

從「玉姐案」談個人助理（制度） 納入《身心障礙者權益保障法》的 重要性

丁旗源

壹、前言

2023年3月16日臺灣高等行政法院首件針對重度障礙者「爭取個人助理服務時數」案作出判決，認定新北市社會局核定「玉姐」（化名）上限每月60小時為違反法律規定，撤銷原處分，判決並要求社會局依法院見解，就玉姐2020年的申請案視個案情形，進行相關程序，核定妥適個人助理服務時數（劉世怡，2023）。

這件司法訴訟案不僅僅是單純的一件官司，更是身障者玉姐用己身的經驗與遭遇，透過司法訴訟制度，去檢驗國家行政機關及司法機關在面對障礙者平權議題時的態度及所採取措施為何？從玉姐案的宣判，讓人不禁反問我國的個人助理服務以及《身心障礙者權益保障法》（以下簡稱《身權法》）是否出了問題？為何身心障礙者的個人助理服務已經開辦多年，玉姐

還必須依靠提起司法訴訟，才能爭取到最低的基本生活所需？司法救濟程序是人權保障的最後手段，然而究竟是什麼樣的原因，逼使我國障礙者必須得靠司法救濟一途，才能活得像個人、活得有尊嚴？其他無法或無能力行使、踐行司法程序的障礙者，又該如何？

玉姐是我國120萬名身心障礙者中的其中一名，她爭取提高個人助理時數的案例，突顯了我國障礙政策與《身權法》的法律規範不足。從玉姐案看我國現行之《身權法》及其子法，對於障礙者平權議題中的個人協助制度作為落實障礙平權的可能性，及將個人協助制度納入《身權法》修法的必要性，則是本文欲探討之核心議題。

這些問題的核心爭點在於我國障礙政策的目標及背後的邏輯思維為何？是將障礙者視為具有公民資格與身分的公民？還

是在醫療模式邏輯下，視為因其損傷而需提供照顧、護理，需要依賴的次等國民？玉姐的個案體檢了我國法制在障礙平權議題上的不足，而身心障礙者想和大家都一樣地企求與障礙運動所欲達成障礙者平權目標還有好長一段路要走，故身心障礙者團體所主張將個人協助制度修入《身權法》母法，或許才是落實障礙者各項平等權利的具體方法。

貳、我國障礙者面臨的困境

玉姐多年來長時間處於生活條件極端惡劣的狀況下，每天僅有的居家服務與個人助理時數，都拿來處理沐浴、更衣、用餐等基本需求。在這樣的處境下，玉姐每天被迫只進食一餐，以嘗試減少排泄量；夜間孤身一人在家，若不慎倒臥，會因為肢體無力、無人協助扶起，而浸泡在排泄物中直到天明；至於一般人到門外吹吹風、曬太陽，對玉姐而言都是奢望，遑論實質參與社會生活。（翁國彥，2023）

另外多位也同樣患有肌肉萎縮症的障礙者，在玉姐案宣判當天到場聆聽判決後，其中一位障礙者也現身說法，表示當個人助理沒有在的時候，其實他們都常常得睡在輪椅上，因為他要自己上床睡覺還要裝呼吸器太困難；而另外一位障礙者則表示，他去看過玉姐幾次，過去這兩年因為疫情關係，玉姐的生活更加困難，因為

擔心打疫苗可能的狀況無人能幫忙，甚至沒有打疫苗，最後是確診而住院兩週（李秉芳，2023）。從玉姐的個案及其他障礙者的親身經歷，可以看出我國障礙者面臨的困境，是連滿足最基本的生存條件都很困難，遑論障礙者想在社區居住、社會參與到履行各種社會角色。

支持障礙者生活於社區並且參與社會的自立生活服務，雖然自2011年起已經納入《身心障礙者權益保障法》（1980／2021）第50條第一項第九款，而自立生活支持服務包括推動個人助理、同儕支持等服務，以協助障礙者拿回自主決定權、能選擇自己想過的生活，然而自立生活支持服務實施以來，卻產生不少問題，對於障礙者而言該項服務並不好用、很難用，包括不符合《身心障礙者權利公約》（*Convention on the Rights of Persons With Disabilities, CRPD*）的規定及自立生活運動目的、經費預算非常少、個人助理時薪過低等問題。例如，全國有近120萬名障礙者，但2018年中央補助全國各縣市自立生活經費僅3458萬餘元，至2022年也僅增加到6683萬餘元（衛生福利部，2022）。政府編列的自立生活經費過低，致能使用到該項服務的障礙者僅為極少數，並且顯然無法滿足使用者有尊嚴地在社區生活，才會發生玉姐爭取個助時數的個案。

