
通过立法
实现
残疾人
就业机会均等

指南



版权©国际劳工组织 2004 年

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。但是，可以在未经授权的情况下复制国际劳工局出版物的简短摘录，条件是要注明摘录出处。如要获得复制或翻译权，则应该向国际劳工局出版局（权利和许可部）提出申请，地址：瑞士日内瓦 CH-1211 号，邮编：22。国际劳工局欢迎提出申请。

在英国向版权许可处（地址：伦敦托特汉姆法院路 90 号，邮政编码：W1T 4LP [传真：(+44) (0)20 7631 5500；电子邮件：cla@cla.co.uk] 注册的、在美国向版权许可中心（地址：马萨诸塞州丹佛市罗斯伍德路 222 号，邮政编码：01923 [传真：(+1) (978) 750 4470；电子邮件：info@copyright.com] 注册的或在其他国家向关联的复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户，可以根据为此向他们颁发的许可进行复制。

ISBN 92-2-518035-7

2004 年第一次出版

劳工局出版物中所使用的称号符合联合国惯例，并且对其中材料的陈述并不意味着国际劳工局对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位或其边界划定发表的任何意见。

对已署名文章、论文和其他稿件中所表达意见的责任完全在于它们的作者，且出版物并不构成国际劳工局对其中所表达意见的认可。

对公司名称和商业产品及过程的引用，并不意味着国际劳工局对它们的认可，没有引用某个公司、商业产品或过程并不是标志着国际劳工局的不赞成。

可以通过主要书商或劳工局驻许多国家的当地办事处，或直接从国际劳工局（瑞士日内瓦 CH-1211 号，邮政编码：22）劳工局出版处获得劳工局出版物。新出版物的目录或清单可以从以上地址或通过电子邮件：pubvente@ilo.org 免费索取。

访问我们的网站：www.ilo.org/publns

在瑞士创造和照相排版
在瑞士印制

SCR
ICO

前言.....	V
1. 指南的目的及依据	1
1.1 全球残疾人.....	1
1.2 使用指南	1
2. 残疾人立法的目前趋势	5
2.1 劳工组织公约和建议	5
2.2 残疾是一个人权问题	6
2.3 非歧视原则	7
2.4 残疾在立法中的定位	7
2.5 残疾的概念	10
2.6 立法对残疾的定义	11
2.7 平等原则	12
2.8 社会政策和积极行动	14
2.9 残疾和性别	15
3. 无歧视立法	17
3.1 残疾在立法中的地位	17
3.2 残疾人法律的范畴	17
3.3 不同形式的歧视	18
3.4 合理变通	20
3.5 转移举证责任	22
4. 按比例就业	23
4.1 按比例就业－征税计划	23
4.2 无有效制裁的约束性按比例就业	25
4.3 以建议为基础的非约束性按比例就业	26
4.4 落实按比例就业	26
4.4.1 什么样的残疾人应该成为按比例就业的对象	26
4.4.2 如何确定哪些残疾人符合按比例就业资格?	27

4.4.3 按比例就业应该特别照顾某些残疾人吗?	28
4.4.4 按比例就业是按标准比例还是按不同的比例?	29
4.4.5 适当比例是多少?	30
4.4.6 应该包括中小企业雇主吗?	30
4.4.7 按比例就业是否应该同样适用于公营部门和私营部门? ...	31
4.4.8 应该向雇主提供何种选择?	32
5. 实施计划	33
5.1 信息作用	33
5.2 就业支助措施	33
5.2.1 与工作有关的特殊设备的提供	34
5.2.2 与日常生活相关的特殊设备的提供	35
5.2.3 交通设施的提供	35
5.2.4 财政支助	36
6. 起草法律和政策	39
6.1 向社会合作伙伴和民间社会咨询	39
6.1.1 咨询残疾人组织	39
6.1.2 咨询雇主和雇主组织	41
6.1.3 咨询工人和工会	41
6.1.4 咨询服务提供者	42
6.1.5 咨询其他有关当事人	42
6.2 咨询过程本身	43
7. 实施法律	47
7.1 法律实践	47
7.2 根据法律维护权利	48
7.3 加强司法机制	49
7.4 行政执法机构	50
7.4.1 专门调查机构	50
7.4.2 人权、机会均等或残疾事务委员会	51
7.5 其他做法	52
7.5.1 合同服从制	52
8. 要点总结	55
参考资料	57



长期以来，人们一直认为残疾人失业和未充分就业与残疾人的身体和智力缺陷密切相关，是残疾人身体和智力缺陷不可避免的结果。但现在人们开始认识到，残疾人所面临的许多不利条件和他们经常受到排斥的原因不是因为个人机能缺陷，而是由于社会对这种机能缺陷反应的结果。各种法律和政策也是这种反应的一部分。

现在，残疾问题越来越多地被视为是人权问题，以人的尊严概念为中心的人权法律的基本理念是人人拥有平等权利，特别是完整和体面生活的权利。它反映了一个简单而同时又至关重要的一个概念，即每个人都是人。与个人权利相吻合，国家有义务保护、尊重和履行人权。这种重新评价正在促使国际和国内法律发生重大转变。现在，人们普遍认为，必须通过各种一般性法律和专门法律、政策和方案，保护和促进残疾人的人权。

本指南反映了对残疾作为一个人权问题的重新评价。作为国际劳工局“残疾人就业：法规的影响”项目的一部分，制定本指南的目的是供决策者和立法起草人使用，以便协助提高与残疾人培训和就业有关的国内法律的效率。该项目由爱尔兰政府提供资金，目的在于以制定新法律或修订现行法律的方式，或通过制定条例和政策实施法律，提高选定国家的政府实施有效的残疾人就业立法的能力。除了对关于法律及其效率的资料进行汇编之外，该项目还为选定国家的政府提供技术援助，帮助它们对其国内法律进行必要的改进。本指南草案将用以支持这种技术咨询角色的工具，并可供所有参与国使用。

荷兰马斯特里赫特大学马斯特里赫特欧洲跨国法律研究所(METRO)莉莎·沃丁顿博士和阿尔特·亨德里克斯博士为编写本指南；国际劳工局社会对话、劳工法和劳工管理方案简·霍奇斯为指南的起草工作提供了宝贵的资料和意见；爱尔兰都柏林市拉拉欣的波林·康罗伊博士为指南提供了方便国际读者的版本；国际劳工局

残疾专家 布拉·佩里和鲍勃·兰森在指南的最后阶段提出了深刻的意见和建议；约安·贝克尔在敲定指南文本过程中极为注意细节；国际劳工局技能和就业能力司芭芭拉·穆雷为编辑指南和整个过程的协调做了大量的工作，特此衷心致以谢意。

简·斯图尔特

司长

国际劳工局技能和就业能力司

指南的目的及依据

1.1 全球残疾人

全球有 6 亿多人患有这样或那样的身体、感官、智力或精神缺陷，约占全世界人口的百分之十。每个国家都有残疾人，其中三分之二以上的残疾人生活在发展中国家。

在全世界无论任何地方，残疾、贫穷和排斥之间都存在着无可争议的联系。拒绝残疾人就业机会均等成为残疾人群体许多成员贫穷和受到排斥的根本原因之一。有充分证据表明，在劳动力市场和其他地方，残疾人比非残疾人更容易遇到不利条件、受到歧视和排斥。正是由于遇到这些经历，残疾人受失业影响的比例大大高于常人。即使能够找到工作，也是在正规劳动力市场之外，从事报酬少、技术含量低的工作，很少或根本没有机会获得升迁或其他形式的职业前途。残疾雇员经常往往不能够充分就业。

随着国家的不同，各国提高残疾人在劳动力市场中机会均等的最适当法律以及实施这些法律的政策也各不相同。每个国家都有一定限度的酌处权，评估什么样的法律和政策最满足其具体国情和残疾人的需要。法律和文化传统及财政资源等因素将会对立法产生影响。在起草有关残疾人的法律时，还应该注意其他法律，特别是所使用的术语、所确定的标准、适用范畴和执行机制，以便于实施和遵守。

国际人权法、国际劳工局国际劳工标准和许多国家的劳工法均赋予国家如下职责，采取一切必要措施，利用一切可以利用的资源，确保所有残疾人享有在劳动力市场机会均等的权利。这就要求各国采用国家战略，逐步实现这一权利所体现的一切愿望，正如国际和区域条约、公约或盟约等文书所规定的那样，这种战略本身要符合国际人权和劳动法规定。它不仅适用于经济衰退时期，同样适用于经济增长时期。

1.2 使用指南

本指南是由一系列建议和说明性文本组成，目的在于为国内或联邦残疾和劳工立法起草人提供帮助。另外，指南还适用于那些以推动男女残疾人就业机会均等为目的的其他相关机构和管理当局。在指南起草过程中，我们参考了国际劳工组织在这一领域中的劳工标准、现有国际劳工组织劳工立法指南¹以及其他有关的国际劳工

¹ www.ilo.org/ifpdial。

和人权文书。指南对可以用来实施这些法律的一系列政策措施进行了描述和分析，并且讨论了将残疾人权利列入工作领域范围的问题。指南可以用作评价机会均等国家战略要素的工具，并且可以用于国家一级进一步讨论和辩论。指南还可以作为一种标尺，衡量各国为实施这法律所采用的不同国内法律和政策是否符合国际人权和劳工法律的规定。

在第2部分，指南介绍了作为立法依据的各种指导原则和概念，并对术语进行了说明。在第3和第4部分，指南分析了用于推动残疾人在公开就业市场就业的法律和政策的主要类型，而第5部分则以实施措施为中心。第6部分讨论了在通过或修订立法和政策以推动残疾人就业机会均等之前应该进行的协商过程。第7部分对推动残疾人就业机会均等法律的执法问题进行了分析。第8部分对指南介绍的要点进行了总结。





备注

[illegible]



备注

[illegible]

2.1 劳工组织公约和建议

国际劳工组织（简称“劳工组织”）是专门致力于保证所有地方的劳动条件公平和体面的一个联合国专门机构。劳工组织主要是通过国际劳工公约和建议，制定标准的方式履行其使命。自第二次世界大战结束以来，推动就业机会均等是成为劳工组织的主要目标。这是由于1994年国际劳工大会通过的《费城宣言》导致的结果，该宣言规定：“全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展……。”²

在1944年早期的一份关于包括职业培训和职业指导在内的就业服务问题的建议中，³劳工组织建议，残疾人应该尽可能在同样条件下与其他人一起培训，并且应同工同酬，培训应该继续进行直到残疾人在其接受培训的行业或职业中能够获得就业为止。劳工组织呼吁残疾职工就业机会均等，并且呼吁推动患有严重残疾人的工人就业的积极行动。待遇平等原则在该建议的早期文本中也有体现。

通过其标准制定工作及其独特的监督系统，劳工组织为推动就业机会均等做出了重大和连续性的贡献。其中的例子包括：关于同工同酬问题的劳工组织第100号公约（1951年）、关于（就业和职业）歧视问题的劳工组织第111号公约（1958年）和关于（社会保障）待遇平等问题的劳工组织第118号公约（1962年）。在这些标准中，并非所有标准都明确提到残疾人问题，最突出的例子就是第111号公约，它没有将残疾问题列入免遭歧视的理由清单。1955年关于残疾人职业康复问题的第99建议书对残疾人问题做出了明确的规定，要求采取特殊支助措施，为残疾人融入劳工市场提供便利。

1983年，在《关于残疾人的世界行动纲领》通过一年后和“国际残疾人年”两年后，劳工组织通过了关于残疾人职业康复和就业问题的第159号公约和第168号建议书。第159号公约要求批准国制定一项基于残疾职工和普通工人机会均等的国家政策，尊重残疾男女机会均等和待遇平等原则，采用积极措施，有效执行这些原则。强调充分参与职业康复定义中得到体现——“使残疾人能够获得和保留就业并在就业中取得进展，从而推动残疾人融入或重新融入社会”⁴。

² 《国际劳工组织宗旨与目的宣言》。劳工组织章程的附件。

³ 第71号建议书《就业建议书（战争向和平过渡）》，1944年。

⁴ 劳工组织第159号公约，第1.2条。

从此以后，劳工组织一直通过其残疾方案，积极参与推动残疾人就业机会均等。例如，关于促进就业和失业保护问题的劳工组织第168号公约（1988年）就载有明确条款，禁止因为残疾理由歧视残疾人（第6（1）条）。最近的劳工组织相关倡议有《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》（1998年）和《国际劳工组织工作场所残疾管理行为守则》（20年）。

2.2 残疾是一个人权问题

长期以来，残疾主要被作为一个社会福利问题对待。这反映了人们普遍坚持的一种观念，即残疾人需要照顾和帮助，不能而且无法自己生活。因此，残疾人被看作是社会福利的对象，而不是其自有权利主体，更不用说充分享有工作权的权利了。由于处于社会边缘，不被重视及诸多偏见，残疾人无法充分享有人权，包括体面工作的权利。

