



聯合國身心障礙者權利公約對我國的啟示

王國羽

前言

本文將討論聯合國在今（2007）年 3 月大會中通過的身心障礙者權利公約（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities），簡稱為 CRPD。這份文件由聯合國起草到各會員國簽署與通過，總共歷經 6 年的時間。因此，就聯合國這個組織來說，它不是新的公約，在過去 6 年間，聯合國成立跨國家與區域的法律顧問，針對身心障礙者與人權宣言兩者之間的各種適用問題與疑慮等做深入與廣泛的討論。本文將依據討論過程中的相關文獻與報告作為主要參考資料並就權利的實質意義作深入的分析與討論。就研究人權的學者來說，這份公約代表聯合國接受與主張身心障礙者作為一個世界公民的一份子，他們人權保障的特殊屬性與女性、少數民族等相同，都需要聯合國會員國家採取必要的措施給予協助。這份公約意指人權領域的『多樣』與『異質』化的發展。也同時引起各國人權研究學者的注意（Megret, 2008）。這份公約的重要意義是它並沒有創造出新的權利給身心障礙

者，而是在人權的領域與適用人口中，意識到身心障礙人口的脆弱與無法自我有效表達與自我保護的特性，需要採取不同的手段，確保他們的基本權利得到適當的滿足（Megret, 2008）。

身心障礙者權利公約特別的地方是它採用國際人權宣言的監督機制，在這個機制之下，會員國的角色由以往定期報告身心障礙者處境的消極角色轉向積極的權利保障。同時，會員國需要依據公約的內容調整國內的相關法令、政策與制度。就權利的角度來說，人權宣言的架構對會員國會比以往更具約束力。

身心障礙者權利公約：確立身心障礙者的人權地位與會員國家的政府責任與義務

聯合國身心障礙者權利公約的重要意義，並非強調身心障礙者的人權內容與一般人有何不同，而是強調身心障礙者也可在人權宣言的法令架構與平等地位下，享有相同的人權內涵（Vaughn, 2008）。自 1980 年開始，聯合國逐漸對身心障礙者權利部分，經由『國際身心障礙者日』或『國際身心障礙者年』等活動，提醒各國

身心障礙者的處境與問題，自 1980 年開始，聯合國的機構世界衛生組織開始研究與討論身心障礙者的概念、定義與倫理等議題。歷經 20 年的努力，世界衛生組織雖在 2001 年，通過 ICF 系統的編碼內容。但是，各國身心障礙者的處境與問題，並沒有因為這套系統的啓用而有所改善。因此，在 2002 年開始，聯合國針對身心障礙者的權利問題，採取不同的手段與方法，最主要的是企圖在聯合國原有的世界人權宣言架構下，推動身心障礙者人權相關的保障措施（United Nations, 2008）。

CRPD 由開始起草到最後簽署，歷經 6 年。整體來說，身心障礙團體在討論人權公約的過程中，並不強調人權的差異，而強調如何能與一般人相同，在平等的基礎與地位與既有的人權宣言法令架構下，促使身心障礙者的人權內容能確實的實踐。這個改變主要受到人權價值的啓發，人權的概念與意涵，主要是尊嚴、自決、免於虐待、公平對待與促進社會團結的倫理價值，也就是社會需要提供必要的支持，以讓其成員能自由的享有上述基本的『作為人的權利』（United Nations, 2002）。因此，討論身心障礙者人權的前提是需要深入的瞭解人權的內涵與其歷史緣由。聯合國的世界人權宣言，最主要的推動背景是希望能避免二次大戰時，德國納粹政府對待境內猶太民族的歷史重演，因此，人權的概念最重要的價值是『身為人的基本權利與價值』，這個價值不受到個體本身的性別、種族、健康狀態、居住

區域、經濟地位、文化條件等外部狀態的影響。人權宣言的重要意義在於它能在平等的基礎上，促進社會內部的團結與正義。而以往討論聯合國的人權宣言時，主要的焦點都放在種族歧視，身心障礙群體的人權問題，並不在優先的討論順序內。主要的理由是當時將焦點放在避免種族歧視，身心障礙者的人權問題，淹沒在其他的性別歧視、宗教、言論等議題之下。更重要的是身心障礙團體『能見度低』，同時傳統上，身心障礙團體的問題歸屬在慈善工作領域，所以在聯合國的人權宣言實施的架構之中，身心障礙團體的人權議題，並不是聯合國人權監督委員會的主要任務之一（Quinn and Degener, 2002）。一直到 6 年前，在聯合國大會時，開始注意到可以將身心障礙者權利保障的架構內入聯合國現有的人權宣言與相關的監督與追蹤機制內，因此身心障礙者與人權二個以往並不直接關連的議題，開始被注意與討論。

