

淺談 CRPD——《身心障礙者權利公約》 對台灣社會未來可能的影響

政治大學 哲學所三年級 薛雅心

一、前言

曾在「人權公約施行監督聯盟」和「隨意自在，行所無礙」臉書社團的貼文中，讀到一系列有關《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 以下簡稱 CRPD) 國家報告國際審查會議的文章；也因為對身心障礙權利議題的關心，讀了些相關論文和專著。但在撰寫此文之前，筆者僅對 CRPD 有概念性的理解，而無系統性地掌握。多虧了這次「鄭豐喜獎學金」社福論文的出題，讓我進一步爬梳 CRPD 條文、專書論文和民間的考察報告，對身心障礙者權利保障有更深的認識。

本文從 CRPD 源起出發，討論該公約存在的意義和必要性，接著討論 CRPD 基本原則與台灣身心障礙者權利保障境況，並結合自己的社會觀察，提出結論與建議。

二、《身心障礙者權利公約》緣起

CRPD 於 2006 年 12 月 13 日聯合國大會通過，2007 年 3 月 30 日各國簽署批准，從起草到各會員國簽署通過，總共經歷了六年。回顧聯合國保障身心障礙者人權的公約，可以知道自 1970 年代起就有相關公約出現出現：1971 年《心智障礙者權利宣言》(Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons)、1975 年《身心障礙者權利宣言》(Declaration on the Rights of Disabled Persons)、1982 年《身心障礙者的世界行動綱領》(the World Program of Action concerning Disabled Persons)、1993 年《身心障礙者機會均等標準規則》(Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)。也就是說，CRPD 並不是聯合國第一部保障身心障礙者人權的公約，既然已存在一系列的保障條款，那麼為什麼聯合國要花六年的時間，起草、簽署一部新的權利保障公約？CRPD 的存在意義為何？

根據 Megret (2008) 的說法，此公約並沒有創造出提供給身心障礙者的心的權利，而其意義在於，在人權領域中意識到身心障礙者的脆弱性與個殊性，採取不同的手段，確保其基本權利得到滿足。在《世界人權宣言》(The Universal Declaration of Human Rights) §1「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。」的主體思想框架下，主張身心障礙者具有和一般人相同的自由與平等之權利，確保身心障礙者的人權能有更積極意義的實現，能充分、平等地享受與一般人同等的自由、人權及固有尊嚴。

CPRD 特別之處在於，它採用國際人權宣言的監督機制，在這個機制之下，會員國對於身心障礙者的權利保障需有積極的作為，並依公約內容調整國內法令、政策與制度 (王國羽，2009:106)。以權利保障的觀點來看，採用國際人權宣言的監督機制具有較強的約束力。

三、 CRPD 基本原則與我國身心障礙權利保障之境況

台灣具有特殊的國際處境，非聯合國的一員，但積極的國際參與之決心使政府將其法制化，2014 年立法院通過《身心障礙者權利公約實行法》，CPRD 正式在台灣具有國內法的效力。

以下分別探討 CRPD 基本原則與國內曾經發生之案例，以利在結語中提出努力方向：

◆ 尊重個人自主權 (第一條)

定義：

揭示身心障礙者為權利的主體，在行使權力的過程中，須尊重個人的固有尊嚴和自主性，讓身心障礙者自由地為自己作選擇。照護者於協助身心障礙者的過程中，應悉之身心障礙者的自主權，扮演輔助的角色，而不是強加自己的觀點於身心障礙者、為其做決定。

案例：

- (1) 2003 年花蓮海洋公園以安全考量為由，禁止身心障礙者單獨入園，須有陪同者方可入內。
- (2) 2011 年輪椅使用者林小姐欲獨自搭乘國泰航空飛往德國，卻在搭機後被航空公司以未有陪伴人同行而拒載。航空公司不考量林小姐有生活自理能力，直接以「安全考量」拒載，未尊重其自主權，並造成其行程延誤、產生其他額外費用。

◆反歧視（第三條第二款、第四條第一款、第五條）

定義：

歧視指的是基於身心障礙者而做出之任何區別、排斥或限制，其目的或效果損害或消除在與其他人平等基礎上於政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他領域，所有人權及基本自由之認可、享有或行使。基於身心障礙之歧視，包括拒絕提供合理之對待。¹

案例：

- (1) 2002 年桃園啟智技藝訓練中心買了房子要供可自理的身心障礙者居住，但入住沒幾天就被鄰居拖出門毆打。
- (2) 2005 年收容愛滋病友的「台灣關懷之家」遷往再興社區，遭居民以怕被傳染愛滋為由要求搬遷，並將此訴求提至法院。
- (3) 2011 年台鐵林鳳營站王副站長在身心障礙者蔡小姐面前大喊：「殘障的又來了」，還揚言應公告「禁止輪椅殘障的來」。
- (4) 2013 年有位唐氏症女子去麥當勞想買冰淇淋，卻被店家認為有礙觀瞻，報警說「有流浪漢鬧場」，要警察把人帶走。隔日，麥當勞公關部表示「麥當勞不會道歉」。
- (5) 2018 年衛福部身心障礙者自立計畫，自立生活中心的選址遭預計落腳大樓居民以「看到輪椅族怕心情差」、「怕精神病人危險」為由反對。

