

比較德國與韓國身心障礙者權利公約 首次國家報告：對臺灣的借鏡

施世駿·孫瑩芯

壹、前言

2006年12月13日，聯合國通過身心障礙者權利公約（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities，以下簡稱CRPD），並於2008年5月3日開始生效，成為21世紀第一個保障全球身心障礙者權利的國際人權公約。為與國際接軌，我國於2014年8月20日公布「CRPD施行法」，並自該年12月3日施行。事實上，「身心障礙者權益保障法」（以下簡稱「身權法」）2007年修法時即納入CRPD精神進行修訂，並包括保健醫療權益、教育權益、就業權益、支持服務、經濟安全、保護服務等專章，以維護身心障礙者之權益，保障其平等參與的機會，並促進其自立與發展，正視身心障礙者為獨立的個體，承認其權利主體性。（註1）

CRPD建立於社會模式（social model）基礎上，強調因外在環境的限制與障礙使得身心障礙者無法充份參與社會。社會模式是一種以權利為基礎的取向，強調身心

障礙者與其他人一樣享有平等的基本權利（王國羽，2012；Amardottir and Quinn, 2009; de Beco, 2013）。此論述從CRPD前言(e)：「身心障礙是功能損傷者與阻礙他們在與其他人平等基礎上充分及切實參與社會之各種態度及環境障礙相互作用所產生之結果」充份彰顯出來。CRPD並未創造出新的權利予身心障礙者，而是讓社會意識到身心障礙者的相對弱勢，因此必須採取不同的方式保障他們的基本權利（Megret, 2008）。如何透過多元的方式保障各障礙類別身心障礙者實踐其權利，避免受到不平等對待，是為CRPD重要精神。同樣意旨也可見於世界衛生組織發布《國際功能、障礙和健康分類》之後，重新定義「障礙」一詞，不僅是身體上健康功能的損傷，也考慮身心障礙者參與社會生活的功能。

我國首次國家報告已於2016年12月2日公布，刻正籌備國際專家審查程序。第一份國家報告的完成發布，也彰顯臺灣做為國際社會成員對於身心障礙議題的關

注，願意貢獻一己之力於這個領域。值此重要時刻，重新觀察國際範例並反思臺灣的實施經驗便更有意義；因此本文將以德國及韓國為例，分析兩國於 2011 年提出首次國家報告的歷程，進而探討我國目前相關身心障礙政策與措施推動情形。

貳、德、韓身心障礙政策發展（註 2）

本文選取韓國與德國為例，原因在於韓國與臺灣同屬東亞，在文化、經濟以及其他社會條件上相對類似；韓國已於 2013 年時提出國家報告，對於我們有很大參考價值。德國則屬於歐陸社會保險體系，其身心障礙政策思維是就業中心取向，意在幫助這些人士重返就業市場並參與社會生活。社福體系以預防及復健為主，提供現金給付以及社會服務給個人。這幾年德國倡導「經濟型」服務模式，將身障者視為暫時失去就業能力，所有相關政策都是以協助他們重返勞動市場為主（周怡君、莊秀美，2014）。對於同樣以社會保險為主要體系的臺灣而言，尤其具有參考意義。

一、德國

德國身心障礙政策原本遵循醫療回復的思維，採隔離方式提供身心障礙者所需；相較於無障礙環境，分離式場所的設置主要以滿足身心障礙者需求為目標，因此被認為對身心障礙者更為有利。另一方面，政府視就業定額晉用制（Beschäftigungsquote）為一先進的勞動政策

，透過慷慨的福利提供及保障，使身心障礙者過著既有保障又隔離的生活（Bösl, 2009）。（註 3）因為需要大量勞動力以發展戰後經濟，聯邦政府在 1953 年的「重度傷殘法」（Schwerbeschädigtengesetz）增列視障、國家社會主義（納粹）的受害者、以及在工作場所受傷者為「真正」的身心障礙者，並推動他們參與勞動市場。（註 4）由於外界對於這樣的認定有很大的批評，強調不同類型的障礙均應列入法律內，因此在 1974 年以「重度身心障礙」（Schwerbehinderte）概念取而代之，訂定《重度身心障礙法》（Schwerbehindertengesetz），並提高法定要求雇主晉用的額度。（註 5）另一方面，身心障礙團體於 1970 年代開始要求身心障礙兒童與其他小孩一樣進入一般學校，增加與非身心障礙同儕交流的機會（ibid; Köbsell & Waldschmidt, 2006）。1981 年的聯合國「國際身心障礙者年」（The UN Year of the Disabled）催生了戰後第二階段的身心障礙運動，社會團體提出去醫療化、自主權、反歧視和平等、保障生命權、促進社區融合等目標，並提出兩大議題：一、制度上對於人權的違反；二、對於精神障礙的女性與婦女進行強制節育，並要求政府提供融合教育、改善公共建築、以及公車無障礙環境。

兩德統一後，聯邦議院開始全面檢視德國「基本法」。受到美國「身心障礙法」所影響，公益性團體「平等促進會」（Initiativkreis Gleichstellung Behinderter）在 1992 年舉辦公聽會，要求在憲法上對於

