

# 我國推動聯合國身心障礙者權利公約歷程及未來展望

簡慧娟 · 吳宜姍 · 陳柔諭

## 壹、前言

2006年12月13日聯合國大會全體一致通過「保障身心障礙者權利及尊嚴國際公約」(International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)，此為特設委員會(Ad Hoc Committee)時期撰擬的草案，並為「身心障礙者權利公約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities，以下簡稱CRPD)之前身。2007年3月30日CRPD開放各國簽署與批准，並於2008年5月3日正式生效，是21世紀第一個明確規範身心障礙者享有在平等基礎上選擇生活環境、居住於社區權利的人權條約；以人權觀點為基礎，認為身心障礙者的人權保障，與兒童、婦女及少數民族一樣，都需要國家採取必要的措施給予協助。

「身心障礙者權利公約施行法(以下簡稱CRPD施行法)」於2014年8月1日

經立法院三讀通過，8月20日由總統公布，並自12月3日國際身心障礙者日施行，儘管我國失去聯合國代表權，仍自主承諾履行國際公約規定，並透過施行法明定CRPD所揭示的身心障礙者人權之規定，具有國內法律之效力，促使我國依照CRPD的精神及規範，由各級政府機關全面檢視及調整各項法規及行政措施，展現我國積極參與、維護國際人權事務之決心。

CRPD施行法推動迄今3年餘，期間在政府部門及民間組織的共同努力下，完成初次國家報告及國際審查會議，本文僅將重要推動歷程予以整理及回顧，並提出未來策進作為，期盼各界能持續以夥伴關係攜手合作，逐步漸進地為身心障礙者建立友善無障礙的社會。

## 貳、身心障礙者權利公約施行法推動情形

依照CRPD施行法第6條規定，我國於2015年1月1日正式成立行政院身心

障礙者權益推動小組，以協調、研究、審議、諮詢並辦理 CRPD 相關工作，同時，為了具體推展 CRPD 相關教育訓練、宣導、國家報告及法規檢視措施之執行配套準備工作，以全面落實身心障礙者權利之保障，2015 年 2 月 16 日行政院身心障礙者權益推動小組通過「落實身心障礙者權利公約推動計畫」，重要推動情形一一說明如下。

### 一、全面檢視法規及行政措施

依據 CRPD 施行法第 10 條，我國應於本法施行後 2 年提出優先檢視清單，3 年內完成法規之增修、廢止及行政措施之改進，5 年內完成其餘法規之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。為促使各政府單位對身心障礙者權利意識重視，主動檢視法律規定、行政規範及施行細則、辦法是否符合《身心障礙者權利公約》精神，並訂定改善期程，2015 年已訂定「身心障礙者權利公約法規及行政措施檢視標準作業流程」，並辦理教育訓練、建置法規及行政措施資訊填報系統，供各級政府以及個人或民間團體填報，期間也邀集各級政府、民間團體以及社會福利、法律領域專家學者召開法規檢視審認會議，並經行政院身心障礙者權益推動小組確認，計 372 部【90 部法規、282 個行政措施】，共 674 條列入優先檢視清單，涉及 38 個權責機關。

其中主要檢視並修正目標包含：(1) 影響身心障礙者權益的法規內容，例如：修正「獸醫師法」、「藥師法」、「會計師法」等法條中關於精神異狀不能執行職務之內

容，消除對身心障礙者就業的限制；(2) 法條或要點中出現之「殘廢」、「殘障」之不當與歧視性文字，如臺北市府將相關法規用語所涉「殘障」用語研修為「身心障礙」或「失能」等，並公告周知，俾實現 CRPD 第 3 條所述「不歧視」等原則；(3) 符合公約精神，但透過積極修法能使身心障礙者保障更臻完足，如臺南市政府及所屬機關學校公務人員遷調實施要點規範要旨第 5 點，為身心障礙者增訂職務再設計協助文字，主動於現行法增加積極措施。

截至 2018 年 3 月，除 74 部、150 條法規及行政措施待配合母法修正，已有 142 部、203 條(48%) 法規及行政措施完成修正，另有 156 部、321 條(52%) 法規及行政措施刻正辦理修正中。2018 年 2 月 16 日行政院身心障礙者權益推動小組通過「身心障礙者權利公約法規及行政措施修正原則範例」，期能督促各機關(單位)加速完成修正。

