

從聯合國身心障礙者權利發展脈絡看臺灣身心障礙權利的演變－兼論臺灣推動「身心障礙者權利公約」的歷程

簡慧娟·宋冀寧·李婉萍

壹、前言

聯合國自 2006 年提出身心障礙者權利公約迄今已有 10 年，「身心障礙者權利公約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD 以下簡稱身權公約)及其「任擇議定書」(Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 以下簡稱任擇議定書)於 2006 年 12 月 13 日由聯合國大會通過，2007 年 3 月 30 日開放簽署並於 2008 年 5 月 3 日正式生效(註 1)，迄今身權公約已有 172 個締約方、92 個締約方簽署任擇議定書(註 2)，成為批准國家最多的國際人權文書之一。身權公約闡明並描述了各種權利應如何適用於障礙者，為了能促使障礙者有效行使其權利，點明哪些領域應要調整，若障礙者權利受到侵犯，也增加改善並強化對障礙者權利的保障。

我國於 2007 年修訂身心障礙者權益保障法(以下簡稱身權法)期間，適逢聯

合國身權公約研商之際，條文內容亦參酌身權公約對障礙者權利的看法(廖福特，2013)，而 2014 年通過的「身心障礙者權利公約施行法」(以下簡稱身權公約施行法)，更落實於國內施行身權公約，顯見我國於障礙者權利維護層面，已能與國際人權潮流並行。

貳、聯合國身心障礙者權利發展歷程

自聯合國成立之初，對人權的關注就已列入聯合國憲章，期間歷經多個國際人權公約、眾多方案的推出與執行，到 2006 年終於有專屬身心障礙者的人權公約，整理聯合國障礙者相關宣言與法案的發展過程，其實也是障礙人權發展脈絡的縮影。

一、聯合國相關障礙權利法案的發展

聯合國在 1948 年公布「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human

Rights)」、1966 年簽訂「公民及政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights)」與「經濟、社會及文化權利國際公約 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」，也納入對障礙者人權的考量，當時雖然沒有針對障礙者的專法，但上述人權保障同樣適用於障礙者。「消除一切形式種族歧視公約 (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD)」及「消除對婦女一切形式歧視公約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)」，以及「兒童權利公約 (Conventions on the Rights of the Child, CRC)」等，也都適用於障礙者社群。理論上障礙者得以一般人之身分適用這些人權條約，事實上聯合國也不斷提倡各種人權條約適用於障礙者之必要，然而，在障礙者的處境與人權實踐上，仍需要有特別的考量 (廖福特，2013；黃源協，2003)。

聯合國與身心障礙相關權利宣言與法案的發展歷程 (註 3) (黃源協，2003) 包含：由 1971 年通過「智能障礙者權利宣言 (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons)」，強調智能障礙者的權利，提供國家與國際間保護障礙者權利的行動架構、1975 年發表「障礙者權利宣言 (Declaration on the Rights of Disabled Persons)」，指出身心障礙者與其他人群相同，都享有基本公民權利，包括公民權、政治權和社會權權利、1976 年宣示「國際身心障礙年 (International Year of the Dis-

abled)」強調「完全參與」與「平等」兩個概念、1982 年訂定「身心障礙者十年」(Decade of Disabled Persons)，同年 12 月 3 日通過「關於障礙者世界行動綱領 (World Program of Action Concerning Disabled Persons)」、1989 年出版「身心障礙人力資源開發行動指導原則 (the Tallinn Guidelines for Action on Human Resource Development in the Field of Disability)」，鼓勵障礙者在現有教育體制內完成教育、1991 年通過「保護精神障礙者以及增進精神健康照護準則 (the Principle for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care)」，訂定精神障礙者的基本自由與基本權利、1993 年通過「身心障礙者機會平等準則」(Standard Rules on Equalization of Opportunities for People with Disabilities) 協助會員國發展有效的措施，積極促進身心障礙者全面且平等參與社會生活、2006 年 12 月 13 日，聯合國大會以全體一致的方式通過「身權公約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)。此公約是以人權為基礎，看重反歧視、平等以及社會參與，以完整保障身心障礙者之尊嚴與權利。

從上述資料可知，聯合國從 1971 年以來就有相關障礙者的權利宣言或法案，最後於 2006 年通過身權公約 (廖福特，2013；Lord, 2014)。由於身權公約是以障礙的社會模式為基礎，因此強調國家與政府應消除有礙障礙者社會融合的阻礙，無論是物理環境或是態度上的限制，身權公約致力於消除造成障礙者社會排除與邊緣

化障礙者的機制(Rimmerman, 2014; Quinn & Degener, 2002)。

二、從社會福利觀點到人權取向

隨著身障相關權利宣言與身權公約發展，也顯示聯合國推展障礙者服務與權利重點的變化，大致可分成兩個階段：障礙復健與社會福利觀點階段，以及人權觀點階段。

(一) 障礙復健與社會福利觀點階段

在聯合國與障礙有關的大事紀中(註4)，1955年以前，主要是醫療復健取向，著重肢體障礙者的權益，包含視障與聽障者，其核心工作在於障礙的預防與復健；1955年到1970年代是屬於社會福利推展的年代，包含針對復健方案的推展與人員訓練，此階段聯合國相當關注發展中國家的障礙者復健。從50年代二次大戰結束後到70年代，聯合國在身心障礙相關議題上，則採取復健與預防的立場，主要方向為使退伍軍人回到社會，以提供障礙者合宜的照顧與服務為主要重點，在50年代之後則以各種醫療復健服務與措施做為主要推展的重點(王國羽，2008；黃源協，2003)。

