

政府應認清落實 CRPD 與 CRC 最大的挑戰來自每位身心 障礙者與兒童的困境與需求

——兼評兩個行政院層級的權益推動小組

施逸翔

台灣人權促進會副秘書長

依照《身心障礙者權利公約施行法》與《兒童權利公約施行法》的規定，各級政府機關都負有尊重、保護、與充分實現公約的義務，但在中央政府的任務分工裡，負責統籌與推動公約的機關是衛生福利部的社會及家庭署，署長簡慧娟與各署內同仁在兩個公約國家報告審查之前與之後，總共寫了四篇文章來講述政府在這兩部公約的相關作為與歷程，以及未來可能面臨的挑戰與展望。¹

基本上，筆者仍願意肯定政府自兩部公約施行法通過以來所作的努力，包括這四篇文章中所提到的：在立法院尚未通過施行法之前，政府與民間團體之間的溝通對話、政府通過施行法的基本政策、施行法通過之後所進行的公約教育訓練、法規檢視以及最重要的國家報告審查。但除了社家署之外，各級政府機關、五院、各地方政府也都必須認清落實國際人權公約最根本的意義與價值是要回到每個身心障礙者與兒童最真實的脈絡與困境，所有公部門都必須從這個始點出發，以解決人權問題作為基礎，來反推各個政策與法制是否符合或是否違反公約的問題，而不是像目前這四篇文章的觀點那樣，僅僅只是描述性地介紹公約國內法化的過程、公約在國際人權發展的脈絡、國家報告審查的狀況，並聊備一格地提出幾個政府之後想要推展的方向與挑戰。

但比較遺憾的是，上述社家署所述的推展方向與挑戰，比較看不到以身心

1 這四篇文章分別為簡慧娟、吳慧君（2015）、簡慧娟、宋冀寧、李婉萍（2017）、簡慧娟、吳宜嫻、陳柔諭（2017）、簡慧娟、蕭珮嫻（2017）。

障礙者、兒童的需求和困境進行分析所得的政策方向，或許有些可能是，比如有兩篇文章都提到要進行更全面、細緻且具國際比較性的身心障礙者與兒少的統計調查，這樣的基礎功夫確實是政府早在決定是否要落實這兩部公約之前，就應該要進行的工作。但有些點就令人覺得多餘，比如「持續爭取加入聯合國的 CRC 委員會」雖然對於衝撞我國外交困境有幫助，不過顯然對於國內兒少的需求與困境幫助不大。

又或者這時社家署已經在 CRPD 政策中提出「去機構化」的方向，但如果沒有秉持 CRPD 最重要的精神「沒有我的參與不要幫我作決定」(Nothing About Us Without Us)，政府如果只是一廂情願地讓機構退場，過程中漠視或忽視當事人與利害關係人所提出的訴求與困境，恐怕只會衍生更多的問題。比如，日前高雄「龍發堂」因為阿米巴痢疾及肺結核群聚感染的疫情，政府公權力介入精神障礙者堂眾後續安置的問題，²以致有堂眾在離開龍發堂之後，因為後續相關環節無法承接而死亡的個案。關於「去機構化」與龍發堂的爭議，行政院身心障礙者權益推動小組在會議中都列案討論，其中伊甸基金會的代表楊淑芬就表示：「去機構化策略必須以證據為基礎，並廣邀身心障礙者及其代表參與。歐盟成員國必須以去機構化為願景執行策略，並依需求全面描繪去機構化之狀態。」³而龍發堂的議題，雖然幾位委員與相關部會都傾向依照既有法規來處理「非法的」龍發堂，但非常遺憾的是這些討論過程中看不到政府介入處理在過程中對於龍發堂內「人」的影響。⁴

社家署這四篇文章的基調，基本上就如同〈從聯合國身心障礙者權利發展脈絡看台灣身心障礙權利的演變——兼論台灣推動「身心障礙者權利公約」的歷程〉一文末段所述：「……國家是先認同障礙者人權，再來思考國內相關法規與政策需調整之處，整個過程並未考量國家經濟條件……」，這裡「障礙者人權」置換成「兒童人權」也是一樣的。筆者認為，國家認同所有人包括身心障礙者與兒童的人權，基本上只是在重申國家公權力的正當性基礎，不管有沒

2 相關報導請見張子午(2018)

3 行政院身心障礙者權益推動小組 2018 年 2 月 12 日第 2 屆第 3 次會議紀錄。

4 行政院身心障礙者權益推動小組 2018 年 7 月 10 日第 2 屆第 4 次會議紀錄。

有將公約國內法化，都是國家的責任與義務，但批准公約與將公約國內法化，有一層更重要的意義在於，政府應進行「人權盤點」的工作，也就是應該以權利較容易受到侵害與影響的族群的需求和困境為導向，全面性地進行「相關法規與政策的調整」，而這個過程中，恰恰就是最需要事實資料的分析與規劃，因此也不可能不考慮經濟條件的因素。

