

第十一屆會議(1994)*

第 5 號一般性意見：身心障礙者

1. 國際社會經常強調，《經濟社會文化權利國際公約》對身心障礙者的人權來說極為重要。¹例如，1992 年秘書長對《關於身心障礙者的世界行動綱領》和聯合國身心障礙者十年的執行情況的審查得出的結論是，「身心障礙與經濟和社會因素密切相關」，「世界多數地區的生活條件極差，因此，向所有人提供基本的需求－食物、水、住房、醫療保健和教育－應當成為國家方案的基礎」²。即便在生活水準較高的國家，身心障礙者也往往沒有機會享受《公約》確認的一切經濟、社會及文化權利。
2. 經濟社會文化權利委員會，和其前身的工作小組，皆曾被聯合國大會³和人權委員會⁴明確要求對《公約》締約國是否遵循其確保身心障礙者充分享受相關權利的義務，進行監督。然而，委員會迄今為止的經驗表明，締約國在報告中對這一問題，並未給予足夠的重視。這看來是與聯合國秘書長的結論相一致的，該結論說，「多數國家政府仍缺乏能有效改善身心障礙者狀況的決定性的協同措施」。⁵因此，有必要檢討並強調身心障礙者相關議題，在與《公約》所載義務產生關連時，浮現的某些方式。
3. 目前，「身心障礙」一詞仍沒有國際上普遍接受的定義。不過，在此，只要採用 1993 年的《標準規則》採用的定義，即為已足。規則指出：「『身心障礙』一詞概括地泛指世界各國任何人口中出現的許許多多的各種功能上的限制。人們出現的身心障礙既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是醫學上的狀況或精神疾病。此種缺陷、狀況或疾病有可能是長期的，也可能是過渡性質的。」⁶

* 載於 E/1995/22 號文件。

¹ 關於問題的全面審查，見人權和身心障礙問題特別報告員 Leandro Despouy 先生編寫的最後報告(E/CN.4/Sub.2/1991/31)。

² A/47/415, 第 5 段。

³ 見大會 1982 年 12 月 3 日第 37/52 號決議(第 1 段)中通過的《關於身心障礙者的世界行動綱領》第 165 段。

⁴ 見人權委員會第 1992/48 號決議第 4 段和第 1993/29 號決議第 7 段。

⁵ A/47/415, 第 6 段。

⁶ 大會 1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議，附件，《身心障礙者機會均等標準規則》，(前言，第 17 段。)

4. 按照《標準規則》採用的角度，本號一般性意見採用「persons with disabilities」的英文一詞，而不採用原先的「disabled persons」英文詞。論者曾指出，後者可能被誤解為隱含所指涉者作為人的能力已然喪失。
5. 《公約》並未明確提及身心障礙者。不過，《世界人權宣言》確認，人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。而且，由於《公約》的條款完全適用於社會所有成員，身心障礙者顯然有資格享受《公約》確認的一切權利。此外，當有必要提供特殊待遇時，締約國必須酌情採取措施，盡最大可能利用可使用的資源，使身心障礙者能夠在享受《公約》明確規定的權利方面克服身心障礙帶來的種種不利因素。再者，《公約》第二條第二項，規定「……本公約所載之各種權利」之行使不得基於某些具體理由「或其他身分」而受任何歧視，非常清楚地適用於基於身心障礙的歧視。
6. 《公約》缺乏明確的與身心障礙相關的條款的原因，可以歸因於在 25 年多前起草《公約》之時，對於以清楚明確方式，而不是僅以隱含的方式處理此一問題的重要性，缺乏認識。不過，較為近期的國際人權文件，明確地處理了此一問題。這些文件有：《兒童權利公約》（第二十三條）；《非洲人權和民族權利憲章》（第十八條第四項）；《美洲人權公約經濟、社會和文化權利附加議定書》（第十八條）。由此表明，身心障礙者的人權必須透過整體乃至具體制定的法律、政策和方案加以保護和促進，此一觀點現已得到廣泛接受。
7. 依照此一作法，國際社會已在下列文書中，申明其確保身心障礙者各項人權獲得完整保障的承諾：(a)《關於身心障礙者的世界行動綱領》，該文書規定了一個政策架構，旨在推動「預防身心障礙的有效措施，推動康復和實現『身心障礙者』『充分參與』社會生活和發展的目標，以及實現『平等』的目標」；⁷(b)1990 年通過的《關於設立和發展國家身心障礙者問題協調委員會或類似機構的準則》；⁸(c)1991 年通過的《保護精神病患者和改善精神保健的原則》；⁹(d)1993 年通過的《身心障礙者機會均等標準規則》（下稱《標準規則》），該文件的宗旨是確保所有身心障礙者皆「得行使與其他人同樣