(二) 人權觀點階段：身權公約

1970年代以後，聯合國開始推出眾多與障礙者人權相關宣言、行動綱領與準則，最後產出身權公約。由於聯合國採取障礙的社會模式，強調保障障礙者的權利，並確保障礙者的社會融合與充分參

與，身權公約將人權有關權利，加入障礙者的處境與脈絡(王國羽，2008；Rimmerman, 2014; Lang, Kett, Groce, & Trani, 2011)。從慈善、照顧、保護到權利，國家有責任讓障礙者實現公民身分，從相關規範中，也可看見其障礙人權的變化，最後在身權公約追求國家確保障礙人權與基本自由能夠完全及平等的實踐。

1. 身權公約的特色與人權觀點

身權公約有幾個特色(廖福特，2013)：第一，此公約是21世紀第一個人權條約；其次，此公約在國際人權條約中的協商時間最短；第三，這是第一個充分利用網際網路達成遊說過程的人權條約。身權公約對障礙者人權的影響有：第一，訂定保障身權公約可使身心障礙者權利成為國際人權體系之一項人權理念；第二，此公約未來可以提供全球身心障礙者免於受傷害之可能性；第三，此公約可以促使更有效的監督及報告機制以實踐身心障礙者權利。

同時，在人權觀點上，身權公約意味著聯合國接受與主張身心障礙者作為一個世界公民的一份子，其人權保障的特殊屬性，與兒童、女性、少數民族一樣，都需要聯合國會員國家採取必要的措施給予協助，此公約也顯示人權領域的多樣與異質發展。相較聯合國過往與障礙權利有關的宣言或準則，身權公約的通過，意味聯合國對各國障礙者人權實踐的追蹤與監督，同時也接受會員國障礙者對國家違反障礙人權的申訴(王國羽，2008)。

2. 身權公約的內容與重點

(1)強調國家的責任

就權利模式而言，身權公約採用三種模式。第一種是絕對保障，即無限制條款，此模式規範的只有身心完整權（第 17 條），其中明定身心障礙者有與他人一樣的權利，要求尊重其身心完整的平等基礎。第二種是同時強調權利保障及國家義務，此模式只有禁止酷刑（第 15 條）之規定，其第 1 項明文禁止酷刑、不人道及污辱性待遇及處罰，第 2 項則要求國家必須以有效之立法、行政、司法或其他措施，以使身心障礙者能與其他人有一樣平等基礎，免於遭受酷刑、不人道及污辱性待遇及處罰。第三種是國家義務模式，即除了 15 條與 17 條之外，國家應確認身心障礙者之權利或困境，進而採取必要或適當之措施，以消除這些障礙，此為身權公約最重要關鍵，就是以國家義務之方式規範。國家既然有義務要保障障礙者權利，就必須在合理的時間內採取措施，除了立法之外，亦應包括司法救濟途徑，即便國家資源有限，國家亦有義務確保在資源限制下，障礙者仍儘可能擁有最高的權利（廖福特，2013）。

(2)整合權利保障

從普世人權到特別權益的保障，身權公約第 5 條至第 30 條是實質權利保障條款，保障了 26 項權利，分為自主、參與、平等及凝聚等 4 大核心價值（Flynn, 2011），以及一般權利保障、公民與政治權、經濟社會及文化權等三大部分，在一般權利保障部分有意識覺醒及合理調整、在公民與政治權部分有免於拋棄、暴力及

濫權、獨立生活及納入社區，以及在經濟、社會及文化權部分的康復權。因此身權公約最重要貢獻，並非賦予身心障礙者新權利，而是將既有權利整合，加上特別需要關注的權利，總合形成以身心障礙者為主體之完整條約（廖福特，2013、2015；Rimmerman, 2014）。

(3)建構監督機制

身權公約所建構的實踐機制包括兩個層面，一個是各國在國內建立主管機關及監督機關，同時確保民間團體充分參與監督過程；另一則是國際監督機制被動接受申訴或是主動調查之機制。

在國內監督機制部分，身權公約第 33 條要求各國在國內實踐本公約時必須完成三個事項。第一，依組織體制，就實施公約之事項，於政府內指定一個或多個協調中心，並應適當考量於政府內設立或指定一協調機制，以促進不同部門及不同層級之間有關行動；第二，各國應依法律及行政體系，適當在國內維持、加強、指定或設立一個或數個「獨立機制」，以促進、保護及監督公約之實踐，同時設立此「獨立機制」時，應考量保障與促進人權之國家機關的地位及功能的相關原則；第三，身心障礙者以及代表組織，應涉入並充分參與監測程序。

在國際監督機制上，身權公約第 34 條指出在公約生效之後，聯合國應成立「身心障礙者權利委員會（Committee on the Rights of Persons with Disabilities，以下簡稱委員會）」（註 5），此委員會在行使其職權時，必須諮詢相關國際人權條約監督機