身心障礙之部分進行適度修改。1994 年 5 月 20 日的戰爭受害者協會（Verein der Kriegsofoper）集會中，當時在任的柯爾總理表示支持在「基本法」中列入反歧視的文句，並在同年 6 月 30 日於議會中通過「基本法」第三條第三款中加入「任何人不得因身心障礙而遭受歧視」（Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden）的文句（BMAS, 2010; Köbsell, 2006）。此次的修法可被視為是極重要的里程碑，但其實質作用仍然有限。因此，相

關團體要求另訂反歧視法，將機會平等與反歧視等相關原則與權利落實與法律中。2002 年通過《身心障礙者權益平等法》，其中新理念為無障礙，透過社會運動所展現的典範轉移—從醫療取向到社會取向、從憐憫到賦權、從慈善到權利—是明顯的思維轉變。在 2000 年 5 月 19 日的聯邦議會中更關注身心障礙者的社會生活自主參與以及摒除障礙以提供平等機會等議題。表 1 陳列歷年的重要事件發展。

表 1 德國身心障礙政策發展

時間	事件
1960 年代	德國身心障礙運動由家長團體 Lebenshilfe 以及 Spastikerverein 所領導。
1970 年代	反對分離與雙軌並行（separat und parallel）政策，要求特殊學校與一般學校的小孩進行融合，增加同儕間交流、接觸的機會。
1974 年	將 1920 年訂定的「重度傷殘者法」（Schwerbeschädigtengesetz）修訂為「重度身心障礙法」（Schwerbehindertengesetz）。
1981 年	聯合國身心障礙年（The UN Year of the Disabled）推動第二波身心障礙運動。
1986 年	對「重度身心障礙法」中具歧視的字眼進行修改。
1994 年	於基本法第三條第三款加入「任何人不得因身心障礙而遭受歧視」的文句，是德國身心障礙政策發展的重要里程碑。
2001 年	通過「社會法典第九部」。
2002 年	通過「身心障礙者平等機會法（Behindertengleichstellungsgesetz）」。
2011 年	開始第一輪國家計畫
2016 年	開始第二輪國家計畫

資料來源：作者自製

2001 年以及 2002 年，德國先後通過兩部重要的身心障礙法—社會法典第九部以及身心障礙者平等機會法。其中，身心障礙者平等機會法在 2002 年 4 月 27 日通

過，並於 5 月 1 日開始實施。更在 2006 年制定《平等對待法》（Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz），保護人民免於在工作和法律上因種族或血統、性別、宗

教或哲學信仰、年齡或性別等受到歧視。而在 2009 年德國簽訂公約正式生效後，其政府也協議制定《國家計畫》(Nationaler Aktionsplan) 以落實公約，歷經一年半的時間在 2011 年正式通過。《國家計畫》提出「包容社會」(inklusive Gesellschaft) 的口號，是一組計畫和改變的動力，聯邦政府記錄所有目前和未來政府所奉行的包容性社會發展措施，計畫將執行至 2021 年 (BMAS, 2011)。總共 10 年的期間，每 2 年進行定期評估，以透明方式推動並邀請所有利益相關者參與，再根據結果修改和細化，期望不只對身心障礙者的生活，也可以對全體的德國人民產生重大的影響。2016 年再提出《國家計畫 2.0》，對於身心障礙者政策是所有政府部門的任務，計畫中闡述 12 個行動領域和 200 多項身心障礙者自主參與上取得進展的方案，其中也包括通過總體戰略執行公約目標和方案情況的評估 (BMAS, 2016)。希望透過《國家計畫》將聯合國身心障礙者公約「包容」的核心理念落實，改變德國的日常文化，視接納身心障礙者為整個社會的任務。

二、韓國

在日本殖民時期，由於戰爭所帶來的貧窮及民族分裂，使得韓國社會重視安全保障與產業發展效率，並且形成反共的意識形態。這個時期並不是以一般身心障礙者為政策保障對象，而是那些因保衛國家而負傷或職業災受害者 (Yoon, 2003)。1950 年 4 月 14 日「軍士援助法」制定完成，援助對象為因公務戰鬥而受傷或患病而退役

將士，同時也包含傷兵、負傷警察的生計補助、職業保護、收容保護，以及因身心有顯著障礙時的醫療設施收容。但是「軍士援助法」從一開始就是以補償為目標，無法與相關的身心障礙法規接軌 (Lee, 2004; Yu Sung Social Welfare Foundation, 2016)。

隨著戰爭救援對象人數迅速增加，因促使政府加強法律修改。這種情況下，「殉職和負傷警察官補償金補助規定」、「中央負傷軍人靜養原則制」、「中央負傷軍人靜養院規定」等政策想法開始浮現。但是當時物資及福利基礎設施不足，限制軍士援助法的實行 (Yoon, 2003)。1950 年代對於戰爭犧牲者的援救策略是提供所得保障和復健服務，1961 年制定的「軍士援護保護對象者雇用法」開啓雇用保護的先例。儘管僅為戰後恢復的一環，卻是最早實施雇用義務的措施 (Lee, 2004)。相較於保障身心障礙者的受教權，「特殊教育促進法」以可接受教育的身心障礙者為對象，法律中明訂不得以身心障礙為由拒絕學生入學；且為保障其繼續接受高等教育的權利，除提供學費減免，亦補助私立特殊教育學校的營運費、設施費、及其他特殊教育所需要的經費。當時的法律並不是為了降低身心障礙者在社會參與中的高牆，而是為使其康復並訓練成為推動經濟發展的勞動力 (National Archives of Korea, 2016; Cho, 2007)。

