

# 論障礙者任公職、選舉與被選舉之平權 ——消弭有障礙的環境與合理調整

張宗傑

本文作者自中年45歲得到無藥可醫的肌肉萎縮症，成為重度障礙的輪椅族，目前聘請外籍看護照顧生活起居，深感臺灣環境障礙的不便及障礙平權的不足，決定以實際障礙經驗，展開政治權、經濟權、社會權實踐的行動力，並根據聯合國《身心障礙者權利公約》精神，積極推動障礙者平權的倡議，期盼打造臺灣高齡者與障礙者的共好生活。

## 壹、前言

依據衛生福利部統計，2022年12月底我國身心障礙人口數達120萬3,756人，占總人口數約5%。其中男性身心障礙者人數為67萬人，女性為51萬人。近年來我國民主政治發展逐漸成熟，越來越多的身心障礙者對於參與政治活動感到興趣，臺灣社會走向文明進步，亟需在投票選舉及被選舉，對身心障礙者的國民提供平等參與

政治權利，顯得格外重要。

此外，考試院銓敘部統計，2022年底全國公務人員人數為36萬4,654人，較2021年底增加1,457人，年增率為0.40%；其中身心障礙者任公務人員6,940人，較2021年底減少48人，占全國公務人員人數比率為1.90%。身障者任公職比例和身障在全臺人員占比較低，需要提供障礙者參加國家考試的合理調整措施，以增進障礙者獲取穩定的鐵飯碗工作機會。本文探討臺灣身心障礙者任公職、選舉與被選舉之平權現況，以及如何消弭有障礙的環境與合理調整，將依據聯合國《身心障礙者權利公約》（*Convention on the Rights of Persons With Disabilities*, 以下簡稱CRPD）規範與障礙者的實務經驗，提出我國需待加強改善的意見。

## 貳、障礙者應國家考試之合理調整措施

### 一、CRPD規範

我國已於2014年通過《身心障礙者權利公約施行法》，明定CRPD所揭示保障身心障礙者人權之規定，具有國內法律之效力。合理調整乃是落實身心障礙者不歧視的重要標準，聯合國大會於2006年通過CRPD，其中第五條第三項規定：為促進平等及消除歧視，各國承諾採取一切適當步驟，確保提供「合理調整」（Reasonable Accommodation），而CRPD第二條規定，拒絕提供障礙者合理調整就是歧視。

「合理調整」的概念，源於美國的勞動保障法規，主要的內容包括硬體及軟體的調整，硬體方面例如建築物障礙移除（Removal of an Architectural Barriers）：重配工作空間（Reconfigured Work Spaces）、提供無障礙停車位（Accessible Parking）。軟體方面例如報讀員（Reader）、手語翻譯員（Sign Language Interpreter）、職場個助（Other Staff Assistant），另外也有工作重新建構（Job Restructuring）、職業培訓（Retraining）、替代工作場域（Alternate Work Site），以及工作時間表調整（Adjusting Schedules），或是彈性上下班方案（Flexible Leave Policies）、替代工作時間表（Alternate Work Schedule）等。

合理調整係在確保障礙者在與其他人

平等基礎，在不造成過度或不當負擔下，進行必要及適當之修改與調整，且是在具體個案情境下的對話協商過程，非單方決定、須雙方誠懇之溝通，可隨情境變化隨時修正，障礙者有權依據其特殊情況與需要，提出某種「合理調整」的請求，以便能在與其他人平等基礎上享有或行使各種權利與基本自由。

### 二、現行國家考試之合理調整作法

根據《身心障礙者應國家考試權益維護辦法》第二條規定，身心障礙者應國家考試，得申請各類應考權益維護措施，以維護並合理調整其公平參與國家考試之機會。

目前我國針對障礙者應國家考試，可以依照自身個別需求，申請所需的合理調整措施，包括：肢體障礙者考生可以安排在低樓層或備有電梯之試場，或以口述應試再專人代為書寫，也可申請放大測驗試卷，以及安排適合桌椅等。在視障者考生可以申請放大鏡、擴視機、有聲電子計算器，以及放大試題或點字試題，並提供盲用電腦等。另在聽障考生可以警示燈與大字報方式提示考試起訖時間，也允許使用自備助聽器，以及安排手語人員等。上述障礙者考生都可申請延長考試時間，延長之時間未逾二小時者，延長20分鐘；二小時以上、未逾三小時者，延長30分鐘；三小時以上者，延長40分鐘等。

