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

UNDP
民强国盛

中国残障人平等获得司法保护研究报告

中国残障人平等获得司法保护研究报告

本出版物中所使用的资料和定义及展示的资料，凡涉及到任何国家、领土、城市或地区、或其当局的法律地位，或涉及其边境或边界的界限划分等内容，均不反映联合国开发计划署或联合国驻华系统的观点。

本著作中所显示数据和信息以及其中所表达的观点，不代表联合国开发计划署或联合国驻华系统的官方立场。

本著作原文以中文撰写，英文版为译本。如中、英文版本有任何不相符或歧义之处，应以中文版本为准。

版权所有 ©：联合国开发计划署 2016 年出版。

版权所有，不得翻印

目 录

前 言 1
致 谢 2
执行摘要 3
1. 研究问题与研究方法 6
1.1 残障者平等获得司法保护 6
1.2 研究现状 7
1.3 研究方法 9
2. 残障人获得司法保护的法律框架和政策实践 11
2.1 法律援助是残障者获得司法保护的关键环节 11
2.2 残障人获得法律援助的制度框架 12
2.2.1 残障人获得民事、行政案件中的法律援助 13
2.2.2 残障人获得刑事法律援助 14
2.3 残障人获得法律援助的地方政策和做法 14
2.3.1 探索提升残障人法律援助知晓度的多种渠道 14
2.3.2 进一步扩大残障人法律援助覆盖范围 14
2.3.3 对法律援助提供者的专门技能要求 15
2.3.4 注重无障碍建设和支持 15
3. 残障人法律需求分析 16
3.1 残障人解决纠纷的一般情形 16
3.2 法律知识和法律援助知晓度 18
3.3 残障当事人在个案中的体验 22
3.3.1 采取法律行动的资格受限 22
3.3.2 刑事法律援助中的无障碍交流与及时有效援助问题 23
3.3.3 难以诉诸司法争取平权的议题 24
3.3.4 社会歧视及偏见导致挫败感与不自信 25
3.4 残障人法律需求的社会性别分析 25
3.5 对司法全过程无障碍与合理便利的要求 27

4. 司法保护相关服务提供者的经验分析 30
4.1 律师和法律服务工作者 30
4.2 残联维权部门和社区残联协理员 31
4.3 调解作为法律援助的基本渠道和重要补充 32
4.4 其他利益相关方的积极力量 33
4.5 多样纠纷解决方式以及法律赋能的意义 34
5. 结论和建议 37
5.1 从供需维度看残障者平等获得司法保护的挑战 37
5.2 促进残障人平等获得司法正义的可行策略 38
5.2.1 倡导更完善的法律制度 38
5.2.2 制作容易理解的法律信息 39
5.2.3 提升法律主体的权利意识和积极态度 39
5.2.4 提供可及的法律服务 39
5.2.5 确立司法全过程的无障碍与合理便利支持 40

前言

2016 年标志着联合国《残疾人权利国际公约》通过十周年，同时也是“2030 年可持续发展议程”17 个可持续发展目标（SDG）生效的第一年。残障人占全球人口的 15%，往往是底层贫困人群中的底层。残障人议题必须被纳入主流发展议程，否则在 2030 年实现全球发展目标将会面临严峻的挑战。

作为最先批准《残疾人权利国际公约》的国家之一，中国在促进残障人权益方面取得了显著的进步，包括制定 60 多项保障残障人权利的法律法规。然而，在权利受到侵害时，残障人获得司法保护的机会仍较为有限。尽管残障人是中国法律援助制度的主要目标人群，残障人实际上仍处于边缘化的地位：在法律援助服务针对的诸多弱势群体中，残障人接受并获益于这些服务的机会最少。

残障人的法律需求与法律人提供的实际服务之间存在着巨大差距。然而，我们对此差距的深层原因知之甚少，也不了解应以何种解决方法来弥补这种差距。在此背景下，受“联合国残障人权利伙伴关系”项目支持，联合国开发计划署驻华代表处与武汉大学公益与发展法律研究中心合作，开展实证研究，从需求和供给两方面了解并分析了残障人获得法律服务的情况。

本报告全面阐述了司法全过程中残障人面临的法律上、物理上、观念上和信息上的种种障碍。在此基础上，提出了相应的政策建议以全面消除这些障碍，作为确保残障人平等获得司法保护的有效手段。

我们希望通过本报告，呼吁社会各界齐心协力实现所有人共享的公平正义。我们坚信，充分认识残障人权益，积极移除其面临的障碍，赋权其成为促进变革的积极力量和富有活力的社会成员，将使无论残障与否的所有中国百姓受益。

文霭洁

联合国开发计划署驻华代表处
国别主任

致谢

本报告调研和撰写受联合国开发计划署项目支持，并得到诸多同行的热心鼓励与尽心协助，其中曹红玲律师、高薇律师、范晓红律师、李学会博士、李成博士、刘佳佳女士等对此报告初稿提出了宝贵评论意见，崔竟女士为研究引介了聋人社群参与，陈玩臻、龚艺女士为相关调研讨论活动提供了手语翻译，张琴女士提供了即时听打，黄诗欣、刘晗煦女士提供了口述影像支持，特致谢忱。

特别感谢北京东盛残疾人公益事业服务中心、南京市残疾人联合会、武汉市残疾人联合会为本研究实地调研提供的大力支持。此外，还有许多直接参与研究的残障人士、残障社会组织工作人员、法律实务人员，为本报告提出了真挚而有洞见的建议；武汉大学公益与发展法律研究中心的多位实习生以及联合国开发计划署驻华代表处实习生贝佳佳女士为本报告的中英文校对、排版贡献良多，在此不一一具名致谢。

愿我们的共同努力，成为推动中国残障人平等获得司法保护的坚实一步，是以为报。

报告撰写人：张万洪、丁鹏

联合国开发计划署项目团队：吴迪、罗万全、陈建成、水谷玉

执行摘要

2016年9月，中国政府发布人权白皮书《中国司法领域人权保障的新进展》指出，随着法治中国建设的全面推进，人权司法保障机制更加健全，法律援助工作力度加大，司法的公平正义得到捍卫，公民权利得到有力保障。[1] 在此背景下，联合国开发计划署与武汉大学公益与发展法律研究中心、武汉东湖社会发展研究院等机构合作，依照联合国《残疾人权利国际公约》第13条[2]以及中国《残疾人保障法》、《法律援助条例》等法律，开展实证研究，以深入揭示残障人在平等获得司法保护、实现基本权利方面的现状与问题，并结合相关实践探索，提出积极建议。

本研究围绕5个要素来阐述中国残障人平等获得司法保护的议题：1）完善的法律制度；2）容易理解的法律信息；3）法律主体的权利意识和积极态度；4）可及的法律服务；5）司法全过程的无障碍与合理便利支持。

法律援助是现实法律制度中贯彻这些要素的主线。其优势在于：服务机构覆盖广泛，政策支持明确，有比较充足的服务提供者。法律援助制度回应残障人的法律需求，目前的局限在于：受理案件范围有限，法律依据效力层级不高，相关法律部门和政府部门的执行能力不足。

为了明确残障人的法律需求，本研究贯彻人权视角，注重残障人本身的主体性，在调查中提供必要无障碍支持与合理便利，以尽可能发出残障人自身的声音。这一研究注重不同障别残障人的需求，并且纳入社会性别视角。

本研究关注残障人获得司法正义各个环节的体验，从获取法律信息、知晓法律援助，到运用法律服务、采取法律行动、解决纠纷。这中间残障人面临的挑战包括：

- 自身法律知识有限，在权利受到侵害时，不知如何诉诸法律来解决；
- 经济上负担不起律师服务，而普遍不知道免费法律援助的存在；
- 精神、智力障碍人士以及其他被设置了成人监护的残障人采取法律行动的资格（legal capacity）受限；
- 为盲聋哑、精神障碍人士提供的刑事法律援助缺乏无障碍交流支持，也不够及时；
- 肢体、视力障碍等群体在交通、教育、就业等领域面临一些基本问题，难以诉诸司法争取平等权利；
- 女性残障人权利更容易受到侵害，而难于得到司法保护；
- 社会歧视与偏见给所有残障人诉诸司法实现人权造成了不公平的压力，令其有挫败感、缺乏自信心；
- 残障人平等获得司法保护，相比其他人群，最关键的是需要实现司法全过程的无障碍与合理便利支持。

法律援助服务提供者以及法律实务部门工作人员的经验与残障人的法律需求形成对照。本研究发现，在为残障人提供法律援助服务的群体中，律师和法律服务工作者扮演关键角色，但他们的残障平等意识亟待加强。地方残联维权部门有一定的联络、协调作用，而社区残联

1. 国务院新闻办公室：《中国司法领域人权保障的新进展》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/12/c_1119549617.htm。
2. 另可参见残疾人权利委员会：《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》，第 23-24 条，CRPD/C/CHN/CO/1。

协理员成为法律明白人的潜力巨大。其他利益相关方比如高校、社会组织的法律援助力量，是政府主导法律援助体系的必要补充，媒体、家人、社工的支持力量在具体案件中也意义重大。

就司法正义的送达（delivery of justice）而言，本研究强调多样纠纷解决方式的作用，特别是人民调解和司法调解在当前形势下有助于建立融合国家法治、社会发展与个人权利的微观平台。此外，法律人运用法律赋能策略，与本地社工、志愿者、社群法律明白人（grassroots legal advocates）等多元力量共同营造平等氛围，与残障当事人一起行动（lawyering with），是残障人获得平等司法保护、并实现基于权利的发展的基本路径。

本研究在结论中回应前述残障人平等获得司法保护的 5 个要素，为各类利益相关方提出了以下建议：

1) 给立法和政策制定的参与者：

- 在《民法总则》起草中确认残障人的平等法律能力；在《法律援助法》《看守所法》等立法中订立关于残障人的专门条款，并鼓励社会力量参与为残障人提供法律援助服务；
- 在现有诉讼法以及《反家庭暴力法》《慈善法》等法律的实施细则或司法解释中考虑到残障人的需求；

2) 给残联和残障社会组织：

- 注重运用参与式方法，了解残障人法律需求，并公开发表；
- 通过公共法律教育和法律赋能活动，培养和支持社区残联协理员、社群中的积极分子成为法律明白人；
- 与其他利益相关方合作，创新有关残障的普法形式；
- 与其他利益相关方合作，为残障人获得司法保护争取更多公共资源和社会力量的支持；

3) 给法律援助的提供者：

- 参与为法律援助提供者开发的“残障平等意识”培训和其他专业培训；
- 注重服务中的无障碍交流，引入司法社工、手语翻译等专业人士的支持；
- 纳入整体的法律赋能视角，运用多样纠纷解决方式，在与残障人一起解决个案法律问题的同时，提升其基于权利掌控自己生活以及实现发展的能力；

4) 给法律实务部门：

- 落实本部门的无障碍建设；
- 完善本部门工作流程中对残障人信息的敏感度；
- 组织专门为法律实务工作者开发的“残障平等意识”培训；
- 与其他利益相关方合作，为残障人争取更多法律援助以及无障碍与合理便利方面的资源；

5) 给研究者：

- 在研究中贯彻平等理念和权利视角，运用无障碍与合理便利支持，确保残障人参与研究的主体性；
- 关注法律实务过程中不同障别人士的需求；
- 探索和完善给不同利益相关人开展残障平等意识培训的模式；
- 与其他利益相关方一起提出更多基于实证的政策倡导建议；

6) 给媒体：

- 在有关残障人获得司法保护的报道中，贯彻平等理念，尊重主体性，而不是将残障人当作可怜的受害人或被动的救助对象；
- 开发和运用无障碍媒介，包括新媒体渠道，为不同障别的残障人传播更多容易理解的法律信息，特别是关于法律援助的信息；

7) 给亲友、志愿者：

- 作为残障人的家人、朋友，学习并分享相关基本法律知识，与残障人相互鼓励，一起行动，在各个环节支持残障人平等获得司法保护；
- 作为志愿者，参与相关培训，贯彻平等理念和权利视角，传播相关法律知识，发现残障人的多样需求并提供无障碍支持。

1. 研究问题与研究方法

依据《残疾人权利国际公约》，残障者包括肢体、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，可能阻碍残障人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会。“残障”是一个动态标准，以及演变中的概念，目前用来描述伤残者和阻碍其在与所有人平等的基础上充分切实参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果。“残障”是人的多样性的一种。“残障”本身也包括多样的状态：视力、听力、语言、肢体、智力、精神等等。

1.1 残障者平等获得司法保护

残障者平等“获得司法保护”（access to justice，又译为“实现司法正义”）是指，残障者在与其他人平等的基础上，参与正式或非正式的司法制度，寻求公平救济、接受公正审判或实现其他法律职能（例如作证、陪审），从而实现其固有的、普遍的、不可分割的全部基本权利。“获得司法保护”作为法治社会中人民各项权利的根本救济保障，本身也是一项人权。《残疾人权利国际公约》第 13 条第 1 款专门强调了残障者获得司法保护的权利：

> *“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。”*

公约发展出这一条文，有其丰富的历史过程和权利内涵。本研究认为，残障人平等获得司法保护包括以下几个要素：

1) 完善的法律制度，包括在立法、执法和司法实践中确认基本权利，设置分工合作、相互制衡的法律机构，建立司法审查程序，提供均等的公共服务，以及接纳社会力量的参与、支持非正式司法，等等；这也是《国家人权行动计划（2016-2020 年）》确立的基本原则“依法推进，将人权事业纳入法治轨道”[3]的直接体现。

2) 容易理解的法律信息；

3) 法律主体的权利意识和积极态度；

4) 可及的法律服务；

5) 司法全过程的无障碍与合理便利支持。

其中，法律援助作为一种政府提供的免费法律服务，是现代社会实现所有人基本权利所必需的内容，也是获得司法正义的“入门”要求。2015 年中央两办发布《关于完善法律援助制度的意见》，中国法律援助的发展面临新的重要机遇。司法部、公安部等中央部委，以及各省人大、司法行政机关都在着手修订、完善法律援助相关制度和做法。应该注意到，在此过程中，残障者平等获得法律援助、实现司法正义还面临许多挑战。残障人群的声音，由于现有的各种障碍，尚未有效影响公共决策以及司法实践。

为此，本报告以客观、中立的法律社会学研究方法，秉持权利视角，注重残障社群的主体性，力图揭示残障者在平等获得司法保护过程中所面临的真实处境，并为实务部门的相关决策以及能力建设活动提供可行建议。

3. 国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2016-2020 年）》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/29/c_129305934.htm。

还应该特别指出：第一，残障人的各项权利都是基于“人之为人”“人生在世”所应享有的尊严与自由。其“平等”获得司法保护并不是一项新设的或专有的权利，而可以追溯到《世界人权宣言》及多个核心人权公约。《残疾人权利国际公约》首次明确运用“获得司法保护”这个术语，毋宁是对当今文明社会之人权标准的进一步细化，重申所有人权得到落实的关键途径之一，并强调指出残障者实现这项基本权利所面临的特别挑战。第二，残障人获得司法保护，绝不意味着残障人只是法律体系的单向度受惠者，他们同时是平等的参与者、有反馈的交流与合作伙伴，应能与所有人一样，有机会作为法官、检察官、律师等法律专业人士，以及作为证人、人民陪审员、人民监督员等，为司法正义做出各种积极贡献，以及影响到相关政策、法律的变革。[4]

1.2 研究现状

在当前有关残障人获得司法保护的文献中，通常比较容易见到法律知识和服务供给一方的信息，比如对现行法律、政策的描述，官方发布的法律援助数据和典型案例，主流媒体对“助残日”、普法活动的报道。相比之下，较少见到残障人作为需求一方的信息。

就残障人法律需求而言，回顾现有文献可以发现一些初步论断：1）残障人在婚姻家庭、土地拆迁、就业创业、遭受欺诈、监护人侵权等方面的法律需求比较突出，并面临法律知识不足、不懂时效等挑战。[5]2）从社区公共服务角度来看，提供免费法律服务、维护残障人平等权利是与残障人教育、就业、康复同样重要的内容，而教育、就业和收入影响到农村残障人对代写法律文书、诉讼代理和刑事辩护等法律服务的需求。[6]3）在残障人的全部需求中，医疗康复、辅具、贫困救助与帮扶通常被认为是更明显、直接的需求，而法律需求则不那么明显。[7]但是，提供康复等公共服务的机构，大部分是养老、康复护理、家政服务等领域的社会组织，他们提供的服务往往把残障人看作老人或病人，忽略了把残障人看作一个整体的人，只看到障碍，未看到其融入社会的潜力。[8]在这种主流服务的主导观念影响下，残障人平等表达法律诉求、获得法律服务不免困难重重。

从获得司法保护的诸多要素具体到残障人法律援助这个议题，国内研究也较少，散见于一些学术刊物和硕士学位论文，主要包括对当前残障人法律援助政策和实践的一般概括，[9]案例评述，[10]关于羁押中残障人权利保护的专门探索，[11]等等。

此外，目前许多关于残障人法律需求的研究缺乏《残疾人权利国际公约》所倡导的残障新理念和平等意识，将残障人法律问题的独特性和复杂性归因于个体的“伤残”乃至“固有缺陷”，而忽略了外部的“障碍”，例如：

4.Stephanie Ortoleva, Inaccessible Justice: Human Rights, Persons with Disabilities and the Legal System, ILSA Journal of International & Comparative Law, Vol. 17, No. 297, 2011; Eilionoir Flynn, Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Ashgate, 2015, p.13-20, 47-48.