韓國於 1981 年頒布「身體或心理障礙者福利法」為身心障礙福利制度奠定基礎。為保障身心障礙者的所得及工作權，

1990 年制訂「促進身心障礙者就業法」，1997 年則提出「身心障礙者、老年人和孕婦便利促進法」以確保物理環境的無障礙。更於 2005 年制訂「交通弱勢族群移動便利增進法」針對道路、交通運輸工具及交通設施訂定規則 (Ministry of Health and Welfare, 2016; Jeonbuk Economic Research Institute, 2008)。1998 年頒布「身心障礙人權憲章」進一步承認身心障礙者的尊嚴與價值，擁有追求幸福的權利，並保障其人權，能平等參與社會生活。1999 年修訂「身體或心理障礙者福利法」時，主要依據「身

心障礙人權憲章」的脈絡，具體實現保障身心障礙者人權的理念。相較於 1989 年的修法，此次法案擴大對於身心障礙的認定：「主要內、外部身體機能的障礙、精神疾病造成的障礙，導致長期日常生活和社會生活產生相當不便者」。此外，為綜合各部會意見，該法中訂定設立身心障礙者福利綜合政策，以及身心障礙者福利調節委員會以監督政策執行 (Ministry of Health and Welfare, 2016; Yu Sung Social Welfare Foundation, 2016)。表 2 列舉韓國身心障礙政策的發展歷程。

表 2 韓國身心障礙政策發展

時間	法規	內容
1950	《軍士援助法》 《警察援助法》	
1961	《軍士援助保護對象者雇用法》	
1963	《工業事故賠償保險法》	確立因工作傷害而導致身體傷害工人的支助制度。
1975	聯合國《身心障礙者權利宣言》	
1977	《特殊教育促進法》	身心障礙者的教育環境奠定基礎。
1981 (聯合國宣佈「國際身心障礙者年」)	《身體或心理障礙者福利法》	身心障礙者福利制度奠定基礎。
1989	第 1 次修訂《身體或心理障礙者福利法》	
1990	《促進身心障礙者就業法》，2000 年修改，現為《身心障礙者就業促進和職業復健法》	國家確實採取措施，制定強制性就業配額制度，確保身心障礙者享有工作權和所得維持。
1997	《身心障礙者、老年人和孕婦便利促進法》	確保建築物、道路和設施無障礙。
2005/1	《交通弱勢族群移動便利增進法》	將道路、交通運輸工具和乘客設施的法律條款獨立出來，為確保身心障礙者行動權利的主要基礎。

時間	法規	內容
2007	4月訂定《禁止歧視身心障礙者及補救法》 (同月修訂《身心障礙者福利法》)	禁止生活中各方面對身心障礙者的歧視，並維護個人的權益。此法被視為韓國國內實施《身心障礙權利公約》的一項重要而全面的法律文件。
	5月訂定《身心障礙者特殊教育法》	取代《特殊教育促進法》，強化國家對身心障礙學生教育所負義務和拓展相關教育基礎設施的條款。

資料來源：作者自製

盧武鉉競選總統時，和人民約定如果勝選將在任內訂立更進步的身心障礙法律；當選後也實踐諾言，在2007年正式訂定《禁止歧視身心障礙者及補救法》。此法禁止對於身心障礙者的歧視，並且增加相關侵權的補救措施，可以對照到公約中第二條「基於身心障礙的歧視」的精神。此外，此法也包含公約中對於「交流」所規定的所有通信手段以及符合身心障礙者的「合理便利」。同一時間由障礙兒童父母所組成的團體「身心障礙者世代」，要求政府挹注更多資源於障礙兒童教育，建立一般兒童與障礙兒童一起學習的統合教育系統，這些團體促使政府制定《身心障礙者特殊教育法》以取代《特殊教育促進法》。

韓國原本就有「國民年金法」提供身心障礙者老年經濟安全，但是由於身心障礙只是此法中的一部分，無法獲得更具體的資助，「障礙者年金法制定共同對策委員會」因此於2002年提出制定專門的年金法。為回應此要求，政府將其置入第2次身心障礙者福祉發展5年計畫。韓國於2007年3月30日簽署聯合國身心障礙權

利公約，李明博在上任總統之後實現競選政見，於2009年將身心障礙者專屬年金法案送國會審查，並於2010年3月制定完成、7月實行。2010年也制定《身心障礙者照護和支助制度》，希望藉由此法確保重症身心障礙者生活並促進其社會參與，這些政策方針在朴槿惠上任總統後仍舊持續進行。

參、德、韓、臺國家報告初步比較

CRPD 各條文包涵許多重要價值，我們以 Flynn (2011) 提出的4大面向為參考座標，分析德、韓、臺的初次國家報告特點（參考衛福部，2016；CRPD/C/DEU/1, 2011; CRPD/C/KOR/1, 2011），分別為平等（equality）、參與（participation）、自主（autonomy）與凝聚（solidarity）四大核心價值，如下圖1所示。儘管各條文有其對應的核心價值，Flynn也表示各條文涉及一個或是多個核心價值。根據 Flynn (2011)，「平等」不僅是CRPD重要的核

心價值，更是各國國際人權公約的核心規範。CRPD 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（第 5、10、

11、14、15、16 條）。CRPD 第 5 條平等與不歧視主要強調國家應確保身心障礙者在法律之前享有平等保障，不因身心障礙而遭到歧視，並考慮身心障礙者的多樣性，採取多元措施達致實質平等。

