

社會共融 5% 解方？ 從人權觀點探討文化平權政策發展與困境

5% Solution of Social Inclusion? The Development and Obstacle of Cultural Equality Policy from Human Right Perspective

趙欣怡* CHAO Hsin-Yi

從人權到文化權

「人權」是保障生而為人最基本之權利，在人類歷史文明發展幾千年以來，聯合國最早於 1948 年 12 月 10 日《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）第 27 條提及文化權「人人都有權利參與社會文化生活，並享受科學發展所帶來之福祉。」¹然而，對於身心障礙者之權益，一直到半世紀後，面對全球高齡化現象，社會共融及文化平權意識掘起，聯合國於 2006 年 12 月 13 日通過《身心障礙者權利公約》（The Convention on the Rights of Persons with Disabilities，CRPD），作為保障全球身心障礙者之基本人權²。臺灣立法院在 2014 年 8 月 1 日正式通過《身心障礙者權利公約施行法》，同年 8 月 20 日經總統華總一義字第 10300123071 號令制定公布實施，是國內正式以法令啟動社會平權之全民意識³。其中第 30 條「保障人民具有參與文化、娛樂、休閒和運動的權利」明訂全民皆有文化參與之基本人權，範圍涉及博物館、美術館、電影院、表演場館等觀光休閒場域，須提供無障礙硬體環境及創作發表機會，從人權立場創造身心障礙者應被保障之文化權。

「文化部」乃負責國人文化相關事務之政府機關，最早於 2012 年提出「文化平

* 國立中興大學數位人文與文創產業進修學士學位學程助理教授
Assistant Professor in the Program of Digital Humanities and Creative Industries, National Chung Hsing University, Taiwan.

1 Universal Declaration of Human Rights (UDHR), <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

2 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

3 CRPD 大事紀網址：https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletinList&p=b_ci&page=1&rows=65535&c=B&t=B。

權」概念，同年成立跨部會「身心障礙者文化參與推動小組」，最早以檢視藝文場館之無障礙環境與服務，並扶植身心障礙團體推廣藝術展演活動為目標，在綜合規劃司轄下特別頒布文化平權政策之目標與實施辦法⁴。2017年起籌組「文化平權推動會報」，將文化平權補助擴及縣市政府，正式提出文化平權政策（鄧宗德 2019），間接促進 2019 年立法院《文化基本法》特別頒布第 4 條：「人民享有之文化權利，不因族群、語言、性別、性傾向、年齡、地域、宗教信仰、身心狀況、社會經濟地位及其他條件，而受歧視或不合理之差別待遇。」及第 5 條「人民享有參與、欣賞及共享文化之近用權利。國家應建立友善平權之文化環境，落實人民參與文化生活權利。」⁵讓文化權明確融入身心障礙者生活中，回應人權基本文化需求。

文化平權預算與 5% 身心障礙者人口

就文化政策面而言，國家試圖追隨發展情勢，將身心障礙者文化權益入法保障，在 2018 年《文化政策白皮書》之「文化包容力」、2022 年「全國文化會議」積極將文化平權議題納入，並陸續挹注相對經費要求所屬機關辦理文化平權各項業務，或由各館舍從常態經費中規劃相關文化平權活動，或藝文空間無障礙環境建置，皆是文化部文化平權政策實施相關預算。

然而，文化部明確以「文化平權」作為全國性活動補助名稱係由民國 105 年（西元 2016 年）起在「文化部推廣文學閱讀及人文活動補助作業」分出「文化平權類」，並在民國 107 年起將文化平權獨立公告「推廣文化平權補助作業要點」提供個人、民間團體及縣市政府主動提出申請。從每年公告補助紀錄可發現，補助對象從個人及民間團體擴大到縣市政府機關，補助金額也從 1580 千元增加至最高 5480 千元（圖 1）。

雖 106 年未見文化平權計畫申請補助公告資料，可發現該年度由文化部推動「文化部身心障礙者及高齡人口文化近用計畫」，核撥文化平權預算給國立臺灣美術館及國內新竹、彰化、臺南、臺東四大生活美學館，由各館辦理「文化部身心障礙者及高齡人口文化近用計畫」，進行導覽人才培訓工作坊及相關推廣教材開發等業務（劉雪蓮 2020，32）。

文化部每年預算高達百億，但圖 1 文化平權補助計畫每單位最高補助金額以不超過新臺幣 50 萬元為原則，105 至 111 年文化平權補助經費每年平均約 400 萬預算，

4 文化平權政策摘要：「文化生活是人民的基本權利，國家必須積極確保人民的『文化近用』，不會因為身份、年齡、性別、地域、族群、身心障礙等原因產生落差。臺灣是個多元文化並陳的社會，在文化上，肯認多元群體之文化差異，使臺灣各族群能互相認識並了解彼此之差異，進而接納且欣賞不同文化所具有的差異，以避免各種形式的歧視與偏見。另於資源分配上，應追求有效及均等，使所有人都有均等的機會，也避免資源重疊而失去效用。」網址：https://www.moc.gov.tw/content_413.html。

5 《文化基本法》網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0170151>。

圖 1. 文化部 105 年至 111 年文化平權計畫補助金額表

資料來源：https://grants.moc.gov.tw/Web/AnnounceName_List.jsp?__viewstate=6xTSXs5aQHzugkI4fPgVjTyUh795+zvPbvIxrLYCNlCmIUm4/mi2A（本研究彙整）



