 案顯然有較高之違憲疑慮而不可採。至於 A、B 兩案各有些許疑慮，比較之下，A 案之疑慮似較輕微，蓋其所涉及者只是配套問題，而不是證照管制本身有違反平等之疑慮；相對地，B 案在證照管制本身即有平等保障上之疑慮。

## 2) 可行性之評估

由於 C 案本身高度之違憲性疑慮，大致上已可排除於考慮範圍之外。因此，以下之可行性評估，只就 A、B 兩案進行。

在可行性評估上所要考慮者，首先是何者較有利於對養成、考試以及職業團體之組成上作差別處理。如採 B 案，大致上不會有甚麼問題，如採 A 案，則在執行上可能會面對一些困難。單以職業團體之組成為例來說，如果要作差別處理而由明眼人與視障者分別組成職業團體，單單在名稱上即可能產生爭議。既然都是取得按摩技術士證與按摩執業許可證，則在名稱上如何區隔？例如，如果以「按摩技術士職業工會」與「視障按摩技術士職業工會」作區隔，則顯得以明眼人為主，反之亦然。而且也同樣有標籤化之疑慮。

其次，在可行性評估上也要考慮關係人之意願。「推拿」、「按摩」之名稱由來已久，從業人員長久以來以此來自我描述，並有所認同。以一定之名稱來自我描述，並表達其認同，乃屬人格權之保障內容而受憲法保障。<sup>64</sup> 在本計畫所舉辦之焦點問題討論會議與綜合座談中，不論傳統整復推拿或按摩，都有表達保留其名稱之意願，如採 A 案而因證照之統一而伴隨名稱的改變，不僅可能遭遇抗拒而減損其可行性，另也有侵害人格權之疑慮。

## 3) 小結

綜合以上所述，本計畫認為，在合憲性評估上，A 案優於 B 案；在可行性評估上，則 B 案優於 A 案。無論選擇何案，應都屬可接受，具體之選擇可由立法者決定。

### (四) 理療按摩制度之檢討

#### 1. 現行之理療按摩制度

##### 1) 理療按摩制度之引進

理療按摩制度係於 1997 年大幅修正殘障福利法，並將法律名稱改為「身心障礙者保護法」時，於第 37 條第 2 項引進。該條項規定：「視覺障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從

<sup>64</sup> 大法官釋字第 399 號解釋。

事理療按摩工作。」同條第三項規定：「前項資格之認定、輔導辦法、執行事項及第一項按摩業管理規則，由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。」依據此一授權，內政部會同衛生署訂定「視覺障礙者從事理療按摩資格認定及管理辦法」。

理療按摩之核心爭議在於其是否為醫療行為，亦即視障者可否於醫療院所為病患提供理療按摩服務，並宣稱其具有療效？如前所述，日據時代引進視障按摩當時，按摩具有醫療行為之性質，後因新醫師法之施行而非醫療化。視障按摩業者一直爭取按摩能被承認為醫療行為，惟並未能獲得衛生主管機關之支持。例如，民國 80 年間，中華民國全國總工會按摩業勞工委員會與台灣省盲人福利協進會台中分會分別陳情，建議放寬視障者從事物理治療，衛生署以 79.8.7 衛署醫字第 890314 號、80.1.30 衛署醫字第 926728 號、以及 82.1.28 衛署醫字第 8201203 號等三個函釋，表達其反對之立場。其中，82.1.28 衛署醫字第 8201203 號函提供了最為詳盡的理由：「按一般按摩業者（依殘障福利法規定，須視覺殘障並經按摩技術士技能檢定合格者，始得從事。）之作業對象，應是正常人(健康者)，以得體外之刺激而產生某種舒適感；至於以按摩方法為病患治療疾病以求達到某種療效，屬醫學專業技術範疇，應由具有醫學專業訓練及經受復建訓練之物理治療人員，始得為之。」

視障按摩業者爭取按摩能被承認為醫療行為之努力，獲得立委之支持。立委顏錦福等 34 人於民國 83 年 9 月 13 日提出「殘障者權益保護法」（「殘障福利法修正案」）草案，於草案第 52 條第 2 項規定：「醫護人員及取得專業資格之視覺障礙者得以按摩或針灸為病患進行理療」，並於立法理由宣稱：「視障朋友經取得專業資格者，如復健、理療等，明文訂定可以按摩為病患從事物理治療或治療等醫療行為，…」，<sup>65</sup>明白承認按摩為醫療行為。

相對地，當時的政府對此仍然持反對立場。行政院所提出之「殘障福利法修正案」於第 34 條第 2 項規定：「視覺障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所進行非醫療目的之按摩。」在立法理由中，行政院草案明白指出視障團體積極爭取經專業訓練並取得資格之視障者，得在醫療院所配合醫師或物理治療師為病患按摩，惟同時也指出該行為是否為醫療行為，以及操作者是否應具備醫事人員資格之問題。行政院的草案顯然為一種折衷，亦即明定視障者得於「固定場所」提供按摩服務，於立法理由中且指出，所謂「固定場所」包含醫療院所，但同時將其提供之按摩服務明白界定為「非醫療目的之按摩」。<sup>66</sup>然而，既然限定為「非醫療目的之按摩」，那麼提供服務的場所是否在醫療院所，並無太大差別。

在委員會的審查程序中，對於視障按摩者能否提供醫療性之按摩服務爭執不休，相持不下而保留於院會決議。經政黨協商，最後通過之規定為：「視覺障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從事理療按摩工作。」<sup>67</sup>亦即為現行之規定。此一規定不再強調「非醫療目的」，且使用了顏錦福委員草案所使用之「理療」一詞，似乎有承認視障按摩業者得為病患提供醫療性

<sup>65</sup> 立法院公報，第 83 卷第 57 期，頁 101。

<sup>66</sup> 立法院公報，第 86 卷第 5 期，頁 164 以下。

<sup>67</sup> 立法院公報，第 86 卷第 12 期，頁 63。

按摩之意。不過，其終究沒有直接使用「醫療」一詞，且把顏錦福委員草案中突顯醫療色彩之「針灸」一詞拿掉，從而並無法斷言立法原意擬承認視障按摩業者得為病患提供醫療性按摩。且由於最終之決定乃經政黨協商作成，無法從書面記錄得知原意。

## 2) 制度內容

關於理療按摩制度之內容，身權法本身並未加以規定，而是於身權法第 46 條第 4 項，授權中央勞工主管機關會同中央主管機關與中央衛生主管機關定之。依據此一授權，勞委會會同內政部與衛生署訂定「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」(以下簡稱「資格認定及管理辦法」)。

依「資格認定及管理辦法」第 7 條之規定，視障者要從事理療按摩工作，在專業條件上，必須具備中央主管機關核發之乙級按摩技術士證，以及公立或立案之私立學校修習理療按摩相關專業技術領得之證書，或參加政府機關自行或委託辦理之理療按摩專業訓練領得之證書。同辦法第 13 條要求「主管機關應協調教育主管機關加強視覺功能障礙者從事理療按摩工作之養成教育或推廣教育，並得以開設理療按摩學分班次之方式辦理」。教育部相應地定有「教育部鼓勵大學院校開辦視障理療按摩學分班教學相關設備補助原則」。惟實際上僅中山醫學大學曾短期辦理過學分班，因此取得乙級技術士證照之按摩師，即使想從事理療按摩，也欠缺進修管道。理療按摩是否具有醫療之性質，此一在引進之初即屬模糊之問題，在透過「資格認定及管理辦法」所形塑之具體制度內容上，仍然未能獲得釐清。「資格認定及管理辦法」第 4 條第 2 款將理療按摩界定為「運用按摩手技或其輔助工具，為患者舒緩病痛或維護健康之按摩行為」，相對地於同條第 1 款將按摩界定為「運用輕擦、揉捏、指壓、扣打、震顫、曲手、運動及其他特殊手技，為他人緩解疲勞之行為」，由「患者」、「舒緩病痛」以及「維護健康」等用語，突顯出醫療之色彩。同辦法第 5 條第 3 項規定：「理療按摩工作者，得在醫療機構從事理療按摩工作」，第 12 條規定：「各公私立醫療機構得轉介領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者為其患者提供理療按摩服務，或依本法第三十八條規定進用領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者從事理療按摩工作」，似乎也顯示出將理療按摩納入醫療行為之意思。

然而，此一推論是否確切可以成立，並非毫無疑問。值得注意的是，如前所述，衛生署 82.11.19 衛署醫字第 82075656 號函對於傳統之推拿方法已認定為「對運動跌打損傷所為之處置行為」以及「對人體疾病所為之處置行為」，雖允許對於患者實施，但將之列為「不列入醫療管理之行為」。不列入醫療管理雖可以使不具醫事人員資格之業者不致受到醫師法之制裁，但也意謂著傳統推拿並不能正式承認為醫療行為，從而不能宣稱療效，非由醫師實施的推拿也不在健保給付範圍內。與理療按摩相對照，恐怕「資格認定及管理辦法」對於理療按摩之態度，與此相仿而已。這從理療按摩師提供之按摩服務並無需醫師處方，也不在健保給付範圍內，即清楚表現出來。尤其，如果參與「資格認定及管理辦法」訂定之衛生署當真有意將理療按摩納入醫療

行為，則其於「資格認定及管理辦法」第7條所表現出，對於理療按摩師養成之超低度管制，令人難以理解。

總而言之，理療按摩制度之引進與規劃，一直陷於醫療與非醫療之角力，形式上來看雖傾向醫療，實際上則不然。結果是，少數取得理療按摩執業許可證之理療按摩師，並非從事與按摩不同之另一行業的從業人員，而只是取得了一項對於其在按摩行業上專業知識與技術能力之品質證明。

## 2. 關於改革建議

理療按摩制度反映了視障按摩醫療化的希望，既然目前的理療按摩制度無法實現此一希望，那麼調整其制度內容，以便能夠實現視障按摩醫療化的希望，或者保留目前作為專業知識與技術能力品質證明之理療按摩，再另行建立視障「醫療按摩」制度，此等建議之提出，實屬理所當然。

由以上之說明，可以清楚地看出來，衛生署對此始終有所疑慮。不難想見的是，衛生署的疑慮可能在兩方面，首先，傳統之推拿、按摩是否具有療效，可否被承認為醫療行為？其次，從業人員之養成訓練是否足夠，其醫療專業知識與技術能力是否充分？由於中醫師所實施之推拿、按摩被承認為醫療行為，因此真正的疑慮只在後者。

依醫師法第28條之規定，原則上只有醫師以及在醫療機構於醫師指示下之醫事人員，可以執行醫療業務。醫事人員，包括與按摩師類似之物理治療師與物理治療生，依「專門職業及技術人員考試法施行細則」第2條第1項第3款及第10款之規定，其資格之取得，均需經專門職業及技術人員考試。而依專門職業及技術人員考試法第9、第10條之規定，對於專門職業及技術人員考試原則上係透過學校教育來取得應考資格。在此所顯示的是，醫事人員之養成與產生乃係透過一個「教、考、用」的制式途徑。這個制式途徑確保專門職業及技術人員歷經充分之養成訓練，並以通過考選來證明其專業知識與技術能力。現行之理療按摩如被承認為醫療行為，無異於在醫事人員養成與產生之一般「教、考、用」制式途徑外，另創一個特殊途徑。此應即為衛生署疑慮所在。

由於「教、考、用」的制式途徑乃是我國確保專門職業及技術人員專業知識與技術能力之主要機制，且醫療涉及人民健康，尤其不能馬虎，因此即使是基於諸如視障者工作權保障之重大理由，而有另創特殊途徑之必要，此一特殊途徑就專業知識與技術能力之確保，在功能上也應盡量貼近「教、考、用」的制式途徑。在具體建議上，可以考慮建立適合視障者之特殊教育管道，包括設立專門之訓練機構，並由考試院辦理特殊的考試。不過，要實現此一構想，要有特別之立法，對於相關環節直接於法律中明定。

## 3. 理療按摩視障保留

不論是保留給視障者之「理療按摩」或「醫療按摩」，都難以規避是否違反大法官釋字第 649 號解釋之精神，而牴觸憲法第 15 條職業自由保障之質疑。對此，以下分別從現存「理療按摩」以及未來可能之「醫療按摩」，來檢討保留給視障者之合憲性問題。

### 1) 理療按摩視障保留之合憲性

如前所述，大法官釋字第 649 號解釋就職業自由之限制，乃接受德國聯邦憲法法院於「藥房判決」所提出之三階段理論，作為解釋之理論基礎。因此，不論「視障理療按摩」或「視障醫療按摩」，所要考慮的是，將之保留給視障者，對於非視障者而言，構成職業選擇之客觀或主觀許可要件？或者只是對於其職業活動之規範，而不涉及職業選擇自由之限制？

此一問題之回答，取決於「理療按摩」或「醫療按摩」是否為一種職業。由大法官釋字第 649 號解釋大致上可以斷言，如果將一項職業保留予視障者，將違憲侵害人民之職業自由。就「理療按摩」來說，如前所述，在現行制度下，理療按摩執業許可證只是專業知識與技術能力之證明，理療按摩本身並非按摩以外之另一種行業，因此，將「理療按摩」保留給視障者，乃是對於按摩業之職業活動規範，而非對於職業選擇自由之限制。

儘管如此，還須進一步考慮，將「理療按摩」保留給視障者所構成對於非視障者職業自由之侵害強度，是否相當於對於其職業選擇自由之限制。此一問題可以參考德國聯邦憲法法院之「健保特約醫師判決」。在該判決中，德國聯邦憲法法院首先指出，法定健康保險之特約醫師並非一種職業，從而特約醫師資格取得之要件並非職業許可要件。然而，在法定健康保險制度下，開業醫師如果無法獲得特約許可，在（當時）近 80% 的國民都加入健保的情況下，將無法經營其業務。因此，德國聯邦憲法法院認定，特約醫師之資格取得要件所構成對職業自由之限制，其侵害強度已相當於對「職業選擇自由」之限制，而應適用與職業許可要件相同之嚴格審查基準。<sup>68</sup>如果將此一見解運用到理療按摩視障保留的問題上，則所要考慮的是，理療按摩保留給視障者，對於非視障者之影響，是否相當於其投入按摩業之職業許可要件限制，亦即是否使其在按摩行業上之經營受到重大阻礙，而近乎限制期進入按摩業？此一問題的回答應屬否定，乃是相當清楚地。按按摩在一般的認知上至多仍為保健按摩，而尚未到醫療層次，因此無法取得理療按摩之證照，對於保健按摩之營業，其影響顯然並不到無理療按摩證照就無法經營保健按摩之程度。事實上，現有之視障按摩師中，只有極少數取得理療按摩執業許可證，未取得者並未因此在按摩業之經營上受到嚴重阻礙。

總而言之，將理療按摩保留予視障者，僅屬對於按摩業之職業活動規範，基於實現一般之公共利益目的，即可正當化。以下所要考慮者，從而乃是將理療按摩保留予視障者之規範目的。對此，本計畫以為，其目的乃是平衡視障者與非視障者在營業競爭上之強弱懸殊狀況。按視障者與非視障者在營業競爭上強弱懸殊，乃屬即其明顯，對於視障者之諸多就業促進措施，亦著

<sup>68</sup> BVerfGE 11, 30, 43 ff.

眼於此。如前所述，現行之理療按摩職業許可證，實質上只是專業知識與技術能力之證明，取得這項證明固然有助於建立專業形象，而在營業競爭上有所加分，不過此項加分只是對於視障者與非視障者在營業競爭上之強弱懸殊稍作平衡，以促進實質之機會平等。尤其考慮到非視障者並不難經由其職業團體或其他管道建立自己之專業品牌形象，將理療按摩保留予視障者，應屬合憲。

## 2) 醫療按摩視障保留之合憲性

與理療按摩視障保留相比較，醫療按摩視障保留顯然會有較高之違憲疑慮。蓋一旦創造「醫療按摩師」此一資格，極可能被認為乃是一個與「物理治療師」相類似之新行業，將此一新行業保留予視障者，顯然會遭遇抵觸大法官釋字第 649 號解釋之質疑。

本計畫認為，應正視此一質疑，並據此檢討，如果要創造「醫療按摩師」，應作如何之規劃。具體而言，本計畫認為，基於保障視障者工作權之目的，適當的作法是對其提供協助，而非職業保留。因此，如果政策目的是要讓視障按摩師能有提升到醫療按摩層次之機會，適當的作法是對於建立對於其專業養成教育之特殊協助機制。如果無法透過對於視障者在一般教育體系之特殊協助而達成此一目的，那麼也可以考慮建立特殊的養成教育體制，例如設置專收視障生之相關專業系所，或甚至建立專門之職業教育機構等等。換言之，如果要讓視障按摩師能有提升到醫療按摩層次之機會，未必要創造「醫療按摩師」資格，而只要建立專門針對視障者之物理治療養成教育體制，使其於接受養成教育後，循一般途徑成為物理治療師即可。或者，如果一定要創造「醫療按摩師」資格，則此一資格之取得必須對所有國民開放，才不致抵觸大法官釋字第 649 號解釋。不過，隨著此一資格之建立，也會建立取得此一資格之「教、考、用」制式途徑，一般人必須循此途徑才能取得資格，對於視障者則可以建立特殊的養成教育體制。

## 四、主管機關

1980 年制訂「殘障福利法」時已有視障按摩保留之規定（第 18 條第 1 項），不過在法律上並未規定證照管制，而只是授權中央主管機關（內政部）會同衛生署訂定按摩業管理規則。於按摩業管理規則中規定了，須領有按摩技術士執業許可始可從事按摩業。1997 年大幅修改殘障福利法，並將名稱修改為「身心障礙者保護法」。此次修正就主管機關部分，除中央主管機關維持為內政部外，並就個別事項引進目的事業主管機關，其中關於身心障礙者職業訓練、就業服務等等事項之主管機關為勞工主管機關。此次修正引進了理療按摩，關於理療按摩資格認定、輔導辦法、執行事項，以及既存之按摩管理規則，則仍規定由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之（第 37 條第 3 項）。2001 年修法時，於第 37 條第 3 項明文規定，視障者從事按摩或理療按摩，應向執業所在地主管機關申請執業許可證。至於執業資格與許可證之核發等相關事項，則仍授權中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。2007 年再次大幅修改「身心

障礙者保護法」，並將名稱改為「身心障礙者權益保障法」。此次修正對於視障按摩主管機關作了重要改變，將向來勞社分管之情形，統歸勞政主管，從而按摩或理療按摩執業許可證之申請，改向執業所在地直轄市、縣（市）主管機關申請，執業資格與許可證之核發等相關事項，亦修改為中央勞工主管機關會同中央主管機關與中央衛生主管機關定之。

視障按摩之主管機關從社政轉向勞政，其主要考慮在於社政除核發按摩或理療按摩執業許可證外，其餘諸如輔導就業、輔導設置按摩中心以及視障就業基金專戶之管理等等，皆由勞政負責，故統歸勞政負責，以收整合之效。視障按摩相關事項，多涉及對於視障者之社會福利給付，故由勞政主管尚稱妥適。在未來對於明眼人與視障者從事按摩之職業管制，無論採前述之A案或B案，主管之機關應無不同。在此既涉及單純之職業管制，是否仍由勞政主管，即有討論之餘地。

一項事務應由何機關主管，專業應是最主要之考慮，而哪些專業是需要的，則取決於管制目的與管制手段。所涉及者如屬對於職業之管制，則管制之內容主要為對於養成過程、職業許可條件之擬訂以及職業活動之規範等等。對於專門職業或技術士之管制，顯然管制機關必須對其專業知識及技術能力有掌握之能力，才有辦法實施管制。以按摩業之管制來說，如前所述，主要為對於其業務行為對人體或健康之危險性而加以管制，在養成上業者也需要醫學上之專門知識，如經絡學、解剖學等。從專業的角度來看，顯然衛生主管機關才是合適的管制機關。再者，不論按摩或推拿，即使認為其應該限縮在保健層次，其與醫療行為無論如何會有應如何分野之問題。如果其管制機關與醫療管制機關不同，有可能產生管制措施衝突之問題。事實上，行政院曾於民國 94 年 4 月 7 日由政務委員傅立葉邀集相關機關會商協調民俗療法之主管機關，並達成以下之結論：「關於民俗療法之界定，既經衛生署於 93 年 9 月 6 日開會決議，並初步區分為 3 類：一為非醫療行為，如指壓、刮痧、腳底按摩、拔罐、氣功、內功、收驚、神符與香灰等；二為涉醫療行為，如推拿、外敷生草藥、藥洗、芳香療法、音樂療法、能量醫學等；三為醫療行為，如接骨、整脊等。本案基於維護民眾健康權益、保障民眾生命安全之考量，其管理機關權責事項如下：

- 一、 民俗療法除收驚、神符與香灰外，原則由衛生署擔任主管機關，並請衛生署儘速會同有關機關研議建立完善之輔導管理機制。
- 二、 至民俗療法中有關收驚、神符與香灰等，因涉及宗教或信仰問題，由內政部主政；惟神符或香灰成分中，倘有影響民眾健康之虞者，則請衛生署予以協助處理。」<sup>69</sup>

此一結論著眼於民眾健康與生命安全，即使是所謂「非醫療行為」也歸由衛生署主管，與本計畫之見解相同。從比較法的角度來看，此一見解與各國之作法亦大致相符。例如，依德國

<sup>69</sup> 行政院，院臺文字第 0940084746 號函。

「按摩師及物理治療師法」第 13 條第 1 項，可得知其主管機關為「聯邦健康部」(Das Bundesministerium für Gesundheit)；日本按摩業之中央主管機關為厚生勞動省<sup>70</sup>。

此外，技術士證照之檢定與對於技術士加以管制之目的事業主管機關，未必要一致。依職業訓練法第 31 條第 1 項之規定，技能檢定由主管機關（中央主管機關為勞委會，地方主管機關為直轄市政府與縣（市）政府）辦理；依同法第 33 條第 1 項之規定，技術士證由勞委會統一核發。至於技術士則各有其自己之目的事業主管機關。<sup>71</sup>

## 五、 制度變革與信賴保護

未來按摩業既不再保留予視障者，不論採前述之 A 案或 B 案，顯然按摩業之管理規範，已不再適合規定在身心障礙者權益保障法，而須特別立法。在這種制度變革情形，一般必須考慮過渡期間之信賴保護問題。

在此首先要考慮的是，依大法官釋字第 649 號解釋，身權法第 46 條第 1 項將於 2011 年 10 月 31 日失效，而新法之制訂必須整合明眼人與視障者之意見，是否能在身權法第 46 條第 1 項失效之前完成立法，殊屬難料。一旦屆時未能完成立法，其法制狀況如何，即有檢討之必要。

首先應確定者，為大法官所宣告違憲之規定，只有身權法第 46 條第 1 項，其他各項規定則不受影響，故不僅已核發之執業許可證不受影響，視障者要從事按摩或理療按摩，仍然應向執業所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關申請按摩或理療按摩執業許可證。值得注意者，視障者未取得執業許可證而從事按摩者，並無取締規定，直轄市、縣（市）主管機關只能予以輔導，並限期令其取得執業許可證。惟如未於限期內取得執業許可證，似亦無進一步之不利法律後果。身權法第 46 條第 1 項一旦失效，由於身權法第 46 條第 3 項只針對視障者規定其須取得執業許可證，明眼人將無須取得執業許可證即可從事按摩。在新法制訂前，如身權法第 46 條第 1 項已失效，顯然將產生價值判斷上之矛盾，即視障者從事按摩須取得執業許可證，明眼人反而不必，從而構成一個規範漏洞。問題在於，是否要透過諸如類推適用等法律補充方法，來填補此一漏洞。如果考慮到視障者即使未取得執業許可證而從事按摩，也無取締規定，而且明眼人從事「推拿」向來也無須執業許可，因此此一漏洞不予填補，應屬無礙。結果，在新法制訂前，按摩執業許可證實質上將喪失作為職業許可條件之意義，而只為具備專業知識與技術能力之表彰。

在新法之制定上，也須考慮過渡問題。按不論採前述之 A 案或 B 案，已取得按摩執業許可證之視障按摩業者，其從業人員身分並不會因新法之施行而受影響。惟傳統整復推拿師實施推拿向來並無須執業許可，此一狀況將因新法之施行而受影響。在新法施行後，既有傳統整復推拿師應如何處理，即成為問題。對此所需考慮之問題約為：

- 是否規定過渡期間，於過渡期間內仍可無證而執行業務？

<sup>70</sup> 參閱：陳耀祥，日本視障者從事按摩業之管制與促進，本計畫附錄十二。

<sup>71</sup> 已實施技術士證照制度法規一覽表，<http://www.sivs.tcc.edu.tw/vocation/information/file/TC4.htm>（2010/5/17）。

- 如果規定過渡期間，適用對象之資格如何界定？
- 已取得職業團體所發關於技術能力之證書者，是否允許其直接換證？或者在何等條件下可以換證？

這些問題固然應予考慮，至於考慮後作如何之規劃，原則上屬於立法機關之政策形成自由。

## 肆、視障按摩業促進措施之法制分析及其主管機關之界定

第參章所討論之證照制度，乃是針對視障按摩業保留條款失效後，按摩業整體行業應如何規範所作之討論，其主要涉及人民的工作權保障與消費者之健康權益維護二者之間的利益衡量。而對於多數以從事按摩業為主要生計的視障者，未來將如何因應開放後的市場競爭生態，則需要國家積極提供職業促進措施，始能弭平視障者與明眼人之間立足點上的不平等，使視障者能享有真正的機會平等。大法官釋字第 649 號解釋理由書末段提到：「保障視障者之工作權，為特別重要之公共利益，應由主管機關就適合視障者從事之職業予以訓練輔導、**保留適當之就業機會等促進就業之多元手段採行具體措施**，並應對按摩業及相關事務為妥善之管理，兼顧視障與非視障者、消費與供給者之權益，且注意弱勢保障與市場機制之均衡，以有效促進視障者及其他身心障礙者之就業機會」，即給予三年過渡期間，責成立法部門與行政部門應採取積極職業促進措施，在開放按摩業同時應兼顧視障者之工作權，有效促進其就業機會。

關於視障者從事按摩業之職業促進措施，是視障按摩業者目前最為關心的議題。從制度長期整體規劃的角度來看，按摩業之開放與相關管制，必須同步搭配視障者之職業促進措施，才能回應大多數視障者選擇從事按摩業之現實需求，以及大法官所要求的「注意弱勢保障與市場機制之均衡」。針對身心障礙就業主管機關目前已進行及未來應採取之職業促進措施，以及視障按摩業團體建請政府辦理事項，本章將從養成教育、證照考試及就業三個面向分析其可能面臨的法制問題，主要著重於按摩業職業促進措施與證照制度如何配合、法律規範密度是否充分，及其視障按摩業職業促進措施可能衍生視障者與其他障別身障者之間，資源分配上的公平性問題。本章亦將同步分析視障按摩業職業促進業務將由哪些機關主管為宜。

### 一、與證照制度相互配合之職業促進措施及其法制

第參章所探討的證照制度，其功能主要在於透過國家對於人民從事某項工作之能力、資格予以管制，藉以維護消費者的健康權益，同時保障從事該項工作人民之工作權。按摩業相關之證照制度若能完備建立，應能避免過去法律形式上雖將按摩業保留給視障者，卻因定義不明，數千名視障按摩師之執業範圍無法與眾多明眼人從事之指壓、推拿等相關行業作明確區分，以致於職業保留條款形同虛設的困境；對於消費者言，亦能確保其消費按摩服務時，身體健康不致因此受損。

惟不可否認者，視障者無論在職業養成、資訊流通、經營管理等各方面，與明眼人相較，均處於弱勢之地位，視障按摩業保留條款失效後，無論實施何種證照制度，視障者在養成訓練與就業市場競爭上的弱勢依然存在，如欲確保視障者在按摩業開放後，其從事按摩業之機會不因明眼人之加入而受到全面性壓縮，使接受完整養成訓練、通過證照考試且有意願從事按摩業之視障者，能享有公平的工作機會，使有能力、有企圖心之視障按摩師能有進階提升的管道與就業機會，那麼必須大幅改善現行零碎、欠缺整體規劃的職業促進措施，提升視障者按摩技術與專業知識，強化其市場競爭能力，才能取得消費者之信任與青睞。那麼職業促進措施又應如何設計，才能達到上述目標？究竟一種完備的職業促進措施，其基本目標與內容為何？

## (一) 視障按摩業相關之就業促進法制比較

本研究與視障按摩師相關團體、個人進行過多次訪談與綜合座談，目前從業之視障按摩師，無分年齡層，咸認我國身權法雖然形式上將按摩業保留給視障者，但實質上對視障按摩業甚少提供協助，甚至法制上設下多重限制，使得視障按摩師個人欠缺進修與精進之管道，視障按摩業之發展長期受到壓抑，根本無法與明眼人競爭。本研究以下先釐清我國視障按摩相關之就業促進法制現況，再觀察就業促進法制完善之德國、英國法制，以及與我國國情相近之日本、中國大陸法制，以比較分析方式，凸顯我國法制之缺失，並提出改革建議。

### 1. 我國法制

我國身權法第 46 條僅將按摩業保留給視障者，視障者並應向執業所在地勞工主管機關申請執業許可證，至於視障按摩師如何訓練養成、以何種考試評定其能力與資格、以何種方式協助其就業，該條並無具體規範。在該條授權之法規命令「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」中，於申請按摩與理療按摩執業許可之要件中，對於理療按摩之養成與就業有較為具體之規定，除此之外，則應回歸身權法「就業權益」一章之規定，以及職業訓練法與就業服務法等一般性之規範。以下將從養成訓練、考試、就業等三個階段，依循法規範之「一般性」到「特殊性」加以分析之。

#### (1) 養成訓練與進修訓練

關於職業養成訓練，職業訓練法為最基本的法律依據。該法第三章第 7 條至第 20 條為養成訓練、進修訓練、轉業訓練之一般性規範，適用於所有國民，該法第三章第 21 條至第 23 條則規範身心障礙者之職業訓練。上述職業訓練法之規範密度相當低，並無具體內容，較為重要之內容為職業訓練之中央主管機關為勞委會，職業訓練之職類、養成訓練課程、時數、應具設備由中央主管機關定之。至於身心障礙者接受職業訓練，是否享有不同於非身障者之權益，職業訓練法就此並無任何規範，就業服務法第三章「促進就業」則有較為具體之規範。該法第 24 條第 1 項第 3 款規定，身心障礙者自願就業者，主管計畫應訂定計畫，致力促進其就業，必要時得發給相關津貼或補助金，相關子法為「就業促進津貼實施辦法」，依該辦法第 4 條規定，就業促進津貼包括求職交通津貼、臨時工作津貼、職業訓練生活津貼、創業貸款利息津貼、就業推介媒合津貼。在職業訓練期間，對於身障者而言，最具意義者為應為生活津貼，依該辦法第 20 條規定，生活津貼每月係按基本工資 60% 發給，身心障礙者最長得領取一年之津貼。另一項職業訓練生活津貼之法源依據為就業保險法第 10 條及第 19 條之規定，就業保險之被保險人非自願離職者，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練，於受訓期間，每月按被保險人退保當月起前六個月平均月投保薪資 60% 發給，最長發給六個月。此項給付之性質為社會保險給付，倘若就業保險之被保險人因後天失明以致非自願離職，而參加按摩業之職業訓練，即有本條文之適用。除生活津貼之發給外，就業促進法第 25 條、第 27 條及第 28 條也規定，主管機關應主動爭取適合身心障礙者之就業機會、協助其適應工作環境，視實際需要實施適應訓練，公立就業服務機構推介身心障礙者就業後，應辦理追蹤訪問協助其工作適應。

與職業訓練法相較，就業服務法對於身障者之就業需求，有較為周全之考量，但仍未呈現

政府實施身心障礙者就業促進措施應有的指導理念，就此，應進一步參照身心障礙者權益保障法第 33 條之規範意旨，各級勞工主管機關依該條之規定，應依身心障礙者之需求，提供無障礙「個別化」職業重建服務，而職業重建服務則包括職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導等幾個重要面向。該條所揭示之「個別化」原則為身障者職業促進措施最重要的指導理念，其與民國 96 年身心障礙者權益保障法第 5 條關於身心障礙者定義之修正有密切關連性，該次修正最大的特色，係參酌聯合國世界衛生組織頒佈之國際健康功能與身心障礙分類系統（ICF），改變原先身心障礙者保護法以疾病定義 16 類身心障礙類別、適用一體化福利措施之方式，將環境與人為因素納入考量，評估身心功能之減損是否影響其活動與參與社會生活，作為界定是否為身心障礙者的標準之一，明顯採行社會模式<sup>72</sup>。依新法第 5 條之規定，身心障礙之鑑定，應由醫事、社會工作、特殊教育與職業輔導評量等相關專業人員組成專業團隊進行個案評估，再依身心障礙者個別評估之結果，決定其所得享有之金錢、實物與服務給付內容，就其權利模式、權利範疇與權利內容而言，趨近於人權模式<sup>73</sup>。

按照上述個別化原則，身心障礙者之職業重建服務，需要由復健諮商師針對個別身心障礙者之需求予以評估、再擬定計畫、實際提供服務與成效追蹤等，才能有效協助其進入職場或重返職場<sup>74</sup>。那麼實際上，是否已經發展出符合視障者需求的按摩業職業訓練措施？「視覺功能障礙者從按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」對於一般視障按摩師之養成訓練，並無具體的訓練課程、內容、時數規範，實務上，先天視障者於啟明學校高職部復健按摩科、後天失明者於重建院如台灣盲人重建院、宜蘭慕光盲人重建中心接受養成訓練，高職部之修業年限與一般高職同樣為三年，重建院之養成訓練早期採二年制課程，近年則因生活重建與職業訓練分開辦理，許多訓辦單位開設三個月、六個月等未達一年的短期訓練<sup>75</sup>。至於理療按摩之養成訓練，上開資格認定與管理辦法有較為具體之規範，該辦法第 7 條規定，從事理療按摩之視障者，必須檢具公立獲利案之私立學校修習理療按摩相關專業技術領得之證書，或參加政府機關自行或委託辦理之理療按摩專業訓練領得之證書，同辦法第 13 條並規定：「主管機關應協調教育主管機關加強視覺功能障礙者從事理療按摩工作之養成教育或推廣教育，並得以開設理療按摩學分班次之方式辦理」，教育部另定有「教育部鼓勵大學院校開辦視障理療按摩學分班教學相關設備補助原則」，惟實際上僅中山醫學大學曾短期辦理過學分班，換言之，取得乙級技術士證照之按摩師，即使想從事理療按摩，也欠缺進修管道，使理療按摩形同虛設。

## (2) 技能檢定考試

視障者從事按摩或理療按摩，究竟應具備何種資格？身權法第 46 條並無明文規範，而是

<sup>72</sup> 立法院公報，第 96 卷第 48 期，第 3571 號，院會記錄，頁 572-590。

<sup>73</sup> 廖福特，從「醫療」、「福利」到「權利」－身心障礙者權利保障之新發展，中研院法學期刊，第 2 期，2008 年 3 月，頁 200-203。關於修正前身心障礙者保護法之評析，參見王國羽、呂朝賢，世界衛生組織身心障礙人口定義概念之演進間論我國身心障礙人口定義系統問題與未來修正方向，社會政策與社會工作學刊，第 8 卷第 2 期，2004 年 12 月，頁 193-235；王國羽，聯合國身心障礙者人權公約對我國的啟示，社區發展季刊，123 期，2008 年 9 月，頁 106-116。

<sup>74</sup> 王敏行、陳靜江主編，身心障礙者職業重建、職業評量與就業轉銜－給實務工作者，國立高雄師範大學特殊教育中心，2001 年 12 月，頁 5-11。

<sup>75</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，勞委會職訓局委託，2009 年，第肆章第三節。

定於視覺功能障礙者從事按摩及理療按摩資格認定及管理辦法第 6 條及第 7 條，依第 6 條之規定，從事按摩工作之視障者，必須檢具中央主管機關核發之「按摩士技術士證」，該項技術士證之一般性法源依據為職業訓練法第 33 條之規定。依職業訓練法第 31 條之規定，技術士檢定分為甲、乙、丙三級，按摩業目前僅有乙、丙級兩級。至於理療按摩，依上開辦法第 7 條之規定，從事理療按摩之資格為取得乙級技術士證，並領得修習理療按摩相關技術或理療按摩專業技術之證書，其定位並不明確，因為目前法制上並無「理療按摩技術士證」之類別，亦非職業訓練法所稱之甲級技術士。

上開資格認定與管理辦法以「技術士證」作為從業者技能水準之認定標準，其所依循之途徑為「訓練、考試、就業」管道，與專門技術與職業人員國家考試所強調的「教育、考試、執業」管道不同。詳言之，依憲法第 86 條之規定，專門職業及技術人員執業資格，應由考試院依法考證定之，專門職業及技術人員考試法第 2 條規定：「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規應經考試及格領有證書始能執業之人員」，其職業範圍與職業資格乃受法律之明文保障與規範，而無論是高等考試或普通考試，該法第 9 條、第 10 條均設有專或高職相當科系所畢業之學歷要求，因此哪些職業類別屬於專門職業技術人員、須有何種學歷要求、須以國家考試定其資格、其執業範圍為何，均須法律明文定之；相對地，職業訓練法第 31 條、第 33 條及「技術士技能檢定及發證辦法」並未採取相當於專門職業及技術人員考試法第 2 條之專屬性、排他性規定，其應考資格依該辦法第 6 條之規定，只要國中畢業年滿 15 歲，即可參加丙級技能檢定，並無相關科系所畢業之學歷要求，由此顯示，技術士證之功能在於技能檢定，並非設定該項職業之排他性範圍，原則上無「非經考試及格領有證書始得執業」之規定。「技術士技能檢定作業及試場規則」第 5 條即明文：「有下列情形之一者，不予辦理職類開發：一、應納入專門職業及技術人員考試者」，顯示技職檢定與專技人員考試兩種途徑涇渭分明。

對照上述技能檢定與專門職業與技術人員兩套不同管道，現行視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法顯得相當特殊：一方面，在資格認定上，僅採技能檢定方式而非國家考試，在應考資格方面，未設有大專以上相關科系畢業之限制；另一方面，在執業管理上，較於設有一般技術士檢定之行業類別又採取相當於專技人員執業嚴格之管制，須向地方主管機關申請核發按摩許可證後始得執業，這主要是基於身權法第 46 條視障按摩業保留條款而來。至於理療按摩，由於其法制定位不明，上開資格認定及管理辦法第 12 條雖明文，公私立醫療機構得進用或轉介領有理療按摩執業許可證之視障者為其病患提供理療按摩，但現行各類醫事人員依法均為專門職業與技術人員，須大專以上相關科系畢業、參加國家考試及格者始得從事，領有理療按摩職業許可證之視障者至多僅有學分班之學分證明，並無大專院校相關科系畢業證明，亦未通過國家考試，因此實際上從未有視障理療按摩師得進入醫療機構為患者提供按摩服務<sup>76</sup>。

### (3) 就業面

再以就業面向加以觀察，由於身權法第 46 條視障按摩業保留條款執行成效不彰，按摩業實質上早已成為一競爭市場，但相較於明眼人，在經營管理與市場競爭能力上，視障者仍屬弱

<sup>76</sup> 本計畫民國 99 年 4 月 30 日衛生署醫事處周道鈞科長訪談紀錄。

勢，總體而言，視障者從事按摩業，其就業模式較偏向「支持性就業」，亦即視障者處於競爭性職場，但需要短期或長期、連續或間歇性的支持協助，包括職場新工作技巧與職場之教導，與職場心理支持與輔導<sup>77</sup>。

承前所述，身權法第 33 條為身心障礙者就業促進最重要的法律依據，關於就業面之促進，可採取之措施包括就業服務、職務再設計與創業輔導：

A. 所謂職務再設計，依身權法第 37 條授權訂定之「身心障礙者職務再設計實施方式及補助準則」第 2 條，指指為協助身心障礙者排除工作障礙，以提升工作效能促進就業，所進行之改善職場工作環境、工作設備、工作條件、提供就業所需之輔具及調整工作方法之措施，其補助對象主要為雇主、接受政府委託之訓練機構或居家就業服務單位，亦包括經中央主管機關指定業別之身心障礙自營作業者（第 8 條），最新公告之業別已涵蓋按摩業者<sup>78</sup>，自營作業之視障按摩業者即能據此向主管機關申請改善工作環境、工作設備、工作條件、購買就業所需之輔具及調整工作方法所需費用之補助（第 9 條）。

B. 身權法第 37 條另授權中央主管機關制定創業輔導之法規命令，就此勞委會定有「身心障礙者創業輔導服務實施方式及補助準則」，據此規定身心障礙者之創業輔導係由地方主管機關辦理（第 2 條、第 3 條第 1 項），其服務內容包括創業貸款利息補貼、創業諮詢、創業指導、創業知能研習（第 3 條第 1 項）。值得注意者，前述依就業服務法第 23 條第 2 項及第 24 條第 3 項授權所訂定之「就業促進津貼實施辦法」亦訂有創業貸款利息補貼。比較兩項不同法律授權之法規命令，「身心障礙者創業輔導服務實施方式及補助準則」服務之面向較為完備，其不僅提供創業貸款之利息補貼，亦提供非金錢性給付，如創業知能、創業輔導等，這部分是視障按摩業者如何改變過去經營上較著重「照顧」、「安置」功能，欠缺競爭策略與行銷能力的普遍現象，最需要政府扶助與強化之處<sup>79</sup>。

除此之外，身權法尚有定額進用（身權法第 38 條）、營業地點保留（身權法第 67 條）以及政府優先採購（身權法第 69 條）等幾種就業促進之方法，這些規定乃是一體適用於所有身障者。視障者從按摩業能否有效適用這些規定，尚須進一步檢視：

A. 定額進用制：依照身權法 38 條之規定，各級政府、公立學校、公營事業機構員工總人數在 34 人以上，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數 3%；私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在 67 人以上，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數 1%，以按摩業普遍經營型態而言<sup>80</sup>。此項條文無論對按摩業或對視障按摩師個人而

<sup>77</sup> 王敏行、陳靜江主編，身心障礙者職業重建、職業評量與就業轉銜－給實務工作者，國立高雄師範大學特殊教育中心，2001 年 12 月，頁 17。除支持性就業外，另有庇護性就業（在保護性職場就業）與一般性就業（身心障礙者與常人一般工作於競爭職場，不需要特別協助）兩種模式。

<sup>78</sup> 中華民國 98 年 9 月 11 日勞職特字第 098053265 號行政院勞工委員會令。目前經勞委會指定之業別有一、個人計程車業，二、鐘錶、鎖匠、刻印業者，三、公益彩券甲類販售業者，四、按摩業者，五、地政士業者。

<sup>79</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，勞委會職訓局委託，2009 年，第肆章第二節、第三節。

<sup>80</sup> 關於此一制度之沿革與最新修正意旨，參見趙璟瑄，身心障礙者權益保障法定額進用制度之變革與因應，就業安全半年刊，2007 年 12 月，頁 15-21。

言實益不大，究其原因，首先，民營機構之員工須達 67 人以上，始為法定進用義務單位，其員工額係以每月一日參加勞保、公保人數為準，按摩業及理容、推拿等相關行業達此經營規模者為數不多，且其經營型態多採論件計酬之抽成制，或底薪搭配抽成制，視障按摩師參加勞保多經由職業工會加入，少有典型之雇用關係<sup>81</sup>，因此甚少成為進用義務單位；其次是實證研究顯示，義務進用機構偏好進用肢障之身障者，聽障、重要器官失去功能者次之，其餘障別包括視障者進入一般勞動市場，似乎較為困難<sup>82</sup>。不過，大法官釋字第 649 號解釋作成之後，視障按摩師之生計引發社會關注，在台北縣政府勞工局媒合下，出現了大型企業進用視障按摩師為企業員工，為其他員工提供按摩服務的個案<sup>83</sup>。值得注意者，「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」第 12 條規定，各公私立醫療機構得轉介領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者為其患者提供理療按摩服務，或依身權法第 38 條定額進用制進用之，惟如前所分析，地方主管機關核發之理療按摩執業許可證，與現行各項醫事人員之專門職業與技術人員國家考試證照有間，因此實際上並無醫療機構進用視障理療按摩師，計入其法定定額進用人數。

B. 營業地點申請優先核可：身權法第 67 條規定，身心障礙者申請在公有公共場所開設零售商店或攤販，政府應保留一定比率優先核准，政府並應提供低利貸款或租金補貼，依「身心障礙者購買或承租商店攤販低利貸款或租金補貼辦法」第 3 條規定，此項低利貸款設有資產調查門檻。目前醫院、車站、機場等場所設置之按摩小棧，是否係依此規定辦理，並不明確。

C. 優先採購：身權法第 69 條規定，身心障礙福利機構或團體所生產之產品級其提供之服務，於合理價格及一定金額以下者，各政府機關、公立學校、公營事業機構及接受政府補助之機構、團體、私立學校應優先採購，此項規定對於按摩業基本上應無實益，因為「優先採購身心障礙福利機構或團體生產物品及服務辦法」設有不少門檻：首先，採購對象僅限於身心障礙福利機構或依法立案，其章程明定辦理身心障礙福利業務之財團法人或公益社團法人，如此，視障者自行經營之按摩工作室或按摩院即被排除在外（第 2 條）；其次，視障福利機構或團體所提供之按摩服務尚非該辦法所稱之清潔服務、餐飲服務、洗車服務、洗衣服務、客服服務、代工服務、演藝服務等項目（第 3 條）。即使日後增列按摩服務為採購項目之一，受益者應為服務於身心障礙福利機構或團體之視障按摩師，而不及於自行經營按摩工作室或按摩院之視障按摩師。

D. 國民旅遊卡特約商店：另一種不屬於身權法範疇，但同樣值得注意的就業促進措施，為申請成為國民旅遊卡之特約商店。國民旅遊卡係依民國 91 年 6 月 5 日行政院第 2789 次會議核定之經建會「推動『國民旅遊卡』措施」辦理，屬於公務人員強制休假補助費用政策一環<sup>84</sup>，公務人員所享有之強制休假補助額，均須以國民旅遊卡至特約商店消費方式辦理，藉以同時刺激

<sup>81</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，勞委會職訓局委託，2009 年，第肆章第一節。

<sup>82</sup> 王育瑜，身心障礙者定額進用制度之研究，勞委會職訓局委託研究報告（政府資訊系統之計畫編號：PG 9310-0331），2005 年 1 月 27 日，頁 101。

<sup>83</sup> 參見 99 年台北縣視障按摩官網，<http://www.sapr.com.tw/massage/tpcmgs990405act.html>（最後瀏覽日：99 年 5 月 2 日）。

<sup>84</sup> 行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施。

消費，舒緩失業問題。依「內政部辦理弱勢族群創設之商店納入國民旅遊卡實施計畫」，申請成為特約商店者，須符合前述「優先採購身心障礙福利機構或團體生產物品及服務辦法」<sup>85</sup>之身心障礙福利機構或團體，且須有商業登記及刷卡服務<sup>86</sup>，暫不論申請資格之限制，亦不論按摩是否屬於觀光產業範疇，目前按摩業並無法辦理商業登記（詳後述），因此此項視障按摩師寄望甚深之就業促進措施，目前在實施上仍有許多法制上之阻礙。

#### (4) 目前針對視障按摩業已採取之就業促進措施

視障者在按摩業保留條款的保護下，於民國 60 年代經濟發展期間工作收入普遍不錯，但自民國 70 年代美容業、三溫暖興起之後，與明眼人相較其競爭力明顯不足，開始走向衰退，惟政府並未正視此一現象，不僅未積極建構視障按摩師之養成與進修訓練制度，亦缺乏就業輔導政策，有發展意願的視障按摩師僅能向前輩請益，或參加民間團體、教育單位所辦的短期講習<sup>87</sup>。對照中華民國按摩業職業工會全國聯合會之調查，目前只有中大型按摩院較能提供進修機會，進修之知識以按摩類相關課程為主，甚少觸及行銷推廣等其他課程；另一方面按摩師對於在職進修興趣不高，其主要因素為外出不便，且乙級與理療按摩證照相較於丙級證照，在市場上並無明顯優勢<sup>88</sup>。

上述長期停滯的現象至 90 年代開始轉變。勞委會職訓局自民國 89 年起陸續制定相關補助辦法<sup>89</sup>，針對從事視障者福利服務之法人團體、機構以及視障按摩職業工會，提供其設置示範按摩中心之開辦費及營運管理費補助，而視障團體也推展另種服務型態，即於醫院、企業所在地、車站機場等人潮出入頻繁的地點設置按摩小棧，提供「外展按摩」。按摩中心或外展按摩與視障按摩業傳統經營方式最大的差異在於，傳統視障按摩工作者無論是自行開店，或受雇於同樣是視障按摩師的雇主，或以電話聯絡方式到外面為顧客提供服務，大多處於長時間待命，工作與生活不分且與社會節奏嚴重脫節的狀態，相對地，按摩中心提供視障工作者較為規律的工作與生活環境，不再是二十四小時待命狀態<sup>90</sup>。

本號解釋作成之後，勞委會職訓局陸續啟動「新視界就業計畫」及「因應大法官第 649 號釋憲案行政院勞工委員會協助視障者就業措施」，以因應三年過渡期間的到來<sup>91</sup>。檢視上述兩項

<sup>85</sup> 內政部 96 年 11 月 22 日台內社字第 0960181103 號函（民國 96 年 11 月 22 日發布）。

<sup>86</sup> <http://travel.nccc.com.tw/chinese/sitemap/sitemap6.htm>（最後瀏覽日：99 年 5 月 2 日）。

<sup>87</sup> 王育瑜，台灣視障者的職業困境 – 以按摩業為例的分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文，1995 年 7 月，頁 105-117。

<sup>88</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，勞委會職訓局委託，2009 年，第肆章第三節。

<sup>89</sup> 如勞委會職訓局發布之「視覺障礙就業基金補助示範按摩中心（院）要點」（民國 89 年 04 月 29 日發布）、「行政院勞工委員會職業訓練局視覺障礙按摩經營輔導團實施計畫」（民國 93 年 03 月 11 日發布）。

<sup>90</sup> 關於視障按摩工作者之工作生態，主要參酌王育瑜，台灣視障者的職業困境 – 以按摩業為例的分析，頁 131-137，以及王育瑜，障礙團體設立之按摩中心的充權效用評估：以台北市為例，台大社工學刊，第 9 期，2004 年 8 月，頁 85-136。

<sup>91</sup> 大法官釋字第 649 號解釋作成不久後，勞委會職訓局即提出「新視界就業計畫」以爲因應，其中針對視障按摩業之輔導措施有關懷訪視、按摩技能提升、經營輔導與補助、按摩中心設立輔導與補助、公共場所保留按摩據點，執行期間自 98 年 1 月 1 日至 100 年 10 月 30 日。參見勞委會職訓局電子報月刊，98 年 3 月，[http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/month\\_display.asp?menu\\_id=2&submenu\\_id=459&ap\\_id=767](http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/month_display.asp?menu_id=2&submenu_id=459&ap_id=767)（最後瀏覽日：98 年 4 月 22 日）。

計畫內容，「鼓勵中型按摩院之經營」與「公共場所保留按摩小棧據點」兩項措施，大抵上延續了先前的政策方向，再持續強化其經營管理能力，並提供行銷上之協助。至於訂定按摩技能規範、延長養成訓練期程、辦理在職訓練等「提升按摩技能」措施之實施，則是違憲解釋作成之前行政機關甚少著力之處，顯示過去視障按摩業形式上雖受法律專屬保留，但在政府施政上，並未積極協助視障者提升其技能與專業能力，反而給予政府怠於提供視障者職業促進措施的藉口。

## 2. 德國法制

我國法律體系繼受自大陸法系，受德國法制影響甚深，且德國有相對完備之身心障礙者就業促進法制，均已體系性整編為德國社會法典之編章（Sozialgesetzbuch, SGB）<sup>92</sup>，因此德國社會法之理論與實務發展向為我國社會法研究領域的重要參考對象。

德國法制上，有關身心障礙者之就業促進，原僅為一般性就業促進法制之一環，規定於德國社會法典第三編「就業促進法」（Arbeitsförderungsgesetz）。就業促進法將就業促進給付分為一般性給付與特殊給付：一般性給付是針對所有國民 - 包括身障者與非身障者 - 所提供的就業促進措施，給付內容包括就業之諮詢與轉介（§§ 29 ff. SGB III）、就業輔導（§ 46 SGB III）、從事自營作業之輔導（§§ 57 f. SGB III）、職業訓練（§§ 59 ff. SGB III）、在職進修等等（§§ 77 ff. SGB III）；特殊性給付則是針對身心障礙者所提供之就業促進措施，主要有費用補助與生活津貼（§ 103 SGB III）。前者涵蓋參加職業訓練、在職進修或前期訓練所需之課程費用及報考費用、學習工具之購置費用、交通食宿費用等等（Teilnahmekosten, § 109 SGB III）；後者則是給予身心障礙者職業訓練、進修養成期間的生活費用補助，其法源依據有兩種<sup>93</sup>：當身心障礙者依據其所投保之社會保險享有「薪資替代」性質之請求權時應優先適用之，例如德國法定年金保險與法定職災保險之給付項目設有醫療與復健期間生活津貼，其給付額度係以身心障礙者之薪資乘以一定比例計算之，此類由社會保險制度所提供、具有薪資替代性質之給付，稱為「銜接期間生活津貼」（Übergangsgeld, §§ 46 ff. SGB IX）；如果身心障礙者無上述各項銜接期間生活津貼之請求權時，則得請領「職業訓練生活津貼」（Ausbildungsgeld, §§ 104-108 SGB III），此項津貼不具薪

---

隨後又提出內容較為具體的「因應大法官第 649 號釋憲案行政院勞工委員會協助視障者就業措施」，包括輔導按摩業者、提升按摩技能、增加按摩工作機會、穩定就業輔導、輔導轉業補助等五大項目。參見勞委會新聞稿，釋憲案衝擊視障按摩 勞委會全面輔導協助就業，民國 99 年 1 月 10 日，[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=4b42ee83:60d1&theme=](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4b42ee83:60d1&theme=)（最後瀏覽日：99 年 4 月 22 日）。

<sup>92</sup> 德國社會法典第一編「總則」（SGB I），第二編「失業者基礎保障法」（SGB II），第三編「就業促進法」（SGB III），第四編「社會保險法總論」（SGB IV），第五編「法定健康保險法」（SGB V），第六編「法定年金保險法」（SGB VI），第七編「職業災害保險法」（SGB VII），第八編「兒童及青少年救助法」（SGB VIII），第九編「身心障礙者復健與重建法」（SGB IX），第十編「社會行政程序法與社會福利個人資訊保護法」（SGB X），第十一編「社會照護保險法」（SGB XI），第十二編「社會救助法」（SGB XII）。除上述法律之外，尚有許多未編入法典之社會法規，例如「住宅津貼法」（Wohngeldgesetz, WoGG）、「聯邦教育促進法」（Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG）、「受害者補償法」（Opferentschädigungsgesetz, OEG）等等，其未來亦將陸續編入社會法典。參見孫迺翊，行政法上社會給付請求權之成立與存續保障，收錄於許志雄、蔡茂貞、周志宏主編，現代憲法的理論與現實 - 李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，2007 年，頁 643-663。

<sup>93</sup> Peter Trenk-Hinterberger, Die rechte behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, Schriftenreihe der Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte, Band 103, 31. Aufl., 2003, S. 224-226.

資替代功能，是以身心障礙者本身需求為取向，因此必須進行資產調查，以身心障礙者本人、配偶及父母之收入狀況為斷（§ 108 SGB III）。

2001 年德國社會法典第九編「身心障礙者復健與重建法」（Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, SGB IX）修正，基於尊重身心障礙者之自我決定權、確保身心障礙者參與社會以及就業市場的公平機會與權利兩項基本精神<sup>94</sup>，賦予身心障礙者就業促進措施獨立的法源基礎。該法第 33 條第 1 項明文，就業促進之目的，係為使身心障礙者能具備、改善、開發、回復符合其狀況的工作能力，使盡可能地長期參與就業市場（§ 33 SGB Abs. 1 IX）。而身心障礙者職業促進措施之給付內容尤其應包含下列各款（§ 33 SGB Abs. 3 IX），期間涵蓋至至必要的實習期間（§ 33 SGB Abs. 5 IX）：

- (1) 協助身障者取得工作機會或維持其現有工作，並提供與此相關之諮詢、轉介、訓練與移動協助。
- (2) 就業前之準備，包括基於身心障礙狀況所需要的基本訓練。
- (3) 職業調整（berufliche Anpassung）及進修（Weiterbildung）。
- (4) 職業訓練。
- (5) 銜接過程津貼（Übergangsgeld）。
- (6) 其他為使身心障礙者能獲得適當工作機會或能自營作業所需之協助。例如就業輔導員最長三年之協助、就業所需輔具費用、身心障礙者及其陪同者因接受職業促進措施所致之收入損失等，均屬於本款之範圍，國家應予以適當之補助（§ 33 Abs. 3, Nr. 6, Abs. 8 SGB IX）<sup>95</sup>。

除此之外，職業促進措施也涵蓋政府所應負擔之各項費用，包括身心障礙者因接受職業促進措施所需之離家住宿費用，以及與職業訓練直接相關之學費、考試費用、教材、工作服與工作器材（§ 33 SGB Abs. 7 IX）。

上述就業促進法關於身障者特殊性給之規定，以及身心障礙者復健與重建法關於就業促進之規定，只要是特別針對身心障礙者、未同步給予非身障者之給付，依學說之見解，應屬羈束行政，行政機關並無裁量空間，換言之，只要身心障礙者符合法定要件，即享有各項就業促進之請求權<sup>96</sup>。值得注意的是，身心障礙者復健與重建法第 33 條第 4 項明文，就業促進給付之提供，應尊重身障者之意願與性向、身障者目前為止所從事的工作以及就業市場的現況與未來發展（§ 33 SGB Abs. 4 IX）。

就其實踐面向而言，在德國亦有視障者選擇從事按摩業，依德國「按摩師及物理治療師法」（Massage- und Physiotherapeutengesetz）之規定，此項職業涉及國民之健康事項，屬於醫療相關行業，需要完成職業養成訓練，並通過國家考試始得執業。按摩師之養成訓練在國家認可之職業訓練機構進行，課程為期兩年，結束後參加國家考試，考試通過後尚有半年之實習期間，實習於醫院或其他適當之醫療機構進行。德國按摩師之執業範圍包括各種按摩手技（含反射區

<sup>94</sup> Bettina Schmidt, Die Rehabilitation im Arbeitsleben, in: Ronald Richter (Hrsg.), Rehabilitationsrecht, 2008, Nomos Verlag, S. 158.; Jan Castendiek/ Günther Hoffmann, Das Recht der behinderten Menschen, 3.Aufl., 2009, Rn. 490 ff.

<sup>95</sup> Peter Trenk-Hinterberger, Die rechte behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, Schriftenreihe der Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte, Band 103, 31. Aufl., 2003, S. 128.

<sup>96</sup> Jan Castendiek/ Günther Hoffmann, Das Recht der behinderten Menschen, 3.Aufl., 2009, Rn. 492.

按摩)水療、冷療與熱療、運動治療與電療<sup>97</sup>，其養成訓練課程內容有疾病學、解剖與生理學、職業倫理與法律、教育學與心理學、運動治療、預防與復健、傳統按摩手技、特殊按摩手技如反射區療法、水療、熱療等療法、光電療法等<sup>98</sup>。有意進階發展之按摩師，可接受物理治療師養成教育、通過國家考試成為物理治療師，物理治療師之養成訓練為期三年，曾受按摩養成教育課程者可抵減 18 個月。

該法係一體適用於所有有興趣從事該項職業之人，並未針對視障設有特別規定。視障者若有意成為按摩師，得依上述就業促進法及身心障礙者復健與重建法之規定申請政府提供相關協助。而按摩師/物理治療師職業訓練機構，有收一般非視障學員，亦兼有收視障者與非視障者之機構，前者如「預防復健集團」(Präha Gruppe)<sup>99</sup>，後者則有「麥茵斯職業促進機構 - 物理治療方法中心」(Das Berufsförderungswerk Mainz – Zentrum für physikalische Therapie)<sup>100</sup>，其提供適合視障者、聽障者學習的按摩課程以及住宿用餐環境。視障者若有意成為按摩師，流程略為：年滿 16 歲以上、身體健康狀況良好之視障者先向勞動就業主管機關申請就業促進給付，經審核通過後，其兩年的職業訓練、考試與半年的實習期間所需課程費用、教材費用、學習輔具、交通費用，均由政府負擔，在此期間享有生活津貼，並能獲得就業輔導員之協助。

### 3. 英國

在英國視障者擔任物理治療師，已有百年以上傳統，其始於 1900 年倫敦按摩學校開始招收程度最佳的視障者入學，1915 年該校由英國皇家盲人協會 (Royal National Institute for the Blind, RNIB) 接管，改設為英國盲人按摩訓練機構。該機構早於於 1916 年即設有運動治療課程，1919 年又增加了電療課程，及至 1956 年，英國盲人協會克服所有儀器操作的困難，其所提供的訓練課程，已能符合英國物理治療學會所核定的標準。90 年代起視障者接受一般大學教育成為主流，上述盲人按摩訓練機構關閉，英國皇家盲人協會改變角色，提供物理治療的支援服務，協助在主流大學接受物理治療的學生克服求學與就業的困難。由於受教障礙獲得充分排除，英國視障者得以接受完整的物理治療專業學習與訓練，成為社會所接納的物理治療師，其臨床領域包括神經、骨科、外傷、老人、運動傷害等，工作地點則涵蓋公立醫院、私人診所、運動傷害中心、學校。英國實施公醫制度 (National Health Service, NHS) 之後，原先多於私人診所執業的視障物理治療師現則多於服務於醫院<sup>101</sup>。

英國視障者能夠回歸主流，與明眼人完全相同，接受完整的物理治療師教育、通過考試並進入醫療機構工作，主要是因為在教育階段有完善的支援系統，物理治療師之國家考試完全不打折，接著就業階段政府繼續給予符合個別需求之協助。詳言之<sup>102</sup>：

<sup>97</sup> [http://www.bfw-mainz.de/downloadbereich/downloadbereich/UPL/masseur\\_med\\_bademeister.pdf](http://www.bfw-mainz.de/downloadbereich/downloadbereich/UPL/masseur_med_bademeister.pdf). (最後瀏覽日：99 年 4 月 22 日)。

<sup>98</sup> <http://www.praeha.de/en/ausbildungen/massage.html>. (最後瀏覽日：99 年 4 月 22 日)。

<sup>99</sup> <http://www.praeha.de/ausbildungen/massage.htm>. (最後瀏覽日：99 年 4 月 22 日)。

<sup>100</sup> <http://www.bfw-mainz.de/> (最後瀏覽日：99 年 4 月 22 日)。

<sup>101</sup> 胡名霞，英國視障者的物理治療教育，醫學教育，第 4 卷第 3 期，2000 年，頁 281。Sally French, *Disabled People and Employment: A study of the working lives of visually impaired physiotherapists*, 2001, pp. 53-65.

<sup>102</sup> 陳奇威，英國物理治療師支援性法規之初探，本計畫英國法制研究報告，第貳部分至第肆部分。

A. 在專業教育階段，英國有兩大支援系統協助視障者進入物理治療學系就讀，其一為英國皇家盲人協會所提供的「物理治療支援服務」(Physiotherapy Support Service, PSS)，另一則為「身心障礙學生學習補助」(Disabled Student Allowance)。「物理治療支援」包含學生進入學校前協助視障生選擇適合的科系、申請學校及面試技巧，進入學校就讀後該協會會針對個別學生之情形，設計出最適合該名視障生之學習方法、提供盲用書籍或以貸款、出借等方式協助視障學生獲得學習物理治療課程所需之軟、硬體設備；至於「學習補助」主要針對因視障因素導致學習上之額外支出費用，包括學習所需之專業設備、非醫療專業輔助人員、因身障所致額外交通費用支出等。

B. 在物理治療師考試方面，視障學生仍須修習完成所有物理治療學系之必修學分，取得學位，並參加國加考試。就此而言，與明眼人並無不同。

C. 視障者通過物理治療師之考試、取得資格後，英國皇家盲人協會之「物理治療支援服務」系統繼續協助其銜接至一般身障者之就業促進措施 (Access to Work Scheme)，申請個別化服務，其服務範圍包括：陪同面試溝通、就業輔導員協助視障物理治療師熟悉工作環境、物理治療師赴醫院以外處所提供服務時之交通費用補助以及工作環境之職務再設計，最後一項係指為物理治療相關器材如電療器等設備加裝語音功能，以利視障物理治療師操作。

#### 4. 日本

依日本現行「有關按摩、馬殺雞指壓師、針師、灸師法」，按摩、針、灸三種療法屬於醫療專業，其從業者，必須具備「就讀大學資格」，在文部科學大臣核定之學校或厚生勞動大臣核定之養成機構，接受三年之法定訓練課程，並通過厚生勞動省舉辦之國家考試，於厚生勞動省完成登錄，始得執業<sup>103</sup>。

按摩、指壓與針灸是明眼人與視障者均得從事之行業，不過日本政府針對視障者設有專門養成訓練機構，全國 70 所盲校，60 所職業訓練機構、10 所重建中心均設有三療專業培訓課程，其中日本筑波大學附設盲校最具特色，該校從幼稚部到高等部專攻科學制齊全，招收學生以先天性全盲生為主，是日本全國 71 所盲校中唯一的國立盲校，也是培育三療師資唯一的大學。該校高等部之針灸手技療法科與理學療法科修業期間 3 年，針灸手技療法研修科修業期間 1 年，修習約 77 門課 2300 小時之課程，涵蓋東方傳統醫學與西方醫學理論，畢業取得大專之學歷 (Sub-Bachelor's degree)<sup>104</sup>。在就業方面，修習三療課程完畢、通過國家考試之視障者，得受雇於醫療機構或診所，或自行開設理療院，晚近亦有不少受雇於大型按摩保健公司<sup>105</sup>。值得注意者，日本法令針對視障理療師仍留有一項保護措施，即限制明眼人欲開設理療院時，須

<sup>103</sup> 陳耀祥，日本視障者從事按摩業之管制與促進，本計畫日本法制研究報告，第「參」部分。

<sup>104</sup> 行政院勞工委員會職業訓練局 (溫秀琴、張瓊玲)，九十一年度赴日本考察視覺障礙者就業促進報告，2002 年 11 月 15 日。相關課程內容參見該報告附錄一。另參見 Nozomi DONOYAMA, Introduction of Traditional Japanese Massage, Anma, and its Education for the Visually Impaired, The Past and The Present, TCT Education of Disabilities, 2004, Vol. 3 (1), p. 45.

<sup>105</sup> Nozomi DONOYAMA, Introduction of Traditional Japanese Massage, Anma, and its Education for the Visually Impaired, The Past and The Present, TCT Education of Disabilities, 2004, Vol. 3 (1), p. 46.

徵得一定距離內視障理療院之同意方得開設，惟此項規定未能有效落實，實益不大<sup>106</sup>。

## 5. 中國大陸

中國大陸設有醫療按摩人員之制度，並有多所大學開設盲人，受到國內視障按摩師之重視。按中國政府雖於 1997 年頒布「盲人醫療按摩人員評聘專業技術職務有關問題的通知」，確立現行醫療按摩與保健按摩之區分，但隨後於 1998 年制定「執業醫師法」，要求從業醫師須經考試合格後才能取得執業醫師執照，而盲人無法完成考試科目中之形體觀察、X 光片解讀等，因此實質上該法之頒布阻絕了盲人成為按摩醫師之可能性，部分已經在醫療機構中從事醫療按摩工作的盲人醫療按摩人員亦被迫離職，直到 2009 年頒布「盲人醫療按摩管理辦法」後，才又重新建立「醫療按摩」與「保健按摩」兩套制度<sup>107</sup>。

中國大陸現行法制下之「醫療按摩人員」，係指在醫療機構從事推拿按摩之人員，視障者與非視障者均得從事此項工作，但須依照前述「執業醫師法」之規定取得執業醫師之資格，惟「盲人醫療按摩管理辦法」對於盲人從事醫療按摩工作設定其執業範圍，盲人醫療按摩人員不得從事按摩推拿以外之醫療、預防與保健，亦不得開具藥品處方及醫學診斷證明或其他與盲人醫療按摩無關之醫學證明文件（第 11 條），就其執業範圍而言，毋寧較趨近於醫囑執行者，與一般執業醫師有間。盲人醫療管理辦法將盲人醫療按摩人員分為初、中、高三級，目前最重要之進入管道，為接受中等專業以上教育並通過盲人醫療按摩人員考試，尤其中級以上醫療人員必須具備盲人按摩大學本科畢業之學歷，就此中國有多所大學如長春大學、南京中醫藥大學、新疆盲校與北京聯合大學設有盲人高等教育按摩推拿大專班，就教育與考試兩階段的銜接而言，較我國現行制度更為完善。取得盲人醫療按摩人員資格者，得於醫療機構工作，這是盲人醫療按摩管理辦法的重大貢獻，但值得注意的是，該項辦法也限定了盲人醫療按摩人員之執業範圍，其職級晉升上也明顯落後於非視障者<sup>108</sup>。

至於保健按摩，在中國大陸同樣是視障者與非視障者均得從事之工作，依「保健按摩師國家職業標準」分為初級、中級、高級及技師四個等級，在養成訓練上，保健按摩師並未將高中、大專以上學歷設為門檻，而是同步採認一定年資之工作經驗或參加每一級別標準訓練課程並通過考試，作為逐級晉升之要件。中國政府對於盲人保健按摩師之就業促進措施，以協助其開設保健按摩店或自營作業為主，例如補助開辦費用、提供租金優惠、免息貸款、行政程序優先處理，就此各省又有不同之補助項目或獎勵措施<sup>109</sup>。

## 6. 小結

經比較我國法制現況與上述各國之法制，本計畫認為有幾點值得注意：首先，上述四個國家均將按摩或與物理治療等定性為醫療相關工作，對於從業人員之能力設有較為嚴格之要求，因此養成訓練或教育期間較長，並須通過國家考試取得證照始得執業，這些基本的養成與考試

<sup>106</sup> 行政院勞工委員會職業訓練局（溫秀琴、張瓊玲），九十一年度赴日本考察視覺障礙者就業促進報告，2002 年 11 月 15 日。

<sup>107</sup> 張巍，大陸盲人按摩業發展與規制簡析，本計畫中國盲人按摩法制研究報告，「二、盲人按摩業發展回顧」。

<sup>108</sup> 張巍，大陸盲人按摩業發展與規制簡析，本計畫中國盲人按摩法制研究報告，「三、醫療按摩規則」。

<sup>109</sup> 張巍，大陸盲人按摩業發展與規制簡析，本計畫中國盲人按摩法制研究報告，「四、保健按摩規制」。

規範，均一體適用於明眼人與視障者。再以執業範圍加以觀察，除中國「盲人醫療按摩管理辦法」對視障者與非視障者醫療按摩人員之執業範圍作差別規範，盲人醫療按摩人員趨近於醫曠執行者外，其餘在英國、德國、日本，只要通過國家考試，在執業內容上完全相同，不作明、盲之區分，且其執業範圍較我國去醫療化之視障按摩更為廣泛，英國物理治療師執行之業務範圍與一般物理治療師相同，德國按摩師得為患者進行水療、電療等，日本三療按摩師則得執行針灸，這些項目分別為各國養成教育的內容，簡言之，證照制度、執業範圍與其養成教育三者具有密切關連，醫療性越高、執業範圍越不以手技為限，越需要完整而長期的訓練課程。

至於上述各國法制對我國有何值得借鏡之處？按中國大陸法制區分醫療按摩與保健按摩，前者開啟視障者在醫療機構工作之可能性，並有多所大學設有相關科系，為我國目前理療按摩所不及；後者則取向一般休閒市場，就其養成訓練期間、證照制度與經營型態，與國內現況較為相近。的確，以我國按摩業現況而言中國大陸法制不失為修法之參考對象，惟不應忽略的是，中國大陸視障者執行醫療按摩之範圍仍受到法令上之限制，與非視障者之間並非利於真正的平等地位，因此從融合之觀點，英國或德國以完整涵蓋養成教育、考試與就業三個不同階段的就業促進措施、滿足視障者個案需求，協助其進入常態教育養成、證照考試，取得專業工作機會，較能體現個別化職業重建之精神，而我國最新修正之身權法特別強調此項基本原則(如第 19 條、第 33 條)，並已分別依事項性質設定政府部門分工之權責(第 2 條)，大法官亦期待立法者與行政部門採取就業促進之多元手段，在此前提下，本計畫認為，歐陸法制以完備的就業促進措施而不以特殊證照來協助視障者從事按摩業的模式，更符合我國現行身權法之立法精神，值得我國參考，行政部門亦應藉此機會將符合個別需求之多元就業促進措施進一步具體化、法制化。以下將以此為藍本，針對我國視障按摩就業促進措施有待改進之處加以分析。

## (二) 我國視障按摩職業促進措施之檢討

觀察歐陸福利國家身心障礙者就業促進措施，尤其是歷史悠久的英國皇家盲人協會所發展出來的物理治療支援服務模式可知，欲使身心障礙者與常人相同，享有選擇職業、透過工作發展自我的自由，一方面須培養身心障礙者具備該項工作所需之專業能力，不因身心障礙因素而打折，另一方面，也需要完善的就業促進措施協助身心障礙者克服客觀條件之限制，享有進入職場的公平機會，且就業促進之協助不是從身心障礙者進入職場時才開始啟動，而是從養成訓練或養成教育階段即應著手，才能有效克服身心障礙者所面臨的各項職業選擇自由限制。

### 1. 重新建構訓練養成體系

按摩師究竟應循大學科系或一般職業訓練系統養成，為期多久、課程內容為何，端視各該國家是否將按摩視為醫療相關工作以及該項證照之性質而定。以此檢視我國目前按摩師之養成，如前所述，在我國目前醫療法規之限制下，僅允許非醫療性之保健按摩存在，證照制度為技術士層級，與之相搭配之訓練養成體系，在先天失明者於啟明學校畢業者取得高職學歷，後天失明者進入重建院，尚無大專院校設有相關科系；理療按摩之定位更為曖昧不明，從「視覺功能障礙者從事按摩及理療按摩資格認定及管理辦法」第 12 條觀之，訂定該項法規命令之勞工、衛生、教育主管機關似乎有意將其提升為醫療性行為，再以同辦法第 13 條以及「教育部鼓勵大學院校開辦視障理療按摩學分班教學相關設備補助原則」觀之，教育主管機關希望由大

學來開設理療學分班，似亦有意提升理療按摩之養成教育至大專層級，惟該辦法第 6 條並未設有所謂的「理療按摩技術士證」，而是以乙級技術士證及理療按摩專業訓練證明去申請理療按摩「執業許可」，簡言之，目前無論是技術士層級或專門職業技術人員層級，均無所謂的「理療按摩」證照。在專技人員「教考用一體」的邏輯下，理療按摩既無教、考制度，上述管理辦法第 12 條「公私立醫療機構進用或轉介」之規定自然成為具文，也因此所有取得理療按摩執業許可證之視障者，仍被拒絕於醫療機構之外。

再此須進一步加以釐清者，視障按摩養成目前授予之最高專業學歷為高職，此一教育層級是否可能成為專門職業及技術人員中的醫事人員？還是只能停留在不特別要求專業學歷的技術士？依「專門職業及技術人員考試法」第 3 條、第 9 條及第 10 條之規定，專門職業與技術人員考試分為高考、普考與初考三等，參加高考須為大專相當科、系、所畢業者，普考之應考資格則為公私立高級職業學校相當科、系、所畢業者，由此以觀，目前按摩已有高職層級的養成教育，法制上似不排除將按摩技術士證照提升至專門職業及技術人員證照，至少就理療按摩而言，若政策上有意將其定性為醫事人員，並不以大專院校設有相關科系為前提。惟進一步參酌「專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則」第 2 條規定，各類醫事人員普通考試如物理治療生、職能治療生考試自民國 100 起停辦，護士考試自 102 年起停辦，亦即醫事人員專門職業及技術人員考試未來將只舉辦高等考試，不舉辦普通考試。依此政策方向，若欲將理療按摩定性為醫療領域之專門職業及技術人員，使視障者得以進入醫療機構工作，必須同步建立相關之大專科系。

依上述分析，並參酌上述各國法制，我國須重新建構按摩之養成體系，才能真正落實證照制度：

- 保健按摩部分，如未來證照制度採行 A 方案，實施「手技調理技術士證」，自應改變目前分散、混亂的訓練方式，針對丙級及乙級技術士層級，建立一套逐級而上的基本訓練課程，設定適當之養成訓練期間，其適用於先天失明者就讀之高職課程，亦適用於後天失明者之職業重建，如此才能確保按摩業從業人員基本的專業能力與素養。即使上述證照制度未能於現行身權法失效前完備，主管機關亦應積極整合啟明學校、重建院之師資以及具有豐富經驗之視障按摩師，將其經驗以及長期累積之訓練方式與課程內容加以標準化，使視障者在制度過渡期間仍能維持其專業能力於不墜。
- 如欲將理療按摩提升至醫療行為範圍，使其從業人員成為醫事人員，依目前專門職業及技術人員考試相關規定，首先須有法規明確將其定性為專技人員，就此而言，尚需考試院之配合<sup>110</sup>；其次，配合醫療人員普通考試即將落日的政策，教育部必須推動大專院校設立相當之科、系、所，使視障者得以取得參加考試所需之學歷。
- 無論技術士或為專技人員，均應同步建立在職訓練與進修訓練之機制，主管機關尤其應積極協助已經取得技術士或專技證照之身心障礙者，定期參與進修與訓練，強化其

<sup>110</sup> 專門職業及技術人員考試法第 2 條：「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規應經考試及格領有證書始能執業之人員；其考試種類，由考試院定之」。

專業能力及市場競爭能力。

- 至於訓練養成機構，可參考中國大陸現況，由大專院校設立相關科、系、所，但在我國，基於大學自治之考量，以教育部提供補助經費鼓勵大專院校設置或開設相關學程為宜；另一種更積極的模式，則是參考日本筑波大學，由國家設立專門養成訓練學校，涵蓋高職、大專等各種學制，並提供生活重建、職業重建訓練課程與在職訓練、進修訓練課程，以滿足先天或後天失明者重新適應生活、取得各種證照之養成訓練需求<sup>111</sup>。若係如此，該項機構宜定位為身心障礙者就業促進措施之一環，招收對象以身心障礙者為限，不收取非身心障礙者。

## 2. 養成教育階段之就業促進措施

證照制度與養成教育體系確立之後，需要針對身障者之特殊需求，提供相應之就業促進措施，使身心障礙者得以克服經濟與非經濟因素所致之困難，完成職業訓練、通過考試，進入職場。就此，參酌上述英、德、日等國已發展出的各項協助項目，應有助於瞭解視障者接受按摩或物裡治療養成訓練期間之需求，檢討我國在此階段值得改善之處：