5. 王长红：《残疾职工的权益保护亟待加强——关于北京市残疾人法律需求现状的调研报告》，《中国职工教育》2007 年第 2 期；郁贝红、陈明义：《路在何方？福建省福州市残疾人法律援助及优惠政策实施调查》，《中国残疾人》2003 年第 3 期。

6. 李月玲：《西北农村残疾人群体社区法律服务需求影响因素的实证研究》，兰州大学研究生学位论文，指导老师冯世平，2009 年 5 月；冯世平、冯学兰：《西北地区农村残疾人社区服务需求研究——以甘肃省农村残疾人群体为例》，《残疾人研究》2012 年第 1 期；李红英：《社区残疾人法律服务及其优化策略研究——以上海为例》，华东政法大学硕士学位论文，2013 年 4 月。

7. 第二次全国残疾人抽样调查办公室、北京大学人口研究所：《第二次全国残疾人抽样调查数据分析报告》，华夏出版社 2008 年版，第 196-197 页；另可见北京市残疾人联合会、中国人民大学社会与人口学院：《北京市残疾人服务需求问题的调研报告》，2009 年，http://www.bdpf.org.cn/zwpd/llyj/zys/c15885/content.html。

8. 张金明：《残障人居家康复服务面临的挑战》，《踏浪残障人电子资讯》2016 年 7 月第 01 期，总第 213 期。

9. 这些文章的作者大多来自官方法律援助机构或残联，少数来自法学院。例如孔小芝：《如何做好残疾人的法律援助工作》，《市场周刊（理论研究）》2010 年第 11 期；戴东光：《残疾人法律保护的现状、问题与对策》，《中国残疾人》2012 年第 5 期；孟艳华：《河南省残疾人法律援助工作实践与思考》，《人才资源开发》2012 年第 7 期；王丽君：《残疾人法律援助的重要性》，《科学中国人》2014 年第 1 期，等等。

10. 丁鹏：《残障者平等实现司法正义：法律框架与案例述评》，张万洪（主编）：《残障权利研究（第二卷第 1 期）》，社会科学文献出版社 2015 年版；以及薄绍晔、贾午光主编《中国残疾人维权案例选编》，中国盲文出版社 2007 年版。

11. 张万洪、丁鹏：《保护未决羁押中的残障人权利工作指南》，张万洪（主编）：《残障权利研究（第二卷第 2 期）》，社会科学文献出版社 2016 年版。

“残疾人由于平时压抑，比较自卑，在受到外来压力时往往会表现出仇视、报复的心理，采取忍受或报复的两种极端行为，不想寻求法律服务。”[12]

“残疾人因心理上的封闭、身体上的不便，对社会容易产生偏激的看法，与律师难以沟通。”[13]

“由于长期受人歧视，致使精神压抑、心理失衡，一旦超出了容忍界限，残疾人的表现往往令人吃惊，表现在诉讼中，要么极端敏感多疑，容易激动，无视法庭纪律，一味指责控诉，要么无理取闹，甚至撒泼耍赖，令法警束手无策，不敢采取强制措施，让法官无可奈何，不敢轻易下判。”[14]

事实上，本研究发现，这种根深蒂固地认为残障者自身有缺陷、不正常的态度，在提供法律援助的实务工作者身上也不鲜见。[15] 尽管司法部早在 2007 年就号召全国法律援助部门学习云南盘龙地区为残障人提供“无障碍”服务的工作经验，[16] 目前看来，研究者和实务工作者都还有很长的路要走。在前述文献中，只有少数熟悉《残疾人权利国际公约》的研究者能够批判地指出：残障者的自我认同与社会建构共同造成了残障人是“可怜”“依赖”“需要照顾”的刻板形象。对残障者的替代决策和单向施惠常常取代了对障碍者权利的真正保护。[17] 对此可作借鉴的是，台湾地区《身心障碍者权益保护法》第 74 条规定：身心障碍者涉及相关法律事件，未经法院判决确定其发生原因可归属于当事人之疾病或其身心障碍状况，传播媒体不得将事件发生原因归属于当事人之疾病或其身心障碍状况。[18]

此外，除了司法部法律援助中心一位研究者的文章提到应加强分障别的法律援助服务，[19] 其他文献极少提到“无障碍”“合理便利”等议题。[20] 下文 3.3、3.5、4.5 等部分将分析指出，在现有的残障人维权案例中，服务提供者和新闻记者也有可能缺乏平等、无障碍视角。

在国际社会，残障人的法律需求和司法保护也是一个比较新的议题，相关研究包括从《残疾人权利国际公约》出发对“司法保护”的全面探讨；[21] 联合国开发计划署等国际组织发布的有关获得司法保护、建立法治与消除贫困的指引文献；[22] 在国家层面开展的法律需求调查，并特别指出残障人比其他弱势群体更可能碰到法律问题而难以解决；[23] 对刑事司法中残障人获得平等保护与公正审判的专题研究，[24] 以及对精神或智力障碍人士，[25] 聋人，[26] 原住民中

12. 王丽君：《残疾人法律援助的重要性》，《科学中国人》2014 年第 1 期。
13. 陶杨等：《残疾人法律援助制度研究》，《海南大学学报人文社会科学版》2016 年第 3 期。
14. 李云峰、丘玉娟：《以基层法院涉残案件为样本探讨司法助残途径》，西安新城法院网，http://sxxcfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=148，2011 年 10 月 1 日。
15. 来自本报告研究者对本项目数次“残障平等意识培训”（DET）的参与式观察。
16. 司法部：《关于学习盘龙经验进一步做好残疾人法律援助工作的通知》，《法制日报》2007 年 5 月 20 日第 8 版。
17. 赵树坤：《残障者法律保护问题及研究走向》，《学术交流》2015 年第 7 期。
18. 该法律全文可见 http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050046。
19. 夏慧：《残疾人法律援助工作中的问题与对策建议》，《中国司法》2014 年第 11 期。
20. 在全国法律援助工作的起步阶段，对 1996-1998 年残疾人法律援助工作的系统总结中，有很多至今仍然在推广的良好做法，比如上门服务、“三优先”服务、广泛宣传（包括使用手语宣讲）、建立覆盖到乡村社区的服务网络等。不过，在实践中将无障碍视角纳入这些先进经验，看起来是个长期过程。可参见杜宇：《法律威严人有情——残疾人法律工作两年回顾》（上下篇），《中国残疾人》1999 年第 2 期、第 3 期。
21.Eilionoir Flynn, Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Ashgate, 2015.
22.UNDP, Practice Note on Access to Justice, 9/3/2004，以及就残障人、妇女和少数民族获得司法保护的专题报告，Strengthening Judicial Integrity through Enhanced Access to Justice, 2013.
23.Christine Coumarelos and others, Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia, Access to Justice And Legal Needs, Volume 7, August 2012.
24.Claire Edwards, Spacing Access to Justice: Geographical Perspectives on Disabled People's Interactions with the Criminal Justice System as Victims of Crime, Area, Volume 45, Issue 3, pages 307–313, September 2013; The Law Council of Australia, Access to Justice in the Criminal Justice System for People with Disability, 2013, https://www.lawcouncil.asn.au, Jenny Talbot, Fair Access to Justice? Support for Vulnerable Defendants in the Criminal Courts, 2012, http://www.prisonreformtrust.org.uk/portals/0/documents/fairaccesstojustice.pdf.
25.Abigail Gray, Suzie Forell and Sophie Clarke, Cognitive Impairment, Legal Need and Access to Justice, http://www.lawfoundation.net.au/ljf/site/articleIDs/2EDD47C8AEB2BB36CA25756F0018AFE0/$file/JI10_Cognitive_impairment.pdf, 2009.
26.Jamie MacDougall, Access to Justice for Deaf Persons in Nunavut: Focus on Signed Languages, 2000, http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/aj-ja/rr00_17/rr00_17.pdf.

的残障者，[27] 残障妇女、儿童，[28] 残障证人、陪审员 [29] 平等参与司法程序的特别关注，等等。考虑到“获得司法保护”还是联合国可持续发展目标（2015-2030）第 16 项目标“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”的重要内容，[30] 可以预计，在人权与发展的交叉议题下也将涌现更多研究成果。

综上所述，就残障人平等获得司法保护而言，现有中文文献比较缺乏实证研究，也较少权利视角；对办案部门、法律援助机构和残联维权部门的丰富经验，以及不同障别、性别 [31] 残障人的不同体验，都未有深入揭示。在理论上，这些研究尚未揭示残障者平等获得司法保护对于建设法治社会、实现个人发展（包括但不限于精准扶贫）的意义，以及更加深入的反歧视与平权运动，对现有法律体系的影响；[32] 在实务中，现有研究也未能就残障者平等获得司法保护的策略提出可行建议。

1.3 研究方法

本研究主要采用定性与定量分析结合的研究方法。定性研究包括访谈、参与式观察和案例分析。访谈对象为武汉、南京、北京等地的 20 多位聋人、10 多位有肢体障碍的社区残联协理员以及 10 多位律师。参与式观察主要发生在对北京、南京、武汉一共 5 次“为法律援助提供者开展的残障平等意识培训”中。案例来自研究者所在机构接待的残障人咨询，司法判决文书公开网，最高人民法院公布的典型案例，H 省“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐，以及其他专题网站、[33] 新闻报道和研究文献中的相关案例。

定量研究主要是基于 2016 年 4-6 月在武汉、南京、北京的残障人中发放的 500 多份问卷。问卷发放通过当地社区残联专职委员或协理员进行，采取立意抽样确定受访残障人家庭，入户填写或集中到社区活动中心填写，并由经过事先训练的大学生志愿者为受访人提供必要的朗读等支持。限于调研条件，受访残障人主要是城市居民，再加上为直接其了解法律需求，抽样控制了受访人年龄为 18 岁以上，因此样本相关人口学特征与第二次全国残疾人抽样调查数据存在差异，主要体现在年龄、残障等级、婚姻、就业（如表 1）以及障别比例（如图 11）等方面：

因此，本报告对定量数据的分析，以描述样本为主，说明特定残障人群的法律需求和相关体验，用来辅助定性研究。另外，本报告定量研究还包括对 4 次“残障平等意识培训”总计 70 多名参与者前、后测问卷的对比分析，以说明通过参与、共融方法，让法律援助服务提供者及其他利益相关方具备残障平等意识的可行性。

27.Carol Pollack, Access to Justice for Indigenous Persons with Disabilities: Key Issues and Opportunities, Columbia University Academic Commons, http://dx.doi.org/10.7916/D8V986ZZ, 2014.
28.Dorah Caroline Mafabi, Legal Aid, A Tenet of Access to Justice: The Case of Women with Disabilities in Post-conflict Northern Uganda, www.pilac.ac.ug, 2014; Stephanie Ortoleva, Forgotten Sisters - A Report on Violence Against Women with Disabilities: An Overview of its Nature, Scope, Causes and Consequences, Northeastern University School of Law Research Paper No. 104-2012.
29.Janine Benedet, Isabel Grant, Taking the Stand: Access to Justice for Witnesses with Mental Disabilities in Sexual Assault Cases, Osgoode Hall Law Journal, Volume 50, Issue 1 (Fall 2012).
30.http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/peace-justice/.
31. 这里的交叉身份还可以包括更多，比如年龄、民族、信仰、性倾向与性别表达，等等。
32. 有论者指出，中国当今的平权运动进一步发展，特别是有关残障人的平等保护，还会触及“效率优先、兼顾公平”宏观政策边界，而在变法层面萌生反歧视的“宪法模式”。参见阎天：《川上行舟：平权改革与法治变迁》，清华大学出版社 2016 年版，自序。
33. 例如中国法律援助网（http://www.chinalegalaid.gov.cn/）、残疾人家园（http://www.cjrj.org/）等收集整理的案例。

表 1：本报告定量研究样本人口学特征		
	第二次全国残疾人抽样调查数据	**本研究样本数据**
性别构成	男性 51.5%；女性 48.5%	男性 52.5%；女性 47.5%
年龄构成	0-14 岁，4.7%； 15-59 岁，42.1%； 60 岁及以上，53.2%	0-18 岁，1%； 19-40 岁，24%； 41-60 岁，54%； 60 岁以上，21%
残障等级	一或二级重度残障，29.6%	一或二级重度残障，40.2%
婚姻状况	未婚 12.4%；在婚 60.8%	未婚 24.6%；在婚 61.3%
就业状况	城镇残障人在业 38.7%	城镇残障人从未就业 25.7%；失业 19.8%；在业 17.8%；退休 36.8%

2. 残障人获得司法保护的法律框架和政策实践

本部分旨在揭示，残障人处于当前法律框架下，寻获司法正义，实际上可以运用哪些法律条文，申请哪些服务与支持；以及各地实践中还有哪些政策有助于残障人克服外部阻碍，实现平等司法保护。与残疾人权利国际公约委员会的关注一致，本研究以中国法律援助制度为核心，结合前述残障人获得司法保护的 5 个要素来呈现相关分析结果和建议。其中，法律框架和政策实践对应第 1 个要素，完善的法律制度；法律援助对应第 4 个要素，可及的法律服务。此外，残障者以方便、容易理解的方式获得相关法律、政策信息，属于第 2 个要素。

限于篇幅，本报告暂不讨论《残疾人权利国际公约》第 12 条关于法律权利能力的规定，也不涉及目前中国《民法总则》草案制定中各方关于行为能力、监护制度的争议，而仅指出公约一般原则旨在切实尊重残障人的平等、自主，用“支持决策”改革过去的“替代决策”，强调和残障人一起决策，而不是为其代言（to speak with, rather than for, the individual with disabilities），[34] 避免司法过程中的过度代理，确保残障人作为独立参与主体。

2.1 法律援助是残障者获得司法保护的关键环节

近现代以来，法律援助在诸多法治社会的发展，有一个从“慈善”到“权利”视角的转向过程。法律援助具备鲜明的人权属性：第一，对于每个人的公民和政治权利以及经济、社会和文化权利而言，法律救济是实现这些权利的最后保障。大部分社会贫弱者只有知晓并通过法律援助，才有能力主张、救济自己的权利。第二，获得及时、方便、有效的法律援助本身就是一项基本人权，有其对应的权利义务主体和评判实效的标准。

人权的各项内容相互依存、不可分割，《残疾人权利国际公约》规定的各项权利也如此。残障人平等获得司法保护，特别是法律援助，看起来更偏向程序方面的权利，但与其他各项实体权利也不可分离——残障人实现更好的康复、教育、就业，获得信息，表达意见，参与家庭和社会生活，无疑与其获得司法保护是相互促进的关系。与此对应，国家制定相关立法和政策的义务（公约第 2、12 条），也与其“立即采取有效和适当的措施”提升认识的义务（第 8 条），确保平等的无障碍与合理便利支持（第 5、9 条），提供公共法律服务（第 13 条）和法律信息（第 21 条）等诸多义务密不可分。

依照中国现行法律体系，法律援助是国家提供的无偿法律服务，用来保障经济困难公民和特殊案件当事人获得必要的法律咨询、代理、刑事辩护等帮助。党委政府领导、司法行政机关具体负责、有关部门协作配合、社会力量广泛参与，构成了中国特色社会主义法律援助制度。法律援助是一项重要的民生工程，也是一项基本公共服务。[35] 法律援助提供者一般包括法律援助专职律师和受法律援助机构委派而提供服务的社会律师、公证员、司法鉴定人、基层法律服务工作者，以及法律援助志愿者。[36] 帮助更多残障人及时获得法律援助、法律服务

34.Robert D. Dinerstein，Implementing Legal Capacity Under Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Difficult Road From Guardianship to Supported Decision-Making：Human Rights Brief, volume 19, issue 2, 2012，中文译本可见陈博：《实施《残疾人权利公约》第 12 条中的“法律能力”——从监护制度到协助决策制度的艰难转型》，刘小楠编《反歧视评论》第一辑，法律出版社，2014 年版。

35. 桑宁：《努力推进法律援助治理现代化》，《中国司法》2016 年第 5 期。

36. 张万洪、丁鹏：《法律援助与人权保障》，李君如（主编）：《中国人权事业发展报告（2012）》，社会科学出版社 2012 年版。

和司法救助，已经成为国家《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》、《国家人权行动计划（2016-2020 年）》等文件明确宣示的重要内容。[37] 残障人平等获得司法保护的核心在于法律援助，还因为中国法律援助体系具备以下显著特点：

第一，覆盖广泛的基层法律援助服务网络。

经过 20 多年的发展，到 2014 年，在全国 40381 个乡镇，[38] 司法行政部门依托当地司法所设立法律援助工作站 40024 个。[39] 此外，截至 2015 年年底，全国各地已依托残联设立残疾人法律援助工作站 2847 个。[40]

第二，明确而积极的法律援助工作政策。

如 2.2、2.3 部分所列，从国家法律、中央两办《关于完善法律援助制度的意见》，到地方法律援助政策，都对残障人获得法律援助设有特别规定，并不断更新、推进。

第三，为数较多的法律援助提供者。

到 2014 年底，全国法律援助管理机构和法律援助机构工作人员共有 14533 人，法律援助注册律师数为 4771 人。此外，截至 2015 年底，中国执业律师达到 29.7 万人；在 2012-2015 年间，律师共办理各类法律援助 154 万多件，提供公益法律服务近 1000 万件次。

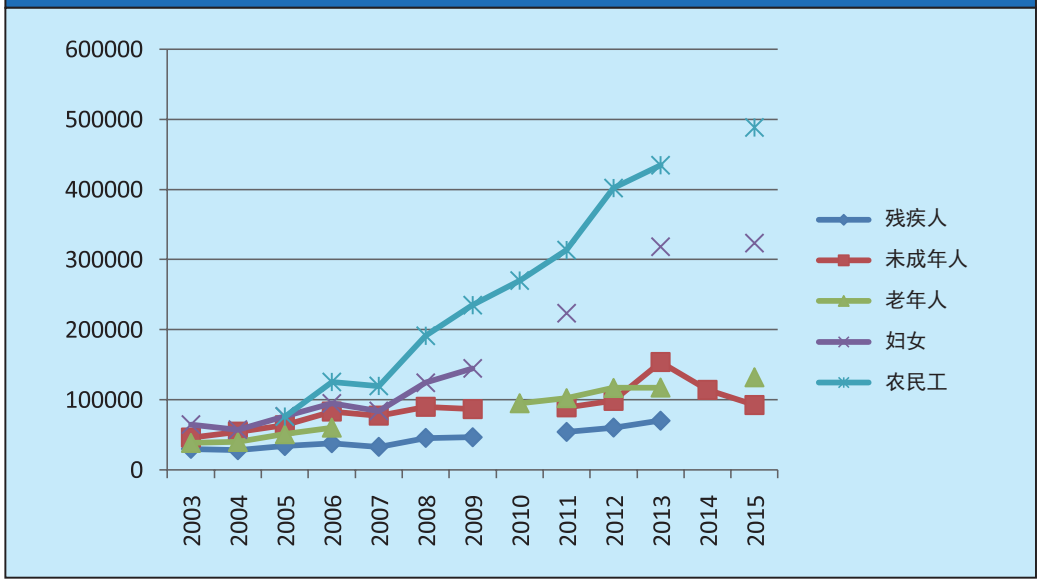
应该注意到，当前的残障人法律援助在制度安排、机构设置、服务供给和社会影响层面还有巨大提升空间。通过对 2003-2015 年间受援人数据的分析（图 1），可以发现，残障人自 2003 年《法律援助条例》颁布之初就是法律援助所特别关注的人群。但自 2006 年以来，农民工受援人的增量最快（其中包括许多工伤致残案件），妇女的增量次之。此外，未成年人、老年人都处在较低的水平，而残障受援人比例最低，只有 6% 左右。[41] 在地方数据层面，南方某较发达市区有 99 万常住人口，2011 到 2015 年间平均每年办理残障人民事、刑事法援案件 46 件，只占全部法律援助办案量的 5%。[42] 另外一个中部欠发达城市，289 万人口，2015 年受理 195 件法律援助案件，其中有 11 人是残障者，包括 3 人为精神障碍。[43]

