

# 從聯合國身心障礙者權利發展脈絡 看臺灣身心障礙權利的演變—— 兼論臺灣推動「身心障礙者權利公約」 的歷程（摘要版）

簡慧娟

衛生福利部社會及家庭署署長

宋冀寧

衛生福利部社會及家庭署身心障礙福利組權益發展科科长

李婉萍

衛生福利部社會及家庭署身心障礙權利公約專案高級專員

## 壹、前言

《聯合國身心障礙者權利公約》於 2006 年通過，本公約闡明並描述了各種權利應如何適用於障礙者，為了能促使障礙者有效行使其權利，點明哪些領域應要調整，若障礙者權利受到侵犯，也增加改善並強化對障礙者權利的保障。

## 貳、聯合國身心障礙者權利發展歷程

### 一、聯合國身心障礙者權利發展歷程

包括《世界人權宣言》在內的各項聯合國核心人權公約都適用於障礙者社群。理論上障礙者得以一般人之身分適用這些人權條約，事實上聯合國也不斷提倡各種人權條約適用於障礙者之必要，然而，在障礙者的處境與人權實踐

---

\* 全文請見簡慧娟、宋冀寧、李婉萍，2017，〈從聯合國身心障礙者權利發展脈絡看臺灣身心障礙者權利的演變——兼論臺灣推動「身心障礙者權利公約」的歷程〉，《社區發展季刊》157：151-167。

上，仍需要有特別的考量。因此，聯合國另有與身心障礙權利相關的宣言與法案持續發展，最後於 2006 年通過了身權公約。

身權公約以障礙的社會模式為基礎，因此強調國家與政府應消除有礙障礙者社會融合的阻礙，無論是物理環境或是態度上的限制，身權公約致力於消除造成障礙者社會排除與邊緣化障礙者的機制。

## 二、從社會福利觀點到人權取向

聯合國有關障礙者服務與權利的工作，大致可分成兩個階段。

### (一) 障礙復健與社會福利觀點階段

在 1955 年以前，聯合國的工作主要為醫療復健取向；1955 到 1970 年代則屬於社會福利推展的年代，採取復健與預防的立場。

### (二) 人權觀點階段：身權公約

#### 1. 身權公約的特色與人權觀點

在人權觀點上，身權公約意味著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，其人權保障的特殊屬性，與兒童、女性、少數民族一樣，都需要聯合國會員國家採取必要的措施給予協助，此公約也顯示人權領域的多樣與異質發展。

#### 2. 身權公約的內容與重點

##### (1) 強調國家的責任

就權利模式而言，身權公約除了第 17 條採絕對保障模式，第 15 條同時強調權利保障及國家義務模式外，餘皆採取國家義務模式。國家既然有義務要保障障礙者權利，就必須在合理的時間內採取措施，除了立法外，亦應包括司法救濟途徑，即便國家資源有限，國家亦有義務確保在資源限制下，障礙者仍儘可能擁有最高的權利。

##### (2) 整合權利保障

身權公約最重要貢獻，並非賦予身心障礙者新權利，而是將既有權利整

合，加上特別需要關注的權利，總合形成以身心障礙者為主體之完整條約。

### (3) 建構監督機制

身權公約所建構的實踐機制包括兩個層面，一個是各國在國內建立主管機關及監督機關，同時確保民間團體充分參與監督過程。另一個則是身權公約的任擇議定書中所設計的個人申訴制度，以及聯合國身心障礙者權利委員會的主動調查機制。

## 參、我國身心障礙者相關立法歷程與人權的結合

### 一、醫療與慈善觀點階段

我國於 1980 年頒布《殘障福利法》，並於 1980–1997 年間進行兩次修訂。無論是最初的法案與後來的修訂，均以福利與慈善觀點為主要立法精神。另外，1992 年修憲時的增修條文第 18 條第 4 項以維護障礙者在醫療、教育、就業，以及生活救濟為主，仍是以個人能力觀點為主。

