

《残障组织权利倡导手册》第三稿

目 录

第一部分 残障理念.....	- 1 -
第一节 残疾人权利国际公约	- 1 -
第二节 残障概念的演变	- 3 -
第三节 公约中的原则	- 5 -
第四节 合理便利	- 8 -
第二部分 残障权利.....	- 12 -
第一节 教育	- 12 -
第二节 工作和就业	- 26 -
第三节 社会保障.....	- 35 -
第四节 独立生活和融入社区	- 56 -
第五节 无障碍	- 63 -
第三部分 倡导策略.....	- 73 -
第四部分 附录.....	- 81 -
第一节 《残疾人权利国际公约》中文版	- 81 -
第二节 常用法律法规	- 101 -
第三节 部分政府部门和媒体联系方式	- 103 -
第四节 编写机构简介	- 107 -

第一部分 残障理念

第一节 残疾人权利国际公约

1. 公约的背景

《残疾人权利国际公约》于 2006 年 12 月 13 日由联合国大会通过，并于 2007 年 3 月 30 日开放供签字。目前有包括中国在内的 90 个缔约国批准了公约。该公约是一项综合性人权公约，由 50 项条款组成，广泛得包括了现有国际公约以确立的公民各项政治、经济、社会、文化权利，并明确了残疾人应当与他人平等得享有公约所确立的各项权利。公约的宗旨是促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重。这一公约标志着人们对待残疾人的态度和方法发生了示范性转变。

2. 公约与我们

Q1: 国家批准了公约以后应当做什么？

A1: 根据公约第四条，首先，国家应当采取一切措施，包括订立、修改法律、法规、政策等，保障残疾人能充分、切实得享有公约确立的各项权利并修订或废止构成歧视残疾人的现行法律、法规、习惯和做法。其次，国家应采取恰当的措施，监督、确保各级政府、机关及相关部门贯彻符合公约要求的法律、法规或政策等。并采取适当措施消除个人、组织或私营企业基于残疾的歧视。第三，国家应研发符合公约要求的通用设计、无障碍环境、合理便利等设施、设备、或服务，并以最低廉的价格提供给残疾人，以满足他们的具体需要。

自批准加入公约后，中国在《残疾人保障法》里加入了“无障碍”条款，在 2006-2010 年的“十一五”计划中决定推进无障碍设施建设以及提升残疾人士使用公共设施的标准。同时在《中国儿童发展纲要》（2001-2010 年）确认了“儿童优先”原则，《中国未成年人保护法》也规定了禁止对残疾儿童的歧视。

以上这些都是中国作为缔约国履行公约义务的体现。

Q2: 国家批准了公约后，我们可以做什么？

A1: 与上述国家义务相对应，首先，我们可以根据公约的精神，向国家提出针对相应法律法规的立法或法律修改的建议，指出现有法律法规中不符合公约要求的部分，建议国家做出修改。其次，我们可以对相应的各级政府机构、相关部门进行监督（如教育局、劳动局等），若发现其有歧视残疾人的行为，可以向其上级主管机关投诉，或在社会中做倡导。第三，我们可以根据服务对象的具体需求，

提出残疾人群体所需要的通用设计、无障碍环境或合理便利（如可以提出改良现有的不合理的盲道等），或向有关部门要求经费，以为服务对象配备相应的设施、设备或服务。

第二节 残障概念的演变

1. 从残废、残疾到残障

Q1:这三个词有什么区别?

A1:

1) 残废。是一种带有污名的称呼，现在已经很少被人使用。“残废”一词所产生的社会背景中，身心障碍被视为自身的悲剧（如有些地区基于封建迷信甚至会认为身心障碍是由上辈子造孽导致的），和障碍者自身的过错。因此，与“残废”有关的关键词往往是“羞耻”和“负担”。同时“残废”一词还包含着所谓“健全人”对身心有障碍者的不解和恐惧。因此在使用“残废”一词的社会背景中，障碍者往往会被当成异类并且遭到隔离。“残废”一词所体现的是对身心有不同特质的人的极度歧视和污名。

2) 残疾。相比起残废，残疾一词的歧视性已有所减少。“残疾”一词所产生的社会背景中，身心障碍被视为一种疾病和缺陷。社会对这种障碍的态度由绝对的隔离转向相对的隔离辅以福利和“应当治疗”的态度。与“残疾”有关的关键词往往是“疾病”、“治疗”和“慈善”。在这样的社会背景中，身心障碍者不必然被认为是“废”的，也不被必然被隔离。但人们往往会认为是他们个人的残疾导致了他们面临的障碍，因此个人要为残疾负责。他们必须“自强不息”、“身残志坚”、通过付出比所谓的健全者更多的努力以克服自身的缺陷才能获得相同的成就。这种对待身心障碍者的态度就是我们所称的“个人模式”。社会所扮演的角色是，将身心有障碍者作为需要保护、同情、怜悯的对象，并尽可能通过救助、治疗改变他们自身的特质以适应社会生活。在这个意义上，“个人模式”又被称为“医疗模式”。“残疾”一词所体现的是一种福利性的视角，这是一种所谓的健全人将自己放在一个较高的位置，往下审视障碍者并给予同情和施舍的视角。虽然较之“残废”所体现的极度歧视已有很大的进步，但“残疾”一词仍然带有对身心有不同特质的人的歧视。

3) 残障。是目前建议使用的表达。现在我们认为，残障是一个演变中的概念，由两部分构成。“残”是指被认为身心有障碍的人所有的身体或心理上与他人不同的特质（或损伤）。“障”是障碍，包括社会对于身心特殊者的不公平的态度和环境障碍等。这些障碍最终阻止了身心特殊者在于他人平等的基础上充分、切实地参与社会生活。因此残障，是个人自身的特质和有偏见的社会态度及不完善的环境共同作用的结果。相比起“残疾”所代表的“个人模式”，“残障”一词的使用表明，残障不仅仅是个人的问题，而是个人和社会共同作用的结果。这种对待身心障碍者的态度就是我们所称的“社会模式”。在社会模式的框架下，身心障碍不再被认为是一种缺陷或疾病，而是社会多样性的体现，因此我们更鼓励用“身

心有特质”这样的表述。身心有特质的人所面临的障碍并非他们本人的过错，而是社会没有做好接纳他们的准备，因为社会本是按大多数人的需求和习惯构建的，缺乏对个人特质和多样性的考量。所以身心特殊者不再需要通过“自强不息”来克服自己面临的障碍，而是由社会通过完善既有的规则和环境，并改变有偏见的态度，来移除这些障碍，以保证身心特殊者平等权利的实现。

（注：“残障”是我们现在鼓励使用的表述，但考虑到公约现有官方中文译本中依然使用“残疾”一词，在后面的讨论中，凡涉及公约原文的，我们仍遵原文使用“残疾”一词，但这并不代表我们认同“残疾”一词所体现的社会态度）

Q2：使用“残障”一词是我们的终极目标吗？

A2：不是。虽然“残障”一词的使用以及其所代表的“社会模式”已经能够在一定程度上促进身心特殊者的平等权利，但这仍是不够的。每一个身心特殊者都有自身的特质，各不相同。因此人为得将他们分成一类并统一贴上“残障”这一标签，等于无形中将他们限制在一个框框里，这种做法仍是歧视性的。我们的终极目标是，社会不再有“健全人”和“残障人”这种人为的类别划分。社会所构建的环境和规则能充分考虑到个人的特质和社会的多样性，使得每个人都不会因为自己的特质而被迫面临某些障碍，导致他们无法在与他人平等的基础上参与社会生活。

第三节 公约中的原则

公约共包含八项原则，这八项原则是保障具体权利时的基本准则，即在涉及到具体权利时，应逐一检视相应的法律、法规、政策或措施等是否符合这八项原则的要求。

1. 尊重固有尊严和个人自主，包括自由做出自己的选择，以及个人的自立

Q1: 如何理解“个人自主”

A1: 个人自主，是指个人在法律的框架下依照自己的自由意愿为自己的生活做出安排，而不受其他人的限制。这里主要包含两点。首先，要确保每一个个人确实有“做选择”的机会。例如对于听力或视力特殊的孩子，他们有权决定自己要在普通学校就读或在特殊学校就读。但若他们所在的地区没有普通学校，或普通学校没有相应的协助他们完成学业的辅助设备，或他们根本不知道自己“有权选择去普通学校就读”，则实际上他们并没有机会“依自己的自由意愿为自己的生活做出安排”，他们的个人自主就没有得到很好的保障。其次，在法律的框架内，即使一个人所做的选择在旁人看来并不明智，只要这个选择是基于他真实的自由意愿，这样的选择也应当得到尊重。

2. 不歧视（原则二）和机会均等（原则五）

Q2: 如何理解不歧视和机会均等？

A2: 在公约的框架下，“歧视”主要分为以下三种情况，分别举例说明。

1) 直接歧视：即人为的将人分为“残障人”和“健全人”两类，并且在同一件事情上对两类人施加不同的标准，或进行区别对待。且这种区别对待的结果是，“残障人”出于劣势。

以公约第 27 条，工作和就业权为例，假设一份招募打字员的招聘启事中包含“本职位只向四肢健全的人开放”这样的表述。

这种歧视在直观的形式上就形成了机会的不均等，机会一边倒得偏向“健全人”这一类。被划归为“残障人”这一类的人并不能和“健全人”得到相同的机会。

2) 间接歧视：即一条规则看似对于所有的人都是平等的，但实际上，由于缺乏对个人特质和社会多样性的考虑，这条规则实际上使更多的身心特殊者处于不利的地位。

例如，一份招募打字员的招聘启事中包含“本职位要求应聘者参与普通话听力考试”。虽然这一要求是面向“所有应聘者”的，但实际上，它起到的作用是将有听力障碍的人排除在了招聘之外。

这种形式的歧视在表面上看不出机会的不均等分配，因为它的规则和要求是平等得面向所有人的。但实际上，由于身心特殊者个人的特质，符合这一规则的难度远远大于所谓的“健全人”。所以他们获得这个机会的可能性远远小于所谓的“健全人”。这种结果也是“机会不均等”的一种体现。

3) 拒绝提供合理便利（具体后文会有介绍）

3. 充分和切实地参与和融入社会

Q3: 如何理解“充分和切实”？

A3: 对应原则一中的“个人自主”，这里的是否“充分和切实”是根据当事人自己的意愿判断的，而非旁人认为的“充分和切实”。即法律框架内，只有当一个人能够自由得去做每一件他想做的事情，而不被其他的因素阻碍的时候，才能认为他参与和融入社会是“充分和切实”的。

例如：一名身心特殊的人，已经平等得获得了教育、就业等各方面的权利。但此时他想去参加一个选秀节目，却因身体特殊被拒。那么虽然他在其他方面已经充分参与和融入了社会，但对他自己而言，他的参与和融入依然是不充分的。

因此，社会在实现这条原则上所扮演的角色，不是为“充分和切实”施加一个第三人视角的标准，而是尽可能得在社会生活的每一个方面消除身心特殊者可能面临的障碍。

4. 尊重差异，接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子（原则四）和尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重残疾儿童保守其身份特性的权利（原则八）

Q4: 如何做到“尊重差异”？

A4: 主要有两点。首先，在公约的“社会模式”框架下，身心特殊的人无须改变自己的个人特质。因为这种个人特质不再是疾病或缺陷，而是社会多样性的一部分。其次，社会各个方面在制定规则或设计环境的时候都应考虑到这种多样性，尽可能得使个人的特质不成为造成障碍的原因。如果个人的特质仍会在生活中为这个人带来障碍，则社会就没有做到“尊重差异”。以公约第 24 条教育权为例，为智力发展缓慢的孩子制定特别的教学计划，以确保孩子可以依自己所能适应的节奏，轻松而愉悦得获得与其他孩子一样的教育。这就是“尊重差异”的体现。

5. 无障碍

Q5: 什么是无障碍？为什么无障碍环境如此重要？

A5: 无障碍首先是指物理环境上的无障碍，包括但不限于公共场合都应有供轮椅上下的坡道，电梯等设备应有盲文的按钮等等。其次也包含信息上的无障碍，公

共信息平台，尤其是和身心特殊者有密切关系的公共信息平台都应有符合身心特殊者需求的表达和交互方式（包括但不限于：有声读物、图像文字、音频信息的文字稿等等）

无障碍环境是实现各项具体权利及实现“充分和切实得参与和融入社会”的重要条件。

例如，一所学校在招生简章中表示欢迎身心有障碍的学生报考，但学校没有提供轮椅上下的坡道或电梯，也没有出文字读物以外的其他形式的读物。那么实际上对于身心有障碍的学生而言，他们不会选择这种对他们而言有障碍的学校就读，他们的受教育权就难以得到切实的保障（比如他们可能不得不选一个有无障碍环境，但离得较远的学校，这样他们就近入学的权利就难以保障了）

再如，一个单位在网站上贴出了招聘启事，并表示欢迎视障人士应聘。但这个单位并没有提供这则招聘启事的无障碍文本（如有声读物），因此视障人士很可能完全没有渠道获知这则启事，从而无法像他人一样应聘。因此，视障人士平等就业的权利并没有在实质上得到保障。

6. 男女平等

Q6：为何男女平等会单独列出作为一项原则？

A6：考虑到社会固有的性别歧视的存在，女性身心特殊者在生活中可能会面临更多的障碍，或是受到基于性别和基于残障的双重歧视。因此需要特别重申这一原则，尤其是给予“女性残障者”这一身份特性以更多地关注。

例如，有身心障碍的女性在恋爱、结婚及生育上都可能受到很大的限制，导致其无法平等的实践婚姻、生育自由的权利。相比之下，有身心障碍的男性在这些方面遭受的限制可能会比较少一点（尤其是在中国传统的传宗接代的观念背景之下）。

第四节 合理便利

1. 什么是合理便利

Q1: 什么是合理便利?

A1:

1) 公约中的定义（残疾人权利公约第二条）：“合理便利”是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由。

2) 公约的委员会又进一步指出：“合理便利”是指在提供无障碍设施的基础上根据个案具体需要进行必要和适当的修改和调整。

3) 根据公约的定义，我们可以做出这样的理解：

a) “获得合理便利”是残障人所享有的一项权利，对应的，“提供合理便利”则是与权利人享有具体权利有关的另一方所应承担的义务。根据个案的情况，这里的义务方可能包括但不限于：学校、雇主、公共场所的负责机构（如医院、公共交通等）、各级政府部门等。

b) 承担“提供合理便利”义务的一方需要根据每个人自身不同的特点，为其量身定做其所需要的设施、设备、辅助工具或服务。

c) 提供这些的目的是协助他/她尽可能独立得融入生活，参与社会活动。确保他/她在生活中不因为自己的个人特点而受到隔离或不平等的对待，确保他/她的个人特点不成为他平等享有权利的障碍。

4) 由此我们可以进一步指出，“合理便利”有三个特点：1) “合理便利”关注的是个体的情况和如何克服个人障碍，是非常个人化的。2) “提供合理便利”是一种区别对待。3) 特定情况下，合理便利可以用“经济上无法负担”免责。

2. 怎么理解公约中的“合理便利”

Q2: 如何通过“提供合理便利”克服个人自身的特点导致的障碍?

A2:

1) 在“合理便利”的理念下，我们并不要求个人改变自己的自身特点以适应社会生活，而是通过提供外部的协助来克服其个人特点造成的不方便。

举例：在眼镜没有被发明出来的时候，近视也可以被认为是一种残障，在生活中会面临多重不便。但眼镜的发明则帮助近视的人克服了视力的障碍，他们不需要通过提高自己的视力（如做眼部手术）来克服社会生活中的不便，只需要佩戴眼镜（即外部协助）就可以和不近视的人一样参与社会生活了。在这里，眼镜就是一种合理便利。首先，它是一种外部协助。其次它是根据每个人的自身情况为其量身设计的（每个人的度数都不同）。最后，它的目的是帮助配戴眼镜的人独立

得融入社会生活。

2)因此，这里承担义务的一方所提供的设施、设备和服务应当是根据权利人的自身特点设计的，并且能够达到协助权利人尽可能独立得融入生活，参与社会活动的目的。确保他/她在生活中不因为自己的个人特点而受到隔离或不平等的对待，确保他/她的个人特点不成为他平等享有权利的障碍。如果所提供的便利并不符合个人的需求，则不能认为义务方尽到了“提供合理便利”的义务。

举例：假设在一个学校中同时有两位有视力特殊的学生，一位比较适应通过有声读物学习，另一位比较适应通过盲文教材学习。则学校在此处作为承担义务的一方应根据两位学生不同的需求，分别提供有声读物和盲文教材，才尽到“提供合理便利”的义务。否则，则未尽到该义务。因为只有提供学生自己需要的辅助才能真正帮助学生克服由视力特殊带来的障碍。

Q3：“提供合理便利”是一种“区别对待”吗？它与“施舍”、“同情”、“偏心”等行为有什么区别？

A3:

1)首先，根据上面讨论的“合理便利”具有“个人化”的特点可以看出，“提供合理便利”是一种区别对待。（此处不再赘述）

2)但是，这种“区别对待”与以“福利”为基础的“施舍”、“同情”、“偏心”等是不一样的。如果“施舍”、“同情”、和“偏心”的目的是为了让当事人享受因为某种障碍而无法享受的结果，那么“提供合理便利”的目的是为了让当事人实践因为某种障碍而无法实践的权利，这其中包括“向他人一样努力、争取一个结果”的权利。

举例：a)腿部有障碍的小A在普通学校随班就读。由于其腿部障碍，老师对她有很多“区别对待”，除了不用参加户外活动外，小A即使不做作业也不会受到老师的批评，每次考试无论小A的实际成绩如何老师都会让她得优秀，每一年小A都能被评为三好学生。2)视力特殊的小S在普通学校随班就读，小S需要像其他同学一样完成作业、考试并竞争其他的奖励。学校没有为小S提供任何的分和豁免。但学校根据小S的需求为她提供了完备的有声读物和盲文教材，使得她在听课、完成作业也考试的过程中不会因为视力特殊而遇到障碍。

3)显而易见，上述两个例子中，虽然小A和小S所得到的“区别对待”的性质是不一样的。

学校对小A的“区别对待”并没有真正帮助她实践“接受教育”的权利，反而低估并限制了她“接受教育”的能力。而学校对小S的“区别对待”则真正帮助她平等得实践了“接受教育”的权利。小S所接受的“区别对待”就是我们所说的

“合理便利”。由此也可以看出“合理便利”与“施舍”、“同情”、“偏心”等概念的不同。

3. 实践中如何运用合理便利争取权利？

Q4：“提供合理便利”的义务主体是谁？

A4：“提供合理便利”的义务主体分成不同的层次，非常广泛，每个义务主体对应的义务也不相同。国家层面而言，《残疾人权利公约》的缔约国有义务将“提供合理便利”写入国内法。因此在这一层面争取权利的方式可以是敦促法律的更新完善。地方政府及有关部门这一层面而言，在“提供合理便利”写入国内法的情况下，相关部门有义务提供相应的支持，如专项资金拨款等。相比之下，向服务机构争取权利就非常具体。例如，向学校要求提供特殊的视听辅助设备、图像文字教材；要求允许专业人员（如社工）陪同特殊化儿童上课；要求服务行业（如银行）允许专业人员协助有心智障碍的人做决策，等等。

Q5：当承担义务的一方以“经济上无法负担”为由免责的时候，权利人可以做什么？

A5：

1) 首先需要承担义务的一方对“经济上无法负担”举证。

2) 承担义务的一方以该理由免去的只是“提供这种合理便利”的义务，而不是完全不承担“提供合理便利”的义务。通过对公约中“合理便利”的解读，我们可以看出，对应于同一个权利主体，不同的层级（从国家到基层服务机构）都须承担不同的义务。因此，即便某一个层级的义务主体基于“经济上无法负担”的理由免去了“提供这种合理便利”的义务，它仍有义务协助权利主体向上一层义务主体要求“提供合理便利”

举例：听力特殊的小 A 在 B 学校随班就读，需要 C 种较为昂贵的听读辅助设备（合理便利）帮助她听课和做笔记。B 学校通过举证自己“经济上无法负担”而免除了为小 A 提供这种辅助设备的义务。那么现在，基于“提供合理便利”的义务，B 学校应向上级主管机关或其他相关部门申请专项经费，为小 A 购买这种辅助设备，以协助她学习和参与校园生活。

总结：如果算上身心障碍者的直系亲属，目前受到身心障碍影响的人数即超过十亿，身心障碍者是世界上最大的少数群体。更为严重的是，由于身心障碍导致的贫困、造成的教育和健康机会的缺失，使得身心障碍者及其家人受到排斥与歧视。

公约的目的是要促进、保护与确保所有身心障碍者全面而公平地享有所有人权以及基本自由，并提高对身心障碍者应有尊严的尊重。这一目的反映出，公约要求社会转变对身心障碍者的态度，摈弃原有的“福利性”视角，转向公约所推崇的“权利性”视角。

要实现这一转变，就要求社会各个方面在遵循公约原则的基础上，不再将身心障碍者视为被保护的群体，而是认可他们为“权利持有者”和“法律主体”，对于影响他们的计划和政策，他们都有全面参与制定和实施的权利。

第二部分 残障权利

第一节 教育

1. 《联合国残疾人权利公约》中有关教育的规定和重点解析

1.1 什么是教育

教育是一个为所有人提供他们一生中所需要的和想要的知识和技能的过程。根据《社区康复指南》，教育过程可以概括为“学习去认识，学习去做，学习一起生活，学习成为想成为的人”。教育的实施者主要包括学校和家庭，但又不局限于这两者。根据教育对象和教育内容的特点，教育场所可以包括社区、各类组织和机构，以及整个社会。

残障人与其他人一样，同样需要接受教育，并平等享有接受教育的权利。根据《世界人权宣言》第26条、《儿童权利公约》第28条以及《联合国残疾人权利公约》（以下称《公约》）第24条，残障人的受教育权得到明确规定。

然而，包括我国在内的许多国家和地区，还尚未给残障人提供平等的受教育机会，也未能保证所提供教育的质量。制约残障人教育发展的障碍主要来自不完善的教育政策，以及学校、家庭甚至整个社会对于残障人的歧视。

1.2 包容性教育的定义

《公约》在回顾自《世界人权宣言》以来，联合国框架内所有关于残障人受教育权的约定的基础上，明确指出：

“缔约国确认残障人享有受教育的权利。为了在不受歧视和机会均等的情况下实现这一权利，缔约国应当确保在各级教育实行包容性教育制度和终生学习。”

《公约》不仅重申残障人的受教育权，还要求缔约国必须实施包容性教育。这是因为，只有包容性教育才能确保残障人所接受的教育是高质量的教育。《公约》指出，相对于各国先前采取的特殊教育，包容性教育的优点包括：

“充分开发人的潜力，培养自尊自重精神，加强对人权、基本自由和人的多样性的尊重；最充分地发展残障人的个性、才华和创造力以及智能和体能；使所有残障人能切实参与一个自由的社会。”

包容性教育又称全纳教育。根据联合国的多份文件，我们可以把包容性教育概括为：

包容性教育是一种教育系统，它平等的接纳所有的儿童，并为他们提供最高质量的教育。为了满足孩子们所拥有的各种特殊学习需求，并确保他们能够被融入学校生活的每一个方面，包容性教育要求社区、教师、学校以及相关制度必须

做出改变。

虽然上述定义可以大致反映出包容性教育的基本特点，但全世界还未在现阶段形成一个关于包容性教育的完整定义。缺乏一个完整定义的原因在于，包容性教育的目标是满足所有儿童的特殊需求，然而由于这些特殊需求所呈现出的多样性，它们无法被纳入一个单独的定义。

为了更清晰的描述包容性教育，此处就其内涵进行进一步说明。就其内含而言，包容性教育指的是一种充分尊重人的差异性，以及满足需求的多样性的教育。这里所说的人的差异性包括但不限于，每个人在身体状况、民族、性别、语言等方面的差异。需求的多样性包括但不限于，每个人对于学习内容、学习方式、学业成就等方面不同的需求。包容性教育强调参与，反对排斥和隔离。在实施原则上，包容性教育包括三个基本要素：

（一）强调包容性的环境，包括无障碍的公共设施和学校、机构、组织和整个社会所提供的合理便利；

（二）强调所有人（包括残障人的家庭成员）应当持有不歧视的态度；

（三）还强调政府、学校和教师在实施包容性教育中的主动性，希望各方根据当地的实际情况，创造性的设计出实施包容性教育的最佳策略，并为每个学生提供适应其需求的支持。这样做的目的在于尊重个体差异、尊重地区差异，以及最有效的利用当地资源。

一般而言，我国公立教育系统中的包容性教育还处于较为初级的阶段。在我国，包容性教育常被称为融合教育或“随班就读”。本土的融合教育或“随班就读”强调把残障学生安置在普通学校中接受教育，但相对忽略提供合理便利以及教育的实际效果（请参见本章第二节）。

最后，虽然本章的讨论主要与残障人相关，但包容性教育的受益者不仅是残障学生，它面向所有儿童的特殊教育需要，例如智力水平超长的儿童的特殊教育需要。因此，包容性教育要求以教师为中心的教学校生活必须向以学生为中心的学习和学校生活转变。这样的转变必然与整个教育系统的改革相联系。这样的变革既决定了包容性教育的先进性，也为它的实施带来了阻力。毕竟，教育工作者和教育系统希望维持现状的惯性十分强大。

1.3 《公约》第四条解析

为了使每个国家和地区的实践不偏离包容性教育的基本原则，《公约》提出以下要求：

（1）残障人不因残障而被排拒于普通教育系统之外，残障儿童不因残障而被排拒于免费和义务初等教育或中等教育之外。

此处，《公约》规定普通学校不能够以残障为理由，拒绝残障学生入学。同时，残障学生应当平等的享有免费义务教育。

(2) 残障人可以在自己生活的社区内，在与其他人平等的基础上，获得包容性的优质免费初等教育和中等教育。

此处，《公约》强调，残障人应当享有就近入学的权利，进而能够享受来自自己社区的支持；她/他所获得的教育质量必须得到保障。

(3) 提供合理便利以满足个人的需要。

《公约》在此处再次明确合理便利的重要性。提供合理便利是教育机构和整个社会的责任，合理便利要针对残障人的需求。获得合理便利是残障人受法律保障的权利。

(4) 残疾人在普通教育系统中获得必要的支助，便利他们切实获得教育。

此处具体针对普通教育系统中有关残障人的教育，明确规定残障人不仅需要与同龄人一起上学，并且有权从政府和（或）学校获得一切必要的支持，以帮助他们实现平等的受教育权。

(5) 按照有教无类的包容性目标，在最有利于发展学习和社交能力的环境中，提供适合个人情况的有效支助措施。

《公约》通过此段向教育工作者和有关人员给出工作原则，那就是按照“有教无类”的指导思想，根据残障学生的需求调整教育内容和教育环境。这是教育工作者的责任。

(6) 缔约国应当使残疾人能够学习生活 and 社交技能，便利他们充分和平等地参与教育和融入社区。

《公约》指出，生活和社交技能是教育内容和教育目标的重要组成部分。只有残障人的生活和社交技能得到充分发展，才能确保他们平等、充分的实现受教育权，以及完全的享受社会生活。正所谓“授人以鱼不如授人以渔”。

(7) 为学习盲文，替代文字，辅助和替代性交流方式、手段和模式，定向和行动技能提供便利，并为残疾人之间的相互支持和指导提供便利。

《公约》在此处强调，残障人所需的基本技能（如文字和定向行走技能）是最重要的技能之一。这些技能的获得必须得到保障。

此处还强调残障人自身在教育过程中的积极作用，指出了残障人之间互相支持的重要性。

(8) 为学习手语和宣传聋人的语言特性提供便利。

由于手语对于听障人士的重要性常常被忽视，手语经常不被看作是一种语言，《公约》因此明确手语作为一种语言的不可替代性。

(9) 确保以最适合个人情况的语文及交流方式和手段，在最有利于发展学习和

社交能力的环境中，向盲、聋或聋盲人，特别是盲、聋或聋盲儿童提供教育。

《公约》强调学习媒介的重要性和多样性，因为只有在适合残障人需求的教育媒介得到保障的前提下，残障人才能发展自己的学习和社交技能。《公约》在此段中指出残障人教育应当在最适合残障人需求的媒介中进行。

关于聋盲人的特殊教育需要的特殊性，读者不应当过度解读，不应认为聋盲人一定需要一个特殊的教育系统。对于此段的解毒应当结合《公约》的基本精神，也就是在实施包容性教育的背景下，恰当对待聋盲人的特殊教育需要。

(10) 应当采取适当措施，聘用有资格以手语和（或）盲文教学的教师，包括残障教师，并对各级教育的专业人员和工作人员进行培训。这种培训应当包括对残疾的了解和学习使用适当的辅助和替代性交流方式、手段和模式、教育技巧和材料以协助残障人。

此处强调师资的质量。公约指出，掌握残障人所使用的语言和交流媒介是成为从事残障人教育的前提条件；充足的培训是确保师资质量的重要手段。同时，教育系统应当平等的对待残障人教师，平等吸纳有资格的残障人教师。

(11) 缔约国应当确保，残疾人能够在不受歧视和与其他人平等的基础上，获得普通高等教育、职业培训、成人教育和终生学习。为此目的，缔约国应当确保向残疾人提供合理便利。

在全世界范围内（尤其是在发展中国家），残障人在获得高等教育机会方面面临巨大障碍，这给残障人的发展带来了难以逾越的瓶颈。同时，不同类型的残障人在获得高等教育机会中面临的障碍也不同。例如在全世界范围内，肢体残障者在接受高等教育方面的机会多余其他类别的残障人。联合国于2000年在达喀尔召开的世界教育论坛上指出，“各国政府和有关机构总是把教育重点放在容易实施的人群上”（UN, 2000）。缺乏合理便利是造成这些问题的主要原因之一。

基于这样的背景，《公约》规定残障人与所有人一样，不得被排句在职业教育、普通高等教育、成人教育和终生学习之外。政府和学校必须为残障学生提供合理便利。

2. 残障人教育的国内现状

联合国教科文组织于1994年发布了《萨拉曼卡宣言》，标志着包容性教育成为全世界残障人教育的主流方向。《联合国残疾人权利公约》进一步确认了包容性教育的地位，并为它的广泛实施提供了法律保障。然而，我包容性教育在我国的发展却并不顺利。我国依然坚持以“特殊教育学校为骨干”的发展思路。

