

- DOT應當向地方交通服務機構撥款，對所有公共交通工作人員進行培訓，培養他們的多元化意識和對殘障人士的瞭解，並且講授ADA有關公共交通的規定。
- DOT應當為地方交通機構建立獎勵措施，鼓勵他們聘用雙語工作人員，以便在非英語人士聚居的地區為乘客提供便利。

有效監督和實施ADA的交通條款對滿足少數群族殘障人士的獨特需求至關重要。1998年NCD聽證會上的證詞表明，有必要對所有公共交通工作人員定期提供多元化和殘障知識培訓。另外還有必要進行補充培訓，確保公共交通工作人員聯邦法律對殘障人士的規定，以及在不執行法律時必須承擔的責任。他們應當瞭解拒絕執行聯邦出入便利規定會造成後果，而執法會得到獎勵。

## **B. 提供具有文化特徵的服務面臨的障礙**

### **1. 概述**

本章闡述為殘障人士提供具有文化特徵的服務時面臨的障礙。雖然國會在1992年就認識到在職業康復方面應當加強少數群族代表性，迄今為止尚未作出足夠努力，導致此一問題沒有得到解決。與此相似，國會也認識到有必要為少數群族提供多種語言和多種文化的交流服務，但問題仍然存在。

NCD建議美國教育部特殊教育和康復服務辦公室作出進一步努力，確保基層的教育和培訓具有適當的文化特徵。

### **2. 分析**

「殘障人士發展協助和人權法」1994年修訂本將「具有文化特徵」的服務定義為「符合接受者信仰、人際關係、態度、語言和行爲方式、並且最有可能確保對項目最大參與的服務、支援或其他協助」。(20) 自從1992年NCD舊金山聽證會以來，在消除向少數群族殘障人士及其家庭成員提供具有文化特徵的服務障礙方面進步十分有限。1998年參加聽證會的證人指出，未能取得重大進展的原因是加州近期的政治變化。Protection & Advocacy, Inc.在全州的宣傳協調人Eva Casas-Sarmiento在證詞中強調了某些重大變化以及這些變化對美國各地少數群族殘障人士的重大影響：

今天，我促請委員會的各位成員特別關注加州，因為我們是第二大州，人口構成最具有多元化特徵。由於我們的多元化特徵，加州的法律和政策會導致全國性的趨勢和變化，特別是在為移民提供公共協助方面……。近期加州發生了許多重大變化，對少數民族造成了不良影響，對少數群族殘障人士的影響更大……。加州發生的事件對殘障人士特別是少數群族殘障人士產生了什麼影響呢？……實行管理醫療、福利改革、不容忍法律、三次打擊出局法律、「187法案」、「209法案」和「227法案」。

在1992年NCD舊金山聽證會後不到兩年，加州選民批准了「187法案」，該法案適用於整個加州，禁止「州和地方政府部門向任何無法證明是美國公民或合法進入美國的人士提供政府資助的教育、健康護理、社會福利和社會服務。」(21) 加上1996年聯邦

福利改革法律以及移民局拒絕執行提供合理協助的聯邦法律，該法案極大損害了無證件殘障移民的利益。Eva Casas-Sarmiento指出，「187法案」的通過給許多殘障移民造成了恐懼，使他們對各種服務產生「恐懼感」：

「187法案」要求政府機構報告任何被懷疑無證件的人士。這使得少數群族殘障移民感到十分恐懼，不敢利用他們迫切需要的服務和預防性保健措施，而他們有資格享受此類服務。

舊金山使命心理健康服務主任Manuel Vasquez在證詞中闡述了這種「恐懼感」對少數群族精神病患者產生的影響：

就向西裔殘障人士提供的服務而言，迄今為止對我們影響最大的是……最近通過了「187法案」和「209法案」……。我們認為這些法案對我們使命團為之服務的人士產生了重大影響……。由於我們的服務對象患有嚴重精神病，可能導致殘障，州和聯邦政府的歧視性政策阻礙人們獲得他們需要的幫助……。這些政策排斥移民，特別是那些未曾辦理正常手續來到美國的移民，他們難以盡早就醫，因此治療會拖延。

「187法案」通過後不到兩年，加州選民又以54.6%的贊成票通過了「加利福尼亞民權計劃」。該計劃亦稱為「209法案」，它取消了「州和地方政府在公共機構就業、公共

教育和公共簽約方面的平權項目，理由是這些項目基於種族、性別、膚色、民族或原國籍提供優惠待遇。」(22)

根據1998年NCD聽證會的證詞，加州禁止平權項目對少數群族殘障人士瞭解和參與殘障服務產生了直接影響。

Eva Casas-Sarmiento表達了以下看法：「平權政策不僅使殘障服務機構能夠招聘訓練有素的人員，還使他們能夠招聘到在語言文化和生活經歷方面合適的人員。」但是，「209法案」通過後，如果殘障服務機構針對婦女和少數群族進行宣傳和招聘，就觸犯了法律。1993年，NCD曾制定策略，旨在排除具有文化特徵的服務面臨的障礙，增加殘障服務行業中少數群族的代表性，在宣傳活動中注意文化特徵，但該策略在加州已經無效。

NCD早期策略的另一項內容涉及滿足少數群族殘障人士及其家庭成員的語言和交流需求，該項內容在加州由於雙語教育引發的爭議也基本上不再有效。「1964年民權法」第六篇保證英語水平較差(LEP)的兒童能夠獲得同等教育。1974年，最高法院在審理「Lau訴Nichols」一案中重申了這一點，該案的審理結果部份是由於舊金山華人社區組織了聲勢浩大的聲援活動。法院裁定，如果兒童在說、讀和寫英語方面能力有限，而學校未能滿足其語言需求，即被視作剝奪兒童同等待遇的權利。(23)

二十多年後，加州制定了引發激烈爭議的「兒童學英語」計劃，該計劃於1998年6月大選時以61%比39%的壓倒票數通過，該計劃亦稱爲「227法案」，基本上剝奪了加州140萬英語能力有限的兒童接受雙語教育的機會。這些兒童佔全國英語能力有限兒童總數一半以上。具體而言，該法案建立了一個針對英語能力有限學生的英語適應教學系統，學生在該系統中學習的時間不得超過一年。一年後英語有限的兒童必須參加普通班學習。(24) 1998年NCD聽證會的證詞指出，該項政策產生了嚴重的後果，不僅是少

數群族兒童接受特殊教育的人數大量增加，而且使公眾不願意照顧英語能力有限或不  
會說英語的少數群族殘障人士及其家庭人員。

設在Hayward的La Familia秘書長Hector E. Mendez在證詞中指出：

這些不正確的法律和議案排除了改善我們生活品質的可能性。此類政策在許多西  
裔社區中造成了恐懼，在有殘障兒童和成人的家庭中也造成了恐懼。

Eva Casas-Sarmiento在證詞中進一步指出，所有上述政策「對少數群族產生了不利影  
響」，特別是「對以往接受服務較少的殘障人士產生了不利影響，他們需要適合文化  
背景的服務」。因此，她警告NCD「關注加州的局勢」，因為「加州法律和政策會引  
發全國性的趨勢和變化」。加州圖書管理員Kevin Starr說：「加州是美國展望未來的  
多棱鏡。」(25) 果真如此，近期加州的政治潮流會對美國各地的少數群族殘障人士服  
務產生影響。例如，美國眾議院於1998年9月10日通過了一項法案，對全美雙語教育嚴  
加限制，這可以被認為是加州「227法案」的直接結果，也證實了加州真正是「美國展  
望未來的多棱鏡」。

聽證會上有52%的與會者證實他們由於殘障服務行業中少數群族人士較少而難以獲得  
具有文化特徵的服務。42%以上的證人認為沒有足夠的具有文化特色的宣傳服務。另  
有40%的證人認為殘障服務機構未能滿足少數群族殘障人士及其家庭成員的語言和交  
流需求。上述證詞表明，在提供具有文化特徵的服務方面，特別是在宣傳和語言方  
面，仍然存在巨大障礙。