### 二、人權觀點

#### (一) 人權觀點入法

1997 年，《殘障福利法》更名為《身心障礙者保護法》，開始提到維護障礙者權益，並保障其公平參與社會生活的權利；同時強調政府責任的多元性，理念上強調保障身心障礙者基本權利，內容也呼應聯合國身心障礙者人權宣言的主張。

#### (二) 權益與權利階段

此階段可以分成兩個部分，第一部分是 2007 年《身心障礙者保護法》更名為《身心障礙者權益保障法》，在身心障礙者的醫療保健、教育、就業、支持服務、經濟安全、人身安全等權益上均有保障。第二部分是《身權公約施行法》的頒布。2013 年，內政部（現衛福部）召開公聽會，討論是否應簽署聯合國身心障礙者權利公約。同年 11 月，民間團體召開記者會，主張國內雖然有身權法，但未全面涵蓋障礙者人權，且我國雖已通過數個國際公約施行法，

仍無法涵蓋身權公約之主張。最後，民間團體透過多位立法委員聯署提案，於 2014 年 8 月通過《身權公約施行法》。

## 肆、執行現況與挑戰

### 一、《身權公約》執行現況與發展

#### (一) 教育訓練

自施行法通過至今，已初步完成相關教材編撰，並以三階段方式進行教育訓練。另外也舉辦國際研討會，邀請國際學者來臺分享推動身權公約的經驗，藉由分享交流與各界對話，提升國內各界對身權公約及國內身心障礙政策發展之認識。

#### (二) 初次國家報告

我國初次的身權公約國家報告係依據聯合國身權公約國家報告準則撰寫。2015 年開始，政府即針對相關部會人員進行撰寫報告的教育訓練；2016 年 5 月完成報告並於網路公布徵詢各界意見。行政院另籌組「身心障礙者權利公約國家報告審查諮詢小組」進行審查，並於全國各地舉辦 10 場公聽會聽取各界意見。

初次國家報告的內容依據身權公約的四個核心價值平等、自主、參與及凝聚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。

#### (三) 法規檢視與建置填報系統

依據《身權公約施行法》第 10 條，各級政府機關應依內容，就其主管之法規及行政措施於本法施行後二年內提出優先檢視清單。經清查，初步確立列入優先檢視法規及行政措施清單計有 372 部（90 部法規、282 部行政措施），共 674 條條文須優先研議修正，而下列三者列為本次優先推動修改之目標：1. 影響身心障礙者權益；2. 涉及不當與歧視性文字；3. 符合公約，使保障更臻充足。

#### （四）後續行動

除上述任務外，後續行動包含：1. 持續發展身心障礙人權指標與檢視機制，以及法案影響評估機制；2. 強化人員教育訓練；3. 積極宣導提升意識。

### 二、後續挑戰

#### （一）主管身心障礙者權利與服務的業務單位眾多

在身權法中，涉及的相關權責機關多達 17 個，代表有更多行政單位需要協調。為統合併督導各部會及地方政府落實各項政策及措施，各界多期待提升層級，建立專責單位與機制。

#### （二）與其他國內公約施行法及相關身障法規的整合

雖然身權公約係保障障礙者基本人權，但內容多與其他公約有所關聯。由於公約無法直接從公約條文中導出具體措施，人民也無法依照公約直接向行政機關或法院具體主張權益，因此在實踐上仍舊要回到國內現行法規是否具備公約的精神與內涵。

#### （三）監督機制與權利救濟管道的建立

現行身權法規定各級政府成立身心障礙權益保障推動小組，受理身心障礙者權益受損協調事宜，但性質上與行政救濟尚有差異，而身權公約則強調主管機關及獨立監督機關之區別。

### 伍、未來發展

我國身心障礙從福利推展到權利建置發展歷程，與聯合國身心障礙權利主張脈絡類似。未來中央與地方政府將共同推動，讓身權公約的精神及內涵在我國廣為落實，為我國身心障礙者建立一個友善無障礙的社會。