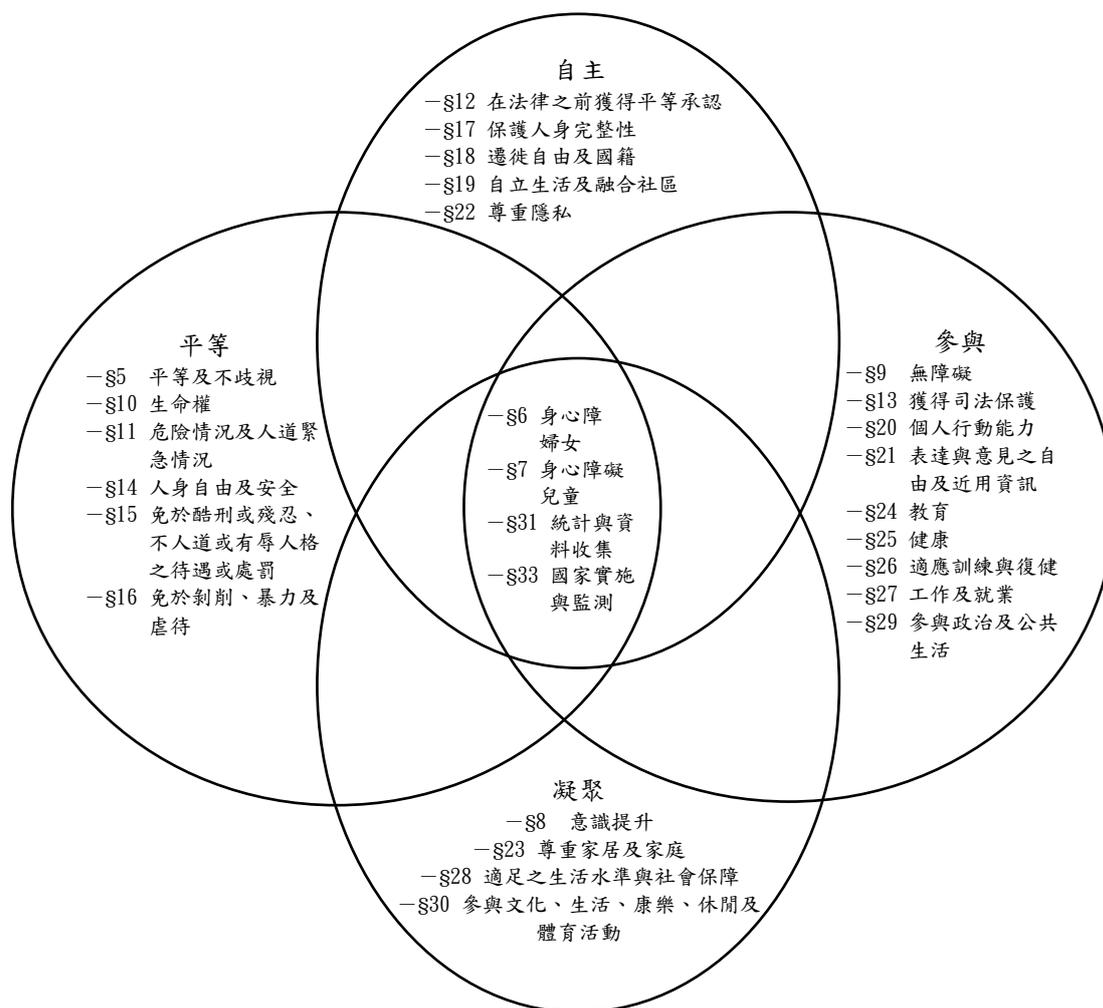


圖 1 四大核心價值分類

資料來源：Flynn (2011: 14)

首先就平等面向而言，德國在 1994 年的「基本法」修法加強身心障礙者的地位，(註 6) 另為促進身心障礙者平等、自主的參與社會生活，保障其社會權以享有社會福利或給付，「社會法典」第一部、第九部、「身心障礙者平等機會法」均有相關條文訂定。「平等對待法」亦在日常生活、就業等方面保障身心障礙者權益；該法也規定成立聯邦反歧視機構，獨立執行諮詢、研究與公共關係等任務，並對因種族、民族、性別、宗教或哲學信仰、身心障礙、年齡或性別而面臨不利處境者提供建議與諮詢。政府於 2006 年頒布「多樣性憲章」(Charta der Vielfalt) 供企業與公共機構簽署，打造一個沒有人遭到偏見與邊緣化的工作環境，確保受僱者得到尊重。(註 7) 韓國於 2007 年訂定「禁止歧視身心障礙者及補救法」禁止各個領域因身心障礙而有所歧視，包括就業、教育、商品與服務提供、司法與行政程序服務、選舉權、產假與陪產之權利、性權利、家庭與家居、福利機構、健康等。若有遭受歧視受害者，可向「全國人權委員會」提出申訴。臺灣則是在「憲法」第 7 條中明定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；確保每個人都有追求各種價值或利益及獲取資源的權利，透過法律措施保障「平等」的落實，不因身心障礙而有所差別。同時，「身權法」第 16 條也明定，身心障礙者之人格及合法權益，應受尊重不被歧視。違反規定者不僅會被處以罰鍰，亦可能構成侵權行為。

