

C. 成爲公民的障礙

1. 概述

本章討論有關殘障人士的美國移民政策史。如同本報告前一部份所述，儘管公開的官方歧視已經基本被清除，對殘障公民申請人的公正、有效處理存在著體制上的障礙，其中包括測試、做指紋和宣誓方面的適當協助。

全國殘障委員會建議美國司法部對移民局有關殘障人士的政策和措施開展全面調查。移民局應當實施更加明確的協助政策，並培訓工作人員處理此類請求。NCD還建議國會授權司法部長在適當情形下豁免宣誓要求。

2. 分析

伯克萊殘障權利教育與保護基金 (DREDF) 資深訴訟律師Stephen Rosenbaum說：「殘障運動一向被視作中產階級白人的運動，我們一直在宣傳在移民和有色人種中加強民權和法律權利的必要性。我們號召移民和殘障社區人士團結起來，使他們瞭解相互關心的問題，因爲有些人的權利受到雙重忽略和剝奪。但是，還有什麼比這個群體獲取公民身份更重要的公民權嗎？」(56)

舊金山移民律師Eugene C. Wong指出：「國會一直將歸化視作這個國家最寶貴的政府福利。」一位名叫Pun Fong Chi的中國人是結腸癌患者，他在1998年NCD舊金山聽證會作證時表達了自己的感情，向NCD的成員提出了唯一的一項請求：

我有一個願望，就是成爲美國公民。我在一家非營利組織新橋服務中心學習歸化政策。教員很好，我學習也很努力。我現在希望政府會爲我們提供精神支援和鼓勵，從而使成爲公民不要變成一件十分困難的事。

不幸的是，對於Pun Fong Chi以及成千上萬個類似的殘障移民而言，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。十九世紀末，國會通過了幾項法案，規定移民必須接受體檢，並且禁止「罪犯、多配偶者、賣淫者、令人生厭或傳染性疾病患者、以及可能成為公眾負擔的人士」進入美國。(57) 其中一項法案—「1882年中國排除法」—特別禁止中國人以及「精神病患者和白痴」入境。1903年，國會進一步禁止癲癇病患者入境。(58)

這些對殘障人士的移民限制在整個二十世紀持續存在。並於1907年在規模和程度上得到了加強，美國於該年度接受的移民人數達到歷史最高峰。(59) 有幾次移民限制的呼籲顯然與排斥殘障人士相關。1917年，美國弱智研究協會會長E.J. Emerick提出反對自由接納移民，他說其中有相當驚人比例的人是「有精神缺陷的人」。(60) 針對這一警告，國會於1917年考慮立法禁止「憲法規定精神變態弱智人士」入境。(61) 同年，Henry H. Goddard開始在埃利斯島對移民實施斯坦福-比奈特 (Stanford-Binet) 智商測試。根據Goddard 1913年向美國弱智研究協會所作的報告，對移民進行這些測試十分有用，因為「比奈特測試標準比醫生使用的方法能夠更快、更準確地檢測出精神病患者」。(62) 正是在這一戰前時期，著名的優生學家Madison Grant在他的暢銷書「優等種族的延續」中提出反對來自多元文化社區的殘障人士移民的觀點。Grant提出，除非國家能夠排除劣等種族和民族團體，否則優秀的諾曼底血統將會被「虛弱的、殘缺的、智力不全的人」取代。這種情緒甚至到了1945年依然存在。E. Arthur Whitney 辯稱，「移民官員的徹底檢查不僅會清除智障患者，而且會清除那些認為二次世界大戰

已經結束而竭力吵嚷入境的精神病患者或精神變態者。」(64) 直至1965年，國會才最終取消了上述對殘障人士的大部份移民限制。(65) 因此，在過去一個世紀中，美國在實現Pun Fong Chi的支持與鼓勵來自多元文化社區的殘障人士移民和獲取公民身份的請求方面幾乎沒有取得任何進展。

儘管三十多年前的立法發生了逆轉，阻礙和竭力限制殘障人士移民和獲取公民身份的方式持續發展至九十年代末，以更加隱晦和間接排斥的方式拒絕殘障移民在歸化程序中享有合理協助的權利。這一問題在兩年前發展到頂峰，隨著國會福利改革的發展，全美殘障移民如果不成為美國公民就突然面臨著失去醫療和社會安全福利的可能性。

1996年8月22日，柯林頓總統通過簽署「1996年個人責任與工作機會調解法」，「結束了我們所熟悉的福利」，該法案通常稱作福利改革法。該項立法極大地改變了福利系統，並限制了合法和非法移民獲得各類公共福利的渠道，其中包括補助安全收入和食品券。此外，該項法案授予各州確定合法移民是否可以繼續根據幾項聯邦計劃（其中一項為醫療補助計劃）享受聯邦現金資助的權利。(66) 在加州，社會安全收入/州補助項目 (SSI/SSP) 的接受者可無條件獲得醫療補助計劃（在加州稱作Medi-Cal）和家中支援服務 (IHSS)。雖然福利改革法中並未具體提及IHSS，但在加州IHSS福利僅限向有資格獲得SSI/SSP的人士提供。(67) 因此，該項聯邦法律一旦實施，截止於1997年1月1日，大部份的加州非公民人士不僅沒有資格享受SSI/SSP，而且沒有資格享受Medi-Cal和IHSS。

根據州立法分析辦事處的報告，截止於1996年，加州約有330,000位合法非公民在接受SSI/SSP，相當於美國接受SSI非公民總人數的40%。(68) 加州社會服務部估計，這些

人中有243,700人不合聯邦法律中列舉的任何例外標準，其中包括在美國居住時間未超過五年的難民和政治避難人士、退伍軍人及其贍養人、以及在美国工作約十年的合法永久居民。結果是加州約74%的合法非公民如果在聯邦福利改革法頒佈之前未能成爲美國公民，則會失去SSI福利以及其他相關福利 (Medi-Cal/IHSS)。

1997年6月23日，NCD發表了一篇有關「福利改革立法對合法殘障移民的影響」的立場文告，文告中表達了「1996年福利改革立法……對合法殘障移民……產生的經濟、身體和精神傷害的深切關切」。(69) NCD預計，受該項法律打擊最嚴重的是「依賴SSI、食品券和醫療輔助計劃提供支援和醫療護理的永久性殘障人士」：

拒絕發放福利將使殘障移民更加依賴他人，耗費其家庭成員和贊助者的資源（如果他們有家庭成員和贊助者），這些人雖然有領取薪水的工作，但在大部份情況下沒有足夠支援資源。失去了SSI付款、食品券和醫療輔助計劃，州和地方政府以及私營慈善機構將成爲嚴重殘障合法移民的主要協助來源，我們有理由擔心利益的衝突和日程安排以及日益減少的預算將使這些團體無法適當地填補這一空缺。

爲了應對此一狀況，NCD建議，「准許所有合格的殘障人士（無論其殘障程度如何）獲得歸化。」柯林頓總統對此作出了回應，向所有內閣機構發佈指示，爲合格並希望成爲美國公民的移民歸化提供支援。(70) 儘管柯林頓總統發佈了此一指示，柯林頓總統號召的「支援」對於殘障移民而言並沒有實現，尤其是來自負責處理公民申請的機構—移民局—的支援。正如NCD在1997年的立場文告中所指出，福利改革法「已經

突顯出本國移民法中的一個基本問題」，即嚴重殘障人士無法成爲美國公民的問題。在伯克萊的DREDF資深訴訟律師Stephen Rosenbaum在書面證詞中指出：

雖然司法部在聯邦項目中清除對殘障的歧視條例於1984年開始生效，INS從未認真對待第504條規則，並表現出對這些規則不熟悉以及不願執行依據這些規則應當承擔的職責。

直至1996年DREDF向INS提出了一項全國性集體訴訟，INS才最終接受了「1994年移民與國籍技術糾正法」所要求的實施聯邦「殘障豁免」條例，國會於兩年多前即已通過該項法案。該項法令免除了具有「身體和發展殘障」或「智障」公民申請人的英語讀寫和美國公民知識要求。(71) 正如NCD在1997年所指出，儘管有了這些條例，「由於公民申請的大量積壓，無法保證新近獲得豁免的移民能夠及時利用這些新規則，防止其利益被剝奪。」(72)

