

齊聲呼喚

推行現代化殘障政策和項目，為多元化國家服務

全國殘障委員會

1999年12月1日

全國殘障委員會

National Council on Disability

1331 F Street, NW, Suite 1050

Washington, DC 20004-1107

齊聲呼喚

推行現代化殘障政策和項目，為多元化國家服務

本報告亦提供西班牙語、中文、盲文和大型字體文本，另備有磁盤和錄音帶，有意者還可使用全國殘障委員會的獲獎網頁 (<http://www.ncd.gov>)。

出版日期：1999年12月1日

202-272-2004 (話音)

202-272-2074 (TTY)

202-272-2022 (傳真)

本報告所表達觀點不一定代表美國政府的立場，因為本文件未經過A-19行政部門審核程序審查。

附函

1999年12月1日

總統

哥倫比亞特區華盛頓市

白宮，郵遞區號20500

尊敬的總統先生：

我僅代表全國殘障委員會 (NCD) 榮幸地向您提交NCD的新報告，報告名稱是「齊聲呼喚：推行現代化殘障政策和項目，為多元化國家服務」，內容涉及具有各種種族和文化背景的殘障人士所面臨之問題。在1999年7月26日召開的白宮殘障和文化多元化論壇上，我們榮幸地宣讀了本報告之總結。值此「美國殘障法」(ADA) 簽署九週年之際，我們向Mary Beth Cahill以及關注上述問題的白宮高級官員和國會議員表示感謝，感謝他們發揮的領導作用。

眾所周知，在美國殘障人士和非殘障人士在就業和受教育方面存在很大差別。就少數種族或少數民族的殘障人士而言，上述差距更為顯著。本報告呼籲政府和國會為消除該差距而共同努力，將ADA和其他有關殘障的法律和項目付諸實施，為少數種族和少數民族的殘障兒童和成人以及他們的家庭和社區提供真正的機會。NCD願意與您和白宮各位高級領導人以及國會議員們密切協作，實施本報告提出的建議。正如您在「關於美國」的建議書中所指出的，美國公民具有多元化背景對國家有利。為充分發揮該多元化優勢，我們必須推行現代化殘障政策和項目，以符合文化傳統的方式實施。我期望您繼續發揮領導作用，確保每一位公民都有機會實現美國夢。

順致

敬意！

Marca Bristo

主席

（本附函亦發送至美國參議員臨時議長和美國眾議院議長。）

齊聲呼喚和歌唱
「黑人國歌」
James Weldon Johnson, 1900年

齊聲呼喚和歌唱，
讓天地共鳴。
鳴響自由的和諧樂曲；
讓我們縱情歡呼，
呼聲直上雲霄，
像奔騰的海洋。
唱一支充滿信心的歌，信心來自苦難的過去，
唱一支充滿希望的歌，希望源於現代的生活；
面向旭日開始新的一天，
我們向前進，直至取得勝利。

我們在布滿荊棘的道路上行進，
忍受著殘酷的鞭笞，
雖然希望的火花在誕生前已經熄滅；
我們堅持向前，
難道我們疲倦的腳步
又踏上令先輩心酸的土路？
我們的道路被淚水沖刷，
我們來了，沿著血染的道路走來，
走出黑暗的過去，
終於迎來
燦爛的星光。

苦難歲月中護佑我們的上帝，
默默流淚時與我們同在的上帝，
您引領我們來到這裡；
以您神奇的力量，
引導我們走向光明，
愿您永遠指引我們前進。
爲了不離開這片樂土，
爲了不使我們的心陶醉於世間美酒而遺忘您，
我們將永遠置身於，
您的庇佑之中，
忠實於我們的主，
忠實於我們的故鄉。

這首歌是James W. Johnson爲紀念林肯總統生日而創作，於四十年代初期被定爲黑人國歌。

全國殘障委員會

成員及工作人員

成員

Marca Bristo，主席

Kate Pew Wolters，第一副主席

Hughey Walker，第二副主席

Yerker Andersson，博士

Dave N. Brown

John D. Kemp

Audrey McCrimon

Gina McDonald

Bonnie O'Day，博士

Lilliam Rangel-Diaz

Debra Robinson

Shirley W. Ryan

Michael B. Unhjem

Rae E. Unzicker

Ela Yazzie-King

工作人員

Ethel D. Briggs，秘書長

Mark S. Quigley，公共事務專家

Kathleen A. Blank，律師/項目專家

Geraldine Drake Hawkins博士，項目專家

Moirá Shea，高級立法和經濟顧問

Allan W. Holland，會計師

Brenda Bratton，執行秘書

Stacey S. Brown，行政助理

鳴謝

全國殘障委員會 (NCD) 僅在此向舊金山州立大學殘障學院研究生部助理Sarah L. Triano表示感謝，感謝她為撰寫本報告提供的協助。NCD還感謝參加編寫本報告的所有個人和組織，包括舊金山州立大學殘障學院報告編寫小組的各位成員（Jean Lin、Laura Echegary、Randolph Feliz、David Freeman和Paul Longmore主任/教授）、舊金山Rose Resnick盲人燈塔組織的Kathy Abrahamson和Kathy Knox、舊金山聾人協會的Nancy Grant和Cheryl Wu以及設在加利福尼亞Fremont的自動化企業概念公司總裁兼首席行政主管Steven P. Triano。