20世纪40年代中期至20世纪60年代晚期通过的人权宪章和公约（如1946年的《联合国世界人权宣言》、1966年的《联合国经济、社会、文化权利盟约》和1966年的《联合国公民和政治权利盟约》）都没有明确提到残疾人问题。只是从20世纪70年代起，人们才开始觉察到残疾人所面临的不利条件、他们遇到的社会排斥和对他们的歧视已经成为一个人权问题。20世纪80年代以来所通过的一些人权宪章、公约和倡议中明确提到残疾人问题以及联合国和欧洲委员会等组织通过数量越来越多的专门（通常不具约束力）文书，就是对从社会福利做法向以人权为基础的做法转变的反映。这些文书包括1992年的《欧洲委员会残疾人康复一致政策》和1993年《联合国残疾人机会均等标准规则》。

2001年12月19日，联合国大会通过了第56/168号决议，设立“一个特设委员会，开放供联合国所有会员国和观察员参加，以便根据社会发展、人权和非歧视领域工作所采用的整体办法，并考虑到人权委员会和社会发展委员会的各项建议，审议关于促进和保护残疾人权利和尊严的全面和综合国际公约的建议”。根据该特设委员会在2003年6月其第二次会议上的建议，大会做出了制定该项公约的决定。

随着修改现有人权文书以便列入残疾人权利问题和通过针对全面和残疾人问题的新文书数量的增加，在区域和国家一级也发生了

从社会福利向人权法律做法的类似转变。

2.3 非歧视原则

这种新做法的要素之一就是**通过非歧视法律和政策**，表明一个原则，残疾人是与生俱来平等的人，并因此享有平等待遇和平等机会的权利，特别是在就业方面。非歧视法律可以采取不同的形式，并且可以有不同的关注焦点。

- ▣ 非歧视法律可以防止残疾人在各种领域受到不平等的待遇，如就业、交通和获得服务或住房，或就业和职业培训。
- ▣ 非歧视残疾人可以作为禁止歧视的若干理由之一，如种族或宗教理由等。
- ▣ 非歧视法律可以有助于提高对参加劳动力性别层面的认识。
- ▣ 非歧视法律可以对残疾人和非残疾人之间待遇平等条款做出规定，例如通过对必须调整、改造或采取变通措施提供适合残疾人的工作环境等条款做出规定。

2.4 残疾在立法中的定位

各国政府有权选择如何确定残疾在其法规中的位置。它们可以决定采取“双轨做法”，也可以有两种或多种定位，对残疾人条款做出规定。

宪法是最高级别的立法。如果宪法中载入残疾人条款，这可以反映国家对残疾人问题的重视程度。这些条款可以规定残疾人的根本权利，对残疾人的基本权利做出具体规定，制定团结或司法原则，或者对防止歧视的手段做出保证，或将以上方面结合起来。

国家宪法通常是国家的最高法律，对国家所有管理当局都具有约束力，包括立法机关、行政机关和司法机关。因此，法律、政策和判例法应该符合宪法的规定。有鉴于此，应该特别注意通过宪法条款来推动残疾人就业机会均等问题。

许多国家都在宪法条款中提到残疾人问题。这些国家包括：巴西、柬埔寨、加拿大、中国、埃塞俄比亚、 济、德国、蒙古、塞舌尔、斯洛文尼亚、南非、苏丹、坦桑尼亚和乌干达。

宪法条款发出了关于残疾人在国家法律秩序中地位问题的重要信息，并且设法保证其他法律及政策要符合宪法之规定。与人权法律一样，它们首先力图调整国家与个人之间的关系。在不同的场合不同的时间，宪法赋予个人对国家或其他非公当事人对簿公堂的权利。宪法权利的可执行性和效力取决于宪法的措辞和一个国家的法律文化和制度。

在宪法中专门提出有关残疾人的条款将会对残疾人的权利提供重要的保证。宪法条款通常可以分为三类。

- 首先，国家宪法可能要求国家解决残疾人的需要和 / 或采取特殊措施促进残疾人融入社会。

例子包括中国、马拉维、斯洛文尼亚和南非宪法。

中华人民共和国 1988 年宪法第四十五条规定国家有义务“帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民”，并赋予所有公民在“……丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。

马拉维宪法第十三条规定，国家有义务通过和实施各项政策和立法，确保残疾人的公平就业机会，并增加残疾人获得公职和尽可能充分参与马拉维社会所有领域的机会。

南非宪法第九条规定，“……促进实现平等、立法和其他措施，保护或促进那些受到可能采取的不公平歧视之损害的人或各类人的权利”。

斯洛文尼亚宪法第五十二条第一款规定向残疾人提供保护和保证职业培训。坦桑尼亚联合共和国（坦桑尼亚大陆）宪法第十一条规定，“国家当局应对在年老、疾病或残疾以及其他丧失劳动能力的情况下实现工作权利、自我教育和社会福利的权利做出适当规定”。

- 其次，国家宪法可以禁止以残疾人为理由进行歧视。

例子包括巴西、加拿大、 济、德国和乌干达宪法。

巴西联邦共和国宪法第七条明确禁止在用聘残疾人或付给残疾人报酬方面进行任何类型的歧视。

在加拿大，1982 年《加拿大权利和自由宪章》第十五条规定，“法律面前，人人平等，并且有权享有法律的同等保护和同等权益，不受歧视，特别是不受基于种族、国家或民族血统、肤色、宗教、性别、年龄或精神或身体残疾的歧视”。

1997 年 济宪法（修正法）第三十八条规定，“任何人不得因为包括……残疾在内的实际或假定的特征或情况之原因，直接或间接受到不公平的歧视……”。

乌干达宪法第二十一条规定，除其他理由外，任何人不得因为残疾之原因而受到歧视，且第三十二条第一款规定，国家应对由于残疾而处于社会边缘的群体采取有利的积极行动。

▣ 第三，宪法可以设立监督落实宪法权利的监督机构，如监察员协会和人权委员会。

南非宪法就是一个例子，它设立人权委员会，(a)促进尊重人权和人权文化；(b)促进人权保护、发展和实现；和(c)监督和评估共和国内遵守人权的情况。(第181(1)和第184条)

*民法和劳动法*条款对各种与残疾人权利有关的法律做出了有效定位，因此也成为本指南的中心内容。这些法律可能是以非歧视法律的形式出现（见第3部分），也可能是以授予就业权利的法律形式出现，如按比例就业法律（见第4部分）。该法对它的适用范围做了详细规定，提供了准确的定义（例如，什么样的行为构成歧视性做法，或什么人从按比例就业条款中受益），对有关于举证责任的问题（经常因为受害人被认为受到歧视而减少了这一责任）也有具体规定，而且还对有关执法问题做了规定。

刑法，涉及到罚金和徒刑问题，只有在能够证明被告人（如雇主）有意歧视的情况下才能起作用。这些条款在赋予残疾雇员权利方面不是特别有效，因为必须证明雇主有意歧视。在实践中，要做到这一点是很难的，因为人们经常是在没有任何敌意的情况下歧视残疾人的。但这些条款可以发出信息，起到强有力的劝阻作用。

关于社会问题的刑事定罪，每一种国内制度都有其自己做法。在刑法中禁止以残疾为理由进行歧视的国家包括芬兰、法国、卢森堡和西班牙。⁵除卢森堡外，这些国家还在其立法的其他部分引进了禁止歧视条款。

例如：

在法国《刑法》第225条第1款，禁止在招聘、制裁、解聘、开展任何特定经济活动、业务活动和提供商品和服务过程中以残疾为理由进行歧视。对于违反此规定的，处以两年有期徒刑和一定数量的罚金。

⁵ T·德吉内尔和G·奎因（2002年）《对国际、比较和区域残疾人法律改革的调查》。2002年6月11-14日在墨西哥城保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约专家组会议上发表的论文。

一些国家通过民法和劳动法条款对残疾人问题做出规定，而不是通过刑法条款，包括这些法律中的刑事处罚或行政处罚条款。采用这种立法的国家包括澳大利亚、香港、中国、毛里求斯和菲律宾。这些处罚涉及到歧视和煽动歧视、骚扰、嘲弄或严重轻视等问题。

提示



民法或劳动法中关于残疾人就业相关权利的条款可能会对残疾求职者和职工的就业机会产生最大的实际影响。



有充分理由将残疾问题列入国家宪法，包括规定国家必须满足残疾人需要的条款和禁止歧视的宪法条款，并且确保通过监督机构实现司法公正。除了反映国家重视残疾人关切的程度之外，另外作为国家最高法律，宪法条款要为国内的其他法律和政策规定一个标准。



但宪法条款本身的影响有限。这是因为它们往往不提供实质性的权利，因此不能在法庭上作为援用依据；这些条款通常比较宽泛，而且没有精确的定义，因此判断的随意性比较大；而且还因为宪法条款强调的是国家和国家实体的责任，而没有强调私营部门的责任。



刑法关于非歧视的条款可以用来补充公法、私法和劳动法中的非歧视条款，但不应视为对这些条款的替代。

2.5 残疾的概念

在制定立法消除残疾人遇到的不利条件、废除他们在社会中遇到的排斥机制和提高他们均等就业的机会时，会遇到如何界定立法受益人的问题。换句话说：什么样的情况构成残疾问题？

在本文的讨论中，可以分为两种对立观点。一方面，有些人只把残疾问题看作是残疾人自己的问题，而很少注意或根本没有注意到其所处在的自然环境或社会环境。这种观点被称为残疾的个人或医疗模式。另一方面，有人将残疾人视为社会构造的一部分：由于自然环境和社会环境没有考虑到某些个人和团体的需要而造成的残

疾问题。根据这种残疾人社会模式，是社会造成了残疾人问题，因为社会接受一种关于身体和精神健全人的理想化标准，并根据这种标准组织社会。

例子：

根据残疾个人模式，活动机能受损的人因为个人的某种缺陷而被视为残疾。残疾人可以通过接受医疗或医务辅助治疗，利用轮椅或拐杖等医疗或医务辅助设备，尽量克服由此带来的机能性限制。根据残疾人社会模式，应该将活动机能受损问题，放在周围社会和环境对待，减少或克服活动机能受损而受到的限制和参与限制，意味着要消除社会障碍，确保建成的环境为无障碍环境。

提示



事实证明，根据立法宗旨的不同，无论是残疾人社会模式还是个人模式，概念都各有利弊。个人或医疗模式可能在康复医学和社会保障法律等领域特别有用，而社会模式则可以作为手段解决排斥、不利条件和歧视这类根源问题。社会模式认识到，一个人是否能够被视为残疾人，答案与文化、时间和环境等因素存在着必然联系。

2.6 立法对残疾的定义

残疾的定义决定什么样的人可以被视为残疾人并因此受到有关立法的保护，但随着具体法律或政策所追求的目标的不同，残疾的定义也各不相同。因此，没有单一的残疾定义能够适用于所有劳动和社会立法。以下是对残疾的两种不同定义做法：

- 以狭义、可识别的受益人群体为目标的定义。如果制定法律的目的是为残疾人或残疾人的雇主提供财政或物质支助，那么就应该使用这种定义。因此，有限的、与机能缺陷有关的残疾定义（个人模式）能够确保那些最需要支助的人成为支助对象。
- 以禁止因残疾为理由进行歧视为目标的广义定义。这种对被保护群体的广义定义（社会模式）应该用于禁止歧视法律，因为有许多人，包括轻度残疾人、与残疾人有关的人和被错误认为有残疾的人，都可能受到基于残疾所带来歧视的影响。

例子：

在澳大利亚，1992年《残疾歧视法》适用于目前存在的、或先前存在但现已不存在的、或今后可能存在的或归因于某个人的残疾。

在中国，1990年《中华人民共和国残疾人保护法》将残疾人定义为：“……有视力、听力、语言或身体残疾、智力残疾、精神失常、多种残疾和/或其他残疾的人”。

在德国，《社会法》第9卷将残疾人定义为身体机能、精神能力或心理健康极有可能不符合其所应达到的年龄条件且因此致使参加社会生活受到限制达6个月以上的人。

在印度，1995年《残疾人（机会均等、权利保护和充分参与）法》将残疾定义为失明、视力低下、麻风病愈后、听力损伤、行动不便、智力迟钝和精神疾病，而残疾人则被定义为“经医疗机构认定患有任何残疾不少于百分之四十的人”。

南非《平等就业法》将残疾人定义为“有长期或经常性身体或精神机能障碍，严重限制其获得就业或在就业中获得提升机会的人”。

英国1995年《残疾歧视法》适用于过去或现在有身体或精神机能障碍并对其开展日常活动的能力产生严重和长期不良影响的人。在随后的修正案中，又增加了有严重毁容的人和患有艾滋病毒/艾滋病的人。

用于描述残疾的词汇：在许多国家有关法典的法律中，用于描述残疾人的词汇多种多样，包括“残废的”、“有生理缺陷的”或“智力迟钝的”等。许多人认为这些词汇具有冒犯性。因此，立法应该使用与尊重人的尊严相符的词汇——如“残疾人”或“丧失能力的人”。