- (1) 我國目前在職業訓練階段較為制度化的措施，為「就業促進津貼實施辦法」提供之身障者職業訓練生活津貼，依該辦法第 20 條規定，生活津貼每月係按基本工資 60 % 發給，身心障礙者最長得領取一年之津貼。未來政策上如欲延長按摩基本養成訓練期間達一年以上，提高從業者之專業技能，則上述辦法宜配合修正，使身障者於職業訓練期間均能獲得生活津貼之支持。此項措施對於中途失明參與職業重建者，或已經執業而參加繼續進修之視障按摩師尤為重要，唯有確保其基本經濟安全，才能期待身障者願意投注時間提升其專業技能。在此應注意者，如視障者原為就業保險法之被保險人，非自願離職而參加按摩職業訓練者，在此期間之生活津貼，依社會保險給付優先於其他社會給付原則<sup>112</sup>，應先依就業保險法第 19 條規定請領，待六個月期滿後再依就業促進津貼實施辦法請領。
- (2) 視障者如須離開住居地接受職業訓練，在此期間之住宿費用以及往返交通費用，亦應給予適當補助，對於非都會區訓練機會有限之視障者，尤應滿足其對此項補助之需求。如欲更進一步減少視障者接受職業訓練的經濟上困難，宜將補助項目擴及與職業訓練直接相關之學費、器材及考試費用等。
- (3) 除經濟上之支援外，視障者接受職業訓練所需之各項軟、硬體設施，例如盲用書籍、儀器與軟體，同樣也是重要的就業促進資源。就此，應可參酌英國皇家盲人協會或日本筑波大學發展出來的支援服務內容，這部分之配置如果越齊全，越能期待視障按摩師之專業提升。

<sup>111</sup> 李永昌教授提到，目前國內視障者相關之訓練方案缺乏整體性，且內容有待充實，林教授認為視障者職業訓練方案應包含就業所應具備的能力，如定性行動、社交技巧、資訊運用能力及專業技能。李永昌，從就業發展看視覺障礙者的就業新契機，就業安全半年刊，第 5 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 87。

<sup>112</sup> 參酌前述德國「銜接期間生活津貼」(Übergangsgeld, §§ 46 ff. SGB IX)與「職業訓練生活津貼」(Ausbildungsgeld, §§ 104-108 SGB III) 兩項制度之功能與適用先後關係之說明。

- (4) 資訊提供與諮詢服務可能是我國實務上有待加強之處<sup>113</sup>。按視障者是否選擇按摩業、該行業現況及未來發展情形、身障者可以獲得哪些資源或補助以及接受職業訓練期間之適應問題，均需要政府主動提供個別化諮詢與資訊，我國身心障礙者權益保障法第 48 條、第 49 條之規定已提供相關之法源依據。法律既有明文，具體作法上應可參酌英、日等國之經驗，建制所需之組織與人力，逐步將此項細膩的服務模式予以制度化。

### 3. 就業輔導

在就業輔導方面，誠如前述，我國身心障礙者權益保障法上已明文諸多措施，例如創業輔導，職務再設計、定額進用制與公有公共場所申請營業優先許可等。在此法制基礎上，主管機關基本上享有寬廣的政策空間，而為使就業輔導措施更為制度化，主管機關應針對視障按摩師之就業型態發展出更為細膩之就業輔導模式，並嘗試予以法制化。詳言之：

- (1) 在現行保健按摩領域，視障按摩師多以個人工作室或開設中型按摩院方式經營，或者以非典型僱傭關係於福利機構所屬按摩中心工作<sup>114</sup>，甚少進入一般企業成為受雇員工，或於明眼人開設之休閒場所工作，因此，視障按摩師對於創業輔導與職務再設計之需求較定額進用制殷切。在大法官作成本號解釋後，主管機關已修改職務再設計之補助規定，納入自營作業之視障按摩師，並補助視障者開設中型按摩院、協助其行銷。有鑑於過去長久以來視障按摩業者受法律專屬保護，卻隔絕於一般法律秩序的弱勢現象，本計畫認為於主管機關應特別強化視障按摩師之「創業知能」，除應提供經營管理課程，協助視障者透過職務再設計，備置經營管理所需之盲用軟硬體設備外，更重要的是，應提供視障按摩師經營上所需之稅務知識、各種就業途徑之優缺點、合夥或雇用相關之法律知識，以及社會保險相關之權利與義務<sup>115</sup>，使視障者能與一般公民相同，清楚瞭解在整體法秩序下，其從事按摩業所得主張之權利與所應負擔之義務。
- (2) 理療按摩領域：如依本計畫第「參」部分之研究結論，「理療按摩」將定位為身心障礙者

<sup>113</sup> 李永昌，從就業發展看視覺障礙者的就業新契機，就業安全半年刊，第 5 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 86。

<sup>114</sup> 王育瑜，障礙團體設立之按摩中心的充權效用評估：以台北市為例，台大社工學刊，第 9 期，2004 年 8 月，頁 8-136。

<sup>115</sup> 按摩師之就業型態，究竟為雇用、合夥或類似合署型態（分別執業、分攤成本），按摩師應有完全的選擇自由，而不同的就業型態亦將影響其投保勞、健保之權益。以健保而言，未來如二代健保修法完成，將以家戶綜合所得作為費基，則無論何種就業型態，其保費負擔均視其綜合所得稅而定。再以勞保而言，如為受雇者，將以其薪資計算其投保薪資，若非典型雇用關係，而為合夥或類似合署性質，大致上應仍維持目前參加職業工會投保之情形。至於就業保險，僅受雇之按摩師有投保義務，自設工作室、合夥或類似合署關係者，無法參加就業保險。

至於勞保、就業保險之投保金額，受雇者以其薪資投保，較無疑義；如以職業工會會員身分加入勞保或現行之健保者，可能存有以高報低的情形，投保金額並未真正反映其從事按摩之收入。事實上，各行各業中以職業工會會員身分投保，而有高薪低報之情形，比例高達 97 %（就此，保險人之主管機關依法享有逕行調整之權限詳見司法院釋字第 676 號解釋陳新民大法官部分不同意見書）。值得注意者，最新公布之司法院第 676 號解釋提及，被保險人參加健保，如其實際所達未達投保金額分級表第六級者，大法官責成主管機關應設適當之機制，合理調降保費，以符合社會保險「量能負擔」之精神。此號解釋雖是針對健保之投保薪資而作，對同為社會保險，且同樣有參加職業工會、自行申報投保金額制度的勞保而言，亦應有其適用。

就業促進措施之一環，亦即政府為取得乙級技術士證之身心障礙者，提供專業訓練，增加其市場上之專業競爭力，則身心障礙者參合理療按摩之訓練課程期間，亦應比照養成階段之就業促進措施，依其減少工作接受訓練之實際情形提供生活津貼，並補助其教材、交通或食宿費用。如能進一步克服目前法規、教育與考試法制上之限制，順利將理療按摩提升至醫療行為，則醫療性理療按摩師可透過定額進用制，進入醫療機構工作，此觀現行視覺功能障礙者從事按摩及理療按摩資格認定及管理辦法第 12 條規定甚明；相對地，進用之醫療機構得依身權法第 37 條規定，申請職務再設計補助，方便視障理療按摩師工作。惟以目前定額進用制實施狀況而言，雇主傾向雇用肢體障礙、聽覺障礙、聲音語言功能障礙者，視障者在定額進用之機會競爭上仍相對弱勢<sup>116</sup>。就此，勞工主管機關得依身權法第 44 條第 1 項規定另行提供補助，增加醫療機構之進用視障理療按摩師之意願。

- (3) 行銷管道之建立：相較於明眼人，目前大部分視障按摩師雖具有按摩技術士證之優勢，但其行銷能力普遍不足，實際上執業或經營上，競爭能力仍明顯劣於明眼人，此部分亦亟需政府之協助。承前所述，可資運用之措施包括營業地點申請優先許可，或將具有納入國民旅遊卡之特約商店，惟後者目前受阻於商業登記法規之解釋適用問題，詳後說明分析。除此之外，主管機關得於其裁量範圍內，以廣告等宣傳方式，呈現身障按摩師或理療按摩師之訓練養成過程與專業能力，提供一般民眾選擇相關服務的判斷依據。
- (4) 此外，就業輔導員之設置亦有其必要，就業輔導員能協助身障者就業面試，儘速適應新的工作環境，解決就業中所面臨之各項困境，英國視障物理治療師在就業上即獲得就業輔導員良好之協助。依「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，我國目前就身心障礙者之職業訓練與就業服務，設有職業訓練師、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及督導等五種專業人員<sup>117</sup>，視障按摩業團體則建議，將取得乙級按摩技術士證且具有豐富經驗之視障按摩師培訓為按摩類就業輔導員或按摩類職業訓練師<sup>118</sup>，此項建議一方面增加取得乙級證照按摩師之就業管

<sup>116</sup> 王育瑜，身心障礙者定額進用制度之研究，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告（政府資訊系統計畫編號：PG 9310-0331），執行機構：國立暨南大學，2005 年 1 月，頁 101。

<sup>117</sup> 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：「本準則所稱專業人員及其職務內容如下：

一、職業訓練師：直接擔任職業技能與相關知識教學事項。

二、職業訓練員：辦理職業技能訓練事項。

三、職業輔導評量員：辦理職業輔導評量計畫擬定、個案職業輔導評量、撰寫職業輔導評量報告及提供個案就業建議等事項。

四、就業服務員：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。

五、職業重建個案管理員：辦理就業轉銜、職業重建諮詢、開案評估、擬定初步職業重建服務計畫、分派或連結適當服務、資源整合與獲取、服務追蹤及結案評定等事項。

六、督導：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」。

<sup>118</sup> 中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，勞委會職訓局委託，2009 年，表 5-4。

道，提升視障按摩師之進修意願，另一方面有助於視障按摩師資之培訓，應為值得努力之方向。惟無論是擔任職業訓練師、職業訓練員或就業服務員，依職業訓練法、職業訓練師甄審遴聘辦法及上述準則之規定，尚須具備接受相關訓練才能取得資格，就此主管機關必須另行啟動職業訓練措施，例如協助視障按摩師接受職業訓練師之培訓，或另行取得就業服務乙級技術士證。

#### 4. 程序參與

承前所述，個別化原則為身心障礙者職業重建服務之重要指導理念，在立法技術上，無論是德國或我國，大抵以法律確定重要基本原則與機制，再授權主管機關訂定相關法規命令以為補充；且職業重建服務屬於給付行政一環，行政機關就此亦享有寬廣的政策形成與裁量空間。以我國法制現況觀之，就業促進津貼實施辦法、身心障礙者職務再設計實施方式及補助準則、身心障礙者創業輔導服務實施方式及補助準則等重要法規命令已備齊，但其所訂定之補助標準與範圍，並未區分障別與職業類型，性質上仍屬一般性、抽象性規範；至於更具體的措施，行政機關通常以在既有法制架構下編列一定期間之預算以行政計畫方式<sup>119</sup>為之，勞委會職訓局所實施之視障按摩業補助方案，以及「新視界就業計畫」及「因應大法官第 649 號釋憲案行政院勞工委員會協助視障者就業措施」即屬之，其優點是彈性反應需求，缺點則是受限於預算期限欠缺延續性。上述各項計畫是特別針對按摩業所設計的就業促進措施，其內容對視障按摩師之技術能力與其經營型態具有一定的影響力，就此，相關團體、人民有無參與行政部門政策決定的程序權利？

按行政部門作為法律之執行者，除行政處分與行政指導等係針對具體事件或特定相對人所為，其他如法規命令（行政程序法第 150 條）、解釋性規則或裁量基準（行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款）與行政計畫（行政程序法第 163 條）相對抽象，適用於不特定人，具有高度政策意涵。針對此類攸關政策內容的行政行為，我國行政程序法賦予人民之程序參與權利不一：關於法規命令之訂定，依行政程序法第 152 條規定，人民或團體得提議為之，第 154 條、第 155 條規定行政機關應將法規命令草案公告，使人民有陳述意見之機會，並得依職權舉行聽證，上述規定乃是參酌美國行政程序法之立法例，惟並未課予行政機關發布命令之際負擔訂定理由說明義務，作為法院審查之基礎<sup>120</sup>，以致於無法真正發揮確保人民程序參與之效用；解釋性規定與裁量基準等行政規則，係規範行政機關內部運作，並未直接對外發生法規範效力，因此行政程序法並無事前程序參與之規定；至於就業促進、社會給付行政性質之計畫，並未涉及一定地區土地之特定利用或重大公共設施之計畫，行政程序法未有特殊程序參與之要求（行政程序法第 164 條參照）。

在目前程序參與之法制架構下，在法規命令之訂定方面，身心障礙者權益保障法授權之相

<sup>119</sup> 行政程序法第 163 條：「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃」。另參見陳敏，行政法總論，第 5 版，2007 年，頁 639。

<sup>120</sup> 湯德宗，行政程序論，增訂二版，2003 年，頁 247-250；陳敏，行政法總論，第 5 版，2007 年，頁 538。

關法規命令大抵均已發布，身心障礙者團體或個人仍得針對其不備之處提議修正，促使行政機關提出修正草案、舉行聽證程序，惟須注意者，行政機關就其所發布或修正之行政命令，何以未接受人民或團體之意見、何以未召開聽證，在法律上並無說明理由之義務，個別的人民或團體不得對此提起行政救濟，請求為抽象的法規審查，只有當人民憲法上所保障之權利，因適用該項法規命令受到不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對確定終局裁判所適用之命令有抵觸憲法疑義時，依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款聲請釋憲<sup>121</sup>。除法規命令外，與視障從事按摩業相關之促進措施，較可能以行政計畫方式提出，就此行政程序法雖未明文要求應踐行之程序，但行政程序法有關事實證據調查、聽證程序、陳述意見機會等乃屬一般性規定，主管機關本得基於職權先將計畫草案公告，並召開正式聽證或以非正式程序，使利害關係人得參與其事，表達其事實及法律上見解，以獲得利害關係人之支持、化解阻力；行政機關進行意見徵詢之程序時，除應邀請職業重建服務領域之專家學者協助外，對於「利害關係人」宜應從寬認定，因為視障按摩師的就業型態漸趨多元，按摩師之經營與進修意願與需求亦不盡相同，且並非所有視障按摩師均加入職業工會，除此之外尚有不少視障相關之障礙團體參與按摩院之經營或按摩技能之提升，建議主管機關應將法規命令或行政計畫之草案以適當方式盡可能傳遞給每位視障按摩師、職業團體與相關團體，公平賦予表示意見之機會。

針對我國目前法規命令與一般行政計畫之程序參與規範缺失，並考量身心障礙者之資訊取得與社會參與程度相對弱勢，可考慮於身心障礙者權益保障法提出程序參與的修正草案，作為明確之規範，例如要求行政機關訂定與身心障礙者各項權益相關之法規命令或擬定行政計畫時，或下達解釋性規則之前<sup>122</sup>，應將草案內容以適當方式告知相關之身心障礙個人或團體，給予一定期間陳述意見之機會，並得依職權舉行聽證，亦即在身心障礙者權益保障法就行政程序參與事項作為嚴格周全之規範，優先於行政程序法之適用<sup>123</sup>；行政機關未踐行程序或違反程序時，身心障礙個人或團體如欲提起行政救濟，請求法院作法規抽象審查，尚須配套修正行政訴訟法與大法官釋憲程序，問題爭議性不小，修正恐怕不易，此由行政程序法與行政訴訟法之立法、修法歷程可見一斑<sup>124</sup>。即便欠缺司法審查機制，本計畫認為身心障礙者權益保障法增設行政程序參與之規定仍具有促進身心障礙者權益的效果，且透過身心障礙個人或團體的積極參與，亦能使職業重建服務作更細膩的類型化，以滿足不同障別、不同工作內容、不同就業型態之需求。

## 二、視障按摩師就業促進措施之合憲性審查 - 以平等原則為中心

本計畫有關按摩業之行業管理與證照制度，以及身心障礙者就業促進措施如何與其搭配銜接之建議，係依循憲法第 7 條平等原則、憲法第 153 條後段「人民之老弱殘廢，國家應予以適當之扶助與救濟」、增修條文第 10 條第 7 項「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環

<sup>121</sup> 陳敏，行政法總論，第 5 版，2007 年，頁 538-539。

<sup>122</sup> 陳敏，行政法總論，第 5 版，2007 年，頁 550。

<sup>123</sup> 湯德宗，行政程序論，增訂二版，2003 年，頁 159-164。

<sup>124</sup> 湯德宗，行政程序論，增訂二版，2003 年，頁 247。

境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展」等規定以及大法官第 649 號解釋之意旨而提出，希望藉由國家給予身心障礙者之教育訓練與就業輔導，得以實現每一位國民 - 包括身心障礙者 - 均享有工作選擇之自由，確保每位國民享有透過工作維持生活、發展自我的公平機會。而上述合憲性原則落實到具體之制度建議，仍有幾點疑義須作進一步說明：

#### (一) 過渡期間之證照制度與就業促進措施

在大法官解釋所定之過渡期間屆滿之後，按摩相關行業之證照與執業許可制度尚未完備之前，按摩業將成為人人均得選擇之工作。在此過渡期間，如欲繼續維持現行按摩技術士考試與執業許可制度，將形成視障者從事按摩業必須取得證照、申請執業許可，而非視障者不受任何限制的現象；另一種可能的作法，則是保留證照考試，但不再限定視障者必須取得技術士資格始得執業。前者將形成視障者與非視障者之間的差別待遇，後者倘若無就業促進支配套措施，可能減損視障者接受完整職業訓練、取得技術士資格之意願，其結果可能導致視障按摩師之專業技能下滑，在市場上更不具競爭力。

為緩和違憲疑義、避免視障者專業能力持續下降，在維持現有證照制度考試的同時，可考慮以各項就業促進措施作為鼓勵視障者接受職業訓練、通過證照考試、申請執業登記之誘因。舉例而言，接受按摩職業訓練課程或進修訓練之視障者，政府給予職業訓練生活津貼、學費教材等各項補助；取得丙級技術士證、辦理執業許可者，得申請個人工作室之創業輔導與職務再設計補助；政府媒合企業雇用之視障按摩師，至少須具備丙級技術士之資格，或者政府補助身障福利團體經營按摩院，以其聘用具有丙級技術士證之視障按摩師為要件；取得乙級技術士證、具有一定工作經驗並參加經營管理課程結業者，得申請開設中型按摩院之創業補助。證照制度與就業促進措施之配合，不僅在於緩和違憲疑義，亦可同時強化視障按摩師之專業形象，使其在開放後的按摩市場更具競爭力。

#### (二) 從視障者與非視障者間之公平性問題到身心障礙者彼此之間的公平性問題

視障按摩業保留條款失效後，不僅視障者與明眼人之間有關職業選擇自由，同樣也開啟其他障別身障者選擇從事按摩業的自由。按摩業開放後，視障者相較於明眼人在資訊取得、程序參與、養成訓練與就業管道上的弱勢地位，主要透過教育訓練成與就業輔導之協助予以提升，這部分涉及視障者就業權益事項，在視障按摩業保留條款失效後，亦將回歸身心障礙者權益保障法之一般規範體系，視障者不再享有優於其他身障者之專屬職業保障。但不可否認地，上述建議之各階段就業促進措施，仍以「視障者」從事「按摩業」之需求為主要設想對象，換言之，政策導向上仍具有「鼓勵」「視障者」從事按摩業的性質，相對地，政府對於其他障別身障者並未有如此明顯之就業導向。此項作法是否形成視障者與其他障別身障者之間的差別待遇？未來其他障別身障者如果選擇從事按摩業，是否亦能獲得相同程度之就業促進服務？

按視障者從事按摩或物理治療等相關工作，並非我國所獨有，除鄰近之日、韓、中等國外，西方國家如德國、英國等亦同，尤其英國盲人物理治療師之養成制度與就業輔導模式歷史長久，政府提供給視障者之服務面向與模式相當完整，進而影響澳洲、加拿大、以色列等國，也陸續引入視障物理治療教育與職業訓練<sup>125</sup>。而我國視障者目前就業率約為 37 % 左右，其中以從事按摩業比例最高，達 34.1%，目前提供給視障者的職業訓練，主要為按摩業與電話服務，其中前者佔 65.2 %<sup>126</sup>，顯示視障者從事按摩工作的比例還是最高。其原因何在？除法律明文予以保障外，主要是相較於適於視障者之工作，從事按摩的收入較高，不僅可以維持本身生活，亦能扶養家庭，除非無障礙環境大幅改善，使視障者得以如常人般從事專門性技術性職業，或是視障者從事政府所開發新職種，其收入不亞於從事按摩，否則短期間內按摩業可能仍是多數視障者選擇之工作<sup>127</sup>。

在此事實基礎上，如能針對視障者從事按摩業之需求，將教育訓練、證照考試到就業各階段的職業重建服務內容進一步具體化，將受雇、自營作業、經營不同規模按摩院所需要的職務再設計或創業輔導方式予以模組化，甚至透過行政程序以延續性計畫方式推動，應最能落實憲法第 7 條實質平等之精神以及身權法「個別化」職業重建原則，以及大法官解釋「應由主管機關就適合視障者從事之職業予以訓練輔導、保留適當之就業機會等促進就業之多元手段採行具體措施」之意旨，而這樣的成果，亦能成為建立其他障別職業重建服務之參考，應無違反平等原則之疑義。惟應注意者，按摩保留條款失效後，假設其他障別之身障者依其意願及專業評量結果，認為適合從事按摩業者，基於平等原則，政府自應依其需求給予不亞於視障者之就業促進協助，甚至需要針對不同障別另行設計不同模組之服務內容，以進一步落實個別化職業重建原則之要求<sup>128</sup>。此外應強調者，視障按摩師之就業型態漸趨多元的趨勢下，政府提供之就業輔導措施不宜僅以身障福利團體為對象，或僅以某種就業或經營型態為限。政府實施職業重建服務，應尊重身障者選擇就業方式之自由，依其受雇或合夥，經營個人工作室或勞動合作社或各種規模之按摩院等不同意願，提供相關之就業或創業知識與職務再設計，為其開啟其多元就業管道為目的。

### 三、主管機關

依身心障礙者權益保障法第 2 條第 3 項第 4 款規定，有關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，以勞工主管機關即勞委會為目的事業主管機關。而主管機關與目的事業主管機關之間如何配合，依按摩業之主管

<sup>125</sup> State of Isreal Ministry of Social Affairs Service for the Blind, Medical Massage – A Profession for Blind and Visually Impaired People in Israel, from: <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/712397EA-C3ED-420F-A686-8231CADA7AD0/407/30.pdf>. (最後瀏覽日：99 年 5 月 14 日)

<sup>126</sup> 李永昌，從就業發展看視覺障礙者的就業新契機，就業安全半年刊，第 5 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 83-84。

<sup>127</sup> 李永昌，障礙者工作職類研究，特殊教育與復健學報，2003 年，第 11 期，頁 57-59。

<sup>128</sup> 在德國，除視障者外，亦有不少聽障者接受訓練成為按摩師。我國按摩業開放後，不僅明眼人，視障以外障別之身障者亦可從事按摩業，則政府給予身心障礙者從事按摩業的各項協助措施，恐怕不得僅限於視障者，亦須及於有意從事按摩業之其他障別身障者。

機關與證照制度分析如下：

(一) 保健按摩：本計畫認為按摩業之主管機關應為衛生署，視障者從事保健按摩，從職業訓練、技術士證照考試到就業促進等階段，則以勞委會為目的事業主管機關。如由國家設立專門之按摩學校，其課程內容、學制與學歷之授予與無障礙學習環境等，則須由勞委會、衛生署與教育部共同協力。

(二) 理療按摩：本計畫同樣認為理療按摩之主管機關應為衛生署，如理療按摩維持現制未設有證照，除大學院校開設理療學分班需要教育部之配合與協力外，身心障礙者接受理療訓練期間與就業階段之各項促進措施，仍以勞委會為目的事業主管機關；如將理療按摩提升為醫療行為，則有關大專院校相關科系之設立由教育部主管，修業期間、課程內容、實習等事項由衛生署主管，相關之專門職業與技術人員考試由考試院主管，但身心障礙者在執業階段所需相關之就業促進措施仍由勞委會主管。

#### 四、附論：商業管理、稅賦與按摩業證照制度及身障者就業促進措施之關連性

與上述就業促進措施非直接相關，但涉及視障者經營按摩業能否跟得上現代化腳步、能否納入政府若干就業促進方案如國民旅遊卡的一項外部法制因素，為按摩業之商業管理與課稅問題，而這項課題又與按摩師之職業定位相關連。

以我國目前商業管理法制概況而言，大體可區分為一般商業活動管理、專門職業及技術人員執業管理、以及不屬於上述兩個範疇之無管理地帶：

(一) 一般商業活動：以公司型態經營者，依公司法第 6 條規定須辦理公司登記，以行號型態經營者，依商業登記法第 4 條須辦理商業登記。舊公司法第 15 條有「公司不得經營登記範圍以外之業務」之規定，違者將受刑事處罰；舊商業登記法第 8 條及第 33 條規定，經營登記所營業務以外事項者，設有行政罰之規定，按摩業依法既專屬保留予視障者，營利事業提供明眼人之按摩服務，應已抵觸上述商業法令應得據以處罰之。民國 90 年公司法修正時將經營公司登記以外業務之處罰規定予以刪除，民國 97 年商業登記法修正時同樣也將登記與管理分開處理，經營登記以外業務之處罰規定亦經刪除。換言之，商業法令已不再處罰經營登記範圍以外業務之行為。在稅賦方面，經營公司或商業，須依加值型與非加值型營業稅法繳納營業稅。

(二) 通過國家考試之專門職業及技術人員：專技人員執業無須辦理商業登記，專技人員雖無辦理商業登記問題，但須持主管機關核發之證書向主管機關申請執業登記始得執業，例如醫師法第 8 條規定，醫師執業須向主管機關申請執業登記，律師法第 7 條規定，律師執業須向地方法院登錄，其他會計師法第 8 條、建築師法第 6 條、技師法第 7 條均同。

由於專門職業及技術人員之執業範圍受法律之保障，因此「公司名稱及業務預查審核準則」第 12 條第 2 款以及「商業名稱及所營業務預查審核準則」第 13 條第 2 款均明文規定，專門職業技術人員執業範圍不得為公司及商業的登記事業。換言之，專門職業及技術人員之執業範疇

與公司登記及商業登記之範疇互不重疊。

在稅賦方面，專門職業及技術人員提供之勞務，屬於加值型及非加值型營業稅法（原營業稅法）第 3 條第 2 項但書所稱「執行業務者提供其專業性勞務」，依其規定非屬營業稅課徵範圍，因此無須繳納營業稅，但依所得稅法第 11 條第 1 項之定義，律師、醫師、會計師等等屬於「執業業務者」，其執行業務所得依第 14 條第 1 項第 2 類之規定，屬於個人綜合所得稅課徵範圍。

（三）其他未有明確管理事項：除此之外，尚有許多未歸入一般商業管理，亦非專門職業及技術人員，其能否辦理商業登記、須繳納何種稅賦，均由行政機關以解釋令函處理，問題是這些函釋通常係各機關就其主管業務中某些類型案件是否適用特定條文，從法條文義作正/反簡單推論，缺乏整體法秩序之思考，不同機關之函釋或同一機關所作函釋甚至相互矛盾。這些函釋雖不具有拘束法官之效力，卻是實際塑造了視障按摩業發展之法制困境。以下先分析按摩及民俗療法之商業管理與稅賦相關函釋見解：

1. 公司登記或商業登記：有關視障按摩及民俗療法能否作為營利事業登記項目，經濟部商業司主要基於前述衛生署 82 年 11 月 19 日衛署醫字第 82075656 號公告民俗療法及 84 年 4 月 12 日衛署醫字第 84011387 號函釋之立場，認為視障按摩與其他民俗療法不列入醫療管理行為，其行為之登記仍受醫療法之禁止，不宜作為商業登記範疇，「否則易使人誤認為經政府合法登記之另一種醫療行業，而誤導民眾」<sup>129</sup>。但問題是不准其登記為營業項目，並無法達到衛生署所期待的效果，因為只要業者避免宣稱療效，就不會受到醫師法之處罰，這些行業依然存在於社會，而且除了視障按摩設有技術士證照之考試外，其餘民俗療法無任何管理制度。

2. 執業登記：由於身權法將按摩業專屬保留給視障者，因此視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法規定，視障按摩師須持技術士證向地方政府申請執業許可，取得執業許可證後始得執業。其他推拿、指壓、腳底按摩等民俗療法業者，亦無執業登記之關規範。

3. 稅賦：按摩師及其他民俗業者未能辦理商業登記，則其以技藝自力營生，無須繳納營業稅<sup>130</sup>，而另依所得稅法第 11 條第 1 項之定義，以技藝自力營生者屬於「執行業務者」，其執行業務所得依同法第 14 條第 1 項第 2 類之規定，應課徵個人綜合所得稅<sup>131</sup>。另外在房屋稅方

<sup>129</sup> 有關按摩不得為商業登記範疇參見經濟部民國 81 年 5 月 28 日經商字第 207706 號函、經濟部商業司民國 96 年 2 月 13 日經商字第 09602016500 號函；有關推拿、指壓、腳底按摩等民俗療法不得為商業登記範疇，參見經濟部商業司民國 93 年 4 月 26 日經商六字第 09300544190 號函、經濟部商業司民國 93 年 7 月 6 日經商六字第 09302103410 號函；有關國術館從事筋骨推拿業務不得為商業登記範疇，參見行政院衛生署回覆經濟部之民國 84 年 4 月 12 日第 84011387 號函。

<sup>130</sup> 財政部賦稅署 770307 台稅二發第 770044235 號函：「盲人投資經營按摩院（中心），如具有按摩院之設備並僱用按摩人者，自應依法辦理營業登記，課徵營業稅。但如以個人按摩或集數個按摩者，以本身勞力應顧客召喚外出或在住宅附設按摩室從事按摩，並無僱用按摩人者，則屬以技藝自力營生之人，依照營業稅法第 3 條第 2 項但書及同法施行細則第 6 條規定，免辦理營業登記，並免徵營業稅」。依照財政部此號函釋之見解，視障者如果經營按摩院，有相關設備並僱用按摩師者，得辦理營利事業登記，營業所得須繳納營業稅，惟如前所述，經濟部商業司根本未設有按摩之營業項目，因此實際上無論個人按摩、聯合執業，或開設按摩院僱用按摩師，均無法辦理商業登記，亦無繳納營業稅之問題。

<sup>131</sup> 財政部 84 年 7 月 12 日台財稅字第 8416334845 號函認為，從事腳底按摩、指壓刮痧者，即屬所得稅法所稱以技藝自力營生之執行業務者。

面，視障按摩師利用自宅從事按摩，因未具營利事業條件，僅按住家用稅率課徵房屋稅，無須適用稅率較高之營業用房屋稅稅率<sup>132</sup>。

在上述法制現況下，視障者目前遭遇之困難在於，無法辦理商業登記，即無法成為國民旅遊卡之特約商店，亦限制其以公司或商號方式經營按摩院的可能性。未來按摩業開放後，除非法律上將醫療性理療按摩列為一項專門職業技術項目，否則法理上應無排除保健按摩或理療按摩成為公司或商業登記營業項目的理由，則經濟部商業司自得透過內部程序，給予按摩單獨之營業項目代碼即可。惟實務運作上，經濟部商業司將本身職權定位在單純受理登記、不負管理責任，因此程序上需要由目的事業主管機關檢視法令或政策上需求、並檢具資料送經濟部商業司，經濟部商業司受理之後才會開啟「代碼審議委員會」之程序，倘若欠缺目的事業主管機關，即無發動之機關，經濟部商業司亦不會主動開啟相關程序<sup>133</sup>。在這套遊戲規則尚未變更之前，按摩業主管機關之確定便成啟動為商業管理的前提要件，本計畫建議法制上須儘速確定按摩業之主管機關，主管機關並應儘速檢具資料向經濟部商業司申請增列營業項目，使視障者經營之按摩院取得與政府從事商業活動之資格。未來倘若按摩業之主管機關迨於發動程序，申請商業登記被駁回之視障按摩師自得以行政機關之不作為以及法令上之欠缺限制其營業自由為由，提起行政救濟及大法官釋憲，來解決此一法制困境。

另外，視障者從事按摩業之租稅減免，依身心障礙者權益保障法第 72 條規定，納稅義務人為身心障礙者，所得稅法第 17 條規定，准予列報身心障礙者每人每年 10 萬元之特別扣除額，除此之外是否應就其執行業務所得給予減免，或者未來得辦理營業登記時，其營業稅得否享有較為優惠之稅率，涉及視障者從事按摩業、視障者從事其他行業，以及其他障別身障者從事其他行業彼此間之公平性問題以及總體稅賦公平性問題，建議由行業主管機關、身心障礙者就業促進主管機關以及稅務主管機關就此另作通盤檢討，再行提出周全方案。

---

<sup>132</sup> 財政部民國 84 年 7 月 26 日台財稅字第 841637331 號函。

<sup>133</sup> 例外情形是所謂「八大行業」之登記與管理，八大行業並無目的事業主管機關，但在商業登記上仍有營業項目代碼，這是經濟部商業司整理自舊法規給予其代碼，且實際上亦由經濟部商業司負責其行業之管理。參見本計畫 99 年 4 月 30 日經濟部商業司及財政部賦稅署機關訪談記錄。

## 伍、結論

關於按摩業開放後管理之法制建構規劃，本計畫之研究結論與法制建議如下：

### 一、關於按摩業之證照制度與行業管理

1. 管制理論：管制乃是管制主體基於一定之管制目的，對於管制對象所施加之影響，可能是對於個人的行為管制，也可能是意圖引導系統發展之系統管制。管制手段之選擇往往取決於管制哲學。關於管制哲學，除傳統由國家管制與放任社會自我規制外，新的管制哲學要求國家與社會間得更為細膩分工。
2. 按摩相關行業予以管制之必要性：
  - 「不予管制」並非管制之空白，即使不予管制，仍會受到一般性行為管制體系之規範，及受其他管制領域所波及。管制與否之決定，其實是不同的管制範疇之選擇，而決定是否要進行特殊/積極之管制。
  - 鑒於按摩相關行業在業務行為操作上之危險性，有採取特殊/積極管制之必要。
3. 管制手段
  - 目前關於專業知識與技術能力之取得，視障按摩有由國家提供制度性之養成訓練；足部反射療法與傳統整復推拿則是由民間團體提供系統性之養成訓練，國家只有相當低程度之介入，即對於課程予以補助。
  - 由國家設置專門之職業教育養成機構來提供職業養成教育，在各行業都屬罕見，除非有特殊的考慮，原則上無此必要。對於視障者由國家設置專門給予之職業教育養成機構來提供按摩職業養成教育，應有其適當理由，至於對於明眼人則無此必要。
  - 證照管制可以是一種職業許可要件，也可以只是一定專業知識與技術能力之證明。是否要採行作為職業許可要件之證照管制，要考慮其對於人民職業選擇自由之限制是否合乎憲法上比例原則之要求。對此必須考慮到大法官繼受自德國法之「三階段理論」。依據此一理論，採行作為職業許可要件之證照管制，必須是基於維護重要之公共利益。對於按摩相關行業之證照管制，所維護之公共利益，是否為「重要」而非「一般」，須考慮按摩相關行業業務執行行為之危險性高低。
  - 按摩與傳統整復推拿之危險性較高，應採行作為職業許可要件之證照管制；足部反射療法之危險性較低，無須採行作為職業許可要件之證照管制。
  - 證照之發給，在由國家核發與單純由民間團體頒發之間，尚有多種可能性。應作如何之選擇，立法機關享有相當之選擇自由，而選擇之考量主要取向於管制目的與管制哲學。亦即主要考慮相關業務實施行為之危險性，以及是否盡量尊重社會之自我規制。以目前的前況來說，對於按摩以及足部反射療法，證照之發給管制手段大致上符合危險性之考量而切合管制目的。

#### 4. 統一或分立管制

- 按摩與傳統整復推拿各有其發展歷程，而導致二者在專業知識與手法上雖有共通之處，但並不完全相同。衛生署長期以來，以推拿為對人體疾病之處置，而按摩則係針對健康人以體外之刺激而產生舒適感，以緩解疲勞為目的，以區隔兩者。惟此一區隔隨著「不列入醫療管理之行為」公告之停止適用，以及「推拿等民俗調理之管理規定事項」之訂定與修改，而愈趨模糊。
- 依照技術士證與執業許可證之組合，在推拿與按摩應統一或分立地加以管制之問題上，可以提出三個可能方案：單一技術士證與執業許可證（A案）、分別之技術士證而共同之執業許可證（B案）、以及分別之技術士證與分別之執業許可證。
- A、B、C三案中，C案因有高度之違憲疑慮而不予考慮，至於A、B兩案，在合憲性評估上，A案優於B案；在可行性評估上，B案優於A案。無論選擇何案，應都屬可接受，具體之選擇可由立法者決定。

#### 5. 理療按摩制度

- 理療按摩是否具有醫療性質，於立法引進之初即有所模糊。現行之理療按摩執業許可證實質上僅為專業知識與技術能力之證明。
- 現行之理療按摩執業許可證類同對於視障者之就業促進措施，保留予視障者取得，並不違憲。
- 未來如果創造「醫療按摩師」資格，則此一資格之取得必須對所有國民開放，才不致抵觸大法官釋字第649號解釋。不過，隨著此一資格之建立，也會建立取得此一資格之「教、考、用」制式途徑，一般人必須循此途徑才能取得資格，對於視障者則可以建立特殊的養成教育體制。

#### 6. 主管機關

- 主管機關之選擇主要應考慮專業能力。
- 對於按摩相關行業之管制，由於管制目的在於人民健康之維護，衛生署應為適當之管制機關。

#### 7. 制度變革與信賴保護

- 對於按摩業之管制應制定新法，如新法制定前身權法第46條第1項已失效，將產生價值判斷上之矛盾，即視障者從事按摩須取得執業許可證，明眼人反而不必，從而構成一個規範漏洞。考慮到視障者即使未取得執業許可證而從事按摩，也無取締規定，而且明眼人從事「推拿」向來也無須執業許可，因此此一漏洞不予填補，應屬無礙。結果，在此期間，按摩執業許可證實質上將喪失作為職業許可條件之意義，而只為具備專業知識與技術能力之表彰。
- 傳統整復推拿師實施推拿向來並無須執業許可，於新法制定後即取得執業許可證始可執業，新法應考慮過渡期間之規範。對此所需考慮之問題約有：是否規定過渡期間，於過渡期間內仍可無證而執行業務？如果規定過渡期間，適用對象之資格如何界定？已取得職業團體所發關於技術能力之證書者，是否允許其直接換

證？或者在何等條件下可以換證？等等問題。不過具體規劃原則上屬於立法機關之政策形成自由。

## 二、關於視障者從事按摩業之就業促進措施

1. 法制借鏡：以我國按摩業現況而言中國大陸法制不失為修法之參考對象，惟從協助身障者融入主流之觀點，英國或德國以完整涵蓋養成教育、考試與就業三個不同階段的就業促進措施，較能體現個別化職業重建之精神，這也是我國身權法修正之後最需要加強之處。
2. 重新建構訓練養成體系
  - 保健按摩部分，如未來證照制度採行 A 方案，實施「手技調理技術士證」，應改變目前分散、混亂的訓練方式，針對丙級及乙級技術士層級，建立一套逐級而上的基本訓練課程，設定適當之養成訓練期間，其適用於先天失明者就讀之高職課程，亦適用於後天失明者之職業重建。
  - 理療按摩目前定位不明，欠缺教考用之配合，視覺功能障礙者從事按摩及理療按摩資格認定及管理辦法第 12 條「公私立醫療機構進用或轉介」之規定形同具文。
  - 如欲將理療按摩提升至醫療行為範圍，使其從業人員成為醫事人員，依目前專門職業及技術人員考試相關規定，首先須有法規明確將其定性為專技人員，並需要考試院與教育部配合。
  - 醫療性理療按摩之教育養成，可參考中國大陸現況，由大專院校設立相關科、系、所，但在我國，基於大學自治之考量，以教育部提供補助經費鼓勵大專院校設置或開設相關學程為宜；或參考日本筑波大學，由國家設立專門養成訓練學校，涵蓋高職、大專等各種學制，並提供生活重建、職業重建訓練課程與在職訓練、進修訓練課程，該項機構宜定位為身心障礙者就業促進措施之一環，招收對象以身心障礙者為限，不收取非身心障礙者。
  - 主管機關應積極協助已經取得按摩相關技術士或專技證照之身心障礙者，定期參與進修與訓練，強化其專業能力及市場競爭能力。
3. 養成教育階段之就業促進措施
  - 未來政策上如欲延長按摩基本養成訓練期間達一年以上，應配套修正就業促進津貼實施辦法，延長身障者職業訓練生活津貼，使身障者於職業訓練期間均能獲得生活津貼之支持。如視障者原為就業保險法之被保險人，非自願離職而參加按摩職業訓練者，在此期間之生活津貼，依社會保險給付優先於其他社會給付原則，應先依就業保險法第 19 條規定請領，待六個月期滿後再依就業促進津貼實施辦法請領。

- 視障者如須離開住居地接受職業訓練，在此期間之住宿費用以及往返交通費用，亦應給予適當補助，並建議將補助項目擴及與職業訓練直接相關之學費、器材及考試費用等，並宜參酌英國皇家盲人協會或日本筑波大學發展出來的支援服務內容，提供視障者參加職業訓練所需之各項軟、硬體設施。
- 行政機關應大幅強化資訊，主動提供身心障礙者個別化諮詢與資訊。

#### 4. 就業輔導

- 我國身心障礙者權益保障法已有諸多就業輔導措施之明文規定，例如創業輔導，職務再設計、定額進用制與公有公共場所申請營業優先許可等。主管機關基本上享有寬廣的政策空間，建議應針對視障按摩師之就業型態發展出更為細膩之就業輔導模式，並嘗試予以法制化。
- 有鑑於過去長久以來視障按摩業者受法律專屬保護，卻隔絕於一般法律秩序的弱勢現象，建議主管機關應特別強化視障按摩師之「創業知能」，除應提供經營管理課程，協助視障者透過職務再設計，備置經營管理所需之盲用軟硬體設備外，同時也提供視障按摩師經營上所需之稅務知識、各種就業途徑之優缺點、合夥或雇用相關之法律知識，以及社會保險相關之權利與義務。
- 如依本計畫第「參」部分之研究結論，將「理療按摩」定位為身心障礙者就業促進措施之一環，則身心障礙按摩師參加理療按摩之訓練課程期間，亦應比照養成階段之就業促進措施，如生活津貼，教材、交通或食宿費用之補助。
- 如能克服目前法規、教育與考試法制上之限制，順利將理療按摩提升至醫療行為，則理療按摩師可透過定額進用制，進入醫療機構工作；相對地，進用之醫療機構得依身權法第 37 條規定，申請職務再設計補助。勞工主管機關得依身權法第 44 條第 1 項規定另行提供補助，增加醫療機構之進用視障理療按摩師之意願。
- 應設置就業輔導員協助視障者進入按摩業，並得將取得乙級按摩技術士證且具有豐富經驗之視障按摩師培訓為按摩類就業輔導員或按摩類職業訓練師，一方面增加取得乙級證照按摩師之就業管道，提升視障按摩師之進修意願，另一方面有助於視障按摩師資之培訓。惟無論是擔任職業訓練師、職業訓練員或就業服務員，依職業訓練法、職業訓練師甄審遴聘辦法及上述準則之規定，尚須具備接受相關訓練才能取得資格，就此主管機關必須另行啟動職業訓練措施，例如協助視障按摩師接受職業訓練師之培訓，或另行取得就業服務乙級技術士證。

#### 5. 程序參與

- 已發布之心障礙者權益保障法相關法規命令，身心障礙者團體或個人得依行政程序法之規定，針對其不備之處提議修正，促使行政機關提出修正草案、舉行聽證程序。

- 與視障從事按摩業相關之促進措施，較可能以行政計畫方式提出。主管機關本得基於職權先將計畫草案公告，並召開正式聽證或以非正式程序，使利害關係人得參與其事，表達其事實及法律上見解。
- 行政機關進行意見徵詢之程序時，除應邀請職業重建服務領域之專家學者協助外，並應將法規命令或行政計畫之草案以適當方式盡可能傳遞給每位視障按摩師、職業團體與相關團體，公平賦予表示意見之機會。
- 建議於身心障礙者權益保障法提出程序參與的修正草案，要求行政機關訂定與身心障礙者各項權益相關之法規命令或擬定行政計畫時，或下達解釋性規則之前，應將草案內容以適當方式告知相關之身心障礙個人或團體，給予一定期間陳述意見之機會，並得依職權舉行聽證。

## 6. 公平性問題

- 視障按摩業保留條款失效後、推拿方面之證照制度尚未建立前之過渡期間，可能形成視障者從事按摩業必須取得證照、申請執業許可，而非視障者不受任何限制的現象；另一種可能的作法，則是保留證照考試，但不再限定視障者必須取得技術士資格始得執業。為為緩和因此所生之違憲疑義，可考慮以各項就業促進措施作為鼓勵視障者接受職業訓練、通過證照考試、申請執業登記之誘因，例如接受按摩職業訓練課程或進修訓練之視障者，政府給予職業訓練生活津貼、學費教材等各項補助；取得丙級技術士證、辦理執業許可者，得申請個人工作室之創業輔導與職務再設計補助；政府媒合企業雇用之視障按摩師，至少須具備丙級技術士之資格，或者政府補助身障福利團體經營按摩院，以其聘用具有丙級技術士證之視障按摩師為要件；取得乙級技術士證、具有一定工作經驗並參加經營管理課程結業者，得申請開設中型按摩院之創業補助。
- 未來其他障別之身障者有意從事按摩業者，基於平等原則，政府自應依其需求給予適當之就業促進協助，並需要針對不同障別另行設計不同模組之服務內容。
- 政府提供之就業輔導措施不宜僅以身障福利團體為對象，或僅以某種就業或經營型態為限。政府實施職業重建服務，應尊重身障者選擇就業方式之自由，以為其開啟其多元就業管道為目的

## 7. 主管機關

- 保健按摩之主管機關應為衛生署，視障者從事保健按摩之職業促進事項，則以勞委會為目的事業主管機關。
- 理療按摩之主管機關亦應為衛生署，如理療按摩維持現制未設有證照，身心障礙者接受理療訓練期間與就業階段之各項促進措施，仍以勞委會為目的事業主管機關；如將理療按摩提升為醫療行為，則有關大專院校相關科系之設立由教育部主管，修業期間、課程內容、實習等事項由衛生署主管，相關之專門職業與技術人

員考試由考試院主管，但身心障礙者在執業階段所需相關之就業促進措施仍由勞委會主管。

### 三、關於商業管理、稅賦與按摩業證照制度及身障者就業促進措施之關連性

1. 按摩業之主管機關確定後，應儘速檢具資料向經濟部商業司申請增列按摩之營業項目，使視障者經營之按摩院取得與政府從事商業活動之資格，以利政府以採購或特約方式實施就業促進措施。
2. 除身心障礙者權益保障法第 72 條、所得稅法第 17 條之規定外，視障者從事按摩業是否應享有租稅減免，建議由相關主管機關另作通盤檢討。

## 陸、修法與立法建議

司法院大法官釋字第 649 號解釋理由書最末段提及：「保障視障者之工作權，為特別重要之公共利益，應由主管機關就適合視障者從事之職業予以訓練輔導、保留適當之就業機會等促進就業之多元手段採行具體措施，並應對按摩業及相關事務為妥善之管理，兼顧視障與非視障者、消費與供給者之權益，且注意弱勢保障與市場機制之均衡，以有效促進視障者及其他身心障礙者之就業機會，踐履憲法扶助弱勢自立發展之意旨、促進實質平等之原則與精神。此等措施均須縝密之規劃與執行，故系爭規定應自本解釋公布之日起至遲於屆滿三年時失其效力。」依其意旨，在三年的過渡期間內，政府各部門之義務有三：

- (一) 對按摩業及相關事務妥為管理，且在考量視障者與非視障者、消費與供給者之權益，注意弱勢保障與市場機制之均衡等因素下，行政與立法部門已無放任不管理之政策空間，甚至亦無採取「只要不宣稱療效即可自行為之」的低度管理可能性。
- (二) 須有效促進視障者及其他身心障礙者之就業機會。
- (三) 而依據本研究之觀察與結論，無論是行業管理或身心障礙者之就業扶助，均須明確劃定主管機關之權責，才能順利啟動政策決定程序，包括開啟與相關身心障礙者團體或個人聽證程序、協調相關主管機關、解決不同部會間法制障礙，並向立法院提出修法或立法草案。

在三年過渡期間屆至前，縱未能完成所有修法或立法，至少須清楚界定各主管機關權責，使其承擔後續法制建構之政治責任與法律責任，否則一旦過渡期間屆滿，按摩業之管理及視障者從事按摩業陷於無主管機關負責之情形，對視障者而言，此種「不作為」將造成比目前法制現狀更為不利的後果，其已明確違反憲法增修條文第 10 條第 7 項及本號大法官解釋之意旨。

為使本研究之結論更臻明確，爰針對身心障礙者從事按摩業之就業促進相關法規提出修正建議，並就按摩相關行業之證照與管理制度，提出立法建議如下：

### 一、就業促進相關法規之修正建議

#### 1. 身心障礙者權益保障法第 46 條

修正條文	現行條文	說明
第四十六條 中央教育主管機關應積極獎勵輔導大專院校開辦身心障礙者理療按摩相關科系。中央衛生主管機關應推動身心障礙者理療按摩師專門職業技術人員證照、執業及繼	第四十六條 非視覺功能障礙者，不得從事按摩業。但醫護人員以按摩為病人治療者，不在此限。 視覺功能障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從事理療按摩工作。	一、依司法院大法官第六四九號解釋，未來按摩工作不限視覺功能障礙者從事，故刪除現行條文第一項及第三項。 二、修正條文第一項參酌行政院勞工委員會職業訓練

<p>續教育制度，並將理療按摩費用納入全民健康保險醫療給付項目。</p> <p>理療按摩師專門職業技術人員證照制度未建立前，身心障礙者取得乙級手技調理技術士證，並經政府舉辦之專業訓練合格，取得證書者，得以理療按摩師之名稱提供按摩服務。</p> <p>前項專業訓練課程之內容、時數、辦理方式以及證書之頒發等事項，由中央勞工主管機關會同中央衛生主管機關及中央教育主管機關定之。</p> <p>第二項訓練期間，身心障礙者得依身心障礙者就業促進相關法令請領相關津貼或補助。</p>	<p>視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩，應向執業所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關申請按摩或理療按摩執業許可證。</p> <p>前項執業之資格與許可證之核發、換發、補發、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央勞工主管機關會同中央衛生主管機關及中央衛生主管機關定之。</p>	<p>局 99 年 5 月 24 日因應大法官釋字第 649 號解釋修正身權法第 46 條及相關條文修法諮詢小組第 5 次會議附件「身心障礙者權益保障法部分條文修正草案對照表」。</p> <p>三、修正條文第二項至第四項係針對理療按摩尚未提升至醫療行為層次前所作之規範。依本計畫研究結論，暫將「理療按摩」定位為身心障礙者就業促進措施之一環，而非設定特定執業範疇之新興行業；政府提供專業訓練課程、經訓練合格者頒給證書，具有「品質標章」之性質，其作用在於提升身心障礙者的專業形象，而非特定職業之執業資格。在此意義下之理療按摩，仍宜由身心障礙者權益保障法規範。</p>
--	--	---

## 2. 於身心障礙者權益保障法增列程序參與事項

修正條文	現行條文	說明
<p>第三十三條之一</p> <p>各級勞工主管機關訂定職業重建服務相關法規命令時，除依行政程序法第一百五十四條第一項公告外，並應以適當方式，事先將草案內容通知相關身心障礙團體及個人，並應依身心障礙者之需求，訂定適當期間，提供適當</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、身心障礙者之資訊取得與社會參與程度相對弱勢，對於切身就業權益相關之法規缺乏實質參與機會，爰建議於身心障礙者權益保障法明文規範身心障礙者之行政程序參與權利，以強化行政程</p>

<p>管道，給予表示意見之機會。各級勞工主管機關擬定職業重建服務相關計畫或解釋性規則，亦同。</p> <p>各行業目的事業主管機關訂定法規命令、擬定計畫或解釋性規則而涉及身心障礙者就業權益時，應會同各級勞工主管機關，踐行前項程序。</p> <p>各級勞工主管機關與各行業目的事業主管機關訂定前二項之法規命令、行政計畫與行政規則時，得依職權舉行聽證。</p>		<p>序法之不足。</p>
--	--	---------------

### 3. 職業訓練或理療按摩訓練課程期間之津貼與補助事宜

身心障礙者權益保障法第 37 條之修正建議修正條文	現行條文	說明
<p>第三十七條</p> <p>各級勞工主管機關應分別訂定計畫，自行或結合民間資源辦理第三十三條第二項<u>職業輔導評量、職業訓練與進修訓練</u>、職務再設計及創業輔導。</p> <p>前項服務之實施方式、專業人員資格及經費補助之相關準則，由中央勞工主管機關定之。</p> <p><u>第一項職業訓練與進修訓練期間，勞工主管機關應針對身心障礙者之特殊需求，發給相關津貼或補助金或其他服務，其中職業訓練或進修訓練生活補助津貼之發給，應配合訓練課程期間辦理。</u></p>	<p>第三十七條</p> <p>各級勞工主管機關應分別訂定計畫，自行或結合民間資源辦理第三十三條第二項職業輔導評量、職務再設計及創業輔導。</p> <p>前項服務之實施方式、專業人員資格及經費補助之相關準則，由中央勞工主管機關定之。</p>	<p>一、身心障礙者之職業訓練期間之津貼及補助事宜，目前規定於「促進就業津貼實施辦法」，其授權依據為就業促進法第二十三條第二項及第二十四條。該項辦法適用對象包含負擔家計婦女、身心障礙者、原住民、生活扶助戶等，惟考慮身心障礙者在職業訓練期間需要之協助，與其他對象不盡相同，例如特殊教材或輔具，建議於身心障礙者權益保障法直接明文身心障礙者之職業訓練與進修訓練事項，以便法制上能針對身心障礙者之特</p>

<p><u>前項津貼、補助與其他服務之辦理方式及相關準則，由中央勞工主管機關定之。</u></p>		<p>殊需求作不同規範。</p> <p>二、第一項新增「職業訓練與進修訓練」，使身心障礙者參加職業訓練與進修訓練，均能獲得政府之協助，同理，視障者未來參加手技調理或理療按摩之訓練課程，領取相關津貼或補助，亦有身權法之明文依據。</p> <p>三、新增第三項及第四項，明文政府於職業訓練與進修訓練期間，應針對身心障礙者之特殊需求，發給相關津貼，如生活津貼、交通津貼，或提供補助，如學費、教材或輔具之補助，或提供其他服務，如遠地前來受訓之身心障礙者，得直接提供其住宿服務。</p> <p>四、本條若未修正，建議中央勞工主管機關依上述意旨修正「就業促進津貼實施辦法」。</p>
---	--	---

## 二、按摩相關行業證照與管理制度之立法建議

項目	內容	說明
法律名稱	手技調理業管理條例	對於按摩相關行業之管制，本計畫勉強傾向 A 案，即統一管制，但盡量維持現有不同業別之各自存在。故建議以一個框架名稱涵蓋現存各個業別。故法律名稱暫定為「手技調理業管理條例」。如果能由現存各個業別協調出

		可共同接受之名稱，尤佳。
中央主管機關	行政院衛生署	由於按摩相關行業之管制目的定位在民眾健康之維護，故明定中央主管機關為行政院衛生署
管制內容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 定義</li> <li>2. 證照之名稱與取得要件</li> <li>3. 執業許可</li> <li>4. 營業活動</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為確定本法之規範對象，宜對於「手技調理」加以定義。參考衛生署衛署醫字第 0990007493 號函，本計畫建議定義如下：「本法所稱手技調理，係指運用推拿、按摩、指壓或其他手技造成人體外之刺激，幫助他人緩解疲勞，調理身體為目的之行為。」</li> <li>2. 本法宜明定證照之名稱與取得要件。名稱暫定為「手技調理技術士證」。關於證照取得要件，應明定須通過考試，並明定應考資格。在應考資格上應作養成教育上之要求，即明定須修習之科目與時數。</li> <li>3. 明定應取得「手技調理執業許可」使得執業，並明定取得「手技調理技術士證」者始得申請「手技調理執業許可」，以及其他要件。</li> <li>4. 為尊重既存各業，宜明定得以推拿、按摩或其他名稱營業，無須以「手技調理」為營業名稱。</li> </ol>
職業團體	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 組成原則</li> <li>2. 名稱</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為尊重既存各業，職業團體之組成無須統一，在同一地區允許依所強調手技之不同，組成各自之職業團體。</li> </ol>

		2. 職業團體得以推拿、按摩或其他名稱組成，無須以「手技調理」之名稱。
罰則		明定對於無執業許可證而經營手技調理業務者之處罰，以及其他罰則。
過渡條款	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 既有證照</li> <li>2. 既有業者</li> <li>3. 既存職業團體</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 明定視障按摩師已取得之按摩執業許可可直接換發「手技調理執業許可證」。其他業者從民間團體取得之相關證照，宜明定得折抵報考「手技調理技術士證」所要求之修習科目與時數。</li> <li>2. 既有非視障業者既無直接換照之可能性，將因本法之施行而無法營業，故應規定其取得證照之緩衝期間，或發給臨時證書，使其於一定期間內得以繼續營業。</li> <li>3. 目前各業已有組成職業團體，宜明定已組成之職業團體即為手技調理業之職業團體，且其名稱與組織不因本法之施行而受影響。</li> </ol>

## 柒、參考文獻

### 中文部分

#### 專書

- 王敏行、陳靜江主編，身心障礙者職業重建、職業評量與就業轉銜－給實務工作者，國立高雄師範大學特殊教育中心，2001年12月。
- 吳庚，憲法的解釋與適用，第三版，2004年6月。
- 法治斌、董保城，憲法新論，三版第1刷，2005年10月。
- 陳敏，行政法總論，第5版，2007年。
- 湯德宗，行政程序論，增訂二版，2003年，元照出版。

#### 期刊論文與論文集論文

- 王育瑜，障礙團體設立之按摩中心的充權效用評估：以台北市為例，台大社工學刊，第9期，2004年8月，頁85-136。
- 王國羽、呂朝賢，世界衛生組織身心障礙人口定義概念之演進間論我國身心障礙人口定義系統問題與未來修正方向，社會政策與社會工作學刊，第8卷第2期，2004年12月，頁193-235。
- 王國羽，聯合國身心障礙者人權公約對我國的啟示，社區發展季刊，123期，2008年9月，頁106-116。
- 李永昌，障礙者工作職類研究，特殊教育與復健學報，2003年，第11期，頁55-73。
- 李永昌，從就業發展看視覺障礙者的就業新契機，就業安全半年刊，第5卷第1期，2006年7月，頁83-88。
- 邱大昕，被忽略的歷史事實：從視障按摩工作演變看大法官釋字第六四九號解釋，社會政策與社會工作學刊，第13卷第2期，2009年1月，頁55-86。
- 胡名霞，英國視障者的物理治療教育，醫學教育，第4卷第3期，2000年，頁275-284。
- 孫迺翊，行政法上社會給付請求權之成立與存續保障，收錄於許志雄、蔡茂寅、周志宏主編，現代憲法的理論與現實－李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集，2007年，頁643-663。
- 高宗桂，台灣中醫推拿的源流與發展，中華推拿與現代康復科學雜誌，第2卷第1期，2005年10月，頁1-6。
- 張桐銳，合作國家，當代公法新論（中）－翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年，頁549-580。
- 黃昭元，平等權與自由權競合案件之審查－從釋字第六四九號解釋談起，法學新論，第7期，2009年2月，頁17-39。
- 黃敏清，台北市開徵視障按摩業保護特別稅之可行性研究，稅務旬刊，1884期，頁16-20。
- 蔡明珏，保障乎？障礙乎？「非視障者不得從事按摩業」法律規定之研析，社區發展季刊，107期，2004年9月，頁335-347。
- 廖福特，從「醫療」、「福利」到「權利」－身心障礙者權利保障之新發展，中研院法學期刊，第2期，2008年3月，頁167-210。
- 趙璟瑄，身心障礙者權益保障法定額進用制度之變革與因應，就業安全半年刊，2007年12月，

頁 15-21。

鍾佩珍，不當推拿、按摩後遺症，長春月刊，第 230 期，2002 年 5 月，頁 112-114。

羅婷蕙、紀璟琳，中國傳統推拿療法之基本手法及其功效，中臺學報，第 14 期，2003 年 6 月，頁 203-212。

#### 學位論文

王育瑜，台灣視障者的職業困境－以按摩業為例的分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文，1995 年 7 月。

喻淑蘭，醫療專業的變遷與互動－以中醫傷科醫師、國術館拳頭師傅與推拿技術員為例，國立台灣大學衛生政策與管理研究所碩士論文，1998 年。

#### 研究報告

王育瑜，身心障礙者定額進用制度之研究，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告（政府資訊系統計畫編號：PG 9310-0331），執行機構：國立暨南大學，2005 年 1 月。

中華民國物理治療學會承辦教務部補助九十一年物理治療視障教育總報告，民國 92 年。

中華民國按摩業職業工會全國聯合會，提升視障按摩院服務品質規劃案成果報告暨視障按摩業輔導標準書，勞委會職訓局補助，2009 年

行政院勞工委員會職業訓練局（溫秀琴、張瓊玲），九十一年度赴日本考察視覺障礙者就業促進報告，2002 年 11 月 15 日。

柯明期，我國視障者未來展望研究報告，2009 年 3 月，作者自行提供。

蔡佩珊等，我國輔助與替代醫療之現況探討、效能與安全性評估及管理模式與準則建立：以傳統民俗療法為例研究報告，行政院衛生署九十六年度委託科技研究計畫，執行機構：淡北醫學大學（計畫編號：DOH96-TD-M-113-020），民國 97 年

#### 外文部分

Castendiek, Jan / Hoffmann, Günther, Das Recht der behinderten Menschen, 3.Aufl., Nomos Verlag, 2009.

DONOYAMA, Nozomi, Introduction of Traditional Japanese Massage, Anma, and its Education for the Visually Impaired, The Past and The Present, TCT Education of Disabilities, 2004, Vol. 3 (1), pp. 41-47.

French, Sally, Disabled People and Employment: A study of the working lives of visually impaired physiotherapists, 2001.

Mayntz, Renate, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigman, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 89 ff.

Schmidt, Bettina, Die Rehabilitation im Arbeitsleben, in: Ronald Richter (Hrsg.), Rehabilitationsrecht, 2008, Nomos Verlag, S. 157-184.

Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung

des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Assmann / Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993.

Trenk-Hinterberger, Peter, Die rechte behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, Schriftenreihe der Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für Behinderte, Band 103, 31. Aufl., 2003.

Wilke, Helmut, Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 285 ff.

#### 網路資料

職業訓練機構名錄，<http://www.evta.gov.tw/files/74/職訓機構名錄33.pdf> (2010/5/15)。

中華足部反射區健康法協會 <http://www.cfra.org.tw/index01.htm> (2010/5/16)。

自由時報，民俗調理退出中醫診所緩衝期兩年，

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100502/78/24x2w.html> (2010/5/17)。

已實施技術士證照制度法規一覽表 <http://www.slvs.tcc.edu.tw/vocation/information/file/TC4.htm> (2010/5/17)。

## 捌、附錄

### 一、第一次焦點問題討論會議記錄—視障按摩(民國 98 年 12 月 25 日)

時間：98 年 12 月 25 日 14 時至 17 時 30 分

地點：北市林森北路 145 巷 3 號 2 樓

參與人員：孫迺翊(計畫主持人、政大法學院副教授)

陳奇威(研究助理)

陳佳微(研究助理)

詹明松(開業按摩師)

張樹生(前惠明學校老師)

施淑敏(按摩業職業工會全國聯合會理事長)

林萬成(力行整復所按摩師)

葉昭伶(輔導員)

孫迺翊老師：

今天是第一次焦點座談會，要向視障按摩業團體請教，主要議題是證照部分，包括理療和按摩與其他行業是否未來也要用執照？還有主管機關對推拿按摩行為的解釋，想請教此解釋是否適當？如果要實施執照，那推拿、腳底按摩是屬於同一種職業範圍或是不同，是要許多專門職業證照或一張證照即可？未來要開放按摩業，那公會的組成是要分開組或合在一起？另外還有理療跟按摩養成教育的部分。

#### 第一部分：理療

##### 一、理療與乙、丙級的區別

孫迺翊

現行在法制上分為理療和一般按摩(乙丙級)，那主要的差別在哪？

詹明松

考上丙級按摩技術士，可以拿證照去社會局申請一張按摩職業許可證，允許其為按摩行業。乙級按摩技術士證，是可以向社會局申請一張理療職業許可證，許可其為理療的行業。法律原本規定考上乙級執照還要另外上一一定的時數的醫療課程，才能換理療職業許可證，但是因為目前沒有相關的課程，於是考取乙級執照的人就拿他以前在重建中心或職訓單位上課的時數(以前學乙、丙級的時數)換理療職業許可證，社會局也會換給他。

何謂理療？是否是物理治療的簡寫？究竟法律上的定義何在？這是一個前提，因為理療和現今的物理治療師是不一樣。

##### 二、理療許可證的歷史

林萬成

理療從哪裡來？當時制定法規時我有參與過，讓視障者可做理療按摩工作是立法院立法，由衛

生署、勞委會、內政部三個部會同意，才有理療執照。當時理療執照三個部會都不想管，後來推給內政部，由內政部設置訂立法規，再由行政院通過法規。當時內政部主管叫我們(視盲者)訂立，當時我們制定的法規是：要有理療執照的人，必須在乙級執照考上後，再修一定時數的相關課程(例如：解剖學、病理學相關學科)，這樣是為了逼政府提供資源開設理療訓練班，由政府撥經費來開設理療的相關教育執照課程，從事理療工作也並不是那麼簡單，所以一定要有足夠的時數，只要上完足夠時數且成績合格，那麼就可換發理療許可證。而這個時數我認為至少要有 1000 個小時，當時關於多少的時數我不敢訂立，因為這需要專家學者來開會討論到底需要多少小時才能有能能力從事理療，假如按摩師沒有這個能力也容易傷害患者，這是不行的。但是到了視障聯盟就被刪掉，變成政府不用再撥經費去做理療訓練。現行制度就是如此，乙級考試之後就換發理療許可證沒有配合其他訓練太荒謬了，根本不是我當初推理療許可證的原意。那為什麼會被視障聯盟刪掉，就是因為理療訓練班要花很多時間，而許多老一輩的想要撿現成的(沒有經過另外理療相關訓練，但有乙級執照，就想換理療職業許可證)。換發理療許可證我是台北市的第一張，當時我是在國立中國醫藥研究所上 90 幾個小時的理療課程(解剖、病理學...)，但是認為時數太少，無法換發理療許可證，於是視障聯盟就再開一次會訂只要上五科(按摩科、經絡學、病理學、衛生學、解剖學)350 個小時就可以換發理療許可證，但是這 350 個小時須是政府委辦的課程才可以，而政府卻很少辦符合上述五科 350 小時的課程，只有在中山醫學院有辦過三次(教育部委辦)，其他醫學院可能也有受政府委辦，但是時數不足，那時數仍然不足怎麼辦？就放寬，每個人都可以回過去的學校(暮光、重建院、啟明...等)，拿以前上課(過去養成訓練班)的課程時數去換發理療許可證，等於沒有另外上課，就是拿他當初考丙級的上課時數去換，所以才被人詬病換發理療許可證沒用，因為根本沒那個能力。而五科 350 小時是內政部叫視障者自己訂。

理療許可證就是這樣出來的，雖然我拿到台北市第一張理療許可證，但是我到現在也不敢掛名理療。

### 三、理療的定義

#### (一)理療和乙、丙級執照的層次不同

林萬成

理療是乙級以上的層次。理療這個名詞是衛生署、內政部(社會局)、勞委會三個部會商量做決策，是當時鄭龍水做立法委員時推動，關於理療的部分，衛生署也認定可以給盲人做，且當時有訂法條規定有理療師的執照可以到醫院做按摩。

理療的定義就是復健，而丙級的按摩職業許可證是保健，層次是不一樣的。乙級也是屬於復健，但理療許可證是比乙級的更高層次，可是目前說來有名無實，政府也沒有辦後續關於理療的訓練。盲人可不可以做到理療的層次，只要政府有心要訓練其實也未必不可以，現在很多民俗療法就是具理療的層次，但他們沒有執照，因此併在中醫師裡面叫助理，這不就是把明眼人的路偷開了，把盲人的路遮斷了。

詹明松

乙級再上去就是理療，那這個層級就是有治療行為和復健行為的按摩，那你個人贊成這兩個字嗎？

林萬成

我覺得理療的名詞是可以的，理就是做，療就是有成效，具治療的效果，療這個字本身已經是指有效的手法了，所以理療的部分已經是治療了。而乙級技術士只是普通的按摩。那理療和乙級技術士差在哪裡？現階段是一樣的(以換證的方式)。現在如果我們要推動理療這個層次，必須政府要有心，提供資源幫助考上乙級的視障者，重新去上理療的課程，那課程的時數要多久，我不敢確定。乙級本來是用來考症狀的。這是立法院通過，三個部門同時頒發許可證。

張樹生

通過乙級檢定考試的人，做按摩是不可以說是治療，我想如果拿到理療的證照，盲人就可以做治療，只是理療的項目是沒有細訂。

## (二)理療具有療效

林萬成

不是，那是醫事法的規定，任何醫生都不能做廣告行為，不是只有盲人才不可以。視障者之所以不能從事理療的行為，是因為視障者只有理療許可證，而沒有理療師的執照。那理療師這個執照必須是考選部辦考試，衛生署用人，那辦考試衛生署如要認定，必須要有科學的驗證。在美國就可以獲得科學驗證，用手法去做治療工作，美國醫師法是有規定，美國的“chiropractic”(脊椎矯正)，必須要讀四年醫學科，加上通過教育部辦的考試核定。這在美國非常吃香，任何受傷如在脊椎矯正的醫院開證明，國家就認同(作為保險公司賠償、國家補助的依據)，一般家庭醫師開的證明，是沒有效力的。在美國也可以從事理療工作，他們也需要考試拿到按摩、推拿的執照。這種考試在日本與中國大陸都有。

施淑敏

五科 350 小時的五科：按摩科、經絡學、病理學、衛生學、解剖學，目前在我們的養成教育都有在排這些課程，只是用這些去換理療的許可證就太粗淺了，最主要是辦訓單位層級、程度的問題。

詹明松

這五科是在考丙級時就有的科目名稱，現在拿這些課程的時數去換。林老師的用意是指，像國小讀國語、數學、自然、社會，國、高中也讀，可是國中的歷史和高中的歷史深淺會是不一樣的，照理講那五科在理療課程中應該要再教得深入一點，但是現在沒有辦相關課程，造成現在拿以前上課的時數去換。

那另一點就是說，現階段醫療系統中有復健醫師，經過他的診斷，認為如果病患要接受職能治療，就將病患交給 OT(職能治療師)；如果需要物理治療，交給 PT(物理治療師)。目前還有一種，讓專科以上的可以考復健士，但是到 2011 年這個考試就沒了。

葉昭伶

復健士的考試之所以在 2010 年結束，可能是因為學歷問題，現在的醫專學校都升格了，所以那些學校的學生就直接考 OT 或 PT。

詹明松

現在西醫治療體制下，由復健醫師看診後，如果病患需要熱敷、電療，就會交給物理治療師，其實物理治療師的學習過程中，國內外都差不多，在四年學習課程裡面有一小部分，可能一學

期或一年有一個科目就是「徒手按摩」，這只是四年課程中的一小部分，但也由此可見，徒手的手技療法對病患是絕對有幫助的。問題是徒手按摩需要大量的體力與耐心，這些物理治療師本來的工作包括這一項，但是視障者在從事按摩業時發現，物理治療師往往都不願意做徒手按摩，認為沒有療效或需要耗費大量的體力，另外，徒手按摩 PT 學習過程中的一小部分，可能也沒有像某些視障按摩業者那樣專精，因此，患者常常會求助視障按摩業者。

「理療」是由政府主管機關所訂的名詞，但是我們在生活中很少聽到這種辭彙，假設當初沒有理療這個詞，可不可以把「比乙級程度還提升且具有治療效果的行為」訂成復健？

### **(三)理療與復健之差異**

林萬成

理療和復健是不一樣的。因為西醫在復健的部分，本來就有復健醫師、復健師，只是給盲人有一條路可以走，就叫「理療按摩師」。我認為爭論復健、理療這兩個字沒有意義，理療和復健各有不同的課程，創造「理療」這兩個字是因為理療是純粹用兩隻手、徒手去做治療；復健是可以用機器、光電去做復健。「理療」不應該會被認為是「物理治療」，物理治療師就是利用物理(光電、機器)，「理療」純粹是徒手去做。雖然物理治療師也可以徒手按摩，但是他們多半很少去做。

施淑敏

所以我們把按摩加在理療後面，變成「理療按摩」，比較能和物理治療做區分。不然講復健、物理治療也分不清。

葉昭伶

理療、物理治療、職能治療其實是功能性的不同，為什麼視障者想要爭取理療這一塊，第一、視障者職業能力是可以，第二、從身權法保障就業促進，把物理治療的一塊業務切割出來給視障者去做。因此透過理療按摩師的證照制度去保障理療這一塊的就業機會，如果只是討論教育機會的增進而不是討論到就業機會的促進，在爭取理療制度的立論就比較薄弱，特別是要爭取視障者進入醫學院就讀，進入醫學院就讀原本並非視障者想要的，而是衛生署要想進醫院就業的視障者，須要去上醫學院，搬出醫事法的教、考、用，來壓視障者，那等於變相剝奪視障者的教育機會，但剛好又給視障者一個台階上，因為一旦開課，考選部就要去思考定額進用的部分或衛生署用人，那些都是法制上要去保障視障者。

張樹生

過去幾十年前，我去日本學時，在日本，除了按摩、針灸、這些治療以外，也要上物理治療課，也就是我們所謂的復健(rehabilitation)，也是等於物理治療師。所以日本的盲人有些早就進去醫學院裡面讀，而且就業情況非常好，因為他們除了按摩，又去學物理治療(用機器、光電)，還會針灸，在病人間非常受歡迎。所以日本的盲生早就開始做了。大陸是按摩醫師和我們的按摩師一樣，現在有很多病人都會在復健後給我們按摩，那復健和按摩有什麼差？表示按摩的效果不知道有多好，比復健、物理治療還要好太多了。

## **四、理療的專業訓練**

### **(一)政府應在大專院校設立理療的相關課程，銜接視障者教育的問題**

孫迺翊

如果要成為理療按摩師，那教育的部分是要達到醫學院的教育嗎？因為就剛才討論的部分似乎是醫學院開的課程。

施淑敏

剛才我說中山醫學院開的課程是學分班，利用暑假去讀，類似在職進修，不過那不夠，因為沒有真正的學歷。

詹明松

高中畢業生讀醫學院的物理治療系，擁有物理治療師的應考資格，考上後就會成為 PT。如果你認同對病患而言徒手療法是具有一定的治療效果，那國內是否要有一個和物理治療師相等層級的「理療按摩師」(MT)，如果有的話，這個人的實力要被認可醫院才敢用，那如何被認定？考試的資格也要大專以上，但問題是國內沒有理療按摩的相關科系讓視障者攻讀。

林萬成

也不需要到醫學院，假如政府有心要做，它可以開一個專科。那學分班也是一條路可以走，只要課程排出來讓每個人可以讀到一定的水準，那就沒有問題。

十幾年前我在爭取按摩專科學院(非大學)，按摩必須要有步步高升的機會，考上乙、丙級之後，還要有進修的機會，而目前連進修的機會都沒有，所以阻斷了盲胞的生存。之前我和一位復健醫師合作，遇到可以透過按摩做治療的患者，他都會介紹給我，而我在按摩中碰到有一些我無法理解的症狀，我也會介紹客人去醫院做診斷，在診斷之後如果有要以按摩做治療時，復健醫生會指示針對哪一肌肉或關節做伸展、按摩，遵從醫師的指導讓我們可以從事這樣的按摩效果不錯，有醫生的指導，這樣我們的按摩的路線不會走錯，但是前提是必須了解復健醫師的術語，現在我們按摩師的層次不一樣。考到乙級不懂復健醫師術語的占百分之九十九。我認為考上乙級執照者的實力還不夠。

張樹生

我認為到乙級的程度已經要求到解剖、生理、衛生學，怎麼能說考到乙級那些醫學名詞都不知道？這不太可能。這不能這樣說，不然乙級的公信力何在？乙級考試已經行有多年，有一百多個人拿到執照，不能說他們都不會。有時候醫生都不見得比我會，不然你叫醫生來考或我來考醫生，看他會不會比我好，你不能說我們都不行，你這樣太沒自信了。

## **(二)理療是要從物理治療中分出？**

孫迺翊

理療就原來的想像是從中醫來的，但就大家的敘述，是不是要從物理治療那邊分過來呢？

葉昭伶

應該是說現在的學問是綜合兩邊的，不是說只偏向哪一邊，因為在台灣已經深化，有很多向老師資歷的人他帶回很多國外的技術或經驗，已經產生混合，所以在台灣按摩，應該已經發展出獨特性了。那現在是說這些獨特性的部分能不能再進修，在進修的過程中拿到學歷，才不會有能力的人無法拿到應有的學歷。

詹明松

孫老師提到中醫、西醫，如果我們是從物理治療切出來，是偏向西醫的部分，那西醫就是純粹

徒手療法，沒有所謂的拔罐器。可是現階段中醫的診所是中醫師看診完，由推拿師幫你拔罐、推拿、貼藥膏...。現在問題是說「按摩」和「推拿」如何看待？

林萬成

按摩和推拿其實一樣，通通都是用手法，只是大陸發明「推拿」，我們是日本時代傳下來的就叫「按摩」，手法變化很多，只要有效果的手法都能使用。

### **(三) 推拿與按摩、視障者實際上可以做到推拿的工作**

孫迺翊

復健醫學會對「推拿」的定義是擺特定的姿勢在關節、韌帶、關節之間半脫位或錯位的地方去弄。而「按摩」是在身體的軟組織，在痙攣、僵硬、疼痛的情況下做，好像是分開看。

林萬成

啟動肌肉是由肌腱出發，而肌腱是附著在關節與關節之間，有些肌肉是跨過兩個關節，假如有受傷的話，就在關節裡面做撥、推、拉的動作，和按摩的手法相同，只要認清症狀，要怎麼處理會好，其實都可以做。軟組織就包括肌肉、肌腱、韌帶...。所以其實沒有分。

施淑敏

推拿和按摩其實是類似的，是因為他們有健保給付，又是民俗療法感覺具有療效讓客人以為視障者是做按摩而其他民俗療法是做治療。而我們按摩不准寫那些適應症像：落枕、閃腰，變成視障者好像在替健康的人按摩，有病的就去找民俗療法，其實視障者都可以做。