NCD還向下列人士致謝：美洲印地安人康復權利機構的LaDonna Fowler、南部大學和農工學院康復諮詢項目的Mandan Kundu、以及北德克薩斯大學康復諮詢系的Paul Leung。

目錄

摘要	1
I. 佔據一席位置：獲取資源的障礙	5
A. 就業障礙	5
B. 享受公共服務的障礙	8
C. 交通障礙	9
D. 獲取具有文化特徵服務的障礙	11
1. 殘障服務行業中少數群族的代表性	11
2. 適合文化背景的宣传	14
3. 語言和交流障礙	17
II. 入門：成為公民的障礙	21
III. 獲得承認：準確統計人口資料的必要性	25
A. 引言	26
B. 獲取資源的障礙	30
1. 概述	30
2. 分析	30
B. 提供具有文化特徵的服務面臨的障礙	55
1. 概述	55
2. 分析	55
C. 成為公民的障礙	92
1. 概述	92
2. 分析	92
D. 獲取準確人口統計資料的障礙	105
1. 概述	105
2. 分析	106
IV. 結論	115
V. 註釋	118
附錄	129

摘要

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。」

九年後的今天，ADA和美國殘障人士權利運動已經為許多美國殘障人士贏得了具體的成果。在美國各城鎮，ADA的實施消除了美國殘障人士及其家庭面臨的障礙。但是對於相當大一部份殘障人士而言，特別是屬於少數種族、文化和民族群體的殘障人士而言，仍然存在一堵可恥的隔離牆，妨礙他們充分參與美國社會生活的各個方面，無論隔離源於殘障、種族、語言、文化、民族或上述因素之綜合，被排斥都是一件十分痛苦的事。當我們紀念ADA誕生九週年時，對於不同文化背景的許多殘障人士而言，1990年的宣言仍然是一紙空文，他們今天還在與貧困、不平等和雙重歧視等障礙頑強鬥爭。

1998年8月5日，全國殘障委員會(NCD)在舊金山召開了一次公眾聽證會，題為「滿足不同文化背景的殘障人士之獨特需求」。該聽證會是NCD舉辦的一系列聽證會和討論會的一項內容，這些會議旨在收集建議，以便改進聯邦的政策和項目，更有效地為少數群族服務。在舊金山聽證會之前，曾經在亞特蘭大和新奧爾良分別召開了圓桌會議和聽證會。為了鼓勵非英語人士的參與，特別是確保亞太裔和西裔社區提出意見，舊金山聽證會同時採用西班牙語、英語和廣東話進行。雖然聽證會的參加者來自加利福尼亞和夏威夷，會上提出的問題卻涉及全國各地。

舊金山聽證會的聽證時間長達小時，60多位證人針對少數群族殘障人士及其家庭的社會參與提出了許多障礙。

其中包括三類主要障礙：

1. 占據一席位置—在就業、公共服務、交通和特殊文化服務方面的障礙。
2. 入門—成為公民的障礙。
3. 獲得承認—準確人口統計資料的障礙。

1993年，NCD發表了一份劃時代的報告：「滿足少數群族殘障人士的獨特需求」，本報告是其續編。六年後的今天，1993年報告中提到的許多現象依然存在。雖然聯邦政府努力改進向少數民族和其他弱小群族提供的服務，但是基層消費者告訴NCD其日常生活並未發生顯著的變化。

本報告並不是對影響少數群族殘障人士的問題之綜合闡述，而是為了促進對話，討論如何總結過去幾年的經驗，改進聯邦殘障政策的包容性和有效性，更好地為文化背景各異的殘障人士及其家庭提供服務。本報告引述了舊金山聽證會發現的重要問題，許多問題是由西班牙語或廣東話人士提出。雖然舊金山聽證會提出的各項問題與NCD在亞特蘭大和新奧爾良舉行的聽證會中提出的問題相似，在其他會議上提出的某些問題在舊金山聽證會上並不是重點，而舊金山聽證會提出的某些重要問題在其他地區也未得到重視。