⁷ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註 3）第 1 段。

⁸ A/C.3/46/4, 附件一。另見《發展中國家身心障礙者問題國家協調委員會的作用和職能國際會議的報告》，北京，1990 年 11 月 5 日至 11 日(CSDHA/DDP/NDC/4)。另見經濟及社會理事會第 1991/8 號決議和大會 1991 年 12 月 16 日第 46/96 號決議。

⁹ 大會 1991 年 12 月 17 日第 46/119 號決議，附件。

的權利與義務」。¹⁰《標準規則》極具重要性，對於更精確地具體指明締約國在《公約》之下所負擔的相關義務，提供了特別重要的指引。

一、締約國的一般義務

8. 據聯合國估計，目前世界上有 5 億多名身心障礙者。其中，有 80% 居住在開發中國家的農村地區，估計有 70% 沒有得到充分的所需的服務或根本沒有得到此類服務。所以，改善身心障礙者的狀況這一任務與《公約》每個締約國直接相關。儘管為促進身心障礙者的經濟、社會及文化權利的充分實現，各國所選擇的手段必然會很不相同，但沒有任何國家不需要在政策和方案上作出重大努力。¹¹
9. 《公約》締約國有義務在最大限度地利利用其可使用的資源的情況下推動有關權利的逐步實現。這項義務所要求政府的，所需要的努力，明顯不僅僅是不採取可能會對身心障礙者產生不利影響的措施。針對這一易受傷害和處於不利地位的群體，締約國所負的義務是：採取積極行動，減少結構性的不利，並酌情給予身心障礙者優惠待遇，以實現所有身心障礙者充分參與社會和在社會中享有與其他人平等的地位的目標。這幾乎必然意謂著需為此目的提供額外的資源，以及需要採取各種各樣的專門措施。
10. 聯合國秘書長的一份報告指出，已開發國家和開發中國家過去 10 年的事態發展，從身心障礙者的角度來看，是極為不利的：「……經濟和社會狀況目前正在惡化，其標誌是成長率降低、失業率上升、公共支出減少、正在進行的結構調整方案和民營化，都對有關方案和服務產生了不利影響。……如果目前的不利趨勢繼續下去，『身心障礙者』就可能被不斷擠到社會的邊緣，只得依靠非常態性救助。」¹²正如委員會曾經指出的（第 3 號一般性意見（1990，第五屆會議）第 12 段），在資源極為有限的時期，締約國保護其社會中弱勢群體的義務的重要性，不是減少，而是增加。
11. 鑒於世界各國政府日益重視以市場為基礎的政策，此處應當強調締約國在這些方面義務的某些層面。其中之一，是確保不論公營部門和民營部門，在適當限度內，都受到規制，以確保身心障礙者得到公平合理待遇。在提供公共

¹⁰ 《標準規則》，（見以上註 6），導言，第 15 段。

¹¹ 見 A/47/415, 各處。

¹² 同上，第 5 段。

服務的安排正日益民營化，對自由化市場的依賴程度之高，屬前所未有的情況下，有必要使私人雇主、貨物和服務的私人提供者以及其他非公營組織受到與身心障礙者相關的不歧視與平等規範的約束。只要此種保護不擴展到公營部門以外，身心障礙者參與主流群體活動和作為社會的積極成員充分發揮其潛力的能力就會受到嚴重甚至往往是任意的限制。這並不是說立法總是試圖消除民營部門的歧視現象的最有效的手段。例如，《標準規則》尤為強調這一點，即各國有必要「採取行動，提高社會對身心障礙者及其權利、需要、潛能和貢獻的認識」。¹³