提示



所使用的残疾定义应该反映残疾人可能受到个人和环境障碍，无法进入公开就业市场的真实情况。

使用的词汇应该精心挑选，避免语言被视为具有冒犯性。

2.7 平等原则

平等原则与人类尊严概念密切相关。它为所有人类（无论在身体、精神和其他方面存在什么样的差别）都具有同等价值和重要性的理念提供了依据。每个人都有权且应该获得同等关注和尊重，或者正如《世界人权宣言》（1948年）第1条所规定的那样：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。……”。国际劳工组织《费城宣言》申明，全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和

机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展。这就意味着所有男女都应该有平等的机会，并且应该获得平等参与社会的机会，包括参与劳动力市场的机会。所以，应该忽略差别吗？不应该，相反，人们普遍认为，应该区别对待与他人存在差别并因此处于不利地位的人，从而改善他们所面临的、由这些差别所引起的不利条件。

因此，可以在法律中以多种方式来定义平等原则及其必然结果，即禁止歧视。

形式平等

在形式平等做法中，处境相同的人应该获得同等待遇。这种做法经常忽略个人和有关联的各种差别和不利条件，就好象它们互不相关一样。一视同仁，但对做出变通或调整没有提出要求。因此，这种做法无法满足某些残疾人的支助需要。

机会均等

另一种可以使平等概念化的方式是通过机会均等。这种概念提供平等机会，但不必是平等结果。用这种方式来看待平等，个人和群体差别的重要性会得到公认，而且会考虑到残疾人可能遇到的、制约其参与社会的外部障碍。墨守成规的观念和结构性障碍都被视作充分参与的障碍。按照这种做法，如果墨守成规的观念成为行动依据，则会忽略残疾问题，如果社会或现有环境需要推动残疾人进入和融入社会，就要考虑残疾问题。

结果平等

结果平等关系到确保所有人获得同样的结果。如果用这种方式看待平等，个人和群体差别会得到承认。例如，每当研究残疾职工是否获得同等报酬时，就会考虑他们是否增加了成本。这种平等概念存在几个缺点。它没有明确指出满足残疾人需要，保证真正结果平等是准的责任——国家、私营部门，还是个人。另外，这种做法没有明确指出个人价值是否被理解为导致不平等结果的正当理由。

提示



机会均等概念目前最常用于国内立法。

2.8 社会政策和积极行动

促进残疾人就业机会均等不仅必须禁止以残疾为理由歧视残疾人，而且还需要各国采取积极行动，保证残疾人在劳动力市场获得就业机会，包括要求调整工作场所环境，使之能够适合所有能够工作的残疾人工作，并在必要时提供适当的技术援助或支持。在这里，应该区分社会政策措施和积极行动措施之间的差别，前者在任何情况下都是允许的，而后者则偏离平等待遇原则，并因此需要正当理由。

社会政策

尊重人类尊严需要制定解决文盲、失业、未充分就业和无家可归或提高妇女参加创收活动等问题的社会政策。这些政策与促进机会均等或结果平等密切相关。这些政策的受益人主要是那些社会经济地位低下的阶层。即便如此，主要或专门以提高机会均等为目的的社会政策也不应该被视为禁止歧视措施。

社会政策措施——例子

向遭受严重工伤事故的工人提供职业康复方案成为一项社会政策措施。该方案力求确保该工人仍然成为劳动力中的一个积极成员，并且不会面临失业问题。

积极行动措施

积极行动措施（有时叫积极行动）力求通过向处境不利和未被充分代表的群体中成员提供某种形式的优惠待遇，积极帮助他们促进平等机会原则。传统上，积极行动被视为是对残疾人所遇到的结构性或制度性歧视的一种反应，并且被视为平等待遇原则的一种合理的例外。换句话说，积极行动不是歧视。积极行动措施力求促进机会均等，并以克服各种群体所遇到的结构性不利因素为目标。这种措施不是为了满足个别人的需要，因此不同于合理变通（见下文3.4节）。从性质上看，积极行动措施属于暂时性措施，其目标是一直持续到得到补偿或摆脱结构性不利地位为止。

积极行动措施——例子

规定雇主有义务雇用一定数量或比例的残疾的工人就属于一种积极行动措施。这种措施限制雇主根据对雇员的个体评价雇用（和解聘）雇员的机会，并迫使雇主在残疾职工有权获得优惠待遇的范围内，区别对待残疾职工（见第4节）。

提示



从法律上讲，社会政策措施区别于积极行动措施，因为它不符合于平等待遇准则，并且从原则上讲属于临时的措施。

2.9 残疾和性别

立法者和决策者越来越多地认识到，不管工作能力如何，妇女比男人更容易面临不利条件、排斥和歧视。就全球人而言，大多数女性残疾人的处境也是如此。残疾妇女更容易受到歧视，因为她们既是妇女又有残疾。残疾妇女在工作时经常会遇到雇用和晋升标准不平等、培训和再培训机会不均等、同工不同酬和职业隔离等情况。⁶ 全世界无论哪里，所有职业培训和康复方案都不太可能涉及到她们，而且即使她们完成培训，往往也是仍然失业或只能获得兼职工作。

提示：



关于性别和性别角色的僵化的观念经常被作为促进男性残疾人就业的理由，或毫无必要地为了防止妇女受到伤害而拒绝她们从事某种工作。在制定立法过程中，国内立法者和决策者应该尽可能极为敏锐地对待残疾人的性别层面、残疾法律和政策问题，从而确保残疾男女都能同等受益。



⁶ A·奥莱利（2003年）《残疾人体面工作的权利》，日内瓦国际劳工组织第14号技能工作文件。



备注

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

无歧视立法

3.1 残疾在立法中的地位

立法禁止歧视现被认为是反对就业歧视问题的一个基本要素。非歧视立法的目标就是禁止以残疾为理由以及其他原因进行歧视。

3.2 残疾人法律的范畴

越来越多的国家通过适用于全部人口不同群体的综合性法律或通过专门针对残疾人的法律，禁止以残疾为理由歧视残疾人，特别在就业领域。这反映出人们越来越认同残疾经常被作为排斥残疾人并拒绝给他们平等就业机会的理由，而这在某些情况下根本不是理由。这种法律的目的就是打击因为残疾等特殊问题征而排斥和拒绝给残疾人平等机会的行为。通过将残疾列为一种保护理由，法律提供了保护，反对歧视性行为，并对那些违反非歧视规则的人予以惩罚。

在适用于全体人口的综合性禁止歧视立法中明确提到残疾问题国家包括：

加拿大——《1985年人权法》，禁止以种族、国家或民族血统、肤色、宗教、年龄、性别、性取向、婚姻状况、家庭状况、残疾和已被赦免的犯罪为理由进行歧视，以及适用于妇女、土著人口、残疾人和显而易见的少数民族成员的《1986年平等就业法》。

爱尔兰——《1998年平等就业法》，宣布以性别、婚姻状况、家庭状况、性取向、宗教信仰、年龄、残疾、种族和旅行群落的成员资格为理由进行歧视属于非法行为。

纳米比亚——《1998年积极行动法》，适用于处于种族不利地位的人、不分种族的妇女和残疾（身体或精神限制，不分种族或性别）

专门为残疾人制定非歧视法律的国家包括：

哥斯达黎加（《1996年关于残疾人机会均等的7600法》）；

加纳（《1993年残疾人法》）；

马耳他（《2000年（残疾人）机会均等法》）；

美利坚合众国（《1973年康复法》；《1990年美国残疾人法》）。

在英国等某些国家中，非歧视法律明确定义了法律适用的残疾人类别。如果需明确类别，应该小心谨慎，不要使其有意或无意地对被保护人的群体起到限制作用。当一个人受到了歧视，但他不完全符合法定的残疾定义，法律无法向其提供保护，就会出现这种情况。

在荷兰等其他国家，法律没有对残疾做出明确定义。事实上，

当人们因为某种残疾而受到不公平待遇时，法律既向残疾人提供保护，同时也向非残疾人提供保护。根据法律规定，这些国家的案例法可以只考虑个人是否由于某种实际或感觉到的身体损伤而受到歧视，而不提此人是不是法定残疾人。

法律中关于雇主的问题

许多残疾歧视立法并非涵盖了所有雇主。关于是否包括所有雇主或是否只包括雇用一定数量职工的雇主，应该根据对劳动力市场的评估做出决定（包括企业的规模和在不同规模企业中职工总数所占比例）。

在英国，例如，《1995 年残疾歧视法》最初适用于雇用职工总数超过 20 人的雇主。政府调查结果表明 95% 的雇主和 450 万工人，其中包括占残疾雇员总数四分之一的残疾工人被排除在适用范围以外。英国在 1998 年将这一数量降低到有 15 人以上雇员的雇主。根据欧洲委员会关于就业和职业中待遇平等问题的指令（2000/78/EC），英国将在 2004 年 10 月完全取消对小雇主的免责。在美国，根据《美国残疾人法》（以及其他联邦禁止歧视立法）之规定，这些法规不适用于雇员不足 15 人的公司。做出这一规定的原因是，小雇主不从事州与州之间的贸易，因此使联邦立法机关丧失了管辖其雇用政策的能力。州残疾非歧视法律（通常使用类似措词）适用较小雇主。

提示



非歧视法律应该把残疾作为一个保护理由做出明确规定。如果已经有非歧视法律，可以对法律进行适当修改，把残疾作为非歧视理由补充到法律中去。或者允许部长在与社会合作伙伴协商之后，采纳专门涉及残疾问题的条例。尚无针对残疾问题的法律，则有必要起草新的法律。

3.3 不同形式的歧视

禁止歧视并没有把对工人和求职者的所有形式的区别对待都定为非法。雇主可以根据有关工作的性质或所从事工作的环境，合法要求雇员和求职者拥有某种技能或能力。这种真正的职业要求可能会导致某种工作会排斥具有某种残疾的残疾人，但这并不构成歧视。

例如：

出租车公司要求求职者必须有驾照，将盲人及由于身体条件无法继续持有驾照的人排斥在外。出租车公司方面对驾照的要求是合理合法的，因此，属于正常的职业要求。

雇员具有某种残疾但对其所要从事的工作没有影响或几乎没有影响，应该视为无关紧要，如果雇主因此给予其不利待遇，则属于歧视行为。

对各种形式的歧视可以加以区分，包括：

直接歧视，在其所处环境与他人大致相同的情况下，仅因某人具有受非歧视法所保护的特征（如种族、性别）而给予该人不公待遇，如无正当理由，则属于直接歧视。

例如：

雇主刊登招聘广告并在广告中声明“不招盲人”。

间接歧视，使用某种表面上中立的区分标准致使受禁止歧视法律保护的人群处于比其他群体不利地位，如没有客观理由能够证明这种标准存在的合理性，属于间接歧视。

例如：

雇主刊登招聘广告并在广告中声明：只有拥有驾照的人才能申请。这一要求没有明确排除残疾人。但是，有某些种类的残疾人无法获得驾照，因此不能申请这一工作。如果拥有驾照不是该项工作的必需要求，因为这项工作很少要求工人开车，且可以在少数需要驾车旅行时可以雇用出租车或使用公共交通，则这项要求就属于间接歧视。

骚扰，凡涉及被保护范围的有害行为，无论是故意还是在结果上侵犯了某人的尊严，造成某种胁迫、敌意、侮辱人格、羞辱或无礼的环境，则属于骚扰。例如，工作中的威吓。

教唆他人，如果个人或机构要求他人在所处境况大致相同的情况下，仅因某人具有受非歧视法所保护的特征，而给予该人不公待遇，或鼓励他这样做，则属教唆他人歧视行为。例如鼓励或唆使对残疾人产生厌恶或实施暴力。

提示



禁止以残疾为理由进行歧视的法律应该包括全部四种形式的歧视：

- 直接歧视
- 间接歧视
- 骚扰
- 教唆歧视。

对真正职业要求的例外应该准确定义，严格适用，防止无正当理由排斥残疾职工和求职者。

3.4 合理变通

残疾有时可能会影响人们以正常或习惯方式从事某项工作的能力。现代禁止歧视残疾人法律通常都会对进行合理或有效变通的义务或对变通的权利做出规定。禁止歧视残疾人立法越来越多地要求雇主和其他人考虑到个人残疾问题，努力满足残疾职工或求职者的需要，克服由于身体和社会环境造成的障碍。这种义务就是要求做出合理变通。⁷ 未能向在劳动力市场中遇到障碍的工人和求职者提供合理变通，不仅仅是一种不好的雇用做法，而且越来越被认为是一种不可接受的雇用歧视形式。

合理变通的例子：

- 调整办公椅（供有背部机能障碍的人使用）和调整工作时间（如某人其身体条件需要多次停下工作休息）
- 配备盲文阅读器的计算机键盘（供盲人使用）和 —— 指定工作辅导员（例如为具有智力或心理残疾的人）。