本報告和NCD近年來發佈的其他報告提出了多項政策性任務，為了進一步拓寬內容，NCD將於2000年春季召開一次智囊會議，進一步修訂公共政策內容，使之更適合少數群族殘障人士、其家庭及所在社區的需求。在2000年冬季，NCD計劃就「殘障人士教育法」(IDEA)和ADA的執行狀況提交報告，這些報告將包括一組建議，闡述如何更好地利用上述法律為少數群族殘障人士及其家庭服務。

在今後數月乃至數年內，NCD期望與範圍更加廣泛的殘障和人權組織協作，進一步擴大舊金山、新奧爾良和亞特蘭大聽證會上提出建議的影響，增強政策的包容性，使之更適合這一重要部份人口的需求。下文包括有關改進少數群族殘障人士服務的許多重要建議。但是，NCD希望特別強調一項建議，該項建議在增強當前政策和項目的效果方面具有潛力。

NCD在基層通過聽證會瞭解到向少數群族殘障人士及其家庭授權、使之充分利用聯邦法律、項目和服務的最佳方式是為之提供易於理解、具有適當文化特色的資訊，使他們瞭解各種聯邦法律賦予他們的權利（例如，ADA、「康復法」、IDEA、「公平住房法」），以及在發生違法行為時如何行使自己的權利。

NCD建議由教育部、勞動部、健康和人類服務部、司法部、住宅和都市發展部、均等就業機會委員會、小企業署、聯邦通訊委員會等部門派出代表聯合組成一個跨部門小組，制定和實施一個大規模宣傳和培訓項目，在全國各地針對具有不同文化背景的殘障人士及其家庭舉辦討論會、講習班和講座，向他們提供資訊。此類培訓應當定期重復，每年培訓新的人員，材料亦定期更新。

該工作組應當與殘障社區、少數群族社區、其他殘障、少數群族、宗教組織以及所有感興趣的組織協作，制定工作計劃和時間表，並在開始工作時提供適當諮詢。另外，NCD建議該跨部門小組從背景各異的殘障人士及其家庭成員中招聘和培訓一批核心成員，幫助編寫書面材料和培訓計劃，並採用適合各種文化的詞匯翻譯成多種文字，材料編寫完畢後進行培訓。聯邦合作部門應當努力包容並配合常常被忽視的群體，包括

殘障兒童、在印地安人保留地上生活的殘障人士、農村或其他偏遠地區的殘障人士、患有精神病的殘障人士、以及不能熟練應用英語的殘障人士。最後，NCD建議聯邦合作部門清除可能存在的經濟障礙，以便使接受培訓的這一部份人真正具有代表性。

I. 占據一席位置：獲取資源的障礙

A. 就業障礙

1993年，NCD指出：「少數群族殘障人士……在接受培訓和職業發展方面缺乏適當的機會。」NCD認為此種現象今天依然存在。基於少數群族殘障人士就業率偏低的統計數字和1998年舊金山NCD聽證會的證詞，很明顯少數群族殘障人士當今仍然難以獲得具有適當文化特徵的培訓和職業發展機會。雖然所有殘障人士都面臨此類障礙，少數群族的殘障人士面臨的障礙更普遍、更明顯。

在18歲至64歲的人口中，無殘障者的就業率接近83%，殘障人士就業率約為52%，而非白人殘障人士就業率僅約為38.6%。至於嚴重殘障人士，白人、西裔和黑人的就業率約分別為30%、21.2%和17.8%。

基於上述證詞和資料，看來儘管1992年開始實施「少數群族康復計劃」，在提供職業康復服務方面仍然存在種族差別。在加州，此類差別在職業培訓和工作安排方面特別顯著。另外，少數群族殘障人士常常很難在少數群族企業獲得就業機會，因為在許多少數群族社區中，殘障被認為是一種污點。在某些種族和民族社區中，如同在某些白人社區中一樣，殘障人士仍然被認為對企業不利，不值得作為雇員投資或不構成有價值的顧客，有時甚至被認為會帶來壞運氣。

1993年，NCD指出：「少數群族殘障人士……由於缺乏經濟機會而無法充分利用ADA和其他殘障政策，」此種現象今天依然存在。根據舊金山聽證會的證詞，少數群族殘障人士很難獲得經濟獨立的機會，特別是創辦企業的機會。許多少數群族殘障人士在尋求就業時面臨重大語言和交流障礙，常常因為對方的恐懼或無知而受到歧視。

少數群族殘障人士的家庭成員具有獨特需求，在就業時面臨獨特的障礙，例如沒有放學後兒童看護服務，因此直接影響向殘障人士的家人提供服務。在大多數情況下，少數群族殘障人士家人的上述需求未納入較大範圍的殘障政策議程，對少數群族殘障人士的家庭成員產生了不利影響。