制，以確保各監督機制意見之一致性，同時避免職權之重疊。在第 35 條也要求締約國要提交國家報告，說明履行公約規定之義務所採取的措施與進展。

在障礙者權利申訴上，可分成個人申訴與委員會主動調查。在個人申訴部分，聯合國規劃在任擇議定書中，此任擇議定書由締約國抉擇是否加入。任擇議定書規劃了兩個制度，第一種是個人申訴，即個人用盡所屬國相關行政救濟程序之後，得以向「身心障礙者權利委員會」申訴，而此個人申訴包含集體訴訟，委員會在審理之後，會對申訴人與被申訴國家提出修正建議。第二種是委員會主動調查制度，當委員會得知可靠資料顯示某國有嚴重或集體違反公約保障的權利時，委員會可以要求該國提出觀察報告並指定委員進行調查，必要時在得到該國同意時可直接訪視，最後委員會應對該國提出調查報告並附加評論與建議，而該國在收到調查報告六個月內要提出觀察報告，說明處理措施為何，之後並應將此措施納入國家報告。

參、我國身心障礙相關立法歷程與人權的結合

為理解障礙觀點在國內相關法令的運用，接下來將從我國相關身障立法過程解釋障礙觀點於各法規中的引入與演變。

一、醫療與慈善觀點階段

在 1980 年之前，我國身心障礙者有關的法案，散見於各法中，多以「殘廢」（註

6）稱呼障礙者，除了私人與家庭，相關福利措施多以慈善或宗教組織辦理的機構收容照顧為主（張恆豪、顏詩耕，2011）。1980 年「殘障福利法」頒布（註 7），這是第一個與身心障礙者有關的法案，相關法條仍以醫療與慈善觀點為主，規劃照顧身心障礙者以養護機構與醫療重建為主。

1980-1997 間，殘障福利法經過二次的修法。第一次修法是在 1990 年（註 8），立法宗旨以福利與慈善的救濟為主，並認為除非證明無勝任能力，不得單獨以身心障礙為理由，拒絕其接受教育、應考和僱用，或給予其他不公平對待；第二次修法是 1995 年，將慢性精神病患納入障礙者的定義（註 9），其目的在爭取經濟上的協助。這兩次修法仍是以慈善觀點為主要立法精神。

另一個重要的修法階段則是在憲法增修條文。1992 年修憲時，增修條文第 18 條第 4 項提到「國家對殘障者之保險與醫療、教育訓練與就業輔導及生活維護與救濟，應予以保障」（註 10），此階段修法以維護障礙者在醫療、教育、就業，以及生活救濟為主，仍是以個人能力觀點為主。

二、人權觀點

（一）人權觀點入法

1997 年「殘障福利法」更名為「身心障礙者保護法」（以下簡稱身保法）。條文從 31 條增加為 75 條。修法重點包含明定各級與各目的事業主管機關之權責、建立通報系統、設立復健研發中心、提供社區

化服務、對無障礙環境未改善處以罰鍰，並列有專章處理醫療復健、教育權益、就業促進、福利服務、福利機構與罰則。此階段已經提到維護障礙者權益，並保障其公平參與社會生活，回應聯合國 1975 年的「障礙者宣言」（註 11），呼應身心障礙者人權宣言（嚴嘉楓、林金定 2003）。身保法的修法也強調政府責任的多元性，理念上強調保障身心障礙者基本權利，內容也呼應了聯合國身心障礙者人權宣言的主張，但也建造政府在提供身心障礙者權利保障與福利管道時，需要多個行政體系合作的模式。（嚴嘉楓、林金定 2003；王國羽，2002）。

（二）權益與權利階段

這個階段可分成兩個部分，第一是 2007 年身心障礙者保護法的修法，第二是「身權公約施行法」的頒布。

1. 身心障礙者權益保障法

2007 年將「身心障礙者保護法」更名為「身心障礙者權益保障法」。這次的修法從原本的 75 條增加到 109 條，幾個重要的變化：1. 法案名稱修正，強調障礙者獨立自主性，保障應有權益。2. 回應國際衛生組織對障礙新定義，鑑定方式從醫師認定到專業團隊。3. 福利與法定服務全面修訂，促進就業、降低定額進用比率，並增列保護專章。4. 增列目的事業主管機關。（廖福特，2013；周月清、朱貽莊，2011；嚴嘉楓、林金定，2003）檢視本次修法歷程，當可發現在身心障礙者醫療保健權益、教育權益、就業權益、支持服務、經

濟安全、人身安全等權益均有保障，可以看到當初修法即有納入身權公約之精神與內容（註 12）（廖福特，2013）。顯見我國身心障礙政策與服務的發展脈絡，與聯合國障礙者權利主張發展脈絡類似。

2. 身心障礙者權利公約施行法

2006 年身權公約在聯合國通過之時，我國障礙者團體與組織即開始推廣公約內涵與理念，到 2008 年正式生效之年，民間團體有計畫的進行專業工作者對話的讀書會，2009 年邀請曾參與公約擬訂之外國專家到臺灣進行分享並舉辦研討會，2010 年更是出版了與障礙者人權有關的倡導手冊（註 13）。2012 年民間團體也陸續出現促成身權公約國內法化以及簽署身權公約的聲音（註 14,15,16），主張成立國家級身心障礙事務專責機構，強化國際合作，其中也建議從立法到對應的行動都可以依身權公約進行規劃。在這段期間，臺灣社會也發生幾起障礙者的集體抗爭事件（註 17），透過社會運動來要求權利的落實，同時也彰顯既有的身權法對障礙者權利保障之侷限（張恆豪，2015）。

