

### III 獲得承認：準確統計人口資料的必要性

在過去三十多年中，美國人口中種族和民族比例發生了重大變化。此類變化中有許多首先在加州強有力地表現出來，其他規模較大的州也會布其後塵。在新舊世紀交替之際，加州成為美洲大陸上第一個少數種族和民族佔多數的州。此種變化產生了重大政治、經濟和社會影響。

加州接受聯邦贊助的殘障服務機構網路必須重新考量西裔和亞太裔人口及各小群族的殘障狀況，以及此類社區中殘障人士服務的重點。隨著其他州人口發生類似變化，此項需求將超越加州的邊界。準確的人口統計資料十分重要，因為州和郡政府部門在計劃醫療保障計劃 (Medicare)、醫療輔助計劃 (Medicaid)

和SSI項目合格申請人時會依賴此類資料，特別是人口普查資料；康復機構在根據「康復法」分配資金和編制項目時，也會依賴這些資料；HUD在分配殘障人士住房資金時也是如此；此類用途不可勝數。簡言之，各級政府都使用人口普查資訊作為年度撥款的基礎，每年向殘障人士及其家庭提供的重要服務資金達1,800億美元。

根據全國的估計數字，西裔和亞太裔的殘障比例顯著低於其他種族和民族，包括白人。但是，一些研究人員認為，此類估計數字未能準確地反映西裔和亞太裔人口中的殘障比例，因為各種社會經濟因素和文化因素干擾，包括移民身份和這些文化中對殘障的看法。此類變量對西裔和亞太裔以及各小群族人口中自己報告的殘障比例有影響。

服務提供系統的規化和工作重點是大多數人的需求，對非裔和美洲印地安人殘障人士更加注意。部份由於缺乏資料，西裔和亞太裔殘障人士的需求大體上被忽視。

改進人口統計資料準確性的建議：

- 人口統計局和勞工統計局應當與NIDRR和全國健康統計中心協作，制定替代方法，在全國、州和地方追蹤各少數種族、民族社區中的殘障率。
- 人口統計局應當執行平權措施，在2000年人口普查時聘用雙語少數群族殘障人士。
- NIDRR和其他聯邦研究機構應當從事研究，瞭解民族內部的殘障狀況。

NCD認為，每一位殘障人士，無論屬於何種種族或民族，都應當有機會享受ADA承諾的自由和平等。對種族和民族多元化的重要性必須有充分認識，將多元化視作新千年殘障民權運動的重要內容。上述建議旨在提高認識，開始摧毀這堵可恥的隔離牆，使少數種族和民族殘障人士及其家庭成員能夠全面參與美國社會生活。

## A. 引言

1990年7月26日，布什總統簽署了「美國殘障法」(ADA)，這是有史以來影響最廣泛的民權法案之一。在簽署儀式上，布什總統強調了該法案的歷史意義，把它與柏林牆倒塌相提並論。他說：「我簽署的這項法案是砸向另一堵牆的重錘，數百年來，由於這堵牆，美國的殘障人士只能看到自由，卻無法享受。我們再次為消除該障礙而歡欣鼓舞，共同承諾我們絕不接受、絕不原諒、絕不允許在美國存在歧視。」當布什總統提筆簽署ADA時，他宣稱：「讓這座可恥的隔離牆轟然倒塌吧。」

九年後，在ADA簽署十週年即將到來之際，這一有關包容性和平等的莊嚴宣告在許多美國殘障人士身上成為現實。但是，仍然有很多人，特別是少數群族社區中的人士，仍然面臨可恥的隔離牆。這些人士繼續與貧困、不平等和歧視等障礙鬥爭，1990年的平等宣言對他們仍然是一紙空文。

1992年10月21日，全國殘障委員會在舊金山舉行公開聽證會，瞭解少數群族殘障人士在ADA頒佈之後的狀況。聽證會上的證詞反映了一個反復被記錄的事實：少數群族殘障人士不僅經受貧困和殘障的困擾，還面臨語言、文化和態度方面的障礙，嚴重影響了他們利用資源和服務的能力。基於上述發現和其他調查結果，NCD於1993年編寫了題為「滿足少數群族殘障人士的獨特需求」的報告。在該份報告中，NCD制定了一項日程，將瞭解少數群族殘障人士的需求作為一項全國性政策(2)，並就包容少數群族殘障人士和平等制定了遠景規劃。

在最初聽證六年之後，NCD於1998年8月5日在舊金山舉行第二次聽證，檢查ADA和其他有關少數群族的公共政策的執行狀況。NCD發現，雖然九十年代的殘障政策取得了進展，但是少數群族殘障人士仍然受到多年前已經存在的貧困、不平等和歧視的困擾。

在1998年的NCD舊金山聽證會上，來自加利福尼亞和夏威夷以及其他太平洋島嶼少數群族社區的69位人士（包括殘障人士及其家庭成員）請求NCD重新審查1992年制定的日程，努力促成迅速的變革，使ADA和其他殘障法律作出的承諾能夠在這些少數群族社區中實現。事實上，他們希望兌現一張支票，這張支票是在1990年具有歷史意義的一天在白宮南草坪上簽發的。當ADA的起草人寫下「國家有關殘障人士的正確目標應當是確保機會平等、全部參與、獨立生活和經濟自足」時，(3)他們為所有美國殘障人士簽發了一張期票，無論其是何種膚色。

基於1998年聽證會的證詞，美國似乎未能向少數群族殘障人士兌現這張期票。1992年發現的政策問題和1998年的證詞嚴肅地提醒我們，這堵隔離牆依然存在，它仍然妨礙少數群族殘障人士享受可望而不可及的自由。

在1998年舊金山聽證會上，少數群族殘障人士相互挑戰，也向政府代表和有關文化社區挑戰—即立刻採取行動，一舉「摧毀這堵可恥的隔離牆」，努力推動深刻的變化。灣區少數群族殘障保護組織的共同創始人Leroy Moore, Jr.在證詞中尖銳地指出，我們必須採取行動：