其次在「自主」面向，CRPD 前言明確表示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。(註 8) 以第 12 條在法律之前獲得平等承認為例，CRPD 第 1 號一般性意見中強調每一個人在法律之前皆平等，而身心障礙者同樣享有在法律之前人格獲得承認的權利，同時亦為承認一個人法律能力的先決條件。(註 9) 德國「民法」對於法律行為能力及行動能力進行規範，但此規範並非特別針對身心障礙者。「民法」確認所有人的法律行為能力，享有權利及義務，即身心障礙者的法律行為能力並不會受到限制，惟患有精神疾病或身體、精神或心理障礙，而完全或部分不能處理自己事務者，將予以監護。

(註 10) 韓國亦有對於無行為能力或限制行為能力者的保護制度，同時允許限制行為能力者可獨立行使例如自主購買生活用品的法律行為。(註 11) 我國「民法」也保障身心障礙者與一般人享有同樣的權利能力。「民法」也設有監護宣告或輔助宣告機制，主要是保護無行為能力或無意思能力人的權利能力。此外，我國「信託法」為了信託制度合理、保障交易安全，僅就涉及行為能力或受監護或輔助宣告定有規範。

第三個面向「參與」是 CRPD 核心價值之一，公約有許多條文皆建立在此核心價值上，確保身心障礙者可以充分參與社會生活更是重要公共責任。(註 12) 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外，CRPD 亦要求國家保障身心障礙者在公共事務、政治活動參與

的權利。德國根據「普選憲法原則」(Verfassungsprinzipien der allgemeinen Wahl)，公民不因身心障礙而影響其在聯邦議會、州議會和市政選舉中投票和提名競選的權利。聯邦和各州「選舉法」也列出保障身心障礙者參與選舉活動的條款。除非指定監護人照顧其所有事務者或在能力喪失狀態下，犯下違法行為而且已被法院裁決定罪者，並居住在精神機構中，則不僅選舉權被排除，亦不能擔任公職。為確保身心障礙者在選舉中的參與，德國聯邦與各州「選舉法」列出以下條款，分別為：

- 1.投票站經過篩選並裝置相關配備，以符合民眾（特別是身心障礙者）需求，保障其參與選舉之權利；
- 2.選民將被告知無障礙投票所設置地點；
- 3.無法填寫、摺疊選票或將選票投入票箱的投票人，可尋求他人協助；
- 4.視障者可使用選票模板圈選；
- 5.為醫院、養老院、療養院等擁有人數較多的相關機構設立特別投票站；
- 6.選舉組織需提供各種無障礙格式的選舉資料於網路。

韓國方面，「憲法」以及「公職人員選舉法」(Public Official Election Act)規定，所有公民，無論身心障礙與否，均享有表決與獲得選舉提名權利。另如「政黨法」(Political Parties Act)所載，並未對享有國會選舉投票權的公民（無論為身心障礙者與否），在成為政黨成員時而有所限制。同時，「禁止歧視身心障礙者及補救法」也禁止身心障礙者在行使其政治權利時，遭

到任何歧視。雖然所有公民均享有表決和獲得提名的權利，惟根據「公職人員選舉法」所規定，若因精神失常而被法院判定為無行為能力者，則不在此列。「公職人員選舉法」規定，若因長期居住在醫院或機構，或因嚴重障礙而無法前往指定投票地點者，可要求在其住所進行投票。若因視力或身體障礙而無法親自投票者，亦被允許獲得家庭成員或兩名指定人員陪同以協助完成投票。另根據「禁止歧視身心障礙者及補救法」中所規定，國家與地方政府應提供合理便利措施，保障身心障礙者的政治權利，其中包括以下幾個面向：設施與設備、宣傳與信息傳達、選舉工具制訂、分發以及人力支援等方面。除了保障投票當日的無障礙（如提供視障者特殊選票以及其他相關投票輔助設備）之外，於選舉期間，「公職人員選舉法」也規定應提供相關服務，包括手語服務以及在競選廣告或候選人演講轉播中放上字幕等。於此，國家選舉委員會(National Election Commission)在選舉期間提供點字與CD形式的投票程序解說服務，並於投票日提供無障礙投票站以及投票助理。

臺灣為保障身心障礙選舉人之選舉權及投票之便利性，中央選舉委員會依「公職人員選舉罷免法」等相關規定，推動辦理投票所之無障礙化與身心障礙選舉人投票協助措施，並訂定「投票所選擇具備無障礙設施場地注意事項」及「投票所無障礙設施檢核表」。2016年舉行第14任總統、副總統及第9屆立法委員選舉，經檢核符合規定之投票所約占88%；不符合規

定投票所則設置簡易無障礙設施及指派專人協助等方式進行改善。視障或身心障礙不能自行圈投，而能表示其意者，得依其請求家屬或投票所管理員按本人意思協助或代為圈投。另一方面，為便利視障選舉人瞭解候選人政見，除了錄製有聲公報 CD 光碟（含國語、臺語、客家語）外，2016 年的選舉更首創數位電子公報，提供查詢候選人政見等相關訊息。電視政見發表會均置有手語人員進行同步翻譯，以保障聽障人士知的權利。除了選舉活動參與，身心障礙者亦擁有成立或加入團體或組織的權利。例如近期成立之社會福利黨及聾國黨，即分別由視障者、聽障者所發起成立。