恐不及年度預算千分之五，用於推廣文化平權項目經費相對嚴重不足。即使政府部門各附屬機關在其它非指定用途計畫中亦有支用預算於文化平權服務對象之活動，或特殊專案補助亦納入文化平權相關概念計畫，例如：文學閱讀及人文閱讀計畫、國家人權博物館教材徵件計畫等活動補助皆涉及文化平權議題。但因文化平權政策服務對象廣泛，身心障礙者族群僅是其中之一，尚有身份、年齡、性別、地域、族群之間之平權需求，身心障礙者可分配到的資源恐怕更有限。

依上述基本人權觀點而言，CRPD 係為保障身心障礙者各項權利，避免生理及心理上不便之處，造成文化權之落差。因故身心障礙者仰賴政府更多文化資源投入展館與社會以建立友善平權環境。根據衛生福利部統計，截至 2021 年 9 月底止，國內領有身心障礙證明（手冊）者共 120.1 萬人，佔總人口數約 5.1%，較 105 年底增加 3.1 萬人（增 2.6%），65 歲以上身心障礙者 54.2 萬人（占 45.1%），較 105 年底增加 7.3 萬人（增 5.6%）⁶。

因此，如參照身心障礙人口比例，文化部年度預算是否應有至少 5% 分配給文化平權經費，特別提高身心障礙族群需求，對於肢體、視力、聽力、智力、精神方面損傷者，運用科技或教材給予其所需之文化資訊及活動參與機會，並挹注經費建構完善無障礙環境，包含：硬體建設、人才培育、服務資源、教育推廣等，讓身心障礙者之文化權不僅停留在欣賞與接收階段，能進一步成為文化藝術創造者之主體。

6 行政院主計總處國情統計通報（第 240 號）網址：<https://www.stat.gov.tw/public/Data/1121715492A8RCXSZF.pdf>。

尤其行政院於 111 年 8 月 25 日通過中央政府總預算案，文化部 112 年度預算大幅成長，總預算編列 322 億元，較 111 年度增加 60 億元⁷。在逐年增幅的文化預算中，文化部辦理節慶活動比例愈來愈高，可短時間內消耗大筆預算，但是否意識到全民人口逐漸邁向超高齡化，身心障礙人口逐年增加，人人都對於文化活動參與方式都應有更多元感官形式選擇，是否願意分配更多預算在 5% 身心障礙者人口長期需求及友善環境？例如：視障者對於博物館參觀需求，最重視公共運輸交通問題是否能有效被解決，在到達文化場所後，方能搭配其它無障礙資源以增進文化活動參與機會（林詠能、趙欣怡 2016）。為解決該問題，不僅文化部，交通部及衛福部都應共同參與，提升復康巴士與無障礙計程車數量，促進身心障礙者參與文化活動之便利性，提升身心障礙者文化休閒生活之品質。因此，各部會每一筆預算支出應規定至少 5% 需用在身心障礙者相關設施或服務上，包含：無障礙交通規劃、友善環境建置、展覽內容之點字資訊、口述影像語音、口語導覽影片、易讀手冊、放大字體、觸摸輔具、立體地圖、多元感官創作工作坊等策略工具，讓身心障礙者在各項藝術文化活動都有參與機會，真正落實文化平權政策之理念。

文化平權下一步：跳脫示範、跨越部會

文化部長期推動文化平權政策及補助計畫經常以「示範」作為其推廣目的，在歷經近 10 年推動後，其示範計畫是否發揮其文化平權實際作用？是否應將有效之補助計畫或開發教材轉為常態內容，公開所屬機關及曾受補助單位之執行成效，讓全民都可參考，都有機會延伸利用其成果。

其次，文化平權政策推動不應是單次補助或短期活動，近年在全臺各地積極發生展演活動，其策展或規畫者是否具有文化共融之社會意識，有意識並可參考過往曾獲文化平權補助案例之執行方法，將展演內容進行多元感官詮釋與應用，以通用設計理念擴增身心障礙觀眾與高齡族群，並積極收集參與者回饋，以身心障礙族群或文化平權服務對象之意見作為改善及修正之方向，讓文化平權政策推動得以深化與普及。

為讓文化平權回歸常態化，除了上述提出共融策展意識、多元感官詮釋、通用設計應用、參與使用回饋，更有賴文化部及所有中央及地方政府機關跨部會之相關預算支持，依照全臺灣人口 5% 之身心障礙者需求，依此比例分配 5% 年度預算至文化平權政策推動，延續文化平權小組跨部會成員參與之概念，讓常態藝術文化活動都有至少 5% 可製作相關友善服務與共融方案，才能落實資源平均分配，積極鼓勵

7 行政院主計總處 112 年度中央政府總預算案及中央政府前瞻基礎建設計畫第 4 期特別預算案編列情形，網址：<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/2824172748DBU1BWDH.pdf>。

身心障礙者除了欣賞藝術文化內容，亦能參與、創造與表現。最終，當文化不再需要強調平權，落實「部部都是文化部」⁸之文化治理，方能讓共融意識發酵擴散，邁向社會共融之永續願景。

參考文獻

- 林詠能、趙欣怡。2016。〈視障觀眾的博物館服務需求探究〉。《博物館與文化》，12：43-64。
- 鄧宗德。2019。〈友善平權的博物館兒童人權教育：以國家人權博物館 2018 年「文化體驗教育課程」為例〉。《博物館與文化》，18：3-35。
- 劉雪蓮。2020。〈公立博物館文化近用的展現 - 國立國父紀念館生活美學班案例研究〉。碩士論文，國立臺灣師範大學藝術行政暨管理碩士在職專班。

8 2017 年由第三任文化部長鄭麗君提出，期許以文化治理建立中央與地方夥伴關係。