

提升殘障或失能人士的人權和生活素質

Rui Daniel Rosário*

很多年以前，弱能人士一直生活在社會的邊緣，長期隱蔽地居住在自己的家庭，缺乏尊嚴，除了有時去參加一些慈善籌款活動，在街上乞討資源，或者被遺棄在收容機構。

在20世紀，因政治和哲學思想的進步，一般人對殘障人士的態度有很大的轉變，這轉變可從《聯合國人權公約聲明》最基本的文件中得知。在70年代歐洲出現了對殘障人士的“社會模式”的理論，社會人士對殘障問題給予更多的援助，並且引進社團參與工作，這種模式是強調殘障問題不單是一個人自身的困難，應該是整個社會的困難，所以人類應共同去改善殘障人士的人權狀況，而不只是給予慈善的援助。隨著這種觀念不斷向正面的發展，因而出現了很大程度的改善，給殘障人士帶來生命的希望。根據調查得知，今天仍然有大量的殘障人士和失能人士，隨著社會人口老化問題，他們面對的困難更加嚴重。縱使世界上某些國家在處理相關問題時，取得顯著的進步，因為這些國家有比較好的經濟和社會的增長，所以能夠在他們的社會中，利用公共資源來消除那些不平等和影響殘障人士生活的社會隔膜。按照世界衛生組織最近公佈的資料¹，全球殘障人士的數目接近1億人口，因此世界衛生組織呼籲世界各國採用措施來改善殘障人士的活動能力，例如增加特殊人士服務的投資，以便殘障人士發揮他們最大的生活潛力。世界衛生組織與世界銀行共同編寫了一個報告，首次從全球的層面來對所有國家的殘障人士作了一個研究，從報告所得的結論迫使我們得到一個新的觀念。正如我們從英國的物理學家史提芬·霍金身上得知，各國的政府不可以繼續用一些過時的眼光，將殘障人士

* 前葡國國家復康主任。

1. 世界衛生組織、世界銀行：《世界殘疾報告》，世界衛生組織出版處，2011年。

排除在醫療、關顧、康復、教育、工作和任何形式的幫助之外，因為在過去的一段日子，他們無法得到適當的關注。²

目前世界上很多國家繼續有適當的機制去照顧殘障人士，例如提供一些可供殘障人士使用的交通工具、醫療服務或適當的復康治療、在建築物上的改動、醫療諮詢模式，以及優化通訊和獲取資訊的方式，以便他們能與其他人一般展開社交活動。

如上文所述，歐洲的社會政治發展中，產生了“社會模式”的新概念，這個模式與以前的“醫學模式”有很大區別，“醫學模式”是將殘障人士與個人的限制和面對的問題視為病人，因此集中在復康和治療，並且透過專業人士和一些醫療機構去進行治療。但現在新的“社會模式”是將殘障人士面對的問題視為一個正常人來看待，而不是病人，政府盡可能去創建一個讓他們能進行社交活動的圈子，以及提高他們的生活質素，去確認他們的人權，提高他們的社會政治地位，這模式的概念是基於殘障人士不單是人本身的失能，而是人與社會環境的不協調的問題作為前提，包括了他的生存環境的條件，比如建築物的設計、交通工具的設施，因為過去的社會關係和社會的文化觀念會產生對殘障人士的歧視。³

根據此模式，可得到一個概念，亦產生一個最新的模式，是“生物物理社會模式”，是將“醫學模式”和“社會模式”兩者結合，提出一個假設，要從社會和醫療方面兩者結合去對待傷殘人士，包括環境、個人和社會各方面的層面⁴，這種模式出現在近期的國際功能和失能與健康的分類指標中，是由世界衛生組織公佈表達，此模式表達了這創新的特色，確認了他們的真正需要，而不是將殘障人士和他的困難單純地視為一個環境的問題。

另外一個有關殘障或者是失能人士的概念就是生活質素，但是要為這個概念下一個定義並不容易。在這一篇文章中，引用了世界衛生

2. 世界衛生組織、世界銀行：《世界殘疾報告》，世界衛生組織出版處，2011年。

3. 加亞新城專業復康中心：《殘障或失能人士優質生活報告》，2007年。

4. 世界衛生組織：《國際功能、殘障和健康分類》，2004年。

組織的定義⁵，生活質素是視乎不同的文化背景及生活的價值觀，是特定的目標，期望及客觀的指標。它包含了優質的物理及生活條件，甚至是基本權利，社會融入，以及個人自主的發展。同樣地，當我們談及殘障的概念時，我們是繼續引用上述的報告，殘障人士面對一些特殊的限制，令其在生存和社交方面有不同層次的需求，例如有溝通的困難、學習的困難、出行的困難、自主和人際關係以及社會參與的困難，政府應按照“生物社會模式”，創造一些條件來提升他們的個人潛能。