2013 年 7 月，內政部（現衛福部）召開「我國有無簽署身心障礙者權利公約之必要」公聽會（註 18），根據兩公約國際審查結論性建議（註 19），我國政府應及早施行包含身權公約在內的 7 項國際公約；同年 11 月，民間團體（註 20）與立法委員亦以記者會方式，主張加入「聯合國身權公約」，並提出該公約施行法建議條文，認為國內雖然有身權法，但未全面涵蓋障礙者人權，且我國雖已通過數個國際

公約施行法（註 21），仍無法涵蓋身權公約之主張，加入該公約後將有豐富人權指標的意義，亦可透過國際審查機制來檢視障礙者人權落實之狀況。政府部門則表達現行法規應已涵括身權公約精神，而建議以積極落實身權法方式維護障礙者權利為較務實作法。後由民間團體努力下，透過多名立法委員聯署提案，於 2014 年 8 月經立法院委員會審查通過，並於同年 8 月 20 日總統公布，12 月 3 日正式施行。

頒布「身權公約施行法」，意涵我國障礙人權接軌國際社會，向世界宣示我國保障身心障礙者人權的決心（註 22）。施行法共有 12 條（註 23），顯示我國期望藉由該施行法規國家定期提出障礙者權利報告、促進障礙者與團體充分參與、優先編列經費、檢視與修訂現行法規，並強化提供障礙者法律扶助之國家責任。國家通過施行法，宣示其有責任與義務發展與改革國內障礙者人權的狀態，不僅代表對障礙者人權的肯認，也意味國家政府保障與促進障礙者人權的角色與責任，讓障礙者能平等與充分參與。

肆、執行現況與挑戰

2014 年 12 月 3 日施行法生效後，我國即依法成立「行政院身心障礙者權益推動小組」，並於 2015 年 2 月 16 日核定通過「落實身心障礙者權利公約（CRPD）推動計畫」（註 24），使公約推展有更具體的內容與期程規劃。施行法通過迄今 2 年，後續從目前執行現況與發展，以及挑戰分

別說明。

一、「身權公約」執行現況與發展

（一）教育訓練

自施行法通過至今，已初步完成相關教材編撰（含編譯 UNICEF 之身權公約介紹（註 25）），並以三階段方式進行教育訓練。第一階段重點為認識公約（註 26），瞭解公約原則、內容與歷史，藉由編製相關講義及影片、建置身權公約專業師資名單，辦理政府部門訓練並供各界運用；第二階段進行法規釋義與檢視訓練，透過訓練相關人員瞭解公約內涵，強化其知能進而檢視修正國內法規；第三階段則針對國家報告撰寫原則與方式進行訓練，此階段教育訓練對象除包含各政府部門人員，民間團體亦可參與瞭解國家報告重點與撰寫原則和方法（註 27），並且鼓勵公民社會團體提出相對的國家報告。

另於 2015 年 12 月 17 日至 18 日舉辦「2015 年身心障礙者權利公約國際研討會」。邀請瓜地馬拉身心障礙社會監察委員會顧問 Silvia Judith Quan-Chang、日本京都立命館大學及國際融合組織亞太區代表長瀨修 Osamu Nagase 及哈佛大學法學博士 Charles Wharton 來臺分享推動身權公約經驗，藉由分享交流與各界對話，提升國內各界對身權公約及國內身心障礙政策發展之認識。

（二）初次國家報告

身權公約第 35 條及施行法第 7 條均敘

及提交國家報告規範，於施行法通過後 2 年提出初次國家報告，之後每 4 年提出國家報告，並邀請相關專家學者及民間團體代表審閱。因此國家報告係依公約，一方面說明爲了落實障礙者人權，國家已採取的措施與行動爲何，同時，指出障礙者參與的重要性。

爲撰寫國家報告，自 2015 年起針對各部會人員進行教育訓練，邀請熟悉身心障礙相關法規、實務與聯合國公約之專家學者，逐條說明與解釋公約的內涵與精神，並透過作業演練，進行 58 場次國家報告撰寫人員培訓，並於 2016 年 5 月撰寫並彙整完成，於網路公布蒐集各界意見。

隨後由行政院身心障礙者權益推動小組委員與民間代表組成「身心障礙者權利公約國家報告審查諮詢小組」召開 7 場次會議審查，並於 2016 年 7 月至 8 月間在全國各地進行 10 場次民間座談會，各條文撰寫單位參與回應並依各界意見進行研修。後於 2016 年 11 月提報「行政院身心障礙者權益推動小組」核可，於同年 12 月 2 日正式公告。後續英譯供國際審查委員審閱，另將於 2017 年 10 月召開國際審查會議。

我國首次國家報告係依據聯合國身權公約國家報告準則撰寫，由共同核心文件及條約專要文件兩部分組成。考量兩公約共同核心文件於 2016 年 4 月剛完成並已針對我國國情及人權概況進行資料更新，故採用此版本爲身權公約共同核心文件；條約專要文件方面，依聯合國專寫準則，從法律以及事實此二方面提供具體資訊，並

介紹實際執行的情況，報告內容說明法律條文如何實際的反應在經濟、政治、社會和文化中，再輔以相關統計資料進行歷年比較、分析，以呈現各條文所規定之權利在法律以及實踐層面上的最新動態。

