

《残疾人权利公约》

培训指南

No. 19

专业培训丛书



联合国



联合国
人权
高级专员办事处



《残疾人权利公约》

培训指南

专业培训丛书第十九辑



联合国
纽约和日内瓦，2014

说 明

本出版物所用名称及其材料的编排方式不代表联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位或对于其边界或界限的划分发表任何意见。

*
* *

联合国文件以大写英文字母和数字编号，凡提到这种编号，均指某份联合国文件。

HR/P/PT/19

联合国出版物

出售品编号：C.14.XIV.2

ISBN:978-92-1-054038-4

eISBN:978-92-1-056499-1

© 联合国版权所有，2014年

全球版权所有

前言

《残疾人权利公约》及其《任择议定书》于2006年12月13日获得通过，并于2008年5月3日生效。世界各地的残疾人强烈呼吁在与其他人平等的基础上，确保他们的人权得到尊重、保护和落实，由此促成了这两份文件。

《公约》宣告了人类的多样性和人类的尊严。《公约》的主旨是，残疾人有权享有所有各项人权和基本自由，不受任何歧视。《公约》的序言部分和所有各项条款都体现出了这一点。《公约》禁止以残疾为由的歧视，规定应为残疾人提供合理便利，以确保平等，从而促进残疾人全面参与生活的方方面面。《公约》规定了缔约国有义务促进积极看待残疾人和提高社会对残疾人的了解程度，对于与残疾有关的成见、偏见、有害做法、污名形成的社会习俗和行为提出了挑战。《公约任择议定书》设立了申诉机制，确保残疾人对于违反《公约》规定权利的做法，享有平等的权利要求获得补偿。

重要的是，《公约》及其《任择议定书》挑战关于残疾问题的旧有观念，例如医疗问题、引发怜悯或是慈善做法，规定在处理残疾问题时要以人权为本，增强残疾人的权能。

《公约》实现了重大转变，一改以往的模式，形成了新的基础，并要求新的思想。要执行这部《公约》，需要采取新颖的方法。为了确保从一开始就走上正规，所有利益攸关方都必须熟知《公约》的宗旨、概念和条款，这其中包括：政府官员、议员和法官；联合国专门机构、基金会和方案的代表以及教育、卫生和支助服务等领域的专业人员；民间组织和国家人权机构的工作人员；雇主和媒体代表；以及，残疾人和代表残疾人的组织，乃至广大公众。

《公约》及其《任择议定书》的批准工作进展迅速，但对于如何执行和监测这些文书的认识却没有跟上进度。人权事务高级专员办事处认识到这个问题，并为此编写了这本《〈残疾人权利公约〉及其〈任择议定书〉培训指南》。本书分为八个培训单元，目的是为批准、执行和监测这些文书的相关工作人员提供信息，同时

增强他们的能力。《培训指南》主要针对《公约》及其《任择议定书》培训课程的主讲人，但同时也承认，我们每一个人都应发挥作用。对于有志于从事这项重要事业，提高认识和切实落实残疾人的权利，最终为人人建设包容社会的所有人，我建议广泛传播和使用这些培训资料。

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Navanethem Pillay".

联合国人权事务高级专员

纳瓦尼特姆·皮莱

目录

关于《培训指南》	1
单元 1 - 什么是残疾?	7
单元 2 - 《公约》简介	21
单元 3 - 批准	43
单元 4 - 执行措施.....	55
单元 5 - 基于残疾的歧视	81
单元 6 - 国家实施和监测框架	97
单元 7 - 向残疾人权利委员会提交报告： 国家报告和非正式报告	109
单元 8 - 《任择议定书》	129

关于《培训指南》

背景

2006年，联合国大会通过了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，作为促进各界进一步尊重残疾人权利的一种手段。最新数据显示，残疾人约占全球总人口的15%。2006年以来，《公约》及其《任择议定书》的批准工作进展迅速，但对于如何执行和监测这些文书的认识却没有跟上进度。由此导致对于培训课程的需求增加，以便增强政府代表、民间社会、国家人权机构等国家利益攸关方的能力。

为此，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)编写了这本《培训指南》，目的是提供如下几个方面的基本信息：如何以人权为本处理残疾问题；《公约》及其《任择议定书》的重点内容；以及，关于批准、执行和监测《公约》及其《任择议定书》的程序和问题。由此可见，这些材料特别适合作为《公约》的入门课程。

这些材料最初是在2010年编写的，随后在2011年修订。2011年8月，人权高专办举办了一期验证课程，来自联合国

人权机构、联合国经济和社会发展部以及国际残疾人联盟的代表参加了这项工作。在此基础上，最终完成并出版了这本《培训指南》。

《培训指南》概览

《培训指南》的内容？

《培训指南》针对的是《残疾人权利公约》及其《任择议定书》培训课程的主讲人，可用于开发关于《公约》和/或《任择议定书》的培训课程，同时也是关于这些文书的一般性实用资料。《培训指南》提倡互动式培训课程，最好开展小班教学，学员人数不超过20人，内容包括电脑幻灯片展示和集体活动，旨在鼓励主讲人和学员以及学员之间开展对话，交流意见。

《培训指南》的受众？

《培训指南》主要针对培训主讲人以及本身了解国际人权制度、并且应邀主持《残疾人权利公约》培训的其他人。换言之，《培训指南》介绍了某些人权标准、术语和机制，而不是关于

《公约》本身的知识。《培训指南》指出，所有培训课程都应由一名主讲人主持，同时得到适当的协助。

培训单元的目标受众？

培训单元的目标受众很广泛，可以是个人，也可以是致力于促进、执行和监测《公约》的组织或机构的代表。因此，培训课程的主要受益者是：

- 政府代表，特别是与《公约》有关的协调员和协调机制
- 议员
- 法官
- 联合国专门机构、基金会和方案的代表
- 国家人权机构的代表
- 残疾人和代表残疾人的组织
- 民间组织
- 媒体代表
- 卫生、教育、支助服务等相关领域的专业人员。

《培训指南》¹ 的使用方法

培训课程依据的是人权高专办方法、教育和培训科制订的培训方法。各单元均包含三项主要内容：

- “主讲人说明”介绍了培训课程的先后顺序、所需文件、背景阅读资料和关于电脑幻灯片展示的建议；
- “电脑幻灯片展示”给出了一系列幻灯片，协助主讲人介绍单元中出现的各种概念；
- “集体活动说明”介绍了集体活动以及这种活动的具体要求，例如场地和材料。

培训课程通常以电脑幻灯片展示作为开始，其中包含一系列问题和答案，课程结束后是集体活动。

《培训指南》的基本方法是互动，提倡参与式学习方法。在培训课程中务必要始终尊重这种方法。主讲人应利用电脑幻灯片展示来鼓励学员开展讨论，相互交流信息和经验。主讲人应避免采用由自己一个人滔滔不绝的单向授课方式，也就是主讲人讲授，学员做笔记。

《培训指南》力求弥补主讲人可能出现的任何知识空白，从这个意义上讲，《培训指南》在课程开始之前为主讲人提供支持。但在课程进行过程中，主讲人应避免依赖《培训指南》，确保不会将课程变成一次讲座，而不再是主讲人与学员之间的讨论。

¹ 主讲人说明、电脑幻灯片展示和集体活动说明均可查阅：www.ohchr.org。

为适应具体受众，主讲人应相应调整《培训指南》中的材料。并不是每一次培训课程都必须包含所有八个单元，这些单元没有固定不变的排列顺序，单元内容也可以删减。务必要记住的是，主讲人开办的培训课程应满足学员的需求。

同样，主讲人应事先备课，采用与培训课程所在国家和地区有关的实例和资料。因此，主讲人需要了解相关地区，知悉与批准、执行和监测《公约》有关的主要进展和困难，搜寻有地方特色的个案和具体情况。在某些情况下可以彻底改变材料和集体活动，以适应当地情况。

课程规划

开展培训需求评估，了解学员对于课程的期望²

培训需求评估让主讲人得以充分了解潜在学员的需求及其工作环境，以便就设计培训课程做出明智的决定。培训需求评估还有助于了解背景，以便为规划中的培训课程确定最适宜的内容、方法、技巧和时间框架。

培训需求评估应帮助主讲人收集必要的资料，用以充分了解残疾人权利问

题，大致了解潜在学员的概况，同时确定在促进以权利为本的残疾问题处理方法方面存在的能力缺口或学员需求。

最好能够在开课前一个月向学员发出课前调查问卷。由此收集到的信息有助于设计和完善课程规划/日程安排。课前调查问卷有多个目的，可以：

- 为课程设计提供背景资料，帮助主讲人了解学员；
- 鼓励学员在达到之前参与课程，并提前做好某些准备工作；
- 确定学员能力基准，今后可以跟踪他们在知识、能力和信心等方面的进步情况；
- 在培训过程中始终促进分享经验。

课前调查问卷应包含如下一些问题：

- 学员对于残疾人的权利以及促进以权利为本的残疾问题处理方法有多少了解？
- 学员对于《残疾人权利公约》及其《任择议定书》有多少了解？
- 了解学员的现有经验、他们的信心程度、以及他们对于这个主题的接受程度如何。
- 学员期待自己关于残疾人权利问题的知识和认识能够有哪些提高？
- 学员需要掌握哪些实际技能？

² 关于培训需求评估的更多资料，见埃奎塔斯国际人权教育中心和人权高专办，《人权培训活动评估：人权教育者手册》，专业培训丛书第18辑(HR/P/PT/18)。

- 在残疾人权利问题上，学员已经做了哪些工作，现在希望着重关注哪些方面？
- 学员需要通过学习课程得到哪些输出——计划和分析？需要做到何种详细程度，可行性如何？
- 谁应负责进一步落实这些输出，他们的能力如何？

选择适当的课程

所有培训课程均包含开幕课程和结束课程，但其他日程安排则应体现出学员的具体需求。

以哪些单元为学习重点，要看学员对于残疾人权利问题的认识程度，以及他们在何种程度上已经为批准、执行和/或监测《公约》制订了策略。通常没有充足的时间学习全部八个单元，必须省略其中某些单元。可以省略某些单元中的特定内容(假如学员已经了解相关内容)，在其他情况下则可能需要增加幻灯片和材料，或是需要调整活动。主讲人必须首先通读全部材料，以便根据学员的需求，确定使用哪些材料，做出哪些修改或调整。

拟定课程安排

主讲人一旦选定了符合学员需求的单元，就应确定日程安排。《培训指南》中的“主讲人说明”将有所帮

助。“主讲人说明”提供了关于电脑幻灯片展示和集体活动的指示性时间安排，主讲人应根据通过调查问卷了解到的学员的能力水平，做出相应调整。假如主讲人需要与译员配合，则所用时间需要延长三分之一左右，应在日程安排内写明这一点。

选择培训小组

应依据如下标准来选择培训员和培训顾问：

- 关于相关主题的专业知识和应对目标受众的经验
- 采用互动式培训方法的能力
- 专业信誉和在其他从业者当中享有良好声望

在甄选培训小组时，应考虑到性别均等和不同类型的残疾人的参与情况。除此之外，在对特定目标受众进行培训时，假如培训小组中的一名成员能够与学员之间建立起良好的关系，是非常有帮助的。最后一点，培训小组当中应包含人权和/或残疾人权利问题的专家。

收集补充信息

主讲人应确保了解如下方面：

- 关于具体目标、政策程序和权力结构的充分的背景知识(其中包括采用当地顾问)

- 相关国家和地区批准、执行及监测《公约》的情况
- 残疾人权问题在相关国家和地区面临的挑战和机遇
- 相关的国内判例法、立法和媒体报道
- 学员就职的机构背景

语言准备工作

假如在上课时需要借助翻译，主讲人应务必咨询了解与残疾问题相关的当地术语并且知道如何将某些重要的英文术语翻译成当地语言的相关人员，总能做到直接翻译。

因地制宜的准备工作

应调整《培训指南》，以适应各种不同的社会——政治环境，包括最迫切的发展挑战和人权问题。在可行的情况下，准备充分和了解情况的当地顾问应参与课程规划过程，并体现在日程当中。

可得性

在开课之前就应考虑可得性问题。培训场地是否方便进出？是否设有就餐区？是否配有卫生间？能否获得课程材料？如此种种，不一而足。在考虑可得性问题时，务必要顾及到不同类型的残疾情况，例如，课程不仅要让肢体残疾人易于理解，同时还要满足视觉或听觉障碍者的需求。

评估³

评估可以让培训小组了解培训工作对于小组预设的各项目标产生的影响。评估应贯穿培训课程的始终，包括规划、设计、实施和后续过程。评估有助于主讲人解答关于其培训活动成果的某些重要问题，例如：为什么要开展这次培训？培训内容是否迎合学员的需求？学员学到了什么？学员将因此采取哪些行动？学员是否将在工作中施展他们学到的内容？他们的工作将如何在更广泛的社区/社会中促进变化？

³ 关于评估人权培训活动的详细实用指南，见《评估人权培训活动：人权教育者手册》。

单元 1 – 什么是残疾？

导言

单元1解释了残疾的概念，这是了解《残疾人权利公约》必要性的重要一步。单元提出了“残疾的形成”这一现代概念，并结合了过去以慈善或医疗诊断为依据来处理残疾问题的多种不同方法，加以对比说明。单元1分析了后者造成的某些后果，进而提出了以人权为依据的处理方法，从而为单元2奠定了基础。单元1和单元2中重复使用了某些幻灯片，这是由于单元1可以脱离单元2独立呈现，或是由于某些概念在两个单元中都有提及，从而起到强化作用，这要看培训课程和学员的情况而定。主讲人可以自行选择适于授课的幻灯片。

A. 残疾的形成

人们通常认为，残疾是人所固有的一种状况，例如，迫使人们不得不坐上轮椅或是必须服药的某种医学状况。然而，本单元将说明，现代残疾概念认为残疾是指个人状况(例如坐轮椅或存在视觉障碍)与环境因素(例如消极的态度或没有无障碍设施的建筑)之间的相互作用，这些因素结合起来会导致残疾，影响个人参与社会，例如：

- 坐轮椅(个人因素)，所在城市内的建筑物设有无障碍设施(环境因素)，这两者结合起来便可以让坐轮椅者与不必坐轮椅者在同等条件下参与社会生活：这种情况下不存在或几乎不存在残疾。
- 存在智力障碍(个人因素)，认为智力残疾者没有投票能力的社会观念(不利的环境因素)，这两者结合起来会导致社会排斥和剥夺投票权：在这种情况下出现残疾。

个人因素是多层次的，可以分为实际因素和社会经济因素两类，例如：

- 实际因素：性别、族裔、缺陷(肢体、视觉、听觉、智力、精神)、身高体重，等等；
- 社会经济因素：财富、阶层、社会包容、教育程度，等等。

多种个人因素相互作用，可以加剧或减轻残疾状况。例如，富有的肢体残疾者可以接受高等教育，找到工作。这有助于在一定程度上增加社会参与，缓解残疾。

环境因素涉及到至少如下四类次级因素：

- 无障碍环境：城市路面是崎岖不平还是平坦通衢，建筑物是否设有无障碍设施(坡道、卫生间、盲文标识，等等)，无障碍信息(网站、简明易懂的文件)，无障碍的公共交通，等等。
- 立法/政策：保护民众不受歧视，以残疾为由剥夺权利，扶贫政策，明确提出残疾人权利的政策，忽视残疾人的政策，等等。
- 社会经济：农村/城市(存在不同的无障碍环境问题)，贫富，社会各界对于残疾问题的积极认识，社会对于变化的接受程度，等等。
- 服务：包容服务或割裂的服务(卫生、教育、青年中心)，社区康复服务，社会支助服务，服务费用是否承受得起，等等。

众多环境因素结合起来，还可以加剧或减轻残疾状况。随着人们对于残疾问题的认识日益加深，积极和消极的环境因素往往同时存在。例如，学校可以增设坡道出入口，实现无障碍。但是，公共交通依然没有做到无障碍通行，这就意味着，虽然学校环境开放，但存在肢体障碍的学生依然无法到校学习。

所有这些因素结合起来，将决定个人参与社会的程度，以及由此形成的残疾的存在程度。

B. 处理残疾问题的不同方法

世界各地对于残疾问题有着不同的处理方法，有些方法在部分地区较其他方法更为普遍。

慈善处理方法

慈善处理方法认为残疾人是接受好意行善或是领取福利补贴的被动对象，而不是有权参与政治和文化生活以及有权参与个人发展的有能力的个人。这种方法的特点在于，认为残疾人由于自身障碍所限，没有能力实现自给自足。因此，需要由社会来供养这些残疾人。这种处理方法没有考虑到任何环境因素，认为残疾纯属个人问题。据此推论，残疾人是值得同情的对象，靠着社会的善意为生。不仅如此，残疾人还要依赖责任承担者：慈善机构，残疾人之家，基金会，教堂，社会将残疾问题政策和对残疾人应承担的责任统统交付给了这些机构。在这种模式下，残疾人丧失权力，无法掌控自己的生活，基本或根本谈不上社会参与。残疾人被视为社会的负担。由于慈善源自善意，“关爱”的质量未必能够一贯保持不变，甚至未必有多么重要。

- 假如社会对于残疾问题的应对方法仅限于通过慈善和福利方案为残疾人提供护理和协助，实现进步的机会将屈指可数。如同医疗处理方法一样，这样做的风险是将残疾人继

续留在社会边缘。这种方法不支持残疾人参与社会。

- 假如继续认为残疾人是“不幸的”，需要给予同情，靠着别人的捐助、援助和善意才能生活下去，增强残疾人权能的机会将微乎其微。

慈善处理方法扩大了残疾人与社会之间的距离，没能促进平等和包容。

医疗处理方法

在医疗模式下，着重关注个人的缺陷，而这些缺陷被视为造成不平等的根源。残疾人的需求和权利被同化或是等同于给予(或强加给)病人的治疗。医疗模式认为，可以通过医学或康复过程“修复”个人，让其重返社会。特别是对于患有精神障碍者，医疗处理方法可以将“棘手”的病患(精神残疾人往往被视为具有危险性)改造成为“无害”的病患。要让他人承认残疾人有能力自给自足，就必须对残疾人进行治疗，“治愈”其缺陷，或是至少要尽可能缓解这种缺陷。这种处理方法没有考虑到任何环境因素，认为残疾纯属个人问题。残疾人是病人，需要接受治疗，以便恢复正常。

假如将残疾问题基本上作为一个医疗问题来处理，那么医生、精神病学家和护士等专业人士对于残疾人将享有广泛的权力；医疗机构的工作人员将替病患做出决定，在医疗框架的范围内满足他们的期望。假如无法实现完全康复，

那么残疾人将不能返回社会，而是继续留在医疗机构里。医疗机构内部的成败将被视为与患者的缺陷有关，而且可以用缺陷来解释这些成败。在最糟糕的情况下，这种处理方法可以为剥削、暴力和虐待披上合法化的外衣。

这种模式与慈善处理方法往往同时存在。例如，慈善事业筹集资金，并开办康复机构。这种模式下的责任承担者是医疗行业和国家。假如采用慈善处理方法，慈善机构、慈善之家、基金会和宗教机构同样可以起到重要作用。在这种模式下，残疾人丧失权力，无法掌控自己的生活，基本或根本谈不上社会参与。由于人们认为医疗行业、专业人员和慈善机构了解病患的最高利益，因此，这些部门往往代表着残疾人的利益。

社会处理方法

社会处理方法提出了一种截然不同的观念：残疾是个人与不肯兼容个人差异的环境相互作用而产生的结果。对于差异的这种不兼容，妨碍了个人参与社会。之所以造成不平等，不是由于缺陷，而是由于社会没有能力消除给残疾人造成困难的种种障碍。这种模式以人为中心，而不是缺陷，承认残疾人作为社会的一份子，理应享有的价值和权利。

从医疗模式向社会模式的转变，决不是要否认护理、咨询和协助的重要

意义，这些工作有时要耗费很长时间，由医学专家和医疗机构来提供。在很多情况下，残疾人需要得到医学治疗和护理，需要接受检查、长期监测和服药。在社会模式下，如有必要，残疾人依然会前往医院和提供特殊治疗的服务中心。所不同的是整体治疗方法：治疗针对的是病患的期望，而不是机构的期望。社会模式为护士、医生、心理学家和管理者带来了新的责任和身份。这些人与残疾人之间的关系将以对话作为基础。医生不再高高在上，而是与残疾人站在同一边。平等发轫于医院内部，而不是始于医院之外。自由、尊严、信任、评估和自我评估都是社会模式的特点。

社会模式认为，残疾不是社会“失误”，而是社会多样性的一种体现。残疾是某种社会构成，是个人因素与环境因素在社会当中相互作用而产生的结果。残疾不是个人问题，而是社会组织出现偏差的后果。为此，社会应调整政策、习俗、观念、无障碍环境、法律规定和政治组织，从而打破妨碍残疾人充分参与的社会和经济藩篱。社会模式反对慈善和医疗处理方法，认为在制订所有政策和法律时都应有残疾人的参与。在社会模式下，国家(包括所有政府部委和机构)和社会都是责任承担者。在社会模式下，残疾人获得权力，能够掌控自己的生活，在与他人平等的基础上全面参与社会。残疾的包袱不再由残疾人承担，而是由社会承担。

人权处理方法

对于残疾问题的人权处理方法，是在社会处理方法的基础上发展而来的，承认残疾人是享有权利的主体，而且国家和其他人都有责任尊重残疾人。人权处理方法认为，社会中存在的障碍具有歧视性，并且为残疾人提供渠道，使其在遭遇这些障碍时能够提出申诉。以投票权为例，盲人与社会中的其他任何人一样，都享有投票权。然而，假如选票没有采用盲文等无障碍形式，而且盲人找不到可以信任的人在投票站里帮助其选择自己支持的候选人，那么盲人就无法投票。对于残疾问题的人权处理方法认为，没有选票以及在投票过程中得不到协助都属于歧视现象，并且认为国家有责任务必消除这些歧视性障碍。否则，个人应提出正式申诉。

依据人权来处理残疾问题，并不是出于同情，而是基于尊严和自由。人权处理方法力争尊重、支持和弘扬人类多样性，为包括残疾人在内的各色人等实现真正的参与创造有利条件。人权处理方法不是将残疾人视为慈善行为的被动对象，而是努力协助残疾人实现自立，使其能够参与社会、教育、工作场所、政治和文化生活，并且能够运用法律武器来捍卫自己的权利。

人权处理方法是残疾人、国家和国际人权系统之间达成的协议与承诺，目的

是将社会处理方法的某些主要内容付诸实践。人权处理方法对于已经批准《残疾人权利公约》的所有国家都具有约束力。各国必须消除和禁止歧视行为。人权处理方法规定，在制订所有政策和法律时都应有残疾人的参与，在政治行动的所有方面都应实现残疾问题的主流化。根据这种模式，不必为残疾人制订“特殊”政策，但特殊性还须服从充分参与的原则。

在人权模式下，国家(包括所有部委和机构)是主要的责任承担者，社会将残疾问题政策下放。某些规定会涉及到私营部门，民间社会可以起到显著的作用，特别是残疾人和代表残疾人的组织。在人权模式下，残疾人享有权利和工具，使其有能力主张自己的权利。残疾人有办法来掌控自己的生活，并且在与他人平等的基础上充分参与。人权处理方法通过法律的形式规定，残疾人应密切参与决策。

当今哪种方法占据主流?

在上述四种方法当中，慈善处理方法是最早出现的，其次是医疗处理方法，社会和人权处理方法相对较新。时至今日，这四种方法仍然均在使用当中。虽然通过了《公约》，但慈善和医疗处理方法依然十分普遍，即便是人权业界也不例外。

C. 采用慈善和医疗方法处理残疾问题所产生的后果

将残疾人视为“同情的对象”或是“可以修复的问题”，残疾的负担将落在个人头上，由此造成社会变革几乎是不可行的。此外，某些社会规范也因此抬头，使得残疾人参与社会和享有权利变得更加困难。

认为残疾人是“特殊”人士的观念

对于残疾问题，医疗/慈善处理方法与社会/人权处理方法的主要区别在于“特殊”治疗和“包容”治疗之间的差异。提到残疾人，往往会联系到“特殊”这个词：有着特殊需求的儿童，特殊学校，特殊服务，特殊机构。然而，让《公约》避之唯恐不及的正是这个所谓的“特殊性”。在残疾问题上，特殊并不意味着褒奖，而是可能造成边缘化。

以特殊学校为例：特殊学校使得残疾人只能够同其他残疾人或是同某些“专业人员”相互交往。这种情况没有体现出社会多样性，残疾人因此不得不生活在一个不够真实的社会里。那么，谁是受益者呢？是残疾人，还是非残疾人？意图分化人类的行为/决定是没有任何益处的。人类具有社会性，儿童有权在一起学习和玩耍。必须遵守多样性和包容的准则。

隔离的学校不能如实地体现出真正的社会形态。在这样的学校中，多样性受到制约。“特殊”学生和“专业”教师之间讨论的问题，往往会受到关注残疾问题的环境背景的影响。思想和意见的碰撞缺少多样性的听众，这其中就包括没有受到实际障碍或观念困扰的非残疾人。

接受教育是一项重要的权利，与其他人权息息相关。在学校里，残疾人和非残疾人学习到什么是社会的期望和机会；他们学习理论、技能和纪律；他们阐述在家人和朋友当中逐渐形成的价值观；而且还会形成新的价值观。学校本身就是一个社会，儿童在校内共用同样的时间表和场地，并且分担相同的义务。学生通过与教师及其他学生开展互动，学会了如何在社会中独立生存，以及如何与其他社会成员保持经常性的互动。学校是独立生活的摇篮，日后在生活中还会增加有偿就业、参与政治和公共生活、家庭和家人、诉诸司法、以及商业机会等等内容。课堂的多样性为讨论人权和交流思想创造了独特的条件。

另一个例子是在医疗/慈善处理方法形成制度化的情况下，残疾人是如何被视为“特殊”人士的。残疾人，特别是社会心理失调者和智力残疾人，往往被强制送往精神病院，远离社会，不能自由选择自己的治疗方法。

根据人权处理方法，残疾人有权在与他人平等的基础上享有自由，不应以残疾为由剥夺他们的自由。禁止以残疾为由，强制残疾人进入精神病院或医院。不得在违反个人意愿的情况下将任何人监禁起来，除非这种监禁理由同样适用于社会中的非残疾人(例如，罪犯被法官判处徒刑，关入监狱)。

残疾人有权在与他人平等的基础上生活在社会当中，而且有权选择自己的居住地和生活伴侣。独立生活并不意味着离群索居。很多人在生活中与其他人保持着经常性的联系，包括与家人。人们与家庭成员、朋友和同事生活在一起。这种同居通常被视为独立生活。

一个人可以自己做出决定，包括决定居住地和生活伴侣，而且这些决定得到别人的尊重，即可视为独立生活。这一点同样适用于残疾人。对于独立生活者，依然可以提供支持。残疾人有权获得必要的支持。独立生活为享有多项人权搭建起了一个框架：适当住房权，参与公共和政治事务的权利，隐私权，自由行动权，投票权，等等。

认为残疾人很危险的观念

在大多数社会里，患有精神和智力残疾人历来受到虐待和忽视。这些人遭受多种暴行迫害，例如，在政府的资助

下对于毫不知情的个人进行致幻药物实验，强迫治疗，电休克疗法以及胰岛素休克疗法，在第二次世界大战期间甚至企图对这些人进行集体屠杀。

时至今日，围绕着精神疾病依然存在恶名和误解，由此往往会导致歧视和排斥。关于精神/智力残疾者的刻板观念认为，这部分人智力低下，“古怪”，没有工作能力，康复无望，不可预测，而且很危险。

关于“精神病罪犯”犯下暴力行为或犯罪的最新报道往往会给读者留下深刻的印象，加深了认为心理障碍患者属于危险分子的观念。

这种笼统观念不仅延续了风险意识、缺乏安全以及社会/社区中普遍存在的不安，而且还会影响到精神和智力残疾者的自我认知。由于缺乏自尊，往往会加剧恶名和误解。精神病治疗法使用者和康复者全球网络等机构指出：“最严重的损失莫过于，我们在社会环境中丧失了自我认识。强迫治疗的经历使得我们放弃了自己的生活，而当我们返回社会时，这个社会认为我们危险、脆弱、喜怒无常，而且‘有病’。”⁴

对于精神和智力残疾者的歧视造成这部分人被彻底剥夺了能力和权利。由

于围绕精神疾病存在种种恶名，很多残疾人无家可归，失业，教育程度低下，在社会上受到孤立，得不到充足的保健服务，或是被迫隔离，服用强效药物。

大多数精神和智力残疾人并非性情暴戾，他们做出暴力行为或是犯罪的可能性也不会高于非精神残疾人。心理障碍患者的智力与常人无异，而且在很多情况下能够像其他人一样做事。

认为精神残疾人不会比非精神残疾人更加暴戾，就是认识到了暴力的出现是一个社会问题，而不是精神/心理问题，同时还承认了精神疾病是由于环境和社会因素引发的，而不仅仅是遗传和/或身体问题所致。

认为残疾人是超人的观念

媒体常常将残疾人形容成是某种超人。这种做法表面上是在努力宣传积极、正面的残疾人形象(这当然是受欢迎的)，但结果可能与其他种种误解没有什么区别，由此形成的残疾人的形象都是片面的。残疾人勇敢、强壮、能够克服巨大的困难——也就是残疾。深入分析，就会发现这种潜在的积极形象意味着大多数残疾人的生活困难潦倒(大多人不得不依靠慈善救助)。残疾是一种(几乎)不可逾越的障碍。能够克服众多艰难险阻的人被描述为英雄。

⁴ 《联合国〈残疾人权利公约〉执行手册》(2008年2月)，第32页。

我们要记住的是，残疾人也是人，与其他任何人一样有着自己的优势和缺陷。重要的是在公共生活中以积极、正面的方式体现残疾人的形象，特别是要借助媒体的力量，《公约》也提到了这一点(第八条，提高认识)。这其中包括高调宣传在政治、体育、文学或其他任何领域取得巨大成功的残疾人的生活。然而，克服残疾未必是个人的唯一成就；任何人要获得世人瞩目，都需要努力克服一系列障碍，例如学业优异、同行竞争、社会或家庭的期望，等等。

认为残疾人是负担的观念

与认为残疾人是超人的误解不同的是，残疾人往往被视为社会、家庭和亲友的一项负担。这是超人观念的对立面，与对于残疾问题的慈善处理方法有着密切的关系。这种观念在媒体当中尤为顽固。我们一次又一次观看明显涉及敏感内容的电视纪录片着重讲述残疾儿童的家长，记录这些家长的艰辛以及世人对待残疾子女的态度给家长造成的困难，他们的生活发生了怎样的变化，如此等等。关注这些家长如何艰辛，通常

不是为了宣扬关于残疾人的负面误解，但却在三个方面产生了立竿见影的效应。首先，在这种情况下，残疾儿童及其关切、奋斗、利益和梦想往往沦为背景故事，成为次要因素。其次，由此导致儿童的形象是片面的，而且儿童似乎是给家长造成不幸的根源。第三，这些儿童似乎找不到出路。由此形成了消极的误解和成见。

这种情况会给残疾人造成负面影响。例如：

- 残疾人可能会认为自己确实是负担；
- 残疾人可能会认为自己不可能独立生活；
- 家长和教师可能会认为残疾人不可能实现自给自足，并且承担起照顾他们的责任；
- 残疾人、家长、教师和其他护理者的想法结合起来，可能会加深关于残疾人是负担的错误观念。

所有这些因素结合起来，将妨碍社会变革。

对待残疾问题的人权处理方法的重要原则(《公约》第三条的一般原则)

原则	讨论
尊重固有尊严和个人自助，包括自由做出自己的选择，以及个人的自立	<p>固有的尊严是指每个人的价值。当残疾人的尊严受到尊重时，他们的经验和意见受到重视，并且是在不必担心受到身心或情感伤害的情况下形成的经验和意见。</p> <p>个人自主是指一个人掌控自己的生活，并且可以自由做出选择。尊重个人自主，意味着残疾人在与他人平等的基础上有合理的生活选择，私人生活尽可能不受干涉，可以自己做决定，并在需要时得到充分的支持。</p>
不歧视	<p>不歧视是所有各项人权条约的基本原则，同时也是《残疾人权利公约》的基础。由于歧视妨碍民众在与他人平等的基础上享有权利，这项原则从根本上禁止以残疾为由歧视任何人。然而，今天的人们认为不歧视是一项含义更为广泛的原则，不仅包括禁止歧视性行为，还包括采取措施保护民众免于遭受今后可能出现的歧视和隐性歧视，同时促进平等。</p>
充分和切实地参与和融入社会	<p>充分和切实地参与和融入社会的概念，是指社会在公共和私人两个范畴的组织方式让所有人都能够充分参与。这就意味着社会和相关行为者重视残疾人，承认残疾人是平等的参与者，例如，影响到残疾人生活的相关决策过程或是竞选公职的自由。参与的范围不局限于磋商，还包括切实参与各项活动和决策过程，有机会发表意见，而且在参与被拒时能够发挥影响和提出申诉。残疾人融入社会，需要具备便利、无障碍的实际环境和社会环境。这是一个双向进程，促进社会接受残疾人和残疾人参与社会，同时鼓励社会向残疾人打开大门，并为残疾人建设无障碍环境。</p>

原则	讨论
尊重差异，接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一分子	尊重差异是在相互了解的背景下接受其他人。人和人之间固然存在某些显而易见的差异，但所有人都享有同样的权利和尊严。在残疾问题上，尊重差异是指接受残疾人本来的样子，而不是同情他们，也不是将残疾人视为需要修复的问题。
机会平等	机会平等与不歧视有着密切的关系，是指社会和环境向包括残疾人在内的所有人开放。机会平等并不意味着所有人都能够得到同样的机会，这是由于对于所有人都一视同仁可能会导致不平等。机会平等承认人与人之间差异，确保尽管存在这种差异，但在享有权利的问题，人人都有同等的机会。
无障碍	实现无障碍(和平等)，意味着消除妨碍残疾人切实享有人权的种种障碍。无障碍让残疾人能够独立生活和充分参与生活的方方面面。无障碍在所有生活领域都十分重要，但实际环境的无障碍格外重要，例如建筑物、公路、住房、交通、信息、通讯、以及向公众开放或是为公众提供的其他设施和服务。
男女平等	男女平等原则表明，应明确承认男子和妇女在平等的基础上享有同等的权利，并且应采取适当措施，确保妇女有机会行使她们的权利。男女平等原则与不歧视原则虽然有些重复，但由于仍然存在很多偏见，妨碍着男女平等原则的落实，多部公约都明确重申了男女平等原则。
尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重残疾儿童保持其身份特性的权利	尊重儿童不断发展的能力，是《儿童权利公约》提出的一项原则。应将其视为一个积极和有利的过程，可以支持儿童的发育成长、实现自主和自我表现。通过这一过程，儿童逐步掌握知识、能力和认识，包括对于自身权利的认识。儿童参与制订将影响其自身利益的决定，包括保持身份特性的权利，都应随着儿童能力的发展而不断扩展。

D. 《公约》关于残疾的概念

《公约》序言指出，残疾是一个不断演变的概念。但《公约》也提出了残疾的社会模式，明确指出残疾是伤残者与阻碍其参与社会的各种环境障碍相互作用所产生的结果(序言部分第(五)段)。

从这个角度来看，《公约》提出的框架建立在如下基础上：认识到外部环境以及环境中体现出来的各种态度，在形成“残疾”状态的过程中起到了重要作用。这与对待残疾问题的医疗模式形成了鲜明的对照，后者以“肢体缺陷”概念为基础，认为残疾是身体、心理或感官缺陷的必然结果。

正是由于这种处理方法，“残疾”概念不可能是一成不变的，而是取决于主流环境，而且不同社会的残疾概念也各不相同。《公约》承认残疾是一个不断发展演变的概念，但《公约》明确赞同将残疾视为某种社会结构，指出残疾“是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果”。

根据这一思路，《公约》没有提出关于残疾人的僵化的定义，而是指出残疾人“包括”肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平