另外非現金給付給障礙者、由地方政府委託民間組織（多數不是障礙團體者組

成的團體）負責媒合個人助理與申請者，提供協助／服務內容是由地方政府或服務提供者決定，所以障礙者（也是使用者）完全無法自主決定由誰服務以及提供什麼服務；使用者若非來自低收入家庭，必須部分負擔（co-pay）（周月清，2018）；各縣市政府（含中央及提供服務單位）對自立生活及個助服務的認知和自立生活與個人協助的發展精神有落差，個助成為居服的補充包（周月清等人，2019）。上述之問題，長期讓自立生活運動推展不順利，故社團法人台北市新活力自立生活協會於2012、2013、2017年三度辦理自立生活運動為主題的示威抗議遊行，訴求個人助理時數上限去除、個人助理時薪調高、經濟安全保障（王育瑜，2017）。

參、障礙者平權在我國法制規範下的實踐

《身權法》中雖有自立生活的規範，而個人助理服務則是規範於《身權法》的子法——《身心障礙者個人照顧服務辦法》（2012／2015）（以下簡稱《照顧服務辦法》）；然而從法規名稱及章名，即可看出我國仍是將個助視為個人照顧的服務內涵，故並不符合障礙者運動挑戰「照顧」的語言，因「照顧服務」被視為被照顧者是有問題的、依賴的，導致支持需求者和提供者是不平等的（周月清，

2018；Gibson et al., 2009）；再者，由於我國《身權法》與《照顧服務辦法》都是在「照顧」的框架底下，亦即將障礙者視為有問題的、依賴的，故需要照顧障礙者，而非自立生活。亦即，現行法的照顧框架，忽略了對障礙平權的要求，顯示出另一個更大的問題，即是對障礙者而言最重要的障礙平權和自立生活的精神、價值、實踐方法，因為欠缺工具性、實踐性的「個人協助」制度規範於《身權法》母法之中，其子法更欠缺個人協助制度的運作規範，而造成在法制上根本性的脫鉤。故欠缺工具性法規去具體實踐平等要求的立法規範，其中攸關障礙者平等地融入與參與社會、居住於社區之中的「個人協助制度」（Personal Assistance）尚未明列於《身權法》，則是最主要之爭點。

所謂的個人協助制度，是指有效促進障礙者獲得各類支持的政策，使障礙者住在社區無障礙住宅、交通及社區內生活，並獲得同儕支持，管理其個人協助服務，完全參與自己生活的決策，而非住在機構／教養院內。依據CRPD第19條，「個人協助」制度是障礙者自立生活與社區融入重要條件（周月清，2018）。1990年代以降，個人協助成為許多歐美國家支持障礙者日常生活的主流與法制化的服務（周月清，2018；Shakespeare et al., 2018；Ungerson & Yeandle, 2007），換言之，個人協助可說是先進國家障礙者自立生活的

重要里程碑。

檢視目前現行的《照顧服務辦法》中的個人助理，其實並不符合CRPD第19條自立生活及第五號一般意見有關自立生活之要求，同時我國法規也未將近用個人助理視為是一種權利或是達成障礙平權的一項重要手段，而是政府對障礙者的一種服務，故應先於《身權法》中增列個人協助制度，承認近用個人助理是符合《憲法》平等權、基本國策以及CRPD之要求，並依此訂定相關辦法，使個人協助成為落實障礙者平權最重要的方式及手段。

從玉姐的個案中顯示，新北市政府社會局核定個人助理的時數，並非從使用者所需的角度去考量，為避免類似玉姐的個案不斷發生，唯有修入《身權法》並且授權訂定相關子法，方能完善個人協助制度，並且能夠站在使用者角度及促進障礙者平權的立場，才有機會讓身障者生活於社區之中並參與社會，以達CRPD第19條及第五號一般性意見對於自立生活之要求。