## a) 殘障服務行業少數群族的代表性

1992年NCD聽證會發現，提供具有文化特徵的服務的主要障礙之一是殘障服務人員中少數群族比例偏低。為扭轉此種局面，NCD呼籲增加殘障服務行業中的少數群族人數。針對這一問題，國會於1992年修訂了「1973年康復法」，增加了第21條，即「傳統上接受服務較少的人口」。國會希望透過第21條改善州和聯邦職業康復項目中為少數群族殘障人士提供的具有文化特徵的服務，規定建立某些干預措施，增加職業康復、獨立生活及相關服務中少數群族的代表性。儘管國會作出了規定，由於殘障服務行業中缺乏少數群族人士，少數群族殘障人士及其家庭成員在獲取具有文化特徵的服務時仍然面臨諸多障礙。在1998年NCD聽證會上，Nicole Brown-Booker談到殘障諮詢服務領域中少數群族缺乏代表性的問題：

我所在的機構為……殘障兒童家長提供諮詢服務，我感受最深的是我們的臨床醫生沒有一位是有色人種……只有一位治療師是有色人種……。我剛剛讀完研究生院，我要做一名治療師……但我還沒有看到別人做我所做的工作，即為有色殘障人士服務……。我認為在我所在的機構中只有我一個人有這種想法，也只有我一個人為……這一部份人服務。

來自美屬薩摩亞的學生Rudy Stefany在錄影證詞中從顧客角度講述了他的看法。他認為，迫切需要「有更多瞭解殘障人士困難的心理醫生和工作人員」。一位未提供姓名的亞裔婦女在證詞中同意上述觀點。她說：「很少有適合文化背景的心理諮詢，我迫

切需要具有雙重文化特徵的諮詢……。我感受到很大壓力，因為我不想向一位不瞭解我的兩種文化背景的人袒露我的靈魂。」夏威夷獨立生活中心的Phillip Ana瞭解顧客和殘障服務機構之間在文化上相互認同的必要性，特別是在指導過程中：

講到職業康復，聘用少數群族人士很有幫助。我認為，對我幫助最大是有一位楷模——能夠讓我認同，並且可以說：「他做到了，或者她做到了，因此我也能做到。」我有多位楷模，我可以向他們學習，這對我很有幫助……。如果您在薩摩亞工作，就必須能夠講當地的語言，並且能夠舉出同一文化中成功的例子……。找到我所在社區的一位人士，我瞭解他的家庭。如果他能做到，我也能做到……。如果別人聽不懂您講的話，您就很難指導具有少數群族文化背景的人。

美國教育部主管特殊教育和康復服務的原助理部長Robert R. Davila在1991年發表的一篇題為「改善少數群族殘障人士服務的目標」的文章中也指出，為少數群族殘障兒童提供具有相同文化背景的楷模十分重要：

少數群族學生直接受到教室中少數群族老師的正面影響。少數群族殘障兒童和其他兒童一樣需要楷模。我本人就有這種經歷。從小學一直到研究生院，我的老師中沒有一位是少數群族人士。的確，我一度認為少數群族不能當老師。(26)

今天，由於加州特殊教育教員的種族和民族構成，少數群族殘障兒童可能會得出類似結論。Eva Casas-Sarmiento在證詞中指出：「少數群族殘障人士的最大關切」是「特殊教育老師、心理醫生、助手、治療師和其他服務提供者中沒有人能夠講他們的語言，或者理解他們由於獨特的生活經歷、文化或種族背景而需要的具體服務。」舊金山唐人街兒童發展中心的保健人員Nancy Lim-Yee也對此感到關切，「在特殊教育的各個領域，包括教員、輔助專業人員、校內心理諮詢人員、語言專家、身體和職業治療師等，都很少有雙語/雙重文化的人士。」全州範圍的特殊教育資料印證了此種關切。

根據1998年4月的全州特殊教育入學報告，加州半數以上 (57%) 的特殊教育學生來自少數群族社區。即使如此，全州特殊教育老師中少數群族比例不足15% (14.9%)，將近85% (84.3%) 是白人。

Nancy Lim-Yee在證詞中指出，加州特殊教育系統中教員和殘障學生之間的種族和民族不平衡導致「雙方期望不一致，家長和老師之間無法正常交流」：

家長無法與孩子們的老師正常交流，促進孩子們的利益。家長得不到需要的資訊，老師也因為家長不配合而感到沮喪。結果是孩子們受責備，感到屈辱和孤獨。

當殘障兒童家長住在偏遠地區和農村地區時，上述交流障礙更為複雜。因為農村地區還存在交通障礙，也無法找到翻譯，家長在與本地區的特殊教育老師交流時十分困難，因為老師通常是白人，只講英語。



為解決此一問題，加州大學Chico分校於1994年推出了一項大膽的教師培訓計劃，旨在培養傳統上接受服務較少的民族的雙語大學生以及殘障學生，使他們成為加州農村地區的特殊教育老師。該項目稱為「滿足不斷變化的農村需求」，強調滿足少數群族特殊教育學生的獨特文化和語言需求。該項目得到美國教育部特殊教育和康復服務辦公室贊助，在四年中向29位少數群族學生提供了優厚的經濟援助，其中15人目前在加州公立學校中擔任老師。由於此類項目，加州的雙語/雙重文化背景特殊教育老師的數目開始增加，但是仍然遠遠不能滿足需求。Nancy Lim-Yee認為，滿足此一需求最有效的方法是「強行規定在各個級別聘用雙語和具有雙重文化背景的工作人員」。

加州特殊教育系統中從定向招聘中受益的一個層面是調解和法定程序。Beverlyn Lee是一位特殊教育倡導者，也是一位殘障兒童家長，她在證詞中指出，特殊教育調解人和聽證官員中少數群族的代表性不足：

我想向各位講述一個傳統種族主義的例子，這個例子和我們的特殊教育服務系統相關。作為特殊教育倡導者，我曾經在調解和全州各地的行政聽證會上代表許多有色家庭。調解人或特殊教育聽證官員中沒有有色人種，特別是沒有非裔美國人。當我們進入兩千年之際，我們仍然沒有擺脫限制人身自由的「Jim Crow」法律。沒有任何理由可以為這種缺乏多元化的現象辯護。一種令人感慨的事實是今天白種美國人仍然決定我們生活的各個方面。

Lee女士的證詞使聽證會上大多數人感到震驚。在她作證後，一位NCD成員問道：「您是否說在整個加州的特殊教育調解人中……沒有任何有色人種？」Lee女士回答說：「至少我不知道。至少在我代表家長參加的調解聽證會上沒見過。沒有任何有色人種，特別是沒有非裔美國人。」

NCD後來發現Lee女士的結論是正確的。據McGeorge法學院加利福尼亞特殊教育聽證辦公室主任Glenn Fait說，加州的特殊教育調解人中沒有有色人種。八位聽證官員中只有三位來自少數群族社區。另外，正如Lee女士指出的，在加州的特殊教育調解人或聽證官員中沒有非裔美國人。

當我們就加州特殊教育聽證辦公室的宣傳和招聘工作提出疑問時，McGeorge法學院行政法律研究所的一位官員報告說，在調解人位置出現空缺時，會定期在特殊教育顧問委員會上發出通知。該委員會成員來自數個殘障組織，包括Protection & Advocacy, Inc.和殘障權利教育與辯護基金。由於特殊教育聽證官員必須擁有法學博士學位，僅僅在法律報刊和網際網路上發廣告和通知。加州特殊教育聽證辦公室不進行針對某一種族或民族的招聘，也沒有採取任何措施聘用殘障人士。在15位調解人和8位聽證官員中，只有一位調解人是殘障人士，但該人士不是少數種族或民族人士。