最後一個面向「凝聚」主要建立於公民權基礎上，政治群體透過社會與經濟支持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，CRPD 保障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。CRPD 第 28 條適足之生活水準及社會保障便是建立在此核心價值上。在德國因無法靠自己能力或家人支持而有照顧需求者，有權獲得相關福利給付。以下為與身心障礙者相關的社會保障：

1. 社會救助

(1) 根據「社會法典」十二部，為確保人們有尊嚴生活，政府提供無法從事有酬工作者社會救助。另年滿 18 歲但未滿 65 歲者，因疾病或身心障礙而全部及永久喪失謀生能力時，有權獲得基本保障補貼以及老年基本保障補貼。補貼金額和範圍與

生活支出有關，且若申請者之子女或父母年收入不超過 10 萬歐元者，其收入部分將不列入考慮。

(2) 根據失業補貼 II 規定，若需要救助者每天從事至少 3 小時有酬工作，可獲得津貼以維持生活水準。此外，若因疾病、身心障礙或對長期照顧有所需求者，亦有相關津貼提供，例如：身心障礙者融入救助、長期照顧救助、健康救助。領取這些救助者並不影響基本保障津貼的領取資格。

(3) 需要救助者可根據「戰爭受害者救濟法」申請社會補償津貼，補助金額取決於收入與財產，除非該需求為相關損害所造成，即可獲得全面補助。補助項目包括長期照顧、生活支出或老年生活。

2. 住房補貼

相關補貼可提供申請者做為房租的補充或自有房屋補貼。申請人若是重度身心障礙，將提高其住房補貼。

3. 老年經濟安全

(1) 當謀生能力降至一定水準時，不論其年齡，於喪失謀生能力之前 5 年中已完成 3 年年金提撥之義務者，並且在勞動市場中，每天無法從事超過 6 小時的有酬工作（部分喪失謀生能力）或 3 小時的有酬工作（完全喪失謀生能力），可領取年金。

(2) 若患有重度障礙的老年人已有 35 年年金提撥紀錄者，可比規定之年金提領法定年齡早兩年提領，額度不因此而有所減少。

(3) 政府也鼓勵人們參加私人年金保險為老年經濟安全進行補充。其中，「企業

年金法」規定不得因投保人其身心障礙之特殊性而有所歧視。

韓國政府為保障身心障礙者的公民權利行使，享有適足生活水準的權利，根據「身心障礙者年金法」於 2010 年推出身心障礙者年金制度，提供年齡在 18 歲及以上的重度身心障礙低收入者每月 9-15 萬韓元。儘管如此，身心障礙者年金制度仍遭到批評，因為在重度身心障礙人口中，僅 56% 最低收入者從身心障礙者年金制度中獲益，相較於老年基礎年金的 70% 最低收入者可獲得支持，明顯偏低。另外根據「身心障礙者福利法」第 49 條，韓國政府也提供 18 歲以上的重度身心障礙低收入者身心障礙者福利。至於 18 歲以下的身心障礙兒童，政府則提供福利予他們所屬的低收入家庭。住房補貼方面，「身心障礙者福祉法」規定在出售或租賃新建住房給身心障礙者時，政府有義務按照其身心障礙程度提供特別優惠。為減輕身心障礙者的經濟負擔，政府與公共組織提供各類稅務減免或費用豁免。

臺灣方面，依「身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法」規定，對身心障礙

者參加社會保險所需自行負擔保險費，按照其障礙等級予以四分之一、二分之一及全額之補助。另為擴大照顧弱勢者居住需求，目前修正草案將社會住宅提供予弱勢身分者（包含身心障礙者）比率由 10% 提高至 30% 以上，使更多弱勢民眾受益，並訂定「身心障礙者房屋租金及購屋貸款利息補貼辦法」，於購買或租賃房屋時提供補貼。除了提供身心障礙者生活補助費、輔具費用補助與票價優待外，也提供各項租稅優惠措施。

CRPD 最大特色在於要求締約國成立監測機制。首先，政府應設立協調中心並制定跨部門協調機制，促進身心障礙政策發展。其次為促進與監測 CRPD 實施及保障人權，該機制應依「巴黎原則」(the Paris Principle) 設立，確保組成獨立性及多元性。最後是身心障礙者及其團體代表的參與。CRPD 前言 (o)、第 4 條第 1 項 (c) 及第 33 條第 3 項都一再強調政策制定與監測程序中，身心障礙者參與的重要性。透過多元參與以及監測機制建立，確保身心障礙者的人權促進。下表三呈現德、韓國家監測與公民參與的機制。

表 3 德、韓國家監測與公民參與機制比較

	德 國	韓 國
協調中心與協調機制建立	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯邦勞動和社會保障部 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 承擔與實施 CRPD 有關事項協調中心的角色。 2. 聯邦政府身心障礙者事務專員 (Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 衛生福利部 (Ministry of Health and Welfare) 下屬機構身心障礙者政策局 (Bureau of Policy for Persons with Disabilities) 做為協調中心，監督與 CRPD 有關情況。 2. 身心障礙者政策協調委員會 (Policy Coordination Committee