是我們一而不是領導者或少數民族或殘障組織—應當團結起來，組織起來，發出我們的聲音，在我們的組織內部討論種族主義和歧視殘障的行為，我們的組織宗旨是為我們服務，代表我們呼籲……。這是我們自己的問題，現在我們應當擔任自己社區和組織的發言人、代表和導師。我1992年在這裡參加了同樣的會議，我希望指出，從那時起情況並未發生多大變化，這是因為我們公眾沒有自己動手……。請不要再次錯過 [六] 年的時間。

舊金山州立大學殘障學院的David Freeman對此一看法表示贊同：

迄今為止，我們所做的努力是不夠的。陳詞濫調不再使我們滿意。必須採取廣泛而大膽的措施。我們必須邁出比以往更大的步伐。

上述兩段話反映了一種強烈的緊迫感，譴責了漸進式的政策，而迄今為止我們在試圖滿足少數群族殘障人士的獨特需求時都是採取漸進式的政策。九十年代的教訓表明，單純通過立法不會導致這堵「可恥的隔離牆」「轟然倒塌」。必須採取具體步驟確保充分滿足少數群族殘障人士及其家庭成員的獨特需求。必須建立固定的執法和責任範圍，以法律為堅強後盾。少數群族殘障人士也需要傾聽「行動號角」，在自己的社區內推動變革，共同努力改變自己在本社區的社會地位。

NCD在下文中討論的想法和建議具有重要意義，因為這些想法和建議是響應「行動號角」的結果，並且在編寫過程中獲得一個報告小組的協助。該報告小組包括三名女士和三名男士，他們患有不同類型的殘障，大多數是少數群族成員（包括一位亞裔、一位拉丁裔、一位美洲印地安人和一位非裔）。

舊金山聽證會上發現的許多問題與NCD確定適合所有殘障人士（不分種族和民族）所面臨的重要問題一致。例如，很多人在證詞中提到前往社會安全署 (SSA) 辦事處申請福利使人感到屈辱和低下。此種不幸經歷與殘障有關，常常與種族和民族也直接相關。例如，許多殘障人士反映SSA辦事處對他們不尊重，無論他們是哪個種族或具有何種文化背景。除此之外，少數群族殘障人士在申請SSA福利時還面臨其他困難，包括語言和文化造成的理解困難，以及交流方式的差異。雖然少數群族殘障人士經歷的困難和其他殘障人士相同，但是他們還面臨獨特的問題。若要使他們平等地享受公共政策和項目的福利，就必須解決有關社會、文化和其他問題。(4)

因此，本報告的主要目的不是列舉涉及所有殘障人士的普遍性問題，而是具體探討少數群族殘障人士由於種族和民族特徵而遭遇的特殊障礙。NCD在聽證過程中瞭解到三類少數群族殘障人士面臨的主要障礙，即缺乏資源、缺乏適合文化背景的服務、以及人口統計資料不完整或導致誤解。

下文就排除上述障礙提出了具體建議。本報告提出一項需要立即採取行動的日程。如果得以實施，該項日程將是砸向這堵「可恥的隔離牆」的一柄重錘，迄今為止這堵牆仍然妨礙少數群族殘障人士充分參與美國社會生活。

## **B. 獲取資源的障礙**

### **1. 概述**

本章闡述少數群族殘障人士在獲取必要資源時面臨的障礙，只有獲取這些資源他們才能夠獨立，在經濟上自主，成為本社區不可分割的一部份。既是少數群族又是殘障人士經歷的困難遠遠超過單純少數群族或單純殘障狀態造成的困難。聯邦殘障權利與服務的監督在少數群族社區常常執行得不徹底。交流上出現的微小差異可能導致對法律的重大誤解。

NCD建議美國教育部加強少數群族殘障人士的教育、康復和獨立生活項目。NCD建議美國內政部和司法部協作，促進印地安人社區中的殘障人士權利和服務。NCD建議美國交通部提供更多技術協助和公共教育，改善具有多種文化背景的社區中的公共交通服務。

### **2. 分析**

在1998年NCD舊金山聽證會上，Sacramento獨立生活資源組織的H. Leon Cain要求「全國殘障委員會識別自從1992年聽證會以來取得的進展」。1992年的證詞和1998年NCD舊金山聽證會的證詞在有關問題上十分相似，這一點令人深感不安。正如Leroy Moore Jr.在證詞中所言：「我曾經參加1992年在這裡舉行的會議，我不得不承認迄今為止變化甚微。」對少數群族殘障人士而言，九十年代並沒有取得進展，在某些方面甚至倒退。

上述倒退現象貫穿於整個服務系統，但是在獲取資源方面特別顯著。少數群族殘障人士在「獲取獨立生活所必須的資源時面臨巨大困難」，今天的狀況和六年前基本相同。在1998年NCD聽證會上，將近50%的與會者證實當今少數群族殘障人士面臨的主要問題是獲取資源。雖然「獲取」這一概念的通常與實際進入和建築進入相關，但是在考慮少數群族殘障人士的獨特需求時，它還具有另一層意義。對某些少數群族殘障人士而言，「獲取」不僅涉及實際進入（例如建築、技術、地理和環境的進入），還涉及文化問題，例如獲取資訊、語言和交流能力、符合文化背景的服務等。由於此類附加障礙和獲取障礙，少數群族殘障人士在獲取必要資源時比普通殘障人士面臨更大的困難。根據1998年的證詞，此項困難在過去六年中有增無減。

在1998年的聽證會上，將近40%的證人指出很難獲得就業機會；20%以上的證人無法享受公共服務，另外20%的人在使用公共交通工具時遇到困難。證詞中列舉的事例反映了少數群族殘障人士在就業、公共服務和交通方面獲取必要資源所面臨的困難。

## a) 就業

根據1992年的聽證報告，一項重要調查結果是「少數群族殘障人士……不享有適當的培訓和職業發展機會」，他們「由於缺乏……經濟機會，而無法充分利用ADA和其他殘障政策提供的優惠」。為了解決此一問題，NCD在1993年報告中建議「向公共部門和社區組織撥款，制定和實施培訓項目，為少數群族殘障人士提供經濟獨立的機會。」(5)