上述情況涉及另一個具有代表性的問題，該問題在討論具有文化特徵的服務時常常被忽略，即殘障服務人員中缺少來自少數種族或民族的殘障人士。有雙語能力或具備雙重文化背景不一定表示該人士理解或善於感受少數群族殘障人士的需求。在許多文化中，殘障被視作污點，使該問題更加嚴重。華裔家庭支援團的一位成員在證詞中指出：

我們在唐人街的SSI辦事處申請社會安全資助……那位女士罵我們。去那里的華裔中有99%的人被她罵過。她想怎麼樣就怎麼樣……。她的態度壞極了……。我希望有人注意到這一點，注意到社會工作人員的態度。我們也不希望家裡有殘障人，但我們沒有選擇。

華人新移民支援中心的Li Yu Lan指出，上述問題由於代溝和移民身份變得更加複雜：

我和社會安全局打交道時遇到一些問題。有一批華人在舊金山唐人街的Kearny街辦事處工作……。那些人問我在中國大陸工作過多少年，我說將近38年。他們認為我一定有退休金。我說我沒有。他們讓我在中國開一張證明。我說美國人不瞭解中國的情況。他們盼著你早死，他們不會為你出任何證明。我說沒有辦法得到證明。他們堅持說如果我不提供證明，他們就不能幫助我。我嘗試向他們說明情況……。幾個月後，我妻子和孩子都收到了解聘證明，但我還沒有收到。因此我寫信給中國大陸。又過了幾個月，他們終於給我寄來了證明。我把證明交給社會安全局，但是他們不信任我……。我認為社會安全局之所有設在唐人街是爲了幫助華人。恰恰相反，我們困難重重……。他們在挑選工作人員時應當選擇願意爲老百姓服務的人。

因此，移民團體內部的代溝也會使服務問題複雜化。即使殘障服務機構工作人員能講兩種語言、具有雙重文化背景、並且是殘障人士，如果他們是第三代或第四代移民，他們也不一定能夠理解殘障新移民的獨特需求。

1998年NCD聽證會上提到的另一個代表性問題是在決策層面缺少少數群族殘障人士。Beverlyn Lee在結束作證時問道：「非裔美國人何時才能享有決策權？我們已經作好準備，已經等候太久。」此項差異在加利福尼亞獨立生活中心網路的一般工作人員和行政人員中特別明顯。加州獨立生活委員會秘書長Michael Collins在證詞中談到加州獨立生活中心正在採取一些措施，以便滿足少數群族殘障人士的獨特需求，增加他們在ILC一般工作人員中的代表性：

我很自豪地指出，加州的許多獨立生活中心都採取了積極的措施來滿足少數群族的獨特需求。舊金山、橙郡和許多其他郡的宣傳辦公室都提供多種語言的材料和服務，以滿足當地居民的需求。Salinas、El Centro、Indio和一些其他辦事處都提供說西班牙語的雙語工作人員，以滿足迅速增加的移民人口的需求。

上述措施收到了良好效果，反映在ILC一般工作人員的種族和民族構成中。根據1997年的第704條報告，加州獨立生活中心的一般工作人員中50%以上(52.34%)是少數群族，至少60%(60.2%)是殘障人士。(27)

但是，中部沿海獨立生活中心秘書長Elsa Quezada指出，在決策層面並沒有反映同等程度的多元化趨勢。她說，加州的ILC秘書長中只有極少數是少數群族。事實上，第704條報告反映出60%以上(62%)的ILC決策人員是白人。(28)

缺乏種族和民族多元化的現象也反映在加州獨立生活委員會中。Michael Collins指出，SILC目前的18位成員中只有一位來自少數群族社區。「1973年康復法」第705條(b)(4)款規定，SILC的多數成員必須是殘障人士。但法律中沒有為確保少數群族代表性作出類似規定。

1998年NCD聽證會的證詞指出，少數群族殘障人士及其家庭成員在心理諮詢和特殊教育領域方面無法獲取必要的資源，因為缺少雙語和具有雙重文化背景的服務人員。一些證人指出，如果服務人員不是殘障人士或屬於第三代或第四代移民，上述困難更大。雖然加利福尼亞獨立生活中心的少數群族代表性在過去六年中已經顯著上升，在一般工作人員和行政工作人員中仍然存在差異。

當官員們被問及殘障服務行業中為什麼少數群族人數較少時，通常的解釋是少數群族殘障人士不申請這些工作。這種回答免除了機構代表的責任，暗示少數群族殘障人士不申請是因為不感興趣。但是，1998年NCD舊金山聽證會的證詞表明，缺少少數群族人士的原因比較複雜，並不僅僅是不感興趣。聽證會與會者認為，更重要的原因是社會中的文化障礙，特別是缺乏具有適當文化特徵的宣傳活動。

### 建議

基於1998年NCD聽證會的證詞，少數群族殘障人士顯然在獲取具有文化特徵的服務方面面臨諸多障礙，原因是殘障服務人員中缺少少數群族人士。為排除該障礙，NCD建議採取下列措施。

- 教育部、健康和人類服務部以及勞動部應當增加招聘和教育少數群族人士（特別是殘障人士）的獎勵措施，鼓勵招聘這些人員擔任殘障服務工作，並在聘用後提供教育和專業發展機會。例如，教育部應當增加透過特殊教育和康復服務辦公室向少數群族學校提供的獎學金，增加少數群族的合格畢業生人數，特別是殘障畢業生的人數。

- **RSA**以及特殊教育和康復服務辦公室 (**OSEP**) 應當繼續努力，增加職業康復、獨立生活及相關服務領域中少數群族專業人員的數目，並鼓勵其他殘障服務機構採取類似措施。康復能力建設計劃應當用於在傳統黑人學院和大學、西裔學校、美洲印地安人服務機構和亞太服務機構中建立新項目，增加系統中合格少數群族康復人員的數目。
- **RSA**以及其他聯邦撥款組織應當要求殘障服務機構作出承諾，促進工作場所多元化，實施家庭友好政策。在這些方面，**RSA**應當明確規定每年從上述項目中聘用較高比例的畢業生（獲得**RSA**獎學金獲得者），以滿足每個機構中綜合人員培養系統的需求。
- 國會應當向**EEOC**、**DOJ**、**HUD**、**DOT**和**DOED**撥出足夠款項，使之能夠為少數群族殘障人士、其家庭成員和雙語人士提供殘障權利培訓，以便在各州培養一批少數群族核心人員，再由他們去培養更多人，宣傳聯邦民權法律的規定以及在發生違法行為時如何運用法律。

- 教育部應當頒佈一項政策備忘錄，規定各級部門定向招聘雙語和具有雙重文化背景的特殊教育人員，包括招聘殘障人員。
- OSEP應當和教育部民權辦公室協作，調查特殊教育工作人員的種族和民族構成，包括調解人員和法定程序工作人員的構成。
- 教育部、HHS和DOL之類的聯邦撥款機構應當鼓勵接受聯邦贊助的機構自動公開多元化資料。另外，RSA和其他聯邦機構應當規定對每一個州政府機構進行年度文化背景評估，建立一個全國性資料庫，搜集下列人員資訊：職務、民族、性別、殘障狀況、教育程度、證書/許可證和薪資。
- NIDRR應當贊助一項康復系統專業人員文化背景調查。另外，NIDRR應當贊助有關康復結果、教育結果和類似的研究項目，考查與心理諮詢醫生/教師民族、性別、殘障狀況、教育程度和專業能力之間的關聯。

1992年，國會修訂了「1973年康復法」，增加了第21條，即「傳統上接受服務較少的人口」。國會希望透過第21條改進向州-聯邦職業康復項目中的少數群族殘障人士提供的具有文化特徵的服務，明令建立多種干預措施，以便增加職業康復、獨立生活及相關服務中的少數群族專業人員數目。

