

淺談 CRPD—《身心障礙者權利公約》 對台灣社會未來的可能影響

東華大學 自然資源暨環境學所 雷嗣光

引言

林文華

2006/12/13 聯合國通過《身心障礙者權利公約》，此公約確實得來不易。請嘗試談談，既然聯合國已經存在一系列人權保障條款，又為何還需 CRPD？我們必須承認，台灣社會對於身心障礙者權利長期被嚴重忽視；不論是生活各層面、環境無障礙、法令的內涵與執行等，總讓人覺得多停留於表面居多。常見當局很努力，但障礙者很抱怨，是不時在發生的現況。

身為障礙者，請就 CRPD 的八項原則提出個人見解；探討現階段台灣對身障者權益保障該有的努力方向。也請提出如何做才能提升「障礙者權利保障」意識，讓 CRPD 全面紮實運行於整個社會。

內文

CRPD 內涵與核心價值

2008 年聯合國發表身心障礙者權利公約 CRPD(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)，確立了身心障礙者的人權保障。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) 人權的內涵與身心障礙群體：由「被照顧的模式 Care Model」「基本權利模式(Right Based Model)」。聯合國在考慮身心障礙者權利時，立場是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考量因素。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。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。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)。

身心障礙者權利公約 CRPD(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
(以下簡稱 CRPD) 內涵包含以下八個項目：

1. 尊重個人的固有尊嚴和個人的自主，包括自由作出自己的選擇，以及個人的自立。(People are free to make their own choices.)
2. 不歧視。(No one will be discriminated against.)
3. 充分有效地參與和融入社會。(Disabled people have the same rights to be included in society as anybody else.)
4. 尊重差異，接受身心障礙是人的多樣性和人性的一部分。(Disabled people are to be respected for who they are.)
5. 機會均等。(Everyone should have equal opportunities.)
6. 無障礙。(Everyone should have equal access.)
7. 男女平等。(Men and women should have equal opportunities.)
8. 尊重身心障礙兒童逐漸發展的能力並尊重身心障礙兒童保持其身份特徵的權利。(Disabled children should be respected for who they are as they grow up.)

CRPD 是首次以障礙者為主體的國際公約，其中的核心精神是尊重差異前提下，使障礙者能有效參與及融入社會，同時消弭一切歧視。CRPD 認為障礙者應該在與社會大眾平等的基礎上，得到權利的保障(Kanter, 2015; 王國羽, 2008)。CRPD 保障範疇涵蓋障礙者主要生活面向，我們仍可將其權利面向歸納三大分類(廖福特, 2015)。第一類是一般權利，包含平等及禁止歧視、意識覺醒或婦女特別保障等；第二類是公民與政治權，包括生命權、表達自由、自立生活與融入社區等；第三類是經濟、社會及文化權，含括教育權、健康權及就業權等；這些權利彼此不可分割、互動關係密切，相互依賴性高(interdependence)。即便此條文談論的是實踐障礙者公民權，仍必須透過來自其他權利面向的服務支持(如社會權)，才能獲得保障。權利模式進一步強調，障礙者是權利的擁有者，並非是福利或慈善服務的接受者，故其障礙者有權要求政府針對資源及需求，進行更公平的分配。唐宜楨、陳心怡(2008)指出，身心障礙與人權概念的結合，強調關注障礙者遭受到的社會上不公平待遇與歧視，因此權利模式的目標在而讓障礙者能在平等基礎上，完整實踐社會正義。

CRPD 被視為一種兼具社會與權利模式精神的人權公約。就前者而言，其不僅強調身心障礙者社會參與的重要性，同時環境的社會阻礙被視為為歧視因子，致力消弭阻礙各種環境障礙歧視因素(Mittler, 2012)。國家為主要義務的承擔者，同時將範圍擴及到民營企業，確保其透過各種適當措施，消弭移除社會的阻礙以及歧視因素，進而讓障礙者能在平等基礎上，完整地行使權利。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)。有學者便以「典範移轉 (paradigm shift)」指稱 CRPD 的意義，代表障礙者從過往接受醫療、慈善模式下的客體 (object)，轉化為擁有權利者，是主導自己生活的主體(subject)，也就是權利取向 (Human rights model)的到來(Mittler, 2015)。身心障礙者權利公約採用國際人權宣言的監督機制是它最獨特的地方，在這個機制之下，會員國的角色由以往身心障礙者處境轉為積極的權利保障。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。就權利的角度探討，人權宣言的架構對會員國會比以往更具約束力 (王國羽，2006)。並不強調人權的差異，而強調如何能與一般人相同，在既有的人權宣言法平等的基礎令架構下促使身心障礙者的人權內容能確實的實踐。從外部結構環境消彌的各種阻礙身心障礙者參與社會的阻礙因素，併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，不單只是改善外部環境。這個改變主要受到人權價值的啟發，人權的概念與意涵包括了尊嚴、自決、