身權公約有四個核心價值，分別是平等、自主、參與與凝聚 (Flynn, 2011)。平等是本公約重要的核心價值，身權公約強調，身心障礙者與他人一樣享有相同的權利與平等的機會保障，此一核心價值散見於相關條文中，包括：禁止因身心障礙而有所歧視、平等的生命權、自由及免於酷刑、暴力與虐待等。我國憲法第 7 條明定，我國人民在法律上一律平等，並於憲法增修條文第 10 條揭示，國家對於身心障礙者應給予保障，並扶助其自立與發展。顯示國家透過法律措施確保每個人都有追求各種價值或利益及獲取資源的權利，以保障「平等」的落實不因身心障礙而有所限制或差別。在禁止歧視部分，相關法規中亦有具體規定避免身心障礙者遭受不利處境或待遇，並建立權利救濟途徑，使身心障礙者可尋求司法救濟。

在自主部分，身權公約前言就提到承認每個人之固有尊嚴與價值，以及平等與不可剝奪之權利，此外身心障礙者擁有選擇的自由與權利，其權利能力應被承認，國家也應落實保障身心障礙者的自主權，以確保障礙者享有平等參與社會的機會。在權利能力方面，身心障礙者與一般人一樣受民法所保障，享有同樣的權利能力，另民法中設有監護宣告或輔助宣告機制，主要是爲了保護無行爲能力或無意思能力

人的權利能力；此外，我國信託法爲了信託制度合理、保障交易安全，僅就涉及行爲能力或受監護或輔助宣告訂有規範；身心障礙者在遷徙或自立生活方面，擁有做出選擇的自由與權利，爲保障身心障礙者選擇於社區中居住的權利，身權法第 50 條規定，地方政府應依需求評估結果辦理相關服務，包括居家照顧、生活與心理重建、社區居住、自立生活支持服務等，提供身心障礙者獲得所需之個人支持與照顧，促進其生活品質、社會參與及自立生活。

參與亦是身權公約核心價值之一，強調身心障礙者能夠積極參與公民社會，且其社會參與及融合的權利亦被保障，其中，確保身心障礙者可以無障礙的充分參與社會更是國家的重要責任之一。在我國首次國家報告中，在無障礙議題，以 3 大面向呈現：

1. 建築

政府在公共建築物、學校、職場、醫療院所、機構及相關居住與生活圈致力於推動無障礙之生活環境，落實自立生活及社區融合目的。目前既有公共建築物無障礙設施改善列管案件數共計 46,374 件，至 104 年已改善完成 51%。

2. 資訊

爲確保身心障礙者獲取公共資訊之平等權利，國家通訊傳播委員會（NCC）102 年修正「各級政府機關機構與學校網站無障礙化檢測及認證標章核發辦法」及「無障礙網頁開發規範」。目前取得無障礙標章之各級政府機關（構）及學校約 70.3%，

並積極鼓勵私立機構辦理相關認證。

3. 交通

大眾運輸工具包括鐵路、海空等，逐步推動落實交通無障礙，使身心障礙者可獨立自由行動。至 104 年，全國市區客運低地板公車比例已提高逾 46%；訂定「鐵路行車安全改善六年計畫」；修正「客船管理規則」，加強管理新造客船之無障礙設備及設施。

參與的其他面向還包含工作、教育、健康，以及政治及公民生活。依據身權公約第 27 條工作及就業，我國在此方面有「就業服務法」、「勞動基準法」、「性別工作平等法」、「職業安全衛生法」及「身心障礙者權益保障法」等，禁止基於身心障礙之歧視、強調在與他人平等的基礎上享有工作權，確保身心障礙者能獨立自主參與社會，同時，政府也推動各項協助就業措施；爲落實融合教育，教育部規劃提高鑑定率、就學安置、進行課程調整、提供支持服務系統與提升教師特教知能等；健康部分，爲保障身心障礙者享有平等就醫的權利，目前，我國各醫療院所除依規定設置無障礙設施外，亦提供多元管道就醫資訊及醫療諮詢服務、開發推動無障礙藥袋服務；在身權公約第 29 條參與政治及公共生活層面，除了促進身心障礙者在一般文化生活、康樂或體育活動的參與，亦包含保障身心障礙者在公共事務、政治活動參與的權利，我國「公職人員選舉罷免法」規定，推動辦理投票所無障礙化與投票協助措施。另透過錄製 CD 光碟、電視政見發表會之手語翻譯等，使選舉人得以瞭解

候選人政見。

凝聚主要建立於公民權的基礎上，政治群體透過社會與經濟支持的方式使身心障礙者能夠維持適足的生活水準，為達到凝聚之目標，身權公約保障了身心障礙者享有社會支持的權利，並呼籲國家應促進身心障礙者積極參與社會，重視其公民權。

經由逐一檢視國內身心障礙者各個生活面向，統整生活、就醫、就業、教育與無障礙空間等實施情形。除了呈現身心障礙者權益現況，亦期能藉由過程中各界之參與，以公約精神為主軸共同檢視國內在維護身心障礙者人權上所做的努力與面臨之困境，朝向更完善之人權體系前進。

(三)法規檢視與建置填報系統

依據「身心障礙者權利公約施行法」第 10 條，各級政府機關應依施行法內容，就其主管之法規及行政措施於本法施行後二年內提出優先檢視清單。由包括立法院等 4 院及行政院各部會、地方政府，檢視各主管法規及行政措施，於 8 月召開 4 場次法規檢視審認會議，確立應優先檢視之法規及行政措施，將於 106 年底研議或修正完成者，共計 369 部/671 條。過往法規檢視作業，由立法院、司法院、監察院、考試院與行政院各部會及縣市政府，就各自主管與身心障礙者權益相關之法規及行政措施進行檢視，並納入民間團體所提案件，彙整 422 部法規及行政措施（103 部法規、319 個行政措施）進行討論，並廣邀學者專家、民間團體及各與會政府機關，依公約條次順序審議後，初步確立列

