

我國視障圖書政策之分析： 人權保障的觀點

An Analysis on the Book Policy for the Visually Impaired: A Viewpoint of Human Rights

林聰吉

Tsong-Jyi Lin

淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所副教授

Associate Professor, Department of Public Administration and Graduate School
of Public Policy, Tamkang University

【摘要 Abstract】

有別於國內過去有關視障圖書服務的實證研究，本文認為健全台灣視障圖書服務的首要目標，在於確立以保障視障者受教權、工作權、資訊平等權等基本人權為核心價值的視障圖書政策。在回顧國內外身心障礙者人權觀念與立法的沿革後，本文提出新增身心障礙者權益保障法第 30 條之 1 的具體建議，其內容包括設立國家視障圖書館，協調並獎助民間以文字檔、語音檔或其他電子化等方式，提供相關圖書資源。其中又以文字檔的蒐集，最能有效縮短視障者與一般大眾在獲取圖書資源上的落差。此外，本文亦指出，電子書此一新興科技可能是未來豐富視障書籍來源的一大革命，因此建議政府應扮演更積極的角色，協助研發有利於視障者聽讀的電子書軟硬體。

Different from the past literature, the author argues that the book policy for the visually impaired should be based on protection of the blind's human rights, including the right of education, work, and equal information. After reviewing the evolution of human rights, this paper suggests the amendment of Protection Act on the Rights of Persons with Disabilities. First, the central government should settle up the National Library for the Blind. Second, the government should assist non-profit organizations to collect a variety of book text format from publishers and authors. The recent development of electronic books may become a revolution for the blind readers. This study finally suggests

that the government should allocate more resources on cultivating the enterprise of electronic books.

【關鍵詞 Keyword】

視障圖書；基本人權；國家視障圖書館；電子書；身心障礙者權益保障法

Books for the Visually Impaired; Human Rights; National Library for the Blind; Electronic Books; Protection Act on the Rights of Persons with Disabilities

壹、前言

書籍是人類經驗與知識得以傳承的主要來源；透過文字或圖畫的媒介，人們可以學習前人的經驗，累積知識，以構築文明的社會。然而，無論是文字或圖畫，傳統的書籍皆以傳遞視覺的符號為主，這對有視覺障礙的讀者而言，無疑是個很難跨越的鴻溝。所幸拜現代科技之賜，視障者得以經由點字書、有聲書或者電腦螢幕報讀軟體，聽讀書籍與文件資料，以汲取各類資訊。

儘管生活在現代社會的視障者，對於知識的取得已能有較大的空間；然而，現行有關視障圖書的政策，是否已可滿足視障讀者的需求？或者，由圖書館服務讀者的初衷思之，究竟是否可採取何種積極的措施，以縮短視障者與明眼人在獲取知識上的落差？本文即嘗試以人權保障的觀點為基礎，檢視我國現行視障圖書政策。由國內外人權思潮與立法的發展，提出未來一個可行的修法內容與政策方向，以保障視障者能與一般大眾獲取同等書籍資源的基本人權。

貳、身心障礙者人權觀念與法律的演進

雖然國內有關圖書服務的文獻已極為豐碩，但是針對視障讀者為主題的研究並不多見，其主因之一，可能在於視障者只佔圖書館服務對象的極少部分。在有限的視障圖書服務相關著作中，其研究主題大抵包括：視障者得到資訊的媒介、獲取資訊的行為與動機、對於書籍種類的需求、針對視障圖書服務的滿意度調查等¹。這些文獻在研究方法上大多採問卷調查或深度訪談法，其調查或訪談對象則以視障讀者為主，而所得到的研究發現則集中在視障者