法律应该对合理变通做出准确定义，从而避免误解，使雇主能够明确了解他们所承担的义务。

例如：

在美国，《1990年美国残疾人法》对做出合理变通的义务做出了规定。合理变通是指对工作环境或工作方式的任何变化，能够使具有某种残疾的人能够享有平等的就业机会。“合理变通”有三类：变更求职程序，变更工

⁷ 这种义务有时也称合理调整或有效变更 / 调整。

作环境或通常的工作方式,以及能够使个别具有某种残疾的雇员能够享有平等就业权益和特权的变更,如获得培训机会。

而包括澳大利亚、新西兰和南非在内的其他国家则有法律条款规定,未能提供合理变通将构成某种形式的歧视。

提供合理变通是针对个人情况采取的措施,不一定属于临时性质。事实上,这种措施可以在该人整个就业期间向其提供。这种措施应区别于以群体优惠待遇为目标的积极行动措施。提供合理变通的职责不应该与达到一般无障碍环境和职业健康标准以及安全标准的职责混淆起来。

- 要求合理变通的残疾职工或求职者应该证明:
- 其符合该项工作的任职资格(或在其他方面);和
- 雇主(或第三方)了解其需要;和
- 经过变通,能够(安全)履行该项工作的基本职能。

只有雇主能够证明其具有以下情形的,方可免除这一义务:

- 雇主不了解某个人的变通需要;或
- 无法提供有效变通,使残疾职工/求职者履行工作基本职能;或
- 雇员要求的变通为雇主造成“不适当的负担”。

不适当的负担

必需对不为残疾人提供变通的“辩护”或“理由”做出详细规定。否则,无道德的雇主就会利用这一点,逃避义务,从而引发大量诉讼。工作场所或工作时间不便安排是事实,但显然不是“不适当的负担的理由”。

在实践中,关于怎样才能构成不适当负担的问题在很大程度上取决于有关案件的具体情况,而不仅仅取决于某种变通或财政补偿方案的财务成本。它取决于实际含义、对整体工作过程的影响、已雇用残疾工人的数量和预计就业合同的时间长短。

提示



合理变通是关于现代残疾人问题禁止歧视立法的主要组成部分,应该在所有此等法律中做出规定。

3.5 转移举证责任

根据某些立法，认为自己因为歧视而受到冤枉的人必须提供证据证明其受到冤枉。在有些情况下，收集此类必要证据不是一件难事，例如招聘，因为职位空缺的广告和招聘材料很容易找到。而在其他一些情况下，涉及的行为只是一种怀疑而不是确定，所以要收集可信的证据是不太可能的事。例如，当可能成为证据的资料和记录由被要求索赔的人（例如，在同工同酬案件中的雇主）所掌握时，情况就是这样。这个人只要在案件中什么都不说，并且只要对所提供的证据提出质疑，他就可能获胜。实际上，这一要求已被公认为是获得公平和公正判决结果的最大障碍之一。

为了解决这个主要程序性问题，许多国家已将举证责任从索赔提出人转移到法院。目前，在许多司法管辖区域中，只要索赔提出人能够向法院或其他主管当局确定事实，证明可以假定已经存在歧视行为就足够了。在此之后，则由被指控歧视的人来证明没有歧视。这种举证责任的转移公平地处理了这样一个现实问题，即如果要证明一个人受到歧视虽说不是不可能的，但至少通常是非常困难。举证责任换位提高了非歧视法律的效率。

2003年，欧洲联盟（欧盟）要求所有十五个成员国必须出台新的法律，或对其现行法律或其他法律文书进行修改，以便允许在涉及直接或间接歧视的就业歧视案件中举证责任换位。所有新成员国也必须这样做。这是根据部长理事会在2000年通过的一项欧洲联盟法律（指令）做出的决定。该指令规定，从2003年起，涉及残疾歧视的案件必须采用对残疾雇员或求职者有利的举证责任换位原则。

提示



禁止歧视法律应该规定，只要认为自己受到冤枉的人提供事实，可以假定其已经受到歧视，则举证责任就应该转移到被认为采取了歧视行为的人。

按比例就业

在以促进残疾人融入劳动力市场为目标的积极行动措施中，按比例就业计划可能是最有名和最为大家熟悉的做法。按比例就业计划有时是通过法律形式出现的，有时则以政府决定或管理规定方式出现。

根据按比例就业计划，雇用最低规定数量职工的雇主有义务保证一定比例的劳动力由残疾人组成。这种方案在第一次世界大战之后首次出现在欧洲，最初的受益人只限于那些在军事行动中受伤致残的退伍老兵。这些方案一般都不包括小雇主。第二次世界大战后期，按比例就业计划得到扩大，从而将伤残平民也包括进去，并且在全世界许多国家得到采用。但不包括小雇主的做法未得到改变。最近，一些按比例就业计划得到扩大，明确地增加了智力残疾人（如日本的按比例就业计划）和有心理健康问题的人（如在德国）。

按比例计划可以分为三个基本类别：

- ▣ 有强逼迫制裁支持的约束性按比例就业（按比例就业－征税制度）
- ▣ 没有有效制裁和 / 或有效执行机制的约束性按比例就业
- ▣ 以建议为基础的非约束性按比例就业，如政府通知

4.1 按比例就业－征税计划

根据按比例－征税计划，规定约束性按比例就业，所有不履行其义务的雇主都必须支付一定数额的罚款或缴纳一定数额的税。通过种这计划筹集到的资金一般纳入某种用以支持残疾人就业的基金。通常，这种基金都是由公共机关负责管理，但也有社会合作伙伴参与管理的例外情况，如在法国就是这样。

德国是最早在1974年就采用这种按比例征税计划的国家之一。根据2002年《社会法典》第9卷之规定，职工总数在20名雇员以上的公营和私营雇主必须保证其职工总数中百分之五的职工为残疾人。不履行其按比例就业义务的雇主必须为每个未完成的按比例就业指标支付一定数额的纳税补偿。这种纳税专门用于促进残疾人康复和就业，并且可以用于向超过其按比例就业义务的雇主提供补助或帮助雇主支付与雇用残疾人有关的任何额外成本，如对建筑物进行改造或提供额外培训等。

包括法国在内的其他欧洲国家也已经采用了按比例—征税制度。在法国，由不履行按比例就业义务产生的资金可以用于资助残疾人的职业培训。法国按比例法律还为雇主提供部分履行其法律规定义务的其他选择，例如，从雇用残疾人的庇护工厂购买商品或服务，或同意由雇主协会和雇员协会商定的计划，其目的是通过招聘、培训、保留工作或适应科技进步等手段促进残疾人的融合。在日本，根据一般劳动力市场中的专职就业和失业下的不同情况，残疾人的就业按比例就业也各不相同。

如果雇主没有完成规定的按比例就业，光靠支付征税是不够的，因此，必须落实某种税收手段。负责管理收税和分配所收到的资金一般都是属于法定机构的职责范畴。在大多数国家，如德国和中国，这些额外职责都是被赋予那些现有组织。法国是这种模式的一个例外，法国成立了一个由社会合作伙伴和公共机构共同参与的全新组织（AGEFIPH）来负责管理这些基金。

一般来说，雇主的任务是评估并申报应缴税额，然后将税款交给为此设立的基金——经常称为国家康复基金（NRF）。这种征税可以按年、按季度或按月收，并且通常直接转入国家康复基金账户。在有些国家，雇主没有必要进行这种自行估税，而是由国家康复基金或其他机构通知其应承担的财务义务。

在奥地利，国家康复基金由计算并通知雇主应缴税金额的政府部负责管理。该部有权了解关于雇主保健义务方面的资料，并利用这一资料来计算按比例就业和征税责任。在法国，该基金由1987年依据法律成立的一个协会（AGEFIPH）进行管理。AGEFIPH的行政管理委员会由来自雇主代表、工人代表和残疾人代表，以及由社会合作伙伴、残疾人组织和就业和团结部指定的合格人员共同组成。

在有些国家，税收人员有权收集税款，并将其转给国家康复基金。

在波兰，支付税款受规定税务责任的法律管辖。根据这一法律，税务部门必须对所收税款进行管理，并将所收资金转给国家康复基金。如果雇主未能直接将税款缴给国家康复基金，基金可以要求税务部门直接向雇主的银行账户收款，或甚至没收雇主的财产。不需要法院裁决即可这样做。

在有些国家，如果雇主拖欠支付应付税款，要受到罚款。

在中国，如果雇主到期不付款，则必须按日支付罚款利息。

因为这种税收潜力巨大且这笔钱被指定专门用于支持残疾人就业措施和用于促进就业，所以有些国家非常重视按比例就业—征税

计划。但是，如果雇主宁愿支付补偿性征税而不愿意残疾人，那么就应该对按比例就业计划的运作和效率问题进行评估。

为了提高按比例就业计划在确保残疾人的工作方面的效率，除了招聘残疾人或支付征税之外，还应该考虑雇主履行其按比例就业义务的其他选择。例如，提供在职培训、学徒、推行招聘和培训残疾职工和 / 或对工作场所进行技术改造的计划。

提示



如果考虑按比例就业－征税计划是因为被视为与残疾有关的活动和服务的筹资来源的原因，那么就应该探讨其他做法，因为它们可能会更划算。

4.2 无有效制裁的约束性按比例就业

按照这种制度，通过立法规定，雇主必须雇用一定按比例就业的残疾人，但没有任何有效制裁支持这一义务——有的是因为不存在制裁，有的则是因为制裁得不到执行。这可能因为规定这种按比例就业的立法没有对有效制裁做出规定，或者是因为公共机构决定不起诉未履行按比例就业义务的雇主。

在英国，1993 年履行《1994 年残疾人（就业）法》所规定百分之三按比例就业的英国雇主不到百分之二十。英国按比例就业失败的主要原因是连续几届政府不愿或无力严格管理免税许可证的发放和起诉犯错雇主，执行按比例就业制度。按比例就业制度在《1995 年残疾歧视法》于 1996 年生效的同时被废除。在泰国，《1991 年残疾人康复法》规定了私营雇主的按比例就业义务。未能完成按比例就业的雇主必须依法缴纳税款。但没有设立执行机构，因此，按比例就业制度的影响有限。为了提高按比例就业计划的效率，泰国目前（2004 年）正在对该法进行审查。

提示



各国经验表示，光靠立法赋予雇主有雇用残疾人的义务是不够的。这种按比例就业制度完全取决于雇主的信誉，没有大幅提高残疾人在劳动力市场寻找工作的机会。按比例就业制度要想产生实际影响，则必须提供有效的执行机制。

4.3 以建议为基础的非约束性按比例就业

按照这种形式的按比例就业制度，法律没有规定雇主有必须雇用一定比例残疾职工的义务，而是建议他们这样做。因此，履行这一按比例就业义务是一种自愿行为，如果雇主不履行建议的按比例就业指标，也不会受到制裁。

荷兰在20世纪80年代中期就存在非约束性按比例就业制度。通过了关于要求雇主为残疾人就业提供便利的立法，并且制定了在三年内实现百分之三到百分之五的按比例就业目标。在三年期结束后对这种自愿按比例就业计划的效率进行评估时，荷兰政府得出结论，残疾人的就业形势没有什么进展，因此废除了该项计划。20世纪90年代晚期出台的立法对推行百分之三到百分之七的约束性按比例就业做出了规定，但到目前为止，这一选择尚未得到认真考虑。

提示



至于自愿指标，雇主不对此承担法律义务，如雇主未能完成自愿指标，也不必受到制裁。自愿指标制度不大可能对残疾人就业的数量产生很大影响。

4.4 落实按比例就业

因为按比例就业制度能够使立法者和决策者对受益人目标群体（残疾人）和义务承担者群体（雇主）的规模和性质产生影响，所以，为了适应国民经济和政治要求，可以对按比例就业制度进行适当调整。有多种方式可以做到这一点，并且在制定新的按比例就业制度或审查现有制度时，所有这些因素都应该予以考虑。

4.4.1 什么样的残疾人应该成为按比例就业的对象？

残疾人是人口多，差别大的群体，其能力和损伤程度有很大不同。由于认识到这一点，有些按比例就业计划将所有患有残疾的人都定为目标群体，而有些按比例就业制度只将严重残疾的人定为目标群体。

许多按比例就业计划都是专门针对那些求职最为困难的残疾人——患有严重残疾的人。因为这些人很难从非禁止歧视立法中受益，即使是在非歧视环境中，他们仍然无法以其个人优势参加竞争

和得到工作。所以，以某种按比例就业的形式采取有的放矢的积极行动措施可能会成为提高这一群体就业机会的适当手段。

换句话说，如果主要目的是减少申领残疾抚恤金的人数，则额定计划可以适用于有权申领残疾抚恤金的所有残疾人。

如果按比例就业计划适用于所有残疾人，那么就会存在这样一种风险，即雇主为了履行其按比例就业义务，可能会雇用那些在即使没有按比例就业计划时找工作也不会遇到什么困难的轻度残疾的人。而那些患有比较严重残疾的人仍然被排斥在外。因为一旦雇主完成其按比例就业义务，没有什么法律措施可以鼓励雇主雇用残疾人。