詹明松

我個人認為按摩可以等於推拿，如果硬要分開來的話，盲人可不可以去做醫學會所定義的「推拿」工作？

張樹生

像穴道按摩，穴道強調的位置就是在關節，只要是穴道在關節位置的通通都是重要穴道，我們學的那麼清楚，怎麼可能我們不會做。

林萬成

盲人可不可以做到復健醫學會定義「推拿」的工作？這涉及到醫學，假使是關節脫位或亞脫位，就要去照X光，照X光後認定有無脫位，才可以用手法去做矯正或治療。假使沒有經過X光用摸的是無法輕易判別的。我認為如果經過X光和醫生的診斷與指示，加上視障者有受過專業的訓練，視障者是可以做到復健醫學會定義的「推拿」。

### **(四) 按摩應排除拔罐、刮痧的部分**

詹明松

如果是照前面兩位老師所說的，盲人也可以作推拿，就沒有區分按摩和推拿的必要。那盲人可否做刮痧、拔罐的工作？

林萬成

我是很不認同刮痧和拔罐這種東西，所以我反對視障者按摩工作往這個方向走。因為刮痧和拔罐都會造成出血。

張樹生

拔罐會產生瘀血，過去都認為那是在排毒，但事實上僅是血液不通而已。刮痧其實和按摩類似，他是一直刺激到受傷為止。刮痧和拔罐根本是古時候不科學的一種產物，針灸也不是很好的事情，它會切斷神經，但是有些有麻醉的作用，可能有消炎止痛的效果，但做久沒效果也不能再做。

詹明松

綜合以上，復健醫學會做「按摩」的定義，有可能僅限於乙丙級的程度。那關於「推拿」的定義，盲人是做得來的，但可能是要受過專業的教育，像理療那樣的層次。

林萬成

假使盲人要從事理療的層次，必須要有相當的程度和復健醫師可以接軌，復健醫師講一個名詞，盲人必須聽得懂復健醫師的術語，像「沾黏」感覺好像很簡單，但沾黏是什麼意思？是什麼東西結合而成？要多少時間才會形成沾黏？醫生告訴你哪塊肌肉跟哪塊肌肉是沾黏，我們自己要辨別出來是那塊肌肉，所以醫生可以指導我們做按摩，但是我們必須要聽得懂得醫生的指示、做得出來，只要我們能達到這個目的，那麼就可以做物理治療師了。所以，從現實面來看，衛生署要科學，我們必須要根據科學的資料來看，讓我們才有辦法接到理療的工作，不然大家你談我談，大家懂得很多，但是沒有承認你的資歷或學歷，那都沒用。所以這道關卡就要突破。

## **第二部分：乙、丙級執照部分**

### **一、對乙、丙級證照的看法**

#### **(一)開放之後，乙、丙級證照存廢的問題**

孫迺翊

一般丙級執照未來的走向，如果明眼人也要進入按摩業，是否也需要此執照制度？或者開放之後都不要有執照制度。

林萬成：

仍要有此制度，希望國家有制度，沒有制度大家都亂成一片。現在養生館林立，如果沒有制度、沒有執照，消費者受傷了，可能也無法申訴。但是這種養生館的行為就不是醫療行為。

葉昭伶：

應該說現行乙丙級執照的制度，在政府開放(明眼人也可以考)後的角色是什麼？現在視障者拿了乙丙級的證照，相對的他會有身心障礙者權益保障法(身權法)保障的資源，如果開放給明眼人也很奇怪，因為整復協會也在爭取另一種技術士證，那明眼人拿到視障者乙丙級執照的用意是什麼？有待釐清。我認為，怎麼樣在身權法裡面，仍然保障乙丙級執照，使視障者享有身心障礙福利跟就業服務相關資源，應該要從此方面思考。

技術士證(乙丙級執照)是控制未來這群人力的服務品質且是有必要存在，因為目前是以證照掛帥，以證照來管理服務品質的狀況下。那現在分乙級和丙級，丙級是入門而乙級是更高階，視障者所關注的是該證照如何延續，在法制上的價值如何被呈現，而不是該證照是否是開放給明眼人的問題。

張樹生：

政府開放按摩，明眼人不用執照；視障者要執照，有道理嗎？

## **(二)創造考取乙、丙級執照視障者的價值**

詹明松：

證照制度是一種品質的保證，所以還是要有證照制度。如張老師所說，明眼人不用證照就可以做，而視障者要證照，又很奇怪。

我認為證照並不是能不能做按摩的依據，不是考上就可以做。如果明眼人不用證照就可以作按摩業，那相對的視障者也應如此。但是視障者考上這張照，是國家勞委會給的專業肯定，但問題來了，視障者要肯定沒有用，政府要給視障者資源。

所以如何創照出乙丙級執照的價值，乙丙級執照明眼人和視障者都可以考，但是明眼人考上沒用，視障者考上有用，價值就出來了，也符合身權法保障的意旨。

葉昭伶

證照也可以不去考。就像身心障礙手冊，視障者可以不要拿，但是視障者拿了就有福利。證照亦是如此，視障者一旦考上了代表他有誠意提供好的服務品質又受過專業教育訓練，相對的應該要享有政府配套的就業促進，例如：它可能可以申請輔具、開店可享有補助，這非一般明眼人就可以享受的身心障礙就業促進的資源。那如果今天有視障者不想要享有身心障礙的就業資源，那也 OK。因為他可以進入明眼人的環境工作或自行創業，身權法之所以有補助，定額進用是因為身心障礙者是比較弱勢，必須政府投注資源來改善或支持。

孫迺翊

目前只有視障者可以考照，所以就和工作、證照、福利，放在一起。以後證照開放大家都可以考的話，證照和工作促進就會分開。大法官說按摩業開放，並沒有說要考照，那你們是覺得，考照與否還是要留給視障者的意思嗎？

葉昭伶

並不是，可能要創設另外一個新的技術士證。我們提出像雙證照(PT 和 MT)的想法，今天如果整復協會推出證照，身心障礙者和非身心障礙者都可以去考，但是在保障視障者權益這一環，政府如果要讓按摩業保持一定的競爭力，政府一定相對的投入資源。

詹明松

既然大法官都說了，按摩誰都可以做，孫老師這邊是不是要突破一個問題就是，今天不是有執照才可以從事按摩業，只是考上執照被專業的肯定，政府要傷腦筋的是怎麼去創造努力拿取執照之人的價值，那價值絕對不是我一個人可以想得出來，還要大家集思廣益。

大法官說開放之後，每個人不用執照也可以從事按摩行業，執照是專業的肯定，明眼人可能會推整復執照，但現在是說政府對視障者需加把勁的是，一旦視障者考上丙級執照之後，有什麼好處？政府需要創造一些利多，譬如說：定額進用，給聘用視障按摩師的業者一些好處。又從教育的角度來說，像其他此種技術士執照一樣，考上丙級的話可以換取教育部高中同等學歷，考上乙級可以換取專科同等學歷，那怎麼樣可以將此制度在按摩的這張執照(乙丙級證照)落實？

## **二、乙丙級執照與養成教育**

### **(一)乙、丙級執照與學歷的銜接**

詹明松

如果這樣討論下來，假設衛生署同意將物理治療(PT)那一塊挪出來供視障者從事理療的部分，可是如果(教育)程度不夠，衛生署是不會讓視障者考的，所以當有一個制度等同 PT 而 PT 應考資格是相關科系的大專以上。如果上述的觀念是有共識的話，應該在大專院校開設理療的相關科系，讓擁有高中學歷的視障者，又想要在醫院服務的人，能夠有就學機會，去考未來創造出來等同於 PT 的考試。

又擁有大學學歷的視障者(就讀非理療相關科系)，也想要在醫院服務，那也要考理療執照，但是就不用辛苦的去考某某大學關於理療科系。簡單來講，政府應該要給予機會，不應該阻斷機會。

如果今天有一位視障者只有高中學歷，也想在醫院服務，他有兩條路，第一、他努力考上大學相關科系，讀四年再去考理療相關執照；第二、去考乙級換取專科同等學歷，再讀兩年制的學校，再去考理療的執照。如果這種以執照換取學歷的觀念可以接受，那大家再討論考試乙丙級的內容。

孫迺翊

乙丙級技術士執照是由勞委會辦的，但學歷認定上是沒包括在內的嗎？

葉昭伶

原因是卡在大專院校沒有設立理療的相關科系。現在有確認過，視障者拿乙級執照是可以等同專科學歷，雖然可以繼續讀書，但是拿不到學業證書，這就是視障者拿證照和其他技術士執照不同的地方。而目前視障者拿到乙級執照的惟一的好處，是可以申請兩年制的學校(如果學校要收他)。

詹明松：

舉個例來說，有一個人只有國中學歷，他考上了丙級的理髮師，他不用讀高中，可是他就可以拿著這個丙級執照(和高中相通的學歷)，去考任何需要高中資格的考試。這種制度，在乙、丙級視障按摩的考試是沒有的。十年前，有這樣推動，好像有一年教育部有同意，但是後來教育部認為太容易就臨時喊卡。

因此一個考上丙級的中途視障者，有意願在醫院服務當理療按摩師，除了考大學，讀醫學院相關科系畢業外，就是努力去考乙級按摩執照，然後按照身權法的保障，政府應該要提供讓視障者修學分的機會，如果依我國的教育制度，只要再讀二技就可以，假設某個二技有相關科系就可以，但是課程的規劃可能還要其他專家學者，按摩界的專家來一起討論。就像 PT 的四年制也有專業和通識課程，但是比重是多少，可能也要參酌其他像中國大陸或日本的制度。

葉昭伶

這樣的做法是為了因應中途失明者，中途失明者在未來比例會變高，當然不是說中途失明者都選擇按摩業，只是這樣不會讓中途失明者覺得在禁錮他的經濟生活，就此管道可以讓他在醫院工作，可以透過專業訓練與技術在其生活和職業生涯獲得保障。

## **(二)視障者對於明眼人按摩養成教育的意見**

孫迺翊

綜合大家所述的，按摩業大家都可以去考，而有去考照的話，這個考照的價值要呈現，一方面是要銜接跟學歷等同的部分；另一方面，是在二技理療學程的部分去銜接，讓視障者能一步一

步上去。另外可以就是在身權法職業促進的部分可以享有。

如果今天一個明眼人，他也是可以像視障者一樣考乙、丙級執照，是不是明眼人也可以走丙級、乙級、二技，然後當理療師，你們對這部分也是這樣看法嗎？

詹明松

既然按摩沒有限定誰可以做，那考執照當然也沒限定誰不能考。可是政府有責任，要讓考上執照的明眼人和視障者的福利是不同。譬如說：在整個培訓過程盲人全部免費，但是明眼人要繳學費。

施淑敏

目前視障者培訓的費用可以免費。應該要讓明眼人培訓費用高一點。

孫迺翊

那你們評估明眼人來考的機會大嗎？

葉昭伶

應該是說，今天在醫事人員是總額管制，將來開放的時候也是還要有總額管制，視障者可以有定額進用的權利，但是明眼人卻沒辦法享有這種權利。

詹明松

我舉個例，譬如說今天有一個明眼人和視障者，他們同時拿到執照，但政府應該去創造一些就業福利或者利多給視障者，包含僱用視障者者的雇主可以取得一些補助或者相關優惠等等。

葉昭伶

在現行身權法的定額進用的人數下修了(身權法第 38 條)，身心障礙者的就業機會就大增，執照就變得很必要。只是現在沒有人制定起來。

現在就業輔導員在推薦企業進用，雖然沒有規定，但是企業都要看證照，而且對就業輔導員而言是比較容易推薦的。另一方面，如果取得視障按摩創業資金補助或補具補助，如何證明自己是專業者，仍然要證照做支持。

孫迺翊

所以證照考試是一回事；而職業促進的部分就是回到身權法，包括理療與醫院定額進用的更具體的規定。考照的部分，視障者也不會特別去強調乙、丙級的執照是否給明眼人考，因為視障者有身權法做後盾。

但是仍然會涉及乙、丙級區分的問題，因為乙、丙級執照比起理療制度，醫療性更降低的時候，是不是容易和復健、推拿甚至腳底按摩的性質有重疊的部分？

詹明松

如果乙、丙級的觀念有共識，那乙、丙級的證照的名稱要叫什麼？目前叫「按摩」，那按摩工作要叫什麼？

葉昭伶

要定義「按摩」除非有一個前提，就是有一個行政法令頒布，只要做按摩的都要這張執照。目前並沒有思考到這個部分，現在沒有特別去針對非視障者做按摩職業的規定，我們有必要去做這些建議嗎？

詹明松

視障者按摩需要執照嗎？現在一個沒有執照的視障者，從事按摩業被抓到，目前沒有罰則。

張樹生

現在是大家都在做，等有抓到或者是出事之後，才會回頭來追執照的問題。

施淑敏

現在都沒有好好處理證照的管理，沒有重視證照的制度。其實現在對視障按摩的部分，政府本來就有在輔導，政府有訂立一個法，但是這個法亂七八糟，實際上執行的也不好；對明眼人來說，也有一堆人在做，可是無法可管，很怪的現象是像現在中醫推拿，像國術館什麼的，根本都沒有執照，但是照樣做照樣領健保給付。所以無法可管的一直做，反而有法規定的(指視障者)，輔導的亂七八糟。

孫迺翊

其實健保給付是給中醫診所，本來是說中醫診所一定要醫生要自己做推拿，但後來放寬。

葉昭伶

目前管理視障按摩的法是「視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法」，這個辦法目前管理視障者按摩的，而證照除了是服務品質的認定外，也希望在身權法保障我們的福利，如：定額進用，如果是站在增進視障者福利的話，這個管理辦法就有其必要性，因為可以在此管理辦法增修一些獎助的辦法，可是這些獎勵的辦法就不是適用明眼人。所以這個法可能還是適用，只是說要看這個法放哪裡而已。

如果以後按摩業有另外一個法律來規範，那我們這邊就不用討論，乙、丙級證照是否要給明眼人來考的問題。那些聲稱就業人數比我們多的人，他去制訂他要不要我們乙、丙級的執照，而不是說視障者的執照要不要給明眼人。

張樹生

變成整個法要修了，既然開放了就不能只是視覺障礙者才能管理，明眼人就不管。

其實這都很簡單，最重要的一點是把教育層次提高，現在只設到高中，不設專門的盲校大學，使得盲生必須到一般大學跟人競爭。要把教育的路打通，不然怎麼爭取怎麼碰壁。現在沒有MT(理療按摩師)的養成教育，應該要開這種科系，不要只強調按摩，也要注重徒手療法。

詹明松

政府如果要正視視障按摩的問題，其實並不是課程、證照的問題，目前需要著手的是，在大學裡設立理療的相關科系，讓有高中學歷的那些視障者有選擇進修的機會，這樣的畢業學生一旦多了，也比那些乙、丙級的視障者專業知識還夠，他們就會要求工作的權利與機會。這樣別人也才會認同。

乙丙級的養成教育，在高中學校(啟明學校)就讀過了，高中就可以去考的。

葉昭伶

現在大學相關物理治療科系都有開放給視障者就讀，但針對中途失明者而言，要如何再回來就讀。我們一直希望這行業可以給有心想從事的人機會。

詹明松

現在台灣目前沒有MT的養成教育，目前最主要的是怎麼讓政府可以接受這種觀念，政府一旦接受後，那相關的專業的培育課程就要由專家來研究，這種課程包含專業教育、通識課程...等，那這些課程不可能光由按摩界提供，必須要請教育界和按摩界一起研商討論。

### (三)乙、丙級視障按摩的養成訓練

孫迺翊

現在乙、丙級的訓練主要是在啟明學校嗎？

詹明松

不一定，視覺障礙者粗分為先天視障和後天視障。一般先天的視障者大部分是走啟明學校，目前啟明學校有高職部，類似一般高職，只是專門是學按摩。那一般中途視障者，就不可能去讀，以前就有重建院、重建中心，目前是各縣市政府每年都有委託勞工局(透過職業訓練的方式養成)，由各縣市一個協會或基金會，如果拿到勞工局的委託，去辦乙、丙級的課程。

葉昭伶

現在台北、桃園、台中、彰化、高雄、屏東、宜蘭都有辦理。

而乙丙級的養成教育，在我們的研究案有做大幅度的變動，等整理好在寄給老師。根據視覺障礙者的需要，丙級的考試也是我們今年度想要調整改善的。

### 三、乙、丙級按摩的定義與範圍

孫迺翊

那乙、丙級按摩的定義，是認為不要再去修正嗎？因為大法官認為按摩的定義不夠清楚，不容易和其他像腳底按摩...等做區分，乙、丙級按摩的範圍到底在哪？

張樹生

當然不要再去動了，已經這麼多年，主管機關都覺得沒有問題，幹嘛還要去改？

施淑敏

證照問題可能有待討論，以前還好，但因為最近短期訓練太多，考出沒有公信力，或什麼都不懂的學生也蠻多的，所以這個問題可能以後要再討論。

葉昭伶

這應該是考試內容的問題，而不是定義的問題。應該從課程和功能出發，想辦法濃縮成定義。視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法第四條規定：

按摩：指運用輕擦、揉捏、指壓、扣打、震顫、曲手、運動及其他特殊手技，為他人緩解疲勞之行為。

理療按摩：指運用按摩手技或其輔助工具，為患者舒緩病痛或維護健康之按摩行為。

按摩業者：指視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩之工作。

施淑敏

不管法律名稱怎麼寫，明眼人要鑽法律漏洞也很容易，我是覺得不管是按摩、推拿、刮痧、拔罐，那些民俗療法和國術館相關的，以後要管理啦，不然一旦開放後，視障按摩業者一定會受到衝擊，很多人是建議明眼人那邊做管理，然後要從那邊課稅補貼視障者。另外，我覺得開放後，視障按摩要獨立區分出來，不然日後政府在管理跟福利的給予相對會比較困難。

我覺得與其討論定義的部分，最重要的是要開課，教育那條路要通，所有問題都會解決。

另外有個問題是，我們希望明眼人開業後定額進用一定視障者，但許多視障者不願意。

張樹生

我舉一個學生的例子，有一個在啟明學校技術跟視力都不錯的視障者到明眼人那裡受雇，就叫

他們到樓上喝喝咖啡，等了一天幾乎都等不到案件。

詹明松

如果我們不要修改按摩的定義，那是消除疲勞，那就不包括精油療法、刮痧、拔罐。乙級和丙級都是按摩，緩解疲勞。

在日本是把あん摩、マッサージ、指圧(しあつ)這三個項目是放在同一張執照。按摩(あん摩)是指東方的手法，而歐美的按摩的手法就是「Massage」(マッサージ)，他們是分開看的，不像我們台灣按摩就是「Massage」。然後在日本又把指壓(指圧)當作不同於前兩者的技術。在台灣沒有強烈區分，那按摩裡面有一個手法叫「按壓法」，坦白說其實就很像指壓。

依照我的看法，我是覺得按摩應該要重新定義，按摩如果要重新定義可能要受限視覺的障礙。腳底按摩、日本的指壓都可以放進按摩的定義。在做全身按摩時，腳底本身就會被按摩到，如果硬要區分那是不是也要寫手掌按摩？

## 二、第二次焦點問題討論會議記錄—整復推拿(民國 99 年 1 月 14 日)

時間：99 年 01 月 14 日(四) 15：00～17：20

地點：雲林縣北港鎮民樂路 111 號 2 樓

與會人員：孫迺翊(計畫主持人)、張桐銳(共同計畫主持人)、陳奇威(計畫助理)、陳佳微(計畫助理)

中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會成員

理事長 許豐成

副秘書長 許美惠

幹事 陳麗琴

氣功召集人 李金傳

文教發展委員會主委 陳建廷

文教發展委員會副主委 蔡世璋

文教發展委員會委員 王鵬雄

技術認證委員會主委 蔡宇恭

技術認證委員會副主委 吳建仁

教育發展委員會委員 林岳勳

文化康樂委員會委員 唐銘嫻

議題：

1. 推拿整復、腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？接骨、推拿整復有何區別？
2. 推拿整復、腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？未來明眼人亦得從事按摩業。政府若於「推拿整復」、「腳底按摩」實施證照制度，那麼推拿整復、腳底按摩與按摩是否適合整併單一證照，或應分為兩項不同的證照？
3. 推拿整復從業者想推動的證照制度，是何種層級的證照（類似醫師層級的國家考試，或技術士）？該項證照制度的構想是指必須先拿到證照，才可以從事整復推拿，還是不以取得證照為要件，但證照可以表彰整復師的服務品質（類似品質標章的性質）
4. 推拿整復的教育養成為何？中醫師是否均受過推拿整復之訓練？中醫師的執業範圍是否包括推拿整復？
5. 推拿整復是否為健保給付範圍？衛生署原要求中醫師為病人推拿，應由中醫師親自為之，後來衛生署函釋改變見解，放寬未具中醫師資格者可以在中醫療院所內為病人推拿，但此時健保不予給付。對衛生署此一見解的看法如何？

許美惠(中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會副秘書長)

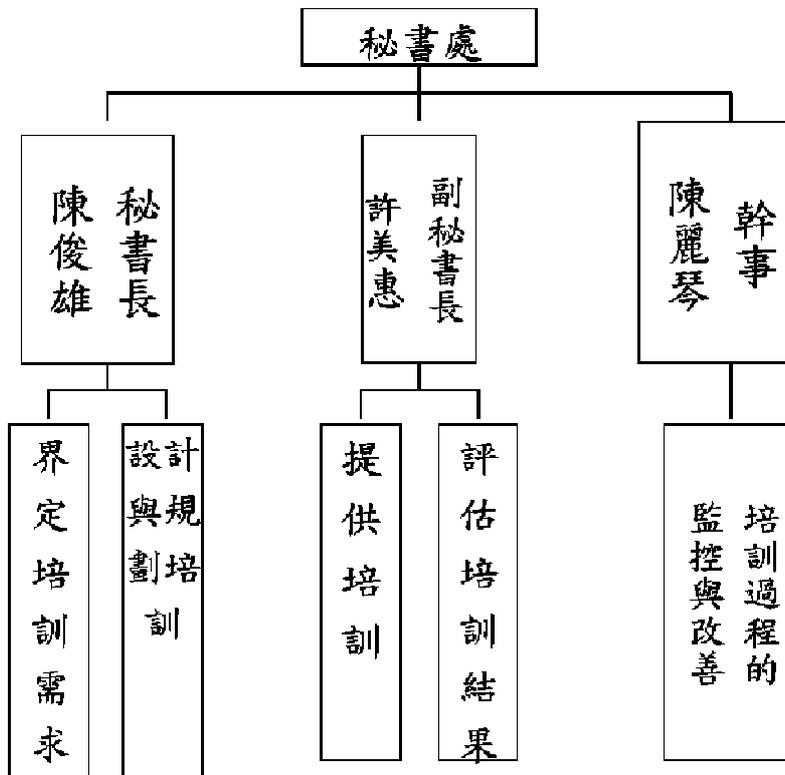
介紹與會人員

許豐成(中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會理事長)

孫教授、張教授、兩位助理、總會的各個委員、老師、副秘書長大家午安，大家好。難能可貴的兩位教授，對按摩業在大法官釋憲之後，受職訓局委託研究相關法案。本人昨天在勞委會提出關於我們訓練證照方面、目前教育部補助兩萬五元以及最近中醫師公會在策動一個健保局



圖二：秘書處組織分工



接下來是本會固定的年度工作計畫

1. 會員代表大會：每年召開一次。
2. 常務理事會議：每三個月召開一次。
3. 理、監事會議，每六個月召開一次。
4. 其他會議視需要得召開臨時會議；理、監事會亦得合併召開聯席會議。
5. 每年度固定舉辦兩次幹部與師資研討會，分上半年度及下半年度各一次。

### (三)服務及發展

那本會也接受國內外傳統義務整復推拿服務的邀請，在國內國外都有做一些輔助交流，蠻不錯的。

1. 不定期配合各級政府單位政令宣導，如反賄選、反毒及節約能源，弱勢團體聯誼、創世基金募款、寺廟功德會...等，協助全國各地基層工會舉辦大型義務整復推拿活動。
2. 九十八年受邀四川成都中醫藥大學於社區老人大學舉辦健康整復推拿義務服務，受到當地民眾的讚許。

在民國九十年起開辦在職勞工訓練課程。民國九十五年榮獲在職訓練銀級評鑑，此銀質評鑑得來不易。民國九十七年獲邀台南職訓中心成果分享。民國九十八年榮獲最具辦訓特色獎。

### (四)成立宗旨、經營理念及未來的展望

本會致力於推動傳統整復推拿業的發展、積極爭取證照制度化，以確保對客戶的服務品質；現有 28 個會員工會，乃全台最大、最具代表性的整復推拿團體之一。本會宗旨是保障所屬基層會員工會之會員合法工作權益，並謀求會員福祉，以安定會員生活，促進勞資和諧為目

標，更積極辦理勞工教育，會員在職職業訓練，每年蒙行政院勞工委員會職業訓練局補助開辦「傳統整復推拿師在職訓練班」(192小時專業訓練)，已連續舉辦過九期。新班已於今年四月十一日分北、中、南三區同時開訓。不定期配合各級政府單位政令宣導，協助全國各地基層工會舉辦大型義務整復推拿活動，服務人群，造福鄉里。

本會的經營理念：

規劃大項	內 容
使命	提供會員完整訓練使傳統整復推拿技術專業化並爭取政府機關核准辦理證照制度，帶給顧客最佳服務品質
核心價值	真誠服務 持續成長
願景	成為台灣傳統整復業最具信任的勞工團體

以下是我們和護理學院、中國文化大學、國立中國醫藥學院最低基本 192 個小時的結訓證書，還有本會推的終身學習護照，這是我們會裡的特色，希望本會的會員不斷學習，符合教育部「活到老、學到老」終身學習的教育制度。

未來的展望：和目前證照制度有關，配合馬總統、蕭副總統於競選活動中提出勞工政策：「職業工會得負責技能檢定及職業證照認證工作」，本會積極辦理、不定期舉辦會內，至今已舉辦過 10 期，我們會內的技術基本認證考試，是要經過 192 個小時的訓練，才能透過會內「傳統整復推拿技術技能評鑑」考試，考試及格的話，就發給「傳統整復推拿技術技能評鑑」合格證書，也是目前我們會裡舉辦的。成效良好，頗獲好評，期能提昇會員之本業技術技能及服務品質，並增加就業機會，建請政府落實「有行業必有工會，有工會必有證照為原則」進行跨部會協商，儘速建立本業勞工「職業證照」之評鑑辦法，辦理核發本職類工會會員之「職業證照」，以達到訓、考、用為原則，使基層勞工有合法、固定而理想的職業工作及安定的生活，進而促進經濟復甦，社會祥和繁榮。那接下來就答覆各位提出的議題。

## 二、相關議題答覆

### (一)推拿整復的性質與範圍、與其他相關行業的區別

#### 1. 推拿整復、腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？

目前來說，衛生主管機關把我們這個區塊，就目前來說，不列入醫療管理。傳統整復推拿與腳底按摩不具備醫療行為。

#### 2. 接骨、推拿整復有何區別？

推拿整復－

若因肢體行為姿勢不當，或跌撲致使當事者之骨骼、肌肉、結構之牽拉、異位等。均會影響當事者之氣血循環不暢、筋結攣縮之產生，進而藉由專業傳統整復推拿技術人員給予整復推拿，讓傷者恢復骨架、肌肉功能，進而達到預防勝於治療，養生保健康復為目的，提升社會大眾生活品質。因為目前衛生主管機關給我們的是職業附許可行為，所以我們大部分認為此行業是養

生保健。

#### 腳底按摩－

刺激肢體末梢可提高、增加其素體的免疫機能、肢體產生熱溫，及刺激腦部機能和預防老人機能退化。如因四肢血液循環不佳，致行為遲緩等均可藉腳底之按摩，使其恢復末梢血液循環，加速濡養肌肉組織功能，進而達到養生保健功能，故腳底按摩，係指膝部以下至足底等之按摩而言。

#### 接骨－

接骨名稱據行政院衛生署函釋，依醫療專業，所謂接骨包括：骨折以脫臼之整復，衛生署 82 年 11 月 19 號衛署醫字第 82075656 號公告<sup>1</sup>，不列入醫療管理之行為及其相關事項第一項：未涉及接骨或交付內服藥品，而以傳統之推拿手法，對運動跌損傷所為之處置行為。所稱之「未涉及接骨」係指不涉及骨折之整復，至於將脫臼之骨頭接回去，則屬於傳統推拿手法，此解釋函是衛生署 90 年 3 月 22 日衛署醫字第 0900014516 號函。

因骨折，不因它是開放性骨折或閉合性骨折，均需經由中、西專業醫師或經衛生署發照合格接骨技術員診療接骨之。而這個「衛生署發照合格接骨技術員」的證書，現在已經沒有再發了，從醫師法公布後，這張執照就沒有再發了，演變成由國術業、傳統整復業爭取，在衛生署 82 年 11 月 19 號衛署醫字第 82075656 號公告下，業者可以自行做處理。

#### 傳統整復推拿－

傳統整復推拿除表層肌肉外更著重於較深層之肌肉及軟組織之處理，若當事者，因不慎跌撲損傷，或因受力不均、旋轉、扭拉等，致筋骨錯位、滑脫，而引起全身氣血凝滯、筋骨痠痛、手腳麻痺、行為活動受限等，藉由傳統整復推拿專業人員推、壓、按、摩、揉...。當有異位、滑脫之關節，讓其歸位，使關節恢復功能，是傳統整復推拿專業人員應有的責任。

在此在敘述一下傳統整復員的由來，傳統整復員是指行政院衛生署公文 82.11.19 衛署醫字第 82075656 號函所示之不列入醫療管理行為，及傳統整復員職業類別、名稱由來。如 84 年內政部 84.10.19 台(84)內戶字 8404361 號函辦理職業登記為「傳統整復員」。86 年勞委會 86.10.14 台 86 勞資一字第 044178 號函指示，從事不列入醫療管理行為，並經衛生署及內政部正名為「傳統整復員」。這個是從接骨技術員以後所爭取到的名稱。

### 3. 推拿整復、腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？

傳統整復推拿、腳底按摩與視障者從事按摩，確有不同之處。整復推拿、腳底按摩之區別，於上述第一項中分別敘述(上一個問題)。另視障者之按摩，因礙於更專業之骨骼、軟組織、肌肉結構、形狀構造等之生理結構、起止點、功能等等，較無法更深入認知，致無法對骨架異位、組織損傷，做更專業的矯正復位。而視障者之按摩僅局限於放鬆表層肌肉之處置，使患者放鬆身心為主要目的。

---

<sup>1</sup> 衛生署 82 年 11 月 19 號衛署醫字第 82075656 號公告全文內容

不列入醫療管理之行為：

一、未涉及接骨或交付內服藥品，而以傳統之推拿手法，或使用民間習用之外敷膏藥、外敷生草藥與藥洗，對運動跌損傷所為之處置行為。

二、未使用儀器，未交付或使用藥品，或未有侵入性，而以傳統習用方式，對人體疾病所為之處置行為。如藉按摩、指壓、刮痧、腳底按摩、收驚、神符、香灰、拔罐、氣功與內之功術等方式，對人體疾病所為之處置行為。

## **(二)傳統整復的證照制度及其性質**

1. 未來明眼人亦得從事按摩業。政府若於「推拿整復」、「腳底按摩」實施證照制度，那麼推拿整復、腳底按摩與按摩是否適合合併單一證照，或應分為兩項不同的證照？

傳統整復推拿、腳底按摩，因礙於法令，時至今尚無確切證照制度實施，以納入正常管理、手法統一。視障者之按摩技術士因其已有視障保護法、獨立之職業工會，故不可能與傳統整復推拿、腳底按摩等合併為單一證照。傳統整復推拿項目，已包含腳底按摩、按摩等十三項(衛生署 82 年 11 月 19 號衛署醫字第 82075656 號函所示)，所以我們訴求得證照制度，明眼人從事按摩業應分為「傳統整復推拿技術士」及「腳底按摩技術士」，兩項不同之證照。因為視障者有視障者本身按摩教、考、用之方法，視障者之按摩技術士，經勞委會實施技術士技能檢定考試，已實施有年，因其已有視障保護法、獨立之職業公會，故不可能與傳統整復推拿、腳底按摩等合併為單一證照，應分為兩項不同之證照。

2. 推拿整復從業者想推動的證照制度，是何種層級的證照（類似醫師層級的國家考試，或技術士）？

傳統整復推拿從業人員自民國八十九起至今，因「傳統整復推拿」行業其技術上，涉及公共安全、人民生命財產，均盼主管機關推動證照制度，讓傳統整復推拿人員有經其制度規範及分門別類。從業人員，經其專業學科、術科、安全衛生、法令、勞工講習等研習人員，經學科考試、術科考試，考試合格始發給「技術技能認證考試合格證書」，以提升傳統整復專業人員技術水平，以保障人民生命財產安全。

3. 該項證照制度的構想是指必須先拿到證照，才可以從事整復推拿？還是不以取得證照為要件，但證照可以表彰整復師的服務品質（類似品質標章的性質）？

傳統整復從業人員所祈盼推動之證照，是以「傳統整復技術士」為盼，而該項技術專業人員，則需先經 192 小時(術科 128 小時、學科 64 小時)之嚴謹、專業、受訓、經考試後，取得「技術士」證照後，始得從事傳統整復推拿的工作，因此我們的目標是一定要先取得證照，才能從事推拿服務。而此證照之取得，當然可以讓社會民眾肯定，足可表彰其技術水準、服務品質一致，免得劣幣驅除良幣、良莠不齊，更能感受政府之德政，為人民百姓生活把關。

## **(三)養成教育與中醫體系的關係**

1. 推拿整復的教育養成為何？

本會於民國九十年八月九日成立，為提升從業人員專業技術技能，承「行政院勞工委員會職業訓練局」輔助，與國立中國醫藥研究所、私立中國文化大學推廣教育中心及國立台北護理學院進修推廣部合作開辦之「傳統整復推拿氣功培訓班第一期、傳統整復推拿師一九二小時在職訓練班」，至今已開辦第九期，第十期北、中、南東等共五班，已提出申請，為目前最有系統規劃，經教育學術界、安全衛生、法令及職業道德...等，加上進階的技術技能評鑑、專業班訓練、師資培訓、一年兩次大型的師資研討會；一貫有系統的教育養成，更為傳統整復推拿業爭取「職業證照」以保障「傳統整復推拿業」合法的工作。

2. 中醫師是否均受過推拿整復之訓練？

中醫師養成須醫學院、所，經正規教育畢業後，再經檢核考試及經中醫師檢定、特考及格後再經醫學院、所培訓後，始取得正式中醫師資格。但在其學校、院、所等，是否均受傳統整復推拿之訓練，均侷限於理論為主，確切操作練習則為少數，因其傳統整復推拿工作，在現在目前

中醫院所，均由醫師先為一個前置的推拿按摩，再交由整復推拿人員為後續的動作，此為不爭之事實。

### 3. 中醫師的執業範圍是否包括推拿整復？

中醫師之執業範圍，本應包括傳統整復推拿，因其傳統整復推拿是我中華民族已有數千年歷史的中醫、養生、保健的一環。故其傳統整復推拿按摩均有文獻可查，如《黃帝內經》、《黃帝岐伯按摩十卷》(中華民族首次出現按摩一詞)、「醫宗金鑒」是醫學中的“用手治病”將正骨手法歸納為“摸、接、端、提、推、拿、按、摩”稱為正骨八法，前四法屬“接骨”範圍，後四法屬傳統整復推拿範圍。所以兩者是密不可分的。

## (四) 健保給付的問題

### 1. 推拿整復是否為健保給付範圍？

「傳統整復推拿」原屬中醫執業範圍之內，本應健保給付。但是我不知道這樣的設定，有待各位專家未來如果有推傳統整復推拿之證照時，是否能為我們打開一條生路？有待各位專家在法制上的幫忙。

2. 衛生署原要求中醫師為病人推拿，應由中醫師親自為之，後來衛生署函釋改變見解，放寬未具中醫師資格者可以在中醫療院所內為病人推拿，但此時健保不予給付。對衛生署此一見解的看法如何？

目前中醫醫療院所的情況是，前置的動作是由中醫師親自為之，健保局的意思是只要醫師全程負責，那健保局就全程給付，現在健保涉限於總額預算的問題，一般人都浮濫報傷科的給付，因此有些不是醫生親自執行的他也報了，那以此函釋是要牽制中醫師不要過度的浮濫報帳，那其實我們認為還是有可議之處。

因為未來這些人(傳統整復員)取得證照之後，是否在中醫醫療院所執行行為以後，是否可以分級？譬如：由中醫師親自執行的是 180 元、由具醫事資格人員(除了醫師以外，如護理師、護士、物理治療師、物理治療士、職能治療師、職能治療士、放射師、藥師、執行後續推拿業務的...等)就是 150 元，那我們這些經由推拿整復業技術認證過的人員處理就拿 120、130 元，這樣有一個層級的區分，我想給各位專家一個建議，看這樣是不是比較合理一點，因為我們既然有推證照制度，也經過合理的訓、考、用之過程，不管學術理論或手法的技巧上也會接受到嚴格的規範，雖然我們沒有經過正規的醫療院所培訓，但在 192 個小時上課的時段，我們請了很多專家學者、醫學院的教授，像生理、解剖學我們都請了非常好的教授來跟我們授課，我們也請了很多中醫師、醫師為我們講解醫學的概念、醫學的組織，所以我們的訓、考、用是非常嚴格的。

## (五) 技術技能評鑑規範與術科師資甄審辦法

以下是我們會內傳統整復技術技能評鑑規範，這非常嚴謹，必須先經過學科測驗，及格之後才能參加術科測驗，也是為了和我們目前所推的技術士證照接軌，勞委會現在所舉辦的技術士考試也是學科及格後，才能參加術科考試。因此經過 192 個小時訓練，成功結訓後，就來參加我們會內「技術技能評鑑考試」，如合格即頒發中、英文評鑑合格證書。值得一提的是，目前一般坊間、國家政策都不承認對岸的學歷，而本會的人員拿這張證書到對岸中國大陸，資格類同於大陸的高級保健按摩師。大陸的按摩師分：高級、中級、初級、二級、一級，一、二級的都屬於技師級的；普通的像我們技術士的話就是初~高級。大陸都有規範，取得初級要幾年後才

能取得中級，再過幾年後才能取得高級，當取得高級保健按摩師後，要執業滿兩年，才能考二級技師，那要再考一級技師也要執業滿一定年限才行，在中國大陸目前來說，為了要和國際接軌，每個行業都有證照機制，光我們這個類似的行業，就有腳底按摩師、反射保健按摩師，所以他們的規範值得我們借鏡。

本會為了舉發菁英，訓練教師種子，透過基礎的 192 小時訓練，在參加技術技能評鑑考試合格，才能參加本會的術科的師資甄選，我們術科共 14 個科名，由參加者自由選擇以後要專精哪一科，像我是頸部的老師，我就來考頸部的手法，每個老師都不能倖免的要透過師資甄審，經過考試、試教的過程。

## (六)公會目標

以下是我們跟上級歷年往返的公文，那其中有一「國術損傷接骨技術員管理辦法」，民國 64 年就沒有在頒發，整個法源結束後，變成傳統整復推拿及國術業界開始在爭取，爭取到最後，衛生署為了兼顧現狀，不要讓相關從業人員動輒被醫師法第 28 條所規範，醫師法第 28 條規定<sup>2</sup>：「未取得合法醫師資格擅自執行醫療業務者，處一年以上三年以下有期徒刑，得併科二千元以上五千元以下罰金，其所使用之藥械沒收之。但在中央衛生主管機關認可之實習醫院醫師指導下實習之醫科學生、護士、助產士或臨時施行急救者，不在此限。」所以為了要兼顧現況，衛生署在 82 年 11 月 19 號就發了衛署醫字第 82075656 號公告。

那總會的目標在整合傳統整復推拿相關類似性質之團體，團結一致，統一由具專業性全國聯合總會，統籌規劃(訓、考、用)制度標準化，向政府單位申請辦理《職業證照認證》工作。請准予本會辦理之「會員勞工在職訓練班」192 小時，學科與術科應一併辦理為宜。因為之前都統一辦理 192 個小時，但是在民國 97、98 年，就分段學科(64 小時)、術科(128 小時)分上下學年申請，所以我們希望上級能讓我們一併申請為適當。

許豐成

我補充兩點，在 64 年以前這個行業以往就有兩個職業別：一個叫做國術館的拳頭師父，一個是推拿師這兩個行業，在 64 年被擠掉了，所以說原本就有這個行業在，經過長期抗爭，政府才不得不在 82 年弄這個行業，所以現在這個行業就擠在一起，所以現在這個行業，第一、就是國術館師父是祖傳或跟師父學的；第二、是到大陸去讀醫學院的，那些台灣目前不承認，我們現在的會員也有到美國去學整脊的，所以我們結合這些就是目前的會員。目前會員大學畢業的很多，甚至有博士。現在我們在整合訓、考、用，教導解剖學、經絡學、甚至一些關於倫理道德、衛生法這些法令的問題，所以要 192 個小時，其他單位就沒有設計的這樣的課程，這是我們和政府溝通從民國 87 年延續到現在。

另外，關於推拿整復，現在很多單位都想爭取這個名字，本會是依據衛生署 82 年<sup>3</sup>及 84 年的

<sup>2</sup> 報告者所陳述之醫師法第 28 條第 1 項是五十六年五月十九日修正後的條文，該條經七十五年十二月十六日、八十一年七月三日、九十年十二月二十一日三次修正，現行條文為：「未取得合法醫師資格，擅自執行醫療業務者，處六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰金，其所使用之藥械沒收之。但合於下列情形之一者，不罰：一、在中央主管機關認可之醫療機構，於醫師指導下實習之醫學院、校學生或畢業生。二、在醫療機構於醫師指示下之護理人員、助產人員或其他醫事人員。三、合於第十一條第一項但書規定。四、臨時施行急救。」

<sup>3</sup> 行政院衛生署公文 82.11.19 衛署醫字第 82075656 號函

公告訂名叫「傳統整復員<sup>4</sup>」，目前推拿整復、整骨師傅、國術館...等，現在我們都容納在裡面做一個整合。

## **第二部分 問題討論**

### **一、推拿整復行為之定義與性質**

#### **(一)推拿整復行為屬醫療行為？**

孫迺翊

因為衛生署公告此部份不屬於醫療行為，那不知道工會這邊或在座各位先進的看法，會覺得這部份應不應該是醫療行為？

許豐成

我們是弱勢團體，從民國六十四年就是一些委員，他們湊起來就一直弄下去，假如我們今天再說是醫療行為的話，可能衛生署就會憑醫師法認為我們不合法，所以只好默認不是，但是八十二年的公告有規定，關於侵入性的骨折、內服藥，我們都不可以處理，這個是屬於醫療範圍，我們目前在處理康復、養生保健，所以剛才說按摩，我們都有做，但名字上被我們視障同胞拿去，我們是說做指壓、推拿，我們不可以說做按摩，但實際都在做按摩工作。按摩工作是在深層的，他們說是淺部的，比如說職業病的問題，還有一些脫位的問題，當然我們也要用按摩去配合處理，這是二千年前老祖宗傳承的手法，但我們的政府說我們都不可以講我們在按摩，如果違反要判刑，反彈那麼厲害，結果大法官就出來釋憲，視障者因為比較不方便看病人或顧客的臉色，是否有長短腳，視障者看不出來，所以需要一個推拿師來取代這個東西做處理，才有辦法完整的處理好，按摩就是背部的點，做一個舒筋養活，恢復疲勞，就是由我們視障同胞來處理。至於推拿只能做整體的處理，所以在整復的上肢、下肢、頸部、胸腰二十二個手法外，還有刮痧、拔罐.....等等十三項，還有膏藥的配服，這個都是在我們的工作範圍內。但是目前迫不得已我們不能說是醫療行為，只能說我們是康復、養生保健，這樣我們才有生存權、工作權，我們現在是委曲求全。期待拿到丙級證照制度，往後不要抹殺這些專業人員，因為中醫師實際上不會去給病患做出力的整復，他們在看病，還有寫一個處方就有錢來，他們不要處理整個身體。所以以後我們可以升級，丙級之後可以乙級，如報告人所述大陸是初級、中級、高級，這是算一個技術人員，在他們要二級、一級，必須大學畢業、教學幾年、從事幾年，才能去考這個東西，作一個分級。我們目前是以爭取技術士證照為優先，以免，第一、工作權恐怕被損失掉，第二、劣幣驅逐良幣，我們的行業中從業人才良莠不齊，所以要整理趕快去規劃好，這是我大概在這裡做一個補充報告。

#### **(二)是否會與視障按摩重疊**

孫迺翊

視障者做的按摩範圍是比較小，然後，推拿、整復做的比較多？推拿整復使用的二十二種基本手法，視障按摩也是用同樣的手法？

陳建廷(文教發展委員會主委)

視障團體他們所做的，只是在做一個淺層的舒緩動作；但是我們推拿整復人員是比較深層的，甚至於說，有肌肉深層的筋結，或者已經產生了攣縮，我們就可以確切的給他做整復。

<sup>4</sup> 84年內政部 84.10.19 台(84)內戶字 8404361 號函

蔡宇恭(技術認證委員會主委)

最大區別就是被做按摩的人：按摩是躺在那裡不動，按摩的人幫你敲、打、推；推拿的話就不是只有光按摩讓你不動，那是骨架的活動，還要測試哪個關節、環節走位或不能動，我們還要做稍微矯正的动作。按摩就是肌肉放鬆、敲打、按穴道，舒筋活血，至於骨頭，肌肉，關節活動性他們沒有動到。一般來講，按摩是瞬間的接觸就放開，但推拿就是有抓起來，整個活動性在動，按摩是表皮的，比較沒有深層到肌肉韌帶裡面，只是敲鬆開，所以在手法的表現是敲、打、拍、捏。

張桐銳

請問一下，你們在這樣的一個手法、動作，以現在的視障按摩的這項模式，視障者有辦法做嗎？如果沒辦法是技術上沒辦法、沒學過還是其他原因？

許豐成

沒辦法，因為裡面牽涉到要了解，解剖學和經絡學。比較不好教他們這些手法。

李金傳(氣功召集人)

推拿、整復是古時候流傳下來的，有調整骨頭...等

吳建仁(技術認證委員會副主委)

我來補充一下，我先提問兩個問題，請問在座法律專家，對於行政院衛生署的公告請問它的效力如何？或是說一個單行法規，那它的母法依據為何？還是主管機關有這個權力依據他的需求或現實狀況可以隨時去修正？我們在講法源可能會出問題，因為法源問題的盲點太多，這個法來自國術損傷接骨技術人員，這個才是法源，那法源從哪裡，從民國六十四年提出了新的醫師法，把所有的這些東西，包括青草、中藥、國術，這一系列所謂民間已經傳承從幾千年來的文化(排除)，政府前台穩定後想要建設一個法律遊戲規則，卻沒有照顧到這些民間團體，這些人的生命，生存的工作，就像現在的視障一樣，那當初這一群人就像一個弱勢團體，在法治開始建制的過程，沒有去考慮到配套措施，就強而有力的說所有這一些系統，統統要把你們納入醫學系裡面去，如果沒有受正規教育的人就是密醫，所以新醫師法是一個密醫條款。這激怒了過去國術館的老師傅，有三大系統：台灣省國術會、中華民國國術會、高雄市的一個國術會。這些系統都是老師傅依當時都未經醫學院訓練。有時候衛生署我去開過會，他們老是拿學歷這點壓，請問，目前中醫學院的學生，真的有體力嗎？那你要從事這個工作，國術就是一個很好的基礎訓練，這是老祖先幾千年的寶貴文化，所以那一次受到嚴重的摧殘，所以激怒了當時的業者，就是我們國術館的師傅，全部往總統府集結，事態嚴重幾乎要快暴亂了，所以那個情形才不得已六十四年，趕快由衛生署機關單位公佈國術損傷接骨人員技術的管理辦法，這個管理辦法明訂在民國五十六年之前，就取得國術會員登記證全部放行，這次解決仍然不夠，當初領到的才三千人，但是現在那些人老的老，倒的倒，軟腳的軟腳，我們的文化再次受到一個摧殘，逼不得已拖到民國八十二年，所有業界又成立一個民俗療法協會去抗爭，這是第二次的抗爭，當時衛生署長張博雅女士緊急召見業界代表，以行政命令公告喔，沒有管理。所以現在形成一個很糟糕的一個問題喔，檯面上所謂的高級知識份子受的是理論的課程，但真正臨床實務工作真的能做嗎？可以獨當一面嗎？或許有，但不多。推拿工作非常粗重、很耗體力，而且最近發生很多新聞事件，那些會員統統不是我們的會員，我們蒙受不白之冤，因為我們是全國推拿師總會代表，這媒體報導都寫推拿師，但我們是真的推拿師嗎？沒有我們妾身未明。我們是民俗療法，

所以基於在這種架構之下的話，推拿跟按摩絕對不一樣，不一樣在名稱，當初在視障的福利法，他們規範的內容就有一個盲點，因為沒有透過公聽會的程序邀請我們去參加作一個協商的動作，所以一想到就去做，等到出事了才再說這些，為什麼說這些？大法官解釋是合理的，裡面的內容是講到生存權，少數人擠壓到多數人的工作權，這是相當嚴重的一個問題，因為圖利特定的一小撮，所有明眼人絕對可以做，因為該法把按摩全部都搶走了，按摩在我們民國八十二年公告裡面就已經有了。按摩的名字從哪裡來？從醫宗金鑑正骨八法裡，古代是按摩科博士相當於現在推拿的功夫。

我再請問什麼叫醫事人員？醫事人員取得的資格如何，那按照衛生署的解釋，醫事人員涵蓋到醫療的行為，那醫療行為兩大系統，一個是主要的業務，一個是只要輔助，那傳統整復就被排除在第三項，所以衛生署不管傳統整復，只要不出事情就好，而現在很多推拿師棲身在中醫診所裡面，但中醫師診所不能聘任他們又要他們做，又可以向健保局請領健保費，有三個單位統統犯法，而衛生署方面的態度，則是不知、不告、不理，那中醫師工會，知道，明著做，健保局知道也明著做，只要沒有人檢舉就相安無事！既然不肯定我們推拿的技術的時候，沒有法律地位為什麼又要用我們？那就很簡單，即日起公告所有推拿，所有中醫診所、中醫院裡面，所有的人員一定要醫生親自從頭操作到尾，為什麼不敢？因為有現實需求的環境，今天傳統整復並不是阻礙視障的發展，相反的我們反而是站在民間的專業訓練機構來輔導。中醫院診所裡面所謂的推拿人員，根據我們的調查，幾乎都不是我們推拿師總會裡面的會員，因為我們的會員都有受過 192 小時嚴謹的訓練，且受衛生相關法令，我們統統在做守法的工作。

### (三)推拿整復手法解釋

吳建仁

接骨還有一個叫做脫臼，脫臼就是骨頭已經移位，以法令的觀點，我們要規避這條也很好規避，我們不要說脫臼，就不是醫學名詞啊，可以說移位、錯位，那移位之後推拿的手法有刺激性的手法、矯正性的手法，還有鬆動性的手法，那刺激性的手法有推擦類的、摩揉類、扣擊類的、捏拿類的、按壓類的、拖頂類的，還有很多很多的手法。不像按摩只要這裡推推，如果我們要教你按摩功夫很簡單，兩分鐘你就學好，因為視障朋友真的在視力上有侷限，當然要照顧他們的生活，但是他們沒辦法像我們一樣嚴謹的接受一個課程，相反的我們秉持著五千年的一個文化，其項目包含從頭到腳的各部關節，筋骨，穴道，還有軟組織，透過我們推拿的二十二種手法做到養生保健。

孫迺翊

錯位那種不叫治療是不是？

吳建仁

錯位不叫治療。

張桐銳

這裡有一些手法想請教一下，因為肢體行為姿勢不當，或因跌撲使你的骨骼、肌肉牽拉異位，牽拉、異位把它弄好，不算治療嗎？

吳建仁

這不算治療啊，因為它還會再發生。

許豐成

他只是將它復位，譬如說你打電腦使得筋骨偏離，整復人員將它復位而已。

張桐銳

脫臼再弄回去也不是醫療行為？

蔡世璋

脫臼在衛生署九十年三月二十二日衛署醫字第 0900014516 號，講這個所稱未涉及接骨係指不涉及骨折之整復，至於將脫臼之骨頭接回，則屬於傳統推拿手法。

張桐銳

所以脫臼是可以做的，那接骨就不行。

吳建仁

侵入性的跟內服藥的給付，這兩個不能做。其實脫臼層次分很多嘛，比如說是車禍、緊急狀況，嚴重的不可能由我們處理，一定是送去醫院處理，若是說簡單的部份，比如說運動傷害，你運動的扭傷，骨頭有可能移位，但是移位可能大不，所以，我們跟按摩做得有什麼不一樣？按摩是比較淺層、簡單的、舒緩的動作，那推拿就不一樣，比如有關節類的手法，我們有用筋，理筋的手法，我們有可以刺激穴道的手法，這個手法是靠上課，累積經驗，那我們的 192 小時就是透過我們傳統的精神，透過我們這些老師都是行家，都是業者，業界的高手，他們願意出來付出的嘛，所以我們要延續傳統的這些文化。

骨架產生偏離是否是脫臼？說是也不是，因為可能還不曉得痛，但是我們可以透過兩隻手幫你很巧妙的矯正，達到復位幫你氣血達到正常循環，如此而已，怎麼算是醫療？怎麼是他們擔心的那一塊。

張桐銳

你們的顧客層，跟視障按摩的顧客層，會不會有一部份重疊？

吳建仁

完全不會重疊，所以會找我們一定是比給視障朋友的問題更嚴重了，才會來找我們。

以我們的專業，用我們特殊的檢查方法，跟顧客溝通。我們是在幫助所有的團體，我們不會在市場上做惡劣的競爭，絕對不會，那是不同的區塊，會來找我們，必然是有所求，有所固定的一個標的，那你會去找按摩的，一定是怎麼樣，你也是有你的想法嘛，所以市場早就可以區隔出來了啊。

#### **(四) 推拿整復就業問題與工會的整合**

張桐銳

請問一下你們同業，除了到中醫師那邊就業，還有其他的就業管道嗎？自己開店有需要一些相關的資格？需要商業登記？

許豐成

自己開店，有的是在養生館、中醫師，百分之六十以上都是自己開。現在開店沒辦法商業登記，所以也沒有課稅，政府也未介入管理。

陳建廷

我們希望政府能夠列入管理。

許美惠

不是我們不願意被管理，是沒有人要管理我們。

孫迺翊

所以你們希望政府來管理？

蔡宇恭

有個管理制度會比較好。

依外國像加拿大，他們“Chiropractic”是納入醫療體系裡面，但除醫療體系以外還有一種屬於傳統，他們每年每人還有五百塊加幣補助，跟醫療給付這一塊完全沒有關聯，所以也可以把我們區格變成這樣，加拿大有健保、勞保、其他保險，除正常醫療外，其他的醫療變得用不到，所以他們另外有限制多少錢，可以做其他輔助醫療，像那個香精療法...他們另外有補助，就一個人五百塊，一年裡面可以做醫療以外的其他另類療法。所以國外這邊已經另外有這個補助了，一定限制的多少額度的補助，獨立出來。

許豐成

我們政府都是保護強權的，然而實際上的貢獻都是我們這些專業的工作者，外國政府設這個較特殊的醫療體系，政府應該去規劃。

張桐銳

我是有聽過，在德國針灸他們有健保給付。

許豐成

美國、加拿大都有。所以我們現在先爭取證照，再來叫做管理辦法或福利辦法，這種由政府再去規範，先這個制度先出來，自然就可以去設想這個問題啦。

張桐銳

剛才口頭報告的時候，好像有提到類似的職業工會，也有類似的團體，是除了你們之外，還有其他的這種推拿整復的的團體？

許豐成

之前因為都是國術館去經營的，他們都用協會，協會久了就跑去職業工會裡，之前有從事的人就走到那邊去，所以現在政府沒在管理就很亂，像整骨師，名稱奇奇怪怪的都有，不同名稱的職業工會有好幾個。

張桐銳

如果要有證照，那這些工會統統都要整合？

許豐成

之前有協調過了以後若是有職業工會的人，一定由勞委會再去訓練，現在要申請證照考試協會，會送上去內政部，內政部彙整給勞委會，政府有一個窗口就夠了，教育部若要插手，內政部也要插手，衛生署也要插手，之前 84 年有協調就是一個窗口，93 年衛生署跟勞委會就開始整合，決議案就是 93 年說以後就是勞委會訓練，若有國家技術証照的部分，衛生署，教育部就一定要爭取，技術證這個部份就是要勞委會去合作處理，然而我們政府就比較奇怪，沒有跨部門整合協商。

孫迺翊

所以你們說這個整合是都整合進來，可是視障按摩的部份不要整合？

許豐成

領域不一樣，腳底按摩也不一樣。整復都有在做，但只有做一個部份而已。

陳建廷

腳底按摩是從我們的膝蓋到腳底，膝關節以下做足療。

蔡宇恭

像我們拐到腳，扭到腳的話，腳底按摩不會好，還是要經過傳統整復來，所以那部份不盡然相同。

### **(五)整脊與推拿整復的關係**

張桐銳

請問一下，在西醫裡面有沒有做類似這種的，比如說是復健？

蔡宇恭

西醫有，像他們有分物理治療師和職能治療，另外還有用那個徒手治療，就所謂“Chiropractic”整脊的那種方法，但是他一定要醫師去執行。

張桐銳

整脊那部分跟你們做的很類似嗎？

蔡宇恭

整脊的理論跟我們的理論不太一樣，整復是從肌肉層鬆動到骨頭，然後自動歸位，沒有直接拉扯骨頭，所以我們是做軟組織方面的，因為你把兩邊不協調，一邊放鬆，一邊強化就回來了，而不需要說硬要扯開；整脊有一個比較嚴重的是用暴力的，就是把它繃的緊緊的，硬壓下去的。西醫的整脊要醫師資格，才能做醫療行為，物理治療師還不見得會做，要醫師本身。

張桐銳

如果你們做得類似整脊，但是你們沒有醫師資格，會變成例如說納入健保，可能就會有一些阻礙，因為整脊跟你們做的是類似，可是因為他們要有那個資格。

蔡宇恭

比較大的問題出在於，整脊要高級 X 光判讀，正面、側面什麼每個方向都要，照完了以後，才會知道哪個地方出問題，再做整脊；我們就是直接觸摸，或由外觀來判斷，不需要高級 X 光片判讀，因為這樣的話就會涉到醫師法，所以要醫師質詢。我們的認知和判斷方法是用傳統老祖宗留下來的東西，所以我們一直保留傳統兩個字，跟西醫是完全不一樣的方法。整脊像一些脊椎側彎到整脊那邊整脊他們規劃完了，要整脊八十八次，他們都直接寫需要整脊多少次，但是整脊那麼多次不見得就會痊癒，到最後還是要去找骨科醫生矯正，所以整脊醫師到目前為止還有那個模糊地帶。

孫迺翊

整脊這邊的問題是否會到推拿整復這邊？

蔡宇恭

如果比較信任我們這邊的，我們是用傳統方法去做。

所以這部份的消費者是會有一點重疊。去找整脊的人，因為像台北醫學院就成立一個脊椎保護協會，叫人家不要去整脊，有的時候一整脊就壞掉了，在整脊中醫學院前面整錯了，後面開刀，有這種病例，整了馬上壞掉，馬上開刀，所以整脊的那個區塊比較暴力。

陳建廷

整脊沒有辦法把我們的軟組織先放鬆，給他做按壓動作，放鬆以後，有的時候骨頭自然就會歸

位，如果再沒有歸位的話，我們就會用傳統整復推拿手法，用按壓過的手法，稍微再做一個補強作用。

許美惠

如果依照西醫的做法，他們可能就千篇一律的處理，但我們就是看你的症狀，我們也不是說，症狀很嚴重或是像那個骨頭斷掉，還要硬處理，該歸給西醫的我們仍是歸給西醫處理，但是如果不用動刀我們就可以處理好，讓病人也比較輕鬆，調整一下子就好。這可能是我自己的經驗，之前我自己的一個甥子，他自己脊椎側彎，然後本來那個帶他到西醫那邊去看，說他要開刀，他十二歲而已，因為他長得太快，然後他的骨架沒有辦法容納這個骨頭，骨頭長得太快了，所以要把那個骨頭修掉，意思是說要配合他的這個骨架，他們是這樣子解釋，後來他們就到這個地方來，我就幫他們介紹我們會裡面的老師，幫他做肌肉的舒緩，配合骨架，然後拉單槓，運用一些很自然的方式去處理，不一定如同西醫所言一定要如何。

### **(六)指壓與推拿整復的關係**

張桐銳

指壓跟推拿到底有什麼不一樣？

陳建廷

其實指壓、推拿、按摩，說真的只是一個比較模糊。按摩也可以說指壓推拿，推拿也可以說按摩，是所謂力道的輕重而已。

蔡宇恭

現在把它模糊掉了，其實視障者的按摩，沒有做到光一個穴道定點，他只是做一個按摩，指壓就是做固定哪一個穴道，一直幫你推，指壓就是固定穴道上面按壓，按摩沒有做固定穴道上面，差不多是敲打揉捏，像肩膀不舒服，他就揉幾下，然後拍幾下，固定的，拍完了就全身從頭到尾，拍五十下的話就是就半個小時，拍二十下拍完了就一個小時，沒辦法計時啊，就這樣算。指壓是按穴道，某一個部位按住放掉，這個叫做指壓啦，用手指頭的力量而已，

張桐銳

視障按摩他們沒有做指壓嗎？

許美惠

也有但不一樣，他們是憑感覺下去壓，不是像我們的是說上過這個課程，我們是還要了解整個經絡穴道的分佈處，那譬如說我頭痛，我要壓哪一個地方，我們有固定的穴位，那在視障的部份，可能就是這樣子一貫教下來，沒有教說特殊處理哪個位置，那譬如說高血壓啊，我要處理哪幾個穴位，有固定的穴位，整個位經上分佈的穴位統統都要按到，或是說哪幾個穴位可以快速的處理，這個都是在課程裡面會詳細介紹的，這個是有經過一套的課程。按摩跟指壓，其實只是一個模糊的地點而已，其實我覺得說在操作上可以都混為在一起。

張桐銳

所以就指壓這一塊，你們和他們可能重疊？聽起來推拿的部份，就是像涉及骨頭不舒服，才會去推拿，區隔比較明顯，但指壓的這一塊區隔好像不是這麼明顯，

許豐成

我們是整個處理是連帶性的，不是只用單一手法，做的是全身的協調。

孫迺翊

所以指壓就是說那邊和這邊也都會用到，但是就是客群的不同，所以即使有重疊，也覺得沒有什麼大的影響。

許美惠

按摩、指壓指是在我們處理上，一小部份運用到的東西，並不是我們主要的一個工具。

孫迺翊

這邊是會用到器具，還是全部都徒手？

許豐成

器具就拔罐、刮痧要用到的器具。

張桐銳

刮痧拔罐以外的都是徒手。

### **(七)泰式按摩與推拿整復**

孫迺翊

泰式按摩會變成是一種按摩嗎？

蔡宇恭

泰式按摩其實不叫按摩，叫推拿，那個叫桑拿，因為整個拿起來這樣拉的，全身用頂著這樣拉，讓你的肌肉做扯開、放鬆，所以那個也跟傳統整復不一樣，因為那是手法的問題。泰式按摩如面臨到未來證照制度下，可能要和我們合併。

張桐銳

以後可能，只要你做推拿恐怕都要有證照。

許豐成

其實都要有幾個名詞都要合併到這裡，整體的去上課，剛剛只有說單一的也不行，要整體的才叫做傳統推拿。

蔡世璋

我們的目的是希望說把同類性質的職業，歸在一個職業公會之下，來統籌管理制度與統一的教、考、用。

孫迺翊

所以說推拿是一個總體，底下可能又再細分不同類別。

## **二、證照制度**

### **(一)傳統整復與視障按摩證照應分開**

孫迺翊

視障按摩已經有那個證照制度在，然後這邊也想推證照制度，但問題是一個明眼人，他想要去做剛剛講較淺層按摩的部份，是就把他拿來這邊是不是，還是只限於視障才能做？

許豐成

目前那是視障朋友做的，可能這邊明眼人不做。明眼人須先上經絡、穴道學...等等，我們都有課本，他們只有老師在指導，用手在摸哪一個地方，哪一個穴道治癒哪裡，都是淺層的處理，整復就看症狀做處理，所以明眼人就不會去做那個。

蔡宇恭

就是有一些舒壓館或者是外面的五星級飯店，寫一個按摩，然後進去臨檢的時候，找到的是明眼人在幫人家按摩，就直接開罰，就一直開，開到最後，業者受不了，提起訴訟讓大法官來解釋，也就是說我們其實明眼人不該做這個方面，我們有技術的話，不會去做按摩，就是說技術程度沒有那麼高的人，才會去從事按摩。

許美惠

我覺得這個最大的原因可能就是在證照，在那邊可能說他們可能會利用其他管道去拿所謂合法的證照就是視障按摩的證照。

陳建廷

其實在我們的業界，或是我們的顧客、患者，他如果到我們的診間來一開口說，我要來按摩一下，我們就會說這裡沒有按摩，我們都告訴患者，我們都跟他講我們做指壓、推拿、傳統整復。

王鵬雄(文教發展委員會委員)

其實他們會開罰主要是因為外面寫按摩，廣告寫按摩，你的名片裡面不能寫按摩，你的專業工作是按摩，沒有視障便不能從事，被開罰是因為這樣被開罰，外面不寫按摩，在幫顧客按摩的時候，盤查的人問，只要答在推拿就沒事，但答在做按摩，馬上就會被開罰。

孫迺翊

以後整復推拿如有證照的話，等於那些人這樣做也會觸法？

蔡宇恭

你不是要有我們的證照就是要有那邊的證照，才可以做，要不然就會出問題。

林岳勳(教育發展委員會委員)

要不然就要有美容證照。

蔡世璋

他沒有拿到證照的話也不能做，所以我們要求一定先要有證照。

我來做一個補充，其實我們推這兩種證照，傳統整復推拿技術士還有腳底按摩技術士，這個是屬於明眼人可以從事的兩種證照，那我要強調的就是說，視障按摩技術士來講，他們行之有年，而我們這個傳統整復推拿這個部份，我剛講了八十二年十一月十九號 8207565 號這個公告裡面，就有明顯講到十三項，這個行文包含所謂的按摩這兩個字，所以也就是說我們未來這個區塊，一樣是可以(做按摩)，因為有推拿按摩，就是二十二個基本手法裡的一個小部份，所以我們都可以學到喔，所以我們拿到這個證照以後，我們一樣可以執行按摩這兩個字，不犯法。那我們的意思是視障者也們也可以循著他們現在的管道，乙級、丙級，繼續去取得他們的視障按摩技術士。

## **(二)證照合一的可能性**

張桐銳

因為將來按摩不是專門保留給視障者，以後明眼人也可以考那個證照，譬如說推拿這邊也推一個證照出來，然後按摩的證照還留著，那就有兩種證照，這兩種證照在執行的時候，會不會有一些不清楚的地方，比如說我拿的是按摩的證照，可能你來查會覺得我在做推拿，或是說我拿的是推拿證照，可是你卻覺得我在做按摩，在執行的時候會不會有不清楚的地方？這是一個角度，另外一個角度，假如未來把按摩證照跟推拿證照整合，變成只有一種證照，你拿一種證照，可以做按摩也可以做推拿，這樣子的話有什麼不好，從你們的專業觀點來看，這樣子是不是不

好？

蔡世璋

這兩個方法其實都滿不錯的，但是把這兩個證照合而為一的話，對視障者本身來講，他們沒有保障，我的意思是說保留視障按摩技術士的考試方式，原來的這個沿用，也就是說你要進來這個視障按摩技術士一定要視障的，你明眼人就是考我們的這個整復推拿的區塊。

張桐銳

可假如說用兩張證照的話，就表示說推拿跟按摩是不一樣。大法官的解釋是說按摩業保留給視障者是違憲的，換句話說，就按摩而言，其實已不包含推拿了，但就按摩那一塊，明眼人還是一樣可以去做，所以就那一部份他會受到競爭，幾乎是沒有辦法避免，即使是說分成兩種證照的話還是一樣。

許豐成

目前是這樣大概有三個情形發生，這個視障的他們做視障的，推拿整復這部分是假如說你有證照制度，在教育部份就不會觸到按摩，現在所沒有考過的人才會去碰到這塊，目前情況大概是這樣，推拿整復有包括到按摩的地方，但是做傳統整復不會去做。

蔡宇恭

而且最重要的是養成教育，盲人的推拿有固定的學校在教，明眼人目前還沒有推一個學校在教，所以沒有區隔出來。而我們這邊訓練，不會只教按摩的動作，所以自然就會區隔出來。

陳建廷

我們 192 個小時的養成教育都有再三的明示，我們是做推拿整復，但是推拿整復裡有包括按摩，但幾乎把按摩推掉，所以說有的時候患者來做按摩的時候，我們就會建議他到視障團體去做。

孫迺翊

所以推拿整復做一個證照，也有教育養成，就會把按摩的部份排除，養成教育也不會去教按摩。

許豐成

就是沒有得到執業證照的人才會，如果已經有執業證照了，為什麼還要去服務那個東西，這是屬於比較少數人的問題。

張桐銳

如果養成本身跟證照脫鉤，比如說未來在傳統整復受訓練，可是我去考視障按摩的證照，這有沒有可能？

蔡宇恭

不可能，問題是教育不夠，明眼人會考輸給視障的人，因為他們專一的從事某一種動作比較熟悉手法。

許美惠

像我們傳統整復裡包含的項目太多，按摩只是其中的一部份，視障按摩專精在這個部份，所以如果說我們去考的話，不見得會贏他們，但是我們要的區塊不是單單這個區塊，我們的教育是整個，包括人體的整個架構，我們都要去了解，不是只有舒緩而已，那個不是我們要的東西。

### 三、推拿整復的養成教育

張桐銳

這樣的話，術科 128 小時夠不夠，你們覺得？

許美惠

術科 128 小時是我們初級，這個是最基本，之後我們剛剛後續剛有介紹過，還有我們的進階班，創業班，師資培訓班，要一階一階上，這個是一個基本的東西。

### **(一)考證照的資格**

孫迺翊

如果你們想推證照，技術士證照乙級、丙級的部份，會不會要求什麼學歷的限制，譬如說國中、高中的部份？

許豐成

我們要訓、考、用，就不限制學歷。丙級的就不要限制，但乙級就要到高中畢業，還要再去讀書，再受訓接受講習。

許美惠

丙級最基本的就是既有的那些，像剛有提到，基本的國術基底，已經從事二、三十年，四、五十年的老師傅，那個功夫了得，雖然說可能在學歷上不足，可是真的是有一些手法是我們望塵莫及，所以就是基本的那個證照，應該是讓他們去拿到。拿到丙級證照他就有工作權、生存權。

### **(二)中醫師推拿整復的訓練**

孫迺翊

中醫師他們現在學校的養成訓練是否包括推拿整復？

陳建廷

有講理論，實際操作也其實有，但很少有像我們這麼深入。

蔡宇恭

傷科醫學院現在推出來的，大部份都是整脊的那些老師去教。

孫迺翊

想請問中醫傷科跟你們的關係？

蔡宇恭

考中醫師證照就會有幾個科系，就有分不一樣，內科、傷科、骨科...，他們有考這一方面，但是沒有考手法，他們都是理論。

許豐成

目前這個單位，中醫傷科學院就恐慌我們跟他們搶健保給付。

張桐銳

傷科都請西醫的整脊老師過來？

陳建廷

對，在養成的時候，老師都是整脊那邊過來教他們的，但其實在中醫醫療院所的骨、傷科，大部份都是由我們推拿整復實際上操作的。在中醫醫療院所，經過正科教育或者是特考及格人員，他們大部份都是到坊間，跟一些沒有醫師資格的去學，去跟他們學習一些臨床，在我們全國總會裡面具備這些特殊手法的人就很多。

### **(三)其他**

孫迺翊

現在推拿整復可能會覺得不想做按摩那部份，這個是大部份從業人員的共識？

陳建廷

對，我們的共識就是這個樣子。

許豐成

剛才說不從事於推拿整復的那一些理髮店，他們才要按摩，實際動到大法官去解釋也是這些人。

蔡宇恭

大法官說按摩釋放給明眼人，不要說因為是明眼人做按摩，要說無照營業，他沒有什麼證照，就在幫別人按摩推拿的話就違法，應該用這個方法去取締。

孫迺翊

那個一百九十二個小時，或者是說公會這邊想推的證照的那個養成的課程，我們可以知道有哪些嗎？(依技術技能評鑑規範)

蔡宇恭

這個 192 個小時的訓練。主要是像中醫師、西醫師、物理治療師，只要他們接受 192 個小時的針灸訓練，就可以做針灸。所以我們的課程才強調 192 個小時。

醫學院也發現說，開刀、打針、吃藥以外，還有缺少一些東西，所以他們推運動醫學科，往像矯正動作做補助。運動醫學科比較像計算，著重預防跟治療。

張桐銳

運動醫學的治療是怎麼治療？

蔡宇恭

運動醫學有徒手推拿，但是他們的推拿手法和我們的手法大不相同，前者是繃緊找到肌肉，在做肌肉深層按摩，他們有課本，統一方式；而我們是放鬆、再放鬆，使整個肌肉鬆弛，以傳統方法、臨場經驗在把它課程化。

### 三、第三次焦點問題討論會議記錄—物理治療(民國 99 年 1 月 23 日)

時間:1 月 23 日中午 12:30~15:30

地點:台北市長安東路一段 11 巷 2 號 3F(社團法人中華視障經穴按摩推廣協會)

與會者: 孫迺翊(計畫主持人)

張桐銳(共同計畫主持人)

陳奇威(計畫助理)

陳佳微(計畫助理)

施淑敏(中華民國按摩職業工會全國聯合會理事長)

詹明松(按摩師)

葉昭玲(訓練員)

林志峰(社團法人中華民國物理治療師公會全國聯合會理事長)

簡文仁(中華民國物理治療學會)

廖志剛(中山醫學院)

會議內容:

孫迺翊

想請教各位專家，在法規上是有理療，但是衛生署強調需要證明療效，接下來才會是醫療相關的證照，這部分我們應該怎樣去理解它?第二部分我們想知道理療跟物理治療的區隔，或者是從物理治療的角度如何去理解理療還有一般按摩的區別?此外，也想請問視障按摩這部分和物理治療是否有重疊的部份?我想這些問題應該會是視障朋友如果想繼續往乙級以上去增進的話，會相當關心這樣的議題且因應六四九號解釋要有些職業證照出現的話，我們是希望往這個方向去思考，那是否可以從物理治療的角度來提供我們一點意見。另外，要成為一位專業的物理治療師需要怎樣的一個專業訓練?此外，一般我們坊間所稱的民俗療法，從物理治療的角度來看，他們是否也需要成立一些專門的課程或者是專門的證照制度?