¹ 吳英美，「視障讀者對有聲書的需求調查—以彰化師大圖書館為例」書苑 38 (1998)，頁 16-25。

吳美美，「視障資源整合的必要」圖書與資訊學刊 38 (2001)，頁 8-31。

陳怡佩，「視覺障礙兒童及青少年的資訊需求」臺灣圖書館管理季刊 2：3 (2006)，頁 32-43。

張瀚文，「視障者資訊尋求行為之調查研究—以台灣省私立盲人重建院為例」中國圖書館學會會報 64 (2000)，頁 127-139。

趙雅麗，「臺灣地區視障者資訊媒介使用行為與動機調查研究」新聞學研究 66 (2001)，頁 61-96。

劉嘉馨、宋雪芳，「視障者使用網際網路之研究」臺灣圖書館管理季刊 1：2 (2005)，頁 85-98。

獲取圖書資訊的行為、動機與需求。其中少數著作也針對研究發現，進一步提出若干政策建議，例如，強化對視障族群宣導現有的圖書借閱服務、加速有聲教科書錄製的時程、整合不同有聲書製作單位的資源等。

上述文獻皆對吾人瞭解國內視障圖書的服務，提供了許多深具價值的實證分析，然而，針對過去的研究成果，本文擬提出兩點省思。首先，以使用者需求為導向的研究，是否會因而限制了國內視障圖書館開拓更具創造力且多元服務的可能性？詳言之，囿於視覺的障礙，視障者原就是資訊弱勢的族群，無論是在正規的教育體系或者其他的社會化過程，視障者對於資訊的取得皆有高度的門檻限制，因此知識的累積程度，普遍皆低於具正常視力的社會大眾。資訊的弱勢限制了視障者對外在世界的瞭解，當然也會讓他們無從得知現實問題許多可能的選項。因此，當我們詢問視障者的需求時，相較於明眼人，前者由於資訊的相對弱勢，其提供的答案可能是較為有限且缺乏想像力。如果視障圖書館僅以視障讀者意見反映為服務的標準，其品質或許將難以提昇。其次，過去學界曾對國內視障圖書服務提供許多政策建言，檢視其內容，重複者不在少數，且若干意見早在十餘年前即已提出。為什麼持續已久的政策缺失無法被改善？是政策的制定面，抑或執行面出了問題？而隨著政經環境的遞嬗，社會觀念的改變，科技的進步，學界所提出的建議是否更有被實現的可能性呢？

本文認為，無論是強化視障圖書服務，或者改進現有政策缺失，其根本的癥結之一，在於應將保障基本人權的理念視為提供視障圖書服務的核心價值；質言之，視障圖書服務的目的應是在於保障人民所與生俱有的受教權、工作權與資訊平等權。事實上，保障基本人權的理念，已在當代各種公共政策中被普遍實踐，但在圖書政策的相關論述卻鮮少被提及。為了釐清人權保障與視障圖書政策的關係，本文以下即檢視身心障礙者人權概念與法律在國內外的發展，藉此重新省思我國視障圖書政策的定位。

一、身心障礙者人權概念的源起與國際法的保障

身心障礙者一直存在於人類社會，但是傳統上多以摒棄或漠視的觀點來看待，具體的做法則大多採取將身心障礙者與社會隔離的措施。隨著人權思潮的進步，二次世界大戰後成立的聯合國，已將保障基本人權，維護人格尊嚴與價值等理念，見諸於聯合國憲章（Charter of the United Nations）、世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）等國際法的文獻。然而，這些文獻皆是對普遍人類基本權利的宣示，並未特別標示出維護身心障礙者人權的重要性。事實上，社會福利觀點是這個時期各主要先進國家，身心障礙政策的主要指導方針。亦即將身心障礙者視為弱勢、需要被保護的族群，其具體的措施包括以社會救助的方式，供給身心障礙者基本的生活所需，以及提供醫療援助，支持身心障礙的預防與復健。

1960 年代興起於若干西方民主國家的民權運動，造成了許多傳統弱勢的團體起而為自己發聲，同時也啟蒙了身心障礙者的權利意識。許多身心障礙者以及關懷身心障礙者的團體，提出了去機構化、回歸社會的主張，要求不應只是將身心障礙者視為被各種社福措施與機構安養的對象，而是要給予身心障礙者機會的平等，以滿足其在政治、社會、經濟、文化各領域參與的權利。上述呼聲逐漸使得人權保障取代社會福利，而成為 1970 年代以後，國