INS除了推遲接受實施聯邦「殘障豁免」條例之外，還繼續爲殘障移民設置其他障礙，尤其是對具有發展、精神和嚴重身體殘障的人士。在1998年NCD舊金山聽證會上的口頭和書面陳述中，Stephen Rosenbaum代表10名殘障公民申請人作證，這10名申請人宣稱最近受到INS的歧視，被拒絕就三項特定歸化程序給予合理協助和政策修訂：歸化面談、做指紋和「有意義的」宣誓。

a) 歸化面談

1998年7月2日，DREDF律師Jesiros D. Bautista和設在舊金山的Eugene Chi-Ching Wong律師事務所向美國司法部提交了一份聯合申訴，宣稱舊金山地區INS辦事處違反第504條規定，未能根據六位無法離開住所的嚴重殘障公民申請人的需求提供協助。(73) 這六位申請人中有一名居住在舊金山的婦女，因過去十年中做了一系列糾正關節和骨盆病患的外科手術而臥床不起。她最後一次就診是完全躺在救護車中前往醫生診所。若以類似的交通方式前往舊金山INS辦事處出席歸化面談和宣誓儀式，該名婦女每次需花費約1,150美元，並且還會導致嚴重的身體危險和痛苦。因此，在她提交了歸化申請後，她的律師要求提供合理協助，進行電話或家庭訪談。但是，她於1998年2月4日收到了INS的電話留言，通知她提供協助的請求已被拒絕，並且未作任何解釋。

另一位申請人是一名82歲的泰國公民，因中風而依賴喂食管進食，僅能通過眨眼交流。1997年8月，她的主治醫生向INS發出了一封信函，解釋該名婦女臥床不起的狀況，如果起床可能會危害其健康。醫生及該婦女的女兒請求作出「其他安排」取代辦事處面談。不到一年之後，該婦女的律師又一次提出了家庭訪談的請求。儘管反復提出了提供協助的請求，一位INS代表打電話給該婦女的律師，說INS缺乏資源，無法進行家庭訪談。

另外兩名申訴人分別是一名88歲和一名69歲的中國公民，兩人均因嚴重殘障無法離開住所。兩人均分別向INS提出提供合理協助在家庭訪談的請求，但在提出申訴時均未得到答覆。

其餘的申請人是一名93歲的阿根廷公民和一名93歲的伊朗公民。第一位婦女靠喂食管維持生命，永久性臥床不起，患有多種殘障，包括痴呆、失明和帕金森氏病。另一名婦女依靠靜脈注射進食，並因永久性和進行性阿爾茨海默病臥床不起。她們均向INS

提出了提供合理協助在家庭訪談的請求。INS對她們的請求不予理睬，並向她們發出了前往舊金山INS辦事處出席現場面談的通知。

作為聯邦機構，INS受「1973年康復法」第504條之約束，該法案禁止利用「接受聯邦財務資助的項目或活動」對殘障人士進行歧視。(74) 根據第504條規定，歸化程序被視作「聯邦開展的項目或活動」，INS必須為參加歸化程序的「合格殘障人士」「提供合理協助和修訂」。(75) 申訴指出，顯然所有上述提及的申請人均屬於「合格殘障人士」。他們均患有「嚴重限制一種或多種主要生活活動的身體或精神障礙」，並符合成為美國公民的「主要資格要求」。(76) 儘管如此，他們均被拒絕在歸化程序中獲得合理協助的合法權利。他們提出的電話或家庭訪談的請求不是遭到拒絕，就是無人理會，或者被告知INS缺乏家庭訪談所需的資源。

「舊金山記事」和「亞洲週刊」兩家報刊均引用了舊金山地區INS辦事處公共事務主任的話，她說：INS「始終努力為殘障人士服務，我們根據無法前往INS辦事處出席面談的殘障人士的需求提供協助，安排特別時間或提供特別協助，確保他們的舒適，並加快歸化進程。」但是，INS是否為無法前往INS辦事處的殘障申請人提供協助並非本申訴提出的主要問題。當記者問及有關DREDF申訴中提出的INS未能為無法離家的嚴重殘障申請人提供協助的具體指控時，INS官員斷然否認此一指控，並說明有一名Santa Rosa居民於1998年6月在床上接受了歸化。但是，正如「亞洲週刊」的Janet Dang所指出，即使這名Santa Rosa居民在床上接受了歸化，但該申請人的初步面談卻是在INS辦事處進行的。(79)

Stephen Rosenbaum在1997年3月12日國內INS政策備忘錄的書面證詞中指出，「根據「1973年康復法」，對整個歸化程序提供可接受的協助或修訂是[INS]必須執行的指令。」(80) Rosenbaum指出：「同樣，執行殘障豁免的最終條例的導言中聲稱「當

前的服務政策可在適當的情形下進行場外測試、面談，如經授權可進行場外宣誓儀式。」(81) 以上申述中提及的六種情形均有理由被視作進行場外面談的「適當情形」，因為現場面談在上述所有情形中均會嚴重影響申請人的健康，或者導致昂貴的開支。但是，根據Stephen Rosenbaum的證詞，這些情形並非偶然。當涉及根據殘障公民申請人的需求提供協助時，這些問題存在於歸化程序的每個領域，包括指紋要求。

針對歸化程序中不存在殘障申請人請求獲得協助的標準方法的批評，INS在1999年修訂歸化申請N-400表時增加了一個有關所需協助的問題。INS希望通過使協助請求程序標準化和提早獲得協助需求通知的方法，能夠更好地滿足殘障申請人的需求。

b) 指紋要求

1997年4月，耶魯大學法學院學生Tal Klement向舊金山INS地區辦事處提交了美國公民申請。儘管INS宣稱其政策是「努力使整個歸化程序保持在平均約六個月時間」，至1998年6月，Klement的狀況較之15個月前提交申請時的狀況並未取得絲毫進展。(83) 1997年9月22日，Klement先生收到一封INS的公函，說明其指紋「無法辨認」，因此必須提交新指紋。(84) Klement先天手臂較短，右手有三根手指，左手有兩根手指，這使得他的第一套指紋「無法辨認」，因為指紋未包括完整的十根手指。當時，INS要求所有的公民申請人提交指紋，以便確定申請人的身份，進行犯罪背景審查。(85) INS的一貫政策是要求每個指紋被拒的申請人必須重新做指紋，然後INS才要求FBI進行姓名審查。(86) 但是，就某些申請人甚至提供一個可辨認的指紋都有困難的情

形，INS根據對INS負責指紋作業的員工所給予的一項豁免，於1999年春季宣佈了一項豁免程序，該項程序免除了這類申請人再次返回做指紋的要求。因此，此類申請人可提交地方警察審查材料即可符合背景審查的要求。

Klement先生攜帶了殘障醫療證書和警察無犯罪記錄證明返回做新指紋，但卻收到了INS的另一封公函，告知其指紋卡被拒，因為FBI無法「辨認」或「閱讀其指紋」。(87) 信函中未作出任何其他解釋，亦未提及其殘障狀況。儘管Klement所在地的眾議員為他寫了三封信並反復提出調整INS指紋政策的要求，在其後的幾個月中，INS繼續要求Klement先生重新提交指紋。直至DREDF出面干涉，並代表Klement先生根據第504條提出申訴，INS最終才同意接受警察的審查材料，並加快處理Klement先生的公民申請速度。

「華盛頓郵報」引用了INS發言人在被問及Klement先生的情形時的解釋：「整個系統的設計是基於全世界99.999%的人的指紋可以辨認這一事實。任何不屬於此一範疇的事情處理都會更加困難。」(88) Klement先生認為，問題不在於他的指紋，而在於某個機構採取不妥協的態度，拒絕修訂其政策，以便適應殘障公民申請人的需求。

