

無障礙環境的回顧與展望

金桐

一、前言

建立無障礙的生活環境是推動身心障礙福利中一項主要的課題，其影響層面甚為廣大，除了身心障礙者本身以外，老、弱、婦、孺，甚至，你我——暫時性的傷殘者（Temporary handicaps）都會因沒有無障礙的環境，生活遭到或多或少的不便。身心障礙者的福利是社會福利中主要的一環。其實，社會福利的思想，在我國固有文化中屢被提及。周禮司徒篇、禮記禮運大同篇，以及管仲入國篇都有相關社會福利之紀錄。周禮司徒篇謂「以保息養萬民，一曰慈幼，二曰養老，三曰賑窮，四曰恤貧，五曰寬疾，六曰安富」。禮運大同篇則提出：「……大道之行也天下為公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子。使老有所終，壯有所用，幼有所長。鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養。」管仲入國篇謂：「入國四旬，五行九惠之教，一曰老老，二曰慈幼，三曰恤孤，四曰養疾，五曰合獨，六

曰問疾，七曰通窮，八曰振困，九曰接絕。」以上思想上的架構與我們現行的社會福利諸多相似之處。我們的社會福利應該更上一層樓，由消極的思想架構上，邁向積極具體行動去建設、執行。建立無障礙的環境即為具體行動，鼓吹、宣導、推展的過程，業已走過，如今已進入執行建設的階段。本文從回顧艱辛努力播種的過去，了解現況的進展與問題所在，進而展望未來。

二、建立無障礙環境歷年大事

——民國六十九年，憲法增修條文第十條規定：「國家對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，並協助其自力與發展。」

——民國六十九年，「殘障福利法」制定公布，共二十六條。

——民國七十六年，「伊甸殘障福利基金會」成立五週年慶，舉辦「礙的路上你和我」首次發出建立公共場所無障礙環境的呼聲。

—民國七十六年，內政部社會司，委請華夏工專繪製「無障礙公園之規劃—殘障者育樂設施之開拓」。

—民國七十七年，「建築技術規則建築設計施工篇」增列第十章「公共建築物殘障者使用設施」。

—民國七十九年，「殘障福利法」修正為三十一條。增列第二十三條「各項新建公共設施、建築物、活動場所、及交通工具，應設置便於殘障者行動及使用之設備、設施未符合規定者，不得核發建築執照。前項設備與設施之規範，由中央主管機關定之。舊有公共設備與設施不符前項之規定者，各級政府應編訂年度預算，逐年改善。但本法公佈施行五年後，尚未改善者，應撤銷其使用執照。」

—民國七十九年，內政部大幅增編預算，獎勵地方政府規劃改善建立無障礙環境。

—民國八十年，國立屏東技術學院家政系開設「無障礙環境設計」課程。（國內大專院校第一個開授相關無障礙環境之院校）

—民國八十一年，教育部委託國立台灣師範大學特殊教育中心編製「無障礙校園環境宣導教材」。

—民國八十三年，「屏東縣公共場所無障礙環境檢測評估報告」完成，為第一本地方政府所轄公共建築物無障礙檢測之基本資料。

—民國八十四年，內政部社會司及營建署彙編「公共設施、建築物、活動場所殘障者使用設備、設施規範圖說說明」。

—民國八十四年，中華民國殘障聯盟編集「無障礙環境設計手冊」。

—民國八十四年，營建署舉辦「無障礙生活環境研習會」協助地方工務等單位認識、宣導、了解並強化相關人員之專業訓練。

—民國八十五年，台北市政府編印「台北市無障礙環境設計手冊」。

—民國八十五年，中華民國建築師公會全國聯合會繪製「建築物供行動不便者使用設施參考圖例」。

—民國八十五年，內政部「全面加强推動建立無障礙生活環境專案小組」建議之台灣北、中、南及東，四個無障礙生活環境示範觀摩區，陸續建立完成。

—民國八十六年，「殘障福利法」更名為「身心障礙者保護法」，並將原三十一條條文增修為七十五條。並明定各級主管及各目的事業主管機關權責劃分。公共建築物由建設、工務機關負責。執行、建立公共場所無障礙環境的法源及處罰依據，為「身心障礙者保護法」第五十六條及七十一條。

—民國八十六年，內政部訂定「新建公共建築物設置身心障礙者行動與使用之設施及設備勘檢執行原則」。

—民國八十七年，內政部訂定「直轄市、縣（市）政府建築物無障礙設備與設施改善基金收支及保管及運用辦法」。

—民國八十七年，內政部營建署編印「公共建築物供行動不便者使用設施與設備設計施工手冊」。

—民國八十七年，內政部營建署再次舉辦「無障礙生活環境講習會」。

民國八十八年，高雄市工務局建管處，依「身心障礙者保護法」第七十一條規定，開出全國第一張罰單。處罰應改善建立無障礙環境而未改善也未提具替代改善計劃之公共建築物，所有權人及機關負責人。（共開具三張，處罰高雄市原住民委員會、皇統飯店及尖美百貨公司）