2.1 我国的残障人教育体系

我国采取普通学校和特殊教育学校并行的双轨制残障人教育体系。特殊教育学校依然处于这一体系的主导地位。所谓双轨制教育体系，是指一套推进特殊教育学校和包容性教育同时发展的教育系统。

在我国，特殊教育学校最早出现在1874年，英国牧师威廉·默里(William Hill Murray)在北京创办“瞽叟通文馆”(Mission to Chinese Blind in Peking)，专门招收失明儿童(郭卫东，2001)。到新中国成立之前，传教士大约在我国建立了30余所特殊教育学校。这些学校在新中国成立之后倍收归国有。特殊教育学校的发展逐渐得到党和政府的重视，至2011年以增至1767所。

与特殊教育学校的迅速发展相比，包容性教育在我国的发展却不容乐观。虽然从上世纪80年代起，随班就读的安置形式就在我国出现，但直至今日我国的包容性教育还停留在随班就读的层面。换言之，残障学生多被安置在主流教育环境中，但由于缺乏合理便利，他们不能获得优质的教育。

2.2 经费、政策的倾向

根据2011年的统计数字，全国共有特殊教育学校1767所，在校学生17.30万人。特殊教育学校占有生均经费3万8千9百06元，总共占有经费约67.31亿元，几乎占用了2011年我国所有残障人教育经费(国家统计局，2012)。

从统计数字来看，在普通学校学习的残障学生共有22.57万人，占有在校残障学生的56.49%，似乎我国的包容性教育已经获得了一定规模的发展。然而实际情况并非如此，我国的包容性教育还处于起步阶段，其发展面临以下几类问题。

(1) 就读于普通学校的残障学生享有生均经费为：中学生7024元/年；小学生4096元/年。

(2) 在普通学校中，存在大量的专门为残障学生设立的特殊班。这些隔离室的班级不能被算作真正意义上的包容性教育。

根据以上资料，我们可以看出，包容性教育是我国教育经费支持的空白区域。同时，由于对于包容性教育的理解有误，官方所称的包容性教育规模并不属实。

此外，《残疾人保障法》、《残疾人教育条例》、国家中长期教育改革和发展规划纲要2010-2020“等法律、法规政策也都明确了特殊教育学校的骨干和主导地位。

2.3 关于包容性教育的常见误解

一般而论，对于包容性教育存在的误解可以概括为四类。

首先，包容性教育等于随班就读。随班就读是本土化的包容性教育，这一观点流传甚广。然而，从上世纪80年代就开始推行的随班就读，单纯的强调把残障

和非残障学生纳入同一个学习环境，并没有为残障学生提供足够的支持，并不能满足残障学生多样化的需求，因此不能算作包容性教育。

其次，推行包容性教育等于完全否定特殊教育。有些包容性教育支持者确实希望取缔所有的特殊教育学校，从而将所有的残障学生从围墙之中解放出来。然而从世界范围内的良好实践来看，多数国家还保留了一定数量的特殊教育学校，以满足残障学生多样化的需求。还需要指出，包容性教育的推行并不能在一夜之间完成，包容性教育是在与特殊教育的共存中取得发展的，两者并非相互对立。

再次，特殊教育也能实现包容性教育的目标。一些人认为，特殊教育学校专为残障学生而设，能更好的满足残障学生的需求，更利于残障学生在校期间的发展，从而有利于他们毕业之后融入社会。这种观点的谬误之处在于，特殊教育学校为残障学生提供的是一个隔离的学习和生活环境，它通常不利于残障学生学习 and 培养与非残障人共同生活的能力，无益于他们作为社会人的发展。

最后，包容性教育只适合具备相应能力的残障学生。残障人有权利与他人平等的接受高质量的教育，实现个人的充分发展。身体状况和学习能力从来都不能作为享有包容性教育的前提条件，这一点在《公约》中有明确表述。

2.4 包容性教育的前景

上述政策、经费以及理念中的偏差都阻碍着我国包容性教育的发展。虽然现状不令人满意，但我们逐渐看到我国政府推进包容性教育的意愿。根据2013年2-3月间公布的《残疾人教育条例送审稿》，包容性教育在双轨制教育体系中的地位有所提高。如果该草案的基本内容得以通过，它能够为包容性教育实践提供更大的空间。

3. 残障人教育的国际良好实践

The United States Agency for International Development (USAID) 在2010年3月发布了一份有关包容性教育最佳实践的研究报告，其中提出了一项可用于评估和研究包容性教育实践的指标体系。根据这项在亚欧大陆地区（主要包括前苏联国家）开展的研究，包容性教育的最佳实践被认为普遍具有以下四类指标。这四类指标既体现政府在推进包容性教育过程中的角色，也强调社区及个人在这一过程中的重要作用。由于这四类指标既可以指导实践，又可以用于面向政府的倡导工作，因此值得介绍。

在部分指标后，作者给出了一些解毒和提示信息，供读者参考。

第一，政策和法律维度。

这一维度包括的要素有：

(1) 充足且可灵活使用的经费，以及公平的分配方式。

重点解析：在我国，政府把公办特殊教育学校作为特殊教育经费的接收单位，就无法保障特殊教育经费的公平分配和使用。当一个残障学生从特殊教育学校转入普通学校就读时，他/她就面临无法享有特殊教育经费的危险，因为普通学校不是特殊教育经费的接收单位。以公办特殊教育学校为接收主体的分配方式，也不利于民办残障人教育的发展。

(2) 清晰明确的推进包容性教育的法律规定，这些法律规定必须承认所有学生平等拥有获得教育资源和参与学习、学校生活的普世全力。

提示：如果某条法律规定，“只有那些能够自理的残障学生才能接受包容性教育”，它就违背了上述这项指标。

(3) 包容性的理念必须是各级政府和行政部门的工作基础。

微型案例：在台北市政府大楼的一楼有一家‘ENJOY台北餐厅’。近几年，台北劳工局委托台北市私立胜利身心障碍潜能发展中心经营这家餐厅。餐厅的服务人员都是智力障碍者，他们在这里获得了支持性就业的机会。这家餐厅的位置和经营模式，都反映了台北市政府的包容态度。

(4) 在一个统一的教育系统中，去中心化的教育经费和决策机制必须得到确立，以支持具有创新性和明确目标的实践。

解析：在美国，法律规定联邦政府必须向各州拨付一定数量的特殊教育经费。这些经费只有50%可以由州政府支配，其余的50%必须分配给地方教育当局。法律还规定，联邦政府的拨款必须供专项使用，不得与州政府的教育经费混用。关于我国的状况，请参考指标（1）的重点解析。

(5) 所有利益相关者之间的合作和协调。所谓利益相关者包括：不同的机构和组织，非政府组织，家长和残障学生本人。

第二，服务和具体项目的种类和结构。

这一维度包括的要素有：

(6) 在各级各类服务层次上都应当有愿景和领导力。愿景和领导力来自对于残障人尊严的尊重，以及对于包容性教育的理解；愿景和领导力还来自对于隔离室教育弊端的认识。

提示：关于隔离室教育的弊端，可以参考本部分的5.2，关于“平等但分离”原则的讨论。

(7) 全校改革。必须把实施包容性教育作为推进全校教育改革的一部分，才能保障包容性教育在该校的实现。

解析：在加拿大，包容性教育的推行促进了加拿大整个教育系统的转型，从以教师为中心的教育模式向以学生为中心的教育模式转变。所有儿童和整个社会

从推行包容性教育的过程中受益。

(8) 态度转变和意识提升。学校的领导、教师，所有学生的家长和朋友，必须斟酌自己之前看待残障及残障人的态度。每个人都需要根据新的理念更新自己的意识，尊重差异，追求平等。

(9) 为教师和学生提供支持，以提高资源的可及性和学生的参与度。

提示：硬件设施和有形的资源往往容易升级，但如何充分的利用现有的或新增的资源却不是容易的事情。因此，包容性教育的可行性与师生利用资源的能力直接相关。根据综合作者所查阅的资料和个人经验，提高资源利用率的方法包括：购买设备时向厂家详细询问使用指导，通过残障人的圈子寻找设备或各种资源的使用技巧，通过网络在全世界（而非仅在中文环境中）查找相关经验。

(10) 参考普通教育的良好实践，并采用在所有教育实践中总结出的好策略：积极的以学生为中心的学习策略，同伴支持，合作是学习，让学生主动解决问题的策略。这些策略都适用于包容性教育。

(11) 在学校层面，增加特殊教育教师、普通教师及其他教育从业者之间的协作。

(12) 所有儿童在主流教育课堂中的参与和互动。

(13) 对儿童的特殊教育需求，要早发现、早干预、早融合。

第三、人力资源。

这一维度包括的要素有：

(14) 所有相关从业者的职前和持续的职后专业能力培训。

提示：在我国现状下，为达到此项指标应做到以下几点。首先，让特殊教育知识进入教师资格考评制度，让尽量多的普通教师掌握特殊教育知识和技能，避免特殊教育成为孤立的学科。其次，持续的职后培训要依靠教师本人、学校和政府的共同努力。例如，在英国的杜伦市，政府和那些招收残障学生的学校与当地的大学开展合作，使得教师们到当地的大学学习信息技术和心理学等教师们自己感兴趣的课程。教师们可以选择灵活的学习形式和弹性的学习时间。这种做法既调动了教师们自我提高的热情，也兼顾了专业能力培训。

(15) 参与式计划和决策过程，应当包括所有的利益相关者。

(16) 过度和未来计划的制定。

提示：学校不仅需要着眼于现在的教学，还要考虑学生们的个人发展需求。相对于非残障学生，残障学生往往更容易对自身前途存有困惑。这些困惑有些源于相关信息缺乏，有些则由于对未来缺乏信心。教师们因此有必要为残障学生提供如何继续升学或就业相关的咨询。

对于那些将要升学或转学的残障学生，校方应当积极协调与升学或转学相关

的资源转借。

第四，教育的产出和测量。

这一维度包括的要素有：

(17) 基于需求的评估，以便找到最佳的安置形式。

(18) 持续的基于儿童实际表现的评估。

解析：在教学中，来自家长和其他教师的信息，对评估残障学生的实际需求既有帮助，也可能带来干扰。因此，每一位教师都应当做到既考虑他人的建议，也坚持独立判断。

对于学生需求的评估每天都在进行，因为只有持续的评估才能在教学中做出及时的符合学生需求的调整。为了更有效的在利益相关者之间交流残障学生的需求变化，教师们应当定期形成较完整的书面评估。这类评估通常每一个月或每两个月进行一次。此类评估过于频繁会给教师造成负担，间隔太久不利于教学效果，也有碍利益相关者之间的沟通。

4. 改善国内残障人教育现状的行动策略

在残障人教育领域，虽然残障学生的权利还没有得到制度的全面保障，但个人或集体的维权行为比较少见。学生家长更看重子女能够平稳地完成学业，希望子女能够凭借自身努力弥补外部因素带来的不良影响，反对与小方甚至政府进行直接对话。此外，家长和学生本人对于学业成就的要求较低，这使得家长和残障学生发出不同声音缺乏动力。根据这样的群体特征，教育工作者可以通过以下行动策略逐步改善残障人教育质量。

掌握包容性教育的实质。如前所述，相比特殊教育，包容性教育是更加以人为本的教育形式，推行融合教育不仅是大势所趋，也是我国政府对于国际社会的承诺。因此，每一位教育工作者都应当主动学习融合教育的真正含义，这样才不会跟上我国残障人教育的改革。

参与《残疾人教育条例》的立法过程。虽然《残疾人教育条例送审稿》已经公布，并且完成了公开征求意见的过程，但在这项法规通过之前每个人还可以继续通过媒体或各类地方组织表达自己对于该法规的建议。更重要的是，在法规通过之后，各地还需要制定相应的实施细则，每一位一线工作者都应当努力参与到细则的制定过程，使这项法规不会背离残障学生的利益。

通过正确的语言，向社会传递正确的残障观。只有正确的语言才能传递正确的观念。例如，我国废止使用“残废”一词就推进了社会对于残障人的看法，如今只有少数人还认为残障人是“废人”。教育工作者是社会的领航者，应当主动发现依然在用的不恰当语言，向残障学生、家长及整个社会传播正确的残障观念。

5. 案例分享

本节首先介绍一个国内包容性教育良好实践案例——西藏琪琪幼儿园。在该案例中，琪琪幼儿园所开展的包容性教育并没有得到足够充分的外部支持，内部条件也不够优越，但他们的工作一直在有效进行。希望通过这个案例可以引起读者对于开展包容性教育与客观环境之间的关系。换言之，既然在西藏这样艰苦的条件下可以开展包容性教育，那么在其他地方是不是更没有理由被困难吓倒。

接下来，本节将介绍非洲裔美国人突破“分离但平等”这一概念的过程。这一案例虽然与残障人没有直接关系，但非洲裔美国人曾经被隔离在主流教育系统之外的经历与当今我国的残障人有相似之处。案例当中，关于“分离”和“平等”两个概念进行的争论十分精彩。结合当下包容性教育和特殊教育之间在理念上的博弈，希望这个案例能让读者对分离式教育的弊端以及“分离是否意味着平等”这一问题有进一步思考。

5.1 西藏琪琪幼儿园

“琪琪”来自中国西藏，是一个非宗教性、非营利性的非政府组织。她的创始人吉拉是位年轻而富有远见的藏族女性。吉拉也是一位忙人。1984年，吉拉出生在珠穆朗玛峰旁的小城Lhatsa。吉拉家里有六口人——父母和两个兄弟，加上姐姐和吉拉。12岁之前，吉拉生活得很困难，因为两个兄弟，父亲和她都是盲人。母亲得照顾一大家子。

“在西藏，盲人真的活得很艰难。人们相信失明是前世罪行带来的惩罚。我们盲孩子从不可以出去和其他孩子一起玩耍。我们的父母总想为我们包办一切，不让我们自己动手。所以，有时候我感到自己不仅失明，还肢体残疾。这不仅仅是我们四个人面临的挑战，所有的西藏盲人都一样。”

12岁的时候，吉拉进入“盲文无国界”的学校学习。学校设在西藏最大的城市拉萨。

“那时，我根本不知道如何穿衣、洗漱。我从没接受过教育，只会说一口藏语。上学第一天，我很兴奋，也有一点紧张……”

当回顾自己在盲校的学习经历时，吉拉说：

在专门为忙人设立的盲校中我学到了很多，跟与我有着相似经历的人在一起生活，让我很兴奋。但是，当我走出盲校的时候，我又变成了一个人，我要自己面对一切——自己面对一个陌生的社会，以及他人的不理解。比如说，很多时候别人希望帮助我做很多事情，但是我希望自己做。在我看来，这些误解多数来自他人对于忙人的不理解。究其原因，盲人和健全人从小就生活在两个不同的世

界。”

后来，吉拉有机会到英国和印度留学。随着自己能力的增长，吉拉有了在西藏地区建立一个包容性幼儿园的想法。在这个幼儿园里，她希望让健全儿童与盲童从进入学校的第一天就在一起学习。2011年，吉拉开始实践自己的梦想，她的幼儿园叫做“琪琪幼儿园”，在西藏日喀则成立。

在西藏，“琪琪的幼儿园”是第一所同时为盲童和视力正常的儿童设立的提供早期教育的幼儿园。“琪琪”坚持一个理念：同时接收这两类孩子的幼儿园不仅可以教会他们必要的技能，还能跨越残疾的鸿沟，在他们之间架起沟通的桥梁。

到2013年夏天，琪琪幼儿园共有18位盲童和4位健视儿童。他们在琪琪幼儿园学习中文、英文和藏语，一起学习画画、唱歌和舞蹈。由于孩子们离家远，他们只有在寒暑假才能回家。在他们的学校生活中，盲童和健视儿童一起生活，一起学习，一起玩耍，这里没有盲人与健视者之间的界限。

琪琪幼儿园共有4位教师，其中三位是盲人。吉拉说：“我们这里虽然没有资源教师，但我们的工作开展的很好，孩子们都在进步。在我看来，每个人都需要面对他必须面对的挑战，孩子们也一样。最重要的是营造幼儿园内平等参与的分为和鼓励孩子们的自信心，只要真正的做到了平等和尊重，孩子们有能力解决自己所面临的问题。”

当吉拉得知她的案例会出现在这份手册当中时，她特别想跟所有向着包容性教育努力的朋友们说：

“我们不能等到所有条件都成熟了才去做事情，我们一定要相信残障学生的能力。如果我们给残障孩子过多补偿，他们所接受的教育事实上也不是包容性教育，那样对他们也是不公平的。”

吉拉希望吸引更多的健视儿童来到琪琪幼儿园，但这并不容易。健视儿童的家长认为自己的孩子不应当与一群盲孩子一起读书。家长们认为，这个想法太荒谬了，甚至有些愚蠢。在吉拉看来，这样的观念就是造成盲人和主流社会之间隔阂的原因，一点点改变这种观念正是她和她的幼儿园的理想。

琪琪幼儿园的盲童毕业之后，多数会到盲文无国界盲校接受进一步的生活和定向行走技能培训，这项培训大约持续两年左右。在完成这项培训之后，孩子们和他们的家长会作出决定，只要他们愿意，就可以进入主流学校接受包容性教育。

5.2 从布朗诉托陪卡教育局案看“分离但平等”原则

在我国，拥护政府实施特殊教育的人认为，特殊教育并不意味着不平等的对待残障学生。他们坚称，相比融合教育而言，特殊教育学校更有条件为残障学生的学习和校内生活提供充分的保障，更能够帮助残障学生建立自信，为他们将来

融入社会提供基础。换言之，“分离的教育制度”能够保障残障学生在教育领域获得平等的教育机会。然而，融合教育的倡导者却持不同观点：只有每个人从进入公共教育系统的一开始就接受融合教育，才能确保残障学生被公平的对待，“分离”本身就是一种不平等。

在当下，关于“分离”是否意味着平等的讨论，不仅存在于一线教育工作者之中，而且存在于政策制定者中。2013年2月25日公布的《残疾人教育条例送审稿》及其所引发的民间参与，就可以集中体现这一分歧。一方面，该条例试图通过提高包容性教育的地位，推进残障人教育公平。另一方面，该条例又强调特殊教育的重要意义，似乎是在坚持“分离但平等”的理念。关于该条例的民间讨论也可分为两类声音，希望教育改革的声音支持推进包容性教育，而特殊教育学校的校长和教师则多希望政府继续把重点精力用于发展特殊教育学校，他们坚定的相信分离是保障平等的手段。可见，“分离是否意味着平等”这一问题的讨论才刚刚开始，远未形成共识。由于如何回答这一问题关系到我国残障人教育的改革方向，此处有必要邀请读者就此问题进行更深入的思考。下面简述美国历史上关于“分离”与“平等”关系的思考和相关实践，希望可以抛砖引玉。

在1861-1864的南北战争之后，美国国会通过了宪法第十三、十四及十五修正案，以废止奴隶制度并赋予黑人选举权，黑人的地位从此被解放，拥有了公民的身份。然而在战后重建期之后的约一百年中，由于一系列不平等法律的存在，黑人依然无法平等的参与政治和社会生活。当时的法律规定，各种公共设施如学校、旅馆、厕所、公交车、火车、飞机、餐厅、运动设施、俱乐部、医院等都要根据种族的不同而隔离使用。这种情况又被1896年布莱西诉弗格森案创立的「隔离但平等」法律原则的背书而加强其正当性。该案认为，种族隔离的政策虽然强迫黑人与白人不得共享同一设施，但是并未造成白人与黑人间不平等的现象，未剥夺黑人依宪法第十四条修正案所保障的同等保护权，因此种族隔离的法律并不违反宪法。法院指出，「如果一个种族相较于其他种族在社会上就是比较低劣，美国宪法当然无法将不同的种族放在同样的标准上比较。由于布莱西诉弗格森案所创立的「隔离但平等」原则，美国一系列的种族隔离措施又持续了半个多世纪。

挑战“分离但平等”的这一天终于来到了。第一个引发点和突破口正是从教育问题开始的。当时的南方黑人中产阶级，越来越意识到，接受高质量的教育是他们的孩子今后生活中唯一的希望和光明。因此，南方各州都纷纷出现黑人家长为孩子申请白人学校的事件。在被拒绝的时候，他们就坚决地走到当地法庭，开始为自己的孩子争取平等教育的权利。在这些诉讼中，以来自堪萨斯的“布朗案”最具代表性。

琳达·布朗是堪萨斯州的一个小女孩。根据该州法律，学校的种族隔离是允许

的，但不是必须的。可是她所申请的学校，校管会坚决拒绝她入学。琳达·布朗的父母就把校管会告到联邦地区法院，希望该法院干涉校管会的决定。联邦地区法院根据已经确认的“分离但平等”原则，判布朗败诉。他们一家不服，于是，这个案子一路走进了联邦最高法院。

由于“分离但平等”的原则早已在最高法院得到确认，因此“布朗案”挑战整个原则的过程十分艰难。为了证明“分离”与“平等”之间存在着不可调和的矛盾，原告的律师提供了各种证据，说明教育的种族隔离产生的不平等后果。律师向法庭提供了权威的心理学区证据，其中有一项，就是在黑人儿童面前放一些不同种族造型的玩具娃娃，结果，黑人儿童毫不犹豫地就要“白人娃娃”，而不要和自己一样肤色的“黑人娃娃”。

1954年5月17日，沃伦首席大法官代表联邦最高法院宣布，大法官们以九比零一致通过，黑人布朗胜诉。在判决陈述中，沃伦大法官谈到，确立“分离但平等”原则的“布莱西案”，发生在1896年，当时美国还没有完整的公立教育系统，也没有义务教育法。然而在今天，沃伦大法官说，公立教育系统已十分完整，教育程度影响到每个公民社会生活的方方面面。今天，教育已经是一个指导原则，它使孩子领悟到文化价值，使他为进一步的专业训练作好准备，也帮助他正常地调整他与周围环境的关系。在现在的时代，如果否定一个孩子接受教育的机会，他原来理所当然应该成功的人生，就会存在疑问。这样一种由州提供的机会，应该是所有的人都平等得到的一种权利。

今天，在教育已经如此重要的时候，沃伦大法官进一步指出，在所谓的“分离但平等”原则下，在种族隔离的公共教育系统的学校，许多白人学校能够得到的条件，黑人学校却得不到。然而，即使能够使教学楼及课程设置，教师的薪金等等表面因素平等化，是不是就意味着平等了呢？最高法院关注的是，即使这些表面的物质化的因素可能做到平等，一个以肤色为依据隔离的公共教育制度，是否还是使得少数族裔的孩子丧失了受到平等教育的机会？最高法院的结论是肯定的。

最高法院对此判定的依据，不是表面化的平等，而是机会的平等。沃伦大法官认为，这种建立在肤色基础上的，把一个孩子和同年龄的孩子隔离开来的做法，会使孩子对自己在社区中的地位产生自卑感。这样可能会导致孩子的心灵和思想不正常，甚至因此被毁掉。他还指出，这种把白人孩子和黑人孩子分开的公共学校，受到影响的肯定是黑人孩子，如果法律支持这种状况，这样的影响就会更为严重。黑人群体通常这样解读隔离政策，认为这意味着他们的地位低下。这种自卑的感觉会影响到孩子的学习动力，这样的隔离法案影响了黑人孩子在教育和精神上的发展，使他们失去了在种族融合的学校所能够得到的东西。

沃伦大法官宣布，“我们决定，在公共教育的领域里，没有“分离但平等”这一原则的位置。隔离的教育设施天生就是不平等的。”因此，最高法院宣布所有有关教育隔离的立法是违宪的，它侵犯了黑人在宪法第十四修正案中，被规定应该拥有的权利。

在沃伦大法官的判词中，对于“分离”不可能“平等”的突破重点，并不是放在黑人的校舍比白人学校的破旧，黑人学校的课程设置比白人学校更少，这样一些可见因素上面。尽管在这些方面，确实可以找到大量证据，证明不平等。但是，正如大法官指出的，这些因素是可以使之“平等化”的。沃伦大法官把突破的重点放在对人的心理和精神影响方面。指出它“天生不平等”的原因是，它毁坏人的尊严，伤害人的心灵，使一个社会群体产生整体自卑感。他等于是在向黑人指出，在精神和心灵上，你们应该是和任何人一样平等的，你们应该拥有精神平等的权利。这个判例，等于是在所有坚持“分离但平等”的固执的脑海中炸响了一个惊雷。

参考文献

1. World Education Forum (2000), *The Dakar Framework for Action. Education for all: Meeting our Collective Commitments*. Text adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, pp.26-28.
2. UNESCO (1994) *The Salamanca World Conference on Special Needs Education: Access and Quality*. UNESCO and the Ministry of Education, Spain. Paris: UNESCO.
3. 教育部 2011 年全国教育事业发展统计公报，中国教育部，
http://www.gov.cn/gzdt/2012-08/30/content_2213875.htm，2013 年 4 月 1 日访问
4. 教育部 2012 年国家教育事业发展第十二个五年规划，中国教育部，
http://www.edu.cn/zong_he_870/20120723/t20120723_813571.shtml，2013 年 4 月 3 日访问
5. 吝建平：《光明前的“窄门”：近代基督新教在华盲人教育研究》，硕士论文，华中师范大学，2007 年 5 月 24 日
6. 中国国家统计局（2012）中国教育经费统计年鉴。
7. 中国残联，2012 年中国残疾人事业发展统计公报，
http://www.gov.cn/fwxx/cjr/content_2104842.htm，2013 年 4 月 5 日访问

第三节 工作和就业

《联合国障碍者权利公约》之就业权教育倡导

写在前面

在本文中，我们使用“障碍者”这一称呼代替我国目前的官方称呼“残疾人”，因为“残疾人”是纯粹的医疗模型概念（请参阅手册第一部分相关说明），这一概念集中于个人身体或者心智上的缺陷与疾病，所需要做的是改变人的身心功能或治愈人的疾病。而由于公约翻译的错误，导致“障碍”一词被翻译为“残疾”，尽管公约有了错误翻译的作准文本，但在本文中将使用正确的译本，订正其为《联合国障碍者权利公约》。希望公众了解到“障碍”（disability）是社会性问题，法律与政策所需要做的是取消这种障碍，让障碍者能平等地参与社会。不同的称呼，深切影响着相关法律与政策的关注重心。

公约就业权规定与重点解析

平等就业是法律赋予公民的一项重要权利，作为身体或者心智功能存在障碍的我们来说，“平等”体现在哪些方面，我们又该如何实现呢？首先来了解一下公约第二十七条“工作与就业”的具体规定：

一、缔约国确认障碍者在与其他人平等的基础上享有工作权，包括有机会在开放、**具有包容性和对障碍者不构成障碍的劳动力市场和工作环境**中，为谋生自由选择或接受工作的权利。为保障和促进工作权的实现，包括在就业期间致伤者的工作权的实现，缔约国应当采取适当步骤，包括通过立法，除其他外：

（一）在一切形式就业的一切事项上，包括在征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升以及安全和健康的工作条件方面，禁止**基于障碍的歧视**；

（二）保护障碍者在与其他人平等的基础上享有公平和良好的工作条件，包括**机会均等**和同值工作同等报酬的权利，享有安全和健康的工作环境，包括不受骚扰的权利，并享有申诉的权利；

（三）确保障碍者能够在与其他人平等的基础上行使工会权；

（四）使障碍者能够切实参加一般技术和职业指导方案，获得职业介绍服务、职业培训和进修培训；

（五）在劳动力市场上促进障碍者的就业机会和职业提升机会，协助障碍寻找、获得、保持和恢复工作；

（六）**促进自营就业、创业经营、创建合作社和个体开业的机会**；

（七）在公共部门雇用障碍者；

（八）以适当的政策和措施，其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施，促

进私营部门雇用障碍者；

(九) 确保在工作场所为障碍者提供合理便利；

(十) 促进障碍者在开放劳动力市场上获得工作经验；

(十一) 促进障碍者的职业和专业康复服务、保留工作和恢复工作方案。

二、缔约国应当确保障碍者不被奴役或驱役，并在与其他人平等的基础上受到保护，不被强迫或者强制劳动。

重点解析：

原文 1：具有包容性和对障碍者不构成障碍的劳动力市场和工作环境

解析 1：

我国障碍者就业政策以 1991 年，我国颁布实施《残疾人保障法》为源起，2007 年颁布实施《残疾人就业条例》为过渡，2008 年修订《残疾人保障法》为突破。据不完全统计，我国涉及障碍者权益保障的法律法规有 50 多部，与就业相关的法律法规主要有提升就业能力、平等就业机会的保障、供求匹配支持政策、公平工作场所保障这几类内容。

如果我们将“就业”看成是一个“结果”，那么从出行到康复、到教育，任何一个环节出现问题都可能导致无法就业，当以保障就业权为基础的工作开展时，我们必须考虑到相关权利的维护。正如第一款中的具有包容性和对障碍者不构成障碍的劳动力市场和工作环境这一规定与第九条“无障碍”有着密切的联系，更区别在工作场所的“合理便利”是要争取与强调的权利，而不是为了“照顾”障碍者而体现出的“爱心”。而从用人单位的角度，如何才能提供“不构成障碍”的工作环境呢？首先，这个环境应该是无障碍与非歧视的，比如用工单位需要通过岗位分析，对进入、通道、盲文、声音提示、卫生间等无障碍硬件设施的环境建设；通过培训，对员工、管理者的融合理念与技能的培养等。

原文 2：一切形式就业

解析 2：

据 2012 年 3 月，中国残联发布就业统计公报显示：城镇新增 32.9 万障碍者就业，其中，集中就业人数 10.2 万，按比例安排就业人数 8 万，公益性岗位就业 1.8 万，个体就业及其它形式灵活就业 12.3 万，辅助性就业 0.7 万。全国城镇实际在业人数 444.8 万；1770.3 万农村障碍者实现稳定就业，其中 1389.9 万人从事农业生产劳动。