12. 如果政府不進行干預，就往往會出現自由化市場的運行對身心障礙者個人或團體產生不利影響這一情況。在這種情況下，政府有責任介入，並酌情採取措施，以減輕、增補、補償或消除市場力量所造成的這類不利影響。同樣，政府固然可以依靠民間志工團體以各種方式扶助身心障礙者，但這類安排絕不能免除政府確保充分遵守其在《公約》之下所負義務的責任。正如《關於身心障礙者的世界行動綱領》所指出的，「針對導致損害的情形採取救濟措施和應付身心障礙的後果的最終責任應由政府承擔」。¹⁴

二、履行義務的手段

13. 締約國為履行《公約》之下對身心障礙者的義務應採用的方法大致與履行其他義務所用的方法相同（見第1號一般性意見（1989，第三屆會議））。這些方法包括：需要透過經常性的監督，確定一國境內所存在問題的性質和範圍；需要針對已確定的要求採行適當的專門政策和方案；需要酌情制定立法，並消除任何現行的具歧視性的立法；需要作出適當的預算撥款，或在必要時尋求國際合作與協助。就後者而言，依照公約第二十二條及第二十三條所提供的國際協助，對於一些開發中國家能夠履行其公約義務，可能是一個特別重要的因素。
14. 此外，國際社會已再三確認，此領域的政策制定和方案執行工作應在與有關人員團體的代表密切協商，並在這些代表有所參與的基礎上進行。基此，《標準規則》建議，應盡力促進國家協調委員會或類似機構的設立，將其作為國家處理身心障礙者問題的中心機構。在這樣做的過程中，政府應考慮到1990

¹³ 《標準規則》，（見以上註6），規則1。

¹⁴ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註3），第3段。

年的《關於設立和發展國家身心障礙者問題協調委員會或類似機構的準則》。¹⁵

三、消除基於身心障礙的歧視的義務

15. 對身心障礙者法律上和事實上的歧視由來已久，而且有各種形式。這類歧視有明顯使人反感的歧視，如剝奪受教育的機會；也有「難以察覺」的歧視，如通過有形和社會障礙之設置，進行隔離和孤立。為《公約》的目的，「基於身心障礙的歧視」可界定為包括以身心障礙為理由，所實施的任何區分、排斥、限制或優惠、或合理調整之剝奪，且其具有取消或損害經濟、社會及文化權利的承認、享受或行使之效果。經由忽視、無知、偏見和不正確的預設，以及經由排斥、區分或隔離，身心障礙者往往無法在與正常人平等的基礎上行使其經濟、社會及文化權利。基於身心障礙的歧視造成的影響在教育、就業、住房、交通、文化生活、進入公共場所和取得公共服務等方面尤為嚴重。
16. 儘管過去十年在立法方面有些進展，¹⁶但身心障礙者的法律狀況仍然很差。為了消除以往和目前的歧視，抑制未來的歧視，在身心障礙者問題上制定全面性的反歧視立法，似乎在所有締約國都是不可或缺的。此種立法不但應當儘可能和儘量適當地為身心障礙者提供司法救濟，也應當提供社會政策方案，使身心障礙者得以擁有融合、自主與獨立的生活。
17. 反歧視措施應基於身心障礙者和非身心障礙者權利平等的原則。用《關於身心障礙者的世界行動綱領》的話說，這「意味著每個人的需求具有相同的重要性，這些需求應是規劃社會的基礎；意味著一切資源的使用均必須以確保每個人有平等參與機會的方式進行。身心障礙者政策應確保〔身心障礙者〕能得到所有社區服務」。¹⁷
18. 鑒於為消除現存歧視並為身心障礙者創造公平合理機會，均需採取適當措施，只要以平等原則為基礎並僅為實現此一目標的必要範圍內而採取，就不應將此類行動視為《經濟社會文化權利國際公約》第二條第二項意義上的歧視。