針對身心障礙群體，聯合國在 6 年前，開始試著在當前人權實踐條約與監督機制之下，成為監督各國實踐人權狀態的平台，而身心障礙群體，以往很少會想到利用這個人權契約平台作為追蹤與監督各國身心障礙者權利的工具（Vaughn, 2008）。整個身心障礙者權利公約，就是建構在人權宣言架構下的契約條款內，目前聯合國人權契約本身有六個主要的領域，做為會員國彼此之間推動人權的主要依據與監督機制。六個主要契約內容是聯合國經濟、社會與文化發展公約、聯合國

國際政治與公民權公約、聯合國反虐待公約、反性別歧視與消除種族歧視公約等六項。這六項公約的內容，都將人權的狀態與實施情形納入每年的定期追蹤報告內。因此，2008 年的身心障礙者權利公約也就是在這六個主要契約的平台下，確立身心障礙者的人權保障。例如，聯合國會公布那些國家的產品，是利用童工或在危害工作者勞動條件下生產的，公布這樣的資料，對產品本身與出產國都會形成無形的壓力，以往只是公布這些不平等工作環境的工人權利被剝奪狀況，自今年以後，如果聯合國會員國內，身心障礙者的工作條件與環境不符合基本勞動規範時，聯合國的人權委員會，也會依據同樣的標準公布報告（United Nations, 2002）。

採用人權宣言取向的另外一個意義，是指聯合國的會員國家有責任與義務，發展與改革各國境內的身心障礙者基本人權狀態，這基本人權狀態的改革責任在國家政府，因此，這份公約不僅是建立身心障礙者人權的內涵，更重要的是確立國家政府在保障與促進身心障礙者人權的角色與責任。就這部分的發展來說，採取人權條約的方式，對各會員國的約束力會大於不採取人權契約的機制（United Nations, 2002）。因為人權契約的機制涉及各國政府在上述六個主要人權契約領域需要被追蹤與監督的義務，因此聯合國需要說服其會員國參與簽署身心障礙者權利公約的時間，才會長達 6 年。例如，美國在聯合國的身心障礙者權利公約簽署與通過後，美國政府的 National Council on Disability 立

即在 5 月，針對這份公約內容與美國的 ADA 法案彼此之間的差異，進行研究與發布報告。接著下一步，美國政府就需要針對這 2 份文件的差異部分，進行法制體系的改革與 ADA 法案的相關修正與調整（Vaughn, 2008）。換句話說，各聯合國會員國都需要遵守 CRPD 的精神調整各國的相關身心障礙者權益保障的規定與作法。

人權的內涵與身心障礙群體：由『Care Model』朝向『Right Based Model』

聯合國在身心障礙者的相關權利議題上，過去 50 年通過不少決議案與行動方案等。在 50 年代到 70 年代，聯合國在身心障礙者的相關議題上，採取的是復健與預防的立場，也就是說當時的主要方向是以提供身心障礙者合宜的照顧與服務為主。主要的歷史背景是當時為二次大戰結束，各國都有相當數量的退伍軍人回到社會中需要各種醫療復健服務與措施，因此自然當時的主要對象與服務以退伍回歸社會的受傷軍人為主。50 年代到 70 年代初期，聯合國針對身心障礙群體所推動的各種決議文與方案，都以提供照顧為主。這部分早期的聯合國相關行動與決議文的發展過程，可以參考 Maria Rita Saulle 的書“Disabled Persons and International Organizations”（Rome, 1982）。這本書中，將早期的聯合國社會與經濟發展委員會針對身心障礙群體的決議文與行動方案，作了非常詳細的文獻整理與紀錄。放回當時的歷史發展環境與背景下，我們不難理解為

何早期的決議文與行動方案都是採取提供照顧與復健服務為主，當時主要的倡議者，以退伍軍人組成的團體為主，而他們需要各種的復健治療以回歸社會生活。因此，早期的身心障礙團體主要以肢體行動不便者為主，也就不足為奇。