由此可以看到，我国落实于公约的“一切形式就业”至少包括了集中性就业、比例性就业、公益性安置、灵活就业，在这里出现的“辅助性就业”数据为最新

出现，其概念区别于“支持性就业”，以便于将辅助性支持对象扩大到除心智障碍者之外的障碍者。

下面我们就来进一步了解几种主要就业形式：

（一）庇护性就业

庇护性就业以心智障碍者为对象，将其统一安置在一个高度保护且隔离的特殊环境中工作，通过全职或者半职的工作心智障碍者能获得一定的经济收入。这种就业形式所面向的两个基本原则，同时也是大多就业支持实践者无法突破的困境为：正常化的原则与“非机构化”的安置措施；在正常化原则下，为心智障碍者设定目标时，应强调这些目标与一般同年龄层的人相一致；让心智障碍者的工作环境脱离养护机构。

一些专门针对听力障碍者、肢体行动障碍者等非心智障碍者的“庇护”工厂，不属于真正的“庇护性就业”范围。

（二）比例性就业

1991年5月颁布实施的《残疾人保障法》第四章第三十条之规定，为障碍者比例性就业制度首见法规。该条明确规定“国家推动各单位吸收残疾人就业，各级人民政府和有关部门应当做好组织、指导工作。机关、团体、企业事业组织、城乡集体经济组织，应当按一定比例安排残疾人就业，并为其选择适当的工种和岗位。省、自治区、直辖市人民政府可以根据实际情况规定具体比例。”

之后，1995年1月财政部《残疾人就业保障金管理暂行规定》[财综字(1995)5号文件]出台后，明确了比例性就业不达标需要缴纳“残疾人就业保障金”（以下简称残保金），该规定要求各地方财政与残联部门依该规定，制订不同的地方性规定。

各地方征收残保金的对象为“实施按比例安排残疾人就业的地区，凡安排残疾人达不到省、自治区、直辖市人民政府规定比例的机关、团体、企业事业单位和城乡集体经济组织。”

自2004年起，全国各地的残保金由最初的残联征收改为地税代征，据“财新报”报道，在北京，2005年以前残保金由残联征收，12年间总共才收到7.5亿元，而在2006年由地税代征后，当年即收取了9.5亿元，2007年则达到11.65亿元。

与1995年财政部颁布的《残疾人就业保障金管理暂行规定》的五种残保金用途不同，2007年，北京等地方规定中扩大了残保金的使用范围变为“（一）补贴残疾人参加培训、教育和扶残助学费用。（二）扶持残疾人从事个体就业、自主

创业及社区就业。(三)扶持农村残疾人从事种养业、旅游业及多种经营。(四)补贴残疾人就业岗位和社会保险费用。(五)安排残疾人就业单位为改善残疾人就业条件,用于无障碍设施改造项目费用补贴及奖励安排残疾人就业工作成绩突出单位的费用。(六)适当补助残疾人就业服务机构经费支出及有关就业服务费用补贴。(七)组织就业困难残疾人开展职业康复劳动费用补贴。(八)补贴困难残疾人生活和社保费用。(九)用于残疾人就业工作的其他支出。”

2008年,新修订的《中华人民共和国残疾人保障法》对残保金的征收做出明确的强制性规定。自此,残疾人就业保障金完全实现了由残联审核、地税部门代扣代缴这一征缴方式。

据北京地方税务局公告,2012年北京所有用人单位缴纳2011年度的按比例就业残保金,征缴标准为少安排1名障碍者,缴纳残保金30249元(即2010年全市职工年平均工资50415元的60%)。

缴纳残保金金额=(上年单位在职职工总数[平均人数])×1.7%(北京的障碍者聘用达标比例)-在职障碍职工数)×30249元(北京上年的社会平均工资)

按我们国家的经济发展速度,各地社会平均工资每年都面临上涨的势头,也就是说残保金的征收额度也将逐年加大。同时各地比例也不一样,比如新疆就是2.0%的比例。

残保金的透明使用与合理使用是比例性就业推广工作成效的关键所在。

(三)支持性就业

支持性就业的立法首见于美国1984年的《发展障碍法案》,是美国近30年来协助心智障碍者,尤其是中重度心智障碍者进入社区竞争性职业场所就业的一种服务模式。是由就业服务专业人员在工作场所持续提供训练,以增进障碍者的工作能力及与同事的互动,当障碍者的表现符合工作场所的要求后,就业服务专业人员逐渐退出工作现场,改为追踪的方式提供服务。

美国与台湾的支持性就业的对象是中重度心智障碍者。(本土从事支持性就业探索的部分一线组织也将支持性就业的对象扩大到轻度心智障碍者。)

支持性就业的主要特点有:

- (1)只针对心智障碍者。
- (2)员工在与外界统合的环境中工作。
- (3)为员工提供持续的支持。

支持性就业在就业形式上的优势为:

- (1)协助心智障碍者得到一份正式有薪水的工作。
- (2)员工在与外界统合的环境中工作,这个环境里心智障碍者被其他的员工所尊重,并享有相同的晋升机会,与其他工作者有良性的互动。

(3) 心智障碍者从这种模式里能够得到的服务包括：工作机会的取得；工作初期的密集协助，如工作技巧的训练，环境的适应以及交通的协助等。除此以外当他们足以胜任该职务的要求后，仍能得到必须的持续支持，使其可以继续成功保有该工作。

支持性就业的最关键因素是承担用工环境分析、个人行为分析、个人与环境的配合、打通消息渠道、把握人力市场与机会、职业训练、个案管理等各项工作的“就业辅导员”人才队伍建设。

除上述就业形式，最后，我们看到 1389.9 万人在从事农业生产，这个数据占了整个就业人数的 60%以上。也就是说，“就业”在我国的概念既包括签订劳动合同的方式，也包括务农、养殖等各种类型的劳动、经营以及自主创业。

目前，本土倡导与维护“就业权”组织的努力方向多以城镇居民的比例性就业为主，而政策也偏向于此，而从事“就业服务”的一线组织的努力方向多以支持性就业技术探索为主，可是我国大部分障碍人口生活在农村，他们的就业机会更受各方局限，比如离开户籍所在地，不能够享受到残联的免费职业培训，无法在城市找到岗位等问题。（插图）

原文 3：基于障碍的歧视

解析 3：

目前我国没有一部法律对“歧视”“基于障碍的歧视”或者“就业歧视”做出明确定义。这也导致了立法、执法不同层面的困难，不能判定哪些行为是属于歧视，基于歧视的罚则将成一纸空文。尽管公约不能够作为本国法用于审判，但它可被视为我国障碍者权利的法源，在立法与修法过程中发挥着巨大的作用。

根据国际劳工组织 1958 年《就业和职业歧视公约》（第 111 号公约），“就业歧视”定义为：基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠；有关会员国经于有代表性的雇主组织和工人组织以及其他适当机构协商后可能确定的、具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的其他此种区别、排斥或优惠。

除了基于障碍的歧视，女性障碍者往往还面临着性别与就业的双重歧视，中国香港《性别歧视条例》中列举了 7 种需要特定性别工作者的情况，除此之外，雇主对雇员基于性别的区别对待都属于性别歧视，主要包括：工作需要由男性或者女性担任以合乎体统或者保障隐私；雇员在私人住宅中工作或者留宿，并与该住宅内居住的人有较高程度的身体或者社交接触；雇用机构是医院、监狱或者其他为需要特别照顾或者监管的人员而设；某种福利与教育提高服务由同一性别提

供更为有效等。

原文 4. 机会均等

解析 4:

工作和就业是障碍者能否更好的进行社会参与，获得社会尊重的重要途径。正如“解析 1”中所说，“**机会均等**”的权利同样与众多权利因素相关联，尤其是受教育的机会。根据 2006 年第二次全国障碍者抽样调查数据，文盲率高达 43.29%，而具有大学文化程度的障碍者仅占障碍者总人数的 1.13%，2012 年残联公报，全国只有 7229 名障碍学生被普通高等院校录取，1134 名进入特殊教育学院学习。

基础教育与高等教育的同时缺失（包括考试制度的障碍），大大降低了障碍者在就业市场的竞争力，直接导致就业机会的缺失，如此，公约所指的“**机会均等**”也就无法实现。而这种就业机会的缺失与竞争机制的不公平，使障碍者成为公务员、政治参与的能力与机会也同步缺失，权利维护链条陷入持续困境的循环。

同时，职业教育也是就业支持工作中的重要环节。联合国 1982 年第 37/52 号决议通过的《关于障碍者的世界行动纲领》明确提出：“只要有适当的评估、训练和安置，绝大多数障碍者都能按照现行的工作标准从事许多工作。”

原文 5: 促进自营就业、创业经营、创建合作社和个体开业的机会

解析 5:

在上世纪 90 年代之前，我国障碍者就业的主要方式是集中就业，即被安排到政府兴办的福利企业。随着计划经济向市场经济转轨，福利企业遭遇市场竞争的挑战。1996 年后，其数量逐步减少，不少企业发展艰难，安置障碍者的能力下降。而按比例就业的情况，根据残联的有关调查，“挂靠”现象严重（用“残疾证”换取补助金，不要求到岗），90%的企业实际上并未安排障碍者就业。青岛 4 万多家企业中，只有 4.5%的企业按比例安排了障碍者就业；北京市 44.5 万家人力资源单位中，聘用障碍者的有 2.1 万家，仅占 4.7%。

如此，自主创业（包括务农）成为很多障碍者的主动或被动选择，各地创业优惠政策各有不同，可是成功创业与规模创业的企业家还是很少，大多数创业者缺少有效果的社会支持网络，同时基于技术、资金等方面的问题发展受到限制。

合作社（Cooperatives）国际合作社联盟为合作社所下的定义为“自愿联合起来的人们通过联合所有与民主控制的企业来满足他们共同的经济、社会与文化的需求与抱负的自治联合体。”它建立在自助、自担责任、民主、平等、公平与团结的价值基础之上。其社员应信奉诚信、开放、社会责任与关怀他人的伦理价

值。

而公约在这里提出的“**创建合作社**”，是非常具有实际指导与方向性的条款，因为大量国际实践告诉我们，合作社的就业形式（尤其是在农村）具有其他就业形式难以比拟的灵活性，而对于这种就业形式，我国在公众认识、政策法规、技术手段等方面均非常薄弱。

“自雇式”合作社是障碍者就业的一种新方法，印度为了解决就业问题产生的自雇妇女合作组织(Self-Employed Women’s Association, “SEWA”), 为改善女性的生存状况，创建了超过 18 万女性参与的合作社。我国河南、陕西等地方的障碍者就业合作社也开始根据障碍者不同的用工需要，开办了“代步车”同城快递业务、网店业务等项目。

原文 6. 不被强迫或者强制劳动

解析 6:

近年来持续增长的“强迫智障者劳动”的案件，使我们了解了名为“强迫职工劳动罪”，可是智障者并不是“职工”，他们或被拐卖或被强迫而成为被剥削与奴役的对象。

于是 2011 年，刑法第八次修正案出台，将原“强迫职工劳动罪”改为“强迫劳动罪”：以暴力、威胁或者限制人身自由的方法强迫他人劳动的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

使该罪名不单可用于用工单位，也能够用于处罚拐卖与强迫劳动的个人：“明知他人实施前款行为，为其招募、运送人员或者有其他协助强迫他人劳动行为的，依照前款的规定处罚。单位犯前两款罪的，对单位处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照第一款的规定处罚。”

就业权促进与支持策略

在从事障碍者就业权倡导与服务组织的角度上思考，除了抓住已有法律法规进行就业促进之外，还要把握发展与改变的关键问题所在。以下几点建议供参考。

（一）在政府部门、事业单位的人员招募中贯穿反歧视原则

残保金制度在推动政府部门、事业单位聘用障碍者方面能起到的作用极为有限，而政府部门、事业单位作为公共部门，本应在这一领域起到表率作用。

应将反歧视原则贯穿于政府部门、事业单位的人员招募中，取消其不达比例与企业一样收取残保金的规定，而是硬性要求各地政府部门、事业单位要达到当

地所规定的各单位应雇佣障碍者的比例，将这一项纳入政府部门、事业单位的政绩等工作评估之中。

（二）明确信息公开条例中的相关义务内容

信息公开是实现有效监管的一个重要方面，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二章第十条之规定，残保金的相关信息属于政府应重点公开信息的范畴。但目前政策层面，没有相关的具体规定可以作为残保金信息公开的依据，在实践层面，也没有一个统一的部门可以执行残保金的信息公开。

因此，除了上述打破残保金目前管理格局的举措之外，在《中华人民共和国政府信息公开条例》的框架下，制定残保金信息公开的细则也是从整体上规范残保金管理的至关重要的部分。

（三）加强残保金制度中的社会力量参与

国外残保金使用最主要的方式，是向民间组织购买服务，既包括技能培训、综合教育，还有职业介绍、就业后的支持性服务等。政府部门更多是对资金使用的监管和效果评估，以保障资金使用的效率。

我国目前对民间服务的购买往往集中于民办非企业单位，而民办非企业单位身份的获得又存在着诸多限制，这导致大批优秀的民间机构无法进入政府的购买体系，增加了这些机构生存困难的同时，也造成了大量优秀资源的流失，对政府和民间机构而言都是极大的损失。

因此，在使用残保金购买民间服务时，应打破这一身份壁垒，广泛收集民间机构的服务项目，组建专家团队进行评估，购买最为优秀的项目。

（四）创新就业支持服务

1. 专业社会工作者的支持

从事就业支持工作的社会工作者等专业服务者，在社会支持体系尚未完全建立的情况下，一方面可以以基础社区服务为平台，对准就业的障碍者的就业去向进行登记与跟踪性管理，如心智障碍者的就业监测与评估。另一方面可以在研究人员的适岗分析基础上辅助准就业者进行岗位调适等，如协助听力障碍者与管理者进行沟通等。

2. 对用人单位的支持

为用人单位提供必要的相关法律知识、先进的障碍模型理念培训；对无障碍岗位环境等问题的实地测评与咨询，配备相关专业人士，倡导企业任用就业社工为人力资源与管理部门工作人员，并不仅仅局限于对障碍员工的支持与管理上。

（五）对公众与社群自身的倡导

根据国际劳工组织（ILO）对部分全球雇主雇用障碍者的态度调查显示：47%的被调查者对障碍者存在恐惧心理，还有25%的人会感觉怨恨或愤怒。另外，32%的被调查者认为“坐轮椅的人”不如“不坐轮椅的人”聪明。国际劳工组织的官员认为，如果公民和企业领导不直接接触障碍者，这种根深蒂固的偏见就永远不会转变，由偏见带来了歧视，意味着偏见不改变障碍者就将继续被主流用工市场“想当然”地排斥在外。

所以，“就业权”组织一方面应当支持障碍者了解自己的权利、独立生活和发展相关技能，挑战和改善公众不良的观念和态度，促进社区融入与社会参与，结合“就业服务”组织发展个体服务计划，对有需求的障碍者及其家庭提供就业咨询；同时介入服务的组织进行个案管理，并建立健全转送体系和电子记录、保存，以协调和整合服务的提供，确保就业者与家属了解相应权利和投诉机制。

另一方面提升公众关于障碍的意识和认知，强调障碍者的就业是权利不是福利，不是慈善与爱心，应该保障平等的出行、就业、公共设备使用的权利，使我们障碍者社群能够进入所有的主流体系并获得服务，例如采用通用设计与提供合理便利的建筑与公共环境建设；更好的辅助器具的设计。

而对于障碍者自身来说，放弃“被养起来”的“优越”，积极参与寻找工作机会，因为雇用单位也可能正在寻找我们。

第四节 社会保障

一、公约规定及重点解析

(一)《残疾人权利公约》第二十八条适足的生活水平和社会保护¹

1. 缔约国确认残疾人有权为自己及其家属获得适足的生活水平，包括适足的食物、衣物、住房，以及不断改善生活条件；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进在不受基于残疾的歧视的情况下实现这项权利。

2. 缔约国确认残疾人有权获得社会保护，并有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现，包括采取措施：

(1) 确保残疾人平等地获得洁净供水，并且确保他们获得适当和价格低廉的服务、用具和其他协助，以满足与残疾有关的需要；

(2) 确保残疾人，尤其是残疾妇女、女孩和老年人，可以利用社会保护方案和减贫方案；

(3) 确保生活贫困的残疾人及其家属，在与残疾有关的费用支出，包括适足的培训、辅导、经济援助和临时护理方面，可以获得国家援助；

(4) 确保残疾人可以参加公共住房方案；

(5) 确保残疾人可以平等享受退休福利和参加退休方案。

(二) 国际语境解读

1. 背景

据估计，世界人口中约 15% 带有残疾，残疾人构成了世界上最大的弱势群体，至少有 85% 的约 7 亿残疾人生活在发展中国家，往往处在极端贫困中。在发展中国家，只有 5—15% 的残疾人能得到辅助器具。据估计世界上 15—20% 的最贫困人口是残疾人。在 62 个国家中，残疾人不能获得康复服务，拒绝获得适足生活水平和社会保护的权力产生负面影响的进一步享受许多其他人权，包括健康权

1 UNCRPD Article 28 Adequate standard of living and social protection: 1. States Parties recognize the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right without discrimination on the basis of disability.

2. States Parties recognize the right of persons with disabilities to social protection and to the enjoyment of that right without discrimination on the basis of disability, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right, including measures:

a) To ensure equal access by persons with disabilities to clean water services, and to ensure access to appropriate and affordable services, devices and other assistance for disability-related needs;

b) To ensure access by persons with disabilities, in particular women and girls with disabilities and older persons with disabilities, to social protection programmes and poverty reduction programmes;

c) To ensure access by persons with disabilities and their families living in situations of poverty to assistance from the State with disability-related expenses, including adequate training, counselling, financial assistance and respite care;

d) To ensure access by persons with disabilities to public housing programmes;

e) To ensure equal access by persons with disabilities to retirement benefits and programmes.

等，获得适足生活水平和社会保护残疾人的权利，是实现消除饥饿和贫困的千年发展目标密切相关²。

2. 渊源

获得适足生活水平的权利被国际人权文书确认为一项基本人权，可以理解为维持生计的最低水平的食物，衣着和住房的权利。获取食物和住房的权利得到了人权文书进一步规定。³获得适足生活水平的权利在《世界人权宣言》第 25 条⁴和《经济，社会及文化权利国际公约》第 11 条⁵都作出了规定。《世界人权宣言》中获得适足生活水平的权利最重要的思想来源于美国总统富兰克林·罗斯福的“四大自由”演讲，包含在宣称需要发展的其他自由中⁶。

获得适足生活水平权利的实现取决于一些其他经济、社会和文化权利，包括财产权，工作权，教育权和社会保障权的实现。已经有一些政策建议以保证人们的基本生活水平，通过提供基本收入保障的概念，基本上是提供所有公民一定数量“免费的钱”来满足如食物和住所的基本需要。

获得适足生活水平的权利在《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979)中同样作出了规定，旨在创造条件，将使得妇女和母亲获得经济安全和独立。该“公约”要求消除在就业及其他经济活动中对妇女的歧视。⁷

《儿童权利公约》第 27 条⁸重申了获得适足生活水平的权利，承认孩子有权

2 世界卫生组织等，《社区康复指南》，p13.

3 Right to an adequate standard of living, http://en.wikipedia.org/wiki/Right_to_an_adequate_standard_of_living

4 《世界人权宣言》(1948, UN 第 217A(III)号决议)第二十五条：(一)人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。(二)母亲和儿童有权享受特别照顾和协助。一切儿童，无论婚生或非婚生，都应享受同样的社会保护。

5 《经济、社会及文化权利国际公约》(1966, UN 第 2200A 号决议)第十一条：一、本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。二、本公约缔约各国既确认人人享有免于饥饿的基本权利，应为下列目的，个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在內：(甲)用充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；(乙)在顾到粮食入口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。

6 在 1941 年 1 月 6 日致国会的咨文中，富兰克林·罗斯福总统要求国会根据租借法案，把必要的武器装备提供给那些总统认为其防御对美国利益至关重要的国家。由于战争逼近，他宣布了四项“人类的基本自由”。这项宣布，被认为是关于美国人民准备为之奋斗的原则的最简要声明。它们分别是发表言论和表达意见的自由，以自己的方式来崇拜上帝的自由，不虞匮乏的自由（经济上的融洽关系，保证居民过健全的、和平时期的生活）和免除恐惧的自由（世界性的裁减军备）。Alfredsson, Gudmundur; Eide, Asbjorn (1999). *The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement*. Martinus Nijhoff Publishers. p. 524. ISBN 978-90-411-1168-5.

7 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第二款：“缔约各国应采取一切适当措施，消除对农村地区妇女的歧视，以保证她们在男女平等的基础上参与并受益于农村发展，尤其是保证她们有权：……(c) 从社会保障方案直接受益；……(g) 有机会取得农业信贷，利用销售设施，获得适当技术，并在土地改革和土地垦殖计划方面享有平等待遇；(h) 享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面。” Alfredsson, Gudmundur; Eide, Asbjorn (1999). *The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement*. Martinus Nijhoff Publishers. pp. 531 - 532. ISBN 978-90-411-1168-5.

8 《儿童权利公约》(1989)第二十七条：1. 缔约国确认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平。2. 父母或其他负责照顾儿童的人负有在其能力和经济条件许可范围内确保儿童发展所需生活条件的首要责任。3. 缔约国按照本国条件并其能力范围内，应采取适当措施帮助父母

利获得对身体，心理，精神，道德和社会发展的足够的生活水平。以确保在自己的能力范围内，家长对孩子负有主要责任，同时，国家必须采取适当步骤，以协助儿童的父母或其他责任人履行责任。如有必要，各国必须提供物质援助，特别是在营养，衣着和住房方面。

总体来说获得适足生活水平的权利被理解为一种社会权利，这就需要尊重一些其他经济、社会和文化权利，包括《世界人权宣言》第 26 条和《经济，社会及文化权利国际公约》第 13、14 条规定的受教育权利，《世界人权宣言》第 17 条规定的财产权，《世界人权宣言》第 23 条和《经济，社会，文化权利国际公约》第 6 条所规定的工作权，《世界人权宣言》第 22 条和《经济，社会及文化权利国际公约》第 25 条规定的社会保障的权利。当财产权，工作权和社会保障权，这三大核心经济权利综合实施的时候，人们认为能够保障获得适足生活水平的权利。

3. 各方的解释

第 28 条聚焦于确保残疾人机会均等，例如获得食物、衣物和住房（包括公共住房计划），清洁饮水，退休福利和退休方案，社会保障和减贫计划等。也特别地关注到残疾女性和残疾老人获得适足生活水平的权利。第 28 条应该与第 3 条的一般原则联系起来理解，要求对于影响残疾人的政策制定过程要有他们的参与。公约不仅要求政策和方案本身纳入残疾人，而且这些政策和方案制定的过程也要残疾人参与进来。⁹

获得适足生活水平的权利不仅是为了残疾人，也是为了他们的家庭，适足生活水平包括食物、住房、衣物，必需的社会服务和医疗。一旦残疾人失业、生病、丧偶、年老，则能够获得社会保障。它也包括残疾人无法控制的找不到生计的情形。妇女和儿童有权获得照护和支助。每个儿童都有权获得社会保护不论障碍与否。

这意味着尽管你是残疾人，你及你的家人都有权获得所需以保证不挨饿，有地方住，有衣服穿，获得帮助，不管你是生病了，为了孩子，年老了，失业了，丧偶了，怀孕了，还是无法养活自己。¹⁰

获得适足生活水平的权利意味着障碍者与非障碍者生活水平之间的差距不应该拉大，障碍者可以期待生活水平不断改善。为了确保障碍者权利的实现，政府应该采取行动：障碍者能够支付必要的设备、辅具和服务的费用；障碍者，尤其

或其他负责照顾儿童的人实现此项权利，并在需要时提供物质援助和支助方案，特别是在营养、衣着和住房方面。4. 缔约国应采取一切适当措施，向在本国境内或境外儿童的父母或其他对儿童负有经济责任的人追索儿童的赡养费。尤其是，遇对儿童负有经济责任的人住在与儿童不同的国家的情况时，缔约国应促进加入国际协定或缔结此类协定以及作出其他适当安排。

⁹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTDISABILITY/0,,contentMDK:20194090~menuPK:419409~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282699,00.html>

¹⁰<http://www.disabled-world.com/editorials/social-protection.php>

是女性、老人能够从减贫方案中获益；贫困障碍者的额外支出得到政府的足够支持；障碍者获得公共住房（如住房协会建设或出租的），障碍者与其他非障碍者一样获得退休金和养老金。¹¹

适足生活水平的权利要求，除其他外，检查各种社会方案和政策框架、扶贫战略、国家发展计划和项目，如与千年发展目标相关的项目，以确保将增进和保护衣、食、住等项权利和其他残疾人的权利纳入其中；¹²

公约要求缔约国应报告：¹³a. 为确保残疾人可以获得清洁饮水、适足的食物、衣物和住房而采取的措施；b. 为确保残疾人可以低廉价格获得服务、用具和其他适当协助而采取的措施，包括有无制定方案以支付与残疾有关的额外费用；c. 为确保残疾人，特别是残疾妇女、女童和老年人，可以利用社会保护方案和减贫方案而采取的措施；d. 为使残疾人可以参加公共住房方案、享受退休福利和参加退休方案而采取的措施；e. 为承认贫穷与残疾之间的联系而采取的措施。

《社经文权利国际公约》委员会对身心障碍者的社会保护和适足的生活水平的重要性作了阐释：¹⁴“社会保护和最低生活保障对身心障碍者来说尤为重要。缔约国应当为因障碍或与障碍相关因素导致的暂时失去或者没有收入，或者被剥夺就业机会的身心障碍者提供适足的收入支持。

此外，（缔约国）所提供的支持要尽可能覆盖到承担照顾身心障碍者责任的个人（绝大多数是女性）上。这些人，包括身心障碍者的家庭成员，因为他们帮助（身心障碍者）的角色而经常面临财务上的急迫需求。

除了满足身心障碍者适足的食物、可进入的住房和其他基本的物质需要之外，确保身心障碍者得到“支持性服务，包括辅助器具”，帮助他们提升独立参与日常生活的水平并行使他们的权利同样重要。获得适足衣物的权利在身心障碍者需要特殊衣物方面的背景下同样具有特别的意义，以便他们能够充分有效参与社会。无论在何处，尽可能的为身心障碍者提供适当的个人协助。

在实施这些协助的时候应该有礼貌，并且伴随着鼓励的态度，充分尊重身心障碍者的人权。同样的，“适足的住房”也应该确保无障碍建设。

4. 残疾人权利委员会的意见

联合国残疾人权利委员会第八届会议（2012年9月17日至28日）就中国初次报告通过的结论性意见指出，委员会对存在减贫及提供福利和补贴的政策表示赞

11 <http://www.equalityhumanrights.com/human-rights/human-rights-practical-guidance/guidance-from-the-commission/a-guide-to-the-un-disability-convention/part-2-know-your-rights/article-28-adequate-standard-of-living-and-social-protection/>

12 《残疾人权利公约的监测工作——人权监测员指南》专业培训丛刊第17辑，p25。

13 《残疾人权利委员会的报告》（第一届到第四届，A/66/55）p28。

14 Handicap International, *Understanding the UNCRPD*, 2010, p156. CESCR 权利委员会指出，公约只是在一般的表述中要求缔约国“确认所有人都享有社会保护的权力”，但是没有详细说明保护的类型和程度。然而，“社会保护”这个术语暗含了所有超出个人所能控制范围的风险。

赏,但对居住在农村地区和城市地区的残疾人领取此类福利方面存在的差距感到关切。委员会建议缔约国采取更多措施,弥补农村地区和城市地区发放福利的差距,并采取措施确保残疾人——无论他们是如何致残的——能够立即获得认证和福利。委员会请缔约国明确告知农村地区的残疾人他们有获得福利的权利,并制定制度以防地方官员在划拨和分配福利补助时出现腐败。¹⁵

(三) 中国语境解读

该条涉及到两个基本问题,即生存和社会保障。按照社会保障学来看,可以分为社会救助、社会保险和社会福利等,比如适足的食物、水,减贫等属于社会救助,住房、辅具、护理属于社会福利,而社会保护方案、退休方案更可能涉及到社会保险。

从保障对象、保障目标、资金来源、给付方式等方面加以归纳,一般可以将社会保障分为三种保障形式。区分三者的意义在于,我国的残疾人保障体系就是以此为标准逐步建立的。

社会救助是指依据法律规定,政府和社会对因自然灾害或其他原因而无法维持最低生活水平的无收入和低收入的个人或家庭给予帮助,满足其生存需要的制度。

社会保险是指以国家为责任主体,对有工资收入的劳动者在暂时或永久丧失劳动能力,或虽有劳动能力而无工作亦即丧失生活来源的情况下,通过立法手段,运用社会力量,给这些劳动者以一定程度的收入损失补偿,使之能不低于基本生活水平,从而保障劳动力再生产和扩大再生产的正常进行,保证社会安定的制度。

社会福利是指政府和社会组织通过建立文化、教育、卫生等设施,免费或优惠提供服务,以及以实物发放、货币补贴等形式,向全体社会成员或特定人群给予帮助,以保证和改善其物质文化生活的制度。

此外,还有这三种保障形式之外的补充保障形式,如慈善事业、互助保障等。

残疾人保障制度,应根据残疾人的特点与需要,按照大保障的概念,重新界定残疾人保障的主要内容。一般来讲,残疾人有五个方面的内容需要重点保障,它们是康复保障、教育保障、就业保障、生活保障、环境保障。这五个部分相辅相成,构成了我国残疾人保障体系。

二、国际良好实践

通过社会保障措施使失去工作、不能工作或他们的职业活动资源不足以维持生计的残疾人享有最低限度的生活标准。社会保障方案可以大体上分为正式的

¹⁵委员会第八届会议(2012年9月17日至28日)就中国初次报告通过的结论性意见,43, ,44, p6.