	德 國	韓 國
	Behinderungen) 承擔國家協調機制的任務。	for Disabled Persons) 是直屬國務總理辦公室的非常設機構，主要制定關於身心障礙者相關政策、調整相關機構意見和監督及評價這些政策實施情況。
獨立機制	德國人權研究所 (Deutsches Institut für Menschenrechte) 承擔檢測和執行角色，依據「巴黎原則」展開工作。不接受來自政治領域和民間社會指示，且組成成員多元，保障其獨立性。	國家人權委員會 (National Human Rights Commission of Korea) 嚴格遵守「國家機構地位原則」(Principles relating to the Status of National Institutions) (亦即「巴黎原則」) 執行其職能，包括在韓國實施與國際條約有關任務、與其他國家機構間保持其獨立性。
公民參與	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立包容諮詢委員會 (Inklusionsbeirat)，並由 4 個專家委員會支持，就各專題領域向包容諮詢委員會報告。 2. 包容諮詢委員會：大部分成員為身心障礙者，委員會中有一位聯邦協調中心代表、一位邦身心障礙者事務專員會議代表及一位監測機構代表。 3. 專家委員會：由企業、工會、教會、慈善機構、研究機構及其他相關機構代表組成，保證公民社會積極參與身心障礙者權利公約的實施過程。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進身心障礙者和其組織參與相關法規和政策的監測工作。 2. 衛生福利部和全國人權委員會鼓勵身心障礙者和其組織積極參與「禁止歧視身心障礙者及補救法」執行情況的監測工作。

資料來源：作者自製

我國衛生福利部社會及家庭署做為協調中心，負責推動實施 CRPD 相關事務，分別包括規劃國家報告撰擬、法規檢視及教育宣導等推動事項。另依 CRPD 施行法第 6 條規定，成立「行政院身心障礙者權益推動小組」，協調各機關部會並進行各相

關措施與計畫實施。儘管我國監察院獨立行使彈劾、糾舉或審計職權，並得就侵害或違反人權案件進行調查，提案糾正，但是否為完全符合「巴黎原則」所述之監察機關仍有疑問。因此，確立完整監督、監測機制是臺灣目前應加緊腳步的重要課

題。

肆、結論

1980年代至1990年代初期，臺灣幾波社會運動逐步推動身心障礙政策的發展。著名的1983年楓橋新村事件是第一次由智障者家長為爭取身心障礙者權利的集體行動，該次事件不僅反映當時社會普遍不接納甚至歧視身心障礙者，更讓大眾省思身心障礙兒童應有的教育權，進而促成1984年「特殊教育法」通過以及相關法規修訂（張恆豪、顏詩耕，2011）。1987年停止販售「愛國彩券」的事件同樣引起身心障礙者工作權益議題的熱烈討論，並在1987-1990年間逐一浮上檯面，進而促成近10年未曾修訂的「殘障福利法」首次修法（謝東儒、張嘉玲、黃珉蓉，2005、張恆豪、顏詩耕，2011）。「殘障福利法」在1997年進一步修訂為「身心障礙者保護法」，目的是「維護身心障礙者之合法權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會」，將聯合國強調之「公平參與」與「機會平等」精神納入。隨著身心障礙者權利意識的抬頭，以及社會模式與權利模式思維的影響，2007年再次修正為「身權法」，目的在於「維護身心障礙者權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等機會，促進其自立發展」，納入CRPD及國際衛生組織的功能、障礙與健康國際分類表（International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF）之精神。

儘管如此，身障研究學者指出臺灣社

會甚至是政府在身心障礙意識形態上是否有所轉變仍有疑問（王國羽，2009；周月清、朱貽莊，2011）。隨著原屬行政規定的內容逐漸納入正式法律條文，福利政策行政化對於身心障礙者的權利保障將有影響。我國「有條件與前提的給付」將權利訂定為狹隘的現金給付或補貼提供，卻沒有進一步思考在各方面檢視身心障礙者的需求（王國羽，2009）。例如重現金支付但輕忽重返職場之復健訓練，缺乏讓身心障礙者透過積極復健措施來充權。然而各項身心障礙相關給付都低於臺灣貧窮線，不足以保障障礙者基本生活需求。

適值政府在2014年公布施行「CRPD施行法」，並由衛生福利部社會及家庭署擔任協調中心，推動各項任務。政府重視並推動落實CRPD上的努力固然可喜，但許多影響身心障礙者權益之政策推動與落實仍面對嚴峻的挑戰。主要課題仍是環繞於本文分析的四個面向：平等、自主、參與、凝聚，尤其身心障礙者因為障別不同所衍生的需求十分多元，更需要注重公共服務的提供細節以及個體需要，對於講求制式規格的公務單位而言，顯然是截然不同的思維文化。從德、韓兩國的經驗可以得知這是一個政策學習的漫長過程，初次國家報告的提交只是盤點現有身心障礙政策的利弊得失，更重要的反而是接下來是否能夠針對報告審查所指陳的問題加以改進。如果依照CRPD的精神，這個學習過程應該是由國家與公民社會共同協力達成；期待公民社會日益成熟的臺灣，能夠藉這個契機改善整個制度環境，臻於CRPD所彰

顯的身心障礙權利與社會參與理想。

會家庭署 CRPD 專案人員)