就該項建議採取行動的組織之一是舊金山智障公民協會 (ARC)。1994年，舊金山ARC獲得一項美國教育部撥款，實施一項為期三年的演示項目，該項目稱為「多元文化就業項目」。該項目主任Shiva Shultz在1998年聽證會上指出，該項目的重點是「協助華裔、菲裔、俄裔和西裔社區中的殘障移民在社區中獲得就業機會」。Shultz女士和其他多元文化就業項目工作人員透過「注重移民文化的長處」和「將個人文化需求與工作安排相匹配」的方法，為「未獲得服務或很少獲得服務的人士」提供了更好的「宣傳、就業培訓和優質個人服務」。當多元文化就業項目的撥款於1997年9月終止時，舊金山ARC分部繼續透過「行業項目」推動上述項目的各項目標。「行業項目」是另一項贊助項目，旨在擴大向非裔社區殘障人士提供的服務。Shiva Shultz在證詞中說，該項目的重點是「幫助客戶在少數群族企業中就業」。但是，當人們問及該項目是否成功時，Shultz女士承認ARC在幫助少數群族殘障人士在少數群族企業中就業時遇到困難，因為「少數群族並不總是對聘用殘障人士感興趣，殘障在其社區中被視作污點。」

Shultz女士最後這句話表明，少數群族殘障人士在就業方面面臨根深蒂固的障礙，不僅在獲得職業培訓和就業機會方面遇到障礙，在經過培訓具備工作能力後仍然遭受雇主歧視。



少數群族殘障人士在獲取適合文化背景的職業培訓和發展機會方面仍然面臨巨大困難。1998年NCD聽證會上大多數與就業相關的證詞涉及此一問題。來自美屬薩摩亞的學生Rudy Stefany在錄影證詞中解釋說：

在就業培訓和職業康復方面，我還沒有看到為殘障人士提供的就業培訓。可能有一些項目，但是我未曾看到任何殘障人士在社區中尋找就業機會或獲得職業培訓……。我不知道……私營部門或政府機構是否認識到有必要為殘障人士提供就業機會。我們很難四處奔波，自己去尋找就業機會。

在聽了舊金山與會者的證詞後，Wilbert Liang的整個證詞用於闡述以下主題：

我希望指出在舊金山沒有很多與工作相關的培訓機會。作為殘障人士我們需要工作和生活。我認為政府應當為我們提供更多的工作機會和培訓課程，使我們能夠自食其力。

舊金山獨立生活資源中心的西裔社區服務協調員Esteban Gomez在證詞中詳細闡述了就業培訓和工作機會的必要性，並提出了切實可行的方案：

我希望強調為殘障人士提供就業機會的必要性。我認為這可能是我們面臨的最大障礙之一。我們沒有很多的機會，沒有適當的培訓……。歷史表明，我們在尋找工作時面臨許多困難。即使有人找到工作，薪水也很低，大部份是最低薪資，也不享受福利……。實際情況是我們需要國會為雇主提供某些獎勵措施，使他們願意聘用更多的殘障人士。可以採用免稅或其他方式……。除非這些雇主願意聘用殘障人士並支付合理的薪水，否則他們就沒有為我們做任何事。

舊金山的Mary Kwan在口頭和書面證詞中都印證了有效就業培訓的必要性，並就促進少數群族殘障人士的經濟獨立提出了另一種方案：

我認為首先要做的事是建立培訓機構。事實上，所謂殘障人士在許多方面具備能力。他們經過培訓能夠掌握養活自己的技能。第二件事是建立基金，向那些有技能者貸款，使我們能夠發揮自己的能力創辦小企業。例如，向那些能夠做翻譯的人提供一小筆貸款就能夠幫助他們創辦一個翻譯服務中心，以此類推。這種方式能夠幫助我們在經濟上獨立，減輕社區負擔，建立一支新的勞動力隊伍。他們也會更加自信。

Rudy Stefany也認為促進少數群族殘障人士創辦企業的機會是一種切實可行的方法，能夠幫助殘障人士就業，並使社區對他們更加注意：

我希望我們的社區能夠作出一些改進，我的建議是幫助一位或一批殘障人士創辦企業，或自己舉辦公開活動，真正站出來吸引社區的注意。

另外，證人們反復指出職業康復系統未能滿足少數群族的需求。少數群族殘障人士一再談到他們在尋找具有適當文化特徵的就業培訓和工作機會時很難獲得加州康復部的幫助。設在Hayward的La Familia秘書長Hector E. Mendez表示：「為我們殘障人士提供的康復服務幾乎不存在。」Judy Quan-Gant指出，即使康復服務的確存在，也完全沒有效果：

我本人曾經在找工作時尋求幫助。我去過加州康復部，他們垂下眼睛看看我，把文件推來推去，根本不向我提供幫助。

根據「1973年康復法」1992年修訂本，Quan-Gant女士和其他少數群族殘障人士受到的不平等待遇「普遍存在於職業康復過程的各個主要階段」。(6) 為消除該不平等待遇，「1992年康復法」增加了第21條，規定建立「康復多元文化項目」，在州和聯邦的職業康復項目中改善為少數群族殘障人士提供的服務。

雖然增加了第21條規定，近年來加利福尼亞為少數群族殘障人士提供的職業康復服務在品質和數量方面均呈下降趨勢。1993年7月，美國教育部民權辦公室對加州康復部的職業康復服務項目進行了一項第六篇執行狀況檢查，發現在提供康復服務方面存在著種族差異，並且此類差異在統計上具有重要意義。為此，加州康復部於1993年12月實施了一項主動解決方案，「評估本部門的程序和政策及其在服務和職業目標方面對有色人種消費者的影響」。