(政府和大型组织) 和非正式的 (社区)。

正式方案包括：减贫计划方案、社会援助方案雇员及工人补偿金方案

非正式方案包括：个人或者家庭支持、社区支持小组或协会、自助小组、小额保险方案。

国际上，不论是发达国家还是发展中国家都有很多行之有效的案例。

如：

1. 第 28 条第一款(清洁饮水)——【中国】净水清源安全饮用水项目

中国残疾人福利基金会、环球健康和教育基金会、中国科学院共同发起和实施的“净水清源·关爱无限”安全饮用水项目在山西省山阴县试点水站建成启用，当地 8000 多位村民从此可以享用安全卫生的饮用水。

该项目由环球健康和教育基金会、世界轮椅基金会主席贝林先生出资捐赠价值 20 余万元的净化水处理设备，由山西省残疾人福利基金会协助当地残疾人联合会组织实施，并得到了疾病防控部门和市县两级政府的大力支持。

该项目将在山阴县四个乡六个村中分别建立一个净水站。这些村庄的村民自古以来长期饮用含氟严重超标的地下水，急需改善饮用水质。

全国其他地区也存在类似项目，如重庆秭归县实施农村残疾人安全饮水工程，按照每户建水池 20 立方米，补助 1200 元的标准，由乡统一规划，督办工程实施，解决了 6 户重度残疾人家庭饮水问题。重庆永川区落实资金，用于残疾人家庭打浅机井的全部费用，每户包括钻井、安装、水管、电线、电机、导管、水泥等费用约 1000 元。

2. 第 28 条第一款(住房)——【中国】优先解决残疾人家庭住房

安徽省出台了《加快推进“两个体系”建设的实施意见》，在同等条件下，确保城市低收入残疾人住房困难家庭按政策规定优先享受廉租住房补贴，对无房贫困残疾人家庭优先采取实物配租方式解决。因城镇建设需要拆迁残疾人房屋的，要优先考虑残疾人家庭安置问题，在临时安置上要方便残疾人生活，并及时发放临时安置和搬迁补偿费；回迁安置时，在楼层、位置上对残疾人要予以特别照顾。

天津市南开区出台了一系列住房保障政策。廉租住房实物配租政策针对双残重残家庭不做享受低保的限制；在廉租住房实物配租摇号选房过程中，对肢体一二级及视力一二级的残疾人家庭优先选房等。



2006-2010年全国农村贫困残疾人危房改造情况¹⁶

内蒙古住房和城乡建设厅专门制定了残疾人保障性住房优惠政策，凡是人均住房建筑面积15平方米以下的残疾人低保家庭，以及人均住房建筑面积13平方米以下、人均收入在当地低保标准两倍以内的残疾人低收入家庭，均纳入廉租住房保障范围，并优先安排解决。

残疾人住房困难家庭可优先选择适合残疾人出行、生活的楼层，相关房屋也应设计无障碍设施。同时，对纳入廉租住房补贴范围的残疾人家庭，补贴标准上浮10%。¹⁷

3. 第28条第二款第一项（适当低廉的服务）——【中国台湾】支持服务

2007年修正通过的《身心障碍者权益保障法》正式在法律位阶中明定对于障碍者的家庭应提供相关的支持服务，具体的服务项目则包括临时及短期照顾、照顾者支持、家庭托顾、照顾者训练及研习等服务（第51条），归纳起来，障碍者获得的支持服务分为以下几类：居家服务、社区照顾服务、长期照顾服务、个案管理及转衔服务。

4. 第28条第二款第二项（社会保障方案）——【德国】残疾人社会保障

德国残疾人社会保障已经相当健全，存在于帝国保险法、联邦社会救济法、劳动资助法、刑法、民法等法律中都有关于残疾人的规定。从理论上划分为以下四个领域：社会保险制度、社会赔偿制度、社会资助制度和社会救济，在实践中不同的致残原因，不同种类和程度的残疾的待遇和管理机构被规定在不同的法律中，这些法律只有少数是系统的（例如康复法），而大多数规定是分散的。

残疾人社会法上的待遇主要有残疾年金、康复、护理保险和损害赔偿四种。如残疾年金包括法定事故保险年金、劳动能力降低年金、残疾人养老年金、社会

¹⁶ 参见中国残联-数据统计，http://www.cdprf.org.cn/sytj/content/2011-03/29/content_30316259.htm

¹⁷ 其中，林区棚户区改造工程涉及的残疾人家庭，国家和自治区级财政分别给予1.5万元、1万元的补贴，垦区危房改造工程涉及的残疾人家庭，国家和自治区级财政将分别给予0.9万元、0.6万元补贴。

赔偿年金四种。

5. 第 28 条第二款第二项(减贫方案)——【美国】国际小母牛组织

国际小母牛组织(Heifer International)位于美国阿肯色州小石城,非盈利慈善机构,向全球范围内的贫困家庭提供家畜、农作物以及可持续农业教育等。

小母牛组织致力于通过向贫困家庭提供家畜和相关培训以便他们能够免遭因依赖他人养活自己孩子而带来的尊严伤害和获得永久的自由。小母牛组织的基本理念基于一句谚语“授人以鱼不如授人以渔”,截止到 2006 年,国际小母牛组织已向全球 125 个国家提供家畜和农作物。国际小母牛组织希望每一次捐赠都能使受助者能够自给自足。受资助家庭也可以将生产的富余产品拿到市场出售。国际小母牛组织想贫困家庭提供家畜的同时还会提供具有生育能力的家畜,这样家畜就能生育幼仔。参与国际小母牛组织的家庭被要求“传递捐赠”,将家畜幼仔赠送给其它正在接受该组织培训的家庭。

国际小母牛组织也参与其它慈善活动,比如提供清洁水,紧急住房,教育等。

6. 第 28 条第二款第三项(经济援助)——【中国】康复扶贫贷款

国家为解决农村贫困残疾人温饱而安排的专项信贷资金,只能用于扶持农村残疾人贫困户从事有助于直接解决温饱的种植业、养殖业、手工业和家庭副业,主要以“小额信贷”的方式直接扶持到残疾人贫困户。¹⁸自 2011 年开始,中央安排康复扶贫贷款指导性计划每年不少于 8 亿元调整为每年不少于 10.3 亿元。

康复扶贫贷款的承贷主体有两个,均需经县级残联确认。一是在县级残联登记造册、建档立卡的贫困残疾人;二是列入本县残疾人扶贫贷款使用计划的扶贫经济实体。

康复扶贫贷款的贷款方式主要有两种,一是信用贷款,二是担保贷款。信用贷款主要用于残疾人服务社承贷承还的、实行小额信贷扶持到户的贷款。担保贷

18 1992 年国家开始设立康复扶贫贷款,到 21 世纪末总量超过 20 亿元。2011 年,中共中央、国务院颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》,明确提出把对“残疾人的扶贫开发纳入规划,统一组织,同步实施,同等条件下优先安排,加大支持力度”、“继续实施残疾人康复扶贫贷款项目”。《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》提出“增加中央康复扶贫贷款贴息资金。加大康复扶贫贷款管理体制改革的力度,健全担保体系,简化贷款程序,提高贷款扶持贫困残疾人的到位率和扶贫效益。”

2011 年,中国残联、国务院扶贫办、财政部、中国人民银行出台新政策,加大康复扶贫贷款和贴息力度。自 2011 年开始,中央安排康复扶贫贷款指导性计划从每年不少于 8 亿元调整为每年不少于 10.3 亿元。同年开始,中央财政在贴息期内,项目贷款由按年利率 3%给予贴息调整为按年利率 5%给予贴息,到户贷款由按年利率 5%给予贴息调整为按年利率 7%给予贴息。项目贷款的扶贫效益应保证平均每 3 万元贷款扶持一个残疾人或家庭稳定脱贫三年以上。到户贷款扶贫效益应保证平均每 2 万元贷款扶持一个残疾人或家庭稳定脱贫一年以上。农村残疾人扶贫基地、合作组织和能人大户扶贫效益应保证平均每 4 万元贷款扶持一个残疾人或家庭稳定脱贫两年以上。对扶贫成效显著的项目,根据其生产的实际需要,康复扶贫贷款和贴息原则上可以连续扶持不超过三年,扶持人数在第一年基础上逐年递增 20%。

款主要用于扶贫经济实体承贷承还的贷款。

指标名称	指标单位	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
(一) 农村贫困残疾人状况	万人	1065.2	1051.8	994.0	1068.8	1045.2
(二) 扶贫效果						
1、扶持贫困残疾人	万人次	187.7	192.7	194.2	176.7	179.4
2、实际解决温饱	万人次	123.3	127.9	129.3	126.8	127.3
3、实用技术培训	万人次	73.3	103.5	71.6	80.8	77.0
(三) 残疾人扶贫资金落实情况						
1、中央康复扶贫贷款落实*	万元	65229	67749	66342	—	—
2、财政扶贫资金	万元	8105	9380	9839	23035	30319
3、其他残疾人扶贫资金	万元	14087	12757	16925	8813	13722
(四) 残疾人服务社、分社						
1、县、县级市、市辖区服务社						
服务社	个	2076	1941	1865	1764	1762
实有人员	人	6046	5636	5538	5108	5348
2、乡、镇服务分社						
服务分社	个	21531	19971	18724	14526	14720
实有人员	人	25428	23805	22550	17591	18404
(五) 农村贫困残疾人危房改造						
1、危房改造**	户	—	24191	21061	53221	121766
2、受益残疾人	人	—	30786	26662	88544	167404

* “十五”期间与“十一五”期间统计口径不一致，2006年和2007年两年的康复扶贫贷款未列入统计年报，原因是康复贷款由于工作需要，采取数据库管理，反映贷款落实情况，因此不在此列出。
** 2004年之前未开展“农村贫困残疾人危房改造”工作，本表中的数据仅指彩票公益金资助的危房改造户数和受益残疾人数，另有近7千户为地方自筹资金进行的危房改造，未在此列出。

2003-2007 年扶贫发展情况¹⁹

康复扶贫贷款的使用，按照中国农业银行《康复扶贫贷款管理办法》的规定，在使用范围上仅限于农村；在使用对象上仅限于扶持农村贫困残疾人；在贷款投向上只能用于有助于直接解决温饱的种植业、养殖业、手工业和家庭副业，杜绝投向一般性工业项目；在使用期限上原则上为一年。

地区 Region	中央安排康复扶贫贴息贷款中央财政贴息	中央计划安排康复扶贫贴息贷款	项目贷款实际落实	项目贷款中央财政贴息	项目贷款扶持贫困残疾人	到户贷款实际落实
	万元 10,000Yuan	万元 10,000Yuan	万元 10,000Yuan	万元 10,000Yuan	人 Person	万元 10,000Yuan
全国 Total	3065.4	81015.5	49651.2	1508.0	46553	29533.9
北京 Beijing						
天津 Tianjin						
河北 Hebei	180.0	4800.0	3000.0	90.0	1561	1800.0
山西 Shanxi	120.0	3200.0	2000.0	60.0	1352	1248.8
内蒙古 Inner Mongolia	130.0	3467.0	65.0	65.0	77	1300.0
辽宁 Liaoning	150.0	4000.0	2500.0	75.0	1700	1500.0
吉林 Jilin	154.9	3892.5	1860.0	55.8	378	1189.6
黑龙江 Heilongjiang	90.0	2400.0	1570.0	44.4	644	950.1

2009 年全国及部分地区的康复扶贫贴息贷款²⁰

7. 第 28 条第二款第三项（护理）——参看下文各国护理津贴

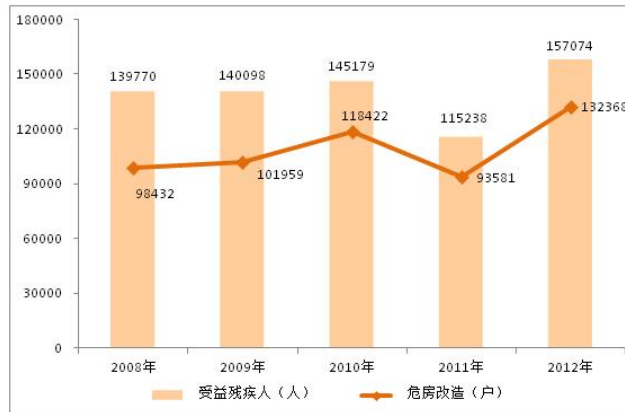
8. 第 28 条第二款第四项（公共住房方案）——【中国】低收入家庭住房
中国残联等部门发布《关于优先解决城乡低收入残疾人家庭住房困难的通知》

19 参见中国残联-数据统计，
http://www.cdpf.org.cn/special/2008-5daihui/content/2008-11/07/content_30178565.htm

20 参见中国残联年度统计数据，<http://www.cdpf.org.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>

(残联发[2010]14号),各地在制定保障性住房工作总体规划和目标时,要对城乡低收入残疾人家庭保障性住房建设做出安排,如对于符合廉租住房、公共租赁住房和经济适用住房条件的城市残疾人家庭,要优先安排配租、配售。

在确保残疾人家庭享受各项保障性住房政策的基础上,要针对残疾人的特殊困难和需求,制定特别扶助政策。如在配租、配售廉租住房、经济适用房时,对符合条件的残疾人在选择房源、楼层等方面给予照顾。



2008-2012年农村贫困残疾人危房改造情况²¹

实施无障碍规划或改造,方便残疾人居住和顺畅出行,有条件的地方要对残疾人家庭生活居住设施、设备、环境给予无障碍改造,对改造的费用地方政府应给予补贴。

9. 第28条第二款第五项(退休福利和方案)——【日本】退休金制度

日本现有残疾人410多万人,其中重度残疾人8万多人(一级残疾1.3万人、二级残疾7万余人),日前对残疾人实行发放年金(退休金)制度,同时对重度智障者和重度残疾人并存的家庭给予特别福利津贴。在日本,每个残疾人经确认后,国家每年发给一定的生活费,如20岁以上不能就业的残疾人可领取每月6万日元的国民年金,重度残疾人每月8万至10万日元,有过工作经历但因残疾不能再干了,并在工作期间交了社会保险的,可从不工作之日起,领取最低保障额为60万日元的厚生年金。重度残疾人进入收养机构,费用不足部分国家分别补贴,残疾人需要康复疗养的,政府补贴90%,家庭困难的残疾人康复疗养费用全部由政府承担。

三、国内现状

2008年是我国残疾人社会保障的分水岭,之前的社会保障更多的停留在社会

21 参见中国残联-数据统计, http://www.cdprf.org.cn/sytj/content/2013-04/09/content_30443569.htm

救助层面，多在民政部门，过多的依靠当地的经济发展水平和政府对残疾人的重视程度，可归于慈善模式。之后，由于两个文件²²的出台，开始着手建立系统的残疾人社会保障体系和服务体系（下称两个体系），残疾人社会保障体系逐步建立，主要由各地残联牵头主导，在普惠加特惠满足基本社会救助的基础上，推进基本养老、基本医疗为主的社会保险和社会福利，可归于福利模式。

（一）界定

残疾人社会保障体系是指国家和社会针对残疾人的特殊困难和特殊需求建立的保障残疾人基本生活的各项法律、法规、规章和政策的有机整体。残疾人社会保障，是在国家社会保障体系的总体框架下，按照重点保障和特别扶助的原则，通过政府补贴、专项补贴和特殊救助等多种方式，实行普惠、特惠保障和专项保障相结合的制度安排。

残疾人服务体系是指国家和社会针对残疾人特殊性、多样化、类别化的服务需求，以社区为基础、机构为骨干、家庭为依托，建立覆盖城乡残疾人的，涵盖生活照料、医疗卫生、康复养护、社会保障、教育培训、劳动就业、文化生活、法律维权等内容社会服务系统。

社会保险补贴是对符合条件的贫困残疾人参加国家各项社会保险按照规定给予政府补贴的专项政策或制度的总称。

社会救助是指国家和社会对依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民给予的物质帮助和服务。

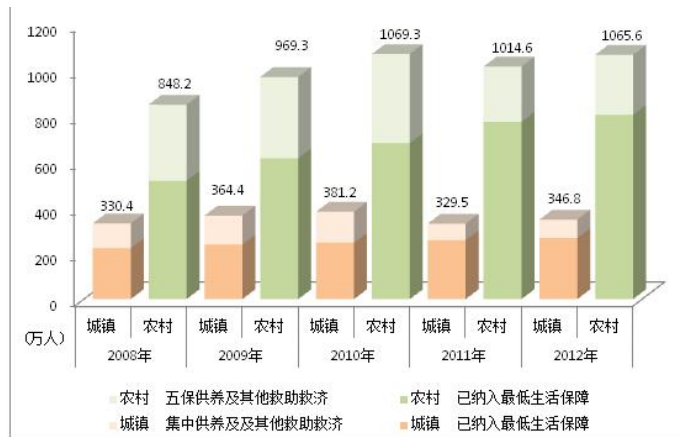
社会福利是指政府和社会组织通过建立文化、教育、卫生等设施，免费或优惠提供服务，以及以实物发放、货币补贴等形式，向残疾人给予帮助，以保证和改善其物质文化生活的制度。包括有条件的地方对重度残疾人适配基本型辅助器具、残疾人家居环境无障碍建设和改造、日间照料、护理、居家服务给予政府补贴。将所有符合条件的残疾人纳入供养范围，改善供养条件，提高供养水平。实施养育、康复、教育、就业、住房相配套的孤残儿童综合性福利政策；支持对0-6岁残疾儿童免费实施抢救性康复。改善精神病人福利机构基础设施条件。落实残疾人个人所得税减免政策。对无民事行为能力或者限制民事行为能力的残疾人实行财产信托等保护措施。做好伤病残军人等的优抚安置工作。

（二）现状

据统计，2012年残疾人社会保障如下，残疾人参加新型农村和城镇居民社会养老保险工作实现了全覆盖，已有325.3万城镇残疾人参加了城镇居民社会养老

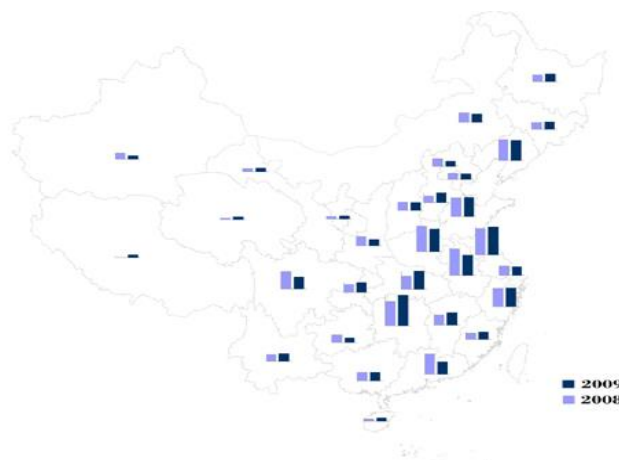
22 2008年的《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》（“中央7号文件”）和2010年国务院办公厅转发了中国残联、教育部、民政部等部门《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见》（“国办19号文件”）。

保险，参保率 58.4%。²³ 新型农村社会养老保险方面，共有 1333.8 万残疾人参加了新型农村社会养老保险，参保率 63.8%。



2008-2012 年城乡残疾人社会保障与救助情况²⁴

城镇残疾职工参加社会保险人数达到 280.9 万，城镇残疾居民参加基本医疗保险达到 498.6 万人，城乡 1070.5 万残疾人纳入最低生活保障范围；城镇集中供养残疾人和农村五保供养残疾人分别达到 12.2 万和 68.5 万；261.3 万城乡残疾人获得其他救助救济，239.1 万和 36.3 万符合条件的城乡残疾人分别享受了稳定的生活补贴和护理补贴。



2008、2009 年全国残疾人参加社会会保险情况²⁵

残疾人托养服务，残疾人寄宿制托养服务机构达到 3903 个²⁶，托养残疾人 11.3 万人。残疾人日间照料机构达到 3372 个，为 7.4 万名残疾人提供托养服务。接

²³中国残联，《2012 年中国残疾人事业发展统计公报》[残联发（2013）3 号]

http://www.cdprf.org.cn/sytj/content/2013-03/26/content_30440284.htm

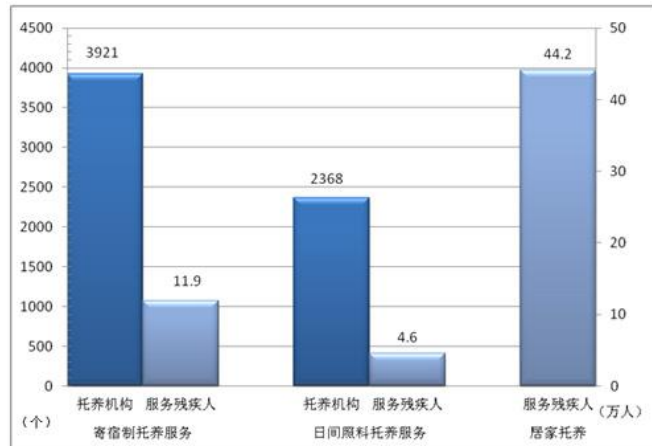
在 60 岁以下的参保残疾人中有 62.8 万重度残疾人，其中 59.2 万得到了政府的参保扶助，有 47.7 万非重度残疾人也享受了全额或部分代缴的优惠政策。领取养老金待遇的人数达到 133.7 万人。

²⁴ 参见中国残联-数据统计，http://www.cdprf.org.cn/sytj/content/2013-04/09/content_30443570.htm

²⁵ 参见中国残联-数据统计，http://www.cdprf.org.cn/sytj/content/2010-05/18/content_30316248.htm

²⁶ 见《2012 年中国残疾人事业发展统计公报》[残联发（2013）3 号]，其中事业单位 1107 个，民办非企业 1366 个，其他性质的 1430 个。

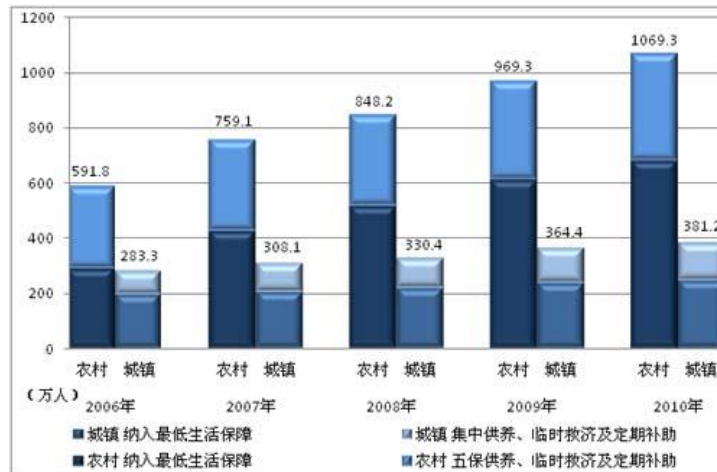
受居家托养服务的残疾人达到 56.0 万人。



2011 年残疾人托养服务情况²⁷

(三) 政策制度

社会救助方面，在城市居民最低保障、农村居民最低保障、农村五保，城市基本医疗救助、农村基本医疗救助、城市廉租房、城市经济适用房、农村危房改造，残疾人法律救助，城乡特殊困难未成年人教育救助、普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系，城市生救助活无着的流浪、乞讨人员救助，流浪未成年人，孤儿救助等方面建立了政策体系。



2006-2010 年全国城乡残疾人社会救助情况²⁸

各级政府针对残疾人的特殊困难，以落实“十二五”规划和修改残疾人保障法、社会保障法等契机，出台地方特色的城乡低保、医疗救助、住房救助、教育救助以及专项救助、临时救助等政策措施，并逐步推动其实现制度化，初步形成

27 参见中国残联-数据统计, http://www.cdpf.org.cn/sytj/content/2012-06/26/content_30399882.htm

28 参见中国残联-数据统计, http://www.cdpf.org.cn/sytj/content/2011-03/29/content_30316255.htm

了残疾人社会救助特惠政策扶助机制。

社会保险方面，目前国家社会保险有，城镇居民社会养老保险、新型农村社会养老保险、城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作保险、工伤保险、失业保险、生育保险。

针对残疾人的专项社会保险补贴政策主要有：城镇贫困残疾人个体户缴纳基本养老保险费补贴、农村重度残疾人参加新型农村养老保险补贴，符合条件的残疾人就业困难人员基本养老保险、基本医疗保险和失业保险补贴，包括正在加快推进的城镇贫困残疾人参加城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗等全国性保险或类保险补贴政策。

社会福利方面，目前残疾人社会福利主要包括个人所得税减免、辅助器具政府补贴、无障碍建设、托养服务政府补贴、0~6岁残疾儿童免费抢救性康复、扶贫贴息贷款等。



2008-2012年假肢和矫形器装配情况²⁹

（四）两个体系存在的问题

我国残疾人两个体系建设，尤其是社会保障已取得了进展，但由于起步较晚，社会经济发展水平所限，政府服务意识较差，与发达国家相比，与广大残疾人对社会保障的需求相比，与我国经济社会协调发展的目标相比，还有很大差距，我国残疾人社会保障目前存在的问题主要有：

1、残疾人社会保障尚未形成独立完整的体系且保障的供需矛盾突出，社会保障政策不完善，不系统，没有上升到法律制度，在基本生活、医疗卫生、康复、教育、就业、社会参与等方面还存在很多困难，总体生活状况与社会平均水平存在较大差距；

2、残疾人社会保障状况城乡差距大，限于城乡二元结构，占四分之三的巨大

29 参见中国残联-数据统计，http://www.cdprf.org.cn/sytj/content/2013-04/10/content_30443381.htm

农村地区的残疾人基本生活等方面与城镇残疾人存在较大的差距；

3、残疾人社会支持体系不健全，政府和社会对残疾人的特殊支持的力度不够，过分依赖家庭保障，各级政府对社会保障的重视不够，遑论残疾人社会保障；

4、社会普遍对残疾人缺乏正确认识，存在排斥、偏见、歧视、侵害现象；

5、专业的社会服务组织和机构总量不足，民间组织与需求相比更是难以满足社会保障的需要。

（五）两个体系的目标和步骤

至 2015 年，建立起残疾人“两个体系”基本框架，使残疾人基本生活、医疗、康复、教育、就业等基本需求得到制度性保障，残疾人生活状况进一步改善。

至 2020 年，残疾人“两个体系”更加完备，保障水平和服务能力大幅度提高，残疾人都能得到基本公共服务，实现残疾人人人享有基本生活保障，人人享有基本医疗保障和康复服务，残疾儿童少年全面普及义务教育，残疾人文化教育水平明显提高，就业更加充分，参与社会更加广泛，普遍达到小康水平。

四、行动策略

（一）保证现有的供给包括身心障碍人群

不管社会保障措施是社会保障系统、社会援助组织还是非官方策划提供，都应该与身心障碍者组织建立伙伴关系，从而保证所有的身心障碍者都享有现有的社会保障措施。为了有效的开展工作，还需要：

1. 全面了解法律规定身心障碍者的权利；

2. 提升身心障碍者的权利意识；

3. 汇编当前所有的社会保障和社会援助项目相关资料，按照相关的标准和流程（如何申请以及可以申请哪种类型的福利）编排，并且确保身心障碍者能接收到这些信息；

4. 身心障碍者自组织，家长组织与社会保障和援助部门建立联系和伙伴关系，从而保证他们可以理解和适应身心障碍者的特殊需要；

5. 将身心障碍人群中的积极分子和维权者联合起来，方便他们就身心障碍者的权利进行游说。

（二）方便残疾人得到食物，水和洗漱设备

相关的社会服务部门应该保证向身心障碍者的家庭提供适足的食物、水和工作，并且考虑到特殊类型的障碍具有的特殊需要。在很多发展中国家，很多家庭都还没有厕所，这对于身心障碍者（尤其是女性身心障碍者）来说是一个很大的问题。应该与当地政府合作减轻来自自来水和洗漱设备方面的压力。

（三）确保住房和无障碍通行

身心障碍者要租住到合适的房子所花费的费用要比其他人要高一些（比如他们可能需要一套位于一层的公寓），而且他们经常会遭遇到歧视。残障组织要意识到这个问题，并且与当地维权部门保证身心障碍者和他们家庭的同等机会和待遇。

当身心障碍者离开家到外面活动时，家庭之外的无障碍住房就成为一个大问题。很多现有的住处缺乏无障碍设置，所以并不适合身心障碍者居住。残障组织应该了解他们的需求，并且与相关的公共部门和私人机构紧密联系从而减轻租住合适住房的困难。

对于正在修建计划中的公共住房，应当采取措施确保住房完全是无障碍的、不昂贵及方便的，以便身心障碍者充分参与社区生活。

（四）保证得到卫生医疗和辅助器具

身心障碍者与其他人一样平等享有得到医疗服务的权利，有些身心障碍者需要根据他们的健康条件或损伤程度得到特殊的卫生保障。他们也许需要辅助器具。

残障组织需要了解当地哪些卫生医疗服务和辅助器具是可以得到的，且把这些信息传递给身心障碍者及其家人。在某些情况下，将直接安排或供给合适的医疗或辅助器具。这些设备可以从政府或非政府组织得到，有关的信息必须广泛的让身心障碍者知道。

（五）确保在需要时个人得到援助

在社区中志愿者和家庭成员经过训练之后可以为身心障碍者提供个人协助。当专业服务组织和非政府组织不提供个人协助训练时，残障组织要发挥核心作用来组织这个训练。个人协助的提供者要认识到身心障碍者可以选择其助手。

（六）保证相关费用能在需要的时候发放

在一些国家政府会提供津贴用来支付身心障碍者的一些相关费用。这些费用是他们每天生活支出之外的费用，可能是用于交通、住房、辅助器具等，同时也包括自愿提供照料的人收入上的损失。如果身心障碍者要做到充分参与到家庭和社区生活中，这些费用是要给予支付的，但是他们往往因为家庭贫困而无法支付。

当这些费用到位之后，残障组织需要知道相关情况，把信息告知身心障碍者并支持他们利用这些费用。从这种形式的支持中可以区分排斥和融合，并且可以区分身心障碍者是部分还是完全的参与了社区和社会生活。

五、实例分享

关于社会保障部分的实例很多，我们可以从多个角度来选取，比如从残疾人

权利委员会的审议性意见³⁰,从中国政府提交的政府报告中³¹,从身心障碍者、组织的反映中,从新闻媒体的报道里等。我们选取残疾人津贴为例。当前残疾人最需要解决的问题主要有两个:一是生存问题,二是护理问题。在《残疾人“十二五”发展纲要》中,明确提出建立贫困残疾人生活补助和重度残疾人护理补贴制度。

残疾人津贴是针对残疾人特殊需求、由政府提供的福利补贴和补偿的一种社会保障制度。残疾人津贴项目较多。按年龄段划分,则可以分为针对所有残疾人的津贴,针对残疾儿童的津贴,针对就业年龄段残疾人的津贴,针对年老残疾人的津贴;按项目可以划分为:生活津贴,教育津贴,康复津贴,就业津贴等。受经济发展水平的限制,我国不可能在短期内建立上述所有项目,而应该根据轻重缓急,选择当前残疾人最需要解决的问题为突破口,逐步、分阶段建立残疾人津贴制度。