民國九十年，內政部營建署主辦，中華民國無障礙環境推廣協會、中華民國建築師公會協辦，「公共建築物設置身心障礙者行動與使用之設施設備勘檢人員培訓講習」。

三、參與

二十年來，推動無障礙環境的建立，曾經走過當年工運、農運、學運及社運頻繁時期。然而，推動無障礙環境的建立少有激情抗爭，總是以和平、理性、穩健的步伐追求目標。無障礙環境的建立，從早期到現在，一直以政府與民間社團合作模式攜手推動。

早期扮演催生的「中華民國殘障聯盟」當仁不讓，獻身投入，領導風騷。鼓吹觀念、催促立法、宣導認知、倡議修法及監督執行，成功完成階段性任務。後繼者，「中華民國無障礙環境推廣協會」承擔重任，協助政府繼續推動、勘檢、教育、宣導及監督，進而，提昇政府、社會形象及生活環境品質。在無障礙環境建立的過程中，社團團體忠誠而執著的無私付出與參與，不無貢獻；「中華民國建築師公會全國聯合會」專業技術的諮詢，教育訓練的舉辦以及技術

規則的增修，多方面的協助與配合，功不可沒。

民國八十六年以前，帶領全國執行建立無障礙環境的內政部社會司，在法案不全、權責不明等先天條件不足的情況下，飽受責難，卻任勞任怨。社會司主導完成修法，將建立無障礙環境的法源依據「殘障福利法」更名為「身心障礙者保護法」。並修正原法第二十三條為「身心障礙者保護法」新法的第五十六條及處罰依據的第七十一條，使法源依據更完善周詳。並於新法中，明定主管機關各目的事業主管機關之權責劃分，將過去社會司主管無障礙環境，模糊又廣泛的權責明確劃分，也徹底改變過去主管單位不該管也管不動，卻負有責任不合理的現象，使得無障礙環境的建立更易推展。社會司在相關建築技術規則欠缺下，與營建署合作彙編代表作「公共設施、建築物、活動場所殘障者設備與設施規範圖例說明」。彙編建築規範，社會司可謂跨行演出也展現出勇於承擔、解決問題的用心。

民國八十六年四月，營建署承先繼後，擔當全國無障礙環境建立的領導者。在民國八十七年，即刻推出施工技術參考依據「公共建築物供行動不便者使用設施與設備設計施工手冊」。解決由於建築師反應，建築技術規則的不足及按技術規則施工後問題重重的困難，營建署面對問題即刻解決之。同年中旬，籌組「公共建築物無障礙生活環境中央督導團」走訪基層，了解地方政府推動建立公共建築物無障礙生活環境執行及改善情況。隨即，開班訓練地方政府相關負責基層人員。由於各地方政府依法成立「公共建築物行動不便者使用設施改善諮詢及審查小組」，諮詢審查小組人員背景不同，

專業有別，負責協助地方政府推動建立無障礙環境，司有懲處大權，事關百姓權益，影響甚鉅。營建署有鑑於此，為建立標準作業程序，於民國八十七年召集全國各地方之諮詢審查小組及相關勘檢人員，開班教授相關法規、技術規則、及作業程序及方法。營建署克服經費、師資、場地種種困難，依計劃順利開班培訓。

中央及地方政府負責推動建立無障礙環境，在經費預算有限、人員精減下仍有建樹。過去負責的社政單位及現今主管的營建工務單位值得肯定。社福團體對政府的監督、協助，為本身也為大眾爭取權益。建築師公會奉獻專業，不居功的默默付出，分攤無障礙環境推動的責任，以專業協助政府邁向正確方向。政府與民間團體的參與合作，推動、建立了我們的無障礙環境。

四、現況

無障礙環境之建立主要法規依據有「身心障礙者保護法」及「建築技術規則」。依「身心障礙者保護法」推動執行；照「建築技術規則」建立施工。「身心障礙者保護法」由前「殘障福利法」更名並增修後，法條內涵嚴謹而周詳。該法全文共七章七十五條。其中與無障礙環境相關法條之特色：

- (一)宣示結合政府及民間資源，維護身心障礙者合法之權益及保障其生活。(第一條)
- (二)明定主管機關及目的事業主管機關之職責。(第二條)

(三)建立無障礙生活空間並明定範圍、場所及做法。未符規定者，不得核發建築執照或不得對外開放。(第五十六條)