2.2 残障人获得法律援助的制度框架

关于残障人获得法律援助尚未有系统的法律规定，而散见于各种法律法规之中（如表 2），总体来看，这些立法及其实施有以下特点：1）覆盖范围较窄，例如刑事案件中的指定辩护仅限于盲聋哑和尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人，民事案件中则有经济困难审查标准。2）法律援助的体系化保障有待完善，且立法效力层级不高，以法规、规章居多，而《法律援助法》尚在起草中。3）相关法律部门，包括公检法办案部门，以及司法行政、法律援助机构，执行现有法律援助标准的意识和资源不足。4）法律部门执行现有法律援助标准，还需要地方政府及其他部门的协调配合，以及社会力量的支持，这些涉及到国家整体治理水平的进一步提升。

37. 国务院：《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content_5100132.htm；国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2016 — 2020 年）》，新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/29/c_129305934.htm。
38. 民政部：《2014 年社会服务发展统计公报》，http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201506/20150600832371.shtml；2015 年全国乡镇统计数量为 39789 个（http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml），本处采用 2014 年数据以与 2014 年法律援助统计数据对照。
39. 司法部法律援助工作司：《2014 年全国法律援助工作统计分析（一）》，《中国司法》2015 年第 6 期。
40. 刘子阳：《法援将特别的爱给特别的他们》，http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2016-09/02/content_6789050.htm?node=6148。
41. 丁鹏：《残障人平等实现司法正义》，张万洪（主编）：《残障、权利与正义——残障法教程》，社会科学文献出版社 2017 年版（待出版）。
42. 马律师在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。
43. 许律师在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。

图 1 2003-2015 年全国法律援助受援人中的特定群体人数分析



资料来源：中国法律援助网 http://www.chinalegalaid.gov.cn/China_legalaid/node_24953.htm，《中国司法》等。其中缺 2010 年、2014 年、2015 年关于残障人法律援助的分类统计数据。

2.2.1 残障人获得民事、行政案件中的法律援助

各地申请法律援助的标准，一般包括“经济困难”和“案件范围”两个审查条件，具体由当地法律援助条例或实施办法确定。例如依照湖北省以及武汉市相关规定，当地残障人申请民事、行政类的法律援助，经济困难和案件范围标准如下：

为证明经济困难，残障人可以：1）凭残疾证及申请人住所地或者经常居住地的村委会、居委会出具的无固定生活来源的证明材料，即可证明经济困难；2）如果有低保证或农村五保户证明，则无需提交其他经济困难证明；3）如果属于其他情形，需要证明自己个人或家庭的月收入低于最低生活保障标准的 1.5 倍。从 2015 年起，武汉市城镇低保、农村低保分别执行 580 元 / 月、320 元 / 月的标准，照此计算，

表 2：有关残障人法律援助的法律法规

法律	全国人大修订 • 2012《刑事诉讼法》第 33 条
	全国人大常委制定或修订 • 2008《残疾人保障法》第 60 条 • 2012《民事诉讼法》第 57、58 条 • 2015《反家庭暴力法》第 5 条，第 19 条 • 《法律援助法》（起草中）
行政法规	2003 国务院《法律援助条例》第 10 条
地方性法规	例如 2011《湖北省法律援助条例》，其他各省人大制定的法律援助条例
部门规章、地方政府规章	2013 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于刑事诉讼法律援助工作的规定》 例如 2015 湖北省高级人民法院、人民检察院、公安厅、司法厅《湖北省刑事诉讼法律援助工作实施办法》

城镇居民人均月收入不超过 870 元、农村居民人均月收入不超过 480 元，即符合武汉市法律援助经济困难标准。

在民事、行政领域，残障人可以申请法律援助的“案件范围”包括：各类追索侵权赔偿的案件；依法请求国家赔偿；请求给付赡养费、抚养费、扶养费；请求给予抚恤金、救济金、最低生活保障待遇；因劳动争议主张权利；主张因见义勇为或者为保护社会公共利益而产生的民事权益；因遭受家庭暴力、虐待、遗弃主张民事权益；因交通事故、工伤、医疗损害、食品安全、环境污染、产品质量以及农业生产资料等造成人身损害或者财产损失请求赔偿；以及其他法律援助机构认定确需法律援助的事项。

实践中，法律援助机构对于残障人申请法律援助的标准还可能适当放宽、灵活适用，以维护确有需要的贫弱残障人权益。[44]

2.2.2 残障人获得刑事法律援助

残障人获得刑事案件中的法律援助，依照现行法律，仍以湖北武汉为例，主要包括以下几种情况：

第一，无需申请的指定辩护或通知辩护：亦即犯罪嫌疑人、被告人有残障，如果属于盲、聋、哑、未成年人、尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人，或者其涉嫌案件可能被判处死刑、无期徒刑，而没有自己委托辩护人的，公安机关、检察院以及法院等办案机关必须为其指定一名免费的辩护律师。

第二，需要申请但无需审查经济困难标准的刑事法律援助：亦即犯罪嫌疑人、被告人有残障，如果属于一级或二级智力残疾的；或者在涉嫌共同犯罪案件中，其他犯罪嫌疑人、被告人已委托辩护人的；案件由人民检察院抗诉或者案件具有重大社会影响的；都可以直接申请刑事法律援助。

第三，对于以上类别之外的刑事案件，犯罪嫌疑人或被告人有残障，申请刑事法律援助，还需要符合当地法律援助实施办法中的经济困难标准。

此外，残障人是刑事公诉案件的受害人、自诉案件的自诉人或其他诉讼参与人，其本人或法定代理人也可以依照经济困难标准，申请刑事法律援助。在特别情况下，残障人从犯罪嫌疑人、被告人变成强制医疗程序的被告人，而没有自己委托律师的，公安机关、检察院以及法院等办案机关必须为其指定一名免费的代理律师；这类法律援助也不需要当事人申请或符合经济困难标准。

2.3 残障人获得法律援助的地方政策和做法

各地法律部门和残联还探索出一些有意义的政策做法，以具体落实前述法律法规，包括：

2.3.1 探索提升残障人法律援助知晓度的多种渠道

残联协调法援机构和相关部门，在各特殊教育学校建立法援工作站，宣传法援信息，收集法援需求，及时提供法援；[45] 以及通过政府购买，开展庭院式法律服务活动，让律师深入各村为残障人及其家属提供法律服务。[46]

2.3.2 进一步扩大残障人法律援助覆盖范围

例如北京市对重度残障人不再进行经济状况审查。2015 年度北京市各法律援助机构共办

44. 依照研究者 2016 年 5 月对武汉当地法律援助机构律师的访谈。
45. 安徽省司法厅、残联《关于进一步加强残疾人法律援助工作的通知》（2013.8），http://36.7.109.3:9012/upload/2014-04/20140421102012140076076 21.pdf。
46. 北京市法律援助网：《昌平区三项措施做好残疾人法律援助维权服务》，http://www.bjlegalaid.gov.cn/tabid/338/InfoID/10301/Default.aspx，2016。

理残障人法律援助案件 1292 件。[47] 山东省修订法律援助条例，取消了案件范围限制。2015 年该省共办理残障人法律援助案件 3834 件，同比上升 13%。[48] 此外，浙江省司法厅、残联要求，到 2015 年底全省各县级残联全部建立残障人法律援助工作站；并将涉及残障人的援助列为重点关注案件，落实残疾人基本生活保障、康复医疗、入学招考、劳动就业以及歧视、侮辱等侵害残障人合法权益事件的个案。[49]

2.3.3 对法律援助提供者的专门技能要求

法律援助机构指派善于沟通、了解残障人心理，维权经验丰富的律师承办残障人法律援助案件。[50] 为了提高这支队伍的服务水平和能力，地方残联举办业务知识、心理知识和法律手语等方面的培训班。这些做法凸显了专门培训的必要性，以及律师在实践中可能需要一个专业的手语翻译或司法社工陪同。

2.3.4 注重无障碍建设和支持

法律援助机构强化硬件设施建设，确保残障人无障碍设施全天畅通，方便行动不便人群出行；[51] 以及全杭州市 15 家法律援助机构均建立无障碍设施等。[52]

在刑事案件中，由于刑事诉讼法的直接规定，公检法等办案部门都会提供费用确保聋人获得手语翻译。但法律援助律师的手语翻译如何安排，尚未明确。有地方政策规定，援助律师会见听障嫌疑人需要翻译的，公检法部门应当协助安排，费用由指派案件的法援机构承担；[53] 或者办案部门应当依法支持法律援助律师开展工作，有条件的应协助提供通晓聋、哑手势的人员或者翻译人员。[54] 在民事法律援助中提供手语翻译的责任主体，目前尚无明确法律规定。有地方政策指出，受援人是听力言语残障的，由各地残联为其聘请手语翻译并承担相关费用。[55]

此外，在一些地方建有残障人信息交流无障碍平台（或无障碍呼叫服务平台），主要针对听力、言语、视力障碍三大类人群，提供信息交流无障碍服务，包括：短信、语音的紧急呼叫；固定电话与移动电话之间的中转；定位导向服务；信息咨询，等等。[56] 中残联也在全国要求建立残障人服务热线 12385。[57] 在残障人获得司法保护过程中纳入、强化此类服务，或将有助公共部门提供无障碍服务。再比如，北京市残联通过政府购买服务的方式为全市听障人免费提供 2000 小时的咨询、仲裁、诉讼等法律手语翻译服务，以解决听力障碍人士的法律维权困难，更好地维护残障人的合法权益。[58]

---

47. 黄洁：《北京：困难群体法援绿色通道通畅》，《法制日报》2016 年 3 月 10 日第 2 版。
48. 姜东良等：《山东司法厅：努力实现全省法律援助工作创新突破发展》，2016 年 3 月 10 日发布，中国长安网，http://www.nxzfw.gov.cn/gwxx/31771.htm。
49. 浙江省司法厅、残疾人联合会：《关于开展“法律援助阳光助残”专项活动的通知》，2015 年 6 月 8 日，浙江省司法厅网站，http://www.zjsft.gov.cn/art/2015/6/8/art_9_41946.html。
50. 浙江省司法厅、残疾人联合会：《关于开展“法律援助阳光助残”专项活动的通知》，2015 年 6 月 8 日，浙江省司法厅网站，http://www.zjsft.gov.cn/art/2015/6/8/art_9_41946.html。
51. 北京市法律援助网：《昌平区三项措施做好残疾人法律援助维权服务》，http://www.bjlegalaid.gov.cn/tabid/338/InfoID/10301/Default.aspx，2016。
52. 杭州市法律援助中心：《我市法律援助机构“四个注重”扎实开展助残服务月活动》，http://hzfy.hzsf.gov.cn/flyzout/risen/tzgz/indexdetails.action?TZGZ_ID=1843，2016。
53.《贵州省刑事诉讼法律援助工作实施办法》（2014.11）第 44 条，http://www.gzsft.gov.cn/contents/34/8125.html。
54.《湖北省刑事诉讼法律援助工作实施办法》（2015.9）第 25 条；http://ls.xf.cn/publish/cbnews/201511/11/cb1513_1.shtml。
55. 安徽省司法厅、残联：《关于进一步加强残疾人法律援助工作的通知》（2013.8）；http://36.7.109.3:9012/upload/2014-04/20140421102012140076076 21.pdf。
56. 北京市残联网站，http://www.bdpf.org.cn/zhyy/jlpt/index.html。
57. 中国残联办公厅：《关于印发＜全国残疾人服务热线 12385 建设方案＞的通知》，http://www.cdpf.org.cn/ywzz/wq_188/xfgz/201603/t20160322_545416.shtml。该方案将“维权”纳入热线服务范围，但又指出，已经或依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的事项，不在服务热线受理范围。
58. 王明亮：《市残联“法律手语维权在行动”项目正式启动》，2015 年 5 月 18 日，北京市残疾人联合会网站：http://www.bdpf.org.cn/zxpd/gzdt/wqzx/c24062/content.html。

3. 残障人法律需求分析

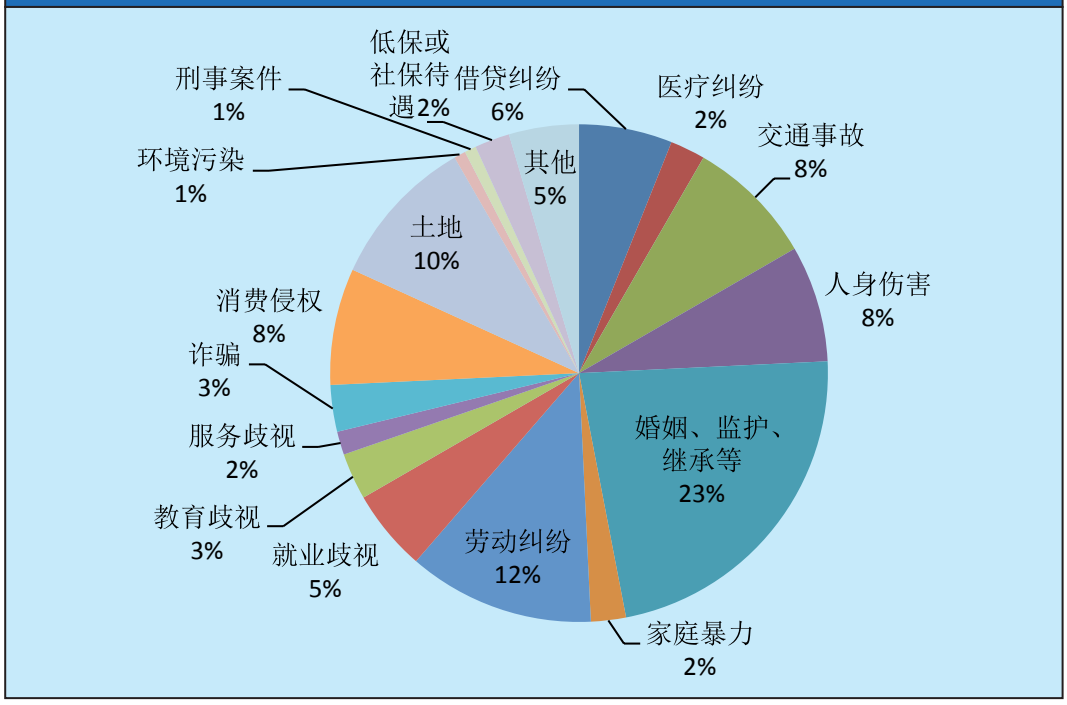
残障人的法律需求与其平等获得司法保护的第 2 要素“容易理解的法律信息”，以及第 3 要素“权利主体的法律意识和态度”息息相关。从残障人的经验和需求出发检视目前的司法实践，还涉及第 5 要素“无障碍与合理便利”。为此，本部分将结合定量研究数据和定性研究材料，呈现残障人的纠纷解决经验、法律援助知晓度，不同障别的人在获得司法保护过程中的体验，以及纳入社会性别视角分析残障人的法律需求，并强调残障人在司法全过程都需要无障碍与合理便利支持。

3.1 残障人解决纠纷的一般情形

本项目在北京、武汉、南京三地的残障人中总计发放并回收 529 份有效问卷，其中，有 112 人表示自己或亲友有过法律纠纷，占有效填答的 21.8%。在总共 132 件纠纷中，这些纠纷的类型分布如图 2：其中婚姻、监护、继承类最多，占 23%；其次是劳动纠纷、土地、交通事故和人身伤害；相比之下，刑事案件、服务歧视、教育歧视案件均比较少。这些纠纷类型与前文 2.2 部分所描述的法律援助案件范围还有一定出入，特别是婚姻家庭、土地征用补偿方面，存在覆盖范围上的缺口。

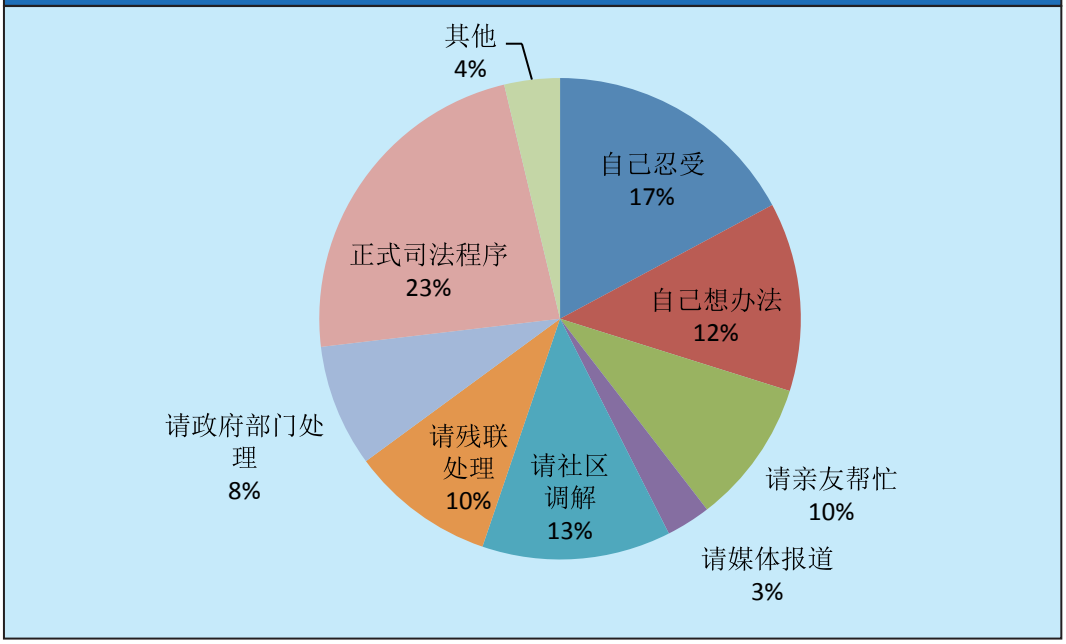
这些纠纷的解决渠道统计如图 3：其中自己解决（忍受或想别的办法）合计 29%；正式司法程序占 23%；找社区、残联协助处理或调解的比例与正式司法渠道持平，合计也是 23%；找政府的有 8%，排在找亲友的 10% 之后。可以作为对照的是，在北京开展的另外一个较大规模的法律需求评估中，有近半数被调查者曾在生活中遇到法律问题，但这些问题大多数是通过受访人父母、朋友等社会关系帮助解决。[59]