公平而論，根據種族劃分的加利福尼亞州消費者統計報告顯示「少數群族顧客的成功率略有改善」。1996年至1998年，被批准接受服務的少數群族申請人數目上升了1.28%，少數群族顧客康復率上升了1.72%。(8) 但是，當全州統計資料進行劃分之後，各區的統計數字反映了另一種情況。例如，在Chico區，去年被批准接受服務的申請者中少數群族不足13% (12.18%)，而接近88% (87.60%) 是白人。在成功康復的顧客中，少數群族僅佔10.74%，88.87%是白人。(9) 上述種族差異在1996-97和1997-98財政年度的期末資料中也很明顯。例如，少數群族顧客不能成功康復的最常見原因（狀態28）是「不能合作」，而白人最常見的原因是「其他原因」。(10) 少數群族顧客經常被認為「不合作」，表明了該部門的干預「在監督和處理潛在的不平等服務方面」沒有奏效，由於文化差異導致交流障礙的不平等現象尤其突出。

不幸的是，該部門干預的無效可能在就業培訓和安排工作方面最為明顯，1998年NCD聽證會的與會者認為這是問題最嚴重的領域。根據1997-98財政年度加州培訓和就業服務報告，少數群族顧客受到的教育和職業培訓以及介紹和安插工作服務顯著少於白人顧客。在接受該部門幫助進入四年制大學學習的顧客中，將近76% (75.92) 是白人，少數群族不足24% (23.70%)。此類種族差異存在於教育培訓的各個領域：兩年制學院（63.71%白人/35.82%少數群族）；「其他學校」（60.47%白人/39.02%少數群族）；「商學院」（68.09%白人/31.91%少數群族）；「職業學校」（52.89%白人/46.50%少數群族）。在介紹和安插工作服務方面，雖然種族差異較不明顯，白人和少數群族接受服務的人數仍然平均存在約20%的差異：「在職培訓服務」（57.13%白人/42.58%少數群族）；「介紹工作」（57.88%白人/41.72少數群族）；「安排工作」（57.50%白人/42.14少數群族）；「其他培訓」（63.50%白人/36.10%少數群族）。(11)

即使少數群族殘障人士能夠順利通過職業康復系統，獲得必要的培訓和職業發展機會，他們仍然面臨其他就業障礙。據說少數群族殘障人士面臨「雙重歧視」，因為社會不僅歧視少數群族，而且歧視殘障人士。舊金山華裔盲人支援團成員Erica Li在證詞中指出，對於母語不是英語的少數群族殘障人士而言，該「雙重歧視」常常會變成三重歧視。她說：「我們是少數民族」，但是「當我們找工作時，我們又面臨語言障礙。例如，在面談時，人們會說我們的外國口音太重。」Li女士補充說：「如果他們看到某人既是殘障人士，說話又帶很重的口音，」雇主就會自然假設該人士不具備工作能力。他們基於總體的身體狀況和具體語言能力對申請人的各項能力作出錯誤的假設。Li女士將此類歧視歸因於恐懼和無知，他建議為雇主「提供更多教育」，使他們對聘用英語是第二語言的少數群族殘障人士「不要心懷恐懼」。

Regina Schneider同意Li女士的意見，她在證詞中說：「教育必須普及至各個層面」，貫穿整個就業過程，才能清除各類就業障礙，包括少數群族兒童的家庭成員面臨的障礙。少數群族殘障人士及其家庭成員強調應當將他們面臨的問題納入總體殘障政策議程。

聽證會上反復提到的問題之一是少數群族殘障兒童的家長難以找到必要的兒童看護服務，特別是放學後看護服務。舊金山華人家庭支援團成員Sew Gan Ching是一位殘障兒童家長，她在證詞中闡述了缺乏放學後看護服務對她的就業能力所產生的直接影響：

我希望能舊金山設立一個放學後看護項目，以便更多的兒童能夠參加。由於項目只能容納少數兒童，即使某些中心提供放學後看護服務，也只接受好學生，或者不需要花費很大精力的學生。但是我的兒子又蹦又跳，還會主動找麻煩，他們就不願意接受。像我們這樣的中產階級或社會地位更低的人士很難找到工作。事實上，我有工作能力，但是我必須留在家裡，不能去工作，我覺得這很可惜。我以前是一位護士。但長期以來我無法取得成就或為社會作出貢獻；相反，我需要吃救濟。我的兒子花費社會提供的許多資金。我認為這不對。我十分希望工作。但是，如果我的兒子得不到放學後看護服務，我仍然無法走出家門。我覺得有愧。

Oakland包容少數群族、低收入和殘障少年兒童項目成員Jen Sermoneta列舉了少數群族殘障兒童無法獲得放學後看護服務的數種原因。首先，加州為普通兒童提供的放學後看護項目就很少，更不用說價格低廉、統一安排、便於使用的項目。另外，符合上述標準的項目常常需要等候一年以上。現有的項目工作人員未經過專門培訓，不瞭解如何照顧具有各種能力和文化背景的兒童。此種情況使有關各方均遭受損失，但損失最大的是少數群族殘障兒童，他們是真正的受害者。(12)

為了應對缺乏兒童看護和放學後看護服務的問題，少數群族家長常常被迫採取極端措施。一些家長向Sew Gan Ching一樣，留在家中照看殘障子女，因此放棄寶貴的就業機會。其他家長不具備這樣做的經濟能力，由於他們的經濟狀況不佳，這些家長必須外出工作才能保證子女的食品和衣著。因此，他們有時採取極端措施，例如將殘障兒童鎖在房間裡。1998年聽證會有數位證人提到此一不幸的做法。Lydia Kadik-Gutierrez在證詞中指出，這些家長「很愛他們的殘障子女」，但是「孩子們被關起來，鎖在房間裡或壁櫥中，因為（家長們）不知道怎樣安排他們。」金門地區中心董事會成員Antonio Valdillez在證詞中強調，有必要確保少數群族家長能夠將殘障子女安排在「良好和安全的場所」。否則「仍然會有家長把子女鎖在房間裡……。在我看來，這難以