### 二、教育訓練及宣導

CRPD 第 8 條為意識提升(Awareness-raising)，賦予國家有義務採取有效與適當措施以提升民眾對於身心障礙者的認識，提升社會對身心障礙者的平等意識，可採取的措施包含：透過宣導活動提高公眾認識、在各級教育體系，培養師生尊重身心障礙者權利的態度，鼓勵媒體以符合 CRPD 公約宗旨的方式報導身心障礙者等，全面且廣泛性促進對身心障礙者權利與尊嚴的尊重。依據 2015 年 2 月 16 日通過的「落實身心障礙者權利公約推動計畫」，各級政府及學校應共同辦理「身心

障礙者權利公約」相關意識提升及宣導活動，並於每半年統計一次宣導成果。除提供新進公務人員「人權議題認識與發展」（內容包含「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」、「消除對婦女一切形式歧視公約」、「身心障礙者權利公約」及「兒童權利公約」基礎訓練，針對公務人員亦有數位學習課程、講座、教育訓練、讀書會或影片欣賞等活動，提升對身心障礙平權的認識，並透過社區宣導、講座、大眾媒體、文字等宣導、體驗活動等，從人權觀點提升一般民眾平等對待身心障礙者之觀念。2017年衛生福利部製作7款海報，包含針對一般民眾宣導「公約」、「不歧視」、「無障礙」及「社會參與」等重要概念，以及針對13-18歲青少年、7-12歲國小學童、3-6歲幼兒進行分眾宣導，宣導海報除了透過全國各鄉鎮市公所、村里辦公室、公立圖書館、公立醫院、全國大專院校、高中、國中、國小及幼兒園及金融機構協助張貼，共發送至1萬8,510處、約8萬5,000張；另有宣導折頁1款，發送於各地方政府及、鄉鎮市公所及金融機構，約11萬5,000張，並同時運用網路、戶外媒體通路及活動進行宣導，觸及人數共計1億9,901萬292人次。

另外，為使智能障礙者、多重障礙者、對於學習或閱讀感到困難，或一般不熟稔法律條文的民眾，也能夠認識與瞭解「身心障礙者權利公約」的內涵與精神，衛生福利部補助中華民國智障者家長總會製作CRPD繁體中文易讀版，讓資訊具有可近性，不僅有助於身心障礙權益之推廣，更

是讓身心障礙者能夠理解自身權益的積極做法，符合我國推廣「身心障礙者權利公約」之精神。考量人權之教育必須從小紮根，衛生福利部亦製作CRPD兒童繪本2本，提供3-7歲及8-12歲的兒童學習，讓兒童能夠及早認識身心障礙者的需求與權利，進而建立平等尊重社會上每一個他人的意識。

身心障礙者為權利主體，而整部CRPD即是對身心障礙權利意識提升的最佳典範，我國各機關在規劃與推行身心障礙政策，亦應依據CRPD條文之解釋與精神作為推行之基石。為此，衛生福利部針對CRPD條文進行概要解釋，以聯合國身心障礙者權利委員會的一般性意見、各國立法例及案例等為基礎，編纂「身心障礙者權利公約法規概要」一冊，收錄國際就身心障礙權利政策推行的發展趨勢，節錄國內實行現況，發行至各地圖書館、五院及所屬各機關、地方政府、各級法院及民間組織等，提供各界參考運用。

### 三、初次國家報告及國際審查會議

依據CRPD施行法第7條，我國應於本法施行後2年提出初次國家報告，之後每4年提出國家報告。為能如期提出CRPD初次國家報告，自2015年10月起，共辦理58場次初次國家報告撰擬人員共同及分組培訓課程、7場次初次國家報告國內審查會議以及10場次進行網路直播的座談會。藉由前開培訓課程及審查會議，一方面讓撰寫機關、專家學者及民間團體代表等能夠充分參與溝通，另一方面則是廣納各界意見納入內容修正後，完成

初次國家報告並於 2016 年 12 月 2 日舉辦記者會對各界發布。

我國初次國家報告係依據聯合國身心障礙者權利公約國家報告準則撰寫，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。透過撰寫國家報告，讓政府各部門徹底檢視我國身心障礙者權利現況，檢討需改進之行政法令及措施，以具體落實公約所揭示平等權利宗旨及各項相關權益保障。若要進一步強化我國身心障礙者權益保障並與國際接軌，則需借鏡國外經驗之分享，於是，在參酌聯合國審查 CRPD 報告程序及國內推動兩公約的經驗，我國在 2017 年 10 月 30 日至 11 月 3 日辦理「身心障礙者權利公約初次國家報告國際審查會議」，邀請 5 位熟悉聯合國身心障礙者權利事務之國際專家組成「身心障礙者權利公約初次國家報告國際審查委員會」，來臺審閱我國《身心障礙者權利公約》初次國家報告。5 位審查委員包含主席長瀨修教授（日本籍）、前聯合國身心障礙者權利委員會副主席 Diane Kingston（英國籍）、自立生活機構主任 Adolf Ratzka（瑞典籍）、哈佛大學法學院身心障礙研究計畫主任 Michael Ashley Stein（美國籍）及 Joseph P. Kennedy Jr. 國際基金會成員 Diane Richler（加拿大籍）。