入優先檢視法規及行政措施清單計有 369 部（92 部法規、277 個行政措施），共 671 條條文須優先研議修正，而下列三者列則為本次優先推動修改之目標：1.影響身心障礙者權益：影響身心障礙者權益之法條主要分布於第 27 條工作與就業，優先檢視清單中有 73%的比率為身障者工作與就業等權益維護，其次為在一般原則中影響身障者的權益，比率為 14%，另包含第 5 條平等與不歧視、第 29 條參與政治與公共生活等；2.涉及不當與歧視性文字：條文內容多以「殘廢」、「殘障」、「傷殘」等涉及不當、歧視性文字；3.符合公約，使保障更臻完足：此分類之優先檢視清單法規或行政措施係符合公約精神，透過積極修法，加強於身障者之自立生活與融合社區（第 19 條）、無障礙（第 29 條）、教育（第 27 條）、參與政治與公共生活（第 27 條）、和工作與就業（第 19 條）等面向，以更加維護身心障礙者權益。

上述優先檢視清單列初之後，於 2016 年 11 月經「行政院身心障礙者權益推動小組」會議確認，此次優先檢視清單涉及 38 個權責機關。未來各權責機關應邀集專家學者及民間團體共同研議，經確定不符合公約者，於 2017 年底前完成修正及改進，並於 2019 年底前，全面完成法規修正、廢止及行政措施的改進。

(四)後續行動

除上述任務外，後續行動包含，1.持續發展相關機制：身心障礙人權指標與檢視機制，以確實有效掌握國內障礙人權狀

況；建置法案影響評估機制，以確保相關法案不致違反身權公約；研議發展合理調整之具體作法。2.強化人員教育訓練，蒐集各國案例發展條文要義與案例，辦理教育訓練強化相關部門人員知能。3.積極宣導提升意識：持續編撰身權公約宣導素材並設計多元宣導作法，使各界認識障礙者權利與公約意涵等，另將持續關注各國公約推動之具體做法，研議修正我國推動作法。

二、後續挑戰

(一)主管身心障礙者權利與服務的業務單位衆多

在身權法中，涉及的相關權責機構多達 17 個，代表有更多行政單位需要協調，雖然政府法定角色具體，但仍無法解決不同政府單位彼此之間的本位主義以及愈來愈細的分責分權的挑戰，我國在推展身權公約之後，在提供身心障礙者權利保障與福利管道時，需要多個行政體系合作的模式，根據障礙者不同人生階段發展，由不同性質的目的事業主管機關負責，因此，教育、醫療、就業、社會與無障礙措施等，皆各自成為不同的行政作業流程，就身心障礙者權利保障而言，這樣的體制規劃是為豐富障礙者的服務，但卻也意味著身心障礙者如要獲得相關服務，則必須要了解不同體制的流程與規定（廖福特，2013；周月清、朱貽莊，2011；王國羽，2008、2002；嚴嘉楓、林金定，2003）。由於推動身心障礙者權利事務，需由各政府部門共

同參與，為統合並督導各部會及地方政府落實各項政策及措施，各界多期待提升層級，建立專責單位與機制，以避免目前由單一部會主政不利橫向協調之窘境。

(二)與其他國內公約施行法及相關身障法規的整合

雖然身權公約係保障障礙者基本人權，但內容多與其他公約有所關聯，如平等及不歧視，「公民及政治權利國際公約」與「經濟、社會及文化權利國際公約」均已強調，又如本公約重視身心障礙婦女及兒童權利保障，則於「消除一切對婦女歧視公約」及「兒童權利公約」亦有明文保障。即身權公約可能成為一般人權條約之「特別法」，而國內有關身心障礙者權益之法律，則成為具體實踐身權公約之法（廖福特，2013），意即身心障礙者人權其實與各公約均有關聯，亦須考量國內現行法規執行現況，不過在此仍要考量公約條文直接適用性的爭論。由於公約規範對象是國家，條約用語通常較為抽象，無法轉換成具體可操作的條文，再者，當公約內容涉及資源分配時，還是要回到國家憲政秩序、權力分立與法制框架（孫迺翊，2015）。面對公約無法直接從公約條文中導出具體措施，人民也無法依照公約直接向行政機關或法院具體主張權益受損時，仍就要回到國內現行法規是否具備公約的精神與內涵，雖然此部分挑戰已於國內法規檢視規劃，但就整體而言，對於國際各人權公約對障礙者權利的更周延保障，仍需要在專法上予以修擬新增。

(三) 監督機制與權利救濟管道的建立

我國近年各項立法均已逐漸重視國際人權條約規範，對於國內法律與政策之擬定已產生實質影響。2014 年通過「身權公約施行法」之後，針對公約所提建立監督機制與權利救濟管道之要求，現行身權法規定各級政府成立身心障礙權益保障推動小組，受理身心障礙者權益受損協調事宜，性質上與行政救濟尚有差異，而身權公約則強調主管機關及獨立監督機關之區別，現階段，對於國際公約人權國家監督機制的設計，在監察院的「人權保障委員會」職掌（註 28）中已處理「有關國際人權公約內國法化之推行及監督事項」，惟監察院得針對私部門侵害人權案件進行調查及相關救濟雖有研議，但仍待「總統府人權諮詢委員會」討論。