林志峰

詹老師您有去過日本受過訓練，日本的制度是怎樣?是否可以先跟我們說明一下，因為現在理療的定義如果是物理治療，就要受物理治療師法的規範。

詹明松

我是在第一次焦點座談會時，才弄清楚理療。在我進入視障的圈子前，我並不知道理療這個詞，我之前的認知會認為所謂理療是物理治療的縮寫，但上次請教我們的前輩，所謂理療是指因應身權法四十六條所做出來的子法，按摩是指消除疲勞的層級，在按摩以上當時台灣並沒有這樣的一個名詞，當時台灣的三個單位(內政部、勞委會、衛生署)創造了理療按摩，其定義為利用手技或工具來達到消除病痛的功能，所以在台灣理療並非物理治療的縮寫，而當時政府為何會用理療?我想是因為日本有理療這兩個字，日本的理療是指用針灸和手技來操作，我在日本所做的工作是當病患來到我們這邊時，我們會熱敷、針灸、電療和手技的療法，這是日本的做法。

孫迺翊

想補充一下，在身權法和其子法裡面，理療按摩是希望在醫院工作，所以似乎是希望比按摩更

專業一點，往醫院的方向去導引，但是相關的教育制度是沒有的，所以是有法律的依據存在，但欠缺相關的醫學教育。

詹明松

我想再補充一點，這裡無意冒犯，僅是轉述所聽到的。我從事實務以來，有些病患在我這裡治療時會說來我們這邊按摩比較有效，當然我仍會建議他說要到物理治療那邊是做復健，以我自己在日本的經驗，對一個病患來講，一個完整的治療，應該包含物理治療。在日本學習的過程中，也有手技這個部分的課程，因為我們學校有物理治療系，但是相對來說，因為物理治療系所要學的課程相當多，所以手技的部分就相對比較少，而我們是幾乎整個課程都著重在手技的部分。就我自己以及家人的就醫經驗，確實物理治療在這部分是比較不扎實的，我的思考是，視障可能在未來可以分擔物理治療手技針灸等部分，我想這對視障朋友和病患來說也會是一大幫助，我想衛生署不能接受最大的理由是因為我們從大專以上就沒有這樣一個栽培的課程，所以相對來說，他的專業度是讓民眾質疑的。

簡文仁

其實理療這個名稱比物理治療還早，物理治療這個名詞大概出現在民國四十幾年的時候，在過去理療本來可以等於物理治療。但在民國五十幾年時，理療這個名詞的意義被汙名了，理療等於馬殺雞，有點暗示性行為的那種，所以我們物理治療就不敢用理療作為簡稱。我個人這麼多年以來，我一直將按摩界定為三種，一種是舒服性的按摩，第二種是輔助性的按摩，第三種是治療性的按摩，這是指針對你有病，我治癒你的病，這是一種治療行為，有次一個病患到我們醫院去他肩頸痠痛，我幫他抓一抓後，他感到很舒服，他就說希望我幫他抓久一點，我就跟他說，不好意思，我這邊是治療性的按摩，如果你想要舒服性的按摩可能要找視障朋友。我承認我們物理治療在手技方面用的不多，因為這僅是我們專業的一小部分，所以真的單就手技而言，視障朋友的手技可能比我們還好，但如同我剛說的要把它釐清，治療師的立場是治療性的按摩要由我們專業來做，因為你要有很扎實的理論，我憑據這樣的理論來做醫療行為，所以我認為這個醫療性的按摩仍然要有物理治療師來，但其中輔助性的按摩可以由視障朋友來從事，第三部分舒服性按摩，我想在大法官解釋裡面某程度上也將他排除在證照制度以外，而站在我們衛生署跟物理治療師的立場來說，只要你標榜你有治療的功效，就要有證照，我一直以來都認為視障朋友是可以從事介於中間的輔助醫療，我想醫療的部分仍然是要到醫院去，那如果以接受醫療，想要再額外增加，讓病情更獲得舒緩，便可以做輔助性醫療，而和舒服性按摩的差別是有課程的訓練，和醫療性按摩相較，其差別在於證照的部分，我認為介於中間的舒服性按摩可以透過學分班的方式，讓從事人員有警覺性，可以發現客戶需要到醫院從事更進一步的檢查，這些課程存在的意義是為了要讓他們有警覺性這樣就足夠了，所以我認為視障朋友從事的理療可以介於舒服性按摩和治療性按摩的中間。

孫迺翊

是否是指按照物理治療師的指示去從事其輔助性按摩？

簡文仁

我認為指示不指示到無所謂，但你不能標榜你有治療的功效。

孫迺翊

所以在從事輔助性醫療時並一定要有醫師的指示？

簡文仁

是的，我想就是將醫療行為、輔助性行為和民俗療法分開來，民俗療法這部分就可以當作舒服性按摩，基本上不規範，當然其中我認為還有一種半醫療行為，不過我想就分這三種(醫療性、輔助性、舒服性)，大家會比較清楚，所以您剛提到民俗療法如何界定？我想可以這樣去定義，至於手法的部分是否一致，其實手法看起來都還蠻像的，所以我認為其差異的重點在於背後的理論基礎，所以一樣是五十肩，可以找物理治療師和理療師，但其中的差別在於，理療師不能標榜其可治療五十肩，我想如果這部分來說，既然不是醫療行為就不用受到醫療行為的規範，只是這和一般坊間的民俗療法(舒服性)的又是另外一種差別。

詹明松

其實我贊成簡理事長的分法，舒服性的按摩較像我們現在的丙級程度，輔助性醫療在我們規畫中比較像是乙級的程度，在日本這種又稱為類似醫療行為，在日本的制度中，說真的按摩他也沒有治療性的醫療行為的制度，我想可以將日本這種類似醫療行為解釋成理事長剛講的輔助性的，我是想說可以請教各位專家，我們將按摩分為三等，所謂治療性按摩，視障朋友是否可以從事？

簡文仁

目前衛生署的規定，僅有醫師和物理治療師可以做。

詹明松

其實我自己認為自己也不大成可能為一個物理治療師，因為在日本的時候，物理治療學系雖然沒有明文規定視障者不能來，但他在挑選學生時，全盲的他是不會挑選的，這是受限於他在訓練過程的因素，但我認為我可以擔任治療性按摩手技的部分，那是否有辦法台灣有可能有治療性按摩手技的按摩師呢？

簡文仁

我認為不大容易，我認為物理治療是一個全面性的學習，你要將其中一個部分抽出來成為一個專業的學系，我想可能性不太大。

施淑敏

我們之前在跨部會會議中，就一直在提理療按摩，如果教育部願意開，盲人也願意學，考選部也願意的話，衛生署應該要承認，只是衛生署一直質疑這到底有沒有療效，而我認為如果明眼人可以從事整脊那為何盲人不可以，現在的關鍵在於，一直沒有給盲人這樣一個機會。

簡文仁

我想這部分有可能受限於先天的問題，譬如說病人的病情在變化的時候，視障朋友很難看的出來，其他譬如病人是否有淺在的問題，我們會做一個整體的評估，我想視障朋友可能在這方面會比較弱一點。

施淑敏

物理治療師是否在復健科醫師之下？

簡文仁

不是的！物理治療師和醫師是不一樣的，是不同的專業 可以單獨執業。

施淑敏

我們提過我們如果在復健科醫師的指示之下，我們其實是可以從事理療行為的工作，那只是我

們要跟物理治療師做一樣的似乎是不大可能，因為我們受限於眼力，只是物理治療師有一部分是徒手，我想這部分可以由視障朋友來做，還蠻適合的，我想我們在從業的過程中，來找視障朋友，通常是希望有一點療效，所以我認為這條通道(具療效的按摩)如果不打通的話，我們視障朋友會很辛苦。

詹明松

想請問一下，物理治療師可否自行決定處方？

簡文仁

依照我們的物理治療師法，我們是獨立的，在國外也是，你只要整斷出來是何種疾病後，我們物理治療師就可以依據這個整斷來做治療，該怎麼做是我們來做。

詹明松

我想來建立一個思維，這可能也是國外沒有的，就是透過一個四年專業課程的訓練，有沒有這個可能可以創造出一個從事醫療性按摩的 MT 呢？因為我某程度上也反對在物理治療下開放名額給視障朋友，因為我也知道這是有困難度存在的，據我所了解的話，在日本有一個大學有這樣的科系，在中國的話有五所學校有 我想如果日本和中國可以有這制度出來，那為何台灣不行呢？

施淑敏

像在大陸還是所謂的按摩醫師，我不大清楚為何談到師級，我們視障朋友就會被排除在外呢？

張桐銳

我想聽一下兩邊的意見，是否受過專業訓練的視障朋友，可以獨立作業來提供治療性按摩，或者還是需要在另一個醫師的指揮監督下才可以做？

林志峰

我想按摩和物理治療之間仍然存在一定的差距，在台灣我們有物理治療師法，我們將徒手的治療定義在物理治療師的業務範圍裡面，所以目前這個徒手的治療(有醫療性的)仍在我們業務裡面，這是應該要先釐清的，當然大陸有大陸的制度，但我想大陸在醫療體制上並不像台灣這麼嚴謹，我想所謂醫療行為並非僅單指有無療效，其實更複雜許多。我想在醫療行為下，如果接受一個師級的認證的話，衛生署就要擔起管理的責任，這要很多的證據來支持他開放一個這樣專業的證照，如果視障朋友想從物理治療師徒手部分裡面獨立出來，在師資等等方面還有很長一段路要走，我想胡名霞老師有去英國作考察，英國花了一百年的時間，將視障按摩師回歸到物理治療師裡面，在這部分我的想法跟胡老師是一樣的，我想病人在病情的變換下是每分每秒的事，一個師級的職業者就需要去承擔這樣一個責任，而衛生署也會考量他是否可以去承擔這樣一個壓力，所以我想如果大家要朝按摩治療師的方向前進的話，就需要和物理治療師先脫鉤，另一方面，大家的專業訓練，從醫療品質這塊去掌握，另外，我想要成立一個四年制的學系其實是相當困難的。

張桐銳

在物理治療的實務操作裡面，在病患過來，有沒有一種情形是你們僅使用徒手而沒有使用器具治療的？如果有，這種情況多嗎？

林志峰

也有這種情形，基本上來說，物理治療師可以使用的治療方式是相當的多，簡單來說，我們可

以用設備，還有運動治療，所以其實在很多還不錯的醫療單位裡面，徒手也是他們一個很重要的治療方式，以我們醫院徒手的治療也會涵蓋在裡面。

張桐銳:

我想是否有病患單以徒手完成整個醫療行為?

林志峰

是的，的確有這種情形。

張桐銳

如何區分治療性按摩和輔助性按摩?因為如果視障者可以從事輔助性按摩，我如何知道他從事何種按摩?

林志峰

我想就我的理解目前衛生署是以是否進入醫院做為區分的標準。

張桐銳

所以台灣是以形式上和法律上的區分，並非以實質上的區分?

林志峰

我想在台灣像整脊等衛生署基本上並不管制，而如果進入醫院所有的行為都有證照的管制，所以一進入醫院就受衛生署管制。

張桐銳

我想針對輔助性按摩的部分可能會凸顯不出來他實質上的意義，因為物理治療師所從事的手技部分健保會給付，但是如果是輔助性按摩並不會納入給付的範圍裏面。

施淑敏

在日本如果由醫師介紹的話，是可以有健保給付的。

張桐銳

所以這邊是否並非技術上的不能，而是法律上的不能?

簡文仁

我想這是身分上的不能，因為我有這個身分，我有這樣一個理論基礎存在，我知道這是一個醫療行為的一種，反過來，如果沒有這個身分，但我有這個訓練的基礎，我可以從事輔助性的按摩，而另一種情形是宣稱，我並非治療病人，在招牌上就要寫得很清楚。

廖志剛

基本上是在醫院從事醫療行為一定要有證照。

詹明松

我認為這是一個法律上的問題，我站在一個客戶的立場，我想治療性和輔助性的按摩對病情是有幫助的，那如果僅是礙於法律上的限制，是否可以從修法的方向做考量，有沒有可能有按摩師法，而按摩師也可從事治療性的按摩。從我個人和家人的就醫經驗裡面來說，物理治療師從事手技治療的比例在台灣似乎稍嫌少了一點，那是否有這個可能，在台灣的制度下，有一個平行於物理治療師的按摩治療師(MT)的制度，我想雖然這是一個漫長的路，但是站在病患的立場這是對的話，是不是有這可能?

施淑敏

我想有一些疾病事實上復健科醫師或者是物理治療師可以用徒手去治療，所以我想如果可以的

話可以做一些研究，而在日本時代還有所謂的針灸理療，但是現在反而是還沒有開放道路就已經認為盲人甚麼都無法做。

廖志剛

其實這不用去證明，這本來就有效，我剛說過物理治療包含徒手跟運動性的治療。我們並不開藥，這已證實徒手是有效的，我強調的是身分，您是否具有扎實的理論基礎做背景。

施淑敏

我想這是因為沒有教育管道給我們的關係，因為我看到很多政府資源的浪費，譬如政府資源給很多視障生去讀大學，但讀出來他可能無法就業，結果他又回到按摩這行，所以我想視障為何做不好，是因為政府一直封殺我們的路。

廖志剛

其實並非是如此，這是一種理想，是希望盲人有其他的路可以去發揮。

施淑敏

我想大法官是有其他的考量 我想視障朋友尤其是重度的話，按摩是相當適合的行業，我想法律是需要去突破，此外，教育也應該要開放管道也是我們應該努力的地方。

孫迺翊

我想請問三一大學分班，所訓練出來的視障朋友，其成果如何?是否相當乙級的程度?

林志峰

這和職業訓練沒有關係，這僅是一個推廣而已，但我們那時的期待是希望視障的學生考上物理治療學系時，可以抵免學分，所以基本上那是標準學分班，我當時的想法是和胡名霞老師一樣，是希望能回歸到物理治療師的正統訓練裡面，像英國一樣，不過英國是花了一百年的時間且由國家花了很多成本去支持，如教學輔具取打通教育的瓶頸，我想如果進入醫療體系的話就要和社會福利做區隔，因為你如果進入醫療體系裡面的話，就要對病患負起完全的責任，所以我的態度還是希望教育部能夠提供足夠的支持力量，讓物理治療學系能有勇氣收足夠的視障學生，我們教視障學生，有些課程是沒問題，但是在醫療行為上面，有時是很需要一些視覺的需求，如果沒有視覺上的輔助，其潛在的風險是很大的，而目前徒手治療目前在台灣是保障在物理治療裡面，那如果現在要把它排除的話，可能也會引起很大的反彈。

孫迺翊

有沒有可能將視障朋友訓練成物理治療師的助手?

林志峰

基本上這樣是一個治療士的資格，可能要再重新定義，過去有復健生，不過已經不考了。

廖志剛

但是因為現在台灣的醫療水平都在提升。

詹明松

目前台灣是將徒手治療的部分規定在物理治療師法裡面，那如果現在台灣有一個法，將其獨立出來，不曉得在座三位專家是否贊成?因為以我個人為例的話，如果視障按摩的能力再不提升的話，在我們這個圈子裡面，在怎麼努力的學生和不努力的學生都一樣，他們都會進入市場裡面和明眼人做競爭，凸顯不出其努力的成果，如果我們沒有辦法讓按摩進入醫療體系裡面的

話，那我們是否可以讓輔助性醫療進入正規的醫療體系裡面，且也能夠享有健保的給付，而每個視障朋友也有其生涯規劃，像有些視障朋友仍希望進入醫療體系工作，而在目前的制度下，似乎是將視障朋友的生涯給限制住了。

張桐銳

我想我重新幫詹老師問一次，如果我們不考慮社福和法律的因素，如果從純學術的角度來說，不管是否是盲人，他是否僅受徒手的訓練，那在醫療體系裡面擔負某種角色?有沒有這樣的可能性或這樣的需求性?

林志峰

我們在美國的學長姐有些物理治療是純徒手，的確是有。有些則是純運動性治療，因為台灣目前的醫療業務是要在證照制度之下才合法，而基本上醫療行為很難跑掉法律的規範。

張桐銳

我是希望先從純學術的角度(先不考慮法律和社福的因素)來說是否有這個可能?那如果有我想再進一步才是討論法律是否要創造這樣的一個身分，那如果前提都無法，那法律更不用說。

廖志剛

我想在物理治療下去釋放徒手的空間，可能是在需要長時間或者長期性的徒手治療這種情形下才比較有機會，像我們在醫療界裡面，醫師把很多權力握在手中，像藥劑師法也獨立出來，但有幾個人會拿處方箋到藥房裡面去拿藥呢?但我想雖然這條路很難走，如果他合理的話，仍然是值得我們去爭取的。但我認為是否一定要進入醫療的系統裡面，我想與其要走這麼艱難的路的話，還不如走更另類的思考，可以用證照制度來做出差別，市場自己可以選擇要給誰按摩，但是可以透過證照制度的建立來建立消費者的信心，但如果現在你們一定擠入醫療體系裡面，硬要將某些人權利給分出來，我想在現階段會很辛苦。

施淑敏

以我們從事按摩的需求，過去政府我們認為比較欠缺，而也是我們想要補的就是視障按摩需要有顧客，我想教育這塊對我們而言很重要，或者是透過醫師的引薦。而且我想視障朋友其實要的也不多，僅是希望有實質工作的管道。

詹明松

我想從剛廖老師和林老師的回答中可以知道一個治療性的按摩對患者的幫助，而林老師剛也提到由於徒手療法所耗費的時間和體力，因此實際從事的比例會比較少，我想請教三位老師(林志峰、廖志剛、簡文仁)現在受於法律的規定，從事醫療性按摩僅有物理治療師，那你們同不同意在我們的醫療體系裡面，有一群人，不一定是視障者，他們透過教考的制度而取得執照，由他們來從事比較耗體力和時間的治療性按摩?我認為我們並非在分割物理治療的業務，而是站在病患的立場，應該提供更好的醫療品質。回應剛林老師所提到的，要回歸物理治療系，但以我為例，這樣我可能還要再回到學校去讀一些我完全不懂的學科，也受限於我的眼力，而相反的，我把我四年的時間專攻於手技的部分。

張桐銳

我想再說明一下，我想以明眼人來講，並不需要特別再去創造一個身分，因為以一個明眼人來講，本來我就可以瘦一般常規性的訓練成為一位物理治療師，而我也可以選擇專門的領域，譬如我想走手技，所以我的問題是特別針對視障者，是單純從學術的角度來講，特別為視障者創

造這樣的一個身分是否有違反學術的要求，那如果沒有違反學術的要求，再進一步討論是否要從法律面去創造這樣一個身分？

林志峰

所謂徒手技術的治療就是治療師療法，他教育課程的學習其實跟物理治療學系的課程是一樣的，僅是他在操作課程時可能可以多選修一些按摩的學分，但是在醫療背景的要求是事實上是相同的。

張桐銳

如果考量視障者的需求，我們可以創造這樣的一個身分的話，那麼在養成上面，有需要甚麼樣的條件？或者跟現在明眼人的部分相較是否有需要做調整？譬如說已經拿到乙級了，那可以進入大學裡面修課，再規定他需要再補足哪些學分。

廖志剛

我擔心這後來又會回歸到釋憲問題，假設我們為視障朋友專門開一個課程專攻手技，如我們剛說的變成物理治療師的助手之類的，在一段時間後明眼人又來了，認為為什麼這個職業僅有視障者可以。

張桐銳

一般性的職業本來一般人都可以做，將它限制在僅有一小部分人可以做，當然有違憲的問題，但是如果特別為某一部分的人所創設出來的職業，譬如說特別針對視障者，這未必會違反憲法，我認為不會違憲。

詹明松

我是視障者，但我不認為一定要保障給視障者，但在求學的過程中，政府可以釋放利多給視障者，譬如說學費全免，把視障者和非視障者的差別區分出來。

孫迺翊

我想這部分可能會有點矛盾，因為站在明眼人的角度其實並不需要獨立出來，僅是站在視障者的角度，有這個需求，所以才將這塊拉出來，但如果拉出來以後明眼人也可以做的話，那實質上，可能會把一開始不需要獨立出來的部分給獨立出來。

張桐銳

我想這個在技術上並不是這麼困難，因為你可以創造一個養成管道，這個養成管道只有視障者可以進去，明眼人進不去。

詹明松

我想補充一點，專業手技的部分，我想很難在今天的會議中去討論，因為這是要教育專家等等一起討論的，我僅是想再次強調，如果大家覺得治療性按摩是有這樣的需求的話，那我們是否讓他進入我們的醫療體系裡面，再多創造這樣一個身分出來這樣。

簡文仁

我想您的主張可能跟施理事長有點矛盾，因為施理事長是站在視障者和明眼人區分開來的角度，那您現在認為視障者和明眼人都要開放。

施淑敏

我想應該要將視障者和明眼人區隔開來，譬如現在要開放視障按摩，那這部分給視障者的福利一定要有，至於物理治療，我認為我們可能不大能學全部的物理治療，但我想如果視障者可以

學的部分，可以保留給視障者。

孫迺翊

我想我整理一下，如果我從物理治療的角度來看，把視障者帶入物理治療的教育養成的可能性會比像我們剛說的另外拉出一個身分出來，何者的可能性較大？

簡文仁

我基本上認為以上兩種方案都不好，因為將視障朋友拉到物理治療的體系下是有困難的。另外，將這個拉出來，我認為也不好，因為現在執業的物理治療師約有六千個，那如果要將他們保障的業務範圍拉出來，可能會引起反彈，我想並非是指拉出來，因為物理治療師仍然可以從事醫療性按摩，我是贊成輔助性按摩，至於在往上可以做醫療性按摩，我可以站在一個較超然的立場，我認為這個可行性是有的，就像我們物理治療在立法的時候，也沒有物理治療師法，因為醫師就是醫療。但我們認為這是一個專業可以獨立出來，雖然醫師還是認為他們可以做，法律的確有保留給醫師，不過醫師是沒有在做，所以一樣的道理，我們物理治療也獨立出一個專業，叫呼吸治療師，以前也是物理治療師在做，但是呼吸治療師可以拉出來成為一個專業，那是否按摩治療師也可以拉出來成為一個專業？我認為是有困難的，畢竟按摩治療的門更窄，我是認為是否大學裡面設系，我想可能視障朋友可以去爭取，但是不容易，我想是否在學分班裡面做更專業的課程，只是很難再有一個身分。

施淑敏

所以就是說我們現在有乙級丙級，再有更扎實的醫學教育來輔助我們的工作，再由醫師，物理治療師，等等引薦之下，讓民眾知道如何尋找這樣的按摩師。

簡文仁

我想這部分可以從內政部去著手，去推廣。

詹明松

我想我們開拓我們的路是一定要的，我想過去物理治療師是從無到有，現在又有誰能說按摩治療師是不需要的呢？，如果站在病患的立場這是有必要的，那為何不可能？，我想他未必要四年制，他也可能是兩年制。

簡文仁

我想重點是現在醫療整個的品質都在提升 可能回到兩年制有點不大可能。

詹明松

我個人是贊成四年制，只是我是想再強調，我認為有這個需求存在，法律保障給物理治療師要從事手技的按摩，但物理治療師做得不夠，那可以由盲人來做，而且我想可以給視障者，一個再提升的機會。

孫迺翊

我想剛簡理事長也提出一個思考的方向，假設在三五年內還無法創造一個身分出來，那有沒有可能是一個助手？另外，我想剛提到一個現實面，像物理治療生這種生級，面臨退場的問題。

林志峰

因為有關視障的教育學分都是我開的，我相當熟悉這部分，我想如果視障朋友要成為治療師的話，就不能畏懼來讀物理治療學系，因為你如果要成為醫療級的按摩治療師的話，就很難走一個簡單的途徑，然後去負擔起醫療的責任。

施淑敏

想請教林老師，像全盲的，這裡面的課程是有多多少少是需要用到眼睛的？

廖志剛

我想舉一個簡單的例子，當年眼力好好的，如果你有色盲都不能考醫學系，更何況有視覺障礙，我想完全看不見的人，要慢慢的摸索，實在困難太多，除非特別去做一個設計。

詹明松

我想我們所創造的這個新身分，並非解決視障者問題的唯一途徑，我們還有很多，像是施理事長在推動的社福這部分等等，不過，我一再強調，如果這對病患是有幫助的話，我們應該要創造這樣的一個機會給我們的民眾。

林志峰

我想如果要進入標準的醫療專業體系裡面的話，標準課程的難度不會差到哪裡去，教育部在掌握醫療的專業訓練方面是最嚴格的，以美國的按摩治療師來說，他們主要是以保健為主，他並沒有真正進入醫療體系裡面，如果要進入醫療級的話，考試是必要的，而且也需要教育部提供輔具等等的資源，因為我自己開過學分班，我知道面臨的困難太多了，教一個視障的學生，其實以我的經驗來說，我們可能要動用到全系的老師去教的，這一定需要教育部提供我們大量的資源，我想我仍要強調我的態度，我想仍要回到物理治療師裡面，因為按摩治療師和物理治療師的課程不會差太遠，要從解剖等等這些課程慢慢的學上來，我想如果要再另外創造一個系的話，真的不是那麼容易的，我必須說我必須考慮我做下去時，系上的老師可不可以支持，可能一兩個視障學生已經很累了，那如果是一個班級，我師資上能不能承受，此外，我一個大學的通識科目，我不可能都僅是一路按摩到底，所以我自己評估，如果這沒有國家的支持是不可能做下去的，我想這不但需要師資上的支持，設備上也需要大量的投入，因此我認為如果要進入醫療級的話，最直接的就是進入物理治療學系。

葉昭玲

如果考慮一個學程是否可行？

林志峰

所謂的學程是需要掛在一個系上面，如果我們物理治療學系成立學程，那也只能收我們中山大學的學生，他需要具有大學身分，而且學程僅能發學分證明書。

廖志剛

我想課程上的設計真的也很困難，譬如說有一些病理課，你一定要在顯微鏡下才會了解。

葉昭玲

如果在國家支持的前提下 是否可行？

林志峰

英國過去是專門學校，後來專門學校關起來，讓學生進入一般大學做學習。

施淑敏

所以這是可行的，只是成本很高。

孫迺翊

我看報告是英國成功，但澳洲就因為成本太高，不願意走這樣的路。

施淑敏

只是澳洲雖然沒有，但是他們願意去養盲人，但台灣沒有。

張桐銳

我想這管道如果設下去，台灣會有多少視障者進入這管道也會成為考量的重點，可能投資很大的成本，但僅有三到五個視障者願意進入這個管道。

施淑敏

現在台灣政府是既沒有提供這個管道，也沒有將投資管道的成本拿來作津貼，我想這樣是不行的，我想政府的錢應該要好好重視教育這塊，我想視障朋友做其他的很多工作是很難生活，所以要怎樣讓顧客找得到專業的按摩師也相當重要。

林志峰

我想如果現在分成三級(舒服、輔助、醫療級)，那我想進入醫療級最直接的仍然是進入物理治療學系裡面就讀，當然我想如果要試辦的話，我會想從視覺障礙最輕的開始著手。

葉昭玲

我身為一個視障訓練師，我其實不大贊成這種做法，我想應該是設計他要鑑定要考甚麼，而非用視覺的障礙度來看他們要使用甚麼，因為其實在您的想像裡面可能會覺得他的障礙度是比較低的，但是其實在我們的訓練過程中，可以發現其實這種綜合型的反而是比較難訓練的。

林志峰

我必須強調視覺需求事實上在醫學訓練的過程中是很重要的，如果今天我要收一個全盲生，我們真的要認真的斟酌是否可以，當然事實上有很多要評估的，不過，如果不先從視覺障礙較輕的開始著手，這樣可能會有困難。

張桐銳

我想請問一下，剛提到的物理治療生，雖然大潮流在淘汰，但是專門為視障朋友保留的這種可能性？

廖志剛

我舉一個例子，像當初我們也沒有那種驗光的學分班，那特別去成立後，但最後仍又回到正規的大學學系裡面，其實簡單來講，你要的僅是一個生存權，可以回到醫院去修學分，自己業界要去提升自己的專業，這樣才能跟其他的作出區分，我想消費者會因為你們水準的提昇做出選擇，我想可以從已經有的學系中設計出一些提升的學分，其實我個人的立場是不一定要去爭取到理療這樣的一個名稱。

張桐銳

因為現在法律上有理療，但實際上是沒有，那如果現在你拿到乙級，之後到大學去修某些學分，拿到後，可以掛理療按摩士或理療按摩師，但仍不能訴求療效，這樣就跟一般市場上的按摩就凸顯出來，不曉得我這樣的想法如何？

廖志剛

我想其實可以當顧客來時，理療院可以根據顧客的病情，推斷這是要丙級來做，還是乙級來做，這樣便可區隔開來，此外，也可以達到教育顧客的效果

葉昭玲

其實當初在身權法中規定理療，本來就是這樣的初衷，不過因為教育部都一直沒有設計出這樣的課程，最後就變調了。

施淑敏

我想我們要的就是生存權，且讓我們乙級可以凸顯出它的效果，且希望像老師這樣資歷的可以來指導，提升我們的技術，至於醫療級能夠的話是最好，但我們知道這是相當困難的。

詹明松

我想請問廖老師，如果我是一個民眾，那我想要受到更多徒手療法的治療，是否有這可能性？，雖然我知道這要走很長的路，也要投入很多的資源，如果我們極盡我們的資源去做，您會支持嗎？

廖志剛

我是沒問題，只是這樣做會影響到其他人現在正在做得那塊，而且你如果要進入醫療級的話，你現在就要把本來對視障者的保護拿掉。

詹明松

日本是僅有一所有大學，他有一個系是學這三療(針灸、手技、電療)，他們畢業後考上的執照主要也是輔助醫療，當然日本這邊也是沒有所謂醫療級的，不過，我跟林老師不同的地方是如果政府願意支持的話，我想課程可以在研擬，我也認為一個專做按摩他在課程上一定和物理治療不同，不可能會差不多，雖然課程的名稱可能一樣，像解剖學，但是課程的方向是不一樣的，我雖然知道這很困難，但是我想真要我們進入物理治療系裡面，可能比較困難。

張桐銳

我想請教，在日本那張執照可以做到甚麼樣的程度？

詹明松

由醫生開處方，你可以依照那個處方做按摩。

廖志剛

其實這部分很簡單，看是不是透過政府立法，由健保去給付，不一定要在醫院裡面去執行職務，其實就像現在的醫生開藥，你到藥局去拿藥的情況，

張桐銳

如果有真的有視障按摩士，那他不訴求療效，如果真的可以有這樣一種身分出來的話，養成的教育是否可以透過外國學歷的承認和透過換證，像詹老師這種，這樣也是一個可行的方法。

施淑敏

我想如果都要出國不一定對每個視障者都是辦得到的，我想現階段有乙級執照，它已經有治療師資格，只要補修多少學分，至於補修多少學分由醫學院來開，不過醫學院現在就不願意開。

廖志剛

其實不見得，因為舉驗光來說，以前只有台中開，但後來越來越多醫學院開，甚至還有專門開這種的，我想希望的是希望做一個全套的學習，而非是到國外去跑這樣一圈，我想也不一定是每個人都可以做得到的。

張桐銳

國家給資源其實是簡單，只是給了資源後，是否有醫學院願意來開課。

詹明松

其實現在教育部鼓勵開，不過依據目前的大學法，教育部無法強迫大學開，現在就看教育部願意釋出何種誘因。

廖志剛

當初林志峰老師接下政府的方案後(讓視障生進入物理治療學系)打給我，詢問我這邊是否可以配合，我這邊說可以沒問題，後來就這樣辦下來了，辦了後，幾乎是動用了所有系了人力，每一個視障朋友都有一個學生來幫忙，雖然在很辛苦的狀況下，但也完成了，而雖然辛苦，但我們認為如果視障朋友真的有這個需求，那我們也不要輕易的把這個們給關掉，所以我想這真的需要整體的配合。

葉昭玲

像在英國是有一個視障資源中心，在台灣是沒有，而這部分也是我們目前在推的，而如果這醫學院是有成的話，這東西基本上會獲得比較多的人認同，像您剛說一對一陪同的話，我還蠻驚訝的，因為我們學生進去之前我們一定會讓他上一個訓練，但如果過程中遇到障礙的話，要由視障資源中心去支持解決這問題，但是在台灣卻沒有這樣的一個機制。

張桐銳

其實視障教學本身是需要專業的。

廖志剛

其實最好玩的是，我們很多學生雖然視力很差，但是仍非常努力的念研究所。

葉昭玲

其實教育部對視障教育，這麼專業的領域，如何去協同那些視障朋友其實他們是不知道的。

孫迺翊

因為我看英國的那個制度，是由那個資源中心去帶領那些視障朋友進入教育體系裡面。

葉昭玲

甚至到實習現場那邊，資源中心也會去看，甚至哪個機器要操作 哪些不用，他們都已經先去跑過了，而他們在入學前就會有入學教育，那基本上你入學以後他們就不會再介入，除非是你教學上的問題，非你學不來，此時，資源中心才會再介入溝通，為何英國那些視障朋友可以回歸主流，主要是因為透過資源中心的關係，而台灣正欠缺這種制度，所以為什麼老師會很害怕，而台灣目前有私人的機構在做這些事，但政府並沒有支持，也忽略掉這一塊，而這種專門的視障教育人員，在國外有三種，一種叫視障專業從業人員，一個叫做視障生活訓練員，另一個是視障輔具的專業證照(這是在美國)，而這些人員主要在協助不管是先天失明者或者是中途失明者，當他們遇到非視覺問題時他要如何去處理。

詹明松

在日本各地都有盲學校 那比較特別的是，盲學校相當是我們的高中，那在盲學校之上，有那種三年的課程，給那些中途視障者或者是想繼續往上學習的視障者，那這些課程都是政府規定的，那為何會該它掛在盲學校下面，主要是因為盲學校裡面，比較多專門的輔導員，那我們國家並沒有那種高中三年以上又三年，我想今天談的是證照，台灣目前的問題在丙級的考試門檻過於低，考過以後也很難呈現出它的專業性 所以我認為那張丙級執照並不代表按摩專業。

廖志剛

我想您這樣說可能對那些考丙級的人來講並不公平，我想可能有些是中途視障，他可能在家庭裡面走不來，因此基本上把門檻放低一點，讓他有進來的一個意願，因為如果你門檻稍微高一點，可能怕他連跨出那一步的勇氣都沒有了，那既然你進門了，那當然後面就不大一樣了，那

當然乙級本身考得相對就比較嚴格，所以我們才會說，當你已經達到乙級時，那在往上去尋找更精進的課程。

詹明松

我想廖老師的方向是對的，的確丙級的設計當初是有有這樣的考量，不過再過一兩年，我們很快就要面臨市場的衝擊，我想我們必須提出我們的專業。且台灣除了某些地區丙級的課程有專精的老師來上，其它的地方並沒有。以我的角度來看，丙級門檻這麼低，結果造成老師的素質也不高，所以很難訓練出真正具有專業性的按摩師。

廖志剛

我想可以設計成僅有考過理療師資格的人，才可以回來成為師資，這也是一種回饋，也可以開拓理療師的路。

詹明松

是的，只是老師師資的培育，是否在教育體系中去培育呢？

廖志剛

對，所以可以回到我之前講的，我們可以先醫學院下面去設計這些課程，我想由大學部來教丙級可能比較不合適，因為人數也比較多，但如果由大學來培育乙級可能比較合適。

施淑敏

我想再請問一下廖老師，如果教育部願意開設這樣的課程，那應該要設計出怎樣的利多，大學才願意開這樣的課？

廖志剛

我想這可以問林志峰老師，因為林老師在開課的過程中遇到甚麼樣的困境，可以請林老師幫忙列出來。

施淑敏

我想在政府尚未全面性給盲人生活津貼的情況下，開通這樣的管道是有他的必要性。我想如果政府想開發新職種，我認為把我們提升到輔助性醫療，這樣才是新職種之一，而且提升我們的技術和專業。

張桐銳

在第一級(舒服性)和第二級(輔助醫療)本身的劃分其實並不清楚，但是我們可以透過制度上的設計去凸顯第二級和第一級的差異。我想通過乙級的，在進修課程後，可以取得理療師的資格，也只有這樣才可以以理療師的執照開業，這就是一種品質的保證，也是可以凸顯出第一級和第二級的差異，而健保給付的部分，則是運作一段時間後，看它運作的情況如何，再決定是否將它劃歸健保體系裡面。

詹明松

我想提一個建議，就是在乙級之後，要換理療許可證時，這個理療證照應該是要用考的，而且我想在考之前，應該要受一些醫學院的課程。

孫迺翊

詹老師是希望再將乙級跟理療的部分再做一個強化的作用。

施淑敏

我想不僅應該要考試，我想應該還包含實習。

詹明松

如果是這樣我想乙級會不會有點多餘?

孫迺翊丙級是一個鼓勵性質的考試，那如果少了乙級，則丙級到理療師之間的差異又太大，而且如果理療師要進入醫學院學習學分，沒有乙級，可能在篩選的過程中也會有困難。

施淑敏

這幾年其實很混亂，因為基礎甚麼都有點分不清楚，那我們現在也規劃大概一年半的養成教育，包含中途失明定向行動等等，我想如果這套制度可以落實的話，丙級以後可能會較扎實一些。

孫迺翊

好，今天真的很謝謝大家來參與。

#### 四、第四次焦點問題討論會議記錄—足部反射療法(民國 99 年 1 月 28 日)

時間：2010 年 01 月 28 日(四) 14：00~ 16：30

地點：台北市延平北路二段 83 號 3 樓(行政院勞委會) 301 會議室

與會人員：孫迺翊(計畫主持人)

張桐銳(共同計畫主持人)

陳奇威(計畫助理)

陳佳微(計畫助理)

施淑敏(中華民國按摩職業工會全國聯合會理事長)

詹明松(按摩師)

林保昌(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會理事長)

連柏鈞(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會秘書長)

謝武夫(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會顧問)

中華足健協會常務理事)

陳壁雄(中華足部反射區健康法協會顧問)

蘇湘媛(中華足部反射區健康法協會理事長)

陳明仁

王敏幸(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會顧問、中華足健協會顧問)

議題：

1. 腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？
2. 腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？未來明眼人亦得從事按摩業 政府若於推拿整復、腳底按摩實施證照制度，那麼推拿整復、腳底按摩與按摩是否適合整併單一證照？或應分為兩項或三項不同的證照？
3. 腳底按摩師的教育養成為何？是否欲推行證照制度？
4. 未來按摩業開放後對腳底按摩從業人員是否將造成影響？

孫迺翊

因應釋字大法官解釋把視障按摩這個保護解除了以後，明年開始按摩這個行業就不是只有視障者才能夠從事，對視障朋友來講可能衝擊就很大，可能不只是視障者，包括目前就是跟按摩這個行業相關的一些行業可能或多或少會有一些影響，那在研究視障按摩證照的這個部份，對於按摩、腳底按摩、推拿整復以及物理治療，這幾個相關行為它們之間怎麼去界定或是否有重疊？這部份可能會涉及到未來證照制度的範圍及設計證照制度的問題，對此我們之前與視障按摩全聯會、整復推拿全聯會、物理治療師工會、物理治療學會分別舉行過焦點座談，這次就是跟腳底按摩這部份的專家來請教。那我們有把幾個議題先給各位先進，包括主要腳底按摩跟一般視障朋友從事的按摩到底是同一件事還是完全不同的一件事，或是範圍大小的問題？腳底按摩到底算是醫療行為還是生活保健？在未來是否有要推動證照制度？如果推動證照制度，可能也會需要一些教、考、用，關於教育養成的部份目前大概是怎麼做？未來如果視障按摩這個部份開放，就從腳底按摩的師傅或是業者來看的話，會不會有什麼影響？那等一下請腳底按摩這邊的

朋友先說明，講過一輪後再請視障按摩的朋友加入討論。

## 第一部分 中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會報告

陳明仁(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會顧問、中華足健協會顧問)

### 1. 腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？

足部按摩之所以能走到今天，主要是我們將它與視障按摩作區隔，因為我們的範圍在膝蓋上面十公分以下的部份來操作，至於手法方面，雖然範圍比較小，但我們希望有比較完整的應用手法，現在也積極進行證照制度，同時舉辦一些職業訓練。過去我有跟視障朋友接觸，是因為他們在腳底按摩領域這塊是由我在做一些指導，所以我覺得今天大法官作這個釋憲，考量可能就是整個市場上的一些需求，因為畢竟按摩業是一個比較小的範疇，但是視障朋友他們真的是一個弱勢，我在前天飛碟電台早餐的時候，我也是跟廣大的聽眾朋友講，怎麼要來幫助我們的視障朋友在這一個部份取得更高的優勢，除了技術方面的提昇外，就看政府的輔導措施，還有一些因應措施。

腳底按摩初期之所以會接觸視障朋友，在民國七〇年，七十五年這段時間，很多的理容業界開始變向做按摩，可能也有涉及到一些不法行為，所以後來嚴格取締，那當然在做這些行為，直接影響到視障朋友的生計，所以當時腳底按摩就跟他們有一些接觸，我都一直持續包括視盲會、職業工會、愛盲文教、伊甸文教基金會作交流。腳底按摩已經正名，叫做「足部反射療法」，把按摩兩個字拿掉，這個部份是勞委會讓我們在分類別去訂名，至於說衛生署主管機關是考慮到我們本身是否有涉及到醫療的行為，只要我們沒有做到侵入性的治療或是給配方的話，都是屬於不列入醫療管理的行為，所以這個在法令上面是把腳底按摩或足部反射療法，做一個比較完整的規範。腳底按摩在初期的時候，很多的從業人員都是自己病痛，找個醫師，然後有一些疾病沒辦法克服，有了腳底按摩之後，自己有個體驗，得到醫療的效果，就開始推廣、教育，加上研究，跟醫學這方面的領域去整合，所以才有這樣的一個局面，至於是生活保健還是醫療行為，就要看執行者本身的心態。很多在外面二十四小時營業的養生會館，坦白講我們也不是很贊成，因為我們強調的是健康，那一個部份可能會對視障朋友產生傷害，因為他們是二十四小時營業，那營業的內容、程度，我想將來可能會有法律的一些依循，至於我們(足部反射療法)來講大部份都是比較規律的去做一些人工的服務，包含能夠產生一些療效，甚至一些保健的效果，所以我們要如何去區分生活保健還是醫療行為，這部份是比較不容易的。

2. 腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？未來明眼人亦得從事按摩業政府若於推拿整復、腳底按摩實施證照制度，那麼推拿整復、腳底按摩與按摩是否適合整併單一證照？或應分為兩項或三項不同的證照？

對於這個證照的部份，我們建議是兩項或三項，比方說，現行的視障按摩業就是單項，那另外一個項目，就是我們會有一個認證的標準，由我們聯合會所帶出來的認證，希望推一個標準的證照，那目前已經跟國立台北護理學院合作，現在已經開始做師資培訓，大概在四、五月就可以做正式的技术認證，這部份我們也有考慮到說，讓視障朋友來接受做認證的考核。至於整復推拿的部份，早期的時候就是國術館的推拿、整骨衍生下來的，這部份我們沒有太直接的去涉略，至於說要變成第三項的證照，或者是說把從事身體的推拿整復這部份也把它合併成我們視

障朋友按摩的技術檢定的，我覺得這個部份可以考量。

### 3. 腳底按摩師的教育養成為何？是否欲推行證照制度？

腳底按摩師的養成教育，跟這個推行證照的制度，剛談到證照制度已經在進行，目前我們是涵蓋包括職業的素養、基礎生理解剖、中醫的基礎理論、足部反射療法專業知識技能、職場衛生這五個項目，我們已經做這樣的一個規劃，甚至考試的學科也涵蓋這五個項目。

### 4. 未來按摩業開放後對腳底按摩從業人員是否將造成影響？

開放後對腳底按摩是不是會造成影響，我想可以從兩個角度來看，如果正面的影響，我們目前比較不會受到地方主管機關來做一些糾舉的動作，早期的時候做腳底按摩的時候，就會有地方主管機關、派出所來，然後可能一詢問之下，從業人員不知道怎麼去回答，就說在做按摩，但是他講的是腳底按摩，可是主管機關要的是你有在做按摩這兩個字，然後他們就簽名了，罰款一萬到三萬，當然這就歸到視障福利基金裡頭去了，但是對我們來講，從另外一個角度，開放以後，這個部份會減少；如果說從一個負面的因素來講，可能市面上會有更多按摩的師傅，或是非專業師傅培訓，或非經過檢定合格的從業人員，使市場更混亂，造成消費者會這個行業有更多的負面的影響，那這個是開放跟不開放好壞的兩個想法。

陳壁雄(中華足部反射區健康法協會顧問)

腳底按摩，這個方法在民國 68 年以前並沒有一個職業的分類，再來就是對社會上的人而言，可能是一個很陌生的東西，突然之間這個東西跑出來了，然後一下子變成社會大眾所需求的東西，從小小的個人工作室一直發展到現在，變得有許多大型的東西被發展出來，這只能證明一件事情，這個方法有它的獨特性與功效，所以才造成社會上的一個需求，很多人都願意接受腳底按摩，腳底按摩確實給很多人身體的健康造成很大的幫助，所以這個方法之所以能夠普遍，就證明一件事情，對人體的身體是有幫助的。但也就是因為這樣子，造成很多的問題出來，我記得我們公司自己的單位，也曾經被幾個我們的上級單位去關心過，因為有一些法令上對我們業界來講很多人來講也不是很清楚，所以有時候會觸犯到所謂視障朋友的身心障礙保護法，或者是勞工局這邊有某一些法律上的規定。

全台灣從事這個行業這麼多的朋友，大家都一直覺得這個(腳底按摩)是社會大眾所需求的一個東西，為什麼不立法、變成一個職業類別，所以一直從事這個行業的朋友一起組織個協會，二十年前有這樣的一個中華足健會的成立，又成立了職業工會，直到現在我們的全國聯合會。政府這邊的話，其實我們都很清楚，站在政府立場，當初沒有法令可管，政府也是睜一隻眼閉一隻眼，只要你不涉及到醫療的行為，不去影響到視障朋友按摩的行為，還是可以從事這個行業，對我們來講覺得有點不太公平，因為這個行業已經非常普遍，那我們的政府沒有法令規定一個行業別的時候，變成從事這個行業的人妾身未明，那一直到我們聯合會成立以後，我們就是朝著這個目標前進，讓這個行業，除了能夠被歸類為一個職業類別外，將來我們的目標是說能夠讓它有一個證照制，那腳底按摩是一個比較單純，因為我們不想說其他的一個行業，比方說我們視障朋友他們工作權或者是推拿整復工會的一些作法，事實上我們腳底按摩很單純，只有膝蓋以下的地方，目前跟台北護理學院有一個合作案，我們跟勞委會這邊有一個報備，先做一個認證的考試，或許將來我們行業的認證能受政府的一個重視，可以在將來的職業類別裡為正式的考試，我們是希望說政府的立場能夠來幫助我們來從事這個行業，因為就我們手上的資料，

腳底按摩的這個行業，全台灣大概有二萬多個從業人員，粗略的一個統計，二萬多人的工作無法得到一個很好保障，妾身未明，對我們來講，這是一個很不公平的事情，所以我們希望說在今天的討論之下，我們就我們的立場，希望我們的上級單位能給我們一個很好的歸屬，讓我們可以明確的知道我們這樣的行業要怎樣去作認證，怎樣取得政府的協助。

謝武夫(足部反射療法從業職業工會聯合會顧問、中華足健協會常務理事)

1. 腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？

腳底按摩非醫療行為。行政院衛生署於民國 82 年 11 月 19 日以衛署醫字第 82075656 號公告不列入醫療管理之行為。

2. 腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？未來明眼人亦得從事按摩業

政府若於推拿整復腳底按摩實施證照制度 那麼推拿整復 腳底按摩與按摩是否適合整併單一證照？或應分為兩項或三項不同的證照？

腳底按摩正式名稱「足部反射療法」，反射區全在兩腳膝蓋以下。視障者之「按摩」遍及全身，經絡與關節，故明顯不同。政府若於「推拿整復」、「腳底按摩」，實施證照制度，應與視障者「按摩」做區分，大家所學習的手法、知識、專業不同，宜分三項不同證照進行檢定，但是可以同時擁有，只要經過考試及格。

3. 腳底按摩師的教育養成為何？是否欲推行證照制度？

「腳底按摩師」正確名稱應為「足部反射療法從業人員」，其教育養成方式，目前有師徒相傳(所花的時間較常，但效果也很好)、開班授課、工會培訓、協會培訓等方式，每個方式都可同時並行，各有利弊，不必偏廢。為對社會及消費者負責，職業工會聯合會、足健協會等團體都努力爭取配合政府推行證照制度實施。

4. 未來按摩業開放後對腳底按摩從業人員是否將造成影響？

未來按摩業開放後，對足部反射療法從業人員有正面影響。有競爭才有進步，在專業學術和服品質上會更用心。唯有讓消費者滿意與認同，顧客才會再度光臨、再次消費。附加一點，請政府相關單位重視。按摩業很容易被不肖業者「色情附身」，使整個行業被「染黃」、「染黑」，一定要制定一套可行法律、嚴懲重罰。如違法從事色情者，撤照、強制服刑，不得再申請檢定相關職業證照。如違法經營者，勒令停業、場所立斷水電、強制服刑，並公佈違法者姓名、年齡、籍貫及相片等於公眾媒體。絕對不可讓有助益健康、觀光的產業受到色情污染，貽笑國際，業界蒙羞。

王敏幸(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會顧問、中華足健協會顧問)

以下是小弟的感想，第一、這個行業別人會附加色情的問題，我們管不著，但是我們可以管自己。第二、政府如何來管這個行業，讓這個行業感覺起來是一個很專業的行業？另外一點如何在不違反醫療法的程度下，區別專業使其能在社會立足？幾百年前，從來沒有這個行業(腳底按摩)，把腳底按摩當成主流是台灣最近幾十年來的工作，所以是一個新行業，但不是新的技術，這是幾千年來，前面有說，歷經黃帝，還有埃及的歷史裡面都可以找到這些歷史的軌跡，表示說幾千年來我們人類就有保養我們的身體，既然它對身體健康有幫助，就會在人類的社會下存在下來，就像我們政府對待國術館一樣，國術館在中國從幾千年來一直存在到現在這個方

式，所以才在民國八十一年衛生署發佈一個民俗療法，意思就是政府不管亦不取締，只要不違法就好。台灣的政府，對我們心態列為民俗療法，將現代的醫學分開，這樣就有藉口不列入管理，只要不違法，沒有造成傷害就可以，事實上我覺得這樣的照顧還不夠，不應該說照顧專業的人員，而是照顧社會上很多需要健康的人。幾年前我常去大陸，他們在交流，只有台灣將腳底按摩視為民俗療法，同樣源於這些中醫系統，在中國大陸衛生部裡，推拿、針灸是他們的正科，而我們政府把它當作旁門左道。中國上海中醫醫藥學院，裡面的附屬醫院為龍華中醫院，是中國大陸最大的一間中醫院，中醫院是可以住院的，住院病床有七百床，為什麼推拿、中醫幾千年系統延續下來，在我們台灣國民黨的政府就變成民俗療法？是先有中華民國還是先有幾百年幾千年的國術館？這個國術館是我們漢民族幾百年就存在的，不是政府先存在，各位想想看這點，是人類健康先存在呢，還是中華民國政府先存在？台灣的衛生系統，衛生署裡面全部都是現代醫學的西醫把持，說一句比較難聽的話，這是利益，因為裡面有中醫藥委員會，這些中醫藥委員沒錢沒權，只是衛生署裡面的小單位，所以不會去關心對社會大眾有幫助有益的健康方法，不去動腦筋，公務人員抱持著做一天算一天的心態。政府要把關，不是要把關醫療人員或財團開設醫院的利益，應該是為社會大眾健康的利益把關，這個才是最重要的思考方向，有這個想法在擬訂法律時，才能把工作定位出來，才能辦法規劃專業的作業及細節。社會愈來愈進步，有系統的進入到執照制度，政府應該要用點心思考如何與醫學系統分開，方法有很多，但應站在對社會大眾健康的角度。腳底按摩如果對社會大眾的健康沒發生幫助，保證百分之百不會存在，有需求才會有供給，法律是人定的，但是方向很重要，如果考慮到社會大眾健康，那訂出來的法律應是做適當的限制，而不是衛生署的條文來決定人的命運、大眾的健康。救人的方法愈多愈好，但為社會大眾的健康，怕沒辦法受監督，就可以容納到一個小團體，用法令規範，提升專業訓練、培訓，由政府出面是不是又可以保證社會大眾的利益。

林保昌(中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會理事長)

#### 1. 腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？

站在市場需求，我們希望是一個醫療的肯定，但是相對的我們欠缺科學、醫學驗證的報告。腳底按摩是俗稱用語，目前從業人員已改稱為「足部反射療法」，因為足部包含腳底、腳背、腳內側、腳外側以及膝蓋以下小腿之足部統稱。「足部反射療法」能夠在台灣流行 30 多年，絕對不是偶然或浪得虛名，其背後有很多相關因素結合，才能夠一年比一年更風行，更為國內外大眾所接受。「足部反射療法」確實有治療疾病成功的見證，「足部反射療法」也確實能輔助中、西醫學所不足的盲點；但是更多人接受「足部反射療法」，反而是在生活保健、調理養生方面，因為藉由實施「足部反射療法」的手技，可以促進血液循環、加速代謝正常、舒緩自律神經...，幫助身體健康。所以足部反射療法目前是定位在生活保健，但是目標可以朝醫療方面前進。因此 97 年 7 月 1 日交通部觀光局「旅遊台灣年」，就是以「足部反射療法」保健旅遊為宣傳主軸，成功吸引外國觀光客到台灣旅遊，並成功登錄「1000 人同時體驗足部反射療法」金氏世界紀錄。

2. 腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？未來明眼人亦得從事按摩業政府若於推拿整復 腳底按摩實施證照制度，那麼推拿整復 腳底按摩與按摩是否適合整併單一證照？或應分為兩項或三項不同的證照？

「足部反射療法」與目前視障者從事之「按摩」之區別，簡單來說，區別就在於視障者無法用眼睛觀察消費者的足部，按「足部反射療法」也是遵照「望、聞、問、切」的步驟來做手法的應用，「望」指觀察消費者的步履型態、五官氣色與表情、足部型態與顏色等等，皆必須藉由目視觀察，也因此視障者同樣施作「足部反射療法」，絕對會出現不相同的顧客反應。

「足部反射療法」與「按摩」、「推拿整復」的專業領域應該實施證照制度。然而學業有專精、術業有專攻、保健目的也不相同，既然專業領域不相同，適合整併成單一證照嗎？「足部反射療法」有專業領域的知識與技能，明顯與「按摩」、「推拿整復」的專業領域不全然一致，建議應該區分為單一專業證照，讓有志研修者可以找到真正的專業單位來學習，各專業單位也能夠再精益求精，朝向科學化的研究與驗證前進，也防止相關行業受併吞的危險。

### 3. 腳底按摩師的教育養成為何？是否欲推行證照制度？

「足部反射療法」之前的養成教育幾乎都是師徒制養成，或是由各養生健康中心自行訓練養成，然後再藉由加入民間團體的各種協會舉辦的技術認證，取得分階段的認證證書，由於並非政府單位所舉辦的技術士認證，因此缺乏公正性與客觀性，造成消費者不盡然相信技術認證證書，反而相信幫他服務的從業人員而已，殊為可惜。中華民國足部反射療法從業人員職業工會聯合會(以下簡稱本會)今年爭取職訓局產投方面的「勞工自主學習」訓練課程，朝著正規教學來訓練足療從業人員的專業技能，讓目前的從業人員能在學習方面有更標準、更一致的訓練養成教育，讓國內外人士想到「足部反射療法」就聯想到台灣。本會培訓足療法講師，朝向各社區大學推廣「足部反射療法」，長期目標是將「足部反射療法」納為物理治療師與職業學校的專門課程。

本會針對目前社會需求，先後多次向行政院院長、勞委會主委與中部辦公室爭取「足部反射療法」的技術士檢定認證，卻受限於法令沒有明文規定而失敗；中部辦公室告知職訓法增修條文有認證規定條文，目前本會正朝著技能鑑定為「自辦政府認證」努力。本會目前委託國立台北護理學院技能實務鑑定中心辦理「足療反射技術師」技能鑑定，預定在今(99)年5月辦理第一次測驗，其目的是以鑑定足療法學、術科之技術能力為主，非為從事本業之執業標準。希望政府單位能舉辦足療法技術士檢定，但是建議辦理檢定單位能先參考本會足療法技能鑑定流程後，再正式辦理技術士檢定，避免檢定流程與實際狀況有所出入，甚或出現外行領導內行的現象。目前為止，本會與國立台北護理學院簽約，委託辦理技能鑑定的認證

### 4. 未來按摩業開放後對腳底按摩從業人員是否將造成影響？

按摩業開放後對腳底按摩從業人員的影響，絕對是正面與良性的互動，之前受限於法令約束，「足部反射療法」從業人員無法施作按摩，並且受到罰鍰與行政處分，經大法官釋憲後，目前是常呈現蓬勃發展的好現象，本會樂觀其成。弱勢的視障者也是政府必須妥善關懷與安排就業，但不可強制足部療法業者安插視障者工作機會，可以協助雙方取得互助、互利的辦法，才是永久的根本之計。

蘇湘媛(中華足部反射區健康法協會理事長)

首先跟視障的朋友抱歉，但事實不然，腳底按摩與視障的按摩業沒有多大的衝突，明眼人也沒有佔各位的工作權，這點是真的，從我們公司85年開始，因為要做這個行業的時候，我們就有調查，調查的對象包含觀光客，客人需要腳底按摩，我們才開始做這個行業，是從六個椅子

開始做，後來開始增加，我們也很希望跟視障按摩業共並存，但是我在這邊表明真的是很抱歉，團體來都有時間上的限定，半個小時就要離開了，所以大家都很急著這樣做，我們也曾想要讓視障朋友加入，但是工作上真的不允許。我相信我們足健業的朋友，也有在考慮怎麼跟視障朋友共生存，但實在是有這方面的問題，請見諒。

#### 1. 腳底按摩究竟是醫療行為還是生活保健？

腳底按摩是醫療行為或保健行為，當然是保健行為，事實上也有醫療行為，我也希望大家都要一起合作，西醫打擊我們這一區塊，腳底按摩是民俗療法，歸類為中醫，西醫的人就是要打擊我們中醫的部份，他們是否認，但實際上是真的有醫療行為，可以治療疾病，我們這邊的人是真的有功夫，包括推拿、整復方面，在西醫如果骨頭怎樣，一定開刀，事實上，骨頭移位，中醫會「喬」一下，這樣比較好，我是覺得說，我們在這一方面，還是要整合起來，不管是推拿整復、腳底按摩都要整合，對大家都有利。

2. 腳底按摩與目前視障者從事之按摩有何區別？未來明眼人亦得從事按摩業 政府若於推拿整復、腳底按摩實施證照制度，那麼推拿整復、腳底按摩與按摩是否適合合併單一證照？或應分為兩項或三項不同的證照？

足部療法，這是專業，如果有三個證照，大家有飯大家吃，這是最重要的。腳底按摩的師傅他做一項，推拿整復的師傅一項的時候，那太多人的時候，師傅太多就賺不夠吃，當然我們也讚成把每一個人的證照拿出來，三項的證照都拿，我蠻贊成的，因為考幾項證照，就有一種知識的提升，我們的協會也有足健檢定與講師培訓，當然在這方面都是我們前輩的努力，現在有職業工會的成立負責證照的區塊，其實足健聯合會與足健協會是合作無間的，其實足健業蠻蓬勃發展，是值得高興的一件事情，那以上是我的想法，重要的是說不管視障、推拿整復、足部反射療法大家一定要合作，吵鬧無法解決，像中醫內科的打擊傷科，傷科推拿整復的就不行了，事實上我覺得政府在決策也要考慮實際情形，像中醫自己做推拿但是受限於時間與體力，而有些民俗療法，技術很好就往這方面，所以我覺得還是並存較好。

#### 4. 未來按摩業開放後對腳底按摩從業人員是否將造成影響？

有正面的影響，我舉個例，像說我們有開發一些駐台大使，結果有一個史瓦濟蘭的大使，他覺得很好，就派他們的孩子來我們這邊學，學完就回去史瓦濟蘭了，當上國防部長，結果我們要去一個外交，我們總統也要去，但是有一個中山分局的引導車都來了，結果就是說他下飛機第一個指名來我們公司腳底按摩，所以我們也跟警察局的人說，真的觀光就是這樣，腳底按摩這麼多同業在做，提升我們的觀光，我們賺的是很多日本、外國人的來台觀光的消費，所以說只要我們能跟大家一起並存。而明眼人的腳底按摩也有好多家，不見得每一家的生意都很好，所以我們也有改進的地方。

## 第二部分 問題討論

張桐銳

感謝各位先進的說明，有幾個問題想先請教各位。

1. 腳底按摩和按摩的區別是只有部位不同？這兩者有沒有真正的不同？我剛有聽到好像是針對內分泌、循環系統，透過腳底按摩可以改善，那按摩這邊是肌肉的舒緩，還是其它的？想請教兩方的先進，是不是功效上有什麼不一樣的地方？或是說適應症不同？有什麼樣症

狀或需求的人會去找按摩或腳底按摩？

2. 腳底按摩養成的部分，剛有聽到是師徒相傳、開班授課、工/協會培訓....等，還想請問一下，養成教育的時間多久？須達到何種程度或標準才能去操作腳底按摩？
3. 腳底按摩如果操作不當，或者未經良好的訓練而操作不當，會不會對身體造成不良影響？
4. 關於證照部分，聽各位先進都有提到要推證照，那證照是何種性質的證照？示一種職業許可，是要拿這格證照才能從事這個行業？還是一種類似品質標章，拿到證照可以表示一種品質，讓消費者比較信賴？

陳明仁

關於保健跟醫療來說，不單單只是位置的差異性，包含操作手法、產生的作用是有些不同，但最終的目的是為了人體的健康，有些人說吃藥可以保健，吃食品可以保健，目的是一樣的。我們在操作足部反射療法或全身的推拿，如果以一個健康的人正確觀念來說，應是預防重於治療，也就是說操作的對象中，大部分是健康的人，希望能保健加上時間、金錢的允許所以會來消費。包含視障按摩也是一樣的狀況。因此足部反射療法和視障按摩，硬要說有什麼差異，大概就是操作的位置以及所使用的技巧是有一些些的不同，但目標都是一致的。我們足療的從業人員很多部分都是自己本身的體驗，得到健康後才來開始推動，然後慢慢的養成，變成一個產業。加入足療許多從業人員，他們是大學畢業，在社會上有就業經驗的，覺得對人類健康有益的，慢慢進入這個行業。

至於養成的部分，我想應該和第四個問題合併來說，我們現在推動的證照制度是只要是經過證照，這是職業的許可。（對於證照制度的基本看法，中華民國足部反射療法從業職業工會聯合會認為，足療證照：目前以鑑定實務能力為標準，並非為「執業條件」。）我們把它分成三個等級：第一階段、安全操作，根據操作流程，不造成對方的傷害且有一定的效果，坦白說，足部反射療法真的很簡單，很容易操作，所以像我們的另一個工作是推廣教育、普及化，希望每個社會大眾都能自己照顧自己的健康，我們的從業人員就是當你在照顧自己健康的過程中，你有需要我們幫你服務一、二次，所以它能夠形成一個產業。如果沒有消費者就不會有產業，因為供、需是一定要有的；第二階段、當出現一些症狀的時候，經過足部反射療法，可以達到緩解症狀的一個狀況，我想視障按摩一定也可以做到。足部反射療法範圍很廣，如果以人體十大系統來說，幾乎所有症狀都可以，不單單只是肌肉痠痛的問題，有些內科、內臟方面，器官器質性的病變也都會產生一定的效果；第三階段、比較嚴重的病人，例如癌症末期病人，藉著足部反射療法，可以很安然的離開，也有一些是嚴重的病患，但藉著這些方法而康癒起來。如果學習到更高超的技巧時，當然在技術上是一定可以達到此境界。這也是我們希望在養成教育的當中，提供許多學習者知識與經驗，不一定可以做到，但是讓他們知道有此目標來學習。

會不會操作產生不當的傷害？我們推動的教材當中，就是告訴我們的學習者在操作的過程當中不要有不當的操作手法，譬如說，操作過快或太用力，這些情況都可能發生，但在養成教育時我們都會做這方面的教學。腳底按摩的過程中有六個字可以形容：安全、速效、簡單，那最嚴重的危險性就是腳受傷、瘀青、腫起來，甚至骨膜發炎，現在這種情況少之又少，可能我們在電視上看到因脊椎矯正導致頸動脈剝離，但從沒聽說過因腳底按摩而頸動脈剝離的問題。

陳壁雄

腳底保健到底是保健還是醫療？任何的健康方法，讓社會上每個民眾享用、學習，不是只有腳底按摩這種東西，很多人早上去打太極拳、外丹功，我個人認為那是醫療行為，因為可以變得很健康。腳底按摩義是如此，但在法律立場上又不能說是醫療行為，所以我們處在一個很尷尬的身分，腳底按摩從民國 68 年延伸到現在，確實很多人因腳底按摩的到健康，但政府一直不承認腳底按摩為一個醫療行為，但實際上很多人都把它當成醫療行為來看。這是法律上的問題，我們是不是應該在這事情上，請孫教授幫我們跟政府做一個反應。當然就專業的立場來說，站在西醫角度來看，可能質疑因為未受正統七年的醫學院的訓練，怎麼可以說是醫療行為？是不是可以就這個立場上把它區隔一下，像腳底按摩既然是社會大眾所需求的東西，那這東西必然會繼續延伸下去，腳底按摩從民國 68 年只是少數幾個個別工作室在做，到現在腳底按摩招牌林立，為什麼有這麼多人開？就證明是社會有需求的東西，所以不可能不存在。今天有機會開會，也表示政府重視我們這區塊，也希望政府聽聽我們的聲音，讓證照制度能盡快完成。腳底按摩到底要多時間養成？我個人也在我們公司做訓練的課程，沒有一個百分之百的標準，最基礎的一個訓練至少要三個月，但是有些人學習能力較差，一年才畢業的，也有些人本身有天賦，也許兩個月就操作靈活，可以下職場去了。那標準何在？我常跟我的學生開玩笑說，當你閉著兩隻眼睛，觸摸到任何一雙腳時，馬上就可以判斷這雙腳的肌肉可以承受多少力量，然後用最適合的力量操作能夠產生最大的效果，而且不會傷害到對方的腳，這是我們定的標準，而要到這個標準，不是說接受 168 小時就能達到此種標準，還需要下職場，經過一段經驗的累積，才有辦法去揣摩，所以這訓練課程，我們只能用大概的標準，以我們公司來說，禮拜一跟禮拜五每天早上到下午一整天的時間，連續三個月的時間培訓，才有辦法下職場去，所以我們培訓的時間比平常所說 168 個小時還多，所以我們很重視標準的程度，很嚴謹的看待這個事情。操作是否會不當？就腳底按摩的區塊來說，它是非常安全的東西，它是膝蓋以下的地方，不像脊椎矯正，雖然具有效果，但危險性非常高，所以政府並未大力開放操作。腳底按摩再怎麼操作，頂多就是瘀血、骨膜發音，不會造成身體上嚴重的傷害。腳底按摩是一個很安全、易學習、效果非常大的方法，希望透過開會，幫我們反映心聲，讓證照制度可以促成，我們是一直努力朝這個方向在走，但是我們也很感慨，早期希望政府做輔導的工作時，政府部門互相推皮球，永遠沒有單位想真正做事情。

施淑敏(中華民國按摩職業工會全國聯合會理事長)

明眼人或許很多工作機會可以做，但是你們(腳底按摩業)一直講說足底按摩和視障按摩可以區分開來，說起來很像是對，可是執行起來也不全然是對，聽各位剛才的報告，我知道你們也希望視障做的好，也是有一番善意，但是我想表達出，現在坊間出現太多類似的行業，造成視障者生活上的困難。說到腳底按摩，看起來很像是腳底，腳底難道不屬於身體的一部分嗎？另外，在營業的時候，都是掛養生會館，從業的人腳底也可以按，全身也可以按，不是只有像你們說的只有腳底，坊間到處都是，人一多價格開始競爭，視障者的困難我想讓各位清楚，視障者看不見，我們一個人不但沒辦法完成獨立一件事情，我們還需要明眼人的協助，所以我們的成本還比明眼人高，譬如說：你們(明眼人)可能一個客廳就可以自己做，自己招呼全部自己來，可是盲人的成本就不可能這樣，當一個盲人自己做好就很難，所以只要一個餅很多人在分的時候，視障按摩成本高，價錢就沒辦法競爭，坊間一開出來這種店，視障者在價錢上就非常吃虧，

我想這個問題需要解決，政府要解決工作的問題，覺得要開放，或許很多人想說按摩不是只有視障者可以做，可是造成的結果是視障者生存出了問題。還有今天出席是腳底按摩的，但是我們可能也會碰到類似推拿、整復的，我腦海中就一直閃過八國聯軍，因為每個行業都說跟視障按摩沒有相關、可以區隔開，可是整個身體這裡拿一塊，那裡拿一塊，那視障者還要到什麼？我真的不知道。視障者為什麼不得不上街頭？視障者本身就是弱勢，大法官 649 號對視障者衝擊非常非常大。我可以回溯到日據時代，怎麼幫助盲人，就是想盡辦法幫盲人找到適合的工作，結果發現就是針灸、理療、按摩比較不需視力的工作，使盲人可以謀生，可是到了新醫師法的時候，盲人就被剔除在外，有一個殘障福利法(身心障礙者保護法)規定非視覺功能障礙者，不得從事按摩業，所以盲人就是靠這一條，後來很多相關行業像：美容、護膚、腳底按摩、推拿、民俗療法，只要不跟按摩兩個字扯上關係的，就沒有牴觸那個法，所以盲人處在一塊塊被瓜分掉，瓜分到現在也不知道哪個是盲人可以做的。可能怪來怪去也要怪政府，配套措施都沒有做，就那麼匆促 649 號就要釋憲，我想問的是我們政府沒有執行能力，光有一個法都沒辦法保障(視障按摩)，現在 649 號根本都還沒釋憲(相關法規還未調整)，就已經明目張膽的在做了，難道我們的社會都沒有一點該講的正義、公理，那盲人到底要怎麼生存？現在，視障按摩業幾乎很少家能在生存下去。我也沒有辦法講腳底按摩是怎樣，但是我是就盲人的立場，請各位幫忙想想看該怎麼做。釋字 649 號大法官說要盲人轉業，幾十年來根本轉不出去的太多了，幾乎少數人可以做非按摩之外的工作。

我想提出一個問題，腳底按摩是標榜治病還是保健？如果是治療的話，那短短的(養成教育)時數，實在是也沒有辦法訓練得很好，如果腳底按摩也要做的話，恐怕也要探討到底怎麼做，對民眾才有公信力。我現在要表達的是，我覺得我們的政府對按摩相關的法規、業務，其實是很不內行，以我視障者角度，我是希望政府不管開放不開放(按摩)，盲人是一個弱勢的團體，最起碼要先安頓好盲人這一塊，目前是真的還沒有。

孫迺翊

1. 養生會館裡面通常會提供何種服務？會不會和腳底按摩重疊？
2. 假如變成三張證照(視障按摩、傳統整復、足部反射療法)，那互相拿證照可能性或意願如何？
3. 剛剛報告好像有提到公司，可是現在很多按摩的部分是沒有辦法作營業登記的，像在推拿整復中，他們也沒做任何的登記，那腳底按摩這邊的狀況？

林保昌

現在可以，他們應該是之前的印象。台北縣政府之前對腳底按摩的營業項目是不可以的，現在是可以為營業項目。之前都沒有，所以當時營業項目幾乎和本業不相關。目前我只知道台北縣政府有規定，營業項目可以是腳底按摩，但是有一個配套是說有登記的，第一、課稅，第二、三個從業人員要搭配一位視障從業人員。

施淑敏

我解釋一下，明眼人僱用視障者的問題，大法官釋憲時，勞工局也認為可以解決問題，事實不

然，盲人有盲人特殊問題，經過問卷調查、開會討論，多數盲人不太願意也不太適合去讓明眼人僱用。視障者與明眼人在共同職場上問題非常多，跟盲人在一起更多，盲人有特殊需求，整個生活空間無法專為盲人設計，那就會出問題。還有現實的問題，生意好時或許問題就少一點，但是生意不好問題就很大了，過去很多盲人的經驗，通常很難按的或人家(明眼人)按剩下的才會輪得到盲人，要這樣做(明眼人僱用視障者)其實是行不通，很多明眼人想說那就僱用盲人，但是真的沒辦法解決問題且這是實際很多人的經驗。

#### 蘇湘媛

價錢的問題，我也覺得要統一，現在坊間的價格問題真的是亂雜，這方面可以統一價錢，如果是由協會或聯合工會統一價錢，可能力量不夠，如果由政府統一會比較好，如此可能對視障朋友有一點點幫助。

剛剛有聽到配套措施，三個明眼人僱一個視障者，但是職場不同的時候，可能有時候自己也沒辦法生存，也會造成大家的不便。當然我也希望政府，想辦法去輔導視障按摩業，幫助他們。腳底按摩坊間也開了很多，但是也不是說生意每一間都好，如果你的技術、經營這方面很好，自然才有競爭力。養生會館是名稱問題而已。

#### 施淑敏

視障按摩真的很無奈，第一、視障按摩產值沒辦法太高，但是成本又比別人多。第二、社會一直在變，但是視障朋友要跟上這個變化實在太難了，所以明眼人店一開，視障者要競爭，我實在覺得信心不足，再怎麼人家看得到我們看不到，客人在前面就被擋掉了，再擠破頭也想不出多少辦法來。現在的問題是說，政府太匆促做這些措施，幾十年來就讓盲人學習、從事按摩，匆匆忙忙三年說要改就要改，我覺得實在太難了。

再來，視障朋友的确是瓜分這個市場，實在是不知道該怎麼辦。那我現在提出視障朋友目前已有的共識，從事類似的行業，真的要建議政府課社會捐，因為你想再多的辦法，盲人就是弱勢。還有幾個明眼人僱用一個盲人，那真的行不通，我們希望視障按摩獨立出來管理，請政府給我們適當的、長期的協助，甚至說政府鼓勵來視障按摩消費的族群。視障朋友要的不是很多，就是要能生存，所以這個辦法一定要想出來。那明眼人的養生會館，只是避開按摩這個字，其實都是類似這樣的，反正明眼人一多起來，價格絕對出問題，所以看政府怎麼規範是需要研究的問題。

#### 林保昌

第一、剛才施理事長苦口婆心的講說，站在視障者的立場，我們也同意。明眼人和視障者一起工作，在職場上不能配合，這個後來我們也詢問過很多人也確實印證你說的話，這個我們同意。第二、養生會館有從事腳底按摩、全身推拿、精油按摩...等沒有錯，但為什麼有這種東西，就是有需求才會有供給，換個角度想有那麼多需求，全台灣視障按摩者一天 24 小時不要休息，你們能消化掉嗎？不可能，你能夠說明明眼人不能從事嗎？不可能，因為大法官就有解釋過了。我跟各位報告，在大法官釋憲前，我們聯合會想委託律師要聲請工作權的釋憲，在聲請前大法官就做解釋了。我們同意視障者是弱勢，但對象應該是找政府，而不是把同業都排擠掉，講一

個最坦白的，我們作千人腳底按摩以後，視障者也要來做，他們只做到三百個，從人數懸殊的比例可以發現，有那麼多明眼人在做。我們足部反射療法和視障按摩做配合，大家都是要求生存，講真的，從事足部療法的人也不是有錢人，也是靠勞力在賺錢，也不是社會上的強勢，也是經濟上的弱勢，其實明眼人在做，賺錢的都是老闆，在工作的都是師父，大家都是賺溫飽。我們聯合會是非常支持視障按摩業，像剛才說課社會捐，我們從業人員都同意，因為只要有這個法令，我們都會遵守，與其照顧幾個人排擠到那麼多人，倒不如把這麼多人賺的錢來照顧少數的人，這樣可以創造雙贏，這是比較好的想法。

第三、價錢無法統一，會違反公平交易法，我們原本想統一價錢，但在法律上不可以，這有一個共通問題視需求，如果技術好，消費者一萬元也拿得出來，如果技術不好，消費者一千元也拿不出來。

第四、證照問題，目前現在從業人員，幾乎每個證照都有，不管整復、腳底按摩或美容證照，我們都有去學，因為我們有需要，如果說有需要，它就會去學，如果沒需要就不會去學。

第五、養成教育，目前聯合會訂 72 的小時。因為 72 個小時可以讓他會，讓他上線但是不代表他可以做得很好，因為這種東西是日積月累的，跟按摩一樣，這都需要經驗累積，不是老師跟你說就能馬上融會貫通的。我們 72 小時是跟職訓局申請的養成教育時數。

謝武夫

以目前社會需求這麼多的情況下，真的不是視障者可以消化得來的。這些市場不可否認的有些也是明眼人創造出來的市場。但是視障者是弱勢族群應該保障，我覺得換個角度，比如向政府要求，在醫院、車站免費場所，區公所以上或者是在運動中心，設一個場地讓視障者免費從事這行業的服務，這應該像政府爭取視障者獨有的福利設施，而非限制明眼人去做。

王敏幸

剛剛聽到各位的報告及施理事長的心得，我們感同身受。但是換個角度想，如果少數人(視障按摩)排斥明眼人，第一、排斥發揮不了作用，不會因為排斥而不存在，現在大法官釋憲，也不是釋憲後明眼人才從事，有些人做了十年、二十年，所以我認為大法官釋憲重大影響有限。另外，在商業角度來看，一個行業在市場存在上還是具有一定條件，排斥明眼人從事按摩，事實上也做不到，也沒有實際效果。不如反過來思考，應該集中力量，在少數視障業者上著手幫忙。如何幫忙，不要用排斥的方法，而是要用合作的方式。那剛剛說已經經驗，明眼人搭配視障者的方式行不通，但是只有大方向是對的，就可以想更多其它的方法，幫助少數朋友(視障按摩)，針對少數朋友做措施，譬如：管理、行銷、技術提升，足以到達某種層次在市場上具特殊條件，比明眼人從事的條件還要好，就不怕不能在市場上存在。在從事的行業中做出特色，市場自然就有需求出來。提升商業角度的利益。畢竟按摩是技術性的工作，視障按摩從業人員裡面也要技術好或壞的，生意也會不一樣，鼓勵他們信心、技術的提升...有效的方法。就像我們也在跟台北護理學院合作，那如前所述，要培訓到何種程度，養成教育要多久，實際上沒有一個客觀的標準，但是至少設立一個考核來把關。

陳明仁

我補充一點，剛剛大家談到的問題都跟經營有關，包括養生會館或足療的健康中心，其實經營也不是很好，雖然門檻很容易，學習技術花個十幾萬就可以開店面，可能一衝擊的馬上就是視障按摩業，視障者在組織籌備的時候，政府有措施輔導甚至有補助金等等，但對足療業來說是沒有補助，自己掏腰包去投入，但也不一定成功，站在經營角度看這問題，視障者經營按摩業，坦白說不容易，一路看下來也是起起落落，但是我們看到比較好的，如按摩小站、護康中心，因為有專業的經理人在管理及行銷，透過媒體的宣傳，讓視障者就業也比較安心。同樣的，視障朋友很不容易學習經營這塊，如果政府在這領域聘請專業經理人管理，讓視障按摩工作者有就業機會，像有些企業進用視障按摩工作者，那是否能溫飽可能就還要在考量。

從足療業者來看，其實在經營上面也受到衝擊，尤其是這幾年，那這幾年的衝擊並不是說從業人員很多受到衝擊，而是整個市場的大環境，包括金融海嘯、台灣景氣與國際接軌...等，各行各業坦白說都不好。剛剛討論下來，我覺得歸根究柢是在經營部分出了問題。另外，我覺得價位是沒有辦法限制的，在公平競爭的時代，在經營上是要不斷的充電，這樣包括視障按摩及足療業才能蓬勃發展。

孫迺翊

這個月我們密集的跟視障按摩、傳統整復、足部反射療法做焦點座談，那醫療法的制定和 82 年衛生署的函釋，我想是一個很關鍵的法制背景，也因此使中醫、西醫分流，西醫這部分基本上是醫師，環繞在醫師周邊的有護理師、藥師、物理治療師...等，這些因為有教育體系且有國家考試制度，所以算是比較完整；中醫體系大概就只有中醫師，但是環繞在中醫師的周邊，像所謂的民俗療法，包括按摩、足療、推拿...等，在以西醫為主的體系下，我想在法規方面上是空白的，那這部分也包括視障按摩這部分。我們這個研究計畫主要探討證照制度的問題，可能要先探討就按摩這個行業，是否會需要全面證照化，甚至和其他相關的足療、推拿證照化的關係，也許會探討到，這裡面有很多不同的思考模式，我們會做整理，預定 3 月 5 日會先就初步的研究成果做一個座談會，與會者除了之前我們訪問的團體外還有一些專家學者，就證照制度做一個想法和溝通。今天非常謝謝足部反射療法和視障按摩團體的先進，提供非常寶貴的意見，非常謝謝大家。



證照合一或分開	者才能獲得應有的補助與資源，政府也能方便管理。	教、考、用之方法，及相關的法令與獨立的職業公會，故不可能與傳統整復推拿、腳底按摩等合併為單一證照，應分為不同之證照。	「按摩」、「推拿整復」的專業領域應該實施證照制度。然而專業領域不相同，應該區分為單一專業證照，讓有志研修者可以找到真正的專業單位來學習，各專業單位也能夠再精益求精，朝向科學化的研究與驗證前進，也防止相關行業受併吞的危險。
---------	-------------------------	--	--

## 六、按摩相關行業管理芻議(第一次綜合座談會報告資料)

### 報告大綱

- 法制現況
- 管制之衡量因素
- 管制方案建議

### 法制現況 I：視障按摩

- 養成
- 證照
- 按摩技術士證：丙級、乙級
- 執業許可
- 按摩執業許可證
- 理療按摩執業許可證
- 職業團體

### 法制現況 II：傳統整復推拿

- 養成：例如「傳統整復推拿師在職訓練班」(192小時專業訓練)
- 證照：「傳統整復推拿技術技能評鑑」合格證書
- 執業許可：無須許可
- 團體

### 法制現況 III：足部反射療法(腳底按摩)

- 養成：師徒相傳、開班授課、工/協會培訓
- 證照：職業工會聯合會「足療反射技術師」技能鑑定推動中
- 執業許可：無須許可
- 團體

### 管制衡量因素

- 管制目的
- 管制手段
- 管制哲學
- 合憲性
- 利益團體意見

### 管制衡量因素：目的與手段

- 管制目的
- 危險防範

- 視障者工作權之特殊保障
  - 管制手段
- 證照
- 執業許可
- 強制入會

### **管制衡量因素：管制哲學**

- 國家管制
  - 強制性管制手段
  - 軟性管制手段
- 社會自我規制
  - 透過社會自我規制之國家管制

### **管制衡量因素：合憲性**

- 核心問題：憲法法益衝突
  - 工作權保障
    - 業者工作權
    - 視障者工作權之特殊保障
  - 健康權
    - 比例原則
- 大法官釋字第 649 號解釋作為前提

### **管制衡量因素：利益團體意見**

- 傳統整復推拿：證照化、執業許可管制
- 足部反射療法證照化：證照化、不採執業許可管制
- 視障按摩
  - 按摩技術士證照：視障保留
  - 一業二管
  - 建立理療按摩業
- 共同意見：證照分立