為期 3 天的會議，國際審查委員會除了審酌政府機關提出之國家報告與民間組織平行報告、問題清單之回應等資料，更與各方展開建設性對話，針對涉及 CRPD 落實於我國之推動情形提出觀察，並對於

政策、法令及執行等不同面向提出建議，就我國身心障礙者人權重要議題一共提出 85 點次的結論性意見，包括敘述我國辦理國際審查經過的前言、我國落實《身心障礙者權利公約》的積極面向、國際審查委員會關切重點、以及後續追蹤等。國際審查委員會對於我國並非聯合國會員，決定自願參與 CRPD 及其他人權公約的國際審查程序表示肯定，亦肯認我國宣導身心障礙者權利意識，並開始檢討不符 CRPD 各項領域。此外，對於我國在都市地區提供無障礙設施等初步措施，以及我國擬定「身心障礙者權利公約法規及行政措施優先檢視標準流程」也給予正面肯定。

本次 CRPD 國際審查委員會針對我國身心障礙權益發展提出 85 點次的結論性意見：其中包括前言、積極面向、重點關切面向與建議、後續追蹤等，並就實質內容可分為六大面向：「檢視法規」、「建立機制」、「強化教育訓練」、「促進地方落實」、「保障各項權益」、「蒐集分析數據」等。檢視法規方面，國際審查委員會特別關切如精神衛生法、優生保健法、個人資料保護法、國民體育法、監護宣告及輔助宣告制度等調整情形；建立機制方面，國際審查委員會建議制定有效的監督機制與成立國家人權機構，並就住宿型機構、庇護工場的退場與社區融合等進行規劃。強化教育訓練方面，需針對專業人員如公務人員、司法、警政、醫事、教育等人員之教育訓練，使不同領域之專業人員能具有身心障礙權益的意識。

此外，公約的落實須仰賴中央及地方的共同合作，例如：在災害通報與協調應

變層面，必須強化中央與地方政府間的合作；國際審查委員會也建議我國採取措施，尤其是將「無障礙」「合理調整」與「通用設計」等予以明確定義與規範，以促進身心障礙者在就學、就醫、就業、司法、育樂等方面的權利。最後，則是建議我國擴大統計數據蒐集的全面性，以作為未來分析身心障礙政策的實證基礎。

## 參、未來展望與策進作為

CRPD 初次國家報告結論性意見涉及各部會與地方政府，必須由各部會與地方政府攜手合作，依據結論性意見調整與發展身心障礙領域相關政策，才能逐步且實質落實人權。在此，謹先就衛生福利部的立場，持續推動分眾 CRPD 教育訓練、進行更全面且具國際比較性的身心障礙者統計調查、建立身心障礙人權指標、法案影響評估機制等，並辦理法律扶助計畫，以及因應 CRPD 結論性意見發展福利服務及規劃推動去機構化，為下一階段的重要策進作為。

### 一、強化分眾教育訓練及宣導

要落實身心障礙平權的目標需要全民一同努力，首先必須從社會大眾對身心障礙者有正確的認識開始，為能破除以往對身心障礙者的偏見與刻板印象，同時扭轉身心障礙者是有待保護對象的觀念，政府應持續進行有效的宣導活動，衛生福利部將持續透過分眾設計，規劃適宜不同年齡層之教材，亦會發展各種無障礙格式，廣泛宣傳「不歧視」、「無障礙」、「社會

參與」等重要概念。此外，CRPD 十分強調「合理調整」這也是 CRPD 初次國家報告國際審查委員會關注的議題，儘管各項國家法規如何納入合理調整原則的方式尚待研議，但該原則適用於公私部門應屬普遍共識。CRPD 第 2 號一般性意見說明無障礙與群體有關，合理調整則和個人有關，無障礙處理的面向包含物質環境、交通、資訊和傳播及服務，向公眾開放或提供的所有服務都必須是無障礙的，合理調整則是依據個人需求在特定情況下（例如工作地點或學校等）所作出的有利調整，偏向個別化的適性協助概念，二者有相輔相成的關係，但不論是剝奪無障礙近用的機會，抑或拒絕提供合理調整，都是一種歧視行為，因此，「合理調整」也是日後必須宣導的重要概念。