等的基础上充分和切实地参与社会(第一条，宗旨)。

需要考虑到一些重要因素：⁵

- (a) 不断发展演变的概念和固定不变的概念。《公约》承认，“残疾”是一个演变中的概念，源于态度和环境障碍。因此，“残疾”概念不是一成不变的，而是可以根据特定社会的主流环境做出调整(重点突出这些社会中的态度和环境障碍的类型以及克服方法)；
- (b) 残疾不是医学问题，而是损伤与周边环境之间的相互作用。《公约》关注的重点并不是作为医学问题的残疾。《公约》认为，人们遭遇不利的环境或有障碍的环境，就会出现残疾。在进入环境(社会)之间，残疾人没有提出“修复”要求；反倒是社会应向所有社会成员一律开放。办法是消除态度和环境障碍，让每个人都能够积极参与和享有各项权利。
- (c) 《公约》囊括了所有残疾。《公约》的覆盖范围并不局限于特定人群，而是将肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人都作为《公约》的受益者。《公约》第一条用了“包括”一词，由此可以将《公约》的适

⁵ 见下文单元2。

用范围扩展到所有残疾人，例如，短期残疾患者以及被视为短期残疾患者的人。

- (d) 将障碍分类，而不是对人分门别类。将某人归入一个类别，是排斥和侵犯其固有尊严的第一步。《公约》并不排除在国家立法当中采用定义，就业和社会保障等一些部门可能特别需要定义。重要的是，用于支持政策和法律的定义必须体现出残疾的社会模式，以现有的障碍来衡量残疾人面临的困难，而不是按照残疾类别或百分比来衡量。

明确提出主体外部的障碍是构成残疾的因素，是摆脱将残疾等同于功能障碍的观念的重要一步。

E. 术语说明

残疾人相互作用需要特殊技能吗？

与残疾人相互作用，是人与人之间的事情，与残疾无关。在平等的情况下与残疾人进行互动，不需要任何特殊技能；残疾人并不是特殊群体；假如没有适当的条件便于他们与其他人进行互动，他们可能会感觉到自己与众不同(更有可能的则是认为自己受到了歧视)。然而，假如适当调整环境(例如，辅助性设施、手语翻译和辅助人员)，拿出符合社会/人权处理方法的态度，与残疾人的互

动可以进行得很顺利。不应将这些安排视为特殊做法，应该认识到这属于常规做法，借用《公约》中的概念，是普遍的做法。

在大街上与残疾人进行互动，需要体现出常识和尊重；在专业背景下与残疾人进行互动，则需要具备专业知识。残疾人期望我们所做的，与没有残疾的客户或熟人对于我们的期望完全一致。假如人人都遵守同样的规则，人人都受到欢迎，互动会更加容易。

依据我们将见到、访问或共事的人，可能需要做出某些安排和/或准备。应以此作为日常工作以及各种类型的访问和会见的一项内容，我们对此应习以为常。是否已经消除了所有的实际障碍和语言障碍？心理障碍该如何处理？

不要认为或表现得好像残疾人完全是由于身患残疾才会这么英勇无畏。这种想法会突出差异。残疾人与没有残疾的人一样，也有优势和缺陷。

术语

用来指代残疾人或是与残疾人进行互动的术语是非常重要的。某些词语可能令人不快，带有贬义，或是浅薄无知。不能依据残疾情况给人下定义。恰当的措辞可以促进尊重，体现出对残疾问题的深入了解。适当的沟通对于各类

对话者都具有重要意义。这项技能对于从事以下工作的各方参与者至关重要：与残疾人保持日常接触；对于支持和重申残疾人权利的主管部门进行干预；开展访问；以及，起草报告。

残疾人和代表残疾人的组织选定了某些术语，例如“残疾人”，使用这些术语非常重要。但在确定能令各方接受的术语时，总不免希望保持政治正确性，这可能会妨碍语言的自由和流畅。然而一定要当心，某些语言会加深陈规定型观念，而且对于残疾人不礼貌。假

如我们使用的语言都不恰当，切实改变态度又从何谈起呢？

- 开口之前务必要三思。
- 凡有不能确定的事情，务必询问谈话对象。
- 假如对方偏好使用某个术语，则采用这个术语。
- 假如对盲人说“我明白你的意思”，没有必要感到惴惴不安。这种表达方法是完全可以理解的，传达出的明确含义超出了狭义的视觉范畴，其中并没有冒犯之意。

单元2 – 《公约》简介

背景

2006年12月13日，联合国大会通过了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。2007年3月30日，这两份文件在纽约联合国总部开放供各国签署。81个国家在开放当天就签署了《公约》，这是前所未有的。是什么成就了如此丰功伟绩呢？

早在《残疾人权利公约》获得通过之前，其他人权文书已经涉及到残疾问题，或是给予一般性关注，或是阐述得更加具体。《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》(共同构成《国际人权宪章》)等多项人权文书通过不歧视条款，增进和保护所有人的权利，其中就包括残疾人。这三项文书的第二条均要求缔约国保障人权，不能因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其他主张、原籍或社会出身、财产、出生或其他状况而存在任何差别。这里提到的“其他状况”包括残疾，要保护民众不会因残疾而受到歧视。

《禁止酷刑公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》等专项人权条约都含有保护民众免受歧视的条款。《儿童权利公约》特别确认，有必要保护民众不会因残疾而受到歧视。《儿童权利公约》还特别确认，残疾儿童有权享有充实和有尊严的生活。

监督人权条约落实情况的各委员会(联合国条约机构)发表的权威意见也很重要。其中与残疾人问题关系最密切的是：经济、社会和文化权利委员会第20号一般性意见(2009年)，将残疾列为“其他状况”涵盖的理由之一；经济、社会和文化权利委员会第5号一般性意见(1994年)，提出了造成残疾人遭受歧视的多种因素；消除对妇女歧视委员会第18号一般性意见(1991年)，提及残疾妇女(作为妇女和作为残疾人)遭受双重歧视；以及，儿童权利委员会关于残疾儿童的权利的第9号一般性意见(2006年)。

非洲、美洲和欧洲都制订了区域性文书，例如《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》(1999年)。

其他相关人权文书包括：《残疾人权利宣言》(1975年)；《关于残疾人的世界行动纲领》(1982年)；以及，《残疾人机会均等标准规则》(1993年)。联合国大会通过的这些文书不具备法律约束力，但这表明各国做出道义和政治上的承诺，决心采取措施来保护残疾人，包括通过国家立法和政策手段。

既然已经构建了国际法律框架，为什么还需要制订关于残疾人权利的公约呢？

原因是多方面的：

- 重申残疾人的人权，确保残疾人作为平等的社会成员和权利主体来参与社会，都需要《残疾人权利公约》。残疾人依然被视为接受援助的被动受益者，而不是权利的持有者。与发展议程有关的进步和挑战都没有考虑到残疾人面临的现实问题。经济增长并非总能带来社会平等；贫穷国家的自然经济有时会造成无权无势的群体被边缘化。残疾人面临着多种形式的排斥。制定标准固然会在一定程度上有所改善，但总体情况依然严重失衡。总的说来，残疾人在社会中依然不受关注，他们的边缘化处境往往会增加侵犯人权的风险。

- 借助一部具有法律约束力的文书，更加全面地应对残疾人面临的种种挑战，更好地保护和促进残疾人的权利，都需要《残疾人权利公约》。2001年，人权高专办委托有关方面就残疾人权利和现行人权系统撰写一份研究报告。研究报告得出结论认为，现有的文书和机制没有充分关注增进和保护残疾人的权利；对于残疾人没有做出明确的法律保护，存在空白；人权处理方法需要强化某些概念，以便取代或澄清旧有的标准。例如，残疾人接受免费义务教育的权利，意味着残疾人与其他社会成员一样，享有接受包容教育的权利。现有的条约没有明确这一点。为此，迫切需要审查以往的某些做法，通过一份具备法律约束力的文书，清晰阐述人权概念和标准，同时明确列出各国的法律义务。这份研究报告还着重指出，残疾人和代表残疾人的组织没有利用现有的人权标准和机制来保护和增进残疾人的权利，例如人权条约下设的申诉系统。这再次说明有必要制订一份专注残疾问题的人权条约。
- 《公约》是残疾人组织、民间社会和国家共同开展的强有力的宣传策略取得的成果。民间社会、特别是残疾人组织、国际组织和支持残疾

人运动的学术界带头支持制订《残疾人权利公约》，并为此游说各方。他们的行动决定了各方对于

《公约》的总体态度，从一开始就能明确表明，关于残疾问题的任何进展都必须是综合与全面的，以此确保所有相关参与者的介入，而不仅仅是国家的参与。在《公约》出台之前，残疾人参与重要的国际论坛和活动，例如《关于残疾人的世界行动纲领》执行情况的第一次国际审查，这些都是为采取不同的方法进行的重要准备工作。

时必须采取有差别的措施或额外措施来确保落实这些权利。《公约》非常详细地规定了这方面的义务。

- 《公约》还就执行和监测《公约》所需的国家和国际机制做出了安排。在国家层面，可以设立政府协调员和协作机制，以及独立的执行和监测机制。在国际层面，《公约》规定设立残疾人权利委员会和召开缔约国会议，前者负责协助各国执行《公约》，后者负责审议执行工作的方方面面。

A. 《公约》的内容?

《残疾人权利公约》是一项人权条约，也就是各国就人权和相关国家义务达成的国际协定。

- 《公约》承认残疾人的权利(与其他人的权利保持一致)，同时重申残疾人必须享有这些权利。这一点是非常重要的，因为残疾人往往被剥夺权利，或是根本不知道自己享有权利。《公约》着重指出，残疾人应在与他人平等的基础上，不受歧视地享有这些权利。
- 《公约》规定了国家增进和保护残疾人权利的义务。残疾人与非残疾人固然享有相同的权利，但国家有

B. 《公约》的宗旨?

《公约》第一条提出了《公约》的宗旨：促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重。

这里有几点内容值得我们深思：

- 促进、保护和确保：这里强调，《公约》规定国家应承担多重义务，分别是促进权利(例如，提高对于残疾人权利的认识)、保护权利(例如，制订法律和政策，承认残疾人的权利，为侵权行为提供补救措施)和确保权利(例如，促进实际和信息两个方面的无障碍服务)。

- 充分和平等地享有一切人权：这里指出，残疾人与其他享有同等的权利，残疾人还应在与所有社会成员一律平等的基础上享有这些权利。
- 对固有尊严的尊重：这一点是所有人权的基础，强调尊重人权是底线，而是否尊重人权从很多方面决定着人类的命运。不尊重权利，就是不尊重个人的尊严，世界各地的很多残疾人都曾经有过这方面的经历。

第一条还解释了“残疾人”的含义，下文将就此进行分析。

C. 《公约》的重要性？

《公约》：

- ✓ 阐明了残疾人的权利。正如上文指出，很多残疾人都不了解自己的权利，而且这些权利往往遭到忽视。
《公约》确认，残疾人与其他所有人拥有同样的权利，残疾人应在与非残疾人平等的基础上享有这些权利。
- ✓ 规定了尊重这些权利的责任。《公约》确认，仅仅是主张权利还不够，同样重要的是明确国家(和其他方面)应采取多种措施来尊重这些权利。从这个意义上讲，《公约》可谓面面俱到，详细规定了尊重、保护和落实残疾人权利的各项责任。

- ✓ 确认残疾是一项社会构成，社会应消除妨碍残疾人充分参与社会的障碍。
- ✓ 促进包容和无障碍的发展。《公约》常常被说成是为一项人权条约和发展工具。这延续了人权法的发展趋势，确认国家应采取积极措施来保障权利，同时突出强调了国际社会协助各国落实这些权利的作用。事实上，要全面执行《公约》，发展是必不可少的。例如，很多条款要求改善货物和服务的获取情况，这在一定程度上取决于制订有效的发展战略和政策。重要的是，发展应做到包容和便于残疾人的参与(第三十二条)。这就要求采取双轨制：为残疾人制订特别方案，同时将残疾人的利益纳入发展项目、方案和其他干预措施的主流。
- ✓ 确保对于权利的国家和国际监测。这不同于确保法律的可执行性，《公约》规定设立国家和国际机制，负责支持执行和监测工作，由此可以支持权利，同时支持执行《公约》。

D. “残疾”和“残疾人”

《公约》没有提出关于残疾的僵化的定义。《公约》序言部分指出，残

疾是一个不断发展演变的概念。但《公约》提出了残疾的社会模式，明确指出残疾是伤残者与妨碍他们参与社会的环境障碍相互作用所产生的结果。

从这个角度来看，《公约》提出的框架建立在如下基础上：认识到外部环境以及环境中体现出来的各种态度，在形成“残疾”状态的过程中起到了重要作用。这与对待残疾问题的医疗模式形成了鲜明的对照，后者以“肢体缺陷”概念为基础，认为残疾是身体、心理或感官缺陷的必然结果。

正是由于这种处理方法，“残疾”概念不可能是一成不变的，而是取决于主流环境，而且不同社会的残疾概念也各不相同。《公约》承认残疾是一个不断发展演变的概念，但《公约》明确赞同将残疾视为某种社会结构，指出残疾“是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果”。

根据这一思路，《公约》没有提出关于残疾人的僵化的定义，而是指出残疾人“包括”肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人，这些损伤与各种障碍相互作用，可能阻碍残疾人在与他人平等的基础上充分和切实地参与社会(第一条，宗旨)。

需要考虑到一些重要因素：⁶

- (a) 不断发展演变的概念和固定不变的概念。《公约》承认，“残疾”是一个演变中的概念，源于态度和环境障碍。因此，“残疾”概念不是一成不变的，而是可以根据特定社会的主流环境做出调整(重点突出这些社会中的态度和环境障碍的类型以及克服方法)。
- (b) 残疾不是医学问题，而是损伤与周边环境之间的相互作用。《公约》关注的重点并不是作为医学问题的残疾。《公约》认为，人们遭遇不利的环境或有障碍的环境，就会出现残疾。在进入环境(社会)之间，残疾人没有提出“修复”要求；反倒是社会应向所有社会成员一律开放。办法是消除态度和环境障碍，让每个人都能够积极参与和享有各项权利。
- (c) 《公约》囊括了所有残疾。《公约》的覆盖范围并不局限于特定人群，而是将肢体、精神、智力或感官有长期损伤的人都作为《公约》的受益者。《公约》第一条用了“包括”一词，由此可以将《公约》的适用范围扩展到所有残疾人，例如，短期残疾患者以及被视为短期残疾患者的人。

⁶ 另见上文单元1。

(d) 将障碍分类，而不是对人分门别类。

将某人归入一个类别，是排斥和侵犯其固有尊严的第一步。《公约》并不排除在国家立法当中采用定义，就业和社会保障等一些部门可能特别需要定义。重要的是，用于支持政策和法律的定义必须体现出残疾的社会模式，以现有的障碍来衡量残疾人面临的困难，而不是按照残疾类别或百分比来衡量。

明确提出主体外部的障碍是构成残疾的因素，是摆脱将残疾等同于功能障碍的观念的重要一步。

例如，联合国《残疾人机会均等标准规则》将残疾定义为“世界各国任何人口中出现的各种功能上的限制。人们出现的残疾既可以是生理、智力或感官上的缺陷，也可以是医学上的状况或精神疾病”。《公约》更新了这一概念。

《公约》并不否认肢体、精神、智力或感官缺陷的存在(第一条)；但《公约》反对以这些缺陷为由，限制或禁止残疾人充分参与社会的做法。

应在各种各样的障碍中寻找缺陷(限制或制约)，其中既包括环境障碍，也包括导致歧视性立法和政策的态度。对于残疾问题的无知是非常有害的，《公约》因此将提高认识作为主要目标之一。

《公约》明确指出，有两类残疾人极易受到歧视，他们的人权也极易受到侵犯：残疾妇女和残疾儿童(第六条和第七条)。

残疾妇女

《公约》确认，残疾妇女由于残疾和性别原因，往往受到多重歧视(第六条)。为此，应特别注重在制订方案时考虑到性别方面以及残疾人的权利，例如，提高残疾女童或残疾妇女的入学比例，以落实她们的教育权。

妇女和女童极易遭受基于性别的暴力侵害。据联合国人口基金(人口基金)估计，残疾人遭受肢体暴力、性虐待和强奸的可能性比常人高出三倍。与残疾男子相比，残疾妇女和残疾女童受到暴力侵害的可能性更大。⁷

《消除对妇女一切形式歧视公约》是专注妇女权利的专项人权条约。可以将这部《公约》和《残疾人权利公约》结合起来阅读，以便更加全面地了解国家防止歧视和促进残疾妇女实现平等的责任。

⁷ 更多信息，见经济和社会事务部、人口基金、韦尔斯利妇女中心，《残疾人权利、性别和发展：行动的资源工具》，可查阅：www.un.org/disabilities/documents/Publication/UNWCW%20MANUAL.pdf(2012年10月8日读取)。

残疾儿童

残疾问题涉及到儿童生活的方方面面，可能会在各个阶段产生截然不同的影响。务必要确保法律、政策、方案和其他干预措施将残疾儿童的权利考虑在内，不遗漏一个孩子。

《残疾人权利公约》第七条要求缔约国采取一切必要措施，确保残疾儿童在与其他儿童平等的基础上，充分享有一切人权和基本自由。《公约》借用了《儿童权利公约》中“儿童的最佳利益”一词，要求在一切关于残疾儿童的行动中，都应以儿童的最佳利益作为一项首要考虑因素。

儿童权利委员会关于残疾儿童的权利的第9号一般性意见(2006年)就《儿童权利公约》下的残疾儿童权利问题提供了全面的指导意见。这项一般性意见是在就《残疾人权利公约》进行谈判期间通过的，对于《公约》第七条具有指导意义。

其他人

其他残疾人同样可能受到多种形式的歧视，例如土著残疾人和老年残疾人。

E. 基于权利的残疾问题 处理方法

《公约》的基本理念是，在残疾问题上摆脱慈善或医疗处理方法，向社会/人权处理方法转变。理解这个理念，就能够理解整部《公约》，了解《公约》为之奋斗的目标。关于慈善、医疗、社会和人权处理方法的完整解释，见单元1。

F. 《公约》的结构和内容

《公约》共有50条条款，可分为如下几类：⁸

⁸ 要确保培训学员拿到《公约》，并且在培训员讲解幻灯片时切实阅读《公约》文本。

序言		提出概要文本，指出重要的背景问题，例如残疾和发展之间关系。
第一条	宗旨	设定《公约》的目标——促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由，并促进对残疾人固有尊严的尊重。 第一条还解释了“残疾人”包括哪些人。

第二条	定义	<p>界定了《公约》所用的主要专有名词——交流、语言、基于残疾的歧视、合理便利和通用设计。如有疑问，可参考这些定义。</p> <p>对于“残疾人”和“残疾”没有给出定义，而是将其视为演变中的概念，这是一个明智的决定。</p>
第三条	一般原则	<p>原则对于解释和落实各项权利以及《公约》的其他条款都具有重要意义。对于条款含义如有疑问，可参考这些原则，并以此为指导。例如，决策者要让决策服务获得民众支持，就应尊重个人的自主权，确保个人在决策过程中尽可能享有自主权。</p>
第四条	一般义务	<p>《公约》不但确认残疾人的权利，还提出了应由谁负责落实这些权利，应开展哪些工作，以及在何时落实（例如，立即或逐步）。</p> <p>每一项义务都很重要，下文将做详细探讨。这里有两个例子：</p> <p>缔约国必须逐步采取措施，尽量利用现有资源来实现经济、社会和文化权利。国家的发展水平会影响到该国执行《公约》某些条款的速度，认识到这一点是很重要的。可以此作为内在的现实对照检查。请注意，早在2008年12月10日通过《经济、社会、文化权利国际公约》之前，《公约任择议定书》就规定，经济、社会和文化权利均可交由法庭裁决。</p> <p>另一项义务是，在为执行《公约》而拟定和实施立法和政策时，以及在涉及残疾人问题的其他决策过程中，应与残疾人密切协商，让他们积极参与。这反映出第三条提出的关于参与和融入社会的一般原则，并规定国家有义务尊重这项原则，从而加强了这项原则。讨论问题：如何衡量这项工作？怎样才能做到有效的磋商？</p>

第五条至 第三十条	共有的问题	<p>《公约》构成了一个强有力的不歧视和平等框架，适用于《公约》涉及的所有各项权利——公民、文化、经济、政治和社会权利。第五条要求缔约国确保残疾人的平等，禁止一切基于残疾的歧视。在提到具体权利时，进一步详细阐述了这项通用禁令，解释了基于残疾的歧视对于各项权利的含义以及实现实际平等的措施，包括积极措施。《公约》还规定不得将这些措施视为歧视。</p> <p>第五条之后的条款分别涉及不同的主题，普遍适用于整部《公约》。这其中包括关于残疾妇女的第六条和关于残疾儿童的第七条。提出的问题：为什么要明确提出妇女和儿童？还有哪些与此相关的其他共有问题吗？还有哪些与此相关的其他个人或群体，例如老年人和土著人？</p>
	具体权利	<p>《公约》涉及到人权的方方面面，明确体现出所有各项人权的独立和平等，将公民权利、政治权利与经济、社会和文化权利结合起来。《公约》的实质性条款阐明了人人享有的各项人权的内容和适用范围，这同样适用于残疾人。</p> <p>《公约》的新颖之处在于，列出了一系列措施，规定国家有义务开展必要工作来保障权利；但这些措施并不直接针对任何一项具体权利。这其中包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> 提高认识 无障碍 危难情况和人道主义紧急情况 获得司法保护 个人行动能力 适应训练和康复 数据和统计 国际合作

第三十二条	国际合作	<p>《公约》强调国际合作，包括发展合作，对于落实《公约》列出的各项权利具有重要意义，并为此单独提出了一项条款。此前的人权条约通常是在关于逐步实现经济、社会和文化权利的条款中提及国际合作，《公约》在这种做法的基础上更进一步。第三十二条还进一步详细说明了国际合作在哪些行动中有助于促进《公约》（例如，合作开展研究，确保发展合作包容和便利残疾人的参与）。</p> <p>请注意，关于国际合作的条款和其他条款相互关联，而且相互依存。换言之，国际合作，包括发展合作，是落实权利和改进《公约》执行工作的途径；发展和人权不是《公约》中两个完全独立的部分，而是相互联系的。</p>
第三十一条和第三十三条	实施和监测措施	<p>这些条款规定了实施和监测措施。第三十一条要求缔约国收集适当的信息，包括统计和研究数据，以便制订和实施政策，以落实《公约》。第三十三条提出了多项措施，缔约国可以采用这些措施来建立国家实施和监测框架。</p>
第三十四条至第三十九条	委员会	<p>从第三十四条开始，《公约》详细规定了机构框架，设立残疾人权利委员会，负责接收和审议缔约国提交的定期报告。</p>
第四十条	缔约国会议	<p>《公约》规定定期举行缔约国会议，审议与实施《公约》有关的任何事项。</p>
第四十一条之后	最后条款	<p>《公约》规定了签署、批准、生效的程序和其他相关要求。</p>

《公约任择议定书》规定，个人和个人团体可以就违反《公约》任何条款的事项，向委员会提出申诉。《任择议定

书》规定，在获得有关国家同意的情况下，委员会可以在有可靠证据表明严重或系统侵犯残疾人权利的国家进行调查。

G. 原则

《公约》第三条列出了多项一般原则，可协助各国切实了解和落实《公约》的各项条款。完整综述，见单元1的列表。

H. 《公约》中的人权

第十条 – 生命权

第十二条 – 在法律面前获得平等承认

第十四条 – 自由和人身安全

第十五条 – 免于酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

第十六条 – 免于剥削、暴力和凌虐

第十七条 – 保护人身完整性

第十八条 – 迁徙自由和国籍

第十九条 – 独立生活和融入社区

第二十一条 – 表达意见的自由和获得信息的机会

第二十二条 – 尊重隐私

第二十三条 – 尊重家居和家庭

第二十四条 – 教育

第二十五条 – 健康

第二十七条 – 工作和就业

第二十八条 – 适足的生活水平和社会保护

第二十九条 – 参与政治和公共生活

第三十条 – 参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动

《公约》没有提出新的权利，而是进一步明确了现有权利适用于残疾人的特定情况。

例如，确保表达意见的自由和获取信息的机会的某些适当措施包括：

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

适足的生活水平和社会保护要求具备如下条件：

- 获得适当和价格低廉的服务、用于和其他协助，以满足与残疾有关的需求；以及
- 生活贫困的残疾人及其家属在与残疾有关的费用支出方面可以获得国家援助。

《公约》还规定，在充分享有人权所需的必要问题上，国家应承担一系列义务。这其中包括：

措施	说明
提高认识 (第八条)	提高认识是指通过公共宣传、教育、鼓励负责任的媒体报道和培训等工作，加深对于残疾人权利的认识，同时消除陈规定型观念。
无障碍 (第九条)	要实现独立生活，无障碍对于实际环境、交通、信息、交流、以及向公众开放或是为公众提供的其他社会和服务具有重要意义。
危难情况和人道主义紧急情况 (第十一条)	认识到残疾人在危难情况和人道主义紧急情况下具有特殊脆弱性，各国应努力确保保护残疾人，保障他们的安全。
获得司法保护 (第十三条)	确保享有权利的一项基本内容是获得司法保护，有权获得补救。这就需要在法律系统内部做出安排以及对法律专业人员进行培训。
个人行动能力 (第二十条)	个人行动能力有助于实现独立，国家可以便利残疾人获得行动协助和辅助技术、培训专业人员、鼓励助行器具的生产商考虑到残疾人的需要等方式，扶持个人的行动能力。
适应训练和康复 (第二十六条)	为尽可能实现独立，国家应努力加强和扩展综合性适应训练和康复服务，这项工作不仅限于卫生服务，还包括就业、教育和社会服务。
统计和数据收集 (第三十一条)	为协助制订和执行政策，以便落实《公约》，各国应收集分列的信息，同时尊重人权，采用符合伦理道德的数据收集和分析标准。
国际合作 (第三十二条)	《公约》确认，国际合作有利于大多数国家履行各自的承诺。例如，通过信息交流和培训、研究和技术转让、以及经济和经济援助，确保发展合作做到包容和便利参与。

这些措施着重关注国家必须开展的行动，以确保环境有利于落实残疾人的具体权利。

I. 义务

义务分为两个层面：第四条规定了一般义务，此后各项条款分别规定了与具体权利有关的义务。

第一个问题是，由谁负责履行这些承诺？与所有人权条约一样，《公约》认为国家应承担这项责任。然而，《公约》中有几项条款也强调私营企业在落实残疾人权利方面的作用。国家有责任确保私营企业遵守《公约》(也就是说，私营企业并不直接承担责任)，但务必要承认私营企业的作用，同时着重强调有必要让这个社会部门参与合作伙伴关系，共同促进残疾人的权利。其他人权条约也提及私营部门，近年来，商业企业在人权方面的责任备受关注。但《公约》比其他条约更进一步，明确提出了私营部门可以采取行动的具体领域。关于如下问题的一些条款提到了私营部门或私营实体/企业：一般原则(第四条第一款第(六)项)；无障碍(第九条第二款第(二)项)；个人行动能力(第二十条第(四)项)；表达意见的自由(第二十一条第(三)项)；健康(第二十五条第(四)项)；以及，工作(第二十七条第一款第(八)项)。

除私营企业之外，还可以明确指出负责尊重残疾人权利的其他非国家行为

者。例如，第二十五条提及保健专业人员。另有几条提及支助服务和社区服务(例如，关于支持行使法律能力的第十二条，关于独立生活的第十九条)。第二十四条提出雇用合格的教师，以促进包容教育。虽然遵守《公约》的法律责任在于国家，但其他众多行为者同样可以起到作用。

那么，国家应承担哪些义务？下文概述了这些义务，后面的单元还会详细论述。

- 审查现行的法律和政策——确保这些法律和政策遵守《公约》，不出台前后矛盾的法规和标准，制订新的法律和政策，确保法律和政策框架支持实施《公约》。相关法律可以是消除歧视法和综合性残疾问题法律(如果有的话，不做要求)，同时也可以是监护资格法、教育法、精神健康法等。此外还要审查次级法律和法规。相关政策可以是国家发展战略、国家残疾问题战略、社会融合战略、以及旨在促进残疾人权利的部门战略。
- 提供资金——仅仅制订法律还不够。禁止歧视的某些规定可能不涉及财政问题，但其他规定则需要资金(例如，向残疾人开放便利的公共空间)。缺乏资金支持的法律和政策很可能无法全面实施。

- 实现货物和服务的无障碍——《公约》的大部分内容取决于获取货物和服务，例如辅助性技术、保健和教育。残疾人要在与他人平等的基础上享有自己的权利，这些服务就必须便于残疾人的参与。这就要求提供专门面向残疾人的服务，有时也会要求主流服务(例如，教育)向残疾人开放。
- 提高认识——残疾人面临的障碍大多属于消极负面的态度。提高对于残疾人权利问题的认识，增强残疾人的能力，对于消除这些消极态度具有重要意义。
- 培训——针对教师和卫生工作者等专业人员开展关于《公约》的培训，对于落实残疾人的权利，特别是与获取服务有关的权利，具有重要意义。例如，教师应掌握支持包容教育所需的知识，卫生工作者应了解向社会/人权处理方法的转变，以便让残疾人能够在与他人平等的基础上获得卫生服务。
- 收集数据——完善的数据是为执行《公约》制订完善的法律和政策的必要因素。为此，各国应开展研究和收集数据，以便深入了解残疾人的处境以及残疾人要享有权利所面临的种种障碍。
- 能力建设——根据残疾问题的人权处理方法，增强国家的能力以履行各国

根据《公约》承担的义务，以及增强残疾人的能力使其能够主张自己的权利，对于全面落实《公约》具有重要意义。

有几种方式可以说明与人权条约有关的国家义务。国际人权系统的基础是明确以下两项广泛的义务：

- 消极义务——国家避免开展某些工作或促进某些自由的义务
- 积极义务——国家通过国家渠道采取措施促进权利或自由的义务

日益流行的做法是采用“尊重、保护和落实”来说明国家义务。关于解释义务的拟议表述如下：

- 尊重的义务——国家不得干涉民众享有权利；
- 保护的义务——国家必须防范私营企业、医疗工作者等第三方侵犯权利；
- 落实的义务——国家必须采取适当的立法、行政、预算、司法和其他行动来落实权利。

不妨回顾一下一般义务，将一般义务逐项归入上述三个类别。例如：

- 尊重——不得采取有违《公约》的任何行为；

- 保护 —— 采取措施来消除私营部门的歧视;
- 落实 —— 颁布符合《公约》的法律; 采取措施来逐步实现经济、社会和文化权利。

J. 国家和国际监测机制

《公约》就国家和国际监测机制做出了明文规定。

在国家层面，《公约》建议设立三个机制：

- 在政府内部设立一个或多个协调中心，确保不同政府机构、不同部委和不同级别(地方、省级和联邦)之间的协调，以便推动落实《公约》；
- 在政府内部设立或指定一个协调机制，以便于在不同部门和不同层面开展活动；
- 设立国家人权机构或监察员办公室等框架，负责促进、保护和监测《公约》。这个框架应遵守《巴黎原则》，后者列出了由大会商定的此类监测机构的独立标准和职能。

协调中心和协调机制在促进《公约》方面可以起到巨大的作用，有可能促成变革。残疾问题历来属于某一部委的职责范围，例如卫生部或社会事务部。这种情况有时意味着，部分问题被

排除出了负责处理一般性问题的相关部委，由此产生了平行做法和隔离。例如，可能由社会事务部、而不是教育部来处理残疾儿童的教育问题，这就将残疾人儿童置于普通教育系统之外。残疾人权利问题贯穿各个领域，这就意味着要涉及到其他很多问题，包括司法、教育、劳动、外交、住房、财政、体育运动和文化。协调中心和协调机制提供了一种方法，可以确保：

- 由一个或多个政府机构负责残疾人权利问题(协调中心);
- 各部委和部门(以及其他方面)协调工作(协调机制)。

关于这些机制采用何种形式，《公约》提供了相当大的灵活性，各国可以根据本国国情做出调整。例如，协调机制可以允许民间社会参与进来，很多残疾问题理事会就采用了这种做法。

符合《巴黎原则》的国家执行和监测框架提供了协助落实《公约》及核实《公约》执行情况的独立手段，因而非常重要。独立的国家人权机构可以发挥多项作用：

- 监测政府落实根据《公约》做出的承诺；
- 向政府提出关于改善执行工作的各项措施的建议；

- 审查和促进与残疾问题有关的国内法律的协调统一；
- 就与残疾问题有关的法律草案和立法动议提出意见，确保其符合《公约》；
- 鼓励批准与残疾问题有关的文书，例如，假如政府尚未批准《公约任择议定书》，则鼓励政府批准这份文书；
- 提高关于残疾人的权利和努力消除基于残疾的歧视的认识；
- 受理个人和群体提出的关于违反《公约》的申诉；
- 制订人权教育方案；
- 协助向残疾人权利委员会提交报告；
- 与其他国家人权机构开展区域和国际合作。

除《公约》提出的种种方式之外，还可以通过其他方法监测和推行《公约》，例如法院、消费者法庭等。法院从法律上保护残疾人的权利。换言之，假如证实确实发生了侵权行为，法院提供可依法执行的补救措施。假如个人、群体或民间组织决定提起一项案例案件，法院的重要性就会凸现出来。法院的裁决届时将广泛的影响，例如，改变法律或态度。但法院审理进展缓慢，而且耗费资金，潜在诉讼当事人可能需要判断，是否值得为自己的案件倾注时间和成本。

在国际层面，《公约》提出了两种机制：

- 设立一个独立的条约监测机构(残疾人权利委员会)，由18名成员组成，委员会的主要职能是审议缔约国提交的执行情况报告和民间社会提交的平行报告，以及与缔约国开展建设性对话，以增强《公约》的执行力度。委员会还可以接收根据《任择议定书》提交的申诉，并针对严重和有系统地违反《公约》的行为开展调查。
- 缔约国会议至少每两年召开一次，审议与执行《公约》有关的任何事项。

其他培训单元将注重关注以上这些机制。但是，讨论一下报告程序以及委员会审议报告的工作将如何协助执行《公约》，还是有帮助的。这些讨论可能需要根据具体受众的情况进行调整。例如，假如培训学员大多为政府代表，讨论重点可以放在提交报告将如何协助他们执行《公约》。报告编写工作将有助于国家代表：

- 审查国内立法和政策，确保这些文书与《公约》保持一致，并且对残疾人产生影响；
- 找出立法和政策框架的空白；
- 确保在政府内部指定了协调中心和协调机制，并且充分发挥作用；

- 摸清可能拖延执行工作的部委和方案资金缺口；
- 通过起草报告的过程，与残疾人组织等其他行为者缔结伙伴关系。
- 其他……

假如培训学员大多来自民间社会，讨论重点可以放在民间社会如何影响国家报告，以及民间社会如何编写一份平行报告提交给委员会，在国家报告以外，从更加广泛的角度来呈现残疾人的处境及其享有权利的情况。

假如培训学员来自联合国，则可以讨论联合国国家工作队如何编写提交给委员会的资料。联合国方面的学员可能还不知道，可以向委员会提交秘密资料。讨论重点可以放在委员会的建议如何增强联合国方案规划，以及如何有助于今后的联合国方案规划工作，包括今后的国家分析和国家方案。

K. 残疾人和代表组织的参与和融合

残疾人的切实参与和融合，还只是《公约》提出的一般原则之一。但考虑到众多残疾人对于涉及到他们自身的决策历来缺乏影响力，这项原则就显得格外重要。为此，假如时间允许，务必要详细阐述这项原则。

关于充分和切实参与和包容的概念，促进人人都能够充分参与社会的公共和私人层面，同时参与影响到他们生活的决策。

参与。要做到切实参与，参与者绝不能沿着预定的路线或是在事先已经做出决策的情况下进行简单的磋商。切实的参与应尽可能积极主动，以便让残疾人能够介入决策过程和活动。此外还应包含问责因素。决策者应考虑残疾人提出的建议和意见，可以采用修订其行动、活动或决策的形式，如做不到这一点，则需要做出解释。