際社會倡議身心障礙政策的主流觀點。其具體的表現在於聯合國大會通過的兩項攸關身心障礙者權利的重要文件：西元 1971 年的心智發展遲緩者宣言 (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons)、西元 1975 年的身心障礙者權利宣言 (Declaration on the Rights of Disabled Persons)。

為了促進身心障礙者完全參與社會生活與發展的權利，聯合國大會宣佈西元 1981 年為國際身心障礙者年，明定將致力於讓身心障礙者完全融入社會，喚起世人正視身心障礙者的基本人權。隨後為確保國際身心障礙者年的有效延續，聯合國於西元 1982 年 12 月採納身心障礙者世界行動綱領 (The World Programme of Action Concerning Disabled Persons)，該綱領將身心障礙者政策重組成三個不同的領域：預防、復健和機會平等。同年，聯合國公告西元 1983 年至 1992 年為聯合國身心障礙者 10 年 (United Nations Decade of Disabled Persons)，敦促各國政府或民間團體能儘早推動上述綱領的內容，並且擬定各項政策來改善身心障礙者的地位。經過數十年的宣導與研議，聯合國終於把對身心障礙者各種權利的保障，具體呈現於西元 2006 年所通過的身心障礙者權利公約 (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities)，此一國際公約共計 50 條，明文保障身心障礙者的生命權、平等權、自由權、受教權、工作權、參政權等各種基本人權，將影響佔全球人口總數至少十分之一的身心障礙者權利，可說是國際社會保障基本人權的重要發展。

二、我國身心障礙者相關法律的沿革

在西元 1980 年代以前，我國並無與身心障礙者直接有關的法律，若干涉及身心障礙者事務的規定散見於不同的法條，相關規定皆採用有歧視意味的「殘廢」二字，僅見的少數對身心障礙者的福利措施，則以機構收容養護為主。直至西元 1980 年，殘障福利法完成立法，我國始有第一部專門規範身心障礙者權益的法律。然而，由於殘障福利法是政府迫於當時國內外政治壓力，為了安撫社會民心的產物，因此其宣示性的意義大於實際的作用²。該法內容大多抽象空泛，鮮少明列具體的措施，且仍以安養照護的社會福利觀點，來看待當時的身心障礙者。此由殘障福利法的立法目的，亦即該法第 1 條即可窺見一斑，「政府為維護殘障者之生活，舉辦各項福利措施，並扶助其自力更生，特制定本法。」

一如國際身心障礙者權利意識的興起，乃是受到了西元 1960 年代民權運動的啟蒙，我國身心障礙者也在西元 1980 年代後期受到外在事件的影響，開始起而爭取權益。西元 1980 年代台灣各種社會運動風起雲湧，弱勢團體相互支援與學習，並積極爭取自身的權益。西元 1987 年戒嚴的解除，提供各團體更大的活動空間，同年年底愛國獎券的遽然停辦，嚴重影響身心障礙者的生計，此事件進而成為台灣身心障礙者運動的導火線。為了要求政府正視身

² 林萬億指出，威權統治時期的國民黨政府面臨國際外交危機或者國內政治抗爭時，為維護其政權正當性，往往會適時宣布社會福利措施，以收攬人心。1970 年代末期，台灣正逢台美斷交、美麗島事件等衝擊，政府為轉移焦點，緩和內外政治壓力，間接促成包括殘障福利法等多項社福法案的立法。參見林萬億，「福利國家：歷史比較的分析」(巨流圖書公司出版 1994)，頁 184。

心障礙者的權益，西元 1988 年全台 40 多個身心障礙團體發起「119 拉警報、救殘胞」遊行，隨後並組成「促進殘障福利法修正行動委員會」，要求政府以修法的方式，來保障身心障礙者應有的權益。