图 2：残障人遭遇的纠纷类型统计



59.A 研究所：《B 市残障人法律服务需求与相关服务调查》，会议发言稿，2015 年 12 月。

图 3：残障人解决纠纷的渠道统计



碰到前述纠纷，残障人或其亲友请律师、法律工作者处理的情况如下：19%（20 人）当事人获得免费法律服务，33.7% 获得收费法律服务，还有 47.1% 没有获得法律服务。在律师参与处理的案件中，家庭纠纷最多，其次是劳动、土地等类型（表 3）。总体上看，83% 的当事人（59 人）觉得律师或法律工作者的服务有帮助。这些体验可能影响到以后残障人对法律服务的选择，以及对亲友的相关建议。

表 3：律师或法律工作者解决纠纷类型的统计

借贷纠纷	2
交通事故	2
家庭纠纷，比如婚姻、监护、继承等	10
劳动纠纷，比如讨薪、工伤、职业病等	4
消费侵权，比如买到假冒伪劣产品	2
土地和不动产权利，比如拆迁、征地补偿	4
环境污染	1
其他	2
合计	27

3.2 法律知识和法律援助知晓度

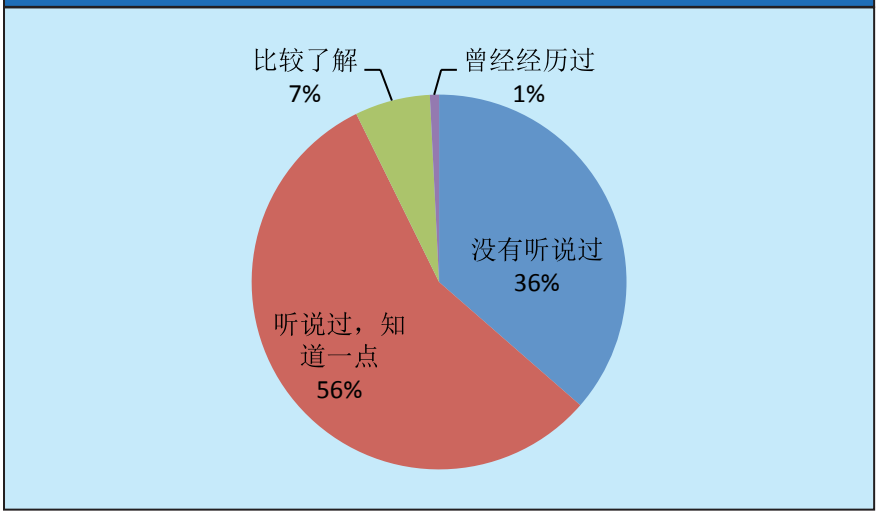
经过多年普法，大众（包括农村居民）已经有基本的法律和权利意识，并能在切身利益受影响的时候引用法律和政策。[60] 但是，在维护自己权利的过程中，残障人能否意识到并找到可负担的法律服务？如以下案例所示：

> *“张某今年已经 60 岁，是二级残疾人。他本身行走困难，这次又遇逢车祸，让这个本来就并不富裕的家庭雪上加霜、困难重重。在走投无路的情况下，他抱着试试看的心态来到怀柔区法律援助中心。”* [61]

这种“走投无路”“万般无奈”的情况，[62] 与法律援助知晓度有关。在 2006 年全国第二次残疾人抽样调查中，只有 0.5% 的残障人接受过法律援助服务。[63] 本项目定量研究表明，就是否知道法律援助这个问题（图 4），在 500 多位受访人中，只有 1% 的人经历过，7% 的人比较了解，56% 知道一点，36% 没听说过。与此对照，2012 年湖北省有 1.1% 的残障人家庭接受过法律服务、0.75% 的残障人家庭接受过法律援助或司法救助；2014 年相关监测数据显示，1.2% 的残障人家庭接受过法律服务、没有残障人家庭接受过法律援助或司法救助。[64]

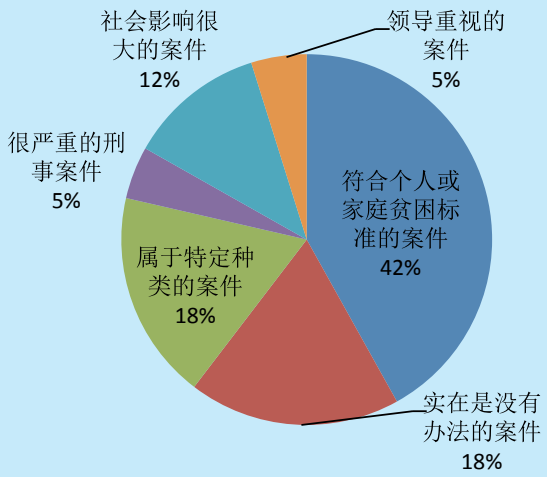
关于法律援助知晓度，本研究问卷另有 3 个验证问题，分别为：是否知道本地法律援助中心的地址，法律援助是否免费，以及法律援助的申请条件。相关统计结果如下：1）78.1% 的受访人不知道本地法律援助中心地址。2）但有 70% 的受访人顾名思义，觉得法律援助应该是免费的，只有 15% 认为是收费的。3）有相当一部分人认为法律援助的案件范围（图 5）是“实在没有办法（18%）”“社会影响很大（12%）”“领导重视（5%）”，这在一定程度上回应了“走投无路”才找法律援助的现象，也与当前治理手法、维稳政策的影响有关。另外，42% 的人对法律援助的认知，与官方的“经济困难”标准一致。

图 4：法律援助知晓度



60. 董磊明：《宋村的调解：巨变时代的权威与秩序》，法律出版社，2008 年版第 153 页。
61. 钟勇辉、王倩：《怀柔法律援助开启“绿色通道”》，http://news.xinhuanet.com/local/2015-12/07/c_128503868.htm。
62. 在许多残障人维权案例中，这通常还是当事人长期上访或久诉不决的结果。特别是在工伤致残案例中，由于多个用工单位推诿、难以证明劳动关系，以及企业滥用诉讼程序拖延等，残障当事人势单力薄，难以有效运用法律维权，陷入极大困境。相关案例可见《H 省第四届“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐案例》，2016 年 7 月。
63. 第二次全国残疾人抽样调查办公室、北京大学人口研究所：《第二次全国残疾人抽样调查数据分析报告》，华夏出版社 2008 年版，第 207 页。
64. 湖北省残疾人联合会监测工作办公室：《湖北省残疾人抽样数据分析报告（简版）》，2013 年 5 月，http://www.hbdpf.org.cn/wcm.files/upload/CMShbdpf/201607/201607290857021.pdf；湖北省残联残疾人状况监测工作办公室：《湖北省残疾人状况监测数据分析报告》，《湖北日报》2015 年 12 月 31 日第 17 版。

图 5 残障人认为的法律援助申请条件



问及对一般法律服务的需求，只有 23% 的受访人（107 人）表示需要，而有 78% 的受访人（284 人）表示不会选择付费法律服务。对于不选择付费法律服务的原因（图 6），66% 的受访人（184 人）说自己完全付不起，还有 24% 的人觉得太贵不划算。

从上述信息可以发现，大多数受访残障人对法律服务敬而远之，对免费法律援助有所期待，对收费法律服务则不予考虑。“经济困难”、“没有办法”“免费服务”成了受访残障人中一再出现的高频填答。

这也意味着，提升残障人的法律援助知晓度，可以为经济困难、负担不起律师服务，而又需要依法维护权利的残障人，提供一个关键的解决方案。为此首先需要了解他们目前获知法律信息的主要渠道。据本研究定量分析，如图 7 所示：1）电视是最重要的媒体渠道，占 26%；其次是报纸，占 17%。2）社区工作人员，包括残联专职委员，占 17%；再加上残联活动占 11%；这两者合起来不低于电视。这也是残联系统工作的特色和优势，人的连接与网络，对法律知识、相关服务信息的传播至关重要。事实上，82% 的受访人都比较熟悉其所在社区的残联协理员或专职委员。3）亲友占 8%，是残障人很重要的社会支持来源。同时，网络占 7%，发挥着不可忽视的作用。4）有 10% 表示从未接触过法律，值得注意。

图 6：残障人不选择付费法律服务的原因

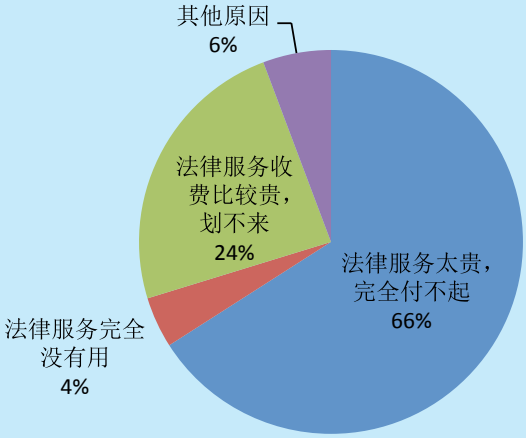
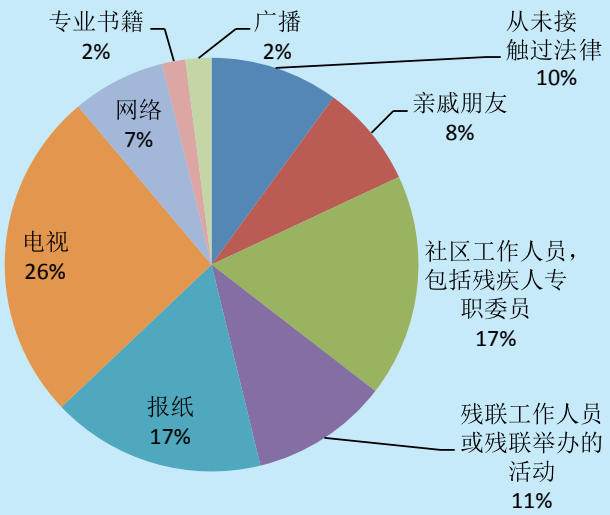
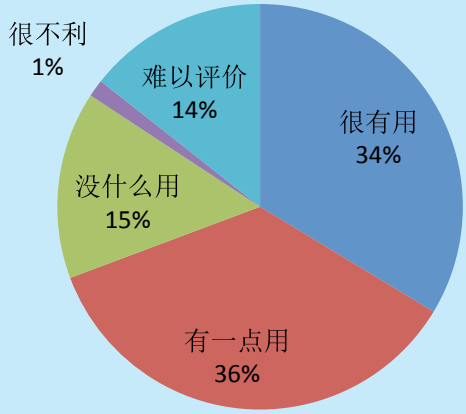


图 7：残障人获知法律信息的渠道



还应该指出，36% 的受访人觉得法律对残障人“有一点用”，但不太确定；还有 14% 觉得难以评价，15% 觉得没有用；只有 34% 确信法律很有用（图 8）。作为参照，有调查表明，普通群众办事情、想问题首先考虑法律的占 61%；遇到问题想找法律专家求助，不知道求助途径的占 85%，由于经济原因而放弃找法律专家咨询的占 82%；而如果有法律专家提供帮助，表示愿意参考专家意见的占 77%。[65] 残障人对运用法律的信心（34% 确信有用）看起来低于社会大众（61% 首先考虑法律），其绝大多数经济上难以负担法律服务也不知道求助途径（法律援助）的处境，则与社会大众无异。考虑到在山西等地，地方政府部门已经将法律援助服务便民手册发放到每一个农户，也确实有当事人据此找到地方法律援助中心申请、获得援助，解决纠纷。[66] 就此而言，残障人知晓、获得法律援助的渠道，与社会大众比起来，主要会受到相关信息传播无障碍水平本身的局限（另可见本报告 3.5、5.2.2 部分的讨论）。

图 8：残障人对法律的总体评价



65. 周昌俊、田豆豆：《用公益法律服务引导群众找法》，《人民日报》2016 年 9 月 28 日 22 版。
66. 本报告研究者 2016 年 8 月 12 日在山西省 Y 市城郊法援中心对一位当事人的访谈。

残障人对法律的评价还可以与其法律知识水平结合起来看，如表 4 所示，了解《残疾人保障法》、《婚姻法》的受访人比例略高，合计只有 25% 左右，了解其他物权、合同、就业、侵权、民事刑事诉讼方面基本法律的比例就更低了，而关于《就业促进法》的了解程度最低，只有约 11%。虽然不能确保残障人知晓更多法律知识，一定会增加对法律的积极评价——也有可能是更失望，觉得法律没有用——但本研究定量分析表明，残障人对法律作用的评价与其对《残疾人保障法》、《就业促进法》、《侵权责任法》等法律的认知程度显著相关（Pearson 相关性检测）。本研究的访谈中也有个案表明，聋人当事人在法律专业人士协助下，了解更多法律知识，会改善对法律的评价，并增加自己运用法律的信心。

残障人对一般法律知识的了解程度很低，但对于法律和权利的态度并非全然消极。特别是，对于“保护残障人权利，需要特别高的成本，要等到社会发展到那一步，现在条件还不成熟”这个说法，尽管有 57%（291 人）的受访人持赞同态度，仍然有 23.6%（120 人）明确表示不赞同。相比之下，同样一群受访人中，有 78%（394 人）认为“罹患残障是一种很不幸的命运”，有 75%（386 人）认为“残障人天然有欠缺，不像普通人一样有能力去争取自己的权利”，76% 的人（383 人）认为“残障人维权，耗时费力，会给其本人和家人造成很大的负担”。考虑到这种对比，可以发现，尽管有近五分之一（394-291=103 人）的受访者认为残障人处境不幸、能力欠缺、维权不易，将残障带来的不利处境归因于个体缺陷或命运，但他们同时拒绝接受“保护残障人权利的条件还不成熟”这一说法。换言之，他们基于朴素的权利意识，对自己平等参与社会生活所必需的外部支持提出了明确要求。这也契合《残

表 4 残障人的法律知识

	非常了解 (%)	比较了解 (%)	有一点了解 (%)	未听说 (%)	有效填答人数
残疾人保障法	8.2	18.1	38.4	35.3	502
婚姻法	4	20.9	37.6	37.4	497
继承法	2.7	16.2	36.9	44.3	488
劳动合同法	4.1	17	34.3	44.6	493
合同法	3.8	13.8	34.8	47.7	480
刑法	2.8	13.3	33.9	50	498
治安管理处罚法	2.6	11.3	34.2	51.9	497
民事诉讼法	2.4	12.3	29.8	55.4	496
残疾人权利国际公约	5.8	12.9	25.8	55.4	496
刑事诉讼法	2	11.1	30.6	56.3	496
民法通则	2.7	9.2	30.7	57.4	476
侵权责任法	2.9	8	28.9	60.2	477
物权法	1.9	20.4	26.9	60.8	479
就业促进法	2.7	8	24.3	64.9	473

疾人权利国际公约》所倡导的社会模式的基本原则。与此相关，尽管 58.5% 的受访人（296 人）认为“保护残障人权利，最关键的是他们的家人要负责任”，同时有高达 83% 的人（423 人）认为残障人需要专业的支持。

3.3 残障当事人在个案中的体验

前文指出了残障人关于纠纷、法律、法律援助、律师服务的一般看法和体验，本部分将结合具体案例，归纳出残障人获得法律援助、维护权利过程中可能面临的挑战。这些挑战既有与一般法律援助案件相通的方面，例如当事人贫困，对法律行动没有信心，缺乏权能（powerless）和社会资本等；[67] 也有与残障相关的特别之处，体现在采取法律行动的资格受限，刑事案件中的无障碍交流与及时有效援助问题，难以诉诸司法渠道争取平权，以及社会歧视导致挫败感和不自信等。这些残障人面临困境的司法个案，还因为不同障别人士行动空间的不同，而体现出不同特点。比如在 2006 年全国第二次残疾人抽样调查数据中，依照障别比较，听力障碍人士接受法律援助服务的比例最低，为 0.23%，精神、智力障碍人最高，均在 1% 左右。[68]

3.3.1 采取法律行动的资格受限

依照现行《民法通则》，18 周岁以上的成年人在法律上被推定为完全民事行为能力人，只有当一个成年人是精神病人，并且不能辨认或不能完全辨认自己行为的时候，才可以认为这个成年人的行为能力有瑕疵；[69] 继而需要设定监护人、法定代理人。但是本研究中，有 44% 的受访人（218 人）需要在办理残疾证时填写监护人信息，高于未成年人（6）、智力障碍（52）、精神障碍（82）人士的总数，加上多重障碍（23），也仍只有 163 人。事实上，成年的智力、精神障碍者也并非默认都是无行为能力或限制行为能力人，而要设置监护人。但研究者在访谈中发现，不少成年聋人的残疾证上也填写有监护人，乃至聋人夫妻互为监护人。

总的来看，办理残疾证的时候，地方残联酌情要求受访人填写监护人信息，这一比例已经超过《民法通则》设定的监护人标准。这可能是出于家庭照顾残障人的实际考虑以及方便残联开展工作、联系亲属。这一“监护人”信息本不应该等同于民法上的监护人设置。