無論如何，包括社家署在內的所有各級政府機關，從 2009 年的兩公約到現在的五個國際公約的落實，長期以來最嚴重忽視的就是每個實實在在有脈絡有需求的「人」們的社會困境，而這些被政府跳過的真實困境，並不會因為政府一再說「我國已經將公約國內法化」、「我國有努力邀請國際專家來台審查」云云，而立刻消失，反而這些社會人權困境會因為政府的不作為或者繼續侵害人權的作為，反覆出現在每一次的國家報告審查過程中，如果政府再不調整落實人權公約的基本態度，只講「精神」不思「問題解決」，多年後這套原本可以協助政府提昇人權政策的執法施政工具，將會越來越不管用，最終只剩下政府空洞的宣傳與大拜拜。

評兩個行政院層級的權益推動小組

《身心障礙者權利公約施行法》與《兒童權利公約施行法》，有別於《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》及《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》，都在施行法第六條中規定，行政院層級應分別設置身心障礙者權益推動小組與兒童及少年福利與權益推動小組，來推動公約的相關工作，且特別明定包括以下的工作：公約之宣導與教育訓練、各級政府機關落實公約之督導、國內身心障礙者權益現況與兒童及少年權利現況之研究與調查、國家報告之提出、以及接受涉及違反公約之申訴等等。

也就是說，雖然負責統籌與推動這兩部公約之施行的主要機關是衛福部的社家署，但所有與公約落實的政策與工作項目，若依照施行法，都應該經過行政院這兩個權益推動小組的討論與決議。如果我們進一步去檢視這兩個小組的設置要點及其中所訂定的任務，就會發現要點與施行法的規定仍有落差。比如在身權小組，除了規定施行法第 6 條諸事項之外，還強調小組應發揮跨部會協

調的功能，⁵但在兒權小組方面，設置要點的任務除了同樣強調跨部會協調的功能之外，已經不提施行法第 6 條的事項，而只是簡化成「兒童權利公約及其施行法之協調、研究、審議及諮詢並辦理相關事項」，⁶這樣的文字差異就會啟人疑竇，究竟施行法中所規定的教育訓練、督導、以及申訴等等的事項，是否還是兒權小組的任務？

截至目前為止，我們在社家署網站上可以找到身權小組兩屆共 10 次的會議紀錄，以及兒權小組三屆共 12 次的會議紀錄，根據這些會議紀錄，我們可以進一步檢視，究竟這兩個小組是否有根據施行法的規定事項與設置要點的任務來運作。

首先，許多民間團體非常關心的申訴事項，截至目前為止是沒有任何進展的，不僅欠缺申訴程序的明確規定，甚至我們在目前可見的會議紀錄中，也沒有看到任何議程的規劃與討論。

再者，這兩個小組幾乎不太處理公約訓練的議題，除了兩個小組在討論 CRC 與 CRPD 的推動落實計畫、身權小組第二屆的滕西華委員在第 2 屆第 3 次會議中提案討論如何確保公務機關法制（規）人員接受 CRPD 培訓，以及行政院應建立常態性「CRPD 專家小組」以作為 CRPD 教育訓練之人才資料庫之用的提案。⁷

第三，這兩個小組利用歷次會議，大量地要求相關部會與權責機關進行專案報告，並進行專案列管，這一點較為符合施行法所規定的督導與研究調查。從既有的會議記錄可見，包括幼托整合政策、發展遲緩兒童早期療育服務、網際網路防護機制、保障兒童及少年姓名及國籍權利、收出養制度、兒少反酷刑專案報告、防制兒少藥物濫用、少年司法、兒少網路使用沉迷問題、少年建教合作、無障礙落實現況、輔具服務之現況、融合教育、身心障礙者就業服務以及定額進用的現況等等。

第四，由於兩個權益推動小組是在施行法通過的脈絡下設置的，因此不可

5 設置要點全文請見 <http://bit.ly/2SRWF71>

6 設置要點全文請見 <http://bit.ly/2D5NdXV>

7 行政院身心障礙者權益推動小組 2018 年 2 月 12 日第 2 屆第 3 次會議紀錄。

能不處理國家報告內容、審查會議籌備狀況以及法規優先檢視清單的議案，這些都毫無疑問是施行法所要求的法定任務。

第五，在兩個小組歷次的會議紀錄中，我們也看到除了各部會的專案報告之外，就是各民間委員各自關注的議題。這些議題固然重要，只是顯得格外瑣碎，比如身心障礙者停車格的議題、居家照顧的補助不應排除移工、關愛之家無國籍兒少的議題、社會福利安置機構是否適用「勞動基準法」之規定的議題、前瞻基礎建設經費是否有包含學齡兒童及青少年族群需求，以及像是有關手機及平板電腦等行動裝置應用程式相關權責機關之疑義的議題等等。