改進就業機會的建議：

- 勞動部 (DOL)、小企業署 (SBA) 和教育部應當增加具有文化特徵的就業培訓和職業發展資金，要求所有聯邦政府贊助的項目有能力滿足其服務地區全部人口的語言、文化和殘障需求。
- 康復服務署 (RSA) 應當消除在職業康復系統中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「康復法」第21條中所闡述的干預，該條款要求職業康復機構採取措施在其服務區域內更好地滿足弱小群族的需求。
- RSA應當對各州康復部門的執法狀況進行評估，確定其行為是否符合「康復法」第21條規定，是否為本州的少數群族殘障人士提供了更好的服務。
- SBA在參加殘障成人就業總統特別行動小組工作時應當為少數群族殘障人士提供更多創辦企業的機會，促進其經濟獨立。

- 聯邦、州和地方的決策者應當考慮到少數群族殘障人士家庭成員的獨特需求，特別是就業方面的需求，擴充殘障政策內容。

少數群族殘障兒童的家庭成員在就業方面面臨的一個障礙是缺乏便於使用、費用低廉、統一安排的兒童看護以及放學後看護服務。這一點在舊金山聽證會上被反復提出。加州很少有放學後看護項目，更不用說價格低廉、統一安排、便於使用的項目。少數符合上述標準的項目需要等候一年或更久。即使在提供此類項目的地方，也缺乏訓練有素的工作人員，通常工作人員不具備為各種能力和文化背景的兒童服務的經驗。

由於缺乏便於使用、價格低廉、統一安排的兒童看護和放學後看護項目，許多少數群族殘障兒童的父母不得不放棄良好的就業機會。有些家長由於經濟困難無法在家中照看子女，不得不採取極端措施，包括將殘障兒童鎖在房間裡—1998年聽證會的證詞顯示，此種做法非常普遍。簡言之，加州和其他州極度缺乏兒童看護服務，對於家庭收入微薄的殘障兒童而言（許多是少數群族），此種情況已經形成危機。

改進兒童看護服務的建議：

- 司法部 (DOJ) 應當充分重視ADA第三篇的執行狀況調查，該法律條文規定社會服務機構必須為兒童提供服務。
- 教育部和司法部應當充分重視對IDEA執行狀況的調查，瞭解校區在實施放學後看護計劃時是否最大限度減少了環境限制。
- 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不僅符合聯邦殘障人士使用標準，並且有能力滿足全部人口的語言、文化和殘障需求。

- 教育部、司法部、健康和人類服務部 (HHS)，包括聯邦贊助的法律服務項目以及保護和民意機構，應當加強向少數群族殘障兒童家長的宣教工作，幫助他們瞭解ADA、IDEA、「康復法」第504條、「公平住房法」以及其他聯邦殘障民權法律賦予他們的權利。

B. 享受公共服務的障礙

1993年，NCD指出：「少數群族殘障人士……在獲取公共服務方面……比其他美國殘障人士面臨更大困難。」此種現象今天依然存在。在舊金山聽證會上，20%以上的證人說他們在獲取公共服務方面面臨多種障礙，包括在餐廳就餐、市場購物以及在其他公共場所遇到的障礙，並且此種情況經常發生於他們自己的文化社區（如舊金山的唐人街）。參加作證的少數群族殘障人士及其家庭成員將缺乏公共場所便利設施的原因歸於不執行ADA第三篇規定以及受保護個人及少數群族社區中的機構對法規條例不瞭解。

少數群族殘障人士及其家庭成員在法律保護方面與正常人存在嚴重差距，特別是在公共場所服務設施領域。IDEA對於母語不是英語的少數民族家庭規定了具體的服務措施，而ADA和大多數其他殘障法律和政策未提及少數群族殘障人士及其家庭成員在英語是第二語言時面臨的獨特語言和交流需求。另外，許多美洲印地安人部落沒有保護殘障人士的民權法律。

改進公共服務的建議：

- 國會應當要求司法部、均等就業機會委員會 (EEOC)、交通部 (DOT) 以及住房和都市發展部 (HUD) 有效地為文化背景各異的殘障人士提供服務。
- 聯邦執法機構應當相互協作，制定一項跨部門宣傳和技術協助策略，包括舉辦全國性活動，幫助受保護社區瞭解其享有的權利以及投訴方法，宣傳重點放在語言、少數種族和民族、未成年者、以及農村地區的殘障人士及其家庭成員。
- 國會應當確保民權執法機構有足夠的資金和人員有效地滿足整個服務地區的需求。
- 國會和印地安人事務局應當提供財務支持和協助，幫助部落制定殘障權利法律。