在身心障礙者團體持續的壓力下，殘障福利法歷經多次的修訂，並在西元 1997 年經大幅擴增內容後，更名為身心障礙者保護法。此法已將原有「殘障」一詞改成較為中性的「身心障礙」，該法第 1 條立法目的宣示，「為維護身心障礙者之合法權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會，結合政府及民間資源，規劃並推行各項扶助及福利措施，特制定本法。」由上可知，身心障礙者保護法已從殘障福利法原有單純的社會福利觀點，轉而兼具強調促進身心障礙者全面參與各種社會生活的人權保障觀點。西元 2007 年經再次修正，身心障礙者保護法更名為身心障礙者權益保障法。由法律的名稱觀之，身心障礙者已不再被視為永遠屈居弱勢，一直需要被保護的族群；而是強調身心障礙者與一般人享有同等的地位，其基本人權應受到同等的保障。從立法的精神來看，人權保障已取代社會福利，成為看待身心障礙者的主流觀點。

參、以保障基本人權為核心價值的視障圖書政策

由上可知，無論是國際或者國內，維護基本人權，使身心障礙者可以自主且全面參與各領域生活的人權保障觀點，已成為擬定各種相關身心障礙政策的主要思潮。當然，視障圖書政策也不能自外於此一趨勢，而應以更積極的態度與作為，提供各類書籍，以保障視障者受教權、工作權、資訊平等權等基本的權利。儘管相較於過去法規，身心障礙者權益保障法的內容已有大幅進步，但針對視障圖書政策而言，該法的規範仍嫌籠統與不足，本節以下將對未來強化視障圖書服務，提出修法的建議，並參酌國外現有做法與未來趨勢，研議可行的具體政策方針。

現行身心障礙者權益保障法條文，與視障圖書有關的內容分列於兩處。首先，第 3 章教育權益第 31 條第 1 項規定，「各級教育主管機關應依身心障礙者教育需求，規劃辦理學前教育及視覺功能障礙者可使用之圖書資源，並獎勵民間設立學前機構、視覺功能障礙者圖書館（室），提供課後照顧服務，研發教具教材、視覺功能障礙者讀物等服務。」其次，第 5 章支持服務第 52 條第 3 款規定，「直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列服務，以協助身心障礙者參與社會：一、休閒及文化活動。二、體育活動。三、公共資訊無障礙。四、公平之政治參與。五、法律諮詢及協助。六、無障礙環境。七、輔助科技設備及服務。八、社會宣導及社會教育。九、其他有關身心障礙者社會參與之服務。」

上舉二規定仍有值得商榷之處。第一、事權單位不一：第 31 條之主管機關明定為「各級教育主管機關」，包括教育部及各直轄市及縣（市）政府之教育局，第 52 條則為直轄市、縣（市）政府。第二、範圍及目的不同：第 31 條為「身心障礙者之教育需求」；第 52 條則為「身心障礙者之參與社會需求」。第三、執行方式模糊籠統：第 31 條為「獎勵民間設立視覺功能障礙者圖書館（室），提供視覺功能障礙者讀物服務」；第 52 條則未定方式，僅於立

法說明指出以提供無障礙網頁、視障者閱讀點字及語音普及率等方式。針對上述缺失，本文擬提出修法建議，亦即新增身心障礙者權益保障法第 3 章教育權益第 30 條之 1，內容如下：「中央教育主管機關應依視覺功能障礙者之需求，規劃設立國家視覺功能障礙者圖書館，協調並獎助民間以文字檔、語音檔或其他電子化等方式，提供相關圖書資源，以利視覺功能障礙者之運用。其獎助辦法，由中央教育主管機關定之。」³。

本文提出此一新增條文有幾項理由：第一、為改正現行事權單位不一的缺失，即應由教育部下設國家視障圖書館，以執行視障圖書相關政策與統籌分配所有資源⁴。事實上，目前國內視障書籍的主要統籌單位為教育部特殊教育小組，各地方政府幾無著力之處，此一方式已行之有年。在教育部特教小組的主導下，國內主要的視障書籍製作單位，例如清華大學盲友會、彰化師大圖書館視障資料組、淡江大學盲生資源中心等，皆受中央政府的委託，分別製作有聲書與點字書。然而，教育部特殊教育小組職司全國特殊教育政策的推動，原非視障書籍的專責機構，因此有設立國家視障圖書館的必要。我國圖書館法第 4 條也規定，政府應視實際需要普設圖書館，第 4 條第 5 項則特別指出專門圖書館的設立，此類圖書館係指「……以所屬人員或特定人士為主要服務對象，蒐集特定主題或類型圖書資訊，提供專門性資訊服務之圖書館。」