免於虐待、公平對待與促進社會團結的倫理價值，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)。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，並不在優先討論範圍內。主要當時焦點放在避免種族歧視，身心障礙者的人權問題，被其他性別歧視、宗教、言論等議題之下所淹沒掉。更重要的是身心障礙團體「能見度低」，在過去的主流認知下，身心障礙的問題歸屬在慈善工作領域，所以在聯合國的人權宣言施的架構之中，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)。

台灣身心障礙者權益

過去我國對於身心障礙者的制度實際上是屬於「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。身權法的通過，代表我國身心障礙法規已提升至「權益保障」位階，意謂國家已不再視障礙者為福利服務接受者的消極角色，而是改從「權利」的角度，理解其生活情境及福利需求(林萬億，2014)。台灣障礙身份的認識與福利資源分配的基礎，基本上是以「慈善 / 生物一下學模式」為主，也就是由醫療專業定障礙者的身體損傷程度，國家根據損傷的程度給予不同程度的補貼與支持。

障礙者權利的觀點認為參與社會生活、擁有一定的生活品質是人權，而不是國家的慈善使捨。國家應該是提供傷心功能不同的個人，不同的支持，並保障障礙者的生活品質。2007年我國立法院通過的「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) 2007年修法通過的「身心障礙者權益保障法(以下簡稱身權法)」開宗明義指出，維護障礙者權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等機會之重要性。(周宇翔、李叔真，2017) 2007年我國立法院通過的「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) 2007年修法通過的「身心障礙者權益保障法(以下簡稱身權法)」開宗明義指出，維護障礙者權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等機會之重要性。(周宇翔、李叔真，2017)

障礙者享有正常與完整的生活，成為障礙者權利實踐的重要目標。從慈善觀點認為障礙者是特殊的一群人，需要特別的福利政策福利。權利模式的觀點認為美跟人都是不同的，現代國家必須提供身心功能差異的公民一樣使用公共空間、參與公共事務、擁有正常生好的機會。慈善模式對障礙者的「特殊待遇」觀點被正常化原則(Normalization)與普通化(Universalizing)原則所挑戰。「障礙」不僅是身體上健康功能的損傷，也考慮身心障礙者參與社會生活的功能。我國「有條件與前提的給付」將權利訂定為狹隘的現金給付或補貼提供，卻沒有進一步思考在各方面檢視身心障礙者的需求例如偏重現金支付而輕忽重返職場之復健訓練，缺乏讓身心障礙者透過積極復健措施來充權。然而各項身心障礙相關給付都低於臺灣貧窮線，不足以保障障礙者基本生活需求(王國羽，2009)。身心障礙是功能損傷與社會各種態度及環境障礙相互作用，致使障礙者無法在平等基礎上，充分與切實地參與社會的結果；換言之這是一種重視社會環境因素、態度的社會模式觀點(周月清，2008)。障礙者的行為問題來自於機構教養的方式，讓障礙者在社會中與一般人一起生活，對障礙者的發展才是正面的。特殊化、隔離是福利制度其實邊緣化了障礙者，則成社會排除的結果。社區化的實踐主張「去差異性」與「去特殊性」，使智障者如同一般公民使用居家或社區服務(周月清，2005)。然而在台灣基本上大部分還是留在社區由家人自己照顧，缺乏融入社區生活的實際作法(Harris and Chou, 2000)。實際上障礙應該被理解為人類的差異，而不是個人的缺陷，我們確實的改變對障礙的認定與提供障礙者支持方式，釐清障礙者個人權利和家庭需求的差異，以個人權利的角度提供障礙者支持，同時提供家庭照顧者完整的支持、正視社會福利資源的分配正義，實踐正常化與普通化的原則。CRPD 建立於社會模式(Social model)基礎上，強調因外在環境的限制與障礙使得身心障

礙者無法充份參與社會。社會模式是一種以權利為基礎的取向，強調身心障礙者與其他人一樣享有平等的基本權利 (王國羽，2012; Amardottir and Quinn, 2009; de Beco, 2013)。