一直到 70 年代，逐漸開始朝向以權利為基礎的決議文與行動方案發展。1971 年，聯合國大會通過一項名為“Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons”，這份決議文是第 1 個採取『權利』為身心障礙者主要訴求的聯合國決議文。在這份文件中，它開宗明義的說明，智能障礙者與一般人相同享有一樣的權利，在決議文中，它具體列出心智障礙者的具體權利內容，主要包括 3 項：教育、融合與復健。這份決議文的重要意義在於它非常謹慎的處理因為心智障礙者『能力』不足，導致他們與社會隔絕，這份文件中，明顯的指出心智障礙者權利保護應不受上述『能力論述』的限制（Quinn and Degener, 2002）。換句話說，由一開始當國際組織開始往權利為主維護身心障礙者權利發展時，『能力』與『權利』行使兩者之間的關係，被定位為平行的考慮。換句話說，從一開始，聯合國在考慮身心障礙者權利時，立場就是不將『能力』因素納入實踐平等權利基礎的考慮，反而採取的是如何保護心智障礙者在實踐這些基本權利時，所受到的不平等對待為主。

而 1975 年聯合國大會通過的另一項決議文“Declaration on the Rights of Dis-

abled Persons”，這個決議文也是身心障礙者權利為主的發展取向上，重要的里程碑。這份決議文中，清楚的指出身心障礙者與其他人口相同，都應享有基本的民權與政治參與權利，更重要的是將促進身心障礙群體實踐這些權利的能力。這份決議文採取的立場又比 1971 年決議文的立場更為積極，它認為應以促進與提升身心障礙者實踐權利的能力，不只是消極的保護權利實踐的平等基礎而已。這兩份文件，開啓聯合國後來將近 30 年的努力，也就是將早期的照顧與服務模式改向權利保障模式發展。這個移動，奠定後來將身心障礙者納入人權宣言保障架構的基礎。

這兩份極具歷史意義的身心障礙者權利決議文，我們可以看到，在身心障礙者的權利部分，最早的考慮就是『能力』問題，接著是『使能』（enabling）概念的引進，與其他團體權利保障不同的地方，身心障礙者的權利論述，雖然在 70 年代就已經提出平等基礎的論述，但是具體的權利內容卻是在往後 20 到 30 年的發展過程中，逐漸成形（Baylies, 2002）。這也與社會進步及發展有關，隨著各國社會發展與相關醫療科技知識的進展，當社會認為自己有能力面對與處理身心障礙者的問題時，對權利保障與促進的概念就會逐漸採取積極的取向。接著我們看具體的平等權利內涵與其發展。

1980 年代：轉向權利為基礎保障的關鍵時期

80 年代是聯合國由以往照顧取向轉向權利保障取向的關鍵時期，且奠定後來

轉爲人權宣言架構的重要時期。1981年，聯合國大會通過該年爲國際身心障礙者年（The International Year of the Disabled），強調『完全參與』與『平等』。直到此時，聯合國作爲一個國際組織，針對身心障礙者的權利部分，都是採取決議文方式，讓會員國能重視該國境內身心障礙人口的相關議題，就法理上來說，這些決議文本身並不具有強制力，會員國可以經由各種活動表示同意聯合國的精神，至於違反身心障礙者權利的作爲，並沒有約束或懲罰等具體的作法。一直到今天，所謂身心障礙者人權的內涵以自由、尊嚴、平等與法定權利。這4項內涵在歐洲各國成爲歐盟會員國主要討論焦點，也是美國政府討論身心障礙者基本權利的重要內容依據（Gostin, 2004）。

國際身心障礙者年活動同時並行的是世界衛生組織，開始探討與研究身心障礙人口的定義系統。該項研究與探討，就實質層面來說，對各國身心障礙者權利的長遠影響可能更大。當年世界衛生組織，開始問一個基本且重要的問題，究竟應該如何的定義所謂身心障礙人口？這部分的發展，作者在此並不贅述，讀者們可參考其他的文獻。

接著在1983年到1992年，聯合國通過決議文，將那十年訂爲『身心障礙者十年』進一步的在1982年通過“World Program of Action Concerning Disabled Persons”（WPA），這個十年的行動計畫，聯合國才開始具體的採取各種方式分析與探討會員國的身心障礙人口的近況與權利