(一) 国外残疾人津贴制度

1) 英国残疾人津贴制度

英国政府实施了生活方面的津贴、健康和独立生活方面的津贴等九大类津贴,几乎覆盖了所有残疾人需求。其中,生活类津贴就有三种,包括残疾生活津贴、丧失工作能力津贴、残疾人看护津贴。

1. 残疾人生活津贴 (Disability Living Allowance)

英国的残疾人生活津贴制度是一个非家计调查,非缴费的受益项目,是一项针对一个家庭中需要照顾,或者行动有困难的残疾人的税收减免受益。残疾生活津贴的受益条件有三个:(1) 身体或精神残疾,或者两者兼有;(2) 残疾程度较重,无法自理,或者行动有困难,或者两者兼有;(3) 申请者年龄在 65 岁以下(65 岁以上者可以申请护理津贴)。除此三个条件之外,不再附加任何条件,也就是说,与工作与否,财产和收入状况等均无关系。

残疾人生活津贴主要有两部分:一是照顾津贴,主要针对需要生活照顾或监管(如精神病人)的人群;二是行走津贴,主要针对不能走动或者需要有人扶助才能走动的人群。要获得行走津贴,

2. 残疾人护理津贴 (Attendance Allowance)

针对 65 岁及 65 岁以上的残疾人,英国设立了护理津贴制度。残疾看护津贴是从 1975 年开始实行,旨在为 65 岁及以上疾病者或伤残提供帮助和照顾。该津

³⁰ 适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

43. 委员会对存在减贫及提供福利和补贴的政策表示赞赏,但对居住在农村地区和城市地区的残疾人领取此类福利方面存在的差距感到关切。

44. 委员会建议缔约国采取更多措施,弥补农村地区和城市地区发放福利的差距,并采取措施确保残疾人——无论他们是如何致残的——能够立即获得认证和福利。委员会请缔约国明确告知农村地区的残疾人他们有获得福利的权利,并制定制度以防地方官员在划拨和分配福利补助时出现腐败。

³¹ 中国 3,600 万贫困人口中仍有三分之一以上是残疾人。

贴是一种不需要财产调查、非缴费型的补贴。护理津贴的受益条件与残疾人生活津贴制度的受益大致相同，只是第三条有所区别，即年龄要求 65 岁及 65 岁以上。照护划分为两个等级，低档：仅需要在白天或夜间进行经常的帮助或看护，或者在透析时需要陪伴；高档：整个白天和夜间都需要帮助和看护。现行两个等级的受益标准分别为：较低等级 47.10 英镑/周，较高等级 70.35 英镑/周。此外，领取残疾看护津贴的人有权利领取其他补贴：如住房福利、财产税抵免、养老金税收抵免。

3. 就业和支持津贴 (Employment and Support Allowance)

自 2008 年 10 月 27 日，英国实施就业和支持津贴，代替以前实施的残疾人受益计划和收入支持计划。实施就业和支持津贴项目，目的在于通过对残疾人加强就业技能培训，提高残疾人就业能力，进而促进残疾人自强自立。这一项目包括了一个医学测试，即工作能力测评 (Work Capability Assessment)，进行工作能力测试的目的在于评估残疾人能做什么（而不是不能做什么），并提供与健康相关的支持。申请此项目的残疾人多为工作做准备，包括与他们个人的工作顾问建立联系，接受工作顾问的指导等。接受了就业和支持津贴者，在其生病或残疾期间，并严重影响到工作能力时，还可以得到更高标准的金钱支持，如果不准备重返工作岗位，还可以自由选择能胜任的工作。

4. 失能受益 (Incapacity Benefit)

在 2008 年 10 月 27 日前残疾者，可以享受失能受益项目。失能受益项目的资格条件与就业和支持津贴的资格条件完全一样，只是标准有所不同。失能受益项目有三种标准，即短期失能受益（低档）：受益期限为前 28 周，每周为 67.75 英镑（超过国家养老金年龄者为 86.2 英镑）；中短期失能受益（高档）：受益期限自 29 至 52 周，每周为 80.15 英镑（超过国家养老金年龄者为 89.80 英镑）；长期失能受益：受益期限为自 53 周始，每周为 89.80 英镑（超过国家养老金年龄者没有资格领取）。

2) 美国伤残津贴

1. 伤残津贴

自 1957 年开始，美国建立了伤残津贴制度。首次伤残津贴只有在伤残后 6 个月才能领到，并且要求交纳的社会保障税超过规定的季度量，这个期限少则一年半，多则 7 年；伤残时的年龄越大，所要求交纳的社会保障税的季度数量越多。视力、听力、言语残疾者，以及部分疾病患者均可以申领残疾津贴，残疾津贴包括永久和完全残疾救助金 (Aid to the Permanently and Totally Disabled, APTD) 和补充收入保障 (Supplemental Security Income, SSI)，前者面向全体

无业的、65 岁以下的残疾人发放，65 岁以上则领取养老金。补充收入保障是美国政府面向贫困的老年人、残疾人按月发放的生活补贴，附有家计调查。另外，美国还通过对领取残疾津贴的残疾人提供医疗救助，帮助他们解决医疗问题。在美国，获得伤残津贴的渠道很多，有社会保障计划、雇主计划、工人补偿、个人保险等等提供的津贴。

2. 老兵伤残补偿 (Veteran Affairs Disability Compensation)

美国老兵伤残补偿计划是一个针对在执行任务或服役期间给予伤病老兵的一种补偿项目，其受益对象包括残疾老兵。受益标准因残疾程度及其他因素决定，其标准计算比较复杂。

3) 德国残疾津贴

在德国，德国残疾人福利津贴种类繁多，根据不同残疾人群体的不同残疾等级和不同残疾成因，分别由不同的社会保险基金负责，主要有疾病保险待遇、工伤保险待遇、战争伤残赔偿、一般伤残待遇或残疾人过渡津贴，这些津贴主要以现金为主。除直接的货币津贴之外，德国残疾人还可以享受到诸多间接的津贴，如，重度残疾人可以申请领取残障金。为了保障残疾人最大程度地独立和自主地安排自己的生活，需要照护的残疾人还可以申请定期的或一次性的津贴来代替上述各种非货币待遇。

4) 日本残疾津贴

在日本，符合条件的困难残疾人每月可领取政府的补助金。例如：盲人按其视障程度分 1 级和 2 级。按照政府“基本残障抚恤金”的规定，对 1 级视障者（全盲），每月发给 81,000 日元，对 2 级每月发给 65,517 日元。残疾人生活基于家计调查。低收入者全额发放，中等收入者半数发放，高收入者无资格领取。另外，对那些需要经常护理的重残者，每月发给特殊津贴 26,230 日元（2000 年前的数字）；对于 20 岁以下的残障儿童和需要经常护理的重残儿童，另有“残障福利津贴”，其数额各地不一；同时对重度智障者和重度残障人并存的给予特别福利津贴。除此之外，照顾残疾人的人也可以享受一些社会保障受益项目，如在英国就建立了残疾照顾津贴（Invalid care allowance，也称 Carer's Allowance），受益人要求每周照顾残疾人至少达到 35 个小时，照顾者与被照顾者并不要求具有亲戚或血缘关系，也不要求住在一起。

5) 意大利残疾补贴

意大利政务会关于卡拉布里亚区在 2011 年 12 月 20 日发布的关于申请残疾补

贴需要持有长期居留的法律表示不合宪法规定。法院在 2013 年 1 月 18 日声明，这条法律不符合意大利宪法第三条：人人平等。非欧共同体移民在意大利居住的时间长短，是否有长期居留和他们残疾补贴的需要是毫无关联的。相反，在意大利没有长期居留的合法移民比持有长期居留的移民更需要残疾补贴，所以，不论有没有长期居留都可以向意大利政府申请残疾补贴。

6) 瑞典残疾人津贴

残疾人津贴包含对本人发放的津贴与对伤残人家庭发放的津贴。残疾人本人津贴适用于不具备领取工伤事故保险制度下的残废津贴的残疾人，经过收入状况调查，他们不仅可以享受经常性护理，还可以享受市政住房补贴等。

在残疾人照顾方面，法律规定地方政府要为残疾人教育、培训等提供必要的条件和服务。政府鼓励企业雇用残疾人，并对该企业提供一定的补贴和优惠政策。对伤残人家庭发放的津贴是指结婚 5 年以上或有 12 岁以下子女的伤残人员家属，可领取一年的伤残人员家庭调节补贴，最高可达收入基数的 96%。残疾人妻子达到 60 岁时，可领取妻子补贴。因各种原因失去自立能力的伤残人员家属，还可领取伤残人员家属特殊补贴。

7) 中国台湾的经济安全

经济安全服务主要分为三类：

1. 生活及托育养护费用补助：对于家庭经济条件未达最低生活水平一定的比例，地方政府将依据障碍者的家庭经济状况及障碍程度，每人每月发给一定的生活补助费；而对于使用日托或住宿服务的障碍者，同样也会依据家庭经济状况，提供不同比例的托育养护费补助（内政部，2010）。

2. 辅助器具费用补助：对于障碍者生活、医疗复健等所需之辅助器具，经由医师出具诊断证明书，即可依据经济条件及障碍类别向地方政府提出申请补助（内政部，2010）。

3. 参加社会保险补助：台湾对于障碍者参加由政府办理之各式保险，包括全民健康保险、劳工保险、就业保险、农民健康保险、公教人员保险、军人保险及退休人员保险等，依据障碍程度补助应缴纳之自付额保险费（内政部，2003），此项服务措施没有经济条件的限制。

（二）我国目前的制度设计

在《残疾人“十二五”发展纲要》中，明确规定要建立贫困残疾人生活补助和重度残疾人护理补贴制度。有条件的地方开展一户多残、老残一体等困难残疾

人生活补助试点和重度残疾人护理补贴试点。

在评估指标体系中，两个津贴作为重要的指标被列入。

专栏四：残疾人事业“十二五”发展纲要执行评估指标体系

	监测指标	单位	权重	目标值
社会保障	1. 贫困残疾人生活补助比例	%	4	≥50
	2. 重度残疾人护理补贴比例	%	4	≥30
	3. 城镇残疾人参加基本养老保险比例	%	6	≥80
	4. 城镇残疾人参加基本医疗保险比例	%	6	≥90
	5. 农村残疾人参加新农合比例	%	6	≥98
	6. 农村残疾人参加新农保比例(试点地区)	%	6	≥85
	7. 农村残疾人生活救助和扶贫开发人数	万人	4	≥1000
公共服务	1. 重点康复工程服务人数	万人	5	≥1300
	2. 康复服务比例	%	4	≥80
	3. 学龄残疾儿童少年接受义务教育比例	%	5	≥90
	4. 城镇新增残疾人就业人数	万人	5	≥100
	5. 农村残疾人实用技术培训人数	万人	5	≥100
	6. 残疾人接受托养服务人数	万人(次)	4	≥200
	7. 社区服务比例	%	4	≥70
	8. 社区活动参与率	%	4	≥65
生活水平	1. 城镇残疾人家庭人均可支配收入	元	7	≥13700
	2. 农村残疾人家庭人均纯收入	元	7	≥6900
	3. 城镇残疾人家庭恩格尔系数	%	5	≤42
	4. 农村残疾人家庭恩格尔系数	%	5	≤44
	5. 百户残疾人家庭彩色电视机拥有量	台	4	≥90

图表：专栏四：残疾人事业“十二五”发展纲要执行评估指标体系

如江苏省出台了《江苏省残疾人护理补贴发放管理办法》，在坚持受益对象年龄、户籍、本人无业、家庭经济困难等条件要求的同时，受益对象扩大为一级肢体和视力重度残疾人和一、二级智力、精神重度残疾人，同时明确新增的二级智力、精神残疾人享受与一级残疾人同等金额的护理补贴标准，即农村不低于每人每月 50 元，城镇不低于每人每月 100 元。

另外，在明确护理补贴对象，家庭经济困难条件标准，补贴申请过程不超过 15 个工作日，审核确认程序透明，发放《残疾人护理补贴证（卡）》五个方面做了进一步的规范。

第四节 独立生活和融入社区

1. 公约第十九条规定及其内涵

(1) 《公约》第十九条：“独立生活和融入社区”

“本公约缔约国确认所有残疾人享有在社区中生活的平等权利以及与其他人同等的选择，并应当采取有效和适当的措施，以便利残疾人充分享有这项权利以及充分融入和参与社区，包括确保：

一、残疾人有机会在与其他人平等的基础上选择居所，选择在何处、与何人一起生活，不被迫在特定的居住安排中生活；

二、残疾人获得各种居家、住所和其他社区支助服务，包括必要的个人援助，以便在社区生活和融入社区，避免同社区隔绝或隔离；

三、残疾人可以在平等基础上享用为公众提供的社区服务和设施，并确保这些服务和设施符合他们的需要。”

(2) 第十九条的内涵

《公约》第十九条，分别涵盖了三个层面：“选择”、“支持”、“融入”。

“选择”——障碍者有权在与其他人平等的基础上选择在何处、与何人一起生活；有权为实施自主选择获得必要的支持；选择的范围应与社区中的其他人一样。

“支持”——应为障碍者提供符合他们需要的社区服务，并提供日常生活所需的各种支持。目前，大多数支持和服务是由家庭承担的。在《公约》框架下，缔约国政府有责任为家庭和社区提供支持。

“融入”——仅仅靠投入财政资源，不足以实现障碍者融入社区的权利。必须对社区进行转型，使障碍者能够在社区中参与教育、就业、社会、文化及政治的过程。³²

2. 对第十九条的多角度解析

第十九条是一个总括性的权利，内涵非常丰富，但中国的法律和政策还没出现过“融入社区”这个概念，因此有必要从不同角度对它进行解读，澄清可能出现的疑义。

(1) 第十九条与第十二条（在法律面前获得平等承认）的关系

《公约》第十二条确认了障碍者的平等法律人格 12 条只是确定了法律人格在任何地方获得承认，没说平等，法律人格是否平等需要讨论，其中提到，“缔约国应当采取适当措施，便利残疾人获得他们在行使其法律权利能力时可能需要的协助”，这被称作“支持性自主决策”。同时，第十二条还规定了，对障碍者的保护措施，应当尊重本人的权利、意愿和选择，缔约国应采取措施防止滥用保障。

32 融合国际，2012 年: Global Report on Article 19: The Right to Live and Be Included in Community, 第 5 页。

第十二条是第十九条的前置条件——强调这一点，有助于我们理解“独立生活和融入社区”所涉及的各种事项的决策者是障碍者本人，而非其监护人或照料者。如果障碍者行使权利时存在阻碍，缔约国应当采取措施予以协助，使她或她可以在外部支持下自主决策，例如为办理银行业务的视障者提供盲文合同，为司法程序中的听障者提供手语翻译等。并且，政府还应采取措施，防止监护人或照料者侵犯本人的权利、意愿和选择。

(2) 政府在保护这项权利中的角色

“独立生活和融入社区”是一项积极的权利，单凭法律的确认、政策的重视及财政拨款是远远不够的。在《公约》框架下，缔约国政府应当采取措施，制定推动社区转型的行动计划和时间表，对社区、家庭、障碍者提供支持，使障碍者充分参与社会的各个过程，包括教育、医疗、就业、文化等等。

(3) 第十九条与其它基本权利的关联

对障碍者的教育、就业、健康等基本权利的保护和促进，都应该建立在“独立生活和融入社区”的基础之上。例如，一个障碍者获得了进入普通学校接受教育的机会，但他或她却不得不为此远离家庭、远离社区，否则就无法接受正规教育，这可以认为是违背了第十九条。

(4) 第十九条与“去机构化”

“去机构化”，顾名思义，就是避免“机构化”。国际社会呼吁“去机构化”的声音由来已久，这也是推动《公约》确立第十九条的重要历史背景。因此，理解“去机构化”的含义，对理解第十九条至关重要。

融合国际（Inclusion International）的部分会员组织，如融合欧洲、加拿大社区生活联盟，以及部分其它团体，采用了下列对“机构”的定义：

“任何地方，只要被标签残障的人被孤立或隔绝，且\或，被集中管理，就是机构。任何地方，只要其中的人无法或不被允许为自己的生活和日常决策做决定，就是机构。不能仅从规模的大小判断一个地方是不是机构。”

这个定义有助于阐明，“机构化”不仅仅是地理或空间上的孤立，更重要的是，“机构化”是一种被孤立或隔离或无法自我决策的生活状态。

根据融合国际的理解，独立生活和融入社区在很多国家意味着关闭机构。³³为什么要关闭（符合上述定义的）机构？一项针对欧洲孤儿院的“去机构化”运动显示：本活动的目的，另外关于孤儿院的机构化与身心障碍者的机构化是否能够等同？

1、儿童与家庭的分离严重损害孩子们的健康与成长。缺乏与父母、社会互动的儿童，身体、语言、认知、精神、人际关系都严重受损；

33 Inclusion International: campaign on article 19:
<http://www.inclusion-international.org/home/inclusion-international-campaign-on-article-19/>

2、制度化的集中管理，倾向于统一安排生活（如早上七点集体吃饭、晚上八点集体入睡、周二集体逛公园等），忽视个体需求，抑制个人发展；

3、精神药物、捆绑措施常被用来控制个人，虐待和不人道待遇时有发生，而外界难以知晓，难以干预；

4、孤儿院的大部分儿童无法获得独立生活的能力，终身留滞于各类封闭机构，如收容障碍者的机构、精神病院、老人院等，无法回归社区；长大后能离开封闭机构的少数人，也比其他人群更易受权利侵害；与之相反，越早离开孤儿院的儿童，越容易回归社会、过上幸福健康的生活。

5、更重要的是，这项运动还发现，通常是家庭由于遭遇贫穷和疾病，却得不到社会支持，才被迫将子女送入孤儿院。如果政府将为机构提供的支持，转为为家庭提供支持、避免儿童和家庭分离，后者所需费用只是前者的 30%。³⁴

以上“去机构化”的理由，对大部分机构也是适用的。当然，“独立生活和融入社区”的要求不仅是关闭机构。其核心内容，是政府和社会应投入更多努力，直接对社区、家庭和障碍者提供支持。

3. 若干国外良好实践

(1) 巴浦信托 (Bapu Trust for Research on Mind and Discourse)

巴浦信托是印度的一家致力于倡导精神障碍者权利的非营利机构。其社区服务项目根据贫民窟中的人所需“支持”的高低程度，为他们提供正式、非正式的服务，包括心理疏导、陪同门诊、同辈互助、艺术治疗、组织家庭协商等。巴浦的社工们每天都走入当地的贫民窟，在贫民聚集的街角给他们讲解心理健康的基本知识，需要服务的人可以私下向她们寻求帮助。

例如，一位带着女儿生活的妇女，丈夫意外去世，婆家和娘家都拒绝接纳，她流离失所，人身安全也难以保障，因此陷入严重的心理危机。巴浦的社工先帮助她找到了一份工作；再通过组织她与家庭的多次协商，使她得以回到娘家暂住。再例如，一位幼年遭受过性侵害的妇女，结婚后常常自言自语，生活无法自理，巴浦的社工为她进行了 16 次艺术治疗，如跳舞、打鼓、画自画像等；也带她会见医生，请医生解答她的困惑；使她逐步恢复与人沟通的能力。

对照《公约》第十九条，巴浦模式最大的特点是不使用残疾或疾病的标签，避免了对障碍者的集中管理或与人群的分隔。而且，它充分动员社区已有资源，如家庭、医疗、教育、警察、司法等，既是为障碍者提供符合其需求的支持，也是对整个社区的转型。

(2) Lumos (障碍儿童的去机构化)

34 TED 公开课, Georgette Mulheir: 孤儿院的悲剧:
http://v.163.com/movie/2013/4/D/G/M9233AJ7U_M9233GBDG.html

世界上有八百万儿童被关闭在机构里，一部分是因为身心障碍被家庭抛弃，另一部分是因为家庭贫困等而被抛弃。Lumos 是一家欧洲慈善机构，致力于促进欧洲儿童的“去机构化”，她们在几个层面上工作：帮助孤儿院儿童离开机构，获得家庭模式的照料；与政府和社区合作，对社区中的教育、健康、社会服务模式进行转型；与家庭合作，对抗贫困与歧视；与儿童合作，改变社会观念；与其它 NGO，例如倡导自闭症者权益的机构，合作倡导“去机构化”。Lumos 的工作推动了政府发展基于社区的服务、家庭支持服务、全纳教育学校，即便在极度贫困的摩尔多瓦，过去 5 年入住孤儿院的儿童也减少了 50%。这意味着越来越多儿童避免了机构化管理的命运，直接在社区和家庭中获得了支持和照料。

4. 国内实施现状及问题

从“选择”、“支持”、“融合”三个层面来看，我国的实施现状存在以下问题：

(1) 障碍者的生活服务以隔离机构提供的为主，缺乏自主合适的选择

政府代表接受残疾人权利委员会审议时承认，中国目前有大约数百万人住在各式封闭机构中，包括约 9 万名儿童（其中 90% 为障碍者）。规模最大的机构有多达 2000 个的床位。³⁵

我国目前为残障者提供的生活服务模式，不外乎居家生活、集中托养、半托养半居家、社区服务几种，虽然各个机构使用的名称有别，但总体上都是以社会隔离为主，因为它们将障碍者集中起来管理，脱离了常态社区。

随着政府财力不断增强，用于新建或补贴隔离机构的财政资源越来越多，社会隔离的形势日趋严峻。2010 年，卫生部宣布在两年之内改扩建 550 家精神病专科医院。^[36] 2012 年，中国残联、民政部等多部委联合发出《关于加快发展残疾人托养服务的意见》，^[37] 引起许多地方政府踊跃兴建大型集中托养机构，一个机构投资动辄数亿，床位动辄过千。政府在这方面的投资多大？仅以北京为例，“2013 年残疾人入住社会福利机构，每人每月最高可获 1000 元补贴，福利机构每托养一名残疾人，每月最高可享 300 元的运营补贴。”³⁸

(2) 政府对社区和家庭的支持严重不足

到目前为止，政府支持社区服务机构的力度远不及对封闭机构的支持。以深圳为例，深圳的社工数量位于全国领先水平，但目前为精神障碍者及家庭服务的社工却不足 10 人，与其 1400-1500 万的人口基数及高达 21.19% 的成年居民精神

35 残疾人权利委员会第八届会议：对中国的审议，2012 年 9 月 18-19 日，<http://www.treatybodywebcast.org/crpd-8-china/>

36 http://www.china.com.cn/news/local/2010-06/21/content_20305820.htm

37 http://www.cdpc.org.cn/ggtz/content/2012-08/21/content_30408117.htm

38 北京日报：2013 年 1 月起残疾人入住社会福利机构每月最高补贴千元，<http://zhengwu.beijing.gov.cn/bmfu/bmts/t1294722.htm>

疾病患病率完全无法匹配。³⁹ 第二，即便是设立了残疾人服务项目的社工机构，也只为具有当地户籍且有残疾证的居民服务，而在城市中的许多障碍者不能同时满足这两个条件。

此外，政府对家庭和支持更是不足。仍以经济水平较为发达的深圳为例，2013年，深圳“低保家庭且为重度持证残疾人每人每月补贴300元”。⁴⁰ 同一年，深圳最低工资标准为每月1600元。2012年，深圳居民人均可支配年收入40742元。残疾人补贴的数额与最低工资标准、居民人均可支配收入的悬殊，说明了政府对障碍者及其家庭的支持严重不足。相比之下，障碍者如果住进封闭机构，反而可获得来自政府的每月上千元补贴，机构也可获得一定补贴。财政资源的投资方向偏机构而轻社区，由此可见一斑。

（3）缺乏推动社区融合的措施

社区转型，除了支持障碍者独立生活，还涉及对障碍者在社区中接受教育、健康、就业、文化、政治等服务的支持。由于本书其它章节已专门谈及这些基本权利，这里避免赘述。

5. 国内倡导策略建议

（1）呼吁停止新建机构

《残疾人权利委员会第八届会议就中国初次报告通过的结论性意见》，关于第十九条的意见包括：“建议立即采取措施，逐步淘汰并消除对残疾人的机构看护。”在财政资源不断增加、政府愿为障碍者提供更多支持的当下，我们要警惕——这些钱是用来投资新建机构，还是用来发展融合社区？即便我们不可能立即关闭机构，也应呼吁政府停止新建更多机构，将财政资源用于支持社区和家庭。

（2）推动服务模式转型

残疾人权利委员会建议“中国就为残疾人提供支助服务、助其独立自主生活问题与残疾人组织协商，还应向高度需要支助的人提供支助服务。”目前的一个普遍问题是，许多家庭，特别是年长的父母们，不知道除了封闭机构，社会上哪里可以容纳有身心障碍的已成年家庭成员？在已知方案有限的情况下，家长们也在推动政府新建更多托养中心。民间组织如能向家长们传播独立生活和融入社区的理念，普及社区生活、融合教育、支持性就业的实践模式，有助于改变家长的想法，进而改变政策走向。

除了政府责任转型，民间组织也可学习国内外的良好实践，探索符合当地特点、符合第十九条的社区生活支持模式。

39 南方日报：“深圳精神疾病患病率21%全国居首”，<http://www.chinanews.com/jk/2011/09-01/3299500.shtml>

40 晶报：“深圳困难残疾人补助金标准全省最高”：http://jb.sznews.com/html/2012-12/10/content_2308631.htm

6. 国内倡导实例分享

在社会隔离日益严重的形势下，仍有少数服务机构在探索社区服务模式。在心智障碍领域，有慧灵、融爱融乐、利智康复中心等组织在推动智障人士的社区康复、社区融入等独立生活支持；在精神障碍领域，有广州利康家属资源中心、北京海淀区精神卫生防治院、长沙心翼会所、云南新天地会所等在探索精神障碍人士回归社区的可行路径。此外还有专注政策倡导的衡平机构，通过推动《精神卫生法》的改变，为精神障碍者的“去机构化”奠定法律基础。

(1) 慧灵家庭

慧灵于1990年创办（90年的叫至灵，后来改为当地一所学校，95年孟维娜创办了慧灵），分别在北京、西安、西宁、天津、长沙、重庆、兰州、万州和清远、上海和杭州成立服务机构。与福利院及其它封闭机构相比，慧灵的特色在于，其服务的宗旨是提升智障者在社区中独立生活的能力。在慧灵提供的各种服务中，慧灵家庭应该是最值得一提的。每个慧灵家庭都设置在普通社区内，有一位工作人员充当“生活辅导员”，照顾不超过6名“家庭成员”，以自主生活的理念为核心，帮助智障学员在真实自然的家庭生活情境中及在社区中学习自己独立生活的技能。此外，慧灵还有剧团、支持性就业等服务。

(2) 衡平机构的《精神卫生法》倡导

衡平机构经过法律倡导，促使2012年10月通过的《精神卫生法》最终确立了“无危险不强制”的基本原则，大大提高了精神病院的收治门槛。2013年5月1日该法施行之后，大批住院患者经过医院评估，符合出院标准。例如，在北京海淀区精神卫生防治院，经过院方调查，近300名患者中180多名患者都要求出院回家，其中150多人符合出院条件。⁴¹ 什么意思

7. 结语

我国全国人大常委会于2008年批准了《残疾人权利公约》因为公约和任泽议定书合起来才是完整的公约，我国没有批准议定书，并在2010-2012年间，接受了残疾人权利委员会的初次审议。但到目前为止，我国政府还没有开始采取措施，提升公众对“独立生活和融入社区”的权利意识，也没有制定落实这项权利的时间表和措施。

与之相反，在我国经济实力增长的同时，政府有越来越多的财政资源用于兴建或资助隔离机构，如托养中心、福利院、精神病院、老人院等。一个障碍者在家庭和社区中生活能得到的政府补贴，竟然远远低于入住福利机构所能获得的补贴。因此，对于“独立生活和融入社区”的权利而言，我国主流发展趋势在与《公

⁴¹ 北京青年报：<http://bjyouth.yinet.com/3.1/1305/20/8020188.html>

约》的要求是背道而驰的。扭转这种南辕北辙的局面，亟需民间社会采取行动。

第五节 无障碍

我们有平等的权利能够使用公共场所和服务

一、国际公约、文件及重点概念

1. 国际文件中关于无障碍概念的提出和发展

为了确保残障人享有与其他人相同的权利，并能以公民的身份独立生活和充分参与生活的各个方面，能在获得均等机会的情况下，为社会作出宝贵贡献，联合国和其他国际组织陆续出台了一些保障残障人权利条约、文件，其中有不少涉及无障碍的规定。

1982 年联合国大会通过的《关于残疾人的世界行动纲领》，对物质环境无障碍、参与娱乐活动、文化交流无障碍做了初步规定，要求会员国制定政策保障残障人在以上方面实现无障碍生活。

1993 年联合国大会通过的《残疾人机会均等标准规则》，详尽列举了为使残障人达到与其他人平等所需的具体措施，其中无障碍环境作为一项重要的内容，详细列举了无障碍环境的各项标准。要求各国均应：

- 1) 采取行动方案，使物质环境实现无障碍；
- 2) 采取措施，在提供信息和交流方面实现无障碍。
- 3) 《残疾人权利公约》中关于无障碍的新发展

2006 年联合国大会通过的《残疾人权利公约》，作为 21 世纪以来国际社会的第一个人权公约，对无障碍环境做了前所未有的系统性规定，包括无障碍设施，独立生活和融入社区，表达意见的自由和获得信息的机会，参与政治和公共生活无障碍，参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动无障碍等方面，并具体规定了无障碍的各种环境和实现残障人权利的要求。《公约》中最具特色的是将“无障碍”作为公约八个原则中的一项基本原则，贯穿公约的各个条款，许多具体条款的规定都凸显了这一原则。

《公约》里无障碍这一原则是指，社会在公共和私人两个范畴，其组织方式是使所有人都能全面参与。其中充分融入社会意味着残障人被作为平等的参与者而得到承认和重视。他们的需要被视为社会和经济秩序的有机组成部分，而不是贴上“特殊”的标记。要实现全面融入，就必须有无障碍通行的物质和社会环境。例如，充分和切实参与和融入社会意味着教育过程中不排斥残障人，确保学校的出入无障碍，教材和考试以多种方式提供，明白易懂，方便使用。