輔具實踐身心障礙者權益

Borg, Larsson, and Östergren(2011)指出，CRPD 認可輔具對於人類發展(human development)的重要性，進而明定輔具相關權利，期許障礙者透過輔具的使用，平等地行使人權。立基 CRPD「不歧視」及機會均等」的原則，不分性別及年齡，所有障礙者，都應有權利主張擁有一個具可及性的輔具服務與產品，確保權利行使 (Borg, Lindström, & Larsson, 2009; Borg et al., 2011) 輔具被視為能提升生活品質、增進學習效果、增進自主，甚至是降低生活危險情境的產品 (Mann, Ottenbacher, Fraas, Tomita, & Granger, 1999; 林淑玟、羅錦興，2011); 但誠如 Ferri, Giannoumis, and Edward O'Sullivan(2015) 目前較少研究立基「權利保障」觀點，分析「輔具」作為 確保障礙者權利行使的意涵。輔具可扮演權利行使的促進者角色 (facilitating role)(Borg et al., 2012; Ferri et al., 2015) CRPD 第 12 條「在法律之前獲得平等承認」的重要性，Gooding, Arstein-Kerslake, and Flynn(2015)從理論層次出發，探討輔具作為支持肢體障礙者 及視覺功能障礙者行使法律能力的可能性 Borg et al.(2012)以 CRPD 六種權利內涵為主軸，測量聽覺障礙者(使用及未使用助聽器)，以及肢體障礙者(使用及未使用手動輪椅)，行使這些權利的結果差異，包含第 20 條「個人行動能力」、第 21 條「表達與意見之自由及近用資訊」、第 24 條「教育」、第 25 條「健康」、第 27 條「工作與就業」及第 28 條「適足 的生活水準與社會保障」。研究結果發現，除了「就業」面向外，比起未使用助聽器的聽覺障礙者，助聽器使用者在其他五個面向，都擁有較高程度的表現；輪椅使用者則在移動能力上，有較佳的表現。因此，若就輔具使用與權利保障的關係來看，Borg et al.(2012)研究證實，輔具的確是保障障礙者權利行使的重要項目。「輔具」對於保障障礙者權利的重要性，以及 CRPD 對於「無障礙」採取的寬廣概念我國對於無障礙的概念，多半停留至物理環境或道路建築等硬體措施，CRPD 規範的「無障礙」廣泛包含訊息溝通方式、資訊系統或緊急救援設施等內涵(王國羽，2008)。在輔具取得的過程中，國家如何透過大眾宣導，增進社會對於輔具的認識、減少輔具烙印效果的產生，是保障障礙者取得適當輔具的重要關鍵。「輔具」作為提升障礙者生活品質的重要措施，與其各項生活面向的關係，同樣是相互牽連、彼此有關。輔具能同時保障障礙者不同面向的權利生活如同社會模式聚焦透過社會結構與環境的改善(如物理環境或社會態度歧視) 及促進社會參與(Oliver,

1996)·輔具重要目的之一·亦在解決障礙者面臨的物理環境與資訊接受等障礙·促使自立及社會參與·進而保障各種生活面向的權利如同社會模式聚焦透過社會結構與環境的改善(如物理環境或社會態度歧視)及促進社會參與(Oliver, 1996)·輔具重要目的之一·亦在解決障礙者面臨的物理環境與資訊接受等障礙·促使自立及社會參與·進而保障各種生活面向的權利。

結論

聯合國發表身心障礙者權利公約·確立身心障礙者人權的保障。簽署該公約的國家·國家體制內的法律及政策對於身心障礙者權益設法保障。身心障礙者從以往被隔開照顧以及現金補助的被照顧模式·演進為參與公民社會和獨立生活。對於身心障礙者有權享有與公民同等正常與完整的生活·消彌在社會中就業、教育所遭受不平等待遇。身為一個肢體障礙者·因著身體健康的缺陷使得出門、學習、工作上受到極大的阻礙·因此在生活中要實踐公民權益顯得格外困難·透過合適的輔具扮演著重要的角色·讓障礙者在社會參與活動中將阻礙降低·促使我們障礙者可以在社會中自主生活。政府方面透過建設無障礙設施來降低環境阻礙·為了消彌社會環境對於障礙者的歧視以及對輔具使用者的刻板印象·從小學開始針對接納障礙者共同教育·透過教育來消彌對於障礙者的歧視是政府必須去實施。實踐障礙者參與社會行使公民權·在社會之中與非障礙者共同生活、合作工作是整個先進社會應當去實踐的目標。