### **管制方案建議：按摩業**

- 原則：國家管制為主，社會自我規制為輔
  - 按摩技術士證照核發
    - 丙級
    - 乙級
  - 執業許可管制：按摩、理療按摩
- 問題

- 視障理療按摩保留？
- 強制入會？
- 一業二會？

#### **管制方案建議：傳統整復推拿**

- 原則：國家管制為主，社會自我規制為輔
- 證照化
- 政府自行或委託民間團體核發
- 民間團體核發
- 執業許可管制：證照作為許可條件
- 強制入會

#### **管制方案建議：足部反射療法**

- 原則：透過社會自我規制之國家管制
- 證照化：民間團體核發
- 不採執業許可管制
- 強制入會

## 七、第一次綜合座談會(民國 99 年 3 月 5 日)

時間：2010 年 03 月 05 日(五) 09：30~13：00

地點：台北市延平北路二段 83 號 6 樓(行政院勞委會)603 會議室

與會人員：孫迺翊(計畫主持人)

張桐銳(共同計畫主持人)

陳奇威(計畫助理)

陳佳微(計畫助理)

國立暨南大學社工系助理教授 王育瑜

高雄醫學大學醫社系助理教授 邱大昕

陳節如國會辦公室主任 孫一信

國立台北大學公行系助理教授 陳耀祥

中華民國按摩職業工會全國聯合會理事長 施淑敏

中華民國按摩職業工會全國聯合會代表、律師 田蒙潔

中華視障經穴按摩推廣協會 蕭呈乾

台中市按摩職業工會 黃朝宗

愛盲基金會公益事業處副處長 張捷

訓練員 葉昭伶

中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會理事長 許豐成

中華民國傳統整復認證委員會副主任委員 吳建仁

中華民國傳統整復文教委員會主任委員 陳建廷

中華民國傳統整復文教委員會副主任委員 蔡世瑋

中華民國傳統整復文教委員會委員 鄭俊享

中華民國足部反射療法從業人員職業工會聯合會理事長 林保昌

中華民國足部反射療法從業人員職業工會聯合會顧問 陳明仁

中華足部反射區健康法協會理事長 蘇湘媛

中華足部反射健康法協會常務理事 謝武夫

中華民國美容職業全國聯合會 林美英

台北市美容業職業工會理事長 吳點儀

物理治療學會 李淑貞

物理治療學會 王子娟

按摩師 詹明松

職訓局 趙璟瑄

### 議程：

時間	進度
9:30-9:35	會議主旨與議程說明 主持人孫迺翊
9:35-10:00	按摩業暨相關行業證照制度初步構想 張桐銳教授

10:00-11:00	(第一輪)各職業團體意見 依序為視障按摩職業工會全聯會、美容師職業工會全聯會、物理治療師公會全聯會/學會、傳統整復工會全聯會、足療協會/職業工會全聯會
11:00-11:10	休息
11:10-11:20	王育瑜教授
11:20-11:30	邱大昕教授
11:30-11:40	孫一信主任
11:40-11:50	陳耀祥教授
11:50-12:00	休息
12:00-12:40	午餐 (第二輪)各職業團體與專家學者意見交換
12:40-13:00	研究團隊綜合回應
13:00	結束

## 第一部分 會議主旨與議程說明

孫迺翊

在座談會之前我們已和各職業團體進行訪談，今天先就按摩業的證照制度提出構想，由張桐銳教授說明，之後請各職業團體發表意見，因為時間的關係，懇請各職業團體能夠以一位發言，盡量不超過 10 分鐘，讓每個團體都能有機會表達意見，以上是第一輪。在休息之後，請四位專家學者作進一步的建議與指教，這會在中午 12 點以前完成。如果各位先進還有時間，可以留下用餐，第一輪未說明清楚的地方，可利用午餐時間做進一步的交換，最後有一個 20 分鐘的綜合回應，以上是整個會議流程。

今天是針對證照制度。有關職業促進針對按摩業開放後，如何輔助視障朋友在競爭市場上面享有同樣的競爭能力，這部份我們會在下一次四月初的座談會進行討論。今天是討論職業證照的部分，那可能會牽涉到如整復或足健的相關行業，這兩個禮拜剛好有涉及到整復證照的問題，等下再請各位先進提供我們意見，現在就把時間交給張桐銳教授。

## 第二部分 按摩業暨相關行業證照制度初步構想

張桐銳

孫老師、在座各位先進，以下由我將我們這個團隊的想法做一個簡單的報告，也算是今天討論的一個引言。

「按摩相關行業管理芻議」這個報告標題，純粹是為了今天報告需求才加上去的，並不算是計畫的內容；另外，從這個標題看出，今天主要是針對按摩相關行業管理的問題來討論，那剛剛孫老師也有提到，我們的計畫分成兩大部分，一部分是按摩相關行業管理的部分，另一部分是針對視障者協助的部分，後者我們將在下次做進一步的討論。今天會集中在按摩相關行業管理的這部分，但是我們之後的報告會呈現出對視障按摩業者特殊的工作權保障，這個因素也會在按摩相關行業管理的議題中考慮進來，換句話說，雖然今天這個主題不是專門針對視障按摩業

者，而是針對整個按摩相關行業，但是對視障按摩業者的保障，在我們的建議裡也會做特殊的考慮。

#### 報告大綱

以下的報告會分成三大部分：第一部分是法制現況；第二部分是管制的衡量因素，在這部分會交代基於哪些因素考慮，才提出建議方案；第三部分跟各位介紹提出來的管制方案。

#### 法制現況 I：視障按摩

法制現況實在不需我太多說，在座的各位應該都比我還要熟悉，法制現況的部分就分成視障按摩、傳統整復、足部反射療法(腳底按摩)三部分，做簡單的說明。

目前視障按摩在養成的部份，與其他類別相比，算是比較具制度性。目前也有「乙級和丙級按摩技術士」的證照，若取得丙級按摩技術士資格，依照現行規定在符合一定要件下，可以申請按摩執業許可；若取得乙級按摩技術士資格，可以申請理療按摩的執業許可。在此要說明的是，之前幾次座談會我們都有提到一個問題說：『關於證照的性質到底是一種「資格許可」的證照，還是類似「品質標章」的證照』，但後來我們仔細看了一下，應該不能這樣說，事實上「證照」和「執業許可」是兩件事情，也就是說一個行業，可能法律規定要執業許可，而要什麼樣的資格才能取得執業許可，各個行業當然有不同的規定，那當然如果有證照的就有可能把證照取得規定為執業許可的要件；如果一個行業只有證照而沒有規定進入行業需要經過許可，那這個證照可能會變成一種品質標章、一種證明而已，所以並不是證照本身有這兩種的區分，而是當我們設計執業許可的時候，是不是要以證照取得為進入行業許可的要件。這區分在後來的說明是重要的，所以在這邊先簡單說明一下。關於執業許可的部分，在實務上有按摩執業許可，目前是沒有問題的，而理療按摩執業許可的部分，因為目前是沒有辦相關課程，所以沒辦法滿足執業許可的要件，因此有些視障朋友雖取得乙級按摩技術士證，但實際上是沒辦法取得理療按摩執業許可，這部分在我們之後的規劃，會把理療按摩這部分考慮進來。

#### 法制現況 II：傳統整復推拿

在養成上有一部分是學徒，當然也有透過職業工會辦理一些課程，在養成上和視障按摩比起來，制度化的程度上是有一些差別。那證照的部分，目前傳統整復職業工會是有頒發「傳統整復推拿技術技能評鑑」的證書，實際上也是一種證照，但是現行法並未將證照的取得納進執業許可要件，這陣子也吵得很兇，因為衛生署在 82 年的行政函釋中認為，傳統民俗療法並非醫療行為，所以現在幾乎是放任不管，這裡也看到社會團體自行在推證照，但是在國家管制的部分，並未要求進入此行業必須要取得許可。

#### 法制現況 III：足部反射療法

就足部反射療法實際上和傳統整復比較類似，不管是養成還是證照的部分。證照部分，足部反射療法職業工會聯合會有在推動一個「足療反射技術師」的技能鑑定，不過是由社會團體自行推動，也是一樣進入這個行業並不需要執業許可。

從整體來看，會發現一個特殊狀況，一樣從事按摩相關行業，反而視障者進入此行業是要經過許可的，當然實際執行的情形好像也並不是很嚴格，如果未取得證照而執行按摩時，會輔導取得證照，不會太嚴格。但就法律規定的層面來看有點奇怪，視障者從事按摩行業反而需要許可，要國家高度管制。而明眼人從事相關行業反而不需要，這是一個問題。另外還有一個核心問題，就是按摩、傳統整復推拿、足部反射療法，這幾個行業的分野在這邊沒有特別談，但是底下可

能會稍微提到，大致上都是相類似的，經過幾次座談會做初步了解，就手法大概類似，只是在歷史發展、背景、手法來源上有些差異，還有細部關於治療的功能上有不同的看法，好像是傳統整復與視障按摩在功能上的看法有些歧異，那這部分在建議方案會進一步的去。

管制衡量因素

基本上考慮幾點：

一、管制目的，為什麼要對按摩相關行業來加以管理。

二、有哪些管制的手段。

三、管制裡面有什麼樣的管制哲學，大概會用什麼樣的想法來進行管制。

四、考慮合憲性的問題。

五、在法律政策上，也要考慮到各種利益團體的意見。在之前已經透過好幾次的座談來徵詢各位的意見，在可能的範圍之內，會儘量把利益團體的意見納進來。

在幾次座談會後，對我個人來說，雖然有一些細節的差異，但是我個人覺得利益上或意見上的衝突也許沒有想像中大，雖然在某些事項算是不同利益團體，但是仍有某些共同的想法。以下有比較詳細的說明。

管制衡量因素：目的與手段

對於管制目的來說，最主要有兩個目的：

第一、危險的防範：主要是針對人民身體健康的危險，因為按摩相關的手法，如果說業者未受良好的訓練或是在操作上技術並不是太純熟，事實上是有可能造成一些不好的效果，我們反而認為這一部分才是應該管理的理由，對這一部分和衛生署 82 年行政函釋的看法是我們基本的歧異點，也就是說從 82 年衛生署的函釋來看，衛生署的立場是只要不是醫療行為、不宣稱療效、沒有療效，衛生署就不管理，但是事實上人民身體健康的維護，我想各個主管部門中除衛生署，我想不出有哪個部門會比衛生署更適合來管理跟人民健康的相關事務，事實上，衛生署主管事務中也並不是對這部分完全不理，只要說按摩相關事項，對於身體造成損害的可能性，在這裡我相信在座的各位都是技術高超的，但是特別是在沒有管制的狀況下，我們也不能夠擔保每一個業者技術都很好，所以基於健康危險的這一點，我們有需要對按摩來加以管理。第二、視障者工作權的特殊保障：工作權是所有國民的基本人權，但是視障者先天上的弱勢，在工作職場上是處於一種比較不利的狀況，所以我們會認為應該給予一些特殊的保障。工作權基本上是一種自由，我選擇進入行業的自由，一般國民在工作權的保障上，第一保障是自由，只要合乎一定要件，就可以自由進入這個行業；但對視障者而言，單純自由的保障是不夠的，因為如果完全放任自由，在競爭上先天就處於不利的地位，由國家做特殊的考量加以平衡，所以對按摩相關行業的管制，工作權的特殊保障也是要考慮在裡面的。

管制手段，在之前法制現況介紹下有提及，大概有證照、執業許可、另外要考慮的是強制入會，這些都是可能的管制手段，但是這些手段要如何配合，這在底下將進一步的說明。

管制衡量因素：管制哲學

接下來要考慮的是管制哲學，就是要以何種想法來進行管制，在這麼多的管制手段中，如何作出手段的選擇，其中有什麼基本理念。這裡分成國家管制與社會自我規制。國家管制指國家為達到一定的目的，國家以各種手段來管制人民的行為，達到一定的目的，譬如為了維護人民的健康或是視障者工作權的特殊保障，國家可能採取種種的管制手段。手段中有些可能是比較強

硬的，最典型就是用法律強制的命令或許可，如：強制入會或進入某些行業須獲得許可，這是國家的強制性管制手段；那軟性管制手段就是比較柔軟的手段，包括提供各種補助、輔導、各種協助，使目的能夠達成。至於社會自我規制，我們今天談的就是社會團體的自我運作，像在座各位，不管是視障按摩、傳統整復、足部反射療法的各種職業工會或協會，這塊就是屬於社會自我規制的部分。以證照制度而言，證照如果由國家來推，等於是一種國家的管制措施；如果是由社會團體自己來推證照，那就是社會自我規制。國家管制和社會自我規制事實上可以掛進來，以強制入會而言，強制入會等於國家利用社會自我規制，一旦強制入會，就會讓所有的業者進入到一個工會裡，業者就要受到工會團體的規範，換句話說，為了保障國民健康等目的強制業者入會，工會也會因自我形象而去管理，國家強制入會等於是把業者納入各工會，由社會去管理，這等於是國家把社會自我規制當成手段來使用，這裡就可歸納出三種情形：第一、完全的由國家單方面進行管制；第二、完全的由社會去自我規制；第三、國家利用社會的自我規制。這三種情形可以互相搭配，那會在建議方案中說明。

管制衡量因素：合憲性

第三個因素是合憲性的因素，有一個核心的問題是這裡面有各種憲法法益的衝突，所謂的憲法法益是憲法所保障的利益，憲法保障的利益第一個是工作權，工作權又分兩個，一部分是一般所有業者的工作權，就是我們剛才說的，最主要是自由權，進入行業的自由權；另一部分是對視障者工作權的特殊保障，這裡就有兩個利益相互衝突，譬如說大法官釋字 649 號解釋，事實上處理的就是這兩個基本權的衝突，大法官認為把按摩保留給視障者是違憲的侵害到一般人的工作權，這也涉及到對視障者特殊的保障與憲法對於工作權的保障，事實上這兩者有衝突，649 號解釋是做一個決定，對於現行法律所作衝突解決的方案，把按摩保留給視障者的這一部分，大法官認為過度的犧牲一般人的工作自由。另外一個憲法法益要考慮的是我們之前所提到一般人民的健康權。在這衡量裡面比例原則是一個很重要的考慮原則，比例原則在釋字 649 號裡面有提到，為了追求一個利益，也不能過度地犧牲到其他利益，因此大法官認為系爭之法條，為了保障視障者而過度犧牲一般人的工作自由，違反比例原則。對於釋字 649 號解釋，特別是視障朋友很有意見，也一直希望說尋求其他管道來聲請重新釋憲，推翻這號解釋，但是無論如何解釋作出來都有拘束力，在被推翻前，我們的計畫只能遵照 649 號的精神來做，當然視障朋友希望推翻釋字 649 號，我們也尊重這個態度，但是我要強調的是在推翻之前，因為具有拘束力，我們必須以大法官釋字第 649 號解釋為前提，建立我們的方案，也包括說相關細部的規範，如有違反 649 號精神的，我們也應該把它考慮進來。

管制衡量因素：利益團體意見

關於利益團體的意見，經過幾次座談會，大概做簡單的整理。傳統整復推拿這一部分，希望證照化，也不反對執業許可的管制，要獲得許可才能進入這個行業；足部反射療法也要推證照化，不過他們並不認為執業要取得管制，有證照就可以，不一定要獲得許可才可以進入這行業；那視障按摩的部分，好像希望目前按摩技術士證照保留給視障者，也希望要一業二管，不過目前我們還不清楚一業二管的內涵，好像只有聽到名詞，也許今天視障朋友能夠對這部分作比較清楚的說明，另外，視障業者也希望建立理療按摩業，現行有理療按摩的相關規定，但是實際上沒有在做，希望能建立起來，等於是建立一個層級比較高的按摩，如果能建立起來，一方面在技術形象上能夠提升，另一方面，在未來可能許多相關措施能夠連結到理療按摩，譬如說：長

期照護需要的人員，或者是目前關注的健保給付，就健保給付的部分是我私人意見，目前直接相關的是傳統整復推拿，這部分和視障按摩業者這邊是共同利益，如果未來傳統整復的發展，經過一定的調整可以納入健保給付，那麼理療按摩這一塊因為性質類似，就有可能可以納入健保給付，所以這裡的利益可能是共同而不是相衝突，那這只是我的私人意見。最後，透過幾次座談，各位好像對於證照都認為要分立，傳統整復、足部反射療法、按摩的證照要分立。

#### 管制方案建議：按摩業

就按摩業的部分，原則要以國家管制為主，社會自我規制為輔，國家管制為主的理由是在按摩本身，有可能因為操作不當而影響人民健康，基於健康權的維護，國家不能袖手不管，所以要國家進行管制。對於按摩技術士證照的核發，建議維持乙級與丙級，而執業許可的管制也建議維持目前的按摩和理療按摩。那這裡有些問題要提出來請教各位，第一、理療按摩如果未來建立起來，是否要保留給視障朋友？因為目前規定是針對視障朋友在規定，但是大法官 649 號解釋以後，未來按摩業是要開放，而開放的結果，乙、丙級的證照很有可能會開放給明眼人來考，換句話說，按摩的執業許可也勢必開放給明眼人取得，如果這部分禁止會抵觸到 649 的精神。但是就理療按摩的這部分是否也要開放？這一部分基於對視障者特殊保障的考慮，要打一個問號，不過我們團隊的初步想法是贊成保留給視障朋友，但這會涉及一個憲法問題，就是如果按摩業保留給視障者都違憲，理療按摩保留給視障者是否也會違憲？這裡要區別兩個層次，一個是一般人依照其自由權都可以從事的行業(按摩業)，這是屬於國民的自由，如果將國民工作權自由的部分限定到某些人，依 649 號解釋是有可能違憲；可是如在一般人都可以從事的行業之外，國家另外創造出一個行業，那是國家基於特殊考量所創造出來的行業，一般人都可以從事按摩業，只是沒辦法進入國家特別創設的行業，這種情形就像國家僅針對某些人提供社會福利給付，這社會給付只會涉及到平等的問題，不會涉及到工作權侵害的問題。如果是平等問題，基本上只要講出正當理由，就能正當化差別待遇，所以將理療按摩保留給視障朋友，只有平等的問題，就可以用對視障朋友工作權的特殊保障為理由，正當化這個差別待遇，所以未來能夠推動理療按摩，建議保留給視障朋友，我們認為可以通過合憲性的檢驗。第二、是否要有強制入會的規定？這當然要尊重視障朋友的意見，不過我們會建議要強制入會，強制入會才能在管理上比較有拘束力，我舉一個例子，譬如說是記帳士，但在引進記帳士制度之後，本身另外有傳統從事商業記帳的人，他們就沒辦法取得記帳士的資格，法律給他們另外一個名稱叫商業會計代理人，他們也可以組自己的公會，可是沒有強制入會，但是記帳士就是有強制入會的，而幾乎做同樣的事情但具不同名稱，一個有強制入會、一個沒有強制入會，商業會計代理人在運作上就有問題，因為沒有強制入會，公會對不好的業者也無法管理，整個行業形象也低落，碰到許多問題，所以強制入會是對行業的本身有好處，事實上專門職業很多都是強制入會，所以這裡要建議強制入會。那是否要採一業二會？這是連結到視障朋友主張的一業二管，我們目前不清楚視障朋友所說的一業二管，但猜想是否指一業二會？因為未來開放按摩，明眼人也可以進入，一旦進來強制入會的結果，會面臨到工會組成的問題，如果沒有做特殊規劃的話，視障朋友和明眼人在同一個工會中，人數說不定會懸殊，也有可能使視障朋友在工會中處於弱勢，考慮到這個問題，我們建議一個按摩業但是有兩個工會各自運作。

#### 管制方案建議：傳統整復

傳統整復的這部分，一樣對人民健康影響很大，說不定比按摩還更明顯，所以國家的管制是更

需要，應以國家管制為主，社會自我規制為輔。那證照化要考慮的是，到底是由政府自行核發？還是委託民間團體核發？或者是由民間團體自行核發？這個是核發名義的不同，我們把它列出來，但是目前沒有明確的看法，不過實際上差別不會太大，如由民間團體核發的話，因為國家在此必須要高度管制，所以對於核發的資格國家也勢必要有一個強力規範；如果由政府自行核發，政府可能本身沒有人力及物力，往往要委託，委託和民間團體核發差別在於核發名義，但實際運作結果應該是差不多的。在許可管制上，我們建議要有執業許可管制，以證照作為許可條件。另外也需要強制入會。

管制方案建議：足部反射療法

根據座談會的經驗，足部反射療法如果操作不當，對於健康的影響比較沒那麼明顯，傷害也沒那麼大，所以這裡國家並沒有高度的需求要進行管制，我們會認為國家利用社會自我規制來進行管制就可以。而證照的部分由民間團體核發即可，而且也不須採執業許可管制，但是要強制入會，因為強制入會的結果，會讓業者進入工會，由工會對業者進行管理，等於國家把管理的任務交給民間團體。

以上是簡單的說明，請各位先進指教，謝謝。

### 第三部分 各職業團體意見

孫迺翊

接下來進行第一輪各職業團體的意見表達，依序為視障按摩職業工會全聯會、美容師職業工會全聯會、物理治療師學會、傳統整復工會全聯會、足療協會/職業工會全聯會，我想每一職業團體由一位代表發言，發言時間盡量不超過 10 分鐘。

施淑敏(中華民國按摩職業工會全國聯合會理事長)

主席可否請明眼人說明，我們在一起答覆。

孫迺翊

那先請美容職業工會的人發表意見。

#### 一、美容業

林美英 (中華民國美容職業全國聯合會)

美容業與視障者的按摩其實不會重疊，都是由需求者去選擇是要做視障者的按摩還是美容的按摩，這兩者是不一樣。我們目前證照制度非常的明朗，有美容乙、丙級技術士，所以技術士的衝突跟視障按摩是沒有的，但是目前對腳底按摩、傳統整復這類就比較複雜，以現在市場上看到的腳底按摩，有些附帶刮痧、經絡按摩、拔罐，實在是涵蓋很多，幾乎把美容都差不多吃掉，今天既然要作規範，是否要將(規範)明朗化？腳底按摩的技術士就必須是做腳底的，你們不妨到坊間去看，只要是腳底按摩，經絡按摩、刮痧、拔罐全部都有，既然要作規範，就要規範清楚，到底是技術士還是民俗療法，這樣子各行業範圍才能分立清楚。腳底按摩現在遍地開花，營業項目是五花八門，因為不需要政府的管制，也不須要營利事業登記，這樣合法嗎？要談按摩問題，我希望能把它切割清楚，將來的身體按摩和芳療，像芳香療法他們已經成立工會，也

在爭取技術士的技能檢定，既然今天開會是否能把每一個技能分清楚？

我們做美容的常被檢舉說涉及到按摩，那其實對於工作權，視障者是少部分的團體，我們贊成它(視障按摩)受到保護，但是不可影響我們大多數人的工作權。

目前我們美容技能檢定已經涵蓋身體，從臉、脖子、胸、手還有腳，所以到目前技術士檢定的開放和視障者(按摩)的開放不會有衝突，有一個題目是問說會不會有影響(未來按摩業開放後對美容從業人員是否將造成影響)？這不會有影響，個人有個人的族群，小姐也不會去找視障按摩者去做芳療按摩或美容。我也贊成視障按摩做偏向物理性的按摩技術士，像剛剛報告人說的，對於視障按摩走未來社區健康管理與安寧病房這一塊，視障按摩工作範圍會比較適合。將按摩保護起來是不合理的，因為從事視障按摩業的是少數，但是從事美容的是多數，尤其開發了觀光產業，市場需求是很多，但是這塊餅是大家去爭的，不要包起來讓特定的人去做，以上是我的報告。至於我們考上乙、丙級美容證照的人數或工會人數，因為我目前沒有帶到資料，我之後再補。

田蒙潔(中華民國按摩職業工會全國聯合會代表、律師)

這裡我要抗議一下，我想發言對視障按摩業有沒有影響是視障者自己決定，不是由其他人來決定，你可以說美容業的需要，我想每個業者都是一樣，不要說是否影響視障按摩，這是由視障按摩業者自己決定，你講你自己的。

孫迺翊

我想每個團體都有自己的看法，我們就先聽過一輪，再來做補充回應。還有一位整體美容的代表，是不是有新的意見要作補充？

吳點儀(台北市美容業職業工會理事長)

我從事這個行業有 40 年的時間，從以前到現在都一直在爭議這件事，每一個行業都有其規範，而現在行業又分類得很細，單單一個美容類別就很多，既然政府已經讓我們成立這麼多行業，我想說透過各個領導的領域，我自己本身是台北市美容業職業工會理事長，但是我最早是在民國 77 年中華民國整體美容協會，我又有一個是中華民國職業證照制度推廣，在職業證照制度推廣希望各行各業，把自己所成立的業別全力主導一個有系統的規劃，我們證照考那麼久，大家都爭相來考，可是卻沒有給考到執照的人保障，應規定各級執照的基本薪資，我們政府只是強調考執照，但是卻沒有給予保障，只是大家自我催眠我考到執照，真正考到了也沒有在職場上加多少薪，所以我覺得各行各業在職業證照裡面，政府應該擬訂規範，譬如考到執照基本薪應該是多少。

孫迺翊

現在美容考試的部分有涵蓋到身體或手足，那個考試內容是什麼？這樣我們才可能可以確定是否會和視障按摩業相關。

吳點儀

其實我們常常說美容業不能牽涉到按摩，因為這是對視障的保障，可是偏偏我們考試第一個就要考按摩，考手部、腳部、頸部、前胸保養，保養的手法就是按摩。

孫迺翊

美容業有關按摩的部分，受訓時是否有相關按摩或中醫的理論會進來？

吳點儀

我們按摩不是在中醫，我們按摩當然在皮膚的組織架構，類似於皮膚科，整個皮膚的紋路、組織結構。像芳香療法就包括在美容業裡面。政府給我們考試，但卻不能給我們營業。

林美英

我在補充一下，我們的按摩是需要擦按摩油在臉上作按摩，跟視障按摩是不一樣的。

## 二、物理治療

孫迺翊

接下來我們就請物理治療學會兩位老師發言。

王子娟(物理治療學會)

主席、在座的各位大家好，這次我們本來以為是要討論視障按摩，針對大法官釋字第 649 號解釋之後的問題，所以沒有針對其他團體證照制度的部分。剛剛報告人可能沒有說到物理治療師法的規範，物理治療師事實上是具有法律權利，去執行按摩的醫療人員，我們的業務裡有操作治療，按摩只是其中一部分，我想這是衛生署很重要的立場，也就是說如果目前沒有把這幾個行業訂立在醫療法規之下的話，依目前的現狀，只要不宣稱療效的按摩，我想衛生署基本上都不管，感覺上也不會觸犯醫療法規。

我是針對現狀跟大家說明，視障按摩業者對進入醫療市場也有一些想法，不過我必須很實際的說，我們健保制度對於用按摩來治療的給付是不高的，跟現在不管是在坊間從事明眼人推拿或視障按摩的收入是沒辦法比的，所以如果對健保給付還有一些不太實際的幻想，一旦進入醫療業，一定會很辛苦的做按摩也會和現在的薪水有差別。我認為對於醫療界按摩的市場，各行業應該要去了解現在的狀況。

我們現在看到的國家證照制度大部分都有教、考、用，尤其是教育的部分，是會比較希望放在大專的程度，因此像整復工會他們希望有證照制度，可能要在教育這一關先作準備，要不然所謂民間團體怎麼去管，等於是沒有門檻，如果未來的業務還想聲稱有醫療效果的話，顯然和醫療這個行業控管上是有很大的差別，是否可以認為符合國家的證照制度，然後可以跟目前醫療人員的法規去比，其實我是比較持懷疑的態度，或是說各位在面對這方面的挑戰其實是蠻大的。

針對按摩開放後，視障者將來就業是否受到影響？我個人幫忙北市政府審查一些乙級、丙級按摩士的課程，我也知道在職業促進、行業輔導的那方面視障按摩是要更加強，如果需要休閒性按摩，有機會讓視障朋友就業在現行的法規就可以，只是職業促進的管道應該再多一點，所以

是不是視障朋友從職業促進這方面多去開發。那是不是可以爭取到健保給付，我的感覺是如果自費的市場都很大的話，健保給付就算爭取到可能和你(視障按摩)所要的差很多。還有長期照護人力也要考慮，所謂的長期照護的人力，是否具有療效？如果有療效的可能還需要考量醫療法規，醫師、中醫師、物理治療師所作的按摩才能被允許聲稱療效，報告完畢。

李淑貞(物理治療學會)

物理治療師全聯會今天有事不克參加，實際上我們兩位老師是全聯會的理事，物理治療師全聯會委託我們全權發言，謝謝。

### 三、傳統整復推拿

陳建廷(中華民國傳統整復文教委員會主任委員)

與會的專家學者，各工會的領袖大家早安。我們是中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會，全國聯合總會是經過各縣市聯合工會所組成的，目前有 30 個基層工會，在傳統整復員的養成中是需經各基層工會的「職前訓練」才能接受本會 88 年起與國立中國醫藥研究所合辦之「傳統整復員推拿氣功培訓班」，至今已經 10 年有餘。我們陸續和文化大學、國立台北護理學院等學校合作持續辦理「192 小時傳統整復員在職訓練班」的專業培訓，到目前已經是第九期，期間每年不曾中斷之專業培訓，乃為全國傳統整復推拿業界的典範。

經「192 小時傳統整復員在職訓練班」訓練後，其專業技術技能水平，更需接受學科、術科操作手法之「技術技能專業評鑑考試」評鑑考試合格後，始發技術技能合格證書，此類考試已舉辦 10 期，有 460 位以上專業的合格人員，為使評鑑考試公平，每期都有照相、錄影存證。另外，「傳統整復推拿員專業進階班」就讀的培訓資格，必須是經過「192 小時傳統整復員在職訓練班」的專業訓練，始可進階專業班的培訓。

技術技能評鑑考試，因無前例可循，至今也無政府機關核發相關證書，所以經過本會及全國 30 個基層工會及專家學者，經過數年規劃，擬定考試規範、管理辦法，訂定出考試規則、師資遴選等，考試人員經「192 小時傳統整復員在職訓練班」結業後，才有資格報考「傳統整復推拿技術技能評鑑考試」，及格者始發給證書。

執業許可雖是無須許可，但是和我們的規範不同，「有行業必有工會，有工會必有證照」這是政府實施多年的口號和推動目標，也是照顧基層工會會員的德政，更盼早日落實執行。而其執業許可，因現今無證照制度，何來許可與否？我等之傳統整復業界盼將之證照化，以利與日後的管理、規範，更有利於政府稅賦之徵收，創造政府、百姓、業者三贏局面，全國傳統整復業者敬盼之。

中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會，為全國 30 個基層工會之聯合總會，為基層工會會員，十幾年來為證照制度，會員謀取就業工作權、奔波爭取，努力有目共睹。

傳統整復業和視障按摩團體絕對不相關，只要患者、顧客到傳統整復這裡做按摩，我們會直接告訴顧客，我們這裡沒有做按摩只有做推拿整復，如果要按摩請到視障按摩團體，由他們服務反而會更好，所以我們傳統整復和視障按摩會分別得很清楚，絕對不會影響視障按摩或其他團體的利益。我們最主要也是希望說政府能夠把我們的證照合法化，讓我們證照早日落實。

### 三、足部反射療法

陳明仁(中華民國足部反射療法從業人員職業工會聯合會顧問)

主席，各位先進早安，我代表中華民國足部反射療法從業人員職業工會聯合會發言，我是陳明仁，目前是工會的顧問。很感謝前面幾位先進，其實我們足部反射療法職業工會才成立六年，各位先進是我們追隨的對象，像美容業、物理治療師、傳統整復，甚至是視障按摩這一塊我們也在學習。

我覺得在座的各位，我們算是同業，應該要在這立場上思考，也就是讓我們同業間多多的溝通，視障朋友剛剛一直感覺到其他先進影響到視障按摩業的工作權，那我想從另一個角度來看，就是說怎麼提升產品的品質？比如說我們所做的工作是不是真的對消費者有幫助，如果有幫助的話，消費者會自行選擇，只是說在視障者比較弱勢的情況下，政府的法令或者我們在執行業務的時候，如何互相尊重？面對消費者市場，如果品質不夠好，那也無法被接受，剛剛我們美容的先進說到腳底按摩很多工作都在做，事實上我們應該提出來的是，這些從業者是不是本身即具備應有的證照？我們很多腳底按摩的會員，他們本身也具備整復師的證照，他們也加入整復工會，有些也加入美容業工會，從事美容師的工作，所以這個行業是複雜多元，雖然在這個不景氣的環境下，但是因為有這麼多的技術，提供許多產品讓消費者選擇，才能經營下去，我想在技術與品質上都值得我們去考量。

那關於我們的證照也是比照政府所規範的，甚至有一點我要提出來的是，我們希望能做到的是採「階段式的管制許可」的執業證照，以目前來說從事腳底按摩的並不多，表面上並不多但是實際上卻很多，包括視障朋友、整復的同業都在做腳底按摩，美容業雖然講的是護膚，但是也有在做腳底按摩，所以希望在證照上，政府能給我們一些階段性的管制，未來如果行業越來越多，我們慢慢的去做區分，這是我們的一個建議。

再來就輔導教育來說，我覺得目前在市場上，消費者有很多的選擇，包括環境的規劃、設備，產品的差異化，像剛剛物理治療的先進說，健保給付很便宜大家都不要去想那一塊，其實我知道像中醫診所、整復推拿都很希望做自費的市場，但是因為他們沒有醫療的背景，所以不能做這一塊，那這也是一個兩難，站在我們的立場，我覺得要提高對消費者的教育，讓消費者知道視障朋友具有一定的專業程度，讓消費者自行選擇時，也許對視障朋友是有一些保障，當然這還要再有法令的約束。另外，適當的保護是很好，像剛張教授提出理療按摩這一塊，這點我們工會也是蠻贊成，鼓勵視障朋友提升他們的技術。我接觸視障朋友已經有 20 幾年的時間，也一直和他們做許多的互動，在互動中我都會想說，有沒有哪天我的眼睛也看不到跟他們一樣，我有沒有市場上保護的機制，站在同理的心態來看，如果在座的同業能夠團結，讓消費者認識我們，知道我們從事的工作是對大眾有益的，促進消費者的消費能力，消費市場就能夠擴大，一旦做大市場，那大家都有餅可以分。我做一個簡單的結論，就目前政府現階段的研究，我們非常贊同證照化，甚至於職訓法裡面，勞委會內部也有做一個證照的認證制度，早期只有技術檢定制，我們已經在做這一塊(證照認證制度)，將來各個團體只要提出完整的認證制度，那在政府方面會認同此規範，以上是我的報告，謝謝。

蘇湘媛(中華足部反射區健康法協會理事長)

主席，張教授、各位先進大家早安，我是中華足部反射區健康法協會的理事長蘇湘媛。事實上

我們來了五位，我要說的是我們學會和協會是不分開的，我們協會 20 年一直延續下來。剛剛美容工會說足療涵蓋很多，我覺得大家都是同業，我在 85 年接觸足療的時候，84 年就涉入中醫，我是一直要強調說，我們要趕快證照化，由政府來替我們背書，這點我們一定要合作，報紙上都出來了，我也講過了現在因為健保，我們能做到自費已經不簡單了，健保是用總額預算制，(譬如)一百元給很多人去分，真的很可憐，一個中醫師要做(按摩)是 180 元打 8 折，我們在坊間做的，我覺得應該是要自然淘汰，每個人都有工作權，我們公司也有整復人員，有時候整復人員比中醫師喬骨還要厲害，但是都被否定，有時候比按摩還不值。我要強調證照一定要合法化，由政府替我們背書。腳底按摩也有促進觀光產業，像 97 年學會和協會共同辦理千人的腳底按摩，那這個活動是因為經調查，外國的觀光客需要腳底按摩。所以說我們真的不要吵吵鬧鬧，大家都有工作權，大家都要生活，如果做得好，客人自然就會來，這點是我們比較要有共識地方。現在西醫打擊中醫，中醫內科打擊傷科，事實上大家都不要吵了，要趕快制度化，讓每個人都有飯吃，我是呼籲一下大家真的都要團結，以上，謝謝大家。

#### 四、視障按摩業

孫迺翊

現在將時間交給視障按摩團體，因為好多的行業都有提到視障按摩，我想就 15 分鐘。

田蒙潔

主席、大家好。我們剛剛有一個書面提案，我想裡面就寫得很清楚，全聯會非常感謝各位都願意保護視障者，也知道視障者很弱勢，剛才足部反射療法業者也呼籲大家團結，當然能不能把我們團結進去我們是不知道，但我想相互尊重是最起碼的禮貌，所以可不可以在這裡要求保留「按摩」兩個字給我們視障者，我想剛才整復也說要用自己的名字，足療也可以用自己的名字，那我們也用我們的名字，大家相互競爭、相互尊重、各走各的路，把自己的特色做出來，我想這個大家應該不會有太多的意見，那麻煩兩位教授在這方面，看能不能幫我們爭取，等於是大家都沒有不同意見的，我想在這先提出來。至於其他的我在私下請教兩位教授。還有一個問題是我們看到承辦單位跟傳統整復業者的會議紀錄，對視障按摩做了很多的評論，我要先向美容業對不起，我剛坐下來就聽得很刺耳，如果我講話衝動一點，我要跟你道歉，不過我要強調兩件事：第一、我是不曉得為什麼，你們跟承辦單位開會時要講到我們視障按摩，你們對視障按摩有多了解？第二、為什麼美容業要來講說你們對視障按摩有多少影響？我想各自把特色講出來，有沒有影響一看就知道了，這種東西不是你講有沒有影響或我講有沒有影響就有了，我如果說很大的影響，你說沒有影響，那就永遠吵不完，這是專業，把各自的東西拿出來一比就知道有沒有影響，所以問這個問題很無聊，講這個問題也很無聊，不科學也不專業，請大家相互尊重。我們不到 3000 人這麼弱勢，從日據時代到今天做了幾十年，你們覺得你們 192 個小時很棒，我們尊重你們，我們是 1800 個小時，如果我們要批評你的話，可以講的多難聽，我們視障者雖然是弱勢，但是我們是很有水準的人，我們從來不批評人家，我們只求你們，拜託客氣、尊重一點。

黃朝宗(台中市按摩職業工會)

各位好，我是台中市按摩職業工會。今天我只有兩件事和大家分享。第一、我的想法是說「按摩」對視障朋友而言，是從日據時代用到現在，技術上的開放都無所謂，但希望大家能夠諒解，我們是一個弱勢族群，「按摩」這兩個字希望還是保留給視障朋友，因為視障朋友本身就有一個按摩工會存在，所以如果按摩工會給明眼人加入，將來視障朋友在按摩工會裡會變成弱勢族群，所以我的意思說「按摩」這兩個字還是保留給視障朋友。從過年到現在我一直問勞委會，到底現在有哪一個工作不必用眼睛就可以做？結果到現在也無法回答這個問題。所以我的意思是說，沒有關係大家共同來做，共同研究這個技術，因為我做按摩將近 50 多年，我感覺如果把「按摩」這兩字仍保留給視障朋友使用，這樣就 OK，謝謝大家。

<視障按摩業仍有發言時間 5 分鐘，表示保留至下一輪>

孫迺翊

我在這邊先作一個說明，從會議紀錄看到各訪談的過程中，不同職業團體有提到與視障者所從事的按摩到底有何區別，這是因為我們在訪談的議題上就有所設定，而會設定這議題主要是因為要談證照、管制可能也要有業別之分。這是我們設定的議題，請教各不同的專業，在這脈絡下不同行業團體都有回答到這個問題，想要先跟視障朋友作一個說明。

那我們先休息 10 分鐘，再請專家學者提供意見。

#### **第四部分 專家學者意見**

孫迺翊

接下來進行專家學者這部分。

王育瑜(國立暨南大學社工系助理教授)

主席、各位大家好，我是暨南大學社工系王育瑜。實際觀察社會上真正在做按摩的其實很多，在座的各位可能代表著工作上的某一環節是做按摩，但根據我們的法令只有醫師和物理治療師是合法可以做按摩。可是弔詭的是，醫師和物理治療師好像都不太想做按摩，所以真正在做按摩的到底是誰？我想這個問題其實蠻重要，這些人到底專不專業？這會涉及到社會大眾健康的權益問題，同時也會涉及到從事按摩行業之人的專業形像，張老師也有提到，我想這是一個很重要的問題。從視障按摩的角度來看，視覺障礙者早期在日據時代所做的按摩，事實上很難說與醫療之間是完全區隔，不能說只是休閒、純舒壓的，只是後來政策方向的關係，導致現在視障按摩幾乎被定位與醫療一點關係都沒有，可是視障按摩面臨到一個最大的困境是，明明做的按摩確實有療效，也確實可以處理一些病症，可是又不能聲稱有療效，我想對視障按摩業來說，醫療的認定是蠻重要，在專業的形象上如果有醫療的定位，我想對視障按摩業的發展較為正向。另外，按摩大家都在做，到底專業要如何去劃分？誰來做才算是專業？大家(美容、整復、足部反射)都在做，我想問的是每一個不同群體在做的按摩也好、推拿也好，有無危險性或傷害性？如果都有的話，我的看法是必須要全面管制；如果有的有傷害性，有的沒有的話，依據張老師的看法，較不具傷害性的管制需求可能就比较低。如果都有傷害性的話，我個人的看法是要針對「按摩」做清楚、專業層級的劃分。而層級的劃分，我個人認為可以分成三個層級，第一個層級是醫療按摩，當然名稱可以不一定，但是第一個層級必須屬於類似物理治療師的醫療

按摩，必須要有強制性的證照，執業許可、強制入會，我想這是給按摩與醫療聯結起來的專業認同，當然也要建構出教、考、用的部分。第二個層級幾乎是視障按摩朋友在做的理療按摩，事實上可以處理病症，但是其專業認定比較是在勞委會技術士證的層級，它是可以處理到保健的部分，那對人體健康仍具有相當程度的危險性，我個人看法是需要證照與執業許可，但是我想工會可以採取自由加入的方式。(3)第三個層級可以是比較 loose 的，比較像舒壓那種層次，但這部分的規範程度就可以比較低一點，我不知道是不是可以這樣劃分，因為我也不懂按摩，如果可以這樣分，那第三層級就可以不要執業許可，也不要強制入會，但是可以有專業的認證。所以我的想法是：第一個醫療按摩層級，比較類似物理治療師；第二個保健按摩會比較類似物理治療生在做的，第三個層級是一般性，較不具危險性的部分，這是我個人的意見，提出來供各位參考，謝謝。

邱大昕(高雄醫學大學醫社系助理教授)

大家好，我是高雄醫學大學醫社系邱大昕。因為我自己是社會學家，主要是做按摩的歷史研究，所以我想這是主辦單位找我來的因素，我可能用不同層面來看這個事情。因為我做視障按摩研究很多年，某一層度我還蠻理解視障按摩業的心情，今天從有到無和從無到有的心情是不一樣，如育瑜老師所言，視障按摩從日據時代就開始做，國民政府來的時候就保留給他(視障按摩)，日本時代是醫療按摩到現在變休閒按摩，那現在要開放變完全沒有，他們的不安全感是可以理解的。跟其他專業從無到有在爭取時就不同，爭取有就賺到，沒有就沒有，所以不會有太大的情緒，這是我覺得，第一個必須要了解視障按摩業的心情。

第二，雖然說我研究視障按摩，但我跟視障按摩業主張的看法稍微不同，剛視障按摩業認為「按摩」這兩個字留給視障者，我覺得這實際的功用不大，就算今天在座的各位同意，老實說對諸位的會員也沒有太大的強制性，因為法律上就規定不准把保障給任何的團體，如果真要保障，就把「視障按摩」保留給視障團體，這絕對不會跟別的混淆，只要視障按摩做出特色，也不會再說和其他行業的差別。反過來說，我也蠻同意足療工會說的，今天應該共同爭取的是如何把餅做大，大家不應該把彼此當作敵人，因為敵人是限制我們環境的專業，今天視障按摩被大法官要求開放，反過來說足療、整復、美容如何讓視障者從事，雖然有不同工會，大家都在學不同東西，提供產品多元化，視障者有些就我所知也有在走這條路，像各工會有自己的職業訓練課程，我覺得在訓練的過程中就應該把視障者特殊學習的需要考慮進來，只要在學習過程中有需要特別的輔具或特別的教學方式，各個工會應該要把它考慮進去，我覺得這才是符合大家尊重、公平的原則，謝謝。

孫一信(陳節如國會辦公室主任)

大家好，我是陳節如國會辦公室的主任，委員從前年就很關心大法官 649 號解釋的後續相關問題，我在這邊受孫老師的邀請來表示我的意見，我想針對 649 號解釋再配合身權法第 46 條的規定，(釋憲)前後所不同的是政府抓不抓、處不處罰的問題，而這問題在將來會被解決，根據身權法 46 條處罰是因為政府在取締非視障按摩業時，常常是根據刑法或社會秩序維護法，依據前述之法律無法處罰時，就回歸到身權法第 46 條。雖然有身權法 46 條規定，但實際上號稱有 30 萬人從事按摩，是視障按摩的 100 倍，這是存在的一種社會現象，只是說如何在開放

變成檯面競爭之後，能夠在適當的管制下保障視障按摩。

首先要提出幾個問題，第一、不管是視障按摩、推拿整復、足部反射療法，各位互相在討論的時候，常去否定對方的存在，我是覺得這樣一個按摩技術或推拿技術並不是技術層次的問題，而是理論基礎的不同，因為整個論點或處理身體的問題是不一樣，其實理論基礎在一開始就不同，而培訓的內容或許有些是相同的，但實際上整個教法或解決策略仍有非常大的不同，所以我覺得未來在各式的場合裡，各位不要再說我們做得比較深入或比較有療效去否定對方。第二、今天我們要做這個行業的管理規範，其實是要考慮到後續市場如何經營或存在，舉例而言，如果未來按摩業分成三種證照，比較類似於餐飲業中也有分中餐、西餐、西點的概念，未來可能產生幾種經營模式：(1)如果彼此互斥或部分互斥，將來執業會有一種可能性是「一人多照」，一個推拿師，但是也可能拿到按摩師、足部反射療法的資格。(2)現在比較多是用「合夥經營」方式，有可能是有很多個具有不同證照的人，共同經營一個事業，如一個視障按摩和一個整復推拿師合開按摩中心...等。(3)一人經營僱用各種證照的人，同時在這裡面做服務。將來經營的模式可能會很多，在此情況下就會回到按摩業如何管理的問題。

我贊同視障按摩全聯會的看法，按摩業基本上還是可以用「三業三管」的方式處理。因為身權法第 46 條將來修法時，說不定只是把第一項刪掉，其他的予以保留，視障按摩的培訓機制或丙、乙級證照制度，甚至提升理療按摩到另一層次，還是專門以視障者為主，因為視障者就已經非常複雜，視障者有先天失明從啟明學校畢業的，後天、疾病、意外失明的到生活重建中心接受培訓，整個管道是不一樣的，(三業三管)能夠單純的管理，對視障這邊也不會產生將來明眼人來受訓，明眼人是受 350 個小時？192 個小時還是 1800 個小時？因為視障者要學習，他的時間會跟別人不一樣，這是先天上的限制，所以從培訓制度到整個行業證照管制的分離，其實是有必要。

未來可能會產生的就是市場區隔問題，市場要怎麼去整合或視障按摩這邊要如何去突顯其效果，其實消費者可以去選擇，所以在培訓的過程中也要思考到彼此的養成，舉例而言，足部反射療法有提到學徒制的規定，其實視障按摩已經不是學徒制，現在是培訓制，培訓制的過程中，政府勢必投入大量的資源在整個培訓管道的設計，將來傳統整復或足部反射療法到底是用學徒制或培訓制，到底要如何形成發照的系統，我想這個部分其實是要單獨處理，而不是放到現在具有一段歷史的視障按摩行業技術證的管理系統裡面，政府在做這樣的施政也比較不會混亂。未來在市場的管理上，就回到剛剛那部分，將來可能是複合式或單獨式的經營，但必須要有相關的證照，而整復推拿、足部反射療法在目前沒有任何證照的制度，未來如果身權法 46 條取消後，沒有任何處罰的規定，那我覺得這部分現在大概沒辦法處理，希望說政府也要有一個時程表，按摩開放後「三業三管」要同時落實與進行，到時候不能只管視障，其他就放任不管，我覺得這反而對視障團體不公平，這是我的具體建議，謝謝。

陳耀祥(國立台北大學公行系助理教授)

主席、各位研究團隊的同仁、各個與會團體的貴賓，大家午安，我是台北大學公行系助理教授陳耀祥，很榮幸能受邀請參加這個會議。因為我本身在公行系服務，除法律外，我提出一個從公共政策的角度的角度去思考這個問題，釋字 649 號解釋後大家不知道要怎麼去處理，不過 649 號也反應出一個問題，我們長期以來對按摩的產業管制，包括行政機關、法院，甚至大法官對「按

摩」是什麼東西，很多人根本搞不太清楚，我也強烈懷疑大法官到底有幾個去按摩過？所以在整個論述中，很快的從工作權的角度切入，對原來按摩保留給視障者從事社會政策的意義——培植視障者獨立、自主生存的社會目的，很快的就解除，而認為現在就業市場擴大有過度管制的問題，根據我個人淺見，聲請釋憲的人是從事理容業被取締，因違反身心障礙者保護法的規定而受處罰，這其實是管制機關很大的問題。今天研究團隊很有勇氣的邀請各個關係團體座談，彼此可能也有生存競爭的壓力，大家氣氛可能也有點緊張，不過我個人認為，在座其實是「關係行業」，而不是「同一行業」，這關係行業還包括醫療業。大家都有提到從日據時代開始，研究團隊也希望我提供一些日本的經驗，目前來說對所謂的「按摩」：馬殺雞、指壓師、針師、灸師，日本把它定位為「類似醫療行為」。所以在產業管制上，在座的各位，從人民身體健康權的保障來說，各位的行業其實具有相關性，但不是同一行業，比如說除了物理治療師外，各位都不能從事醫療業，其他包括大家所爭執的按摩或是美容業所說的，其實那是休閒。

如果從產業的角度來看，我個人的分類，大概可分為：(1)醫療業(2)類似醫療業，或是有人稱為醫療輔助行業(3)休閒保養行業。從人的身體或健康來說是提供不同程度的服務，醫療基本上會有侵入性或用藥的問題，涉及到生命或健康的問題，需要國家高度管制，像醫師、物理治療師，從養成、證照、在職、進修、專科醫師的分類，這是高度管制的行業。類似醫療行業來說，就是今天我們一直在爭執的，隨著社會形態的差異化、細緻化，除了傳統按摩、推拿以外，是不是又衍生一些休閒產業出來，包括芳香療法、SPA…等，建議研究計畫在整個行業與概念上，恐怕要做一個區別，以大法官釋字 649 號來說，一開始就引用行政機關對按摩的定義，跟目前社會情況和各位所說的技術發展不一定是符合。像剛剛孫主任也有提到的一人多照，為什麼要一人多照？我個人認為這種技術或服務類型是不太一樣，雖然有相關聯，當然也可能有競爭關係，為什麼有競爭？其實很多消費者也搞不清楚其中的差異，油壓、指壓可能弄得清楚，但按摩和推拿說實在我是搞不太清楚，然後馬殺雞是什麼？在日文有一個馬殺雞，在中文要怎麼翻譯，這可能要就教於各位(大家一陣討論，認為馬殺雞就是按摩)，在日文有馬殺雞也有按摩，這裡也突顯一個問題，有的是傳統的技術，有的是新的技術，所以會出現概念上或行業上的區別，到底是同一行業或不同行業？所以服務的技術、派別、師承可能不一樣，一旦概念沒有釐清，就會出現產業管制密度的問題，就是說哪些需要高度管制，哪些需要中或低度管制，這會涉及到訓練、培養、證照的問題，原則上可以低密度管制像美容休閒，國家可以放的比較寬，業者可透過自我或社會管制，比較多元的參與，甚至在證照的發給上可以比較寬鬆；可是涉及到醫療輔助或類似醫療行為而言，相對來說國家管制密度就要更高，對於培訓過程就要更嚴格的篩選，當然在執業的過程上，國家應該給予更高的保障，所以產業的類別、管制的手段、管制的目的、管制的方法、管制的密度，我覺得基本上要做一個釐清。其實我覺得這研究計畫非常的好，有助於政府釐清按摩相關產業，當然不排除相關產業也會有重疊的部分，重疊要怎麼去處理，這可以去討論。除了工作權考慮外，視障者還有社會保障的目的，到底哪部分留給視障者比較好，或能真正達到社會國的目標，這其實是要去思考。

我建議研究計畫透過焦點座談的方式，可以試著做類型化的工作，甚至大法官在 649 所說的按摩。按摩、理療按摩的差異，可能只有非常專業的人才能理解，其實就行政機關、法官來說不見得完全了解這個差別，所以可以的話，我是建議各個團體也協助研究團隊把類型化的部分做出來，類型化做出來後才知道各行業間重疊部分，供研究團隊做出完整的報告，給主管機關或

國會。不只是工作權，也包括視障按摩生存權的部分，大家共同來努力，我覺得這餅是可以做大的，就像剛剛有業者的提到，觀光局為什麼有千人腳底按摩，觀光局把它定位成休閒觀光產業，跟我們類似醫療的行為其實是不太一樣，我覺得大家不要一開始就把彼此互為敵人，像剛剛提到的「一人多照」的可能性是非常高的，這種做法也是可行的，大家應該做的是把這些東西整理一下，不要一開始就吵翻天，大家吵翻天立法委員、行政機關也都不知所措，不曉得怎麼去幫你們。

在合作國家裡面，國家跟社會是互相合作的，大家把需求說出來，研究計畫把它弄清楚，大家要把餅做大而不是互相攻訐，我的建議是這樣，謝謝。

## 第五部分 各職業團體與專家學者意見交換

孫迺翊

這階段進行的時間比預期的早，所以就剛剛討論過的問題，我們先做一些回應，之後在一邊用餐一邊進行第二輪。

<視障按摩業代表經主席同意，使用第一輪剩下的5分鐘發言時間>

施淑敏(中華民國按摩職業工會全國聯合會理事長)

與會先進大家好，孫教授真的很有勇氣讓這麼多團體在這開會，大家剛剛都發言，我想還是要利用這機會讓大家充分了解視障按摩，畢竟是649號解釋造成這麼多衝擊，我想可能要反問一下邱老師，剛剛說開放之後視障者或許可以一起從事，在視障者會議中，很多人反應不理想，視障者和明眼人在一起工作實際上蠻多問題會發生的，所以大家(視障者與明眼人)一起來做並不是視障者的需求。還有「按摩」這兩個字我們希望保留給視障專用，明眼人要從事，我們還是希望用其他的字眼，因為視障者畢竟是弱勢，大家都說把餅做大，但實際上餅做大之後，視障者分不到，現在已經是這個樣子，所以如何讓視障者分得到這一塊餅，這是我們強烈的要求。還有在推拿協會這邊的會議，我要藉此說明，視障者受的教育是解剖、經穴、病理都很嚴謹的受過專業的教育，而且我們的按摩技術是一對一，職訓局也都有很踏實的在做這種職訓，所以我想視障者的按摩是非常專業，並不是像會議中講的這麼皮毛，我覺得那是另外一群人，所以請不要誤會，甚至在坊間出現問題的可能是不是曉得是哪一群人，視障按摩真的是很專業。我們希望政府既然要開放，要想的是讓視障者還有生存的空間，因為真的已經沒有生存的空間了，謝謝。

張捷(愛盲基金會公益事業處副處長)

主席，與會的貴賓大家午安，我是愛盲基金會公益事業處副處長，我叫張捷。我想我占用一點時間跟大家分享一下，我這幾天的心情。那天收到孫老師的焦點座談會議紀錄，讀了足健協會的會議紀錄，發現講的都還蠻客觀的，但我讀推拿工會這一部分，會覺得過去大家對視障團體有不了解之處。回過頭來看這研究案原始的目的，因為649號大法官的釋憲，對視障朋友的衝擊是最大的，也就是說現在目前最緊急要解決的是視障朋友面臨衝擊，大法官也明文說對視障朋友相關的輔導，以及相關的產業是很重要的一個社會公益議題，所以我覺得把聚焦拉回到整個研究案最大的目的，就是說649之後視障按摩市場的變化，所以我是建議研究單位，把聚

焦拉回來，今天視障朋友所占的人數真的是非常少，也是非常弱勢，我們從今天開會的代表中二、三十個人，也只有4個視障朋友，所以就知道很多事情，如果不是對視障按摩團體了解的話，你所做出的批評以及做出的評論，我覺得都是有欠公允的，我必須提出來聲明。拉回來到649之後的影響，我們現在這個研究和所要突顯的是說，按摩這個區塊，視障朋友還有沒有生存的空間？因為對一般明眼的朋友來說，可能是工作權受到一點影響，可是視障朋友不僅工作權受到影響，他的生存權也受到影響，視障者也很想轉業，但這不是權利的問題，這是能力的問題，我們沒有其他的、大的、太多的行業可以去轉，所以從日據時代一直到現在30幾年來，我們以按摩養家活口的居多，所以大家要去重視這個事實。

第二個今天所談證照管理這部分，一個進步的國家邁向證照的管理，這絕對是一個趨勢，但是目前我們還是要鎖定的是，視障按摩目前技術士，有丙級與乙級的，當然從各位焦點團體的會議紀錄談到，不管是一業二管，三種證照還是幾種證照，我想這個可以去努力，但是我還是要重申，大家兄弟爬山各自努力，何需要拿棍子打說，你這沒效、沒用、皮毛，我覺得你的出發點、動機、起念就有相當可以調整的空間。我是覺得視障者在爭取整個工作權及生存權來講，剛孫主任也提到，包括我們公行系的陳教授也提到，視障朋友在這個區塊，不管視障按摩或按摩保留給視障朋友，這區塊的配套措施如果完整，再去談一個足健士或者推拿士，這個是另外一個必須要去談的，我是覺得有一個相關的主、客觀的因素，必須要去考量。

第三點我要提到的就是說，過去大家都提到教、考、用，如果教、考、用一成立，不管是足健協會的朋友或推拿工會的朋友，其實是最大的受惠者，因為實施非常的容易；反觀各位，如果教、考、用實施之後，對視障朋友而言，視障朋友的教、考、用在哪邊？我們已經講很久了，還是一樣，所以649這個區塊來說，我覺得現階段如果一般明眼朋友有談到教、考、用，不管推拿師或足健師，談到師資的話，要必須考試院與銓敘部相關配套的話，我覺得視障部分也要一併考量，但是這個制度未成形之前，我覺得現在最關鍵的是把視障按摩技術士，乙丙級的區塊，把配套措施做得完整，至於其他證照要用什麼其他名稱，我個人是沒有什麼太大的不同意見，但是我是秉持著尊重彼此的態度來做發言，我也期盼研究單位在做這樣一個焦點團體座談的時候，你們也找過視障團體談過，如果說他們有不同意見的時候，你也可以藉由焦點團體告訴他，事實上你所認知的192個小時，跟視障朋友1000多個小時是有相當大的差距，所以我們當然不是用時數去比大小，剛剛我們黃理事長有提到，今天視障按摩會在台灣的社會存在這幾十年下來，一定有行業的需求性，所以各自行業在各自行業努力，何需要怎麼樣，我回歸到說，本是同根生，相煎何太急，今天對議紀錄中所對視障朋友的誤解來說，我個人非常的遺憾也非常的難過，我也請我們的推拿工會，回去好好的重新去了解，如果你不了解視障按摩的話，請你去找比較專業的去按按看，你才做評論，否則你這樣來說，他就已經生意不好了，萬一會議紀錄被媒體看到的話，報導某某工會對視障按摩怎麼樣的話，請問這視障按摩者是不是又挨了一記悶棍呢？這個是大家不願意樂見的，最後我是建議說，我們研究單位在這一區塊來講的話，如果有一些團體在發言的過程當中，雖然是他的意見，但是在這過程當中，我們又以據實的、客觀的、相關的、理性的論述，而不是用詆毀的論述，詆毀的論述無法做焦點座談的素材。我剛剛沒有任何批評的意思，我只是把我們沉重的心情做一個完整的表達，謝謝。

孫迺翊

首先我先針對會議紀錄上引發的誤會，先跟兩方的團體表示歉意，我也已經說明過這是我們的議題設定，因為法律人沒有從事相關的行業，所以可能也沒辦法判斷、告訴大家這個(意見)是對或不對，也請兩方的團體諒解。回到剛剛提到的問題，我想概念上面如何釐清，這可能很重要，也是因為這樣，所以我們才跟各個團體請教和視障按摩之間到底有什麼區別。也許從視障按摩這部分的法條來看，目的區分可能是一個方向，然後可能就手法相同或分殊的部分來釐清，接下來可能就會產生市場區隔的問題，屆時可能會在請各團體協助在區分上提供意見。就證照的部分，「按摩」是不是專屬於視障這一部分，我先提出我的看法，按摩就大法官解釋來說是大家都可以從事的行業，如果專屬於視障，一方面跟市場現況可能不太符合，剛孫主任有提到，然後跟大法官解釋這一部分，可能也有點問題。還有一個很現實的問題就是，如果明眼人用別的名稱，在結果上我覺得可能不會差很多，因為明眼人到時候可能也要求要考照，有另外的證照制度，也要有工會，而實際上這市場是存在的。像剛孫主任提到一個建議，我覺得是不錯的，就是在培訓這一部分，因為視障朋友有不同的需求，所以培訓的部分可以分開，對視障朋友有一個特殊的培訓管道，甚至有一定的職業促進措施；考的同樣是按摩的證照，但是工會上面可能區分，區分的用意在於未來職業促進上可能需要視障按摩工會的協助，所以證照(乙丙級)的取得上面可能大家都還是可以考，但在培訓、工會、職業促進上也許是區分開來的。而關於理療的這一部分，我們初步的看法是這部分就只能由視障朋友來從事，一般明眼人因為有其它的管道，譬如去念物理治療系，他就不須要去做理療。而從事理療的人也很少，目前視障朋友能往上提升到理療，人數上其實也不多，之前和物理治療師的討論中也許是可以把他定位成是物理治療師的助手，這部分如果只是由視障的理療師來做的話，我想可能對物理治療這部分的衝擊不會很大，但是仍會如同物理治療老師所提及，因為會涉及養成教育的部分，所以可能要有類似大專或相關教育培訓的部分，甚至在未來還需要有另一次的考試，這是我初步的看法。

在這邊要做一個補充，研究團隊有請一位熟悉中國法制，也實際了解狀況的博士生幫我們做研究，很多視障朋友都有提到，中國大陸過去叫「按摩醫師」，不過去年相關的法條有變更，變成醫療按摩師，這變更有什麼差別，可能還要請他再做進一步的研究，接下來請張老師。

張桐銳

在座各位先進我想簡單回應一下，今天這個會議也許不是完全符合視障朋友的期待，事實上，一開始報告的時候我也有稍為做一下交代，我們這計畫雖有許多部分，但最大的是分兩個部分，一個是按摩相關行業管理的部分，另一個是對視障朋友政府協助的部分，649 解釋衝擊最大的是視障朋友那是當然，但除此之外也衝擊到整個法制對於按摩相關行業的處理，我們計畫不是只有作視障者保護這一塊，還有兼做相關按摩業的整體規劃，所以今天會請這麼多的業者，當然有不同行業的業者，呈現出好像明眼人與視障者人數比例懸殊，但是這個議題本來就不是專門針對 649 號解釋對視障者的衝擊為討論，也許不是那麼合乎視障朋友的期待，下一次還有一次座談，後續的部分就是專門集中視障者的部分，很多問題還可以在那時進一步的討論，在這做一個簡單的說明。

第二是關於按摩保留給視障者的問題，因為不是很清楚知道視障朋友精確的想法是什麼，就剛剛的理解好像是說各個業者從事行業時不要使用按摩這個名稱，如果只是這個層次的话，基本

上就是各個業者的默契，今天有很多工會也都在，工會有某種程度統合的力量，這等於是非正式的，也許還做得到，特別是如果未來其他行業也發展到強制入會的話，整個工會對會員的各種營業活動的規範，更具強制力，這時甚至可以明白要求業者，不可以再使用按摩的字眼，剛剛有先進提到沒有實際上的意義，認為工會可能不一定能約束到業者，但是未來發展到強制入會的話，透過工會力量來約束業者，事實上是有可能的，如果是這個層面的保留，等於就是不同業者間的默契，我想可能還不是太困難。但我不清楚視障朋友真正想的是什麼？是否是這個層次？還是另外有一個層次指目前乙、丙級的按摩技術士，依照現行規定當然只有視障朋友可以考，未來因為 649 影響明眼人可否來考？我不清楚視障朋友的想法是指，不只是說營業上不能使用按摩的字眼，也包括乙、丙級技術士證也只有視障者才可以來考？還是說關於按摩的執業許可，只有視障者才能申請？如果是這個意思，恐怕還要進一步的討論。

田蒙潔

我想剛才張副總可能沒有講得很清楚，我覺得今天要講的是說 649 是因為視障按摩而起，所以不管如何將來可能我們會從這個舞台下去，但是以目前為止，視障者是站在這個舞台的正中央，然後事實上只有不到 3000 人，我把張副總的意思講得再清楚一點，就是視障這個部分專門處理，然後剩下的部分怎麼處理，基本上只要不影響到我們能夠做下去，事實上你們也知道，我們不過 3000 人而已，現在視障(按摩)就已經開放，所以不要再把視障者當成敵人，不要再批評視障按摩。他們只有工作權，我們有工作權和生存權，就讓這一塊分開處理，其他明眼人就可以自己去協商，在座的是同一行業但還是不一樣，因為我們視障者是視障，跟各位是不一樣，所以需要特別處理，我想是說分開，把視障跟非視障做分別的處理，這樣子的話生存權、社會給付、社會政策的部分才有辦法進來，就是分開，不要讓我們跟他們和在一起處理，因為就是兩個不一樣的東西。

張桐銳

我要問清楚你們的想法，就是說問精確一點，依照我座談的經驗，好像各個團體對分開好像沒有太大的疑慮，譬如說，你可以發現在名稱上，各個團體也沒有使用按摩的字眼，所以我問的是說，現有的丙級按摩技術士證照，你們是不是主張在 649 號解釋以後只有視障者可以考，明眼人不可以考？你們是不是做這種主張？

張捷、黃朝宗、田蒙潔：對

黃朝宗：明眼人可以去考推拿師的執照，他去考推拿、美容，我們不管。

田蒙潔：他可以去考別的我不管，但是他不要來考我們這個。

張捷

張教授這裡有一個法源的問題，勞委會這部分來說的話，對象是視障者，只要是視障者領有手冊，就可以來考，這很清楚。至於足部反射療法、推拿、美容，他們有另外的路，可以去創造

技術士，或者透過一般的復健師、物理治療師之類的管道，這樣子才會單純。如果現在乙、丙級的按摩技術士證照，明眼人和視障者混在一起的時候，政府在管理的時候非常困難，單單工會就是一個很大的問題，所以我就把它講得更清楚。

張桐銳

好的，趁這機會我也回應一下剛剛會議記錄的問題，以我們研究團隊的立場，我們是希望透過各種座談，也包括今天的座談會，能夠徵詢各位先進的高見，我們所關心的是很精確的了解各位的意思、主張是什麼，基本上在這種場合，我們作為研究團隊，並不是說我們要去爭辯，因為我們還要進一步考慮各種可能性，對這問題我只關心說你們是不是做這樣的主張，如果你們確定做這樣的主張，當然我們還要進一步的考慮說，這個在法制上會遇到什麼樣的困難，需要做怎麼樣的處理，所以在這裡我們只是去了解。你們提出說按摩要保留，意涵不是那麼清楚，我只是問清楚，問清楚後我們還會進一步的考慮。我們之前去傳統整復工會那邊也是一樣的立場，我們只是去聽、去了解的，也許對很多內容即使我們不是那麼贊成的，我們也不會馬上去反駁，因為那不是我們的立場要去做，就好像剛剛那情形，我只是確認視障朋友的主張。

許豐成(中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會理事長)

主席、各位教授、孫主任以及相關行業的先進，大家午安大家好。難能可貴有這個機會，兩位學者特別對我們這行業在打拚，在留意這個問題，但是這個行業的由來應該有別，我到了時候好像視障朋友一直在提推拿怎樣，推拿好像沒講到你們想像得這樣。我們也很期待你們所提出的要求，個人去考個人的，至於受訓我在這裡做一個報告，一個行業的由來就要有社會需要，在座的各位為了生存大家在努力，我們推拿整復有一個職業工會甚至有很多的協會，因為這個會亂，現在這麼行業這麼亂，應該是從 64 年醫師法引進而來，民國 56 年以前，按摩同胞應該很安定的進行自己的行業，其他行業也是同樣的。按摩應該說只有一個名稱而不是工作權，聲請釋憲的不是推拿整復業提出的。因為按摩有歷史淵源，從明朝以前，大概這一塊都叫按摩，明朝以後才叫推拿，這是一個名稱的問題而不是工作權的問題，釋憲後對我們影響其實不大，在我們 22 個手法之中，我們只有一項是推拿，其他的手法我們都不是以按摩為名稱，剛才視障同胞提及整復推拿只有 192 個小時，視障有一千多個小時，我向各位報告，因為我們職業工會和協會的成員不一樣，有些經過一段時間的訓練，之後才又去國外，回來這裡，職業工會的成員比較多。至於視障同胞在上課的時候，我們也有老師共同配合部分的課程，所以我們不是說你們不行，我們不沾於你們的行業，如先前報告的，假如顧客要抓龍，我們說你們到抓龍的地方，我們這裡沒有，我們分得很清楚，但是目前就是為了保護視障同胞的問題，所以我們連講都不能講。按摩是屬於一個工作的全部範圍，因為 64 年醫師法，政府保留醫師團體的特權，經過 67 年一直抗爭到 82 年，才有一個公告，本來推拿整復有幾個團體，現在又延伸更多個團體，像剛剛美容業提到的，而經絡學、解剖是我們重要的手法，所以我們這個已經有幾千個小時，不是只有 192 個小時，這 192 個小時只是為了考照的一個準備，裡面我們有職業道德法規、衛生法等課程，我們現在 21 個縣市包含 30 個基層工會都在著手進行。直到 92 年有答覆有職業就要有工會，有工會就要有證照，之後也有提出證照的問題，我們當時被強權打壓，話說回來這群在社會負擔家計的比較多，視障朋友可能要將心比心，因為我們被打壓得更厲害，我們

可以工作但是不能說是治療，不能說是按摩，什麼都不可以講。我們為了要劣幣驅除良幣以及避免成員良莠不齊，譬如現在社會有做推拿發生事故，判賠錢，這些都沒有加入工會，沒有受訓，所以我們現在也在積極進行證照制度。各個的證照，比如說視障同胞原有的讓他們去保留，像我們只講推拿不講按摩，所以期待各個工作與證照分開進行，能夠和樂為我們社會來服務，這是我們大家共同所期待的，謝謝。

林保昌(中華民國足部反射療法從業人員職業工會聯合會理事長)

主席，在場的各位先進大家午安，我在這邊先補充第一件事，足部反射療法在觀光局是把我們定位成保健級，就是說是一種保健項目，但是牽涉到醫療行為，所以文宣廣告就打得很模糊，就說保健旅遊台灣是我們國際上第一個選項，也就是說台灣做保健旅遊的第一個選項是做足部反射療法，這是去年觀光局的文宣，可以去參考一下。第二、我們尊重視障按摩團體，足部反射療法聯合會將會發出公函告知我們的會員，今後起不要再講腳底按摩，因為在勞委會的分業別裡，我們也是稱為足部反射療法，我們發公函給會員朋友說以後捨棄腳底按摩，因為按摩兩個字在視障按摩團體中很重視的，講真的每個團體能互相和諧是很好的，我們一直強調說把餅做大，其實只有把餅做大，大家才有工作權，今天大家在爭的到底是爭工作權還是生存權呢？如果站在視障朋友的立場，可能連生存權都涵蓋進來，而我們明眼人沒有，但是我們工作權在法律上也是賦予一個平等的地位，所以我請視障朋友也可以尊重明眼人的工作權，你們的生存權除了在這邊爭取以外，也可能換一個方向跟政府機關尋求其他補助方面，這才是個道理，畢竟人數不多，政府要照顧你們，可以照顧的非常好，盡可能的話不要工作都有錢領的話，那何必出來做工作，因為明眼人那麼多，如有一些政策，真的是可以照顧好視障者，也不用一天到晚跟明眼人對抗，大家也都相安無事。至於如何把餅做大，我們聯合會在今年 4/11~6/27 爭取北區職訓局足部反射療法的教育訓練，我希望視障同胞也可以來參加，或是你們想學習時都可以找我們來協助，協助貴會應該是沒有什麼問題的，這就是把餅做大，不見得只可以做按摩，也可以做足部反射療法。最後一點就是證照，我們聯合會跟中部辦公室爭取很多次，中部辦公室甚至在去年還到我們聯合會報告，為什麼不辦理民俗療法的技能認證，講了一套法律規定外，還說在去年 6 月 22 日職訓法增修一個技能認證，也就是說由各本業工會的聯合會所做的技能認證，到時勞委會中部辦公室就會同意，這個法案據我們的追蹤還卡在立法院，如果通過的話，每個行業的聯合會都可以做自我本身的技能認證，只要聯合會發出去的視同於國家發的證照，到時候聯合會就可以規定說，沒有入會就不參加考試，相對的各工會的會員人數，無形中就可以增加了。以上我是代表足療聯合會跟大家報告，報告完畢。

詹明松(按摩師)

主席，各位先進大家好，我是一位視障者，我參與了幾次座談會議，我在這邊先鼓勵一下我們張教授，他在上一次的會議中，我以外行人來形容他，經過幾次的焦點座談，我看他對我們的行業都能非常了解，我在這邊支持他對我們議題的努力。我想我不希望再看到情緒性的發言，在這邊發表情緒性的發言是沒有用的，應該尋著張老師的規劃繼續往下走，到底我們國家在這行業上適合的證照制度是怎麼樣，大家提供每個行業自己的看法，我參與這麼多次(會議)，我發現我們每個行業都有各自的專業，要把我們放在同一張證照是不可能的，我擁有日本國家級

的三療證照，日本的針師只針灸不開中藥，灸師只灸也不開中藥，那他們有一張執照叫「あん摩マッサージ指圧師（按摩 massage 指壓師）」這三個專業擺在一張執照，可是針師、灸師不跟這一些擺在一張執照，那什麼是按摩呢？日本指東洋的按摩叫按摩，歐美的按摩不叫按摩，叫マッサージ，我想我們大家要去思考一個問題，我們這幾個行業有沒有可能放在同一張執照，看看大家發言還是不太可能，每個人(行業)都有其專業，在考照制度上有可能有困難性，那如果這個是不可行的，我們一起來協助兩位教授，藉 649 號創造出一個合理的證照制度，這是我針對勞委會技術事證可以處理的層級去思考。

再來物理治療師提到健保的部分，我想在這邊談或許沒有用，因為這牽涉到醫療系統，我只是站在一個患者的立場，我希望大家去思考，物理治療師具有合法的資格從事徒手療法的工作，可是我們的病患到醫療院所去，真正幫患者做徒手療法的比例是多少？為什麼從事(徒手療法)的比例是那麼低？是剛剛提的健保給付過少的問題？是體力耗費的問題？所以选择不從事，可是以我的專業這對病患是真的有幫助，再來中醫體系中只有中醫可以做，可是從事的比例也很少，我想這如果是對的事情，我們大家一起來合作，他們該做而不做，我們是不是該爭取由願意做的人來提供給服務給民眾，但這邊我們可能要跳脫原來的法規---乙級技術士換取理療按摩的職業許可證，因為這張許可證的專業性是被衛生署所質疑的，所以如果我們的徒手療法可以進入醫療體系裡面，一定要有完整的教、考、用，這可能就是跨部會的問題，我們應該要爭取這一塊，而且視障朋友這一塊是做得到的，所以這也呼應到一開始張教授所提到理療按摩的這一塊。

最後，我是視障者我希望視障者可以得到更多的保護，可是有一個問題，我提醒我們理事長不得不去面對，在日本明眼人是可以考我剛剛考的那一張「あん摩マッサージ指圧師（按摩 massage 指壓師）」的執照，我只是想藉這機會釐清，因為政府的美意我們要順勢而為，在日本明眼人是可以考這張證照，但是他們保護(視障者)的措施是在視障者受訓經費完全免費(受訓費用的價格不低)，把差異性弄出來，明眼人擁有這張執照的吸引力是沒有的，視障者擁有這張執照的吸引力是有的，針師、灸師也一樣，視障者和明眼人都可以考，我想理事長可能要去思考這個問題，按摩這部分要怎樣處理對視障者是最好的。我的發言到這邊，謝謝。

王子娟

這裡我想要跟詹先生和王教授澄清一下，物理治療師並沒有不做按摩，因為我們還有其他業務同時進行，應該是這麼說，在形態上的選擇，以按摩來說，到視障按摩那邊去是一個小時的，當一個物理治療師要去治療一個病人，一天如果有二、三十個病人時，他不可能有二、三十個小時去幫病人做按摩，所以不是物理治療師选择不做，而是物理治療師可能選擇去做的按摩，譬如說是五到十分鐘的深層摩擦按摩，類似這種的按摩我們做很多，我們做的關節鬆動術，也是徒手治療的一部分，那也不是按摩可以治療的，我要澄清一點，物理治療師在面對病人的時候，不是只有按摩這個方式在做治療，當我今天真的需要幫病人做一個小時的按摩時，如果我的病人都排隊在那邊，而且健保只給我 180 元再打八折的話，我要選擇哪樣的方式去做？如果是我的話，我會告訴病人你可不可以去找視障按摩的朋友幫你做其他東西的按摩，我們在這裡沒辦法一個小時幫你治療按摩這一塊，如果需要有其他舒緩，我會針對病人的一些問題，譬如說做關節鬆動術。我們並不是否認視障按摩的功用，但是視障按摩是否就可以治療所有的疾

病？我是請大家去思考一下。

田蒙潔

我覺得這個東西要先釐清，像剛才物理治療師提出來的意見，我覺得這就是我們為什麼強烈反對會議記錄，我雖然不是台灣的律師是美國的律師，但我也算是一個法律人，我必須要提出說，這英文叫“Hearsay”，中文大概翻譯成傳說，傳說是不能做證據的，你怎麼可以問一個他完全不知道的，剛剛傳統整復也說是聽他們的老師回來說的。還有詹先生，這裡我要提一下，詹先生是孫老師請來的，不代表全聯會的發言，剛才詹先生說物理治療師，很明顯就是對物理治療不了解，這就是“Hearsay”，我們為什麼要提出這個東西來，因為這就牽扯到你們的研究品質，因為這是你們的研究方法，你不能去道聽塗說，不能根據道聽塗說的東西來做研究，你不要去詢問會成為競爭者的主觀意見，因為主觀意見如何能成為研究的依據，我們在這裡建議你們應該要拿客觀的事實，你可以蒐集書面資料，可以請他們提供課程。