來自印度的Ravinder K同意這一觀點，因為她也是屬於這.001%指紋無「效」人之列。Ravinder K患有大腦性麻痺癱，因而無法張開右手並按出可識別的指紋。如同Klement先生一樣，K女士提交了兩套指紋，但均被INS拒絕。在DREDF代表Klement先生和K女士根據第504條提交申訴時指出：「數月來，K女士一直在請求協助或修訂INS的政策，以便允許她通過不涉及指紋的某種方式進行替代性安全審批或犯罪背景審查。」(89) 但是，截至NCD舊金山聽證會時，K女士依然未獲得INS認可其協助請求的答覆。如同Klement先生的情形一樣，INS繼續要求她提交新的指紋。顯然，無論K女士做多

少次指紋，都會遇到同樣的困難，無法獲得可辨認的指紋。儘管如此，INS對於她提出的合理協助和政策修訂的請求不予理睬，因而延長了她的公民申請程序。

在新政策生效之前，INS的政策要求所有申請人必須收到FBI兩次指紋「無法辨認」的評估，才能提交地方警察司法部門的審查材料。但是，兩次送交指紋的要求使很多申請人兩次以上送交指紋。首先，INS的指紋項目於1997年已經作出了重大修訂，其時國會強制INS開始實施在INS內部做指紋的項目。由於根據原先的項目所做的很多指紋無法辨認，很多提交由非INS機構所做指紋的申請人被要求重新在某一INS辦事處做指紋，因為INS已經不再接受任何其他外部機構所做的指紋。到目前為止，大部份此類過度性困難應當已經得到解決。此外，INS僅接受15個月內的FBI指紋審查結果；一旦超過15個月，申請人必須接受新的審查。不幸的是，眾多的歸化申請人必須重新送交指紋，很多人必須多次送交指紋，即使FBI能夠識別申請人的第一套指紋亦如此。

我們希望新的INS豁免政策能夠解決未來申請人的這些問題。

c) 宣誓

欲成爲美國公民，所有歸化申請人都必須參加宣誓，宣誓「支持美國憲法，並遵守美國的法律」。申請人的成功最終取決於能否表現參加有意義的宣誓的能力。爲了成爲公民，申請人必須使INS相信，他們能夠理解誓詞、自身的情形以及所採取的行動。(90) 這些要求帶來了下列問題：怎樣才構成「有意義的」誓詞？如果申請人由於存在嚴重認知障礙（例如嚴重的發展或精神障礙），而無法表現出「理解誓詞、自身的情形以及所採取的行動，該怎麼辦？

不幸的是，對於患有嚴重發展殘障的公民申請人W先生而言，他從未獲得對第一個問題的答案，對後一個問題的答案是拒絕其歸化申請。1997年11月9日，W先生收到一封INS信函，通知他的歸化申請被拒絕，因為他「不具備以任何其他語言或通過其他交流方式理解誓詞中所陳述的公民要求和職責的能力」。(91) 此一決定主要是依據W先生1996年7月19日的歸化面談而作出，在該次面談過程中，地區審批員問W先生的父親，他的兒子是否理解誓詞。根據Stephen Rosenbaum和INS之間的信函，W先生的父親回答說不知道他的兒子是否理解誓詞，但是他相信如果自己能夠向他解釋，他的兒子會理解誓詞的內容。(92) 此一對INS誓詞要求提供政策協助的請求被拒絕，W先生的歸化申請被拒絕，因為他無法表現出能夠進行「有意義的」宣誓的能力。

根據DREDF代表另一位患有發展殘障申請人按照第504條規定提交的申訴，該申請人亦被INS確定為「無法」理解誓詞，INS的1997年殘障歸化審批補充政策指南規定「辦事處在提供其他協助和作出修訂時應當具有創意」，並且審批員「不應期待與眾多的殘障人士的面談將以與非殘障人士面談相同的方式進行」。(93) 儘管制定了該項政策，就宣誓而言，患有嚴重發展殘障的申請人被要求達到與非殘障申請人同樣的標準。他們被要求在未提供協助或修訂的面談中表現出理解和執行「有意義的」誓詞的能力，即使其殘障狀況本身可能使其在不提供某種程度協助的情況下無法達到此一要求也不例外。此外，如同NCD在1997年的立場文告中所指出，此一問題由於「歸化審批員未接受過評估殘障申請人能力的培訓，因而無法理解所發生的情況」。(94)

拒絕殘障申請人獲得宣誓要求方面的協助或修訂權利的結果導致患有發展和精神殘障的申請人「主要由於[其]殘障原因」被系統地排除在外，違反了「1973年康復法」第504條規定。

正如Stephen Rosenbaum在NCD會員面前所作的口頭證詞所指出：

不幸的是，對於那些已經通過讀寫和公民知識測試以及通過面談程序的人而言，如果他們在最後不瞭解誓詞或者不理解誓詞的含義，就無法通過測試。尤其是對很多患有嚴重智障的人來說，他們的生活與生活在美國的家人聯繫在一起（他們不會離開美國，也不會對國家安全形成威脅），這些人最後被拒絕獲得公民身份，基本上成爲「無國籍」的人。

對於殘障公民申請人，INS繼續對所有申請人提出具備「參加「有意義的」宣誓能力」的要求。國會在實施某些殘障申請人的英語和美國歷史和政府知識測試豁免時，未解決誓詞要求的問題。因此，INS官員無法就申請人對誓詞的理解提供協助。

但是，INS指示其官員就其與殘障申請人交流的方式提供協助，例如用眨眼表示理解，如果這是申請人的通常交流方式。

建議

根據上述Stephen Rosenbaum代表十位公民申請人所作的證詞，顯然阻礙和竭力限制殘障人士移民和成爲公民的一貫做法依然經常發生。雖然已經不再通過法律具體限制癲癇病患者和其他殘障人士移民，但對可能成爲公民的殘障人士的歧視方式繼續通過在整個歸化程序中拒絕合理的協助和政策修訂的方式表現出來。

1997年5月，INS制定了一項「行動計劃」，解決歸化項目中存在的系統性問題，並保證「歸化品質程序」的實施。根據1998年NCD聽證會的證詞，INS地區辦事處幾乎沒有從INS總部獲得有關如何處理殘障人士合理協助請求的政策指南。由於缺乏定義和指南，INS地區辦事處處理此類情形的方式是擱置此類請求，直至獲得來自華盛頓的指示，或者不予理睬並希望殘障申請人通過不提供協助的歸化程序。無論採取何種方法，其結果是造成此類申請程序延遲兩至三年，有時甚至是無限期的拖延。在此期間，殘障申請人及其家人處於一種不確定的狀況，他們的歸化申請既未獲得批准又未遭到拒絕。因此，他們不得提交任何類型的申訴，因為如同Stephen Rosenbaum所指出，唯一可提供正式申訴的程序是歸化拒絕申訴，而不是協助請求拒絕申訴。根據本報告中所描述的範例，似乎不存在協助請求拒絕申訴或報告INS未能答覆協助請求的正式申訴程序。即使設有ADS/504執法辦事處，本報告中所提及的申請人也不知道其存在。他們中沒有一人在提交歸化申請時被給予填寫協助請求表的機會。由於缺乏任何類型的正式協助請求程序（除殘障豁免申請而外），他們只有寫信或打電話請求協助，並另外提交醫療證明。但是，他們每次打電話給INS詢問協助請求的狀況時，均無人理睬。

由於上述原因，NCD建議採取以下措施：

- 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署應當互相協作，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。
- 患有嚴重發展和心理殘障的人士不應當僅僅因為無法進行「有意義的」宣誓而被禁止成為公民。(95)

在1998年NCD聽證會的證詞中，Protection & Advocacy, Inc的全州宣傳協調員Eva Casas-Sarmiento促請NCD成員「確保申請公民的殘障人士不被排在最後。目前，他們被排在最後，要比其他人等候更長時間才能成為公民。」為了避免上述不必要的延誤，NCD建議INS採取步驟確保在辦理殘障人士的歸化申請時和辦理其他申請一樣有效率。

D. 獲取準確人口統計資料的障礙

1. 概述

本章涉及少數群族殘障人士的人口統計資料，指出其中存在的問題。即使是無意中使用了有問題的資料，也可能產生不良效果，特別是對西裔和亞太裔殘障人士產生不利影響。

全國殘障委員會建議美國人口統計局採取步驟，改善少數群族殘障人士的資料搜集工作。即將開始的2000年人口統計可以作為一個良好的開端。可以在招聘臨時統計工作人員時專門聘用少數群族殘障人士。