身心障礙者權利的提倡，除了透過一般大眾共同參與，對於身心障礙者在生活、就醫、教育…等各層面常有密切互動的專業人員，更有必要提供較專業的訓練，協助他們用更敏銳的視角提供身心障礙者相關服務。CRPD 第 13 條第 2 項、第 24 條第 4 項、第 25 條 d 款，以及 CRPD 初次國家報告結論性意見第 30 點次等，均強調分眾教育訓練，包含針對司法、警務、執法、醫療衛生、社會服務及教育部門等人員進行培訓，因此，以人權模式進行更細緻的分眾教育訓練，是必須持續推展的工作。

### 二、進行更全面、細緻且具國際比較性的身心障礙者統計調查

依據 CRPD 初次國家報告結論性意

見第 77 點次，國際審查委員會建議我國以系統性的方式蒐集衛生、教育、就業、政治參與、司法近用、社會保障、暴力、偏鄉地區人口等各部門資料，並發展人權指標，以提供有關 CRPD 施行情況的正確資訊。我國自 1993 年起辦理首次身心障礙者人口調查，迄今共辦理 7 次，主要是瞭解身心障礙者就養、就醫、就學、就業、交通等生活處境，提供政府規劃各項身心障礙福利服務之參考依據。然而，調查問項多屬於大面向歸類，舉例來說，身心障礙兒童因為兒童和身心障礙者雙重身分，較容易受到不當對待與歧視，是需要特別關注的對象，而在調查身心障礙者居住狀況，目前是將居住方式區分為家宅、教養/養護機構、社區居住與其他，教養/養護機構又分身心障礙福利機構、精神復健機構、醫療機構、育幼院…等，但身心障礙福利機構未區分規模大小，且未納入兒少福利機構，如此一來，則難以精準掌握身心障礙兒童安置在小型、一般身心障礙福利機構、兒少福利機構的人數多寡、區域分布情形及族群別等，無法具體分析安置方式是否妥適，又城鄉間是否有明顯差異。

事實上，身心障礙者因著不同障礙類別、障礙等級、年齡別、性別、族群別及生活型態…等，會產生差異性，政府除了掌握全面性資訊，更必須掌握其中差異性，才能細緻規劃相對應的政策，兼以配置適宜的資源，以消弭差異性所導致的不平等，也才能符合 CRPD 第 31 條要求政府就所蒐集的資訊應適當予以分類，以便查明與指出身心障礙者於行使其權利時面臨之障礙。同時，為能檢視我國在身心障礙者人

權保障各個面向的作為，是否已達到多數國家的水平，抑或有持續精進的空間，則必須蒐整具有國際比較性的指標。因此，身心障礙者統計或調查，包含例行公務統計資料、基於特定目的進行之統計調查，甚至是戶口普查，未來都必須朝向更全面、細緻且具國際比較性的方向發展。

### 三、身心障礙人權指標及法案影響評估機制的建立

CRPD 第 1 條揭示其宗旨為「促進、保障與確保所有身心障礙者充分及平等享有人權及基本自由，並促進對身心障礙者固有尊嚴之尊重」，而要達致該目標，則要掌握 CRPD 第 3 條提出的 8 項一般原則，包括尊重身心障礙者之固有尊嚴、個人自主及自立、不歧視、充分有效參與及融合社會、尊重差異、機會均等、無障礙、男女平等，以及尊重身心障礙兒童逐漸發展之能力與保持其身分認同之權利等。為能具體且系統化監測 CRPD 落實情形與相關影響，並確保法律制(修)定過程符合 CRPD 精神，CRPD 施行法第 5 條第 3 項明定：「政府應徵詢身心障礙團體之意見，建立評估公約落實與影響之人權指標、基準及政策、法案之影響評估及監測機制。」因此，衛生福利部刻正透過委託研究案方式，就我國身心障礙人權指標與法案影響評估機制進行初探。在身心障礙人權指標的部分，將廣泛蒐集聯合國人權指標相關文獻，以及其他國家、國際組織與民間組織就 CRPD 所發展之人權指標研究報告，並以身心障礙者的處境與需求為基礎，逐步建立我國身心障礙人權指標架構。在法

案影響評估機制的部分，則規劃參考「法案及性別影響評估檢視表」推動經驗，將前開 CRPD 第 3 條提出的 8 項一般原則，轉化為明確可操作的評估項目，並且能增列為行政院所屬各機關主管法律案必須進行的影響評估程序。