孫迺翊

當然除了這個之外，我們還另外找一些像北醫護理所也曾針對民俗療法的部分做研究計畫，也已經拿到了，這部分不是說每個團體講的就一定是百分之百，我先做說明。

田蒙潔

但是你們做這個沒有用，沒有參考的價值，在法律上也不對，在研究上也沒有參考的價值，然後對視障按摩也造成誤導，我想說今天並不是情緒性的發言，今天應該就是因為講了很多自己不知道的事情，然後根據主觀的判斷去說，可不可以避免主觀的東西，把主觀的東西拿掉。我想這地方，我必須要說，這絕對不是情緒性的發言，這是研究方法，然後也不能說因為是法律人，法律人的話水準是更高的，Heresay 道聽塗說，連用都不能用，謝謝。

張捷

我要重申證照，剛詹先生有提到日本是明眼人可以考這一部分，但是可以想到日本從體制上跟我們就不一樣，他們是內閣制，我們不是，日本的配套措施、社會福利來說的話，視障朋友不用做按摩可以有四萬塊的收入，如果我們今天有四萬多元的收入，我們就不要做了。剛剛足健業的代表說政府應該要給我們更多，但是各位，這個是理想，我們要面對現實，現實就是說，現有的考照制度上面，已經有乙、丙級與理療按摩師，修法不是革命，修法不是全部打翻掉，修法是把過去的基礎上面，有無配套措施看能否把它做得更好，所以我覺得因為 649 引申到視障朋友證照的問題，我剛已經跟研究團隊表明，視障按摩這個區塊，不管按摩保留給視障朋友或是視障按摩保留給視障朋友，這個區塊的證照是不變，因為那是現成的，其他相同性質的行業，他可以各自努力，那是不衝突的。

我建議研究團隊，我們今天如果要比較，就研究方法裡比較來說，是要基礎一樣才可以比較，所以國外的東西來說，像大陸明眼人也可以考，可是對視障朋友也有相當的一些輔助措施。總之，我們今天回過頭來談到視障按摩證照的部分，在現有的條件丙級、乙級跟理療按摩師的確保，如何再去提升它的價值與服務品質，這是未來政府要透過相關的預算以及輔助措施去做的，其他教、考、用的部分，只要明眼人有這個機會，視障朋友也等同於有這樣的機會，那因

為視障朋友也處於弱勢，相關的輔助的配套措施來講的話，要讓視障朋友有公平競爭的條件，以上的報告，謝謝。

謝武夫(中華足部反射健康法協會常務理事)

我是中華足部反射健康法協會常務理事謝武夫，我個人的看法是行業的產生是要滿足社會的需求；還有憲法保障國民就業自由應公開市場；各行業訂定規範時，是要對消費者負責；負起社會責任，提升專業素質，提升社會形象才能拓展客源，大家在講的都是客源的問题，有生意大家就不必說到這樣。我們做的是要增加國民就業與減輕健保負擔，至於弱勢族群應由政府編列預算保護，例如在鄉鎮區公所、機場、車站、公立醫院...等公共場所，人口集中處免費提供場地，幫助弱勢族群就業並減輕負擔，社會競爭是很現實，社會的生存法則是要提升自己，適應時代，謝謝。

王育瑜

我想回應一下王老師提到我剛剛使用的語言，其實我的意思不是指物理治療師完全不做按摩，我也了解物理治療師訓練裡有按摩這部分，不過我想王老師有提到，其實物理治療師在實務操作當中，按摩可能只是各種選項之一，並不會是一個主要的，而且真正有人有長時間的需求，物理治療的專業就會引薦到另一個群體，其實這就突顯了一個需求，也就是說社會上真的是有些人需要用按摩的方式，用比較多時間的方式來處理某一些症狀，我是覺得有突顯這樣一個需求，而物理治療實務操作上無法滿足這樣的需求。我剛剛的意見說，按摩可以分成三個層級，最上面層級是醫療按摩的意思是希望是不是在既有的醫事專業人員當中，能夠出現一個他不做物理治療的其他方式，就是專門做按摩的，這樣一個醫事專業人員的 type，是不是可以這樣，這就是我提出關於最上面那層醫療按摩的部分。

王子娟

我回應一下，王老師你講的東西我曾經有想過，不過我也再確定、澄清一下我剛的說法，物理治療師目前有很多人的職業模式是沒有辦法長時間的做按摩，但是還是有人以徒手治療為其業務主體，他可以做許多徒手治療術，所以並不是目前所有物理治療師都沒辦法執行，如果真的要去做按摩的話。另外一點是當我今天面對一個病人時，應該這麼說我在判斷按摩，很多時候它不一定是必要性的醫療，但是病人呢？你可以感覺到幫他按摩完之後，是會比較舒服，可是沒有辦法治根，這個時候站在醫療倫理上面我們必須要釐清，今天健保給付給我，我是必須做一些必要性處置的時候，我可能必須要告訴他的是，你如果認為自己的放鬆方法是需要藉由一般性的按摩，那經濟許可的話，我願意介紹你去找視障按摩朋友，因為他們有時間幫你做，我認為按摩很多時候是一個非必要的醫療行為，所以是不是一定要在醫院裡面有一個專門從事按摩的醫療人員？假設我有能力的話，我認為我願意給視障朋友這樣的一個機會，但是如果真的有這個行業的話，我認為不會保障給視障朋友，很有可能是工作權，大家都可以來，這時候視障朋友還是會排在後面，所以我認為專門在做醫療的按摩行為，當然如果病人有必要做按摩，而我旁邊有一個助手他是專精且受過相關訓練的話，我覺得是好事，但是是否能保障給視障朋友？我真的很懷疑。

趙璟瑄(職訓局)

主席，各位先進代表，勞委會這邊發言。剛剛兩位老師也說明了研究案的定位，這個研究案其實是在 649 解釋案之後，內政部有成立一個跨部會小組，因為視障團體對於未來視障按摩這部分其實大家都有不同的擔心，我們也覺得這個問題實際上是應該要去面對的，我們在跨部會小組這邊提出，原先視障按摩給勞委會主管，是因為身心障礙者權益保障法有保障視障者，但是 649 開放以後，可能是明眼人可以從事，以及可能涉及相關行業，所以我們覺得這要提到跨部會小組去討論，希望去定位按摩或相關行業的主管機關是誰，然後推動後續證照、管理的部分，所以才提到跨部會小組，但是因為一直沒辦法確認未來的主管機關是誰，內政部那邊裁示說，希望勞委會能夠先提出一個方案，再到行政院那邊去做討論，勞委會接到這樣一個指令，當然我們也在想說有一個方式是閉門造車，當然這不是勞委會的立場，所以我們就用了一個委託研究案，希望從法制面來研究未來的主管機關應由誰去作處理及推動，所以我們才請兩位教授研究。

研究的方法當然也包括次級資料的研究與大家開會的方式來討論，除了次級資料外，我們也希望研究團隊能聽各業別的意見，所以也加了焦點座談會，這是整個的由來。我覺得沒有錯，次級資料跟書面資料的研讀是很重要，可是有時候透過這樣一個會議，我想大家話會越說越明，大家也都講得很清楚，雖然中間可能會有一些意見相左或立場不同，可是我覺得透過這樣子互相去了解，這個也是一個過程，而且我想這麼多業別也很少有機會坐在一起，共同討論事情，所以不管這後面的結論是怎麼樣，勞委會站在促進視障者就業的立場，其實我們還是會繼續對於視障按摩的輔導，業別還是在，但是對於視障者的保障與輔導，勞委會目前還有好幾條路線在走，包括身權法的修法、理療按摩的制度、公共場所保留供視障朋友使用，這部分已經提到內政部跨部會小組去討論。另外對於職業促進的部分，如剛剛張教授所說，下一次會針對職業促進的部分做討論，其實勞委會從過去到現在，對視障按摩的協助、補助、輔導也是一直有在做討論與進行，我覺得議題可以互相流通的，因為整個觀念湊起來才是一個圓，這些都是不同的方式，最後的結果都是希望求出未來整個按摩，在市場上如何將餅做大，大家可以去聽聽看別的業者的聲音，中間也許大家的立場、想法不一樣，可是經過這樣一個過程大家可能會對彼此更了解，在此做一個說明。不管團隊提出如何的意見，勞委會還是會對視障按摩作持續的輔導與協助，以上說明，謝謝。

吳建仁(中華民國傳統整復認證委員會副主任委員)

我謹代表中華民國傳統整復推拿師工會全國聯合會報告，在這裡跟各位報告，我們不是協會，外面有很多類似的組織，如整復協會、推拿協會，使得一般外面都非常的混淆，難怪我們的法院、消費者都弄不清楚，其實視障朋友我們也很同情，那就法源來說，以上你們的個案，我建議提回到內政部，我這裡有一個文，在 970305 內政部、勞委會、衛生署的行政命令中早已經規劃好了，今天也不是勞委會的錯，你們的法源來自於內政部並非勞委會，已經有舉行跨部會的解釋，就按摩的詞早已解釋完畢，(視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法)第四條本辦法用詞定義如下，第一個就定義按摩，今天爭議那麼多，我沒有聽到貴會有把按摩說得清楚。民國 63 年以前拳頭師傅才是正港的，所以我們跟你一樣，同是弱勢族群，請

各位記住你們今天還在內政部的保護傘之下，你們的委屈我們很清楚，但是我們的委屈你們明白嗎。

按摩業之手技，包括：輕擦、揉捏、指壓、叩打、震顫、曲手、運動及其他特殊手技，請問什麼是特殊手技？哪裡叫特殊？這用詞範圍包的太廣，我能夠在這業界，我是真正老業界，我是真正祖傳出來的，現在也擔任中華民國傳統整復認證委員會副主任委員，這幾十年來我們爭取的跟你們一樣的東西，我很羨慕你們，你們有政府的保護，政府不能不理你們，而我們呢？我們到現在都沒有，不過最近監察院命令衛生署兩個月之內提出管理辦法，現在我也給教授，我們沒有排擠你們，請你們視障朋友體諒，或許我的措詞用力很大聲，但是我沒責備你們，我們也很想幫助你。再者，什麼是理療按摩，也說得很清楚，理療按摩指運用按摩手技或其輔助工具，為患者舒緩病痛或維護健康之按摩行為。什麼是輔助工具？是指一切的電動器材或復健器材嗎？那物理治療師就不同意，患者舒緩病痛，要處理人家的舒緩病痛就是涉入醫療行為。就按摩業者：指視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩之工作，我們完全舉雙手同意，你們的管理辦法和工作項目都已經在裡面(視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法)。我們推拿的行業從民國 63 年前到現在只有一個國術損傷接骨技術人員辦法，我們一直到民國 82 年抗爭出來，才有民俗療法不列入醫療的公告，我們完全尊重視障朋友的訴求，但是也請你們要尊重我們的訴求，我們的手法是用推拿基本的 22 種手法，推拿、按摩我們也有，難道物理治療師沒有嗎？難道你能夠說大家都不能用按摩兩個字嗎？如果你們堅持名稱，我們可以讓步，但是方法、手法我們絕不讓步，因為這樣的涵蓋也剝奪到我們的生存，我們在受的課程與主管機關溝通也是用推拿的 22 種手法，我們的主管目地機關是衛生署，你們的主管目地機關是內政部，所以我請各位將法的源頭要搞清楚。我做最後的總結，我們是中華民國傳統整復推拿師職業工會全國聯合總會，所以這次在中醫醫院發生推拿師的問題，所有一千位的成員，都不是完全我們職業工會的會員，還有發生的推拿傷害，也不是我們會員，我們十年來是默默在檯面下的耕耘。謝謝各位。

## 第六部分 研究團隊綜合回應

孫迺翊

我的初步看法是過去只有視障按摩保留且由國家來管制，換言之，可能是 30 萬人的市場而國家保障 3000 人，用國家的方式去稽查和處罰。在開放的情況之下，我想可能會很需要的是相關行業的自主加上國家的管制，這個可能是要搭配起來，譬如說足療、整復、視障按摩這幾個，這中間到底如何區隔開來，可能需要工會的力量，在加上證照制度的實踐，工會的自主管理，也只有這樣才可能避免視障朋友是以一敵眾的狀況出現，我們會認為三業三管證照的部分，可能要同步的進行。我們也了解視障按摩全聯會提出的看法，視障按摩證照的部分，只有視障者才能來考，但是這樣的看法，我們要再做進一步的研究，因為這可能還要對大法官解釋的意旨做分析，看是否可行，我先補充到這邊。

張桐銳

我最後只針對保留「按摩」兩個字給視障者回應一下，在這裡多少會因用詞不清楚產生一些誤會，所以我剛會特別去釐清視障朋友的主張，精確來說是什麼意思，如果是涉及到丙級按摩技

術士這個證照，只能由視障朋友來考，以及按摩業的執業許可，只能由視障朋友去申請的話，這裡顯然會面臨一個挑戰，這裡要考慮到是否符合釋字 649 號的精神，那當然我也清楚，視障朋友對釋字 649 號很感冒，可是解釋還在並有拘束力，所以我們必須面對，當然我這樣說並不表示因為有這號解釋就把路堵死了，我們還需要作進一步考慮，會不會違反釋字 649 號？如果違反的話，要做怎麼樣的調整，要做怎麼樣的細部規劃才契合解釋的精神？今天我們知道視障朋友的主張，對這主張我們也沒有馬上反駁或贊成，因為這還需要進一步的考慮，特別是要考慮到跟釋字 649 號契合度的問題，這部分恐怕沒辦法做簡單的處理，這問題我們會再研究，也許在下次會議提出來，跟視障朋友繼續交換意見，謝謝。

孫迺翊

我們已經進行了三個半小時，大家都很辛苦。期間有性情中的發言，我們也非常感謝，感謝大家給我們的指教，下一次我們會舉行第二次座談，除了剛剛證照還留下一些不確定的部分，我們會再做一個回應外，下次主要是針對職業促進的部分，這一部分可能會跟相關行業有關，所以在 4 月 23 日禮拜五，也會像今天的方式進行，今天非常感謝大家，謝謝大家。

## 八、視障者從事按摩業之職業促進措施法制面(第二次綜合座談會補充資料)

### 第二次座談會補充報告

#### 大綱

- 法制狀況
- 按摩、推拿之區分問題
- 衡量因素
- 可能方案
- 立法建議

#### 法制狀況：現況

- 按摩
  - 視障按摩保留
  - 需執業許可
- 推拿：可合法從事且無需執業許可
- → 推拿與按摩不同；推拿師可從事推拿，但不得按摩：可執行？

#### 法制狀況：2011年10月31日以後

- 視障按摩：
  - 不再有視障按摩保留
  - 需執業許可
- 推拿師：
  - 可合法從事推拿與按摩
  - 且均無需執業許可

#### 法制狀況：2011年10月31日以後

- 對策：
  - 取消按摩執業許可或引進全面性之執業許可制度？
  - 如採後者，則採統一或分立之執業許可制度？

#### 按摩、推拿之區分問題

- 可能的區分觀點
  - 來源、理論基礎
  - 手法
  - 功能
  - 客源
- 按摩、推拿區分與否作為立法政策問題

## 立法政策上之考量因素

- 維持執業許可制？
  - 是，理由：國民健康
- 統一或分立之執業許可？
  - 大法官釋字第 649 號解釋開放按摩業之基本決定
  - 執行可能性：指行政檢查之可能性
  - 養成、考試與職業公會：統一或分立？

## 可能方案

- A 案：統一證照且統一執業許可
  - 現有按摩技術士證開放由明眼人取得
  - 取得按摩技術士證者得申請按摩執業許可證
- B 案：分立證照但統一執業許可
  - 現有按摩技術士證保留予視障者，另創證照由明眼人取得〔例如：推拿技術士證〕
  - 取得按摩技術士證或推拿技術士證者皆得申請按摩執業許可證
- C 案：分立證照且分立執業許可
  - 現有按摩技術士證保留予視障者，另創證照由明眼人取得〔例如：推拿技術士證〕
  - 取得按摩技術士證者得申請按摩執業許可證
  - 取得推拿技術士證者得申請推拿執業許可證
  - 取得按摩執業許可證或取得推拿執業許可證，在業務執行上並無差別

## 可能方案分析

- A 案
  - 合乎大法官釋字第 649 號解釋
  - 無行政檢查上之困難
  - 較不適合在養成、考試與職業公會上作不同安排
- B 案
  - 合乎大法官釋字第 649 號解釋
  - 無行政檢查上之困難
  - 在養成、考試與職業公會上作不同安排較容易
- C 案
  - 有可能引起違反大法官釋字第 649 號解釋之疑慮
  - 無行政檢查上之困難
  - 在養成、考試與職業公會上作不同安排更為名正言順
- 本計畫建議方案：B 或 C 案

## 立法建議

- 單一法典：

- B 案 - 例如，按摩技術士法
- C 案 - 例如，按摩與推拿技術士法
- 過渡階段之法律狀況
  - 如未能於 2011 年 10 月 31 日前完成 B 或 C 案之立法，於過渡階段明眼人得無執業許可而從事按摩業務
  - B 或 C 案之立法中，應包括過渡條款，處理既存明眼業者之執業許可取得期限與取得方式之問題

## **視障者從事按摩業之職業促進措施法制面**

### **報告大綱**

- 按摩業開放後，視障者從事按摩業之職業促進措施基本內容
- 法制現況暨現行措施
- 視障按摩職業促進措施之法制面評估
- 主管機關問題

### **視障按摩業職業促進之基本內容**

- 與證照制度搭配
  - 養成訓練、繼續訓練
  - 就業
- 開啟多元管道，不僅針對特定經營型態的按摩，包括個人工作室、中型或大型按摩院、視障者/協會經營、受雇於企業
- 政策導向上仍具有「鼓勵」視障者從事按摩業的性質 vs. 政府對於其他障別之身障者並未特別鼓勵其從事某項行業  
→ 是否產生公平性問題？

### **我國現行法規範之檢討**

#### **(一) 養成訓練、進修訓練**

1. 養成訓練、進修訓練：職業訓練法 9, 15
2. 身障者之職業訓練
  - 1) 職業訓練法 21-23 (無津貼、補助之規定)
  - 2) 就業服務法第 24 條第 1 項第 3 款、就業促進津貼實施辦法

#### **(二) 技能檢定考試：職業訓練法 31-34**

#### **(三) 就業面**

1. 創業輔導：身權法 37 + 身心障礙者創業輔導服務實施方式及補助準則
2. 對自願就業者促進其就業：就業服務法 24-28 (津貼、補助金) → 就業促進津貼實施辦法
3. 定額進用：身權法 38
4. 理療按摩之工作機會：身權法 46、視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認

定及管理辦法 12 規定各公私立醫療機構得轉介領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者為其患者提供理療按摩服務，或進用之（計入定額進用）

### **視障按摩職業促進措施之法制面評估**

#### **(一) 養成訓練與在職進修訓練**

- 前提：養成教育體系之建立
  - 1) 保健按摩（乙、丙）設有養成及在職進修之課程標準
  - 2) 理療按摩設有大專院校提供學分班
  - 3) 設有視障類職業訓練師/就業巡迴輔導員之培訓課程
- 針對視障者提供之職業促進措施
  - 1) 訓練課程費用、器材費用補助
  - 2) 交通費用/住宿費用
  - 3) 生活津貼：是否能完全涵蓋養成訓練/在職進修期間？

#### **(二) 就業**

1. 政府享有寬廣的政策空間，包括創業補助、多元行銷、結合政府採購（國民旅遊卡）等
2. 定額進用制之適用：回歸身權法 38 條。不另訂按摩相關行業的視障按摩師定額進用比例。理由：
  - 1) 保健按摩：按摩、推拿等行業之經營型態，義務機構難以判定。
  - 2) 理療按摩：醫院為義務機關（構）。
  - 3) 按摩類就業巡輔員、按摩類職業訓練師（職業訓練師培訓辦法）
3. 租稅減免

### **視障理療按摩師之就業機會**

- 醫療機構適用身權法第 38 條，為定額進用制之義務機關（構）。物理治療部門如有按摩醫療輔助人員之需求時，優先進用視障理療按摩師。
- 設定之醫療機構，主管機關得給予：身權法第 37 條職務再設計之補助、身權法第 44 條第 1 項第 1 款之補助
- 「優先進用」是否排擠及他障別身障者之就業機會？
  - － 研究顯示定額進用以肢障為主，
  - － 視障者相較於肢障者在定額進用的機會競爭上，仍較為弱勢
- 養成訓練、在職繼續訓練
  - － 保健按摩：勞委會、衛生署
  - － 理療按摩：勞委會、教育部、衛生署
  - － 職業訓練師：勞委會
- 考試
  - － 保健按摩技術士考試：勞委會
  - － 理療按摩師考試

- 專門職業與技術人員？→ 考試院
- 仍為（甲級）技術士？→ 勞委會

## 九、第二次綜合座談會(民國 99 年 4 月 23 日)

**時間：**2010 年 04 月 23 日(五)09：30 - 13：00

**地點：**台北市延平北路二段 83 號 6 樓(行政院勞委會)602 會議室

### **與會人員：**

孫迺翊(計畫主持人)、張桐銳(共同計畫主持人)、陳奇威(計畫助理)、陳佳微(計畫助理)

行政院衛生署 周道君

教育部特教小組委員 陳清風

台灣師大復諮所 邱滿艷

台灣師大復諮所研究生 葉昭伶

中正大學法律系 鄭津津

政治大學法律系 林佳和

社團法人台中市視障技能發展協會、自然經穴理療按摩中心總經理 林添貴

國立暨南大學社工系 王育瑜

高雄醫學大學醫社系 邱大昕

高雄大學財法系 林良榮

陳節如國會辦公室主任 孫一信

中華視障聯盟副秘書長 蔡再相

愛盲基金會公益事業處副處長 張捷

中華民國按摩職業工會全國聯合會 施淑敏、田蒙潔

中華視障經穴按摩推廣協會 蕭呈乾、許志鴻

職訓局 趙璟瑄

### **議程：**

時 間	進 度
9:30-10:00	計畫主持人報告 證照制度補充說明(張桐銳教授) 職業促進之法制面問題(孫迺翊教授)
10:00-10:20	衛生署代表、教育部代表
10:20-11:00	專家學者 邱滿艷教授 葉昭伶小姐 鄭津津教授 林佳和教授
11:00-11:10	中場休息
11:10-11:30	專家學者(每位發言時間約 10 分鐘) 林添貴先生 王育瑜教授 邱大昕教授 林良榮教授

	孫一信主任
11:30-12:10	視障按摩業代表
12:10-12:20	計畫主持人回應
12:20	結束

## 第一部分 會議主旨與議程說明

孫迺翊

上次的綜合座談會是針對證照制度，上次會議有些部分並未有明確的想法，因此也在會後進行討論。今天的進行方式是先由張桐銳老師對證照制度做補充，再由我報告關於職業促進措施法制面上的若干問題。之後請衛生署和教育部的代表提供建議，專家學者分成兩部分，按照大家手上的議程進行，聽完大家的看法後，請視障按摩代表的先進們回應，提供我們一些看法，最後做綜合討論或回應。

## 第二部分 計畫主持人報告

### 證照制度補充說明 張桐銳

大綱

在座的各位大家好，我就按摩業管理做一個補充報告，首先會對法制狀況做一個說明，分為兩階段一個是現況，一個是 2011 年 10 月 31 日大法官所宣告的期限屆滿之後的法制狀況，這會發生一些問題，因此以這為出發點。上次報告按摩與推拿的部分特別有爭議，所以今天特別針對兩者做說明。當然最後報告仍然會說明，實際上其他類似行業仍會受到影響。

法制狀況：現況

按摩，是保留給視障者的，需執業許可，必須取得丙級按摩技術士的證照，再去申請按摩的執業許可證，才能執行業務；推拿在衛生署 82 年的函釋中認為不屬於醫療管理的行為，所以不管制。這面臨一個問題是推拿和按摩是否一樣？如果一樣，在法律上是無法從事推拿，因為會違反身權法第 46 條；如果兩者不一樣，則可以從事推拿的工作。目前的法制狀況來說，的確有人從事推拿的工作，也有組織職業工會，換句話說，不考慮各別細瑣的法律認定，從整體法制序來看，目前是承認明眼人可合法從事推拿，但這衍生一個問題，推拿和按摩是不一樣的，而明眼人只能作推拿，理論上執行時要去認定行為屬按摩或推拿，但實際上可能無法執行，明眼人從事手技療法時，沒有專業知識與背景的人員勢必不可能去判斷所為的行為是推拿還是按摩，我認為實際執行層面的不可能，在法制的規範上面要考慮進來，如果建立一個無法執行的法制，實際上有建立跟沒建立是一樣的。

法制狀況：2011 年 10 月 31 日以後

視障按摩保留將失效，在未改變法制的情況下，需執業許可；推拿這一部份，是可合法從事推拿與按摩，且均無需執業許可。換句話說在 2011 年 10 月 31 日以後的法制狀況，明眼人比視障按摩更有利，可以毫無限制的從事推拿與按摩，但是視障者原本比較弱勢、需要保障的，從事按摩反而需要執業許可，這是一個明顯不合理的現象，這部分在法制上需要加以處理，也是討論的基本出發點。為了應付這狀況，大概有兩個可能的對策：(1)取消按摩執業許可(2)引進全面性之執業許可制度。但第一個顯然不可採，因為按摩、推拿顯然是跟民眾的健康有關係，

國家不可能放任完全不做管制。比較有可能的是兩個都需要執業許可，如果都需要執業許可，接下來的問題便是採統一(一種執業許可)或分立之執業許可制度(按摩、推拿兩種執業許可)?這就有政策手段選擇的問題。對於這個規劃我們之前提出建議，按摩保留給視障朋友，明眼人則有推拿的證照，區別推拿與按摩，如果拿推拿證照不能作按摩或要從事按摩須考另一個按摩證照，執行的困難就會顯現出來，實際上幾乎不大可能去執行，另一個考慮點是大法官 649 號解釋，宣示明眼人可以作按摩，換句話說，不管明眼人或視障者都可以作按摩這個行業，在大法官解釋被推翻之前，都要以此為規劃。執行上的問題與大法官 649 號解釋的意旨，從實質的考慮來說，統一證照應該是比較合乎要求的一個方案。

#### 按摩、推拿之區分問題

目前要區分兩者可能的觀點：(1)來源、理論基礎(2)手法(3)功能：是具有輔助醫療的性質，還是保健舒壓的成分(4)客源。這些觀點下，推拿、按摩有些具類似性，不是完全相同也不必然完全不同。而客源的部分，涉及消費者的行為，消費者會做如何的選擇也無從擔保。我們現在所面臨的並不是從學術的角度去談推拿、按摩區分的問題，而是要從法制、行業管理上去看待這兩件事，以上這些考慮的觀點，只有會影響職業管理才是重要的，在管理上要特別考慮到可行性，實際上是否能執行與 649 號解釋所宣示的要求。

#### 可能方案

##### A 案：統一證照且統一執業許可

把現有按摩技術士證開放由明眼人取得，取得按摩技術士證者得申請按摩執業許可證。

##### B 案：分立證照但統一執業許可

現有按摩技術士證保留予視障者，另外創證照由明眼人取得〔例如：推拿技術士證〕，但是取得按摩技術士證或推拿技術士證者皆得申請按摩執業許可證，證照不同但執業許可是相同的。

##### C 案：分立證照且分立執業許可

現有按摩技術士證保留予視障者，取得按摩技術士證者得申請按摩執業許可證；另創證照由明眼人取得〔例如：推拿技術士證〕，取得推拿技術士證者得申請推拿執業許可證。另外，取得按摩執業許可證或取得推拿執業許可證，在業務執行上並無差別。

#### 可能方案分析

##### A 案

好處：合乎大法官釋字第 649 號解釋，無行政檢查上之困難；缺點：涉及到明眼人與視障者共同投入按摩的行業，在養成、考試與職業公會的組成，要作不同安排。視障按摩業者可能擔心，一旦共同組成職業公會，由於明眼人與視障者比例懸殊，視障者處於弱勢的地位，是否會產生不合理的現象，這個無法擔保，所以視障按摩業者比較擔心這個。另外在養成上，明眼人與視障者條件不一樣，也未必能要求在養成時數上完全一樣，有需要對養成、考試、組成職業公會，做不同安排的需要，如果採 A 案這部分的安排會較困難一點，從法律上來說不是完全不可能，但是會比較困難。

##### B 案

合乎大法官釋字第 649 號解釋，無行政檢查上之困難，在養成、考試與職業公會上作不同安排較容易，因為形式上是按摩與推拿技術士的證照，考試、養成可以是分開的，可以組成不同工會，這可以區隔開來。

## C 案

我個人認為還是有合乎 649 號的精神，但是比較容易引起違反大法官釋字第 649 號解釋之疑慮，明眼人的證照或職業許可是推拿不叫按摩，但大法官在 649 號中認為明眼人可以從事按摩，這部分較易引起違反大法官解釋的疑慮。也無行政檢查上之困難，因為在執行業務上是不做區別的。在養成、考試與職業公會上作不同安排更為名正言順。

本計畫建議方案：B 或 C 案

### 立法建議

在實踐上有一些建議：第一、將規範制訂單一法典中：這單一法典也是考慮到釋字 649 號，要強調的是不管按摩跟推拿，實際上做的工作是一樣的，換句話說，明眼人也可以從事按摩行業，放在同一法典中更能凸顯這一點。名稱上如果是採 B 案，例如可採按摩技術士法，如果採 C 案，可以採按摩與推拿技術士法，當然名稱還可以再考慮。第二、過渡階段之法律狀況：照這樣的規劃下，已經把明眼人的部分考慮進來，而明眼人的整合不見得怎麼快，在法制作業上會比較複雜，所以要考慮到過渡時期，如未能於 2011 年 10 月 31 日前完成 B 或 C 案之立法，因為身障法 46 條失效且無相關的規劃，於過渡階段明眼人得無執業許可而從事按摩業務。另外當 B 或 C 案之立法中，應包括過渡條款，處理現存明眼業者之執業許可取得期限與取得方式之問題，以上為相關建議，謝謝。

## 職業促進之法制面問題 孫迺翊

### 報告大綱

因為時間的關係，會比較著重在按摩業開放後，視障者從事按摩業之職業促進措施基本內容，與身障法一般性的職業促進措施如何聯結，還有主管機關問題。

### 視障按摩業職業促進之基本內容

職業促進這個部分，有一個基本的前提，必須要證照制度和整個按摩業，如張老師前述的內容搭配，整個職業促進才有一個方向，也就是說要先確定這個行業的發展、專業程度的要求、市場的形態，整個職業促進措施才會有一個方向，按照這個方向去搭配，這可以分成幾個階段：(1)養成訓練、繼續訓練(2)考試(3)就業三個層次。在證照制度出來後，接下來有教育、養成訓練機構搭配，以及就業上要如何扶助等面向。第一、以德國為例，德國與我國法制上有比較大的差異，德國會在法律上確立請求權基礎，會很明白的規定身障者具何種權力，譬如說：復健、職業重建的權利，在法律上先肯定有這些權利，身障者在符合一定要件下申請，便可到職業訓練的機構去免費受訓，德國的按摩部分，也是有很多視障者從事，但也開放給明眼人從事，兩者的差別在於，視障者有職業重建的權利，通過審核後，就可到專門協助訓練按摩的機構去，整個流程是兩年半，在這兩年半的時間，包括食宿相關費用是免費的；相對的這個機構也接受非視障者，但關於按摩相關職業訓練的費用，明眼人需自行付費。換言之，有一個請求權存在也符合一定條件，在養成與繼續訓練上，相對於非視障者，視障者是受到一個特別的扶助，這就是一個方向。第二、在思考職業促進的部分，也要盡可能的開啟各種管道，視障按摩師未來的市場，有些人可能還是維持個人工作室，未來可能會有中型或大型按摩院，也不排除視障按摩者受雇於企業，這個狀況可能很少，但是在職業促進的管道上都必須要顧慮到。第三、相較於其他身障者，某程度還是把按摩業當作鼓勵視障者從事的政策取向，也就是說身障法中，沒

有特別鼓勵身障去從事特定的行業，但是視障應長久以來是按摩職業保留的狀況，如果開放以後，仍考慮到多數的視障者是以按摩為職業選擇的方向，所以在職業促進上面，的確某程度帶有一種鼓勵視障者大部分從事按摩業的政策方向在，這是否會產生另一個問題？同樣是弱勢者，政府特別鼓勵視障者從事按摩業，給予比較多的幫助，其他身障者比較沒有那麼多的相應，這會涉及到身權法 38 條定額進用跟 67 條公共場所優先申請使用經營店鋪的權利，可能會有疑慮在但我個人的看法是覺得身權法修法之後，強調針對不同的障別，依其個別需求做職業重建的評估，也許在視障這一部份做的比較完整，會比其他障別未來效法的一種模式，但這前提是說，身權法的修法方向是確立一個多元扶助的政策，是個別化的需求滿足，而不是單一的金錢給付或服務給付，關於公平性的部分，大體上是可以通過。

#### 我國現行法規範之檢討

關於法規面的探討，可能要先跳過，但是要提出來的是就業面的部分，定額進用是身權法 38 條的規定，理療按摩之工作機會是身權法 46 條規定，而其子法-視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法 12 條之規定：各公私立醫療機構得轉介領有理療按摩執業許可證之視覺功能障礙者為其患者提供理療按摩服務，或進用之。子法的規定是有計入到的定額進用的額度裡，也就是說醫院如有進用理療按摩師，則是算到身權法 38 條的額度裡，這是現行法制。

#### 視障按摩職業促進措施之法制面評估

接下來可以考量的是，還有哪些地方做得不夠以及未來在定額進用下能否做一些安排，第一、養成訓練與在職進修訓練：這個前提必須是證照及養成教育體系之建立，包括(1)保健按摩（乙、丙）設有養成及在職進修之課程標準(2)理療按摩的教育養成訓練(3)設有視障類職業訓練師/就業巡迴輔導員之培訓課程。在這方向及對照得德國法的方式，提供職業促進措施有：(1)訓練課程費用、器材費用補助(2)交通費用/住宿費用(3)生活津貼：關於生活津貼有一個就業促進津貼實施辦法，但是如果未來乙、丙級養成訓練的課程比現在更嚴格，時間更為拉長，是否能完全涵蓋？這是在職業促進上要配合修正的地方。也有另外一個模式是跟視障按摩的職業工會作密切的合作，像剛剛採 B 或 C 案，因為工會是分開的，在職業促進上會有一個清楚的對口單位。另外，身權法條文的規範方式是行政機關應.....譬如提供理療的學分班，但是這種規定方式並未清楚標示身障者本身的請求權，所以在解釋上面，可能因資源分配的情況下，規定可能會不具有強制力，變成訓示規定，如果在身權法上清楚標示為權利性質時，規範性會比較強。第二、就業：政府是享有寬廣的政策空間，因為這是給付行政。定額進用制之適用會回歸身權法 38 條，目前是不建議另外針對按摩相關行業去訂視障按摩師定額進用比例，因為實際上按摩、推拿是各自分開的，加上按摩或推拿相關行業之經營型態，可能不會到 67 人那麼大型的機構，或者彼此間並非很典型的僱傭關係，這種情況下，另外去訂類似定額進用，實益性有限。而在理療按摩這一部分，因為現在有物理治療師，如果明眼人要去做的話，可以從物理治療師著手，視障者是由保健按摩層次再提升到理療按摩，理療按摩我們覺得可以保留給視障者，也就是說在醫師或物理治療師的指示之下，向患者從事有關手技的醫療輔助行為。

#### 視障理療按摩師之就業機會

這裡有一個問題要回到身權法 38 條，醫院會不會釋出像理療按摩師的職位需求，如果衛生主管機關沒有一個共識，可能會變成考到理療師資格，但醫院在未釋出職缺下，因為參考王老師

的報告，整個定額進用的制度，肢障者是經常被進用的，視障者則較少，如果回歸到 38 條的確有這個問題，還要看醫療機構的需求。物理治療部門如有按摩醫療輔助人員之需求時，優先進用視障理療按摩師。在定額進用制度上，受益的大部分以肢障者為主，相較於其他的障別，視障者可能在就業機會上比較弱勢，所以當有理療按摩的職缺釋出，應先進用視障者，我想還不至於違反平等原則。

主管機關問題：視障者從事按摩/理療按摩之職業促進

有關於整個行業管理的部分，大體上是由衛生署主管。但是養成訓練、在職繼續訓練的部分：保健按摩的層級是由勞委會、衛生署；理療按摩因為有涉及到養成教育的部分，還需要由勞委會、教育部、衛生署的配合。考試的部分，保健按摩技術士考試仍由勞委會主管；理療按摩師考試就不確定，如果規劃為專門職業與技術人員，會由考試院主管，但如果是甲級的技術士，還是由勞委會主管考試的事宜。這是我們初步的看法。接下來請衛生署與教育部的代表來提供我們一些指導，謝謝。

### 第三部分 政府機關代表

衛生署代表 周道君

#### 1. 保健按摩為衛生署主管的可能性？

以衛生署在處理相關醫事人員專門職業的經驗上來看，本質上會遇到一個問題，我們在做所有規劃的時候，大體會將按摩區分成兩個層次，一個是屬於偏向保健性的，另一個是屬於偏向醫療的。保健的部分多數意見認為非醫療性的，而理療的部分，目前不明確的為是否要當作偏向醫療行為。我想報告目前在法制上要去處理的問題，以考試院的角度來說，如果考試院要辦考試，前提是專門技術人員，要立法以及教、考、用；如果是由勞委會來做，屬於技能檢定的話，一般說來沒有所謂立法的問題，這兩個比較大的區隔點，如果是專門職業技術人員時，就有業務範圍的問題，具有業務排他性，沒有資格是不可從事特定行為的，這在專門職業技術人員裡有很明確的要求，所以如果將來的理療按摩師是屬於一個醫事人員的話，先不管是獨立執業或在醫師或物理治療師的指示下，業務範圍必須先劃分出來，然後不是理療按摩人員就不能做，這規定在技術士技能檢定作業與試場規則(依職業訓練法第 33 條第 3 項而訂定的)，該規則第五條<sup>1</sup>有明確規定，有下列情形之一者，不予辦理職類開發，也就是不作技能檢定的職業開發，應納入專門職業及技術人員考試者就不開發，如果理療按摩和保健按摩將來可能由不同的結構來處理的話，工作的內涵應該就沒有從乙級到甲級，然後到專門職業技術，可能沒有層次的問題，就分開兩個完全不同的東西，如果在作法制面設計，可能要考慮實際上操作時，兩個部分(保健按摩和理療按摩)有沒有辦法去分開，這不得不去注意，因為現行立法情況就是這個樣子。接下來因為教、考、用，學校要去養成，如果(理療按摩)要和技能檢定分開，理論上保健按摩資格的人不能去做理療按摩的事情，但是未來在做規劃的時候，保健與理療按摩的訓練內容是否能分開？這可能有更前端的問題要去解決，職照端可能有辦法分的開，但是養成端有沒有辦法分得開？這可能是不得不去考慮的問題。在衛生署的角度來說，對於未來理療按摩(師/士)

<sup>1</sup> 技術士技能檢定作業與試場規則第 5 條：有下列情形之一者，不予辦理職類開發：一、應納入專門職業及技術人員考試者。二、依法應由各目的事業主管機關辦理者。三、知識與技術尚缺乏客觀評量標準者。

是否要進入醫療體系？衛生署的看法是比較開放的，就是說如果理療按摩的教、考、用制度可以形成的話，我想這個東西自然就水到渠成，可以去運作。

2. 衛生署是否研議將傳統整復推拿納入管理？如果是如此，傳統推拿和按摩的證照及執業許可可是要合併還是分開？

衛生署研議要把傳統整復推拿列入管理，這可能要做一個說明，衛生署在 82 年曾經發布一個不列入醫療管理行為的公告，公告中推拿、按摩、刮痧、腳底按摩、收驚、神符、香灰、拔罐、氣功與內之功術，只要民眾去從事是沒有資格限制的，後來按摩跟當時的身障法有一些適用上的問題，在民國 85 年把公告裡的按摩拿掉，但是推拿的部分是由民國 82 年用到今年，在今年 3 月 15 日把 82 年的公告做一個修正，把推拿去掉了，這背景可能要做一個說明，因為推拿這個名詞在法律上比較沒有精確的定義，以至於非醫療性的傳統襲用手法做的按摩和屬於中醫傷科的推拿，都在使用推拿的名詞，就變成推拿有兩種，一種是醫療而一種不是，這都有一定程度的困擾存在，之所以拿掉是希望將來把推拿這個詞界定在醫療性的，至於民間非醫療性以往用推拿的部分，希望能慢慢輔導，將來不要使用推拿這個名稱，其所為手法的部分，基本上屬於非醫療性，故仍允許在社會上不需資格繼續操作，這是一個名稱界定使用的問題，並沒有涉及到實質操作手法上管理的改變，也就是說非醫療性的推拿仍會存在，只是要使用什麼 Term 去表述。

這裡還是會面臨到傳統推拿和視障按摩的證照要統一還是分開的問題，如果將來只管理按摩證照而不管理推拿證照的話，變成對視障按摩的部分規範密度更高，反而更不方便。合併起來的話，又要處理本來相對就是較吃力的視障按摩族群，在競爭上怎麼去維持競爭力，在證照制度的設計上，制度會去左右整個社會的現狀，在設計時會需要做比較多的考量。研究計畫中有提出 ABC 三案，從衛生署的角度，A 或 B 案在操作上算比較單純的，C 案操作上來說比較複雜，且如果將來有所謂推拿技術士證書與執業許可證，推拿執業技術士能否拿按摩職業許可？在 C 案中最大的問題是有一種證書可以拿兩種職業許可，看簡報上的資料拿按摩技術士證書，可以拿按摩似乎也可以拿推拿，我不確定可以拿推拿還是可以作推拿，會面臨到似乎可以有一張證照做兩種事情，但是有一張證照只能做一種事情，在 C 案的結構會這樣子，從我個人的角度來看，我會懷疑釋字 649 號的問題會不會存在 C 案裡面，我覺得這顧慮會仍然存在。相對來說，A 案是最不會有 649 號的問題，B 案會有單一證照，但是只有視障可以取得，而明眼人不能取得時，會不會違反 649 可能還是需要去注意，因為 649 號的精神本質上是在說，同一張證照為何會明眼人和視障者取得上難度不同的問題，如果是以這樣的精神出發的話，不管 ABC 三案可能都必須考慮說，當採取不同證照的時候，兩張證照在取得上有沒有 649 號不平等的問題，以此原則檢視的話，似乎 A 案不會有這方面的問題，但在操作上對視障者而言，會面臨非常大的壓力，可能需要做很多的配套輔助，才有可能執行。

3. 在現行情況下，將來理療按摩人員作為醫療輔助人員，在醫生或物理治療師的指示下為病人按摩，並由衛生署主管的可行性。

假如將來走到理療按摩士變成醫療輔助人員，會在醫生或物理治療師的指示下為病人按摩的話，其實在社會共識上，衛生署恐怕不管都不行，因為整個醫療業、人體健康服務業如果都是衛生署在主管，將來的理療按摩師，不管是視障或非視障，業務又包含到這樣子的內容(醫療業、人體健康服務業)，恐怕衛生署很難不去管。衛生署要不要管，有問題的是涉及到將來醫

療以外的按摩，乃至於現所提到民間的推拿、腳底按摩，這一類衛生署將來需不需要去管，這個也許可以做一些討論，但如果確定是醫療性的，在社會觀念與法制結構下，衛生署可能無法不管。

#### 4. 醫療院所提供視障理療師工作機會的意願。

醫療院所提供視障理療師工作機會的意願，如果將來理療按摩會變成醫療相關的行為，這在整個目前所有各類的醫事人員管理上，衛生署就一定會去設計適合理療按摩執行業務的場所，既有的醫事人員中如何去搭配、分工的模式，這必須是在立法的時候一併討論的問題，所以我認為如果要走偏向醫療性行為的話，是必須在立法的過程中一併納入考量的問題，以上報告。

教育部代表 陳清風

1. 視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法第 13 條「主管機關應協調教育主管機關加強視覺功能障礙者從事理療按摩工作之養成教育或推廣教育，並得以開設理療按摩學分班次之方式辦理」，該條在執行上的困難為何？大法官解釋作成後，開設相關科系/學分班的可能性如何？

(1) 推廣教育的學分班：這個是沒有問題，目前就可以辦，今年也會辦。

(2) 養成教育：養成教育是一個問題，目前高職有按摩科，而大專目前為止是沒有的，這個部分在是否為醫療行為確定前，我們也多次表示我們會來辦，第一個是培養按摩的師資，因為啟明學校的師資確實比較缺乏，我們會來開辦這樣的課程，之前我們做了兩個調查，一個是視障者進修需求的調查，看視障者希望進修何種課程，其中包括理療按摩；我們也跟大學做一個調查，未來大學辦學分班的意願，我們也發現許多學校有意願，這兩個部份合併起來處理，看未來要開科系、學程，還是用什麼方式辦理，這都是未來做討論的方向。在大專的部分，除了養成師資外，應該就是要精進按摩技術，是否為這樣？如果是的話，要在學院開或大學開，這可能要取得大家的共識後，才有辦法做。

2. 開設「理療學分班」或「理療按摩相關科系」對於理療按摩成為一項醫療輔助職業有無影響？

教育部可能沒辦法回答這個問題。

3. 職業訓練法 34 條「進用技術性職位人員，取得乙級技術士證者，得比照職業學校畢業程度遴用」是否亦能適用於取得乙級技術士證照的視障按摩師？

這個原來就有法令，問題是視障者取得乙級技術士是否可以比照？從字面來看，職業訓練法提到遴用，遴用我在想是敘薪的問題，所以大家比較在意可能不是遴用，因為不可能大家都可以遴用，視障者不能遴用，這說不過去。我想延伸的問題是丙級及乙級技術士相當於什麼學歷？當時我們並不知道這個問題，所以我並未問得非常詳細，我知道技術士的證照具有報考資格，去考同等學歷的資格，不是直接等同，而是有資格去考，考完之後就有同等學歷。至於是丙級或乙級，這還未確定，所以我不在這裡做一個報告。以上是有關於教育部的部分，謝謝。

#### 第四部分 專家學者

邱滿豔教授(台灣師大復諮所)

兩位主持人，在座各位先進大家早。我會比較用職業重建或就業促進角度切入，我認為一個制度的建制或修正要有很豐富的資訊，我想以下就重要事項做分享。

1. 主持人提到德國的制度採申請制，其實我國在職業重建也是採申請，只要提出職業重建的單位還是零拒絕，就這觀點來說，好像我國也具有職業重建的申請制，問題是裡面的服務是什麼？如果服務都很好，這樣的問題就不會衍生出來，現在看起來我國的職業重建項目確實很豐富，從職業訓練、庇護性的職場見習、職場扎根、職前訓練，包括職災、職業病 FAT 制度的服務提供，這些都是就業之前相關的服務。就業服務有一般性、支持性、庇護性的創業服務，甚至有居家服務。在就業之後，也有在職訓練或穩定就業服務...等。如果今天面臨制度的改變，很可能涉及到說，視障按摩的訓練要怎麼去辦理，我覺得可能要再思考我國的職業訓練，尤其是職前訓練那一塊是如何辦理，以美國職業重建的制度，50 州當中就有一半的州為視障者做特別的服務，而我國似乎每一個都是個別化，但是針對視障的部分，就沒有一個特別的窗口來受理，美國雖然也不是每一州都有，只是有 25 個州做到這樣，表示視障族群所關切的議題與其他障別不同。關於視障者重建的部分，如何讓整體重建的概念進來，這要回歸到視障者職業上或整體的需求是什麼？是否針對這些需求做設計，國內也是我們在倡議的一件事，如果就養、就業、就學、就醫都有相關的服務，可是並沒有去做統整，比較少看到一個全人的服務，在考慮視障按摩業的時候，不也是這樣？如果整體重建不好，職業養成技能不足夠的話，這一定會有問題，在就業開放的情況下，支持不夠是沒有辦法擁有完整的職涯，我希望不管剛剛 ABC 案，關於職業重建的部分也一併去考量。

2. 除了整體重建的概念，國內還需要倡議的是職務再設計，我國法制也有職務再設計，但是把這拉到視障按摩業，有真的做到職務再設計嗎？職務再設計本身是客制化、個別化的，美國有一個職務再設計的資源網，從這個網站裡面，光是針對視障的職務再設計，也就是去排除視障者職場上的任何障礙的話，可分為 12 大類，譬如在閱讀印刷體、寫字、使用電話、使用電腦、使用輔具閱讀...等，我們有沒有可能，借助相關議題的探討，能夠有整體重建，以現在來說，相關單位都說可以來申請，但是有辦法做到說，視障按摩者真正的需求是什麼？其職務再設計需要什麼？這部分我也倡議在探討法規的時候，也要這樣去看，包括面談、考試的無障礙...等，這部分如果沒有，我會比較擔心法制面修正後，問題還是會存在的。譬如說職務再設計中有一個自營業，像按摩業有很多的方式來執業，也有個人工作室，在這一部份可否當成自營業的一種？比起修法這是比較快的一種，從個體面現在就可以做的部分，我也希望建議現在就同時去考量。另外，當有就業考試時，牽涉到培訓、篩選學生的部分，職務再設計是否能夠進來？其實我覺得職務再設計應該是如影隨形的，才不會關切法規熱潮過去後，回復平靜，視障按摩從業人員又默默的承擔所有職業上的困境。

3. 另外，職涯發展的規劃與服務在哪裡？這部分也可以放在整體重建的概念裡，我會覺得這個部分是特別重要，假使我們從職涯的發展與規劃來說，如果一個人對自己的認識是相當的清楚，對於自己以外的職業也是很清楚的話，他是比較可能會勝任愉快的，可是視障的朋友就是有視力的限制，在職涯發展的時候真的受限，我想這個部分是不是大家一起來關心。

4. 關於培訓的問題，當我們在考慮教、考、用的時候，這時間需要比較長時間去考量，是不是也能夠重視到說現有比較近程的部分，現有培訓部分可以去做的，就開始去做規劃，像師資的部分是很需要去考量的，以後假使理療的教、考、用能成立，可能會有醫學院去承辦，但是醫學院的老師是否了解視障者，或者是否了解教材教法，我覺得可以用跨校的結合。還有現有師資的培訓，我想那些老師應該是對視障者是了解的，但是對於教材教法可能比較沒有概念，這部分可能也需要留意，除了長期之外，短期的培訓也可以一併考慮進來，師資以及課程規劃亦同時去做考量。

5. 從減稅的方式去考量，如主持人所提，如果是按摩行業鮮少僱用 67 人以上，我們定額進用的獎勵，不見得鼓勵得到。像美國會有幾種關於稅的鼓勵，美國是用稅的方式，我們是用獎勵的方式，如果用稅的方式，會不會對雇用單位的誘因較大，這可以在整個就業促進的部分做思考，另外美國相關減稅的方式，是對於工作環境的改善，我國是從政府去做補助，但是也可以同時進行，如果雇用單位願意為視障按摩師的無障礙環境做考量，可以用減稅方式協助。另外還有小企業，企業不只是明眼人開按摩院，如果障礙者自行開業或開小型工作室提供按摩服務的話，在美國也有小企業相關補助，我覺得這也是可以考量的。一談到這部分，財政單位都會認為有鬆動稅基，可是在這樣的時期去做這樣的建議或許是一個時機。另外，視障按摩師有無可能將職業需要相關的輔具，用所得稅的方式去扣除？以上是有關稅的建議。

這些也許和法制不是這麼相關，但是我覺得談到法制或制度時，我們的資訊要豐富，所以提供以上資料做參考。

葉昭伶小姐(台灣師大復諮所研究生)

兩位主持人，在座各位先進大家早。

1. 過去保障按摩業到現在開放按摩業，其實前提是考慮視障者從喪失視覺功能之後，有什麼工作可以去做設計，當初 60 年代醫師法之前，其實視障者在從事按摩職業，是有提供固定課程，所以在那個時候推廣醫療按摩時，就業人口是慢慢的提升，更何況是立法確定，將按摩保留給視障者從事，我們要去想視障按摩業到目前為止的發展，是不是在按摩業中，視障者可以從事且具有優勢能力，其實有點符合職務再設計裡面的職務調整，過去是保留給視障者的，所以未來在開放時，是否能在職務調整的概念之下，重視視障者的職業能力去考慮職業證照的取得與管理。大家在討論到推拿或按摩時，必須要回頭去看，像推拿的受訓課程就包括用藥、骨頭錯位，如衛生署所言，可能在未來考慮將推拿的字眼成為醫療類的行為，視障按摩與推拿的培訓過程中，可以發現視障者依相關知識與技能去做訓練，所以職務再設計的職務調整概念是非常明顯。大家在法制上或就業促進的推動時，是否合適將視障按摩業的執照、考試辦法、管理辦法視為廣義按摩業(明眼人從事)的辦法，有待大家去思考，這樣的類推是否合適？

2. 職業技術專門排他性的部分，如果我們用職務調整的部分，目前醫療院所裡有物理治療師在提供服務，未來在促進視障者醫療按摩的培訓與就業機會上，是否也可以用職務再設計中職務調整的概念去做這樣的推動，以現有的情況，乙丙級技術考照是我們通稱的保健按摩，所以應該與排他性的醫療按摩，在職業內容上是不相同，現在有保健按摩的培訓課程，可是並無醫療按摩的培訓課程，我認為是不是說，假設將來有醫療類按摩的工作項目，可以透過職務調整

的設計，提供視障者做就業機會的時候，是否要考慮到特種考試的部分？讓視障理療按摩師的職務透過職務調整適用到醫療按摩的這一塊。

綜觀保健按摩與醫療按摩，視障者要在其他多元就業的狀況下是有一定的難度，視障按摩這一類目前在台灣是穩定發展的狀況下，我們有沒有可能從職涯發展的觀點或職務晉升、未來視障按摩師資、管理、政策促進的部分觀察，是不是有必要開放是需要大家討論的。

鄭津津教授(中正大學法律系)

兩位主持人，在座各位先進大家早。

1. 為了保護人民的健康，證照是一定要的。
2. 是否能執行是一個很重要的點。

按摩和推拿的名詞很多，譬如：精油按摩、穴道按摩、泰式、腳底、油壓、胸部、背部、指壓按摩，按摩有時會和推拿放在一起，而這些區別也搞不太清楚，我不清楚研究團隊 ABC 三案對按摩與推拿的區隔。當然這也很困難，尤其在實務操作上，按摩與推拿混用許久，不要說政府相關單位的人員，一般老百姓也分不太清楚，如果是這樣的情況下，不管是 ABC 三個方案，我覺得推拿或按摩技術士的證照，好像是以能否看得見為一個區隔，我的感覺是有點奇怪，因為不同證照當然在養成與其考試應該是有所不同，如果做這樣的區隔，那兩個技術士的養成要如何區隔？考試要如何來考？研究團隊在設計的時候是否有辦法做區隔？兩個考試的難易度上不知道是否有所不同？對視障者來說可能沒有太多的職業選擇，按摩可能對他們而言是可以勝任的，可是一旦開放後，明眼人從事按摩業比較吃香，建議研究團隊好好想想這兩個證照要以什麼樣的方式區隔？是不是要用技能來區分？這可能又會牽涉當保健或理療的證照，這也很困難，有沒有其他的 Terms 來使用，創新一個名詞也好，能清楚區隔出來。在證照的取得上，不應該以是否看見做區分，應該以證照上技能的差別做區分，換句話說不管是明眼人或視障者都能取得保健或醫療的證照，應該以技能來取得證照，這應該有進階，先保健再來理療(孫迺翊：按摩本身有乙、丙兩級)，我的意思是應該要跳脫現有的制度，創造一個新的制度來因應 100 年後的修法。我會建議兩個證照在區隔上應更精緻一點。

3. 不管研究的結論是什麼，希望能針對視障者提供合理必要的就業保障。

到底怎麼做對視障者是最佳利益，剛孫教授提出對於視障者提供特殊的保障，是否有公平性的問題，基本上我是比較傾向沒有，在所有障別中，視障者大概最難就業，我希望不管研究的結論是什麼，都能夠考量是對視障者的最佳利益，100 年開放明眼人對視障者已經是很大的衝擊，未來整個法制的走向與制度的設計才能夠盡量減少這樣的衝擊，同時間也能顧及視障者最大的就業利益。

這裡我要提到與按摩沒有關係，不知道研究團隊有沒有可能附帶做一些除了按摩推拿以外，視障者還有沒有別的就業訓練的可能性，我有想到電話客服，這不用看到人，只要聽電話、回答、轉接就可以，這可能可以協助視障者，因為一旦按摩開放給明眼人競爭之後，即使在證照上的設計多精緻，對他們而言都是有很大的衝擊。

孫迺翊：其他職務的部分，不在本計畫的範圍內，所以沒有辦法再往那方向研究。

(視障按摩業者認為會議進行時間冗長，沒有辦法問問題，隨後主席說明本次會議的流程)

林佳和教授(政治大學法律系)

主席、各位好，因為時間的關係，我簡短針對研究案涉及的法律問題提出意見。

1. 張教授所提的 ABC 案，我一直覺得 A 案比較好，因為 BC 兩案很難面對 649 號解釋。這裡有一個雙重吊詭，在執行上很難區別按摩和推拿，可是證照上又區分按摩與推拿，但在執業上又可以混用的話，我個人認為是一個很難解的矛盾。假如按摩與推拿去區分證照，但現實的行政檢查要區別卻很困難，我的看法是 C 案應該是最不可行的，而 A 案與 B 案某個程度上並沒有太大差別，假如兩種證照都可以同時執行外觀上看來相同的工作內容，A 案是否比較單純呢？我個人比較傾向 A 案，當然我認為 ABC 三個方案的選擇，我都不認為會解決視障者真正的問題，問題應該在第二個部分。

2. 第二個部份我認為是促進措施，到底促進措施如何對視障者最好，其實大家都有很多的看法，我只簡單的講兩個，第一、從個人的現實經驗中發現，企業界特別是大企業，直接雇用視障者，從事對員工的按摩服務，我認為這是一個很好的契機，之前中正大學的教授說，我們的身障定額進用非常粗糙，只是一個比例，並沒有區別不同障別，像剛剛提到肢障與視障，顯然定額進用的機會是很懸殊，所以例如在定額進用的比例計算上，不同障別的特殊安排以及如何符合法律的要件，我一直認為有一種空間是針對不同障別，針對不同的對象，像剛所談到的假如給僱用視障按摩者的企業一些租稅優惠，或是定額進用比例上不同算法，我都認為至少有一定程度可以改變現在的問題。第二、剛剛衛生署提到的理療按摩師，也許可以在公立醫院做一些促進上的設計。

所以，我個人比較傾向 A 案，而促進措施我比較認為是問題的重點。

林添貴先生(台中市視障技能發展協會理事長)

主席、各位好，我從事按摩業 27 年，開業 15 年，現有的按摩師有 25 位。

1. 對於視障按摩業的開放，對我們來說是一個非常大的衝擊，在這裡聽學者們的論述，有很深的感觸，他們沒有身在這個職場裡，所以有很多的不了解，剛有人贊成 A 案，從我們業者的角度來看，我們是最反對 A 案，因為明眼人跟盲人混在一起的時候，視障者只有 3000 個按摩師，要如何生存？只為了方便符合大法官的解釋令，就犧牲掉 3000 個人的生存權與工作權，這個是希望研究團隊思考的問題，因為大法官的解釋也說得很清楚，政府三十年的錯誤政策，導致視障者經社地位的低落，這是為什麼就是因為政府只有保護，卻沒有積極的輔導與發展視障按摩業，讓視障者自由的自生自滅，尤其是在 80 年代之後，有很多的休閒與按摩產業進入到職場之後，視障按摩業一落千丈，政府也視若無睹，一直任由明眼人繼續的發展，對視障按摩業者或視障按摩師也沒有積極的輔導與發展，導致今天所有的按摩院都是凋零的，在 60、70 年代的按摩業發展的非常好，那是因為按摩相關產業都沒有進來到這個市場，所以可以生存的不錯，但到 80 年代後即變成今天這種慘狀，尤其有許多明眼人掛按摩招牌，卻從事色情行業，導致按摩形象被破壞掉，所以受害最大的是我們中規中矩的視障按摩業者。我們也希望按摩開放之後仍然要繼續生存，仍然要有工作，政府如何來保障視障者的繼續生存、繼續工作，我想研究團隊應該去思考，如何讓視障者擁有平等的工作權與生存權，而不是為符合大法官的釋憲案而犧牲掉我們(視障)。釋憲之後所有的視障按摩師都非常的惶恐未來會如何。

2. 我想提到剛才的 C 案，其實我覺得是最符合視障者以及所有視障按摩師的需求，因為我們需要獨立的管理，無法與明眼人一起管理，再怎麼說我們(視障按摩)也無法跟他們(明眼人)比，在競爭的跑道上就輸了一大截，如何與他們(明眼人)混在一起管理？如果是這樣的話，奧運為何有殘障奧運？乾脆混在一起比賽就好了，所以我們贊成 C 案希望是分別管理，然後對視障按摩業應該要提出視障按摩業的發展條例，各大中小企業政府都有積極發展各個行業，為什麼視障這麼弱勢的團體，政府都沒有辦法制定發展條例，來維繫這 3000 位視障按摩師家庭的生計，所以我希望研究團隊要三思。謝謝。

王育瑜教授(國立暨南大學社工系)

主席、各位好。聽完研究團隊的報告，我感覺證照與職業促進談的比較多，但事實上要談整個視障按摩的問題，其實涉及的層面很廣，彼此之間的關係勢必需要整體的談到，才能了解整個證照制度的設計與配套措施。

1. 我是覺得像按摩訓練與考試的部分談的比較少，剛剛鄭教授提出來的問題，也是我很想要提出的，無論採 B 或 C 案是分別管理、採不同名稱，而其訓練、考試內容是一樣還是不一樣？是否除了名稱外還有其他實質的差異？如果兩個訓練與考試內容一樣但核發不同的執業許可證，當然對視障按摩業較好，可是會不會對消費大眾產生認知上的混淆，消費者想要得到很清楚的專業服務，我想這確實是應該釐清。

如果今天我拿的是推拿的技術士證，可以申請按摩職業許可證，那倒過來呢？如果我拿的是按摩技術士證，可否拿推拿執業許可證，還是其實是沒有推拿執業許可證，既然是兩種名稱是否有兩種範圍，我想用兩個名稱，是需要把後面的考試、訓練...等，都要說清楚是否有差別。

2. 不可諱言的將來按摩開放，視障者與明眼人加入同一個工會，視障朋友確實會在整個工會的運作上，具劣勢的可能性極高。假設未來合在一起的話，如何透過一些規範去突破，譬如說理監事會視障朋友人數比例的限制、確保會議地點與資料是無障礙的...等，使視障者在工會裡面是平等參與，這會涉及到機會平等的問題，如果沒有機會平等，視障者勢必會處於劣勢，這必須是要好好思考的問題。

3. 職業促進的部分應該要好好思考，職業促進應該並不是只給與工作機會，應該還涉及更深層工作權益保障的問題，所以我會蠻期待職業促進這一塊，能夠比較多的思考，視障按摩師未來工作權益保障的問題，可能會涉及到邱老師提到的像減稅、職務再設計或其他的部分。

4. 如果要做職業促進的思索，尤其是聚焦在視障按摩師，我覺得一定要去思考，目前不同執業類型的按摩師未來職業的保障、未來工作權益的保障，譬如說是任職非營利組織底下的按摩中心、企業進用、按摩小站、個人工作室或私人按摩院這些完全不同形態的人，未來的職業促進不是只有工作機會，還有工作權益的保障，這可能不是研究的焦點，但我覺得不能不談，都要稍微有所談到才會完整；另外，不同職業身分的人，有的是雇主，有的是按摩師，有的是合夥，對這些不同樣態的人來說，未來的職業促進絕對是不一樣，想要的東西絕對是不同，這是我的建議，謝謝。

邱大昕教授(高雄醫學大學醫社系)

1. 大家好，今天在討論時一直很難明確討論到哪些規範可以符合大法官釋憲？那一些是會違

- 反的？我覺得這一個特別是 BC 案，因為一直不清楚，所以在不確定下，很難再進一步的討論。
2. ABC 案真的會有差別的，比較會在訓練上，對於後面職業促進上好像比較看不出有具體的幫助，整個研究案某一程度是再也不能有視障按摩保障之後，如何用立法還可以做職業促進，不然目前的訓練制度，在某種程度上已經可以因應了。規範有沒有違反大法官釋憲，在不清楚的情況下，雖然有人提到職務調整不一樣的概念，但是不是今天換了一個名稱，就不會再有其他的問題？
3. 另外，我不曉得是否要考慮進來，就是未來的身心障礙鑑定制度改變，以後每五年鑑定一次，這是否會在本議題中需要考慮的。謝謝。

林良榮教授(高雄大學財經法律系教授)

1. 因為過去養成與職訓都沒有做好，到最後出現大問題，但這問題是不是要用證照來解決？我是持比較保守的意見，我並不認為按摩和推拿可以分，像日本是全部在一起，日本把按摩、マッサージ(馬殺雞)和指壓都合在一起，就是單一證照與執業許可，再加上針灸兩個執照，這三個通常是在一起的，會出現實際的營業、受僱關係、養成、職訓上是在一起的情況之下，這可以分嗎？我是很懷疑。如果從證照制度來區分的話，把推拿、按摩分開，按摩又分保健與理療按摩，這會涉及到職業自由的問題，是否可以這樣分？有無違背大法官解釋？我覺得這是一個爭議。
2. 是否要回到根本的問題，回到職業訓練與養成上，這才是最大的問題，因為之前沒有做。像日本並未特別讓視障者與明眼人在證照取得上分開，但是在養成與教育上卻做很大的區別，這種區別是從中央到地方，像是視覺障礙者有分很多種，如重度與輕度的這兩種養成與職訓不一樣，又有分先天或後天，職災或...等，這些就會在教育與受僱上分得很細。
3. 證照與職業訓練應該和市場是在一起的，今天核心的問題是如何使視障者在勞動力市場中排他性被降到最低，從證照的方法，我覺得會相當吃力、很辛苦，如果從職業災害、嗣後的社會回歸、教育的排他性比較有可能降低，在排他性的降低應該是以技術，把技術的範圍擴大。今天把按摩獨立出來，弄的非常有技術，技術用得很深，我並不認為在市場上是對視障者有力的，把按摩用的困難，要具有考什麼試的資格，這會對大多數得視障者不利，而日本的情況是完全相反，日本並未把按摩區分理療或保健按摩，而是把跟按摩相關的技術合在一起，讓視障者在技術的範圍能夠更寬廣，看到很多實際數據是一個視覺障礙者越多的技能，在受僱關係上會更佔優勢，不易被勞動市場排除。把按摩弄得那麼深，還要去考什麼證照，有些視障者可能有能力與條件，但是可能大部分的人沒辦法取得理療按摩，更不要說理療按摩以後能不能開設課程的問題，就現實勞動力市場來看，大部分就作保健按摩，但是這個保健按摩不足，我並不認為說現階段要馬上把理療按摩弄得困難，應該要把按摩與其他技術結合在一起，這同時也會使按摩業與其他類似的業結合在一起，除了按摩業還可以做別的業，透過業的重覆組合，把勞動力市場的餅做大，我認為應該從這個角度來看。謝謝。

孫一信主任(陳節如國會辦公室主任)

1. 我知道大家對三業三管各有堅持，當然我是贊成這個方向，其實視障按摩本來就有一業在管，現在基本上是衛生署與勞委會去談其他目前在做推拿、足部反射要怎麼管的問題，當然這

邊要考慮選擇 C 案有三個證照，但是在執行業務的過程當中難區分推拿與按摩，因為對消費者或執行來說，可能有一些技法是重疊的，但是在養成當然是不一樣，其學理依據可能會不一樣，如果全部綜合一業，可能在開始培訓的課程或考試內容又要吵翻天，這反而是更複雜的問題。視障按摩就維持原來的訓練，大概可以標舉原來的視障按摩領域。接下來要面對的挑戰，第一、執行的過程中，如果招牌標榜「推拿按摩」是否可以取締？如果取得推拿的執照，是否只能掛推拿，而不能廣告按摩？第二、證照到底要變成按摩還是視障按摩？按摩將來明眼人和視障者都能進來，這部分要兩種都進來？還是單純視障按摩？我覺得這是大家要去面對的挑戰。

2. 基本上，我是反對用投資抵減或進用視障者到企業按摩用薪資抵減的方式去處理，我覺得這部分將來如果減稅利益越來越大，就可能出現人頭的現象，對財政部來說是很難控管的。如果透過傳統手技的方式，目前在營業是免稅的，這部分並沒有被檯面化的做檢討，未來是否在這個部分，譬如營業稅、營所稅能夠有一個正式的財政部解釋是不用課稅，因為現在如果成立公司還是要課稅，而成立工作適用傳統手技是不用課稅，但是將來如果要做中、大型的(按摩中心)，可能就要面臨課稅的問題，我是認為大家可以再去爭取這部分，不過我反對用投資抵減方式去處理，因為那是很難管的。

3. 我是認為衛生署對足部療法與推拿要有更多的管理方向出來，這邊證照才能有較完整的討論，謝謝。

## 第五部分 視障按摩業者

蔡再相(中華視障聯盟副秘書長)

1. 研究團隊的用心和努力值得肯定，但是我會覺得你們的方向是不是抓對了？這個研究應該是因應大法官 649 號的解釋後，怎麼去保障、促進視障按摩者的工作權及將來的就業機會，應該是把握這個。大法官釋憲裡有談到兩點，對視障者保留，工作機會給弱勢是一個合乎社會公平正義的，所以要職訓局主管機關做到兩點，是多元化的就業促進與就業服務，保留適當的工作機會給視障者，這是我個人淺顯的歸納大法官釋憲裡所揭櫫的意旨。所以研究團隊應該朝向符合大法官釋憲的內涵做努力，而不是說要證照管理。事實上研究團隊應該了解整個政府組織再造的狀況，在政府組織再造中衛生署改為衛生福利部，會成立一個傳統醫藥司，將來會把整個民俗療法，包括香灰治療、按摩...等，都是在這個領域由傳統醫藥司納管，至於研究案要講的按摩與推拿要分開，在民國 88 年立委提議要廢除這個條例的時候，我們發動抗爭，後來同意撤回提案，要求我們去區分明眼人與視障者的按摩，內政部就責成我們去做，我把中國所有的按摩典籍翻了幾十部，更從大陸帶簡體字書籍回來，按摩和推拿實在是沒有辦法區隔的，推拿只是按摩裡面的一環，所以區隔按摩師與推拿師，這是對整個按摩業的理解度，可能在認知上還不夠清楚。事實上，保留按摩機會給視障者，始作俑者是日本人，這是在日據時代日本總督府頒了辦法出來的，在 1945 年被取消掉，取消掉日本怎麼做配套措施出來，像剛教授所說的，把按摩、推拿歸成一療，他們有三療，整個三療的立法裡面清楚的說明，培訓是文部省的，厚生勞動省是管理的，所以按摩跟推拿是沒有辦法區隔開的，如果用 BC 案，將來大法官又講整個按摩是個大違憲，又一個推拿跟按摩，把按摩執照保留給視障者，變成又是一個小違憲，講不好聽的話，保留是一種歧視，但如果說因為他們的生存而受到歧視，我想他們也甘之如飴，但是能否做這樣，我們可以去探討的。

2. 按摩整個的大法官解釋裡，是勞政主管單位必須要怎麼去輔導與促進，重點應該是放在這邊，所以在視障界我們認為，將來證照管理也好是另外一個系統，勞委會這邊我們希望說，勞政主管機關的輔導與獎勵的部分，必須要符合規範，就目前的視障按摩技能檢定與管理(宜改為輔導)辦法，假如沒有證照管理的時候，視障者願意考照，參加技能檢定就變成我(勞委會)輔導的對象，假如沒有技能檢定或技術士證，就不符合輔導的對象。因為將來明盲兩個，在政府不能一國兩制管理的情況下，就是為了輔導與獎勵，所以要設一套管理辦法與考試制度，維持現況，對視障者單獨輔導的機制，我認為是必要且合理的，至於其他的考試、技能檢定會因應其他的狀況。民俗療法裡沒有一個行業在開業時做怎麼樣的處理，所以這部分假如衛生署將來認為要管理的時候，因為日本是列成類似醫療行為，我們尊重衛生署的規定，因為維護國民大眾的健康，視障按摩和明眼人按摩沒有分，將來是一套，而視障按摩為了輔導機制而單獨去做，這部分我們強烈的要求，因為按摩長期以來，不只有 30 年恐怕光復以來，國民政府不察，延續到日本殖民地的荼毒，延續來荼害我們視障朋友。(孫迺翊：您的想法是說，在衛生署還沒納入類似醫療行為的管理之前，考證照會是必要的?) 因應大法官釋憲中，責成勞政主管機關必須要對這個行業去做一個輔導。(孫迺翊：輔導跟考證照是在一起嗎?) 輔導機制不能漫無對象的去輔導，輔導總是要一定的基準才能輔導，不是視障者就要輔導做按摩業，那不可以，一定要具有一定的技能，才是屬於輔導的對象，所以要丙級技術士證的考照，才能列入勞政主管機關輔導獎助的對象，這是合理的。(孫迺翊：理療之前職業養成的這一部份呢?) 職業養成目前有一套機制，在教育部高中職的課程綱要中都有了，在按摩領域裡面已經行諸 50 年，這個基制是有的(孫迺翊：我只是想確認一下，您剛才說勞委會輔導的對象必須是具有一定資格的視障朋友。) 對，輔導按摩業必須是夠資格來從事按摩的才能輔導，我們覺得這是合理的，另一個大法官釋憲裡說要保留適當的工作機會給視障者，視障按摩是屬於一個傳統，適合視障者的一個行業，所以在整個釋憲完，按摩開放給明眼人時，必須要保留適當的工作機會給視障者，這是大法官釋憲中所揭櫫的，在這裡面我們看不到，研究團隊對這方面有所著墨。這部分在美國 1935 年的藍雪法案，保留政府公共建築物裡面所有販售權給視障者，這是符合的，目前台灣的法令，公益彩券的販售保留給原住民、身心障礙者跟單親婦女，這部分也是一個符合社會潮流的，所以將來保留視當的機會給視障按摩者，我也希望研究團隊把這納進來，以上的分享，謝謝。

張捷(愛盲基金會公益事業處副處長)

主席與會的先進大家好，我想時間有限我就針對這個問題，表述個人的意見。

1. 研究團隊在這次的研究案當中，其實是因應 649 號解釋所衍生出來的，而這研究案不僅要符合大法官解釋的意旨，更重要是合乎憲法，剛蔡副座所提到的是說，一定要保留適當的工作機會給視障朋友，這在我們憲法增修條文有提到，為社會弱勢的人保留一定的工作機會是很重要的社會公共利益，所以保留是沒有問題的，在研究案 23 頁提到把理療按摩許可保留給視障朋友，其實這個現行制度是有了，所以我建議從乙丙級與理療按摩在現有執行時，可以強化其內容，這個部分視障朋友已經沿用多年，我們希望這個體制可以延續下去。至於其他推拿、腳底按摩要如何去做規範，其實跟我們這個部分並不是最直接的，因為我們花了很多時間在談證照管理的部分，如果今天提出的 ABC 三案，合乎大法官的解釋，但是衝擊到視障朋友，那社

會的公平正義在哪裡？這是研究案最主要的目的嗎？所以我是建議研究團隊如果要提到證照管理，要關乎到大法官的解釋案時，也請呼應到我們整個最高位階，要合乎憲法，對視障朋友要保留一定憲法所賦予的權利。

2. 研究案是針對視障朋友，在按摩業開放之後所受到的衝擊，我是建議研究團隊不是只有證照管理，而是牽涉到稅務。剛孫主任也提到，財政部在 77 年公布個人或多人按摩業是免營利事業登記，可是裡面提到如果有設備、設施的時候，要辦理營利事業登記，但是經濟部是沒有可以登記的，所以法律衝抵的部分，研究團隊沒有去探討這個問題，我是建議要去探討。另外，如果我們去為營利事業登記，有沒有人稅基比我們更少，這裡更要去作探討。上次修法會議有提到有關合作社或其他經營方式，不曉得研究團隊是否會在案子中探討。

3. 視障者去選擇按摩職業，如果在整個前階段養成不是做得這麼扎實時，我們在後續輔導的機制是會有問題，在養成教育的部分，如何保有現有制度，使品質更扎實，訓練出的視障朋友具較好的素質。

4. 最後我建議研究案出來是針對視障朋友在整個按摩業開放後，所受到衝擊的輔助措施，而且是多元的考量，所以我是建議從經營、稅務、養成、證照管理，是給一個修法的 total package，而這個 total package 是評估出來對視障朋友的利弊得失，對視障朋友可行性是如何？影響是如何？做出一個比較具體的完整建議，我想這個部分也呼應到當初張老師與孫老師在 649 號解釋文出來之後，你們也很關心這樣的議題，這個最後出來的結果與最初你們的動心起念，才能做完整的呼應。以上是我做的建議，謝謝。

田蒙潔(中華民國按摩職業工會全國聯合會)

#### 1. 證照問題

剛鄭津津小姐說，為了維護人民身體健康，一定要有證照，講起來政府好像沒有證照，我現在替衛生署說話，人因身體健康當然有保護，當涉及醫療行為會影響到人民身體健康的時候，就要制定很多法律，所有醫療人員都要受法律的限制，這資格是專門職業及技術人員考試，具有排他性，訂定非常清楚的業務範圍，這需要有非常清楚的區隔，所以並不是我們國家沒有管，只能說有些地方該管但沒有管的，執行上可能會有一些問題，好比說推拿，如果有做到接骨，那接骨訂的很清楚，屬於醫療行為，那就應該要取締，如果沒有做到醫療行為，按理來說，這與人民的身體健康無關，不在列管之中。界定推拿到底要不要列管到像專業人員時，是要看到底是否影響到人民的健康，如果衛生署能確實的把關，確實把關指所有人都沒有密醫行為或徹底抓不具資格的人，從事劃定的業務範圍，如果執行上面有確實，人民的健康是否有保障到？所以不是沒有管，只是大家對管的狀況不滿意。那怎麼使管制的狀況較令人滿意，其實跟我們這個有一點相關，但不是這麼大的關係。

證照有專門職業及技術人員考試辦法和職業訓練法，這兩個證照一定是不一樣的，如果一樣會分兩個。我們按照職業訓練法所考的職業技術士證，有沒有必要去做像專門職業及技術人員的考試一樣，把業務範圍去區分的很清楚，因為研究單位陷入一個死胡同，一定要去區分的很清楚，一定要去區分按摩，一定要去區分推拿，這個東西並沒有要去區分，換句話來說，職業訓練法的證照也是管理，廚師也是管理，有沒有人抓沒有廚師的證照但做廚師的？沒有。為什麼過去會抓(按摩)，是因為身權法說只有視障者能從事按摩，而不是因為職業訓練法，這兩個是