由於錯誤的統計數字可能在過去導致了對西裔或亞太裔殘障人士的服務不健全，NCD建議聯邦殘障項目進行自我評估，確保此類情況不再發生。NCD還建議全國殘障和康復研究學院 (NIDRR) 資助進一步研究，改進有關少數群族的人口統計資料，更好地反映群族內部的差異。

2. 分析

有史以來，加州的人口就以民族和文化種類豐富而著稱。即使是在加州的早期歷史中，也有300多個不同的部落和語言群組。(96) 今天，加州已經成立150週年，其人口幾乎囊括地球上的所有種族、民族、宗教和語言群組。的確，加州的人口在全世界也是多元化程度最高的，沒有任何一個和加州版圖相當的發達地區經歷過如此迅猛的人口增長。(97) 僅僅在1997年，加州的人口就增加了582,000人，總人口達33,252,000人。(98) 雖然該人口增長趨勢十分顯著，但加州人口增長過程中最值得注意的是新增人口的特點和構成。

直至1970年，將近80%的加州居民是白人。(99) 但是，在此後的三十年中，加州的人口在種族和民族分佈方面發生了重大變化。從1980年至1990年，西裔人口佔加州新增人口總數51.7%，而亞太裔佔24.1%。(100) 根據1990年的人口統計資料，加州居民中僅57%為白人；26%為西裔；9%為亞太裔；7%為非裔；1%為印地安人。1990年以來，加州新增人口中西裔和亞太裔佔91%。(101) 至1996年，白人佔全州總人口的比例下降至53%。西裔上升為29%，亞太裔上升為10%。非裔和印地安人分別保持在7%和1%。(102)

根據上述趨勢，顯然到新舊世紀交替時，加州在美國大陸的48個州中會率先成為少數種族和民族人口過半數的州。此一變化產生了重大的政治、經濟和社會影響，特別是對少數種族和民族的殘障人士產生了影響，使之在享受服務方面受到不平等待遇。

國會在1992年修訂「1973年康復法」時增加了一項新內容，要求建立康復文化多元化計劃 (RCDI)，目的是在州-聯邦職業康復項目中改進為少數群族殘障人士提供的服務。作為增加第21條的主要理由，國會同意下列調查結果：(1)「少數民族和種族人口中殘障率較高」；(2)「在職業康復過程的各個主要階段都發現少數群族受到不平等待遇。」(103) 在少數群族人口中殘障人士比例偏高是眾所周知的事實，特別是印地安人和非裔美國人。(104-106) 數項研究發現，印地安人在美國各種族和民族中殘障率居於首位，非裔患有嚴重殘障的人口比例在全國名列第二。(107) 加利福尼亞大學舊金山分校殘障統計康復研究和培訓中心進行了一項研究，該項研究基於人口統計局1991

年和1992年進行的「收入和項目參與調查」，發現美國各群族人口殘障率如下：印地安人為21.9%，其次是非裔美國人，接近20.0%，白人為19.7%。但是，該項研究發現西裔人口殘障率「顯著較低(15.3%)，而亞太裔殘障率「僅為白人和黑人的一半」(9.9%)。經過初步審查上述資料，似乎西裔和亞太裔的殘障狀況與國會的上述發現並不一致；根據國會的發現，他們的殘障率低於美國所有其他種族和民族，包括白人。

但是，如果對上述資料仔細審查，就會發現不應當依賴全國人口統計數字得出有關美國少數群族人口殘障率的結論。這種方法會導致對西裔和亞太裔人口進行概括，掩蓋這些群族內部的差異。舊金山唐人街兒童發展中心的醫護人員Nancy Lim-Yee在證詞中同意這種觀點：

「亞裔」、「太平洋島民」和「菲律賓人」包含許多不同的文化，他們在來美國之前的移民史也不相同，許多人經歷了戰爭、遷移和其他痛苦的事件。亞太裔包括許多分支和不同種類的文化，不能夠全部混為一談。

事實上，「亞太裔」包含四十多個明顯不同的民族，其歷史、語言、習俗、價值觀念和宗教各不相同。(108)把所有這些群體劃為一類，稱之為「亞太裔」，就會掩蓋重要的差異，包括有關移民身份以及在美國居住年限方面的差異，二者對人口統計中自報的殘障率都會產生直接影響。

在過去一百年中，美國的大多數移民來自拉丁美洲和亞洲。僅從1990年至1996年，就有188,000位西裔和452,000位亞太裔移民至加州。(109) 這些移民是否會主動報告自己

的殘障狀況，主要取決於若幹累積變量，包括移民身份（是否辦理適當入境手續）、種族劃分差異、在美國居留的時間等。未正常辦理入境手續的移民不太可能上報自己的殘障狀況（獲取政府服務），因為聯邦和州都有一些報告規定。根據加州「187法案」和聯邦福利改革法，某些聯邦和州政府機構必須把任何被懷疑為非法移民者報告給移民局。

至於西裔人口，可能影響主動報告殘障狀況的另一個因素是人口統計局採用的種族分類方法。Cheryl Utley和Festus Obiakor提出，雖然美國人口統計局採用的分類方法是美國劃分種族和民族最常用的方法，但也是最有爭議的方法。(110) Enwisle和Astone總結了與人口統計局種族分類法相關的某些重要問題。首先，「當普查對像適合多個類別時（西裔、拉美裔、波多黎各裔），就無法確定自己的種族或民族。在收集民族資料時，也會產生差異（亞太裔的資料很豐富，但海地裔的資料很少）。」最後，「普查對像可能願意使用未提供的類別（即黑人而不是非裔美國人）。」(111) Anita Leal-Idrogo還指出：「將近90%的西裔人口在劃分種族時通常被劃分為白人。」(112)

如果來自拉丁美洲和亞洲的移民保持了原住國的習慣和文化傳統，他們在人口普查時不一定會報告自己是殘障人士，因為在這些文化中人們對殘障持否定態度。民族常常和對殘障的態度直接相關。據調查，在所有少數群族中，亞裔對殘障的態度最為不利。(113) Paul Leung指出，華裔對殘障的看法是「毫無用處或不健全」。他說，在亞洲各種文化中有一種很普遍的看法，即殘障源於前世的罪孽，因此殘障使整個家庭蒙受恥辱。(114) 1998年NCD舊金山聽證會上也有數位證人提到此種把殘障看作懲罰或

恥辱的現象。在整個聽證過程中，西裔和亞太裔證人在談到自己或家庭成員的殘障時反復使用「恥辱」、「罪孽」、「不方便」和「負擔」等詞匯。上述各種因素（移民身份、種族分類差異和各種文化對殘障的態度）可能對美國的西裔和亞太裔主動報告的殘障率產生直接影響。

鑒於上述各種原因，Leung認為，目前的全國估計數字不一定準確反映亞太裔人口的殘障狀況。(115) 最近對少數種族和少數民族的殘障狀況所作的研究也表明，少數群族殘障率和各種社會經濟因素—如收入、貧困和職業—之間存在直接關聯。(116) 基於該資料，Leung總結說，某些亞太民族的「殘障率可能高於多數人口的殘障率」，因為他們的「貧困率較高，從事服務行業工作的人口比例較高」。(117)

此種論點也適用於某些西裔人口。根據美國人口統計局1998年的一份報告，西裔貧困率(27.1%)在全國名列前茅。(118) 西裔殘障人士貧困率更高。Anna Santiago、Francisco Villarruel和Michael Leahy在1996年的一篇文章中報告說，每四位拉美裔殘障人士中就有三位沒讀完中學，將近60%的人年收入低於4,000美元。(119) 他們寫道：「拉美裔殘障人士進入勞動力市場的比例偏低（女性17%，男性42%），即使進入勞動力市場，失業的可能性也很高：女性22%，男性24%。」作者認為，拉美裔殘障率可能比通常希望的要高，一項主要原因是「拉美裔人口持續增長，面臨更大的健康和職業風險」。把全國統計資料分解後從事的一項有關加州的少數民族和少數種族殘障率研究表明，Leung、Santiago、Villarruel和Leahy的結論似乎是正確的。目前的全國估計數字看來沒有準確地反映加州西裔和亞太裔人口的殘障率。事實上，這些人口的遷移限制率很高，在自我護理方面的條件也不如大多數加州殘障人士。