(四)明定違反第五十六條規定之處罰條例。(第七十一條)使無障礙環境之推動更具強制性而周延。

「建築技術規則」依「建築法」第九十七條之規定而訂定，為建築師等相關工作者從事建築物規劃、設計及施工之依據。該法於民國三十四年頒布至今，為順應時代之需求，前後修訂近二十次。民國七十七年十二月「建築技術規則」為配合無障礙環境之建立，特於設計施工篇增闢專章，第十章公共建築物殘障者使用設施，該章後更名為公共建築物供行動不便者使用設施。第十章全章共十一條，從一六七條至一七七條，為無障礙環境規劃、設計及施工主要之技術規範。全章為概略性、原則性，條文式的規定。雖該章節會更名及增修，然而，全章十一條條文中，仍有至少五條有待修正之必要。(筆者曾以「論法規除障礙」專文論述刊登於「營建季刊」第八卷，第四期)

無障礙環境推動的「高潮」期，應該是民國七十九年至民國八十四年間。由於民國七十九年修訂後的「殘障福利法」第二十三條規定「：舊有公共設備與設施不符前項之規定者，各級政府應編訂年度預算逐年改善。但本法公布施行五年後，尚未改善者，應撤銷其使用執照。」在七十九年至八十四年間各級政府受民間團體的督促，以及輿論的監督下，無障礙環境的推動成為當時施政的目標之一。

表一 各直轄市、縣(市)政府八十八年度公共建築物無障礙生活環境清查狀況統計表(內政部營建署)

10. 雲林縣政府	9. 南投縣政府	8. 彰化縣政府	7. 台中縣政府	6. 苗栗縣政府	5. 新竹縣政府	4. 桃園縣政府	3. 台北縣政府	2. 高雄市政府	1. 台北市政府	縣市 政府
28	25	80	43	6	160	83		62	266	完 全 改 善
6.98	5.15	12.63	5.87	3.90	76.92	15.6 6		11.79	9.70	百 分 比
373	485	553	689	80	208	415		431	2473	部 分 改 善
93.01	95.09	87.36	94.12	51.94	56.52	78.3		81.93	90.18	百 分 比
0	0	0	0	68	0	32		33	3	完 全 未 改 善
0	0	0	0	44.15	0	6.04		6.27	0.11	百 分 比
84.4.1-8 4.12.31	迄 87.8		迄 87.7	84.3.1- 87.7.31	迄 87.7.17			84.2.23- 85.12.27	84.1.1- 87.7.1	時 間 統 計
401	510	633	732	154	368	530		526	2742	總 計

24. 金門縣政府	23. 台南市政府	22. 嘉義市政府	21. 台中市政府	20. 新竹市政府	19. 基隆市政府	18. 澎湖縣政府	17. 宜蘭縣政府	16. 花蓮縣政府	15. 台東縣政府	14. 屏東縣政府	13. 高雄縣政府	12. 台南縣政府	11. 嘉義縣政府
0	456	7		37	25				7			651	47
0	100	7.21		15.41	8.25				1.33			84.88	11.11
25	0	90		201	248				528			116	376
100	0	92.78		83.75	81.85				97.60			15.12	88.89
0	0	0		2	30				6			0	0
0	0	0		0.83	9.90				1.11			0	0
84	84.1.1- 84.12.31			迄 87.7	84.3.1- 84.7.25							迄 87.7.31	迄 87.6.30
25	456	97		240	303				541			767	423

註：表一為內政部營建署，接管無障礙環境工作後，於民國八十八年之「八十八年度公共建築物無障礙生活環境督導報告」部分資料。

然而，能夠一秉初衷，持續推動建立無障礙環境的地方縣市為數不多，以筆者所擔任之四個地方政府的公共建築物行動不便者使用設施改善諮詢及審查小組委員，從執行及召開會議論，高雄市執行可謂雷厲風行，秉公處理，一路走來始終如一。高雄縣起步雖晚，業已啓動上路，金門縣啓動，即將上路，屏東縣才啓動就拋錨不動了！

由表一，各直轄市、縣（市）政府所提供之統計資料得知，各縣市政府對於無障礙環境建立之重視程度不一。中央主管機關、中央督導小組「公共建築物無障礙生活環境中央督導團」、地方身心障礙福利團體及各縣市政府成立之「公共建築物行動不便者使用設施改善諮詢及審查小組」有責任督導之。

表三 各直轄市、縣（市）政府建立無障礙環境評比結果

分數	縣	市
九一—三	台北市、高雄市	
五—八	基隆市、高雄縣、金門縣、嘉義市	
一—四	新竹縣、新竹市、苗栗縣、台中縣、台中市、南投縣、台東縣、台南縣、台南市、屏東縣、澎湖縣、連江縣、台北縣、桃園縣、彰化縣、宜蘭縣、花蓮縣、嘉義縣、雲林縣	

五、展望與方向

無障礙環境的建立，經過多年的努力，是有所成就的，然而成

就有限。所有現在與過去曾經參與推動、建立無障礙環境的團體與個人都值得肯定，然而，距離無障礙環境的普及化，仍是一條漫長有待努力的方向。目標已定，權責分明，法規周延，只要添補些許：