針對國會要求，康復服務署實施了一系列旨在達到上述目標的干預措施。其中一項干預措施是向少數群族學生佔半數以上的學校提供經濟援助，培養職業康復及相關服務專業的畢業生。另一項措施是1996年的「能力建設項目」，該項目向各類教育機構和非營利服務機構提供了17項贊助，用於為少數群族機構提供宣傳服務。

NCD對康復服務署為增加職業康復、獨立生活及相關服務中少數群族專業人員的努力表示贊賞。NCD支持繼續作出此類努力，並鼓勵其他聯邦機構仿效RSA的榜樣。

NCD還表彰特殊教育和康復服務辦公室作出的努力，該辦公室採取長期培訓撥款的形式，提供教育和專業發展機會，旨在增加特殊教育領域中少數群族專業人員的數目。其中值得一提的OSERS項目是加州大學Chico分校特殊教育系從事的「滿足不斷變化的農村需求」項目，該項目在上文中已經提到。為了消除加州特殊教育學生和工作人員之間的種族構成不平衡狀況，聽證會有數位證人建議政府規定在各級定向招聘雙語和具有雙重文化背景的特殊教育人員。應當和少數群族社區網路建立夥伴關係，以便制定一項全國性宣傳項目，針對少數群族進行宣傳，以便增加他們在特殊教育領域中的代表性。

特殊教育領域中兩種主要的監督和實施機制是調解會議和法定程序聽證。在加州，鑒於特殊教育調解人和聽證官員目前的種族和民族構成，有理由認為上述監督和實施方法對少數群族殘障兒童的家長沒有太多幫助（100%的調解人和62%的聽證官員是白人）。加州是美國多元化程度最高的州，如果加州情況如此，有理由認為在美國其他一些州也存在少數群族代表性偏低以及類似監督和實施效果不佳的現象。

NCD建議，所有聯邦和州殘障服務機構—特別是州特殊教育聽證辦公室—增加自動披露的員工種族和民族構成資訊，特別是管理人員的資訊。向公眾披露殘障服務機構為少數群族擴大就業機會的資訊對其他殘障服務機構是一種有效的激勵，他們因此也會



採取類似措施，開始推動良性社會變革。該資訊還可以幫助少數群族專業人員在就業時作出明智的選擇。(29)

1998年NCD舊金山聽證會上有數位證人建議採取具體措施增加決策層面少數群族殘障人士的數目，特別是在殘障服務機構內部，例如加州的獨立生活中心網路。

所有殘障服務機構—特別是獨立生活中心—必須對促進合格少數群族殘障人士擔任決策職務的方法和程序進行審查（如果存在此類程序）。應當制定短期和長期目標，以便增加少數群族殘障人士在管理層的代表性。另外還應當實施評估既定多元化目標進展狀況的內部機制。(30)

培養少數群族殘障人士擔任行政和決策職務應當盡早開始。少數群族殘障少年兒童必須能夠直接接觸成功的、已經擔任決策職務的殘障人士。美國各地有一些項目目前正在促進此一目標，包括哈沃德大學利用康復和經濟機會研究與培訓中心贊助的兩千年少數群族殘障學生楷模項目；加州州長殘障就業委員會贊助的加州高中殘障學生青年領袖論壇；全國殘障委員會、健康和人類服務部（殘障發展署、母子健康局和濫用麻醉劑和心理健康服務署）、社會安全署和教育部聯合贊助的年度全國殘障青年領導能力發展會議。

康復服務署作出大量努力，透過1996年的「能力建設項目」改善了向少數群族的宣傳活動。該項目的目標是提供技術協助和宣傳活動，幫助「少數群族機構」（少數群族

教育機構、少數群族擁有的企業以及少數群族殘障人士服務組織），加強這些機構在爭取和管理RSA及NIDRR贊助款項、合同項目、合作協議的能力。(31)

雖然作出上述努力，少數群族殘障人士及其家庭成員中有很多人仍然不瞭解為他們提供的服務和資源。哈沃德大學研究和培訓中心最近的一項調查發現，「殘障人士—特別是少數群族社區中的殘障人士—並不十分瞭解現行法律中有關向他們提供服務和就業機會的內容。」(32) 1998年NCD舊金山聽證會的證詞也得出同樣結論。Protection & Advocacy, Inc.的全州宣傳協調人Eva Casas-Sarmiento在證詞中指出：「在許多情況下，非公民殘障人士認為他們不可能成為公民，因為他們不瞭解有一些法律可以幫助他們成為公民，例如有關歸化考試和宣誓的豁免以及ADA規定的合理協助。」來自美屬薩摩亞的學生Rudy Stefany在錄影證詞中指出：「獲取資訊是一個問題。」他說：「至於「美國殘障法」，仍然有人未曾聽說過……。這些機構的確需要走出去，告知他們目前的情況。」夏威夷獨立生活中心的Lourdes Mugas-Talan也指出，她在工作中接觸的「許多人都不瞭解ADA」。夏威夷獨立生活中心的另一位雇員Phillip Ana提供了以下情況：

我住在Oahu靠Windward一側，那里的居民包括湯加人 [和] 薩摩亞人。取決於他們來自何處，這些人不瞭解有關殘障人士的問題，例如其子女利用公共設施和就業的問題。

正如Ana先生所指出，少數群族殘障兒童的家長在獲取必要資訊時十分困難，如果他們的母語不是英語更是如此。舊金山唐人街兒童發展中心的醫護人員Nancy Lim-Yee在書面證詞中說：

對於……英語能力有限或不曾說英語的家長，最大的問題是很少或根本無法獲取資訊和資源……。由於語言和文化障礙，家長很難瞭解到或行使他們的權利和責任。大多數家長都不瞭解透過學校為其子女提供的服務。例如，語言能力培養服務、全面參與服務、針對性技術協助等……。他們也不瞭解可供其使用的資源。

「家長幫家長」是舊金山的一個家長培訓和資訊中心，Noreen Ringlein是該中心的支持者，她同意上述證詞中提出的觀點。她指出，她的工作越來越困難，因為「該系統根本不告訴家長現行法律」。州和聯邦法律都規定為所有殘障兒童的家長提供「家長權利通知」，該通知必須應家長要求譯入其母語。該通知解釋了「殘障人士法」和「加利福尼亞教育法」（20USC1415；34CFR300345；教育法56321）。為特殊教育學生及其家長提供的程序保護和權利。其中一項權利就是家長可以要求在IEP會議上配備翻譯，並有權要求將所有有關材料譯入家長的母語。殘障兒童家長Ruben Rangel說，雖然存在這些法定權利和通知規定，「直至今年我都不知道有權要求請翻譯，有權請項目專家把材料譯入我的母語。我不知道。我總是自己去IEP……。我不知道我們享有這些權利。」

1998年NCD聽證會的證人表示，要增加少數群族殘障人士對現行法規的瞭解，宣傳活動必須採用適當的語言，符合特定文化習慣，考慮到主流文化和少數群族文化的根本差異。Beverlyn Lee以提問的方式闡述了此一觀點：「什麼時候這個系統才能認識到

必須瞭解別人的文化才能有效地向他們傳達資訊？光容忍我們是不夠的，你們必須瞭解我們……。如果我們要包容有色人種，我們必須善於瞭解他們的文化、價值觀念、習俗及其環境。」Nancy Lim-Yee在證詞中指出，有效的宣傳活動取決於承認和理解「文化差異的確存在」，這些差異對少數群族殘障人士及其家庭成員獲取必要資訊與服務會產生直接影響。

Virginia Thompson在1997年發表的一篇文章中記述了主流文化和少數群族文化之間的根本差異，並討論了這些差異對少數群族殘障人士宣傳和服務活動的影響。Thompson說：「美國主流文化被認為是世界上最尊重個人的文化之一，它是一個極端，另一個極端是集體主義，而大多數美國少數群族繼承的傳統是集體主義文化。」(33) Thompson認為，由於存在上述文化差異，人們對自我的看法取決於重視獨立或重視互相依賴。個人主義文化強調個人獨立，重視個人自主權，而把家庭和社區放在次要地位。與之相反，集體主義文化強調互相依賴，認為社會集體（如群組、家庭、部落、家族、社區）比個人更重要。