在德国，按比例就业计划专门针对患有严重残疾的人。在荷兰，自愿按比例就业制度适用于有权申领残疾抚恤金的所有残疾人，因为该制度的主要目的是减少残疾抚恤金的申领人数。尽管这种自愿按比例就业制度已经不再适用，但如果在雇主雇用的职工总数中有百分之五的工人患有某种残疾，无论什么残疾，那么雇主就仍然有资格要求免缴社会保障金。

提示



当法律规定某种按比例就业计划时，应该考虑该计划的目的是什么。如果目的是为了帮助那些就业最困难的残疾人，那么计划就应该针对那些患有比较严重残疾的人，如果目的是减少申领残疾抚恤金的人数，那么就应该涵盖所有有资格申领残疾抚恤金的残疾人。

4.4.2 如何确定哪些残疾人符合按比例就业资格？

按比例就业制度必须包括确定哪些人符合按比例就业资格的一些手段。它涉及到：

- 确定以个人工作能力受到限制为中心的残疾定义。这样做是必要的，因为只有那些遇到最大限制和不利的人才需要按比例就业保护，并且应该从其规定中受益；和
- 从行政管理角度确定这些人的制度，例如通过登记制度。

如果以按比例就业制度中的残疾定义以损伤为主，而不是以工作能力受限为主，那么可能就会出现問題。在这种情况下从按比例

就业制度中受益的许多个人可能实际上具备很高的工作能力，即使他们患有某种认可的残疾，并且可能因此在找工作时无须按比例就业制度的保护。

尽管登记通常被作为确定哪些人从按比例就业中受益的一种手段，但患有某种残疾的个人可能会遇到许多障碍因素，阻止他们进行以按比例就业制度为目的的残疾人登记。例如，为了登记，个人必须证明他们的残疾造成限制并影响其进入正规劳动力市场的能力，即强调他们的无能力。因此，与登记计划有关的标记可能会对残疾人的自尊和自我形象产生不良后果。登记导致个人被置于“正常”招聘体系之外，而使个人“不同”的因素得到强调。在制定制度时应该考虑这些因素，并且应该采取措施降低它们的影响，例如，明确依法登记的残疾个人将会得到的好处。

另一个障碍因素源于登记之前必须进行体检的制度。在这种情况下，个人身体和情感的付出都是很高的，国家在维持这种登记制度时也会发生很大的财务成本。

提示



在制定按比例就业计划时，重要的是要保证能为那些登记的人带来非常实际的好处。这将有助于减少在登记中被“标为”残疾的人中出现的问题。实现这一目标的手段之一就是确保登记能够使个人有权受按比例就业制度保护，而且还会享受其他相关权益，如协助他们寻找和/或维持就业的社会保障补贴或财务支助。

4.4.3 按比例就业应该特别照顾某些残疾人吗？

即使是在按比例就业针对严重残疾人或残疾抚恤金申领者的国家，某些群体仍会在按比例就业的条件下遇到求职困难，或因为这种或那种原因需要专门促进其就业，这些可能会包括：

- 患有特别严重残疾的人；
- 伤残退伍军人；和
- 正在接受培训或学徒的残疾人。

另外，如果有关残疾人带有另外一些受到歧视的特征（例如，

如果是妇女、老人或属于民族上的、语言上的、宗教上的或性别上的少数），那么找工作的可能性似乎会降低。

按比例就业制度可能会用于向雇用残疾人的雇主提供额外奖励。例如，具体说来，雇用患有某种残疾的人可以被视为完成了一个以上的指标，从而使那些雇用残疾人的雇主比较容易完成按比例就业义务。

在法国和德国，安置正在接受培训或学徒的残疾个人和患有严重残疾的人都可以被视为完成两个或甚至三个指标。

提示



如果指标的观点便于雇主通过招聘那些由于有某种困难难以找到工作的残疾人，从而完成其按比例就业义务，会更加有效地提高那些在找工作真正需要帮助的人的就业机会。通过规定雇用有某种就业困难的人可以算作完成一个以上的指标，就可以做到这一点。

4.4.4 按比例就业是按标准比例还是按不同的比例？

国家可以设定一种适用于所有经济部门和所有雇主的单一按比例就业指标，也可以为不同行业或国家不同地区设定不同按比例就业指标。

可以使用专门设定的比例，因为有人认为：

- 某些部门或地区能够提供大量适合重度残疾人的工作；或
- 某种部门或地区只能提供数量有限的适合重度残疾人的工作。

上述因素是有一定道理的，这是因为各国的农业、工业和服务部门的相对规模各不相同。每个门类型雇用各类残疾人的可能性也会各不相同。即使在这些门类内部，由于不同的生产过程，致使雇用残疾人的可能性也会存在差异，例如，残疾人在劳动密集型耕作制度与高度机械化耕作制度之间的就业机会大不相同。由此得出结论，同新技术起重要作用的行业相比，劳动密集型就业为某种类型残疾人（如智力残疾）提供的融入可能性完全不同。

1953 年就建立按比例就业制的德国，是目前按比例就业制的先驱。它最初规定公共部门、银行和保险部门的按比例就业比例是 10%，其它私人部门是 6%。在中国，按比例就业比例是由各省、自治区和直辖市决定的。

提示



在考虑是给所有的雇主设定统一的比例，还是给特定的部门和地区设定特定的比例时，应对该国不同部门就业的情况进行审查和考虑。

4.4.5 适当比例是多少？

按比例就业比例应根据愿意并能够工作的残疾人的数量和公司在经济中的规模和状况来考虑，还要决定是否对某些特殊类型和级别的残疾人给予特殊的支助。这些信息用来比较对所需的工作数量和如果所有雇主全部履行其按比例就业义务所能产生的工作数量。

在欧盟，按比例就业在各个国家有所不同，西班牙是最低的，为 2%，意大利为 15%，不仅包括残疾人，而且也包括寡妇、孤儿和难民。

提示



在确定按比例就业比例时，首先要回答的问题是工作需要多少工作，以及不同水平比例可以产生多少工作。

4.4.6 应该包括中小企业雇主吗？

中小企业往往被免除按比例就业的义务，这对按比例就业制的有效性产生了一定的影响。一些国家对雇员不到 10 人的雇主免除义务，而另一些国家对雇员不到 200 人的雇主免除义务。

按比例就业制是应该包括中小企业，还是不应该包括中小企业？这个问题很重要，原因如下：

- 赞成包括小企业的人的论据是，有证据证明，残疾人更容易在社交上融入小企业。此外，一个国家中有大量的人都在小企业工作，排除小企业参与按比例就业制就会排除相当大比例的劳动大军，其结果会大大限制残疾人的工作机会。
- 反对包括小企业的论据常常从经济上考虑，例如，如果根据

某个比例，该公司雇了一个残疾人，从而产生了一些额外开支，而这些费用又不能从国家康复基金或相关的部门中得到拨款补偿，那么，这些营业额较低的小公司可能消化不了这些费用，从而会被置入困境。

在欧盟，按比例就业制对企业雇员的最少数量所做的要求不等，德国是20名，西班牙是50名。这些被砍掉的数字对受按比例就业制约束的雇主及其产生的工作机会有重要的影响。欧盟约90%的企业的雇员少于9名，它们虽然在欧盟创造了大约30%的就业机会，但他们却不在按比例就业制涵盖之内。小企业的主导作用各个国家有所不同，例如，西班牙和葡萄牙有80%的工人在这些小企业工作，而丹麦只有63%。因此，按比例就业制中不包括小企业对西班牙和葡萄牙的影响比对丹麦的影响大得多。在像蒙古那样有几乎没有大企业的国家中，按比例就业制只适用于雇员50人以上的企业——排除小企业加入按比例就业制将会导致残疾人几乎没有工作。

提示



在决定按比例就业制是否应包括小企业，以及拥有多少雇员的雇主可以不受按比例就业制约束之前，首先应就小企业对国家的重要性进行评估。如果小企业对国家提供了较高的就业率，那么将这些雇主排斥在按比例就业制之外，就会大大削弱按比例就业制的作用。因此，应当将他们包括其中。

4.4.7 按比例就业是否应该同样适用于公营部门和私营部门？

按比例就业制既可以应用在公营部门，也可以应用在私营部门，还可以在两个部门都应用。由于大部分国家公共部门都是重要的雇主，有重要的示范作用，将这一部门排除在按比例就业制之外于事无益。此外，如果法律只适用于私营部门，免除公营部门的义务，人们会对公营部门雇主对残疾人的承诺产生疑问，按比例就业制的信誉将会降低。

然而，在许多国家中，公营部门的就业率在下降，私营部门的就业率在上升，因此，从长远看，私营部门可能会为残疾人提供更多的工作，将按比例就业制同时应用到私营和公营部门是非常重要的。

提示



应将按比例就业制同时应用到公营和私营部门中。不论是
将私营部门、还是将公营部门排除到按比例就业制之外，
都会极大地削弱其影响，减少为残疾人准备用的工作机会。

4.4.8 应该向雇主提供何种选择？

传统上，按比例就业制度迫使雇主雇用残疾人，否则雇主就得
交税。回顾最近几年按比例就业制的运作，明显的趋势是许多雇主
宁可交税，也不愿雇用残疾人。因此按比例就业制的主要目标——
使更多的残疾人就业，只实现了一部份。为遏制这种趋势，鼓励雇
主更积极地参与，可以考虑使雇主履行其按比例就业义务的其它方
式，如提供在岗培训机会，向雇用残疾人的中心提供转包合同。

例如：

法国 1987 年对按比例就业法进行了改革，给雇主在或者聘用残疾人，或者
交税外，提供其它选择。根据按比例就业要求，雇主可以通过与庇护工厂签
订合同进行生产或提供服务，或通过制定联合计划或协议招聘和培训残疾
人，或对工作场所进行技术适应性改造，以履行按比例就业制的部分义务。

提示



我们应该记住，按比例就业制最初引入的目的是促进残疾
人的就业。看来按比例就业征税的作用比以上所述的其它
任何按比例就业的形式都更大地促进了残疾人的就业。

实施计划

在起草残疾法和制定实施政策时，应特别注意实施过程，使法律实施中产生的问题得以解决。有关立法和政策是否有效，关键在于实施办法。这些办法包括宣传法律中规定的有关残疾人、雇主以及其它利益相关者的权利和义务、政策规定、以及一系列为雇主、残疾人求职者 and 工人提供的就业支助服务等等。

5.1 信息作用

信息宣传通常在法律实施、促进残疾人就业以及鼓励优秀就业实践活动中发挥重要作用。例如，可以介绍工作场所的多样性如何使商业活动更有意义；可以讲述雇主发现他们的残疾雇员成为公司优秀工人和宝贵财产这些事例，改变人们对残疾的消极态度；可以使残疾人了解他们在就业立法中享有的权利；还可以使工会了解如何发挥作用，保障残疾工人获得权利。

宣传的方式很多，如从电台、报纸和电视广告这种一般性的宣传，到使雇主和残疾人参与的以特定人群为中心的有目的宣传运动。还应考虑开展在法律、条例的起草过程中的宣传活动。最好请媒体代表参与到宣传活动的设计和实施过程。

除一般性信息宣传外，还应该在计划阶段为雇主、残疾人和利益相关者提供技术咨询服务。这些服务应对以下方面提供信息和咨询：技术支持和场所调适、工作安置、资金拨款、奖励、实物奖励以及职业咨询和相关服务等等。

提示：



要使法律产生实际影响，周密的宣传和服务是至关重要的，其目的是解决不同利益相关者的专门需求。

5.2 就业支助措施

就业支助既可以为雇主提供，也可为残疾人提供，还可为两者都提供。从法律生效开始时，就应该进行这方面的计划和资源筹措。采取的方式可以有很多形式：

- 财务上的鼓励（赠款或减税）
- 实物奖励，如借给或转让供残疾工人使用的特殊设备，或者

使残疾人能够参加培训计划；

- 咨询或信息服务，如提供面向残疾人的有关工作安置的计划信息；向雇主提供适应残疾人工作的合理的工作场所的改造和技术支持。

如果是财务支助，这些资金可以用来：

- 支付雇用残疾人而产生的额外费用，如对工作场所进行合理改造所产生的相关费用；或
- 为残疾人，或在更多的情况下，为雇主提供财政奖励。这种奖励的数量超过与雇用残疾人相关的可认定的额外开支。这种奖励可以说是对雇主的“报酬”，而不是补偿雇用残疾人而产生的任何额外费用。

以下章节对就业支助的特殊形式进行了归纳。

5.2.1 与工作有关的特殊设备的提供

在某些情况下，残疾个人会需要与残疾相关的特殊设备来完成工作或接受培训。例如，一个盲人可能会需要一个带有盲文的计算机键盘以使用计算机；一个脑瘫的残疾人可能会需要一个改造的家具以在农场工作。有时，这种设备的改造很便宜、很简单，提供起来不会有问题。