根據美國人口統計局最近的一份報告，總人口中有某種殘障的人士佔20.6%。(120) 加州約有3,300萬居民，這意味著至少有600萬人每天要克服殘障造成的困難，這還是保守的估計。(121) 上述數字如果按照種族和民族分類，加州的情況和全國統計資料大致相同。1993年9月發表的1990年聯邦人口普查中的加州人口、社會和經濟特徵表明，印地安人在加州的各群族中殘障率最高(14.74%)，其次是非裔美國人(11.74%)和白人(7.64%)。(122) 西裔和亞太裔的殘障率分別為5.75%和4.78%。(123) 雖然這些數字似乎證實了「西裔和亞太裔例外」的說法，但在一個重大方面與全國估計數字不同。加州的西裔和亞太裔的遷移限制率較高，自我護理條件比大多數本州殘障人士更差。正如全國統計數字所反映，印地安人在加州各群族中的遷移限制率最高(3.98%)，其次是非裔美國人(3.87%)。但是，和全國估計數字不同，亞太裔在加州各群族中的遷移限制率名列第三(2.42%)，接下來是西裔(2.18%)。與之相反，白人在加州的各種族和民族中遷移限制率最低(1.89%)。加州的自我護理限制情況也很相似。非裔美國人的自我護理限制率最高(7.10%)，其次是亞太裔(5.94%)，西裔(5.22%)和印地安人(4.58%)。白人在加州的各種族和民族中自我護理限制率最低(2.87%)。(124) 基於上述文化變量和數字，有充分理由認為全國估計數字沒有準確地反映西裔和亞太裔的殘障率。

不幸的是，由於全國統計數字被廣泛出版使用，加州的服務系統傾向於注重白人、非裔和印地安人的殘障需求，而很少注意西裔和亞太裔殘障人士的需求。(125) 此種忽

略顯著降低了為加州西裔和亞太裔殘障人士提供服務的效率。根據1997年加州獨立生活服務項目年度業績報告，「過去三年中CIL服務對像的民族特徵表明，基於在總人口中所佔比例，黑人/非裔人士在幾乎所有的中心都得到良好的服務。」與之相反，只有兩三個為西裔服務的中心與其所佔的比例相稱，為亞裔服務的中心沒有一個反映總人口享受服務的水準。(126) 1998年NCD舊金山聽證會的證詞中也提及西裔和亞太裔受到的不平等待遇。夏威夷獨立生活中心的獨立生活專家**Lourdes Mugas Talan**在錄影證詞中指出：

我感到關切的另一個問題是，我在接觸移民特別是本民族的人士時發現，社會服務機構不願意接受他們，也不願意提供服務。

在聽證會上作證的69人中，將近一半 (47.8%) 具有亞太文化背景。西裔人士佔證人總數17.4%，非裔僅佔10.1%，白人佔20.3%，而印地安人不足1%。

聽證會上65%的證人是西裔或亞太裔，這表明這些社區中的人士有很強的孤獨感和挫折感，部份原因是他們在加州服務系統中遭受不平等待遇。一位殘障人士的母親**Ramona Chacon**在證詞中誠懇而明確地表達了她的感情：

有一次我姐姐告訴我：「你知道嗎？你好像總是在和別人爭鬥，因為你一講話就要爭論。」然後我認識到，你不得和校區爭辯，有時要和房東爭辯，你還要和理應幫助你的地區中心爭辯……。所有這些系統按道理都應該幫助你……。總是需

要和別人爭論並且威脅上法庭告狀對人的情感和心理健康都會產生非常不利的影響……。每一個校區都應該作出安排，使一位家長能夠和另一位家長或幫助者一道參加孩子的IEP會議……。我們必須幫助這些家庭，因為如果你的孩子有這麼多不同的需求，你有時難免感到孤立無助。

建議

本章列舉的證詞和證據表明，西裔和亞太裔的殘障率不僅高於全國估計數字，而且由於統計數字不準確使他們在接受服務方面無法享受平等待遇，常常使他們產生挫折感和孤獨感。另外，加州的情況使我們對全國的西裔和亞太裔殘障統計數字質疑。NCD建議：

- 美國人口統計局和勞動力統計局與全國殘障和康復研究院以及全國健康統計中心協作，制定新的方法，以便全國、州、地方和部落各級政府追蹤少數種族/民族社區內部的殘障狀況。

爲了更準確統計貧困少數群族和移民社區的人口，國會人口統計小組組長Dan Miller議員（佛羅里達州共和黨）和Carrie Meeks議員（佛羅里達州民主黨）起草了一項法案，鼓勵聘用少數群族人士擔任人口統計工作。他們說：「當前的研究表明，少數群族人士參與工作後準確性提高。」(127) NCD建議，無論是透過立法或其他政策，人口統計局在招聘人員時應當定向聘用合格的少數群族殘障人士。NCD建議：

- 人口統計局應當採取平權措施，在招聘2000年人口統計工作人員時，聘用少數群族和雙語殘障人士。

由於多種歷史原因，少數群族人士可能不願意參加政府調查，因為他們不願意與陌生人接觸。加上許多少數群族對殘障持否定態度，更使得少數群族殘障人士不願意參加人口普查，並報告自己有殘障。

鑒於上述文化因素，NCD建議人口統計局利用地方少數群族媒體和社區資源更好地宣傳殘障統計資料的目的和用途。所有宣傳內容必須採用多種語言和非傳統方式（例如放在水、電、煤氣帳單中、薪水支票中、食品袋中的宣傳品；將資料在世界資訊網上公佈；將宣傳材料張貼在少數群族殘障人士經常出入的場所）。

爲了消除向西裔和亞太裔殘障人士提供服務時出現的不平等現象，NCD建議聯邦殘障項目對其客戶進行審核，調查向上述人口提供服務的效率。

由於人們普遍把許多具有不同特徵的民族歸納爲少數內容廣泛的類別（印地安人、非裔美國人、西裔和亞太裔），並基於該等類別進行概括，掩蓋了重要的文化差異，對向少數群族殘障人士及其家庭提供的服務產生了直接影響。NCD建議：

- NIDRR應當資助全國範圍的研究，調查特定文化社區中不同民族的殘障狀況。

應當贊助基於量化資料的群族內部差異研究，並建立控制程序，防止地點（如都市、農村或郊區）、文化、語言和社會經濟狀況等變量造成誤解。(128) 研究人員和殘障

服務機構不應當假設墨西哥殘障人士的經歷和波多黎各殘障人士的經歷相同，或者移民殘障人士和非移民殘障人士的經歷相同。

IV. 結論

兩百多年前，「獨立宣言」向全體美國人民作出一項承諾，即「人人生來平等」和「造物主賦予每一個人某些不可剝奪的權利」，包括「生存、自由和追求幸福」的權利。(129) 將近一個世紀後，在1863年，林墾總統在賓夕法尼亞州葛底斯堡發表演說，再次提醒美國人民這一自由平等的承諾，並決心繼續戰鬥，直至對全體美國人民不分種族全部兌現該諾言：「八十七年前，我們的祖先在這塊大陸上建立了一個新國家，這個國家在自由中孕育，矢志捍衛人人生來平等的權利。」(130) 1863年1月1日，林墾總統透過簽署「解放黑奴宣言」再次重申了此一承諾。1865年，該宣言成爲「人權法案」的一項內容，經國會批准作爲憲法第13條修正案，在美國廢除了奴隸制。

雖然林墾總統重申了這項承諾，在一個世紀後，1963年8月28日，馬丁·路德金牧師在林墾紀念堂前發表著名演說，再次提醒美國人民對自由和平等的承諾，指出對美國的有色人種尚未兌現此一承諾：「一百年前，一位偉大的美國人簽署了「解放黑奴宣言」，我們今天站在他的塑像前……。但是，一百年後我們必須面對一個可悲的事實，黑人仍然沒有獲得自由。」(131)

在金牧師的強烈感召下，一年後美國通過了「1964年民權法」，再次重申了自由和平等的承諾。該法案爲某些美國人獲得自由和平等起到了很大的推動作用。但是，對有一種人仍然尚未兌現該項承諾，這就是殘障人士。