美國大多數少數群族文化中都存在互相依賴的觀念。「美國康復」雜誌1996年刊登的一篇文章指出，在太平洋文化中，人們十分崇尚大家庭的觀念，這一觀念擁有兩百年歷史。(34) 這篇文章說，事實上在薩摩亞各種文化中，aiga potopoto（大家庭）被視作人類社會的最重要成份。夏威夷獨立生活中心的Phillip Ana在證詞中說：「與具有波利尼西亞文化背景的人共事實際上是與整個家庭共事……。這種文化非常崇尚家庭。」Paul Leung認為許多亞洲文化也十分注重家庭的作用和互相依賴。(35) CFILC授權小組領導人Jean Lin同意這種看法。她說：「在中國文化中，我們最注重的是家庭。」在各種西語文化中，重視家庭和互相依賴也是一種傳統。Anna Santiago和同事在「美國康復」中的一篇文章中指出：「服務機構必須認識到家庭對西裔十分重要。」(36) ILRC西裔社區殘障教育家Laura Echegaray在證詞中闡述了家庭和社區在西語文化中的重要性：

西裔以密切的家庭紐帶而自豪……。我來自一個多元化社區—四百萬人住在一個很小的島上，我們把自己稱為家庭。到舊金山後，如果沒有波多黎各同胞們的幫助，我很難生存下來。雖然我們沒有親屬關係，但成了一家人……。我希望你們能夠掃除障礙，把我們所有的人都視作一個家庭……。我們希望你們把我們看作一個家庭。

幾年以前當一組少數群族殘障專業人士（主要是非裔美國人）在哥倫比亞特區華盛頓市聚會，成立促進少數群族殘障人士利益全國大家庭這個組織時，他們也曾經表達過類似的願望。

在北美印地安人文化中，互相依賴和家庭觀念也很重要。雖然每一個印地安人部落都有自己的價值觀念和信仰，Carol Locust和Jerry Lang注意到，在大多數部落中一個共同的重要概念是家庭、家族和部落。(37) Pomo印地安人Hopland分支副頭領Randy Feliz同意這種看法，他說：「我們的文化十分重視家庭。無論我在哪里，我都不是獨自一人。我會見其他印地安人家庭，他們會招待我，不會有任何疑問。」

當前研究資料中有關美國少數群族文化中家庭和互相依賴重要性的論述很多。在美國主流文化中，個人和獨立是眾所周知的事實。在美國殘障人士中，個人和獨立的重要性特別明顯。

從一開始起，美國殘障民權運動就有許多崇尚個人主義的價值觀念和理想，包括個人獨立和個人自主。七十年代初期，主要由於Ed Roberts的努力，加州興起了殘障人士獨

立生活運動，他把獨立定義為「掌控自己的生活」。(38) 殘障權利運動中對獨立和個人自主的強調反映於一些主要的殘障政策中。1973年，「康復法」推出「個人化書面康復計劃」，1975年開始了一項後來稱為「殘障人士教育法」的立法活動。1978年正式建立了獨立生活服務項目，幫助殘障人士獨立生活。(39) 1977年，原NCD秘書長和Henry B. Betts獎獲得者Lex Frieden把「獨立生活」定義為「基於可以接受的選擇掌控自己的生活，盡量減少在決策和日常活動中對他人的依賴。」(40)

過去十年中，一些殘障社區連續質疑殘障民權運動中的獨立觀念。正如Adolf Ratzka指出的，即使「獨立生活並不意味著我們自己去做每一件事，不需要別人的幫助或者期望生活在孤立環境中，」在非西方文化中，對個人獨立的過份強調有時會使人感到過份孤立。Nancy Lim-Yee在證詞中對此表示關切，她說，對於具有非西方文化背景的人士而言，美國人過份強調授權和獨立可能意味著「您自己去做」，不要請求幫助。Virginia Thompson在文章中指出，「有關強調獨立」的憂慮「在某種程度上源於所有的人都需要互相依賴……完全獨立可能不現實或不理想，因為它貶低了我們國家中互相依賴的價值觀念。」(41) 國會議員Major R. Owens（紐約州民主黨）在ADA最後通過時指出：「我們的國家是互相依賴的國家；我們必須互相依賴才能成功。」(42)

在許多少數群族社區中，由於人們重視互相依賴，「個人授權」、「自足」、「獨立生活」、「掌控自己的生活」、「盡量少依靠別人」等說法可能使人覺得陌生、疏遠、甚至反感。如果獨立生活哲學及相關術語和概念未能很好地翻譯，並以適合文化背景的方式闡述，就有可能在許多少數群族社區引發衝突，在涉及殘障問題時尤為如此，因為這些社區強調家庭的重要性、互相依賴和依賴別人。Nancy Lim-Yee在書面證詞中指出：「在個人和家庭兩個層面對殘障的認識和影響都存在……文化差異。」

大多數亞太文化認為殘障—特別是殘障兒童—反映了整個家庭（包括幾代人）的責任。而美國文化傾向於把殘障看作個人的事，最多涉及父母（但很少涉及兄弟姐妹、祖父母或其他親屬）。

**Ruben Rangel**是一位殘障兒童的家長，他在證詞中也表示殘障是家庭責任。他說：「自从我認識到Elizabeth的問題後，我們就決定應當承擔責任……。從那時起，我們就認識到自己的承諾、責任和義務。」**Laura EcheGARAY**指出，即使子女成年後，西裔家長「仍然認為有責任照顧他們的成年殘障子女，即使他們有能力獨立生活。」

**Virginia Thompson**認為，在許多少數群族社區中存在這種家庭對殘障人士的責任感主要源於集體主義文化：

集體主義文化傾向於把精神和身體健康看作群組和諧的表達。例如，Navajo印地安人和華人認為健康基於和自然環境的和諧，而疾病則表明和自然不和諧，常常是因為觸犯了禁忌或家規。因此，這些文化常常把殘障—特別是心理殘障—視作可恥的事情，是惡鬼纏身，因此家庭有責任解決。基於這種信仰，人們常常採用異常手段或求助於神力恢復殘障人士和群組的和諧，利用群組內的資源解決問題。(43)

Nancy Lim-Yee在書面證詞中同意上述看法，並指出在宣傳活動和家長/家庭教育中，注重文化背景十分重要：

在少數群族社區中，家庭和社區可能把殘障看作恥辱或整個家庭的污點……。如果亞太社區的某個家庭生下殘障（或多種殘障）的孩子，該家庭必須經歷一個認識過程，商量在既定社會和文化環境中怎樣從心理上和現實生活中採取應對措施。他們會首先向家庭內部和本民族文化社區的保健系統求助，或在社區內部求神。發生危機後，人們不大可能到社區外部尋求幫助，特別是他們往往不瞭解如何請求幫助或是否能夠獲得幫助。在該階段，具有適當文化特徵的本族語言宣傳和家長/家庭教育及支援至關重要。

Nancy Lim-Yee的話突顯了向少數群族殘障人士家庭及社區進行教育和宣傳的必要性，以便幫助家庭應對殘障問題，並使之瞭解可以利用的資源和經驗。她建議，NCD「鼓勵地方和全州的新聞媒體向少數群族和一般社區宣傳殘障問題」。1998年NCD聽證會上另外幾位與會者表示同意，支持透過媒體向少數群族和多數群族社區傳播殘障知識。 Lourdes Mugas-Talan在證詞中說：「新聞媒體中應當有更多公共教育內容，幫助人們瞭解ADA。」 Rudy Stefany指出：「我們需要使所謂「正常人」更瞭解殘障人。」舊金山華裔盲人支援團成員Chan Y. Yu同意Stefany先生的建議，她透過現身說法證明了透過媒體進行社區教育的必要性：