融合不是简单地将残疾人与非残疾人安排在同一个空间里(例如，在教室里)。融合是改变和调整主流社会，以便残疾人能够在与他人平等的基础上参与。以教室为例，融合可以是改变教学大纲，以便适应失聪的学生，或是改变活动，以便增强每一名学生的能力，无论是否患有残疾。

通过参与和融合：

- 进一步明确了残疾人的需求和关切，可以制订更加有效的解决方案；
- 残疾人有机会提出问题，追究决策者的责任；

- 提高残疾人的影响力，让残疾人有机会从他人的经验中吸取教训和做出改变。

参与和融合不是一次性的，而是持续一生的体验。

不仅如此，残疾人还应有机会做出与残疾无关的决定，或是做出与非残疾人有关的决定。在有些情况下，无障碍安排是为专门针对残疾人的活动所做的（例如，关于残疾人权利的会议）。但残疾人与社会中的其他任何人一样兴趣广泛。例如，残疾人可能希望参加与残疾问题无关的会议，无障碍安排就应延伸到这些活动。从这个意义上讲，应广泛适用参与和融合原则。

包括残疾人在内的生机勃勃的民间社会、残疾人组织的代表、一般性非政府组织和国家人权机构的参与从一开始就激励着《公约》的起草进程。

按照人权相关讨论的做法，包括残疾人组织在内的非政府组织获得了负责起草《公约》的特设委员会的认证，并且出席了相关会议。大会一贯支持残疾人组织积极参与特设委员会的工作。

残疾人组织形成的广泛联盟以及志同道合的非政府组织共同构成了国际残疾人核心小组，代表世界各地的残疾人组织发出统一的呼声。核心小组的成员之一指出，目标是“打开通往积极变革

的大门，最终消除歧视，确保我们的自由和权利”。

在历次联合国人权条约的谈判当中，残疾人组织和非政府组织在《公约》起草过程中的参与达到了前所未有的程度。截至特设委员会召开最后一届会议，登记注册的残疾人组织约有800个。除谈判之外，残疾人组织还积极参与《公约》的“诞生”。这些组织积极参与2007年3月30日举行的《公约》签署仪式，并参与残疾人权利委员会的工作、缔约国会议以及人权理事会关于《公约》的年度讨论。

那么，残疾人组织都起到了哪些作用？国际残疾人核心小组自始至终都是重要的参与者，在谈判桌上提出了国际、区域和国内民间社会关切的各种问题。残疾人组织在工作组文本的起草过程中起到了举足轻重的作用，这份文本是27国政府、12个非政府组织/残疾人组织以及1个国家人权机构共同努力的成果，最终的《公约》正是在这份文本的基础上通过谈判制订而成的。

《公约》的定本是真正包容各方的谈判取得的成果。民间社会提出的多项观点和建议均纳入了《公约》文本，主要是由残疾人组织提出以及通过这些组织提出。残疾人组织提出的某些实质性建议成为《公约》的部分内容，例如，应鼓励有关方面在制订政策和决定时征求残疾人的意见。

此外，残疾人组织和国家人权机构参加谈判具有重要意义，可以确保在《公约》中列入一项关于国家执行和监测工作的条款，要求各国建立某种形式的鼓励的国家机制来保护、促进和监测《公约》。

没有我们就不要谈我们！谈我们的事要有我们参加！

“没有我们就不要谈我们！谈我们的事要有我们参加”！这句格言的基础是参与原则，残疾人组织以此作为全球行动的一部分，争取为残疾人、通过残疾人以及与残疾人一道，共同实现充分参与和机会平等。这其中的主要含义是，假如正在规划中的战略和政策直接影响到残疾人的生活，残疾人必须直接参与决策。

在通过《公约》之前，一名国家人权机构的代表指出：“特别是民间社会的积极参与协助这部《公约》获得了持续的关注和针对性，并且迅速结束了起草工作。（……）有了这种开放性和包容性，《公约》篇幅虽长，但依然保持着充沛有力的能量。”

民间社会的重要作用并没有随着《公约》的通过而止步不前，而是在执行工作中继续发挥作用。残疾人是确保《公约》宣传活动和相关信息的关键所在。《公约》提出的新方法在很大程度上就是理解和分享残疾人的视角。审议和提出国家措施建议方面，残疾人同样起到重要作用。

L. 各行为方能够开展哪些工作来促进《公约》？

国家行为者

- ✓ 批准《公约》
- ✓ 假如已经批准《公约》，则宣布这一事实
- ✓ 将《公约》翻译成当地语言，并采用无障碍形式
- ✓ 确保任命一名国家协调员
- ✓ 考虑设立协调机制
- ✓ 指定独立的监测和执行机制
- ✓ 审查和修订法律和政策，采取其他初步措施，开始执行《公约》(更多内容见单元4)。
- ✓ 其他？

残疾人组织

残疾人和代表残疾人的组织在促进《公约》方面可以起到多重作用，例如：

- ✓ 以《公约》作为基准，评估国家法律、政策、以及政府和其他行为者的活动，确保遵守《公约》和逐步实施《公约》
- ✓ 以《公约》作为基准，记录和报告残疾人当前享有权利的情况
- ✓ 以《公约》作为宣传工具，例如，将签署和批准《公约》以及向委员

会提交报告作为重大媒体事件，吸引各方关注残疾人的处境

- ✓ 以《公约》作为目标和国际社会认可的标准，提醒各国对残疾人肩负的责任，强调残疾人的权利首先是国家应承担的责任，但其他方面(私营部门、国际社会、非政府组织等)同样起到重要作用
- ✓ 以《工作》作为一项工具，确保设立第三十三条规定的适当的国家促进和监测机制，保障执行工作取得成功，并且可持续
- ✓ 与政府合作，鼓励政府及时向委员会提交报告，并参与报告的编写工作
- ✓ 向委员会提交平行报告，尽可能全面地呈现本国残疾人的状况，说明哪些领域最需要获得明确的建议，而且这些建议可能是最有效的
- ✓ 其他……

民间组织(除残疾人组织以外)

人权非政府组织和发展非政府组织等民间组织在促进和监测《公约》方面可以起到重要作用。这些组织可以开展如下工作：

- ✓ 考虑在各自的方案当中实现残疾人权利问题主流化
- ✓ 分析是否应就残疾人权利问题单独制订方案

- ✓ 增强残疾人组织的能力
- ✓ 在提交给联合国人权机构的非正式报告中增加关于残疾人权利的信息
- ✓ 其他……

国家人权机构

国家人权机构可以开展如下工作：

- ✓ 说明哪一个或多个机构被指定为国家执行和监测框架
- ✓ 宣传《公约》
- ✓ 开展与残疾人权利问题有关的研究
- ✓ 将《公约》列入年度活动和报告
- ✓ 在提交给联合国人权机构的非正式报告中增加关于残疾人权利的信息
- ✓ 其他……

联合国国家工作队

联合国国家工作队在促进《公约》方面同样可以起到作用，并且可以开展如下工作：

- ✓ 将《公约》纳入国家方案的主流内容
- ✓ 单独制订方案，支持各国批准和执行《公约》
- ✓ 增强残疾人组织的能力
- ✓ 在提交报告时向委员会提供相关信息

- ✓ 考虑制订方案，通过联合国促进残疾人权利伙伴关系框架下设立的多方捐助信托基金申请资金

联合国促进残疾人权利伙伴关系及其多方捐助信托基金于2011年建立，旨在支持由联合国牵头的、与批准和执行《公约》有关的各项方案，主要是在国

家层面上，但同时也涉及区域和全球层面。创始机构包括国际劳工组织、人权高专办、联合国经济和社会事务部(经社部)、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织(世卫组织)。⁹

⁹ 更多信息，见<http://mdtf.undp.org/factsheet/fund/RPD00>(2012年10月8日读取)。

单元3 – 批准

导言

在短短几年内，就有多个国家批准了《公约》。截至2013年10月1日，《公约》缔约方达到137个，《公约任择议定书》的缔约方为78个。这就意味着全球半数以上的国家同意遵守这部《公约》。然而，还需要继续开展工作，力争实现世界各国的普遍加入。单元3介绍了关于批准《公约》的主要概念和程序，这将有助于在尚未批准《公约》的国家培训和动员国家代表、民间社会和国家人权机构。

讲授关于批准《公约》的培训课程，重要的是强调批准国际条约是一个复杂的过程，而且在各国之间有所不同。首先，“批准”一词有多种不同用法，可能会造成某种混淆。例如，批准可以指在国家层面通过一项条约(比如由国家议会通过)，但同时也可指恪守条约的国际行为。不仅如此，一些国家不是批准条约，而是加入条约，与“加入”一词相比，“批准”的意义不大。另一方面，条约需要得到欧洲联盟等区域一体化组织的正式确认。“批准”一词虽然往往作为一个笼统的说法，但严

格说来，“批准”比其他词更贴近司法管辖权。

其次，批准过程往往因国家而异。某些国家在批准国际文书之前，需要在国内开展全面讨论；其他国家则是首先批准条约，而后再进行国内讨论。一些国家仅仅是在国际上批准了《公约》，但国家层面上没有采取任何进一步的措施。

为此，针对单元3，主讲人应了解相关的国内程序，并据此调整单元内容。

A. 批准《公约》的国家措施

根本性法律和宪政实践规范着批准程序的多个方面，而批准程序通常(并非总是)在国家层面上进行，然后才能在国际上批准或加入条约。有必要指出，《公约》没有明确规定各国在批准《公约》时应采取的任何具体的国内程序。

总的说来，国家批准条约有两种做法，取决于立法机关的作用。第一，大陆法系国家批准条约须经立法机关的核准。在经过投票表决核准之后，批准法案送交行政机关，由后者颁布、公示并

交存条约的保存机构。例如，阿根廷、智利、克罗地亚、厄瓜多尔、匈牙利、马里、尼日尔、巴拿马和西班牙均是依据议会法案批准《公约》。墨西哥依据参众两院之一的核准，批准了《公约》。

其次，在大多数英美法系国家以及采用其他法律体系的国家，批准《公约》须经行政机关采取行动。议会作为咨询机构参与这项工作。换言之，无需议会进行正式投票表决。例如，孟加拉国、新西兰和泰国均依据行政机关的决定批准《公约》。

虽然以上两种不同方式和国家制度的具体特点各有差异，但这些国内程序为宣传相关条约和促进对条约的认识创造了重要的机会。事实上，批准程序及其后续程序将影响到下一步的执行工作，例如，确定法律或其他方面的空白和动员各界的支持。

某些国家开展国家分析来评估批准条约的利弊。此类评估报告从义务和成本的角度，着重阐述加入和执行条约的理由及影响，随后将审查国内立法和政策是否符合《公约》。在开展国家分析的同时，还将就批准事宜在国内提出建议。批准条约之前的任何审查工作都应延续到执行阶段，以便审查现行和拟议法律。由政府开展的国家利益分析的研究结果最好能够公之于众。

同样，国家在批准条约之前应开展充分的磋商。事实上，《公约》本身就支持这种做法。《公约》第四条第三款明文规定：

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

在国家批准《公约》之前，第四条第三款对于国家没有约束力，但围绕批准事宜开展公开磋商是一种很好的做法，将影响到日后的执行工作。通过磋商，批准不再仅仅是针对国际社会的政治行为，而是可以切实提高当地的标准。

在开展磋商时，应考虑到在批准过程中起到作用的所有各方行为者。应征求政府代表的意见。但多个政府部门在确保残疾人权利的问题上起到作用，可以在不同层级开展磋商，例如中央、省级和市政府。同样，还可以在政府内部开展横向磋商，不仅是通常涉及多项残疾人事务的社会事务部和卫生部，还包括将参与执行《公约》的教育部、司法部、内政部或财政部等部委。

在关于批准《条约》的讨论中，残疾人应发表意见，或是直接表态，或是通过代表残疾人的组织。相关磋商应体

现出残疾的多样性。残疾人并非千人一面，他们有着多种不同的缺陷(包括社会心理、智力和感官缺陷)，而且是不同的人(男子、妇女、残疾儿童、土著人、老年人，等等)。磋商应尽可能体现出这种多样性。

应认真考虑是否需要支持残疾人组织参与磋商，包括财政支持。进入批准程序的国家有时由于资金短缺，很难确保进一步扩展磋商范围，例如发展中国家和陷入危机的国家。在这种情况下，磋商过程应最大限度地利用宝贵的资源。但磋商还要进行的，不仅是为了确保残疾人的参与和融合，同时也是由于残疾人可能会就如何最有效地利用宝贵的资源提出建议，以确保逐步落实《公约》。

人权非政府组织和发展非政府组织等其他民间社会行为者也应参与磋商。假如设有国家人权机构，应征求该机构的意见，在研究残疾人的权利以及分析法律和政策方面也可以起到作用。

批准程序应包容社会各界，代表整个社会的意见，包括少数群体和政治反对派，而且不应服从政治议程。国际法原则规定，一国政府批准国际条约之后，此后的各届政府均应遵守这部条约，真正的包容性程序应符合这项原则。风险在于，执政政府可能会将政治反对派等其他行为者排除在外，从而确保更加自由的决策权。但从长远来看，

这种做法可能会阻碍条约的执行，在政府更替时中断执行工作。

澳大利亚的批准程序体充分现出了相关措施。2007年3月，澳大利亚签署了《公约》，并在2008年7月批准《公约》。国家全面审查了联邦、各州和地区的立法，确保澳大利亚可以遵守《公约》的全部条款。家庭、住房、社会服务和土著事务等各部委以及总检察署与国内残疾人组织、残疾人咨询理事会和残疾人法律服务网络进行磋商，提交了一份报告，阐述批准《公约》对于政府产生的影响。报告阐明了批准《公约》及其《任择议定书》的利与弊；证实了澳大利亚的法律是否符合《公约》规定的义务；说明了批准《公约》产生的经济、环境、社会和文化影响；提出了将《公约》直接纳入法律的适当方法；以及，审议了国内法律、政策和方案。

为批准《公约》做准备，不仅仅是一次由政府主导的过程。民间社会同样可以推动批准工作。事实上，可以此作为推动政府采取行动的最有效的时机。为此，民间社会和其他各方可以采取如下工作：

- 了解事实
- ✓ 了解《公约》如何成为国内法律
- ✓ 了解批准《公约》的利弊
- ✓ 《公约》可以从哪些方面满足残疾人的需求

- 教育其他人
- ✓ 通过会议、电子邮件、信函、电话和访问等方式，说服决策者，强调残疾人问题是个人权问题
- ✓ 鼓励开展全国讨论以及在校内和社区开展对话，说服社区
- 动员合作伙伴和盟友，例如残疾人团体、人权组织和社会运动
- ✓ 高调宣传残疾人问题的重要性
- ✓ 为推动批准《公约》，发起联合行动
- ✓ 为参与者提出具体行动建议
- ✓ 建立网络，包括交换信息和交流方法(例如开设网站)
- 游说
- ✓ 致函政府，敦促政府签署和批准《公约》
- ✓ 与议员讨论《公约》
- ✓ 会见部委以及地方和国家机构中的联络人
- 后续行动
- ✓ 向官员和其他合作伙伴发送感谢信
- ✓ 评估战略和信息的成功因素

联合国地雷行动处和人权高专办开发了一套宣传工具包，用以协助地雷行动中心提倡各国批准《公约》。下面的文本框截取了提交给相关利益攸关方以推动批准《公约》的信函样本。

[写信人地址]

[收信人地址]

[日期]

尊敬的[政府官员姓名]，

《残疾人权利公约》已于2008年5月3日生效。2007年3月30日，《公约》开放给各国签署，当天就有82个国家签署了《公约》，这是有史以来联合国公约在开放日当天获得签署最多的一次。《公约》全文，请见www.un.org/disabilities。这部《公约》：

- 设立了关于残疾人权利和自由的国际标准；
- 澄清了关于残疾人问题的包容、不歧视、无障碍和参与的人权原则；
- 为各国政府提供了权威模式，可用于制订本国法律和政策；
- 设立了更加有效的残疾人权利监测机制；以及
- 规定了国家实施和监测机制。

《公约》标志着针对残疾人的典型态度和做法发生了变化，从将残疾人视为慈善行为、医学治疗和社会保护的“对象”，转变为将残疾人视为权利的“主体”，有能力做出决定，能够成为积极的社会成员。

《公约》是本世纪第一份重大的人权条约，是为全世界6.5亿残疾人取得的历史性成果。《公约》必然为(国名)提供一个重要机会，以落实国家对于国民的义务。我们希望与您在这些事务上合作，并愿意提供你所需的支持。

此致敬礼。

[人名/组织名称]

B. 国际批准措施

在国际层面，有意加入《公约》的国家或区域一体化组织(例如，欧洲联盟)必须明确表示同意接受《公约》的约束。《公约》第四十三条规定，可以通过批准、加入或正式确认等方式，表示同意接受约束。区域一体化组织是由某一区域的主权国家组成的，其成员国已将《公约》所涉事项方面的权限移交给该组织(第四十四条)。

这一阶段的一项重要工作是确定某些术语。对于很多国家来说，表示同意接受约束意味着签字和批准：

- (a) 签署《公约》，是国家或区域一体化组织做出的行为，表示其关注并且有意加入《公约》。签署并不能对国家和组织构成制约。但根据《维也纳条约法公约》(第十八条)的规定，相关国家和组织不得做出妨碍《公约》目标和宗旨的行为；
- (b) 根据第四十一条，批准包括通过正式信函，向作为《公约》保存人的联合国秘书长交存批准文书。

随着交存批准文书，国家在国际层面表明其同意接受条约的约束。与表示同意的其他行为一样，批准使得条约所保障的国际人权规范对于相关国家具有

法律效力，并要求国家向国际社会报告采取了哪些措施将国内法律、政策和做法与国际标准统一起来。这件工作的重要性对于不同国家有所不同，下文将展开论述。

一些国家采用一次性程序来表示同意接受约束，也就是“加入”。加入是指向保存机构交存加入文书，与批准具有同等的法律效力。但与批准不同的是，在加入《公约》之前无需签署。

区域一体化组织的程序类似于上文所述的两步走程序，也就是首先由组织签署，而后正式确认。

国家和区域一体化组织可以决定是同时批准和/或加入《公约》及其《任择议定书》，还是仅仅批准和/或加入《公约》。相关意图应反映在执行和交存的文书当中。事先签署和批准《公约》，是签署和批准《任择议定书》的先决条件，但可以在一次签字仪式上同时签署这两份文书。

C. 保留、理解和声明

在签署、批准或加入条约时，国家和区域一体化组织可能会希望提出保留，从而调整条约的适用。《维也纳条约法公约》(第二条第一款(丁)项)对于保留给出了如下定义：

一国于签署、批准、接受、赞同或加入条约时所做之片面声明，不论措辞或名称如何，其目的在摒除或更改条约中若干规定对该国适用时之法律效果。

国家还可以在签署、批准或加入《公约》时发表声明，表明对《公约》所涉某一事项的理解，或是对某一特定条款做出解释。

在某些情况下，可以将保留和声明视为国家没有意愿全面执行《公约》的一种征兆，例如，国家可能会引用与《公约》相冲突的文化原则来掩饰其缺乏意愿。在其他情况下，保留和声明可能表明国家对于本国资源不足以履行《公约》产生的义务所做的正当和严肃的考虑。国家可能会倾向于提出保留，以便为执行工作争取更多的时间。国家可能会决定修订或限制某些比较严厉的条款，以避免在没有全面执行《公约》时受到国际社会的指责。假如保留不可避免，务必要将其影响降到最低值。在监测条约时，含义模糊的保留和具体明确的保留都值得注意。例如，残疾人权利委员会可以发布权威解释，限制范围笼统和模糊的保留。

总之，不鼓励做出保留，主讲人在讲授这一单元时，在考虑到受众的情况下应设法明确这一点。

《公约》第四十六条允许缔约国提出保留，条件是保留不得违背《公约》的目的和宗旨。持反异议的国家可通知联合国秘书长。秘书长会将收到的所有反对意见分发各处。针对声明的反对意见通常着眼于，声明仅仅是解释性声明，还是事实上的保留，可以改变条约的法律效力。提出异议的国家有时会要求发表声明的国家澄清其意图。假如发表声明的国家表示，已经拟定了保留而非声明，则可撤回保留，或是确认其陈述仅仅是声明。

在将保留分发各处之后，其他缔约国可以在12个月内就保留提出反对意见，从保留通知的交存日期算起，或是从国家或区域一体化组织表示同意接受条约约束的日期算起，以时间较晚者为准。假如国家在12个月期满之后就一项保留向秘书长提出反对意见，秘书长将把反对意见作为“信函”分发各处。提出申诉，并不会迫使有关国家撤回保留，但的确会给做出保留的国家施加政治压力，使其立即或是在一段时间后自愿撤回保留。此外，由于对保留提出反对意见，国家可能会认为条约在做出保留的国家尚未生效，或者至少是做出保留的相关条款尚未生效。

条约监测机构一直设法限制保留的范围，并鼓励国家撤回保留。例如，人

权事务委员会第24号一般性意见(1994年)——关于批准或加入《公约》或其《任择议定书》时提出的保留或者有关《公约》第四十一条下声明的问题——阐明了委员会在这个问题上的立场。根据保留不得违背条约的目标和宗旨这一标准，委员会指出了其认为不可提出保留的领域，这其中包括强制性规范条款。委员会研究了是否可以对于不容克减的权利做出保留。同样，委员会认为，对于为享有权利而创建有利环境的措施不可做出保留，例如获得补救的权利。委员会认为，保留是否有悖于条约的目的和宗旨，应由委员会来判断，部分原因是由于委员会认为人权条约的本质使得缔约国不适合做出这项决定，而且还由于委员会在履行职责的过程中将无法避免地开展此类评估。

支持条约机构、强化普遍定期审查和/或与刚刚开始或即将完成批准程序的国家主管部门进行互动的利益攸关方，应无保留地支持批准《公约》。

最后，一定要注意到，现有的保留是可以修改的。这种修改可能会导致部分撤回保留，或是对某些条款的法律效力提出新的免除或修订(从而形成新的保留)。国家或区域一体化组织可以随时撤销对《公约》或《任择议定书》做出的任何保留。撤销必须以书面形式提出，

由国家元首、政府首脑、外交部长、或是全权负责此事的个人签署，并由主管部门发出。与保留的情况一样，对于声明同样可以做出修改或撤回。

《公约》缔约国提出了多项保留和声明，其中一些遭到了其他缔约国的反对。

- 关于“同意”的概念及其影响，澳大利亚称：“其理解是，《公约》允许强制性协助或治疗，包括为开展必要的精神残疾治疗而采取的措施，作为最后的补救办法，并且是在有保障的情况下。”法国和荷兰均称，两国对于“同意”一词及其影响的理解是：(1) 有能力做出同意的个人表达的同意；以及(2) 假如个人没有能力做出同意，则由其代表或主管部门或法律规定的机构表示允许。
- 马耳他、摩纳哥和波兰做出保留和声明，强调对于《公约》的解释不应让个人享有堕胎的权利。
- 阿拉伯叙利亚共和国“理解”，成为《公约》的签字国“绝不意味着承认以色列，也绝非与以色列缔结任何形式的与《公约》有关的关系”。
- 阿塞拜疆称：“在被亚美尼亚共和国占领的领土获得解放之前，无法

确保在这些领土上实施《公约》条款”。

- 法国和其他若干国家反对伊朗伊斯兰共和国做出保留，该保留拒绝实施被视为不符合伊朗法律的部分《公约》条款。法国指出，伊朗伊斯兰共和国做出的这项“保留的范围笼统而模糊。这项保留语焉不详，没有明确说明相关的《公约》条款和伊朗伊斯兰共和国希望优先实施的国内法。因此，这项保留使得其他缔约国无从了解伊朗伊斯兰共和国对于《公约》的支持力度，可能导致《公约》无效”。
- 奥地利、捷克共和国、荷兰、葡萄牙、斯洛伐克和瑞典反对萨尔瓦多做出的保留，该保留认为签署《公约》的“前提是《公约》条款不损害或违反萨尔瓦多共和国《宪法》所载的任何戒律、原则和准则，特别是原则规定”。上述各国认为，这项保留没有明确说明克减权利的程度，不符合《公约》的目标和宗旨。
- 捷克共和国、葡萄牙、西班牙和瑞典反对泰国做出的解释性声明，该声明要求《公约》第十八条应遵守泰国的法律、法规和做法。保留没有明确说明泰国在多大程度上接受《公约》第

十八条的约束，由于这些权利涉及迁徙自由和国籍问题，使人质疑泰国对于《公约》目标和宗旨的支持。

D. 将《公约》纳入批准国的法律体系

在国际上批准《公约》之后，国家表示同意接受约束，《公约》对于该国生效。但是，不能因此认为《公约》会自动成为国内法的一部分。

将条约纳入国内法律体系，有两种主要做法，这通常是由于法律传统所致，往往体现在国家宪法当中。

主张一元主义的国家认为，国内法和国际法共同构成同一个法律体系。无需将国际法转换为国内法。批准国际协定，就意味着立即将其纳入国内法。国内法官可以直接运用国际法，公民则可以直接援引国际法，与国内法毫无二致。假如国内法规与国际法规相抵触，法官可宣布国内法规无效。某些国家历来以国际法优先，另一些国家则采用“后法优于前法”的原则。在阿根廷、智利、哥斯达黎加、克罗地亚、匈牙利、马里、尼日尔、卡塔尔、斯洛文尼亚和西班牙等《公约》缔约国，《公约》条款对于国内法律框架具有直接的法律效力，原则上可以直接应用，包

括在法庭上。对于《经济、社会、文化权利国际公约》等其他人权条约，个人曾经向法院提出起诉，指控有关方面侵犯条约规定的权利，并赢得了补偿或赔偿。

主张二元主义的国家认为，国际法律体系和国内法律体系是彼此独立的。这些国家作为缔约国的国际人权条约本身在其国内法律体系中没有任何效力，必须通过国内立法，将条约转化为国内法律秩序。某些缔约国对国内立法做出修订，确保其符合《公约》，但到目前为止采取的各项措施均没有让《公约》在国内法律体系中产生直接效力。

假如二元主义国家没有将国际条约转化为国内法，或是出于疏忽，或是由于批准/加入条约仅仅是为了达到政治目的，将无法确定条约的执行工作。假如国家在批准《公约》之后没有将其转化为国内法，最迫切需要落实《公约》规定的那些人有可能得不到保护。二元论国家包括：澳大利亚、加拿大、印度、肯尼亚、马拉维、南非、联合王国和赞比亚。

人权条约机构往往建议将条约纳入国内法律秩序，以便充分实现条约的潜力。例如，人权事务委员会在关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第31号一般性意见(2004年)中指出，《公民

权利和政治权利国际公约》没有明文要求缔约国必须将《公约》纳入国内法，但也表示“假如《公约》自动或是通过具体的纳入程序，成为国内法律秩序的一部分，《公约》的保障措施会得到更加有力的保护”，请缔约国采取相应措施。

经济、社会和文化权利委员会在关于《公约》在国内的适用的第9号一般性意见(1998年)中表达了类似的观点：“具有法律约束力的国际人权标准在国内法律制度中应直接并即可适用”；而且“虽然《公约》没有正式要求各国将其规定纳入国内法，但最好这样做”。

即便是在立法必须提及或重复条约内容的国家，法官在有些情况下采用新颖的方法来利用国际标准。例如，南非不是《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国，但南非宪法法院借用经济、社会和文化权利委员会的一般性意见来解释南非《宪法》中的经济、社会和文化权利背景。

E. 《公约》在国家法律体系中的等级

在《公约》可直接适用的国家，《公约》在国内法律等级制度中占有不同的地位。例如，哥斯达黎加承认各项

公约与《宪法》享有同等地位。阿根廷议会不会收到一项法案，要求承认《公约》与其他人权条约一样，同样享有宪法地位。在克罗地亚、马里、墨西哥和尼日尔等国，国家作为缔约国的国际人权条约高于国内法。

人权条约机构常常要求澄清各项条约在国内法律等级制度中的地位。对于承认人权条约享有宪法地位的国家，人权条约机构一向表示赞赏，但并非所有国家都会这样做。

在第31号一般性意见(2004年)中，人权事务委员会明确指出国际人权条约的重要地位“直接源自《维也纳条约法公约》第二十七条所载的原则，根据这项原则，缔约国‘不得援引其国内法规定为理由而不履行条约’”。委员会注意到，这项原则“适用于防止缔约国引用其宪法或者其他国内法的规定来为其未能履行或者实施条约义务进行辩解”。

有些国家认为，假如《残疾人权利公约》与宪法或国内法发生冲突，《公约》不享有优先地位，这些国家提出的保留可能违反《维也纳公约》第二十七条。因此，即便是在议会没有采取进一步行动的情况下不能在法院直接援引《公约》，二元系统国家至少不应援引国内法作为不遵守《公约》的理由。

F. 促进批准《公约》：各行为方的作用

行政部门

- ✓ 与职能部委进行磋商
- ✓ 为批准《公约》确定协调中心
- ✓ 开展全国磋商
- ✓ 审查法律和政策
- ✓ 发现保护工作中的漏洞
- ✓ 开展国家利益分析
- ✓ 将批准《公约》作为一项国家目标
- ✓ 确定地区的良好做法
- ✓ 要求联合国提供协助
- ✓ 其他措施？

议会

- ✓ 摸清政府是否有意批准《公约》
- ✓ 利用议会程序鼓励批准《公约》，例如向部长提出质询
- ✓ 提出个人议案
- ✓ 鼓励议会讨论
- ✓ 调动公众舆论
- ✓ 反对保留和声明
- ✓ 宣传《公约》和批准程序
- ✓ 鼓励批准《公约》及其《任择议定书》
- ✓ 更多？

- | | |
|--|---|
| <p>民间社会</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 缔结联盟，支持批准《公约》 ✓ 联络国际民间组织 ✓ 制订时间表和游说策略 ✓ 发动媒体宣传运动 ✓ 召开全国会议 ✓ 就批准事宜制订方案，并为此寻求资金支持 ✓ 会晤议会、职能部委、国家人权机构等部门的代表 ✓ 在捐助界提出批准《公约》 ✓ 询问联合国正在开展哪些工作 ✓ 更多？ <p>国家人权机构</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 开展残疾人权利问题研究 ✓ 在提交给议会的年度报告中提出批准《公约》 ✓ 发表支持批准《公约》的新闻稿 ✓ 在社区中开展宣传 | <p>✓ 在批准问题上与残疾人组织合作</p> <p>✓ 确保与《公约》有关的自身能力</p> <p>✓ 更多？</p> <p>联合国国家工作队</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 与政府合作伙伴讨论批准事宜 ✓ 汇编地区的良好做法 ✓ 宣传《公约》 ✓ 为政府和民间社会合作伙伴提供专家咨询 ✓ 为国家协调中心和国家人权机构提供技术援助 ✓ 在国际上提出批准《公约》 ✓ 通过媒体宣传活动支持批准《公约》 ✓ 制订方案，支持批准《公约》 ✓ 支持和促进民间组织的参与，特别是残疾人组织 ✓ 更多？ |
|--|---|

单元4 – 执行措施

导言

《公约》要求采取哪些执行措施？

第四条第一款第(一)项从广义上指出了全面落实残疾人的各项权利所需的执行措施，要求各国：

采取一切适当的立法、行政和其他措施实施本公约确认的权利。

需要着重强调这一款当中的至少三个方面。首先，条款指出采取“一切”适当措施，这表明执行工作应做到面面俱到，包括与《公约》有关的所有可行措施。第四条列出了其中部分措施，下文将详细阐述。此外，《公约》有多项条款针对具体权利，列出了具体的执行措施。应逐条分析这些条款，了解实施《公约》所需的必要措施的类型。所谓“一切”适当措施，还可以理解为弹性机制：换言之，不遗漏任何一个选项，各国可根据本国的法律和文化背景，为执行《公约》选择不同的做法。

其次，这一条提到一切“适当”措施。换言之，相关措施必须符合《公约》

的原则和义务，必须遵守《公约》，促进《公约》的各项原则，而且与《公约》保持一致。第三，这一条明确提到立法和行政措施，但同时也提到“其他”措施。这样做是为了与其他人权条约保持一致。立法和行政措施对于执行国际条约固然是非常重要的，但充分落实人权条约的措施远不止立法和行政措施，还涉及到教育、融资、发展、社会方案、体制建设、司法措施等。因此，要切实有效地执行《公约》，此类措施必须范围广泛。假如出于狭隘的理解，认为执行条约只需要立法措施(例如，缺乏融资措施)，可能会出现有好的法律、但无法实施的风险。

可能会涉及到方方面面的执行措施，例如：

- 在政府内部确定协调中心、协调机制和其他机构来支持执行工作
- 确保法律和预算均符合《公约》的要求
- 确保法律、政策和机构获得充足的资金支持
- 提供将残疾人包容在内的服务

- 宣传《公约》
- 培训专业人员
- 就残疾人权利问题开展研究、收集数据、进行分析和调查
- 研究和开发无障碍技术
- 确保在权利受到侵犯时能够得到有效的补救措施

这个单元将分析一系列执行措施，例如为确保法律和政策遵守《公约》的法律改革、提供充足的服务以及体制建设。

本单元探究的多项执行措施既耗费时间，又需要资源。很多培训学员希望了解在批准《公约》之后或是在培训结束之后，可以立即采取哪些实际措施。为此，在深入分析各项执行措施之前，不妨考虑一下在启动执行进程时可以采取的更加直接的措施。其中包括：

- ✓ 在政府内设立一个《公约》协调中心
- ✓ 在能部委设立协调中心
- ✓ 建立或加入支持《公约》的民间社会联盟，包括残疾人组织
- ✓ 发表关于批准《公约》的新闻稿
- ✓ 以当地语言和无障碍的形式提供《公约》
- ✓ 提倡在国家、地区和当地层面执行《公约》

- ✓ 审查法律、政策和预算
- ✓ 提高专业人员(服务提供方、律师、法官、公务员、议员等)的认识
- ✓ 审查公共设施/服务是否做到无障碍
- ✓ 就本国残疾人状况开展基线研究
- ✓ 确定与《公约》有关的认识或能力上的空白

A. 支持执行《公约》的体制建设

《公约》要求的体制(第三十三条)

在进一步深入分析各项执行措施之前，不妨首先快速浏览一下第三十三条，这一条列出了三个相关机制(另见单元6)：协调中心、协调机制和独立监测机制。

协调中心：第三十三条第一款，要求在政府内部设立一个或多个协调中心，负责有关实施《公约》的事项。《公约》并没有具体说明由谁来担任协调中心(某一部委、部委中的某个部门、个人，等等)。

协调机制：这一款还要求缔约国适当考虑在政府内设立或指定一个协调机制，以便利采取与执行《公约》有关的行动。此类协调机制虽然只是一个选项，但的确有帮助，可以确保所有部委和

各级政府(中央、省级和地方)共同执行《公约》，让残疾问题不再局限于某一部委(例如卫生部或社会事务部)。

协调中心和协调机制可以确保国家某一主管部门持续负责执行工作。这一条本身或许还无法确保有效的执行工作：协调中心和/或协调机制需要得到资金支持，以便跟进执行工作，同时还需要掌握相关专业知识。残疾人以及代表残疾人的组织的切实参与也应有助于协调中心和协调机制取得实际成效。假如协调中心和/协调机制无效，有可能造成没有人负责将《公约》标准从国际层面推广到国家层面，使这些标准体现出实际意义。

一些问题需要铭记在心：

- ✓ 确保明确设立协调中心和/或协调机制，例如，通过法律形式
- ✓ 确保协调中心和/或协调机制人员配置充足
- ✓ 确保协调中心和/或协调机制具备资金，可以执行任务
- ✓ 确保协调中心和/或协调机制充分接近拥有权威的决策者，以便关于执行和协调工作的建议能够得到落实
- ✓ 确保协调中心和/或协调机制不会被贬至权力相对薄弱的某一部委或部门，假如发生这种情况，则确保协

调中心享有高级别地位，有权开展行动，并通过有效的协调机制与其他相关部门保持联系，以便与《公约》有关的行动能够涉及各个政府部门

- ✓ 在协调中心的职责范围为明确一点——协调中心负责便利《公约》的执行工作，而不是负责《公约》的唯一政府部门(后者将造成《公约》和执行工作边缘化，而不是将残疾人权力问题主流化)
- ✓ 为协调中心和协调机制划定职责范围，明确各自的作用