第六，除了上述幾點之外，在兩個設置要點中所強調的跨部會協調功能，截至目前為止是否有適當地發揮功效？筆者認為，歷次會議的主席確實依照要點由政務委員主持會議，也確實有民間委員與各部會發表相關意見，但歷次議題是否有達到「以需求和問題解決為取向」來進行行政院主導協調跨部會分工，這需要一項一項進行更細緻的分析。由於目前可見的會議紀錄欠缺各部會的報告資料，且兒權小組方面也欠缺各委員的發言摘要紀錄，因此筆者無法妄下定論。但值得注意的是，在行政院身心障礙者權益推動小組第一屆的第一次會議的第一個議案，在討論小組之組成及會議運作模式，各委員有非常充分的討論。而最後社家署的總結回應是

本推動小組任務，係處理需提升到院層級進行跨部會協調、經院指示該議題相當重要需跨部會研商之案件，小組委員亦可將重要跨部會議題於小組提案討論；由於部級與院級皆設有推動小組，主席可取得委員共識，將議題先交給部層級討論（部層級亦可討論跨部會議題），難度較高或需要跨部會相關資源協助之議題，則於本推動小組討論；上述分工主要係為區分部級與院級推動小組任務。⁸

第七，如果我們來比較主責推動 CEDAW 公約的專責機構，以及 CRC、CRPD 這兩個推動小組，那麼負責 CEDAW 的機制是相對健全的，因為負責 CEDAW 公約的不只有性別平等委員會，還有專責的、有人力、有經費預算的性別平等處；更重要的是，在性平主流化政策及性別預算、性別統計、性別分

8 行政院身心障礙者權益推動小組 2015 年 2 月 16 日第 1 屆第 1 次會議紀錄。

析、意識培力、性平機制、性別影響評估等政策工具的推動下，現在包括中央與地方政府定期都要進行性別業務的訪視評鑑。至於行政院層級的這兩個權益推動小組，並沒有像性平處這樣的專責機構，只有衛福部的社家署兼辦這兩大公約的大小事務。再者，這兩個權益推動小組的會議，也沒有會前會的機制，代表王榮璋委員的身心障礙聯盟高珮瑾主任就曾表示：「與衛福部身權小組相較，由於本小組沒有會前會的機制，而且公約的層面本就比身權法更廣，造成會議中每個議案都需要相當的時間進行意見交換。」⁹

第八，在社家署的這四篇論文中，提出了許多落實 CRC 與 CRPD 的挑戰與展望，包括分眾教育訓練、全面細緻且具國際比較性的統計調查、人權指標與影響評估的機制、法扶計畫、獨立之兒童監察制度、持續爭取加入聯合國 CRC 委員會、持續培力兒少參與等等政策方向，但為何社家署截至目前為止，還不將這些議題提至行政院的這兩個小組進行討論？也是值得持續追蹤的問題。

結論

即便有上述的質疑與批評，但筆者仍肯定社家署團隊願意撰寫這四篇文章，來與社會大眾進行這兩部公約的社會對話。基本上這四篇文章的撰寫工作，仍然是在落實 CRPD 公約第 8 條所重視的權利意識提昇，亦即「提高整個社會，包括家庭，對身心障礙者之認識，促進對身心障礙者權利與尊嚴之尊重」以及「推行瞭解身心障礙者及其權利之培訓方案。」筆者期待包括社家署在內的各級政府機關，應本於「沒有我的參與不要幫我作決定」的精神，在推動相關政策、法制改革之前，無論如何都必須回到身心障礙者與兒童的位置，彎下腰理解需求和面對問題，雖然對政府而言比較難，但對於落實公約而言，也許更簡單。

參考書目

張子午。2018。〈龍發堂最後的日子〉。《報導者》2018年1月17日。
<https://www.twreporter.org/a/long-fa-tang-mental-disoder>

9 請參閱行政院身心障礙者權益推動小組2015年7月13日第1屆第2次會議紀錄。

- 簡慧娟、吳宜姍、陳柔諭。2017。〈我國推動聯合國身心障礙者權利公約歷程及未來展望〉。《社區發展季刊》162：99-106。
- 簡慧娟、吳慧君。2017。〈兒童權利公約推動歷程與未來挑戰〉。《社區發展季刊》157：42-53。
- 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台灣身心障礙權利的演變——兼論台灣推動「身心障礙者權利公約」的歷程〉。《社區發展季刊》157：157：167。
- 簡慧娟、蕭珮姍。2018。〈兒童權利公約首次國家報告國際審查歷程與結論性意見的挑戰〉。《社區發展季刊》162：4-14。