過去幾年中，我在盲人手杖上沒有看到多少政府的宣傳。例如，我使用一支三節手杖進城。我到Market街時不知道撞上了什麼，一個人就推我，把我的手杖折斷。我今天把這根斷手杖帶來了。但是那個人走了。我無法做任何事情……。現在有另一種手杖，很長，但便於攜帶，顏色是白紅白，但許多人不瞭解。他們認為你在裝瞎……因此我認為政府應當使公眾瞭解盲人使用白色手杖。我們希望公眾能夠都盲人更瞭解。

舊金山華裔盲人支援團的另一位成員同意Chan Y. Yu的看法。她說：「我們使用手杖，沒有人看到，特別是白人。困難很多。我希望政府可以透過媒體教育民眾，為盲人提供方便。」

但是，正如Leroy Moore在證詞中所指出，僅僅使用主流媒體是不夠的。要想有效地對少數群族殘障人士及其家庭人員進行宣傳，提高少數群組社區的認識，就必須透過少數群族的媒體作定向廣告：

我們不得不提出一個問題，就是本次會議和其他有關殘障人士的活動為什麼不在「太陽記者」(Sun Reporter)、「舊金山灣區景色」(Bayview San Francisco)和「亞洲週刊」(Asian Weekly)和其他少數群族報刊雜誌中發出通知……。灣區有很多少數群族媒體，如果您希望少數群族參與，就必須在他們的媒體上作廣告。

舊金山州立大學殘障學院的David Freeman完全贊同這項建議。他認為，還可以使少數群族團體及教會參加宣傳活動：

應該採用廣泛的方法進行宣傳。實施新的觀念，確保社區中每一個人瞭解資源及/或服務。應當和教會、娛樂設施等組織聯絡，讓他們參與，因為許多少數群族人士仍然認為這些組織對他們的日常生活十分重要。

東部沿海獨立生活中心秘書長Elsa Quezada也認為「與社區團體和教會建立合夥關係」很重要。她說：「社區必須是您的辦公室，爲了有效地進行宣傳，您必須毅然走進少數群族社區。在少數群族人士常來常往的地方傳播資訊。」在這方面獲得成功的一個項目是紐約布魯克林的「黑珍珠」項目。爲了幫助人們瞭解乳腺癌，「黑珍珠」在少數群族婦女經常光顧的111家美容廳散發資訊。其中有一家美容廳用一台小電視播放有關乳腺癌的錄影，鼓勵顧客在做頭髮的過程中填寫測試乳腺癌知識的問卷，美容廳老板由於提供此項宣傳活動，每份問卷可獲得50美分的報酬，每個月另有100美元的酬金。(44)

Nancy Lim-Yee指出，教育和宣傳需求並非是單向活動。不僅少數群族社區內部需要增加殘障知識，殘障人士也同樣需要進一步瞭解少數群族文化。Lim-Yee女士說：

「少數民族社區機構對殘障常常不太瞭解，」但「主流社會」對文化和語言的適當性知之更少。加利福尼亞獨立生活中心基金會的Mark Wilkerson在證詞中對上述觀點表示同意。他說：「我覺得殘障權利運動由於各種觀念而遭受不利影響，例如種族歧視、性別歧視，情況至今也沒有多大變化。」Nicole Brown-Booker在證詞中對這種看法表示贊同：

我主要想講的是在殘障組織內部包容殘障人士。我已經在殘障機構工作了三年…  
…總是感到其他人和我不一樣。我遷移至伯克萊以後，一直參加殘障組織的活

動，但是這些組織中沒有多少有色人種。我認爲這個運動重視將殘障人融入社會，但還沒有關注運動內部的有色人種。他們面臨的許多問題……是殘障白人認識不到的。

加利福尼亞有一個殘障組織在關注少數群族殘障人士及其家庭需求方面取得了成功，該組織是設在加利福尼亞Santa Rosa的Sonoma County ILC下屬的社區資源獨立組織(CRI)。在1995年和1996年，CRI在Mendocino和Lake郡設立了兩個辦事處，以便改進這些地區中接受服務較少的社區的教育、宣傳和服務活動，特別是涉及美洲印地安人的活動。Pomo印地安部落Hopland分支的副頭領Randy Feliz說，在Mendocino、Lake和Sonoma等郡，大約有20個聯邦政府承認的保留地和牧場，大約有6,000人，佔上述各郡總人口26%。在該地區，貧困、孤立、酗酒、健康狀況不佳等問題十分普遍。殘障人士發現政府對他們的特殊需求並不重視。(45, 46)

爲了滿足殘障印地安人的需求，CRI制定了一項宣傳計劃，該計劃基於對印地安文化的尊重、互相教育以及一個明確的理解，即「美洲印地安人社區在任何項目或活動中必須擔當主力」。(47) 1995年，CRI獲得加州康復部的一項撥款，從事「北美印地安人社區組織項目」(NACOP)，這是CRI宣傳活動的重要內容。CRI聘用了一名印地安人社區聯絡協調員，請他協助對該地區各部落的宣傳活動。這些宣傳活動包括發信、打電話、積極參與社區活動，包括參加一些部落理事會會議、社區娛樂活動、印地安人健康中心會議等。(48)

1996年，CRI繼續從事宣傳活動，在Ukiah組織了一次會議，開始申請第130條撥款，以便在Sonoma、Mendocino和Lake各郡提供印地安人職業康復服務。這次會議召開不久，CRI從加利福尼亞PAS項目獲得一筆撥款。CRI用這筆款項以及數個部落政府和賭場提供的資助與NACOP主任一道研究、編寫了一本資訊手冊，稱為「接觸殘障印地安人」。1996年11月，該手冊發至加州的數個機構，包括SILC、加利福尼亞ILC、加利福尼亞印地安保留地/牧場、加利福尼亞康復部。在該手冊分發前，CRI定向招聘了該地區的殘障印地安人擔任美國原住民殘障人士顧問委員會代表，該委員會負責監督NACOP實施各項長短期目標的情況。1998年4月，CRI和美國原住民殘障顧問委員會的代表們提交一份申請，申請美國原住民獨立生活中心撥款。(49) 這項申請原來會成為加利福尼亞的第一個ILC，但是CRI後來接到通知，該筆款項和第130條項目撥款均未批准。另外，NACOP的資金1998年也沒有延續。

儘管遭受了上述挫折，CRI堅持在其服務地區滿足殘障印地安人的獨特需求。CRI採用的方法是保持與部落社區的聯絡，贏得這些社區的信任；為部落成員舉辦殘障問題教育活動；聘請殘障印地安人為CRI工作人員講述印地安文化；並透過當地報紙和其他少數群族媒體對印地安人社區進行定向宣傳，在印地安人經常出入的場所分發小冊子和活頁資料。(50)

CRI的例子表明，在少數群族殘障人士及其家庭成員中提高認識是一項長期任務，必須提高組織在少數群族社區中的能見度，與少數群族社區團體共同制定一項適合文化背景的宣傳計劃。正如1998年NCD舊金山聽證會上的證人所指出，宣傳計劃必須基於對主流文化和非主流文化之間差異的理解。少數群族文化的長處應當得到強調，包括

家庭的作用和互相依賴的重要性。必須認識到少數民族社區中人們傾向於依賴內部支援系統，並且應當在宣傳活動中利用這些系統。必須使少數群族殘障人士成為變革的推動者，他們會攜起手來在自己的社區中改變自己的社會地位。在從事此項工作時，應當利用少數群族媒體，與社區團體建立夥伴關係，並且在少數群族人士經常出入的場所散發資訊。