协调中心可以开展的某些初步工作如下：

- ✓ 摸清法律和战略，作为法律改革的第一步
- ✓ 确保其他政府部门了解批准事宜(其他部委、议会，等)
- ✓ 向残疾人组织和广大民间社会发出警示，作为就执行工作开展有效磋商的第一步
- ✓ 建立关于《公约》的部际工作组
- ✓ 与其他各级政府取得联系，例如地方政府或州政府
- ✓ 拟定一份行动清单，明确各个部委分别负责哪些行动

- ✓ 确保第二年的工作计划获得预算支持
- ✓ 召开全国会议或磋商
- ✓ 与媒体机构取得联系，着重强调政府正在开展哪些工作来实施《公约》
- ✓ 将《公约》翻译成当地语言
- ✓ 了解委员会的报告准则

独立监测机制：另一方面，《公约》第三十三条第二款强调设立一个机制来监测《公约》的执行情况。这一条要求各国维持、加强、指定或设立一个或多个独立机制，以促进、保护和监测《公约》的实施。重要的是，各国在建立这一机制时，应考虑到“与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则”，也就是《巴黎原则》。换言之，此类机制必须符合国际商定的独立、多元和运行标准。

与执行《公约》有关的其他机构

法院：此外，《公约》第十三条还要求缔约国促进对司法机构开展关于《公约》的适当培训。“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”。培训应包含为法官和律师开办关于残疾人权利问题和各国根据《公约》做出的国际承诺的培训，以便他们在处理相关案件

时遵守国际法。此外，法院环境应方便残疾人进出，必须采用残疾人可以理解的方式为其提供资料(盲文文件、屏幕阅读网站、法庭上的手语翻译，等等)。

议会：议会在执行《公约》的问题上起到至关重要的作用，议会可以通过法律，同时也可以为政策、战略和服务提供情况追究行政机构的责任。议会在预算程序方面也可以起到重要作用。《公约》没有提及议会，但开放议会，让议员了解残疾人的权利，知道残疾人是重要的选民，可以加强议会的力量，从而对《公约》的执行工作产生重大影响。

民间社会的参与

《公约》还规定，民间社会，特别是残疾人和代表残疾人的组织应全面参与监测工作的方方面面，正如他们根据第四条的规定，为执行《公约》而参与制订和执行政策、方案及立法。

这里提到民间社会，涉及到至少两个问题：

(a) 民间社会，特别是残疾人和代表残疾人的组织应参与由根据第三十三条设立的独立监测机制开展的监测工作(最好还能够参与协调中心和协调机制的工作)；

- (b) 民间社会独立于根据第三十三条设立的其他机制，在监测《公约》方面发挥作用。

B. 法律、政策和预算

法律改革

改革法律的义务

《公约》第四条第一款第(二)项要求缔约国“采取一切适当措施，包括立法，以修订或废止构成歧视残疾人的现行法律、法规、习惯和做法”。

此外，各国应设法采取适当的立法和行政措施，而且按照第四条第一款第(三)项的规定，在一切政策中考虑保护和促进残疾人的人权。

因此，执行《公约》的重要一步是全面审查国家立法和政策框架，以便：

- 修订或废止歧视性法律
- 采取新的立法措施，以确保今后的执行工作

审查现行法律(和政策)是全体缔约国均应承担的一项义务。即便是自动适用《条约》的国家，也需要确保国内的所有相关法律，包括地区法和习惯法都符合《公约》。

履约要素

《公约》第四条和其他条款明确提出了在审查和改革法律时需要铭记的几点要素：

- ✓ 在国内法中明确提及《公约》，以便在国际标准和国内标准之间建立起明确的关联，将《公约》的各项标准纳入国内法
- ✓ 确保对于“残疾”一词的理解符合《公约》给出的对于“残疾”的社会/人权认识。换言之，确保将“残疾”视为个人“缺陷”和不利环境之间相互作用产生的结果。
- ✓ 依据《公约》给“歧视”下定义。第二条从广义上界定了“基于残疾的歧视”，其中包括区别、排斥或限制，其目的或效果损害或取消残疾人的权利。对于歧视而言，这是一项非常宽泛的认识，要求至少要在各个领域禁止基于残疾的歧视，同时首先要采取禁止歧视的法律措施，同时还要采取措施来促进残疾人与非残疾人之间的平等
- ✓ 审查所有相关立法，不仅限于专门针对残疾人的权利或是仅仅与之相关的法律。这是非常重要的，众多法律和政策领域都会对残疾人享有权利产生影响，即便是在表面上没有涉及残疾问题或残疾人的情况下。考虑如下法律领域：

- 宪法
 - 非歧视性法律法规
 - 综合性残疾问题法律法规
 - 监护权法规
 - 刑法
 - 教育法和相关政策
 - 卫生法和相关政策
 - 社会保障法和相关政策
 - 建筑法律法规
 - 劳动法和相关政策
 - 隐私法和相关政策
 - 选举法和相关政策
 - 移民法和相关政策
 - 儿童保护法和相关政策
 - 知识产权法
- ✓ 明确权利的持有者；特别是确保尊重残疾的多样性，以便残疾问题立法不会将任何一个“权利持有者”排除在外。因此，应明确国内法律和政策保护患有肢体残疾、精神或社会心理残疾、感官残疾的所有人（例如，失聪者、盲人、既聋又盲者）
- ✓ 明确责任的承担者，包括各级政府，以及私营部门行动者及其明确的责任。这里需要强调两个方面：
- 确保法律改革涉及到所有各级政府：地方、省级和中央。第四条第一款第(四)项要求各国确保公共当局和机构遵循《公约》的规定行事。公共当局不仅包括中央主管部门，还包括省级和地方主管部门，后者在为残疾人提供服务等领域往往起到重要作用
 - 确保规范私营部门。第四条第一款第(五)项要求各国采取一切适当措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视。个人、组织和私营企业对于残疾人都负有责任，至少是不能歧视残疾人
- ✓ 明确促进和保护残疾人权利的体制框架。第三十三条列出了负责执行和监测《公约》的三项机制：政府内部的协调中心，政府内部的协调机制，以及促进、保护和监测《公约》的独立机制。议会委员会和司法机构等其他机构同样负有责任，可以在法律中给予明确
- ✓ 就二级立法、行政措施和预算措施做出规定。这对于法律改革的成功至关重要。第一级立法假如没有配套的具体执行法令，或是缺乏财政或人力资源，在很多情况下都难以落实（如果不是完全不可能的话）。

应该注意到，更加完善的保护标准应得到普遍适用：假如《公约》条款在某些问题上弱于国家适用的现行法律，自然应采用国家标准。在与澳大利亚的残疾人组织进行磋商期间，有人指出《公约》很有可能为国家行为者和非国家行为者确立不同的遵约标准(针对非国家行为者的标准较低)。考虑到私营部门在澳大利亚国内开展公益活动和服务方面发挥着广泛的作用，例如开发和提供针对残疾人的专项服务、援助和器具以及推动形成社会态度，残疾人组织呼吁澳大利亚政府宣布，澳大利亚不会仅限于“支持”或“鼓励”或是“促进”或“鼓励”非国家行为者遵守《公约》列举的各项权利，在某些情况下可能会要求私营部门在与国家行为者同等的地位上承担责任。

确保有效的补救办法

要让权利具有实际意义，必须提供有效的补救措施来矫正侵权行为，法律应确保法院和其他法庭有权受理关于违约侵权的申诉。《公约》并没有明确提出这项要求，但其他几部重要的人权条约则是反复提及。重要的是，在任何领域遭受歧视的残疾人都应能够得到诉诸法律的机会。为此，补救措施应涵盖所有各项人权——公民权利和政治权利，以及经济、社会和文化权利。应通过法律规定，在权利遭受侵犯时有权获得补救；立法应明确提供补救的方式方法。

在讨论补救措施时，往往首先想到的是司法补救。一元论在这个问题上占有优势。主张一元主义的国家批准在《公约》之后，立即自动接受《公约》原则和目标的约束。这些国家的个人，包括残疾人，假如由于国内法在相关问题上的规定薄弱而被剥夺了特定权利，可以在国内法庭上援引《公约》，要求法官适用《公约》，判定国内法无效。法官无需等待《公约》转化为国内法：获得批准的条约及其条款在原则上可以直接适用。当然，这种一元做法的优势是有条件的——国内法官称职，而且熟悉国际标准和人权事务。

即便是在不能直接适用《公约》的国家，批准或加入《公约》也会鼓励司法部门在适用国内法时努力与《公约》保持一致。主张二元主义的国家将《公约》转化为国内法，让法院能够在做出裁定时适用《公约》。

但同时还应考虑其他补救办法。首先，其他补救办法可能更加适合。例如，因提供服务而产生的问题交由消费法庭来处理，或是通过国家人权委员会、监察员、平等委员会、残疾人事务专员等行政补救办法来处理，或许更为妥当。这些机构的门槛要低得多，甚至不需要律师，而且成本较低，不会拒人于千里之外。同样，调解和仲裁在某些情况下更为可取，这两种方式的对抗性较低，而且采用的解决方案(补救办法)

得到有关各方的认可。劳动监察员和学校监察员可以追究雇主和教育工作人员的责任，因此，他们提供的解决方案(补救办法)比司法补救办法更加快捷，成本更低，而且也更加有效。

其次，其他补救办法可能所用时间更短，而且更有把握。某些国家的司法机构无法正常运行，或是资金匮乏，无法确保民众诉诸司法手段。在这种情况下，个人对于国内制度可能缺乏信心，不愿因自身权利遭到侵犯而提出申诉。比较易于获得的补救办法可以替代希望渺茫的补救程序。

第三，传统司法形式或许是比较可取的，特别是在贫困的农村地区。很多国家在首都和主要城市以外的其他地区没有设立法庭或法院，这种情况对于居住在偏远地区的残疾人体现得尤为突出。贫困或赤贫会影响到这些地区，让民众难以自由进出城市地区以寻求法律援助或其他支持。但对于残疾人来说，由于恶名和偏见作祟，传统制度并非万应灵药。法院的裁决可能会体现出孤立残疾人或是给予残疾人不平等待遇的传统做法。为此，提高认识的方案应涵盖传统权威，包括老年人和社区领袖，将不歧视和参与因素纳入地方补救办法。

相关行为者

谁应参与审查和改革法律？下面是一份不完整的清单：

- ✓ 议会委员会，例如人权委员会
- ✓ 司法部或总检察长办公室
- ✓ 专业部委，例如社会事务部、卫生部、教育部、劳动部、内政部，等等
- ✓ 协调中心和协调机制
- ✓ 国家人权机构、平等委员会、监察员，等等
- ✓ 残疾人组织
- ✓ 其他民间组织，例如致力于人权和发展问题的非政府组织，等等
- ✓ 联合国机构和区域人权组织，例如欧洲委员会、非洲委员会、美洲委员会，等等
- ✓ 关于《公约》问题的国际专家
- ✓ 学术界
- ✓ 国际发展机构。

程序

各国改革法律和政策的程序各不相同。但是，遵循某些原则可以确保这一程序切实有效，而且包容残疾人和其他相关行为者的参与。

重要的是，第四条第三款强调，各国在为执行《公约》而拟定立法和政策时，以及在涉及残疾人问题的决策过程中，应通过代表残疾人的组织，与残疾人密切协商，使他们积极参与。为此，

应将残疾人的参与作为所有法律和政策改革的基础。

审查和改革法律的某些步骤包括：

- ✓ 确定与《公约》直接或间接有关的所有法律(见下一节)
- ✓ 审查法律是否与《公约》保持一致
- ✓ 开展国家利益分析，包括举行公开磋商
- ✓ 在议会召开公开听证会
- ✓ 评估所需立法的类型，例如，综合性残疾问题法律和/或无歧视法律和/或包括残疾人权利条款的部门法律
- ✓ 拟定法律修正案
- ✓ 在议会讨论修正案
- ✓ 考虑拟定国家人权行动计划，以促进执行工作
- ✓ 通过二级法律/法规
- ✓ 确保新的规定获得资金支持
- ✓ 将相关程序和修正案写入提交给残疾人权利委员会的初次报告

政策

法律将国际承诺转化为国内法律框架，而且往往会切实改善当地的人权状况。

在很多情况下，政策可以有力地推动执行工作。法律规定了权利和义务，政策则列出了在时限内实现目标的具体步骤，以便履行义务。政策对于逐步实现经济、社会和文化权利具有特别重要的意义。但政策还涉及到公民权利和政治权利(例如，改善司法)。多项政策与《公约》有关，例如：

- ✓ 国家发展战略(或是减贫战略)
- ✓ 部门发展战略(卫生、教育、社会保障、弱势群体，等等)
- ✓ 国家人权战略和行动计划
- ✓ 残疾人权利战略和行动计划
- ✓ 备灾和应对计划

政策并非一蹴而就，往往是需要时间的：

- **分析判断：**需要借助分析判断来确定优势、缺点、机会和威胁。例如，应分析国家发展战略，确定发展方案是否考虑残疾人的权利，发展是否包容残疾人，发展方案是否在无意之间形成了新的障碍(例如，修建了存在障碍的学校)，等等。
- **制订：**应在分析判断的基础上制订政策。应确定可以实现的基准和指标。制订工作应尽可能结合《公约》的具体条款。教育政策应提及《公约》第二十四条，明确确认接

受包容教育的权利，为教师开办相关培训，为残疾人提供特殊教育服务，例如在课堂上提供支持、使用盲文教材和教授手语。残疾人和代表残疾人的组织应参与制订政策的各个阶段。

- **通过：**决策者应通过并公布政策。透明度是非常重要的因素，可以让包括残疾人在内的民间社会确定，磋商过程在何种程度上切实对政策产生影响，而且由于人人都了解并且支持，透明还有助于执行工作。
- **执行：**应根据相关政策和行动计划来执行政策。执行工作应遵循《公约》定下的原则：应避免歧视(包容残疾人，不产生新的障碍，尊重残疾的多样性，例如肢体、感官、精神和智力残疾)；应尽可能做到人人参与；应做到透明，可以追究责任；应促进男女平等，等等。

- **评估：**应审查执行工作，看是否达到基准目标。评估本身是非常重要的，可以看到工作的成败，以便进一步完善政策。不仅如此，评估还为缔约国向委员会提交报告的程序做出了贡献。

这种做法在很多方面都符合基于人权的方法。这种方法包括三项主要内容：

- ✓ 强调参与、不歧视、透明和问责。《公约》强化了这些原则，并增加了新的原则(见第三条)，例如包容、尊重自主权、无障碍、尊重差异、以及尊重儿童逐渐发展的能力。
- ✓ 将政策与符合人权标准明确联系起来(例如，促进包容教育、免费的初等义务教育)。
- ✓ 目的是让政策能够增强权利持有的能力，使其能够主张自己的权利，让责任承担者履行各自的承诺。

《世界残疾问题报告》关于国家战略和行动计划的建议

《世界残疾问题报告》¹⁰ 提出了九点建议。这里引述这些建议，意在说明如何在世界各地执行《公约》。但这些建议还仅仅是各国为执行《公约》而采取的部分措施。

部分建议涉及到法律和政策改革。

建议 3: 通过全国性的残疾政策和行动计划

[……]全国性的残疾政策着眼于稳固、全面和长期改善残疾人的福利，应涵盖主流政策和方案领域以及针对残疾人的具体的服务。

国家政策的制订、实施和监测应是所有部门和利益攸关方的共同合作[……]。

情况分析应为政策和行动计划提供信息，考虑各方面的因素，例如残疾的发病率、服务需求、社会和经济现状、现有服务的有效性和不足、以及环境和社会障碍。[……]为执行工作制订具体行动和时间表，确定目标，明确责任分工，规划和分配所需资源，行动计划将落实短期和中期战略。

需要建立机制来明确协调、决策、日常监测和报告、以及资源控制的责任。

建议4: 残疾人的参与

残疾人对于自身的残疾和现状往往有着独特的见解。在制订和实施政策、法律和服务时，应与残疾人进行磋商，并让残疾人积极参与。

残疾人组织需要开展能力建设并得到支持，以便增强残疾人的能力，主张残疾人的需求。[……]

残疾人有权控制自己的生活，因此在直接涉及到残疾人的问题上，应与残疾人进行磋商，无论是在卫生、教育、康复还是社区生活方面。需要为决策提供帮助，让一些个人能够表达自己的需求和选择。

¹⁰ 世界卫生组织和世界银行，《世界残疾问题报告》(2011年，日内瓦)。

法律和政策改革背景下的 预算措施

预算措施是大多数法律和政策的重要内容。某些法律和政策，例如禁止酷刑或歧视等某些行为的法律，不需要获得资金支持，但与人权有关的大多数法律和政策都需要资金，特别是在经济、社会和文化权利方面。有一些重要问题需要记住：

- ✓ 执行某些条款不需要成本
- ✓ 执行某些条款可以节省资金(例如，统一规划可以节省日后修改的开支)
- ✓ 执行某些条款可以采用现有资金，只是使用方式不同(为包容教育提供资金，而不是资助隔离教育，仅仅涉及到重新分配预算)
- ✓ 执行某些条款可以更好地利用现有资金(在这个问题上，透明的预算规划和确保问责至关重要)
- ✓ 执行某些条款，只需将少量新增预算作为专用资金(通过公众运动开展宣传，成本相对较低，而且极为有效)
- ✓ 执行某些条款需要额外增加资金(例如，康复服务、家庭护理服务，等等)。

提供预算的国家义务

决策者必须考虑，法律和政策是否会产生财政方面的影响，而且必须据此规划充足的预算。正如上文指出，在通过法律和政策之前，议会和行政部门应首先明确为执行工作提供的资金数额。预算(和人力资源)到位之后，其他措施取得成功的可能性会大大提高。

《公约》第四条第二款就资金问题做出了重要规定(一般原则)：关于经济、社会和文化权利，各缔约国承诺尽量利用现有资源并于必要时在国际合作框架内采取措施，以期逐步充分实现这些权利，但不妨碍本公约中依国际法立即适用的义务。

这项义务往往被误解。这一条并不意味着经济、社会和文化权利当中需要资源/资金的方面可以被无限期拖延。事实上，经济、社会和文化权利委员会曾经指出，经济、社会和文化权利包含必须立即落实的核心义务，无论其成本如何。例如，为实现健康权，有义务提供平价的必备药物。

然而，在需要资源和逐步落实的领域：

- 国家必须立即采取措施，编制预算和制订有时限的行动计划

- 必须设定有时限的基准，引导执行工作逐步展开
- 应确定指标，衡量是否达到上述基准
- 应提供资金，以便采取达到基准所需的必要措施
- 应利用指标来监测行动计划，评估执行工作是否按部就班。

有鉴于较贫困国家在执行《公约》方面困难重重(由于资源所限)，《公约》第四条第二款和第三十二条着重指出，国际合作是协助各国的方式之一。第三十二条第一款第(四)项要求各国采取适当和有效的国际合作措施，包括酌情提供技术和经济援助。

为残疾人权利问题编制预算

“人权预算编制”以及将性别平等观点纳入预算编制等相关问题日益受到关注。这些领域的经验十分重要，可以指导关于《公约》的预算编制工作。以下这些问题有助于确定，预算是否符合旨在执行《公约》的各项法律和政策：

- 如何调整国家发展战略，使之与《公约》保持一致？
- 如何调整政策和预算编制过程？
- 预算在何种程度上与《公约》的优先事项、标准和目标保持一致，包括其预期和实际影响(取决于逐步落实权利和最多可用资源)？
- 预算在何种程度上与《公约》及国家既定优先事项保持一致？
- 预算在何种程度上与包容、透明和可以问责的过程保持一致？
- 预算编制过程在何种程度上反映出权利持有者、民间社会和国家的不同作用以及彼此之间的动态关系？

要让预算编制工作与法律及政策程序保持一致，问题之一是所有权的不对等。例如，财政部、规划部、专业部委、议会和民间社会之间的不对等，会影响到如何根据政策调整预算，以及政策和预算在何种程度上包容人权原则(例如，民间社会的参与程度)。

《世界残疾问题报告》关于提供资金的建议

《世界残疾问题报告》通过一些实例说明了相关筹资措施，以及哪些领域需要资金。

建议6：提供充足的资助并提升可承受性

[……]需要向公共服务提供充足和可持续的资金，确保覆盖所有的目标受益者，并提供高质量的服务。为提供服务订立合同，支持公立机构—私营机构合作伙伴关系，[……]为残疾人提供预算用于针对消费者的保健服务，均有助于更好地提供服务。

在制订国家残疾问题战略和相关行动计划的过程中，应充分考虑到拟议措施的可承受性和可持续性，并提供充足资金。[……]

为改善针对残疾人的物品和服务的可承受性，弥补与残疾有关的额外开支，[……]应考虑扩大医疗保险和社会保险的覆盖范围，[……]确保贫穷和弱势的残疾人可以受益于以扶贫为目标的社会安全网络方案，引入免费机制，减少交通费，降低辅助技术的进口税和关税。

C. 包容性服务

提供服务是法律、政策和预算改革的补充

法律和政策是确保将《公约》转化为法律秩序和政治秩序的重要因素。但法律和政策应与实际措施相配合，将标准变为残疾人的现实。通过提供服务，国家及非国家服务提供方可以确保残疾人能够获取他们根据《公约》有权享有的设施、货物和服务。

相关部门

《公约》中有多项条款涉及到提供服务，其中包括：

- ✓ 危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)
- ✓ 在做出决策时得到协助(第十二条)
- ✓ 司法(第十三条)
- ✓ 支持遭受暴力和虐待的受害者(第十六条)
- ✓ 支持独立生活(第十九条)

- ✓ 便利获取助行器具、用品、技术和现场协助(第二十条)
- ✓ 以无障碍模式提供信息(第二十一条)
- ✓ 提供生殖卫生服务(第二十三条)
- ✓ 在普通教育系统中提供支持，包括个性化支持(第二十四条)
- ✓ 提供卫生服务和保健(第二十五条)
- ✓ 提供适应训练和康复服务及方案(第二十六条)
- ✓ 支持包容性就业和职业培训(第二十七条)
- ✓ 提供机会以获取服务、用具和其他协助，确保适足的生活水平和社会保护(第二十八条)
- ✓ 支持政治参与，包括投票(第二十九条)
- ✓ 参与娱乐、旅游、休闲和体育活动(第三十条)

根据《公约》提供服务

提供服务远远早于《公约》的通过，但要有助于切实执行《公约》，提供服务就应符合《公约》规定的各项原则和标准。这就意味着，提供服务必须符合《公约》第三条提出的一般原则：例如服务不应有基于残疾的歧视，服务应遵循男女平等原则，促进个人的自主权，同时确保残疾人的参与和融合。强化对于残疾人的隔离的服务提供，显然与《公约》背道而驰。

此外，提供服务应符合《公约》实质性条款规定的具体标准。例如，关于健康权的第二十五条规定，卫生工作者应在与其他人平等的基础上为残疾人提供保健服务，包括在自由表示的知情同意的基础上。例如，基于残疾的强迫治疗属于违反《公约》的行为。

为残疾人提供包容服务

根据《公约》的规定，为残疾人提供包容和不歧视的服务，并不意味着必须随时为所有人提供同样的服务。与《公约》的其他方面一样，提供服务要求采用双轨制。《公约》有时会要求在与其他人平等的基础上获取主流服务，在其他情况下则需要为残疾人提供特殊支持，以便他们能够享有与非残疾人同等的权利。

要执行《公约》，需要三类服务：

- **主流服务：**指全体民众采用并为其制订的服务。在这种情况下，重要的是服务包容残疾人并易于残疾人接受。事实上，无障碍是至关重要的：确保设施、货物、服务、交通、信息和技术无障碍，众多残疾人便可以像非残疾人一样享有权利，并且在社会上独立生活。主流服务的实例包括：

- 包容教育
 - 实现完全无障碍(信息、交流和实际环境)的初级保健服务。
 - **支助服务:** 指直接有助于残疾人克服障碍的服务，旨在促进残疾人更多地参与主流社会。换言之，获取主流服务固然可以确保残疾人与非残疾人获得同等的服务，但获取支助服务则需要为残疾人(而非残疾人)提供有针对性的服务。这方面的实例包括：
 - 提供轮椅和助行器具，让患有行动障碍的残疾人能够进入社会
 - 提供个人协助，支持某人完成日常工作
 - 提供法律决策支持，协助残疾人在与其他平等的基础上订立合同和遗嘱，等等。
 - **特殊服务:** 指帮助残疾人为进入主流社会做好准备的服务，假如个人无法充分适应社会，则替代主流服务或支助服务。在这种情况下，服务应以包容为目的，而非隔离。例如：
 - 针对严重智力残障者的日间护理服务。
- ✓ 政府服务提供方，包括地方或市镇级别
- ✓ 司法从业者，包括律师、法官、监狱工作人员、警察、公诉人，等等
- ✓ 私营企业服务提供方
- ✓ 非政府服务提供方，例如，非营利性组织/非政府组织
- ✓ 媒体
- ✓ 卫生工作者
- ✓ 教育工作者
- ✓ 劳动监察员
- ✓ 工会
- ✓ 雇主协会。

国家的作用

在法律和政策改革方面，国家显然起到领导作用；但在提供服务方面，私营部门、国内外民间社会以及国家都参与其中。在国家层面，中央政府起到规范作用，同时也提供服务，其他各级政府同样发挥作用，特别是市级/地方政府。

那么，国家起到哪些作用呢？

国家的义务至关重要：人权法明确规定国家是促进、保护和确保执行《公约》的首要义务承担者。

提供服务的行为者

众多行为者参与为残疾人提供服务——主流服务、支助服务和特殊服务：

国家必须:

1. **履行首要义务承担者的责任:** 《公约》规定的各项义务首先要由国家来承担。整部《公约》规定了国家促进、保护和确保残疾人权利的各项义务。这并不意味着国家本身必须提供服务。为此,《公约》采用了这样的措辞——国家承诺“促进”、“鼓励”或“便利”提供服务。但国家有时也必须提供服务,例如在私营部门不够活跃或是在非营利部门鞭长莫及的偏远地区或贫瘠地区。
2. **规范私营部门:** 假如私营部门提供服务,国家无需重复提供这些服务,但依然有义务规范提供服务的私营组织。《公约》确认了这一点,特别是第四条第一款:

缔约国承诺……(五)采取一切适当措施,消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视。

《公约》对于“歧视”的广义理解意味着国家对于私营部门(包括个人)的规范义务不仅限于禁止直接歧视。国家还应禁止间接歧视(例如,由于设施存在障碍或是没有提供相关服务,残疾人事事实上被排除在外)。

《公约》还提到国家应在如下具体领域规范私营部门的行为:

- ✓ **无障碍(第九条):** 缔约国还应采取适当措施:确保向公众开放或为公众

提供设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境;

- ✓ **表达意见的自由和获取信息的机会(第二十一条):** 缔约国应采取一切适当措施,敦促向公众提供服务,包括通过因特网提供服务的私营实体,以无障碍和残疾人可以使用的模式提供信息和服务,从而确保残疾人能够行使自由表达意见的权利;
- ✓ **健康(第二十五条):** 缔约国应当要求医护人员,包括在征得残疾人自由表示的知情同意基础上,向残疾人提供在质量上与其他人所得相同的护理,特别是通过提供培训和颁布公共和私营医疗保健服务职业道德标准,提高对残疾人人权、尊严、自助和需要的认识;
- ✓ **就业(第二十七条):** 缔约国应以适当的政策和措施,其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施,促进私营部门雇用残疾人。
- 3. **规范各级政府:** 中央政府还必须规范自身和其他各级政府在提供服务方面的工作。第四条第一款第(四)项要求各国确保公共当局和机构遵循本公约的规定行事。应从广义上来理解这里的“公共当局”,其中包括中央政府各部委的主管部门,以及上文所述的国家的各个组成部分,包括省级和地方层面。

《世界残疾问题报告》关于服务的建议

《世界残疾问题报告》就提供服务提出了两点相关建议：

建议1：让残疾人能够进入所有主流体系并获取服务

残疾人有着普通的需求——卫生和福利需求，经济和社会保障需求，以及学习和培养技能的需求[……]。这些需求能够、而且也应该通过主流方案和服务得到满足。主流化不仅仅是落实残疾人的人权，同时也能更见成效。

主流化是一个过程，政府和其他利益攸关方，确保残疾人与其他人平等地参与面向广大公众的任何活动和服务，例如教育、卫生、就业以及社会服务。需要发现和清除妨碍残疾人参与的障碍，这可能需要改变法律、政策、机构和环境。

主流化要求在各级层面做出承诺，所有部门都应考虑这个问题，并将其纳入新的以及现行的法律、标准、政策、策略和计划。采用统一设计和做出合理调整是两项重要策略。主流化还需要有效的规划、充足的人力资源和资金投入，同时出台配套的具体措施，例如有针对性的方案和服务，确保充分满足残疾人的多种需求。

建议2：投资针对残疾人的特殊方案和服务

除主流服务之外，一些残疾人可能还需要获得特殊服务，例如康复、支助服务或培训。康复包括轮椅和助听器等辅助技术[……]，可以改善功能，增强独立性。在社区内，一系列规范完善的协助和支助服务可以满足保健需求，让人们能够独立生活，并且能够参与社区的经济、社会和文化活动。

一方面需要更多的服务，同时也需要更好、更容易获得、灵活、综合、协调有序的多学科服务，特别是在过渡期间，例如从儿童向成人过渡期间的服务。应评估现有的方案和服务，评价其业绩，并做出调整以改善其覆盖范围、成效和效益。这些调整应依据充足的证据，适合当地文化和其他地方特点，并且在当地得到验证。

D. 宣传和培训

宣传，包括培训，是另一项重要的执行措施。由于残疾是个人缺陷和不利环境之间相互作用所产生的结果——这里的环境不仅是指实际环境，同时也包括社会中不友好的态度以及消极或存在障碍的信息——要切实改变环境，关于《公约》的宣传和培训至关重要。

宣传

第八条专门阐述宣传问题，列出了缔约国应采取的多项措施，特别是：

- ✓ 提高整个社会，包括家庭，对残疾人权利的认识，促进对权利的尊重
- ✓ 消除定见、偏见和有害做法
- ✓ 提高对残疾人的能力和贡献的认识。

可以通过公众宣传运动、教育系统、媒体和宣传——培训方案来开展这项工作。

其他条款要求缔约国为残疾人提供信息，这也是开展宣传的一种形式。例如，各国承诺：

- ✓ 向残疾人提供无障碍信息，介绍助行器具、用品和辅助技术以及其他形式的协助、支助服务和设施(第四条)；

- ✓ 向残疾人提供信息和教育，说明如何避免、识别和报告剥削、暴力和凌虐事件(第十六条)；
- ✓ 确保获得适龄信息、生殖教育和计划生育教育(第二十三条)；
- ✓ 及早向残疾儿童及其家属提供全面的信息，确保残疾儿童在家庭生活方面享有平等权利(第二十三条)。

培训

第四条强调了培训的重要性，要求国家促进培训协助残疾人的专业人员和工作人员，使他们了解《公约》确认的权利，以便提供更好的协助和服务。

《公约》促进对于更加广泛的群体进行培训，例如，针对专业人员和残疾人。对于前者，《公约》促进：

- ✓ 为利益攸关方开展关于无障碍问题的培训(第九条)
- ✓ 对司法领域的工作人员，包括警察和监狱工作人员进行培训(第十三条)
- ✓ 为专门协助残疾人的工作人员开展关于行动技能的培训(第二十条)
- ✓ 对各级教育的专业人员和工作人员开展培训(包括对残疾的了解和学习使用适当的辅助和替代性交流方式、教育技巧和材料以协助残疾人)(第二十四条)

- ✓ 对保健专业人员进行培训，颁布公
共和私营医疗保健服务职业道德标
准(第二十五条)
- ✓ 对从事适应性训练和康复服务的专
业人员和工作人员进行培训(第二十
六条)
- ✓ 通过国际合作开展培训(第三十二条)。

对于残疾人的培训(除受教育权之
外)是指如下方面：
 - ✓ 行动技能培训(第二十条)
 - ✓ 职业培训和继续教育(第二十四条和
第二十七条)
 - ✓ 开展培训，确保生活贫困的残疾人
及其家属获得援助(第二十八条)
 - ✓ 开展培训，确保残疾人有机会组织、
发展和参加残疾人专项体育运动和
娱乐活动(第三十条)。

《世界残疾问题报告》关于宣传的建议

关于如何落实《公约》中关于提高认识和培训的条款，《世界残疾问题报告》提出了两点建议。

建议5：提升人力资源的能力

[……]可以通过有效的教育、培训以及人员补充来提升人力资源的能力。调查相关领域工作人员的知识和能力，可以作为制订适当措施来提升人员素质的第一步。包含人权原则的残疾问题相关培训应纳入现有的课程和获得认证的方案。应为提供和管理服务的当前从业者提供在职培训。例如，增强初级卫生保健工作者的能力、确保在必要时能够获得专业人员，有助于为残疾人提供有效、平价的卫生保健服务。

很多国家在康复等领域的工作人员严重短缺[……]。针对不同类型和水平[……]的人员制订培训标准，有助于弥补资源的不足。[……]在某些情况下以及在某些部门当中，需要采取措施降低工作人员的流动性。

建议7：提高公众对于残疾问题的认识和理解

相互尊重和理解有助于建设包容社会。因此，促进公众对于残疾问题的认识、消除消极观念和公平对待残疾问题，是非常重要的。[……]

收集与残疾问题有关的知识、信仰和态度，有助于发现公众在认识的不足，可以通过教育和公开信息来弥补这一不足。政府、志愿组织和专业协会应考虑开展社会宣传运动，改变民众对于艾滋病、精神疾病和麻风病等羞于提及的问题的态度。媒体的参与对于宣传活动的成功以及确保传播关于残疾人以及其家人的正面报道至关重要。

E. 研究和开发

研究对于残疾人的生活产生重大影响。基于通用设计原则的技术创新正在协助残疾人在社会上独立生活。统计和收集数据正在协助国家和其他有关方面了解残疾人面临的障碍，从而为执行措施校准目标。

《公约》提及多个领域的研究措施：

✓ **通用设计的货物、服务、设备和设施：**第四条要求各国从事或促进研究和开发通用设计的货物、服务、设备和设施，以便仅需尽可能小的调整和最低的费用即可满足残疾人的具体需求。这项义务还扩展到促

进提供和使用通用设计的货物和服务，以及通过拟定标准和准则来提倡通用设计；

- ✓ **新技术，包括信息和通信技术、助行器具、用品和辅助技术：**第四条还要求各国从事或促进研究和开发新技术，并促进提供和使用这些新技术；
- ✓ **用于制订政策：**第三十一条(统计和数据收集)要求各国收集适当的信息，包括统计和研究数据，以便制订和实施政策，落实《公约》。

最后一点，在国际层面上，缔约国均有义务促进研究方面的合作，便利获取科学技术知识(第三十二条)。

《世界残疾问题报告》关于研究的建议

《世界残疾问题报告》在这个问题上提出了两点建议：

建议8：改善残疾问题数据收集工作

在国际层面，应开发残疾人数据收集方法，进行跨文化检验，并统一采用。数据应实现标准化，并且能够进行国际比较，以便制订基准，监测残疾政策的进展情况，促进在国内和国际上执行(《公约》)。

在国家层面，应将残疾问题纳入数据收集范围。基于(《国际功能、残疾和健康分类》)的统一残疾定义，让数据具备国际可比性。[……]首先，根据联合国华盛顿残疾小组和联合国统计委员会的建议来收集国家人口普查数据。具有成本效益且有效的方法是将残疾问题或是残疾问题单元纳入现有的抽样调查[……]。数据应按照人口特点分列[……]以便揭示出残疾人亚群的模式、趋势和信息。