2. 重要概念问答

【什么是无障碍环境?】

无障碍环境指的是一个既可通行无阻而又易于接近的理想环境。无障碍环境从狭义上讲,是方便残障人,消除了残障人的信息、移动和操作上障碍的环境,强调残障人在社会生活中同其他人平等参与的重要性。从广义上讲,是为所有的人创造的更为安全、方便地平等参与社会生活的整体环境,它不仅有利于残障人,而且有利于老年人、儿童、妇女、携带重物者及一切行动不便者。

无障碍环境是保障残障人及其他有差异化需求的人群平等、充分地参与社会生活,共享社会物质文化成果的重要条件,同时也是完善城市功能不可或缺的基本元素,加强无障碍环境建设是社会进步的重要标志。

【无障碍环境就是无障碍设施吗?】

无障碍环境概念范围更大更广。除了包括无障碍设施外,更包括人们对无障碍的思想认识和意识等。“无障碍环境的推动不只是让生活环境没有障碍,而是让我们的社会不再有障碍者的存在”。(Finkelstein, 1980)

【无障碍设施都有哪些?】

无障碍设施不仅包括物质环境、也包括信息和交流的无障碍。物质环境无障碍主要是要求城市道路、公共建筑物和居住区的规划、设计、建设应方便残障人使用和通行。坡道、缘石坡道、盲道,无障碍垂直电梯、升降台等升降装置,无障碍标志、警示信号、提示音响、指示装置,低位装置,专用停车位、专用观众席,安全扶手以及无障碍厕所、厕位等设施 and 标志。

信息无障碍是指任何人(无论是健全人还是残障人,无论是年轻人还是老年人)在任何情况下都能平等的、方便地、无障碍地获取、利用信息。信息和交流的无障碍(电视手语和字幕、盲人有声读物、音响信号、手短信息、信息电话等),主要是要求公共传播媒介应使有听力、语言和视力障碍的人能够获得信息,进行交流。包括电子和信息技术无障碍、网络无障碍。

【辅助器具是不是无障碍设施?】

不同于无障碍设施,类似辅助器具通常被称为无障碍设备/产品,指的是能够满足人们无障碍需要的,能实现个人行动能力、生活能力和工作能力的辅助器具、产品和技术。在概念上提出无障碍设备/产品主要是为了和“无障碍设施”加以区别。无障碍设备/产品是一种辅助产品、器物和技术,不是一个复杂的机构、系统或建筑等;其次,在功能上无障碍设备/产品必须能够解决人们在生活、工作和交流中的部分障碍问题。一般无障碍设备/产品都具有不同程度的身体机能代偿和辅助作用,以帮助残障人的功能恢复和重建,实现其自主和自立的能力。

【《公约》中提到的“合理便利”和“通用设计”是什么意思?】

“合理便利”是指根据具体需要,在不造成过度或不当负担的情况下,进行

必要和适当的修改和调整，以确保残障人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由；《公约》还明确指出：拒绝提供合理便利是一种歧视。

通用设计概念，在公约中的定义是“尽最大可能让所有人可以使用，无需做出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计”（第2条）。换言之，在设计阶段就应考虑到社会所有成员的需要，确保在以后无需进行特别的调整。

【为什么目前有很多的无障碍设施形同虚设】

实际上，无障碍环境建设中有一个非常重要的概念“可及性”，可及性包括物理空间的可及性、信息的可及性，以及社会活动或服务的可及性，不过一般无障碍环境的规划与设计偏重在物理空间的可及性。铺设导盲砖时经常只考虑到物理空间的可及性，将视障者引导到厕所门口后就再无其他的引导设施，视障者无从得知究竟哪边是男厕，哪边是女厕。同样的，许多建筑物前虽有坡道方便肢体障碍者进入，但是内部却没有供其使用的厕所、电话、电梯、饮水机等设施。这些无障碍设施的设置只考虑到让使用者能够进入建物，至于进去之后做什么就不在考虑范围之内。由于忽略信息的可及性，因此许多建筑物虽然设有盲文点字版的室内配置地图，但却没有任何指引让视障者知道盲文点字地图的存在，使得盲文地图如同虚设。

二、国际良好实践

1. 世界无障碍运动：无障碍环境的历史发展

国际上对于物质环境无障碍的研究可以追溯到20世纪30年代初，当时瑞典、丹麦等国家就建有供残障人使用的设施。

20世纪50年代，丹麦人卞·迈克逊（N. E. Bank-Mikkelsen）提出了正常化原则（normalization）的观念。与此同时，Wolf Wolfensberger也在美洲大陆倡导正常化原则的观念。随后瑞典人本·那杰（Bengt Nirje）於1969年1月10日发表了一篇专述正常化原则的文章，阐述正常化原则的精神与内涵。

正常化原则认为智障人行为发展上所出现的许多问题，并非智障人本身缺陷的必然结果，而是服务机构中资源的匮乏所造成。因此Nirje等人主张，如果智障人能在主流的生活环境中长大，他们所会出现的行为问题就会大为减少。社会应该尽可能让智障人过着和一般人一样的小区生活，让智障人回归主流社会。因此，后来北欧诸国国家推动智障人的“去机构化”（Deinstitutionalization）与“回归主流”（Mainstreaming），希望逐步让智障人搬到小区生活，达成社会融合（inclusion in society）的目标。正常化原则是要将智障人各种要求标准与使用设施正常化，让智障人能够使用一般人所使用的主流设备与设施，因此，在正常化原则的推动下逐步形成了后来的无障碍环境概念，两者的共性在于强烈

的主张以残障人的社会融合为重要前提。

1950年，随着残障人权利运动的兴起，欧洲各国决议对于“残障人方便使用的公共建筑物设计及建设”加以考虑，与此同时，美国制定出了世界上第一部有关无障碍环境设计标准。受到此举影响，欧洲各国及加拿大竞相设立无障碍环境的相关法律。1969年，国际康复协会将美国采用的“坐轮椅人像”图案定为国际残障人专用标志。1970年，日本也经由民间组织，向政府争取到了诸多为残障人设计的设施，并受到行政单位的重视，于是日本继欧洲和美国之后，正式加入了推行无障碍环境的运动之中。



2. 一些国家和地区无障碍环境的发展

1970年后，美国、英国、瑞典、加拿大、德国、日本、以色列、丹麦、芬兰、瑞士、中国台湾等几十个国家和地区都制定和完善了各自的无障碍环境建设法规。

美国许多高等院校的建筑系已专门设立了无障碍设计技术课程。在美国，现在新建道路和建筑物基本能做到无障碍建设，改造项目也不例外，其中尤以残障人使用的建筑最为突出。美国无障碍环境建设有多层次的立法保障，各种无障碍设施既有全方位的布局，又与建筑艺术协调统一，同时给残障人、老年人带来了方便与安全，堪称世界一流水平。

日本目前为残障人、老年人增设的无障碍设施也比较完善，在国家所制订的统一的建设法规中就包括针对残障人、老年人的无障碍设计。特别值得一提的是对于商店无障碍设施的硬性规定，要求按商业建筑面积大小实现不同等级的无障碍设计，如建筑面积大于1500平方米的大中型商业建筑要为残障人、老年人提供专用停车场、厕所、电梯等设施。另外，在机场、火车站和火车上以及城市道路等地方，无障碍设施和服务也较为普遍。

中国香港地区的无障碍法律规范和实施情况也达到了较为完善的程度，所有的地铁站残障人都能通过辅助设施和工作人员的协助顺利到达，图书馆、购物中

心等公共设施都提供完善的无障碍设施，既能方便各类残障人使用，又鼓励边缘群体参与社会活动。

目前，全球已有 100 多个国家和地区制定了有关残障人的法律和无障碍技术法规与技术标准。世界发达国家（北美、西欧及日韩）也非常重视残障人的家庭护理装置研究，并且已经推出各种各样的残障人家庭护理电子辅助装置，使残障人达到或接近非残障人控制环境设备的能力。

3. 无障碍环境的发展实例：国际上的无障碍巴士

传统的巴士因为使用前置引擎设计，传动轴必须跨过地板底部，使地板制造得较高。1960 年后国际上开始盛行后置引擎巴士，因传动轴不用经过地板底，地板就可以造得更低，所以，低地板巴士绝大部分是后置引擎巴士。

低底盘巴士的登车门踏步只有一级，乘车时特别方便，老弱妇孺受益明显，而年轻力壮者也很需要低底盘巴士，因为低底盘巴士的上下车时间较少，可以增加巴士速度。因此，低底盘巴士的一经推出就广受欢迎。

世界第一辆特低地板巴士是英国 Bristol Lodekka 巴士，虽为前置引擎设计，但由于传动轴设计靠右边，而非传统前置引擎巴士那样设于中间，所以能做到无梯级上车门设计。由于上下车门并没有任何梯级的特低地板巴士（超低地板巴士，无梯级的巴士）出现，令低地板巴士渐渐被取代。

特低地板巴士车厢地板跟路面距离低，而各上下车门不设梯级，比起登车门设有一至两级的低地板巴士，更便于让老弱妇孺搭乘。并且这些巴士大都设有供轮椅停泊的位置，部分更设有可从车门伸出路面的斜板，以及利用油压系统使车身蹲下（kneeling，又称“跪倾”）的功能，以方便轮椅使用者上下。

现在，特低地板巴士已成世界各地的巴士公司购买新巴士的潮流。

以台湾为例，目前，台北市有 1669 辆特低地板公车，新北市也有 465 辆。



三、国内现状

1. 国内无障碍环境的需求

我国是世界上残障人口最多的国家，同时我国已进入人口老龄化社会，2020年将达 2.4 亿，2050 年将达 4 亿。此外还有大量的伤病人、儿童及有差异化需求的人等。这就意味着，在我国无障碍环境有着迅速增长的需求。

2. 国内无障碍环境相关的法律法规

我国有关无障碍环境的立法是以《残疾人保障法》为原则、以《无障碍环境建设条例》为基础，以国务院相关条例和地方具体实施办法为配套的法律法规体系。

按照国家签署和履行《残疾人权利公约》的要求，2012 年 6 月 13 日国务院第 208 次常务会议通过《无障碍环境建设条例》，自 2012 年 8 月 1 日起施行。改变了我国长期以来仅仅依靠政策和技术标准推动无障碍环境的建设，而没有无障碍环境的专门法规的情况。

在地方法规方面，《2012 年中国残疾人事业发展统计公报》显示，2012 年，全国共出台了 438 部省、地市、县级无障碍建设与管理法规、规章；1084 个市、县区系统开展无障碍建设；全国开展无障碍检查 3354 次，无障碍培训 3.4 万人次。

此外《中共中央国务院关于促进残疾人事业发展的意见》（一般称为 7 号文件）中也明确指出：加快无障碍建设和改造。制定、完善并严格执行有关无障碍建设的法律法规、设计规范和行业标准。新建改建城市道路、建筑物等必须建设规范的无障碍设施，已经建成的要加快无障碍改造。小城镇、农村地区逐步推行无障碍建设。加快推进与残疾人日常生活密切相关的住宅、社区、学校、福利机构、公共服务场所和设施的无障碍建设和改造，有条件的地方要对贫困残疾人家庭住宅无障碍改造提供资助。交通运输、铁路及城市公共交通要加大无障碍建设和改造力度。公共交通工具要配置无障碍设备，完善残疾人驾驶机动车的有关规定和管理办法，公共停车区要优先设置残疾人专用停车泊位。切实加强无障碍设施设备的管理和维护。积极推进信息和交流无障碍，公共机构要提供语音、文字提示、盲文、手语等无障碍服务，影视作品和节目要加配字幕，网络、电子信息和通信产品要方便残疾人使用。

3. 国内无障碍环境建设执行情况

住建部等四部委于 2007 年开始公布了《创建全国无障碍建设 100 个城市名单》，并于 2010 年底进行验收，初步形成我国城市无障碍化的基本格局。

北京、上海、杭州、沈阳、青岛、西安、兰州、银川、金昌等大中城市的城市道路中已修建了人行盲道和缘石坡道。以及其他方便使用的无障碍设施(楼梯、电梯、电话、洗手间、扶手、轮椅位、客房等,最新可查询的统计资料显示,截止2004年底全国盲道总长度3980千米,这一数字到了2012年底,单就北京市的盲道总长已经达到1600千米,全国盲道总长预计超过10000千米,南京还建成了集信息无障碍与环境无障碍于一体的盲人植物园。北京、上海、杭州、广州、西安等城市相继出现了无障碍出租车。

.....

但是,我国还只有少数城市相对系统地开展了无障碍建设,大部分城市的道路、公共建筑、居住小区、公共交通未进行无障碍改造。新建的设施还存在不规范、不系统、不符合无障碍规范要求的问题,已建无障碍设施管理亟待加强;农村乡镇无障碍建设基本上更是一片空白,信息交流无障碍也较为薄弱,手语、字幕等方便残疾人的信息无障碍措施在公共服务领域还不普及,方便盲人、聋人使用的信息产品设备研发、生产、投入使用还比较落后,信息无障碍亟待加强。

此外,目前我国的家庭无障碍改造尚处于起步阶段;无障碍设施被挤占、挪用、破坏的现象时有发生,一些单位为了降低维护成本或保护无障碍设施免遭破坏,将无障碍设施束之高阁,影响了正常使用。

总的来说,目前国内全方位的无障碍环境尚未形成。我国无障碍建设的现状与现代文明社会的功能还存在巨大差距。

四、行动策略

1. 申请政府信息公开

2013年8月1日,是《无障碍环境建设条例》正式实施一周年的日子,来自江苏、北京、广东、河南、山东、湖北、江西7省市各界无障碍需求人士分别向全国31个省会城市和5个计划单列市的市政府邮寄了《政府信息公开申请表》,要求各个市政府公开如下信息:“自2012年8月1日至今,贵市政府有否组织编制过贵市无障碍环境建设发展规划?如有,请公开该规划的内容,并公开截至2013年8月1日该规划的实施状况。”

各级政府及相关部门作为无障碍环境建设的主导力量,在《政府信息公开条例》的范围内申请信息公开有助于督促无障碍环境的建设。

2. 申诉和诉讼

2012年8月6日,被媒体称为“马桶哥”的王金雷(肢体残疾人)赶到郑州火车站乘火车,却因无障碍通道上了锁,没有工作人员来开门而误了火车。在烈日

下等了一个小时的王金雷，找到郑州火车站管委会讨说法，管委会当即赔礼道歉，并赔偿他3000元的经济损失。有专家认为，这是《无障碍环境建设条例》生效后的首例赔偿。

3. 残障人及其亲友的积极倡导

无障碍环境的理念进入中国后就一直被当作工程技术问题来处理，几乎所有的焦点都是围绕在技术和法规上。整个无障碍环境的建设其实是在缺乏残障人参与与引导下进行，推动过程几乎就是在直接引进和制定规范，然后在本土的脉络中尝试错误摸索前进。这个现象不仅在中国如此，在西方一些国家的无障碍建设过程中也是如此。因此：一方面，积极参与到法律和规范的制定、执行监督上；另一方面，也要注重正确的无障碍理念倡导。

4. 无障碍地图

2013年，第二版的福州无障碍爱心地图正式推出并推出了手机客户端，这是在第一版标注的600个无障碍公厕和餐饮商铺的基础上，这次又新标注了设有无障碍设施的银行和超市。新版爱心地图的范围也从福州市二环以内扩展到了福州市下属的区、县。

5. 无障碍摄影

2011年来，全国各地纷纷组织无障碍摄影/比赛，通过图像记录和倡导无障碍环境的发展。

6. 特别提醒

无障碍环境推动最受人诟病的批评之一就是无障碍设备设施的设置不仅没有促进残障人融入社会，反而标示突显出残障人身分的不同。另一方面，供视障者使用的点状突起对轮椅使用者造成困扰，因此，过度的强调无障碍环境，很可能会使得原本已处于边缘地位的残障人更加受到边缘化。

许多关于空间的研究都指出，建筑物与公共空间并不是价值中立的存在，而是不同社会利益与价值冲突的结果。空间的特殊呈现方式引导了空间的实践，将人群与活动指派到不同的空间，有效达到身体阶层秩序的建立与维持（性别、种族、残障等）。这些为了维持差异而建构出来的空间划界，一旦形成后反过来支持并加深既有的社会距离。因此，公共建筑物缺乏可亲近性（无障碍）并非某人有意造成或无意的疏忽，而是整个社会在残障人与非残障人间建立等级的优势（hierarchy of dominance）。

老龄社会经常被用来作为支持通用设计主张的论述。如果把老年身体的退化等同于残障人身体的损伤，其实又回到医疗模式看待残障，认为障碍仅是身体损伤所造成。老人的需求和残障人并不是完全一样的，两者的社会角色与社会期待不同。

五、无障碍故事分享

有关通用设计的小故事

视障人士入住宾馆酒店后，常常遇到分不清洗发水和沐浴露的情况，但是，通用设计要求将两个相同的容器，只是在其中的一个添加了一排线形凸起的触觉感知记号，就能使人一触即知。这个小小的设计，不仅消除了盲人使用的障碍，对于一般使用者来说，也是一种令人感激的亲切设计——洗发的时候不用睁眼就能辨别。类似的设计还有键盘的 F 和 J, 以及 5, 立体声耳机，用凸起和凹陷的珠点区分左右，既是外观造型上精巧的装饰，又是实现通用设计的“触觉信息”。

美国盲人为什么不同意美元上加盲文呢

因为美元上无盲文，美国财政部曾被起诉“只为能看得见的人设计纸币，意味着数百万视觉障碍者在使用美元时要依赖别人的好心。”这种“妨碍”盲人“有效使用美国货币”的做法违反了 1973 年的一项法案，该法案禁止政府歧视残障人。

但是，有工业团体表示，全美有 700 万台自动售货机，如果把它们改装或更换成能接受带盲文纸币的机器将耗费 35 亿美元，成本太高。

同时：美国盲人最大团体全国盲人联合会却表示反对，他们认为：盲人已经有办法识别和区分美元纸币，这起官司将让公众更加确认盲人是一个很麻烦的群体，在就业上也会以无法提供盲文等理由造成更大的困难，与区分美元相比，就业难背后的负面态度才是盲人最难以克服的障碍。

你更倾向于哪一方的主张呢？

北京无障碍出租车为何无法持续运营

北京在奥运会期间有 200 多辆无障碍出租车，但目前只有不到 30 辆，减少的原因主要是因为该类型出租车空驶率过高，企业和司机无法持续经营。

除了残障人，其他民众即使看到空车也不会招手，一方面是缺乏了解，认为该车型收费过高（实际上和主流出租车一致），另一方面，宣传的错误导向让民众认为这是残障人专用的出租车，不适合其他人使用。

在上海和广东等地，政府也都是通过发放补贴的方式，维持少数的无障碍出租车。

为什么香港的红绿灯能做到无障碍

大陆地区很多城市都安装了语音红绿灯，但是信号灯“说话”嗓门大，被指扰民，成为众多反对声中最主要的意见，此外，还存在两灯“说话”互相打架、“嗓子发炎”声太小、位置不合理等症状，同样，香港大小路口可见的“说话”红绿灯最初也被投诉扰民，但最终，经过香港视障人士的参与，设计成现在这样“嗓门”可以根据环境噪声的大小自动调节，不同方向有明显差异的设计。

纽约更换无障碍标识

自 1969 年沿用至今的无障碍 logo 有望改善，人们认为原 logo 中坐在轮椅上的残障人“坐轮椅人像”图案给人一种极度消极的感觉，日前，来自美国戈登学院的学生带来了一个更加积极乐观的 logo。据悉，纽约现在已经确定将会使用来自于戈登学院设计的全新 logo，并将于 2013 年夏季正式在整个城市里部署。



第三部分 倡导策略

倡导与服务并非是性质截然相对的工作，相反，对国内残障组织而言，在服务工作中的长期积累，反而为倡导工作提供了非常扎实的对现实情况的把握和解读。倡导工作所需要具备的技能，有一些需要我们去学习，还有一些已经在日常工作中有了积累。

一、倡导的概念

倡导是普通公民，尤其是弱势和边缘群体认识并运用自身的力量，参与到与自身相关的法律、公共政策的制定过程中，以改变不公平的待遇，实现正义和有尊严的社会。目前，在建立和谐社会的过程中，倡导是一种非常有效的改善和解决社会问题的方法。如残障人士的权利、打工子弟入学收费、下岗女工的就业等许多现实存在的问题都可以利用倡导动员社会力量共同关注、共同解决。

二、倡导的重要性

人们进行倡导工作有很多不同的理由，与非营利工作有关的倡导一般是为了减少贫困和改善弱势人群的状况、挑战社会的不公正等等。一般来说，一个社会服务项目或机构能够产生的影响是非常有限的，因为他们通常只致力于一个社会问题所带来的结果（如，高婴儿死亡率），而不是注重于产生这个结果的根源（如，不合理的卫生体制）。所以，倡导的目的是让人们对产生社会问题的根源引起注意，以从根本上改变我们面临的社会问题和不公平的状况。

中国政府于 2008 年毫无保留的批准了联合国《残疾人权利公约》，这是有史以来，人权保障范围最广、层次最高的国际公约，创造了全新的人类文明标准，也为残障领域的倡导提供了一个标杆。此公约要求我国改变立法、司法、执法、政策及社会实践，要求社会全面转型，促进和实现障碍者在教育、就业、生活、文化及其它公共生活的社会融合，在这个过程中障碍者以及障碍者组织的倡导必将发挥重要作用。

从对《公约》的解读中，我们可以看到中国的实践距离《公约》还很遥远，甚至在某些方面还在做与之违背的事情。《公约》要求保护障碍者权利，但我们似乎还停留于福利；《公约》要求融合教育，但我们仍在蓬勃发展特殊教育；……我们的现实不会因为一部国际公约而自动改变。实现变化，最终依靠我们的社会，依靠障碍者自己和有关的社会组织。因此，我们要学习倡导的方法，不断运用这些方法，挑战社会中存在的对待障碍者的不公平现象，有策略地引起公众关注，争取政策制定者的认同。

三、倡导的方法

倡导这个词对不同的人有不同的含义。有的人把倡导与抗议和对峙联系在一起，有的人认为它的含义是提倡某种观点。一般来说，倡导旨在影响人们的思想、政策、社会结构和体制，以期带来变化。在社会发展领域，许多人和组织都认为倡导就是影响有权有资源的人对无权无资源的人更公平或更负责任一些。

倡导常常是从一个实际存在的问题开始的，如一个人们普遍关注的、或不公平的、或长期没有解决的问题，或者是一种许多人深受其害但又无权改变的社会环境状况。

倡导可以是一项个人的行动，也可以有一群人、一个网络或联盟的一部分人共同参与进行；可以是正式的或非正式的，一次性的行动或一个连续的过程。游说、唤醒意识、动员社区、利用媒体是倡导的主要方式。

经常使用的倡导方式还包括：

政策研究	研讨会	剧场	写信	游说
谈判	法庭	采访	对话	呼吁
海报活动	公开讨论	监督活动	会议	访谈节目
新闻稿	发宣传材料	游行	圆桌会议	调解
网址	赛诗会	时事通讯	调查	网络
培训	新闻简报	集会	印发小册子	挨户访问
电视剧	广播剧	电剧		

倡导活动可由问题的受益人直接进行、由代表代替，或受益人与代表共同进行。比如：

倡导的途径	由受益人倡导	为受益人倡导	与受益人共同倡导
进行倡导的人	社区人员 问题的受益人	专业人员 非营利组织等	专业人员、非营利组织和 社区的人士共同参加
倡导的主要目标	提高意识	改变法律、政策 或惯例	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 提高了接近决策者的机会 ◆ 改变法律、政策或惯例 ◆ 提高受益人的倡导能力

特点	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 由社区确定需要倡导的问题 ◆ 开始时需要外界的投入 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 倡导主题经常由外部人员确定 ◆ 通常针对政府决策者 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 倡导主题由社区确定 ◆ 分享计划、资源，共同行动 ◆ 通常由外部人员组织进行倡导
优势	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 赋权的过程，受益人能够看到由于自己的作用而产生的持续变化 ◆ 可以改变权力的不均衡 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 有渠道接近决策者 ◆ 有渠道得到更大范围的信息 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 增进受益人接近决策者的机会 ◆ 倡导技能和能力得到提高
劣势	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 可得到的资源和信息很少 ◆ 有被报复或报仇的风险 ◆ 政策变化可能是长期的 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 可能加强现存权力结构 ◆ 不能提高当地社区的倡导能力 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 非营利组织经常起主导作用，制定日程 ◆ 由于须征得各方同意，所以行动较慢

四、倡导中的角色

正如倡导有很多种形式一样，倡导活动中的个人、组织或网络可扮演的角色也可以不同：

- ◆ 代表 为受益群体说话或采取行动
- ◆ 陪同 与受益人一起说话或采取行动
- ◆ 授权 让一些人或团体帮助自己讲话
- ◆ 斡旋 推动不同团体或群体之间的交流
- ◆ 模仿 向公众或决策者演示存在的事实
- ◆ 谈判 为某事讨价还价
- ◆ 网络 为有共同目的的个人、群体或团体建立联盟
- ◆ 研究 鉴别问题和寻找解决方法

在倡导活动中，根据具体的倡导内容，可有针对性地选择不同的形式和扮演不同的角色。

五、倡导议题的选择

通过理性分析、讨论和研究能帮助我们的倡导更具战略眼光。

1、法律政策分析

障碍者会面对各种各样的问题，但并不是每一个问题都会推动立法的规划和政策的制定，障碍者组织的工作之一在于发现问题，并将这些问题建构成社会议题。推动新闻媒体、社会各界的行动。将问题建构成社会议题，并且是迫在眉睫的社会议题，当更多的人意识到这个问题的严重性的时候，才有可能在立法规划，政策制定等方面提出。

中国政府新立或修订法律的时候，如《特殊教育条例》、《无障碍建设条例》、《精神卫生法》、《残疾人保护法》，就是民间社会进行倡导的关键时机。

有些问题虽然已经有立法了，但是法律执行不到位，譬如发生智障者被强制劳动、被奴役的事件，民间社会可以呼吁政府建立有效的防范机制。

2、公共环境分析

倡导者一直都在寻找公共环境可能提供的机会倡议所关注的话题，并会一直问自己“现在的公共环境有没有提供任何的信号表明确是存在去推动这个议题的机会”。

以下的一些问题可以帮助你发掘倡导机会：

- ◆ 在你所在的社会环境中有哪些主要的公共舆论的辩论，辩论的两方分别是谁？
- ◆ 最近在报纸上出现的主要公共议题是什么？这些议题对于你的社区来说意味着什么？这些议题对于你们社区是有积极的推动作用，消极的作用还是会都有？
- ◆ 近期会有哪些主要的公共事件？这些会对公共环境有怎样的影响？
- ◆ 最近有哪些政治领袖做了公开发言或者承诺？这些可以用在你的工作中吗？
- ◆ 还有谁也在和你关注类似的议题？他们在做些什么？

3、咨询障碍者

咨询障碍者可以保障每个人能够参与影响他们自己的制定政策过程的权利

- ◆ 障碍者是问题的专家
- ◆ 障碍者因为参与而有主人翁感
- ◆ 只有障碍者才能回答这样倡导是否能够改善大家的生活

4、分析可能风险

每一个倡导行动，都应该从降低风险的角度去考虑。如果不能上街游行，那么就做一个室内的聚会。

5、优先的倡导议题

一旦政治环境分析完成，选择优先的倡导议题就容易多了。理想的倡导目标应该符合以下的标准：

- ◆ 能够终结现有法律法规对某些人群权利的侵害
- ◆ 充分利用政治环境中的机会
- ◆ 对于社群所遭受的问题有重大影响
- ◆ 所承担的风险在可以接受的范围

六、制作倡导计划的四个步骤

第一步：设定可实现的倡导目标

长期目标：宏大但能够在五到十年内达成

中期目标（效果）：能够在三到五年看到的变化

衡量目标的 SMART 模型

- 具体 (Specific)：具体的描述你要做什么；
- 可测量 (Measurable)：你希望做的事情是可以量度的（通过监测和评估）；
- 可达成 (Achievable)：你的目标与你要解决的问题是否相一致，是可行的吗？
- 现实性 (Realistic)：依靠你的组织的能力和资源，能在这个项目中取胜吗？
- 有时限 (Time-bound)：你的每一个目标会在什么时候达成？时间表现现实吗？

第二步：倡导对象分析

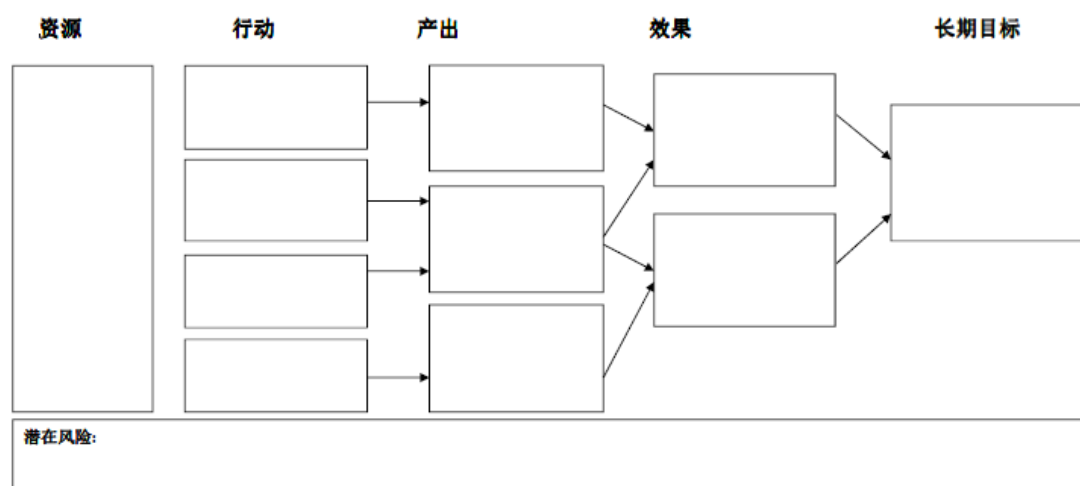
倡导对象是有权利去改变或者影响社会现状的人

第三步：寻找合适的战术

- 寻求法律诉讼
- 呼吁更高的国际法或人权标准等
- 运用媒体的力量
- 动员你的社区
- 调研
- 和盟友一起合作，如联盟等

第四步：制定你的倡导计划

倡导项目逻辑模型



通过分析倡导的目标以及期望达到的效果，确定预计的倡导产出，有针对性的设计倡导行动，并去寻找所需要的资源。在设计倡导行动时，可以使用如下时间表记录，统筹协调各项活动。

行动	五月	六月	七月	八月	九月	十月	十一月	十二月
行动 1:								
行动 2:								
.....								