正如上述所分析的部分，在二十世紀的後期，殘障人士開始去爭取他們的權利，要求社會去制定一些落實他們自身權利的政策。在此過程中，發生了一個重大的事件，在2006年12月13日，由聯合國會員大會上通過了一個殘障人士人權公約。這個文件的序言中已經描繪了一幅國際前景，文件中的內容都是和基本的個人權利，和人權自由有關。這個公約的建立宣告了一系列的原則，去提升及保障殘疾人士可以享有平等的人權，基本的自由，以及提升其個人的尊嚴。這些尊嚴是與生俱來的，殘障人士包含那些永久失能的人士、精神病者、智力及感官失能的人士，因為他們生來便面對種種的障礙，所以令他們在社會上不能得到平等及普遍的生活條件。這個公約是在人權上創造了新的景像，以及由聯合國制定相關措施，共同建立國家之間的共識，以便落實工作去滿足殘障人士的需要，保護他們個人的自尊和自由，以及消除社會的歧視和促進殘障人士全方位參與社會活動。這個公約是在2008年5月3日生效的，而葡國亦是其中一個簽署公約的國家，積極參與多次多邊會議，在歷史的醒覺中付出了一份力量。

葡國的情況

在21世紀初期，葡國政府面對殘障或者失能人士的問題時，亦同樣地集中在他們的家庭、他們家庭所面對的種種困難、以及他們怎樣在沒有政府的幫助下得到他們需要的家庭援助。但在1974年4月25日

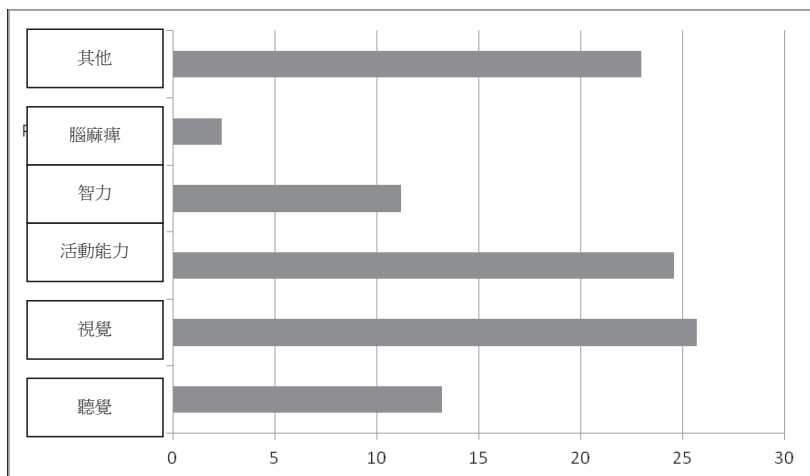
5. 加亞新城專業復康中心：《殘障或失能人士優質生活報告》，2007年。

的革命後，有一個由民間社團發起的“起錨行動”，目的是去幫助殘障人士，這些社會人士向政府施予了很大的政治壓力，令政府要採取行動，在1976年成立了“國家康復秘書處”，政府正式確認了殘障人士的社會權利，並且通過各種的資助機制去保障殘疾人士，透過各種不同資助項目解決他們在生活中遇到的困難。舉例來說，政府對一些聘請殘障人士的機構給予豁免稅項。

根據2001年的統計數字⁶，在葡國的人口中，傷殘人士佔總人口的6.1%，當中以男性較多，男性有6.7%，女性只有5.6%

這一次人口普查的結果，證實了有636,059名殘障人士。這是首次透過普查得到一些結構性的資料，令我們明白殘障人士的分佈狀況，人口的結構，失能的種類，以及他們的學歷，家庭結構，他們生存社交的條件，家庭的居住環境等等。根據總體的研究，我們證實有40%的殘障人士是感官失能，包括聽覺和視覺，有25%的殘障人士是活動失能。