### 三、待加強改善的建議

目前我國雖針對障礙者應國家考試提供合理調整措施，但仍有許多不足之處，謹提出待加強的建議。

#### (一) 彈性調整考試場地

部分身心障礙及重大傷病考生因為住在偏鄉，無障礙交通或無障礙環境不佳，難以赴較遠的考場，建議可以作彈性調整，允許申請戶籍地較近的考場應考。

#### (二) 放寬以身心障礙證明代替診斷證明書

由於障礙者原先持有的身心障礙證明已經由醫療專業診斷。然而障礙者應國家考試時，又要求應檢附醫師診斷證明書（註：條件是申請延長考試時間，或以點字機、盲用電腦應試者），似有重複要求，此只會徒增障礙者的困擾，建議應簡化作業程序，以身心障礙證明代替診斷證明書。

#### (三) 依障礙者個別條件來決定延長考試時間

障礙者無論是肢障、聽障、視障考生一律以延長相同的時間（如20分鐘為限），此種採取齊頭式的平等，並未依個人需求作合理調整措施，建議應依照不同障礙程度及個別需求差異，調整延長考試時間。

## 參、障礙者選舉權及建議事項

### 一、CRPD規範

根據CRPD第29條參與政治及公共生活第一項規定：

各國應確保身心障礙者享有政治權利，及有機會在與其他人平等基礎上享有該等權利，並應承諾：確保身心障礙者能夠在與其他人平等基礎上，直接或透過自由選擇之代表，有效與充分地參與政治及公共生活，包括確保身心障礙者享有選舉與被選舉之權利及機會，其中包括，採取下列措施：

- (i) 確保投票程序、設施與材料適當、無障礙及易懂易用；
- (ii) 保障身心障礙者之投票權利，使其得以於各種選舉或公投中不受威嚇地採用無記名方式投票及參選，於各級政府有效地擔任公職與執行所有公共職務，並於適當情況下促進輔助與新技術之使用；
- (iii) 保障身心障礙者作為選民，得以自由表達意願，及為此目的，於必要情形，根據其要求，允許由其選擇之人協助投票。

CRPD國際審查委員會分別於2017年11月及2022年8月審查二次我國身心障礙者國家報告，均督促政府應重視障礙者的政治參與，曾經詢問採取中央選舉委員會

該採取何種方式為身心障礙候選人提供合理調整，包括為政治活動提供無障礙舞臺或場所，以及確保所有投票所在未來皆具有可及性／無障礙措施；以及如何確保受監護人得以行使其投票權。

## 二、現行對障礙者選舉權之作為

近年來在中央選舉委員會（簡稱中選會）定期跟身心障礙者團體溝通下，我國在肢障、視障、聽障與心智障礙的投票權利已不斷地在進步，根據中選會提供國際審查委員資料，包括：

依據《公職人員選舉罷免法》第57條第二項規定，投票所應選擇具備無障礙設施之場地，若無符合規定之無障礙場地，應使用相關輔具或器材協助行動不便者完成投票。

辦理投票所無障礙設施檢核，由各直轄市、縣（市）選舉委員會依「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」確實督導所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理無障礙設施檢核作業，如有未符合者，應另覓其他適當場所，或研提改善方案。

投票所以圖示及文字標示提供指引，例如，「請出示國民身分證」、「請提供印章」等，引導身心障礙選舉人投票。

設置身心障礙圈票處遮屏，其隔板面積增加，有利身心障礙選舉人置放選舉票及進行圈選，以方便其投票。

視障選舉人如不擬使用投票輔助器投票，仍可由其家屬或陪同之人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投；其無家屬或陪同之人在場者，亦得依其請求，由投票所管理員及監察員各一人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投。