我们期待看到：

- 一个清晰明确的倡导目标
- 针对目标具体的、完善的产出
- 清楚的倡导项目时间表
- 完整的项目预算
- 可能存在的风险，以及管理风险的方法
- 合作（与他人共同合作的项目）

七、倡导的“良好实践”

倡导涉及到与各个相关方的合作关系。倡导怎样进行才能真正代表他们的支持者？怎样才能达到期望的效果？怎样才能不给倡导对象（如政府、企业、权威的社团领导等）施加压力太小、不采取过激行动或不导致相反结果？TEAR 基金所推荐的倡导工具中介绍了一些有效的方法。包括：

1、参与

参与是指在倡导活动的决策过程中，所有相关方（或他们的代表）都要参加。只有鼓励充分参与，各个相关方才能在活动中拥有主人翁感觉，才能最终增加成功的可能性。在决策过程中，吸收的人越多，倡导活动就会越有效。因为参与者会带来不同的技巧、关系、资源和新想法。

2、代表

在前面我们谈到如果代表某一群体或组织进行倡导，会遇到很大的挑战。所以要考虑一些基本问题：

- ◆ 是障碍者请你去为他们进行倡导吗？
- ◆ 障碍者对你的倡导工作提出建议了吗？
- ◆ 他们对你提出的行动计划满意吗？
- ◆ 他们充分意识到倡导的风险了吗？
- ◆ 你会告诉他们倡导工作的进展吗？
- ◆ 能帮助他们提高自我倡导的能力吗？

如果上述问题没有否定的答案，那么你就可以开始倡导行动了。

3、合法性

要做到合法，所有倡导活动必须获得你所代表的障碍者和社团的信任。要做到这一点，必须尊重受影响团体内个人的不同观点和经验。如果能表现出合法性，就容易获得人们的信任，人们也会更愿意听你在说什么。

4、公信度

公信度是最基本的、建立信任的基础，是保证倡导活动中各种合作关系顺利进行的关键，如政府和支持者、组织和捐赠人、组织和受益人之间的关系。一个进行倡导的组织，具有公信度的基本标准是：

- ◆ 有明确的使命、愿景、价值和战略规划文件
- ◆ 有明确的工作领域
- ◆ 有清楚而透明的治理和决策体系
- ◆ 对各项活动进行监督、评估，并有报告
- ◆ 组织内每个人的言行都是诚实可靠的
- ◆ 相关方有渠道对组织运作和业绩提出建议

5、非暴力

暴力决不是一个可持续的、长期的解决社会问题的办法，无助于达到倡导的目标。和平的、有见地的和策略性的倡导将赢得支持者和反对者双方的信任和尊重。最好的倡导不仅靠改变策略，而且靠改变态度和行为而获得成功。

6、寻求“双赢”

并不是所有的涉及倡导的情况都是对抗性的。在很多情况下，决策者对问题并不清楚，需要倡导者提供严谨的研究信息。非营利组织可采取的策略是向决策者证明和解释改变的益处。这些决策者甚至也会变成未来的倡导者！

参考资料

1. 《倡导专家系列：模块1——倡导行动管理》，Pact 柬埔寨
“Advocacy Expert Series: Module 1 – Advocacy Campaign Management,” Pact Cambodia
[http://www.pactcambodia.org/publicactions/APP.htm#Inc Dem Cam](http://www.pactcambodia.org/publicactions/APP.htm#Inc%20Dem%20Cam)
2. 《倡导工具包——理解倡导》，格雷·海姆·高顿，TEAR 基金。
“Advocacy Toolkit – Understanding Advocacy,” Graham Gordon, Tear Fund
<http://tilz.tearfund.org/Topics/Advocacy/Advocacy+toolkit.htm>
3. 《公益组织倡导手册 以“推动农民工融入城市”为例》，社会资源研究所，
<http://www.csrglobal.cn/upload/image/304495.pdf>
4. 亚洲促进会倡导培训资料（PPT）
5. “倡导工具包——倡导实践行动”，格雷·海姆·高顿，TEAR 基金
“Advocacy Toolkit – Practical Action in Advocacy,” Graham Gordon, Tear Fund
<http://tilz.tearfund.org/Topics/Advocacy/Advocacy+toolkit.htm>
6. “请听听吧”，芬顿交流，2001
“Now Hear This,” Fenton Communications, 2001
[http://www.fendon.com/page/5 resources/nowhearthis.htm](http://www.fendon.com/page/5_resources/nowhearthis.htm)
7. “倡导专家系列，Pact 柬埔寨，2003
包括：模块1：倡导活动管理，2：与政府建立关系，3：与媒体合作，4：建立和维持联盟，
5：通过法律机构进行倡导
Advocacy Expert Series, Pact Cambodia, 2003.
Includes: Modules 1: Advocacy Campaign Management, 2: Building Relationships with Government, 3: Working with Media, 4: Building and Maintaining Coalitions, 5: Advocacy through Legal Services
[http://www.pactcambodia.org/publicactions/APP.htm#Inc Dem Cam](http://www.pactcambodia.org/publicactions/APP.htm#Inc%20Dem%20Cam)
8. 倡导研究机构 The Advocacy Institute <http://www.advocacy.org>

第四部分 附录

第一节 《残疾人权利国际公约》中文版

序言

本公约缔约国，

(一) 回顾《联合国宪章》宣告的各项原则确认人类大家庭所有成员的固有尊严和价值以及平等和不可剥夺的权利，是世界自由、正义与和平的基础，

(二) 确认联合国在《世界人权宣言》和国际人权公约中宣告并认定人人有权享有这些文书所载的一切权利和自由，不得有任何区别，

(三) 重申一切人权和基本自由都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的，必须保障残疾人不受歧视地充分享有这些权利和自由，

(四) 回顾《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，

(五) 确认残疾是一个演变中的概念，残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果，

(六) 确认《关于残疾人的世界行动纲领》和《残疾人机会均等标准规则》所载原则和政策导则在影响国家、区域和国际各级推行、制定和评价进一步增加残疾人均等机会的政策、计划、方案和行动方面的重要性，

(七) 强调必须使残疾问题成为相关可持续发展战略的重要组成部分，

(八) 又确认因残疾而歧视任何人是人的固有尊严和价值的侵犯，

(九) 还确认残疾人的多样性，

(十) 确认必须促进和保护所有残疾人的人权，包括需要加强支助的残疾人的人权，

(十一) 关注尽管有上述各项文书和承诺，残疾人作为平等社会成员参与方面继续面临各种障碍，残疾人的人权在世界各地继续受到侵犯，

(十二) 确认国际合作对改善各国残疾人，尤其是发展中国家残疾人的生活条件至关重要，

(十三) 确认残疾人对其社区的全面福祉和多样性作出的和可能作出的宝贵贡献，并确认促进残疾人充分享有其人权和基本自由以及促进残疾人充分参与，将增强其归属感，大大推进整个社会的人的发展和经济社会发展以及除贫工作，

(十四) 确认个人的自主和自立, 包括自由作出自己的选择, 对残疾人至关重要,

(十五) 认为残疾人应有机会积极参与政策和方案的决策过程, 包括与残疾人直接有关的政策和方案的决策过程,

(十六) 关注因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源、族裔、土著身份或社会出身、财产、出生、年龄或其他身份而受到多重或加重形式歧视的残疾人所面临的困难处境,

(十七) 确认残疾妇女和残疾女孩在家庭内外往往面临更大的风险, 更易遭受暴力、伤害或凌虐、忽视或疏忽、虐待或剥削,

(十八) 确认残疾儿童应在与其他儿童平等的基础上充分享有一切人权和基本自由, 并回顾《儿童权利公约》缔约国为此目的承担的义务,

(十九) 强调必须将两性平等观点纳入促进残疾人充分享有人权和基本自由的一切努力之中,

(二十) 着重指出大多数残疾人生活贫困, 确认在这方面亟需消除贫穷对残疾人的不利影响,

(二十一) 铭记在恪守《联合国宪章》宗旨和原则并遵守适用的人权文书的基础上实现和平与安全, 是充分保护残疾人, 特别是在武装冲突和外国占领期间充分保护残疾人的必要条件,

(二十二) 确认无障碍的物质、社会、经济和文化环境、医疗卫生和教育以及信息和交流, 对残疾人能够充分享有一切人权和基本自由至关重要,

(二十三) 认识到个人对他人和对本人所属社区负有义务, 有责任努力促进和遵守《国际人权宪章》确认的权利,

(二十四) 深信家庭是自然和基本的社会组合单元, 有权获得社会和国家的保护, 残疾人及其家庭成员应获得必要的保护和援助, 使家庭能够为残疾人充分和平等地享有其权利作出贡献,

(二十五) 深信一项促进和保护残疾人权利和尊严的全面综合国际公约将大有助于在发展中国家和发达国家改变残疾人在社会上的严重不利处境, 促使残疾人有平等机会参与公民、政治、经济、社会和文化生活,

议定如下:

第一条

宗旨

本公约的宗旨是促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由, 并促进对残疾人固有尊严的尊重。

残疾人包括肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人, 这些损伤与各种障碍

相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会。

第二条

定义

为本公约的目的：

“交流”包括语言、字幕、盲文、触觉交流、大字本、无障碍多媒体以及书面语言、听力语言、浅白语言、朗读员和辅助或替代性交流方式、手段和模式，包括无障碍信息和通信技术；

“语言”包括口语和手语及其他形式的非语音语言；

“基于残疾的歧视”是指基于残疾而作出的任何区别、排斥或限制，其目的或效果是在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他领域，损害或取消在与其他人平等的基础上，对一切人权和基本自由的认可、享有或行使。基于残疾的歧视包括一切形式的歧视，包括拒绝提供合理便利；

“合理便利”是指根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要和适当的修改和调整，以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由；

“通用设计”是指尽最大可能让所有人可以使用，无需作出调整或特别设计的产品、环境、方案和服务设计。“通用设计”不排除在必要时为某些残疾人群体提供辅助用具。

第三条

一般原则

本公约的原则是：

- (一) 尊重固有尊严和个人自主，包括自由作出自己的选择，以及个人的自立；
- (二) 不歧视；
- (三) 充分和切实地参与和融入社会；
- (四) 尊重差异，接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子；
- (五) 机会均等；
- (六) 无障碍；
- (七) 男女平等；
- (八) 尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重残疾儿童保持其身份特性的权利。

第四条

一般义务

一、缔约国承诺确保并促进充分实现所有残疾人的一切人权和基本自由，使其不受任何基于残疾的歧视。为此目的，缔约国承诺：

- (一) 采取一切适当的立法、行政和其他措施实施本公约确认的权利；

(二) 采取一切适当措施，包括立法，以修订或废止构成歧视残疾人的现行法律、法规、习惯和做法；

(三) 在一切政策和方案中考虑保护和促进残疾人的人权；

(四) 不实施任何与本公约不符的行为或做法，确保公共当局和机构遵循本公约的规定行事；

(五) 采取一切适当措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视；

(六) 从事或促进研究和开发本公约第二条所界定的通用设计的货物、服务、设备和设施，以便仅需尽可能小的调整和最低的费用即可满足残疾人的具体需要，促进这些货物、服务、设备和设施的提供和使用，并在拟订标准和导则方面提倡通用设计；

(七) 从事或促进研究和开发适合残疾人的新技术，并促进提供和使用这些新技术，包括信息和通信技术、助行器具、用品、辅助技术，优先考虑价格低廉的技术；

(八) 向残疾人提供无障碍信息，介绍助行器具、用品和辅助技术，包括新技术，并介绍其他形式的协助、支助服务和设施；

(九) 促进培训协助残疾人的专业人员和工作人员，使他们了解本公约确认的权利，以便更好地提供这些权利所保障的协助和服务。

二、关于经济、社会和文化权利，各缔约国承诺尽量利用现有资源并于必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利，但不妨碍本公约中依国际法立即适用的义务。

三、缔约国应当在为实施本公约而拟订和施行立法和政策时以及在涉及残疾人问题的其他决策过程中，通过代表残疾人的组织，与残疾人，包括残疾儿童，密切协商，使他们积极参与。

四、本公约的规定不影响任何缔约国法律或对该缔约国生效的国际法中任何更有利于实现残疾人权利的规定。对于根据法律、公约、法规或习惯而在本公约任何缔约国内获得承认或存在的任何人权和基本自由，不得以本公约未予承认或未予充分承认这些权利或自由为借口而加以限制或减损。

五、本公约的规定应当无任何限制或例外地适用于联邦制国家各组成部分。

第五条

平等和不歧视

一、缔约国确认，在法律面前，人人平等，有权不受任何歧视地享有法律给予的平等保护和平等权益。

二、缔约国应当禁止一切基于残疾的歧视，保证残疾人获得平等和有效的法律保护，使其不受基于任何原因的歧视。

三、为促进平等和消除歧视，缔约国应当采取一切适当步骤，确保提供合理便利。

四、为加速或实现残疾人事实上的平等而必须采取的具体措施，不得视为本公约所指的歧视。

第六条

残疾妇女

一、缔约国确认残疾妇女和残疾女孩受到多重歧视，在这方面，应当采取措施，确保她们充分和平等地享有一切人权和基本自由。

二、缔约国应当采取一切适当措施，确保妇女充分发展，地位得到提高，能力得到增强，目的是保证妇女能行使和享有本公约所规定的人权和基本自由。

第七条

残疾儿童

一、缔约国应当采取一切必要措施，确保残疾儿童在与其他儿童平等的基础上，充分享有一切人权和基本自由。

二、在一切关于残疾儿童的行动中，应当以儿童的最佳利益为一项首要考虑。

三、缔约国应当确保，残疾儿童有权在与其他儿童平等的基础上，就一切影响本人的事项自由表达意见，并获得适合其残疾状况和年龄的辅助手段以实现这项权利，残疾儿童的意见应当按其年龄和成熟程度适当予以考虑。

第八条

提高认识

一、缔约国承诺立即采取有效和适当的措施，以便：

(一) 提高整个社会，包括家庭，对残疾人的认识，促进对残疾人权利和尊严的尊重；

(二) 在生活的各个方面消除对残疾人的定见、偏见和有害做法，包括基于性别和年龄的定见、偏见和有害做法；

(三) 提高对残疾人的能力和贡献的认识。

二、为此目的采取的措施包括：

(一) 发起和持续进行有效的宣传运动，提高公众认识，以便：

1、培养接受残疾人权利的态度；

2、促进积极看待残疾人，提高社会对残疾人的了解；

3、促进承认残疾人的技能、才华和能力以及他们对工作场所和劳动力市场的贡献；

(二) 在各级教育系统中培养尊重残疾人权利的态度，包括从小在所有儿童中培养这种态度；

- (三) 鼓励所有媒体机构以符合本公约宗旨的方式报道残疾人；
- (四) 推行了解残疾人和残疾人权利的培训方案。

第九条

无障碍

一、为了使残疾人能够独立生活和充分参与生活的各个方面，缔约国应当采取适当措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上，无障碍地进出物质环境，使用交通工具，利用信息和通信，包括信息和通信技术和系统，以及享用在城市和农村地区向公众开放或提供的其他设施和服务。这些措施应当包括查明和消除阻碍实现无障碍环境的因素，并除其他外，应当适用于：

(一) 建筑、道路、交通和其他室内外设施，包括学校、住房、医疗设施和工作场所；

(二) 信息、通信和其他服务，包括电子服务和应急服务。

二、缔约国还应当采取适当措施，以便：

(一) 拟订和公布无障碍使用向公众开放或提供的设施和服务的最低标准和导则，并监测其实施情况；

(二) 确保向公众开放或为公众提供设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境；

(三) 就残疾人面临的无障碍问题向各有关方面提供培训；

(四) 在向公众开放的建筑和其他设施中提供盲文标志及易读易懂的标志；

(五) 提供各种形式的现场协助和中介，包括提供向导、朗读员和专业手语译员，以利向公众开放的建筑和其他设施的无障碍；

(六) 促进向残疾人提供其他适当形式的协助和支助，以确保残疾人获得信息；

(七) 促使残疾人有机会使用新的信息和通信技术和系统，包括因特网；

(八) 促进在早期阶段设计、开发、生产、推行无障碍信息和通信技术和系统，以便能以最低成本使这些技术和系统无障碍。

第十条

生命权

缔约国重申人人享有固有的生命权，并应当采取一切必要措施，确保残疾人在与其他人平等的基础上切实享有这一权利。

第十一条

危难情况和人道主义紧急情况

缔约国应当依照国际法包括国际人道主义法和国际人权法规定的义务，采取一切必要措施，确保在危难情况下，包括在发生武装冲突、人道主义紧急情况和自然灾害时，残疾人获得保护和安全的。

第十二条

在法律面前获得平等承认

一、缔约国重申残疾人享有在法律面前的人格在任何地方均获得承认的权利。

二、缔约国应当确认残疾人在生活的各方面在与其他人平等的基础上享有法律权利能力。

三、缔约国应当采取适当措施，便利残疾人获得他们在行使其法律权利能力时可能需要的协助。

四、缔约国应当确保，与行使法律权利能力有关的一切措施，均依照国际人权法提供适当和有效的防止滥用保障。这些保障应当确保与行使法律权利能力有关的措施尊重本人的权利、意愿和选择，无利益冲突和不当影响，适应本人情况，适用时间尽可能短，并定期由一个有资格、独立、公正的当局或司法机构复核。提供的保障应当与这些措施影响个人权益的程度相称。

五、在符合本条的规定的情况下，缔约国应当采取一切适当和有效的措施，确保残疾人享有平等权利拥有或继承财产，掌管自己的财务，有平等机会获得银行贷款、抵押贷款和其他形式的金融信贷，并应当确保残疾人的财产不被任意剥夺。

第十三条

获得司法保护

一、缔约国应当确保残疾人在与其他人平等的基础上有效获得司法保护，包括通过提供程序便利和适龄措施，以便利他们在所有法律诉讼程序中，包括在调查和其他初步阶段中，切实发挥其作为直接和间接参与方，包括其作为证人的作用。

二、为了协助确保残疾人有效获得司法保护，缔约国应当促进对司法领域工作人员，包括警察和监狱工作人员进行适当的培训。

第十四条

自由和人身安全

一、缔约国应当确保残疾人在与其他人平等的基础上：

(一) 享有自由和人身安全的权利；

(二) 不被非法或任意剥夺自由，任何对自由的剥夺均须符合法律规定，而且在任何情况下均不得以残疾作为剥夺自由的理由。

二、缔约国应当确保，在任何程序中被剥夺自由的残疾人，在与其他人平等的基础上，有权获得国际人权法规定的保障，并应当享有符合本公约宗旨和原则的待遇，包括提供合理便利的待遇。

第十五条

免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

一、不得对任何人实施酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。特别是不得在未经本人自由同意的情况下，对任何人进行医学或科学试验。

二、缔约国应当采取一切有效的立法、行政、司法或其他措施，在与其他人平等的基础上，防止残疾人遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

第十六条

免于剥削、暴力和凌虐

一、缔约国应当采取一切适当的立法、行政、社会、教育和其他措施，保护残疾人在家庭内外免遭一切形式的剥削、暴力和凌虐，包括基于性别的剥削、暴力和凌虐。

二、缔约国还应当采取一切适当措施防止一切形式的剥削、暴力和凌虐，除其他外，确保向残疾人及其家属和照护人提供考虑到性别和年龄的适当协助和支助，包括提供信息和教育，说明如何避免、识别和报告剥削、暴力和凌虐事件。缔约国应当确保保护服务考虑到年龄、性别和残疾因素。

三、为了防止发生任何形式的剥削、暴力和凌虐，缔约国应当确保所有用于为残疾人服务的设施和方案受到独立当局的有效监测。

四、残疾人受到任何形式的剥削、暴力或凌虐时，缔约国应当采取一切适当措施，包括提供保护服务，促进被害人的身体、认知功能和心理的恢复、康复及回归社会。上述恢复措施和回归社会措施应当在有利于本人的健康、福祉、自尊、尊严和自主的环境中进行，并应当考虑到因性别和年龄而异的具体需要。

五、缔约国应当制定有效的立法和政策，包括以妇女和儿童为重点的立法和政策，确保查明、调查和酌情起诉对残疾人的剥削、暴力和凌虐事件。

第十七条

保护人身完整性

每个残疾人的身心完整性有权在与其他人平等的基础上获得尊重。

第十八条

迁徙自由和国籍

一、缔约国应当确认残疾人在与其他人平等的基础上有权自由迁徙、自由选择居所和享有国籍，包括确保残疾人：

(一) 有权获得和变更国籍，国籍不被任意剥夺或因残疾而被剥夺；

(二) 不因残疾而被剥夺获得、拥有和使用国籍证件或其他身份证件的能力，或利用相关程序，如移民程序的能力，这些能力可能是便利行使迁徙自由权所必要的；

- (三) 可以自由离开任何国家，包括本国在内；
- (四) 不被任意剥夺或因残疾而被剥夺进入本国的权利。

二、残疾儿童出生后应当立即予以登记，从出生起即应当享有姓名权利，享有获得国籍的权利，并尽可能享有知悉父母并得到父母照顾的权利。

第十九条

独立生活和融入社区

本公约缔约国确认所有残疾人享有在社区中生活的平等权利以及与其他人同等的选择，并应当采取有效和适当的措施，以便利残疾人充分享有这项权利以及充分融入和参与社区，包括确保：

- (一) 残疾人有机会在与其他人平等的基础上选择居所，选择在何处、与何人一起生活，不被迫在特定的居住安排中生活；
- (二) 残疾人获得各种居家、住所和其他社区支助服务，包括必要的个人援助，以便在社区生活和融入社区，避免同社区隔绝或隔离；
- (三) 残疾人可以在平等基础上享用为公众提供的社区服务和设施，并确保这些服务和设施符合他们的需要。

第二十条

个人行动能力

缔约国应当采取有效措施，确保残疾人尽可能独立地享有个人行动能力，包括：

- (一) 便利残疾人按自己选择的方式和时间，以低廉费用享有个人行动能力；
- (二) 便利残疾人获得优质的助行器具、用品、辅助技术以及各种形式的现场协助和中介，包括以低廉费用提供这些服务；
- (三) 向残疾人和专门协助残疾人的工作人员提供行动技能培训；
- (四) 鼓励生产助行器具、用品和辅助技术的实体考虑残疾人行动能力的各个方面。

第二十一条

表达意见的自由和获得信息的机会

缔约国应当采取一切适当措施，包括下列措施，确保残疾人能够行使自由表达意见的权利，包括在与其他人平等的基础上，通过自行选择本公约第二条所界定的一切交流形式，寻求、接受、传递信息和思想的自由：

- (一) 以无障碍模式和适合不同类别残疾的技术，及时向残疾人提供公共信息，不另收费；
- (二) 在正式事务中允许和便利使用手语、盲文、辅助和替代性交流方式及残疾人选用的其他一切无障碍交流手段、方式和模式；

(三) 敦促向公众提供服务，包括通过因特网提供服务的私营实体，以无障碍和残疾人可以使用的模式提供信息和服务；

(四) 鼓励包括因特网信息提供商在内的大众媒体向残疾人提供无障碍服务；

(五) 承认和推动手语的使用。

第二十二条

尊重隐私

一、残疾人，不论其居所地或居住安排为何，其隐私、家庭、家居和通信以及其他形式的交流，不得受到任意或非法的干预，其荣誉和名誉也不得受到非法攻击。残疾人有权获得法律的保护，不受这种干预或攻击。

二、缔约国应当在与其他人平等的基础上保护残疾人的个人、健康和康复资料的隐私。

第二十三条

尊重家居和家庭

一、缔约国应当采取有效和适当的措施，在涉及婚姻、家庭、生育和个人关系的一切事项中，在与其他人平等的基础上，消除对残疾人的歧视，以确保：

(一) 所有适婚年龄的残疾人根据未婚配偶双方自由表示的充分同意结婚和建立家庭的权利获得承认；

(二) 残疾人自由、负责任地决定子女人数和生育间隔，获得适龄信息、生殖教育和计划生育教育的权利获得承认，并提供必要手段使残疾人能够行使这些权利；

(三) 残疾人，包括残疾儿童，在与其他人平等的基础上，保留其生育力。

二、如果本国立法中有监护、监管、托管和领养儿童或类似的制度，缔约国应当确保残疾人在这些方面的权利和责任；在任何情况下均应当以儿童的最佳利益为重。缔约国应当适当协助残疾人履行其养育子女的责任。

三、缔约国应当确保残疾儿童在家庭生活方面享有平等权利。为了实现这些权利，并为了防止隐藏、遗弃、忽视和隔离残疾儿童，缔约国应当承诺及早向残疾儿童及其家属提供全面的信息、服务和支助。

四、缔约国应当确保不违背儿童父母的意愿使子女与父母分离，除非主管当局依照适用的法律和程序，经司法复核断定这种分离确有必要，符合儿童本人的最佳利益。在任何情况下均不得以子女残疾或父母一方或双方残疾为理由，使子女与父母分离。

五、缔约国应当在近亲属不能照顾残疾儿童的情况下，尽一切努力在大家庭范围内提供替代性照顾，并在无法提供这种照顾时，在社区内提供家庭式照顾。

第二十四条

教育

一、缔约国确认残疾人享有受教育的权利。为了在不受歧视和机会均等的情况下实现这一权利，缔约国应当确保在各级教育实行包容性教育制度和终生学习，以便：

(一) 充分开发人的潜力，培养自尊自重精神，加强对人权、基本自由和人的多样性的尊重；

(二) 最充分地发展残疾人的个性、才华和创造力以及智能和体能；

(三) 使所有残疾人能切实参与一个自由的社会。

二、为了实现这一权利，缔约国应当确保：

(一) 残疾人不因残疾而被排拒于普通教育系统之外，残疾儿童不因残疾而被排拒于免费和义务初等教育或中等教育之外；

(二) 残疾人可以在自己生活的社区内，在与其他人平等的基础上，获得包容性的优质免费初等教育和中等教育；

(三) 提供合理便利以满足个人的需要；

(四) 残疾人在普通教育系统中获得必要的支助，便利他们切实获得教育；

(五) 按照有教无类的包容性目标，在最有利于发展学习和社交能力的环境中，提供适合个人情况的有效支助措施。

三、缔约国应当使残疾人能够学习生活 and 社交技能，便利他们充分和平等地参与教育和融入社区。为此目的，缔约国应当采取适当措施，包括：

(一) 为学习盲文，替代文字，辅助和替代性交流方式、手段和模式，定向和行动技能提供便利，并为残疾人之间的相互支持和指导提供便利；

(二) 为学习手语和宣传聋人的语言特性提供便利；

(三) 确保以最适合个人情况的语文及交流方式和手段，在最有利于发展学习和社交能力的环境中，向盲、聋或聋盲人，特别是盲、聋或聋盲儿童提供教育。

四、为了帮助确保实现这项权利，缔约国应当采取适当措施，聘用有资格以手语和（或）盲文教学的教师，包括残疾教师，并对各级教育的专业人员和工作人员进行培训。这种培训应当包括对残疾的了解和学习使用适当的辅助和替代性交流方式、手段和模式、教育技巧和材料以协助残疾人。

五、缔约国应当确保，残疾人能够在不受歧视和与其他人平等的基础上，获得普通高等教育、职业培训、成人教育和终生学习。为此目的，缔约国应当确保向残疾人提供合理便利。

第二十五条

健康

缔约国确认，残疾人有权享有可达到的最高健康标准，不受基于残疾的歧视。

缔约国应当采取一切适当措施，确保残疾人获得考虑到性别因素的医疗卫生服务，包括与健康有关的康复服务。缔约国尤其应当：

(一) 向残疾人提供其他人享有的，在范围、质量和标准方面相同的免费或费用低廉的医疗保健服务和方案，包括在性健康和生殖健康及全民公共卫生方案方面；

(二) 向残疾人提供残疾特需医疗卫生服务，包括酌情提供早期诊断和干预，并提供旨在尽量减轻残疾和预防残疾恶化的服务，包括向儿童和老年人提供这些服务；

(三) 尽量就近在残疾人所在社区，包括在农村地区，提供这些医疗卫生服务；

(四) 要求医护人员，包括在征得残疾人自由表示的知情同意基础上，向残疾人提供在质量上与其他人所得相同的护理，特别是通过提供培训和颁布公共和私营医疗保健服务职业道德标准，提高对残疾人人权、尊严、自主和需要的认识；

(五) 在提供医疗保险和国家法律允许的人寿保险方面禁止歧视残疾人，这些保险应当以公平合理的方式提供；

(六) 防止基于残疾而歧视性地拒绝提供医疗保健或医疗卫生服务，或拒绝提供食物和液体。

第二十六条

适应训练和康复

一、缔约国应当采取有效和适当的措施，包括通过残疾人相互支持，使残疾人能够实现和保持最大程度的自立，充分发挥和维持体能、智能、社会 and 职业能力，充分融入和参与生活的各个方面。为此目的，缔约国应当组织、加强和推广综合性适应训练和康复服务和方案，尤其是在医疗卫生、就业、教育和社会服务方面，这些服务和方案应当：

(一) 根据对个人需要和体能的综合评估尽早开始；

(二) 有助于残疾人参与和融入社区和社会的各个方面，属自愿性质，并尽量在残疾人所在社区，包括农村地区就近安排。

二、缔约国应当促进为从事适应训练和康复服务的专业人员和工作人员制订基础培训和进修培训计划。

三、在适应训练和康复方面，缔约国应当促进提供为残疾人设计的辅助用具和技术以及对这些用具和技术的了解和使用。

第二十七条

工作和就业

一、缔约国确认残疾人在与其他人平等的基础上享有工作权，包括有机会在开放、具有包容性和对残疾人不构成障碍的劳动力市场和工作环境中，为谋生自

由选择或接受工作的权利。为保障和促进工作权的实现，包括在就业期间致残者的工作权的实现，缔约国应当采取适当步骤，包括通过立法，除其他外：

(一) 在一切形式就业的一切事项上，包括在征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升以及安全和健康的工作条件方面，禁止基于残疾的歧视；