### 建議

- 國會應當再次修訂「康復法」第21條中「少數群族機構」的定義，使之包括「基於社區的少數群族組織」。
- 國會應當要求GAO對ADA、IDEA、公平住房法、和其他聯邦民權殘障法律的宣傳活動進行調查，瞭解這些活動在文化和語言上是否得當。
- 教育部、健康和人類服務部、勞動部、交通部和SBA應當要求接受其贊助的機構和地區辦事處制定一項具有適當文化特徵的宣傳計劃，考慮到主流文化、非主流文化和主權部落文化之間的根本差異。
- 全國殘障和康復研究會應當要求其研究培訓中心重視少數群族人口，在編寫描述獨立生活中心服務的試用指南時採用適合不同文化的術語和語言。指南編寫完畢後，RSA應當要求CILS和SILC遵循指南改進向少數群族提供的宣傳活動和服務。
- 向宣傳活動撥款的聯邦機構應當鼓勵有關組織不僅關注少數群族殘障人士，而且關注他們的家庭和社區團體。

- 從事宣傳活動或就此撥款的聯邦機構應當強調，成功的宣傳活動取決於對特定文化社區中殘障及相關概念的理解，如獨立生活概念。

「康復法」1992年修訂本第21條指令康復服務署署長制定一項針對「少數群族機構」的「提供宣傳服務計劃」，「以便增強其獲取經濟援助的能力」。根據1992年修訂本，「少數群組機構」的定義是：(1) 傳統黑人學院和大學、招收西裔學生的高等教育機構、以及少數民族學生佔50%以上的其他高等教育機構；(2) 一位或多位少數群族人士至少擁有51%股份的非營利或營利機構；以及 (3) 接受服務較少的人口。

為執行國會的指令，RSA於1996年推出了「能力建設項目」，向教育機構和非營利服務組織頒發了17項贊助，用於向少數群族機構提供宣傳服務。(51) 聖地亞哥州立大學 (SDSU) 是獲得RSA能力建設贊助的12所學校之一。SDSU能力建設項目協調人Mari Guillermo說，SDSU項目在向基於社區的少數群族團體宣傳方面非常成功。在最初兩年內，SDSU項目為超過15個少數群族擁有/控制的企業提供了專項技術援助，建立了一個能力建設參與論壇，促進了為殘障人士服務的社區少數群族團體之間的協作和聯絡。(52)

雖然取得了上述成就，「康復法」1998年修訂本第21條「少數群族機構」的定義中卻刪除了基於社區的少數群族團體。新定義認為「少數群族機構」是高等教育機構，包括美洲印地安人部落學院或大學、傳統黑人學院和大學、招收西裔學生的學校、以及少數民族學生至少佔50%以上的高等院校。(53)

當問及將「基於社區的少數群族團體」刪除的原因時，RSA能力建設項目的一位官員說，他「不知道為什麼基於社區的少數群族團體從「少數群族機構」定義中刪除」。

他說：「雖然1998年修訂本擴大了作業範圍，但也進一步限制了作業對象……這將對我們的工作對象產生直接影響。」RSA能力建設項目的另一位官員說，刪除基於社區的少數群族團體會對項目的總體目標「產生不利影響」，因為這些組織在「少數群族社區中發揮重要的教育作用」。RSA能力建設項目主任和少數群族基於社區的團體代表內部傳閱的一份電子郵件表達了以下觀點：

這項刪除使我們感到十分關切，因為它影響到我們能力建設項目的使命，更重要的是它貶低了CBMO（基於社區的少數群族團體）在少數群族殘障人士及其家庭中發揮的極其重要的作用……。過去，[這些]基層組織對殘障人士及其家庭是最大的支援，因為傳統服務系統並不總是觸及[少數群族]社區。(54)

鑒於基於社區的少數群族團體在少數群族殘障人士服務和宣傳方面起到的重要作用，NCD建議採取步驟扭轉此種倒退想象。可以透過決策來達到該目的，也可以重新修訂「康復法」。在第21條「少數群族機構」定義中包括基於社區的少數群族團體。

所有為殘障人士服務並接受政府資助的項目都應當制定一項具有適當文化特徵的宣傳計劃，該計劃應包括長期和短期目標以及評估方法。該計劃還應當考慮到主流文化和非主流文化之間的根本差異。例如，獨立生活原則應當以適合文化背景的方式翻譯和表述。

為了使殘障服務組織更好地為殘障人士及其家庭服務，與獨立生活運動密切相關的概念—例如「個人授權」、「自足」、「獨立生活」、「掌控自己的生活」和「盡量少依靠別人」—必須以適合文化背景的方式翻譯和表述。另外，在當前的運動指導思想、目標和方法方面應當將相互依賴和獨立相提並論，使二者發揮同樣的作用。

鑒於少數群族社區中人們傾向於依賴社區內部的支援系統，所有宣傳活動都應當針對這些內部社會結構，包括家庭、宗教組織、娛樂設施、社區團體、以及對少數群族成員的生活有重要影響的其他社區組織。

為了有效地向少數群族殘障人士進行宣傳，所有殘障服務機構必須認識到某些特殊文化社區中對殘障的看法，以及這種看法對少數群族殘障人士的影響，殘障人士可能由於這種影響不願意使用家庭及/或社區外部的服務。

## b) 語言和交流障礙

正如Kazue Lowenstein在證詞中所指出，宣傳和具有文化特徵的服務活動的另一個重要方面經常受到忽略，這就是「語言問題」。對於英語能力有限或不會說英語的人士而言，語言是獲取必要資源的最大障礙。例如，缺少雙語服務人員、翻譯以及用適當語言編寫的材料。Xie Yu Ying在試圖申請社會安全福利時，在所有上述領域均遭遇困難：

我去社會安全局，但是他們都講英語。我不懂英語。我覺得很困難……。我拿了一張表，但表上的文字是英語。我不得不找人幫我填寫。我兩三個月後把表送回，我交表時遇到更多麻煩，因為我不懂英語，在場的人都不能幫助我。我上午九點去那里，等到很晚。我看到有一個人像中國人，就問他們我還需要提供什麼。我多花了幾個小時，直到下午四點才回家。所以我希望政府能夠聘用雙語工作人員在那裡幫助我。



正如Xie Yu Ying在證詞中所指出，英語能力有限或不會說英語的殘障人士及其家庭人員在獲取服務時遇到的最大障礙之一是缺少雙語服務人員。ILRC西裔社區殘障教育家Laura Echegaray也談到缺少雙語服務人員，她說：「很難遇到會講西班牙語的服務人員。這限制了有關權利、福利、就業項目和其他機會資訊的傳播。」舊金山使命心理健康服務主任Manuel Vasquez在證詞中印證了上述說法，他指出：「殘障西裔人士遇到的主要困難之一是許多支援服務不具有適當的文化特徵，因為許多服務人員除英語外不具備其他語言能力。」

在特殊教育領域，缺少雙語服務人員的情況特別明顯。加利福尼亞殘障民主黨人總裁Maggie Dee在證詞中指出，「不會說英語的」殘障兒童「家長」「在第一次為孩子報名參加特殊教育項目時」面臨巨大困難，「他們找不到合適的機構提供語言幫助」。Alta Bates醫療中心的心理醫生Anthony Rienzi也指出：「只會講西班牙語和亞洲語言的殘障兒童及其家長在獲取[相關]服務時面臨困難。」Gui Lan Lam是一位家長，她在為女兒Mimi獲取服務時遇到困難。她在證詞中說，當她為女兒申請協助時，由於「語言障礙」而遭遇困難。Donna Reid是兩個殘障兒童的母親，她說：當「有語言障礙」的家長受到不公平待遇，無法獲得有關服務時，他們「常常不敢說出來，因為他們不具備交流能力，沒有辦法對程序提出質疑」。

即使家長能夠幫助孩子報名參加特殊教育項目並獲取相關服務，他們在與學校教職員進行日常交流時仍然面臨重大的語言障礙。殘障兒童的家長Ramona Chacon說：

「單語家長在和校區打交道時，面臨的一個最大挑戰是無法交流。」正如Nancy Lim-Yee所指出：「雖然IEP之類的正式會議提供翻譯，但日常非正式交流卻很少聘用翻