問題。WPA總共有3個目標，第1個目標是預防，第2是復健，第3是平等機會參與。前兩個目標偏向傳統的照顧模式，而第3個目標，已經逐漸開始常朝向權利爲基礎的移動。前述世界衛生組織的定義系統與模型研究，可說是屬於第1個大目標之下的具體作爲，世界衛生組織的目的之一，就是希望能預防疾病與疾病帶來的社會後果。前兩個目標本身，也呈現出身心障礙領域原先強烈的醫療取向。至於第3個目標，權利部分的平等參與，這是第1次將權利爲主的行動計畫具體的列出（Quinn and Degener, 2002）。接著我們繼續探討，究竟WPA如何具體定義所謂的平等權利的內涵？

WPA文獻中具體的陳述各會員國在其境內的文化與社會環境、住宅與交通、社會與醫療服務體系、教育與工作機會、文化與社會生活等領域讓所有人都有相同的可近性與使用機會。上述的領域，也奠定身心障礙者公平參與社會之權利的具體內容與目標。WPA更進一步的指出，身心障礙群體與非身心障礙群體彼此之間的平等權利基礎是相同的，他們的責任義務與權利都是相同，這個相等的基礎，確立身心障礙者權利保障的『無差異』原則，這個原則在確定將身心障礙者放入人權宣言的架構下執行，也就是強調身心障礙者『作爲人的基本權利』，這個權利不因本身不同的限制條件而受到不當的限制與不足。因爲這個概念的確立，因此，身心障礙者的人權理念逐漸在理論上發展成熟。換句話說，只要身爲人，本身就是權利享

有與行使的主體，無論這個『人』有多少限制或不足之處。就人權的道德與倫理部分的邏輯來說，作為人的條件要優先於能力條件（Quinn and Degener, 2002）。

WPA 進一步的要求聯合國的會員國，在會員國家內部建立必要的法制體系作為追蹤與實踐身心障礙者權利的基礎，同時需要將阻礙身心障礙者參與社會的外部障礙因素消除，支持各國社會的身心障礙者組織與團體，讓身心障礙者能有適當的代表，參與各國政府內部相關法令與政策的討論。WPA 更進一步具體的將上述的大目標所衍生的具體政策內容範定其內容：具體環境改善、所得維持與社會安全、教育訓練、就業、休閒娛樂、文化、宗教與體育活動等這些具體政策領域需要讓身心障礙群體能有公平的參與機會。

換句話說，當時的 WPA 計畫內容已經具體的將身心障礙者可能遇到的權利實踐的具體內容，做了非常完整的界定與討論。而這些領域也在這次的聯合國身心障礙者權利公約中，以章節的形式表現在公約中。如果沒有當時的身心障礙者十年行動計畫，就不會產生近期的人權公約發展。在 WPA 之後，在 1993 年聯合國大會通過了另外一份重要的決議案（United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities）。這個決議文可以說將 80 年代到 90 年代中聯合國在逐漸朝向以權利為基礎的政策方向移動過程中，最重要的一份文件。這個決議文之下，聯合國設立一個特別的監督各國身心障礙者權利維護的機制，以追蹤

與了解各國身心障礙者的權利保障狀態與進度。2008 年通過的身心障礙者人權宣言內容也是根據這份 1993 年的決議文為基礎，在人權公約內納入監督與追蹤的機制（United Nations, 2008）。這份之前決議文的重要性在於它確定所謂享有均等的機會，究竟應如何實踐，且在這份決議文中，確定一些具體作法的標準與規則。

身心障礙者權利公約：通用設計與無障礙環境

今年剛通過的聯合國身心障礙者權利公約總計有 50 條，50 條的內容含括身心障礙者各種權力面向：教育、就業、所得維持、居住、社區融合、參與、無障礙環境、政治參與、公民權益等。受限於篇幅，本文在此特別針對公約內所闡述的幾項一般原則與公約內容中，對無障礙空間的論述與討論做分析。主要理由是我國的身心障礙者相關政策與體制，歷經過去二十幾年的修法與修正，實施的結果在提供具體可見的福利服務部分，台灣社會已經累積相當的經驗。但是整體外部環境的無障礙設施與設計的理念與概念，相對比較落後與不足，因此本文的下半段，將焦點集中在這部分的討論與比對。

如前所述，聯合國身心障礙者權利公約的通過是建立在過去五、六十年的人權宣言架構的發展之下。這份公約對參與簽署的會員國，具有約束力。在公約前言中提到，參與簽署的國家採取與世界人權宣言一樣的準則，依據 WPA 所界定的政策內涵與 1993 年的決議文，在實踐身心障礙人口的人權保障上會員國需針對國內的