二十多年後，1990年7月26日，布什總統簽署了「美國殘障法」，正式向美國的殘障公民履行了自由和平等的諾言。布什在簽字儀式上宣告：

三週前我們慶祝了美國獨立日。今天，我們爲另一個「獨立日」感到歡欣鼓舞，這個獨立日早就應該來臨……。成功地通過該項法案證明我們保持了先輩的勇敢

精神，他們在「獨立宣言」中寫道：「我們認為以下是不言自明的真理，即人生來平等，造物主賦予他們一些不可剝奪的權利。」兩百多年來，我們一直以這一宣言為指導，不斷改善我們的聯邦。但可悲的是，對於許多美國人，自由一直有限，甚至無法享受。「1964年民權法」在改正這一錯誤方面邁出了大膽的一步。但是，我們仍然面對一個無法回避的現實，即殘障人士仍然受到隔離和歧視，這種現象絕對不能容忍。今天的立法使我們更接近理想實現的那一天，即所有美國人都不會被剝奪基本的生存、自由和追求幸福的權利。

布什總統在發表該莊嚴的自由和平等宣言後，轉向身邊的四位白人殘障權利活動家，鄭重宣告：「讓這堵可恥的隔離牆最終轟然倒塌吧。」這個場面中顯然缺少了少數群族殘障人士。對這些人士而言，歷史的承諾仍然沒有兌現。的確，對美國的有色殘障人士而言，這堵可恥的牆依然是事實。

爲了推倒這堵隔離牆，向全體美國殘障公民兌現自由和平等的諾言，全國殘障委員會於1992年制定了「未來日程」，將滿足少數群族殘障人士的需求確定爲一項重要國策。雖然制定了該未來日程，在ADA十週年即將到來之際，少數群族殘障人士及其家庭並沒有比六年前更接近自由和平等。1992年他們在獲取必要資源和具有適當文化特徵的服務方面面臨的障礙今天依然存在。

爲了徹底「摧毀這堵隔離牆」，少數群族殘障人士及其家庭成員在1998年NCD舊金山聽證會上挺身而出，要求把「未來日程」轉變爲「今天的行動」。盲人自由撰稿人和

音樂家Vernon Phillips在證詞中宣告，現在必須「進行變革，解決人們的現實問題，而不僅僅是做表面工作。」他說：「我希望今天成爲開端，改進的起點。」爲響應這種行動呼籲，NCD制定了一套「今天的行動方案」，一部少數群族殘障人士及其家庭成員相互依賴的宣言，如果得以實施，將使少數群族殘障人士及其家庭在獲得自由和平等的道路上取得長足的進展。

V. 註釋

1. 喬治·布希總統，「ADA: A Special Issue」*Worklife*，第3期（1990年秋季），第11頁。
2. Tennyson J. Wright和Paul Leung，*Meeting the Unique Needs of Minorities with Disabilities: A Report to the President and the Congress*，全國殘障委員會，哥倫比亞特區華盛頓市，1993年，第16頁。
3. Jonathan M. Young，「Equality of Opportunity: The Making of the Americans with Disabilities Act」全國殘障委員會，哥倫比亞特區華盛頓市，1997年，第179頁。
4. Sylvia Walker等，「An Examination of the Impact of Federally Supported Community Services and Educational Systems on Underserved People with Disabilities from Diverse Cultural Populations」哈沃德大學利用康復和經濟機會研究培訓中心，哥倫比亞特區華盛頓市，1996年，第12頁。
5. Young，1997年。
6. 加利福尼亞康復部計劃和資源開發辦公室，「The Rehab Act of 1992: A Compilation of the Rehabilitation Act of 1973 as Amended by the Rehabilitation Act Amendments of 1992, Public Law 102-569」康復服務署，加利福尼亞薩克拉蒙托，1993年，第21條(a)(2)款。
7. 加利福尼亞康復部，「Department of Rehabilitation Action Plan to Provide Racially Equitable Vocational Rehabilitation Services」加利福尼亞康復部，加利福尼亞薩克拉蒙托，1995年，第2頁。
8. 加利福尼亞康復部統計處，「Statewide Summary, Distribution of Consumers by Race and Status, Fiscal Year 1996/7, and Fiscal Year 1997/8」加利福尼亞康復部，加利福尼亞薩克拉蒙托，1998年。
9. 加利福尼亞康復部統計處，「District Level Summary Distribution of Consumers by Race and Status, Fiscal Year 1997/8」加利福尼亞康復部，加利福尼亞薩克拉蒙托，1998年。
10. 加利福尼亞康復部統計處，「Statewide Summary, Reasons for Closure in Status 28, Reasons for Closure by Race and Fiscal Year, Fiscal Year 1996/7, and Fiscal Year

- 1997/8」加利福尼亞康復部，加利福尼亞薩克拉蒙托，1998年。
11. 加利福尼亞康復部統計處，「Statewide Summary, Training and Placement Services Received by Consumers in Status 26, Fiscal Year 1997/8」加利福尼亞康復部，加利福尼亞薩克拉蒙托，1998年。
 12. Jen Sermoneta，「Minutes of the 7/28 Meeting of the Youth Project for Inclusion of Minority, Low-Income and Disabled Youth」加利福尼亞州奧克蘭獨立生活中心，1998年7月28日，第1頁。
 13. 1990年美國殘障法 (42 USC 12101 et seq.)，第101屆國會第二次會議，哥倫比亞特區華盛頓市，1990年。
 14. Sermoneta，1998年。
 15. 美國司法部，「The Americans with Disabilities Act Title III Technical Assistance Manual Covering Public Accommodations and Commercial Facilities」美國司法部民權處公眾便利科編輯，哥倫比亞特區華盛頓市，1993年11月。
 16. 平等就業機會委員會和美國司法部，*Americans with Disabilities Act Handbook*，BNI Publications, Inc.，加利福尼亞州洛杉磯，1991年。
 17. Elizabeth B. Bazan，*Congressional Research Service Report for Congress: The Possible Applicability of the Americans with Disabilities Act to Indian Tribes*，國會圖書館 美國法律部，哥倫比亞特區華盛頓市，1991年6月11日。
 18. 美國印地安殘障人士立法項目，「American Indian Approaches to Disability Policy, Establishing Legal Protections for Tribal Members with Disabilities: Five Case Studies」蒙大拿大學農村康復研究培訓中心農村殘障研究所，蒙大拿州密蘇拉。
 19. Walker等，1996年。
 20. 1994年殘障發展協助和人權法修訂本 (42 USC 6001)，第103屆國會，哥倫比亞特區華盛頓市，1994年。
 21. 立法分析辦公室，*1994 California Voter Information: Analysis of Proposition 187 by the Legislative Analyst*，刊載網址：<http://ca94.election.digital.com/e/prop/187/analysis.html>（1998年引用）。

22. 立法分析辦公室，*Analysis of Proposition 209 by the Legislative Analyst*，刊載網址：<http://www.ss.ca.gov/Vote96/html/BP/209analysis.htm>（1998年引用）。
23. Richard B. Rice，William A. Bullough和Richard J. Orsi，*The Elusive Eden: A New History of California*，第一版，McGraw-Hill，紐約，1988年。
24. 立法分析辦公室，*Proposition 227: Analysis by the Legislative Analyst*，刊載網址：<http://primary98.ss.ca.gov/VoterGuide/Propositions/227analysis.htm>（1998年引用）。
25. Kevin Starr，*California—The Dream & The Challenge*，刊載網址：<http://www.ca.gov/s/history/cahdream.html>，加利福尼亞主頁，1995年（1998年10月12日引用）。
26. Robert R. Davila，「Goals for Improving Services to Minority Individuals with Disabilities」*OSERS News In Print: Disability And People From Minority Backgrounds*，第3卷第4期（1991年春季），第4頁。
27. 加利福尼亞康復部和州獨立生活委員會，「The Annual Performance Report for the State Independence Living Services Program, Centers for Independent Living Program, Part 1」加利福尼亞薩克拉蒙托，1997年，第I-4頁。
28. 加利福尼亞康復部和州獨立生活委員會，1997年。
29. 聯邦無形障礙委員會，「A Solid Investment: Making Full Use of the Nation's Human Capital」美國政府印刷辦公室，哥倫比亞特區華盛頓市，1995年11月。
30. 聯邦無形障礙委員會，1995年。
31. 康復服務署署長Fredric K. Schroeder，「RSA's Capacity Building Project」*American Rehabilitation*，第22卷第1期，1996年春季，第1頁。
32. Walker等，1996年。
33. Virginia Thompson，「Independent and Interdependent Views of Self: Implications for Culturally Sensitive Vocational Rehabilitation Services」*Journal of Rehabilitation*，第63卷第4期（1997年10月/11月/12月）第16-20頁。