第二、未來國家視障圖書館的設置，除獨立編列預算，並增加圖書館專門人才外，應設政策諮詢小組，且其中至少半數以上代表必須由視障人士以及視障學生家長出任。最重要的，國家視障圖書館的設立宗旨要符合現行「身心障礙者權益保障法」維護基本人權的立法精神，透過供給各類視障書籍，積極保障視障者的受教權、工作權、資訊平等權。書籍是知識傳遞的主要媒介，透過教科書的供應，得以滿足學生在各級學校的受教權。而在學校若有平等的教育機會，當然面對進入社會後的就業市場，也具有平等競爭的基礎，因此，視障圖書的提供也是保障了視障者的工作權。除了學校教育之外，視障者無論在工作進修、休閒娛樂或者是政治、經濟、文化、社會各領域的參與，都有賴獲得書籍以吸收必要的資訊，所以視障圖書館的設立，也得以滿足資訊平等權的需求。由上述的論點觀之，若國家視障圖書館能以保障基本人權為宗旨，則其成立已同時結合了身心障礙者權益保障法第 31 條與 52 條所分別保障的「身心障礙者之教育需求」、「身心障礙者之參與社會需求」。

第三、國內通行的視障書籍主要為點字書與有聲書，前者是由文字檔所轉換，後者則是透過專門人員或志工所錄製。近年來若干團體所倡導的 DAISY 格式有聲書，其製作亦不脫上述兩種來源，即由文字檔或者已錄製好的語音檔轉換而成。然而，人工錄製的有聲書耗時耗力，若希望視障書籍能達到明眼人一般紙本書籍的數量（或者不致於落後太多），以保障

³ 另外，應配合修正第 31 條第 1 項，修正內容如下：「各級教育主管機關應依身心障礙者教育需求，規劃辦理學前教育，並獎助民間設立學前機構，提供課後照顧服務，研發教具教材等服務。」修正第 31 條第 1 項的理由，主要是為配合新增第 30 條之 1，因而刪除有關視覺功能障礙者部分文字。

⁴ 依現行中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項規定，「本法施行後，除本法及各機關組織法外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」鑑於身心障礙者權益保障法係屬作用法，有關前段文中建議「中央教育主管機關應依視覺功能障礙者之需求，規劃設立國家視覺功能障礙者圖書館」乙節，若礙於上述規定，則建議中央教育主管機關應研擬修正國家圖書館組織條例，或另行規劃制定國家視覺功能障礙者圖書館組織條例。

上述視障者的各項基本權利，恐怕是一個難以企及的目標。因此，可行的方法應是由官方主導或補助委託民間團體，有系統地與出版商、作者洽談，或者以其他合法方式，蒐集書籍的文字檔，然後轉換成不同型式的視障書籍。當然，若可直接取得語音檔或其他電子化檔案亦可。事實上，近年來教育部委託民間團體所製作的各級學校點字教科書，已採用此一模式。亦即受委託的民間團體在製作點字教科書時，會事先在契約上載明，要求出版商直接提供文字檔，然後透過電腦轉為視障學生可閱讀的點字版本，此一做法已省去了重新打字(或掃瞄)與校對的時間、人力。若該模式能擴及所有的書籍，則將能節省大量時間與資源；最重要地，可縮短視障者與明眼人在取得書籍數量與種類上的巨大落差，進而保障視障者的基本人權。

