

調 查 報 告

壹、案由：女性身心障礙者之就業率、受暴及虐待問題未受重視，政府應如何改善。

貳、調查意見：

本案依本院民國(下同)102 年婦女人權保障實務研討會發現相關問題立案調查，案經函請行政院秘書長及審計部說明到院，業經調查竣事。茲將調查意見臚列如後：

一、我國有關女性身心障礙者之相關統計資料散見於不同調查及公務統計報表，未能完整呈現女性身心障礙者之社會、經濟參與情形，且缺乏整合，不利進行相關研究及政策之推展，宜籌謀改進。

(一)為提升我國婦女人權，並與國際人權體系接軌，我國於 96 年由總統簽署加入《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 下稱 CEDAW)，100 年 6 月 8 日制定消除對婦女一切形式歧視公約施行法，並自 101 年 1 月 1 日起施行，使 CEDAW 之規定具有國內法律效力，向國際宣示我國保障婦女人權之決心與作為。為將 CEDAW 落實於政府施政，行政院訂定 103 年至 106 年性別主流化計畫，請各部會將 CEDAW 條文(article)及一般性建議(general recommendations)納入推動。

(二)依行政院性別平等處(下稱性平處)推動落實「消除對婦女一切形式歧視公約」相關資料，CEDAW 為國際女性人權標準，CEDAW 之執行不僅限於條文，亦包括消除對婦女一切形式歧視委員會歷年頒布之一般性建議。一般性建議係為確保該公約成為活的機制(instrument)，由消除對婦女一切形式歧視公約

委員會針對 CEDAW 特定條款或當下重要議題作出解釋性意見，並於其中建議各國家應採行之改革措施。自西元 1991 年起，該委員會開始通過「跨領域」(cross-cutting)主題之一般性建議，內容更加詳盡，且更具全面觀照，為締約國提供在各國國內實施 CEDAW 之明確指導，例如第 18 號一般性建議關注身心障礙婦女處境。爰 CEDAW 之執行不僅限於條文，亦包括該委員會歷年頒布之一般性建議，一般性建議已漸開始關切如身心障礙婦女等跨領域主題。

(三)又依「第 18 號一般性建議：身心障礙婦女(disabled women)」：消除對婦女歧視委員會顧及《消除對婦女一切形式歧視公約》第 3 條等，審議 60 多份締約國定期報告，認為很少提及身心障礙婦女，關注身心障礙婦女因其特殊生活條件而遭受的雙重歧視，回顧《奈洛比提升婦女前瞻策略》第 296 段，其中在「應特別關注的領域」標題下，將身心障礙婦女視為一個脆弱的群體，申明支持《關於身心障礙者的世界行動綱領》(西元 1982 年)，建議締約國在定期報告中提供資料，介紹身心障礙婦女的情況和為解決其特殊情況所採取的措施，包括為確保其能同樣獲得教育和就業、保險服務和社會保障，及確保其能參與社會和文化生活等各方面所採取的措施。爰依該一般性建議，締約國應提供資料介紹身心障礙婦女情況，確保其能同樣參與社會和文化生活。

(四)惟查，有關我國身心障礙者性別統計情形：

- 1、依 CEDAW 施行法第 6 條規定，政府應建立消除對婦女一切形式歧視報告制度，每 4 年提出國家報告。我國消除對婦女一切形式歧視公約第 2 次國家報告於 102 年底撰寫完成，內容為我國於 98 年至 101 年間，在建立性別平等機制、法規及於

政治及公共參與、參與國際組織、人身安全、教育、工作、健康、福利、家庭婚姻、法律等各面向推動婦女人權之具體進展及成果，惟經彙整該報告各部分與身心障礙婦女相關之內容如下，應充實並擴充，以呈現身心障礙婦女之完整情況：