為確保所有投票所都有落實無障礙設施，選務人員教育訓練將以下列方式予以精進：（一）於選務幹部人員講習安排「身心障礙者選舉權保障之現況與趨勢」課程，增進選務幹部人員協助身心障礙者行使投票權相關知能；（二）加強投開票所工作人員教育訓練，將實務上發生之案例納入投開票所主任管理員訓儲講習訓練教材及投開票所工作人員手冊做成教案，於講習時加強宣導，以提升投開票所工作人員應變處理能力；（三）投票所無障礙環境納入投開票所作業程序動畫教材宣導重點，加強宣導並請投開票所工作人員確實依規定執行職務；（四）將布置投票所時，應備妥無障礙圈票處遮屏、視障者投票輔助器、徵詢視障選舉人是否使用視障者投票輔助器圈蓋選舉票、眼同協助或代為圈投等協助身心障礙選舉人投票協助措施納入投開票所主任管理員執行任務確認表，由主任管理員據以確認已確實完成各項協助措施。

目前我國為使障礙者了解選舉相關資訊，已提供下列協助措施服務：（一）便利視覺障礙選舉人了解候選人政見，供

行使投票權參考，中選會依紙本選舉公報內容錄製有聲公報光碟（含國、台、客語）提供使用；（二）編製易讀版投票指南手冊，提供智能障礙者投票易讀資訊；（三）印製「身心障礙選舉人投票協助措施」宣導資料，函請各直轄市、縣（市）選舉委員會轉發轄內社政單位或相關身心障礙團體加強宣導，另請各全國性身心障礙團體轉發所屬會員協助宣導；（四）公職人員選舉辦理身心障礙者模擬投票，協助其了解投票程序、投票注意事項及協助措施；（五）中選會於網站建置「無障礙專區」，以利身心障礙選舉人取得選舉相關資訊，網站符合國家通訊傳播委員會無障礙網站標章認證；（六）中選會於網站建置之投票所查詢系統提供無障礙使用服務，以利聽覺障礙及視覺障礙選舉人查詢投開票所地點。

另依據《公職人員選舉罷免法》第18條規定，選舉人領取選舉票後應自行圈投。但因身心障礙不能自行圈投而能表示其意思者，得依其請求，由家屬或陪同之人一人在場，依據本人意思，眼同協助或代為圈投；其無家屬或陪同之人在場者，亦得依其請求，由投票所管理員及監察員各一人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投。投票所工作人員依上開規定協助身心障礙選舉人投票。另投票所備置溝通圖卡，協助投票所工作人員向選舉人說明投票程序及投票注意事項。

此外，由選舉委員會辦理公辦電視政見發表會時，手語翻譯人員視窗為電視畫面三分之一，以保障身心障礙者權益；另提供即時聽打字幕部分，由於政見發表會及意見發表會或辯論會係以直播方式於電視及網路同步進行，聽打人員或AI即時字幕皆可能有錯漏字或與講者速度落差等問題，進而影響候選人、代表人權益，將審慎研議，以保障候選人、代表人及身心障礙者權益。

### 三、待加強改進選舉權之處

經徵詢許多障礙團體反應意見後，認為我國障礙者在選舉投票，仍有需要加強改進之處如下。

#### （一）肢障者方面

部分投開票所仍有階梯障礙，應再全盤檢視投票所的無障礙環境；另部分肢體障礙者（如：腦性麻痺患者、帕金森氏症患者及肌肉痙縮症者等），因手部投票及蓋章功能不穩，需參考先進國家（如美國）使用特定之投票輔具，均應中央選舉委員會進行規劃改善。

#### （二）視障者方面

目前視障投票輔器雖改環保材質，但所設計的蓋章格太小，視障者投票易蓋到格外，應再精進改良。另中央選舉委員會所提供的有聲公報光碟，許多視障者未

備有播放設備致效果不佳，建議製作QR Code，要求候選人提供純文字檔（照片及圖表要轉翻成純文字），視障者以掃描就可透過盲用電腦、手機上閱讀相關選舉及候選人政見資訊。另選舉相關網站要符合無障礙規範，能以無障礙的方式閱讀，而不是另闢專區。