參考文獻

1. Amardottir, O.M. and G. Quinn (2009). *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
2. Borg, J, Larsson, S, & Östergren, Per-Olof. (2011). The right to assistive technology: for whom, for what, and by whom? *Disability & Society*, 26(2), 151-167.
3. Borg , J, Lindström, A, & Larsson, S. (2009). Assistive technology in developing countries: national and international responsibilities to implement the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Lancet*, 374, 1863-1865.
4. Borg, J., Larsson, S., Östergren, Per-Olof, Rahman, ASM .A, Bari, N., & Khan, AHM .N.
5. (2012). Assistive technology use and human rights enjoyment: a cross-sectional study in Bangladesh. *BMC International Health and Human Rights*, 12(18),1-11.
6. de Beco, G. (2013). *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
7. Gooding, P., Arstein-Kerslake, Anna, & Flynn, E.. (2015). Assistive technology as support for the exercise of legal capacity. *International Review of Law, Computers & Technology*, 29(2-3), 245-265.
8. UN (2016). Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)
9. 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 dis- ability." HR/PUB/02/1 New York and Geneva: United Nations. Quinn, Gerard and Degener, Theresia (2002) "The Application of moral authority: the shift to
10. 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.
11. 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.
12. Mann, W. C., Ottenbacher, K. J., Fraas, L., Tomita, M., & Granger, C. V. (1999).
13. Effectiveness of assistive technology and environmental interventions in maintaining independence and reducing home care costs for the frail elderly. A

- randomized controlled trial. *Arch Fam Med*, 8(3), 210-217.
14. Ferri, D., Giannoumis, G. A., & Edward O'Sullivan, Charles. (2015). Fostering accessible technology and sculpting an inclusive market through regulation. *International Review of Law, Computers & Technology*, 29(2-3), 81-87.
 15. Mittler, P. (2012). It's Our Convention: Use It or Lose It? *Disability, CBR & Inclusive Development*, 23(2), 7-21.
 16. Mittler, P. (2015). The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Implementing a Paradigm Shift. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 12(2), 79-89.
 17. Kanter, A.S. (2015). *The Development of Disability Rights Under International Law: From Charity to Human Rights*. New York: Routledge.
 18. Oliver, M. (1996). *Understanding disability: from theory to practice*. Hampshire: Macmillan Press.
 19. 內政部(2007)身心障礙者權益保障法，台北:內政部印行。
 20. 林萬億(2014)。<〈了解身心障礙者:概念與觀點〉，收錄於林萬億、劉燦宏主編《臺灣身心障礙者權益與福利》，頁 16-41。臺北:五南圖書出版股份有限公司。
 21. 王國羽(2008)。<〈聯合國身心障礙者權利公約對我國的啟示〉，《社區發展》，第 123 期，頁 106-116。
 22. 林淑玟、羅錦興(2011)。<〈重度與極重度肢體障礙者輔助科技長期介入成果研究〉，《教育心理學報》，第 43 卷第 1 期，頁 97-126。
 23. 周宇翔、李叔真(2017)。<從身心障礙者權利公約談輔具權利的保障。社區發展季刊 157 期。頁 200-219
 24. 周月清(2008)。<〈2006 年身心障礙者權利公約〉，《社區發展季刊》，第 123 期，頁 79-83。
 25. 周月清，2005。(北歐智障者搬出「教養院」到社區居住與生活改革進程)。台灣社會福利月刊，4(1)，131-168
 26. 唐宜楨、陳心怡(2008)。<〈從《身心障礙者權利公約》來探討身心障礙概念的新轉向〉，《身心障礙研究》，第 6 卷第 4 期，頁 238-251。
 27. 張恆豪、顏詩耕(2011)。<從慈善邁向權利:台灣身心障礙福利的發展與挑戰。社區發展季刊 133 期
 28. 施世駿、孫瑩芯(2017)。<比較德國與韓國身心障礙者權利公約首次國家報告:對台灣的借鏡。社區發展季刊 157 期。頁 220-235
 29. 李淑貞(2014)。<〈生活與醫療輔具〉，收錄於林萬億、劉燦宏主編《臺灣身心障礙者權益與福利》，頁 417-444。臺北:五南圖書出版股份有限公司。