肆、細論為何個人協助制度需要入法

如Barton等人（2002）所述，社會變革是社會所建構出來障礙的主要補救措施，而採取體制內的修法程序將是最經濟簡便並且也是社會成本最低的方式。個人協助法制化與否對於障礙者平等權利

之落實有何差異之處，可以從Branco等人（2023）的實證研究中看出個人助理法制化對障礙者平權的重要性。這篇跨國研究發現，只有採取個人協助制度立法的國家，當社會更加平等時，障礙者的福祉就會改善，所以這項研究支援了個人助理是障礙者平等的關鍵條件之假設。是故，個人協助制度不僅是障礙者融入社會和自立生活的重要工具，同時也對障礙者平權方面發揮重要作用，但前提必須是國家採取個人協助制度予以法制化。另外一篇von Granitz等人（2022）研究，早已實施《個人協助專法》（*The Swedish Act Concerning Support and Service for Persons With Certain Functional Impairment, LSS*）的瑞典五年期的縱貫研究，從該篇研究中亦可清楚看到瑞典的個人助理是對障礙者的支援措施，並且強調了監測內容方面的重要性，以確保個人協助的活動符合LSS立法和CRPD第19條的政策目標，即充分參與社會。

如前所述，依障礙者的需求觀察，我國障礙者平權面臨最主要之困境，即是《身權法》母法欠缺個人協助制度的明確規範，而我國個人協助制度需要法制化之原因，除了平等權利需求之外，也必須在國際上需要符合CRPD精神，以及健全國內法制和障礙者實際需求為出發點，包括：

- 一、CRPD所強調社會模式和人權模式，體現CRPD所欲達到障礙者平權的目

的，故可以說社會模式和人權模式，也是一種平權模式。在此基礎上，個人協助制度及個人助理並非照顧、也非服務障礙者，而是國家有責任提供任一國民平等行使公民權的義務，而個人助理即是提供障礙者平等行使公民權最重要的工具。

- 二、先進國家障礙者運動，不希望個人協助以「服務」稱之，以強調近用（Access）個人協助是障礙者的權利（周月清，2018；Ratzka, 2013）。但我國法規上，個人協助並非專法、專章、專條，而是規定於《身權法》授權之子法《照顧服務辦法》（2012／2015），其中第九章「自立生活支持服務」的第70條第一項第一款及第71條第一項第二款。從法規名稱及章名，即可看出我國仍是將個助視為個人照顧的服務內涵，和強調近用個助是障礙者權利的平等概念相去甚遠，故現行的照顧辦法並不符合障礙平權及CRPD第19條及第五號一般意見，而是政府對障礙者的一種服務，故應先從法制上解決，讓個人協助制度入法，承認近用個人助理是符合障礙者平權以及CRPD之要求，並依此訂定相關辦法，使個人協助成為落實障礙者平權最重要的法律依據。
- 三、現行《照顧服務辦法》是以服務提供者的思維去架構及建立服務輸送體

系，而非以「障礙者」為中心，使得障礙者失去對自己生活的掌控權；而對生活的掌控權並非障礙者特權，只不過是非障礙者常常將其視為理所當然，故應以障礙者權利近用的角度去思考支持輸送體系，方符合障礙者平權之要求。

- 四、現行制度下個人助理淪為長照居服的補充包：根據周月清等人（2019）的研究發現，我國當前個人助理服務的發展不但與障礙者自立生活運動精神相違背，也無法取代忽視障礙者自主的居家服務，導致個助和居服兩者之間相互競逐，抑或成為後者的補充包（周月清等人，2019）。另外，目前《照顧服務辦法》最後修正日期為2015年，然長照2.0於2017年開始實施後，因《照顧服務辦法》之部分內容與長照2.0多處規範重複，且長照預算來源為中央長照基金支應，而《照顧服務辦法》依照《身心障礙者居家服務費用補助辦法》（2012）第四條規定係由地方政府負擔，故地方政府為節省經費，即高度仰賴中央支應的長照基金，而將對身心障礙者之居家服務導向由長照2.0執行，進而實質掏空了《照顧服務辦法》。障礙者基本權之保護為國家應盡之責，故應以維護障礙者之基本權為出發點，架構出障礙者支持體系以區別長照服