譯。」如果少數群族兒童患有聽力殘障，問題更加複雜。他們不僅需要一位有聲語言翻譯，還需要美國手語翻譯。為灣區聽力協會工作的Cheryl Wu和Nancy Grant在書面報告中提到：

如果家長講一種語言，服務用英語，他們的孩子用美國手語，翻譯會有幫助；但是，三向交流需要大量時間、耐心和技巧……。很難評估翻譯的技能；以公平價格尋找所需語種的翻譯並且在需要的時候聘用他們十分困難。

聽證會上另幾位與會者也談到缺少翻譯服務的問題。Liu Fu Hai在證詞中說：他「很難找到翻譯」。Yu Su Xiao在申請工傷補助時，請到一位翻譯，但是該翻譯「不但 不幫忙，反而讓警衛把我趕出門外」。Cameron House的一位家庭和兒童支持者Ming Quan Chang提到他的一位客戶「至少要在醫院等候四小時才能獲得一位翻譯」。有一次雖然提供了翻譯，但他的客戶仍然覺得「有理解困難」。他指出，即使翻譯「準確翻譯了醫生的話，中國、越南和美國文化之間仍然存在文化差異」。Cheryl Wu和Nancy Grant在書面報告中對上述觀點表示贊同：

在許多情況下，翻譯都是寶貴的資源；但是，他們無法解決聾人和正常人或兩種有聲語言之間的交流障礙……。經常口譯/筆譯只解決「詞匯」的問題，不考慮文化概念的翻譯，也不考慮行爲和肢體語言、雙方的期望以及專業用語（醫學術語、教育縮略語）。無論是口頭還是書面交流都需要解決這些問題。

Laura Echegaray同意這種說法，並且建議服務機構應當「努力避免字面翻譯」，因為「許多術語經過翻譯會變得很複雜或失去意義」。他說：「最好是根據文化背景進行改動，但保留英語的意思。」加利福尼亞殘障發展第5區秘書長Rocio deMateo-Smith在證詞中舉了一個例子，說明當翻譯「僅僅注意詞匯時」可能造成麻煩：

有一次，我不得不幫助一個講法西語的家庭獲取他們需要的服務。主要交流障礙是法西語 [翻譯]，該家庭只能通過他獲取資訊。有時不具備適當的資訊提供者，這對您十分不利。

正如Cheryl Wu和Nancy Grant所指出，肢體語言和交流方式的文化差異也會造成交流問題。Nancy Lim-Yee說：「點頭和微笑這兩種肢體語言在美國文化中表示贊同，」但是「在許多亞洲文化中僅僅表示和諧，保全面子，並不一定表示贊同討論的題目」。Paul Leung注意到，「亞太裔美國人和其他美國人會由於交流方式造成誤解。在亞洲文化中，強烈的感情衝突是不適當的，人們希望保持平靜。」(55) Beverly Lee在證詞中指出，她的交流方式就曾經被誤解：

作為非裔美國婦女，我們具有自豪的口頭歷史傳統。我的交流方式與我的文化和民族背景一致……。但我的講話經常被誤認為有敵意或進攻性。

1998年NCD聽證會上還提及另一些語言和交流障礙，包括無法使用電話直接交流、筆譯和口譯服務資金有限、翻譯材料不具有多種格式等。Cheryl Wu和Nancy Grant報告

說：「電話系統和英語應答系統是交流的嚴重障礙。」Laura Echegaray 強調，「提供與西語服務人員通話的途徑」十分必要。

舊金山智障公民協會就業支援服務主任 Shiva Schulz 在證詞中說，ARC 認識到「為 ESL 服務提供資金的重要性，認為 ESL 服務應當適合殘障人士，但是我們在社區中尚未找到適當的方式或資金能使我們在自己的辦公地點提供服務。」Nancy Lim-Yee 還認為，應當提供「更多資金，以便將重要材料和資訊譯入各種亞太語言，並且為不識字的家庭提供錄影帶。」夏威夷獨立生活中心的 Lourdes Mugas-Talan 表示贊同。她說，為排除「語言障礙」，應當撥款「用人們的母語編寫材料……用錄影帶傳達資訊」。為舊金山 Rose Resnick 盲人燈塔組織工作的 Kathy Abrahamson 和 Kathy Knox 在書面報告中指出：「非營利組織通常沒有能力以多種格式和多種語言編寫資訊；據數位調查對像反映，政府機構和服務機構在這方面也未曾作出努力。」

1998年NCD聽證會後，Abrahamson和Knox女士進行了一系列訪談，發現少數群族視力殘障人士還面臨其他語言和交流障礙，即幾乎沒有用適當語言和適當格式提供的材料，政府部門和服務機構提供的材料尤為如此。他們說：「可能會有西班牙語或中文表格，但字體很小。」

### 建議

因此，基於1998年NCD聽證會的證詞，顯然少數群族殘障人士及其家庭成員在手語、書面和口頭語言方面仍然面臨交流障礙，包括缺少雙語服務人員、翻譯服務以及用適

當語言編寫的材料；肢體語言和交流方式存在差異；電話服務僅用英語；筆譯和口譯服務資金有限；以及缺乏用多種格式提供的翻譯材料。為排除上述語言和交流障礙，NCD建議採取下列措施。

- 教育部、HHS、HUD、DOT和SBA應當要求基層辦事處和接受贊助的機構進行定向招聘，招聘少數群族中的雙語和具有雙重文化背景的人士，特別是殘障人士。
- 特殊教育和康復服務辦公室應當頒發一項政策備忘錄，明文規定在各級定向招聘雙語特殊教育人員。
- 由聯邦撥款資助的殘障項目應當定向招聘少數群族雙語和具有雙重文化背景的人士。

為了解決許多殘障服務機構語言能力不足的問題，NCD建議所有殘障服務機構—特別是少數群族人口密度較高的地區一定向招聘雙語或具有雙重文化背景的少數群族人士。英語能力有限或不會說英語的少數群族殘障人士及其家庭成員需要能夠隨時獲取合格雙語殘障服務人員的幫助，這些人員應當善於瞭解他們的文化需求，並熟知他們所在社區中可以利用的資源。

- 至於非英語人口密度較高的服務地區，RSA應當將翻譯資訊和翻譯介紹作為獨立生活中心的一項核心服務內容。
- RSA應當要求非英語人口密度較高的服務地區的獨立生活中心 (CIL) 編制語言/交流行動計劃，計劃內容應當包括：
  - 與能夠幫助少數民族交流的社區組織建立聯絡。

- 建立翻譯介紹資料庫，該資料庫應當具有多種語言和格式，包括世界資訊網。
- 將所有現有或新翻譯材料發送至SCLC，以便轉發至州內各獨立生活中心及相關部門/團體。
- 建立手語和其他語言口譯/筆譯培訓項目，講授如何翻譯文化概念、行爲和肢體語言、雙方的期望、以及其他與殘障相關的專業術語（如醫療用語、教育和法律縮略語）。
- 提供西班牙語和其他語言電話專線，另外在網頁上以雙語格式提供資訊。
- 教育部、健康和人類服務部、住宅和都市發展部、勞動部、交通部和小企業署應當向所有基層辦事處以及接受贊助的機構劃撥用於筆譯和口譯的款項。
- 國會應當要求GAO基於語言和文化調查向少數群族殘障人士及其家庭成員提供的服務品質。

雖然一些殘障服務機構已經認識到隨時提供口譯和筆譯服務的重要性，但是提供這些服務缺乏資金。爲了解決這個問題，數位證人在聽證會上建議增撥翻譯經費，將重要的材料編成雙語並以多種格式分發。另外還應當撥出專用款項，用於翻譯服務機構的材料，並制作錄影帶，以便不識字或患有學習障礙的少數群族人士及其家庭成員收看。