专门的残疾调查可以获得关于残疾更全面的信息，如流行状况、与残疾相关的健康状况、对服务的应用和需求、生活质量、机会以及康复需求。

建议9：加强和支持残疾问题研究

研究是提高公众对于残疾问题的认识、为残疾政策和方案提供信息、以及有效分配资源的基础。

[《世界残疾问题报告》]对于残疾问题研究的建议包括：环境因素(政策、实际环境、态度)对残疾问题的影响，以及如何测量这些影响；残疾人的生活质量和福祉；[……]在不同背景下为消除(障碍)开展了哪些工作；[……]。

[……]需要培养受过训练、且达到必要人数的残疾问题研究人员群体。应提升多个学科的研究技能，包括流行病学、残疾研究、卫生、康复、[……]教育、经济学、社会学以及公共政策。发展中国家与高收入国家及中等收入国家大学之间的国际性学习和研究机会也是很有帮助的。

F. 监测

监测工具有时没有被视为执行措施，却起到了重要的作用。通过监测，可以看出哪些执行措施有效，哪些执行措施徒劳无功。监测有助于调整法律、政策以及其他执行措施，有助于确保合理使用预算，还有助于揭露侵犯人权的行为，为受害者提供补救办法，进而防止进一步侵权。

缔约国向残疾人权利委员会提交报告的过程至关重要。民间社会和国家人权机构还可以通过所谓的非正式报告，向委员会提供信息。单元7深入分析了国家报告和非正式报告。

除了在国际层面进行监测之外，还可以在国内开展监测。人权高专办《人权监测手册》¹¹指出，“人权监测”是一个宽泛的用语，是指主动收集、核实、分析和利用信息来评估和处理人权问题。监测工作往往需要很长时间。“监测”还包括收集、核实和利用信息来处理与法律、政策、方案、预算和其他干预措施有关的人权问题。

这个定义有几个方面值得着重强调：

- 监测是一个过程：从收集信息到核实信息，再到利用这些信息。
- 收集信息涉及到多种情况：一次性情况，例如事件或活动；持续的情况，例如在精神病院、学校、存在障碍的工作场所内提供服务的情况，等等。
- 监测不仅涉及到不同情况，还包括法律、政策和预算。由于批准人权条约要求修订法律和政策，监测务必要包含审查法律、政策、战略和预算，确定这些方面在多大程度上反映出条约中的规范和标准。
- 监测涉及到多个行为者。人权监测关系到权利状况和权利的持有者，以及恪守义务和义务承担者的状况。为此，监测不仅应包含权利可能受到影响的残疾人，还应包括政府行为者(部委工作人员、地方当局和其他部门方面)，以便：(a) 了解恪守义务的程度；以及(b) 分析所有方面，核实信息。
- 监测是有目的的。通过监测收集到的信息应该用来改善对于权利和义务的尊重。假如权利受到侵犯，相关信息应设法为受害者提供解决方案和补救办法，协助政府行为者在今后落实相关权利。

¹¹ 专业培训丛书，第7辑，第一次订正本(联合国出版物，即将出版)。

- 监测可以分布在不同阶段。监测通常始于收集原始资料或是从源头直接收集信息。但是，还可以通过使用间接来源进行监测。例如，残疾人权利委员会根据缔约国提交的定期报告以及民间社会和国家人权机构提交的非正式报告开展监测工作。

监测主要关注以下问题：

- **法律、政策、预算、方案。**《公约》要求审查和普遍修订多项法律、政策和战略：例如，确保反歧视法保护民众免受基于残疾的歧视，关于卫生、教育和建筑等问题的其他法律没有基于残疾的歧视。此外，由于《公约》要求分配适足的资源，还可以对预算进行监测。

不仅如此，国家发展战略、与人道主义紧急情况有关的战略等方案和战略很可能影响残疾人的权利，具体要看残疾问题在这些方案和战略当中实现主流化的程度。所有这些内容都需要接受监测。

- **事件和活动**可以导致侵犯人权的个别情况，对于这些情况一定要监测。相关数据可以直接来自受害者，也可以来自媒体报道和其他资料来源，包括法律诉讼。这历来都是人权监测工作的重点。

- **情况和地点。**有时会发生特殊情况，例如提供服务，或是出现特殊地点，例如机构，有可能由此导致人权问题。可以监测学校的无障碍程度，确定妨碍包容教育的主要障碍。对雇主进行调查，可以发现需要解决的问题，以便确保就业和在工作场合提供合理的便利。即便是没有就侵权行为(事件)提出指控，监测同样可以发现侵犯情况，或是有助于防止侵权。

人人都可以监测残疾人的权利状况。但是，某些行为者肩负着特殊的责任：

- **国家。**正如上文所述，国家有义务向委员会汇报为执行《公约》而采取的措施。
- **国家人权机构。**根据第三十三条，国家人权机构有责任促进、保护和监测《公约》的条款。单元6深入探讨了这项职能。在此，一定要强调国家人权机构必须遵循《巴黎原则》，这就意味着这些机构有责任就如下问题向政府、议会和其他方面提交报告：法律是否符合人权标准；侵犯人权的所有情况；国家人权状况；关于政府如何应对人权状况报告的意见。根据《禁止酷刑公约任择议定书》设立的国家防范机制应考虑将残疾人的权利纳入监测活动范围。

- **民间社会/残疾人组织。**第三十三条第三款规定，民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应参加并充分参与《公约》的监测进程。这就意味着参与由独立机制或政府主持的监测工作。此外，民间社会，表示残疾人及其代表组织，应各自监测和捍卫残疾人的权利。
- **其他民间社会行为者。**第三十三条第三款泛泛地提到了民间社会。除了残疾人组织以外的其他民间组织同样可以在监测方面起到作用。例如，人权非政府组织在监测更为广泛的人权状况时，应确保同时监测残疾人的权利状况。否则，由于确定和执行解决方案和补救办法，可能会导致残疾人被排除出监测之后的阶段。

- **政府间组织。**某些政府间组织起到监测作用，特别是独立的人权高专办外地办事处以及和平特派团当中的人权部分。一些外地机构积极参与《公约》的监测工作，例如在东帝汶和塞拉利昂。此外，欧洲安全与合作组织下属的民主制度和人权办公室等区域组织监测选举过程，务必要确保这些活动同样考虑到残疾人的权利。

正如关于统计和数据收集的第三十一条所述，各国收集适当的信息，包括统计和研究数据，能够制订和实施政策，落实《公约》。依据国内监测和报告工作，以及提交给委员会的报告及委员会的结论意见，制订并执行有据可循的政策，可以推动《公约》的落实工作。

单元 5 – 基于残疾的歧视

导言

“歧视”是指对于某人或某事给予差别待遇的行为，不一定是负面行为。说某人歧视，可能是指其具有良好的品味或判断力。但歧视还可能是指因个人特点，对某些人给予不公平的待遇。人权法采用的是歧视的第二种含义。

《世界人权宣言》确认：人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。这句简单的陈述在国家法律和宪法、区域性条约和联合国条约中反复出现。但这句话在实际中又意味着什么呢？歧视可以有多种表现形式：或为法律所明令禁止的公然歧视，或为隐性歧视。歧视往往是偏见、经济和社会差距以及宗教和文化误解所导致的结果。要消除歧视，我们就必须抵制这些负面态度。

今天，基于残疾的歧视影响着全球很大一部分人口。这是残疾人或残疾相关人士面临的一个主要问题。这类歧视

表现为不同形式，可对残疾人或残疾相关人士的生活、乃至社会其他部分造成灾难性的影响。经济、社会和文化权利委员会第5号一般性意见(1994年)指出：

对残疾人[……]的歧视由来已久，而且(有)各种表现形式。这类歧视有明显使人反感的歧视，如剥夺受教育的机会；也有“难以察觉”的歧视，如通过设置实际和社会障碍来隔离和孤立某些人。[……]由于忽视、无知、偏见和不正确的推断以及排斥、区分或隔离，残疾人往往无法在和正常人平等的基础上行使经济、社会或文化权利。基于残疾的歧视造成的影响在教育、就业、住房、交通、文化生活、出入公共场所和享受服务等方面尤为严重。(黑体系作者所标)

这项一般性意见特别侧重于经济、社会和文化权利，但同样适用于公民权利和政治权利。例如，在很多国家，一些残疾人仍被剥夺投票权，不享有结婚或是为买卖财产订立合同的法律权利能力。

如不考虑平等概念，便很难开展有关歧视的讨论。在人权法中，不歧视和平等实际上是同一个问题的两个方面。通过消除歧视，我们希望能够铲除导致不平等的深层次社会因素。通过消除导致不平等的因素，我们希望能够防止歧视。

然而，不歧视和平等之间的关系却让“平等”的含义变得混乱起来。说到“平等”，我们往往会想到相同、同等或对等的东西。但在人权背景下谈论平等时，我们并不是说所有人都是同等的或相同的，而是说人人都享有同样的权利。为确保人人享有同样的权利，有时可能需要根据个人的内在差异(例如，性别、语言传承、少数群体地位或缺陷方面的差异)，对于两个人给予差别待遇。

对两个人给予差别待遇，会令人产生困惑，还会招致歧视的指控。但这并不是歧视，而仅仅是承认人与人之间存在差异，但都享有同样的权利；要实现平等，就需要对不同的人采取不同的策略。

A. 被禁止的歧视形式

禁止歧视的法律以一系列概念为基础，理解这些概念具有重要意义。

法律上和事实上的歧视

法律上的歧视(法律中存在的歧视)

人权法禁止法律上的歧视。一些国家的选举法规定，处于监护下的精神残疾人不得投票。根据国际人权法的规定，这是基于残疾的歧视的实例，是基于精神残疾的法律区分，其目的和效果在于否认某些残疾人的投票权。

事实上的歧视(实践中存在的歧视)

保护民众免受歧视，不仅仅是禁止法律上的歧视，还包括在实践中保护民众免受歧视。例如，假如雇主在做出决定时依据的是关于残疾员工的能力或业绩表现的成见或假设，则保护残疾人不受雇主行为的侵害。假如雇主在没有任何证据的情况下，认为残疾有碍残疾人履行岗位职责，并因此拒不晋升残疾人，这种情况构成事实上的歧视。这是基于残疾做出的区分，其目的和效果均在于损害工作(包括职业提升)的权利。

直接和间接歧视

直接歧视

直接歧视是指由于与残疾有关的原因，某人在类似情况下所得待遇低于另一人。从整个意义上讲，拒绝招收残疾学生进入普通教育系统，相当于直接歧

视。试想这种情景：一家公司的政策规定，不得雇用有背部病史的人，无论岗位职责如何。这政策违反法律规定，歧视有能力达到本职要求的残疾人。较之其他求职者，这些残疾人由于残疾的原因而受到不公正的待遇。

间接歧视

间接歧视是指看似不偏不倚、事实上却没有考虑到残疾人的特殊情况的法律、政策和做法，从而给残疾人行使权利造成直接损害或是不适当的影响。例如，对于必须定时服药或是在一天内需要多次休息的残疾人来说，工作场所要求所有员工在同一时间用午餐的刻板规定可能会构成歧视。这项规定看似适用于所有员工，而且没有提及残疾人，但效果却是歧视性的。消除间接歧视有助于首先消除社会中导致歧视和排斥的深层次偏见。有必要指出的是，有时很难证明间接歧视的存在。

多重形式的歧视

《公约》序言忆及，“因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源、族裔、土著身份或社会出身、财产、出生、年龄或其他身份而受到多重或加重形式歧视的残疾人所面临的困难处境”。例如，一名残疾妇女可能会受到基于性别和残疾的双重歧视。

想象一下，一名妇女颠沛流离，四处躲避战乱。她穷困至极，出身于少数民族，并患有肢体残疾。在很多受到冲突和人道主义危机影响的国家，这种情形司空见惯。这名妇女可能会因其性别和社会条件以及自身残疾，受到多重形式的歧视。冲突时期，妇女往往更容易受到性暴力侵害。残疾人也往往受到性暴力侵害，这是由于他们受到忽视，在交流方面可能会面临更大的困难。因此，在冲突期间，残疾妇女可能会面临多重性暴力危险，筹备战略没有将残疾妇女考虑在内时，情况更甚。

制度性歧视

遗憾的是，很多歧视是制度性歧视。在所有社会和各个社会阶层，通过慈善和医疗方式来解决残疾问题的做法依然根深蒂固。要改变制度性歧视，需要假以时日。《公约》第八条要求缔约国提高对残疾人的认识，促进对残疾人权利和尊严的尊重，这在一定程度上是解决制度性歧视的一种手段。

关联歧视

与残疾人相“关联”的非残疾人也可能受到基于残疾的歧视。试考虑这样一种情况：一名妇女在雇主发现她有一个听障儿子之后被解聘。雇主认为，这名妇女需要从工作中抽出时间去照管儿子。她自身并无残疾，但因为儿子身

患残疾之故，遭到歧视。换言之，这就是基于残疾的区别对待，效果是剥夺了这名妇女的工作权。

骚扰

骚扰是指个人受到基于残疾的评论、嘲笑或任何其他贬损行为。法律法规应提供防止骚扰的保护。《公约》第二十七条第一款第(二)项明确规定，要保护残疾人工作和就业方面不受骚扰。例如，如果一名上司总是让某一残疾员工从事琐碎的工作，而同等资历的其他非残疾人员却承担更为复杂和有趣的任务，他的行为可能对残疾员工构成骚扰。

正当的差别待遇

所有的歧视都是被禁止的，但在某些情况下，允许对两个人给予基于残疾的差别待遇。试考虑以下情况：一名男子患有严重的背部疼痛，无法弯腰，在申请地毯铺装工岗位时遭拒，原因是无法履行最基本的工作要求——铺装地毯。

并非所有的差别待遇都构成歧视。在人权法的其他领域可以找到评估差别待遇“正当”与否的标准：

- (a) 评估这类差别待遇的标准必须合理且客观；

- (b) 差别待遇的目标必须是达到某一合法目的，换言之，必须与人权原则保持一致。

如果一个人不能从事某项工作，且不可能为其提供合理便利，则差别待遇即为合情合理。

B. 《公约》关于歧视的定义

《公约》第二条对“残疾”定义如下：

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

为协助理解这一定义，有必要对各个部分逐一详解。

区别、排斥或限制

歧视是指基于残疾而作出的任何区别以及排斥或限制。因此，构成歧视的行为可能会极其多种多样。

- “歧视”可能是两个人之间基于残疾的明确的差别待遇。例如，对患

有某些智力障碍的儿童实施强制性绝育手术，对其他儿童则不然，这种行为属于歧视性区别。

- “排斥”是指一个人因残疾之故，不能进入特定空间或参加特定活动。不允许残疾儿童进入主流教育的政策，即为构成歧视的排斥。
- “限制”是指人们参加公民、文化、经济、政治或社会生活的某些方面的权利受到局限。例如，经初步认定，规定智力残疾人不能在全国选举中投票的法律，构成歧视性限制。

基于残疾

《公约》提及“基于残疾的歧视”，已超出“对残疾人的歧视”的范畴，侧重点不仅仅是保护残疾人，还包括打击(和最终消除)歧视本身，无论是针对残疾人，还是针对其他任何人。因此，基于残疾的歧视不仅仅针对残疾人，还针对由于多种原因与残疾人相关的人(关联歧视)。

这反映出《公约》解决残疾问题的社会/人权方法。《公约》力求打击歧视，即，置残疾人于弱势或边缘化境地的负面态度和环境，而非“保护残疾人”。在某些情况下，“保护残疾人”可作为一种慈善手段。这样做的目的在

于直捣问题的核心。如果某人受到基于表象残疾的歧视，可以证明确实存在偏见，人权法应努力抵制这些负面态度。我们认为，通过这种方式可迎来一个没有歧视的世界。

目的或效果

第二条明确规定，这类区别、排斥或限制如具备以下条件，则属侵权行为：

- (a) 目的(歧视性意图)；或者
- (b) 效果(客观结果，无论有意与否)，

损害或取消对残疾人所有权利的认可、享有或行使。

意图不是产生歧视的先决条件，关键在于受歧视者的经历。较之有意为之的歧视行为，轻率和疏忽可以产生相同或更为恶劣的歧视性效果。

提及目的和效果，突出强调了《公约》禁止直接和间接歧视这一事实。某些行为会直接导致歧视，例如限制智力残疾人的投票权；但在很多情况下，歧视源于在不同情况下以同样的方式对待两个人。在医院入口修建台阶，是以同样的方式对待残疾人和非残疾人，但结果是歧视性的，因为坐轮椅者无法进入医院，可独立行走者能够轻松入内。从表面上看似乎并不存在任何歧视(医院

向所有人开放)，但效果却是带有歧视性的。《公约》同样禁止这种间接歧视。

认可、享有或行使

保护民众免受歧视，不仅包括法律等方面对于残疾人权利的认可，还包括残疾人权利的享有(如不受阻碍地享有自由的利益，例如，免于虐待或酷刑)以及行使(如采取措施实现某一权利的能力，例如，入校接受教育或决定拒绝服用某些药物)。这令人想起人权法其他领域内禁止法律上的歧视(法律和政策中存在的歧视)和事实上的歧视(实践中存在的歧视)。

“在与其他人平等的基础上” 享有人权

《公约》并非意在为残疾人创造新的权利，而是力求打击歧视，即，妨碍残疾人享有权利的障碍和态度，最终目的是人人都享有相同的人权，无论残疾与否。

政治、经济、社会、文化、公民 或任何其他领域的一切人权和 基本自由

《公约》打击与一切人权有关的歧视，无论是公民、文化、经济、政治或社会权利，还是任何其他领域的权利。一直以来，总有一些人，甚至一些

国家，倾向于把某些权利摆放在优先于其他权利的地位。例如在冷战期间，推行市场经济的国家往往会更加注重公民权利和政治权利，实行中央计划经济的国家则往往侧重于经济、社会和文化权利。在涉及到残疾问题时，传统上一直都是更加注重保护经济、社会和文化权利，对于公民和政治权利的关注程度较低。《公约》明确规定，免受歧视的保护涵盖所有领域的一切权利。

拒绝提供合理便利

定义确认，拒绝提供合理便利是一种歧视形式。为促进平等和消除歧视，缔约国必须采取一切适当措施，确保提供合理便利。

“合理便利”是指对工作环境、教育机构、医疗保健设施的组织安排或交通服务进行调整，消除有碍残疾人在与其他人平等的基础上参加活动或接受服务的障碍。具体落实可能会涉及到对相关场所进行环境改造、安装或调整设备、提供朗读者或口译员、提供适当的培训或监督、调整测试或评估程序、更改标准工作时间或将某一岗位的某些职责分配给其他人。

《公约》规定，应照顾到残疾人的特殊需求，但这里指的是“合理”便利。假如这种便利给目标个人或实体造

成过度或不当的负担，不提供这种便利不会构成歧视。

一些国家颁布立法，规定在评估所需便利是否造成过度负担时，应考虑到一系列因素，其中包括：

- 所需调整的切实可行性；
- 成本；
- 理应提供便利的实体的性质、规模和资源；
- 其他财政支持的可用性；
- 职业健康和安全的影响；
- 对实体运作的影响。

合理便利是应个人要求做出的、对其实有利的调整。因此，假如雇员遭遇车祸，需要雇主做出一定调整才能继续工作，可以要求雇主提供合理便利。这不同于《公约》第九条规定的普遍无障碍措施，这些措施不是针对个人的(尽管个人明显受益)，而是面向整个社会。各国必须逐步实现普遍无障碍，但个人可以立即要求提供合理便利，并就不这样做的行为向法庭提起申诉。

《公约》要求国家承担起确保提供合理便利的重担。但是，考虑到这些合理便利大多位于私营部门，各国应通过立法规定私营部门有义务提供合理便利。

C. 歧视的表现形式

长久以来，残疾人一直面临多种不同形式的歧视，希望《公约》的通过能够在全世界范围内减少这种歧视现象。

残疾人被视为畸形人、邪恶之身或不正常的怪物。他们被处决、被隔离或被迫成为医学实验对象。他们一直备受嘲笑和残忍的戏弄，并被视为不祥之兆。在许多情况下，他们被视为劣等人，只有在神的眼中才与众生平等，因而值得同情和怜悯。

歧视不断演变，但不会减少。2006年，在《公约》获得通过之际，联合国秘书长科菲·安南指出：

“残疾人往往被视为羞辱难堪的对象，他们充其量被视为怜悯和施舍的对象。……名义上，他们可享有与其他人相同的权利；但在现实生活中，他们往往被贬低到边缘地位，得不到其他人认为理所应当的机会”。

试考虑以下这些例子：

- 灭绝“不适当”：歧视与生命权。基于残疾而犯下的最严重的歧视形式之一出现在20世纪纳粹执政期间。歧视的矛头直指和其他群体一样被视为低人一等的精神和肢体残

疾人，对其实施灭绝、实验、绝育等暴行。针对精神或肢体“不适”的群体实施绝育和安乐死计划。个别案例上呈公共卫生官员，由其决定是否实施强制绝育手术。内政部还要求医生和助产士报告所有患有严重残疾的新生儿病例。患有唐氏综合症、脑积水、脑瘫或“疑似白痴”等疾病或残疾的三岁以下儿童沦为残害对象。在此期间，约有25万名残疾人被杀害，另有大约45万人被迫绝育。

- 其他国家也通过了授权实施绝育的法律和政策。成千上万的残疾人被强制实行绝育。绝育做法是基于20世纪初期十分流行的优生理论，这种理论倡导实行种族质量控制，繁衍选定的人口和性状，镇压不受欢迎的群体。
- 剥夺法律权利能力：歧视与在法律面前获得平等认可。世界各地的法律体系都曾经将残疾作为不认可智力、精神或感官残疾人享有法律人格的合法理由，现在仍有很多法律体系这样做。在实际工作中，这种做法广泛剥夺了残疾人的一系列人权，例如，做出决定、签署合同、投票、结婚、继承财产、管理个人财物、在法庭上捍卫权利或选择医学治疗的行为能力。

监护人有时候不会按照其代表的残疾人的利益行事，他们甚至可能会滥用权力地位，侵犯他人的权利。在当事人缺乏法律权利能力的情况下，监护人可能会未经征得自由表示的知情同意，便对其进行强制性医疗干预(药物、手术和绝育)和医学实验。例如，智力残疾的妇女和女童往往被强制实行绝育。

- 基于残疾的剥夺自由。残疾一直被视为剥夺残疾人自由的合法理由。国家仅凭宣布残疾人可能会危及自身或其他人，或是需要照护，便可将其收管，有时是终身收管。本着收管对残疾人更有利的这一臆断，先后出台了一些法律和政策。在其他情况下，残疾人被困于家中，与社会隔绝。
- 残疾和性别：多重形式的歧视。男子和妇女对残疾的体会不同；残疾妇女可能会受到基于性别和残疾的双重歧视。例如，农村地区残疾妇女和女童有时接受任何一级教育的机会相当有限，几乎没有谋生的机会。学校、道路和交通往往具有障碍，父母因此无法送残疾子女入学。此外，这些障碍可能会因社会上基于性别的歧视而加剧，社会上本就存在不赞成女童入学的态度。

这导致残疾女童的文盲率偏高和童年缺失，这是由于她们不能在教育环境中与其他孩子进行互动。

- **歧视与受教育的权利。**残疾儿童一直被排斥在教育之外，甚至被认为是朽木不可雕。一些人认为，患有某些残疾(精神、学习、肢体)的人不能在主流学校接受教育。在做出这些决定之前，往往没有投资培养有能力支持或确保残疾儿童和非残疾儿童进行同侪学习的专家或教师。结果是，残疾儿童被送入对学生表现的期望值较低的特殊学校。考虑到人们普遍抱有偏见，认为残疾儿童会妨碍其他儿童的教育，残疾儿童的父母可能会决定将子女送入特殊学校，或让其呆在家中。在普遍存在歧视的情况下，采取对抗普遍歧视心态的决定会被视为冒险之举，最终会对残疾儿童产生不利影响。但妥协只会进一步加重羞辱和歧视。
- **特定的文化背景与羞辱：**歧视与享有文化生活的权利。在某些文化背景下，残疾被视为是神灵的惩罚、巫术所致或家庭的耻辱。这会引发社会不满、边缘化，甚至导致家庭暴力的挫败感。残疾人，包括残疾儿童，可能会决定离开所在社区前往城市，以便在一定程度上赢得独

立。然而，他们可能会由于不识字或就业机会极少，最终沦为乞丐或受到其他形式的剥削。不能自由行动的残疾人可能会被家人藏起来，或在社区中过着朝不保夕的生活。

在海地的一些农村，精神或肢体残疾儿童的父母会认为，这是对自己所犯罪孽的惩罚。后果是极为严重的：父亲可能会通过让其他女人怀孕来证明自己对孩子的残疾不负任何责任。这个孩子则可能被藏在家中，不让社区的其他人知晓。

在柬埔寨，很多儿童和成年人由于地雷爆炸而断胳膊少腿，主要是在农村地区。身患残疾被视为是社会的不幸，往往会把人推向社会的边缘。即便是在今天，残疾人在市场上仍可能会受到卖主的忽视，不得不请他人代为选购。

- **环境障碍：**歧视与行动/独立生活的自由。残疾人因物质、信息和技术障碍而无法在与其他人平等的基础上充分参与社会。环境障碍还涉及到顽固地认为残疾人行动迟缓、不够聪明或是缺乏决断能力的社会负面态度。确保残疾人享有平等权利的一个关键要素是改善面向公众开放的建筑环境、信息和通信技术、交通和其他设施、商品和服务的无障碍性。

D. 将不歧视和平等联系起来： 具体措施

打击歧视需要的不仅仅是禁止歧视，还需要促进平等，从而解决间接歧视的核心问题——改变社会中从根本上导致歧视的深层次偏见。因此，往往需要采取具体措施，帮助包括残疾人在内的受歧视者实现平等。有利于残疾人的具体措施不被视为歧视性措施，而是相当于正当的差别待遇。《公约》确认了这一点，第五条第四款规定：

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

因此，《公约》确认，要确保残疾人在事实上与其他人平等，有时可能需要专门针对残疾人采取相关措施。

这些措施可能是永久性的，例如为残疾人搭乘的车辆建设无障碍停车场；也可能是临时性的，例如设定残疾工人雇用配额。这两类措施均是《公约》允许的，不构成《公约》第二条规定的歧视。

有时候，有利于特定个人或群体的具体措施可能会招致其他人的怨愤，人们认为这些措施不公平，甚至带有歧视。但这类措施仅允许用于矫正残疾人和非残疾人在享有人权方面的不平衡。

一旦两者之间实现平等，就无需采取具体措施。

在解读第五条提供的方案时，必须结合与《公约》所载的一系列广泛权利相关的具体的不歧视和平等措施，例如涉及婚姻、家庭、生育和个人关系(第二十三条)、教育(第二十四条)、健康(第二十五条)、就业(第二十七条)、生活水平和社会保护(第二十八条)以及参与政治和公共生活(第二十九条)等事项。

仅以第二十七条工作权为例。《公约》缔约国承诺在公共部门雇用残疾人，并促进私营部门雇用残疾人，手段包括平权行动方案。这些便是具体措施，目的是在国家可直接施加影响的就业政策领域，纠正残疾人就业不足的问题。通过积极雇用残疾人，国家可促进工作权的平等落实。通过要求或鼓励私营部门出台平权行动方案，国家可间接影响就业。

平权行动方案之一是采用配额制，例如，规定残疾雇员比例必须占到5%，并对不履行配额的雇主处以罚金。《公约》并不要求实行配额制。配额制有其利，亦有其弊。配额可能会导致形式主义，雇主随便招募一名任一残疾级别的残疾人，以便应付配额，或通过支付罚金来避免履行所有措施。另一方面，配额制可能会为残疾人走进职场开辟途径，

这又可以增强残疾人的经济权能，并使其享有其他权利。鉴于《公约》仅提及平权行动方案，并未具体说明，建议进行审议，确定哪些方案最有可能持续改善残疾人的境况及其工作权。在某些情况下，配额制可能会奏效，但在其他情况下则未必。

消除对妇女歧视委员会在关于暂行特别措施(第四条第1款)的第25号一般性意见(2004年)中提出了一些措施，可能关系到确定有利于残疾人的具体措施，其中包括：

- ✓ 推广和支助方案
- ✓ 资源的分配和/或再分配
- ✓ 优惠待遇
- ✓ 定向征聘、雇用和晋升措施
- ✓ 与一定时期有关的数目指标
- ✓ 配额制度。

E. 谁来负责？

何时会出现基于残疾的歧视？谁是真正的作恶者？由谁来为此负责？

以下是一些案例：

- 乘客调换车厢，原因是她坐在患有唐氏综合症的乘客旁边感觉不舒服；

- 一个家庭让患有自闭症的幼儿待在家里，原因是当地学校不提供包容性教育机会；
- 私营银行拒绝向患有精神缺陷者发放贷款；
- 供职于一家大型企业的脑瘫雇员要求调换工作岗位，但雇主拒绝了她的要求，并且不做任何解释；
- 患有肢体残疾者在家中受到凌虐，向警察报案，但警方拒绝就此采取行动；
- 联合国人道主义准备计划没有提到自然灾害多发国家的残疾人；
- 患有视觉损伤者无法申请人权干事职位，因为申请人须持有驾驶执照。

考虑上述案例，如果要有人为此负责的话，应该是谁呢？是乘客、家庭、银行、管理层，还是人力资源部门？当涉及到歧视时，存在多个不同层面的责任，但国家是主要的责任承担者。

国家

国家和由主权国家组成的区域一体化组织均可签署《公约》。《公约》规定了缔约国在保护、促进和确保残疾人权利方面的具体义务。

此外，《公约》第三十二条规定，国家承诺采取适当和有效的措施，开展国际合作，以支持国家为实现《公约》而做出的努力。国家对于在自身管辖范围内落实残疾人权利一事负有主要责任，而且必须与其他国家进行合作。这凸显出国家促进、保护和确保残疾人权利的域外责任。

国际和区域组织

由此提出了联合国、世界银行、欧洲委员会等国际和区域组织的责任问题。《公约》第三十二条称之为国际合作伙伴。依此类推，各专门机构和其他联合国机构皆有资格向残疾人权利委员会派遣代表。这清楚地表明，这些组织在旨在促进《公约》的国际合作中大有可为。但国际组织自身也可能带有歧视，其成员国是避免这种歧视的终极责任者。这些组织在支持《公约》方面也可发挥作用，但其作用目前尚不明朗。

私营企业

缔约国(包括国家和地方机构或代理机构)的直接作为或不作为都可能导致权利受到侵犯。国家是《公约》最主要的责任承担者，但执行其中多项规定的并非国家行为者，而是私营企业。私营部门在提供相关服务方面起到非常重要的

作用(例如教育、公示语翻译、带有语音传输系统的移动电话)。

《公约》第四条规定，缔约国必须确保私营部门尊重残疾人的权利。因此，国家必须确保监测私营部门的适当机制落实到位，教育、就业和健康等相关的国家政策始终贯穿不歧视原则且私营提供商予以奉行。

服务提供商

《公约》还提到决策支持(第十二条)、帮助实现独立生活的个人援助(第十九条)、教师(第二十四条)和医护人员(第二十五条)等具体服务。服务提供商在提供残疾人充分享有人权所需的必要条件方面起到重要作用。同时，服务提供商本身也可能会歧视残疾人，无论是否有意。因此，国家还必须采取措施，确保服务提供商了解并支持《公约》，例如可采取适当措施，聘用具备手语和(或)盲文教学资格的教师，包括残疾教师，对从事各级教育工作的专业人员和工作人员进行培训。

个人和家庭

《公约》第四条还要求各国采取措施，消除任何个人的歧视行为，其中包括确保采取充分的处罚和其他司法措施，保护残疾人免遭歧视。正如《公

约》第八条规定，这还需要“提高整个社会，包括家庭，对残疾人的认识，促进对残疾人权利和尊严的尊重”。

F. 这些行为者在打击歧视方面有何作为？

单元4介绍了促进《公约》落实的一系列措施：制订法律和政策；确保充足的资源分配；提供包容服务；提高认识和培训专业人员等人员；进行研究和开发；提供补救办法；进行机构建设。通过审议上一节所列的案例，我们可从中找出这些行为者在打击歧视时可以采取的某些行动。

- 乘客调换车厢，原因是她坐在患有唐氏综合症的乘客旁边感觉不舒服。这名妇女的负面态度可能会为唐氏综合症患者的参与设立障碍，但从严格意义上来说，这并非歧视。这起案例中存在基于残疾的区别待遇，但并没有损害这名患有唐氏综合症的乘客对任意一项权利的享有。然而，国家不妨考虑提高认识，提高社会包容性，并消除对于有差异者的恐惧；
- 一个家庭让患有自闭症的幼儿待在家里，原因是当地学校不提供包容性教育机会。不提供包容性教育机会所产生的效果是剥夺儿童受教育

的权利。国家有责任确保教育领域提供包容性教育服务，并提高对融入的认识。国家还应确保法律和政策充分体现各项包容性教育原则。

同时，学校董事会和教师可能也有责任确保包容性教育切实有效和父母知道存在这类服务(如果切实存在的话)；

- 私营银行拒绝向患有精神缺陷者发放贷款。这起案例中是否存在歧视现象，值得商榷。在实际生活中，银行可能不会明确表示，这是基于残疾的拒绝，而是以另一个借口为由加以拒绝。此外，银行贷款不涉及人权问题。但国家有责任制订立法，确保私营银行不会进行基于残疾的歧视。国家还应该提供支持服务，使当事人能够行使其法律权利能力。在这类情况下，提供支持将增强当事人行使法律权利能力和偿还贷款的能力，可能足以防止这种情况的发生；
- 供职于一家大型企业的脑瘫雇员要求调换工作岗位，但雇主拒绝了她的要求，并且不做任何解释。此处可能存在构成歧视的拒绝提供合理便利。国家有责任制订立法，确保私营部门不得拒绝为残疾人提供合理便利。雇主必须确保提供便利，除非此为不合理便利(不当负担)；

- 患有肢体残疾者在家中受到凌虐，向警察报案，但警方拒绝就此采取行动。这起案例中存在警方基于残疾的排斥，这有损残疾人免遭暴力和凌虐的权利。国家有责任通过相关法律，规定警察必须保护残疾人免遭暴力和凌虐，并提高公众认识，对警察进行培训，以便残疾人能够获得司法保护；
- 联合国人道主义准备计划没有提到自然灾害多发国家的残疾人。这种排斥行为可能会损害或取消残疾人发生自然灾害时对一系列人权的行使，并且已经损害了残疾人参与公共事务的权利。国家在国际层面采取行动时，应努力确保国家合作对残疾人无障碍，并且将残疾人纳入其中。这应包括制订相关政策，要求联合国通过开展国际合作方案，尊重残疾人的权利；
- 患有视觉损伤者无法申请人权干事职位，因为申请人须持有驾驶执照。如果驾车是这项工作的一个重要组成部分，驾驶执照就是必备条件，这属于正当的差别待遇。这是基于尊重所有申请人工权的客观标准(岗位要求适用于所有申请人)的合理待遇。

在所有这些案例中，在考虑国家应该有何作为的同时，还有必要考虑相关

个人应该做些什么。例如，个人可能会通过法院、国家人权机构或非正式的解决冲突机制寻求获得某种补救，或者可能会寻求某一非政府组织的帮助，或是直接游说政府或其他部门采取行动(例如，给当地议员写信)。

G. 其他人权条约禁止以残疾作为歧视的理由

《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》均保护个人不受歧视。各条约第二条中的“其他身份”一词均包含基于残疾的歧视：

人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。(《世界人权宣言》)

本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。(《经济、社会、文化权利国际公约》)

《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《保护所有

《移徙工人及其家庭成员权利国际公约》也规定，国家有义务打击和消除歧视。其中，仅《儿童权利公约》在禁止的各项残疾理由中明文提及“残疾”：

缔约国应尊重本公约所载列的权利，并确保其管辖范围内每一儿童均享受此种权利，不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。(第2条)

经济、社会和文化权利委员会在第20号一般性意见(2009年)中解释称，“其他身份”一词包括：

- **残疾**
- 年龄
- 国籍
- 婚姻和家庭状况
- 性取向和性别认同
- 健康状况
- 居住地
- 经济和社会地位。

经济、社会和文化权利委员会第5号一般性意见(1994年)界定了“歧视残疾人”。禁止酷刑委员会在第2号一

般性意见(2007年)中将“精神或其他残疾”列为歧视理由。消除对妇女歧视委员会在第18号一般性建议(1991年)中指出了影响残疾妇女的“双重歧视”问题。《残疾人权利公约》序言部分确认，“残疾儿童应在与其他儿童平等的基础上充分享有一切人权和基本自由”，以及“《儿童权利公约》缔约国为此目的承担的义务”。