但由此在司法实践中导致了许多问题。例如监护人与残障当事人意见不一致，智力障碍人的监护人擅自代为起诉离婚，幸而被法院驳回；[70] 聋人母亲以监护人身份要求撤销其儿子的离婚诉请，引起争议；[71] 智力障碍女士的母亲代为起诉离婚，因为监护权在男方，而被法院驳回；[72] 等等。此外，当监护人缺失，或在继承、拆迁补偿等案件中，近亲属之间有利益冲突时，设定了监护的残障当事人常常会丧失采取任何法律行动的资格。特别是，精神障碍者或疑似精神障碍者在向人民法院提起诉讼主张自身权利时，常常仅因为其诊断或住院经历而被法院裁定不予受理、驳回或直接石沉大海无法获得任何回应。[73]

对此，国务院《法律援助条例》第 16 条规定，无民事行为能力人或者限制民事行为能力

67. 张万洪、丁鹏：《法律援助与人权保障》，李君如（主编）：《中国人权事业发展报告（2012）》，社会科学出版社 2012 年版。
68. 第二次全国残疾人抽样调查办公室、北京大学人口研究所：《第二次全国残疾人抽样调查数据分析报告》，华夏出版社 2008 年版，第 210 页。
69. 黄裔：《现行法下的行为能力认定和监护制度》，http://www.mdrights.org/html/1021.html，2013.3.27。
70. “曾某某与张某某离婚案”，《最高人民法院公布 10 起残疾人权益保障典型案例》，http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-20871.html，2016.5.14。
71. 真实案例来自 2016 年 8 月某次“聋人获得司法正义工作坊”。
72. 案例来自李云峰、丘玉娟：《以基层法院涉残案件为样本探讨司法助残途径》，西安新城法院网，http://sxxcfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=148，2011 年 10 月 1 日。
73. 陈博：《精神障碍者民事独立起诉权的实践与发展：从＜精神卫生法＞到＜残疾人权利公约＞》，张万洪主编：《残障权利研究第陈博：《精神障碍者民事独立起诉权的实践与发展：从＜精神卫生法＞到＜残疾人权利公约＞》，张万洪主编：《残障权利研究第二卷第一期》（2015• 夏季号），社会科学文献出版社 2015 年版。

人与其法定代理人之间发生诉讼或者因其他利益纠纷需要法律援助的，由与该争议事项无利害关系的其他法定代理人代为提出申请。《民法通则》第 17 条规定，对担任监护人有争议的，由精神病人的所在单位或者住所地的居民委员会、村民委员会在近亲属中指定。对指定不服提起诉讼的，由人民法院裁决。但这些规定没有明确支持精神病人自己通过意思表示，委托律师就监护人异议提起诉讼。法律援助律师在办案过程中，如果当地村委会、居委会怕麻烦，不支持，仍然会碰到很多障碍。

《精神卫生法》第 82 条规定明确赋予精神病患者在认为自身合法权益受到侵害时向法院提起诉讼的权利。在司法实践中也有一些进步，例如 2014 年有法院判决书写道：

> *“根据《中华人民共和国精神卫生法》第 82 条：精神障碍患者或者其监护人、近亲属认为行政机关、医疗机构或者其他有关单位和个人违反本法规定侵犯患者合法权益的，可以依法提起诉讼。夏某虽为精神残疾人，但可以提起诉讼，主体适格。”*[74]

这类司法实践无疑有助于鼓舞法律援助工作者在相关法律规定尚未明确的情况下，在实际诉讼中推进对残障人的诉讼权利的保护。此外，《民法总则》（草案）第 29 条增加一项规定，对担任监护人有争议的，有关当事人也可以直接向人民法院提起诉讼，由人民法院指定。被监护人的人身、财产及其他合法权益处于无人保护状态的，由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会、法律规定的有关组织或者民政部门担任临时监护人。就此而言，残联作为法定组织与法律援助机构基于现有合作框架，以临时监护人身份开展法律援助，尚有可能依照《残疾人权利国际公约》第 12 条，有所突破，从民事行为能力到诉讼行为能力，逐步争取残障人的平等法律能力。

3.3.2 刑事法律援助中的无障碍交流与及时有效援助问题

《刑事诉讼法》为盲聋哑、尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人这几类残障人规定了最为明确的、效力层级最高的法律援助要求，其中也包括为聋人在参与刑事司法的过程中提供手语翻译。本研究发现，手语翻译在整个国家的无障碍服务体系中仍然处于比较边缘的位置，这也影响到司法部门执行《刑事诉讼法》相关规定的意愿和能力。

以湖北省为例，在中国裁判文书网上公开的判决书里，2013-2015 年间共有 40 件涉及聋人犯罪嫌疑人的刑事案件。其中 16 件的判决书中载明有手语翻译。这些案件中的手语翻译，有 1 次是嫌疑人的女儿担任，7 次是特教学校手语老师担任，还有 4 次是残联的志愿者。此外，考虑到这 40 位聋人在看守所的平均未决羁押时长为 147.6 天，羁押场所中如何提供无障碍沟通渠道，实现平等管理，也成了一个严肃问题。

有检察官撰文指出，限于资源，办案部门在各诉讼环节一般委托同一名手语翻译，该翻译也不一定有专门资格认证。因此，无法判别该手语翻译的能力高低及其是否尽到了诚信翻译的义务。再加上办案部门认识的翻译人员有限，一旦熟悉的手语老师没空，就会导致案件拖延。[75] 翻译的不中立，例如与当事人的师生、亲友关系导致的偏袒，长期接触刑事案件对聋人的偏见，乃至可能与办案部门串通对聋人行诱供、勒索之事；再加上不专业，关于手语翻译这一套不规范的操作，不仅可能侵害聋人当事人的诉讼权利，还会导致办案部门的错案，以及有违司法公正。此外，援助律师自己聘请的手语翻译，被看守所拒绝陪同参与会见，在不少地方都是个问题。[76]

在以审判为中心的刑事司法改革过程中，法院积极推动对残障人的法律援助，会发挥积

74. 转引自陈博：《精神障碍者民事独立起诉权的实践与发展：从＜精神卫生法＞到＜残疾人权利公约＞》，张万洪主编：《残障权利研究第二卷第一期》（2015·夏季号），社会科学文献出版社 2015 年版。
75. 杨新慧：《手语翻译制度存在的问题及其规范》，《林区教学》2011 年第 11 期。
76. 于慧：《“无声的抢劫”——聋哑人涉嫌抢劫案》，姚艳姣主编：《农民工刑事法律援助案例精选》，法律出版社 2014 年，第 126-128 页。

极影响。例如某地法院即与司法局协商，将刑事法律援助指定辩护的范围扩展到盲聋哑等之外的残障人，以及残障受害人提起的刑事附带民事诉讼。[77]

尽管如此，有案例表明，精神障碍人士由于其隐蔽性，其自己持有残疾证，但不见得为办案部门所知，或者办案部门知道了也不一定及时通知辩护，而需要家属聘请律师或申请法律援助律师发现这个事实。[78] 在可能启动强制医疗程序的案件中，被采取强制措施的精神障碍人士，如何及时获得作为法律援助的“指定代理”，实际上仍是悬而未决的问题。[79]

强调依法保障残障人平等获得刑事法律援助，尽可能扩大援助覆盖范围很有必要，但应该避免给残障人贴上“缺陷”“无能”的标签，以此为由增加“家长监护式”“能人替代式”的辩护服务。[80] 这种做法看起来积极，但只会加重社会对残障人的偏见，而忽略了真正的平等所要求的无障碍与合理便利——派出辩护律师本身并不是一种无障碍支持。如本报告 3.5 部分所指出的那样，在司法全过程提供足够的无障碍与合理便利，才能让残障人的诉讼行为能力不受限制，其参与司法审判，也就不需要特别照顾。单单因为残障人的身体损伤，不在程序上确保其平等参与，而直接给予实体上的特别照顾，这可能造成反向歧视，抵消了积极补偿（affirmative action）的效果。

3.3.3 难以诉诸司法争取平权的议题

前文提到了聋人、精神或智力障碍人士因为自己的身份或监护人设置，而可能缺失平等司法保护。还有一些情况下，残障人本身有诉讼主体资格，但其主张的权利议题，可能无法纳入法律援助范围，或者难以进入司法渠道。

对于中轻度肢体障碍人士来说，他们通常可以按照主流社会的传统标准表达自己的意思，积极参与社会生活，但也会遇到各种公然歧视，例如航空公司以“无成人陪伴，无自理能力”为由拒载。[81] 不过，这种违约案件，可能不符合法律援助的经济困难以及案件范围标准。[82] 对许多遭遇类似服务歧视的残障人来说，要么不认为这是一个侵犯其平等权利的问题，要么觉得诉诸司法太费劲、太麻烦，于是望而却步，自己忍受算了。幸而有少数当事人和热心的公益律师、社会组织愿意把这类案件做成公益诉讼案件。例如在前述 2 名轮椅使用者起诉航空公司的案件中，原告代理人金希，毕业于宁波大学法学院，是一位有视力障碍的实习律师。他在访谈中告诉研究者，有志于为残障人平等权利贡献更多力量。这类民间力量，可以构成官方法律援助体系的必要补充，值得重视。

此外，视障人争取平权的努力，例如盲人李金生 2014 年参加“盲文”高考的破冰之旅，[83] 视障自倡导者阿冲关于“盲人不按摩”的呼吁，[84] 等等，中间涉及视障人平等的受教育权、就业权，乃至工作场所的性骚扰等议题。但这类议题目前极少进入司法渠道。事实上，本研究访谈发现，关于融合教育的问题，特别是肢体或视力障碍儿童上学，其解决方式以通过个人关系或残联找当地教育部门协商居多。

---

77. 华萱：《法院提供“无障碍司法服务”撑起残疾人维权的法律“保护伞”》，浙江法治在线，http://www.zjfzol.com.cn/index.php/cms/item-view-id-24535.shtml，2014.4.11。
78. 朱辉东：《故意杀人被刑拘法律援助获治疗》，《中国法律援助》2014 年第 3 期。
79. 丁鹏：《残障者平等实现司法正义：法律框架与案例述评》，张万洪（主编）：《残障权利研究（第二卷第 1 期）》，社会科学文献出版社 2015 年版；以及薄绍晔、贾午光主编《中国残疾人维权案例选编》，中国盲文出版社 2007 年版。
80. 陶杨等：《残疾人法律援助制度研究》，《海南大学学报人文社会科学版》2016 年第 3 期。
81. 陈伊萍：《吉祥航空拒载残障人士被起诉：愿意多赔钱，公开道歉有些为难》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1429307，2016.2.4。
82. 在 H 省有一个残障人法律援助案例，以客运服务合同纠纷为案由进行了诉讼；不过这个纠纷也与交通事故有关，而交通事故在大多数地方属于民事法律援助范围。参见《H 省第四届“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐案例》，2016 年 7 月。
83. 事实上，此前的高考中已经出现了为视障考生提供的合理便利。据视障律师金希分享，他 2006 年参加普通高考，有人为他念题目，他自己写答案，以及有人帮他涂答题卡，后顺利考上宁波大学法学院。2010 年参加司法考试，他也向司法局申请了合理便利，在 1 个单独小房间，有 2 人监考，1 人念题目、写答案，后以高分通过司法考证。依据对 2016 年 3 月 29 日对金希的访谈，以及相关报道何蒋勇：《宁波特殊考场帮助患有先天性弱视考生圆司考梦》，http://learning.sohu.com/20100914/n274930656.shtml。
84. 万青：《按摩院不是盲人的唯一归宿》，http://www.chinadp.net.cn/datasearch_/journal/springbreeze/2016-03/14-15162.html，2016.3.14。

3.3.4 社会歧视及偏见导致挫败感与不自信

残障人平等获得司法保护，不只是一套形式中立的专业运作，也不主要是依赖于热心人士提供帮助，而从一开始就需要残障人自己对采取行动、依法获得支持的信心和莫大勇气。在本研究中，许多残障人士都分享了自己遭受歧视与偏见的经历。这种广泛的歧视与偏见，有时候并不直接构成法律个案，却深远影响到残障当事人做出选择的态度、意识和信心：要不要出门？自立生活？争取权利（需要法律服务）？

例如公交司机对当事人不耐烦地说：你们这些残疾人出门干嘛？再比如残障人所持免费乘车卡的独特刷卡响声，让他们觉得不自在。在 W 市，肢体障碍人士的助力车，不能通过过江大桥，因其属于非机动车；但是乘坐轮渡过江，又会被按照机动车标准收费。此外，在前述航空公司拒载案件中，公众在网络评论中的歧视与偏见让人震惊：

> *“残疾人士出门本来就不方便，如果要坐飞机、高铁之类的，最好还是有成人在身边比较好，不是歧视……毕竟是远门，而不是在小区楼下转转。”*

> *“继‘你弱你有理’之后，又出现‘你残你有理’，不歧视残疾人，但是请提前预约和有人陪同。”*[85]

与此相关，在残联发布的正式指引中可能也有一种不合适的暗示，令残障人自我隔离在上班族之外：“尽量错开高峰出行。错峰出行乘车，既有助于缓解交通拥堵的压力，为上班族提供出行便利，同时也为我们残疾人的出行提供了安全保障。”[86]

特别值得指出的是，社会歧视甚至会逼迫残障当事人放弃已有的法律程序保障，例如嫌疑人不愿意向办案部门表露自己的残障身份，而令自己处于更不利的境地：

> *“我们询问张某犯罪事实之前，询问了身体健康状况，张某还说他有精神病史，一直在吃药。事后跟他聊天，他说如果我们不问，他也不会说。为什么？因为他在做工程，如果传出去以后没人找他做工程。”*[87]

3.4 残障人法律需求的社会性别分析

2016 年 5 月，最高人民法院发布了 10 起残障人权益保障典型案例，其中“林某某强奸智力残疾人冯某某案”涉及对女性残障者人身权利的保护，“曾某某与张某某离婚案”中法院批评了父亲干预智障女儿婚姻自主的做法，“陈某某、陈某祥与陈某英等遗嘱继承纠纷案”保护了出嫁后的女性残障人依照遗嘱获得继承的权利，“李某某与李某玉排除妨害纠纷案”禁止再婚的父亲驱逐聋人女儿女婿，以维护公序良俗。此外，在《反家庭暴力法》生效后，各地还有“残疾妻子遭家暴法律援助来撑腰”[88]、“聋哑妻子遭家暴法律援助来撑腰”[89]等案例报道。

从这些案例可以看出，中国的司法实践在保护女性残障人的平等人身、财产、婚姻、家庭权利方面，确实有进步、有力度。这些典型案例也有助于法律研究者以及更多参与残障权利保护工作的同行意识到，保护女性残障人的平等权利仍然任重道远。除了一般人身、财产侵害，在婚姻家庭领域，女性残障人可能更脆弱，处于遭受性别与残障双重歧视的不利地位。

本研究问卷数据表明：第一，受访人的性别与残障类别、教育程度、收入水平没有明显相关；与法律援助知晓度、法律条文熟悉度以

85. 陈伊萍：《吉祥航空拒载残障人士被起诉：愿意多赔钱，公开道歉有些为难》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1429307，2016.2.4，评论部分。
86.《北京市残疾人政策服务手册》，http://www.bdpf.org.cn/zwpd/zcfg/zcjdl/index.html，2013.5。
87. 黄检察官在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。
88. 程飞飞：《残疾妻子遭家暴法律援助来撑腰》，《安徽法制报》2016 年 5 月 26 日第 2 版。
89. 段宁：《聋哑妻子遭家暴法律援助来撑腰》，淮北新闻网，2015 年 7 月 17 日，http://www.hbnews.net/xwsq/mshb/796770.shtml。

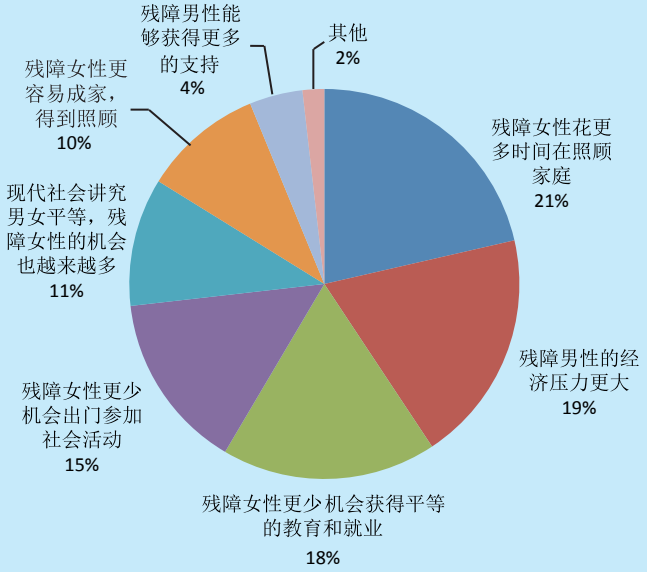
及生活中法律需求程度也没有明显相关。就此而言，一个可能的解释是残障人，不论男女，对法律条文和法律援助服务的了解都很有限，没有明显差别。

第二，全部受访人中女性249名，占47.1%；与此对照，有71.9%的受访者认为“残障女性权利更容易受到侵害，而不容易得到有效保护”，有59.6%的受访者认为“残障女性的处境与男性不同”（性别差异成因如图9所示）。在否认男女残障人处境不同的受访人中，仍有相当一部分受访人认为，“残障女性更少机会获得平等教育和就业”、“残障女性花更多时间在照顾家庭”、“残障男性的经济压力更大”、“残障女性更少机会出门参加社会活动”、“残障男性能够获得更多亲友、社会的支持”，以及“残障女性更容易成家、得到照顾”。第二次全国残疾人抽样调查数据分析表明，女性残障人对医疗救助、贫困扶持、生活服务的需求高于男性，而对辅具、康复的需求低于男性，这可能与女性残障人由于其社会角色，更多属于被救助和照顾对象，而男性残障人承担更多社会责任有关。[90]其他实证研究文献也确认了这些现象。[91]

第三，受访人自身性别看起来与前两个问题的回答——“残障女性权利更容易受侵害”以及“残障女性处境不同”——没有相关，但是“受教育程度”与该意识相关。受教育程度还与残障类别相关。[92]