C. 交通障礙

1993年，NCD指出：「少數群族殘障人士……在使用交通工具方面……比其他美國殘障人士面臨更大困難。」此種現象今天依然存在。在舊金山聽證會上，將近五分之一的證人認為他們面臨多種障礙。

在聽證會上反復提及的一個問題是公共交通部門的工作人員不願意為少數群族殘障人士服務，不執行現有的公共交通便利措施。數位家長在聽證會上指出，少數群族殘障兒童面臨的困難最大。他們說，公共交通部門的工作人員不願意幫助少數群族殘障兒童上下公共汽車或確定適當的停車站。英語為第二語言或不會講英語的少數群族殘障人士在使用公共交通工具時都面臨語言和交流障礙。某些接受調查者證實，公共交通部門的工作人員比較不願意幫助英語不好或不會講英語的少數群族人士。

居住在偏遠地區或農村地區（特別是太平洋島嶼）上的少數群族殘障人士可以使用的交通工具有限。雖然大多數美國殘障人士在使用公共交通工具時偶爾需要等候較長時間，舊金山聽證會上的證人指出，由於其殘障和種族特徵，駕駛員較不願意讓他們搭乘，有時不得不等候四至六個小時才會有公共交通部門的工作人員最終讓他們上車，由於此種歧視，他們錯過許多重要的醫療或其他約定服務。

改進交通便利的建議：

- DOT及/或DOJ應當對各地執行ADA的情況進行調查，調查交通部門在提供服務時是否受到種族和民族的影響。
- 國會應當確保交通民權執法部門擁有足夠的資金和人力，對交通部門進行充分監督，確保法律得到執行。
- DOT應當向地方交通服務機構提供資金，對所有公共交通部門的工作人員提供多元化和殘障意識教育，並且根據ADA有關公共交通的條款提供具體培訓。
- DOT應當為地方交通服務機構建立獎勵機制，促使這些機構聘用雙語人員，以便在非英語人士密度較高的地區提供雙語公共交通服務。

D. 獲取具有文化特徵服務的障礙

1. 殘障服務行業中少數群族的代表性

1993年，NCD的報告指出，對於少數群族殘障人士而言，獲取具有文化特徵的服務的主要障礙是在殘障人士服務行業缺少少數群族人士，此種現象今天依然存在。在舊金山聽證會上，約半數與會者證實，由於殘障服務行業缺少少數群族人士，難以獲得具有文化特徵的服務。

缺少少數群族人士的最明顯領域之一是與殘障有關的諮詢服務。數位證人在聽證會上強調，在提供具有文化特徵的諮詢服務時，客戶和諮詢人具有相同的文化背景至關重要。全國殘障和康復研究學會 (NIDRR) 最近進行了一項全國性研究，有82個州的康復機構（一般殘障和失明）接受了有關員工種族和民族構成的調查。在56個作出答覆的機構中，其雇員所佔比例是：白人87.4%，非裔7.7%，西裔1.9%，亞裔和太平洋島嶼居民2.9%，其餘佔0.1%。在總體薪資水準較低的地區辦事處中，工作人員的比例是：白人79.5%，非裔13.3%，西裔4.8%，亞裔和太平洋島嶼居民1.7%，美洲印地安人0.5%。該項研究還發現，在全國範圍內少數群族專業人士的比例顯著偏低。

另一個缺少少數群族服務人士的領域是特殊教育。許多證人在聽證會上說，特殊教育領域中雙語/雙重文化背景的教職員很少。根據州特殊教育資料，在加利福尼亞有半數以上 (57%) 的特殊教育學生來自少數群族社區，而該州的特殊教育老師中少數群族人士不足15% (14.9%)，近85% (84.3%) 是白人。

參加聽證會的人士認為，上述種族差異導致相互矛盾的期待以及家長和教師間的交流問題，特別是在農村地區。證人還指出，很少的有色人士（特別是非裔）擔任特殊教育調解人和聽證官員。在加利福尼亞的特殊教育聽證辦公室中，沒有一位特殊教育調解人是有色人士，八位聽證官員中只有三位來自少數群族社區。另外，加州沒有非裔特殊教育調解人和聽證官員。由於「209法案」，在向外承包時照顧少數群族被認為違反憲法，因此上述聽證辦公室沒有採取任何措施專門招聘少數群族人士和婦女。

參加聽證會的人士指出，殘障服務人士中不僅缺少少數種族和民族人士，還缺少殘障人士。具有雙語或雙重文化背景並不表示能夠充分理解少數群族殘障人士的需求，特別是在這些社區中殘障常常被視作污點。近期移民到美國的數位證人指出，該問題由於代溝和移民身份而更加複雜化。