務體系，依其立法目的循序漸進發展出支持及服務內容。

五、長照2.0和《身權法》及其《照顧服務辦法》的政策規範目的不同、作用不同，故應於《身權法》母法中明列個人協助制度，同時並授權訂定個人助理辦法，使個人協助制度能完備法制，中央及各地方政府依循法規，明確個人助理和障礙者之間的權利義務關係、障礙者有權近用該權利，以達到障礙者平權之目的。

六、需符合障礙者實際所需：在瑞典，個人助理是為基本和額外需求提供的，而基本需求在LSS法案中定義為個人衛生，膳食，穿衣／脫衣，溝通和監督等等，其他需求可能是支援工作、學習或從事休閒活動（von Granitz et al., 2022）；在我國個人協助制度目前仍是以滿足使用者個人生存所需為主，而長照居服是著重於醫療照顧面；相較於長照居服是以服務項目為支付標準，個助則是以協助障礙者行使其社會角色所需，故個助較於長照居服有彈性，亦比較符合障礙者實際需求。

綜上所述，個人協助制度是落實CRPD對於障礙者平權的重要工具，然我國現行法之《身權法》卻僅單項列出自立生活，並於授權辦法中，將個人協助、同儕支持、自立生活計畫書等概念，含括於

自立生活之中，已非恰當，並且中央政府僅以部分公彩盈餘支應其預算，更凸顯個人協助制度在法制上的降階及錯置，以及政府不願意投注資源維護障礙者平權。是故，應於《身權法》母法中單獨明列個人協助制度並依此授權主管機關訂定身心障礙者聘用個人助理辦法，使個人協助有明確的法源及預算編列依據與來源。

伍、結論與建議

障礙者也是國民，玉姐及所有的障礙者理應可以依照自己的意願，跟其他人一樣生活在社區之中，並且和其他國民一樣得平等行使各項權利，所以國家有責任亦有義務讓所有國民得以自主決定，平等地行使各項權利；但障礙者受限於本身身體的功能限制，致使其無法或減損其參與社會和管理生活之能力，但並不因此而減損國家對障礙者所負之義務，亦即使障礙者和其他國民一樣享有國民應享有的各項權利，不因己身障礙而使權利行使受到損害。

個人協助制度是落實障礙者平等權利的重要手段，不僅能協助障礙者居住於社區、公平參與社會，更能讓障礙者和其他國民一般可以如常扮演生活中的各項角色、行使各種公民權利。從玉姐的個案可以看出，現行《身權法》及其子法《照顧服務辦法》以及我國的障礙政策及法制，並未能真正滿足障礙者所需，且未

能達到CRPD之精神與要求，尤其在障礙平權這部分，更是尚有極大的進步空間。故障礙者權利運動應該憑藉著公民權的論述、CRPD等國際公約的規範，明確要求衛生福利部及立法院將個人協助制度予以法制化，並且依此訂定子法，確保個人協助制度所需之經費；同時要求政府進行資源再分配及整合相關福利服務，確保障礙者公民權的行使、避免資源重複使用之浪費，以及達到CRPD所要求「保護和尊重平等地生活在社區中的人權」（protecting and respecting a person's right to live in a community as an equal）的規範意旨（Bannister & Venkatapuram, 2020）。

綜上，國內眾多身心障礙團體已多次公開表達希望《身權法》修法納入個人協助制度，故《身權法》對於將個人協助制度予以法制化實有其必要性，除了要符合CRPD之平等精神外，更要從使用者之角度檢討支持障礙者的輸送體系，並重新架構一個符合平等、近用之個人協助制度，

以達到障礙者平權的目標。

障礙平權議題是檢視國家價值選擇的核心議題，同時也反應國家應對人民負責的範疇與責任分工；因此，從玉姐案中更可以看到我國法制上的落後，故本文除呼籲政府應儘速回應障礙團體訴求，將「個人協助」明確入法外，也呼籲各級社政主管機關、行政法院積極了解個人協助／助理的制度精神及內涵，讓個人助理改善障礙者福祉，輔助障礙者平等行使各項公民權，使障礙者得以平等立足於社會之中，扮演好各生命歷程中的角色，並促使社會更為平等，確實保障障礙者之權利。