- (1) 98 年至 101 年性侵害通報被害人女性占 80%-85%，身心障礙被害人約占 9%，其中女性占 82%-90%。
- (2) 「特殊教育法」保障身心障礙及資賦優異之國民，均有接受適性教育之權利，並於 98 年修正時朝向融合教育發展。於 97 至 100 學年度之身心障礙學生畢業人數統計顯示，女性身心障礙學生選擇就讀特殊教育學校之比率高於一般學校。
- (3) 101 年女性非勞動力人口為 493 萬人(占總非勞動力人口之 60.95%)，其中有 48.16%因料理家務而未參與勞動，高齡和身心障礙(25.01%)、求學及準備升學(21.12%)次之。
- (4) 100 年身心障礙者勞動力人數為 19 萬 8,277 人，非勞動力 83 萬 8,165 人，勞動力參與率為 19.13%。失業人數為 2 萬 4,492 人，失業率為 12.35%；男性失業率為 12.52%，女性為 11.97%。分析想接受僱用，但無法找到工作之主要原因，女性以「工作內容不合適」、「一般人對身心障礙者之刻板印象」、「體力無法勝任」為前 3 名。
- (5) 我國以照顧小孩、在學進修或料理家事為生活重心的婦女約占 50.61%，沒有收入婦女占 38.59%，主要困擾為經濟問題。101 年老年、身心障礙及低收入戶婦女占各該人口群之 59%

、43%及 49%。我國法律規定各種津貼補助均需用於受補助者之生活所需，如為他人挪用則停止補助；婦女所申請之津貼補助則撥入其本人帳戶。

- (6)身心障礙者生活補助：依經濟狀況及身心障礙程度發給，每人每月補助金額自 3,500 元至 8,200 元。101 年補助 32 萬 7,922 人，受益人數分析女性占 43%。
- (7)100 年修正法規，除調高弱勢者生活補助，並建立社會福利津貼制度每 4 年參照消費者物價指數成長率調整，調整項目包含身心障礙者生活補助、中低收入老人生活津貼、中低收入家庭兒童及少年生活扶助、國民年金各項年金給付、原住民給付、低收入戶家庭生活補助、低收入戶兒童生活補助、低收入戶就學生活補助及老年農民福利津貼，提升弱勢婦女經濟保障。
- (8)身心障礙參與情形：為鼓勵身心障礙者外出活動，豐富其精神及文化生活，並確保其社會參與之權益，依據身心障礙者權益保障法規定，公營或公設民營風景區、康樂場所或文教設施，應予免費優待；其為民營者，應予半價優待。另結合民間資源，補助財（社）團法人機構或團體辦理各項身心障礙者休閒、育樂、研習等福利服務活動，以促進身心障礙者之社會參與，101 年受益人次合計 17 萬 4,057 人次，其中女性占 47.62%。
- 2、依該報告，為督促各級政府機關於 103 年完成法令之制定、修正或廢止，及行政措施之改進，以符合 CEDAW 施行法規定，102 年性平處成立

CEDAW 法規檢視專案審查小組，審查各部會提報之法規及行政措施檢視情形以及疑義部分，後續將建立政府追蹤管考機制，督導各部會及縣市政府依據法規及行政措施檢視結果，修訂法規、提出改進措施、制定暫行特別措施及建置完整的性別統計。

- 3、又依行政院秘書長 102 年 9 月 18 日院臺性平字第 1020147840 號函復：性平處責成各權責機關配合建置性別統計，以了解身心障礙婦女之雙重弱勢處境，並研析原因、提出因應對策。行政院主計總處於審核各機關報送之調查實施計畫及公務統計報表時，均適時提醒於調查問卷及結果表式中呈現性別區分，建立性別統計。衛生福利部有關身心障礙類公務統計報表，均已區分性別，故有關各障礙類別、程度、各地區身心障礙者之性別比例，均於統計報表中呈現。未來如有新增報表，均予區分性別呈現，俾從統計資料中瞭解身心障礙婦女狀況。惟查，有關確保女性身心障礙者能同樣獲得教育和就業、保險服務和社會保障及確保其能參與各方面社會和文化生活，跨領域主題之相關統計資料卻散見於不同調查及公務統計報表，可利用性降低，亦無從檢視是否就相關各層面完整建置，未能彰顯第 18 號一般性建議關注身心障礙婦女處境之精神。致依本院 102 年婦女人權保障實務研討會發言單紀錄：「在性別統計中無身心障礙性別統計，而『女性』圖像中未將女性身心障礙者納入。因無身心障礙性別統計及調查研究，使女性障礙者之處境未被瞭解，沒有特別對策，讓身障女性的受暴及虐待問題被忽略。」。