身心障礙者相關法令與制度，依據人權宣言的準則進行改革（United Nations, 2008）。公約前言特別強調各會員國在推動身心障礙者人權時，應特別注意的重點。例如應該強調身心障礙者的平等公民地位、強調身心障礙經驗是人與外部環境、制度、文化、社會態度等互動的結果、各國需要將 WPA 內容與具體的政策納入此次改革的方向、強調身心障礙的選擇權利、針對身心障礙者的性別議題應納入考慮、環境的可近性、免於受到歧視的自由等。這些聯合國特別強調的重點，反映出過去二十年聯合國由早期慈善與照顧取向的政策轉向人權保障的具體主張。尤其特別的地方在於此次公約內容，納入性別議題與強調心智障礙者的特殊需要，這個重點在前面的幾次行動計畫中，並沒有特別的強調。同時，此次也針對環境改善與無障礙部分，特別單獨處理，這也是值得注意的地方（United Nations, 2008）。

此次聯合國身心障礙者權利公約，在第 9 章特別有幾個條文是針對無障礙設施提出原則性的建議。這些建議與內容，對我國來說應極具啓發與參考價值。在第 9 章，它特別強調會員國應以促進身心障礙者獨立生活，且全方位的社會參與，這兩個目的前提下，降低或消除身心障礙者社會參與的各種障礙因素與外部環境。而所謂的可近性，是指建築環境、交通、資訊溝通（包括資訊技術與系統）與其他任何開放給大眾公開使用的設施、設備，無論這些設施設備是在都會或鄉村地區。在上述促進身心障礙者『社會參與』和『獨立

生活』的兩大目標之下，國家政府需以消除或降低身心障礙者的使用困難（United Nations, 2008）。換句話說，改善外部結構環境的各種阻礙身心障礙者參與社會的阻礙因素，可以直接促進身心障礙者參與社會各種活動與生活，也是達到身心障礙者獨立生活的主要條件。聯合國的公約中，定位無障礙環境為促進身心障礙者獨立生活的重要條件，不單是改善外部環境這麼單純的作法而已。

在身心障礙者權利公約中，對無障礙的概念是比較寬廣，任何具體的環境與看不見的資訊、訊息溝通方式、資訊系統更重要的是緊急救援設施都包括在所謂的【無障礙】的範圍內。相對之下，台灣的無障礙概念仍侷限物理與建築道路等比較看得見的設施，台灣對無障礙的想像，相對之下侷限性比較大。在公約中，它特別強調國家政府的責任與義務，這些政策上的方法包括政府投資興建、監督、與規範提供給公共使用的各種設備的最基本設施標準等都是聯合國在公約中建議會員國政府採取的各種政策手段。而屬於私人擁有但是提供給大眾使用的設施，例如電影院、劇院等政府也須設立相關的設施設備基準，做為監督與追蹤改善進度的依據（United Nations, 2008）。

在無障礙部分，提供協助服務也是聯合國建議各國政府採用的政策手段之一，例如它提到手語翻譯、指示、指標等都納入無障礙設施的一環。同時，它也建議會員國應提供訓練給相關的服務設計者，以利設計之時，能將無障礙的概念納入。同時，

在公約中，它有一個部分是一般與共通原則，在這個一般原則的地方，聯合國特別強調一個設計的概念【Universal Design】也就是所謂的通用性設計原則，這個理念的重要性不亞於所謂設計無障礙。

在聯合國的解釋中，所謂『通用性設計』是指在設計環境、產品、方案、服務時應以最大多數的使用為考慮，而不需要採取所謂特殊設計。例如走道的寬度以往只以 2 人擦肩而過的寬度為參考係數，現在需要在設計時，將兩部輪椅可以共同使用的寬度為主，這樣的設計參數，面對使用輪椅或嬰兒推車或病床時，都不需要另外設計特別的通道。這種在設計之時，就將最大使用的各種可能性考慮進去，就稱為通用性設計原則。通用設計的概念最先是美國 North Carolina State University 所提出的設計概念，主要有 7 個原則：均等使用、彈性使用、簡單且容易使用、簡單易懂（不需要用到非常複雜的能力）、容許錯誤（使用時容許錯誤但仍可操作）、要求最低度的體能即可使用、尺寸與空間的最大容忍可能（Center for Universal Design, 1999）。