但是，有时残疾人和雇主获得或购买设备都很困难，在这种情况下，公共部门应在提供设备上发挥重要的支持作用，或者可以借贷，或者可以永久提供。这个设备可以提供给残疾人，或者提供给雇主。如果提供给残疾个人，他或她可以在调换工作时带走。

公共当局可在某个中心地理位置汇集有关特殊设备的信息。他们也可以集中购买设备，以产生较大的经济规模，从而获得财政上的收益，这对个人来说是不可能做到的。如果必要的话，公共当局可建立中心，生产和修理这些设备。

关于是否免费提供设备，还是收取费用或押金的问题，需在方案设计时决定。

例如：

在英国，就业服务机构为帮助残疾人获得工作，给他们提供量身定做的“工作准备方案”（也称就业康复），以帮助残疾人获得工作。这种方案解决因残疾而阻碍其从事相关职业或培训的问题。英国还有一个方案，即“获得工作方案”，该方案为残疾人提供咨询，教他们如何克服因残疾而产生的就业障碍；还提供资金以支付额外的就业费用，包括购买特殊就业设备、对场所和现有设备的适应性改造，在公共交通不便的情况下提供上下班的便利、在工作场地提供同事的帮助，在会谈时提供沟通员的支持。

5.2.2 与日常生活相关的特殊设备的提供

许多残疾人都需要特殊设备，以便在日常生活中取得某种程度的独立并且提高功能，如轮椅和助听器等一些常用的设备。没有这些设备，残疾人就很难独立生活，也很难找到工作并长期干下去。因此，提供这些在日常生活各个方面都能的挥作用的基本设备，对于帮助残疾人就业是至关重要的。由于这些设备不只用于就业，也会应用在其它方面，因此让雇主提供这些设备是不恰当的。这个任务应由公共当局协调，可以像提供与工作有关的特殊设备那样，设立中心，生产和维护这些日常生活相关的设备。

正像提供与工作相关的设备那样，为每日生活提供设备时，应考虑是免费提供还是收取一些费用。有些国家在经过收入调查后规定，收入在某一生活水平以上的人，需支付设备费用，收入低于这一水平的，可免费获得。

5.2.3 交通设施的提供

残疾人遇到的一个共同问题是交通问题。很差的交通设施限制了他们上下班以及去其它地方的能力。许多患有某种残疾的人往往用不上公共交通系统，许多残疾人买不起自己的车，或使用昂贵的私人出租车。

以下几种措施可以促使残疾人安全和方便地上下班：

- 长效措施是发展无障碍公交系统。保证公共汽车、电车、火车、地铁以及出租车都可使残疾人以及使用轮椅的人无障碍地使用。
- 在残疾人只能乘私人出租车的地方，可以为残疾人提供乘车

证，使他们凭此种车证换乘出租上下班。这些乘车证或者由雇主提供，或者由公共当局提供。

- 也可以给残疾人提供财政支持，让他们自己安排交通。这些资金可以用于打车、补贴购车或开上（经过改造）的车，或者雇人帮助他们上下班。
- 还可以为残疾人上下班提供专用的、独立的交通设施，通常包括经过改造的，可供轮椅上下的小面包车。

在澳大利亚，“交通补贴措施”为残疾人提供资金上的支持。受益的残疾人从事有薪水的工作、志愿者工作、接受职业、独立生活能力/技术培训，或既工作又接受培训，如果没有实质的资助，他们就不可能使用公共交通。受补贴的残疾人可自由决定如何使用这些钱来解决其交通问题。例如，他们可以购买、维护、驾驶经过改造的汽车；可以付钱租私车，或支付出租车的费用。

5.2.4 财政支助

... 对残疾人

一些残疾人可能需要财政支持或财政补贴，以帮助或鼓励他们就业。这些财政支持和补贴是必要的，因为：

- 当他们承担某个工作时，他们个人可能会失去获得残疾社会保障金的权利，而这些权利给他们提供了有保障的长期的收入。是否参加工作会是个困难的决定，因为工作会使他们的未来不确定。决策者应注意确保社会保障体系不阻止残疾人就业。
- 有一个办法可以达到这一目的，允许残疾人在因某种原因不能继续就业的情况下，自动重新获得残疾福利的权利。这个权利可以有时间限制，如一年的时间。
另一种方式是引入“过渡桥梁”办法，即个人有权获得不超过某一水平的收入，这可作为对社会保障金的补充，但不减少社会保障金的数额。
- 如收入高于这一水平，将按比例减少其社保金，直到收入超过某一界线时，将停发社保金。
- 另一个提供资助和补贴的原因是许多残疾人可能只会找到低收入的工作。从财政上看，工作可能不会使他们的收入比拿到的残疾保障金更多。财政补贴是对他们低收入的补充，这样可鼓励他们从事低收入的工作。

- 另一个原因是，当人们开始一项新工作时，常常必须承担一定的费用。这些费用可能用来购置新衣物、特殊设备或培训，或预支交通票。对残疾人给予一次性的补贴可以补偿这些花费，防止这些开支成为他从事某项工作的障碍。

在新西兰，“残疾补助”用于补贴残疾人目前因残疾而发生的开支。补偿的数额根据费用及残疾人的收入而定。在芬兰，残疾补助发给年龄在16岁和64岁之间的残疾人，以帮助他们更好地安排每日生活、工作和教育。补助是因残疾或健康原因而产生费用的补偿。补助金额根据残疾的程度有三种。接受者的收入和财产不影响补补助金额的大小，而且免税。

对雇主...

财政补贴

公共当局可向雇主提供财政补贴，补贴的形式可以是资助或减税刺激，用来支付与雇用残疾人相关的额外费用。在某些情况下，为残疾人提供额外培训和对设备进行改造，会使雇主面临某些额外费用。为确保这些费用不会变成阻碍雇主雇用残疾人的因素，公共当局应当全部或部分支付这些费用。但在许多情况下，雇主不会有额外的费用，这时就不需要给予资助。

在比利时，社会合作伙伴间达成的一个集体协议规定，雇主可以只支付残疾工人全部酬劳的一部分，其余由公共部门支付。

在德国，雇主可以申请贷款或资金以完成工作场所适应性改造。另外，还为所有残疾人提供工资补贴和职业培训。不需做适应性改造的雇主也可申请资金用于工作场所无障碍改造。在残疾工人生产力水平不高的情况下，可提供工资补助。补助额根据残疾的程度和其它阻碍残疾人融入公开就业的因素而定。工资补贴限定一定时间，3到8年不等。

在荷兰，可以向雇主或残疾雇员提供与融入相关的“设备/服务”费。这些费用形式多样，从特殊家具到交通工具、教育或培训设备等。

财政刺激鼓励招聘残疾人

可以为雇主提供财政刺激以鼓励他们雇用残疾人，刺激的形式有资金补助、工资补贴、或减税刺激。与上面所指的财政补贴不同，这种刺激的价值与雇用某个残疾人所产生的额外费用没有联系。财政刺激是对雇主雇用残疾人的鼓励，对于促进雇主雇用那些在劳动力市场上很难找到工作的残疾人有促进作用。这种金额的大小要

与雇用该残疾人的困难及其不高的生产能力挂钩。

例如：有重度残疾或没有工作经历的人比轻度残疾的或有工作经历的人更难就业。这种鼓励应联系到该工人失业的时间的长短。如果该工人失业时间在一年以上，就应该给他较高的鼓励。这种鼓励方式比根据工作量奖励更易于操作，且减少了对工人的心理伤害。鼓励可以是暂时的（例如，一两年奖励一个月的工资），或没有时间限制。

在设计财政刺激办法时，应采取步骤防止或减少以下可能出现的问题：

- 如果该方案是暂时的，雇主可能会很快地解雇在该方案下雇用的残疾人，而招聘一个有权得到财政支持的新的残疾人；
- 在该方案下雇用的残疾人可能会受到侮辱，被认为生产能力低下；
- 健全工人可能会对雇用得到补贴的残疾人不满，认为是对自己工作的威胁。

尽管奖励是暂时的，在奖励停止后雇主必须还得保留这个工人一段时间。这时可以开展宣传活动，强调工人的能力，消除陈腐观念。还应寻求工会支持财政刺激方案，以消除健全工人对该方案的意见。

在荷兰，雇用残疾人至少6个月以上的雇主可得到协议补贴（称作“安置预算”）。此外，如果雇主在雇员不能再干以前的工作，又为他提供了一个新的工作时，雇主可得到一种所谓“再安置预算”的补贴。同时，如果使残疾人重新融入的费用超过了“安置预算”和“再安置预算”的费用，雇主可要求给他提供一套特定的资金补贴。

在加拿大，因就业困难找不到工作的人可以享受就业保险。他会得到帮助，使某个雇主与加拿大地方人力资源中心签订协议，为他提供工作。在该协议下聘用时间最多可达78个星期。

澳大利亚有一种工资补贴方案，是对在公开市场上为残疾人提供工作的雇主进行奖励。该方案的目的是提高残疾人的竞争力，使他们努力获得至少13周、每周8小时的就业。

提示



财政刺激和就业相关的支助服务应联合使用，以帮助残疾人找到就业机会，鼓励和促进雇主聘用残疾工人，并为他们保住工作。

起草法律和政策

6.1 向社会合作伙伴和民间社会进行咨询

法律和政策制定者在草拟或修改促进残疾人就业的法律以及实施这些法律政策时，应广泛征求意见。广泛的咨询可使法律和政策制定者从社区的经验中获得收益，并确保最后通过的法律和政策得以有效实施。

6.1.1 咨询残疾人组织

首先最重要的是征求由残疾人组成并为残疾人服务的组织的意见。这些组织应该是残疾人的代表。应该鼓励他们反映妇女、弱势群体以及其它代表力不足的残疾群体的意见，应相信残疾人能够代表他们自己，不需要健全人代表他们的利益。然而，很多残疾人不能代表自己，要么因为他们年龄很小，要么是因为他们有重度智力残疾。在这种情况下，家庭成员或为他们利益进行宣传的组织可以代表他们。但即使是在这种情况下，开展每个活动都应倾听残疾个人的意见，因为他们可能会表达出一些意见来。

残疾人社会是多样性的，可能会存在不同的组织，代表不同残疾人的利益。在这种情况下，应向所有较大的残疾人组织征求意见，可以通过国家残疾事务委员会或国家残疾人组织网络推动咨询的开展。

在咨询开始时，拟订一份咨询文件，提出需要讨论解决的问题以及需要做出改变的选择方案，以此为基础征求意见，这个方法非常有效。对于较大的残疾人组织，可以专门邀请他们对文件内容提出意见，参与讨论；对于较小的组织（政府当局可能不知道其存在），如果他们愿意，应给他们提意见的机会。为使咨询过程顺利进行，应广泛散发文件，组织充分的宣传。在这个初期阶段，广泛征求公众的意见会使辩论内容更加充实。

获得残疾人社会大部分人的支持对任何政策的成功制定都是非常必要的。没有这种支持，残疾人就会抵制这个政策。例如，他们会不注册；不寻求财政或物质上的支持；不通过法庭实施个人的权利。没有这种支持，法律或政策就会失败。

使残疾人参与

国家应认识到，残疾人以及他们的组织可能不会很容易地对立

法和政策草案做出反馈。这可能是因为他们不习惯在法规和政策问题上被征求意见，因此，需要时间思考总结他们的意见；或者是由于身体原因，不能处理和理解书面信息。因此需要一些特别的工作，以促进残疾人组织的参与。

任何书面或口头的有关征求意见的信息都应附带充分的背景介绍，清楚地列出存在的问题和解决问题的建议。应该在信息中强调残疾人的意见是有价值的和受欢迎的这一事实，因为残疾人组织可能不习惯别人询问这类问题，需受到鼓励才会做出反应。

如提供书面信息，形式应该多样，这样才能使某些类型的残疾人得到信息：

- 可能会需要盲文格式，以供盲人阅读；
- 可能会需要大字印刷，以供弱视人阅读；
- 可能会需要简易读本，以供有学习障碍的人阅读。

如提供多格式读本，财政上有困难，或没有意义（由于不识字），那么应在报道中提醒读者，这个过程需要盲人或智力残疾人的参与。大声朗读、提供磁带或用简明的语言进行解释，都是很重要的方式。同样，应提醒专业人士使残疾人参与咨询过程的必要性，以及自己应具备促使残疾人参与的技巧。

可以派代表到国家的不同地区与残疾人和残疾人组织讨论法律和政策问题，在会上重申并澄清以前提供的任何书面信息。可以举行公开会议，将信息传达到不能收到或不能阅读书面咨询文件的人群。这些代表回去后向公共当局汇报，并根据了解和听到的意见提出建议。