圖1 殘障人士分佈圖（葡國）



資料來源：葡國統計局，2001年人口普查

6. 葡國國家統計局：《人口普查總結報告2001》，2002年。

葡國加入歐盟後，開始進一步加強推行一套符合歐洲標準的殘障人士計劃來促進社會改革，增加社區援助，並且引導殘障人士成為國家成員的一份子。2003年是特別重要的一年，因為歐盟作了一個重大決定，宣稱把2003年定為歐洲殘障人士年，以便喚醒整個社會認識到殘障人士的權利以及改變社會人士對殘障人士的觀念，進一步提升殘障人士的平等權利，改善他們的生活品質。在配合外部環境下，政府將工作定位於歐洲行動計劃，這個計劃是將殘障人士的服務放上日程，構成歐洲社會之間的聯繫，是一種結合經濟增長的工作模式。因此，近年來亦受到了各種的經濟危機，財政危機所衝擊，是我們沒有辦法避免的。

在2005年，葡國社會開展了一項諮詢工作，尋求通過討論去建立一個國家策略，逐步優化殘障人士的服務，此計劃稱為“殘障或失能人士融入社會行動計劃”。直至到2006年正式頒佈此計劃，透過在同年9月21日頒佈的國務院的決議120/2006年，尋求一個社會的共識，開展了基本的策略，透過社團的代表和相關政府部門的協助，對殘障人士提供服務。

第17任政府開始執政的時期，當局是知道此一範疇的重要性，以及明白到應當承擔的責任，所以第一次有一個由政府官員專門負責制定殘障人士的政策，此舉令政府的決策更明朗，透過對殘障人士的一系列社會研究，在醫學模式的基礎之下，去尋求增大及不斷進步的改革，持續地利用失能的觀念來代替殘障，正如一般學者研究都是強調人的功能。此計劃有五個主要的層面：第一，提升基本權利和公民活動的能力；第二，將殘障問題與政府的失效聯繫起來；第三，創造條件讓殘障人士能夠得到政府的協助，例如設備及科技產品；第四，對殘障或失能人士的教育、培訓、就業提供協助；第五，對殘障人士的專業、能力做一個認可。

首年主要任務是圍繞以上的五個層面來開展工作，具體行動包括了就業、活動能力和社會的資助、就業增加和創造機會，此計劃的期限為期4年，由2006年至2009年，政府設立了一個跨部門、跨部級的小組去跟進和督導已確定的策略，不斷去評估執行工作的成效，每年

的年末將會制定評估報告，這報告要交給政府及國家康復院，並且以網誌的形式公佈。

表1 殘障或失能人士融入社會行動工作報告

項目	措施	%
已完成	68	68.7
正進行中	12	12.1
等待執行	19	19.2
總數	99	100

資料來源：葡國社會團結及勞工部2011年

由此我們得知有兩個法例是對殘障或失能人士提供了很強大的保障，從而消除對他們的歧視和提升他們的活動能力，法律第46/2006是向所有的自然人、法人或公務法人產生效力，宣告廢除所有障礙、歧視，直接或間接的任何形式令殘障或失能人士處於一個不利的狀況，除此之外，有一個更專門的法律，法令163/2006，規範了在建築物的公共空間中必須有流動、活動的條件去滿足殘障人士的需要，包括了集體運輸工具、政府部門的建築物、住宅都一定要有符合規範的條件，讓殘障人士無障礙地出行。

由此看來，要令殘障人士得以融入社會、社區，需要政府有一個整體的策略，令社會各個階層不會再輕視或製造障礙令政府的計劃無法執行。

在2010年年尾，政府又頒佈了部長決議97/2010年，成立了“國家殘障策略2011-2013”，這一份新文件是按照第18屆政府的施政方針描述了五個主要範疇，按照以前的殘障計劃的邏輯，進行一個更新的策略，包括了：第一，殘障和消除歧視。第二，正義和權利。第三，自主和生活質素。第四，無障礙設施。第五，行政現代化和電子通訊。按照此大綱要落實130項措施，有不同的期限，致力解決殘障人士的活動難題，改善他們生活的品質，令政府和有代表性社團之間有默契，展開輔助殘障人士的工作。

表2 國家殘障策略2011-2013（葡國）

範疇	N.º de Medidas
範疇1：殘障和消除歧視	26
範疇2：正義和權利	17
範疇3：自主和生活質素	36
範疇4：無障礙設施	37
範疇5：行政現代化和電子通訊	17
總數	133