通用性設計並不排除有時需要針對特殊需要的使用者作另外的考慮。只是，通用設計原則的參考對象以範圍最大且差異性最大的可能性為設計參考。換句話說，通用設計的參考原則與對使用者的想像是比較寬廣。例如，大門進口的設計，就不是只考慮可以推得動門的使用對象，而是以最無法自己推得動門的對象為主，這樣大門設計好之後，原先最不方便使用者可

以自由進出，而原先可以自己獨立開門的人，使用時問題也不大。通用設計的理念比目前強調【特殊設計】的概念要更為進步。通用設計的概念也最容易解決或打破環境的障礙及環境對身心障礙者的排除與歧視效果。因此，很特別的是在聯合國的身心障礙者權利公約中的無障礙原則，它強調的是運用通用設計原則。

聯合國身心障礙者權利公約中，對國家政府的責任與義務部分的規定放在一般性原則。在一般性原則下，各會員國政府須依據公約的精神，調整、修改或重新擬定該國國內的身心障者人權保障的相關政策、法令與行政措施。同時，在公約中進一步強調政府需要捨棄違反身心障礙者人權的相關法令規定、政府措施與行政規範（United Nations, 2008）。如前所述，採取人權宣言的做法，對各國政府的責任與要求都將比較嚴格。例如歐盟各國在達成內部社會政策規範的討論中，對如何促進各國真正實踐身心障礙者權利保障的實質意涵，也是自 1990 年代以來重要的社會政策辯論（Mabbett, 2005）。

針對通用設計部分，在一般性原則內，要求政府採取通用設計原則研發輔具、提供技術服務與方案給身心障礙者能以最可以負擔得起的費用購買或使用這些設備、設施與服務。這部分的規定與強調使用者可以在經費部分負擔得起的低成本概念，也是第 1 次在聯合國的文獻中出現。公約中所謂的可近性，是指提供協助身心障礙者行動的輔具、新的科技服務與資訊，讓身心障礙者能暢行無阻與獲得資

訊無時差。這樣的無障礙與可近性服務，是此次身心障礙者權利公約中，最重要的精神與原則。

結 論

我國身心障礙者的法治與政策，與聯合國對身心障礙者的權利主張時成類似。我國第 1 版的身心障礙者相關福利法規在 1980 年通過，那年開始聯合國針對身心障礙者的相關定義概念進行研究與訂定國際身心障礙者年的相關活動。即使台灣不是聯合國的會員國，過去二十幾年的相關法制體系與服務的擴張是台灣社會親眼可見的發展。1996 年通過的身心障礙者保護法，根本的改變當時身心障礙者相關政策的提供體制與建立權利保障委員會。但是這樣的法制體制的改變，是否真的達到保護身心障礙者權利的終極目的呢？目前看來是有質疑的，因此在 2003 年開始，政府開始修正身心障礙者的相關法案。距離 1996 年的法案實施尚未滿十年。

2007 年立法院通過的身心障礙者權益保護法，取代原先的身心障礙者保護法，也將台灣的身心障礙者相關權利保障法案，正式經由該法的通過開始在 5 年的準備期內實施（內政部，2007）。去年通過的身心障礙者權益保障法，最大的不同是在法案的規定內容中，納入所謂的個案評估程序，以確定身心障礙者的需求之後，再給予其所需之服務與各種的補助與給付。這樣的改變，無形中是朝向限縮身心障礙者福利部分移動。在法案的條文中，將原先屬於行政程序規定的內容納入正式的法律條文，且在正式的法令條文

中，採取臨床工作的『確定需求』的評估程序作為各種給付與補助、服務等的依據。將政府的法定角色具體的行政程序化且科層化，但無法真正解決不同政府單位彼此之間的本位主義與分工愈細則責任越不容易釐清的困境。將行政程序與規範納入立法內容，成為過去幾年社會福利相關政策的立法趨勢，但是規範愈詳細並不代表行政程序與責任會降低，反而增加不同政府單位彼此之間花費更多力氣爭議彼此的責任。結果福利政策行政化之後，反而真正的權利保障消失殆盡，需要保護者花費更多的力氣在不同的行政單位之間獲取有限的補助與給付。