伍、未來發展

我國身心障礙從福利推展到權利建置

註 釋

註 1：聯合國 CRPD 通過 10 周年紀念

(<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/the-10th-anniversary-of-the-adoption-of-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpdc-rpd-10.html>)。

註 2：http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/OHCHR_Map_CRPD.pdf。最後檢視日期：2016/12/26。

註 3：社家署 CRPD 網頁(<http://crpd.sfaa.gov.tw/index.php/tw/about-crpdc-rpd.html>)、聯合國社會政策與障礙發展

發展歷程，與聯合國身心障礙權利主張脈絡類似。若對照公約精神，國家對於障礙者人權先予肯認，並宣示國家在促進障礙者充分及平等享有所有人權及基本自由之決心，以及對障礙者固有尊嚴予以尊重。尤其從身權公約簽署過程可知，國家是先認同障礙者人權，再來思考國內相關法規與政策需調整之處，整個過程並未考量國家經濟條件，我國通過施行法也可顯示國家對於障礙者人權保障的承諾與決心。未來中央與地方政府將共同推動，讓身權公約的精神及內涵在我國廣為落實，為我國身心障礙者建立一個友善無障礙的社會。

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；宋冀寧為衛生福利部社會及家庭署身心障礙福利組權益發展科科长；李婉萍為衛生福利部社會及家庭署身心障礙權利公約專案高級專員）

關鍵詞：聯合國、身心障礙歷史發展、身心障礙政策、身心障礙者權利公約(CRPD)

(<https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/history-of-disability-and-the-united-nations.html>)

註 4：<https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/history-of-disability-and-the-united-nations.html>

註 5：<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

註 6：於民國 32 年公布、68 年廢除的「國民義務勞動法」，第 19 條即提到，因「殘廢痼疾無勞動能力者」免除義務勞動。

(<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e6%ae%98%e5%bb%a2&ds=500101&de=801231&t=E1F1A2&fei=1&TPage=1>)

註 7：第一條立法宗旨為「政府為維護殘障者之生活，舉辦各項福利措施，並扶助其自力更生，特制定本法」。

第四條提到保障「殘障者之人格及合法權益，應受到尊重與保障，不得歧視」，其立法理由「為尊重殘障者之人格及發揮人類同情心與社會責任感，應該改變對殘障者歧視之心理，各列專條規定」。

第八條鼓勵民間設立各類殘障機構，包含：盲人、聾啞、肢體殘障者、智能不足等養護機構，以及義肢製造裝配所、傷殘重建與重殘養護機構，同時也包含盲人讀物出版社與圖書館。

第十四條提到政府對於殘障者憑殘障手冊，予以輔導或安置，內容包含有轉介公立醫院或復健機構，轉介重建、學校、教養機構、就業輔導機關與養護機構。此為政府對障礙者的照顧方式。

(<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?01BA6EF3749D0000000000000000000014000000004000000^01127069052000^002DD001001>)

註 8：第一條立法宗旨「為維護殘障者之生活及合法權益，舉辦各項福利及救濟措施，以扶助其自力更生，特制定本法」。

第四條「殘障者之人格及合法權益，應受尊重與保障，除能證明殘障者無勝任能力，不得以殘障為理由，拒絕入學、應考、僱用或予其他不公平之待遇。」

(<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0^2603039981189068130318F2180C46131318C99B0CE623139881>)

註 9：當時立法理由「現行殘障福利法未將精神病患納入規範保障，對於病人家屬沈重的醫療費用負擔，只有在病人或其家屬家境清寒，無力負擔醫療費用時，才酌予補助，一般家庭更無從受其補助。故為保障精神病人福利，爰增設第十二款，以實現政府的福利政策。」

註 10：（引自廖福特 2013 研究報告 P.10）

“1992 年修憲時在增修條文第 18 條第 4 項規定：「國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導及生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。」1994 年修憲時整編條文為增修條文第 9 條第 5 項，但是文字沒有修改。1997 年修憲時，將條次再次調整為增修條文第 10 條第 7 項，並將名稱由「殘障者」改為「身心障礙者」，也增加應有「無障礙環境之建構。」”

註 11：聯合國將此階段設為：人權取向階段。

<https://www.un.org/development/desa/disabilities/history-of-united-nations-and-persons-with-disabilities-a-human-rights-approach-the-1970s.html>。

而聯合國在此宣言，主張要「保障/保護(protection)」障礙者相關權利。『Declaration on the Rights of Disabled Persons and calls for national and international action to ensure that it will be used as a common basis and frame of reference for the protection of these rights』

(<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightsOfDisabledPersons.aspx>)

註 12：立法院議案關係文書 院總第 1684 號，立法院第 8 屆第 5 會期第 2 次臨時會第 1 次會議議案關係文書。(2014.7.28 印發)

註 13：<http://www.enable.org.tw/iss/detail.php?id=106>

註 14：http://www.eden.org.tw/news_detail.php?bulletin=1&b_id=2072

註 15：<http://news.pts.org.tw/article/255677?NEENO=255677>

註 16：<http://www.enable.org.tw/iss/detail.php?id=260>

註 17：障礙者集體的權益抗爭活動，包含被社區抗議要求遷移等，一直以來都未曾停止，請參閱：邱大昕、羅淑霞（2011）。〈鄰避與被鄰避：身心障礙機構與設施抗之處理經驗之研究〉。《社會政策與社會工作學刊》，15(1)，167-198。