国际劳工组织《关于(残疾人)职业康复和就业的第159号公约(1983年)》探讨了平等机会、平等待遇和不歧视。联合国教育、科学及文化组织《反对教育歧视公约》也值得关注，若以1994年“特殊需要教育世界会议：机会与质量”通过的包容性教育原则作为补充，则更值得关注。

与之相关的区域性文书有美洲国家组织《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》、欧洲委员会《欧洲地区承认高等教育资格公约》及其《促进残疾人权利和充分参与社会行动计划：改善欧洲残疾人生活质量(2006至2015年)》。

《残疾人权利公约》是让人们在更为知情的情况下，以更为坚定的姿态与基于残疾的歧视作斗争的一项新工具。国家即便尚未批准这项《公约》，但根据该国批准的其他人权条约，也仍有义务禁止歧视残疾人。

单元 6 – 国家实施和监测框架

导言

《残疾人权利公约》规定，应设立国家机制和机构，负责《公约》在国际和国家层面的实施和监测。

《公约》第三十三条列出的国家实施和监测机制是这个单元的核心。这些机制是：

协调中心：第三十三条第一款规定，在政府内指定一个或多个协调中心，负责国内实施工作。《公约》并未明确规定由谁(部委、部委下辖部门或个人等)来担任协调中心。设立一个协调中心至少意味着《公约》不应作为一个国际问题仅归外交部负责，而是应由一个致力于国家实施工作的专门实体负责。

协调机制：这一款规定，缔约国应适当考虑在政府内设立或指定一个协调机制，以便利就《公约》的实施采取有关行动。这类协调机制虽为任择机制，但颇有裨益。残疾问题一向是由某

个部委单独负责，例如卫生部或社会事务部。残疾儿童的教育有时由社会事务部、而非教育部负责的风险一直存在。这样的安排往往加剧排斥和隔离。

《公约》涵盖了所有权利，因此，内政部、司法部、教育部和劳动部等一系列部委均应承担责任。协调机制有助于确保《公约》不会仅由某一部委负责，而是共同承担责任。

独立的实施和监测机制：另一方面，第三十三条第二款的重心在于构建监督《公约》实施情况的机构。这一款规定，缔约国应维持、加强、指定或设立一个或多个独立机制，以促进、保护和监测《公约》的实施。重要的是，在建立这一机制时，缔约国必须考虑到“与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则”，又称“巴黎原则”。下文将就此详细论述。在此，有必要突出强调这些原则对于确保国家独立监测机制按照《公约》的规定，实现真正独立并且运作良好具有现实意义。

《公约》还规定，民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应充分参与本监测程序的所有方面，同样，他们还将按照第四条的规定，充分参与为实施《公约》而进行的政策、方案和法律法规的拟定和施行。

这里提及民间社会，至少引发两个问题：

- (a) 民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应参与根据第三十三条设立的独立监测机制所展开的监测程序（在理想的情况下，参与协调中心和协调机制的工作）；
- (b) 民间社会自身可在监测《公约》实施情况方面发挥作用，不受根据第三十三条设立的其他机制的影响。

除根据《公约》设立的具体监测、促进和保护框架外，议会及国家法院和法庭也可在促进和保护《公约》所载权利方面起到关键作用。其他相关机制包括劳动监察员、学校督查和在监测权利落实情况方面发挥作用的任何其他机制。这些机制应监测残疾人权利的落实情况，这是一般监测职能的一部分。

在人权条约中列入条款，以便就国家实施和监测机构及其职能做出详细规定的趋向在继续发展，旨在加强对国

家人权的监测力度。在《残疾人权利公约》颁布之前，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》还要求缔约国设立国家预防机制。

A. 政府内的协调中心和协调机制

考虑到《公约》缔约国的政府形式及其组织各有不同，涉及协调中心和协调机制的条款可灵活变通，因此，具有很强的适应性。

然而，由于《关于残疾人的世界行动纲领》和《残疾人机会均等标准规则》等其他国际文书亦呼吁建立类似实体，其实施经验值得我们反思，从而为第三十三条的实施提供前车之鉴。

协调中心

- 残疾人问题协调中心成立后，明确规定这种机制与《公约》有关的任务非常重要。此外，还应对这一任务进行修改，以确保它足以全面覆盖《公约》的实施。
- 为有效实施《公约》，建议采取双管齐下的方式，在各个或大部分政府部门/部委指定协调中心，并在负责实施《公约》的政府内部指定一个总协调中心。

- 除在相关部委设立职能协调中心以外，国家还应在地方、区域和国家/联邦等各级政府建立协调中心。
- 最理想的情况是，协调中心的任务应包括提高指定作为协调中心的部委对《公约》的认识、参与制订《公约》行动计划，并监测和报告其职能范围内的实施情况(但要谨记，此监测不会取代第2款所指的监测)。
- 若已决定在政府内指定一个总协调中心，则须考虑以下相关因素：
 - 首先，协调中心的择定需反映出《公约》在残疾问题解决方式上的转变，即，从医疗和慈善做法转向基于人权的做法。不应指定卫生部作为政府协调中心，因为这会加深视残疾为一种病症的错误认识。同样，大多数缔约国所实行的将协调中心置于福利和劳动部之内的做法可能也有待审查，以确保人权做法得到落实。一个备选办法是将协调中心置于负责司法和人权的部委之内(一些国家将其置于社会事务部之内)。
 - 第二，《公约》的实施需要最高一级政府的推动。最为理想的状况是将协调中心置于政府核心部

门，如总统或总理办公厅或内阁办公厅内部。一些缔约国已这样做。但是，如果某一部委被指定为协调中心，但该部部长却不是内阁成员，则可能削弱协调中心的效力。

- 第三，协调中心的任务应明确以制订和协调关于《公约》的连贯的国家政策为重点。因此，协调中心应就实施《公约》相关事务为政府提供动力、指导、信息和咨询意见，但并不是通过提供残疾人支持服务来实施《公约》。协调中心的任务还应包括协调政府有关《公约》的报告、监测、提高认识、与《公约》第三十三条第二款指定的独立监测框架联络等行动。
- 第四，协调中心应成为民间社会和残疾人组织就实施《公约》与政府沟通的渠道。
- 第五，协调中心应配备充足的技术工作人员和资源。将协调中心置于某一大部委内可确保这一点。

《关于残疾人权利公约及其任择议定书的议员手册》¹²明确了国家协调中心可能需要承担的任务，具体如下：

¹² 《从排斥到平等：实现残疾人的权利》(2007年)。

- 就政策、法规、方案和项目的拟定及其对残疾人的影响，向国家元首/政府首脑、决策者和方案规划者提供咨询意见；
- 协调各类部门和部门关于人权和残疾的活动；
- 协调联邦、国家、区域各个层面和全国、省、地方各级政府关于人权和残疾的活动；
- 修改有关战略和政策，确保残疾人的权利受到尊重；
- 协调有关法律法规的起草、修订或修正；
- 在政府内部提高对《公约》及其《任择议定书》的认识；
- 确保《公约》及其《任择议定书》有当地语言译本，并以无障碍形式发行；
- 制订一项实施《公约》的行动计划；
- 监测人权和残疾行动计划的实施情况；
- 协调国家关于初次和定期报告的筹备工作；
- 增强公众对残疾相关问题和残疾人权利的认识；
- 就残疾相关问题进行政府内部能力建设；
- 确保和协调统计和数据收集资料的收集，以让方案规划和实施情况评价切实有效；
- 确保残疾人参与影响自身的政策和法律的拟定；
- 鼓励残疾人参与各类组织和民间社会，并鼓励创建残疾人组织。

协调机制

协调机制虽为任择机制，但《公约》仍鼓励在设立协调中心的同时，在政府一级确立协调机制。

协调机制可有多种组织形式，例如，部际小组，即负有协调政府各部门或各级政府间《公约》实施工作之责的各部委的代表。鉴于《公约》所涉范围之广，所有部委对于《公约》各部分的实施均负有一定责任。

一些协调机制包括来自不同部委以及残疾人组织、其他民间社会组织、私营部门和工会的代表。其任务往往侧重于制订政策、促进残疾领域的对话、提高认识和类似职能。

请注意，事实会证明，协调机制对于行政权力下放的联邦国家尤为有益。

培训人员应努力找到与培训背景相关的国家和区域机制，以便向参与者展示关于现行机制的充足案例。

B. 国家实施和监测独立机制

除指定上述机构外，《公约》要求各国维持、加强、指定或设立一个框架，以“促进、保护和监测”《公约》的实施。

缔约国既可选择设立专门的残疾机制，也可指定现有实体承担该监测职能。另外，第三十三条并未规定国家监测框架须为某一特定组织形式，缔约国可按照本国政治和组织制度，酌情自由决定其组织结构。

无论组织结构为何，第三十三条规定，监测框架须满足三个关键要求：

1. 国家必须**维持、加强、指定或设立**一个框架，包括**一个或多个独立机制**；
2. 此机制应当考虑**《巴黎原则》**。这并非意味着，只有符合《巴黎原则》的实体才能被纳入该框架，而是说该框架应至少包括一个这样的实体；
3. **民间社会**，特别是残疾人及其代表组织，应当获邀参加并充分参与监测程序(第三十三条第三款)。

C. 监测框架的组织结构：备选方案和倾向——一个或多个机制

对缔约国而言，应首先考虑它是否应该指定(和维持，甚至是加强)现有机制，还是应建立一个全新的框架。在这方面，下列因素尤其与之相关：

- ✓ **人力和财政资源**。一个国家在决定是修改和/或增加现有框架的职能，还是重新建立一个新的框架时，自然会受到财务和人力资源这两个考虑因素的影响。在某些情况下，根据《公约》预期重塑一个新的机构，可能要比从概念上转变现有机构的任务、专长和理念更具成本效益；而在其他情况下，国家人权机构、监察员或专门机构充分具备适应新增任务的灵活变通性。
- ✓ **对《公约》的承诺**。若要让框架全面运作，承诺采取《公约》所载的创新性做法与资源同等重要。该国家框架应成为一个开创性的人权机构，其促进、保护和监测职责应体现《公约》各项原则。在进行专员和/或工作人员提名时，须将残疾人包括在内。该机构必须对残疾人及其代表组织的参与开放(见下文)，并充分具备进行人权监测的诚信性、独立性和专业知识。

✓ 双轨办法。在发展合作的背景下，人们认识到，有时需要采取专门针对残疾的发展措施，而有时则应将残疾人权利纳入总体发展方案、项目和其他干预措施。这一逻辑可同样适用于《公约》的监测。有时，关于《公约》、其社会/人权做法及其一般原则的具体知识是确保监测恪守《公约》规定的必要条件。例如，在主流人权工作中，保护精神病患者和改善精神保健的原则仍然普遍应用，但它们有时会与《公约》存在冲突，残疾人权利专家对其表示质疑。因此，无论是保障残疾人权利专家充分参与，还是设立一名独立的残疾人权利专员或其他机制，更为可取的做法是让一个现有人权机制承担起第三十三条所规定的监测职责。

此外，国家还必须考虑其国家框架是否要包括一个或多个机制。部分可选办法如下：

1. 将监测职能分配给一个单一实体，即，一个独立机制

第三十三条第二款明确规定了框架和《巴黎原则》之间的联系，表明了将监测职能分配至一个国家人权机构的倾向。这完全符合《公约》规定。

当前，全世界共有100多个国家人权机构。它们的名称可能是人权委员会、人权监察员或人权机构。

2. 把该职能分配给包括多个独立机制的框架

《公约》还预见到委任多个独立机制的可能性。

D. 《公约》背景下的《巴黎原则》

1991年在巴黎举行的国家人权机构国家讲习班率先起草了与保护和促进人权的国家机构的地位和运作有关的原则，即我们今天所说的《巴黎原则》。

《公约》第三十三天第二款规定，缔约国在指定或建立促进、保护和监测《公约》实施的机制时，缔约国应当考虑到这些原则。就《公约》来说，《巴黎原则》会引发下列问题：

权限与责任

总体而言：

- ✓ 该机制是否拥有促进和保护《公约》规定的权限？
- ✓ 其任务之广度是否已达到极限？
- ✓ 该任务是否是法案或宪法规定？

- ✓ 规定设立该机制的法律是否对其构成和权限/任务做出规定？

在涉及到具体责任时：

- ✓ 该任务是否包括审理任何有关促进和保护残疾人权利的事项且无需移送的可能性？
- ✓ 该机制能否促进和确保国家法律和政策与《公约》的协调一致性？
- ✓ 该机制可否鼓励各国批准其他人权文书，如《公约任择议定书》？
- ✓ 该机制能否为各国编制向残疾人权利委员会或缔约国会议等联合国机构和区域机构提交的报告做出有益贡献，并就所述问题表达意见？

- ✓ 该机制能否协助制订残疾人权利教育方案？
- ✓ 该机制可否进行残疾人权利宣传并提高公众对《公约》的认识，包括通过打击一切形式的基于残疾的歧视？

组成和独立性与多元化的保障

- ✓ 该机制的组成是否多元化，特别是，其专家成员是否体现出残疾多样性？

- ✓ 该机制的组成中是否包括和/或体现以下各方面的代表：民间社会、哲学或宗教思想流派、大学和合格的专家、议会？

- ✓ 该机制虽为任择机制，但其组成中是否包括以顾问身份参与机制审议工作的政府部门？
- ✓ 该机制是否有与非政府组织进行有效合作的权力，包括残疾人组织？
- ✓ 该机制是否有自行配备工作人员和工作场所的经费，以便政府可以不受可能会影响其独立性的财务控制？
- ✓ 该机制的成员组成是否是由规定其任务具体期限的正式法案规定？

业务方法

- ✓ 该机制能否自由审议属于其职权范围内的任何问题？
- ✓ 该机制能否听取任何人的陈述和获得评估属于其权限范围内的情况所需的信息？
- ✓ 该机制能否回应公众舆论，包括通过广为公布其意见和建议？
- ✓ 该机制能否定期开会？
- ✓ 该机制能否成立工作组和设立地方或区域分机构？

- ✓ 该机制能否与负责促进和保护人权的其他机构保持协商？
- ✓ 该机制能否与残疾人及其代表组织建立和保持联系？

关于具有准管辖权的委员会的地位的附加原则

其中一项任择原则涉及授权某一机制审理和审议有关个别情况的申诉和请愿，例如，残疾人权利遭到侵犯的申诉。如果此办法获准，则该机制的权利应以下列四项原则为基础：

- ✓ 通过调解，求得满意的解决
- ✓ 告知请愿方其权利和可用的补救办法
- ✓ 审理申诉或请愿，或将其转交主管当局
- ✓ 向主管当局提出建议

若要使《巴黎原则》完全适用于第三十三条所规定的国家框架，就必须确保获得司法保护。由此，第十三条规定各国：

- 残疾人在与其他人平等的基础上有效获得司法保护，包括通过提供程序性和适龄便利；
- 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。

无障碍考虑和便利涉及多个方面，例如：

- ✓ 机制所在建筑物无障碍
- ✓ 以无障碍模式出版报告、宣传材料、建议、培训材料等
- ✓ 该机制的网页无障碍
- ✓ 实行平权行动政策，促进残疾人就业
- ✓ 为该机制的个别雇员提供合理便利
- ✓ 提供无障碍措施，例如，在公开听证会上提供手语口译。

E. 国家监测框架的职能

独立监测框架有望促进、保护和监测《公约》的实施。电脑幻灯片演示文稿中的幻灯片10列示了一些促进、保护和监测残疾人权利的任务实例。

F. 民间社会和残疾人的参与和参加

第四条第三款规定，缔约国应确保在为实施《公约》而拟订和施行立法和政策时，以及在涉及残疾人权利问题的其他决策过程中，与残疾人及其代表组织密切协商，使他们积极参与。

第三十三条第三款规定，民间社会，特别是残疾人及其代表组织，应当参加并参与监测程序。

至少，这意味着根据第三十三条设立的国家机构应努力让残疾人及其代表组织参加并确保其参与。《公约》未就如何才能和应该如何参与提供指导意见。培训人员可组织培训课程的参与者就可供参加的领域展开讨论，例如：

- ✓ 国家框架、协调中心和协调机制的成员组成
- ✓ 与代表组织协商规定设立各类机制的法律和法规的草拟事宜
- ✓ 与代表组织进行协商关键人物的委任问题
- ✓ 与代表组织协商年度工作计划的拟定事宜
- ✓ 定期听取国家机制针对残疾人及其代表组织开展的工作的报告
- ✓ 指定一个顾问小组，成员包括残疾人代表组织的代表
- ✓ 以无障碍模式编制有关监测的报告、建议和其他文件
- ✓ 通过维持较高的无障碍标准，开放设施、商品和服务

- ✓ 在促进协商和参与的活动中，体现残疾人的多样性。

此外，在其他许多领域内，也需要促进与残疾人及其代表组织的协商并使其参与《公约》的实施和监测。可通过小组活动，查明更多领域。

G. 议会

除《公约》规定的专门监测安排外，议会，通过行使其监督职能，也在确保尊重残疾人的人权方面发挥着关键作用。可以倚重的各类议会机制包括：

议会委员会

议会委员会负责监督行政部门。为确保切实有效，它们必须定立自己的议程，并有权责成部长和公务员出面回答问题。议会委员会可以向部长和公务员提问有关建立国家框架或关于《公约》实施和监督的任何其他事宜的问题。

调查委员会

在出现涉及但不局限于专门议会委员会职权范围的方面的重大公众关切时，调查委员会应运而生。这可能是某些侵犯残疾人权利行为曝光的情况，如强制收管和强制治疗精神残疾人或系统地将残疾人排斥在普通教育系统之外。

直接向部长提问

直接向部长提问适用于部长兼任立法机关成员的国家。提问可采取口头或书面形式，这有助于保持政府问责制。残疾人及其代表组织或根据第三十三条设立的独立机制可与当地成员或人权相关议会委员会的成员联系，以便就实施《公约》的责任问题向部长进行提问。

审查行政任命

审查行政任命尤其适用于部长不是立法机关成员的国家。例如，就监察员、人权专员和内阁成员的任命而言，议会若要核查受委任者对残疾问题的理解和态度，全无不妥之处。

监督非政府公共机构

议会还负责监测政府可能向其下放公共职能的独立机构，例如，参加监管活动或第一线服务提供的机构。其中包括卫生和安全监管机构、服务提供机构、公用事业及其他机构，这些机构的活动可能会对残疾人的权利产生直接影响。

预算审查和财务控制

议会在政府预算编制及支出阶段握有控制权，从而对各项政策具有相当大

的影响力。在这一过程中，议会可确保拟议预算对残疾人等不同社会群体的影响得到讨论和监督。

H. 国家法院和法庭

国家法院亦可在《公约》的实施和监测中发挥重要作用。

- ✓ 国家法院可在保护《公约》所载的各项权利方面起到作用。声称自身权利遭到侵犯的残疾人固然应该能够获得诉诸国家人权机构和第三十三条所指的其他机制的机会，但他们还应享有通过法院求得可依法强制执行的补救的机会。
- ✓ 国家法院扮演着在全国范围内解释和适用《公约》的角色。提交国家法官审理的案件可作为一种检测《公约》国别适用情况的手段。裁决可有助于阐明全球标准在国家背景下的意义。
- ✓ 国家法院能够对根据第三十三条设立的机制形成补充。特别是在某一案件尤为重要或复杂的情况下，国家机制可能会将案件转交国家法院，以确保案件得到最充分的审议，并达成可依法强制执行的解决方案。

得益于国家法庭判例：

- ✓ 我们得以反思在实现残疾人权利方面业已取得进展的领域，以及存在问题的领域(特别是不同案件作同一申诉的领域)；
- ✓ 对残疾人权利的尊重得到加强。法庭判例不仅能为申诉人提供补救办法，往往还能成为法律改革的触

因，并提高法律清晰度。此外，支持残疾人权利的判例有助于提高对残疾人权利和公约的认识。这样做还能预防类似的侵权行为。

培训人员不妨考虑查询国家案例法，找出与残疾有关的案例。培训人员可先行提供案例摘要，然后鼓励参与者讨论司法机关可借以加强和保护残疾人权利的各类途径。

单元 7 – 向残疾人权利委员会提交报告： 国家报告和非正式报告

导言

这个单元的宗旨是向国家、民间社会和国家人权机构提供关于向残疾人权利委员会提交报告这一程序的详细信息。《公约》第三十五条规定，缔约国在《公约》对其生效后两年内，有义务向委员会提交初次报告，其后，缔约国至少应当每四年提交一次报告，并在委员会提出要求时另外提交报告。民间社会和国家人权机构可对缔约国所提供的资料进行补充，在报告进程中起着至关重要的作用。本单元涵盖了国家报告和非正式报告的内容，以及它们起草报告、提交委员会和就委员会结论意见和建议采取后续行动的过程。

A. 国家报告

1. 残疾人权利委员会

在讨论报告之前，我们有必要先来了解一下负责接收和审议各国和其他利益攸关方报告的残疾人权利委员会的性质和作用。委员会系根据《公约》第三十四条设立，是由18名独立专家组成的

条约机构，各成员以个人身份行事，由公约缔约国在缔约国会议上选举而出，并具备一定的特质，例如：

- 品德高尚
- 在《公约》所涉领域具有公认的能力和地位。

在选举这些专家时，缔约国应考虑《公约》第三十四条明确提及的一系列问题，其中包括：

- 公平地域分配
- 各大文化的代表性
- 主要法系的代表性
- 男女成员人数的均衡性
- 残疾人专家的参加。

最后一条标准——残疾人专家的参加——是《公约》的一项新颖之处，这证实，残疾人往往被排除在影响他们的决策过程之外。同理，缔约国在提名专家候选人时，务请适当考虑到第四条第三款的规定。第四条第三款要求缔约国在影响残疾人的决策过程(特别是涉及法

律和政策决定的决策进程中，要与残疾人，包括残疾儿童，及其代表组织密切协商，使他们积极参与。虽然该项吁请力度相对较弱——仅务请各国在提名专家候选人时顾及这一点——但它表明，提名程序不应纯粹是一项政府关切，其他社会各界也可在委员会的成员组成方面发挥作用并与之存在利益关系。

当选的委员会专家任期为四年，可以连选连任一次。

委员会的主要责任是接收《公约》各缔约国提交的全面报告(见下文)。

此外，根据《任择议定书》的规定，委员会有权：

- 接收来文(申诉)和就来文提出建议(见单元8)；
- 在接到关于严重或系统地违反《公约》问题的消息时，对当事国展开调查(见单元8)。

委员会还可开展专题工作。它：

- 就各类专题开展为期数天的一般性讨论。委员会现已就法律权利能力和无障碍专题举行了为期数天的讨论，并就残疾妇女和女童专题展开了半天讨论。
- 通过一般性意见。一般性意见是委员会关于《公约》特定专题或条款的权威性的声明，进一步详细规定

各项具体规定的意思，可以帮助各缔约国履行向委员会报告的任务。经对无障碍、法律权利能力和残疾妇女和女童三个专题进行为期数天的一般性讨论，委员会目前正在考虑就这些专题草拟一般性意见。

最后，委员会还拥有自我行政管理权限。例如：

- 委员会可自行选举主席、制订工作方法和议事规则等；
- 委员会可与民间社会、国家人权机构和联合国机构的代表进行会面，讨论与《公约》实施和监测有关的事宜；
- 委员会可与其他条约机构进行协调，加强该条约机构体系，并协调工作方法。

2. 对国家提交报告的要求

第三十五条第一款规定，“各缔约国在本公约对其生效后两年内，应当通过联合国秘书长，向委员会提交一份全面报告，说明为履行本公约规定的义务而采取的措施和在这方面取得的进展。”

各缔约国在提交初次报告后，至少须每四年提交一次后续报告，并在委员会提出要求时另外提交报告。后续报告往往被称为定期报告。此处，补加了委员会另行提出报告要求的可能情况，以

便它能就在四年周期之外发生但需要它予以关注的特殊情况作出回应。

3. 报告周期

本报告周期与所有人权条约所定之报告周期相似。在此，需要谨记的重要一点是这是一个周期，不是或至少不应该是一次性事件，而是一个由下列步骤组成的一个程序：

- 通过在政府内部及与民间社会和国家人权机构等同行进行磋商，编写报告并提交；
- 编制问题清单并做出答复；
- 会见委员会并就实施举行建设性对话；
- 就委员会的意见和建议采取后续行动；
- 就与委员会举行前一次对话以来出现的挑战，以及委员会各项建议的落实情况，为下一周期做准备。

较之其他条约，该《公约》的一个潜在重大差异在于各缔约国在编写给委员会的报告时，务请采用公开、透明的程序，并考虑第四条第三款的规定。如上文所述，该款要求缔约国在影响残疾人的决策过程(特别是涉及法律和政策决定的决策进程)中，要与残疾人，包括残疾儿童，及其代表组织密切协商，使他们积极参与。再次强调，对各国提出的

要求虽然仅仅是适当考虑让残疾人参加报告编写工作，但这进一步表明，该草拟进程(实际上是整个报告周期)不应纯粹是一项政府关切，这同样关系到其他社会各界的正当利益。

4. 需编制的文件

缔约国需要编制两大文件：

- **共同核心文件**，按照“根据国际人权条约提交报告的协调准则”，该文件应包含关于报告国的一般资料、按性别、年龄、主要人口群体和残疾分列的用于保护和增进人权的一般框架以及关于非歧视与平等和有效补救办法的资料。¹³
- 提交残疾人权利委员会的**条约专要文件**，该文件不应重复共同核心文件中已包含的信息，亦不应简单罗列或介绍该缔约国通过的立法。相反，条约专要文件应提供具体信息，从法律和事实两方面，介绍《公约》第一条至第三十三条的执行情况，同时，应顾及会影响到缔约国领土或管辖范围内所有残疾人能否充分实现《公约》承认的各项权利的、法律和实践领域最新事态发展方面的分析性资料。此外，文件还应提供详细信息，介绍为实现上述目标而采取的实质性措施以及由此而取得的进展。应酌情结合针对健康人的

¹³ 更多信息见HRI/GEN/2/Rev.5，第一章。

政策和立法，提交此类信息。无论在何种情况下，均应注明数据来源。

5. 方法

虽未严格规定各国在编写报告时必须遵循的方法，但下列步骤与之相关：

- 确定一个报告小组；一般来说，根据《公约》第三十三条设立的协调中心或协调机制将在提交委员会的报告的起草中发挥作用。在起草阶段之初，协调中心和/或协调机制应该明确参与《公约》实施的部委和部门，因为它们应为小组成员。同时还有必要将民间社会代表纳入该小组，同时铭记参与的重要性。报告小组还可确定一个规模较小的起草小组来负责编制草案初稿。
- 关键问题的初步审议；在这个阶段，报告小组应审议《公约》及法律和政策等文件及任何已经开展的研究，以便查明与该报告有关的问题。
- 法律分析和数据收集；在这个阶段，报告起草人员应首先审议相关法律、政策和战略，以检视它们与《公约》规定的相符程度。另外，还应收集研究、调查、统计和其他资料，并据以对反映残疾人现状的事实和数据进行法律分析。
- 分析和报告草案的编写；经进行法律分析和数据收集，可着手进行初稿

的编写工作。对于所收集的数据，不应该简单地进行转载，而是应参照《公约》规定进行分析，以确定《公约》规定的实施程度，并揭示出所面临的挑战。

- 政府内部磋商和报告的最终完成；报告草案应在整个报告小组内进行分发，以确保它体现所有相关政府代表的立场。政府还应该考虑以何种方式向民间社会分发该草案，以履行第三十三条规定，该条要求残疾人参与《公约》的监测。该草案还可以分发至国家人权机构或根据第三十三条设立的独立框架传阅。

6. 内容：报告准则¹⁴

委员会现已制订报告准则，目的是就报告的形式和内容为缔约国提供建议，以促进报告的编写、保证其全面性并确保缔约国以统一形式提交。遵循报告准则还有利于减少委员会根据《公约》第三十六条及委员会议事规则第36条第3款请求提供进一步资料的必要。

关于《公约》承认的各项权利，条约专要文件应说明：

- 缔约国有无通过可用于执行各项《公约》权利的政策、战略和国家法律框架，有无确定为此目的提供的资源以及最具成本效益的资源利用方式；

¹⁴ CRPD/C/2/3。

- 缔约国有无通过综合性的反歧视残疾人法，以落实《公约》相关规定；
- 为监测在充分落实《公约》权利方面取得的进展而建立的任何机制，包括承认与各项《公约》权利有关的指标和相关国家基准，以及根据协调准则附录3之规定并顾及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)所列有关说明性指标的框架和表格提供的资料；¹⁵
- 为确保缔约国把《公约》规定的义务充分纳入其作为国际组织成员采取的行动而建立的机制；
- 参照具体的相关法律案例把各项《公约》权利纳入国内法律秩序或是直接加以适用方面的情况；
- 为使《公约》权利遭到侵犯的受害者能够获得补偿而采取的司法或其他适当补救办法；
- 超出缔约国控制范围的因素所导致的、有碍充分落实《公约》权利的结构性障碍或其他重大障碍，包括为克服这些障碍而采取的措施的详情；
- 按照性别、年龄、残疾类型(肢体、精神、智力和感官)、族裔出身、城市/农村人口及其他相关类别分列的过去四年间关于各项《公约》权利落实情况的年度可比统计数据。

¹⁵ 更多信息见HRI/MC/2008/3和《人权指标：衡量和实施指南》(联合国出版物，出售品编号13.XIV.2.)。

条约专要文件应以无障碍的电子版和打印版两种模式提交。

报告应符合协调报告准则第24段至第26段和第29段的要求。

《公约》专要文件的格式应符合协调报告准则第19段至第23段的要求。初次报告不应超过60页，后续《公约》专要文件篇幅则应限制在40页以内。段落应按顺序编号。

根据报告准则，报告的大体结构如下：

1. 第一至四条
2. 具体规定：
 - (a) 平等和不歧视
 - (b) 提高认识
 - (c) 无障碍
 - (d) 生命权
 - (e) 危难情况和人道主义紧急情况
 - (f) 在法律面前获得平等承认
 - (g) 获得司法保护
 - (h) 自由和人身安全
 - (i) 免于酷刑
 - (j) 免于剥削、暴力和凌虐
 - (k) 保护人身完整性
 - (l) 迁徙自由和国籍
 - (m) 独立生活和融入社区

(n) 个人行动能力

(o) 表达意见的自由

(p) 尊重隐私

(q) 尊重家居和家庭

(r) 教育

(s) 健康

(t) 适应训练和康复

(u) 工作和就业

(v) 适足的生活水平和社会保护

(w) 参与政治和公共生活

(x) 参与文化生活

3. 涉及残疾男童、女童和妇女的特殊情况

4. 具体义务

(a) 统计和数据收集

(b) 国际合作

(c) 国家实施和监测框架

委员会的报告准则列明了缔约国应逐条逐款进行报告的具体问题。

关于缔约国就委员会制订的准则逐一进行报告一事，秘鲁提交的初次报告(CRPD/C/PER/1)是一个很好的例子，部分报告摘录如下。以第二十九条为例，下表中，左栏为委员会的准则，右栏为秘鲁所采取的措施。该例子耐人寻味的原因至少有二：

- 第一，缔约国费心就报告准则中查明的问题逐一进行报告；
- 第二，所提供的信息看上去并没有回答委员会提出的问题。例如，针对进行立法和制订措施以保障政治权利这一要求做出的第一项答复仅提及法律框架，并未明确提及精神或智力残疾人，也未阐明此举是否能切实保障残疾人的政治权利，而是仅仅表示，这可为残疾人投票提供便利(但两者并非一码事)。这表明与委员会举行建设性对话以明确这类模棱两可之处的重要性。

23. 第二十九条：参与政治和公共生活

81. 本条保证残疾人享有政治权利。

报告内容	成就
保证残疾人(特别是精神或智力残疾人)政治权利的立法和措施，包括(如果有的话)现有限制因素以及为克服这些因素而采取的行动	自国会2009年12月批准第29478号法后，国家选举程序办公室确立了便利残疾人在选举中投票的必要法律框架。
为确保所有残疾人自行或在其所选人员协助下投票的权利而采取的措施	国民身份证还是选民登记的唯一凭证。所有公民均有义务使用身份证件，全国国民身份登记处现已签发一项行政决定，规定残疾人经资格验证后，可免费办理身份证件。
为确保投票程序、设施和材料的完全无障碍性而采取的措施	根据第29478号法，国家选举程序办公室设有残疾公民登记册，旨在方便他们通过以下方式投下选票：(a) 为有视力残疾的选民准备盲文选票(盲文模板)；(b) 将投票台设在投票站一层；(c) 将各投票站内楼层较高的投票台临时下移，避免残疾选民攀爬台阶；(d) 在投票站张贴标识，为残疾选民提供指引，并宣传为便利他们出入投票台而采取的措施。该登记册可通过办公室的官方网站进行查阅。
用以衡量残疾人是否充分享有参与政治和公共生活的权利的指标	<p>2004至2007年间，共有10,758名残疾人行使了选举权。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2003至2010年3月5日期间，在全国范围内为67,729名残疾人免费办理了身份证件，其中成年人38,805人，未成年人28,924人。

报告内容	成就
在地方、区域和国家一级为残疾人建立和维持代表其权利和利益的组织而提供的支持(如果有的话)	全国残疾人融合事务委员会自2001年起开始对致力于为残疾人谋福利和解决他们所面临的问题的协会、非政府组织和其他组织进行登记；在很多此类组织中，有残疾人的父母或家人担任董事会成员。目前，有310家机构在国家登记局进行了注册登记；这授予它们订立合作协议的权限，为其提供开展国际合作的机会，并使其能够促进机构成员实现社会融合。

7. 问题清单

委员会一经收到缔约国报告，即由其国家报告员(委员会的1名成员)展开审议。委员会将在报告员的协助下，确定该报告是否存在任何资料缺失。委员会将在此基础上，向缔约国转发一份问题清单，旨在确保报告所载信息完整齐备。一般情况下，缔约国会在与委员会举行建设性对话之前，对问题清单做出书面答复。

通常，委员会在与缔约国举行建设性对话之前，便在会议上确定问题清单。从而为缔约国做出答复充分预留出时间。并让委员会有时间考虑缔约国提交的其他资料，并确定自身是否已经充分掌握关于某一特定主题事项的资料或在举行建设性对话期间是否有必要进一步采取后续行动。

现以突尼斯提交的报告为例，说明问题清单如何发挥作用。该缔约国在初次报告中提供了有关残疾儿童权利的信息，但主要侧重点是健康和教育。突尼斯并未提供有关保护儿童免遭暴力和剥削的信息。因此，委员会要求提供该项信息。突尼斯在其答复(CRPD/C/TUN/Q/1/Add.1)中指出：

- 16. 各协会已呼吁加大在立法、行政、社会、教育、文化和其他领域的努力，以防出现这类做法。
- 17. 关于这一点，我们在此谨想指出，1995年11月9日第92号法案颁布的《儿童保护法》保障正常儿童特别是残疾儿童享有免遭各类刑事的剥削、暴力和凌虐的自由。

根据上述《保护法》的规定，性或经济剥削和习惯性虐待儿童的行为属于需要儿童保护官员和家庭法官进行迅速干预以保护儿童的困难情况。

儿童保护官员

18. 儿童保护官员是社会问题专家，负责干预儿童因居住环境或因易于遭受各类形式的凌虐和剥削而导致其生理或精神健康和安全可能面临危险的所有情况。

19. 对面临危险的儿童而言，儿童保护官员是最重要的社会保护机制之一；各省设有1名儿童保护官员，并在必要时，设立多名官员，以确保迅速、有效的干预和保护儿童免遭一切可能的伤害。