(本文作者：施世駿為國立臺灣大學國家發展研究所教授；孫瑩芯為衛生福利部社

關鍵詞：身心障礙者權利公約、國家報告、德國、南韓、臺灣

📖 註 釋

- 註 1：身權法第 1 條：「為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展，特制定本法」。
- 註 2：以下分析部分改寫自作者參與衛福部社家署 2015 年 CRPD 身心障礙計畫的報告內容。
- 註 3：在第一次世界大戰戰敗後，德國境內有大批身心障礙退伍軍人。因戰後的財政狀況無法負擔龐大的退撫金額，德國政府提出世界首見的定額晉用，將部分的社會責任轉嫁雇主。其他國家如奧地利（1920）、法國（1923）、以及英國（1947）也相繼實施。
- 註 4：一出生即有障礙者則不在認定範圍內。
- 註 5：由於罰鍰偏低，使得雇主寧願每月繳罰鍰也不聘請身障者員工（BMAS, 2011、Köbsell, 2006）。
- 註 6：在第三條第三款加入“不得因身心障礙而遭受歧視”的文句。
- 註 7：CRPD/C/DEU/1。
- 註 8：依照 Flynn（2011）的分類架構，涉及「自主」核心價值的條文包括第 12、17、18、19、22 條。
- 註 9：CRPD/C/GC/1
- 註 10：CRPD/C/DEU/1
- 註 11：韓國民法第 14 條。<http://www.moleg.go.kr/english/korLawChi?pstSeq=56816>
- 註 12：第 9、13、20、21、24、25、26、27、29 條。

📖 參考文獻

- 王國羽（2009），〈聯合國身心障礙者權利公約對我國的啟示〉。《社區發展季刊》123：106-116。
- 王國羽（2012），〈障礙概念模式與理論發展〉。載於王國羽，林昭吟、張恆豪（編）《障礙研究：理論與政策應用》，頁 43-70，臺北：巨流。
- 周月清、朱貽莊，（2011），〈檢視臺灣身心障礙福利政策與法案之歷史進程與變革〉。臺

- 北：社會福利模式－從傳承到創新研討會。
- 周怡君、莊秀美（2014），〈德國照護保險中的國家監督管理〉，《臺大社會工作學刊》29：199-242。
- 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。
- 謝東儒、張嘉玲、黃珉蓉（2005），〈殘障聯盟發展史〉，《社區發展季刊》109：300-310。
- 衛福部（2016），《身心障礙者權利公約首次國家報告》。臺北：衛生福利部。
- Amardottir, O.M. and G. Quinn (2009). *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- BMAS (2011). *Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft*. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: BMAS.
- BMAS (2016). *Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft*. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: BMAS.
- Bösl, E. (2009). *Politiken der Normalisierung: zur Geschichte der Behindertenpolitik-in der Bundesrepublik Deutschland*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- CRPD/C/DEU/1, (2011), 〈德國初次國家報告〉中文版，紐約：聯合國。
- CRPD/C/KOR/1, (2011), 〈韓國初次國家報告〉中文版，紐約：聯合國。
- de Beco, G. (2013). *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Flynn, E. (2011). Comparative International Trends in Disability Law and Policy. In: Eilionóir Flynn (ed.), *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York: Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Köbsell, S. & Waldschmidt, A. (2006). Disability Studies in Austria, Germany and Switzerland: Introduction. *Disability Studies Quarterly*, Vol.26, No.2.
<http://dsq-sds.org/article/view/691/868>.
- Köbsell, S. (2006). Towards Self-Determination and Equalization: A Short History of the German Disability Rights Movement. *Disability Studies Quarterly*, Vol.26, No.2.
<http://dsq-sds.org/article/view/692/869>.
- Megret, F. (2008). The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights? *Human Rights Quarterly*, Vol. 30, pp. 494-516.
- Rudolf, B. (2016). Human Rights in Germany – A View from Germany’s National Human Rights Institution, *International Journal of Legal Information*, 44(1), pp. 50-58.
- Cho, Hyun-Sook (2007). A Study on the Welfare Policies for the Disabled Persons: Focused

- on the Desegregated Education Policy (장애인복지정책에 관하여-통합교육정책을 중심으로). Master Thesis, Graduate School of Public Policy, Sogang University, Korea.
- Jeonbuk Economic Research Institute (2008). Research Report of Barrier-Free Transportation of Jinan County (진안군 교통약자 이동편의 증진계획 연구보고서). Retrieved 9 January, 2017, from http://jinan.go.kr/main/event/jinan_traffic.pdf
- Lee, Mi-Yeon (2004). A Study on the Improvement for the Employment System of the Handicapped (우리나라 장애인 고용제도 개선방안에 관한 연구). Master Thesis, Graduate Law School, Dankook University, Korea.
- Ministry of Health and Welfare, Korea (2016). Retrieved 9 January, 2017, from http://www.mohw.go.kr/front_new/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=063701&PAGE=1&topTitle=%C1%A4%C3%A5%C0%C7%20%C0%CC%C7%D8
- National Archives of Korea (2016). Retrieved 9 January, 2017, from [http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003252&pageFlag=.](http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003252&pageFlag=)
- Yoon, Tae-Hyung (2003). The Welfare Policy of People with Disabilities (장애인 복지정책). Retrieved 9 January, 2017, from [http://www.snu-dhpm.ac.kr/pds/article.html?code=seminar2&number=430&subject=&author=&year=.](http://www.snu-dhpm.ac.kr/pds/article.html?code=seminar2&number=430&subject=&author=&year=)
- Yu Sung Social Welfare Foundation (2016). Retrieved 9 January, 2017, from http://www.useong.org/bbs/view.php?id=useong_f_data&page=6&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=hit&desc=desc&no=270&PHPSESSID=153c0116eff8f1c523576e4cfaaa0208