由此可得以下推断：1）残障人性别认同为女性，并不必然意味着其关于性别的平等意识更高。2）通过提供更好的教育、培训机会，有助于改善残障社群的性别平等意识。3）开展相关培训活动应该注意不同障别人士的教育背景、无障碍支持方法以及实际需求不同。

图9：残障人关于性别差异成因的看法



90. 第二次全国残疾人抽样调查办公室、北京大学人口研究所：《第二次全国残疾人抽样调查数据分析报告》，华夏出版社2008年版，第201页。
91.2006年第二次全国残疾人抽样调查数据表明，15岁以上女性残障人未婚率（5%）远低于男性（20%），而受教育程度也较低。见第二次全国残疾人抽样调查办公室、北京大学人口研究所：《第二次全国残疾人抽样调查数据分析报告》，华夏出版社2008年版，第159页；相关地方数据另可见玉东等：《河北省残疾人婚姻状况的调查研究》，《邯郸学院学报》2012年第2期。
92. 就第二次全国残疾人抽样调查数据而言，精神障碍人士平均受教育水平最高，多重障碍、智力障碍最低；本研究中肢体、听力障碍人士则呈现出较高平均教育水平，而这两类残障0-14岁儿童在2006年全国调查数据中在学率最高。第二次全国残疾人抽样调查办公室、北京大学人口研究所：《第二次全国残疾人抽样调查数据分析报告》，华夏出版社2008年版，第137、146页。

基于本研究探索组织数次“残障平等意识培训”（DET）的经验，可以指出一个具体可行的办法，以开展培训、提升性别平等意识，并注意到不同障别人士的不同需求，亦即：通过设计完善的参与式方法，搭配出色的引导师，提供必要的无障碍设施及合理便利（比如即时听打、口述影像、手语翻译），在多样的利益相关方中间传播平等、共融理念，确实可以带来参与者意识的改变，包括社会性别平等意识层面。

值得注意的是，在为基层百姓提供法律援助的司法所工作人员中（男性居多），常常听到这样的“调侃”——“我们这儿没有家暴，我家里就是老婆做主”。本报告研究者也曾多次听法学院的男同学反驳说，你看法学院这么多女生，成绩又好，好多事情都是她们做主，男生才没有地位。这只能说明，从未来的精英法律人，到当前的基层法律工作者，都远没有领会《残疾人权利国际公约》、《反家庭暴力法》以及司法判决中关于残障权利、性别平等的原则，也无法识别并回应现实中的歧视问题。事实上，2010 年全国妇联的调查表明，认同“男人应该以社会为主，女人应该以家庭为主”的男女比例分别为 61.6% 和 54.8%，比 2000 年分别提高了 7.7 和 4.4 个百分点。[93] 而本研究引用的各地报道中残障女性遭受家庭暴力的案件，以及研究者所在机构接受聋人遭受家暴的咨询，都反映出这种误解和偏见亟待扭转。

此外，女性遭受工伤、交通事故致残以及精障女性“被离婚”的案例，值得重视。在 H 省编选的 2014-2016 年期间 54 个残障人法律援助典型案例中，有 20 个当事人为女性，其中 6 起工伤，4 起交通事故，以及有 5 起精神障碍女性被丈夫遗弃或要求离婚，而没有一起精神障碍男性被离婚的情况。最高人民法院相关司法解释的规定，以及社会大众关于精神病的刻板印象，让律师、法官等法律工作者都受到了以下观念的深重影响，这种观念再与实际上的性别不平等结合起来，对精神障碍女性更为不利：

> *“精神病人作为被告应诉离婚的案件在审判中比较普遍。精神病的症状往往表现为有自杀或攻击、伤害他人的动作行为，有程度不等的自制力缺陷，认识、情感、意志、动作行为等心理活动均可出现持久的明显的异常，不能正常的学习、工作、生活，动作行为难以被一般人理解，患精神病往往会导致夫妻感情破裂。根据《最高人民法院关于人民法院审理离婚案件如何认定夫妻感情确已破裂的若干具体意见》第三条的规定，一方在夫妻共同生活期间患精神病，久治不愈的，视为夫妻感情确已破裂。夫妻一方因为配偶患精神病诉讼请求离婚的符合该司法解释的规定。……我们不应当“谈精神病而色变”……建立不歧视、多关爱、平等对待的社会氛围去面对每一个精神病患者。”*[94]

3.5 对司法全过程无障碍与合理便利的要求

依照国务院 2012 年《无障碍环境建设条例》，无障碍环境建设是指为便于残障人、老人、孕妇、儿童、伤病者等社会成员自主安全地通行道路、出入相关建筑物、搭乘公共交通工具、交流信息、获得社区服务所进行的建设活动。在本研究中，接受问卷调查的残障人对法律服务过程中的无障碍与合理便利需求如图 10：

在 500 多名受访人中，有 40% 都不太有信心独自应对法律体系，而需要“社工或监护人的陪同支持”。如前所述，这说明残障人在当前处境下，采取法律行动，确实需要外部人士的陪同和支持，但这并不意味着现行体系下的做替代决策的监护人。

93. 全国妇联、国家统计局：《第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告》，http://www.china.com.cn/zhibo/zhuanti/ch-xinwen/2011-10/21/content_23687810.htm。
94. 陶涛：《浅析精神病人离婚案件中的法律适用》，云南法院网，http://www.gy.yn.gov.cn/Article/spsw/mssp/201311/35622.html，2013.11。引文中加着重号的段落来自百度百科关于精神病的词条（http://baike.baidu.com/item/%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E7%97%85/920），在实践中也为许多从事法律援助工作的律师引用。

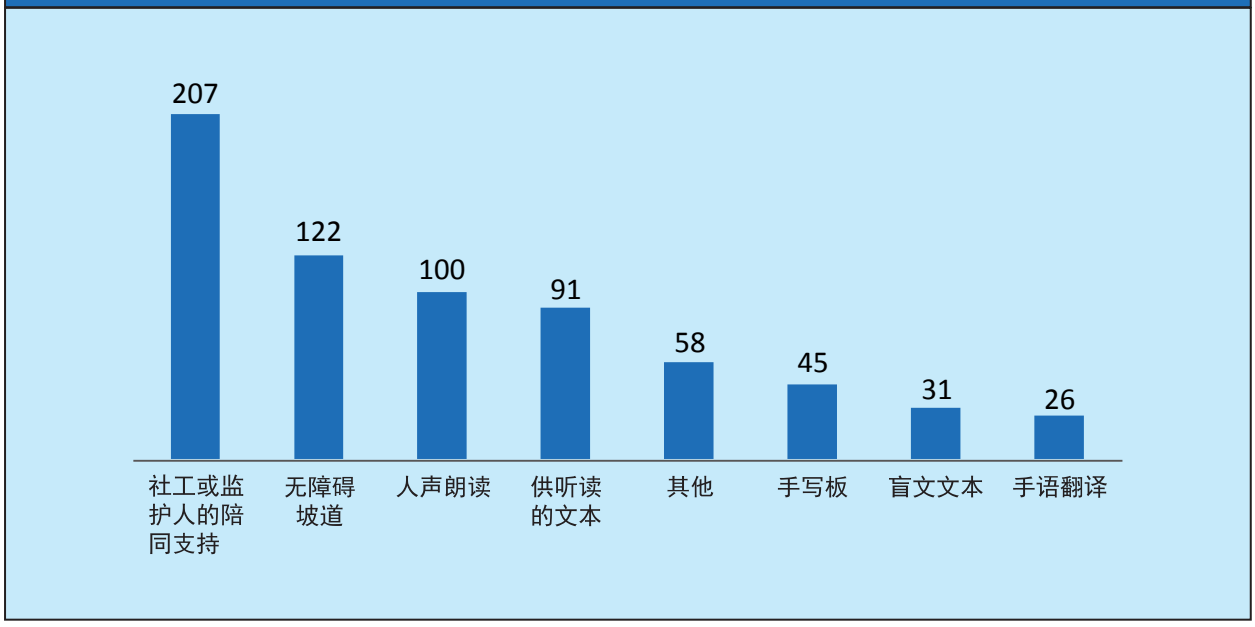
其次，无障碍坡道和朗读、听读服务的需求很明显，这与本研究中较高比例的肢体、视力障碍受访人有关（见图 11）。此外，基于对 20 多位聋人的访谈，有必要对图 10 中手语翻译的较低需求进行补充说明。参与问卷调研的 500 多位残障人中只有 34 位听力障碍和 9 位言语障碍人士。事实上，对于听力障碍人士，“纸笔”、“书面”交流在很多时候都不是有效渠道；听障人接受教育的质量不高，汉语文法基础薄弱，以书面语与听人交流很不容易。但他们完全可以用手语自如表达意思。援助律师的责任心和耐心当然很重要，但合适的手语翻译无疑是更好的解决方案。在法律援助受理阶段，聋人常常需要家人陪同才能与人沟通，在本研究中也多次遇到类似案例。[95] 相比之下，法院在受理诉讼后，通常有资源聘请手语翻译。[96]

依照现行法律，在刑事案件中，讯问聋、哑的犯罪嫌疑人，应当有通晓聋、哑手势的人参加。对于没有阅读能力的嫌疑人或被告人，应当向他宣读笔录。公安机关、人民检察院、人民法院应当依法支持法律援助律师开展工作，协助提供通晓聋、哑手势的人员或者翻译人员。

此外，依照《残疾人权利国际公约》和国务院《无障碍环境建设条例》，残障人获得法律援助过程中应享有的无障碍环境与合理便利应包括：1）无障碍通行环境，如坡道，扶手，电梯，提示盲道，无障碍标志，盲文、语音和字幕引导系统等；2）无障碍交流渠道，包括专业手语翻译、写字板或图文交流板、屏幕朗读设备或朗读员等；3）其他不给办案部门和法律援助机构造成过度负担的合理便利措施，如临时坡道、社会工作者辅助等。在实践中，各地法律援助机构还有为残障人提供的电话、网上申请，以及上门受理等无障碍支持与合理便利服务。

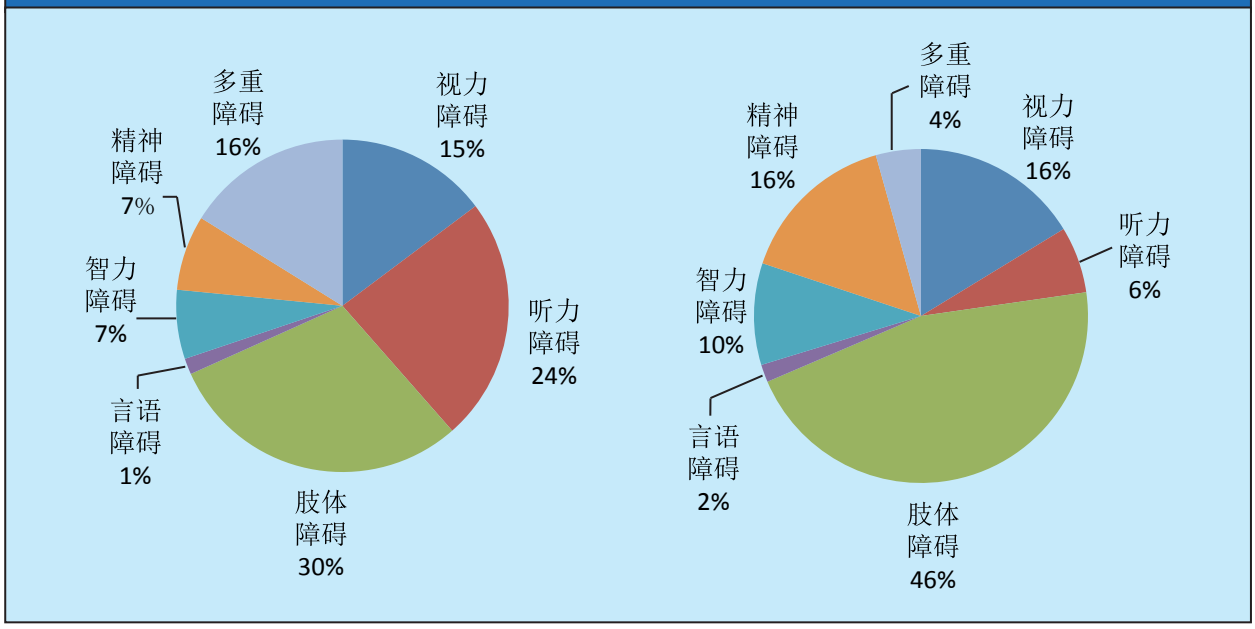
以此对照，相关法律部门，比如公检法、羁押场所和法律服务机构的无障碍设施本身仍然是一个问题：

图 10：残障人对法律服务中无障碍与合理便利的需求



95.“占某医疗纠纷案”，《H 省第四届“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐案例》，2016 年 7 月；再比如聋人小谢的案例，可见崔竞：《聋人获得法律援助之体验分析》，《踏浪残障人电子资讯》2016 年 5 月第 1 期，总第 209 期。
96. 段宁：《聋哑妻子遭家暴法律援助来撑腰》，淮北新闻网，2015 年 7 月 17 日，http://www.hbnews.net/xwsq/mshb/796770.shtml。

图 11 全国统计与本研究中受访残障人的障别分布比较（右侧为本研究数据）



“我发现只有一家律师事务所的无障碍设施做得还不错，却是日式马桶，也没有无障碍把手。我们组织很多座谈会，跟每个坐轮椅的参会者都要道歉：对不起，可能你们半天时间没办法用洗手间，因为洗手间有台阶。”[97]

“公安部有固定的看守所建设标准，但无障碍通道这个概念至今还没有。新的看守所法律草案，我看了一下，好像也没有提及无障碍通道。在设计上应该考虑这个问题。”[98]

与法律部门的无障碍设施同样重要的是，公检法办案部门能逐步完善内部工作流程，在办案系统内录入当事人的残障信息，并作为羁押必要性审查、羁押待遇监督、通知辩护、提供手语翻译等各个环节的预警提示依据，如此才有可能真正在司法全过程注重对残障人的无障碍与合理便利支持：

“在 2013 年底 2014 年初，全国检察系统推行统一的业务应用系统。检察机关办理自侦案件，要求录入相关信息。但办案系统没有要求录入犯罪嫌疑人的身体健康状况，是否属于盲聋哑人、精神病。”[99]

“涉残民事案件，除了代理人出庭外，残障人本人仍可行使陈述、辩论的权利，所以建立无障碍通道十分必要。庭审中也应为视力残疾的当事人讲解双方出示证据的种类、所载内容；为听力残疾的当事人使用投影仪等设备及时打出正在进行的庭审环节。要尽量做到让残疾当事人心中有数。”[100]

97. 范律师在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。
98. 王所长在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。
99. 黄检察官在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。
100. 李云峰、丘玉娟：《以基层法院涉残案件为样本探讨司法助残途径》，西安新城法院网，http://sxxcfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=148，2011 年 10 月 1 日。

4. 司法保护相关服务提供者的经验分析

法律援助提供者的经验，与残障人平等获得司法保护的第 4 要素“可及的法律服务”，以及第 5 要素“全过程的无障碍与合理便利支持”，直接相关。

如 2.1 部分所述，法律援助提供者一般包括法律援助专职律师和受法律援助机构委派而提供服务的社会律师、公证员、司法鉴定人、基层法律服务工作者，以及法律援助志愿者。本部分拟描述他们为残障人提供法律援助服务的经验，并引入残联维权部门、社区残联协理员、残障人组织等角色，他们虽然不直接提供法律服务，但是对于残障人知晓并获得法律援助与司法保护至关重要。此外，法官开展司法调解，性质上不同于律师的法律服务或前述社会力量的参与，也不算法律援助，但考虑到其对残障人平等获得司法保护的实际意义，本部分也将其纳入进来。

4.1 律师和法律服务工作者

律师是为残障人提供法律援助服务的最主要角色之一。一般可以分为律师事务所的律师（或称社会律师），接受法律援助机构指派或出于志愿法律服务精神（pro bono），为残障当事人提供免费法律服务；以及政府法律援助机构聘用的法律援助律师（或称公职律师）依照自己的职能，提供法律援助服务。一些情况下，由于人手短缺，基层法律援助机构的非律师工作人员也会承担一定的办案职能。

此外，法律援助服务本来包括诉讼代理、刑事辩护，公证、司法鉴定，也包括法律咨询、代写法律文书等多种形式。因此，有一些社会律师会参与政府购买服务，到社区定期值班，为居民提供免费法律咨询。事实上，有些在社区温馨家园（或阳光家园）配套的法律服务办公室值班的律师就发现，来咨询的残障人中，关于低保、补贴的咨询多，婚姻、赡养、继承以及房产、土地方面较多，劳动就业的极少。[101]

法律服务工作者是指没有律师资格但持有法律服务工作者证，在基层法律服务所提供收费法律服务的人，他们在基层也受当地法律援助机构委派，承担了大量的免费法律援助工作。例如，2014 年，社会律师办理法律援助 399545 件，而基层法律服务工作者办理 361137 件。[102] 在 H 省第四届“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐的 54 件比较复杂的大多涉及诉讼的案例中也有 6 件是法律服务工作者办理，12 件是法律援助律师办理，还有 36 件为社会律师办理。在广大中西部基层地区，由于经济不发达，缺乏律师，政府法律援助机构自身也没有足够人力、经费办理援助案件，法律服务工作者就成了办案主力。他们在输送基层司法正义的体系中，扮演着至关重要的角色：他们更容易将正式的法律话语和非正式的地方知识结合起来，贴近人心。[103]

律师或法律工作者为残障人提供法律援助服务面临的挑战，除了前文提到的法律不完善、缺乏无障碍沟通，还有补贴太低的问题，例如一位资深律师所言：“我们毕竟不是慈善机构，我们对残障人实施法律援助往往要付出许多精力，残障人维权最大的难题就是援助资金问题。”[104] 但本研究发现，至少与经费问题同样重要的是，法律人以及其他实务工作者自身缺乏有关残障的新理念和真正的平等意识。在本研究访谈和培训中，许多法律人常常会有以下说法：

101.A 研究所：《B 市残障人法律服务需求与相关服务调查》，会议发言稿，2015 年 12 月。
102. 司法部法律援助工作司：《2014 年全国法律援助工作统计分析（三）》，《中国司法》2015 年第 9 期。
103. 刘思达、吴洪淇：《法律边疆地区的纠纷解决与职业系统》，《社会学研究》2010 年第 1 期。
104. 张圣林：《论残疾人法律援助工作存在的问题与对策》，《中国残疾人》2005 年第 10 期。