※致謝：感謝國立陽明交通大學衛生福利所周月清教授協助提供撰文意見。

（本文作者為立法院徐志榮委員辦公室特別助理）

關鍵詞：個人助理、個人協助、障礙者平權

📖 參考文獻

- 《身心障礙者居家服務費用補助辦法》（2012）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050188>
- 《身心障礙者個人照顧服務辦法》（2012／2015修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0050187>
- 《身心障礙者權益保障法》（1980／2021修訂）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0050046>

- 王育瑜（2017）。〈誰的自力生活？身心障礙者社區自主生活的多元實踐〉。《臺灣社會學會通訊》，87，21-24。
- 李秉芳（2023年3月16日）。〈每天17小時無人協助，跌倒只能報警：全台首件重障者爭取「個人助理服務時數補助」案勝訴〉。關鍵評論。<https://www.thenewslens.com/article/182429/fullpage>
- 周月清（2018）。〈個人助理服務：障礙者自立生活與身權公約實踐〉。《社區發展季刊》，164，50-66。
- 周月清、陳伯偉、張家寧（2019）。〈「個人助理是居服的補充包」？地方政府執行身心障礙者自立生活支持／個助服務的迷思與困境〉。《臺灣社會福利學刊》，15（2），1-56。
[https://doi.org/10.6265/TJSW.201912_15\(2\).01](https://doi.org/10.6265/TJSW.201912_15(2).01)
- 翁國彥（2023年5月9日）。〈從首宗身心障礙者個人助理訴訟判決，看人權公約在台落實的困境〉。思想坦克。<https://voicetank.org/%E5%BE%9E%E9%A6%96%E5%AE%97%E8%BA%AB%E5%BF%83%E9%9A%9C%E7%A4%99%E8%80%85%E5%80%8B%E4%BA%BA%E5%8A%A9%E7%90%86%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E5%88%A4%E6%B1%BA%E7%9C%8B%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%841/>
- 劉世怡（2023年3月16日）。〈重度障礙者爭取個人助理服務時數案 一審勝訴〉。中央社。<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202303160138.aspx>
- 衛生福利部（2022）。《「身心障礙者權益保障法現況與展望及修法方向」公聽會（書面報告）》。<https://www.mohw.gov.tw/dl-80698-40b004d5-152b-4a25-8ed2-8ca028559a65.html>
- Bannister, W. E., & Venkatapuram, S. (2020). Grounding the right to live in the community (CRPD Article 19) in the capabilities approach to social justice. *International Journal of Law and Psychiatry*, 69, 101551. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2020.101551>
- Barton, L., Barnes, C., & Oliver, M. J. (2002). Disability, the academy and the inclusive society. In C. Barnes, M. Oliver, & L. Barton (Eds.), *Disability studies today* (pp. 250-260). Polity.
- Branco, C., Ramos, M. R., & Hewstone, M. (2023). The interaction between social equality and personal assistance: A cross-country analysis. *Disability & Society*, 38(7), 1186-1208. <http://doi.org/10.1080/09687599.2021.1983419>
- Gibson, B. E., Brooks, D., DeMatteo, D., & King, A. (2009). Consumer-directed personal assistance and 'care': Perspectives of workers and ventilator users. *Disability & Society*, 24(3), 317-330. <http://doi.org/10.1080/09687590902789487>
- Ratzka, A. (2013, December 3). *Independent living for people with disabilities: From patient to citizen to customer*. Independent Living Institute. <https://www.independentliving.org/docs7/Ratzka-patient-citizen-customer.html>
- Shakespeare, T., Stöckl, A., & Porter, T. (2018). Metaphors to work by: The meaning of personal assistance

in England. *International Journal of Care and Caring*, 2(2), 165-179. <https://doi.org/10.1332/239788218X15187915600658>

Ungerson, C., & Yeandle, S. (2007). *Cash for care in developed welfare states*. Palgrave Macmillan.

von Granitz, H., Sonnander, K., Reine, I., & Winblad, U. (2022). Do personal assistance activities promote participation in society for persons with disabilities in Sweden? A five-year longitudinal study. *Disability and Rehabilitation*, 44(15), 3973-3981. <http://doi.org/10.1080/09638288.2021.1897691>