◆包容和參與原則（第三條第三款）

定義：

確保身心障礙者生活個面向均可融入社會，而不會因國家政策、社會氛圍不友善，使身心障礙者遭排擠、隔離於社會生活之外。CRPD 第 19 條保障身心障礙者參與社區生活的平等權利，包含：自由選擇居住地點而不是被迫安置、得獲得各種居家援助服務，協助身心障礙者融入社群，避免隔離；第 24 條，實現身心障礙者受教育的權利，不以身心障礙為由，將其隔離於普通教育系統之外，並得提供適當措施（輔具），讓身心障礙者能平等地受教育。

案例：

- (1) 《身心障礙學生升學大專院校甄試》是身心障者者除學測和指

¹ 引自 CPRD §2 對「歧視」之定義

考外的一項重要入學管道，但此考試開放校系和名額極度分配不均，有些校系規定僅有聽障者能選填，排除了視障、肢障及其他賬別的學生；從 106 年度的簡章來看，社會工作相關學系僅台灣大學和金門大學有開招；更多的是很多校系一個名額都沒有開，造成即使用功讀書成為榜首，卻沒有想讀的科系的情形。亦讓《身心障礙學生升學大專院校甄試》保障身心障礙者升學權益的美意淪於空洞。

- (2) 肢障人士向大樓管委會反映應於大門口鋪設無障礙坡道，以便其進出，該管委會卻以：「鋪設無障礙坡道，門面不佳，影響住戶之風水」為由而拒絕鋪設。
- (3) 屢屢傳出以輪椅代步的身心障礙者欲搭乘低底盤公車卻被司機拒載，或未按規定把車體停靠近人行道再放斜坡板、綁輪椅安全帶，造成常有人從斜坡板或輪椅上摔落地情況發生，如：2017 胡庭碩、2018 罹患脊髓損傷陳小姐。即使司機有按規定操作，但常有情緒管控不佳對輪椅旅客大小聲的情況發生，讓輪椅旅客搭公車時都有很大的心理壓力，或者不敢搭公車的情況發生。

◆尊重差異（第三條第四款）

定義：

尊重各障別障礙情形與其困難的個殊性，協助時依其個別需求提供所需的服務，而不是一種協助用於全體。

案例：

2013 年台灣障礙者權益促進會舉辦的研討會中，有各種不同障別的身心障礙者參加，該會議除了選在具有無障礙空間的會場舉行，方便肢障者通行外，大會亦提供現場即時打字和手語翻譯，並提供點字書、電子檔，供聽障和視障者掌握議程內容。

筆者出於對學術的愛好，經常參與所學領域的研討會，中研院、校際、和國際的都有，但常常連無障礙空間都是奢求，遑論即時打字、手語翻譯和點字書。

◆機會均等（第三條第五款、第五條第一款、第五條第三款）

定義：

一般人所擁有的公民、政治、經濟、文化、社會等權利，身心障礙者皆應享有，以體現《世界人權宣言》§2 所保障的：「人人有資

格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別」。而「機會均等」指的是把身心障礙者的特殊性納入考量，提供實質平等的對待，而不是形式上的平等。

案例：

當一般人買舞台劇、演唱會等表演藝術票卷能輕鬆地用網路搶票，身障者欲購買身障票（輪椅席）卻普遍地必須用傳真，只有兩廳院和極少數的演唱會可直接用網路買票。而傳真機一次只能接收一隻號碼的撥入，若是熱門的演出，想買票的人往往必須花非常多時間傳真，一兩個小時是常事，好不容易傳進去了，又常常收到工作人員門票售罄得通知。像這樣以舊式科技傳真機傳真、人工統計審核再回復的購票方式，除了不符合效益原則，更重要的是，它同時蘊涵著身障者進行藝文參與「文化不平權」的問題，身心障礙者也是人，也要上課、工作、就醫……，為什麼在一般人輕鬆地用網路搶票的同時，身心障礙者必須辛苦的傳真勒？！

◆無障礙（第三條第六款、第九條）

定義：

無障礙，以「通用設計」(universal design) 為核心概念，採取適當措施，讓所有人都可以使用，可自由進出建築物、搭乘交通工具、使用資訊通信服務等等。

案例：

我國雖有《身心障礙權益保障法》和內政部建築法規訂定公共建築無障礙設施的規範，如：無障礙廁所內要有扶手和求助鈴、斜坡道的設置和導盲磚等。但經筆者實際觀察發現，很多地方的無障礙設施只是虛有形式毫無功能性可言，如：導盲磚作為視障者的引導設施，但有一個火車站月台導盲磚卻把視障者引向柱子，是要他們去撞牆嗎？或有無障礙廁所的馬桶設在階梯上、求助鈴要站起來才按得到等情況。而路上隨意走走可發現，絕大多數的店家門口都有階梯，輪椅無法進去。簡而言之，台灣很多地方的無障礙設施，僅形式上滿足於規定，但更多是許多縣市連形式的滿足都沒有。