(五)綜上，自西元 1991 年起，消除對婦女歧視委員會通過跨領域主題之一般性建議，更具全面觀照，且於西元 1991 第十屆會議通過「第 18 號一般性建議：身心障礙婦女」，惟我國有關身心障礙婦女之統計資料散見於不同調查及公務統計報表，未能完整呈現其社會經濟參與情形，且乏整合，不利進行相關研究及政策推展。按依我國《消除對婦女一切形式歧視公約》第 2 次國家報告：「102 年性平處成立 CEDAW 法規檢視專案審查小組，審查各部會提報之法規及行政措施檢視情形以及疑義部分，後續將建立政府追蹤管考機制，督導各部會及縣市政府依據法規及行政措施檢視結果，修訂法規、提出改進措施、制定暫行特別措施及建置完整的性別統計」，允宜將身心障礙者性別統計資料之完整建置納入辦理。

二、我國現有統計資料顯示，身心障礙婦女面臨之性別差異較非身心障礙婦女更為嚴峻，性別平等政策綱領雖已明定重視脆弱婦女群體之優先需求及於各層面重視女性身心障礙者之雙重弱勢處境，且相關單位已分別推動性別與身心障礙政策，惟是否符合女性身心障礙者之需求並足以消除雙重弱勢，仍待關注。

(一)我國統計資料顯示，身心障礙者之性別差異情形與非身心障礙者不同，身心障礙婦女面臨之性別差異較非身心障礙婦女更為嚴峻：

1、查 101 年度一般民眾之勞動參與率為 58.35%，男性為 66.83%，女性為 50.19%；100 年度身心障礙者勞動參與率為 19.13%，男性為 23.56%，女性為 13.29%，身心障礙者勞動參與率為與一般民眾相較甚低。再就近 10 年勞動參與率觀之，相較於一般民眾約呈持平之走勢，由 92 年之 57.34%

微幅上升為 101 年之 58.35%，身心障礙者之勞動參與率卻大幅下降，自 92 年之 26.37% 下降至 100 年之 19.13%，下降 7.24%。

2、次查，一般民眾當中，男性勞動參與率於 92 年為 67.69%，101 年為 66.83%，大約持平；而女性則由 92 年之 47.14% 上升至 101 年之 50.19%，緩步持續上升 3.05%，女性勞動參與率之提升較男性為多。但在身心障礙者當中，男性勞動參與率自 92 年之 32.44% 降至 100 年之 23.56%，下降 8.88%，女性勞動參與率自 92 年之 18.10% 至 100 年之 13.29%，下降 4.81%，但就幅度而言，男性降幅為 27.37%，女性降幅則為 26.57%，並無顯著區別，女性身心障礙者之勞動參與率隨整體身心障礙者勞動參與率之下降而下降。

3、又依行政院秘書長 102 年 9 月 18 日院臺性平字第 1020147840 號函復，以身心障礙者教育程度區分，男性不識字者占 7.35%，女性不識字者占 26.43%；依本院 102 年婦女人權保障實務研討會發言單紀錄：在台灣，女性身心障礙者的處境十分不利，其經濟社會文化權利亦未受重視。在教育統計上，台灣接受高等教育之男女比例為 1.03：1，但身心障礙者接受高等教育之男女比例卻為 1.62：1。

4、前開統計資料均顯示，身心障礙婦女面臨之性別差異較非身心障礙者婦女更為嚴峻。

(二)有關政府性別政策中考量身心障礙者需要之情形，性別平等政策綱領明定重視身心障礙者之各項權益，經彙整性別平等政策綱領中與女性身心障礙者之內容，如下：

1、就業、經濟與福利篇

- (1) 對於福利與服務資源之政策規劃與執行，應重視不同性別、地域、族群、文化、年齡之差異與需求，並克服弱勢群體在相關訊息掌握的不利處境，增益支援政策之效果。
- (2) 推動「長期照顧」服務體系，及發展在地化之長期照顧資源與服務模式，尤其針對原住民、新移民、貧窮、老年、單親、獨居、身心障礙者、愛滋病患、多元性傾向者等，提供福利與就業服務。