另外，公共当局可以培训残疾人向会议汇报或主持会议，可以使他们讲述所了解到的意见，这样，与残疾人组织的讨论就会更为公开、没有拘束。

某些咨询会可能要用手语翻译，以促进聋人的参与。如果宣传和支持的力度大，当地社区可能会提供翻译。

如果不能举办会议，可以利用无线电聊天节目促进对法律 and 政策的辩论，从中获得反馈意见。

爱尔兰有一个独立委员会，给政府提供残疾政策方面的咨询。委员会的所有成员要么本身有残疾，要么是残疾人的父母。该委员会到爱尔兰各地走访，举办公听证会，讨论爱尔兰未来的残疾政策。最后，该委员会根据自己以及从听证会上获得的意见，就如何制定爱尔兰的残疾政策问题提交了一份很长的报告。

6.1.2 咨询雇主和雇主组织

许多促残疾人就业的法律或政策都会落实到雇主，因此在通过或修订有关法律或政策时，都要弄清雇主的意见，尽可能与雇主协作。

许多国家都有一个代表大量雇主的中央雇主组织。然而，向雇主组织咨询不应只局限于一个团体。应向代表某一类雇主的团体咨询，如农村和工业雇主、不同领域的雇主、大雇主和小雇主。这是因为不同的行业、不同的领域可以为残疾人提供不同的就业机会。与向残疾人组织征求意见的作法一样，提出一份公共意见书，征求意见是获得广泛和实际反映的有，效办法。

法律和政策制定者应该意识到，雇主们常常会抵制雇用残疾人的有约束力的义务。在某些地方，他们更倾向自愿行善的规则。欧洲和北美一些国家常常在试用自愿促进残疾人就业的做法之后，普遍放弃了自愿形式，而采取了具有约束力的方式。有鉴于此，应该认真准备和宣传雇用残疾人的各种案例，提供透明的信息，告诉人们不同的政策性意见在其他地区是如何发挥作用的，某些政策的成功原因是什么。

6.1.3 咨询工人和工会

与向雇主组织咨询一样，这种咨询不仅应面向中央工会组织，还要面向行业工会组织。法律和政策制定者应考虑到工会是否会普遍支持残疾人就业。一些工会可能会认为，他们的会员主要是健全工人，因此，促进残疾人就业的工作做多了会威胁到自己；另一方面，某些工会可能早已积极地参与到促进残疾人就业的工作中来，他们可能会对某些问题和政策提出有价值的看法。

每当欧盟考虑制定一项新的欧洲劳动法时，它就要咨询社会合作伙伴——雇主和工人代表——对相关领域立法的意愿。如果欧盟决定在该领域通过立法时，它必须咨询社会合作伙伴们对法规内容的意见。

6.1.4 咨询服务提供者

咨询的过程也应该包括向残疾人提供特别服务的机构征求意见，如培训机构、康复服务机构和在工作场所提供服务的机构。在咨询时，法律和政策制定者应考虑如何更好地利用这些机构的经验和专门知识促进残疾人的公开就业。应考虑到这种事实，即如果更多的残疾人能够进入公开的就业市场，某些专门服务提供机构会看到对他们服务的需求将会减少，服务提供者必须适应新情况做些改变；而另一些专门服务机构可能早就在通过工作安置或就业支持方案积极地支持残疾人在公开市场上就业，这些组织能对行得通和行不通的方法做出有价值的建议，可以成为其它组织的楷模。

6.1.5 咨询其他相关当事人

可以用传达公共意见书的形式促进与其它利益方的沟通，这些利益方可能在支持残疾人（就业）方面有许多直接经验，如宗教机构或其它慈善组织。

提示



在通过或修改残疾人法律或政策时，法律和政策制定者应该广泛、大量征求个人和组织的意见，尤其是残疾人、残疾人组织、工会和雇主的意见。他们对于面临的问题、即将制定的政策文件和办法会提出有价值的意见。此外，可以让“按比例就业制度或非歧视法”执行监督管理机构以及独立专家咨询人员参与到咨询过程，发挥他们的作用。这样，就可以认识到面临的问题，给予充分解决。



促使残疾人组织参与，向他们征求意见时，需采用多种交流方式，以保证在拟定或修改法律或政策措施时，能充分考虑到他们的知识和经验。



公共当局应该尽量利用社会合作伙伴的经验，吸取他们的经验，以制定合理的法律政策措施。例如，在对按比例就业的需求、按比例就业应采取的形式进行目标评估时，或在制定反歧视法措施时，应征求他们的意见。

6.2 咨询过程本身

草案从开本行业部门送到司法部或有关部门，然后又上交到内阁和相关的议会委员会被纳入议事日程之前，咨询过程可能会涉及好几个步骤，应采取不同的形式。

有关残疾人的法律和政策经常要涉及残疾人、残疾人代表以及与残疾相关的服务部门。向他们的咨询可以通过专门为立法咨询而专门设立的工作组，或通过现有的代表政府部门和残疾人组织的国家委员会来做。在某些情况下，咨询可以通过一个或多个由政府召开的会议来进行。

例：

在澳大利亚，国家残疾咨询委员会通过家庭和社区服务部向联邦政府提出咨询。国家残疾咨询委员会建于1996年，其成员都是在残疾问题上有丰富经验和专门知识的专家。该委员会在协调残疾消费者组织、家庭、护工以及服务提供者对政府重大举措的意见方面，起着非常重要的作用。它也与国家和区级残疾人咨询机构保持着联系。

在柬埔寨，1999年成立了残疾行动委员会（DAC），以向政府提供残疾战略和立法上的咨询。同时，它还是有关残疾事务及服务的协调机构。DAC执行委员会包括来自政府、残疾人和非政府组织的代表，它通过以特定目标为目的而设立的各种工作组，使社会合作伙伴参与到咨询过程中来。

在中国，每当制定残疾人法律和政策时，政府就向中国残疾人联合会、中华全国总工会、中国企业家联合会征求意见。此外，在实施国家政策时，政府也与残疾人联合会、工会和企业家组织保持经常性联系。

在肯尼亚，1992年建立了残疾事务特别工作组，审议与残疾人相关的法律。该工作组提出的一项重要建议就是“残疾事务议案”，经过与残疾人组织和服务机构的进一步广泛咨询，2003年“残疾事务法案”得以通过。在毛里求斯，1996年根据法律建立了残疾人培训和就业委员会，由残疾人和雇主代表组成。政府在国家政策实施方面向该理事会进行咨询。

在坦桑尼亚大陆，通过职业教育和培训当局以及国家咨询委员会召集雇主和工人组织，就残疾法律的实施进行合作。

在英国，1997年12月建立了残疾权利特别工作组，以检查影响残疾人生活的一系列问题，并就如何进一步采取行动，促进公民权利的全面落实，向政府提出咨询意见。

为了有效、现实地反映国家的需求，有关残疾人的法律和政策方面的咨询应当邀请社会合作伙伴———雇主代表和工人组织、以及残疾人代表参与。至于如何组织这种咨询活动，我们可以通过参

考各个国家劳动法发展及改革的过程，找出范例。在一些情况下，可通过向现有的三方组织征求意见来完成，在另一些情况下，可通过专门为该目的而设立的机构或通过非正式安排来完成。还有一个方式是劳动部直接与社会合作伙伴联系，或发布白皮书。有时，还可聘用国家或国际顾问帮助拟定草案，以加强咨询过程。

例：通过特设三方工作组来进行咨询

肯尼亚目前正在国际劳工组织的支持下就劳动法的改革进行协调，其结果是修改更新法律内容。新的法律将鼓励加强法律框架内的社会对话，这个法律框架与国际劳工组织标准相一致，得到了肯尼亚政府的认可。2001年5月建立的劳动法三方特别工作组，就新劳动法应涵盖的内容在全国范围内进行了咨询。在咨询过程中，各方参与者非常积极：在第一轮通过媒体征求公众意见时，大约40个机构、非政府组织和个人发表了意见。特别工作组于2004年春天向劳动部和人力资源发展部递交了最后报告和法律草案。在印尼，为应对亚洲金融危机带来的社会影响，以及在独裁制崩溃后促进民主政治改革，1999年人事部颁布命令，建立由三方以上人员组成的特别工作组。工作组人员由政府、雇主、工人和其它有关社会团体的代表组成。通过广泛的咨询过程，以及人事部举办的工作会议，这些代表们审议并修改了劳动法，使之适应民主、现代化的劳动力市场的需要。

在南非，1995年建立了国家经济发展和劳动委员会，反映了种族隔离解体后政府希望在重大经济、社会和发展政策方面寻求社会各方代表的共识的承诺。根据南非的特殊需求，该委员会包括传统的社会合作伙伴以及代表不同利益的社会组织，其目的就是与劳动力市场政策相关的劳动法进行先期审议，然后再将其提交议会。该委员会已就广泛的、一系列的法规达成协议，包括禁止以残疾和其它原因为由进行歧视的1998年就业平等法案，并已通过一些实践准则。

在匈牙利，1992年劳动准则批准了国家利益协调委员会（NICC）的成立。NICC的成员包括社会伙伴及劳动部，负责确保在国家劳动关系和就业问题、尤其是在劳动法改革方面开展咨询。社会伙伴也有获得信息的法定权利。

提示



咨询的过程不管是正式的还是非正式的，都是将具有一定利益、受到残疾法规和政策影响的不同人群召集在一起。这一涉及政府、雇主、工人和残疾人代表的咨询过程，对确保不同的利益在法律和政策上都得到充分的体现大有帮助。



举办法律文本的定稿研讨会时，应尽可能广泛地邀请利益相关者参与，这是一个切实有效的办法。法律和政策制定者应尽最大努力，向社会伙伴和民间团体广泛征求意见。





备注

[illegible]

实施法律

除了考虑如何执行法律和政策，以及广泛征求意见以确保社会大力支持外，在法律和政策的起草阶段就应对执行方式进行筹划。某些国家建立了特殊的组织和机构以促进非歧视法的执行，这些机构被赋予了执行就业机会均等政策的法定职责。由于这些政策和法规也涉及人权法，而人权法的最高责任是国家，因此，不能只要求个人和私人组织遵守，还需要国家在一定程度上的参与。法律和政策应对不同的实施环境和不同问题做出具体规定，有些问题是操作性的，有些问题则是结构性的。

法律的实施可以通过以下方式进行：

- ▣ 劳动监察员；
- ▣ 管理监督系统，如国家残疾事务委员会、专门调查员或平等委员会；
- ▣ 刑法、民事或劳动法庭的司法系统；
- ▣ 工业就业法庭；
- ▣ 综合使用以上方法

有关残疾人就业的法规一般来说包含专门执法机构的章节，如果该机构是新的，宣布它的建立（如国家残疾委员会）；介绍它的组成、角色及功能；同时也可描述劳动法庭的作用，包括起诉程序和制裁（管理或刑事罚款、监禁、民事诉讼）。

7.1 法律实践

对机会均等的政策和法规的执行情况进行监督和评估的责任可以留给执法机构，或指定特殊机构或独立调查员来做。

政策和法律通常规定雇主有责任收集所雇用的残疾人的数量等数据并向特殊机构报告。工人委员会可以根据这些数据在草拟或评估集体劳动协议，以在本行业或社会伙伴中促进就业机会均等。

由于收集并向他人提供有关残疾人的信息以及是否显示出残疾等问题，这些数据的收集涉及到对残疾人隐私权的限制。因此，应认真考虑如何在工作中平衡信息需求，以促进弱势或代表力不足的人群就业机会的平等。保护隐私权的稳妥的办法是在法律中明确规定收集数据的目的和环境。例如，法国劳动准则（L. 520）规定，提供这些数据是为了收集就业的残疾人的统计数据，而不是个人的名字。

可以要求劳动监察部门在收集信息的工作框架内，收集残疾法律或平等法的执行或侵犯方面的信息。

可以任命人权机构、机会均等或残疾事务委员会监督评估就业机会均等政策和法律的执行情况。这些机构通常依靠雇主提供的数据，但也有权力主动调查。

特别调查机构常常有检查公共当局是否滥用权力的行政管理的功能，可利用这些机构监督残疾法律的遵守情况。个人可以向这些机构投诉。

残疾人的代表组织，如非政府机构可以承担部分监督的任务。这些机构通过调查就业机会均等政策和法律的优势和不足，做出有价值的贡献。但他们缺少权力和资源去调查投诉、衡量雇主对法律的履行情况，因此，监督的任务不能完全交给他们。

提示



在通过或修改机会均等法律或政策以谋求最后贯彻实施时，应注意到对履行情况的监督和评估，这个任务可以任命不同的组织和机构承担。为保证监督的有效性，这些组织和机构应有足够的手段——信息、人员和资源以及执行这些任务的必要权力。

7.2 根据法律维护权利

平等就业的法规执行得是否有效，取决于个人是否可以使用司法和管理程序。个人以及那些代表其利益的组织必须有权执行非歧视的原则，否则就可在法庭上通过个案或集体行动要求适的的赔偿。