不一樣的東西。而職業訓練法證照的目的何在？在我看法是為了管理，根據我在美國的經驗和我去看職業訓練法，應該只是為了管理，什麼叫管理？就是說，先把所有從業的這些人，利用發證照的方式，將這些從業的人聚集，這樣可以管理從事此行業的人。我舉個例子：我過去在美國是 General contractor，當社會不斷在進步，行業會有新的知識與法規出來，利用證照去管理，所以當我要去 renew 我的 license 的時候，他會給你一個 package，然後你要接受考試，那考試是保證會通過，因為他給你一個 booklet，所有資訊都在裡面，你看完就可以作答，他的目的只是希望你能夠認識法規，這個管理目的就是希望民間可以配合政府政策，能了解政府新的法規，你能夠不斷的進步，這一切東西在我來看是職業訓練法管理的目的，不是區分禁止人家從事，因為這個東西不是大到不得了，會影響到生命安全的，如果是影響生命安全、身體健康的話，一定是列到較高的管制。如果照這樣子看來，對視障者而言 C 案當然是對我們最好，那也沒有大的問題，因為在明眼人與視障者從事按摩，養成教育、職業訓練、法規範都是職業訓練法所規定的，並不是只有視障者，只是視障者還有一個身權法，權益是不一樣的，所以雖然職業是相同的，但是管理、輔導通通都是不一樣的，在這種情況下，為什麼不能分開去做管理？今天我們一直繞在這個地方，事實上我講的如果都是成立的話，這個應該不是問題，請研究單位如果不贊成，是否可以找出法律上的依據；如果你們贊成，是否也可以更深入的去支持這論點，幫我們建議這樣做，那視障者非常希望，按照現在視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩的資格認定與管理辦法，目的是管理，我們不要跳到專技人員那個部分，我想視障按摩業要求這個，應該是合理的，除非法律上說這樣絕對不可以。

2. 我們在選擇 ABC 案上面還有一個重要考慮點，兩位教授都是關心有沒有合憲的問題，我覺得這不太有合憲不合憲的問題，第一、基本上以你們做研究的方式，你們也有聽其他推拿整復的想法，如果大家都還能接受不去告，就不會有合憲不合憲的問題，除非他覺得不公平去告，才會有合憲不合憲的問題。這是以實際的情況而言。只要不要太不合理，大家都有一條路可走，誰會去挑戰合憲不合憲的問題？一定是非常不合理，才會有合憲不合憲的問題，那這邊要看說，這樣做有沒有非常不合理，我看實在沒有什麼不合理，視障者就 3000 個不到，會影響到誰的利益？所以這會多不合理？只有對我們不合理，那去告違憲的照道理只有我們，別人都開放了，還去告什麼？第二、釋字 649 號講得很清楚，在規劃時要去兼顧弱勢族群的照顧，這也是國家重要特殊利益，所以在選擇 ABC 案中也要考慮到有沒有照顧弱勢？ABC 方案一旦選擇下去，弱勢的視障者會受到什麼負面影響？現在這個案子看到很多建議，相信你們也想對我們視障者爭權益，但是我們更希望這個案子是個 total package，要考慮到的不是只有證照，而是一個很完整的東西，這個政策一旦規劃下來，有兩個非常重要，(1)可行性：講一堆根本不可行是沒有用的。(2)評估預期效益：一旦這個政策實施下去，十年以後所有視障按摩通通都垮掉，再好的政策都沒用。視障者才是 649 號的苦主，今天你們研究案最重要的目的是找出一個政策，可以保障視障者在 30 年 50 年之後，還有辦法說想要做這個行業，可以進入按摩這個行業，可以獲得政府合理的輔導，這樣才有意義。

3. 行政程序法裡面最重要的是訴訟，因為有訴訟就有救濟，訴訟最重要的是有請求基礎，所以可不可以行政訴訟法第 9 條放到這裡面(身心障礙者權益保障法)來，因為放進來可以讓我們具有公法請求權，有請求權才有救濟的管道，保障身心障礙者的是身心障礙者權益保障法，如果沒有公法請求權的基礎，沒有行政訴訟，沒有救濟管道，都是騙人的，都不存在，既然孫教

授提起這個東西，可不可以幫我們，這也是 total package 的一部分，可不可以幫我們把這個東西放進去，因為行政訴訟法第 9 條是法源，一定要進到特別法裡，如果沒有進到身權法中，沒有救濟的管道，一切都是假的。

4. 在期中報告 23 頁的地方，有提到待制度建立起來，把理療按摩保障給視障者，其實這制度是已經有的，如果你去看辦法(視覺功能障礙者從事按摩或理療按摩資格認定及管理辦法)是已經具備了，只是說在執行上有一些偏差。我們是非常感謝你們認為將理療按摩保留給視障者是合憲的，你們寫的東西很好，但是火力不夠，你們沒有把法律上的依據講的很清楚，就說職業保留有一些相關的解釋，怎麼去把法律上具權威性或說服力的東西提供給我們，因為沒有這個東西，將來要爭取的時候，拿不出法律的依據來，我相信對我們的幫助是很小，所以可不可以請你們深入研究這一部份，把法律的依據提供給我們，我相信勞委會是委託單位，如果他們要朝這個方向去走，他們也要法律依據。除了對我們有幫助，我想對你們的報告也更具有說服力。

5. 我看大陸的一個管理辦法，從中獲得許多啟示，跟研究單位做一個交流，像我們對視障者的促進都是停留在定額錄用的概念裡，可是大陸盲人從事的也是推拿(盲人醫療按摩)，所以也不是保留給視障者，這樣看也是分開管理(明眼人與視障者)。這裡跟我們有一個非常大的不同，第一、(視障者)可以申請醫療院所去工作。第二、只有盲人可以去成立盲人醫療按摩所，其實這個才是最符合我們現在視障朋友的實際狀況，而政府一定要用定額錄用的觀念，就是視障者一定要跟明眼人去做，在這種的邏輯之下，視障者一定要跟明眼人上班，可是在調查中百分之七十幾的視障者不願意到明眼人的地方去工作，比較喜歡視障者在一起開按摩院，所以大陸這個制度對我來說很重要，他是怎麼去管理、輔導、導入資源，不會說是落入圖利民間業者，我今天面臨很多問題，舉一個例子，身權法 69 條政府優先採購，按摩業列入在這裡頭，可是身權法整個的概念是社會福利的概念，並沒有想到將視障按摩變成一個行業經營，所以符合的條件一個是團體，一個是身心障礙機構，另一個是庇護機構，視障按摩業者都不是以上的機構，與其叫政府去編列預算來支持，不如把資源釋放出來，像政府採購將按摩優先列入政府的採購項目，但是這個資源進不到按摩院來，因為是民間業者，有圖利的可能，那大陸怎麼管？就是把它分開，就是要這邊有輔導，讓資源進來，而且要面對現實，政策固然好，但是得不到支持，定額進用視障者做不久是沒有用的，視障者的意願既然是想和視障者在一起開按摩院，怎麼在這個法規去做突破，讓資源能補足 649 號大法官解釋所要求讓視障按摩師進入競爭市場。我們每個人都知道，視障按摩師進入競爭市場，而政府資源不進來、不輔導則註定失敗。如果大陸是這樣子的話，我們可不可以參考大陸的制度。

6. 要解決視障按摩轉型所牽扯的問題很多，如果可行的話，我們可不可以條列下來，書面給研究單位，請研究單位針對我們列出來的問題，盡量協助我們解決，提出具說服力的法律依據，預估解決方案對視障按摩的有影響，一定要找出一條讓視障按摩走得下去的路。這裡有一些問題，可以即時替你們解決，像只是促進視障者從事按摩，其他障別沒有，我問過了其他人沒有要來從事按摩，再來條件也不是適合，只有視障者適合按摩。多元進用管道，像企業進用、按摩院...等，我覺得這有一個很大的問題，就是到底什麼樣的政策，要畫的很清楚，因為視障者只有不到 3000 人，如果政出八門，可能全軍覆沒，如果單一找到最適合的發展方式，然後全力灌注，有可能會起來。這是一個很嚴肅的問題，但是從我接觸到 649 號解釋到今天，沒有人願意去討論，我覺得兩位教授既然接受委託，你們要去做比較深入的政策研究。

蕭呈乾(中華視障經穴按摩推廣協會)

1. 今天是第一次發言，如果發言各位聽的覺得很奇怪就抱歉一下。我是覺得今天兩位教授是不是幫政府當槍手、做擋箭牌？一個政府真的沒辦法去安撫三千多人嗎？而且現所探討的有很多都已經在做的，但是並沒有做的很落實，包括像孫教授說的職務重建，那在台灣也有很多，有宜蘭縣的慕光、台北縣的盲人重建院，都是做職業的重建，所以這已經都有了，只是說在某一部份，政府並無真正的落實，如果說今天所做的研究案，到時候政府真正能提出多少魄力去執行？
2. 另一個養成，今天在這邊有哪一位是不識字的？在台灣的先天盲人，他們不識字，但是在日本的先天盲人他們識字，那是教育體制問題，今天政府說按摩開放，因為 649 號解釋按摩開放，害得一群視障朋友在這邊忙了一陣子，但是到最後視障朋友得的是什麼？最近勞委會還有一個案子，規定一些申請案，然後規定很不合理的地方，如果依照勞委會自己所定的案子，這裡勞委會都沒辦法辦，所以今天很多的事情根本就沒有什麼公平的。而且今天在討論的越多，我覺得好像困惑我們視障朋友越多，視障者透過養成然後去考試，但是在這裡我都沒聽到明眼人要如何去做這些事情，如果今天要安撫視障朋友說，你們一直很關心我們，只是要把這個訊息傳達給我們的話，我認為說今天這個是太多餘了，因為我們都沒有聽到說明眼人要如何去做，張教授有提出 ABC 的案子，但是這三個方案真的都符合嗎？到時候定案的話是不是大家都有問題？所以我認為今天如果希望視障朋友安穩穩的過日子，希望教授們能夠多了解以前的事情，了解以前政府對視障部份到底做了多少事情，這是個人的看法，謝謝各位。

## 第六部分 計畫主持人回應

張桐銳

1. 整個證照到底當做是輔導的標準還是執業的許可，我是想問衛生署的周課長，不過他已經走了，不過我們還是會找時間跟衛生署做溝通。按摩要執業許可證是目前就有規定的，換句話說要從事按摩就一定要取得執業許可證，並不是像田律師所講和執業許可無關。現有兩張證照一個是按摩技術士證，一個是按摩執業許可證，目的都是管理但是這是一個許可證，這裡要考慮的是，按摩剛剛衛生署課長也分為保健按摩與涉及醫療部分的按摩，現在問題是說保健按摩的這一部份，要不要把執業許可的制度拿掉，譬如說拿到按摩技術士證，在從事按摩時把技術士證掛著，讓消費者自行選擇，有技術士證的比較放心就去，沒有的就不要去，至於去哪邊都無所謂，如果把按摩執業許可證拿掉的話就是這個狀況，讓消費者自行挑選。目前還是要執業許可證，所以我還是要請教衛生署的態度，這個不涉及醫療但是還是涉及健康，醫療行為會影響到健康，但即使不是醫療行為還是有可能會影響健康，只要影響健康就會產生是否管理與如何管理的問題，就這一部份，我們的基本態度是因為會影響人的健康，還是要執業許可，到時跟衛生署交換意見的時候，也會特別把這個提出來。
2. 三個方案中，特別是 BC 案在養成上是否要一樣？我想對這 ABC 三案再補充一下，我們的想法是認為按摩和推拿基本上是分不開，而且不管是視障者還是明眼人都可以從事推拿按摩，都可以以這個為職業，從這個角度來說 ABC 案其實都是一樣的，ABC 案就明眼人與視障者都是可以從事推拿按摩這個行業，我們刻意把它設計成事實上一樣但是形式上不一樣，就是 BC 案在

形式上和 A 案不一樣，這個特別考慮到養成、訓練、工會的組成上，明眼人與視障者做不同安排是比較妥當的。那安排後在養成上是否要一樣？不管按摩或推拿都需要執業許可，都必須取得證照，而證照與執業許可事實上都可以要求，需受哪些課程訓練才可以取得證照，取得證照後才可以申請執業許可，不管是視障還是明眼人都可以要求基本的課程是什麼。證照雖然不同，但是只要對民眾健康獲得控管，養成、考試做不同安排並不會妨害原本的目的。

3. 理療按摩：衛生署有提到推拿應該保留給醫療性的，非醫療性的是建議別的名稱，這裡會碰到同樣的問題是保健性與醫療性怎麼區分？實際上操作的時候，有沒有辦法透過檢查來區分？我有一點懷疑，事實上我們目前的狀況是透過別的機制在做區分，譬如場所或病人來區隔，並不是單純的用手法區隔。對保健按摩和理療按摩也會有一樣的問題，剛剛田律師說現行的理療按摩是有規定的，有規定是沒有錯，但是實際上是沒有真正在操作。這裡是對於理療按摩有什麼樣的想像？在理療按摩這個名稱底下想像是不一樣的，剛衛生署的科長講到理療按摩，就是一個專門職業人員，業務範圍就區隔出來，這是一個想像。我的意思是同樣是理療按摩這個標題，有可能有不同的想像，一個是現在已經規定的理療按摩；一個是整個案子中，我們對理療按摩有一些想法與設計，那又是另一想像；衛生署的想法又是一個想像，在這些想像中你要採取哪一個？做哪一個規劃？如果只是回到現行的，就沒有太大的差別；如果是主張將按摩往上提升，接近到輔助醫療，那跟現行的理療按摩是不一樣的；現在衛生署答覆的又是另外一種想像，所以這地方要再溝通，如果我們要推推理療按摩，那要推什麼內容的理療按摩？這部分要把它畫出來，因為這個顯然我們談的已經不是現行法所規定的理療按摩，所以這部分可能是可能還需要再作考慮的。

4. 剛剛有提到我們的期中報告有些討論沒有那麼清楚，那是因為我們的期中報告時間很短，只是把我們的想法寫出來而已，到期末報告當然會做比較詳細法律上的論證，我就補充到這裡。

張捷

補充 30 秒，現行有理療按摩許可證，現在講理療按摩是有醫療行為的，所以我建議我們的名詞可以統一，理療按摩就是現在講的理療按摩執業許可證；那將來醫療按摩就把它改成醫療按摩，不然兩個都是理療按摩，兩個會互相錯亂，因為文字都一樣，放在不同地方就會有爭議，所以給研究單位做提醒，現在已經有理療按摩認定及管理辦法，所以這個不是待認定，待認定或許是你說的醫療按摩，把他區分就不會有爭議。

田蒙潔

我們希望保留的是現行的理療按摩制度。還有理療按摩與一般的按摩是有差距的。澄清一下執照的問題，一個是職業訓練，一個是專門職業技術，物理治療跟我們這個拿到乙級技術士證再拿到理療許可證是不一樣的，前者是有劃定業務範圍，所以養成教育...等會不一樣，但是後者沒有界定範圍，因為政府的目的是要去管理這些人，的確會牽涉到健康與衛生，健康衛生都是衛生署要管的，但是管理的目的並不是不准你從業，而是要配合時代的進步以及政府的政策法規，所以這樣說的話跟推拿很多都是不一樣的，把它分開管理應該是沒有問題的。

林添貴

保健按摩與理療按摩差別相當大，我們在考試的時候，丙級是從寬，乙級是從嚴，乙級考試是以事實病症為主要的考試訴求，那些對解剖學、病理學、人體結構都非常的要求，所以丙級與乙級是差了一大截，這絕對不是差不了多少或一樣的東西，能夠拿到乙級證照再取得理療許可證，那是一個我覺得目前對視障按摩業生存唯一的法寶而已，我們在市場可以做區隔，也是用這個東西做區隔。理療部分對於人體的痠痛是解決一大半的問題，一般保健按摩只是對於沒有病痛的人，來做一個舒壓解勞的動作，理療絕對是針對人體痠痛作相當程度的舒緩，是有絕對的工作，希望教授能了解。

孫迺翊

1. 有先進提到這次的報告對職業促進好像著墨不多，我在這一次的報告裡是先把法律強制性的規定，譬如定額進用的部分先提出來，職業促進或職業再設計及職業重建的部分，在現行法是有一個法律依據在，但是裡面落實的部分目前沒有，在立法院定的母法上是不清楚的，我也覺得說，把按摩當成視障者大多數會從事的產業方向時，其實未來會希望發展出這個職業，從訓練、養成到就業的部分上面做特殊模組化的需求，這內涵當然會包括之前所說的職業訓練各方面的補助(限定給視障者)，這個部分比較沒有去談是因為行政機關在是有很大的空間去做，怎麼去做就會影響視障朋友的生存與就業的空間，這個部分法律在規定時。通常會用子法，再去授權給行政機關定，也就是說不管未來如何的修法，針對視障者從事按摩業的職業重建與職務再設計應該會再授權。現在有一個方式可以著手，我們行政程序法有一個法規命令的訂定程序，授權給行政機關訂定子法的時候，規定有程序參與，像美國的行政程序法，如果你有程序參與，有表示意見，而後行政機關沒有採納必須附理由，如果沒有附理由是可以打訴訟的，那這個部分是在我們行政程序法中沒有規定的。要哪些模組化的設計，其實是視障按摩界或復健諮商的專家最清楚，而我們法律人可以思考一個方向是強化程序參與權的部分，未來可能會建議授權給行政機關訂定子法的程序上，要做不同於行政程序法的規定，我想先是行政程序法而後才會有行政訴訟的問題，假設有一個補助辦法，這補助辦法的內容上可能是身權法或其他法規在立法上都要明定，法規命令或行政規則參與的部分都必須要有視障團體代表參與，訂定出的子法必須附理由，如果不附理由，可以進行訴訟。如果是放在身權法的話，做一個行政程序上子法參與的規定，不僅對視障者對其他障別都有適用到，也許是一個可行的方式。

2. 職業促進也可能會因個人工作室或合夥拆帳或被 NPO 受僱而不同，因為不一樣所以需要什麼幫忙，這個利用程序參與的部分制定出來，可能會更清楚，我們可能會比較著重在子法程序參與的面向。

3. 至於稅的部分，因為稅法的理論與措施其實非常繁雜，我想就稅的部分，在我們的能力範圍內做一些探討，那有可能的是因為 NPO 的性質、登記為公司、或是個人執業，在適用稅法減免的方式可能不太一樣，這個部分可能還要多尋找一些資料，我們的報告就到這邊。

## 十、第一次機關訪談-衛生署(民國 99 年 4 月 30 日)

**時間：**民國 99 年 4 月 30 日 上午 9:30~11:30

**地點：**行政院衛生署

**與會成員：**孫迺翊(計畫主持人)、張桐銳(共同計畫主持人)、周道君(行政院衛生署醫事處科長)  
陳奇威(計畫助理)

**議題：**

1. 保健性之按摩(或「推拿」)是否宜歸由衛生署主管(鑒於其雖非醫療行為,但有損害國民健康之危險性)?
2. 保健性之按摩(或「推拿」)是否有必要以許可制來加以管制?
3. 對於具醫療性之傳統按摩(或「推拿」),衛生署是否有管理計畫(包括「是否」與「如何」)?
4. 未來如保健性之按摩(或「推拿」)納入醫療管理,而保健性之按摩(或「推拿」)則不納入,在執行上要如何區隔此二者?(檢查人員是否可能分辨出業者所作的是保健或醫療性按摩或推拿?)
5. 在現行身障法及「資格認定與管理辦法」第 2 條第 12 條規定中,視障理療是可以在公私立醫療機構為病患提供舒緩病痛、維護健康。此項規定是否意味著「視障理療」為一種醫療輔助行為?衛生署對於視障理療的定位為何?如果按照現行條文,公私立醫療機構實際上有無可能提供視障者此項工作機會?

**會議內容：**

**孫迺翊：**我們研究計畫到現在仍有一些不是很清楚想請教一下衛生署的看法,現行理療上的定位,我們不是很清楚,因為他似乎不是一個醫療行為,但現行的法令又說他可以在醫療院所執業。

**周道君：**雖然法令上是醫療按摩,但站在衛生署的立場上,比較沒有把它看做是一個醫療行為,其實比較關鍵的歷史是民國六十幾年醫師法修正的時候,醫療行為就有證照的問題,醫療行為要求的管制和門檻都比較高,因此理療按摩這塊就比較不算是我們的醫療行為,八十二年時,衛生署便發公告,認為他不是醫療行為,到八十五年修訂身障法,那按摩出來後,他主要是要跟明眼人做一些區隔,在定位上他仍然是比較算是非醫療,而按摩和理療按摩是從日據時代分下來的,在早年他就分為兩塊,但在醫療行為的角度來看,這兩種都不是屬於,醫療行為,只是在按摩的手法上面有所差異。

**孫迺翊：**只是理療那個修正後,他的管理辦法,好像也是三個機關一起修正,但從條文中看,他好像不是一開始就這樣改寫。

**周道君：**舊的身障法第三十七條,理療按摩好像是分成兩項,九五年就把它訂為一條。

**孫迺翊：**我比較不清楚的是,如果他是非醫療行為,那為何在訂定的時候,衛生署可以同意他在醫療院所等等地方。

**周道君：**其實那個條文訂定後,後端根本沒有做,沒有相關的辦法來執行,因為它需要執照,但是執照又沒有辦法做到,從行正面來說,理療按摩實質上並沒有進到醫療體系這端。

**孫迺翊：**所以即使現在有人已經拿到理療執照,但是法令上也是不可能進入醫療體系嗎?

**周道君：**是,他會違反其他法令的問題。

**孫迺翊:**是醫師法嗎?

**周道君:**像物理治療師也有立法啊，但理療按摩和物理治療師法又不大一樣，因為理療按摩是從中醫體系出來，而物理治療是從西醫體系出來的。

**張桐銳:**我想這部分可能有一些問題，因為我們有點懷疑視障按摩和推拿的源頭是否一樣，我們有些懷疑，推拿的部分就是從中醫經絡那邊出來，但視障按摩是從日本那邊過來的，究竟是西醫還是中醫就不是很確定，因此，他們的源頭可能不見的一樣，那有沒有可能，因為現在在法制上面就已經有理療按摩這個身分了，那有沒有可能可以定位在醫療跟保健之間，有另外一種型態，像醫療輔助。

**周道君:**在醫療行為中，我們大致上可以分為兩個部分，一個是比較輔助醫療，另外一個是核心的醫療行為，這部分是需要醫師是執行，像診斷，處方等等，所謂輔助醫療，是他可以透過醫師的指示是執行，兩者間的差異在技術層次的高低，其他的我們都叫做非醫療行為，那所以是否我們要在非理療行為裡面再切一塊出來，這邊的我們叫做理療，其他的我們叫非理療，但這樣從醫療行為管理的角度來說，但衛生署的關聯就不大。

**張桐銳:**你們的區分上有醫療性的推拿，跟保健性的推拿，那醫療性的就會進入醫療管理裡面去，那衛生署在規範上如何處理呢?

**周道君:**現在我們沒有對推拿下定義(醫療性和保健性)，但是實務上，但我們可以從推拿裡面看，它切出來後，有一塊是中醫的傷科在做的，另外一塊是民俗調理的，那是否我們在管理上，以後所謂的推拿是指處理傷科的那一塊，那另一塊可以換一個名詞，而站在衛生署的立場，衛生署比較關心他是否是一個醫療行為，事實上，我們再看六四九，其實就是區分醫療行為和非醫療行為，而後者又有按摩和非按摩，而六四九是將按摩和非按摩的界限給拿掉，因此，對衛生署而言，並沒有影響。

**張桐銳:**現在從技術上可能也很難區分出來。

**周道君:**是的，我們問過一些傷科前輩，好像是可以區分出來的，但現在在管理上，是八十二年的一個公告的關係，你這是傷科推拿所以是醫師做，我們在管理上的方法就是，你不要宣稱療效，但是你要說將它區分是不是可以做到，事實上也很難一刀切割，很難很精確。

**張桐銳:**我想如果要行政人員去檢查，現在行政人員也很難有這個專業，那現在這是否是一個資格，因為我們在詢問的過程中，有一些拳頭師父的技術可能比中醫師好。

**周道君:**其實醫學的外原本來就不是很清楚，不然就不會有這麼多的新藥，新技術等等的出現，而新藥很多都是老藥，其實很多都從傳統醫藥出來，研究成熟了就拿進來。

**張桐銳:**那衛生署這邊也要管理這塊嗎?

**周道君:**我們目前對這塊可以說是管理密度非常非常低，因為我們沒有給他做登記，沒有給他做訓練。

**張桐銳:**我想請問衛生署有沒有意願把這部分的管理密度提高?

**周道君:**短期內衛生署並沒有這個打算。

**張桐銳:**但是他操作不當不是會妨礙健康嗎?

**周道君:**所以我們才要求他不可以宣稱有療效，那如果出問題，民刑事責任就自負，而且在我們執行上，如果他今天拿了一個衛生署的執照時，民眾是沒有區分他是證照還是職業許可，所以有可能，如果他今天拿了一個衛生署合格發證，民眾就有可能覺得他跟台大醫院一樣，我們

舉個簡單的例子，食品的管理，結果他把它當藥賣，然後出問題後就說你衛生署有合格，但衛生署是核給他食品，在外面的拳頭師很多衛生署沒有核准，他們就把公文的文號貼在外面說衛生署核准，衛生署現在很難處理的就是我們很難跟民眾說證照有兩種，因為民眾很難去區分

**張桐銳:**但是衛生署不會因為有人把食品拿去當藥賣，因此，就不管理食品。

**周道君:**衛生署從國外進口的食品他有一組專用的字號叫衛輸食字，主要就是確認他是否是藥，而為了這個東西，衛生署把這文號去掉，僅有國貿的許可而已，衛生署不敢發許可證，因為每次出事都是說衛生署許可，我想現實的情況是衛生署在處理上他有很難的困境在。

**張桐銳:**在想請教，瘦身美容的部分，衛生署是否都有主管？

**周道君:**瘦身美容業現在在 FDA 去管理，那時候讓衛生署管事實上也是一件很怪異的事情，因為那時在消保會他就要衛生署管，因為他僅是做美的，但現在在法律面，其實對瘦身美容業沒有特定的法律，好像只有一個行政規則。

**張桐銳:**如果不考慮主管機關，像這類的，他其實是有某種程度的危險性，如果有某種程度的危險性在，難道國家不管嗎？

**周道君:**難就難在，某個角度來講，他就介於醫療和非醫療之間，我們現在面臨的困難是在我們比較沒有辦法去正面承認他是醫療行為。

**張桐銳:**我是想問，今天不管他是否是醫療行為，但他總是有危險性存在，他跟國民的健康是有影響的，難道國家不管嗎？

**周道君:**我想衛生署不宣稱療效這件事情上，大概是做得最對的一件事情，為何我這樣說？，以前這些是以國術館的型態存在，那這是民眾文化上的需求，我們基本上會尊重，現在看到最大規模在做這些的是，華西街，士林夜市。

**張桐銳:**那部分可能是腳底按摩。

**周道君:**在國外一般就是研究，如果研究出來有療效 那就有實證的基礎，就會把它往醫療方向走，那實證的時間通常也都很長，即便實證出來，長期來看，會有一個問題是，究竟是技術要進來，還是人跟技術都要拉進來。

**張桐銳:**我的問題會比較在還沒有被界定為醫療行為，但是如果這樣的行為是有危險的，那是不是需要針對這樣的危險性去做管理？

**周道君:**短期來說我們會希望是否可以朝技能檢定走，因為現在在民俗療法這塊，很多人都說獨門絕技，但因為就只有你會，所以沒有人知道你是真的會還是假的會，技能檢定及作業市場規則第四條，在民國八十幾年時，我們一開始沒有讓哪朝技能檢定的方向走，是因為外面這些師傅可能會不接受，而且檢定的標準是甚麼，但這幾年他的一些條件已經開始慢慢成熟，而目前的情況看起來，如果你今天扭傷，以前可能會去給人家喬一喬，但現在大部分的人會往醫療體系去，而目前國內的整復推拿，也慢慢的開始有工會，他們也整合起來，他們也開始統一手法和統一教材，整個條件來講，是比當年成熟很多，所以我們在想是否先讓它走到技能檢定那塊，我想這部分也不是衛生署要推卸責任，而是如果他現在要走到專技，短期內教育的那部分會做不到，因為考選部目前的政策是，專技的考試就是大學以上，連專科他都打算不要，所以目前你要讓它走專技的話，從實務管理的角度來看，我想距離還是相當長，所以我們想請勞委會是否要做技能檢定，但是首先就會面臨，做出來後，哪個部會當主管機關？，現在就在談這問題，如果純粹養身保健休閒的話，那衛生署其實不用管。

**張桐銳:**那就腳底按摩這部分，我們之前也有接觸過一些，那我們覺得他危險性不是這麼明顯，好像最嚴重就是經脈炎，而我們考量的一直都不是療效，而是危險性，那腳底按摩這塊他危險性不高，而推拿按摩它是全身的。

**周道君:**我想技能檢定的方向是的條件是慢慢在成熟，因為現在它們有統一的課程，所以這方面的資料是已經在累積。

**張桐銳:**不過你這行業出來後，職訓局顯然就不合適。

**周道君:**技能檢定有好幾百種，像水向定向是經濟部。

**張桐銳:**主要是看要管甚麼，如果是商業登記當然是經濟部，看你管甚麼事情，有時是低度管制，密度不一樣，而著眼點也很重要，今天是商業登記當然是經濟部要管，如果今天的著眼點是他的危險性，例如說它的操作，和跟操作有關的注意事項等等，而主管機關要有能力去訂定這樣一個規範，這應該要有這方面的專業才能職訓局顯然事不大可能。

**周道君:**我想這跟他未來要放到甚麼定位是有關的，如果他要走技能檢定，那可能就朝非醫療的這個方向，那如果有像剛老師的那個顧慮的話，我們就會朝低密度的管理前進，因為高密度的管理會有他的問題出來，所以我想即便最後歸到衛生署來管，最後會不會歸到一個很低密度的管理，而目前推拿整復中，較涉及醫療的部分，這的確是一個比較灰色的問題，如果涉及身體的結構的話，理論上我們的解釋就已經認為是醫療行為了，我個人的看法會在管理的規定和實務的落差，在八十二年的那個公告裡面，已經寫得很清楚了，如果涉及身體骨骼等等，這些就已經是醫療行為了，但是實際的管理上，很難從他的操作手法去認定他已經做到這樣的程度了，而且某程度上，這是文化上的需求，因此，你很難把它全部抓光光，所以它變成規定和操作面有一些落差存在。

**張桐銳:**我想這樣的規定是有意義的，因為人力上也許你沒辦法去稽查，但是當有醫療糾紛的時候，那個個案就會被拿來詳細的檢驗，那個案經過詳細檢驗後就會變成違法，也許不至於到密醫，但是如果是違法的話，那麼在民事上面你就會負損害賠償責任，我想那管理規定是有意義的，也從這裡可以看出，衛生署實際上已經有在管理。

**周道君:**我來看我們現在在處理技職跟專技的部分，我們切得太乾淨了，但是在社會生活中，你很難用概念去切得很乾淨，而如果今天我們是要先認定他是醫療性質，然後再決定他能不能進來，這樣是有問題的，如果他今天是技能檢定，那可以，但如果你要跳進專技裡面來，你今天說要一刀切，現在問題就來了，大學要去開一個系所，然後一個月二萬五到三萬，且長期看起來還沒有升遷發展機會，因為你做任何職業你也要執照，因為他也不會升為醫師。

**孫迺翊:**不過醫療輔助行為的個案都是這樣，像護士也是這樣子。

**周道君:**是的，但未來十幾二十年，醫師應該還好，還有很多人會念，但是其他就有得看了，可能無法供應市場的需求，那如果他未來自職業工作的發展不是這麼清楚的話，那可以給他多少機會？，而其實某程度上，這些醫療輔助人員，也是在醫師得指定下執行職務，因此，是不是真的需要大學畢業，那如果不是非大學不可的話，那其實我們現在的專技體系，其實又是套不起來的。

**孫迺翊:**護士跟護理師都是專技？

**周道君:**現在都是專技，高中沒有只剩五專了，幾乎都到四技或者大學。

**周道君:**如果理療設計上讓他跳過考試走技職進來的話，那他還是不是專計的範圍，這也是我

們所考慮的。那如果有這樣走的話那一定要透過立法去做，我們很難單透過行政機關去做，另外，還有一個困難點是如果他今天可以透過這樣的方式進來的話，那以後還有多少是可以這樣進來。而且我想在設計這個證照的時候，很難僅針對視障不管是視障，或者是明眼人他都有可能透過這樣的方式進來那麼現有的問題是他所做的和現有的醫事人員間的關聯何在？而且在立法時各個利害關係者在角力時，是否可以走的通，這也是問題首先像是既有的利害關係者如有證照的人。

**張桐銳:**我想確實會有這個問題就是守不守得住的問題做的事情明明是一樣的那為什麼視障者可以但是我們明眼人不行

**周道君:**我想第一個在這個圈圈裡面(輔助醫療)，他會不會希望看到這些人進來。第二個是衛生署願不願意看到他們進來，而第一件事情會考慮到健保我想實質上，我們可以去這樣想，但是進不進的來我自己是想視障可以進來那其他明眼人可不可以，進來我想這都是要納入考慮的我擔心的是，如果從六四九的邏輯延伸下來的話，我擔心單從是不是視障去做區隔這樣會不會違反六四九？

**張桐銳:**這部分我們有考慮過了，因為六四九談的是職業自由就是一個行業這行業本來是預設所有的國民可以做的，但是現在把這行業單獨保留給視障者就當然會有問題。但如果現在的問題開創視障按摩的資格讓他進來那個不是一個行業，我基本上認為像在德國上面專科醫師也並不是一種行業，所以就是說這個制度是本來就是專門針對視障者創造出來的，所以現在大概未必說有理由讓這個制度拓大到所有人都可以適用。

**周道君:**我覺得這問題要考慮的就是說當我們去看視障按摩是否是一個行業的時候，或者說他資格取得，我想就是他構不構成一個行業以及他對其他國民的限制其他人可不可以做同樣的事我想應該從這個點去考慮吧？

**張桐銳:**法律人的考慮可能是剛好相反，就是按摩是一個行業，但是資格取得是被認為是你進入這個行業法律上資格限定的門檻。所以資格取得是一回事而按摩是一個行業，像大法官說按摩是用你的手技去維持你的生計，這是每個人都可以的。現在是法律把這個保留給視障者這是不行的所以他講得是按摩這個行業，但是理療按摩這個本身。

**周道君:**如果按摩限制視障者反六四九那理療按摩限制視障者做難道不會違反六四九嗎？

**張桐銳:**因為按摩是一個行業，理療按摩不是一個行業，所以將他保留給視障者是沒有問題的。

**周道君:**如果理療按摩可以保留給視障者那這張證照的實際效用是什麼？那構不構成實質限制明眼人？可不可以做按摩明眼人可不可以做理療按摩？

**張桐銳:**可以，但是可能不能掛理療按摩的這個標誌。

**周道君:**不好意思，我還是不大懂他的差異在哪裡，但我想這就是法律上實質限制的存在，但六四九真的不能用到嗎？而我在這幾次會議中我個人的看法是證照問題是重要但不緊急，因為三年搞一張證照不大容易，我想的問題是如果我們幫他們創了一張證照，法律也通過了，也閃過六四九了，但是明眼人和視障者都可以做那他實際的區別在哪裡呢？我們做了這麼大的努力但我們沒有解決真正的問題。

**張桐銳:**我想理療按摩弄出來，那他有沒有實益我自己也是打個問號，但對視障者而言，可能他們的考量是這樣社會地位感覺比較高一點。

**周道君:**我想如果他們進到商科診所後對他們比較好的是可能客人的量會比較多一點這大概是

唯一個差別

**張桐銳:**我想以現在價格二十分鐘大概要兩百，可能是薄利多銷，但是在法律上如果他進來的話他們就會和明眼人有差異。

**孫迺翊:**其實我想這比較像輔助行為，因為明眼人本來就可以做，那就是視障者現在拿到理療，他們就可以做，等於說是輔助的輔助，我想這樣是不會限制明眼人去從事這工作的機會。

**張桐銳:**我想這樣講，應該說這是一個特殊管道，那如果你明眼人要進來的話，你就要透過一般管道，所以我們是希望看能不能在一般管道下，為視障者去創設一個特殊管道，但這個特殊管道實際上是極少數菁英。

**周道君:**我想就老師的說法，實質面這樣講也許是通的，但是我們如果開個小洞讓他進來首先這個門，我們能開多大？第二個是這個洞開出來後有多人想進來，我認為只要視障都想進來，而且這個門如果太小可能沒有實際的意義。

**孫迺翊:**這本來就不是要解決大部分的問題，這其實是一個職業上的展望。

**張桐銳:**其實反過來想，因為這部分是要做醫療，那如果涉及到醫療你本來就要控管，你本來就不可能開大，開大就會跟你整個醫療的要求不符合。

**周道君:**我想是不是可以透過考試來解決？

**張桐銳:**就是讓他們進入專技，然後在專技那邊成立特殊考試給理療的特殊考試。

**周道君:**這樣在外國的立法例是有的，其實從憲法條文來看，不一定要從學校考試出來，就是教考用出來，一般來講，技能檢定是訓考用，而專技是教考用那有沒有可能是在這個門上加一個考，變成訓考用考，多給他考一個，因為我們是比較嚴格，但是我知道有很多國家他是以多少的工作年資去換專技資格這時候他允許的教育是比較低的等級，我想如果要加一考試的話恐怕老問題又會出來，就是視障跟非視障可能很難區分。

**張桐銳:**我想可以在規定在身障法，裡面在身障法裡面加一個條文，因為規定在身障法裡面，所以他僅適用在視障者直接規定在身權法裡面。

**周道君:**這邊就要看能不能閃過六四九不好意思我一向比較悲觀。

**張桐銳:**我想有沒有憲法爭議再說但我想這裏面是有解釋空間的。

**周道君:**我想如果用訓考用考這樣憲法爭議會比較沒有，因為今天他進來不管他做的是這麼大一塊還是這麼小一塊，這東西到底是不是專門技術範圍，我覺得這邊會有隱憂。

**孫迺翊:**所以這邊是訓考用，然後再以他的用的年資取得考試年資，就是對照於教考用這樣我在看德國的物理治療師和按摩師法，因為他們都是屬於醫事人員那他們按摩是兩年養成物理治療師是三年半。

**周道君:**我們現在專技來講是比較欠缺彈性的，把我們自己搞得有點累，我想從現在比較大的視障團體來看，他們好像比較關心輔助這塊，可能是因為三年的時間快到了。

**孫迺翊:**我想像視障者關心的生活津貼，但這不在我們研究範圍裏面，所以我們就不談。那跟職業促進有關的生活津貼我會就有談，我想法律比較能夠著墨的部分比較會注重在他們程序參與的部分。

**張桐銳:**我想在最後請教所以衛生署對這塊現在是都不管？

**周道君:**目前是維持在比較低度的管理，而我們目前也跟勞委會在討論是否把他引到技術技能檢定那邊去，而我覺得在這部分如果這批人以後想進專技人要進入專技可能比較難，但是技術

有可能被引入專技，但是我想這批人可能就跟我們現在處理視障問題一樣，他們是半路出家他們不大再為了一個專技再去念書。

**張桐銳:**這跟記帳士有點類似他們原先就已經在做了，後來他們就去推立法，後來他們推成了，但變成要考試結果他們去推的反而不是記帳士。

**周道君:**其實像這種情形大部分是會有特考，那給他考試資格不一定會考上，那如果要走到職業許可的時候就會跑出來，你到底要定在甚麼地方，或者是說要不要職業許可是否是他拿到證照後然後去商業登記。

**張桐銳:**因為從事按摩是要執業許可，而六四九之後明眼人就可以從事按摩，結果視障者還要職業許可，那這樣會產生不合理的現象，那是否應該把職業許可拿掉？

**周道君:**我想證照的效果以前是執業的許可，但是現在讓他的連動效果變成生活的補助是不是從這邊來？

**張桐銳:**許可證是規定在行政命令裡面，我想問的是以您的看法是不是乾脆就把職業許可拿掉？

**周道君:**我認為根本就不用，就拿掉。我覺得這時候不用太在意去做許可制，我想單一去對視障者做許可制是沒有意義的。他本來在競爭上就是弱勢，他被管的還這麼多這樣是不通的。

**孫迺翊:**謝謝！我們差不多了。

## 十一、 第二次機關訪談-財政部賦稅署與經濟部商業司(民國 99 年 4 月 30 日)

時間：99 年 04 月 30 日 14：00 - 16：38

地點：台北市濟南路一段 3-1 號 (立法院中興大樓) B1 第一會議室

與會人員：

孫迺翊(計畫主持人)、張桐銳(共同計畫主持人)、陳佳微(計畫助理)、孫一信(陳節如國會辦公室主任)、林美慧(賦稅署稽核)、丁文萍(賦稅署科員)、田蒙潔(視障按摩全聯會代表)、施淑敏(視障按摩全聯會代表)、彭維岳(經濟部商業司專門委員)、李時靜(經濟部商業司)

孫一信(陳節如國會辦公室主任)

視障按摩業一直都課稅的邊緣，營業稅與所得稅一直是一國兩制的現象，像基金會附設就有課稅，全聯會也看到一些問題，希望藉由這次賦稅署這邊做一些意見交換與澄清。之後大家可以討論，未來如果視障按摩變成產業後，非視障者開始執行按摩的業務，大概要如何課稅。

### 第一部份 營業稅

一、財政部賦稅署 770307 台稅二發第 770044235 號函

財政部賦稅署 770307 台稅二發第 770044235 號函

盲人投資經營按摩院(中心)，如具有按摩院之設備並僱用按摩人者，自應依法辦理營業登記，課徵營業稅。但如以個人按摩或集數個按摩者，以本身勞力應顧客召喚外出或在住宅附設按摩室從事按摩，並無僱用按摩人者，則屬以技藝自力營生之人，依照營業稅法第 3 條第 2 項但書及同法施行細則第 6 條規定，免辦理營業登記，並免徵營業稅。

#### 林美慧(賦稅署稽核)

「盲人投資經營按摩院(中心)，如具有按摩院之設備並僱用按摩人者」這句話是主要的區分條件，如果是具備這個條件，自應依法辦理營業登記，課徵營業稅，這就表示它具備營業規模了。但書「以個人按摩或集數個按摩者，以本身勞力應顧客召喚外出或在住宅附設按摩室從事按摩，並無僱用按摩人者，則屬以技藝自力營生之人」，依照營業稅法第 3 條第 2 項但書及同法施行細則第 6 條規定，免辦理營業登記，並免徵營業稅。

#### 田蒙潔(視障按摩全聯會代表)

如果有按摩院的設備，加上僱傭關係，就要辦理營業登記，營業登記是根據何項法律來辦？

#### 林美慧

有營業行為，就是要課徵營業稅，因為我們用這樣一個條件(盲人投資經營按摩院/中心，如具有按摩院之設備並僱用按摩人者)說明具有營業規模。營業登記現在是單一窗口，在經濟部登記，以前是各單位經濟部、國稅局兩邊都要跑，現在不用，經濟部是單一窗口接受案件，經濟部有相關規定，雖然不屬於經濟部登記的行業，但是仍會把資料通報到國稅局，國稅局就會核定稅籍，通知辦理營業登記。經濟部可不可以，就沒有涉及到稅賦課徵的問題，只有登記准不准的部分而已。

## 田蒙潔

什麼情況要去營業登記？因為根據經濟部的解釋，要有營利的行為才是營業行為，所以不具營利性質的話是不能夠登記的。事實上像愛盲不是用按摩登記，因為到經濟部是不能登記的，(丁美慧：愛盲是社團法人或財團法人公益團體吧)

愛盲對外不是用社團法人，要另外去做登記。所以財政部函釋說的登記，在經濟部是不能登記的，因為沒有按摩這個行業，所以無從登記，也無法課徵營業稅，事實上按摩在經濟部來看是被定義不具營利性質，不可以登記，所以函釋「自應依法辦理營業登記，課徵營業稅」，但是卻沒辦法登記。

財政部分成：如果有設備及僱傭關係，則認為是營利；如果沒有的話，就是自力營生，就適用加值型及非加值型營業稅法第三條第二項<sup>1</sup>的但書，自力營生是靠技能，那依照函釋的講法是，如果有僱用人，就變成是有謀利的；如果沒有僱用人，就是沒有謀利的。但是我們(視障按摩)是沒有在(加值型與非加值型營業稅法施行細則<sup>2</sup>)列舉項目裡，是把我們當成其他以技藝自力營生者。我要請教的是，我們的設備就是一張床，可是像律師、會計師、醫師...等，他們都有設備，也都有僱傭關係，為什麼他們就不是營利，反而我們視障者有僱傭關係、有設備就變成營利，就要營利登記，而且事實上到經濟部也沒得營利登記，還要變相用養生什麼的才能登記。我們講政府一體，財政部雖然沒有和勞委會同一個，但都是行政院底下的行政機關，長久以來勞委會補助視障者都是補助設施設備，如果依照函釋的講法，一旦補助設施設備，全部都變成營利事業，這個要怎麼辦？視障者長久被這個法條綁著，根本動彈不得，而這函釋把視障者全部綁在家裡，事實上已經違反身權法第 46 條<sup>3</sup>，固定場所不是指住家，在沒有固定場所的時候，住家才可以當成固定場所。

## 孫一信

這些問題可能要一個一個來，他們也並不是很了解視障按摩的問題。而且稅法大概也沒有規定你就不能這樣做，那個大概是不會違反身權法第 46 條的問題。請問目前，有沒有視障按摩院或視障按摩工作者是有課營業稅的部分，(賦稅署代表沒有準備相關的資料)，所以也不知道怎麼課稅？

## 林美慧

具有按摩院的營業設備及有僱用按摩者，依法辦理營業登記。就營業稅的部分，要看營業規模，我們有一個查定的標準，如果提供勞務在核定後，屬於四萬元以下的則是免稅，如果是四萬到二十萬是查定課徵，二十萬以上是核定使用統一發票，跟一般行業是一樣的。至於實際個案情形，我們可以回去再請各國稅局做調查、統計。

## 孫一信

這個調查可不可以分，像視障按摩、休閒指壓，是不是也能夠一併統計。像養生會館、休閒指

<sup>1</sup> 加值型及非加值型營業稅法第 3 條第 2 項：提供勞務予他人，或提供貨物與他人使用、收益，以取得代價者，為銷售勞務。但執行業務者提供其專業性勞務及個人受僱提供勞務，不包括在內。

<sup>2</sup> 加值型及非加值型營業稅法施行細則第 6 條：本法第三條第二項所稱執行業務者，係指律師、會計師、建築師、技師、醫師、藥師、助產士、著作人、經紀人、代書人、稅務代理人、表演人、引水人及其他以技藝自力營生者。

<sup>3</sup> 身心障礙者權益保障法第 46 條第 2 項：視覺功能障礙者經專業訓練並取得資格者，得在固定場所從事理療按摩工作。

壓是用什麼名目去做營利事業登記？如何課稅？

**林美慧**

這邊要澄清一下，營業人是自己來辦營業登記，但是他的營業項目不一定是用休閒指壓，他可能用綜合業務中的一項，可能也兼做美容或 spa，所以不見得是用休閒按摩的名目去登記。所以如果要統計資料，我們可能只是用休閒按摩這個名目去撈資料，所以資料是可以供參考，但可能不是百分之百符合你們要的。

**孫一信**：那可能要先去問經濟部，看大部分都是用什麼名目去登記。

**田蒙潔**

可不可以也提供理髮、沐浴業兼做按摩的？因為營業稅特種稅額查定辦法第六條第七項與第八項，有特別規定如果營業稅額的查定兼營美容及相關按摩、指壓、油壓，要合併進去一併課稅，另外沐浴業(包括三溫暖)都要。我要的是怎麼去課這一些行業的按摩，就是這些行業有兼作按摩，那關於按摩你們的稅是怎麼去核課的，稅額是怎麼去認定的？

**林美慧**

我們都是稅務同仁直接去現場看，這些是個案，個案資料我們不能夠對外公佈，我們只能夠給你統計數字，不能針對像某某美髮業有兼作按摩，把這個拉出來供大家討論。

**田蒙潔**

有沒有辦法說統計資料，好比理髮業，那一年屬於按摩項目是怎麼去(課稅)的？

**林美慧**

我們只是核定一個總稅額，那個只是我們計算稅額的過程，所以只有一個銷售額或稅額而已。如果要我們提供美髮業、沐浴業的資料也可能是純美髮，也不見得兼營按摩，所以你的樣本會很模糊，我們是可以依照類別提供資料，但只能參考而已。

**張桐銳**

(營利事業)登記是有行業別，下面有營業項目，資料中應該也有營業項目的資料，所以用營業項目去找的話，像：推拿、指壓、按摩，大概就可以找得到。

**林美慧**

可能營業項目有七八種，可是我們電腦的欄位大概只能建立二到三項而已。如果他認為指壓只是他的副業，在營業項目中放得很後面，也未必撈得到。

**張桐銳**

所以說營業項目一大串，而建檔的營業項目不是全部都進去，資料庫並沒有完整的營業項目。

## 二、加值型與非加值型營業稅第十三條

**田蒙潔**

加值型與非加值型營業稅第十三條第一項：「小規模營業人及其他經財政部規定免予申報銷售額之營業人，其營業稅稅率為百分之一。」以及其施行細則第十條：「本法稱其他經財政部規定免予申報銷售額之營業人，指左列營業性質特殊之營業人：一、理髮業。二、沐浴業。三、計程車業。四、其他經財政部核定之營業。」我想要請教，理髮業與沐浴業在這邊是 1%，那理髮業與沐浴業都不用開立統一發票<sup>4</sup>，我們上次口頭問是說，即使是超過 20 萬，還是一樣課

<sup>4</sup> 統一發票免用辦法第四條：合於下列規定之一者，得免用或免開統一發票。……十四、理髮業及沐浴業。……

1%。照你剛才的講法，實際上執行應該也是只有 1%，因為即使兼營按摩，都是合併在一起，沒有去分開課 1%或 5%，所以即使是超過 20 萬，也不用開立統一發票，還是課 1%的稅，我想希望這個給我們書面的確定。

另外，營業稅特種稅額查定辦法第六條第十三項有按摩業(腳底按摩)，但是一般行業營收入超過 20 萬就適用小規模，要開立統一發票，所以只要按摩業，超過 20 萬就要開立發票，雖然法律有規定，但是看起來有點模糊，所以請你們可以給我們一個正式文或函。講明白一點，如果我今天開按摩業的話，我要先去開美容業或沐浴業，就能逃 4%的營業稅，這裡留了一個大洞。而且根據我的了解，有些可能與八大行業有關，八大行業事都不開統一發票嗎？這個可否確認一下？

### **林美慧**

八大行業不會不開統一發票，而且不是 5%的稅額，是 25%，因為這是屬於特種行業。加值型及非加值型營業稅法第 12 條：特種飲食業之營業稅稅率如左：一、夜總會、有娛樂節目之餐飲店之營業稅稅率為百分之十五。二、酒家及有女性陪侍之茶室、咖啡廳、酒吧等之營業稅稅率為百分之二十五。

### **田蒙潔**

八大行業還有視聽歌唱業：指提供伴唱視聽設備，供人歌唱之營利事業；理髮業：指將營業場所加以區隔或包廂式經營為人理容之觀光理髮或視聽理容之營利事業。所以這沒有飲食和你說的不一樣。三溫暖業：指提供冷、熱水池、蒸烤設備，供人沐浴之營利事業。經濟部有一個視聽歌唱理髮三溫暖舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室業管理規則，但是在 90 年 1 月 3 日廢掉了，但是台北市有自治條例，就有規定八大行業。根據我了解，八大行業好像不准開統一發票。

### **林美慧**

沒有。仍然會依照營業銷售行為，我們還是會核定開立發票，屬於特種飲食業會是 25%，那八大行業比較大，特種飲食業可能是其中之一。如果是八大行業非特種飲食業，那就屬於一般 5%。

### **孫一信**

剛剛(加值型與非加值型營業稅施行細則第十條第四款<sup>5</sup>)有什麼是財政部核定的？

### **田蒙潔**

上次我問賦稅署他們說沒有，然後我又問他們怎麼去核定，有沒有核定的標準？他們說年代久遠也不知道。像曼都這樣是適用 5%還是 1%，我們可不可以知道？

### **孫一信**

其實未來視障按摩是希望有一個正式的營利事業登記，這部分牽涉到國民旅遊卡、公司購買或合作，這些都是希望有營利登記。如果課 5%的話，對他們來說，可能很難跟明眼人競爭，所以會希望說從這部分做一些解釋。

### **孫迺翊**

我現在還是不太了解，那個函釋的意思，如果是以專業性的勞務，不具僱用關係，是個人提供技藝服務，這個不是營業稅的範圍，一樣都是提供勞務，為什麼有僱用關係的是營業？而不具

<sup>5</sup> 加值型與非加值型營業稅施行細則第十條：本法稱其他經財政部規定免予申報銷售額之營業人，指左列營業性質特殊之營業人：一、理髮業。二、沐浴業。三、計程車業。四、其他經財政部核定之營業。

僱用關係的不是營業？為什麼會是這樣去區分？

譬如像律師、會計師，不是辦營利事業登記，他們也有個人執業，也有大型律師事務所，可是無論大小，律師事務所也有這種僱傭關係，但無論如何都不是營利事業登記的範圍。但是在其他以技藝維生的好像就有區分，有的要營利事業登記，有的不需要。

### 林美慧

這個函釋是 77 年的，如果要知道當初的立法意旨，可能要回去調原卷。

函釋上下兩段的差別就是，上段具有一定的規模設備，而且還要僱用到人，已經具備營利事業的規模；那後面是個人，可能屬於零星，所以可能是屬於小規模，或類似家庭理髮自家自辦而已。

### 張桐銳

從加值型及非加值型營業稅法第三條來看，只有兩個解釋可能性，一個是認為專業；另一個可能性是「個人受僱提供勞務」，律師接受委託，也許解釋成律師個人接受委託收代理的費用，這也是一個解釋可能性。

## 三、經濟部商業司解釋函 960213 經商字第 09602016500 號

經濟部商業司解釋函 960213 經商字第 09602016500 號

按摩業非為營利事業登記之營業項目

1.按「身心障礙者保護法」第 37 條第 1 項規定：「非本法所稱視覺障礙者，不得從事按摩業。但醫護人員以按摩為病人治療者，不在此限。」顯見按摩業即屬由視覺障礙者個人從事之職業，其性質上既為以技藝自力營生，則此個人專門技術職業自不得為營利事業登記之所營事業項目經營。

### 孫迺翊

經濟部的解釋按照以前的身權法規，認為按摩業即屬由視覺障礙者個人從事之職業，其性質上既為以技藝自力營生，則此個人專門技術職業自不得為營利事業登記之所營事業項目經營。所以經濟部的解釋，就會跟財政部的七七年的函釋有點不太一樣的。財政部是如果符合一定要件，還是可以做登記，但是經濟部商業司解釋起來，好像這件事情(視障按摩)根本不能夠作營利事業登記。

可是這可能的解釋是說只有視障者才能做，所以一般人要去做商業登記是不可以的，但是如果是視障者要去做登記，他有沒有提供這個項目，這個目前不知道，如果說不行(登記)的話，會跟財政部是衝突的；如果是可以(登記)的話，這兩個解釋才兜的起來。

#### 四、財政部 840712 台財稅第 841634845 號函

財政部 840712 台財稅第 841634845 號函

查拳藝之傳授、指壓、刮痧、腳底按摩、收驚、神符、香灰、拔罐、氣功、內功等對人體疾病所為之處置行為者，係屬所得稅法第 11 條第 1 項所稱以技藝自力營生之執行業務者，如無銷售貨物或其他勞務者，依營業稅法第 3 條第 2 項但書規定，其所提供之專業性勞務非屬營業稅課稅範圍，無辦理營業登記之問題。

#### 田蒙潔

以技藝自力營生之執行業務者，要回到加值型及非加值型營業稅法第三條的規定，無銷售貨物或其他勞務者，所提供之專業性勞務非屬營業稅課稅範圍，無辦理營業登記之問題。

#### 林美慧

這就跟 77 年後半段的函釋是一樣的，其實跟剛剛孫教授經濟部後半段的函釋也是相符的。

#### 田蒙潔

但是這個函釋卻沒有規定像做指壓、腳底按摩的人如果有僱傭關係，有一定的規模的話就要辦理營業登記。針對盲人的按摩就像 77 年函釋做兩個分類，但針對指壓、腳底按摩的時候就沒有分類。對我們來說指壓、腳底按摩比我們(視障按摩)享受到比較好的，因為他們有設備、僱傭關係，你們不管，我們視障如果有設備與僱傭關係，就要去做營利登記。

#### 林美慧

那就回到 77 年的函釋。而且 84 年函釋是針對以技藝自力營生，所以是會到 77 年函釋的後半段。

#### 田蒙潔

不對，84 年的函釋跟視障按摩是沒有關係的。77 年是針對視障者做的一個函釋。84 年是針對非視障者從事指壓、腳底按摩或其他，把這列為以技藝自力營生的執行業務，如果沒有銷售貨物或其他勞務者，就適用(加值型與非加值型營業稅法第三條第二項)但書，不是課營業稅的範圍。

#### 張桐銳

目前以腳底按摩來說，因為他們規模都很大，一定有設備，那腳底按摩有沒有在課營業稅呢？(林美慧：腳地按摩有。)所以就是說 84 年的函釋沒有講到要區分個人還是有設備的，77 年有特別針對這個事情來說。84 年的函釋沒有說到這個區分，不表示這個區分就不在了，84 年函釋只是在講說如果有這類行業的，那可能是靠技藝維生，但是沒有講到如果有設備的情形要怎麼處理。

#### 田蒙潔

你這個邏輯有問題，因為函釋沒有講並不表示他一定有或沒有這樣子做。

#### 張桐銳

(84 年函釋)沒有講不表示有(區分)也不一定就沒有(區分)。所以我剛問說實際上腳底按摩(課稅情形)怎麼樣，我用這個來反證。沒有講有可能是沒有考慮到，也有可能是不區分，全部通通是技藝營生，這個函根本沒有講到這件事情，那你的解釋是因為沒有講所以就是沒有分。

### **田蒙潔**

我要講的重點是這裡要釐清一個前提條件，這一個(84年)的函釋與77年的函釋是不一樣的，不會因為84年沒有講就回到77年函釋，這兩個函釋是沒有關的。再來才是張教授所提的問題，函釋是這樣子，我們想要知道實際的狀況，會不會因為腳底按摩有設備及僱傭關係，就要求向視障按摩一樣，要去營業登記，要課5%的營業稅。

### **孫一信**

(84年函釋)刻意沒有寫按摩兩個字，其實就在區別視障按摩與民俗療法，因為身權法有規定，非視障者不能從事按摩，會發這個函就表示說有這些行業存在，因為要課稅所以才可能要做解釋。

### **張桐銳**

不過無論如何，是不是實務上的做法其實是以77年的基準來操作呢？就是要不要登記是以有沒有設備具有相當規模而定？

**孫迺翊**：是不是沒有辦營業登記就不會課營業稅？

**林美慧**：不是，我們課稅還是遵照實際課稅原則。

**孫一信**：有出售貨物跟勞務就要課營業稅

### **張桐銳**

84年函的最後結論是說「其所提供之專業性勞務非屬營業稅課稅範圍，無辦理營業登記之問題」，如果不在營業稅的課稅範圍內就沒有營業登記的問題？課營業稅與做營業登記兩者間有沒有關聯性？

### **田蒙潔**

我們應該把它分兩個，即使是路邊攤不到4萬的起徵點，還是要去做登記，不管你有沒有到4萬的起徵點，要不要去付稅，都是要求你去登記。如果在這個前提條件下，第一、如果是屬於專門職業及技術人員，這個部分是絕對沒有課營業稅。第二、不屬於營利性質的也不能登記，因為登記是要營利，所以像這種東西是被排除在登記裡頭，所以我們的問題應該是說，到底自力營生是不是也算在經濟部講的專門職業，還是這不屬於營利性質。如果屬於專門職業或不屬於營利性質，就不是再營業範圍沒有登記的問題，我的解讀是這樣。

### **張桐銳**

能不能這樣說，只要你有營業行為，不管你有沒有營業登記，都要課營業稅。如果你不屬於營業行為，就不能做營業登記。

**林美慧**：沒有營業行為當然也沒有營業登記的問題。

### **張桐銳**

顛倒過來說只要有做營業登記的，不管起徵點的問題，做的都是營業行為，原則上都是要課營業稅。

**林美慧**：對，也就是說有營業行為的就是營業稅的課徵範圍。

## **第二部分、經濟部工商登記**

### **孫一信**

1. 目前在經濟部，像視障按摩業有沒有登記的營業項目？現在市面上有很多指壓、推拿、傳

統整復、腳底按摩，他們是用什麼樣的營業項目去做營業登記？因為了解這個東西，我們才可以請財政部的同仁，幫我們去了解這些不同項目，營業稅的課徵的統計狀況。

2. 財政部在 77 年<sup>6</sup>與 84 年<sup>7</sup>有解釋函，是說課營業稅與否的基準是在於是否有設備與僱用人員，那經濟部在 96 年<sup>8</sup>的一個解釋函，這個解釋函的方向是在談什麼？也請經濟部說明一下。我們這邊遇到的問題是，視障按摩想要登記，但是沒有登記的項目，變成不能登記，不能登記就變成不是在營利事業的範疇裡，那經濟部是怎麼處理這個問題？

### **彭維岳(經濟部商業司專門委員)**

我們有公司行號營業項目代碼表，裡面有 793 個營業項目：有 195 個許可行業，就是營業項目代碼末碼是 1 的，是許可行業就一定要法律規定，有法律做依據的。像八大行業，都不是許可行業，所以營業項目代碼末碼是 0，包括電動玩具、網咖、酒家、舞廳、舞場、視聽歌唱，都不是許可行業，但是我們把它當作是特定目的事業的行業，因為這可能跟社會治安與公共安全有關，但是它沒有法律作為依據，只有商業登記法、公司法，還有像電動玩具也有管理，但是它不是屬於許可行業。

主任提到的這一塊，因為現在大法官解釋後，變成明眼人也能從事按摩。原來沒有開放這營業項目，就只有視障者從事，明眼人也不可能去登記，那我們以往的處理方式是，這個營業項目如果不是成為許可的話，就一般的營業項目要去增加，就是 793 個營業項目增加讓大家有可以登記，現在有一個問題是，商業登記法已經沒有要處罰從事營業項目登記外的規定。以前商業登記法與公司法是登記什麼就要做什麼，可是現在多角化經營的結果是，如果沒有法律限制或禁止的項目，都是可以做。所以你看 7-11 一個小店，它賣三千多樣的東西，它登記的營業項目將近兩百項，除了許可須經許可外，其他的都可以做。未來視障人士和明眼人從事按摩，如果要從事的不是許可行業的話，那就增加營業項目，涉及到土地使用分區，就是像八大行業就只能設在商業區。

營業項目很簡單就類似像戶政事務所登記一樣，公司與商號又有不同主管機關，公司是由中央單位主管五億以上的公司是由商業司主管，五億以下的又分：台北市、高雄市及其他各縣市，商號就只有縣市政府登記。

未來要從事按摩，勢必要去辦登記，那登記的項目是什麼東西，可能會有一個問題是，他不是許可行業就隨便登記，我們曾經查獲一個，在農牧區很大的鐵皮屋中，登記的是肉品批發零售業，可是卻從事酒家、酒吧的生意。所以營業項目基本上來說，可能只是未來財政部去課稅或土地使用分區的問題。對我們營業項目登記來說，如果是概括式經營，只要許可行業不能經營外，我大概登記一個範圍內，譬如說：非法令限制或禁止的我就可以經營。財政部當然會比較困擾，就是課稅的時候，到底主要的營業項目是什麼？這會分不出來。

### **田蒙潔**

專門職業及技術人員與不具營利性質的也不用登記，那經濟部把推拿這些民俗療法當作是自力營生不用登記。

### **彭維岳**

<sup>6</sup> 財政部賦稅署 77/03/07 台稅二發第 770044235 號函

<sup>7</sup> 財政部 84/07/12 台財稅第 841634845 號函

<sup>8</sup> 經濟部商業司解釋函 960213 經商字第 09602016500 號

其實不只這個像商業登記法有規定，向攤販、家庭手工、農林漁牧、民宿，還有沒有達到一定起徵點的，都不用辦登記，這是另外一個，就是說有營業項目，但是沒有達到要求而不用辦登記；剛剛說的是連營業項目都沒有。現在碰到一個兩難，要去登記但是經濟部沒得登記。那這部分未來我們可能要增加營業項目代碼，就要開會.....(田蒙潔：沒有，我們不希望登記)，這在好幾次委員召集其它會議的時候，我記得有聽到說，不要增加營業項目代碼，增加的話就要去登記，現在是維持。如果這樣講的話，明眼人從事這個也沒有登記，會有問題。就像剛剛說八大行業的視聽理容，全館裡有四、五十個小姐都穿著理法小姐的衣服，沒有一個會理頭髮，而工具只有一套。他們是登記理容業，可是沒有人會理頭髮。

現在是你們(視障按摩)希望不要變成一個營業項目，但是明眼人要從事這個...(田蒙潔：沒有，我們還沒決定，我們還在極力爭取什麼是對我們最有利的)。其實營業項目代碼與課稅不見得是...因為有人有營業項目，但沒有達到起徵點，也不用登記。

**孫一信**：或者營業稅變成1%的，但是還是新增營業項目代碼。

### **張桐銳**

剛剛好像是說，你有營業項目代碼，就一定要去登記，因為剛剛有說營業項目和行業這兩個是脫鉤的。譬如說：我在作推拿，但是我不登記推拿，我去登記別的，我還是可以作推拿，

### **彭維岳**

沒有，如果從事商業，有商業登記法適用，沒有辦登記，抓到的話會有罰則。

不過，我必須承認有你說的這種情形。

### **張桐銳**

所以說即使現在多了一個推拿的營業項目，那我在作推拿，可是我不登記推拿，我登記別的，我還是可以作推拿。(彭維岳：對，因為那不是許可行業)

### **田蒙潔**

我還要請教一下，八大行業是不許可的，所以是不能登記的，所以它應該是不開立統一發票的。

### **彭維岳**

沒有，八大行業不是許可行業，但它可以登記，所以還是可以開統一發票。八大行業是酒家、酒吧、舞廳、舞場、三溫暖、視聽歌唱業...等，它的末碼是零，它是一般商業，不是許可行業。八大行業是特殊娛樂業，不是許可行業，但是具有高度的管理，縣市政府一天到晚去臨檢，維護公共安全，有消防建管、衛生。

**張桐銳**：譬如說視障按摩要執業許可證，是許可行業嗎？

### **彭維岳**

那個跟這個沒有關係，那營業人的資格跟營業項目是沒有關係的。這必須是有特別法的，譬如：營造業法，許可行業一定是從業別去看，所以從事營造業必須是專業且要許可，只能經營一項，不能經營第二項。那把按摩變成一個許可行業，要有證照、其他規範在裡面，但那也要許可且專營。如果有吃的、住的、按摩，那就不是專營。

### **張桐銳**

所以視障按摩是因為個人，不算行業。(彭維岳：到目前為止法令解釋說，因為是個人技藝從事的，以此維生。)視障按摩的許可證是針對個人。(彭維岳：對。)如果我要開按摩院，有規模也有很多人，這個按摩院要經過營業許可才可以設的話，那這個許可是針對行業本身，而視

障按摩許可證是針對個人的。

再請問一下，在你們的觀點，律師是不是一個行業？

**彭維岳**

律師不是營業項目，那是一個專門職業人員，建築師也是。這不是商業行為，所以不能夠來我們這邊登記。雖然有收費，但那是專門職業的領域。

**張桐銳**

幾個視障者就開了一家按摩院，有一些設備，那一樣是以技藝維生但要營業登記。那這跟律師事務所一樣以技藝維生，有設備也有僱傭關係，卻不用營業登記，這兩個有什麼差別？

**彭維岳**

律師和醫師不會說他們以技藝維生，他們會說我是以專業知識。技藝的話又不太一樣。

**田蒙潔**

那像會計師，有開放四種經營方式<sup>9</sup>，有一種是法人，那法人應該是公司對不對？這個法人是什麼法人？

**彭維岳**

你說的應該是會計師事務所，那應該不叫會計師公司。會計師是金管會管的，跟我們這個營利社團法人沒有關係。

**田蒙潔**

會計師事務所可以設法人，然後加入法人會計師事務所為股東者，一定要有會計師資格，這也有最低資本額。所以這給會計師很寬的範圍，讓他可以用四種不同的方式成立，可是像法人看起來都很像公司，這也是聯合執業，也是沒列入營業，這對我們視障將來很重要，因為如果會計師可以用這種方式。

**孫一信**：因為會計師有特別法，我覺得重點在有一個特別法管理會計師。

**彭維岳**

會計師是比較特殊的，因為國外也有這樣的制度。可是我覺得我們按摩這一塊不宜跟他們相提並論。如果要走向這一塊，那就不要設營業項目代碼。

### **第三部分、所得稅**

#### **一、執行業務者聯合執業**

**田蒙潔**

所得稅如果適用聯合執業的話，一般來說，聯合執業進項比較少，因為只是勞務，基本上所得稅的概念是有進項、出項，然後是以營利的觀點來做。

**林美慧**

所得稅是沒有考慮到進項，只有考慮到你沒有所得，進項、銷項是營業稅。應該是說成本費用的部分。

**孫一信**：執行業務所得和聯合執業的這部分，所得稅是怎麼核課？

**丁文萍(賦稅署科員)**

<sup>9</sup> 會計師法第 15 條：會計師事務所之型態分為下列四種：一、個人會計師事務所。二、合署會計師事務所。三、聯合會計師事務所。四、法人會計師事務所。

所得稅比較常見的是會計師事務所或醫院...等合夥組織，基本上沒有營利事業所得稅的問題，是綜合所得稅，類別是執行業務所得。所以他們五月申報前一年的，有一個執行業務收入調查表，一樣是：本年度的收入減掉成本費用，得出該事務所的所得，事務所的所得乘上每個合夥人的出資比例，然後再去認列執行業務所得，去歸課綜合所得稅。

**田蒙潔：**你們去報成本的項目，有沒有規定得很清楚？

**丁文萍**

有，我們成本的項目基本上有一個類似營利事業所得稅查核準則，有一個執行業務。

**田蒙潔**

像會計師我們要了解，是要去金管會問。我想知道(會計師事務所)如何登記，他不跟經濟部登記，可是又有股東、又有最低營業額。

**丁文萍**

這可能還要查一下，這是新修正的會計師法，就是會計師事務所可以以法人形態去成立，那我不曉得金管會目前有沒有訂規則出來，因為這是才新修的法規，那目前四大(會計師事務所)應該都沒有改制成法人資格，因為法人資格是為了要因應國際化，所以才會用公司組織的形態去成立，我記得當初的立法原因是因為國際化，所以有一個組織形態是法人。

**孫一信**

成本、費用的認列其實有一定的標準，不是報多少就可以核扣多少，那大概是怎麼算？

**丁文萍**

執行業務我們會在他申報之後，我們會把它從綜合所得稅申報書裡面抽出來，由我們國稅局審二科去查核，其實跟營利事業一樣會有一個抽查機制，去核帳簿憑證，那有很多的項目，看有沒有達到所得額標準...等，那其實跟營利事業所得稅很像，然後再去抽查憑證，如果不符的話也是剔除，或者是查到有漏報收入之類的也是會調整。

**孫一信**

像視障按摩這邊基本上是很難去算有多少所得，因為他們都沒有記帳，如果要用執行業務所得，除非他自己有記帳，要不然也沒有一個解釋說可以用簡易申報的一個辦法。

**丁文萍**

像營利事業所得稅來說，如果是屬於小規模，小規模如果沒有辦結算申報，就是沒有所謂的帳證，我們就直接幫他用「擴大書面審核純益率」去核，就是用 6%去核營利所得。如果視障按摩是小規模(每月銷售額在 20 萬以下)，我們會用營業稅的全年查定銷售額，去乘以擴大書面審核純益率，那目前大部分是 6%，我不曉得之後視障按摩業會訂百分之幾，乘出來就是營利所得，然後再用營利所得直接歸併到獨資資本主或者是合夥組織中合夥人的綜合所得稅。

如果將來(視障按摩)會變成執行業務的話，其實也是類似，如果沒辦法提示成本帳據的話，我們會有所謂的依法核定，那依法核定每個行業別都有每一個的純益率，我們就會依其純益率去核，所以也不見得百分之百收入會變所得，我們還是要看業別。

純益率基本上我們會請公會提供資料，就是會員的資料再去核。

**田蒙潔：**這個是不到 20 萬的，還是都這樣做？

**丁文萍**

如果到 20 萬的話，就是屬於要開發票的，要開發票就不會走到小規模。如果要開發票，基本

上就是要提示帳簿，如果沒有提示帳簿，依照所得稅法第 83 條<sup>10</sup>，就依查得資料或同業利潤標準(淨利率)。

**田蒙潔**：可是事實上要聯合執業，是不是就有要求要去作帳？

**丁文萍**：如果是聯合執業，那基本上執行業務所得也是要設帳的。

**田蒙潔**

聯合執業其執行業務的成本和營利事業的進項，營利事業進項就是它的成本，兩者間像項目、成本費用、查核的方式是差不多？譬如說我今天是律師事務所，我只能去做聯合執業，那我聯合執業就是成本。那我今天是營利事業，那就是用進項，基本上以稅法的觀點來看，成本上要扣除的東西，像准許的項目，是差不多的。

**丁文萍**

准許的項目當然是差不多的，像薪資、租金，取據的憑證也差不多，像薪資可能是扣繳憑單。

**孫一信**

現在(視障按摩)可能想的是，如果用聯合執業就不會課到營業稅；那用營利事業經營的話，就會課到營業稅，但是除了營業稅之外，後面的所得稅，聯合執業跟營利事業是一樣的，是不是這個意思？

**丁文萍**

基本上是一樣的。因為像所得稅法修正之後，獨資、合夥的營利事業(商號)，依照所得稅法第 71 條第二項<sup>11</sup>，都是要申報營利事業所得稅沒錯，可是不用繳營利事業所得稅，譬如說 100 萬我們就 25%來說，就是要繳 25 萬的營利事業所得稅，可是在五月申報營利事業所得稅，不用繳 25 萬的營利事業所得稅，只要把 100 萬的營利所得，在當年度申報綜所稅的時候，列報營利所得 100 萬即可，直接去繳綜合所得稅就可以了。這跟執行業務是很像的。

**田蒙潔**

(綜所稅的)營利所得跟股東拿的也是報在這裡。(丁文萍：對)只是如果公司是股東，不是獨資、合夥的話，我要有一個營所稅，然後股東分到的紅利，還要再去報綜合所得稅的營利所得。

**丁文萍**

對，有報營利所得，然後公司繳的稅會有一個可扣抵稅額，可以去扣抵個人的應納稅額。

**田蒙潔**

所以我是聯合執業，我沒有僱傭關係的話，其實是聯合執業還是獨資合夥就沒有差別了？

**丁文萍**：對，因為你聯合執業也是五月時要報一個執行業務。

**孫一信**

如果你要用合夥的方式，是不是也有一定的限制跟程序？一開始合夥成立時，要有一個契約關係，要有出資證明這些東西嗎？

**彭維岳**

合夥是民法上的規定，合夥是一個營業主體，合夥之間要訂契約沒錯，但商業司沒有負責到這

<sup>10</sup> 所得稅法第 83 條第 1 項：稽徵機關進行調查或復查時，納稅義務人應提示有關各種證明所得額之帳簿、文據；其未提示者，稽徵機關得依查得之資料或同業利潤標準，核定其所得額。

<sup>11</sup> 所得稅法第 71 條第 2 項：獨資、合夥組織之營利事業應依前項規定辦理結算申報，無須計算及繳納其應納之結算稅額；其營利事業所得額，應由獨資資本主或合夥組織合夥人依第十四條第一項第一類規定列為營利所得，依本法規定課徵綜合所得稅。

一塊，那是到縣市政府登記。

**田蒙潔**

獨資合夥是不是看稅基？就是說她如果去辦公司划得來的話就走公司，划不來的話，綜所稅很多的話，是不是就可以有選擇？

**丁文萍**

獨資合夥沒有所謂盈餘保留的觀念，就是說我當年度的所得是多少，歸併到營利所得，可是如果是公司組織譬如說賺一百萬，可能發 80 萬，所以只有就 80 萬去課綜所稅。

**田蒙潔**：它有 double 課稅，可是有一個彈性。

**丁文萍**：沒有，現在目前兩稅合一之後，基本上沒有重複課稅的問題。

**孫一信**：基本上營所稅跟綜所稅，現在根本就是只有一個綜所稅。

**田蒙潔**：什麼叫做兩稅合一，再解釋一下。

**丁文萍**

譬如說，一家公司賺了 100 萬，我繳了 20 萬營所稅，假設稅率是 25(20)%及單一股東，股東會拿到所得(總額)100 萬，會有可扣抵稅額 20 萬，這 20 萬就可以拿去抵綜所稅中個人的應納稅額；假設沒有全部分配，100 萬只分了 80 萬，所以那個人的營利所得是 80 萬，那還是會有可扣抵稅額，可扣抵稅額是 20 萬乘以 80%。

**孫一信**

兩稅合一和視障沒有關係，因為兩稅合一會保留盈餘，通常是很大的上市上櫃公司。

## 二、合作社的部分

**田蒙潔**

勞委會的意思是要去爭取免徵營所稅，那財政部的代表說免徵不免徵，到最後都是一樣，可不可以解釋一下為什麼？

**丁文萍**

合作社要免稅的，免的是營利事業所得稅，所以譬如說，我賺 100 萬我不用繳營所稅沒錯，可是我賺的 100 萬還是要歸課到個人的綜合所得稅，其實是一樣。然後營所稅沒有去繳，也沒有所謂的可扣抵稅額。那你們爭取的合作社免稅，其實就跟成立獨資、合夥還是享受類似的待遇。所以合作社免稅就兩稅合一來說，爭取的可能跟現行制度是一樣的，所以沒有所謂實際上的幫助。

**田蒙潔**：所以應該去爭政策補貼或補助。

**孫一信**

爭所得稅是沒有用，因為最後還是回到綜合所得稅，調降營業稅的稅率，才是真正有效果的。

**林美慧**

其實營業稅也是代徵的觀念，只是消費稅轉嫁出去，1%跟 5%最後負擔的.....

**田蒙潔**

台灣人不能接受像美國一樣外加，大家都不能接受馬上又回到內含。你講的是觀念上的東西，可是一般人就是不能接受。

#### **第四部分 營業項目代碼增設**

##### **孫一信**

如果跟剛剛經濟部講的情況，如果沒有去作營業登記，基本上也無從查起營業稅繳納的狀況。可不可以查一下六星集是用什麼名義去登記的？

##### **彭維岳**

這可能要問縣市政府。六星集可能是市招名稱，不是登記的名稱，不見得找得到。不過像這個有營業的地點，有營業場所.....

