

《優生保健法》修法之迫切性： 從身心障礙者權利觀點論之

蘇崇閔

前 言

我國《優生保健法》（下稱《優保法》）制定至今近40年來未有大幅更動[1]，除人工流產與結紮自主權的論辯外，侵害身心障礙者（下稱障礙者）權利的內容也是該法爭議之所在。國民健康署及林靜儀與范雲等立委，也在2022年相繼提出《優保法》修正草案，期能改善在保障女性身體自主權及消除對障礙者之歧視，也再次引起社會對於該法修正之討論[2-4]。本文欲從障礙者權利保障的觀點出發，藉回顧《優保法》之立法歷程與制訂思維，闡釋修正該法之必要性與迫切性。

障礙者生育權的保障依據

據聯合國《國際人口與發展會議行動綱領》（International Conference on Population and Development Programme of Action）定義，生育權為伴侶或個人在不被歧視或強迫，並有充足資訊與方式的情況下，能自由而負責任地進行生育決定，並享有可達最高標準之性與生育健康之權利，其中也包含不生育之權利，屬於基本人權之一[5-7]。在《身心障礙者權利公約》（Convention on the Rights of Persons with Disabilities，下稱

CRPD）第23條及第25條中，也分別保障障礙者平等取得包含性與生育健康在內之健康服務的權利，並確保能不受歧視地完成生育決定[8]。於此皆說明國家應重視障礙者的性與生育健康，確保機會均等及促進社會融合，保障其平等、自主且不受歧視地實踐生育權。我國雖非聯合國會員國，但為宣示「人權立國」之精神，自2009年起陸續以國內法化的方式，保障多項國際人權公約提及之權利，其中亦在2014年通過《身心障礙者權利公約施行法》[9]。

《優保法》對障礙者之生育控制

在19世紀生物醫學的蓬勃發展下，社會形成一股正常化潮流，再加上Francis Galton基於社會達爾文主義衍伸發展出優生學領域，認為帶有「缺陷」的人群若生育將威脅優良人種培育，進而造成種族退化，在如此具有健常能力偏見（ableism）的思維下，障礙者被認為對人類發展存在威脅性並應予以淘汰[10]。到了20世紀初，以社會衛生（social hygiene）為名的優生政策在世界引發風潮，許多國家都曾以公權力剝奪障礙者生育權，並以「優生」為由合理化其行為[10,11]。

我國在20世紀中後葉開啟將優生主義政策化的討論，在1969年公布之《中華民國人口政策綱領》中提到，國家需採取優生、保健與增進國民健康之政策，以確保人口品質與合理成長，當中包含「防止患有惡性遺傳、傳染惡疾或遺傳性精神病者之傳播」，且在必要情況下，得請求其實施人工流產或進行結紮手術[12]。值得注意的是，當時我國結紮與人工流產尚未有正式法規規範，且

國立台灣大學公共衛生學院健康政策與管理研究所

通訊作者：蘇崇閔

地址：台北市中正區徐州路17號

E-mail: suchongminhenry@gmail.com

投稿日期：2022年11月17日

接受日期：2023年3月17日

DOI:10.6288/TJPH.202304_42(2).111110



《刑法》存在「墮胎罪」之罰則，因此該綱領也被視為我國《優保法》的濫觴，但1970年代推動立法時仍遭遇強烈反對，直至1982年行政院將草案送入立法院後，經醫學界、公衛界與婦女團體的遊說介入下，才得以在1984年通過[13]。

1980年代的時代氛圍對障礙者權益保護的意識仍較薄弱，其中《優保法》之「優生」便以前文所述之「提升人口素質」做為目標，故對障礙者的歧視論述也更加赤裸。如在1982年《優保法草案》第一次聯席會議紀錄中，行政院提到未頒訂該法將「無法杜絕有礙優生人口的綿延」，而患有精神疾病而無法為意思表示者「需有『法』的依據，使其終止懷孕，否則不僅危及母體的健康，也無法避免有礙優生人口的產生」，雖以保護母體健康為理由包裝，但核心仍以避免「有礙優生人口」生育為目標[14,15]。

此外，當時立委雖主要在人工流產展開激烈辯論，但有部分立委認為「優生」手段應從最源頭控制，也就是禁絕「有礙優生人口」婚育做起。如在討論第6條關於健康檢查項目時，時任立委林棟提到：「不能選擇最高、最好的種子，就只能將最壞的種子取消」，並認為法案中應該明文：「經檢查之未婚男女如有有礙優生之疾病，應勸阻其結婚或予以結紮」才能避免「不良的種子貽害社會」。時任立委費希平雖贊同林棟之提案，但認為「予以結紮」之規定具強迫性需要修正，而大部分人應可接受「勸告」，因此得依其自願受術[16]。在討論第7條關於主管機關應推廣之事項時，時任立委吳延環等人甚至提出有礙優生者應行結紮手術的意見，理由是「保障社會安全，避免生下畸形胎兒或精神異常者危害社會，故應不用徵得當事人的同意」，且此條件下之介入應為憲法所允許[16]。在討論第11條關於發現有礙優生疾病之處置方式時，林棟也再次表達應該「勸告」其進行結紮手術[17]。第16條有關生育調節措施補助之規定，僅有時任立委王夢雲認為具有利誘愚民之嫌，但後續審查則未受非議[17,18]。而在1984年最終三讀版本中，前述委員對第6、7條的提案因具強