¹⁵ 見以上註8。

¹⁶ 見A/47/415,第37-38段。

¹⁷ 《關於身心障礙者的世界行動綱領》(見以上註3)，第25段。

四、《公約》的具體條款

A. 第三條：男女所享有的平等權利

19. 身心障礙者有時被視為沒有性別的人。因而，身心障礙婦女所遭受的雙重歧視往往受到忽視。¹⁸ 儘管國際社會再三呼籲，要求特別重視身心障礙婦女的狀況，過去十年間所做的努力仍甚少。聯合國秘書長關於《世界行動綱領》執行情況的報告不止一次提到了身心障礙婦女受到忽視的問題。¹⁹ 因此，委員會敦促締約國處理身心障礙婦女問題，在今後於經濟、社會及文化權利相關方案之實施中，將此問題置於高度優先地位。

B. 第六條至第八條：與工作有關的權利

20. 基於身心障礙的歧視，在就業領域極為顯著且持續的存在。在多數國家，身心障礙者的失業率高出正常人的兩到三倍。身心障礙者即使被僱用，也大多從事低工資工作，幾乎沒有社會和法律保障，而且往往與勞動市場的主流隔離。各國應積極支持將身心障礙者納入正規勞動市場。
21. 只要身心障礙工作者唯一的真正機會是以低於標準的工作條件在所謂的「庇護」設施內工作，公約第六條第一項之「人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利」就得不到實現。使某一類身心障礙者實際上僅能從事某些職業或僅限於生產某些產品的安排，會使這項權利遭到侵犯。同樣，根據《保護精神病患者和改善精神保健的原則》²⁰ 第13(3)段，於機構內施以相當於強迫勞動的「治療處遇」也是不符合《公約》規定的。在這方面，《公民與政治權利國際公約》關於禁止強迫勞動的規定也是相關的。
22. 《標準規則》規定，身心障礙者無論在農村還是城市，必須在勞動市場上享有從事有收穫並能獲得報酬就業^(編輯者註)的同等機會。²¹ 為此，消除阻礙融入社會，尤其是就業的人為障礙，就特別重要。正如國際勞工組織指出，常見之身心障礙者不能就業的理由，往往是社會先前在交通、住房和工作地點等方

¹⁸ 見 E/CN.4/Sub.2/1991/31(見以上註1)，第140段。

¹⁹ 見 A/47/415, 第35、46、74、77段。

²⁰ 見以上註9。

編輯者註：有收穫的就業/生產性就業 (productive employment)，不僅只侷限於獲取薪資，尚包括自我實現及尊嚴在內。

²¹ 《標準規則》(見以上註6)，規則7。

面所樹立的物理障礙。²²例如，只要工作場所的設計和建造使輪椅無法進入，雇主就能將此作為不能僱用使用輪椅者的「理由」。政府也應制定政策，提倡並規定具彈性與替代性的工作安排，以合理顧及身心障礙者的需求。