提供具有文化特徵服務面臨的另一項困難是決策層中沒有少數群族殘障人士。聽證會的證人指出，該問題在加利福尼亞獨立生活中心網路的一般行政管理人員中特別突出。根據1997年的「第704條規則報告」，加州獨立生活中心的一般工作人員中50%以上來自少數群族社區，至少60%是殘障人士。但是，決策人員中60%以上是白人。

另外，目前加州共有18位獨立生活委員會 (SILC) 成員，僅有一人是少數群族人士。

「1973年康復法」第705條(b)(4)款規定，SILC成員中殘障人士必須佔多數，但是對確保少數群族代表性沒有作出類似規定。

改進殘障服務機構多元化的建議：

- 教育部、HHS和勞動部應當加強獎勵機制，鼓勵在殘障服務行業中聘用少數群族人士，特別是少數群族殘障人士，並在聘用後為之提供受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高等教育機構提供的獎學金，培養更多具有各種文化背景的合格畢業生，特別是殘障人士。

- **RSA和特殊教育項目辦公室 (OSEP)** 應當繼續增加職業康復、特殊教育、獨立生活以及相關服務方面的少數群族專業人員數目，其他殘障服務機構也應當制定類似計劃。例如，「建立康復能力」計劃應當用於在傳統黑人學院和大學、西裔服務學院、美洲印地安人服務學院以及亞太裔服務學院中設立新項目，培養更多文化背景各異的合格康復人士。
- **RSA和其他聯邦贊助機構**應當要求殘障服務機構作出承諾，執行工作場所多元化和家庭友善政策。在這些方面，**RSA**應當規定每年各項目聘用的畢業生（**RSA**獎學金獲得者）佔有較高比例，以滿足每個機構的綜合人員培養系統的需求。
- **國會**應當向EEOC、DOJ、HUD、DOT和教育部作出足夠撥款，使之有能力為少數群族殘障人士、其家庭成員以及雙語人士提供殘障人士權利培訓，培養一批文化背景各異的核心成員，再由這些人在各州根據聯邦民權法律培養更多人員，以便瞭解在發生違法行為時如何處理。
- **教育部**應當發佈一項政策備忘錄，規定在各級特殊教育部門聘用指定數目的雙語和雙重文化背景人士。
- **OSEP**應當協同教育部的民權辦公室，調查全國各地特殊教育調解人和聽證官員種族和民族比例，以及種族和民族因素對調解和合法程序所產生的影響。

- 教育部、HHS、勞動部及其他聯邦贊助機構應當鼓勵接受聯邦資金的機構主動披露多元化資料。另外，RSA和其他聯邦機構還應當規定每年對各州的代理機構進行文化特徵評估，保持一個全國性資料庫，搜集下列資料：職務、民族、性別、殘障狀況、教育程度、證書/特許、薪資等。
- NIDRR應當資助一項長期研究，調查康復系統中具有不同文化背景人士的參與狀況。另外，NIDRR還應當資助有關康復結果、教育結果和其他因素的研究，瞭解諮詢人、教師、民族、性別、殘障狀況、教育程度、專業能力所產生的影響。

2. 適合文化背景的宣傳

1993年，NCD指出，少數群族殘障人士及其家庭大多數不瞭解為之提供的服務和資源，因為聯邦、州和地方政府部門「宣傳不力」，此種現象今天依然存在。在舊金山聽證會上，40%以上的與會者指出，少數群族殘障人士及其家庭成員由於缺乏適合其文化背景的宣傳，至今不瞭解為之提供的服務和資源。

與會者指出，少數群族中許多人未曾聽說ADA，也不瞭解該法律賦予他們的具體權利。在獲取必要資訊和資源方面困難最大的群體是英語不好或不會說英語的少數群族殘障兒童的家長。數位證人指出，由於缺乏資訊和資源，少數群族殘障兒童的家長不能行使法律賦予的權利和責任，為孩子們獲取必要的服務。

為數眾多的與會者指出，少數群族殘障人士及其家庭成員不瞭解情況，說明聯邦、州和地方政府部門提供的資訊在文化背景和語言方面不適當，未能考慮到主流文化和少數群族文化之間的根本差異。

許多美國少數群族具有集體價值觀念，強調家庭和互相依賴的重要性。這種價值取向與美國主流文化恰恰相反，因為主流文化強調個人價值，注重個人的自主和獨立能力。由於這些文化差異，「個人授權」、「自足」、「獨立生活」、「掌控自己的生活」、「盡可能少依賴別人」等概念如果翻譯不得當或者以不符合文化背景的方式傳達，就可能疏遠甚至激怒少數群族殘障人士。