20. 鉴于报告机制在加强社会保护儿童免遭各类形式的暴力、凌虐和剥削的作用方面极具重要性，《儿童保护法》规定，所有关于儿童身处困境的情况均须向儿童保护官员举报，并重点说明对儿童生理、精神和经济健康和安全构成的威胁。

21. 为强调该机制在保护面临危险的儿童方面的重要性，但负有保

守职业保密的义务之人并无举报义务，举报者可通过有罪不罚受到法律保护，因为他们的举报行为系出于善意，即便事实证明举报有误。

家庭法官

22. 家庭法官在处理涉及面临剥削、暴力或凌虐危险的残疾儿童的案件时，必须做出适当决定，以期让他们摆脱当下所处的困境，并考虑到他们的最佳利益，所有法院、行政当局和公共或私人社会福利机构在采取任何有关儿童的行动时，都必须顾及于此。

23. 当儿童的家庭是剥削、暴力或凌虐来源时，家庭法院可裁定让儿童离家，将其安置在某一寄养家庭、一个专门的社会或教育机构或一个培训或教育中心。他还可以将因剥削、凌虐或暴力受到生理或精神伤害的儿童送往医院接受诊治，以确保儿童能够重新融入社会。

24. 遭受暴力犯罪的儿童面临困境，需要家庭法官进行干预，以铲除该名儿童遭受这一犯罪侵害的根源和条件。

有意思的是，我们注意到该缔约国极少提及其专门保护残疾儿童的举措，而是更多地涉及较为宽泛的儿童保护体系。当然，这也适用于残疾儿童，但由于一系列原因，法律和政策应当专门提到残疾儿童的保护。例如，成年人在与聋哑儿童交流时可能会存在困难，这反过来可能让他们更容易受到暴力和凌虐，因为他们可能无法寻求保护。

虽然该缔约国并未充分回答委员会的问题，但它帮助委员会查明该国的儿童保护体系确已部署到位，这样，委员会在会议期间便能进行更为具体的提问，从而确保委员会有限的时间得到最佳利用。

8. 委员会会议

缔约国的下一步是将报告交由委员会审议，以展开建设性对话。在此基础上，委员会将对该缔约国发表结论性意见和建议。

目前，委员会一年举行两次常会，议程涵盖多个项目。自2014年伊始，委员会共将举行为期五周的全体会议和为期两周的会前工作组会议。会议第一天，通常先由委员会主席和人权高专办的一名代表作开幕致辞。嗣后，举行全体会议，先与世界卫生组织(世卫组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合

国儿童基金会(儿基会)以及人权高专办等联合国组织的代表展开讨论，后与民间社会的代表举行讨论。委员会还可能会举行非公开会议，筹备与某一缔约国的对话。

委员会还将与缔约国进行会面。委员会与缔约国的对话分为不在同一天举行的两次时长为三小时的会议。会议伊始，先由缔约国代表作陈述，后由委员会的国家报告员作介绍。其后，由委员会成员作发言，反思缔约国的报告并提问其他问题。对话共分三个阶段进行，先由委员会成员提出一系列问题，后由缔约国逐一做出答复。缔约国代表可在一天时间内陆续做出答复。之后，委员会将举行非公开会议，讨论其结论性意见和建议，这也需要一些时间。

除建设性对话外，委员会还讨论根据《任择议定书》提交的来文，以及其他热门话题，如它向大会提交的报告(如与当次会议相关)、条约机构的加强、其工作方法、任何一般性意见的草拟或未来几天一般性讨论的筹备。

其结论性意见遵其他条约机构结论性意见的格式。先述及缔约国执行《公约》的积极方面，后转向“妨碍执行《公约》的因素和困难”和“主要的关注问题和建议”，其中，后者按照

意见和相应建议逐条编排，并谨遵报告的格式，即第一至四条、具体权利和具体义务。

继续以突尼斯为例，有意思的是我们看到，委员会在问题清单阶段的顾虑似乎继续存在，而该缔约国的答复不足以消除这些顾虑。在结论性意见(CRPD/C/TUN/CO/1)中，委员会指出：

残疾儿童(第七条)

16. 委员会特别关注的是，习惯性虐待儿童包括残疾儿童的案件报告率很低，鉴于多指标类集调查(2006年)的结果表明，2至14岁的儿童有94%是在家里通过言语、身体的暴力手段或通过剥夺加以管教，可能构成危险情况。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 评价暴力侵犯残疾男童和女童的现象，编辑有系统的分类数据(见下文第39段)，以便更好地加以打击；

(b) 确保为残疾儿童提供照顾的收养院配备受过专门训练的人员，符合适当的标准，定期予以监测和评价，并建立残疾儿童可无障碍使用的投诉程序；

(c) 建立独立的后续机制；并

(d) 采取措施，以由社区照顾残疾男童和女童的方式取代由收养院予以照顾的方式。

9. 后续行动

结论性意见一经通过，即贴载于人权高专办官方网站(www.ohchr.org)。

但缔约国在后续行动中起着关键作用。《公约》第三十六条第四款规定：

缔约国应当向国内公众广泛提供本国报告，并便利获取有关这些报告的提议和一般建议。

所以，各国至少应该公布结论性意见。此外，它们还应设法跟进各项建议，因为他们还必须在四年之后报告《公约》的执行情况。

缔约国须铭记这些责任，不妨：

- ✓ 刊发有关对话和结论性意见的新闻稿；
- ✓ 就结论性意见召开新闻发布会；
- ✓ 确保协调中心、协调机制和国家独立框架收到结论性意见副本；
- ✓ 与民间社会和国家人权机构举行圆桌会议，以讨论结论性意见；

- ✓ 起草一项实施计划，载明实施各项建议的最后期限，并明确列出负责实施的各个实体；
- ✓ 必要时，就实施事宜寻求联合国国家工作队的协助。

自2012年4月起，委员会便已制订了一项后续程序。委员会最多会确定两项或三项建议——它认为对改善受审议国家残疾人处境至关重要的专题——进行跟进，并要求缔约国在12个月内向委员回汇报它为实施这些建议所采取的措施。

10. 报告的职能

重要的是要记住，报告不是一项一次性活动，或仅为履行应尽的《公约》义务之目的而不得不做的事。它是整个实施过程的一个基本组成部分。因此，向委员会提交报告本身既是目的，也是加强实施的一种手段。某些报告职能可概括如下：

- ✓ 审议截至当前的实施情况
- ✓ 查明实施中的优势和挑战
- ✓ 寻求《公约》实施国际专家的协助
- ✓ 改进有关残疾人的数据收集和分析
- ✓ 通过草拟报告，增进对《公约》的认识
- ✓ 加强政府内部协调(进行报告所需的协调还能为正在进行的实施加强内部协调机制)

- ✓ 就实施工作，增强与民间社会和国家人权机构的对话和伙伴关系
- ✓ 通过出版国家报告，与其他国家分享实施经验
- ✓ 其他？

B. 非正式报告

1. 民间社会/国家人权机构对报告周期的投入

就《公约》提交报告不是一项独立或孤立的活动。相反，它是一项进程，而民间社会和国家人权机构能够对这一进程的各个阶段做出有益贡献。考虑到《公约》第三十五条第四款和第四条第三款的规定，残疾人代表组织的参与应特别予以重视。整个过程如下(已标明民间社会组织和国家人权机构可施加影响之处)：

- **起草缔约国报告** — 国家负责编写本国的初次和定期报告。一些国家在编制报告时，会征求民间社会和国家人权机构的意见。它们可能会与主要组织举行磋商，或传阅报告以供审议。一些国家会以报告附件形式载明民间社会的意见。即使这些做法都不存在，民间社会组织和国家人权机构还可通过联系政府内部的《公约》协调中心，或在可能的情况下，联系协调机制，来落实它们对于报告编制和内容的话语权。

- **编制问题清单** — 委员会将根据缔约国提交的报告，编制一份问题清单，供缔约国为展开建设性对话做准备。缔约国还应在会议前，提交对问题清单作出的答复 — 这有助于将重心放在讨论上。民间社会组织可在缔约国报告提交之际提供相关资料，并借此对问题清单施加影响。问题会在缔约国筹备互动对话期间向其提交，供其作出澄清。此外，民间社会组织也可以就问题清单作出答复，这将确保委员会最大限度地广泛掌握相关信息。
- **委员会会议** — 民间社会组织和国家人权机构可在委员会会议期间发挥积极作用。委员会通常会与报告国相关民间社会组织和国家人权机构举行会晤，听取它们感兴趣和关切的问题。个人还可以利用前去日内瓦与委员会成员碰面的机会，讨论他们国家所遇到的各类实施问题。民间社会组织和国家人权机构也可以出席与缔约国的对话。以这一方式举行对话能够让委员会确定其结论性意见的过程清晰明了，而这些意见反过来又有助于在国家一级开展后续活动。
- **结论性意见的后续行动** — 民间社会组织和国家人权机构在确保后续行动方面发挥着至关重要的作用。落实结论性意见的最终责任在于政

府，但民间社会组织和国家人权机构亦可从中发挥一定作用。具体详情仔细见下文。

2. 什么是非正式报告？

非正式报告为单向报告 — 且十分重要 — 民间社会和国家人权机构可借此在报告进程中行使其话语权。非正式报告尚无严格的定义，也无严格的格式可循。一般来说，非正式报告向委员会提供资料，对缔约国提供的信息进行补充，旨在确保委员会最充分地掌握相关信息。

非正式报告不一定会与国家报告相左，而只是单纯地加以补充或就国家报告中提出的问题提供不同的视角。但是，如果国家报告没有提供最准确或最新的资料，非正式报告可就此对委员会进行提醒。

通过提供补充资料，非正式报告的最终目标是确保结论性意见和建议最具相关性，以协助未来的实施工作。

3. 报告的结构

对于非正式报告的结构，尚无特别要求；但起草者考虑采用的方法应该有助于委员会了解报告如何编辑而成和尽可能明确地查明民间社会和国家人权机构希望向委员会提出的问题及可能的解决方案。

在基本借鉴委员会报告准则的基础上形成的可能结构如下：

1. 内容提要：列明主要的关切问题、进展和建议
2. 目录
3. 报告编制方法，包括数据收集过程和参与报告编写和定稿的组织
4. 讨论大背景——政治、经济、社会、文化——这可能有助于委员会更好地了解报告背景
5. 关键问题：
 - (a) 第一至四条：宗旨、定义、一般原则和一般义务
 - (b) 第五至三十条：涉及具体权利
 - (c) 第六和七条：残疾男童、女童和妇女
 - (d) 第三十一至三十三条：关于统计和数据收集、国际合作和国家实施和监测框架的具体义务
6. 尽可能精确和有针对性的建议无需涵盖太多内容。

4. 方法：形成非正式报告 编制联盟

结成非正式报告编制的国家利益攸关方联盟虽非一项必要条件，但却大有裨益。这样，仅通过向委员会提交一份

文件，便可涵盖全国民间社会的各种关切。除此之外：

- ✓ 形成报告起草联盟还有助于形成全国性民间社会联盟，共同处理非正式报告以外的问题。例如，该联盟可能不仅会编制非正式报告，还会齐心协力地落实委员会各项建议。
- ✓ 同样，这还能让利益攸关方了解自身关注领域之外令人关切的问题。例如，一个专注于向肢体残疾人提供服务的组织可能会了解另一个致力于保护监狱内心理残疾人各项权利的组织的关切。这为了解其他残疾团体的工作和明确宣传等共同活动领域提供了机会。
- ✓ 另外，结成联盟还能让各团体充分相互利用知识和专门技能。例如，一家残疾人组织可能在保护全国残疾人权利方面经验丰富，则可以与在条约机构报告方面同样有着丰富经验、致力于保护更普遍的人权的组织结成对子。两个组织各有所长，可促成有效的流程和有益的非正式报告。

在形成联盟时需要考虑的问题有：

- ✓ 是否代表所有残疾人？
- ✓ 是否尽可能地体现社会多样性，例如，妇女和男子、儿童视角、老年

人、少数种族和少数族裔、土著人民等等？

- ✓ 是否充分掌握有关条约机构报告制度的知识？
- ✓ 是否充分具备与尽可能广泛的群体进行磋商的能力？

5. 内容：具体权利

非正式报告最好能够遵循委员会的报告准则。假如国家在编制其报告时，谨遵报告准则，则意味着该报告既符合委员会惯例，又与国家报告相一致。如前所述，委员会将《公约》所载权利和义务分组如下：

- 定义、一般原则和一般义务；
- 具体权利；
- 残疾妇女、男童和女童的权利；
- 具体义务，即统计和数据收集、国际合作和国家实施和监测框架

报告准则还列出一系列问题，需结合各标题下各项规定做出答复。

例如，委员会关于“第五条——平等和不歧视”的准则是：

本条承认，在法律面前，人人平等，人人有权不受任何歧视地享有法律给予的平等保护和平等权益。

缔约国应报告：

- 残疾人能否在与其他人人平等的基础上，利用法律保护或追求自己的利益
- 为保证残疾人获得平等和有效的法律保护且不受任何类型歧视而采取的有效措施，包括提供合理便利
- 为实现残疾人事实上的平等而执行的政策和方案，包括平权行动措施，同时应顾及残疾人的多样性。

为答复这些问题，西班牙在其初次报告(CRPD/C/ESP/1, 第15-16段，黑体系作者所标)中提供了如下信息：

15. 在残疾领域，1978年《宪法》和前文提到的《残疾人机会平等、不歧视和无障碍通行法》[关于残疾人机会平等、不歧视和无障碍通行的第51/2003号法]确保本条规定得到充分遵守；《残疾人机会平等、不歧视和无障碍通行法》第二章专门对机会平等作了阐述；具体地说，本章对何为侵犯机会平等权作了界定(见第1条所载定义)，并明确规定了公共机关为保障该项权利必须采取的两类措施，即，不歧视和平权行动措施。此外，该法第10条还要求政府监管不同领域和地区内用以治理无障碍和不歧视的基本条件。不过，为了确保《公约》生效，西班牙现正采取措施对现行立法进行修订；

现在已经提出第14/1986号《卫生总法》第10条和第18条的修正案，即，将残疾列为任何人不应因之受到歧视的理由之一。

16.《残疾人机会平等、不歧视和无障碍通行法》及其赋权条例的生效，加之监督机制的建立和处罚的强制执行，是实现和确保平等和不歧视的基础。此外，这也为该体系提供了有效打击一切歧视的保护措施。部级有关部门负责制订不同领域内的单行条例、行动计划和方案，在任何情况下，均须根据最新标准做出相应调整。.

简言之：

- 西班牙立法确保第五条规定得到充分遵守；
- 一些立法仍需要根据《公约》加以修订，例如《卫生总法》；
- 立法及监督机制和针对违法行为的强制制裁为保障平等和不歧视提供了一种有效机制。

非正式报告会以更长的篇幅回答委员会的问题，并向其提供补充信息。它注意到：

- 西班牙立法中关于残疾人不受歧视的保护与《公约》规定不符，因为

它仅限适用于有证件证明其伤残程度超过33%的人员(尽管政府已表示有意废除此规定)；

- 防止歧视的行政和法律保护没有奏效。虽已出台监督和制裁机制，但它们面临两大障碍：
 - 目前没有数据表明正在适用违反行为制裁制度，其有效性不得而知。一直未对所接到的10件申诉采取行动。
 - 程序滞缓(需要11到26个月)，这可造成不可挽回的损害。

6. 建议

非正式报告有必要对委员会能够采取的行动做出提议，例如，委员会可以向国家代表提出的问题。另外，它可以就哪些应该列入结论性意见进行提议。重要的是，要记住这些建议应该尽可能地明确和有针对性，以便它们得以落实并在下一次定期报告中得到体现。含糊不清或泛泛不详的建议可能会让缔约国在执行时混淆不清，或导致没有得到执行或执行不力。

关于建议的一些准则如下：

- ✓ 均应清楚明确
- ✓ 一项建议应仅涉及一项行动

- ✓ 应明确规定实施方
- ✓ 如有可能，应该可加以衡量
- ✓ 在相关情况下，应明确规定实施期限
- ✓ 应与某一特定的实施挑战相关
- ✓ 不应模糊不清或笼统不详。

还是关于第五条，关于西班牙实施情况的非正式报告提出了两套建议。

针对防止歧视的保护并未保护到某些残疾人这一说法，报告提议，应将重心放在脆弱性上，而非残疾百分比上。

重要的是，不仅要按照《公约》规定扩大防止歧视的保护范围，还要考虑到这些人虽身患永久性残疾且在获得和行使权利方面明显面临困难(在工作权和受教育权方面十分明显，但并非仅存在于这两个方面)但却不符合残疾行政概念的要求这种情况。关于这一点，西班牙残疾人代表委员会现已提议，在立法中被忽视的某些特定弱势群体(如智力受限者)应该得到行政认可，而且西班牙有必要按照[《公约》]规定，明确何为存在重大脆弱性的情况，并采取必要措施，以扩大对残疾人权利的保护。

针对监督和制裁机制没能完全奏效的说法，非正式报告建议：

- 设立两项指标，分别在行政处罚领域和法律领域监测保护制度有序事项的有效性
- 关于对基本权利的法律保护，主要是在有争议的行政和民事领域，有必要加快相关进程或出台即时保护措施(类似于强制令程序)
- 确保在区域一级确立《残疾人机会平等、不歧视和无障碍通行法》所载之违法行为制裁体系并有效启动
- 促进《残疾人机会平等、不歧视和无障碍通行法》所载之仲裁制度
- 将自由司法的惠益扩展至某项基本权利因残疾原因受到侵犯而需要予以保护的所有情况，且适用时，不得附加任何财政限制条件。

尽管并非所有建议都符合上述提议，但它们都能有所帮助。试考虑以下建议：

设立两项指标，分别在行政处罚领域和法律领域监测保护制度有序事项的有效性

总体来说，这是一项有益的建议：

- ✓ 清楚明确
- ✓ 可加以衡量
- ✓ 与某一实施挑战相关并作出应对
- ✓ 没有模糊不清或笼统不详。

可通过下列途径加以完善：

- 明确规定应负责制订相关指标的政府主管部门
- 规定完成指标制订的时间期限。

7. 数据收集和分析

可对非正式报告有所助益的若干数据来源如下：

- ✓ 法律和政策：和国家报告一样，非正式报告应该向委员会提供信息，说明与《公约》执行有关的法律和政策背景。这需要进行法律清查和差距分析。见人权高专办即将出版的法律审查刊物，该出版物旨在帮助分析国家立法与《公约》相符的程度。
- ✓ 回顾二手材料：民间社会组织可能会没有足够的时间或资源来收集新的数据。克服这种情况的一种方式就是依靠值得信赖的二手资料来源。例如：

来自国家统计研究所的报告，如普查数据或临时报告

来自教育、卫生、司法、社会事务、交通运输等部委的数据

联合国和世界银行的报告可能会包含关于残疾人的信息，甚至专门注重于残疾问题

国家人权机构可能会持有研究报告等资料

学术机构可能会展开有关残疾人权利的研究或调查。

- ✓ 关于申诉的资料(如法庭判例和对监察员提起的申诉等)可显示出个人是否在使用申诉机制和这类机制是否有效。通过分析申诉还可以查明执行过程中具有挑战性和反复出现的问题。
- ✓ 为编写国家报告，民间社会组织或许也可以开展独立研究。户口调查等手段可以提供定量信息，采访主要专家和采访能够体现残疾多样性的群体则可以提供重要的定性信息，而这可以增加报告的深度，例如，通过体现个人在国家范围内的实际人权经验。

8. 向委员会提交报告

起草者应及时向委员会提交其非正式报告，以供进行报告全文审议。报告可通过以下方式进行提交：

- ✓ 在国家报告提交之时提交。但鉴于委员会在审议国家报告方面存在延误，这可能需要在进行建设性对话之前更新该报告。
- ✓ 在委员会开始审议缔约国报告之前的会议举行之前提交。例如，如果已定于在第十届会议议上审议缔约国报告，则委员会秘书处应在第九届会议召开之前收到非正式报告，这样，报告便能对问题清单产生影响。
- ✓ 在会议之前提交。这样，非正式报告不仅仍然可以影响与国家的建设性对话，还能跟进最新情况。

报告应发送至残疾人权利委员会秘书处联合国人权事务高级专员办公室
crpd@ohchr.org。

民间社会组织可能还可以考虑出席委员会会议，或是：

- ✓ 与缔约国举行建设性对话之前举行的会议。国际残疾人联盟会举行对外开放的委员会成员午餐会，讨论与报告将于下届会议受审的缔约国有关的问题。

或是

- ✓ 出席建设性对话会议。在举行建设性对话之前，委员会会预留出与民间社会组织和国家人权机构会面的时间，以听取它们的意见。这些会议通常是非公开会议。

9. 委员会会议后续行动

民间社会组织可自行或与当局联合，通过多种方式来跟进委员会的结论性意见和建议。例如，它们可以：

- ✓ 发布新闻稿，提高对结论性意见和建议的认识
- ✓ 继续保持起草非正式报告的联盟，举行会议并就推进落实结论性意见的方式制订战略
- ✓ 会见相关部委工作人员，确保制订一项落实结论性意见的工作计划
- ✓ 会见国会议员，提高对那些要求进行法律和政策改革的具体建议的认识
- ✓ 会见联合国国家工作队，以敦促联合国各机构倡导落实结论性意见，并谨遵委员会所提建议，进行方案制订
- ✓ 举行全国会议，提高对结论性意见的认识
- ✓ 就具体问题举办讲习班
- ✓ 查明民间社会可协助加以落实的建议
- ✓ 跟进各项建议随着时间的推移得到落实的情况，以保持重心不变
- ✓ 向委员会，以及向普遍定期审议等其他国际进程报告落实情况。

单元 8 – 《任择议定书》

导言

这个单元列述《残疾人权利公约任择议定书》的两个程序——来文和调查——的基本参数，解释各程序所涉及的步骤，并明确《任择议定书》作为加强残疾人权利的一种手段所带来的部分惠益。

A. 残疾人权利委员会

《公约》第三十四条规定设立残疾人权利委员会，一个肩负七大职能的独立专家国际组织。委员会成员通过在纽约举行的缔约国会议上选举产生。与其他人权条约的缔约国会议不同，《残疾人权利公约》的缔约国会议还就有关公约实施的问题举行实质性讨论。

缔约国根据自身提名的候选人名单，以无记名投票选举专家。缔约国在选举专家成员时，须顾及他们在人权和残疾领域的能力和经验，并考虑到公平地域代表原则，各大文化和各主要法系的代表性，男女成员人数的均衡性以及

残疾人专家的参加。专家以个人身份任职：他们不代表提名或选举他们的国家。他们具有独立性。¹⁶ 为保障其独立性，他们不得参加与本国有关的报告审议或建设性对话。

B. 《公约》规定的委员会职责

各国一经成为公约缔约方，即须向委员会提交定期报告，说明它们为实施《公约》所采取的措施(第三十五条)。各缔约国应在《公约》对其生效后两年内，向委员会提交初次报告，其后，缔约国至少应当每四年提交一次报告，并在委员会提出要求时另外提交报告。

委员会可与缔约国开展建设性对话并发表结论性意见和建议，以便为改进和加强《公约》的执行工作采取后续行动。国家人权机构和民间社会组织等其他有关方面也可以参加该对话。例如，各残疾人组织委员会可以向委员会提交非正式报告。非正式报告可能会极具价

¹⁶ 欲进一步了解委员会及《公约》规定的委员会职责，见单元7。

值，因为它们展现了民间社会关于《公约》实施的视角，从而让委员会更为全面地了解《公约》的实施情况。

委员会可能还会举行为期数天的一般性讨论，会议对外开放，就因适用《公约》产生的普遍关心的问题展开讨论。委员会现已就法律权利能力和无障碍两个专题举行了为期数天的讨论，并就残疾妇女和女童专题展开了半天讨论。

委员会可就《公约》所载具体规定或具体问题发布一般性意见。这些意见是权威性的声明，旨在澄清《公约》执行过程中出现的问题。在其他条约机构中，一般性意见是执行具体条约规定的简要指南，因此极具重要性。例如，经济、社会和文化权利委员会的一般性意见在国家一级影响显著，让《公约》极具概括性的规定具体翔实。在不同大洲的若干管辖区域内，国家法院已将这些一般性意见作为对个别案件适用《公约》的一种手段加以参考。

C. 《任择议定书》规定的委员会职责

《任择议定书》附属于《残疾人权利公约》，是一项独立的国际法律文书。它与《公约》一道于2006年12月13日获得通过。《任择议定书》须经单

独批准或加入。一国若想成为《任择议定书》缔约方，需先行成为《公约》缔约国。允许各国对《任择议定书》持有保留，但保留不得与《公约》和《议定书》的目的和宗旨不符。

《议定书》具有任择性，意即国家在批准《公约》时，无须一并批准《议定书》。但正如《公民权利和政治权利国际公约》和《残疾人权利公约》等文书所确认，补救或矫正的权利是充分享有所有权利的基础。该权利同样适用于残疾人，一如适用于其他任何人。条约机构总是建议批准《任择议定书》，以确保各项权利获得全面保护。

各国一经成为《任择议定书》缔约方，即承认委员会有权接受个人提出的，声称某缔约国违反《公约》任意一项规定的申诉(称为“来文”)。《任择议定书》(第六条)还规定，如果委员会收到可靠资料，显示某一缔约国严重或系统地违反《公约》规定，委员会可以展开调查。缔约国可以在签署或批准《任择议定书》时声明选择退出调查程序(第八条)。

D. 来文程序基本信息

《任择议定书》所规定的个人来文程序与其他国际人权条约的个人来文程序相类似。它允许声称因某缔约国违

反《公约》任意一项规定而受到侵害的个人和个人群体向委员会提起申诉。一开始，有必要指明一些关于《任择议定书》是什么和不是什么的信息，以避免造成混淆。

来文程序即为所谓的准司法程序。它在很多方面都与申诉的司法审议相类似，但两者之间也存在一些重要差别。

- 该程序为书面形式，不采用法庭判例的口头审理形式。各方既无需向委员会指派代理律师，也没有必要前往委员会。一切事宜皆通过往来公文以书面形式予以解决。
- 委员会专家为独立专家，但他们不是法官。
- 委员会可就来文提出意见和建议，但与法院裁决不同，这些意见和建议不具依法强制执行效力。其执行将取决于缔约国的政治意愿和国家一级各类行为者施加的压力。委员会不得强制执行。

另外，值得一提的是，现已有多份来文提交委员会。然而，其中大部分都因不符合可受理的基本要求(例如，很多来文是在起诉美国，而美国既非《公约》缔约方，亦非《任择议定书》缔约方)，不能登记。

E. 来文程序：从申诉到解决

整个程序如下：

- 如果个人认为某一缔约国侵犯了《公约》规定他们享有的权利，可向委员会提出申诉。发送申诉书至人权高专办请愿组，通讯地址：CH-1211 Geneva 10, 电子邮箱：petitions@ohchr.org, 或者，发送传真(限于紧急事项)至+41 22 917 90 22。
- 来文登记。若要成功登记，来文必须符合可受理的基本要求，例如，查明该国是否是《任择议定书》缔约国。否则，通信不予登记，请愿组可以要求作者提供补充资料。
- 来文经注册后，提请所涉缔约国注意。
- 该缔约国可在六个月内提交书面材料，澄清其关于来文所提问题的立场，并概述可能已经针对该具体案例采取的补救办法。
- 委员会应向每一方专递另一方提交的材料，并让每一方有机会在规定时限内就彼此提交的材料做出评论。
- 如有必要，委员会可以下令采取临时措施，以防止对个人或群体造成任何不可弥补的损害。但这并非意

意味着委员会认为该来文可受理或者有理有据。委员会在下令采取临时措施后，还可以裁断该来文不可受理，并不再采取进一步行动。

- 委员会将审议该来文的可受理性。
- 如果来文可受理，委员会则着手审议来文案情。换言之，委员会将评估有无违反《公约》规定的行为。如果来文不可受理，即行告知各方，程序中止。
- 可否受理和案情可一并或分开审议。
- 委员会审议来文完毕后，如有任何意见和建议，即行送交缔约国和请愿人。
- 关于可否受理和案情的意见应对外公布。
- 如果委员会发现存在违反规定现象，它将通过该国今后的定期报告等渠道跟进它所采取的行动。

截至目前，委员会共就以下三份来文的案情提出意见：H.M诉瑞典(第3/2011号来文)、Szilvia Nyusti和Péter Takács诉匈牙利(第1/2010号来文)和Zsolt Bujdosó及其他五人诉匈牙利(第4/2011号来文)。¹⁷

¹⁷ 关于委员会的判例，可查阅www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx (2013年9月24日读取)。

H.M. 诉瑞典 (第3/2011号来文)

1. 事实

提交人因患病，完全瘫痪在床，无法离开住所或被送往医院或康复机构接受治疗，唯恐加大受伤的危险。唯一可以阻止病情发展的康复手段是水疗，但就提交人自身情况而言，水疗只能在她家中的室内泳池进行。因此，作者申请在其私有土地上进行房屋扩建的规划许可，但其中部分土地为非建筑用地。该建筑许可请求被国家各级行政司法系统驳回，原因是它违反了建筑条例，而且，即便该建筑只与规划图和该缔约国的《规划建筑法》稍有出入也不能批准。

2. 申诉

提交人称，瑞典侵犯了她根据《残疾人权利公约》第一条(宗旨)、第二条(定义)、第三条(一般原则)、第四条(一般义务)、第五条(平等和不歧视)、第九条(无障碍)、第十条(生命权)、第十四条(自由和人身安全)、第十九条(独立生活和融入社区)、第二十条(个人行动能力)、第二十五条(健康)、第二十六条(适应训练和康复)和第二十八条(适足的生活水平和社会保护)规定应该享有的权利。提交人称，缔约国各行政机构和法

院的裁定对她存在歧视，因为这些裁定未考虑她在康复和改善健康方面的平等机会权。她因此声称，她无法享有获得优质生活质量的权利。提交人要求委员会裁定，与根据《规划建筑法》受地方住房委员会保护的公众利益相比，是否应优先考虑她因自身残疾产生的康复和照料需求。

3. 缔约国提交的有关可否受理和案情的材料

缔约国认为，提交人的申诉未达到受理所需的基本证据标准，故应根据《任择议定书》第二条第(五)款宣布为不可受理。该国还进一步表示，提交人仅提及《公约》的数项条款，却未拿出理由说明其根据这些条款享有的权利如何受到侵犯，因此，这只能笼统地说明瑞典法律与《公约》中与此案可能有关的条款规定的关系及其合规情况。缔约国认为，提交人根据《公约》的多项条款提出的申诉未达到基本证据标准，因此，应宣布来文因证据不足不可受理。

4. 裁定

委员会注意到，提交人提及违反《公约》第九条(无障碍)、第十条(生命权)、第十四条(自由和人身安全)和第二十条(个人行为能力)的行为，但未进一

步提供证据证明该行为可能如何违反了这些规定。因此，委员会认为这些申诉证据不足，未达到受理的标准，故根据《任择议定书》第二条第(五)款不可受理。委员会认为，提交人根据《公约》第三、第四、第五、第十九、第二十五、第二十六和第二十八条提出的其他指控证据充分，符合受理条件，并开始审议案情。委员会指出，它所收到的资料表明，提交人的健康状况十分危急，能够在家使用水疗池极其重要，是满足其康复需求的一种有效手段——而就提交人而言，这是唯一的有效手段。因此，为作适当改动和调整，需要背离规划，以便修建水疗池。参照《公约》关于“基于残疾的歧视”和“合理便利”(第二条)的定义，委员会指出，缔约国并未指出这一背离将带来“过度和不当负担”，而这正是界定一项便利请求是否合理的先决条件。根据第二十五条(健康)和第二十六条(适应训练和康复)，委员会指出，缔约国驳回提交人的建筑许可申请的做法未考虑到其案件的具体情况及与其残疾有关的特殊需求。因此，委员会认为，该国主管部门拒绝批准背离规划以修建水疗池的决定不当，且造成了歧视效果，不利于身为残疾人的提交人根据其健康状况获得所需的健康照料和康复。

5. 调查结果

委员会认定，缔约国未能履行《公约》第五条第(一)款、第五条第(三)款、第十九条第(二)款、第二十五和第二十六条单独和结合第三条第(二)、第(四)和第(五)款、第四条第(一)款第(四)项一并解读时规定其所承担的义务。委员会认为，既已得出此结论，便已无必要根据《公约》第二十八条解决提交人的申诉。

Szilvia Nyusti 和 Péter Takács 诉匈牙利(第1/2010号来文)

1. 事实

两位提交人均为视障者。各自与 OTP Zrt. 信贷银行(OTP)签订了私人活期存款账户服务合同。根据该项合同，他们有权使用银行卡。然而，提交人在无任何帮助的情况下，无法使用自动取款机，因为OTP的自动取款机的键盘没有盲文字体，这种取款机也不针对银行卡业务提供可听指令和语音协助。两位提交人每年与其他客户一样为银行卡服务与业务交易支付同等费用，但他们却不能够与其他视力良好的顾客一样使用自动取款机所提供的服务。因而，他们虽支付同等费用，但获得的服务却较少。两位提交人向一审法院提交申诉，法院裁定，银行的行为构成直接歧视，因此，OTP侵犯了两位提交人的人格尊严

与平等待遇权。法院还具体说明了所讨论的两个要素：第一，《平等待遇法》适用于所有民事关系，而不论当事方是否是向无数客户提供服务的公共或民事部门经营者；第二，即便是在《平等待遇法》生效之前作出的合同提议亦应涵盖在本法的规定范围之内，因为该法的目的是使非歧视原则适用于任何涉及更多客户的关系。法院责令银行对部门自动取款机进行改装，另外，还准予两位提交人获得经济损失赔偿，并在确定金钱损失赔偿额度时，考虑到即便是在《平等待遇法》生效后，OTP依然在近期购置了不可改装的自动取款机，并且没有采取任何措施来方便提交人获得自动取款机提供的各种服务。

两位提交人就一审裁决提起上诉，要求所有自动取款机实现无障碍，他们声称，其活动并不仅限于依据一审法院所作裁决实现自动取款机无障碍的那些城市。他们还要求提高赔偿额度。上诉法院驳回了其上诉，维持一审法院原判。因此，两位提交人向最高法院提出特别司法审查请求，要求法院变更市政上诉法庭的裁决。最高法院驳回了该请求。

2. 申诉

两位提交人称，缔约国侵犯了《公约》第五条第二和第三款、第九条和第

十二条第五款规定他们应该享有的权利。两位提交人指出，在提交人提出责成OTP履行平等待遇的义务这一请求后，市政上诉法庭和最高法院没有应其请求干预他们与OTP之间的长期合同关系，市政上诉法庭和最高法庭违背了缔约国对《公约》第五条第二款应尽的义务，该条禁止一切基于残疾的歧视，保证残疾人获得平等和有效的法律保护，使其不受基于任何原因的歧视。

3. 缔约国提交的有关可否受理和案情的材料

缔约国向委员会通报称，不对本来文的可受理性提出异议。关于来文案情，缔约国指出，根据缔约国正在实施的条例，最高法院的裁决是有根据的。该国还补充称，来文所概述的问题是真实的，需予以公平的解决，而且，为达成一个所有当事方都能接受的解决方案，缔约国提出了三个方面。首先，采取步骤，提高自动取款机及其他银行服务的无障碍性，不仅仅是为盲人，还为患有其他损伤的人。第二，鉴于相关的费用及技术可行性，上述目标只能逐步实现，具体做法是购置和安装新的自动取款机，将促进环境无障碍和信息通信无障碍性作为一项基本条件。最后，尽管上述来文涉及一个具体银行所提供的服务，但缔约国所有的金融机构都必须符合上述要求。基于上述考虑，国家资

源部社会、家庭和青年事务国务秘书向OTP发函，请其提供资料，说明关于其自动取款机的计划与承诺。国务秘书还建议，OTP今后在购买新的自动取款机时，应优先考虑机器的无障碍性。考虑到确保无障碍性不应该仅是一家银行的职责，国务秘书还联系了该国金融监督机构主席，请其确定可能会对所有金融机构使用的监管工具和激励措施。