上述建議的政策內容，已有許多國家採行。以美國為例，聯邦政府所設立的美國國家視障及肢體殘障圖書館（National Library for the Blind and Physically Handicapped），專責全國視障圖書資源的統籌。此外，自西元 2007 年起，美國聯邦教育部提供三千兩百萬美元的特別補助經費，推動一個五年計畫，協助目前最具規模、且屬民間非營利組織的無障礙線上圖書館 Bookshare，與各大出版社洽談直接取得書籍的文字檔，再轉換為各種型式的點字書與有聲書，專供視障或有其他閱讀障礙的讀者下載。Bookshare 現擁有五萬本左右藏書，並以每月一千餘本的速度，擴增其藏書量⁵。

除了直接取得文字檔，再轉製為視障書籍之外，未來專責的國家視障圖書館，可將電子書的發展，列為工作的重點之一。電子書是近年來熱門的新興科技，鑑於其商機潛力，我國行政院也已于西元 2009 年 7 月核定將發展電子書產業列為未來主要的施政目標之一。現行的電子書是由出版商與科技業者合作，經由特定的電腦軟體或閱讀器，讀者可在付費後，透過認證程序，直接下載書籍的電子檔閱讀。此一閱讀方式的革命，可能使視障者有機會與明眼人同時享有均等的書籍資源，不必透過繁複的轉檔與重製過程，就能即時閱讀市面上所出版的書籍。然而，由過去二、三年電子書在美國發展的經驗來看，也不應對電子書所帶來的遠景過於樂觀。目前有關電子書的軟體或閱讀器，並未考量視障者的需求，而進行特殊的設計。針對此一缺失，美國盲人聯盟（National Federation of the Blind）以及美國盲人協會（American Council of the Blind）兩個主要的全國性視障者組織，已向司法單位提出訴訟，抗議業者有違法歧視視障者之嫌。此外，在現今許多學校紛紛決定採用電子書之際，西元 2010 年 1 月中旬，美國三所大學宣佈將不購買或推廣電子書，除非電子書業者能改善其介面，讓視障學生也能和一般學生有完全同等的便利性，得以閱讀所有的電子書⁶。鑑於上述事例，在我國積極發展電子書產業的同時，政府也應扮演主導的角色，獎勵業者研發有助於視障者聽讀的電子書軟硬體，以保障視障者與一般人享有同等閱讀資源的基本人權。

⁵ 有關 Bookshare 的相關資料，請參見其官方網站：〈www.Bookshare.org〉。

⁶ 顏嘉南，「保障視障生，3 美大學向電子書說 NO」，中國時報（2010 年 1 月 15 日 A8 版）。另外，有關美國盲人組織推動電子書無障礙的行動，可參見章忠信，「美國著作權法科技保護措施例外規定之探討」，萬國法律雙月刊 151（2007），頁 44-54。

肆、結論

近年來與國內視障者有關的重大事件，當首推西元 2008 年 10 月 31 日大法官會議所決議的第 649 號解釋。該解釋文認為身心障礙者權益保障法第 46 條「非視覺功能障礙者，不得從事按摩業。」的規定應予以廢止，因為是項條文與憲法第 7 條平等權、第 15 條工作權及第 23 條比例原則之規定不符。大法官會議以保障普遍國民基本人權的理由，認為按摩業不應由視障者所獨佔，但卻忽略了視障者基本人權長期在我國社會被漠視的事實。

本文並非不贊成大法官會議第 649 號的解釋，然而，基本人權保障既是普及於全體國民，所以解釋文中所強調的平等權、工作權等基本人權保障，也應同樣適用於視障者。從此一角度思考，第 649 號解釋對視障者而言，並非危機，而是提供一個得以讓視障者據此力爭個人權利的轉機。申言之，既然大法官會議認為視障者不應獨佔按摩業，而應與明眼的一般大眾在工作上平等競爭，那麼政府當然有責任提供各種立足點的機會平等，以使全體國民，包括視障者，具有在各領域公平參與和競爭的能力。本文由人權保障的觀點，重新省視我國視障圖書政策，即本於此一初衷。政府唯有抱持積極維護視障者受教權、工作權、資訊平等權的服務理念，才得以在法規修正與政策擬定上，戮力為視障者爭取最豐富的圖書資源，使視障者無論在政治、經濟、社會、文化等領域，皆有充分表現自我能力的機會。