(二) 保护残疾人在与其他人平等的基础上享有公平和良好的工作条件，包括机会均等和同值工作同等报酬的权利，享有安全和健康的工作环境，包括不受骚扰的权利，并享有申诉的权利；

(三) 确保残疾人能够在与其他人平等的基础上行使工会权；

(四) 使残疾人能够切实参加一般技术和职业指导方案，获得职业介绍服务、职业培训和进修培训；

(五) 在劳动力市场上促进残疾人的就业机会和职业提升机会，协助残疾人寻找、获得、保持和恢复工作；

(六) 促进自营就业、创业经营、创建合作社和个体开业的机会；

(七) 在公共部门雇用残疾人；

(八) 以适当的政策和措施，其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施，促进私营部门雇用残疾人；

(九) 确保在工作场所为残疾人提供合理便利；

(十) 促进残疾人在开放劳动力市场上获得工作经验；

(十一) 促进残疾人的职业和专业康复服务、保留工作和恢复工作方案。

二、缔约国应当确保残疾人不被奴役或驱役，并在与其他人平等的基础上受到保护，不被强迫或强制劳动。

第二十八条

适足的生活水平和社会保护

一、缔约国确认残疾人有权为自己及其家属获得适足的生活水平，包括适足的食物、衣物、住房，以及不断改善生活条件；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进在不受基于残疾的歧视的情况下实现这项权利。

二、缔约国确认残疾人有权获得社会保护，并有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现，包括采取措施：

(一) 确保残疾人平等地获得洁净供水，并且确保他们获得适当和价格低廉的服务、用具和其他协助，以满足与残疾有关的需要；

(二) 确保残疾人，尤其是残疾妇女、女孩和老年人，可以利用社会保护方案和减贫方案；

(三) 确保生活贫困的残疾人及其家属，在与残疾有关的费用支出，包括适足

的培训、辅导、经济援助和临时护理方面，可以获得国家援助；

(四) 确保残疾人可以参加公共住房方案；

(五) 确保残疾人可以平等享受退休福利和参加退休方案。

第二十九条

参与政治和公共生活

缔约国应当保证残疾人享有政治权利，有机会在与其他人平等的基础上享受这些权利，并应当承诺：

(一) 确保残疾人能够在与其他人平等的基础上，直接或通过其自由选择代表，有效和充分地参与政治和公共生活，包括确保残疾人享有选举和被选举的权利和机会，除其他外，采取措施：

1、确保投票程序、设施和材料适当、无障碍、易懂易用；

2、保护残疾人的权利，使其可以在选举或公投中不受威吓地采用无记名方式投票、参选、在各级政府实际担任公职和履行一切公共职务，并酌情提供使用辅助技术和新技术的便利；

3、保证残疾人作为选民能够自由表达意愿，并在必要时根据残疾人的要求，为此目的允许残疾人自行选择的人协助投票；

(二) 积极创造环境，使残疾人能够不受歧视地在与其他人平等的基础上有效和充分地参与处理公共事务，并鼓励残疾人参与公共事务，包括：

1、参与涉及本国公共和政治生活的非政府组织和社团，参加政党的活动和管理；

2、建立和加入残疾人组织，在国际、全国、地区和地方各级代表残疾人。

第三十条

参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动

一、缔约国确认残疾人有权在与其他人平等的基础上参与文化生活，并应当采取一切适当措施，确保残疾人：

(一) 获得以无障碍模式提供的文化材料；

(二) 获得以无障碍模式提供的电视节目、电影、戏剧和其他文化活动；

(三) 进出文化表演或文化服务场所，例如剧院、博物馆、电影院、图书馆、旅游服务场所，并尽可能地可以进出在本国文化中具有重要意义的纪念物和纪念地。

二、缔约国应当采取适当措施，使残疾人能够有机会为自身利益并为充实社会，发展和利用自己的创造、艺术和智力潜力。

三、缔约国应当采取一切适当步骤，依照国际法的规定，确保保护知识产权的法律不构成不合理或歧视性障碍，阻碍残疾人获得文化材料。

四、残疾人特有的文化和语言特性，包括手语和聋文化，应当有权在与其他人平等的基础上获得承认和支持。

五、为了使残疾人能够在与其他人平等的基础上参加娱乐、休闲和体育活动，缔约国应当采取适当措施，以便：

(一) 鼓励和促进残疾人尽可能充分地参加各级主流体育活动；

(二) 确保残疾人有机会组织、发展和参加残疾人专项体育、娱乐活动，并为此鼓励在与其他人平等的基础上提供适当指导、训练和资源；

(三) 确保残疾人可以使用体育、娱乐和旅游场所；

(四) 确保残疾儿童享有与其他儿童一样的平等机会参加游戏、娱乐和休闲以及体育活动，包括在学校系统参加这类活动；

(五) 确保残疾人可以获得娱乐、旅游、休闲和体育活动的组织人提供的服务。

第三十一条

统计和数据收集

一、缔约国承诺收集适当的信息，包括统计和研究数据，以便制定和实施政策，落实本公约。收集和维持这些信息的工作应当：

(一) 遵行法定保障措施，包括保护数据的立法，实行保密和尊重残疾人的隐私；

(二) 遵行保护人权和基本自由的国际公认规范以及收集和使用统计数据道德原则。

二、依照本条规定收集的信息应当酌情分组，用于协助评估本公约规定的缔约国义务的履行情况，查明和清除残疾人在行使其权利时遇到的障碍。

三、缔约国应当负责传播这些统计数据，确保残疾人和其他人可以使用这些统计数据。

第三十二条

国际合作

一、缔约国确认必须开展和促进国际合作，支持国家为实现本公约的宗旨和目的而作出的努力，并将为此在双边和多边的范围内采取适当和有效的措施，并酌情与相关国际和区域组织及民间社会，特别是与残疾人组织，合作采取这些措施。除其他外，这些措施可包括：

(一) 确保包容和便利残疾人参与国际合作，包括国际发展方案；

(二) 促进和支持能力建设，如交流和分享信息、经验、培训方案和最佳做法；

(三) 促进研究方面的合作，便利科学技术知识的获取；

(四) 酌情提供技术和经济援助，包括便利获取和分享无障碍技术和辅助技术以及通过技术转让提供这些援助。

二、本条的规定不妨害各缔约国履行其在本公约下承担的义务。

第三十三条

国家实施和监测

一、缔约国应当按照本国建制，在政府内指定一个或多个协调中心，负责有关实施本公约的事项，并应当适当考虑在政府内设立或指定一个协调机制，以便利在不同部门和不同级别采取有关行动。

二、缔约国应当按照本国法律制度和行政制度，酌情在国内维持、加强、指定或设立一个框架，包括一个或多个独立机制，以促进、保护和监测本公约的实施。在指定或建立这一机制时，缔约国应当考虑与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则。

三、民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应当获邀参加并充分参与监测进程。

第三十四条

残疾人权利委员会

一、应当设立一个残疾人权利委员会（以下称“委员会”），履行下文规定的职能。

二、在本公约生效时，委员会应当由十二名专家组成。在公约获得另外六十份批准书或加入书后，委员会应当增加六名成员，以足十八名成员之数。

三、委员会成员应当以个人身份任职，品德高尚，在本公约所涉领域具有公认的能力和丰富经验。缔约国在提名候选人时，务请适当考虑本公约第四条第三款的规定。

四、委员会成员由缔约国选举，选举须顾及公平地域分配原则，各大文化和各主要法系的代表性，男女成员人数的均衡性以及残疾人专家的参加。

五、应当在缔约国会议上，根据缔约国提名的本国国民名单，以无记名投票选举委员会成员。这些会议以三分之二的缔约国构成法定人数，得票最多和获得出席并参加表决的缔约国代表的绝对多数票者，当选为委员会成员。

六、首次选举至迟应当在本公约生效之日后六个月内举行。每次选举，联合国秘书长至迟应当在选举之日前四个月函请缔约国在两个月内递交提名人选。秘书长随后应当按英文字母次序编制全体被提名人名单，注明提名缔约国，分送本公约缔约国。

七、当选的委员会成员任期四年，可以连选连任一次。但是，在第一次选举当选的成员中，六名成员的任期应当在两年后届满；本条第五款所述会议的主席应当在第一次选举后，立即抽签决定这六名成员。

八、委员会另外六名成员的选举应当依照本条的相关规定，在正常选举时举

行。

九、如果委员会成员死亡或辞职或因任何其他理由而宣称无法继续履行其职责，提名该成员的缔约国应当指定一名具备本条相关规定所列资格并符合有关要求的专家，完成所余任期。

十、委员会应当自行制定议事规则。

十一、联合国秘书长应当为委员会有效履行本公约规定的职能提供必要的工作人员和便利，并应当召开委员会的首次会议。

十二、考虑到委员会责任重大，经联合国大会核准，本公约设立的委员会的成员，应当按大会所定条件，从联合国资源领取薪酬。

十三、委员会成员应当有权享有联合国特派专家根据《联合国特权和豁免公约》相关章节规定享有的便利、特权和豁免。

第三十五条

缔约国提交的报告

一、各缔约国在本公约对其生效后两年内，应当通过联合国秘书长，向委员会提交一份全面报告，说明为履行本公约规定的义务而采取的措施和在这方面取得的进展。

二、其后，缔约国至少应当每四年提交一次报告，并在委员会提出要求时另外提交报告。

三、委员会应当决定适用于报告内容的导则。

四、已经向委员会提交全面的初次报告的缔约国，在其后提交的报告中，不必重复以前提交的资料。缔约国在编写给委员会的报告时，务请采用公开、透明的程序，并适当考虑本公约第四条第三款的规定。

五、报告可以指出影响本公约所定义务履行程度的因素和困难。

第三十六条

报告的审议

一、委员会应当审议每一份报告，并在委员会认为适当时，对报告提出提议和一般建议，将其送交有关缔约国。缔约国可以自行决定向委员会提供任何资料作为回复。委员会可以请缔约国提供与实施本公约相关的进一步资料。

二、对于严重逾期未交报告的缔约国，委员会可以通知有关缔约国，如果在发出通知后的三个月内仍未提交报告，委员会必须根据手头的可靠资料，审查该缔约国实施本公约的情况。委员会应当邀请有关缔约国参加这项审查工作。如果缔约国作出回复，提交相关报告，则适用本条第一款的规定。

三、联合国秘书长应当向所有缔约国提供上述报告。

四、缔约国应当向国内公众广泛提供本国报告，并便利获取有关这些报告的

提议和一般建议。

五、委员会应当在其认为适当时，把缔约国的报告转交联合国专门机构、基金和方案以及其他主管机构，以便处理报告中就技术咨询或协助提出的请求或表示的需要，同时附上委员会可能对这些请求或需要提出的意见和建议。

第三十七条

缔约国与委员会的合作

一、各缔约国应当与委员会合作，协助委员会成员履行其任务。

二、在与缔约国的关系方面，委员会应当适当考虑提高各国实施本公约的能力的途径和手段，包括为此开展国际合作。

第三十八条

委员会与其他机构的关系

为了促进本公约的有效实施和鼓励在本公约所涉领域开展国际合作：

(一) 各专门机构和其他联合国机构应当有权派代表列席审议本公约中属于其职权范围的规定的实施情况。委员会可以在其认为适当时，邀请专门机构和其他主管机构就公约在各自职权范围所涉领域的实施情况提供专家咨询意见。委员会可以邀请专门机构和其他联合国机构提交报告，说明公约在其活动范围所涉领域的实施情况；

(二) 委员会在履行任务时，应当酌情咨询各国际人权条约设立的其他相关机构的意见，以便确保各自的报告编写导则、提议和一般建议的一致性，避免在履行职能时出现重复和重叠。

第三十九条

委员会报告

委员会应当每两年一次向大会和经济及社会理事会提出关于其活动的报告，并可以在审查缔约国提交的报告和资料的基础上，提出提议和一般建议。这些提议和一般建议应当连同缔约国可能作出的任何评论，一并列入委员会报告。

第四十条

缔约国会议

一、缔约国应当定期举行缔约国会议，以审议与实施本公约有关的任何事项。

二、联合国秘书长至迟应当在本公约生效后六个月内召开缔约国会议。其后，秘书长应当每两年一次，或根据缔约国会议的决定，召开会议。

第四十一条

保存人

联合国秘书长为本公约的保存人。

第四十二条

签署

本公约自二〇〇七年三月三十日起在纽约联合国总部开放给所有国家和区域一体化组织签署。

第四十三条

同意接受约束

本公约应当经签署国批准和经签署区域一体化组织正式确认，并应当开放给任何没有签署公约的国家或区域一体化组织加入。

第四十四条

区域一体化组织

一、“区域一体化组织”是指由某一区域的主权国家组成的组织，其成员国已将本公约所涉事项方面的权限移交该组织。这些组织应当在其正式确认书或加入书中声明其有关本公约所涉事项的权限范围。此后，这些组织应当将其权限范围的任何重大变更通知保存人。

二、本公约提及“缔约国”之处，在上述组织的权限范围内，应当适用于这些组织。

三、为本公约第四十五条第一款和第四十七条第二款和第三款的目的，区域一体化组织交存的任何文书均不在计算之列。

四、区域经济一体化组织可以在缔约国会议上，对其权限范围内的事项行使表决权，其票数相当于已成为本公约缔约国的组织成员国的数目。如果区域一体化组织的任何成员国行使表决权，则该组织不得行使表决权，反之亦然。

第四十五条

生效

一、本公约应当在第二十份批准书或加入书交存后的第三十天生效。

二、对于在第二十份批准书或加入书交存后批准、正式确认或加入的国家或区域一体化组织，本公约应当在该国或组织交存各自的批准书、正式确认书或加入书后的第三十天生效。

第四十六条

保留

一、保留不得与本公约的目的和宗旨不符。

二、保留可随时撤回。

第四十七条

修正

一、任何缔约国均可以对本公约提出修正案，提交联合国秘书长。秘书长应当将任何提议修正案通告缔约国，请缔约国通知是否赞成召开缔约国会议以审议

提案并就提案作出决定。在上述通告发出之日后的四个月内，如果有至少三分之一的缔约国赞成召开缔约国会议，秘书长应当在联合国主持下召开会议。经出席并参加表决的缔约国三分之二多数通过的任何修正案应当由秘书长提交联合国大会核可，然后提交所有缔约国接受。

二、依照本条第一款的规定通过和核可的修正案，应当在交存的接受书数目达到修正案通过之日缔约国数目的三分之二后的第三十天生效。此后，修正案应当在任何缔约国交存其接受书后的第三十天对该国生效。修正案只对接受该项修正案的缔约国具有约束力。

三、经缔约国会议协商一致决定，依照本条第一款的规定通过和核可但仅涉及第三十四条、第三十八条、第三十九条和第四十条的修正案，应当在交存的接受书数目达到修正案通过之日缔约国数目的三分之二后的第三十天对所有缔约国生效。

第四十八条

退约

缔约国可以书面通知联合国秘书长退出本公约。退约应当在秘书长收到通知之日起一年后生效。

第四十九条

无障碍模式

应当以无障碍模式提供本公约文本。

第五十条

作准文本

本公约的阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本同等作准。

下列签署人经各自政府正式授权在本公约上签字，以昭信守。

第二节 常用法律法规

Q: 如何去初步了解相关的法律法规?

A: 您可以通过检索相关问题的关键词搜索到关联的法律法规及案例,如“就业”、“工伤”、“教育”。由于各个省市有时会根据地方情况,对全国范围内适用的法律法规制定相应的地方性法律法规,请您依据具体情况查阅。您应尽量选择在专业的法律网站检索,如:

北大法律信息网 <http://www.chinalawinfo.com/>

法律图书馆 <http://www.law-lib.com/>

中国法院网 <http://www.chinacourt.org/>

中国政府法制信息网 <http://www.chinalaw.gov.cn/>

中国普法网 <http://www.legalinfo.gov.cn>

东方法眼 <http://www.dffyw.com/>

中国法律法规资讯网 <http://www.86148.com/>

劳动争议仲裁网 <http://www.chinalabor.cc/>

常用法律法规

《宪法》

《刑法》

《民法通则》

《物权法》

《侵权责任法》

《合同法》

《民事诉讼法》

《刑事诉讼法》

《行政诉讼法》

《婚姻法》

《继承法》

《著作权法》

《专利法》

《商标法》

《残疾人保障法》

《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》

《教育法》

《义务教育法》
《高等教育法》
《职业教育法》
《残疾人教育条例》
《就业促进法》
《残疾人就业条例》
《残疾人就业保障金管理暂行规定》
《劳动法》
《劳动合同法》
《劳动合同法实施条例》
《劳动争议调解仲裁法》
《工伤保险条例》
《社会保险法》
《未成年人保护法》
《老年人权益保障法》
《城市居民最低生活保障条例》
《农村五保供养工作条例》
《社会保障“十二五”规划纲要》
《无障碍环境建设条例》

第三节 部分政府部门和媒体联系方式

残障组织在日常工作中，难免会碰到很多困难，这就需要和相关政府部门积极、理性沟通，有的时候，还需要寻求媒体的帮助。以下为部门政府部门和媒体的联系方式，仅供参考。

1. 部分媒体联系方式：

中央电视台《焦点访谈》 010-68579889-196
中央电视台《第一时间》 010-68550662-201
中央电视台《新闻调查》 010-68579889-198
中央人民广播电台新闻中心 010-68045969
国际广播电台 010-68891000
凤凰卫视 00852-26219888 ， 020-83226110
香港无线电视(TVB) 00852-23359123
香港亚洲电视(ATV) 00852-29928888
南方电视台《今日一线》民生热线 020-83313111
南方电视台都市频道热线 020-61292682
广东电视台新闻热线 020-83357849
上海电视台 021-62565666, 021-63883527, 021-65371688-803
东方电视台 021-58702626
东方卫视 021-62871111
新华社-新闻热线 010-63071111, 010-63073333
中新社 010-68327649
中国互联网新闻中心 010-68326688
光明日报 010-67078608
中国日报 010-64941107
中国青年报 010-64098088
人民公安报 010-67633344
工人日报 010-84111561
法制日报 010-64735588
光明日报 010-67078111
经济日报 010-63559988
广州日报 020-81919191
南方都市报 020-87388888
信息时报 020-34323111

南方日报 020-87360888
南方周末 020-87364207
深圳特区报 0755-83904135, 0755-83518141
深圳晚报 0755-83929999
解放日报 021-63523600, 021-63224259
文汇报 021-64602200, 021-63290613
新民晚报 021-52921234, 021-62475195
新浪网 010-82612286, 010-82628888-5544
搜狐网 010-62726005
中华网 010-85184499-377
人民日报人民网-新闻热线 010-65368383
 华南新闻-读者热线 020-85511187
 华东新闻-电话总机 021-58797777

2. 各省市人力资源和社会保障厅（局）联系方式：

北京市人力资源和社会保障部局，北京市东城区和平里东街 12 号全国人才流动中心，010-64221170、64220319
上海市人力资源和社会保障局，上海市天山路 1800 号 1 号楼，021-62748577
天津市人力资源和社会保障局，天津市和平区建设路 18 号，022-230309180
重庆市人力资源和社会保障局 重庆市渝北区新牌坊一路 1 号，023-86867253
黑龙江省人力资源和社会保障厅，哈尔滨市南岗区中山路 202 号，0451-84628314
吉林省人力资源和社会保障厅，长春市亚泰大街 3336 号，0431-12333
辽宁省人力资源和社会保障厅，沈阳市沈河区中山路 377 号，024-23892330
江西省人力资源和社会保障厅，南昌市省政府大院南一路 10 号，0791-86386225
江苏省人力资源和社会保障厅，南京市北京西路 16 号苏兴大厦 610 室，025-83276098
山东省人力资源和社会保障厅，济南市公和街 9 号，0531-86911155
山西省人力资源和社会保障厅，太原市长风街 30 号省行政办公中心 1 号楼，0351-7676077
安徽省人力资源和社会保障厅，合肥市长江中路 333 号，0551-2643964
河北省人力资源和社会保障厅，石家庄市维明北大街 118 号，0311-88616217
河南省人力资源和社会保障厅，郑州市郑东新区正光路 11 号，0371-69690015
湖北省人力资源和社会保障厅，武汉市武昌区水果湖路 8 号，027-87238798
湖南省人力资源和社会保障厅，长沙市天心区青园路 18 号，0731-84900009

陕西省人力资源和社会保障厅，西安市新城广场省政府办公楼，029-87294688
四川省人力资源和社会保障厅，成都市东二巷 18 号，028-86628319
海南省人力资源和社会保障厅，海口市国兴大道 9 号，0898-65229336
广东省人力资源和社会保障厅，广州市教育路 88 号，020-83332026
贵州省人力资源和社会保障厅，贵阳市延安中路 20 号，0851-5837354
浙江省人力资源和社会保障厅，杭州市省府路 8 号省府大院 2 号楼，0571-87053516
福建省人力资源和社会保障厅，福州市鼓东路 44 号，0591-87559359
甘肃省人力资源与社会保障厅，兰州市广场南路 51 号，0931-12333
云南省人力资源和社会保障厅，昆明市官渡区关上中路 85 号政通大厦一楼，0871-3635363
青海省人力资源和社会保障厅，西宁市五四西路 5 号，0971-12333
广西壮族自治区人力资源和社会保障厅，南宁市星湖路 35 号，0771-5595387
内蒙古自治区人力资源与社会保障厅，呼和浩特市新华大街 63 号，0471-6944976、6944617
新疆维吾尔自治区人力资源与社会保障厅，乌鲁木齐市克拉玛依东路 34 号，0991-4685889
西藏自治区人力资源与社会保障厅，拉萨市城关区北京西路 46 号，0891-6865414
宁夏回族自治区人力资源和社会保障厅，银川市上海东路 40 号，0951-12333

3. 各省市教育厅（局）联系方式：

北京市教育委员会，北京市海淀区北四环中路 267 号，010-96391
上海市教育委员会，上海市大沽路 100 号 3216 室，021-23116650
天津市教委委员会，天津市南开区水上公园北道 50 号，022-83215061
重庆市教育委员会，重庆市江北区北滨一路 369 号，023-63853760
黑龙江省教育厅，哈尔滨市南岗区红军街 75 号，0451-53643879
吉林省教育厅，长春市人民大街 1485 号，0431-82726859
辽宁省教育厅，沈阳市皇姑区崇山东路 46-1 号，024-86905231
江西省教育厅，南昌市红角洲赣江南大道 2888 号江西教育发展大厦，0791-86765000
江苏省教育厅，南京市北京西路 15 号教育大厦 801 室，025-83335807
山东省教育厅，济南市历下区文化西路 29 号，0531-8191663、81916632
山西省教育厅，太原市长风街 30 号，0351-3189314
安徽省教育厅，合肥市金寨路 321 号教科大楼，0551-62826742

河北省教育厅，石家庄市中华北大街 122 号，0311—87064948
河南省教育厅，郑州市郑东新区正光路 11 号，0371-69691666、65908453
湖北省教育厅，武汉市洪山路 8 号湖北省教育厅大楼，027-87328070
湖南省教育厅，长沙市东二环二段 238 号，0731-2202592
陕西省教育厅，西安市长安南路 563 号，029-88668906
四川省教育厅，成都市陕西街 26 号，028-86110612
海南省教育厅，海南省海口市国兴大道九号省政府大楼四楼，0898-65322302，
广东省教育厅，广州市东风东路 723 号，020-37626346
贵州省教育厅，贵州省贵阳市中山西路 43 号，0851-5953608
浙江省教育厅，杭州市文晖路 321 号，0571—88008799
福建省教育厅，福州市鼓楼区鼓屏路 162 号，0591-87822232
甘肃省教育厅，兰州市南滨河东路 571 号，0931—8826049
云南省教育厅，昆明市学府路 2 号 1 楼，0871-5141413
青海省教育厅，西宁市五四西路 35 号二楼，0071-6310576 6330957
广西壮族自治区教育厅，南宁市竹溪大道 69 号，0771—5815000，5324846
内蒙古自治区教育厅，呼和浩特市新城区昭乌达路 27 号，0471-2856709
新疆维吾尔自治区教育厅，乌鲁木齐市胜利路 229 号教育厅机关大楼 812 室，
0991-7606223
西藏自治区教育厅，拉萨市江苏路 29 号 1 号办公楼，0891-6322982
宁夏回族自治区教育厅，银川市兴庆区新华东街 67 号，0951-6031762

第四节 编写机构简介

武汉大学公益与发展法律研究中心（Wuhan University Public Interest and Development Law Institute）

武汉大学公益与发展法律研究中心系武汉大学校级人文社科研究机构，成立于 2007 年 9 月。中心成立的灵感来自于公益法运动、“法律与发展”运动以及东南亚国家的“发展性法律”运动等。本中心挂靠武汉大学法学院。

具有 80 余年历史的武汉大学法学院是中国法学教育与研究的重镇之一。中心研究人员目前全部来自武汉大学法学院。在武汉大学法学院的历史上，全体师生一直坚信法学理论必须与实践相结合，法律诊所教育等实践教学的蓬勃发展即说明了这一点。秉承这种理念与传统，我们创办本中心，以法学为基础，以公益与发展为切入点，提倡并从事跨学科就、从实践出发的研究、有“质感”的研究。机构愿景：为了社会正义、人的尊严以及所有人的自由与幸福。

机构宗旨：关注弱势群体，开展法律赋能，从事有关公益、发展与人权的法律研究、教育和倡导，推动中国公民社会的形成与发展。

机构网址：<http://www.pidli.cn>

英华残障人教育基金会（China Vision）

该基金会于 1999 年在英国成立，创办者是一群关注中国盲人和视障人生存状态的中国事务，残障和媒体方面的专业人士。他们通过以下方式促进中国视障人士的教育和就业机会：建立中英两国个人之间的联系、为中国视障人士提供信息和设备、支持致力于维护中国残障人权利的个人和组织。工作内容包括：帮助内蒙古和山东的视障教师申请英国奖学金；为中国盲人和学校提供盲文和其他英语阅读材料；将英国的闲置设备送给中国视障人士以再利用；扶持中国视障人广播事业的发展；支持和监管为中国农村残障人士服务的“移动咨询中心”；支持一份将世界范围内残障相关文章翻译成中文的网上杂志；为北京的视障摄影师联系组织培训。

机构网址：<http://chinavision.org.uk>

ADI 发展研究所（Able Development Institute）

ADI 发展研究所，发展领域支持性组织，工商注册名“北京大道生明咨询有限公司”。自 2008 年开始融合就业本土探索，致力于可持续发展研究与支持工作，是由法学、哲学、政治学、经济学、社会学、心理学等海内外多学科杰出人才组成的民间智库型团队。面向政府、企业与民间组织提供社会经济等方面的咨询服

务。

机构网址：<http://www.ablechina.org>

亦能亦行身心障碍研究所(Enable Disability Studies Institute)

简称 EDSI，创立于 2009 年 10 月，是一家在北京工商注册的民间机构。EDSI 主要为本土的身心障碍服务机构提供法务以及能力培训等支持，也对与身心障碍社群相关的公共事件发出评论并进行公众倡导，并借助互动网站的运作方式对接线下活动，推动本土无障碍环境的整体改善，最终为了实现中国的身心障碍人群自主生活的目标。

机构网址：<http://www.enablecn.org>

深圳衡平机构 (Equity & Justice Initiative)

衡平机构，简称 EJI，是 2010 年 4 月在深圳设立的一家公益法律机构，致力于在公共健康与残障领域守护和倡导公民权利与尊严。其精神病人权利项目 (MHLP)，致力于在精神卫生领域推动法治，防止滥用精神医学剥夺公民权利，推动“替代性决策模式”转变为“支持性自主决策模式”，消除基于精神障碍的歧视。

衡平机构优先关注精神障碍人士的平等法律人格、自主委托律师的权利、获得法律援助的权利和医疗知情同意权。已实现的法律倡导成就包括：推动《精神卫生法》确立“无危险不强制”的法治原则，以及《刑事诉讼法》确立强制医疗程序中的当事人有权委托法律代表，有权获得法律援助。

机构网址：<http://www.ejicn.org>

精神病人权利网站：<http://www.mdrights.org>

一加一（北京）残障人文化发展中心 (One Plus One (Beijing) Disabled Person's Culture Development Center)

一加一从残障人视角出发，通过提供专业的技术、管理等方面的支持性服务，实践和创新残障人士的职业模式，提升中国残障人士及残障人自助、他助型社会的综合能力，优化社会资源，推动社会对残障人士的接纳，改善残障人士的生活品质，促进其可持续发展。

作为中国本土成熟的 DPO 之一和残障领域独立媒体，该机构在残障人服务、传媒、互联网及非营利等诸多领域实现了零的突破：建立中国第一个由盲人组成的广播制作团队，节目覆盖中国的大部分地区；2008 北京奥运会、2010 广州亚残运会成为中国奥运和亚运会历史上第一个残障注册媒体；开播中国第一个为残

障人服务的类型化网络广播。2009 年加入中国互联网协会，先后获得壹基金、友成企业家扶贫基金会、南都公益基金会、“芯世界”公益创新奖等奖项。
机构网址：<http://www.yijiayi.org>

郑州亿人平 (Zhengzhou YIRENPING Center)

郑州亿人平是一个非营利的公益机构，发起于 2006 年 5 月，致力于通过法律途径、社群动员及公众参与等手法倡导多元文化和平等机会，促使社会更包容、每个人都享有个人尊严及宪法和法律赋予的平等权等公民权利，希望建设一个没有歧视、开放多元、包容共济的法治社会。

郑州亿人平目前涵盖的议题包括健康领域的就业歧视例如乙肝、艾滋歧视等、性别平等、户籍歧视、食品药品安全等四大方面，在国内的政策倡导型 NGO 中处于领先地位。现担任“消除残疾歧视工作组”秘书处，负责工作组日常事务。
机构网址：<http://www.yirenping.org>

武汉在线义工联盟 (Wuhan Online Volunteer Union)

武汉在线义工联是由社会爱心人士共同发起成立的民间组织，由志愿者组成的以救助弱势群体为目的的慈善性、非盈利性民间组织，现属于武汉慈善总会义工部。

武汉在线义工联以“服务社会、传播文明”为宗旨，倡导“参与、互助、奉献、进步”的义工精神。该机构义工已发展至几千人，目前主要针对残障儿童、老年人、癌症病人、贫弱群体开展各种类型的持续性志愿服务活动。

机构网址：<http://www.whygong.com/bbs/>