置信。我們即將進入兩千年，仍然有殘障兒童被鎖在房間裡，遭受不幸。」Valdillez先生認為參加聽證會的每一個人對此都應當負責，包括他本人和NCD成員，「因為你們允許此種情況發生」。當少數群族殘障人士及其家庭成員的就業需求不能得到滿足時，受苦的是殘障兒童。少數群族家長之所以認為必須把殘障子女鎖在房間裡，是因為他們無法使孩子們獲得價格低廉、統一安排、便於使用的看護服務，這表明他們處於絕境之中。也說明排除就業障礙是十分緊迫的問題。

除上述各種就業障礙之外（缺乏就業培訓、語言障礙和缺乏兒童看護服務），少數群族殘障人士及其家庭成員還面臨所有殘障人士（無論種族或民族）所共同面臨的就業障礙。1998年聽證會上最經常提到的障礙是社會安全工作障礙和工作場所缺乏便利設施。

### 建議

顯然，少數群族殘障人士不僅難以獲得適當的培訓和職業發展機會，而且難以獲得普通人享有的多項就業便利。為排除這些障礙，NCD建議採取以下措施：

- 勞動部、小企業署和教育部增加對具有文化特徵的就業培訓和職業發展項目的撥款，要求所有聯邦贊助的項目有能力滿足所服務地區所有人口的語言、文化和殘障需求。

1998年聽證會上的證人指出，尋找適當就業培訓和職業發展機會的主要障礙之一是職業康復系統未能滿足少數群族需求。根據證詞和調查資料，雖然「康復多元文化計

劃」於1992年開始，職業康復服務方面至今仍然存在重大種族差異。在加州，此類差異在就業培訓和安排工作方面特別顯著。為消除差異，改進州-聯邦職業康復系統向少數群族殘障人士提供的服務，NCD建議採取以下措施：

- 康復服務署應當消除職業康復系統（特別是就業培訓和工作安排方面）的明顯種族差異。
- RSA應當加強對適合文化背景的就業培訓和職業發展項目的長期資助。
- RSA應當加強和增加對「康復法」第21條所列之干預措施，該法律條款要求職業康復機構採取行動，更好地滿足本地區較少接受服務的群族的需求。
- RSA應當對各州康復部門進行執法檢查，確定就「康復法」第21條採取的措施是否對本州的多元文化背景殘障人士產生了良好的結果。
- 小企業署應當與殘障成人就業總統特別小組協作，為文化背景各異的殘障人士提供創業機會，幫助他們在經濟上獨立。
- 聯邦、州和地方決策者應當將少數群族殘障人士的獨特需求納入範圍較大的政策性議程，特別是在就業領域。



NCD贊成教育部提供資金，支援建立適合少數群族殘障人士的就業培訓和職業發展項目。

NCD鼓勵其他政府部門以教育部為榜樣，推廣樣榜項目。舊金山ARC多元文化就業項目主任Shiva Shultz指出，該項目成功的一個重要原因是跨部門合作。她說，透過與金門地區中心和康復部直接合作，ARC「更好地將個人文化需求與工作安排匹配，提供了……以個人為中心的優異服務。」NCD鼓勵此類跨部門合作，為少數群族殘障人士提供更好的就業培訓和職業發展機會。

雖然「康復法」第21條(a)款規定了重要的干預項目，但第21條(b)款的實施步驟並不全面。「幫助少數群族人士完成職業康復、達到生活獨立、以及提供相關服務」是改善少數群族殘障人士職業康復服務的明顯方法，但不一定作為唯一的干預方式。正如加州的情況所表明，職業康復系統中顯而易見的種族差異在沒有監督的情況下可能不會消除。除宣傳、語言、交流等領域的數項干預措施外，執法和承擔責任也應當列入第21條。

加州職業康復系統中存在的種族差異並非獨一無二，其他一些州的職業康復項目也存在類似問題（Ross和Biggi，1986年；Walker，Saravanabhavan，Williams，Brown和West, 1996年）。鑒於此類不平等現象在全國範圍內普遍存在，並且第21條未能徹底排除此一現象，NCD建議美國教育部民權辦公室對各州康復部的職業康復服務項目進行第六篇執行狀況檢查，對每一個康復部都應當進行調查，確定向少數群族殘障人士提供的職業康復服務的水準和品質。如果發現種族差異，應當要求有關州制定與實施一項解決方案，該方案應當與加州提供種族平等職業康復服務行動計劃相似。該解決方案應當指明本州的主要問題，並列出解決問題的具體干預措施。如果任何州不實施其解決方案，應當採取措施追究該州的責任，包括中斷或終止聯邦經濟援助。

1998年NCD聽證會的證詞表明，少數群族殘障人士仍然缺乏經濟機會，特別是創業機會。一位證人建議由國會撥款，向有意創辦企業的少數群族殘障人士發放貸款。

在1998年的NCD聽證會上，數位證人敘述了他們在求職時遭受歧視，不僅僅因為他們有殘障，而且因為他們被認為不具備語言能力。一位證人認為，此類「三重歧視」源於恐懼和無知，建議「為雇主提供更多教育」。此項建議受到其他一些證人的贊同。

除非某種程度的英語能力是「工作的重要職能」，英語為第二語言的少數群族殘障人士不應當僅僅因為講英語帶有口音或患有殘障而失去就業機會。平等就業機會委員會有必要對此作進一步調查，確保法律得到實施。

在1998年聽證會上提出的重要議題之一是在制定宏觀殘障政策時考慮到少數群族殘障人士的家庭成員。聽證會上反復提到的一個問題是缺乏必要的兒童看護服務，特別是放學後看護服務，以至少數群族殘障兒童的家長不得不把子女鎖在房間裡。

為解決此一問題，NCD建議採取下列措施：

- 司法部應當重點調查兒童社會服務中心對第三篇的執行狀況。
- 教育部和司法部應當重點調查校區提供的放學後看護服務，瞭解校區是否執行IDEA規定的最少限制環境標準。