4. 裁定

委员会注意到，两位提交人提到缔约国违反了《公约》第十二条第五款的规定，但没有进一步提供证据说明该国如何违反了该条款的规定，因为根据委员会所收到的资料，提交人控制其自身经济事项的法律权利能力并没有受到限制。因此，委员会认为，来文此部分证据并未为受理之目的充分予以佐证，故而根据《任择议定书》第二条第(五)款之规定，不予受理。委员会认为，两位提交人为可受理之目的，充分地佐证了其根据《公约》第五条第二款和第三款和第九条提出的诉求。在没有任何阻碍受理的情况下，委员会宣布这些诉求予以受理，并开始审查案情。

关于案情，委员会注意到，两位提交人向一审法院提出的首次申诉的重点是缺乏合理便利，即，OTP没有考虑到

他们的视觉损伤，并在其住所附近提供无障碍自动取款机。委员会进一步注意到，提交人向上诉法庭和最高法院提出的民事诉讼及他们向委员会提交的来文进一步扩大了申诉范围，例如，没有向视障者提供使他们能够使用OTP运行的整个自动取款机网络的无障碍服务。鉴于提交人已选择扩大申诉范围并据此向委员会提交来文，委员会认为，应该根据《公约》第九条审议提交人诉求的全部内容，没有必要分开评估缔约国是否履行了《公约》第五条第二款和第三款规定的义务。

关于这一点，委员会回顾《公约》第四条第一款第(五)项规定，缔约国应采取“一切适当措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视”。为此目的，要求缔约国根据《公约》第九条采取适当措施，通过查明和消除实现无障碍的障碍和壁垒，确保残疾人在与其他平等的基础上，获得信息、通信和其他服务，包括电子服务。缔约国应特别采取适当措施，以便拟订和公布无障碍使用向公众开放或提供的设施和服务的最低标准和导则，并监测其实施情况(《公约》第九条第二款第(一)项)，同时确保向公众开放或为公众提供设施和服务的私营实体在各个方面考虑为残疾人创造无障碍环境(第九条第二款第(二)项)。

5. 调查结果

委员会充分考虑了缔约国为提高OTP及其他金融机构运行的自动取款机对视障者和患有其他损伤者的无障碍性而采取的措施，但仍认为，所有这些措施都不能确保OTP运行的自动取款机向两位提交人或情形类似者提供的银行卡服务实现无障碍性。委员会因此认定，缔约国没有履行其根据《公约》第九条第二款第(二)项规定应尽的义务。

Zsolt Bujdosó及其他五人 诉匈牙利(第4/2011号来文)

1. 事实

诸位提交人因智力损伤，处于部分或全面监护状态，因此，被从选民登记册中自动除名。出于这一原因，他们不能参加2010年的议会和市政选举，截至他们提交该申诉之时，仍处于被剥夺选举权状态。提交人称，他们没有可诉诸的有效补救办法。法院没有权利审议和恢复他们的选举权。提交人只能提出申诉，请求恢复其法律权利能力，但对提交人而言，这既不可能，也不可取，因为他们承认自己在管理某些生活方面的事务时需要获得辅助。他们也不能根据选举程序提出申诉，因为将他们从选民登记册中除名的决定系依据《宪法》规定作出，该国法院无法立案将其推翻。

2. 申诉

诸位提交人称，匈牙利侵犯了《残疾人权利公约》第二十九条(参与政治和公共生活)在单独和结合第十二条(在法律面前获得平等承认)一并解读时规定他们应享有的权利。诸位提交人称，他们如能获准参与，就有能力理解政治问题并参与选举，并坚称，他们所受到的禁止是不公正的。他们要求缔约国对国内法律框架作出必要调整，并本着公平的原则，给予他们非金钱损失赔偿。

3. 缔约国提交的材料

缔约国未对本来文的可受理性提出异议。缔约国在就来文案情发表意见时报告称，自诸位提交人提交申诉以来，相关立法已作相应修订。特别是，宪法中关于自动取消所有处于监护状态之下者的普选权的法规现已废止。新法使得普选权问题得以与是否处于监护状态下分开单独处理，并要求法官所作出的裁决要考虑到个人境况并接受复审。根据新法的规定，处于监护状态下的个人也可以在其受监护状态免受质疑的情况下，重新获得普选权。缔约国得出结论称，通过出台这些修正案，其法律已经与《公约》第二十九条相符，并请委员会驳回诸位提交人关于让缔约国进行相关法律修正并给予非金钱损失赔偿的要求。

4. 第三方意见

哈佛大学法学院残疾人事务项目(哈佛残疾项目)提交了佐证诸位提交人来文的第三方意见。意见称，根据诸位提交人的申诉，让残疾人按个人情况接受选举能力评估本身即违反了《公约》第二十九条的规定，而且，任何时候都不得对选举权进行相称性评估和正当化。

5. 裁定

委员会认为本来文可以受理，因为缔约国既没有就他们已用尽国内补救办法提出反对意见，也没有明确提出诸位提交人可以诉诸的任何补救办法，而且，诸位提交人已就其根据《公约》第二十九条和第十二条的规定提起的申诉出具充分证据。

委员会认为，缔约国仅是描述了新立法，并未阐明该制度对诸位提交人有何具体影响，以及在何种程度上尊重他们依据《公约》第二十九条规定应享有的权利。委员会还发现，诸位提交人声称，虽然新法已作相应修订，但他们仍被禁止参加投票并被剥夺选举权，而缔约国未就此作出答复。委员会还澄清称，第二十九条既未列明任何合理限制，更未允许对任何残疾人群体另作特殊对待。因此，即便是根据个体化评估作出的限制也构成基于残疾的歧视。

委员会认为，对个人能力进行评估在本质上带有歧视性(因为它专门针对残疾人)，该措施既不合法，也不相称。关于这一点，委员会回顾了第二十九条的规定，要求缔约国改革其选举程序，确保智力残疾人能够在与其他平等的基础上，投下有决定权的一票。最后，委员会回顾称，根据第十二条的规定，缔约国有责任积极采取必要措施，保障残疾人切实行使其法律权利能力。

6. 调查结果

委员会认为，缔约国将诸位提交人从选民登记册中除名和没有调整其选举程序的做法违反了第二十九条单独和结合第十二条一并解读的规定。委员会还得出结论称，新的立法，仅就其允许法院剥夺智力残疾人的选举权和被选举权而言，就违反了第二十九条的规定。因此，委员会建议缔约国就诸位提交人因被剥夺选举权而遭受的精神损害提供适当赔偿，并应采取措施，包括适当的立法调整，以防类似的侵权行为再次发生。

在《公约》及其《任择议定书》生效之前，有关残疾人权利的来文一直由区域性人权机制及人权委员会等其他联合国人权条约机构负责审议。在此，仅举两例，以示说明：一个是来自欧洲委员会社会权利委员会的案例，另一个是来自人权委员会的案例：

欧洲社会权利委员会

Autism Europe诉法国， 第13/2002号来文

1. 事实

根据该国立法，自闭症患者不能在主流学校就读，无论是单个人(个体主流化)在专门辅助工作人员的帮助下在普通班级就读，还是作为一个群体的一份子(集体主流化)通过学校融合班(初等教育)或教育融合单位(中学教育)入读。因自闭症程度严重而无法融入普通学校系统的，可在专门机构接受特殊教育。个体主流化由普通教育预算供资，而集体主流化的经费则来自医疗保险的收益。欧洲自闭症协会称，该国明显存在诸多不足，在实践中未能向患有自闭症的儿童和成年人充分提供——无论是在量上还是在质上——主流教育和所谓的特殊教育。

2. 申诉

欧洲自闭症协会申诉称，缔约国未能采取必要措施以确保自闭症儿童和成人接受教育的权利，这构成侵犯残疾儿童实现自立、融入社会和参与社区生活的权利和儿童和青少年获得社会、法律和经济保护的权利，并违反禁止歧视的规定。

3. 裁定

委员会回顾称，《欧洲社会宪章》的实施需要各缔约国不仅要采取法律行动，还要采取实际行动，以充分落实《宪章》所承认的各项权利。当其中所涉某项权利的落实异常复杂且费用极其高昂时，缔约国必须采取措施，以使其能够在合理的时间内实现《宪章》的宗旨，并取得可以衡量且在一定程度上与现有资源最大限度的利用相称的进展。在这样做时，各国应注意所选择的措施对高度弱势群体及其他人，特别是弱势群体的家人，可能产生的影响。鉴于本案的事实，委员会指出，该国仍在继续使用的自闭症定义比世界卫生组织(世卫组织)所采用的定义更具限制性，仍然没有充足的官方统计数据来合理地衡量随着时间推移所取得的进展。另外，在普通或特殊学校接受教育的自闭症儿童所占比重远远低于其他儿童——无论残疾与否——而且面向自闭症成人的护理和支助设施长期短缺。由于上述原因，该国在推动向自闭症患者提供教育方面，未能取得充分进展。委员会还注意到，机构专门从事残疾儿童特别是自闭症儿童患者教育和照护的机构，普遍得不到和普通学校同等的预算经费；但这并不等于歧视，因为供资模式由国家自身决定。

4. 调查结果

委员会称，该国没有遵守《宪章》的规定。

人权委员会M.G.诉德国， 第1482/2006号来文

1. 事实

提交人的三位家庭成员向法院提起有关家庭法和民事问题的法律诉讼，状告提交人。提交人在诉讼期间频频提交内容庞杂的材料，并对她认为对其不利的每一项裁定提起上诉。她的家庭成员请求法院下令，让她停止发表某些声明并作出金钱赔偿。法院未经听取提交人的意见或约见她本人，即下令对她进行医学检查，以评估她是否有能力参加法律诉讼。法院推断，提交人在诉讼过程中的言行，包括她向法院提交的很多内容庞杂的材料，使人怀疑她具备参加诉讼的能力。提交人对法院关于让她接受医学检查的命令提出异议，并声称，命令她进行医学检查的客观理由并不存在，提交人还对法院未经口头听证便下发命令的做法提出异议。在异议被驳回后，她又向包括德国联邦宪法法院在内的两个高等法院提出异议，但均遭驳回。

2. 申诉

提交人声称，她根据《公民权利和政治权利国际公约》第七条(不受酷刑或残忍的、不人道的或有辱人格的待遇)、第十七条(隐私权)和第十四条第一款(获

得公正审讯的权利)所享有的权利。关于第七条，她声称，法院要求她进行医学检查的做法是“有辱人格的”，因为这会令受害人产生恐惧、苦恼和自卑感，贬低其人格。关于第十七条，她声称，非自愿性医学检查会干涉到她的隐私和人身完整性，并表示，只有在特殊情形下，并出于迫不得已的理由，才能在未得到本人明确同意的情况下对其进行医学或精神病检查。最后，关于第十四条第一款，她辩称，法院拒绝在下令让她接受医学检查前听取她的意见或约见她本人，这侵犯了她获得公正审判的权利，因为口头听证是适当程序保障的一个基本要素。

3. 缔约国提交的有关可否受理和案情的材料

缔约国对本来文的可受理性提出异议，称来文在很多方面都构成了滥用呈文权，其中包括她并未透露，法院关于鉴定其能力的命令仅涉及她对其家庭成员的诉讼能力，而非她在其他方面的法律权利能力。关于案件的是非曲直，缔约国认为，提交人的诉称“明显无正当理由”。该国声称，提交人并非是因受到强迫才接受检查的，因为她可以拒绝和专家见面，由专家会根据卷宗拟写意见。此外，缔约国表示，法院在评估专家意见后，自会对提交人进行庭审；只是诉讼过程尚未达到这一阶段而已。

4. 裁定

委员会对本来文的可受理性和案情一并做了审议。关于可受理性，委员会认为，提交人未能出具证据证明，接受专家检查的邀请本身并没有产生与第七条有关的问题，所以，这一部分来文不可受理。同样，委员会认为，提交人未能出具充分证据证明其根据第十四条第一款的规定提出的申诉成立。关于第十七条，委员会认为，就可受理性而言，提交人已出具证据证明这些申诉成立，缔约国对此无异议。

5. 调查结果

委员会认为，在不经本人同意或违背本人意愿的情况下，下令对其进行治疗或检查的，构成对其隐私的干涉，而且可能会构成对其尊严和名誉的非法攻击。这类干涉行为若要获得允许，则须满足一定条件，即，必须有法律规定，符合《公约》的条款、目标和宗旨，而且对案情而言，属合理之举。委员会认为，法院的行动是不合理的，因为这样的话，提交人必须要接受检查，否则，就要任凭专家在法院未经审讯提交人的情况下，根据卷宗拟写意见。委员会认为，这违反了第十七条和第十四条第一款的规定。委员会指出，缔约国有义务向提交人提供一种有效的补救办法，并防止类似的侵权事件再次发生。委员会要求缔约国在180天内提交资料，说明其

为落实委员会意见所采取的措施。委员会还要求该国公布委员会的意见。

以《公约》规范和标准为参照，回过头来回顾这两起发生于《公约》生效之前的案件，甚是有趣。特别是第二个案例，它提出了一些极其复杂的问题。重要的是，根据《公约》的规定，法院质疑提交人法律权利能力的行动存在问题，未能尊重当事人在与他人品等基础上的法律权利能力(利用精神残疾作为可

能的区别对待理由，剥夺她与本案有关的法律权利能力)。残疾人权利委员会又会按照《公约任择议定书》的规定，如何对本案进行裁决呢？

F. 来文提交清单

若要来文成功登记入册，就必须载明某些问题，委员会就此提供了有益指南(CRPD/C/5/3/Rev.1)。相关问题见下文方框：

根据《公约任择议定书》向残疾人权利委员会提交来文的准则

1. 来文提交人(一人或多人)的资料

- 姓
- 名
- 出生日期和地点
- 国籍/公民身份
- 性别
- 其他表明身份的个人有关资料(如果缺少上述任何一项资料)
- 现住址
- 机密信函的邮政地址(如果与现住址不同)
- 电话或手机号码(如果有)
- 电子邮件地址(如果有)
- 传真号码(如果有)
- 如果代表据称受害人(一人或多人)提交来文，请提供证明受害人同意提交的证据，或说明不需要征得其同意即可提交来文的理由。

2. 据称受害人(一人或多人)的资料

- 姓
- 名
- 出生日期和地点
- 国籍/公民身份
- 性别
- 如认为并无不妥, 请注明据称受害人(一人或多人)是否具有残疾, 如有, 请注明残疾的性质
- 其他表明个人身份的相关资料(如果缺少上述任何一项资料)
- 现住址
- 机密信函的邮政地址(如果与现住址不同)
- 电话或手机号码(如果有)
- 电子邮件地址(如果有)
- 传真号码(如果有)
- 如果来文涉及据称受害的一群个人, 请根据上述清单介绍每一个人的基本情况

3. 所涉缔约国的情况

- 缔约国(国家)名称

4. 来文所涉主要事项

5. 所称违规行为(一项或多项)的性质

请提供详细资料证明申诉的真实性, 包括:

- 说明所称违规行为(一项或多项), 具体说明促使提交来文的行为或不作为
- 所称违规行为肇事人的详细情况
- 发生日期
- 发生地点
- 请尽量注明所称违规的《公约》条款。如果来文提到的条款不止一条, 请逐一说明各个问题。

6. 为用尽国内补救办法所采取的措施

述明发生所称侵犯受《公约》保护的权利之行为的缔约国为用尽国内补救办法而采取的行动，例如，为获得法律或行政矫正而作出的种种努力。任何向委员会提出的申诉必须均已事先提交本国法院和当局审理。

请特别注明：

- 据称受害人为用尽国内补救办法已采取的行动类型，例如，国内法院的判决
- 审理的当局或机构
- 已审理该案的法院的名称(如果有)
- 审理日期
- 审理地点
- 提起诉讼或寻求解决办法的是谁
- 审理的当局、机构或法院最后裁定的要点
- 如果尚未用尽国内补救办法，请详细说明原因

注：请以秘书处的一种工作语文(英文、法文、俄文或西班牙)随函附上所有相关文件，包括法律或行政裁决、或与本案相关的国内立法、或这种裁决或立法的提要等文件的副本。

7. 其他国际程序

该同一事项是否已由或正由另一项国际调查或解决程序审查？如果是，请说明：

- 程序类型
- 审理机构(一个或多个)
- 审理日期
- 审理地点
- 审理结果(如果有)

注：请随函附上所有相关文件的副本。

8. 具体要求/补救办法

请详述提交委员会审议的具体要求或补救办法。

9. 日期、地点和签字

来文日期:

来文签字地点:

提交人和(或)据称受害人签字:

10. 随函附上文件清单

注: 不要发送原件, 只送副本即可。

上述10点均十分重要。但, 有必要提请注意一些具体的问题:

谁可以申请?

承认委员会权限的缔约国管辖下的任何个人均可向委员会秘书处提交来文。另外, 个人还可以联名提交来文。换言之, 两个或两个以上的个人可以联名向委员会发送有关指称自身权利受到侵犯的来文。

此外, 个人或联名来文还可以由他人代为提交。意即, 某一家庭成员、非政府组织或公益性法律中心或其他实体等均可以代表某人提交来文。委员会的议事规则仅简单地规定, 来文可由个人自行或联名提交或由他人代表其提交(第69条)的提交。上述信息清楚表明, 提交人在代表据称受害人提交来文时, 必须提供证明受害人同意提交的证据(如委托书), 或说明不需要征得其同意即可提交来文的理由。

状告谁?

被告国必须已批准《任择议定书》, 承认委员会的权限。

来文所涉何事?

来文必须载有一项关于某行为者违反《公约》任何一项条款的指控。需要指出的是, 来文可以涉及任何一项“条款”。提交人应确保他们阐明所称违反的条款有哪些和所称违规行为如何对其造成影响。

如何提交?

来文程序是一项保密的书面程序; 不采用口头听证。但是, 《任择议定书》并未排除口头听证的可能性, 委员会可以接受口头资料陈述, 但这一可能性不大。

G. 可接受性和可受理性

《任择议定书》就可受理性设定了严格标准(第一至二条)，来文在由委员会根据案情作出裁定前，必须满足这些标准。第一条规定了来文如欲获得委员会接受和审议必须满足的基本要求。如果来文明显不符合这些要求，委员会秘书处不能登记该来文，则来文甚至连可受理阶段都达不到。如果其中某些标准在注册阶段尚不明确，则委员会可能不得不在可受理性阶段亲自进行审议。这些标准现以问题形式载列如下：

- 来文是否来自个人或群体？换言之，提交人有无根据《任择议定书》提交来文的资格？如无，委员会将以形式为由予以驳回。例如，如果提交人在提出申诉时，未证明来文系代表个人或群体提交——例如，没有出具委托书——则提交人不具资格。
 - 该个人或群体有无声称其因缔约国违反《公约》规定而受到伤害？这是关于受害人的要求。来文必须明确其权利遭到侵犯的个人或群体。不允许代表广大社区，就某国没有履行应尽的义务一事提起笼统的申诉，而同时又不表明有人因此受到侵害。
 - 申诉人是否受该国管辖？受害人和所指控的缔约国之间必须存在联系。
 - 该国是否业已批准《任择议定书》？如果该国尚未承认委员会有权接受和审议来文，则委员会不得审议任何针对该国的来文。
- 第二条规定了可受理的要求。这些要求适用于已登记和委员会审议的来文。如上所述，委员会可以裁断来文不符合可受理的要求，故而没有必要审议其案情。
- 据称受害人是否匿名？如果是，委员会不得受理来文。应该注意，提交人如有请求，其身份可以保密，这适用于所有来文。
 - 来文是否已交由另一项国际调查或解决程序？这一标准旨在确保给定的国际或区域机构不会在同一事项正由(同步程序)或已由(连续程序)另一项国际程序审查的情况下，对来文进行审查。
 - 是否已用尽国内补救办法？已用尽国内补救办法是一项重要的法则，在其他争端解决机制中同样适用。其宗旨是将侵犯人权指控的处理权先交给国家当局(一般是指法院)。实际上，来文程序的一个重要目标是加强国家人权保护机制，这些机制使用更为便捷，更有可能向受害人提供更快和可依法强制执行的补救办法。

已用尽国内补救办法是《任择议定书》所载的一项主要的可受理标准。出于这一原因，提交人有必要在关于他们如何用尽国内补救办法的提交材料中尽量纳入更多信息。如上所述，提交材料能够说明所采取行动的类型、审理的当局、采取行动的时间和最终判决等等。委员会还可以问国内补救办法为什么没有用尽。实际上，第二条第(四)款规定，本项要求在以下情形中不予适用：如果补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的救济。这从侧面体现出国际法在其他领域的事态发展。例如，欧洲人权法院要求，如果存在“可用”和“有效”的补救办法，则必须用尽国内补救办法。美洲体系现已明确规定，本规则存在三种例外情况：(1) 缔约国的国内立法未就本规则提供适当法律程序；(2) 声称权利遭到侵犯的一方被剥夺获得国内法所规定之补救办法的权利，或受到阻挠，不能用尽补救办法；(3) 在根据上述补救办法做出最终判决时无端拖延。

- 来文是否明显没有根据或缺乏充分证据？委员会可据此排除有悖于《公约》目标和宗旨的来文。
- 所称行为是否发生在《任择议定书》对该国生效之后？对于在该国接受来文程序前发生的行为，委员会不得追究其责任。

H. 临时措施

在紧急情况下，委员会在收到来文之后以及就其通过意见之前，可要求缔约国采取某些临时措施，避免对指称侵权行为的受害者造成无法弥补的损害。临时措施旨在应对特殊情况或有生命威胁的情况。例如，在人权事务委员会受理的绝大多数案子中，在涉及有可能侵犯生命权和不受酷刑权的死刑或驱逐出境的案子中，都采用了临时措施这一手段。如果委员会准予采用临时措施，最后裁决可以确认或宣布其无效。

I. 审议案情和公布委员会的意见和建议

委员会可以在审议完来文可受理性之后审议案情，或者同步审议。一些条约机构会同时对可受理性和案情进行审议，而其他机构则会先后予以审议。将可受理性和案情一并进行审议可以节省时间。审议的一般进程可概述如下。

委员会接下来会通过关于来文的决定或意见。其基础是当事双方提供的书面材料和委员会所确定的《公约》对相关事实的适用。委员会如有任何意见和建议，会即行转送有关缔约国和请愿人如有侵权行为，委员会通常会要求缔约国采取适当的措施，予以补救。在这方面，委员会尚未形成惯例。但据其他条约机构的经验，这些措施可能仅限于建

议缔约国提供“适当补救”，或者可以更加具体，比如，建议审查有关政策或废止有关法律、支付赔偿金或防止侵权行为再次发生。

委员会议事规则第75条规定，在委员会送交其意见后六个月内，缔约国必须向委员会提交一份书面答复，说明所采取的任何后续行动。此后，委员会可请该缔约国提交补充资料，它还可请缔约国在其向委员会提交的定期报告中载明相关资料。

有趣的是，还有一个协调中心负责跟进委员会意见的落实情况。议事规则规定，委员会应指定一名特别报告员或一个工作组，负责查明缔约国为落实委员会的意见和建议而采取的措施。特别报告员或工作组可视跟进委员会各项意见的需要，酌情进行联系和采取行动，他们还能建议委员会采取有关行动。经委员会和缔约国本身同意，特别报告员或工作组可对该国进行访问，并向委员会进行报告。

J. 调查

《任择议定书》所确立的第二项程序是**调查**。如有可靠资料表明有关缔约国严重或系统地侵犯《公约》所载权利，委员会可据此展开审查。缔约国在批准《任择议定书》时，可以通过发表声明和提出保留，选择退出该程序(第八条)。缔约国可于晚些时候决定撤回保留。

较之申诉程序，调查程序的主要特征有：

- 第一，委员会无需事先接受正式申诉，便可启动调查。启动该程序(其中可能包括对缔约国进行访问，但须征得同意)的决定权在于委员会；
- 第二，调查仅限用于有关缔约国严重或系统地侵犯《公约》所载权利的情形；和
- 第三，不要求必须有受害人。

严重侵犯是指严重滥用一项或多项《公约》条款，例如，危及他人生命、完整性或人身安全的歧视。系统地侵犯是指规模较大、频率较高的滥用现象，无论蓄意与否。该滥用现象可能是法律、政策或惯例所致。“系统地”一语可能包括不被视为“严重”的侵犯行为。

整个程序如下：

- ✓ 接收指控存在严重或系统地侵权行为的可靠资料：根据其他条约机构的经验，委员会所接收的资料一般是由非政府组织提供，但条约机构可自行汇编其所掌握的资料，包括联合国机构提供的资料(见委员会议事规则第79条)。在此阶段，委员会应要求提供补充资料，以确定所收到的资料是否详实可靠。

- ✓ 请缔约国给予合作：如果委员会认定该资料内容翔实可靠，它在审查该资料时可请该缔约国给予合作，包括向委员会提交资料。

- ✓ 指定一名或多名委员会成员展开调查：委员会审议缔约国提交的材料，以及政府组织、联合国系统、非政府组织和个人提供的任何补充资料，并制订一名或多名成员展开调查。委员会如果决定继续进行审理，就必须在所有阶段寻求缔约国给予合作。

- ✓ 国家访问：如有正当理由，委员会可对有关领土进行访问，但须事先征得缔约国同意。经缔约国同意，在访问过程中可举行听证会；但是，国家访问不具强制性，委员会在调查期间可以不进行国家访问。

- ✓ 向缔约国转递调查结果、意见和建议：委员会必须起草一份报告，并以保密方式转递缔约国；

- ✓ 缔约国在六个月内提交其意见：缔约国须在六个月内向委员会提交其意见。值得一提的是，消除对妇女歧视委员会可以公开其最后报告。《残疾人权利公约》和委员会议事规则都未提及这类具有开放性的方案。

- ✓ 请缔约国报告所采取的行动：委员会可请缔约国在其定期报告中详细说明

为落实调查结果所采取的任何措施。委员会在其年度报告中对该程序作出概述。

关于个人来文程序，参与者听取调查结果可能会有所帮助。遗憾的是，由于该程序具有保密性，公开调查报告相对较少。调解人不妨考虑讨论消除对妇女歧视委员会对墨西哥华雷斯城绑架、强奸和谋杀妇女案件所作的调查(CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO)。

K. 《任择议定书》的惠益

无论从程序上还是从实质上来说，《任择议定书》都是保护残疾人和加强国家能力的一个潜在重要机制，不仅能泽被人权侵犯行为的受害人，还会令国家受益。确实，乍看之下，国家可能会对申诉或调查程序兴致不高。然而，一半以上已批准《公约》的国家也已经批准《任择议定书》，因为《任择议定书》对它们也大有裨益。

- 《任择议定书》可以作为加强国家保护机制的一种手段。如果国内补救办法及时且有效，个人就不太可能需要在用尽国内补救办法后向委员会请愿。

- 《任择议定书》还可以作为确认国家政策的一种手段。并非所有来文的裁决结果都对据称受害人有利。

国际标准对具体个人的适用性不一定总是清楚明确，因为他们的情况往往无法简单地加以归类划分。缔约国可能会深信它正在履行其应尽的《公约》义务，而委员会有关个人来文或调查的决定则能进一步证实该国的立场。

- 同理，《任择议定书》授权委员会核查或调查国家法院的裁决。它通过进一步细化《公约》所载各项权利的实质内容和相关的国家义务，向国内法院和其他人权保护机制提供指南。国际判例法还能促进国际法理学的发展。
- 《任择议定书》还能帮助缔约国做出改变。人权委员会关于Toonen诉澳大利亚一案的裁决即为证明。人权委员会认为，澳大利亚塔斯马尼亚州关于同性恋的立法不符合《公民权利和政治权利国际公约》的规定。嗣后，澳大利亚联邦政府便藉此裁决在国内展开法律改革。
- 《任择议定书》的调查程序能够为借鉴国际专门经验以解决困难的或久拖未决的问题提供契机。特别是委员会成员的国家访问，有助于从更为客观和独立的角度分析问题，并找到解决问题的方案。一方面，这些专家能够汲取借鉴其他国家的经验。另一方面，这些专家的国际

和独立背景能够淡化调查的政治色彩，因为调查不与该国的政府或另一政治力量相关联。

- 《任择议定书》的程序还能阐明将《公约》适用于具体案例的步骤。委员会可以以个人申诉或调查为棱镜，审议《公约》的适用情况，以此来拓展和深化其对《公约》及其意义的理解认识，并由此完善其对各国(所有国家，不仅是被告国)的建议，并明确它们需要采取的行动。
- 该程序有助于将《公约》纳入国内法。委员会的意见和建议可能会触发法律改革，而法律改革正是令国家惯例与《公约》相一致的一个步骤。
- 《任择议定书》为民间社会提供了一种战略诉讼机制，从而为关键变革提供支持。诉讼可能会花费不菲，但结果却都无一例外地带有不确定性。因此，诉讼并不一定就是最可取的办法。但在某些情况下，它会很有帮助，其中一种情况就是战略诉讼。民间社会组织和公益倡导者可以通过各种方式将诉讼作为一种战略工具加以利用。例如，诉讼当事人可以引用判决先例，作为澄清法律的手段。这样，无论对特定案件的诉讼当事人还是对面临类似情况的其他人员来说，法律都能得到澄清。引用一个此类案例和澄

清法律可以防止今后出现许多问题(及更多诉讼)。通过这种方式，各组织可以利用《任择议定书》，就国内实施或解释《公约》中的关键问题征求委员会的意见。

- 《任择议定书》可以为受害人和潜在受害人提供保护。作为一项解决侵犯《公约》所载权利的行为的国际问责机制，《议定书》可在据称受害人情势危急且其权利面临严重威胁的情况下，为其提供临时措施。
- 对受害人来说，申诉程序使用起来相对容易。申诉的提出不受时间限制(仅需符合一项要求，即所称侵权行为不得发生在《任择议定书》对该缔约国生效之前)，该程序虽然在很大程度取决于委员会的能力，但它相对快捷和简便。该程序不要求指派法律代理人，相关裁决以书面形式作出。

L. 国家、民间社会和联合国国家工作队的作用

国家、民间社会和联合国国家工作队均能在促进《任择议定书》方面发挥作用并从中受益。特别是，各国可以：

- 批准《任择议定书》。显然，各国应该考虑批准《任择议定书》。

- 强化实施。各国一旦批准《任择议定书》，即有可能面临个人申诉和调查。这会令它们对履行《公约》规定望而却步。关于来文和调查的意见还会提及国家为遵守《公约》规定应该采取的措施。
- 加强国内补救办法。据称受害人可向委员会提出申诉这一事实可以成为加强国内补救办法的触因(例如，确保所有的权利在国家一级均可予审理)，这样，案件无需一开始就递交委员会审理。
- 及时向委员会提供资料。各国应通过提供最新和准确的资料，积极参与来文和调查进程，以便委员会能够在充分了解相关事实的基础上行事。
- 跟进建议。各国应确保跟进落实各项建议，向受害人提供补救，并同时确保条约机构系统得到尊重且有效运作。该系统毕竟是各国所创，所以，确保它发挥作用符合各国利益。
- 传播委员会的意见。各国至少应该就有关所辖个人的个人来文发表其意见。各国还应该考虑公布根据《任择议定书》进行的调查的结果，因为这会触发全国性的辩论，反过来又会有助于落实各项建议，并最终完善各项权利的享有。

- 报告后续行动。各国应该确保在提交委员会的后续定期报告中，认真报告他们为落实各项建议采取的后续行动。

通过促进《任择议定书》获批和倡导落实委员会各项建议，民间社会和残疾人组织在强化《公约》的国际实施工作方面发挥着至关重要的作用。特别是，民间社会可以：

- 促进《任择议定书》获得批准。残疾人组织和民间社会组织在敦促各国批准包括《任择议定书》在内的条约方面发挥着重要作用。各国之所以做出批准的决定，往往正是得益于这类游说。在促进批准方面，残疾人组织和民间社会组织还以倡导接受调查程序(即，在签署或批准时，不发表对立性声明)。
- 协助个人提起申诉。残疾人组织和民间社会在可以就来文和调查程序形成认识方面发挥重要作用，并向受害人提供发起申诉的知识，并往往提供相关资源。
- 提交来文。残疾人组织可以担任受害人的代理人。有时，自身权利遭到侵犯的残疾人存在被剥夺法律权利能力、没受过教育、身陷贫困等问题。在这类情况下，残疾人组

织的作用便显得更为重要。如上所述，残疾人组织通常需要证明它已经征得其所代表的受害人同意。

- 为调查提供资料。如果存在严重或系统地侵犯权利的行为，残疾人组织往往能广泛掌握现有的资料，辨明其模式，并向委员会提供它所需的资料。
- 监测缔约国履行建议的情况。残疾人组织可以在监测过程中充当耳目。它们可以见证根据委员会建议做出的改变(或无所行动)。如无任何行动，它们可以向委员会进行传达(通过来文或非正式报告)。
- 传播判例。残疾人组织可以传播国内法院作出的裁决，以履行受害人的权利和委员会关于来文和调查的建议和意见。
- 报告后续行动。民间社会组织在编制向委员会提交的非正式报告时，应该考虑纳入相关资料，说明为落实根据《任择议定书》提出的意见和建议而采取的后续行动。

联合国国家工作队可以为各国批准《任择议定书》和落实委员会关于个人来文和调查的提议和建议提供支持。特别是，联合国国家工作队可以：

- 促进批准。联合国国家工作队可以通过对伙伴部委进行宣传来敦促批准《任择议定书》。国家工作队可用的一个办法是收集其他人权机构鼓励批准《任择议定书》的建议，并在与政府对应部门进行讨论时加以利用。委员会(类似于其他条约机构)可能会在对缔约国报告进行定期审议时，建议批准《任择议定书》。同样，人权理事会的普遍定期审议、国家访问期间采取的特别程序或高级专员，甚至区域人权机构将建议特定各国批准《任择议定书》。联合国国家工作队可以借鉴这些建议来促进批准事宜。

- 收集有关国内判例法和其他条约任择议定书相关经验的资料。国内法院或国家人权机构曾处理过残疾相关申诉的国家可能会更乐于承认《公约》所载权利的可予受理性。

联合国国家工作队可以收集和分析关于这类经验的资料，以说明司法和准司法程序如何能够完善人权的实现，包括残疾人的权利。

- 提高认识和培训有关行为者，如法官、法律专业学生、公务员和残疾人组织/民间社会组织等，以便他们对《任择议定书》及其与自身工作的相关性形成一定认识，以支持和倡导批准该文书。如果委员会已

就来文或调查提出建议，培训可以帮助这些行为者找到推动落实的方法。或者，联合国国家工作队可以在两份文书生效的周年纪念日(5月3日)、国际残疾人日(12月3日)或国家批准《公约》的周年纪念日刊发新闻稿，鼓励缔约国批准《任择议定书》。当委员会发布有关来文或调查的提议和建议时，国家工作队可以鼓励政府刊发新闻稿或考虑亲自刊发新闻稿。

- 向委员会提供可靠的资料。如果某一国家的情况过于敏感，不宜联合国国家工作队亲自经手，联合国国家工作队则可以以调查机制为手段，凸显该国家的局势。这样一来，国家工作队既可以依靠委员会进行独立调查，使问题得到妥善处理，同时又能避免将国家工作队置于一个与政府相对的困难境地。
- 协助开展后续行动。联合国国家工作队可帮助缔约国落实委员会的意见和建议，但这要视意见和建议的性质和联合国国家工作队的知识和经验而定。这与调查尤其相关，因为关于调查的意见和建议很可能较为综合全面，涵盖一系列不同但又相互关联的实施问题(与之不同，关于来文的意见可能仅涉及向个人受害人提供赔偿)。

- 传播委员会的意见和建议。联合国国家工作队可以在其网站上公布委员会的意见和建议，还可以在公布相关决定时，刊发新闻稿。
- 报告后续行动。在缔约国提交定期报告之际，联合国国家工作队还可

通过公开或保密形式向委员会提供相关资料。工作队可以向委员会提供非常宝贵的资料，说明缔约国为落实委员会根据《任择议定书》提出的意见和建议而采取的后续行动。这样，委员会便可获得来自可信来源的资料。

Printed at United Nations, Geneva
1349350 (C) – November 2015 – 347

HR/P/PT19

United Nations publication
Sales No. C.14.XIV.2

USD 25
ISBN 978-92-1-054038-4