可根据司法系统的不同条款进行残疾问题的投诉，如：

- 宪法条款
- 刑事法条款
- 民法和劳动法条款
- 综合使用刑法、民法以及宪法

在2.4章中，我们曾提到在许多国家中，通过民法和劳动法诉讼比通过宪法和刑事诉讼更容易、且不易使人感到恫吓。

虽然法庭程序很重要，但不能过高估计其促进残疾人平等就业机会的效果。然而，一个认为自己受到歧视待遇而感到委屈的工人，应该得到机会在独立的法庭上采取法律行动。

7.3 加强司法机制

可以通过以下行动加强司法程序：

- ▣ 国家法律应该包含必要措施，保护工人不受伤害，如由于对歧视投诉而受到雇主的惩罚。
- ▣ 将调解程序———如调停或其它形式的预防和解决方案———作为法院程序或开庭以前程序的组成部分，以预防或减少对当事人之间关系的伤害。
- ▣ 对于寻求权利保障的个人，可以根据人权法，通过积极的国家行动———如资金支持或提供法律专家，减轻其负担，使个人申请者能够在法庭上恰当地、清楚地陈述自己的案例。
- ▣ 应优先考虑使用简便的、直接的法庭程序，如民法和劳动法，以不使人感到恐吓。
- ▣ 通过实施严格的时间限制以及保证有足够数量的法官出庭，减少法律程序所用的时间。
- ▣ 通过允许非政府组织和工会与申请者联系或代表其出庭，减少被告感情上的负担。
- ▣ 可以给非政府组织和工会以自己名义进行投诉的权利（集体投诉程序）。
- ▣ 通过撤销部分证据的提供减轻申请者提供证据的负担。这意味着申请者（残疾人）有事实证明发生过以残疾为由的不平等对待就足够了。
- ▣ 最后，通过法庭实施和执行就业机会均等的法律和条例，需要司法人员和法律顾问对歧视问题有一定的知识和敏感度。这就要求制定计划、提供资源，开展专门针对司法人员、宣传人员和法律顾问的培训，以使他们了解情况，提高意识。

提示



在通过或修改平等就业法律时，法律制定者应将司法程序纳入其中，但是，执法的有效性单靠这种个人执法机制是不够的。

7.4 行政执法机构

通过向那些自认为权利受到侵犯的工人提供行政执法措施，可以减少法庭程序的风险和弱点。最常用的方式是建立专门调查机构和 / 或人权、机会均等或残疾事务委员会。

向这些机构投诉的程序的共同点是：

- 当事人各方不用付费；
- 不需要法定代理人；
- 这些机构的决定不具约束力。

因此，这些机构的程序不很正式，在更大程度上需要雇主和其它当事人的合作。

专门调查机构或委员会的决定不具法律约束力，并不说明它们和法律无关。相反，由于这些机构的专家来自不同领域，具有各自专门的知识，因此，这些专家机构的决定具有相当影响力，需得到当事人遵守；在法庭程序中，他们的决定会受到法庭的重视。

7.4.1 专门调查机构

许多国家都建立了一个或多个专门调查机构，以促进国家在民间公平执法。传统上，这些机构负责调查个人对政府或其它公共机关的书面或口头投诉。由于他们的目的是促进良好的国家实践活动，他们通常没有权力调查对私人雇主的投诉。

在调查投诉时，专门调查机构可以用人权法、国际劳动法和非歧视法为标尺来衡量国家行为，尽管他们的权力通常并不局限于这些法律。他们通过非正式和调解的方式举办听证会。他们的调查结果通常被出版，并送到双方当事人手中。如果合适，出版物中会包含一些改进国家行为的建议。专门调查机构所做出的命令的权威性——或其有效性，要看是否对专门调查机构有明确委任授权。

对专门调查机构的委任授权，各个国家之间和国家之内都有所不同。一些国家如瑞典，有特殊的专门调查机构处理不同歧视。另一些国家如荷兰，只有一个国家专门调查机构，其授权的内容很广，包括国家行为和不作为。在挪威，机会均等专门调查办公室在促进平等权力和机会以及监督《平等地位法》的遵守方面，具有永久的管理责任。该办公室可以受理投诉，提出建议（个别情况下命令），将某一案件提交到平等权力委员会。平等权力委员会有特定的权力发布命令（但并不是关于雇用和解雇的事情）。该体制一个明显的优点是雇员无需花任何费用。在芬兰有一个类似的体制，所不同的是，根据平等专门调查委员会的建议，平等委员会可以发布命令停止侵犯《平等法案（1986年第三号）》的歧视行为。

7.4.2 人权、机会均等或残疾事务委员会

为了促进和保护人权、平等待遇法以及残疾人权力，各个国家都建立了人权委员会、平等机会委员会和残疾事务委员会。有时，这些委员会有权受理个人对公共机构、私人个人和私人机构的投诉。对个人投诉进行裁决只是它们许多任务中的一项最重要的工作。

为促进和保护各自的法规，这些委员会通常被授予广泛的权力，他们通常承担着主动调查的任务，对人权、机会均等、残疾人权利的遵守情况进行独立的调查，出版独立报告，对自己授权范围内的事务提出建议，为受害者提供援助。某些法规规定，雇主应向他们提交报告，汇报法律执行的工作情况。

在澳大利亚，所有这些任务都是由人权和平等机会委员会这一个机构完成的。该机构由一个主席和四个独立专员——即性别、残疾、人权和土著人专员组成。现在国际上有一种趋势，将不同专门机构的知识和专长集中到一个人权和平等待遇委员会中来，目的是为了提高工作效率。

提示



除通过法庭程序促进机会均等的法规实施以外，还应建立其它的方法。这些方法应该有明确的授权，并提供充足的资源。

7. 5 其它做法

一些国家的政策制定者都在试图解决歧视、代表力不足以及执行单项法律相关的问题。他们通过对雇主规定义务促使其雇用残疾人，促进平等，目的是重组机制以确保他们更愿雇用残疾人（以及其它弱势和代表性不够的人群）。引发规定此种义务的起因是存在结构性歧视的事实，其中包括某类工作或某种权力位置长期缺少残疾人代表。这些明确义务需要行动支持才能取得成效。其形式可以多样，其中之一是合同服从制。

7. 5. 1 合同服从制

根据合同服从制，公共当局可以要求所有承包商和愿意与其签订合同的公司持有良好的雇用残疾人（或其他弱势群体和未被充分代表的群体）的记录，或如果没有良好的记录，则需要已采取积极措施促进残疾人就业。该要求只不过是需持有良好遵守残疾人就业法规的记录，往往要得到并常常得到上述委员会给予的“证明”。但也可能是达到了更高的标准，或采取行动解决了某些可以预见的问题。遵守按比例就业制也是一个要求。合同服从制的形式可能会有所不同，但最终目的是促进残疾人就业，使残疾人得到平等酬劳和津贴。

合同服从机制的特殊义务是：监测现有的残疾雇员的数量；定期评审就业实践活动，在出现残疾人代表不充分的情况下，采取积极行动提高残疾人在劳动力中的代表性。合同服从的实施是一个参与过程，工会可在其中制定平等计划，对任何不足之处进行修改。合同服从制的执行情况可以由一个法定机构或上述委员会监督，其任务是积极调查就业政策的执行情况和就业记录。

美国是实施这些积极明确的先驱，要求政府承包商不仅不得有非法的歧视行为，而且还要采取积极的措施提高劳动力中少数人的代表性。据估计，这种要求已落实到 30 万个联邦承包商，他们雇有美国 40% 劳动大军。这种要求对雇主的影响比起对个人投诉导致的调查和起诉的影响要大得多。在北爱尔兰，公共当局在行使职能时，有义务考虑促进机会均等的需求。每个公共部门都需制定平等计划，必须说明当局在以下活动中所做的安排：如对促进机会均等的政策可能会产生的影响进行咨询和评估；监督这些政策的负面影响；出版评估结果；培训工作人员，确保公众获得信息和服务。这些计划必须得到北爱尔兰平等委员会的批准。

提示



正确实施机会均等的有关法律和有关政策是国家的责任。在通过或修改机会均等法规和政策时，制定者应注意对这些工具进行监督和评估。



这些法律和政策得到监督和实施的先决条件是责任部门必须具备必要的手段和权力执行任务。这些手段和权力在法律生效时就应该提供。



通过法庭或其它机制执行法律和政策不只是个人的任务。国家也有义务引进行政上的或制度上执行机制。



与残疾有关的法律应包含充分的和有效的实施和执行机制。执行机构应考虑由专门调查机构、人权委员会或平等机构承担。





备注

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

要点总结

以上有关残疾人就业的指导性原则可供政策制定者、国家、联邦法规起草者参考，希望它们能在制定或修改有关法规方面起到作用，在实际应用中更加有效。

这些指导性原则讲述了目前使用的促进残疾人就业机会均等的民法、劳动法以及相关政策的主要类型，特别讲述了非歧视法和按比例就业法，并为如何最大发挥这些法规影响介绍了相关措施。现将重点指导性原则综述如下，以供参考：

总的原则：

在审议通过促进残疾人就业机会均等的法律或制定实施这些法律和政策时，法律和政策制定者应确保：

- ▣ 残疾事务法律和政策应与国际人权法完全一致；
- ▣ 有关条款与其它国家法律和政策一致；
- ▣ 在界定残疾概念时，要指出残疾人可能因个人或环境障碍，不能进入公开的劳动力市场中来这个事实。
- ▣ 制定积极的行动措施，提供一些针对弱势群体的临时性优惠待遇。
- ▣ 要始终考虑残疾性别问题。
- ▣ 法律和政策制定的过程是参与的过程，要征求所有利益相关者的意见，包括雇主组织、工人组织、残疾人组织和其它有关人员。

有关在劳动力市场上禁止以残疾为由歧视残疾人就业的法律应：

- ▣ 明确指出残疾是受到保护的领域；
- ▣ 在界定残疾概念时采取慎重的态度；
- ▣ 概括所有形式的歧视
 - 直接歧视
 - 非直接歧视
 - 骚扰
 - 教唆歧视
- ▣ 提供合理的场所改造，在承认这是“不匀称负担”的辩论后，明确规定场所改造的内容。
- ▣ 允许指出实事求是的职业要求，但适用范围要小。

- 一旦投诉方提供事实，说明存在歧视现象，就应规定将举证责任转移给被指控进行歧视的一方。
- 提供配套的社会政策措施；
- 允许采取纠正歧视的行动措施

按比例就业法应：

- 以帮助找工作的残疾人得到工作为目的；
- 有制裁措施支持，如交补偿税以及有效的执行机制，以鼓励雇主遵守法律；
- 除雇用残疾人和 / 或交税之外，为雇主提供其它选择方案，以满足按比例就业制要求；
- 根据明确的政策目标，以特定的残疾人群为目标；
- 以登记 / 身份为根据，保证真正的残疾人得到切实利益；
- 适应国家经济形式和就业模式的要求。

有关机会均等的法规和政策的正确实施常常要依靠：

- 信息宣传，包括一般性的和技术性的信息和建议；
- 就业支持措施。

这些法规和政策的有效性同时要依赖于它们在多大程度上反映了社会上受到影响的群体的利益和需要。为保证不同群体的利益和需求得到充分的考虑，应向主要利益相关方进行广泛和系统的咨询，如残疾人组织、雇主和工人组织、服务提供机构以及有关政策部门。理想上，咨询活动应该通过现有机构或专门为此目的组建的工作组开展。

法律的有效执行需要提供法律程序保证，允许个人向法庭投诉。此外，通过专门调查机构或人权委员会等机构进行执法也是非常重要的。执法步骤从起草法律时就要筹划，并要有足够的资源支持。



德格尼·特夏, 奎恩·杰拉德 Gerard (2002): 《关于对国际残疾法律的比较及地区残疾法律改革的调查》。该论文在 2002 年 6 月 11—14 日墨西哥市举办的关于“全面的、综合的促进和保护残疾人权力和尊严的国际公约”专家小组会议上递交。

<http://www.sre.gob.mx/discapacidad/papertdegener.htm>

《国际劳工组织关于在工作场所残疾事务管理实践准则》(2002)

<http://www.ilo.org/english/employment/skills/disability/publ/index.htm>

《国际劳工组织第 111 号公约 (1958): 关于就业和职业歧视公约》

<http://ilolex.ilo.ch:1567/english/convdsp1.htm>

《国际劳工组织第 159 号公约 (1983): 关于(残疾人)职业康复和就业公约》

<http://ilolex.ilo.ch:1567/english/convdsp1.htm>

国际劳工组织 / 社会对话焦点节目, 劳动法 and 劳动管理 (2003) 劳动立法指南。日内瓦

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm>

《国际劳工组织第 111 号建议 (158): 关于(就业和职业)歧视问题的建议》

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

《国际劳工组织第 168 号建议 (1983): 关于对(残疾人)职业康复和就业的建议》

<http://www.ilo.org/ilolwx/english/recdisp1.htm>

欧瑞利, 阿瑟 (2003): 《残疾人体面工作的权力》。ILO—IFP/ 技能工作论文第 14 号。日内瓦

<http://www.lio.org/public/english/employment/skills/dsabilit/publ/index.htm>

桑顿, 帕特利夏: 《就业按比例就业, 征税和国家残疾人康复基金: 有关政策和实践方面的提示》



备注

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.