(一) 正確觀念。從小學紮根，繼續正確觀念的宣導。小學部分教材提及無障礙環境，卻觀念有誤。無障礙環境是全民所需，是現代社會公共場所的必備，並非只是照顧身心障礙者的專用設施設備，無障礙環境的建立最大的難題是觀念的障礙。

(二) 考量新知。相關專業如建築、室內設計、社工及特殊教育，有待加強對無障礙環境的認知。「通用設計」(Universal Design、日本譯「共生」)的觀念是公共場所及建築物，規劃及設計時新的考量方向。

(三) 嚴加把關。管機關及受委託審照單位應當嚴加把關，事前圖面設計退件的更改，比起事後建物硬體敲敲打打的整修，在花費上、時間上及做法上輕鬆容易百倍。建築師設計時，無障礙的觀念及通用設計的考量疏忽不得，審照者更是亦然。

(四) 規範修改。建立無障礙環境的「建築技術規則」，建築設計施工篇第十章第一六八條、一六九條、一七〇條、一七四條、一七五條、一七七條有待增修。科技日新月異，建築技術及建築材料的研發一日千里，建築技術規則當由專責單位提出，做定期及不定期的技術規則的修定。

(五) 輿論公評。無障礙環境的建立，既無獎也無罰，地方執行不力，中央監督無法卸責。中央專責單位當依地方政府所擬定之分期、

分類改善執行計劃，嚴加督導進度，定期要求地方提出執行進度報告。評比後發佈新聞以輿論公評之，產生壓力也是推力。

(六)作業修訂。中央主管單位，督導之方式有待精進，要求地方政府呈報之資料有改進之必要，可增列要求地方政府，呈報對無障礙環境預算編列、自籌及執行之情形，以及按既定分期計劃，進度執行等，否則難以追蹤也無從督導。現今內政部彙整之資料顯示，地方政府有虛應事故交差了事之嫌。以台南縣為例，列管公共建築九四〇處，已完全改善八五八處，部份改善八十二處。(九十年第一季第二季同一資料數據)以此數據，台南縣無障礙環境的普及化，在近期指日可待，福氣啦！

(七)科技整合。無障礙環境的知識領域牽連頗廣，包含了建築、社會福利、醫療輔具及室內設計等專業。旅日無障礙環境設計專家林玉子博士曾多次提出，建議國內當仿造日本大學整合相關專業，成立如日本之「社會福祉」系，專司無障礙環境設計的專門科系。

一個國家的進步文明與否，不在物質是否豐裕，武力是否過人。應視整個社會對個體生命是否尊重，對少數族群、弱勢團體福利及權益的保障及關懷，協助其發揮個人潛能，成就自我而定。無障礙環境的建立，是身心障礙者發揮個人潛能必備的工具；是社會關懷弱勢的象徵；是國家文明形象的指標。沒有無障礙的環境影響最深的是許多可被塑造，會有成就的年輕身心障礙者。他們可能受困環境而難以就學、就醫、就業。間接造成公平競爭的障礙，無數家庭生計的困厄。「左丘失明，厥有國語；孫子臙腳，兵法修列」，人才

的埋沒，社會形象的減損，造成社會無形也難以估算的損失與負擔。

無障礙環境是社會福利的基石。沒有無障礙的環境，社會福利的努力是事倍功半，成效有限，甚至難能彰顯政府對社會福利的付出。政府對身心障礙者的醫療服務、教育培養、職訓就業以及生活照顧，種種福利，最終目的是希望身心障礙者能夠自立更生，走出陰暗，回歸主流，進而服務社會。但是，沒有無障礙的環境，身心障礙者寸步難行，難以就學、就醫、就業。政府對其福利的投資，難以獲得應有的成效，間接也減損政府模塑的形象。現代化社會的建立有許多有形、無形的象徵。無障礙環境是現代化社會有形、硬體建設指標之一。無障礙環境代表著一個社會的文明、進步、公平、正義、關懷、祥和及愛。

地方政府依法行政，照既定之分期、分類計劃按部就班，腳踏實地，改善無障礙環境，持續邁進，並徹底依法執行處罰條例。中央主管機關善盡督導之責，即刻修訂現行之技術規則第十章，以增加施工依據。改進現有「公共建築物無障礙生活環境督導所見缺失列管追蹤季報」作業之工作項目內容，並在年終舉辦業務檢討與評比，並將結果公諸社會。民間團體繼續扮演好監督角色。學校、社會加強正確觀念的宣導。大家各司其責繼續努力。無障礙環境的社會是可以期待的！

(本文作者現任國立屏東科技大學社會工作系講師，暨中華民國無障礙環境推廣協會顧問。)