制性，將損及當事人之自主權，因此並未通過，但第11條林棟委員的提案有關醫事人員的「勸告」義務則順利通過[19,20]。

綜合上述可知，雖《優保法》明文結紮與人工流產手術須依當事者「自願」施行，但在條文上仍折衷以「勸告」或「指導」等字眼，幽微地展現出國家對障礙者的歧視，以及對其生育權之控制，更被視為理所當然，且時至今日仍具法律效力。

《優保法》修法的漫漫長路

立法院最早對「優生」一詞蘊含障礙歧視的質疑始於2003年，具障礙身分的時任立委徐中雄對時任衛生署長涂醒哲的質詢中提到，「優生」表示「只有選擇優良品種的人才才有辦法生存」，具有歧視性且會與希特勒之暴行產生聯想，因此認為制定多年而未有更動的《優保法》應進行修法，法案名稱亦需調整。以符合社會現況，避免人民權利受損[21]。時任立委高明見等人亦於同年提出「生育保健法草案」，立法意旨中便提到，國民的素質「不應以遺傳基因或身體狀況判定素質的好壞」，亦提及「人民應有生育的自由」，並擬刪除施行結紮與人工流產手術之配偶同意權，以及醫事人員的勸告義務[22]。而後便開啟該法對障礙者汙名、歧視與權利侵害的檢討，至今也已近20年。

在我國將CRPD國內法化後，自2017年起，每4年需公布國家報告並進行國際審查，以檢視國內障礙者權利保障現況[23]。其中，《優保法》修法的討論則幾乎貫串每次審查，並牽涉許多權利損害，包含：生命、保障人身完整性、尊重家居與家庭、健康等，國際審查委員亦屢次表示關切，如第2次國際審查的結論性意見中，針對保障人身完整性、尊重家居與家庭之建議便提到，國家應廢除《優保法》中，醫師建議障礙者進行人工流產與絕育手術之條文，並應重視障礙者之生育自主權，提供之服務也應從生育控制轉向促進性與生育健康等[24]。

然而，從立法院議事及發言系統查詢後可知，截至2022年10月止，立委與行政院分

別進行8次與3次更名與修正提案，但因《優保法》當中包含極具爭議之人工流產與結紮議題，故在修法上困難重重，除在1999年與2009年因應行政組織改組及《民法》修法，進行部分條文用詞修正外[1]，其他關於法案更名、修改歧視性條文與強化身體自主權等條文皆未順利完成修法。

於此可知，我國政府早已發覺現行《優保法》對障礙者生育權有構成侵害之虞，但是卻遲遲未提出具體修法時程與行動，凸顯在修正《優保法》時之消極與不力。而消除歧視與排除為CRPD之核心精神，因此政府不應再以凝聚社會共識進行推託，針對明顯對障礙者構成直接歧視條文應立刻修正，以避免障礙者生育權持續受到侵害。

結 論

本文回顧我國《優保法》之立法歷程與背景脈絡，發現該法即便聲稱保障當事人之自主權，但背後隱含健全能力偏見之思維，展現出國家對障礙者的生育控制，使其生育權難以實踐。生育權作為基本人權，且我國也已將CRPD與多項國際公約國內法化，更應當積極消除現行制度對障礙者權利之歧視與排除。是故，我國現行《優保法》修法勢在必行，以落實社會正義及人權立國之精神與願景。

致 謝

本文之發想與完成，受益於與台大健管所葉明勸助理教授以及李柏翰助理教授之討論，由衷感謝二位教授給予指教。

參考文獻

1. 全國法規資料庫：優生保健法。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0070001。引用2022/11/16。
Laws & Regulations Database of the Republic of China. Genetic Health Law. Available at: https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0070001. Accessed November 16, 2022.
2. 衛生福利部國民健康署：預告修正「優生保健法」草案，名稱並修正為「生育保健法」。https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=129&pid=14941。

