

残障权利研究与倡导丛书

**EQUALITY, INCLUSION
AND DEVELOPMENT:**

A Rights Advocacy Guide
for Disabled People's Organizations

平等、融合与发展

残障组织权利倡导指南

NOTHING ABOUT US WITHOUT US

主编 张万洪 姜依彤

残障权利研究与倡导丛书

平等、融合与发展

残障组织权利倡导指南

EQUALITY, INCLUSION
AND DEVELOPMENT:

A Rights Advocacy Guide for Disabled People's Organizations

主编 张万洪 姜依彤



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

平等、融合与发展:残障组织权利倡导指南 / 张万洪, 姜依彤主编. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 9

(残障权利研究与倡导丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7874 - 6

I. ①平… II. ①张… ②姜… III. ①残疾人 - 权利 - 国际条约 - 指南 IV. ①D997.1 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 173288 号

· 残障权利研究与倡导丛书 ·

平等、融合与发展

——残障组织权利倡导指南

主 编 / 张万洪 姜依彤

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 芮素平

责任编辑 / 芮素平 尹雪燕

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010)59367156

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16


印 张: 11 字 数: 128 千字

版 次 / 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7874 - 6

定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

撰稿人（以章节为序）：

黄 裔 倪 震 吕 飞 宋 颂 刘佳佳

傅高山 谢 斌 黄思敏

后期统筹：高 薇 谭 琪

编者序

摆在读者面前的这本小书，是一本为残障组织开展残障权利倡导而编写的指南。

最新数据显示，我国约有 8502 万残障者。令人讶异的是，如此数量庞大的群体，却少见于我们的日常生活之中。在平日的大街小巷、地铁、公园里几乎见不到他们，学校里见不到他们，工作场所也很难发现他们的身影。反而在一则又一则遭遇歧视和不公待遇的新闻里，残障者屡见不鲜。残障者在日常生活各个领域内的集体失声，从侧面说明了现有的权利保障体系没有完全惠及他们，而各种歧视残障者的新闻报道则印证了我国残障者生活境况之严峻。

我国于 2008 年批准了联合国《残疾人权利公约》（以下简称《公约》），相应地修改了《残疾人保障法》，并于同年 8 月提交了国家履约报告，标志着残障权利保障迎来了一个新的时期。我国第一部“人权蓝皮书”（《中国人权事业发展报告 No. 1（2011）》）中指出，对残障者的帮助应该逐步从以慈善为主转向以权利为主，将残障者视为权利的主体，而非被保护的客体。除此之外，更需要残障组织（DPOs）依据现有的国际国内法律、政策，开展积极、有效的倡导。在此背景下，亟须为残障组织提供权利倡导所需的理念、知识和技能。这正是本指南编写的初衷和目的。

本指南正文分为三章。第一章采取问答的形式，为读者解读《公约》的背景与原则；作为《公约》亮点之一的“合理便利”，也在这一章中得到了较充分的介绍。在第二章中，我们在问卷和多方征求意见的基础上，选取了五项重要的权利，分别从《公约》的相关规定、国际良好实践、国内现状、行动策略和实例分享五个方面一一展开。第三章则是一些具体的倡导策略、方法和步骤等。

本指南编写项目是由美国律师协会法治项目部中国项目和中国国际民间组织合作促进会资助，由武汉大学公益与发展法律研究中心（以下简称“公益法中心”）实施的。为此，公益法中心邀请国内数位在残障权利研究和倡导领域有建树的青年同道加盟。在编写的过程中，各位作者分工合作，切磋砥砺，坦诚地交换意见，无私地彼此帮助，四易其稿，终成一书。在合作精神严重缺乏的今天，这个项目为中国市民社会提供了一个跨机构合作的典范。

在写作过程中，我们须臾未忘本指南的目标读者。动笔之前，即广发问卷，多方征集意见；初稿草成，即不揣简陋，将其拿到在西安举办的“残疾服务机构法律框架下社会倡导能力建设培训沙龙”上，呈献给西北地区的草根残障组织，请他们试读并提供修改意见。一路走来，我们收到的各种意见真诚而犀利，往往直指要害，一方面使我们汗颜，另一方面又使我们感到庆幸，能够在付梓之前不断修改完善。相传唐朝诗人白居易每作一首诗就念给老年妇女听，不懂就改，力求做到老妪能解。我们不敢以诗人自居，也无意将残障组织的朋友们贬为村夫野妇，但香山居士为读者着想的态度，我想我们是尽力效仿了。

我们还多次召开编写会、审稿会。在历次会议上，马阳、王永梅、张巍、谭琪、李重伟等朋友，从篇章结构到遣词造句，都给了我们许多意见和建议，使我们受益匪浅。公益法中心的黄钟为本指南绘制了插图，刘晗煦和高薇提供了必要的校对工作。凡此种种，我们铭感于心，在此一并感谢。

需要说明的是，在用语上，对于“persons with disabilities”，究竟是称其为“残障者”，还是“（身心）障碍者”，各位作者并未达成一致意见。我们在统稿时，对于国际公约、法律法规、政府文件等使用“残疾”字样的，仍予以保留沿用；而在其他行文时，则多使用“残障者”。不管用什么指称，我们均认可并支持：环境障碍和社会态度是阻碍伤残者在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的重要原因。望读者细察之。