“残障人只占社会一少部分，生活中遇到比较少”。

“我很想帮助他们，但不知道怎么跟他们打交道；怕无意中伤害他们特别敏感的自尊”。

“我觉得对残障当事人，跟对其他当事人没什么两样；除了精神障碍人士有暴力倾向，不正常，律师要注意保护自己”。

“对残障人的特别保护，以及某些限制行为能力，是为了他们好，为了保护他们”。

“残疾人天然有欠缺，能力不足，没有资源，维权不好做”。

“你看不见，你出来干什么。”（对掉下地铁站台摔伤的盲人说）

“身残易帮，心残难帮。”（对闹访的当事人说）

因此，探索一种适合于法律人的“残障平等意识培训”模式，十分必要。本报告 5.2 部分将进一步阐述相关行动经验和策略。

4.2 残联维权部门和社区残联协理员

残联各级维权部门一般缺乏专职律师，办案职能很微弱，而还要承担许多别的管理、维稳职能，乃至包括为残障人办理免费公交卡。因此，实践中残联通常会联合当地法律援助机构设立工作站，转介案件，或请律师每周值班，为来访残障人提供免费咨询。

相比之下，社区内的残联协理员（或称专职委员），大多是来自本社区（包括农村地区）的成员，热心公益，比较有工作经验和技能，受到国家购买公益性岗位的支持，在残联的业务指导下，了解残障人情况、传达政策信息，协助基层政府各职能部门开展工作，代表社群争取权益，意义重大。社区残联协理员的职能很多，通常并不直接提供法律服务，但法律政策宣传是其工作很重要的一部分。[105] 由于协理员分布如此广泛，熟悉本地残障人情况，且与目前主导治理机制和主流社会的互动较多，他们构成了推进残障人平等享有公共服务、获得司法保护的重要环节。在本研究访谈中，社区协理员中的佼佼者在谈及残障社群的边缘处境时还提出，“领导不重视，我们自己要团结”。协理员的这些基层工作，以及他们自身的觉醒和团结，对于加强残联体系代表残障人发出声音，也发挥着越来越重要的力量。

一般而言，在省会城市或发达地区，社区协理员的职能整体上比较明显，在欠发达地区特别是农村，其发挥职能受到许多限制。例如，某中部地区，协理员年龄偏大，受教育程度不高，许多人自身需要领低保，缺乏社会资本；有 44% 的协理员从没使用过电脑，27% 对残障人政策不了解，44% 没有进行过残障人家庭走访。[106] 地方残联和法援机构组织一些远郊、农村地区的普法，尽管有社区、村残联协理员的提前摸查，但当地残障人参与的兴趣不高，说明现有普法活动与残障人需求还不是很匹配。[107] 有时候，一些庭院式法律服务和宣传地点是在村里的戏台上，很多坐轮椅的村民没有办法上来。[108] 这都表明，残联维权部门、社区组织和法律援助提供者一起开展工作，还需要更多专业力量、培训技术的支持。

105. 社区残联协理员或专职委员的职能主要包括：定期调查、走访辖区内残疾人家庭，掌握残疾人及其家庭基本情况，反映残疾人的困难和需求；协调配合有关职能部门做好残疾人康复、教育、劳动就业、文化生活、社会保障、无障碍建设等工作；宣传涉及残疾人的法律法规及优惠扶持政策；团结、激励残疾人自尊、自信、自强、自立；完成上级交办的其他工作。
106. 李云峰等：《残疾人专职委员履职状况调查与思考——以湖南省常德市为例》，《中国残疾人》2015 年第 9 期。
107.A 研究所：《B 市残障人法律服务需求与相关服务调查》，会议发言稿，2015 年 12 月。
108. 范律师在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。

本研究还发现，肢体障碍人士占残联协理员绝大多数——他们可能比健常人更有同理心，但不见得具备与盲人、聋人、心智障碍人士等不同障别社群沟通的必要技能。一些地方招聘残联协理员的条件就明确指出，不能是智力、精神类残疾人，并且，肢体、视力、听力言语障碍类的人应能在不借助无障碍支持的情况下完成工作——如此导致只有一些轻度肢体障碍的人才可能符合条件。[109]

因此，鼓励和支持更多社区残联协理员成为“法律明白人”，发挥其促进本地残障人获得司法保护的作用，除了增加来源的多样性，还应该注重与他们一起建设无障碍环境，以及开展能力建设活动。本报告第 5.2 部分将阐述相关具体建议。

4.3 调解作为法律援助的基本渠道和重要补充

依照《人民调解法》，人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织。人民调解员通过说服、疏导等方法，促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议，解决民间纠纷。

基层人民调解由司法行政部门的“基层处”而不是“法援处”指导管理，有单独的经费和培训支持；其办案统计与法律援助并不一样。基层调解数量庞杂，许多并未进入法援手续。但调解是民事法律援助重要的结案渠道。[110] 就实际上促进当事人获得司法保护的结果而言，人民调解发挥着维系居民权益、法律权威与社区秩序的功能。特别是在农村，各村均有治安保卫调解主任，他们在乡镇司法所所长、法律援助工作站站长或调解委员会主任（常常由同一个人兼任）的指导下，基于自己的法律知识、生活经验和乡土权威，通过调解化解了大量纠纷。他们获酬甚低，然而勉力执行中央与地方的政策，在弥合现代国家制定法、中央政策与地方行为规范之间的缝隙时发挥重大作用。[111]

乡镇法律援助机构的工作人员大多也是人民调解员，他们在工作中还可以灵活运用调解与诉讼方法，及时转换，通过法律援助为残障当事人提供诉讼代理，例如：

> *“在工作人员的教育下，郑某认识到自身（实施家暴的）错误，同意与方女士离婚并支付2万元经济帮助及补偿。次日，方女士要求增加经济补助。法律援助工作站再次召集双方进行调解，当事人在经济补偿数额问题上均不肯让步，最后，方女士要求诉讼离婚。因方女士患有间歇性精神疾病，经济困难，工作站以最快捷的方式完成了法律援助指派手续，工作人员还主动联系了受诉法院，及时了解案件进展情况。”*[112]

应该注意到，在人民调解之外，还有行业调解、行政调解、仲裁调解和司法调解。特别是法官在残障人解决纠纷的过程中开展司法调解，意义显著：他们在残障当事人缺乏律师支持的情况下，主动调查取证、了解案情，运用法律权威，为当事各方说明诉讼风险、法律责任和伦理义务，安抚情绪，为弱势一方寻求及时可行的救济方案，乃至协助寻求其他方面的专家意见（比如是否应安装主动义肢、返回老家休养等），关怀其生活困难，充满人情味。[113] 或者，在代理律师协助下，法官运用司法权威和技术，将之前律师自行尝试调解而失败的

109.《天津市和平区 2016 年春季公开招聘社区残疾人工作专职人员公告》，http://www.tjtalents.com.cn/news/canlian2016/hepingqu.htm；在发达地区，该公告要求专职委员报考资格需为 40 周岁以内，以及高中以上教育程度，其人力资本较中西部欠发达地区充裕很多。
110. 例如 2014 年，民事法律援助案件中非诉讼案件为 434050 件，占 53.4%。司法部法律援助工作司：《2014 年全国法律援助工作统计分析（三）》，《中国司法》2015 年第 9 期。
111. 张万洪、丁鹏：《当代中国宪政建设中的乡村调解与治理——一个法律人类学的分析》，《江苏社会科学》2012 年第 6 期。
112. 程飞飞：《残疾妻子遭家暴法律援助来撑腰》，《安徽法制报》2016 年 5 月 26 日第 2 版。
113. 沈志先：《调解精品案例选》，法律出版社 2012 年版，第 146-149 页；以及邹双优、刘宁：《二十四名残疾人补偿金无着落法官倾力调解化纠纷》，残疾人家园网，http://www.cjrj.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=15&id=3548，2015 年 6 月 15 日，等。

案件，成功实现司法调解。在 H 省第四届“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐的 54 件中，有 17 件都是法院调解结案。有的地方法院甚至要求，残障人为一方当事人的纠纷，立案庭先对该纠纷进行诉前调解，调解不成的及时转审判庭判决，缩短案件办理的时间。[114]

法院积极行动，通过司法调解，可以“一步到位”，还避免执行难的问题——特别是法律援助服务的提供者缺位的时候：

> *“法院在审理本案过程中查明，原告杜某某作为残疾人，法律意识淡薄，不能举示相关证据，且其起诉的被告不适格。为切实依法保护残疾人弱势群体的合法经营权益，减轻残疾人的诉讼负担，人民法院加大案件协调力度，最终促成原告杜某某与案外人壹某公司签订调解协议，切实保护了原告杜某某的合法经营权益。”*[115]

这也是中国司法制度的一大特色，在诉讼之外揉入了能动司法、社会维稳、民生保障等诸多领域的工作策略。实际上，这些调解工作也受到了残联的青睐，并融入了当地的残障人综治维稳工作。[116]

4.4 其他利益相关方的积极力量

现行的法律援助体系，在发挥法律援助工作者、律师和基层法律服务工作者等人员主体作用的同时，也注重社会力量的参与。这些力量包括大学法律援助中心和法律诊所，法律援助类的社会组织（例如北京风雨同舟残疾人法律援助与研究中心）以及其他残障人自组织（DPO），法律援助志愿者，等等。[117] 此外，残障人法律援助不仅需要法律人参与，还需要其他专业人士的辅助。如同手语翻译是律师与聋人当事人沟通的必要渠道，在司法案件中，与心智障碍者沟通时确保其自主意思表达，司法社工（而不一定是监护人）是一支不可或缺的力量。

媒体机构和记者本着关怀弱者、提倡公益的立场，同样可以参与推动残障人法律援助案件。不过，在一些个案中也暴露出相应的问题，例如媒体同样不会注重无障碍沟通，而只听聋人家属或监护人的转述；缺乏对案件的持续关注，不能确保为一时出名而投入的律师在后续工作中的积极态度和服务质量，等等。[118] 媒体还可能缺乏平等报道残障人的视角，加重了读者对残障人“缺陷”“无能”“悲情”以及“打官司难”的刻板印象。[119]

此外，残障人家人的权利意识和支持态度很重要。一方面，本项目问卷调查中 58.5% 的受访残障人（296 人）认为“保护残障人权利，最关键的是他们的家人要负责任”；有 40% 都不太有信心独自应对法律体系，而需要“社工或监护人的陪同支持”。另一方面，法律服务提供者观察到，很多家人基于亲缘友爱意识，而比“保守”法律限制的律师更注重平等获得司法正义。例如以下案例，正是家人比律师更意识到并坚持智障者的平等诉讼权利：

> *“当时她（咨询离婚的智障者母亲）想了一会，说：“我的孩子从生下来到现在，社会环境一直在歧视和排斥他。但我一直觉得我的孩子能结婚，他知道他自己喜欢谁，该娶哪个老婆，他也知道要不要跟她离婚”。这位母亲说我的儿子是一个人，他应该要去当原告，有当原告的权利。”*[120]

---

114. 吾尔尼沙：《岳普湖县法院开辟“绿色通道”保障残疾人权益》，中国求是新闻网，http://www.qiushiw.com/shehuijujiao/13844.html，2015 年 8 月 20 日。
115. “杜某某诉张某某、何某某财产损害赔偿案”，《最高人民法院公布 10 起残疾人权益保障典型案例》，http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-20871.html，2016.5.4。
116. 邱德帅：《桑植县积极协调残疾人纠纷》，《张家界日报》2015 年 8 月 14 日第 2 版。
117. 张万洪、丁鹏：《法律援助与人权保障》，李君如（主编）：《中国人权事业发展报告（2012）》，社会科学出版社 2012 年版。
118. 崔竞：《聋人获得法律援助之体验分析》，《踏浪残障人电子资讯》2016 年 5 月第 1 期，总第 209 期。
119. 舒迪：《<中国印刷媒介残障报道监测报告>发布》，人民政协网，http://cppcc.people.com.cn/n/2013/1217/c34948-23857230.html；蔡聪：《媒体应以“平常心”报道残障人士》，http://cul.qq.com/a/20140612/069149.htm。
120. 范律师在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。

律师为残障人提供法律援助服务，确实需要社区和家庭支持的理由还在于：如下案例所示，律师特别尽职尽责，但本身投入的精力有限，而残障人从自己的处境出发，接近律师服务，要克服诸多自身态度、家庭、社区层面的重重障碍：

“2014 年她（三级智障）已经为离婚起诉过一次，起诉之后立马撤诉。过了两年，事情重演了一遍。我今年 6 月跟她见面，问当时你来找过我，为什么没有请我办理这个（法律援助）案子，是不是请了其他律师或者在其他地方申请了法律援助？她说没有。我说诉状谁给你写的。她说花了 500 块钱请律师帮她写的。大家都知道她有智力问题，但没有人正面引导她，没有一个家属参与这个事。我跟社区的工作人员也聊过，他们一开始就告诉我了，她神智不清，是有问题的。”[121]

4.5 多样纠纷解决方式以及法律赋能的意义

为残障人解决纠纷，实现其平等的司法保护，除了通过法律援助提供诉讼代理等服务，如前所述，通过调解、和解等多种形式解决纠纷，以及通过残联社区协理员的日常支持开展法律赋能工作，也是系统解决这个问题的有效方法。

在法律援助制度建立之初，其对于残障人的维权偏向于诉讼。如《中国残疾人维权案例选编》[122] 中收集的 2006 年以前的 156 个法律援助案例中（图 12-14），诉讼高达 112 件，肢体障碍人士居多，工伤、人身伤害和交通事故赔偿居多，这三者之间的关联程度很高。

图 12：残障人维权案件解决方式统计

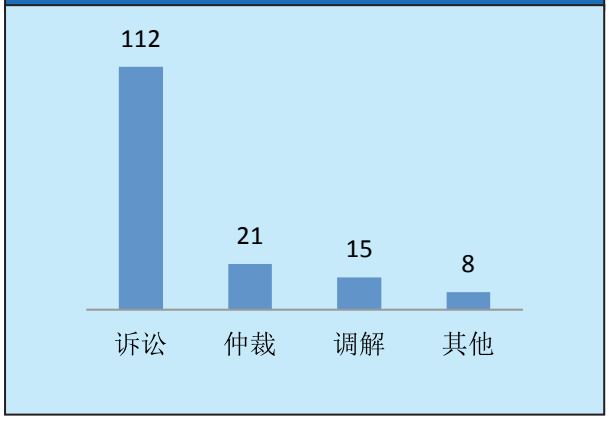
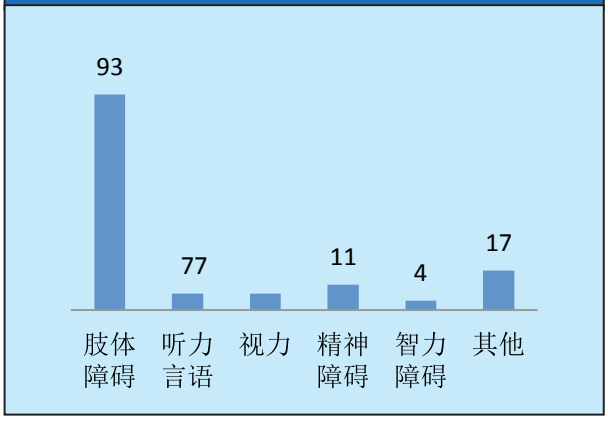
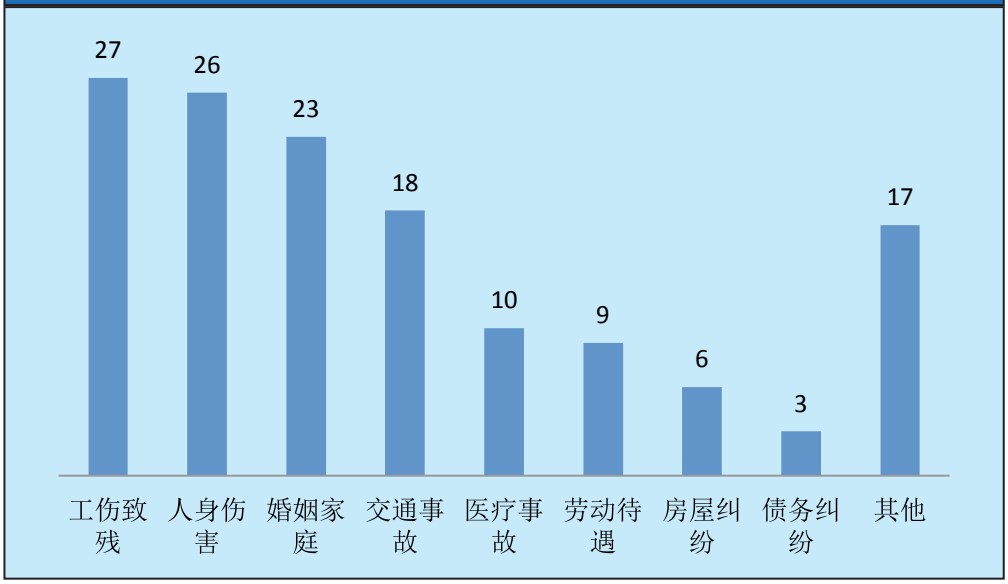