引用2022/11/16。

- Health Promotion Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Amendment of the draft of Genetic Health Act into Reproductive Health Act announced. Available at: https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=129&pid=14941. Accessed November 16, 2022. [In Chinese]
3. 立法院：立法院第10屆第5會期第5次會議議案關係文書：院總第1140號 委員提案第28159號。https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=183591.00。引用2022/11/16。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). Document related to the proposals of the 5th Meeting, 5th Session, 10th Legislative Yuan convention: General Yuan No. 1140, Legislator Proposal No. 28159. Available at: https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=183591.00. Accessed November 16, 2022. [In Chinese]
4. 立法院：立法院第10屆第5會期第14次會議議案關係文書：院總第1140號委員提案第28821號。https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/05/14/LCEWA01_100514_00480.pdf。引用2022/11/16。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). Document related to the proposals of the 14th Meeting, 5th Session, 10th Legislative Yuan convention: General Yuan No. 1140, Legislator Proposal No. 28821. Available at: https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/05/14/LCEWA01_100514_00480.pdf. Accessed November 16, 2022. [In Chinese]
5. United Nations. International Conference on Population and Development Programme of Action. Twentieth anniversary edition. Available at: https://www.unfpa.org/publications/international-conference-population-and-development-programme-action. Accessed November 16, 2022.
6. 郭惠瑜：不要干涉我的子宮：還給身心障礙女性生育權。性別平等教育季刊2020；(90)：32-5。
Kuo HY. Do not interfere with my uterus! Restoring reproductive rights to disabled women. Gend Equity Educ Q 2020;(90):32-5. [In Chinese]
7. Hallgarten L. Women's reproductive rights. Lancet 2020;396:234-5. doi:10.1016/S0140-6736(20)30467-0.
8. 全國法規資料庫：身心障礙者權利公約。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000064。引用2022/11/16。
Laws & Regulations Database of the Republic of China. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Available at: https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000064. Accessed November 16, 2022.
9. 李柏翰：突破政治綁架－國際人權在地化。法律人潮流誌2019；(20)：8-11。

- Lee PH. Against political circumvention: Taiwan's innovative approach to internalising international humanrights. *Law Sense* 2019;(20):8-11. [In Chinese: English abstract]
10. Michael O, Colin B. *The New Politics of Disablement*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2021; 77-97. doi:10.1007/978-0-230-39244-1.
11. Peta C. Disability is not asexuality: the childbearing experiences and aspirations of women with disability in Zimbabwe. *Reprod Health Matters* 2017;25:10-9. doi:10.1080/09688080.2017.1331684.
12. 國家發展委員會：中華民國人口政策綱領（民國58年4月19日版）。<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6868882E351206A5&s=76B9477A422F022A>。引用2022/11/16。
Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The ROC population policy guidelines (April 19, 1969 Version)*. Available at: <https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6868882E351206A5&s=76B9477A422F022A>. Accessed November 16, 2022. [In Chinese]
13. 張珏：墮胎合法化對台灣婦女影響的省思。婦女與兩性學刊 1992；(3)：1-23。doi:10.6255/JWGS.1992.3.1。
Chang C. Reflections on the legalization of abortion in Taiwan. *J Women Gend Stud* 1992;(3):1-23. doi:10.6255/JWGS.1992.3.1. [In Chinese: English abstract]
14. 立法院：立法院第1屆第69會期第36次會議議案關係文書：院總第1140號 政府提案第2171號。台北：立法院，1982。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). Document related to the proposals of the 36th Meeting, 69th Session, First Legislative Yuan convention: General Yuan No. 1140, Government Proposal No. 2171. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1982. [In Chinese]
15. 立法院：立法院公報：第71卷，第100期，委員會紀錄。台北：立法院，1982。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 71, No. 100, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1982. [In Chinese]
16. 立法院：立法院公報：第73卷，第41期，院會紀錄。台北：立法院，1984。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 73, No. 41, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1984. [In Chinese]
17. 立法院：立法院公報：第73卷，第45期，院會紀錄。台北：立法院，1984。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 73, No. 45, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1984. [In Chinese]
8. 立法院：立法院公報：第72卷，第4期，委員會紀錄。台北：立法院，1982。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 72, No. 4, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1982. [In Chinese]
19. 立法院：立法院公報：第73卷，第50期，院會紀錄。台北：立法院，1984。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 73, No. 50, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1984. [In Chinese]
20. 立法院：立法院公報：第73卷，第52期，院會紀錄。台北：立法院，1984。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 73, No. 52, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 1984. [In Chinese]
21. 立法院：立法院公報：第92卷，第24期，委員會紀錄。台北：立法院，2003。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 92, No. 24, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2003. [In Chinese]
22. 立法院：立法院公報：第92卷，第31期，議案關係文書。台北：立法院，2003。
The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan). *The Legislative Yuan Gazette Vol. 92, No. 31, meeting minutes of the Legislative Yuan*. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2003. [In Chinese]
23. 全國法規資料庫：身心障礙者權利公約施行法。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050194>。引用2022/11/16。
Laws & Regulations Database of the Republic of China. Act to Implement the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Available at: <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050194>. Accessed November 16, 2022.
24. 衛生福利部：CRPD第二次國家報告結論性意見。https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1696。引用2022/11/16。
Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Concluding observations of the second report of the Republic of China (Taiwan) on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) adopted by the International Review Committee (IRC) on 6 August 2022. Available at: https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=D&bulletinId=1696. Accessed November 16, 2022.