資料來源：葡國社會團結及勞工部2011年

按照上述各種措施，政府成立了很多不同功能的部門，分別有直接行政和間接行政的形式，建立了一個新的組織架構，在全國各地開展對殘障或失能人士的服務。上述的一些顯著的成效，不是某一個現代或過去的立法者值得誇耀他的改革成效，而是一系列有系統的措施，去持續不斷地達到服務殘障人士的目標，而確保他們的活動能力得到改善，從而提升他們生活質素。並且要引起社會各階層人士關注及認識其重要性，避免歐洲社會人口老化的時候，傷殘人士的保障服務會難以繼續下去。按照此邏輯，在2007年1月公佈了部長決議9/2007號“國家提升殘障人士活動能力計劃”，這是里斯本策略的延續，目的是在葡國的建築物創設滿足殘障人士活動的設施，特別是交通工具及公車網絡，在設計上令殘障人士得到和全體公民並無分別的出行能力。此計劃的第一期發展由2006年至2012年，是一個以結構工具為手段去改善全民的生活質素的計劃，特別是維護殘障人士的公民權利。這個計劃其中一個重要的活動為“校園警醒計劃”，這個計劃在學校的小學部和中學部得到了很大的認同，他們確認了必需和社區加強溝通，以便改善社區設施對殘障人士的各種建築物的障礙、交通的障礙和通訊的障礙，令到該等人士能解決每日所面對的困難。

如眾所周知，葡國是擁有狹長海岸線的國家，從2005年開始政府推廣一項年度計劃，這個計劃叫“無障礙沙灘計劃”，是每一年在一個海岸線和沙灘上設立一些供殘障人士使用的浮台和進行游泳的設施，並放置識別旗幟來指示為無障礙海灘，讓所有有需要的殘障人士游泳。

表3 無障礙海灘的發展狀況（葡國）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
葡國本土	49	74	92	109	139	142	153
亞速群島	1	2	5	9	9	9	14
馬德拉					6	7	8
總數	50	76	97	118	154	158	175

來源：國家康復局2011年報告（葡國）

從無障礙的概念來引申出去不單指建築物，在社會的通訊和電子科技上也要關注，因此政府創立了一套行政行為簡化的制度，這個制度是需要很多政府部門作出改革措施，提供殘疾人士使用的網絡和資訊的途徑，如一些特殊的例子需要增加設備令失明人士能夠在政府得到相同的服務。在2008年有一半年的落實時間，所有政府網頁和行政機關的程序都要考慮給殘障人士使用。

另一方面在社區的推廣方面，有一個特別的項目是國家發展部以文件的形式成立了一個基金，並從屬於葡國“社會經濟基金”，在2007-2013年設立了“人類潛力開發計劃”，這些基金專門用來推廣為殘障人士或失能人士提升其個人潛能的項目。

另外有一個叫“市政無殘障計劃”，這個計劃是從市政的層面去確認推廣對促進殘障人士的生活條件，在每個地區的市政機構中帶頭在建築物和公共空間建構一些無障礙的設施，從而在城市的規劃至全國的規劃引入無障礙的設計。

表4 無障礙市政設施計劃（葡國）

地區	第一期		第二期		總數	
	項目	金額	項目	金額	項目	金額
阿連特茹	4	688.050€	10	1.516.633€	14	2.204.683€
阿爾加維	7	1.084.563€	6	906.971€	13	1.992.534€
中部	10	2.215.984€	49	8.119.168€	59	10.335.152€
里斯本	6	939.835€	7	1.590.966€	13	2.530.801€

地區	第一期		第二期		總數	
	項目	金額	項目	金額	項目	金額
北部	20	3.372.929€	28	4.635.841€	48	8.008.770€
總數	47	8.301.361€	100	16.770.579	147	25.071.940€

資料來源：社會團結及勞工部2010年

另一個計劃是“阿基米德”（葡文名），提升對殘疾和失明人士的服務的質素，目的是提升和監察社團，這些社團專門從事傷殘和失能人士的服務。在2008-2013年間，投入了9.3千萬歐羅改善他們的運作，這些款項是由第一期的“阿基米德”計劃批出，對128個社團分發了總數41,770,000元的歐羅。