對於殘障對個人和家庭產生的影響也存在重大文化差異。許多美國少數群族文化把殘障看作整個家庭的責任。而美國主流文化則把殘障看作個人問題。據證人指出，在許多少數群族文化中，家庭對殘障人士的責任感源於在這些文化中人們對殘障所持有的否定態度。許多少數群族成員通常把殘障看作使家庭蒙受恥辱的污點或者具有负面作用的特徵。

必須加強對少數群族殘障人士、其家庭成員和所在社區的教育和宣傳工作，幫助他們應對殘障帶來的後果，幫助他們瞭解可供利用的資源，將殘障融入他們個人及其家庭和社區的生活，而不把殘障視作恥辱，亦不必因殘障而犧牲自己的目標。

在主流殘障社區中，加強少數群族文化意識也十分重要。與會的證人指出，大多數殘障組織對少數群族殘障人士的語言和文化瞭解甚少。適合語言和文化習慣的宣傳常常因聯邦政府部門未能作出專項撥款而難以進行。適合文化背景的宣傳是一項長期承諾，必須在少數群族社區持續進行，建立必要的信任之後才能使宣傳活動成功。當聯邦政府部門停止提供資金時，宣傳活動就會遭受重大不利影響。

改進適合文化背景的宣传活動的建議：

- 國會應當修訂「康復法」第21條的「少數群族機構」定義，重新包括1998年修訂時刪除的「基於社區的少數群族組織」。
- 國會應當要求總會計署 (GAO) 進行調查，瞭解有關ADA、IDEA、「公平住房法」、以及其他聯邦殘障民權法律宣傳活動在文化和語言上是否得當。
- 教育部、HHS、HUD、交通部、勞動部和SBA應當要求接受贊助的機構和地區辦事處制定適合文化背景的宣传計劃，考慮到主流文化和少數群族文化之間的根本差異。
- NIDRR應當要求下屬的研究和培訓中心重視少數群族，在編寫和試用獨立生活中心服務指南時，採用適合各種文化和語言的用語。指南編寫完畢後，RSA應當要求獨立生活中心 (CIL) 和SILC將指南用於改善宣传和多元化服務。
- 向宣傳活動提供資金的聯邦政府部門應當鼓勵不僅向少數群族殘障人士進行宣传，而且向其家庭成員以及種族和民族社區組織宣传。
- 從事宣傳活動或者為宣傳活動提供資金的聯邦政府部門應當強調，成功的宣傳活動必須基於對特定文化社區中殘障及相關問題的瞭解，例如對獨立生活問題的瞭解。

3. 語言和交流障礙

1993年，NCD指出，在向少數群族殘障人士提供具有文化特徵的服務時面臨的主要障礙之一是滿足其「語言和交流」需求，此種現象今天依然存在。舊金山聽證會上約40%的與會者證實，他們由於語言和交流障礙而無法獲取具有文化特徵的服務。

對於英語不好或不會說英語的少數群族殘障人士而言，語言是獲取必要資源的一大障礙，因為很少有雙語服務提供者、翻譯和語言適當的材料。人們在聽證會上指出，由於許多殘障服務機構缺乏語言能力，嚴重限制了有關權利、福利、就業計劃以及其他支援服務和機會的資訊傳達。

在特殊教育領域，雙語服務機構至關重要。參加聽證會的人士指出，英語不好或不會說英語的殘障兒童家長面臨重大語言障礙，很難為子女加入特殊教育項目報名，獲取相關服務，參加日常活動，或與學校教職員進行非正式交流。他們列舉的困難包括評估翻譯技能、尋找特定語種的翻譯和支付費用、以及在需要時找到翻譯的能力。

灣區聽力協會工作人員Cheryl Wu和Nancy Grant指出，口譯和筆譯常常僅翻譯詞匯，不考慮文化概念、行為和肢體語言、對雙方關係的期望以及特殊用語（醫學詞匯或教育和法律縮略語）。在與服務機構接觸時，少數群族殘障人士由於肢體語言和交流方式的文化差異而面臨重大交流困難。

聽證會上提到的其他語言和交流障礙包括由於應答系統僅採用英語而缺乏直接通話服務、筆譯和口譯撥款不足、缺少某些類別的翻譯材料，如盲文、有聲磁帶和大型字體材料。

在聽證會之後，舊金山Rose Resnick盲人燈塔組織的Kathy Abrahamson和Kathy Knox進行了一項追蹤調查，發現對於文化背景各異的盲人或視力障礙者而言，由於政府機構未能以多種方式提供語言適當的材料而造成了進一步語言和交流障礙。