图 13：维权残障人的障别统计



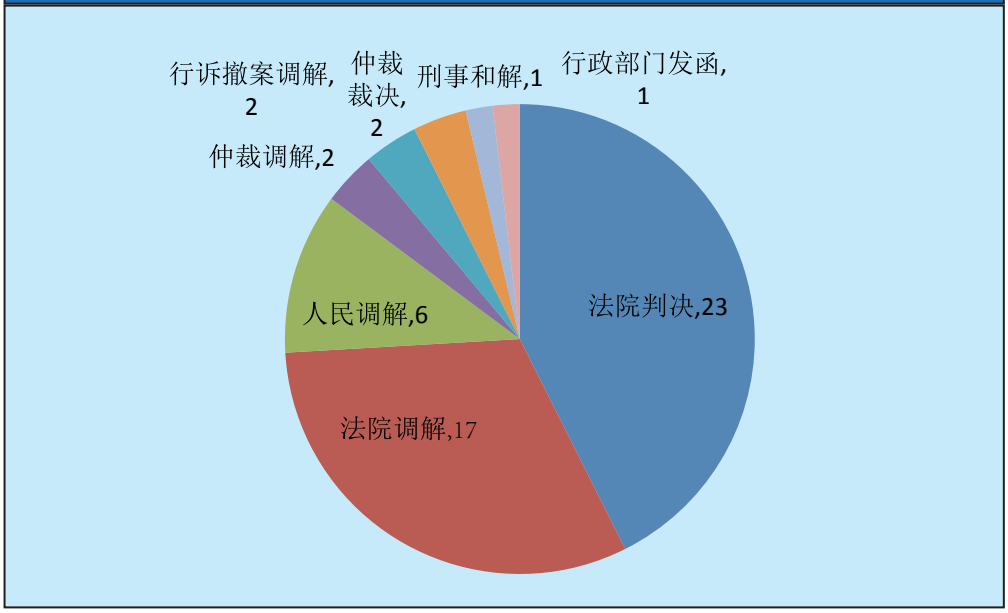
121. 曹律师在 2016 年 7 月一次项目研讨会上的发言。
122. 薄绍晔、贾午光：《中国残疾人维权案例选编》，中国盲文出版社 2007 年版。

图 14：残障人维权案件事由统计



到如今，在 H 省 2016 年第四届“残疾人法律援助十大典型案例”评选推荐的 54 件比较复杂的大多涉及诉讼的案例中，如图 15，法院判决（工伤和交通事故案件，以及离婚、抚养、医疗纠纷）占了 42% 左右，法院主持的司法调解（也包括许多交通事故、工伤和其他劳动争议；以及离婚、抚养、继承等）占 30%；人民调解仍然在工伤赔偿、讨薪、拆迁补偿等案件中发挥作用，此外，劳动争议中的仲裁裁决和调解，行政诉讼中的撤案调解，刑事案件中的庭前和解，乃至应对一些政策遗留问题时候的行政部门发函，都有可能成为有效的结案方式。

图 15：H 省残障法援典型案例结案渠道



促进残障人平等实现司法正义，需要从现有的制度依据出发——包括前文提到的法律援助、无障碍环境等，推动个案解决的公正，还需要关注政治、经济、社会、文化结构层面导致歧视与不公的原因，从社区法律赋能着手，采取多样的、综合的行动。

事实上，在当前政府大力推动社会治理创新、公共服务均等化以及购买社会组织服务的趋势下，在许多城市社区（街道一级）都建立了残障人温馨家园、阳光家园、阳光驿站等机构，[123] 为重度肢体障碍人士和智力障碍人士提供照料、庇护工场、职业培训等服务，以及为精神障碍人士提供社区康复、重建生活支持等，并依照实际条件服务社区其他类型的残障人。这些机构中都有专门的社工参与提供服务。而社工秉持“增权赋能”“助人自助”等理念，也十分重视与社区残联协理员以及其他志愿者的通力合作，以超越社工个案服务的局限，实现残障人个体的自我动员、充能和生活的全面改善。

在此意义上，赋能（empower）意味着残障人做出选择、自由行动的信心和能力增加；法律赋能（legal empowerment）则指残障人实际运用权利和法律提升自己掌控生活的能力——以自身为主导，通过正式和非正式的法律途径、个别或集体的行动，平等获得司法保护，实现基于权利的发展，摆脱贫弱，更大程度掌控自己的生活。[124] 在推进法治建设、司法改革和人权司法保障的新形势下，法律人为社会工作者的“助人自助”原则带来新的发展，将外部法律、制度框架和残障人自身的平等尊严、权利，融入社区多元力量陪伴的残障人发挥主体性的行动中。

因此，法律人以及“社区法律工作者”（或称作“法律明白人”，在本报告中特指社区残联协理员和残障社群中的积极分子等）参与促进残障人平等获得司法保护，需要超越一般个案援助中的角色，创新“非传统法律援助”（alternative legal aid）方式。这意味着对残障当事人生活能力的关注，不只就事论事，局限于案件本身的法律问题，而是将维权法律服务与康复、照料、就业、教育等基本公共服务衔接起来。要最终解决残障人“难中之难、困中之困”[125] 复杂得近乎无解的问题，必须依靠他们自己（个人或社群组织起来）去申说和争取自己的基本权利。法律人、社区法律工作者和残障当事人一起工作（lawyering with），而不只是单向度的提供服务（lawyering for）。他们力图让残障人在行动过程中认识自己问题的社会根源、获取法律知识并拥有运用法律的信心和资源（或真正实现“理直气壮”）。[126] 这些行动，除了个案法律援助，还包括公益诉讼、自倡导、社群组织与动员、社区法律明白人培育和能力建设，等等。

123. 国务院：《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content_5100132.htm。
124. 张万洪、丁鹏：《当代中国宪政建设中的乡村调解与治理——一个法律人类学的分析》，《江苏社会科学》2012 年第 6 期。对法律赋能的有关解释，另请参见联合国贫困人口法律赋能委员会：《让法律为每一个人服务》，报告中文版可见联合国开发计划署官方网站：www.undp.org/legalempowerment/report/VolI_CN.pdf。
125. 国务院：《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content_5100132.htm。
126. 张万洪：《菲律宾公益诉讼考察报告》，《珞珈法学论坛》，武汉大学出版社 2011 年。

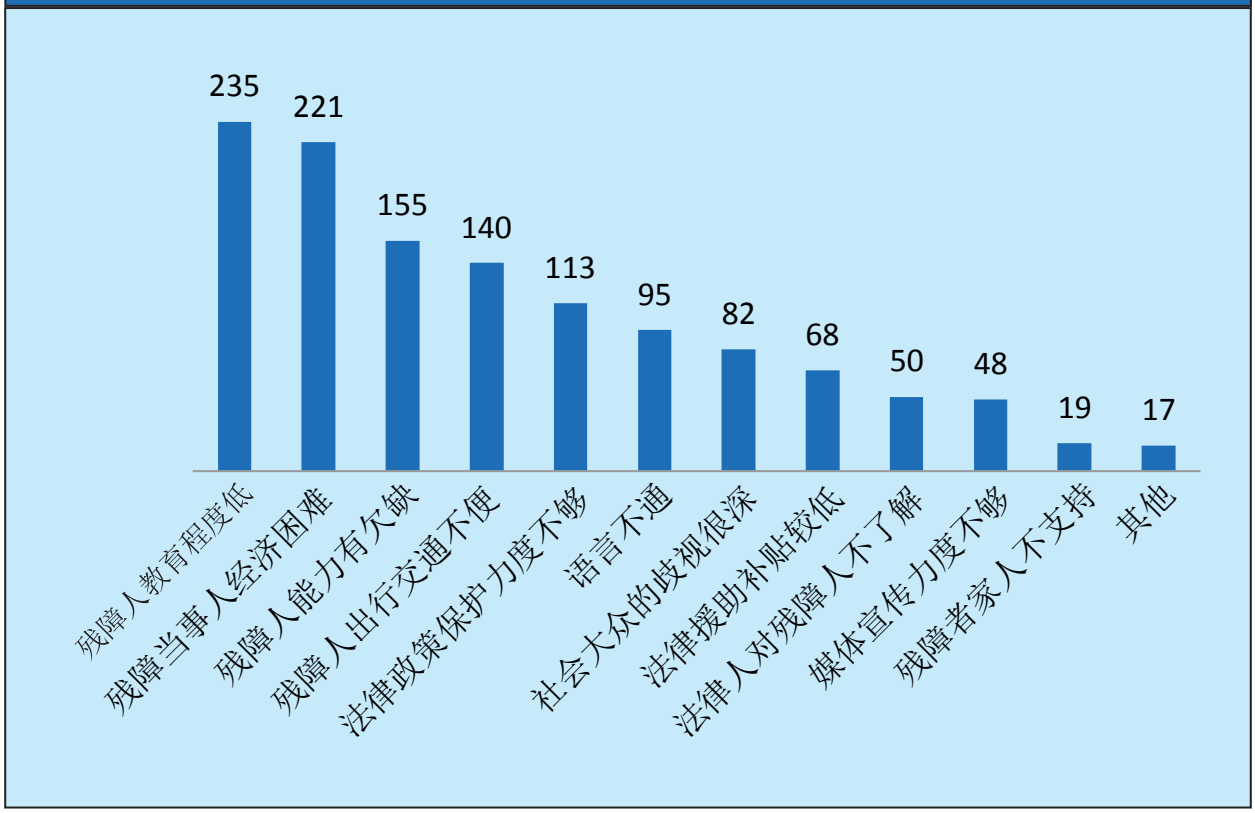
5. 结论和建议

本研究主要不是为了仅仅指出法律援助的经费、人力不足，制度保障不完善等宏大问题，其立场更倾向于强调，学者的研究以及法律人的服务，都不是“为民请命”，而必须真正尊重人的多样性，发挥残障人的主体性，坚持双向交流、平等融合，一起付出坚定、持续的努力。在此基础上，本研究呈现了具体的残障人本身的法律需求、权利处境和获得司法保护的经验，并说明一种在基层可行的自下而上的社会治理创新策略，包括如何评估法律需求，影响利益相关方的权利意识，支持那些关键的社区法律明白人（残联协理员），以及鼓励积极的律师志愿者和各类社会组织参与提供法律援助服务。这些改善真正成为广泛社会变革的一部分，最后有赖于在全国立法、政策制定层面的推广，就此而言，本研究也提出了一些相关的基于实证的倡导建议。

5.1 从供需维度看残障者平等获得司法保护的挑战

在参与本研究问卷调查的 500 多位残障人看来，其平等获得司法保护、维护合法权益的最大挑战或障碍如图 16 所示：

图 16：残障人认为自己获得司法保护的挑战



结合本报告第 3、4 部分的分析，残障人平等获得司法保护存在以下挑战：

在法律需求层面：

- 残障人的纠纷分布现状反映出其生活很大程度上仍然被局限在家庭领域，以及工伤、交通事故等人身伤害领域，而较少参与社会生活其他领域的机会（3.1，4.5）；
- 残障人的权利意识有限，特别是在社会歧视与偏见的影响下，不自信自己有采取法律行动解决纠纷、保护权利的能力；与此相关，残障人的社会性别意识还有待提升（3.2，3.3.4）；
- 残障人不太了解相关法律（3.2）；
- 残障人难以获得经济上可负担的法律服务，也很少知道法律援助（3.2）；
- 残障人生活中的许多权利议题，难以通过司法渠道解决（3.3.1，3.3.3）；
- 司法全过程中缺乏无障碍与合理便利支持，难以及时有效回应残障人的法律需求（3.3.2，3.5）；

在服务供给层面：

- 法律服务提供者，包括律师、法律服务工作者，以及公检法等部门工作人员，缺乏残障新理念和平等意识（4.1）；
- 法律机构的无障碍设施有待完善（3.5）；
- 法律部门的内部工作流程对当事人的残障信息不敏感（3.5）；
- 社会力量的参与有限，包括残联、妇联等群团组织的维权部门，社区残联协理员，以及其他残障人组织（DPO）参与促进残障人获得司法保护的力量有限（4.2，4.4）；
- 通过法律渠道解决残障人纠纷、实现其权利的方式还不够多样化，并未完全纳入法治化体系，而且缺乏法律赋能视角（4.3，4.5）；

5.2 促进残障人平等获得司法正义的可行策略

本部分将回应前文 1.1 部分提出的残障人平等获得司法保护的 5 个要素，并提出具体的立法倡导建议，分享行动经验与策略。

5.2.1 倡导更完善的法律制度

依照《残疾人权利国际公约》第 2 条、第 12 条，回应前文 2.2 部分提出的相关问题，开展基于实证的立法和政策倡导：

1）倡导全国层面的立法，在正在起草的《法律援助法》、《看守所法》中加入有关残障的专门条款，包括鼓励社会力量参与为残障人提供法律援助；在《民法总则》中确立残障人的平等法律能力；

2）为地方的法律实施细则提供建议，在《反家庭暴力法》的地方实施细则中加入残障平等视角；[127] 以及关注《慈善法》的实施，进一步完善社会组织参与提供法律援助服务的机制。在当前地方司法行政部门职责较多、直接提供法律援助服务能力有限以及欠发达地区律师资源不足的情况下，[128] 相关政府部门需要考虑到中国社会组织蓬勃发展、调动社会资源参与提供公共服务和保障各项人权的现实，[129] 进一步放开政策空间、增加支持力度，鼓励各类社会组织参与提供覆盖范围更广、业务更专精的法律援助服务。

127. 在相关调研中发现，许多县区政府部门、妇联、残联，乃至地方执法、司法部门，都只能等相关司法解释出台或本省市制定《反家庭暴力法》实施细则，才知道怎么在工作中落实立法上的改进。
128. 例如中西部省份大部分乡镇承担法律援助职能的司法所，仍然处于“一人一所”“一人数责”的状态，服务能力有限。参见肖晗：《司法体制改革中司法行政机关的地位和作用应受重视——以长沙市司法行政机关为例》，《行政与法》2015 年第 1 期。
129. 丁鹏、张万洪：《社会组织的新发展及其在人权保障中的作用：以武汉市为例》，李君如主编《中国人权事业发展报告（2015）》，社会科学文献出版社，2015。

3）参与推动完善地方的纠纷解决和社会治理政策，注重调解和其他非正式纠纷解决渠道的意义，鼓励地方政府培训人民调解员；并纳入批判视角，消除调解中有违人权平等原则（特别是社会性别视角、新的残障平等观）的做法。

5.2.2 制作容易理解的法律信息

为了传播更多便于残障人理解的法律信息，依照《残疾人权利国际公约》第 8 条、第 21 条，可以：

1）创新普法形式，例如进入社区的听聋共融的聋人普法小剧场、[130] 手语演绎法律援助视频 [131]，开发专门的残障人获得法援知识问答，有地方残联还开发了残疾人消费维权服务手册，[132] 等等；

2）考虑到电视是本项目问卷调查发现的残障人获取法律信息的重要渠道，有必要结合国务院《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》中对无障碍信息建设、电视节目加配字幕、手语翻译的要求，回应不同障别人士的需要，丰富各种普法节目；

3）注意到智能手机日益广泛的影响，开发便于在线传播法律信息的移动应用软件（APP），以及配合现有的网络就业、云客服等新的服务与支持形式，融入法律和权利信息；

4）开发其他回应不同障别需求的、进入社区的普法形式。

5）在开发普法材料的过程中，纳入残障人自身，包括社区残联协理员、社群法律明白人的经验，以让法律信息的内容更容易理解。

5.2.3 提升法律主体的权利意识和积极态度

法律主体的权利意识和积极态度是残障人发挥主体性、自主追求平等司法保护的根本，为此依照《残疾人权利国际公约》第 8 条，可以

1）深入探索包容残障人的社区法律赋能策略，特别是培养社区法律明白人，主要是社区残联协理员，以及不同障别中的积极分子，此外还包括长期进入社区提供志愿服务的其他专业人士；支持和鼓励他们在“法律不足够”的时候（如 3.3.4 所示调解案例），协调动员社区多方力量，采取非传统法律援助策略，实现残障人基于权利的发展；

2）了解社区内残障人的法律需求，特别是运用参与式社区需求评估方法，让残障人的声音（主张）为更多人听到；

3）开展社区人权教育活动，提升残障人及其他利益相关方的权利意识；鼓励更多残障人主张其获得政府提供的免费法律服务的权利，积极运用法律维护权益。

5.2.4 提供可及的法律服务

法律服务的提供者目前仍然是在整个残障人获得司法保护体系中最占优势的一支力量，为了让他们真正以平等态度为残障人提供可及的法律服务，依照《残疾人权利国际公约》第 13 条，可以：

1）开发、推广为法律援助提供者设计的残障平等意识培训（DET）。

本研究关于残障平等意识培训的前、后测问卷和访谈表明，在各种利益相关人中间，有可能改变其关于残障平等的意识、态度。例如

130. 这是一个注册社会组织“武汉东湖社会发展研究院”执行的 2016 年武昌区第三届公益创投项目。
131. 视频链接：http://v.qq.com/x/page/t0310x5dsdr.html；这段 9 分多钟的视频在上传后 3 个月里，已经有超过 4.4 万次浏览；全国多个地方的聋人给视频发布方发来反馈信息，包括申请法律咨询。这种普法形式的影响力可见一斑。
132. 启东市残联：《让残疾人懂维权会维权敢维权》，http://cl.nantong.gov.cn/art/2015/12/11/art_42437_2006726.html。

参与者更加认同残障作为人的多样性的一种，识别残障人平等的教育、就业、获得司法保护等权利，重视残障人的需求，认可专业服务的支持，意识到消除外部障碍的必要性。再比如有来自实务部门的参与者说培训“改变了我对残障者的认识，原来遇到这样的事情躲都躲不及，平等对待每个人这个理念已经深入大脑”。

2）通过前述培训，配合相关制度，传播新理念，建立协调平台，鼓励更多法律人、社会力量参与为残障人提供可及的法律服务。

5.2.5 确立司法全过程的无障碍与合理便利支持

回应本报告 1.1 部分提到的残障人获得司法保护之所以要通过专门人权公约特别加以强调，最主要的原因在于，要消除残障人更可能面临的那些外部障碍，依照《残疾人权利国际公约》第 5 条、第 9 条，为其提供各方面的、全过程的无障碍支持：

1）与各类专业机构合作，探索良好经验，鼓励和监督法律部门、法律服务机构带头落实《无障碍环境建设条例》；

2）开发、推广给法律部门（公检法）的残障平等意识培训。《残疾人权利国际公约》第 13 条第 2 款直接指出：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。在国际社会也有很多报告指出为公务员开展残障平等意识培训的意义。[133] 另一方面，在国内，基层法律援助机构对培训的需求量很大，而实际中又缺乏有经验的培训者以及组织职业后培训的技术力量。

3）开展实证研究，开发对培训质量的监测、评估方案，推广培训；以及探索更多连接残障社群与法律部门决策者的有效方案。

133. 例如 Australian Human Rights Commission: Access to Justice in the Criminal Justice System for People with Disability, Issue Paper, April 2013, https://www.humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/publications/access-justice-criminal-justice-system-people-disability。