2、人口、婚姻與家庭篇

- (1) 從各類人口群中，不論是嬰幼兒、少年、青壯年、老年、身心障礙者、弱勢、多元性傾向者、新移民等；或不同地域別，如都會、鄉村等；及不同族群別與不同性傾向的人口，都應秉持人人平等、包容心及同理心，正視其性別差異，方能真正回應各類人口的需求，以促進性別平等。
- (2) 我們主張人口政策應具有性別敏感度，並包括尊重人口中之少數群體，如雙（多）胞胎、身心障礙者、多元性傾向者之型態，才能真正落實性別正義。
- (3) 保障身心障礙者就學、就業、就醫、就養之平等權益，並應特別重視女性身心障礙者之雙重弱勢處境，使其享有尊嚴生活及發展機會。

3、健康、醫療與照顧篇

- (1) 聯合國婦女地位委員會（西元 2010 年）對北京行動綱領中的健康議題提出未來仍須加強的項目中，值得臺灣借鏡的是：……(3) 重視脆弱婦女群體的優先需求，如：身心障礙、老年、貧窮、偏遠地區和農村地區婦女等。……

(2) 為滿足青少年、青少年、育齡期婦女及其配偶、新移民女性、原住民女性、老年女性、身心障礙者、移工、多元性別取向者的性別友善照顧，不僅是成立婦女健康門診/中心、青少年門診、更年期門診，更要培力其健康素養，並協助醫事人員與社會大眾對於多元性別表現之尊重和瞭解。落實對婦女友善的醫療環境，並充分尊重女性的就醫權益及其自主性。

(三) 依行政院秘書長 102 年 9 月 18 日院臺性平字第 1020147840 號函：性平處於檢視各權責機關性別平等政策綱領辦理情形時提醒其女性身心障礙者面臨雙重歧視，請相關部會注意其有明顯之男女落差，應注意積極落實改善。性別平等政策綱領引領各權責機關積極持續推動性別平等，並由行政院性別平等會定期追蹤管考。又為符合社會實情與時精進，其內容亦採滾動式修正調整，未來相關修正建議將適時納入研議辦理。

(四) 惟依該函復：

1、行政院勞工委員會(103年2月17日改制為勞動部)針對身心障礙者男女就業比例落差所採取之措施：

(1) 提供身心障礙者個別化職業重建服務，補助地方政府設置職業重建服務窗口，以個案管理方式擬定職業重建服務計畫，提供職業輔導評量服務，協助志趣不明但具就業意願之身心障礙者，透過職業評量，獲得明確之志向。依其個別需求分別提供多元化職業訓練及就業服務，包括融合式訓練、專班式訓練、數位學習，及一般性、支持性、庇護性、居家就業服務。並提供職務再設計服務、補助，及訓練生活津

貼。

- (2) 推動友善職場環境，促進女性就業，包括：育嬰留職停薪津貼、育兒工時調整、家庭照顧假，及修正安胎休養、產假、生育給付、陪產假、生理假等規定。

相關措施係分別針對身心障礙者及女性，並無特別針對身心障礙婦女者，究是否符合身心障礙婦女之需求，有待關注。

- 2、有關針對女性身心障礙者之雙重弱勢，我國身心障礙政策中考量性別因素之情形，衛生福利部身心障礙鑑定與需求評估新制於 101 年 7 月 11 日施行，鑑定、需求評估及福利服務提供過程已將身心障礙者之個別需求納入考量，初步可因應不同性別處境提供個別化之福利服務；未來將持續分析運用新制資料，加強瞭解不同性別身心障礙者之處境，並逐步調整身心障礙政策，期能照顧不同性別身心障礙者之需求。爰不同性別身心障礙者之處境及需求仍待釐清。

- (五) 綜上，依我國現有統計資料顯示，女性身心障礙者面臨雙重弱勢，相關單位雖已分別推動性別與身心障礙政策，惟是否符合女性身心障礙者之需求，且足以消除雙重弱勢，仍待推行政策之各相關單位共同關注。

調查委員：洪昭男

中 華 民 國 103 年 5 月 7 日