34. Fred R. McFarlane等，「Embracing Diversity in Rehabilitation Within Pacific Cultures」 *American Rehabilitation*，第22卷第2期（1996年夏季），第20-28頁。
35. Paul Leung，「Asian Pacific Americans and Section 21 of the Rehabilitation Act Amendments of 1992」 *American Rehabilitation*，第22卷第1期（1996年春季），第2-6頁。
36. Anna M. Santiago，Francisco Villarruel和Michael J. Leahy，「Latino Access to Rehabilitation Services: Evidence from Michigan」 *American Rehabilitation*，第22卷第1期（1996年春季），第10-17頁。
37. Carol Locust和Jerry Lang，「Walking in Two Worlds: Native Americans and the VR System」 *American Rehabilitation*，第22卷第2期（1996年夏季），第2-12頁。
38. Joseph Shapiro，*No Pity: People with Disabilities Forging a New Civil Rights Movement*，Random House，紐約，1994年。
39. Thompson，1997年。
40. 加利福尼亞獨立生活委員會，「Independent Living: Report to the California Legislature on State Services which Foster the Ability of People to Live Independently」加利福尼亞薩克拉蒙托，1998年3月，第A1頁。
41. Thompson，1997年。
42. Wright和Leung，1993年。
43. Thompson，1997年。
44. 美聯社，「Blacks Lag in Health Care Despite Other Gains: Economic Gap with Whites Narrowing」 *Oakland Tribune*，1998年8月18日，首頁。
45. Mary Bodily，「Disability Services Outreach to Minorities Brings Majority Enrichment」見*Bridges: Dignity, Equality, Independence Through Employment*，哈沃德大學研究培訓中心和總統殘障人士就業委員會，哥倫比亞特區華盛頓市，1997年冬季，第9-10頁。

46. 社區資源為獨立，「Native American Independent Living Center Grant Application」加利福尼亞州桑特羅薩，1998年，第8頁。
47. 社區資源為獨立，1998年。
48. Tanner Silva，「Native American Community Organizing Project (NACOP) recap notes」社區資源為獨立，加利福尼亞猶克亞，1998年，第1頁。
49. Silva，1998年。
50. 社區資源為獨立，1998年。
51. Schroeder，1996年。
52. Bobbie J. Atkins，「Prototype of Participatory Capacity Building Project (PCB): PCB Quarterly Report」聖地亞哥州立大學協作研究所，加利福尼亞聖地亞哥，1998年9月，第2頁。
53. Paula Sotnik和Rooshey Hasnain，「E-Mail Correspondence between Capacity Building Project and CBMO Representatives」1998年10月16日。
54. Sotnik和Hasnain，1998年。
55. Leung，1996年。
56. Charles A. Riley II，「The World According to Soros: Reaching to Extremes with Strategic Philanthropy」*WE*，1998年，第18頁。
57. O. Ha.編輯，*Legislation Regulating Immigration*，*Funk & Wagnalls New Encyclopedia*，第13卷，Funk & Wagnalls Corporation，1994年。
58. Leon J. Kamin，*The Science and Politics of I.Q.*，Halstead Press，紐約，1974年。
59. James W. Trent, Jr.，「Inventing the Feeble Mind: A History of Mental Retardation in the United States」見*Medicine and Society*，Andrew Scull編輯，University of California Press，加利福尼亞州伯克萊和洛杉磯，1994年。

60. E.J. Emerick, 「Progress in the Care of the Feeble-Minded in Ohio」 *Journal of Psycho-Asthenics*, 第22卷, 1917年, 第73-79頁。
61. Trent, Jr., 1994年。
62. Henry Goddard, 「The Binet Tests in Relation to Immigration」 *Journal of Psycho-Asthenics*, 第18卷, 1913年12月, 第105-107頁。
63. Madison Grant, *The Passing of the Great Race; or the Racial Basis of European History*, 紐約, 1921年。
64. E. Arthur Whitney, 「Our Horizon」 *American Journal of Mental Deficiency*, 第50卷 (1945年), 第218-230頁。
65. Trent, Jr., 1994年。
66. 全國殘障委員會, 「Impact of the Welfare Reform Legislation on Legal Immigrants with Disabilities」哥倫比亞特區華盛頓市, 1997年6月23日。
67. 立法分析辦公室, 「Federal Welfare Reform (H.R. 3734): Fiscal Effect on California」加利福尼亞薩克拉蒙托, 1996年8月20日。
68. 立法分析辦公室, 「LAO Analysis of the 1997-98 Budget Bill. Health and Social Services Departmental Issues, 1-c」薩克拉蒙托。
69. 全國殘障委員會, 1997年。
70. 移民局, *FACT SHEET: Alien Eligibility for and Access to Public Benefits*, 刊載網址: <http://www.ins.usdoj.gov/hqopp/factsfin.htm> (1997年引用)。
71. Stephen Rosenbaum, 1998年NCD公開聽證會「滿足少數群族殘障人士的獨特需求」書面證詞, 加利福尼亞州舊金山, 1998年8月5日。
72. 全國殘障委員會, 1997年。
73. Stephen A. Rosenbaum律師等, 「Title II of the Americans with Disabilities Act/Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973 Discrimination Complaint」投訴律師, 加利福尼亞伯克萊, 1998年7月2日, 附件。

74. Richard K. Scotch, *From Good Will to Civil Rights*, Temple University Press, 費城, 1984年。
75. Rosenbaum律師等, 1998年。
76. Rosenbaum律師等, 1998年。
77. 「Groups Attack INS for Not Making Visits」舊金山記事, 1998年7月3日, 第D5頁。
78. Janet Dang, 「INS Accused of Neglecting Disabled」亞洲週刊, 1998年7月9日, 第14頁。
79. Dang, 1998年。
80. Rosenbaum律師等, 1998年。
81. Rosenbaum律師, 書面證詞, 1998年。
82. 移民局, 1997年。
83. Emily Bazelon, 「Tighter INS Fingerprinting Rules Frustrate a Disabled Applicant」華盛頓郵報, 1998年8月9日。
84. Stephen A. Rosenbaum律師, 「Title II of the Americans with Disabilities Act/Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973 Discrimination Complaint」殘障權利教育和辯護基金, 加利福尼亞伯克萊, 1998年8月11日。
85. Emily Bazelon, 「INS Agrees to Expedite Paperwork of Disabled Man」華盛頓郵報, 1998年8月12日。
86. Bazelon, 1998年。
87. Rosenbaum律師, 「Title II of the Americans with Disabilities Act/Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973 Discrimination Complaint」1998年。
88. Bazelon, 1998年。
89. Rosenbaum律師, 1998年。