- 國會應當撥款，增加便於使用、價格低廉、統一安排的兒童看護和放學後看護項目，並要求所有聯邦贊助的項目符合所在地區全部人口的語言、文化和殘障需求。
- 教育部應當發起一項全國性的宣傳活動，旨在向少數群族殘障兒童的家長宣傳供他們使用的兒童看護和放學後看護項目。家長應當能夠隨時獲得本地區便於使用、價格低廉、統一安排的兒童看護服務的雙語資訊，該資訊應當以多種形式提供。

#### **b) 公共服務**

「美國殘障法」第302條(a)款規定：「任何人都不應當因為殘障受到歧視，包括平等享受商品、服務、設施、權利、優惠或任何公共服務。」(13) 雖然法律在這方面作出了詳盡的規定，今天仍然和1992年NCD舊金山聽證會一樣，少數群族殘障人士仍然很難利用公共服務。

雖然ADA第三篇規定，「凡有可能」，所有公共場所均須拆除建築障礙。但是，在1998年NCD聽證會上仍然有一些與會者證實無法利用公共服務設施。來自美屬薩摩亞的學生Rudy Stefany在錄影證詞中指出：

在出入公共場所方面存在重大問題……，特別是私營商店和建築物……。至於政府，我可以說他們雖然做了一些工作，但並沒有真正執行規定的改建……。但是，仍然有一些人不理解我們不是殘障人，而是普通的人，是有靈魂的人。

我們做在輪椅上並沒有用處，我們有語言障礙，許多地方都無法通行。我們有權利自己購物；有權利偶爾到喜愛的餐廳用餐。為什麼或如此困難呢？例如，我過去經常去的一家菜場把冰櫃放在肉和海鮮櫃台前，把整個走道都佔用了。在走道的另一端是滿滿一貨板啤酒。我以往可以繞著貨板左轉，從走道另一端出去，但是現在堆滿了新的冰櫃，我就沒有辦法出去，因為貨板上的木頭伸出很遠，把我的出口阻斷了。我不理解為什麼一些人要歧視另外一些人，我們都是人，無論我們是否使用輪椅，是否失明……。我不認為任何開店的人應當看不起窮人或者殘障人士。

舊金山華裔盲人支援團成員Erica Li在證詞中說，唐人街的店主通常「看不起」殘障人士，因為他們把攤位一直延伸到走道上，根本不考慮盲人或視力障礙者的安全和便利：

商店向外擴展，不僅向前方延伸，也向兩側延伸；一側沿著停車的路邊，另一側在商店前方。中間的道路變得很窄。他們根本不管你，你根本看不到。因此我們很難四處走動，人們很容易撞到我們。如果觸摸到他們的東西，他們就會罵你，你會感到很痛苦。我希望政府能夠對唐人街的商店加以管理，使我們能夠在唐人街舒適地走動。

Li女士的結束語點明了問題的關鍵：處處缺乏對ADA第三篇規定的實施和管理，未能提供出入通道。夏威夷獨立生活中心的獨立生活專家Lourdes Mugas-Talan在錄影證詞中也將夏威夷的建築障礙歸因於缺乏實施：「我總會遇到建築障礙。我知道我們有ADA……，但是ADA沒有嚴格實施……。因此，希望聯邦政府官員能夠傾聽我們的聲音，採取進一步措施實施ADA。」北馬里亞納斯群島聯邦總督殘障發展計劃委員會成員Mariano Camacho從另一方面解釋了為什麼公共設施存在建築障礙：

我有機會和該委員會共同實施ADA的要求。我們就建築障礙採取了許多改進措施。但迄今為止，我可以說我們需要更多的出入便利……。眾所周知，改進設施涉及費用。我想可能這就是我們島上改進措施難以執行的原因。但是，如果我們能夠得到更多幫助，人們可能比較樂意執行改進措施。

加利福尼亞環境健康網路總裁Amy Marsh在證詞中指出，某些殘障人士出入公共場所不便的問題「很複雜，不僅僅涉及出入便利和「美國殘障法」的實施」。例如，無論ADA的實施和管理多麼完善，患有多重化學敏感或環境疾病的少數群族人士仍然難以進入公共設施，因為為這些特殊殘障採取的改進措施在ADA範圍內常常被認為「超出合理範圍」。根據ADA第302條(b)(2)款，為滿足殘障人士的需求，公共設施在「政

策、方法或程序上」必須作出合理改進；但如果涉及「根本改變」公共設施提供的「商品、服務」或經營方式，則不需要作出改進。(14) Amy Marsh在證詞中指出，患有多重化學敏感或環境疾病的人士常常需要的合理改進是由商店銷售「安全產品」。她說：「但是我不敢肯定舊金山的許多低收入區域的市場和商店出售此類產品。少數群族和低收入人士在購物場所應當能夠買到安全產品。」儘管存在該獨特需求，第三篇實施細則專門規定：「公共設施無須改變其商品內容，向殘障人士……出售……便於使用的產品或特殊產品。」(15)就出入公共設施而言，患有不常見殘障（如多重化學敏感和環境疾病）的少數群族人士通常不在ADA第三篇規定範圍之內。

另外，第三篇明顯缺少的一項內容是少數群族殘障人士及其家庭成員的語言和交流需求，他們可能以英語為第二語言，也可能根本不會說英語。雖然「殘障人士教育法」具體規定保障殘障兒童的家長必要時使用翻譯和特定文字材料的權利，第三篇中唯一提到的是要求公共設施「在必要時提供輔助設備與服務，確保與聽力、視覺或語言障礙的人士進行有效交流。」(16)法規條例中沒有具體規定公共設施必須提供輔助設備和服務，以便確保與英語為第二語言的少數群族殘障人士家庭成員進行有效交流。法規條例也沒有要求公共設施提供輔助設備和服務，以便確保與英語為第二語言但在聽力、視覺或語言方面沒有障礙的少數群族殘障人士進行有效交流。根據ADA，使用「合格翻譯」被認為是適當的「輔助設備和服務」，實施細則具體規定「合格翻譯」是「為聾人或聽力障礙者提供輔助設備和服務的方式之一」。細則沒有規定合格翻譯是在聽力、視覺或語言方面沒有障礙的少數群族殘障人士（或其家庭成員）的輔助設備或服務方式，這些人可能不需要手語翻譯，但需要西班牙語、中文或其他語言的翻譯。