**張桐銳**：請問一下，如果遍及好幾個主管機關，主管機關怎麼管呢？

##### **彭維岳**

以登記的為準。如果合法營業，登記 100 項，大概不會像你剛講的，許可行業在裡面，那就由許可行業管。其他的就由不同的目的事業主管機關來管。像 7-11 賣菸酒是由財政部去管，那一般的零售的食品就衛生署(管)。這是目的事業的主管機關，但按摩這個部分，可能就是看它真正目的事業主管機關是誰。

**田蒙潔**：基本上是說如果有目的事業主管機關，這個行業才有管？

##### **彭維岳**

沒有，所有的行業幾乎都有目的事業主管機關(孫一信：但是沒有法律)，有些沒有法律是因為，像消保法就有法令在那邊，會 Cover 在這一塊，所以不一樣。像補習班，它可能有補習教育法，由教育部，可是教育部認為說補習教育法中有些不是我管的，所以又要找社政單位來管。

##### **孫迺翊**

我想請問一下，如果是以營利為目的，他販售健康食品，健康食品又牽涉到衛生署，那這還是算衛生署管，而不是算經濟部管？

##### **彭維岳**

對，經濟部很單純，像戶政事務所一樣，出生、死亡、遷址在經濟部辦，但是一般行業的管理要看它不同的法令，我們是低度審查、適度管理。我們是一般登記的主管機關。

**田蒙潔**：沒有目的事業主管機關，但是在經濟部這邊有登記，就是歸你們管。

##### **彭維岳**

就剛講的八大行業，因為沒有人管，警政也不管、社政也不管，就變成一般行業的管理。

##### **孫一信**

但是我們也可能在經濟部登記，由勞委會為主管機關。這樣變成，有登記與沒登記的差別是說，如果沒登記，但是有實際營業行為的話，就違反商業登記法的規定。

##### **彭維岳**

對，營業有兩種形態，第一個是我登記我去營業。第二個是我經營登記範圍外的，除非你做許可或禁止的行業，否則這個現在已經不處罰。但是如果你沒有登記去營業的話，這是有罰則的<sup>12</sup>。

##### **張桐銳**

現在登記項目沒有按摩，那先不管身權法的規定，一般明眼人沒有做任何登記只從事按摩，這

<sup>12</sup> 商業登記法第 31 條：未經設立登記而以商業名義經營業務或為其他法律行為者，商業所在地主管機關應命行為人限期辦妥登記；屆期未辦妥者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。

樣是否會被罰？

**彭維岳**

這就是很困難的地方，我們從以前到現在就一直認為那是技藝，就變成沒有去抓。

**張桐銳**：如果是個人技藝就不可以有商業登記嗎？

**彭維岳**

不是，他沒有附一個營業項目代碼。而那可能不是營利為目的，屬個人技藝。

**張桐銳**

譬如說我現在有一個按摩的項目代碼，那我去做按摩，沒有做任何的登記，那這樣我會受罰嗎？

**彭維岳**：如果有這個營業項目代碼，也有可能會被處罰。

**張桐銳**：如果沒有(按摩這個)項目代碼，那我去做就不會被處罰？

**彭維岳**

對，現在就變成這樣。我說的意思是除了做按摩之外，又去賣菸、賣酒、甚至開餐廳，那個其他營業就有可能違反商業登記法，只是按摩這一塊沒辦法處理。

**張桐銳**：到底怎麼區分個人技藝與營業？

**彭維岳**

經濟部是被動受理的，我要開業我來登記，登記只是備案而已，以前聯合統一發證會去會勘，現在沒有。以前縱然聯合會勘也不會看你真的會不會抓龍、理髮，只是看你營業場所，符合就發營利事業登記證。去年 4 月 13 日以後就沒發證，我們只辦一個登記，符合要求是後端的管理。

**張桐銳**

所以經濟部登記就只管有這個類別而已？那要多什麼程序，才能多一個類別呢？

**李時靜(經濟部商業司)**

一般來說我們要先有一個目的事業主管機關，看是不是有法令的需求或是政策上的需求，然後檢具資料給經濟部，我們會開會討論。目的事業主管機關需要就代碼將來要放的內容、定義、範圍，還有一些相關希望怎麼管理的事項，先提供這些資料給我們，然後我們在召開委員會來審理。

**張桐銳**：所以是目的事業主管機關發動。

**彭維岳**：對，因為要做一般的管理。

**張桐銳**：有沒有什麼法令是規定增加一個營業項目代碼的程序？

**李時靜**

我們有一個代碼審議委員會，會找目的事業主管機關、縣市政府還有幾個相關的像法務部、財政部。

**孫一信**

委員會是不是從商業登記法有一個條文，然後授權成立一個代碼審議委員會？

**彭維岳**

公司法是 18 條。其實這個部分，如果不是許可行業，只要有發動說要設立一個按摩業，然後加一個營業項目的定義與範圍，看從事什麼事情。像舞廳跟舞場就不同，前者是備有舞伴，後者是自備舞伴，這定義不同；如果酒家跟酒吧就不一樣，前者是有做菜，後者是只有飲料跟酒

類，這些到時候就要目的事業主管機關寫出來。

**孫迺翊**：可是八大行業這種沒有目的事業主管機關，是誰去發動登記的？

**李時靜**

我們是把舊的東西先整理下來，其他的再參照各目的事業主管機關，我們是到後面才整理出來代碼，之前只是文字敘述。

**孫迺翊**：如果有一種新的行業，也還沒有目的事業主管機關，要怎麼發動？

**彭維岳**：這個現在視障按摩有主管機關，內政部應該去發動？

**孫一信**：現在是勞委會。

**施淑敏(視障按摩全聯會代表)**：但是勞委會說按摩不是一個行業，只是促進就業。

**張桐銳**

會不會是因為目前視障按摩都被當做個人來看，因為是個人技藝，所以沒有去考慮。

**彭維岳**：到目前為止，經濟部的解釋也是這樣。

**田蒙潔**：照加值型與非加值型營業稅法自力營生的部分，表演人也算在裡面。

**彭維岳**：街頭藝人、算命、塔羅牌、表演人沒有營業項目代碼。

**田蒙潔**

財政部解釋，如果視障者一個人或是幾個人在一起，沒有設備就是自力營生；那如果我有設備、有僱傭關係就叫我去登記，可是我們去經濟部那邊登記又沒有，所以是財政部的函釋有問題，我要澄清說，今天是視障者就這樣對待；今天是林志玲她成立個人工作室，也沒有登記商號，沒有適用勞基法雇三個人，可是她也有設備，也有僱傭關係，但是你們不抓她營業稅，你們抓我視障者營業稅。我們視障者從 77 年你們的解釋來，我們就被一直剝削，在我們看來是很不公平的。

**孫一信**：現在沒有課(稅)嘛，怎麼是剝削？

**田蒙潔**：我們就沒辦法正常發展。

## 第五部分、其他

**孫一信**

1. 現在所得稅細的部分，大概沒什麼可以談的。大概是營業稅要怎麼去處理的問題，而這個部分也不是承辦人可以承諾，我們整理一下我們訴求的方向，然後在跟財政部裡面溝通，主要是免徵營業稅還是適用理容及沐浴業 1% 的部分。

2. 營利事業登記的部分，營利事業解決之後，希望我們納管把視障按摩變成一個正式的產業，看是否要增加一個營業項目代碼，這部分還要請全聯會回去討論。

**彭維岳**

我們比較擔心的是說明眼人可能想要登記營業項目代碼，他也去發動找主管機關，可是視障按摩是希望或不希望，我們不知道。

**孫一信**

或者是變成兩個營業代碼。把視障按摩跟明眼人推拿、足部反射療法、民俗療法業分開。

**田蒙潔**：如果我開立收據，那收據有什麼規定？還是我自己去買就可以了。

**林美慧**：收據財政部沒有做任何規定。收據一般都是蓋免用統一發票章。

**彭維岳**：免用統一發票章是公發的還是自己刻的？

**林美慧**：自己刻的，我們沒有規定格式。我們只有規定統一發票章的格式。

**施淑敏**

其實我們現在主要讓你們了解，視障按摩的真正困難，因為過去是個人這樣做，現在根本沒有集合起來，這樣我們很難做。集合起來又碰到我們登記也很困難。我們是希望說稅的問題，有什麼方法協助大家，讓有一些資源進來。

**張桐銳**

其實這只要財政部改變見解就好了，就跟律師一樣，因為你們是個人技藝，所以集合一群人還是個人技藝。

**彭維岳**

現在如果這樣的話，明眼人部分就會要看怎樣排除，或者有限度的去調整。

**孫一信**

這部分是後續全聯會在討論一下，今天謝謝經濟部與財政部的同仁。最前面談的要經濟部提出(養生會館登記)項目代碼，然後財政部再去查，我想就不用了，因為去查也查不到，大家根本都沒有去登記。

今天就不用做正式的結論，就請你們再提供資料好了。

## 十二、日本視障者從事按摩業之管制與促進

陳耀祥

台北大學公共行政暨政策助理教授

### 壹、前言

台灣視障者從事按摩業是日治時期遺留之傳統，因此，日本有關視障者從事按摩業之管制與促進方式，有許多值得參考之處。日本之按摩業受到中國唐朝之影響很大，歷史悠久，在所謂的「養老令」當中即有「按摩博士」、「按摩師」及「按摩生」之名詞。江戶時代即有許多按摩理論體系化，重要之文獻包括宮脇仲策之「導引口訣鈔」、藤林良伯之「按摩手引」（1799年）及太田晉齋之「按腹圖解」（1827年）等。在此時期，關東地區有著名的吉田流按摩術及杉山流按摩術等流派<sup>1</sup>。而以按摩為職業之人則稱為「按摩」或「按摩人（あんまさん）」，因為，此種用語有蔑視盲人之意味，故視障者之間避免使用。關於視障者從事按摩業之管制與促進，日本之現行法律架構上，係以「關於按摩馬殺雞指壓師、針師、灸師等之法律（あん摩マツサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律；簡稱あはき法）」（以下中文簡稱按摩師法）為基礎，建構按摩業之相關管制制度。一方面對於此項已有千年歷史的職業進行制度性規範，另一方面保障視障者之職業選擇自由。進而增進整體社會和諧與減緩因為先天或後天身心障礙所帶來之損害或不便，在調和基本權衝突之前提下達成社會福利國之要求。

### 貳、按摩業之管制目的

所謂管制，是國家為達成一定公共目的而對於人民自由、財產等基本權利加以干預或限制之行為。依照傳統國家學理論中的「國家」與「社會」二元論，兩者處於對立，係由不同的運作原則所支配，擔負不同的功能與責任。「管制的國家」與「自我管制的社會」為最基本的理解<sup>2</sup>。日本按摩業之管制目的，主要在於界定按摩之意義，明確地區分醫療行為與按摩間之性質不同，透過養成教育、證照管制及營業行為等之規範，以及相關罰則之設計，落實按摩業之制度化及法制化。一方面確保按摩從業人員之品質，一方面藉此保障消費者之權益。例如，前述按摩師法第7條規定：「按摩業、馬殺雞業、指壓業、針業或灸業，或此類施術所，無論何人，以何方法，不得就左列所載事項以外之事項進行廣告。1. 為施術者之意旨並施術者之姓名及住所；2. 第1條規定業務之種類；3. 施術所之名稱、電話號碼及表示所在場所之事項；4. 施術日或施術時間；5. 其他經厚生勞動大臣指定之事項。」立法者經由限制按摩業之廣告行為，以防止因為誇大不實之廣告而損害消費者權益。同法7條之2規定並課予按摩師負有保護消費者隱私之義務。

易言之，日本之按摩業管制目的係以維護社會秩序及保障消費者權益為主要目的。前者係透過證照制度進行市場進入管制，既可積極提升按摩業之技術品質，並可消極地杜絕按摩業成為掩護不法行為之工具，以按摩業為名從事色情交易，以合法掩護非法。後者則著重於提供消

<sup>1</sup> 參閱 <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%8C%89%E6%91%A9>。

<sup>2</sup> 張桐銳，合作國家，收於「當代公法新論（中）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版，2002年，頁574。

費者充分正確資訊，以明確區別醫療行為與按摩行為及保護消費者個人隱私等保障制度，進一步使按摩業讓消費者擁有安全具有保障之按摩環境。日本按摩業市場目前也面臨許多無照違法營業之情形。如何解決無照從事「按摩、馬殺雞指壓師、針師及灸師」之醫療類似行為，相當棘手。日本眾議院議員曾提出質詢指出<sup>3</sup>，日本目前約有九成視障者從事按摩、馬殺雞、指壓等職業，未受許可或類似行為的增加對於視障者的自主生存構成極大的危害。所以，相關職業團體向中央及地方主管機關請求有效地適用「あはき法」。然而，迄今為止，類似行為仍持續增加中。依照，厚生勞動省之連絡及各縣之通知所舉發之違法案件當中，有名為「全身美容術（エステ）」卻是變相從事性服務行為。酒店（ホテル）、旅館中也發生無照者者從事類似行為，購物中心及車站各地也設有稱為休閒活動（リラクゼーション）之類似行為。

### 參、按摩業之管制方式

為達成前述之管制目的，按摩師法中採取以「證照制度」為基礎之管制方式。證照管制之目的在使廣大消費者獲得必要之資訊，以作成最有利於己之理性選擇。在以證照制度進行特定職業管理時，即有必要考量職業種類之差異，而採取不同證照制度之管理機制<sup>4</sup>。

以「證照制度」為管制基礎

依日本按摩師法第1條規定：「醫師以外之人從事按摩、馬殺雞或指壓、針灸為業者，各應取得按摩馬殺雞指壓師證照、針師證照或灸師證照。」依此規定可知，日本按摩業之管制基礎為實施「證照制度」。亦即，必須通過職業考試取得相關資格之後方得執業。而證照制度之實施包括應考資格、職業訓練、考試資格之設定及事後之管制監督。

#### （一）應考資格之限制

依照按摩師法規定，按摩馬殺雞指壓師證照、針師證照或灸師證照，係由厚生勞動大臣（衛生勞動大臣）對於依學校教育法第90條第1項規定，得進入大學就讀資格之人，於符合文部科學部令、厚生勞動省令所頒基準，在文部科學大臣核定之學校或厚生勞動大臣核定之養成機構，修習解剖学、生理学、病理学、衛生学及其他成為按摩馬殺雞指壓師、針師或灸師所必要之知識及技能三年以上，經厚生勞動大臣舉辦按摩馬殺雞指壓師國家考試、針師國家考試或灸師國家考試（以下稱「考試」）及格者頒發之（第2條第1項）。依此規定，要參加前述執業證照之應考人必須具備「就讀大學資格之人」，並且依據法定基準，在文部科學大臣核定之學校或厚生勞動大臣核定之養成機構，受過法定之訓練課程，才具有考試資格。此種積極資格要件之限制，係將以往師徒相授之傳統納入學校或制度化之養成系統，提升按摩馬殺雞指壓師、針師或灸師等從業人員之素質。而且，除積極資格之外，亦定有消極資格之限制（第3條）。包括：

1、依厚生勞動省令認定因心身障礙，不能適當從事按摩馬殺雞指壓師、針師或灸師之業務者；

<sup>3</sup>日本眾議院議員高橋千鶴子於平成十七年十月二十七日專門針對此項問題提出質問第三六号「關於針對無照按摩等採取對策及確保雇用視障者之書面質詢（原文名稱爲：無資格マッサージ等の対策と視覚障害者の雇用確保に関する質問主意書）」。

<sup>4</sup> 朱敬一、李念祖，基本人權，2003年，時報出版，頁296-298。

- 2、麻藥、大麻或鴉片之中毒者；
- 3、受罰金以上刑之處罰者；
- 4、符合前款規定者之外，觸犯第1條所定業務相關之犯罪或有不當行為者。

值得注意的是，在此並未將按摩業保留專由「視覺障礙者」，反而，若因心身障礙，經厚生勞動省令認定不能適當從事按摩馬殺雞指壓師、針師或灸師之業務者，不能取得各該執業證照。消極資格之限制，當然涉及人民職業選擇自由。日本國憲法第22條第1項明文規定：「任何人於不違反公共福祉之範圍內皆享有執業選擇自由」。而「職業選擇自由」包括「選擇」職業自由及「執行」職業自由<sup>5</sup>。因此，厚生勞動大臣認申請證照者，有第3條第1款所定情形，依同條規定拒絕給與證照時，應預先將其旨意通知申請人，並依其申請，由厚生勞動大臣指定之職員，聽取其意見。（第3條之3之2）換言之，透過賦予當事人陳述意見之程序參與設計，確保不利行政處分之合法適當。

## （二）考試程序法制化

再者，按摩師法中對於證照考試程序規範密度相當高。關於考試機關之選定，厚生勞動大臣得依厚生勞動省所定之規則，指定考試機關辦理考試相關事務（第3條之4第1項）。因此，負責考試事務之考試機關，並非固定之行政機關。而考試機關之指定，係依厚生勞動省令所訂，由擬辦理考試事務者申請而行之（第3條之4第2項）。除非別無其他受指定者，且就職員、設備、考試事務之實施方法及其他事項，並有關考試事務之實施計畫、對於考試事務能妥當確實地實施，認為適當者；以及前款考試事務之實施相關計畫能妥當確實地實施，具有必要的管理及技術基礎時，厚生勞動大臣不得指定考試機關（第3條之4第3項）。

再者，對於申請者亦有若干之限制，以確保證照考試之公平性。不得擔任考試機關者之範圍如下（第3條之4第4項）：

1. 申請者為一般社團法人或一般財團法人以外之人者。
2. 申請者因辦理考試事務以外之業務，有不能公正實施考試事務之虞者。
3. 申請者依第3條之17規定，經撤銷指定，自撤銷之日起算，未經2年者。
4. 申請者之執行業務人員中具有下列情形之一者：

（1）違反本法經處刑，已執行完畢，或自不能執行之日起算，未經2年者。

（2）依次條第2項規定之命令經解任，自解任之日起算未經2年者。

另外，非經厚生勞動大臣之許可，受指定考試機關之執行業務人員的選任及解任，不生效力（第3條之4第5項）。厚生勞動大臣於指定考試機關之重要幹部有違反本法（包含依本法發布之之命令或處分）或違反第3條之7第1項規定考試事務規程之行為，或就有關考試事務有顯著不適當之行為時，得命受指定考試機關解任該執行業務人員（第3條之5）。因為此類人員係受委託行使公權力，其專業能力與操守將影響考試之公平性與專業性。而指定考試機關應於每事業年度製作事業計劃及收支預算，並於該事業年度開始前（在屬於受指定之日的事業年度，於受指定後不得遲延）應經厚生勞動大臣之認可。變更時亦同（第3條之6第1項）。指定考

<sup>5</sup> 佐藤幸治，憲法【第三版】，平成8年第3版第5刷，頁557。

試機關應於每事業年度經過後3月內，製作該事業年度之事業報告書及收支決算書、提出於厚生勞動大臣（第3條之6第2項）。

受指定考試機關應於考試事務開始前訂定有關實施考試事務之規則（以下稱「考試事務規則」），經厚生勞動大臣之認可。變更時亦同（第3條之7）。受指定考試機關應將考試問題之製作及評分委由按摩馬殺雞指壓師、針師及灸師考試委員行之（第3條之8）。考試委員於考試問題之製作及評分，應保持公正，維持無不正當行為之狀況（第3條之9）。指定考試機關辦理考試事務之際，指定考試機關就有關考試有不正當行為時，就該不正當行為相關之人得停止其參加考試（第3條之10第1項）。

由此等國會保留密度相當高之程序規定可知，立法者係透過嚴格之機關指定，程序之監督及課予相關法律責任，建立公平完備之證照考試制度。

### （三）執照登錄制度

此外，為強化按摩業之管理及提供消費者充分資訊，按摩師法中明文規定，於厚生勞動省備置按摩馬殺雞指壓師名簿，針師名簿及灸師名簿，分別登錄按摩馬殺雞指壓師、針師或灸師之證照相關事項（第3條之2）。證照依考試及格者之申請，登錄於按摩馬殺雞指壓師名簿、針師名簿或灸師名簿。厚生勞動大臣授與證照時，給與按摩馬殺雞指壓師證照證書、針師證照證書或灸師證照證書（第3條之3）。厚生勞動大臣並得依厚生勞動部令所訂定，由其所指定之人（簡「指定登錄機關」）辦理按摩、馬殺雞、指壓師，針師及灸師登錄之實施等相關事務（以下稱「登錄事務」）。關於指定登錄機關之指定，依厚生勞動部令所訂定，由擬辦理登錄事務者之申請行之（第3條之23）。透過證照登錄制度，讓執業資格之管理明確化，有利於市場秩序之維持。消費者亦得經由此項制度獲得正確之消費資訊，避免受到不實廣告誤導。

## 二、執業範圍之界定

最後，最重要之管制方式就是執業範圍之界定。按摩師法第1條規定：「醫師以外之人從事按摩、馬殺雞或指壓、針或灸為業者，各應取得按摩馬殺雞指壓師證照、針師證照或灸師證照。」同法第12條規定：「除第1條所規定者之外，任何人均不得以從事醫療類似行為為業。但以柔道整復為業者，適用柔道整復師法（昭和45年法律第19號）之規定。」。依此立法體系顯示，按摩馬殺雞指壓師、針師或灸師等被定義為醫療類似行為，若要選擇以此為職業必須受證照制度之管制，也就是必須取得證照方得執業。雖然如此，按摩師法也將按摩等醫療類似行為與醫療行為加以區別，例如，「施術者不得施行外科手術、給予藥品或作出此類指示等行為」（第4條）、「按摩馬殺雞指壓師、除得醫生之同意外，不得於脫臼或骨折之患處施術」（第5條）以及「針師於施針時，應於針、手指及施術之局部消毒之。」（第6條）在此，以柔道整復為業者，適用柔道整復師法之特別規定，「除醫師之外，非柔道整復師不得執行柔道整復業務。」（第15條）、「柔道整復師不得執行外科手術或給予藥品或作出此類指示等行為。」（第16條）以及「柔道整復師除得到醫師同意之外，不得於脫臼或骨折之患處施術。但緊急治療之情形則不在此限。」（第17條）

此等規定係將按摩等醫療類似行為與醫療行為作出明確區別，界定按摩業之職業範圍，此涉及執行職業自由之限制。

### 三、行政監督權限之賦予

除進入市場之管制外，對於按摩業等三療業者執行業務之活動，立法者亦賦予主管機關許多行政監督權限。例如，從業人員有前述第3條各款所揭情形之一者，厚生勞動大臣得定期間停止其業務或撤銷其證照。依此規定經撤銷證照者，其構成撤銷理由之事項消滅；或其他依嗣後情事顯示，認為再給與證照為適當時，得再給與證照（第9條）。施術所之構造設備應符合厚生勞動部令所定基準。施術所之開設者就其施術所應符合厚生勞動省令所定之衛生上必要措施（第9條之5）。都道府縣知事得命施術者或施術所之開設者提出必要的報告，或命其職員臨檢施術所、檢查其構造設備或依前條第2項規定應具備之衛生上措施之實施狀況。依此規定實施臨檢檢查之職員應攜帶表示身分之證件。而且，依第1項規定所為臨檢檢查之權限，不得解為為犯罪搜索而為（第10條）。

行政監督權限之賦予，係透過行政檢查或其他對於從業人員義務之課與，達到維持市場之秩序，避免出現良莠不齊或其他不法、不適當之營業行為。

### 肆、按摩業之主管機關

日本按摩業之主管機關在中央為厚生勞動省，在地方則為「都道府縣」。中央主管機關之權限包括對於按摩業證照之核發（第2條、第3條之3第2項），施術行為之限制（第5條），廣告之限制（第7條），消費者隱私之保障（第7條之2），命施術者停止業務或撤銷其證照（第9條），訂定施術所構造設備之標準（第9條之5）等。而厚生勞動大臣依法應將下列所揭情形之意旨於政府公報公告之，包括：依第3條之4第1項規定為指定時；依第3條之16規定為許可時；依第3條之17規定撤銷指定，或命停止考試事務之全部或一部時；依前條第2項規定自行辦理考試事務之全部或一部時，或不續辦自行辦理之考試事務之全部或一部時。（第3條之22）

地方主管機關之職權則包括「認為發生衛生上損害之虞時，得對施術者就有關業務為必要指示。醫師團體就有關衛生事項，得對都道府縣知事陳述意見。」（第8條）、「開設施術所之人於開設後10日內，應向施術所所在地之都道府縣知事申報開設之場所、從事業務者之姓名及其他相關事項。其申報事項發生變更時亦同。施術所之開設者於休業或廢業時，自當日起10日以內應向前項都道府縣知事申報其意旨。休業之施術所再開時亦同。」（第9條之2）。由以上中央與地方主管機關之職權分配可知，關於證照制度之設計、證照之授與、考試機關之指定及各種標準之制定等基本事項，係由具有中央之厚生勞動省負責。至於細節性、技術性之管制行政業務之執行，則由地方主管機關執掌。

### 伍、按摩業促進措施

關於按摩業之促進措施則未規定在前述按摩師法當中，因其屬於社會行政之一環。如前所述，按摩師、針師及灸師所從事者醫療類似行為。在日本，因為明眼人亦可從事前述「三療業」

工作，且明眼人取得按摩執照占 70%，取得按摩及理療執照占 28%，受到明眼人的競爭，致使盲人生計相當困難<sup>6</sup>。關於按摩業等之促進措施主要就是透過執照制度之嚴格實施。日本之按摩師養成訓練期程較長，需受三以上法定課程之養成教育及實習、才能參加職業考試，取得證照執行職業。藉此嚴格落實管制任務並保障受過正規養成教育而獲得證照之執業者的工作權。不過，近年來無照營業之案件仍相當多，除前述國會議員提出質詢之外，地方主管機關亦經常出現要求適當管理類似馬殺雞之店面的意見。尤其，近來設置腳底健康法、快速馬殺雞等廣告之商店急速增加，假如將此種類似馬殺雞之營業行為不適用安摩師法，任由由無證照者職業，並且超出按摩師法所訂廣告限制之界線進行誇大廣告等，將使按摩師法之規範蕩然無存，故地方主管機關在三要求強化取締措施，以保障合法之營業活動<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> 溫秀琴、張瓊齡，九十一年度赴日本考察視覺障礙者就業促進報告，行政院及各所屬機關出國報告 2002.11.25，頁 10。

<sup>7</sup> 兵庫縣議會議長寺本貴至，マッサージ類似店舗の營業の適正化等を求める意見書，平成 15 年 12 月 19 日。

## 十三、 英國視障物理治療師支援性法規之初探

陳奇威

政治大學法律研究所研究生

### 壹、前言

英國目前約有四萬左右的物理治療師，其中約有百分之二的物理治療師是視障者，不僅於此，英國物理治療師協會(英國物理治療師協會)的歷任會長中亦有不少是視障者。<sup>1</sup>探究其原因，可能可以歸因於英國在視障者的訓練已有百年以上的歷史，而反應在法制面向上，英國經由多次修法的發展，建構出一套完善的支援性法制建構。英國的身障者權益主要規範在身心障礙者歧視法(Disability Discrimination Act)裡面，而為達成身心障礙者歧視法所強調身障者均等的授教權，因此又立了特殊教育需求和身障者法案(The Special Educational Needs and Disability Act)，而在就業方面未達成消弭身障者的就業障礙而推動工作促進計畫(Access to Work Scheme)。除了這些法制面向外，在探究英國視障物理治療師的支援系統，一定也要注意英國皇家盲人協會 (Royal National Institute for the Blind)在其中扮演的角色，該機構不僅提供視障者直接的服務，也是視障者和各個支援系統間的橋梁。

### 貳、身心障礙者歧視法和英國皇家盲人協會

英國有關身障者權益最主要的法律規定在身心障礙者歧視法裡面，舉凡僱用、教育、獲取資源設施和服務，包含在較大型的私人場所和路上運輸服務、購買或租賃土地或財產、公共機關之職責等等各方面均為身心障礙者歧視法所規範。涉及視障者的權益部分，英國目前提供視障者最大宗服務的機構為英國皇家盲人協會，舉凡視障者的就業、教育跟諮詢等等，該機構均有提供支援性服務，因此本文就身心障礙者歧視法法案和英國皇家盲人協會作一簡介。

#### 一、身心障礙者歧視法

英國就身障者的權益保護最主要的法案就是身心障礙者歧視法，該法是於 1995 年訂定的，而於 2005 年又再次修法，主要增加規定公部門的責任、大眾交通運輸的修正。此外，也要求政府制定最低標準，使身障者在使用公共交通工具時可以更容易。本文主要著重在教育和就業，因此本段會針對身心障礙者歧視法法案中教育的部分做介紹。而英國視障物理治療師的臨床領域包含神經、骨科、外傷、老人、運動傷害等等，而工作地點則含蓋公共醫院、私人診所、安療養院、運動傷害中心、學校等等。<sup>2</sup>因此，本段針對身心障礙者歧視法法案中私人間僱用、公共機構之責任做介紹。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 網路資料：<http://www.csp.org.uk/>(最後造訪日期:2010/04/10)

<sup>2</sup> 胡名霞，英國視障者的物理治療教育，醫學教育，第四卷第三期，頁 281。

<sup>3</sup> 在 Disability Discrimination Act 中，認為公共機構是指執行國家責任的均可算是，而一般認為公共醫院是 Disability Discrimination Act 中的公共機構。

網路資料：[http://www.rnid.org.uk/information\\_resources/rights\\_and\\_duties/身心障礙者歧視法\\_and\\_discrimination/ded/](http://www.rnid.org.uk/information_resources/rights_and_duties/身心障礙者歧視法_and_discrimination/ded/)(最後造訪日期:2010/04/13)

英國規範義務教育的主要是 1993 年通過的教育法(Education Act)，而在身心障礙者歧視法法案中針對該法加入對身障學生的保護，最主要的是要求相關教育機構有每年提出報告的義務，在報告中應說明身障學生的入學情況，並詳盡規定身障學生入學的程序、應詳列身障學生在學校中是否和非身障學生有較不利之存在及學校如何提供設備給身障學生等等。<sup>4</sup>有關高等教育的部分，在 1992 年時，英國也訂定高等教育法案(The Further and Higher Education Act)，而身心障礙者歧視法法案中，針對該法案中未規範身障學生的部份加規定：要求高等教育機構每年也需提出身障者報告。所謂身障者報告是指包含身障學生的設備使用、財務運用、學校無障礙空間規劃等等<sup>5</sup>、另外也要求高等教育機構的委員會在做決策前應該要考量身障學生的利益。

在身心障礙者歧視法法案中，在勞僱關係之間強加給雇主一定責任。雇主必須就身障者的就業為合理調整，包含：將身障者的工作責任分配一些給非身障者、如果現存的工作有空缺的話不應解雇身障者，應讓身障者轉往空缺的職位、調整身障者的工作時數、應允許身障者在工作時間內做復健與治療等、應安排身障者受訓、應選購身障者需要的設備或在原本的設備上做改善以符合身障者的需求、修改設備書或參考手冊、當身障者閱讀或理解有困難時，應安排人力或其他閱讀設備使身障者可以閱讀或理解資訊。<sup>6</sup>

身心障礙者歧視法法案中課與公共機構一個廣泛的職責：促進身障者和其他人一樣的機會均等、消除一切形式上有關身障的歧視、推動對身障者的積極政策、鼓勵身障者參與社會生活、採取措施以滿足殘疾人的需要、公共機構在採取政策上不一定要把身障者和非身障者一視同仁才符合平等原則，應視身障者本身的需求做考量。<sup>7</sup>除了此一廣泛之義務外，身心障礙者歧視法法案也課予公共機構一個具體義務，包含檢討政策、擬定促進身障者權益政策並附有執行的義務。<sup>8</sup>

## 二、英國皇家盲人協會

在介紹英國視障者的教育和就業前，須先介紹英國皇家盲人協會。英國皇家盲人協會是英國最大的視障服務機構，其所提供的服務含蓋教育、僱用、資訊提供、輔具、出版盲人刊物等等。<sup>9</sup>以下就其所提供之服務做介紹：

### 1. 布萊文(Braille)點字的推廣

英國皇家盲人協會意識到要建立視障者的教育制度文字傳達是有其必要性的，因此，在成立之初，英國皇家盲人協會便即積極推廣布萊文。目前英國皇家盲人協會是歐洲最大的布萊文盲文出版商，其出版物包括書籍、小冊子、雜誌、試卷，甚至帳單和銀行對賬單。<sup>10</sup>

<sup>4</sup> 參 Disability Discrimination Act 第 29 條

<sup>5</sup> 參 Disability Discrimination Act 第 30 條

<sup>6</sup> 參 Disability Discrimination Act 第 6-7 條

<sup>7</sup> 參 Disability Discrimination Act 第 49 條 A 款

<sup>8</sup> 參 Disability Discrimination Act 2005 第 49 條 A-C 款

<sup>9</sup> Karen Atkinson, Jane Owen Hutchinson, Visually impaired physiotherapists: Challenging professional attitudes, International Congress Series 1282, p909.

<sup>10</sup> 網路資料: [http://www.rnib.org.uk/ABOUTUS/Pages/about\\_us.aspx](http://www.rnib.org.uk/ABOUTUS/Pages/about_us.aspx)(最後造訪日期:2010/05/01)

## 2. 教育

英國皇家盲人協會意識到視障者在進入主流教育(mainstream education)時會遇到相當大的困難，而且超過一半的視障者是多重障礙，這也會增加進入主流教育的困難度。因此英國皇家盲人協會也提供支援性的服務，這些服務包含提供專業的諮詢以及提供實質的支援(包含輔具)。此外，英國皇家盲人協會也成立英國皇家盲人協會陽光之家學校(RNIB Sunshine House School)為非主流的學校(non-mainstream education)<sup>11</sup>，主要對象是二到十一歲的多重視障或障礙複雜的兒童。另外，英國皇家盲人協會也提供進階教育(further education)的支援服務，其成立英國皇家盲人協會拉芙堡大學(RNIB College Loughborough)，<sup>12</sup>年滿十六到二十一歲的青年可以進去這個學院，在這裡規劃進階教育、如何獨立進入職場以及如何獨立生活。

## 3. 僱用支援

在尋找工作方面，英國皇家盲人協會有提供資訊服務，可在其網頁上查詢或直接致電詢問。針對中途出現視障問題者，英國皇家盲人協會也會提供服務，包含設備和諮詢，以達到不影響視障生活的狀況，盡可能得使其留在原職。此外，透過工作促進計畫，英國皇家盲人協會也有一個基金專門提供視障者消弭其工作障礙使用。

## 4. 國家圖書服務

英國皇家盲人協會最有名的服務之一就是有聲書的出版。2007年1月，英國皇家盲人協會和國家圖書館合作提供國家圖書服務。迄今除了一萬四千五百本有聲讀物外，視障者還可以借閱小說類及非小說類的書籍(是以布萊文撰寫)。這項服務的目的地主要是希望視障者也可以和明眼人一樣有吸取新資的權利。<sup>13</sup>

## 5. 其他

除了上述的服務之外，英國皇家盲人協會還有出版各種產品，像是聲音描繪(Audio Description)<sup>14</sup>、語音報紙、30種語音雜誌等等。此外，英國皇家盲人協會還有服務專線(Helpline)，提供資訊和建議給視障者或者是他們的親朋好友。英國皇家盲人協會也設立英國皇家盲人協會研究圖書館，這是歐洲最大的視障研究圖書館，裡面收集了各方面的視障文獻，包含各類書籍和期刊。

---

<sup>11</sup> 網路資料: [http://www.isbi.com/isbi-viewschool/3084-RNIB\\_Sunshine\\_House\\_School,\\_Northwood.html](http://www.isbi.com/isbi-viewschool/3084-RNIB_Sunshine_House_School,_Northwood.html)(最後造訪日期 2010/05/01)

<sup>12</sup> 網路資料: [www.rnibcollege.ac.uk/](http://www.rnibcollege.ac.uk/)(最後造訪日期:2010/05/01)

<sup>13</sup> 網路資料:

[http://www.rnib.org.uk/livingwithsightloss/readingwriting/rnibnationallibrary/Pages/national\\_library\\_service.aspx](http://www.rnib.org.uk/livingwithsightloss/readingwriting/rnibnationallibrary/Pages/national_library_service.aspx)(最後造訪期:2010/05/01)

<sup>14</sup> 所謂 Audio Description 是指透過聲音的方式描繪出人物的特徵以及事情的發展出版 DVD 以及遊戲。

### 三、主管機關

依照衛生專業規範辦法<sup>15</sup>的規定(Health Professions Order 2001)舉凡物理治療師的教育、僱用、就業促進、國家證照的核發<sup>16</sup>等多項管理，均由衛生專業委員會(Health Professions Council)處理，該委員會為物理治療師之主管機關。<sup>17</sup>除了該委員會之外，英國的物理治療師協會(The Chartered Society of Physiotherapist)和委員會之間也扮演密切的合作關係，如已經通過衛生專業委員會取得國家證照的物理治療師，也會強制在物理治療師協會做登記，而唯有完成登記之物理治療師始得執行職務。此外，物理治療師協會也協助委員會推動政策的管理，因此，某程度上，英國的物理治療師協會分擔了部分委員會之職責。而英國物理治療師，在區隔上其並未針對是否為視障而為不一樣的管理要求，其所為之差異，僅為因視障而產生之障礙作排除，諸如在專業上的管理要求，並未因其為視障而有所不同，因此英國並未有一個視障物理治療師之目的事業主管機關，視障物理治療師之主管機關仍為衛生專業委員會，而針對視障問題，該委員會和英國皇家盲人協會等機構合作，由這些機構扮演服務之第一線，直接提供視障者服務或者是扮演視障者和支援性系統之橋梁。

### 參、教育

英國在 1980 年訂定教育法(Education Act)，而在 1992 年時，訂定高等教育法案(The Further and Higher Education Act)，這兩部法案是英國主要的教育法規，惟在該法規裡面，並未規定有關身障學生之相關權益，因此在 1995 年時，訂定的身心障礙者歧視法針對身障者的教育權做了一些原則性的規範，而 2001 年時，英國又將身障者的教育權特別立了特殊教育需求和身障者法案(The Special Educational Needs and Disability Act)，其中規定學校的具體義務。而就視障物理治療學生而言，具體的支援性服務，主要來自英國皇家盲人協會所成立的物理治療支援服務(Physiotherapy Support Service)，除此之外，英國也有 Disabled Student Allowance 的設立，該津貼主要提供給身障學生購買因身障所需求的設備。本文以下就英國教育的法律和相關的支援性服務做介紹。

#### 一、特殊教育需求和身障者法案

為因應身心障礙者歧視法法案所強調的要讓所有的身障生享有均等的受教權，因此英國在 2001 年時特別訂定身心障礙者歧視法法案，該法案主要是針對身障者的義務教育和 16 歲後的教育以及訓練為規範。<sup>18</sup>在特殊教育需求和身障者法案下，學校、學院大學成人教育法定的青年服務和當地的教育機構都被要求做合理調整(reasonable adjustment)以達到身心障礙者歧視法法案所要求的。<sup>19</sup>該法案的目的是在確保在主流教育下身障者所受的教育機會和其他非身障者相同，且更應進一步確保教育身障者可以透過工作來達到成就感和激發自我潛能。而因特殊教

<sup>15</sup> 網路資料: <http://www.hpc-uk.org/Assets/documents/10002D75HPC-LARules03.pdf>(最後造訪日期:2010/06/16)

<sup>16</sup> 第三章就證照問題有再進一步說明。

<sup>17</sup> 網路資料: <http://www.hpc-uk.org/aboutus/council/>(最後造訪日期:2010/06/15)

<sup>18</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 1-2 條

<sup>19</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 6-7 條

育需求和身障者法案通過所增加的額外費用，由英國議會編列預算支付。<sup>20</sup>本文以下將針對特殊教育需求和身障者法案做簡單的介紹。

在特殊教育需求和身障者法案的第一章即強調身障學生應該進入主流學校就讀，除非是身障學生的父母不願意或者是可以證明身障學生在非主流的學校中可以受到更好的教育。所謂的主流學校在法案中也做了列舉的除外規定，特殊學校、城市技術學院，有關藝術的技術學院或者是城市學院。<sup>21</sup>並且課予地方教育當局職責，包含為家長提供諮詢和信息：地方教育主管部門必須安排的任何視障學生的父母在他們的地區有特殊教育需要時，提供諮詢意見；且父母在作出的安排上，必須給予任何必要的指導與協助。<sup>22</sup>

課予有責的教育當局義務來達到消弭歧視，教育當局應該要擬定一個書面的企劃，並在企劃中詳盡的規定期限，以達到無障礙的學習環境。就此一企劃身障學生可以根據其需求要求學校做改善，此外，學校的上級機關也應就企劃施工的實際進度做調查，並應要求學校在期限內改善其無障礙環境。教育當局在資源統籌上，也應將無障礙的資源列入，此外，學校也有義務去製作說明指南，以教導身障生使用學校的無障礙環境。<sup>23</sup>

在高等教育中，特殊教育需求和身障者法案再次強調身障學生所受的教育權不應因其是身障者而受到任何實質上的不利益，而學校就此應有合理調整，以消弭這種實質上的不利益。<sup>24</sup>而在協助身障學生做合理調整時，應注意：必須維持學術標準和其他標準、善用金融機構的現有資源、任何補助或者貸款應符合1998年教學與高等教育法(Teaching and Higher Education Act)的第22條規定和1980年蘇格蘭的教育法(Education Act)第73條的規定、就合理調整的成本考量應有一定的程序、調整的結果也應符合健康和安全的要求。<sup>25</sup>

## 二、支援服務

在英國有強大的支援服務來支援視障學生進入學校就讀物理治療學系，例如入學後首先面臨如何到學校，此時，導盲犬視障協會(Guide Dogs for the Blind Association)會提供定向服務訓練，幫助視障學生規劃上課路線，且在必要時提供導盲犬，而學校對視障學生的導盲犬也有義務要有妥善的安排。<sup>26</sup>此外，就輔助設備的部分，大部分的學校也有基金支援，視障學生也可以透過學校的程序去申請經費。<sup>27</sup>然在英國支援視障學生最主要的兩個支援系統是英國皇家盲人協會的物理治療支援服務和。

### (一) 物理治療支援服務

<sup>20</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 48 條

<sup>21</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 1-2 條

<sup>22</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 16-19 條

<sup>23</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 28 條 D-E 款

<sup>24</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 28 條

<sup>25</sup> 參 The Special Educational Needs and Disability Act 第 28 條 T 款

<sup>26</sup> The Chartered Society of Physiotherapist, GSP-Guidance, p40-41.

<sup>27</sup> 同前註, p39-40.

在英國皇家盲人協會下有一個名為物理治療支援服務團隊，主要是幫助那些視障者進入主流大學裡面修習物理治療課程、獲得合格的物理治療執照及取得學位，甚至也有提供合格的物理治療師就業支援。<sup>28</sup>物理治療支援服務主要是那些對於視障教育方面有豐富經驗的講師所組成的，成員中也包含合格的技术諮詢員(Technical Consultant)和物理治療師諮詢中心的主管。<sup>29</sup>此外，物理治療支援服務有一個資源中心(Resource Centre)主要是處理有關幫助視障者學習、訓練的相關設備，這些設備可以提供給在英國就讀或者已畢業的物理治療系所的視障學生。

物理治療支援服務所提供的服務包含在進入學校前及初期協助視障者在物理治療課程中選擇適合自己的課程研習、教授申請以及面試的技巧、提供有關身障學生的津貼或助學貸款的相關資訊、提供接受高等教育的經驗分享、協助處理視障生在新環境中面對訓練及適應上的困難。此外，進入系所就讀後，物理治療支援服務會針對個別學生在其學習物理治療課程中，設計出最適合該名視障生的學習方法、提供視障生在學習過程中的所需的大點字或者布萊文等書籍、如果視障生有需求的話，物理治療支援服務也會提供視障生在學習物理治療課程中所需的硬體設備或者軟體、如果有需要購買一些可攜帶性的設備物理治療支援服務也有提供短期貸款、物理治療支援服務也會幫助視障生可以在身障學生津貼下去購買他們所需的設備。另外，針對物理治療支援服務所提供的硬體設備和軟體，物理治療支援服務還會定期開課教導視障學生如何使用該設備，然就硬體設備部分物理治療支援服務僅提供短期的租借，並非贈與給視障學生<sup>30</sup>。

## (二) 身障學生津貼

身障學生津貼(Disabled Student Allowance)提供額外的財務支援給那些想要就讀高等教育的身障者，以期達到讓身障學生可以和其他學生有同樣接受高等教育的機會。<sup>31</sup>許多視障的物理治療系學生會申請身障學生津貼，以獲得在課堂學習上所需的設備或者軟體等等的津貼。身障學生津貼的援助對象為在英國讀書的全職、兼職、大學、研究所或者是遠距教學的學生。<sup>32</sup>身障學生津貼的發放主要是依據該名身障生的需求而定，而非依據他的家庭收入或經濟狀況，而該筆補助經費是不需要歸還的。

惟依此，身障學生津貼的發放同樣的並不能用在身障學生的日常生活補助上面，而僅能使用於因為身障學生本身的障礙所導致其在學業上所增加的額外費用。具體來說，其僅得申請以下四種津貼補助：<sup>33</sup>

1. 身障者在學習所需的專業設備，包含軟硬體。
2. 非醫療的輔助人員(Non-medical)，像是幫忙做筆記或者是幫忙視障者誦讀者。

<sup>28</sup> 同前註 9, p909-910

<sup>29</sup> 同前註 23, p45.

<sup>30</sup> 網路資料：<http://www.uel.ac.uk/rnib/pss/pss.htm>(最後造訪日期:2010/05/02)

<sup>31</sup> 網路資料：[http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/EducationAndTraining/HigherEducation/DG\\_10034898](http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/EducationAndTraining/HigherEducation/DG_10034898)(最後造訪日期:2010/04/23)

<sup>32</sup> 同前註 23, p58-60

<sup>33</sup> 同前註 23, p58

3. 因為身障導致在交通上所產生的額外費用。
4. 其他的費用，像是購買比較昂貴的布萊文的書籍。

而津貼補助的款項不一定要在申請前購買，譬如身障學生可以在申請前便購買自己所需的設備，其後再提出購買證明即可。至於可以獲得多少津貼的補助，在該法案中並未詳盡規定，而是依照身障者的實際需求為準，惟在法案中也訂定一個上限金額，內容詳見下表：<sup>34</sup>

津貼類型	全職學生	兼職學生
特殊設備	整個課程最多為 5,161 英鎊	整個課程最多為 5,161 英鎊
非醫療性質的助手	一年最多為 20,520 英鎊	一年最多為 15,390 英鎊
一般身障生的津貼	一年最多為 1,724 英鎊	一年最多為 1,293 英鎊

### 三、物理治療師之取照制度

英國物理治療學系在 1992 年時成系，修習的課程也正式從公醫院所中轉進大學學院中。其相關課程主要是依據 1960 年所通過的專業輔助醫療法(Professions Supplementary to Medicine Act)的規定，由政府單位的醫療相關專業委員會、物理治療學會與各地學校等三方面共同和定物理治療教育課程。<sup>35</sup>一般來說，物理治療系學生約讀三到四年可以拿到學位，課程內容包含解剖學、生理學、物理學和病理學等等。<sup>36</sup>依照特殊教育需求和身障者法案法案的規定，學校在視障學生求學的過程中，可以給予合理調整，但視障學生在高等教育的專業課程中所修習的學分不應受有影響。因此，視障學生仍應修習完所有物理治療學系所必須修滿的學分。在取得學位後，物理治療師要向衛生專業委員會(Health Professions Council)申請國家註冊(State Registration)取得物理治療師執照，取得執照後也會在英國物理治療師協會做登記。<sup>37</sup>

### 肆、就業促進

在英國身障者就業促進的具體措施主要是在工作促進計畫，而此階段物理治療支援服務在就業促進上扮演的角色，除了提供視障物理治療師專業的諮詢、資訊外，物理治療支援服務在就業促進上主要的功能是在視障物理治療師和工作促進計畫間扮演橋梁，<sup>38</sup>視障物理治療師會透過物理治療支援服務協助申請工作促進計畫，因此，本文以下就工作促進計畫做介紹。

工作促進計畫主要是為了幫助那些找到新工作或者是已經在工作的身障者，提供他們實質的幫助並消弭他們因為身障所產生的工作障礙。工作促進計畫不僅是以提供身障者幫助為目

<sup>34</sup> 網路資料：[http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/EducationAndTraining/HigherEducation/DG\\_070188](http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/EducationAndTraining/HigherEducation/DG_070188)(最後造訪日期:2010/04/23)

<sup>35</sup> 同前註 2, p278

<sup>36</sup> 網路資料：<http://www.nhs Careers.nhs.uk/details/Default.aspx?Id=281>(最後造訪日期:2010/05/01)

<sup>37</sup> 網路資料：<http://www.andrew-walsh.co.uk/angels/physios-faq.htm#stateregistration>(最後造訪日期:2010/05/01)

<sup>38</sup> 同前註 9, p910-911.

標，更希望建立一個高品質、有效率以及符合個人化需求的支援系統。<sup>39</sup>因此，工作促進計畫提供一個「彈性的」支援系統來滿足身障者在工作上的需求。所謂「彈性的」支援系統是指在工作促進計畫中並沒有做很多硬性、條文的規定，相反的，工作促進計畫很著重個案在就業上的需求。工作促進計畫的重要原則是希望可以消弭身障者在工作上因身障所產生的額外費用。

如果身障者要申請工作促進計畫的話，必須滿足以下的條件：必須是一位身障者、如果是短期障礙的話，最起碼障礙應要持續十二個月或以上、有一個新工作或者是已經在工作，無論他是一位受雇者或者是自雇者、是因為在就業的過程中，和其他的非身障相比因其具有身障而有排除障礙的需求、需居住或者是在英國工作的身障者。<sup>40</sup>除了以上的條件外，身障者是否符合條件可由工作促進計畫的顧問就身障者實際的需求做判定。

以下就工作促進計畫的支援範圍做介紹：

1. 在面試時提供溝通協助：有些身障者的障礙類別是在溝通上有困難，工作促進計畫會派專員前去協助其與雇主間的溝通。像是聽障者在溝通上面就有一定的困難度。
2. 就業輔導員：協助身障者在就業中所面臨的各種困境，服務的範圍包含就業面試、協助身障者到工作地點、幫忙讀訊息等等。<sup>41</sup>該項服務在英國的視障物理治療師就業當中相當重要，因為視障者在進入新環境當中很難迅速熟悉工作環境，<sup>42</sup>因此，此時由有專業經驗的就業輔導員，協助視障者適應工作環境，對視障者而言會減輕很多進入新工作的壓力。
3. 交通費用的補助：補助身障者因身障導致至工作地點時增加額外費用。此項支援對視障物理治療師而言也至為重要，因為如果從家裡到工作地點對視障者而言是每日在通行的路線，因此較無問題。但是如果視障物理治療師(尤其是自僱者)需要到醫療院所以外的地點為病患服務時，交通便會成為嚴峻的考驗，在通往不熟的地點往往搭乘大眾交通工具也是較不方便，許多視障物理治療師便會選擇搭乘計程車，然而這也增加許多提供醫療服務的成本。<sup>43</sup>因此，工作促進計畫就此一費用給予補助，此外，視障物理治療師就其他交通費用，如果因其視障而有較他人更多支出之費用也得申請。
4. 提供或修改身障者在就業中所需的設備：這樣服務對視障按摩師而言非常重要，蓋因物理治療師的治療範圍包含物理治療目標及內容之擬定、操作治療、運動治療、冷熱光電水超音波等物理治療、牽引振動或其他機械性治療等等。治療的範圍中涉及很多設備的操作，因此將設備改為適合視障者使用便是突破就業障礙中重要的一環。舉例來說，物理治療師

---

<sup>39</sup> 網路資料：

[http://www.direct.gov.uk/en/disabledpeople/employmentsupport/workschemesandprogrammes/dg\\_4000347](http://www.direct.gov.uk/en/disabledpeople/employmentsupport/workschemesandprogrammes/dg_4000347)(最後造訪日期:2010/05/01)

<sup>40</sup> 同前註 23, p60.

<sup>41</sup> 同前註 23, p61.

<sup>42</sup> Sally French, Disabled People and Employment—A study of the working lives of visually impaired physiotherapist, p40-41.

<sup>43</sup> 同前註, p120-126.

在使用電療器(electrotherapy machines)，上面所顯示的數據對視障者而言便會產生理解上的障礙，<sup>44</sup>因此，可以透過該支援服務將該設備增加語音的功能，使該設備適合視障物理治療師使用。至於改善或者是所需的設備購買責任，工作促進計畫是課與雇主或者是自僱者，雇主和自僱者須向工作促進計畫提出購買證明請領款項。

至於工作促進計畫補助的款項分擔如下表所示：<sup>45</sup>

身障者類型	補助金額
剛找到新工作的身障者	工作促進計畫會補助各種支援項目的百分之百費用
更換工作的身障者	工作促進計畫會補助各種支援項目的百分之百費用
已受僱之身障者	雇主分擔百分之二十，但設有上限，最多負擔 10,000 英鎊；其他百分之八十由工作促進計畫來負擔，但也設有底線，工作促進計畫最少應負擔多於 10,000 英鎊，除非設備的費用低於 10,000 英鎊。
自僱者	工作促進計畫會補助各種支援項目的百分之百費用
從事旅遊工作的身障者 (Travel to Work)	工作促進計畫會補助各種支援項目的百分之百費用
提供身障面試協助人員	不論該名身障者是否有錄，取該項服務的費用都百分之百由工作促進計畫來支付。

## 伍、結論

英國從 1881 年開始訂定和視障者相關的法令，1900 年倫敦按摩學校(London School Massage)的校長 Little 醫師，由於認為視障者應當學習一門實用的技術，因此，開始招收視障學生。<sup>46</sup>迄今，英國視障者的發展已經有百年的歷史，探究英國為何視障者今日可以投入物理治療師的工作，主因是英國在一位視障者學習過程中，就已經投入大量的資源來支持其養成，而其後又願意投入資源來支持視障者從事物理治療的工作。再進一步探求英國為何願意投入大量的資源來支持視障者投入物理治療，主因是希望視障者可以進入社會，並且可以以平等的立足點來尋求自己的職場生涯。

<sup>44</sup> 同前註 23, p40.

<sup>45</sup> 同前註 23, p60-62

<sup>46</sup> The Chartered Society of Physiotherapy, The History of the Physiotherapy Profession and the Chartered Society of Physiotherapy, p6-7.

## 十四、 大陆盲人按摩业发展与规制简析

張巍

北京亦能亦行殘障研究所研究員/德國海德堡大學法學院博士生

### 壹、概念厘清

在大陆，按摩可以划分为医疗按摩和保健按摩两大类：医疗按摩又称推拿疗法、伤科按摩，是中医外治疗法之一，也是人类最古老的一种主要应用按摩以达到治病目的的物理疗法。医疗按摩属于医疗性质，其服务对象为患者。从事医疗按摩的人员（不限盲人）必须具备中等以上专科学历，经考试获执业医师资格者，方有行使医疗按摩工作的权利。

保健按摩则是用手法按摩来养身保健的中医保健方法之一，属于保健医学的一个分支。主要是解除客人的疲劳，让客人从心理和身体上得到充分放松，达到防病健身的效果。保健按摩不属于医疗性质，属于社会服务性质，它的服务对象是宾客。从事保健按摩的人员经过保健按摩职业资格培训，并经考核鉴定取得保健按摩师资格证书，即可从业。

按官方统计，大陆1 233万视力障碍者中从事按摩的有15万余人，其中12万余人从事保健按摩，3万余人从事医疗按摩。据民间助残机构及盲按摩师互助机构保守估计，以推拿、足疗、针灸、刮痧等相关工作谋生的盲人超过百万。盲人劳动的权利受国家保障<sup>i</sup>，“国家采取措施，保障盲人保健和医疗按摩人员从业的合法权益”<sup>ii</sup>。同时国家也鼓励盲人开办按摩院，自主创业<sup>iii</sup>。

### 貳·盲人按摩业发展回顾

医疗按摩与保健按摩是盲人就业的两种主要方式，两种按摩同理同源又互为竞争，盲人按摩业的发展打下了中华人民共和国国家发展的历史烙印。

#### 1. 建国十年后：医疗按摩萌芽。

建国初期，百废待兴，国家基础建设和制度建设放在首位，按摩这种资产阶级气息的人剥削人的方式似乎被遗忘了，主要以这种方式谋生的盲人的生计问题也没有被考虑。1958年，在社会初步稳定之后，当时的中国盲人福利会在内务、卫生、教育等部门具体领导和扶持下，在北京开办了首批盲人按摩荣军班，培训了近200名盲人医疗按摩人员，这些人成为了盲人医疗按摩传播的火种。与此配套的盲人医疗按摩教育体系也建立了起来，盲人最高可得学位是中专。

#### 2. 文化大革命：社会发展全面停滞。

1958年到1966年，盲人医疗按摩发展缓慢但是仍在发展；1966年到1976年文化大革命期间，极左的政治氛围让按摩这个“伺候人”的工作没有存在的可能性。

#### 3. 70年代末80年代初：医疗按摩恢复

当时从事按摩的盲人200人都不到，盲人协会为了解决盲人就业问题，以开按摩学校、办诊

所的方式大力推进医疗按摩，到1983年就有5000名盲人从事中医按摩了，而当时全国从事中医按摩的人员一共只有8000多人<sup>iv</sup>。直到此时，“按摩”仍然是一个暗含着医疗性手段的词汇，民众因为一直在为温饱而努力，健康意识和健康投资都没有物质基础，所以那时“保健”与“按摩”还无法连接在一起。改革开放允许私营经济（个体、私营企业）出现以前，按摩人员都在国家和集体办的综合医院或按摩专科医院里上班，和其他同事一样被称为“医生”、“大夫”，所以也不存在“按摩师”或“医疗按摩师”这样的职称。那时，“按摩”在中国还称不上一个行业，“按摩师”还算不上一个职业。

#### 4. 改革开放：保健按摩兴起

按摩业的规模发展是改革开放政策的产物，盲人是改革开放的最大的受益者和最积极的参与者。1985年，江西南昌按摩医院与深圳铁路医院在罗湖桥海关口岸开办了盲人按摩门诊部，创造了“南昌手法”这一金字招牌。这里每天有几万港人通关，办事前先按一按，成为当时一大潮流。江西盲人在特区收入丰厚的好消息很快就传遍了全国，各地盲人蜂拥而至，大家放弃了传统的盲人医疗按摩，根据特区需求，开创了保健按摩这样一种服务模式。保健按摩最兴盛的时候，深圳一地盲人打工仔就超过4千人，全广东共有3万多盲人在这一领域就业<sup>v</sup>；按摩店遍布大街小巷，很多店面还形成了规模化、企业化发展趋势，当时深圳最大的按摩店盲李按摩中心有职工500多人，其中盲按摩师400余人。盲人在特区搞保健按摩可以挣到钱，可以开店当老板，可以受到政府嘉奖，全中国的盲人看到了曙光。

但是这种好日子持续不长！广东盲人保健按摩市场发育过快，管理机制不配套，很多行政管理部门及个别工作人员看到盲人按摩店的发达都要来“关心”一下。明眼人看到保健按摩挣钱，便招年轻漂亮的明眼人来做，有的还搞起了卖淫等附加服务，保健按摩的口碑受到了严重损害。盲人按摩店之间的恶性竞争也是很有杀伤力的，低价战、挖骨干，能够生存下来的已经不多了。于是，很多盲人按摩师在深圳学会了技术，淘了第一桶金之后，回到了各自的家乡，开起了自己的店面。现在全国比较有规模的盲人按摩店创办人中，仅在盲李按摩中心工作过的就有100多人。深圳甚至广东盲人按摩业的衰败，成就了全国盲人在保健按摩领域就业、盲人自主创业的兴盛。

#### 5. 1997年：盲人医疗按摩年

盲人在按摩业取得的成就是残障人自主生活能力最好的证明，残联借此东风，从推动盲人就业的角度开展了大量工作：

a. 1996年7月，卫生部、民政部、人事部、国家工商行政管理局和中国残疾人联合会联合下发关于《盲人按摩工作“九五”实施方案》的通知。

b. 1997年8月，人事部、卫生部、国家中医药管理局与中国残疾人联合会下发了《关于盲人医疗按摩人员评聘专业技术职务有关问题的通知》。

c. 1997年9月，劳动部、国家工商行政管理局会同中国残疾人联合会下发了《关于做好盲人保健按摩职业技能培训、鉴定及就业工作的通知》。

d. 1997年11月，劳动部职业技能鉴定中心与中国盲人按摩中心联合下发了《关于成立国家职业技能鉴定专家委员会盲人按摩专业委员会的通知》。

e. 1998年6月，中国残疾人联合会下发《关于成立全国盲人医疗按摩高级职务评审委员会及有关问题的通知》。

f. 1999年9月，劳动和社会保障部、国家计委、民政部、财政部、税务总局、工商局、中国残联联合下发《关于进一步做好残疾人劳动就业工作的若干意见》中提出：以发展盲人按摩为重点，积极帮助盲人就业。

其中，1997年出台的《盲人医疗按摩人员评聘专业技术职务有关问题的通知》标志着对盲人按摩医疗效果的肯定，标志着盲人按摩师也可以堂堂正正地以医生身份开展工作。

## 6. 1998年《执业医师法》颁布：盲人医疗按摩被否定

相关盲人就业促进法规实施一年不到，《执业医师法》的颁布就对盲人医疗按摩全盘否定。该法规定：从业医生经考试合格后才能取得执业医师资格。考试内容包括阅读CT、X光片、心电图等；另外有临床操作，视、触、叩、听四诊。盲人因为无法参加规定的书面考试，无法完成形体观察等项目，无法看X光片，被剥夺了成为医生的机会。“部分已经在医疗机构中从事医疗按摩工作的盲人医疗按摩人员被停职下岗，部分地区盲人医疗按摩人员的职称评审工作中断，导致不少盲人医疗按摩人员不能获得应有的任职资格，部分个体盲人医疗按摩机构因从业人员不能取得执业医师资格而被停业”<sup>vi</sup>。

盲人医疗按摩师的信赖利益没有得到保护，相关的个人和团体没有得到参与立法的机会，配套措施和方法没有同时出台，所有的盲人医疗按摩师被粗暴地一下子赶到了保健按摩领域。

## 7. 2009年《盲人医疗按摩管理办法》出台：盲人医疗按摩复活

经过盲按摩师自身及残疾人联合会长达十年的不断努力，《执业医师法》承诺的相应配套办法终于姗姗而至。2009年4月23日，为了加强和规范盲人医疗按摩活动，提高盲人医疗按摩人员的素质，保障盲人医疗按摩人员和患者双方的合法权益，根据《中华人民共和国执业医师法》、《中华人民共和国残疾人保障法》等法律法规，由卫生部、人力资源和社会保障部、国家中医药管理局、中国残疾人联合会联合会制定了《盲人医疗按摩管理办法》。

作为《盲人医疗按摩管理办法》的配套实施方案，中国残疾人联合会将发布《全国盲人医疗按摩技术操作规范》，该文件将明确规定按摩医院和按摩所的区别，盲人医疗按摩可治病种、分类及名称，手法的数量、种类等内容。

## 参、医疗按摩规制

医疗按摩人员统指在医院从事推拿按摩的人员，是依照《执业医师法》具有执业资格的医生，而不分盲人或明眼人。明眼医师不但可以在推拿科工作，而且在与盲同事共事过程中，承担着诊断、下处方等工作，近而更易得到提升。

盲人医疗按摩人员不得开展推拿(盲人医疗按摩)以外的医疗、预防、保健活动，不得开具药品处方，不得出具医学诊断证明，不得签署与盲人医疗按摩无关的医学证明文件，不得隐匿、伪

造或者擅自销毁医学文书及有关资料<sup>iii</sup>。盲人医疗按摩人员在上述“不得”的规范下，很难被当作真正的医生，充其量是医嘱的执行者，而《盲人医疗按摩管理办法》的最大效用在于为盲人就业多开了医院这么一个渠道和明确了盲人自办医疗按摩机构的合法性。

## 1. 盲人医疗按摩人员的资质

《盲人医疗按摩管理办法》第4条规定：符合下列条件之一的盲人，持设区的市级残疾人联合会出具的审核同意证明，可以申请在医疗机构中从事盲人医疗按摩活动：

- (一) 本办法发布前，取得盲人医疗按摩专业技术职务任职资格的；
- (二) 本办法发布前，取得盲人医疗按摩中等专业及以上学历，并且连续从事盲人医疗按摩活动2年以上的；
- (三) 本办法发布前，在医疗机构中连续从事盲人医疗按摩活动满15年的；
- (四) 本办法发布前，在医疗机构中连续从事盲人医疗按摩活动2年以上不满15年，并且通过盲人医疗按摩人员考试的；
- (五) 取得盲人医疗按摩中等专业及以上学历，并且通过盲人医疗按摩人员考试的。

从规定中可以看出，有学历又有经验的（第二款）不用考试，有学历没经验（第五款）或没学历且经验不足（第四款）的需要考试，而没学历经验满十五年的也不需要考试。因为依照98年的《执业医师法》，几乎很少有盲人按摩师能够在医院留下，更谈不上留十几年，所以学历加考试才是大多数盲人成为医疗按摩师的主要方法。

在中国，教育分为学前教育、初等教育、中等教育和高等教育四个等级。中等专业、职高、高中属于中等教育。大学专科教育（也叫大专）、大学本科教育、硕士研究生教育和博士研究生教育属于高等教育。

中等专业学校，“中专”一般包括技术学校、师范学校以及医药（包括中医按摩）、财贸、体育、艺术等学校。一般招收应届初中毕业生或有同等学力者。学制一般都为3年（2年学习+1年实习）。

大学本科（简称大本、本科、大学）和大学专科（简称大专、专科）区别主要有两点：1、学制：大学本科4-5年，大学专科2-3年。2、学位：大学本科可申请学士学位，大学专科没有学位。全中国现有盲校、盲哑合校近200所，盲人中等专业学校（含按摩班）41所，全国仅有长春大学、南京中医药大学、新疆盲校和北京联合大学四所院校开设了盲人高等教育按摩推拿大专班（本科班）。长春大学特教学院针灸推拿专业于1987年建立，是中国最早也是规模最大的推拿高等教育基地，累计毕业人数仅仅512人。条例中规定的“中等专业以上学历”在教育投入不均衡的情况下，对盲人尤其是30岁以上的盲人形成了一道阻碍其走向医疗按摩师生涯的鸿沟。

中国针对盲人的高等教育设计，与其说是大学或本科教育，不如说是职业教育。从招生条件、授课内容、教学方式上根本和现代“大学”无关，并且与大陆现行高等教育体系并行发展，与主流教育没有发生交集。一群特殊的人上了特殊的学，在从事特殊的职业，盲人在求学过程中被制度隔离了。值得注意的是，中国的大学教育体制整体有极强的职业教育倾向，这里有苏联专业化

教育为国家发展快速培养人才制度的遗毒，这里有文凭决定论的功利逻辑。在这样的背景下，盲人按摩教育本科化也就不算惊奇了！

## 2. 盲人医疗按摩人员的等级分类

盲人医疗按摩人员分初、中、高三个技术等级：

### a. 初级：

aa. 医疗按摩士：了解中医按摩专业基础理论，具有一定的按摩技术操作能力；在上级专业医务人员指导下，能治疗常见病；盲人按摩中专毕业，见习一年期满。

bb. 医疗按摩师：熟悉中医按摩专业基础理论，具有一定的按摩技术操作能力；能独立治疗常见病；盲人按摩中专毕业，从事医士工作五年以上；盲人按摩大学专科(含中、西医大学专科)毕业，见习一年期满后，从事按摩工作二年以上；盲人按摩大学本科(含中、西医大学本科)毕业，见习一年期满。

### b. 中级

主治医疗按摩师：

——熟悉中医按摩专业基础理论，具有较系统的专业知识，掌握国内按摩先进技术并能在实际工作中应用。

——具有较丰富的临床工作经验，能对下一级盲人按摩技术人员进行业务指导，具有一定的教学能力。

——盲人按摩大学本科(含中、西医大学本科)毕业，从事医师工作四年以上。

——发表过具有一定水平的学术论文。

### c. 高级

aa. 副主任医疗按摩师：

——具有较系统的中医按摩专业基础理论和专业知识，并了解与专业相关的西医医疗知识。

——具有较丰富的临床和技术工作经验，能治疗部分疑难病症。

——具有较高水平的、独特的手法技巧，有较强的教学能力，能指导和培养下一级盲人按摩专业人员。在国家级盲文刊物及其它中医专业刊物上发表过较高水平的专业论文或临床经验总结。

——盲人按摩大学本科(含中、西医大学本科)毕业，从事主治医师五年以上。

bb. 主任医疗按摩师：

——精通中医按摩专业基础理论和专业知识，了解国内外按摩新技术发展情况，并用于指导本专业科研工作；

——具有丰富的临床工作经验和突出的工作成绩；有高水平的、独特的手法技巧，在诊治疑难病症方面有突出贡献；

——有高水平的专业论著，能设立实用性科研项目，并成为本项目科研带头人。能开设高水平的专业讲座，具有培养中级以上盲人按摩专业人员的能力；

——具有按摩大学本科(含中、西医大学本科)以上学历，从事副主任医师五年以上。

该级别划分与医师级别完全对应。

## 3. 职称评定

### a. 评审委员会组建

各级盲人医疗按摩人员专业技术职务任职资格分别由初级、中级、高级评审委员会负责评审。

——初级职务评审委员会由省辖市人事(职改)、卫生部门委托同级残疾人联合会组建。

——中级职务评审委员会由省级人事(职改)、卫生部门委托同级残疾人联合会组建。

——高级职务评审委员会由人事部委托中国残疾人联合会组建。

——各级盲人医疗按摩专业技术职务评审委员会的具体组织工作，由中国残联所属中国盲人按摩中心和各级盲人按摩指导中心承担。

#### b. 评审程序

——个人申请；

——各级盲人按摩指导中心进行申报条件审查；

——考试(包括口试、答卷、手法操作等方式)；

——评审委员会审定。

c. 经评审委员会审定,获得专业技术职务任职资格者,由各级盲人按摩指导中心颁发相应的任职资格证书,任职资格证书由中国盲人按摩中心统一印制。

d. 各级评审委员会的组成及评审结果,报同级政府人事(职改)部门备案。

盲人在职称晋升上远远落后于明眼人同事,在《盲人医疗按摩管理办法》出台前,很多省市没有高级医疗按摩师,中级者也寥寥无几。在《办法》出台后短短几个月时间里,残联大搞职称评定,中高级在各省都雨后春笋般地成长起来。无论对盲人医疗按摩的忽视,还是追捧,对于盲人医疗按摩科学性的认定都要科学地进行,情绪化只会以牺牲患者利益为代价!

#### 4. 聘用

a. 盲人医疗按摩专业技术职务实行聘任制。

b. 盲人医疗按摩机构按照岗位、职数的需要聘任获得相应任职资格的盲人按摩专业技术人员,其它医疗机构的按摩岗位应优先聘任盲人医疗按摩专业技术人员。

c. 由聘任单位的行政领导颁发职务聘书,双方签订聘约,明确双方的权利、义务和有关事项。

d. 盲人医疗按摩专业技术职务聘任期限,一般为五年,根据需要可连续聘任。

e. 聘任期间,应对受聘者进行定期或不定期的考核。

f. 被聘用的盲人医疗按摩专业技术人员享有同等职务的中医人员的工资、福利待遇。

《管理办法》出台一年多了,至今如何“优先聘任”没有具体的实施规范,也未见实际操作中的经验总结。

#### 5. 盲人医疗按摩店

开办盲人医疗按摩店的条件:

a. 开办人应当为盲人医疗按摩人员;

b. 至少有1名从事盲人医疗按摩活动5年以上的盲人医疗按摩人员;

c. 至少有1张按摩床及相应的按摩所需用品,建筑面积不少于40平方米;

d. 有必要的消毒设备;

e. 有相应的规章制度,装订成册的国家制定或者认可的盲人医疗按摩技术操作规程;

f. 能够独立承担法律责任;

g. 有设区的市级残疾人联合会出具的同意开办盲人医疗按摩所的证明文件。

《执业医师法》第十九条规定：“申请个体行医的执业医师，须经注册后在医疗、预防、保健机构中执业满五年，并按照国家有关规定办理审批手续；未经批准，不得行医。”明眼按摩医师可依据该条款，申请开办中医按摩诊所。比照该条款，《管理办法》中的开办条件“从事盲人医疗按摩活动5年以上的盲人医疗按摩人员”就宽泛得多，(盲)医疗按摩士也可以5年后申请开店。

盲人医疗按摩店将纳入医疗保险和社区康复范围，患者可以用医疗保险卡划卡，康复(瘫痪、脑瘫)经费也将引导到盲人按摩中来。借此，盲人医疗按摩机构的经济收入会得到充分保障。

#### 肆、保健按摩规制

《保健按摩师国家职业标准》规定，保健按摩师是根据宾客的需求，运用以保健为目的的按摩技术，在人体体表特定部位施以有一定力量的、有目的的、有规律的手法操作活动的人员。

##### 1. 保健按摩人员的资质

保健按摩业对于明眼人与盲人同等开放，明眼人因盲人保健按摩服务品质的暗示及相关税收的优惠而倾向于冒打盲人按摩招牌，其实在制度上对明眼人或盲人按摩业准入没有特别规定。具有初中以上学历，在全日制职业培训学校接受过不少于160个标准学时(每一级别)并考试通过的人，即可获得相应等级认定。

##### 2. 保健按摩人员的等级分类

本职业共设四个等级，分别为：初级(国家职业资格五级)、中级(国家职业资格四级)、高级(国家职业资格三级)、技师(国家职业资格二级)。各城市劳动技能鉴定指导中心(劳政机关)负责评定，依据是劳动和社会保障部发的《国家职业标准》

###### a. 初级保健按摩师(具备以下条件之一者)

- (1)经本职业初级正规培训达规定标准学时数，并取得毕(结)业证书。
- (2)连续从事本职业工作1年以上。

###### b. 中级保健按摩师(具备以下条件之一者)

- (1)取得本职业初级职业资格证书后，连续从事本职业工作2年以上，经本职业中级正规培训达规定标准学时数，并取得毕(结)业证书。
- (2)连续从事本职业工作3年以上。
- (3)取得医学院校中等按摩专业毕业证书。

###### c. 高级保健按摩师(具备以下条件之一者)

- (1)取得本职业中级职业资格证书后，连续从事保健按摩工作2年以上，经本职业高级正规培训达规定标准学时数，并取得毕(结)业证书。

(2)取得按摩医师职称或连续从事按摩工作5年以上。

(3)取得医学院校大学专科按摩专业毕业证书。

d. 保健按摩技师(具备以下条件之一者)

(1)取得本职业高级职业资格证书后,连续从事保健按摩工作2年以上,经本职业保健按摩技师正规培训达规定标准学时数,并取得毕(结)业证书。

(2)取得按摩专业医疗主治医师职称或连续从事按摩工作8年以上。

(3)取得医学院校大学本科(推拿专业)以上毕业证书。

### 3. 盲人保健按摩店

盲人保健按摩机构的审批部门为各地残联和工商部门,盲人按摩机构可以划分为盲人按摩福利企业和盲人按摩个体两大类<sup>viii</sup>。盲人按摩福利企业安排盲人按摩师多于或等于10名,盲人按摩福利企业是独立的商业营利组织类型,不是公司也不是合伙;盲人按摩个体是盲人按摩师独立或夫妻开办的盲人按摩。盲人按摩福利企业作为“集中安排残疾人就业单位”享受相关优惠,盲人按摩个体“免除行政事业性收费”<sup>ix</sup>。有关部门应“优先核发营业执照<sup>x</sup>,政府和残联应在场地和资金方面给与盲人按摩店支持<sup>xi</sup>,如租金的优惠、开办费用的个人免息贷款。《管理办法》在全国各省市得到了不同的落实:在北京,对盲人按摩福利企业法人代表是北京户籍的,企业支付社会保险,政府减半收取;在盲人按摩福利企业工作的按摩师,个人支付的社会保险费减半<sup>xii</sup>;依据青岛市残联、青岛市财政局《关于加强盲人保健按摩行业管理促进盲人就业的通知》<sup>xiii</sup>,对首次开业的盲人保健按摩业户给予一次性6000元扶持金。用于租赁房屋、门头装修、制作室内标牌、配置按摩床、消毒柜等开办费用;对审核合格达标经营的已开业盲人保健按摩业户给予2000元的达标经营奖励金。

政府给与盲人开办保健按摩的经济支持总量不大,但是对于创业初期的盲人店主,已经是一定的支持了。这些支持并未使盲人店主在与明眼人保健按摩市场竞争中获得很大的优势,明眼人在投入资金总量、店面设计、管理流程、广告宣传方面具有优势,双方只能根据客户需求建立不同的客户群,政府如果没有后续干预措施,盲人店的生存与发展并不乐观。

#### 展望

《盲人医疗按摩管理办法》的发布实施对维护盲人医疗按摩人员的合法权益,促进盲人医疗按摩专业教育,拓宽盲人就业渠道,提升盲人就业层次,保障盲人医疗按摩人员稳定就业,改善盲人医疗按摩人员的生活水平,具有积极意义。现行保健按摩的管理办法也在保障普遍受教育程度低、社会参与可能性少的盲人人群就业和发展上起到了相当的作用。对于政府及具有政府职能的残疾人联合会为改善盲人生活品质所作出的积极地努力我们表示赞赏!

但是,我们认为盲人按摩的医疗效果的认定和盲人行医能力的认定,不应是利益集团政治博弈的结果,更不应该是出于政绩考量为安排就业而为之!

盲人可否成为医生的关键环节不在就业,而在其之前的教育。如果一位盲人能够在相应的支

持下，在完全融合常态的基础教育与职业教育的环境下成长起来，他完全有从事任何职业的可能！盲人能否作医生是一个过于泛泛的问题，在实操上更应做个别判断。制度上，应充分保障盲人像明眼人一样的职业选择的权利，和与明眼人不一样的获得适当支持的权利！

---

<sup>i</sup> 《中华人民共和国残疾人保障法》第 30 条规定：“国家保障残疾人劳动的权利”

<sup>ii</sup> 《中华人民共和国残疾人保障法》第 38 条

<sup>iii</sup> 《中华人民共和国残疾人保障法》第 34 条规定：“国家鼓励和扶持残疾人自主择业、自主创业”

<sup>iv</sup> 根据 1983 年国家医学情报所统计

<sup>v</sup> 参见滕为民，《喜忧参半的广东盲人按摩业》一文，载与《残疾人研究》2008 年第 4 期，138-141 页

<sup>vi</sup> 参见长春大学特教学院盲生牵头，校方默认，全国盲人参与的“两千人反对《执业医师法》的签名信”。

<sup>vii</sup> 《盲人医疗按摩管理办法》第 11 条

<sup>viii</sup> 参见国家税务总局、民政部、中国残疾人联合会《关于促进残疾人就业税收优惠政策征管办法的通知》（国税发【2007】67 号）和财政部、国家税务总局《关于促进残疾人就业税收优惠政策的通知》（财税【2007】92 号）两个文件。

<sup>ix</sup> 同上。

<sup>x</sup> 《中华人民共和国残疾人保障法》第 36 条规定：“对申请从事个体经营的残疾人，有关部门应当优先核发营业执照”

<sup>xi</sup> 《中华人民共和国残疾人保障法》第 36 条规定：“国家对安排残疾人就业达到、超过规定比例或者集中安排残疾人就业的用人单位和从事个体经营的残疾人，依法给与税收优惠，并在生产、经营、技术、资金、物资、场地等方面给与扶持。”

<sup>xii</sup> 参见《盲人保健按摩机构享受社会保险补贴暂行办法》

<sup>xiii</sup> 青残联教就字[2007]99 号