90. Dang, 1998年。
91. Stephen A. Rosenbaum律師和Theresa A. Fisher律師, DREDF和移民局關於K先生歸化申請被拒絕的通信, 1998年。
92. Rosenbaum律師和Fisher律師, 1998年。
93. Stephen A. Rosenbaum律師, 「Title II of the Americans with Disabilities Act/Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973 Discrimination Complaint」殘障權利教育和辯護基金, 加利福尼亞伯克萊, 1998年3月9日。
94. 全國殘障委員會, 1997年。
95. Jenny Ocon, 「Barriers Immigrants Face When Naturalizing: The Quest for Citizenship In Northern California Northern California Coalition for Immigrant Rights」舊金山, 1998年4月, 第11頁。
96. Starr, 1998年。
97. Hans Johnson, *A Brief Look at the People of California*, 加利福尼亞研究局, 加州圖書館, 刊載網址: http://library.ca.gov/california/people_1.html (1995年引用)。
98. 加州財務部人口研究處, 「Race/Ethnic Population Estimates: Components of Change by Race, 1990-1996」加利福尼亞州, 加利福尼亞薩克拉蒙托, 1998年1月。
99. Johnson, 1995年。
100. 加州財務部人口研究處, 「California Population By Race and Hispanic Origin: 1980 and 1990 Census」加利福尼亞州, 加利福尼亞薩克拉蒙托, 1998年。
101. 加州財務部人口研究處, 「Race/Ethnic Population Estimates: Components of Change by Race, 1990-1996」1998年。
102. 加州財務部人口研究處, 「Race/Ethnic Population Estimates: Components of Change by Race, 1990-1996」1998年。
103. 加利福尼亞康復部計劃和資源開發辦公室, 1993年。

104. Julia E. Bradsher , 「 Disability Among Racial and Ethnic Groups 」 美國教育部，全國殘障和康復研究院，哥倫比亞特區華盛頓市，1996年1月。
105. H.L. Thornhill和D.A. HoSang , 「 Poverty, Race, and Disability 」 見*Building Bridges to Independence: Employment, Successes, Problems, and Needs of African-Americans with Disabilities* , S. Walker等編輯，哈沃德大學教育學院殘障少年兒童研究中心，哥倫比亞特區華盛頓市，1988年，第148-156頁。
106. Sylvia Walker等，「 Disability Prevalence and Demographic Association Among Race/Ethnic Minority Populations in the United States: Implications for the 21st Century 」 哈沃德大學利用康復和經濟機會研究培訓中心，哥倫比亞特區華盛頓市，1991年。
107. Bradsher , 1996年。
108. Leung , 1996年。
109. 加州財務部人口研究處，「 Race/Ethnic Population Estimates: Components of Change by Race, 1990-1996 」 1998年。
110. Cheryl A. Utley和Festus E. Obiakor , 「 Addressing Diversity in Special Education Research 」 1997年6月。
111. D. Enwisle和N.M. Astone , 「 Some practical guidelines for measuring youth's race/ethnicity and socioeconomic status 」 *Child Development* , 第65卷（1994年）, 第1521-1540頁。
112. Anita Leal-Idrogo , 「 Vocational Rehabilitation of People of Hispanic Origin 」 *Journal of Vocational Rehabilitation* , 第3卷第1期（1993年）, 第27-37頁。
113. M.J. Paris , 「 Attitudes of Medical Students and Healthcare Professionals toward People with Disabilities 」 *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation* , 第74卷第3期（1993年）, 第818-825頁。
114. Leung , 1996年。
115. Leung , 1996年。

116. Julie F. Smart和David W. Smart，「The Racial/Ethnic Demography of Disability」
Journal of Rehabilitation，第63卷第4期（1997年10月/11月/12月），第9-15頁。
117. Leung，1996年。
118. 美國商業部人口統計局，「Poverty Level of Hispanic Population Drops, Income Improves, Census Bureau Reports」經濟和統計署，哥倫比亞特區華盛頓市，1998年。
119. Santiago，Villarruel和Leahy，1996年。
120. Sotnik和Hasnain，1998年。
121. Sotnik和Hasnain，1998年。
122. 美國商業部，「Social and Economic Characteristics, CALIFORNIA. 1990 Census of Population」人口統計局，哥倫比亞特區華盛頓市，1993年9月，表45。
123. 美國商業部，1993年。
124. 美國商業部，1993年。
125. Walker，1996年。
126. 加利福尼亞康復部，「Fiscal Year 1997 Annual Performance Report for State Independent Living Services Program, Centers for Independent Living Program」加利福尼亞薩克拉蒙托，1998年，I-F章，第4頁。
127. 美聯社，「Welfare Recipients May Help 2000 Census」1999年2月11日。
128. Utley和Obiakor，1997年。
129. 大陸會議，「The Unanimous Declaration of the Thirteen United States of America」見*The Citizen's Handbook: Essential Documents and Speeches From American History*，T.J. Stiles編輯，Berkeley Books，紐約，1776年7月4日，第37頁。

130. 亞伯拉罕·林肯，「The Gettysburg Address」見*The Citizen's Handbook: Essential Documents and Speeches From American History*，T.J. Stiles編輯，Berkeley Books，紐約，1863年11月19日，第123頁。
131. 馬丁·路德金，「I Have a Dream」見*Contemporary American Voices: Significant Speeches in American History, 1945-Present*，James Andrews和David Zarefsky編輯，Longman Publishing Group，紐約白平原，1963年，第79-81頁。

附錄

全國殘障委員會宗旨

概述和目的

NCD是一個獨立的聯邦機構，有15位成員，由美國總統任命、美國參議院批准。

NCD的總體目標是促進保證所有殘障人士—無論殘障的性質和程度如何—享受平等機會的政策、項目、方法和程序；使殘障人士有能力在經濟上自立，獨立生活，融入社會的各個方面。

具體職責

NCD目前的法定職責包含以下內容：

- 定期審查和評估聯邦政府各部門和機構從事或協助的有關殘障人士的政策、項目、方法和程序，包括按照「1973年康復法」修訂本或「殘障發展協助和人權法案」建立或協助的項目，以及旨在協助殘障人士的聯邦項目涉及的所有法規條例，以便評估此類政策、項目、方法、程序、法規條例在滿足殘障人士需求方面的有效性。
- 定期審查和評估聯邦、州和地方各級以及私營部門中影響殘障人士的新政策問題，包括協調成人服務、利用個人協助、學校改革措施及對殘障人士的影響、醫療保健、以及不利於殘障人士尋求和保持就業的政策。
- 向總統、國會、教育部長、全國殘障和康復研究院院長以及聯邦政府的其他官員提出建議，以便美國殘障人士享受平等機會，實現經濟獨立和獨立生活，融入社會的各個方面。
- 向國會定期提出意見、建議、立法建議書、以及NCD或國會認為適當的其他資訊。
- 收集有關「1990年美國殘障法」(42 USC 12101 et seq.)的實施狀況、效率和影響。

- 就根據「1973年康復法」修訂本建立的項目向總統、國會、康復服務署署長、教育部特殊教育和康復服務助理部長、全國殘障和康復研究院院長提供諮詢。
- 就康復服務署的政策和行為向署長提供諮詢。
- 就改善殘障研究、服務、管理以及搜集、傳播和實施研究結果向全國殘障和康復研究院院長提出建議。
- 就涉及部門間殘障協調委員會活動的安排提供諮詢，審核該委員會的法律和政策建議，確保此類建議符合NCD的宗旨，促進殘障人士全面融入社會，具有獨立和工作能力。
- 編寫並向總統和國會提交稱為「全國殘障政策：進展報告」的年度報告。

國際

1995年，國務院指定NCD為就殘障問題與美國政府聯絡的正式機構。具體而言，NCD與聯合國社會發展委員會的特派員就殘障問題交換資訊。

服務對象和當前活動

許多美國政府機構的工作和項目涉及殘障人士，但只有NCD負責研究、分析有關殘障人士的公共政策問題，並負責提出建議。作為其服務對象的殘障人士不分年齡、殘障類別、潛在就業能力、經濟需求、具體能力、是否是退伍軍人或其他個人情況。NCD認為自己享有獨特的機會，能夠促進殘障人士獨立生活、融入社區和就業，其方法是確保在處理和殘障人士有關的問題時提供全面資訊，充分協調，排除殘障人士積極參與社區和家庭生活的所有障礙。

NCD在美國制定殘障政策方面發揮重要作用。事實上，正是NCD首先提出了「美國殘障法」(ADA)。NCD目前致力於解決的重要問題包括改善個人協助服務、促進醫療保健改革、幫助殘障學生參加普通社區學校的優質項目、提供平等就業和住房機會、追蹤ADA實施狀況、改進殘障協助技術、確保少數群族殘障人士充分參與社會生活。

立法史

NCD最初成立於1978年，屬於教育部內部的一個顧問委員會 (Public Law 95-602)。
「1984年康復法修訂本」 (Public Law 98-221) 將NCD改為獨立機構。