根據Cameron House（設在唐人街的一個非營利組織）的家庭和兒童代言人Ming Quan Chang的證詞，由於ADA中對該問題沒有作出明確規定，導致他的一位客戶無法為殘障兒童獲取必要的醫療服務：

我有一位客戶，她是一位單親媽媽。她必須照顧她的外甥。她是九十年代從越南來到美國的船民，她的外甥是一位有特殊需求的兒童……。她只能為她的外甥獲取非常有限的資源。她很怕去醫院，因為她說每次至少要等四個小時才能有一位翻譯，然後獲得服務。通常她至少要等四個小時，有時根本沒有翻譯。她等候六個小時，甚至一整天時間呆在醫院裡，結果是被告知過幾個星期再來。因此，她現在不願意再去醫院為她的外甥做檢查。她是一位華裔和越南裔，但她不會讀寫中文或越南文，因此她即使有一位翻譯替她翻譯醫生或護士的囑咐，她仍然難以理解，因為中國、越南和美國的文化之間存在差異。

ADA規定，如果少數群族殘障人士由於其殘障（如學習、發展或精神健康障礙）無法學習英語，則有理由為之聘請一位翻譯或提供用特定語言編寫的書面材料，以便確保有效交流。但是，該法律忽視了與上述案例相似的情況，即殘障人士的家庭成員（不存在聽力、視覺或語言障礙）會講的語言不是英語或ASL，但需要翻譯協助才能為殘障人士獲取必要的健康和醫療服務。設在Hayward的La Familia秘書長Hector E. Mendez在證詞中指出：

委員會在為主要語言不是英語的少數民族家庭提供保護方面承擔重要責任。IDEA已經認識到這一點，具體規定了滿足此類人士的獨特需求。委員會應當正視這個問題。

因此，雖然少數群族殘障人士及其家庭成員在利用公共設施時面臨和其他殘障人士相同的障礙（例如由於缺乏管理和措施建築障礙繼續存在），但是他們也有獨特的需求，而這些獨特的需求大部份不在ADA規定的範圍之內。正如Amy Marsh在證詞中所指出，這些問題顯然「比傳統的出入便利問題和「美國殘障法」實施問題更複雜」。導致問題複雜化的原因是在為少數群族殘障人士及其家庭成員提供法律保護方面存在嚴重的差距。

1998年NCD聽證會上的證人列舉了其他一些困難，包括出入餐館障礙；獲取必要的專業檢查障礙；可利用的娛樂設施有限；公共設施未能以多種形式提供資訊；接受服務必須以精神治療為前提；由於文化差異家長和殘障子女無法進入同一性別的廁所。

### 建議

為排除少數群族殘障人士及其家庭成員利用公共設施時面臨的持久障礙，NCD提出下列建議。

- 國會應當要求DOJ、EEOC、DOT、HUD等聯邦實施機構有效地為具有不同文化背景的殘障人士提供服務。



- 聯邦實施機構應當互相合作，制定跨部門宣傳和技術協助策略，包括一項全國性宣傳活動，幫助受保護社區增加有關民權保護和投訴的知識，重點放在接受服務較少的群組，如按照語言、種族和民族劃分的少數群族、美洲印地安人、少年兒童以及農村殘障居民及其家庭成員。
- 國會應當確保民權實施機構擁有足夠的財力和人力資源，以便有效地滿足服務區域的需求。
- 國會和印地安人事務局應當為部落殘障權利立法提供經濟援助和技術協助。

有效地監督和實施ADA有關公共設施的條款是滿足少數群族殘障人士獨特需求的關鍵。

除接受服務較少的殘障人士及其家庭成員之外，根據ADA，另一常常被忽略的群體是生活在部落中的美洲印地安人殘障人士。正如國會研究服務項目報告所指出：「有可能在印地安人部落實施「美國殘障法」，」在大多數情況下ADA「都沒有對印地安人部落作出規定」。(17) 該報告說：「ADA第一篇明確把印地安部落排除在雇主定義之外，」但是「另外的篇章都沒有提及印地安部落」。

因此，印地安殘障人士面臨混亂和困難的局面，他們基本上沒有享受殘障保護，特別是在公共設施方面。上述報告指出，「雖然第三篇似乎適用於印地安人部落，大多數部落都享受訴訟豁免，他們可以利用部落主權豁免為理由拒絕執行第三篇的規定。」另外，在美洲印地安殘障立法項目進行的一次調查中，143個部落政府中只有一個採用了ADA。(18)

在該項調查中，一些其他部落政府聲稱他們討論了出入便利和就業問題，但沒有制定書面政策。大多數部落沒有足夠的財務資源系統地制定部落殘障法律。州政府幾乎不承擔責任，對保留地亦不具有管轄權。雖然有一些基金會願意支援部落發展，但他們傾向於注重範圍很窄的特殊問題，或僅僅支援少數部落。只有聯邦政府在該領域中擁有管轄權、資源和責任。不幸的是，沒有一個聯邦機構有義務協助部落填補該殘障法律和政策空白。

### c) 交通

雖然少數群族殘障人士在使用公共交通工具方面面臨許多困難，證詞中提到的最主要問題是公共交通工作人員不願意執行現有法規條例，為少數群族殘障人士提供方便。舊金山華裔盲人支援團成員Chan Y. Yu在作證時指出，少數群族的盲人和視力障礙者面臨一個長期的問題：

我們上車時，如果人太多，即使座位上有文字說明應當讓給殘障人士，人們仍然不願意讓座，特別是年輕人。駕駛員並不說話。他們應當說話，請人們讓座。有一次我上車後，沒有任何人說話，包括駕駛員在內。我抓不住把手，開車時幾乎摔倒。如果我摔倒受傷，應當由誰負責？因此，我希望政府不斷告誡人們……即使已經有一些公告。應當告訴駕駛員，他們有責任請人們為殘障人士讓座。大家都能看出坐輪椅的是殘障人，但是許多人踢盲人的手杖，直至把手杖踢斷。這是一個問題，為我們帶來許多痛苦。只有我們盲人自己知道。