23. 同樣，由於政府沒能確保使身心障礙者能使用有些交通方式，大大減少了身心障礙者找到合適、融合性的工作，接受教育和職業培訓或乘坐運輸工具前往各類設施的機會。的確，身心障礙者能利用適當的，乃至必要時專門為其需求設計的交通方式，對於落實他們經公約所確認的所有權利，至關重要。
24. 《公約》第六條第二項規定的「技術與職業指導及訓練方案」應反映所有身心障礙者的需要，在融合性的環境中進行，並且應在身心障礙者代表充分參與的情況下規劃和執行。
25. 「享受公平與良好之工作條件」的權利（第七條）適用於所有身心障礙工作者，不論其是在庇護設施工作還是在公開的勞動市場工作。如果身心障礙工作者和非身心障礙工作者做同樣的工作，前者不應在工資或其他條件方面受到歧視。締約國有責任確保身心障礙不被用作訂立較低勞工保護標準或支付低於最低工資的報酬的藉口。
26. 與工會有關的權利（第八條）同樣適用於身心障礙工作者，不論這些工作者是在特別工作場所還是在公開的勞動市場工作。此外，第八條與結社自由權利等其他權利結合觀察，強調了身心障礙者成立自己組織的權利的重要性。要使這些組織能有效促進和保護身心障礙者的經濟及社會利益（第八條第一項第一款），政府機關和負責處理與身心障礙者有關的所有事務的機構就應定期徵求這些組織的意見。此外，對這些組織提供財務支助和其他方面的支持，以確保其健康發展，也可能是必要的。
27. 國際勞工組織已在身心障礙者與工作有關的權利方面擬訂了重要和全面的文件，其中主要有關於身心障礙者職業康復和就業的第 159 號公約(1983)。²³委員會鼓勵公約締約國考慮批准這項公約。

C. 第九條：社會保障

28. 社會保障和維持收入方案對身心障礙者來說特別重要。《標準規則》規定，「各國應確保向那些由於身心障礙或與身心障礙有關的原因而暫時喪失了

²² 見 A/CONF.157/PC/61/Add.10, 第 10 頁。

²³ 還見關於身心障礙者職業康復的第 99 號建議(1995)和關於身心障礙者職業康復的第 168 號建議(1983)。

收入或減少了收入，或得不到就業機會的身心障礙者，提供適足的收入補助」²⁴這種補助應反映對扶助與因身心障礙所生其他費用的特殊需求。此外，補助還應儘可能涵蓋負責照顧身心障礙者的個人（其中大多數為婦女）。這些人，包括身心障礙者的家庭成員，由於他們提供扶助的角色而往往急需得到財務支援。²⁵

29. 將身心障礙者安置於機構，除非基於某些理由而變得有必要，不應視為對身心障礙者的社會保障和收入支助權利的一種適足的替代。

D. 第十條：保護家庭、母親和兒童

30. 對於身心障礙者，《公約》要求應向家庭提供「保護和扶助」的規定，意謂應盡一切努力使身心障礙者（在其願意的情況下）與其家人生活在一起。第十條也意味著，根據國際人權法一般原則，身心障礙者有權結婚並擁有自己的家庭。這些權利常常被忽視或剝奪，對於精神障礙者尤其如此。²⁶在此種情況和其他情況下，「家庭」一詞應作廣義解釋，並應在解釋時考慮到當地適當的習慣用法。締約國應確保法律、社會政策和做法不得阻礙這些權利的實現。身心障礙者應得到必要的諮詢服務，以行使和履行其在家庭中的權利和義務。²⁷
31. 身心障礙婦女也應有權在生育和妊娠方面得到保護和支助。《標準規則》規定，「不得剝奪身心障礙者過性生活、保持性關係和生兒育女的機會」。²⁸這些需要和願望的承認和對待，應結合娛樂和生育這兩方面。世界各地的男女身心障礙者通常享受不到這些權利。²⁹事先未告知並徵得身心障礙婦女同意而使其絕育，及使其流產，都是對第十條第二項的嚴重違反。
32. 身心障礙兒童特別容易遭受剝削、虐待和遺棄，因而按照《公約》第十條第三款（以及《兒童權利公約》更加強化的相應條款）的規定，有權受到特殊保護。