註 18：我國有無簽署聯合國身心障礙者權利公約之必要公聽會

http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiK79q_i4rRAhWFl5QKHRMsAgAQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.moi.gov.tw%2Ffiles%2Fnews_file%2F%25E8%25AD%25B0%25E7%25A8%258B%25E8%25A1%25A8-%25E6%2588%2591%25E5%259C%258B%25E6%259C%2589%25E7%2584%25A1%25E7%25B0%25BD%25E7%25BD%25B2%25E8%2581%25AF%25E5%2590%2588%25E5%259C%258B%25E8%25BA%25AB%25E5%25BF%2583%25E9%259A%259C%25E7%25A4%2599%25E8%2580%2585%25E6%25AC%258A%25E5%2588%25A9%25E5%2585%25AC%25E7%25B4%2584%25E4%25B9%258B%25E5%25BF%2585%25E8%25A6%2581%25E5%2585%25AC%25E8%2581%25BD%25E6%259C%2583.doc&usg=AFQjCNErr1vIbhVE0NEHUX

bVeS5USC0ZqA

註 19：2013 年 3 月 1 日於臺北「對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查 國際獨立專家通過的結論性意見與建議」

(<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=328070&ctNode=37008&mp=200>)

註 20：https://www.youtube.com/watch?v=ZlKVZl2y_uc「有關我國為何需要加入『聯合國身心障礙者權利公約』的緣由」

註 21：2009 年「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」、2011「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」、2014 年 6 月「兒童權利公約施行法」

註 22：行政院新聞稿

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0CFF33E27707AD10

註 23：落實身心障礙者權利公約（CRPD）施行法

(<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%96%BD%E8%A1%8C%E6%B3%95>)

註 24：落實身心障礙者權利公約（CRPD）推動計畫

(<http://crpd.sfaa.gov.tw/index.php/about-crpd/mycrpd.html?download=51:2016-03-02-18-12-16>)

註 25：https://www.unicef.org/publications/index_43893.html、

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=31#>

註 26：<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=636>

註 27：民間團體也有自行辦理相關如何撰寫影子報告/替代性報告的課程。可參照

<http://www.enable.org.tw/scope/detail01.php?id=312>

註 28：<http://humanrights.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=2273&CtNode=811&mp=71>

參考文獻

王國羽（2002）。〈我國身心障礙福利政策與體系：身心障礙者保護法的分析〉。《社區發展季刊》，97，115-127。

王國羽（2008）。〈聯合國身心障礙者權利公約對我國的啓示〉。《社區發展季刊》，123，106-116。

周月清（2008）。〈2006 年身心障礙者權利公約〉。《社區發展季刊》，123，79-105。

周月清、朱貽莊（2011）。〈檢視臺灣身心障礙者福利政策與法案之歷史進程與變革〉，社會福利模式－從傳承到創新研討會，舉辦地點：中國北京。

- 張恆豪、顏詩耕（2011）。〈從慈善邁向權利：臺灣身心障礙福利的發展與挑戰〉。《社區發展季刊》，133，402-416。
- 張恆豪（2015）。〈障礙者的公民運動：權利論述與社會模式的在地實踐〉。《思與言》，53(2)，89-136。
- 孫迺翊（2015）。〈身心障礙者權利公約第8條第1項規定與身心障礙者權利公約適用問題初探〉。《萬國法律》，204，13-31。
- 涯風（1997）。〈殘障福利法到身心障礙者保護法〉。《春輝》，19，5-6。
- 黃源協（2003）。〈身心障礙福利的發展趨勢與內涵－國際觀點的分析〉。《社區發展季刊》，104，342-359。
- 廖俊松（2003）。〈身心障礙保護法之執行與修訂建議〉。《社區發展季刊》，101，429-444。
- 廖福特（2008）。〈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》，2，167-210。
- 廖福特（2013）。去除障礙：我國應該如何實踐聯合國「保障身心障礙者權利及尊嚴國際公約」。衛福部委託研究報告。
- 廖福特（2015）。〈從個人申訴案件看國家為何違反身心障礙者權益公約〉。《萬國法律》，204，2-12。
- 嚴嘉楓、林金定（2003）。〈身心障礙者人權與福利政策發展〉。《身心障礙研究》，1(1)，20-31。
- Flynn, E. (2011). *From rhetoric to action: implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Cambridge University Press.
- Lang, R., Kett, M., Groce, N., & Trani, J. F. (2011). Implementing the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities: principles, implications, practice and limitations. *ALTER-European Journal of Disability Research/Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, 5(3), 206-220.
- Lord, J. E. (2014). Persons with Disabilities in International Humanitarian Law-Paternalism, Protectionism or Rights? *Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism*, 155-178.
- Mladenov, T. (2013). The UN Convention on the rights of persons with disabilities and its interpretation. *ALTER-European Journal of Disability Research/Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, 7(1), 69-82.
- Quinn, G., Degener, T., & Bruce, A. (2002). *Human rights and disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*. United Nations Publications.

- Rimmerman, A. (2013). *Social inclusion of people with disabilities: National and international perspectives*. Cambridge University Press.
- Stein, M. A., & Lord, J. E. (2010). Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: innovations, lost opportunities, and future potential. *Human Rights Quarterly*, 32(3), 689-728.