消除語言和交流障礙的建議：

- 教育部、HHS、HUD、交通部、勞動部和SBA應當要求地區辦事處和接受贊助機構招聘一定數目的雙語和雙重文化背景的少數群族人士，特別是少數群族殘障人士。
- 特殊教育和康復服務辦公室應當發佈一項政策備忘錄，規定在各級組織招聘一定數量的雙語特殊教育人員。
- 如果獨立活動中心服務的地區中有大批不講英語的人士，RSA應當提供翻譯資訊和翻譯介紹資訊，並將其作為一項核心服務內容。
- 凡是服務地區包括大批非英語人士的CIL，RSA應當要求他們制定語言和交流行動計劃，計劃應當包括下列內容：
 - 與少數群族社區中協助與背景各異的人士交流的機構建立聯絡。
 - 建立多種語言和多種格式的翻譯資料庫，包括全球資訊網。
 - 將所有現有或新翻譯的材料發送至SCLC，以便進一步轉發至本州其他獨立生活中心或相關機構及組織。

- 建立手語和其他語言口譯和筆譯培訓項目，講授如何翻譯文化概念、習慣和肢體語言、相互關係的期望、以及其他與殘障有關的專業術語（醫療用語、教育和法律縮略語）。
- 提供採用西班牙語和其他語言的專用電話線路，並在網頁上提供雙語資訊。
- 教育部、HHS、HUD、勞動部、交通部和SBA應當向所有地區辦事處和接受贊助的機構提供足夠資金，用於筆譯和口譯服務。
- 國會應當要求GAO基於語言和文化能力調查向少數群族殘障人士及其家庭提供的服務品質。

II. 入門：成為公民的障礙

美國在努力阻攔和限制殘障人士特別是某些種族和民族的殘障人士移民及獲取公民身份方面擁有悠久的、記錄完善的歷史。此一歷史現象今天仍然通過微妙的方式頑強地表現出來，拒絕為殘障移民在獲取公民身份方面提供合理的協助。

1996年福利改革法通過後，美國各地的許多殘障移民面臨一項選擇：不成為美國公民就可能失去必要的社會安全和食品券福利。在加州，合法非公民中有將近74%的人士可能不僅失去輔助安全收入 (SSI) 和食品券福利，還可能失去醫療輔助計劃 (Medicaid) 和家中照顧服務（指在家中提供的個人協助服務），原因是州政府明文規定，如果他們在聯邦福利改革法生效前沒有成為美國公民就會喪失資格。

截至1998年舊金山聽證會時，許多合格殘障移民仍然無法成為公民，因為移民局 (INS) 拒絕向他們提供合理協助，並且在申請公民身份的三個階段中政策發生變化：歸化面談、做指紋和「有意義的」宣誓。

INS僅僅在去年才開始認真履行「殘障法」規定的義務。它與一些社區組織建立了一個全國性工作組，幫助制定公民申請與審批的操作指南和政策修訂條款。1999年4月7日，INS向下屬的審批人員頒發了內容豐富的新指南，旨在簡化N-648表的審核程序，該表格涉及免除某些殘障人士的英語和美國公民知識考試。INS目前還在修訂N-400表，即歸化申請表，計劃增加一個新欄目，允許申請人說明在面談時是否需要合理的協助（如手語翻譯、家訪等）。另外，INS宣佈從1999年夏季開始執行一項新的指紋豁免程序，不再要求由於殘障而無法提供可以識別的指紋的人士做指紋，而以當地警察提供的無犯罪記錄代替。

1999年4月7日頒發的備忘錄還包括為審批人員提供的一項指南，指導他們確定某些嚴重殘障人士是否理解誓詞。該指南規定，如果家庭成員能夠協助與申請人交流，則審批人員應透過家庭成員與申請人談話；使用「是或否」問題，以便申請人回答；接受申請人以任何交流形式表達的意思，包括眨眼和點頭。

改進歸化程序的建議：

- 國會應當要求GAO對INS執行聯邦法律中有關殘障人士服務的條款作出調查，調查的一項內容是去年起開始執行的變化是否解決了本報告提出的長期問題。
- INS應當對具體辦事人員進行培訓，使之瞭解1999年4月7日備忘錄包含的新程序和政策。培訓應當在1999年10月1日前結束。
- 國會應當修訂「移民和國籍法」，為殘障人士提供宣誓豁免。
- INS應當確保及時處理殘障人士的歸化申請。
- DOJ、NCD和INS的民權部殘障人士權利部應當互相協作，追蹤瞭解INS近期的措施是否排除了長期以來殘障人士在申請身份時面臨的困難，並及時解決發生的問題。為進一步做好此項工作，DOJ應當建立一個免費電話查詢中心，配備訓練有素的多種語言工作人員，以便申請人在遇到問題時能夠向該中心提出，由中心工作人員採取措施解決個人和系統問題。該免費電話號碼應當在每一個INS辦事處以及INS表格和材料中以多種語言公佈。