如果對照聯合國身心障礙者的人權公約的精神，我國的規定實際上是屬於『有條件與前提的給付』，而不是『無條件的人權』保障。主要的差異在於我國一直以來，將所謂權利界定在領取政府補助與給付的現金或服務提供，而不是將權利放在根本的社會責任倫理與政府責任的確定。這個差異與社會對權利一直以來的解釋，讓社會、政府、民間團體甚至法案相關的利益關係人，都偏向狹隘的以為獲得政府的有限補助、服務、補貼等同為權利保障。以致於當政府財力無法負擔且政府支出日益龐大時，限縮福利給付成為行政上的必然措施，以致於需要在法條中規定獲得補助等的程序與要件。

聯合國身心障礙者的人權公約，它則採取具體契約方式，先確定所謂人權保障的具體範圍與內容，接著它提出各會員國政府應採取的行動，這個行動規範就包括

國內相關法令的修改與調整。換句話說，這些簽屬公約的國家，無論本身的國內經濟條件有多好或多壞，簽屬公約的同時，代表這些國家對身心障礙人口基本人權保障的承諾與決心。而不是先考慮當地政府是否有資源與條件去維護身心障礙者的基本人權。這個即使具有形式上的簽屬動作，也反映國際趨勢，這個趨勢就是各國社會與政府意識到對身心障礙人口權利保障的道德責任與社會義務。就這個精神來說，我國法令的規定與修正反而是比較保守與落伍的。舉例而言，新通過的身心障礙者權益保障法內規定，身心障礙者的就業環境與勞動條件需要受到保護，因此即使他們的產能比較低，但是薪資需要受到同等的給付條件與對待。這是一個進步的立法方向，但是要落實的時候，這個法條內容需要政府在背後的資金投入與支持。而不是任由雇主採取各種方法規避責任。在聯合國的公約內容中，對會員國政府的

要求與規定屬於此類的比較多。又如對無障礙環境改善與調整，各國政府的角色都是以積極且正面介入者比較多，無障礙環境的概念採取比較廣泛的認定，甚至包括資訊系統等在內。而我國的規定仍在具體的物理環境道路等的修正與改善。

我國雖非聯合國的會員國，這個公約對台灣並不具有約束力，如果依據公約的精神與要件，我國需要改善的地方甚多。更重要的是心態的改變，身心障礙者的人權維護是無條件的社會責任與義務，權利的保障不只是給予補助與給付，權利的保障是無法在無窮盡的行政程序與規範中完成的。因此，身心障礙者權利公約對台灣來說，剛好是可以促進我們內部改善的契機，採取積極正面的態度，負責任的面對無可逃避的社會道德責任與義務。

（本文作者王國羽現為國立中正大學社會福利學系教授兼圖書館館長）

📖 參考文獻

- 內政部（2007）身心障礙者權益保障法，台北：內政部印行。
- Baylies, Carolyn. (2002) Disability and the Notion of Human Development: Questions of rights and capabilities. *Disability and Society*, Vol. 17. Issue 7. 725-739.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities, General Assembly Resolution (2008), 62/230 United Nations, New York.
- Gostin, Lawrence. (2004) International Human Rights Law and Mental Disability. *Hasting Center Report*, March-April. 11-12.
- Mabbett, Deborah. (2005) The Development of Rights-based social policy in the European

- Union: The Example of Disability Rights. *JCMS* Vol. 43. No.1. 97-120.
- Megret, Frederic. (2008) *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?* *Human Rights Quarterly*, 30. 494-516.
- Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, General Assembly Resolution (1993), 48/96. United Nations, New York.
- The Center for Universal Design (1999) *Guideline for use of the Principle of Universal Design*. North Carolina State University.
- Quinn, Gerard and Degener, Theresia (ed) (2002) "Human Rights and Disability: The Current Use and Future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability." HR/PUB/02/1 New York and Geneva: United Nations.
- Quinn, Gerard and Degener, Theresia (2002) "The Application of moral authority: the shift to the human rights perspective on disability through United Nations "soft" law." In Quinn, Gerard and Degener, Theresia (2002): *Human Rights and Disability: The Current Use and Future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, Chapter two, 29-46. New York and Geneva: United Nations.
- Vaughn, John R. (2008) *Finding the Gaps: Comparative Analysis of Disability Laws in the United States to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. Washington: National Council on Disability.
- World Programme of Action concerning Disabled Persons, General Assembly (1982) 37/52 United Nations, New York.