無障礙環境的落實，法律有訂定相關罰則，但監察院糾正文指出「惟據內政部查復資料顯示，101年至104年全國22個地方政府依

身心障礙者權益保障法第 88 條所處之罰鍰收入總額從 101 年之 183 萬餘元，減少至 104 年之 36 萬元，甚至其中臺中市、臺南市、新竹市、嘉義市、宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣、花蓮縣、金門縣及連江縣等 10 個縣市於該 4 年罰鍰收入均為 0 元。」²各地方政府明明有很多地方無障礙設施不合法規亦無改善，但地方政府卻以勸查輔導替代裁罰，將使身心障礙者權益保障法第 88 條所明定之罰則淪於形式。無障礙空間的改善在主管機關督導不利的情況下，更為困難。

四、 結論與建議

綜合上述的討論，我們可以知道CRDP旨在保障身心障礙者自由平等的人權之積極實現。希冀考察事實結構面向與考量身心障礙者的障礙和困難之個殊性，將不同群體間的差異納入，以提供實質的平等，讓身心障礙者能積極的參與社會，具有事實平等 (De Facto Equality)³。

筆者的建議有三：

(1) 反歧視立法

「反歧視」是CRPD重要核心原則，美國、澳洲和瑞典等國家有反歧視立法，以單獨的法案保護任何可能被歧視的人及直接歧視 (direct discrimination)⁴和間接歧視 (indirect discrimination)⁵，台灣無如單獨的反歧視法案，而是在《身心障礙權益保障法》§16、§39、§40、§82 和《就業服務法》§6 中訂定反歧視規範，缺乏具整全性的反歧視法案，來統整並積極保障《國際人權宣言》和憲法所禁止的歧視。

(2) 無障礙環境的落實

目前大眾對「無障礙」的概念拘限於建築物的物理環境，未有「通用設計」和資訊無障礙的概念。筆者認為，須進一步提高大眾對「無障礙環境」的內涵與必要性之認識，讓他們知道那是生活中不可或缺的一部分，是未身體機能完全發育的小孩、身體機能退化的老人、因行動力受懷孕影響的孕婦，和在突發狀況中需要無障礙環境的人，都會需要的東西，而不僅限於身心障礙者使用。除了建築物理環境外，無障礙公共運輸嚴重不足，且城鄉分布不均，

²監察院，糾正案文 (106 財正 0002)，106 年 2 月，頁 21。

³事實平等：考量具體社會樣態，以國家積極介入，透過公權力之作為，促進消除歧視的根源，e. g. 定額進用、職務再設計。

⁴直接歧視：指在相同形況下對待身心障礙者比對待其他人較不受歡迎，e. g. 拒絕租屋給身障者。

⁵間接歧視：指的是一體適用原則，如：以一般人平均身高來設計的自動化機器，小孩、輪椅族、其他病變者，無法操作。

也是一大問題，。

政府目前有訂定規範和罰則，但執行力不佳（請見上節無障礙那點），使法律淪為裝飾，使身心障礙者及其他有需求的人的權益受到損害。

(3) 賦予「合理調整」具體定義和法律地位

「合理調整」，指在根據具體情況，在不造成過度負擔的情況下，按需要進行必要的修改和調整，以確保身心障礙者在與其他人平等的基礎上享有或行使所有人權和自由。⁶合理調整的理念，是為了要達到「差異但平等」

(different but equal) 的目標 (邱大昕, 2017: 236)，但目前台灣身心障礙法規並無定義合理調整的義務範圍、判斷是否「合理」的客觀標準，及拒絕提供合理調整的罰則⁷。在此情況下，很難對身心障礙者的權益有所保障。

參考資料

專書、期刊論文

林萬億、劉燦宏著，《台灣身心障礙者權益與福利》，台北：五南出版，2014。

邱大昕，〈CRPD 與「合理調整」〉，社區發展季刊，157 期，2017。

王國羽，〈聯合國身心障礙權利公約對我國的啟示〉，社區發展季刊，123 期，2009。

周月清，〈2006 年身心障礙者權利公約〉，社區發展季刊，123 期，2009。

張晁綱，《論身心障礙者權利公約中合理調整義務於我國之實踐：兼以美國、歐盟與歐洲人權公約作為借鏡》，政大法律系，2017。

其他

人權公約施行監督聯盟總協調，《身心障礙者權利公約初次國家報告——2017 平行報告》。

身心障礙者權利公約 (CRPD) 初次國家報告——國際審查委員會提出之問題清單及政府機關回應內容。

國際審查委員會 (IRC) 2017 年 11 月 3 日就中華民國施行身心障礙者權利公約 (CRPD) 初次國家報告結論性意見。

臺灣社區居住與獨立生活聯盟 CRPD 民間報告。

中華民國身心障礙聯盟聯合國身心障礙者權利公約平行報告書，2017。

⁶ 引自 CRPDs2 之定義

⁷ 人權公約施行監督聯盟總協調，《身心障礙者權利公約初次國家報告——2017 平行報告》p. 4。