#### 四、法律扶助計畫

CRPD 第 12 條闡述在法律之前獲得平等承認，這是保護人權一項基本且重要的一般性原則，倘若身心障礙者發生因其身分致權益受損事件，政府應於訴訟程序提供扶助機制。依照 CRPD 施行法第 8 條：「身心障礙者受公約及其有關法規保障之權益遭受侵害、無法或難以實施者，得依法提起訴願、訴訟或其他救濟管道主張權利；侵害之權益係屬其他我國已批准或加入之國際公約及其有關法規保障者，亦同。身心障礙者委任律師依前項規定行使權利者，政府應依法提供法律扶助；其扶助業務，得委託財團法人法律扶助基金會或其他民間團體辦理。」因此，為擴大保障身心障礙者法律權益，協助身心障礙者面臨訴訟相關問題，衛生福利部刻正辦理「107 年身心障礙者法律扶助」行政委託相關作業，以達成 CRPD 第 12 條第 3 目：「締約國應採取適當措施，便利身心障礙者獲得其於行使權利能力時可能需要之協助。」期盼透過法律扶助機制，便利身心障礙者獲得在他們行使法律能力時所需要的支持。

#### 五、因應 CRPD 結論性意見之福利服務及去機構化議題未來發展

依 CRPD 第 19 條、CRPD 初次國家報告結論性意見第 52 點次及第 53 點次，政府應採取有效及適當之措施，以促進身心障礙者享有於社區中生活之平等權利。衛生福利部秉持前揭精神，將持續督導各地方政府落實推動多元之支持性服務，包括積極布建在地化、社區化的照顧服務資源、建構完整的輔具服務體系、規劃完善的個人協助服務、成立自立生活支持服務中心等，以提供身心障礙者適當支持服務，讓身心障礙者選擇主導其於社區生活方式，實踐最佳利益。此外，國際審查委員會亦指出，我國許多身心障礙者被安置在機構，以及高度依賴家人，無法選擇居住地點，並被迫接受特定居住安排，爰建議國家應擬定計畫，逐步使住宿機構及其他規模之特定居住安排予以退場。基此，衛生福利部刻正規劃去機構化相關措施，如鼓勵既有之住宿機構辦理社區式服務並針對目前已由機構服務之對象中，經評估生活可自理且經一定支持可獨立生活於社區者，協助其改使用社區式服務資源，以回歸社區生活，至於繼續使用機構式服務之身心障礙者，亦依其意願及需求擬定個別化服務計畫或規劃社區參與活動等，避免隔離與孤立。

#### 肆、總結

我國憲法第 6 條明定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」又憲法增修條文第 10 條第 7 項更明定「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、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。」即已體現政府保障基本人權的精神，身心障礙者亦同，不應基於身心障礙區別、排斥或限制其權利。再者，我國身心障礙政策從最初的慈善模式、福利模式進展到權利觀點，透過 CRPD 施行法，宣示國家對身心障礙人權的肯認與落實，身心障礙者必須充分且平等享有所有人權及基本自由。

我國實質且積極以 CRPD 精神為主軸，由政府部門和民間組織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，再以國際身心障礙政策的視野調整國內相關法規與政策。初次國家報告國際審查會議的完成，象徵我國在身心障礙者人權保障的階段性努力，透過國際審

查委員會的結論性意見，則是讓我國站在既有基礎重新檢視如何做的更好，必須將結論性意見分門別類，有步驟、有策略的逐步漸進，才能達致 CRPD 宗旨所揭示促進、保障與確保所有身心障礙者充分及平等享有所有人員及基本自由，並促進對身心障礙者固有尊嚴之尊重，逐步達成落實身心障礙平權的目標。

（本文作者：簡慧娟為衛生福利部社會及家庭署署長；吳宜姍為衛生福利部社會及家庭署身心障礙福利組權利發展科科長；陳柔諭為衛生福利部社會及家庭署身心障礙者權利公約專案專員）

**關鍵詞：**聯合國、身心障礙者權利公約（CRPD）、身心障礙政策、人權

## 參考文獻

身心障礙者權利委員會第 2 號一般性意見（2014），第 11、13、25 段。

Barnes, C. & G. Mercer, *Disability Policy and Practice: Applying the Social Model*. Leeds: The Disability Press. (2004).

Gerard Quinn & Theresia Degener et al, *Human Rights Are for All: A Study on the Current Use and Future Potential of the UN Human Rights Instruments in the Context of Disability* (2002), <http://www.ohchr.org/english/issues/disability/study.htm>.

Ad Hoc Committee, *Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*, U.N. Doc. A/RES/60/232, (Jan. 31, 2006).

<https://www.un.org/development/desa/disabilities/ad-hoc-committee-on-a-comprehensive-and-integral-international-convention-on-the-protection-and-promotion-of-the-rights-and-dignity-of-persons-with-disabilities-ares60232.html>.