### （三）聾人及聽障者方面

建議中央與地方選舉的政見發表會或辯論會要求設置手語翻譯員及聽打員同步服務。有關手語翻譯手語框的部分能夠再放大，大概是1：1的比例，顯示在螢幕旁邊，讓聽障者看起來更舒適、清楚。有關設立選務問題專線部分，建議使用手機簡訊或LINE或App軟體，予以解決聽障者資訊近用問題。

### （四）機構的障礙者及受監護宣告的心智障礙者方面

住在機構（如：養護中心、教養院、呼吸照顧中心、護理之家）的障礙者住民，因無法返回戶籍地，長年放棄政治投票權利，應建立機構障礙者的不在籍投票機制，目前我國已研擬全國性公民投票不在籍投票法草案，尚待完成立法審查程序。另針對監護宣告以心智障礙者的能力，而否定其法律能力，不符CRPD平權。我國已研擬《總統副總統選舉罷免法》及《公職人員選舉罷免法》，刪除受

監護宣告無選舉權規定，尚待完成立法審查程序。

## 肆、障礙者被選舉權及建議事項

### 一、CRPD規範

根據CRPD第29條第二項規定：積極促進環境，使身心障礙者得於不受歧視及與其他人平等基礎上有效與充分地參與公共事務之處理，並鼓勵其參與公共事務，包括：參與關於本國公共與政治生活之非政府組織及團體，以及參加政黨之活動與行政事務。2022年8月我國提交《身心障礙者權利公約CRPD第二次國家報告》，國際審查委員認為我國在第29條保障身心障礙者參與政治及公共生活部分，只有簡單說明：

身心障礙者得自由加入各政黨，亦得依《政黨法》規定，籌組政黨並推薦候選人參加公職人員選舉……

僅是消極地說明身心障礙者可以自由參與公職選舉，極度缺乏積極促進身心障礙者參與政治的措施。

### 二、現行對障礙者被選舉權之無所作為

目前臺灣身心障礙者計有120萬人，但近期立法院卻未有一席障礙者立委。觀查過去立法院曾有徐中雄、鄭龍水、楊玉欣與王榮璋等身障立法委員，惟之後就沒有身心障礙者委員。反觀我國對原住民

與新住民等的重視不斷進步，現任立法院有原住民有六名立法委員，其中民進黨兩名，國民黨三名，無黨籍一名；新住民有兩名立法委員，民進黨一名，國民黨一名。身心障礙者總人口雖為原住民、新住民的兩倍，但立法委員及席次則掛零，而自第二屆以來，原住民則有58位立法委員，為身心障礙者的5.3倍（詳見陽明交通大學衛生福利研究所周月清教授分析）。相較於日本現已有三位重度障礙者的國會議員，現行臺灣情勢已經落後太多。

### 三、待加強的障礙者被選舉權

我們認為臺灣障礙者在被選舉權方面，需加強作為之處。

#### （一）優先提名障礙者擔任民意代表

臺灣已邁入超高齡化社會，面對高齡者及障礙者的健康權、居住權、教育權、工作權、文化權、生命自主權、社區融入權等，再也不能用過去以非障礙者代理人

方式處理複雜的障礙議題，更應賦予具障礙經驗的身心障礙者擔任立委及縣市議員，所謂「沒有障礙者參與，不要為我們決定」（Nothing about us without us），因此，國家必需要設計良好政治制度，優先提名障礙者擔任民意代表，以制定優質的社會福利及照顧政策。

#### （二）強化被選舉權的合理調整措施

過去曾有障礙者（如腦麻者）候選人在競選辯論會，要求合理調整延長政見發表時間，由10分鐘延長至20分鐘，才能將政見跳票講完，卻當場被拒絕。對於類似的案件，建議我國應就障礙者的被選舉權做有系統的盤點，並搜集合理調整案例，以作為推動障礙者被選舉權的政策指引。

（本文作者為台灣障礙者權益促進會顧問）

**關鍵詞：**身心障礙者、公職、國家考試、合理調整、選舉、被選舉