另一方面，在特殊教育方面，提供教育機會和優質教育是特殊教育發展的基礎測量，針對學前、小學和中學，開展一些有特色的特殊教學，並包括了公立和私立學校的參與，這些教育包括各種不同類別殘障或失能（聽覺、視覺、行動障礙和多重障礙），設立235個特殊教育的單元和143項的結構完整的教學課程。在服務殘障嬰孩的服務中，設立了適當學校，有合資格的專業的老師向嬰兒提供親密的關懷，包括在教育、健康和社會保障方面的幫助。透過設立五個“新機會中心”，開展和制訂一些方法策略來確認和評核失能人士的狀況，以便他們的身份得到確認，可以接受各種服務、各種基礎教育和所有需要特別照顧的服務。

眾所周知，澳門的地區土地資源貧乏、人口密度又高，所以澳門居民受生活空間的限制已經很難提升其生活品質，對傷殘人士而言，面對困難的情況更加嚴重。在澳門，很多建築物及休閒設施都沒有設立可以滿足殘障人士活動需要的設施，所以政府希望透過社區重建、重整計劃去改善這些建築物的環境，令殘障人士乘搭交通工具如的士和巴士時更為方便，此外，亦在旅遊觀光區、各種地方，均設立令盲人或視覺有問題的人士可以過馬路，改善電梯上升及下降的設施，以便利殘障人士使用輪椅出入。但這些措施都在政府的宣傳口號層面，仍然有待引起社會人士關注。對於傷殘人士而言，澳門每一個人，包括各種社團都有責任去關注他們的問題，提出改善方法，因為改善的

空間仍然很大。按照2001年統計普查局的報告，首次收集到澳門殘障人士的數據，按照2001年的數據，約有11,141個殘障人士（根據上文所列出的各種殘障人士的指標得到的結論），佔總人口2%，對於一般國家有10%人口而言，我們這裡相對屬於少數。

表5 澳門人口結構中的殘障人士比例

年齡組別	2006			2011		
	人口	殘障人口	佔總體%	人口	殘障人口	佔總體%
總數	502.113	8.298	1.7	552.503	11.141	2.0
0-14	76.406	302	0.4	65.870	256	0.4
15-64	390.352	3.252	0.8	446.669	5.474	1.2
>=65	35.355	4.744	13.4	39.964	5.411	13.5

資料來源：澳門統計暨普查局

根據2011年的統計，殘障人士中有很大比例的人士是有長期疾病的，佔了殘障人士的41%，當中有13.2%是有行動的障礙，有19.8%的人有聽覺障礙，有10.8%的人有視覺障礙。在這些長期病者的人數中，男性佔41.4%，女性佔58.6%。澳門實際是需要建立不同的體制去扶助殘障人士的家庭。

到目前為止，政府設有殘疾金由6,000~12,000元之間的津貼，每年發放一次，按照7月19日法律33/99/M號，規範了殘障金的發放規則，亦確保了這些得到援助的人士有免費的公共醫療。在澳門居住的殘障人士需要接受一個殘疾評估，從而發出一個殘疾證明，此工作由社會工作局負責，他們有責任去評核殘疾人的身體、生理、心理方面的狀況。

法律33/99/M號“預防殘疾及使殘疾人士康復及融入社會的制度”，制定了輔助殘障人士的基本策略，規定了如何直接或間接去承擔起扶助殘障人士的工作，令殘疾人士發揮最大可能的自主能力，得到社會接納，使他們有平等和尊嚴，以及被社會大多人所認同。

落實社會認同原則是很重要的，這原則應該成為任何幫助殘障人士融入社會公共政策的主力牆，每個社會都必須去尋求達到這個目

標。澳門地區有很強勁的經濟發展，具備有足夠條件去協助殘障人士，確保他們的活動及權利與一般人相等，我們不應該將殘障人士視為社會的困難，而應該去了解他們的需要，創造機會給他們，尊重每一個人不同的特點，這是我們整體社會所面對的共同挑戰。

幸運地，澳門的社區採用了一系列十分良好的措施，我們行走在一個正確的軌道上，這軌道是世界上多數國家所堅持的普遍價值，讓傷殘人士得以和諧、公義及無歧視的地位生活在社會上，在此我要再一次提及史提芬·霍金，這個傑出的物理學家，他曾寫出很多本著名的科學作品，但他在年幼的時期開始已患上肌肉神經的疾病，他是一般大多數人所認知的殘障人士，令我們不能否認殘障人士亦能生活得很精彩，所以我們不應該限制殘障人士的生活條件，應該創設更好的條件，讓他們發揮他們的個人潛能。