在中国，权利倡导不易，残障权利倡导则更是歧路多艰。谨以此指南，为中国的残障权利倡导运动，尽一份绵薄之力。

是为序。

张万洪 姜依彤

2013年10月22日

目 录

第一章 《残疾人权利公约》与残障权利倡导	001
第一节 《残疾人权利公约》解读	001
第二节 残障概念的演变	003
第三节 《公约》中的原则	005
第四节 合理便利	010
第二章 几项重要的残障权利	016
第一节 教育	016
第二节 工作和就业	039
第三节 社会保障	057
第四节 独立生活和融入社区	085
第五节 无障碍	098
第三章 残障权利倡导的策略	115
第一节 倡导的概念及重要性	115
第二节 倡导的方法及角色	116
第三节 倡导议题的选择	118
第四节 制订倡导计划的四个步骤	121
第五节 倡导的原则	123

附 录	127
附录一 《残疾人权利公约》中文版	127
附录二 常用法律法规	158
附录三 部分政府部门和媒体联系方式	161

第一章 《残疾人权利公约》与 残障权利倡导

第一节 《残疾人权利公约》解读

一 背景

《残疾人权利公约》（以下简称《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，广泛地包括了现有的国际公约已确立的公民各项政治、经济、社会及文化权利，并明确了残疾人应当与他人平等地享有《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范式性转变。

二 《公约》与我们

国家批准《公约》以后，应当做什么？

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、切实地享

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，监督和确保各级政府、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。最后，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”规划中，决定推进无障碍设施建设以及提升残疾人使用公共设施的标准，同时在《中国儿童发展纲要》（2001~2010年）里确认了“儿童优先”原则，《未成年人保护法》中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。

国家批准《公约》后，我们可以做什么？

与上述国家义务相对应。首先，我们可以根据《公约》的精神，向国家提出相应的立法建议，或是针对相应法律法规提出修改的建议，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、人力资源和社会保障局等），若发现其有歧视残障者的行为，可以向其上级主管机关投诉，或在社会中做倡导。最后，我们可以根据服务对象的具体需求，提出残障者群体所需要的通用设计、无障碍环境或合理便利（例如，可以提出改良现有的不合理的盲道），或向有关部门要求经费，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

一 “残废”、“残疾”和“残障”的区别

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，残障被视为自身的悲剧（如有些地区基于封建迷信甚至会认为残障是由上辈子造孽导致的）和残障者自身的过错。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”对残障者的不解和恐惧。在这样的社会背景中，残障者往往会被当成异类并且遭到隔离。“残废”一词所体现的是对残障者的极度歧视和污名。

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，残障被视为一种疾病和缺陷。社会对这种残障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，残障者不被认为是“废”的，也不必被隔离。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“健全人”更多的努力，以克服自身的缺陷，才能获得相同的成就。这种对待残障者的态度，就是我们所称的“个人模式”。社会所扮演的角色，是将残障者作为需要保护、同情和怜悯的对象，并尽可能通过救助和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，往下审视残障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”一词仍然带有对残障者的歧视。

残障。这是目前建议使用的表达。我们认为，“残障”是一个演变中的概念，由两部分构成。“残”是指被认为的残障者在身体或心理上与他人不同的特质（或损伤）。“障”是障碍，包括社会对于残障者的不公平的态度和环境障碍等。这些障碍最终阻止了残障者在与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、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。这种对待残障者的态度就是我们所称的“社会模式”。

二 使用“残障”一词是我们的终极目标吗？

不是。虽然“残障”一词的使用及其所代表的“社会模式”已经能够在一定程度上促进身心有障碍的人的平等权利，但这仍是不够的。每一个身心有障碍的人都有自身的特质，各不相同。因此，人为地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。

在“社会模式”的框架下，残障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虑。所以身心有特质的人不再需要通过“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，并改变人们有偏见的态度，来移除这些障碍，以保证他们平等权利的实现。

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，导致他们无法与他在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。

一 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（原则一）

如何理解“个人自主”？

个人自主，是指个人在法律的框架下依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

有听力或视力障碍的孩子，他们有权决定自己在普通学校或特殊学校就读。若他们所在的地区没有普通学校，或普通学校没有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。

二 不歧视（原则二）和机会均等（原则五）

如何理解不歧视和机会均等？

在《公约》的框架下，“歧视”主要分为以下三种情况。

（一）直接歧视

即人为地将人分为“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”处于劣势。

以《公约》第二十七条的工作和就业为例。例如，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，机会一边倒地偏向“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。

（二）间接歧视

即一条规则看似对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，这条规则使更多的残障者处于不利的地位。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地面向所有人的。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。

（三）拒绝提供合理便利（具体参见后文）

三 充分和切实地参与和融入社会（原则三）

如何理解“充分和切实”？

对应《公约》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”。即在法律框架内，只有当一个人能够自由地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，一名残障者，已经平等地获得了教育、就业等各方面的权利。但此时，他想去参加一个选秀节目，却因身体残障被拒。那么，虽然他在其他方面已经充分地参与和融入了社会，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，而是尽可能地在社会生活的每一个方面消除残障者可能面临的障碍。

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（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）

如何做到“尊重差异”？

首先，在《公约》的“社会模式”框架下，残障者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，尽可能地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其带来障碍，则社会没有做到“尊重差异”。以《公约》第二十四条的教育权为例，为智力发展缓慢的孩子制订特别的教学计划，以确保孩子可以依自己所能适应的节奏，轻松而愉悦地获得与其他孩子一样的教育，这就是“尊重差异”的体现。

五 无障碍（原则六）

什么是无障碍？为什么无障碍环境如此重要？

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。其次，信息上的无障碍。例如，公共信息平台，尤其是和残障者有密切关系的公共信息平台，都应有符合残障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