²⁴ 《標準規則》（見以上註6），規則8，第1段。

²⁵ 見A/47/415,第78段。

²⁶ 見E/CN.4/Sub.2/1991/31（見以上註1），第190、193段。

²⁷ 見《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註3），第74段。

²⁸ 《標準規則》（見以上註6），規則9，第2段。

²⁹ 見E/CN.6/1991/2,第14段和第59-68段。

E. 第十一條：享受適足生活程度的權利

33. 除了有必要確保身心障礙者得到適足的食物、可取得的住房和其他基本物質需求外，還有必要確保「向身心障礙者提供『支持性服務』包括輔助器具，幫助他們提高日常生活方面的獨立能力和行使他們的權利」。³⁰ 得到適足衣著的權利對身心障礙者來說也特別重要，因為身心障礙者在衣著方面有特殊需求，落實這項權利能使其在社會中充分和有效地發揮作用。在這方面，應儘可能對其提供適當的個人協助。此種協助應以充分尊重相關人之人權的方式，本持這種精神提供。同樣，正如委員會在第4號一般性意見（1991，第六屆會議）第8段中指出的，得到適足的住房的權利包括身心障礙者得到可取得的住房的權利。

F. 第十二條：身體與精神健康的權利

34. 《標準規則》規定，「各國應確保對身心障礙者特別是對幼兒和兒童，在同一體系內提供與其他社會成員同樣水準的醫療照護」。³¹ 身體與精神健康的權利也意謂著有權得到並獲益於有關的醫療和社會服務，包括矯正裝置，以使身心障礙者無需依賴別人，防止造成進一步身心障礙，並支持其融入社會。³² 同樣，應向身心障礙者提供康復服務，以使其「達到並維持獨立與正常生活的最適水準」。³³ 所有這些服務，均應以使有關人員能維持對其權利和尊嚴充分尊重的方式提供。

G. 第十三條及第十四條：受教育權

35. 當今許多國家的教學方針都確認，身心障礙者在一般教育體系中接受教育，是最好的。³⁴ 《標準規則》規定，「各國應確認患有身心障礙的兒童、青年和成年人應能在融合班級環境中享有平等的初等、中等和高等教育機會的原則」。³⁵ 為了做到這一點，各國應確保向教師提供培訓，使其能在一般學校中向身心障礙兒童傳授知識，並應確保提供必要的設備和協助，以使身心障

³⁰ 《標準規則》（見以上註6），規則4。

³¹ 同上，規則2，第3段。

³² 見《身心障礙者權利宣言》（大會1975年12月9日第3447(XXX)號決議，第6段；《關於身心障礙者的世界行動綱領》（見以上註3），第95-107段。

³³ 《標準規則》（見以上註6），規則3。

³⁴ 見A/47/415,第73段。

³⁵ 《標準規則》（見以上註6），規則6。

礙者達到與其非身心障礙同學相同的教育水準。對於聽覺障礙的兒童，應確認手語為一種單獨的語言，向這類兒童提供，並應認知該語言在這類兒童整體社會環境中的重要性。

H. 第十五條：參加文化生活和享受科學進步的權利

36. 《標準規則》規定，「各國應確保身心障礙者有機會發揮其創造力以及藝術和智力潛能，不僅為了他們自己，而且還為了豐富他們所在的城鄉社區。……各國應促使各種文化表演和服務場所對身心障礙者是可取得並可使用的……」。³⁶娛樂、運動和旅遊場所也應如此。
37. 身心障礙者充分參與文化和娛樂生活的權利更進一步要求盡最大可能消除資訊交流方面的障礙。這方面的一些有益措施可能包括「採用有聲讀物、以簡單語言寫成，格式清楚並配有彩色的書面資料，以便利心智障礙者；以及為便利聽覺障礙者所調整過的電視和劇院」。³⁷
38. 為促進身心障礙者平等地參與文化生活，政府應在身心障礙問題上對公眾進行宣傳教育。具體而言，應採取措施消除對身心障礙者的偏見或迷信想法，例如，有人認為患癲癇是因為鬼怪纏身，身心障礙兒童是對家庭的一種懲罰等等。同樣，還應對公眾進行教育，使其接受身心障礙者在使用餐館、旅館、娛樂中心和文化設施方面，有與其他任何人同等的權利。

³⁶ 同上，規則 10，第 1-2 段。

³⁷ 見 A/47/415，第 79 段。