舊金山華裔盲人支援團另一位成員Erica Li證實了這一點：

我認為Yu先生講到的公共交通問題的確存在。我也是盲人。有許多次，我上車後，駕駛員不但不為我找座位或安全的站立位置，反而把我推到一邊，那時我想如果我自己能夠找到座位或安全的地方，就不會麻煩他。我有時納悶，駕駛員是否知道法律規定他們有責任幫助盲人找座位。即使沒有座位，他們也應當幫助盲人找一個安全的地方站立……。當我不認識路時，我會請駕駛員提醒我下車。有些人會答應一聲，而有些人僅僅點頭，並不發出聲音。如果您錯過了車站，有些駕駛員會把您帶回來。有些人根本不管。甚至有時我請他停車，他也不停，卻告訴我自己去找路。那時我想我是一個殘障人，請您幫一點忙，我並不想為您添麻煩。但是，如果您不具有這種責任感，不願意幫助我，我的請求就沒有意義。我希望在培訓駕駛員時告訴他們這些基本知識，使他們瞭解有義務幫助我們。

正如Marcella Murphy在證詞中所指出，這些問題「不僅僅影響」Yu先生和Li女士「所在的民族」，也不僅僅涉及盲人或視覺障礙者。Murphy女士說：由於公共交通工作人員不願意執行現有法律，提供必要的方便，影響到「患有各類殘障的人士」，包括需要搭乘公共交通工具上學的殘障兒童。華人家庭支援團成員Gui Lan Lam的女兒是殘障兒童，她敘述女兒使用公共交通工具時遇到的困難：

由於[我的女兒]抓不住任何東西，她很難做車。上車後如果人很多，沒有座位，她必須站在車上，卻抓不住任何東西。她站不穩，身體跳來跳去，即使有座位，下車時她也不能在停車前站在門旁。她常常在超過一兩站後才能下車。我的Mimi

不能像其他孩子那樣走路。因此，她還得走一兩站路。這對她更加困難。我認為政府應當照顧這些殘障兒童，為他們提供做出租車看病治療的錢，這樣便於他們按時赴約。

華人家庭支援團另一位成員Elisa Lau也是一位殘障兒童的家長，她在證詞中證實了上述困難：

[我的女兒] 學時，我希望駕駛員能夠幫助她上車，但有時他們根本不動。作為家長，我願意自己幫助她，但是我的女兒身材高大，我個頭卻很小。他們不願意幫忙，我不能怪他們，因為我不會說英語。

雖然各種族或民族的殘障人士中都有大多數人在使用公共交通工具時遇到某些困難，正如Lau女士在證詞中指出的，少數群族殘障人士及其家庭成員由於加上語言和交流障礙而遭遇更大困難。這些問題常常由於公共交通人員不願意提供必要的便利和拒絕執行現有法律而更加嚴重。根據哈沃德大學研究和培訓中心1996年的一項研究，有理由認為公共汽車駕駛員「對少數群族和低收入人士的態度明顯不如對中產階級和高收入人士的態度。」(19)

1998年NCD舊金山聽證會的證詞中還提到少數群族殘障人士及其家庭成員在使用公共交通工具時面臨的其他障礙。居住在偏遠和農村地區的人士面臨的障礙特別嚴重。加利福尼亞州獨立生活委員會秘書長Michael Collins在書面和口頭證詞中指出：

本州的旅行障礙各種各樣，有山區，南部和東部還有數百英里的沙漠公路。在洛杉磯郡，貫穿全郡的公共交通工具有限。要求殘障人士長途旅行到達一個地點……是很過份的要求，特別是這些人士不具有自用的可靠交通工具時。ILC [獨立生活中心] 和其他團體目前在若乾層面努力，幫助加強本州的交通網路，但這項努力永遠無法獲得完全成功。

夏威夷獨立生活中心的Phillip Ana在錄影證詞中闡述了太平洋島嶼上的殘障人士在交通方面受到的限制：

夏威夷需要很多東西。大概就在三、四年前，我們有了便於使用的公共汽車系統，但僅僅是在Oahu，臨近島嶼上沒有交通設施。我們說的是一些基本需求，如看病、做檢查、出門等。

正如Ana先生所指出，缺乏可以利用的交通工具會直接妨礙少數群族殘障人士獲取必要的資源。Michael Collins在證詞中也提到這一點：

你們可能聽說過有關交通的其他問題以及這些問題怎樣妨礙人們看病、購物或臨時決定去探親訪友。

證詞中提到的另一個直接影響少數群族殘障人士獲取資源的問題是他們在等候公共交通工具時花費的大量時間。來自美屬薩摩亞的學生Rudy Stefany在錄影證詞中指出，對她而言，「交通不是問題，但需要等候太長時間。」Liu Fu Hai在證詞中指出：

交通系統有問題。乘公共交通工具去看病需要至少六小時。我們沒有辦法，因為我們必須等車，然後換車。結果是遲到，又要排隊。

盲人自由作家和音樂家Vernon Phillips向委員會提出了一個當前的例證：

我今天遲到一個半小時，因為我在一個計程車不願意接我的地方等車，最後我只得走過許多街區，來到一個我認為他們會接客的地方，我就走到那里。別人可能不會遇到這種情況，但是對我是一種現實問題。

### 建議

少數群族殘障人士無法利用交通工具的原因很多，包括公共交通工作人員不願意提供必要的便利，並拒絕執行現有法律；語言和交流障礙；居住在偏遠和農村地區的人們可以選擇的交通工具有限；在乘車和換車時等候很長時間。為消除交通障礙，NCD提出下列建議：

- DOT及/或DOJ應當調查各地在執行ADA交通規定時是否受到種族、民族和文化影響。
- 國會應當確保交通民權實施機構擁有足夠的資金和人力資源，以便提供足夠的交通工具，確保符合法律要求。